

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

「損ねた信頼、増やした借金」

～「友愛」マニフェストの^{きし}軋み明らかに～

株式会社PHP総合研究所

連絡先 東京都千代田区一番町21番地

電話 03-3239-6222

メール think2@php.co.jp

政権実績・参院選公約検証大会

主催 新しい日本をつくる国民会議(21世紀臨調)

2010年6月20日

I. 前回総選挙における民主党マニフェスト再検証

09年総選挙における民主党の政権公約に対するPHP総合研究所の総合評価は57点であり、当時与党であった自民党に対する評価59点を下回るものであった。総合評価においても分野別評価においても、政策の内容面については、概して自民党の評価のほうが高く、民主が上回ったのは10分野中3分野ならびに形式要件だけであった。ただし、注目すべきは、政府の改革（行政改革、規制改革、公務員制度改革）ならびに政権運営ビジョンについては、自民に大きく水を開ける評価となっており、これはこの分野における民主党の政権公約が相対的に優れたものであったことと同時に、自民党との違いを象徴的にあらわしていた。

その民主党の政権公約を再検証した分野別の結果は以下に示すとおりであり、3つの政策分野で高く評価しすぎたという反省はあるが、全体的にみると基本的に大きく評価を変えるべきと判断するものではなかった。しかしながら、ここであらためて指摘したいのは、民主党の政権公約にはメリハリやアピール性はあるが、①それらを実現させる財源の不確実性が高い、②中長期的な視点に欠けるものが多い、③全体の体系性や政策間の整合性に問題がある、などの点である。政権党となった現在においては、この政権公約に拘泥せず、状況に応じて再検討と修正を加えていくことが望まれる。

また、そうした再検討や修正が、政権発足から現在に至るまで、十分になされてこなかったとすれば、それは政権公約の目玉として冒頭の「鳩山政権の政権構想」に示された政権運営ビジョンとそのための制度実現と運用が、思いどおりに実施できなかったところに起因すると思われる。この点を修正するには、政権公約にはほとんど示されていなかった「政党運営のあり方」などについても検討していくことが肝要と思われる。

外交・安全保障 < 53点

【自己検証】自民党に対する評価より低かったものの、米軍基地問題での曖昧な記述や防衛政策に関する記述の欠落を柔軟性確保の工夫と捉えてしまい、評価を甘くしてしまった。

【意見】普天間関連の政策については早期修正が必要であった。マニフェストに記述がなかった防衛政策や日米間の防衛協力深化については、明確な方針を示すべきであった。

経済政策（マクロ経済運営・成長政策）< 52点

【自己検証】政策の体系性に欠け、長期的・包括的視野が希薄、評価をさらに厳しくてもよかった。

【意見】速やかに経済成長の目標を定め、根拠を明らかにしながら、政策の抽出、政策間の整合性の確認、優先順位の決定を行うべきであった。

財政政策・税制改革 = 53点

【自己検証】優先順位の定まらない新規政策のリストとなっている、という評価は変わらない。結果として、税収減に対して無計画な国債増発で対応、赤字の急拡大を招いた。

【意見】6月に国家戦略室で「中期財政フレーム」と中長期の財政健全化の道筋を示す「財政運営戦略」を策定する予定だが、これを前倒しして新規政策を議論すべきであった。

少子高齢化への対応（年金・医療・介護等の社会保障制度改革）＝52点

【自己検証】現金給付型のバラマキ色が極めて強い、という評価は変わらない。

【意見】完全実施すると10兆円にも及ぶ社会保障政策の財源確保のために、工程表を策定すべきであった。事業仕分けのような歳出削減を行う一方で、きっちりとした司令塔のもとで省庁横断的な歳入改革を行うべきであった。

地球環境・資源エネルギー <62点

【自己検証】当時の政府より高い目標を掲げたことを高く評価したが、実現に向けた方策について、もう少し厳しくみるべきだった。

【意見】雇用・経済のみならず国民生活全般に大きな影響をもたらす分野であり、「高速道路の無料化」など他省庁で推進している政策との整合性を確認しながら、具体的施策を検討する必要があった。

