

1 全体評価



私たちの中間評価は自民党が36.1点、公明とは31.9点とかなり低いものとなった。両党の政策実行の評価が「不合格」となったのは、マニフェスト自体の曖昧さが影響している。これらはまだマニフェスト自体が党の政策実行の「誓約書」として機能していないことを明らかにしている。私たちは政権与党のマニフェストを単に批判するために評価を行ったのではない。有権者が政策を判断し、その実行を判断する仕組みを作り上げるために、あえてマニフェストの進捗は形式的でなく実質的な評価で公開しようと考えた。

有権者との契約書として まだ機能していない

マニフェスト（政権公約）が日本の政治に導入されたのは、政策を軸に政党と有権者との間に新たな緊張感ある関係を作り上げるためである。

政党はマニフェストを党内で立案し、有権者がそれを選択した場合、選挙後は政府と一体となってそれを実行し、有権者はその実績を判断して投票を行う。そうした有権者本位の政治のサイクルを作り上げる試みでもある。

言論NPOでは、それについての判断材料を提供するために、昨年の総選挙から、マニフェストの内容やその実行の評価作業を行ってきた。

私たちはマニフェストの政策の進捗度の評価を行うに当たって、以下のような評価基準を設定して評価作業を行った。

1. 妥当性(理念・目標30点、政策体系・手段20点、計50点)

理念や思想が適切かつ明確に描かれているか、適切な目標が時間軸や数値を伴う形で明確にコミットされているか、目標を実現するための大きな政策体系が構造として

描かれているか、適切な手段が明確に提示されているか。

2. 実質的な進捗度 (30点)

実際に行われている施策の進捗について、目標や理念に即し、実質的な進捗度合いの判断を行う。その際、マニフェストで示された手段を実施するための個別施策の妥当性、進捗に向けて適切なステップを踏んでいるか、推進体制がしっかりしているかも評価の対象となる。

3. 実質的なアウトカム (20点)

マニフェストで描かれた理念や目標に照らして現実に実質的な成果がもたらされているか、もたらされることが見込まれる状況かについて評価する。

こうした評価基準は、マニフェストの個々の公約の形式的な進捗度に重点を置いたものではない。公約の進捗度はあくまでもマニフェストに掲げられた理念や具体的な目標に即して評価されるべきで、曖昧な公約のままその進捗を形式的に評価しても実行に責任を持つ、政党と有権者との契約

としてのマニフェストに発展はできないと考えた。

こうした実質基準を採用したのは、現段階でまだ多くの政党のマニフェストの内容はあまりにも抽象的でスローガ的な項目が多く、また具体的な政策目標やそれを掲げた理念やそれとの関係がはっきりしないまま、施策をただ羅列して並べる傾向が強いからである。自民党は「マニフェストの93%が動き始めている」と自己評価しているが、これは公約に書かれた通りのことに何らかの形で対応したと言っているに過ぎない。

私たちは昨年年末から自民、公明両党のマニフェストに並べられている全ての項目の予算化や法案化、具体的な施策の進行状況など、その進捗の全てを調べ検証してみたが、曖昧な公約のままの状況で各項目の進捗度をただ検証し、そのまま評価するだけでは、手段やプロセスだけのインプット評価に陥る可能性があると考えた。こうした手法をとる限り、従来型の公約の提示のしかたから脱皮し、国民との「契約」との観点から政策を有権者に伝え、その実行に責任を持つという本当の意味でのマニフェスト型の政治は実現できない。

政党の政策評価にも目標に対する結果を判断するアウトカム評価が十分成り立つ仕組みをつくるためには、その公約にまず思想や理念、明確な目標が描かれ、その上でそれを実行する政策体系、その中での優先順位が示されなければならない。それがあって初めて、進捗度や結果の評価が実質的にできることになる。

私たちは昨年の総選挙の時にマニフェスト自体の評価のために目標の明確性、期限限定、測定可能性、実現可能性、妥当性の5つの基準を採用した。今回の実績の評価では、そのため上記のような理由からマニフェスト自体の妥当性を重視し、全体の点数の半分となる50点を配分したほか、進捗度や結果の評価もあくまでも目標や理念との対比で採点することに努めた。理念や目標が明確でそれを実現する政策が描かれていない場合は、予算化や法案化など政策実行の進展が見られても、それをそのまま進捗度として評価するのではなく、採点は低くすることにした。

