

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	国会の行政監視機能と政策評価 －議論や取組の整理－
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	470 号
刊行日	2024-11-1
頁	198-209
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20241101.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））。

国会の行政監視機能と政策評価

— 議論や取組の整理 —

徳田 貴子

(文教科学委員会調査室)

1. はじめに
2. 国会の行政監視機能
 - (1) 行政監視機能とは
 - (2) 参議院や野党の役割
3. 国会と政策評価
 - (1) 行政監視機能と政策評価
 - (2) 国会による政策評価の実施
 - (3) 政府が実施した政策評価の国会による活用
4. 行政監視機能や政策評価に関するこれまでの国会における主な動き
 - (1) 行政監視機能強化のための権限強化等
 - (2) 政策評価に関する議論
 - (3) 政府の取組（政策評価制度導入、事業仕分け等）を受けた動き
 - (4) 近年の行政監視機能強化に関する取組等
5. おわりに

1. はじめに¹

政策にとって評価は重要な要素であり、政府においては、行政運営の改善や国民への説明責任の全うという観点から多くの評価活動が行われている²。また、国会においては、行政の改善や事後統制という観点から、行政監視機能強化の手段として政策評価³が注目され

¹ 本稿は2024年10月15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 政府では、政策のマネジメント・サイクルとして、「企画立案 (Plan)」、「実施 (Do)」、「評価 (Check)」、「改善 (Action)」を主要な要素とするいわゆる「PDCAサイクル」の概念が用いられており、評価制度として行政事業レビュー、政策評価制度、行政評価・監視、予算執行調査、会計検査が存在する。

³ 本稿では政府の政策や行政の活動全般に対する評価という意味で「政策評価」を用いる。ただし、議論の整

てきた。こうした状況を踏まえ、本稿では、国会の行政監視機能と政策評価について、関連する議論を整理するとともに、これまでの国会における動きを紹介する。

2. 国会の行政監視機能

(1) 行政監視機能とは

議会に期待される機能として、主に①国民代表機能、②立法機能、③審議機能、④行政府監視機能の四つが挙げられ、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を監視するだけでなく、政策立案過程を含む行政府の活動全般の監視を意味する」とされる⁴。議会はそもそも行政統制のための機関であったとされ⁵、行政府監視機能から立法機能が派生してきたと考えられることから⁶、行政監視機能は、議会の根源的かつ重要な機能と言えよう⁷。

また、日本国憲法が採用する議院内閣制は、行政権を担う内閣が議会の信任に依拠して存立し、内閣が議会に対して責任を負う制度であることから、議会による政府の監視や統制は不可欠の要素であるとされる⁸。加えて、我が国では、官僚主導から政治主導への転換を目指し、1990年代から内閣機能強化を始めとした政治・行政における改革が活発に行われたが⁹、内閣機能の強化を提言した1997年12月の行政改革会議「最終報告」では、「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」とされ、「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¹⁰。

このように行政監視機能は議会の重要な機能とされる一方で、日本の国会研究においては主に立法機能及び審議機能について研究がなされ、行政府監視機能については十分に研

理や取組の紹介においては、原典に依拠して「評価」などと記載している。なお、日本における政策評価の考え方や歴史については、山谷清志『Basic 公共政策学9 政策評価』（ミネルヴァ書房、2012年）を参照。

⁴ 大山礼子『国会学入門 [第2版]』（三省堂、2003年）15～18頁

⁵ 小島和司「一 行政の議会による統制」雄川一郎・高柳信一編『岩波講座現代法4 現代の行政』（岩波書店、1966年）181頁

⁶ 大山礼子『国会学入門 [第2版]』（三省堂、2003年）171～174頁

⁷ 国会の調査・監督機能の重要性は従前より指摘されてきた（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—」『公法研究』第72号（2010.10）161～162頁参照）。

⁸ 新井誠・曾我部真裕・佐々木くみ・横大道聡『憲法Ⅰ 総論・統治 [第2版]』（日本評論社、2021年）145～149頁。なお、日本国憲法に国会の行政監視機能についての明文規定はないが、国会は憲法により、内閣の行政権の行使全般にわたりその政治的責任を追及する上での権能として行政監督権とも言うべき権能を有しているとされる（大森内閣法制局長官答弁（第139回国会参議院予算委員会会議録第1号（1996.12.10）19頁））。

⁹ ①選挙制度における小選挙区比例代表並立制、政党交付金の導入、②国会における党首討論の開始、政府委員制度の廃止、③内閣における副大臣・大臣政務官制度の創設、④行政改革としての中央省庁等の再編、政策評価制度導入、行政手続法、情報公開法の制定、地方分権、規制緩和の推進など、様々な取組がなされた（中島誠『立法学 [第4版]』（法律文化社、2020年）320～321頁）。

¹⁰ 国会で行われた行政監視機能強化のための権限強化等については、4.（1）を参照。また、同時期には憲法学において、議院内閣制の直接民主政的な運用形態である「国民内閣制」（高橋和之『国民内閣制の理念と運用』（有斐閣、1994年）参照）が提唱された。国会が決定し内閣が執行するという執行モデルではなく、内閣が統治し国会がそれを統制するという統治モデルを想定する国民内閣制では、国会による統制機能、取り分け内閣を支える多数党以外の少数党による統制を実効的なものとするのが重要な意味を持つとされる（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）48頁）。