雇用・生活者＝49点

【自己検証】対症療法的政策は示されていたが、雇用拡大に向けて新産業育成や企業革新をバネに経済成長をはかるといった中長期的な視点が欠ける、という評価は変わらない。

【意見】「新成長戦略」が閣議決定されたが、骨子にとどまっており、論理的・実証的な根拠に基づいた具体的な政策の策定が喫緊の課題である。

地方分権（地域主権）＝49点

【自己検証】地域主権の方向性には説得力があるが、改革全体の体系性に欠ける、という評価は変わらない。

【意見】マニフェストを体系化した工程表（原口プラン）を示したことは評価できる。しかし、工程表で改革のゴールが示されていないのは欠陥。

農業政策＝57点

【自己検証】単なる補助金のバラマキになる恐れがある、という評価は変わらない。

【意見】日本の農業の競争力を高めるために、マニフェストに掲げた政策がどのように効果をもたらすかについて、論理的かつ実証的な説明を行う必要があった。

教育改革＝48点

【自己検証】高校授業料無償の対象を低所得世帯に絞り込んでいない点などについて問題あり、という評価は変わらない。

【意見】3年後に実施するという高校無償化の見直しの具体的な方法、ならびに教員免許更新制や教育委員会見直しなどの具体的な工程表を示すべきである。

政府の改革（行政改革、規制改革、公務員制度改革など）＝75点

【自己検証】評価は変わらず。すべての予算・事業を検証するという理念、政策の方向性は評価できる（ただし、郵政事業の見直しは丁寧な説明が必要）。問題は、マニフェストに掲げた政策実現のための現実的な手段が明示されていなかったこと。

【意見】9.1兆円の予算節約を掲げていたが、その財源を生み出すことが可能かどうかの結論をいまだ示していない。財源確保が困難なら、国民に新たな選択肢を提示すべき。

Ⅱ. 民主党連立政権の実績評価

Ⅱ－１「評価団体の立場と作業方針」

1. 基本方針

- ・ P H P 総合研究所の政策上の立場を離れ、マニフェストの趣旨に照らして客観的な評価を行う。政策内容の是非については、採点とは別個に「コメント」を付す。

2. 評価対象政権

- ・ 基本的に鳩山政権について評価し、菅政権の方向性を若干加味。

3. 根拠とするデータ

- ・ 政策実績評価・政権運営評価とも、原則として各省庁や民主党の HP や公表資料、報道等、一般市民に比較的入手が容易な公開情報。ただし、中心になって評価を行う研究員独自の情報や知識も加味。

4. 政策実績の総合評価

- ・ 全政策分野別評価の平均。

5. 政策実績の政策分野別評価

- ・ 「実績(配点 70 点)」

09 年民主党マニフェストに示された政策項目を各政策分野に区分し、個別政策項目の進捗を評価。ただし、マニフェストに記載のない重要政策課題（財政健全化等）も含めて評価。政策項目を重要度で加重して分野ごとの得点を算出。さらにそれを 70 点満点に換算。進捗の基準は「未着手」＝0 点 「着手」＝1～5 点 「検討」＝6～10 点 「具体化」＝11～15 点 「実現」＝16～20 点 「効果」＝21～25 点の 6 段階。政策を実施し目標としていた効果が出て満点。

- ・ 「実行過程(配点 0 点)」

評価しない理由は、①外部から判断できない面が多い、②政権運営実績である程度評価済み、③実行過程がよければ実績にあらわれるので二重評価となる。

- ・ 「説明責任(配点 30 点)」

各分野ごとに①国会審議、②情報公開、③自己評価 各 10 点満点で評価

- ・ 「コメント」

客観的な実績評価とは別に、各政策分野の内容の是非について「○＝このまま継続」「△＝一部修正が必要」「×＝全面的見直しが必要」の三段階で表現し、コメントを付して、参考材料として提供する。

6. 政権運営の評価

- ・「内閣の運営と政治主導体制の構築・運用」（配点 50 点）
 - (1) 首相を中心とする内閣運営・党内マネージメントのあり方（内 40 点）
 - ①方針の明確性②政策実施の着実性・迅速性③内閣・党内の安定性・結束度
 - ④不祥事の発生・対応、責任感、について各 10 点満点で評価
 - (2) 政治の主導性（内 10 点）
 - ①制度変革②運用状況について各 5 点満点で評価
- ・「マニフェスト・サイクルの形成」（配点50点）
 - (1) マニフェストと主要政策の関連性（内20点）
 - 主要政策にマニフェストがどの程度反映されているか
 - (2) マニフェストのレビュー
 - マニフェストの達成状況について自己評価し、説明しているか（内20点）
 - (3) マニフェストの継続・変更についての合意調達（内 10 点）
 - 首相の交代や重要政策の変更があった場合、選挙や党首選等を通じてマニフェストの継続や変更について有権者に説明し、合意を調達したか

