

# 経済政策過程における自民一党支配

－争点ずらしでアロウの不可能性定理を実践－

小 島 祥 一

## 目 次

はじめに

1. 「政権党」という名の意味するもの
2. 小淵、森、小泉内閣の争点ずらしとアロウの不可能性定理
3. 争点ずらしを使ったアロウの不可能性定理の証明

4. 争点ずらしの応用 1：不況、不良債権、デフレ
5. 争点ずらしの応用 2：小さな政府、大きな政府、第 3 の道
6. 争点ずらしの応用 3：安保、憲法、国連  
おわりに

## はじめに

日本の経済政策は、自由民主党一党によって決められている。小泉内閣は、自民党と対決しながら経済政策を決める、という形をとっているが、小泉内閣自体、自民党の作ったものであり、大きく見れば自民党が決めていることに、何の変わりもない。民主主義のもとで、なぜこのような一党支配が可能なのか、という疑問は、以前から問われてきた。

通常出される答えは、自民党の派閥が政権を争って競争すること自体、各種の利益を代表して政治団体が競争する多元的民主主義の姿だ、というものだ。だがこれでは、自民党が常に国家権力を掌中におさめていることを、結果的に肯定することになる。つまり、自民党が立法府としての国会や行政府としての内閣の機能を実体上乗っ取り、国会や内閣が形骸化している現実を肯定することになる。自民党内でものごとが決まるのなら、国会や内閣はお飾りだ、ということだ。そして経済政策も当然、自民党の代表する利益を満たすように行われ、それ以外の利益は排除されるが、これも肯定することになる。

このように、自民党一党支配を民主主義の 1 つの姿として肯定すると、自民党が常に国家権力を掌握していることも結果的に正当化されてしまう。自分達は、権力に固執している訳ではない。だが自分達は国民の利益を代表しており、国民の利益になる政策を実行出来るから、結果として国民から権力を委ねられているのだ、という訳だ。

だがこれでは、問題の一面を見たに止まる。もう一面から見ると、自民党は、国家権力を掌握し続けること自体が目的だ。かつては一党だけで掌握出来ていたが、今は参議院で数が足りないため、公明党と連立して、政権に居座り続けている。自民党議員はしばしば、非自民の細川、村山内閣の時、いかに自民党が惨めな思いをしたか、の体験を語り、2 度と政権を手離してはならない、と述懐する。これこそ、自民党は国家権力を掌握すること自体が目的であることを、端的に物語っている。

この見方によれば、自民党にとって、国家権力の掌握が目的だから、政策はその手段に過ぎなくなる。経済政策も当然、その手段の一部に

過ぎなくなる。自民党は、政権の座に居座り続けることが出来るなら、経済政策を含め、政策はいかようにも変えるのだ。通常の民主主義の前提では、国として政策を変えることは、野党に政権が移ることを意味する。だが自民党一党支配のもとでは、政策を変えても、政権は自民党内部で移動するに止まる。自民党内の政権たらい回し、擬似政権交代、と言われるゆえんだ。

国民は、自民党が政策をくるくる変え、争点を次々とずらし、擬似政権交代を繰り返しながら、国家権力の座に居座り続ける姿を、常々目の当たりにしている。これが政治というものだ、と結論してしまえば、あとは現状肯定あるのみだ。だが、なぜこれが可能なのか、と問うことにより、現状しかないのか、現状を変えることは出来ないのか、を考える材料を手にも出来るはずだ。

実は、政策をくるくる変え争点を次々とずらしながら、国家権力の座に居座り続ける、というやり方は、自民党の専売特許ではない。選択肢が3つ以上の場合、広く受入られる民主主義のルールのもとで必ず独裁者が生まれる、という、社会選択論におけるアロウの不可能性定理は、その証明においてまさに、自分の選択をどう変えてもそれが社会の選択になるような個人が存在することを、理論的に導き出している。自民党のやり方は、アロウの不可能性定理に現れる独裁者のやり方そっくりなのだ。アロウの不可能性定理は、民主主義の根本的な問題を提起するものと位置付けられている。そうであれば、自民党のやり方も、民主主義の根本的な問題を提起していることになる。

以下第1節では、自民党が「政権党」として国家権力の座に居座ることを第1の目的とすることから、派閥が2つの政策をめぐって対立すると、いずれかの派閥の政策を表に立て、他の派閥は黙り込み、表に立った派閥は他派閥の反対論を取り込むことで、自民党としての政権を維持しようとすることをみる。これは政治的に

は良く知られたことだが、社会選択の理論の想定とは異なる行動である。

第2節では、自民党は、2つの政策をめぐって野党と対立すると、第3の政策を前面に押し出して争点ずらしを行うことにより、政権を維持していることを、小淵、森、小泉内閣の政策から明らかにする。この争点ずらしの過程は、アロウの不可能性定理の証明を実践する形で進行している。この分析から、自民党も民主党も、2大政党といっても全体として言っていることは同じであり、言っているタイミングだけが異なることが分かる。

第3節では、自民党の争点ずらしによる一党支配の論法を用いると、アロウの不可能性定理自体を一般的に簡単に証明出来ることを示す。

この争点ずらしの応用として、第4節では、デフレ、不況、不良債権の3大問題にどう対処するか、優先順位が揺れ動いた状況を分析する。

第5節では、2大政党のもとで、ある党が第3の道を旗じるしにすると、それは小さな政府を目指す保守、大きな政府を目指すリベラル、その中間を目指す第3の道の間を揺れ動き争点ずらしをすることを可能にし、一党支配が可能になることを明らかにする。

第6節では、日本の戦後の安全保障政策は、自民党のもとで憲法重視、国連重視、安保重視の3つの選択肢の間を揺れ動き争点ずらしがなされていることを見る。

おわりに、自民党一党支配を変える方途について考える。

## 1. 「政権党」という名の意味するもの

自民党は、自らのことをしばしば「政権党」と呼ぶ。政策として何をやるか、が第1目的ではなく、政権にいたることが第1目的であることをよく表わしている。まず政策ありき、なのではなく、まず政権ありき、なのだ。このことから、民主主義、社会選択論の通常的前提が

成り立たないことになる。これを以下に詳しくみよう。

### (1) 成り立たない民主主義の前提

民主主義の通常的前提では、改革か景気か、小さな政府か大きな政府か、といった経済政策の基本的な方向については、それぞれを旗じるしとする2大政党が存在して、1つの方向からもう1つの方向に国として政策を変える時には、政権が1つの政党からもう1つの政党に移るのが当然とみなされている。だが自民党は、このような基本的な方向ですら異なる派閥や集団によって成り立っている。むしろ異なる主張をワンセット揃えているため、国民からどんな要請が出てきても、どんな局面になっても、自民党内のどこかの派閥か、誰かがそれに対応出来る、としばしば自民党議員が豪語する程だ。このように、自民党は、政策の基本的方向は異なっている、いつかは政権を取りたい、国家権力を握りたい、という目的を同じくする集団だ。

このように国家権力を握り続けることが目的の政党は、経済の発展段階の初期に、経済政策としてやるべきことがかなり明らかであり、かつ経済が順調に発展している場合には、それなりに正当化されよう。その場合でも、腐敗がないこと、政策の失敗には責任をとること、が前提条件になる。だが現在の日本のように、経済が世界の最先端にまで発展し、かつ深刻な構造問題を重層的に抱え込み、かつ先進国の中でも腐敗度の高い国では、国家権力を握り続けることだけが目的の政党は、その存在自体が問題となる。

まず第1に、国民にとって、政策の基本的方向を選択することが出来ない。1つの政党の中の小さな政府を主張する議員を国民が支持しても、それはその政党の支持率を高め、結果として、大きな政府を主張する議員の立場をも強化することになるからだ。

第2に、国民は、政策の責任を追及すること

が出来ない。国家権力を握り続けることが目的の政党は、ある政策が失敗すれば、その政策を行った内閣を潰し、その内閣の責任はとらせるが、党としての責任はとることがない。前の内閣は悪かったから引っ込める、だから今度の内閣を支持してくれ、という対応に止まる。しかも辞めた首相や閣僚は、党の有力者として依然権力を振るい、いずれ復活するのだから、責任をとったとは言い難いのが現実だ。

第3に、腐敗を断ち切ることが出来ない。腐敗とは、公益を目的とする国家権力を私益に用いることを言う。その国家権力を握り続けることを目的とする政党は、常に腐敗の機会と隣り合わせなのだ。

第4に、野党が特色を出せない。政権党の中にあらゆる主張がワンセットで存在するとなると、野党が何を主張しても、政権党のいずれかの派閥や議員の主張と同じことになる。野党がある政策を強く主張し、国民の支持が集まりそうになると、それと同じ主張が政権党の中で立場を強め、野党のお株を奪う形で政権党の中で政権交代が起こるだけに終わる。

このように、自民党が政権党であり、国家権力を握り続けることが第1の目的であることから、日本の民主主義は何ごともしっくりしない、ほんやりした現状維持が続くことになる。

### (2) 成り立たない社会選択論の前提

自民党は政権の座に居座ることが目的であり、政策はそのための手段として、いかようにも変えることが出来る。このため、複雑化した社会において、極めて多様に分かれている国民の政策に関する意見を、いくつかの代表的な見解にたばね、それぞれを異なる政党が代弁して競争する、という政党政治本来の姿が成り立っていない。つまり、国民の政策に関する異なる選択を、いくつかの政党とそれに属する代議士が吸い上げ、国会の場でそれを闘わせて、国としての政策を選択するに至る、という代議制民主主義

義の前提が成り立っていない。国民の異なる見解が自民党の各派閥、議員に吸い上げられ闘わされているといっても、大きくみれば、同じ自民党が異なる見解を代表しようとしている、という矛盾は避けられない。対立する政策に関して、一方の見解を持つ派閥、議員が自民党内で優勢になり国民の支持が高まれば、同時に他方の見解を持つ派閥、議員もその支持の恩恵に預かり力を強める、というのがこの矛盾の典型的な姿だ。

このように自民党が政権党であるため、個々の国民の選択が国としての選択に適切に反映されないことになる。これは、個々の国民の選択を国としての選択にいかん民主主義的に適切に集計 (aggregate) するか、ということを議論の対象とする社会選択論にとってみても、その前提が成り立っていないことになる。代議制民主主義における社会選択は、本来ならば、国民の選択、国民を代表する政党および代議士の選択、代議士の議論による国の選択、という過程をたどるはずだ。ところが自民党とその代議士は、国家権力を掌握し続けることが可能な選択は何か、つまり今勝つ選択はどれか、から出発する。その勝ちそうな選択を主張する派閥、議員を政権の座につけさせて国民の支持を取り付けると、後はまた異なる選択を主張する派閥、議員が声を張り上げ、政権を揺さぶるという構図だ。

社会選択論は、いかに民主主権を実現するか、という下からの集計についての分析に専念し、

国家権力を手にした者や集団がどう行動するか、という上からの統治についての分析が欠けている。自民党の政権党という姿は、このような社会選択論の前提に真っ向から挑戦するものだ。

### (3) 反対論取り込み：政権に居座る1テクニック

自民党が政権に居座るテクニックの1つは、日本が直面する大問題について、2つの政策が対立する場合、国民の支持が高そうな政策を主張する派閥、議員が政権を担当するが、反対論を唱える派閥、議員も政権や党の要職に取り込み、挙党体制と称して、政権党の体裁をとることだ。反対論をもつ派閥、議員は、表立って反対論を述べることは控え、当面の政策を黙ってやらせておくが、消極的抵抗を続けながら、機会があれば骨抜きにし、あわよくば引っくり返すことを狙う。

