

## グローバル・ガバナンスとグローバルな統治性<sup>(1)</sup> — 主権／規範 構造としての概念 —

南山 淳

### はじめに

1990年代以降、急速に拡大深化するグローバリゼーションに対して、グローバル・ガバナンス論が提起したのは、「政府なきガバナンス (governance without government)」という概念を通じて構造的アナーキー下における協調的ガバナンスの条件とトランスナショナルな非国家主体間関係の再定義をこころみながら「グローバルな諸問題」の解決を模索することであった<sup>(2)</sup>。グローバリゼーションが、主権国家の脆弱化を促し、国際政治と国内政治の階層構造を流動化させる現象だとすれば、広義または狭義の国家中心主義に強く制約されてきた伝統的な国際政治学の限界は明らかであり、グローバル・ガバナンス論の登場は必然的であったといえる。

しかしながら、その後のグローバル・ガバナンス論の展開は、少なくとも、ふたつの意味で十分な理論的内実をともなって発展してきたとはいえない<sup>(3)</sup>。第一に、グローバリゼーションの拡大深化と、それに相前後して発生した冷戦構造の終結があまりにも急激に進行したため現状記述が中心になってしまい、「グローバルな諸問題」を引き起こす歴史構造的な因果関係に対する理論的考察は不十分なものであった。そのため、もっぱら観察可能な問題の解決に対する関心が優先されてしまい、しばしば顕在化した問題の実証分析に偏る傾向を示すようになる。結果として、その理論的関心を、国際レジーム論と一部共有しながら、ガバナンス概念自体を精緻化するよりも、グローバルな諸問題を解決するために必要な政府間もしくは国家／非国家主体間のトランスナショナルな協調関係の経験的分析へとシフトしていった<sup>(4)</sup>。換言すれば、グローバル・ガバナンス研究は、本来、グローバルな領域における不可視的なガバナンス現象を分析射程に収めた概念構築を深化させるべきであったにもかかわらず、グローバルな諸問題の合理的解決を過度に意識したため、制度的思考と機能主義に依拠した政府／非国家主体間のトランスナショナルな協調体制の研究に傾倒していったのである。

第二の問題は、グローバル・ガバナンス概念が含意する規範性の意味内容である。肯定的なものであれ、批判的なものであれ、ウエストファリア・システムを前提とした伝統的国際政治理論が提示してきた国家中心主義／権力政治に象徴される闘争的世界観に対して、グローバル・ガバナンス研究は、トランスナショナルな政治経済領域の拡大を背景として協調的な世界観を提示してきた。それは、リベラル多元主義の系譜に属するものであり、当初においては、グローバリゼーションと冷戦終結が、グローバル・ガバナンス論の延長線上にあるコスモポリタンな市民社会論に内在する規範的秩序への期待を促した<sup>(5)</sup>。

しかしながら、それは、伝統的な国家権力と対峙するコスモポリタニズムという旧来の図式に根本的な転換をもたらしたとはいえない難いものであった。グローバリゼーションが引き起こした国際権力政治の構造変動、冷戦末期の東欧革命を契機としたグローバルな市民社会への胎動、および情報技術の革新といった現象がグローバル・ガバナンスの規範構造に対していかなる影響を及ぼすのか、執拗に残存する構造的アナーキー／国家中心主義の論理と急激に変容し続けるグローバリゼーションの力学が共振する世界において、新しいグローバル・ガバナンスの出現が必然的にグローバル・デモクラシーを促進するのか、あるいは国境を越えてさらなる無秩序を招来するのか。冷戦後／9.11後の世界秩序の混迷は、グローバル・ガバナンスに内在する規範的優越性が、自明なものでないことを示唆しており、その意味でグローバル・ガバナンス概念は依然として未成熟な段階にとどまっている。他方、国境の相対化が不可逆的に進み、当初は社会経済領域に限定されていた非国家主体の重要性が、特に9.11以降、軍事安全保障領域においても認知されるようになる。グローバルな市民社会の影響が不安定性をとめないながらも確実にその影響力を強めており、グローバルな規範の意味内容をめぐる混乱は増してきているといえる。

このような経緯の中で伝統的な国際政治理論とグローバル・ガバナンス論のパスペクティブはある種の収斂傾向を示している。正確にいえば、グローバリゼーションによって引き起こされる構造的な不安定化と国際秩序の変動の間には複雑な相関関係が存在しているため、現代国際政治理論に対してグローバル・ガバナンスという視角の導入が不可欠になっているのである<sup>6)</sup>。また、グローバル・ガバナンス研究が、政府間関係からガバナンス現象そのものへの分析射程の移行を強調したにもかかわらず、国際政治における問題解決主体がしばしば国家に偏り、結果として、研究の関心は国家主体／非国家主体間関係の機能的分析に集中している。その意味で、グローバル・ガバナンス論という分野自体の独自性は次第に低下してきているといつてよい。

グローバル・ガバナンスの概念と理論をめぐる停滞状況に対して、近年、注目されているのは、M・フーコーの「統治性 (gouvernementalite)」概念を導入した研究である。詳しくは後述するが、統治性研究は、ガバナンス現象を権力／知関係の歴史的構築過程としてとらえようとするところみであり、グローバル・ガバナンスにおいて錯綜する物質構造と規範構造に対する批判的アプローチを志向している。本稿の目的は、近年の研究動向を踏まえながらグローバル・ガバナンス研究に対する「グローバルな統治性」概念の有効性を再検討することである。

まず、第1節では、グローバル・ガバナンス概念との異同を念頭におきつつ、グローバルな統治性概念の特徴を、ガバナンス現象を権力／知の相関関係を通じて構築される歴史構造としてとらえるためのツールという観点から論じる。次いで、第2節では、統治性研究の中心課題となる近代国家主権概念を取りあげる。それは、国家中心主義的な国際政治理論とは異なり、国家そのものを統治性の歴史構造として分析対象に据えるものである。そして、第3節においては、グローバルな統治性の複雑な構造を理解するうえで、近代主

