

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

「政権実績・参院選公約検証大会」

～マニフェストの質の向上とPDCAサイクルの確立に向けて～

公益社団法人 経済同友会

代表幹事 桜井正光

連絡先： 経済同友会 事務局 企画部
岡野・齋藤・田幸・山田(公)・藤井
電 話： 03-3211-1271 (代表)
メー ル： 岡野 (sada@doyukai.or.jp)
齋藤 (saito@doyukai.or.jp)
田幸 (takoh05@doyukai.or.jp)
山田(公) (k-yamada09@doyukai.or.jp)
藤井 (fujii05@doyukai.or.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

・ 前回総選挙における民主党マニフェスト再検証

1. 前回総選挙における民主党マニフェストに関し、経済同友会は昨年の「政権公約検証大会」において、下記の点を指摘した。

< 政策について >

- 一部抽象的な記述はあるものの、政権を担当した場合の優先課題、主要政策の工程表や所要額及び財源、政策各論の目的・具体策などをわかりやすく記述したことを評価する。
- しかし、「国のかたち¹」が不明確なため、政策の優先順位が不明確であったり、政策各論でめざす方向が相互に矛盾している箇所がある。
- また、「国のかたち」実現のために、重要課題である財政健全化や経済成長政策などの国の根幹にかかわる重要課題が明記されておらず、国民にとって聞こえの良い政策のみが強調・羅列された感がある。また、外交・安全保障分野も抽象的記述にとどまっている。

< 政権運営について >

- 「5原則・5策」と「政権政策の実行手順」において具体的な内容を示し、また、「政府・与党の一元化」についても提示していることを評価する。
- しかし、具体的な「工程表」が示されていないため、必要な法改正、優先順位、タイムスケジュールなどの「政権移行プラン」の表記が十分でなく、実現の可能性に確信が持てない。

2. 現時点でこの評価結果を振り返ると、
第一に、「国のかたち」の不明確さ、重要政策課題の欠落ないし抽象的記述、政権移行プランの不十分さ、といったマニフェスト上の問題点、すなわち政権与党としての責任感の欠如が政権発足後の政策運営や政権運営の混乱に直結したことがわかる。
第二に、マニフェストに具体策や財源が明記されていることを高く評価したが、実際には必要な財源を確保することができず、また、政権運営体制など期待通りに実現されていない部分も多く、政権を担う責任ある与党のマニフェストという観点から、実現可能性の把握及び重要性の認識という面で大きな問題があった。

¹ 経済同友会は、「各党の『政権公約（マニフェスト）』に望む」（2009年6月23日発表）において、「国のかたち」としての、国会のあるべき姿、行政ならびに国家公務員制度のあるべき姿、地方分権改革・道州制のあるべき姿、安全保障の考え方、財政・税制のあるべき姿、社会保障制度のあるべき姿、経済成長のあるべき姿、「安心して子どもを育てられる社会」のあるべき姿、国内農業のあるべき姿、低炭素社会のあるべき姿、人材育成のあるべき姿、を提示するよう求めている。

3. 以上を勘案すると、民主党はマニフェストに関し、総選挙後に下記の点に取り組むべきであったと考える。

- (1) 政権を担う責任ある与党の立場から、総選挙で掲げたマニフェストを検証し、「国のかたち」の明確化、財政健全化や経済成長戦略など重要政策課題の提示、政策の体系や優先順位の見直し、工程や財源の実現可能性の検証、など必要な修正を直ちに行うべきであった。
- (2) マニフェストに掲げた「5原則・5策」については、政権移行を遅滞なく進め、新総理のリーダーシップが発揮できる政権運営体制を確立するために、「政権移行プラン」を早急に策定すべきであった。特に、政権運営の要となる「国家戦略局」「行政刷新会議」については、法的根拠となる関連法案を総選挙後の臨時国会で成立させるべく、直ちに制度設計（権能の明確化）を行うべきであった。

．民主党連立政権の実績評価

評価結果（採点）のまとめ

	合計 (100点)	実績 (70点)	実行過程 (15点)	説明責任 (15点)
政策の実績評価(総合)	34	28	3	3

政策分野別評価	実績 (100点)
1．外交・安全保障	15
2．経済政策	30
3．財政・税制改革	30
4．少子・高齢化への対応	
社会保障	30
子育て支援	70
5．地球環境・資源エネルギー	40
6．雇用・生活者	40
7．地方分権	30
8．農業改革	35
9．教育改革	45
10．政府の改革	
政治改革	25
行政改革	40

