

「問われるマニフェストの賞味期限」

～次々と代わった総理、説明責任は果たされたのか～

株式会社PHP総合研究所

連絡先 東京都千代田区三番町5-7 3F

電話 03-3239-6222

メール think2@php.co.jp

「政権実績」検証大会

～自民党・公明党連立政権の4年間を検証する～

新しい日本をつくる国民会議(21世紀臨調)

2009/08/02

I. 自公連立政権の「政権運営実績に関する総合評価」

(1) 総 評

判定 43点／100点(①+②)

1. **評価のポイント** マニフェストが政府の政策に反映されているか。その際に明確な説明がなされたか。成果を自己評価し、調整・改善がなされたか。国政選挙を経ずして成立した政権の役割は、前政権の方針を継続し同じ方向で発展させるのが基本。変更する場合は、その理由を説明したか。根本的変更がある場合は、総選挙で民意を問うべき(マニフェストサイクル形成)。さらに、マニフェストを実行していくには、総理の明確な方針のもとにチームワークのとれた内閣が運営され、政治主導で迅速な政策実施が求められる(内閣の運営)。
2. **マニフェストサイクル** マニフェストが「骨太の方針」等に反映されてはいるが、明示的ではない。自己評価は不完全であり、それに基づいて調整・改善が行なわれているかは確認できない。ただし、所信表明、施政方針等が継続・変更の説明となっていると解釈は可能。総選挙を経ず総理が3交代わったこと自体がマニフェストの継続性を不明瞭なものとしたが、より重要なのは民意の合意調達が不十分なまま、新たな方針や方向転換と思われる政策が出されたこと。特に08年の「骨太」はそれまでの「改革モード」がトーンダウンし、09年の「骨太」は質的転換とも捉えられる。07年の自民の参院選敗北や08年以降の経済危機などの影響と思われるが、早い時期に総選挙を行なって民意の確認を行なうべきであった。
3. **内閣の運営** 総理が代わるたびに内閣の運営能力は低下した。小泉内閣は比較的高く評価できるが、党総裁任期によって1年で退陣したことは、05年総選挙の民意に対して「無責任」ともとれる。安倍内閣は小泉内閣の方針を継承し多くの重要法案を通したが、所信表明を終えての突然の辞任は政治不信を招いた。福田内閣は安定感があったとはいえるが、やはり突然の辞任は政治不信を加速。麻生内閣における閣内不一致・党内不一致は政権運営能力が限界に達していることを示している。また安倍内閣以降に生じた閣僚や政府重職による数々の不祥事は内閣・政治不信を招き、運営能力にも悪影響をもたらした。

(2) 要素別評価

①【内閣の運営に関する責任】

判定 19点／40点

評価の理由 (着目点・事実関係等)	内閣運営能力を①方針の明確性②誠実性・迅速性③結束度④不祥事で各内閣を評価し平均点を求める(15/30)。政治主導を①制度変革②運用状況で各内閣を評価し平均点を求める(4/10)。
----------------------	--

②【政権公約のサイクル形成に関する責任】

判定 24点／60点

評価の理由 (着目点・事実関係等)	①「骨太の方針」等へ反映されているか、各年で評価し平均点を求める(8/20)②成果を自己評価し、説明しているか(8/20)、③合意調達の必要性和実施について、各内閣で評価し平均点を求める(8/20)。
----------------------	--

Ⅱ. 自公連立政権の「政策実績に関する総合評価」

(1) 総合評価結果

判定 58点/100点(①+②+③)

①【実績】

判定 49点/70点

評価の理由 (着目点・事実関係等)	05年の自公マニフェストに示された政策を各分野に区分し、各政策の4年間における進捗を評価。分野ごとに平均点を算出、さらにその平均が総合評価。経年的にみると、全分野において、08年夏までにほぼ進捗が止まり、09年夏の段階では、「公的部門改革」「歳出・歳入一体改革」の分野で評価が後退している。これは終了した政策があること、さらに状況に変化が生じたこと、政権運営に支障をきたしたこと、などに原因があり、その段階で05年のマニフェストの意義が見直されるべきであったことを示すと考える。07年参院選前は46点。
----------------------	---

②【実行過程】

判定 NA点/NA点

評価の理由 (着目点・事実関係等)	実行過程については評価は行なわない。その理由は①外部から判断できない側面が多い、②政権運営のところである程度評価済み、③実行過程がよければ実績に現れるので二重評価になる。
----------------------	---