権と並んで重要な概念となる「セキュリティ装置」について論じ、最後に、第4節において、統治性概念のさらなる理解のために、在沖米軍基地をめぐって顕在化しているグローバルな統治性とローカルな統治性の対立について検討する。

## 1. グローバル・ガバナンスと権力／規範としての統治性

グローバル・ガバナンス概念は、既述したように、実証的な分析概念と構造的アナキーの克服を批判的に指向する規範概念というふたつの側面をともなって発展してきた<sup>(7)</sup>。前者は、グローバルな諸問題の解決を企図して制度的国家間協調や非国家主体のガバナンスを客観的／実証的に分析するためのツールとして、主に問題解決理論 (problem-solving theory) の枠組を通じて使用される概念である<sup>(8)</sup>。そして、後者は、国際的権力政治を批判し、コスモポリタンなグローバル・デモクラシーの観点からグローバルな協調の契機となり得るガバナンス・システムを構想する規範概念という意味である<sup>(9)</sup>。しかしながら、これらふたつの概念規定には、行為そのものの政治的正当性はいかんにして合理化されるのか、あるいはその規範的根拠はいかんにして構築され得るのかという統治行為の分析に不可欠な理論的パースペクティブが欠如している。

機能主義的な分析概念としてのグローバル・ガバナンスに求められるのは、グローバルな諸問題の解決をめぐる国家主体／非国家主体間関係を経験的に分析するための概念的な操作性である。そこでは、ガバナンスを合理化するための規範は所与化され、規範自体の妥当性は批判的検討の対象としては二義的な意味しか付与されない。他方、規範としてのグローバル・ガバナンス概念は、規範的価値の妥当性をめぐる批判的検討に特化される傾向が強いため、なぜ、ネオリベラリズム等の特定規範が普遍的／支配的ヘゲモニーへと転化するのかといった問題に対する経験的検証作業に関して十分な知見が提供できていない。使用される理論枠組がいかなるものであれ、グローバル・ガバナンスが指向する世界秩序構想にはつねに規範的意味内容が内実化されており、その分析には権力／規範あるいは権力／知の相関関係という視角が必須になる。

権力／規範の観点からグローバル・ガバナンス概念の再検討を進めるうえで、M・フーコーの統治性研究に触発され<sup>(10)</sup>、特に2000年代以降、急速に蓄積されてきた「グローバルな統治性 (Global Governmentality)」の研究は重要な意味を持っている<sup>(11)</sup>。「政府なきガバナンス」という表現に象徴されるように、もともとグローバル・ガバナンスは政府 (狭義の主権国家) のみに限定されないガバナンス現象全般を指し示す広義の概念として定義されていた。これに対して、統治性は、それよりもはるかに複雑な概念であり、かつてグローバル・ガバナンス概念が政治機構としての (世界) 政府概念の転換を促したように、グローバルな統治性の文脈から、グローバル・ガバナンス概念に内在する権力関係を検討することが理論的な課題であると筆者は考える。以下、W・ウォルターズの定義を参照し

ながらグローバルな統治性概念の3つの特徴を指摘しておきたい<sup>12)</sup>。

まず、第一に、統治性は幅広い意味内容を含む概念であり、他者の行動を導くための手続き、分析、考察、計算、戦術等からなる総体として、人口に対する「操行の操行 (conduite de conduite)」を実践する。統治を実践する権力主体と、それに戦略的に抵抗する権力の客体との相関関係には一定の行動の自由が付与されており、単純な支配従属関係に還元することはできない。それは、具体的な文脈において権力関係を構築・維持するための実践、技法、合理性の観点から統治を検討する理論的パースペクティブを備えている。

第二に、統治性は、特に近代主権国家を通じて展開するガバナンス現象そのものに着目する。それは、主権国家を権力の所与の全体効果として特権化する国家中心主義とは異なり、国家を「国家なるもの」として認識される様々な人間行動を集約する存在論的な枠組としてとらえる。そのため、統治性の研究は、近代主権国家の歴史構造の系譜学的分析を通じて統治行為の具体的な実践や技法の経験的検証に重点をおくことになる。

そして、第三に、統治性はリベラリズム、とりわけネオリベラリズムの歴史的重要性を強調する。フーコーによれば、リベラリズムは、18世紀以降、自由市場経済の発展を契機として、近代主権国家および、その他の社会主体に対する統治性原理として拡大・浸透してきた。それは、経済合理性に立脚して行動する主体としてのホモ・エコノミクスを構築すると同時に、市場経済領域を超えて、広く政治社会領域を包摂し、リベラルで合理的な主体を構築する普遍的な規範としても機能する。

以上の点から、統治性概念は、国家主体と非国家主体という機能的区分、および構造的アナーキーとコスモポリタンな世界秩序という規範的区分に依拠するグローバル・ガバナンス概念とは異なる理論的パースペクティブを提示しているといえる。統治対象となるグローバリゼーションには権力関係／秩序構想／規範意識といった複雑な要因が不可避的に混在しているため、理論的アプローチとしては単純に社会現象における物質／規範構造の二重性を指摘するだけでは不十分だからである。グローバルな諸問題が顕在化し、新しいガバナンスへの要請が拡大した段階で、伝統的な国際協調の枠組は既に限界に達しており、その意味で、統治性研究は、構造の二重性をいかなる視角から再構成するのかという批判的パースペクティヴィズムを指向しているのである。

## 2. 近代国家主権の再検討とグローバルな統治性

近代主権国家と統治性は不可分の関係にあり、国家は統治行為の支配的主体として恒常的に認知されてきた。しかし、主権国家を特権化／所与化してしまえば、統治性の実態は不可視化されてしまう。本節では、これまでの議論を踏まえて近代国家主権の歴史構造と統治性の関係を検討する<sup>13)</sup>。

