HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	＜北大立法過程研究会シンポジウム報告（２・完）＞立法補佐体制の現状と問題点
Author(s)	浅野, 善治
Citation	北大法学論集, 55(2), 261-278
Issue Date	2004-07-20
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/15293
Type	bulletin (article)
File Information	55(2)_p261-278.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

資料

〈北大立法過程研究会シンポジウム報告（二・完）〉

立法補佐体制の現状と問題点

浅野善治

序

衆議院の調査局からまいりました浅野です。昭和五一年から昨年の八月まで、二六年間、衆議院の法制局に勤めまして、その後衆議院の調査局の決算行政監視調査室というところにおります。

今日は、立法補佐体制ということでお話させていただくわけですが、午前中の高見先生のお話にもありましたが、立法補佐機関としてどういうものを捉えるかということがあるわけでして、広い意味では、各議院の事務局、議会の運営というものも

入るように思いますが、今日は議院活動の実質的態様について、影響力を持つところの補佐体制ということで、政策秘書、議院法制局、調査局、調査室、国会図書館の調査及び立法考査局というところを念頭に、少しお話をさせていただきたいと思っております。

法制局から調査局の方に移りまして、立法の補佐ということでも、これほどやることが違うのかという印象をもっております。法制局は、議員立法の立案を中心とした作業を行っているところでして、衆議院議員提出の議員立法の立案、内閣から出されております内閣提出法律案に対する衆議院での修正、その修正案の作成が大きな作業ということになります。

衆議院の調査局に移って一年になりますが、特に決算行政監視調査室ということもありますが、立法活動というよりは、もう少し広い意味での国会議員の活動、その全般の補佐というような意味合いがかなり強いということです。

一　国会の活動

そこでまず、一つ目ということで国会の活動ということですが、立法機能が国会の機能の中心ということになるわけですが、最近ではその立法機能も国会が中心となって行うということよりも、例えば税制について考えてみますと、政府税調の方で、その内容が決まってしまう。人によっては、政府の方が適切な立案ができる、政府提出の法律が中心となるべきだという議論すら出てくる、というような傾向があるわけです。

そういったなかで、国会が強くならなければ、というようなお話が午前中にありましたけれども、立法補佐体制あるいは国会を取り巻く環境として、どういうように立法機能を強化していくか、あるいは国会の機能を守っていくか、というところが大きな一つのポイントになるのではないか、そのように思っております。

少し前に、民主党がいわゆるGAO法案という法案を提出しました。国会の行政監視機能といったものに着目して、国会に行政監視評価委員会（日本版GAO）を設け、国会をこうした面から活性化しようという動きがありました。こうした動きについての与野党の協議の中で、衆議院におきましては決算委員会が決算行政監視委員会というものに改造されました。参議院ですと、決算委員会のほかに行政監視委員会というものが設けられました。衆議院の決算行政監視委員会についてお話しますと、かなり広い権限がございまして、行政の中の直すべき点に

ついては勧告を行うこともできる、こうしたことも権限の中にあるわけですが、そういった行政監督機能というものをどう評価していくか、そういったものに対しての補佐体制というものをどう確保していくか、という問題が出てくるだろう、そのように思います。

参議院改革で話題になっておりますが、決算審査の重要性、充実ということで、今回の平成一三年度決算の審査におきましては、参議院のほうで随分活発な見直しの動きがありました。こうしたことを通じての行政監督機能あるいは財政決定機能、こういったものについても、国会としてどういう役割を果たしていくか、これに対する補佐体制をどうするか、そういう問題がでてくるだろうと思います。

特に、財政決定機能ということですと、例えばアメリカには議会予算局というものがあります。日本の場合ですと衆・参議院の委員会の調査室として、予算委員会調査室が設けられていますが、予算についての国会の補佐体制になりますとそういったものがあるくらい、ということになります。国会の機能を果たしていく上において、それをどのように補強していくかという問題が出てくる、というように思います。

それからもうひとつ国会の大きな機能といたしまして、憲法改正の発議ということがあるわけでして、憲法調査会の事務局というものが衆・参議院に設けられております。憲法調査会事務局は、憲法調査会の運営と、調査的な役割、その両方をやっているわけです。特に、来年の通常国会末には最終報告という日程になっておりますが、憲法改正の発議に関する様々な補佐というものをどういうふうに行うか、という問題があるように思っております。

