

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	参議院の行政監視機能強化の状況
著者 / 所属	根岸 隆史 / 行政監視委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	454号
刊行日	2023-2-22
頁	178-188
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20230222.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20230222.html</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

## 参議院の行政監視機能強化の状況

根岸 隆史

(行政監視委員会調査室)

### 《要旨》

平成30年6月に参議院で取りまとめられた参議院改革協議会報告書「参議院における行政監視機能の強化—新たな行政監視サイクルの構築と行政監視委員会の通年的な活動—」<sup>1</sup>において、行政監視機能の強化に議院全体として取り組むこととされたことを受け、参議院では行政監視サイクルの実施が重ねられてきた<sup>2</sup>。

行政監視サイクルは、参議院本会議における政策評価等年次報告<sup>3</sup>の報告聴取とそれに対する質疑を起点とし、行政監視委員会における審議経過を踏まえ行政監視の実施の状況等に関する報告書を議決し、本会議においてその報告を行う形で例年実施されており、同サイクルの導入により行政監視委員会の審議実績は安定的に推移している。一方で、参議院では行政監視機能の更なる充実に関する検討も行われてきた。

国会における政策評価の活用については、政策評価制度の導入以前から参議院における検討もなされていたが、活用の意義に関しては、国会のチェック機能との関係やアカウンタビリティの確保等の観点から、分野横断的に有識者の見解が存在する。また、参議院行政監視委員会の審議における政府の政策評価やレビュー機能に関連するキーワードの使用数を確認すると、近年の動向として、行政監視サイクルの実施に伴う政策の評価に関する議論の意識の高まりが窺える。

政策評価等年次報告について参議院本会議において審議を行うことは意義深く、参議院の行政監視機能強化に関しては、参議院改革協議会報告書で求められた取組を順次具体化してきており、一定の定着を見ているとの評価もあるが、行政監視機能の更なる充実をめぐる様々な議論も続いており、参議院の行政監視機能に一層の厚みを持たせるとされる行政監視委員会の役割は今後も注目される。

<sup>1</sup> 参議院改革協議会報告書「参議院における行政監視機能の強化—新たな行政監視サイクルの構築と行政監視委員会の通年的な活動—」(平成30年6月1日) <[https://www.sangiin.go.jp/japanese/kon\\_kokkaijyoho/sankaikyoku/h29/pdf/h29kyougikai\\_houkoku\\_1.pdf](https://www.sangiin.go.jp/japanese/kon_kokkaijyoho/sankaikyoku/h29/pdf/h29kyougikai_houkoku_1.pdf)>

<sup>2</sup> 本稿は令和5年2月6日現在による。参照URLの確認も同日に行っている。

<sup>3</sup> 正式名称は「政策評価等の実施状況及びこれらの結果の政策への反映状況に関する報告」であり、毎年、国会に提出されている。

## 1. 参議院の行政監視機能の強化

### (1) 行政監視サイクルの実施

平成30年6月の参議院改革協議会報告書（以下「平成30年報告書」という。）を踏まえ、参議院では行政監視委員会を中心として行政監視サイクルが実施されてきた<sup>4</sup>。同報告書では、参議院が「これまで取り組んできた決算審査の充実とともに、行政の適正な執行を監視、監督することを活動の柱の一つ」とするとされ、本会議を起点とした新たな行政監視の年間サイクルの構築と行政監視委員会の活動の一層の充実がうたわれた。

令和元年には参議院規則の改正を経て行政監視委員会の委員数は35名へと増員され、令和2年には行政監視委員会の活動を踏まえ行政監視の実施の状況等に関する報告書（以下「行政監視実施状況等報告書」という。）が取りまとめられた<sup>5</sup>。また、同年には初めて参議院本会議において政策評価等年次報告について政府からの報告聴取及びそれに対する質疑が行われた。同本会議審議は、平成10年6月の行財政機構及び行政監察に関する調査会<sup>6</sup>における議論や提言を踏まえれば、実に20年ぶりの悲願であるとされ、平成30年報告書においてうたわれた行政監視機能の強化の第一歩と評された<sup>7</sup>。

その後も行政監視サイクルの実施が重ねられており、各年のサイクルの流れは、本会議における政策評価等年次報告の報告聴取及びそれに対する質疑を起点とし、行政監視委員会における対政府質疑及び参考人質疑<sup>8</sup>、小委員会<sup>9</sup>を設置しての対政府質疑を実施し、最終的に行政監視委員会において行政監視実施状況等報告書を議決し、その後の本会議において行政監視委員長から報告を行うものとなっている<sup>10</sup>。（図表1参照）

<sup>4</sup> 行政監視委員会の設置に至る経緯やこれまでの実績等については、根岸隆史「参議院行政監視委員会と行政監視機能」『立法と調査』No. 421（令2.2.21）を参照。

<sup>5</sup> 参議院本会議における行政監視委員長による「行政監視の実施の状況等に関する報告」は、行政監視、行政評価及び行政に対する苦情に関する調査の中間報告として実施されている。こうした調査報告については、国政調査権の意義を国民に対する情報の提供、還元的手段にも拡大することが可能であるとしたならば、調査報告書（中間報告を行うことも検討すべき）の作成や本会議での経過報告は不可欠とする指摘もあり（武蔵勝宏『議会制度とその運用に関する比較研究』（晃洋書房、2021年）154～155頁）、また、国政調査権の行使は、単なるパフォーマンスに終わってはならず、調査結果は、後の政策立案や適正措置に資するに値する報告書として作成・提出されなければならないとされる（佐藤幸治『日本国憲法論（第2版）』（成文堂、2020年）511頁）。