主権 (sovereignty) という概念は、近代以降の政治共同体構想および、その構築過程を

正当化するうえで、つねに空間的、規範的、経験的な基礎を提供してきた。暴力装置に依拠した排他的主権を導入することで、特定の時空間領域に政治的に正当化された境界を画定することが、その実践目的であり、主権の及ぶ境界領域を歴史的な実体空間へと還元する制度化へのこころみが近代主権国家に他ならない。その意味で、国家主権とは、制度規範として機能するのみならず、政治空間に対する存在論的な基礎概念としても機能している<sup>(14)</sup>。しかし、近代国家主権概念に依拠して構築された境界領域は、必ずしも歴史的、経験的に実定化された政治空間と合致してきたわけではない。

このことを確認するためには、法／政治制度的な空間を構築するために人為的導入を図ることで、実態的な政治空間に対して緊張関係を引き起こしてきた主権概念を、主権国家という形式化された暴力装置から切り離して、経験的な概念として再構成することが必要である。いうまでもなく、伝統的な国際政治学では、近代主権国家を、存在論／認識論上の基盤として不可欠な事象として扱ってきたが、本来、普遍的な規範概念としての主権と歴史的に構築された国家主権は区別されなければならない。したがって、グローバル・ガバナンスの分析には、グローバルな時空間における統治性および近代国家主権という閉鎖構造によって囲い込まれてきた主権概念の、いわば「解放」が必要になるのである。

フーコーは、ホプズの自然状態／近代主権論批判の中で「主権の理論は主体をあらかじめ前提とするものであり、権力のもとの本質としての統一性を基礎づけようとするものであり、あらかじめある法の境位において繰り広げられるもの」であると断じたうえで、そこでは「主体化／従属化させるべき主体」、「基礎づけられるべき権力の統一性」、「尊重されなければならない正当性」という三重の「原初性 (primordia)」を所与とした循環論的な「基礎づけゲーム」を展開することを指摘する<sup>(15)</sup>。

ゲームへの参加資格を表象する唯一の独占主体として構築されたのが、近代主権国家であり、国際政治とは、いわば「三重の原初性」をルール／規範として承認する主体間関係において展開する「主権」という表象をめぐる象徴闘争として理解すべき現象である。主権獲得の政治においては、権力の獲得資格を得た集団的なアイデンティティに立脚した主体の存在、即ち、主権 (者) をア・プリオリに特定することで、政治領域の自律性の構築を図ることが要求され、他方で、権力主体としての資格要件を欠くアイデンティティに類型化された「集団」は徹底して非政治化あるいは周縁化される。これに対して、三重の原初性という観点から国際政治をとらえ返していくことで、国境という法／制度化された境界線に依存した静態的な地政学の世界からグローバルで動的な統治性への移行を理論的に展望することが可能になるのである。

ただし、たとえ正統な権力主体としての承認を獲得したとしても、それが政治的動員の蓋然性に裏付けられていなければ、実効的な主権としては機能し得ない。この点を担保するためには、権力の集約的統一化が達成されていることが不可欠の前提条件となる。権力主体として承認されることと権力の集約は構成関係にあり、主権 (者) としての主体化によって、さらなる権力の統一の促進が要求されるのである。同時に、個々の主権 (者) は

他の主権（者）に対して、あるいは正当な主権（者）として承認されない集団に対して、自らの主権の優越性を承認させ続けなければならない。そのため、主権そのものが立脚する規範的正当性をめぐって対立が生じ、それは恒常的な権力闘争へと連動することになる。主権の正当性をめぐる闘争は存在論的な意味で原初的な現象にならざるを得ないのである。

以上の点から、近代主権国家が暴力装置に立脚した物理的な領域支配と、その政治権力の正当性のみを根拠とした法／政治制度に単純に還元できる事象ではなく、より複雑な権力／知装置として構築されているということが理解できよう<sup>(16)</sup>。問題となるのは、にもかかわらず、国家主権の物理的な支配の領域性ならびに、その正当性に依拠した法／政治制度的な主権認識が、現代のグローバルな政治空間理解においても依然として維持されている点である。

この点に着目したのが、いわゆるポスト構造主義アプローチである。それは、主権を内部／外部の境界領域をめぐる権力／知の編成問題としてとらえ、主権の境界画定にともなう抑圧／排除機能の理論的可視化をこころみる<sup>(17)</sup>。特に不安定でアナーキーな「外部」から安定した「内部」の秩序を擁護するという近代主権の基本構造を西洋形而上学における階層秩序型二項対立図式の観点から批判することで、国家主権を通じて具現化される主権権力の権力効果の可視化をこころみる。その意味で、法／政治制度的な近代主権概念を所与化してきた伝統的な国際政治理論とは基本認識を異にしているのである。

ただし、単に内部／外部という視角から主権を批判し、近代主権の権力効果の歴史構造を明らかにするだけでは、現代主権の問題を理論的な文脈から理解するという意味で不十分である。なぜなら、グローバリゼーションの拡大にともなって国家主権の侵蝕が常態化しているにもかかわらず、ポスト構造主義者は、グローバルな政治空間における主権のリアリティを記述する十分な理論言語を提供しているとは言いがたいからである。このことは、多くの政治指導者たちが、特に規範的な意味において「国家」や「国際政治」を語る言葉としてしばしば伝統的な主権国家観に依拠した言説をくり返すことから明らかである<sup>(18)</sup>。

