

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	評価情報とアカウンタビリティ ー政府における評価・検証と参議院の行政監視機能を通じてー
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	487 号
刊行日	2026-9-29
頁	155-169
URL	https://www.sangiin.go.jp/jpn/shiryo/chousa/rippou_chousa/backnumber/20260929.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））。

評価情報とアカウンタビリティ

— 政府における評価・検証と参議院の行政監視機能を通じて —

根岸 隆史

(行政監視委員会調査室)

《要旨》

本稿は、総務省行政評価局による行政評価・監視等の長期的変容を分析し、政府における評価・検証と参議院の行政監視機能との接点について検討する。その上で、各国等における議会の事後的検証と専門的支援の仕組みを参照し、評価情報を議会による政府統制に接続する意義をアカウンタビリティと民主的ガバナンスの正統性の観点から考察する。

1. はじめに

議会には、立法や予算の審議・議決とともに、政府を統制し、その活動について説明を求める機能がある。この点、議院内閣制の下では、政府と議会多数派との間に政治的な一体性が存在することから、議会による政府統制には一定の制約があるとされる¹。また、行政活動の専門化・複雑化に伴い、政策の形成・実施過程や効果に関する情報や専門的知見は政府・行政側に蓄積されやすくなる。このため、議会による政府統制を実効的なものとするには、政府に説明や情報を求める機会のみならず、その説明や情報を検証するための分析基盤の確保が課題となる。

議会による政府統制と密接に関わる概念の一つが、アカウンタビリティ (accountability) である。我が国では一般に「説明責任」と訳されてきたが、その意味は広範に及ぶ²。議会による政府統制では、政府による説明に対し、議会が質問し、検証し、判断する過程に着目する必要があることから、この過程を分析する手掛かりとして、本稿では、公共部門に

¹ 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 (2020. 2) 200～213 頁参照

² 我が国における accountability ないし「説明責任」の用法については、西尾勝『行政学〔新版〕』有斐閣 (2001) 401～403 頁、山本清『責任から考える現代社会』丸善出版 (2025) 80～92 頁参照。なお、Bovens は、フランス語、ドイツ語、日本語等には accountability の正確な対応語がなく、responsibility との意味上の区別もないと指摘する。Mark Bovens, “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework,” *European Law Journal*, Vol. 13, No. 4, 2007, pp. 447-468, p. 449

におけるアカウンタビリティを主体（actor）とフォーラム（forum）との関係として整理したBovensの枠組みを用いる。Bovensによれば、主体は自らの行為について情報を提供し、説明・正当化を行う。フォーラムはこれに質問して判断を下し、主体は一定の帰結に直面し得るとされる³。

ここで、政府における政策に関する評価・検証を通じて生成される情報（以下「評価情報」という。）は、アカウンタビリティを支える情報の一つとなり得る⁴。例えば、政策評価法⁵は、評価結果を政策に反映させることとともに、政策評価に関する情報を公表し、政府の諸活動について国民に説明する責務が全うされることを目的に掲げている。また、政策評価を政府統制において活用し、評価結果を立法府が主体的に検証することの意義も指摘されてきた⁶。

今日、政府における評価・検証に関する取組は、政策評価に限られない。行政事業レビューなどの仕組みに加え、EBPM（エビデンスに基づく政策立案）の推進を背景として、政策効果の把握・分析や行政データの活用も重視されている。こうした多様な評価・検証を通じて生成・公表される情報を、国会が政府への質問や議会による検証・判断にいかに関用するかは、政府統制とアカウンタビリティを考える上で重要な課題となっている。

そこで本稿では、政府における評価・検証機能のうち、まず行政評価・監視に着目し、平成13年度以降の調査結果の網羅的な分析を通じて、その活動にいかなる変容が見られるのかを明らかにする。次に、その変容について、近年の政策評価や行政事業レビューをめぐる動向や、政府におけるEBPMの進展等を踏まえた考察を行う。その上で、参議院の行政監視機能に関する取組の動向や諸外国等の制度を参照しつつ、政府による評価を国会の検証とその後の政策改善に接続する回路について考察する。

2. 政府における評価・監視機能

（1）行政監察から行政評価・監視へ

我が国では、政府内部において行政活動を府省横断的に調査し、その改善を図る仕組みが行政監察制度を起点として形成されてきた⁷。現在の総務省行政評価局は、昭和22年に設置された中央行政監察委員会を母体とし、行政管理庁監察部、同庁行政監察局、総務庁行

³ Mark Bovens, “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework,” *European Law Journal*, Vol. 13, No. 4, 2007, pp. 447-468, esp. pp. 450-453.

⁴ 政策評価によって生成される業績情報とアカウンタビリティとの関係について、アカウンタビリティを、①主体による情報提供、②主体とフォーラムとの相互作用、③フォーラムによって統制されると想定される帰結という三段階の過程として捉え、政策評価を通じて生成される業績情報が、特に第一段階の基礎を構成するとする見解もある。Yousueng Han, “The Contribution of Evaluation to Accountability Mechanisms,” in Frédéric Varone, Steve Jacob and Pirmin Bundi, eds., *Handbook of Public Policy Evaluation*, Edward Elgar, 2023, pp. 104-116, esp. pp. 104-106.

⁵ 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）

⁶ 山本清「政策評価と立法府の役割」『会計検査資料』第508号（2008.1）49～51頁。政策評価を立法府による統制の用具として活用する可能性と、立法府自身による主体的な評価・検証の必要性が示されている。

⁷ 行政統制の制度的／非制度的、外在的／内在的分類について、西尾勝『行政学〔新版〕』有斐閣（2001）382～384頁、真淵勝『行政学〔新版〕』有斐閣（2020）150～151頁参照。両者は会計検査を制度的・内在的統制に位置付ける。他方、会計検査院は内閣から独立しているため（会計検査院法第1条）、本稿では、便宜上、政策評価等を政府内部の評価・検証、会計検査を独立機関による検証として区別する。

