

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 (下) －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	475号
刊行日	2025-4-25
頁	116-130
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20250425.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（下）

— 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. 調査結果（評価の活用状況と行政への影響）
 - (1) 議題別（法案、調査等）の状況
 - (2) 評価制度別の状況
 - (3) 評価制度別（議院別・与野党別・議題別）の状況
3. 調査結果のまとめ
 - (1) 評価制度別を含む全体の状況
 - (2) 議院別の状況
 - (3) 与野党（議院）別の状況
 - (4) 議題別（法案、調査等）の状況
4. おわりに
 - (1) 本調査の意義と成果
 - (2) 今後の課題と展望

1. はじめに¹

前稿²及び本稿では、国会における政策評価³の活用状況を明らかにするとともに、国会の行政監視機能の発揮状況について定量化・可視化を試みる⁴。前稿では、本調査の狙いや具

¹ 本稿は2025年4月4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。

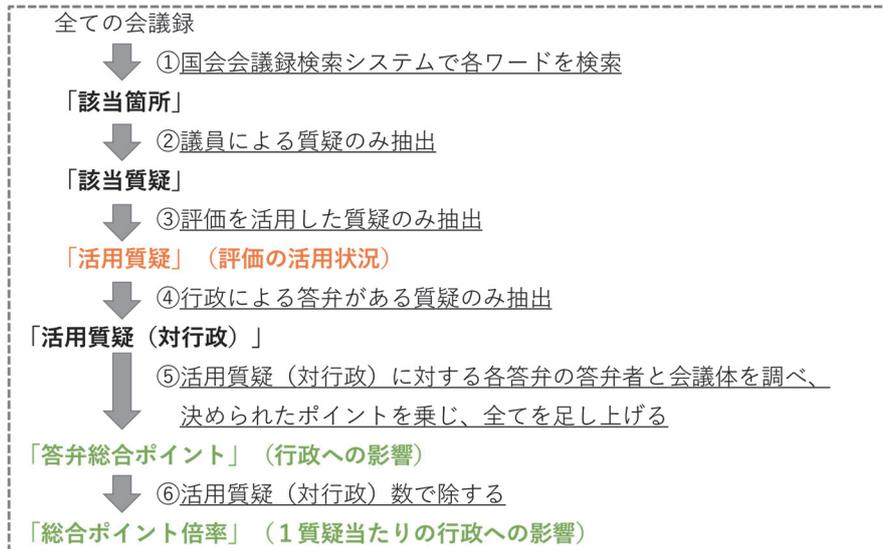
² 徳田貴子「国会における政策評価の活用状況と行政監視機能の発揮（上）－国会の行政監視機能と政策評価－」『立法と調査』No. 474 (2025. 4) 108～122頁

³ 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）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、その活用状況を調べている。

⁴ 前稿及び本稿では、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するが、詳細な分析までは行わない。

体的な調査方法等を説明した上で、調査結果である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。本稿では、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。調査の概要は図表1、主な用語の定義等は図表2のとおりだが、具体的な調査方法等については、前稿を参照されたい。

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）

図表2 主な用語の定義等

- **該当箇所**：国会会議録検索システムにおける各ワード（「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」）の検索結果であり、そのワードが使用された発言等。
- **該当質疑**：該当箇所のうち、議員による質疑。
- **活用質疑**：該当質疑のうち、評価を活用した質疑。「評価の活用状況」が分かる。
- **活用質疑（対行政）**：活用質疑のうち、行政による答弁があるもの。
- **答弁**：活用質疑に対する行政の答弁。
- **答弁総合ポイント**：活用質疑（対行政）に対する各答弁のポイント（答弁者と会議体の種類に応じて決まる）⁵を足し上げたもの。「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。
- **総合ポイント倍率**：答弁総合ポイントを活用質疑（対行政）数で除した数。「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。

⁵ 答弁者のポイントは内閣総理大臣を4、大臣（内閣総理大臣を除く。以下同じ。）を3、副大臣・大臣政務官を2、政府参考人等（政務三役以外全て）を1とし、会議体のポイントは本会議・予算委員会を3、委員会（予算委員会を除き、連合審査会を含む。以下同じ。）を2、小委員会・分科会を1とする。答弁者のポイントと会議体のポイントを乗ずることにより、各答弁のポイントが算出される（例：内閣総理大臣の本会議における答弁は4×3＝12ポイント）。

2. 調査結果（評価の活用状況と行政への影響）

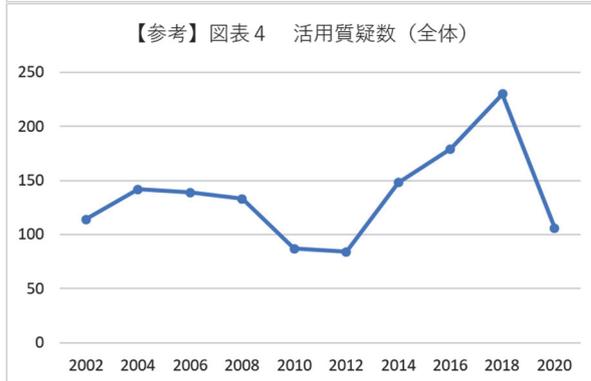
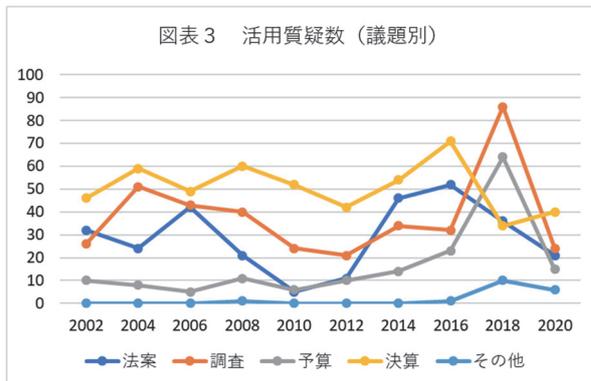
以下では、調査結果である評価の活用状況と行政への影響について、議題別（法案、調査等）、評価制度別の状況を示す。

