

第2章

ネオリベラルな都市統治における 排除と包摂の動態

関 恒樹

要約

本稿は、ネオリベラルな都市統治に関する先行研究を整理し、統治性と主体という概念を用いた分析枠組みの明確化を試みる。ネオリベラルな都市統治は、コミュニティの市場価値と市民の就労可能性を高めつつ、それら非国家的アクターの動員によって展開される。そのような統治のイデオロギーと制度が、地域社会に文脈化される具体的諸相を捉えることが課題となる。

キーワード 都市、コミュニティ、市民、ネオリベラリズム、統治性、主体

I はじめに

本稿の意図は、社会福祉と統治性の概念を近年顕著な研究の蓄積を見るネオリベラルな都市統治の議論に位置け、先行研究の整理をすることで今後の研究の理論的枠組みを明確化することである¹。まず、本稿において統治とネオリベラリズムをどのような概念として用いるかという点に触れねばならない。

本稿において統治とは、制度や実体としての政府ではなく、むしろ「人々の行為をなんらかのかたちで枠づけ、ある方向に導く方法・やり方」（米谷 1996：81）としてとらえる。それは「行為の統制（conduct of conduct）」、すなわち「ある人や人々の行為を成型し、導き、あるいは影響を及ぼす活動」（Gordon 1991:2）としての「統治性」（フーコー 2006）であり、そのような統治は、主権による強制ではなく、「欲望を教育し、習慣、希望、信念を形成することによって作用する」（Li 2007:5）。フーコーは、そのような意味での統治に関して次のように述べる。「この語は政治構造や国家による管理だけでなく、広く個人や集団の行為を導く方法をさしていた。たとえば、子供の統治、

¹ 筆者の研究関心はフィリピン・マニラ首都圏の都市貧困層地区における住民統治であるが、具体的資料や事例の提示は別稿にて行う。

魂の統治、共同体・家族・病人の統治などである。統治は、制度化・法制化された政治的・経済的な服従のあり方だけでなく、〔他者の行為への〕多少とも反省化され計算された働きかけのしかた、他者が起こしうる行動に影響を及ぼそうとしてなされる全てを含意する。統治するとは、この意味で、他者の不確定な行動の領野を構造化することにほかならない」（フーコー 1996：301）。このように、人と人との関係のあり方になんらかの秩序を与える働きとしての権力作用のもとで、人々は特定の規範と合理性を内面化した主体として成型されてゆく。このような過程として統治を捉えるとき、近年のネオリベラルな都市統治が住民たちをいかなる主体として立ち上げつつあるのかという点が問われなければならない課題として浮かび上がってくる。

本稿では、ネオリベラリズムを単に政治経済的概念としてではなく、むしろ特定の文化的知識と自己の生産を促すイデオロギーとして捉える(cf. Ellison 2008:83)。換言すればネオリベラリズムとは、「自助」、「自己責任」、「自己活性化」、「自己監視」、「アントレプレナーシップ」、「監査」、そして「アカウンタビリティ」などの規範や合理性を特権化し、それに基づいて個人と社会を組織するような文化システムであるといえる(Collier and Ong 2005, Dunn 2004, Kingfisher 2002, Kingfisher and Maskovsky 2008, Kipnis 2007, 2008, Richland 2009)。それゆえ、今日のネオリベラルな都市統治がいかなる制度、知識、権力を要請し、それらによって構成される編成の下でいかなる主体が生み出され、コミュニティとの間でいかなる関係を取り結びつつあるのかという点が重要な考察の焦点となろう。以下では、近年の都市研究がネオリベラルな統治をいかなるものとして議論しているか、特にその帰結としていかなる住民の包摂と排除の動態が見出されるかという点に注目しつつ先行研究の整理を行う。