究がなされていないことが指摘されている¹¹。国会研究における代表的な見解として、国会は機能していないとする「国会無能論」¹²、野党の影響力に着目した「粘着性論」¹³、国会の討議アリーナとしての機能（争点提示機能・行政監視機能）を評価する「討議アリーナ論」¹⁴、議会制度の多数主義性を重視する「多数主義論」¹⁵などが挙げられるが、これらの見解はいずれも法案の成否や審議に着目している。

（２）参議院や野党の役割

行政監視機能については、我が国の議院内閣制・二院制の構造を踏まえ、参議院や野党に重要な役割を期待する意見がある。議院内閣制のシステムを前提にして、衆議院と内閣の政治的な一体性が憲法上要請されるのに対し、参議院は議員の任期が長く半数改選が定められていることから、継続性・安定性が要請されていると考えられ、衆議院と比較して、内閣と一定の距離を置くことによって、その監視・統制の役割をより強く求められるとされる¹⁶。また、参議院に求められる役割は、①慎重審議を行うこと、②多様な民意を反映すること、③監視機能を高めることであるとした上で、参議院の行政監視機能の強化を求める意見もある¹⁷。なお、参議院については、政治過程で独自の影響力を発揮していないという「カーボンコピー論」が有力な見方とされてきたが¹⁸、特にねじれ国会¹⁹の際には参議院の影響力が注目され、参議院に大きな影響力があるとする「強い参議院論」²⁰も存在する。

¹¹ 木下健『二院制論—行政監視機能と民主主義—』（信山社、2015年）131頁。同書では、行政監視機能に着目した予算委員会における与野党対立構造の分析、国政調査に関する量的分析等がなされている。なお、日本の議会研究の概要については、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）を参照。

¹² 国会は官僚が立案する法案に対して形式的に承認を行うにすぎないとするいわゆるラバースタンプ論（Baerwald, Hans H. 1974. *Japan's Parliament: An Introduction*. London: Cambridge University Press. 等参照）に代表される。この背景として、議院内閣制、自民党の一角優位体制、官僚制優位の存在が指摘される（岩井奉信『立法過程』（東京大学出版会、1988年）22～24頁参照）。

¹³ 1980年代以降、それまでの国会無能論に対し、モチヅキの粘着性論（Mochizuki, Mike M. 1982. *Managing and Influencing the Japanese Legislative Process: The Role of Parties and the National Diet*. Ph. D. Dissertation. Harvard University. 参照）を始めとする国会機能論が現れた。モチヅキは、国会の立法データの分析とケース・スタディを行い、国会の会期の短さや二院制などの制度的条件と全会一致ルールなどの慣習・先例により、野党が立法過程で強い影響力を持つことが可能となった結果、日本の国会はヴィスコシティ（粘着性）が高く、かなり高い政策変換能力を持つとした（岩井奉信『立法過程』（東京大学出版会、1988年）25頁）。

¹⁴ 閣法の統計分析により法案審議の政治過程を審議様式に分解し、議会における法案審議で一番重要なのは、当該法案をめぐるどれほどの議論が積み重ねられたかという点であるとし、討議アリーナとしての議会が争点提示機能に隣接して行政監視機能を果たしているとする（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、2000年）187～192頁）。

¹⁵ 国会を与党に影響力を行使させる政治制度として捉え直し、法案の計量分析から、議事運営権による立法的作用と議会制度の多数主義的解釈が一貫したものであるとする（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）216～218頁）。

¹⁶ 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』Vol. 30（2019. 3）24頁

¹⁷ 木下健『二院制論—行政監視機能と民主主義—』（信山社、2015年）201頁～217頁

¹⁸ 竹中治堅『参議院とは何か 1947～2010』（中央公論新社、2010年）5～6頁

¹⁹ 衆参両院の間で議院内の多数派が異なること（森本昭夫「憲法調査会後の新たな憲法事象～ねじれ国会、東日本大震災と憲法～」『立法と調査』No. 324（2012. 1）167頁）

²⁰ 例えば、参議院の法案審議過程以前の政治過程にも注目し、首相と参議院の関係を分析した上で、参議院は、国会の法案審議過程のみならず、政権の構成や内閣が法案を準備する過程にまで大きな影響力を及ぼしてき

議院内閣制は大統領制と異なり内閣が議会の信任に依拠し、議会の多数派（与党）の支持を受けていることから、議会の多数派からの統制のみならず、議会少数派（野党）による統制が必要とされる²¹。つまり、議院内閣制では、行政統制の構図は「議会」対「行政府」ではなく、「議会の少数派（野党）」対「行政府」となり²²、野党が中心的役割を担うことが求められる。なお、議院内閣制下では、議会の総意に基づく行政統制権の行使には限界があり、野党の発言権を確保し野党主導による行政統制を可能にすることが、議会の行政府監視機能を有効に機能させるために不可欠とする意見もあり²³、こうした観点からは、少数者調査権など議院内の少数派に調査の権利付与を行う制度も注目されてきた²⁴。

