

政党指導部は今でも所属議員の代理人なのか？(二)

— アメリカ連邦議会における政党指導部の発達と分極化 —

松 本 俊 太

目次

第1節 はじめに

第2節 議会内政党とは何か

第3節 議会内政党をめぐる理論（以上、第69巻第3号）

第4節 政党指導部の属性のデータ分析

4-1 下院指導部の特徴およびその変遷

4-2 下院議長選挙における「造反」投票

4-3 データから得られる知見

第5節 下院議長の比較事例研究

5-1 ナンシー・ペロシの場合

5-2 ジョン・ベイナーの場合

5-3 ポール・ライアンの場合

5-4 事例から得られる知見

第6節 おわりに（以上、本号）

第4節 政党指導部の属性のデータ分析

本節および第5節では、議会指導部の行動および党所属議員との関係について実証分析を行う。分析の対象は、分極化が最も進行している直近の時期であり、かつ上院よりも政党が強いとされている下院を選択した。この事例選択の基準は、これまでの理論がいうよりも議会内政党は強いと

いうことを主張する「新しい政党理論」にとって有利なものであり、論証としては公正さを欠くことは承知である。だが逆に、これらの事例は、議会指導部の強さの限界がどのあたりにあるのかを確認できるというメリットを有する。本稿の事例は実証分析の端緒にあたるものであり、本稿以外の時期や上院の分析は、当然ながら今後の研究課題となる。

まず本節では、下院の政党指導部の特徴について、分極化が始まったとされる 1970 年代初頭ごろから本稿を脱稿した 2019 年末現在まで、すなわち第 93 議会（1973-1975 年）から第 118 議会（2019-2021 年）までの簡単なデータ分析を行う¹。参考までに、この時期以降の上下両院の党派構成・大統領の所属政党・下院指導部（議長・院内総務・院内幹事）のリストを、表 1 にまとめた。

表 1：議会および大統領の党派構成・議会指導部：1973-2021

西暦	議会 *1	統一政府 or 分割政府	大統領 *2	上院	下院	民主党			共和党				
						議長	院内 総務	院内 幹事	議長	院内 総務	院内 幹事		
1973-1975	93	分割政府	共和党		民主党	Carl Albert	Tip O'Neill	John McFall		Gerald Ford *3	Leslie Arends		
1975-1977	94												
1977-1979	95	統一政府	民主党		民主党			John Brademas		John Rhodes	Bob Michel		
1979-1981	96												
1981-1983	97	分割政府	共和党	共和党		Tip O'Neill	Jim Wright	Thomas Foley		Bob Michel	Trent Lott		
1983-1985	98												
1985-1987	99												

1 本稿を脱稿した 2019 年末よりも後の時期にあたる第 116 議会の後半（2020-2021 年。実質的には 2020 年）については、2019 年の値をそのまま投入した。その理由は、2020 年の途中で指導部の交代が起こらないかぎり、今後補正される 2020 年の記録を含むデータとの違いは、ほとんどないと予想されるからである。

政党指導部は今でも所属議員の代理人なのか？（二）

西暦	議会 *1	統一政府 or 分割政府	大統領 *2	上院	下院	民主党			共和党				
						議長	院内 総務	院内 幹事	議長	院内 総務	院内 幹事		
1987-1989	100	分割政府	共和党	民主党	民主党	Jim Wright*5	Thomas Foley*5	Tony Coelho*6	Bob Michel	Dick Cheney*4	Newt Gingrich		
1989-1991	101					Thomas Foley	William Gray*7						
1991-1993	102												
1993-1995	103	統一政府	民主党	共和党	共和党	Richard Gephardt	David Bonior*8	Newt Gingrich	Dick Army	Tom DeLay			
1995-1997	104	分割政府											
1997-1999	105												
1999-2001	106	統一政府 分割政府	共和党	民主党	共和党	Nancy Pelosi	Steny Hoyer	Dennis Hastert	Tom DeLay*10	Roy Blunt			
2001-2003	107										民主党	Nancy Pelosi	Steny Hoyer
2003-2005	108										共和党		
2005-2007	109	統一政府	民主党	共和党	民主党	Nancy Pelosi	Steny Hoyer	Jim Clyburn	John Boehner	Eric Cantor			
2007-2009	110	分割政府											
2009-2011	111	統一政府											
2011-2013	112	分割政府	民主党	共和党	共和党	Nancy Pelosi	Steny Hoyer	John Boehner*12	Eric Cantor*11	Kevin McCarthy*11			
2013-2015	113												
2015-2017	114												
2017-2019	115	統一政府	共和党	共和党	民主党	Nancy Pelosi	Steny Hoyer	Jim Clyburn	Paul Ryan	Kevin McCarthy	Steve Scalise		
2019-2021	116	分割政府											

- * 1 会期は奇数年の1月3日正午から次の奇数年の1月3日正午までの2年間
- * 2 議会が始まる奇数年の1月3日から大統領が交代する1月20日までの期間については、煩雑さを避けるため省略し、1月20日以降の情報のみ反映させた。
- * 3 1973年12月7日に交代（Fordの副大統領就任に伴う）
- * 4 1989年3月20日に交代（Cheneyの国防長官就任に伴う）
- * 5 1989年6月6日に交代（Wrightの議長辞任と議員辞職に伴う）
- * 6 1989年6月15日に交代（Coelhoの役職辞任と議員辞職に伴う）
- * 7 1991年9月11日に交代（Grayの役職辞任と議員辞職に伴う）

- *8 2002年1月15日に交代（Boniorの州知事選出馬と役職辞任に伴う）
- *9 第107議会の上院については、当初は共和党の議席数は50で副大統領（上院議長を兼ねる）が共和党であるため統一政府であったが、2001年6月に共和党議員1名が党を離脱したため分割政府になった。
- *10 2005年9月28日にDeLayが役職を辞任。2006年2月2日までBluntが代行。
- *11 2014年8月1日に交代（Cantorの役職辞任と議員辞職に伴う）
- *12 2015年10月29日に交代（Boehnerの議長辞任と議員辞職に伴う）

出典：筆者作成

4-1 下院指導部の特徴およびその変遷

議員の特徴として本稿が主に問題にしているのは、党所属議員の党派性とイデオロギー、とくに議会内政党全体と政党指導部との関係である。アメリカ連邦議会研究では、NOMINATEと呼ばれる指標が最も広く用いられている。これは、本来は議員のイデオロギーの測定を目的に作られたものではなく、本会議において議員が投じた点呼投票のパターンを要約したものである。NOMINATEを開発したPoole and Rosenthal (e.g., 1997)によれば、連邦議会発足以来の議員の投票のパターンは2つの次元に要約することができ、そのうち主要な1つ目の次元は、「政府の役割」をめぐるものであるという。これをとらえて、NOMINATEの第1次元は保守－リベラルのイデオロギーを表現している、という認識が広まっている。本稿が批判している従来の政党理論も、NOMINATEをイデオロギーとみなして実証を行っている。そこで、ここでは従来の政党理論の土俵に乗って、NOMINATEの分析を行う。

ところが、議員は、心の中にあるイデオロギーのみに基づいて投票を行っているのではなく、他のアクター、主には所属政党からの影響も受ける。したがって、点呼投票からつくられたNOMINATEは、イデオロギーではなく、イデオロギーと党派性が混じり合った指標であると解されるべきものである²。この点については従来の政党理論の議論にのっかってはい

2 この問題に関する議論の詳細は、松本（2017: 282-186）を参照。

けない。これを念頭に置いた上で、NOMINATE の値およびその推移がもつ意味を理解しなければならない。また、NOMINATE はパターンを要約した指標であるのだから、以下の分析は、厳密な因果関係の検証ではなくおおよその傾向の把握を目的とする。

図 1 は、両党の全所属議員の NOMINATE³ の平均値⁴と、議会指導部として議長・院内総務・院内幹事の NOMINATE の平均値⁵、それぞれの推移を折れ線グラフで表現したものである。値が大きくなるほど保守あるいは共和党寄り・小さくなるほどリベラルあるいは民主党寄りである。前節（第 3 節までは『名城法学』第 69 巻第 3 号所収。以下同様。）で紹介した、従来の政党理論と「新しい政党理論」との関連で、いくつか知見を述べる。

まず第 1 に、党所属議員の平均値でみた場合、どちらも時間が経つにつれて 0 から離れていっている（これが議会の分極化を表す 2 つの側面のうち 1 側面である「二大政党間の距離の拡大」として頻繁に言及されるものである）が、指導部の平均値についても同じパターンがみられる。分極化は指導部のレベルでも間違いなく進行している。第 2 に、最も重要な

-
- 3 NOMINATE と呼ばれている指標には様々なヴァリエーションがあるが、ここでは、異なる会期の同じ議員の値を揃え、かつ同一会期の議員同士の比較を行うために補正された、DW-NOMINATE という値を用いる。会期間の補正を行うので、新しい会期の投票行動のデータが更新されるたびに、各議員の DW-NOMINATE の値は少しずつ変化する。本稿で用いたデータは、本稿執筆時では最新の Lewis et al. (2019) である。
 - 4 党所属議員を代表するスコアとしては、平均値ではなくメディアンを用いた方が、前節までで紹介した理論とは整合的である。しかし、それぞれの党について会期ごとの平均値とメディアンの相関係数を求めたところ、その値はどちらの党も 0.98 を超えていること、および、NOMINATE の推移を用いて分極化を表現するには平均値を用いることが通例であることから、本稿でも平均値を使うことにした。
 - 5 議長は通常は採決に加わらないので、本来 NOMINATE の素材である点呼投票の記録を得ることはできないのだが、DW-NOMINATE の場合は、議長についても、議長就任以前の投票行動の記録に基づいて値が導き出されている。本稿で用いた議会指導部の NOMINATE の平均値については、議長を含めたものと含まないものの 2 種類を作成したが、どちらの値を用いても得られる知見はほぼ変わらないため、本稿では議長を含めたものについてのみ報告する。

