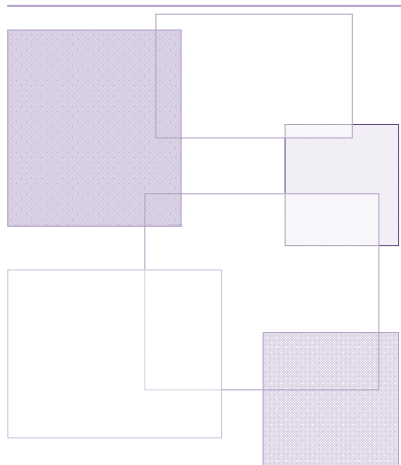


Discussion Paper Series

全所的プロジェクト研究 ガバナンスを問い直す



---

なぜ『ガバナンス』が問題なのか？  
政治思想史の観点から

宇野 重規

(東京大学社会科学研究所)

2012年11月

No.22

---

東京大学社会科学研究所

Institute of Social Science University of Tokyo

全所的プロジェクト研究「ガバナンスを問い直す」第24回セミナー

「なぜ『ガバナンス』が問題なのか？ 政治思想史の観点から」

2012年5月15日（火）

報告者：宇野重規氏（社会科学研究所）

司会：大沢真理氏（社会科学研究所）

司会 それでは、社会科学研究所の全所的プロジェクト研究「ガバナンスを問い直す」の第24回プロジェクトセミナーを始めます。今日は社研の宇野重規さんから、「なぜ『ガバナンス』が問題なのか？ 政治思想史の視点から」というテーマでご報告を頂きます。

ご承知のように宇野さんはこのプロジェクトのローカル・ガバナンス班の責任者もお務めいただいておりますが、今日はローカル・ガバナンスというよりはもっと教養に満ちた、ローカル・ガバナンスが教養がないと言っているわけではないのですが、教養の薫り高いお話をいただけるもののようにです。

では、よろしくお願いいたします。

宇野 よろしくお願いいたします。

政治思想史の思考法というのは、ある概念について、論理的にきれいに整理するばかりでなく、その概念が歴史的にどういうふうに使われてきて、どういう思想的負荷がかかっているかに関心を持ちます。ある概念の意味は、必ずしも論理的にきれいに割り切れるとは限りません。幾つかの思想的文脈、幾つかの歴史的脈絡で意味の負荷がかかることで、その概念は現在に至っている。現在でも使われている以上、今日の問題状況を分析するためにもその概念は有効なはずですが、その概念が歴史的に持っている含意というのは、どうしてもそこににじみ出てくる。その辺のニュアンスを、格好よく言うと、豊かに読み解く。悪く言うと、歴史的に言うにああだこうだ、という話をたくさんして、かえって議論を複雑にしてしまう。そういうパターンが政治思想史の報告にありがちなのですが、今日はまさしくそういう感じになりそうです。

（司会の）大沢先生に教養と言っていたのですが、これまた西洋政治思想史のパターンで、そこで用いられる概念というのはだいたいにおいて、古代ギリシア語からラテン語に起源を持っていることが多い。ということで、ちょっと迂遠にも見えますが、話を古典古代に遡ってみたいと思います。

## I. 「ガバナンス」概念の歴史的起源

「ガバナンス」という言葉の起源ですが（レジュメ I (1)「古代ギリシア語 *kubernân*」）、どのガバナンスの教科書にも書いてあるように、古代ギリシア語の *kubernân*、あるいはこれを翻訳したラテン語の *gubernare* がそれにあたります。この *gubernare* という言葉がどういう意味かということ、船を操舵する、航行する、現代英語でいうと、*steer* とか *pilot* という言葉がそれに近いということは、周知の通りです。

では、それがどういう含意を持っているかが問題なのですが、実際、過去の文献を探てみると、船を操縦するということを、国家を運営するという言葉の比喩として使うということが非常に多い。古代ギリシア以来事例に事欠かなくて、そのうちの最も有名な一つがこのプラトンの『国家』（*Politeia*）の 488a-489d の箇所です。

引用してみます。多少途中を省いているものなのですが、読んでみたいと思います。

「ここに一隻の船があるとす。次のような状況を思い浮かべてくれたまえ。まず船主だが、これは身体の大きさや力においては、その船に乗り込んでいる者たちの誰よりもまさっている。ただ、少しばかり耳が遠く、目も同様に少しばかり近い。そして船のことに関する知識も、その目や耳と同じようなありさまだ。それから水夫たちだが、これは、ひとりひとりがみな、われこそはこの船の舵を取るべきだと思い込んでいて、舵取りの座をめぐってお互いに争っている。いやしくも真の意味でひとつの船を支配するだけの資格を身につけようとするならば、年や季節のこと、空や星々や風のこと、その他この技術に本来的な関わりのあるすべてのことを注意深く研究しなければならないということが、彼らにはまったくわからないのだ」。こういう有名な部分があります。

これは分析してみるとなかなか面白いですね。船主は少しばかり耳が遠く、目も近いというのは、示唆的だと思います。組織を運営していくときに、トップにいる人にはなかなか情報が入ってこない。自分のすぐ近くしか見えない。もちろん、船に乗っている人たちの中においては相対的にすぐれている人ではあろう。ただ、どうしてもやっぱり情報は入ってこないし、近視眼的になりがちである。

乗っている人たちも皆一人一人が我こそは舵を取ると言っているけれども、全体をどうやってマネージしていけばいいかということに関して、本当の意味での舵を取るための知識を持っていない。と、こういう文脈で「舵を取る」という比喩を使っております。

そういう意味では *gubernare* という言葉を使って、一つの組織をいかに動かしていくかを論じる事例は、歴史的に起源の古いものであることがわかります。

この *gubernare* から *government* と *governance* という二つの言葉が出てくるのですが、この言葉の系統というのは、実は西洋政治思想史でいうと、ある時期まではそんなにメジャーな存在ではなかったのです。たった今プラトンの例を挙げたばかりなので、ちょっと矛盾しているように思われるかもしれませんが、本当にポリスの政治の話をしているときには、この *gubernare* の系統の言葉はあまり使われてこなかったというのが実情です。ある組織を動かすときに使うことは使うのですが、ポリスにおける政治の話をしているときに *gubernare* という言葉はあまり出てこなかったんですね。中世ヨーロッパを見ても、後のガバメントにつながるような用例はあまりない。この言葉は政治ではあまり使わない方の言葉だったと言えます。

ところが、*government* という言葉はある時期急激に、まさに政治学の中で一番主要な用語になるのですが、それはかなり後のことなのです。これが議論の伏線になります。

さて、では 2 番目 (レジュメ I (2)「中世フランス語で *gouvernance* が 13 世紀に登場」) にいきまして、ガバナンスという言葉自身の起源を探っていくと、最初の用例は中世フランス語にあります。*gouvernance* という言葉が 13 世紀に初登場します。

どういう用法かといいますと、ほとんど *gouvernement* と同義語として使われています。*gouvernement* は英語では *government* ですが、これはどういう意味かという、字を見ればわかるのですが、*-ment* という、動詞を名詞化する言葉です。*-ance* というのも、これもやはり動詞を名詞化するというときに使う言葉です。したがって、*gouvernement* というのは *gouverner* する仕方、あるいはその技法ということの意味する言葉です。政府という意味はまったくありません。*gouverner* すること、そのための技、技法という意味として、*gouvernement* という言葉が登場するわけですが、*gouvernance* もほぼ同義語として登場します。

特殊な用法では、国内特定地域の統治に関する政治行政用語としても使われていますが、いずれにせよ、*gouvernement* と *gouvernance* はほぼ同義語として使われていたと言っていいと思います。これが 14 世紀に英語圏に流入して *governance* という言葉が生まれますし、同時期にスペイン語やポルトガル語でも対応語が生まれています。

しかしながら、その後の用法を探ってみると、フランス語の *gouvernance* も英語の *governance* も、ほとんど使われなくなります。極めて特殊な歴史用語、政治行政用語として部分的に使用される以外、ほとんどのところで使われなくなります。特に、フランス語やポルトガル語では、国内の特定地域の統治に関する政治行政用語として使われたという

こともあって、アンシャン・レジームを想定させる古めかしい言葉として嫌われるようになり、ほぼ使われなくなりました。

そういう意味で言うと、面白いと思うのが、13世紀に登場し14世紀ぐらいに拡大したものの、その後ほぼ使われなくなったこのガバナンスという言葉が、20世紀の終わりに突如復活したという事実です。いったんは歴史的に消えた言葉が、20世紀の終わりになってなぜ復活したのかということこそが、考えるべきポイントになってくるのではないかと思います。

ということで、このガバナンスという言葉自身は、この後しばらく出てこないということで、ここからはガバメントのほうに移りたいと思います(レジュメ I (3)「近代初期における「統治(gouvernement)」の浮上」)。

government とか govern という言葉自身は、先ほど申し上げたように、私自身の感覚として、古代ギリシアでもローマでも、あるいは中世ヨーロッパでも、政治を語るにあたって頻出する言葉であるという印象はありません。私のこの観察を支持してくれるのが、フーコーです。

フーコーというのは、博引旁証、ありとあらゆる資料を引用して、きわめて刺激的なストーリーを描く人ですが、そのストーリーが本当に正しいかは、若干眉唾で聞いた方がいいと思うことがあります。ただ、この government に関しては、割と私の感触に似ているので、今回はその議論に依拠することにいたします。

フーコーのコレージュ・ド・フランスで行った講義に、今では本になって読むことができますけれども、『安全・領土・人口』があります。ここで彼は統治というテーマについてかなり集中的に議論をします。その引用を少し見てみます。

「一般的に言って、『統治』の問題は十六世紀に突如として出現すると思います。それはさまざまな問題に関して、また、多様な局面で姿を現す。たとえば、自己統治という問題が現われます。十六世紀におけるストア主義への回帰は、どのようにして自己統治するかという問題があらためてアクチュアリティを帯びたということをめぐって起きている。また、魂の統治、操行の統治という問題も出現します。そして子どもの統治という問題も登場します。そして最後に(たぶん、これらの問題が立った後によく)君主による国家統治という問題が登場します。非常に図式的に言えば、このような問題は二つのプロセスの交差点に出現します。一方は国家による集中化という運動であり、他方は拡散、宗教的反体制という運動です。この二つの運動が交差するところにこそ、『どのように、誰に、ど

これまで、何の目的で、どのような方法で統治されるべきか』という問題が立てられるのだと思います」ということでもあります。

これもいろいろな意味で面白いですね。要するにフーコーに言わせると、16世紀になって突然、**gouvernement** という言葉は時代の流行用語として浮上するというわけです。しかも、我々が思うような政府とか（政府による）統治という意味で最初から使われたのではなくて、むしろ「魂の統治」という言葉などが使われたわけです。自分の魂をどのように配慮し、導いていくか。この主題はもちろん、宗教改革そして反宗教改革の文脈と深く結びついています。

それから子供を統治するなんていうのも、現代用語でいうと、「子供のガバメント」なんていうと奇妙な感じがしますが、この当時はごく普通に使われる言葉でした。

「操行の統治」も興味深い表現です。フーコーが好きそうな話ですが、こういう文脈で **gouvernement** という言葉が出てくるのですね。

次の4（レジュメ I（4））に入るのですが、フーコーによれば、この16世紀の大流行に先立って、**gouverner** という言葉が13世紀ぐらいからいろいろなところで使われていた。ただし、そのときに使っているのはだいたい次のような用法だということです。

まずは「道をたどる」。**gouverner** というのは文字どおり、まっすぐ行く、道を行くという意味で使われました。それから「食料を提供して養う」という意味。「**gouvernement** の悪い女性」という言い方もありました。食べさせていくのが大変な女性という意味だそうです。それから若い女性でいろいろなところで恋愛する人のことを「**gouvernement** の悪い女性」と言いました。「操行が悪い」というところでしょうか。

このように、**gouverner** という言葉は、今日の我々が想像するような「統治」みたいな使い方ではなくて、どちらかというと世話をする、切り盛りする、管理する、今でいうとケアするという言葉にちょっと感覚的に近い言葉として使われたのです。

