

政策過程の定性的分析における 「拒否権プレイヤー論」の適用事例の検討 —先行研究のレビューを通して—

中村 恵佑

A Critical Review of the Use of the Veto Players Theory in Qualitative Analyses of Policy Process

Keisuke NAKAMURA

“Veto Players Theory”(Tsebelis, 2002) has been employed to qualitatively analyze the process of policy making. However, these qualitative analyses have not been accumulated sufficiently comparing to those of quantitative studies, though the use of Veto Players Theory in qualitative analyses could be an essential factor for the clarification of policy changes and policy stability. The purpose of this paper is to critically review these previous studies focusing on the use of Veto Players Theory and to point out the issues of the theory’s empirical application.

The review highlights the need for the following items: (I) the accurate and objective descriptions of the ideology and cohesion that a veto player possesses (II) the clear definition of a veto player (III) the incorporation of veto players’ agenda building and its setting process, and (IV) more detailed analyses and discussions on the reasons for the changes of the indifference curves which represent veto players’ ideologies.

目 次

1. 本稿の背景と目的
2. 「拒否権プレイヤー論」の概要
3. 政策過程の定性的分析における「拒否権プレイヤー論」の適用事例
 - 3-1. 国外の先行研究
 - 3-1-1. 政策過程の定性的分析への適用事例
 - 3-1-2. その他の研究
 - 3-2. 国内の先行研究
4. 拒否権プレイヤー論の政策過程の定性的分析への適用における課題
 - 4-1. 先行研究の整理

- 4-2. 政策過程の定性的分析への適用における課題
5. 結語

1. 本稿の背景と目的

Tsebelis (2002=2009) が提唱した「拒否権プレイヤー論」は、政治学を中心として、政策転換や政策安定性の理由を説明する分析枠組みとして多用されてきた。「拒否権プレイヤー」とは、政策を変更するために同意が必要なアクターであり、このアクターの動向によって政策安定性が左右されることを数理モデルに基づき示す理論枠組みが、拒否権プレイヤー論である。

この拒否権プレイヤー論の強みとして、例えば寺迫は、「民主主義体制と非民主主義体制、大統領制と議院内閣制、連邦制国家や単一国家などの違いを個別に分析する細分化した多様な学説を踏まえ、これらに対して、全てを包括的に単一の『ものさし』（筆者注：『拒否権プレイヤー』）で比べることができる」（寺迫 2012 p.81）と指摘している。こうした利点があることから、主に比較政治制度論において、統計等の分析手法を駆使した実証研究で用いられることが多い。例えば、西欧16カ国の重要立法に関するデータを分析し、拒否権プレイヤー論から導出される様々な予測を検証する等した Tsebelis (2002=2009) の一連の研究を始め、拒否権プレイヤーの数が先進国の公的医療努力の削減スピードを説明する重要な要因であることを解明した井戸 (2004)、拒否権プレイヤー間の選好（イデオロギー）の距離の増大により、脱工業化社会における「新しい社会的リスク」に対処する政策（保育、介護、積極的労働市場政策等）への支出の伸びが抑制されることを実証した稗田 (2010) 等、多数存在する¹。これらの研究の多くでは、拒否権プレイヤーの数や選好の距離を分析可能な変数に操作化し、理論から導かれる予測や、拒否権プレイヤーと政策結果の因果関係等を実証する分析が行われている。

こうした拒否権プレイヤー論に関する定量的分析が盛んに行われる一方、定性的分析²においてこの理論が適用される場合もある。それは、主に政策帰結のメカニズムを定性的に分析する「政策過程分析³」である。例えば、政策形成・決定過程や政策実施過程を文献・資料調査やインタビュー調査等に基づき追跡し、例えば、なぜある政策が転換されたのか（あるいは、転換されず安定的な政策となったのか）といった、因果関係を特定するための方法が主に挙げられる⁴。この際に、次章で説明する拒否権プレイヤー論から導かれる政策安定、または、政策転換のための条件等が有益な分析視角となると考えられる。しかし、定量的分析に比して、政策過程の定性的分析に同理論が適用されている研究事例は少ないのが現状である。

以上を踏まえ、本稿では、政策過程の定性的分析において拒否権プレイヤー論が適用された先行研究の分析方法・内容等についてレビューすることを目的

とする。そして、先行研究の分析方法・内容を簡潔に整理した上で、政策過程の定性的分析への適用における課題について考察する。

本稿では、政策過程の定性的分析において拒否権プレイヤー論が適用された国内外の先行研究を、幅広くレビューしている。従って、今後このような分析が行われる際に、分析者が拒否権プレイヤー論の適用方法を参照できる点に本稿の意義があると言える。また、拒否権プレイヤー論を適用した分析の課題まで提示することを通して、政策過程分析における同理論を用いた分析手法の発展に寄与できる意義も持つと考えられる。

本稿の構成は以下の通りである。まず第2章で、拒否権プレイヤー論の概要について簡潔に説明する。次に、第3章の第1、2節で、政策過程の定性的分析に拒否権プレイヤー論を適用した国内外の主な先行研究を概観する。そして第4章において、先行研究の分析方法・内容を簡潔に整理した上で、政策過程の定性的分析に拒否権プレイヤー論を適用する際の課題について論じる。最後に第5章で本稿のまとめを行い、論を結ぶ。

2. 「拒否権プレイヤー論」の概要

拒否権プレイヤー論の導出にはやや複雑な数理モデルが用いられているが、本稿の目的は同理論の解説を行うことではないため、その詳細については Tsebelis (2002=2009) を参照していただきたい。本稿では、理論の要点が簡潔に整理されている寺迫 (2007) の pp.81-98 の説明・表現に依拠し、次章でレビューする先行研究を理解する上での必要最低限の知識を説明する。

冒頭で述べた通り、拒否権プレイヤーとは、ある政策を変更するために同意が必要な個人（「個別的拒否権プレイヤー」）、もしくは集団的アクター（「集団的拒否権プレイヤー」）である。前者には大統領等の単独で判断するアクターが、後者には議員から構成される議会等、単独のアクターが集まり議決等で意思決定する集団的アクターを指す。更に、拒否権プレイヤーは、憲法上規定された「制度的拒否権プレイヤー」（例えば、アメリカの立法過程における大統領、下院、

上院)と、政治的ゲームを行う「党派的拒否権プレイヤー」(例えば、制度的拒否権プレイヤーである議会の中で、二党が連立政権を組むことで過半数を確保した場合、この二党が党派的拒否権プレイヤーとされる)に分けて分析される。

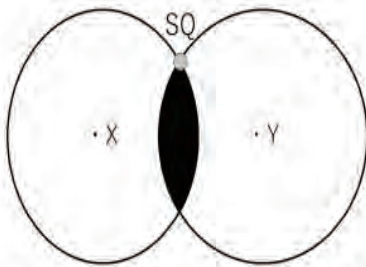


図1「拒否権プレイヤー論の概念図」(筆者作成)

さて、図1をご覧ください。XとYは、ある政策の変更に同意が必要な拒否権プレイヤーであり、点Xと点Yは各プレイヤーの理想とする政策である「理想点」を示している。また、灰色の点SQは現状の政策(Status Quo)の位置を示している。そして、現状の政策と各プレイヤーの理想点を結ぶ線分を半径とする無差別曲線(円)を描く。この無差別曲線の内側は、現状の政策よりもプレイヤーにとって好ましい政策の集合を表している。その上で、各プレイヤーの無差別曲線に同時に囲まれた領域、すなわち、政策変更するために全てのプレイヤーが合意可能な代替政策案の共通集合部分である「現状打開圏」(図中の黒く塗りつぶされた部分)の中に存在する特定の政策案が決定される。

以上の前提を基に、同理論では政策安定性を「現状維持からの変革の難しさ」と定義し、政策過程に存在する拒否権プレイヤー間の駆け引きの中で合意可能な改革案が限定され現状打開圏が縮小する場合に、政策安定性が高まるとされる。そして、数理モデルを用いた分析から、現状打開圏が縮小し政策安定性が高まる条件について、「拒否権プレイヤーの数が増えると政策安定性が高まる(または変化しない)」、「プレイヤー間の選好(イデオロギー)の距離が増大すると政策安定性が高まる」、「集团的プレイヤー内部の結束力が強くなると政策安定性が高まる」という命題が導き出される。また、このように政策安定性が高まると予測される状況として、「アジェンダ設定(現

状打開圏内に存在する特定の代替政策案を提示すること)の重要性の低下」、「政権・レジームの不安定化」、「官僚の自由裁量の増大」、「司法の独立性の高まり」といった点が挙げられている。

以上が拒否権プレイヤー論の概略である。次章では、同理論が、政策過程の定性的分析を行った国内外の主要な先行研究においてどのように適用されているかをレビューする。

3. 政策過程の定性的分析における「拒否権プレイヤー論」の適用事例

3-1. 国外の先行研究

3-1-1. 政策過程の定性的分析への適用事例

まず、拒否権プレイヤー論に関する研究の蓄積の多い国外の先行研究を対象に、政策過程の定性的分析への適用事例をレビューする。なお、論文検索にあたっては、主に「Pro Quest⁵」を用いた。具体的には、「タイトル」と「抄録」で veto player の語が用いられている論文を検索した。そして、本稿の最終提出時までに入手可能な論文の中から定量的研究を除いた上で、定性的研究を行った文献・論文(英語論文以外と博士論文は除く)のうち、ツェベリスの拒否権プレイヤーの概念や政策安定性に関する三つの命題、アジェンダ設定といった理論が分析枠組みとして援用されている主な先行研究をレビューした。

始めに、Ganghof(2003)は本稿と同様の関心を共有しており、「拒否点」や「拒否権プレイヤー」の理論に関する定量的・定性的分析に基づいた先行研究のレビューを行い、理論の可能性と課題について論じている。これらのレビューも踏まえ、一般的に、「拒否権プレイヤーの特定の課題」、「選好の測定の問題」、「各プレイヤーの同等性の問題」という三つの課題を指摘している。そして特に、拒否権プレイヤー論を適用した定性的研究の注意点として、アクターの選好や理念の属性を分析者が柔軟に解釈する限り、同理論はほとんど何でも適用できてしまう点や、その分析だけに適用できるようにプレイヤーの選好を設定することで浅い分析となってしまう点を主要な問題点として挙げている。こうした課題を踏まえ、この理論の主要な作業は、拒否権プレイヤーの特定と選

好の測定の正当化にあり、また最も重要なのはプレイヤーの選好や理念を正当化しなければならないことにあると述べている。そして、選好は直接測定できるものではなく、その正当化が容易ではないにもかかわらず、そのプレイヤーの行動から推定されなければならないという難しさを指摘している。

ただし、Ganghof(2003)は定性的分析に比べて定量的分析のレビューが重点的に行われており、定性的分析に関するレビューは本稿ほど網羅的に行われていない。一方、2000年代以降に拒否権プレイヤー論を用いた定性的分析が多く登場しており、本稿はそれらも含めた先行研究のレビューを幅広く行った上で、先行研究の整理やそれらの課題を導き出している。さらに、第4章第2節で述べる通り、Ganghof(2003)の中では触れられていなかった、定性的分析におけるアジェンダ設定や無差別曲線の変化等に関する課題も指摘している。

では、政策過程分析への拒否権プレイヤー論の適用事例のレビューに入ろう。以下では、拒否権プレイヤーの「数」、「選好(選好の距離)」、「結束力」、「アジェンダ設定」という、理論において重要な要素に着目した分析を、(ア)～(エ)に分類して見ていく。

(ア) 拒否権プレイヤーの「数」に着目した分析

第一に、拒否権プレイヤー論の提示する三つの命題のうち、拒否権プレイヤーの「数」と政策転換・政策安定性に着目した分析がある。こうしたプレイヤーの数に着目した分析では、プレイヤーの数やその強さによって政策転換等を説明している。以下、その分析内容を見ていこう。