政監察局を経て、平成13年の中央省庁等改革に伴い現在の姿となり⁸、行政監察も行政評価・監視へと移行した。行政監察は、政府内部に位置しながら個別の府省を越えた立場から行政運営を調査し、改善を求める点に特徴があった。他方、その勧告には法的拘束力がなく、実際の監察過程においても対象府省との調整や協力を通じて自主的な改善を促すことが制度の実効性を支えていたとされる⁹。このことから、行政監察は、府省横断的に行政運営を点検する統制機能と、対象府省の改善を促す支援機能とを併せ持つ制度であったと見ることができよう。また、行政監察では、合規性に加え、効率性、公平性、国民の受益・負担など、多面的な観点から行政活動を評価する取組が進められていたとされ¹⁰、行政評価・監視は、行政監察以来の横断的な調査・改善機能を継承しつつ、行政活動の効果や効率性等を評価する性格をより明確にしたものと捉えることができる¹¹。

（２）政策評価制度の導入

平成13年の中央省庁等改革では、各府省が自ら所管する政策について評価を行い、その結果を政策の企画立案に反映させる政策評価制度が導入された。翌14年には政策評価法が施行され、各行政機関が自ら政策評価を実施する仕組みが法制化された¹²。政策評価制度では、各行政機関による自己評価を基本とする一方、総務省は、複数府省に関係する政策について統一性又は総合性を確保するための評価と、各行政機関の政策評価の客観的かつ厳格な実施を担保するための評価を、政策を所管する行政機関とは異なる立場から行うこととされた（以下、これらを「総務省が行う政策の評価」という。）。なお、政策評価法は、総務省が行う政策の評価と行政評価・監視との連携を確保するよう努めることを求めている¹³。したがって、平成13年以降、政府内部の評価・監視機能には、各府省が行う政策評価、総務省が行う政策の評価、行政評価・監視という複数の仕組みが併存することとなった¹⁴。

（３）政府内部の評価と国会との接点

政府内部で行われる評価と国会との接点も次第に制度化されてきた。参議院では、平成10年に行政監視委員会が設置されたが、国政調査権の積極的な活用とともに行政監察等を活用して行政監視を行うこととされ¹⁵、実際に同委員会では報告聴取が行われてきた。また、政策評価に関して、政府は毎年、政策評価等の実施状況及びその結果の政策への反映

⁸ 行政監察制度の沿革については、行政管理研究センター『行政監察三十年史—勧告と改善措置』全7巻（1978）（行政管理庁監修）参照。平成13年の総務省行政評価局への移行に至る組織の沿革については、総務省行政評価局『行政評価年報』参照

⁹ 白智立『日本の行政監察・監査』法政大学出版局（2001）222～223頁、真淵勝『行政学〔新版〕』有斐閣（2020）167頁参照

¹⁰ 白智立『日本の行政監察・監査』法政大学出版局（2001）92～97頁参照

¹¹ 総務省行政評価局『行政評価年報』参照。行政評価・監視は、全国的な実地調査等による事実把握、行政上の課題の分析、関係行政機関への勧告等、その後の改善状況のフォローアップを行う仕組みとされる。

¹² 中央省庁等改革基本法第4条第6号・第7号、第29条、政策評価法第3条参照

¹³ 政策評価法第18条

¹⁴ 総務省行政評価局は、行政評価・監視と統一性又は総合性を確保するための評価を、平成21年度以降「行政評価局調査」、令和4年度中から「行政運営改善調査」と総称している。

¹⁵ 行政監視委員会の設置経緯及びその機能については、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（2020.2）203～204頁参照

状況に関する報告書（以下「政策評価等年次報告」という。）を作成し、国会に提出するとともに、公表している¹⁶。さらに、参議院では、平成30年の参議院改革協議会報告¹⁷を受け、令和2年から政策評価等年次報告について本会議で報告聴取・質疑を行うとともに、行政監視委員会における調査を通年的に行う行政監視の年間サイクルが実施されている¹⁸。

3. 行政評価・監視等の25年間とその変化

本稿では、平成13年度から令和7年度までに総務省行政評価局が公表した行政評価・監視と総務省が行う政策の評価の調査結果248件を対象とし、公表年度を基準として、その態様や推移を整理・分析した¹⁹。長期的な変化や傾向を把握するため、上記の25年間で5年ごとに区分し、平成13～17年度を第Ⅰ期、平成18～22年度を第Ⅱ期、平成23～27年度を第Ⅲ期、平成28～令和2年度を第Ⅳ期、令和3～7年度を第Ⅴ期としている。以下では、調査結果の公表件数、結果、勧告・通知先の府省等について、それぞれ順に推移を示す。

（1）調査結果の公表件数と勧告・通知²⁰

図表1は、公表された調査結果の件数と勧告・通知の別を年度別に示したものである。248件の内訳は、行政評価・監視が213件、政策の評価が35件であった。

第Ⅰ期には73件が公表された。その後、第Ⅱ期が44件、第Ⅲ期が43件、第Ⅳ期が51件、第Ⅴ期が37件と推移しており、単年度では増減があるものの、第Ⅰ期と比較すると、その後の各期の公表件数は低い水準で推移している。

結果についても変化がみられる。行政評価・監視については、第Ⅲ期には公表された38件すべてが勧告であり、通知はなかった。これに対し、第Ⅴ期では勧告15件、通知16件と両者がほぼ同程度となっている。また、年度別にみると、通知の比重が高まったのは特に近年であり、令和6年度は勧告1件に対して通知5件、令和7年度は3件すべてが通知であった²¹。政策の評価を含めても、令和7年度に公表された4件はいずれも通知である。

¹⁶ 政策評価法第19条

¹⁷ 参議院改革協議会「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）参照

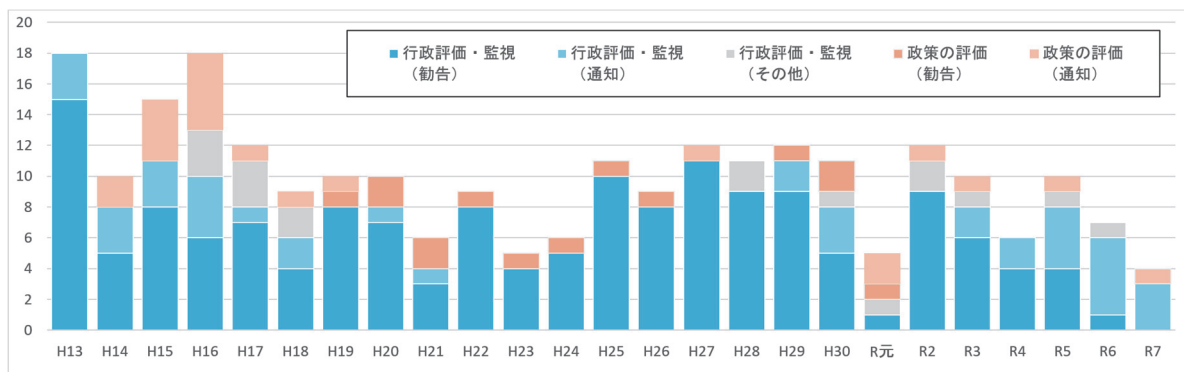
¹⁸ 根岸隆史「参議院の行政監視機能強化の状況」『立法と調査』No.454（2023.2）、徳田貴子「国会の行政監視機能と政策評価—議論や取組の整理—」『立法と調査』No.470（2024.11）参照