このテクニックを、政党がA、B、Cの3つ、選択肢が景気対策か構造改革か、つまり景気か改革かの2つの場合に、モデル的に説明しておこう (表1)。

政党A、Bは、政策が一致する時は、もちろん連立して政権の座につく。だが政策が一致せず政党Aが少数派になった時は、政党Bが政党Cと連立することもあり得る。だが政党Aはそうはせず、自分の選択については黙り込んで政党Bに政策をとらせ、政党Bは政党Aの反対論を取り込むことにより、政党A、Bの連立を維

表一 1 反対論取り込みによる政権維持

ケース	政党Aの選択	政党Bの選択	政党Cの選択	A、B、Cの中での多数派	A、B連立の選択	A、B連立後の多数派
1	景気	景気	景気	A、B、C	景気	連立、C
2	景気	景気	改革	A、B	景気	連立
3	改革	景気	景気	B、C	景気	連立、C
4	景気	改革	景気	C、A	景気	連立、C
5	改革	改革	景気	A、B	改革	連立
6	景気	改革	改革	B、C	改革	連立、C
7	改革	景気	改革	C、A	改革	連立、C
8	改革	改革	改革	A、B、C	改革	連立、C

持し、政権の座に居座ろうとする。現実には、政党A、Bが自民党の派閥、政党Cが野党に当たり、政党A、Bの連立が自民党の挙党体制に当たる。

政党A、B、Cが、景気か改革か、のどちらの政策を選択するかを組み合わせは、全部で8ケースある。このうち、全政党が景気を選ぶか、改革を選ぶかで一致し、コンセンサスが出来るのは、ケース1、ケース8だ。この場合は、政党A、Bの連立政権のとる政策を政党Cも支持する、という挙国一致になる。政党A、Bが景気ないし改革を選ぶことで一致し、政党Cがそれと逆に改革ないし景気を選ぶ、ケース2、ケース5の場合は、政党A、Bの政権に野党Cが反対するという、典型的な与野党対立になる。これらのケースが、通常の政党政治の姿として前提されている。だがこれら4ケースは、考えられる8ケースのうちの半分にしかならない。

残りの半分に当たる4ケースでは、政党Aか政党Bが少数派になってしまう。政党Aのみが改革ないし景気を選択するが、政党B、Cが逆に景気ないし改革を選択するのがケース3、ケース6だ。政党Bのみが改革ないし景気を選択するが、政党A、Cが逆に景気ないし改革を選択するのが、ケース4、ケース7だ。自民党の一部の派閥が改革を主張し、野党が、それなら自民党を割って一緒に連立政権を作ろうじゃないか、と誘うのが、典型的な例だ。だが自民党の派閥、議員は、政策が異なってもくっついての方が、いずれ政権を手に入れる可能性が大だ、と考える。そこで起こるのが、反対論取り込みだ。

政党Aは、自分が少数派になるケース3、ケース6においては、自分の政策については黙り込み、政党Bにやらせ、政党Bは政党Aの反対論を取り込むことで、連立政権を維持する。同様に政党Bは、自分が少数派になるケース4、ケース7では、自分の政策については黙り込み、政党Aにやらせ、政党Aは政党Bの反対論を取

り込むことで、連立政権を維持する。どの場合でも、政党Cは連立政権と政策が同じになるので反対出来ず、野党として、立場がなくなる。

このように自民党が政権党であり続けるためには、各派閥、議員は、自らが少数派になった時は政策を主張しないで黙り込み、多数派は少数派の反対論を取り込む、というテクニックを常用している。最終的な決着は、両者の政策上の対立が抜き差しならないものになり、自民党内部の擬似政権交代に至る局面、つまり政局が生まれるまで、先延ばしされるのだ。

逆に言えば、自民党は擬似政権交代を行い、政策を変えながら、政権党として、国家権力の座に居座り続ける。通常は、政局を経た自民党内の政権交代は、政治家個人個人の論理と行動が引き起こす政治ドラマとしてとらえられ、個人のレベルを超えた論理と行動が働いているとは考えられていない。だが、首相の首をすげ替え、政策を変えながら、自民党という政党が常に政権の座に居座る、という事実は厳然として存在する。自民党という集団は、個々の政治家のレベルを超えた論理に従って行動しているのではないか、という疑問が起こって当然だろう。

政策を変えながら政権の座に居座る、という行動を説明する論理などというものはあるのか？以下では、それこそまさに、社会選択論におけるアロウの不可能性定理が想定しているような、独裁者の論理と行動であることを示そう。

## 2. 小淵、森、小泉内閣の争点ずらしとアロウの不可能性定理

### (1) 争点ずらし(issue shifting)とは何か

自民党が政策をころころ変えながら政権に居座る姿は、近年の小淵内閣、森内閣、小泉内閣が、経済政策としてそれぞれ景気対策優先、IT(情報技術)推進優先、構造改革優先を打ち出し、自民党としては一貫性のない政策をとりながら、政権党としての位置を維持し続けていることで

端的に示されている。

これをモデル的に分析するため、政党はA、Bの2つで、政党Aが与党自民党、政党Bが野党民主党を表わすとしてしよう。政策の選択肢は3つあり、景気対策、構造改革、IT推進、略して景気、改革、ITとしてしよう。政党A、Bは、これらの政策に優先順位をつけ、広く認められる民主主義のルールのもとで、社会全体としての政策の優先順位が決まり、もっとも望ましい政策が選択されるとしよう。

ここまでは、通常考えられている政策選択のやり方と何の変わりもない。だが、政党Aにとって、この政策の優先順位は固定的なものではなく、その時々的情勢でころころ変え得る。典型的な姿として、政党Aは、2つの政策の選択肢をめぐって政党Bと対立し争点となっている時、政策転換と称して、第3の選択肢を最優先課題として打ち出す。これを争点ずらし (issue shifting) と呼ぶ。

政党Aが争点ずらしによって政策の優先順位を変えるときは、首相の首をすげ替え、内閣を変えることが多い。だが、1内閣のもとで、優先順位を変えることもある。政党Aが政策の優先順位を変えると、政党Bも対抗上優先順位を変えざるを得ない。だが政党Bは受身の立場になる。政党Bは、政党Aと同じ第3の選択肢を最優先にする訳にはいかないし、かといって最劣位にして無理解をさらけ出す訳にもいかないので、中間的な優先順位におかざるを得ないのだ。

ところで、政党A、Bおよび社会全体が政策の優先順位をつけるとは、どういうことを意味するのか？ 広く認められる民主主義のルールとは、どんなものなのか？ これをまず明らかにしておこう。

まず、政策の優先順位をつけるというからには、次の2つの条件が満たされるべきだ。

- ① 完全性： どんな2つの政策の組み合わせをとっても、必ずどちらか一方が他方よりも優先される。例えば景気対策と構造

改革の2つの政策については、政党A、Bにとっても、社会全体にとっても、景気を改革より優先するか、改革を景気より優先するか、のどちらかだ。優先順位を不等号>で表わせば、

景気>改革 または  
改革>景気

のいずれかが必ず成り立つ。

- ② 推移性：例えば、景気を改革より優先し、改革をITより優先するならば、それは、景気をITより優先することを意味する。例えば、政党A、Bにとっても、社会全体にとっても次が成り立つ。

景気>改革、改革>IT ならば、  
景気>IT。

そして、広く認められる民主主義のルールとしては、次の3つの条件が考えられる。

- ③ 非限定性：どの政党も、政策の選択肢について、どのような優先順位をつけることも許される。ある政党がある優先順位をつけることが禁じられているのでは、民主主義といえないからだ。
- ④ コンセンサス：例えば、政党A、Bが共に、改革を景気より優先するならば、社会全体としても改革を景気より優先する。記号で書けば、

政党A、Bが共に、  
改革>景気 ならば、  
社会全体としても、改革>景気。

- ⑤ 独立性：例えば、政党A、Bが、景気と改革について、政党Aが景気を改革より優先し、政党Bが改革を景気より優先し、社会全体としては、景気を改革より優先することで、決着がついているとする。いったん決着のついた社会的選択は、第3の選択肢が登場しても影響を受けない。上の例では、政党Aが第3の選択肢としてITを提案しても、すでに社会的に決着のついている 景気>改革 の優先順位

は、影響を受けないということだ。すでに社会的に決着のついている2つの政策の間の選択が、第3の選択肢が出てくるたびにご破算になるようでは、社会が混乱するので、これも妥当なルールだろう。

政策の優先順位を広く認められている民主主義のルールのもとで決める、というとき、上の5つの条件が満たされていると考えるのは当然だろう。ところが、この5つの条件のもとで必ず独裁者が生まれる、というのが、アロウの不可能性定理だ。民主主義のもとで独裁者の出現を排除することは不可能だ、ということからその名がある。アロウの言う独裁者とは、自分の政策の優先順位を常に社会全体の優先順位にすることが出来る者のことだ。政策をどう変えても、常に政権の座に居座ってそれを国としての政策に出来る自民党は、まさにこの独裁者の定義にあてはまる。いかにしてそうなるのか、小淵、森、小泉内閣の争点ずらしの過程をたどりながら、具体的にみよう。

## (2) 争点ずらしの過程

小淵、森、小泉内閣は経済政策として、それ

ぞれ景気対策、IT推進、構造改革を優先し、自民党としては争点をずらしながら、常に政権の座を維持してきた。そしてより詳細にみると、同一政権の間でも、経済政策の優先順位がシフトしてきたことが分かる。この争点ずらしの過程を、小淵内閣を出発点とし、森内閣で2段階、小泉内閣で4段階に分けて、みてみよう。分かり易いように、各段階について、まずモデル的に説明し、その後に現実に起こったことを説明するという形で記述する(表2)。

### (出発点) 景気対策優先

政党Aは景気を優先し、政党Bは改革を優先して闘う。国民は政党Aを支持し、社会全体としては、政党Aの選択どおり景気を優先する。

現実にも、98年の参議院選挙では、6大改革を旗じるしにしてきた橋本内閣が、金融危機、橋龍不況で倒れた。野党は一層の改革を主張したが、小淵内閣は、財政構造改革法を凍結し、景気対策優先で突っ走った。小淵首相は、倒れる前、おれは世界一の借金王になってしまった、と述懐し、後の財政破綻懸念の伏線となった。

表2. 争点ずらしの過程 (issue shifting)

	前の争点	争点ずらし	政党A	政党B	社会
出発点：景気対策優先			景気>改革	改革>景気	景気>改革
1	景気か改革か	IT最優先	<u>IT</u> >景気>改革	改革> <u>IT</u> >景気	<u>IT</u> >景気>改革
2	ITか改革か	財政破綻は必至	IT> <u>改革</u> >景気	<u>改革</u> >景気>IT	IT> <u>改革</u> >景気
3	ITか景気か	構造改革最優先	<u>改革</u> >IT>景気	景気> <u>改革</u> >IT	<u>改革</u> >IT>景気
4	改革か景気か	ITは効かない	改革>景気> <u>IT</u>	景気> <u>IT</u> >改革	<u>改革</u> >景気>IT
5	改革かITか	景気対策最優先	景気> <u>改革</u> >IT	IT>景気> <u>改革</u>	景気> <u>改革</u> >IT
6	景気かITか	構造改革後回し	景気> <u>IT</u> >改革	<u>IT</u> >改革>景気	景気> <u>IT</u> >改革

(表の注) 不等号>は、優先順位の高い順を示す。

社会の選択で、ゴシックの部分、政党A、Bで意見が違い、争点となるが、政党Aの言うとおりになったもの。

下線部分は、政党A、Bの意見が一致したもの。

### (段階1) IT最優先

景気か改革か、の対立から争点をずらすように、政党Aは、景気を改革より優先することは変えないものの、ITこそ最優先、と言い出す。政党Bは、依然改革が最優先だが、IT推進は景気対策よりはましだろう、という反応をする。すると、社会全体の優先順位は政党Aの優先順位どおりになる。特に、社会全体として、ITが改革よりも優先される結果になる。これは先にみた、優先順位の意味、広く認められる民主主義のルールを表わす5つの条件から導き出される。