（1）議題別（法案、調査等）の状況⁶

ア 評価の活用状況

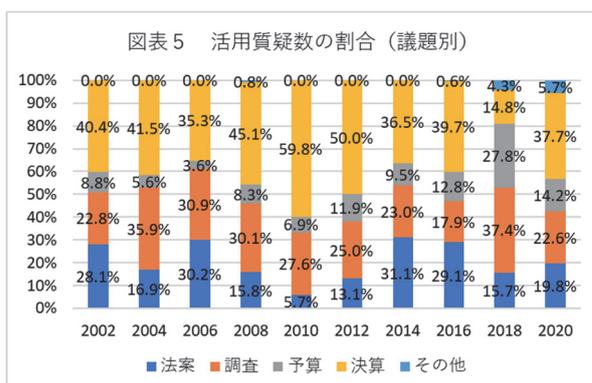
活用質疑数	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	合計	割合
法案	32	24	42	21	5	11	46	52	36	21	290	21.3%
調査	26	51	43	40	24	21	34	32	86	24	381	28.0%
予算	10	8	5	11	6	10	14	23	64	15	166	12.2%
決算	46	59	49	60	52	42	54	71	34	40	507	37.2%
その他	0	0	0	1	0	0	0	1	10	6	18	1.3%
合計	114	142	139	133	87	84	148	179	230	106	1,362	100.0%

議題別の活用質疑数の合計を見ると、決算、調査、法案、予算の順に多くなっているが、最も少ない予算においても活用質疑数が166、割合では12.2%を占めることから、どの議題においても評価を活用した質疑がある程度行われていることが分かる。なお、その他は全て同意人事案件であり、当該人事の候補者である参考人に対する質疑である。



議題別の活用質疑数の推移（図表3）を見ると、調査の推移は、全体の活用質疑数の推移（図表4）と最も類似している。活用質疑数の合計が最も多い決算は、2016年まで42以上を維持し安定して多かったが、全体の活用質疑数が最多となる2018年に減少し、調査対象である10年中最少の34となった。また、これは、2018年において、他の議題と比べても最も少ない活用質疑数である（その他を除く）。他方で、活用質疑数の合計が少ない予算は、2016年まで23以下と比較的低位で推移していたが、2018年に大きく増加し、10年中最多の64となっている。また、調査の活用質疑数も同様に2018年に急増し、10年中最多の86であった。

⁶ 「242 会議の議題は議長が宣告する」（参議院事務局『令和5年版参議院先例録』302頁）とされるように、国会では通常、議題を宣告した後に当該議題についての質疑等が行われることから、活用質疑が行われた際の議題を調べ、①法案（法案、条約）、②調査（調査、政府四演説等）、③予算（総予算（委嘱審査・分科会含む）、補正予算等）、④決算（決算（分科会含む）、予備費等）、⑤その他（同意人事案件）に分類した。



活用質疑数の割合の推移（図表5）を見ると、決算は10年中9年で最も割合の多い議題であるが、その割合は大きく変動しており、最多は2010年の59.8%、最少は2018年の14.8%となっている。2010年は、全ての議題で活用質疑数が減少する中、決算以外の議題の減少割合がより大きかったこと、2018年は、決算の活用質疑数が減り10年中最少となった一方、

調査と予算の活用質疑数は大きく増えて10年中で最多だったことがそれぞれ影響している。

イ 行政への影響

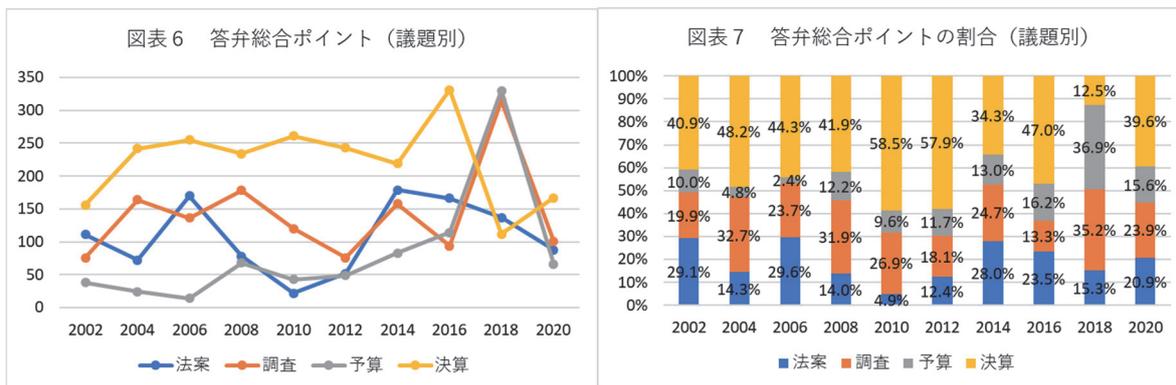
答弁総合ポイント	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	合計	割合
法案	111	72	170	78	22	52	179	166	137	88	1,075	19.4%
調査	76	164	136	178	120	76	158	94	315	101	1,418	25.6%
予算	38	24	14	68	43	49	83	114	330	66	829	15.0%
決算	156	242	255	234	261	243	219	331	112	167	2,220	40.1%
合計	381	502	575	558	446	420	639	705	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※	
法案	3.6	3.0	4.0	4.1	4.4	5.2	4.0	3.5	4.0	4.2	3.9	
調査	2.9	3.4	3.4	4.6	5.2	4.2	4.8	3.4	3.9	4.2	3.9	
予算	3.8	3.0	2.8	7.6	7.2	5.4	6.4	5.4	5.6	4.7	5.4	
決算	3.4	4.1	5.3	4.3	5.1	5.9	4.2	4.9	3.5	4.2	4.5	
合計	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）数の合計の数と答弁総合ポイントの合計の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。