¹⁹ 総務省が公表した各調査結果を基に整理・分析を行っている。各調査は、その調査結果が公表された年度に1件として計上した。なお、平成26年2月までに公表された統一性又は総合性を確保するための評価23件について、評価書の質を分析した先行研究として、益田直子「評価の質—評価書の事後的分析の試み」『会計検査研究』第50号（2014）25～41頁参照

²⁰ 本稿の「通知」は、公表資料上の「通知」と「意見の通知」を一括した集計上の区分である。政府答弁によれば、政策評価に係る勧告・意見通知は、それぞれ政策評価法第17条第1項・第16条、行政評価・監視に係る勧告・意見通知は、それぞれ総務省設置法第6条第1項・国家行政組織法第15条に基づくものとされ、勧告は改善措置等を具体的かつ個別に指摘できる場合に行い、意見通知は政策効果の発現状況や分析によって得られた課題等の調査結果を関係機関に伝えるものと説明されている（第204回国会参議院行政監視委員会会議録第1号8頁（令3.4.7））。

²¹ なお、令和8年7月31日に公表された「行政手続のDX推進に関する調査—農林水産関係—」では、同一の調査結果に基づき、農林水産省に勧告、デジタル庁に通知が行われており、勧告と通知を併用する例も現れている。総務省「行政手続のDX推進に関する調査—農林水産関係—〈結果に基づく勧告・通知〉」参照

図表 1 調査結果の公表件数と勧告・通知の別



注：「その他」は、勧告・通知が出されていないもの。

(出所) 総務省ウェブサイト等から筆者作成

(2) 勧告・通知先府省等

次に、一つの調査結果からどの程度の府省等に対して勧告・通知がなされていたかを見る。図表 2 は、各調査案件について勧告・通知先となった府省等の数を勧告・通知先府省等数とし、第Ⅰ～Ⅴ期の各期における一調査当たりの勧告・通知先府省等数を示したものである。

図表 2 一調査当たりの勧告・通知先府省等数

期間	件数	平均値	中央値	勧告・通知先が 1 府省等	
				件数	割合
第Ⅰ期 (H13～17)	67	3.58	2	29	43.3%
第Ⅱ期 (H18～22)	42	5.83	3	11	26.2%
第Ⅲ期 (H23～27)	43	4.02	2	14	32.6%
第Ⅳ期 (H28～R2)	45	2.44	2	21	46.7%
第Ⅴ期 (R3～7)	34	1.44	1	23	67.6%

注：勧告・通知が行われたものを対象とする。勧告・通知先府省等数は、調査対象機関の総数ではない。

(出所) 総務省ウェブサイト等から筆者作成

勧告・通知先府省等数の平均値を比較すると、第Ⅰ期の3.58から第Ⅱ期には5.83へと増加した後、第Ⅲ期以降継続的に低下し、第Ⅴ期には1.44に至っている。勧告・通知先府省等数の中央値についても、第Ⅱ期が3であったのに対し、第Ⅴ期は1となった。また、勧告・通知先が1府省等のみであった調査の割合は、最も低かった第Ⅱ期の26.2%以降増加し、第Ⅴ期には67.6%となっている。

各調査における勧告・通知先府省等の広がり、全期間を通じて一方向に変化したわけではなく、第Ⅱ期に最も大きくなった後、現在まで縮小する傾向がみられた。ここで捉えているのは勧告・通知先府省等数の変化であり、調査対象の範囲自体が縮小したことを示すものではないが、勧告・通知が複数府省に及ぶ程度は低下している。

（３）勧告・通知先府省等の分布

図表３は、各府省等がそれぞれ勧告・通知先となった件数を年度別に示したものである。勧告・通知先府省等の延べ件数は817件であり、府省等別の累計を見ると、厚生労働省が119件と最も多く、次いで国土交通省91件、農林水産省76件、文部科学省74件、経済産業省69件となっている。上位となった各省は、特定の期間だけでなく、比較的長期にわたり継続的に勧告・通知先となっていることが確認できる。

図表３ 府省等別勧告・通知件数

年度	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	R元	R2	R3	R4	R5	R6	R7	総計
内閣府	4	0	3	3	0	2	4	2	3	3	1	3	3	1	5	2	3	1	1	0	2	1	0	0	0	47
宮内	1	0	0	1	0	0	3	2	1	2	0	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	14
公取	1	0	0	2	0	0	3	2	1	2	0	1	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	16
警察	1	1	2	3	3	1	3	3	2	3	1	1	2	1	2	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	32
個情	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
金融	2	0	0	3	0	0	3	3	1	2	1	1	3	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	22
消費	-	-	-	-	-	-	-	-	1	3	1	1	1	2	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	12
こども	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	2	1	3
復興	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2
総務	5	3	5	5	1	2	5	4	3	5	1	2	3	2	2	3	3	2	1	0	0	0	0	1	0	58
公調	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
法務	1	0	1	5	0	2	3	4	3	3	1	3	5	1	2	0	2	0	2	2	1	1	1	1	0	44
外務	2	1	1	5	0	0	4	3	1	4	0	1	2	0	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	28
財務	2	3	4	4	0	1	3	3	1	3	1	1	3	0	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	33
文科	2	3	7	7	3	3	6	4	3	3	2	4	4	1	7	1	4	1	1	4	0	2	2	0	0	74
厚労	8	7	6	10	3	6	6	7	4	3	4	4	8	6	4	8	5	4	2	4	1	2	3	3	1	119
農水	7	7	5	7	5	3	3	6	2	5	2	2	4	0	4	1	3	4	0	2	2	1	0	1	0	76
経産	5	4	5	6	4	3	4	5	2	5	1	1	5	3	2	0	5	3	1	0	1	1	1	1	1	69
国交	6	4	6	9	4	3	5	7	4	6	2	2	2	5	4	4	7	2	1	1	2	0	2	2	1	91
環境	2	3	2	5	3	1	4	4	2	4	1	2	2	2	6	1	4	0	0	0	2	0	1	1	1	53
防衛	1	0	1	3	0	0	3	2	1	3	0	1	1	0	2	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	20