それが16世紀ぐらいに突如時代の用語として浮上し、先ほど言ったように、まずは「魂の統治」、そして「子どもの統治」、そして最後に「国家の統治」という用法が浮上してくるわけです。

フーコーはこう言っています。ギリシア・ローマで、ポリスの責任を持つ者の活動を表わすために、舵取りという比喩が使われたのは確かである。しかし、「統治」の対象はあくまでポリス、もしくは船であったわけであって、人ではなかったということです。要するに人を統治するという言い方は歴史的にはあまり用いられてこなかった。船を **govern** する、

ポリスを **govern** するという言い方があるとしても、人を統治するという言い方はあまりされてこなかったというわけです。

おそらく、人間たちは統治されるべきものだという考え方は、ギリシア的な考え方ではなかったのでしょう。「一般的に言って、人間たちの統治という考えかたの起源は東方に求められるべき」とフーコーも指摘しています。これは若干、オリエンタリズムという気もしないではないのですが、とにかく「人間の統治」というのは、ギリシア的な言い方ではなかった。ところが、この主題が 16 世紀ぐらいに一気に浮上してくる。これはなぜなのかということです。

しかも、この場合、先ほどから繰り返し言っているとおり、「家を統治する」「魂を統治する」「子どもを統治する」「地方を統治する」「修道院を統治する」「家族を統治する」、こういった多様な実践として、統治するという言葉が使われていた。

これがやがて「国家の統治」というように、用法が一本化するわけですが、その場合も、「家族を統治する」という言葉の連想上に、「国家を統治する」という言葉がイメージされたとフーコーは言います。

ちなみに、エコノミー、経済という言葉がありますけれども、これが古代ギリシアの「オイコス」、すなわち「家」を意味する言葉に由来するというのは、皆さんもご存知のことだと思います。家政学のことを「オエコノミー」と古代ギリシアでは言ったわけですが、この場合の家政学が何を意味するかというと、家の家長が奴隷を含む家の財産を管理し、子供を養育することを指したわけです。このイメージがものすごく強かったとフーコーは言っています。従って 16 世紀に **gouverner** という言葉が使われたときにも、君主がそこにいる住民を含む、自分の領土、領国を維持管理していくというニュアンスがあった。つまり家長が家を維持管理していく、そういうイメージの連想の上に、君主が自分の領土を **gouverner** するという用法が出てきたわけです。

16 世紀以来、いろいろな統治術というのが理論としてクローズアップされてきます。昔からある「君主の鑑」という君主に対するアドバイス書に加え、「国家理性」という言葉もこの時期に現れますし、「官房学」や「統計学」といった諸々の統治技術の学問が 16 世紀以降に急激に発達してくるわけです。

この文脈において統治という概念がクローズアップされてきて、最終的に **gouverner** や **gouvernement** という言葉は、もっぱら国家を統治するという意味で使われるようになったとフーコーはまとめるわけです。

仮にこのようなフーコーの議論が正しいとすると（レジュメ I (5)「フーコーの議論からくみ取れるもの」）、統治、**gouvernement** あるいは **government** という言葉は、本来はいわゆる政治、古代ギリシアポリス以来の平等な市民間における政治というのではなくて、むしろ家、家政、家政学（オエコノミー）の系譜に連なる概念であって、平等な市民とともにポリスをつくっていくというときにはあまり使わなくて、むしろ自分より従属的な人々、生き物、物、こういったものを管理する、操作する、ケアするという概念としてもとは使われていた言葉である。この「統治」が主に私的な領域において使われる言葉だったのが、公的な領域で集中的に使われるようになったのは、近代主権国家の成立以降である。近世において主権国家が人民に対する直接的な管理・統制・保護、今日でいえば「行政」であります。それに直接乗り出したために、この言葉がもっぱら国家に関して使われることになったけれども、それ以前は家族やさまざまな団体において用いられた概念である。とりあえず、こういうふうにまとめておきたいと思います。

ここまでが 16 世紀の話で、この調子でいくと、いったい 20 世紀末はいつ出てくるんだと言われそうなので、ちょっと飛ばすわけですが（レジュメ I (6)「18～19 世紀における転換」）、私が専門としているのはトクヴィルという思想家です。トクヴィルの文献を読んでいると、**gouvernementale** という形容詞形が非常に印象的なところで使われています。

これは正直に言いますと、今のフーコーの議論とはやや食い違っています。と申しますのは、トクヴィルは有名な『アメリカのデモクラシー』で二つの集権を区別しています。集権に関しては二つあって、一つは **centralisation gouvernementale**、これは一般に政治的集権と訳されます。もう一つは **centralisation administrative**、行政的集権です。この二つを区別したほうがよいということを、トクヴィルは『アメリカのデモクラシー』で言っております。

これはどういう意味かといいますと、中央集権、中央集権と皆ひとしなみに言うけれども、その地域、地域で本来決めてもよさそうなことまで国の中央で決めてしまつて統制すること、これは行政的集権である。それに対して、国家の意思決定が一元的になされていること、国家が分裂していないということが政治的集権である。政治的集権がなければ国はばらばらになるけれども、行政的集権がそれにセットになるかどうかは国によって違うという言い方をしています。

トクヴィルは、フランスとアメリカを比較するときはこの概念の区別を使っていて、フランスもアメリカも、当時のドイツなどに比べると非常に政治的集権はうまくいっている。



ただし、アメリカは行政的集権はなされていない、すなわち行政的には極めて分権的な国である。つまり、政治的な一元性は保たれているけれども、地域ごとの事柄は各地域で決めている。従って、行政的集権はあまり発達していない。

これに対してフランスは政治的集権が発達しているのはいいのだけれども、ついでの行政的集権まで発達している。この二つがセットになって発達すると、その社会において自由はなくなるという言い方をトクヴィルはしているわけです。

ここでは明らかに、*gouvernementale* という言葉と *administrative* という言葉、この二つは対になって使われているのであって、この場合の *gouvernementale* は、通常「政治的」と訳します。昔、どこかの研究会でしゃべったときに、石田雄先生に *gouvernementale* は「政治的」と訳していいのかと言われたのですが、やはりそれでいいのではないかと今でも考えています。トクヴィルが『アメリカのデモクラシー』を書いたのは 1835 年から 40 年ですが、この時期には *gouvernementale* と *administrative* は対比される言葉として使われるようになってきているということです。

これはフーコーの話とくっつけると少し意外であります、もともと私的な管理の側面が強かった、むしろ「行政」に近いようなニュアンスのあった *gouvernementale* という言葉が、この時期にはむしろ、公的な政治を表わす言葉としても使われるようになってきているというわけです。*gouvernementale* という、もともと君主が私的に自分の領土を維持管理するという趣旨で使われていた言葉が、むしろこの *administrative* と対置して、国家をいかに一元的に統合するかというニュアンスで使われているというわけです。この間に *gouvernementale*、*gouvernement* という言葉がたぶん大きく転換したのであろうと想像されます。

*gouvernement* という、もともとは私的な管理というニュアンスの強い言葉が公的な概念に転化し、もっぱら国家にかかわるものとして一元的に使われるようになってくるわけですが、この言葉は元来、先ほど申し上げたように、いろいろなところで使う概念でした。結果として、国家に一元化されたものを *gouvernement*、*government* というようになってくると、それ以外のものはガバメントと呼べなくなってくるわけです。

その意味でいうと、20 世紀の終わりにガバナンスという言葉がもう一回再登場するのは、歴史的背景があることになります。つまり、本当であればガバメントと呼んでもよさそうなものが、ガバメントとは言えなくなってしまったために、ガバナンスという形で、もう一度出てきた、そう理解できるのではないかと考えています。ガバメントの使い方が限定

された結果、それ以外のものがガバナンスをはじめ、いろいろな他の概念として出てきたのが 20 世紀の歴史と言えるかもしれません。

マネジメントという言葉なんか面白いなと思っております（レジュメ I (7)「ドラッカーのマネジメント」）。ドラッカーが「マネジメント」という言葉を 20 世紀において使ったというのは、思想史的に考えると非常に面白い言葉の用法ではないかなと思います。

と申しますのは、ドラッカーというと経営学の神様、グルだとよく言われるわけですが、彼がもともとオーストリアで受けた教育はむしろ法学、もしくは政治学で、彼の初期の作品、『経済人の終焉』という本も基本的なテーマは全体主義論です。初期の作品は、私なんかの目から見ると政治思想の作品ばかりです。

そういう政治思想の研究者であったドラッカーがアメリカに移った際に、GM の研究に着手するわけです。GM 内部におけるいろいろな、ある意味でいうと組織運営。それこそ、この当時、GM が国家であるといわれたような時代です。GM は民間私企業であります。非常に巨大な組織になり、内部において非常に複雑な組織運営の論理が動くと同時に、そこで決定されたことが、ある意味でいうと国家の政策にも大きな影響を与えるようになってくる。そういうときに、従来の発想でいえば、GM は政治学の対象ではありませんが、むしろ GM の内部にこそ政治学が研究すべき対象があるのではないかな。そのような発想がドラッカーにあったのではないかな。その中で彼はマネジメントという言葉を使ってくるわけです。

そうだとすれば、このマネジメントという語の中には当然、単に組織運営というだけではなく、ある種の政治学的な発想が込められていることになります。要するに、国家だけではなく、企業の中にも単なる管理を超えて、複雑な秩序形成と維持の必要性があるというわけです。つまり、ガバメントという言葉が基本的に政府に一元化されてしまったために、それ以外のところにあるガバメント的なものを表現する概念がないというときに、このマネジメントという言葉は彼は引っ張り出してきたわけです。その意味では、マネジメントというのは、実はかなり膨らみのある概念なのではないでしょうか。

マネジメントという言葉をあえて使うことによって、国家以外のところにあるこういう複雑な秩序形成の問題を探るというドラッカーの問題意識は、たぶんガバナンス再登場の文脈の前提にもなってくるのではないかなと思うわけです。

ようやくガバナンスの概念の再登場になります（レジュメ I (8)「ガバナンス」概念の再登場）。先ほども申し上げたように、ガバナンスという概念は 13 世紀から 14 世紀にヨ

ヨーロッパ各地において使われるわけですが、それ以降、完全に死語になります。

それからほぼ 500 年たって、1990 年代にこの語は再登場します。言葉の使用自体は 80 年代から始まっていますから、80 年代に再登場と申し上げてもいいのですが、この言葉が世の中で注目されるようになったのは、やはり 90 年代です。90 年代にガバナンス概念はその地位を確立したと言ってもいいでしょう。

最初に使用したのは主としてアングロサクソン系であるというのは間違いありません。この語を使用したのは、アングロサクソン系の、第一に経済学者であり、第二に政治学者、これらの人たちが使った。さらには、一部の国際機関、国連もそうですし、世銀もそうですし、IMF もそうですし、WTO もそうです。こういった国際機関がこのガバナンスという概念を使いだしたわけです。

これもうがった見方はいくらでもできます。こういう人たちや組織が、なぜ急に 80 年代から 90 年代の文脈において、ガバナンスという死語をもう一回引っ張り出してきたのか。このことは、いろいろな意味で解釈の仕方がある、非常に興味深いテーマです。私は現時点ではきれいな答えは用意しておりません。

ただ、このときに使い方としてどういう傾向が見られるかということ、まずは、制度としてのガバメントとあえて区別するものとして使っているというのは、明らかに共通した傾向があります。ガバナンスという言葉がいったん死語になったということもあり、逆にひびきさに使うと新鮮な感じがする。そのニュアンスを使って、public affair についての新しい管理手法として使われていく。むしろ、新しい時代の変化を示すものとして、あえて使われる。逆説的ですが、死語だからこそ使える。つまり、使っている言葉、手垢のついた言葉というのは、なかなか新しい現象をつかむのに使えないですが、ガバナンスというのは、完全に死語になっていたために、何か新しいものを表現するのに使えるということです。結果として、新しい管理手法というニュアンスが非常に強く、特に、国家とは異なる多様な次元における市民社会のアクターの参画という要素が非常に強調されるというのが、共通した傾向でした。

現在ではフランス語でも使われるようになっていきますし、スペイン語、ポルトガル語にも登場しています。イタリア語では登場していないとある本に書いてありました。ドイツ語では *gubernare* という言葉に対する直接的な対応語がないために、基本的には *governance* という英語をそのまま使っているのだと思います。

