

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	国会における政策評価の活用状況と行政監視機能の発揮 (上) －国会の行政監視機能と政策評価－
著者 / 所属	徳田 貴子 / 文教科学委員会調査室
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	474 号
刊行日	2025-4-14
頁	108-122
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/20250414.html

※ 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 75020）／ 03-5521-7686（直通））。

国会における政策評価の活用状況と行政監視機能の発揮（上）

— 国会の行政監視機能と政策評価 —

徳田 貴子

（文教科学委員会調査室）

1. はじめに
2. 調査方法
 - （1）調査の概要
 - （2）具体的な手順
3. 調査結果（評価の活用状況と行政への影響）
 - （1）全体の状況
 - （2）議院別の状況
 - （3）与野党（議院）別の状況
4. おわりに

1. はじめに¹

国会に関しては、行政の改善や事後統制の観点から、行政監視機能強化の手段として政策評価が注目され、国会の行政監視機能や政策評価に関し様々な議論や取組が行われてきた²。しかし、国会において政策評価が活用されているのかを始めとして、実際の国会における政策評価の活用状況や行政監視機能の実態は、必ずしも明らかにされていない³。

こうした状況を踏まえ、本稿及び次稿では、会議録を基に国会における政策評価⁴の活用

¹ 本稿は2025年3月21日までの情報に基づくものであり、参照URLの確認も同日に行っている。なお、本稿は筆者の大学院派遣における研究の一部を大幅に加筆・修正したものである。

² 国会の行政監視機能と政策評価に関する議論やこれまでの国会における取組等については、徳田貴子「国会の行政監視機能と政策評価—議論や取組の整理—」『立法と調査』No. 470（2024. 11）198～209頁を参照。

³ 日本の議会研究においては、立法機能以外の国会の機能について、十分に分析が行われていないとの評価もなされている（五ノ井健「日本の議会研究の現状と課題」『LEC 会計大学院紀要』第20号（2023. 11）182頁）。行政府と立法府における評価結果の受容の在り方等を分析したものとして、益田直子「行政府と立法府における評価の影響メカニズムの比較分析—消費者取引に関する政策評価書を事例に—」『季刊行政管理研究』No. 184（2023. 12）52～69頁がある。

⁴ 政策評価には様々なものがあるが、本調査では、政府における評価制度（行政事業レビュー、政策評価制度、

状況を調べるとともに、政策評価を活用した質疑に対する答弁のポイント化等を通じ、国会の行政監視機能の発揮状況の定量化・可視化を試みた。調査の結果、国会では政策評価の活用が増減しつつも継続的に一定程度行われていることや、参議院や野党で政策評価の活用が多い傾向にあることなどが明らかとなった。また、政策評価の活用を通じた行政監視機能の発揮については、おおむね参議院の方が大きいと考えられることなどが分かった。なお、本稿及び次稿では政策評価の活用が活発になる要因等に関し、考え得るものについて適宜言及しているが、詳細な分析は行っていない。

本稿では、2. で本調査の狙いや具体的な調査方法を説明し、3. で調査結果である政策評価の活用状況と行政への影響について全体、議院別、与野党（議院）別の状況を示す。次稿では、議題別（法案、調査等）、評価制度別の状況を示した後、本調査のまとめを行う。

2. 調査方法⁵

以下では、調査の概要や具体的な手順を記述する。（1）調査の概要においては、調査の手順を追いながら、その方法を採用した理由や本調査の狙いを、（2）具体的な手順においては、手順とともに具体的な定義や条件等を説明していく。なお、分かりやすさのため、手順に対応した①～⑥の番号を（1）（2）で共通して振っている。

（1）調査の概要

政策評価には様々なものがあるが、本調査では、政府における評価制度（行政事業レビュー、政策評価制度、行政評価・監視、予算執行調査、会計検査）⁶の実施により得られた情報を政策評価（政府における評価制度の一つである政策評価制度と区別するため、以下「評価」という。）とし⁷、その活用状況を調べる。

①まず、国会会議録検索システムで各ワード（「行政事業レビュー」、「政策評価」、「行政評価・監視」、「予算執行調査」、「会計検査」）を検索する（検索結果として「該当箇所」（検索したワードが使用された発言等）が示される）。②次に、検索結果である該当箇所を一つずつ確認し、議員による質疑（**該当質疑**）を抽出する。③さらに、該当質疑のうち評価を活用した質疑（**活用質疑**）を抽出し、国会審議における評価の活用状況を明らかにする。システムによる検索だけでは、肩書きや委員長の発言、一般的な単語としての使用など様々な場合が含まれるため、会議録の内容を確認し、国会による能動的な活用という観点から、議員による質疑のうち評価の活用と言えるものを抽出する必要がある。

④行政監視機能に着目するため、活用質疑のうち行政による答弁があるもの（**活用質疑（対行政）**）を抽出する。⑤活用質疑（対行政）に対する各答弁の答弁者と会議体を調べ、それぞれ決められたポイントを乗じ、全てを足し上げることにより、行政への影響（行政

行政評価・監視、予算執行調査、会計検査）の実施により得られた情報を政策評価とする。

⁵ 本文中の下線部分は、本調査の主な狙いや考え方。

⁶ 各制度の概要は、徳田貴子「政府における評価制度—行政事業レビュー、政策評価制度、行政評価・監視、予算執行調査、会計検査—」『立法と調査』No. 459（2023. 8）218～227頁を参照。

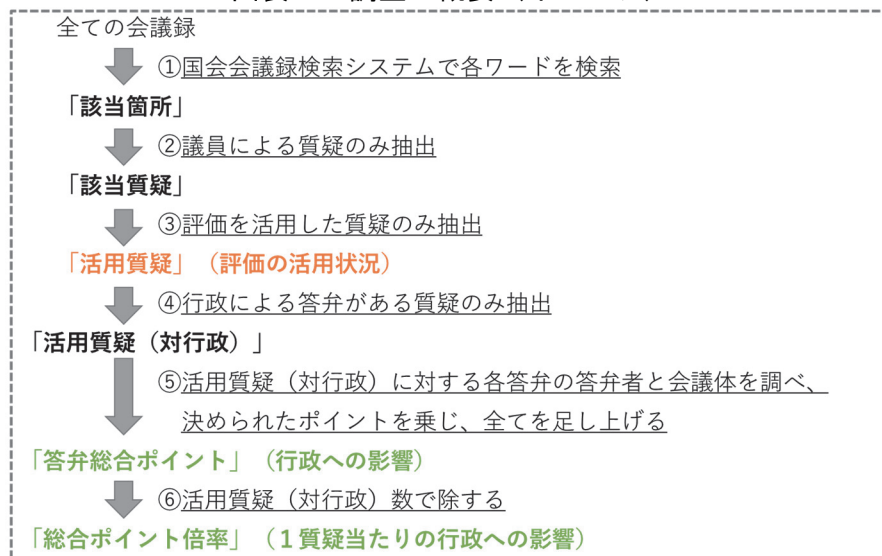
⁷ 政府における評価制度は、国の行政の政策全般を対象とした事後レビュー機能を有するため、その活用状況を明らかにすることで政府全般に対する行政監視機能の発揮状況を測れると考え、調査方法として採用した。