（出所）総務省ウェブサイト等から筆者作成

一方、年度ごとの分布を確認すると、初期から中期には、同年度にいくつもの府省等が多数の勧告・通知先となっている場合が見られるのに対し、その後その範囲が限定される年度が増え、近年はほぼ見られなくなっている。これは、前述した一調査当たりの勧告・通知先府省等数の変化とも整合的である。

ただし、各年度の濃淡には、その年度の調査結果の公表件数や、一調査当たりの勧告・通知先府省等の数の違いも反映されるため、図表３のみから府省等間の相対的な位置関係の変化を判断することはできない。そこで、勧告・通知先となる府省等の相対的な順位構造がどの程度変化しているのかを確認するため、次に、各期における順位相関を確認する。

（４）勧告・通知先府省等の府省等別順位の継続性

図表４では、勧告・通知先府省等の府省等別の分布について、その相対的な構造の変化を確認するため、全期間を通じて比較可能な17府省等を対象とし、第Ⅰ～Ⅴ期の各期において勧告・通知先となった件数の順位についてスピアマンの順位相関係数を算出した。その結果、各期の組合せにおける順位相関係数は0.797から0.939の範囲にあり、いずれも高い正の相関を示している。また、最も期間の離れた第Ⅰ期と第Ⅴ期についても、0.797と

なっている。

したがって、調査結果の公表件数や、勧告・通知の別、一調査当たりの勧告・通知先府省等数には時期による変化が見られる一方で、どの府省等が相対的に多く勧告・通知先となるかという順位構造については、相当程度の継続性が認められた²²。

図表 4 府省等別順位の相関

	第Ⅰ期 (H13～17)	第Ⅱ期 (H18～22)	第Ⅲ期 (H23～27)	第Ⅳ期 (H28～R2)	第Ⅴ期 (R3～7)
第Ⅰ期 (H13～17)	1.000				
第Ⅱ期 (H18～22)	0.939	1.000			
第Ⅲ期 (H23～27)	0.851	0.904	1.000		
第Ⅳ期 (H28～R2)	0.887	0.931	0.901	1.000	
第Ⅴ期 (R3～7)	0.797	0.874	0.881	0.830	1.000

注：各期における勧告・通知先件数について、全期間を通じて比較可能な17府省等を対象としてスピアマンの順位相関係数を算出した。同順位には平均順位を付した。

（出所）総務省ウェブサイト等から筆者作成

（５）小括

以上のとおり、総務省行政評価局の調査結果には、いくつかの変化が見られる。調査結果の公表件数は、第Ⅰ期に比較してその後は低い水準で推移しており、結果については、特に近年は通知の比重が高まっている。また、一調査当たりの勧告・通知先府省等数についても、近年はその広がりが増小する傾向が見られる。

他方で、どの府省等が相対的に多く勧告・通知先となるかという順位構造には、各期を通じて相当程度の継続性が示された。

こうした変容をどのように理解するかについては、近年の政策評価や行政評価・監視をめぐる制度・運用の見直しに加え、行政事業レビューをめぐる動向や、政府におけるEBPMの進展等と併せて分析する必要がある。

4. 評価機能の近年の変容

前章では、行政評価・監視について、調査結果の公表件数や勧告・通知の構成等に変化がみられることを確認した。以下では、これらの変化と近年の制度・運用の見直しとの関係を検討する。

（１）行政評価局調査の運用の転換

令和３年の政策評価審議会提言は、行政評価局調査について、勧告を導くことを重視するあまり調査が長期化することや、勧告可能性を意識したテーマ選定に偏ることなどを課

²² 順位相関は府省等間の相対的な順位の類似性を示すものであり、各期の件数そのものの増減を示すものではないことから、図表１～３と併せて参照する必要がある。

題として挙げ、調査結果の迅速な通知や、関係主体による自主的な改善を支援する方向を示した²³。現在、行政評価・監視が行政運営改善調査として実施されていることにも、勧告の発出より迅速な情報提供と自主的改善の支援を重視する運用への転換が表れている。こうした見直しは、前章で確認した近年の通知の増加と整合的である。ただし、勧告・通知先府省等の広がりや縮小については、同提言との関係を直ちに認めることはできない。なお、府省横断的な政策の評価については、近年の国会審議においても、その件数の増加や複数府省にまたがる包括的な政策を対象とする評価を求める指摘がなされている²⁴。

（２）評価情報の政策改善への活用と説明責任

行政評価局調査の見直しについては、政府全体における評価・検証の変化と併せて考える必要がある。政策評価については、評価のための作業を形式的に行うのではなく、政策の企画立案や改善に評価を活用するよう見直しが進められてきた²⁵。また、行政事業レビューにおいても、事業の効果や成果を検証し、その結果を予算や事業の見直しに反映する取組が行われている²⁶。さらに、E B P Mの取組においても、政策目的と効果発現の経路を明確にし、データ等のエビデンスに基づいて政策効果を検証し、その結果を政策改善に反映することが重視されている²⁷。それぞれ制度や対象は異なるものの、評価・検証を事後的な作業として完結させず、政策過程に組み込み、政策改善につなげようとする点では方向性を共有しているといえよう。

こうした考え方は、政策評価の役割をアカウンタビリティの確保に限定せず、評価を通じて政策の問題認識や手段に関する理解を更新する政策学習、政策課題の設定や知識の蓄積、市民を含む政策討議、さらに将来の課題や機会を探索して政策形成に役立てるフォーサイトにもまで広げて捉える見解とも通じる²⁸。もっとも、評価を政策過程に組み込んでも直ちに政策学習や政策改善がもたらされるわけではなく、政府内外から頑健なエビデンスが供給されるとともに、政策決定者側にこれを求める需要が存在し、両者が合致することが必要とされる。また、評価からの学習には慎重な制度設計が求められ、それを補完するものとして評価文化の重要性も指摘されている²⁹。

