

政権公約検証大会

～自民党、民主党のマニフェストと政権運営方針を検証する～
新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）

2009年8月9日

「自民党×民主党 政権公約評価書」

～国民との約束に基づく政治を目指して～

認定 NPO 法人 言論 NPO



連絡先 東京都中央区日本橋 1-20-7

代表 工藤 泰志

電話 03-3548-0511

メール info@genron-npo.net

言論NPOのマニフェスト評価基準 (2009年)

言論NPOは、約束の評価可能性を重視した形式要件と、内容自体を評価する実質要件の2つの基準でマニフェストの評価を行っています。次の選挙で政権交代を争う自民党と民主党のマニフェストを以下の基準で17分野にわたって評価しました。

評価の公表にあたっては、実質要件を評価するために、「その分野で政治に問われる課題は何か」に関してまず言論NPOの判断を明らかにした上で、評価基準に沿った評価をまとめています。

形式要件 (40点満点)

書かれた内容が約束となるためには、その内容が測定可能なものになるだけではなく、その約束の体系的性が問われると私たちは判断しています。

ここでは、なぜその課題に取り組むのか、その目的や理念、明確な目標や達成時期、それを実現するための財源が示され、目標を実現するための目的や政策手段まで体系的に説明される必要があります。こうした体系的がないと、数値目標があってもその約束の目的や理念を欠いたバラマキ的な支出計画に陥ってしまう危険性があるからです。

形式要件は以下のような5つの評価項目で構成されており、今回の総選挙では40点の配点になっています。

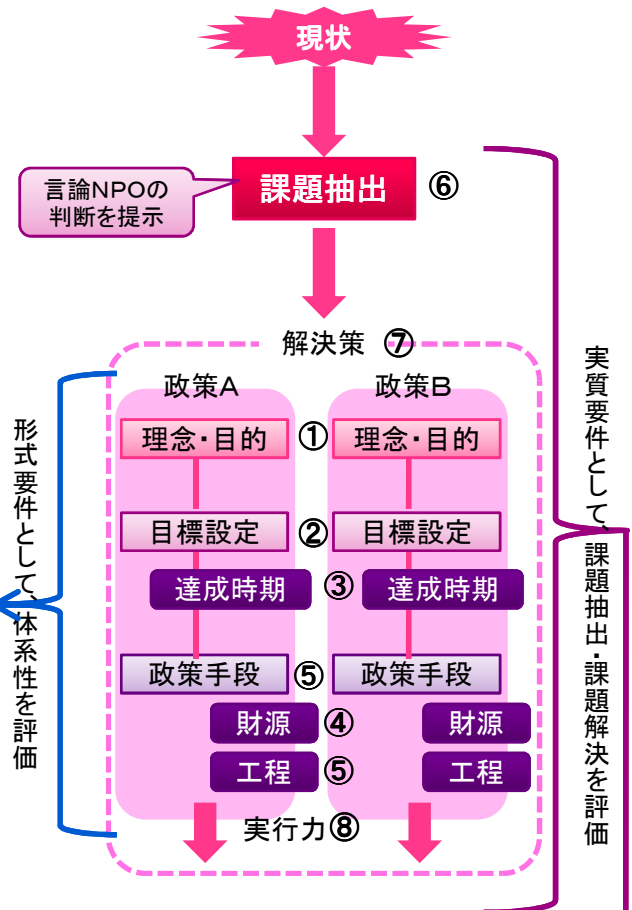
形式要件

: 明確で測定可能な公約になっているか判断する。

①その課題になぜ取り組みたいのかの理念や目的が書かれている	10点
②個別の政策に明確な目標設定がある	10点
③達成時期が明記されている	8点
④財源の裏付けが記述されている	7点
⑤目標実現のための工程や政策手段が具体的に書かれている	5点

合計

40点



実質要件 (60点満点)

言論NPOでは、形式要件だけでは約束として不十分であると判断しています。

マニフェストは現在の日本に問われた課題解決の設計図になっている必要があります。そのためには、課題の抽出や課題の解決が、上位の理念や目的からみて適切か、目的と手段の混合はないか、目標と政策手段は整合的で矛盾はないか、マニフェスト全体の中で、その実現が明確に位置づけられているか、他の施策との矛盾はないか、実行の担保に関する記述はあるか、などで評価をする必要があります。それらをマニフェストの実質要件として、今回の配点は60点としました。

実質要件

: 公約を課題抽出・課題解決の2つの側面と、課題解決の指導性に関して評価する。

⑥課題抽出の妥当性 マニフェストで書かれているそれぞれの約束が、今の政治が取り組むべき課題として妥当か、上位の理念や目的などからみてその課題の抽出自体が妥当かで判断。	20点
⑦課題解決の妥当性 課題解決としてそれぞれの約束を見た場合、目標と手段の混合はないか。目標や手段は課題解決の観点から適切か。目標と政策手段は整合的で、手段は目標達成のために適切かで判断。	20点
⑧課題解決に向けた指導性と責任 マニフェスト全体で見た場合、その約束の実現が明確に位置づけられているのか、あるいは他の政策課題の中で曖昧になっていないかを判断。	20点

合計

60点

I. 自民党の政権公約に関する総合評価

(1) 総 評

判定 36点 / 100点 (①+②+③)

1. これまで政府が行なってきたことを書いた項目が多い。数値や期限があるものは15%に過ぎず、財源が書かれたものはほとんど無い。政府がまとめた安心社会実現を骨格に据えたが、そこで描かれた目指すべき社会をこのマニフェストで提起できたわけではない。
2. 政権与党である以上、この間の政策実行を総括して政策に反映させる努力が必要だが、新しい政策が乏しく、なおかつ教訓が今回のマニフェストの政策に反映されているものが少ない。マニフェストの全体で首相が約束を国民に実現する気迫や指導力を発揮できていない。

(2) 要素別評価

① 【形式要件】

判定 12点 / 30点

評価の理由 (着目点・事実関係等)	これまで政府が行なってきたことを書いた項目が多い。数値や期限があるものは15%に過ぎず、財源が書かれたものはほとんど無い。政府がまとめた安心社会実現を骨格に据えたが、そこで描かれた目指すべき社会をこのマニフェストで提起できたわけではない。
----------------------	---

② 【策定手続き】

判定 8点 / 20点

評価の理由 (着目点・事実関係等)	政権党でありながら国民との約束であるマニフェストの作成が遅れた。また党内の意見の調整もできておらず、マニフェストを軸に選挙を戦うという党内の強い姿勢を欠いている。
----------------------	---

③ 【内容】

判定 16点 / 50点

評価の理由 (着目点・事実関係等)	政権与党である以上、この間の政策実行を総括して政策に反映させる努力が必要だが、新しい政策が乏しく、なおかつ教訓が今回のマニフェストの政策に反映されているものが少ない。道州制の導入は思い切った決断で評価はできるが、医療や環境など多くの対策では業界団体等への配慮から課題解決で大胆な政策が打ち出せていない。財政再建や消費税の増税は一応、書き込まれたが、その実行が約束されたわけではない。経済の目標は10年先を展望したが、その道筋で実行ある対策が打ち出されたわけではない。マニフェストの全体で首相が約束を国民に実現する気迫や指導力を発揮できていない。
----------------------	--

I. 民主党の政権公約に関する総合評価

(1) 総 評 (箇条書き)

判定 31点 / 100点 (①+②+③)

1. マニフェスト全体に政権が目指すべき社会などの理念やビジョンを示した記述が少なく、目的と手段の混同がみられ、また政策の目的や目標、政策手段の体系性が十分でなく未熟さが目立つ。国民へのサービスの支出計画がマニフェストの前面に出て、その目的との関係が十分に説明されないなど、バラマキ的な色彩がある。
2. 日本の未来に向けた課題解決や将来像、日本の国際社会での役割をあまり語っていない。成長戦略や、財政再建に向けた約束がない。揮発油税の暫定税率の廃止など環境政策と整合性を欠く政策や、年金など問題提起は適切でも答えを出し切れない政策も目立つ。

(2) 要素別評価

① 【形式要件】

判定 10点 / 30点

評価の理由 (着目点・事実関係等)	マニフェスト全体に政権が目指すべき社会などの理念やビジョンを示した記述が少なく、目的と手段の混同がみられ、また政策の目的や目標、政策手段の体系性が十分ではない。また数値、あるいは期限があるものは13%に過ぎず、約束としての測定可能性の形式を欠いている。にも関わらず、国民へのサービスの支出計画がマニフェストの前面に出て、その目的との関係が十分に説明されないなど、バラマキ的な色彩がある。
----------------------	---

② 【策定手続き】

判定 10点 / 20点

評価の理由 (着目点・事実関係等)	鳩山代表が党首選で主張した「友愛主義」は民主党マニフェストの骨格になっていない。政策項目は小沢前代表時代のものが多い。かつマニフェストで書かれた各分野の政策には目標がその後曖昧になったり、後から訂正があったりするものもあり、党内の調整不足や政策決定プロセスが確立していない印象を受ける。
----------------------	---

③ 【内容】

判定 11点 / 50点

評価の理由 (着目点・事実関係等)	日本の未来に向けた課題解決や将来像、日本の国際社会での役割をあまり語っていない。国民への現在のサービスの直接支払いなど自ら実行を予定する政策の財源確保のために無駄の削減という手段を優先している。医療危機や環境に対する約束は評価できるが、政策には再配分政策が多い。少子高齢化の人口減少下で経済のパイを増やすための成長戦略や、財政再建に向けた約束がない。揮発油税の暫定税率の廃止など環境政策と整合性を欠く政策や、問題提起は適切でも答えを出し切れない政策も目立つ。
----------------------	---

言論NPO マニフェスト評価 分野別点数一覧表

総合	自民党		民主党	
	平均点		平均点	
	36 /100		27 /100	
	形式要件 (40点)	実質要件 (60点)	形式要件 (40点)	実質要件 (60点)
	16 /40	19 /60	13 /40	13 /60

※点数は四捨五入しています

	自民党		民主党			自民党		民主党	
	合計		合計			合計		合計	
	形式要件 (40点)	実質要件 (60点)	形式要件 (40点)	実質要件 (60点)		形式要件 (40点)	実質要件 (60点)	形式要件 (40点)	実質要件 (60点)
外交 安保	41 /100		14 /100		地方	48 /100		32 /100	
	20 /40	21 /60	7 /40	7 /60		18 /40	30 /60	8 /40	24 /60
経済	51 /100		27 /100		農業	28 /100		26 /100	
	21 /40	30 /60	12 /40	15 /60		13 /40	15 /60	15 /40	11 /60
財政	38 /100		15 /100		教育	36 /100		16 /100	
	18 /40	20 /60	5 /40	10 /60		21 /40	15 /60	16 /40	0 /60
少子化	40 /100		32 /100		行政 改革	38 /100		29 /100	
	17 /40	23 /60	14 /40	18 /60		17 /40	21 /60	8 /40	21 /60
年金	36 /100		29 /100		規制 改革	37 /100		7 /100	
	24 /40	12 /60	18 /40	11 /60		10 /40	27 /60	7 /40	0 /60
医療	21 /100		62 /100		市民 社会	21 /100		24 /100	
	11 /40	10 /60	30 /40	32 /60		8 /40	13 /60	12 /40	12 /60
介護	44 /100		23 /100		公益 法人	22 /100		18 /100	
	25 /40	19 /60	17 /40	6 /60		5 /40	17 /60	5 /40	13 /60
環境	20 /100		32 /100		政治と カネ	39 /100		35 /100	
	12 /40	8 /60	17 /40	15 /60		15 /40	24 /60	19 /40	16 /60
雇用	44 /100		31 /100						
	20 /40	24 /60	18 /40	13 /60					

外交・安全保障

<評価の視点>

次期選挙のマニフェストで問われる課題

- ①日本が国際社会の中で果たすべき役割と、そのための実現手段を説明しているか
- ②日米同盟の強化を、今までの問題点を把握したうえで具体的に描いているか
- ③台頭する中国に対応するための外交・安全保障政策を描いているか

<評価点数一覧>

	項目	自民党	民主党
形式要件 (40点)	理念(10点)	7	5
	目標設定(10点)	8	1
	達成時期(8点)	2	1
	財源(7点)	0	0
	工程・政策手段(5点)	3	0
	合計(40点)	20	7
実質要件 (60点)	課題抽出の妥当性(20点)	6	2
	課題解決の妥当性(20点)	8	3
	指導性と責任(20点)	7	2
	合計(60点)	21	7
合計		41	14

<評価結果>

【自民党 マニフェスト評価】

合計 41点 (形式要件 20点、実質要件 21点)

【形式要件についての評価 20点/40点】

マニフェストにおいては、日米安保体制の強化や防衛態勢の整備、北朝鮮問題への対応が過半を占め、総合的な外交力の強化や経済面での貢献が記されている。理念については個別にいくつか記述があるものの、目指すべき国家像の総合的な記述はない。(7点/10点)

数値目標を伴う政策はないが、拉致問題の解決や北朝鮮に核開発及び弾道ミサイル開発を断念させるといった個別の目標設定は見られる。(8点/10点)

達成時期に関しても具体的な記述はないものの、マニフェスト末尾の「特に記載が無い限り4年」との記述から、4年と判断する。(2点/8点)

財源の裏付けに関する記述はない。(0点/7点)

手段については、北朝鮮に核開発及び弾道ミサイル開発を断念させるための制裁措置の継続などの記述があるが、数は少なく具体性にも乏しい。(3点/5点)

【実質要件についての評価 21点/60点】

「課題抽出の妥当性」、「課題解決の妥当性」、「指導性と責任」

ミサイル防衛に関する記述で集団的自衛権の見直しに踏み込んだことは日米安保体制の強化という点から評価できるが、そのために憲法9条の政府解釈を変えるのかなど、具体的な手段の記述はない。日米安保体制の強化、在日米軍再編や国際協力活動の推進など、各政策の方向性は妥当だが、いずれも政府がこれまで取組んできた政策ばかりであり、なぜこれらの政策が今まで実現していないのか、どうすれば実現できるのかというレビューがなく、政権与党に求められるPDCAサイクルが機能していない。また、これら各政策を組み上げたときに、全体として日本が目指す国家像が描けていないことはマイナスの評価となる。

さらに、国外では中国の軍事力増強、気候変動など様々な種類の脅威が増しており、また米国との連携、ミサイル防衛強化、国際平和活動への参加などは自衛隊の任務の増加・多様化を意味するなか、具体的な担い手である自衛隊への手当てを含めて、どのような実現手段を講じるのかが不透明である。また、資源の確保や多角的な自由貿易体制の確立など、現在の外交課題は省庁の所掌事務を超えた形で存在しているものが多い。外交当局である外務省と専門家を有する他の省庁・民間企業との、縦割りを超える連携体制の整備が不可欠であるが、その認識は見受けられない。

【民主党 マニフェスト評価】

合計 14点（形式要件7点、実質要件7点）

【形式要件についての評価 7点/40点】

理念や目的については、唯一「自立した外交で世界に貢献」と書かれているのみである。「主体的な外交戦略を構築」とあるが、具体的な記述はなく、それによってどのような国益を実現するのかについてほとんど語られていない。(5点/10点)

個別の目標設定として明確なのは、米国とのFTA締結があるのみである。(1点/10点)

全体として「緊密で対等な日米関係を築く」など不明確な記述が多く、財源の裏付け、目標実現のための具体的な手段についての記述もない。(0点/7点、0点/5点)

達成時期については、唯一、米国とのFTA締結のみ、4年以内に達成すると判断する。(1点/8点)

また、マニフェストの他の分野は「政策目的」「具体策」「所要額」という構造になっているが、外交分野だけはそのような構造になっていない。

【実質要件についての評価 7点/60点】

「課題抽出の妥当性」、「課題解決の妥当性」、「指導性と責任」

全体として、日本が国際社会においてどのような国を目指し、どのような国益を達すべきなのかという理念に関する説明が不足している。「対等で緊密な日米関係」とあるが、「対等」とは具体的にどのような状態を指すのかが不明確である。そもそも、外交における「対等」とは自国の国益の実現のために他国や国際機関を使うというアクティブなものであるはずであるが、民主党が実現したい理念・国益が規定されていないため、ここでの「対等」は交渉における姿勢、心構え以上のものではないと言わざるをえない。

また、「アジア諸国との信頼関係の構築に全力を挙げる」「北朝鮮の核保有を認めない」など、外交に関する項目の大半は政府・与党がこれまで取組んできたものであり、民主党の外交政策は具体的にどう違い、何を実

現するのかが不明確である。目標の達成が測定できない政策が大半であり、唯一といえる米国とのFTA締結についても、それが国民にもたらすメリット・デメリットの比較がなく、民主党がFTA締結を目指す根拠は不明である。さらに、外交政策が国内経済・社会の問題にどのようにリンクし、どういった影響を及ぼすのか、という説明も不足している。

※参考※

<政策にかかると現状と課題>

今日の日本の外交分野における最大の課題は、少子高齢化によって経済規模が今後縮小していくことである。ハードパワーを持たない日本にとって、世界第二の経済大国ということは、国際的な影響力を支える唯一の基盤だったが、それが段々小さくなっていくときに、それを相殺して日本の国際的な影響力を維持し、その中で日本の平和や繁栄を守らなければならない。

こうした課題に際し、日本の政治はまず、日本外交の基軸である日米同盟を利用しながら、国際社会の中で日本は何をするのか、という外交の目的を説明する必要がある。そこから、その目的を実現するための手段が導き出される。日米同盟も国連もその目的を実現するための手段であり、それらを利用して日本の国益を実現することが外交である。

日本の経済力の縮小を相殺して国際的な影響力を維持しようとするならば、日本は長所である技術力などを生かして気候変動や貧困問題といった地球規模の課題の解決に取り組むとともに、課題解決に向けた多国間の枠組みを設定して他国の協力を呼び込むという「グローバルアジェンダセッター」として、国際社会の中でリーダーシップを発揮することが望ましい。そのためには、まず国内の執行体制の整備が必要となる。地球規模の課題は、気候変動、貧困、感染症、人権問題など様々であるが、いずれも多くの省庁の所管範囲にまたがっている。しかし、外務省にはこういった問題に関する専門家がほとんどおらず、専門家を有する他省庁は外交にさほど関心がないなど、各省庁間の連携が縦割りの弊害に阻まれてうまく取れていない。このために、国際会議などの場でも日本がリーダーシップを発揮できない状況が続いている。まず、日本国内の各省庁、あるいは官と民間企業の縦割りを横串に貫いて地球規模課題に一体となって取組む体制を作る必要がある。

次に、自衛隊の問題がある。自衛隊は本土防衛のほかに、国際平和協力活動、災害派遣、さらにはミサイル防衛も充実させ、北朝鮮や中国といった潜在的な脅威の高まりにも備えなければならないなど、多くの任務を抱えている。しかも防衛予算には20年以上にわたって対GDP比1%以内という制限がかかっている。すでにオーバーストレッチ状態にある自衛隊が今後も有効な防衛力であり続け、かつ外交のツールとして機能するためには、自衛隊にどのような資源配分をして、どう再編するのかという問題を考えなくてはならない。

さらに、第二の課題として、日米同盟の問題がある。戦後、日米同盟は日本外交の機軸であったが、本土防衛や周辺事態に関する議論に終始していた。しかし、地球規模の課題に取り組む際には日米同盟をグローバルパートナーシップにまで広げ、その枠の中で米国と協力することが必要であり、米国もそれを望んでいる。また、北朝鮮や中国の潜在的な脅威に対しては、米国の「核の傘」だけではなく、通常兵器や有事の際の日米協働のあり方なども含めて日米同盟全体を強化することによる「拡大抑止」によって対抗することが有効である。そのためには日米同盟の強化・発展が必要であるが、そこには基地問題、集団的自衛権と憲法9条など、未だに解決できていない長年の懸案がある。これらの問題の解決がなぜ進まないのかというレビューを行い、どのようにすれば解決できるのかという手段を示す必要がある。

第三に、中国の台頭に対応するののかという課題がある。中国は軍事力の近代化を進めており、軍事予

算もこの数年で大きく伸びている。安保理常任理事国の中で唯一、核戦力を強化している国でもあり、軍事的な脅威になり得る可能性がある。また、外交の面でもあらゆる場面で日本を封じ込める動きをとり、途上国支援などを通じて自国のスタンダードをグローバルスタンダードにしようとしている。このような中国の動きに、外交・安全保障の両面でどのように対応するのが課題である。

以上から、今回の総選挙での自民党と民主党のマニフェスト評価にあたっては、国際社会において日本が果たすべき役割という外交の目的と、それを実現するための手段を具体的に描いているのか、また日米同盟の強化や中国の台頭という課題をどう認識し、どのような対応策を描いているのかが、評価の際のポイントとなる。

経済政策

<評価の視点>

次期選挙のマニフェストで問われる課題

- ①日本経済が危機を脱却し景気回復へ向かうための道筋、および危機脱却後の出口戦略をどのように描いているか
- ②持続的な経済成長を実現するための具体的な戦略、政策手段を明示しているか

<評価点数一覧>

	項目	自民党	民主党
形式要件 (40点)	理念(10点)	5	5
	目標設定(10点)	5	0
	達成時期(8点)	8	0
	財源(7点)	0	5
	工程・政策手段(5点)	3	2
	合計(40点)	21	12
実質要件 (60点)	課題抽出の妥当性(20点)	10	5
	課題解決の妥当性(20点)	12	5
	指導性と責任(20点)	8	5
	合計(60点)	30	15
合計		51	27

<評価結果>

【自民党 マニフェスト評価】

合計 51点 (形式要件 21点、実質要件 30点)

【形式要件についての評価 21点/40点】

マニフェストにおいては、「引き続き大胆かつ集中的な経済対策を講じる」ことにより、「2010年度後半には年率2%の経済成長を実現。(中略)日本経済を2011年度から、安定的な成長路線へ復帰させます」とある。また「今後3年間で40~60兆円の需要を創出し、概ね200万人の雇用を確保」としている。そして「10年で家庭の手取りを100万円増やし、1人当たり国民所得を世界のトップクラスに引き上げることを目指す」とある。さらに、マニフェストの要約版には、「実現すべき大きな目標は、(中略)2011年度までに、同時不況が起こる前の2007年の経済状態(成長率、失業率など)に戻すことです」と書かれている。

基本理念として、マニフェストの要約版に「自民党は「数字上の景気回復」を国民が「実感できる景気回復」にするため、あと2年間、経済対策に全力を尽くす決意です」とある。(5点/10点)

この「実感できる景気回復」の具体的な目標設定が「2010年度後半に年率2%の経済成長」、「10年で家庭の手取りを100万円増」や「1人当たり国民所得を世界トップクラスに引き上げる」と考えられる。こうした数値

目標は、基本的に麻生政権下で策定・公表された経済成長戦略である「未来開拓戦略」に基づいたものである。ただし、「家庭の手取り」を10年間で100万円増やすための10年間の経済成長の前提は明示されていない。仮に、2%成長が10年間続くという前提であるならば、現在公表されている政府の参考試算を上回るものであり、より意欲的な目標設定である半面、より経済成長を嵩上げする具体的政策が明示されるべきであるが、そのあたりは曖昧さが残っている。また、「今後3年間で40～60兆円の需要創出」や「概ね200万人の雇用を確保」も、ベースラインが明記されていないために、現在の総需要や雇用水準からの増分なのか、現在のまま景気が落ち込んだ場合からの増分なのか、必ずしも明確ではない。(5点/10点)