MacIntyre(2001)⁶は、1990年代後半のアジア通貨危機に東南アジア四カ国(タイ、フィリピン、マレーシア、インドネシア)がどのように対処したかという過程に関して、各国に存在した拒否権プレイヤーとその数を特定した上で、比較事例分析を行っている。結果として、プレイヤーが少なくとも六つ存在しておりその数が比較的多いとされるタイは、政策の硬直性から問題に対処できず、逆に拒否権が中央集権化したマレーシアやインドネシアは、政策対応の不安定化を招いてしまったとしている。そして、その程度が中間に位置していたフィリピンは、安定的で一

貫した対応に成功した。こうした点を踏まえ、二以上の拒否権プレイヤーがいる国ほど政策の急変というリスクは減少させられるが、その数が一定以上になると、逆に政策の硬直性が助長されてしまう危険性があるという結論を導き出している⁷。

Bussemeyer(2005)は、拒否権プレイヤーが年金削減に関する改革にいかなる影響を与えるのかという問いの解明のために、ドイツとオーストリアにおける改革の比較事例分析を行っている。ここでは拒否権プレイヤーの数とその力に焦点が当てられた政策過程分析となっているが、その結果として、プレイヤー数の少なさといった点で公式の拒否権プレイヤーからの制約がなかった場合では、年金の削減がより進んだことを中心に明らかにしている。

続いてMcLean & Nou(2006)は、1909～1914年にイギリスで試みられた地価税の導入が失敗に終わった原因を、同国における拒否権プレイヤーの数に着目して考察している。まず、イギリスの政治体制に関して「議会主権」、「小選挙区制による二大政党制」、「上院は公選制ではなかったため政府の政策を妨害できなかったこと」、「官僚の大臣への忠誠義務」、「下院が財政をコントロールできたこと」、「君主は形式的なものにすぎなかったこと」、「国会への裁判所の従属状態」という七つの特徴を挙げながら、イギリスはもともと拒否権プレイヤーの数が少ない体制であり政府は政策を実行しやすかったと述べている。その上で1909～1914年をみると、選挙の結果下院において新たな党派的拒否権プレイヤーが登場し、単独で多数党を形成できなくなったことや、制度的拒否権プレイヤーとしての上院が地価税の実施に対して反対に回ったこと等からこうした条件が崩れる中、拒否権プレイヤーの数が急激に増加したと指摘している。

Hymans(2011)は、原子力政策における政策転換について、戦後日本の原子力政策の事例分析を拒否権プレイヤーの存在に焦点を当てて行っている。まず、分析の前提として、拒否権プレイヤーの数を特定すること、全ての政策分野ではなく原子力政策という特定の政策におけるプレイヤーを同定すること、政治家や政党だけではなく多様な政治アクターをプレイヤーとすること、そしてプレイヤーの利益を通増

させる「時間」が重要であるため歴史的な分析を行っていくことという四点を描いている。実際の分析では、1950年代から1960年代にかけては、首相や原子力委員会、日本原子力産業協会に代表される民間産業という三つのアクターが拒否権プレイヤーであったが、1970年代から1980年代にかけて通産省がそこに加わり、1990年代になると地方自治体も加わることでプレイヤーの数が増大していった経緯がまとめられている。この結果、多数の拒否権プレイヤーの合意が必要となったため、核兵器の保持や、「プルトニウム経済」（原子力産業に頼った経済）からの脱却を目指すような政策転換が困難になったと結論付けている。

Zehavi (2012) は、私立学校への公的助成政策の形成過程に関して、オーストラリア、ニュージーランド、アメリカの3カ国の比較事例分析を行っている。具体的には、拒否権プレイヤーと経路依存の強化という障害があったにもかかわらず、なぜ公的助成という政策転換が実現したのかを解明することを目的としている。拒否権プレイヤーに関しては、先行研究の知見を基に、アメリカやオーストラリアを「二以上の拒否権プレイヤーシステム」、ニュージーランドを「単一の拒否権プレイヤーシステム」とそれぞれみなしている。そして、プレイヤー数が多いアメリカやオーストラリアよりニュージーランドの方が改革は進みやすいという予測を立てた上で、政策過程分析を行っている。実際に、アメリカでは州・連邦レベルにおける議会や裁判所が拒否権プレイヤーとして公的助成政策に反対していたこと等が原因で、政策転換が緩やかになったと指摘している。一方、システムが類似しているオーストラリアでは、最も明らかな拒否権プレイヤーだった高等裁判所が改革を阻止せず、むしろ許容する態度をとっていたことや、上院が拒否点とならなかったこと等で公的助成政策が比較的早く進み、ニュージーランドと同様の政策展開を見せたと説明している。

Vigour (2014) は、イタリアでなぜ抜本的な司法改革が進んだのかという問いを設定し、ベルギーとフランスの比較事例分析からその法案形成過程を考察している。その過程追跡の前提として、Vigour は「利益団体」の力を考慮に入れ、拒否権プレイヤー論を修

正したモデルを提示する。元のモデルでは、プレイヤーの数とプレイヤー間の選好の距離が大きい時は改革のための法案はほとんど通らず、小さい時は多くの法案が通ると予想される。しかし、結束した強力な利益団体の活動が加わることで拒否権プレイヤーの力が緩和され、数と選好の距離が大きい場合でも多くの法案が通りうる一方、小さい場合は改革が比較的穏健なものになりうるという仮説を立てている。この「利益団体」を考慮したモデルを実際の政策過程で検証した結果、イタリアで抜本的な改革が進んだ理由を元のモデルからは厳密に説明できず、弁護士や判事といった法曹界がより組織化され結束力が強いほど、改革を前進させることができる点を明らかにしている。その上で、法案の形成過程を理解する上では、制度的・党派的アクターだけではなく、利益団体や専門家団体といった、他のタイプの政策起業家も含めた分析を行うべきだと主張している。

最後に、Kamal & Burton (2018) は、アメリカとカナダにおける銃規制政策の相違を、各国での銃乱射事件や銃規制をめぐる立法過程を追いつつ、拒否権プレイヤーの存在やその数に着目して検討している。その結果、上院と下院、大統領という三つの拒否権プレイヤーが存在する政治体制を持つアメリカの方が、単独政権の時には拒否権プレイヤーもその政権政党のみとなるカナダよりもプレイヤーの数が多く、それゆえに政策過程の中で各利益団体が影響力を発揮できる機会も多いため改革が停滞しがちとなり、銃規制も進みづらくなった点を指摘している。

(イ) 拒否権プレイヤーの「数」と「選好（選好の距離）」に着目した分析

続いて、プレイヤーの「数」に加え「選好」、特に「選好の距離」まで視野に入れた主な分析として、まず、1990年代から、EUの影響によりポーランドが競争政策を採用するに至った過程を分析した Gwiazda (2007) が挙げられる。始めに、政策過程に参加するアクターを国外アクター（ここではEU）と国内アクターに分けた上で、国内アクターの一つとして、単独で立法化を拒否できる拒否権プレイヤーの存在を指摘し、具体例として、大臣や政権政党、大統領等を挙げている。そして、ツェベリスの選好の距離に関する

命題を応用し、三つある仮説の一つとして「外部アクターと拒否権プレイヤー（特にアジェンダ設定者）の選好が一致するようになるほど、より迅速に EU の法律を国内法に置き換えていくことができる」を提示し、国家補助政策と反トラスト政策の時系列に沿った過程追跡による比較事例分析から検証している。その結果、まず国家補助政策に関しては、EU と、拒否権プレイヤーかつアジェンダ設定者だった競争・消費者保護庁長官の選好が一致せず、また、1990 年代半ばはいまだ政権政党も国家補助規制を支持していなかったことによって、置き換えに時間がかかったと説明している。一方、反トラスト政策については、競争・消費者保護庁長官が支持したことと、法案に反対する拒否権プレイヤーが限られていたことによって、EU の要求に迅速に従い置き換えに成功したと結論付けている。

次に Björn & Braun (2009) は、1994 年のスイスにおける健康保険制度改革をテーマとし、なぜ公的・私的区別の曖昧な健康保険制度が実現したのかという点と、なぜそれが安定的な制度となったのかという点を、拒否権プレイヤー論を適用して解明することを目的としている。まず、制度的拒否権プレイヤーとして、国民議会と全州議会、そしてレファレンダムを設定している。また各議会では、その大多数を占める党派拒否権プレイヤーである四つの主要政党（国民党（SVP）、社会民主党（SP）、急進民主党（FDP）、キリスト教民主党（CVP））を指摘している。その上で、各政党の健康保険制度に対する選好を、各政党のマニフェストやインタビュー等から評価し、数値化した上で、「健康保険制度は、民間または公的組織のいずれによって運営されるべきか」と、「国民の保険料負担の公平性の程度」という二つを軸とした座標平面上に各政党の理想点を表している。そして、当時の政党の勢力状況を勘案した上で、各政党のいかなる組み合わせが改革におけるウィンセット（＝勝利連合）となるのかという点に着目して分析を行っている。

まず、二つの議会における各政党の理想点とウィンセットの組合せを考えた結果、改革案が FDP の現状打開圏内にあることが必要だと指摘する。その上で、1994 年の改革では、保健大臣を担当していた CVP

が、自らの理想点にかなり近づけつつ、加えて FDP の現状打開圏内に存在していた改革案を提案できたことで改革が成功したと分析している。そして政党間の政策選好の相違を踏まえた上での妥協だったために、負担に関してはより公平性を志向するものに変化した一方、制度に関しては、私的組織による市場中心の運営が志向されるという、曖昧な決定になったと結論付けている。そして、理想点とほとんど一致した政策となった CVP は、ウィンセットに在る限り現状から政策案を変更するインセンティブを持たないがゆえに、その後の改革がほとんど不可能となったと述べている。その結果、他の政党は、議会ではなくレファレンダムによって自身のより選好する政策を通そうとしたが、例えば SP や SVP による自らの理想点に引き付けた改革案の提案は失敗に終わったと説明している。

続いて Russel & Benson (2014) は、各国で緊縮財政が求められる現代において、なぜ環境保護のための予算が計上されているのかを理論的に説明することを目的としている。その分析枠組みの一つとして、拒否権プレイヤー論の「選好の距離」と「(政権交代等による) 選好の入れ替わり」が挙げられており、アメリカとイギリスを事例として、1940 年から 2009 年における環境保護に関する予算をめぐる政治状況を整理している。まずアメリカについては、2009 年に共和党のブッシュ政権から民主党のオバマ政権に交代し、予算編成の中心だった拒否権プレイヤーとしてのオバマ大統領が環境問題に投資する選好を持っていたことが政策形成にとって重大だったこと、そして、2010 年の中間選挙で拒否権プレイヤーである下院の共和党が議席を伸ばし大統領との選好の距離が増大したため、環境保護庁の予算が削減される等、政権は妥協を迫られることとなったと指摘している。この点から、大統領と議会という制度的拒否権プレイヤー間の「抑制と均衡」が働いていたと結論付けている。またイギリスについては、2010 年に成立したキャメロン連立政権が環境保護政策を推進していたが、アジェンダ設定者であり環境問題とはほとんど関わりのない大蔵省が予算編成をコントロールしていたため、環境保護のための予算の拡大の努力が弱められたと説明しており、このことから、同省は非公

式の制度的拒否権プレイヤーだったと述べている。一方、当時は保守党と自由民主党の連立政権であり、イデオロギーが異なっていたものの、協力して環境保護政策を推進していたことから、選好の距離からだけでは政策帰結を説明できない点を指摘している。

最後に、Mejía Acosta & Haddad (2014) は、近年慢性的な子どもの栄養失調が劇的に低下したペルーを事例に、それを可能にした政策変化の政治的・制度的要因を解明することを目的としている。その分析視角として拒否権プレイヤー論が適用されているが、政府・非政府系のプレイヤーまで含め、特にプレイヤーの数と選好の距離が減少すれば政策変化が起きる点に着目しながら、政策過程分析を行っている。その結果、まずプレイヤーの数に関しては、2005年に子どもの栄養失調改善のためのプラットフォームとして設立された Child Malnutrition Initiative (CMI) に、様々な政府・非政府系機関や市民組織、研究組織といった利害関係者が入り協力体制が敷かれたことで、拒否権プレイヤーの数が減少したと指摘している。また選好の距離に関しては、「食料分配」という問題を越え、他の多くの領域からの協力を必要とする「貧困の減少のための戦略」というより広い文脈の中で、栄養失調を解決するように問題を定義し直したことでプレイヤー間の政策選好の差が減少したと述べている。以上の変化から、栄養政策にとって好都合な政策変化の条件が整うこととなったと説明している。