それでは、伝統的な国家主権の衰退とグローバルな政治空間が混在する現代国際政治を理解するうえで、主権概念と、それに依拠する国境／境界を、どのような視角から再定義されるべきであろうか。国家主権の歴史的系譜を遡れば必ず集合的暴力の存在へと帰着する。物理的な武力行使を通じた直接的な弾圧行為であれ、本質主義的な規範構造の創発的暴力に基づいたマイノリティの周縁化であれ、それは、歴史的秩序形成および、その維持を目的として発動された暴力を公的権力へと読み換える人為的操作に他ならない。正当な権力を構築するために暴力の行使を正当化する。それは政治的暴力と主権権力の関係を理解する際に必要な視角であり、重要なことは「正当な暴力とは何か」あるいは、「暴力はいかにして（政治的に）正当化され得るのか」という規範的問題なのである。

このことを考えるうえで示唆的なのが、W・ベンヤミンの「法を指定する暴力（die rechtsetzende Gewalt）」と「法を維持する暴力（die rechtserhaltende Gewalt）」という

集会的暴力の区別である<sup>(19)</sup>。前者は、無秩序と暴力が支配する例外状態において決定を下す主権者が、その臣民の生命と安全を保障する目的で法秩序の創設を至上命題として行使する暴力であり、後者は、一度創設された法秩序を維持するために構造化される暴力である。ここでいう「法」とは、主権に依拠して構築される法／政治秩序の総体を意味しており、主権そのものに還元可能な概念として理解すべきものである。

したがって、法を維持する暴力においては、主権権力の存在は所与とされ、主権権力＝法／政治秩序の維持そのものが暴力行使の直接目的となる。主権を、近代国家という所与化／制度化された権力主体としてとらえたうえで、主権秩序を維持するための集会的暴力の行使を合理化する。それが、ウエストファリア体制下における近代主権論に他ならない。これに対して、前者、法を措定する暴力の観点から主権の問題をとらえ返していくことで、国家主権という形式を通じて歴史的に不可視化されてきた主権権力を可視化し、それをグローバルな政治空間の中で位置づける展望を得ることができる。法を措定する暴力の至上目的が法／政治秩序の創造にあるとすれば、それは、必然的に、いかなる主権権力＝権力主体が構築されるのかという規範的命題と不可分の構成関係に置かれることになる。フォーコーが指摘した、主権の三重の原初性を想起すれば、主権（者）は集会的暴力を通じて自らの存在論的根拠を永続的に構築／再構築していかなければならないのである。

主権に内在する三重の原初性に対して、ベンヤミンが指摘した、法／政治制度における「集会的暴力の二重構造」ともいうべき特質を掛け合わせることで、主体、権力（主体）の統一性および、その正当性を所与として発展してきた近代国家論や伝統的国際政治学とは異なる視角から主権を再定義することが可能になる。長期的に安定した政治空間を創出し継続的に支配する。それが主権権力の基本構造であり、そこでは、規範構造上の「主権者」として権力主体を定義し、その物理的根拠として権力の統合を図ると同時に、権力関係の規範的安定性を維持するために主権の歴史的正当性が再生産される。それゆえ、様々な境界領域において政治空間の不安定化を招来し続けるグローバルな政治空間の拡大・深化と主権の権力効果の関係を理論的にどのようにとらえるかという点が問われなければならない<sup>(20)</sup>。

近代主権と法／政治制度が構成関係にあるとすれば、法を措定する暴力と法を維持する暴力は、それぞれ「主権を措定する暴力」と「主権を維持する暴力」に読み替えることができる。さらにいえば、正当な主権者を措定し、その主体化を促進するための暴力行使と、主権の歴史化／既成事実化を繰り返す、その正当性の再／構築を目的とする暴力行使も断続的な構成関係にあり、本来、両者は明確に区別できる性質のものではない。以上の点を踏まえれば、権力／規範と統治性の分析において、近代主権国家を主体として所与化することが理論的な妥当性を著しく欠いていることは明らかである。

### 3. 包摂／排除のメカニズムとしてのセキュリティ装置とグローバルな統治性

グローバル・ガバナンスの理論的課題は、必ずしもグローバリゼーションがもたらす未曾有の現象にのみ起因しているというわけではない。前節で言及したように、公的統治と近代主権国家の枠組とは必ずしも一致するものではなく、統治性研究は、特にグローバル・ガバナンスにおける権力と規範の関係を考えるうえで重要な意味を持っている。というのも、グローバル・ガバナンスで問われているのは、グローバリゼーションに起因する旧来の国際構造の変容と新しいグローバルな秩序の創出という物質構造と規範構造に跨がる横断的な複合構造だからである。本節では、統治性研究の基本概念である、「セキュリティ装置 (dispositif de sécurité)」を取りあげ、これをグローバルな統治性の文脈に位置づけながら検討する。セキュリティ装置は統治性における規範と権力の歴史構造を理解するうえでもっとも重要な概念である。それは、近代主権と統治性との乖離構造に対して架橋機能を果たすとともに権力／抵抗の実践行動に向けての批判的パースペクティヴィズムの立脚点にもなり得るものである。

フーコーによれば、近代ヨーロッパにおける統治性は、伝統的な近代市民社会論ではなく、功利主義的な経済合理性に基づく人口管理の技法である経済的ネオリベリズムに立脚して発展してきた<sup>(21)</sup>。このことは、統治性と国家主権の関係性を考えるうえで示唆的である。というのも、前者が国家と市民社会の関係を基本的に緊張／対立関係としてとらえるのに対して、後者は国家主権と市民社会／市場経済を相互補完的な関係としてとらえているからである。そこでは、主権をめぐる複雑な三重の原初性の力学が支配しており、伝統的な国家理性が介在する余地はほとんどない。近代の統治性は、経済合理性を思想的根拠としながら国家主権の行使を通じて人口に対するリスク管理を目的としているが、特に留意すべきは、「リスク」という概念があくまで相対的な意味で使用されるという点である。このことは、国家主権に対する主権権力と生権力 (bio-pouvoir) の関係からも明らかである。前者は、主権／主体構築のために他者を排除する暴力として作用し、後者は、「良き生」を提供することで、人口を管理し、より安定した統治性の実践を指向する。それは、法理的な意味での絶対主権や内政不干涉原則といった概念とは異なり、主権には、当初からいかにリスクを管理／最小化するかという実践的なパースペクティブが埋め込まれているのである<sup>(22)</sup>。したがって、単純な近代主権概念には還元することのできない、権力関係と統治性の実態を理解するために、新たな下位概念の導入が必要になる。国家主権概念と統治性概念を架橋し、グローバル・ガバナンスの文脈に再配置するうえで有効であると思われるのが、フーコーが提起した「セキュリティ装置」概念である<sup>(23)</sup>。