まず政党A、Bとも、ITを景気より優先することでは一致している。よってコンセンサス④が成立しているので、社会全体としても、ITを景気より優先することになる。

次に、景気を改革より優先することは、すでに前段階で社会的に決着している。だから、ITが出てきても、独立性⑤により、景気を改革より優先することには変わりはない。

すると、社会全体としては、ITを景気より優先し、景気を改革より優先するのだから、推移性②により、ITを改革より優先することになる。

この結果をみると、すべて政党Aの優先順位がそのまま社会全体の優先順位になっている。特に政党Aと政党Bは、ITと改革の優先順位が異なるが、結果として、社会全体としては政党Aのとおり優先順位になる。

現実にも、00年4月小渕首相の後に就任した森首相は、日本新生の最も重要な柱はIT戦略だとした。00年10月の経済対策は、公共投資を中心として景気回復を目指すものだったが、重要4分野としてIT、環境、高齢化、都市基盤をあげ、IT革命の飛躍的推進をトップに掲げた。改革については、リップサービスに止まった。自民党の政策の優先順位は、IT、景気、改革の順であったといえよう。

民主党は、01年の参議院選挙の重点政策において、景気対策は繰り返しても経済は立ち直ら

ないと述べ、重点政策として7つの柱を掲げた。うち6つの柱は社会保障、雇用環境、公共事業、財政構造、学校、分権のいずれも改革であり、第7の柱としてIT革命をあげた。このように、民主党は改革が最優先であり、ITは自民党に遅れない程度の優先順位であり、景気は優先順位が低かったといえよう。つまり、民主党の政策の優先順位は、改革、IT、景気の順だったといえよう。

このように、自民党と民主党では、ITと改革の優先順位が異なっていた。

### (段階2) 財政破綻は必至

政党A、Bは、ITか改革か、で見解が異なった。その争点をずらすように、政党Aは、ITが最優先であることは変えないものの、財政は破綻に瀕している、もう景気対策はやるべきではない、と主張し始める。景気対策の優先順位が最下位におかれるのだ。政党Bは、景気対策が構造改革よりも優先順位が低いことでは同意するが、ITはもっとも優先順位が低い、と主張する。

すると、社会全体としての優先順位は政党Aと同じになる。特に政党A、Bは、ITと景気どちらの優先順位が低いか、で対立するが、社会全体としての優先順位は政党Aのとおりになる。これは、段階1とまったく同じ論法で、優先順位の意味、広く認められる民主主義のルールを表わす5つの条件から導き出される。

現実にも、森内閣の後半では、IT最優先は変わらないものの、公共投資にムダが多く需要刺激効果が限られていること、国債残高が急増し破綻の危機にあること、が国際的にも国内的にも批判の対象となった。このため、自民党内でも公共投資見直しが行われ、森首相は01年1月の施政方針演説で、財政を将来に向かって持続可能とすることが重要だ、と強調するようになった。自民党の政策の優先順位は、IT、改革、景気の順になりつつあったといえよう。だがアメリカ

のITバブル崩壊で、日本経済も00年10月を山として不況になり、森首相は失言が続いて支持率が低落し、ITへの熱気は急速に薄れていった。

民主党は、改革を最優先することは変わらないが、不況になると景気への配慮が高まり、01年度予算編成においては、自民党の言うITは従来型の公共事業だと批判する一方、雇用対策、環境対策の充実を主張した。民主党の優先順位は、改革、景気、ITの順になっていったことになる。

このように自民党と民主党は、ITと景気でどちらの優先順位が低いか、が異なっていた。

### (段階3) 構造改革最優先

政党A、Bは、ITと景気でどちらの優先順位が低いか、で見解が異なった。政党Aは、この争点をずらすように、今や構造改革が最優先だ、と主張し始める。従来型の景気対策は効かないし、財政は危機的状態だ、という考えから、景気対策の優先順位はもっとも低いままだ。政党Aの政策の優先順位は、改革、IT、景気となる。政党Bは、構造改革がITより優先順位が高いことは同意するが、今もっとも重要なのは景気対策だ、と主張する。政党Bの政策の優先順位は、景気、改革、ITとなる。すると、これまでと同様に、広く認められる民主主義のルールのもとで、政党Aの優先順位が社会全体の優先順位になる。特に、政党Aと政党Bは、改革か景気か、で対立するが、社会全体としての優先順位は、政党Aのとおりとなる。

現実に、01年4月に小泉首相が就任すると、「改革なくして成長なし」のスローガンを掲げた。そして政府は、不況とデフレを公式に認めつつも、景気対策はこれまで何度も打ってきたが効かなかった、当初はマイナス成長であっても改革を進めることで成長を回復出来る、という立場を強く打ち出した。そして01年6月の経済財政諮問会議の基本方針では、聖域なき構造改革の名のもとに、不良債権処理を急ぐとともに、

民営化・規制緩和、起業家支援、社会保障整備、知的資産倍増、生活基盤整備、地方自立・活性化、財政改革の7つの改革プログラムを提示した。ITは、この中の一部分に埋め込まれ、森内閣と比べて明らかに優先順位は低まった。自民党の政策の優先順位は、改革、IT、景気になったといえよう。

これに対して民主党は、これまで改革を最優先してきたため、鳩山代表は小泉首相の改革政策を評価し、激励していた。だがこれでは、野党が与党の立場を強化するだけで、政権を奪うという気概が感じられず、選挙が戦えないというジレンマがあった。一方、菅幹事長は、小泉首相の構造改革は失業を増やすだけで構造破壊だ、デフレ不況の今は需要を増やし雇用を増やすことが最優先課題だ、という考えを公に表明しており、民主党は、景気への配慮の優先順位が高まっていった。こうして民主党の政策の優先順位は、景気、改革、ITとなっていたといえよう。

このように自民党と民主党では、改革と景気のどちらを優先するかで、対立していった。

### (段階4) ITは効かない

政党A、Bは、改革か景気か、どちらを優先するかで対立していた。政党Aは、この争点をずらすように、ITは予期されていた効果が上がらない、もうITの優先順位は低くてよい、と主張し始める。他方、政党Bは、優先順位の低いのは改革であり、ITは経済を強くする上で有効だと考える。政党Aの優先順位は、改革、景気、ITとなり、政党Bの優先順位は、景気、IT、改革となる。すると、これまでと同様に、広く認められる民主主義のルールのもとで、政党Aの優先順位が社会全体の優先順位になる。特に、政党Aと政党Bでは、改革とITでどちらの優先順位が低いか、で見解が異なるが、社会全体としての優先順位は政党Aのとおりとなる。

現実にも、小泉内閣の基本方針において、IT

という言葉はだんだん捜さなければ見えなくなっていった。自民党の政策の優先順位は、改革、景気、ITとなっていったといえよう。これに対して民主党は、菅代表のもとで03年11月の衆議院選挙に臨み、重要政策をマニフェストとして発表した。その中で民主党は、強い日本をつくる、をキャッチフレーズとし、失業のない強い経済を再生するとして、住宅、自動車のローンの利子控除、高速道路無料化など、雇用増大、需要拡大を重視する立場を鮮明にした。ITは、競争力強化・技術力強化として、強い経済再生の一項目に入っている。しかし改革という文字は、探さなければ見つからない程になっていた。このように、民主党の優先順位は、景気、IT、改革になったといえよう。

このように、自民党と民主党では、改革とITでどちらの優先順位が低いか、で異なっていた。

#### (段階5) 景気対策最優先

政党A、Bは、改革とITでどちらの優先順位が低いか、で見解が異なった。この争点をずらすかのように、政党Aは、改革も景気に水をさすようではだめで、景気の持続のためには景気対策を最優先すべきだ、と主張し始める。政党Bは、短期的な景気対策は効かないので、中長期的に経済を強くするため、ITの推進を最優先すべきだ、と応じる。政党Aの政策の優先順位は、景気、改革、ITとなり、政党Bの優先順位は、IT、景気、改革になる。すると、これまでと同様に、広く認められる民主主義のルールのもとで、政党Aの優先順位が、社会全体の優先順位になる。特に、政党Aと政党Bは、景気かITか、で優先順位が異なるが、社会全体としての優先順位は政党Aと同じになる。

現実にも、小泉首相は、改革の方向指示だけは威勢が良いが、最終的に実行案をまとめるとなると、抵抗勢力の意のままに骨抜きにされることが明らかになった。財政赤字の上限30兆円の目標もすでにほごになり、道路公団民営化で

も高速道路建設は計画通り実行することになった。小泉首相にとって、政権維持のためには、抵抗勢力と妥協することが不可欠であり、抵抗勢力は、首相に改革の名を与えて実を取るすべを身に付けた。自民党の政策の実際の優先順位は、景気、改革、ITとなったといえよう。

民主党は、上記のモデルどおりにはいかなかった。政府、自民党は、04年6月、民主党欠席の中で年金改革法を成立させた。だが、小泉首相、菅代表を含め、多くの国会議員の年金保険料未納問題が噴出し、国民の年金への不信感が高まった。民主党は、07年3月までに年金一元化の結論を得るという条件付きで法案に賛成する、としていた3党合意は無効であると主張した。そして04年7月の参議院選挙においては、新たに就任した岡田代表のもとで、すべての人に安心を、をキャッチフレーズとし、年金を最大の争点として取り上げた。上記のモデルでは、民主党が経済を強くするためにITを最優先することになるが、現実には、民主党は、皆の安心のために年金改革を最優先したことになる。他の経済政策は前と変わらない。このため民主党の政策の優先順位は、年金、景気、改革となった。

このように、民主党の政策は、強い経済から皆に安心を、とキャッチフレーズをシフトさせたので、モデルとの対応が異なってきた。だが、自民党は3党合意をたてに、年金改革は処理済みとの立場なので、争点として緊急性が高まっていない。従って、モデルと重大な乖離が生じた訳ではない、と判断される。

#### (段階6) 構造改革後回し

政党A、Bは、景気とITで優先順位が異なる。政党Aは、この争点をずらすように、改革は景気の持続にとって有害である、今や改革の優先順位はもっとも低くなった、と主張し始める。政党Bは、中長期的に経済を強くするため、ITを最優先することは前と変わらないが、改革も先延ばししてはならない、と主張する。政党A

の政策の優先順位は、景気、IT、改革となり、政党Bの優先順位は、IT、改革、景気となる。すると、これまでと同様に、広く認められる民主主義のルールのもとで、政党Aの優先順位が、社会全体の優先順位になる。特に、政党Aと政党Bは、景気と改革でどちらを優先するか、が異なるが、社会全体としては政党Aと同じ優先順位になる。

現実にも、04年末の時点において、小泉首相があと2年弱の任期の間に本気でやると言っている改革は、郵政民営化だけであり、地方分権の三位一体改革は中央官庁の抵抗に押し切られた。小泉首相は、改革の名をとれば実は抵抗勢力に渡すのであり、改革の優先順位は極めて低くなった。他方、景気の減速が明らかになり、景気への配慮が優先されて、税制改革にもブレーキがかかるようになった。自民党の政策の優先順位は、景気、IT、改革となってきた。

これに対して民主党は、依然年金改革最優先であり、また地方分権改革は自分が本家だ、と考えているので、政策の優先順位は、年金、改革、景気といえそうだ。

以上で、争点ずらしの過程が1回りした。モデル上では、段階6で政党A、Bが景気か改革かで対立しているが、社会全体としては政党Aと同様、景気を選択しているので、これで出発点に戻ったことになる。

### (3) 争点ずらしの過程の意味するもの

以上の争点ずらしの1過程をみると、次の点が指摘される。

- モデル上では、出発点で自分の選択が社会全体の選択になった政党Aが、それ以降の6段階すべてで、広く認められた民主主義のルールのもとで、自分の優先順位を社会全体の優先順位にすることが可能だった。政党Aはアロウの定義による独裁者であることになり、アロウの不可能