達成時期としては、成長率2%実現が「2010年度後半」、需要創出と雇用の確保が「今後3年間」、家庭の手取り増と1人当たり国民所得の引き上げが「今後10年」とされている。(8点/8点)

目標実現のための手段としては、「ものづくり技術の開発」「産業の高付加価値化」「アジア諸国の市場の取り込みのための投資環境の整備」が挙げられているが、行程が具体的に書かれていない。(3点/5点)

(財源の裏付けの記述は明記されていない。)

【実質要件についての評価 30点/60点】

「課題抽出の妥当性 10点/20点」

日本経済が危機を脱し景気回復に向かうための道筋については、「引き続き大胆かつ集中的な経済対策を実施」するとして、今後の経済情勢によっては追加対策の実施も辞さない姿勢をみせていることは一定の評価ができる。しかし、金融、財政両面での非常時対応としての「大盤振る舞い」を景気回復後どのように元に戻していくのか、いわゆる「出口戦略」についての明確な記述はマニフェストにはない。「政策 BANK」の中で「景気回復後の消費税率引き上げ」を示唆した点は、責任政党を自認する自民党のならではの課題設定であり、選挙を意識して「消費税は4年間上げない」とした民主党との最大の相違点である。消費税率の引き上げによって確保した税収は、全額、社会保障の機能強化に充てるとしているが、社会保障の安心を確保することが日本国民の過剰貯蓄を抑制し、個人消費の底上げにつながるというロジックは妥当と言える。

「課題解決の妥当性 12点/20点」

経済成長を実現するための政策手段として、「低炭素社会の実現」を目指して、太陽光発電や電気自動車、ハイブリッドカー、グリーン家電の普及促進を唱っていることは妥当である。また、少子高齢化、人口減少社会を乗り切るためには、イノベーションによる生産性向上が不可欠であるが、そのために、高等教育の充実、世界トップレベルの研究拠点の整備、科学技術開発など研究開発投資への助成を挙げている点も妥当と評価される。また、ゲームやアニメなど日本の強みを生かす戦略、観光立国などアジアの成長力を取り込む政策など、いずれも的を射ている。その半面、細かな中小企業対策や建設業の健全な育成などが盛り込まれている点について、選挙を意識した面があることは否めない

「指導性と責任 8点/20点」

自民党のマニフェストに記載されている成長政策は、基本的に麻生政権下で策定された累次の経済対策と成長戦略として位置づけられている「未来開拓戦略」をベースとしており、その意味で、総選挙後も自民党政権が続くならば、その実効性は確保されている。ただし、小泉政権以降の三人の首相交代の度に、成長戦略は修正・変更が加えられていることから、その時々々の総理大臣の意向が強く反映されたものになることには留意が必要である。例えば、郵政民営化、政策金融機関の民営化については、なし崩し的に見直しがなされてきており、国民に対する十分な説明責任が果たされていない。限られた財源を有効活用するとともに、潜在的な市場を大

きく顕在化させるための規制改革については、具体的な記述がほとんどないことも気がかりである。バラマキ型の成長戦略では、財政規律が損なわれ、長期金利の上昇によって経済成長が阻害されるリスクを常に孕んでいる。

【民主党 マニフェスト評価】

合計 27 点（形式要件 12 点、実質要件 15 点）

【形式要件についての評価 12点／40点】

民主党のマニフェストには「経済成長」に関する項目はない。「雇用・経済」の項目において、中小企業対策、雇用対策、環境分野の技術革新などが挙げられているが、日本経済全体をどのように成長させるのかといった課題設定は全く見受けられない。

このように、経済政策といえる理念はなく、「雇用と環境を柱に、人を大事にする新しい経済を実現する」と書かれているのみである。（5点／10点）

目標設定や達成時期に関して、明確な記述はほとんどない。（0点／10点、0点／8点）

財源の裏付けとしては、各項目に「所要額」として金額が明記されているものもあるが、その財源は不明確である。（5点／7点）

目標を実現するための手段や行程表としては、そもそも経済政策の目標が不明確なこともあり、具体的に明記されていない。工程表にも個別政策の支出の予定のみが書かれており、具体性に乏しい。（2点／5点）

【実質要件についての評価 15点／60点】

「課題抽出の妥当性 5点／20点」、「課題解決の妥当性 5点／20点」、「指導性と責任 5点／20点」

民主党マニフェストには、数値目標はおろか成長戦略そのものが欠如している。自民党以上のバラマキ政策の羅列となっており、そのツケはいずれ国民負担と経済成長の低迷という形で跳ね返り、結果的に適切な所得再分配政策を実施できなくなるリスクを孕んでいる。もはや所得再分配そのものが政策目的となっている感が強い。グローバル企業がそうした懸念を抱けば、生産拠点の海外シフトが加速し、結果として雇用も拡大できなくなる恐れがある。また、市場からも株安・長期金利上昇という形で洗礼を浴びる可能性もある。

現実に政権を獲得した場合には、財政健全化と両立する成長戦略を具体的に策定するなど現実路線に転換するとみられるため、懸念が現実化するリスクは高くないかもしれない。しかし、マニフェスト評価の観点からは、成長戦略が明示されていないことは致命的である。

※参考※

<政策にかかる現状と課題>

経済政策について現在の日本に問われている課題は二点ある。第一は、日本経済が未曾有の経済金融危機を脱出して、景気回復へ向かうための道筋と、危機脱却後の出口戦略であり、第二は中期的に安定的かつ持続的な経済成長を実現するための戦略と具体的政策手段である。

小泉政権下の経済政策では、基本的に財政規律を重視しつつ、規制改革や政府関連機関の民営化など「構造改革」の推進によって、経済成長を図る政策がとられてきた。しかし、その路線は度重なる首相交代とともに崩壊的

に変更・修正されており、規制改革なども明らかに規制強化の方向に逆行している。「格差」などの問題に正面から取り組む姿勢に転換したことは、経済政策の軸足が再分配政策にシフトしつつあることを示しているが、危機脱却後に、輸出に過度に依存しない内外需のバランスのとれた経済成長を実現するためには、具体的にどのような政策手段で潜在成長率を引き上げ、持続的な経済成長を図っていくのか、その青写真を示すことが求められる。

2002年以降の景気回復局面における日本経済は、欧米経済のバブルや円安、低金利などに支えられた外需依存型の経済成長であり、こうした恩恵をフルに享受した大企業製造業主体の景気回復であったといえる。個人消費を中心とした内需は盛り上がり、中小企業や非製造業は、回復から取り残されて生産性がむしろ低下するなど、経済の「二極化現象」が進展した。また輸出企業の収益拡大が賃上げや雇用拡大の形で家計部門に十分に行き渡らなかったことも内需不振の要因である。この背景には、グローバル競争が激化する中で、原油価格の異常な高騰によって生じた企業のコスト増加を人件費の抑制でカバーせざるを得なかったという事情があった。欧米のバブルが破裂して、急激な円高が発生したリーマン・ショック以降の日本経済の落ち込み幅は、生産・GDP でみても主要先進国中最大の規模になったが、欧米経済のバブルの恩恵を最も受けていたのが日本であることから考えれば、これは当然の帰結でもあった。

昨年秋からの累次にわたる景気対策の効果や、企業の在庫調整の進展によって足下の景気は持ち直しに向かっているものの、経済活動の水準は依然として低く、企業は過去最大規模の過剰設備と過剰雇用の処理を迫られるリスクがある。日本経済が本格的に立ち直ってきたと言えるような状況ではなく、いわゆる「二番底」リスクを抱えている。

小泉政権の構造改革路線が、生産性の高い部門への資源の最適配分を実現して産業構造を高度化させ、高い経済成長を実現してその利益を労働者へ還元することを目指すものであったとするならば、その目的や方向性は間違っていなかったが、それは結局のところ実現していない。すでに少子高齢化・人口減少社会に突入している日本が経済のパイを拡大させ、民主主義を維持するためのコストとしての適切な再分配を実現していくためには、その原資となる経済成長を達成する必要がある。そのためには、生産性を向上させることで、雇用を増やし、賃金を引き上げるなど内需拡大に結びつく好循環を作り出すことが不可欠である。

各政党は、上記のふたつの課題に対して、どのようなプランをもち、どういった手段で実現していくのか、マニフェストを通じて国民に示す必要がある。

財政

<評価の視点>

次期選挙のマニフェストで問われる課題

- ①高齢化社会に備えた社会保障の財源の確保を国民に訴えているか
- ②政府債務残高の累増を食い止める枠組みや道筋を描いているか
- ③財政再建と支出拡大の両立をいかにして図るのか

<評価点数一覧>

	項目	自民党	民主党
形式要件 (40点)	理念(10点)	5	3
	目標設定(10点)	4	0
	達成時期(8点)	2	0
	財源(7点)	3	2
	工程・政策手段(5点)	4	0
	合計(40点)	18	5
実質要件 (60点)	課題抽出の妥当性(20点)	10	0
	課題解決の妥当性(20点)	5	0
	指導性と責任(20点)	5	10
	合計(60点)	20	10
合計		38	15

<評価結果>

【自民党 マニフェスト評価】

合計 38点 (形式要件 18点、実質要件 10点)

【形式要件についての評価 18点/40点】

マニフェストにおいては、「財政再建」という大項目の下、「財政健全化」として「骨太の方針 2009」の財政健全化目標とほぼ同じ内容が書かれ、次に「無駄使いの撲滅」として既存予算の徹底的な見直し、独立行政法人や公益法人への支出抑制などを掲げている。「財政の持続可能性を確保する」という目的のもと、「骨太の方針 2009」とほぼ同じ財政健全化目標が記されている。(5点/10点)

この目標にはいくつかの前提がある。景気の順調な回復、消費税率の段階的な引上げ、平成22年度の予算編成では今年度のような大型の経済対策に伴う大幅な財政支出を想定しない、経済成長あるいは消費税の引上げ幅の拡大によるプライマリー・バランス(以下、PB)達成の2年前倒し、である。PBに関しては、「(達成を)目指す」という表現となり、目標に対するコミットメントの度合いは以前の「達成する」という財政健全化目標と比較すると低くなった。(4点/10点)

達成時期に関しては、「2010年代半ばにかけて安定化させ20年代に引き下げる」との中期的な目標と、より

短期的で経済成長を前提とした「今後 10 年以内の PB 達成」と、当面の目標としての「5 年を待たず」との段階的な目標が組み込まれている。(2 点/8 点)

財源の裏付けの前提となっていた消費税率の引上げに関しては、税制抜本改革として、(3 点/7 点)また実現のための工程表や政策手段としての消費税も、ともにマニフェストの要約版で言及されている。(4 点/20 点)

【実質要件についての評価 20 点/60 点】

「課題抽出の妥当性 10 点/20 点」

課題抽出の妥当性としては、「財政の持続可能性の確保」(視点①)や、要約版での社会保障の負担と消費税との関連付け(視点②)などがみられる。特に、景気回復後において消費税を引き上げるといふ点につき、時期までは明示できていないが、財政再建の道筋をつけたという点は評価できる。

「課題解決の妥当性 5 点/20 点」

しかし、自民党マニフェストでは「引き続き大胆かつ集中的な経済対策を実施」「あと 2 年間、経済対策に全力を尽くす」など、経済対策を重視することを明示しており、この経済対策と財政再建の道筋の間の優先順位や整合性についての説明が足りない。そのため、平成 22 年度の経済対策の規模によっては、財政再建の道筋が狂う可能性がある。それは、上記の財政健全化目標における、来年度予算では大規模な財政支出を行わないという前提からの逸脱を意味する。

さらに、マニフェストで掲げている「無駄の撲滅」は財政健全化のための政策と理解できるものの、幼児教育の無償化、中小企業対策、地域活性化などの新規の施策に関する財源に言及していない。来年度以降の経済対策としてこうした施策が予算に盛り込まれた場合、国債増発によって賄わなくてはならない。

「指導性と責任 5 点/20 点」

自民党のマニフェストでは景気対策が優先されているが、来年度における景気対策の規模の明示はない。そのため、財政再建に対するコミットメントは理解できるが、その道筋に基づいて財政再建を実現するという指導性は感じられない。

【民主党 マニフェスト評価】

合計 15 点 (形式要件 5 点、実質要件 10 点)

【形式要件についての評価 5 点/40 点】

財政健全化目標について、マニフェストに言及はない。予算の効率化によって新しい財源を生み出すと書いているものの、それは新規の政策の財源としてであり、財政健全化には何ら寄与しない。

上記のようにマニフェストに財政再建への言及はないが、民主党の政策集(インデックス2009)には「財政健全化のために国・地方のPBの黒字化を図り、債務残高GDP比を着実に引き下げる」との言及がある(3点/10点)

目標設定と達成時期についての記述はない。(0点/10点、0点/8点)

財源の裏付けについては、「ムダづかいを根絶する」とのみある。(2点/5点)

財政再建のための工程や実現手段はない。(0点/10点)

【実質要件についての評価 10/60点】

「課題抽出の妥当性 10点/20点」「課題解決の妥当性 0点/20点」「指導性と責任 0点/20点」

そもそもマニフェストが上記の日本の財政の課題を解決するための約束になっていないため、課題抽出の妥当性は0点となる。「ムダづかいの根絶」は歳出削減による財政再建ではなく新規施策の財源の捻出という点から書かれており、財政再建という点からは評価できない。ただし、政権交代が実現した場合には鳩山代表が総理大臣として財政運営を指導する、という指導性は自民党より明確に表れている。

なお、民主党の掲げる「ムダづかいの根絶」による財源捻出については、実現可能性に乏しい点と、過大な期待を抱いている点が問題である。自民党と異なり、しがらみにとらわれずに既得権益と結び付いた無駄を削減できる可能性があるという点では期待できるものの、小泉内閣化で相当程度の歳出削減を行ったので、大きな削減幅は見込めない。そもそも、「ムダづかいの根絶」の上位の目標が、日本の財政を健全化させるためではなく、新規の施策を通じて国民に資金を配分することであるのも妥当性を欠く。また、「子ども手当」の支給など、国民に対する直接の現物支給という手法が所得制限なしで行われることも、政策目的の効果的な実現という点から問題がある（親が「子ども手当」を余暇に投じた場合、教育費の補助という目標を達成できない）。この場合、納税者番号を整備したうえで、給付付き税額控除などで対応した方が望ましい。政策目的と手段の整合性が不明確な政策が多いといえる。

※参考※

＜政策にかかる現状と課題＞

2030年には65歳以上の人口が30%を超える超高齢化社会に突入する日本の財政に関して、この数年間に問われていた最大の課題は、増大を続ける社会保障費の財源をどのように確保するのかということだった。この問題に対して、福田内閣は財源確保のための消費税の引き上げの議論を始め、麻生内閣は「中福祉—中負担」を打ち出すことで負担を明言するようになった。しかしこの間、民主党からは「無駄を削減する」という政策以上のものは提示されていない。今回のマニフェストで両党がどのように国民に説得的に訴えるのかが第一の評価のポイントとなる。

さらに、2008年からの経済危機に対して数次に渡る財政出動が行われたために、政府の赤字は増大し、公債残高は平成21年度で約592兆円（補正予算込）に達している。平成21年度一般会計（補正予算込）における公債金収入は全体の43%（約44兆円）に達し、租税及び印紙収入（45%、約46兆円）とほぼ並んでいる。このままの状態が続けば政府債務が雪だるま式に累増していく事態は避けられない。政府債務残高の累増を食い止めることは日本の財政健全化のために不可欠であるが、そのための枠組みを組み立てることや、道筋を描いて国民に示すこと、さらには、長期金利の上昇による財政破綻のリスクをどのように考えているのかなど、債務残高の累積傾向からの出口戦略を具体的に描くことが、日本の財政における第二の課題である。

第三に、今後の経済政策に財政規律をどれだけ働かせることができるのかという問題がある。平成20年度には75兆円規模、平成21年度では15兆円規模と、合わせて100兆円近い経済対策が打たれたが、これによって国と地方のプライマリー・バランスは▲3.9%（平成20年度）から▲8.1%（平成21年度）まで一気に悪化し、2011年度のPB黒字化という従来の財政健全化目標は先送りを余儀なくされた。今後も経済を回復基調に乗せるために新たな景気刺激策が打たれる可能性があるが、それと財政再建路線との両立をどのように図るのが問題となる。

少子化

<評価の視点>

次期選挙のマニフェストで問われる課題

- ①働き方を見直すと同時に、子育てを社会的に支えるしくみをどうつくるのか
- ②支援を充実させるとともに、財源確保の問題にどう答えを出すのか

<評価点数一覧>

	項目	自民党	民主党
形式要件 (40点)	理念(10点)	5	7
	目標設定(10点)	5	0
	達成時期(8点)	2	5
	財源(7点)	3	2
	工程・政策手段(5点)	2	0
	合計(40点)	17	14
実質要件 (60点)	課題抽出の妥当性(20点)	8	12
	課題解決の妥当性(20点)	12	3
	指導性と責任(20点)	3	3
	合計(60点)	23	18
合計		40	32

<評価結果>

【自民党 マニフェスト評価】

合計 40点 (形式要件 17点、実質要件 23点)

【形式要件についての評価 17点/40点】

自民党のマニフェストの軸は3つある。子育て支援の充実、幼児教育の無償化、それからワークライフバランスの実現である。それぞれについて、「少子化の流れを食い止める」こと、「仕事と子育てが両立できる環境を整備する」こと、「全ての子供に質の高い幼児教育の機会を保障」することが目的として掲げられている。このうち、「少子化の流れを食い止める」との目的は他のものと次元が違う。子育て支援を充実させることは最終的には「少子化の流れを食い止める」ことにつながるかもしれないが、その目的はむしろ「仕事と子育てが両立できる環境を整備する」ことに近いはずである。(5点/10点)

数値については一応「ゼロにする」との最終目標があると判断できる。(5点/10点)

他の取り組みについては、特に記載がない限り達成期限が4年とされているものの、「改革を進める」「整備を進める」など、政策としてあいまいなものが目立つ。待機児童については、マニフェストには書かれていないが、厚生労働省が2008年2月に発表した「新待機児童ゼロ作戦」では、2011年までを集中重点期間として、保育サービスの充実に努めるとされている。(2点/8点)

財源についてはいまだ不明確である。すでに実施されている政策も多いが、政策の目玉である幼児教育無償化については、将来(2011年以降)の消費税増税分を充てるにしても、負担引き下げを行うまでの今後2年分をどうするのかなど、課題が残っている。(3点/7点)

幼児教育の無償化については、今後2年間で3～5歳児への教育費負担を段階的に軽減し、3年目から完全無償化するとの達成期限およびプロセスが記されている。しかし「3～5歳」との年齢層の設定については根拠が明確ではない。(2点/5点)

【実質要件についての評価 23点/60点】

「課題抽出の妥当性 8点/20点」

マニフェスト全体を見ると、少子高齢化への対応は、「安心」の 카테고리の中に位置づけられている。子育て支援の充実、幼児教育の無償化、ワークライフバランスの実現という3つの軸は、希望する人に安心して子どもを産み育ててもらいしくみをつくるという意味で、このカテゴリーが目指すものと一致している。ただ上述のように、子育て支援や待機児童削減への取り組みについては、「子育て支援の充実」「ワークライフバランスの実現」の2つの枠組みの中に重複して盛り込まれており、両者の区分にあいまいさが見られる。「教育の公私間格差解消」については内容と具体的手段が不明確であることに加え、この政策が少子化対策の中に盛り込まれている点も疑問である。

「課題解決の妥当性 12点/20点」

子育て環境、労働環境の改善により、これまでの「仕事か育児か」という二者択一構造を見直し、2つが両立可能な社会をつくるという課題設定は妥当である。また、待機児童の問題については、「保育サービスの集中整備」や「切れ目なく子育て支援が受けられる制度の構築」、「自治体の取り組み支援」はその課題にひとつの答えを出しているといえるが、利用要件の客観化や新規事業者の参入促進など保育サービスの使い勝手を良くするような制度改革までは明確にされていない。「子育て等に配慮した低所得者支援策(給付付き税額控除等)」も、事項としては評価できるが、規模や時期などの具体性に欠ける。「父親の育児参加の促進」は、男性の育児休業取得率が極めて低いという現状(2007年の取得率は男性1.56%、女性89.7%、2007年)を見ても、早急に進める必要がある。なお、2005年決定の「子ども・子育て応援プラン」においては、2012年までに10%を実現するとの目標設定がなされているが、この目標数値については触れられなかった。

「指導性と責任 3点/20点」

働き方の転換という課題に対して答えを出そうとしている点は評価できる。しかし、特に働き方の問題については、個々の企業や個人人の価値観などに関わってくる部分が多いため、政府の制度によってどの程度改善が可能なのかというフィジビリティの問題が常に付きまとう。この点については、政府や政治家がどの程度リーダーシップを発揮して国民に呼びかけていけるかにかかってくるといえる。

また、目標数値や財源が明確になっていない点から見ても、少子化分野の自民党マニフェストは全体として約束というより、1人あたり月額2.6万円の「子ども手当」などを掲げる民主党とのサービス合戦になっているようにさえ見受けられる。確かに、わが国の家族関係社会支出は他国と比べても小規模である。しかし支援を手厚くするのであれば、同時に負担の問題にも触れなければ、国民との約束という点では不十分であるといわざるを得ない。

【民主党 マニフェスト評価】

合計 32 点（形式要件 14 点、実質要件 18 点）

【形式要件についての評価 14点／40点】

民主党の少子化対策の柱は、大きく分けると出産一時金の増額、子ども手当創設、母子加算復活、待機児童解消の4つだが、それぞれの政策について「自己負担なしに出産できるようにする」「社会全体で子どもの成長を応援」「ひとり親家庭の自立支援」「質の高い保育環境整備」といった目的が掲げられている。(7点／10点)

2009年10月から42万円となる出産一時金を55万円まで引き上げる、2010年度から月額2万6000円の子ども手当を創設するなど、子どもや子どものいる家庭に対する支援については、目標および達成期限が明確になっている。ただ、保育所の充実などについては「増設する」としたのみで、明確な数値目標などは書かれていない。また、地域偏在の問題もあるため、単に保育所の数を増やすというだけでは、根本的な解決にはつながらない。(0点／10点、5点／8点)

全体として少子化対策にかかわる財源が明確になっていない。特に子ども手当については5.3兆円という、消費税2%分以上に相当する巨額の財源が毎年必要になる。民主党は、「消費税は全額年金財政に充てる」との方針を示しているため、その他の財源で対応することになるだろう。社会保障費も毎年増えていく中で、予算の組み替えだけで対処できるのかについては疑問が残る。また、待機児童解消については目標数値が明確になっていないため、具体的な所要額も記されていない。(2点／7点)

【実質要件についての評価 18 点／60点】

「課題抽出の妥当性 12点／20点」

全体として見たときに、この分野は教育政策とともに、「子育ての心配をなくし、みんなに教育のチャンスをつくる」との理念のもとに位置づけられている。出産一時金の増額、子ども手当の創設、母子加算復活、待機児童解消などは「子育ての心配をなくす」との理念に合致している。