3. 国会と政策評価

（１）行政監視機能と政策評価

議会による政府統制²⁵という観点からは、予算議定権や立法権も政府の行為を事前に枠付ける事前統制として広義の統制に含まれるが、議院内閣制下の議会では、政府統制の手段として限界があることは否めず、議会による政府統制の中心は、法律制定後に執行府の活動を監視・調査し、その評価を通じて政府の責任を政治的に追及する事後統制であるとの見解がある²⁶。政府では、政策のマネジメント・サイクルとして、「企画立案（Plan）」、「実施（Do）」、「評価（Check）」、「改善（Action）」を主要な要素とするいわゆる「PDCAサイクル」の概念が用いられているが²⁷、議会による予算審査や立法などの事前統制が「企画立案（Plan）」段階の統制だとすれば、決算審査や政策評価などの事後統制は「評価（Check）」段階の統制と言えよう（下図参照）。

こうした構図を踏まえれば、議会の行政監視機能においては事後統制が重視され²⁸、その手段としての政策評価が注目される。政策評価の主体や実施方法は目的・対象等に応じて多様に存在するが²⁹、本稿では、事後統制という観点からの①国会による政策評価の実施と

たとする見解がある（竹中治堅『参議院とは何か 1947～2010』（中央公論新社、2010年）309～327頁）。

²¹ 新井誠・曾我部真裕・佐々木くみ・横大道聡『憲法Ⅰ 総論・統治〔第2版〕』（日本評論社、2021年）149頁

²² 寺沢泰大「議会による行政統制の制度設計」『公共政策』（2000年）6頁

²³ 大山礼子『国会学入門〔第2版〕』（三省堂、2003年）173頁

²⁴ 永簾舞衣「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）77頁参照

²⁵ 政府統制については、上田健介「第7章 国会と統制」只野雅人編『講座 立憲主義と憲法学 第4巻 統治機構Ⅰ』（信山社、2023年）を参照。

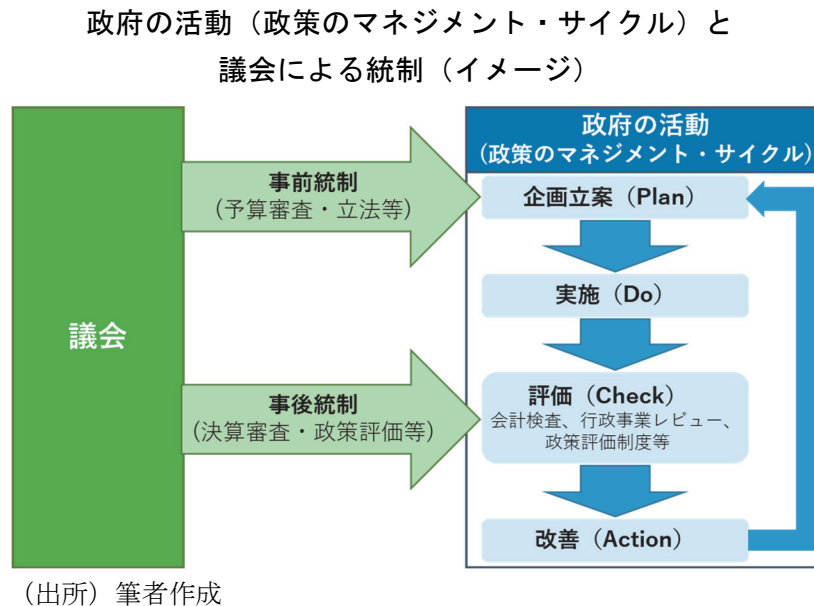
²⁶ 勝山教子「委員会の二重の機能と政府の統制—政府活動の調査・評価・統制—」『公法研究』第72号（2010.10）176頁。立法や予算の議決は議会多数派による意思決定であるため、政党政治の下では実効性ある政府統制の手段として機能しにくくなっていることから、事後統制の手段を整備する必要が生じると指摘される（大山礼子「国会とアカウンタビリティ—国民代表機関の二重の責務—」『駒澤法学』20巻4号（2021.1）149頁）。

²⁷ 「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）に基づく「政策評価に関する基本方針」（2005年12月16日閣議決定、最終改定は2023年3月28日）、財務省主計局「予算編成におけるPDCAサイクルの取組（令和6年度予算政府案）」（2024年1月）等。なお、行政学や公共政策学では、政策過程について、①課題設定→②立案→③決定（承認）→④実施→⑤評価の5段階があり、⑤評価から①課題設定へとフィードバックがなされることで新しい政策過程が開始される、などと説明される（伊藤正次・出雲明子・手塚洋輔『はじめての行政学』（有斐閣、2016年）173～174頁）。

²⁸ 参議院では、事後統制である決算審査を重視する取組もなされてきた（参議院における決算審査については、参議院ウェブサイト「決算の審査」〈<https://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/ayumi/sinsa.html>〉を参照）。