監視機能の発揮状況)を数値化する(答弁総合ポイント)。答弁総合ポイントが多いほど行政への影響が大きい(行政監視機能が発揮されている)と見なす⁸。

⑥答弁総合ポイントを活用質疑(対行政)数で除することにより、1 質疑当たりの行政への影響(行政監視機能の発揮状況)を測る(総合ポイント倍率)。総合ポイント倍率が高いほど1 質疑当たりの行政への影響が大きい(行政監視機能が発揮されている)と見なす。

このように国会における評価の活用状況とその行政への影響(行政監視機能の発揮状況)を明らかにし、それらを議院別・与野党(議院)別・議題別(法案、調査等)・評価制度別に分析することで、各議院や与野党による傾向の違い等を明らかにする。

図表 1 調査の概要(イメージ)



(出所) 筆者作成(以下、本稿における図表は全て筆者作成)

(2) 具体的な手順

① 「国会会議録検索システム」<<https://kokkai.ndl.go.jp/#/>>において、以下の条件で各ワードを検索する。

- 検索語バー:「行政事業レビュー」、「政策評価」、「行政評価・監視」、「予算執行調査」、「会計検査」をそれぞれ入力する。
- 「厳密な検索」にチェックを入れる。
- 対象箇所:「本文(発言単位)」のみにチェックを入れる。
- 院名:「衆議院」、「参議院」、「両院協議会・合同審査会等」にチェックを入れる。
- 開催日付:各年(2002年～2020年(隔年))の1月1日～12月31日⁹

⁸ 国会答弁は、「民主的正統性を有する国会という公式の場で、現状認識及び政策に関する内閣・政府としての見解を表明するもの」であり、答弁したことについては、内閣・政府として実行する政治的責任が生じることから、国会答弁を始めとする国会への対応は、官僚にとって最優先事項であるとされる(中島誠『立法学[第4版]』(法律文化社、2020年)266頁)。また、官僚に対する調査において、7割弱が国会における審議は政策形成に影響を及ぼすと回答していることから(村松岐夫『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』(東洋経済新報社、2010年)224頁)、国会答弁や審議が行政に影響を与えていることは明らかであるため、本調査では行政への影響を測る指標として国会答弁を用いた。

⁹ 対象期間を2002年～2020年(隔年)としたのは、2002年4月に予算執行調査が開始され、行政事業レビュー

検索結果は、「**該当会議録**」(ワードが使用された会議の会議録)及び「**該当箇所**」(ワードが使用された発言等)として表示される。また、全体の動向と比較するため、検索語バーを空欄にして「**総会議録数**」を調べる。なお、検索は評価制度ごとに行うため、全体の数はそれらを足し上げた延べ数となる。

- ② 該当箇所のうち、議員による質疑を「**該当質疑**」とする¹⁰。
- ③ 該当質疑のうち、評価を活用した質疑を「**活用質疑**」とする¹¹。活用質疑数を調べることにより、評価の活用状況を見る。
- ④ 活用質疑のうち、行政による答弁があるものを「**活用質疑（対行政）**」とする¹²。また、活用質疑に対する行政の答弁を「**答弁**」とする。
- ⑤ 活用質疑（対行政）に対する各答弁の答弁者と会議体を調べ、それぞれの種類によって決められたポイント（下表参照）¹³を乗じて各答弁のポイントを算出し、それらを全て足し上げ、「**答弁総合ポイント**」を算出する。答弁総合ポイントは、行政への影響を表し、答弁総合ポイントが多いほど行政への影響が大きいと見なす。

答弁者	政務三役			政府参考人等
	内閣総理大臣	大臣	副大臣・大臣政務官	
	4	3	2	1
会議体	本会議・予算委員会	委員会	小委員会・分科会	
	3	2	1	

【各答弁のポイントの算出例】

- ✓ 内閣総理大臣の本会議における答弁→ $4 \times 3 = 12$
 - ✓ 政府参考人の総務委員会における答弁→ $1 \times 2 = 2$
- ⑥ 答弁総合ポイントを活用質疑（対行政）数で除し、「**総合ポイント倍率**」を求める¹⁴。総合ポイント倍率は、1 質疑当たりの行政への影響を表し、総合ポイント倍率が高いほど 1 質疑当たりの行政への影響が大きいと見なす。

【総合ポイント倍率の算出例】

- ✓ X年の活用質疑（対行政）数が 100、答弁総合ポイントが 500
→ $500 \div 100 = 5$ X年の総合ポイント倍率は 5
- ✓ Y年の活用質疑（対行政）数が 150、答弁総合ポイントが 600
→ $600 \div 150 = 4$ Y年の総合ポイント倍率は 4

（2010 年 3 月開始、2013 年 4 月現行制度開始）以外の制度がそろうこと、10 年分のデータになることなどが理由である。なお、調査（データ収集）は、2022 年 9 月～12 月に実施。

¹⁰ 該当質疑以外のものとしては、発言者の肩書きや委員長発言、大臣等による法案等の説明、質疑に対する答弁、参考人の意見陳述等がある。

¹¹ 活用質疑の定義や条件については、図表 2 を参照。

¹² 行政には、政務三役（大臣、副大臣、大臣政務官）や政府参考人、政府特別補佐人、会計検査院長、説明員（会計検査院事務総局の職員等）等を含み、参考人、公述人、証人等は含まない。行政による答弁があるものの以外として、答弁が無いもの（言いつばなしで終わるもの）や、参考人による答弁があるものなどがある。

¹³ 答弁者については、行政組織内での権限や報道のされやすさなどを考慮し、内閣総理大臣、大臣（内閣総理大臣を除く。以下同じ。）、副大臣・大臣政務官、政府参考人等（政務三役以外全て）の順に影響力が大きいと考えて、ポイントを決定した。会議体については、議員全員が参加する本会議とテレビ中継が頻繁になされる予算委員会の影響力が最も大きいと考えて最も高いポイントとし、次を委員会（予算委員会を除く。以下同じ。）とし、小委員会及び分科会は委員会の下に設置されるものであることから、最も低いポイントとした。なお、連合審査会は「委員会」に含む。