(ウ) 拒否権プレイヤーの「数」、「選好(選好の距離)」、「結束力」に着目した分析

最後に、拒否権プレイヤー論における政策安定のための三つの命題、すなわちプレイヤーの「数」、「選好(選好の距離)」、「結束力」に着目して理論を本格的に適用した分析を見ていく。

まず Zohlnhöfer (2003) は、ドイツ⁸のコール政権(1982～1998年、キリスト教民主同盟=CDU・キリスト教社会同盟=CSUと自由民主党=FDPの連立政権)が、経済政策に関する改革を行った結果、どの程度国家と市場の関係性を変化させられたのかを分析することを目的としている。そしてその分析枠組みとして、「政党間競争」と「拒否権プレイヤー」を主に採用している。特に拒否権プレイヤー論に関しては、連

立政権下の拒否権プレイヤーの数、選好の距離、結束力を検討している。まず数については、連立与党に加え、連邦参議院⁹や連邦憲法裁判所が存在していたこと、選好については、CDU/CSUとFDPの経済政策における選好が近かったこと、そして政党の結束力に関しては、FDPが経済政策においては市場重視でまともだったのに対し、CDUは財界や労働者等の多様な利害を包含しており、経済政策における結束力が比較的弱かったことを指摘している。

以上の前提を基に、Zohlnhöferは16年にわたるコール政権下における経済政策の政策過程を追跡している。紙幅の関係上全て説明することはできないが、例えば、1980年代においては、政権は積極的労働市場政策への歳出を大幅に削減することを拒んでおり、また、規制緩和等の自由化のための改革も限定的であった。更に、民営化に関してもそれほど重要視されることはなかった。この原因については以下のように説明されている。まず、プレイヤーの数については、連邦参議院は与党が多数を占めていたために吸収されプレイヤーの数が減少しており(=これを拒否権プレイヤー論では「吸収ルール」と呼ぶ)、また、与党内の選好も近かったことから新自由主義的改革が進むように思われた。しかし、改革が進まなかった原因について特に重要だったのが、CDU内部の結束力の弱さ、すなわちどこまで経済政策における新自由主義的改革を行うかの合意が、財界側と労働者側とれていなかったことであると指摘している。これは拒否権プレイヤー論が提示する「拒否権プレイヤー内部の結束力が弱くなると政策安定性は低下する」という命題に反した結果となったと説明している¹⁰。一方、1990年代前半においては、政権は支出削減や規制緩和・民営化等を進めようとしていた。しかし、経済政策において現状維持を志向し政権との選好が乖離していた社会民主党(SPD)が、1991年以降連邦参議院の多数党となり、改革法案等への同意が必要な拒否権プレイヤーとなったと述べている。ただ、そうした状況下で、政権側と反対側が妥協できた事例が多くを占めているという事実も重要だったという。その理由については、特定の問題に関して全てのプレイヤーが共通の認識を示していた点に加え、SPDに率いられた連邦参議院の多数派の結束力が比較的

弱かった点を指摘している。

以上の分析の結果、拒否権プレイヤー論が政党の違いの程度を説明するのに役立つこと、また、理論の提唱する三つの命題が質的分析にも有益な結果をもたらすこと等をまとめている。

次に Saalfeld (2006) は、ドイツにおける社会民主党 (SPD) のシュレーダー政権において、2003 年に関連法案が通過した「アジェンダ 2010」の政策転換について考察している。「アジェンダ 2010」は労働市場や収入支援、年金、医療、教育を含めた国家による福祉プログラムに関する改革であり、合わせて手工業に関する規制の緩和や減税が行われた。当時、政権党が連邦参議院では多数を占めていなかったことや、SPD と強い結びつきのあった労働組合には不人気な政策だったこと等から実現が困難に思われたが、結局法案が通過したという政策転換の理由を、拒否権プレイヤー論を用いた政策過程分析から説明している。まず前提として、拒否権プレイヤーである各政党の経済政策に関する選好が、1980 年代後半から新自由主義的方向へと変化してきており、現状打開圏が拡大していた点を指摘している。その上で、「アジェンダ 2010」の政策決定で重要だった要因に関し、連邦参議院における反対派の大多数が交渉段階において強い結束力を維持できなかった (拒否権プレイヤー内部の結束力が弱ければ政策安定性が低下し改革が進む) ことや、SPD とキリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟 (CDU/CSU) という二大政党が現状の政策の維持を主張できなくなっていたこと、そして政権が、法案提出のタイミングの決定や法案の分割といった反対派に対するアジェンダ設定の行使に成功したことを主に指摘している。

Tumanut (2016) は、インドネシアにおいてなぜ地方自治政府の分割が進んでいるのかを、拒否権プレイヤー論の三つの命題を用いて考察している。具体的には西スラウェシ州とリアウ諸島州を事例とし、書籍、雑誌・新聞記事、未公開資料、省庁職員等へのインタビュー調査から得られた一次・二次資料を基に分析している。

まず改革における拒否権プレイヤーについては、大統領、議会 (国民議会・地方代表議会)、憲法裁判所、地方議会等を列挙し、それぞれの選好を、

Positional (=再選等、各々の地位を守ることを選好)、Programmatic (=計画やイデオロギーに従うといった集合的選好)、Neutral (=中立的) に分類している。また結束力に関しては、国・地方レベルいずれにおいても、行政府と議会の結束力は強い点や、政党内部の結束力が弱い点等を指摘している。これらを前提に過程追跡を行った結果、西スラウェシ州の分離の事例では、10 の拒否権プレイヤーがいたものの、行政府・議会の選好の結びつきが強かったことでその数が 5 に減ったことにより改革に成功したこと、その過程では、個人的なロビー活動や政治的交渉といった活動が重要だったと述べている。また、リアウ諸島州の分離の事例では、拒否権プレイヤーの数が 6 と比較的少なかったことや、改革の実施機関同士の提携のために金権政治が利用されたこと等が指摘されている。こうした事例から、インドネシアの地方自治政府の分割に関する改革では、拒否権プレイヤーの数や結束力、選好の一致といった要素が関連していたと結論付けている。

Ansorg & Strasheim (2019) は、紛争の終了時における「武装解除・動員解除・社会復帰 (Disarmament, Demobilization & Reintegration = DDR)」実施の成功のためにはいかなる条件が必要なのかを、DDR の実行が成功したネパールと、難航したコンゴにおける内戦の事例比較から解明しようとする分析である。分析では、拒否権プレイヤーを「DDR の実行を拒否できる技術や能力を持ったアクター」と定義し、「プレイヤーの数が増えると、DDR の実行可能性は低下する」、「プレイヤー間の選好の距離が広がると、DDR の実行可能性は低下する」という二つの仮説を、拒否権プレイヤー論に基づき提示する。一方、結束力に関しては、不安定な紛争後の状況に理論がそのまま当てはまらないと考え、紛争に関する先行研究の知見を踏まえ、「集団的拒否権プレイヤーの結束力が弱くなると、DDR の実行可能性は低下する」という、拒否権プレイヤー論の三つ目の命題とは逆の仮説を提示している。

以上の仮説に関して比較事例分析した結果、まず、政府と毛沢東主義派 (マオイスト) の間で 1996 年から始まったネパール内戦で DDR が成功したことに関しては、プレイヤー数が政府、軍、反抗勢力である

ネパール共産党と少なく、DDR 実行において協力しやすかった点を挙げている。また、プレイヤーの選好の距離に関しては、政党が民族によって分裂せず、また、似たような政治的利害を持っていたため、その距離が小さかったと述べている。以上の分析から、数と選好に関する仮説は支持されたが、集团的拒否権プレイヤーのマオイストの結束力に関しては、最初は強かったが、DDR が進行する中で徐々に弱くなりそれが DDR を成功へと導いたことから、三つ目の仮説は支持されなかったと結論付けている。

一方、これまで度々発生してきたコンゴ内戦の DDR が難航した点に関しては、政府や軍に加え、多くの反政府組織が存在していた点を挙げ、数についての仮説は支持されたと指摘している。一方、選好の距離に関しては、フツ族とツチ族による民族対立が政情不安定に影響を与えていたが、それだけが対立の軸ではなく、土地や資源の奪い合いという原因もあったことから、二点目の仮説は完全には支持されなかったと説明している。更に結束力に関しては、例えば各武装グループが、土地や資源の支配により利益をあげることができるために武力放棄しなかった点等を踏まえ、各プレイヤー内部の結束力が弱く DDR に向かうことはできなかったとし、三つ目の仮説が支持されたと述べている。

以上の拒否権プレイヤー論による分析から、DDR の実行に影響を与えるメカニズムや状況を明らかにできたとしている。一方、紛争後というかなり不安定な環境に、安定的な政治制度を前提としている拒否権プレイヤー論を適用することや、紛争後は拒否権プレイヤーの構成が変化してしまうといった、理論を適用する際の限界も指摘している¹¹。

最後に、Ike (2020) は、オーストラリアで 2012 年になぜ地球温暖化防止のための炭素税の導入に成功したのか、そして 2014 年にはなぜ廃止されたのかという点に関して、拒否権プレイヤー論を用いた分析から解明を試みている。そして、「議会で与党を形成している拒否権プレイヤーの数が少ない」、「議会で与党を形成している拒否権プレイヤーの選好の一致度が高い」、「議会で与党を形成している各拒否権プレイヤーの結束力が弱い」ほど、政策形成がより急激に進むという三つの仮説を立てた上で、導入と廃止

の政策過程を比較検討している。

まず、2011 年に炭素税導入のための法案が通過した時点では、プレイヤー数が 5 だった点、選好の一致度に関しては、各政党のマニフェストを基に量的に検討した結果 70%だった点、そして法案の投票率が高く棄権率が低かったことから各プレイヤーの結束力が強かった点を指摘している。一方、2014 年の廃止時には労働党から自由党・国民党連立政権へと政権交代しており、拒否権プレイヤーの数は 4 に減少し、選好の一致度も 73%に上昇した上、2011 年と比べて投票率が低く棄権率が高かったことから、各拒否権プレイヤーの結束力も弱かったと説明している。以上から仮説が支持されたと結論付けている。

(エ) 拒否権プレイヤーの「アジェンダ設定」に着目した分析

最後に、拒否権プレイヤーによるアジェンダ設定に焦点を当てた主な分析として以下が挙げられる。例えば Leuffen (2009) は、フランスの「コアビタシオン」(半大統領制のフランスで、大統領と首相が異なる党派に属している分割政府の状態)における、EU に関する政策の形成過程の帰結を考察している。具体的には、アジェンダ設定に関する複数のモデルを提示した上で、それらを統一政府時と分割政府時の政策形成の過程追跡から検証している。その結果、統一政府時には、首相の権限は吸収され、大統領やそのチームがフランスの交渉の位置を決定する権限を持つモデルが当てはまると指摘している。一方、分割政府時では、首相も拒否権プレイヤーとして行動することや、現状に近い理想点を持ったプレイヤーが、EU に関する政策のフランスの立場を決定できること、そしてプレイヤーの数が増えたことで政策安定性が増大した(または変化しなかった)こと等を挙げ、拒否権プレイヤー論に基づくモデルが当てはまっていると述べている。

Lin (2011) は、台湾の総統だった国民党の馬英九(2008～2016 年)の政権運営が停滞した原因について、台湾における半大統領制(総統(=大統領)が行政院長(=首相)を任命するが、行政院長は立法院(=議会)の信任も必要とする制度)に焦点を当てて考察することを目的としている。Lin は、ほとんどの重要

