

Title	理論モデルによる外国政治研究の可能性 : 現代アメリカ政治研究を例として
Author(s)	待鳥, 聡史
Citation	阪大法学. 53(3,4) P.329-P.355
Issue Date	2003-11-30
Text Version	publisher
URL	https://doi.org/10.18910/55074
DOI	10.18910/55074
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

理論モデルによる外国政治研究の可能性

——現代アメリカ政治研究を例として——

待 鳥 聡 史

はじめに

- 一 外国政治研究に関する二つの考え方
 - 二 理論モデルによって何が可能になるのか
 - 三 理論モデルによる現代アメリカ政治研究
- おわりに

はじめに

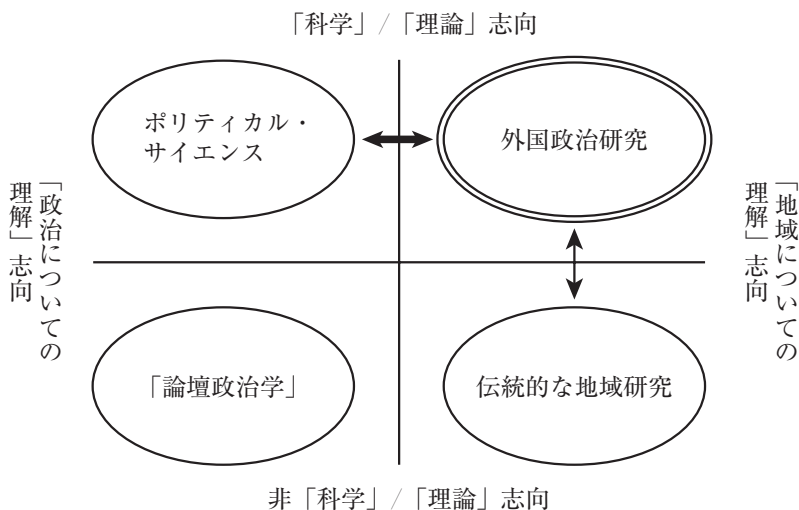
本稿では、外国政治研究において理論モデルに基づく分析が果たしうる役割について論ずる。ここで理論モデルとは、政治学において何らかの意味で一般化の可能性があると主張される分析の枠組、およびその枠組から導かれる仮説を総称して用いている。外国政治研究にとって、理論モデルはどのような意義を持ちうるだろうか。何らかの意義があるとするれば、それはなぜ生じるのだろうか。これらの問いについて、本稿では、筆者の専攻分野である現代アメリカ政治、より具体的には連邦議会の研究を事例として取り上げ、検討を加えていくことにしたい。^①外国

政治研究は、比較政治学の一分野として位置づけられるのが通例であるため、本稿の試みは比較政治学の分析手法に関する整理と考察にも資するであろう。

この小論の構成は、次の通りである。まず一では、外国政治研究に取り組むための従来の方法として、「地域研究アプローチ」と「ポリティカル・サイエンス・アプローチ」という二つがありうることを示す。二において、これら二つのアプローチと部分的に関心や手法を共有しつつ、外国政治研究が充足すべき要件に対してより適用的な方法を新たに提起する。その上で、新しい方法によって具体的に何が明らかにできるのかについて、三において現代アメリカ政治の分析に即して論じる。これまで、ともすれば「科学」ないし「普遍的知見」志向と「対象の固有性の理解」志向の間で、不毛な対立が生じがちだった外国政治研究の分野において、双方の長所を両立させるアプローチを探ってみることが本稿の基本的な目的であり、そうしたアプローチは存在するというのが筆者の立場である。

一 外国政治研究に関する二つの考え方

外国政治研究が有するべき方向性に関しては、従来主に二つの考え方が併存してきた。⁽²⁾ すなわち、一つは「地域研究アプローチ」であり、もう一つは「ポリティカル・サイエンス(科学としての政治学)アプローチ」である(図1参照)⁽³⁾。地域研究アプローチにおいては、分析対象とする地域ないし国家を持つ固有の特徴を、総合的に把握することを研究の基本目的として掲げている。そこでは、政治は対象となる地域や国家の社会・経済・文化といった諸領域と並列的に、ないし場合によっては社会や文化の特徴に従属する存在として扱われ、これらと共通の性格を持つことが強調される。政治という人間の活動領域に特有のダイナミズムは、基本的に捨象されることになる。こ



(註) 矢印は相互作用による研究発展の可能性の存在を示す。
線の太さは相対的なつながりの深さを示す。

図1 外国政治研究の理念的な位置づけ

これに対して、ポリテイクナル・サイエンス・アプローチにおいては、分析対象の地域や国家は事例として扱われ、日本を含めた他の地域や国家、あるいは異なった時代についての分析を組み合わせることで、政治が一般的に持つ特質を解明することが目指されている。

最近提出された、前者に基づく代表的な見解として、池内恵の議論がある。池内は、「地域研究は地域の固有性に密着しつつ、同時に社会科学としての普遍性を保つという両立困難な課題を、本来的に与えられている」(池内 二〇〇三・二〇三)とする一方で、地域研究は「対象地域の存在」という自明の事実を支えられている」のであり、その基本的な関心は「特定の地域の特定の時代の全体像を把握することだと述べる。そこで地域研究と対比されるのは政治学や社会学であり、「現実を対象化する道具としての原則を逸脱し兼ねない」ほどに方法論をめぐる議論が重視される点に

において、地域研究とは異なるのだと主張される(同・二〇一～二〇二)。

外国政治研究を含む比較政治分析を、ポリティカル・サイエンス・アプローチによって行うべきことを強調する議論の代表として、河野勝の見解を取り上げることしよう。河野は、比較政治学とは「地域研究の寄せ集め」ではなく、普遍的な理論モデルに基づいて行いようと主張する。そして、「ある国家や地域においては、そこにしかないユニークな要因が政治制度や政治過程に重大な影響を及ぼしていることはあるかもしれないが、そもそもそれらが真にユニークな要因であるかどうかは、他の国や地域の事例と比べてみなければ判断できない」という(河野二〇〇二・二二)。河野の見解では、具体的な分析対象は事例として扱われるべきものであり、事例の検討から得た知見を一般化することで政治学の発展に貢献する存在として、外国政治研究は位置づけられている。

