

# 「各党マニフェストに対する連合の評価」

～わが国のマニフェストのあり方の提言～

## 日本労働組合総連合会（連合）

連絡先 〒101-0062 東京都千代田区神田駿河台 3-2-11  
電話 03 - 5295 - 0521  
メール [jtuc-keizai@sv.rengo-net.or.jp](mailto:jtuc-keizai@sv.rengo-net.or.jp)

2004年5月12日

政権公約（マニフェスト）検証・第1回大会  
新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）

## はじめに

マニフェストは、政党が政権党となった任期中に実現しようとする具体的な政策パッケージを、数値目標、達成目途、財源的な裏付けなどと共に有権者に向けて示すものである。いわば有権者と政党との間の契約であり、これまでの単なるスローガ的なものとは異なる。

前回衆議院選挙における民主党のマニフェストへの画期的挑戦は、その他の政党に対しても好影響を及ぼしたと言える。民主党のマニフェスト選挙を強調した戦略によって、自民党が「小泉改革宣言」(公約)を出し、それまでの公約とは異なった具体的な政策目標を掲げ、わが国選挙史上初めてマニフェストが使われた選挙となった。

各党が民主党に続いて政権公約を提示したことによって、国民に話題性を提供し、国民の目を選挙や政治に向けさせたとともに、わかりやすい選挙となったという点で評価できる。しかし、結果として、マニフェストに掲げられた政策目標を参考に投票した選挙民は少なく(都選管世論調査「マニフェストを見た人：3割」、うち「投票の参考にした：7割」)、「マニフェスト選挙」と呼称するにふさわしいレベルには、残念ながら到達しなかった。

また、各党ともマニフェスト策定にあたっての準備が不足しており、それぞれに掲げた項目が検証可能なものとなっているかという観点で見れば、まだ不十分な点が多い。加えて、個別政策が強調されるあまり、政党の目指す方向性、基本理念が見えにくくなった感も否めない。

## 第1． 内閣・与党による政権公約の達成状況の評価

### 与党マニフェストについて

(1) マニフェストを比較評価する際、与党のマニフェストと野党のマニフェストではその性格を踏まえた評価が必要である。

政権政党については、マニフェストに掲げた政策目標が実際に達成されたか否かの具体的な評価を行った。しかし、現時点でその達成度の確認が不可能なもの、および連合が要求していない政策等については評価対象から除外した。

(2) 全体的構成としては、与党のマニフェストは、野党のものに比べ、前書き・総論部分が日本社会の将来ビジョンを示しているとは言えない短いものとなっており、ほぼ各論のみの提示で、政党の目指す方向性、基本理念が見えにくくなっている。

### 与党各党のマニフェスト評価

#### 自民党

冒頭、「自民党だから、小泉だから、できました。自民党だから、小泉だから、できます」という抽象的な謳い文句が連発され、すぐ各宣言に入ってしまう構成だが、政権政党としては、日本の将来のあり方について、確固としたビジョンを冒頭の総論部分で丁寧に示すべきである。

「2006年度GDP名目2%成長」となっているが、財政再建最優先の政策運営にしばられ、それをいかに実現するかというシナリオは弱い。失業率についても目標の具体性がなく、マニフェストに掲げた「530万人雇用創出プログラム」は規制改革による成り行きまかせで、政権与党としての責任が感じられない。「公的部門を含めた積極的雇用創出」や「地域雇用創出」の視点がみられないことは遺憾である。達成度としては、補正予算でも16年度予算でも、雇用対策の強化はほとんど取り上げられず、具体策は講じられていない。

若年雇用や中小企業に対する政策も、手を着けたことは評価できるものの、規模は不十分であり、具体的手法も限定的である。

また、「基礎年金の国庫負担割合を2分の1に引き上げる。年内に改革案を取りまとめ、2004年の通常国会に法案を提出する」と明記しながら、政府法案では、基礎年金の国庫負担割合引上げは、2009年度まで先送りされた。これは有権者に対する約束違反であり、実現されなかった具体例である。

#### 公明党

失業率改善の具体的な目標提起はなく、「500万人雇用創出」は規制改革による成り行きまかせであり、自民党同様、政権政党としての責任が感じられない。また、特別能力開発等についても、項目としては取り上げられているものの、内容が抽象的で、政府が積極的に離職者をはじめとする能力開発・再就職支援に乗り出す姿勢が明確になっていない。

年金制度についても、自民党同様、国民に負担増をおしつけるだけの抜本改革なき内容となっており、パート労働者への厚生年金適用拡大や失業者への継続加入制度創設も盛り込まれていないなど、不十分な内容となっている。