政策において、総統と行政院長、立法院が拒否権プレイヤーだと指摘し、拒否権プレイヤーのアジェンダ設定に関する、「現状に取って代わる政策案は全てのプレイヤーの効用を高めるが、自身の効用を最大化できるプレイヤーは、最後に提案を修正したり動かしたりできるプレイヤーである」という命題を基に、立法院の能力と行政部の不一致に関する以下の二つの仮説を立てる。すなわち、「与党の国民党議員が政府の提案を支持しない場合、政府法案を修正することで、立法院が政府の位置を変化させる能力が高まる」、「政策形成において総統と行政院長が協力している場合、立法院が政府の政策を修正し採択すると、総統と行政院長の政策選好の乖離が増大する可能性が高まる」という二点である。以上の仮説の検証のために、馬政権の政策を複数取り上げて事例分析を行った結果、二つの仮説は実証されたと指摘している。そして以上の分析から、国民党政府はしばしば、立法院の国民党議員の要求による困難に直面したり、それに屈したりすることになると結論付けている。

そして Gwiazda (2015) は、ポーランドの議会への性別に関するクォーター制度導入について、五度の試みを経て 2011 年に導入されるまでの政策形成過程を分析している。この政策転換の説明に拒否権プレイヤー論が適用されているが、そのうちアジェンダ設定者と、党派的拒否権プレイヤーだった政権政党に焦点を当てている。まず、過去にクォーター制度導入のための法案提出が試みられていたものの、政権政党の反対によって失敗に終わったと説明している。しかし、新たなアジェンダ設定者としての「女性会議」の設立とその強大な影響力の中でクォーター制度が推進されたことと、当初は否定的だった政権政党がそれを支持するようになったという二点が、クォーター制度に関する法案通過にとって重要だったと指摘している¹²。

3-1-2. その他の研究

前項では、政策過程の定性的分析に拒否権プレイヤー論を適用した主な先行研究をレビューしたが、その他の質的分析への適用事例も以下簡単に見ていく。

まず、政策過程分析への適用から、拒否権プレイヤー

論の改善を提唱することまで主眼としている Fink (2009) と Korppoo (2016) を紹介する。

Fink (2009) は、教会勢力の持つ、動員可能性、選好、結束力と規律といった特徴を確認しつつ、それを「社会的拒否権プレイヤー」として設定し、その影響力を、胚研究に関するイタリア、イギリス、オーストリアの政策過程分析から明らかにしている。その上で、拒否権プレイヤー論は、党派的アクターだけではなく社会的アクターにも着目することが重要だと指摘している¹³。

また Korppoo (2016) は、これまで民主的な政策決定システムの分析に適用されてきた拒否権プレイヤー論を、非民主主義国家であるロシアの気候政策（京都議定書の批准と、京都議定書に規定された「柔軟性措置」の一つである「共同実施」）の政策過程分析に適用している。その際の観点として、Ganghof (2003) に基づき、影響力のあるアクターから実際に行動してきた拒否権プレイヤーを区別すること、選好を定義すること、そして各プレイヤーは同等なのかを確認することの三点を重視している。まず、京都議定書の批准に関しては、上院・下院といったアクターは吸収され（いわゆる「吸収ルール」）、批准のプロセスでは大統領が単独の拒否権プレイヤーとなっていたことや、非公式に執政部の決定に影響を与えたかもしれない「隠れた拒否権プレイヤー」までは十分確認しえないこと等を指摘している。一方、「共同実施」の実行プロセスについては、大統領以外にも、経済開発省やロシア貯蓄銀行、天然資源省が事実上の拒否権プレイヤーとして参加し、政策それ自体とは無関係な様々な動機に基づいて行動していた点を中心に説明している。そして分析結果から、拒否権プレイヤー論の適用に関し、不透明な決定を行いやすい大統領等の高次のアクターだけではなく、より観察しやすい省庁等の比較的低位のアクターも含め分析すること、現状からの政策変更を判断するためには、法案通過段階だけではなく政策実施段階まで分析すること、そして各アクターの政策内容を超えた動機まで考慮に入れて分析するべきだという三つの改善点を提唱している。

以上の他に、チリのピノチェト軍政における市場重視型の改革を分析した Castiglioni (2001) や、イタ

リアの事例から、憲法裁判所も拒否権プレイヤーとみなした場合の政策形成過程への影響力に関して考察している Volcansek (2001)、五大湖盆地の分水規制政策を事例に、政府間組織が国内の政策形成に与える影響を検討する中で、組織内の拒否権プレイヤーの存在やその効果に着目する Heinmiller (2007)、拒否権プレイヤーとアジェンダ設定者によるゲームからイギリスの選挙制度改革について考察した Blau (2008)、公式の政府組織における拒否権プレイヤーが、中央銀行による金の売却に及ぼす影響を与えているかに関してスイス、イギリス、ドイツの事例を比較し、拒否点の数だけではなく、それらの同一性や相互の関係性、選好、アジェンダをコントロールできる力等も政策変化にとって重要である点を指摘した Duckenfield (2008)、そして社会政策に関する EU からのディレクティブがベルギー国内で適用される過程で拒否権プレイヤーの存在について考察している Hartlapp (2009) がある。また、インドにおける財産権と公民権に関する拒否権プレイヤーとゲーム理論を用いた分析から、議会と最高裁判所の相互作用を研究した Bose (2010)¹⁴、トルコの政軍関係に関する改革における「交渉」を分析した Sarigil (2010)、民族対立を反映した仕組みを持つボスニア・ヘルツェゴヴィナの議会に関して拒否権プレイヤー論から考察した Bahtic-Kunrath (2011)、ベルギーにおける選挙制度改革の成功を説明する要素の一つとして拒否権プレイヤーの存在を指摘した Hooghe & Deschouwer (2011) が挙げられる。更に、ウクライナの公式・非公式の拒否権プレイヤーとその選好を明らかにしながら、外交・安全保障政策と国家補助規制において EU のルールに収斂していく過程を比較事例分析した Dimitrova & Dragneva (2013)、電子政府の政策形成過程を拒否権プレイヤー等に焦点を当てて検討した Linnefell, Hallin & Lagergren (2014)、EU 主導の高等教育改革である「ボローニャプロセス」を事例に、改革が各国内の政策変化をもたらすための要因を、クロアチア、セルビア、スロベニアの政策形成過程を事例に比較分析した Vukasovic (2014)、そして、スハルト政権後のインドネシアを事例に、拒否権プレイヤーの数と政治腐敗の関係性を再検討した Lele (2020) 等も挙げられる。これらの研究では、各々の政策過程の

中でツェベリスの提唱する拒否権プレイヤーの存在について検討がなされているものの、前項で紹介した分析と比べ、三つの命題やアジェンダ設定等、理論が本格的に適用されているわけではないか、あるいはその適用を主眼とした分析とはなっていない。

また、経済政策の帰結の違いに関して、拒否権プレイヤー等の各国の制度の相違から検討を試みている Cox & McCubbins (2001) や、首相の権力が弱いとみなされてきたイタリアにおいて、ベルルスコーニ首相が政策に影響を持つことができた理由を、拒否権プレイヤーやアジェンダ設定に着目して論じている O' Malley & Cavatorta (2004)、拒否権プレイヤーの概念を用いてフィリピンと韓国の大統領制の比較事例分析を行った Aurel (2003)、「権力分有」について考察することを目的に、ケニアとジンバブエの事例から、各々に存在する政党や軍といった党派的・制度的拒否権プレイヤーの歴史的経緯を分析した Cheeseman & Tendi (2010) 等もあるが、政策過程分析に主眼を置いたものではなく、各国の政治体制の解明等が主な目的となっている。

そして、拒否権プレイヤー論における「吸収ルール」を援用した分析として、アメリカ、フランス、ドイツの比較事例分析から、憲法裁判所・最高裁判所が他のプレイヤーによって吸収されず拒否権プレイヤーとすることができる点等を考察した Brouard & Hönnige (2017) が挙げられる。

なお、ここまでは主に一国内への適用事例を見てきたが、国際政治の政治過程への適用事例も見られる。主なものに、国内の利益団体といった拒否権プレイヤーの数が増えるほど、各国は特惠的貿易協定 (preferential trade agreement) に参加しなくなる点等について第 2 章で論じている Mansfield & Milner (2012) や、2001 年から始まった GATT 締結国による多角的自由化交渉「ドーハ・ラウンド」におけるブラジルの交渉態度が、国内の政治的制約に影響を受けていた点を解明するために、ブラジル国内の拒否権プレイヤーに焦点を当てた分析を行っている Conceição-Heldt (2013)、WTO での係争における EU の行動を、拒否権プレイヤーの数から考察した Poletti & De Bièvre (2014)、「国家を越えた拒否権プレイヤー」という概念を導入して、too big to fail (金融機関等が大

きすぎるために潰すと悪影響をもたらすことから国家が救済しなければならなくなる問題)をめぐる財政改革について論じている Tsingou (2015)、国際政治におけるアクターの交渉力を決める要素の一つとして拒否権プレイヤーを検討している Janusch (2018)がある。

3-2. 国内の先行研究

続いて、国内の先行研究をレビューしていく。なお、論文検索にあたっては、主に「CiNii Articles¹⁵」と「J-STAGE¹⁶」、「Google¹⁷」で「拒否権プレイヤー」と検索し、国外の先行研究と同様の基準でレビューを行った。

拒否権プレイヤー論の国内研究における嚆矢と言えるのが、『拒否権プレイヤーと政策転換』(眞柄秀子・井戸正伸[編著] 2007)における一連の研究である。この中で定性的分析を行っている小野論文(pp.165-185)と井戸論文(pp.186-221)を紹介する。

まず小野論文では、現代日本政治の分析への理論の適用を試みている。具体的には、小泉政権以前の政権ではなぜ大胆な政策転換ができなかったのか、そして小泉政権ではなぜ「本格的な政策転換」ができたのかという二つの問いを立てる。その上で、これまで政権を担ってきた自民党の最終的意思決定機関である自民党総務会が、「法案の事前審査制」と「全員一致の慣例」の二つの原則を基に拒否権プレイヤーの役割を果たしていたために、これまで大胆な政策転換が困難だったと指摘している。そして小泉政権では、首相が主導権を握って郵政民営化関連法案が作成・審査されたこと、そして総務会が多数決によって法案修正を行ったことで二つの原則が崩れ、総務会の拒否権行使ができなくなったと結論付ける。この分析から、制度的拒否権プレイヤーには憲法によって規定される「公式」のものだけではなく、総務会のように慣例上成立する「非公式」のものが存在することと、自民党総務会のような党派的プレイヤーは、慣例を蓄積すること等により自覚的に拒否権プレイヤーへと転換したり排除されたりする点を含意として挙げている¹⁸。

次に井戸論文は、アメリカ、イタリア、日本の1980年代以降の労働市場改革を対象として、これら三カ

国の改革の帰結がなぜ異なったのか(アメリカは「自由主義—市場中心主義的軌跡」、イタリアは「社会的協調(「交渉をつうじた規制緩和」)」、日本は「国家主導型規制緩和」型の改革)を拒否権プレイヤー論から明らかにするものである。そして、三カ国の主要な政治・社会制度を踏まえ改革の過程を追跡した結果、拒否権プレイヤー論の要素である「現状の位置」、「政府の理想点」、議会・政党等の「制度的・党派的拒否権プレイヤー」の位置関係や力学の相違が、各国の政策帰結に違いを生み出したと説明している。例えばアメリカでは、より保護主義的な労働市場政策を行おうとした民主党のクリントン政権が、議会多数派の共和党の反対に遭い政策実施に失敗したため、自由主義的労働市場レジームという現状維持に落ち着いたと指摘している。一方イタリアでは、保護主義的な労働市場の規制緩和を目指したプロディ政権が、それを強硬に反対する共産党再建派等がいる議会での立法を断念し、労働組合と経営者団体との交渉・協定による規制緩和を行うことで改革を実行できたと説明している。そして日本のケースでは、政党政治が改革に影響を与えることはほとんどなく、官僚が労働市場の小規模な規制緩和という改革実行において重要な役割を果たしたとまとめている。

