

第4章

東南アジアにおける新自由主義の影響とリスケーリング論 —先行研究からの論点整理—

船津 鶴代

要約：

1997-98 年の「アジア経済危機」以後、新自由主義の影響を受けた 2000 年代以後の東南アジア諸国の国家-社会関係は大きく変容した。なかでも、開発主義時代から 40-50 年かけて展開されてきた地域開発政策や都市問題への取り組みは、新自由主義原理の影響を反映して、従来の地域間均衡やナショナルな所得底上げを目標に掲げた開発主義時代とは異なる現象が進行している。本章は、東アジアにおける新自由主義的な地域政策・区画に関する先行研究を検討し、従来の変動論と新自由主義の導入がいかに関連づけられているか、それらの研究から要約する。さらに、先行研究を踏まえて、欧米における地域開発政策や都市問題の変化を包括的に捉える枠組である「国家のリスケーリング論」の東南アジアへの適用可能性に着目する。

キーワード：東南アジア、新自由主義、都市問題、地域開発、リスケーリング

はじめに

2000 年代以降、東南アジアの社会変動を捉える社会学的議論は、従来の近代化論・開発主義論や世界資本主義論からグローバリゼーション論へと、軸足を大きく変えた。1990 年代まで用いられてきた東南アジアの変動分析（開発主義やパトロクライアントリズム論、半分の民主主義論、民主化論など）が変容したきっかけのひとつは、1980 年代後半の構造改革後、この地域に大量の外資が流れ込んだことであり、そのなかで東南アジアの主要民主主義国（シンガポール・マレーシア・タイ・インドネシア・フィリピン）は、いずれも産業構造を大きく変化させた。その後も 1997-98 年の「アジア通貨危機」、2008 年「リーマン・ショック」が続き、東南アジア諸国の政治経済はグローバル資本・金融市場から影響を受ける度合いを強めている。1990 年代以後の東南アジア主要民主主義国についての分析は、従来の国内アクター中心の制度分析だけでは完結せず、グローバル資本・市場の流れや国際機関等への政策対応を考慮せずに、成り立たない現実がある。

本章は、こうしたグローバルな変動の背景にある新自由主義の原理に着目し、これ

に基づく政策や制度が、東アジア（東南アジアを含む）の国家—社会関係、とりわけ地域開発政策をいかに変容させつつあるか、について分析した先行研究を2点取り上げる。それらの分析が、これまで地域研究をベースに展開された開発主義論や東南アジアの変動論をいかに咀嚼し、2000年代以降の国家—社会関係の変容をどう分析しているか、実証・比較研究への応用という観点から、概観する。そのうえで、筆者の注目する東南アジア・タイの地域開発政策を捉えるための枠組みとして、「国家のリスケーリング論」の適用可能性について考える。

第1節 開発主義と新自由主義のハイブリッド・相乗り論

最初にとりあげるのは、東アジア諸国（日本・北東アジア・東南アジアを含む）の都市・スペース問題と新自由主義について、理論と東アジアの事例分析をあわせて示した（Park, Hill and Saito[2012]）である。Parkらの研究は、1970年代後半以後、欧米諸国（特にEU諸国）が福祉国家から新自由主義へと政策転換を図る過程を踏まえて東アジアの都市・スペース問題の分析に取り組んでおり、その定義づけや問題設定には説得力がある。