「課題解決の妥当性 3点／20点」

「保育所の待機児童の解消」については前述のように、保育所の数が都市部で特に足りないなどの問題があるので、地域の事情なども勘案しつつ設置を進めていく必要がある。しかし、現行の保育サービスの硬直性を改善するための制度改革については触れられていない。また、これと同じ政策課題のもとに置かれている「縦割り行政になっている子ども関連の施策一本化」についてだが、その中で設置を検討するとされた「子ども家庭省（仮）」の具体的機能については全く明確になっていない。

さらに、働き方の問題についての記載がきわめて不十分である。「雇用・経済」の項で「ワークライフバランス」という言葉はかろうじて出てくるが、子育て対策における仕事との両立支援の重要性を感じとることはできない。

子ども手当については、従来高齢者層に傾きがちであった支援を子育てにむけるという方向性自体は評価できる。所得控除から手当に切り替えることで、再分配の機能をより強めたといえるが、高所得者にも手当が行くというのであれば、この効果が薄れる。子どものいない世帯については逆に負担が増すという問題もある。

また民主党は、2009年度に廃止された生活保護の母子加算を復活させるとしている。これは小泉政権下、社会保障費削減の一環として行われてきたものである。復活させるのだとしても、「本当に困窮している世帯が生活保護の対象から漏れてしまう」など、現行の生活保護のしくみが抱える諸課題についても答えを出す必要がある。もともとの制度をただ復活させるだけでは、政策としてあまりに安易である。しかも加算を復活させる場合、

政府が加算廃止の代わりとして行ってきた就労支援、学習支援などは廃止するかどうか、はっきりしていない。財源についても明確になっていない。

「指導性と責任 3点/20点」

全体として自民党と同様、大盤振る舞いの政策であり、やはりサービス合戦の感は否めない。政府が行ってきた支援にさらに積み増すという格好であるが、財源論なしにサービスだけを謳うのであれば、バラマキとの批判は免れないだろう。

※参考※

＜政策にかかる現状と課題＞

少子化対策に関して問われている課題は、第一に働き方の見直し及びそれをサポートする仕組みの構築、第二に財源の問題である。

国立社会保障・人口問題研究所が2005年に実施した調査(「結婚と出産に関する全国調査」)では、未婚者の約9割が結婚を希望しており、平均して2人の子どもを希望していることがわかった。つまり、結婚して子どもをもうけたいと思っている人の希望がすべて叶えば、1.75の合計特殊出生率が達成されることになる。しかし、2008年の日本の出生率は1.37であり、結婚して子どもをもうけたいと思っている人の希望が実現されていないのが現状である。1.37という数字は、過去最低となった2005年の1.26からは回復しているものの、2008年の死亡数が出生数を5万1,000人上回るなど、日本は本格的な人口減少社会に突入している。

出生数の減少に歯止めがかからない原因の相当部分は、働き方の問題にあるといえる。少子化の背景はさまざまだが、特に深刻なものとして、若年世代の雇用不安や収入の低下、女性の就労継続の難しさなどがある。長時間労働を前提にできているシステムが続く限り、結婚・出産・育児には困難が伴うが、若い世代が減っていく中にあるのは既婚女性の労働力化が求められるようになる。働き方について、これまでの前提から全てを変えていかなければ、根本的な解決にはつながらない。

また、子育てを社会的にどうサポートしていくかという問題もある。生活や仕事の状況にあわせて、保育サービスを柔軟に使えるようにすべきである。現状では、都市部を中心に、保育所に入るために引っ越しをしたり出産の時期を計ったりする事態も起こっており、市民ニーズを踏まえたサービス提供が行われているとは言い難い。こうした直接的なサービスに加えて、育児で孤立しがちな母親をサポートするサービスやNPOの活動を支援する取り組みも必要となる。

少子化対策の費用について、欧米諸国と比べると、日本の規模は非常に小さい。家族関係社会支出の対GDP比を見ると、イギリスやフランスなどで3%以上となっているのに対し、日本は0.8%という低水準にとどまっている。しかし日本の財政状況から見れば、ある程度ベーシックなサポートのしくみを整えるのでさえ、新規財源なしには難しいというのが現状である。この分野は結局、財源の問題に突き当たることになる。今後の財政再建の中でこの分野をどう位置づけるのか、増税あるいは増税以外のかたちでどのように財源を確保していくか。戦後の日本の社会システムが限界点に達し、大きな変更が必要となっている中で、この点について明確なメッセージを出し、軸足の踏み換えができるかどうか最大の課題である。

年金

<評価の視点>

- ①少子高齢化が加速する中で、制度の持続性をどう確保するか
- ②基礎年金が最低保障機能を果たしていない問題にどう答えを出すか

<評価点数一覧>

	項目	自民党	民主党
形式要件 (40点)	理念(10点)	7	8
	目標設定(10点)	5	0
	達成時期(8点)	7	5
	財源(7点)	5	3
	工程・政策手段(5点)	0	2
	合計(40点)	24	18
実質要件 (60点)	体系的・課題抽出の妥当性(20点)	7	8
	課題解決の妥当性(20点)	5	3
	指導性と責任(20点)	0	0
	合計(60点)	12	11
合計		36	29

<評価結果>

【自民党 マニフェスト評価】

合計 36点 (形式要件 24点、実質要件 12点)

【形式要件についての評価 24点/40点】

年金制度については「年金制度が将来にわたって国民の老後の生活を支える柱となるよう、年金制度を安定させ、充実させる」ことが目的として掲げられた。現行制度は不安定であり、これを国民の老後生活を保障する基盤として安定させていくという課題認識が読み取れる。記録問題への対応については、本来掲げるべきである「年金行政への信頼回復」という目的が明記されていない。(7点/10点)

基礎年金の最低保障機能を強化するために無年金・低年金対策を3年以内に実施する、制度の抜本改革を検討するため超党派の「社会保障制度改革国民会議(仮称)」設置を急ぐなど、明確な目標数値はないものの、目標設定自体ははっきりしている。(5点/10点)

また、2011年から社会保障番号・カードを導入してサービスの信頼性と透明性を高める、来年末を目途に年金記録問題を解決するなど、達成時期については明確に記されている。その他のものについても、特に記載がない限り4年とされている。(7点/8点)

財源については、消費税を社会保障政策に特化させるとし、国民に「適度な負担」を求めたことは「制度の安定」との目的にも沿っており、評価できる。消費税を含む税制の抜本的改革については、「経済の回復を前提に

2011年までに実施」とし、今後の増税による安定財源の確保については一応の道筋を示したといえる。(5点/7点)

【実質要件についての評価 12点/60点】

「体系性・課題抽出の妥当性 7点/20点」

マニフェスト全体の中で、社会保障・年金制度の充実が「安心な国民生活の構築」の中に位置づけられている。現行制度の維持を前提としているため、制度が抱える諸課題に対して、一部解決につながる方向性は打ち出しているものの、包括的に答えているとはいえない。特に与党として問われるはずの、2004年の年金改革後の5年間、改革時に想定したシステムが機能していないことについての総括や検証は行っておらず、これが国民の「安心」や信頼に結びつくとは考えられない。

一方、無年金・低年金対策は、基礎年金の最低保障機能を補強するための対策であり、基礎年金がシャビーであるという課題に答えを出そうと試みている。ただ、受給資格となる保険料納付年数を短縮すると、その分受給額も減るため、与党は最低受給額の引き上げなども検討中である。また、超党派の「社会保障制度改革国民会議(仮称)」の設置を掲げたことで、今後は抜本的な制度改革が必要になるとの認識を示した点は評価できる。

「課題解決の妥当性 5点/20点」

「将来とも安定した」制度構築のためには避けて通れない、世代間ギャップの問題についてはマニフェストの中で触れられていない。格差是正のためには給付抑制を行うより他に方法はないが、この点について答えを出しているようには見えない。結果として、今の高齢者の「生活の柱」「老後の安心」にはなるかもしれないが、現役世代の「安心」にはつながらない。また、「社会保障番号・カード」の導入とあるが、むしろ必要なのは納税者番号であり、所得捕捉を一体的に行う仕組みによって所得再分配を効率化していかなければならないはずである。

「指導性と責任 0点/20点」

非正規労働者への厚生年金適用拡大については、「非正規で働く方への年金保障に向けた見直し」とのあいまいな記述にとどまり、実現に向けた姿勢が以前よりも消極化したように見える。この「非正規労働者への厚生年金適用拡大」は「被用者年金の一元化」とともに、先の国会で関連法案が廃案となっている。実際問題、人件費削減といった観点から、サービス業界などによる反発も強く、達成が難しい状況にある。また、年金記録問題の来年度解決については、日本年金機構がその役割を担うとされているが、実現可能性は極めて低いと言わざるを得ない。2004年に改革を行った与党として、以後5年間の総括が問われたが、この点については言及がなく、制度の抜本的な見直しに対する意気込みがどの程度あるのか、疑問が残る。

【民主党 マニフェスト評価】

合計 29点 (形式要件 18点、実質要件 11点)

【形式要件についての評価 18点/40点】

「不安をなくし、誰もが安心して暮らせるようにする」との大きな理念のもと、それぞれの政策について目的が書かれている。記録問題解決、年金保険料の流用禁止については「制度に対する信頼を回復する」との目的が掲げられている。年金制度設計については、信頼回復の他に「透明でわかりやすい制度をつくる」こと、「高齢期の生活の安定、現役世代の安心感を高めること」が目的とされた。総論部分には「高齢化社会の不安を解消す

る第一歩は、国への信頼を取り戻すこと」だと書かれており、制度や行政への信頼回復には特に重点を置いていることがわかる。受給者の負担軽減については「高齢者の生活の安定を図ること」、歳入庁創設については「ムダづかい一掃」と「未納を減らす」ことが目的とされている。(8点/10点)

数値目標は特になもの、新たな年金制度創設のための法律案を2013年までに成立させるとしており、2011年までの2年間は記録問題に重点的に取り組み、2013年から新制度への移行を本格的に進めるとの工程が示された。(0点/10点)(5点/7点)(2点/5点)

財源については、予算の組み替えによって財源を捻出すると主張しているが、組み替えがどの程度実現可能なかがいまだ不明確である。「最低保障年金」については消費税を財源に充てるとしているが、この部分の「所要額」は示されていない。(3点/7点)

【実質要件についての評価 11点/60点】

「課題抽出の妥当性 8点/20点」

年金分野の各政策は「年金、医療、介護の不安をなくし、誰もが安心して暮らせるようにする」との理念のもとに位置づけられており、マニフェスト全体の中のプライオリティはかなり高いといえる。制度への信頼回復や、わかりやすい新制度の創設は、この理念に合致したものであるといえる。だが、制度設計のきめ細やかさという点では不十分なところが多い。

「課題解決の妥当性 3点/20点」

党としてのカラーを出し、これまでの政府与党による枠組みを抜本的に見直す政策を打ち出しており、特に制度体系について、税と保険料の役割を明確に分けた点は評価できる。現行制度が税と保険料の「水割り」でわかりにくいとの課題認識は妥当であるが、これに対して具体的な解決策を示す段階にまで至っていない。「時代に合った、わかりやすい制度をつくる」ことを目的としているが、目指す制度が基礎年金税方式なのか、スウェーデン方式なのか明確になっていない。民主党は「基礎年金」方式ではなく「最低保障」だと言っているが、そうであるなら中所得者にまで税の恩恵が及ぶような仕組みにする必要はない。また、世代間ギャップの問題について言及がない。「受給者の負担を軽減する」との目的のもとに示された「公的年金控除の最低補償額140万円」「老年者控除50万円」は結局のところ、高齢世代の安心にはつながるが、若年世代にツケを回すことになるので、「誰もが安心して暮らせるようにする」との理念とは合致しない。「税と社会保障制度共通の番号制度」は納税者番号にあたるものであり、行政のムダ削減という観点からも評価できる。しかし、本来求められるはずの住民税との徴収一元化にまでは踏み込んでいない。

「指導性と責任 0点/20点」

マニフェストで掲げられた制度体系(所得比例年金の上に最低保障年金がある仕組み)が以前の民主党案(最低保障年金の上に所得比例年金がある仕組み)と異なっており、党内での意見集約がスムーズに行われていないように見受けられる。

また仮に政権を取ったあとは、新しい制度の設計が完了するまでは現行制度に従うことになるが、マクロ経済スライドによる給付抑制が機能していないといった事態にどう対処するのかなど、その間の取り組みについて全く説明がない。さらに、基礎年金の国庫負担割合の問題がある。これは今年度から1/2に引き上げられているが、その財源は当初予定されていた税制抜本改革ではなく、財政投融资特別国会の積立金から充てられている。この積立金は来年度使えば尽きてしまうが、マニフェストの「工程表」では民主党の年金制度が動き出すのは平成25年度以降となっている。この間、政権与党としては国庫負担の1/2に相当する金額を支出しなければ

ならないが、その具体的な措置はマニフェストに記されていない。さらなる「無駄の削減」で対応するのか、国債発行なのか、説明はない。

※参考※

＜政策にかかる現状と課題＞

年金分野において問われる課題は、少子高齢化の中での年金制度の持続可能性の確保と、基礎年金が最低保証機能を果たしていない問題への対応である。

2009年5月に社会保障審議会年金部会で示された財政検証の結果によると、国民年金の受給額について、1940年生まれの人については負担額に対して4.5倍(2004年計算時は4.3倍)、1985年生まれの人は1.5倍(2004年計算時は1.7倍)という結果になった。5年前と比較すると、1940年生まれの人がもらえる年金額は増え、1985年生まれの人がもらえる額は逆に減っている。高齢世代への給付が過剰になる一方で、今の若い世代が将来もらえる給付額はどんどん減っている。さらに年金財政を見ても、積立金は取り崩しと運用の失敗によって目減り続けている。

こうした世代間ギャップの拡大の背景としては、2004年の年金改革で導入した「マクロ経済スライド」が、その後経済の低迷などを理由にまだ発動していないなど、年金の給付額を抑制する仕組みが働いていないことが大きい。2004年の改革は、マクロ経済スライドという給付抑制の仕組みを導入したことにより、今後100年間の負担と給付をバランスさせ年金財政の持続性を確保したという点で、まさに革命的であった。しかし、少子高齢化が予測以上に加速し、経済状況も改善しない中で、2005年に予定されていたマクロ経済スライドが発動せず、世代間支え合いの仕組みの限界が露呈した。少子高齢化が進み、支え手としての若年世代が減少していく中で、負担をできるだけ先送りさせないかたちで制度の持続性を維持し、安定化させていくための新たなデザインが求められている。

また、全国民を対象とする基礎年金の果たす機能が明確になっていないという問題がある。基礎年金の満額は6万6000円であるが、実際には5万円未満しかもらっていない受給者が全体の4割にのぼっている。基礎年金は25年間保険料を納めないと受給資格が得られず、満額を受け取るには40年間の納付が必要になる。昨今の雇用情勢の悪化などにより保険料を払えない人が増え、国民年金の納付率は62.1%(2008年)と、10年前に比べて約10%低下しており、無年金者の数は約120万人に達している。「国民皆年金」と言いつつも、生活保護の水準などと比べると現行の基礎年金は非常にシャブリーであり、国民の最低限の老後生活を守るための最低保障として機能していない。

上記の課題を認識したうえで対応策を示すことに加え、特に自民党に問われるのは、与党として、2004年の年金改革の際に打ち出した「100年安心」の柱であるマクロ経済スライドがいまだに機能していない事態をどう考えるかということである。さらに、国民年金の国庫負担割合引き上げの条件であった「税制抜本改革」に着手できなかったことについての説明も求められる。2004年に想定した仕組みがこの間機能してこなかったことについて批判的検証を行い、対策を示す必要がある。

政権獲得を目指す政党として、民主党にもまた、明確な課題認識と対応策を示すことが求められる。民主党は現行制度の抜本的な見直しを掲げているが、どのような制度体系を描こうと、少子高齢化の中で賦課方式を維持していくのであれば、支え手の減少という問題を避けて通ることはできない。また、新制度へ移行するまでは既存の制度を維持することになるため、その場合の財源をどうするのかなどを示す必要がある。

医療

<評価の視点>

次期選挙のマニフェストで問われる課題

- ①医療崩壊の問題として、医師不足と地域病院の経営難の解決に向けてどのような道筋を立てたか。
- ②後期高齢者医療制度の是非に関して、より持続性のある制度に向けての見直しがどう提起されたか。制度を維持するのであれば、制度の利便性を高めるためにどのような見直しを行うか。また、廃止するのであれば、それに代わる制度を新たにどう構築するか、が今回の選挙での評価の視点となる。

<評価点数一覧>

	項目	自民党	民主党
形式要件 (40点)	理念(10点)	7	30
	目標設定(10点)	2	
	達成時期(8点)	2	
	財源(7点)	0	
	工程・政策手段(5点)	0	
	合計(40点)	11	30
実質要件 (60点)	課題抽出の妥当性(20点)	5	32
	課題解決の妥当性(20点)	3	
	指導性と責任(20点)	2	
	合計(60点)	10	32
合計		21	62

<評価結果>

【自民党 マニフェスト評価】

合計 21点(形式要件 11点、実質要件 10点)

【形式要件についての評価 11点/40点】

医療崩壊に対する対策では、医師不足と地域病院の赤字にどう対応したのかが、評価の対象となる。マニフェストでは、医師不足に関しては医学部定員を「今年度は約 700 人増やした」と実績は説明したが、これからの対策に関しては、「今後も医療確保のために医師数を増やす」と書いているだけで、具体的な数値目標やその財源、あるいは実現の期限に関しても言及がない。(7点/10点)

地域医療対策では「これまでにない思い切った補正予算」を通じて「地域医療の再生や災害に強い病院作り」を進めるとし、すでに5月に成立した地域医療再生交付金 3100 億円の基金を活用して地域の医療提供体制に整備に取り組む考えは示したが、いつまでに何を実現するかは説明していない。

また「診療報酬は急患や産科をはじめとする地域医療を確保するため来年度プラス改訂を行なう」と、来年の診療報酬の改定という時期を指定して医療費の増額は約束したが、それがどれくらいになるかは判断できな

い。(2/8点)

後期高齢者医療制度では「現行の枠組みを維持しながら抜本的な改善、見直しを行なう」と書いた。高齢者医療制度は75歳になれば、就業形態にかかわらず、被用者保険の制度を脱退してこの医療制度に加入するという仕組みだが、75歳のサラリーマンが所属の組合健保に戻れるようにしたこと、保険料負担が課題にならないように公的負担の拡大を約束するなど、加入する高齢者に配慮する見直しに過ぎない。(2点/10点)

【実質要件についての評価 10点/60点】

「課題抽出の妥当性 5点/20点」

医師不足に関しては、自民党政権は08年の福田政権で医師不足を認め、舛添厚生労働大臣はそのプランで医学部定員を10年間で50%、4,000人増員する方針を打ち出した。

この方針では2030年に医師数は20%増員され、英国並みに人口100人あたり24人になる。ただ政府はこの方針を認めたわけではなく、2年間の予算措置でこの間対応しただけである。

今回のマニフェストでもこの方針を位置づけたわけではなく、医師不足に対して明確なビジョンと方針を明らかにしたわけではない。

診療報酬のアップも医療費の増額にはなるが、それが医師不足の課題解決にどの程度寄与するか、現時点で判断は困難である。

「課題解決の妥当性 3点/20点」

地域医療対策では地域医療の多くの病院が赤字で医療の継続に問題があることの課題認識はなされたが、地域医療において重要なのは赤字の中核病院の立て直しであり、ここに集中的に資金を投入せず、開業医も含めて全ての医療機関を地域医療再生基金の対象とするのでは、その効果は判断ができない。

「指導性と責任 2点/20点」

後期高齢者医療制度の見直しは、加入する高齢者に配慮して公的な助成も行なうことでこの制度を維持しようとする努力は分かるが、医療保険制度の持続性は、こうした高齢世代を現役世代が支えることが困難になり始めた事に問題があり、今回の「見直し」で保険制度の持続性に答えを出したわけではない。むしろ高齢者の加入者への配慮は現役世代の負担を強め、逆の効果をもたらす。

【民主党 マニフェスト評価】

合計 62点 (形式要件 30点、実質要件 32点)

【形式要件についての評価 30点/40点】

医師不足に対してはOECD平均の人口あたり医師数(1,000人あたり3人)を医師数の目標に据え医学部定員の1.5倍という数値目標を設定した。

また地域の中核医療の立て直しでは、「医師、看護婦、その他の医療従事者の増員に務める医療機関の診療報酬を増額する」とし、これらの対策を診療報酬の引き上げで対応する考えを示し、その財源を医療対策の全ての経費として9,000億円程度と明記。

またこれらの財源を確保するために無駄削減のプランを併記し、そのための財源の調達年次も書き込んでいる。

後期高齢者医療制度は廃止を約束し、旧制度(老人保険制度)に戻す際の国民負担として国保への市町村

一般会計赤字分の補填と、廃止に伴う国民健康保険への負担増として8,500億円の財源を掲げ、これも財源の確保とその時期の目処を明記している。

これらを通じて数値目標や時期、財源に関する形式要件はほぼ満たしている。

【実質要件についての評価 32点/60点】

「課題抽出の妥当性」、「課題解決の妥当性」、「指導性と責任」

医療対策に関しはマニフェスト、政策集の他に、詳細版も公表しており、政策の目標や財源、手段などがかなり詳細に体系化している。ただ、後期高齢者医療制度は廃止で新しい制度を提案したわけではない。旧来の制度に戻すだけでは高齢者の健康保険が現役世代の支援金に支えられる構造は変わっておらず、上位の目的である国民皆保険制度の持続性に目処を付けたわけではない。

将来的には被用者保険と国民健康保険の段階的な統合と地域保険としての一元的な運用の方向を打ち出したが、まだ構想段階で具体的な政策体系として提起されたわけではない。

医療崩壊の課題では①国民に質の高い医療サービスを安定的に提供する、②救急、産科、小児、外科などの医療提供体制を再建、という目的を明記し、その下で医師不足に関しては目標設定や財源を定めるなど課題解決に取り組んでいる。

地域の中核病院の立て直しでは、医療従事者の増員に努める医療機関の診療報酬を総額で1.2倍にするものとしているが、基金や補助金ではなく診療報酬の増額という形で継続的にその予算が確保されることとなったのは大きい。

さらにその額である9,000億円も、地域医療を支える中核病院の抱える赤字が約1兆円と指摘されていることを考えると妥当である。「選択と集中」で地域の医療提供体制に焦点を充てている点で、マニフェストでは病院という記述はないが、医療機関の診療報酬について「入院」を要件に掲げたことで、開業医ではなく病院に対して集中的に予算がつき込まれること示唆している。ここで問題があるとすれば、9,000億円が的確に地域の中核病院へと配分されるような条件付けをいかに行うかである。それに関してはマニフェストでは明らかにされていない。

※参考※

<現状と課題>

医療システムについて日本の政治に突きつけられている最も大きな課題は、高齢化に伴い医療費が急増する中で、それを現役世代が支えるという構造がかなり厳しくなっていることである。

