



Title	米国における分極化のメゾ・レベル分析
Author(s)	岩波, 薫
Citation	阪大法学. 2013, 63(3-4), p. 481-506
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/67969
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

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

The University of Osaka

米国における分極化のメゾ・レベル分析

岩 波 薫

はじめに

筆者は我が国の統治機構の制度と運用に、少なからぬ影響を及ぼしたと考えられる英国と米国の統治機構の制度と運用との比較研究を通じて、我が国の統治機構のマクロ的な特徴や今後の展望に何らかのインプリケーションを得ようと試みてきた。⁽¹⁾ 現在まで、統治機構の主なアクターに関する研究、例えば議会と議会内投票や国政選挙との関係、大統領や首相と国政選挙との関係、あるいは官僚機構と政治アクター（議会や執政部）との関係など個々のいわば統治機構を構成するアクターに関するミクロ的な研究（関数を特定して因果関係を推論する研究）は盛んに行われ、研究の蓄積は進んでいるが、それがマクロに組み合わされて、統治機構全体のメカニズムを明らかにしようとするような実証的な研究は管見にしてあまり多くないように思われる。⁽²⁾

ここで言うマクロ研究とは、まず主要なアクターを特定し、次には各アクター間における影響経路を特定する。そして、その各経路の「関数関係」について分析したミクロ研究を検討した上で、各経路の「相関関係」を推論し、

その変化要因にウェイト付をしながら、(筆者による研究では、憲法理念というアイデアによる質的な影響も含めて)、統治機構全体における権力行使の相関図を組み上げていくような研究をイメージしている。⁽³⁾すなわち、ミクロ研究とマクロ研究を架橋し、全体としての「統治機構地図」とでも言えるものがないかというのが、大きな意味での研究目的でもあった。

具体的には、統治機構に関して執政部(大統領あるいは内閣)、議会、官僚機構の主要三アクターに焦点を絞り、各アクターの関係については、ツェベリスが用いたアクターの凝集性と、アクター間の選好の距離という概念に着目する。⁽⁴⁾さらに統治機構の運用に中長期的な構造的要因として、大きな影響を及ぼす制度や憲法アイデアも分析の対象にして研究を進めてきた。

しかしながら、一定の成果はあったとは考えるものの、アクターを絞りこんだとは言え、数値化しにくい憲法アイデアとの接合も目論んでいたこと、あるいは、そもそもミクロとマクロの接合というような、未だその方法論が定まっていない分野での取り組みであったこと、また最初に作った分析枠組み自体の事後的な修正も視野に入れて、演繹と帰納の繰り返しも是とするなど、方法論的には極めて折衷的な手法を採用したことにより、研究の理論的な整合性などには一定の課題が伴っていることも自覚をしていた。

そこで、今回の研究は米国で盛んに論じられている分極化現象⁽⁵⁾を取り上げ、議会内部での選好の変化というエリート・レベルでの選好の変化の問題と、有権者一般の選好の変化の問題というマス・レベルでの選好の変化の問題について比較検討するという、いわばメゾ・レベルでの分析を行なう形で、⁽⁶⁾多くの蓄積のあるミクロ的な研究成果をどのようにマクロモデルに接合していくのかを改めて検討したいと考えるのである。

尚、本稿では紙幅の関係もあり詳細な説明はできないが、今まで筆者が行なってきた日米英の統治機構比較に関

する研究と同じく、政策変換量は議会で法案の可否決によって決まる「政治的変換」によるものだけでなく、執政部や行政部の決定や裁量によって決まる「行政的変換」にも依存していることを前提にしている。

第一章 分極化現象と分析課題

一 分極化をめぐる視点

近年、米国の統治機構、そして政治全体における分極化 (polarization) の問題が、分割政府の問題と並んで重要なテーマとして議論されている。⁽⁷⁾ 分極化はエリート・レベルのものと、マス・レベルのものに分けられ、エリート・レベルでは政党、マス・レベルでは有権者が分析の対象となる。まず、政党の分極化に関して多くの研究者が依拠するのは、二大政党内のイデオロギー的凝集性の高まりと、政党間のイデオロギー距離の拡大という現象である。⁽⁸⁾ 具体的には、一方の政党に所属する議員の過半数が、他方の政党の過半数とは異なった投票を行う「政党投票 (party vote)」と、議員が所属党の過半数と同じ投票を行う割合である「政党一致度 (party unity score)」で表されることになる。⁽⁹⁾ 政党投票は一九七〇年代には三九%、一九八〇年代には四七%、そして九〇年代には半数を超えるまでに高まり、⁽¹⁰⁾ 政党一致度も一九九〇年以降では八割以上に達している。⁽¹¹⁾ そして同時に、忘れてはならないのがエリート・レベルにおける大統領の影響であるとされる。⁽¹²⁾

次に、マス・レベルでの分極化については、その有無も含めた広範囲の議論があり慎重に取り扱う必要がある。マス・レベルでの分極化を主張する議論でよく傍証として用いられるのは、政党帰属意識の上昇や政党支持率の上昇、特定の文化的争点における激しい対立などである。また分極化については、エリート・レベルとマス・レベルそれぞれ個々に扱うと同時に、エリート・レベルとマス・レベルとの相関関係についてのメゾ・レベルでの分析も

極めて重要であると考ええる。本稿の分析の流れは、まずそれぞれのレベルにおいての分極化の原因について検討し、次に分極化をめぐる議会の政策決定に対する理論的な対立点、課題を簡単に整理した上で、それらの関係についての分析を進めていきたい。

二 分極化の原因

(一) エリート・レベルでの原因

エリート・レベルでの分極化の原因には、自発的に党派的な行動をとる場合と、政党指導部による制約を受けて、統一行動をとる場合に分けられるであろう。自発的な統一行動は、議員の選好自体が政党内で同質化していることによるが、議員は自らの再選可能性を重視するという通説的立場に立てば、有権者の選好を予想した結果ということになる。他方、政党指導部の統制の役割を重視する議論があり、それを代表するのがD・W・ロードの条件付政党政治 (Conditional Party Government) 論⁽¹³⁾であるが、これについては後に検討する。