立法補佐体制については、こういったものを含めて国会の機能をどう確保していくか、という問題の中でその在り方を考えていかなければならない、というように思います。

二　立法政策は誰が決定するのか

中心的な機能になります立法機能ということにつきましても、レジュメに数字を書いておきましたが、第一五六回国会で審議された法律案の提出者別の数になりますと、内閣提出のものが一二六件、衆議院議員あるいは衆議院委員会提出のものが九二件、参議院の場合ですと二二件となっています。提出件数でいますと衆議院議員提出は九二件、内閣提出の一二六件に対して、議員立法を合わせますと一一四件ですからかなりの数にな

るわけですが、成立した件数を見ますと内閣提出のものが一二二件、衆議院が一四件、参議院になりますと二件ということです。実質的に重要とされる法律案というものは、よくいわれることですがほとんどが内閣提出の法律案ということになります。重要な法律案、政治的に重要な意味をもつ法律案、例えばイラク支援法ですとかテロ特措法といったものは、だいたい内閣提出で出てくるということです。こういったものに対して、国会の中で修正を加えるということが当然ありうるわけですけれども、もともとの立法政策というものは実質的に誰が決定をするのかという問題がそこにあろうかと思います。こうした実態の中でどういう形で補佐がされているのか、という問題があります。

国会の議会のスタッフ、議員のスタッフというものが、それに対してどういうように関係するのかという、それは言葉を替えて言えば、国会がどういう機能を果たしていくべきか、ということにもなるわけですが、特に法制局から調査局に移りまして感じましたことは、調査局側の（参議院の場合ですと調査室ですが）意識としましては、どちらかというと内閣提出法案の問題点を指摘しようと、あるいは内閣で提出された事例の周辺の様々な情報を収集して、審議のための問題点を整理して提供しようという意味合いがかなり強いように思います。政策決定の段階で、必要のある情報を整理して、それを国会議員に提供しようという動きよりは、もう少し受け身な感じで、法律が提出される、法律が議題になってくる、そういったものに対しての問題点を整理して提供するという意味合いが強いという感じがいたします。

法制局になりますと少し違いまして、議員立法を立案するというところになりますので、もう少し前の段階から、例えば野党（与党も同じですが）が政策を決定するにあたってのある意味での相談に応じるというところから始まるわけですが、そういった点が調査局あるいは調査室になりますと少し薄いのかな、という感じがいたします。これが今、実は変革期の立法補佐体制の中で議論になっていますが、国会の中でも公務員改革ということも含めて国会も改革しなければならない、ということもあります。調査局あるいは法制局のあり方というものがどうあるべきかという議論の中でもこうした点はかなり指摘されております。調査局も単に内閣提出の法律案に対する問題点中心ということではなくて、社会問題となっている問題点、問題となりそうな事象、そういったものに対する資料を積極的に収集して、提供をする必要もあるのではないか、そういった角度から

の取り組みの検討も進んでおりますが、現状ではやはり調査局あるいは調査室というところになりますと、どちらかというと内閣で決めてきたものに対する問題点を指摘するという意味合いが強いというように思います。

こうした問題は、国会の機能というものをどう見ていくかということにもなるのですが、議員間での実質的な議論の中での立法政策を決定していくというように捉えるか、あるいは政府、政府与党といったものが決めてきた立法政策の実質的内容のチェックをして問題点を指摘するという面で捉えるか、そういう捉え方の違いによってかなり立法補佐体制のあり方というものも変わってくるのではないかと思います。

議院内閣制における国会の審議ということですが、一四五回国会（平成一一年）に「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」というものができておりますが、内容といたしましては、いわゆるクエッションタイム、国家基本政策委員会の設置、あるいは副大臣を設け、政府委員を廃止するというようなことがあったわけです。昨日の議論にも出ておりましたが、こういったものの中で議員間同士の議論というものが、全国民の代表たる国会議員間同士の議論というよりは、むしろ副大臣や大臣政務官という国会議員と国会議員、さらに政府の中にどんどん国会議員が入っていくことで、政府の中でまず議論が進んで、国会議員という肩書きを持った政府の代表との議論に変わってくる、というねらいがあるように思います。そういったことのなかで、国会の機能、役割というものをどういうように位置付けていくのか。それに対してどういう法体制をとっていくのか。そういうことを頭に置いた上での、問題の検討が必要なのではないか、そのように思っています。