08年に創設された後期高齢者医療制度も、老人医療費を中心に国民医療費が増大する中、老人保健制度に代わる制度として、現役世代と高齢者の負担を明確にして公平でわかりやすい制度とすることを目的に作られたが、その財源での保険料収入の割合は1割程度に過ぎず、残りは他の保険組合からの支援金と税によって賄われている。

この制度が、創設直後から見直し論議に迫られたのは、高齢者の負担に関する説明不足や誤解、制度の名称の問題、年齢による強制加入などにより、高齢者の心情を害したとの理由からである。政府は2008年度、2009年度の補正予算で、こうした高齢者への配慮から加入者の保険料などの負担を軽減・凍結する措置がとられているが、これらの措置は高齢者の反発を抑えるために、現役世代もさらに負担を行なうことを意味している。

ただ、本質的には財源面での現役世代の負担の限界という問題があり、医療費の増大が続く中でその支え合い

の構造をどう持続させるのか、に問題の本質がある。

08 年年度の推計では、組合管掌健康保険と協会けんぽ、共済組合は後期高齢者医療制度に計 4.6 兆円、また 65 歳から 74 歳までの前期高齢者交付金(国民健康保険)に 2.3 兆円もの支援金が流れており、この負担の重さもあり、各保険組合の廃止という事態も招いている。

今回のマニフェストでは、この後期高齢者医療制度について、自民党と民主党がそれぞれ「改善」と「廃止」と異なる約束を掲げている。自民党は高齢者の心情に配慮して制度の見直しを提起し、民主党は廃止を主張している。ただ民主党の場合、新しい仕組みを提起したわけではなく、前の老人保険制度に戻るための税金での支援を提起しているだけである。

ここでの評価は、こうした政党側からの提案がどのように保健医療財政に持続性の答えを出したのかで評価をされなくてはならない。

日本の医療に問われているもう一つの課題は、医師不足や地域医療崩壊の問題である。

社会保障国民会議では、2007 年の時点で 34 兆円であった日本の総医療費が、2025 年には 66 兆円まで増大すると推計されている。

そのため、これまでの政府の対応は急増する医療費をどう抑制するか、に貫かれていた。

日本の総医療費の対 GDP 比は 2006 年の時点で 8.1%と、OECD の 30 カ国中 21 位で、G7 では最も少ない。その点では現場の医療関係者の献身的な努力により支えられてきたという状況が日本の医療にある。にもかかわらず、2002 年の診療報酬のマイナス改定がさらに負担を強め、これが医師不足や地域医療の崩壊につながった。

2002 年の診療報酬マイナス改定をきっかけに 5 万人近い医療従事者が失職したが、その事務を医師が引き受けることで医師の過剰労働が深刻化し、勤務医の辞職を促した。この結果として、お産難民や救急車のたらい回し、地方病院の閉鎖などが発生し、十分な医療サービスが提供できなくなった。現在はほぼ全ての病院が赤字経営を強いられ、医師の過剰労働と病院労働者の低賃金に支えられて運営されている状態にある。

ここで政治が取り組むべきポイントは医師不足と地域医療の再生であり、これらについてどのようなビジョンをもって設計するかが問われている。

これまでの医療行政は、部分的な手直しの連続とも言える。官庁のプランは医師会など利害当事者間で調整して成案化される。

医療崩壊の現実もそれを政府が正式に認めるのは、福田政権以降となる。これを、患者本位での課題解決につなげるためには、政府の政策決定の仕組みを政治主導に変え、政府レベルで体系的、整合的にプランを立案し、国民の理解を得た上で、リーダーシップを発揮してこれを推進する必要がある。

ここでは医師不足と地方病院の崩壊という課題に政党がどのような解決案を提起するのか、を問うことになる。

介護

<評価の視点>

介護サービスの提供体制の持続可能性を確保するために、以下の課題に取り組んでいるか

- ①介護従事者の量的確保
- ②介護施設の拡充
- ③安定財源の確保

<評価点数一覧>

	項目	自民党	民主党
形式要件 (40点)	理念(10点)	5	5
	目標設定(10点)	7	5
	達成時期(8点)	8	2
	財源(7点)	5	2
	工程・政策手段(5点)	0	3
	合計(40点)	25	17
実質要件 (60点)	体系的・課題抽出の妥当性(20点)	7	2
	課題解決の妥当性(20点)	7	4
	指導性と責任(20点)	5	0
	合計(60点)	19	6
合計		44	23

<評価結果>

【自民党 マニフェスト評価】

合計 44点 (形式要件 25点、実質要件 19点)

【形式要件についての評価 25点/40点】

自民党のマニフェストでは、「少子高齢化社会への対応」という大項目の下、「介護サービスの改善と職員の処遇改善」が掲げられている。その内容は、「今後3年間で特養、老健及びグループホームの約16万人分の整備を目標に取り組む」「専門性と職務の重要性に応じた賃金体系の普及・定着を目指す」「介護職員の研修、キャリアアップの支援、介護労働者の職場環境の改善」「平成24年度の介護報酬引き上げ」「療養病床再編成への適切な取組み」である。なお、「介護報酬の3%アップ改定」と「職員の処遇改善に取り組む事業主に対して職員の給料一人当たり月平均1.5万円の引き上げに相当する金額を助成」については、すでに取り組みが行われている施策である。

理念に関しては、マニフェスト要約版に「医療・介護サービスをもっと身近に。安心と満足が全国どこでも受けられる健康長寿社会へ」と書かれている。(5点/10点)

目標設定に関しては、「今後3年間で、特養、老健及びグループホームの約16万人分の整備を目標に取り組む」などが記されているが、その他に明確な目標設定は見当たらない。(7点/10点)

達成時期に関する記載はないが、マニフェスト末尾の「特に記載が無い限り4年」を達成時期とみなす。(8点/8点)

財源の裏付けに関する直接の言及はないが、要約版にて「消費税の社会保障・少子化対策への特化」と書かれているが、景気回復が条件であり、明確とは言えない。(5点/7点)

「今後3年間」の間の具体的な取組み内容や、「介護保険料の上昇」をどのように抑え、介護報酬をどれほど引き上げるのかなど、具体的な工程や政策手段についての記述はない。(0点/5点)

【実質要件についての評価 24点/60点】

「課題抽出の妥当性 7点/20点」

上述の評価の視点の第二点につき、介護施設の整備について「約16万人分」という具体的な目標が書かれていることについては評価できる。しかし、第一点の介護従事者の確保については、「介護労働者の研修やキャリアアップの支援、職場環境の改善を進める」と書かれているが、それは現在の人材が意欲とやりがいを持てるように、という目標のためであり、数を確保するための政策とは言えない。介護サービス全体の持続可能性を確保するために必要な施策のうち、自民党のマニフェストは施設の確保と現在の職員の環境改善に限定されており、介護の仕事そのものを魅力あるものにして多くの人材を呼び込むという方向性は見えない。

「課題解決の妥当性 7点/20点」

「地域の介護ニーズ」につき、地方や都市近郊での16万人分の介護施設の充実を意図していると考えられるが、下記の【課題】で述べているように、介護施設、特に重度の要介護者のための施設の不足が深刻化しているのは地方よりむしろ都心である。今年3月に発生した群馬県の高齢者入所施設の火災事故で、犠牲者の多くが都内から入所した高齢者であったことは、この問題が最悪の形で顕在化した例といえる。介護施設の拡充に関しては、むしろ都心における拡充を目指すことが必要である。また、介護報酬の3%アップと事業主に対する助成は、すでに実施済みの施策であるが、現在の介護従事者の処遇改善に向けた取組みを引き続き課題として設定したことは評価できる。

「指導性と責任 5点/20点」

要約版において、「今後3年間で施設の充実と介護報酬のさらなるアップ」を「実現」と踏み込んではいらぬものの、療養病床再編成の問題について「適切に措置」とのみ書き、介護報酬の引き上げ幅についても明言を避けるなど、重要な課題については曖昧なものが多い。また、安定財源の確保についても、消費税が社会保障と少子化対策に充てられることは「中期プログラム」で決ま

ったものの、経済好転後を消費税引き上げの前提としており現在には実現の目処がたっていない。「平成 24 年度の介護報酬改定では保険料の上昇を抑制しつつ引き上げる」としているが、消費税がこの時まで引き上げられなかった場合に保険料の上昇をどう抑制するのか、もし抑制するのならば結局、介護報酬は適切な水準にまで引き上げられないのではないか、という問題がある。介護分野での問題解決に向けた指導性や責任が十分に示されているとは言えない。

【民主党 マニフェスト評価】

合計 23 点（形式要件 17 点、実質要件 6 点）

【形式要件についての評価 17点／40点】

民主党のマニフェストでは、まず「介護の不安をなくして」、「十分な医療・介護サービスを提供し、ひとつの生命を大切にします」と書かれている。政策各論においては、「年金・医療」の大項目のなかで、「介護労働者の賃金を月額4万円引き上げる」と書かれている。その内容は、「政策目的」として「全国どこでも、介護の必要な高齢者に良質な介護サービスを提供する」「療養病床、グループホーム等の確保により、介護サービスの量の不足を軽減する」とされ、具体策としては「認定事業者に対する介護報酬を加算し、介護労働者の賃金を月額4万円引き上げ」「当面、療養病床削減計画を凍結し、必要な病床数を確保」と記されている。所要額は8000億円程度となっている。

「年金、医療、介護の不安をなくし、誰もが安心して暮らせるようにします」「十分な医療・介護サービスを提供し、ひとつの生命を大切にします」との理念・目的が書かれている。（5点／10点）

目標設定に関しては、「月額4万円引き上げ」のほかに、明確な目標設定はない。（5点／10点）

達成時期、財源については、冒頭の「工程表」で「介護労働者の待遇改善」が「医療・介護の再生」のなかに盛り込まれているが、介護に関する政策の達成時期や財源は不明確である。（2点／8点、2点／7点）

具体的な政策手段としては「介護報酬加算」「賃金月額4万円引き上げ」「療養病床削減計画の凍結」などがある。（3点／5点）

【実質要件についての評価 6点／60点】

「課題抽出の妥当性 2点／20点」

介護サービスの充実のためには、介護士の数の確保、施設の拡充、安定財源の確保という三点と、持続可能性の確保が必要である。しかし、三点のうちの後二点はマニフェストから全く欠けている。賃金の引き上げは、それによって介護業界への人材の引き込みを狙ったものと考えられるが、そのみで介護サービスが「十分」「良質」になるとは考えにくい。「政策目的」にあるように、「全国どこでも」介護サービスを提供する、あるいは「療養病床、グループホーム等の確保により介護サービスの量の不足を軽減する」のであれば、介護施設の拡充は不可欠であるはずだが、その手当は「療養病床削減計画の凍結による病床数の確保」のみであり、全国規模の施設の広

がりやグループホームの確保をどのように実現するのか定かでない。その意味で、マニフェストには介護保険制度の持続可能性の確保という観点が不足している。

「課題解決の妥当性 4点／20点」

課題解決の妥当性に関しても、単純に月給を4万円引き上げれば介護に人材が集まるとは考えられない。介護従事者の賃金については、決して十分とは言えないまでも、介護報酬3%引き上げと事業者への助成金によってある程度の手当てはなされている。むしろ今後は介護分野におけるキャリアアップのシステムを描くことで介護という仕事のキャリアパスを明確化し、魅力を高めることである。「療養病床削減計画の凍結による病床確保」が「政策目的」に述べられているような施設の拡充に結びつくわけでもない。

「指導性と責任 0点／20点」

課題解決に向けた指導性と責任という点では、約束の実現が明確に位置付けられているかと考えた場合、やはり財源の確保がネックとなる。マニフェスト冒頭の「工程表」では、医療政策と抱き合わせで平成23年度までに1.2兆円、平成24年度から25年度に1.6兆円の支出が記されている。しかし、その先はどうなるのかという点が全く不明確である。超高齢化社会に突入しつつある日本において、介護は間違いなく規模が拡大していく政策分野であり、安定的な財源、人材、施設の確保が必要であるとともに、厳しい財政状況を考えれば民間企業の参入の促進も不可欠である。「十分な介護サービスの提供」が将来にわたってなされるような設計を示すことが必要だが、このマニフェストからは読み取れない。読み取れるのは、療養病床削減計画を「当面」凍結して「必要な病床数を確保」といった、将来に向けた担保のない曖昧な政策のみである。

※参考※

<政策にかかる現状と課題>

介護問題について問われている課題は、まず、国民の老後の安心を確保するために、いかにして介護サービスの提供体制をいかに持続可能なものにするかである。そのためには、介護従事者の量の確保と、介護施設の不足問題の解決、安定財源の確保が必要であり、このために各党がどのような政策をマニフェストで示しているかが評価の視点となる。

2000年の介護保険制度の創設によって、介護サービス事業に民間事業者が参入できるようになった。これによって介護サービスの供給量は増えたものの、介護サービスの需要量も制度創設時の予想を上回るほどに高まり、その結果として保険財政そのものが危うくなった。そこで、過去二回に渡る介護報酬の引き下げなど、給付費を抑制する政策がとられたが、この給付費抑制政策によって、元々脆弱であった介護サービスの提供体制はさらに危うくなった。麻生政権下の2009年4月から介護報酬が3%プラス改定されたものの、現在の介護サービスは、依然として介護従事者の数が足りておらず、また、重度の要介護者のための施設が都心を中心に不足しているという問題を抱えている。その結果、サービスの量だけでなく、質も確保できなくなっている。

介護従事者については、そもそも就業率が低い上に離職率も比較的高い(2008年度で18.7%、平均は16.2%)。また、資格を持ちながら介護関係の職についていない人も多い。その理由は、介護従

事者の処遇の悪さ、キャリアパスの不明瞭さ、仕事と賃金水準が見合っていないなど、介護の仕事に魅力がないという点が最大の問題である

施設の不足については、事業経営のモデルが確立できないことから経営が成り立たないところが多く、また、介護事業サービスの収入の 9 割は介護報酬から得られるため、利益が介護報酬によって大きく左右されてしまうという、制度自体に内在する問題が指摘されている。

さらに、高齢化がこのままのペースで進み、団塊の世代が介護サービスの必要な年齢に達すると、介護保険の財政はさらに悪化することが予想される。それを回避するためには安定的な財源を確保することが不可欠である。さらに言えば、給与やキャリアパスの充実により、介護士そのものをより魅力ある仕事として人材を呼び込む、といった方策についても、国民が広く負担する形で必要な財源を確保することが必要となる。しかし、2008 年 12 月に決定された「中期プログラム」では、消費税が主要な財源として社会保障給付と少子化対策にあてられるとされたものの、そのために必要な税制抜本改革は景気回復を前提とされており、現時点で実現の目処はたっていない。

環境

<評価の視点>

次期選挙のマニフェストで問われる課題

- ① 京都議定書目標達成の道筋を描けているか
- ② いかにして次期枠組みにおけるリーダーシップを発揮するか

<評価点数一覧>

	項目	自民党	民主党
形式要件 (40点)	理念(10点)	5	5
	目標設定(10点)	5	6
	達成時期(8点)	2	2
	財源(7点)	0	0
	工程・政策手段(5点)	0	4
	合計(40点)	12	17
実質要件 (60点)	体系性・課題抽出の妥当性(20点)	3	10
	課題解決の妥当性(20点)	5	5
	指導性と責任(20点)	0	0
	合計(60点)	8	15
合計		20	32

<評価結果>

【自民党マニフェスト評価】

合計 20点 (形式要件 12点、実質要件 8点)

【形式要件についての評価 12点/40点】

マニフェストでは地球温暖化防止のために「低炭素社会づくりを推進」し、「国際枠組みづくりを主導」といった明確なメッセージが書かれている。(5点/10点)

しかしながら、現在厳しい状況になっている京都議定書の目標達成についてはまったく言及がない。一方、次期枠組みの合意については政府が既に決定している「2020年05年比15%削減」という中期目標が示されている。そのうえで、太陽光発電の「導入量を2020年に20倍、2030年には40倍」という目標を設定し、低炭素社会づくり推進基本法制定により「再生可能エネルギーの需給拡大」を目指すことが示されるなど、いくつかの政策では数値目標が示されている。しかし、中期目標達成のための政策体系の全体像は十分に示されていない。さらにエネルギー分野については、原発の発電比率・設備利用率の数値目標が設定されているが、再生可能エネルギー全般の導入目標や利用をいかに強化するかについては書かれていない。(5点/10点)(2点/8点)

財源についてはどれも特に記述がない。(0点/7点)

【実質要件についての評価 8点/60点】

「課題抽出の妥当性 3点/20点」

環境政策は「安心・活力・責任」から成るマニフェストのなかの「責任」のひとつとして明確に位置付けられているものの、全体的にこれまでどおりの政策が繰り返されているだけである。さらに、自民党は政権党として、責任をもってマニフェストのなかで京都議定書目標の達成状況とその原因を分析し、目標達成のための対策を打ち出すべきであったが、自民党のマニフェストには京都議定書の目標達成について一言も触れられていない。マニフェストの参考資料とされる「重点政策集」において言及されてはいるものの、既存の政策を繰り返すばかりであり、排出量が大幅に増加している現状の分析と抜本的な政策転換は示されていない。また、低炭素社会をつくるために規制的な手法をどこまで盛り込むかは明記されておらず、既存政策によって排出量が大幅に増加しているという現状認識がどこまであるのか疑問である。発電部門対策についても、原発の設備利用率を向上させることを中心としているうえ、「安定的に資源・エネルギーを確保する」ことがその目的とされており、必ずしも温暖化対策としては位置づけられていない。

国際的な枠組みづくりを「主導」することは小泉政権以降一貫して訴えられていることだが、中期目標の設定値や実際の排出削減実績を考えると日本は国際交渉から取り残されている。マニフェストにおいてはそのような現状認識は見られず、今後国際交渉を主導していくための具体的な手段も描かれているわけではない。

「課題解決の妥当性 5点/20点」

目標達成の手段としては、現在試行的に実施されている排出量取引制度が今後本格実施にいたるのかどうかについての記述はまったくない。また税制改革については「低炭素社会づくり行動計画」などでも触れられているが結局進展しておらず、今回も実質的には目標・道筋が約束されていない。固定価格買取制度は太陽光のみしか対象とされており、他の再生可能エネルギーをどのように普及させるかは明らかでない。原子力発電の利用強化も、発電比率や設備利用率を上げるための具体的な方法は提示されていない。これまで原発の増設が進まず、また度重なる事故などによって設備利用率が伸び悩んできたことを考えれば、目標達成の具体的な方法を提示すべきである。

「指導性と責任 0点/20点」

また、これまでの京都議定書目標達成計画では産業界の自主行動計画が前提とされてきたが、今後はどのように産業界の排出を規制し、抑制するのかが説明されていない。このため、次期政権が気候変動問題においてどのようにリーダーシップを発揮するかの道筋は見えていない。

【民主党 マニフェスト評価】

合計 32点（形式要件 17点、実質要件 15点）

【形式要件についての評価 17点/40点】

民主党のマニフェストにおいては「地球温暖化対策を強力に推進し、新産業を育て」ることが謳われており、また各政策について「政策目的」が明確に記載されている。（5点/10点）

京都議定書の目標達成についてはマニフェストにおいてもその参考資料である「政策インデックス」においても触れられていない。温室効果ガスの中長期の削減目標としては「2020年までに25%減（1990年比）、2050年までに60%超減（同前）」という政府を上回る目標が提示されている。目標達成のための具体的な政策は、地球温暖

化対策基本法の制定に基づく「キャップ&トレード方式の排出量取引制度創設」や「地球温暖化対策税の導入検討」などが列挙されてはいるものの、達成時期や具体的内容には踏み込めていない。唯一、再生可能エネルギーについての導入目標量は「2020年までに10%程度の水準まで引き上げる」とされているが、ここでは太陽光や風力の導入推進ではなくバイオマスなどの技術革新により達成する位置づけとなっている。(6点/10点)(4点/5点)(2点/8点)

また、財源についての記述は特にされていない。(0点/7点)

【実質要件についての評価 15点/60点】

「課題抽出の妥当性 10点/20点」

中期目標の設定や個別の政策手段だけを見れば、民主党の環境政策に対する課題認識は非常に妥当性がある。しかしマニフェスト全体を見れば、環境政策は5つ目の重点施策である雇用・経済対策のなかに位置付けられており、環境政策自体の扱いはかなり優先度が低いものとなっている。またマニフェストのなかで「地球温暖化対策を強力に推進し、新産業を育てます」と宣言されているにも関わらず、温暖化対策と「新産業育成」を結びつける目標や具体的な政策手段はなんら描かれていない。

「課題解決の妥当性 5点/20点」

個別政策についても、それぞれこの間の政策から後退が見られる。例えば、08年12月の「民主党環境ビジョン」においては「早期(2010年まで)」とされていたキャップ&トレード方式の排出量取引制度の導入時期が、4月に参議院に提出された「地球温暖化対策基本法案」では「2011年度」、さらに今回のマニフェストでは「早期」のみとなり、目標年次が削除されている。

また、自動車の交通量を増加させ、ひいては温室効果ガス排出量を増加させることとなる「暫定税率の廃止」と「高速道路の無料化」は、マニフェストにおいて温暖化防止よりも上位の政策とされ、工程表まで明示されている。これに対し、「環境ビジョン」では「地球温暖化対策税」のなかに「暫定税率の廃止」が併記されていたが、地球温暖化対策税はマニフェストで「検討」に格下げされている。

再生可能エネルギーに対する固定価格買取制度については、政府と異なり「全量方式」を採用することが示されているが、価格設定や買取期間は未定である。発電部門の抑制でどれだけ排出を抑制するのかについては記述がない。

「指導性と責任 0点/20点」

民主党が計画している規制的手段はこれまで産業界が避けてきたものであるため、強制力を持って政策を実行できるような体制整備などが必要であるが、実行を担保する仕組みについてはなんら記述されていない。

※参考※

＜政策にかかる現状と課題＞

日本の温室効果ガス排出量は1990年以降大幅に増加し、2007年時点で90年比9.0%増(1億1300万トン増)となっている。もともとの目標は2008年から2012年の間に「90年比6%減」であるため、現時点では計15%の削減が必要となっている。削減目標「6%」のうち、京都メカニズムと森林吸収による削減分を除いた実質的な削減量は「90年比0.6%」である。しかし、今後もこのような排出状況が続けば「9.6%」程度の削減が必要であることを考えると、現在は目標達成にとってきわめて困難な状況であると言えよう。

一方世界では、IPCCが2007年に発表した第四次報告で、温暖化防止のために「先進国は2050年に80~95%、

2020年に25～40%削減」する必要があることを指摘した。EUは「2020年に20%減、最大で30%減」という目標を掲げ、さらに2008年12月には目標達成のための政策パッケージに合意している。この政策パッケージは域内の排出にキャップをかける排出量取引制度を含んでおり、規制的手法によって排出削減に実効性を持たせようとするEUの姿勢がうかがえる。またアメリカもオバマ政権誕生以降、急速に環境対策に力点を置くようになっており、2009年6月29日には「キャップ&トレード方式の排出量取引制度」や「『05年比20%削減』の中期目標」を含むワクスマン・マーキー法が下院を通過している。IPCCの第四次報告以降も加速する温暖化に対し、目標を上乗せしている欧米の動きと比較して、日本は温暖化対策におけるリーダーシップを発揮しているとは言いがたい。