(注) 「実績(進捗度)」に関する評価は、マニフェストで掲げられた政策の進捗・実現状況を客観的に検証することに主眼を置き、個別政策の内容に関する是非(本会の考え方との合致度)は、評価に反映していない。

	合計 (100点)	マニフェスト・サイクル (50点)	内閣の運営と政治 主導体制の構築・運用 (50点)
政権運営の実績評価(総合)	25	15	10

- 1 「評価団体の立場と作業方針」

1. 経済同友会は、マニフェストに立脚した「政党による政策本位の政治」の実現をめざすため、マニフェストの質向上及びPDCAサイクルの確立を求めてきた。こうした立場から、政権の実績評価にあたっては、マニフェストで掲げられた政策の進捗・実現状況を客観的に検証することに主眼を置き、個別政策の内容に関する是非（本会の考え方との合致度）は評価に反映していない。したがって、本会の主張と方向性が異なる政策であっても、具体的進捗があれば採点結果は高くなる。
2. 作業にあたっての基本方針は以下のとおりである（評価方法・基準の詳細については、巻末資料「政権実績及び政権公約の評価方法・基準について」参照）。
 - (1) まず、政策分野別評価について、「実績（進捗度）」を評価し、100点満点で採点した。なお、政策分野については、昨年「政権公約検証大会」において公表した「政権公約に関する分野別評価」を基本的に踏襲し、10分野12政策課題を対象とした。
 - (2) 「実績（進捗度）」の評価にあたっては、連立政権発足以降の閣議決定、施政方針演説、所信表明演説、法案、予算案、政策執行状況などに基づき、マニフェストに掲げられた個別政策の進捗・実現状況を把握した。マニフェストに掲げられた政策は、政権を担う4年間を通じて実現していくものであるとの前提に立って評価基準を作成しているため、政権発足から9カ月しか経過していない現状では、採点は全体的に低い傾向になる可能性がある。
 - (3) 総合評価については、「実績（進捗度）」「実行過程」「説明責任」の3要素からそれぞれ採点し、合計点を積算した。そのうち、「実績」については、上記「政策分野別評価」の結果を踏まえ、総合的に勘案した採点結果である。点数配分は、実績 = 70点、実行過程 = 15点、説明責任 = 15点とした。

- 2 「政策の実績評価（総合）」

（１）総合評価結果

判定 34点 / 100点 (+ +)

【実績】

判定 28点 / 70点 ()

<p>評価の理由 (着目点・ 事実関係等)</p>	<p>マニフェストで掲げた「国民の生活が第一」という基本方針に沿った取り組みが進められ、子ども手当の創設、公立高校授業料の実質無償化、農業の戸別所得補償制度などでは、一定の進展が見られた。一方、外交・安全保障政策（普天間基地移設問題）や政治改革（「政治とカネの問題」）などについては、具体的な進捗が見られなかった。</p> <p>また、マニフェストに掲げたムダの削減による財源捻出については、行政刷新会議における事業仕分けなどの取り組みを進めたものの、十分な成果を上げることはできなかった。</p> <p>自動車関連諸税の暫定税率廃止については、明確にマニフェストに違反する結果となった。</p> <p>2010年通常国会において、内閣法の新規提出法案63本のうち、成立した法案は35本（成立率で60%程度）にとどまり、特に重要法案での審議未了・廃案が目立った。</p>
-----------------------------------	---

【実行過程】

判定 3点 / 15点 ()

<p>評価の理由 (着目点・ 事実関係等)</p>	<p>閣僚委員会や政務三役会議の設置などを通じて、政治主導による政策決定に取り組んだ。</p> <p>しかし、マニフェストの冒頭に掲げた「5原則・5策」の根幹を成す「政治主導確立法案」の国会提出が遅れた上、通常国会でも成立させることができなかった。その結果、マニフェストの実行に向けた政権運営体制が構築されていない。</p> <p>「政治とカネ」の問題や、普天間基地移設をめぐる総理の軽率な発言に起因する混乱により、政治的リーダーシップを発揮できず、国会審議に支障をきたした。</p> <p>「内閣の下での政策決定に一元化」を目指したが、予算編成をはじめとする幾つかの政策課題において、党側の影響力が行使される場面が見られ、政策決定プロセスの不透明さを印象づけた。</p>
-----------------------------------	--

