

《マニフェスト検証シリーズ No.1》

2012年11月22日
No.2012-005

各党の総選挙マニフェストに求められること

～ 2009年マニフェストの実績検証を踏まえて ～

調査部 マニフェスト評価プロジェクト

《要 点》

- ◆ 前回総選挙から3年余りの間に、国民のマニフェストに対する信頼が低下した感は否めない。しかし、この難局の舵取りを託す政権を選び直すに当たり、有権者が意思決定の手掛かりにしうる最大の材料は、やはりマニフェストや選挙公約である。
- ◆ 本レポートでは、今回総選挙に際しての各党マニフェストを精査する前段階として、2009年の民主党マニフェストを題材に、施策実績の検証およびその背景分析などから、問題点・教訓の抽出を行った。それにより、マニフェストにおいて本来何が語られ、何が明確にされるべきなのか、また有権者は何に注意してマニフェストに目を通すべきなのか、明確化することを試みた
- ◆ 対象とした政策分野は、積年の課題や国民的関心事項が集中し、腰を据えた取り組みが不可欠とのコンセンサスがある分野である「エネルギー・環境」、「地方分権」、「社会保障」、「成長戦略」、「財政」の5つとした。2部構成とした後段の「各論」では、5つの政策分野それぞれについて、マニフェストと施策実績を対比させた検証およびその背景分析を行った。
- ◆ そうした作業を通じた得られた教訓として、今回の総選挙の各党マニフェストに共通して求められることを要すれば、①的確な課題認識、②財源面・運営面における政策実現性の担保、③理念・政策目標、タイムスケジュール、等に関する説明責任の履行、の3点である
- ◆ すでに政党のなかには、マニフェスト・選挙公約を発表したところもあるが、いま一度、上記3点が明確になっているかを踏まえ、適宜修正や補足説明がなされることを期待したい。当プロジェクトでは、次なるステップとして主要政党の今回マニフェストが出揃った段階で、その評価を改めてレポートする予定である。

(会社概要)

株式会社日本総合研究所は、三井住友フィナンシャルグループのグループIT会社であり、情報システム・コンサルティング・シンクタンクの3機能により顧客価値創造を目指す「知識エンジニアリング企業」です。システムの企画・構築、アウトソーシングサービスの提供に加え、内外経済の調査分析・政策提言等の発信、経営戦略・行政改革等のコンサルティング活動、新たな事業の創出を行うインキュベーション活動など、多岐にわたる企業活動を展開しております。

名称: 株式会社日本総合研究所 (<http://www.jri.co.jp>)

創立: 1969年2月20日

資本金: 100億円

従業員: 2000名

代表取締役社長: 藤井順輔

理事長: 高橋進

東京本社: 〒141-0022 東京都品川区東五反田2丁目18番1号 TEL 03-6833-0900(代表)

大阪本社: 〒550-0001 大阪市西区土佐堀2丁目2番4号 TEL 06-6479-5800(代表)

本件に関するご照会は、調査部・山田、岡田宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-0930、0925

Mail: yamada.hisashi@jri.co.jp okada.tetsuro@jri.co.jp

(各論詳細に関するご照会は、末尾の担当表をご参照ください)

1. 総論

(1) 問題意識と本稿の目的

11月16日、衆議院が解散され、12月16日に総選挙実施の運びとなった。すでに一部公表されているが、今後順次、各党から選挙戦に向けたマニフェスト・選挙公約が発表される見込みである。

政権交代が実現した前回2009年衆院選における民主党マニフェストは、同党自身がすでに自己批判したように、結果として掲げられた政策項目の多くが未達となり、党内抗争の原因にもなった。3年余りの政権運営は、同党に投票した有権者の期待を裏切る形となったのみならず、マニフェスト選挙そのものに対する国民の信頼を揺るがすこととなり、きわめて残念な結果に終わったと言わざるを得ない。

とはいえ、わが国が直面する難局の舵取りを託す政権を選び直すに当たり、有権者が意思決定の手掛かりにしうる最大の材料は、やはりマニフェストである。民主党に限らず各党においては、マニフェストに対する国民の信頼を取り戻し、それに基づく政策論争と政策運営をわが国に定着させていく責務がある。一方、有権者としても、各党が党勢拡大・政権奪取を至上命題とする選挙戦では、ともすれば耳触りの良い政策メニューばかりが喧伝されるリスクは拭い難いことを十分認識しておく必要がある。

本レポートでは、今回総選挙に際しての各党マニフェストを精査する前段階として、2009年の民主党マニフェストを題材に、施策実績の検証およびその背景分析などから、問題点・教訓の抽出を行った。無論、目指すところは、3年余りの政権運営に対する事後的な揚げ足取りなどではない。今回の各党マニフェストにおいて本来何が語られ、何が明確にされるべきなのか、また有権者は何に注意してマニフェストに目を通すべきなのか、ということを確認に浮かび上がらせることを目的としている。

(2) 情勢認識

わが国経済は、バブル崩壊後の「失われた20年」からの脱却がままならないうちに、ここ数年はリーマン・ショックや欧州債務危機といった「外患」、さらに東日本大震災と原発事故という新たな「内憂」も加わり、混迷の度合いを強めている。加えて、短期的にも新興国景気の減速や政策効果の剥落によって、またぞろ景気後退に陥った模様であり、国民の閉塞感は強まる一方である。

今回の総選挙は、こうした経済長期低落のターニング・ポイントとすべき重要なイベントである。しかし、これまでも長い下り坂のなかで、構造改革を掲げた小泉政権、政権交代による様々な分野の刷新を目指した民主党政権など、方向転換を望む国民の期待はそのたび空振りに終わってきた。その間に起こった人口減少、海外経済の牽引力低下といった環境変化を基調的なものと捉えれば、まさに今この時の選択と取り組みが、わが国経済の基盤を立て直すラストチャンスであると言っても過言ではない。

