

序 章

グローバル化と政治の危機

杉 田 敦

はじめに

本書をつらぬいているのは、これまでの政治の枠組みが崩壊しつつあるという洞察である。

カネ、モノ、情報、そしてヒトが激しく移動する、その意味でグローバル化された世界では、われわれが前提としてきた政治の語り方、政治についての語彙や文法が変更を余儀なくされつつある。いや、それは単なる「変更」なのか。これまでの枠組みと異なる、新たな枠組みができつつある、あるいは少なくともその姿がおぼろげながら見えてきているのなら、政治についての語法の変更と言えるだろう。しかし、もしも、これまでの枠組みが壊れ、それに代わるものが見えていないのなら、政治について語ることそのものが難しくなる。もしかすると、われわれはそのような危機を目撃しつつあるのかもしれない。

ドイツの国法学者ゲオルク・イェリネックによる定式化以来、領域、国民、そして主権が国家の三要素とされることが多い。一定の境界線を持つ空間の中で、一定の範囲の人々を、絶対的な政治権力によって統治するものとして近代国家は表象されてきた。近代国家を主体とする秩序は、放置されればカオスとなるしかないこの世界に、セキュリティをもたらすものと信じられてきた。さらに19世紀以降、近代国家は国民による自己統治、すなわちデモクラシーを採用することによって、正統性の資源とするようになった。

しかし、こうしたすべては、かつてわれわれがそう考えていたほどには安定的な枠組みでなく、不可逆的な到達点でもないことが明らかになってきた。そ

して、近代国家秩序の崩壊は、数世紀にわたってわれわれの政治的な想像力を規定してきたすべてをリセットしかねない。以下に、領域、国民、主権の順で現状を確認し、危機の全貌を概観したい。

1 領 域

境界線を引いて、ある一定の空間を囲い込む。その際、境界線はしっかりとしたもので、内側と外側とを明確に分けるものでなければならない。近代国家が前提とする領域（領土・領海等）のあり方は、こうしたものである。

しかし、そもそも国家はなぜ領域を持たなければならないのか。領域なき国家というものは想定できないか。領土を失い亡命した政府は、本来の領域なるものを前提とし、その回復を要求しているのであるから、その名には値しないであろう。しかし、それとは別に、領土は持たないが国民を抱え、それを統治している国家というものはありえないのか。

結局は定義の問題で、国家とはそういうものではない、ということになるのかもしれない。言い換えれば、国家というものは、領域を確保することによってセキュリティを高められるという技術的な想定の上に成り立っているようだ。この想定は必ずしも普遍的に成り立つものではなく、歴史的に偶有的なものであるにもかかわらず。

国家にとって領域とは、まずもって、その統治が及ぶ空間的な範囲、すなわち管轄権と結びついている。この境界線の内側で行われている事柄について、特定の法やルールが適用されると明確化することで、確かに物事が単純化され、わかり易くなる面はある。特に、経済活動や情報のやり取りが、狭い範囲内に限定されていた時期には、それは機能的であった。しかし、経済活動等の拡大によって、それまで自明の領域とされてきた管轄権が桎梏と見なされるような局面もありうる。ヨーロッパ連合の形成は、まさにそのような事情によるものであった。そこでは、法的な管轄権が重層化し、法のレベルごとにその及ぶ領域の範囲を変えることが、かえって合理的であると見なされたのである。ただし、近年には、管轄権の重層性自体を嫌う世論が噴出し、ヨーロッパ連合

からの一部国家の離脱といったバックラッシュも生じている。

国家にとって領域が持つ重要な意味は、もうひとつある。それは（国家のもうひとつの要素とされる）国民を収容する空間としての意味である。国民のすべて（あるいは少なくとも大部分）が境界線の内側に生活し、境界線の内側には国民以外の人々はほとんど生活していないという前提がそこにある。国民は本来、人間集団であり空間とは別である。しかし、国民を領域によって空間的に隔離することでセキュリティを高められるという発想が、国家観念にまつわりついている。しかし、管轄権についてと同様、こうした収容空間の機能性も必ずしもつねに保証されるわけではない。実際、ヨーロッパ連合は、それまでの国家の枠を超えて（ただしヨーロッパ連合の枠内で）ヒトの移動を自由化する方が機能的であるという発想の下につくられた。

