

What makes Legislative Attention: Institutional Characteristics of Political Attention

Yuki TSUJIMURA

Date

1 Introduction

アメリカの議会はしばしば「世界最強」の議会(廣瀬 2004)と言われ、憲法上立法を担う集団として多くの分析が蓄積されてきた。連邦議会はアメリカ政治において最も重要なアクターのひとつであり、その決定は政治的・社会的に大きな意味を持つ。

しかしながら、近年アメリカ議会は分極化の影響を受け、その機能を十分に発揮していないとする議論も存在する。民主党と共和党が鋭く対立し、議会における法案審議が停滞するといった手詰まりの状態(gridlock)が問題視され、議会が十分に立法機能を果たすことが困難になっているとも指摘される¹。

こうした状態で、アメリカ議会はどのようにしてアメリカ社会を代表していると言えるのだろうか。ひとつの事例として銃規制問題が挙げられる。銃の所持は現在のアメリカにおいて憲法典によって認められた権利として位置付けられており、連邦政府が直接のその所有や管理を規制もしくは禁止することは非常に困難になっている。他方で、度重なる銃乱射事件はアメリカ社会における銃の位置付けを問い直しており、Pew Research Centerによる調査では、2019年の時点で60%の有権者がより厳しい銃規制を支持している²。(Schaeffer 2019)

このように社会的支持が変化する一方で、議会は銃規制を実行的に前に進めることに成功していない。議会民主党は複数回にわたって銃規制法案を提出し、審議を進めようと試みているが、特に上院でのフィリバスターなどを経て十分な立法成果を挙げることに成功していない。少なくともアメリカにおいて世論が一定の関心を持ち、かつ比較的明瞭に有権者一般の選好が観察されるような政策領域においても、それが必ずしも立法成果につながるわけではない。ではなぜ、世論が関心を持つ法案であっても、議会において十分な審議や立法成果に繋がらないという現象が生じるのだろうか。これに対する重要な解答は、議会が必ずしも世論に直接反応して立法活動に携わっているわけではないことに由来する。以下

¹議会審議が行き詰まることによって、重要な法案の審議が進まない「立法生産性」の低下がもたらされているかについては議論の余地がある。()しかしながら、議会において法案審議がかつてのように議案ごとに審議と票読みを行い、多数派形成を都度行うといった法案審議・議決過程が行われなくなり、より固定的な投票行動が観察されるようになってきていることは事実である。(Poole and Rosenthal 2017, Layman, Carsey and Horowitz 2006)

²この比率は年々増加しており、2017年には52%、2018年には57%の有権者がより厳しい銃規制を望んでいる。

では、議会研究を中心とした研究成果を概観しながら、議会と有権者を含む公共空間とがいかに関結し、分断されているのかを検討した上で、本論の問題設定を提示する。

1.1 議会はどこを向いて立法しているのか

1.1.1 再選動機

議会の立法活動について、古典的には議員の再選動機から議会行動を説明するという枠組みが提示されてきた。(Mayhew 1974)

こうした再選を求める議員による試みとして議員行動を説明する枠組みにおいて、有権者の意向とは別に、利益団体の重要性を考慮する議論も存在する。

1.1.2 議員配置

議会における意思決定の幅を議員の配置図から考察する議論も存在する。(Krehbiel 2010, ジョージ・ツェベリス 2009)

1.1.3 議会内政党

議員の構図を重視する Krehbiel らの議論に対して、議会内政党が議会の法案審議や議決に関して重要な役割を果たしてきたとする議論も存在する。(Cox and McCubbins 2005, 2007, Rohde 1991, Aldrich 1995)

1.2 議員行動と政党の役割

特に近年の議会における審議過程をめぐる議論は、議会内政党がいかなる役割を果たしているのかに着目して検討がなされてきた。中でも議会内政党の役割については手続き上多数党が優位に立っている点が注目され、議案審議過程を多数政党が統制しているとする理解が提示されてきた。(Cox and McCubbins 2005, 2007)

これに対して、少数政党の役割を強調する議論が近年提示されている。(Hughes 2018, Hughes and Koger 2021, Ballard and Curry 2021)

少数政党の議会審議における重要性を指摘する一連の研究は、議会では何が審議され、どのような法案が通過するかを説明する上で極めて重要な示唆を与えている。

他方で議会内政党に注目する分析は、議会内部の権限配置や資源の多寡に焦点を据える傾向にあり、それ以外の要因を分析の視角に捉えきれていないといえる。大別すると2つの問題点が指摘できる。第1には、議員行動を所与の選好に基礎付けられたものとして説明することは困難である。第2には、議員個人と議会指導部との戦略的な動機は必ずしも一致するとは言えない。