点として、党の平均値と比べて指導部の平均値の方が、「常に」0から遠い値を示していることである。このことは、党指導部は党所属議員のメディアン（ここでは平均値を示しているが、実質的には大差ない）から選ばれてメディアンの選好を反映させるという、従来の政党理論の知見を正面から否定している。第3に、指導部のNOMINATEは、党全体の推移よりも短期的な変動を示している（とくに共和党）。指導部の方は2～3人という少ない数から求めた平均値であるので、波をうつのは当たり前のことではあるが、この波が現れることによって、指導部のNOMINATEが長期的にはどのように推移しているかが、この図からはわかりづらくなっている。

そこで、党全体と党指導部の関係の長期的な推移を簡単にみておく。表2は、指導部のNOMINATEの絶対値から党所属議員のNOMINATEの絶対値を引いたものを従属変数（すなわち、この値が大きいほど指導部の方が相対的に極端な値を示している）、西暦を独立変数とした単回帰分析を行った結果である。分析は、データのすべての年代（第93-116議会；1973-2021年）を対象としたモデルに加え、多数党の交代が現実味を帯びてきたことが党派間の対立の原因であるという議論（Lee 2016）を踏まえ、半永久的につづいた民主党多数党の時代（第93-103議会；1973-1995年）とそれ以降の時代（第104-116議会；1995-2021年）とでデータを分けて、別々に分析を行った。これらの分析を政党ごとに行ったので、提示しているモデルの数は、合計で6つである。

表2の分析結果から読みとれることは、両党とも、多数党が交代した1995年以前は党全体と指導部の間の差には変化が見られなかったのが、1995年を境に、その差が小さくなっていることである。とくに共和党は民主党よりもその変化量が2倍以上大きく、10年で0.06だけの差が縮まっている⁶。

6 このようにNOMINATEの値の差が小さくなっているのは、分極化のもう1つの側面である、政党ごとの凝集性の拡大によるという可能性が考えられる。

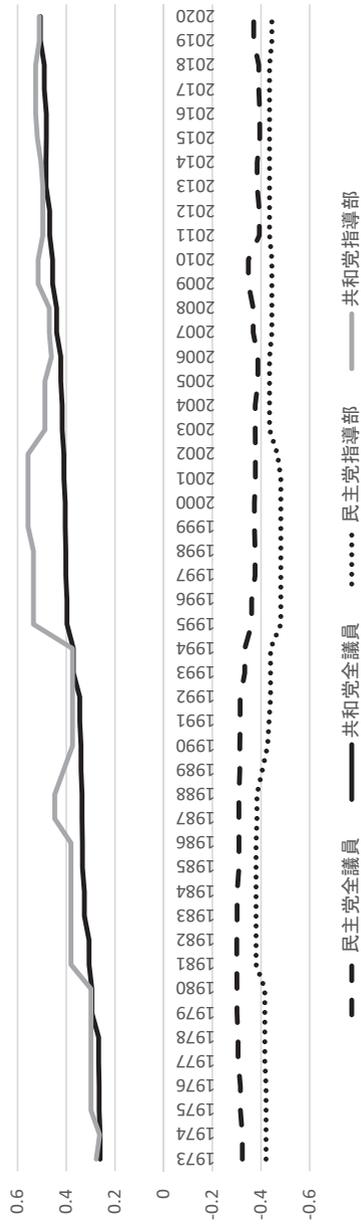


図 1：両党の全議員および指導部の NOMINATE の平均値の推移：1973-2021

出典：筆者作成

では、党全体の平均値と党指導部の平均値が近づいているということは、従来の政党理論が論じるような状況に近づいていると結論付けることができるのか。実は、NOMINATEのような点呼投票から作られた指標（以下、「点呼投票指標」と表記）は、この問題に対して答えをあたえてくれない。従来の政党理論がどのように党のメディアン（あるいは平均）が指導部を選んでいるのか、逆に「新しい政党理論」がどのように、指導部が影響力を行使することによって指導部に近い議員が再選される傾向にあったり議員が指導部にすり寄ったりしているのか、これがわからないのである。そもそも、前節で述べたように、「新しい政党理論」は、NOMINATEのような点呼投票指標をイデオロギーの指標として、とくに従属変数として用いることに否定的であり、NOMINATEからは、従来の政党理論の検証はできても、「新しい政党理論」の真偽は検証できないのである。

4-2 下院議長選挙における「造反」投票

前節で述べたように、「新しい政党理論」は、点呼投票指標に頼るよりも、

表2：両党の全議員と指導部の差の回帰分析：1973-2021

	民主党			共和党		
	1973-2021	1973-1995	1995-2021	1973-2021	1973-1995	1995-2021
西暦	-0.0011** (0.0002)	0.0000 0.0006	-0.0027** (0.0005)	0.0000 (0.0005)	0.0009 (0.0011)	-0.0060** (0.0007)
定数項	2.3043** (0.4446)	0.0826 (1.2125)	5.4631** (1.0401)	0.0135 (0.9739)	-1.7910 (2.1777)	12.1778** (1.3441)
N	48	22	26	48	22	26
R ²	0.3515	0.0000	0.5280	0.0000	0.0342	0.7717

標準誤差は（ ）内の値。

**：P < 0.01

出典：筆者作成

そこで、従属変数を指導部と党全体との差ではなく、それを会期ごと・政党ごとのNOMINATEの標準偏差で割ったものに差し替えて、同じ回帰分析を行った。表2で示した分析結果と異なる結果を示したのは、民主党の全年代を分析したモデルにおいて統計的に有意な傾きが見られない点のみである。

実際の議員の行動を観察することで、政党の強さを実証している。この「新しい政党理論」の立場に立ちつつ、議会内政党と議会指導部との関係を論じる本稿も、同様の立場である。NOMINATE では議会指導部と党所属議員の関係がわからないのならば、関心を向けるべきは、両者のダイレクトな関係である。

アメリカ連邦議会においては党議拘束が課されず、議員は党の方針から自由に投票しても良い、というのは、教科書的な理解である。党の政策方針と議員の選挙区事情が矛盾する議員については、後者を優先させることを許容することが、政党指導部を党所属議員の代理人とみなす従来の政党理論からみても、党の議席の最大化を政党指導部の目的とする「新しい政党理論」からみても、政党指導部にとって合理的な行動だからである。ところが、議事手続や人事に関しては、この教科書的な理解からは外れる。議事手続に関する点呼投票に関しては、議員はより党派的な投票を行うということは既に指摘されているが（e.g., Theriault 2008; 松本 2017, 第 3 章）、それよりも強い圧力が党からかかるのが、人事に関する案件である（Green and Bee 2017, 43-44）。

第 2 節で述べたように、下院議長は、実質的には議会選挙⁷が終わってすぐの 11 月に党内の議員総会でその党を代表する候補が選出されることによって決まるが、形式的には、その翌年の新しい会期の冒頭に、本会議で点呼投票によって選出される。どちらの党も、11 月に党内で一本化された候補者に投票することが通例である。ここで起こるのが、その通例に従わない投票行動である。これは議院内閣制の日本において党議拘束に従わない「造反」(defection)に相当するような重大な行為であるとみなされ、場合によっては党内での処罰の対象にもなる。

本会議での下院議長の選出において造反が顕著にみられるようになったのは、2010 年代に入ってからである（Green and Bee 2017, Figure 3.1）。

7 本稿では、大統領選挙が同時に行われない場合の議会選挙を「中間選挙」と表記するが、それが指すものは大統領選挙と同時にされる議会選挙と全く同じである。

分極化が進行している時代に重大な逸脱行動がみられはじめたのは非常に逆説的である。このこと自体は非常に重要なパズルであるが⁸、とりあえずここでは、造反を行った議員とそうでない議員との比較を行う。具体的には、第 112-116 議会の会期冒頭に行われた 5 回、および会期中に議長が交代した第 114 議会のもう 1 回（2015 年 10 月 29 日）の計 6 回の議長選出の点呼投票について、造反を行った議員とそうでない議員⁹との NOMINATE の平均値の t 検定を行う¹⁰。表 3 がその結果である。

t 検定の結果は、(検定のしようがない 2011 年と 2017 年の共和党のケースを除けば)、すべて 1 パーセント水準で統計的に有意な違いが見られる。より重要なことは、民主党では造反者の方が NOMINATE の値が 0 に近いのに対して、共和党の方は、逆に造反者の方が 0 から遠い値を示して