排出量の増減はその時の経済状況にもよるが、今後日本が排出量を大幅に削減して世界におけるリーダーシップを発揮するには抜本的な温暖化対策の変更が求められている。日本政府は産業界の自主行動計画と省エネを基本とする目標達成計画を推し進めるばかりで、現在まで抜本的な削減対策を打ち出そうとしていない。しかし国内排出量の約3割を占める発電部門の対策が不十分なままでは、京都議定書の目標を達成することはできない。政府は毎年の「進捗状況」のなかで、排出量増加の主因を「柏崎刈羽原発の停止(07年)」などによる原発の設備利用率低下だと説明している。設備利用率の低下は確かに排出量増加の一因であるが、より大きな原因は他にある。1997年の京都議定書採択以降、原発増設計画が後退していくなかで石炭火力発電所が大幅に増加したこと、加えて政府が積極的な新エネルギー導入策を講じてこなかったことが排出量増加の要因である。

したがって、次期選挙のマニフェストでは排出量増加の根本原因を分析し、抜本的な政策転換を打ち出すなど京都議定書の目標達成への道筋を明確にすることが課題である。また、いかにして次期枠組みにおけるリーダーシップを発揮するかという道筋を示すことも課題となっている。

雇用

<評価の視点>

- ① 失業した非正規労働者に対するセーフティネットの構築と、労働市場に復帰できる仕組みをどう描くか
- ② いかにして雇用創出をはかるか
- ③ 非正規労働者が増加して、労働市場が正規労働者と非正規労働者に「二重構造」化し、両者の間には「格差」が存在している。これを踏まえ、今後「格差」をどう是正し、労働市場をどうしていくのか

<評価点数一覧>

	項目	自民党	民主党
形式要件 (40点)	理念(10点)	5	5
	目標設定(10点)	5	3
	達成時期(8点)	3	4
	財源(7点)	5	5
	工程・政策手段(5点)	2	1
	合計(40点)	20	18
実質要件 (60点)	課題抽出の妥当性(20点)	10	4
	課題解決の妥当性(20点)	8	6
	指導性と責任(20点)	6	3
	合計(60点)	24	13
合計		44	31

<評価結果>

【自民党 マニフェスト評価】

合計 44点 (形式要件 20点、実質要件 24点)

【形式要件についての評価 20点/40点】

マニフェストでは、「国民の安心・安全を確保するため」、雇用のセーフティネットの構築をする、非正規労働者が「安心・納得して働ける環境を整備する」と明確に目的を示している。5点/10点

非正規労働者のセーフティネット・労働市場復帰支援については、「3年間で100万人の職業訓練を実施すること」がマニフェストに述べられており、その政策手段・財源が平成21年度補正予算で設置した「緊急人材育成・就職支援基金」であることが、マニフェスト参考資料「重点政策集」に明記されている。また2011年度までに失業率を同時不況前の2007年度水準(3.9%)に戻すこともマニフェストに明記されるなどいくつかの政策については具体的な数値目標・達成時期・財源が示されている。

雇用の創出については、「今後3年間で40~60兆円の需要を創出し、概ね200万人の雇用を確保する」とマニフェストに示されているが、どんな手段で達成するのかという道筋に関する言及は全くない。

労働市場の「二重構造」については、労働者派遣法改正により日雇派遣の原則禁止、常用化促進を行うとしているが、達成時期等は明記されていない。(5点/10点)(3点/8点)(5点/7点)(2点/5点)

【実質要件についての評価 24点/60点】

「課題抽出の妥当性 10点/20点」

雇用政策は、「自民党政策 BANK」の「安心」に、社会保障や少子高齢化と共に暮らしの安心を支えるセーフティーネットとして明確に位置づけられている。

「課題解決の妥当性 8点/20点」

非正規労働者のセーフティーネット・労働市場復帰支援の実現手段については、すでに設立された「緊急人材育成・就職支援基金」により、職業訓練を条件とした給付を行う「緊急人材育成支援事業」の実施を継続することが示されている。しかしながら、「緊急人材育成・就職支援基金」は3年間の時限措置であり、恒久的なセーフティーネットとしては機能していないが、今後恒久的なセーフティーネットをどう構築するかについての記述はない。加えて、政府の実施している所億行訓練が非正規労働者の労働市場復帰にとって実効的に機能しているかについても疑問がある。政府は従来職業能力の育成を企業に頼ってきたため、雇用能力開発機構が伝統的に行ってきた製造業など以外は職業訓練のノウハウに乏しい。そのため、サービス分野などの職業訓練を民間に委託しているが、民間にも大量の職業訓練を行うノウハウは蓄積されておらず、訓練の受け皿が不足しているとの報道もある。このようにすでに実行されている職業訓練制度には改善すべき点があり、改善されない限りマニフェストで掲げる「3年間で100万人の職業訓練実施」を真に実効的に行うことはできないはずであるが、自民党は改善策を全く示していない。

雇用創出については今後3年間で200万人の雇用を確保するとしているが、その具体的達成手段等は全く明らかにされておらず、雇用創出という課題に対して実質的な解決策を示していない。

労働市場の「二重構造」化について、自民党は労働者派遣法の改正により日雇派遣の原則禁止・常用雇用化促進など、これまでの労働市場の規制緩和に対し、一定程度制限を加えることとしているが、原則的には正規・非正規労働者が労働市場で共存することを前提としている。財・サービスの多様化・商品サイクルの短縮化などより柔軟な企業経営が求められるようになったこと、グローバル化の中での価格競争を考えれば、非正規労働を認めることは妥当であろう。ただ、正規労働者と非正規労働者が共存する労働市場を前提とするならば、現在正規・非正規労働者の間に存在する「格差」を是正するための取り組みが必要になるはずである。しかし、自民党は、正規・非正規労働者の「均衡処遇の取り組みを支援する」と述べるのみであり、正規・非正規労働者間の「格差」是正に対する積極的アプローチが全く見られない点で評価できない。

「指導性と責任 6点/20点」

自民党は、「安心・活力・責任」からなる「政策 BANK」の3番目に雇用対策を位置づけており、政策のプライオリティが高いことがわかる。しかしながらすでに実施されている政策以外について具体的な内容や工程が説明されていない。

【民主党 マニフェスト評価】

合計 31 点（形式要件 18 点、実質要件 13 点）

【形式要件についての評価 18 点／40 点】

民主党は、「セーフティーネットを強化して、国民の安心感を高める」こと、「雇用にかかわる行き過ぎた規制緩和を適正化し、労働者の生活の安定を図る」ことなど政策目的を明確に示している。（5 点／10 点）

民主党は、非正規労働者のセーフティーネット構築・労働市場への復帰支援策として、「全ての労働者を雇用保険の被保険者とする」こと、「緊急人材育成支援事業」に代わり、「失業給付の切れた人、雇用保険の対象外である非正規労働者、自営業を廃業した人を対象に、職業能力訓練を受けた日数に応じて」月額 10 万円の「『能力開発手当』を支給する」ことをあげている。政策の実現手段については、マニフェストの参考資料「政策 INDEX」で、「能力開発手当」を「求職者支援法」の制定により実現するとしている。雇用保険の被保険者拡大の実現手段については言及がないが、麻生政権下の雇用保険法改正により被保険者の範囲拡大が実施されたため、民主党も同様の手段によると思われる。財源については記述があるものの、具体的数値目標・達成時期については言及がなかった。雇用創出についての記述は全く見られない。

労働市場の「二重構造」化について、民主党は「原則として製造現場への派遣を禁止する」こと、「専門業務以外の派遣労働者は常用雇用」とすること、2 ヶ月以下の派遣契約を禁止し、「日雇い派遣」を原則禁止することなどをかけ、労働市場の規制強化を打ち出している。「政策 INDEX」では、労働者派遣法の改正によりこれらを実現するとしており、マニフェストの工程表を見ると、平成 22 年度に雇用保険の被保険者拡大を実現する予定であることがわかる。（3 点／10 点）（4 点／8 点）（5 点／7 点）（1 点／5 点）

【実質要件についての評価 13 点／60 点】

「課題抽出の妥当性 4 点／20 点」

民主党は、マニフェストの工程表で、平成 22 年度に雇用対策として 0.3 兆円、23 年度以降に 0.8 兆円の政策を実施するとしている。雇用保険の被保険者拡大のための所要額を民主党は 3000 億円と試算しており、雇用保険の被保険者拡大を実施したのち、平成 23 年度以降に「能力開発手当」など求職者支援を実施する予定であることがわかる。現在失業給付日数は 90 日から 360 日であり、被保険者が全ての労働者に拡大されても、きわめて短期間の限定的なセーフティーネットとなるにすぎない。民主党は「緊急人材育成・就職支援基金」をムダづかいの恐れがあるとして予算組み替えの対象とし、代わりに「能力開発手当」を実施することにしているが、平成 23 年度までの間、雇用保険でカバーされない失業者のセーフティーネット・労働市場復帰支援をどうするかについての言及がない。そのため、民主党の掲げる「セーフティーネットの強化」に結びつくかが不明である。

「課題解決の妥当性 6 点／20 点」

雇用保険の適用拡大について、「政策 INDEX」は「31 日以上雇用期間がある全ての労働者を原則として、雇用保険の一般被保険者とする」としている。保険とは原理上保険料を納付してもそれが返還されるというものではないため、公平性が必要となるはずである。現在失業給付の給付日数は 90 日から 360 日の間となっており、民主党の政策どおり 1 ヶ月以上雇用された労働者に失業給付を認めるとすると、1 ヶ月働いて 3 ヶ月失業給付を受け取るというモラル・ハザードを誘発するおそれがある。こうしたモラル・ハザードは失業給付を増大させ、雇用保険制度自体の持続性を危うくするものであり、失業者に対するセーフティーネット構築に逆行するものだが、民主党のマニフェストにモラル・ハザードを防止する仕組みに関する言及はない。また、職業訓練の制度設

計についての記述もないため、「能力開発手当」が非正規労働者の労働市場復帰に対し実効性があるかも不明である。

労働市場の「二重構造」化について、民主党は派遣労働の規制強化により、派遣労働者を常用雇用に近づけ、労働市場の規制強化をはかるとともに、正規・非正規の均衡処遇実現による、両者の公平な処遇を打ち出している。しかしながら、製造業派遣禁止、2ヶ月以下の派遣契約の禁止は、派遣労働者の大量失業・より人件費の安い海外への雇用の流出をまねく可能性が高い。また派遣労働者の常用雇用化も、一面で労働者の雇用安定につながるが、他面で経営体力のない派遣会社が倒産すれば失業者の増加につながる。こうした問題についてどう対応するかが全く明らかでない。

派遣労働者の規制強化に加えて、民主党は正規・非正規労働者の「均衡待遇を実現する」ことで、正規・非正規労働者間の「格差」是正に取り組む姿勢を示している。正規労働者・非正規労働者の均衡処遇にコミットしている点では、正規・非正規労働者間の「格差」という課題に対する解答を示そうとしている点で評価できる。しかしながら、法律で均衡処遇を義務付けたとしても、それが実際に実現されているか調査する仕組みがなければ、実効性は担保されない。しかしそうした仕組みについての言及はない。

「指導性と責任 3点/20点」

民主党は、政権獲得後、平成22年度に雇用保険の被保険者拡大、平成23年度から「能力開発手当」の実施をすると工程表に明記し、「緊急人材育成・就職支援基金」を予算組み換えの対象とすることを示している。失業した非正規労働者に対するセーフティーネットの構築と、労働市場に復帰できる仕組みをどう描くかはまさに日本の労働分野での課題の一つであるが、上述したとおり、これでは平成23年度まで雇用保険でカバーされない失業者のセーフティーネット・労働市場復帰支援に空白が生じることになり、セーフティーネット構築という課題解決に向けた責任を果たすと言えるか疑問である。

※参考※

＜政策にかかる現状と課題＞

現在の雇用面における日本の最大の問題は、非正規労働者の大量失業である。08年のリーマンショックに端を発した世界規模の経済危機が日本に波及すると、企業の雇用調整が進み、非正規労働者の雇い止めを行う企業が増加した。厚生労働省「非正規労働者の雇止め状況について(7月報告)」によると、08年10月から09年9月までに解雇等実施ないし解雇等見込みの非正規労働者はのべ約23万人に達している。

これまで失業者のセーフティーネットである雇用保険は常用雇用者を被保険者としてきたため、非正規労働者の多くは失業した場合のセーフティーネットが存在しなかった。また、非正規労働者は企業で職業訓練を受ける機会が乏しかったために、職業能力が低いことが多く、労働市場に復帰することができないという問題もあった。そこで、非正規労働者のセーフティーネットを構築し、職業能力の低い彼らを再び労働市場に戻すための仕組みを構築することが第一の課題となった。

政府は、雇用保険の被保険者の範囲を一年の雇用見込みから半年の雇用見込みにまで拡大して、非正規労働者に対するセーフティーネットを広げた。さらに雇用保険の対象外となる失業者に対しては、平成21年度補正予算に7000億円が計上され設置された「緊急人材育成・就職支援基金」(3年間の時限措置)により、7月から職業訓練を条件とした給付を行う「緊急人材育成支援事業」が実施されている。

第二の課題は、雇用の創出である。景気悪化により雇用情勢は大幅に悪化し、今後短期間で雇用が回復する見込みはない。そこで、政府は、従業員の雇用を維持する企業に対して助成する雇用調整助成金の拡充を行うことで、雇

用の維持をはかった(09年6月は従業員238万人分の利用申請)。また地方公共団体に「ふるさと雇用再生特別交付金(2500億円)」、「緊急雇用創出事業」(4500億円)を設置し、地域の雇用機会の創出の支援、一時的なつなぎ雇用を実施している。しかし、これらはいずれも次元的な措置であり、安定的な雇用に結びつくものではない。これら大量の失業者に対し、一時的ではない新たな雇用の受け皿を確保することが課題となっている。

第三の課題は、今後の労働市場の設計である。99年の派遣法改正により、労働者派遣は原則解禁になり、04年の派遣法改正で製造業派遣も解禁されるなど、90年代以降非正規労働者が増加した。非正規労働者は正規労働者よりも一般に労働環境が悪く、正規労働者になれば生活していけても、非正規労働者となると生活していけない、というように正規・非正規には「格差」が存在している。かつての労働市場は正規雇用が中心であり、こうした「格差」の存在は大きな社会問題とならなかったが、今や非正規労働者が雇用者(役員を除く)の三分の一を占めるまでになり(08年は雇用者に占める非正規労働者の割合は34.0%)、「格差」が無視できないものとなった。こうした「格差」の存在を踏まえて、今後の労働市場のあり方を、かつてのように正規労働者中心とするか、正規・非正規労働者双方が共存するものとするか考える必要がある。前者ならば、それがグローバル化時代の国際競争において現実的なのか、後者ならば、現在正規労働者と非正規労働者の間に存在する「格差」の是正をはかる手段について説明する必要がある。したがって、次期選挙のマニフェストでは、失業した非正規労働者に対するセーフティーネットをどう構築し、職業能力が低い非正規労働者をどう労働市場に戻していくか、そしてそうした失業者に対する雇用をいかにして創出するかが問われている課題である。さらに、非正規労働者が増加して、労働市場が正規労働者と非正規労働者に「二重構造」化していることを踏まえて、両者の間に存在する「格差」をどう是正し、労働市場をどうしていくかも同様に問われている課題である。

地方分権

<評価の視点>

次期選挙のマニフェストで問われる課題

- ①現在までの地方分権改革が遅れている理由とその進め方について総括すると同時に、今後の進め方や最終的な制度設計について示しているか
- ②地方分権の担い手について、市民や議会、政党のあり方をどのように考え、それを国民に示しているか

<評価点数一覧>

	項目	自民党	民主党
形式要件 (40点)	理念(10点)	4	3
	目標設定(10点)	6	5
	達成時期(8点)	6	0
	財源(7点)	2	0
	工程・政策手段(5点)	0	0
	合計(40点)	18	8
実質要件 (60点)	課題抽出の妥当性(20点)	10	9
	課題解決の妥当性(20点)	12	8
	指導性と責任(20点)	8	7
	合計(60点)	30	24
合計		48	32

<評価結果>

【自民党 マニフェスト評価】

合計 45 点 (形式要件 18 点、実質要件 27 点)

【形式要件についての評価 18 点／40 点】

国と地方の役割分担を明確化し、住民に身近な行政は地方に委ねる方向性は明示されているが、「国家像」としての明確な理念が打ち出されているとはいえない。また、新分権一括法の早期成立が掲げられている点は評価できるが、その後の分権改革に向けての展望が描かれていない。(4 点／10 点)

目標設定については、新分権一括法の成立(2009 年度)、直轄事業維持負担金の廃止(2012 年度)、道州制の導入(2017 年度)などは期限とともに明確に設定されている。特に、義務付けの見直しについて、分権委 1 次勧告の 4,076 条項を対象として例示している点は評価できる。ただし、国と地方の税源配分比率、国庫補助負担金の削減額・件数、国の出先機関の廃止目標などの目標値は設定されていない。また、道州制については、導入期限を設定したが、具体化の手順は明示されていない。(6 点／10 点)

達成時期については、新分権一括法の成立(2009 年度)、直轄事業維持負担金の廃止(2012 年度)、道州制の導入(2017 年度)の期限を明記した。一方、協議機関の法制化、地方税財政制度の改革等については期限が明示されていない。(6 点/8 点)

財源について、地方税財政については、地方財源の充実を述べているが、その具体的な財源について明確な記載はない。地方消費税についても、「充実」という記載だけでは十分に説明しているとはいえない。(2 点/7 点)

工程や具体的な手段については、道州制導入の期限を設定したものの、具体化の手順が明示されていない。地方財政の抜本的な建て直しについても、工程・内容が明確に説明されていない。(0 点/5 点)

【実質要件についての評価 30 点/60 点】

「課題抽出の妥当性 10 点/20 点」

新分権一括法の年度内成立が危ぶまれていたところであり、改めて 2009 年度中の成立を目標として掲げた点は評価できる。また、内容についても、基本的に分権委の勧告を踏まえる方向性が掲げられている。ただし、全国知事会等地方側からの個別の要望項目の羅列になっている印象があり、明確な地方分権の理念に基づく政策体系とはなっていない。

また、これまでの地方分権の取り組みとの連続性を踏まえる必要があるが、それらの総括がない。特に、市町村合併をどのように総括し、今後に位置づけていくのか、についての方向性は示す必要がある。なお、今後の分権改革の主要課題となるであろう自治立法権及び住民自治については、明確な位置づけがない。後者について、「コミュニティ活動基本法」についての記述が入っている点は評価できるが、具体的な内容・期限が明確でない。全体として、今後の制度設計と担い手に関する記述が乏しい。

「課題解決の妥当性 12 点/20 点」

国の出先機関の廃止・縮小について、実効性を担保するには、明確な目標設定が必要である。地方税財源の充実確保のための制度改革は、具体像の検討が遅れており、新一括法に十分に反映されない可能性が高い。財政調整制度をどのように考えるのか、など、明確な方向性の提示が必要である。国と地方の協議の場の法制化については、そこにどのような権限を付与するのか、の規定が必要である。ただし、道州制の導入を明言したことは高く評価できる。

「指導性と責任 8 点/20 点」

マニフェストの2つの柱の1つ「マイナスをプラスへ」の10大項目の第一に地方分権を掲げている点は評価できる。また、新分権一括法の成立や道州制の導入について、明確な期限を設定した点も、指導性という観点で評価できる。ただし、個々の政策項目は、全国知事会などの要望を強く意識したものとなっている。地方側の意向は重要であるが、要求・要望が先にたっているものもあり、地方側の覚悟・意識を高めるためのリーダーシップの発揮も求められる。道州制については、導入を明言したものの、基本法の制定や制度の導入時期は先送りになっている。

【民主党マニフェスト評価】

合計 32 点（形式要件 8 点、実質要件 24 点）

【形式要件についての評価 8 点／40 点】

理念として「地域主権国家」というキーワードが掲げられている。ただし、その内容として書かれているのは、国と地方の役割分担、対等・協力の関係への転換、地域の実情にあったサービスの提供など、従来の「地方分権」の内容であり、言葉だけが上滑りしている印象がある。（3 点／10 点）

目標設定については、「行政刷新会議(仮想)」の設置、ひもつき補助金の一括交付金化、国の出先機関の原則廃止、国直轄事業における負担金制度の廃止など、取り組みとしての目標がいくつか設定されている。ただし、数値目標が設定されているものはほとんどない。（5 点／10 点）

また、達成時期が明記されているものはほとんどない。（0 点／8 点）

財源について、一括交付金化による地方の自由度の拡大という側面はあるが、地方税財源の拡充の方向性は示されていない。国と地方の税源配分や地方消費税についての記述もない。（0 点／7 点）

工程・手段については、「行政刷新会議(仮称)」による基礎的自治体への権限・財源の移譲についての具体的な手順が書かれていない。地方税財政制度改革の工程・内容も明確でない。（0 点／5 点）

【実質要件についての評価 24 点／60 点】

「課題抽出の妥当性 9 点／20 点」

「国と地方のかたち」をいかに描くのか、が問われる。「300 自治体構想」は取り下げられたようであるが、基礎的自治体を重視する際、その再編についてどのように考えるのかまた、道州制に対するスタンスもあいまいであるが、都道府県制度をどう展望するのか。また、これまでの分権改革の取り組みをどのように総括し、今後どう生かしていくのか。とりわけ、新分権一括法はどうするのか、地方分権改革推進会議の勧告の扱いはどうするのか、道州制基本法はどうするのか、についての方針の明示が必要である。民主党としても、「民主党政策集 INDEX2009」ではある程度体系的な整理がなされているが、マニフェストではその一部の抜粋・羅列になっている印象がある。重点化は必要であるものの、体系的・理念との一貫性が損なわれると、政策の妥当性が判断できない。政策集は、住民自治や自治立法権に関する政策も含まれているが、それがマニフェストには取り上げられていない。

「課題解決の妥当性 8 点／20 点」

地方分権改革推進会議で精力的に取り組まれてきている検討内容・勧告内容が、必ずしもマニフェストに取り上げられておらず、新分権一括法の取扱いについても明示されていない。基礎自治体重視の方向性を明示している点は評価できるが、基礎自治体の行政体制・マネジメント体制・ガバナンスを強化する政策になっているか、疑問が残る。地方税財政制度改革については、全体像も改革の手順も明示されていない。特に財政調整制度のあり方、一括交付金の配分方法等の具体化が課題といえる。

「指導性と責任 7 点／20 点」

期限・目標値の設定があまりみられないことが、決意の弱さにも映る。全国知事会からの強い要請を受けて、後から国と地方の協議の場の法制化をマニフェストに追加することとしたことは、指導性を疑わせる印象を与えた。

※参考※

<政策にかかる現状と課題>

地方分権の分野に問われている課題は、制度設計と担い手という二点である。

すでに数十年に渡って続いている地方分権改革は、行財政だけを対象とした改革に陥っており、それが改革の進まない理由となっている。これからの地方分権改革の進め方について、行財政の改革だけではなく、立法権の委譲、府県制や道州制のあり方といったところまで具体的な制度設計と進め方を考え、国民に提示することが必要である。