²⁹ 例えば、政府の政策評価制度では、政策実施後の評価だけでなく、政策決定前に行う評価として「事前評価」

②政府が実施した政策評価の国会による活用の大きく二つについて整理する。



（２）国会による政策評価の実施

国会による政策評価の実施については、「政府の行っている事業の可否を客観的に検証し、評価する仕事は、本来、国会の任務ではないか」との見解や³⁰、フランスで2008年の憲法改正により議会のミッションに立法、政府統制と並び「公共政策の評価」が付け加えられたことなどを踏まえ、「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、無視できない意味があるように思われる」とする意見がある³¹。また、議会による政策評価は、将来制定され得る法案に関する資料をそろえ、議院の審議能力と立案能力を高めるという意味で議会の立法機能にも貢献するとの見解もある³²。特に参議院については、独自性発揮等の観点から、政策評価の実施が提唱されてきた³³。

他方、「国会は政策評価の場に相応しい、という認識を論理の出発点におくべき」としつつも、専門的な政策評価を行う主体としての国会というのは考えにくく、自ら政策評価を行うとしてもかなり限定された場面に限られることから、専門的手法による厳格な政策評

（政策の採択や実施の可否を検討したり、複数の政策代替案の中から適切な政策を選択する上で有用な情報を提供する見地から行う評価）が存在する。また、政策評価の主体も議会、行政以外に有識者や市民、独立機関など多様に存在し得る。

³⁰ 大山礼子『日本の国会—審議する立法府へ—』（岩波書店、2011年）223頁

³¹ 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

³² 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（2010.10）181頁

³³ 政策評価や法律の執行状況の調査による行政監視の活性化（勝山教子参考人発言（第190回国会参議院国の統治機構に関する調査会会議録第1号（2016.2.10）5～7頁））や、行政監視委員会における政策評価機能の拡充（加藤創太「日本における二院制はどうあるべきか——「カーボンコピー」論と「強すぎる参議院」論を超えて」東京財団政策研究所ウェブサイト<<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3728>>）などが提案されている。

価を行う場合は、国会の附属機関あるいは外部の第三者に政策評価を発注すると考えた方がイメージしやすいとする見解も存在する³⁴。このように、国会による政策評価の実施については、政策評価に必要な専門性や人材がしばしば課題とされ、そうした観点から、行政監視院法案（４．（１）参照）を始めとして、国会への附属機関設置の提案がなされてきたほか³⁵、既存の国会附属機関・スタッフの拡充を求める意見もある³⁶。

（３）政府が実施した政策評価の国会による活用

政府には複数の評価制度が存在するが³⁷、国会との関係に関しては、評価は飽くまでも情報の提供であり、それをどうかし、どう決定するのかは、国会の在り方に決定的に依存するとの見解がある³⁸。このように政府が実施した政策評価の情報提供の側面³⁹が注目される一方で、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もある⁴⁰。また、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、大きなものになり得るとする見解がある⁴¹。

国会による統制や監視の観点からは、行政府の政策評価は立法府に対する行政府の説明責任の充実、換言すれば立法府の統制装置の追加と見ることができるとし、政策評価制度においてその実施状況等の国会への報告が義務付けられていることについて（４．（３）ア参照）、政府レベルのサイクルにおいて立法府が計画、実施及び評価の各段階で統制の用具として活用することが期待されているとする見解がある⁴²。また、与野党協調型の統制として、両院の（決算）行政監視委員会の活動を充実させ、各省が行う政策評価や行政事業レビューの一部を抜粋する形での検証が考えられるとの意見や⁴³、立法府における行政統制

³⁴ 糠塚康江『現代代表制と民主主義』（日本評論社、2010年）180～181頁

³⁵ 会計検査院の国会（参議院）への附置や総務省が担う政策評価、行政監視に関する機能の国会（参議院）への移管により、立法府が行政府に対する評価・監視を行うことを明確化すること（公益財団法人経済同友会「『令和の政治改革』の起動に向けた問題提起～参議院の機能強化によるガバナンスの向上に向けて～」（2021.8）13～15頁）などが提案されている。

³⁶ 国会は常任委員会の調査室、附属機関である国会図書館の機能を拡充し、政策・事業評価に積極的に立ち向かうべきとする意見（新藤宗幸『概説 日本の公共政策 [第2版]』（東京大学出版会、2020年）261～262頁）などがある。また、参議院行財政機構及び行政監察に関する調査会「行財政機構及び行政監察に関する調査報告（最終報告）」（1998.6.3）では、立法府としての評価制度への関与の在り方に関し、民間のシンクタンク、コンサルタント等の活用必要性が指摘された。

³⁷ 各府省庁と行政改革推進会議が行う行政事業レビュー、各行政機関と総務省が行う政策評価制度、総務省が行う行政評価・監視、財務省が行う予算執行調査、会計検査院が行う会計検査がある。各評価制度の概要については、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）を参照。

³⁸ 田辺国昭参考人発言（第154回国会衆議院決算行政監視委員会議録第6号（2002.4.24）12～13頁）。

³⁹ 政府が実施する評価の目的は様々であり、例えば政策評価制度では、効果的・効率的な行政の推進と政府の諸活動についての国民への説明責任の全うが目的とされる。

⁴⁰ 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

⁴¹ 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』第57号（2021.4）34頁

⁴² 山本清「政策評価と立法府の役割」『会計検査資料』No.508（2008.1）49～51頁

⁴³ 上田健介「第1章 議院内閣制—国民・国会・内閣の関係—」大石眞監修、縣公一郎・笠原英彦編著『なぜ日本型統治システムは疲弊したのか—憲法学・政治学・行政学からのアプローチ』（ミネルヴァ書房、2016年）25～26頁