「通常労働者とパート労働者との『同一労働同一賃金』という処遇均衡をはかるため必要な条件整備を推進する」との提起は評価できるが、必要な条件整備の内容、スケジュールは不明のため、今後の具体化を期待したい。

## 第2． 野党マニフェストに対する評価

### 野党マニフェストについて

- (1) 野党のマニフェストは、本来的には政権をとった場合の公約であることから、政権が奪取できなかった時点で、そのマニフェストの達成度を評価することは不可能である。したがって、連合がとくに要求してきた政策のマニフェストへの反映度合いを検証し、達成度ではなく政策内容の評価を行った。
- (2) 野党は、冒頭の前書きなどで、わが国社会をどのような形にしようとしているのか、ビジョンを示す努力がみられる点で評価できる。全体として、冒頭の前書きなどで全体像を示し、その後の各論につながっている点でマニフェストとしては与党に比べ一歩進んだ構成となっている。

## 野党各党のマニフェスト評価

### 民主党

「現行予算の枠内」という制約の下、政策提起を行ったため、大きな方向性が打ち出せなかったということと、策定プロセスにおいて、党内や地方および関係団体等との論議が十分であったかということについて、課題を残した。しかし、まず、初めてマニフェストへ挑戦した、という点を高く評価する。

また、国会での論議は不十分に終わったものの、マニフェストにもとづいて独自の予算案を提起したことも評価できる。

内容は、民間需要、内需拡大を目的に、将来不安の解消や雇用拡大、失業引下げの方針を明確に打ち出しており、とくに、失業率目標を具体的に掲げ、「公的部門を含めた積極的な雇用創出」や「地域雇用創出」の視点が入り込められている点、ワークシェアリングの推進を掲げた点は、高く評価する。

基礎年金の国庫負担割合 1 / 2 への引上げについて、「5年間で段階的に」という記載は不十分であるが、「パート均等待遇の実現」を明記している点は評価でき、実現に向けて期待する。

### 社民党

全体として、具体的な政策目標が列挙しており、マニフェストとしては、もっとも充実している。とくに、雇用労働に関する記載が多く、内容も含め高く評価できる。

ワークシェアリングの推進については、「双方向転換制度」および、政策減税や保険料軽減措置など公的支援についても記述があり、前向きな対応であると受け止めている。年金制度改革についても、「2004年度から、基礎年金の国庫負担率の2分の1へ引上げ実施」と明記するなど、基本部分は連合方針と同じであり、高く評価できる。

しかし、実現の取り組みの記載が不十分であり、これまでの選挙公約との違いが不明確な部分が課題として残った。

## 第3． これからのマニフェストのあり方

### (1) 将来ビジョンの見えるマニフェスト

すでに指摘したとおり、今回のマニフェストの提起は、政策がより具体化され、わかりやすくなった反面で、全体としての政策の整合性、政策の理念が見えにくくなったことは否めない。

とくに、野党である民主党などの場合、現行予算の枠内で、しかも法律改定を行わないという前提条件のもとでの政策提起であるため、政権構想の基本理念が明確であったとは言い難い。

政策理念が単なるキャッチフレーズやスローガンに終わってはならないが、個々の政策を貫く基本的な考え方、たとえば、小泉内閣が掲げているような、すべてを市場に任せるといった考え方を是とするのかどうか、といった点などを明確にし、いまの日本の経済・社会、人々の雇用や暮らしをどんな方向に持っていかうとするのかという将来ビジョンが見えるマニフェストとすることが求められている。

## (2) 目標達成の検証が可能がマニフェスト

今回のマニフェストのなかで、達成目標を数値で示すなど、具体的な政策目標が示されたことは大きな前進と評価できる。

しかし、それらが実際に検証可能なものかということ、必ずしもそうは言えない。たとえば、「経済成長率を %にする」「失業率を %にする」という目標が仮に達成されたとしても、その達成が政権政党の政策によるものか検証は難しい。それは、単に対外的な要因による一時的なものかも知れず、別の政策がとられていれば、さらに改善していたという可能性もある。

一方、病院のベッドや保育所の整備（待機者の減少）といった数値目標は、政策手段の直接的な効果として十分に検証が可能なものであり、各種の税率、社会保険や雇用保険の保険料負担などは、政策そのものであり、その実現の是非はすぐに判断される。

また、雇用創出については、予算や政策手段の裏付けがある「100万人雇用創出」は政策といえるが、単なる見通しに過ぎない「530万人雇用創出」は政策とは言えない。

したがって、政策提起が検証可能なものとなるには、政策の達成目標だけでなく、政策達成に向けた財源や政策手段、達成時期の目標とプロセスなどが、あわせて示されることが求められる（「 により 年までに を達成」等）。