(二) マス・レベルでの原因

マス・レベルでの分極化について、A・アブラモウツとK・サンダースは、分極化は政治に興味があり、よく情報を知った層で起こっており、その人々のマス・レベルでの投票率の上昇がエリート・レベルでの分極化の原因であるとする⁽¹⁴⁾。反対にM・フィオリナなどは、近年 (二〇〇四年) の世論調査から一般の有権者は政党活動家と比べて、さほど分極化しておらず、マス・レベルではそもそも分極化はおきていないとする⁽¹⁵⁾。また、議員の投票行動は結果であり、有権者の選好が原因であると、自動的に考えがちな選挙研究者が多いことを批判した上で、エリート・レベルの分極化は明らかだが、マス・レベルではそれ程明らかではないと指摘する。こうして両説の対立は、

エリート・レベルとマス・レベルを架橋する活動家層に着目する点で近づきながらも、分極化の原因の追究については、結局エリート・レベルとマス・レベルとの間の因果関係をどのように評価するのかという問題に帰結するよう⁽¹⁷⁾に思われる。

(三) エリート・レベルとマス・レベルの相関

確かに有権者の選好の変化が原因であり、議員の選好の変化を結果であると推定することは自然なようにも思われるが、それだけで議員の選好変化が決定できるとすれば、政党の存在や役割を十分には説明できないし、有権者の選好の変化は何によって説明されるのかが分からない循環に陥りかねない。興味を引くのは、フィオリナらの議論とアブラモウツツらの議論ともに、活動家層への言及がなされており、分極化の原因を活動家の存在にあるとするB・シンクレアの議論もあることである⁽¹⁷⁾。

また、議員の選好の全てが、その投票行動だけに現れるとの前提には、議会の議決を経ない政策決定の存在を認める筆者の一連の研究の立場からは、大きな漏脱があることになる。また、議員の議会における投票行動と有権者の選挙における投票行動との関係を分析するとすれば、これまで多くの研究が蓄積されてきた「政治参加」の問題とは何も関係がないのであろうか。この政治参加の問題に触れることなくして、単純に両者を比較してよいのかどうかという疑問も残る。この点については後に分析をすることにして、次に議会における分極化と政策決定の問題を検討する。

三 分極化と議会における政策決定

(一) 条件付政党政治理論

分極化現象下での議会における政策決定に関しては大きな理論的対立があり、吉野孝の研究を参考にしながら整理を行う。まず、近年の政党指導部の活性化に注目し、新しい政党の行動様式として理解しようとしたのがD・W・ロードの条件付政党政治論である。⁽¹⁹⁾この理論は後述するK・クレービルの批判に答える形で、J・オールドリッチとロードが発展・修正を行った。⁽²⁰⁾その条件付政党政治論においては、多数党の見解が明確であればあるほど、すなわち、多数党の選好が同質的であり、それらが反対党の政策見解と異なるものであればあるほど、政党の統制効果が期待される。したがって、この条件が満たされれば満たされるほど、政党指導部に大きな権限が与えられると仮定される。また、条件付政党政治論の主要目的が、多数派の政策を実現する機会を増大させることから、アジェンダ・コントロールに重点が変化していったことも重要である。⁽²¹⁾

(二) クレービルらによる批判

この条件付政党政治論に対しては、二つの方面から批判が加えられている。一つはクレービルによるものである。議会における決定は多数決によってなされるので、決定は中位の議員の選好によって決まるのであって、政党指導部や他の議会内の制度は、議員の選好を変更する効果を持たない。つまり、政党投票の増加なども、指導部が統制した結果ではなく、単に議員個人の選好が同質化した偶然的帰結に過ぎない。また一次元空間モデルで、多数党と少数党の議員の選好が重なる部分がある場合、条件付政党政治理論は何らの帰結も予想できず、この理論は広範な応用性を持たないとする。⁽²²⁾

同時に彼は一次元空間モデルを用いて、条件付政党政治論に対する強力な批判的検証を行った。彼の検証は、政

府の予算支出を被説明変数とし、説明変数を政党の選好を示すものとして、政党所属の議席差（変化）に求める場合、つまり議員の選好の決定を議会外在的（選出前の議会外での選好の変化）に見る場合と、NOMINATE 指標（数値が高いほど、分極化が進んでいる⁽²³⁾）などでの中位値の変化、つまり議会内在的（選出後の議会内での選好の変化）に求めた場合、その差が有意なほどに開かないとの結果を得た。このことは、議会の内在的变化が有意な程は大きくないことを意味する。更に、政党の統制効果があるにしても、それはほとんど常に大統領の影響力が持つ効果であると主張した。⁽²⁴⁾これに対してオールドリッチとロードは、多数派はイシュー毎に複数存在するし、実際に⁽²⁵⁾政党の所属議員の選好が大きく異なっているとすると、条件付政党政治論は作動すると反論をしている。

他方、党派の効果については議席の規模によるというシックラーの議論や、ドッドとオッペンハイマーによる条件付政党政治論の安定性に対し、分割政府発生の観点から疑問を投げかける批判がある。⁽²⁶⁾

（三）対立点

条件付政党政治論と、クレーベルの中位投票的な理論との少なくとも表面的な対立点は、選出後の議員の選好の分布とその形状の可変性の有無、あるいはその程度をどのように考えるかの違いに帰着すると思われる。

第二章 分極化議論の陥穽

先に分極化の原因と、分極化現象下で議会の政策決定の理論的対立を整理した。ここでは、エリート・レベルとマス・レベルでの相關関係が視野に入った分極化の原因を巡る議論と、分極化を前提とした議会内部単体における内在的な政策決定のあり方の変化の議論とを峻別する必要がある。また個々の議論における対立の意味合いを明らかにする為には、もう一度分極化の測定手法の問題も含めて考えてみる必要があると考える。その理由を本節で示

そうと思うが、まずエリート・レベルとマス・レベルとの分極化の相関関係をめぐる議論を検討する。

一 一次元空間モデル批判

分極化の程度はK・プールとH・ローゼンタールによって開発されたNOMINATE指数など、一次元空間モデルで論じられることが多い。これに関しては以前より問題が指摘されており、選挙行動をめぐっての一次元空間モデルによる分析に対する批判で有力なものとしては、D・E・ストークスとR・ラビノウツツによるものがある。⁽²⁷⁾