以上の他に、初期の先行研究として内山(2005)が挙げられる。イギリスと日本では新自由主義的政策アイデアに基づき行政組織改革が行われ、イギリスではエージェンシー制度が、日本ではそれを参考に、橋本行革において独立行政法人制度が創設された。そして前者ではアイデアがかなり貫徹した制度となり、例えば民間企業の管理手法や市場原理が徹底していたのに対し、後者ではそうした理念が不徹底に終わったという。このように、なぜ同じ政策アイデアから異なる二つの政策帰結が生じたのかを、ある政治システムから他の政治システムへの「政策伝播」という概念や、政策形成過程において首相の持ちうる権力である「エグゼクティブ・パワー」、「拒否権プレイヤー」、そして行政府と政党の「凝集性」という理論枠組みを用いて比較事例分析を行っている。特に、首相のアジェンダ設定に拒否権を発動できる与党の一般議員と官僚を拒否権プレイヤーに設定し、プレイヤーの権力の大きさと首相との選好の乖離度

合いに着目している。分析の結果、政策帰結の相違について以下のようにまとめられている。すなわち、イギリスでは官僚や与党の平議員といった拒否権プレイヤーの権力が小さく、またそれらと首相との選好の乖離も小さいため行政府と政党の凝集性が高くなる結果、エグゼクティブ・パワーも大きくなり首相の新アイディアに基づく改革実行がされやすくなったと指摘する。一方日本では、官僚や族議員といった拒否権プレイヤーの権力が大きく、首相との選好の乖離も大きい行政府と政党の凝集性が低くなる結果、エグゼクティブ・パワーも小さくなり、新アイディアに基づく改革の可能性が低くなったと説明している¹⁹。

こうした研究動向の中で、拒否権プレイヤー論は政治学系の教科書・参考書の中でも取り上げられるようになるが、その中で、理論の概要を説明しつつ実際に事例研究を行っているのが寺迫（2007）、寺迫（2012）である。

まず寺迫（2007）では、拒否権プレイヤー論が、小泉政権下の郵政民営化法案の成立過程と、ドイツの2005年連邦議会選挙後における新たな連立政権の成立過程の説明に適用されている。郵政民営化法案の分析では、制度的拒否権プレイヤーとして小泉政権、衆議院、参議院を設定しつつ、各プレイヤーの理想点を一直線上に表し、各プレイヤーによる現状打開圏の大きさ等が成立過程の中でどのように変化したのかを以下のように説明している。当初、小泉政権が提出した郵政民営化法案は、政権と衆議院の現状打開圏内には存在していたが、参議院の現状打開圏内には存在していなかったため、参議院が拒否権を行使し法案が否決された。その上、衆議院での再可決に必要な2/3以上の特別多数決で可決される見込みのない位置に法案があったため、政権は衆議院解散・総選挙を行った。この結果、与党が2/3以上の議席を確保したため、参議院は拒否権プレイヤーの機能を失った。また、郵政民営化に反対する参議院の結束力が弱くなった、あるいは選挙の結果に影響され選好が政権や衆議院寄りに変化したことで、法案が現状打開圏に入りこんだため衆参両院で可決されたと結論付けている。

一方、ドイツの連立政権に関する分析では、2005年

の連邦議会選挙の結果、党派的拒否権プレイヤーである各政党が、議会での過半数を確保するために各党間で新たな連立政権を樹立する過程について描かれている。結果的に、キリスト教民主同盟/キリスト教社会同盟（CDU/CSU）と社会民主党（SPD）という対立していた二大政党による大連立政権が誕生することとなったが、この現象を拒否権プレイヤー論から次のように説明する。つまり、考えられる他の連立政権の組合せと比べ、政権内の拒否権プレイヤーがCDU/CSUとSPDの二つと少ない点、そしてイデオロギー距離が縮小した点から、政策安定性が低くなり、その結果、理論が予測する「政権安定性の高まり」が実現できるような連立の組み合わせとなったと合理的に説明できるとしている²⁰。

次に寺迫（2012）では、州・地方レベルへの理論の適用を試みるために、ドイツのバーデン・ヴュルテンベルク州における州都中央駅再開発プロジェクト「シュトゥットガルト21」について分析している。当初、このプロジェクトの拒否権プレイヤーは、キリスト教民主同盟（CDU）中心の連立与党と事業者としてのドイツ鉄道だったが、実施段階において、緑の党や市民グループらが反対派として党派的拒否権プレイヤーとなり、更に、州議会選挙で緑の党が連立第一党となると、理論上拒否権プレイヤーとされるレファレンダム（州民投票）が実施されることとなった。その結果、過半数でプロジェクトの中断案は否決され、プロジェクトは継続されることとなったのである。この過程から、拒否権プレイヤーが増加していく中で、結果的にプロジェクトを実施するという現状維持からの政策変更が実現しないという政策安定性の高さが示されたと指摘している。

その後、拒否権プレイヤー論を適用した分析は、様々な政策分野で行われるようになっていく。

まず教育政策分野への適用事例として、村上（2011）や阿内（2014）、広田（2014）が挙げられる。

村上（2011）は、第3章「教育委員会制度改革をめぐる政治過程」において、拒否権プレイヤー論を適用した分析を行っている。そこでは、教育委員の公選制から任命制への変更等が行われた1956年の地教行法の成立、教育長の専任制、任期制、特別職化が企図された1980年代の地教行法改正とその廃案、そして教

育長の任命承認制の廃止や文科大臣の措置要求権の廃止、指導助言規定の見直し等が行われた1990年代後半の地方分権改革という三つの教育委員会制度改革に関する事例に基づき、「誰が影響力を持っていたのか」、「改革はなぜ成功(失敗)したのか」という二つの問いの解明を試みる。そして、文部省と自治省という二つの個別的・制度的拒否権プレイヤーを設定し、三事例の政策過程を比較分析している。その結果、実際に両者が同意しない限り制度改革が行われないという点で、文部省を含む教育下位政府と、自治省を含む地方自治下位政府がともに事実上の拒否権プレイヤーであり、その影響力は同程度だということが実証されたと説明する。また、改革の成否を分かつのは、制度改革の際に文部省あるいは自治省が現状打開圏内でアジェンダ設定を行えているか、つまり互いに合意可能な改革案であるか否かという点と、制度改革が分野横断的・包括的な改革の影響を受けているか否かという二点にあることを指摘している。

阿内(2014)は、茨城県旧総和町において、首長が推進するティーム・ティーチングを目的とする非常勤講師雇用政策の形成過程を分析し、政策導入の成否を左右する政治状況について明らかにしている。分析では、推進側の町長・教育委員会事務局と、対立的な議会を政策導入における拒否権プレイヤーに設定し、「政策導入の対象を何教科とするか」、そして「非常勤講師を何名とするか」という二点について妥協が図られていく政策形成過程を、インタビュー調査や会議録を基に追跡している。町長・教育委員会側の理想点は「4教科+国語の一部で39名雇用」だったが、これは議会側の選好を満たしておらず現状打開圏内に収まっていなかったため、議会が同意でき、かつ町長側も妥協できる限界点である「中学校での2教科で20名雇用」で導入された。更に、町長側はより理想点に近い小学校への拡大案の提案を模索したが、教育委員会からPTAに、ティーム・ティーチングの拡大を希望する要望書を議会側に提出するよう働きかけたという「要望書問題」により議会が態度を硬化させたことで、現状打開圏が縮小し、拡大案を提案できなくなってしまったと結論付けている。

広田(2014)は、第二次安倍政権下の教育改革の政策決定過程を、拒否権プレイヤーの概念を用いて説

明している。今次の改革では、かつて拒否権プレイヤーとして活動していた与党や各省庁等(教育政策では、自民党文教族や文科省)が官邸主導の改革に沈黙・同調していると述べている。その結果、与党と内閣とが足並みをそろえて新たな政策決定を行っており、各省庁は大きな抵抗もせず、素案作りや決定に向けて積極的に協力し、重大な政策変更が短期間で決定されている状況を指摘している。そしてこの原因について、政治資金規正法改正や、小選挙区制の導入、内閣府の創設等の首相・内閣の機能強化といった「構造的・制度的要因」と、世論からの高い支持や長期政権化の見込み等の「一時的な要因」を挙げている。

最後に、教育政策以外のより最近の適用事例として、岡田(2015)と富崎(2019a)、富崎(2019b)を紹介する。

まず、岡田(2015)は、ポリビアで鉱山部門の国家管理の強化を推進する政府が目指した新鉱業法の制定が、なぜ予定より大幅に遅れたのかという問いの解明を目的としている。まず、公式な政治制度の状況を見れば、当時のモラレス大統領が圧倒的な支持を得る一方、旧来の政党は影響力を失っていたがゆえに政策決定しやすい状況だったと説明している。一方、法案への抵抗勢力となりうる、非制度的な拒否権プレイヤーとしての利益団体の重要性を指摘している。そして、利益団体のようなプレイヤーが存在する場合に、それらが拒否権を行使する可能性の高い政策決定過程の状況に関して次の四点を説明している。すなわち、①政策アリーナだった法案の起草委員会には、政府と主要な利益団体(国営企業を中心とした労働組合、鉱山協同組合、民間鉱山)が参加していたこと、②鉱山協同組合や鉱山労働組合はかなりの確度で街頭での組織動員を行える限り、拒否権を行使する蓋然性が高いこと、③②の場合、政府や国営企業と鉱山協同組合との選好が大きく異なるほど、政策決定は難しくなること、④政策内容や財政状況などのコンテキストに応じて、政府や他の利益団体の政策選好は変化しうること、という四点が想定されている。その上で、今後の課題として、実際に新鉱業法の成立過程を分析し、利益団体が拒否権を行使するものであったのかを確認すること等を挙げている。

富崎(2019a)、富崎(2019b)は、民主党政権の政

策決定に焦点を当て、そのうち鳩山政権におけるマニフェスト実行の成否に関して、拒否権プレイヤーを適用し解明を試みている。具体的には、鳩山政権の政策決定過程で拒否権プレイヤーとなる可能性のあったアクターとその活動内容とはどのようなものだったのか、そして、実際にいかなるアクターが拒否権プレイヤーだったのかを検証している。まず、鳩山政権における政策決定過程の仮説モデルについて、①新規政策を政策決定過程にのせる「議題設定主体」、政策実現のため、新規政策を立案、調整、提案する「政策推進主体」（中核的執政=コア・エグゼクティブ）、政策推進主体の提案を受けて提案の拒否・受諾を選択する「拒否権プレイヤー」という三つの主体と、②「議題設定ステージ」、「政策提案ステージ」、「政策受諾・決定ステージ」という三つのステージを提示する。このうち拒否権プレイヤーになる可能性のある主体として、「民主党議員」、「連立与党（社民党・国民新党）」、「省庁官僚組織」、「政権幹部・党幹部」、「野党（自民党・公明党等）」、「有力利益団体」が挙げられている。その上で、実際の分析では、「子ども手当（実現）」、「国家戦略局設置や公務員制度改革等の政治主導関連法案（非実現）」、「事業仕分け等の行政刷新（実現）」、「沖縄普天間基地移設（非実現）」の四つの政策を取り上げている。そして、発言・行動の整理から各アクターの理想点を直線上に表し、それぞれが政策推進主体や拒否権プレイヤーとしてどのように行動していたかを明らかにする比較事例分析を行っている。その結果、先行研究では検討が不足していた、官僚機構が拒否権プレイヤーとして機能していた痕跡が観察できた点を明らかにしている。そしてこの分析結果から、官僚機構が組織的目標を持つ「自律性」と、その実現や各組織の権限喪失を防ぐべく政治的に活動する「政治性」を持つという、「政治的官僚制仮説」を提示している²¹。