II ネオリベラル化する都市空間と統治性：包摂と排除の諸相

ハーヴェイによって指摘されたごとく、ネオリベラルな都市統治とは「都市管理主義 (urban managerialism)」から「都市のアントレプレナー主義 (urban entrepreneurism)」への移行としてその性格を捉えることが出来る(Harvey 1989)。それは、国家の規制と中央集権的で多大な財政支出に基づく都市計画から、より分散、拡散したフレキシブルな統治への移行であり、そのような統治は自発的結社、民間企業、コミュニティ、そして個人といった非国家的アクターを動員しつつ行われる。換言すれば、都市のアントレプレナー主義とは「公的部門が、都市をよりビジネスライクな方法で運営することであり、そこでは地方統治の諸制度は民間部門に類似したやり方で展開され、あるいは民間部門のシステムによって代替される」(Swingedouw, Moulaert, and Rodriguez 2002: 573)。

しかしながらこのプロセスは単なる国家による「政治的撤退」や「不干渉主義 (abstentionism)」を意味しない(Osborne and Rose 1999:751)。むしろ国家は、上述の非国家的諸アクターによる自己統治の活動を促し、刺激し、成型し、そして触発することでそれら諸アクターとの新たな協働を模索するのである(Osborne and Rose 1999: 751)。それゆえ、ネオリベラルな国家は「統治する意志 (the will to govern)」を放棄しはしない(Rose 1996: 53)。むしろ、ネオリベラルな統治とは公的な政治制度による諸決定とそれ以外の社会的諸アクターとの間に距離を設定する統治の手法であり、とりわけそれら諸アクターを自律的で自己選択と自己責任の能力の伴った主体として立ち上げ、それらの自由を成型しつつ用いることによって働きかけようとする(Rose 1996: 53-54)。一言で述べれば、それは「遠方からの統治 (government at a distance)」(Rose 1999) である²。

このような新たな協働のあり方としての国家、とくに地方政府と企業との協働に基づく統治は「契約国家 (contract state)」と呼ばれる(Weber 2002)。新たな公的部門と民間部門の協働の下で、「地方政府の構造は民間部門に似るべく調整され、顧客サービス、スピード、企業家精神へと重心が移行する」(Weber 2002: 531)。さらにグローバルな経済的競争の中で「契約国家」に要求されるのは、従来の都市空間の再編による「幻想的都市性 (a visionary urbanity)」の創出であり、それは特に外来の投資家、開発業者、ビジネスマン、あるいは富裕な旅行者を惹きつけるために都市空間を再創造 (想像) することである(Swingedouw, Moulaert, and Rodriguez 2002: 545-546)。都市間の拮抗を顕在化させるグローバリズムの進展は、従来のような工業的生産地としての魅力のみでなく、富裕層の居住と観光の場として都市を売り込む新たな競合状況を生み出すのである(Smith 2002: 447)。

さらにこのような国家との新たな協働関係に入る非国家的アクターとして重要なのが、「共同体」と「市民」である。ネオリベラルな都市統治とは、市場機構の不備を補う補足的機構として共同体を積極的に育て、活用する手法であるとも考えられるのである (Jessop 2002: 454-455)。このような統治レジームの下で、共同体は自己の統治と福祉の極大化に対して積極的に責任を担う市民たちの空間として再定義される(Osborne and Rose 1999, Keil 2002)。この統治レジームの顕著な特徴は、それが市民たちの自由を介した統治、すなわち「自由な主体を通じた統治 (governing through free subjects)」であるということである(Rose, O'Malley, and Valverde 2006: 90-91)。主体は自由であることを「義務付けられて」おり、自由に基づいた自らの生と行為への説明責任を果たすよう要求されている(Rose, O'Malley, and Valverde 2006: 90-91)。その意味で

² この点はペックとティケルによって議論された「巻き戻しネオリベラリズム (roll-back neoliberalism) から「巻き返しネオリベラリズム (roll-out neoliberalism)」への移行という 1990 年代の欧米諸国で見られた状況と関連する(Peck and Tickel 2002)。

自由とは統治に対立する概念ではなく、むしろ「選択、自律、自己責任、そしてある種の投企 (enterprise) としての生の極大化の義務付けとしての自由は、先進自由主義的統治(advanced liberal government)の主要な戦略の一つなのである」(Rose, O'Malley, and Valverde 2006: 90-91)。