- 8 議会内政党が強いにも関わらず選挙政治に中央レベルの政党組織が根付いていない国（つまりは日本）との類推で考えれば、むしろ議会内政党が強くなったがゆえに、政党指導部の地位がもつ価値が上がったために党内で争うようになった、という説明になるのであろう。ただ、制度的な前提が全く異なるアメリカの議会内政党について、このような安易な類推で議論を済ませてはならない。日本と同じような現象がみられたとしても、その論理（メカニズム）は異なるかもしれない。Green and Bee(2017, 45-46)は、分極化が進んだ時代に(人事にかぎらず重要な採決において)重大な造反行動がみられるようになった理由は複雑で、おそらく複数の要因(イデオロギー・政党活動家からの圧力・党派的なメディア・選挙資金)と、そのような党内の分裂を生み出すような意思決定を議会に求めるような状況との組み合わせであろうと指摘している。
- 9 すべての議長選挙の投票行動のデータは、下院の公式サイト(URL: <http://clerk.house.gov> 2020 年 1 月 8 日最終閲覧。)から入手した。また、投票していない議員については、造反によるものか純粋に投票できなかったからなのか見分けづらいため、欠損値として扱っている。
- 10 勝ち目のあるなしにかかわらず議員が議長選挙で造反するという現象を理論的に説明するならば、その原因は、おそらく NOMINATE で表現されるような、党派性やイデオロギーだけではない。従来の合理的選択理論に基づく議員行動の説明に含まれる選挙区事情(選挙での強さや選挙区の党派的傾向)は当然考えられるし、第 6 節で述べるような、シニオリティや地域的な距離などを含む指導部との人間関係など社会学的要因も含まれるかもしれない。方法的にも、NOMINATE ではなく(あるいは NOMINATE だけではなく)他の独立変数を考慮した分析(たとえば重回帰分析)を行わなければならない。今後の研究課題としては、こうした理論的検討や分析を行うことその他、造反を行った議員のその後のキャリア・パスや再選など、造反に対する議会指導部の行動とその効果を分析することが挙げられる。

政党指導部は今でも所属議員の代理人なのか？（二）

いる。本節で度々述べているように、NOMINATE は、それぞれの議員のイデオロギーと党派性（政党への忠誠心）が混じり合ったものである。党全体の中心や党指導部から離れるほど忠誠心が低いと解されるが、同じ忠誠心が低いといっても、その意味合いは党によって異なる。民主党の造反議員の場合は、「新しい政党理論」がいうように、党の指導部が極端であると判断した穏健派が造反しているが、共和党の方は、イデオロギー的に極端な方から造反が出ているのである。

表 3：議長選挙における造反者数、および造反者と非造反者の NOMINATE の平均値の t 検定

会期（西暦）	112 (2011)	113 (2013)	114 (2015)	114(2015)*	115 (2017)	116 (2019)
民主党造反者数	19	5	4	3	4	15
共和党造反者数	0	10	25	9	1	6
民主党非造反者平均値	-0.42	-0.39	-0.40	-0.40	-0.40	-0.38
民主党造反者平均値	-0.18	-0.15	-0.18	-0.17	-0.20	-0.19
非造反者－造反者	-0.24	-0.23	-0.22	-0.23	-0.19	-0.20
t 値	-9.56	-4.73	-4.15	-3.83	-3.46	-6.54
P 値	0.0000	0.0000	0.0001	0.0002	0.0007	0.0000
共和党非造反者平均値		0.47	0.47	0.48		0.50
共和党造反者平均値		0.66	0.61	0.62		0.72
非造反者－造反者		-0.19	-0.14	-0.15		-0.22
t 値		-4.09	-4.61	-2.92		-3.79
P 値		0.0001	0.0000	0.0038		0.0002

* ジョン・ベイナー議長の辞任に伴い、2015 年 10 月 29 日実施
出典：筆者作成

4-3 データから得られる知見

本節では、従来の政党理論が NOMINATE などの点呼投票指標を実証の素材として使っていることを踏まえ、従来の政党理論の土俵に立って、NOMINATE による分析を行った。結果、指導部の方が 0 から遠い極端な値を示していることから、従来の政党理論は明確に否定される。ただし、指導部と党全体の差は、1995 年を境に小さくなっている。つまり、同じ分極化といっても、最初に多数党が共和党に交代した 1995 年の前と後と

では、その質は異なっている可能性がある。これも従来の政党理論が射程に置いていない点である。

では、本節の分析のどこが「新しい政党理論」をサポートする知見かと問われると、そもそも「新しい政党理論」は NOMINATE を従属変数とした実証を拒む傾向があるため、何とも言えない部分が多い。それを前提にしても 1 点だけ大きなことを指摘できる。それは、民主党と共和党では様相が異なっていることである。民主党の方は「新しい政党理論」が論じるような傾向を示している。同じ党に従わない行動といっても、民主党はそれが穏健な方から起こっている。従来の政党理論は、民主党が恒常的な多数党であった時代の民主党内の改革に端を発する分極化の観察から生まれた (e.g., Rohde 1991) のだが、「新しい政党理論」の方がその民主党をよりうまく説明しているということは、やはり従来の政党理論は、とくに直近のことを説明するには分が悪いのではないか。対して共和党の方は逆であり、イデオロギ的に極端な方から造反が出ている。これは「新しい政党理論」からも説明がつかない。

以上のように、とくに共和党については、NOMINATE やその分析からはよくわからないことが多い。ましてや本稿は、指導部のパーソナリティやそれに基づく裁量といった、データ分析では捉えがたい属人的な要因を重視している。これらを実証的に明らかにすべく、次節の比較事例研究に移る。

第 5 節 下院議長の比較事例研究

本節では、本稿を脱稿した 2019 年末から遡って直近 3 人の下院議長について、それぞれ短い事例研究を行う¹¹。その前に、下院議長の行動に関

11 議会内での事実関係については、とくにことわらないかぎり、各年の *CQ Almanac* の “Chapter 1: Inside Congress” 内の記述を、議会外での事実関係 (とくに経歴など) は、ペロシの事例については Pelosi (2009)・Peters and Rosenthal (2010)・Cohen and Barnes (2017)、ベイナーの事例については Brown (2010)・Cohen and Barnes (2015)、ライアンの事例については Ryan et al. (2010)・Ryan (2014)・Cohen and Barnes (2017) を、それぞ

する先行研究を簡単に紹介し（see also Strahan 2011, 384-386）、これを踏まえて本節で明らかにすることを述べておく。

下院議長に関しては、歴史的・記述的な業績（e.g., Peters 1997）は別にして、科学的・一般的な説明を目的とする研究で最も包括的なのは、Strahan（2007）と Green（2010）である。どちらも、基本的には本人一代理人理論の枠組みの中での議論であり、「新しい政党理論」の系譜に属するとまでは言い切れないが、従来の政党理論よりは、議長が自立的に行動していることを強調する。Strahan（2007）は、「条件付き代理人（Conditional Agency）という見方を提示している。これは、議長は党所属議員の忠実なる代理人であるだけでなく、逆に議長が党所属議員を説得したり権限を行使したりすることで党所属議員の政策選好を変化させ、それが議会組織の改革や重要な立法の成立に結実する場合があるという議論である。そして、そういったことが起こる条件は、党所属議員が自らの選好をよくわかっていないなどの状況下で、かつ議長が党所属議員からの支持を失うリスクをとることであると論じている。Green（2010）は、Fenno（1973）を援用しつつ、議長は合理的なアクターではあるが、その行動目的とは、従来の政党理論が前提としてきた（党所属委員の忠実な代理人として行動することで）議長の地位を維持すること以外にも様々であることを指摘する。議長の行動目的は、1人の下院議員としての自らの再選や政策志向や、下院議長の職責に基づく目的（大統領を支えることや下院全体の利益の追求）といった複数のものが含まれ（see also Peters 1997）、このような複数の目的を仮定した方が議長の行動をよりうまく説明できることや、議長にはその複数の目的のうちどれを優先するかについて裁量があたえられていることを論じている。

れ参照している。また、とくに第 115 議会（2017-2019 年）以降については、新しすぎる事例であるため、学術的な使用に適した二次資料が出揃っていない。そのため、本来あまり望ましくないが、インターネット上の新聞・雑誌記事（すべて、2020 年 1 月 12 日最終閲覧）を必要に応じて引用していることを、ここでことわっておく。

「新しい政党理論」に立つ本稿は、これらの先行研究からもう1歩踏み込む。第3節で述べたように、単に議長が自らの裁量に基づいて行動している事例を並べるだけでは、従来の政党理論からは、単なる例外的な事象として片づけられかねない。そうではなく、論理必然的に、議長は自らの裁量に基づいて党としての集会的な目的のために行動していること、その裁量に基づく行動の背景には議長個々人のパーソナリティがあること、これは逸脱的な事象ではなく近年の体系的なトレンドであること¹²、などを実証的に明らかにせねばならない。これが本節の目的である。

5-1 ナンシー・ペロシの場合

ナンシー・ペロシは、東海岸のメリーランド州ボルチモアで、カソリックのイタリア系の家に、7人きょうだい（兄6人）¹³の末っ子として生まれた。父トーマス・ダレッサンドロ・ジュニア（Thomas D'Alesandro Jr.）は民主党所属の連邦下院議員を経てボルチモア市長を務めた（その後、その長男のトーマス3世もボルチモア市長を務めている）。父ダレッサンドロは、ボルチモアの今は昔の「マシン政治」（machine politics）の中核を担うボスの位置づけであったと言われる。ペロシ本人は、ワシントンD.C.のトリニティ・カレッジを卒業し、結婚・出産・西海岸のカリフォルニア州サンフランシスコへの移住などを経て、サンフランシスコを拠点とした政党活動家として頭角を現した。たとえば、1981年から2年間、カリフォルニア州の民主党委員長に就き、1984年の全米党大会をサンフランシスコに誘致することに成功した。下院議員のキャリアは、1987年に癌で亡くなった現職のサラ・バートン（Sala Burton; D: CA）が生前に