これに対し、ヨーロッパで近年発生した移民・難民危機は、従前の国境線への人々の信頼の根深さを改めて示すものとなった。そこでは、さまざまな理由から国境線を越えようとする人々の奔流を目の前にして、国民を収容する空間としての領域の境界線の再確認・再強化を多くの人々が求めることになったのである。

2 国 民

そもそも国民とは何か。それは、つねにすでにそこに存在し、他の要素の前提となっているものであるかのように扱われることが多い。すなわち、国民がまずもって存在するから、それらを収容する空間としての領域が正当化されるという議論、あるいは、国民がまずもって存在するから、それを統治するシステムとして主権が正統化されるといった議論である。しかし、別な見方をすれば、国民とはたまたま何らかの事情で（戦争や征服の結果として）ある領域に囲い込まれた人々にすぎない。彼らは国家によって物理的に囲い込まれた後に、法の主体かつ客体にされたのだと。その場合には、国民は論理的には国家より後に成立したことになる。

国民が存在するから国家が存在するのか、それとも国家が存在するから国民

が存在するのか。この問いに答えるのは容易ではない。というよりも、19世紀以降に発展した「国民国家」という枠組みは、こうした問いを無効化させ、国民が存在するから国家が存在し、国家が存在するから国民が存在するという循環論法の中に問題を埋没させる効果を持っていたからこそ、機能してきたとも言える。

実際には、国民という単位は、何らかの共有された文化や来歴に関わる神話によって、そして神話を定着させる教育によって、不断に再生産されており、その意味で、国家（あるいはその代替物）による人為的な働きかけなしには維持できない。しかるに、逆に国家の側は、19世紀以来、その正統性を国民に求めているという構図があり、その意味では、国民なしには国家は維持できないのである。国民のほとんどが見放した国家が長続きしないことは、さまざまな事例が証明している。

なぜ多くの、あるいはほとんどの国家が、少なくとも外形的にはデモクラシーを採用するようになったのかも、この点に関わる。国民による自己統治という立派な名目に匹敵するような正統性の根拠は他には存在しない。少なくとも、これまでは見出されていない。国家は自己保存のために、デモクラシーを必要とする。そして、デモクラシーを採用することで、国家が国民の要求を無視することは難しくなり、国家には（財政的に可能であれば）国民の生活を保障する必然性が生じる。

ミシェル・フーコーが「生権力」として定式化したのは、国家のまさにこの作用である。生権力とは国民を生かし、維持しようとする権力であり、その作用は公衆衛生の確保、インフラ整備などから、福祉国家的な給付システムなどに及ぶ。提供されるセキュリティには幅があり、生権力がどこまで強力なものとなるかは、デモクラシーの存在を前提とすれば、国民の要求水準によって決まってくる面がある。

領域を維持するだけの「夜警国家」が本来の意味での国家であって、福祉サービスなどは国家の本来の機能ではないから、恩恵的に、あるいは気まぐれとして行われていただけであり、したがって、いつでも止められるし、止めることで本来の国家の姿が露出するといった議論がある。しかし、上に示したよ

うな回路により、もしも国民が求めるのであれば、その要求を国家が無視することには大きな危険性が伴う。国家そのものの存続に関わりうるのである。繰り返すが、もしも国民が求めるのであれば、福祉国家を止めることは難しい。

もちろん、実際には、福祉国家システムを機能させ維持するためには、国家の意思だけでは足りない。生権力には強い財政基盤が必要であり、多額の税を徴収できなければ存続することは不可能である。徴税を強制的に行うことは国家の意思によるとしても、十分な税額が得られるかは経済状況にも依存する。現実に存在した福祉国家は、それなりに高い経済成長を背景としていた。経済成長が鈍化すれば、仮に国民が求めたとしても、生権力の維持は困難となる。今日、ヨーロッパ諸国で福祉国家を担ってきた社会民主主義勢力が力を失ったこと背景には、こうした事情がある。