<sup>6</sup> 同調査会は平成7年に設置され、平成9年6月の中間報告において、参議院に期待される行政監視機能を向上させるためにオンブズマン的機能を備えた行政監視のための第二種常任委員会を設置するとする調査会長案を取りまとめ、その後の行政監視委員会の設置に至った。また、調査最終年には、「政策等の評価制度」について調査を行い、平成10年6月、行政府及び立法府において政策等の評価を行っていく上で必要とされる事項について提言を取りまとめた。

<sup>7</sup> 令和2年の行政監視サイクルの参議院本会議における島村大議員及び吉川沙織議員発言（第201回国会参議院本会議録第22号2、3頁（令2.6.5））。このほか、平成30年報告書において提言されたメニューの具体化が進められ、平成31年3月には参議院ウェブサイト上に行政に対する苦情窓口が創設され、平成31年3月～令和2年4月に121件、令和2年5月～令和3年4月に802件、令和3年5月～令和4年4月に224件の行政に対する苦情を受理している。

<sup>8</sup> 令和元年以降、「国と地方の行政の役割分担に関する件」がテーマとされている。

<sup>9</sup> 令和元年以降、「国と地方の行政の役割分担に関する小委員会」が設置されている。

<sup>10</sup> 各年の取組の詳細については、根岸隆史「参議院における行政監視機能の強化—参議院行政監視委員会の動向を中心に—」『立法と調査』No. 427（令2.9.11）、根岸隆史「参議院における行政監視機能の強化—新たな行政監視の年間サイクル—」『立法と調査』No. 440（令3.11.1）及び根岸隆史「参議院における行政監視機能の強化—令和3年・令和4年行政監視サイクル—」『立法と調査』No. 449（令4.9.9）を参照。

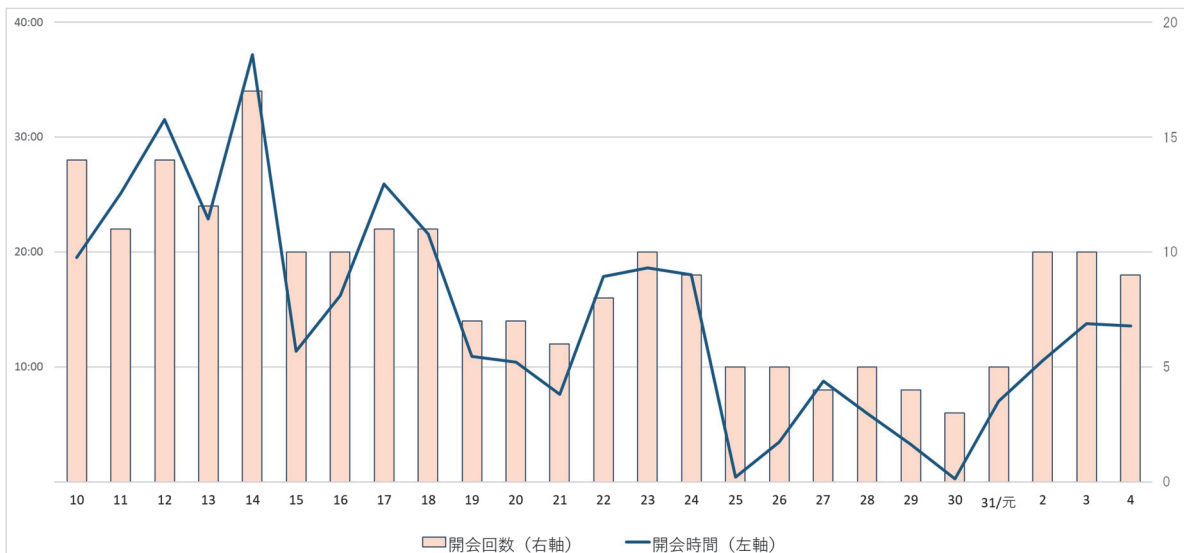
図表 1 参議院の行政監視サイクル

行政監視サイクル	令和元年サイクル	令和2年サイクル	令和3年サイクル	令和4年サイクル
本会議質疑		本会議（政策評価等年次報告、質疑） (R2.6.5)	本会議（政策評価等年次報告、質疑） (R3.6.11)	本会議（政策評価等年次報告、質疑） (R4.6.10)
委員会審議	委員会（質疑） (R元.11.25)	小委員会（質疑） (R2.11.30)	委員会（質疑） (R3.6.21)	委員会（質疑） (R4.11.14)
	委員会（参考人質疑） (R2.2.17)	委員会（質疑） (R3.4.7)	委員会（参考人質疑） (R4.2.14)	委員会（参考人質疑） (R5.2.6)
	委員会（質疑） (R2.4.13)	小委員会（質疑） (R3.4.12)	委員会（質疑） (R4.4.4)	
	小委員会（質疑） (R2.4.13)	委員会（参考人質疑） (R3.4.19)	小委員会（質疑） (R4.4.11)	
	小委員会（質疑） (R2.5.25)	小委員会（質疑） (R3.4.26)	小委員会（質疑） (R4.4.25)	
	委員会（小委員長報告、報告書議決） (R2.6.1)	委員会（小委員長報告、報告書議決） (R3.5.31)	委員会（小委員長報告、報告書議決） (R4.6.6)	
本会議報告	本会議（行政監視実施状況等報告） (R2.6.3)	本会議（行政監視実施状況等報告） (R3.6.2)	本会議（行政監視実施状況等報告） (R4.6.8)	