12 Green (2010, 210-212) は、下院議長が追求する複数の目的のうち、近年は、制度としての大統領を支えることや下院全体の利益に基づく行動が減少していることを指摘し、その原因として議会内での党派性の高まり（see also Peters and Rosenthal 2010）や、最近の議長自体にそういった責任を果たすべきとの信念が薄らいでいることを指摘している。

13 そのうち1人は、ペロシが生まれる前に亡くなっている。

ペロシを後継者に指名したのをうけて、その補欠選挙で初当選したのが、はじまりである。選挙区はサンフランシスコの大半の部分であり、全米でも最もリベラルで民主党が強い地域である。そのこともあり、ペロシは、民主党内でも最もリベラルな議員の1人として早くから認識されていた。

ペロシのパーソナリティについては、ペロシを高く評価する立場(Peters and Rosenthal 2010)も批判する立場(Schweizer 2010)も、揃って、伝統的な東部ボルチモアの政党政治(批判的に表現すれば「マシーン」と、進取的な西海岸サンフランシスコの主張(同じく批判的な表現では「イデオログ」)の組み合わせを基調に評伝をつづっている。どちらの面がどのような局面において出てくるか。これは本人の裁量の範疇であり、従来の政党理論が基調としている「本人—代理人理論」の枠内では説明がつかない。このことを念頭において、以下、議会民主党の指導者としてのペロシの行動を分析する。

ペロシは、1990年代後半にカリフォルニア州の関係者から推されるようになってから、党指導部のキャリアに進むことに関心をもちはじめた。2001年夏に、院内幹事のデヴィッド・ボニアー(David Bonior; D: MI)が州知事選への出馬を決断し、その後継をめぐる党の下院議員総会における選挙で勝利したことで、翌2002年1月に院内幹事に就任した。その10か月後の11月、少数党院内総務であったリチャード・ゲッパート(Richard Gephardt; D: MO)が2004年大統領選を目指して議員引退を決めたことを受け、中間選挙直後の議員総会で、南部中道派議員たちとの争いを制し、院内幹事から昇格する形で、院内総務に選出された。ペロシは、前任者ゲッパートが共和党と妥協的であった(とくにイラク戦争決議への賛成)ことが、ゲッパートがトップに就いてからも4回連続で多数党の奪還に失敗している原因であり¹⁴、「何事においても共和党と協調することによって得られるものはない」(CQ Almanac 2002, 1-5)として、就任

14 とくに2002年中間選挙は、大統領就任2年後の大統領与党は議席を失うというパターンに反して共和党が議席を増やした。

直後から非妥協的でリベラルな党所属議員を代表する形になった。その集大成が、2006年中間選挙に向けて作成された、“A New Direction for America”（通称“six for 06”）と呼ばれる政策文書である。2006年中間選挙で多数党が民主党に交代し、ペロシは建国以来初の女性下院議長となった。

議長就任後も、ペロシは強い権限と共和党に対する強硬姿勢を保つことができた。1期目の第110議会（2007-2009年）こそ、共和党や党内の中道派に対して融和的な姿勢をみせたことは意外にうけとられ、党内のリベラル派が不満すら抱いた（Peters and Rosenthal 2010, Chapter 3; 243）。ところが2期目の第111議会（2009-2011年）に入り、大統領が共和党のジョージ・W・ブッシュ（George W. Bush：以下、ブッシュ（子）と表記）から民主党のバラク・オバマ（Barack Obama）に代わり、上院も含めて民主党の統一政府になってからは、リベラルでかつ党派的な議長の姿をみせるようになった（Peters and Rosenthal 2010, Chapter 5; 243）。

まず、各会期の冒頭に決定される下院議事規則の中で、委員長の任期制限について共和党多数党時代に成立した3期の任期制限を撤廃させた。任期制限を設けずとも、今や委員長人事は、党の政策運営委員会を通じて議会指導部が握っているため、かつてのようにシニオリティの高い議員が委員会に割拠することはもはやない。多数党の地位を失う1994年以前の民主党下院議長が最後までシニオリティに配慮せざるを得なかったのとは対照的である。つづいて、下院民主党議員をより掌握し、共和党との対決姿勢をより鮮明にした。その強い権限の行使は、オバマが医療制度改革などの重要立法において一部の共和党議員に接触して多数派形成を行うことを阻止するにまで至った。就任当初は超党派の合意に基づいて国を治めることを志向していたオバマは、議会共和党だけでなく（あるいはそれ以上に）、議会民主党、もっといえばペロシ個人の判断に基づく議会運営と党内規律によって、これを妨げられたのである。

このように議会運営のスタイルが変化した理由としては、ペロシ個人の判断とオバマとの関係が指摘されている（Peters and Rosenthal 2010,

163-165)。第1に、当初は党派間の対立状況からの「変化」(“Change”)を主張していたオバマとの差別化を図ることで、オバマ政権から独立した議会民主党の立場を保たせるためである。第2に、それができたのは、元々議会では（上院と下院のちがいはあるが）ペロシはオバマの先輩格だったことである。2008年大統領予備選挙の過程では、立場上公にこそしなかったものの、ペロシの側近の議員たちがオバマを担いでいたことから、オバマ支持は明確であった。そして、オバマ政権発足後に、オバマが主と同じシカゴ選出であることを理由に首席補佐官に任命したラーム・エマニュエル下院議員(Rahm Emanuel; D: IL)は、下院民主党の議員総会委員長であり、すなわちペロシの直近の部下であった。

ペロシの下院議長としてのキャリアは、2010年中間選挙で多数党が共和党に交代したことによって一旦終了する。医療制度改革を中心に、オバマ政権と民主党議会がリベラルに過ぎると認識され、それが、いわゆる「茶会運動」(Tea Party Movement)と結びついた共和党の台頭を許したことが主な敗因であるといわれる。ところがペロシは、下院議長の地位を失った後も、下院少数党のトップの地位である院内総務にとどまることを選択した。議会の分極化が始まってからこれまでの間に、下院における多数党の交代は2回しか起こっていない¹⁵ため、多数党の交代をもって議長は一議員に戻るという先例が確立していたとはいえにせよ、議長から降格してまで党のトップに残るといふ選択には当然異論もあった。中間選挙直後の院内総務選挙では対抗馬も立ったが、ペロシが大差で選出された。

その2010年中間選挙以降、共和党からペロシ個人を中傷する選挙広告を打たれるようになってから、ペロシのパブリック・イメージは低下し続けている(Cohen and Barnes 2017, 198)。また、2010年選挙から共和

15 1度目の例であるトマス・フォーリー(Thomas Foley; D: WA)議長は、1994年中間選挙で共和党候補に敗れて議員の地位も失った。2度目の例であるデニス・ハスタート(Dennis Hastert; R: IL)議長は、2006年中間選挙で多数党の交代が決定した直後に翌年初頭の議長選挙に立候補しない旨を表明し、2007年には、議員としても任期中に辞職した。

党に4連敗したことから、議会民主党指導者としての実績についても疑問視する声次第に広がっている。議会選挙での連敗の原因は、ペロシはリベラルで非妥協的で、古い世代のワシントン・インサイダーという位置づけが、いわゆる swing voter から嫌われていることであるとして、民主党内、とくに若手議員やリベラル色の強くない選挙区選出の議員からの交代論は強い。にもかかわらず、ペロシは2018年まで院内総務の地位を保ち、同年の中間選挙で民主党が多数党を得た後には、議長に返り咲いている。就任時の年齢は78歳であり、今度は歴代有数の高齢の下院議長として復帰した¹⁶。

このように、ペロシが指導部入りを志してから現在に至るまで、その地位にとどまり続けられている最大の理由は、候補者のリクルートメント・議会指導部による広報活動や選挙運動など、議会外での活動による党への貢献度の高さである。中でも議会民主党に提供する資金の量は抜きんできている。さらにその源泉は、カリフォルニア州およびサンフランシスコという強力な民主党の地盤と、リベラルで共和党に対する非妥協的な姿勢が政党活動家からの支持を受けていることである。ペロシに肯定的な評伝である Peters and Rosenthal (2010, とくに Chapter 4) は、議会外での党リーダーとしての活動は、党派性の高まりなどに特徴づけられる「新しいアメリカ政治」に適合的な、新しい議長のスタイルであると論じている。が、この新しい姿は、昔ながらの都市のマシン政治が姿を変えて、全米的なものになったようにもみえるのである。このボルチモアのマシンとサンフランシスコのリベラルを、ペロシ本人の判断でうまく使い分けていることが、下院民主党の規律の高まりとリベラル化の原動力である、というのが本稿の見立てである。

16 ただ、中間選挙が終わった11月以降、ペロシの議長就任に反対する民主党議員（主には、民主党指導部の交代を公約して当選した新人議員）の反対に直面し、議長就任に必要な218票を党内で固められない見通しになった。これをうけて、2期4年で議長職を降りることを条件に反対派の一部と妥協した経緯がある (<https://www.rollcall.com/news/politics/pelosi-elected-speaker-15-democratic-defections>)。