第1の点について、議員が議会で法案を審議・議決する際に、自らの選好にしたがって独立に法案への賛否や政党指導部への支持を決定しているとする前提は適切でない。このように議員の独立性を強調し、所与の選好をもって議員行動を説明する立場は、議員が選挙で選出され、選挙区民を有するアクターであるとい

う側面を過小評価するものであると考えられる。Fenno (1977, 2000) は選挙区における議員の行動を分析する中で、下院議員が選挙区民からの信頼を獲得するために取る方策には複数種類のアプローチが存在することを指摘している。そして、政策的立ち位置を重視するタイプの政治家が点呼投票などの形で表明した政策選好が選挙区民の利益につながるという説明を必要とするだけでなく、個人的なつながりや個人のパーソナリティを重視する議員においても、背いてはならない政策選好が存在することが指摘される。(Fenno 2000)

このように有権者の反応を重視する議員の在り方は、所与の選好を有する議員という仮定と齟齬をきたしうる。議員における所与の選好と選挙区民の政策選好を重視する議員というモデルを整合させるためには、選挙区民の政策選好と議員への評価は議会期毎にしか更新されないという仮定が必要である。この仮定が妥当であるとすれば多くの議員が度々選挙区に足を運び、選挙区民と交流することや、議員が恒常的に自らの政策的立場や立法成果を広報などの形で選挙区民などの有権者に対して表明することを説明できない。議員が審判を受けるのが選挙のタイミングだけであるならば、そのような行為が必要になるのは選挙サイクルのタイミングだけである。

実際には、議員の行動はむしろ政策的立場を有権者との交流を通じて更新し続ける存在であると想定すべきだろう。第2の点について、一般議員と政党指導部の間に生じる緊張関係を検討する必要があるだろう。例えば Cox and McCubbins (2005, 2007) は議会内政党の行動戦略を「多数政党の多数派が望まない法案の排除」として定式化しているが、この戦略は多数政党内の少数派議員の選好を犠牲にして、多数派の政策的利益を実現することを意味している。() また、Ballard and Curry (2021) が論じるような党内の強制力と立法生産性への意欲といった説明変数は、なぜ政党内の強制力が成立するのかを全く説明しない。これらは与えられた法案に対して自明に生成されるのではなく、議員個人の選択の結果として生じる帰結であるに過ぎない。

実証的にみても、議員行動の集合としての立法活動は所与の選好にしたがった一般議員と議会指導部の関係や議会と大統領との政策選好における関係だけに還元できるものではなく、議会と世論やメディアなどの公共空間との関係から理解されるべきものである。

Jones と Baumgartner による一連の分析 (Baumgartner and Jones 2010, Baumgartner, Berry, Hojnacki, Leech and Kimball 2009, Baumgartner and Jones 2020) は政策変化の容態を描き出す上で非常に有益な枠組みを提示した。Baumgartner and Jones (2010) は政策が強い固着性を持ち、一定期間の安定性と突然の急激な変化によって特徴づけられることを指摘した。こうした現象が生じるメカニズムとして、安定性を持った政策領域に新しい対立の観点がもたらされ、それが政治空間全体に広がることによって急激で大規模な変化が生じると論じた。(Baumgartner and Jones 2010) このような過程として政策変化を論じる見方は断続均衡理論として知られ、政策変化に対する重要な見方として位置付けられている。(Howlett, Ramesh, Perl and Others 2009, John 2018)

しかしながら、断続均衡理論は「なぜ政策は変化するのか」に対する回答を提示するものの、「特定のタイミングで、なぜ特定の政策のみが重要な争点となり、変化をもたらすのか」という問題に対して十分な回答をもたらしたとは言えない。(John 2018) この点をめぐり、さまざまな視座から検討がなされてきた。これらは大別すると、外性的要因による説明と内生的要因による説明とに分類することが

できる。外性的要因に着目する分析では、自然災害などの焦点となる要因によって特定の政策領域に注目が集まるとする議論 (Birkland 1997, 1998)、外性的要因が政治的連合の変化 (Sabatier and Jenkins-Smith 1993) や有権者の関心の変化 (Bertelli and John 2013) をもたらすことで特定の政策領域が注目されるとする議論などがある。内生的要因に着目する議論としては知識の更新によって政治的状況の変化を説明する議論 (Baumgartner and Jones 2010) などが存在している。

