

- 報告資料 1**
- I. 前回総選挙における民主党マニフェスト再検証
 - II. 民主党連立政権の実績評価
 - IV. マニフェストの現状と共有すべき論点・課題
- (III. 参議院選挙に向けた各党公約の検証は別紙)

「政策本位の政治再建を託す 2010 年参院選」

～マニフェスト選挙の進化に向けて～

株式会社 日本総合研究所

連絡先： 副理事長 高橋 進 / 調査部 山田 久
電話： 03-3288-5436 / 03-3288-4245
Eメール： takahashi.susumu@jri.co.jp/yamada.hisashi@jri.co.jp

政権実績・参院選公約検証大会

主催 新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）

2010年6月20日

I. 前回総選挙における民主党マニフェストの再検証

1. 昨年の「政権公約検証大会」では、政権公約の総合評価として、「形式要件」と「内容」に高いウェイトをおいて評価したが、**自民党と比べ「形式要件」面で高く評価する一方、「内容」面では厳しい評価を下した。**
2. 「形式要件」面で高めの評価となったのは、「国民の生活が第一」との基本理念のもとで、重点施策が絞り込まれ、メッセージ性が明確であったことを重視したため。一方、財源確保面では不十分であるとの懸念はあったが、当時はその面よりもメッセージ性に重点をおいて評価。現時点で振り返れば、2010年度予算が前年度対比3.8兆円の増加となり、国債発行額も44兆円超と当初予算ベースでは既往最高になったことからすれば、**財源確保面での評価は甘過ぎたとの印象。**
3. 「内容」面で厳しい評価となった最大の理由は、成長戦略が不明瞭であったこと。世界経済危機の発生後という厳しい経済情勢を勘案すれば、日本経済を持続的な成長軌道に復帰させることが最優先課題との認識に基づく。この点については参加団体の大半が指摘。しかし、民主党マニフェストでは家計の可処分所得を増やすというパイの分配政策が優先される形であり、いかにパイを増やすかについての政策は体系的には示されなかった。政権発足後4ヵ月を経た2009年12月、漸く「新成長戦略(基本方針)」が策定されたが、成長戦略の策定の必要性は参加団体の大半が指摘していたことであり、**政権の対応は遅れたとの印象。**
4. マニフェストの策定にあたっては、**日本が直面する課題(成長力強化、国民生活安定化、財政再建)を適切に認識したうえで、それを解決するための政策メニューを、目標・実施時期・財源を明示し、さらには政策間の整合性を図りながら、体系的に示す必要。**その意味では、**マニフェスト評価にあたっては、掲げるべき政策が掲げられているかという、政策の質の評価が重要**であるといえる。
5. 鳩山政権は、総選挙後、有識者の意見を聞き、マニフェストを基軸としつつも必要な追加・修正・転換を行い、国家戦略室主導でかつての「骨太の方針」のような政策運営の基本方針を策定すべきであったものの、マニフェスト原理主義的な面もみられた。政権運営ビジョンについては高めの評価をしていたが、**マニフェストを起点に政策をよりよいものに改善していく具体的なプロセスが曖昧であることを厳しく評価すべきであった。**

Ⅱ. 民主党連立政権の実績評価

Ⅱ-1. 「評価団体の立場と作業方針」

【政策実績に関する評価】

1) 10 の分野（公的部門改革、郵政改革、税制改革、少子化・教育、年金制度、医療制度、地方分権、成長政策、雇用政策、地球環境）ごとに「実績」「実行過程」「説明責任」について評価。配点は60、20、20とする。

「実績」については、①分野ごとの政策項目総体の実質合理性（各項目ごとに直面する課題解決のために妥当な政策項目が過不足なく提示されているか、配分：20）、②各政策項目の実質合理性（各政策メニューがその意図する政策目的達成のために妥当な内容になっているか、配分：20）、③各政策項目の実現度（配分：20）の3つの側面により評価。マニフェストに掲げた政策を単に実行すればよいというのではなく、課題解決に妥当な政策が掲げられているかという政策の「質」を重視する評価手法とした（本来掲げるべき政策が欠落されている場合、その分評価を下げることになる）。