③【説明責任】

判定 9点/30点

評価の理由 (着目点・事実関係等)	評価のポイントは①国会審議、②情報公開、③自己評価。①いくつかの法案が強行採決されており、審議が不十分という印象。②メディアによる報道のほかHPを通じてなされているが、マニフェストとの関連性が明示的ではなく、マニフェストを意識した情報公開が必要。③HPに掲載されているが、継続的ではなく、マニフェストサイクルが意識されていない。評価が閣内・党内で一致しない場合も散見され、政争の具となる場合がある。新たなマニフェストを示す段階にあったが、それがなされなかった。07年参院選前の15点より低評価。
----------------------	---

(2) 政権の自己評価に関するコメント・比較(記述式)

マニフェストの実施状況を自公ともにHPに掲載しているが、自民は06年7月31日以降、公明は07年6月14日以降更新がなかった(マニフェストとの関連は不明確だが、政策実施についての説明はある)。ようやく09年7月29日に更新したが、これでは単なる選挙対策であり、マニフェストサイクルをつくらうという意図はみられない。今後は、マニフェストに掲載された政策がどのように政府の政策となり、どのように実施され、どのような効果をもたらし、どのような調整・改善が必要かを、定期的に情報発信すべきである。

別紙. 連立政権の政策分野別実績評価（総合評価積算資料）

評価項目：郵政民営化

判定 64点／100点

	実 績	実行過程	説明責任
採 点	59点／70点	NA点／NA点	5点／30点
評価の理由 (着目点・ 事実関係等)	163 国会で郵政民営化 関連6法案を成立。07 年 10 月「郵便局」「郵 政事業」「ゆうちょ」「か んぽ」に 4 分社・民営 化。17 年 9 月までに完 全民営化の道筋が実 現した。マニフェストは 達成。効果について は、一定の評価ができ るが、これから。	実行過程は評価 の対象としない。	郵政問題で離党とな った議員の復党、麻 生総理の「賛成でな かった」発言、「かん ぽの宿」売却にとも なう人事で閣内不統 一、などは民営化に 対する一貫性のなさ を示す。また民営化 の説明はあるが、成 果の説明が不十分。

評価項目：歳出・歳入一体改革

判定 55点／100点

	実 績	実行過程	説明責任
採 点	45点／70点	NA点／NA点	10点／30点
評価の理由 (着目点・ 事実関係等)	独立行政法人・特別会 計の改革、道路特定 財源の見直しで公約 達成にむけた努力が 認められる。だが、構 造的改革にはいたっ ておらず、効果は限 定的。さらに、消費 税アップを含む税制 の抜本改革ができて いないこと、2010 年代初頭のプライマ リーバランス黒字達 成を見送ったことが 評価を下げた。	実行過程は評価 の対象としない。	政策評価と予算編成 の関係が不明瞭。リ ーマンショック以降 の経済危機に対応す るための緊急措置と して歳出が増えたこ とに対する説明はあ る。ただし、将来的 なビジョンを示しき れず、国民の不安を 払拭していない。

別紙. 連立政権の政策分野別実績評価（総合評価積算資料）

評価項目：公的部門改革

判定 51点/100点

	実績	実行過程	説明責任
採点	46点/70点	NA点/NA点	5点/30点
評価の理由 (着目点・ 事実関係等)	「官」から「民」への改革と解釈。構造改革路線を維持しようとしたものの、公務員制度改革関連法案は結局廃案。加えて、金融危機を受け政投銀・商工中金の完全民営化判断が延期されるなど停滞が目立つ。薬ネット販売の禁止、タクシーの供給過剰抑制など規制緩和の見直しもなされた。	実行過程は評価の対象としない。	構造改革路線の自己評価・総括が行われないまま、なし崩し的に改革がトーンダウンし、方向転換すらなされた。変える必要があれば、その理由を明確にする必要があり、また方向転換ならば新たなマニフェストで国民の信を問うべき。

評価項目：年金医療等社会保障制度改革

判定 55点/100点

	実績	実行過程	説明責任
採点	45点/70点	NA点/NA点	10点/30点
評価の理由 (着目点・ 事実関係等)	「安心・安全の政策」と解釈。年金では、官民格差是正、非正規労働者の制度加入が進展せず。子育て支援は、財源確保のメドが立たず、目立った進展なし。待機児童数は横這い。新型インフル、派遣切り・内定取消などには迅速に対応したが、既存予算の上乗せ。社会保障費の毎年2200億円抑制方針が撤回される。	実行過程は評価の対象としない。	緊急的課題については比較的迅速な対応をみせたとし、その説明もなされているが、年金、医療、雇用などすべての側面において持続可能な社会保障制度構築に向けて新たな枠組みが求められるなか、将来的なビジョンを示しきれておらず、国民の不安を払拭していない。