【説明責任】判定 3点 / 15点 ()

評価の理由 (着目点・ 事実関係等)	閣僚委員会や各省の政務三役会議の役割・位置付けが不明確であり、かつそれらの重要会議の議事録が公開されていない。 重要法案にもかかわらず、国会で強行採決が繰り返され、十分な審議時間が確保されていない。 閣僚の記者会見を記者クラブ所属以外のジャーナリストにも公開するなど、従来にはない取り組みを進めた。
--------------------------	---

別紙：政権実績の政策分野別評価

1．外交・安全保障

【マニフェスト：No.51～55】

判定：15点 / 100点

評価の理由（着目点・事実関係等）

- 中国・韓国との信頼関係の構築・強化に向けて、首脳外交を活発に展開し、日中韓3カ国間の関係強化を着実に進めた。また、「東アジア共同体構想」や「アジア太平洋自由貿易圏構想」を表明するなど、アジア重視の外交姿勢を示した。
- 一方、日米関係については、緊密で対等な同盟関係の構築に向けて、日米地位協定の改定や在日米軍基地のあり方の見直しに取り組んだが、普天間基地移設問題では混乱を生じさせ、国民（とりわけ沖縄県民）の不信感の増大を招いた。最終的に「日米共同発表」に至ったが、普天間基地移設の詳細の決定は先送りされた。
- 経済外交については、日米二国間およびアジア諸国とのEPA/FTA締結、WTOドーハ・ラウンドなど、まったく進展が見られない。
- 国連安保理の制裁決議に対応するため、北朝鮮に出入りする船舶に対する貨物検査特別措置法を成立させたほか、北朝鮮船舶の入港禁止措置の1年延長などを決定した。
- 国連平和維持活動（PKO）への参加として、ハイチの復興支援に自衛隊を派遣した。また、海賊対処法に基づき、東アフリカ・ソマリア沖に護衛艦を派遣した。
- 以上を勘案し、アジア外交については一部に進展は見られるものの、全体として外交・安全保障に関するマニフェストの記述が抽象的であるため、まだ進捗状況が評価できる段階ではない。

2．経済政策

【マニフェスト：No.35～36】

判定：30点 / 100点

評価の理由（着目点・事実関係等）

- 3党合意に基づき、「中小企業者等金融円滑化臨時措置法」を成立させたが、マニフェストで示した中小企業の法人税減税などの取り組みは進んでいない。
- 環境対応車、省エネ家電、エコハウスなどの購入助成については、一定の進捗が見られる。
- 昨年12月の「新・成長戦略（基本方針）」を踏まえ、6月には「新・成長戦略」を閣議決定し、成長戦略の方向性と重点成長分野を提示した。

- ただし、マニフェストにマクロ経済政策に関する記述がないことを勘案し、「関係省庁で検討中である」と同等の30点と評価する。

3 . 財政・税制改革

【マニフェスト：No.1、8～9、20、29】

判定：30点 / 100点

評価の理由（着目点・事実関係等）

- 歳出削減や予算組み替えにより、2010年度は新規政策分の財源として掲げた7.1兆円を捻出することは達成できず、16.8兆円を削減するとのマニフェストの先行きは不透明である。
- 新設された行政刷新会議を中心として、事業仕分けや行政事業レビュー（各府省版事業仕分け）によるムダ削減の取り組みを始めている。事業仕分け第1弾（2009年11月）の実施により、既存予算1.0兆円の削減と基金（いわゆる埋蔵金）1.0兆円の国庫返納を実施した。
- ただし、事業仕分けはあくまでも個別事業ベースであり、体系的な制度改革や法的根拠の整備などには至っておらず、仕分け結果の法的拘束力確保などの課題が残されている。
- 「予算編成等のあり方の改革について」を閣議決定し、国家戦略室の指針に基づく予算執行状況の開示などを実施することとなった。決算の早期化や企業会計に準じた財務書類の国会提出の法定化などについては、現在検討中である。
- 歳入改革については、「2010年度税制改正大綱」において、「歳入庁」の設置、「納税者番号」の導入に向けた方向性を閣議決定した。
- 公平で簡素な税制をつくることを目的に、租税特別措置の見直しに向けた基本方針を閣議決定した。見直しの実施に向けて、効果の検証を行う「租特透明化法」が成立した。租税特別措置の一部について見直しを行い、41項目の廃止・縮減を規定した所得税法等改正案が今国会で成立した。
- 自動車関連諸税の暫定税率廃止については、マニフェストの実行が断念された。
- 以上を勘案し、一部の法律が成立したものの、歳出削減の全体のプロセスが不明な上、歳入面では明らかなマニフェスト違反が見られることを勘案し、30点と評価する。