主権が一元化された静態的概念であるのに対し、セキュリティ装置は、規範的な意味においても、制度的な枠組という意味においても、国家主権の外部において統治を安定化させるための防御線として機能する動態的概念である。それは、単純な力の論理による強制的なリスク排除を企図するというよりも相対的なリスク管理の観点から統治性の安定化を



こころみる。主権というパースペクティブを所与とするかぎり、権力／規範という二重構造下で共振する近代主権の力学の複雑性をとらえることはできない。それに対して、セキュリティ装置概念を導入することで、特に以下の2点において、国家主体であるか非国家主体あるかを問わず、政治的主体間で展開するグローバルな統治性の理解を促すことができる。

第一に、セキュリティ装置は、(国家)主権を象徴的な中核価値として堅持しながら、その実践的な防御線を画定し、物質構造と規範構造の境界を超えて展開する権力／知の相関関係を可視化する。留意すべきは、そこに経済的合理性に基づいたリスク管理の視角が埋め込まれている点である。セキュリティ装置の役割は、自然法に依拠した法理的な主権概念を通じて表象される領域を強調する一方で、現実には、合理的なリスク管理の観点から防御線の意味内容を動的に変化させる。グローバルな統治性を構成する政治主体間の関係は、決して単純な権力闘争あるいは利害対立に還元できるものではない。協調と対立の構図は二者択一ではなく、主権／セキュリティ装置という複雑な経路を循環しながら、内部と外部を超えて変動し続ける防御線によって動的に規定され続けるのである。それゆえ、統治性概念は、多層的な主体／構造関係や権力／知といった様々な複合要因によって構成されるグローバル・ガバナンスの構造と、そのメカニズムを理解するうえで有効なツールとなる。

第二に、セキュリティ装置は、実践的な意味においても政治的主体のパースペクティブを批判的に相対化し、複数の統治性を可視化する。グローバル・ガバナンス研究の論点のひとつはガバナンス・システムをめぐる軋轢あるいは衝突である。それは、ときに異なる制度間関係における対立として、ときに同一レジーム内部における軋轢として、ときにグローバルな統治性とローカルな統治性の衝突として顕在化する。グローバルな統治性の観点から見れば、権力／知の論理によって稼働する包摂／排除のシステムと、それに抗う抵抗主体の間で構築される複雑な相関関係の中で展開する闘争／協調の力学はグローバル・ガバナンスの動態を規定する基本構造となる。そして、政治的主体が立脚する存在論および認識論上のパースペクティブを可視化していくことで政治的实践の行動指針を展望することが可能になる。換言すれば、セキュリティ装置とは、主体化と統治性を包摂する複雑な多層構造を切り結ぶメカニズムであると同時に、権力に対する批判的実践の契機となる両義的概念として理解できるのである。

#### 4. 錯綜するグローバル／ローカルな統治性と在沖米軍基地

本節では、まず、グローバル・ガバナンスと統治性概念の特質を踏まえながら、グローバルな統治性とローカルな統治性の対立の構造について検討し、そのことで、グローバリゼーション対反グローバリゼーションという単純な構図の中ではとらえきれないグローバ

ル・ガバナンス・システムのより複雑な構造を明らかにする。次いで、具体的な事例として、冷戦後の日米同盟をグローバルなガバナンス・システムとしてとらえたうえで、在沖米軍基地をめぐる対立するグローバルな統治性とローカルな統治性の構造を検討する。冷戦後の日米同盟は伝統的な二国間同盟に還元できるものではなくてきており、アジア太平洋地域秩序を維持するガバナンス・システムとしての機能を果たすようになってきている。それゆえ、在沖米軍基地の存在を通じて可視化される同盟／基地関係の検討を通じて統治性の考察をこころみることは有益である。

構造的アナーキーであれ、グローバル・ガバナンスであれ、未成熟な制度化を特質とするシステムにおける公的秩序の創出には、構想自体の規範的正当性と、その裏付けとしての物理的強制力が不可欠な前提である。もちろん、両者は明確に区別できるものではなく、権力／知メカニズムを通じて相関的に構築される歴史構造として認識すべき事象である。グローバル・ガバナンスは、しばしばグローバル経済をめぐるネオリベラル・グローバル・ガバナンスとして顕在化する。しかし、それを統治性の構造の観点からとらえ返せば、経済領域には限定されない、安全保障、人権、地球環境等の様々な領域に対しても妥当する「人口」という対象へのリスクを合理的に管理することを至上命題としたガバナンス・システム全般に通底する権力／知メカニズムの問題となる。

また反グローバリゼーションと総称される現象において、しばしば顕在化するローカルな領域の分析に統治性概念を導入することで、グローバル／ローカルなガバナンスをめぐる複雑な対立／協調関係が可視化される。グローバルな市場経済化の進行が引き起こす問題は狭義の経済問題にのみ矮小化できるのではなく、グローバリゼーションの影響を所与の領域に限定することは著しく妥当性を欠くことになり、少なくとも理論的な文脈においては、社会領域全般をグローバル／ローカルなガバナンスの対立構造として対象化するパースペクティブが必要になるからである。ローカルな統治性は、しばしばセキュリティ装置を通じて構築される統治空間としての国内領域あるいは特定地域内において問題化するが、グローバルな統治性に対してローカルな土着的統治性が優越するか否かは、ガバナンスの主体がいかなる規範的根拠に立脚しているかという点に依存することになる。