今回総選挙の争点は、外交・安全保障のあり方など従来に増して多岐にわたるとみられるが、本レポートでは、経済関連の政策分野のみを分析・評価の対象とした。対象とした政策分野は、「エネルギー・環境」、「地方分権」、「社会保障」、「成長戦略」、「財政」の5つである。これら分野は、積年の課題や国民的関心事項が集中し、腰を据えた取り組みが不可欠とのコンセンサスがある分野である。それらを採り上げる理由をより詳しく述べれば、次の通りである。

(3) 分析対象分野の選定理由

まず、「エネルギー・環境」は、すべての経済活動を行う基盤である。これが、原発事故によって様々な状況や前提が一変してしまったのは周知の通りである。しかし、わが国は事故発生以前から、エネルギー・環境分野の新たな状況に直面していた。例えば、地球環境全体と絡んだ温暖化ガス排出規制の問題、新興諸国の経済発展に伴うエネルギー・資源価格の高騰、などである。加えて、近年は「アラブの春」に前後した中東情勢の不安定化、米国を起点とするシェールガス革命、というエネルギーを巡る世界的な地殻変動も生じている。このように考えると、原発事故のインパクトが甚大であったことに議論の余地はないものの、その有無にかかわらず、わが国は「エネルギー・環境」を巡る新たなビジョンの設定や中長期の戦略練り直しを迫られており、それなくしては経済・社会の将来像も描けない。

次に、「地方分権」も、近年急速に重要性が増しているテーマである。低成長の定着や高齢化による地域経済の疲弊はかねて指摘されるところであるが、大まかに言って 2000 年代半ば頃までは、大都市への人口・ビジネスの集積、その成果の地方への再配分、という構図で何とか持ち堪えてきた。しかし、それも限界に近づきつつある。様々な集積にも限度があり、グローバルな都市間競争の熾烈さも増すなかで、大都市の牽引力はかつてほど期待できなくなっている。また、偏った成長に頼った収支の帳尻合わせでは、地方財政の苦境は深まる一方である。これからは地方それぞれが特色を生かしつつ、経済的自立の度合いを高めていく必要がある。そのためには、経済的な枠組みにとどまらず、統治機構の側面においても「中央集権」から「地方分権」へと必然的にシフトせざるを得ず、そのなかで「新しい国と地方の関係」を構築することが求められている。近年みられる地方政党の活発な動きは、そうした必然の流れを反映したものとみるべきであろう。

「社会保障」は、言うまでもなく少子高齢化の急速な進行と極めて深刻な財政状況のなかで、早急な制度の抜本改革を迫られている。民主党政権は、「社会保障・税の一体改革」と銘打ってその取り組みに着手したが、あくまで端緒に過ぎない。年金問題を筆頭に、医療・介護、子育て・教育、雇用・就業支援、それぞれにおいていかに現下の問題を解決しつつ、持続可能な制度へと再構築していくのか、そのビジョンとプロセスが問われている。現実的にみれば、厳しい予算制約のなかで、制度改革を通じてもたらされる国民の得失を考えると、総じて現在よりも負担増・給付減となっていくざるを得ない。この不都合な事実と向き合いつつ、いかに持続可能性を高め、

いかに経済活力を失わないよう工夫していくのか。「地方分権」が地理的・空間的な意味合いにおいて「国のかたち」を決めるものであるとすれば、「社会保障」は世代間扶助や社会的セーフティネットのあり方といった人的・社会的側面から「国のかたち」を規定する重要な問題と言える。

「成長戦略」は、これまで幾度となく議論され、アクションプランとしてもまとめられてきた。しかし、過去の成長戦略が成果をあげてきたとは言い難い状況である。とはいえ、**経済成長はそれ自体が国民の希求するものであると同時に、社会保障や財政の持続性確保にとっての必要条件でもあり、その実現に向けた努力を疎かにすることはできない。**これまでの取り組みと内外の情勢変化を再点検し、実効ある戦略の策定と速やかな履行が求められる。その要諦は、①成長の担い手はあくまで企業を中心とした民間部門であるとの認識のもと、その活力を最大限に引き出す環境整備を念頭に置くこと、②国内市場の成熟と需要者と供給者双方の顔を持つ新興国の台頭が進むなか、それに対応した産業構造への転換を促すこと、③海外経済の成長力の取り込みは既定路線として、持続的成長のためにそれを国内の生産・所得・消費の拡大循環へと繋げていく視点を持つこと、等である。

最後に「財政」は、かねて急膨張が続く公的債務残高、フロー面でも毎年の国債発行が税収を上回る異常事態の定着、が看過できない問題である。実際、IMFは10月に公表した財政報告のなかで、**財政の持続可能性を測るグロスの要資金調達額（名目GDP比）が、日本は先進国のなかで突出して悪い（2013年見込みが60%。米国27%、スペイン21%）**ことを指摘している。国内余剰資金（＝経常黒字）の存在を背景とする低金利の持続が、問題の切迫度を見え難くしているが、それは永続的なものではない。いったん財政運営に対する信認を失うと、混乱の収束と健全化に向けた取り組みがきわめて困難化するの**は欧州の債務危機にみられる通りであり、そのマグニチュードは南欧諸国の比でなくなる恐れがある。**そうした局面では、財政健全化に優先した他の施策の効果も水泡に帰すことを踏まえると、**今後は従来以上に財政健全化に向けた取り組みの優先度を引き上げ、他の支出増・減収を伴う政策との折り合いを慎重に考慮せざるを得ない。**