このガバナンスという言葉に関して、新自由主義との関わりを指摘する研究者は多いの

ですが、果たしてガバナンス概念が新自由主義といかなる関係にあるかについては、必ずしも自明ではないと思います。むしろ、新自由主義に批判的な概念を使用する例も非常に多いという意味で、ガバナンスというのは新自由主義と陸続きだとも、単純には言いきれないのではないかと考えております。

この(9)〔代表的定義〕は飛ばして、(レジュメ)4ページの「とりあえずのまとめ」のところに移りたいと思います。

ここまでの議論をまとめますと、仮にフォーコーが正しいとすれば、本来は私的な財産あるいは従属的な立場にある人々を管理することを意味した統治、*gouverner*、*govern* という言葉が、君主が自らの私的財産である領土と人民を管理するという趣旨から、近代国家による行政、さらには公的秩序維持一般を指す用法へと拡大した。と同時に、それ以前はさまざまな主体の多様な実践に用いられていたのが、もっぱら国家に関してのみ使われるようになったということが、とりあえずのまとめになります。

逆にいえば、現代におけるガバナンス概念の再登場というのは、ガバメントがもっぱら国家や地方自治体の統治機構を指すものになったのを受けて、それとは別の領域における統治の働きを指す概念として再登場したものと思われる。その際、これまで国家の統治機構の内部においてのみ注目されてきた統治の営みが、その外部でもなされていること、さらにいえば、今日、真に重要な統治の作用は国家の統治機構の外部においてこそ見られるという認識が前提にあるのかもしれない。

ということで、このガバナンスという言葉はもともとガバメントと同義語であったのですが、このガバナンスが死語になった後で、ガバメントがむしろ国家だけに専有されるようになったときに、それ以外の領域における統治の営みを持ち出すために再登場する。と同時に、このガバナンスという言葉には、やはりもともと持っている *gubernare* 以来のいろいろなニュアンスがくっついてくる。その幅の広さが、現代における用法にも反映されていて、しかしそれは結果として、概念をめぐる同床異夢に拍車を掛けている傾向があるという気がいたします。

そのレジュメ3ページの(9)〔代表的定義〕に戻りたいと思います。本当はここから先を一生懸命今日はしゃべろうと思っていたのでありますが、ここがとても簡単になってしまったので、むしろ今日のこの場での議論に期待をしております。

では、現代の理論家たちというのはいったいどういう意味でこのガバナンスという概念を使っているのかということです。

ここでコーポレート・ガバナンスに関しては、私はとてもお話しする能力を持っておりません。基本的に政治学がらみで代表的な例を幾つか挙げております。決して網羅的ではありません。

一番よく出てくるのはローズ (Rhodes, R.A.W.) という人です。 *Understanding Governance*、非常に有名な本であります。ここでローズは「ガバナンスとは、独立性、資源の交換、ゲームのルール、そして国家からの著しい自律性によって特徴づけられる、自己組織的な、組織を横断するネットワークを指す」。あまりいい訳ではないですね。今ひとつ何を言っているかよくわからないような訳であります。このローズという人がこういうガバナンス概念を文脈にしたのは、政治学でいえば **public policy**、あるいは **public administration** の分野だということです。

この分野においてガバナンスという概念が浮上してきた理由というのをあえていえば、従来、行政というのは政治の世界とは切り離されて、メリットシステムに基づいてヒエラルキー的にシステムをつくりあげられてきました。これが最も効率的な運営の仕方であるという歴史的な理解があったわけです。これに対して、そういった官僚制、ヒエラルキーシステムが行政、 **public administration**、 **public policy** の唯一のあり方かという、そうでもないだろうという声が出てきます。80年代以降、いわゆる民営化の流れが非常に大きく進みますし、NPMの議論も出てくる。何よりも **civil society organization**、市民社会組織などが台頭してくる中で、公行政、 **public policy** の実現主体というのは国家の官僚システムだけではなくて、 **interorganizational** なネットワークというものが公行政を今後行っていくのではないかと。そう思わせるだけの、多元的な主体が出てきました。しかし、多元的というのは、ある意味でいうとバラバラになるわけでありまして、この中でどうやって多元的な主体のネットワークを規律付けるかというのが、第一の問題意識としてガバナンスが登場してきた背景だと思います。

次に挙げる例は、ロズノー (Rosenau, James) です。ロズノーは国際関係論の文脈で出てくる代表的な論者ですが、「グローバル・ガバナンスは、家族から国際組織に至るまで、人間活動のあらゆるレベルにおけるルールの体系を含む。そこでは、コントロールの行使を通じた目標追求は国家を越えた反響を呼ぶ」。これも非常に抽象的な定義で、何とも言い難いわけですが、国際関係において伝統的なパラダイムとしては、いわゆるリアリズムというのがありました。

このリアリズムの国際関係の見方に立ってみると、世界の中の動きを論ずるに当たって、

唯一確実な主体は国家であるとされます。主権国家のみが実体的な存在であって、主権国家を越えた国家間の関係というのは、基本的にはアナーキーな関係とされます。

こういうリアリズムの見方があったわけではありますが、現代のグローバル化が進んで行く中で、NGO など国家以外の主体というものが活躍するようになっていく。かつ、国家を越えた秩序がアナーキーであるともいいきれない。それは一つの独特の秩序を形成しているという議論をする上で、グローバル・ガバナンスというように、ガバナンスという概念が国際関係論の世界でよく使われるようになってくる。これが第二の文脈です。

三番目の文脈としてハイデン (Hyden, Goran) という人が出てくるのですが、これは comparative politics、比較政治の文脈で出てきます。

定義を読みますと「ガバナンスとは、ゲームの公式・非公式の政治的ルールを取り仕切ることである。権力行使のルールを定め、そのようなルールに基づいた紛争を解決することを含む」。これもわかりにくいですね。

比較政治というのも長らく伝統のある分野であります。従来、例えば政治文化などに着目したりしてきましたが、現代の傾向として、例えば連邦制か単一制か、一元代表か二元代表か、あるいは国家-社会関係がどういうふうに構造化されているか、といった問題関心が前面に出てきました。その際、諸関係を規律するある種のルールの現実を見ずして、比較政治的な議論をするときに、ガバナンスという概念を使うようになった。

三者とも共通して、ゲームのルールということを行っている。それから、国家よりは幅広いアクターを言っていて、要するに国家以外のアクターを含む、様々な多様なアクター間のゲームをどう規律付けるかを問題にしている。そういう国家以外を含む多様な主体とそれを規律付けるためのルール、そのための枠組み、こういったものを論ずるときにガバナンスという概念が広く使われているというわけです。

しかし、先ほど申し上げたように、ローズの public policy における問題関心、ロズナーの国際関係における関心、ハイデンの comparative politics における関心は、ある意味でいうと、それぞれの分野の問題意識から始まっていてガバナンスにたどり着いているという印象があります。正直に言って、この3つが連動していたとまではどうもいえない。つまり、それぞれの分野で、それぞれの問題意識があって、それを表現するときにガバナンスという概念が都合よかったということで、それぞれが違う文脈から入って行って、結果的にこのガバナンスという概念にたどり着いたというのが、現実だと思います。

逆にいえば、ガバナンスという概念は、それだけ幅広くて、多様な問題関心を表現する

のに非常に都合のいい器だったともいえますし、言い換えれば、違う分野の人たちがそれぞれ勝手に使ったともいえます。従って、共通したものという、先ほど言ったようにゲームのルールであるとか、ゲームのルールを通じての主体の規律付けという漠然とした共通項があるにしても、この3つを抽出して、そこからこれを唯一のガバナンス概念だというのを措定するのはなかなか難しいなという気がいたします。

そういう意味で、もう少し時間がありましたらこの辺の議論をもっと丁寧に扱って、こういった違いがどこにあって、どうやったらきれいに整理できるかというのをもう少し考えてみたかったのですが、幾らやってもなかなかきれいに整理できないのではないかと思います。今の漠然とした印象です。ここにコーポレート・ガバナンスの話を入れたらますます複雑になってくるのではないかと思います。

〇〇 取り上げられているのは90年代ぐらいの議論ですか。

宇野 ほぼ皆90年代ぐらいですね。

〇〇 ここにも書いているとおり、アングロサクソン系と理解していいですか。

宇野 今では、アングロサクソン系を超えているところの学者も言っています。けれども、もともと、最初はアングロサクソンが多かった。

〇〇 この3つは必ずしもアングロサクソン系というわけではないのですか。

宇野 この人たちは皆アングロサクソン系ですね。だけど今、実際、代表的な論者というと、それこそ北欧の人とか、ベネルクス三国の人とかいろいろいますから、現在ではアングロサクソンを超えた人たちが使っていると思います。

## II. 「ガバナンス」概念のもつ幅、もしくは両義性

こうやって歴史的に見ると、非常に明快に分析できて、きれいに整理がついたというといかにも格好よかったのですが、そこまでいかないで、最後にIIで、何となくフェードアウトしていく形でお話を終わりたいと思います。「『ガバナンス』概念のもつ幅、もしくは両義性」です。

ガバナンス概念というのは、いろいろなベクトルがある使い方をされており、それぞれのベクトルに、歴史的に見ればそれなりに理由があって、その意味で言うと理解はできるけれども、それらをきれいに理論的にまとめるというのはなかなか難しいなというのが今の感覚です。

大きく言って、効率性への志向というのはやはり共通してあると思います（レジュメII ①「効率性への志向」）。いかに効率的にパブリック・セクターを運営していくかという問

題意識は、ガバナンスという概念には拭いがたく入っていると思います。そこには、やはりいかに制御していくか、操縦していくかという発想が根深く張っています。

考えてみると、もともとこのガバナンス、*gubernare* という言葉が、操舵する、舵を取るという言葉の原意をもってのことから考えれば、これは当然のことなのかもしれません。先ほどで言えば、船を操舵する人は、天候を見て、海の潮を見て、ちゃんと船に乗っている荷物と人を目的地まで安全に運んでいくか、それをいかに効率的にやっていくかという含意が、たぶんガバナンスという言葉にも非常に強く残っている。従って、ガバナンスという概念の中において、一つ非常に大きなポイントとして、いかに効率的にある種の目的を実現するかということが入っているのは否めないと思います。

2番目に(レジュメ II②「新たな統治技術」)、今日はフーコーの話を取り上げましたが、フーコー系のガバナンス論においては、新たな統治技術という関心が重要です。フーコーの場合、ガバナンスというより、*gouvernementalité*、英語に訳すと *governmentality* という言葉の方がいいかもしれません。現代においては権力の所在が不明確で、あからさまな支配とは見えないのだけれども、いろいろなところで新しい統治の技術が発達している。ガバナンスという言葉も、そのような統治の技術として使う人たちもいます。このように、フーコー系の社会理論をやっている人の中には、ガバナンスとは、国家に一元化されない、非常に分散した権力による支配、目には見えないけれども巧妙な統治の技術だという人たちもいます。

これも、ガバメントという言葉自身に、君主による人民と領土の管理というニュアンスが非常に歴史的に強く込められているとすれば、そういったニュアンスというのが現代においてガバナンスに感じられるとしても、不思議ではありません。いささかフーコーの議論に依拠しすぎになってしまうかもしれませんが、こういう問題意識からすると、確かにガバナンスの中に新たな統治技術を読み込む余地はあり得るだろうと思います。

それから(レジュメ II③「脱国家化のベクトル」)もともとでいうと、非常に多様な主体の実践に対して *govern*、*gubernare* という言葉が使われてきたのが、歴史的なプロセスで国家に一元化され、独占されていたものをもう一回取り戻し、やはりあちこちに統治の作用はあるのだ、という議論が出てきます。いったんは国家に集中化されたものを、脱国家化する。国家以外の多元的な主体によって、ネットワーク的に秩序が形成されている現状を指して、ガバナンスというわけです。これをつきつめると、"**governance without government**"になりますし、"**less government, more governance**"という言い方もよくな



されます。こういう脱国家化のベクトルを強調するときガバナンスを使うというのは、ガバメント概念の歴史的な動きに対する反作用として理解することが可能だろうと思います。