特にスラムなどの都市貧困層地区においては、このような市民の自由を介した統治は、効率的で生産性の高い労働力として主体化される住民たちの動員という形をとる。このことはさらに住民たちに社会福祉に依存した主体から「ワークフェア」に適合的な主体への改変をせまる。ベックによって指摘されたように、「ワークフェアとは職の無いもののために雇用を生み出すことではなく、むしろ誰も欲しない職への就労に適合する労働者を創出することである。今日のワークフェアの政策は人々の福祉への要求を退け、その一方で『流動化』する労働市場において人々に低賃金で不安定な職に就くことを強いる。フーコー的に言えば、それは新たな経済に適合したフレキシブル、自律的、そして規律的な『従順な身体』の創出を通して達成されるのである」(Peck 2001: 6)。斉藤によれば、このようなワークフェア型の社会政策は、「人々の生活習慣や生き方に国家が介入し、それらを『正常化』しようとする色合いを帯びている。それはシティズンシップにおいて権利というよりもむしろ義務や市民的徳性の発揮（社会貢献）の側面を重視し、正常とみなされる生き方に沿って自らの生活習慣や生き方を改善することを市民に求めている」（斉藤 2007：108－109）。さらに「ワークフェア型の『包摂』は、現代の社会にとって有用な貢献をなしうるかいなか—また、社会に余分な負荷をかけていないかどうか—という尺度に沿って人々の生を評価することによって、排除されてしかるべき『余計者』のカテゴリーを暗黙のうちに再生産しているといえる」（斉藤 2007：117）。

斉藤が示唆するように、ネオリベラルな都市統治は、「自由を介した統治」であると同時に、それは差異化と排除を生み出しつつ進行する統治であるともいえる。なぜなら、そのような都市統治レジームの下では、市民は自らの生を最大化するのみでなく、共同体内のリスクを管理し、周縁化し、さらには排除することを要請されているからである(cf. Hyatt 1997, 2001)。市民の共同体とは、近隣居住区内のリスクに対する継続的な監視と精査、そしてリスク軽減戦略の積極的適用によって維持される(Osborne and Rose 1999)。そのような監視の作用は、貧困者、無職者、放浪者といった住民を潜在的犯罪人というリスクな存在に類型化し、スティグマを付与し、共同体から排除する。その際の排除は明示的で強圧的な権力によって行われるのではなく、共同体内で共有されるような特定の基準、モデル、あるいは規範を設定することで、それらを遵守することに失敗した、あるいは拒否する住民たちを「不適切な」、すなわち「非市民的」住民として類型化することによって行われる。市民の包摂と非市民の排除という、ネオリベラルな都市統治に内包する根源的な矛盾について、ディーンは次のように言及

する。「一方でネオリベラルな統治は、個人、消費者、プロフェッショナル、世帯、近隣組織、そして共同体など諸アクターのエイジェンシー、自由、そして選択を活性化しエンパワーすることによって行われる。そこでは統治は彼らとの間での契約、諮問、パートナーシップに基づいて展開するのだ。しかしながらその一方で、統治は、それら諸アクターの行為を監視し、計測し、計算可能なものとするために、様々な規範 (norms)、基準 (standards)、水準 (benchmarks)、行為指標 (performance indicators)、品質管理 (quality controls)、ベスト・プラクティス・スタンダードなどを設定するのである」(Dean 1999: 165)。

このように、ネオリベラルな都市統治は、クルックシャンクやオングによって議論された「市民権のテクノロジー (technologies of citizenship)」という側面を持つ (Cruikshank 1999, Ong 2003)。センサス、移民・難民の入国管理、公衆衛生、健康管理、社会福祉など様々な近代の統治テクノロジーによって、人々は自律的かつ自立的で、政治的に意識化された市民になるべく成型され、統治される。さらにそのような「市民権のテクノロジー」は、そのような市民になれない人々を可視化し、有徴化し、市民的共同体からの自発的退場を要請する。