(出所) 筆者作成

参議院行政監視委員会の審議実績については、平成10年の行政監視委員会設置当初の10年間と比較して、その後の10年間の活動状況や実績をみるならば、委員会の開会数の減少に見られるように、委員会としての活動そのものが減退しているとの評価も見られ、その背景として、重要法案の審議状況や会期日数、他の委員会の開会状況など国会情勢に委員会の開会が左右されうることや、行政監視活動が複数の府省をまたぐ調査となりうることから出席者の確保に困難が伴っていることなどが挙げられてきた<sup>11</sup>。行政監視サイクルの実施により、近年の委員会の審議実績は安定的に推移しており、このほかに本会議における審議も行われている。(図表2参照)

図表 2 参議院行政監視委員会の開会実績の推移



(出所) 筆者作成

<sup>11</sup> 横尾日出雄「日本国憲法における参議院の役割と行政監視委員会の活動について：国会の国政監督・行政監視機能と参議院行政監視委員会の活動」『中京ロイヤー』30号（2019.3）35頁

## （２）行政監視機能の更なる充実をめぐる議論

令和３年５月、新たに参議院改革協議会が設置され、参議院の在り方、参議院選挙制度、議員の身分保障、委員会・調査会等の整理再編・充実、行政監視機能の更なる充実、デジタル化、オンライン審議について協議が重ねられた結果、令和４年６月、報告書<sup>12</sup>がまとめられた<sup>13</sup>。

参議院改革協議会における議論では、行政監視機能の更なる充実に関し有識者からも意見が述べられ、参議院による政権のチェック機能について、「行政監視委員会などによって担われているが、いわゆる官邸主導の進展によって、この機能は一層重要になっている。こうした行政監視の一環として、昨年来の政府のコロナ対応について、一定の区切りを迎えた段階で参議院を中心に検証を行ってほしい」とする意見<sup>14</sup>、また、参議院の在り方について、「政治的な対決から一步距離を置いた客観的な立場から政府を統制する活動に重点を置いていくことが望ましい。そのために、法律の執行の適法性、妥当性、政策の有効性を客観的に徹底的に調査した上で、与野党の対決色なく両者が協調的な立場から評価、調査を行って、それを本会議の場で示す、政府に対して勧告を行う、次の政策に反映させていく、そうした活動が望ましいと考えている。参議院でも既に行政監視委員会の活動を積極的に進めているところだが、そうした活動をより活発に行ってほしい」とする意見や<sup>15</sup>、政策評価や参議院の在り方について、「政策評価ということもやはり少し真剣に考えてよいのではないか。直近の政策問題は、どうしても党派性が入ってくるが、事後的な政策評価であれば、少し党派性から距離を置いた参議院らしい役割が果たせるのではないか」とする意見<sup>16</sup>も見られた。

報告書における主要論点の整理では、行政監視機能の更なる充実として、参議院として行政監視機能を更に充実させることについて共通認識が得られたとし、行政監視委員会等の審議の在り方、役割を整理すべきであるとの意見、行政監視委員会小委員会の更なる設置等参議院の独自性を発揮すべきであるとの意見、行政監視について、時間的制約、定例会の関係で不十分であるとの意見、まずは行政監視委員会の開会回数を増やすことが大事であるとの意見、公文書の開示を含め、調査に必要な資料の提出や質疑に対する答弁など政府の協力がなければ、行政監視機能は発揮されないとの意見などが取りまとめられた。

---

<sup>12</sup> 参議院改革協議会報告書（令和４年６月８日）〈<https://www.gyokaku.go.jp/siryoku/souron/report-final/index.html>〉

<sup>13</sup> 国会の行政監視機能の強化をめぐる有識者の見解の整理については、永篁舞衣「行政監視機能の強化をめぐる議論の動向」『立法と調査』No. 441（令3. 12. 17）を参照。

<sup>14</sup> 参議院改革協議会報告書（令和４年６月８日）13頁。一橋大学大学院社会学研究科教授中北浩爾参考人発言（令和３年９月16日）

<sup>15</sup> 参議院改革協議会報告書（令和４年６月８日）17頁。同志社大学法学部教授勝山教子参考人発言（令和３年９月16日）

<sup>16</sup> 参議院改革協議会報告書（令和４年６月８日）29頁。一橋大学大学院法学研究科教授只野雅人参考人発言（令和３年12月13日）



## 2. 国会と政策評価

### (1) 政策評価制度<sup>17</sup>と見直しの動き<sup>18</sup>

政策評価とは、各府省が行う政策について、自らその政策の効果を把握・分析し、評価を行うことにより、次の企画立案や実施に役立てるものであり、その結果を政策に適切に反映させ、政策の見直しや改善を加えることとされる。政策評価制度は、中央省庁等改革の柱の一つとして平成13年1月に全政府的に導入された。平成14年4月からは、行政機関が行う政策の評価に関する法律（平成13年法律第86号）（以下「政策評価法」という。）に基づき実施され、その目的は、効果的かつ効率的な行政の推進と国民への説明責任の全うとされる。

新型コロナウイルスの感染拡大<sup>19</sup>は、社会や行政の在り方に大きな変容を迫り、政策評価制度にも見直しの動きが見られる<sup>20</sup>。総務省の政策評価審議会においては、令和3年3月、政策評価制度の改善に向けた取組のアイデアを整理した提言<sup>21</sup>が取りまとめられた。