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がある⁴⁴。

4. 行政監視機能や政策評価に関するこれまでの国会における主な動き

2. 及び3. では、国会の行政監視機能や国会と政策評価に関する議論を整理した。以下では、行政監視機能や政策評価に関するこれまでの国会における主な動きについて、(1) 1990年代半ばからの行政監視機能強化のための権限強化等、(2) 同時期に活発化した政策評価に関する議論、(3) 政府の取組(2001年の政策評価制度導入や2009年の事業仕分け)を受けた動き、(4) 2017年以降の行政監視機能強化に関する取組等、の四つに分けて紹介する。

(1) 行政監視機能強化のための権限強化等(1995年～1998年)

1990年代半ばに行政の不祥事が相次いだことなどを背景として、国会でも行政改革や行政監視に関する議論が活発化し、国会の行政監視機能強化を目的とした委員会組織の改編や権限強化が行われた⁴⁵。

1996年10月に行われた第41回衆議院議員選挙においては、主要政党のほぼすべてが行政改革とともに行政統制の強化を選挙公約として掲げた⁴⁶。選挙後、第2次橋本内閣発足にあたっての3党合意(自由民主党、社会民主党、新党さきがけ)⁴⁷では、「国会に行政の監視・監督・評価を行う機関を設置するとともに、そのためのスタッフを強化する」ことが明記された。また、民主党は1996年11月、国の行政機関の業務に関する監視、調査及び評価⁴⁸を行うとともに、その結果に基づいて必要な法律の制定及び改廃等に関して意見を述べる行政監視院を国会に置くことを内容とする行政監視院法案(いわゆる日本版G A O法案)⁴⁹を衆議院に提出した⁵⁰。これに対し、与党も「国会に行政の監視・監督・評価を行

⁴⁴ 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

⁴⁵ 当時の議論や取組の詳細は、寺沢泰大「議会による行政統制の制度設計」『公共政策』(2000年)を参照。また、同時期の行政改革会議「最終報告」(1997.12)においては、内閣機能強化に当たり、国会のチェック機能の一層の充実が求められた(2.(1)参照)。

⁴⁶ 寺沢泰大「議会による行政統制の制度設計」『公共政策』(2000年)3頁

⁴⁷ 「第2次橋本内閣発足にあたっての3党合意」(1996.10.31)〈https://sdp.or.jp/statement/statement_1997/santou-goui.html〉

⁴⁸ 行政監視院法案における「評価」の意味は、「監視及び調査から得られた情報を分析し、監視結果の報告書または法改正等の意見書を作成すること」とされる(安住淳議員答弁(第139回国会衆議院会議録第7号(1996.12.17)6頁))。当時の国会政治の場では、「政策評価」は極めて目新しい言葉であり、行政監視院法案等の提出を契機に、国会の関心は、行政監視の手段として「政策評価」に向けられたとされる(糠塚康江『現代代表制と民主主義』(日本評論社、2010年)174、184頁)。

⁴⁹ 行政監視院は米国連邦議会附属の会計検査院(G A O: Government Accountability Office。当時の名称は、General Accounting Office。)がモデルであったことから、日本版G A O法案とも呼ばれる。G A Oは各国検査院に先駆けて合規性、合法性といった伝統的な検査から脱皮し、政策がその意図した目的をどれだけ達成したかを評価する政策評価(プログラム評価)を主軸にしたとされる(日本総合研究所「【OPINION】行政活動に対する政策評価機能の充実をー行政改革にはアメリカG A O的な政策評価機能充実が不可欠」『Business & Economic Review』1997年6月号(1997.5))。なお、G A Oについては、益田直子『アメリカ行政活動検査院ー統治機構における評価機能の誕生』(木鐸社、2010年)を参照。

⁵⁰ 行政監視院法案とともに「国会法の一部を改正する法律案」及び「総務庁設置法の一部を改正する法律案」が提出されており、同年12月には3案についての趣旨説明・質疑が行われた(第139回国会衆議院会議録第

う機関を設置するためのプロジェクトチーム」において試案をまとめるなど、与野党による議論が行われた。最終的には、行政監視機能の充実及び強化を図るための決算委員会の決算行政監視委員会への改組などを内容とする国会法等改正案が衆議院に提出され、同案は1997年12月に成立⁵¹、1998年1月、衆議院に決算行政監視委員会が設置された。