この文献では、最初に、権力と資源配分を正当化するイデオロギーとして、理念型的な欧米の新自由主義を定義し、東アジアの開発主義との対比を行っている。

- ① 新自由主義は、経済的進歩が個人主義的自由の保証によってこそ達成され、それは民の所有権拡大や経済の市場主義で推進されると信じるイデオロギーである（Park, Hill and Saito[2012:5]）。さらに、新自由主義は、経済エリートの復権をめざし、資本蓄積を進める条件を国家に働きかけ、その条件を積極的に再構築しようとする。そのため福祉国家的政策など階級間譲歩の試みはなし崩しにされ、市場主義モデルは経済だけでなく政治・社会分野にも拡張される。
- ② こうした新自由主義の原理を取り入れた国において「新自由主義者たちは、国家というアリーナで、同盟できるクロス集団を探し、人々や資源を動員して国家の行動に影響を及ぼそうとする。さらに新自由主義者たちは、このイデオロギーにそぐう政治経済体制構築にむけて、調整様式や政治体制を変えようとする。」（Park, Hill and Saito[2012:19]）
- ③ ただし、新自由主義は、どの場所でも同じ効果を発揮するわけではなく、その地理的・制度的配置により、効果が異なることがある（Park, Hill and Saito[2012:14]）。新たな信条や政策は、それを受容した国に部分的変化をもたらす（modify）ことはあるが、国自体を変容させる（transform）ほどの影響は持たない。
- ④ 他方、ここで新自由主義と対比される東アジア諸国の開発主義は、「経済的進歩

が、政府主導の経済発展により達成されると信じるイデオロギー」と定義される (Park,Hill and Saito[2012:6])。開発主義国家では「工業化が最大の優先課題」であり、「制度的手法として国家による公的所有や計画化、目的の設置」といった経済介入がなされ、国際競争に打ち勝つため、国の権力は「国内産業を守り、戦略的産業の創出を目指して発動される」。これらの国では、自律的で有能な官僚が主導権を握り、経済発展に資することのない要求が圧力団体から寄せられても、国家は鈍い対応しかしない (Park,Hill and Saito[2012:6])。

こうした定義をもとに、Park,Hill and Saito[2012]の理論編 (序章)は、上記二つのイデオロギーの衝突、適応と選択的適用の結果、両者のハイブリッド化が生じ、「開発主義的ネオリベラリズム」とも形容すべき、相乗り現象が生まれたと指摘する。

以上の枠組みから、本書は、新自由主義下の都市・地域開発ガバナンスの特徴を「ケインズ主義的に管理された都市から (新自由主義的な) 都市企業家主義へ」という言葉で表現する (Park,Hill and Saito[2012:20])。

欧米における「都市企業家主義」の経験では、新自由主義を反映して、①中央から地方政府への権限移譲、②地方政府の権限の「官民パートナーシップ」への移行、が生じ、それを推進する理論として、公的選択論やあらたな成長戦略論が展開された。

この潮流において、欧米の中央政府機関は、スペース開発にあててきた政府支出を削り、都市自治体などの財源から支出を迫った。そのため自治体が民間から資本調達したり、民間と競り合ったりする状況が生まれ、結果として、地方政府は都市開発の「単なる監督者」の権限しか持たなくなり、都市スペースの市場化、成長と民間消費のための空間再編への流れが顕在化した (Brenner and Theodore [2002:367-377])。

他方、東アジアの都市スペース開発は、開発主義から出発した経緯から、欧米とは出発点から異なっている。中央—地方関係において、東アジアの強い中央政府の主導と地方自治体の限られた権限は、連邦制の国々 (米国・カナダ・ドイツなど) と明らかに出発点が違う。中央政府による社会福祉の支出も東アジアでは抑制的で、あくまで経済成長優先の東アジアでは、企業福祉や家族主義などに頼ってきた (Park,Hill and Saito[2012:21])。こうした出発点の違いを想定した「一見、新自由主義的にみえる」東アジアの都市・スペース問題の解明が課題とされている。

上記の定義に基づく実証編では、日本、韓国、香港、台湾、マレーシア、タイの都市政策・スペース問題をとりあげ、編者の定義に沿うことの多い事例分析がなされている。

Park, Hill and Saito[2012]の分析は、理念型から明快に対比された新自由主義と開発主義のイデオロギーをもとに、欧米と東アジアの都市・スペース政策の違いを析出した点で、2000 年代以後の東アジア・東南アジアの変動分析に貢献している。欧米では