ストークスの批判の対象は、評価の一次元性、選好の固定性、評価次元の整然性や、議員と有権者の選好を同じレベルで評価することに向けられた。⁽²⁸⁾ 評価次元の整然性というのは分かりにくい⁽²⁸⁾が、選好密度が一定しているという仮定と言い換えられるだろう。ストークスの批判で重要なのは、認識の問題を挙げたことである。彼は政策課題には二種類あるとし、それは議会で個々具体的に決定される政策課題であるポジション・イシュー (position issue) と、有権者と議員を結びつけるバレンス・イシュー (valence issue) に分けられるとした。⁽²⁹⁾

このストークスの議論を引き継ぎながら、発展させたのがラビノウツツである。彼によると、一次元空間モデルの特徴は、有権者の選好集合は仮想的に候補者の選好集合と同じ次元で表され、そして、有権者は自らの理想点に近い候補者に投票すると仮定することである。しかし、ラビノウツツは多くの有権者は伝統的政治理論が示す程には細かく政策を判断せず、もつとシンボリックなもので選択すると考える。そうした有権者の投票行動における認識の特徴を、総合的な好悪などで選ぶ「方向性」と、いろいろの選好の中で、関心の「強度」が異なるという二点にあるとしたのである。⁽³⁰⁾

結局争点は、政党の議員と一般有権者の選好の認識構造のギャップ（の程度）にあり、議会で個々の政策を審議

し、法案だけで一万本以上に賛否を表明する（審議されない法案も確かに多いが）議員の投票行動と、二年に一度、個々の政策に対してではなく、包括的な政策集合としての議員の選好に対する賛否を表明する一般有権者の投票行動を、同じ次元で論じるのは不適切であるとの指摘は説得力があるように思われる。

二 分極化議論における問題

NOMINATE 指標も、議会における議員の選好として単独に用いるならば、時系列での比較を可能にする有益な指標である。ただ、エリート・レベルとマス・レベルの相関関係を分析するような場合には、政策決定課題について、ポジション・イシューとバレンス・イシューの違いや、個々の政策領域の中で、選好の強度が異なる可能性がある為に、同一尺度の一次元空間モデルを使つて評価することには問題があると考えられる。つまり、空間モデルの使用はアクター内在的な分析には有効でも、エリート・レベルとマス・レベルのようにその政策選好の変化に質的差異が認められる場合に、異なるアクター間における相関分析に用いるのには適当でないと考える。更にはエリート・レベルとマス・レベルとの相関とは、まさに政治学がこれまで研究を積み重ねてきた「政治参加」の問題と関連するはずである。先に述べた旧来のエリート・レベルとマス・レベルとでの選好変化に関する因果関係についての議論は、この政治参加の問題を分析対象から捨象してしまっていることに、大きな問題があると考ええる。

政治参加の問題は先に述べたような質的な問題も扱うだけに実証的な研究が少なく、これまでに個々のアクターを扱うミクロの研究と接合されてこなかった。また、政治参加の研究は政治的イデオロギー面の選好と経済面での選好の関係でも明確性を欠いてきた。しかし、この政治参加の問題はアクター間の相関を含むマクロ的分析にとつて不可欠であり、また最近、政治だけでなく経済の領域も含めてのデータを用いた実証的な研究が出てきたので、

分極化をめぐるメゾ・レベルの議論やアクター内におけるミクロの議論と接合できる可能性が開けてきた。

第三章 政治参加に関する実証問題

一 先行研究

一次元空間モデルでは一次元で論じられてしまう政治参加の問題を、多元的に論じた有力な研究としては、一九六六年から七一年にかけてのデータを用いたヴァーバラによる研究（『政治参加と平等』）⁽³¹⁾が有名である。その中では、個人の社会経済的資源と政治参加との関係について、いくつかの結論が導き出されている。米国における有権者の投票の特徴としては、個人的資源、あるいはモチベーションによって影響を受ける傾向があること、他の集団より、より高い活動を示す特定の集団があること、政治的関心に関しては、所得の高い人々の割合が相対的に高く、投票者集団が高所得者に偏ることが指摘されている。⁽³²⁾

しかし、米国は競争的政治体制の中で、明確な境界を有する対立集団が政党間に引かれた線をはさんで相互に対峙するというような分断的な統治システムからは最も遠い社会であり、党派心の継続的衰退と政治の「個人化」が進んでいること、選挙過程の外側でのマス・メディアや、運動家集団や市民運動の重要性が高まったことが指摘されている。⁽³³⁾そして、政治的競争が行われるためには、そもそも政治参加が必要であり、その政治参加の条件としての政治的平等は、増大するよりもむしろ減少しつつあるのではないかという警告で終わっているのであるが、⁽³⁴⁾その警告はその後あまり顧みられなかった。

同様に一九六〇年代に入ってくると、多元主義の代表的論客と目されていたダールも、多元主義の否定的側面にも注目するようになり、⁽³⁵⁾政治と経済の関係について論じ、⁽³⁶⁾近年では、ロールズの正義論にも言及する中で、多元主

義の前提である政治的平等について多面的にその条件を論じている。⁽³⁷⁾ また、一九七六年に、「お金も言論である」として、選挙の際、特定候補者に対する寄付金額の制限は、憲法修正一条に違反するとするバックリー判決が出されたことを契機にして、「政治においてお金は公正の敵であるのみならず、真の議論の敵である」とするR・ドウォーキンらの厳しい批判を浴びる事態が起こり、憲法の領域においても多元主義と民主主義の関係について大きな論争が生じるようになった。⁽³⁸⁾

このように一九六〇年代から、政治参加をめぐる、多元主義や政治的平等といった視点で多くの研究がなされるようになった。それらは規範的な議論であるが、データを用いた研究であつても多数の領域に及ぶ分析であり、空間モデルを用いた政治エリートの投票行動をめぐる、ミクロ的な実証研究などと接合されることはなく、エリート・レベルとマス・レベルの相関を分析するというマクロ的な観点からは、実態として経済的平等の重要性が示唆されているというレベルに留まっていたと言える。