別紙. 連立政権の政策分野別実績評価（総合評価積算資料）

評価項目：地方分権改革

判定 53点／100点

	実 績	実行過程	説明責任
採 点	43点／70点	NA点／NA点	10点／30点
評価の理由 (着目点・ 事実関係等)	三位一体改革は、交付税削減が先行し自治体財政にとっては改悪になった。参院選後は交付税復元や地域再生に力を入れたものの、国主導が目立ち当初方針に逆行。「新たな国のかたち」として道州制の検討を進めた点は評価できるが、与党合意した基本法の検討機関は設置に至っていない。	実行過程は評価の対象としない。	三位一体改革の結果についての説明が不十分。その後の逆行についても説明不足。新たなビジョンに基づいたマニフェストを示すとき。

評価項目：教育改革

判定 57点／100点

	実 績	実行過程	説明責任
採 点	47点／70点	NA点／NA点	10点／30点
評価の理由 (着目点・ 事実関係等)	教育基本法改正、教育3法の改正を行なう。学習指導要領の改訂・実施や教員免許更新制の実施など、方針に基づいて施策が実行に移されている。最近では、新たな重要施策は打ち出されず、私学助成や法科大学院への財政支援は後退。	実行過程は評価の対象としない。	教育基本法の採決では審議不十分の印象。教育再生会議は内容的には混乱。

別紙. 連立政権の政策分野別実績評価（総合評価積算資料）

評価項目：地球環境・資源エネルギー

判定 64点／100点

	実 績	実行過程	説明責任
採 点	49点／70点	NA点／NA点	15点／30点
評価の理由 (着目点・ 事実関係等)	洞爺湖サミットの開催など、地球規模で日本がリーダーシップを発揮した。温室効果ガス排出削減中期目標15%は評価。経済危機との関連ではあるが、エコ関連事業・製品に補助を与えたのも評価。その他については、事業は継続されているが、画期的変化はない。	実行過程は評価の対象としない。	洞爺湖サミットや中期目標などは、環境資源問題が一般的に関心を集めるなか、報道等を通じて説明されている。エコポイントについては混乱あり。

評価項目：憲法・国民投票法

判定 66点／100点

	実 績	実行過程	説明責任
採 点	56点／70点	NA点／NA点	10点／30点
評価の理由 (着目点・ 事実関係等)	自民「新憲法草案」発表、「国民投票法」成立はマニフェスト達成。憲法審査会規程が衆院で制定されたが、参院ではまだ。憲法改正に必要な三分の二を得る努力がみられず、憲法問題も政争の具と化している印象。公明党議員は環境権等での加憲についてしばしば発言しているが、04年の論点整理以降、その中身は具体化しているとは言い難い。	実行過程は評価の対象としない。	投票法は「強行採決」となったが、内容的には大きな対立はなかったと判断。メディアの扱いが多く、国民的な理解は高まったが、投票法成立後の進展がなく、それに対する説明もほとんどない。憲法論議も不活発。