評価の結果について

私たちのマニフェスト評価では、政権与党である自民党と公明党が昨年の総選挙で公表したマニフェストを取り上げることにした。二党に絞ったのは、マニフェストはあくまでも政権公約であり、その実行を監視することにマニフェスト評価の目的があるからである。自民党のマニフェストは小泉改革宣言が対象となる。その公約の考え方を知らるために「解説 自民党重点政策」を参考にした。自民党の「宣言」に公約された政策課題は29分野で125項目になる。また公明党はマニフェストで30分野の100項目の公約を掲げた。私たちはこの項目を全て評価の対象として作業はしたが、その中には公約が重複したり、政策目標から判断して施策の項目を集約したほうがいいと判断できる項目もあった。私たちの評価で

はそれらを項目別に集約をして、政策課題として独立できる40項目での評価を公表することにした。

私たちのマニフェストの実行の中間評価は、満点を100点として自民党が36.1点、公明とは31.9点とかなり低いものとなった。この採点は40項目の各項目のうち、採点がなされた項目の平均値で出している。

中間段階での両党の政策実行の実質評価が「不合格」となったのは、マニフェスト自体の曖昧さが影響している。公約の各分野での目標や理念の提示が明確ではなく、年金改革のように自民党は「抜本改革をする」としか書かれず、その中身を判断できないスローガンの項目も多い。またそれを実現する政策体系やその優先順位、また評価をするための数値目標や期限などが書かれていないものがほとんどで、「不合格」というよりも、現時点ではマニフェストが外部から評価する水準に至っていない、というほうが正確である。

私たちはマニフェストの妥当性を重視し、敢えて厳しい評価基準で採点を行ったが、これは政党のマニフェストが国民との「契約」に発展することを期待しているからである。その意味でもマニフェストは現段階では国民との「契約」とはなっておらず、まだ政党の選挙戦術に使われただけの枠を脱していない。

自民、公明両党のマニフェスト評価

自民党のマニフェストとなる小泉改革宣

言では、「民ができることは民で」に示される効率的な「小さな政府」の実現という小泉首相の哲学がその公約の順位付けにも現れている。小泉政権としての姿勢をマニフェストに反映させた点では評価はできるが、実態はこれまで各分野で各省庁が行っていた措置を並べ替えただけに過ぎず、個別の政策では「抜本改革」「民営化」などの言葉の割にはその内容がほとんど公約には書かれず、その後の政策決定で国民が全く選択できない状況が続いている。選挙で政策の是非を国民に問うという点で、あまりにも不誠実な対応となっており、マニフェスト政治の意味づけに対する本当の意味での理解がなされていない。

また、マニフェストとは別に「解説 自民党重点施策」が出されて各分野の政策の趣旨はそこで解説されているが、マニフェストとの整合性のないところが随所にある。各省庁とも連絡を取りながら各部会の積み上げでまとめた従来型の別の公約となっている。この結果、「宣言」では各部会や官庁間で調整がつかないものや、選挙上の影響が懸念される公約は、抽象化されたスローガンとなったり、公約からは全て外されて判断が選挙後に先送りされるなどしており、自民党内でマニフェストを中心とした政策形成がまだ本格化していないことを浮き彫りにしている。

これに対して公明党のマニフェストは具体的であり、国民の目線から政策を提起しているが、日本に問われている本質的な論点にあえて触れず、選挙対策上、有利ではないと判断された事項についてはマニフェ

ストに書き込むべき問題であってもそれを避けている面が自民党以上に強い。分かり易い、誰もが反対できない項目は並んだが、目指すべき日本はどんな国なのか、日本の平和と安全をどう守るのか、全体的な理念や思想もそれを実現するための政策体系もマニフェストには書かれていない。

これでは政権を担当するための「政権公約」は成り立たず、有権者受けの良い政策だけの「公約」の羅列を許してしまう。

これらはいずれも、マニフェスト政治は方向性としては動き始めたとはいえ、まだマニフェスト自体が党の政策実行の「誓約書」として機能していないことを明らかにしている。

私たちは今回の評価を政権与党のマニフェストを単に批判するために行ったのではない。今回の評価作業を通じて、有権者が政策や政権選択を判断し、その実行を判断する仕組みを作り上げようと考えたのである。そこでは、あえてマニフェストの進捗は形式的ではない実質的な評価で公開している。この評価案の公表とは別に、マニフェストのフォーマットとなる「マニフェストに書かれるべき項目」を公表し、各党に今日の評価結果も踏まえて参院選に向けて、マニフェストを書き直すことを求めたのはそのためである。

参院選ではこうしたマニフェストの曖昧さを補うことが求められたが、年金改革だけでなく、介護、医療も含めた社会保障全般への考え方、三位一体の全体像や工程、郵貯改革などの中身などの提示は選挙後に先送りされており、むしろ重要な争点は有