4 . 少子・高齢化への対応

社会保障

【マニフェスト：No.16～19、21～26】

判定：30点 / 100点

評価の理由（着目点・事実関係等）

- 平成 25 年度までの一元的で公平な年金制度の実現に向けて、関係閣僚による「新年金制度に関する検討会」を設置し、検討を始めた。なお、「消えた年金」問題については、解決に向けて、日本年金機構による全件照合作業と、年金記録回復委員会による記録回復を進めている。
- 後期高齢者医療制度の廃止については、2011 年度の制度改正に向けて検討を進めている。
- マニフェストに沿った取り組みとして、医療費 2200 億円の削減方針撤回と診療報酬の引き上げを行った。
- 肝炎対策基本法を成立し、2010 年度予算において肝炎対策の拡充として、「自己負担限度額を原則 1 万円まで引き下げ」るために 180 億円を計上した。
- 「障害者自立支援法」の廃止と新たな障がい者福祉制度の構築に向けて、全閣僚で構成する「障がい者制度改革推進本部」を設置し、検討を開始した。
- ただし、介護労働者の賃金の月額 4 万円引き上げについては、進捗が見られない。
- 以上を勘案し、「党内あるいは関係省庁で議論・検討中」の段階であると評価する。

子育て支援

【マニフェスト：No.10～11、13～14】

判定：70点 / 100点

評価の理由（着目点・事実関係等）

- 子ども手当（2010 年度は半額）の支給を開始したほか、生活保護の母子加算を復活し、父子家庭への児童扶養手当の支給を開始した。ただし、マニフェストに掲げた予算組み換えによる財源捻出はできず、歳出増につながった。
- よって、「具体的プロセスが動きつつある」と評価する。

5 . 地球環境・資源エネルギー

【マニフェスト：No.42～46】

判定：40点 / 100点

評価の理由（着目点・事実関係等）

- 2009年12月のCOP15におけるコペンハーゲン合意に基づき、2020年末までに温室効果ガス25%削減目標を掲げた「地球温暖化対策基本法案」を国会に提出した（審議未了・廃案）。
- 「新・成長戦略（基本方針）」を2009年12月に閣議決定し、固定価格買取制度の拡充と効率的な電力網（スマートグリッド）の構築を明記した。経済産業省の再生可能エネルギーの全量買取に関するプロジェクトチームが試算を行い、制度の検討を進めている。
- 環境対応車、省エネ家電、エコハウスなどの購入助成については、一定の進捗が見られる。
- 「地球温暖化対策基本法案」を国会に提出したが、排出削減に向けた具体的道筋は明確化されていないことを考慮し、政策の基本方針等が決定された段階と評価する。

6 . 雇用・生活者

【マニフェスト：No.32、34、37～41、47～50】

判定：40点 / 100点

評価の理由（着目点・事実関係等）

- 「全ての労働者を雇用保険の被保険者とする」とのマニフェストに基づき、「改正雇用保険法」を成立させ、受給対象者を拡充させた。また、失業者に対する国民健康保険料の負担軽減措置を開始した。
- 製造現場への派遣の原則禁止などを盛り込んだ「労働者派遣法改正案」を国会に提出した（審議未了・廃案）。
- 最低賃金引き上げについては、中小企業支援等の最低賃金引き上げ対策検討チームを設置し、議論を開始した。
- 食の安全・安心の確保に向けて、新たな「食料・農業・農村基本計画」を閣議決定したが、食品トレーサビリティシステムの導入については先送りされた。
- 内閣府「『新しい公共』円卓会議」において、『「新しい公共」宣言』が取りまとめられた。
- 取り調べの可視化や人権条約選択議定書の批准などについては、進展が見られない。
- 以上を勘案し、基本方針等が決定された段階と同等と評価する。