²³ 政策評価審議会「ポストコロナ新時代における行政の評価への指針」（令和３年３月）

²⁴ 政策評価等年次報告を議題として行われた令和８年７月１３日の参議院本会議では、省庁横断的な政策の評価の件数を抜本的に増加させるべきであるとの指摘のほか、複数府省にまたがる包括的な政策について、総務省が主導又は内閣と連携して、全体最適の観点から評価を行う必要性を指摘する質疑が見られた。

²⁵ 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—」（令和４年１２月２１日）、「政策評価に関する基本方針」（平成１７年１２月１６日閣議決定、令和５年３月２８日一部変更）、「政策評価の実施に関するガイドライン」（平成１７年１２月１６日政策評価各府省連絡会議了承、令和５年３月３１日一部改正）参照

²⁶ 行政改革推進会議「行政事業レビュー実施要領」（令和８年３月３１日改定）参照。行政事業レビューは、E B P Mの手法等を用いて事業の目的・課題を踏まえた成果指標を設定し、外部の視点も活用して事業を点検するとともに、その結果を翌年度の予算要求や事業の執行等に反映する取組とされている。

²⁷ E B P Mの基本的な考え方、政府横断的な推進方針、関係府省庁の取組については、E B P M推進委員会「E B P M取組方針（令和８年度）」（令和８年２月１７日決定）、「（E B P M取組方針）行革事務局その他関係府省庁の取組リスト」参照

²⁸ 村上裕一「欧州の実践から—アカウンタビリティ確保のためだけの政策評価を超えて—」『評価クォーターリー』第７１号（２０２４）２～２０頁、特に８頁、１６～１７頁

²⁹ Claire A. Dunlop and Claudio M. Radaelli, “Policy Learning and Policy Evaluation,” in Frédéric

政策評価法は、効果的かつ効率的な行政の推進とともに、政府の諸活動について国民に説明する責務を全うすることを目的に掲げている。近年の政策評価制度の見直しについては、説明責任に重きを置く「監督者の視点」から、政策のボトルネックを把握し改善する「政策立案者の視点」へ重点を移すものとする分析もあるが³⁰、政策改善への活用を重視することによって説明責任の重要性が低下するわけではない。むしろ、政府内部の評価・検証が多様化し、政策過程に柔軟に組み込まれるようになるほど、その根拠や結果を政府外部から検証し得る仕組みが求められよう。

5. 評価と参議院の行政監視をめぐる現状と議論

(1) 評価情報の活用と参議院行政監視委員会の活動状況

第2章で述べた参議院の行政監視サイクルは、政府の評価情報を本会議や行政監視委員会における検証に接続する制度的な回路であるが、評価・検証情報の国会における活用は、もとよりこのサイクルに限られない。政策評価、行政事業レビュー、行政評価・監視、会計検査等の結果は、衆参両院の本会議や各委員会における対政府質疑等において、行政改善を求める根拠等として用いられてきた。国会会議録の長期的かつ詳細な分析では、これらの評価結果を実際に活用した質疑は、衆議院より参議院、与党より野党に多い傾向が示されており、制度別では会計検査の活用が全体の約8割を占めることが示されている³¹。

ここで、参議院行政監視委員会の審議実績を確認すると、委員会創設から低下基調をたどったが³²、行政監視サイクルの導入を受け、令和2年以降は開会回数、開会時間ともに安定的に推移してきた³³。しかし、令和6年の本会議質疑を起点とする令和6年サイクルと、それに続く令和7年サイクルでは、開会時間が再び減少している（図表5参照）。

Varone, Steve Jacob and Pirmin Bundi, eds., *Handbook of Public Policy Evaluation*, Edward Elgar, 2023, pp. 76-92, esp. pp. 76-77, 88. なお、評価の利用や影響について、直接的な利用に限らず間接的・長期的な経路を含めて捉える分析として、益田直子「評価活動は、何を、どのように、私たちにもたらしているのか?—『評価の利用・影響』に関する理論研究及び実証研究を振り返る—」『日本評価研究』第19巻第2号(2019)19~34頁、特に20~27頁参照

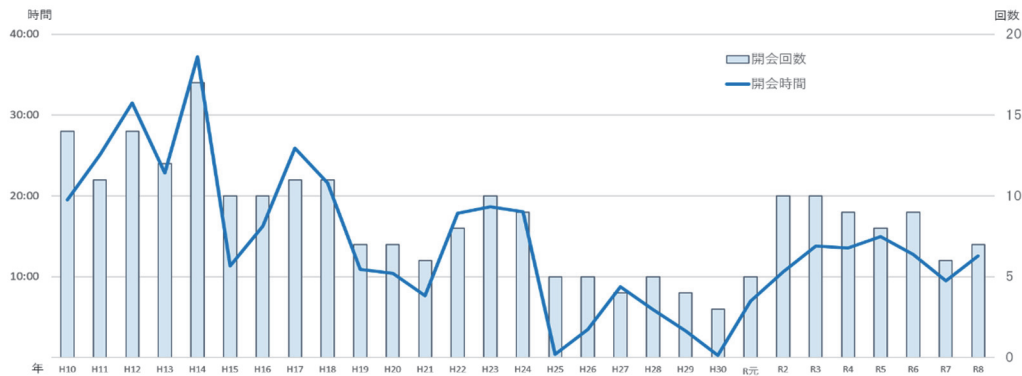
³⁰ 嶋村陽空「政策評価制度における説明責務の要求内容と実務的運用の関係」京都大学公共政策大学院ウェブサイト(2024年)2頁。なお、6~7頁も参照。

³¹ 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、同「国会の行政監視機能と政策評価—議論や取組の整理—」同No.470(2024.11)198~209頁、同「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)(下)」同No.474・475(2025.4)108~122頁・116~130頁参照

³² 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については、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、国会情勢に委員会の開会が左右されうることや、複数の府省をまたぐ調査のため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。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)35頁