ここで政策の「質」を重視する評価の基準（①②の判断基準）となる課題設定としては、

- a) 成長促進（産業高度化に向けたヒト・カネの移動円滑化）
- b) 生活保障（ミニマムの保障、雇用促進、受益と負担の関係明確化）
- c) 地方分権（権限・財源・責任の移譲）
- d) 環境配慮（環境保全と経済成長の両立）
- e) 財政規律（2010年代中の財政再建）

の5つの要素を統合的に同時実現する政策が提示されているかとした。

評価は5段階（①②⇒優：80%、良：60%、可：50%、もう一歩：40%、不可：20%、③⇒未着手0%、検討着手25%、法案提出50%、法案成立75%、施行100%）。①は分野ごとに一本で評価、②③は各政策項目の評価を平均したものを分野ごとの評価とする。評価の対象とする政策内容は、マニフェストの記述が法案や報告書段階で修正・追加・転換された場合は、それを反映したものとし、プロセスの妥当性は「説明責任」の項目で評価する。

「実行過程」については、首相のリーダーシップ、有識者など各方面の意見の傾聴・反映状況を勘案して、5段階で評価（20点、15点、10点、5点、0点）。

「説明責任」については、情報公開の度合い、マニフェスト内容が修正されたときはその説明の納得度合いを勘案して、5段階で評価（20点、15点、10点、5点、0点）。

2) 10 の分野ごとの評点の平均値を政策実績の総合評価とした。

【政権運営に対する実績評価】

1) 「マニフェスト・サイクル」(配点 30 点)

①マニフェストを起点として、政策への落とし込み→政策の実績評価→政策・マニフェストの修正、といった政策内容改善への取り組みが行われたか、②マニフェストの記述が法案や報告書段階で修正・追加・転換された場合に、その説明責任が十分であったかを、それぞれ 5 段階で評価。①については、全体として一本で、②については 10 の分野の平均点を全体の評価点とした。

2) 「内閣の運営と政治主導體制の構築・運営」(配点 70 点)

政権構想としてマニフェストに掲げられた①官主導から政治主導へ、②政府と与党の二元体制の一元化、③縦割りの省益から官邸主導の国益へ、に加え、④連立政権の運営のあり方について、それぞれ 5 段階で評価(優: 80%、良: 60%、可: 50%、もう一歩: 40%、不可: 20%)し、その平均値を評価点とした。

Ⅱ－２．政策の実績評価（総合）

（１）総合評価結果

判定 43点／100点満点（①＋②＋③）

- 子ども手当、高校実質無償化、農家戸別所得補償など、マニフェストに掲げられた目玉政策はそれなりに実現され、「量」的には成果を挙げているものの、成長力の強化、社会保障制度の再建、財政再建の道筋の提示等、わが国が直面する課題解決に向けて、どれだけ成果をあげたかという「質」を勘案すれば、「期待はずれ」との評価結果。
- 前回衆院選での民主党マニフェストは課題認識が十分でないところがあり、政権発足後に具体的な政策内容を再検討する必要があった。その意味で、成長戦略の策定が追加されたことなどは評価される一方、予算の組み替え・財源手当てを不十分なままに、マニフェストに掲げた目玉政策の実現のために予算規模を拡大させ、財政規律面で後退した印象を与えたことは問題。

①【実績】

判定 28点／60点満点

評価の理由 (着目点・事実関係等)	「国民の生活が第一」との理念のもとでマニフェストに掲げられた目玉政策は相当程度実施されたものの、政策本来の目的達成のために有効な政策メニューであるかの検証が不十分であり、政策の「質」まで考慮すれば政策実績には高い評価は与えられない。成長戦略への取り組みを本格化させたことは評価されるものの、着手が遅れたために検討段階にとどまり、みるべき成果は得られず。
----------------------	--