二 最近の実証研究

しかしながら、最近では政治参加に関する実証的な研究が増えつつある。研究の口火を切ったのはL・バーテルズである。⁽³⁹⁾ 彼はこれまで社会科学の分野で、政治参加における平等問題に関する研究が少なかったと主張し、一九八〇年代から一九九〇年代の上院における、最低賃金、市民の権利、政府支出、中絶問題に関する点呼投票をデータにした回帰分析を行った。その研究では、上院議員の応答性について、上位から三分の一に入る所得層の人々の選好が、中位三分の一の所得層より五〇%以上影響力があり、下位三分の一の所得層の影響はほとんどないといつてよいとの結果が得られた。しかも、投票率や、政治的知識をコントロールしても、その結果はわずかにしか変わ

らないというものである。

バーテルズの研究の対象は上院についてのみであったが、対象を議会全体に広げたのがM・ギレンズの研究である。⁽⁴⁰⁾ 彼の研究データは一九八一年から二〇〇一年にかけての全国サーベイであるが、中位や下位一〇%の所得層の選好が変化しても、議員の応答がほとんど変化しないのに対して、上位一〇%の所得層の選好の変化に対しては、議員は比例的な応答を示している。また、教育と所得についての比較でも、所得の影響が大きいことが示されたとする。このような中であって、バーテルズもギレンズもともに、「政府の市民の選好に対する継続的な応答こそが民主主義の核心であり、政治的平等である」とするダールの定義に言及していることは示唆的である。

また、二〇〇三年から二〇〇五年にかけて、米国政治学会 (American Political Science Association) が、Th・スコッチポルの主導で不平等と民主主義に関する研究を行った。⁽⁴¹⁾ 全体を通じて経済格差の広がりを示すデータが示されているが、先のS・ヴァーバらの先行研究と比べてみると、選挙登録と投票率の項目では、教育が高い人の投票率が高いこと、二〇〇〇年のヒスパニックの登録率、投票率は三・九%と二七・五%と、それぞれ白人、アフリカ系の半分程度に落ち込んでいること、投票率は年齢とともに高くなることが示された。また、高所得者が低所得者より、投票率だけでなく、選挙での献金や、政治組織への参加などでもきわめて高いことが明確に示されており、経済的格差の問題が強調される結果となっている。⁽⁴²⁾

更には、NOMINATE 指数の開発者である、K・ブルルやH・ローゼンタール自身も経済格差に注目した研究を発表した。⁽⁴³⁾ 彼らはまず、経済や社会状況の変化と政党の変化は双方向的であるとし、政治以外の要因でもたらされた不平等は、政治過程を通じてだけでは是正できないとする。そして実証研究としては、NOMINATE 指数とジニ係数が、一九七〇年代後半から一致して急激に高まっていくことを示す。また同様に外国生まれの人口割合と

NOMINATE 指数も一九七〇年代後半から一致して急激に上昇すると同時に、二〇〇〇年には外国生まれの人々の多数が市民権を得ていないことも示す。また、選挙での投票の同質性に関して、北部より南部で高まっており、他の白人に比べて、宗教的な傾向から見て、ボーン・アゲイン (Born Aains) やエバンゲリカル (Evangelicals) の同質性が高いこと、⁽⁴⁴⁾ 選挙法によった厳格な規制を受けない形でのソフトマネー (soft money) ⁽⁴⁵⁾ 献金者が政党の分極化に強い相関があること、過去三〇年間に、所得税率と実質最低賃金は一致して下がっていることなどを示した。更に政党の分極化は権力分立体制下で政策変換を妨げたこと、また、最低賃金は変わらなかったが、その間のインフレーションによって、実質賃金下がったと解釈できることなどが示される。最後には、人種や性別などの人の属性問題は経済的な格差の問題に還元し得るとの論争的な結論も示されている。

このように経済格差が政治参加に大きな影響を及ぼすことが次々と示される中で、一次元空間モデルでは同一次元に統合されていたイデオロギー面での選好と経済面での選好の、政治参加に対する影響の程度に関する実証研究も現れた。M・S・ルイス・ベックらによる研究は、⁽⁴⁶⁾ イデオロギー選好と経済的選好の共線性によるバイアスを避けるためにパネルデータ分析を用いた分析を行い、⁽⁴⁷⁾ 投票行動に対する影響は三対一程度の割合で、経済的選好がイデオロギー的選好に優位すると結論付けたのである。

三 多元主義の前提の揺らぎ

米国における民主主義の運営については、多元主義をどのように評価するかが政治学においても憲法学においても大きな争点であった。以前より多元主義の主張に対しては批判があったが、先に見たように最近の実証研究は、政治参加における問題としてはイデオロギー的な分極化以外にも、経済的な要因による影響が大きいことを示して

おり、多元主義を肯定的に評価する立場の人々に対しても政治的平等の喪失という、多元主義の前提が揺らいでいるという大きな問題を投げかけることになったと評することが出来るだろう。

昨今、政治資金の増加やロビイスト活動はますます活発化する一方で、フードスタンプの利用者の急増が報じられることなどは、この危惧が正しいように感じさせるのである。これまでの議論を踏まえた上で、次章で分極化の原因と政策決定について再度、検討する。

第四章 分極化と政策決定

一 分極化の因果関係

エリート・レベルで分極化が起きていることは、政党投票や政党一致度などから見て間違いない。しかしながら、マス・レベルでの分極化については明確な証拠はない。一九九八年のNES (National Election Studies) 調査によれば、八四%の有権者が議会は党派的に偏っていると答え、その内四〇%は著しく偏っていると答えている。また、五四%の有権者は分割政府を肯定的に捉え、統一政府を好むのは二四%に過ぎないという結果も出ている。