³³ 根岸隆史「参議院の行政監視機能強化の状況」『立法と調査』No.454(2023.2)参照

図表5 参議院行政監視委員会の審議実績の推移



注：令和2～4年には小委員会の実績を含む。なお、令和8年の数値は同年9月9日現在による。

(出所) 筆者作成

(2) 参議院改革協議会における議論

参議院改革協議会では、近年も行政監視機能の更なる充実について多様な議論がなされている。立法・調査機能に関しては、ロジックモデルに基づく政策形成・評価や、地方自治体の行政計画等の実効性確保に向けた機能強化が提案され、行政監視委員会の運営に関しても、地方議会からの意見書に関連した委員会や小委員会の活用、委員会における専門委員会の弾力的な設置、会計検査院との連携強化、政策評価機能の充実、EBPM・ロジックモデル小委員会の設置、大臣出席の確保、視察やオンライン意見交換、小委員会の活性化など、各会派からは幅広い意見が示されてきた³⁴。

ここでは、単に行政監視委員会の開会回数や審議時間の増加を求めるだけでなく、政策評価やEBPM、地方自治体に関連する事項などの対象・テーマの設定、小委員会等の活用など、年間の審議の各段階にどのような機能を持たせるかという委員会審議の機能的な側面が強調されている。例えば、参議院の決算委員会における決算審査では、全般質疑、省庁別審査、締めくくり総括質疑など、審査の進行に応じて異なる機能を担う審議が組み合わせられており、その後のフォローアップ等に向けて警告決議や会計検査要請³⁵などが行われている。行政監視委員会においても、個々の審議が年間の調査の中で果たす機能やその相互の連関、フォローアップ等の在り方に着目していくことが求められよう。

(3) 評価情報と議会による政府統制

I P U (列国議会同盟) と U N D P (国連開発計画) による国際議会報告では、2017年に議会による監視をテーマとして取り上げており、そこでは議会による監視とアカウンタビリティについて、①政府等がその決定と行動について情報を提供して説明する責務、②

³⁴ 参議院改革協議会報告書(令和7年6月18日)参照。なお、永旗舞衣「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(2021.12)参照

³⁵ 国会が会計検査院に対し特定の事項について検査を行いその結果を報告するよう求める制度(国会法第105条)であり、国会の行政監視機能の充実強化を図ることを目的として創設された。なお、同制度の概要や実績、課題等について、桑原誠「会計検査院への検査要請制度—更なる活用に向けた会計検査院の検査体制確保に係る考察—」『立法と調査』No.444(2022.4)参照

議会がこれを検証して勧告する責務、③政府等が議会の結論に適切に応答する責務という、相互に関連する三つの責務から構成されるものとしている³⁶。

この整理を参議院の行政監視サイクルに即して考えれば、政策評価等の評価・検証情報について政府から説明を受け、国会が質疑や調査を通じてこれを検証し、その結果に対する政府の対応を確認するという一連の過程が重要となる³⁷。したがって、行政監視委員会の活動についても、開会実績だけでなく、政府による情報提供、議会による検証・意見形成、政府の応答とその確認という各機能を、年間の調査の中でどのように結び付けるかという観点から捉える必要がある。

こうした一連の過程を機能させるためには、政府から提供された評価情報の内容を分析し、政策の実施状況や効果を検討する議会側の能力が必要となる。議員が政策評価の有用性を認識していても、検討に充てる時間や議会側の分析能力、制度的支援が不足すれば、評価結果は体系的に活用されにくいことも指摘されている³⁸。

そこで次章では、まず、議会による事後的統制について、法律や政策の実施状況と効果を検証し、検証結果を立法や政策改善に還元する過程として捉える。その上で、このような検証を支える専門的な調査・分析機能がどのように確保されているかについて、英国の立法後審査（Post-Legislative Scrutiny: P L S）、米国、フランス、E Uにおける各制度を取り上げて検討する。

6. 議会による検証を支える専門的基盤

本章では、まず英国のP L Sを手掛かりに議会による事後的統制の機能を整理し、次いで米国、フランス、E Uの制度を比較して、議会による検証を支える専門的基盤の在り方を検討する。

（1）事後的統制とP L S

議会による政府統制は、政府から報告を受け、その時点の行政運営について質疑を行うことに限られない。議会が制定した法律について、その施行状況や効果を事後的に検証し、その結果を法律改正や政策改善に還元することも重要な機能となる。

このうち、議会が制定した法律について行う事後的検証は、諸外国ではP L Sとして論じられている。P L Sは、法律の施行状況、特に必要な下位法令が整備されたかを確認する側面と、法律が所期の目的を達成し、どのような効果を生じたかを評価する側面を有す

³⁶ IPU and UNDP, *Global Parliamentary Report 2017: Parliamentary Oversight-Parliament's Power to Hold Government to Account*, 2017, p. 13.

³⁷ 政策評価等年次報告を議題とした令和8年7月13日の参議院本会議では、政府の行政監視活動や政策評価制度と国会の行政監視機能との連携に関する質疑がそれぞれなされ、林総務大臣は、政府の取組と国会の行政監視機能が相まって行政運営の改善が図られることが、国民の行政に対する信頼を確保するために重要である旨答弁した。

³⁸ Pirmin Bundi, "Policy Evaluation and Parliaments," in Frédéric Varone, Steve Jacob and Pirmin Bundi, eds., *Handbook of Public Policy Evaluation*, Edward Elgar, 2023, pp. 206-219, esp. pp. 214-216. 我が国における分析について、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』第184号（2023）52～69頁参照

る³⁹。立法、執行、事後的検証、必要に応じた法律改正を一連の循環として捉える点に、その特徴がある⁴⁰。

例えば英国では、原則として法律の裁可後3年から5年以内に、所管省庁が法律の施行状況等を整理したメモランダムを庶民院（下院）の省別特別委員会に提出し、同委員会が更に本格的な審査を行うかを判断する仕組みが設けられている⁴¹。

事前評価と事後評価を立法サイクルの中で接続することは、法律の実際の効果から学び、その知見を次の立法に反映することを可能とする。他方で、評価は政策選択に関する政治的判断を代替するものではなく、その判断に必要な情報を提供するものであるとされる⁴²。なお、我が国の立法評価研究では、参議院の行政監視サイクルが法律施行後の議会による検証に関わる仕組みとして注目される一方、法律の事後評価に係る制度化は断片的で十分でないとの指摘もある⁴³。参議院においてこのような検証を進める際には、個別分野を所管する委員会の専門性と行政監視委員会の府省横断的な視点をどのように接続するかも検討課題となろう。

（２）米国会計検査院

米国会計検査院（Government Accountability Office：GAO）は、連邦議会を補佐する独立した非党派的機関であり、議会の要請等に基づき、連邦政府の事業や支出について監査や評価、調査を行っている。調査結果は報告書や議会証言として示され、政府機関に対する勧告や議会が検討すべき事項が提示される。

GAOの特徴は、議会が設定した課題について必要な資料を自ら収集・分析し、政府の事業の実施状況や政策効果を独自に検証する点にある。これにより、議会は政府とは異なる情報・分析基盤を利用することができる。GAOは、議会による政府統制を支える検証能力を議会自身が専門機関を通じて確保している例と解される⁴⁴。

³⁹ Franklin De Vrieze, *Post-Legislative Scrutiny in Europe: How the Oversight on Implementation of Legislation by Parliaments in Europe Is Getting Stronger*, Westminster Foundation for Democracy, 2020, pp. 10-13.