II—2. 政策の実績評価（総合）

（1）総合評価結果

判定 38点／100点（①+②）

① 【実績】

判定 28点／70点

<p>評価の理由 (着目点・事実関係等)</p>	<p>事業仕分け等予算執行の透明化・効率化を目指した点は評価。地方分権・地域主権でも一定の進展。他方で、税収が縮小するなか、財源や財政規律を十分考慮することなく、子ども手当等のマニフェスト政策を実行に移し、予算規模と国債発行高が膨張。年金等社会保障についての抜本の見直しも手付かず。普天間基地問題をめぐる混迷は外交・安全保障政策の基軸である日米同盟を揺るがせた。全体像・体系性を欠くなかで、個々のマニフェスト政策がそれなりに進捗している印象。</p> <p>なお、2005年衆院選自民党マニフェストの1年後評価では43.8点／70点（『マニフェスト白書』PHP総研、2006年9月発表）。与党マニフェストでは政策の継続が基調となるのに対し、野党マニフェストは①政策転換を志向するためそもそも進捗が困難②妥当性のチェックが甘く、そのまま実行に移せない、といった理由から、実績点が低く出るものとみられる。</p>
------------------------------	--

② 【説明責任】

判定 10点／30点

<p>評価の理由 (着目点・事実関係等)</p>	<p>評価のポイントは①国会審議②情報公開③自己評価。①国会審議は不活発で、財政問題や対米関係についても議論は深まらず。②情報公開は、核密約など象徴的な面では一定程度進んだが、誰が何をどのような理由で決めているのか見えにくい。鳩山政権発足当初は、マニフェストを意識した閣僚発言が目立ったが、その後マニフェストとの関連性はやや曖昧に。③マニフェスト・サイクルを意識し、体系だった自己評価を行っていることは評価できる。選挙前だけでなく、途中段階での大まかな中間評価も望まれる。</p>
------------------------------	--

（2）政権による実績の自己評価に関するコメント・比較（記述式）

マニフェストの重要政策の平成22年度予算への反映状況については党や財務省が確認している。参議院選挙にあたり、民主党としてマニフェストの自己評価を行い、選挙公約に添付された。客観性に欠けるのではないかとと思われる点もあるが、政策担当者による評価も反映されているとみられ、マニフェスト・サイクル形成への意図はうかがえる。今後、マニフェストを修正した点も含めて、選挙直前だけでなく定期的に自己評価を行い、国民に公開していくべき。

別紙. 政策分野別評価

評価項目：外交・安全保障

判定 33点/100点

	実績	説明責任
採点	23点/70点	10点/30点
評価の理由 (着眼点・ 事実関係等)	日本の外交・安全保障政策の機軸である日米同盟を不安定化させたことで、東アジアにおける日本の位置や北朝鮮政策も揺らいだ。核軍縮への取組やハイチへの比較的大規模なPKO 派遣といった成果は見られるが、外交・安全保障分野での不安感を払拭するにはいたらず。	国会審議は低調。普天間基地問題では、最終的には首相会見で方針転換を説明するまで、首相の「最低でも県外」発言を皮切りに、関係者の不用意な発言で混迷。外相会見のオープン化は、効果はまだ見えないが、一応の新基軸。参議院選挙向けの自己評価内容は妥当。

政策の是非	コメント
× (要全面改定)	内閣交代は対米政策を転換し、日米関係を改善する好機であり、沖縄に配慮しつつも米軍移設をめぐる今年5月の日米合意を遵守し、日米の防衛協力深化を含む日米同盟重視の姿勢を明確に打ち出していくことが重要。衆議院選マニフェストには防衛政策について全く言及がなく、防衛大綱改定を間近に控え、新政権として方針を明記すべき。北東アジア非核化のような非現実的な政策を撤回し、外交・安全保障分野での内外の不安を払拭しなければならない。

評価項目：経済政策（マクロ経済運営・成長戦略）

判定 28点／100点

	実績	説明責任
採点	19点／70点	9点／30点
評価の理由 (着眼点・ 事実関係等)	<p>高速道路については、新規財源によって6月から一部区間で無料化を実施。無料化を決定した後に上限料金制を閣議決定し、無料化と上限料金制の間に整合性がないことが明らかとなった。受益者負担、環境政策、公共交通との関係を踏まえた議論はなされていない。</p> <p>中小企業減税については、平成22年度税制改正大綱で検討開始の段階。税体系と税収を踏まえて法人税の税率根拠を明記することなく、単発で中小企業優遇政策を掲げているのみ。</p>	<p>政策の理論的根拠を示していない。「無料化区間選定の理由」「高速道路無料化で地域経済の活性化」「高速道路無料化と公共交通維持との関係」「高速道路無料化はCO2排出増につながらない」「大企業支援よりも中小企業支援の理由」「増税で経済成長」「温室効果ガスの25%削減が経済や雇用にプラス」「郵貯の限度額引き上げによる民間金融機関、資金循環、経済への影響」「労働者派遣法改正（規制強化）と雇用の安定・拡大との関係」「日本航空支援の理由」など。</p>