グローバルな統治性に依拠する国家主体も、ローカルな統治性に依拠する非国家主体も、しばしば安全保障、平和、人権といった普遍的規範構造に自らの存在論的根拠を求める。他方で、安全を保障されるべき、平和を享受すべき、人権を擁護されるべき、具体的な対象となる存在とは「誰」のことなのか。その画定作業は「境界の政治」としてセキュリティ装置を通じて実践され、その政治的正当性をめぐっては、しばしばグローバルな統治性がローカルな統治性に対して優越する。しかしながら、グローバルな統治性からの規格化圧力が強化されればされるほど、ローカルな統治性からの反発はより強力なものになり、そのため、グローバル／ローカルな統治性は、それぞれの規範的根拠の正当性をめぐる象徴闘争として展開することになるのである。

以上の点を踏まえ、冷戦後の在沖米軍基地をめぐる日本政府と沖縄県の対立構造をグロ

一バル／ローカルな統治性の観点から理解できよう。冷戦後の日米同盟の活動領域は東アジア地域からアジア太平洋地域全体へと拡大の一途を辿っており、単純な抑止政策に基づく伝統的軍事同盟に留まらない、グローバリゼーションに起因する内外の不安定要因／脆弱性リスクを相対的に調整する広義のガバナンス・システムとしても機能している。複雑な利害関係に起因して様々な課題が頻出する一方で、日米同盟自体が、何らかの意味で、東アジア／アジア太平洋地域秩序の維持に資する存在であることは概ね一致した見解であるといつてよい<sup>(24)</sup>。

ただし、そのような視点に拘泥されれば、ガバナンス・システムとしての日米同盟の統治性は理論的に所与のものとなり、それは、従来のグローバル・ガバナンス研究の枠内に留まり、権力／知のメカニズムは不可視化されることになる。その結果、例えば在沖米軍基地の存在を通じて可視化されるガバナンス・システムとしての日米同盟の統治性の複雑な構造は看過され、システム内の攪乱要因の制御の問題へと矮小化されてしまう<sup>(25)</sup>。問題とすべきは、安全保障をめぐるガバナンス・システムの効率的運用ではなく、セキュリティ装置を通じて構築される統治性の意味内容なのである。

しばしば日米両政府から発信される、東アジア地域秩序の安定に対する抑止政策やグローバルに拡大する「新しい脅威」への対応の重要性は、在沖米軍基地に起因する「基地被害」や「構造的差別」をめぐる沖縄の論理と必然的に対立するものではない<sup>(26)</sup>。だとすれば、日米（特に日本政府）と沖縄の間の潜在的／顕在的な対立をグローバル／ローカルな統治性の観点からとらえることで何が可視化されるのであろうか。もっとも象徴的な問題である普天間基地の辺野古移設を例にあげれば、中心的な争点のひとつになっているのが「抑止」をめぐる言説である<sup>(27)</sup>。それは、しばしば沖縄に米海兵隊を配置することの妥当性という具体的な戦略問題の文脈で論じられるが、同時に、国家安全保障における在沖米軍基地の意味をどうとらえるかという規範的問題を含んでいる。本稿が着目するのは、基地機能の戦略的評価の問題ではなく、抑止言説をめぐるズレが生じるメカニズムである。軍事安全保障における抑止効果については膨大な研究蓄積があるが、抑止政策がいかなる状況下で機能し得るか否かについては具体的な安全保障環境と政策決定者の心理的／主観的次元に依存していることは改めて指摘するまでもない<sup>(28)</sup>。問われるべきは、抑止政策そのもの是非ではなく、抑止の遂行にともない、いかなるリスク管理が実践され、それがいかに正当化され得るのかという日米同盟をめぐる政治過程を通じて表象される統治性の問題なのである。

グローバルな統治性としての日米同盟において、国家主体は抑止機能を維持強化するために合理的なリスク管理をこころみる。それは、セキュリティ装置を通じて、統治性の根拠として構築される「真理」（いかなる秩序をいかなる手段をもって維持するか）に依拠するものであり、国際環境の歴史構造に対する認識、対外的な懲罰的抑止能力や拒否的抑止能力の目標値の設定、対内的なリスク／コスト配置等の諸要素によって構成されている。したがって、普天間基地の辺野古移設の過程については、純粋な軍事的合理性を根拠とす

るだけではなく、グローバルな統治性を独占する国家主権／セキュリティ装置を通じて構築された権力／知のメカニズムの視角から検討されなければならないのである。

日米同盟を通じて実践されるグローバルな統治性に対して、沖縄から発せられるローカルな統治性に依拠した主張は、既述したように、主権／主体レベルにおいて、必ずしも衝突するわけではない。本土に対する沖縄固有の歴史経験を考慮したとしても、基本的には、国家と特定地域との間の平和、安全保障、人権といった普遍的な規範構造は共有されていると見てよい<sup>(29)</sup>。しかしながら、セキュリティ装置を通じて、軍事施設の地域的偏在に起因して生じる安全保障上のリスクと社会経済的負担の不平等構造の強化といった、より具体的なレベルに争点に移行するにしたがって、グローバルな統治性とローカルな統治性との乖離は拡大し、それを契機として、前者の包摂／排除の圧力と後者の反発／抵抗運動は激化する。それは、国家安全保障／グローバルな統治性と構造的沖縄差別／ローカルな統治性として顕在化する歴史構造を通じて理解すべき事象なのである。