(4) マニフェスト検証からの教訓

上記5分野を対象とした2009年マニフェストと政策実績の検証結果の詳細については、後段の「各論」に譲り、ここではそこから抽出された教訓から「マニフェストを評価するうえでのポイント」について述べる。

第1は、的確な課題認識の重要性である。

民主党の2009年マニフェストでは、5分野のうち、「成長戦略」および「財政（健全化）」について正面から取り扱った記述がそもそもなかった。成長戦略に関連すると思しき政策項目をマニフェストから敢えてピックアップすると、それぞれ「中小企業対策」、「雇用対策」、「アジア外交」、「農村・農家対策」のカテゴリーに属するものであった。これは、体系的な成長戦略の必要

性を十分認識していなかったと見ざるを得ない。また、財政については、行政刷新会議（事業仕分け）を活用した「歳出見直し」、各種控除や租税特別措置などの見直しによる「歳入改革」は掲げられていたものの、財政全体の健全化をいかに進めていくか、という視点は欠落していた。両者に共通して言えるのは、マニフェストに記載されない、すなわち政策課題としての認識がもとより乏しい分野は、当然の帰結として成果に繋がりにくいという点である。政策の優先順位や方法論は政治的立場の違いで差異が生じようが、リーマン・ショック直後の不安定な時期に、経済成長と財政のあり方について確固たるビジョンを提示しなかったことは、わが国が直面する重要課題について認識不足であったとの誹りを免れない。

第2は、政策の実現可能性が担保されていることである。これには、2つの側面がある。

ひとつは、**政策を実現するための財源面の担保である。**目玉政策であった「子ども手当」は導入こそされたものの、民主党自身が指摘したように財源見通しに甘さがあり、その結果、マニフェストに掲げた原案から再三の修正を経ることとなった。最終的には元の「児童手当」の名称に戻り、税制変更とのトータルで見た家計の得失は収入や労働形態によって区々であったことを踏まえると、当初の「社会全体での子育て支援」という理念には程遠く、混乱だけを残す結果に終わったと言える。

もうひとつは、**政策を推進・実現するための意思決定プロセスや仕組みの担保である。**かつて小泉政権下では、関連府省を組み込んだ「経済財政諮問会議」が経済・財政分野の重要政策に関する司令塔として機能していた。これに対し民主党は、当初掲げた「政治主導」が、結果として事務方との意思疎通や情報交流の不足を招き、従来政策との一貫性への配慮を欠いたほか、政策運営実務の停滞、現場の混乱を招いた。加えて、政府の政策運営全体をコントロールする国家戦略室構想が事実上頓挫したほか、内閣官房の機能活用上の問題等から、政策を推進・実現に向けた各府省に対するコントロールは自公政権に比べてむしろ弱まった。震災復興予算の名目で多額の便乗予算が盛り込まれていたことが決算段階で露呈したこと、などがその例である。

第3は、マニフェストの根底にある理念・政策目標（事後の変更事由も含む）に関する丁寧な解説、時間的視野の明確化、といった説明責任を全うすることである。

マニフェストに記載の無い「消費税率引き上げ」が民主党政権下で可決されたことについて、賛否はあったものの、財政健全化の第一歩を踏み出したとの評価が可能である。また、2010年に閣議決定された「財政運営戦略」は、マニフェストにおいて不十分であった論点を事後的にフォローした点で評価し得る。しかし、東日本大震災などもあり、そこで掲げた「2020年度プライマリーバランス黒字化」は、具体的計画の策定が手つかずのままであり、客観情勢から見ても実現性が遠退きつつあるにも関わらず、明確な説明はない。これでは、せつかくの路線修正も国民の納得を得ることは難しいと思われる。同様のことは、原発事故後のエネルギー政策において、「2030年代原発ゼロ」というスローガンが、そこに至るプロセスに関する十分な説明を伴わないまま独り歩きしていることにも言える。

(5) 各党の今回マニフェストに望まれること

マニフェストは、各党の考え方をまとめたものとして、政策の方向性、優先順位、方法論などについては、様々なアプローチがあって然るべきであり、それを基に選挙民が個々の評価に基づく自由な選択を行い、結果としてわが国の将来像とそこに至る進路が形作られることが望ましい。そのために、今回の総選挙に当たり、各党マニフェストに共通して求められることを改めて整理すると、以下の3点である。

- ① 的確な情勢認識に基づく、重要課題の網羅
- ② 財源面・運営面における政策実現性の担保
- ③ 理念・政策目標、タイムスケジュール、等に関する説明責任の履行

すでに政党のなかには、マニフェスト・選挙公約を発表したところもあるが、いま一度、上記3点が明確になっているかを踏まえ、適宜修正や補足説明がなされることを期待したい。

次頁以下では、「各論」に移る。5つの政策分野について検証するが、結論を先取りし、各分野において「今回マニフェストで明らかにすることが望まれる項目」をあげると、以下の通りである。

【社会保障】

- 厳しい財政制約のもとで、少子高齢化をめぐる諸問題にいかに対応するかの基本的な考え方
- 政策の財源の裏付け、実現に向けた工程表
- 「ポスト社会保障・税一体改革」のシナリオ

【成長戦略】

- 持続的経済成長のビジョンやメカニズム
- 政府ができることとできないことを峻別、政府の役割を明確化
- 優先順位の高い政策の明示

【エネルギー・環境】

- 中長期的なエネルギー戦略のなかでの原発の位置づけ
- 高い安全性、エネルギー安全保障、持続的経済成長、環境配慮、の4要素の同時実現を考慮したエネルギー・ポートフォリオの姿

【地方分権】

- 従来の延長線上か、「国のかたち」の抜本的な見直しを視野に入れるのかを明確にしたうえで、地方行財政のしくみについての基本的なビジョン
- 上記ビジョンの実現に向けた主要施策や推進の手順