## (3) マニフェスト検証のあり方

マニフェストは政権公約である。したがって、マニフェストの検証は、基本的には政権政党の政策内容とその達成度のチェックが基本となる。

その場合、第三者機関やグループ、団体等がそれぞれの立場で自由に検証を行い、今回のフォーラムのように相互に見解を述べ合うことは、マニフェスト定着に向けた重要な一歩であると考えられる。しかし、各団体が自由に評価するだけでは議論が拡散し、結局は各団体のそれぞれの立場や考え方の表明に終わる可能性もある。

したがって、政権政党の責任として、まず与党としての「自己評価」を国民の前に明らかにし、その自己評価が適正なものであるかという論議を起こしていくことが望ましいと考える。その際、自己評価の時期設定についても予め明示しておき、中間的な段階で、目標達成時期を示した項目を中心に評価していくことが望ましいと思われる。

以上

## 別資料

### 各党のマニフェスト評価（詳細版）

#### 自民党

##### ・ 基本の方針について

政府は、一貫して市場原理主義に基づく「構造改革」とプライマリーバランスの均衡論の「財政健全化」路線の政策をとり続けており、この経済財政運営が国民の生活と雇用の将来不安による総需要の抑制をもたらしている。

政府の経済財政運営は、財政再建を最優先とするのではなく、生活と雇用の将来不安の解消策、消費拡大策を最重点に行い、内需拡大と失業率引下げをとおして、デフレ不況からの脱却と自律的成長軌道の基盤を固め、その中で財政健全化をはかるよう転換すべきである。

公共事業は、8割が重点分野とされており、事業別シェアをほとんど変えずに、新たな重点4分野への配分を決めている。さらに、新たに導入された「政策群」や「モデル事業」は、その趣旨は理解できるものの、厳格な政策評価機関が存在しない現状では実効性や責任体制に疑問が残る。

##### ・ 雇用創出・雇用安定策について

失業率目標の具体性がなく、抽象的な表現にとどまっており、雇用創出を提起しているがどのような雇用を創出するか明らかにされていない。マニフェストに掲げた「530万人雇用創出プログラム」は規制改革による成り行きまかせで、政府与党としての主体性が感じられない。「公的部門を含めた積極的雇用創出」や「地域雇用創出」の視点がみられないことは遺憾である。

達成度としては、補正予算でも16年度予算でも、雇用対策の強化はほとんど取り上げられず、具体策は打たれていない。

##### ・ 特別能力開発・等について

項目として取り上げられているものの、内容が抽象的で、具体化が求められる。政府が積極的に離職者をはじめとする能力開発・再就職支援に乗り出すのではなく、「民間事業者の活用」にとどまっていることは、連合主張と異なる点である。

高度成長期に形成された、職業紹介や能力開発支援の公的セイフティネットの体制・運用を、今後の中高年非自発失業者など再就職が困難な人々が大きなウエイトを占める高失業時代に対応していくものにつくりかえていく視点が求められる。たとえば、地域における職業安定機関、能力開発機関、地方自治体との連携による体制変革と、地域労使の参画による実効評価制度の確立などが必要である。

達成度としては、16年度予算で「若者自立挑戦プラン」に基づく施策が盛り込まれたが、個々の施策間の連携が不透明で、予算規模も限定したものとなっている。連合が求めたさらなる拡充は取り上げられなかったため、今後の改善拡充に期待したい。

### ・年金制度改革について

「基礎年金の国庫負担割合を2分の1に引き上げる。年内に改革案を取りまとめ、2004年の通常国会に法案を提出する」と明記しながら、政府法案では、基礎年金の国庫負担割合引上げは、2009年度まで先送りされた。これは事実上、有権者への裏切りであり、実現されなかった具体例である。政府法案は、国民年金の「空洞化」対策などは提案されておらず、給付削減と負担増の内容となっており、これでは国民負担率を抑制しても必要な負担が私的負担に置き換わるだけであり、抜本改革と言えない。

### ・労働条件の均等待遇について

雇用就労形態の多様化が進んでいるにもかかわらず、これに対する施策が提起されていない。

### 公明党

#### ・雇用創出・雇用安定策について

失業率目標の提起がなく、抽象的な表現にとどまっている。マニフェストに掲げた「500万人雇用創出」は、自民党同様、規制改革による成り行きまかせで、政府与党としての主体性が感じられない。「公的部門を含めた積極的雇用創出」や「地域雇用創出」の視点がみられないことは遺憾である。

(達成度としては、自民党と同様。)