以上に述べてきたように、「自由な統治の技法 (the liberal arts of governance)」(Cruikshank 1999)は、政治的に活発で自己統治の能力のある市民へと個人の主体を成型して行く生産的な権力によって可能となる。換言すれば、それは個人の自由を構成し、水路付けることで行為を統治する技法であるといえる。それは自分自身に働きかける能力を持った市民になるべく個人を「エンパワーする意志 (the will to empower)」(Cruikshank 1999)であるといえる³。

III 今後の課題

これまでの整理から明らかになったように、ネオリベラルな都市統治を性格づけるいくつかの共通点が先行研究において議論されてきた。しかしここで指摘すべきは、「ネオリベラルな都市統治」といった何らかの整合的な理論的モデルは想定し得ない、あるいは想定すべきではないという点である。既に、ネオリベラリズムは包括的で統一性のあるアジェンダや制度を伴ったイデオロギーでは決してないという点は多くの論者によって指摘されている (Peck and Tickell 2002, Brenner, Peck, and Theodore 2010, Ferguson 2009, Larner 2000, 2003, Peck, Theodore, and Brenner 2009)。それらの議論によれ

³ この議論においては、市民 (citizen) と臣民 (subject) は相反する概念ではなく、むしろ市民とは、常に既に特定の権力関係の下に形成され、それゆえ権力に従属することによって始めて市民として主体化される存在であるといえる (Cruikshank 1999: 20)。

ば、「実際に存在するネオリベラリズム」とは、むしろ常に「混交的で複合的な編成」として存在するのである(Peck and Tickell 2002)。また、ペックによるネオリベラルな思潮の系譜学的分析は、ネオリベラリズムが「相矛盾しつつ、状況依存的に構築された性質を持ち」、その意味で「避けようのない不純さ (inescapable impurity)」を内包するものであることを明らかにしている(Peck 2008: 4)。そこでは、「ネオリベラリズムは自由貿易、労働市場の流動性、社会国家の撤退などある程度持続的ないくつかの信条を共有する以外は、極めて多義的な原則と実践、あるいは確信と譲歩の寄せ集め(a polymorphous bundle of principles and practices, convictions and compromises)として存在し、それは一枚岩的で統一された形態を持たないままヘゲモニーの地位を獲得したイデオロギーである」ことが論じられている(Peck 2008: 33)。したがって、一般にネオリベラリズムの信奉者とされる集団の内部にあってさえ、国家と市場、あるいは共同体といった領域をどのように定義し、範囲付けるかということに関して共通の見解は存在しないのである⁴。

このようなネオリベラリズムの文脈依存性を考慮に入れるとき、都市の統治性研究において重要となる点は、ネオリベラルな統治性に関する純粋なモデルを想定し、特定地域の都市統治の事例をそのような整合的モデルに位置づけることなく、むしろ特定の都市統治レジームがいかに関有の歴史的経緯の中で形成された制度との相互交渉の下で生成してきたかを明確にしつつ、その上で地域の個別性が「現実に存在するネオリベラリズム」の多義性に対する理解をいかに深めることが出来るかを議論することであろう。

とりわけ、本稿で言及した諸研究は主に欧米先進資本主義国家の都市を対象とし、ポスト工業化、あるいはポスト・フォードイズムの社会における「フレキシブルな蓄積体制」(ハーヴェイ 1999) がもたらした都市空間の再編という枠組みを共有している(Amin 1994)。それゆえ、特に筆者の研究関心であるフィリピンの都市貧困層地区の事例を考える上では、安易に西欧先進諸国の経験に基づく分析枠組みを当てはめることは避けねばならず、地域固有の文脈を考慮に入れる必要があるであろう。そのような文脈として、フィリピンにおいて 1990 年代以降に進展した地方分権と経済の自由化という制度的要因は重要であろう⁵。フィリピン地方自治法が 1991 年に施行されて以降、中央政府の権限は大幅に地方政府に移譲され、その過程でマニラ首都圏や地方都市の首長の権限と裁量の範囲は拡大し、旧来の私的パトロネージに基づく政治とは