三　立法補佐機関は何を補佐するのか

政府立法、内閣が提出する法律案ということになりますと、昨日の議論にもありましたが、その内容は与党と官僚の中で決まっているというところがあります。政府が法律を出そうとするときに、必ず与党の審査というものがあります。そこの中で政府がこういう内容の法律を出したいということで、（これも小泉内閣になって変わったという印象もいたしますが、）従来のケースですと、部会の審査があり、そこで問題があれば問題を政府の方に投げかえす、そうすると官僚が問題点を解決する政策的な選択手段として幾つかのものを提示する、その中で解決できるものを調整しながらその内容が変わっていく、といっ

たことが繰り返される。そういうことで政府立法の実質的な補佐というものは、実は官僚というものがかなりの部分で処理しているというところがあります。もともとは、政策決定自体は与党の方の発想からの政策実現ということでも、与党の族議員、あるいは、ある議員から官僚に対して、こういった政策をやりたいのだけれども何か選択肢を示せ、という形での伺いを立てることからはじまる。官僚が役所の方に持ち帰って、色々問題点を整理し、関係団体との検討を含めて、選択肢としてはこんなものがあるということで、また議員のところに相談に来る。そういった中で政策が決まっていってしまう。そういった意味で、政府立法というものは、国会側の立法補佐機関というものが、政策決定の段階で何らかのことができるという余地はほとんどない、というような状況があるわけです。

議員立法ですが、与党立法と野党立法というものがありますが、与党立法というものは、与党が出す以上、ある程度政策として実現する可能性が高いというような内容になるわけですが、なぜ与党が政府を使わずに、自分達でその提案をするのか、ということがあります。ひとつの考え方としましては、政府がなかなか動いてくれない、あるいは政府に持ちかけても政府のほうでいい返事が返ってこない。そういったものを、それではまず与党の方で法律案としてうまくまとめてみる、実は与党の提出される立法の中で多くのものは、まず与党の中で要綱的なものをまとめる、それで政府の方にもし動かなければこういう法案を出すぞ、というような形で提示をする。それでも政府の方でいい結果が出てこない、そういう場合に議員立法として出すというようなケースがあります。政府との関係がある程度強く出てくるということがそこにはあります。特に与党立法の場合ですと、ある程度の段階まで進んできますと、議員立法として提出されたものであっても成立することになる。成立する以上、成立した後の法の執行という面から、議院法制局におきましても、それぞれの担当する役所がどのような対応をとるのか、意見を聴く。法制局側から意見を聞かなくても、役所からもそういう立法の動きがあるけれどもどうなっているのだ、それについての意見を言わせてほしい、もし、こういうことで変えられるのであれば、こういうところを変えてほしい、ということで、積極的なアプローチが、かなり多くのケースで見られます。法制局におきましても、そういう意見が出てくるとすれば、無視するわけにいかない。実際に法律が成立した後に、執行していくのは政府ということになりますし、与党議員自体もそういう意見が出てきたのであれば、そこはきちんと詰めろというよう

な指示が、勿論出てくるわけですから、必ずといっていいと思いますが、そこは調整をして解決をしながら進んでいく、というようなことがあります。そういった意味では官僚の存在が、議員立法においても、特に与党立法のケースですとかなりの部分で官僚の検討を何らかの形で経験をする、ということになるかと思います。

もうひとつは、野党立法です。昨日、前田先生でしたか、「法制局というのはどちらかというと野党の利用が多いんだ」「法制局というのは野党的であって当然なんだ」というお話がありましたが、実際に五五年体制の時というのはその通りでして、ほとんど野党からの依頼ということだったわけです。与党から依頼があるというのは、与野党の調整がついた問題につきまして、例えば委員会提出で法律案を出すケースですとか、あるいは超党派で考えたものがまとまった段階で、この政策については与党が代表して与野党共同で出す、そういった場合に与党が依頼をする、というようなケースが多かったように思います。