また、行財政に限定された現在の分権改革では、分権された後の地方を担う主体に関する議論が欠けている。本当の意味での担い手はやはり住民とその代表者である議会、政党であるが、それらが地域の政策課題に対して具体的な政策形成をしていくなど、分権・地域主権という姿を目指してそれぞれの役割を担うためには何が必要なのか、という意思決定が必要である。

このように、地方分権改革に関しては、従来の議論を大きく転換し、分権後の姿を見据えた議論を進めるべき時点に来ている。したがって、今回の総選挙に際しては、地方分権の最終的な制度設計と担い手のあり方に関して、どのような提案を国民に対して行っているのかという視点から評価を行った。

農業

<評価の視点>

- ①10年後の日本の農業の担い手づくりをどう考えるのか
- ②日本の農業の将来の発展に向けてコメの生産調整の今後とその見直しの道筋を示しているか

<評価点数一覧>

	項目	自民党	民主党
形式要件 (40点)	理念(10点)	5	5
	目標設定(10点)	0	0
	達成時期(8点)	3	0
	財源(7点)	5	5
	工程・政策手段(5点)	0	5
	合計(40点)	13	15
実質要件 (60点)	体系性・課題抽出の妥当性(20点)	5	2
	課題解決の妥当性(20点)	5	8
	指導性と責任(20点)	5	1
	合計(60点)	15	11
合計		28	26

<評価結果>

【自民党マニフェスト評価】

合計 28点 (形式要件 13点、実質要件 15点)

【形式要件についての評価 13点/40点】

農業分野の政策目的としては、マニフェストの要約版である「日本を守る、責任力。」の中で「農業、林業、水産業をもっと国の力へ」と記されており、日本の農業を産業として強いものにしていくという理念が示されている。(5点/10点)

担い手を支える取り組みについては「努力する農家の経営を支え、所得最大化を実現する」、「農地を増やして経営を拡大したい人への支援を充実する」とあるが、具体的な数値目標は示されていない。(0点/10点)

達成時期についても明確な記述はないが、特に記載がない限り4年とされている。(3点/8点)

財源については、「21年度補正予算も含めて十分な予算を確保した」(補正予算では、農林水産関係だけで約1兆300億円が計上された)としたうえで、「今後も永続的に毎年必要な予算を確保」とされている。(5点/7点)

【実質要件についての評価 15点/60点】

「課題抽出の妥当性 5点/20点」

マニフェスト全体を見たときに、農林水産政策は「活力」のカテゴリーに位置づけられている。これは「日本の農業を強い産業にしていく」との理念と合致する。農地集約を支援する政策も、それに沿ったかたちで動いている。しかし、「努力する農家の経営を支え、所得最大化を実現する」ための施策を見てみると、「全ての意欲ある農家を支援対象とし、面積・年齢要件は撤廃する」とされている。これまでは、農地として4ヘクタール(北海道のみ10ヘクタール)以上の経営面積を持つ農家を「担い手」と認定してきたが、「面積・年齢要件は撤廃」としたことで、担い手の要件が大きく変わることになる。しかし、「努力する農家」という表現を残す形で、担い手の要素を残している。

生産調整については、当初は継続するとの声が自民党の一部の族議員を中心にあったが、マニフェストでは見直しに関する直接の言及を避けた。また、米の生産調整は「不公平感などの改善を図りつつ」とし、さらに「豊作などによる価格下落があっても経営に影響させない」と書いたことで、生産調整に参加してない人がいるということ認められたものの、今後の生産調整の方向性については結論を先送りした。

「課題解決の妥当性 5点/20点」

農業に「活力」を取り戻すことを謳っているにもかかわらず、その下に掲げられている「国内農林業の所得の増大」の中で、強い農業のための担い手育成・確保という課題に直接答えているとはいえない。数ある農家の中でも、意欲ある担い手として認められた一部の農家の経営を支え、所得を増大させていくというのが、これまでの営農集約の方向性であったが、ここでは担い手認定の要件が大きく緩和されてしまった。自ら「担い手」と名乗った農家全てに支援をするのでは、本当の意味での営農支援にはならない。「強い農業」を掲げながらも、実際の政策は「攻めの農政」から大きく後退したといわざるを得ない。

「指導性と責任 5点/20点」

見直しが求められる生産調整については、あいまいな記述が目立った。これまで党が主張してきた「生産調整堅持」の方向性はトーンダウンしたが、かといって、「選択的な生産調整を行う」との記載もない。米の価格下落を認め、その際には経営に影響が出ないよう措置を講じるとしたことで、選択的な生産調整への道を開いたと解釈できなくもないが、党としての立場は依然として不明確である。

【民主党マニフェスト評価】

合計 26 点 (形式要件 15 点、実質要件 11 点)

【形式要件についての評価 15点/40点】

政策の柱である戸別所得補償制度の目的としては「農山漁村の再生」が掲げられている。(5点/10点) 今後2年間を「調査・モデル事業・制度設計」のための期間としており、2011年から実施するとプロセスが示された。(5点/5点) 生産調整については「INDEX2009」の中で「米を作らせない形での生産調整を廃止」としているが、数値目標や達成期限について言及がない。(0点/10点)(0点/8点) 財源については予算の組み替えで捻出するとしている。(5点/7点)

【実質要件についての評価 11点/60点】

「課題抽出の妥当性 2点/20点」

農業政策がそもそも「地域主権」の中にカテゴライズされている点からして、課題認識が現状と大きくズレていると言わざるを得ない。農業に関しては、高齢世代の担い手によって支えられているしくみがあると 10 年もたないのだという現状認識こそが重要である。しかしここでは農業政策が地域経済の活性化に結び付けられ、結果として戸別所得補償政策も、産業政策なのか分配政策なのかかわからなくなっている。「地域の農業を守るために支援を手厚くする」との姿勢は党のマニフェストの中においては一貫しているが、担い手育成という視点は見られず、日本の農業が抱える課題の解決策としては全く評価できるものではない。

「課題解決の妥当性 8 点 / 20 点」

党として「ムダづかい根絶」を掲げているにもかかわらず、農政については行政的なコストの大きい政策ばかりを提示している。特に米を含む全品目について生産数量目標を決めるとの政策は、現場にも多大なる負荷をかけることになる。また、生産数量目標の設定を米以外にも拡大することは、個々の農家に対して政府が生産目標数量を与え、市町村がそれを管理して強制的に守らせるというしくみを米以外でも実施するという一方で、これにかかるコストは計り知れず、実現性の担保もない。戸別所得補償制度については、一定規模以上の農家を対象を絞るなどの措置を講じない限り、単なるバラマキだとの批判は免れない。米の生産調整の見直し・廃止がマニフェストに盛り込まれなかったことは大きな後退である(2005 年、2007 年マニフェストでは「生産調整廃止」との旨が明記されていた)が、「INDEX2009」では、「米を作らせない形での生産調整を廃止」するとしている。農家に参加の自由を与える「選択的な生産調整」に限りなく近いモデルを提示しており、現行制度に問題があることを認識したうえで新しいしくみを取り入れようとしている点は評価できる。

「指導性と責任 1 点 / 20 点」

農業政策の内容を見ると、2007 年の参議院選挙のマニフェストで示されたものとほとんど変わっておらず、進歩が見られない。議員によってその都度説明が異なるなど、特に制度設計については今に至っても党としての方針をまとめきれていないといえる。戸別所得補償制度については党が2年前から農業政策の目玉として掲げてきたものであるが、今後2年間を「調査・モデル事業・制度設計」の期間としており、本格実施は 2011 年以降となっている。党として農政の改革にどこまで本気で取り組もうとしているのかについては、疑問が残る。さらに、当初盛り込まれた「アメリカとの FTA 締結」については、マニフェスト発表後数日で内容を差し替えるという事態が生じた。これにより、党内での意見集約が不十分だという実態が明らかになった。

※参考※

＜政策にかかる現状と課題＞

農業政策について、政治に問われている課題は、日本の農業の未来に向けた道筋を描くことである。

まず、ひとつ目として、高齢者によって担われている日本の営農の世界において、若い世代の担い手をいかに確保・育成していくかが問われている。日本の農業の担い手のうち、65 歳以上が全体の6割以上を占めている。こうした高齢者が中心的な担い手となっている日本の農業では5年先、10 年先の姿が描けないという危機的な状況に陥っている。日本の農業を持続可能なもの、さらに産業として自立させていくためには、今ある担い手の農家の支援に加えて、明日の農業を担っていく新たな担い手の確保・育成が必要である。

2つ目は、これまで日本の農政が採用してきた米の生産調整を、農家の経営の自由度を認めるかたちで見直す方向に舵を切れるかということである。

農林水産省が 2009 年 7 月に公表した「米政策・水田農業政策に関するアンケート調査」結果からは、全体の6割の

農家が「現行の生産調整を見直すべき」だと考えていることが明らかになった。これまで40年間にわたって行われてきた米の生産調整は、個々の農家に対して政府が生産目標数量を与え、市町村がその量を管理して強制的に守らせるという締め付け型のしくみであった。世界的に食料需給が逼迫する中で、米だけについて供給量を抑制し、価格を維持しているという現状をどう考えるのかという観点から見ても、現在の生産調整のしくみを見直し、何らかの新しい方向性を打ち出すことが求められる。

米の生産調整を続けることは行政コストがかかることに加えて、それを守らせることで市町村などの現場にも多大な負荷を与え続けてきた。また生産調整への参加者と不参加者との間に軋轢を生んでしまったことなどにより、締め付け型の生産調整はしくみとしてはもはや崩壊しつつあるというのが現状である。

「産業としての農業を支える担い手づくり」という観点で見ると、政府による締め付けではなく、担い手の経営の自由度を確保していくことこそが今後の日本の農業に求められるはずである。個々の農家の努力が報われ、意欲ある担い手によって日本の農業が支えられるしくみをつくるためには、農家の創意工夫が邪魔されるようなことがあってはならない。現行制度の課題をどう認識し、それに対して新たな方針を示しているかどうか、評価にあたってのポイントとなる。

高等教育

<評価の視点>

- ① 学士力の著しい低下、経済社会が望む人材を大学が輩出できていないなどの教育力低下問題にどう対処しているか。
- ② 国際競争力向上のために施策が実施されてきたにもかかわらず、その競争力を劣化させている問題をどう認識し、対応しようとしているか。
- ③ 大学数過剰、定員割問題をどう捉えているか。
- ④ 10年前より奨学金対象者を大幅に増やす施策を行ったことで、巨額な延滞債権額や不適切な使途などのモラルハザード問題をどう認識しているか。

<評価点数一覧>

	項目	自民党	民主党
形式要件 (40点)	理念(10点)	5	5
	目標設定(10点)	7	7
	達成時期(8点)	7	0
	財源(7点)	0	4
	工程・政策手段(5点)	0	0
	合計(40点)	21	16
実質要件 (60点)	課題抽出の妥当性(20点)	5	0
	課題解決の妥当性(20点)	5	0
	指導性と責任(20点)	5	0
	合計(60点)	15	0
合計		36	16

<評価結果>

【自民党 マニフェスト評価】

合計 36点 (形式要件 21点、実質要件 15点)

【形式要件についての評価 21点/40点】

国際競争力のある高等教育の展開という項目で、運営費交付金や私学助成金による財政基盤の強化、地方大学支援、国際化拠点30大学、留学生30万人計画を掲げている。また、あわせて国際的に活躍できる人材の育成として研究拠点30箇所、科研費や競争的資金の拡充を挙げている。

目的は掲げられているが、どの分野で何を達成してゆくのか、重点分野にかかる説明はなく目的としては曖昧である。たとえば、科学技術分野なのか、あるいは政治や経済などの社会科学分野であるのか、対象によって必要額も大幅に異なるはずである(7点/10点)。また、目標設定については、留学生30万人、30大学の拠点化ということで数値目標が示されている。ただし、人材については給付対象者の目安は示されていない(7点)

／10点)。留学生 30 万人計画、拠点 30 大学についていずれも達成時期は示されていない。これらは福田、小泉内閣時代に打ち出されたもので、未だ達成できていない目標でもある(0点／8点)。財源についても説明がない(0点／7点)。

【実質要件についての評価 15／60 点】

「課題抽出の妥当性 5点／20点」

自民党のマニフェストは国立大学に着目し、差別化を行うことで競争力ある大学を作り出そうとしている。したがって、わが国の大学セクターの課題をある程度認識しているものと思われる。しかし、国立大学トップ 30 は、小泉内閣下、遠山文科大臣が打ち出したものであるが、なし崩し的にCOEに転化していった施策である。未だトップ 30 に絞りきれず、国際競争力が低下の一途を辿っているという問題にどう対処するのかについては新たな施策は打ちされていない。また、過剰大学数、定員割れ、学士力の低下という教育面での深刻な課題にどう対処するのかについて言及がない(5点)。

「課題解決策の妥当性 5点／20点」

国際競争力強化を目的に、30 拠点化を行うという方法は、既に大型補助金(COE)の拠出とともに行われてきた。巨額の資金を投じた結果、真に国際競争力のある研究成果や拠点が出来たのか、拠点が出来ていないのであればその理由はなぜなのか実績から教訓を導き次の政策に反映されるべきである。しかし、30 拠点化では従前と同じで、これまでの実績に基づく反省や教訓が政策に反映されていない。地方大学の支援を謳っているが、30 拠点化との関係で、何を基準に重点地方大学を決めてゆくのか不明である。さらに、大学数過剰や定員割れ問題を鑑みると、拠点化と同時に、整理が必要になるが、私学助成や運営費交付金による財政基盤の強化は明確な基準や差別化がなければ、問題を悪化させる可能性がある。(5点)。

「指導性と責任 5点／20点」

教育、研究の双方で国際競争力の劣化が著しい大学において 30 拠点化による差別化を謳ったことは評価できるが、過去の施策をみると、平等意識著しい大学の間で、どう実現するのか、その指導性がよくみえない。(5点)。

【民主党 マニフェスト評価】

合計 16 点（形式要件 16 点、実質要件 0 点）

【形式要件についての評価 16 点／40 点】

高等教育については2種類のマニフェストが記されている。ひとつは子育て支援を目的とした希望者全員への奨学金の給付であり、もうひとつは技術革新を目的とした研究者奨学金制度である。

大学生への奨学金については、全ての意思ある大学生が安心して勉学に打ち込むことを目的として掲げている。(5 点／10 点)しかし、全ての意思ある大学生となると何名を対象とするのか不明である。全大学生を対象に奨学金を給付すれば提示された金額でカバーできるのかは疑問である。(7 点／10 点)また達成時期については示されていない。(0 点／8 点)財源は 9,000 億円程度と記されているが、積算根拠が不明で、高校生への奨学金への財源とどのように分配されるのかも記されていない。(4 点／7 点)意思ある大学生とあるが、支給対象者を全員とするのか、何らかの基準で選別するのかが不明で、目的達成までの工程は明確でない。(0 点／5 点)研究レベルを世界トップレベルに引き上げるために研究者奨励金を支給するとあるが、目的と手段がかならずしも整合せず、これだけでは達成は困難であると思われる。

【実質要件についての評価 0 点／60 点】

「課題抽出の妥当性 0 点／20 点」

希望者全員への奨学金給付という施策は課題を適切に抽出しているとはいえない。教育、研究の双方で低下が著しく国際競争力を落としている大学の課題について認識がなされていないだけでなく、この施策によってさらに問題を悪化させる可能性がある。明確な選別基準なく、奨学金給付を行えば、全入時代と呼ばれる現代においては、教育の質や学士力をさらに低下させる可能性がある。

また、奨学金については、10 年前より奨学金対象者を増やす施策が実施されているが、延滞債権額は 1556 億円に至っている。またその用途も不適切なものが目立つが、民主党はこの現状と問題を認識しているとは思えない。

「課題解決の妥当性 0 点／20 点」

奨学金給付対象者については「意欲がある」という曖昧な選定基準が示されているが、これでは機能しない。学業成績、両親の年収制限など明確にその対象選定基準を設定し、その後のアフターケアやモニターの仕組みを整えないと効果は生まれにくく、むしろモラルハザードを起す可能性があることは過去の実績が物語っている。希望者全員の給付はこの点で負の影響のほうが大きいと思われる。また、大学の教育と研究の質の問題から、この施策と捉えると、むしろ質の低下を招き、やはり負の影響をもたらす可能性がある。

「課題解決に向けた指導性と責任 0 点／20 点」

選定基準やチェックシステムなどを整えず、希望者全員に奨学金を給付するという仕組みは、バラマキをして、その後は国民の自己責任に任せるというスタンスであり、政策立案者としての責任を放棄するに等しい。

※参考※

<政策にかかると課題>

大学数は過剰傾向が顕著である。大学総数は 750 ほどであるが(内、国立大学法人は 87)、定員割を起している

大学は私立大学の5割にいたっており、多くの大学が経営難に面している。また、研究・教育の面でも問題は大きい。学力といわれる大学生の学力についてはその低下が著しい。私立大学学生の20%、国立大学学生の7%が中学生レベルの学力しかないことが指摘されている。学力の問題に加え、大学が提供する教育内容が社会のニーズに対応していないという問題もある。経済界など社会が要請する人材を大学が輩出しきれていないという点も大きな課題である。大学教育が競争的な経済の要求を満たしているかという設問のもとで行われた「世界競争力年鑑」では日本は55か国中40位という結果が出ている。研究面については世界でトップレベルをめざすことを国策として謳ってきたが、世界大学ランキングでは東京大学の11位が最高位に留まっている。

つまり、教育、研究面の双方において日本の大学は世界的な競争から劣後しており、同時に18歳人口の減少とともに大学経営そのものが困難に直面しているといえよう。

このような状況に至った大きな原因のひとつに政策的な問題がある。すなわち、1991年に実施された大学設置基準の大綱化、2004年構造改革特区制度による面積要件の緩和など、この20年近く、政府は規制改革路線を続けてきた。その背景には規制緩和を行うことで、競争的な環境が作られ、自然淘汰が行われるという前提があった。しかし、市場メカニズムに匹敵するような評価システムが十分に機能せず、結果的に大学数の増加と質の低下を招くことになった。

高等教育政策に求められるのは、機会の平等を守りながらも、わが国の研究、教育双方の国際的な競争力を上げてゆくために大胆な大学改革を進めることである。

また、奨学金制度については10年前より緩和策が導入され、対象者数は急増した。同時にモラルハザードの問題も深刻になっている。2007年度で要返還債権額は1兆4006億円強で、延滞債権額は1556億円に至っている。また、アンケートによれば奨学金の用途の上位は携帯電話、英語学校、海外旅行であった。奨学金制度を効果的なものにするためにも、所得や学業成績などの選定基準を明確にし、なおかつモニタリングなどのチェックシステムも充実してゆく必要がある。

行政改革・公務員制度改革

<評価の視点>

次期選挙のマニフェストで問われる課題

- ①行政改革により何を目指し、政府の機能をどのようにデザインするかを、示しているか
- ②行政改革の手段を具体的に示しているか、それは目的と整合性の高い、妥当なものであるか
- ③公務員制度改革につき、全体としての目的と、具体的な改革案について、十分な説明を行っているか

<評価点数一覧>

	項目	自民党	民主党
形式要件 (40点)	理念(10点)	6	6
	目標設定(10点)	5	2
	達成時期(8点)	4	0
	財源(7点)	0	0
	工程・政策手段(5点)	2	0
	合計(40点)	17	8
実質要件 (60点)	課題抽出の妥当性(20点)	6	6
	課題解決の妥当性(20点)	7	3
	指導性と責任(20点)	8	12
	合計(60点)	21	21
合計		38	29

<評価結果>

【自民党 マニフェスト評価】

合計 38点 (形式要件 17点、実質要件 21点)

【形式要件についての評価 17点/40点】

マニフェスト要約版には、「行政と公務員のムダを徹底的になくします。」との見出しがつき、ムダの削減が行政改革、公務員制度改革に共通する目的として掲げられている。公務員制度改革については、「政治主導を一層強化する」との記述もあるが、やはりムダの削減が前面に出ている印象が強い。全体的な理念の記述は見られない。(6点/10点)

行政改革の目標・期限の記述は乏しいが、既存の法律や計画に規定されているのも多く存在する。例えば、独立行政法人の見直しについて、マニフェストの中では「早急に結論を出す」とのみ書かれているが、独立行政法人整理合理化計画(2007年12月閣議決定)では見直しの方向と期限の目安を各法人について定めている。その他、国家公務員の2015年までの8万人削減(対2005年比)は既往の政府決定にはないもので、注目に値する。公務員制度改革については、定年延長と再就職支援の廃止を掲げたほかは、具体的な言及は見られない。(5点/10点、4点/8点)

財源の記述はない。(0点/7点)

実行のための工程についても言及がないが、行政改革推進法をはじめ、具体的なプロセスを定めた枠組みは幾つか存在する。公務員制度改革についても、今年2月に策定された「工程表」がある。ただし、本来はそれらについてマニフェストで言及すべきである。(2点/5点)

【実質要件についての評価 21点/60点】

「課題抽出の妥当性 6点/20点」

(行政改革)

具体的内容として挙げられているのは、国家公務員の削減であり、公益法人・独法のスリム化であり、政策の棚卸しである。現行で実施されている施策をそのまま掲げており、「小さな政府」という理念が引き続き流れていることが暗示されている。

しかし一方で、麻生首相は「質の行革」、つまり単に金額や人員を削減するだけでなく行政活動の質も重視する、という方向を打ち出し、それは骨太の方針 2009 にも盛り込まれていた。両者の間にはズレがあり、結果として行革の理念は不明瞭なものとなっている。さらに、経済対策との関係についても、一切記述がない。特に政策金融については、国会審議の中で政府関与を強調する議論が見られたこともあり、あるべき役割と今後の方向について示す必要があったが、そうした言及は何ら見られなかった。

公務員制度改革に目を転じると、マニフェスト要約版においては、「ムダの削減」「天下りの廃止」が主要な目的となっている。今までの政策の流れにおいて重要な論点であった政治主導等についても言及されてはいるが、全体的な目的として掲げられてはいない。バランスのとれた課題設定にはなっていないと言える。

「課題解決の妥当性 7点/20点」

(行政改革)

具体的な手段については既に簡単に触れたが、どれも既存の政策であり、ある程度具体的な形は見えているものは多い。ただし、それらの妥当性や整合性については、一部に疑問符が付くものもある。例えば、公益法人への事業委託を廃止し、必要なものについて国や独法に業務を移管する方針を示しているが、それは国や独法のスリム化とは矛盾する可能性がある。また、既に日本の対総人口公務員比率は世界的に見て低い水準にあり、大幅な削減が弊害を生む可能性は否定できない。この点を考えれば、厳しい全体目標を置くことが必要かどうかは明確でない。具体的にどの部分の公務員を削減するかも記されていない。

(公務員制度改革)

内閣人事局や幹部人事一元化については、政府が法案を提出済みであるにも関わらず、「検討を進め、改革を推進する」という曖昧な表現に留まった。具体的な制度設計についても言及はなく、記述としては不十分である。

天下り対策として、定年制の延長と再就職支援の廃止に同時に言及している。両者を合わせて扱うことは整合的だが、加えて給与体系の設計も改める必要がある。この点につき、マニフェストでは「給与体系を見直す」とだけ言及され、具体性には欠けている。