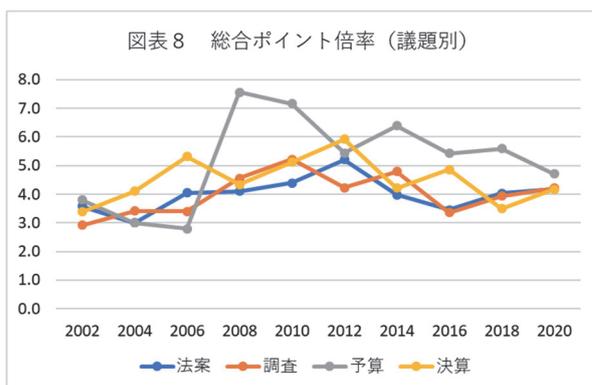
議題別の答弁総合ポイントの合計を見ると、決算、調査、法案、予算の順に多いのは活用質疑数と同様である。合計の総合ポイント倍率では、法案と調査が3.9となっているところ、決算は4.5、予算は5.4と高くなっている。今回の調査では、予算委員会における答弁のポイントを高く設定しており、予算が議題となるのは基本的に予算委員会であること⁷などが、予算の総合ポイント倍率の高さにつながっていると考えられる⁸。

⁷ 総予算審査においては、予算委員会における審査に加え、参議院では他の委員会における委嘱審査、衆議院では予算委員会の下に設けられた分科会における審査がそれぞれ行われる。

⁸ また、予算委員会以外の委員会で内閣総理大臣が出席・答弁することはまれだが、予算委員会では内閣総理大臣が出席・答弁することも多い。今回の調査では、内閣総理大臣による答弁のポイントも高く設定しているため、その影響が出ている可能性もある。



議題別の答弁総合ポイントの推移（図表6）を見ると、決算が多く安定的に推移しつつも2018年に減少していること、調査と予算が2018年に増加していることは、活用質疑数と同様である。また、答弁総合ポイントの割合の推移（図表7）を見ると、2010年及び2012年の決算の割合の多さや2010年の法案の割合の少なさ、2018年の調査と予算の割合の多さが特徴的である。



議題別の総合ポイント倍率の推移（図表8）を見ると、予算の増減が激しく、特に2008年の急上昇が目立ち、その後は減少傾向にあるものの高い倍率を維持している。また、決算の活用質疑数と答弁総合ポイントが大きく減少した2018年は、決算の総合ポイント倍率も低く、2018年の議題中、最も低い倍率であるとともに、決算の推移を見ても、2002年に次いで2

番目に低い。

ウ 小括

評価を活用した質疑（活用質疑）について、合計では、決算、調査、法案、予算の順に多く、どの議題においても一定の活用が見られた。決算は調査対象である10年中9年で最も割合の多い議題となるなど、安定した活用が見られたが、全体の活用質疑数が最多であった2018年は大きく減少し、他の議題と比べても最も少なかった（その他を除く）。他方で、2018年は予算と調査において、評価を活用した質疑の急増が見られた。

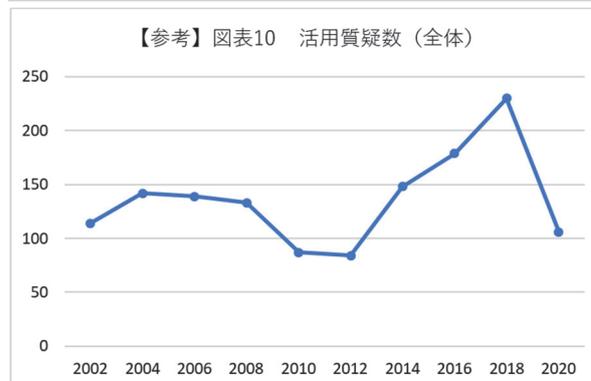
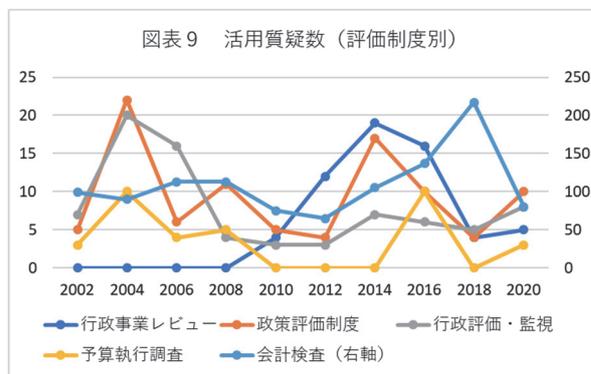
行政への影響（答弁総合ポイント）について、合計では、評価を活用した質疑と同様、決算、調査、法案、予算の順に大きいが、合計の1質疑当たりの行政への影響（総合ポイント倍率）は、予算、決算の順に大きく、法案と調査は小さかった。予算の1質疑当たりの行政への影響が大きい理由として、本調査において、予算が議題となることが多い予算委員会における答弁のポイントが高く設定されていることが考えられる。また、2008年に予算の1質疑当たりの行政への影響が急増しているのが特徴的である。

(2) 評価制度別の状況

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
行政事業レビュー	0	0	0	0	4	12	19	16	4	5	60	4.4%
政策評価制度	5	22	6	11	5	4	17	10	4	10	94	6.9%
行政評価・監視	7	20	16	4	3	3	7	6	5	8	79	5.8%
予算執行調査	3	10	4	5	0	0	0	10	0	3	35	2.6%
会計検査	99	90	113	113	75	65	105	137	217	80	1,094	80.3%
合計	114	142	139	133	87	84	148	179	230	106	1,362	100.0%

※行政事業レビューは2010年3月、政策評価制度は2001年1月、行政評価・監視は2001年1月（前身の行政監察は1948年7月）、予算執行調査は2002年4月、会計検査は1947年5月にそれぞれ開始された。



評価制度別の活用質疑数の合計を見ると、会計検査が約8割で圧倒的に多く、次に政策評価制度、行政評価・監視、行政事業レビュー、予算執行調査の順となっている。活用質疑数の推移（図表9）を見ると、活用質疑数の約8割を占める会計検査は、全体の活用質疑数の推移（図表10）と類似の推移を示している。また、比較的新しい制度である政策評価制度（2001年1月開始、2002年4月法制化）、予算執行調査（2002年4月開始）、行政事業レビュー（2010年3月開始、2013年4月現行制度開始）については、それぞれの制度開始2～4年後に活用質疑数が最も多くなっている⁹。