⁴ 本稿の議論の対象である都市の統治とともに、ネオリベラルな統治研究に多くの示唆に富む事例を提供してきた環境や資源管理の研究分野においても、ネオリベラリズムの多義性に関して同様の指摘がなされている。たとえば Castree (2008)を参照。

⁵ フィリピンの地方分権化と非政府組織や共同体ベースの住民組織の役割の増大に関しては Shaktin (2000)を、フィリピンの地方分権化と貧困軽減政策の限界に関しては Bird and Rodriguez (1999), Eaton (2001)などを参照。

対照的な革新的地方政治家達が登場してきた (cf. Kawanaka 1999)。このような地方分権を背景とした都市統治が、本稿で整理したようなネオリベラルな都市空間の再編という状況にとってどのような意味をもつのか、この点が今後の考察の課題となろう。

参考文献

Amin, Ashed.

1994 *Post-Fordism: A Reader*. Blackwell Publishers.

Bird, Richard and Edgard R. Rodriguez

1999 Decentralization and Poverty Alleviation: International Experience and the Case of the Philippines, *Public Administration and Development* 19: 299-319.

Brenner, Neil, Jamie Peck and Nik Theodore

2010 After neoliberalization? *Globalizations* 7(3): 327-345.

Castree, Noel

2008 Neoliberalising Nature: the logics of deregulation and reregulation, *Environment and Planning A* 40: 131-152.

Collier, Stephen J. and Aihwa Ong

2005 Global Assemblages, Anthropological Problems, in Aihwa Ong and Stephen Collier (eds.), *Global Assemblages: Technology, Politics, Ethics as Anthropological Problems*, pp.3-21. Blackwell.

Cruikshank, Barbara

1999 *The Will to Empower: Democratic Citizens and Other Subjects*, Ithaca and London: Cornell University Press.

Dean, Mitchell

1999 *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*, London: Sage.

Dunn, Elizabeth C.

2004 *Privatizing Poland: Baby Food, Big Business, and the Remaking of Labor*, Ithaca and London: Cornell University Press.

Eaton, Kent

2001 Political Obstacles to Decentralization: Evidence from Argentina and the Philippines, *Development and Change* 32: 101-127.

Ellison, James

2009 Governmentality and the Family: Neoliberal Choices and Emergent Kin Relations in South Ethiopia, *American Anthropologist* 111(1): 81-92.

Ferguson, James

2009 The Use of Neoliberalism, *Antipode* 41(S1): 166-184.

フーコー、ミシェル

1996 「主体と権力」山田徹郎訳『ミシェル・フーコー 構造主義と解釈学を超えて』筑摩書房、287-307 頁。

2006 「統治性」『フーコー・コレクション 6 生政治・統治』（小林康夫／石田英敬／松浦寿輝編）、筑摩書房、238-277 頁。

Gordon, Colin

1991 Governmental Rationality: An Introduction, In Graham Burchell, Collin Gordon, and Peter Miller (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Pp. 1-51. Chicago: The University of Chicago Press.

Harvey, David

1989 From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism, *Geografika Annaler* 71B(1): 3-17.

ハーヴェイ、デビッド

1999 『ポストモダニティの条件』（吉原直樹監訳）、青木書店。

Hyatt, Susan Brin

1997 Poverty in a Post-Welfare Landscape: Tenant Management Policies, Self-Governance and the Democratization of Knowledge in Great Britain. In S. Wright and C. Shore, (eds.), *The Anthropology of Policy*. Pp.217-238. London and New York: Routledge.

2001 From Citizen to Volunteer: Neoliberal Governance and the Erasure of Poverty. In Judith Goode and Jeff Maskovsky (eds.), *The New Poverty Studies: The Ethnography of Power, Politics, and Impoverished People in the United States*. Pp. 201-235. New York and London: New York University Press.

Jessop, Bob

1994 Post-Fordism and the State. in Ash Amin ed., *Post-Fordism: A Reader*. Pp.251-279. Oxford: Blackwell Publishers.

2002 Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective, *Antipode* 34(3):452-472.

Kawanaka, Takeshi

2002 *Power in a Philippine City*. Chiba: IDE-JETRO.