地域研究アプローチとポリティカル・サイエンス・アプローチの間には、確かに大きな関心の違いが存在する。動機づけを考えてみても、分析対象とする地域への知的な関心から研究を開始する場合と、政治現象一般や政治学への関心から研究を始める場合では、同じ主題を異なった形で扱うのは当然であろう。現地語の習得やフィールドワークが重視される地域研究と、分析枠組の構築や検証手法の習得に重きが置かれる科学志向の政治学では、トレーニング方法さらには業績評価の観点も異なってくる。その不幸な帰結として、場合によっては、地域研究アプローチとポリティカル・サイエンス・アプローチの間での対話が不能になったり、互いの弱点を非難しあうような雰囲気⁽⁴⁾が生まれることもある。

しかし、両者の差異はしばしば想定されるほど大きなものではないと、筆者は考えている。一つの対比として、地域研究アプローチのキーワードは「固有性」であり、ポリティカル・サイエンス・アプローチのキーワードは「普遍性」であると括られることがある。地域研究は対象地域に固有の現象や論理に注目し、その地域だけを説明

しようとするのに対して、科学としての政治学ではあらゆる地域に普遍的に存在する特徴の析出に関心を抱くというのである。しかし、この対比はいくつかの意味で正確さを欠く。まず、地域研究は固有性を標榜しているとしても、分析対象の地域については文化から経済までの広い範囲で一般化できる要素を解明しようとしている。特定地域に限定されない政治についての知見を「一般的」ないし「普遍的」と呼ぶ限りにおいて、地域研究による政治論は固有性に注目しているというに過ぎない。逆に科学としての政治学の普遍性というのも、それはあくまで政治という分野限りの一般化であることは忘れられるべきではない。特定地域についての一般的理解を得たいという場合には、政治に限定された議論は逆に分野の限定という「固有性」を持つことになるのである。また、上に挙げた池内の見解に示されているように、地域研究が普遍性に対して無関心であるわけではない。河野も、重大でユニークな単一事例の研究が持つ意義は全く否定していない（池内 二〇〇三・二〇三、河野 二〇〇二・一四）。

したがって、ポリティカル・サイエンス・アプローチの立場から、地域研究アプローチを固有性に拘泥しすぎると論難することも、逆に地域研究アプローチからポリティカル・サイエンス・アプローチに、対象のディテールを切り捨てたる暴論だと指摘することも、ともに建設的な批判だとは言い難い。両者はそれぞれに、実際の分析に際しての出発点やウエイトのかけ方は異なっているものの、外国政治研究が解明すべき課題に対して取り組もうとしているのである。このことを基本的な前提にしなから、理論モデルに基づく外国政治研究が有しうる意義について、議論を進めたい。

二 理論モデルによって何が可能になるのか

では、外国政治研究の課題とは何だろうか。ここでは、「対象が持つ固有性に十分な目配りを欠くことなく、何

らかの意味で普遍化が可能な知見の獲得を追求すること」だとしておこう。抽象的な課題設定ではあるが、少なくとも二つのことを明らかにしていると、筆者は考えている。すなわち、一つには外国政治研究において対象となる外国に固有の特徴を無視することはできないということであり、もう一つには、それでもなお分析対象国を超えた普遍化が可能な知見を得るための営みであり続けるべきだということである。言い方を変えれば、固有性と普遍性の双方を読み手に意識させることができ初めて、外国政治研究としては成功したことになるとというのが、筆者の立場である。

この点は、外国政治研究の成果を受け止める側に存在するニーズの反映でもある。外国政治研究は、対象国で生み出された研究成果といかなる関係を作るかという問題に、常に直面する。研究成果の受け取り手の側からみれば、明快で説得力のある分析や自らの関心に答えてくれる分析を、現地語で読んだり聞いたりする方が得られるというのであれば、日本語での外国政治研究が持つ意味は乏しくなる。現地語での分析や、対象とする国家や地域が非欧米圏の場合には英語などの主要学術言語による分析を、利用すればいいからである。

もとより、古典的ないわゆる「ヨコタテ」、すなわち対象国を中心とする外国語業績を整理し、日本語読者に体系的に伝達するという作業にも、現実には依然として需要がある。現地語業績を自在に利用できる場合でも、関心のある対象について、母語である日本語でまず概略を掴んでおきたいと考えるのは、多くの読者にとってごく自然だからである。少なくとも、自動翻訳などが現段階からは想像がつかないほど飛躍的に水準を向上させるときまでは、「ヨコタテ」の効用は残るであろう。

しかし、こうした効用によって評価されるというのは、研究成果に対する本来の意味での評価を得ていることとは異なる。外国政治について研究し、日本語によってその成果を公表しようとする場合には、分析対象とする外国⁽⁵⁾

に関心を持つ日本語読者の知的な欲求を充足し、対象国の政治に関する何らかの理解形成を促進するものでなければならぬ。そして、それが「研究」であると位置づけられるには、受け手の予備知識が最も高水準である場合には、現地語や英語などによる第一線の諸業績、さらには今日の政治学の主要業績にも通暁しているという状況を想定すべきである。同時に、予備知識が十分でない受け手にも、分析対象とする外国の政治についての基本情報を与えるという任務も、放棄することはできない。つまり、予備知識や関心の深さにおいて非常に多様な受け手が、読んで何らかの知的な発展があったとそれぞれに感じる分析こそが、外国政治研究として真にその名に値するといふことができる。

理論モデルによる分析は、このような外国政治研究に求められる特性を満たす上で最も有効であると、筆者は考える。本稿にいう理論モデルの具体的な位置づけや内実を検討するために、まずは既存の二つのアプローチが持つ課題を明らかにしておく。

地域研究アプローチの持つ問題点は、次のようなところにある。先に紹介した池内の議論に立ち戻って考えるならば、それが誠実で優れた地域研究者としての認識を明らかにしているものであることは間違いないが、筆者は大きな疑問を感じざるを得ない。例えば、「特定の地域の特定の時代の全体像」とはいったいどのようなものだろうか。時代で区切ることは許されるのに、政治や経済といった分野で区切ることは許されないのだろうか。方法的な問題は措くとしても、無数の人々や制度装置からなる、ある国家や社会の特性の「全体」を個々の研究者が把握するといったことは、直観的にも不可能だと思われる。実際に行いうるのは、特定の時代や分野に関する個別研究の積み重ねが、総体として地域の全体像を描き出すことにつながるということであって、個々の研究者が自らの直接的な研究成果として全体像を描くこととは異なるのではないだろうか。そして、方法的な検討が十分に行われ