しかしながら、4番目なのですが（レジュメ II④「民主的ガバナンス論」）、これまでローズと一緒に論文を書いていたバビール（Bevir, Mark）は最近、"democratic governance"という言葉非常に強調しております。ガバナンスにあえて、democratic と付ける傾向も出てきています。

これはガバナンス概念の中においても、非常に論争点になると思います。というのも、この議論では、ガバナンスにおいて一番重要なのは効率性だという議論に対して、いや、効率性ではなくて、むしろ、民主性が大切だという点が強調されるからです。現状において、公的・私的な領域を超えた形でいろいろなところにガバナンスが拡大しているとすれば、今までであれば最終的には国が諸個人の権利を保障してきたわけですが、この保障は今後どうなるかが問題になります。個人の権利が脅かされた場合、とくに、政府ではない、例えばグローバルな大企業が実質的に人々の生活を決定している現状において、それらの組織によって市民の権利が損なわれたときに、どういう形で追及することができるか。accountability をいかに追及できるかということです。ある意味で、ガバナンスの作用をあちこちに拡大している以上、その影響を受ける人たちもどんどん広がっているわけであって、そういう人たちにとっての legitimacy や accountability をいかに確保できるかが重要になってきます。そういった問題状況において、広くステークホルダーが紛争解決に参加していくという契機を重視する民主的ガバナンス論というのが、現在、ガバナンス論において非常に大きな潮流としてあると思います。

効率性か、あるいは正当性や民主性か。ガバナンスという概念の中でこの2つは両立する余地は十分にありますが、万が一、この2つがトレードオフの関係に立った場合、どうということになるか。このことが、ガバナンス概念を議論していく上で問題になってくるだろうと思います。

ガバメントというのはもともと君主による私的な統治から来た言葉ですが、トクヴィルのときにはそういったものを超えて、ある種公的な、いわゆる政治的な、統合一般の話に拡大したと申し上げました。ガバナンスというのも、ある意味でいうと、組織における効率の追求というところから始まったのが、次第に、公的な、public な側面が目されるに至ったのかもしれませんが。そうなったときに、追求される価値というのは、効率性以外の

価値も含むのが問題になります。その文脈でいくと、ガバナンス論に関しても民主的なガバナンス論が出てくるというのは、理解できると思います。

ではこの4つのガバナンス概念の持つ幅というか指向性というのが、どういう関係にあり、今後どの傾向が一番強くなっていくのか。あるいは全部が一つに収斂していくのか、それとも、バラバラに解体していくのか。この辺については、まだ私にとっては、あまり見通しはついておりません。ただ、このガバメントとガバナンスという概念の持っている歴史的な概念の膨らみ、幅というのが、今日に至るまで影響を及ぼし続けているのではないかと、今日の報告のメッセージです。

以上です。

## 質疑応答

司会 どうもありがとうございました。期待どおり大変教養を深めることができたご報告だったと思うのですが、最後のところ、聞き漏らしかもしれないのですが、「もしくは両義性」とおっしゃっていて、でも4つ挙げているので、2つではなく4つということなのか、それとも、2つが2掛ける2で4つというお考えなのか、その辺りはいかがでしょうか。

宇野 タイトルを付けた時点では、ガバナンスというのは論者によって見え方が違うために、時として相互に矛盾することもあり得るということを漠然と書いたに過ぎません。ある人は、脱国家化ベクトルを非常に強調して、これからはいろいろな多元的なアクターが秩序形成に参加して、ネットワーク秩序をどんどん形成していくと言います。こういう人は、上からの縦の垂直的な統合はもはやいらぬというように、非常に楽観的です。そういう人たちがいるとすれば、いや、現代においては、国家以外のところでも新しい支配が強くなっていて、管理が非常に厳しくなっているということを強調する人もいます。両者の間には現状に対する認識のズレがあります。他方、先ほど言ったように効率性を強調する人もいれば、民主性を強調する人もいます。正直に言って、トレードオフの関係にありそうなものを、勝手にそれぞれの論者がガバナンスという概念にそれを投影しているところがある。それを漠然と私は、タイトルを書いたときには両義性と言っていたのですが、さて、どれが一番本質的な両義性なのかというと、まだ自分の中でも判断が固まっていません。

司会 ありがとうございます。あとはどこからでもご質問やご意見を出していただい

結構だと思います。

〇〇 ありがとうございます。まず、大きな話に行く前に細かいというか、概念的なところを確認させていただきたいのですが、ガバナンスという言葉がすごく広がりを持っているという話が今日、勉強になったのですが、ガバナンスではないものとして何が想定されているのかというようなこと、裏側から聞いてみると面白いのかなと思いました。

具体的には **administration** という言葉が、2 ページのトクヴィルのところでガバナンスに対比されるという言葉として出てきていたと思いますが、**administration** との対比においては、**government** というものはむしろ政治思想史における政治の伝統に近いものとして用いられていると思うのですが。

おそらく今の沢さん(司会)のご質問にも関わりますが、両義性と言われたときに、一つの軸として、伝統的な意味での政治というもの、自由を大事にするという意味で政治と、それ以外のものということで、例えば②と④、何が政治なのかということに関わりませんが、対抗関係であるようにも見えますし、そこはいいのですが、ガバナンスの話はこれからたくさん議論が出てくると思いますが、ガバナンスではないものとして、例えば **administration** という言葉はどういう文脈で出てきたとか。

今日お話を伺っていて、(6) のところ、18~19 世紀における転換というところで、やはりそれまでの流れと 1 回切れていて、しかしもちろん、この考え方というもの、その後も響いてくるのかもしれないのですが、少しその辺りを、もしよろしければ敷衍していただければというような、少しまだ漠然としているのですが、質問です。よろしくお願ひします。

宇野 ありがとうございます。ガバナンスではないものは何かという問いは、非常に面白いと思います。今おっしゃったように **administration** という言葉もありますし、おそらく近くて微妙な関係があるものとして、今回マネジメントという言葉も出したわけです。

ガバナンスと言ったときに、政治や統治と対比されるものとしての **administration** の側面を重視する理解もあると思います。非常に技術的に、いかに効率的な組織をつくるかとか、そこにおいて最大限効率性を高めるかとかいう、どちらかといえば、思想的な系譜でいうと私的な管理の系譜で考えるべきテーマを、ガバナンスに読み込む場合です。かと思えば、**administration** と対比される政治という側面を、むしろガバナンスという概念の中に強く読み込もうという系譜もあります。

ガバメントという言葉にも両方の系譜が入り込んでいるのですが、これまでとにかく国

家ということで主体を一元化することによって、話をまとめてきました。それが、国家以外にも統治の作用はあるという話で主体や領域が拡散したときに、administration の系譜と政治の系譜というのが、どちらもガバナンスに投影されて、非常に複雑になっているのではないのかという気がします。

ですから、ガバナンスというのは、今でも行政学なんかで読むときには、もっぱら administration の文脈で理解されますし、先ほど言ったように democratic governance 論なんていうときには、だいぶそれとは違う政治の系譜のほうでガバナンス概念を読んでいます。そこには、同床異夢があります。この概念に元々そのような両側面が混在していて、それが顕在化したのではないかと思います。

〇〇 興味深い報告をありがとうございます。質問とコメントを一つずつです。

一つ目はフーコーですが、フーコーについて私はほとんど知識がないのですが、1 ページにある『安全・領土・人口』というもの、例えば住民、人民、国土とか、要するに古典的な意味での主権国家の構成要素を意図したタイトルなのかどうか、その辺を少しお伺いしたいというのと、フーコーは非常にいろいろな知識を動員して理論を組み立てていると紹介していただいたのですが、宇野さんの紹介を読んだ僕の印象では、これはほとんどフランスの歴史とか、フランスを題材としていて、他の大陸諸国であるとか、イギリスとは全然事情が違うのではないのかという印象を強く持っているのですが、それはいかがでしょうか。

コメントというか、4 ページのⅡの①に書いてあるのですが、制御、操縦、操舵となっています。僕の知る限りのドイツの政治学の議論では、現実の政治学者というか、社会科学者の政治における役割の変遷ということがありますが、最初は Planung というところから始まって、つまり、国家による社会的なさまざまな問題の計画的な解決というところから、その挫折を経て、今度は Steuerung のところに行って、今では Koordination、より水平的な複数の主体間の調整というふうに移ってきていると思うのですが、それはどこまで踏まえられていますか。効率性も正当性もどちらも大事ですが、ということです。

宇野 フーコーについてはむしろ〇〇先生に補っていただければと思うのですが、私なりに申し上げますと、確かにフーコーの議論は、主権国家の三要素としての主権・領土・人民という議論と重なります。それは確かなのですが、ただ、この場合の人民の意味が、近代主権国家において大きく転換しているというのがフーコーのポイントです。

つまり、古代ギリシアでポリス、ラテン語でキヴィタスというときには市民の集団のこ

とを指し、本来、古典的な観念で言うところの国家の要素に領土は含まれていなかったし、主権という概念もなかったわけであります。これが、近代になって主権という概念が登場すると同時に、領土というのが非常に強調されて、そのときに人民についても、意味が少し変わるわけです。

つまり、古代ギリシア的発想からいうと、政治的な決定をする市民たちの集合体こそが国家であるというふうには考えられていたのが、この近代主権国家における人民というのは、その領土の上に住んでいる、まさに管理して、育てていく対象としての人民という側面が出てきます。

要するに、政治的な決定をする人としての人民ではなくて、一国の国力を決めるものとしての人民です。国内にはどれくらいの人口があって、その人たちがどれだけ軍人となることができ、どれだけ生産力を持っているか。これら、まさに国力を表わすものとしての人口。従って、その人口というのは政治的な主体としての人民ではなくて、ある種生物学的なもので、計算の対象となります。これを増大させることが国力をアップさせるための一番の方法であるということが、マキャベリ主義・反マキャベリ主義の両陣営にあって、共通の認識となります。その中で「国家理性」ということも出てきます。

国家理性とは何かというと、単純化すれば、君主が勝手に国家を運営して、国力を減らしてはならないという議論です。国力の増大をいかに理性的に実現していくか。これが国家理性の発想でして、数学、統計学、こういうものを用いて国家の現状を把握し、掌握し、それで国力を増大していくという考え方です。

有名なところでは、ビオスとゾーエーという人間の生を表わす2つの表現がありますが、政治的な市民としての生ではなくて、まさに生物としての生をいかに増大させていくかが統治者にとっても非常に大きな関心の対象になっていく。

これがまさに近代国家の発想の根幹になっていて、一般には重商主義の時代に対して、その後の自由主義の時代になると議論が転換したとよく言われるのですが、基本的発想としては変わらない。いかに自国の人口を養い、育て、拡大していくか、それによって国力をいかに拡大していくか。それをいかに合理的に実現するかという思考法そのものが、近代が進むにつれどんどん洗練され、発達してきたというのがフーコー的な歴史観です。イデオロギイ的に見れば、重商主義から自由主義、帝国主義から20世紀へと変化したように見えて、根底では一貫しているというのがフーコー的なストーリーです。

先ほども申し上げたとおり、フーコーは博引旁証でかなりの力技でストーリーを作って

きます。したがって、このストーリーで全てを説明するというのは、かなりの無理があります。それで近代の統治をめぐる実践や学問の発展をすべて説明ができるかという、疑問は残りますが、とにかくフーコーはそういう話をする。

このようなストーリーがフランスを強く意識しているというのは、おっしゃるとおりです。フランス以外のところにおいては、必ずしもそうとは限らないというのも、おっしゃるとおりだと思います。フーコーというのはいかにもユニバーサルみたいな顔をしていても、実はものすごくフランス中心的呢なのかもしれないというのは、あたっているかもしれません。

〇〇 この本のタイトルは、要するに、フーコー流の近代論、あるいは国家形成の歴史に付けたタイトルということですか。

宇野 そうですね。それも、かなりフランスにフォーカスがある近代化論、国家形成の歴史ということになります。

もう1個のドイツの文脈で計画的解決から **Koordination**、複数の主体へという転換ですが、官僚的で合理的な行政システムによる問題解決から、複数主体間の調整へと議論の比重が変化してきているという点で、先ほども申し上げました **public policy** の文脈でガバナンスが出てきたのと重なります。