¹⁴ 小数第 2 位以下は四捨五入。

図表 2 活用質疑の定義・条件・例

【活用質疑の定義・条件】

- 活用質疑は、「1回の該当質疑とそれに対する答弁で、政府における評価制度の実施により得られた情報を基にした審議が行われていることが分かる（具体的な案件や年度、実施件数、指摘内容等について触れている）もの」とする。なお、ここでいう「答弁」は、行政による答弁に限らず、参考人等による答弁も含む。
- 「1回の該当質疑とそれに対する答弁で」とは、該当質疑のみで活用を判断できる場合だけでなく、該当質疑とそれに対する答弁の情報を合わせて活用を判断できるものを含む。
- 委員会での質疑は通常一問一答形式で行われるため、「1回の該当質疑とそれに対する答弁」は、通常「該当質疑とその直後の答弁」となるが、1回の該当質疑に対し複数の者が続けて答弁する場合もあり、その場合はそれらの答弁全てを含む。該当質疑はそれぞれ独立したものとして扱い、答弁を挟んだ後の質疑が更間いだったとしても分けて考える。
- 本会議では1回の該当質疑に複数の問いが含まれ、それぞれについて質疑者が答弁者を指名するので、それに従って対応する答弁を整理する。該当質疑自体は1回として数える。
- 具体的な評価結果等ではなく、制度そのものに関する議論や、今後こうしたことをテーマとして評価を行うべきといった実績や情報を伴わない議論は除く。
- 報道等に基づく質疑（「〇〇新聞に会計検査院が～という指摘を行ったとの記事が出ている」等）は除く。その質疑と答弁の中で正式な評価情報（政府による公表情報）と一致していることが分かった場合は、「活用」として数える。
- 「予算執行調査における指摘を踏まえ、改善に努めます。」のみなど、質疑と答弁の中で具体的な案件や内容が分からないものは、除く。
- 評価等の過程の情報（〇月〇日に現地に行って調査を行った、現在結果を取りまとめている最中である、など）や、評価を行ったことがない、指摘事項はないなど、政府から公表された情報がないものは、除く。
- 政策評価・独立行政法人評価委員会（2015年4月に独立行政法人評価制度委員会及び政策評価審議会に改組）による独立行政法人に関する指摘等は、政策評価法（行政機関が行う政策の評価に関する法律）ではなく独立行政法人通則法に基づくため、除く。

【活用質疑の例】※こうした発言等ごとに1回の活用質疑として数える。下線（政府における評価制度の実施により得られた情報を基にしていることが分かる部分）は筆者による。

第186回国会参議院消費者問題に関する特別委員会会議録第8号（平26.6.4）7頁

○斎藤嘉隆君

（略）ただ、この体制の整備に関わって、一方、地方消費者行政に関連しての、四月十八日であつたかと思ひますけれども、総務省から出されています消費者取引に関する政策評価、これを見ますと実に様々な点について指摘がされているわけでありまして。衆議院の議論を見ても、あるいはこの委員会でも余りこの点について、この評価について余り議論がされていないようですので、今日はこの点、少しお伺いをさせていただきたいと思ひます。

この消費者取引に関する政策評価の中で、地方消費者行政活性化交付金についてこのように述べられています。効果検証が不十分である、また指標も不正確、効果が疑わしい例もあるということ、交付金の効果検証の実施という勧告を実は受けているという状況であります。

そこで、ちょっとこの点についてお伺いをしたいと思ひますが、平成二十年度の第二次補正から始まりましたこの地方消費者行政活性化交付金、この交付金の活用状況、またその内訳について現段階でどのようになっているか、まずお伺いをしたいと思ひます。

３．調査結果（評価の活用状況と行政への影響）

以下では、前述の調査方法により得た結果を項目ごと（全体、議院別、与野党（議院）別）に整理して示す。なお、次稿で議題別（法案、調査等）、評価制度別の状況を示す。

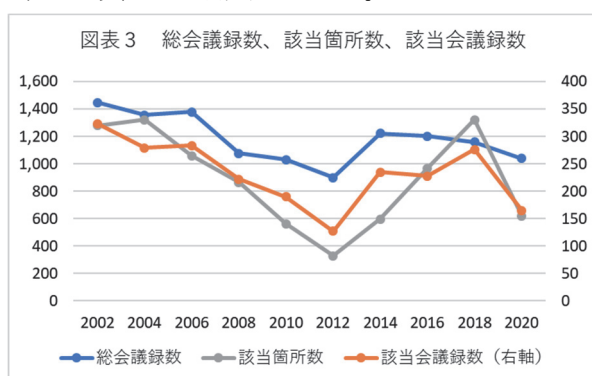
（１）全体の状況

	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	合計※
総会議録数	1,448	1,357	1,378	1,075	1,031	900	1,223	1,203	1,160	1,040	11,815
該当会議録数	323	279	283	222	190	127	235	228	276	165	2,328
該当箇所数	1,280	1,323	1,059	866	562	329	597	969	1,321	620	8,926
該当質疑数	519	565	470	373	221	155	277	411	657	251	3,899
活用質疑数	114	142	139	133	87	84	148	179	230	106	1,362
活用質疑（対行政）数	113	139	135	121	85	78	143	165	205	99	1,283
答弁数	120	146	143	126	90	79	147	172	207	100	1,330
答弁総合ポイント	381	502	575	558	446	420	639	705	894	422	5,542
総合ポイント倍率	3.4	3.6	4.3	4.6	5.2	5.4	4.5	4.3	4.4	4.3	4.3

※総合ポイント倍率の「合計」欄には、活用質疑（対行政）数と答弁総合ポイントの「合計」欄にある数を基に算出した倍率を掲載。以下本稿の図表において同じ（活用質疑（対行政）数は表への掲載を省略している場合がある）。

ア 評価の活用状況

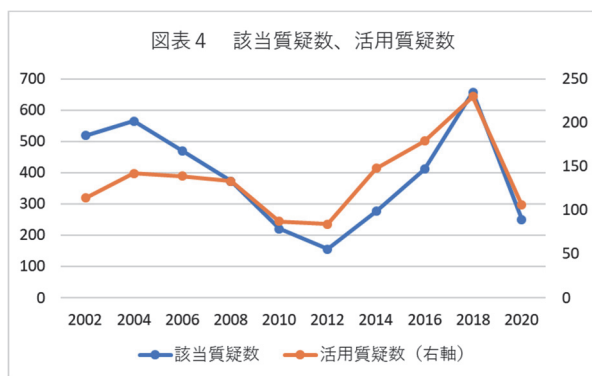
合計で見ると、該当会議録数は総会議録数の19.7%、該当箇所数は該当会議録数の3.83倍であり、全体の会議のうち2割弱で評価に関する発言等がなされ、その会議では平均で1会議当たり4回弱、評価に関する発言等があったことが分かる。ただし、該当会議録数及び該当箇所数は、各ワード（行政事業レビュー、政策評価、行政評価・監視、予算執行調査、会計検査）の検索結果を単純に足し上げた延べ数であるため、実際の割合等とは異なる可能性がある。



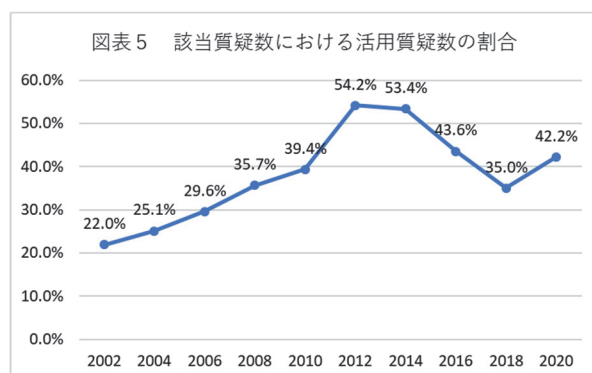
該当箇所数と該当会議録数の推移（図表3）を見ると、2012年を境に減少傾向から増加傾向に転じているが、2020年に再び減少している。これらは、国会全体の活動状況として捉えられる総会議録数の推移（図表3）と、ある程度連動しているようにも見えるが、2018年の該当箇所数と該当会議録数が多いのは、明らかに総会議録数の推移と異なっている。