行政評価・監視の活用質疑数が増加する2004年、2014年、2020年は、政策評価制度の活用質疑数も増加しており、2014年と2020年は行政事業レビューの活用質疑数も増えている。行政評価・監視と政策評価制度の「政策の評価」¹⁰は、いずれも総務省行政評価局によって実施され、また、行政事業レビューと政策評価制度は政府内で連携が図られている¹¹。こうした各制度の関連性の強さが、国会審議の際にも影響している可

⁹ 制度が開始されてから評価結果が公表されるまでには時間を要するため、制度開始直後に評価を活用することは難しい。例えば、政策評価制度は2001年の政策評価の実施状況等に関する報告書を2002年12月に公表しており、予算執行調査は2002年6月に初めて調査結果を公表している。なお、行政事業レビューは2010年から試行されたが、2011年は東日本大震災の影響で一部取組を省略、2012年から本格実施された。

¹⁰ 政策評価制度には、各行政機関が行う政策評価と総務省が行う「政策の評価」があり、総務省行政評価局は行政評価・監視と政策の評価を「行政運営改善調査」として実施している。

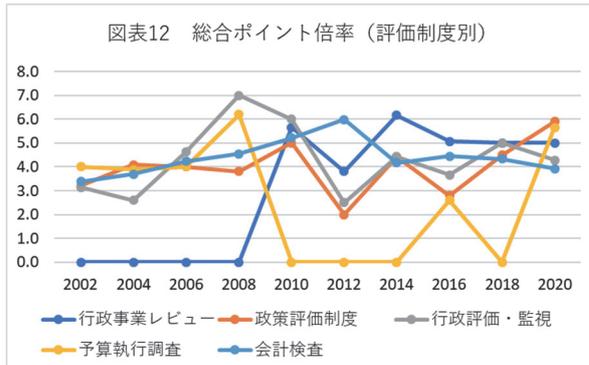
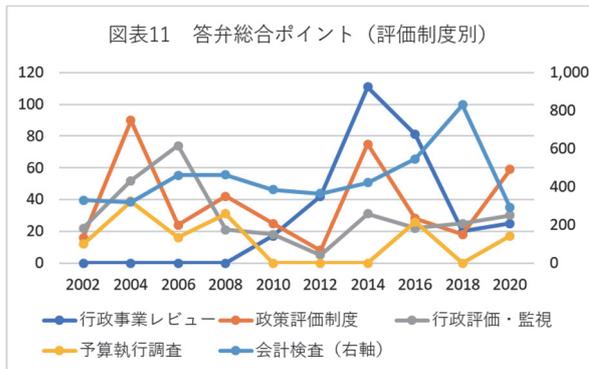
¹¹ 近年の動きについては、伴野誠人・菅谷隆司「政策評価における有識者の役割—政策評価の実施等に関する有識者会議の議論を通して—」『立法と調査』No. 472（2025. 2）216頁以降等を参照。

能性（制度の関連性が強いと同じ質疑で取り上げられる可能性が高いなど）がある。

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
行政事業レビュー	0	0	0	0	17	42	111	81	20	25	296	5.3%
政策評価制度	16	90	24	42	25	8	75	28	18	59	385	6.9%
行政評価・監視	22	52	74	21	18	5	31	22	25	30	300	5.4%
予算執行調査	12	39	16	31	0	0	0	26	0	17	141	2.5%
会計検査	331	321	461	464	386	365	422	548	831	291	4,420	79.8%
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	
行政事業レビュー	—	—	—	—	5.7	3.8	6.2	5.1	5.0	5.0	5.2	
政策評価制度	3.2	4.1	4.0	3.8	5.0	2.0	4.4	2.8	4.5	5.9	4.1	
行政評価・監視	3.1	2.6	4.6	7.0	6.0	2.5	4.4	3.7	5.0	4.3	3.9	
予算執行調査	4.0	3.9	4.0	6.2	—	—	—	2.6	—	5.7	4.0	
会計検査	3.4	3.7	4.2	4.5	5.2	6.0	4.2	4.5	4.3	3.9	4.3	
合計	3.4	3.6	4.3	4.6	5.2	5.4	4.5	4.3	4.4	4.3	4.3	

評価制度別の答弁総合ポイントの合計を見ると、会計検査が約8割を占め、以下、政策評価制度、行政評価・監視、行政事業レビュー、予算執行調査の順に多いが、全て1割以下である。こうした傾向は、活用質疑数と同様である。合計の総合ポイント倍率では、行政事業レビュー5.2、会計検査4.3、政策評価制度4.1、予算執行調査4.0、行政評価・監視3.9の順となっており、行政事業レビューと政策評価制度の差が大きく、他の制度間は差が小さい。



評価制度別の答弁総合ポイントと総合ポイント倍率の推移（図表11及び図表12）を見ると、2014年の行政事業レビューの答弁総合ポイントの多さや総合ポイント倍率の高さが目立つ。行政評価・監視や政策評価制度、予算執行調査の総合ポイント倍率の変動が大きいのは、各年の活用質疑（対行政）数が少ないことも影響していると考えられ、会計検査以外の数字を見る場合は、データ量の少なさを考慮する必要がある。また、会計検査の総合ポイント倍率の推移は、全体（合計）の総合ポイント倍率の推移と類似しているが、2012年と2020年は、会計検査の総合ポイント倍率と全体の総合ポイント倍率の間で0.4以上の乖離がある。

ウ 小括

評価制度別に評価を活用した質疑（活用質疑）と行政への影響（答弁総合ポイント）の合計を見ると、会計検査が約8割を占めて圧倒的に多い。他の制度はいずれも1割以下であり、政策評価制度、行政評価・監視、行政事業レビュー、予算執行調査の順に多くなっている。1質疑当たりの行政への影響（総合ポイント倍率）について合計で見ると、行政事業レビューが5.2と最も大きく、会計検査4.3、政策評価制度4.1、予算執行調査4.0、行政評価・監視3.9と続いている。