ところが最近になりますと、与党の議員の中でも政府の動きとはちょっと違って、こういう立法をしてみたい、政策を実現したい、というようなことから、まず法制局の方に相談がある、というようなケースも増えてきております。そういった中で、それがどんどん膨らんでいって与党の、与党立法というものができる。そうなってきますと、どちらかといえば政府が動きにくい法案、そういったものは議員立法を使えば実現がよりたやすくできる。そういう手段として、与党が議員立法を使って提案をするということも増えている。そういった意味から、与党立法が増えておりますので、野党の利用が多い状況というのは、かつてとは違った状況になっておりますが、それでも野党の立法というのはかなりの数を、割合的に言いますとかなりの多くの割合を占めている、ということになります。

野党の立法というのは、一つには頭から成立することを考えていないというものがあります。政策的にアピールをするため、あるいは対案として出していること自体に意義がある、あるいは政府案の対案として出すことによって修正協議を有利にもっていくために出すというようなものがあります。もう一つには、野党立法とはいえ、内容的に充実させて成立まで持ち込むというようなものがあります。そうすると政策的にアピールするもの、成立を見込まないものにつきましては、官僚についてもそれほど影響がないわけでして、どちらかというと、法制局と議員の間で、あるいは法制局と政党に間で立案をして提出するということになります。ところが、野党立法でも成立するものが

ないわけではなくて、そういったものになりますと成立の段階になってきますと官僚からも、この部分はおかしい、この部分はもう少しこうしてくれないか、というような形で意見が出され、野党あるいは法制局においてもその検討がなされるわけです。そういったことで、立法補佐機関は何を補佐するのかということですが、政府立法、議員立法というものにつきましても官僚というものの存在を強く意識しながら、立法補佐をするのではないかという印象を強くもっております。

野党立法の一番典型的なケースで最近問題になりましたものとしては、いわゆる金融再生委員会設置法というものがあります。これは民主党提案の金融再生委員会設置法案というものが、そのままそれでいいやという形で成立したものです。勿論、政府与党も政府与党として法律案を出していたのですが、財政と金融の分離ということで野党の考え方でもやむなし、ということで途中から野党案でもいい、ということになりました。こういった形のものにつきましては、やはり、どこまで十分に検討できるかという点では問題となるところもかなりあるわけです。この金融再生委員会設置法案につきましても、憲法的には、独立行政委員会の問題ということになるわけです。ですから、独立行政委員会として、これまで憲法上議論されていたような問題が解決されないとそういったものが作れないということになるわけで、この点の検討を詰めていったわけですが、そういったことよりも、まず、財政と金融を分離しろという要請のほうが強くて出てきてしまいました。財政と金融を分離するのであれば、金融再生委員会というような形ではなくて、現在ありますような金融庁という方式で、それを解決することも十分可能ではないかというような議論もするわけですが、やはりそこは金融再生委員会でなければだめだという政治の要請、そういった問題があります。野党立法というものは、かなりのものは現状に対して問題点を指摘しながら作る立法というものですから、内容的に難しい内容を求められるということがあります。そういったときに、立法補佐という面からどこまで歯止めをかけるか、どこまで問題点の検討を求めることができるか、また問題点の検討した結果をどこまで、例えば難しいのであれば難しいということができるのか、という問題があります。ここができなければ立法の補佐にならないわけです。

四　現在の立法活動を補佐している機関（議院法制局における補佐の具体例を中心として）

（一）政策秘書

まず一つ目は、議員の政策秘書です。これは、二人の公設秘書のほかに議員の政策担当ということでもう一人、ということで生まれた秘書です。これにつきましても、議員の政策を主にやれという意味合い、趣旨として議員の政策をということで置かれている秘書ということでして、その活動内容について特に制限があるわけではありません。そうしますと、やはり個人的に国会議員に置かれる秘書というのは、国会議員の大きな関心というものが、まずは自分の活動を安定的に、継続的に行える基盤を作ることにあるわけでして、これが最大の目標になるわけです。そうなってきますと支持者の獲得、それから活動資金の確保というところがまず確保しておきたい最大の目標になるわけです。議員個人のスタッフということになりますと、まずそういったところに力がいってしまうという、これもある程度やむをえない部分があるのですが、そういった傾向というものはあるなというように思います。そういったことで、こうした活動からまったく離れて、政策自体を追及する秘書というものは少ない、という感じがいたします。