これは、森友学園問題に関連する会計検査¹⁵が多く取り上げられたことが要因の一つとして挙げられる。

¹⁵ 参議院予算委員会は、2017年3月6日、学校法人森友学園に対する国有地の売却等について、国会法第105条に基づく会計検査院への検査要請を行い、会計検査院は同年11月22日及び2018年11月22日に検査結果を報告した。



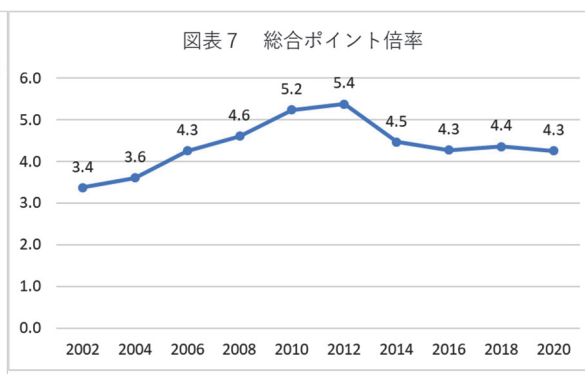
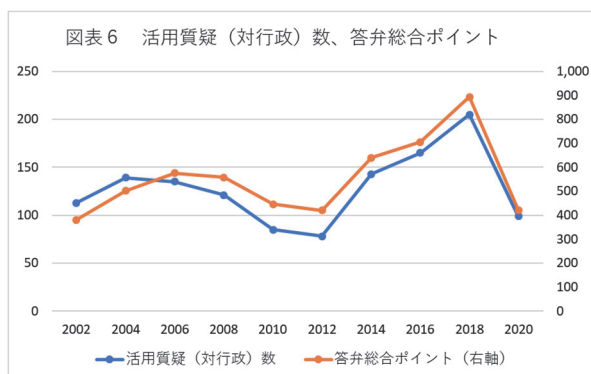
該当質疑数と活用質疑数の推移（図表4）を見ると、どちらも該当箇所数と同様、2004年から2012年にかけて減少した後、2018年に向けて増加し、2020年に再び減少するという推移を辿っている。しかし、活用質疑数は該当質疑数に比べ増減が小さく、2004年から2008年、2010年から2012年はほぼ横ばいとなっている。



こうした推移等を踏まえると、国会における評価の活用について単純に減少や増加といった傾向を判断することはできないが、活用質疑数は最も少ない2012年でも84となっていることなどから、国会審議において評価は継続的に一定程度活用されていると言える。

また、該当質疑数における活用質疑数の割合（図表5）は、2012年に向かって増加を続け、2012年及び2014年は半数を超えている。その後は減少するものの35.0%以上を維持していることから、評価に関する質疑（該当質疑）のうち、評価を活用した質疑（活用質疑）の割合が増えていることが分かる。

イ 行政への影響



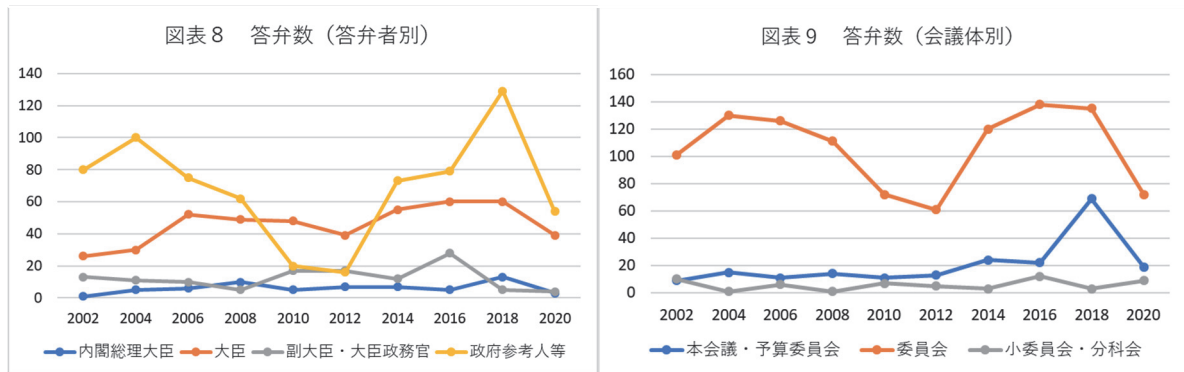
活用質疑（対行政）数と答弁総合ポイントの推移（図表6）は似た傾向を示しているものの、答弁総合ポイントは2002年が最少となっているのに対し、活用質疑（対行政）数は2012年が最少であり、2010年と2020年も2002年を下回っている。

総合ポイント倍率の推移（図表7）を見ると、2012年にピークの5.4を迎えるまで上昇を続け、その後は低下するものの4.3以上を維持している。

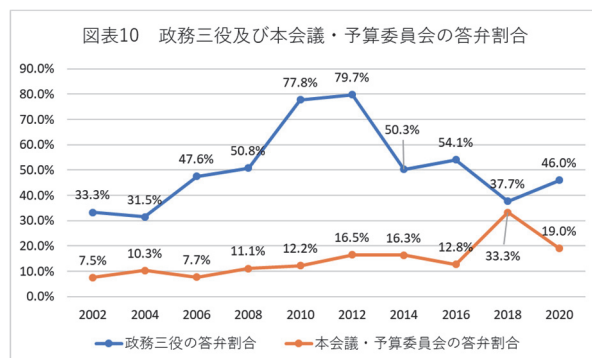
答弁総合ポイント等を左右する答弁の答弁者及び会議体の内訳は下表のとおりである。

答弁者		2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	合計
政 務 三 役	内閣総理大臣	1 (0.8%)	5 (3.4%)	6 (4.2%)	10 (7.9%)	5 (5.6%)	7 (8.9%)	7 (4.8%)	5 (2.9%)	13 (6.3%)	3 (3.0%)	62 (4.7%)
	大臣	26 (21.7%)	30 (20.5%)	52 (36.4%)	49 (38.9%)	48 (53.3%)	39 (49.4%)	55 (37.4%)	60 (34.9%)	60 (29.0%)	39 (39.0%)	458 (34.4%)
	副大臣・大臣政務官	13 (10.8%)	11 (7.5%)	10 (7.0%)	5 (4.0%)	17 (18.9%)	17 (21.5%)	12 (8.2%)	28 (16.3%)	5 (2.4%)	4 (4.0%)	122 (9.2%)
政府参考人等		80 (66.7%)	100 (68.5%)	75 (52.4%)	62 (49.2%)	20 (22.2%)	16 (20.3%)	73 (49.7%)	79 (45.9%)	129 (62.3%)	54 (54.0%)	688 (51.7%)
合計		120	146	143	126	90	79	147	172	207	100	1,330
会議体		2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	合計
本会議・予算委員会		9 (7.5%)	15 (10.3%)	11 (7.7%)	14 (11.1%)	11 (12.2%)	13 (16.5%)	24 (16.3%)	22 (12.8%)	69 (33.3%)	19 (19.0%)	207 (15.6%)
委員会		101 (84.2%)	130 (89.0%)	126 (88.1%)	111 (88.1%)	72 (80.0%)	61 (77.2%)	120 (81.6%)	138 (80.2%)	135 (65.2%)	72 (72.0%)	1,066 (80.2%)
小委員会・分科会		10 (8.3%)	1 (0.7%)	6 (4.2%)	1 (0.8%)	7 (7.8%)	5 (6.3%)	3 (2.0%)	12 (7.0%)	3 (1.4%)	9 (9.0%)	57 (4.3%)
合計		120	146	143	126	90	79	147	172	207	100	1,330