評価を活用した質疑の推移を見ると、比較的新しい制度である政策評価制度、予算執行調査、行政事業レビューについては、それぞれの制度開始2～4年後に当該評価を活用した質疑が最も多くなっていた。また、各評価制度の関連性の強さが国会審議の際にも影響している可能性がある。

（3）評価制度別（議院別・与野党別・議題別）の状況

以下では、評価制度別を更に議院別・与野党別・議題別に分けるが、経年の推移にすると数字が小さくなりすぎるため、調査対象期間である2002年～2020年（隔年）の合計数を見ていく。

ア 議院別・評価制度別

衆議院	活用質疑数			答弁総合ポイント			総合ポイント倍率	
	数	割合	順位	数	割合	順位	倍率	順位
行政事業レビュー	25	4.9%	④	123	6.3%	④	5.1	①
政策評価制度	34	6.7%	②	138	7.1%	③	4.1	③
行政評価・監視	31	6.1%	③	140	7.2%	②	4.8	②
予算執行調査	15	3.0%	⑤	53	2.7%	⑤	3.5	⑤
会計検査	402	79.3%	①	1,493	76.7%	①	4.1	③
合計	507	100.0%	—	1,947	100.0%	—	4.1	—
参議院	活用質疑数			答弁総合ポイント			総合ポイント倍率	
	数	割合	順位	数	割合	順位	倍率	順位
行政事業レビュー	35	4.1%	④	173	4.8%	③	5.2	①
政策評価制度	60	7.0%	②	247	6.9%	②	4.1	④
行政評価・監視	48	5.6%	③	160	4.5%	④	3.4	⑤
予算執行調査	20	2.3%	⑤	88	2.4%	⑤	4.4	③
会計検査	692	80.9%	①	2,927	81.4%	①	4.5	②
合計	855	100.0%	—	3,595	100.0%	—	4.4	—

議院別・評価制度別の活用質疑数、答弁総合ポイントを見ると、いずれの評価制度においても参議院が衆議院を上回っている。活用質疑数では、衆参ともに会計検査が8割程度を占め、次いで政策評価制度、行政評価・監視、行政事業レビュー、予算執行調査の順に多い。また、答弁総合ポイントでは、会計検査が最も多く、予算執行調査が最も少ない点は衆参で同様である。その他の評価制度については、衆議院では行政評価・監

視と政策評価制度が拮抗し、その次に行政事業レビューが多いのに対し、参議院では、政策評価制度が多く、その次に行政事業レビュー、行政評価・監視が続く。また、答弁総合ポイントの割合を比較すると、どちらも会計検査が最多となるが、衆議院 76.7%に対し参議院 81.4%と 5 ポイント程度の差がある。

議院別・評価制度別の総合ポイント倍率については、行政事業レビューのみ 5.1 以上で高く、政策評価制度が 4.1 である点については、衆参で同様である。しかし、その他の評価制度については、総合ポイント倍率の高さ・順位ともに衆参で異なっている。

イ 与野党別・評価制度別

与党	活用質疑数			答弁総合ポイント			総合ポイント倍率	
	数	割合	順位	数	割合	順位	倍率	順位
行政事業レビュー	23	6.5%	③	94	6.1%	③	4.3	③
政策評価制度	30	8.5%	②	123	8.0%	②	4.1	④
行政評価・監視	16	4.5%	④	66	4.3%	④	4.1	④
予算執行調査	13	3.7%	⑤	64	4.2%	⑤	4.9	①
会計検査	271	76.8%	①	1,184	77.3%	①	4.6	②
合計	353	100.0%	—	1,531	100.0%	—	4.5	—
野党	活用質疑数			答弁総合ポイント			総合ポイント倍率	
	数	割合	順位	数	割合	順位	倍率	順位
行政事業レビュー	37	3.7%	④	202	5.0%	④	5.8	①
政策評価制度	64	6.3%	②	262	6.5%	②	4.1	③
行政評価・監視	63	6.2%	③	234	5.8%	③	3.9	④
予算執行調査	22	2.2%	⑤	77	1.9%	⑤	3.5	⑤
会計検査	823	81.6%	①	3,236	80.7%	①	4.2	②
合計	1,009	100.0%	—	4,011	100.0%	—	4.2	—

与野党別・評価制度別の活用質疑数、答弁総合ポイントを見ると、いずれの評価制度においても野党が与党を上回っている。活用質疑数を見ると、会計検査が最も多く活用されていることは与野党で同様であるが、与党で会計検査が 76.8%であるのに対し、野党では 81.6%と、5 ポイント程度の差があり、野党の方が会計検査をより活用していることが分かった。活用質疑数における会計検査以外の評価制度の順位は、与党は政策評価制度、行政事業レビュー、行政評価・監視、予算執行調査となっているのに対し、野党は政策評価制度、行政評価・監視、行政事業レビュー、予算執行調査となっており、この順位は答弁総合ポイントでも同様である。

与野党別・評価制度別の総合ポイント倍率については、評価制度別の順位・大きさとも与野党で大きく異なっている。また、各評価制度の総合ポイント倍率は、与党で 4.1～4.9 と差が小さいのに対し、野党は 3.5～5.8 で差が大きく、行政事業レビューの高さが目立つなど、与野党で異なる傾向が見られた。