②【実行過程】

判定 6点／20点満点

評価の理由 (着目点・事実関係等)	予算編成に際して党幹事長の裁定が入るなど、首相のリーダーシップ不足が目立った。経済財政諮問会議が機能停止される一方、これにとって代わるべき国家戦略室が十分な機能を果たせないなか、政策決定プロセスが不透明になった印象。
----------------------	--

③【説明責任】

判定 9点／20点満点

評価の理由 (着目点・事実関係等)	財源確保のための予算の組み替えが不十分にとどまるなか、目玉政策の実現のために予算規模を拡大させたことに対する説明責任を果たさず。経済財政諮問会議の機能停止により、政策決定の場がわかりにくくなり、有権者にとって政策決定に関する情報を収集する利便性が低下。
----------------------	--

(参考) 政策実績に関する分野別評価

評価項目：公的部門改革

(1) 評価結果

判定 50点/100点

	実 績	実行過程	説明責任
採 点	29/60点	10/20点	11/20点
評価の理由 (着目点・ 事実関係等)	掲げた政策はいずれも着眼点は妥当。しかし、事業仕分けの対象はごく一部にとどまり、全事業を検証する仕組みづくりはできていない。特別会計改革はみるべき成果なし。	事業仕分けにおいて、予算の内実が国民に公開され、有識者の意見が反映されたことは高く評価。仕分け結果を実行に移すのは途上であり、今後のフォローアップが必要。	事業仕分けでは対象として取り上げられた事業や法人に関しての説明責任は果たされたが、全体像が明らかにされるには程遠い。

評価項目：郵政改革

(1) 評価結果

判定 36点/100点

	実 績	実行過程	説明責任
採 点	27/60点	3/20点	6/20点
評価の理由 (着目点・ 事実関係等)	これまでの郵政改革の再評価をアジェンダに乗せたこと自体に妥当性はあるものの、改正法案の内容は郵政事業自体の効率化遅延、民業圧迫、資金フローの歪みの温存など副作用が懸念。	有識者・関係者からの意見聴取が尽くされたとは言い難く、閣内での意思統一も不十分な状態で法案を策定。衆院では実質的な議論の時間がほとんど確保されないまま、強行採決で可決されたことは遺憾。	法案策定の過程で、郵政改革関係政策会議を複数回開催したことは評価。しかしながら、新制度導入に向けての分析や説明は不十分。

評価項目：税制改革

(1) 評価結果

判定 44点/100点

	実 績	実行過程	説明責任
採 点	28/60点	5/20点	11/20点
評価の理由 (着目点・ 事実関係等)	歳出増との見合いでの税込確保の道筋がみえない。給付付き税額控除の具体化も進まず。租特見直し法成立は、資源の効率的配分の観点等からは相応の成果。	政治家のみによるオープンな税調の発足は評価される。もっとも、専門家委員会は多様な見解取り込め切れず。政権として、国民に負担増の必要性を語る責務を果たさなかったことは遺憾。	負担増など、もともと国民に十分な説明が必要な項目が重要政策に盛り込まれていない。租特見直し法案は国会審議で野党の賛成も得られた点で、説明責任は十分。

評価項目：少子化・教育

(1) 評価結果

判定 45点/100点

	実 績	実行過程	説明責任
採 点	33/60点	7/20点	5/20点
評価の理由 (着目点・ 事実関係等)	子ども手当創設、高校無償化などが達成されたものの、政策の妥当性についての検証が不十分。財源の確保策、配分のあり方に課題。	マニフェストどおりに実現したものが多く、一方でマニフェストの修正を期待する世論の反映が不十分。	幼保一体化を含む新たな包括的・一元的システムの構築についての検討会議を設置。子ども手当の有効性について説明不足の面。