また、一九五二年から九八年という幅広い時期をとって見ても、国政選挙において、コンスタントに二五%程度以上の分割投票があったことが確認されている。さらに、政党の分極化は一九八〇年代に起こっているが、有権者の政党支持率の上昇が起こったのは一九九〇年代であり、政党の分極化する時期の方が、有権者の分極化する時期より、時期的に先行したとする議論もある。⁽⁵⁰⁾しかし、一九三〇年代から保守的な南部民主党が共和党と連携することとはまれではなかったのが、一九六五年の選挙法改正後、アフリカ系有権者の増加により南部の保守的な民主党支持者が民主党を離れ、共和党支持にまわることによって、二大政党の同質性が上がったという議論自体は、⁽⁵¹⁾その程

度を別にすれば通説であろう。この議論はエリート・レベルでもマス・レベルでも、程度の問題を除けば当てはまる。したがって、マス・レベルで全く分極化が起こっていないとまでは言えないだろう。

ここで問題となるのは、先に整理したようにエリート・レベルとマス・レベルでの相関を考える場合には、大きなバイアスが存在することであった。その一つ目は、議会で議員が行う投票行動と、有権者の選挙での投票行動を同一の評価軸で扱う問題、つまりポジション・イシューとバレンス・イシューとの質的違いをどう評価するかの問題であり、二つ目はイデオロギー的選好以外にも経済的な選好の違い、経済格差の問題が政治参加の問題を通じて大きな影響を与えていることであった。

PAC（政治活動委員会）による政治資金の供給の激増などに代表されるように、政治に必要な経済的コストが急増しているときに⁽⁵³⁾、利益集団の活動を視野に入れば、活動家原因説の説得力が増すようにも思える。次には、K・クレイビルとD・W・ロードらのエリート・レベルにおける議論について更に検討を加えてみたい。

二 議会での政策決定理論再考

（一）ロードの議論

D・W・ロードの理論がフォーマルな形式を備えた理論として扱われたことは今までのところないものと思われる。ロードの議論は二大政党で議員の選好に重なりがある場合には、帰結を予想できないし、政党幹部の議員に対する影響力を実証することは難しい。その意味で応用範囲が限られ、検証が困難であるというクレイビルの批判は⁽⁵⁴⁾、その通りであろう。しかしロードにしてみれば、選好の重なりが少ないことが「条件」なのであって、その結果は政党投票や政党一致率で結果として示すことが出来るということになるだろう。

また、議会における議員の選好が可変的と考えることや、政党幹部によるアジェンダセッティングを重視することは、ログローリングや妥協などの多数派工作の存在、あるいはその効率化と親和的である。しかし、たとえ政党指導部の影響力があると考えても、大統領との関係や、政党効果によって、どの程度、議員の選好変化を説明できるのかについては確かに曖昧さを残している。

(二) クレービルの議論

K・クレービルの政策決定モデルは、アンソニー・ダウンズらの中位投票理論に、大統領の拒否権と上院でのフィリバスターの存在を取り込んだ回転軸 (pivot) 理論であり、議員の選好の分布は考慮に入れないノンパラメトリックなモデル (変数の分散から自由なモデル) である。⁽⁵⁵⁾ 従って、米国の立憲構造をそのまま演繹しただけのモデルであり、その意味で新しい情報や推論は含んでいない。

このモデルは、NOMINATE 指標などによって、政党の選好の位置が与えられれば、法案の成否やグリッドロック (政策の変換不能状態) 発生の説明が出来るように設計されているモデルである。その意味において、政党の影響を考慮していないなどの政党の選好を、モデル外在的に扱うことに対する批判等は、⁽⁵⁶⁾ クレービルにとっては筋違いの批判であろう。このクレービルのモデルは議会内部の選好変化についての時系列比較を可能にし、また非常に逆説的であるが、何よりも回転軸理論で説明できないことは、立憲構造以外で説明されるべき何らかの変化が起こったことを示すという意味も含めて、政策決定のベンチマークとなり得る理論なのである。

クレービルは、政党の選好を政党にとっては外在的に与えられる議席差 (変化) という概念に置き換え (操作化し)、内在的な NOMINATE 指標と比較することによって、マス・レベルに対する直接的な観察を行うことなく、議会内だけでの観察でロードの議論を検証しようと試みた。その結果は議員の選好変化に政党は大きくは影響を与

えておらず、大統領の影響の方が大きいと言った。しかし、先に述べたような政治参加に対する研究などには全く触れられていない。また、大統領の影響力を検証するに当たって、クレービルが被説明変数である予算支出を内政費にだけ限定したのは、外交や軍事に関する問題を扱わないということであり、大統領は安全保障や外交の問題に関して議会と比べて相対的に大きな影響力を持つているとする通説の立場に照らせば、その意味でクレービルの検証には大きな瑕疵があると言わざるを得ないのである。

(三) 本質的な対立

クレービルは、ノンパラメトリックな中位投票理論で「恒常的」に成り立つ議論を行い、ロードは政党が分極化、すなわち議員の選好分布が双峰化していることを「条件Ⅱ前提」とした議論を行った。その意味では、これら二つの議論がそもそも対抗仮説であったのかどうかは疑わしい。しかも、双方ともに法案の議決のみを対象としており、筆者の一連の研究で想定する政策決定、すなわち政治的変換だけでなく、行政的変換を考慮する射程からは漏脱も多い。

このように考えると、両説の中に存在する本質的な対立とは、議会内での議員の選好に変化が生じる際に、政党指導部の影響が強いと仮定するロードと、大統領の影響が強いと仮定するクレービルの対立ではないかと思われるのである。従って、本稿ではロード対クレービルの対立に関してのミクロ的な検証は、現在のところ双方ともに不完全であると考ええる。(クレービルの大統領の影響が強いという仮説の検証も十分でないと見る。)従って、次にはいよいよマクロ的に視点を広げて、分極化が政策変換のあり方にどのような方向で変化をもたらしたのかを整理しておきたい。

三 政党の分極化の高まりとマクロの効果

(一) 分極化の因果関係

マス・レベルではエリート・レベルほど分極化が進んでいないと考えるのが順当であろう。そして、選好の強度の違いや、有権者の政治参加における経済的なバイアスなどによって、マス・レベルでの個々の選好がエリート・レベルでの議員の選好に、強い因果関係を与えていることを認めることは出来ない。つまり、エリート・レベルとマス・レベルとの相関に関しては、因果関係の特定の問題と言うよりもむしろ、両者の間に選挙を通じて当然あつて然るべき因果関係が「十分にはないこと」こそが、大きな問題であると言えるのである。