司会 ご指名がありました、〇〇さん、何かここにありますか。

〇〇 宇野先生のことにつけ加えというのはとんでもないですが、ただ、このコレージュ・ド・フランスの講義集なのですが、実は70年代の後半にフーコーはこのような **governmentality** について、数年にわたって講義をしておりまして、この巻ではないのですが、別の巻になりますと、ドイツの国家学、フーコーの言葉では **study of police** ということを取り上げて、それが宇野先生がおっしゃった16世紀、17世紀的なものから20世紀的な展開をするときに一つの媒介になっている。その後にフーコーは特にオルドリベリズムみたいなものも取り上げて、そういう意味で現代にまでとりあえず思想的に、宇野先生の言う「暴力的に」つなげるような努力はしています。

司会 他にいかがでしょうか。

〇〇 2つほど質問があります。通底するのは、政治思想史学がガバナンスという概念を論じることの意味がどこにあるのだろう、これがずっと宇野さんのお話を伺っていて頭から消えない問題で、それに関わる質問を2つさせてください。

最初のほうなのですが、まず、このガバメントとガバナンスという概念の時代による変

化を古代ギリシアから現代までたどるという概観を示してくださったということなのですが、おそらくこういう政治的な概念がどういふふうに登場してきて、どういふふうに使われたのかというのを考えるに当たって、時代による変化という軸があるのと、もう一つ同時に、やはり国なり地域的な言説空間による違いがどうなのかという問題があるのだろうと思います。この後者の側面があまり強調されなかったという点が印象に残ったと思っております。

このガバメントやガバナンス、とりわけこのガバメントというのは私のやっている憲法の世界にも登場する概念ですので、これはまさに国によって結構使い方が違うということになるわけです。ローカル・ガバナンス班の研究会では何度か話題になりましたので繰り返しますが、例えば私のやっているドイツの公法学では、すごく大ざっぱに言うと、19世紀に国家の統治を法によって縛っていくという考え方が進んでいきまして、立法、行政、司法と我々が今日呼ぶような国家の作用についての考え方が確立していくわけですが、この中に例えば20世紀の20年代、ワイマール時代に公法学を刷新しようというときに、法によって縛りきれない政治的な作用というものがあるのではないかと。これはフランスの行政裁判所が合法性のコントロールを及ぼすことができないといわれた統治行為、*acte de gouvernement* という概念を持ち出しながら、ドイツで政治的なものというのが、やはりどうしても公法学の体系に登場せざるを得ないという議論をしてきたりする。

あるいは、1950年代に伝統的なヘーゲル以来の国家観を克服しなければいけないというのが、戦後のある種の議論の流れの中で、やはりこのメントの弟子である公法学者のエームケという人が、国家と社会というヘーゲルとも通底するような伝統的な観念ではなくて、市民社会とガバメントという観念で、もう一度考え方を再現できないかという議論をしたりしている。

つまりこの手の概念というのは、それぞれの国ごとに、それぞれの国固有の概念体系なり、それで組み立てられた言語というのを持ってきて論じたものである。それに何らかの刷新の必要が生じている。その一つのあり方が、90年代以降のガバナンスの登場である。もしこういうふうにいえるとしたら、その意味を測定するに当たっては、いったいどういう議論の文脈の中にその言葉が登場してきて、それにどういう意味があるのかというのを、たぶん考えなければいけないだろうという印象を受けるわけです。

今日のご報告を伺っていて、フーコーやトクヴィルの話でフランスの話が出てきて、しかし、20世紀の最近の現象として、アングロサクソン系のほうからこういう概念が出てき

たというお話になって、しかしたぶん、そこからすっとつながるというよりは、そこで出てきた概念がどういう意味があるのだろうかという部分を考えるに当たっては、どの文脈で測定するのかということがあるのではないかという印象を受けました。

宇野さんのご専門であるフーコー、トクヴィルで論じてきたフランス政治思想史の文脈の中でガバナンスが、例えばこういう受け止め方をされているんだ、こういうふうに意義が測定されているというようなことがあれば教えていただきたいというのが第一の質問ということになります。

2 番目の質問なのですが、もう一つ、やはりこののっぺりとした政治思想という言説空間があるというふうに考えていいのかといった場合に、そうではないだろうと考えるために、国による差異というのがある一方で、学問システムの分化のあり方という問題もあるのではないかと思います。

ルーマンのように、社会システムというのは細分化して機能分化を遂げていくということになるわけで、学問が専門分化をしていくということになるのですが、ガバメントとガバナンスといったときに、まさにその概念が登場してきたときのそのときの学問システムのあり方という問題から見た場合にどう考えたらいいのだろうか、これが 2 番目の質問です。

先ほど申しましたように、ガバメントという概念は公法学でも使うのだという話なわけです。とりわけ、このトクヴィルが **government** と **administration** を区別したのだという話が挙げられておまして、これはフランスでもドイツでも 20 年代以降に導入されて教科書などに出てきたりしますが、まさに統治、もしくは執政と訳す場合が今日多いと思いますが、執政と行政という形で、国家作用を公法学的に捉える際にもこういう区別が用いられるようになって、ある程度まで定着している概念だというふうに言うことができるだろうと思われるわけです。

つまり、I (6) のこのトクヴィルが出てきたような時代の話というのは、ある種、政治思想が主導原理となる国家の統治構造、憲法体制を設計して行って、相互に割と行き来のあるような時代のそういう観念だという気がするわけです。

それに対して、ガバナンス概念が出てきたといった場合に、今述べた政治思想や憲法体制や法とは違う、政治学や経済学から出てきて、それがご報告ですと (9) の政治学の諸分野でどう論じられているかというところで、宇野さんが指摘しておられたのは、政治学の各分野ごとの問題関心に依じてそれぞれに使っている概念ではないかと。



つまり、それぞれの専門分化された学問の中で、それぞれの自らの関心に基づいて概念を打ち立てて、議論をしていて、この中でそれぞれが、それなりに緩やかな結びつきでありながら、しかし基本的には勝手に使っている観念である。こういうふうになっているという印象をここから受けたわけです。そうしますと、こういう概念が用いられる土台となっているところの学問的な議論のあり方が何かしら違うのではないかという印象を受けるわけです。

この中で、最初の問いに戻るのですが、政治思想史がガバナンスを論じる意味というのはどこにあるのだろう、どういうふうにお考えになっているかというのを少し聞かせていただきたいという感じがするわけです。

つまり、他分野でこんな観念が使われている、論じられていますよと。この分野ではこの人がこう言っています、あの人はああ言っていますと、並べてみてもなかなか何かが出てくるという感じがしない。むしろ、そこで何かしら、政治思想で論じようとしても、そういう他分野での動きに対して、受動的にならざるを得ないのではないかという議論を何かしら聞いていて覚えるところなのですが、政治思想としてそのガバナンスの観念を論じる固有の意味なり、こういうふうにすると固有の貢献がありうるのではないかとか、何かそういうお考えがもしありましたら教えていただきたい。

長くなりましたが、ご質問 2 点ということです。

宇野 1 と 2 を、きれいに分けるというよりは、一緒にまとめてお答えすることになると思います。まず、政治思想史の人間にとって、ガバナンスを論ずることが主体的、能動的な意味を持つのかということに関して、私自身、このガバナンスプロジェクトに入ったときから悩み続けてきたことであるのは間違いありません。ガバナンスというテーマが、お題として降ってきたものであり、それが受動的であるといわれると否定できない気がします。

でも、それだけでは全然面白くありません。そこで、このガバナンスという言葉は、政治思想をやっている人間には、微妙に違和感のある言葉だということの意味を少し考えてみました。どこかしっくりこない、そのしっくりこなささというのを、どうにか自分の中で思想的に説明づけようというのが、ある意味で、私にとって学問的なモチベーションになりました。単にこのプロジェクトをやったから考えたという以上に、ガバナンス概念に何で違和感を感じるのか、そこを追求していくことによって新たな切り口があるのではないかとずっと考えてきました。

さらに冒頭で言ったとおり、政治思想史でいうと、やはりガバメント系の言葉というのは本来メインストリームではないという印象が私にはあります。つまり、フーコーのいう16世紀かどうかわかりませんが、ある時期まで本当にガバメントというのは、政治を論ずるにあたって、必ずしも主流の概念ではなかったという気がいたします。

フーコーの説明を聞いて、この概念は要するにオイコス系であって、家政の延長線上で国家を統治するときに出てきたという説明を聞いて、なるほどそうなのだろうなと思ったわけです。

ただ、そういう意味でいうと、トクヴィルのときにはもはやそうではなくなって、むしろ伝統的に見て政治の概念に連なるものとしてガバメントという言葉を使っているというのは、どういうことか。やはりもともとはオイコス系で、私的な物や人の管理というニュアンスの強かったガバメントという言葉が、政治思想のメインストリームがどこかで吸収したのだと私は思います。オイコス系ですから、本来は違う系統の言葉を、むしろ公的な言葉として、政治学的な言葉として再定義したのだと考えるわけです。ただし、もともと持っている君主による私的な財産管理というニュアンスがどうしても残ってくる。それが先ほどの、法によって縛るといふ話のポイントであります。

法学者たちは元来、公共善、それから法による縛りを非常に重視してきたのですが、この当時の統治技術の学者たちは、むしろそういった法や公共善という概念を排除する、あるいは空洞化する方向に向かいます。むしろ、いかに財産を効率的に管理、運営し、拡大するかというほうに議論の目的を一元化してしまう。このように、フーコーも書いているわけです。

つまり、そこでポイントになるのは、君主の財産、国家の財産をいかに効率的に維持管理するかという価値観と、それに対して、やはり法や公共善という縛りを入れるという価値観の衝突です。それがたぶん思想史的な駆け引きになって、ずっと戦いがあって、どっちのほうを強調するかということで、ガバメントという概念に揺れがあり、その揺れが、ガバナンスという概念にもおそらく入ってきている。

ですから私とすると、個人的にやはり共感を持つのはⅡの④の民主的ガバナンス論の部分であります。ガバナンス概念というときに、効率性というのはたしかに非常に重要な概念ですが、そこに民主性であるとか、正当性であるとか、**accountability**の契機というのをどうやって読み込むかに、私は関心があります。ガバナンス概念を、どうすれば自分たちの陣地に取り込むかという、そういうのが何となく私なりのモチベーションといいまし

ようか、問題意識、ガバナンスを論じる意味になっているのではないのでしょうか。

ただし、いかに効率的にシステムをつくって、主体を規律付けるかという問題意識を全部否定してしまうと、このガバナンスという言葉論ずる意味もなくなるわけですから、その二つをどういう形にすれば架橋できるかが大切になってきます。民主性の契機と効率性、最適な制度設計という発想を、どこで架橋できるのかと考えるのが、自分の課題だと思っています。

〇〇 これは質問というよりはコメントなのですが、最後の『『ガバナンス』概念の持つ幅』で、「②新たな統治技術」と「④民主的ガバナンス論」というのは、フーコーをどう読むかによって、結構似ているところがあるかもしれない。

それはなぜかという、僕は大学院で社会理論を教えるときにフーコーの短いエッセイを読ませるのですが、そのエッセイで、フーコーが自分とハバーマスの似ているところと違いを話しているエッセイがあります。

フーコーは、皆僕とハバーマスがすごく違うと思っているかもしれないけれども、実は結構似ているんだと話し始めて、そこでフーコーは、**power relations** と **states of domination** という2つの概念を区別して、フーコーにとっては **power relations** はいいんですよね。なぜかという、**resistance** というか抵抗ができるから。フーコーみたいな知識人の使命は、**power relations** が **states of domination** という抵抗がまったくできないような状態になってしまうのを防ぐのが役目で、そういう点に在る **resistance** をつなげていくと **revolution** が起こせるんだよみたいなことを言っている。そういう意味ではフーコーは、民主主義を強くする点で自分はハバーマスと似ていると言っている。

そういう意味ではフーコー系のガバナンス論というのは、ある意味、民主的ガバナンス論と通じるところもあるのではないかと、フーコーの読み方にもよるのですが、思いました。フーコーは専門でないのでよく分からないのですが、コメントです。