政策の是非	コメント
× (要全面改定)	<p>高速道路の無料化や中小企業の支援策は政策体系全体のなかで位置づけを考えるべきものである。しかし、そもそも経済政策分野とは、マクロ経済運営における目標値（名目・実質経済成長率、失業率など）を示し、それを元に成長戦略を定めるべきである。さらに成長戦略とは、基本的に競争政策や規制緩和政策、税制改革、革新を生み出す教育・研究によって生み出されるべきもので特定産業に対する支援（産業政策）がどこまで有効かは疑問である。今になってマクロ財政フレームや成長戦略が議論されているが、現段階では検証する術がない。経済政策に対する全面的見直しが必要。</p>

	実績	説明責任
採点	23点/70点	10点/30点
評価の理由 (着眼点・ 事実関係等)	<p>事業仕分け、予算編成過程のHPでの公開、行政事業レビューなどの取り組みが実施された。また、「租特透明化法」と租税特別措置の見直しを行い、41項目を廃止または縮減することを規定した所得税法等改正案が成立、租税特別措置に関しては大きな進捗。</p> <p>しかし、自動車関係諸税の暫定税率を廃止せず。「予算・税金の透明化」と「暫定税率の廃止」で明暗が大きく分かれた。</p>	<p>事業仕分け、行政事業レビュー「公開プロセス」など民間事業者の協力のもと予算の使いみちに関する議論をインターネット中継するなど、説明責任の向上が見られる。</p> <p>しかし、自動車関係諸税の暫定税率を廃止することを断念したことなどについて、決定過程が不透明で説明に欠ける。また、政策の効果について国会などにおいて定量的・論理的な説明がない。</p>

政策の是非	コメント
△ (一部修正が必要)	<p>「租税特別措置」の効果を検証できる仕組みを法制化、「事業仕分け」「行政事業レビュー」など予算執行の透明化・効率化は高く評価ができ、続けるべき。</p> <p>しかし、適切な財政規律に関する議論が見えず、結果として予算編成では、過去最大の予算規模、国債発行を行い、プライマリーバランスを悪化させた。「事業仕分け」だけでは新規政策の財源を捻出できず。予算の総額と順位付け、財政規律については、マニフェストに掲げた国家戦略室の役割であったはずだが、それが機能したかは不明。国家戦略室への予算・税制に関する権限付与が必要である。</p> <p>首相交代で消費税の増税に向けて舵を切ったが、なぜ消費税なのか説明不足。予算キャップで財政規律を保てるかどうかは、これから。</p> <p>地域や年齢、職業などを区分とする非効率な再分配政策を縮小し、個人ベースの効果的な所得再分配を拡充する方向で、社会保障制度改革と同時に歳出歳入の抜本的な改革を行うことが必要である。</p>

評価項目：少子高齢化への対応(年金・医療・介護等の社会保障制度改革)

判定 35点/100点

	実績	説明責任
採点	25点/70点	10点/30点
評価の理由 (着眼点・ 事実関係等)	<p>子ども手当や生活保護の拡充、年金問題への対応、医療機関の診療報酬増額など、「コンクリートから人へ」のスローガンに合わせて、マニフェストにそって実行。ただし、目玉政策が実施される一方で、国の社会保障関係費の大半を占める年金・医療等の改革は議論の場を設けるだけで、具体的取り組みはなされず。</p>	<p>審議不十分のまま、子ども手当などの法案成立。平成23年度以降の子ども手当の支給額見直しも、少子化対策への影響について説明は皆無。金額の政策的根拠が不明のまま。</p> <p>医療制度改革は3年後に新制度へ移行予定。改革の先送りとも見える。暫定措置である現行高齢者医療制度の負担軽減の継続も予想され、国民への説明が必要。</p>