(二) 政党規律の上昇

政党規律の上昇と選好の分極化自体は確かに起こっている。ロードの議論に親和的とも考えられるが、大統領との関係の他にも、米国の政党が持つ制度的な制約を確認しておくことが必要である。代表概念に関して、個々の議員は全体代表より地域代表のアイデアが強いのが通説であり、また政党は全国組織、上下両院を横断する組織ともに恒常的には存在せずに、議員のリクルートや予備選でも十分なコントロールはできない⁽⁵⁷⁾。また、二元代表制のもとで、分割政府が発生し、政党規律の上昇と政策決定量との関係は一意的には決まらない。

(三) 分極化の問題点

政党は有権者全体の選好とは十分な因果関係を持たないままに分極化しており、政党の分極化については、その正統性に疑義が持たれる。また、政党が分極化し凝集性を高め、政党規律も高めても、政治部全体の合意レベルを向上させるという制度的保障は何もない。逆に分割政府状況の中で、政党規律を極端に高くすると、党を超えての多数派工作を否定することにつながり、党内での政策決定が仮に効率的になったとしても、議会全体としての多数

派工作は減少し、政治的合意レベルが低下せざるを得ないことから、政治的に行われる政策変換量を減少させるところになるだろう。

結 論

本稿での結論を箇条書的に示せば以下になるだろう。

① 米国の統治機構は、イデオロギー面での分極化だけでなく、政治参加経路における経済的バイアスに挟撃されており、政治的平等という多元主義の前提が揺らいでいる。② 政党の分極化の進行は、有権者の選好の変化とは十分な因果関係がなく、その意味で正統性に疑義が持たれる。③ 政党の規律強化は、反対党との多数派工作の減少を通じて、政治的変換の経路を通じた政策変換は困難になることに繋がるだろう。④ 米国の政党の分極化や規律の上昇は、少なくともそれだけでは、政党の持つ統合機能の向上には結びつかない。

本稿での分析は、議会を大統領と政党間での協議の場と見つつも、政党の分極化問題に焦点を当てたものとなった。また議会における大統領と政党の影響力の関係については、ミクロ的な分析は今のところ不完全であり、本稿での結論はマクロ的な分析に委ねられる他ないと考えるのである。例えば、仮に分割政府下での党規律の強化が政治的な変換量を減らすとしても、その事象はそれだけで終わるのであるだろうか。昨今、注目を集めている大統領権力の特権的な運用（大統領令、署名時宣言など）による「行政的な政策変化」の増加をもたらしているようなことはないのだろうか。そして全体として、政策変換量と政党の分極化や分割政府の出現との関係はどうなのだろうか。

従って今後の課題としては、少なくとも議会レベル（エリート・レベル）では分極化が進む中で、今度は大統領と議会との関係について、特に分割政府である場合とそうでない場合に分けて、行政的政策交換量の変化について

メゾ・レベルでの分析を行い、本稿で行った政治的変換の分析と重ね合わせれば、全体としてのマクロ的な構造が描けるのではないかと考える。

いずれにせよ、ミクロ的な精緻な研究も、統治機構のどの影響経路の分析であるのか、また全体構造の中にあって、どのような位置を占めているのかが特定されない限り、その成果は減殺される。他方で近年急速に発展してきた、政治と経済の双方の領域にまたがるミクロ研究の成果を取り入れていないマクロ研究も同様であると言えるだろう。方法的な難問を抱えつつも、双方の歩み寄りの中から新たな知見が生まれることを信じ、今後も研究を進めたい。

(1) 論文としては、岩波薫「日米英の統治機構比較の枠組み」(阪大法学第五七卷六号、二〇〇八)、同じく「英国統治機構の変容と停滞」(阪大法学第五八卷五号、二〇〇九)、同じく「日米英の統治機構の理念と運用」(阪大法学第六一卷一号、二〇一〇)。

(2) ミクロとマクロとの葛藤については、榊原英資、薬師寺泰三『社会科学における理論と現実』(日本経済新聞社、一九八二)、一九一四〇頁が分かり易い。社会科学において、このミクロとマクロの接合問題はとりわけ、経済学の領域において議論されてきているが、今日に至っても、ミクロとマクロの接合問題については、結論が出ているわけではない。吉川洋『現代マクロ経済学』(創文社現代選書、二〇〇〇)、五四―五五頁。斉藤誠『新しい経済学…クラシカルとケインジアンの邂逅』(有斐閣、二〇〇六)、二二―二四頁参照。我が国での米国統治機構を対象にして、マクロとミクロの接合を視野に入れた政治学での研究は、待鳥聡史『代表と(統治)のアメリカ政治』(講談社、二〇〇九)などが出てきている。

(3) 前項注(2)の問題とも関係するが、政治学領域での方法論については基本的な部分で、若干の混乱が見られるように思われる。そこで本稿で多用する「相関」関係に引き付けてここで、方法論に関して簡単に補足し、本稿の立場も明らかにしておきたい。

一、科学的説明…「説明とは、たんなる統計的関連性よりももう少し限定されているが、因果よりはもう少し広い概念として位置づけられる。」説明にはいくつか種類があり、① 因果的説明、② 法則をより基本的な法則で説明、③ 理論的同一視による説明などがあげられる。③の事例では、水が H_2O の分子式で表せることが発見されると、いままで説明できなかったことがいろいろ説明できる。しかし、水が H_2O であることに因果関係はない。戸田山和久『科学哲学の冒険』(NHKブックス、二〇〇五)、二二―二七頁参照。本稿は、①を弱めつつ、③を合わせた説明を行っていることになる。ただ、この科学的説明概念についても、入門レベルを超えると、「理論」とは何かという問いを内包しつつ、例えば「統合化のためには何が欠けているかを示すこと」というように抽象化されていくが、この定義があまねく認められているわけでもない。森田邦久『科学とはなにか』(晃洋書房、二〇〇八)、七三―七七頁参照。筆者が知る政治学領域の方法論の議論では、因果的推論のみが科学的説明であるかのような狭い解釈が散見されるように思われる。経済学の分野では、こうした科学哲学の領域と対応した形での方法論が研究されているようである。例えば、トニー・ローソン『経済学と実在』(日本評論社、二〇〇三)。