#### ・特別能力開発・等について

項目として取り上げられたものの、内容が抽象的で、具体化が必要である。政府が積極的に離職者をはじめとする能力開発・再就職支援に乗り出す姿勢が明確でなく、連合主張とは異なる。

自民党同様、高度成長期に形成された、職業紹介や能力開発支援の公的セイフティネットの体制・運用を、今後の中高年非自発失業者など再就職が困難な人々が大きなウエイトを占める高失業時代に対応していくものにつくりかえていく視点が求められる。

(達成度としては、自民党と同様。)

なお、「65歳までの雇用保障」については、今国会に法案が提出されているが、この内容は、連合の考え方が十分に反映されているものとは言えない。(今国会成立見込み)

### ・年金制度改革について

基礎年金の国庫負担2分の1への引上げは事実上2009年度まで先送りとなっており、引上げ財源として、所得税の定率減税の廃止・縮小が実施されれば、保険料引上げとあわせて現役世代には2重の負担増となる。

国民年金の「空洞化」解消などの抜本改革が何ら示されないままでは、よりいっそう年金不信が進み、保険料上限も給付水準50%も確保される保証はない。

積立金の取り崩しについても、取り崩し始めるのは50年先の前提となっており、5年ごとの財政検証で前提が変われば実施される保証はない。また、パート労働者への厚生年金適用拡大、失業者への継続加入制度創設が盛り込まれていないなど、不十分な内容

となっている。

- ・労働条件の均等待遇について

「通常労働者とパート労働者との『同一労働同一賃金』という処遇均衡をはかるため必要な条件整備を推進する」との提起は評価できるが、必要な条件整備の内容、スケジュールは不明のため、今後の具体化を期待したい。

## 民主党

- ・雇用創出・雇用安定策について

民間需要、内需拡大を目的に、将来不安の解消や雇用拡大、失業引下げの方針を明確に打ち出しており、高く評価できる。

また、「失業率を4%台前半以下に引下げる」と、失業率目標を掲げ、「公的部門を含めた積極的雇用創出」や「地域雇用創出」の視点が取り入れられている点、ワークシェアリングの推進を掲げた点は、連合の主張に添うものであり、評価できる。今後、具体的な取り組みに期待する。

- ・特別能力開発・等について

内容・考え方については連合の主張と同様であり、とくに、制度設計にまで踏み込んで提案している点は、大いに評価できる。ただし、予算規模2500億円では不十分で、単年度で8000億円程度、一般財源からの投入が必要である。

同時に、与党同様、高度成長期に形成された、職業紹介や能力開発支援の公的セイフティネットの体制・運用を、今後の中高年非自発失業者など再就職が困難な人々が大きなウエイトを占める高失業時代に対応していくものにつくりかえていく視点が求められる。

- ・年金制度改革について

連合方針と基本的には同じであり、賛成できる。ただし、基礎年金の国庫負担割合1/2への引上げについて、「5年間で段階的に」というのでは不十分である。

- ・労働条件の均等待遇について

「パート均等待遇の実現」は評価できる。議員立法の準備をしているとのことで、実現に向けて期待している。

## 社民党

- ・基本の方針について

雇用労働に関する部分の記載量が多く、ほとんどの項目・考え方とも連合の主張に添うものであり、高く評価できる。制度として実現していくための法案づくりなど、内容の具体化や実現の取り組みが、今後求められる。

- ・雇用創出・雇用安定策について

「公的部門を含めた積極的雇用創出」や「地域雇用創出」の視点が取り入れられ、雇用維持の重要性を掲げたことについて高く評価できる。

とくに、ワークシェアリングの推進については、「双方向転換制度」および、政策減税や保険料軽減措置など公的支援についても記述があり、前向きな対応であると受け止めている。他にも、トライアル雇用に対する助成の充実なども掲げられており、今後の具体的な取り組みに期待する。

#### ・特別能力開発・等について

内容・考え方については連合の主張と同様であり、国民の能力開発支援を強調したことは、高く評価できる。

同時に、与党同様、高度成長期に形成された、職業紹介や能力開発支援の公的セーフティネットの体制・運用を、今後の中高年非自発失業者など再就職が困難な人々が大きなウエイトを占める高失業時代に対応していくものにつくりかえていく視点が求められる。

#### ・年金制度改革について

「2004年度から、基礎年金の国庫負担率の2分の1へ引上げ実施」など、基本部分は連合方針と同じであり、高く評価できる。

#### ・労働条件の均等待遇について

「パート・派遣労働者等非正規労働者の権利保障を拡充するために（中略）パート労働者の改正を実現します」との内容は、連合のパート・有期契約法と内容において共通する。現行法の改正によるか新しい法律によるかで、連合案と異なる。

以 上