ウ 議題別・評価制度別

法案	活用質疑数			答弁総合ポイント			総合ポイント倍率	
	数	割合	順位	数	割合	順位	倍率	順位
行政事業レビュー	13	4.5%	⑤	50	4.7%	⑤	3.8	③
政策評価制度	33	11.4%	②	121	11.3%	②	3.7	④
行政評価・監視	31	10.7%	③	121	11.3%	②	3.9	①
予算執行調査	18	6.2%	④	62	5.8%	④	3.4	⑤
会計検査	195	67.2%	①	721	67.1%	①	3.9	①
合計	290	100.0%	—	1,075	100.0%	—	3.9	—
調査	活用質疑数			答弁総合ポイント			総合ポイント倍率	
	数	割合	順位	数	割合	順位	倍率	順位
行政事業レビュー	27	7.1%	④	112	7.9%	③	4.7	①
政策評価制度	39	10.2%	②	167	11.8%	②	4.3	②
行政評価・監視	31	8.1%	③	106	7.5%	④	3.5	④
予算執行調査	4	1.0%	⑤	12	0.8%	⑤	3.0	⑤
会計検査	280	73.5%	①	1,021	72.0%	①	3.9	③
合計	381	100.0%	—	1,418	100.0%	—	3.9	—
予算	活用質疑数			答弁総合ポイント			総合ポイント倍率	
	数	割合	順位	数	割合	順位	倍率	順位
行政事業レビュー	11	6.6%	②	83	10.0%	②	7.5	②
政策評価制度	6	3.6%	④	37	4.5%	③	6.2	③
行政評価・監視	8	4.8%	③	33	4.0%	④	4.7	⑤
予算執行調査	1	0.6%	⑤	9	1.1%	⑤	9.0	①
会計検査	140	84.3%	①	667	80.5%	①	5.2	④
合計	166	100.0%	—	829	100.0%	—	5.4	—
決算	活用質疑数			答弁総合ポイント			総合ポイント倍率	
	数	割合	順位	数	割合	順位	倍率	順位
行政事業レビュー	9	1.8%	④	51	2.3%	④	5.7	①
政策評価制度	16	3.2%	②	60	2.7%	②	3.8	⑤
行政評価・監視	9	1.8%	④	40	1.8%	⑤	5.0	②
予算執行調査	12	2.4%	③	58	2.6%	③	4.8	③
会計検査	461	90.9%	①	2,011	90.6%	①	4.5	④
合計	507	100.0%	—	2,220	100.0%	—	4.5	—

議題別・評価制度別の活用質疑数と答弁総合ポイントを見ると、全ての議題で会計検査が最も多い。特に決算は、活用質疑数と答弁総合ポイントのいずれにおいても、会計検査が9割以上を占め、他の議題と比べてもその割合が多いが、これは、会計検査と決算審査の関係の深さ¹²に起因すると考えられる。活用質疑数と答弁総合ポイントについて、会計検査の割合が最も少ない議題は法案であり、法案では、政策評価制度と行政評価・監視がそれぞれ1割を超えている。

議題別・評価制度別の総合ポイント倍率については、法案の評価制度間の差が最も小さく、各評価制度の総合ポイント倍率は3.4～3.9の範囲に収まっている。合計の総合ポ

¹² 毎年度の決算は、内閣から会計検査院に送付され、会計検査院において検査が行われて内閣に回付された後、会計検査院の検査報告とともに国会に提出される。

イント倍率が最も高い予算は、評価制度間の差も大きく、活用質疑数が1である予算執行調査の9.0を外れ値として除いたとしても、予算執行調査の次に高い行政事業レビューの7.5から最も低い行政評価・監視の4.7まで2.8の差がある。

エ 小括

議院別・評価制度別では、評価を活用した質疑（活用質疑）と行政への影響（答弁総合ポイント）のいずれにおいても、全ての評価制度について参議院が衆議院を上回っていた。また、評価を活用した質疑における各評価制度の割合や順位については衆参で似た傾向が見られる。1質疑当たりの行政への影響（総合ポイント倍率）については、衆参いずれも行政事業レビューが最も大きかった。

与野党別・評価制度別では、評価を活用した質疑と行政への影響のいずれにおいても、全ての評価制度について野党が与党を上回っていた。会計検査が最も多く活用されていることは与野党で同様であるが、野党の方が会計検査を活用している割合が多い。1質疑当たりの行政への影響については、評価制度別の順位・大きさが与野党で大きく異なっており、与党は評価制度間の差が小さい一方で、野党は評価制度間の差が大きく、行政事業レビューの大きさが目立つといった違いも見られた。

議題別・評価制度別では、評価を活用した質疑と行政への影響のいずれにおいても、全ての議題で会計検査が最も多く、特に決算では会計検査が9割を超えており、他の議題と比べてもその割合が多い。会計検査の割合が最も少ないのは法案であり、評価を活用した質疑と行政への影響のいずれにおいても政策評価制度と行政評価・監視がそれぞれ1割を超えている。1質疑当たりの行政への影響については、評価制度間の差が最も小さいのが法案、最も大きいのが予算となっている。

3. 調査結果のまとめ

（1）評価制度別を含む全体の状況（前稿3.（1）、本稿2.（2）参照）

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が増加傾向にあること、1質疑当たりの行政への影響（総合ポイント倍率）が増加した後、減少するものの一定水準を保っていることなどから、国会の審議において、評価の活用が根付いてきている様子が見えてくる。

年ごとの状況では、①2010年及び2012年における評価を活用した質疑の少なさと1質疑当たりの行政への影響の大きさ、②2018年の評価を活用した質疑の多さが特徴的であった。①については、国会全体の活動（総会議録数）も低調であったこと、2010年及び2012年は民主党を中心とする連立政権（他は自由民主党を中心とする連立政権）であり、政務三役の答弁割合が多かったことなどが影響していると考えられる¹³。②については、森友学

¹³ 本調査では、対象期間の2002年～2020年（隔年）における各年の政務三役の答弁割合の平均が50.9%（同期間の合計における政務三役の答弁割合は48.3%）のところ、2010年は77.8%、2012年は79.7%であった。

園問題¹⁴に関連する会計検査が多く取り上げられたことが要因の一つとして考えられる。なお、森友学園問題に関連する会計検査は、参議院予算委員会の検査要請¹⁵に基づき行われたものであり、会議体別の答弁数を見ると2018年は本会議・予算委員会の数・割合が大幅に増加していること、また、議題別の活用質疑数を見ても2018年は予算の数・割合が大幅に増加していることから（本稿2.（1）参照）、その影響が示唆される¹⁶。