（二）国立国会図書館調査及び立法考査局

それから、国会に置かれております機関として、堀本先生からお話があると思いますが、国立国会図書館の調査及び立法考査局があります。これは後ろの方に参照条文に付けておきましたが、国立国会図書館法というものを根拠にしてできております。一番上に書いてありますのが国立国会図書館法の前文ですが、「国立国会図書館は、真理がわれらを自由にするという確信に立つて、憲法の誓約する日本の民主化と世界平和に寄与することを使命として、ここに設置される」というような前文の下で、国立国会図書館というものが作られています。その一五条に、「国立国会図書館内に調査及び立法考査局と名附ける一局を置く」ということで、そこに書いております一号から四号という内容のものを行うこととして設置されています。

（三）議院法制局

そのほかに衆議院・参議院に法制局というものが置かれています。議員の法制に関する立案に資するために、ということで置かれております。今日は、特に実務の実態をというお話です

ので、わたしも二六年間ほど法制局におりましたので、この辺のことが一番お話できるのではないかと思いまして、わたしの経験した幾つかの法律の中で、どういう形で補佐をしたかということで、少し代表的といいますか問題点が明らかになるようなものということで、三つほどお話したいと思います。

（ア）児童買春・ポルノ禁止法

一つは「児童買春・ポルノ禁止法」です。これにつきましての立案過程ですが、自民党の野田聖子議員が中心となってまとめたものですが、当初の立案の動機は、日本の男性が海外に行って、海外の児童に対して、現地で買春行為を行う、これについて、なんとか規制ができないものだろうか、こういった動機から始まっています。これにつきまして、自民党の議員ですから、まず政府の中でなんとか対策が取れないかということで、厚生省に相談に行きましたところ、児童福祉法でなんとかならないかということですが、児童福祉法は目的にもありますように、国内の児童の福祉ということで規定しているものだということで、国外犯、海外の児童、外国人の児童については規制を及ぼすことができない、厚生省の担当ではないというような返事を受けた、というように聞いています。次に法務省にいきまして、強姦罪あるいは強制わいせつ、というようなものでなんとか処理ができないかということで相談しました。そうしましたところ現在でも親告罪ではありますが、告訴さえあれば強姦罪を適用することができる。ですから制度的には問題はないとの返事をもらっています。その次の手段として法務省は、もし告訴が障害になっているのであれば、告訴期間の延長なり、告訴をもう少ししやすくするなり、そういった面で解決をはかるという方法があるのではないか、というようなことをいわれた、と聞いております。そこでさらに、次に警察庁の方に相談に行きました。警察は、実態はよく理解している。国内でもこういったような実態がかなりあるということで、法律で何か道具があれば積極的に取り締まることはできる。ただ今の例えば児童福祉法あるいは刑法というものだけでは、十分な取締りはできない。ですから、道具として法律を作ってくれれば、積極的に取り締まることができる、という返事がきた。それで、衆議院の法制局に、実態はこうなんだ、それを何とかできないか、というようなことで依頼がありました。

依頼の内容というものは、具体的にこういうことでこういう法律を作ってくれということではなくて、こういう異常な事態がある、これについて放置はできない、それを解決する手段として何かできないか。厚生省ではこう言われた、法務省ではこ

う言われた。そういうような依頼でして、そういった状況の中で何か対策がとれないかということで検討いたしました。やはり、これは児童の人権にかかわる問題として整理することが必要だろうということで、特別立法として児童の人権保護ということを前面に出して規制をするのであれば国外犯、あるいは外国での適用というものも可能であるという結論を出して、結局のところは「児童買春・ポルノ禁止法」ということになったわけです。当初は海外でのこういった行為の処罰を中心に、野田聖子先生らがまとめられまして、各党にその話を持ちかけた。そうしたものの中で、国内での同様の問題、これもやはり同様に放置することができない、そういうことで国内の児童買春あるいはポルノの禁止、ということを盛り込んだ形の法を作っていったという経緯があります。そういった形で、本来は政府立法で行われるべき内容といえるのかもしれませんが、議員立法として検討され、成立している。立案していく過程で、警察庁が最初の段階から積極的な発言をしていまして、立案の段階からかなり積極的に協力をしています。素案をつくって、警察庁に持ち帰って、警察庁の中での検討といったことがかなり早い段階から進んでいますし、自民党の中でも特別立法を作るという決定が明確になってきた段階から、法務省も検討に加わらせてくれ、ということで、結局は法務省・警察庁・衆議院法制局というものの検討の中で作られてきた、といったのが立案過程であります。