5-2 ジョン・ベイナーの場合

ジョン・ベイナーは、中西部のオハイオ州シンシナティの郊外出身で、同地区選出の下院議員である。家は中産階級で、父はレストラン・バーを経営していたが、12人きょうだいを抱える家計は厳しかったため、ベイナーは子どものころから店を手伝っていた。その後、働きながら地元シンシナティのザビエル大学を7年かけて卒業した後に、地元の中小企業に就職して同社の社長職を継ぎ、それを兼ねながら地方の公職や州議会議員を歴任する。民主党員の家庭に育ち、学生時代は政治への関心がなかったにもかかわらず共和党の政治家となった一因は、この高所得者層へと転じた社長時代に、所得税の税率が70パーセントと非常に高いことに気づいたことである。この経緯は、映画俳優時代にニュー・ディーラーから共和党保守派に転じたロナルド・レーガン(Ronald Reagan)とよく似ているし、まさにその、大統領に就任して減税法案を成立させたレーガンに、ベイナーは魅了された (Brown 2010, 15-16)。

ベイナーは、1990年に共和党が強い選挙区から立候補し、スキャンダルの渦中にあった現職を予備選挙で、本選挙で民主党候補を、それぞれ破り、下院議員に初当選する。1期目の第102議会(1991-1993年)から、ベイナーは、同期の新人議員たちと下院議員の倫理問題を追及する活動を行うことで、いきなり頭角を現した。この集団はメディアから“Gang of Seven”と呼ばれるようになる(Brown 2010, 25-26)。つづいてベイナーは、少数党院内幹事を経て下院議長に就任することになったギングリッチの側近として仕えることになり、1994年中間選挙での多数党交代の際には、「アメリカとの契約」の起草作業にもかかわった。これらのことから、ベイナーは、とくに若手のころは原理主義的な経済保守と目されていた。しかし、後からさらに極端な議員が当選してきた今から振り返れば、その間、共和党の分極化は、議員のイデオロギーと党派性の両面で着実に進んできたことがよくわかる。

その一方で、ベイナーの人間性としては人情味あふれる面が強い。中西部人らしい気さくなしゃべりかたをし、人間関係を大事にするすべを知っ

ていて、親しみやすい（ウッドワード 2013, 23-24）。2001 年からの下院教育労働力委員長時代には、ブッシュ（子）政権肝煎りの教育改革法案（通称、No Child Left Behind 法）を、エドワード・ケネディ（Edward Kennedy; D: MA）保健・教育・労働・年金委員長を中心とした上院民主党と妥協して成立させた。議長時代にバイナーと渡り合ったオバマは、自らのイリノイ州議会議員時代の経験から「ジョン・バイナーは、共和党州上院議員みたいだ。ゴルフをして、煙草を吸う、カントリークラブにいる共和党员。そこで政策合意をまとめる。私にはなじみがあるタイプだ」（ウッドワード 2013, 185）と述べている。プラグマティストという評価（Cohen and Barnes 2015, 1437）もある。そして、アメリカのリーダーにしては異例なほど涙もろいことはよく知られている。

この、原理主義的な経済保守と、人間味あふれる性格からくる妥協する姿勢の 2 つの面は、どちらも党への忠誠心からくるものである。しかしそのどちらが優先されるかは、前項のペロシの事例と同様、バイナー個人の裁量に基づく判断からとしか説明のしようがない場面が見られる。以下の下院指導部時代の事例から、このことを確認しておく。

バイナーが下院共和党議員総会で党ナンバー 2 の院内総務に選出されたのは、前任のトム・ディレイ（Tom DeLay; R: TX）の辞任を受けた 2006 年 2 月のことである。GINGRITCH の政敵であったディレイが失脚したことで、GINGRITCH の薫陶を受けたバイナーに白羽の矢が立ったのである。同年の中間選挙で共和党が多数党の地位を失い、ハスタート議長が指導部から引退した後に、バイナーは院内総務に立候補・再選され、共和党のトップに就いた¹⁷。2010 年中間選挙で共和党は多数党を奪回し、バイナーは翌 2011 年 1 月に議長に選出される。

バイナーは、議長就任直後から難しい立場に立たされる。その第 1 は、逆説的なことに、この年の中間選挙での共和党勝利である。この時期は、

17 ちなみにこの時の対抗馬は、現副大統領のマイク・ペンス（Mile Pence; R: IN）である。

先述の茶会運動が全盛の頃であった。この選挙で初当選した議員たちの多くは茶会運動の影響を強く受けており、減税と歳出削減を中心とした強い経済的保守主義の立場をとり、またこれらの問題に対して、オバマ政権や議会民主党と妥協することを嫌った。2点目は、多数党のトップとして、待鳥（2009）がいう、「代表の論理」だけでなく、「統治の論理」にも従う必要に迫られたことである。多数党となったがために、原理主義者としてオバマ政権と戦うだけでなく、統治の一端を担う責任を負うことになった。そこには、茶会系議員が嫌う、政権や議会民主党との交渉や妥協も含まれるのであり、ベイナーは、時には茶会系議員と戦わざるを得ない状況に置かれた¹⁸。

茶会系議員との争いの最初のクライマックスとなったのが、いわゆる「財政の崖」（fiscal cliff）問題をめぐる立法である¹⁹。これに対応する方法は、歳出の削減と増税の2つであったが、歳出削減に否定的な民主党と、（とくに富裕層に対する）増税に反対する共和党との間で、立法が著しく難航した。また、2012年末の期限を過ぎた場合、連邦政府機関の閉鎖が開始することになるため、下院多数党を率いるベイナーとしては、それは何と

18 この状況は、分極化の前提となる下院の制度改革が行われたばかりの1970年代半ばにみられた、多数党であった民主党指導部と、ウォーターゲート・ベイビーズ（Watergate Babies）と呼ばれた新人議員たちとの関係に似ている。当時下院議長であったティップ・オニール（Thomas P. “Tip” O’Neill; D:MA）は、議事手続の面では新しく議長にあたえられた権限を活用して、これら若手議員を懐柔しながらも統制することに成功したが、イデオロギーの面では彼らの再選を手助けしたことによって、民主党のリベラル化を進めることになった。オニールよりも強い権限があたえられていたはずのベイナーが茶会系議員の統制に失敗したことは、本稿の理論的立場からは、制度的な権限だけでなく指導者個人の要因が大事ということであるが、それ以上に茶会系議員の振る舞いが異常だということなのかもしれない。

19 「財政の崖」とは、ブッシュ（子）政権による時限的な減税措置（さらにオバマ政権による2年間の延長）の期限切れと、連邦債務不履行（デフォルト）を回避するための特別措置が終了し強制的な歳出削減が開始される期限が、ともに2012年末に発生することで、アメリカの景気が急速に悪化することが懸念された問題である。この事例に関する記述は、ウッドワード（2013）が最も詳しい。

しても避けねばならないことであった²⁰。

この「財政の崖」問題は、最後は急転直下の解決をみることになった。富裕層への増税と中間層への恒久的な減税を中心とした税制法案が、第112議会（2011-2013年）の会期末となる翌2013年1月1日に上院で、89対8の超党派で可決された。ベイナーに残された選択肢は、下院で共和党寄りの修正案を可決させて上院と交渉するか、上院案をそのまま超党派で成立させるか、どちらかであった。法案が否決されることを恐れたベイナーは後者を選択し、翌2日に下院で上院案を可決・成立させた。下院の採決の結果は、賛成257票・反対167票であったが、共和党議員は賛成85票・反対151票であった。ベイナーは、共和党ハスタート議長が定着させた、多数党の過半数が合意しない法案は本会議の審議にかけないという、いわゆる「ハスタート・ルール」を破ったのである²¹。その報復として、次の第113議会（2013-2015年）初日の1月3日に下院本会議で行われた議長選では、多くの共和党議員がベイナー以外の議員に投票することが懸念された。結局、「造反」は12人とどまったが（それでも異例の多さである）²²、この辺りからベイナーと茶会系議員の対立は常態化した。

20 共和党指導部にとっては苦い先例がある。ビル・クリントン（Bill Clinton）政権期の1995年に、議会共和党が予算案に強硬な姿勢をとったことで連邦政府の閉鎖にまで至った際に、議会共和党とGINGRITCH議長に世論の批判が集中したことでGINGRITCHの求心力が低下し、そこから強権的な姿勢に対する党内の不満の表面化・スキャンダルの発覚・1998年下院選挙の議席減によって、GINGRITCHは議長辞任に追い込まれた（Hershey 2016, 267）。

21 他にもこの時期には、ハリケーン「サンディ」復興法案、女性に対する暴力防止法の再授権法、国土安全保障省への歳出法案が、多数党である共和党議員の過半数が反対票を投じたにもかかわらず成立している（Koger and Lebo 2017, 2）。ちなみに、多数党の多数派が敗れる採決結果のことをRollといい、Roll Rate（Rollが発生した割合）は、多数党指導部の強さの尺度としてしばしば用いられるが、これは多数党指導部が敗れることを想定したものである。多数党指導部が少数党と組んで勝利することは、それほど（分極化以前の時代を含めても）珍しいことなのである。