また、令和3年11月に発足した政府のデジタル臨時行政調査会において、デジタル時代に見合った政策形成・評価の在り方が論点の一つとして掲げられ、令和4年3月にデジタル時代に相応しい政府への転換に向け、機動的で柔軟な見直しを行える、いわゆるアジャイル型の政策形成・評価の仕組みを具体化すると発言が岸田内閣総理大臣よりなされた。これらを踏まえ、政策評価審議会においても、「デジタル時代にふさわしい政策形成・評価の在り方」と、それを踏まえた政策評価制度の改革の方向性について、令和4年5月に提

<sup>17</sup> 政策評価の概要については、総務省「政策評価ポータルサイト」〈[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyoka/seisaku\\_n/portal/index.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyoka/seisaku_n/portal/index.html)〉を参照。総務省行政評価局では、①各府省の行政運営の改善に関する調査、②政策評価の推進、③行政相談に関する業務を実施している。なお、行政相談の概況については、岩崎太郎「行政相談委員一担い手は全国5,000人の民間人ボランティア」『立法と調査』No. 419（令元. 12. 20）を参照。

<sup>18</sup> 政策評価制度をめぐる最近の動向や議論の整理としては、徳田貴子「政策評価制度をめぐる議論—導入から20年を迎えた制度の現状と課題—」『立法と調査』No. 443（令4. 2. 18）を参照。

<sup>19</sup> 各行政機関における有識者会議の議論等からコロナ禍の政策評価に対する影響について具体的な事例の分析を行ったものとしては、根岸隆史・木村克哉・嵯峨惇也「政策評価におけるコロナ禍の影響」『立法と調査』No. 444（令4. 4. 14）を参照。また、同様に各行政機関の有識者会議の議論等を通じた政策評価に対する分析としては、木村克哉・伴野誠人「各行政機関の政策評価に関する会議における議論の概況」『立法と調査』No. 452（令4. 12. 16）を参照。

<sup>20</sup> 政策評価においては、従来各府省の評価担当者の「評価疲れ」という現象も指摘されている。これは、他のレビュー機能など類似の取組との重複感や、政策評価を実施・活用するインセンティブの乏しさなどに起因するとされる（第20回政策評価審議会（第25回政策評価制度部会との合同）（令2. 12. 4）資料1-3「各府省における政策評価の運用実態等に関する調査票（各府省からの回答のポイント）」〈[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000720721.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000720721.pdf)〉を参照。）。こうした現象は各国の評価においても認識されており、「評価疲れ」という日本語も紹介されている（Jacob, S., Speer, S., & Furubo, J. E. (2015). The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later. *Evaluation*, 21(1), p. 26.）。

<sup>21</sup> 総務省政策評価審議会「政策評価審議会提言」（令3. 3. 17）〈[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000738611.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000738611.pdf)〉。ポストコロナ新時代における行政の評価の三つのあるべき姿として「役に立つ評価・しなやかな評価・納得できる評価」が掲げられ、「役に立つ評価」とは、ユーザーから見て使える評価、知りたい情報を提供すること、「しなやかな評価」とは、評価者が時の経過や社会経済の変化に応じて、適時的確かつ弾力的に評価すること、「納得できる評価」とは、評価の内容は優れた研究やデータにより情報が充実に、分かりやすいものとする事とされた。

言<sup>22</sup>が取りまとめられた。一方、アジャイル型政策形成・評価<sup>23</sup>の在り方に関するワーキンググループが行政改革推進会議の下に設置され、同月に行政の「無謬性神話」から脱却し、より機動的で柔軟な行政への転換を目指すとする提言<sup>24</sup>が取りまとめられた。

令和4年6月には、デジタル臨時行政調査会において、各提言の実現を求める岸田総理からの指示が出されるとともに、骨太方針2022<sup>25</sup>が閣議決定され、行政の無謬性にとらわれず、デジタル技術も活用し、予算編成プロセスなどでEBPM（Evidence-Based Policy Making：エビデンスに基づく政策立案）に基づく意思決定を推進するなど、より機動的で柔軟な政策形成・評価を可能とする取組を進めることなどが示された。

これらを受け、金子総務大臣からデジタル時代にふさわしい政策形成・評価の実現のための具体的方策について諮問がなされ、同年12月には政策評価審議会より具体的方策として効果検証の取組の推進、政策の特性に応じた効果検証が可能となる評価枠組みの導入を掲げる答申<sup>26</sup>がなされた。また、同月の行政改革推進会議では、岡田行政改革担当大臣より、予算編成プロセスでの活用や政策評価と一体的に効果を上げること等を目指した行政事業レビューのプロセス全体の抜本的見直し等について、松本総務大臣より、政策評価制度の見直しや行政事業レビューとの連携等について、それぞれ方向性が示された。

## （2）国会と政策評価

政府は毎年、政策評価等の実施状況及びこれらの結果の政策への反映状況について報告書（政策評価等年次報告）を作成し、これを国会に提出するとともに公表しなければならない。各府省による評価結果等の公表は、評価制度の取組の実際を可視化して国民の政治や政策形成への参画意識を喚起することや、公表された情報が国民による行政監視の手段として活用されることを促進する行為であるとされ、政策評価等年次報告の国会への提出は、国民の代理人たる国会が評価制度の的確な運用状況を検証する機会を担保するためのものと評価されている<sup>27</sup>。同報告は、国会の国政調査活動等に資するとされ<sup>28</sup>、各年の報告では、「政府の行政評価・監視機能等と立法府の行政監視機能が相まって行政運営の改善が