このように、どの政策領域が注目を集めるのかという問題は、多くの理論的立場が存在するものの、経験的な知見は十分に蓄積されてきたとは言い難い。Comparative Agendas Project はこれらの課題に対して、複数国の比較を可能とするデータセットを構築した点で重要な貢献であるが、このデータを用いて、特定の政策領域で注目が形成される要因についての分析は十分になされてきたとは言えない。

本稿では、議会という政策過程が展開する特定のフィールドに焦点を当て、議会における政策的な注目が形成される要因を分析することを通じて、「法案が重要な関心をもたれる」という現象がいかなる要因によってもたらされてきたかを分析する。

2 問題状況

2.1 Policy Process & Focus Point

政策変化がいかにもたらされるのかについては、多くの先行研究がその要因を分析してきた。古典的研究として、

Kingdon (1984, 2013) は、組織的意思決定のゴミ缶モデル (Cohen, March and Olsen 1972) を応用した大統領府の分析を通じて政策変化をもたらす要因を論じたことで、近年の政策変化にかかわる議論の素地を提供した。「3つの流れモデル (Multiple Stream Framework, MSF)」と呼ばれるこのモデルは、政策変化をもたらす過程を「問題の流れ」「政策の流れ」「政治の流れ」という3つの異なる相互に独立した過程の混合物として捉え、これらが合流することによって政策変化が生じる契機がもたらされとする。この契機を「政策の窓」と呼び、3つの流れを合流させて契機をもたらし、それを掴んで政策的な変化をもたらすためには、政策企業家 (policy entrepreneur) が重要な役割を果たすと論じられる。(Kingdon 1984, 2013)

このような MSF モデルは、政策変化を説明するモデルとして有効であるとされ、議院内閣制の国における政策過程を含めた広い適用対象を包含するモデルとして様々な政策過程の分析において応用されてきた。(Rawat and Morris 2016, Jones, Peterson, Pierce, Herweg, Bernal, Lamberta Raney and Zahariadis 2016)

しかしながら、MSF モデルはその予測可能性の低さ () や概念整理が不十分である (John 2018) などの点から批判されてきた。MSF モデルは政策過程をめぐる極めて複雑な問題状況を整理する補助線を提供するという意味で極めて重要な貢献を果たした一方で、「3つの流れ」とされる概念間には十分な対応関係は存在せず、それぞれの流れが具体的にいかなる要素を内包しているのかも判然としない。MSF モデルを実際に用いた多くの分析において、概念や操作化に一貫性がない (Jones, Peterson, Pierce, Herweg, Bernal, Lamberta Raney and Zahariadis

2016) ことも、このモデルが原因と結果の関係を論じるというよりむしろ、問題状況の整理と認識のための枠組みという側面が強いことを示していると思われる。

Jones と Baumgartner による一連の研究 (Baumgartner and Jones 2010, 2020, Baumgartner, Berry, Hojnacki, Leech and Kimball 2009) は政策変化の過程において一定期間の安定性と短期の急激な変動という特徴が存在することを指摘し、そうした現象が生じる要因を分析している。

2.2 制度間差異の重要性

ではなぜ、政策変化の分析を行う上で制度間差異が重要なのだろうか。断続均衡理論の貢献は、異なる領域における現象を政策変化という側面から切り出すことによって、共通の構造が存在していることを指摘した点にあると言える。これは、政策変化が展開する領域ごとの差異を捨象することによって共通のメカニズムを抽出する試みとして評価できる。

他方、裁判所や議会、大統領府、メディアなどといった異なる意思決定手続きを有する制度間の差異を捨象することは、各々の領域においてより具体的な現象に対する説明能力を低下させることを意味する。特に、意思決定手続きについての条件をモデルに組み込めないことは、政策変化の過程について、人間の認識など一般的に存在する制約以上の条件について論じることができないことを意味する。実際、(Baumgartner and Jones 2010) がモデルに組み込んでいる制約は人間の認知機能の限界に起因するものであり、例えば議会における法案のスケジュール管理権限など、個別具体的な領域における制度的建付はモデルに組み込まれていない。

このようなモデルの特徴は、複数国間の比較や議会と大統領などの異なる制度間における比較を行うという目的からすれば有益な特徴と言える。一方で、アメリカの政策過程などのように、単一の分析対象を目的とする分析においては必ずしも適切な枠組みとは言えない。

加えて、制度間差異を論じないことによる理論的な問題も生じていると考えられる。先述した通り、政策変化をもたらす「注目」の形成がいかんしてなされるのかについては十分に経験的知見が蓄積されているとは言い難い状況にある。これは、単に分析が困難であるということではなく、政策変化をもたらす具体的な過程が制度ごとの特性によって規定されていることによって、政策変化一般に観察される特徴が把握しにくいことに起因するのではないか。