それに加えて、もしも国民が求めるのであれば、という条件も流動化している。人々は自らの生活の安定を求めるが、つねに国民として一体となって、連帯して、国家に対してそれを要求するとは限らない。高い税負担を前提として、国民としての給付を期待するというシステムが機能的でないとなれば、彼らはそれを求めなくなることがありうる。

今や、国家に代わって人々の意識の大半を占めているのは市場の動向である。言うまでもなく、市場は経済の領域であって、政治によって規制することには限界がある。特定の国家が企業に対してあらゆる規制を行うことは可能であるが、その場合には、企業は他の国家の領域へと退出するであろう。諸国家が連携して、そうした逃亡を許さないようにする枠組みはまだ存在していない。雇用に関しても、企業は同じ質の労働力が得られるのであれば、労働力がより安価な領域に移動しようとするし、それを止める手立ては国家にはない。そして、多国籍企業はあらゆる手段で租税回避を行っており、それに対抗する有効な手段は見つかっていない。

このように、グローバル化によって、国民と国家との間のこれまでの関係は機能的ではなくなっている。ただし、後に見るように、このことは、国民という単位がただちになくなるとか、国家が失われるとかいうことを意味するわけではない。むしろ、意味を失いつつある国民という単位へのノスタルジアと、

国家への回帰が進行することもある。

3 主 権

主権とは絶対的な権力とされる。権力をどう定義するにせよ、それが人々を動かす何らかの力であるとすれば、その効果に注目する限り、絶対的な権力なるものがありえないのは明白である。人々が権力に抵抗する可能性はつねに開かれており、その意味で、絶対的な効果を持つ権力というものはない。しかし、主権の絶対性とは、あらゆる権力を比較した上で、他のいかなる権力よりも優先されるという意味であると考えられ、そうした意味での絶対的な権力は存在しうる。というよりも、主権という概念の存在意義は、権力の優先関係をめぐる争いを停止したり無効化したりする点にこそある。

権力というものを意識し、それに従うかどうかを決めるのは人間であり、単なる物理的な現象などとは異なるので、権力をどう概念化するかは現実世界における権力の作用に影響を及ぼす。それゆえに、やや強目に言えば、権力論は権力的手段となる。たとえば、主権について論ずることにより、本来は存在するはずの、さまざまな権力の間の争いを無効化させ、すなわち多元論を陳腐化し、主権的な権力と定義されたものに従う以外にはないという先入観を人々に植え付け、結果的に一元論を広めて、権力の作用を安定化させることができる。その意味で、「主権が存在する」という言明は、記述的な言明ではなく、自己実現的な予言という性格を帯びる。

主権国家という枠組み、すなわち、国家が主権を有するという考え方は、近代の政治認識の根幹をなしてきた。主権は国家の他の要素としての領域や国民と結びつくことで、ひとつのシステムを形成する。主権はある特定の領域の内部で、ある特定の国民に対して作用する。その領域の外部、すなわち境界線の向こう側では、別の主権が作用している。そして、それぞれの主権国家は、境界線によって隔てられ、相互に完全に独立しているとされる。

重要なことは、こうした定義によって、国内関係／国際関係という境界線が引かれていることである。国内は主権によって満たされ、その内部に存在する

他のあらゆる権力は主権に従属するので、国内には境界線は存在しない。これに対して、国際関係は、地位としては平等な主権国家間の関係であり、その関係を統御する最終審級（世界主権）は存在しない。このように性格の異なる2つのシステムが、主権によって同時につくり出され、固定化されるのである。

主権は、国内に対して、まずはセキュリティを供給するものとされた。国内で権力が競い合うことは内戦につながり、内戦はセキュリティの喪失状態である。絶対的な権力を樹立することで内戦を防止しなければならない。そして、国外からの影響を排除することも、セキュリティを高める。アナーキーとの対比で主権を正当化する、トマス・ホブズ以来のこうした思考様式が維持されてきた。