（イ）少子化社会対策基本法

それから、前国会に成立いたしました、「少子化社会対策基本法」という法律がありますが、これにつきましては出生率が非常に低下している、子どもが少ない、このまま低下を続けていけば日本経済あるいは日本の社会全体に対して、不測の事態が生じるということで、なんらかの対策を講じなければならないということで、基本的な施策をまとめた基本法として「少子化社会対策基本法」となりました。自民党の中山太郎先生が中心になりまして、超党派で提出をして成立したものであります。これにつきましても、最初は実は基本法という形ではなくて、児童手当を増額できないか、あるいは児童に対する医療費の補助、保険医療を拡充、そういった個別的な対策が持ち込まれて、検討されてきた。例えば児童手当の増額というものになりますと、大蔵省の問題がありますし、保健医療の問題ですと、厚生省の問題があります。そういったことでなかなか話が進まないので、議員立法ということで個別政策を打ち出してみようということで、中山太郎議員から衆議院の法制局に依頼があった。

検討の会議を進めていく過程で、もう少しインパクトのある政策が何かないか、ということで色々内容の議論がなされましたが、抽象的な話しが多く、具体的な政策として取り上げるべきものというものは、なかなか出てこない。こういった内容ならば、要綱としてまとめる方法というものもあります、ということで検討の中で衆議院の法制局側から、要綱を作り基本法としてまとめる形を提案しました。これが取り入れられて、「少子化社会対策基本法」というものをまとめてみてくれということになった。少子化に関連する各省の施策をメニュー的に全部書き込んだらいいのではないか、何故そういう策をとらなければならないのかという基本理念、これについての議員側が持っている主張を、なるべく法文として書き込んだらいいのではないか、その二点を中心に検討していったということです。

検討を進めていく過程で、少子化社会対策としてどういうものがあるのか。少子化社会対策基本法の提案の事務の取りまとめをやられた自民党の荒井広幸議員から各省の官房長に何か意見があったらいえ、ということで積極的に意見を聞いた。また超党派の会議の中で各省の代表を呼んでどういった現状なのか、どういった方策が取れるのか、各省の施策として、少子化社会対策に関連するものはどういうものがあるのか、ということでそれを発言させてまとめていく。まとめていく過程では、公正取引委員会の委員長になられた竹島一彦さんが官房副長官補として内閣におられて、これは法律事項ではないから法律案にはならない、という働きかけがあったというように聞いております。そういった中で、内容が少子化社会に対応する基本的な施策を充実させるということで、各省の意見をとり込み、賛成者はかなり増えていった、ということです。超党派の少子化社会対策議員連盟というものがあるのですが、その議員数は衆議院の過半数を超えている、その方々が賛成して法案を提出したということなのですが、政府側の都合もありしばらく審議されないままにあった。今回、政府側から少子化対策の関連法案が提出されたことに合わせて審議されて成立した、というのが「少子化社会対策基本法」の立案過程ということになります。

（ウ）原子力発電施設周辺の振興に関する特別措置法

三番目としまして、「原子力発電施設周辺の振興に関する特別措置法」というものがあります。これにつきましては、自民党の桜井新議員ですが、これは柏崎・刈羽が地元ということもありますが、エネルギー問題に関心が深く、国策として原子力をエネルギー政策の中心に据えるべきだという考え方から、原発のある地域についてもう少し振興策が講じられないかという