異なる制度ごとに異なる意思決定手続きを有しているために、それぞれの領域において頻繁に観察される、政策変化の過程も異なるということは十分にありうると思われる。例えば、Baumgartner and Jones (1993, 2010) の論じる政策的知識の更新とそれに伴って生じる政策変化というモデルは裁判所などのより専門性の高い意思決定手続きを有する集団における変化を説明するのに適していると考えられる。他方で、焦点となる出来事 (focusing event) に着目し、その外性的インパクトを起点として政策の変化を論じるモデル (Birkland 1997, 1998, Sabatier and Jenkins-Smith 1993, Bertelli and John 2013) などは議会や大統領などの有権者との関係に依存する制度の枠内でより効果を発揮するモデルであると考えられる。

政策変化は制度の固着性 (stickiness) という側面に着目した場合に、断続均衡理論の提示するような類似の過程として認識することができる一方で、そうした現

象のもたらされ方については、制度の有する意思決定手続きの差異が重要な要因として機能していると考えられる。したがって、特定の政策領域が変化する要因を分析するためには、議会や裁判所、大統領府などといった異なる制度がいかなる過程を経て政策変化を生じさせているのかを論じる必要があると思われる。

以下では議会研究の知見を援用しつつ、政策に対する注目がいかなる条件のもとで形成されるのか検討する。

2.3 議会における政策の「注目」

アメリカ議会研究において、「法案が重要な関心をもたれる」という現象は議会内政党の役割を軸に議論が蓄積されてきた。ひとつの極にある議論はアメリカ議会に政党は存在しないとする立場であり、Krehbiel (2010) の提唱した Pivotal Politics 論がその典型である。もうひとつの極には議会における政党指導部の役割を強調する議論が存在し、条件付き政党政府論 (Conditional Party Government) (Rohde 1991, Aldrich 1995) やカルテル政党論 (Cartel Party Theory) (Cox and McCubbins 2005, 2007) などの議論が存在してΩいる。

議会における政党の役割を重視しない Pivotal Politics 論では、議会における議決行動に着目し、審議の膠着状況 (gridlock) が常にではないが恒常的に生じる現象と議決における過大連合の形成を拒否権と議事妨害 (filibuster) とへの対抗に必要な議席数の幅から説明する。(Krehbiel 2010)

条件付き政党政府論は議会における政党の役割を、多数党の政党指導部が自らの政党の指示を得ている場合に、法案審議を推し進める権限を行使していると論じる。

カルテル政党論は、多数党の政党指導部が議会の議事手続きを管理することを通じて、議場で審議される内容を管理し、多数党の多数派が望まない法案が審議の俎上に上がることを防ぐ消極的なアジェンダ・コントロール権能 (negative agenda control) を有していると指摘する。(Cox and McCubbins 2005)

このような政党の存在をめぐる理論的議論に対して、数多くの研究が経験的な知見により実証を試みてきた。分析結果については必ずしも一貫した結論が出ているとは言い難い³ものの、特に近年の分極化した議会において政党指導部が議事手続きを通じて議会で論じられる政策争点をコントロールしていることは事実であろう。(Sinclair 1997, 2016, Rosenthal and Peters 2008, Peters and Rosenthal 2010)

Theory

本稿は、制度ごとの意思決定手続きにおける差異が、政策変化を説明する上で重要であるとする。この制度間差異は、政策変化の中でも注目が形成される容態に対して影響を与えられられる。

³ この点に関する経験的知見としては

Hypothesis

Data & Method

分析には、

Result

Discussion

Conclusion

References

- Aldrich, John H (1995) *Why Parties?: The Origin and Transformation of Political Parties in America*: University of Chicago Press.
- Ballard, Andrew O and James M Curry (2021) “Minority Party Capacity in Congress,” *Am. Polit. Sci. Rev.*, Vol. 115, No. 4, pp. 1388–1405, November.
- Baumgartner, Frank R and Bryan D Jones (1993) *Agendas and Instability in American Politics*: University of Chicago Press.
- (2010) *Agendas and Instability in American Politics, Second Edition*: University of Chicago Press.
- (2020) *The Politics of Information*: University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank R, Jeffrey M Berry, Marie Hojnacki, Beth L Leech, and David C Kimball (2009) “Lobbying and policy change,” in *Lobbying and Policy Change*: University of Chicago Press.
- Bertelli, Anthony M and Peter John (2013) “Public Policy Investment: Risk and Return in British Politics,” *Br. J. Polit. Sci.*, Vol. 43, No. 4, pp. 741–773, October.
- Birkland, Thomas A (1997) *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*: Georgetown University Press.
- (1998) “Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting,” *J. Public Policy*, Vol. 18, No. 1, pp. 53–74.
- Cohen, Michael D, James G March, and Johan P Olsen (1972) “A Garbage Can Model of Organizational Choice,” *Adm. Sci. Q.*, Vol. 17, No. 1, pp. 1–25.
- Cox, Gary W and Mathew D McCubbins (2005) *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*: Cambridge University Press.