## おわりに

急激な冷戦終結とグローバリゼーションがもたらした混乱に対して、グローバル・ガバナンス研究が提起した世界政治における「政府なき（良き）ガバナンス」の模索という問題設定は、既述したように理論的に極めて妥当な認識であった。しかしながら「では政府／国家に代わって、グローバルな諸問題の解決にあたる具体的な主体とは何か、そして、それはどのように実践されるのか」という問いに対して、例えば「国家主体だけではなく非国家主体も同様にその重要性を増しており、複雑化するグローバルな諸問題解決のためには、各主体が協調解を指向するトランスナショナルな構造が顕在化しつつある」という回答は、少なくとも理論的な文脈においては不毛である。なぜなら、国家主体の存在を所与として扱う、古典的な意味での国家中心主義が無条件に適用される可能性は著しく低下しており、国家主体の機能的理解は何らかの意味で既に相対化されているからである。結局、それは、「主体の増設と争点領域の拡張」というお馴染みの理論枠組の内部で処理され事なきを得たかのような印象を与えているに過ぎない。

またグローバル・ガバナンス論が、伝統的な国際政治理論に対して規範的優越性を保持し得るか否かを問う点にも積極的な意義は見いだし難い。確かに、一連のグローバルな諸問題の複雑な構造によって協調の契機が提供されるのは事実である。そして、そこから、グローバル・デモクラシーを展望する可能性があることも決して否定されるものではない。しかし、同時にグローバルな協調の契機ともなり得る複雑な問題構造は、当事者間に責任分担をめぐる利害関係を複雑化させ、新たな権力政治を生み出す契機にもなり得るのである。

本稿で検討してきたように、グローバル・ガバナンス研究は、実証研究であれ、規範研

究であれ、国家主体から非国家主体へと対象を拡大しながら、近代主権という規範を所与として発展してきた。主権／主体の構築は統治そのものにとつて欠くことのできない事象であり、それは規範選択の歴史的な構成関係を通じて維持される。その意味で、統治性とは、規範と権力をめぐるヘゲモニー闘争を通じて構築される創設的な歴史構造なのである。グローバルな統治性の実践は、グローバル・ガバナンス・システムを不安定化させる外的リスクの管理を徹底するために、セキュリティ装置を通じてネオリベラルな行為規範を強制する。それに対して、ローカルな統治性においては、闘争／協調の力学を通じて、ときにそれに抗い、ときにそれに従いながら、抵抗の構造化が図られるのである。規範／規格化の圧力は、グローバル・ガバナンス論に存在論次元で埋め込まれており、グローバルな統治性研究においては、その歴史構造化に対する反省的なパースペクティブを保持し続けることが不可欠な要件となる。

### 《注》

- (1)本稿では、“governance”概念の多義性が争点となるため、「ガバナンス」という表記をグローバル・ガバナンス委員会の「グローバル・ガバナンスとは、公私を問わず、個人と機構が共通事項を管理する多くの方法の全体であり、対立するあるいは多様な利益を調整し、あるいは協力行為の継続過程である。それは、遵守の強制を付与されたフォーマルな機構やレジーム、および人々や機構が合意するか、共通の利益になると考えたインフォーマルな枠組みを含んでいる」という自治的な管理を強調した定義に準拠して使用する。Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance* (Oxford: Oxford U. P., 1995), pp. 2-3. これに対して「統治(性)」という表記は、ガバナンスよりも広い意味で使用し、グローバルな統治空間の創出を含む支配／被支配をめぐる権力／規範構造という意味内容を強調するものとする。Wendy Larner and William Walters, eds., *Global Governmentality: Governing International Spaces* (New York: Routledge, 2004) pp. 1-20; Jan Selby, “Engaging Foucault: Discourse, liberal governance and the limits of Foucauldian IR,” *International Relations*, vol. 21, 2007, pp. 324-345.
- (2)例えば以下を参照。James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, eds., *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge U. P., 1992); Commission on Global Governance, *Ibid*.
- (3)近年のグローバル・ガバナンス研究の動向については例えば以下を参照。Jim Whitman, ed., *Global Governance* (London: Palgrave Macmillan, 2009).
- (4)このような観点からの包括的研究として、山本吉宣『国際レジームとガバナンス』(有斐閣、2008年)を参照。
- (5)例えば以下を参照。Richard Folk, *On Human Governance: Toward a New Global Politics* (Cambridge: Polity Press, 1995); David Held, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance* (New York: Polity Press, 1995).
- (6)グローバル・ガバナンス論は自律的な研究分野というよりも同概念をいかなる理論枠組において使用するかという理論的多元主義の文脈において理解すべきものである。Martin Hewson and

Timothy J. Sinclair, eds., *Approaches to Global Governance* (New York: State of University of New York Press, 1999); Timothy J. Sinclair, *Global Governance* (Cambridge: Polity Press, 2012).

(7) グローバル・ガバナンス概念の理論的な検討については以下を参照。

Lawrence S. Finkelstein, “What is Global Governance?,” *Global Governance*, vol. 1, 1995, pp. 367-372; Klaus Dingwerth and Philipp Pattberg, “Global Governance as a Perspective on World Politics,” *Global Governance*, vol. 12, 2006, pp. 185-203.

(8) 問題解決理論については以下を参照。Robert W. Cox, “Social Forces, States and World Order: Beyond International Relations Theory,” *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 10, no. 2, 1981, pp. 126-155; 拙稿「本質的論争概念としての安全保障と批判的安全保障研究—乖離する「拡大」と「深化」」『平和研究』第43号、2014年、25-49頁。批判理論の観点からグローバル・ガバナンスを論じたものとして以下を参照。Jörg Friedrichs, “Global Hegemony as Liberal Hegemony,” Whitman, *op. cit.*, pp.105-122.