※括弧内はそれぞれの年の答弁者合計・会議体合計に占める割合



答弁者別の答弁数の推移（図表8）を見ると、政務三役（内閣総理大臣を含む大臣、副大臣、大臣政務官）の答弁数に比べ、政府参考人等の答弁数は増減が大きく、特に2010年、2012年の少なさや2018年の多さが目立つ。会議体別の答弁数の推移（図表9）を見ると、委員会における答弁数は、政府参考人等の答弁数と同様に増減が大きく、2010年、2012年、2020年が少ない。また、2018年に本会議・予算委員会における答弁数が大幅に増加している。



政務三役の答弁割合の推移（図表10）を見ると、2010年及び2012年は、政務三役による答弁が8割近くを占め、両年の総合ポイント倍率を押し上げていることが分かる。2010年及び2012年は、民主党を中心とする連立政権（以下「民主党政権」という。それ以外の年は自由民主党を中心とする連立政権）だったため、

政務三役の答弁割合の増加は、民主党政権における政治主導の現れとも考えられるが、全体の活用質疑数自体が少ないことにも留意する必要がある。また、2018年は政務三役の答弁割合が減少したが、本会議・予算委員会の答弁割合が増加したため、総合ポイント倍率は低下していない。本会議・予算委員会の答弁割合の推移（図表 10）を見ると、2010年以前は12.2%以下だったのに対し、2012年以降は12.8%以上を維持している。

ウ 小括

評価を活用した質疑（活用質疑）について、単純に減少や増加といった傾向を判断することはできないが、国会審議において評価は、継続的に一定程度活用されていることが分かった。また、評価に関する質疑（該当質疑）のうち、評価を活用した質疑の割合は増加傾向にある。

行政への影響（答弁総合ポイント）は、評価を活用した質疑と似た推移であったが、1質疑当たりの行政への影響（総合ポイント倍率）は、2012年に向けて上昇し、その後は低下するものの一定の水準を保っている。特に2010年及び2012年における1質疑当たりの行政への影響が大きい。これは政務三役の答弁割合の増加が影響している。

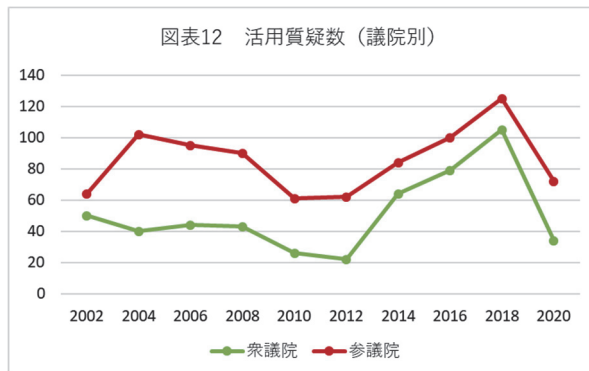
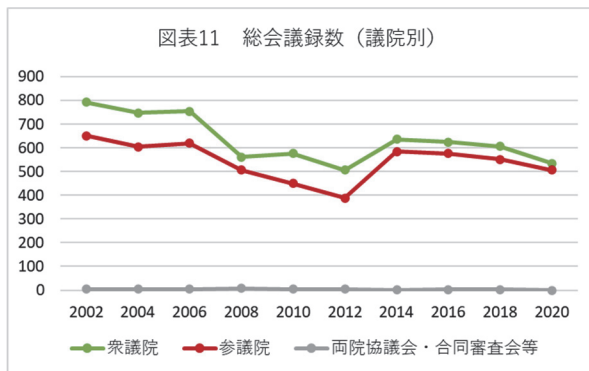
（２）議院別の状況

ア 評価の活用状況

総会議録数	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	合計	割合
衆議院	792	747	754	561	577	507	637	625	607	534	6,341	53.7%
参議院	651	605	620	507	450	389	585	576	551	506	5,440	46.0%
両院協・合同等	5	5	4	7	4	4	1	2	2	0	34	0.3%
合計	1,448	1,357	1,378	1,075	1,031	900	1,223	1,203	1,160	1,040	11,815	100.0%
該当会議録数	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	合計	割合
衆議院	169	132	135	119	89	68	127	123	141	74	1,177	50.6%
参議院	154	147	148	101	101	57	108	105	135	91	1,147	49.3%
両院協・合同等	0	0	0	2	0	2	0	0	0	0	4	0.2%
合計	323	279	283	222	190	127	235	228	276	165	2,328	100.0%
該当箇所数	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	合計	割合
衆議院	810	719	497	439	267	102	272	577	669	305	4,657	52.2%
参議院	470	604	562	425	295	225	325	392	652	315	4,265	47.8%
両院協・合同等	0	0	0	2	0	2	0	0	0	0	4	0.0%
合計	1,280	1,323	1,059	866	562	329	597	969	1,321	620	8,926	100.0%
該当質疑数	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	合計	割合
衆議院	285	268	183	162	81	45	123	235	315	96	1,793	46.0%
参議院	234	297	287	211	140	110	154	176	342	155	2,106	54.0%
合計	519	565	470	373	221	155	277	411	657	251	3,899	100.0%
活用質疑数	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	合計	割合
衆議院	50	40	44	43	26	22	64	79	105	34	507	37.2%
参議院	64	102	95	90	61	62	84	100	125	72	855	62.8%
合計	114	142	139	133	87	84	148	179	230	106	1,362	100.0%

※両院協・合同等とは、両院協議会・合同審査会等のこと

議院別の状況を合計で見ると、総会議録数、該当会議録数、該当箇所数では、衆議院が5割を超えているのに対して、該当質疑数では参議院が54.0%と逆転し、活用質疑数では参議院が62.8%と更に多くなっている。



議院別の推移を見ても総会議録数（図表 11）は全ての年で衆議院が参議院を上回るのに対し、活用質疑数（図表 12）は全ての年で参議院が衆議院を上回り、衆議院よりも参議院で評価がより活用されていることが分かる。活用質疑数の推移（図表 12）を見ると、衆議院では 2002 年から 2012 年にかけて横ばいから減少傾向にあるのに対し、参議院では 2004 年は大幅に増加し、その後減少するものの 2008 年までは微減にとどまっている。また、衆参ともに 2012 年から 2018 年にかけて増加し、2020 年に減少している。

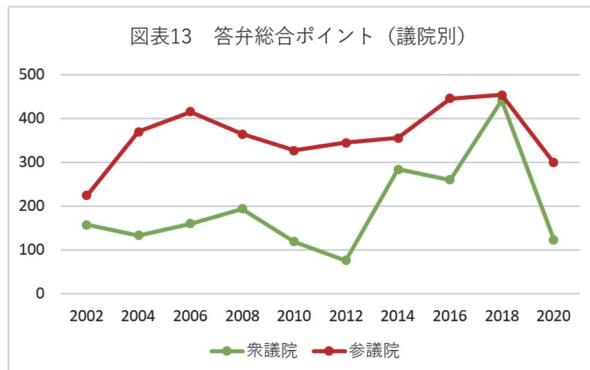
こうした推移は、国会における評価に関する取組が影響している可能性が考えられる。例えば、参議院で決算の早期審