⁴⁰ Alexandre Flückiger and Patricia Popelier, “Policy Evaluation in the Legislative Cycle,” in Frédéric Varone, Steve Jacob and Pirmin Bundi, eds., *Handbook of Public Policy Evaluation*, Edward Elgar, 2023, pp. 64-75, esp. pp. 64-66, 69-70.

⁴¹ UK Cabinet Office, *Guide to Making Legislation*, 2025, Chapter 40, paras. 40.4, 40.18 and 40.32. なお、所管省庁のメモランダム自体が本格的なPLSを構成するのではなく、これを踏まえて庶民院の省別特別委員会が更なる審査の要否を判断する。

⁴² Alexandre Flückiger and Patricia Popelier, “Policy Evaluation in the Legislative Cycle,” in Frédéric Varone, Steve Jacob and Pirmin Bundi, eds., *Handbook of Public Policy Evaluation*, Edward Elgar, 2023, pp. 64-66, 69-70.

⁴³ 木下和朗「立法評価—立法の質を向上するための制度及び手法に関する考察」『法律時報』97巻5号（2025）20～28頁、特に28頁

⁴⁴ U.S. Government Accountability Office, “About GAO,” <<https://www.gao.gov/about>>; U.S. Government Accountability Office, “What GAO Does,” <<https://www.gao.gov/about/what-gao-does>> なお、GAOは、財務監査を超えて政府の事業や政策の業績や目的の達成を検証する役割が拡大したことを反映し、2004年にGeneral Accounting Officeから現在のGovernment Accountability Officeへ改称された。GAOの成立と機能については、益田直子『アメリカ行政活動検査院——統治機構における評価機能の誕生』木鐸社（2010）を参照。また、GAOと我が国の会計検査院の機能、内閣・国会との関係を比較したものとして、益田直子「会計検査院の機能と内閣・国会との『距離』」『季刊行政管理研究』第171号（2020）50～69頁

（３）フランス会計検査院

フランスでは、2008年の憲法改正により、議会在政府の活動を統制するとともに、公共政策を評価することが憲法に明記された（第24条）。また、同改正で新設された憲法第47条の2は、会計検査院（Cour des comptes）が議会による政府活動の統制を補佐するとともに、財政法と社会保障財政法の執行の統制や公共政策の評価について、議会と政府を補佐することを定めている。会計検査院は、議会と政府のいずれにも属さない独立した機関として、専門的な調査・分析を提供している⁴⁵。

議会による政策評価については、政策の成果や効果を分析する技術的活動と、その妥当性について判断する政治的活動という二重の性格を有するとの見解がある⁴⁶。前者には専門的知見が必要となるが、後者を担い政府に説明を求めるのは議会である。会計検査院による支援の意義は、議会の政治的判断を代替することではなく、その前提となる専門的・技術的分析を提供する点にある。

（４）欧州議会調査局

EUの議会である欧州議会には、その事務局に欧州議会調査局（European Parliamentary Research Service：EPRS）が置かれている。EPRSは、政策課題に関する調査・分析を行い、その成果を欧州議会議員や欧州議会の各委員会に提供している。その業務は、個別議員からの調査依頼への対応のほか、立法・政策サイクルの各段階における評価にも及ぶ。影響評価等を担当する部門は2012年に設置され、翌年のEPRS発足後、その内部で事後評価を含む政策評価機能が拡充されてきた。

EPRSは、事前評価においては、欧州委員会が法案提出時に付す影響評価について、その質を検証する。また、事後評価においては、欧州委員会の年次作業計画に既存法令の改正が予定されている場合に、その施行状況を概観する資料を作成する。さらに、欧州議会の関係委員会が既存のEU法令の施行状況に関する報告書を作成する場合には、より詳細な分析資料を提供している⁴⁷。

EPRSの設置については、高度な専門性を有する調査職員が評価報告等を収集・分析し、適時かつ利用しやすい形で議員や欧州議会の各委員会に提供することにより、欧州議会の評価能力を大幅に高めたとされる⁴⁸。具体的には、EPRSは、欧州委員会の事後評価や欧州会計検査院の業績監査報告を基礎資料として、評価・監査の主な結果を整理してい

⁴⁵ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008; Constitution du 4 octobre 1958, arts. 24 et 47-2; Cour des comptes, “Rôle et activités,” <<https://www.ccomptes.fr/fr/cour-des-comptes/nous-decouvrir/role-et-activites>> なお、フランス会計検査院は、フランス法上、juridiction financièreとされ、議会と政府の双方から独立し、両者から等距離にある機関とされる。

⁴⁶ 勝山教子「議会による政策評価の制度的性格—フランス議会の経験を手がかりとして—」『同志社法学』78巻1号（2026）95～112頁、特に104～108頁

⁴⁷ 施行状況を概観する資料はImplementation Appraisal、より詳細な分析資料はEuropean Implementation Assessmentと呼ばれる。EPRS, *Impact Assessment and European Added Value*, July 2018, <<https://www.europarl.europa.eu/EPRS/Welcome%20to%20EPRS-DirC-Oct2015.pdf>>.

⁴⁸ Paul J. Stephenson and Jonas J. Schoenefeld, “The Role and Functioning of Evaluation in the European Union,” in Frédéric Varone, Steve Jacob and Pirmin Bundi, eds., *Handbook of Public Policy Evaluation*, Edward Elgar, 2023, pp. 266-284, esp. p. 273.