<sup>22</sup> 総務省政策評価審議会「デジタル時代にふさわしい政策形成・評価の在り方に関する提言」（令4.5.31）〈[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000816386.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000816386.pdf)〉。

<sup>23</sup> リアルタイムデータを含む様々なデータを活用しつつ、政策目的の実現に向けてスピーディーに政策サイクルを回し、モニタリング・効果検証をしながら、柔軟に政策の見直し・改善を行っていく取組を指す。

<sup>24</sup> 行政改革推進会議アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ「アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ提言～行政の「無謬性神話」からの脱却に向けて～」（令4.5.31）〈[https://www.gyokaku.go.jp/singi/gskaigi/agilewg/img/220531\\_honbun.pdf](https://www.gyokaku.go.jp/singi/gskaigi/agilewg/img/220531_honbun.pdf)〉

<sup>25</sup> 「経済財政運営と改革の基本方針2022 新しい資本主義へ～課題解決を成長のエンジンに変え、持続可能な経済を実現～」(骨太方針2022) (令和4年6月7日閣議決定) 〈[https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2022/2022\\_basicpolicies\\_ja.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2022/2022_basicpolicies_ja.pdf)〉

<sup>26</sup> 総務省政策評価審議会「デジタル時代にふさわしい政策形成・評価の実現のための具体的方策に関する答申～政策評価をより政策の見直し・改善に反映させるために～」(令4.12.21) 〈[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000852431.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000852431.pdf)〉

<sup>27</sup> 西出順郎『政策はなぜ検証できないのか 政策評価制度の研究』（勁草書房、2020年）116頁。なお、行政管理研究センター『詳解 政策評価ガイドブック～法律、基本方針、ガイドラインの総合解説～』（ぎょうせい、2008年）177～178頁を参照。

<sup>28</sup> 宇賀克也『政策評価の法制度 政策評価法・条例の解説』（有斐閣、2002年）34頁

図られることは、国民の行政に対する信頼を確保するために重要」とされている<sup>29</sup>。

立法府としての評価制度への関与の在り方<sup>30</sup>については、平成13年の政策評価制度の導入以前から参議院における検討がなされてきた。行政監視委員会の設置に向けた検討を行った参議院行財政機構及び行政監察に関する調査会では、平成9年の行政改革会議最終報告を受け政府において当時導入に向けた検討が進められていた政策評価制度について議論が行われ、平成10年6月に取りまとめられた「行財政機構及び行政監察に関する調査報告（最終報告）」において、政策等の評価を通じて行政府が国民へのアカウンタビリティを適切に果たす重要性を指摘しつつ、立法府が行政統制の役割を果たすため行政監視委員会等を活用して行政府が行った評価をチェックする必要性が提言された。

政策評価制度の法制化へと至る平成13年の政策評価法の審議においても、国会報告と行政監視委員会との整合性について、片山総務大臣は「政策評価の結果の公表等について、行政監視委員会を中心に御議論いただけるものと我々は考えておりますので、大いなる議論を期待しております」と述べている<sup>31</sup>。

行政監視サイクルの本会議審議における政府答弁では、政策評価法に基づく国会報告の意義について、同報告は毎年度行政機関が行っている全ての政策評価の実施状況を取りまとめたものであり、これまでも参議院行政監視委員会を始めとする国会審議に活用され、行政機関における評価、改善の取組や、国民に対する説明の状況の把握に役立つものとされた<sup>32</sup>。また、国会の行政監視活動の充実に対し政策評価が果たす役割について、政策評価は国会の行政監視を始めとする審議でも活用されており、政府における政策評価と国会の行政監視機能が相まって適切に機能していくことができるよう政策評価の改善を図っていくとされた<sup>33</sup>。

政策評価の国会審議における活用の意義については、国会におけるチェック機能との関係や、アカウンタビリティの確保等の観点から、分野横断的に有識者の見解が存在する。

まず、行政統制について、政府の政策の失敗や官僚不祥事など不適正行政を追求するだけでは不十分であるとし、政策の意義、その成果などを問う評価的行為によって、立法過程で独自性を発揮することが、国会に求められているとの指摘<sup>34</sup>がある。また、評価という手法について、「不信任を頂点とする多数派と反対派の対峙」という性格を色濃く持たざるを得ない政府統制とはやや異なった、「多数派と反対派の協働作業」といった機能を期待しうる面もあるとし、地味ではあるが、より緩やかな、また与野党間の対峙からはやや距離を置いた調査・分析そして評価には、「国会のチェック機能」の素地をつくるものとして、

<sup>29</sup> 第208回国会参議院本会議録第30号1頁（令4.6.10）等

<sup>30</sup> 2011年に行われた評価文化の成熟度に関する国際比較によると、日本は調査対象の19か国中14位であり、調査指標のうち議会における評価の実施と結果の利用に向けた制度化の項目では低水準と評価されている（益田直子「評価政策と評価文化の相互作用」『評価クォーターリー』No.38（2016.7）24～44頁を参照。）。なお、地方自治体における行政評価への地方議会の関与の分析や類型化については、徳田貴子「行政評価と地方議会－地方自治体における取組の現状－」『立法と調査』No.432（令3.2.19）を参照。