ないのだとすれば、現地語圏や欧米語圏での研究成果との連関を欠きやすく、対象地域についての総合的理解の名の下に基本的な情報の提供に終始してしまふ恐れが小さくない。

これに対して、ポリティカル・サイエンス・アプローチは、地域研究アプローチにはない利点が存在しており、外国政治研究に求められる条件をより満たしやすい。例えば、このアプローチには、分析のポイントを因果関係として明確にした上で、それを検証するための事例やデータを集めればよいという大きな特徴がある。それは外国政治研究のように受け手の予備知識の幅が大きく、基本情報の提供から先端的な分析までを行わなくてはならない場合に、有効性が高い。従って、外国政治研究のための理論モデルの位置を定める作業は、ポリティカル・サイエンス・アプローチを出発点にすることができるだろう。

しかし、理論モデルによる外国政治研究とは、ポリティカル・サイエンス・アプローチを無批判に採用することも異なっている。問題点の一つは、このアプローチに純化してしまった場合には、因果関係の特定が一般的な理論問題から演繹的に導かれるために、地域の固有性への関心がどうしても低下することである。もう一つは、検証手続の厳密さが要求されるために、事例やデータとして利用可能なものが局限され、結果として多くの事柄が「実証されていない」あるいは「検証不可能なこと」として退けられてしまふ点にある。

とくに後者の問題は深刻である。政治を中心として、社会における人間のあらゆる営みが論理実証主義的な意味での検証可能性を持つと考えるのは、少なくとも現時点においては妥当ではない。今日の社会科学が持つ現象の分析ツールは、対象のすべてをカバーできるほどには発達していない。また、分析対象を検証可能な因果関係にする作業は、ほとんどの場合に一連的に生起する現象を細分化して検討することを意味するが、それによって失われるものがある可能性は、多くの分析者に十分に考慮されているとは言い難い。原因—結果の因果連関を検証すると

いう方法は、政治現象の解明に大きく貢献してきたし、これからも基本的に有益であろう。しかし、それはあくまで擬似的に、あるいはやむを得ず、現象を細分化し単純化しているのだという認識が前提になれば、複雑な現象と個々の分析の連関が見失われてしまう。⁶⁾

多数の分析の蓄積によって現象の全体像が描き出されるという研究発展の在り方は、ここでも意識されなくてはならない。また、とくに外国政治研究の場合には、出された成果を受け止める側が、必ずしも社会科学的な因果連関の特定や検証には関心がないということも、忘れてはならない。厳密な検証を目指す緻密な分析だけではなく、場合によっては十分な自覚の下にあえて方法的な破格を選んだ分析もまた存在し、両者が共存しながら発展することが必要なのである。

かくして、筆者の考える理論モデルによる外国政治研究とは、ポリテイカル・サイエンス・アプローチが持つ二つの問題を意識し、基本的な考え方は共有しつつも一定の修正を試みることを通じて、外国政治の分析に求められる水準や特性を充足しようとするものである。次節では、現代アメリカ政治についての筆者自らの分析を取り上げて、より具体的に議論を進めることにしたい。

三 理論モデルによる現代アメリカ政治研究

(1) 現代アメリカ政治研究に与えられた条件

現代アメリカ政治研究の場合には、ここまで述べてきた外国政治研究が一般的に与えられている条件とは多少異なる、いくつかの特徴がある。

第一の特徴は、分析に際して必要となる言語がほぼ英語に限られており、かつ政治に関する各種の情報が著しく

多く存在し、そのほとんどについてアクセスが比較的容易だという点である。外国政治研究における大きな制約条件となりうる英語以外の外国語の問題がなく、公開された情報が多いということは、相対的に容易に分析を始められることを意味する。逆にいえば、現地語を使いこなせることを利点とした情報提供的な成果へのニーズが小さいということでもある。同時に、アメリカのように巨大で多様な国家について、個々の研究者が全体的な分析を行うのは至難の業であり、社会科学の公準を満たす成果とはならないであろう。

しかも、戦後における日米間の関係の深まりを反映して、アメリカに住んだり、旅行したりした経験を持つ人は多数存在する。場合によっては一〇年以上の期間をアメリカで過ごすような人もいる。アメリカ政治の研究者は、いわゆる帰国子女などの例外でない限り、単純にアメリカで暮らした年数ではこれらの人々にもはや太刀打ちできないのである。長期滞在者は、いわば生活情報や皮膚感覚のレヴェルで、現代アメリカ政治について知っている。彼らによるアメリカ社会体験記やアメリカ政治の解説書も多い。現代アメリカ政治については、入門的な情報提供を研究者が行う必要性は、他の外国や地域に比べてごく小さいのである。

第二には、日本の政治学における専門的トレーニングではアメリカ政治学の影響が圧倒的に強く、アメリカの自国政治分析が代表的な事例として扱われることが多いことから、ほとんどの現代政治研究者がアメリカ政治について一定の専門的知識を有していることが指摘できる。アメリカ以外の外国政治研究や外交を専門とする場合を除き、多くの現代政治の研究者にとつて、日本の次に専門的知識を持っている国はアメリカだと考えられる。この傾向は、大学院時代など研究生生活の初期の段階でアメリカに留学する経験を持つ研究者が増えることによつて、最近ではいっそう強まっている。

これに関連したもう一つの特徴として、アメリカ政治学における自国政治分析は、本稿にいうポリティカル・サ

イエンズ・アプローチにほぼ純化されており、しかも細分化された各領域において分析の水準が極めて高いという事実がある。現代アメリカ政治を研究しようとする場合には、アメリカ政治学の諸業績を無視することは不可能だが、そのみによっては外国政治研究に必要な視座を得られないというディレンマが生まれる。かといって、たとえ外国政治研究という側面をいったん完全に捨象して、アメリカ政治学と完全に同化しようとしても、それが英語以外（例えば日本語）で書かれる限りは受け手のニーズに合致しない。研究はそれに取り組む者の内発的な関心によって始められるべきものだが、成果を公表するという形を取る段階では、既存の業績や読み手のニーズとの連関を保ち、レリヴァンスを主張できなくてはならないだろう。

すなわち、現代アメリカ政治研究の場合には、地域研究的な方向性とポリティカル・サイエンス的な方向性のいずれを採用することにも、多くの制約が存在する。研究に取り組む者は、他の外国政治研究においては一種の「救済」として機能しうる、語学や方法論による有利さを、ほとんど享受することができない。しかし、前節までに述べてきたように、語学や方法論によって得られる利点とは、外国政治研究の真の価値を高めるものではない。現代アメリカ政治研究は、いわばむき出しの形で外国政治研究の意義が問われる領域なのである。