(9) Held, *op. cit.*

(10) フーコーの統治性研究については以下を参照。ミシェル・フーコー（石田英敬訳）「統治性」（蓮實重彦／渡辺守章監修、小林康夫編）『ミシェル・フーコー思考集成VII』（筑摩書房、2000年）246-272頁、（石田英敬／小野正嗣訳）『社会は防衛しなければならぬ—コレージュ・ド・フランス講義1975—1976年度（ミシェル・フーコー講義集成6）』（筑摩書房、2007年）、（高桑和己訳）『安全・領土・人口—コレージュ・ド・フランス講義1977—1978年度（ミシェル・フーコー講義集成7）』（筑摩書房、2007年）、（慎改康之訳）『生政治の誕生—コレージュ・ド・フランス講義1978—1979年度（ミシェル・フーコー講義集成8）』（筑摩書房、2008年）。

(11) フーコーのIRへの導入は、1990年代以降、批判的国際関係理論によって積極的に行われたが、その後、フーコーの統治性について英語圏での研究が進むにつれて、経験的なパースペクティブと批判的なパースペクティブを架橋する概念としてグローバルな統治性研究が進んだ。 *op.cit.*, Larner and Walters; Michael Barnett and Raymond Duvall, eds., *Power in Global Governance* (Cambridge: Cambridge U.P., 2005); 芹沢一也／高桑和己編『フーコーの後で—統治性・セキュリティ・闘争』（慶應義塾大学出版会、2007年）、119-153頁、Selby, *op. cit.*; Didier Bigo and Anastassia Tsoukala, eds., *Terror, Insecurity and Liberty: Illiberal Practices of Liberal Regimes after 9/11* (New York: Routledge, 2008); Mitchell Dean, *Governmentality*, 2nd., ed. (London: SAGE, 2009); Miguel de Larrinaga and Marc G. Doucet, eds., *Security and Global Governmentality: Globalization, Governance and the State* (New York: Routledge, 2010); Jonathan Joseph “Governmentality of What?: Populations, States and International Organizations,” in Nicholas J. Kiersey and Doug Stokes, eds., *Foucault and International Relations: New Critical Engagements* (New York: Routledge, 2011), pp. 51-65; Jonathan Joseph, *The Social in the Global: Social Theory, Governmentality and Global Politics* (Cambridge: Cambridge U.P., 2012); Ulrich Broeckling, Susanne Krasmann and Thomas Lemke, eds., *Governmentality: Current Issues and Future Challenges* (New York: Routledge, 2012); William Walters, *Governmentality* (New York: Routledge, 2012), pp. 82-109.

(12) Walters, *op. cit.*, pp. 10-13.

(13) フーコー、講義集成7、283-413頁。

(14) Johan Agnew, *Globalization and Sovereignty* (Plymouth: Rowman and Littlefield, 2009) pp. 1-96.

- (15)フーコー、講義集成 6、46 頁。
- (16)フーコー、「統治性」。
- (17)例えば以下を参照。R. B. J. Walker, *Inside/Outside: International Relations as Political Theory* (Cambridge: Cambridge U.P., 1992)。
- (18)グローバルバリエーションによって国家主権が相対化しているにもかかわらず、国家中心主義的言説はしばしば強化されている。土佐弘之「ジオボディ・ポリティクスの超克—アジアの政治的地脈における CSS の試掘」『平和研究』第 43 号、8-12 頁。
- (19)ヴァルター・ベンヤミン (高原宏平/野村修編訳)『暴力批判論』(晶文社、1969 年)、7-38 頁。
- (20)グローバル政治と主権権力の再検討については以下を参照。Jenny Edkins, Veronique Pin-Fat and Michael J. Shapiro, eds., *Sovereign Lives: Power in Global Politics* (New York: Routledge, 2004)。
- (21)フーコー、講義集成 8、46 頁。
- (22)フーコー、講義集成 6、239-262 頁。
- (23)フーコー、講義集成 7、37-108 頁 ; Walters, *op. cit.*, pp.36-37.
- (24)例えば以下を参照。Takashi Inoguchi, G. John Ikenberry and Yoichiro Sato, eds., *The U.S.-Japan Security Alliance: Regional Multilateralism* (New York: Palgrave Macmillan, 2013)。
- (25)「在沖米軍基地問題」という表記自体に、日米同盟/ガバナンス・システムの機能的運用に対する潜在的阻害要因 (ノイズ) という意味内容が含意されている。
- (26)例えば以下を参照。吉田健正『「軍事植民地」沖縄—日本本土との〈温度差〉の正体』(高文研、2007 年)、新崎盛暉『新崎盛暉が説く構造的沖縄差別』(高文研、2012 年)、ガバン・マコーマック/乗松聡子『沖縄の〈怒〉—日米への抵抗』(法律文化社、2013 年)。
- (27)普天間基地の辺野古移設をめぐる政府と沖縄県の対立は、特に民主党・鳩山政権以降、「日米同盟/国家安全保障」対「沖縄アイデンティティ/構造的沖縄差別」という政治的象徴闘争の側面が構造化してきている。例えば以下を参照。宮本憲一/西谷修/遠藤誠治 編『普天間基地問題から何が見えてきたか』(岩波書店、2010 年)、新外交イニシアティブ 編『虚像の抑止力—沖縄・東京・ワシントン発安全保障政策の新機軸』(旬報者、2014 年)。
- (28)抑止力については例えば以下を参照。Patrick M. Morgan, *Deterrence Now* (Cambridge: Cambridge U. P., 2003); Lawrence Freedman, *Deterrence* (Cambridge: Polity Press, 2004) 。
- (29)日米同盟と在沖米軍基地に対する認識に関して本土と沖縄の間には明らかな温度差/断絶が存在しているが、その一方で、憲法 9 条由来の平和主義に象徴される規範意識は歴史的に共有されてきた。例えば以下を参照。仲地博/水島朝穂『オキナワと憲法—問い続けるもの』(法律文化社、2005)、C・ダグラス・ラミス『要石—沖縄と憲法 9 条』(晶文社、2010 年)、小松寛『戦後沖縄と平和憲法』島袋 純/阿部浩己 編『沖縄が問う日本の安全保障』(岩波書店、2015 年)、51-78 頁。

(南山 淳 筑波大学人文社会系准教授)