<sup>31</sup> 第151回国会参議院総務委員会会議録第17号22頁（平13.6.21）

<sup>32</sup> 高市総務大臣答弁。第201回国会参議院本会議録第22号3頁（令2.6.5）

<sup>33</sup> 武田総務大臣答弁。第204回国会参議院本会議録第30号4頁（令3.6.11）

<sup>34</sup> 糠塚康江『現代代表制と民主主義』（日本評論社、2010年）174頁



無視できない意味があるとの意見<sup>35</sup>もある。

行政監視手段としての政策評価の活用については、国会による政策評価の実質的運用の必要性を指摘し、実質化された政策評価の結果は行政のアカウンタビリティ追及のための情報源としては「宝の山」であるとする意見<sup>36</sup>もある。また、行政統制の役割の強化のため、行政監視委員会を活用して、行政府の行った評価を二次的にチェックする点に、行政監視委員会の監視機能の意義があるとする指摘<sup>37</sup>もある。

さらに、アカウンタビリティに関連して、国会は自らの政策決定に対してもっと科学的な関心を払うことが必要であり、政策評価の結果を基に国会の中で議論を行うことで政策に関する「論争」を展開することが国会に期待される役割であり、政策「論争」が展開されれば、政治的判断の過程や政策に関する議論が国民にとって可視化されるとする意見<sup>38</sup>もある。また、政策評価の活用については、国会の行政監視活動が、行政の非違等の不適切な行政運営のチェック活動にとどまらず、行政活動の成果・実績を交えた議論とすることができないか、さらには行政活動の成果・実績については府省において行われている政策評価と接合できないかとし、行政監視の概念とアカウンタビリティの概念を接合しつつ拡張する意義を強調する指摘<sup>39</sup>もある。

一方、評価結果の影響について、理想的には、各行政機関が実施した評価結果が行政府内に止まらず立法府や世論にも十分に伝わるならば、その評価結果が「社会の改善」に与える影響は、例えば制度変化がもたらされるといったように、大きなものになりうるとし、立法府を始めとした行政府外のアクターによる評価結果の活用等に期待を寄せる意見<sup>40</sup>もある。

### （３）参議院行政監視委員会の審議における政策評価等の活用の意識

参議院行政監視委員会の審議（令和２年以降は行政監視サイクルにおける本会議審議を含む。）における「政策評価」というキーワードの使用数を確認し、併せて、政策の評価に当たる政府の取組に関する主なレビュー機能<sup>41</sup>（政策評価、行政評価・監視、会計検査、行政事業レビュー、予算執行調査）についても同様の確認を行うと、図表３のようになる。

平成15年６月には政策評価等年次報告が初めて国会に提出され<sup>42</sup>、政策評価制度に関す

<sup>35</sup> 只野雅人「憲法の政治機構と国会制度」『法学館憲法研究所law journal』第26号（2022.4）61～62頁

<sup>36</sup> 山谷清志「立法府の改革と政策評価－外部評価と行政監視－」『季刊行政管理研究』NO.137（2012.3）12頁

<sup>37</sup> 山谷清秀「行政監視」は何を意味するのか』『青森中央学院大学研究紀要』第34号（2021.3）114頁

<sup>38</sup> 伴野誠人・木村克哉・嵯峨惇也「コロナ禍で政策評価制度を考える－西出順郎明治大学公共政策大学院教授講演より－」『立法と調査』No.451（令4.11.1）

<sup>39</sup> 南島和久「参議院と行政監視機能－政策の合理化と透明化を中心に－」『評価クォーターリー』No.49（2019.4）10～11頁。なお、南島氏は平成29年10月6日の参議院改革協議会に参考人として出席し、行政監察機能の強化、行政監視委員会の機能強化について意見陳述を行った。

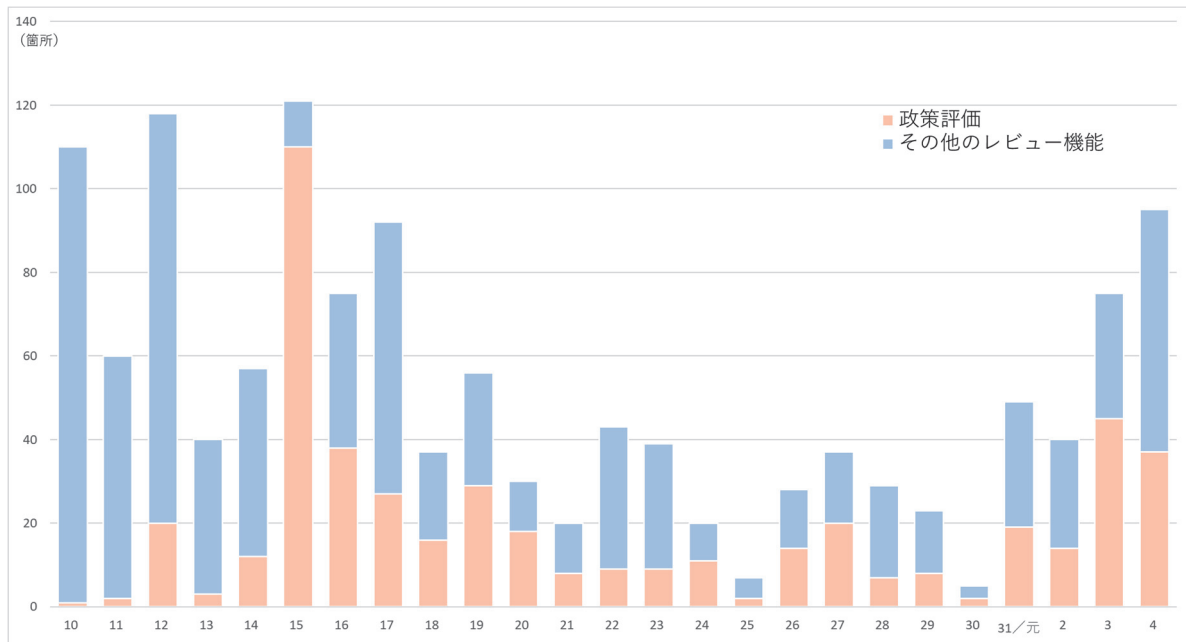
<sup>40</sup> 益田直子「政策評価における負の側面の抑制について」『評価クォーターリー』No.57（2021.4）34～46頁