【財政】

- わが国の財政を持続可能なものとして運営していくための中長期的な財政運営目標
- 上記目標達成のため行う、財政・経済運営上の主要分野に関する制度改革

以上の認識を踏まえ、次なるステップとして、主要政党の今回マニフェストが出揃った段階で、その評価を改めてレポートする予定である。

2. 各論（分野ごとの政策実績評価）

以下では、「社会保障」、「成長戦略」、「エネルギー・環境」、「地方分権」、「財政」の5分野における主要な政策課題（《 》内に記載）について、①2009年総選挙の民主党マニフェスト（一部は「政策集 INDEX 2009」）における取り扱いがいかなるもので、②その後の政権運営のなかでどのような顛末となったか、その原因・背景は如何なるものであったか、を整理・分析した。加えて、③今回選挙戦で同様にマニフェストのあり方が問われる現野党はいかようであったか、を必要に応じて記載した。

(1) 社会保障

《年金1:一元的で公平な年金制度へ》

① 所得比例年金創設と7万円の最低保証年金による一元化。法律を平成25年までに成立させる。
② 実現しないことはほぼ確定。 目ぼしい議論がほとんど見られないまま、社会保障・税一体改革大綱（2012年2月）で「引き続き実現に取り組む」として実質先送り。さらに、3党合意（同6月）で議論そのものが社会保障制度改革国民会議に委ねられることに。 こうした顛末に至った背景として、まず、改革の理想は高く意欲的であったものの、実現に向けたハードルが高かったこと、が指摘可能。改革のスケールは、わが国最大の年金改正である85年改正を上回る。そのほか、制度改革に振り向けられるべき労力が年金記録問題に集中したこと、国家戦略局構想の頓挫や党における当初の政策調査会の不在など、大改革に向けた推進体制の不全も。
③ 自公を中心とする野党は、民主党改革案に対し、主に実現可能性の観点から問題点を強く指摘。 3党合意では、民主党に大幅な譲歩を迫る。もっとも、自公両党の主張も現行制度を前提とした修正であり、現下の年金制度が抱える諸課題に十分に応えるものと言えず。

《年金2:年金受給者の税負担を軽減する》

① 公的年金等控除の最低保証額を140万円に戻し、かつ老年者控除を復活する（所要額2,400億円）。
② 未着手。 「年金受給者の税負担軽減」は、民主党の政権獲得直後の2010年税制改正大綱でその文言が消え、社会保障・税一体改革大綱では、むしろ税負担増とも読める曖昧な表現に。 マニフェスト未実現であることは、世代間の公平（公的年金等控除は給与所得控除に比べて手厚い）、あるいは財政健全化の観点では、結果として肯定的評価も可能。しかし、明確な撤回・修正の説明がないまま、曖昧な表現の修正を重ねたことは問題。これは、 そもそものマニフェストにおいて、世代間の公平の観点を欠き、かつ財政制約に関する認識が甘かったことに原因。
③ 自民党は、年金課税に関し、もとより高齢者にも相応の負担を求める方針。このため現時点では、民主・自民は基本的方向性において足並みが揃いつつある状況。

《医療》

① 年齢で差別する後期高齢者医療制度を廃止。医療保険制度の一元的運用。
② 着手。 高齢者医療制度改革会議において廃止案が検討されるも、その内容は廃止というより、従前の老人保健制度と後期高齢者医療制度の折衷案。その法案も、最終的には国会提出に至らず。 まず、「後期高齢者医療制度は高齢者を差別する制度」という民主党の認識自体が妥当性を欠く。高齢者医療の財源は、公費と現役健保からの支援金に大きく支えられており、「差別」という認識はあたらない。実際、国会において差別の根拠を問われた政府は、「ネーミング」、「国民の受け止め方」といった本質的議論に値しない回答に終始。また、廃止後の制度設計がないまま、廃止のみを訴えた展望の欠如も深刻。
③ 自公両党は、後期高齢者医療制度は、差別ではないとの立場。但し、現行の高齢者医療制度であっても、高齢化の進行に財政的に脆弱であり長期的な持続可能性は見通せていない、運営主体（市町村の広域連合）の責任が不明確であるなどの問題。

《子育て・教育1：子ども手当の創設など》

① 「子ども手当」創設。公立高校の実質無償化、私立高校生の学費負担軽減。
② 成果はまちまち。 子ども手当は、児童手当に代わり導入されるも、マニフェスト原案(26,000円/月)から2度形を変え、最終的には、従前の児童手当の修正という形に。児童手当の金額としてみると、例えば、3歳以上小学校終了前までの児童の場合5,000円/月から10,000円/月へ増額されたものの、年少扶養控除廃止によって家計が受けた影響も勘案すると、未実施に等しい。 他方、公立高校の実質無償化、私立高校生の学費負担軽減は実現。 子ども手当が中途半端な展開となった根本的原因是、事前の財源見通しの甘さ。所要5.5兆円の財源のうち、「半分は税制改正、半分は予算の組替えによる財源捻出」とされていたものの、税制改正のうち、配偶者控除廃止は先送り、租税特別措置見直しも期待されたような財源は見込めず。予算組み替えも、期待された財源捻出に至らず。
③ 野党は、児童手当はあくまで中低所得層対策との立場。

《子育て・教育2：待機児童の解消》

① 保育所の待機児童を解消する。
② 着手。 社会保障・税一体改革のなかで、消費税率引き上げによる増収分のうちの7,000億円に加え、別途3,000億円を手当し、計1兆円を子育て支援に充当することに。具体的には、保育・教育給付などを新設。認定子ども園法改正など。効果の見極めはこれから。
③ 一体改革法自体、3党合意の結果、成立したものであり、民自公の方向性に大きな隔たりなし。ただし、民間事業者参入に関し、より広範な参入を目指す民主党と他党の間に主張の相違あり。