別紙. 連立政権の政策分野別実績評価（総合評価積算資料）

評価項目：外交・安全保障政策

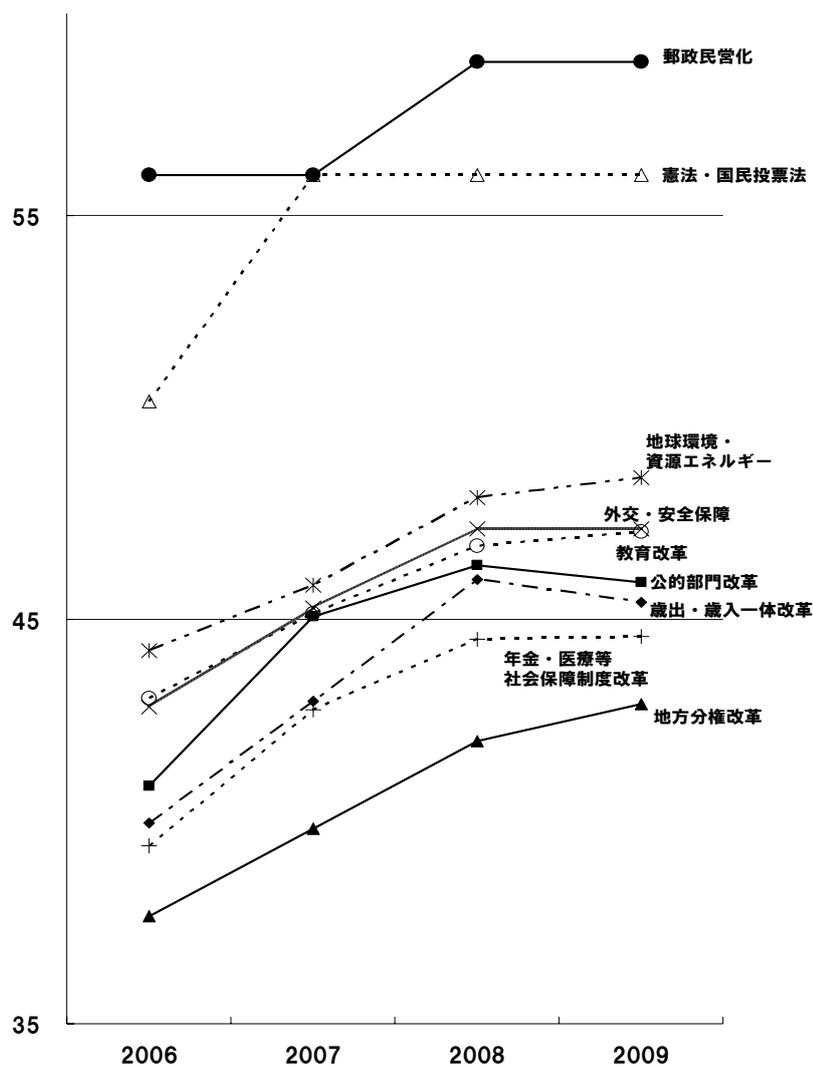
判定 57点／100点

	実 績	実行過程	説明責任
採 点	47点／70点	NA点／NA点	10点／30点
評価の理由 (着目点・ 事実関係等)	小泉政権以降に行われた、日米同盟の強化、自衛隊の国際平和協力活動、防衛庁の「省」昇格等を評価。ただし、ねじれ国会になって以降は、立法を要する措置は海賊対処法等最小限度となり、恒久法制定などは先送りされている。「人間の安全保障」分野での ODA の配分は、金融危機の影響で国際経済安定化関連の拠出が増え、減少気味。	実行過程は評価の対象としない。	歴代政権とも日米同盟重視の姿勢を明示。自衛隊の国際協力活動についても、国会対策に苦慮しつつも一定の説明はある。ただし、政権が頻繁に交代する中、外交・安全保障政策の全体像は不明瞭になりつつある。防衛省不祥事への対応についても、防衛省改革会議の報告書提出後は曖昧に。

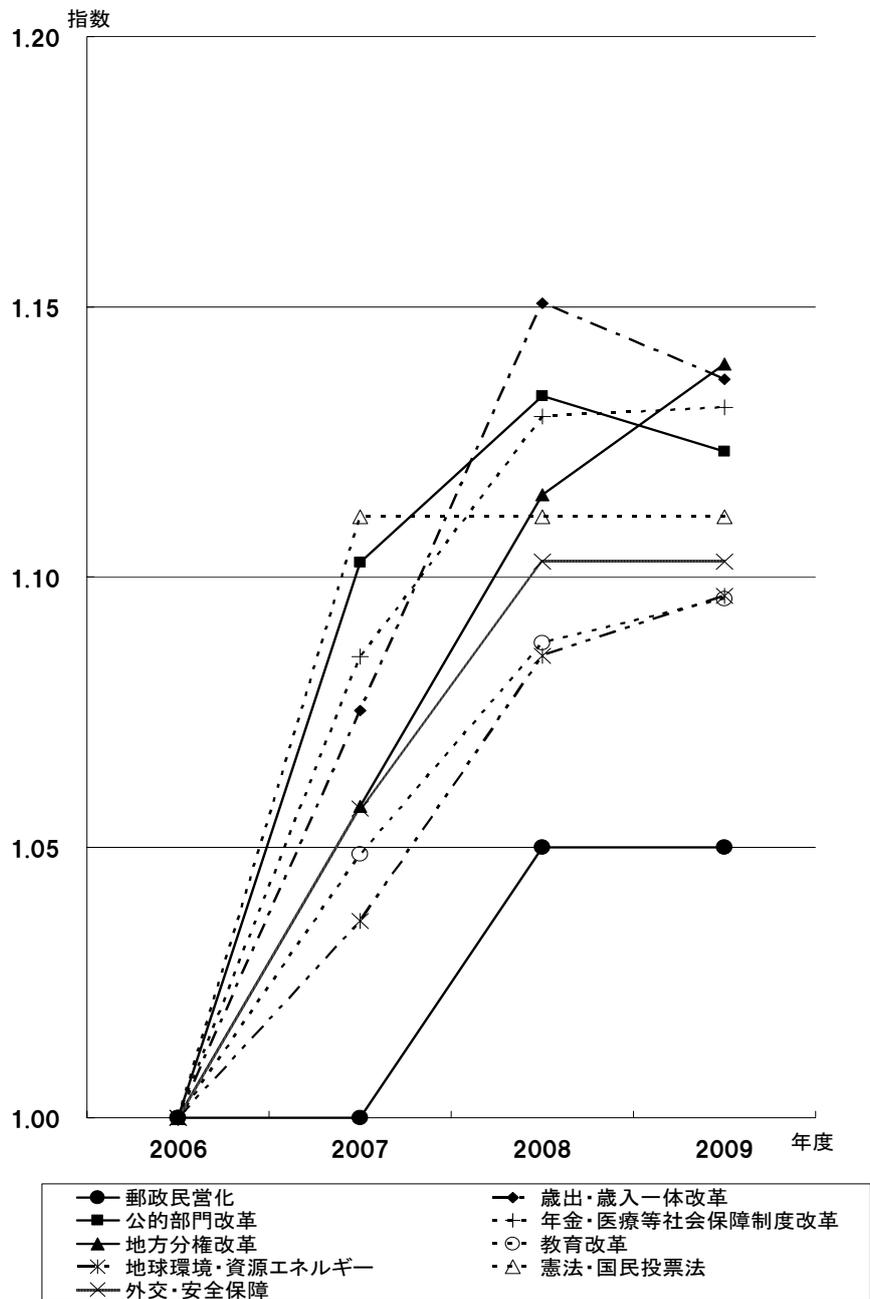
図表1:政策分野別の判定の推移①(70点満点)