る。さらに、欧州委員会の対応も取りまとめ、議員や関係委員会に提供している⁴⁹。これにより、欧州議会は、他のEU機関が作成した評価・監査情報を、EUの行政執行府である欧州委員会に対する統制に活用することが可能となっている。

また、EPRSは事実及び分析の提供を任務とし、報告者による報告書案や修正案の起草、政治的判断は行わず、提供された分析をどのように用いるかは欧州議会議員と欧州議会の各委員会に委ねられているとされる⁵⁰。このような役割分担は、前節で述べた技術的分析と政治的判断との区別が議会内部においても確保されていることを示すものといえよう。

（５）事後的統制の機能と専門的基盤

以上の制度は、その成立の背景も具体的な仕組みも一様ではない。英国のPLSは、法律の制定・施行後に、その施行状況や効果を議会が検証し、その結果を法律改正や政策改善に反映させる仕組みである。これに対し、米国のGAOは連邦議会を補佐する独立した非党派的機関、フランス会計検査院は議会と連携する独立機関、EPRSは欧州議会内部の調査組織として、それぞれ異なる形で議会による検証を専門的に支えている。制度の形は異なっても、法律や政策の実施状況と効果を議会が検証し、そのために必要な専門的知見を確保することは、今日、各議会による政府統制に共通する課題となっている。

以上を我が国に即して考えると、政府において評価・検証を政策改善に活用する取組が進められる中、議会による政府統制についても、政府内部で生み出される評価・検証情報を活用し、これを議会の立場から検証する機能の充実が求められる。諸外国の制度を踏まえば、その具体的な在り方を検討する際には、会計検査院や各議院・国立国会図書館の調査組織など、既存組織が有する専門性の活用も一つの方策となろう。

7. おわりに

本稿では、政府が行う政策に関する評価・検証を議会による政府統制にいかに接続するかという問題について、行政評価・監視等の長期的変容の分析に加え、政府における評価・検証をめぐる近年の動向、参議院の行政監視機能強化に関する取組、諸外国等の制度を踏まえて検討した。平成13年度から令和7年度までに総務省行政評価局が公表した248件の調査結果を分析した結果、公表件数は当初と比べて低い水準で推移し、近年では勧告に代わって通知の比重が高まっていた。また、勧告・通知が複数府省等に及ぶ程度は低下する一方、どの府省等が相対的に多く勧告・通知先となるかという順位構造には、相当程度の継続性が認められた。近年において通知の比重が高まったことは、行政評価局による調査が、勧告の発出よりも、迅速な情報提供と関係主体による自主的な改善の支援を重視する運用へ移行してきたことと整合的である。政策評価、行政事業レビュー、EBPMにおいても、評価・検証を事後的な作業として完結させず、政策過程全体に組み込み、政策の改

⁴⁹ Paul J. Stephenson and Jonas J. Schoenefeld, “The Role and Functioning of Evaluation in the European Union,” in Frédéric Varone, Steve Jacob and Pirmin Bundi, eds., *Handbook of Public Policy Evaluation*, Edward Elgar, 2023, pp. 266-284, esp. p. 273; 村上裕一「欧州の実践から—アカウンタビリティ確保のためだけの政策評価を超えて」『評価クォーターリー』第71号（2024）2～20頁

⁵⁰ 参議院事務局職員によるEPRS戦略・改革部門責任者へのインタビュー（2025年2月7日、於欧州議会）

善につなげることが重視されている。

Bovensの枠組みに照らせば、政府による情報提供・説明に議会による質問・判断が伴うことにより、アカウントビリティの過程が成り立つ。参議院では、政策評価等年次報告に関する本会議質疑と行政監視委員会の調査を組み合わせた行政監視サイクルが設けられ、政府の評価情報を議会が検証する制度的な回路が形成されている。今後は、開会実績だけでなく、政府による情報提供、議会による検証・意見形成、政府の応答の確認という各機能を年間の調査の中でいかに連動させるかも重要となろう。諸外国の制度では、専門的支援は議会の政治的判断を代替するのではなく、その判断に必要な情報と分析を提供する役割を担っている。

また、政府による評価と議会による検証を接合することは、政策改善やアカウントビリティのみならず、民主的ガバナンスの正統性にも関わる。この点に関し、Schmidtは、民主的正統性について、市民の参加と代表に基づく正統性 (input legitimacy)、政策の有効性とそれがもたらす結果に基づく正統性 (output legitimacy) に加え、政府や議会等を通じて政策が形成・実施される過程の質に基づく正統性 (throughput legitimacy) を提示している。また、Schmidtらは、この過程の質を、アカウントビリティ、透明性、包摂性、開放性等の観点から整理している⁵¹。この議論はEUのガバナンスを主な対象とするが、政策がもたらす結果だけでなく、政策の形成・実施をめぐる過程の質も民主的正統性の構成要素として捉える視点は、我が国の行政監視を考える上でも有用である。本稿の検討に即してみれば、参加と代表に基づく正統性は、国民の代表機関である国会が政府統制を担う基礎に関わる。また、政策の有効性と結果に基づく正統性は、政策評価やEBPMを通じた政策の有効性の向上に、過程の質に基づく正統性は、政府による情報提供、国会による検証と政府の応答に、それぞれ関わるものと考えられる。

政策が有効に機能し、望ましい結果をもたらすことは、民主的ガバナンスの正統性を構成する一つの要素である。ただし、それだけで正統性が確保されるわけではない。政府が評価・検証情報を示し、代表機関である議会がこれを独自の立場から検証し、政府がその判断に応答する過程もまた重要である。政府による評価と議会による検証を通じて、情報提供、審議、応答、改善の連続した過程を形成することは、政策改善とアカウントビリティの両立につながり、議会による政府統制の実効性を高めるとともに、民主的ガバナンスの正統性を支えるものとなろう。

(ねぎし たかし)

⁵¹ Vivien A. Schmidt, “Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’,” *Political Studies*, Vol. 61, No. 1, 2013, pp. 2-22, esp. pp. 2-7; Vivien Schmidt and Matthew Wood, “Conceptualizing Throughput Legitimacy: Procedural Mechanisms of Accountability, Transparency, Inclusiveness and Openness in EU Governance,” *Public Administration*, Vol. 97, No. 4, 2019, pp. 727-740, esp. pp. 728-730. なお、legitimacyには「正当性」の訳語も用いられる。本稿では、政府・議会等による権限行使を民主的なものとして支える根拠という意味で、「正統性」の語を用いる。