4. 拒否権プレイヤー論の政策過程の定性的分析への適用における課題

4-1. 先行研究の整理

ここまで、政策過程の定性的分析に拒否権プレイヤー論を適用した国内外の主な先行研究をレビュー

してきた。本節では、概観してきた先行研究における主な分析方法・内容を簡潔に整理する。

第一に、多くの先行研究が、「ある政策がなぜ転換されたのか」、あるいは「なぜ改革に成功したのか」という、「政策変化」の要因を説明するために拒否権プレイヤー論を適用していることが分かる。一方、「政策安定性」の要因の解明を主眼とした分析は比較的少なく、「政策変化」を解明するための比較事例として、政策が安定していたケースが分析対象とされる傾向にあると言えよう。

第二に、先行研究のほとんどが、「比較」の手法を採用している。寺迫（2007）も、理論が比較分析において有効性を発揮することを指摘しており、多国間比較や一国内における異なる政策間比較、同じ政策の時系列比較、自治体間比較を例として挙げている（寺迫 2007 pp.106-107）。本研究のレビューから、政策過程の定性的分析においては多国間比較と時系列比較が多く採用されていると言える。例えば、特定の国の改革が成功した原因を考察するために、改革が失敗した他国の事例も合わせて観察して成功要因を明らかにするという国際比較分析が多く行われている。具体的には、国ごとに異なる政策帰結が生じた原因を、拒否権プレイヤーの数や選好といった諸要素の違いにより説明するという「差異法²²」に基づいた分析が主になされている。これは、本稿の冒頭でも述べたように、大統領制と議院内閣制、あるいは連邦制国家や単一国家等の政治体制の違いを超えて、包括的に政策帰結を分析できる拒否権プレイヤー論のメリットが生かされた結果だと考えられる。一方、時系列に沿ってプレイヤーの数や選好といった諸要素の変化を追跡したり、ある時点とある時点での諸要素の状態を比較したりすることを通して、改革の成否を説明する通時的な研究も複数見られた。以上のように、多国間比較、あるいは一国内における時系列比較を通して、拒否権プレイヤーの諸要素を比較分析することにより、政策転換の要因を体系的・理論的に解明することに成功していると言えよう。

第三に、政策過程分析の「過程追跡」に用いられる資料やその実践方法として、山本は「文献資料の活用」（各省庁による報道発表等の一次資料、新聞記事等の二次資料、アクターの意図を知ることのできる文

献資料等)、「インタビュー」、「フィールドワーク、参与観察」を挙げている(山本 2014 pp.58-62)が、本稿のレビューからは、主に「文献資料の活用」と「インタビュー」が用いられていることが分かる。特に、議会等の議事録や新聞記事・雑誌におけるインタビュー記事、インタビュー調査における発言は、プレイヤーの選好を特定するために重要な手掛かりとなっている場合が多いと言える。

第四に、拒否権プレイヤーをより広く定義した上で分析を行っている点が挙げられる。具体的には、理論で主に対象とされている議会や大統領、首相、裁判所等の制度的拒否権プレイヤーに加え、省庁や政党、民間の利益団体、専門家団体、市民団体、教会といった、必ずしも制度には規定されていない非公式のアクターも、政策形成過程の中で実質的に拒否権を持つプレイヤーとして分析対象とされていることが分かる。このように、定量的分析では十分考慮に入られていなかった非公式の拒否権プレイヤーの行動まで観察した過程追跡を行うことにより、政策過程のメカニズムや政策帰結の原因のより深い理解が可能となっている。

4-2. 政策過程の定性的分析への適用における課題

以上整理してきた先行研究の内容も踏まえつつ、拒否権プレイヤー論の政策過程の定性的分析への適用において、以下の四点の課題が指摘できる。

第一に、拒否権プレイヤーの選好と結束力を正確かつ客観的に描けるかという点が挙げられる。先行研究では、プレイヤーの数、選好、内部の結束力が大きくなるほど政策安定性が高まるという命題を基に分析が行われているものが多い。そのうち、プレイヤーの数については、分析内でプレイヤーを定義しさえすれば数値による把握が可能であり、先行研究のレビューからも、選好や結束力まで射程に含めた分析に比べ数に注目した分析が多いと言える。一方、プレイヤーの選好に関しては、寺迫も指摘する通り、選好が刻々と変化しているため事前の把握が難しく、また、プレイヤー間の選好の距離も正確に描くことが困難である²³(寺迫 2007 p.106)。以上の難点は、結束力の強弱を説明する際にも当てはまると言えよう。また、Ganghof(2003)も述べるように、特に定性

的分析では、記述の仕方次第で、選好の距離や結束力の大小を政策帰結に合わせて説明できてしまうという恣意的な分析に陥る危険性も持っている。

こうした課題を克服するためには、まず、比較事例分析を行うことが重要である。具体的には、前節でも述べた通り、現在のプレイヤー間の選好の距離あるいは内部の結束力は、政策帰結が異なった他国と比べてどう違うのか、または過去のある時点と比べてどう変化したのかという多国間比較や時系列比較が挙げられる。ある特定の国や一時点という単一事例におけるプレイヤーの選好や結束力の大小を説明するよりも、比較対象に基づいて選好と結束力の相違や変化を詳細に過程追跡し、例えば図示する等して明確に記述することができれば、単一事例分析よりも客観性や説得力が増すと考えられる。更に、定性的分析においても選好の距離や結束力を数値化する試みが重要である。レビューした先行研究の中では、ドイツの各政党の選好やその距離を数値化して図示した Björn & Braun (2009) が参考となる。定量的分析で行われている数値化の方法も参考に分析することができれば、定性的分析においても選好や結束力の客観性や正確性を一定程度担保することが可能となるだろう。

第二の課題として、分析の中で、いかなるアクターを拒否権プレイヤーだと明確に定義できるのかという点が挙げられる。Tsebelis が想定していたように、議会や首相、大統領等の公式のアクターである制度的拒否権プレイヤーであれば憲法上明記されており、拒否権を行使して政策転換を阻止できる存在として明確に拒否権プレイヤーであると定義できる。一方、前述の通り、これまでの定性的分析では、非公式のプレイヤーを含め拒否権プレイヤーを広く定義している。しかし、これは却って政策過程における様々なアクターを拒否権プレイヤーとして無限定に定義することにも繋がりがかねない。それによって、例えば、分析が複雑化したり、各プレイヤーは対等に拒否権を行使できる関係性にあるのか²⁴といった分析の妥当性に問題が生じたりする可能性もある。こうした課題に対処するためには、非公式のアクターまで拒否権プレイヤーだと設定する際に、法律や慣習も含めた公式・非公式の制度に基づき拒否権プレイヤーを

予め明確に定義した上で、プレイヤーを設定することが必要不可欠となる。

第三の課題として、アジェンダ設定の段階まで分析の射程に含める重要性が挙げられる。多くの先行研究が、拒否権プレイヤーの数と選好、結束力を検討した上で、政策帰結が異なった要因を主にそれらの相違から説明している。しかし、数や選好等の諸要素を確認した上で、プレイヤー間でいかなるアジェンダ設定が行われていたかというプロセスまで十分分析できている研究は少ない²⁵。第2章でも述べた通り、拒否権プレイヤー論では、プレイヤー同士のアジェンダ設定に関する議論も重視されている。例えば、政策変更が行われるためには、プレイヤーの数や選好の距離、結束力が減少するだけではなく、あるプレイヤーが現状打開圏内、すなわち、自らも含めた各プレイヤーの許容範囲を見定めた上で、アジェンダを設定したり改革案を提示したりすることが必要なのであり、こうした点も検討することで改革の成否の要因をより深く理解することができると考えられる。このようなアジェンダ設定をめぐるプレイヤー間の相互作用まで射程に入れて検討するためには、例えば Bose (2010) や松浦 (2016) が行っているようなゲーム理論の視点を取り入れた分析が有用と言えよう。

第四の課題として、より技術的な点となるが、各プレイヤーの選好を表す無差別曲線が変化した場合をより詳細に検討する重要性が挙げられる。以下の図2をご覧ください。

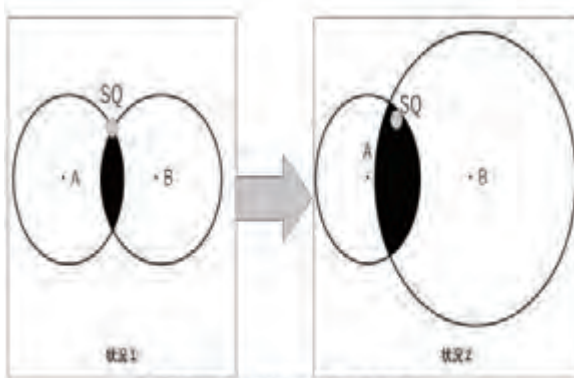


図2「現状打開圏の変化の一例」(筆者作成)

図2で、AとBはある政策における拒否権プレイヤーであり、SQは現状の政策の位置、それぞれの無

差別曲線(円)の中心は各プレイヤーの理想点、また無差別曲線の内側は、現状の政策よりもプレイヤーが好ましい政策の集合を、それぞれ表している。そして、共通集合部分(図中の黒く塗りつぶされた部分)は、現状の政策の代替案の集合である現状打開圏である。さて、図2の状況①では比較的小さかった現状打開圏が、状況②においては、プレイヤーBの選好の範囲を表す無差別曲線が拡大したという変化に伴い、現状打開圏も拡大していることが分かる。すなわち、政策安定性が低下した(改革が実行されやすくなった)ことを示している。

ここで考察しなければならないのが、プレイヤーBの選好の範囲を表す無差別曲線が拡大したという変化の理由である。例えば、Bが個別的拒否権プレイヤーであれば、選好の範囲が広がった(代替政策案の許容範囲が広がった)と解釈できる。一方、集团的拒否権プレイヤーであれば、その点に加え、集団内の結束力が弱くなると無差別曲線も拡大するという点まで考えなければならない²⁶。すなわち、Bが集团的拒否権プレイヤーであれば、単に無差別曲線、すなわち許容可能な代替政策案の範囲が拡大したという説明だけでは足りず、集団内部の結束力がどのように弱くなったのかという点に関する分析も必要となると考えられる。

レビューした先行研究においても、こうしたプレイヤーの選好の変化を扱った分析が複数あるが、例えばスイスの各政党の健康保険制度に関する政策選好の変化を扱った Björn & Braun (2009) では、各政党内部の結束力という点にまでは十分な分析が及んでいない。また、チーム・ティーチングに関する政策導入の成否を分析した阿内 (2014) では、議会が態度を硬化させたことで議会の無差別曲線が縮小した結果、現状からの政策転換が困難となったと指摘しているが、その縮小に関し、議会内部の結束力までは十分に考察されているとは言えない。

たしかに、一点目の課題で指摘した通り、集団内部の結束力を正確かつ客観的に分析することには困難な面も多い。しかし、内部の結束力まで分析することを通して、プレイヤー同士だけではなくプレイヤー内部の政治的駆け引きも政策変化や政策安定性に影響を与える点を指摘できる可能性があり、その意味

で、政策過程についてのより踏み込んだ考察が可能となるだろう²⁷。

5. 結語

本稿では、政策過程の定性的分析に拒否権プレイヤー論を適用した国内外の主な先行研究をレビューしてきた。

そして、レビューを踏まえ、まず先行研究の分析方法・内容を簡潔に整理した。具体的には、①多くの先行研究が「政策変化」の要因の解明を主な目的としていること、②主に「比較」の手法を採用していること、そして、③「過程追跡」の資料やその実践方法として、主に「文献資料の活用」と「インタビュー」が用いられていること、④非公式のアクターを含め拒否権プレイヤーの定義を広くとっていること、という四点を説明した。その上で、政策過程の定性的分析に拒否権プレイヤー論を適用する際の主な課題を指摘した。具体的には、①拒否権プレイヤーの選好と結束力を正確かつ客観的に描くこと、②拒否権プレイヤーを明確に定義すること、③アジェンダ設定の段階まで分析の射程に含めること、④各プレイヤーの選好を表す無差別曲線が変化し理由をより詳細に検討すること、という四点に整理した。