	2006年9月	2007年5月	2008年8月	2009年7月
郵政民営化	56.0	56.0	58.8	58.8
歳出・歳入一体改革	40.0	43.0	46.0	45.4
公的部門改革	40.9	45.1	46.3	45.9
年金・医療等社会保障制度改革	39.4	42.8	44.5	44.6
地方分権改革	37.7	39.8	42.0	42.9
教育改革	43.1	45.2	46.8	47.2
地球環境・資源エネルギー	44.2	45.9	48.0	48.5
憲法・国民投票法	50.4	56.0	56.0	56.0
外交・安全保障	42.8	45.3	47.3	47.3
平均	43.8	46.6	48.4	48.5

図表2:政策分野別の判定の推移②(70点満点)



図表3:政策分野別の判定の推移:2006年度を1とした場合



付. 評価方法についての解説

※評価にあたっては以下のような基準を設けた。ただし、場合によっては、さまざまな要素を加味しており、あくまでも原則である。

I. 自公連立政権の「政権運営実績に関する総合評価」

1. 「内閣の運営に関する責任」(配点40点)

(1) 内閣運営能力(配点30点)

【内訳】

- ①方針の明確性(0～5点)
- ②政策実施の誠実性・迅速性(0～5点)
- ③内閣・与党の結束度(0～5点)
- ④不祥事の発生・対応(0～5点)

※各内閣合計20点満点の平均を出し、30点満点に換算。

(2) 政治主導(配点10点)

【内訳】

- ①制度変革(0～5点)
- ②運用状況(0～5点)

※各内閣合計10点満点の平均を算出。

2. 「政権公約のサイクル形成に関する責任」(配点60点)

(1)「骨太の方針」等へ反映されているか、各年で評価し平均を算出(0～20点)

(2)成果を自己評価し、説明しているか(0～20点)

【内訳】

- ①所信表明・施政方針等での説明(0～10点)
- ②HP等で自己評価を行なっているか(0～10点)

※各内閣の評価の平均を算出。

(3)合意調達の必要性について10パターンを想定し、各総理交代がどれに該当するかで評価(1～10点)、平均を算出し、20点満点に換算。

Ⅱ. 自公連立政権の「政策実績に関する総合評価」

1. 実績（配点70点）

05年自公両マニフェストに示された政策を各分野に区分し、各政策4年間における進捗を評価。分野ごとに平均を算出し、さらにその平均を算出。

2. 説明責任（配点30点）

各分野ごとに①国会審議の場、②情報公開、③自己評価 の3つの側面で各10点満点で評価。その平均を算出。

別紙. 連立政権の政策分野別実績評価

1. 実績（配点70点）

05年自公両マニフェストに示された政策を各分野に区分し、各政策4年間における進捗を評価、その平均を算出。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となる。

2. 説明責任（配点30点）

分野ごとに①国会審議の場、②情報公開、③自己評価 の3つの側面で各10点満点で評価。