また、同法等⁵²により行われた国会の行政監視機能強化に関する取組として、①国会法第104条による報告等要求制度の強化、②会計検査院に対する会計検査要請制度の創設、③衆議院における予備的調査制度の創設がある。①国会法第104条による報告等要求制度の強化とは、内閣または官公署が、各議院または各議院の委員会による報告・記録の提出要求に応じない場合、内閣または官公署はその理由を疎明しなければならず、議院または委員会がその理由を受諾できない場合、その報告または記録の提出が国家の重大な利益に悪影響を及ぼす旨の内閣の声明を要求することができるとするものである⁵³。②会計検査要請制度とは、各議院または各議院の委員会が会計検査院に対して特定事項の検査の要請を行うことができるものである⁵⁴。また、同時に、会計検査院の機能強化のため、会計検査院法に検査の観点（正確性、合規性、経済性、効率性及び有効性の観点その他会計検査上必要な観点）が明記された⁵⁵。③予備的調査制度とは、衆議院の委員会が行う審査又は調査のために衆議院調査局長又は法制局長に調査を行わせるものであり、委員会の議決又は40人以上の議員からの要請に基づき行われる。議院あるいは委員会が国政調査権の主体であるという基本的枠組みを前提としながら、少数会派等からの調査要請の意向が實際上反映されるシステムとして創設され、国会が行政監視機能を果たすために重要な役割を担う少数会派等の情報入手を容易にすることが企図された⁵⁶。

参議院では、1995年に設置された「行財政機構及び行政監察に関する調査会」において、「時代の変化に対応した行政の監査の在り方」をテーマに調査が進められた。同調査会は、3年間で結論を出す予定で進められていたが、参議院改革における第二種常任委員会⁵⁷の

7号（1996.12.17））。このほか、1997年4月に日本共産党から「行政監視院による行政監視の手続等に関する法律案」が衆議院に提出されたが、同案は具体的な審査に入ることなく廃案となった。

⁵¹ 国会法等の一部を改正する法律（平成9年法律第126号）

⁵² 同時に衆議院規則の一部を改正する規則案も提出され、関連規定の整備が行われた。

⁵³ 報告等要求制度の強化がなされて以降、内閣または官公署が報告・記録の提出要求に応じず、同法に基づきその理由を疎明した例はない。

⁵⁴ 初めて会計検査要請を行ったのは、衆議院決算行政監視委員会（1998.4.22要請）であり、次が参議院行政監視委員会（2000.3.27要請）であるが、その後は参議院決算委員会が決算審査に伴う形でほぼ毎年要請を行っているほか（2005年以降、2024年6月までに23回計54項目）、参議院予算委員会も検査要請を行っている（2017.3.6要請）。

⁵⁵ 会計検査の観点として、旧来の正確性、合規性に加え、3E（経済性（Economy）・効率性（Efficiency）・有効性（Effectiveness））が明示されたことは、施策目的の実現を図るために投下された資金の供給が所期の効果をどの程度達成したか、という政策評価まで要求されていることを示しているとも評される（糠塚康江『現代代表制と民主主義』（日本評論社、2010年）186～187頁）。

⁵⁶ 予備的調査制度創設の背景等については、衆議院事務局『平成12年衆議院の動き第8号』の「予備的調査」を参照。なお、2023年までの予備的調査の件数は、①委員会の議決に基づくもの2件、②40人以上の議員からの要請に基づくもの51件となっている。

⁵⁷ 委員会には、常設されている常任委員会と必要に応じて設置される特別委員会があり、現在の参議院では、常任委員会は各省庁に対応する第一種常任委員会（内閣委員会等11委員会）とそれ以外の第二種常任委員会（国家基本政策委員会、予算委員会、決算委員会、行政監視委員会、議院運営委員会、懲罰委員会の6委員会）に分けられる。

見直しに当たって、実効性のある報告の提出が期待されていたことに加え、行政の不祥事等⁵⁸により、国会が行政に対して監視・監督・統制を強めるべきであるとの世論が強まったことなどを受け、1997年6月、「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」という調査会長案を含む報告書（2年目の中間報告）⁵⁹が議長に提出された。その後、同報告書等を踏まえ、参議院の第一種常任委員会を再編するとともに行政監視委員会を第二種常任委員会として新設することを内容とする国会法改正案が参議院に提出され、同案は1997年12月に成立⁶⁰、1998年1月、参議院に行政監視委員会が新設された。

（２）政策評価に関する議論（1996年～2000年）

国政全般を対象とした政策評価の在り方を取り上げたのは、参議院行財政機構及び行政監察に関する調査会における1996年2月の調査が最初とされる⁶¹。1997年（2年目）の中間報告（前述。脚注59参照）において行政監視のための第二種常任委員会の設置を提言した同調査会は、3年目は「政策等の評価制度」について調査を進めることとした。その結果、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思われる事項について提言を取りまとめ、1998年6月、同提言を含む最終報告書⁶²を議長に提出した。同提言では、立法府としての評価制度への関与の在り方について、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とともに、行政府が評価し難い分野について評価を行っていく必要があるなどとされた。なお、政府による評価結果等の国会への報告の制度化については、行政改革の進捗状況、評価の実施状況等を踏まえ、法制化の必要性も含め、報告対象となる評価の範囲、手続等について検討する必要があるとされた。その後も参議院では、議長の私的諮問機関である「参議院の将来像を考える有識者懇談会」が2000年4月に取りまとめた「参議院の将来像に関する意見書」において、改革の具体案の一つとして、参議院に政策評価委員会（仮称）を置き、執行された政策の評価を行うことが提案されるなど、評価に関する議論がなされた。