性定理どおりの結果になった。

- モデル上では、政党A、Bは全体としては同じ主張をしている。政党Bは政党Aの2段階先を常に主張しているだけなのだが、その主張が社会全体に受け入れられることが1度もない、という結果になっている。
- 現実にも、小淵内閣、森内閣、小泉内閣が経済政策をころころ変えている状況が、単に政治とはそういうものだ、という描写だけでなく、アロウの不可能性定理の想定している状況びったりであることが分かった。ということは、自民党は、経済政策をころころ変えることにより、まさにアロウの定義する独裁者になることによつて、一党支配を続けているということだ。
- 民主党の反応も、モデル上で想定したものに極めて近い。自民党の動きをみて対応を迫られ、かつ野党としての違いを出すとなると、自民党同様、政策をころころ変えるようになる訳だ。結果的に全体としてみれば、民主党は自民党と同じ主張をしているに過ぎなくなる。それなのに、民主党は自らの選択が社会全体の選択になることは一度もなく、野党に止まるのだ。
- 民主党が段階5、6で年金を最優先として打ち出したのは、ITを最優先する、というモデルの想定とは異なる。だが年金は、自民党が処理済みという態度を貫き大きな争点にはならず、モデルの現実性が否定される訳ではないと考えられる。むしろモデル上では、3つの政策の選択肢だけでなく、第4、第5の選択肢が出てきても、政党Aの優先順位が社会全体の優先順位になる、というのが、アロウの不可能性定理のいうところだ。

次に、この争点ずらしの過程を一般化して、アロウの不可能性定理を簡単に証明出来ることを示そう。

### 3. 争点ずらしを使ったアロウの不可能性定理の証明

#### (1) 争点ずらし (issue shifting) の一般化

アロウの不可能性定理は、2人以上の個人が、3つ以上の選択肢に優先順位（選好の順序）をつけるとき、それを広く認められる民主主義のルールに基づき社会的に集計すると、自分の優先順位が常に社会全体の優先順位になる個人が存在する、というものだ。この個人が独裁者になる。

これを争点ずらしの過程になぞらえて証明しよう。まず個人はA、Bの2人、選択肢はx、y、zの3つとしよう。前と同様、個人A、個人B、社会全体の優先順位を不等号 $>$ で示すと、優先順位の意味、広く認められる民主主義のルールを表わす条件とは、次の5つだ。

- ① 完全性：個人A、個人B、社会全体いずれにとっても、2つの選択肢、例えばxとyに関して、 $x > y$  か  $y < x$  のどちらかが、必ず成り立つ。

- ② 推移性：例えば、 $x > y$ 、 $y > z$  ならば、 $x > z$ 。
- ③ 非限定性：どの個人も、政策の選択肢について、どのような優先順位をつけることも許される。
- ④ コンセンサス：例えば、個人Aも個人Bも共に  $x > y$  ならば、社会全体としても  $x > y$ 。
- ⑤ 独立性：例えば、個人Aが  $x > y$ 、個人Bが  $y < x$  のとき、社会全体としては  $x > y$  だったとする。この関係は、第3の選択肢 z によって影響を受けることはない。

すると、表2に示した争点ずらしの過程は、表3のように一般化出来る。

以下、表3を使いながら、争点ずらしの議論をなぞる形で、アロウの不可能性定理を証明しよう。(表3)

(出発点) x 優先

2つの選択肢について、2人の優先順位が異なる場合でも、完全性①により、社会全体として、2人のうちのどちらかと同じ優先順位がつけられる。この、2つの選択肢をx、yとし、個人Aは  $x > y$ 、個人Bは  $y < x$ 、社会全体とし

表3. 争点ずらし (issue shifting) の一般化

	前の争点	争点ずらし	個人A	個人B	社会
出発点：x優先			$x > y$	$y > x$	$x > y$
1	xかyか	z最優先	<u><math>z &gt; x &gt; y</math></u>	$y > z > x$	<u><math>z &gt; x &gt; y</math></u>
2	zかyか	x最劣位	$z > y > x$	<u><math>y &gt; x &gt; z</math></u>	<u><math>z &gt; y &gt; x</math></u>
3	zかxか	y最優先	<u><math>y &gt; z &gt; x</math></u>	$x > y > z$	<u><math>y &gt; z &gt; x</math></u>
4	yかxか	z最劣位	$y > x > z$	<u><math>x &gt; z &gt; y</math></u>	<u><math>y &gt; x &gt; z</math></u>
5	yかzか	x最優先	<u><math>x &gt; y &gt; z</math></u>	$z > x > y$	<u><math>x &gt; y &gt; z</math></u>
6	xかzか	y最劣位	$x > z > y$	<u><math>z &gt; y &gt; x</math></u>	<u><math>x &gt; z &gt; y</math></u>

(表の注) 不等号 $>$ は、優先順位の高い順を示す。

社会の選択で、ゴシックの部分、個人A、Bで意見が違い、争点となるが、個人Aの言うとおりになったもの。

下線部分は、個人A、Bの意見が一致したもの。

ては  $x > y$  となったとする。

#### (段階1) z 最優先

個人Aが  $z > x > y$ 、個人Bが  $y > z > x$  の優先順位の場合を考える。両者とも、 $z > x$  なので、コンセンサス③が成立しており、社会全体としても  $z > x$  となる。

$x$ 、 $y$ の優先順位は個人Aと個人Bで異なるが、社会全体としては個人Aのとおり、 $x > y$ となることで、出発点で決着している。この決着した結果は、第3の選択肢 $z$ が出てきても、独立性④により、影響されない。よって社会全体として  $x > y$ 。

すると、社会全体として  $z > x$ 、 $x > y$  だから、推移性②により、 $z > y$ 。

以上で、社会全体としての優先順位は、 $z > x > y$  となり、個人Aと同じになる。

特に、 $z$ 、 $y$ について、個人Aは  $z > y$ 、個人Bは  $y > z$  と異なるが、社会全体としては、 $z > y$  となる。

#### (段階2) x 最劣位

個人Aが  $z > y > x$ 、個人Bが  $y > x > z$  の優先順位の場合を考える。すると社会全体としては、上と同様に、独立性で  $z > y$ 、コンセンサスで  $y > x$ 、推移性で  $z > x$  となり、社会全体としての優先順位は、個人Aと同じになる。特に、 $z$ 、 $x$ について、個人Aは  $z > x$ 、個人Bは  $x > z$  と異なるが、社会全体としては、 $z > x$  となる。

#### (段階3) y 最優先

個人Aが  $y > z > x$ 、個人Bが  $x > y > z$  の優先順位の場合を考える。すると社会全体としては、コンセンサスで  $y > z$ 、独立性で  $z > x$ 、推移性で  $y > x$  となり、社会全体としての優先順位は、個人Aと同じになる。特に、 $y$ 、 $x$ について、個人Aは  $y > x$ 、個人Bは  $x > y$  と異なるが、社会全体としては、 $y > x$  となる。

#### (段階4) z 最劣位

個人Aが  $y > x > z$ 、個人Bが  $x > z > y$  の優先順位の場合を考える。すると社会全体としては、独立性で  $y > x$ 、コンセンサスで  $x > z$ 、推移性で  $y > z$  となり、社会全体としての優先順位は、個人Aと同じになる。特に、 $y$ 、 $z$ について、個人Aは  $y > z$ 、個人Bは  $z > y$  と異なるが、社会全体としては  $y > z$  となる。

#### (段階5) x 最優先

個人Aが  $x > y > z$ 、個人Bが  $z > x > y$  の優先順位の場合を考える。すると社会全体としては、コンセンサスで  $x > y$ 、独立性で  $y > z$ 、推移性で  $x > z$  となり、社会全体としての優先順位は、個人Aと同じになる。特に、 $x$ 、 $z$ について、個人Aは  $x > z$ 、個人Bは  $z > x$  と異なるが、社会全体としては、 $x > z$  となる。

#### (段階6) y 最劣位

個人Aが  $x > z > y$ 、個人Bが  $z > y > x$  の優先順位の場合を考える。すると社会全体としては、独立性で  $x > z$ 、コンセンサスで  $z > y$ 、推移性で  $x > y$  となり、社会全体としての優先順位は、個人Aと同じになる。特に、 $x$ 、 $y$ について、個人Aは  $x > y$ 、個人Bは  $y > x$  と異なるが、社会全体としては、 $x > y$  となる。これは、出発点の状態と同じだ。

#### (個人Aが独裁者)

以上で、個人Aと個人Bで、どんな2つの選択肢の優先順位でも、個人Aの優先順位が社会全体の優先順位になることが分かった。個人A、個人Bの優先順位は $6 \times 6 = 36$ 通りの組み合わせがあり、その1つ1つに6通りの社会全体としての優先順位が組み合わせるので、個人の優先順位から社会全体の優先順位に至る組み合わせの数は、6の36乗もあり得る。この争点ずらしの過程は、そのごく一部にしか過ぎない。だが、任

意の2つの選択肢の優先順位について、個人A対個人Bで異なれば、個人Aの優先順位が社会全体の優先順位になることで決着し、独立性により、この決着の結果は変わることがない。よって、争点ずらしの過程以外のどんな場合であっても、個人Aの優先順位が社会全体の優先順位になる。つまり、この個人Aがアロウの定義による独裁者となる。

## (2) 一般の場合

以上は、個人2人、政策の選択肢3つの場合だが、あとは一般の場合もセンの論法で証明出来る。

### (選択肢が4つ以上の場合)

選択肢が1つ増え、例えば  $u$  が入ったとしよう。すると、争点ずらしの  $z$  のかわりに  $u$  を使い、 $x$ 、 $y$ 、 $u$  の3つの選択肢を考えれば、まったく同じ論法で、個人Aの優先順位が社会全体の優先順位になることが示される。選択肢がもう1つ増え、例えば  $v$  が入ったとしよう。すると、 $x$ 、 $u$ 、 $v$  の3つの選択肢について争点ずらしを使い、個人Aの優先順位が社会全体の優先順位になることが示される。このようにして、任意の選択肢  $u$ 、 $v$  について、個人Aの優先順位が社会全体の優先順位になることが分かる。

### (個人が3人以上いる場合)

まず、個人がA、B、Cの3人の場合を考えよう。あらゆる2つの政策について、社会全体の優先順位が、常に3人全員のコンセンサスである、ということはない。なぜなら、非限定性③から、個人Aは  $x > y$ 、個人B、Cは  $y > x$ 、社会全体は  $x > y$  ということがあり得るからだ。

では、あらゆる2つの政策について、社会全体の優先順位がいずれか2人の優先順位と同じになる、ということがあるだろうか？ そうだとすれば、この3人の場合は、常に多数決で社会全体の優先順位が決まることになる。だがそれで

は、良く知られたコンドルセのパラドックスが成り立ち、推移性②に反する結果となる。だから、いずれか2つの政策については、社会全体の優先順位が、ある個人1人だけの優先順位で決まることがあり得ることになる。

これをより形式的に議論すると、次のようになる。あらゆる2つの政策について、社会全体の優先順位がいずれか2人の優先順位と同じになる、と仮定する。2つの政策の選択肢を  $x$ 、 $y$  とし、社会全体および個人A、Bの優先順位が  $x > y$  だとする。個人Cの優先順位は、 $y > x$  になっているとする。もう1つの政策の選択肢を  $z$  とし、非限定性③から、次のような優先順位を考える。