7. 地方分権

【マニフェスト：No.27～28】

判定：30点 / 100点

評価の理由（着目点・事実関係等）

- 地域主権戦略会議の法整備、41 法律の義務付け・枠付けの見直し、「国と地方の協議の場」の法制化からなる地域主権改革関連 3 法案を国会に提出した。
- 一括交付金化と出先機関の抜本的改革などについては、地域主権戦略会議において検討を深め、「地域主権戦略大綱」を 6 月末に閣議決定する予定であったが延期された。
- 直轄事業負担金については、維持管理に係わる地方負担分を廃止する法律が成立した。また、建設部分の地方負担分についても、「直轄事業負担金制度等に関するワーキングチーム」を設置し、検討を進めている。
- 以上を勘案し、全体のプロセスは不明だが、一部の法案が国会に提出された段階と評価する。

8. 農業改革

【マニフェスト：No.31～32】

判定：35点 / 100点

評価の理由（着目点・事実関係等）

- 農業者戸別所得補償制度のモデル事業が開始された。
- ただし、マニフェストに示された畜産・酪農業、漁業への所得補償制度の導入や「森林管理・環境保全直接支払制度」の導入については、現時点で検討が進んでいない。
- 以上を勘案し、関係省庁で検討が進められている段階と評価する。

9. 教育改革

【マニフェスト：No.12、15】

判定：45点 / 100点

評価の理由（着目点・事実関係等）

- 「高校無償化法」が成立し、公立高校の実質無償化と私立高校生の学費負担の軽減が行われた。ただし、マニフェストに掲げた予算組み換えによる財源捻出はできず、歳出増につながった。
- 学校理事会や教育監査委員会の設置、教員免許制度の抜本的見直しなどについては、進捗が見られない。
- よって、高校無償化は法律が成立し、具体的プロセスが動きつつあるものの、中長期的な教育に関する諸改革については進捗が見られない点を勘案し、45点と評価する。

10. 政府の改革

政治改革

【マニフェスト：No.5～7】

判定：30点 / 100点

評価の理由（着目点・事実関係等）

- 政治主導の実現に向けて関連法案が国会に提出された（審議未了・廃案）。
- 「政・官のあり方」について閣僚懇談会において申し合わせ済みではあるが、政・官接触時の記録の情報公開については検討中である。
- 世襲選挙の禁止の党内ルールは実施されたものの、インターネットを利用した選挙運動の解禁は与野党合意にとどまり、法案の提出には至っていない。
- 政治資金規正法改正案は連立与党間の合意形成ができず、法案の閣議決定・国会提出に至っていない。
- 衆参の議員定数削減については、連立与党間で合意できておらず、合意形成に向けた動きも進んでいない。
- 以上を勘案し、一部法案は取りまとめられているものの、政治改革の基本政策が連立与党内で明確な合意に至っておらず、進捗状況が評価できない段階であるとする。

行政改革

【マニフェスト：No.2～4、30、33】

判定：40点 / 100点

評価の理由（着目点・事実関係等）

- 「独立行政法人・公益法人の抜本的見直しに向けた基本方針」を閣議決定し、事業仕分け第2弾により一部の見直しに着手した。また、独立行政法人の理事長職等の公募を行ったほか、「不要財産の国庫返納に向けた通則法一部改正案」を成立させるなどの取り組みを進めているものの、抜本的見直しに向けた工程は不明確である。
- 幹部公務員人事を一元化する内閣人事局の設置や勸奨退職者への再就職斡旋の全廃措置などを盛り込んだ「国家公務員法一部改正案」を国会に提出した。また、国家公務員の地方移管や総人件費の削減、労働基本権の付与についても、検討が進められている。
- 高速道路無料化の社会実験の対象区間を発表し、6月から社会実験を開始した。
- 郵政株式売却凍結法を成立させ、郵政改革法案を通常国会に提出した（審議未了・廃案）。
- 以上を勘案し、一部の具体的プロセスが嘆緒についた段階が端緒についた段階と評価する。