評価制度別では、評価を活用した質疑と行政への影響（答弁総合ポイント）のいずれにおいても、合計では会計検査が8割程度と圧倒的に多く、他の制度はいずれも1割以下であった。1質疑当たりの行政への影響については、行政事業レビューの大きさが目立ち、これは導入時の注目度の高さ¹⁷などが要因として考え得るが、最も新しい制度であることから、今後の推移を注視する必要がある。比較的新しい制度である政策評価制度、予算執行調査、行政事業レビューについては、それぞれの制度開始2～4年後に当該評価を活用した質疑が最も多かった。また、各評価制度の関連性の強さが国会審議の際にも影響している可能性（制度の関連性が強いと同じ質疑で取り上げられる可能性が高いなど）が示唆された。

（2）議院別の状況（前稿3.（2）、本稿2.（3）ア参照）

全体の活動量（総会議録数）は衆議院の方が多く一方で、評価を活用した質疑（活用質疑）や行政への影響（答弁総合ポイント）は参議院の方が多く。また、いずれの評価制度においても、評価を活用した質疑と行政への影響について、参議院が衆議院を上回っていた。国会の取組が国会における評価の活用を促進する可能性が示唆されたが、そうした取組は参議院においてより多く行われてきたため¹⁸、参議院でより活発に評価が活用されて

常会における衆議院の常任委員会（国家基本政策委員会、議院運営委員会及び懲罰委員会を除く。）の全ての会議録を対象として行われた他の調査では、2010年はいずれの常任委員会においても主に国会議員である答弁者（政務三役や議員提出法律案の提出者である議員等）による発言割合が80%を超えており、「これは、国政の運営を官僚主導・官僚依存から政治主導・国民主導へと刷新しなければならないとした当時の政権の方針が色濃く反映されたものと考えられる」とされている（衆議院調査局国会会議録調査分析グループ「国会審議活性化法による政府委員制度の廃止と国会審議の変化」『RESEARCH BUREAU 論究』（第21号）（2024.12）139頁）。なお、同調査における2000年～2023年の答弁者の属性別の発言構成比（発言回数）は、主に国会議員である答弁者が60.6%、主に政府職員である答弁者（政府参考人等）が39.4%であった（同138頁）。

¹⁴ 学校法人森友学園に対する国有地売却での大幅値引きを巡り、財務省による決裁文書の改ざん等が問題となった（「森友学園」問題 関連ニュース『時事ドットコムニュース』〈<https://www.jiji.com/jc/v7?id=oritomogaku>〉参照）。

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。

¹⁶ 2018年は政府参考人等の答弁数・答弁割合も増加している。この点に関しては、参議院予算委員会における総予算の審議を対象として行われた調査において、2017年度及び2018年度に政府参考人の発言量の割合が大きく増加しており、「これはいわゆる「森友学園案件」に関して特定の政府参考人の答弁が多かったことが背景にある」とされている（三角政勝「国会審議活性化法の制定と国会発言者の変化—政府委員制度の廃止等の影響についての定量的な把握の試み—」『立法と調査』No.462（2023.12）44頁）。

¹⁷ 行政事業レビューの前身とも言える「事業仕分け」は、国民の大きな関心を集めたとされる（大迫丈志「事業仕分けと行政事業レビュー—意義と課題—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.757（2012.8.28）1頁）。

¹⁸ 決算の早期審査や「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・質疑など。詳細は、参議院ウェブサイト「決算の審査」〈<https://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/ayumi/sinsa.html>〉、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（2

いる可能性がある。他方、評価を活用した質疑の推移や評価制度別の割合については、衆参で似た傾向が見られた。

1 質疑当たりの行政への影響（総合ポイント倍率）も合計で見ると参議院の方が大きい。年ごとに見ると衆議院の方が大きい年や参議院と衆議院の差が顕著に大きくなる年があるなどバラつきが大きい。1 質疑当たりの行政への影響について、評価制度別では、行政事業レビューが最も大きいことなどが衆参で共通していた。

（3）与野党（議院）別の状況（前稿 3.（3）、本稿 2.（3）イ参照）

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、合計では野党が約 4 分の 3 を占め、圧倒的に多い¹⁹。しかし、それらの推移は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、合計で見ると与党の方が大きいものの、推移を見ると調査対象である 10 年のうち 4 年は野党の方が大きいなど区々である。

また、いずれの評価制度においても、評価を活用した質疑と行政への影響について、野党が与党を上回っていた。会計検査が最も多く活用されていることは与野党で同様であるが、与党の方が他の評価制度の割合が多い。1 質疑当たりの行政への影響については、評価制度別の順位・大きさとも与野党で大きく異なり、与党は評価制度間の差が小さいのに対し、野党は評価制度間の差が大きく、行政事業レビューの大きさが目立つ。

より詳細に与野党議院別で見ると、評価を活用した質疑と行政への影響のいずれにおいても合計では、参議院野党、衆議院野党の順に多く、参議院与党も一定数を占める一方、衆議院与党はわずかで、推移を見ても一貫して少なかった。また、野党は、評価を活用した質疑と行政への影響について、衆参で似た推移となっていた。1 質疑当たりの行政への影響は、合計で見ると与党が衆参いずれも大きく、参議院野党もそれに次ぐが、衆議院野党は小さく、年ごとの大きさや順位は区々である。

（4）議題別（法案、調査等）の状況（本稿 2.（1）、（3）ウ参照）

評価を活用した質疑（活用質疑）と行政への影響（答弁総合ポイント）のいずれにおいても合計では、決算、調査、法案、予算の順に多く、どの議題も一定数を占めていることが分かった。決算が最も多いのは、決算審査と関係が深い会計検査の活用数が多いことに起因していると考えられ、実際に決算では会計検査の割合が 9 割を占める。会計検査の割合が最も多いのはどの議題においても同じだが、その中で会計検査の割合が最も少ないのは法案であり、評価を活用した質疑と行政への影響のいずれにおいても政策評価制度と行政評価・監視がそれぞれ 1 割を超えている。また、法案は、1 質疑当たりの行政への影響（総合ポイント倍率）の評価制度間の差が最も小さい。