査（2003 年 2 月～）や政策評価に関する決議（2003 年 7 月）が行われた後の 2004 年は参議院の活用質疑数が増え、衆議院で国会版事業仕分け（2011 年 11 月～2012 年 11 月）が行われた後は、衆議院で活用質疑数が増えている。また、2018 年 6 月の参議院改革協議会報告書に基づき、「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」の本会議報告聴取・質疑が行われた 2020 年は、衆参ともに活用質疑数は減少しているが、参議院の減少数の方が少ない。他方、参議院の政策評価制度の見直しに関する決議（2005 年 6 月）や政策評価制度に関する決議（2015 年 7 月）による影響は確認できなかった。

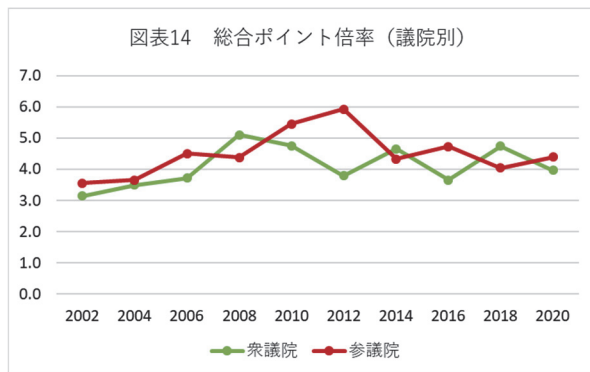
イ 行政への影響

活用質疑（対行政）数	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	合計	割合
衆議院	50	38	43	38	25	20	61	71	93	31	470	36.6%
参議院	63	101	92	83	60	58	82	94	112	68	813	63.4%
合計	113	139	135	121	85	78	143	165	205	99	1,283	100.0%
答弁数	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	合計	割合
衆議院	54	41	45	40	26	20	61	72	94	31	484	36.4%
参議院	66	105	98	86	64	59	86	100	113	69	846	63.6%
合計	120	146	143	126	90	79	147	172	207	100	1,330	100.0%
答弁総合ポイント	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	合計	割合
衆議院	157	133	160	194	119	76	284	260	441	123	1,947	35.1%
参議院	224	369	415	364	327	344	355	445	453	299	3,595	64.9%
合計	381	502	575	558	446	420	639	705	894	422	5,542	100.0%
総合ポイント倍率	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	合計	
衆議院	3.1	3.5	3.7	5.1	4.8	3.8	4.7	3.7	4.7	4.0	4.1	
参議院	3.6	3.7	4.5	4.4	5.5	5.9	4.3	4.7	4.0	4.4	4.4	
合計	3.4	3.6	4.3	4.6	5.2	5.4	4.5	4.3	4.4	4.3	4.3	

議院別の活用質疑（対行政）数、答弁数、答弁総合ポイントの合計を見ると、参議院が6割以上を占めている状況は活用質疑数と同様である。また、合計の総合ポイント倍率は、衆議院 4.1、参議院 4.4 であり、参議院が衆議院を上回っている。



議院別の答弁総合ポイントの推移（図表 13）を見ると、参議院が一貫して上回っている状況は変わらないものの、2018 年は参議院 453 に対し衆議院 441 と、衆議院が参議院に迫る状況となっている。同年は衆議院でも活用質疑（対行政）数が多かったのに加え、総合ポイント倍率も参議院 4.0 に対し衆議院が 4.7 と上回っている。



議院別の総合ポイント倍率の推移（図表 14）を見ると、10 年のうち 7 年は参議院、3 年は衆議院の方が高く、年ごとの変動も大きい。基本的に衆議院と参議院の差は 1.0 以内におさまっているところ、2012 年は衆議院 3.8 に対し参議院 5.9 と 2.1 の差がある。

ウ 小括

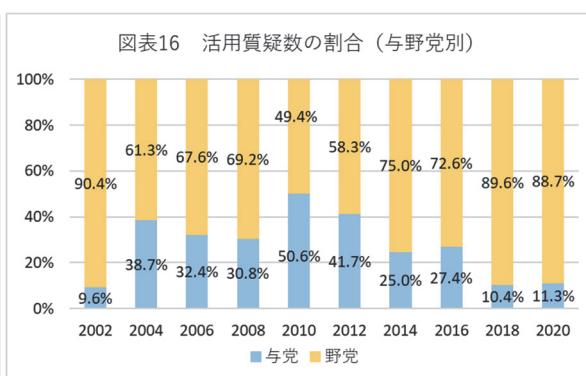
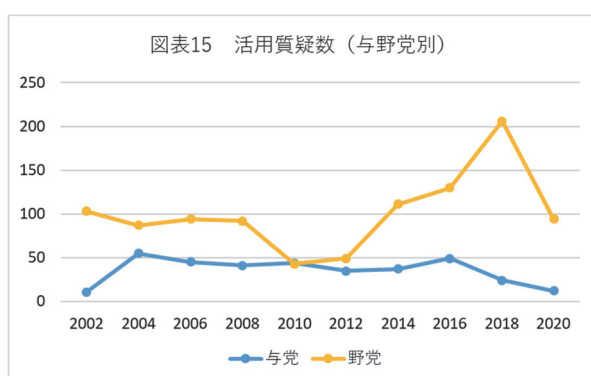
全体の活動量（総会議録数）は衆議院の方が多いが、評価に関する質疑（該当質疑）や評価を活用した質疑（活用質疑）は、参議院でより多くなされていることが分かった。また、評価を活用した質疑の増加には、国会における評価に関する取組が影響している可能性がある。

行政への影響（答弁総合ポイント）と 1 質疑当たりの行政への影響（総合ポイント倍率）も合計で見れば参議院の方が大きい。しかし、推移を見ると行政への影響は一貫して参議院の方が大きいのに対し、1 質疑当たりの行政への影響については、年ごとにバラつきがあり、衆議院の方が大きい年もある。また、1 質疑当たりの行政への影響について、衆議院と参議院の差は通常 1.0 以内に抑えられているところ、2012 年は大きな差（2.1）が見られた。

(3) 与野党（議院）別の状況¹⁶

ア 評価の活用状況

活用質疑数		2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	合計	割合
与党	衆議院	2	7	3	8	7	6	8	3	7	1	52	3.8%
	参議院	9	48	42	33	37	29	29	46	17	11	301	22.1%
	小計	11	55	45	41	44	35	37	49	24	12	353	25.9%
野党	衆議院	48	33	41	35	19	16	56	76	98	33	455	33.4%
	参議院	55	54	53	57	24	33	55	54	108	61	554	40.7%
	小計	103	87	94	92	43	49	111	130	206	94	1,009	74.1%
合計		114	142	139	133	87	84	148	179	230	106	1,362	100.0%