評価項目：年金制度

(1) 評価結果

判定 36点/100点

	実績	実行過程	説明責任
採点	24/60点	5/20点	7/20点
評価の理由 (着目点・ 事実関係等)	年金財政の持続可能性確保の観点 が欠落。最低保障年金と所得比例年金による一元化は、具体像が見えず。歳入庁も議論されず。記録問題は堅実な進捗。	検討会発足による制度論前倒しは評価。もっとも、議論は深まらず。共済関係者で固められた実務者検討チームが一元化にプラスとなる布陣かは疑問。	09年財政検証に対し、信頼性が乏しいと野党時代に批判しつつ、政権獲得後は放置。検討会は議事録公開されず。記録問題については情報公開に積極的。

評価項目：医療制度

(1) 評価結果

判定 44点/100点

	実績	実行過程	説明責任
採点	29/60点	7/20点	8/20点
評価の理由 (着目点・ 事実関係等)	診療報酬はこれまでに なくメリハリがついた改正が 実現。一方、後期高齢者医療 制度廃止後の新制度の構築に あたり、世代間の公平性を配 慮した議論は進まず。	社会保障給付費抑制スタンスの 転換を断行するも、省庁主導 の既存の発想を超えた医療制 度全体の再構築に向けた政権 の熱意は余り感じられず。	高齢者医療制度の見直しにつ いては検討会での議論を公開 。一方、障害者福祉制度につ いては一部改正にとどまった 理由の説明が不十分。

評価項目：成長政策

(1) 評価結果

判定 42点/100点

	実 績	実行過程	説明責任
採 点	25/60点	7/20点	10/20点
評価の理由 (着目点・ 事実関係等)	成長戦略の策定に着手したことは評価できるものの、開始時期が遅く、実行はこれから。戸別所得補償、高速道路無料化は実現するも、政策効果に疑問。	自動車関連暫定税率廃止見送りの検討過程が不透明。成長戦略面での首相のリーダーシップは感じられず。	成長戦略や中小企業憲章に関する研究会を設置。行われた議論をホームページで公開。

評価項目：雇用政策

(1) 評価結果

判定 42点/100点

	実 績	実行過程	説明責任
採 点	30/60点	5/20点	7/20点
評価の理由 (着目点・ 事実関係等)	雇用問題の緊要性を認識してセーフティネットを拡充したことは評価。一方、派遣法改正案は中途半端なものにとどまり、労働市場全体のビジョンがあいまい。	雇用戦略対話の創設は評価。一方、労政審にて政労使で合意された派遣法改正案の一部が、法案策定段階で削除されたことは問題。	雇用保険法改正、派遣法改正、求職者支援制度等についての労政審の資料を公開。ただし、議事録の公開は遅れ気味で、議論の集約過程が外部からはわかりにくい印象。

評価項目：地球環境

(1) 評価結果

判定 49点/100点

	実績	実行過程	説明責任
採点	30/60点	10/20点	9/20点
評価の理由 (着目点・ 事実関係等)	地球温暖化対策基本法で意欲的な目標を掲げたことについては評価できるも、その実現可能性は不透明。「新成長戦略」で炭素制約下での経済成長という踏み込んだ検討がなされているかは疑問。	排出削減に向けたロードマップの検討に際しては、学識経験者や企業関係者などからなる検討会で議論。ただし、COP15では存在感を示せず、マニフェストに掲げるよう主導的な環境外交は果たせず。	排出削減に向けたロードマップ作成は、検討会などの場で議論され、パブリックコメントも実施済み。

評価項目：地方分権

(1) 評価結果

判定 44点/100点

	実績	実行過程	説明責任
採点	28/60点	5/20点	11/20点
評価の理由 (着目点・ 事実関係等)	国直轄事業負担金を廃止。「住民が地域経営を自己決定」という政策目標は望ましいが、個別メニューは政策体系全体に位置付けられておらず、意義や実効性が不明。	首相がリーダーシップを取って有識者、自治体関係者を含め広範な政策形成の場を設定。反面、担当部署が複雑化し、責任の所在が曖昧な印象。	迅速、詳細な情報公開は評価。マニフェストで具体化されていなかった分野の政策内容、方針については説明不足。