22 2015年冒頭に行われた第115議会（2015-2017年）の議長選では、その数はさらに増え、25人にのぼった。

第2のクライマックスは、2015年の一連のペイナーの議長辞任をめぐらうごきである。社会運動としての茶会運動や議員集団としての Tea Party Caucus はすっかり沈静化していたが、茶会運動の流れを汲む議員の勢いは2014年中間選挙でも止まらなかった。エリック・カンター（Eric Cantor; R: VA）院内総務が州の茶会系組織の支援を受けた候補に予備選挙で敗れることも起こった。中間選挙後の2015年1月、マーク・メドウズ（Mark Meadows; R: NC）議員を中心とする9人が、新たな議員集団であるフリーダム・コーカス（House Freedom Caucus）を結成した。参加議員の多くは茶会運動にもかかわっていた。彼らは、政策面でもペイナーは民主党に妥協しすぎると考えていたし、政治的にも、「財政の崖」とその後の議長選出の際の造反以降、ペイナーによって委員会配属などで不当な罰を受けているとも考えていた。彼らのペイナーに対する対決姿勢は公然たるものとなっていた。たとえば、7月28日、メドウズは議長の解任決議案を本会議に提出した。これはさすがに審議されなかったが、これまでは議員総会の内部で済んでいた党内の対立が議場に持ち込まれたことが異例であった（Straus and Glassman 2017, 1-4; 7）。

9月25日に、ペイナーは突如、10月末で議長職および下院議員を辞することを表明した。ローマ教皇フランシスコが上下両院合同会議で演説し、カソリックのペイナーがこの演説に感涙した翌日のことである。辞任の理由としては、9月末までに可決せねばならない予算案について党をまとめきれなかったことへの責任をとった、あるいは、度々の党内からの辞任圧力について負けた、といった報道が中心であったが、何にどう感極まって辞任の決断に至ったのか、真の動機はおそらく本人にしかわからない。真相は何であれ、不祥事ではない理由で現職議長が任期中に職を辞するのは、議会の歴史上ほぼ例がない（Straus and Glassman 2017, 1）。

以上のように、ペイナーの5年弱の議長職は、その初期から絶えず茶会系議員からの突き上げに悩まされていた。情緒が安定しない姿を見せていたことも併せて、ペイナーは弱い指導者であったと解されることが多い。ところが、ではなぜペイナーは党内の反乱を抑え続けることができた

のか、なぜ「財政の崖問題」では独断で妥協することを選択し、それに成功したのか、そして、なぜ自分の意思で突然辞任したのか。「弱い指導者」という見方からはこれらが説明できない。そこにはやはり、下院議長個人の裁量に基づく判断と、それを通せるだけの強さがあったのではないかと、というのが、本稿の主張である。

5-3 ポール・ライアンの場合

ポール・ライアンは、中西部ウィスコンシン州の南端部の出身で、アイルランドから同地に移住した一族の5代目である。選挙区は同州最大の都市であるミルウォーキーの郊外にあたり、中西部最大の都市・シカゴにも近い。ライアンは4人きょうだいの末っ子として普通に育っていたが、16歳の時にアルコール依存症の父を亡くし、その後はアルツハイマー病を発症した祖母の介護をし、働きながら学業を修める苦学生となった。マイアミ大学（オハイオ州）で経済学と政治学を学び、そこでリパタリアンの思想や経済学を体系的に学んだ。ただ本人は、子どものころから、学校の成績が悪くお小遣いをカットされることでインセンティブというものを学んだり（Ryan et al. 2010, 119）、父親の死に際してはコミュニティに支えられたりしたことを通じて、保守主義の考え方になじんでいたと述べている（Ryan 2014, 47）。ライアンと政治の関わりは、大学在学中にワシントンD.C.のアメリカン大学のプログラムに参加し、その一環で、上院の委員会で故郷ウィスコンシン州選出のボブ・カステン（Bob Kasten; R: WI）上院議員のインターンを行ったりしたのが最初である。そこから、サプライ・サイド経済学の草分けであり、元下院議員・元住宅都市開発長官のジャック・ケンプ（Jack Kemp; R: NY）らが設立したシンクタンクで勤務したり、ケンプが1996年の副大統領候補となった際にはスピーチ・ライターを務めたりするなど、共和党関係者としてのキャリアを積んだ。その中で、地元選出のマーク・ノイマン（Mark Neumann; R: WI）下院議員が、1998年に上院選に挑むことを決め、ノイマン本人から説得される形で、ノイマンの後継候補として立候補することになった。あ

なりに若く、政治より政策の人との自己認識をもっていたライアンにとって、この話は全くの驚きであった。ノイマンのこの決定には、ケンプからのお墨付きもあったという（Ryan 2014, 63-64）。ライアンはこの選挙に弱冠 28 歳で当選した。

議員就任後は若手の財政保守派で財政の専門家として頭角を現した。下院予算委員長に就いている際に、2012 年大統領選挙で共和党候補となったミット・ロムニー（Mitt Romney）に指名され、副大統領候補として大統領選を戦った。選挙には敗れたものの、極端な支出削減と減税を主張する財政の専門家として、そして将来の大統領候補として、広く名を知られるようになった。前項の「財政の崖」問題の過程では、予算案をまとめる立場から、メディケア（高齢者・障がい者向け医療保険）とメディケイド（低所得者向け医療保険）の支出の大幅な削減を提案したり、増税を断固拒否したりした。

ライアンの生い立ちや思想は、中西部出身・宗派はカソリック・レーガン以降の共和党の主流である「小さな政府」の経済思想など、多くの部分でベイナーと似ている。しかし、下院議員としてベイナーと決定的に異なるのは、ベイナーが会社経営の経験もあるプラグマティストであるのに対して、ライアンは議員になる前も後も、一貫して政策通としてのキャリアを歩んでおり、党を率いるようなタイプではないことを自他ともに認めていることである²³。ライアンは、若いころに多くの古参議員の指導を仰いでゆく中で、ジェネラリストではなくスペシャリストになることや、人の話や資料を知り尽くすことを忠告され、財政の問題に狙いを定めた（ウッドワード 2013, 121-122）。そしてライアンにとっては、予算委員長は狙っていた役職であったが、それは長年学んできた均衡財政を実現させるため

23 2010 年に、ライアンは、院内幹事のカンターと、筆頭院内副幹事（Chief Deputy Whip）のケヴィン・マッカーシー（Kevin McCarthy; R: CA）との共著で、3 人の政策を主張した *Young Guns* という著書を著している（Ryan et al. 2010）。同書では、カンターは「リーダー」、ライアンは「思想家」、マッカーシーは「戦略家」と評されている（Ryan et al. 2010: VIII）。ちなみに、ライアン以外の 2 人も、後に院内総務にまで昇格している（2019 年末現在）。

であり、委員長職を足がかりに党内で出世することには最初から関心を示していなかった。したがって、指導者としてのパーソナリティや裁量を考える上で、政策と政治（出世や妥協など）の二面性や、それを両立させるという発想は、少なくとも前述のペロシやベイナーよりは乏しい。

ライアンは、予算委員長の下は歳入委員長として、財政問題に従事していた。その最中に、上記のベイナー議長辞任劇が発生した。議長に次ぐ院内総務の地位に就いていたマッカーシーが後任への意欲を示すが、前任者ベイナーを追い詰める結果になったフリーダム・コーカスの支持を得られる見通しが立たないことから出馬を断念した。これをうけてライアンは、渋々後任の議長を引き受けることになった。45歳・当選回数9回と、若い下院議長の誕生である。

議長選出馬の前にフリーダム・コーカスがライアンに要求していたのは、政策ではなく、下院民主党内の意思決定の手段であった。これは異例のことであった。この要求を一部受け入れる形でライアンは、議長就任直後に、政策運営委員会（第2節で述べたとおり、党所属議員の委員会配属を決定する権限をもつ）のメンバー構成の変更を議員総会に諮り、承認させた。この変更は、委員会配属に関する議長の権限を弱めるものであった（Straus and Glassman 2017, 2-6）。このような、自らの権限を手放すような意思決定を行えたのは、そもそも本人が議長職に関心がなかったからであろう。同様に、こちらはライアンからの提案として、週末に議会共和党の資金集め（これはまさにペロシの権力の源泉であった）のために家族との時間を犠牲にはしないことを議長就任の条件にしている²⁴。

議長職を開始した頃は、ちょうど2016年大統領選挙の党候補者指名過程の最中であった。その頃には泡沫候補とみなされていた、実業家のドナルド・トランプ（Donald Trump）が、2016年11月の大統領選でまさかの当選を果たした。選挙期間中、一貫してトランプと議会指導部を含む

24 <https://jp.reuters.com/article/usa-congress-speaker-briefing-idJPKCN0SF02M20151021>.

共和党主流派の関係は、時には互いを批判するほど冷たいものだったが、トランプの当選後は党主流派の方が態度を軟化させた。大統領は自らの望むよう政策路線や組織を改変するという、「与党の大統領化」（Galvin 2009; 西川 2015）は、分極化の時代においては少なくとも政策面においては常に起こるようになっていて、とかつて筆者は指摘したが（松本 2017: 244, 266）、このトランプへの譲歩は、その典型例である。2016年選挙は、共和党は両院でも多数党の座を得ることになり、2017年からの第115議会は、共和党の統一政府となった。ライアン議長と下院共和党議会との関係には大きな問題もなく、ライアンを中心とする指導部は無難に仕事をこなした。あるいは共和党の（様々な点で異例づくしの）大統領が就任したことにより、議員の目が大統領の方に向くようになって、バイナーのように民主党大統領と共和党議員との板挟みにあわなくて済んだからなのかもしれない。最も重要な成果は、トランプの選挙公約であり、ライアンにとっても悲願であった、減税を中心とする税制改革法が2017年の末に成立したことである。

ところが、翌2018年4月に、ライアンは、来る下院議員選挙に出馬せず、下院議長および下院議員から、会期末をもって退くことを表明した。ライアン本人から述べられた理由は「家族と時間を過ごすため」²⁵という、最もあたりさわりのないものである。その真意は様々な憶測を呼んだが、その1つはトランプとの関係である。ライアンは、仕事上はトランプと大きな波風を立てなかったが、もちろん両者の関係は悪い²⁶。トランプと関わらないで済むための確実な選択である辞職を選んだのは、トランプと議会との間の調整に疲れたからとも、2018年中間選挙で下院多数党が交代した場合に下院民主党によるトランプに対する訴追に巻き込まれることか

25 <https://jp.reuters.com/article/usa-congress-ryan-idJPKBN1HI2RN>. 何か仕事を断る口実として家族が使われることは世の常ではあるが、ライアンの場合は本当に家族を大事に考えてのことかもしれない。

26 <https://www.politico.com/magazine/story/2019/07/16/donald-trump-paul-ryan-feud-227360>.