権者に判断を求めない従来型の政治が継続している。

私たちの評価作業は昨年末から言論NPOに参加する70人を超す方々の参加と協力を得て進められている。公約に掲げられた全ての項目の実際の政策の実行過程を検証するだけではなく、政策当事者である官僚や経済界、学者の方にもヒアリングを重ね、それぞれの分野の本質的な争点は何であり、日本に問われているのは何なのかを探り、専門家のコメントも加え評価案を作成した。また、この評価作業には毎回、5000人近い方々に私たちの評価についてのアンケートを行い、それを評価案に反映させて最終案を完成させている。

妥当性に対する 判断基準について

私たちは中立的な立場から評価を行うとしても、マニフェストの妥当性を検討し、採点を行う以上、そこには一定の価値判断を置かざるを得ない。評価に当たって私たちが現状認識として置いたのは、概ね次のような考え方である。

まず、日本のほぼ全てのシステムが持続可能とはなっておらず、システム転換を問われているという認識である。世界でも実例のない少子高齢化社会への急速な移行があり、情報技術革新による競争力の軸の転換といった世界の大きなパラダイムシフトが進んでいる。戦後システムの前提がもはや崩れており、これを維持することは現役だけでなく、将来世代に背負いきれない負

担を押しつけることになる。現在も日本のほとんどの分野で維持されている従来型のシステムは、単にそれを壊すだけではなく、作り変えなくてはならない時期に日本は来ている、と私たちは考えている。

それに向けた日本全体の望ましい将来像とそのため設計図こそがマニフェストに書かれるべきであり、政党からそうした考えが提示され、選挙を通して有権者が選択を行うという政治のサイクルが実現すべきだと考えている。マニフェストに理念や目標の提示を強く求めているのはそのためであり、日本にいま求められている課題からすれば、それこそが政党に問われている責任だと考える。

このため、日本の将来を構想する理念の選択肢が提示され、それに足る内容をマニ

フェストが最低限備えているかが、私たちの一つの判断基準になっている。

同時に、私たちにより踏み込んだ価値前提があるとすれば、それは個人の自立であり、自立的な個人が担う社会の実現という考え方である。それは私たちのNPOに運動の原点とも言えるが、個人の挑戦と自己責任が問われる社会を理想像に据え、政治と有権者との間により緊張感ある議論のマーケットを実現することに、私たちは価値判断の一つの軸を置いている。

小泉改革に対する 評価について

以上の小泉政権与党の自民党、公明党のマニフェスト評価から、小泉内閣、あるい



は小泉改革の現時点での主な評価は以下のようになる。

①「民でできることは民でやる」という効率的な小さな政府を目指す小泉改革の方向は依然正しいと評価できるが、その目標に対する改革の実行は多くの分野で十分ではない。むしろ、急速な高齢化への対応など改革は全ての面で制度そのものの変革を伴わなければならないようになってきており、改革はそれを崩すだけでなく、作り直すことに向かわない以上、このままでは進めない「改革の限界」に直面している。

この面での首相主導での打開へのイニシアチブは第一期小泉政権と比べて極めて弱く、従来型の党や各官庁の調整を軸にした政策実行プロセスに戻った印象さえある。また首相自身、制度の大きな再設計などに対して国民に説明できるビジョンや戦略をまだ持ち合わせていないことがはっきりしてきた。有権者への説明が常に後出しとなり、それを怠っているのは、首相自身の個性というより、そのためであると考えられる。

実質的には「大きな政府」を指向する公明党の政策との組み合わせが政策形成の制約になっている面も見られた。

②小泉政権誕生後の最大の課題は、不良債権処理やその裏側の企業などの過剰債務などの一体解決であった。04年度までの「集中調整」について、小泉内閣はそれを実現したとの自己評価を行っているが、私たちの評価はまだそれが不十分であり、不良債権問題への対応などでは確かに前進はある

が、まだ「終結」の局面には至っていないと考えている。

現在も危機管理的なゼロ金利や厚いセーフティネットは続いており、地域金融などでは別基準で地域の経済再生へのコミットメントを問われている。こうした状況から脱して、経済が自律的に動き出す道筋は見えていない。

③小泉政権の最大の評価は財政の規律を取り戻したことにある。だが、国と地方の債務の拡大に歯止めがかからない中で、財政再建のロードマップは未だ描かれていない。現在の景気回復について自民党などは構造改革が進展したからだとし、現在はその効果が地方などに波及する段階との認識を示しているが、現在の景気回復は中国への輸出と前例を見ない為替介入に伴うものが要因として大きく、改革の成果が反映したとするのは過剰評価である。

構造改革は人件費などの削減というリストラから、資産の効率化、退出などの新陳代謝が本格化した段階だが、経済はまだ自律的で持続的な回復には至っていない。規制緩和や雇用創出の結果の評価を短期間で判断するのは難しく、新しい雇用吸収の産業が大きく動き出しているわけでもない。