フォーディズムから新自由主義への転換が生じたが、東アジアでは、そのフォーディズムに相当する開発主義の上に新自由主義が相乗りし、ハイブリッド化している、という議論である。しかし、両イデオロギーのハイブリッド化という分かりやすい論理を実証に応用することには、多少の困難が見られる。マクロ・レベルのイデオロギー対比の理念型や、新自由主義国家の正確規定②がきっちりしており、特に弱い開発主義国家の分析では、明快な理論が実証の足を引っ張るかに見える章がある。たとえば、強い開発主義国家では、実証分析と理論がかみ合っているのに対して（編者の一人 Saito の日本の事例、Park らの「スペース選択的自由主義」論、韓国の「政策クラスター」論など）、弱い開発主義国家（タイなど）の分析は、単なる二つの原理の並列的記述におわってしまっている。その背景に、東アジアの中でも異なる北東アジアと東南アジアの開発主義の把握の不十分さなどがあり、理論的に明快で分かりやすい論理が、比較・実証分析の道具として必ずしも成功するとは限らない、と考えられる。

第2節 東南アジアにおける「例外化」の統治術

次に、主に中国と東南アジアの事例をもとに、東アジアの統治における新自由主義の影響を論じた文献として、Ong, Aihwa の『《アジア》、例外としての新自由主義—経済成長は、いかに統治と人々に突然変異をもたらすのか？』を要約する。

本書は、従来のグローバル化論が陥りがちな、単一的論理としての新自由主義が統一化された政治状況・「新自由主義的国家」を生み出す、という議論へ反証として、東アジアでは、新自由主義的な統治戦略として「異なった論理や技術のむすびつき」が生じており、しばしば国家が「例外化」という手法によって、「統一性」より多様な空間や体制を作り出している点に注目する（オング [2013:2-3]）。

本書は、マクロ・レベルの抽象化を避け、全体にフーコーの「権力のテクノロジー論」「統治性」（生政治）の概念を下敷きに、グローバル化の事象を積み重ねて議論を展開している。Ong は、「新自由主義的な統治性とは、市場主義の真理と予測計算が政治の領域に浸透した結果もたらされるものである」と定義する（オング [2013:20]）。さらに、本書は、次の二つの概念から構成される。

- ① 「例外(状況)としての新自由主義」：「法的保護の外部に放逐され「剥き出しの生」に対する管理によって統治される労働者を大量に生産し続け、それによって維持される経済システム」（オング [2013:400]）
- ② 「新自由主義からの例外化」：「(労働者を) 一種の保護区のなかに囲い込むことにより、結果的にそれらの労働者を新自由主義的システムへと包摂していくプロセス」（オング [2013:400]）、の概念である。

これらの両面戦略によって、国家は市場経済を発展させるために、市民権の中から

だれを排除し、だれを包摂するか、「例外化」の技術を握る。その結果、東アジア諸国の権威主義的な主権支配と新自由主義の統治テクノロジーは両立する、という議論である。

広く浅く事例を扱うこの文献において、本章の関心事である東南アジアの都市・地域開発政策の変化という問題に直接関わるのは、第二部「アジアのガバナンス（統治空間）」論のなかの「第三章 段階づけられた主権」論と「第四章 東アジアにおける特別区のテクノロジー」論である。

第三章は、かつて「開発主義国家」であった東南アジア諸国が「ポスト開発主義」へと移行するなかで生じた統治手法の変化を描く。「開発主義国家」では、国が開発を促進・維持できる能力に正当性の基盤があり、国の行動の照準は「国民経済」の構築に置かれた（オング [2013:122]）。これが「ポスト開発主義」に移行すると、国民国家的領域が単一的な政治空間ではなくなり、より分散的な戦略が用いられるようになる。即ち「グローバルな資本の流れに結びついた住民」と「グローバルな資本の流れから切り離された住民」を峻別して「非連続的なゾーンへと断片化する開発政策」が用いられるようになる。新自由主義的な論理を展開するなかで、東南アジア諸国には労働・観光・木材など多層的な開発ゾーンが設定された（オング [2013:123]）。中国は、さらに大胆にグローバル資本が展開しやすい再空間化を国家が企図し、ある特定ゾーンに政治・社会・経済的条件を集中させ、外資・技術移転・専門知識の流入を活性化してきた。それらの空間には、租税・労働者の権利・民族の代表権（市民権にかかわる事柄）に関して、一律の国家法が適用されるとは限らず、「段階づけられた主権」によってフレキシブルな主権の運用がなされる（オング [2013:123-124]）。それは「国民国家的な風景をはみだして、国家権力が再公式化され、さまざまな市民や外国人の集団に対して異なる規制が作られる現象」（オング [2013:155]）である。