個人A :  $z > x > y$

個人B :  $x > y > z$

個人C :  $y > z > x$ 。

政策の選択肢  $x$ 、 $z$  については、個人Bのみ  $x > z$  であり、個人A、Cは  $z > x$  だ。もし社会全体の優先順位が  $x > z$  だと、2つの政策の選択肢  $x$ 、 $z$  については、ただ1人の優先順位と同じ、ということになり、仮定に反する。よって、社会全体としては  $z > x$  だ。だがそうすると、社会全体では、 $x > y$ 、かつ  $z > x$  だから、 $z > y$  となる。2つの政策  $z$ 、 $y$  についてこれと同じ優先順位なのは、個人Aただ1人であり、これも仮定に反する。

よって、あらゆる2つの政策について、社会全体の優先順位がいずれか2人の優先順位と同じになる、と仮定したのが誤りだったことになる。従って、ある2つの政策の選択肢については、社会全体の優先順位が、ある個人1人だけの優先順位で決まることになる。

この個人をAとし、2つの政策の選択肢を  $x$ 、 $y$  とすれば、これを出発点として個人Aが個人B、Cに対して争点ずらしを行うことにより、個人Aが独裁者になる。

個人が4人以上の場合も、上の議論の個人B、Cを複数の個人と考えれば、同様に証明される。

### (3) 一般の場合の現実的意味

個人が3人以上、政策の選択肢が4つ以上の一般の場合でも、政策の優先順位の意味、広く認められた民主主義のルールを表わす5つの条件のもとで、アロウの定義による独裁者が生まれる。これを日本の現実にあてはめると、自民党、民主党に加えて公明党があり、景気対策、構造改革、IT推進の経済政策に加えて、憲法改正が新たな争点になってきた今の状況になる。従って、上の議論から次のことが言える。

- かつて、日本はコンセンサス社会であり、社会全体の政策の優先順位は常に全員一致で決まる、と言われた。現在でも、その時代に戻そうと考えている人々が多い。だが、上の議論で分かるように、政策の優先順位の意味、広く認められた民主主義のルールのもとでは、社会全体の政策の優先順位は、ある1党、つまり自民党の優先順位のとおり常に決まり、他の政党の政策の優先順位は何の影響もない。日本がコンセンサス社会だというなら、異なる意見を言うことが封じられているからではないか？
- 公明党は、自民党にぴったりついて、常に与党であろうとしている。つまり、公明党は、自民党と共に、自らの政策の優先順位が常に社会全体の優先順位になる独裁者になろうとしている。だが、アロウの定義による独裁者は1人しかいない。自民党も公明党も独裁者になれるなら、公明党が異なる意見を言わないからではないか？
- 自民党は、ポスト小泉をにらむと、憲法改正を最優先の政策として打ち出すことが考えられる。この場合は、

自民党：憲法改正＞景気対策＞構造改革  
公明党：景気対策＞構造改革＞憲法改正  
民主党：構造改革＞憲法改正＞景気対策

という状況が起こり得る。自民党と公明党は、景気を改革より優先するのは同じだが、憲法については最優先と最劣位で異なる。民主党は、改革を景気より優先するが、憲法は中間に置く。これは極めて現実的な想定だが、まさにコンドルセのパラドックスがあてはまる状況だ。社会全体の優先順位は、多数決でやればグーチョキパーのように決まらず、争点ずらしのもとでは1党、つまり自民党のいうとおりに決まることになる。

## 4. 争点ずらしの応用1：不況、不良債権、デフレ

以上、経済政策の選択肢が3つあると、優先順位の意味、広く認められた民主主義のルールを表わす5つの条件のもとで、争点ずらしというテクニックにより、ある政党が常に自らの優先順位を社会全体の優先順位にすることが出来、アロウの定義による独裁者になることが分かった。自民党は政権に居座るため、この争点ずらしのテクニックを様々な状況下で実践している。以下、3つの政策の選択肢の争点ずらしの例をいくつかみる。

まず、2000年以降の経済政策において、不況対策、不良債権処理、デフレ対策の優先順位がころころ変わっていく姿をみよう。今や野党の反応は影響がないことが分かったので、政党A、つまり自民党の優先順位の変遷だけを表4に掲げる。これは表2、3に対応している。(表4)

(出発点) 不況対策優先

不良債権処理は、98年の金融再生法のもとで、公的資金70兆円投入、長銀、日債銀破綻という、

本格的なものになった。だがその後は、銀行破綻、企業倒産、大量失業、景気後退を懸念する声が強まっていった。99年末には、ペイオフ解禁を延期することになり、00年2月には、越智金融再生委員長は講演で、金融検査に手心を加えると発言して辞任に追い込まれた。6月には、預金保険機構がそごうに対する債権放棄を行うことを表明して世論の反発を買い、そごうは破綻した。7月には、金融庁が発足したが、厳しい不良債権処理をして世界的に評価されていた柳沢金融相が、一転して、不良債権処理は順調に進んでおり、もう公的資金投入は必要ない、と主張するようになった。

このように、不良債権処理は先延ばしし、不況を避ける方に、政策の優先順位は完全にシフトした。つまり、自民党の優先順位は、

不況>不良債権 となっていた。

#### (段階1) デフレ対策最優先

景気は00年11月を山として後退を始め、不況になった。さらに政府は01年3月に、物価が全般的かつ継続的に低下しているとして、デフレを公式に認めた。01年は不況かつデフレの年になり、その中で4月小泉内閣が発足した。小泉内閣は「改革なくして成長なし」を旗じるしとし、6月経済財政・構造改革の基本方針を発表した。このいわゆる骨太の方針では、不良債権問題の抜本的解決が日本経済再生への第一歩だとして、構造改革の最優先課題として位置付け

た。これは、小泉首相が就任直後にブッシュ大統領と会談した際、不良債権処理を要請されたことを受けたものだった。

このように小泉内閣は、不況、デフレという状況のもとで、改革のうちまず不良債権処理を重視する方針を打ち出した。では不況対策、デフレ対策、不良債権処理という経済政策の優先順位は、実際にはどうだったのか？

不良債権処理を最優先する方針とは裏腹に、柳沢金融相、自民党は極めて消極的だった。柳沢金融相は、これまでのやり方で進めていけばよい、として処理を加速することに抵抗した。自民党は、亀井静香政調会長、相沢英之議員らを中心に、不良債権処理は不況を深刻化させるとして反対していた。そして株価という資産価格の下落こそデフレの最たるものであり、不良債権発生の原因だとして、デフレ対策と称して株価対策をとるべきと主張し、01年4月には、銀行等保有株式取得機構を設立した。小泉首相は、不良債権処理に特に関心を示さなかった。このように、不良債権対策の実際の優先順位は低かった。

政府は、小泉首相のもとで、従来型の公共事業を主体とした景気対策はとらないことと決めていた。政府はデフレ宣言をしたことを踏まえ、デフレが不況の原因であり、デフレ・スパイラルになればさらに問題は深刻化する、と主張し、日銀に対して金融緩和の圧力をかけ続けた。日銀は01年3月、ゼロ金利を00年8月に解除して

表4. 不況、不良債権、デフレの優先順位の変遷

	争点ずらし	優先順位の変遷
出発点	不況対策優先	不況>不良債権
1	デフレ対策最優先	デフレ>不況>不良債権
2	不況対策最劣位	デフレ>不良債権>不況
3	不良債権処理最優先	不良債権>デフレ>不況
4	デフレ対策最劣位	不良債権>不況>デフレ
5	不況対策最優先	不況>不良債権>デフレ
6	不良債権処理最劣位	不況>デフレ>不良債権

(表の注) 不等号>は、優先順位の高い順を示す。

いたものを事実上復活し、量的緩和策として、銀行が日銀に持つ当座預金残高の目標額を5兆円に引き上げた。そして、消費者物価が安定的に上昇するまで量的緩和を続ける、という時間軸効果を導入した。当座預金残高目標額は、漸次引き上げられ、12月には10兆-15兆円になった。このように、デフレ対策の優先順位はもっとも高かったといえよう。

以上から、自民党の優先順位は、

デフレ>不況>不良債権 になっていたといえる。

#### (段階2) 不況対策最劣位

景気は、02年1月を谷として回復に向かった。だがGDPデフレ率、消費者物価は低下を早め、デフレ・スパイラルの懸念が一段と高まった。02年2月、ブッシュ大統領が訪日し、デフレ対策と不良債権処理を急ぐよう、小泉首相に要請した。景気は回復しつつあるので、不況対策の優先順位は低くなり、デフレ対策、不良債権処理の優先順位は高まった。ではデフレ対策、不良債権処理のどちらが優先されたのか？

日本のデフレは、世界の注目するところだった。日本はインフレを起こして流動性の罫から脱出せよ、というクルグマンの99年の主張が、FRBやIMFからも出されるようになり、非正統的金融政策として、日銀は国債購入、株式投信や不動産投信の購入などを行え、と主張した。日本の経済学者、エコノミストも、インフレを起こせ、非正統的金融政策をとれ、という主張を高めた。そしてマスコミは、速水総裁の任期が切れる03年3月には、インフレ目標を受け入れる人物が望ましい、というトーンを高めた。日銀は02年2月、長期国債の買い入れを増やし、銀行保有株式の買い入れ枠2兆円を決め、10月には当座預金残高目標額を15兆-20兆円に引き上げた。

政府はデフレ対策として日銀が一層の量的緩和を行うよう、政策委員会において要求を続け

た。だが、政府自身が02年2月にデフレ対策と銘打って出した政策は、ブッシュ大統領の要請で止むを得ずまとめた不良債権処理策であり、それも中身に乏しく、株の空売り規制を中心とした株価対策だった。このように、デフレ対策と不良債権処理策では、明らかにデフレ対策が優先された。

以上から、自民党の経済政策の優先順位は、デフレ>不良債権>不況 になっていった。

#### (段階3) 不良債権処理最優先

日本の不良債権処理が進まないのも、ブッシュ大統領は02年9月、小泉首相に3度目の要請を行い、小泉首相は処理を加速することを約束した。今回は小泉首相も本気になり、消極論の柳沢金融相を更迭した。新たに任命された竹中金融相は、02年10月、政府のデフレ対策の一部として、不良債権処理加速策を打ち出した。これは、04年度で不良債権処理を終結させるため、経営難の金融機関には責任を明確化させた上で公的資金を投入すること、資産査定を厳格化すること、特別検査を行うこと、繰り延べ税資産に上限を設けること、などを柱としていた。さらに、不良債権の貸付先である企業について、赤字部門は切り捨て、黒字部門は再生させる、産業再生機構の新設も決まった。

竹中金融相になってからのこれらの政策は、当初銀行側が激しく反発し、実行力が乏しいとみられていた。だが03年5月には、りそな銀行に対して2兆円の公的資金を投入して準国有化し、11月には足利銀行を破綻処理することで、不良債権処理の加速が実行に移されたのだ。

景気は、アメリカ、中国の強い成長に刺激され、輸出が伸び、それが投資、消費など内需の拡大につながって、回復が続いた。このため、原材料、石油など素材価格が上昇し始めた。

03年3月新たに任命された福井日銀総裁は、インフレ目標など過激策はとらないものの、非伝統的政策に躊躇しないと、当座預金残高目

標額を22兆-27兆円に引き上げ、資産担保証券も購入することとした。このような日銀の柔軟な姿勢や、政府がりそな銀行を潰さずに準国有化したことなどから、市場に安心感が広がり、株価は03年4月を底として回復に転じた。

以上から、自民党の経済政策の優先順位は、不良債権>デフレ>不況 となったといえよう。

#### (段階4) デフレ対策最劣位

04年にも、不良債権処理、デフレ対策は進められた。金融庁は04年8月、UFJ銀行が検査忌避をしたとして刑事告発に踏み切り、UFJは不良債権の大口融資先を処理して、三菱東京グループと合併することとなった。そして日本の不良債権問題の象徴だったダイエーを、産業再生機構を活用して処理することとなった。さらに新たな金融機能強化勘定を使って、地方金融機関の不良債権処理が進められるようになっている。このように、不良債権処理を04年度中に終わらせる、という目標はほぼ実現出来るまでになった。