Ⅱ－３．政権運営の評価

(1) 総合評価結果

判定 39点／100点満点 (①+②)

1. 「官主導から政治主導へ」をはじめとして、鳩山政権が掲げた政権運営ビジョンは適切であったものの、国家戦略室が所期の機能を果たせず、「政治主導」の副作用として官僚機構の活用力が低下したことから、国民ニーズの吸い上げが十分行われず、政策立案力も弱まった印象。
2. マニフェストへの拘りから、政策内容をより適切なものに改善させていく取り組みは不十分となり、かつての「骨太方針」にかわるものが作成されなくなるなど、政策改善のプロセスが不透明化。

(2) 要素別評価

①【マニフェスト・サイクル】

判定 9点／30点満点

評価の理由 (着目点・事実関係等)	かつての「骨太方針」のようなマニフェストを具体的な政策に落とすにあたっての基本方針の役割を果たすものがなく、政策改善のプロセスが不明瞭なまま。この結果、マニフェスト原理主義的な面が見られる一方、十分な手続きになしにマニフェストの内容を修正するケースも発生。
----------------------	--

②【内閣の運営と政治主導体制の構築・運用】

判定 30点／70点満点

評価の理由 (着目点・事実関係等)	官主導から政治主導へ、政府と与党の二元体制の一元化、縦割りの省益から官邸主導の国益へ、といったアジェンダ設定は適切であったものの、政策決定に関する説明責任が十分果たされなくなり、首相のリーダーシップの欠如などにより期待されたほどの効果があげられず。事前の連立協議が不十分であったこともあり、一部の政策で政策決定プロセスに納得性に欠くケースも発生。
----------------------	---

IV. マニフェストの現状と共有すべき論点・課題

1. マニフェストをめぐる現状認識

◆マニフェストの有効性を証明

マニフェストは「国民と政党の政治的契約」であり、これをわかり易くメッセージ性の強いものにつくり込むことで、政党は国民の支持を得ることができる。そのマニフェストの力を有効に活用した民主党が、長期にわたり政権の座にいた自民党政権を選挙で破り、**政権交代を実現したことは、わが国におけるマニフェストの有効性を証明するものであった。**

◆マニフェスト起点にした政策改善プロセスが課題

しかし、マニフェストは政策理念や主要政策を明示することで国民の支持を得るためのツールであり、その内容が自己目的化すべきものではない。鳩山政権ではマニフェスト原理主義的な面がみられ、その弊害は財政赤字の拡大という形で将来世代へ付け回すことに。背景には、マニフェストの策定→政策への落とし込み→政策効果の検証→政策の改善・マニフェストの改定という、**マニフェストを起点に政策内容を改善させていく仕組みが形成されなかったという問題。**

2. 共有すべき論点・課題

◆マニフェスト原理主義の排除

国民にとって理想の政党はまず存在しない、という現実からすれば、マニフェストは「よりましな政党」を選択するための基準であり、その意味で、政権を掌握した政党のマニフェストは国民の全面的な承認を得たわけではない。マニフェストとは、あくまで時代の要請に適合した政策を行うためのツールであり、十分な説明責任を果たしつつ、状況の変化や問題認識の深まりに応じて内容を修正・追加・転換していくべきものといえる。

◆課題設定を明確にしたうえでの政策の質の評価

選挙とは本来、各政党が掲げる国家像について、国民の支持を競うべきもの。しかし、現状のマニフェストはビジョンが曖昧であったり、リアリティーのないものを示しているケースも多く、イメージ先行となり国民が正確な判断を下しにくい面がある。その意味で、**多様な評価機関が自らの課題認識や価値観を明確にしたうえで、それを基にした政策の質の評価を行うことが、結果として政党の持つビジョン（あるいはその不在）を明確化することとなり、国民にとって有益な判断材料を提供することになるのではないか。**その結果として、政策本位の選挙・政治が行われることを期待したい。