政策の是非	コメント
× (要全面改定)	<p>子ども手当や医療報酬のプラス改定は、財源や政策効果について不透明。財源確保への取組はもちろんのこと、新規政策の事後評価を今後行うべき。</p> <p>年金改革において、消費税を財源とする「最低保障年金」が創設された場合、生活保護との制度的位置づけが不明確になり、現役世代の労働意欲を削ぐ恐れがある。年金の税方式化にあたっては、ワークフェア(勤労を通じた自立)の視点から社会保障制度全体の体系性に配慮すべき。また、年金の一元化にあたっては、負担の公平性を確保するため、納税者番号制の早期導入により、業種で異なる所得捕捉率を改善しておくべき。</p> <p>後期高齢者医療制度は廃止の方向で検討されており、それに伴う負担の世代間格差をどのように是正するのか、明示する必要がある。</p> <p>医療分野では、患者ニーズに対応するために混合診療範囲の拡大、保育や介護分野では超過需要状態の解消や公費負担の縮小のため、各種参入規制の撤廃などが挙げられる。これらは成長戦略を実現する上でも不可欠。</p> <p>さらに、社会保障は対人サービスであり多様なニーズが存在するため、単純な歳出拡大を行うだけでなく、多様化に即したサービス供給体制への見直しも急務。これには、地域主権改革との連携も問われる。</p>

評価項目：地球環境・資源エネルギー

判定 48点/100点

	実績	説明責任
採点	38点/70点	10点/30点
評価の理由 (着眼点・ 事実関係等)	<p>就任早々に鳩山イニシアティブを打ち出し、「地球温暖化対策基本法案」で国内排出量取引市場創設、地球温暖化対策税、再生可能エネルギーの全量買取方式等を準備。3月には、経済産業省が「エネルギー基本計画の改定案」を公表し、スマートグリッドの早期構築、再生可能エネルギーの発電拡大を進めるとし、原発増設についても、社民党から合意を取り付けた。家電のエコポイントを延長し、住宅エコポイント増設等を行った。</p>	<p>「地球温暖化対策基本法」は衆議院を通過し参議院で審議されたが廃案の見通し(6/11時点)。「25%削減」による国民生活や経済成長への影響などが明確に提示されたとは言えない。</p> <p>「鳩山イニシアティブ」「地球温暖化対策基本法案」の前提条件には、米中をはじめとする各国の協調を求めているが、基準が曖昧な上、各国に対してどこまで実現への働きかけがなされているのか不明。</p>

政策の是非	コメント
△ (一部修正が必要)	<p>米中をはじめとする各国の協調を得ることが前提の「1990年比25%削減」目標だが、前提が崩れた場合どうするのが不明。国民負担についての周知不徹底、削減効果の分析不足、産業の国際競争力減退の懸念等の指摘があり、現在行われているCO2削減へ向けた政策論議は、まだまだ不十分である。また、コペンハーゲン合意に至る過程をみても、日本の突出した目標によって国際的なイニシアティブを取れる可能性は低い。「前提が崩れても日本としてここまでやる」という内容で、時間をかけて各界との合意形成をはかるべきではないか。</p>

評価項目：雇用・生活者

判定 41点/100点

	実績	説明責任
採点	31点/70点	10点/30点
評価の理由 (着眼点・ 事実関係等)	<p>完全失業率の増加、新規求人の低迷などの喫緊の課題に対して、民主党政権が実施した緊急雇用対策は文字通り緊急措置に過ぎず、長期的な安定雇用対策は事実上、未着手のままである。その主要因は財源不足であり、これが民主党政権の雇用政策を道半ばにさせている。結果、「雇用保険の全労働者に適用」「最低賃金の引き上げ」のような国の財政負担増、企業側のコスト負担増を伴う雇用政策の進捗に遅れが目立つ。</p>	<p>民主党政権は、予算を組み替えようとしたが、結果として十分な財源を確保できず雇用政策も目論見通りには実現できていない。こうした状況や今後の見通しについて、国民への説明は不十分である。新規雇用の創出など、マニフェストにない雇用政策も数多く、次期参院選マニフェストでの修正が不可避である。</p>

政策の是非	コメント
△ (一部修正が必要)	<p>09年3月に景気が底入れしたとの報告(内閣府)もあるが、今年4月の完全失業率は5.1%(前年同月比0.1%増)と高率のまま。生産が回復しても、企業は雇用過剰と判断しその削減を進めている以上、雇用の安全網拡充に偏重した衆院選マニフェストには新たな雇用創出効果が望めない。次期参院選マニフェストでは、新たな雇用の受け皿となる新市場創出策、同市場への移行を促すとともに全体的な雇用の流動化をはかる労働関連法の改正、規制緩和による雇用誘発策などバランスのとれた雇用政策が明示される必要がある。</p>