宇野 **power relations** と **states of domination** が違うというのは、とてもフーコー的な区別です。つたない解説をするとすれば、フーコーというのは要するに至るところに権力関係を見出すわけです。ここにも権力関係がある、あそこにも権力関係があるというように、ある意味で至るところに権力関係を見つける。

ただ、彼に言わせると、権力関係というものはまだ救いがある。権力関係というのは、ある人がある人を操作しているわけですが、逆に言えばそこに関係性があって、逆転の可能性もある。これに対し、完全に支配されているのであれば、それはもはや権力関係です

らない。権力関係というのはある種の関係性ですから、それはどこかでベクトルを逆にすれば、抵抗の可能性もある。それに対して、**domination** というのは権力関係ですらなくて、完全に支配下に入ってしまった。その2つは違うんだというのが、まさに今〇〇先生がおっしゃったところであります。

ここで重要なのは、**resistance** の契機です。権力関係のあるところに抵抗の芽があるという議論ですが、だからといって、つねに抵抗が可能だというわけではない。というのも、権力関係のうち、支配されている人間が権力を行使されていることを自覚していないというのが一番高度な権力関係だからです。この場合に果たしてどれだけ抵抗の余地があるのか、難しいところです。それはともかく、2つをより区別しているというのは、おっしゃるとおりです。そして、今日の話でいう②がある意味でいうと、現状のガバナンス論に対する批判的な話であり、それが④の民主的ガバナンス論とセットになっているというのもおっしゃるとおりだと思います。そういう意味でこの2つが近いベクトルだということは確かです。

私自身、このような方向性に対して共感があるのは間違いないのですが、「至るところに権力関係がある、でも、そこに抵抗の余地がある」「じゃあ、民主化をしよう」みたいな話も、どこか話を **simplify** しすぎという気がします。ガバナンスにおける効率性の追求というのも、必ずしも統治の技術という側面だけではなく、それによっていろいろな主体にとってより使いやすい、参加のしやすいシステムをつくっている側面もあるわけです。ガバナンス概念の持っている膨らみを、どうすればうまく利用できるか、いま考えているところです。

〇〇 いつもの博学に圧倒されるばかりなのですが、先ほどの〇〇さんのコメントに絡めて伺いたいのですが、こういう問いを立てるかどうかというところをまず確認したい。

要するに、たまたまヨーロッパを舞台にさかのぼっていくと、今現在、テクニカルタームとして使われているものが普通に日常語として使われていた時期が必ずあって、それに特殊な意味を与えていくということが得意な人、例えばヘーゲルなどがいる。その哲学的、政治学的な蓄積の上にそれをテクニカルタームとして使う今の法学とか政治学につながってくる。

そういう、昔、日常用語で使われていた言葉と、今のソーシャル・サイエンスでドミナントなテクニカルタームとが重なっている例にたまたま焦点をあてると、こういう議論ができるようになるわけです。

それを積極的にイシューとしてここで取り上げるかどうかということ自体、要するに、経済学者がガバナンスという言葉を使う場合、伝統を意識して使っているというよりは、テクニカルタームとして使いやすいから使っている以上でも以下でもないですね、よりましなナッシュ均衡をつくるという場合に。そういうふうに割り切って使うのではなくて、そのテクニカルタームとなる以前に、この言葉が持っていた意味内容の変遷まで含めて振り返るというアプローチをとるのかということ、自覚的に選択しなければいけないと思うのです。一つ目はそれをどう考えられるかということ。

次に、だとすると、ガバナンスという話だけをするのだと充分でないと思うのは、例えばそういうガバナンス概念の変遷ということと、福井なら福井という、福井のローカル・ガバナンスにおいてガバナンスが形成してきたプロセスはまったく関係ないのです。

福井藩の人はガバナンスという言葉を使って暮らしていたわけではないので、福井藩主も使ったことはない。だとしたら同じことを、水林（彪）さんとかであれば——こういった議論というのは日本の法制史にもあって、公儀概念がいつ成立するか。単に領主が自分のかさを増やすためにのみ動いていいと思われていた戦国以前から、公儀を天から任されている、その小公儀が諸藩で、その上に一国の **welfare** を多くするがゆえに認められている大公儀たる徳川幕府という考え方が、いつ明示的に規定されてくるかという議論の蓄積がやはりある。

あるいは、幕府官僚の意識の変化に関する研究もあって、17世紀、1630年代ぐらいには、諸国様々の便を図る、**welfare** を増やすことが自分たちの使命だというふうに封建領主の官僚たちは思うようになるし、何よりも領主は移動させられることがあり得るけれども、百姓の強制移住はない。つまり、土地は百姓の所有物であって、領主は単なるガバナンスをつかさどる人として転封されることがあり得るというふうにドラスティックな転換があつて、だからこそたまたま同じ殿様を仰いでいただけにはとどまらない深い制度的な残存物が旧藩の境界内部にあるわけですね。

「昔さかのぼるとこういう概念がありまして」というアプローチで行くのだとしたら、同じことをローカル・ガバナンスに反映させていくときには、日本の文脈でやらないと。しかも、かつてこういう議論がそれだけ意味を持ったのは、フランスやドイツが圧倒的に仰ぎ見る存在だったときにはそれならいいのですが。例えば東京や京都で起こっていることをもって、鹿児島を将来を考えるとというように。だけれども、現状、フランスをひくだけだと、鹿児島を現在を見て福井の将来を考えるみたいなことをしているに近い面もある

ような気がするのです。

なので、ヨーロッパに学ぶということが自明ではなくなった場合に、こういうアプローチをとるといことがどう正当化されるか。一つは、日本についても同じことをやるということだと思のですが、どうお考えでしょうか。

宇野 興味深いご指摘、本当にありがとうございます。結論だけ言うと、ヨーロッパに学ぶ、あるいはフランスが先進地域であるからそれを学ぶという趣旨と、まさに逆のことを主張したいために今日の話をしたという感じです。

つまり、ガバナンスという言葉は基本的には語源はフランス語だと指摘したのですが、それはこの概念がすごくローカルな由来をもっていることを強調するためです。つまり、歴史的にフランスという特殊な地域の特殊な事情が、あるいは、フランスに限らずヨーロッパのかなり特殊な事情が、このガバナンスという言葉にどうしてもつきまとっていると思うのです。元々 *gubernare* という古い言葉が、まさに〇〇さんがおっしゃったように、いろいろと洗練されて、現代の非常に普遍的な用語として使われるようになっていきます。

その結果、ヨーロッパでこの言葉を使う人たちの場合、無意識にこの言葉の伝統的な用法に引きずられてしまうという部分があって、一義的に確定したつもりであるにも関わらず、他の意味がどこかに忍び込んでいる。あるいは、それぞれの文脈で、このガバナンスの持っているいろいろな歴史的な要素のうち、好きな部分がつまみ食いされているというところがある。

そのため、言葉はこのガバナンスという言葉を使っているから、あたかも皆同じことを議論しているような気がするのだけれども、実はかなり違ってしまっているものを議論している可能性がある。

だからこそ、ある程度歴史的にさかのぼって、いろいろな意味がこの概念に込められていることを、本日はあらためて論じました。ガバナンスという概念を現代の視点で論理的に分析するだけでなく、歴史的にいろいろな概念の広がりがあって、それを皆がそれぞれ引っ張り出していることを明らかにしたほうが、議論の食い違いを整理するときには役に立つだろうというのが今日の趣旨であります。

しかし、やはりそれだけだと物足りないというのは、〇〇さんのおっしゃるとおりです。いろいろな西洋の歴史的な文脈がこびりついた概念を持って来て日本の現状を分析するのは、たぶん明治以来の日本の社会科学の宿命だったわけです。

場合によっては、西洋の概念からすればこうであるはずなのに、なぜ日本の現実はその

ならないのか、おかしいではないか、日本の現実はけしからんという、転倒した議論さえ、やってきたのが近代日本の社会科学です。こういう喜劇を繰り返さないためには、その概念がいかにヨーロッパのローカルな事情に基づいているのかということをもまず論じて、だからこの概念を使うのをやめましょうというのではなくて、まさに〇〇さんがおっしゃったように、例えば、この概念に込められているこういう要素は日本にもあるではないか、そして日本の文脈では、たぶんそれと違う用語でそれを表現されてきたのではないかと論じるべきだと思います。

先ほどおっしゃったように、公儀という概念の歴史的な変化と、ガバメントという概念の歴史的な用法の変化を、普通あまり比較したり、同じ土俵で論じようとしたりしないのですが、実は結構内容的には重なっていて、概念の揺らぎ方も結構似ているという話をできると面白いと思います。そういう日本史の中のある概念、日本の地域的な特性を反映したある概念と並べることで、ガバナンス概念をより普遍化することが可能かもしれません。

ですから、福井でこういう概念が使われてきた、あるいは、福井に限らなくてもいいのですが、日本の地域社会において、ガバナンスに相当するある種の概念いろいろとあると思うのです。それを抽出してきて、ガバナンスという概念と突き合わせてみる。そのことによって、何か面白いことがいえるのではないかと気がします。すごくいいアイデアを頂いたと思います。ありがとうございます。

〇〇 皆さんの議論に関連しているかもしれませんが、多少はガバナンス論というものに対してエールを投げるようなことを少し言ってみようかと思います。

今日おっしゃったことの僕なりのキーワードは、**alternative** ということを知りたいのかなと思って聞いていました。つまり、ガバナンスというのはある種の **alternative public control system** というものとして模索されてきているのかなと。

そうなるときに大事なのは、**alternative** は常に何かに対する **alternative** だから、それは何だろうと思って聞いていると、これは最初の〇〇さんが質問されたものと同じだけれども、やはりその最大の敵というか、何に対する **alternative** かというと、これはガバメントだろうなということ、私なりに思っています。

では、なぜそこでガバメントが **alternative** に対抗しなければならないかということ、非常に素人的に推理すると、やはり 90 年代にアングロサクソン系から出てきたということは、やはり社会主義と資本主義のガバメント体制というものが崩壊していて、次にどこに出ていくのだろうかということと、やはりどこかでつながりがあったというイメージは

払拭できない。

では、ガバナンスというのはそういう資本主義対社会主義の崩壊の後の **alternative** かというとそうも思わない。つまり、その後に出てきたのは、ガバメントがどこに行くかという、地域主義であり、多文化主義に行くというような方向で、つまりそれぞれ勝手にそれぞれ決まっていくのだ、もうないのだということの中でなったときに、それでは身も蓋もないだろうという議論になってきていて、やはりガバナンスというのはそういう地域主義、ある種の多文化主義的なガバメントに対する **alternative** を目指してきたのだろうなど。

だから、今日の「代表的定義」というのを見ていて、僕は頭にイメージしたのは、一昨年来のエジプトを中心とする新しい政治体制の変化というものをガバナンス論はどう語るのだろうか。あれをやはり「それぞれエジプトにはエジプトの事情があるよね」ではなく、ガバナンス論がどう整理して語っていくのかということによって明らかにすることができれば、ガバナンスというのは **alternative** なんだなというのが少し見えてくるのではないかと思って聞いていました。

ただ、元に戻ってしまうのですが、**alternative** というのは概念としては弱いんですね。では弱いから駄目なのかというと、僕はそうではないと思って聞いていて、僕は政治のことを全然知らないからこれは分からないけれども、ガバメントが目指したのは、ある種均衡主義的な考え方で、やはり自己完結的なシステムをつくることによって、効率性と、あわよくば公正性を目指すというところに、何となくガバメントという議論は前提としてきたのではないかと思います。そういうものをある種均衡として安定的なシステムをつくれるのではないか。

僕はもう1個、宇野さんの発表を聞いていてすごく印象的だったのは、宇野さんの中でガバナンスの揺れというものとか、揺らぎというものとセットで考えていきたいと。僕はその揺れと揺らぎというのは、もう少しポジティブに評価してもいいのではないかと思います。

というのは例えば今日、マネジメントの議論が出てきますが、僕の理解するマネジメントの本質というのは、**non-manualize** ということです。マネジメントに勝利の方程式はないということです。いい経営者が、これが自分の経営の勝利の方程式ですという本を書いた瞬間にどんどん駄目になっていく例を我々はたくさん見ているわけで、マネジメントの本質というのは **non-manualize** なんです。常に揺れがなければならなくて、完結したシス