第4章では、この再空間化の多種多様な形態—特別区、飛び地など—をとりあげ、多くの東アジアの国々が、もともとある「市民権を否定することなく政治経済的な実験をすることが出来るような規制の空間を作り出すため」に、「政治的な例外状況を展開する」（オング [2013:153]）と指摘する。

ウェーバーの近代自由主義国家モデルに忠実な議論、たとえばアンソニー・ギデンズは、「近代国民国家は権力の容器であり、その行政権限はその領土的範囲と正確に一致する」という定義を示してきた。これを国民国家的な「容器モデル」と呼ぶならば、Ong は、東アジアにおける主権を、むしろ一律の「容器」における「単一的な国家支配の結果でなく、多様な戦略の偶発的所産としてみる視点」を提唱する。

それは、サスキア・サッセンが、西欧諸国のグローバル化において「国家の主権権力の一部の放棄」が生じたこと（脱国民国家化や超国家的主体やグローバル資本主義市場の出現）を強調したのとも異なる議論である。一例として、Ong は、中国の「開放」

と市場的な改革は、「主権のばら売りや脱国民国家化によって行われたのではなく、新しい例外空間や、国境を超える権力の創出によって行われた」（Ong [2013:159]）と説明する。

「例外化」によって、国民国家的な領域を区画化し直し、一律の法規制に留まらない多様な統治を認める「飛び地」を国内に作り出すことを、Ong は「特別区のテクノロジー」と呼ぶ。特に韓国、フィリピン、マレーシアなどの「アジアの虎」経済では、輸出加工区での特殊な労働や技術から得た収益をもとに、「開発主義」国家の産業基盤が強化された、とする。

このように、アジアの権威主義的秩序のもとでは、国家が主権的支配と「例外化」を柔軟に切り替えて使うことで、政治的・経済的な自由やチャンスが生じ、トランスナショナルな生産の場として機能する実験空間が生み出されてきた。

Ong の「例外化」の論理は、開発主義後も権威主義的秩序が残る東アジアで、旧来の国民国家的な原理で運営される領域に変更を加えないまま、国家が再区画化によってさまざまな危機に対処し、自由主義的な市場や政治と結びつきを強める戦略を生んだ、と鋭く指摘する。

第一節で紹介した先行研究が新自由主義と開発主義のハイブリッド化という現象に着目し、二つの原理が制度に混在する状況を分析したのに対して、Ong は、東南アジア諸国がすでに「ポスト開発主義」時代にあるとみなす。さらに第一節の Park らの議論と異なる点は、二つの原理の混在ではなく、東南アジア諸国が、権威主義や国民国家の原理で守られる領域を残しながら「例外化」という“付け加え”の手法を用いて、グローバリゼーションに対処し、特別な新自由主義的空間を作ったという点である。

こうした Ong の国家論は、サッセンなど、欧米（EU 統合など）の経験—グローバル資本の秩序に国家権限の一部移譲や主権放棄が生じたとする—から得た分析よりも、東南アジア諸国の現実に応用しやすいと考えられる。マレーシアとシンガポールを筆頭に、東南アジアの国家—社会関係には権威主義的要素も多く残り、それにも拘わらず、個人や民間の自由を保障する荒削りな新自由主義的政策が、従来の秩序と並行してダイナミックに展開している。この現状は、「市民権からの切り離し」、「例外化」、「飛び地」という“付け加え”の視点によって、より説得的に分析できそうである。しかし、欧米の単一的なグローバル化論への反証を目指した Ong の東アジア国家論は、国家分析の視点として有効ながら、比較・実証の分析道具として不足の部分も多い。