【社会保障分野の小括】

前回マニフェストの検証から抽出される教訓から、各党の今回マニフェストに求められる最低ラインは、**厳しい財政制約のもとで、少子高齢化をめぐる諸問題にいかに対応していくのかを示すこと。**

象徴的には、民主党は社会保障に関し「全世代対応型」という表現を用いたが、その着眼自体は「高齢者中心の社会保障」から「現役層への支援をより考慮した社会保障」への修正を図るものとして評価される面もあった。もっとも、財政面までを考慮すると、「全世代対応」の表現が想起させるようなプラスサムはあり得ず、ゼロサムしかあり得ないことが銘記されるべきであった。例えば、年金受給者の税負担を軽減するのであれば、そのしわ寄せは若年世代あるいは将来世代に及ぶことになる。そうした現実の情勢を直視せず、甘言のみで装飾されたマニフェストは評価し難い。

次に、**政策の財源の裏付け、実現に向けた工程表が明確にされること**が重要である。財源に関しては、「予算の組み替え」などといった抽象的表現ではなく、具体的な費目を掲げる必要。工程表は、単にカレンダーに予定を書き込むだけでなく、国家戦略局構想の頓挫といった事態も踏まえれば、推進役となる主体、陣容なども含めて明確にされる必要がある。

加えて、「**ポスト社会保障・税一体改革**」のシナリオが提示される必要。今回の一体改革では、社会保障の効率化にほとんど取り組めていない。2015年10月の消費税率10%への引き上げ後の税制改正に合わせ、社会保障給付の効率化の姿が示されなければならない。

(2) 成長戦略

2009年の民主党マニフェストには、成長戦略そのものを正面から扱った項目がみられない。以下で取り上げた4項目についても、マニフェスト上は成長戦略との位置づけではなく、それぞれ、①中小企業対策、②雇用対策、③アジア外交、④農村・農家対策、と位置づけられている政策であるが、敢えて成長戦略の観点から評価すると、以下の通りである。

《成長戦略1: 中小企業向け減税》

① 中小企業向けの法人税率を18%から11%へ引き下げ。

② 7%引き下げのうち3%分実現。

2011年度税制改正において、法人税率の30%から25.5%への引き下げに合わせて、中小企業の軽減税率の15%への引き下げが実現（ただし、同2012～14年度は復興増税として法人税額に対して10%の付加税）。

法人実効税率が引き下げられた点は、対外競争力向上の観点から、かねて必要性が叫ばれていた対応が一部実現したものとして、**一定の評価が可能**。しかしながら本政策は、①「**中小企業対策**」

として位置づけられ中小企業のみを対象にしており、②他に法人税率の引き下げに関する記述がないことから、成長戦略としては不十分。法人の公的負担のあり方を示すことは、経済のグローバル化が深化するなか、わが国の成長戦略をデザインする上で不可欠の要素。

③ 自民党（2010年）マニフェストは、法人税率の20%台への引き下げを明記。

《成長戦略2：月額10万円の手当つき職業訓練制度により、求職者を支援》

① 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「能力開発手当」を支給する。

② 求職者支援制度の導入は評価。一方、保護面に偏った労働規制の強化は成長支援に逆行。
 本制度では、マニフェストの記載に沿った内容が実現（雇用保険を受給できない求職者が職業訓練等を受講し、一定の所得要件等を満たす場合、月額10万円の職業訓練受講手当が給付）。
 わが国経済の成長力を高めるために不可欠な産業構造の転換には、労働市場の流動化促進とともに、雇用のミスマッチによる失業増加を防ぐことが、極めて重要。その観点から、マニフェストに示された「雇用保険と生活保護の間に『第2のセーフティネット』を創設する」との方向性は、成長力強化の観点からも評価可能。一方で、労働政策は自由化と保護のバランスが要諦であり、今年施行された日雇い派遣の原則禁止などの保護面に偏った労働規制の強化は、企業の新規雇用の委縮を通じて、求職者の雇用機会を狭めることが懸念。

《成長戦略3：東アジア共同体構築をめざし、アジア外交を強化》

① アジア・太平洋諸国をはじめ、世界の国々との投資・労働や知的財産など幅広い経済連携協定（EPA）、自由貿易協定（FTA）交渉を積極的に推進。その際、食の安全・安定供給、食料自給率の向上、国内農業・農村の振興などを損なわない。

② インド、ペルーとの署名、EU等とのプロセス開始等の関係深化の一方、韓国・中国との関係悪化。
 EPA・FTAに一定の進展はみられるも、民主党政権発足以前からの取り組みの成果が実った面が大。外交上の問題に起因する韓国・中国との確執は、結果として、東アジア地域の経済にマイナス影響。今後、わが国の立場を冷静かつ積極的に発信するなかで、関係修復に向けた外交努力が求められる。新たな政策課題として TPP 参加を提起し、官邸サイドが積極姿勢を示した点は評価。これを巡り、議論百出となっているが、本来、立法府で議論すべきは TPP 協定を批准するか否かであり、協定締結に向けた政府間の交渉入り自体を先延ばししてきた点は問題。
 国内農業への配慮については、国内の食料需要の減少が見込まれ、農業の海外展開の重要性が増す状況を踏まえると、単に EPA・FTA の推進による悪影響を心配するのではなく、むしろ、交渉を通じて相手国の農産物輸入規制の撤廃・緩和や関税率の引き下げを求めるなど、工業製品と同様に EPA・FTA を積極的に活用するとの発想の転換が必要であり、併せて、国内農業の生産性・競争力を引き上げることが不可欠。