(2) 筆者の提唱する対応策——マクロ・トレンド・モデル

かくして、現代アメリカ政治研究を価値あるものにするためには、外国政治研究が本来持つ課題に正面から取り組むしかない。その課題とは、対象の固有性を無視することなく一般化が可能な知見を得ようとすることである。これまでに行ってきた検討を通して、本稿では、ポリティカル・サイエンス・アプローチに一定の修正を加えつつ理論モデルに依拠した分析を進めることが、課題を解くために有益であることを明らかにしてきた。

このような認識の上に、現代アメリカ政治研究に際して筆者が提唱しているのが、「マクロ・トレンド・モデル」に基づいた分析である。マクロ・トレンド・モデルとは、民主主義体制における公選公職者の行動、とりわけ議員の行動は、知的潮流あるいはアイディアの変化および世論の変化という二つの要因によって形成される「マクロ・トレンド」の下での合理的選択として行われる、というものである。ここで合理的選択とは、通常の合理的選択論が想定する政治家（議員）の目標である、再選の実現、良き公共政策の実現、あるいは所属する議院や政党内部での昇進に対して合理的な行動ということの意味している。しかし、合理的たりうる選択肢は状況や時代といった文脈的要因によって変化することを強調する点で、マクロ・トレンド・モデルは合理的選択論における通常の議員行動モデルとは異なる。すなわち、マクロ・トレンド・モデルとは、合理的行動の文脈依存性に注目し、その文脈を形成する要因としてのアイディアや世論の変動をも分析に取り込んだ理論モデルなのである。⁽⁷⁾

マクロ・トレンド・モデルにおいて、ポリティカル・サイエンス・アプローチの第一の問題、すなわち分析対象が持つ固有性への意識の希薄化に対しては、合理的な行動がなされる文脈を強調するという対応がなされている。

この方向での対応は、ジェイムズ・マーチとヨハン・オルセンによる制度分析をはじめとした、いわゆる社会学的新制度論においては既に一定の蓄積が存在する（March and Olsen 1989；伊藤 二〇〇二）。さらに、合理的選択論にあっても分析的叙述（analytic narrative）アプローチにおいては同様の対応が採られており、合理的選択論の適用範囲を拡大しようとする近年の比較政治学の有力な理論動向を形成している（Levi 1997；Bates et al. 1998）。⁽⁸⁾ 文脈形成において歴史的な要因が重視される点でも、マクロ・トレンド・モデルは分析的叙述アプローチの延長線上にある。ただし、分析的叙述アプローチにおいては、何が文脈を形成するかについての議論が十分に整理されていない。これに対して、筆者はマクロ・トレンドという概念を導入することで、公選公職者の合理的選択

にとつての文脈を作り出す要因を、より明確にしようと試みている。

検証可能性の追求が現象の過度の細分化を招くという第二の問題に対しては、同一分野における制度の相互補完性という概念を導入することで、対応を行っている。制度の相互補完性という概念は、経済学の比較制度分析において、一つの経済社会を有機的に連関した諸制度の束からなるシステムとして理解しようとするところから生まれしてきた(青木・奥野 一九九六; Aoki 2001)。そこでは、諸制度間の関係は一方が原因で他方が結果という因果関係ではなく、全体として同じ方向性を持って結びついた相関関係として捉えられている。単に相関が存在するということだけでは、それらが真に結びついていることや、根底には同じ要因が作用していることを厳密に証明することはできない。しかし、外国政治研究のように、対象となるシステムの基本的な構造を把握しようとする際には有効な概念である。

(3) マクロ・トレンド・モデルによる予算編成改革の分析

マクロ・トレンド

マクロ・トレンドと相互補完性に従いつつ、議会によって政策革新がなされた事例として、ここではアメリカ連邦議会による政府内の制度改革、具体的には予算編成改革における方向性の変化について述べておこう(詳細については、待鳥 二〇〇三参照)。

アメリカでは、一九六〇年代まではほぼ一貫して、専門能力を高めた政府が社会経済を含む多くの事柄を統御できるという考え方が主流であった。これはいわゆる「ベスト・アンド・ブライテスト」による政策決定だが、その源流は一九世紀末から二〇世紀初頭に登場した「革新主義」という考え方にまでさかのぼる。革新主義においては、

政府の能力に対する基本的な信頼を前提に、政府がより効率的に多くのことをなすためには何が必要かが検討されることになる。これに対して、アメリカ政治における政府の役割に関するもう一つの知的潮流として、ジャクソン・デモクラシーが存在する。ジャクソン・デモクラシーはアンドリュー・ジャクソンが大統領となる一八二〇年代後半から形成された理念であり、統治者に対する一般有権者のコントロールの重視や専門能力への不信を大きな柱としている。専門知識や出自ではなく、一般市民とその常識による政治が理想とされた。

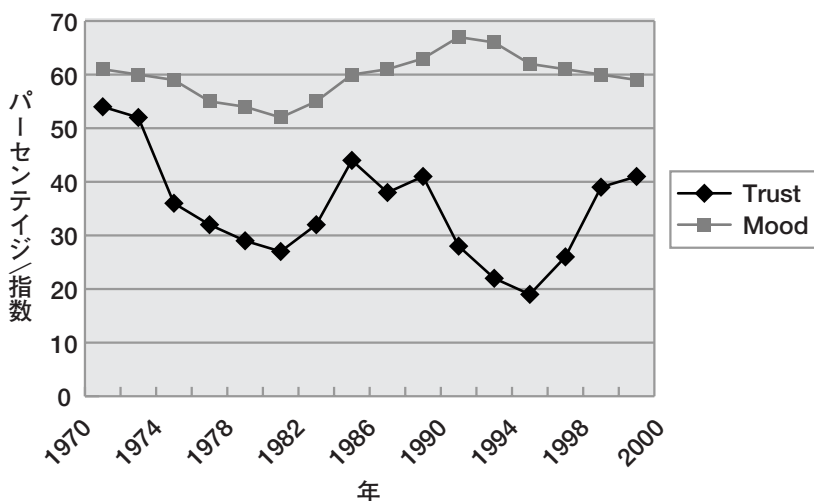
革新主義による政府の改革は、その目標において政府の専門性を高めることを志向するのに対して、ジャクソン・デモクラシーによる改革は政府の開放性を高めることを目標とする。図2から分かるように、理想的な改革は常に開放性と専門性の双方を高めることにある。専門性を高めるために開放性を大きくするという主張がなされることもある。しかし、両者の整合性は必ずしも高いとはいえず、現状の問題点がどちらについてより深刻だと認識されるか、あるいは開放性と専門性のいずれが当面のより大きな目的かによって、まずどちらの向上を優先させるかについての方向性が生じる。つまり、多くの場合にジャクソン・デモクラシー志向の改革と革新主義志向の改革のいずれを優先させるかの選択が必要があり、政府の役割についてのマクロ・トレンドは、この選択に際して成立する。