- 3 . 政権運営の評価

(1) 総合評価結果

判定：25点 / 100点 (+)

1. 「マニフェスト・サイクル」の観点から見ると、総選挙後に、政権を担うことになった責任ある立場から、ビジョンの明確化、財政健全化や経済成長戦略などの重要政策課題の提示、工程や財源の実現可能性の検証など、マニフェストの再検証・修正作業をすべきであったが、必要な見直しが行われなかった。
2. 「内閣の運営と政治主導體制の構築・運用」の観点から見ると、政治主導體制の確立を目指し、事務次官等会議の廃止、閣僚委員会の開催、各府省の政務三役主導の政策決定など、新たな体制が構築された。しかし、閣僚委員会や政務三役の役割・位置付けが不明確であり、政策決定にかかわる重要会議の議事録等も公開されていないため、政策決定プロセスの不透明感が増した。
3. 政権運営体制の確立に不可欠な官邸の一体化、内閣の一体化、党の一体化などのガバナンス面で、総理・党代表としてのリーダーシップに問題があった。

(2) 評価の個別要素

要素 【マニフェスト・サイクル】

判定：15点 / 50点 (+)

1. 総選挙後に、政権を担うことになった責任ある立場から、ビジョンの明確化、財政健全化や経済成長戦略などの重要政策課題の提示、工程や財源の実現可能性の検証など、マニフェストの再検証・修正作業が必要であったにもかかわらず、必要な見直しが行われなかった。
2. こうした再検証作業がないまま、新たな政策の財源は、無駄削減と予算の組み換えで確保することが十分可能であるとの説明を続けてきたが、予算編成作業において財源の確保が困難であることが判明した。しかし、その時点でもマニフェストの再検証・修正について明確な説明がなされていない。
3. 鳩山総理辞任表明後の民主党代表選挙では、告示直後の両院議員総会で新代表が選出されており、政治空白の長期化を避けるために止むを得なかったとはいえ、各候補者が政権運営の総括を国民の前で十分行ったとはいえない。

要素 【内閣の運営と政治主導体制の構築・運用】

判定：10点/50点（ + ）

1. 政治主導体制の確立を目指し、事務次官等会議の廃止、閣僚委員会の開催、各府省の政務三役主導の政策決定など、新たな体制が構築された。しかし、閣僚委員会や政務三役の役割・位置付けが不明確であり、政策決定にかかわる重要会議の議事録等も公開されていないことから、政策決定プロセスの不透明感が増した。
2. マニフェストで「5 原則・5 策」が掲げられたが、政治主導を真に確立するために必要な法的措置は講じられなかった。例えば、
 - (1) 「国家戦略局」「行政刷新会議」の法的根拠となる「政府の政策決定過程における政治主導の確立のための内閣法等の一部を改正する法律案」は、今通常国会にようやく提出されたものの、審議未了・廃案となった。
 - (2) 政府に大臣・副大臣・政務官（政務三役）、大臣補佐官など国会議員約 100 人を配置し、政務三役を中心に政治主導で政策を立案、調整、決定するための、「国会審議の活性化のための国会法等の一部を改正する法律案（副大臣・大臣政務官の増員等）」も、審議未了・廃案となった。
 - (3) 幹部公務員人事を一元管理する「内閣人事局」設置を盛り込んだ国家公務員法一部改正案も、審議未了・廃案となった。
3. 政権運営体制の確立に不可欠な官邸の一体化、内閣の一体化、党の一体化などのガバナンス面で、総理・党代表としてリーダーシップに問題があった。

・ マニフェストの現状と共有すべき論点・課題

2003年11月の衆議院議員総選挙を機に実現した国政レベルの「マニフェスト選挙」は、来る参議院選挙で6回目を迎え、「マニフェスト」に対する国民の関心度も高まった。昨年の政権交代によって、「マニフェストに基づく政治」はようやく緒についたところであるが、マニフェストに立脚した責任ある政治を定着させるための課題も浮かび上がった。

1. マニフェストの修正は条件付きで可能

特に、「マニフェストの内容は無修正で実行しなければならない」、または「マニフェストの内容は全て一律に（優先順位のないままに）無修正で実行できる」といった誤った「マニフェスト至上主義」に与野党や世論がとらわれ過ぎていることが懸念される。