ら逃げるため²⁷とも言われている。「与党の大統領化」とは、大統領となじまない人々や思想が消えてゆくことも含まれる、ということなのかもしれない²⁸。あるいは、そもそも意欲のない指導者が早々に退くのは当たり前のことであり、その指導者が強いかどうかという本稿の問いは、この事例については問題にならないのかもしれない。

5-4 事例から得られる知見

以上3つの事例から一般化されうる知見を、簡単に列挙する。第1に、3つの事例は揃って、「新しい政党理論」がいうように、議長個人のパーソナリティやそれに基づく裁量といった属人的な要因によって、議長は自らの意思による行動を実現させていることを明らかにしている。この知見は、「政党の影響力はない」という、「教科書的議会」の時代には有力説の1つとみなされていた理論 (e.g., Krehbiel 1998) はもちろん、政党指導部を党所属議員の忠実な代理人として捉える従来の政党理論 (e.g., Rohde 1991) をも否定する。

ただし第2に、議長が裁量をもっていることは、必ずしも議会指導部による政党規律を促すわけではない。議長が政党を規律づけようとする意思の有無や行動の巧拙によって、帰結は大きく異なる。まず、強い権力分立制の下では、議院内閣制の国の政治家のように、議会内政党のトップの役職をゴールと定める政治家ばかりとはかぎらない。議長職に執着するペロシのような議長もいれば、全くそうでないライアンのような議長もい

27 その予想は的中し、実際に2018年中間選挙で多数党が民主党に交代し、トランプは2019年12月18日に民主党による賛成多数で訴追された。

28 その一方で、民主党オバマ政権期には党の主流派や指導部を苦しめたフリーダム・コーカスは、より過激でありながら思想は共有しないトランプが出てきてから影が薄くなり、さらには2018年中間選挙の結果もその後の党内のごきも目立ったものはなく、今やトランプを最も擁護する側に回っているのは、興味深い。これは典型的な「与党の大統領化」である。フリーダム・コーカスとトランプの蜜月関係については、たとえば、<https://www.washingtonpost.com/politics/2019/04/15/trump-is-heavily-influenced-by-house-freedom-caucus-minority-within-republican-minority/>。

る²⁹。また、下院多数党が大統領与党になっている場合は、大統領との兼ね合いや、大統領と議会内政党の間の調整といった事柄が加わる。ここにもまた個々の議長の裁量や能力が入り込む余地が生じる。最後に、いくら議会指導部の権限が強くなったとはいえ、それをうまく使えるかどうかは、指導者個人の資質次第である。ベイナーが上手くゆかなくなったのは党の主流派とのイデオロギー的な対立が理由なのではなく、「飴と鞭」の飴の部分をもうまく使えなかったこと³⁰や、党内の対立の芽を事前に摘むことを怠ったことなど（Green and Bee 2017）による。

第3に、ではこの3本の事例は、「新しい政党理論」は従来の政党理論にとってかわるべきと主張できるだけの、論理的かつ体系的な知見を提供しているのか。本稿の事例はどちらか一方を支持する知見が両方みられているため、本稿の事例だけでは判断が難しい。ただ明らかにいえるのは、相対的には民主党の方が、「新しい政党理論」がいうような知見が多くみられる³¹。ペロシ下院議長の事例は、党内でも極端な部類に入る指導者が、多数派の獲得や議席の最大化という党の集合的な目的のために党内を規律づけている、「新しい政党理論」が描く指導者の典型的な例となっている。反乱は起こるもののそれを鎮圧していること、あらゆる判断が議長本人の裁量に基づいていること、こうした議長の強い権力を支えているのが、資

29 議長職がその上の公職へのキャリア・パスにつながりづらい理由は、議会という制度に対する有権者の支持が低いこと（e.g., Hibbing and Theiss-Morse 1995）と、大統領になるには、党内の候補者選考過程が一般に開かれた1970年代以降はアウトサイダーの方が有利であることによるであろう。

30 繰り返しになるが、「新しい政党理論」およびそれを支持する本稿は、アメリカの議会内政党はあくまでも弱い、という教科書的な説明までは否定していない。政党指導部が強くなったとはいえ、その強さには限界もみられる。とくに、政党指導部の側が党所属議員に対して罰をあたえても、その効果は限定的である。その理由は党執行部が議会選挙の公認権をもつような国とは異なり、罰が選挙政治に直接はつながっていないことである（Green and Bee 2017, 46-49; Hershey 2016, 270-272）。

31 元々分極化が始まったときに共和党と民主党が置かれていた状況が違うのだから、党によって違う説明になるのは、ある程度は仕方がない。しかし、「理論」というからには、理論の適用範囲は広いほど良いのであり、両方の政党のことを統一的に説明できないといけない。

金集めや広報など、「新しい政党理論」が着目している議会外での活動であることなどが、このことを補強している。

他方、共和党のベイナーやライアン の事例は、一見従来の政党理論（とくに条件付政党政府論）を支持しているように見える。1970年代以降の議会の分極化の歴史は、指導部の方がイデオロギー的に極端であったのに対して、この10年の事例は、一部の議員の方が極端である。したがって、この事例は、分極化の原動力として、極端な議員のイデオロギーの方が強い（つまり、従来の政党理論の方が正しい）か、議会指導部の方が強い（新しい政党理論の方が正しい）のかを測る重要な試金石となる。これは現在進行中の事例であるので、引き続き事例を観察する必要がある。ただ、「新しい政党理論」の立場からすれば、突如辞任したベイナーや、最初から議会内政党を率いる意欲も準備もなかったライアン の事例は、イレギュラーとして扱われる。そして、どちらの議長も自分の意思を貫いたという点は、「新しい政党理論」を支持する部分ではある。

第6節 おわりに

以上本稿は、アメリカの政党と議会内政党の教科書的な知識と、その教科書的な事柄が、1970年代以降次第に変化していることを述べ（第2節）、この変化を説明する理論として従来の政党理論と「新しい政党理論」の間の論点を整理した（第3節）。そして、どちらの政党理論の方が優れているかを実証する第1歩として、従来の政党理論がしばしば用いていたNOMINATEに関する簡単なデータ分析を行うことで従来の政党理論を批判し（第4節）、つづいて、「新しい政党理論」の立場から、直近の下院議長3人に関する簡単な事例研究を行った（第5節）。本稿の実証分析から得られる知見は限定的であるが、「新しい政党理論」を支持する知見は、とくに民主党においてある程度みられることや、共和党についてはもう少しばらばら事態の推移を観察すべきことなどが指摘できる。

本稿は、従来の政党理論が論じている以上に議会内政党が強くなっていることを主張する論考の一部であり、その初期段階のものである。本稿に

続く研究課題は以下のとおりである。第1に、紙幅の都合上、上院については論じられなかった。上院は下院よりも議員個人の自律性が高いといえども、上院の多数党指導部もまた、近年議事手続を駆使して党派的な議事運営を行うようになってきているといわれる（e.g., Den Hartog and Monroe 2011; King, Orlando, and Rohde 2017）。下院についても、分極化が始まる前後の議長や院内総務以下の指導部にまで事例研究の観察対象を広げる必要は、当然ある。とくに本稿の分析は、同じ分極化といっても、途中で質的な変化が生じている可能性を示唆した。そのメカニズムとタイミングを特定するのも、今後の課題に含まれる。

第2に、理論面での再検討である。本稿で紹介した「新しい政党理論」は、従来の政党理論の「ソフトウェアのアップグレード」を行うものであるが、果たしてそれで済むのか。「OSの変更」、すなわち、本人—代理人論の枠組自体³²、あるいはよりラディカルに、広い意味での合理的選択制度論からも、これまでの膨大な先行研究を放棄してでも離れて、全く別の政党理論を作り直す余地はあるのかもしれない。アメリカ議会研究において、合理的選択制度論に対するオルタナティブは、1970年以前には議会研究の主流を占めており、今でも研究の系譜としては続いている、政治行動論（主には心理学と社会学）に基づく研究である³³。議会指導部個々の心理（パーソナリティ）や社会的属性（経歴など属人的な要因）の重要性については、既に本稿で述べた。であれば、その延長線上で検証される

32 党所属議員と議会指導部の関係は、前者が後者を選出していることから、前者が「本人」で後者が「代理人」という位置づけは自明のようにみえる。ところが現在では、議会指導部が党および委員会の役職を任命しており、この関係に着目すれば、議会指導部が「本人」で、党所属議員が「代理人」でもある。本人—代理人の関係が、形式面だけでみても錯綜しているのならば、その分だけ本人—代理人論に依拠する必然性は薄れるのではないか。