そして、マクロ・トレンドは現状についての問題認識から生まれてくるため、時間の経過とともに変化する。アメリカでは、一九七〇年代以降にジャクソン・デモクラシー志向の改革トレンドが強まり、八〇年代にも持続する。再び革新主義のトレンドが強まるのは九〇年代に入ってからのことであった。この変化は、知的潮流の変化と世論の変化の双方において生じている。かつて「小さな政府」を求めたアメリカの世論は、一九九〇年代以降には「適切に機能する、効率的な政府」を求めるようになったのである（図3参照）。

		専門性	
		高める	現状維持
開放度	高める	理想の改革	ジャクソニアン・デモクラシー的改革
	現状維持	革新主義的改革	惰性

(出典) 筆者作成。

図2 アメリカにおける政府諸部門改革の方向性



- (註) 1) “Trust” は政府への信頼度、“Mood” は政府規模に関する選好を表す。
 2) 単位は“Trust”についてはパーセント、“Mood”についてはスティムソンが算出している指数で、数値が大きい方がリベラル志向（規模の大きな政府を好む）を意味する。

(出典) 指標 “Trust” については *The Gallup Poll Monthly*, July 2000.
 指標 “Mood” についてはスティムソンの HP (<http://www.unc.edu/~jstimson/>) よりダウンロードを行った。
 作図は報告者による。

図3 政府への信頼度と規模選好の間関係 1970-2000

連邦議会による予算編成手法の変革

アメリカ連邦政府において、予算編成を行うのは連邦議会である。合衆国憲法は、厳格な権力分立制を採用して執政府と立法府の融合を抑止し、その上で議会に政策決定の主導的立場を与えた。予算編成はその中核をなしており、課税や歳出についての決定は議会での立法によるべきことが明確に規定されている。他の立法の場合と同様に、予算に関係する法案についても大統領の提案権は認められていない。結果として、今日なお連邦議会は執政府から相対的に自律した形で予算編成を行っている。大統領は毎年予算教書を議会に送付し、議会はそれを参照しながら予算編成を進めるが、制度的には予算教書は議会にとつての有力な参考資料という位置づけである。

連邦議会は、一九七〇年代に至るまで、予算編成に関して実質的な改革はほとんど行つてこなかった。当時問題視され始めた財政悪化への対応策として、予算編成の改革が始められたのは、七〇年代以降のことである。その最初の具体的成果は、一九七四年議会予算・執行留保統制法（通称・議会予算法）であった。議会予算法により、大統領予算の連邦議会版に当たる予算決議制度（Budget Resolution）の創設、財政年度開始時期を遅らせることによる予算審議期間の延長、さらに自律的な予算編成を行う上で必要となる情報を得るための議会予算局（Congressional Budget Office, CBO）の設置などが行われた。議会予算法の目標の一つは、プログラムごとのボトムアップによる予算編成から、予算や財政赤字総額からのトップダウンによる予算編成への転換と、それによる財政規律の回復にあった（西川 一九九四）。しかし、同法には財政赤字削減以外にも、予算編成における連邦議会の自律性回復と大統領の裁量範囲の縮小、さらには予算編成過程全体を通じた情報量の拡大など、様々な目標が混在していた。財政規律の回復は議会予算法によつて生じる可能性のある帰結の一つに過ぎず、議員たちはそれを積極的には追求しなかった。

一九八〇年代に入ると、急拡大した財政赤字に応答すべく、新たな改革が試みられる。まず、一九八一年度には一九七四年議会予算法に基づく予算調整手続 (Budget Reconciliation) が初めて用いられ、翌八二年度には全般に導入されて、八〇年代前半の予算編成過程の中心的な手続となっていく。予算調整手続とは、予算委員会が他の委員会に対して予算調整指令を出し、予算決議の総額や政策領域別予算額を尊重することを求める手続である。この手続が採用され、予算調整指令に従って歳入立法や歳出権限付与立法などが行われ、歳出予算法もそれを反映したものになると、予算決議が予算編成を事実上拘束する。それだけに、予算調整手続の導入は、予算決議が財政規律回復に対して積極的な内容であり、かつ予算調整指令が尊重されて初めて赤字削減につながりうる。

しかし、この時期の連邦議会は、財政規律回復に対して明確な方向性を打ち出したとはいえない。一九八二年度を唯一の例外として、予算調整手続の起点となる予算決議において、政策転換の意図を持って特定プログラムの削減や増税を強く要求することはなかった。また、予算調整指令に応じるかどうか、応じるとしてもどの所轄プログラムを削減対象とするかは、実質的に各委員会と議会全体の自主的判断に任されていた。予算調整指令は各委員会や本会議によって軽視ないしは無視され、調整手続の実効性が低下する傾向が強まり、それに呼応する形で予算調整の規模自体が小さいものになっていった。

続いて連邦議会は、予算の総額面でより厳格な制約を課すことを通じて財政赤字問題への対処を試みた。すなわち、一九八五年に制定され八七年に修正された均衡予算・緊急財政赤字統制法（通称・グラムⅡラドマンⅡホリンクス法、GRH法）による、歳出の強制一律削減という制裁を伴った財政赤字総額の年度別管理である。これは、具体的には次のような方法を採用。まず、単年度財政均衡を実現する年度とそれまでの年度別の財政赤字目標額を予め決めておき、それを遵守することを前提にして各年度の予算決議を行わせる。その上で、各年度について予算

確定段階で財政赤字目標額が達成できない場合には、大統領が予算の執行を留保することにより、既存のプログラムであっても歳出を一律かつ強制的に削減する。

しかし、この方式も財政規律回復にはつながらなかった。多くの議員は、グラム＝ラドマン＝ホリングクス法が財政赤字削減のための具体的手段については規定せず、単に各年度の赤字目標額遵守を要求しているだけであることを逆手に取った。すなわち、支出の後年度負担化、政府資産売却などによる一時的歳入増、さらには予算額決定時点での甘めの経済見通しを立てて歳入見通し額を多く見積もるといった便法が予算決議や予算調整に際して多用され、強制削減の回避がひたすら追求されたのである。

グラム＝ラドマン＝ホリングクス法に最も明確に表現されているように、一九七四年議会予算法から一九八〇年代までの財政規律回復の試みは、予算や財政赤字の総額を管理することに最大の関心が置かれていた。総額を強制的に遵守させるための手段は、次第に厳格化していった。しかし、期待された総額を達成するために必要な各予算項目の具体的な内容について、各時点での連邦議会全体や所轄委員会の自律的決定に委ねるという点では、一貫した特徴が見られる。