Keil, Roger

2002 “Common-Sense” Neoliberalism: Progressive Conservative Urbanism in Toronto, Canada, *Antipode* 34(3): 578-601

Kingfisher, Catherine

2002 Introduction: The Global Feminization of Poverty, in Kingfisher, Catherine ed.

- Western Welfare in Decline: Globalization and Women's Poverty*, pp. 3-12. University of Pennsylvania Press.
- Kingfisher, Catherine and Jeff Maskovsky
- 2008 Limits of Neoliberalism, *Critique of Anthropology* 28(2):115-126.
- Kipnis, Andrew
- 2007 Neoliberalism Reified: *Suzhi* Discourse and Tropes of Neoliberalism in the People's Republic of China, *Journal of the Royal Anthropological Institute* 13: 383-400.
- 2008 Audit Cultures: Neoliberal Governmentality, Socialist Legacy, or Technologies of Governing? *American Anthropologist* 35(2): 275-289.
- Larner, Wendy
- 2000 Neo-liberalism: Policy, Ideology, Governmentality. *Studies in Political Economy* 63:5-24.
- 2003 Neoliberalism? *Environment and Planning D: Society and Space* 21: 509-512.
- Li, Tania Murray
- 2007a *The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics*. Durham: Duke University Press.
- 2007b Practice of Assemblage and Community Forest Management, *Economy and Society* 36(2): 263-293.
- Ong, Aihwa
- 2003 *Buddha is Hiding: Refugees, Citizenship, The New America*, Univ. of California Press.
- Osborne, Thomas and Rose Nikolas
- 1999 Governing cities: notes on the spatialisation of virtue, *Environment and Planning D: Society and Space* 17: 737-760.
- Peck, Jamie
- 2001 *Workfare States*, New York and London: Guilford Press.
- 2008 Remaking Laissez-faire. *Progress in Human Geography* 32(1): 3-43.
- Peck, Jamie, Nik Theodore and Neil Brenner
- 2009 Postneoliberalism and its Malcontents, *Antipode* 41(S1): 94-116.
- Peck, Jamie and Adam Tickell
- 2002 Neoliberalizing Space, *Antipode* 34(3): 380-404.
- Reid, Ben
- 2005 Poverty Alleviation and Participatory Development in the Philippines. *Journal of Contemporary Asia* 35(1): 29-52.
- Richland, Justin B.

2009 On Neoliberalism and Other Social Diseases: The 2008 Sociocultural Anthropology Year in Review, *American Anthropologist* 111(2): 170-176.

Rose, Nikolas

1996 Governing “advanced” liberal democracies. In A Barry, T Osborne, N Rose (eds.), *Government and Political Reason: Liberalism, Neo-liberalism, and Rationalities of Government*, p.37-64. Chicago: University of Chicago Press.

1997 *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rose, Nikolas, Pat O'Malley, and Mariana Valverde

2006 Governmentality, *Annual Review of Law and Social Science* 2006(2): 83-104.

齊藤純一 2005 「都市空間の再編と公共性—分断／隔離に抗して」『（岩波講座都市の再生を考える 1）都市とは何か』植田和弘他編、129—154 頁。

2007 「排除に抗する社会統合の構想—ロールズとハーバーマスにおける相互承認をめぐる—」『年報政治学 2007—Ⅱ：排除と包摂の政治学—越境、アイデンティティ、そして希望』、日本政治学会編、103—121 頁。

Shatkin, Gavin

2000 Obstacles to Empowerment: Local Politics and Civil Society in Metropolitan Manila, the Philippines, *Urban Studies* 37(12): 2357-2375.

Smith, Neil

2000 New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy, *Antipode* 34(3): 427-450.

Swyngedouw, Eric, Frank Moulaert, and Arantxa Rodriguez

2000 Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy, *Antipode* 34(3):542-577.

Weber, Rachel

2002 Extracting Value from the City: Neoliberalism and Urban Redevelopment, *Antipode* 34(3): 519-540.

米谷園江 1996 「ミシェル・フーコーの統治性研究」『思想』870 号：77—105 頁。