<sup>41</sup> 総務省行政評価局「行政評価局の機能と役割について」（平成24年7月4日）（第4回行政改革に関する懇談会 資料4）〈<https://www.cao.go.jp/sasshin/kondan/meeting/2012/0704/pdf/s4.pdf>〉を参照。なお、伊藤正次、出雲明子、手塚洋輔『はじめての行政学（新版）』（有斐閣、2022年）239～244頁を参照。

<sup>42</sup> なお、平成14年12月には、政策評価等年次報告が「政策評価に関する標準的ガイドライン」に基づき公表されている。

る決議<sup>43</sup>が行われた平成15年、17年、27年にはそれぞれ政策評価等に関するキーワードの使用数の高まりが確認されるが、近年の動向として、行政監視サイクルの実施に伴い、政策評価、レビュー機能それぞれに関するキーワード使用数の増加が確認されており、政策の評価に関する議論の意識の高まりが窺える。

図表3 参議院行政監視委員会の審議における政策評価等のキーワード使用数の推移



- ・参議院行政監視委員会の審議（議題宣告等は除く。令和2年以降は行政監視サイクルにおける本会議審議を含む。）における以下のキーワードの使用数（発言単位）を確認。
  - ・政策評価：「政策評価」
  - ・その他のレビュー機能：「行政評価・監視」、「行政監察」、「実態調査」、「会計検査」、「行政事業レビュー」、「予算執行調査」
- （出所）筆者作成

### 3. 今後の行政監視機能

以上見てきたように、参議院では行政監視機能の強化をめぐり様々な議論や取組がなされてきた。また、参議院の行政監視サイクルの実施により、政策の評価に関する議論の意識の高まりも窺える。

議会はそもそも行政統制のための機関であったとされ<sup>44</sup>、本来的に立法権は行政統制の

<sup>43</sup> 政策評価制度に関し、「政策評価に関する決議」（平成15年7月16日参議院行政監視委員会、同18日参議院本会議）、「政策評価制度の見直しに関する決議」（平成17年6月13日参議院行政監視委員会、同22日参議院本会議）、「政策評価制度に関する決議」（平成27年7月6日参議院行政監視委員会、同8日参議院本会議）がそれぞれ決議されている。平成27年の政策評価制度に関する決議の背景や概要については、徳田貴子「政策評価制度に関する決議—10年ぶり3度目の決議をめぐる動き—」『立法と調査』No. 369（平27.10.1）を参照。なお、参議院行政監視委員会による決議等については、根岸隆史「参議院行政監視委員会と行政監視機能」『立法と調査』No. 421（令2.2.21）を参照。

<sup>44</sup> 雄川一郎、高柳信一編（小島和司執筆部分）『現代の行政（岩波講座・現代法4）』（岩波書店、1966年）181～182頁参照。なお、議会は立法府である前にまず討議アリーナであったとする説明もあり、議会（Parliament）とは語源からして話す（Parler）場であるように、中世西欧で議会は「諸侯が参集して広く国政一般を討議する機関」として現れたとする福元健太郎『日本の国会政治—全政府立法の分析』（東京大学出版会、

手段として議会が獲得したものであり、行政府監視機能から立法機能が派生してきたとされる<sup>45</sup>。そして、行政府監視機能とは、行政府が議会の制定した法律を忠実に実行しているかどうかのみならず<sup>46</sup>、政策立案過程を含む行政府の活動全般を監視すること<sup>47</sup>と解されている。なお、政府の対国会責任の実効性の確保という観点から国会の調査・監督機能の重要性を指摘する見解は時代を問わずに存在してきた<sup>48</sup>。政策評価制度の導入を提言した平成9年12月の行政改革会議最終報告<sup>49</sup>においても、内閣機能強化に当たっての留意事項として、「内閣機能の強化は、日本国憲法によって立つ権力分立ないし抑制・均衡のシステムに対する適正な配慮を伴わなければならない」とし、「国会と政府との関係において、国会のチェック機能の一層の充実が求められ、国会の改革が期待される場所である」とされた<sup>50</sup>。

国会の機能については、旧来国会は官僚が立案した法案を形式的に承認するに過ぎないとされるラバースタンプ論が示されていたが<sup>51</sup>、国会の立法データとケーススタディに基づき、国会の機能を肯定的に評価する国会機能論が現れ、官僚制や、与党内における検討過程、二院制すなわち参議院の存在、国会における与野党の合意形成などの分析が重ねられ、国会の機能は再評価されてきた<sup>52</sup>。こうした研究はいずれも基本的に立法過程の分析により立法機能や審議機能をその対象の中心としていることから、立法過程にとどまらず<sup>53</sup>