これに対して、一九九〇年代に入ると、財政赤字や予算の総額よりも個別プログラムを綿密に管理する方が財政規律の回復には望ましいという考え方が台頭する。大規模かつ詳細な財政赤字削減プログラムを組み込んだ一九九〇年と九三年の包括予算調整法 (Omnibus Budget Reconciliation Act, 通称OBRA) は、その代表である。二度の包括予算調整法は、形式上は八〇年代と同じ予算調整手続によりつつも、予算決議の内容とは事実上切り離され、単独で予算編成過程を規定することを狙ったものであった。これらの立法においては、政権側と議会指導部の間での協議と合意を受けて、政策領域ごとの裁量的支出上限額や増税額が決められ、義務的支出を伴うプログラムの新

設には財源を担保するルールが定められた。その一方で、財政赤字の目標額は重視されなくなり、経済状況についての判断や政権側の意向により柔軟に変更することが可能となった。そこに空前の好況による連邦税収の大幅な自然増が相まって、一九九〇年代半ば以降の財政赤字削減が達成された。

以上の経過から分かるように、予算編成改革の転機は一九九〇年代に入ってから訪れた。ここでは、従来の財政赤字や予算総額に主たる関心を向ける改革から、個別プログラムの管理へと改革の焦点が移った。その背景には、九〇年代におけるマクロ・トレンドが革新主義の復権へと転じ、行政改革などの政府内部の改革との整合性を保つ必要性を、議会が認識したことが指摘できる。行政部門においても、九〇年代には行政官の能力への信頼を特徴とする、「新しい公共管理 (New Public Management, NPM)」に基づく改革が強まっていた。⁽⁹⁾ 個別プログラム管理に重点を置いた財政再建は、名目上のこまかしが効きやすい総額管理に比べて、実質的な歳出削減や増税を招く恐れが強かった。その意味で、議員にとって常識的には自己利益に合致しないと考えられる予算編成の手法だったわけだが、マクロ・トレンドの下での相互補完性の存在により、議会は合理的な選択として改革に着手することができたのである。

ポスト財政再建期の予算編成

一九九三年包括予算調整法が成立した後は、クリントン政権期のいわゆる「ニューエコノミー」の下で空前の好景気を迎え、冷戦の終結以来徐々に表れていた国防支出削減の効果と相まって、一九九八年度には統合予算ベースで、翌九九年度には社会保障信託基金などを統合予算ベースから除いたオン・バジェット・ベースでも、それぞれ単年度財政黒字を記録するに至った。二〇〇二年度以降は再び統合予算ベースで赤字になっているが、二〇〇一年

度まで四年度連続で黒字を達成したのは戦後初のことであった。少なくとも一度、アメリカ連邦政府の財政再建は成功したのである。ここでは、一九九三年包括予算調整法の成立以後の時期を、財政再建への道筋がついた後という意味で、「ポスト財政再建期」と呼ぶことにしたい。

ポスト財政再建期において、アメリカ政治は大きな変動をいくつか経験した。一九九四年中間選挙では、綱領的文書『アメリカとの契約』を掲げて選挙戦を展開した共和党が、上院では八年ぶり、下院では実に四〇年ぶりに多数党の地位を回復した。『アメリカとの契約』は下院共和党、とりわけニュート・ギングリッチ院内総務を中心にまとめたものであり、選挙後の第一〇四議会において下院議長に就任したギングリッチは、公約に従って「保守革命」の推進を図った（吉原 二〇〇〇）。さらに、二〇〇〇年大統領選挙では、激戦と混乱の末にジョージ・W・ブッシュが八年ぶりの共和党の勝利をもたらした。そして、二〇〇一年九月には、同時多発テロ事件が発生した。数千人の死者、莫大な経済的損失、さらにはニューヨークと首都ワシントンがテロの標的となったことによる心理的打撃という点で、アメリカが国家全体として未曾有の脅威を感じたことは想像に難くない。二〇〇二年中間選挙はブッシュ政権の対外政策への信任投票といわれ、有権者は再び上下両院で共和党に多数党の座を与えて、当面の現状継続を選択した（新田 二〇〇二）。

これらの変化は、予算編成にも一定の影響をもたらした。ポスト財政再建期、とりわけ九・一一テロ事件までの予算編成過程において、政党間対立が強まった面があることには否定の余地がない。例えば、クリントン政権発足以降の各年度における予算決議に際して、超党派の多数派が形成されることはほとんどなくなった。民主党が共和党のどちらか一方が圧倒的に賛成し、反対党からの賛成は全くないか、あったとしてもわずか数名にとどまっている。包括予算調整法や歳出予算法が会計年度開始前に成立せず、暫定予算に当たる継続決議も成立しなかったため

に、長期にわたって連邦政府機関が一部閉鎖になるという事態も、一九九五年から九六年にかけて発生した。その原因は、議会多数党となつて初の予算編成を迎えた議会共和党が、クリントン政権との間で極めて強い対立を続けたためであつた。二〇〇一年にブッシュ政権が大規模減税を提唱した際にも、議会民主党は批判的であつた。ブッシュ提案を具体化した経済成長・減税調整法 (Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001) の各院案採決における賛成者は、上院でこそ一二名に達したものの、下院で一三名にとどまつた。⁽¹⁰⁾

しかし、七〇年代以降の予算編成改革における焦点を形成してきた、総額管理方式か個別プログラム管理方式かという選択に注目すると、変化はそれほど大きなものではないことが分かる。すなわち、一九九三年包括予算調整法の制定以後に行われた主要な財政関連立法においては、引き続き個別プログラム管理の考え方が取られているのである。例えば、一九九五年から九六年にかけてのクリントン政権と議会共和党の対立の過程では、単年度財政黒字の達成年度の明示などを強く主張する共和党側に対して、クリントン政権側はメディケア支出削減など個別プログラムの問題を中心にした反論を展開して、次第に優位に立つていった (Hager and Pianin 1997)。一九九七年に成立した均衡予算法でも、一九九〇年包括予算調整法で導入された財源担保ルールの適用延長などが図られ、個別プログラム管理方式による予算編成の有効性が、改めて確認される結果となつた。さらには、二〇〇一年にブッシュ政権主導で行われた大規模減税についても、新政権の中心的政策として巧みに喧伝される一方で、減税のペースや時限立法化といった点で民主党の意向をかなり反映していた。現実には、ブッシュ政権はこれまでのところ、基本的にクリントン政権期の経済政策を引き継いでいるのである (東京三菱銀行調査室 二〇〇二:一一七～一二〇)。