そもそも、天下りを全面的に禁止することが適切であるのかどうかも、自明ではない。現に、従来の党の施策は、再就職支援を一元化すること、つまり各省ごとの再就職斡旋を廃止することに留まっており、全面禁止まで踏み込んではいなかった。「天下り=悪」という単純な図式に留まらず、どういった課題に対し、それをどのようなアプローチで解決するのか、という点を示す必要がある。

「指導性と責任 8点/20点」

現行の、行政改革推進本部や公務員制度改革推進本部を中心とした体制はある程度機能している。マニフェスト中では行政改革機能を総理の下に集約することが明記され、政治的な実行力はより担保されると考えられる。しかし、前述のような首相の意志とマニフェストの間のズレは、首相が指導力を発揮する可能性に対して疑問を抱かせるものである。政策体系全体との連動もはっきりしていない。

【民主党 マニフェスト評価】

合計 29 点（形式要件 8 点、実質要件 21 点）

【形式要件についての評価 8点/40点】

民主党のマニフェストは5つのカテゴリーに分かれているが、そのうち1つは「ムダづかい」であり、行政改革と公務員制度改革はその中に置かれている。従って、「ムダの」削減が上位の目的であると解釈できる。公務員制度改革については、公務員に対する信頼の回復など、それ以外の目的も記されているが、意味や位置づけは不明確である。(6点/10点)

具体的な目標・期限への言及は乏しい。行政改革については、国家公務員の総人件費2割削減のみがはっきりした数値目標である。公務員制度に関しては、幹部職員の内閣一元管理、天下りあっせんの全面禁止など、一般的な記述に終始している。(2点/10点、0点/8点)

財源、工程の記述はない。(0点/7点、0点/5点)

【実質要件についての評価 21点/60点】

「課題抽出の妥当性 6点/20点」

上記の通り、民主党は「ムダの削減」を上位の目的としており、財源捻出のための重要な手段とされている。従って、政策体系全体の中での位置づけは明確である。その点では評価できるが、全てを「ムダの削減」の一環として位置付けた結果、制度の文脈を捉えた課題設定を何ら行っておらず、問題が多い。

(行政改革)

既に述べたように、「ムダの削減」のみが目的として突出する一方で、それ以上の理念が読み取れない。削減や合理化を前面に掲げていることから、「小さな政府」路線のようにも見えるが、一方で規制強化や郵政民営化の見直しなどを掲げており、市場重視とは言えない政策体系となっている。政府機能のあるべき姿についてはっきりと言及しておらず、財源捻出以上の意味を見出すことが難しい。

(公務員制度改革)

やはり、「ムダの削減」のみが強調されており、公務員制度を機能させるために何が必要かという観点からの課題設定は見られない。「公務員に対する信頼を回復する」との目的は記されているものの曖昧であり、公務員制度全体の課題を適切に表すものではない。そもそもにおいて公務員制度改革を「ムダの削減」という目的の下に位置付けることに無理があり、公務員制度改革によって何を指すのかをもっとはっきりと打ち出す必要があった。

やや色合いが違う問題として、労働基本権(協約締結権)の付与の問題があるが、これについても何が課題で

あり、公務員制度改革全体においてどのように位置づけるのか、明確にされていない。

「課題解決の妥当性 3点/20点」

(行政改革)

特別会計、独法、公益法人などについて、「ゼロベースで見直す」「抜本的な見直しを図る」など、具体性に乏しい表現に終始している。多くの経費には政策目的があり、個々の事業の必要性を判断してはじめて「ムダ」であるか否かが決まるのであるが、そうした具体的なレベルでの手段の記述は行っていない。

独法については、別の問題も指摘できる。政策集INDEXでは、天下りとそれに伴うムダを理由とし、独法の全廃を含めた見直しを主張しているが、課題と手段の整合性がない。仮に天下りが問題なのであればまずガバナンス強化や運用改善を図るべきであり、全廃まで視野に入れることに必然性はない。また、廃止した独法の業務の一部を国が引き受けるのであれば、政府部門は肥大化する可能性がある。

(公務員制度改革)

再就職斡旋の全廃と定年延長を掲げている。両者だけをみれば整合的な政策だが、給与体系への言及が存在していない。

その他、部職員人事の内閣一元化や能力・実績主義について言及しているが、より具体的な記述はなく、目的との対応も明記されていない。

協約締結権を付与し、労使交渉によって給与水準を決定するとしているが、制度の運用のされ方次第では人件費の上昇に繋がりがねず、総人件費削減との間に矛盾を生じる可能性もあり、整合性が問題となりうる。

「指導性と責任 12点/20点」

実行のために「行政刷新会議(仮称)」を設置する、政治家の行政府上部への任用を拡大するなどの方策を掲げている。マニフェストの中での優先順位も高く、実行への指導力を発揮する姿勢は強いと評価できる。ただし、以上で述べたように具体性は欠如しており、実行可能性が担保されていると断言することはできない。

※参考※

<政策にかかる現状と課題>

評価の前提として踏まえる必要があるのは、主に小泉政権下での動向である。橋本内閣は省庁再編等の改革に取り組んだし、森内閣の下でも「行政改革大綱」が閣議決定(2000年12月)されるなど、行政機構の見直しは常に存在した。しかし、小泉政権の下の行政改革では、政府支出の削減、効率化・合理化、政府部門の切り離しなどの要素が特に強く見られ、「小さな政府」「官から民へ」の流れが顕著であった。それは2006年に成立した行政改革推進法に結実し、特別会計や独立行政法人の整理・見直し、民営化を含む政策金融機関の改革、公務員の総人件費の削減などにつき、比較的明確な期限や目標が定められた。以降の政権でもその枠組みに沿い、政策が展開されている。

一方で、昨今の経済危機への対策によって、政府部門の規模は大幅に拡大した。政投銀や商工中金の民営化先送りが立法により決定され、21年度補正予算ベースでは独立行政法人への政府支出や財政投融资の規模が再拡大に転じている。もちろん緊急的な対策の色合いが濃いのは事実であるが、「小泉構造改革路線の見直し」などというフレーズに見られるように、「小さな政府」から転換するべきだという論調も存在する。

以上のような状況を踏まえると、まず始めに、行政改革の理念、つまり行政改革により何を目指し、政府の機能をどのようにデザインするのかを改めて定義することが、今回の総選挙において必要とされる。野党である民主党は、まさにこの形で有権者に明確な説明を行うべきであるし、自民党であれば、今までの「小さな政府」路線をどこまで継承

するのか、方針転換を行うとすれば政府の役割を新たにどう設定するのが問われる。その上で、それを実行する手段が具体的に示されているか、それは目的と整合性の高い、妥当なものであるかどうかも問題となる。

その他、本稿では公務員制度改革についても扱う。公務員制度改革が具体的な動きとして本格化したのは安倍政権以降であり、政治主導の推進、能力主義的な人事制度、再就職規制、労働基本権の見直しなど、幾つかの論点が存在する。現在は公務員制度改革基本法の規定に従って、具体的な制度改革を行う段階にあり、今年 3 月に内閣から国家公務員法等改正案が提出されたが、継続審議となっている。

公務員制度改革については、いわゆる「天下り」など特定の論点に即して言及されることが多いが、本来は採用、人事慣行、処遇などの諸々の要素を含むシステムであり、行政をより良く機能させることを主目的としているはずである。従って、今回の選挙では、公務員制度全体としての目的と、その実現のための政策案について、改めて説明が行われるべきである。

規制改革

<評価の視点>

次期選挙のマニフェストで問われる課題

- ①規制改革制度にかかる複数の目的を理解しているか
- ②規制改革制度による正負の影響を踏まえ、バランスのとれた政策を打ち出そうとしているか
- ③規制改革制度をPDCA サイクルに乗せて運営しようとしているか

<評価点数一覧>

	項目	自民党	民主党
形式要件 (40点)	理念(10点)	7	7
	目標設定(10点)	0	
	達成時期(8点)	0	
	財源(7点)	0	
	工程・政策手段(5点)	3	
	合計(40点)	10	
実質要件 (60点)	課題抽出の妥当性(20点)	10	0
	課題解決の妥当性(20点)	7	5
	指導性と責任(20点)	10	0
	合計(60点)	27	0
合計		37	7

<評価結果>

【自民党 マニフェスト評価】

合計 37点 (形式要件 10点、実質要件 27点)

【形式要件についての評価 10点/40点】

マニフェストには、経済成長政策の項目で、消費者行政とのバランスをとりながら、規制を見直し、発展的経済活動を側面支援する。そのために引き続き事前審査を行う、と記されている。

経済成長目的の手段として規制改革を活用することが記されている。福田内閣以降、強調されてきた消費者保護は規制強化の要素を含むことから、両者のバランスへの配慮が必要になっていることは記されている。そのためか従来に比較しトーンダウンしている。(7点/10点)

具体的な目標設定には至っていない。重点分野や対象者、あるいは規制見直しによってどのような経済効果を創出したいのかは不明。(0点/10点)

達成時期、財源の裏づけは記されていない。(0点/8点、0点/7点)

事前審査、すなわち現行制度である規制影響分析を活用することによって規制を抑制する意向が示されているが、これまでの制度運営から得られた教訓や改善にかかる予定は示されていない。(3点/5点)

【実質要件についての評価 27点/60点】

「課題抽出の妥当性 10点/20点」

消費者保護と経済成長支援という、いわば規制強化と緩和という2つのベクトルを調和させなければならないという課題認識はなされている。しかし、これまで実施してきた規制改革各種制度の課題、特に事前評価制度などの仕組みがうまく機能していないことについての認識は不十分である。

「課題解決の妥当性 7点/20点」

消費者保護と経済成長支援という2つの視点から捉えると事前評価制度という手段だけでは不十分にみえる。事前評価制度、すなわち規制影響分析とは規制を抑制することを基本的なスタンスとしており、規制を導入する事前の段階で規制にかかる費用と規制による便益を比較し、規制にかかる費用のほうが大きければ規制導入を再検討するという評価制度である。しかし、消費者保護の場合には規制導入を奨励することになるから、事前に加え事後の評価によっていかに消費者が保護を受け、便益を受けたのかを説明することが必要になる。したがって、規制の事前評価だけでなく、事後評価を導入しなければ、消費者保護と経済成長の2つのバランスをとることは困難である。

「指導性と責任 10点/20点」

自民党は80年代より規制改革制度を進めてきた実績はある。しかし、小泉構造改革路線による歪みの反省と反動から、消費者保護政策、規制強化へと党内議論も極端に移っている。このような状況下で、指導力を発揮し、消費者保護と規制改革を調和させることができるかは疑問である。

【民主党 マニフェスト評価】

合計 7点（形式要件7点、実質要件0点）

【形式要件についての評価 7点/40点】

民主党は規制改革について独立した項目を立てていない。しかし、「雇用にかかる行過ぎた規制緩和を適正化し、労働者の生活の安定を図る」と記している。また、政策インデックスではタクシーなどについても緩和策の適正化を説明している。

マニフェストとして独立した項目を立てていないために、規制改革にかかる形式要件にかかる評価を行うことは困難である。しかし、雇用や運輸時事業にかかる説明から、その基本的なスタンスは、従前の状態から規制を強化することをもって適正化をはかることにあると思われる。ただし、適正化とは何を意味するのか不明である。

【実質要件についての評価 0点/60点】

「課題抽出の妥当性」

民主党は規制改革にかかる政策をマニフェストにおいて打ち出していない。しかし、規制改革の視点から一連の政策を捉えると、ある矛盾がみえてくる。

構造改革の背景には、財政破綻問題を抱えながら、高齢化に伴う公共サービスへのニーズの急増にどう対応するかという問題意識があった。すなわち、一方で生産性を向上させることによって経済成長を実現し、他方

で急増する公共サービスを抑制しながら、民間解放というかたちで民間の担い手を醸成しながら、この問題に対応しようとしてきた。

しかし、民主党は雇用などの規制強化を言及するのみである。育児、介護などのニーズ対応については、民間にも担わせるというよりも基本的に政府が担うことが示されている。しかし、公務員定数削減、人件費削減で打ち出しているのが政府機能を大幅に拡充する見通しがみえない。他方で規制強化策しか打ち出していないので、公共サービスの担い手を民間に拓いてゆく道筋がみえない。これでは急増する公共サービスニーズに対応する担い手の姿が見えず、先行きがみえない。

また経済政策において規制強化の側面ばかりを強調すれば、国際経済活動から取り残される可能性がある。

規制改革はその運営の仕方を誤ると負の影響をもたらすことは確かだが、規制改革そのものを否定してしまうことで問題解決のスペースを狭くしてしまい、将来ビジョンを描きにくくしている。

※参考※

<政策にかかる現状と課題>

わが国の規制改革の導入は 1980 年代まで遡る。臨時行政調査会(土光臨調)のもとで実施された日本電信電話公社が民営化はその最たる例である。その後、規制改革政策は歴代内閣の主たる課題のひとつでもあり、首相のリーダーシップのもとで進められてきた。1995 年以来、2009 年までに、3 カ年計画で提案された規制改革案件数は総計 7,682 件、対象分野は、エネルギー、電気、電信電話、金融、小売、流通、医療、介護、保育、農林水産、住宅・土地、航空・空港、雇用・労働、教育などで幅広い。

また、これらの歴史をみると、規制改革の目的はひとつではなく、

- ・ 経済摩擦など国際社会からの圧力や要求に対する対応
- ・ 自由な経済社会の構造の構築(民間主体の自立、責任を前提に、その活動の自由度を上げることによって成長・発展を促す)
- ・ 官業の民間への解放(政府機能を民間に移すことで、政府部門の支出削減を実現する)
- ・ 産業分野のシステム全体の見直しや構造的な改革

など、複数の目的のもとで使い分けられてきたことがわかる。特に、小泉内閣は、国際経済社会への対応や産業分野の構造的な改革という経済面での規制改革の活用に加え、急増する社会サービスの需要に対応すべく、民間解放政策によって公共サービスの担い手を民間側にも作り出そうとしていた。しかし、一連の規制改革導入による歪みの問題が指摘され社会的な批判が高まっていった。本来、政府が担うべきシビル・ミニマムの設定の仕方が曖昧、あるいは不適當なまま、民間解放を行ったことが一因と思われる。

また、経済分野における規制改革制度は基本的には生産者視点に立ったものであった。被雇用者、消費者の視点が欠如していたとの反省から、福田内閣より消費者保護の政策が取られるようになった。この時期から、一度緩和された規制の見直しや強化が行われているが、評価制度が整えられているにもかかわらず、業界団体や政治の意向が優先し、PDCA サイクルがうまく機能しないなどの現象が散見される。

市民社会

<評価の視点>

次期選挙のマニフェストで問われる課題

- ①人々の公共心や相互扶助を育むべく、市民の社会活動への参加を促す政策になっているか
- ②民間非営利活動が有する多種・多様な機能や役割を認識し、それを十分に活用する政策になっているか
- ③NPO、NGO など民間非営利組織の課題を財政基盤、自立的な運営、社会的信用力の向上など複合的に捉え、このセクターの質的な向上をもたらす政策になっているか

<評価点数一覧>

	項目	自民党	民主党
形式要件 (40点)	理念(10点)	5	5
	目標設定(10点)	2	5
	達成時期(8点)	0	
	財源(7点)	0	2
	工程・政策手段(5点)	1	0
	合計(40点)	8	12
実質要件 (60点)	体系性・課題抽出の妥当性(20点)	7	4
	課題解決の妥当性(20点)	3	5
	指導性と責任(20点)	3	3
	合計(60点)	13	12
合計		21	24

<評価結果>

【自民党 マニフェスト評価】

合計 21点 (形式要件 8点、実質要件 13点)

【形式要件についての評価 8点/40点】

市民社会にかかるマニフェストは「地域で活動する団体や NPO 法人の育成・支援」という項目の元、地域の絆を再生するためにコミュニティ活動基本法を制定すると記されている。

その目的は、弱体化した地域の絆の再生とあるが、どのような地域を対象としているのか不明瞭である。例えば、都市部など流動性の大きな地域をどう捉えるのか説明がない(5点/10点)。

コミュニティ活動基本法の制定を掲げているが、その目的と具体的な内容が記されておらず目標設定としては不十分である(2点/10点)。

実現時期については「速やかに制定」とあるが、具体的な時期は工程表にも記されていない(1点/5点)。

財源の裏づけは記されていない。コミュニティ基本法のようなものは、そもそも予算措置を伴わない制度の可能性もあるが、この点は明記すべきである(0点/7点)。

【実質要件についての評価 13点/60点】

「課題抽出の妥当性 7点/20点」

自民党の麻生内閣は2009年4月「安心社会実現会議」を設置し、国民の自発的で責任ある参加、自助、共助、公助から成り立つ社会を基盤に、社会保障、教育、雇用分野での改革を謳ったが、日本社会のあるべき姿を示した将来ビジョンに匹敵するものであったと思われる。このような社会を支える基盤が強く健全な市民社会であった。自民党マニフェストはこの考え方を引き継ぐものと思われたが、実際のマニフェストとは、この点について今ひとつはっきりしない。

「誰もが参加しやすい社会活動」と参加意識を醸成することに視点を置いたことは日本の市民社会の現状を鑑みれば妥当である。しかし、対象を基礎自治体など狭い地域に限定している点が気になる。民間非営利活動は、日本全体の課題、国境を超えた課題にも柔軟に挑戦する存在であるだけに、その潜在力の半分しか認識されていない。また、NPOについて言及されているが、ボランティアや寄付などの市民参加提供機能が低下している点について認識がない。もし市民参加を重要視するならば、NPO支援策や行政の関与方法にかかる見直しが必要である。

「課題解決の妥当性 3点/20点」

市民の参加による絆の再生の必要性は日本社会全体の課題である。行政区のような地域に限られたものではなく、都市における流動性の高い地域においてもなおさら重要である。コミュニティ活動基本法を提案したことで、問題解決領域を自ら狭めてしまっている。また、この法案が具体的にどのようなものなのか不明確である。また、自治体ではこれまで市民参加促進を目的とした条例や指針を数多く打ち出してきた。これらとコミュニティ基本法は何が違うのかよくわからない。

「指導性と責任 3点/20点」

コミュニティ基本法を制定するということは、その実際の担い手は自治体になる。市民協働指針の運営状況や実績を鑑みると、自治体がコミュニティ基本法の目的と精神をよく理解し、適切に運営するよう、政府として指導できるのか疑問が残る。

【民主党 マニフェスト評価】

合計 24点 (形式要件 12点、実質要件 12点)

【形式要件についての評価 12点/40点】

「市民が公共を担う社会の実現」、NPO、NGOなどの民間非営利の活動支援を目的として、認



定NPO法人の拡充、NGOとの連携強化をマニフェストとして謳っている。

市民が公共を担う社会は目的というよりも理念あるいはビジョンに近いものであると思われるが、それを達成する重要目的として民間非営利活動の活性化を挙げていると思われる(5点/10点)。目的達成の手段として認定NPO法人制度の拡充と手続きの簡素化が説明されているが、いつまでに、何件を対象に、それを実現するのか具体目標と達成時期が不明確である。また、民間が自発的に公を担うことを目的に制定された公益法人、他の公益に参加している非営利法人についてはスコープに入っていない。上記目的を達成するためにはNPO以外のアクターについても言及する必要があるだろう(5点)。財源については100億円と記されているがその積算根拠が不明(2点/7点)。認定NPO法人数の増加を目的としていると思われるが、その社会的信用力などを損なわず、数を増やすための方法などが示されていない(0点/5点)。

【実質要件についての評価 12点/60点】

「課題抽出の妥当性 4点/20点」

市民が公の担う社会を実現することを目的に掲げ、認定NPO法人制度の拡充を掲げている。しかし、認定NPO法人制度は2001年以降6回の要件緩和が行われているにもかかわらず、認定率が伸びず、寄付も伸びていないと。自民党がこれまで繰り返してきた方法をなぞり書きしても効果は薄く、従来の方法から問題を抽出する必要があるがこの点が行われていない。また、NPOセクターの問題は税制だけでなく、市民参加機能や社会的信用力の低下など複合的に捉えないと解決しないが、その視点が欠けている。

「課題解決の妥当性 5点/20点」

市民が公共を担う社会の実現という目的を達成したいのであれば、NPOセクターで劣化傾向にある市民参加機能の回復と強化策や量とともに質の成長を共存させるための施策を打ち出してゆく必要があるが、この点については何ら言及されていない。

認定NPO法人の要件を緩和するだけでは、この目的を達成することはできない。また、従来と同じように認定要件を緩和しても認定率が上がらないことは過去の経験が者があるが、この点を踏まえた策を打ち出していない。ただし、NGOとの連携などが記されており、自民党に比較すると、民主党は民間非営利が有する機能をより多角的に活用しようとする意図がうかがえる。

「指導性と責任 3点/20点」

認定NPO法人制度の要件緩和をすることは民主党政権でも可能であると思われる。しかし、認定NPO法人の要件緩和方法だけでは対象団体の裾野は広がらないことは過去の実績が示している。また、頻繁に要件緩和を繰り返すことで、結果的に社会的信用力が薄くなるが、それが資金調達力向上に寄与するとは思えない。

※参考※

<政策にかかる現状と課題>

人々の絆や助け合いなどの公共心や相互扶助の精神の重要性を謳われて久しいが、それは国づ



くりの根幹をなすことだからである。しかし、わが国の現状を鑑みると、これとは逆行するような状況が散見される。モンスター患者、モンスター・ペアレンツなど自らの要求を一方的に主張する人々の行動が指摘されるどころだが、医療や教育などの公共サービスは自らが受益すると同時に支え手になるものであることを忘れた行為である。この種の問題は、日常生活の行動から、年金未加入の問題まで広範囲に生じている。公共心や共助の精神を醸成するためには、家庭教育、学校教育の充実のほか、社会貢献活動に実際に参加し体験する機会が豊富に存在していることが重要である。しかし、市民の社会参加の指標である、ボランティア行動率、寄付率(寄付の GDP 比)をみるとこの 10 年低迷・下降傾向を示し、先進諸国の中でも寄付率は低い。

NPO 法は市民による自発的な社会活動を促進することを目的に制定された。ちなみに、100 年ぶりに改正され、2008 年より新たに施行された新公益法人もその目的は民間が担う公の促進である。

NPO 法人の数は 38,000 を超え、活動内容も福祉、環境、国際協力、政策提言活動まで幅が広い。またその活動領域も行政区内を対象にしたものから、全国規模あるいは国境を超えた活動まで幅が広い。

しかし、募金活動やボランティアなどに力を入れず、行政委託活動ばかりにエネルギーを割く団体が急増している。その結果起こっている問題が「行政の下請け化」である。NPO 法人数は増えたけれど、日本の市民社会は強くなっていないという問題の所在はここにある。また、NPO 法制度はハードルが低く設定されていることから利用しやすいのだが、それを悪用したり、収益事業目的だけのために設立された NPO 法人も増加している。また、組織の経営も全般に困難である。財政基盤が脆弱で不安定であること、行政資金に過度に依存することによる運営の独立性の問題、社会的な規律や倫理性の問題など組織経営をめぐる問題はより複合的・複雑になりつつある。