これまで見てきたように、拒否権プレイヤー論を適用した政策過程の定性的分析により、様々なプレイヤーの数や選好、結束力、アジェンダ設定といった観点から、プレイヤーの相互作用や政治的駆け引きを過程追跡により綿密に検討し、政策転換や政策安定性の原因を理論的・体系的に描き出すことが可能となる。これは、特に1980年代以降、日本において行政、福祉、労働、教育等の様々な政策分野での規制緩和や自由競争を企図した改革が、「新自由主義」といったアイディアや、「政治主導」、「トップダウン型政策決定」といった政策決定手法等の観点から一面的に語られがちだった点を再検討する上でも有用な分析視角となるだろう。

以上を踏まえ、本稿で指摘した先行研究の内容やそれらの課題に留意しつつ、拒否権プレイヤー論を適用した政策過程の定性的分析が今後より一層蓄積されていくことを期待して、本稿の結びとしたい。

註

¹ 以上の先行研究については、橋野（2016）でも紹介されている（橋野 2016 pp.63-68）。

² 改めて定量的分析と定性的分析について、King, Keohane & Verba の説明（King, Keohane & Verba 1994=2004 p.2）を基に簡潔に整理しておく。前者は統計的手法を用いており、ある現象の特定の側面を数量的に測定し、一般的な記述を行ったり因果関係の仮説を検証したりして、具体的な調査対象からの抽象化を行う。一方、後者は、数量的な測定によらず、少数事例に焦点を当て、聞き取り調査や歴史的資料の詳細な調査に基づき、論証的な分析を行う。

³ なお、政策過程分析の利点に関しては、それが政策決定を改善する可能性を持つと言われている。例えば秋吉は、公共政策学における「in の知識」と「of の知識」という観点から以下のように述べる。すなわち、政策過程分析を意味する「of の知識」について、政策の決定、実施、評価に際して、政策分析等によってもたらされた「in の知識」が「どのように活用されていたのか、もしくは活用されなかったのかということに留意し」、そうした知識の「活用の様態に影響を及ぼした要因について分析」することで「政策決定を改善するための知識が提供される」と指摘している（秋吉 2015 p.23）。

⁴ こうした手法を「過程追跡」という。詳細は山本（2014）の pp.54-67 を参照のこと。

⁵ <https://search.proquest.com/> 2020年8月1日閲覧

⁶ なお、川村（2012）や増原・鈴木（2014）も、この先行研究をレビューしている。

⁷ なお、MacIntyre（2001）を参照しながら、1997年のアジア通貨危機におけるアジア各国の経済政策を、拒否権プレイヤーの数等に焦点を当て比較した分析に St. Marie, Hansen & Tuman（2007）がある。

⁸ 以下では、ドイツの政治状況を扱った先行研究がいくつか出てくる。ドイツの政党や政治体制を説明した日本語文献については、例えば荒井（2018）を参照のこと。

⁹ ドイツの議会は連邦議会と連邦参議院の二院制であり、そのうち連邦参議院は「各州の意向を連邦レベ

ルの政治過程に反映させるための機関」であり、各州政府の代表者 69 名から構成されている（荒井 2018 pp.170-171）。

¹⁰ この原因について Zohnhöfer は、Tsebelis が結束力に関して多数決制を想定していた一方、CDU の合意形成には全会一致が必要だった（政策変更には CDU 内の各派の賛成が必要だった）という違いがこの結果を招いたと説明している。ただ、全会一致だからこそ強い結束力が必要だったのであり、その点で改革が進みづらかった（＝現状維持が選択され政策が安定しやすかった）という解釈も可能であり、このように考えれば、拒否権プレイヤー論の結束力に関する命題と矛盾しないとも考えられる。

¹¹ なお、政策過程分析ではないが、紛争に関わって、拒否権プレイヤー論から内戦の終結過程を定量的・定性的に考察した研究に Cunningham (2011) がある。

¹² なお、Rasch & Tsebelis (Eds.) (2011) は、日本やドイツ、イギリス、フランス等を含む 14 カ国の各政府のアジェンダ設定力に関して、主に定性的分析を行っているが、この文献は既に寺迫 (2012) の pp.91-93 でも紹介されているため参照のこと。

¹³ Fink (2009) も踏まえつつ、Schmitt, Euchner & Preidel (2013) は、イタリアとスペインというカトリックが根付いている両国における売春と同性婚の規制に関する政策過程について、社会的拒否権プレイヤーまで視野に入れて分析している。

¹⁴ 拒否権プレイヤーの概念を用いつつ、ゲーム理論により特定秘密保護法案の立法過程を分析した国内の研究として松浦 (2016) も挙げられる。

¹⁵ <https://ci.nii.ac.jp/> 2020 年 8 月 1 日 閲覧

¹⁶ <https://www.jstage.jst.go.jp/browse/-char/ja/> 2020 年 8 月 1 日 閲覧

¹⁷ <https://www.google.co.jp/> 2020 年 8 月 1 日 閲覧

¹⁸ なお、小野論文ではこの他に、現代ドイツ政治に理論を適用した分析を概観しているが、本稿の趣旨と異なるので説明は省略する。

¹⁹ なお内山 (2010) も、同様の理論枠組みを用いて、首相のリーダーシップ等に焦点を当て日本政治の政策決定のパターンに関する考察を行っている。

²⁰ König (2006) も、この選挙後の連立政権における政策変化について、マニフェストを用いて各政党の現

状打開圏を図示しながらその可能性について考察している。

²¹ なお以上の先行研究の他に、川人 (2004) や新田 (2007)、新田 (2008)、川中 (2012)、岡本 (2015)、原田 (2015)、鎮目 (2016)、丸山 (2016)、松浦 (2017) 等も挙げられるが、いずれも拒否権プレイヤーという概念が用いられているに過ぎない、あるいは分析における主要な分析枠組みとしてツェベリスの理論枠組みが適用されているわけではないため、本稿では説明を割愛する。

²² 差異法に関する詳細は、久米 (2013) や加藤 (2014) を参照のこと。

²³ なお、小野も、拒否権プレイヤーの選好をどう把握し測定するかという問題を、Ganghof の論考を参考に指摘している（小野 2007 pp.169-170）。

²⁴ 例えば、あるアクターは改革に反対できるが、実際には拒否権を行使して改革を阻止できるほどの権限を持っていない場合があり、そうしたアクターまでも拒否権プレイヤーであると定義してしまうといった問題点が指摘できる。

²⁵ この点について、レビューした Leuffen (2009) や Lin (2011)、村上 (2011) ではアジェンダ設定の成否が検討されているが、逆に拒否権プレイヤーの数、選好、結束力等に関する考察が十分ではない。

²⁶ この点について寺迫は以下のように説明している（寺迫 2007 pp.90-92）。まず、個別的拒否権プレイヤーの理想とする政策は「点」で表されているのに対し、集団的拒否権プレイヤーの場合は、理想とする政策が一定程度の範囲を持った集合（これを「ヨーク」と呼ぶ）で表されるため、その分、個別的拒否権プレイヤーと比べ無差別曲線も大きくなる。そして、集団的拒否権プレイヤーの結束力が弱くなるにつれ、ヨークも拡大し、無差別曲線が拡大するのである。この点についての詳細な説明は、Tsebelis (2002=2009) の第 2 章を参照のこと。

²⁷ 以上の点につき、先行研究のレビューで紹介した Ike (2020) も事例分析の結果の含意として同様の指摘をしている。例えば急激な政策変化の説明において、集団的拒否権プレイヤー内部の弱い結束力によって、プレイヤー間、あるいはプレイヤー内の各アクターが妥協する可能性が高まる点を指摘できるので

はないかと述べている。

参考文献

【邦文文献】

- 阿内春生 (2014) 「市町村教育政策形成における議会の影響力—茨城県旧総和町を事例として—」『日本教育行政学会年報』40, pp.38-54
- 秋吉貴雄 (2015) 「公共政策学とは何か?—2つの知識、3つの時代、3つのアプローチ」秋吉貴雄、伊藤修一郎、北山俊哉『公共政策学の基礎 新版』有斐閣, pp.3-24
- 荒井祐介 (2018) 「主要国の政治の動態」吉野篤〔編著〕『政治学 第2版』弘文堂, pp.161-176
- 井戸正伸 (2004) 「医療保険削減と政党、資本主義類型、拒否権プレイヤー—OECD 諸国(1986~95年)の交差国家分析—」『選挙研究』19, pp.51-59
- 井戸正伸 (2007) 「拒否権プレイヤーと労働市場改革—1990年代におけるイタリア、日本、アメリカ—」眞柄秀子、井戸正伸〔編著〕『拒否権プレイヤーと政策転換』早稲田大学出版部, pp.186-221
- 内山融 (2005) 「政策アイディアの伝播と制度—行政組織改革の日英比較を題材として—」『公共政策研究』5, pp.119-129
- 内山融 (2010) 「日本政治のアクターと政策決定パターン」『季刊 政策・経営研究』3, pp.1-18
- 岡田勇 (2015) 「ボリビア鉱業部門にみる国家と市民社会の関係：強力な利益団体と政策決定過程」宇佐見耕一・馬場香織〔編著〕『ラテンアメリカの国家と市民社会研究の課題と展望』（「21世紀ラテンアメリカにおける国家と市民社会組織の関係」研究会 調査研究報告書）日本貿易振興機構アジア経済研究所, pp.50-64
- 岡本至 (2015) 「台湾の立憲政治と二重の外圧—国際的相互依存下の自由について—」『文京学院大学外国語学部紀要』14, pp.81-102
- 小野耕二 (2007) 「拒否権プレイヤーと日本政治—ドイツ政治との比較における『政策転換』のメカニズム分析—」眞柄秀子、井戸正伸〔編著〕『拒否権プレイヤーと政策転換』早稲田大学出版部, pp.165-185
- 加藤淳子 (2014) 「政治学の方法とは」加藤淳子、境家史郎、山本健太郎〔編著〕『政治学の方法』有斐閣, pp.1-35
- 川人貞史 (2004) 「国会中心主義と議院内閣制」『レヴアイアサン』35, pp.131-145
- 川中豪 (2012) 「政党」中村正志〔編著〕『東南アジアの比較政治学』日本貿易振興機構アジア経済研究所, pp.103-124
- 川村晃一 (2012) 「執政・立法関係」中村正志〔編著〕『東南アジアの比較政治学』日本貿易振興機構アジア経済研究所, pp.45-76
- 久米郁男 (2013) 『原因を推論する』有斐閣
- 鎮目真人 (2016) 「年金制度改革における政治的言説、新しい政策アイディアの役割—現代福祉国家論のリサーチフロンティアとしての一試論—」『季刊・社会保障研究』51(3)・(4), pp.318-336
- 寺迫剛 (2007) 「拒否権プレイヤー論」縣公一郎、藤井浩司〔編〕『コレクク政策研究』成文堂, pp.81-108
- 寺迫剛 (2012) 「ツェベリスの拒否権プレイヤー論」岩崎正洋〔編著〕『政策過程の理論分析』三和書籍, pp.81-96
- 富崎隆 (2019a) 「拒否権プレイヤー・モデルと民主党・鳩山政権における政策決定(1)—「政治的官僚制仮説」の提起—」『駒澤法学』18(3), pp.118-99
- 富崎隆 (2019b) 「拒否権プレイヤー・モデルと民主党・鳩山政権における政策決定(2)—「政治的官僚制仮説」の提起—」『駒澤法学』18(4), pp.108-61
- 新田和宏 (2007) 「グローバリゼーションと新自由主義—政策／レジーム転換における『新しい政治』の政治的クリーヴッジ—」『近畿大学生理工学部紀要』20, pp.37-54
- 新田和宏 (2008) 「『新しい政治』としてのアイディアの政治—政治は何によって決定されるのか?—」『近畿大学生理工学部紀要』21, pp.33-46
- 橋野晶寛 (2016) 『現代の教育費をめぐる政治と政策』大学教育出版
- 原田峻 (2015) 「NPO 法改正・新寄付税制の政策過程—唱道連合と政策志向的学習の変遷に着目して—」『ノンプロフィット・レビュー』15(1), pp.1-12
- 稗田健志 (2010) 「新しい社会的リスクの比較政治経済学—拒否権プレイヤーを用いた計量分析—」『レ