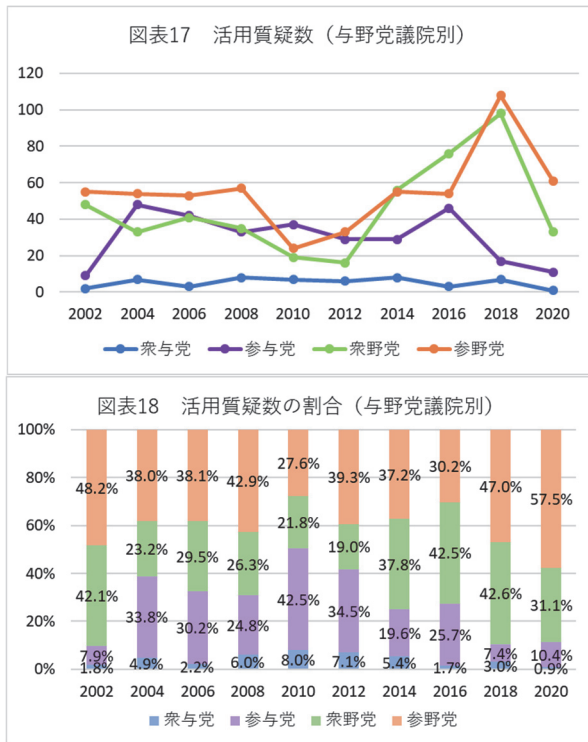


与野党別の活用質疑数の合計を見ると、与党 353 (25.9%) に対し野党 1,009 (74.1%) と、野党が圧倒的に多い¹⁷。活用質疑数の推移（図表 15）を見ると、与党が一貫して 55 以下と少ない一方で、野党は 43 から 206 まで増減が大きい。また、活用質疑数の割合の推移（図表 16）を見ると、基本的には野党が多いものの、2010 年のみ与党が 50.6% と半数を超えている。

与野党議院別の活用質疑数の合計を見ると、参議院野党が 554 (40.7%)、衆議院野党が 455 (33.4%)、参議院与党が 301 (22.1%)、衆議院与党が 52 (3.8%) となっており、参議院野党、衆議院野党の順に多く、参議院与党も 20% を超えている一方、衆議院与党

¹⁶ 質疑者の会派を、質疑が行われた会期ごとに、衆議院は各年の衆議院事務局『衆議院の動き』、参議院は各会期の参議院事務局『参議院審議概要』により確認し、与党を含む会派に所属する議員を与党、それ以外の会派に所属する議員を野党とする。2002 年は自由民主党、公明党、保守党、2010 年は民主党、国民新党、社会民主党（社会民主党は 5 月に連立政権を離脱したため 6 月以降は除外）、2012 年は民主党、国民新党、それ以外の年は自由民主党、公明党を与党として集計を行った。なお、民主党を中心とする連立政権は 2009 年 9 月 16 日～2012 年 12 月 26 日、それ以外は自由民主党を中心とする連立政権である。なお、紙幅の都合により、以下では活用質疑数、答弁総合ポイント、総合ポイント倍率のみ掲載する。

¹⁷ 国会における質疑全体の与野党の割合は不明であるが、対政府質疑における質疑時間の割合については、野党に多く割り当てられることが慣例となっており、与党 3 対野党 7、与党 2 対野党 8 などとされるが、時代や委員会、与野党の協議次第で異なる（「野党に厚く、与党は少なめ 国会質問時間、割り当てのしきり【政界 We b】」『時事ドットコムニュース』（2022. 6. 3）〈<https://www.jiji.com/jc/v8?id=20220603seikaiweb>〉参照）。

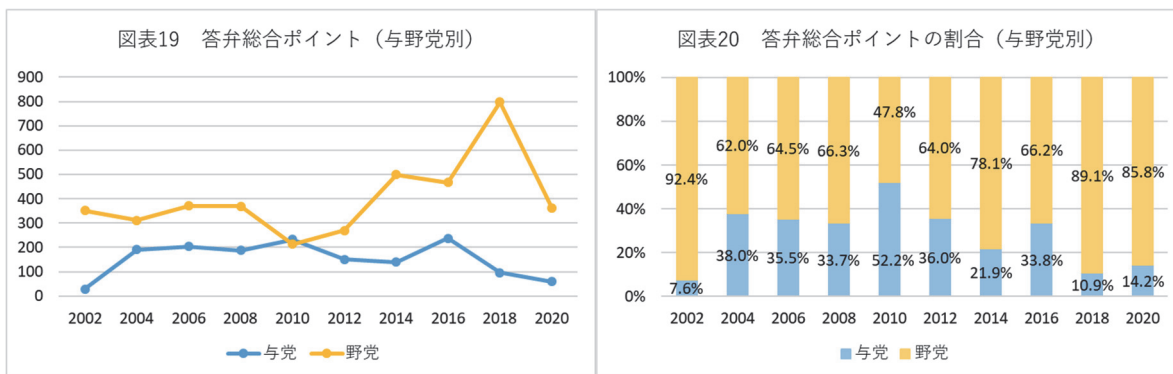


はわずかであることが分かる。

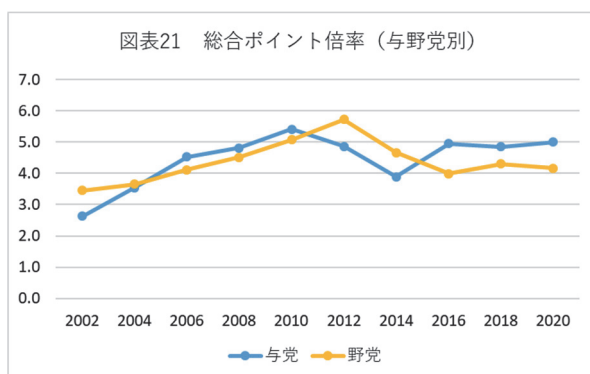
与野党議院別の活用質疑数とその割合の推移（図表 17 及び図表 18）を見ると、衆議院与党は活用質疑数が 10 を超えることはなく、割合も最少の 0.9%（2020 年）から最多の 8.0%（2010 年）まで、一貫して低い水準となっている。一方で、参議院与党は衆議院与党に比べると多く、2004 年に活用質疑数が増加した後は 2016 年まで最少の 29（2012 年、2014 年）から最多の 48（2004 年）の間で安定的に推移している。野党の活用質疑数の推移は、衆議院と参議院で似た傾向を示しているが、全体的に参議院の方が多く、衆議院野党が参議院野党よりも多いのは 2014 年と 2016 年のみである。

イ 行政への影響

答弁総合ポイント		2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	合計	割合
与党	衆議院	8	18	10	32	32	23	35	17	25	9	209	3.8%
	参議院	21	173	194	156	201	128	105	221	72	51	1,322	23.9%
	小計	29	191	204	188	233	151	140	238	97	60	1,531	27.6%
野党	衆議院	149	115	150	162	87	53	249	243	416	114	1,738	31.4%
	参議院	203	196	221	208	126	216	250	224	381	248	2,273	41.0%
	小計	352	311	371	370	213	269	499	467	797	362	4,011	72.4%
合計		381	502	575	558	446	420	639	705	894	422	5,542	100.0%
総合ポイント倍率		2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	合計	
与党	衆議院	4.0	3.0	3.3	5.3	4.6	3.8	5.0	5.7	5.0	9.0	4.5	
	参議院	2.3	3.6	4.6	4.7	5.6	5.1	3.6	4.9	4.8	4.6	4.5	
	小計	2.6	3.5	4.5	4.8	5.4	4.9	3.9	5.0	4.9	5.0	4.5	
野党	衆議院	3.1	3.6	3.8	5.1	4.8	3.8	4.6	3.6	4.7	3.8	4.1	
	参議院	3.8	3.7	4.4	4.2	5.3	6.5	4.7	4.6	3.9	4.4	4.4	
	小計	3.5	3.7	4.1	4.5	5.1	5.7	4.7	4.0	4.3	4.2	4.2	
合計		3.4	3.6	4.3	4.6	5.2	5.4	4.5	4.3	4.4	4.3	4.3	