評価項目：地方分権（地域主権）

判定 50点／100点

	実績	説明責任
採点	34点／70点	16点／30点
評価の理由 (着眼点・事実関係等)	<p>改革の工程表として「原口プラン」を示したことは評価できるが、地域主権三法の成立を断念したことで、実績とよべる次元の成果がなくなり、総じて検討中のレベルにとどまっている。地域主権大綱が早期にまとまり、その内容が充実していれば評価を上げることも可能であった。</p> <p>また、行政刷新会議は、マニフェストでは基礎自治体への権限と財源の移譲が主眼のひとつであったのに、実際には事務事業廃止に変質している。</p>	<p>地域主権を一丁目一番地と位置づけた割には、検討の速度が遅く、改革の具体的内容が明らかでない。全国知事会など地方側からの意見聴取を重視したことは評価できる。情報公開にも熱心。</p> <p>なお、地域主権政策の範囲が広範すぎて、国民からはわかりにくいと思われる。</p>

政策の是非	コメント
○ (このまま継続)	<p>従来の地方分権とは異なるアプローチで抜本改革に取り組もうとする姿勢は評価できる。しかし、司令塔である地域主権戦略会議は新政権発足後5回しか開催されておらず、一丁目一番地の政策と呼ぶにふさわしかったか疑問である。</p> <p>菅内閣ではより強いリーダーシップを期待したいが、参院選後の策定をめざす「地域主権戦略大綱」の内容で、地域主権への姿勢が見て取れるものと考えられる。その際には、地域主権改革のゴールとしての道州制の位置づけなど、改革の全体像が明示されるかどうかに着目すべきである。</p>

評価項目：農業政策

判定 35点 / 100点

	実績	説明責任
採点	26点 / 70点	9点 / 30点
評価の理由 (着眼点・ 事実関係等)	<p>米の生産数量目標に即して生産を行った販売農家・集落営農に対する戸別所得補償のモデル事業（予算3,371億円計上）、転作促進のための水田利活用自給力向上事業（2,167億円）を開始。</p> <p>食の安全については、中国との間で検疫体制の強化が進むなどの進展は見られたが、その他の政策で特に進展は見られなかった。</p>	<p>戸別所得補償制度は民主党が掲げた目玉政策の一つであり、実施過程や「成果」について言及されることは多いが、なぜ、民主党がかつての主張を変更し、補償の全農家への給付及び減反政策の維持を決定したのかという説明はなされていない。</p> <p>食の安全に関する政策は、有識者や政府内部で検討されている段階であるが、その内容の公開は不十分である。</p>

政策の是非	コメント
△ (一部修正が必要)	<p>農業の再生と強化のためには、企業の農業参入を規制する農地法の改正など規制緩和が欠かせないが、民主党マニフェストでは言及されておらず、今後は、この方面での取組みが求められる。</p> <p>戸別所得補償の給付自体は否定されるべき政策ではないが、減反政策が維持されたまま、全ての農家を対象とした現在の給付方式は、消費者の利益にも農業の強化にもつながらない。農業の競争力を高めるような給付方法が再考されるべきである。</p> <p>食の安全分野については、大きな進捗はない。重要なテーマではあるが、食品トレーサビリティシステムの導入やBSE対策としての全頭検査に対する国庫補助など、コストと実際の効果について詳細な検討が必要である。</p> <p>また、宮崎県で発生した口蹄疫に対する政府の初動は遅きに失したとの非難を免れえない。食の危機管理に関わる体制の強化が急がれる。</p>

評価項目：教育改革

判定 44点/100点

	実績	説明責任
採点	34点/70点	10点/30点
評価の理由 (着眼点・事実関係等)	<p>高校授業料無償化を制度化した点は評価。ただし、所得制限を設けていない、助成対象が授業料に限定されている、などの問題あり。教職員定数は7年ぶりに純増。</p> <p>教員免許更新制の見直しは早急の方針を示すべきにもかかわらず検討が開始された段階。</p> <p>教育委員会制度の抜本の見直しは検討も行われていない。</p>	<p>政策立案にあたり国民から意見を聴取しようとの姿勢あり。教育施策に関する国のHP情報も充実。</p> <p>しかし、政策実現の途中段階での説明が不足がち（たとえば高校無償化の対象に朝鮮学校を含めるかどうかは非公開でいまだ検討中）。</p> <p>教育委員会制度の抜本の見直しなど個々の政策について実現までの工程表を示すべき。</p>

政策の是非	コメント
△ (一部修正が必要)	<p>高校無償化法で3年後の制度見直しが定められているので、現時点から、所得制限や奨学金制度併用の可能性を含めて見直しを開始すべき。</p> <p>また、私立高校への支援などは自治体によって差があるので、高校生に対する経済的支援の全体像を国民に示す必要あり。</p> <p>教員免許更新制の見直し方針がいまだ確定していないことは問題。現場に混乱が生じるおそれ。教育委員会制度の見直しも着手されていない。教育の国家ビジョンと政策の工程表を提示すべき。</p> <p>教職員定数の増加は評価。概算要求に向けて増員計画の策定に期待。</p>