例えば、「東アジアにおける主権を単一的な国家支配の結果でなく、多様な戦略の偶発的所産とみる視点」は重要であるが、その実例は Ong が紙幅を割いた中国の事例においても、制度の具体的記述を欠いている。また「例外化」を可能にする「段階づけられた主権」論も、誰がいかにかこの戦略を主導し、制度形成がいかにか可能であったか、

といった比較・実証への手がかりは示されていない。

第3節 「国家のリスケーリング」論

このように、上記の先行文献2点は、新自由主義を導入した後の東アジア国家論、国家―社会関係の変化に関する理論的説明に重点を置いている。

これに対して、上記の先行研究にも影響を与えた、ブレナーらの「国家のリスケーリング」論は、同じくマクロな理論ながら、欧米諸国の都市政策や地域開発政策の質的变化をもとに、空間という具体的な観点から理論が構築されており、恐らく東アジアにおける都市問題・地域開発政策の分析においても、実証に応用しやすい利点がある。

「リスケーリング」論は、欧米の批判的地理学や都市・地域社会学・比較都市政治学を中心に、この10-15年にわたって盛んに議論されており、中核となるブレナーの文献のみならず、この理論の周辺に多くの新たな理論・実証の裾野が広がっている¹。

「リスケーリング」論は、地理的次元の形式（場所、領域、スケール、ネットワーク）を重視した分析を特徴とする（ブレナー[2009=2013:27]）。ル・フェーブルの「空間の政治分析（1976）」やスミスの「地理的差異の生産論(1984)」に影響を受けて形成されたこの理論は、地理的差異が生まれる背景に、資本主義的分業の深まりがあることを指摘する。「資本主義の変化と共に、国家の諸制度や社会的勢力（企業、財産所有者、労働組合、場所や領域に基礎をおく社会運動ほか）が空間に媒介し、その結果、不均等な空間発展が生じる」という論理である（ブレナー[2009=2013:27]）。

ブレナーによれば、EU諸国では1970年代前半までケインズ主義的な地域開発政策が展開され、中央集権化による一国単位の均質で平等化を指向する空間の創出が目指された（空間的ケインズ主義）。しかし、資本主義の危機がEU諸国に訪れると、国家は統治の正当性を保つため、空間的ケインズ主義から競争的な都市・地域開発政策「グローカル化戦略」（Swyngedouw [2004]）へと政策を転換した。その転換過程では、都市や地域への分権化がすすみ、財源の限られた国家は、成長しやすい特定地域に資源を選択的に投資し、ひとつの国家領域に多様なスケールを生む事態を認めるようになった（Brenner[2004 : Chapter4-5]）。

このような政策レベルの事象をみると、第2節で要約した Ong の指摘する「国民国家的な空間」に“付け加え”て、異なる秩序の空間や規制を再区画化する試みは、（規制緩和の程度にもよるが）グローバル化が先行したEU諸国でも「グローカル化戦略」として生じていた可能性が指摘されよう。

また、ここで用いるスケールとは、歴史的に特殊な形態を前提に、関係的に定義される。すなわち、スケールを取り巻く制度や空間の特徴は、スケール間ヒエラルキー

が形成されるなかで、その具体的な役割・位置から定義される（ブレナー[2009=2013:37]）。こうした「スケール」概念の抽象性から、「リスケーリング」は、政策を分析する「実態概念」というより、空間を通して現代の国家—社会関係を考察する「分析概念」として提示される。

しかしながら、具体的なある「スケール」からその空間の制度・特徴を捉えるという帰納的手法は、第1節・第2節の先行研究が試みた、新自由主義的な国家の特徴を規定して、理念型的に政策や制度を分析する手法と比べれば、より柔軟に制度の比較研究枠組みを展開できる強みがある。