日銀は、04年1月には、当座預金残高目標額を30兆-35兆円に引き上げ、資産担保証券の購入を行うこととした。消費者物価は、前年比で依然マイナスだがほぼゼロに近くなり、デフレ懸念は急速に後退していった。今や日銀にとっては、量的緩和からの出口を探ることが課題になった。デフレ対策は、明らかに優先順位が低まったのだ。

デフレ懸念が後退する一方で、景気の方は減速懸念が生まれてきた。04年4-6月期の実質GDP成長率は、設備投資の低い伸びから、ほぼゼロ成長になったためだ。このため、政府の税制調査会は、増税の方向で検討を進めていたが、景気への配慮が加えられ始めた。

こうして、自民党の経済政策の優先順位は、不良債権>不況>デフレ となっていた。

#### (段階5) 不況対策最優先

実質GDPの伸びは04年4-6月期について、7-9月期もほぼ横這いになり、景気の減速がはっきりしてきた。米中の金利引き上げ、輸出の鈍化、石油価格の上昇、設備投資の鈍化などが要因となっている。このため、政府税制調査会が増税路線を打ち出したのに対し、不況への懸念から、自民税制調査会では慎重論を唱える声が上がっている。不況対策の優先順位が高まってきたのだ。

これに対し、不良債権処理は一段落したため、優先順位は下がった。また、日銀は強気の景気見通しを続け、量的緩和の出口を探る姿勢を崩しておらず、デフレ対策の優先順位は低くなっている。

このように、自民党の経済政策の優先順位は、不況>不良債権>デフレ となってきた。

#### (段階6) 不良債権処理最劣位

この傾向が続くと、05年には、不況対策が最優先となり、それに伴いデフレ懸念が再び頭をもたげ、不良債権処理は優先順位がもっとも低くなりそうだ。つまり、05年になると、自民党の政策の優先順位は、不況>デフレ>不良債権となる可能性が高い。

以上、2000年以降の自民党の経済政策は、不況対策、不良債権処理、デフレ対策の間で、典型的な争点ずらしが行われたといえよう。

政策の優先順位を変える場合は、自民党内で擬似政権交代を行うのが、自民党一党支配のやり方だった。だが小泉首相になると、改革なくして成長なしの方針に何の変わりもないと強弁しながら、自民党とどんどん妥協して、なし崩し的に政策の優先順位を変えながら、擬似政権交代もなく、政権の座を維持している。言ってきたこととやっていることがはっきり違っても、違わない、と強弁すれば、擬似政権交代すら必要なくなった訳であり、自民党一党支配の手法は、一段と露骨になったといえよう。

## 5. 争点ずらしの応用2：小さな政府、大きな政府、第3の道

2つの政策の選択肢のどちらを優先するか、で対立があるとき、第3の選択肢を持ち出して国民の支持を取り付け、政権を手にする、というのは、世界でも起こっている。野党が政権を獲得する手段として、第3の選択肢を打ち出すので、自民党内の擬似政権交代とは異なるが、いったん政権を手にとると、争点ずらしによって長期政権化するところは、自民党と似ている。

米欧では、小さな政府を主張する保守＝右派と、大きな政府を主張するリベラル＝左派が争って、交互に政権を担当するのが普通だった。だが、アメリカ共和党のレーガノミクス、イギリス保守党のサッチャーリズムで、政府の役割を縮小し、市場原理を最大限に活用して、経済を活性化することにより、国民の満足度が高まることが示された。小さな政府を主張する新自由主義、新保守主義が、一世を風靡したのだ。

このため、アメリカ民主党のクリントン大統領、イギリス労働党のブレア首相は、それぞれの施政方針「人々こそ第一に（Putting People First）」、「10か条の契約（Ten-Point Contract）」において、新自由主義の金持優先を批判し、中産階級、労働者階級など、より貧しい人々の味方だと言いながら、教育、医療などの政府活動に市場原理を最大限に取り入れるやり方をとっ

た。ブレア首相の路線は、ギデンスの言う「第3の道（The Third Way）」に当たる。共和党のブッシュ大統領も、新保守主義をとりながら、福祉にも気を配る、という意味で、思慮深い保守主義（Considerate Conservatism）を標榜した。

このように、第3の道という政策の選択肢が現れたことにより、選挙民にとっては、保守、リベラルというはっきり対立した選択から、中道右派、中道左派という差のあまりない選択となり、どちらでもよくなった。このため、現職のブッシュ大統領、ブレア首相を野党は攻めあぐねている。財政負担を減らすためには右に寄り、労働組合の支持を得るためには左に寄り、主張としては中道を行く、というやり方で、小さな政府、大きな政府、第3の道の3つの政策の選択肢の間を揺れ動くことにより、長期政権が可能になっているのだ。政権交代なく政策の優先順位をころころ変えて政権を維持する、という点では、自民党の単一支配と極めて似ている。以下、表5のように、小さな政府か、大きな政府か、中間の政府か、の選択肢の間の揺れ動きを、争点ずらしとして、モデル化してみよう。（表5）

（出発点）小さな政府優先

初めに、小さな政府を主張する保守が、大きな政府を主張するリベラルよりも、優先される

表5. 小さな政府、大きな政府、第3の道の間での優先順位の変遷

	争点ずらし	優先順位の変遷
出発点：小さな政府優先		小さな政府>大きな政府
1	第3の道最優先	第3の道>小さな政府>大きな政府
2	小さな政府最劣位	第3の道>大きな政府>小さな政府
3	大きな政府最優先	大きな政府>第3の道>小さな政府
4	第3の道最劣位	大きな政府>小さな政府>第3の道
5	小さな政府最優先	小さな政府>大きな政府>第3の道
6	大きな政府最劣位	小さな政府>第3の道>大きな政府

（表の注）不等号>は、優先順位の高い順を示す。

としよう。例えば、レーガン大統領、サッチャー首相のときがこれに当たる。

(段階1) 第3の道最優先 および

(段階2) 小さな政府最劣位

小さな政府は金持優遇であり、もっと貧しい者に光を当てるべきだ、と主張しつつ、政府のムダを排除するためには市場原理を最大限に活用すべきだ、という第3の道が国民の大きな支持を受けるようになる。例えば、クリントン大統領、ブレア首相がそれぞれ1993年、1997年に登場したときだ。これは自民党内の擬似政権交代とは異なり、野党が政権を獲得する手段だった。

だが、レーガノミクス、サッチャーリズムを引き継いだだけではないか、という批判が出る。すると、違いをはっきりさせるため、小さな政府批判のトーンをあげ、小さな政府の優先順位はもっとも低いと主張する。

(段階3) 大きな政府最優先 および

(段階4) 第3の道最劣位

金持にはもっと負担を求め、貧しい者にはもっと手を差し伸べる、という方向に政策を押し進めようとする、中産階級、労働者階級の要求に耳を傾けることになる。そこに市場原理を持ち込み、コスト削減を主張すると、貧富の差を拡大するものとして、大きな抵抗に会う。そこで中産階級、労働者階級の要求を重視し、大きな政府の方向に歩み始める。

例えば、クリントン大統領は就任間もなく、国民全員が健康保険に加入することを目指し、ヒラリー夫人がまとめた「健康安全保障法(Health Security Act)」を議会に提案した。ブレア首相は就任時、読み書きの出来ない子ども達が多いこと、病院で診療を受けるのに1年以上も待たされることが大きな社会問題だとし、教育と医療を優先課題とした。そして、これらの分野における予算を急増させた。だが競争原理の導入は、官僚機構や労働組合、それに労働党自身からの強い抵抗に会った。クリントン大

統領の場合は、積極的に大きな政府への道を歩もうとし、ブレア首相の場合は、抵抗勢力に押し戻されて大きな政府への道を歩むことになったといえよう。

このように、段階1、2では第3の道を最優先していたものが、この段階3、4では、大きな政府最優先に変わり、第3の道からは隔たったものになっていく。

(段階5) 小さな政府最優先 および

(段階6) 大きな政府最劣位

大きな政府では、当然のことながら、財政の負担が大きくなり、いずれ企業の負担も高まる。そうすると、第3の道とは、政府のムダをなくし市場原理を最大限取り入れることだ、と考えて政権を支持していた産業界が、批判の声を高める。そこで政権は、今度は小さな政府を最優先する方向に、舵を取り始める。

例えば、クリントン大統領は、「健康安全保障法」が企業の負担が高まるとの理由で議会により否決されると、システム全体の改革はあきらめ、女性、子供、高齢者、低所得者のように、ターゲットを絞った医療制度の改革に向かった。ブレア首相は、教育に競争原理を持ち込んだ後、医療にも競争原理を持ち込もうとして、抵抗勢力とぶつかっている。クリントン大統領は、企業、議会の抵抗を受けて、大きな政府から小さな政府に路線を変え、ブレア首相は、大きな政府を求める抵抗勢力に対抗するため、小さな政府路線を強調しているといえよう。

このように、段階1、2では第3の道を最優先し、この段階3、4では、大きな政府を最優先していたものが、この段階5、6では、小さな政府を最優先するようになり、大きな政府から遠ざかっていく。

以上で、小さな政府、大きな政府、第3の道をぐるっと一回りし、また出発点の小さな政府か、大きな政府か、の対立に戻った。段階1でこそ、

政権は野党に回ったが、あとは争点ずらしで長期政権化した。与党も野党も同じような政策を掲げるようになったので、選挙民にとっては、選挙の争点がなくなってしまった。

現実に、息子ブッシュ大統領は、思慮深い保守主義を標榜し、高所得層に有利な減税を行ったかと思うと、高齢者向けの医療補助(Medicare)を拡大した。だがブッシュ大統領が歴史に名を残すことになるのは、対テロリスト戦争、対イラク戦争、善か悪かの宗教的・道徳的価値観を前面に打ち出して、新たな争点ずらしを行ったことだ。野党民主党はこれを攻めあぐみ、共和党は長期政権が可能になっている。ブレア首相も、対イラク戦争を批判されながらも、野党保守党が攻めあぐみ、労働党の長期政権が続きそうだ。

## 6. 争点ずらしの応用3：安保、憲法、国連

政策の選択肢が3つあって次々と優先順位がシフトしていく、といえ、すぐ思い当たるのは、安保、憲法、国連のどれを重視すべきか、で揺れ動く日本の安全保障政策だろう。

今は、対テロリスト戦争、対イラク戦争をきっかけとして、日米同盟最優先で、安保条約を拡大解釈し、必要ならば国連軍で行動できるよう、国連の常任理事国入りを求め、憲法はそれらが可能になるよう改正すればよい、という動きが強まっている。だが、91年の湾岸戦争当時は、憲法の歯止めが最優先され、多国籍軍には参加できないとして資金協力のみで止めたため、カネは出すが血は流さない、とアメリカに批判されて、政府にはトラウマとなって残った経緯がある。

このように、安保条約、憲法、国連憲章は、その条文とその背景にある考え方をめぐり、どれを優先するかが時代によって変遷してきた。まずこれらが、もともとはどう考えていたのか、簡単にまとめておこう。

### (1) 安保、憲法、国連：もともとの考え方

時間的順序では、まず国連憲章、次いで憲法、そして安保条約となる。

#### (国連憲章)

国際連合憲章は、連合国により1945年6月にサンフランシスコで調印され、同10月に発効した。調印はドイツ降伏後、発効は日本降伏後ということになる。安全保障に関して、ポイントは次の5つだ。