評価項目：政府の改革(行政改革、規制改革、公務員制度改革など)

判定 35点/100点

	実績	説明責任
採点	25点/70点	10点/30点
評価の理由 (着眼点・ 事実関係等)	<p>事業仕分けによって予算の使いみちを国民にわかりやすく示したことは高く評価。しかし、仕分けの対象事業が限定されており、削減効果は不十分。特会や独法の見直しは緒についたばかり。人件費削減などの公務員制度改革はトーンダウンの気配。</p> <p>政治とカネの問題では国民の政治不信を招き、しかも政治資金規正法改正は先送り。郵政事業見直しはマニフェストどおりの方針で進めているものの、内容について議論不十分。</p>	<p>事業仕分けの全体像と現時点での進捗度が示されていない。特会や独法の見直しについても全体像と期限が明示されていない。</p> <p>公務員の人件費削減、企業献金禁止、国会議員定数削減などの政策についてはまったくの説明不足。郵政事業見直しは国会審議が不十分で国民に理解を求める姿勢に欠ける。</p>

政策の是非	コメント
○ (郵政のみ△)	<p>「政策・支出を全て見直す」との言葉に責任を持ち、独法や公益法人も含めて全事業の見直しを行い、削減効果をきっちりと出すことを期待。これまでは事業仕分けを制度改廃につなげる努力が不十分であり、今後の課題。</p> <p>政治への信頼を取り戻すために、政治資金規正法の改正や国会議員定数の削減などを先送りせず、国会みずからがまず身を切るべき。</p> <p>郵政事業の見直しは、菅総理が掲げる「強い経済・財政・社会保障」の観点から、方針の検証を改めて行う必要あり。</p>

II—3. 政権運営の評価

(1) 総合評価結果

判定 48点 / 100点

評価のポイント

1. 総理の明確な方針のもとに内閣や与党の結束が保たれ、着実かつ迅速に政策が実行に移されたかどうか。また、スキャンダル・不祥事が抑制・管理され、責任ある政治がなされたかどうか。（「内閣の運営と政治主導体制の構築・運用」）
2. マニフェストが政府の政策に反映されたか。成果を自己評価し、調整・改善がなされたか。国政選挙を経ず成立した政権は前政権の方針を継続するのが基本だが、変更する場合は、選挙等を通じて有権者の合意調達に努めたか。（「マニフェスト・サイクルの形成」）

(2) 評価の個別要素

要素1 「内閣の運営と政治主導体制の構築・運用」(19点 / 50点)

1. 首相を中心とする内閣運営・党内マネージメントのあり方 (15点 / 40点)
「友愛」「コンクリートから人へ」「緊密で対等な日米関係」と自民党政治からの脱却を目指す方針は示されたが、個別の政策を規律できず。着実に成果を生み出す統治技術は未熟で、普天間基地問題に縛られて、他の重要課題に十分取り組めず。閣内の結束力は弱く、普天間問題を契機に社民党が連立離脱。小沢氏の統制の下、党内は相対的に安定していたが、党内の政策論議が封じられた感も。内閣と党の関係はアドホックで、政調会長の閣僚兼務等が内閣と党の一体性にどう作用するか注目。鳩山・小沢両氏をはじめ政治とカネの問題が批判を呼ぶ。首脳の当事者意識を欠く言動も目立った。
2. 政治の主導性 (4点 / 10点)
行政刷新会議、閣僚委員会、政務三役による意思決定主導などを導入。国家戦略局は室としてスタート。経済財政諮問会議や事務次官会議等を廃止。政調を廃止し、内閣に意思決定を一元化する一方、陳情は幹事長室で集約。官僚ではなく政治家に責任があるという常識は定着したが、内閣の要である内閣官房が機能せず、閣僚委員会も有名無実化。経済財政諮問会議に代わる、マクロ経済の司令塔は不在のまま。

要素2 「マニフェスト・サイクルの形成」(29点 / 50点)