テムだと思った瞬間に、マネジメントはバッド・マネジメントになっていく。

たぶん、同じようなことがガバナンス論にはあり得るのではないか。ガバナンス論の本質というのは、ガバメント論でのある種自己完結的な、安定的なシステム、均衡を目指すのではなく、ある種揺れとか、揺らぎみたいなものを内包させていくことが、むしろ新しい **alternative** な仕組みとして成り立つのではないか、それが地域のここに成り立つのではないかという、ものすごく壮大な問題提起で、そう考えて、最初の話に結びつけると、プラトンの話なども後から見るとすごくいいなと思うわけです。

そういう揺れとか揺らぎみたいなものがあるから駄目なのではなく、むしろそういうものを内包した新しい **alternative** なコントロールシステムというものを実はガバナンス論は模索しているし、それが今回のエジプトなどの事例もそうだし、あわよくば、日本のいろいろな地域の問題がうまく解決のほうに行かないのかというときに、積極的に揺れを内包するシステムというものが成り立っていないような前提を目指すということがあれば、ガバナンス論というのとはすごく新しい入口を開いてくれるような気がして聞いていました。質問ではなく意見です。

宇野 ○○さんは僕の話よりもよほど面白いお話をつくってしまうといつも思うのですが（笑）。嫌味ではなくて、本当にそう思いました。

まず、どういう文脈で出てきたかということですが、確かに社会主義、資本主義の体制間競争という枠組みで全てを議論した時期が終わった時点で、次はどう議論の軸を立てるかというときに、ガバナンスという概念はいろいろな内容をそこに入れやすい概念として浮上してきたと思います。おっしゃったように、地域主義であるとか、多文化主義であるとか、今まで公的領域を秩序づけた国家以外のアクターがどんどん出てきたとき、これらを包括的に論ずるというときにガバナンスという概念は、器として非常によかったのだと思います。ですから、明らかに社会主義、資本主義体制論争以後の一つのフレームワークとして浮上してくる歴史的な必然性があったというのは、たぶんそうだったと思います。

後半も、面白いですね。ガバメントだって実は結構揺らぎのある概念だと思うのですが、これはたぶんいろいろなものを内包しているからです。それを、国家のガバメントに議論を絞ることによって、ある程度自己完結的で、安定的な概念に見せてきたけれども、今の時代になってくると、やはりガバメント概念自身が揺らいでいると思うのです。ただ、そのような揺らぎを積極的に表現するときには、ガバメントという概念はどうしても安定的なイメージが強くて、都合がよくない。むしろガバナンスのほうが、揺れとか揺らぎみた

いなもの、それこそまさに完全に **institution** 化されていないけれども、ある種のルールによる秩序が出来上がっているということを表現する際に、役に立つということはあると思います。

そういう意味で、ガバナンスという概念を持っている揺らぎの側面を、むしろそれを積極的に捉えて、さらに理論化していくと面白くなるのではないかというのはまったくおっしゃるとおりだと思います。非常に重要な指摘をありがとうございます。

〇〇 シンプルな質問で、コメントみたいなものなのですが、気になるのは、**art** という単語です。

経済学でいうと 2 つ、今だとよく **normative economics** と **positive economics** とを分けて二分法なのですが、何でこういうことを言いだすかということ、アングロサクソン系の経済学者が 19 世紀にどう経済学を考えていたかということなのですが、19 世紀というのは三分法で、もう一つ、**normative**、**positive** プラス、**economics** の **art** という分野があります。

主にそういうことを言っていた人たちは、ジョン・スチュアート・ミルであったり、ヘンリー・シジウィックであったり、あと、ケインズのお父さんのジョン・ネヴィル・ケインズが経済学方法論の本を書いたりしたのですが、こういうところでは三分法というのを強調していたわけです。

その経済学の **art** という分野は、ちょうどガバナンス、あるいは、どういうふうに **normative economics** と **positive economics** を使って経済を運営していくかということ、もう一つの 3 つ目の分野として挙げていたのです。

それがいつの間にか、20 世紀になってなくなってしまったんですね。

〇〇 どうして **art** というのですか。

〇〇 **art** というのは技巧という意味です。術とか技巧、まさにこのガバナンスと同じような感じの意味合いで使っていたと思います。

その一つの動きというのは、ミルトン・フリードマンが経済方法論の文章を書いたのですが、そこで **positive economics** と **normative economics** だけでいいということを主張しました。それには意図的なものがあるのではないかと感じてしまいます。彼にとっては、放っておけばよくなるのだから技巧はいらないという考え方が背後にあったのだと思います。

だけれども昔は、19 世紀のアングロサクソンは **art** というものがあって、それと対応す

るものが 90 年代にガバナンス論として復活したのではないのかなと、アングロサクソンの中の流れとしてはそういうふうに感じます。

〇〇先生の話に戻ってしまうのですが、art という言葉を使っていた最後の人物はおそらくヘンリー・シジウィックです。ヘンリー・シジウィックは 1900 年頃に亡くなっているのですが、ちょうどソ連が出来上がると同時に art という言葉が消えて、ソ連がなくなると同時にガバナンス論が出てきたという、アングロサクソンのしたたかさという感じがしました（笑）。

最後の話ですが、art という言葉に対して、もし何かご存じでしたらコメントいただけたらと思います。

宇野 ありがとうございます。確かに辞書をひくと、ガバメントもガバナンスももともとは art であって、govern する art という定義があるわけです。その場合の art という言葉は、まさにおっしゃるとおり、歴史的に見るとものすごく奥行のある概念だったわけですよ。

つまり、これはたぶん学問分類でいえば、まさにアリストテレスの理論学、実践学、制作学以来の文脈に由来します。すなわち、理論の世界では普遍的な議論が重視されますが、実践の世界では、時と場所と人によって具体的に物事を動かしていくための知恵が必要です。これをフロネーシスといいます。art というのはまさにフロネーシスの一部でした。その意味で、art という言葉はもともと非常に幅の広い概念としてあったのが、近代においてはそういったフロネーシスみたいな意味が落ちこちてしまって、一方においては技術としての art、それからもう一つは芸術としての art に完全に分化してしまいました。そのため、もともとあった、政治から子育てまで、全てのことに對して、答えをひとつに決められない、本当に時と場合と状況に合わせて工夫してやりくりしていかなければならない際に必要とされる art という要素は、すっぽり落ちてしまいました。それこそ山崎正和さんが好きな話ですね。そういう伝統は、シジウィックあたりが最後で、ケインズなんていうのはその感覚が少し残っているという感じですね。

そういう意味で、ガバメントから art という意味がすっぽり落ちこちてしまったのだけれども、ガバナンスにはまだその art というニュアンスを託する余地があるのかもしれない。それは、ガバナンスという言葉ポジティブに使うときに、そういうニュアンスを込めて読むというのは一つの手かもしれません。ありがとうございます。

〇〇 私は〇〇県庁のガバメントの一員ですので、皆さんの議論がすごく優しいなと思

って聞いていました。この 20 年ほど、実は地方分権とか、そういうことをずっとやってきたものですから、あまり参考になるかどうかわかりませんが、我々のというか私の受け止め方を少しご紹介します。

一つはガバナンスというのが出てきたのは、私が最初に認識したのは三重県の北川知事が出てきたころですので、平成 7 年とか 6 年とかあのころです。平成 5 年に全国の地方自治体の旅費問題があって、日本全国に広がりました。それでガバナンスというのが出てきたときに何となく嫌な感じがして、後で思うと、ここまでガバメントが信頼を失ったのだなというのが、やはり割と身にこたえた感じがあります。

それで、先ほど〇〇先生とかにお話をいただいたのを、うんとオブラートに包んで言うとかそうかなと思って、実はもうこれで終わりなのかなという議論も平成 7 年のときに、まさに組織のところでしたので、給料は減るし、きっと人は切られるし、組織大改革になって、もう県庁は駄目になるかもしれないねというような議論をした記憶があるので、たぶん我々の中ではガバメントが駄目になって、ガバナンスというイメージは少しあります。

ただ、その後ずっと考えて、これは最近考えていることなのですが、実はガバナンスといったときに 2 つあって、先ほど聞いたお話ですと、ガバナンスといたとき私が思い浮かんで、最近少し困ったなと思っているのは、「新しい公（おおやけ）」です。新しい公というのは、これはここ数年、補助金とかいろいろな事業をやっているので気が付くのですが、新しい公で出てくる事業というのは、ご近所の底力ばかりなのです。町内会のごみを片付けましょうとか、お祭りを何とかしましょうとか、それでいいのかなと。

ガバメントがなくなって、地域的な組織的にきちっとやれるようなものがなくなって、すごく新しい公というのがもてはやされていますが、実態はご近所の底力的なものばかりか、若者と中高年の文化サークルみたいな、それが新しい公なのかなと。ちゃんとしたものはたくさんあると思うのですが、現場で見ていると大勢はそういうところです。

それと、もう一つ対極にあるのが、若い大学生や若い女性などが、中国を助けに行くんだとか、発展途上国を何とかしたいのだという、これはグローバルかもしれませんが、何となく両方とも地に足の着いた想像力が欠けているのが、ご近所の底力に出るのか、ピースポートにあおられて世界に広がっていくのか、どちらも同じ根っこで、実はピースポートに行きたいという若い人の横でおばあちゃんが雪かきに大変難渋しているというような構図がありまして、ガバメントにいるのでガバナンスの悪口を言うつもりではないのですが、その辺がガバメントが失われてガバナンスになったのとの関係があるのかなと。

それから、これはさらにバイアスがかかっていると思うのですが、例えば、地方で新幹線などというと、都会では非効率の最たるもので予算のばらまきみたいなことを言われているのですが、全総の歴史なんていうのをずっと見直していくと、最初の全総のときに、東海道・京浜に全部金を集めるんだと役所が決めたときに、自民党がそれは駄目であると。やはり田舎に少し分散をさせないといけない、うまく均衡のある国土の形成だと、対立概念がすぐに出てきて、結局、肯定的にいうと、そういう効率的なものを求めた役所の合理的な政策が、自民党にガタガタにされたというふうに捉えられるのですが、それはまさにガバメントがあって、これは選挙制度のせいとか、いろいろあるのだろうと思うので、はっきりはいえないですが、東京にいる人も、自分たちがここにいるのは田舎があってどうか、そういうものが自然に発想できている時代があったのかなと。

最近、ずっと 20 年ぐらい地方分権をやってきて、地方分権というのは実はそういう悪い意味でのガバナンスを推し進めて、地方が切り捨てられるというか、想像力がどんどん失われていくのを押しているようなところがないのかなと、若干心配なところがあります。

ガバナンスというのは、身から出たさびというところがあるなというところと、しかし、そのガバナンスというのが例えばガバメントと違って、NPO なんていうのは内実を聞いていると、すごい村八分とかいじめがある。一人親方みたいな人があちこちでいろいろな NPO を使って、皆でややこしいことを調整しながら一つやっついこうというふうにならないというのは構造的にあります。これはガバナンスではないと言ってしまうまでもありますが、大きくいうと、そういうような問題があって、今はガバメントの一員として、もうちょっとちゃんとしたガバメントを地方でも国でも再構成しないと、そういう問題が解決しないのかなというように思っています。

これはコメントでも何でもないので、少しガバメントに非常にやさしいお話をいただいたので、我々としては、どこかガバナンスというのは身から出たさびだなというのが最初の思いだったものですから、そこだけ少し申し上げておこうかなと思いました。

宇野 大変興味深いお話だと思いました。つまり、県庁職員の方の皮膚感覚でガバナンスというのはどこで出てきたといえ、まさに旅費問題から出てきたというのは大変象徴的です。やはりガバナンスというのは基本的には **public administration** における効率化から来ているのでしょうか。今までのガバメントが非効率的、非機能的であって、明朗性に欠けていて、それをよりよいものにするにはどうしたらいいかというのは、明らかにガバナンスが出てきた文脈の一つです。そういう意味で、ガバメント側にいる人にとってみ