衆議院においては、1998年6月、民主党などの野党から国等の会計制度の改革及び国の行う政策についての評価の制度の整備について、その基本理念及び国の責務を明らかにするとともに、その基本となる事項を定めることを目的とする「行政評価基本法案」が提出されたが、具体的な審査に入ることなく廃案となった。

⁵⁸ 金融不祥事、薬害エイズ問題や高級官僚の不正な利益取得事件等

⁵⁹ 参議院行財政機構及び行政監察に関する調査会「行財政機構及び行政監察に関する調査報告（中間報告）」（1997.6.9）。調査会は、参議院に解散がなく議員の任期が6年であることに着目し、長期的かつ総合的な調査を行う目的で設けられた参議院独自の機関であり、基本的には通常選挙後最初に召集される国会において設置される。各調査会はおおよそ3年間存続し、毎年調査報告書を取りまとめて議長に提出しており、1年目、2年目の報告は中間報告、3年目の報告は最終報告となる。

⁶⁰ 国会法の一部を改正する法律（平成9年法律第122号）

⁶¹ 「政策評価」共同調査班『立法と調査 別冊 国会の政策評価を考える』（1999.3）41頁

⁶² 参議院行財政機構及び行政監察に関する調査会「行財政機構及び行政監察に関する調査報告（最終報告）」（1998.6.3）

(3) 政府の取組（政策評価制度導入、事業仕分け等）を受けた動き（1999～2015年）

ア 政策評価制度に対する決議等

前述のとおり、国会では政策評価に関する議論が重ねられていたが⁶³、1997年12月の行政改革会議「最終報告」の提言⁶⁴等を受け、政府においても政策評価導入に向けた検討がなされ、中央省庁等改革の柱の一つとして政策評価が導入されることとなった。中央省庁等改革関連17法律案成立により政策評価の根拠規定が盛り込まれ⁶⁵、2001年1月より政策評価が導入されたが、同17法律案に対する附帯決議では、政策評価制度の法制化（個別法の制定）について早急な検討が求められた⁶⁶。その後、2001年6月に政策評価法が成立し、翌2002年4月から政策評価法に基づく政策評価制度が開始された。政策評価法第19条では、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関する報告書（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とされている⁶⁷。

参議院では、本会議及び行政監視委員会において、政策評価法に関し、「政策評価に関する決議」（2003年7月）、「政策評価制度の見直しに関する決議」（2005年6月）、「政策評価制度に関する決議」（2015年7月）の3度決議がなされている。決議は政策評価制度の課題や改善点などを示す内容となっており、いずれも、まず行政監視委員会で決議が行われた後、ほぼ同内容の決議が本会議でなされている⁶⁸。

イ 国会版事業仕分け

2009年の政権交代後、政府に設置された行政刷新会議により、国の事業を対象に事業仕分け⁶⁹が実施され、2010年には事業仕分けの内生化・定常化ともされる行政事業レ

⁶³ その後も国会では行政監視機能や政策評価に関する議論がなされている（衆議院憲法調査会「衆議院憲法調査会報告書」（2005.4）、参議院憲法調査会「日本国憲法に関する調査報告書」（2005.4）、参議院国の統治機構に関する調査会「国の統治機構等に関する調査報告」（2016.5）等参照）。

⁶⁴ 「従来、わが国の行政においては、法律の制定や予算の獲得等に重点が置かれ、その効果やその後の社会経済情勢の変化に基づき政策を積極的に見直すといった評価機能は軽視されがちであった」との認識の下、「政策の効果について、事前、事後に、厳正かつ客観的な評価を行い、それを政策立案部門の企画立案作業に反映させる仕組みを充実強化することが必要である」などとされた。また、評価は、政府の部外からもなされることが重要であり、国会にその機能が期待されることは当然だが、会計検査院の果たす役割への期待も大きく、国の施策や事務・事業の効果、効率性、合理性といった観点からの評価が必要とされた。

⁶⁵ 国家行政組織法（昭和23年法律第120号）、内閣府設置法（平成11年法律第89号）、総務省設置法（平成11年法律第91号）に盛り込まれた。例えば、国家行政組織法第2条第2項では、「国の行政機関は、内閣の統轄の下に、その政策について、自ら評価し、企画及び立案を行い、並びに国の行政機関相互の調整を図るとともに、その相互の連絡を図り、すべて、一体として、行政機能を発揮するようにしなければならない」とされた（下線は筆者による）。

⁶⁶ 衆議院の附帯決議（1999.6.9行政改革に関する特別委員会）では、「行政評価の実効性を高めるため、行政評価法（仮称）の制定について早急に検討に着手すること」、参議院の附帯決議（1999.7.8行財政改革・税制等に関する特別委員会）では、「行政評価の実効性を確保するため、行政評価法（仮称）の制定について早急に検討を進めること」とされた。

⁶⁷ 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を国会に報告することは、国会の国政調査活動等に資するとともに（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）、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される（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）。

⁶⁸ 決議の内容等については、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（2015.10）を参照。