- (2007) *Legislative Leviathan: Party Government in the House*: Cambridge University Press.
- Fenno, Richard F (2000) *Congress at the Grassroots: Representational Change in the South, 1970-1998*: Univ of North Carolina Press.
- Fenno, Richard F, Jr (1977) “U.S. house members in their constituencies: An exploration,” *Am. Polit. Sci. Rev.*, Vol. 71, No. 3, pp. 883–917, September.
- Howlett, Michael, Michael Ramesh, Anthony Perl, and Others (2009) *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*, Vol. 3: Oxford University Press Oxford.
- Hughes, Tyler (2018) “Assessing minority party influence on partisan issue attention in the US House of representatives, 1989–2012,” *Party Politics*, Vol. 24, No. 2, pp. 197–208, March.
- Hughes, Tyler and Gregory Koger (2021) “Party messaging in the U.S. house of Representatives,” *Polit. Res. Q.*, p. 106591292110297, July.
- John, Peter (2018) “Agenda formation and change,” in *Handbook on Policy, Process and Governing*: Edward Elgar Publishing.
- Jones, Michael D, Holly L Peterson, Jonathan J Pierce, Nicole Herweg, Amiel Bernal, Holly Lamberta Raney, and Nikolaos Zahariadis (2016) “A river runs through it: A multiple streams meta-review,” *Policy Stud. J.*, Vol. 44, No. 1, pp. 13–36, February.
- Kingdon, John W (1984) *Agendas, alternatives, and public policies*, Boston: Little, Brown.
- (2013) *Agendas, alternatives, and public policies, update edition, with an epilogue on health care: Pearson new international edition*, London, England: Pearson Education, 2nd edition.
- Krehbiel, Keith (2010) “Pivotal politics,” in *Pivotal Politics*: University of Chicago Press.
- Layman, Geoffrey C, Thomas M Carsey, and Juliana Menasce Horowitz (2006) “PARTY POLARIZATION IN AMERICAN POLITICS: Characteristics, Causes, and Consequences,” *Annu. Rev. Polit. Sci.*, Vol. 9, No. 1, pp. 83–110, June.
- Mayhew, David R (1974) *Congress: The Electoral Connection*: Yale University Press.
- Peters, Ronald M, Jr and Cindy Simon Rosenthal (2010) *Speaker Nancy Pelosi and the New American Politics*: Oxford University Press.
- Poole, Keith T and Howard Rosenthal (2017) *Ideology & congress: A political economic history of roll call voting*: Routledge.

- Rawat, Pragati and John Charles Morris (2016) “Kingdon’s “streams” model at thirty: Still relevant in the 21st century?” *Polit. Policy*, Vol. 44, No. 4, pp. 608–638, August.
- Rohde, David W (1991) *Parties and leaders in the postreform house*, Chicago: University of Chicago Press.
- Rosenthal, Cindy Simon and Ronald M Peters (2008) “Who is Nancy Pelosi?” *PS Polit. Sci. Polit.*, Vol. 41, No. 1, pp. 57–62, January.
- Sabatier, Paul A and Hank C Jenkins-Smith (1993) *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*: Westview press.
- Schaeffer, Katherine (2019) “Share of Americans who favor stricter gun laws has increased since 2017,” <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/10/16/share-of-americans-who-favor-stricter-gun-laws-has-increased-since-2017/>, October, Accessed: 2022-6-4.
- Sinclair, Barbara (1997) *Unorthodox lawmaking: new legislative processes in the U.S. Congress*, Washington, DC: CQ Press.
- (2016) *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the U.S. Congress*: CQ Press, 5th edition.
- ジョージ・ツェベリス (2009) 『拒否権プレイヤー』, 早稲田大学出版部.
- 廣瀬淳子 (2004) 『アメリカ連邦議会：世界最強議会の政策形成と政策実現』, 公人社.