33 もちろん、行動論的な議会研究とその後に登場した合理的選択制度論に基づく議会研究との間には、断絶よりも、科学的・一般的な説明を志向するという連続性の方が大きい。それ以前の法規範的・改革論的な議会研究に対する行動論以降の議会研究については、Oppenheimer（2011）のリビューがよくまとまっている。

べきは、議会指導部の影響力を考察する上では外せない、影響力の受け手である一般議員、および大統領や他の議会指導部との権力関係、あるいは議会指導部も含めた議員同士の日常的な人間関係（e.g., Kingdon 1989; Fowler 2006）である。また、議会は1つの閉鎖的な社会でもある。議員は生まれもって議員なのではなく、最初に当選してから議会内で社会化される。議員の行動は、再選・出世・政策といった個人的な動機（メイヒュー 2013; Fenno 1973）だけでなく、委員会ごとの規範（Fenno 1966）、議員同士の互譲の精神（comity）（Uslaner 1993）、「党への忠誠心」（Green and Bee 2017, 53-55）などといった規範によっても規律される。これまでは、「理論は単純でなければならない」との大義名分の下、合理的選択制度論に基づく理論が主流を占めてきたが、理論が単純であることは、現実が本当に単純であることを全く意味しない。

ところが第3に、方法論的観点からは、こうした行動論的な理論を実証分析、とくに定量的な分析に乗せることは非常に難しい。本稿は簡単な計量分析と事例研究にとどまったが、因果関係を厳密に検証しようとするれば、やはり本格的な計量分析を行うことが望ましい。だが、「影響力」（あるいはより広く「権力」というもの）を観察・測定することは、原理的に非常に困難である。直感的には正しそうであっても、科学的に検証できない理論は科学の俎上に載せられない。本稿のような定性的な事例研究を行うにせよ、それには一次資料・二次資料の使用では不十分であり、聞き取り調査や参与観察など、労力を要する調査が求められ³⁴、それらを素材に科学的に厳密な実証を行うことはさらに難しいであろう。

いずれにせよ、アメリカ連邦議会は合衆国憲法の第1条で規定される、三権の筆頭たる機関であり、議会研究は、かつてより「ディシプリンの鑑」（Davidson 1991, 17）と言われている。統治機構の中枢である議会の変化はアメリカ政治全体あるいはアメリカ社会の変化を多少なりとも反映した

34 時間・資金・言語等の研究資源が限られている外国人研究者にとっては、このことはとくに深刻な問題となる。

ものであり、この変化をうまく説明するためにディシプリンを見直すことによって、アメリカ議会研究は、今後もディシプリンの鑑の地位を保つことができるのではないだろうか。

（附記）

本稿は、文部科学省科学研究費「アメリカ連邦議会指導部の強化と立法過程の行動論的分析」（2016-2019年度 基盤研究（C） 課題番号 16K03496）による研究成果の一部である。また、本稿第5節・第6節は、日本政治学会2018年度総会・研究大会報告「政党指導部は今でも所属議員の代理人なのか：アメリカ連邦議会における政党指導部の発達と分極化」の後半部を大幅に加筆修正したものである。この報告の場で有益なコメントをくださった方々、とくに2名の討論者に、この場を借りて感謝申し上げる。

本稿第4節は、本稿のために書き下ろした。結果的に本稿では使用しなかったものを含め、データの入力作業は、上記科学研究費の研究期間中に研究補助員を務めてくださった野口侑太郎さん（名古屋大学法学研究科・博士後期課程）の手によるものである。感謝申し上げるとともに、データおよびデータ分析の不備に関する一切の責任は筆者にあることを明記しておく。

引用文献

- Brown, David M. 2010. *John Boehner: An Unauthorized Biography*. CreateSpace Independent Publishing Platform.
- Cohen, Richard E. and James A. Barnes eds. 2015. *The Almanac of American Politics 2016*. Bethesda: Columbia Books and Information Services.
- Cohen, Richard E. and James A. Barnes eds. 2017. *The Almanac of American Politics 2018*. Bethesda: Columbia Books and Information Services.
- CQ Almanac*, 2002-2018. Washington D.C.: CQ Press.
- Crotty, William ed. 1991. *Political Science: Looking to the Future Volume Four: American Institutions*. Evanston: Northwestern University Press.
- Davidson, Roger H. 1991. "Legislative Research: Mirror of a Discipline." In Crotty ed. 1991: 17-35.
- Den, Hartog, Chris and Nathan W. Monroe. 2011. *Agenda Setting in the U.S. Senate: Costly Consideration and Majority Party Advantage*. New York:

- Cambridge University Press.
- Fenno, Richard. 1966. *The Power of the Purse: Appropriations Politics in Congress*. Boston: Little Brown.
- Fenno, Richard F. 1973. *Congressmen in Committees*. Boston: Little Brown.
- Fowler, James H. 2006. "Connecting the Congress: A Study of Cosponsorship Networks." *Political Analysis* 14-4: 456-487.
- Galvin, Daniel J. 2009. *Presidential Party Building: Dwight D. Eisenhower to George W. Bush*. Princeton: Princeton University Press.
- Green, Matthew N. 2010. *The Speaker of the House: A Study of Leadership*. New Haven: Yale University Press.
- Green, Matthew and Briana Bee. 2017. "Keeping the Team Together: Explaining Party Discipline and Dissent in the U.S. Congress." In Strauss and Glassman eds. 2017: 41-62.
- Hershey, Majorie. 2016. *Party Politics in America (Sixteenth Edition)*. New York: Routledge.
- Hibbing, John R. and Elizabeth Theiss-Morse. 1995. *Congress as Public Enemy: Public Attitudes Toward American Political Institutions*. New York: Cambridge University Press.
- King, Aaron S., Frank J. Orlando, and David W. Rohde. 2017. "A Good Leader Never Blames His Tools: The Evolving Majority-Party Toolkit in the U.S. Senate." In Straus and Glassman eds. 2017: 153-172.
- Kingdon, John. W. 1989. *Congressmen's Voting Decisions (3rd Edition)*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Koger, Gregory and Matthew J. Lebo. 2017. *Strategic Party Government: Why Winning Trumps Ideology*. Chicago: University of Chicago Press.
- Krehbiel, Keith. 1998. *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lee, Frances E. 2016. *Insecure Majorities: Congress and the Perpetual Campaign*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lewis, Jeffrey B., Keith Poole, Howard Rosenthal, Adam Boche, Aaron Rudkin, and Luke Sonnet. 2019. Voteview: Congressional Roll-Call Votes Database. (URL: <https://voteview.com/> 2019年12月29日ダウンロード。)
- Oppenheimer, Bruce I. 2011 "Behavioral Approaches to the Study of Congress."

- In Schickler and Lee eds. 2011.12-35.
- Peters, Ronald M. Jr. 1997. *The American Speakership: The Office in Historical Perspective (Second Edition)*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Pelosi, Nancy. 2009. *Know Your Power: A Message to America's Daughters*. New York: Anchor.
- Peters, Ronald M. Jr. and Cindy Simon Rosenthal. 2010. *Speaker Nancy Pelosi and the New American Politics*. New York: Oxford University Press.
- Poole, Keith T. and Howard Rosenthal. 1997. *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting*. New York: Oxford University Press.
- Rohde, David W. 1991. *Parties and Leaders in the Postreform House*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ryan, Paul, Eric Cantor, Kevin McCarthy. 2010. *Young Guns: A New Generation of Conservative Leaders*. New York: Simon and Schuster.
- Ryan, Paul. 2014. *The Way Forward: Renewing the American Idea*. New York: Twelve.
- Schickler, Eric and Frances E. Lee eds. 2011. *The Oxford Handbook of American Congress*. New York: Oxford University Press.
- Schweizer, Rochelle. 2010. *She's the Boss: The Disturbing Truth about Nancy Pelosi*. New York: Sentinel.
- Strahan, Randall. 2007. *Leading Representatives: The Agency of Leaders in the Politics of the U.S. House*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Strahan, Randall. 2011. "Party Leadership." In Schickler, and Lee eds. 2011: 371-395.
- Straus, Jacob R. and Matthew E. Glassman. 2017. "Navigating Congress in the Age of Partisanship." In Straus and Glassman eds. 2017: 1-16.
- Straus, Jacob R. and Matthew E. Glassman eds. 2017. *Party and Procedure in the United States Congress (Second Edition)*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Theriault, Sean. M. 2008. *Party Polarization in Congress*. New York: Cambridge University Press.
- Uslaner, Eric M. 1993. *The Decline of Comity in Congress*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

論 説

- ウッドワード, ボブ (伏見威蕃訳, 2013.) 『政治の代償』 日本経済新聞出版社.
[Woodward, Bob. 2013. *The Price of Politics (Reprint Edition)*. New York: Simon and Schuster.]
- 西川賢. 2015. 『分極化するアメリカとその起源——共和党中道路線の盛衰』. 千倉書房.
- 待鳥聡史. 2009. 『<代表>と<統治>のアメリカ政治』. 講談社.
- 松本俊太. 2017. 『アメリカ大統領は分極化した議会で何ができるか』. ミネルヴァ書房.
- メイヒュー, デイヴィッド (岡山裕訳, 2013.) 『アメリカ連邦議会——選挙とのつながりで』. 勁草書房. [Mayhew, David R. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.]