二、相関関係と因果関係…相関関係が因果関係を直接に意味しないことは、観察対象と変数を同時にコントロールできないので「因果的推論の根本問題」としてよく知られている。(G・キング、R・O・コヘイン、S・ヴァーバ『社会科学のリサーチデザイン』(勁草書房、二〇〇四)、九一―九四頁参照。)本稿は、アクター間の相関関係を特定し、その特定関係については、できる限りミクロ的な実証研究に基づいた裏づけを与えて、そのミクロな諸関係の総合をもって全体のマクロ構造を描こうとしている。当然ミクロ関係を総合する際には、ミクロ研究の因果的推論より、因果を推論している基にある「相関関係の存在」が重要となる。すなわち、変数間に関係があることを重視し、その因果の方向性(どちらが独立変数でどちらが従属変数なのか)は問わないというよりも、絶えず双方向に作用していると見ているのである。しかしながら、特定の相関関係に関しては、因果的な推論についての判断も行っており、これらの混同を避けるために、通常であれば「関係」と表記すれば済むような場合も含めて、相関関係という表記を多用している。

個々の関数を全体として総合していく際の評価尺度の違いという本質的な問題に関しては、先に述べた、経済学におけるミクロとマクロの接合問題と同種の問題である。近年、政治学の領域でも質的研究と量的研究の統合を図る方法論に関する研究も発表されている。チャールズ・C・レイガン『社会科学における比較研究…質的研究と計量的研究の統

合に向けて』(ミネルヴァ書房、一九九三)がある。しかし、これもまだ一つの試みに過ぎず、今後の研究が待たれる状態であると考ええる。

三、関数と関係…関数とは一意対応(二対一対応と多対一対応)の関係であるが、独立変数と従属変数を特定することによって、因果関係を前提にしている概念である。ただし、本稿では多対一関係の関数は考慮していない。関数の概念は数学的には更に精緻化されているが、通常はこの定義でよいと思われる。数学セミナー編集部『数学の言葉遣い一〇〇』(日本評論社、一九九九)、五八一五九頁参照。

(4) ジョージ・ツェベリス(原田真理子訳)『拒否権ブレイヤー、アジェンダ設定、政治学』眞柄秀子、井戸正伸編『拒否権ブレイヤーと政策変換』(早稲田大学出版部、二〇〇七)、四一五頁。

(5) 本稿では、分極化概念について、多くの場合、選好分布の二峰化が意図されていると考える。凝集性は分散の密度を高める側面での概念であり、政党規律は人為的に選好をコントロールする側面を重視する概念と考えている。

(6) メゾレベル(mesolevel)とは、ミクロレベルとマクロレベルの間に位置する中間レベルのことであるが、この概念も非常に曖昧で今のところは、研究者ごとに定義が異なるようである。本稿では、主要アクター内部での選好変化などについて関数を特定して推論を行う研究をミクロとし、選好変化に対して質的な相違が見られる主要アクターの内二つの間の主要な関係を扱う研究を一応はメゾレベル。そして主要アクター間での主要な経路についての全体的な関係を分析するものをマクロと定義しておく。

(7) Richard Fleisher and John R. Bond, "Congress and the president in a partisan Era," in Richard Fleisher, and John R. Bond eds. *Polarized Politics*, Congressional Quarterly Inc, 2000, p. 7. 松本俊太「アメリカ連邦議会における二大政党の分極化と大統領の立法活動(二)」(名城法学第五八巻四号、二〇〇九)、一九二頁。

(8) 同前、松本俊太、一九二頁。

(9) Richard Fleisher, and John R. Bond, *supra* note 7, pp. 3-4.

(10) David R. Johns, "Party Polarization and Legislative Gridlock," *Political Research Quarterly*, Vol. 54, No. 1, 2001, p. 125.

(11) Richard Fleisher, and John R. Bond, *supra* note 7, p. 4.

(12) 松本注(7)、一九〇頁。大統領については同書、一八二頁。

- (13) David W. Rohde, *Parties and Leaders in the Postreform Era*, University of Chicago Press, 1991.
- (14) Alan I. Abramowitz, and Kyle L. Sanuders, "Is Polarization a Myth?", *The Journal of Politics* Vol. 70, No. 2, 2008, pp. 542-555.
- (15) Morris P. Fiorina et al., *Culture War: The Myth of a Polarized America 2nd ed.*, Pearson Education, 2006.
- (16) Morris P. Fiorina et al., "Polarization in the American Public: Misconceptions and Misreadings", *Journal of Politics*, Vol. 70, No. 2, 2008, pp. 556-560.
- (17) Barbara Sinclair, *Party Wars: Polarization and the Politics of National Policy Making*, University of Oklahoma Press, 2006, pp. 22-23.
- (18) 吉野孝「政党研究と新制度論」ブローナ：アメリカ下院の政党指導部の活性化と（条件付政党政治）理論を中心に」（早稲田政治経済学雑誌第三四一号、二〇〇〇）。
- (19) David W. Rohde, supra note 13, pp. 29-33.
- (20) John H. Aldrich, and David W. Rohde, "The Transition to Republican Rule in the House: Implication for Theories of Congress Politics", *Political Science Quarterly*, Vol. 112, No. 4, 1997-8, pp. 558-567.
- (21) 吉野孝注(18)「一三九—一四五頁。
- (22) 同前「一四六—一四八頁。
- (23) NOMINATE 指数について、Keith T. Poole, and Howard Rosenthal, Congress: *A Political-Economical History of Roll Call Voting*, Oxford University Press, 1997. が詳しいが、Nolan McCarty, Keith T. Poole, and Howard Rosenthal, *Polarized America*, MIT Press, 2006, pp. 16-23. にその概略が示されている。筆者は主として後者を理解している。
- (24) ロデリック・キウウット、キース・クレイブル（谷口将紀訳）「米国の裁量的支出：一九五〇—一九九九年」『ヴァイアサン』三〇（木鐸社、二〇〇一）「一一五—一二七頁。
- (25) 吉野孝注(18)「一四八—一五二頁。
- (26) 同前「一四九頁。シックラ、オックスンハイマー、ウィットの議論については、吉野のものと異なる。
- (27) Michael S. Lewis-Beck et al., *The American Voter Revised*, University of Michigan Press, 2008, pp. 418-420.