しかも、主権は当初は君主のものとなされ、君主政の正統化に寄与したが、その後は国民という要素と結びつくことで、国民の自己統治としてのデモクラシーを正統化することになった。国民という単位が行う決定（それが選挙等の手続きを介して、どれほど形骸的なものとなっていたとしても）は、それ以外のいかなる勢力による決定よりも優先され、いわんや国外のいかなる勢力によっても左右されない。国民によるデモクラシーは最終審級なのであるから。

すでに述べたように、このような主権論の最大の特徴は、それが物事を単純化させる点にある。最終審級としての主権を想定することで、すべての物事を究極的に左右する特異な点があると信じていることができるようになる。さまざまな力の合成として、誰の意図にも還元できないような形で、物事が成り行きで決定される、といった多元論的な考え方はそこでは採用されない。こうした主権論自体が、一元的な権力のあり方へのコミットメントを含んでおり、その背後に集権化こそがセキュリティをもたらすという発想があることにも、すでにふれた。

問題は、こうした単純化はつねに機能するとは限らないということである。最終審級の存在がいかに熱望されたとしても、実際問題として、機能しなければどうしようもない。そして、まさにそうした事態が、グローバル化に伴って生じているのではないか。

そのひとつのあらわれは、国民経済の崩壊と、経済的なリスクのグローバル

化である。経済活動がおおむね、特定の国家の領域内で特定の国民によって行われていることが、国民経済なるものを想定する前提である。そして、国民経済があるからこそ、特定の国民経済について、主権的に政策決定することに意義があった。しかし、今日では国境線を越えたカネ、モノ、情報、そしてヒトの移動があまりにも大量であり、主権的な政治的決定の持つ意味が低下している。株式市場における外国からの投資が過半を占めている時、中央銀行や政府の政策が投資家の行動を左右することには限界がある。

他方で、他国の経済危機の影響は国内に容赦なく及んでくるが、国家は他国の政策に影響を及ぼすこともできなければ、その影響を水際で防ぐ手段も多く持っているわけではない。そして、今ではそれぞれの地域が、さらには個人が、その「競争力」を他国の地域や個人と直接に比較されるようになり、より労賃の安い海外に企業が生産拠点を移すことが多い。こうした雇用の流失について、政府ができることは限られている。多国籍企業の租税回避はいよいよ深刻となりつつあり、各国の財政基盤を掘り崩している。国家が国民の生活を保障する生権力を行使するには強い財政が必要であるが、それが不可能となりつつあるのである。

しかも、危機は経済的なものに限られない。チェルノブイリ原発事故、そして福島第一原発事故が示すように、巨大な環境危機は国境を越えて広がるが、外国の政策に影響を及ぼす手段はなく、主権国家は領域外に発し領域内に浸透してくる危機に対して、なすすべもないのである。

4 危機への対応

以上に見てきたように、グローバル化の結果、領域、国民、主権という「三要素」を前提とした国家システムは、セキュリティをもたらずという所期の機能を果たすことができなくなっている。

しかし、注目すべきは、こうした事情にもかかわらず、いやむしろそれゆえにかえって、閉じた国民国家へのノスタルジアが強まっているように見えることである。隣国との間に物理的に壁を張り巡らすと公約した人物がアメリカ合

衆国大統領となり、ヨーロッパ各国では移民流入や難民受け入れに消極的な政党が選挙で勝利を続けている。イギリスでは国民投票により EU からの離脱が決定された。閉じた領域への渴望。領域内には「われわれ」国民だけで、「かれら」がいなくなることへの渴望。閉ざされた領域を持つ国家の主権的な決定が最終審級となることへの渴望。

国内と国外とを峻別する境界線を強化してセキュリティをもたらすというホブズ以来のプロジェクトが、再確認されている。しかも、そこにはデモクラシーの強化というプロジェクトが伴っている。出入りのない、固定的な単位による政治的決定が保証されてこそ、デモクラシーは実質的なものとなるのではないか。さらには、デモクラシーの価値を理解しない「かれら」の浸透を防ぐことこそが、デモクラシーの擁護のために必要ではないか、といった発想がそこにある。