「マニフェスト」は「国民との契約」であることから、その内容に責任を持つことが重要であるが、内容の修正が許されないものではない。

総選挙の実施なくして修正の許されないものは、「国のかたち（国家ビジョン）」であり、財政・税制のあり方、成長戦略のあり方などその柱となる基本方針である（P.1脚注参照）。それを実現するための施策事項については、経済・財政・社会などの動向により、国民への十分な説明を前提として、修正することも必要である。

「国のかたち」が設定されれば、その実現のための基本的重要政策の優先順位づけも可能となる。優先順位に基づいて何を修正すべきかについては、政治の責任において決定すべきである。

2. 「国のかたち」を定めたマニフェストの策定

前回の「政権公約検証大会」でのマニフェスト評価でも明らかなように、各党のマニフェストの形式及び内容にはまだ不十分な点が多い。民主党のマニフェストにおいても、「国のかたち」が不明確であることにより、財政健全化や成長戦略など基本的な重要政策課題に関する記述が欠けていたり、抽象的記述にとどまっている等の問題があった。

また、野党として情報の制約があったために、政府内の実状もわからないまま、各施策の手段、工程、財源の明確化が難しかったことは否めない。

したがって、民主党は政権を担う与党という責任ある立場に立った時点で、まずめざすべき「国のかたち」を明確にし、それに基づいて基本的な重要政策を定め、政策課題の優先順位付けを行い、手段、工程、財源の妥当性などについて再検証した上で、必要な修正を加えるべきであった。

3. 「マニフェストのPDCA サイクル」の実施を

まさに、こうしたプロセスは我々の重視する「マニフェストのPDCA サイクル」の実施そのものである。国民もまた、「マニフェストとはPDCA サイクルを通じて常に進化させていくものである」との認識を持ち、マニフェスト修正の必要性を理解し、是非を判断する力をつけていくことが必要である。

一方、政権与党側も、マニフェストの修正が必要となる場合には、PDCA サイクルを回し、総理が国民に対してその背景や理由を丁寧に説明し、理解を得る努力を重ねる必要がある。

4. PDCA の回るマニフェスト

こうした「マニフェストのPDCA サイクル」に関し、それを機能させ、マニフェストの「質」を向上させるために、以下の点が重要であると考ええる。

< 「P」の強化 >

- (1) 第一に、時間をかけてオープンに党内の議論を重ねたうえで民主的手続きを経て、マニフェストを策定するというプロセスが重要である²。
- (2) 第二に、政権与党としてマニフェストを予算化・法案化する際には、具体的政策を政府案として開示して広く国民に意見を求め、必要な場合は修正を行った上で最終的な政策を決定するという手続きが極めて重要である³。
- (3) 第三に、マニフェスト政治の質を向上させ、かつ本格的な政権交代を可能とする成熟した民主主義を定着させるためには、特に正確なデータに裏付けられた政策論議や、政策代替案策定が重要となる。そのためにも、政治家の政策策定能力の向上を企図した人材獲得・人材育成システムの確立や、政策立案機能を支援する仕組みとしてのシンクタンクの充実など、わが国の政策インフラの整備が求められる。

² 例えば、英国労働党ではマニフェストの作成に約2年かけており、一般党员からの声を吸い上げると共に、党内外の専門家の意見を取り入れながら作成していく。そして最終的には党大会で承認を得た上で、投票日の1ヶ月前に正式なマニフェストを発表している。

³ 英国の「グリーンペーパー」(議論のたたき台となる政府案、複数の選択肢を示して国民や関連団体に意見を求める)や「ホワイトペーパー」(法案化前の最終段階の提案書)と呼ばれる政策提案書などの、民意を反映する仕組みが参考になる。

< 「C」の強化 >

- (4) 第四に、PDCA サイクルの一環として、政権与党はマニフェストの進捗状況について、「年次報告書」を発表すべきである。また、民間シンクタンクなどによる第三者評価の充実も求められる。そのための環境整備として、政府による徹底した情報開示（政策決定プロセスの透明化）と、各政党による事後評価可能なマニフェストの策定（政策目標の明確化）などは不可欠である。