⁶⁹ 事業仕分けは、「予算項目ごとに、「そもそも」必要かどうか、必要ならばどこがやるか（官か民か、国か地方か）について、外部の視点で、公開の場において、担当職員と議論して、最終的に仕分ける制度」とされ

ビューが導入された。こうした動きを受け、国会でも 2011 年 11 月、衆議院決算行政監視委員会において行政監視に関する小委員会が設置され、いわゆる国会版事業仕分けが行われた。小委員会における討議・評価の結果等を踏まえ、決算行政監視委員会は 2011 年 12 月に「行政監視に基づく事業の見直しに関する決議」を行った⁷⁰。同決議では、政府は同委員会で得られた結論を重く受け止め、速やかに対応するとともに、これらの反映状況につき講じた措置について、同委員会に対し 6 箇月以内に報告することが求められた。2012 年 6 月には、衆議院決算行政監視委員会行政監視に関する小委員会において同報告が聴取され、その内容について討議等が行われた結果、同年 9 月に決算行政監視委員会において「行政監視に基づく事業の見直しに関する決議」のフォローアップに基づく決議」がなされた。その後も行政監視に関する小委員会の議論を踏まえ、2012 年 11 月に決算行政監視委員会において「東日本大震災復興予算の使途に関する決議」がなされたが、2012 年 10 月に召集された第 181 回国会以降、行政監視に関する小委員会は設置されておらず、国会版事業仕分けは行われていない⁷¹。

（４）近年の行政監視機能強化に関する取組等（2017年以降）

参議院では、2017 年 2 月に議長の諮問機関である「参議院改革協議会」が設置され、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協議が重ねられた結果、2018 年 6 月、参議院における行政監視機能の強化について「参議院改革協議会報告書」が取りまとめられた。同報告書では、「参議院は、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し、行政監視機能の強化に議院全体として取り組む」とされ、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に向けた取組が求められた。年間サイクルの起点は、常会の本会議における政府の政策評価等年次報告等についての報告聴取・質疑とされ、行政監視委員会は、翌年の常会の本会議において行政監視の実施の状況を報告するものとされた。また、行政監視委員会の報告に基づき、必要に応じて、本会議において適正な行政の執行を実現するための改善勧告を行い、勧告の結果講じた措置について政府の報告を求めることとされた。2018 年 7 月には、参議院改革協議会報告書の内容を踏まえた参議院規則の改正⁷²がなされ、2020 年 6 月には初めて行政監視委員長による本会議報告⁷³と政策評価等年次報告について

る（落美都里「第 2 章 我が国における政策評価の展開—政策評価・行政事業レビュー・EBPM—」『EBPM（証拠に基づく政策形成）の取組と課題 総合調査報告書』（2020.3）44 頁）。

⁷⁰ 小委員会では、革新的ハイパフォーマンス・コンピューティング・インフラの構築、医療費レセプト審査事務、公務員宿舍建設・維持管理等に必要な経費、原子力関連予算の独立行政法人及び公益法人への支出の 4 事業が取り上げられ、決議ではそれぞれについて改善すべき点等が指摘された。

⁷¹ 2012 年 11 月の決議は、第 180 回国会閉会中の 10 月に行政監視に関する小委員会を開会して行った討議等を基に行われたものである。

⁷² 行政監視委員会の委員数の増員（30 人から 35 人に増員）や、年 1 回以上の行政監視の実施状況等の議院への報告等が定められた。

⁷³ 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（行政監視の実施の状況等に関する報告）（第 201 回国会参議院会議録第 21 号（2020.6.3）9 頁）

の本会議報告聴取・質疑⁷⁴が行われた⁷⁵。

2021 年 5 月に設置された参議院改革協議会においても、「行政監視機能の更なる充実」が検討項目の一つとされ、議論が行われた。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ほか、そのための方策等に関し多様な意見が出された⁷⁶。

衆議院においては、2019 年 6 月、国の行政機関等の業務に関する監視、調査及び評価を行うとともに、その結果に基づいて必要な法律の制定及び改廃等に関して意見を述べる行政監視院を国会に置くことを内容とする行政監視院法案が、立憲民主党など野党 5 会派から共同で提出された。同案は、具体的な審査に入ることなく 2021 年 10 月の衆議院解散により廃案となった。

5. おわりに

本稿では、国会の行政監視機能や国会と政策評価に関する議論、これまでの国会における動きを整理した。国会における政策評価の実施や活用について模索が続けられてきた中で、参議院における行政監視機能強化の一環として政策評価等年次報告の本会議報告聴取・質疑が実現・継続していることは、一つの大きな進展と言える。議会の根源的な機能とされる行政監視機能の強化は今後も重要なテーマとなり続けよう。

(とくだ たかこ)

⁷⁴ 国務大臣の報告に関する件（令和元年度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について）（第 201 回国会参議院会議録第 22 号（2020. 6. 5） 1～15 頁）

⁷⁵ その後も、毎年、行政監視委員長による本会議報告と政策評価等年次報告についての本会議報告聴取・質疑が行われている（なお、改善勧告は行われていない）。参議院における行政監視機能強化の状況については、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）を参照。

⁷⁶ 議論や意見の内容については、「参議院改革協議会報告書」（2022. 6. 8）を参照。