1. マニフェストと主要政策の関連性 (10点 / 20点)
現時点で、民主党政権では、「骨太の方針」のような、政権全体の方針を明示する枠組みが存在しておらず、マニフェストが政権の方針に反映しているかどうか分かりづらい。「事業仕分け」「子ども手当」「高校授業料無償化」「温室効果ガス 25%減」「東アジア共同体」等の目玉政策については、一定の進展をみせているが、修正する場合の説明は十分ではない（仕分けによる財源捻出等）。マニフェストに縛られすぎ、柔軟性を欠いた面も。
2. マニフェストのレビュー (12点 / 20点)
平成 22 年度予算とマニフェスト等との関連性を党HPなどで説明。党としてマニフェスト全体の達成状況をレビューしているが、参議院選挙時に提示されるとされ、それまで国民への情報提供は不十分。
3. マニフェストの継続・変更についての合意調達 (7点 / 10点)
菅新首相、玄葉公務員改革相が柔軟に衆議院マニフェストを修正することを明言するなど、参議院選挙で修正・変更について民意を問う姿勢を示したことを評価。

IV. マニフェストの現状と共有すべき論点・課題

1. マニフェストには目標設定と基本政策、ならびに喫緊の重要争点を体系的にあらわす

①現状認識・分析、問題把握を行ったうえで、10年後の日本をどのようにしたいのか、あるいは、すべきなのか、経済、社会、生活、国際的役割など、数値を含めた具体的な目標を示す。衆院任期4年間だけの目標設定では十分とはいえない。

②基本政策とは、①で示した目標達成のための政策の体系である。すなわち、社会保障制度、行財政改革・公務員制度改革と地方分権、税制と経済政策、資源・エネルギーと環境、外交・安全保障などにおける政策が有機的に織り込まれている必要がある。さらに、政策ごとに目標達成の工程表をつくる。このなかで衆院任期におけるプロセスを示す。

③喫緊の重要争点とは、当該選挙において政党が重視する課題に向けた具体的な政策であり、その時点における政策の優先順位を示すものである。

2. 予算編成の姿を示す

政策の目的・目標、手法、期限を可能な範囲で明記すべきは当然だが、財源については個々の政策ごとに記述すること以上に、歳入・歳出の大枠の方針、ならびに主要分野の歳出総額などを明示することが必要である。すなわち、マニフェストを実行する場合の大枠の予算編成を示すということである。

3. マニフェストの様式を統一する

様式が各党共通になると比較しやすくなる。特に個別政策については、何をするのか、その背景や理由などが冗長に書かれているものが多い。また、その政策が継続されているものなのか、新規のものなのかもわからない。

4. マニフェストを早期に発表し、政党同士がディベートを行う

マニフェスト検証大会において複数の第三者が評価を行うことは、有権者の投票行動に一定の参考材料を供給するという貢献をしているが、本来はマニフェストの内容をめぐる、政党間でディベートを行うのが理想である。マニフェスト発表と投票日の期間を延ばし、政党みずからがお互いにその優位性をディベートで競う場を設けることを制度化する。

5. いつでも参照できるようにする

マニフェストは、その政党が進めようとしている政策として、選挙中も選挙後も参照できるものでなくてはならず、その制度化が必要である。それによって、党首が党内の反対や抵抗を押し切ってまでも実現しなければならない政治的に困難な政策をも推進することができる。また、有権者に対して、特定の政策を進める根拠を示すことができる。

6. 年に一回は進捗状況を報告する

マニフェストの進捗状況を開示する方法として、与党はアニュアル・レポートを発行する。アニュアル・レポートには、どのマニフェストがどの政府の政策にどのように反映されたかを具体的に示さなければならない。

7. PDCAサイクルに利用する

国際情勢・社会情勢、景気などは変動する。また、マニフェストの政策が期待した効果をもたらさない場合もある。したがって、一度出したマニフェストに拘泥するマニフェスト至上主義に陥らず、政策は費用対効果を考えながら、状況の変化によって柔軟に変更していかなくてはならない。すなわちPDCAサイクルの「C」を常に実施し、次の「A」につなげていくということである。ただし、これはマニフェストの変更を意味するものであるから、変更の正当性を国民に対して十分説明する責任がある。与党にとって参院選は、マニフェスト変更の裏書を国民から得るプロセスととらえてもよい。

8. マニフェストに対するリテラシーを高める

有権者にとってマニフェストは投票を決める有力な材料である。しかし、そのマニフェストの内容を適切に理解しなければ、本意とは異なった投票をする危険性がある。とりわけ、政策間の整合性や財政的な裏づけなどに対する視点を養うことが肝要である。

図表：政策の実績評価

分野	実績	説明責任	判定
外交・安全保障	23	10	33
経済政策	19	9	28
財政政策・税制改革	23	10	33
少子高齢化への対応	25	10	35
地球環境・資源エネルギー	38	10	48
雇用・生活者	31	10	41
地方分権	34	16	50
農業政策	26	9	35
教育改革	34	10	44
政府の改革	25	10	35
総合評価	28	10	38