むしろ一部の勝ち組とその他大勢の負け組の間の所得格差が拡大するなど二極化が進んでおり、これが地方の衰退と連動している。構造改革の断行を目標にするならば、目指すべき社会に向けた十分な説明やそれと整合性がある政策体系が必要である。

番号	主要項目	評価点	1. マニフェストの妥当性 (思想、政策体系の重要性、優先度)			2. マニフェスト の進捗度 (形式的、実質的進 捗度)	3. マニフェスト のアウトカム	公明党マニフェスト					
			理念・ 目標	政策体 系・手段	妥当性 計	進捗度 計	アウトカム	評価点	理念・ 目標	政策体 系・手段	妥当性 計	進捗度 計	アウトカム
	マニフェストを項目ごとに再編。全体評価と個別評価に分かれ、個別評価では14の大項目とその下に小項目をまとめる。野郎改革と道路公団についてはそれぞれ独立した項目として取り扱う。	それぞれのク ラテリア評 価の総計	配点 30	配点 20		配点 30	配点 20	配点 30	配点 20		配点 30	配点 20	
1	全体評価	1463	480	285	765	513	185	733					
	平均点	36.6	12.0	7.1	19.1	12.8	4.6	31.9					
2	野郎改革	20	10	0	10	10	0	-					
3	道路公団	40	20	10	30	0	10	-					
4 a	(ミクロの改革) 規制改革(官民の不正なども含む)	45	15	10	25	15	5	-					
4 b	(ミクロの改革) 経済特区	45	20	10	30	10	5	-					
-	マクロ政策	30	10	0	10	10	10	-					
5 a	プライマリーバランス	30	10	0	10	10	10	20	5	5	10	5	5
5 b	歳出削減、予算改革	65	25	15	40	20	5	40	10	10	20	10	10
6 a	不良債権問題	50	15	5	20	20	10	-					
6 b	産業再生	35	0	10	10	20	5	-					
6 c	中小企業問題	50	10	20	30	15	5	20	0	5	5	10	5
7 a	雇用創出	50	20	10	30	15	5	30	5	5	10	10	0
7 b	失業者問題	48	10	10	20	18	10	25	10	5	15	10	0
7 c	NPO問題	55	15	15	30	15	10	38			10	15	13
8 a	新分野戦略 研究開発と創業(ベンチャー含む)	30	10	5	15	15	0	25	5	5	10	15	0
8 b	e-ジャパン	35	10	10	20	15	0	-					
8 c	観光立国	30	15	10	25	5	0	45	18	10	28	10	7
9 a	持続可能な社会保障制度総論	25	10	0	10	10	5	50	10	10	20	20	10
9 b	年金改革	20	5	0	5	10	5	55	15	15	30	15	10
9 c	子育て(障害者対策含む)	25	10	0	10	10	5	40	10	10	20	10	10
9 d	エイズなど医療の安全	40	15	10	25	10	5	-					
9 e	治安問題	50	20	10	30	15	5	20	5	10	15	5	0
9 f	食料政策	40	10	5	15	15	10	30	10	0	10	15	5
9 g	環境・エネルギー対策	25	10	10	20	5	0	20	5	5	10	10	0
10 a	行状と市場 消費者、投資家保護	45	15	10	25	15	5	-	-	-	-	-	-
10 b	公正取引委員会	35	20	10	30	5	0	-	-	-	-	-	-
10 c	司法制度改革	40	0	10	10	20	10	70	20	20	40	20	10
11 a	効率的な政府の実現	30	15	10	25	5	0	25	10	10	20	5	0
11 b	公務員制度改革	15	5	0	5	5	5	45	10	10	20	15	10
11 c	特殊法人改革	55	30	10	40	10	5	-					
12 a	三位一体改革	40	15	5	20	15	5	25	10	5	15	5	5
12 b	地方改革	50	10	10	20	20	10	-					
12 c	地域再生	40	5	15	20	20	0	25	15	0	15	5	5
12 d	都市と農村	45	15	5	20	20	5	25	15	0	15	5	5
12 e	道州制と北海道の道州制特区	20	10	5	15	5	0	-					
13 a	日米同盟とテロ	35	10	5	15	15	5	-					
13 b	北朝鮮の包括的解決	30	10	0	10	10	10	-					
13 c	国家安全保障	15	5	0	5	10	0	-					
13 d	経済外交	25	5	0	5	20	0	15	5	5	10	5	0
14 a	教育改革の推進(人間力の向上、大学の国際競争力の強化、青少年問題—青少年健全育成基本法の早期成立)	25	0	10	10	15	0	15	5	5	10	5	0
14 b	文化・芸術、スポーツ対策	35	15	5	20	15	0	30	10	10	20	5	5