その背景には、一九九〇年代初頭に個別プログラム管理への転換を促したマクロ・トレンドが、依然として継続しているという状況が存在する。再び図3に戻ると、ステイムソンが算出している「政策のムード」指数は、一九

九〇年代後半から二〇〇〇年の時期においても依然として比較的高い水準を維持しており、有権者は「小さな政府」志向を強めているわけではない。しかも、ブライアン・ゲインズも指摘するように、九〇年代後半から有権者の政府への信頼は回復基調にあった (Games 2002 : 535)。これは、政府の規模よりもその効率性を重視し、かつ政府の活動を信頼するという、革新主義的な政策展開に最も好適な条件が、久々にアメリカ政治に登場したことを意味する。二〇〇〇年大統領選挙に際して共和党が提示した「温かみのある保守主義」論は、選挙向けのレトリックとしての要素があることは否定できないにしても、教育政策や産業政策といった従来は民主党が得意としてきた分野に、単なる「小さな政府」論とは違ったアプローチを行おうとする試みであった (吉原 二〇〇〇 : 二四―三五)。

九・一一テロ事件以降の連邦政府の政策過程においては、大統領の主導的役割が顕著になっている。このことは、しばしば大統領とそのブレインの持つネオ・コンサヴァティヴ思想と結びつけて論じられることが多いが、政策過程の基本構造という点では、むしろ九〇年代からの連続性の位相で捉える方が適切なように思われる。アメリカの政治は保守とリベラルの間で選択を行い続けているのではなく、政権交代のたびに全面転換するわけでもないため、分析者が保守やリベラルといったレイベルを先に貼った後で下位類型を作り出すという発想には限界がある。歴史的な淵源を持つ基本構造を把握しながら具体的な政策過程の分析を行うことが持つ意義は、決して小さくない。

おわりに

本稿では、日本語で行う外国政治研究に課せられた制約と必要条件を検討し、それらの下で外国政治研究がどのような意義を持ちうるかについて、筆者自身が行っている現代アメリカ政治研究を事例として取り上げながら論じてきた。外国政治研究は単なる情報提供であってはならないし、全体像を描き出すために社会科学のレリヴァンス

を犠牲にすることも、また逆に方法論的な緻密さを追求しすぎた結果として分析対象の固有性が過度に捨象されることも避けなくてはならない。外国政治研究は、難しい立場に置かれているのである。

こうした課題に答えるものとして筆者が注目しているのが、分析的叙述アプローチである。分析的叙述アプローチは、対象の持つ固有性や文脈的要因を従来の政治学的分析、とりわけ合理的選択アプローチに比べて強調する点に特徴があるが、筆者はそれに加えて、制度の相互補完性の概念をも導入し、現代アメリカ政治分析におけるマクロ・トレンド・モデルを提示した。マクロ・トレンド・モデルにおいては、アイディアと世論の変動が政策決定のマクロ・トレンドを形成し、各議員はマクロ・トレンドに沿った政策選択を行うことで、有権者からの評価を極大化しようと試みる。アメリカの場合には、マクロ・トレンドの持つ方向性は、革新主義とジャクソニアン・デモクラシーという、歴史的に形成された二つの政府観のいずれかに集約される。そして、一九七〇年代から九〇年代にかけてのアメリカの政府諸部門の改革は、その帰結であったと理解することができる。

もとより、分析的叙述アプローチやその延長線上にあるマクロ・トレンド・モデルが、外国政治研究が取り組むべき課題に対して万能薬であるというわけではない。文脈依存的な要因を重視しながら、かつ因果モデルの分析を行うという姿勢は、結局のところ虻蜂取らずな結果に終わる恐れもある。また、地域研究的アプローチとポリテイカル・サイエンス・アプローチが本質的に相容れないと考える立場からは、両者の中間にあるアプローチは有害ですらあるように見えるかも知れない。実際のところ、マクロ・トレンド・モデルによる筆者自身のアメリカ政治分析も、それがどこまで分析対象を適切に説明し、かつ現代アメリカ政治についての像を描き切れているかについては、大いに疑問がありえよう。また、他の分析手法によっても、課題に応えることはできるはずである。例えば、ジョージ・ツェベリスのように、制度の定義を限定的にした上で、数理モデルと計量分析を使って実証を行うとい

う方法も、有効かも知れない (Tsebelis 2002; Tsebelis and Money 1997)。⁽¹⁾

今日の外国政治研究にとって、社会科学としての方法的レリヴァンスを維持しつつ分析対象の全体像を描き出すこと、あるいは地域の固有性と方法や知見の普遍性の双方に目配りすることは、研究が意義あるものとして存在するために無視できない課題であることは間違いない。今後、この課題にいかに取り組みかについて、さまざまな議論が展開されるならば、小論にもいささかの価値はあったことになるであろう。

付記

本稿は、二〇〇三年度日本比較政治学会研究会（於大阪大学）での報告に際して提出したペーパーに、加筆修正を行ったものである。学会での報告に対しては討論者の久米郁男、河野勝両氏、およびフロアの方々から、また草稿段階では曾我謙悟氏および関西行政学研究会の参加者の方々から示唆に富むコメントを得た。記して御礼申し上げたい。なお、本稿は日本学術振興会科学研究費補助金（基盤研究（B））によって行った比較議会研究の成果の一部である。

(1) 以下の本稿において、「アメリカ」とはすべてアメリカ合衆国を指す。なお、筆者は今春、現代アメリカ政治に関する小著を公刊したが（待鳥 二〇〇三）、本稿と内容的に一部重複するところがあること、および本稿が自作解題的になっていることについて、あらかじめお断り申し上げておきたい。

(2) リックバックとズッカーマン (Lichbach and Zuckerman 1997: 5-7) は、比較政治学のアプローチを「合理的選択アプローチ」、「文化主義アプローチ」、「構造主義アプローチ」に大別する。しかし、彼らのいう「構造主義アプローチ」とは仮説に基づいた検証という実証分析の作法に注目した分類であり、仮説を導くための考え方から分類される前二者とは同列に置くことはできないと筆者は考える。「文化主義」でも「合理的選択」でもないアプローチが存在するので、それを「構造主義」と呼んでいるようにも思われるが、仮説検証によって対象に一般化できる構造を発見するという点では「合理的選択」はもちろん、「文化主義」も基本的な考え方を共有しており、レイベルの貼り方として適切