第1節で概観した Park らの東アジアの新自由主義研究は、「リスケーリング」論において欧米のフォーディズムに相当する経済イデオロギーを、東アジアでは開発主義に置き換え、その特徴と新自由主義を対比して、東アジアの都市問題・地域開発政策の研究に新たな視点を付け加えた。

今後の研究では、こうした政治経済学的なイデオロギー・国家分析のアプローチからさらに実証性を深め、具体的な「スケール」の特質を捉えて議論を展開できる「リスケーリング」論の展開が、分析の有効なツールとなりえる。「リスケーリング」論に、アジアの地域研究が得意としてきたアクター分析や制度生成過程の分析（各国の政策主体やアクター、政策形成過程の検討）を加えることにより、よりきめ細かい比較研究を行える可能性が開かれている。

今後、「リスケーリング」論を用いた東アジアの新自由主義、都市問題・地域開発政策の実証分析を展開することは、2000年代以降の東アジアの国家—社会関係の変容を、欧米諸国との比較もできる枠組みから捉える具体的試みとして、新たな意義をもつであろう。

¹ こうした理論・実証の広がりを示す文献として、本章があげた2冊以外に、(Swyngedouw [2004]) (Brenner, N. and Theodore, N.[2002])、(Cox[2009])など数多くが挙げられる。日本の事例では、ブレナーの理論紹介を行う（玉野 [2013]）などの分析が手堅い。

参考文献

日本語文献

- アイファ・オング（加藤敦典・新々江章友・高原幸子訳）[2013]『《アジア》、例外としての新自由主義』作品社。（Ong, Aihwa [2006] *neoliberalism as exception: mutations in citizenship and sovereignty*, Durham and London: Duke University Press.）
- 玉野和志 [2013]「資本主義世界経済の転換と地域政策の課題」『大原社会問題研究所雑誌』656(6月) 1-18.
- ブレナー、ニール[2013] (林真人訳)「サウザンド・リーブスー不均等な空間発展の地理についてのノート」(Neil Brenner “A Thousand leaves: Notes on the Geographies of Uneven Spatial Development.” In Roger Keil and Rianne Mahon eds. *Leviathan Undone?: Towards a Political Economy of Scale*, University of British Columbia Press, 2009).

外国語文献

- Park, Bae-Gyoon, Richard C.Hill and Asato Saito eds., [2012] *Locating Neoliberalism in East Asia- Neoliberalizing Spaces in Developmental States*, Wiley –Blackwell.
- Brenner, N. and Theodore, N.[2002] “Cities and the geographies of ‘actually existing’ neoliberalism,” *Antipode* 34(3), pp.349-79.
- Brenner, Niel,[2004] *New State Spaces :Urban Goernance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, New York : Oxford University Press.
- [1999] “Globalization as Reterritorialization : The Re-Scaling of Urban Governance in the European Union,” *Urban Studies*, Vol.36, No.3, pp. 431-451.
- Cox, K.,[2009] “Rescaling the State’in Question,” *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2: 107-121.
- Ong, Aihwa,[2006] *neoliberalism as exception: mutations in citizenship and sovereignty*, Durham and London: Duke University Press.
- Sassen, Saskia,[2001=1991] *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton: Princeton University Press, 2nd ed (訳書 伊豫谷登士翁監訳 大井由紀・高橋華生子訳『グローバル・シティーニューヨーク・ロンドン・東京から世界を読む』筑摩書房 2008 年).
- Swyngedouw, Erik, [2004] “Globalisation or ‘Glocalization’? Networks, Territories

and Rescaling.” *Cambridge Review of International Affairs* 17(1): 25-48.

Wade, R.,[1990] *Governing the Market: economic theory and the role of government in East Asia industrialization*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Woo-Cumings,M.ed.,[1999] *The Developmental State*, Ithaca, NY: Cornell University Press.