- 紛争の平和的解決(第6章、第33条)：いかなる紛争も、国際平和、安全の維持を危うくするものについては、当事者は、まず平和的手段による解決を求めなければならぬ。
- 集団的安全保障(第7章、第42条)：安保理は、平和、安全の維持、回復のため、経済関係、運輸通信、外交関係の中断、断絶でも不十分の場合は、陸・海・空軍の行動をとることが出来る。加盟国は、必要な兵力を提供する。
- 個別的自衛権(第7章、第51条)：加盟国は、安保理が必要な措置をとるまでの間、個別的自衛権を持つ。
- 集団的自衛権(第7章、第51条)：加盟国は、安保理が必要な措置をとるまでの間、集団的自衛権を持つ。
- 経済的・社会的国際協力(第9章、第55、56条)：一層高い生活水準、経済的・社会的進歩、保健・教育・文化、人権・基本的自由を促進・尊重するため、加盟国は、共同、個別の行動をとる。

#### (憲法)

日本国憲法は、1946年11月に公布され、47年5月に施行された。アメリカ占領軍が原案を書き、帝国議会が審議、微調整し、可決した。日本は、ポツダム宣言にある「日本国民の自由

表明する意思に従った政府」を持つ「この国の形」を、独力では描けなかった訳だ。この憲法は、広く国民に受け入れられ定着し、日本の国際社会への復帰、経済発展の基礎となった。これを押し付け憲法として非難する声は依然高いが、その人々の主張する「この国の形」とは、戦前への回帰を意味していることが多い。それならば、国際社会に復帰した、戦後日本の原点が揺らぐことになる。

さて、この憲法の安全保障に関するポイントは、次の3つだ。

- 平和主義（前文）：政府の行動によって再び戦争が起こることのないようにすることを決意し、平和を愛する諸国民の公正と信義を信頼して、安全と生存を保つことを決意した。
- 戦争放棄（第9条第1項）：国権の発動たる戦争と武力の行使は、国際紛争を解決する手段として永久に放棄する。
- 戦力不保持（第9条第2項）：前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は持たない。

#### （安保条約）

日米安全保障条約は、1951年9月サンフランシスコにおいて、平和条約とともに署名され、52年4月に発効した。東西冷戦が始まり、朝鮮戦争が50年6月に勃発して、アメリカは日本の非軍事化、民主化から、経済的自立を急ぐ方向に政策を転換したことが背景だ。ポイントは次の3つだ。

- 自衛権（前文）：日本国は武装解除されているので、自衛権を行使する手段がない。平和条約(第5条(c))では、日本国が集団的安全保障取極を締結する権利があることを認め、国連憲章は個別的・集団的自衛権を持つことを認めている。
- アメリカ軍の配備（第1条）：アメリカの陸海空軍を日本国内、その周辺に配備する。

- 極東と日本の平和と安全（第1条）：アメリカ軍は、極東における国際平和と安全の維持、日本国の安全に寄与する。

#### （東西冷戦による考え方の変化）

東西冷戦のもとで、アメリカは安保条約に基づく日本防衛の負担を減らすため、日本の再軍備を求めるようになった。日本政府は当初、憲法で自衛権も否定されているとしたが、1954年6月個別自衛権を行使する手段として、自衛隊を設立した。56年12月には、国連加盟が承認された。

個別自衛権は国連憲章で認められており、国際社会に対しては説明がつく。だが国内的には、憲法では戦力を持つことを否認しているのだから、自衛隊は戦力ではない、という説明になった。安保条約の都合が最優先され、それを国連憲章で補強し、憲法はそれに合わせて拡大解釈することになった。法的な優先順位は、当然、憲法>国連>安保だが、現実の論理の優先順位は、安保>国連>憲法 となった、といえよう。

このようにアメリカ側の日本防衛負担軽減の要求、日本側の軍備拡大に向けた政治的、経済的動因は、ますます高まっていった。それを以下にみよう。

#### （2）安保、憲法、国連の優先順位の変遷

1960年の安保条約改定を出発点とすれば、2004年までの安保、憲法、国連の優先順位の変遷は、これまでみてきた争点ずらしと同じパターンになっている。（表6）

#### （出発点）安保優先

日米安全保障条約は1960年6月、戦後日本最大の大衆的反対行動の中で、衆議院における強行採決により、改定された。旧安保条約は、日本が個別的自衛の手段を持たないので、アメリカが軍隊を配備する、という片務的なものだった。だが今は自衛隊を持つので、憲法の範囲内

で、という条件付きで、自衛力を維持発展させ、共同防衛に当たる、という、より双務的な言い方になった。つまり、次の2つのポイントが追加された。

- 自衛力の維持発展（第3条）：個別的または協力して、武力攻撃に抵抗するそれぞれの能力を、憲法に従いつつ、維持発展させる。
- 共同防衛（第5条）：日本領域内で、いずれか一方に武力攻撃がなされた場合、憲法に従って、共通の危険に対処する。

憲法を拡大解釈して自衛隊を作り、その自衛隊を増強し、共同防衛に当たる、というのだから、憲法はさらに拡大解釈されたことになる。改定の手続きも、憲法に想定する民主主義的なプロセスを踏むものでなく、安全保障の論理に憲法の論理は従属させられた、といえよう。つまり、安保が憲法より優先し、安保>憲法 となったのだ。

#### （段階1）国連最優先

安保か憲法か、の争点をずらすように、自民党は、国連こそ大事だ、と言い始める。

現実には、安保改定は、国論を二分して社会に大きな亀裂を残した。このため以後の自民党政権は、国民の関心を、安保から経済に転換させ、

国際機関やアジア等発展途上国への経済協力を中心とする経済外交を始動させた。これを、国連憲章の第9章にある、経済的・社会的国際協力を実行するもの、と位置付ければ、国連を最優先させるもの、と解釈出来る。

より詳しくみると、アメリカとの安全保障関係については、1960年代後半から1970年代初の佐藤内閣は、武器輸出3原則、非核3原則、沖繩返還、ベトナム戦争消極的対応など、ブレーキをかける方向の政策をとった。日本はアメリカの核の傘の下にいるものの、アメリカは、金ドル兌換停止、変動相場移行など経済力の弱体化を認め、ベトナム戦争敗戦、ソ連とのデタント、ニクソン訪中など、軍事的緊張も緩んだ。かわって石油危機が起こり、第3世界の力が強まり、日本は日中国交正常化、中東諸国への資源外交など、発展途上国との関係強化に努めた。

このように、自民党の優先順位は、

国連>安保>憲法 になったといえよう。

#### （段階2）安保最劣位

自民党は前段階の優先順位を変え、安保の優先順位は低い、と言い始める。現実には、日本の外交政策は、経済大国の国際貢献を前面に押し出すものとなり、防衛については歯止めをかける方向が強まった。

より詳しくみると、三木内閣は、防衛費についてGDPの1%を上限として歯止めをかけた。

表6. 日本の安全保障政策における、安保、憲法、国連の優先順位の変遷

	争点ずらし	優先順位の変遷
出発点：安保優先		安保>憲法
1	国連最優先	国連>安保>憲法
2	安保最劣位	国連>憲法>安保
3	憲法最優先	憲法>国連>安保
4	国連最劣位	憲法>安保>国連
5	安保最優先	安保>憲法>国連
6	憲法最劣位	安保>国連>憲法

（表の注）不等号>は、優先順位の高い順を示す。

福田首相は、アジアを中心とする全方位外交を強調し、経済大国になった日本はふたたび軍事大国にならないことを、福田ドクトリンとして表明した。そして、国際貢献の具体的姿として、ODAを3年間で倍増する中期計画を始めた。大平内閣は、安全保障とは防衛と経済協力を総合したものだ、とする総合安全保障の概念を打ち出した。

このように、自民党の優先順位は、安保の位置が低くなり、国連>憲法>安保 になったといえよう。

### (段階3) 憲法最優先

自民党は前段階の優先順位を変え、憲法こそ究極の歯止めだ、として憲法を最優先すると言い始める。

現実には、1981年アメリカではレーガン大統領が就任し、ソ連を悪の帝国と呼んで、防衛強化を打ち出した。鈴木首相はレーガン大統領と会談し、共同声明で初めて日米同盟という言葉を使った。だが、これは軍事同盟の意味ではないと説明し、外務省が反論したため、伊東外相が辞任した。鈴木首相には、憲法が歯止めだ、という考えがあったのだろう。

中曽根首相は、日米は運命共同体であり日本は不沈空母だ、と発言し、ロン・ヤスの友人関係を築いた。イラン・イラク戦争では、シーレーン防衛の必要を認め、防衛費のGDP1%枠も超えた。だがこのように日米安保を強調すればするほど、その歯止めとしての憲法の位置づけが内閣法制局によって指摘され、自民党はそれを受入れた。

しかもレーガン大統領の2期目になると、レーガン・ゴルバチョフによる東西冷戦終結への動きが進み、ソ連の安全保障上の脅威が大きく低下した。他方、対日関係では、レーガノミクスによる財政赤字拡大の結果、対日貿易赤字が拡大し、日米経済摩擦が激化し、世界の工場、世界の銀行、世界一の債権国になりアメリカの

資産を買いあさる日本は、アメリカにとって経済安全保障上の脅威にすらなった。日米安保条約があっても、アメリカが日本の防衛に血を流すことは、アメリカの世論では考えられなくなりつつあった。日米安保は、日本が軍事的冒険に走るのを抑えるビンの蓋だ、という議論がアメリカ軍幹部から出されたほどだった。

以上、この段階においては、憲法の歯止めが強調される一方、安保は空洞化し、自民党の優先順位は、憲法>国連>安保 となっていたといえよう。

### (段階4) 国連最劣位

自民党は前段階の優先順位を変え、国連など無力だ、と言い始める。

現実には、1980年代末に東西冷戦が終結し、ソ連が崩壊し、ロシア、東欧、中央アジア諸国が自由主義、民主主義に向かい始めると、代わって1990年代には中東が果てしない戦争の場になった。中東の平和回復のためには国連の意思決定が遅く、アメリカが有志をつのって戦争する形となり、国連の無力が露呈していった。

より詳しくみると、イラクが1990年8月クウェートを侵略し、91年1月アメリカは湾岸戦争により、軍事的にクウェートを解放し、イラクを侵略した。この軍事行動をとったのは、アメリカを主体とする多国籍軍であり、国連の承認は受けたが、安保理常任理事国のロシア、中国が慎重だったため、国連軍は結成されなかった。

日本は、集団的安全保障行動への参加は憲法違反であるため、多国籍軍に参加せず、多国籍軍および周辺国支援として計130億ドルの資金協力を行った。ところがアメリカに、日本はカネだけ出して血を流さないのか、と批判され、日本政府にはトラウマとなって残った。これをきっかけとして日本は、カンボジア、ゴラン高原などにおける国連の平和維持活動(PKO)に参加するようになる。

日本がこのように軍事面を重視し始めたころ、

バブル経済が崩壊し、世界一の水準に達したODAが無駄なのではないか、という声が高まった。経済力が衰えたのだから、国際貢献ではなく、国益擁護を目的とすべきだ、というものだ。これは、国連憲章第9章の経済的・社会的国際協力を重視してきたこれまでの路線を捨てるもの、と解釈される。

以上のように、日米安保の要求は高まったが、憲法の歯止めの方が強く、国連の位置づけは低下した。自民党の優先順位は、

憲法>安保>国連 となったといえよう。

#### (段階5) 安保最優先

自民党は前段階の優先順位を変え、安保こそ最優先だ、と言い始める。

現実には、2000年代になると、対米テロ攻撃をきっかけに、アメリカは国連の承認なしに、対テロ戦争、対イラク戦争に突入した。小泉首相は、日米同盟最優先でブッシュ大統領を支持し、憲法の制約、国連の制約は軽視する発言を繰り返した。

より詳しくみると、イラクのフセイン大統領は、国連監視団の大量破壊兵器の検査に多年にわたり非協力的であり、02年11月の安保理決議1441は、非協力が続けば重大な結果に直面する、と警告した。アメリカはイラク攻撃を承認する決議を求めたが、フランス、ドイツ、ロシアが反対であり、ブッシュ大統領は、アメリカを守るのに他人の許可はいらない、と述べて、03年3月対イラク戦争を始めた。