ことで、原発のある地域について振興をはかる必要があるという内容の提案をされました。これも、エネルギー問題を検討している自民党の会議の中でそういった発想が出てきて、関係省庁がそこに出席していたのですが、政府立法ではまとまらず、議員立法で出すというように検討がなされています。そこで、衆議院の法制局に依頼があったわけですが、通産省あるいは資源エネルギー庁が所管するものですから、その会議にも通産省や資源エネルギー庁の官僚が出ておりました。こういった提案があるので、検討をしたところこういうことになったので、資料なり問題を教えてほしい、ということで法制局から通産省に連絡をとったのですが、その時に通産省の課長が法制局にいらっしゃいまして、この法案については通産省はともかく、各省の反対があって法案にならないと思う、実現できないので協力できない、というような発言がありました。何故それが実現できないのかというと、まず財政的に補助金のかさ上げを内容としておりますが、そういうことが一切認められないであろうということがありました。それから地域振興策ということをいろいろ考えたとしても、原発がある地域ということについて原発があるだけで地域振興策をとるという考え方に例がないこと、地域に振興を合理付けできるだけの特殊性がないという言い方をしておりましたが、これまでにない考え方からの地域振興には国土庁が賛成できないということで、政府部内としてまとめられないということでした。必要な資料は要求されれば出すけれども省としての検討、協力はできないというような考えでした。そういったことではありましたが、桜井新議員は自民党の施策としてまとめてほしい、ということでしたので、法案としてまず原発があるというだけで振興してかまわない、原発という施設があること自体でその地域がある特典を受けること、ということの政策的な説明というものをきちんとつけるようにすることが要求されました。検討を重ね、原発施設の特殊性から、それはそれで法律的には十分合理的に説明できる、構わないという結論を前提に法案をまとめました。これも衆議院の法制局が自民党本部の方に呼ばれまして、そこに各省の担当を次々と呼びこんで、一体これはどういうことでできないのか、できないならできない理由を説明しろ、ということで各省に説明をさせて衆議院の法制局と各省の間で議論をする、という形がとられています。その中で一番反対したのは大蔵省ですが、主計官が来まして、これはできない、ほかの公共事業とどう違うのだ、そういったことをやるということは少なくとも理由が立たないという言い方をされましたので、そこでの理由が立つか立たな

いかというのは政策選択の問題で国会議員が決めることであって、政府の方が決めることではないはずだ、ということで厳しい議論をいたしました。

かなり強い抵抗がありましたが法案としては作るということで押し切っていった、ということです。この法案は各省の色々な意見の対立、抵抗があってなかなかいい返事をしない省庁が多かった中で、当時の桜井新議員は、政調会長代理ということでしたが、自民党の政策としてまとめるという強い意思で押し切って法案にしたということです。党主導でまとめていったという内容です。いずれも三本とも成立したものを取り上げていますので、自民党議員あるいは与党議員の提案に絡んだものということになりますが、このような経緯がありました。

（エ）人クローン研究禁止法案

野党立法としてここにひとつ紹介するとすれば、人クローン研究禁止の法案があります。これにつきまして政府のほうから、クローン研究をした受精卵を人の体内に戻すことを禁止する法案が出ております。政府側の理屈としましては、研究自体の規制というものはなかなか難しい。ただ、胚から生まれた場合に生まれた個体の人権が守られない、あるいはコピーされた人間の人権を侵害する、ということで人の個体が生まれることだけは制限できるのではないかという理由で禁止をしている法案が出されたわけですが、それに対して民主党中心に人の受精卵というものは生命の萌芽である、そういったものはそもそも尊重されなければならない、という理屈で受精卵の研究自体をある程度規制する内容のものが検討されました。これについて法制局の方に依頼があったのですが、内容はきわめて専門的で、民主党も党だけでは処理できなくて三菱化学生命科学研究所の米本さん、ぬで島さんという方が党側の顧問ということでこれらの方から説明を伺ったわけですが、受けた法制局側といたしましてもそれについての知識が足りませんので、東大医科学研究所の勝木先生というこの問題に対しての日本の第一人者といわれる教授ですが、ここのところに行きまして朝から夕方まで一日講義を受けて、こういうものが問題になっていると、どういうところがどういうように技術として利用され、倫理的な問題（法律を含めた問題になりそうなもの）にどういうものがあるのか、ということについてのご講義をいただいたわけです。その後もクローンの定義の規定などは勝木先生にご相談してから作っていったわけです。勿論これは、対案ということで成立はしておりませんし、政府のクローン技術の規制法が成立しているわけです。対案として民主党が示したものですが、専門的な