- ではない。そこで本稿では、日本における政治分析をめぐる議論も念頭に置きつつ、以下で論じるように「地域研究アプローチ」と「ポリティカル・サイエンス・アプローチ」に区分した。
- (3) 筆者は基本的にポリティカル・サイエンスが狭義の政治学を構成すると考えるが、そのような考え方は必ずしも学界全体の一致を見てはおらず、また本稿では「政治学」あるいは「政治研究」という語をより広い意味で使うので、あえて「ポリティカル・サイエンス」と呼び、必要に応じて「科学としての政治学」「科学志向の政治学」という言い方を併用する。
- (4) その最もよく知られた例は、アメリカの日本政治研究の分野において、チャルマーズ・ジョンソンが合理的選択学派を非難したものである(Johnson 1997)。しかし残念ながら、こうした非建設的な応酬はしばしば生じている。
- (5) このことは、いうまでもなく日本政治について研究し、日本語以外の言語で成果を公表する場合にも当てはまる。
- (6) この点について最も明快に見解を表明しているのが、内山(二〇〇二)であろう。ただし、内山は具体的にどのような対応策がありうるのかを示しておらず、科学としての政治学への批判のみで終わっている感がある。内山らの批判は科学志向の政治学には問題点もあるということを自覚させる効果があり、その意味では評価できるが、問題点の認識とアプローチの否定は当然に異なる。筆者自身は、内山らが提起する問題に対しては、基本的に科学志向の政治学の枠内で取り組んでいきたいと考えている。
- (7) 戸矢哲朗(Toya 2000)は、一九九〇年代における日本の金融ビッグバンについて、世論による方向付けの下でのアクターの合理的選択があったという議論を行っている。
- (8) 文献レビューによる検討として、小野(二〇〇一)、待鳥(二〇〇二)、網谷(二〇〇三)。
- (9) いわゆるNPM改革については、例えば山谷(二〇〇二)。とくに一九九〇年代アメリカの行政改革については、大山(一九九九)。
- (10) 採決結果は連邦議会図書館データベース Thomas (<http://thomas.loc.gov/>)にて検索した。なお、連邦議会全体の政党間対立は、近年やや鎮静化している。
- (11) 類似した方法は、例えば大統領制の比較研究において、マシュー・シューガートなどによっても用いられている(Mainwaring and Shugart 1997; Shugart and Haggard 2001)。しかし、ツェベリスのようにフォーマルモデルに依

扱するにせよ、シューガートのように主として叙述を通じて整理に依拠するにせよ、これらの分析では、特定の制度構造の機能を明らかにすることはできても、分析対象となる外国政治そのものの理解には必ずしも資さないことがある点は、注意を要する。この方法は、どちらかといえは多国間比較に強みがあるのだろう。

参考文献

- 青木昌彦・奥野正寛（一九九六）『経済システムの比較制度分析』東京大学出版会。
- 網谷龍介（二〇〇三）「比較政治学における「理論」間の対話と接合可能性」『レヴァイアサン』第三二号。
- 伊藤修一郎（二〇〇二）「社会学的新制度論」河野勝・岩崎正洋編『アクセス比較政治学』日本経済評論社。
- 池内 恵（二〇〇三）「地域研究は政策決定にどう貢献できるか」『論座』二月号。
- 内山 融（二〇〇二）「市場」福田有広・谷口将紀編『デモクラシーの政治学』東京大学出版会。
- 大山耕輔（一九九九）「クリントン政権の行政改革とNPM理論」『季刊行政管理研究』第八五号。
- 小野耕二（二〇〇二）『比較政治』東京大学出版会。
- 河野 勝（二〇〇二）「比較政治学の方法論」河野勝・岩崎正洋編『アクセス比較政治学』日本経済評論社。
- 東京三菱銀行調査室（二〇〇二）『米国経済の真実』東洋経済新報社。
- 西川 宏（一九九四）『議会予算過程と意思決定手法』啓文社。
- 待鳥聡史（二〇〇二）「経済学的新制度論」河野勝・岩崎正洋編『アクセス比較政治学』日本経済評論社。
- （二〇〇三）『財政再建と民主主義』有斐閣。
- 山谷清志（二〇〇二）「行政の評価と統制」福田耕治・真淵勝・縣公一郎編『行政の新展開』法律文化社。
- 吉原欽一（編著）（二〇〇〇）『現代アメリカの政治権力構造』日本評論社。

Aoki, Masahiko. 2001. *Towards A Comparative Institutional Analysis*. Cambridge: MIT Press. (瀧澤弘和・谷口和弘 訳『比較制度分析に向けて』NITE出版)

Bales, Robert H., Avner Greif, Margaret Levi, Jean-Laurent Rosenthal, and Barry R. Weingast. 1998. *Analytic*

- Narratives*. Princeton : Princeton University Press.
- Gains, Brian J. 2002. "Where's the Rally?: Approval and Trust of the President, Cabinet, Congress, and Government Since September 11." *PS : Political Science & Politics*. 35 : 530-535.
- Hager, George and Eric Pianin. 1997. *Balancing Act : Washington's Troubled Path to a Balanced Budget*. New York : Vintage Books.
- Johnson, Chalmers. 1997. "Preconception vs. Observation, or the Contributions of Rational Choice Theory and Area Studies to Contemporary Political Science." *PS : Political Science and Politics*. 30 : 170-174.
- Levi, Margaret. 1997. "A Model, A Method, and A Map." In Mark Irving Liebach and Alan S. Zuckerman, eds., *Comparative Politics*. New York : Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott and Matthew Soberg Shugart. 1997. "Conclusion : Presidentialism and the Party System." In Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York : Cambridge University Press.
- March, James and Johan P. Olsen 1989. *Rediscovering Institutions*. New York : Free Press. (藤田雅治監訳『→のふたつの制度』日刊工業新聞社)
- Shugart, Matthew Soberg and Stephan Haggard. 2001. "Institutions and Public Policy in Presidential Systems." In Stephan Haggard and Mathew D. McCubbins, eds., *Presidents, Parliaments, and Policy*. New York : Cambridge University Press.
- Toya, Tetsuro. 2000. *The Political Economy of the Japanese Financial Big Bang*. Ph.D. Dissertation. Stanford University. (青木昌彦監訳・戸矢理衣奈訳『金融ビッグバンの政治経済学』東洋経済新報社)
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players*. New York : Russell Sage Foundation.
- Tsebelis, George and Jeannette Monay. 1997. *Bicameralism*. New York : Cambridge University Press.