小泉首相は直ちにこれを支持し、サマワは非戦闘地域であるとして、自衛隊を復興支援活動に派遣した。アメリカが開戦理由とした大量破壊兵器は、存在しないことが明らかになったが、小泉首相は、フセイン大統領の安保理決議無視でアメリカの戦争行動は正当化される、と言い張っている。

このように、小泉首相および自民党にとって、日米安保が最優先であり、国連はアメリカが軽

視しているのと同様に軽視し、憲法はぎりぎりのところまで拡大解釈する、というやり方だ。つまり、優先順位は、安保>憲法>国連 になったといえよう。

#### (段階6) 憲法最劣位

自民党は前段階の優先順位を変え、憲法は役に立たないから改正すべきだ、という声を高める。

現実には、自民党は、対テロ戦争が長期的にもっとも重要だ、とするアメリカの立場に完全に同意し、アメリカの要求に応じて対テロ戦争に参加し、日本の防衛を強化するため、個別的自衛権、集団的自衛権、集団的安全保障権を行使出来、かつその手段を持つことを、憲法に明記しようという動きが目立つ。国連常任理事国に入ることを目指すのも、その一環だ。自民党の優先順位は、安保>国連>憲法 になったといえよう。

以上で、自民党の安全保障政策における、安保、憲法、国連の間の優先順位の争点ずらしは一回りし、出発点に戻った。国連の優先順位が高まってきたが、かつては経済的・社会的国際協力が柱だったのに、今は集団的安全保障が狙いであり、平和的手段から軍事的手段へと重点が移った。だが国連改革についての有識者報告は、まず経済的・社会的国際協力が、戦争を起こさせない最重要手段だ、と強調した。日本は、アメリカ追従で軍事的手段に突き進むのではなく、かつて選んだ平和的手段優先の道の重要性を、再認識すべきだ。インド洋津波災害からの復興援助は、その契機になるのかも知れない。

## おわりに

### (1) 自民一党支配を変えるには

自民党は、政権を手にした政治家の集まりだ。そこには、経済政策に関して、あらゆる見

解を持つ者達がいる。情勢に応じて、ある政策が国民の支持を受けそうだ、となれば、その政策を主張する政治家を首相として表に立てる。首相は、反対意見の政治家も内閣や党執行部に取り込む。反対意見の政治家は、黙って首相にやらせておき、政局になるのを待つ。政局になれば、政権交代が起こるが、同じ自民党の中の擬似政権交代にとどまる。

これを国民の側からみると、自民党は経済政策をころころ変え、争点を次々とずらしながら、政権に居座っていることになる。野党は、自民党の争点ずらしに受身で対応するだけなので、長い目でみれば自民党と同じ主張をしているにもかかわらず、一度も政権を手に出ない。

経済政策における争点ずらしは、当初、景気対策か構造改革かIT振興か、の3つの選択肢の間で定式化した。だがいったんそれを定式化すると、不況対策か不良債権処理かデフレ対策か、の3つの選択肢にも応用出来たし、小さな政府か大きな政府か第3の道か、の3つの選択肢にも応用出来た。さらに経済政策にとどまらず、安保優先か憲法優先か国連優先か、という安全保障政策上の3つの選択肢にも応用することが出来た。

以上から、経済政策過程、さらに広く政策過程全般における自民一党支配を変えるためには、野党が自民党の争点ずらしのお株を奪うことしかない、と考えられる。つまり、自民党の争点ずらしに受身で対応するのではなく、野党自ら争点作り、つまりアジェンダ・セッティングに主導権を持つことだ。これは、レーガノミクスのアメリカ共和党、サッチャーリズムのイギリス保守党から、民主党のクリントン大統領、労働党のブレア首相が政権を奪ったときのやり方だ。だが日本の民主党は、自民党同様、様々な政策意見を持つ者達の集まりであり、積極的に争点作りをするのは、自民党以上に難しい。結局民主党は、自民党と区別のつかない野党、という姿にとどまっている。さらに、アメリカ、イギ

リスの例をみると、争点作りに成功していったん政権を手にとると、今度はその政党が争点ずらしの手法を使って長期政権化する、という問題が起こっている。自民一党支配の問題は、長期政権を持つ国々に共通の問題なのだ。

## (2) アロウの不可能性定理は現実の政策過程の説明に使える

アロウの不可能性定理は、民主主義の根本的問題を提起しているといわれる。現実の政策過程で民主主義の実行がいかに困難か、を体験している生身の人間もまた、民主主義の根本的問題を痛感している。だが、アロウの不可能性定理は抽象論の世界にあり、現実世界に下りてこない。現実の政策過程の体験から民主主義の問題を考えている人々も、アロウの不可能性定理にまで問題を抽象化させることはない。同じ民主主義の問題を考えながら、抽象論と現実論は、別の世界を作っているのだ。

Muellerの教科書”Public Choice III”によれば、アロウの不可能性定理は、社会の優先順位付けの過程はどのような倫理規範を満たさねばならないか、の問いに対し、常識的な倫理規範を満たすような優先順位付けは不可能だ、と答えるものだ。従って、社会的な優先順位付けをしようとすれば、いずれかの倫理規範が破られることになる。これらの倫理規範をどう緩めれば、民主主義社会で必ず独裁者が生まれる、という不可能性定理の結論から逃れられるか、を模索してきたのが、規範的社会選択論だ。それは、現実の政策過程が起こる前の、抽象的な制度設計、憲法設計の議論と位置づけられている。

これに対して、本論文で示したのは、自民党が経済政策の争点ずらしを行いながら政権を維持する、という極めて現実的な政策過程が、アロウの不可能性定理の証明を実践する形で進行している、という事実だ。民主主義的なルールにもとづく政策過程において一党支配が可能になっている、つまり独裁者が出現している、とい

う現実が起こっている。アロウの不可能性定理は、この観察された現実を、実証的に分析するための論理モデルを提供しているのだ。民主主義的なルールは、ここでは現実の政策過程におけるディベートの最低限のルールといってよく、どれも緩めることは非現実的だ。

Muellerの教科書も、独裁者の実証分析に1章を当てている。そこでは、ある個人が、人民から自らに所得を移転して自らの効用を最大化しているとき、その個人を独裁者だ、と規定している。これは、アロウの独裁者の定義とかみあっていない。これに対して本論文では、擬人化したある政党が、自らの政策選択が常に社会全体の選択になるように行動し、国家権力を握り続けているとき、この政党を独裁者だ、と規定している。これは、アロウの定義と整合的だといえる。

アロウの不可能性定理は通常、選挙民全体における多数決をルールとする民主主義において独裁者が出現する、ことを主張するものと解釈されている。本論文では、これを2つの政党による政策過程に当てはめている。国民全体と2大政党では、対象としている母集団が大きく異なるので、この点を疑問に思う向きもあろう。だが、アロウの不可能性定理の具体的中身はその証明にあり、証明の核心は3つの選択肢、2人の個人の場合だ。つまり、アロウの不可能性定理は、多数決にも当てはまるが、根本的な論理は2大政党によく当てはまるのだ。

### (3) 現実にアロウの不可能性定理の呪縛を解くには

現実の政策過程にアロウの不可能性定理があてはまるとなると、独裁者の出現、つまり一党支配は、現実にも避けられないことになる。規範的社会選択論では、これを覆すためにルールの緩和を模索した。我々の定式化で一党支配を避ける道は、上でも述べたとおり、与党の争点ずらしのテクニックを許さず、野党が積極的に

争点作り、つまりアジェンダ・セッティングを行い、与党を圧倒することだろう。

だが、アロウの不可能性定理によれば、野党が新たな選択肢を提案しても、与党がその優先順位を低く扱えば、社会的な優先順位も低くなってしまふ。小泉内閣に対して、野党民主党が年金改革を最優先として争点作りを試みたが、自民党はすでに決定済みとして取り合わなかったのは、その例だ。野党がここを突破するため国民多数の支持を得ようとしても、アロウの不可能性定理が多数決にもあてはまるので、野党は国民の支持を得られない。

野党が現実の政策過程において、アロウの不可能性定理の呪縛を解くには、アジェンダ・セッティングにおいて、ディベートに勝たねばならない。すると、ディベートのルールと解釈した、アロウの不可能性定理の条件のどれかを緩和しなければならない。争点作りにより新たな第3の政策を提案しても、他のどの2つの政策の優先順位にも何ら影響を与えない、というのが、⑤独立性だ。だが新たな政策提案が極めて影響力が強ければ、これまでの優先順位の構造を根本的に変えることもあり得よう。つまり、政策の選択肢全体の集合を固定的なものとして、時間的に新たな選択肢が発生して、選択肢全体の集合も変わるし、優先順位の構造も変わる、と考えるのだ。このようにして、ディベートが過去と断絶した、飛躍を許すことで、与党から野党への政権交代が理論的にも可能になるのではないか。

もちろん、これはアメリカ、イギリスの例から類推したものであり、新たな政策提案に希望を託し過ぎているかも知れない。しかも、政権交代して野党が与党になると、今度は自らが安定政権を目指すから、また新たな一党支配の問題が起こる。このように、政策過程をより現実的にモデル化するには、社会選択論に、時間や政権といった要素を明示的に入れる必要があると考えるが、それは今後の課題としたい。

## 参考文献

ここでは、本論文を書くに当たって参考とした主な文献をテーマ毎に掲げる。

日本政府の文書、法律、条約は、よく知られているので省略した。

- アロウの不可能性定理、社会選択論については、

Sen, Amartya K., *Collective Choice and Social Welfare*, Holden-Day, 1970.

Arrow, Kenneth J., Amartya K. Sen and Kotaro Suzumura, eds., *Handbook of Social Choice and Welfare*, Vol.1, North Holland, 2002.

Mueller, Dennis C., *Public Choice III*, Cambridge Univ. Press, 2003.

宇佐美誠『決定』、社会科学の理論とモデル4、東京大学出版会、2000年

- 日本の経済政策過程の現実については、小島祥一、日本の経済政策過程－その堂々巡りのメカニズム－、帝京大学経済学、第38巻第1号、2004年12月

- 経済政策のマニフェスト、政策演説、その分析については、

(アメリカ)

Governor Bill Clinton, "Putting People First, A National Economic Strategy for America", June 21, 1992.

President William Jefferson Clinton, "Health Security for All Americans", Address before a Joint Session of Congress, September 22, 1993.

Cutler, David, "Health Policy in the Clinton Era: Once Bitten, Twice Shy", Conference Paper "American Economic Policy in the 1990s", June 27-30, 2001.

The White House, *Strengthening Medicare, Framework to Modernize and Improve Medicare Fact Sheet*, March 4, 2003.

(イギリス)

Giddens, Anthony, *The Third Way, The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, 1998.

Tony Blair MP, Speech given at Ruskin College, Oxford, December 16, 1996.

British Government, *Ten-Point Contract*, 1997.

*Labour's Manifesto, Ambitions for Britain*, 2001.

BBC News Online: Blair Interview Transcript, August 15, 2003.

(日本)

民主党『日本を変える7本の柱』、

2001年参議院選挙重要政策

『経済再生プラン』、

2002年11月8日

『つよい日本をつくる。安心できる社会のために』2003年11月

衆議院選挙マニフェスト

『自由で公正な社会を実現するための民主党8つの約束』 2004年7月

参議院選挙マニフェスト

菅直人『今日の一言』<http://www.n-kan.jp>

- 安全保障政策については、

United Nations, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*,

Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change,

2004.

猪口孝『現代国際政治と日本』、筑摩書房、1991年10月

増田弘、木村昌人『日本外交史ハンドブック』、有信堂、2002年