ると、何となく自分たちを外から突いてくる嫌な概念だという感覚があるのはおっしゃるとおりだと思います。

どうも今日の私の議論は質問に迎合する気味があって、出だしはガバナンスに懐疑的であり、〇〇さんに言われて、ますます警戒的なニュアンスなことを言い、逆に揺らぎがあっていいと〇〇さんに言われると、「そうだ、やっぱりいいんだ」という話になる。さらに、〇〇さんにそう言われると、いや、やっぱりガバメントにも役割があるよなど（笑）。何となく節操がないと言えば、まことに節操がないのですが。

ガバナンス論者で一番極端な人は、本当に"governance without government"とあって、本当にガバメントを全部なくしてガバナンスだけで OK という人もいます。けれども、多くの論者はやはりガバナンス時代においてもガバメントというのは役割があるし、むしろ、ガバナンスというべき時代状況の中で、ガバメントは再定義されるべきだという考えの方が一般的だと思います。むしろ、ガバメントがなくなっても、全部ガバナンスで済むんだというほうがすごくユートピア的であって、それこそ地に足が着いていないと思います。

では、ガバナンスではなくてガバメントにやらしてもらわなければならないこととは何かというと、今の話はヒントになります。やはりガバナンスというのはどこか抽象的なところがありまして、グローバル・ガバナンスというと、まさにグローバルに動くという感じで、土地との結びつきがやや緩いところがあります。それに対してガバメントというのは、やはり先ほどの近代国家の三要素ではないですが、どうしても土地から切っても切り離せない、そこから動かさないというニュアンスが強い。

要するに、いい意味でも悪い意味でも、ガバメントというのはその土地に拘束されていて、そこから自由になれない。〇〇県はいろいろ問題があるから、ちょっと東のほうに 50 キロぐらい移動しますと一方的に決定するわけにもいかない。完全に土地と結びついている。ある意味で、ガバナンスは空中を舞えるけれども、ガバメントは空中を舞えない。でもそれは強みでもあるんだということですね。土地との結びつきというのは、やはりガバメントの重要な要素だと思います。

それから NPO の村八分もあるというのは、それはそれで、NPO といったって皆いいものであるわけではありません。NPO の中にいろいろ問題があって、NPO が活躍すれば世の中全てよくなるという能天気な議論の人もいますが、逆に NPO の役割が増えてくれば増えるほど、その中にもし不正義なり不公正があったときに、それをどうやってチェックするかというのが重要な問題になってくる。

そういうノンガバメントの主体における人権侵害に対してどうチェックをするかという  
と、もちろん自浄作用に期待する、あるいは自浄作用を促すような仕組みをつくるという  
のが第一原則ですが、最終的にはそれを担保し、責任を持って見守るものとしてガバメン  
トが必要です。この議論をあまり言い過ぎると、結局ガバメントが皆 NPO を統制しなけ  
ればいけないという話になって、あまりそちらのほうに舵を切ってしまうといかがなもの  
かと思うのですが、ともかくガバメントは逃げられない以上、最終的に責任を取らなけれ  
ばいけないという意味で、やはりやはりガバメントには独特の重要性が最後まで残ると思  
います。

ガバナンス時代においてガバメントはどう自らを再定義し、ガバメントにしかできない  
ものというのをどう積極的にアピールできるか。これによって、ガバメント側からの反転  
攻勢をかけるチャンスはそこにあるのではないかと思います。ガバナンスに一方的にやら  
れるばかりではいけない。ぜひ頑張ってくださいたいです。

司会 どうもありがとうございました。盛り上がったところで時間が来てしまいまして、  
大変残念なのですが、宇野さん、今日は本当にありがとうございました。(拍手)

配布資料



## 社研プロジェクトセミナー報告

「なぜ「ガバナンス」が問題なのか？ 政治思想史の視点から」

2012.5.15 宇野重規

### I 「ガバナンス」概念の歴史的起源

#### 1) 古代ギリシア語 *kubernân*

ラテン語 *gubernare*

→ともに「船を操舵する、航行する」の意味

cf. プラトン『国家』488a-489 d

「ここに一隻の船があるとする。次のような状況を思い浮かべてくれたまえ。まず船主だが、これは、身体の大きさや力においては、その船に乗り組んでいる者たちの誰よりもまさっている。ただ、少しばかり耳が遠く、目も同様に少しばかり近い。そして船のことに関する知識も、その目や耳と同じようなありさまだ。それから水夫たちだが、これは、ひとりひとりがみな、われこそはこの船の舵を取るべきだと思い込んでいて、舵取りの座をめぐるお互いに争っている。いやしくも真の意味でひとつの船を支配するだけの資格を身につけようとするならば、年や季節のこと、空や星々や風のこと、その他この技術に本来的な関わりのあるすべてのことを注意深く研究しなければならないということが、彼らにはまったくわからないのだ」

#### 2) 中世フランス語で *gouvernance* が 13 世紀に登場

用例：*gouvernement* (*gouverner* する仕方、技法) と同義

国内の特定地域の統治に関する政治行政用語としても

14 世紀に英語に移入し *governance* に、同時期にスペイン語、ポルトガル語にも  
しかしながら、その後、どの国でもほとんど使用されなくなる

とくにフランス語やポルトガル語では、旧体制を連想させるために忌避される

#### 3) 初期近代における「統治 (*gouvernement*)」の浮上

cf. フーコー『安全・領土・人口』(コレージュ・ド・フランス講義 1977-78) から

「一般的に言って、「統治」の問題は十六世紀に突如として出現すると思います。それはさまざまな問題に関して、また多様な局面で姿を現す。たとえば、自己統治という問題が現れます。十六世紀におけるストア主義への回帰は、どのようにして自己統治するかという問題があらためてアクチュアリティを帯びたということをめぐって起きている。また、魂の統治、操行の統治という、問題も出現します。そして子どもの統治という問題も登場します。そして最後に(たぶん、これらの問題が立った後によりやく)君主による国家統治という問題が登場します。非常に図式的に言えば、このような問題は二つのプロセスの交差点に出現します。一方は国家による集中化という運動であり、他方は拡散、宗教的反体制という運動です。この二つの運動が交差するところにこそ、「どのように、誰に、どこまで、何の目的で、どのような方法で統治されるべきか」という問題が立てられるのだと思います」(1978.2.1)

- 4) 「統治」に関するフーコーによるいくつかの「注意書き」
- 「統治」という言葉が政治や国家に関する意味を厳密にもつようになったのは16～17世紀。13～15世紀には「道をたどる」「食糧を提供して養う」「何かから糧を引き出す」「何かを操導する」などの用法。
  - ギリシャ・ローマでポリスについて責任をもつものの活動を表すために、舵取りの比喩が頻用されたのは確か。しかし「統治」の対象はあくまでポリス（船）であって、人ではなかった。「人間たちの統治なるものがありうるという考えかた、人間たちというのは統治されるものだ」という考えかたは、ギリシアの考えかたではないと思うのです。一般的に言って、人間たちの統治という考えかたの起源は東方に求められるべきだと思います」（1978.2.8）。
  - 多様な実践としての「統治」
    - 「家を統治する」「魂を統治する」「子ども統治する」「地方を統治する」「修道院・修道会を統治する」「家族を統治する」
  - 国家の統治に関しても最初の視点は家族の統治から
    - どのように国家の内部において経済（家族を管理し、財産を殖やす）を導入するか
    - 統治の目的は法や共通善ではなく、領国の維持
  - 16世紀以来発達する統治術の理論（「君主の鑑」「国家理性」「官房学」「統計学）とともに「統治」がクローズアップ
- 5) フーコーの議論からくみ取れるもの
- 「統治 (government)」は本来、「政治」ではなく「家政 (オエコノミー)」の系譜に連なる概念。
  - 従属的地域にある人々や生き物たちに対する管理・操作・ケアを指す言葉。
  - 「統治」が主に公的な領域において集中的に用いられるようになったのは近代主権国家の成立以降。近世において主権国家が人民に対する直接的な管理・統制・保護（→今日でいう「行政」）に乗り出したため。それ以前は家族やさまざまな団体において用いられた。
- 6) 18～19世紀における転換
- 本来、君主による自らの領国の維持の視点から出発した「統治 (government)」。
  - しかし、トクヴィルは『アメリカのデモクラシー』で「政治的集権 (centralisation gouvernementale)」と「行政的集権 (centralisation administrative)」を対比。
  - 「統治 (government)」はむしろ「行政」と対比されるものに
  - 本来私的な管理の側面の強かった「統治」がむしろ公的な政治を示すものとして使用されるようになる。

## 7) ドラッカーのマネジメント

- オーストリアで受けた教育は政治学。第一作は『経済人の終焉』でありテーマは全体主義の起源。
- アメリカに移ってGMの研究に着手。その「マネジメント」の概念のうちには当然、政治学的発想も。国家だけでなく、企業の中にも単なる管理を越えた複雑な秩序形成と維持の必要性。

## 8) 「ガバナンス」概念の再登場

- 「ガバナンス」概念が再度脚光を浴びたのは、1990年代。使用したのは主として、アングロサクソン系の経済学者と政治学者。さらには一部の国際機関（国連、世銀、IMF）。
- ただし①制度としての「ガバメント」とあえて区別して、②（あまり使われていなかったこともあって）公的事柄についての新たな管理手法として使用される（とくに、国家とは異なる多様な次元における市民社会の参画の要素が強調される）。
- 現在ではフランス語、スペイン語、ポルトガル語にも登場（イタリア語ではまだない）。ドイツ語や北欧諸語では、現在ではラテン語の *gubernare* の直接的対応語はない。
- 新自由主義との関わりを指摘する研究者が多いが、「ガバナンス」概念と新自由主義がいかなる関係にあるかは自明ではない。新自由主義に批判的な含意で使用する例も少なくない。

## 9) 代表的定義

- ローズ：ガバナンスとは、独立性、資源の交換、ゲームのルール、そして国家からの著しい自律性によって特徴づけられる、自己組織的な、組織を横断するネットワークを指す (Rhodes, R.A.W., *Understanding Governance*, p.15)
- ロズノー：グローバル・ガバナンスとは、家族から国際組織に至るまで、人間活動のあらゆるレベルにおけるルールの体系を含む。ここでは、コントロールの行使を通じた目標追求は国家を越えた反響を呼ぶ。(Rosenau, James, 'Governance in the Twenty-First Century', *Global Governance*, vol.1, p.13)
- ハイデン：ガバナンスとは、ゲームの公式・非公式の政治的ルールを取り仕切ることである。権力行使のルールを定め、そのようなルールに基づいた紛争を解決することを含む諸手段を用いる (Hyden, Goran, 'Governance and the Reconstruction of Political Order', in *Statte, Conflict, and Democratic Order*, p.185)。

とりあえずのまとめ

(フーコーが正しいとすれば) 本来は私的な財産や従属的立場にある人々を管理することを意味した「統治」が、君主が自らの私的財産である領土と人民を管理するという趣旨から、近代国家による行政、さらには公的秩序の維持一般を指す用法へと拡大した。と同時に、以前はさまざまな主体の実践に用いられていたのが、もっぱら国家に関してのみ使われるようになった。

逆に言えば

現代における「ガバナンス」概念は、「ガバメント」がもっぱら国家や地方自治体の統治機構を指すものになったのを受けて、それ以外の領域における「統治」の働きを指す概念として再登場したものと考えられる。その際、これまで国家の統治機構の内部においてのみ注目されてきた「統治」の営みはその外部でもなされていること、さらに言えば、今日、真に重要な「統治」の作用は国家の統治機構の外部においてこそ見られる、という認識が前提にあるのかもしれない。

## II 「ガバナンス」概念のもつ幅、もしくは両義性

### ①効率性への志向

いかに効率的に公共セクターを経営するか  
制御、操縦という発想  
←操舵という原意

### ②新たな統治技術

フーコー系のガバナンス論  
権力の所在を不明確にし、支配を支配と見なせない巧妙で新たな統治技術  
←君主による人民と領土の管理

### ③脱国家化のベクトル

多元的な主体によるネットワーク的な水平的な秩序  
←国家に独占された「統治」の拡散

### ④民主的ガバナンス論

旧来の公的／私的領域を貫通したガバナンスの拡大を受けて、新たな市民の権利保護、参加、正当性やアカウンタビリティをいかに追求するか  
←ガバナンスの公的側面への着目