< 「A」の強化 >

- (5) 第五に、めざすべき「国のかたち」を修正する場合には、総選挙を実施し、新たな「国のかたち」に基づいたマニフェストを策定し、国民の信を問うべきである。個別の施策事項の修正については、予算編成時に国民に十分な説明を行いながら実施することが求められる。

「政権実績」の評価方法・基準について

2010年6月20日

公益社団法人 経済同友会

1. 政策実績に関する総合評価

(1) 評価方法

- 「実績（進捗度）」「実行過程」「説明責任」の3要素についてそれぞれ個別に採点し、合計点を積算する。
- 点数配分は、実績 = 70点、実行過程 = 15点、説明責任 = 15点とし、合計100点満点とする。

(2) 評価基準

(a) 実績（進捗度）

- 下記「政策実績の政策分野別評価」の結果を踏まえ、総合的に勘案する。評価基準の詳細については「2. 政策実績の政策分野別実績評価」の項参照。

(b) 実行過程

- 主に以下の視点に基づいて政策決定・実行過程を分析し、問題があった点・不十分だった点を勘案し、15点満点より減点する。
- 評価の視点は以下の通り；
 - 政治主導・リーダーシップの発揮
 - 政策決定・実行体制の構築
 - 政府・与党の一元化

(c) 説明責任

- 主に以下の視点に基づいて政権による国民に対する説明責任について分析し、問題があった点・不十分だった点を勘案して、15点満点より減点する。

- 評価の視点は以下の通り；
 - 審議状況、議事・資料等の公開
 - 政治的意志の明確さ（閣議決定文書等への記載）
 - 政策の変更・修正に関する説明
 - 政策に関する事前・事後の説明
 - 政策の達成状況等に関する自己評価

2．政策実績の政策分野別評価

（1）評価対象分野

- 昨年の「政権公約検証大会」において公表した「政権公約に関する分野別評価」を基本的に踏襲し、下記の10分野12政策課題を対象とした。
 - 1．外交・安全保障
 - 2．経済政策
 - 3．財政・税制改革
 - 4．少子・高齢化への対応
 - 社会保障
 - 子育て支援
 - 5．地球環境・資源エネルギー
 - 6．雇用・生活者
 - 7．地方分権
 - 8．農業政策
 - 9．教育改革
 - 10．政府の改革
 - 政治改革
 - 行政改革

（2）評価項目

- 「実績(進捗度)」のみを対象とする。連立政権発足以降の閣議決定、施政方針演説、所信表明演説、法案、予算案、政策執行状況などに基づき、マニフェストに掲げられた個別政策の進捗・実現状況を把握した。内容に関する是非(経済同友会の意見との合致度等)についての評価は反映しない。

(3) 評価基準・方法

(a) 評価方法—実績

- 評点基準は政策項目によって異なるが、例を挙げれば以下のような基準に従い、0点～100点の間で採点する(10点単位)。

採点	評点基準(例)
100	政策が実現し、想定した効果を上げている 数値目標を達成した
90	政策が実現し、ほぼ想定した効果を上げている(概ね8割以上) 数値目標をほぼ達成した(概ね8割以上)
80	政策が実現し、効果を上げ始めている 数値目標を達成しつつある
70	法律が成立した 予算に反映された 具体的プロセスが動きつつある
60	法案が国会で審議中である 予算折衝中である 国際会議・交渉の場で交渉中である
50	法案が国会に提出された 具体的プロセスが端緒についた
40	政策の基本方針等が閣議決定された(骨太の方針への明記等) 党内で基本政策などが決定された 全体のプロセスは不明だが、一部の法律が成立した
30	党内あるいは関係省庁で議論・検討中である
20	期間が短いために、まだ進捗が把握できない 党内あるいは関係省庁での進捗が把握できない
10	政権公約の内容が抽象的で、進捗が評価できない
0	政権公約の内容が断念された
-	政権公約に記述がない

3. 政策運営に関する実績評価

- 総評及び個別要素について箇条書きで評価理由を記入。
- 個別要素については、主催者からの指示に従い、「マニフェスト・サイクル」(配分点50点)、「内閣の運営と政治主導體制の構築・運用」(配分点50点)の2つの要素について採点し、その合計点を積算する。

以上