- ヴァイアサン』47. pp.108-128
- 広田照幸 (2014) 「教育課程行政をめぐるポリティクス—第二次安倍政権下の教育改革をどうみるか—」『教育學雑誌』50. pp.1-15
- 増原綾子・鈴木絢女 (2014) 「二つのレフォルマシー—インドネシアとマレーシアにおける民主化運動と体制の転換・非転換—」『日本比較政治学会年報』16. pp.207-231
- 松浦淳介 (2016) 「特定秘密保護法案の立法過程—分裂議会における参議院の拒否権と非決定現象—」『法政論叢』52(1). pp.53-72
- 松浦淳介 (2017) 「分裂議会における閣法の立法過程—参議院に対する閣法提出者の予測的対応—」『法政論叢』53(2). pp.165-186
- 丸山和昭 (2016) 「公認心理師法の政策形成・決定過程—日本臨床心理士会の動向を中心に—」『名古屋高等教育研究』16. pp.133-154
- 村上祐介 (2011) 『教育行政の政治学—教育委員会制度の改革と実態に関する実証的研究—』木鐸社
- 山本健太郎 (2014) 「事例研究」加藤淳子、境家史郎、山本健太郎 [編著] 『政治学の方法』有斐閣. pp.37-70
- 【欧文文献】
- Ansorg, Nadine & Strasheim, Julia. (2019) "Veto Players in Post-Conflict DDR Programs : Evidence from Nepal and the DRC." *Journal of Intervention and Statebuilding*. 13(1). pp.112-130
- Aurel, Croissant. (2003) "Legislative Powers, Veto Players, and the Emergence of Delegative Democracy: A Comparison of Presidentialism in the Philippines and South Korea." *Democratization*. 10(3). pp.68-98
- Bahtic-Kunrath, Birgit (2011) "Of Veto Players and Entity-Voting: Institutional Gridlock in the Bosnian Reform Process." *Nationalities Papers*. 39(6). pp.899-923
- Björn, Uhlmann, & Braun, Dietmar (2009) "Explaining Policy Stability and Change in Swiss Health Care Reforms." *Swiss Political Science Review*. 15(2). pp.205-240
- Blau, Adrian. (2008) "Electoral Reform in the UK: A Veto Player Analysis." Blais, André.(Ed.) *To Keep or To Change First Past The Post ? : The Politics of Electoral Reform*. Oxford University Press. pp.61-89
- Bose, Feler. (2010) "Parliament vs. Supreme Court: A Veto Player Framework of the Indian Constitutional Experiment in the Area of Economic and Civil Rights." *Constitutional Political Economy*. 21(4). pp.336-359
- Brouard, Sylvain & Hönnige, Christoph. (2017) "Constitutional Courts as Veto Players: Lessons from the United States, France and Germany." *European Journal of Political Research*. 56(3). pp.529-552
- Bussemeyer, Marius R. (2005) "Pension Reform in Germany and Austria: System Change vs. Quantitative Retrenchment." *West European Politics*. 28(3). pp.569-591
- Castiglioni, Rossana. (2001) "The Politics of Retrenchment: The Quandaries of Social Protection under Military Rule in Chile, 1973-1990." *Latin American Politics and Society*. 43(4). pp.37-66
- Cheeseman, Nic & Tendi, Blessing-Miles. (2010) "Power-Sharing in Comparative Perspective : The Dynamics of 'Unity Government' in Kenya and Zimbabwe." *Journal of Modern African Studies*. 48(2). pp.203-229
- Conceição-Heldt, Eugénia da. (2013) "The Domestic Sources of Multilateral Trade Negotiations: Explaining Brazil's Negotiating Position in the Doha Round." *The International Trade Journal*. 27(2). pp.173-194
- Cox, Gary W. & McCubbins, Mathew D. (2001) "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes." Haggard, Stephan & McCubbins, Mathew D. (Eds.) *Presidents, Parliaments, and Policy. Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge University Press. pp.21-63
- Cunningham, David E. (2011) *Barriers to Peace in Civil War*. Cambridge University Press.
- Dimitrova, Antoaneta & Dragneva, Rilka. (2013) "Shaping Convergence with the EU in Foreign Policy and State Aid in Post-Orange Ukraine : Weak External Incentives, Powerful Veto Players." *Europe-Asia Studies*. 65(4). pp.658-681
- Duckenfield, Mark. (2008) "Veto Players and Central Bank Gold Sales." *New Political Economy*. 13(3). pp.271-292

- Fink, Simon. (2009) "Churches as Societal Veto Players: Religious Influence in Actor-Centred Theories of Policy-Making." *West European Politics*. 32(1). pp.77-96
- Ganghof, Steffen. (2003) "Promises and Pitfalls of Veto Player Analysis." *Swiss Political Science Review*. 9(2). pp.1-25
- Gwiazda, Anna. (2007) "Europeanization of Polish Competition Policy." *Journal of European Integration*. 29(1). pp.109-131
- Gwiazda, Anna. (2015) "Women's Representation and Gender Quotas: the Case of the Polish Parliament." *Democratization*. 22(4). pp.679-697
- Hartlapp, Miriam. (2009) "Implementation of EU Social Policy Directives in Belgium: What Matters in Domestic Politics?" *Journal of European Integration*. 31(4). pp.467-488
- Heinmiller, B. Timothy. (2007) "Do Intergovernmental Institutions Matter? The Case of Water Diversion Regulation in the Great Lakes Basin." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 20(4). pp. 655-674
- Hooghe, Marc & Deschouwer, Kris. (2011) "Veto Players and Electoral Reform in Belgium." *West European Politics*. 34(3). pp.626-643
- Hymans, Jacques E.C. (2011) "Veto Players, Nuclear Energy, and Nonproliferation: Domestic Institutional Barriers to a Japanese Bomb." *International Security*. 36(2). pp.154-189
- Ike, Vivian. (2020) "The Impact of Veto Players on Incremental and Drastic Policy Making: Australia's Carbon Tax Policy and Its Repeal." *Politics & Policy* (Online). 48(2). pp.232-264
- Janusch, Holger. (2018) "The Interaction Effects of Bargaining Power: The Interplay between Veto Power, Asymmetric Interdependence, Reputation, and Audience Costs." *Negotiation Journal*. 34(3). pp.219-241
- Kamal, Rifat Darina & Burton, Charles (2018) "Policy Gridlock versus Policy Shift in Gun Politics: A Comparative Veto Player Analysis of Gun Control Policies in the United States and Canada." *World Affairs*. 181(4). pp.317-347
- King, Gary, Keohane, Robert O. & Verba, Sidney. (1994) *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press (真淵勝[監訳] (2004)『社会科学のリサーチ・デザイン 定性的研究における科学的推論』勁草書房)
- König, Thomas. (2006) "The Scope for Policy Change after the 2005 Election: Veto Players and Intra-Party Decision Making." *German Politics*. 15(4). pp.520-532
- Korppoo, Anna. (2016) "Who is Driving Russian Climate Policy? Applying and Adjusting Veto Players Theory to a Non-Democracy." *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*. 16(5). pp.639-653
- Lele, Gabriel. (2020) "Revisiting the Virtues of Veto Point: Political Corruption in Post-Soeharto Indonesia." *The Journal of Legislative Studies*. 26(2). pp.275-294
- Leuffen, Dirk. (2009) "Does Cohabitation Matter? French European Policy-Making in the Context of Divided Government." *West European Politics*. 32(6). pp.1140-1160
- Lin, Jih-wen. (2011) "A Veto Player Theory of Policymaking in Semipresidential Regimes: The Case of Taiwan's Ma Ying-jeou Presidency." *Journal of East Asian Studies*. 11(3). pp.407-435
- Linnefell, William, Hallin, Anette & Lagergren, Mikael. (2014) "E-government Policy Formation - Understanding the Roles of Change Drivers, Veto Players and Advocacy Coalitions." *Electronic Journal of E-Government*. 12(2). pp.131-141
- MacIntyre, Andrew. (2001) "Institutions and Investors: The Politics of the Economic Crisis in Southeast Asia." *International Organization*. 55(1). pp.81-122
- Mansfield, Edward D. & Milner, Helen V. (2012) *Votes, Vetoes, and the Political Economy of International Trade Agreements*. Princeton University Press
- McLean, Iain & Nou, Jennifer. (2006) "Why Should We Be Beggars with the Ballot in Our Hand? Veto Players and the Failure of Land Value Taxation in the United Kingdom, 1909-14." *British Journal of Political Science*. 36(4). pp.575-591
- Mejía Acosta, Andrés & Haddad Lawrence. (2014) "The

- Politics of Success in the Fight against Malnutrition in Peru.” *Food Policy*. 44. pp.26-35
- O'Malley, Eoin & Cavatorta, Francesco. (2004) “Finding a Party and Losing Some Friends : Overcoming the Weaknesses of the Prime Ministerial Figure in Italy.” *Contemporary Politics*. 10(3-4). pp.271-286
- Poletti, Arlo & De Bièvre, Dirk. (2014) “Political Mobilization, Veto Players, and WTO Litigation: Explaining European Union Responses in Trade Disputes.” *Journal of European Public Policy*. 21(8). pp.1181-1198
- Rasch, Bjørn Erik & George, Tsebelis. (Eds.) (2011) *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*. Routledge.
- Russel, Duncan & Benson, David. (2014) “Green Budgeting in an Age of Austerity : A Transatlantic Comparative Perspective.” *Environmental Politics*. 23(2). pp.243-262
- Saalfeld, Thomas. (2006) “Conflict and Consensus in Germany's Bi-cameral System: A Case Study of the Passage of the Agenda 2010.” *Debate: Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*. 14(3). pp.247-269
- Sarigil, Zeki. (2010) “Bargaining in Institutionalized Settings : The Case of Turkish Reforms.” *European Journal of International Relations*. 16(3). pp.463-483
- Schmitt, Sophie, Euchner, Eva-Maria & Preidel, Caroline. (2013) “Regulating Prostitution and Same-sex Marriage in Italy and Spain: The Interplay of Political and Societal Veto Players in Two Catholic Societies.” *Journal of European Public Policy*. 20(3). pp.425-441
- St. Marie, Joseph J, Hansen, Kenneth N & Tuman, John P. (2007) “The Asian Economic Crisis and Bureaucratic Development: A Veto Player Analysis.” *International Relations of the Asia-Pacific*. 7(1). pp.1-22
- Tsebelis, George. (2002) *Veto Players : How Political Institutions Work*. Princeton University Press. (眞柄秀子・井戸正伸[監訳] (2009) 『拒否権プレイヤー 政治制度はいかに作動するか』 早稲田大学出版部)
- Tsingou, Eleni. (2015) “Transnational Veto Players and the Practice of Financial Reform.” *British journal of politics and international relations*. 17(2). pp.318-334
- Tumanut, Michael A. (2016) “A Veto Players Analysis of Subnational Territorial Reform in Indonesia.” *Asian Politics & Policy*. 8(2). pp.235-261
- Vigour, Cécile. (2014) “Veto Players and Interest Groups in Lawmaking: A Comparative Analysis of Judicial Reforms in Italy, Belgium, and France.” *Comparative Political Studies*. 47(14). pp.1891-1918
- Volcansek, Mary L. (2001) “Constitutional Courts as Veto Players: Divorce and Decrees in Italy.” *European Journal of Political Research*. 39(3). pp.347-372
- Vukasovic, Martina. (2014) “When and How Does Europe Matter? Higher Education Policy Change in Croatia, Serbia and Slovenia.” *Higher Education Policy*. 27(3). pp.403-423
- Zehavi, Amos J. (2012) “Veto Players, Path Dependency, and Reform of Public Aid Policy toward Private Schools : Australia, New Zealand, and the United States.” *Comparative Politics*. 44(3). pp.311-330
- Zohnhöfer, Reimut. (2003) “Partisan Politics, Party Competition and Veto Players: German Economic Policy in the Kohl Era.” *Journal of public policy*. 23(2). pp.123-156

【付記】

本稿は、JSPS 科研費 (19J21364) の助成を受けたものである。