024.11) 198～209 頁等を参照。

¹⁹ 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Web】」『時事ドットコムニュース』（2022. 6. 3）〈<https://www.jiji.com/jc/v8?id=20220603seikaiweb>〉参照）。

評価を活用した質疑が最多であった2018年は、それまで議題中で最も多かった決算が大きく減少し、予算と調査が急増した。前述のとおり、2018年の評価を活用した質疑の増加要因として森友学園問題に関連する会計検査が考えられるが、これは参議院予算委員会の検査要請により行われたものであることから、予算において評価を活用した質疑が増加したと考えられる。また、予算は合計の1質疑当たりの行政への影響が最も大きく、評価制度間の差も議題中で最も大きい。本調査においては、予算が議題となる予算委員会における答弁のポイントが高く設定されていることに留意する必要がある。

4. おわりに

(1) 本調査の意義と成果

前稿及び本稿では、国会における評価の活用状況を調査し、各議院・与野党の活動実態や議題別・評価制度別の状況等を明らかにするとともに、評価の活用を通じた行政監視機能の発揮状況にも迫った。今回の調査の目的の一つは、国会の行政監視機能の発揮状況の定量化・可視化であったが、その際、何を対象とし、いかに測るかは大きな課題であった。国会の立法機能を分析する際は法案審査に焦点が当てられることが多いが、立法は行政監視の手段の一つとも解される。また、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も評されている²⁰。こうしたことから、国会の立法活動と行政監視活動の明確な線引きはできないと考え、国会審議全体を分析対象にすることとした。また、答弁のポイント化等を手段として用いた理由については本文中で説明したとおりであるが、これは、1質疑当たりの行政への影響の比較といった国会の実態の多面的な分析にもつながった。

本調査では様々な結果等が得られたが、主に、①国会において評価を活用した質疑が継続的に一定程度行われており、会計検査が多くを占めること、②参議院において評価を活用した質疑が衆議院より多く行われていること、③与党に比べ野党の方が評価を活用した質疑を多く行っているが、衆議院と参議院で与野党の状況に差があること（衆与党は一貫して低調であるのに対し、参与党は一定程度、評価を活用した質疑を行っている）、④どの議題においても評価を活用した質疑が行われているが、議題により使われている評価に違いがあること（決算では会計検査の割合が多い等）などが挙げられる。

加えて、本調査を通じ、国会審議の実態を形式的なキーワード検索により把握しようとするものの危うさも浮き彫りとなった。例えば、今回の調査で該当箇所総数は8,926であったが、これらすべてを確認したところ、活用質疑と識別できたものは1,362であった。いわば虚像と実像とでも言うべきこうしたギャップは、分析にも大きな影響を及ぼしている。例えば、議院別の分析においては、該当箇所数で衆参の数字が拮抗したような推移を示しているのに対し、活用質疑数を確認してみると、全期間にわたって明らかに参議院の方が多くという実態が明らかとなる。定量的なデータの把握とともに、質疑内容などの実態把握の重要性が改めて認識される。

²⁰ 勝山教子「委員会の二重の機能と政府の統制—政府活動の調査・評価・統制—」『公法研究』第72号（2010年）177～178頁

（２）今後の課題と展望

本調査に関しては、今後の課題も多く存在している。まず、評価の活用については、定義を詳細に説明するなど客観性の確保に可能な限り努めたが、飽くまで筆者の判断に基づいている。また、本調査は評価の活用という観点から国会審議の状況を分析したものであり、いわば一定の指標から全体の把握に挑んでいることから、国会審議や行政監視機能全体の総合的な分析とは必ずしも言えない。今後も国会審議のより精緻で広範囲に及ぶ調査・分析が求められる。

本調査では、評価の活用実態や議院別・与野党別の状況などが明らかになったものの、評価の活用が活発になる要因や評価の活用・行政への影響が衆参・与野党などで異なる背景についての詳細な分析は行っていない。本稿では、様々な可能性について触れてきたが、国会全体の動向に関しては、政権交代など政治情勢の変化が影響を与えている様子もうかがわれる。また、国会の審議時間や特定の議案・案件に対する注目の高まりなどにも左右される可能性があることから、国会審議における法規・先例などの制度的な要因や政治を含む社会全体の動向といった観点からの分析も求められよう。

評価に関しては、活用されている評価の８割程度が会計検査であったことから、他の評価の積極的な活用が望まれるとともに、今後もこうした傾向が続くのか注目される。この点、会計検査が恒常的かつ活発に活用される理由として、会計検査と関係の深い決算を審査する委員会の存在や、規模の大きさ（情報量の多さ）、知名度、客観性の高さなどが考え得るが、そうした分析は、今後の課題であるとともに、今後の国会における評価の活用の促進等に資すると考えられる。

他方、本調査において一定の評価の活用が確認できたことは、明るい材料と言える。国会が評価を活用して建設的な議論を行うことは、よりよい立法や行政監視活動、ひいては行政運営等の改善につながり²¹、国会におけるE B P M（Evidence-Based Policy Making：エビデンスに基づく政策立案）の実践にも通ずる。また、国会における評価の活用は、行政における評価の自己目的化や「評価疲れ」等の課題の克服に資するとともに、政府の評価活動における客観性やアカウンタビリティ（説明責任）の確保にも寄与し得る²²。

国会の取組が国会における評価の活用を促進する可能性も示唆される中、評価を活用し充実した審議を行うためには、引き続き国会側の努力も求められよう²³。今後も国会における評価の活用と行政監視機能が注目されるとともに、国会の活動の分析が期待される。

（とくだ たかこ）

²¹ 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、大きなものになり得るとする見解がある（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』第57号（2021.4）34頁）。

²² 政府における評価制度の課題等については、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、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（2022.2）189～207頁等を参照。

²³ 立法府で政策評価情報を審議に活用する意欲とニーズを十分有する基盤が形成されているかを課題として指摘し、証拠や分析に基づいた審議が促進されるよう議会側の努力が不可欠とする意見がある（山本清「政策評価と立法府の役割」『会計検査資料』No. 508（2008.1）50頁）。