---

2000年) 190頁参照。

<sup>45</sup> 大山礼子『国会学入門(第2版)』(三省堂、2003年) 171~172頁参照。

<sup>46</sup> 憲法上、内閣は「法律を誠実に執行」(第73条第1号)することとされるが、ここに言う誠実な執行とは、法律内容に批判的な内閣がその執行を誠実に行わないことを排除しようとする趣旨とされる。内閣は憲法尊重擁護義務を負うが(第99条)、最高裁が違憲と判断しない限り、ある法律についての憲法上の疑義を理由にその執行を拒否しえず、合憲性について真摯に疑問を持つ場合には、法律の改廃について行動をとることが求められる(佐藤幸治『日本国憲法論(第2版)』(成文堂、2020年) 541~542頁)。

<sup>47</sup> 大山礼子『国会学入門(第2版)』(三省堂、2003年) 17頁

<sup>48</sup> 原田一明「議会の調査・監督機能—国会による『政府』統制の意義と限界(議会による行政機関の統制)」『公法研究』72号(2010.10) 161頁。議会に最も期待される権能は、執行府の監督と抑制の機能である(芦部信喜『憲法と議会政』(東京大学出版会、1971年) 239~240頁)、議会はむしろチェック機関にして、最終的に決定する場として重要な役割を担っているというべきではないか(佐藤幸治『日本国憲法と「法の支配」』(有斐閣、2002年) 238頁)などとされてきた。

<sup>49</sup> 行政改革会議最終報告(平成9年12月3日) <<https://www.gyokaku.go.jp/siryousouron/report-final/II.html>>

<sup>50</sup> こうした流れを踏まえ、評価的行為により国会の立法過程における独自性発揮の必要性を指摘しつつ国会の機能と政策評価について検討を行ったものとして、糠塚康江『現代代表制と民主主義』(日本評論社、2010年) 170~188頁を参照。なお、平成9年12月には、国会の行政監視機能強化に関する取組として、国会法等の改正が行われ、参議院行政監視委員会及び衆議院決算行政監視委員会の設置のほか、衆議院における予備的調査制度の創設、国会法第104条による報告等要求制度の強化、会計検査院に対する会計検査要請制度の創設などがなされた。

<sup>51</sup> Baerwald, H. H. (1974). *Japan's Parliament: An Introduction*. Cambridge University Press, p.124. 等を参照。

<sup>52</sup> 例えば、Mochizuki, M. M. (1982). *Managing and influencing the Japanese legislative process: The role of parties and the national Diet*. Harvard University、岩井奉信『立法過程』(東京大学出版会、1988年)、福元健太郎『日本の国会政治—全政府立法の分析』(東京大学出版会、2000年)、増山幹高『議会制度と日本政治—議事運営の計量政治学—』(木鐸社、2003年)、川人貞史『日本の国会制度と政党政治』(東京大学出版会、2005年)などが挙げられる。国会研究や参議院研究の歴史については、大石眞監修、縣公一郎、笠原英彦編著(久保田哲執筆部分)『なぜ日本型統治システムは疲弊したのか』(ミネルヴァ書房、2016年) 73~98頁などを参照。

<sup>53</sup> なお、我が国の常任委員会は、国政調査主体としての調査委員会と法案等の議案審査主体としての立法委員会という二重の機能を果たしているとされる(勝山教子「委員会の二重の機能と政府の統制—政府活動の調

行政監視機能の分析<sup>54</sup>が行われることが望まれ、例えば国会審議における政府のレビュー機能の活用実態の精緻な調査等を通じた分析も有益であろう。

行政監視サイクルにおいて実施される参議院本会議における政策評価等年次報告の報告聴取及び質疑<sup>55</sup>は、年間サイクルの起点であるとともに、平成30年報告書に記された「行政監視機能の強化に議院全体として取り組む」という姿勢の表れとされ、衆議院にはない参議院独自の行政監視機能強化の取組である。また、日本国憲法により公開が保障された本会議において全議員出席の下議論が行われることは、議論を通じ争点を明示し、議員の関心を高めるとともに<sup>56</sup>、政策評価がその目的とするアカウンタビリティにも資するものである。

参議院の行政監視機能強化に関しては、平成30年報告書を踏まえ取組を順次具体化してきており、一定の定着を見ているとの評価もあるが<sup>57</sup>、行政監視機能の更なる充実をめぐる様々な議論も続いており、参議院の行政監視機能に一層の厚みを持たせるとされる行政監視委員会の役割は今後も注目される。

(ねぎし たかし)

---

査・評価・統制』『公法研究』72号(2010)177～178頁)。

<sup>54</sup> 国会審議の調査を通じた行政監視機能に関する分析として、木下健『二院制論—行政府監視機能と民主主義』(信山社、2015年)を参照。

<sup>55</sup> 議案の趣旨説明のほか、「国務大臣の報告に関する件」として参議院本会議における報告・質疑を行うのは、政策評価等年次報告以外には決算概要報告など年間数件にとどまる。

<sup>56</sup> 例えば、本会議における議案の趣旨説明について定める国会法第56条の2について、「国会発足当初、議案審議が委員会審査から始まることに対しては、議案に対する議員の関心が小さくなる傾向を防止するため、運用により、特に必要な議案について委員会審査とは別に本会議で趣旨説明を聴取していた。この運用を昭和23年の改正で制度化したのが本条の規定である」とされる(森本昭夫『逐条解説 国会法・議院規則 国会法編』(弘文堂、2019年))191頁。

<sup>57</sup> 令和4年6月10日の参議院本会議における小沢雅仁議員発言(第208回国会参議院本会議録第30号3頁(令4.6.10))。