③ 自民党は、EPA・FTA の推進については積極姿勢を示してきたものの、「聖域なき関税撤廃」を前提とする TPP 交渉参加には反対した。

《成長戦略4:戸別所得補償制度で農山漁村を再生する》

- ① 農畜産物の販売価格と生産費の差額を基本とする「戸別所得補償制度」を販売農家に導入。
- ② 制度導入されるも、成長力強化には繋がらず。
 導入された制度は、①高い輸入関税率や減反制度などを通じた価格維持制度が維持される、②零細・小規模農家も対象となる、等から高コスト体質の農家が温存され、農業全体の競争力の底上げには繋がらない可能性。
 生産力・収益力の弱い農家への単純な所得補償では、持続性のある真の農村再生には繋がらない。農村再生には、農業経営の大規模化や多角化、海外展開などを通じて、生産性や収益性を積極的に追及する農家を支援する産業政策的な視点が重要。そのため農家に対する所得補償制度については、産業政策的な視点での農政改革の全体像をデザインするなかで、どう位置付けていくかが重要。
- ③ 自民党は、農政のビジョンとして、①農業予算総額の復活・拡充、②戸別所得補償制度の衣替え等を掲げてきたものの、福祉政策的観点からの農家保護の範疇を超えず。

【成長戦略分野の小括】

前回の民主党マニフェストでは、成長戦略を明示的に扱った項目がみられず、当初、経済の成長力強化や、そのための戦略構築という問題意識が低く、政策課題として優先順位が低かったと推測される。一方、マニフェストに記載されていないものの、わが国が置かれた環境を踏まえた現実的な対応として、法人実効税率の引き下げ、TPP参加問題の提起、を行った点は評価できる。

財政制約が強まるなか、公共事業や助成金など専ら公的資金に依存したビジョンなき成長率かさ上げは持続可能ではない。持続的経済成長の原動力は、あくまで企業を中心とする民間の活動である。政府の主な役割は、民間部門が経済活動を円滑に行えるよう環境を整えることであり、①国内外にまたがる良好なビジネス環境の整備、②イノベーションを通じた高成長分野の創造への支援、③低成長分野から高成長分野への人材や資金の移動・再配分に向けた既存制度の大幅な見直し、が成長戦略の基本となる。

成長戦略にかかわるマニフェストの記述に求められるのは、①持続的経済成長のビジョンやメカニズムを明らかにすること、②政府ができることとできないことを峻別し、政府の役割を明確にすること、③優先順位の高い政策を明示すること、の3点である。

(3) エネルギー・環境

《エネルギー安定供給体制の確立》

<p>① 原子力利用の着実な取り組み。再生可能エネルギーを2020年までに10%。全量固定価格買取制度の導入。</p>
<p>② 原発事故によりエネルギー需給は大きく混乱。全量固定価格買取制度は導入済み。</p> <p>エネルギーの安定供給については、「安全を第一として、国民の理解と信頼を得ながら、原発利用を着実に推進」としていたが、東日本大震災に伴う原発事故を受けて、マニフェスト公表時とは状況が一変。結果として未達。震災は人為ではないものの、事故前の安全管理面では従前の政権とともに責めを負わざるを得ず、事故後もその処理や新たなエネルギー基本計画策定で迷走した。一方、再生可能エネルギー普及に向けて、2012年7月より全量固定価格買取制度をスタートさせ、普及に弾みをつけたことは評価。</p>
<p>③ 自民・公明両党も前政権与党として、原発を推進してきたことから、安全管理面で一定の責めを負うべき立場。</p>

《地球温暖化対策の推進》

<p>① 温室効果ガスを2020年までに1990年比25%削減。「ポスト京都議定書」の国際的議論を主導。</p>
<p>② 排出削減目標は事実上撤回。その他政策は成否まちまち。</p> <p>地球温暖化対策基本法案は未成立。法案中に示された「温室効果ガスを2020年までに1990年比で25%削減」の数値目標は、原発事故もあり事実上達成困難に。</p> <p>その他の環境関連政策では、地球温暖化対策税は2012年10月にスタートした一方、国内排出量取引市場の創設は未実現と、個別政策ごとにまちまち。</p>

【エネルギー・環境分野の小括】

全量固定価格買取制度や地球温暖化対策税など、個々の政策ではマニフェストが実現した項目があるものの、原発事故により、基本戦略であった原発を中心に据えるエネルギー政策・温暖化対策は、大幅な方針転換を余儀なくされた。事故により状況が一変したため、結果としてのマニフェストからの乖離は致し方ない面があるものの、①前政権与党も含めた原発の安全管理体制の不備に関する責任、②民主党政権において事故処理対応や、新エネルギー基本計画策定過程に混乱が生じたこと、等は批判を免れない。事故後の問題は、収束スキームの欠如と場当たりの政策決定が、背景として指摘される。

原発事故を経て、①原発の安全性に対する過大評価、②特定のエネルギー源に依存したエネルギーポートフォリオのリスク、③原発の発電コストの過小評価、などが明らかとなった。次期総選挙のマニフェストにおいては、こうした事実認識に基づき、中長期的なエネルギー戦略のなかで原発を如何に位置づけ、持続的な経済成長と環境への配慮を両立させながら、高い安全性とエネルギー安全保障をどう担保していくのか、方向性を明示することが求められる。