- (28) Donald E. Stokes, “Spatial Model of Party Competition”, *American Political Science Review*, Vol. 57, No. 2, 1963, pp. 370-375.
- (29) Ibid, p. 373.
- (30) George Rabinowitz, “A Directional Theory of Issue Voting”, *American Political Science Review*, Vol. 83, No. 1, 1989, pp. 93-95.
- (31) S・ヴァーバ他 (三宅一郎他訳) 『政治参加と平等』 (東京大学出版会、一九八二)。
- (32) 同前、三〇〇—三〇六頁。
- (33) 同前、三二二—三二三頁。
- (34) 同前、三二三頁。
- (35) 岡田憲治『権利としてのデモクラシー：甦るロバート・タール』 (勁草書房、二〇〇〇) 一七二—一七三頁。
- (36) Robert A. Dahl, “Why Free Markets Are Not Enough”, *Journal of Politics*, Vol. 3, No. 3, 1992, pp. 82-89.
- (37) R・A・タール (飯田文雄他訳) 『政治的平等とは何か』 (法政大学出版会、二〇〇九)。
- (38) 愛敬浩「『立憲主義と民主主義』」 (吉田善明先生古希記念論文集刊行委員会編『憲法諸相と改憲論』 (敬文堂、二〇〇九) 一一頁。
- (39) Larry M. Bartels, *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age*, Princeton University Press, 2008, pp. 252-282. 下の研究は二〇〇二年に発表された彼の論文に基いている。
- (40) Martin Gilens, “Inequality and Democratic Responsiveness”, *Public Opinion Quarterly*, Vol. 69, No. 5, 2005, pp. 778-796. 内容が二〇〇三年に発表された。
- (41) Lawrence R. Jacobs, and Theda Skocpol eds., *Inequality and America Democracy*, Russell Sage Foundation, 2005.
- (42) Sidney Verba et al., “Inequalities of Political Voice”, in Lawrence R. Jacobs, and Theda Skocpol eds. supra note 101, pp. 19-87.
- (43) Nolan McCarty, Keith T. Poole, and Howard Rosenthal, *Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches*, MIT Press, 2006.

- (44) ポーシアゲインやエバンジェリカルなどの宗教保守派の動向については、飯山雅史『アメリカの宗教右派』（中央新書フレ、二〇〇八）を参照。
- (45) 公職選挙法とソフトマネー、PACなどとの詳細な関係については、吉原欽一『現代アメリカの政治権力構造』（日本評論社、二〇〇〇）、一六四―一六七頁参照。
- (46) Michael S. Lewis-Beck et al., "Economics, Party, and the Vote: Causality Issues and Panel Data", *American Journal of Political Science*, Vol. 52, No. 1, pp. 84-95.
- (47) パネルデータとは、クロスセクションデータを各主体毎に時系列的に拡大したデータであると定義される。一般に、計量経済学では、被説明変数を説明するのに、質的な変数が利用可能でなければ、欠落変数として他の説明変数の推定量にバイアスを与えることが知られている。しかし、パネルデータ分析では、他の観察可能な変数による変動要因を、すべてコントロールした上で、観察不可能な変数の固定効果として捉えることで、観察不可能な変数を抽出することが可能となる。北村行伸「パネルデータの意義とその活用」（日本労働研究雑誌第五一五号、二〇〇六）、七頁。
- (48) 軽部謙介『ドキュメント アメリカの金権政治』（岩波新書、二〇〇九）。
- (49) 二〇〇九年五月時点で、フードスタンプの利用者は三四〇〇万人に達している。『日本経済新聞』二〇〇九年八月三〇日朝刊、三四面参照。
- (50) Gary C. Jacobson, "Party Polarization in National Politics: The Electoral Connection", in Richard Fleisher, and John R. Bond, *supra* note 67, p. 19, p. 28.
- (51) John H. Aldrich and David W. Rohde, "Congressional Committees in a Partisan Era", in Lawrence C. Dodd & Bruce I. Oppenheimer eds., *Congress Reconsidered*, Congressional Quarterly Inc., 2005, pp. 249-250. 詳しうは Earl Black, and Merle Black, *The Rise of Southern Republicanism*, Harvard University Press, 2002.
- (52) PAC（政治活動委員会）による政治献金の規模も、二〇〇〇年には二億四千五百万ドルと、一九八〇年から七・二倍に増えている。また、PACによる献金は、与野党の両方に対して同時、横断的に行われことが多いことが大きな特徴である。PACの詳しい定義や、重要性の高まりは、吉原欽一注(45)、一三〇―一四八頁に詳しい。
- (53) 一九八〇年と二〇〇〇年とで比べると、下院選挙の平均選挙費用は六八万二千ドル、上院では五七〇万ドルであり、

それぞれ四・四倍、五・一倍に増えつつある。

John R. Wright, “Interest Groups, Congressional Reform, and Party Government in the United States”, *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 25, No. 2, 2000, p. 232.

(54) ロデリック・キーウツァー、キース・クレール注(24)、一四八頁。

(55) Keith Krehbiel, *Presidential Politics: A Theory of U. S. Lawmaking*, University of Chicago press, 1998.

他にクルーセルの回転軸理論のレビューとして、Steven S. Smith, “Positive Theories of Congressional Parties”, *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 25, No. 2, 2000, pp. 193-215. 46頁、Jason M Robert, “Minority Rights and Majority Power: Conditional Party Government and the Motion to Recommit in the House”, *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 30, No. 2, 2005, pp. 219-234. を参考とした。

(56) Ibid, Steven S. Smith, pp. 203-206.

(57) 阿部竹松『アメリカの政治制度』(勁草書房、一九九三)、一三三―一四一頁が詳し。