グローバル化した今日、境界線の再強化によってセキュリティを供給するという試み（「安全保障化 securitization」）には、成功の見込みはない。しかし、この種の戦略の特徴は、失敗すればするほど、ますます正当化されるという点にこそある。境界線を強化してもセキュリティが得られないとすれば、それは境界線がまだ十分に強くないからであり、もっと強めていかなければならない、ということになるのである。

論理的には、こうした戦略を相対化する方向性が考えられないわけではない。ひとつは、国家の領域を超えたガバナンスの確立である。グローバルなカネ、モノ、情報、そしてヒトの流れを前提としながら、実効的な意思決定を行えるようなシステムを構築することができれば、主権国家へのノスタルジアは相対化できる。しかし、そうしたガバナンスのあり方は、まだ想像力のレベルにおいてすら、像を結んではいない。従来の主権国家を包摂する形で成立した EU は、一定の成果を収めたが、それへのバックラッシュも目立っている。多国籍企業の統制と、租税回避への対策は、今日の世界でそれらが占める地位からして急務であるが、方向性は全く見えていない。

国家への回帰や「安全保障化」を相対化するもうひとつの道、それは、他の境界線の存在を明らかにすることである。「安全保障化」を説く人々は、国家

の領域を囲い込む国境線の重要性を強調し、移民や難民をその外に排除しようとする。さらには、領域内での「われわれ」と「かれら」、すなわち国民の中の多数派と見なされる人々と、それ以外の人々との間に、境界線を引く。このような境界線の引き方は、それ以外の境界線から目をそらさせる効果を持つ。

他の境界線として最も重要なのは、グローバル化する経済の中で、巨大な富を蓄積している人々と、それ以外の多数の人々との間に存在する線である。19世紀以来、こうした境界線の存在は階級対立として理論化され、この境界線が国境線を横断する形で存在すること、したがって、グローバルな階級的な連帯が求められることも理論化された。しかし、20世紀初頭の経済危機の際にも、国境線を越えた連帯が実現することはなく、むしろ、ナショナリズムが噴出し、国家間の対立が強調される一方で、国内では階級対立の棚上げ（「城内平和」）が求められた。

20世紀末からの経済危機においても、同じような構図が見られる。すでに見たように、閉じたシステムとしての国民経済は、現在、過去にそうであった以上に幻想となっている。先進国内部の格差の拡大も進み、ウォール街では、貧しい人々と富める人々との比率が「99対1」であるというスローガンが連呼された。しかし、99パーセントの人々の連帯が進んでいるわけではない。かれらの側に立ち、社会的な連帯を説く社会民主主義的な政党は、各国の政治で連敗している。

これは、政治指導者やメディアの操作によって、人々が自らの正しい階級意識を持つ機会を奪われ、富裕層と自らとを同一化する「虚偽意識」を注入されているという、人為的な行為の産物なのか。それとも、国民的なアイデンティティと階級的なアイデンティティとの間には、何らかの構造的な非対称性があり、後者を強化するのは本来的に困難なのか。これは、社会科学が解明すべき問題であるが、その答えはまだ出ていない。しかし、グローバルな情報の流通が進んだ現在において、国民的アイデンティティへの執着が再生産されていることを見れば、その根強さは否定できまい。

かくして、国家への回帰という戦略は、グローバル化がもたらす危機とセキュリティの喪失に対して解決をもたらすものではなく、他の選択肢が

見出せない中で維持されて行くし、その失敗にもかかわらず、いやむしろ失敗ゆえに、ますます強化されて行くであろう。その結果、グローバル化に伴う政治の危機は一層深化して行くであろう。

これを、本章の暫定的な結論としておきたい。以下の各章では、本章ほどの悲観的な見通しは採用しないまでも、多くの論点を共有する執筆者たちが、さらに問題を掘り下げ、分析を進めている。本書が、グローバル化の時代における政治について、理解を深めるきっかけとなれば幸甚である。

[付記] 本書は、科学研究費補助金「多層化する国民国家システムの正統性の動態分析—セキュリティとデモクラシー」(2013年-2016年)の成果の一部である。