(4) 地方分権

《国と地方の関係：地方に対する国の制約を減らし、両者を対等・協力の関係へ》

- | |
|--|
| ① (イ)基礎的自治体の大規模化、権限強化と国・都道府県の役割限定、(ロ)国による自治体統制の緩和、(ハ)国と地方の協議の制度化。 |
| ② 一部実現。
第三者機関「地方分権改革推進委員会（2007～10。以下、分権推進委）」の勧告内容を大筋で踏襲、法制化。具体的には、(イ)「大都市特別区」の創設、(ロ)施設・公物設置管等における国の義務付け、枠付けを変更する地方独自基準の解禁、(ハ)国と地方の協議の場の法制化、が実現。(イ)に含まれる「国の出先機関を廃止し、業務を都道府県の広域連合に移管する」法案は策定済みながら、市町村の反対で国会提出に至らず。
総じてみると、相当規模の制度変更が実現したと評価できる一方、「国と地方の関係の抜本的改革」という地域主権改革の趣旨に照らすと、制度変更が実効性を発揮するかは依然として不明瞭。 |
| ③ 自公政権下で分権推進委が設置された経緯もあり、野党との齟齬も他分野に比較すれば小さい。 |

《地方財政：国からの財政移転の見直し》

- | |
|---|
| ① (イ)補助金の一括交付金化、(ロ)財政調整・財源保障制度の新設、(ハ)国直轄事業負担金廃止。 |
| ② 一部実現。
(イ)各省庁の投資的補助金を内閣府予算に一括計上、交付する「地域自主戦略交付金」の創設、(ハ)国直轄事業負担金の廃止、は実現。(ロ)の財政調整・財源保障制度の新設は未着手。
地域自主戦略交付金は事業間の融通が利くなど利便性向上を意識。ただし、各省庁策定の制度要綱・交付要綱への準拠義務がある、予算の大半は過去の補助事業向けで自治体の裁量余地は極めて狭い、等の課題も残る。 |
| ② 国直轄事業負担金の廃止については、大阪市長との関係を優先した野党がむしろ積極的。 |

《自治制度の見直し：住民によるガバナンスの強化》

- | |
|---|
| ① (イ)住民投票の活用、(ロ)住民の自己決定権強化、(ハ)監査機能の充実強化、(ニ)住民主導の公共サービス見直し。 |
| ② 一部変形して実施。
地方自治法の一部改正により、(イ)住民による地方議会の解散・首長等の解職請求に必要な署名数要件を緩和、(ロ)地方議会の充実強化、を実現。 |

《地方再生：地域経済の活性化、コミュニティの再生》

- | |
|---|
| ① (イ)農林水産業・中小企業の再生、(ロ)医師不足・雇用等セーフティネットの強化、(ハ)コミュニティの再生。 |
|---|

② 未実現。

農林水産業振興・中小企業支援策は成長戦略に明記されたものの、地域主権の観点に立った包括的支援策は不在。地方部では医師・介護職のほか司法等専門サービスも手薄で、セーフティネットも貧弱。コミュニティ再生については、新たな自助、共助、公助のあり方を追求する「新しい公共」が模索されたが、鳩山総理退陣とともに中断。

(注)上記各欄①の個別政策は、民主党マニフェストを参照しつつ「民主政策集 INDEX2009」分権改革 7～9 頁を整理したものである。

【地方分権分野の小括】

この分野は、民主党政権の発足以前に、第三者委員会によって改革の方向性・取組内容がほぼ固まっていたため、他分野に比して論議の迷走・拡散が少なく、相当規模の制度改革が実現したとの評価が可能。

ただし、今後は、国全体の財政制約が一段と厳しくなるもとで、一般会計歳出の4割弱を占める地方財政関連歳出(地方交付税、補助金等)の大幅な効率化が避けられない状況にある。次回の各党マニフェストにおいては、このような財政状況を直視しつつ、地方行財政制度改革にいかなるスタンスで臨むのか、換言すれば、①従来からの「地方分権」の延長線上で取り組むにとどめるか、②「国のかたち」を抜本的に見直すことも視野に入れつつ改革に取り組むか、に関してスタンスを明確にすることが求められよう。

ちなみに、地方行財政制度の問題については、既存政党よりもいわゆる第三極、とくに「日本維新の会」から積極的かつ大胆な意見表明が行われている。これらは、従来の地方分権改革の範疇を超え、「国のあり方」の根幹にかかわるような内容を含む。そうした状況のもとで、国民の信を問うには、そのビジョン、推進の手順、もたらされるメリット・デメリット、等を丁寧に説明することが求められる。一方、既存政党側も、地方行財政制度の抜本的な改革の必要性を認識しつつ、政策の優劣を競うことが望まれる。

(5) 財政

《財政再建》

① なし

② 一部に評価可能な政策もあるが、再建計画全般としては手つかず状態。

「税・社会保障一体改革」により、消費税率引き上げを決定したことは、財政再建に向けて着手する第一歩を定めたものとして評価可能。ただし、民主党のマニフェストには記載のなかった項目。もっとも、中・長期的な財政再建計画に関しては、2010年6月に「財政運営戦略」を閣議決定するも、「2020年度プライマリー・バランス黒字化」を達成するための具体的な計画策定は全く手つかずの状態。実際の財政規模でも、民主党政権下の3年間は、公債発行額が一般会計歳入を3年連

続で上回る結果に。公債残高も、2008年度末の546億円から、2011年度末には667億円に膨張するなど、一向に増勢に歯止めがかからず、財政全般にわたり悪化傾向が顕著。

背景として、東日本大震災という特殊要因もあるものの、それ以前に、民主党自身に財政再建の必要性への認識が、マニフェスト策定段階で欠如していたことも大きい。震災対策で、多額の便乗予算が計上・支出されていたことが判明したことは、財政規律の「タガ」が外れていることの証左。

- ③ 自由民主党の2009年マニフェストにおいては、①消費税を含む税制の抜本改革、および②財政健全化のための中期目標（国・地方のプライマリー・バランスについて、5年を待たず赤字幅半減、10年以内に黒字化を確実に達成）を掲げていた。ただし、そのための具体策への言及は不十分。このようなスタンスに沿い、民主党・公明党との3党合意によって、「税・社会保障一体改革」法成立に協力したことは評価可能。