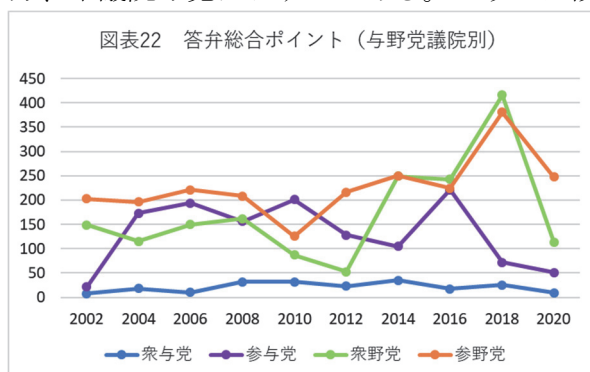
与野党別の答弁総合ポイントの合計を見ると、与党 1,531 (27.6%) に対し野党 4,011 (72.4%) と、野党が圧倒的に多い。答弁総合ポイントの推移（図表 19）を見ると、与党に比べ野党は増減が大きく、その割合の推移（図表 20）を見ると、基本的には野党が多いものの、2010 年のみ与党が 52.2% と半数を超えている。答弁総合ポイントのこうした傾向は活用質疑数と同様である。



与野党別の総合ポイント倍率を合計で見ると、与党 4.5 に対し野党が 4.2 であり、与党の方が高い。しかしその推移（図表 21）を見ると 2002 年、2004 年、2012 年、2014 年の 4 回は野党の方が高く、年ごとに区々である。変動幅でみると与党は 2.6 (2002 年) から 5.4 (2010 年)、野党は 3.5 (2002 年) から 5.7 (2012 年)

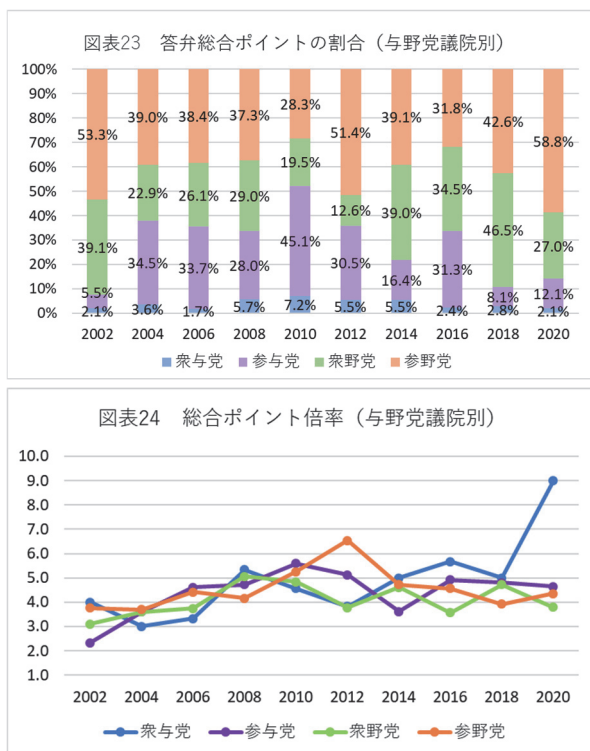
であり、変動幅は与党の方が大きい、最も高い倍率を記録しているのは野党である。

与野党議院別の答弁総合ポイントの合計を見ると、参議院野党が 2,273 (41.0%)、衆議院野党が 1,738 (31.4%)、参議院与党が 1,322 (23.9%)、衆議院与党が 209 (3.8%) となっており、参議院野党、衆議院野党の順に多く、参議院与党も 20% を超えている一方、衆議院与党はわずかである。こうした傾向は活用質疑数と同様である。



与野党議院別の答弁総合ポイントとその割合の推移（図表 22 及び図表 23）を見ると、衆議院与党は答弁総合ポイントが 35 以下で推移し、割合も最少の 1.7% (2006 年) から最多の 7.2% (2010 年) まで、一貫して低い水準となっている。参議院与党は、活用質疑数と同様、衆議院与党に比べると多いが、活用質疑数では全体に占める割合が最少で 7.4% (2018 年)、最多で 42.5% (2010 年) だったのに対し、

答弁総合ポイントでは、全体に占める割合は最少で 5.5% (2002 年)、最多で 45.1% (2010



年）と、増減が大きくなっている。野党の推移は、衆議院と参議院で似た傾向を示しているが、参議院の方が多い一方で、増減は数・割合ともに衆議院の方が大きい。

与野党議院別の総合ポイント倍率について合計で見ると、与党は衆参ともに4.5であるのに対し、野党は衆議院4.1、参議院4.4となっており、衆議院野党が低いことが分かる。また、その推移（図表24）を見ると、年ごとの大きさや順位は区々だが、2012年の参議院野党の高さや2014年の参議院与党の低下が目立つ。なお、2020年の衆議院与党が顕著に高いのは、9ポイントの質疑（大臣の予算委員会答弁）1回のみだったことが要因であり、特異な数値であることに留意する必要がある。

ウ 小括

与野党別では、評価を活用した質疑（活用質疑）も行政への影響（答弁総合ポイント）も野党が約4分の3を占め、圧倒的に多い。しかし、それらの割合の推移を見ると大きく変化しており、2010年のみ与党が半数を超えている。1質疑当たりの行政への影響（総合ポイント倍率）は、合計で見ると与党4.5、野党4.2と与党の方が大きい。10年のうち4年は野党の方が大きく、年ごとの数値も区々となっている。また、変動幅では与党の方が大きい。最も高い倍率を記録しているのは野党であった。

与野党議院別では、合計で見ると評価を活用した質疑と行政への影響のいずれも参議院野党、衆議院野党の順に多く、参議院与党も2割超を占める一方、衆議院与党はわずかである。また、それらの推移を見ると、衆議院与党は数・割合ともに一貫して少ないのに対し、参議院与党は2004年に増加し2016年まで比較的安定的に推移しており、野党については、衆参で似た傾向を示している。合計で見た1質疑当たりの行政への影響については、与党が衆参いずれも高く、参議院野党もそれに次ぐが、衆議院野党は低い。

1質疑当たりの行政への影響の推移を見ると、年ごとの大きさや順位は区々であり、2012年の参議院野党の高さや2014年の参議院与党の低下が目立った。

4. おわりに

本稿では、本調査の狙いや具体的な調査方法等を説明した上で、評価の活用状況と行政への影響について、全体、議院別、与野党（議院）別の状況を示した。次稿では、議題別（法案、調査等）、評価制度別の状況を示すとともに、本調査のまとめを行う。

（とくだ たかこ）