公益法人

<評価の視点>

次期選挙のマニフェストで問われる課題

- ①行革の対象となる公益法人数とその課題を的確に把握しているか。
- ②新公益法人制度の目的と行革整理の目的の違いを認識した上で、制度を正しく運用しようとしているか。

<評価点数一覧>

	項目	自民党	民主党
形式要件 (40点)	理念(10点)	5	5
	目標設定(10点)	0	0
	達成時期(8点)	0	0
	財源(7点)	0	0
	工程・政策手段(5点)	0	0
	合計(40点)	5	5
実質要件 (60点)	体系性・課題抽出の妥当性(20点)	5	5
	課題解決の妥当性(20点)	2	5
	指導性と責任(20点)	10	3
	合計(60点)	17	13
合計		22	18

<評価結果>

【自民党 マニフェスト評価】

合計 22点 (形式要件 5点、実質要件 17点)

【形式要件についての評価 5点/40点】

マニフェストにおいては、行革の推進を目的に、公益法人新制度への移行を掲げている。また、公益法人への委託は廃止し、必要な業務は国または独立行政法人において行うことを示している。

新公益法人制度は民間が担う公の活動を促進することを目的に掲げ既に2008年より施行されている制度である。行革を目的に掲げながらなぜ本制度の遂行を政策遂行手段として掲げているのか、論理的な矛盾がみられ不明瞭である。(5点/10点)

新制度における認定数は低迷状態にあり7ヶ月で30団体程度にしか満たないが、何団体を認定するのか、あるいは何団体を処分するのか不明である。また支出削減効果を狙うのであれば、廃止による削減額を示すべきである。(0点/10点、0点/5点)

達成時期は示されていない。(0点/8点)

また財源の裏づけも示されていない。(0点/7点)

【実質要件についての評価 17点/60点】

「課題抽出の妥当性 5点/20点」

旧公益法人制度のもとに設立された公益法人数は2.5万団体であるが、そのうち行政と密接にある公益法人は3割、残りの7割は民間イニシアティブ型の公益法人であるといわれている。自民党はこのような実態を理解せず、公益法人をひとくくりにして行革整理の対象と捉えている節がある。行革整理の対象を明確に定め、その対処方法を再検討する必要がある。

「課題解決の妥当性 2点/20点」

天下り問題を新公益法人制度で解決しようとしていることは不適切である。新公益法人法第1条の目的に記されているのは、民間が自発的に担う公益活動の促進である。行政と密接な関係にある公益法人制度の整理問題は、天下りや委託業務を発注している行政側の仕組みを整理することによって解決するものであり、行政からはそのような説明がなされてきた。つまり、新公益法人制度をもって、行政と密接な関係にある公益法人を整理することはできないのである。自民党は新制度の意味について理解が不足している。

また、公益法人への委託廃止をし、不可欠な業務を国や独立行政法人に移管するとあるが、そうするとスリム化を進めようとしていた国や独立行政法人政策と矛盾をきたすことになるのではないか。

「指導性と責任 10点/20点」

国所管の行政と密接な関係のある公益法人問題(天下り、随意契約、補助金など)についてはこれまでも進められ、一定の実績がある。しかし、公益法人制度にかかる理解が正確ではないために運営を誤る可能性がある。

【民主党 マニフェスト評価】

合計 18点 (形式要件 5点、実質要件 13点)

【形式要件についての評価 5点/40点】

マニフェストでは、国の無駄遣いをなくすことを目的に公益法人制度の仕事を徹底的に見直すこと、霞ヶ関の天下り団体となっている公益法人は原則廃止、契約関係を全面的に見直すとしている。

本マニフェストの背景にある問題意識は、公益法人は天下りや不透明な随意契約の温床という点である。自民党政権も行革の対象として予算削減、天下り対応を進め一定の進捗をみせている。これらの状況に基づき、さらなる課題を把握しているというよりも、従前と同じアプローチを続けるようにみえる。(5点/10点)

徹底的に見直すとあるが、団体数や諸策の具体案がみえない。また、行政と密接な関係にある公益法人問題は、地方にも根深く残り、対策が浸透していないのが現状である。この点についての言及もない。(0点/10点、0点/5点)

達成時期は示されていない。(0点/8点)

財源も示されていないが、ここではむしろ、行政と密接な関係にある公益法人の仕事を見直し、天下り法人を撤廃することによって、どの程度の社会的コストが発生し、どの程度の予算が節約されるものか示すべきであろう。(0点/7点)

【実質要件についての評価 13点/60点】

「課題抽出の妥当性 5点/20点」

独法とともに公益法人を整理すれば、大幅な削減効果があるとしているが、実際の内訳は国立大学法人の運営費交付金、JICAのODA費用、大学生への奨学金など政策費用にかかるものである。これらの費用12.6兆円をあたかも天下りの給与のような説明の仕方をしているが国民をミスリードする可能性がある。また、実際には政策経費であるから、公益法人を整理しても、大幅な節約額は期待できない可能性がある。

「課題解決の妥当性 5点/20点」

行政と密接な関係にある公益法人は徹底的に見直し、廃止を示唆しているが、それによって満たされなくなった社会ニーズへの対応や職員の問題などをどうするのかなどの説明がない。

「指導性と責任 3点/20点」

公益法人を廃止することによって満たされなくなったニーズや廃止によって職を失う職員への配慮なくして、先のような施策を断行すれば、社会的な反発やさらなる失業問題を招くことになる。

また、新公益法人制度にかかる言及は民主党マニフェストにはないが、「公益法人・独立行政法人＝天下り、無駄遣い」という短絡的な対応を続け、新公益法人制度の目的や、民間イニシアティブ型の公益法人への配慮が不足すると、新制度を萎縮させてしまう可能性がある。

※参考※

＜政策にかかる現状と課題＞

2006年、公益法人制度改革関連3法が参議院で可決され、2008年12月より新公益法人制度が施行されている。この制度改革は実に100年ぶりの改革であった。その背景には、天下りや、不透明な随意契約など行政と密接な関係にある公益法人への批判、スキャンダル問題などがあり、行政改革の一環として公益法人制度改革が議論されてきた。

しかし、「公益法人制度改革に関する有識者会議」での審議を経て、新公益法人制度の目的は民間が自発的に担う公の促進にあると定められた。この間、行政と密接な関係にある公益法人問題は、同制度というよりも、「蛇口」すなわち天下りや契約発注をしている行政側の問題であるとし、公務員制度改革や競争入札制度によって整理するという説明がなされていた。

旧公益法人制度(民法34条)に基づく公益法人数は約2.5万である。公益法人白書(総務省)によれば、行政業務補完型、補助金依存型、第三者分配型などの行政と密接な関係にあるとされる国所管の公益法人は全体の7%である。これらの法人については、天下りの禁止、補助金支出の削減、競争入札の導入、情報公開の義務化によって一定の進捗を示しているように見える。

他方、地方所管の公益法人については容易に対応が進まず、年収2千万円以上の報酬を受け取る天下りの役員数は、地方が国を逆転し、しかも上昇傾向を示している。地方レベルでは行政と密接な関係にある公益法人の整理は容易に進んでいない。

2008年12月より施行された、新公益法人制度に着目すると、認定数は低迷し、地方の補助金依存型や行政業務補完型の法人がむしろ認定されているというケースが散見される。2.5万の公益法人(旧)のうち、7割程度は行政とは独立した、民間イニシアティブ型の公益法人であるといわれている。法律の目的からすると、これらの法人が新公益法人として積極的に認定されることが望ましいが、手続きの煩雑さなどから申請を手控え、様子見をしている状態である。このまま行政業務補完型などの法人ばかりが認定されることが続けば、行政改革の目的も、公益法人制度の目的も果たせなくなる可能性がある。

政治とカネ

<評価の視点>

次期選挙のマニフェストで問われる課題

- ①政党本位の党改革を実行しようとしているか
- ②政治資金の収支の透明性を改善しようとしているか

<評価点数一覧>

	項目	自民党	民主党
形式要件 (40点)	理念(10点)	5	6
	目標設定(10点)	4	5
	達成時期(8点)	4	5
	財源(7点)	0	0
	工程・政策手段(5点)	2	3
	合計(40点)	15	19
実質要件 (60点)	課題抽出の妥当性(20点)	15	3
	課題解決の妥当性(20点)	6	3
	指導性と責任(20点)	3	10
	合計(60点)	24	16
合計		39	35

<評価結果>

【自民党 マニフェスト評価】

合計 39点 (形式要件 15点、実質要件 24点)

【形式要件についての評価 15点/40点】

「個人献金についての税制優遇」、「政治資金のあり方について結論を得ること」それぞれについて「幅広く国民の支持を求める」こと、「政治資金の透明性を一層確保する」ことが目的として挙げられているが、最大の目的であるはずの「政治への信頼回復」は目的として明記されていない。世襲制限を含む党改革については「国民本位の政治を実現する」ことや「幅広く将来性のある人材を求め」ることが目的として記載されている。(5点/10点)

「個人献金に対して税制上の優遇措置を講じること」「脱法行為の防止策を含め、政治資金制度のあり方について、1年以内に結論を得ること」など、政治資金問題に関しては政策として非常にあいまいなものしか提示されていない。一方党改革については、世襲制限や候補者獲得のための「特別職員制度」の導入など提示されている政策数は多いものの、具体的内容については不明確なものが多い。(4点/10点)(2点/5点)

世襲制限についてのみ「次回の総選挙から」という導入時期が明記されている。(4点/8点)

財源に関する記載はない。(0点/7点)

【実質要件についての評価 24点/60点】

「課題抽出の妥当性 15点/20点」

政治資金・世襲問題はマニフェストの「行政改革・政治改革」のなかに位置付けられている。そこでは政治資金の透明性だけでなく党改革を行うことが明示されており、政党のあり方全体を改革しようとの姿勢が見て取れる。特に、次回総選挙から導入するとしている「世襲制限」は、自民党において主流の「個人後援会依存型選挙」をやめることに直結するため、自民党にとって非常に挑戦的な政策であると考えられる。

「課題解決の妥当性 6点/20点」

政治資金のあり方については「1年以内に結論を得る」とされるのみで、政治資金の収支両面に対する具体的な政策は提示されていない。また、政党本位を目指す政策はある程度並べられてはいるものの、具体的手段や工程が明らかにされていないものがほとんどである。世襲については、これを制限する一方で「特別職員制度」の導入など代替的な政治家リクルートの仕組みを提示しており、このことは、世襲制限が単なる人気取りではなく政党のあり方を見直すための政策となっていることを示している。

「指導性と責任 3点/20点」

政治資金についての政策の記述が非常にあいまいで具体性を欠いていることに加え、これまで麻生政権が政治資金の問題に取り組む姿勢を示してこなかったことから、政治資金問題における自民党の指導性は疑わしい。また、自民党にとって「世襲制限」を掲げることは、非常に挑戦的であるためかえってその実行性には疑問が残る。

【民主党 マニフェスト評価】

合計 35点（形式要件 19点、実質要件 16点）

【形式要件についての評価 19点/40点】

マニフェストにおいては「企業団体献金・世襲を禁止」することの目的として「政治不信を解消し、「多様な人材が政治家になれる環境を整備する」ことが掲げられている。（6点/10点）

党改革についてはなんら記述がないものの、政治資金については「政治資金規正法の改正」と「その3年後からの企業・団体の献金及びパーティー券購入禁止」が当面の措置と合わせて示されている。また政策集である「政策インデックス」には世襲制限の導入を2009年総選挙からとすることなども明記されている。このように明確な目標設定もあるが、「企業団体献金・世襲廃止」以外の政策について達成時期は明示されていない。（5点/10点、5点/8点、3点/5点）

財源については触れられていない。（0点/7点）

【実質要件についての評価 16点/60点】

「課題抽出の妥当性 3点/20点」

マニフェスト全体の中で政治資金の問題は1つ目の重要施策「ムダづかい」のなかに位置付けられており、目標と政策手段が結びついていない。また、2007年の法改正後も依然として抜け道の多い支出面の問題をいかに解決するかについてはなんら触れられていないうえ、そもそも民主党は政治資金問題の根本的解決のための党改革の必要性に対する課題認識を示していない。

「課題解決の妥当性 3点/20点」

「企業団体献金・世襲の禁止」自体は国民にとってわかりやすい政策であるが、それらを禁止する代わりに、どこから資金を集め、またどこから政治家をリクルートしてくるのかといったことまで含む政策体系とはなっていない。代替りの収入源については「個人献金を普及促進するための税制改革を実施する」と述べられてはいるものの、個人献金を企業献金の隠れ蓑に使われることを防ぐことができないというのが実情である。すなわち、政治家個人本位の活動が続き、政治にお金がかかるという支出面での現実が変わらない以上、収入面を制限するだけでは資金の流れをむしろ複雑化させてしまう可能性があるということである。そしてそのように個人献金がいくらでも偽装されうることは6月に起きた鳩山氏の「故人献金」問題が如実に物語っている。

「指導性と責任 10点/20点」

民主党は自民党と比べれば、活動資金に占める企業・団体献金の比率が小さいためそれらの禁止を実現することは比較的容易であると考えられる。また世襲についても、自民党ほど後援会に依存して政治活動を行っていないため、禁止することは可能だろう。しかしながら、鳩山代表の「故人献金」問題が未解決のままであり、かつそれは「企業・団体献金の禁止」で解決できるものではないことから、民主党が政治資金の課題解決に指導性を発揮できるかは大いに疑問が残る。

※参考※

＜政策にかかる現状と課題＞

現在問題となっている「政治とカネ」と「世襲」はともに、政党の組織構造が脆弱で、政治家が個人後援会をベースにその活動を行っているということにその構造的な原因がある。中選挙区制のもとでは、政党ではなく個人後援会をベースにした政治活動・選挙活動が行われており、政治家は個人・派閥単位で活動資金を集める必要があった。そして、このような政党の組織構造は小選挙区制の導入を含む、90年代の一連の政治改革を経た現在でも変わっていない。確かに94年の政治改革関連法案の成立によって、「政党本位」の政治を目指す改革が行われた結果、現在までに政党における派閥の重要性は低下してきたと言える。しかしながら、選挙区レベルに目を向けると、政治家はいまだに中選挙区制のもとでと同様に個人後援会をベースにした選挙活動を展開している。加えて政党の財務基盤が脆弱であるために、政治家は依然として政治活動資金を自前でまかなう必要がある。その結果として、不明瞭な政治資金の問題は現在も後を絶っていない。

政治資金の透明性に関する問題はまず、政治家が「資金管理団体・政党支部・その他政治団体」の3種類のサイフを巧みに使い分けており、資金の流れが非常に見えにくくなっていることにある。政治家個人への企業・団体献金は99年の政治資金規正法改正により禁止されているが、政党支部には献金が可能であるため、政治家が代表を務める政党支部が企業・団体献金の「抜け道」の役割を果たしている。また、収支報告書の提出先も総務省と各都道府県選管とに分かれているため、政治家の政治資金収支の全貌が一目ではわかりにくくなっている。

2007年12月の政治資金規正法改正により、政治資金の支出面については「人件費を除く経常経費について1円以上の支出に対して領収書を徴収」することが義務付けられた。同時に登録政治資金監査人が創設され、政治資金の支出面における透明性は一定程度確保されるようになったと言える。しかしながら、1円以上の収支報告公開や監査の対象となるのは政治家の指定する「国会議員関係団体」のみとなっている。このため、政治家が煩雑な事務作業と政治資金収支の公開を嫌って「国会議員関係団体」の登録をしなければ、政治資金の収支を捕捉することはできない。そして実際、全国に7万ほどあるとされている政治団体のうち「国会議員関係団体」として登録されていない団体

が数多く存在しており、その実態は掴めていない。

2009年3月、小沢民主党代表(当時)の公設第1秘書が政治資金規正法上の虚偽記載の罪で逮捕された。この事件では西松建設がダミーの政治団体を介在させて小沢氏の資金管理団体「陸山会」へ企業献金を行っていたとされている。この事件を受けて民主党は6月「企業・団体献金の全面的廃止」と「個人献金の普及促進」を含む政治資金規正法改正案を衆議院に提出した。しかし3月の小沢氏の事件では、個人が政治団体に対して献金したかのように装って実際は企業がその資金を補填していたことが問題となっていたのであり、さらに同年6月に起きた鳩山氏の「故人献金」問題では、故人の名義を利用した個人献金の偽装が問題となった。これらの事件は、単に企業・団体献金を廃止して個人献金を促進することだけでは政治資金問題の根本的解決につながらないということを示唆している。

このように、これまでの応急処置的な政治資金規正法の改正は、政治資金問題の本質的解決にはつながってこなかった。したがって現在、問題解決のためには政党構造の改革が必要であるとの認識をすべき時期にきている。

政治資金の問題を解決するためには、まず収支の透明性を向上させることが必要である。そのためには党が責任を持って政治家の活動資金について管理し、さらに一般の人たちにもわかるようなかたちで情報公開を進めなくてはならない。また、ひとりの政治家が持っている全ての国会議員関係団体について連結決算を義務付けることも考えられる。場合によっては、政治家の活動資金に上限を設定することも考えられよう。

さらに、献金を受け取ることのできる政党支部の数を制限することなどによって「政党本位」の党改革を完遂することが政治資金問題の根本的解決にとってきわめて重要である。

世襲の問題も政治資金の問題と根は同じである。政治家は個人後援会をベースにした選挙を基本としているために、一旦作り上げた後援会組織を世襲させることが政治家・後援会それぞれにとって合理的な選択となっている。

世襲についても単なる制限のみならず、政治家の活動や候補者のリクルートメントに対して、党がより積極的に関わる仕組みを構築することが必要である。そのためにも各政党は政党の将来像を示す必要がある。

次期選挙で問われるのは、政治資金・世襲問題を抜本的に解決するための「党の構造改革」と「政治資金収支の透明性向上」の2つを各政党が実行しようとしているかということである。

Ⅲ. 自民党の政権運営ビジョンに関する評価

(1) 総 評

判定15点/100点 (①+②+③+④)

1. 自民党のマニフェストでは麻生総裁が目指すべき次期の政権運営が全く語られていない。これまでの政権運営をどう変えていくのか、指導力が全く感じられない。
2. マニフェストでは、「自民党には国の仕組みを変える実行力がある」と言いながら、政治主導で国民との約束を果たそうとする姿勢が全く伺えない。

(2) 要素別評価

① 【組閣・人事方針、首相を中心とする内閣運営のあり方】 判定5点/25点

評価の理由 (着目点・事実関係等)	選挙ではマニフェストを提示するが、それを国民との約束として、内閣がその実行に責任を持つ仕組みは提起されていない。党の自己評価は公表されたが、進捗状況が報告されるだけで、説明責任は果たされていない。
----------------------	--

② 【政府と与党の関係のあり方】 判定0点/25点

評価の理由 (着目点・事実関係等)	政府と与党の二元体制は維持されたままで、マニフェストでもそれを一元化する方向は示されない。政治主導で政策決定を行なうという点で首相の指導力も弱く、改善の方向は見えない。
----------------------	--

③ 【政府と国会の関係、国会審議運営のあり方】 判定10点/25点

評価の理由 (着目点・事実関係等)	マニフェストには副大臣や政務官の国会答弁の機会の拡充など国会の運営上の改革は明示しているが、そもそも副大臣や政務官は党が事実上人選しており、大臣を中心としたチームが実現しているとは言い難い。
----------------------	---

④ 【責任ある政権運営を可能にする政党運営のあり方】 判定0点/25点

評価の理由 (着目点・事実関係等)	この間、自民党の総裁選挙は国民の選挙に優先しており、国民の選挙で首相になった総裁が、次の総裁選挙で退陣するという事例まである。党の運営を国民に合わせて変える必要があるが、そうした課題自体が認識されているとは思えない。
----------------------	--

Ⅲ. 民主党の政権運営ビジョンに関する評価

(1) 総 評

判定50点/100点 (①+②+③+④)

1. 官邸強化や内閣の下での政府与党の一元化は妥当と考えるが、そうした政治主導の力を活用して国民との約束を軸としたマニフェストサイクルをどう実現するのかは、民主党のマニフェストに言及はない。
2. 鳩山代表の政権構想の5原則に含まれ、かつ「友愛主義」が打ち出している、「絆の社会」や「地域主権」の目指すべき姿やそれをどう実現するのか、が民主党の政権構想から全く伺えない

(2) 要素別評価

① 【組閣・人事方針、首相を中心とする内閣運営のあり方】 判定10点/25点

評価の理由 (着目点・事実関係等)	首相を軸とした内閣運営を進めるには、党の代表の党首選での考えがマニフェストの骨格を構成し、その実現のために閣僚や政務三役の人事権も含めて首相が強い指導力を持つ必要がある。現時点では鳩山氏の考えが民主党のマニフェストの骨格を構成しているとは思えない。
----------------------	--

② 【政府と与党の関係のあり方】 判定15点/25点

評価の理由 (着目点・事実関係等)	政策決定の内閣の下での政府と与党の一元化を進め、内閣主導で政策を動かすには、小沢氏など党の要人を政権に参加させることが不可欠で、また政務三役の人选も首相が主導で真っ先に行なうべきと考えるが、そうした手順がこのマニフェストではまだ見えない。
----------------------	---

③ 【政府と国会の関係、国会審議運営のあり方】 判定15点/25点

評価の理由 (着目点・事実関係等)	首相の主導体制や政府与党の一元化は約束されたが、マニフェストの約束を政府の政策として位置づけ実行し、その自己評価を毎年国家で行なうなど、マニフェストサイクルに内閣が責任を持つ仕組みを作り出すべきである。それはマニフェストに書かれていない。
----------------------	---

④ 【責任ある政権運営を可能にする政党運営のあり方】 判定10点/25点

評価の理由 (着目点・事実関係等)	総選挙での首相の任期はあくまでも党の任期に優先すべき。また党首選挙で勝利した党首のマニフェストが党のマニフェストになるべきで、党内での競争が政権の競争に発展する仕組みをつくるべき。
----------------------	--

マニフェストは国民との「約束」になっているか

	自民党				民主党			
	要約版 約束	測定可能なもの (数値or期限)	政策BANK 約束	測定可能なもの (数値or期限)	総論 約束	測定可能なもの (数値or期限)	各論 約束	測定可能なもの (数値or期限)
経済	14	6	27	9	2	1	12	2
雇用	7	2	14	1	4	1	16	3
財政	5	1	8	2			7	0
経済外交			3	0			2	0
官と民	4	1	19	3	5	2	21	3
郵政			1	0	1	0	3	0
社会保障	9	4	55	13	13	3	41	11
地方	4	2	18	4			4	2
外交・安保	5	0	23	1	5	0	14	0
農業	5	2	24	1	2	0	9	1
環境	3	3	15	0	2	1	20	2
教育	6	0	13	1	2	1	7	0
治安			4	1			2	0
政治とカネ	1	0	5	1	2	0	5	3
消費者	1	1	2	1			3	0
憲法	1	0	1	0			0	0
その他	4	0	20	2				0
計	69	22 (32%)	252	37 (15%)	27	7 (26%)	166	22 (13%)

自民党マニフェストは要約版と政策BANKに分けて、民主党マニフェストは総論と各論に分けて約束を集計した。
測定可能な約束は、工程表などマニフェストのどこかで数値目標・達成時期について明記されているものを測定可能としてカウントしている。