《歳出改革》

- ① 行政刷新会議による検証、特別会計・独法・公益法人見直し、契約適正化

- ② 新たな取り組みとして評価可能な側面もあるものの、成果は低調。

歳出の検証として「事業仕分け」や「行政事業レビュー」の形で取り組み、国民の関心を喚起した点は評価可能。ただし、いずれも単発的、および全体のごく一部の事業をピックアップしての政治的な取り組みにとどまり、野田内閣下では自然消滅状態。歳出削減効果も「平成25年度までに16.8兆円」と掲げたのに対し、9.7兆円にとどまるなど限定的。特別会計・公益法人見直し、契約適正化は、前政権による取り組みの延長線上。「全廃」を掲げていた独立行政法人については、通則法等改正法案を策定し国会に提出するも、審議入りすることなく解散で廃案に。

こうした結果に至った最大の背景は、民主党自身が指摘しているように、各政策分野の知見及び実際の財政運営経験に乏しかった点。

《歳入(税制)改革》

- ① 税制の既得権益の一掃、租税特別措置の見直し

- ② 部分的に達成

「税制の既得権益」面では、扶養控除を廃止するも、配偶者控除問題は手つかず。他方で、年金受給者向けの老年者控除は復活させる方向性をマニフェストで示していた（未実現）ことなど、政策に一貫性はみられず。

租税特別措置に関しては「租特透明化法」が成立、恒久的な枠組みとして実施に移されていることは評価可能ながら、実際にその成果があがるまでには、なお、時間を要する状態。

《政府の意思決定プロセスの改革》

- ① 政治主導（官僚丸投げから政権党が責任を持つ政治家主導の政治へ）

- ② 当初大混乱の後、逆に政府全体として各府省への統制を欠く状態に。意思決定プロセスは改悪。政権交代当初は、多くの府省において、「政治主導」と称し、各府省の重要な意思決定を、基本的

な知見が十分でない政務三役が独占する状態に。事務方との意思疎通や情報交流を欠き、従来の政策との一貫性への配慮も欠如。政策運営の実務は停滞し、現場は混乱。

他方、政府全体、政策運営全体をコントロールする国家戦略室の構想が事実上頓挫したことや、内閣官房の機能活用上の問題等から、内閣官房による各府省への統制は、自公政権時代に比較して著しく弱体化。震災復興予算の名目で、多額の便乗予算が盛り込まれていたことが決算段階で露呈したこと、などがその例。このほか、行財政改革における歳出削減の取り組み等で、全体としての足並みが揃わない事態も散見。

【財政分野の小括】

民主党の場合、自ら作成・報告した総括資料「マニフェストはどこまで進んだか」にある通り、①「政権を取れば何でもできるという傲慢さ、政権運営の厳しさを知らない未熟さ」に加え、②「各政策分野に関する、これまでの政策運営の経緯、現場の実情をも含めた知見が決定的に不足していた」点が、前回マニフェストの問題、政権運営失敗の本質として指摘可能。

各党が財政分野について次期マニフェストを策定するに際しては、次の2点について明らかにすることが求められる。第1は、「わが国の財政を中・長期的に持続可能なものとして運営していくために、いかなる中・長期的な財政運営目標を設定するか」という点。第2は、「それを達成するために、今後、財政・経済運営上の主要な分野に関して、いかなる構造改革、ないしは抜本的な制度改革を行っていくのか」という点、である。さらに、後者については、歳出ウエートの高い、社会保障制度と地方財政制度の抜本的な見直しは不可避であり、少なくともこの2分野に関する検討の骨太の方向性を国民に示すことが求められる。加えて、**すべての分野の政策運営は、この財政運営全体の中・長期的な計画と整合的なものとする**ことが求められる。

(6) 各論のまとめ

個別分野で明らかにすることが望まれる項目

【社会保障】

- 厳しい財政制約のもとで、少子高齢化をめぐる諸問題にいかに対応するかの基本的な考え方
- 政策の財源の裏付け、実現に向けた工程表
- 「ポスト社会保障・税一体改革」のシナリオ

【成長戦略】

- 持続的経済成長のビジョンやメカニズム
- 政府ができることとできないことを峻別、政府の役割を明確化
- 優先順位の高い政策の明示

【エネルギー・環境】

- 中長期的なエネルギー戦略のなかでの原発の位置づけ
- 高い安全性、エネルギー安全保障、持続的経済成長、環境配慮、の4要素の同時実現を考慮したエネルギー・ポートフォリオの姿

【地方分権】

- 従来の延長線か、「国のかたち」の抜本的な見直しを視野に入れるのかを明確にしたうえで、地方行財政のしくみについての基本的なビジョン
- 上記ビジョンの実現に向けた主要施策や推進の手順

【財政】

- わが国の財政を持続可能なものとして運営していくための中長期的な財政運営目標
- 上記目標達成のため行う、財政・経済運営上の主要分野に関する制度改革

以上

マニフェスト評価プロジェクト メンバー

【総括】	山田 久	yamada.hisashi@jri.co.jp
【取り纏め】	岡田 哲郎	okada.tetsuro@jri.co.jp
	藤田 哲雄	fujita.tetsuo@jri.co.jp
【社会保障】	西沢 和彦	nishizawa.kazuhiko@jri.co.jp
【成長戦略】	蜂屋 勝弘	hachiya.katsuhiko@jri.co.jp
【エネルギー・環境】	藤波 匠	fujinami.takumi@jri.co.jp
【地方分権】	高坂 晶子	kohsaka.akiko@jri.co.jp
【財政】	河村 小百合	kawamura.sayuri@jri.co.jp