知識が足りない部分については、各界それぞれのご協力を、という形で補っていったということです。これが衆議院の法制局で実際にやりましたところです。

（四）議院調査局・調査室

現在おります衆議院の調査局、あるいは参議院の調査室ですが、今日は一部しか持ってきておりませんが、この前の第一五六回国会において法案が内閣委員会で審議されましたときの衆議院の内閣調査室が作った資料がここに六冊ほどあります。ほとんどは内閣提出の法律案に対する資料という形をとっております。ひとつだけ「祝日に関する資料」という、これだけが一般的な祝日問題に関する資料なのですが、こういった形で資料を作り、委員会審議の問題点を深めてもらうという意味で、各議員に、内閣委員だけですが、配っているというものです。衆議院調査局あるいは参議院調査室ですと、こういった法案の資料を作る、あるいは社会的に問題になっております問題に関する資料を作る、それを議員に配布するという形が中心になろうかと思います。

五　立法補佐体制の問題点

立法補佐体制の問題点についてどのように考えるかということですが、よく人数が少ない、あるいは情報量が少ないということが言われております。ただ、実際に人数が少ないかどうかなのですが、衆議院の調査局全体で二五〇名おります。衆参の法制局ですが、大体七五名ずつぐらい、一五〇名程度おります。参議院の調査室が二〇〇名の人数がおります。国会図書館の調査及び立法考査局は一七〇名程度。合わせますと八〇〇名程度の人数になるわけですが、その人数が少ないかどうかということだろうと思います。確かに衆議院の法制局ということでとりますと七五名ということになりますし、それを委員会に分けますと、一つの委員会あたり四～五名ということになりますので少ないという見方もあるかと思います。立法補佐体制ということ全体を捉えますと、八〇〇名くらいになると思いますので、その人数をうまく機能させれば決して少ない人数ではないのではないか、という感じもいたします。そのところを機関ごとに個別に切り離して考えるのではなくて全体としての数というものを捉えてもう少し考えてみてもよいのではないか、というように思っております。

もう一つの問題点といたしまして、情報量が少ないというものがあります。確かに行政が持つ情報というものは、日々行政をやっておりますので非常に多い。それに対して、国会が何もしなければ情報が少ないということでして、国会の情報収集能力がどうなのか、という問題というように思います。実際問題として、国会で各省庁にこういう資料の提出を要求する、出してくれないか、というようなことをいたしました場合に、やはり国会と行政の力関係ということから、かなりのものが出てくるように思っております。確かに都合の悪いものというものは、出てこないわけなのですが、出てくるものだけでも積極的に集めていくとすれば、情報が少ないということを、かなりの程度で補えているのではないかな、という印象もいたします。むしろ、国会側で情報収集を積極的に行っていないのではないか、行っていないといえば語弊がありますが、もうすこし十分にまず集められるものだけでも集めて整理してみる、さらにそれで情報が少ないかどうか、というように検討を進めていくべきではないか、というように思っております。むしろ人数が少ない、情報量が少ないということ以上にお話しましたところの、例えば法制局、衆議院の調査局、参議院の調査室、国会図書館の調査及び立法考査局のそれぞれの役割というものが明確になっていないのではないか。何をどこがやるのかということが明確でないために、かなり重複して同じことをやっている、というものがあるのではないか。また、逆にそれは自分たちの所管ではないということで、お互いに拒否をしてしまっている部分、抜けてしまっている部分というものもかなりあるのではないか、という感じもいたします。そういった意味で、まずそれぞれの役割を明確にさせる必要があるのではないか、というように思います。さらに、役割を明確化させるだけでなく、相互の機関の連携というものがもう少し取れてもいいのではないか、というように思っております。国会を取り巻く機関としてこれだけの機関があるわけですので、総合的に機能させるということが問題点としてまずあるのではないかと、というように思います。

それから情報の発信が少ないということもよくいわれます。確かに現在のやり方を見てみますと、自分達から自発的に情報を発信するということはなくて、ある程度受身の態勢、問われればそれを発信します、という面が強いように思います。自発的な情報発信というものをどんどん行っていくということになると、立法補佐体制として、積極的に情報を発信することになりますので、情報がある立場に偏ってしまうのではないか、中立が保てないのではないか、そういった問題が出てくるわけで

す。主観的な判断や認識を含む情報発信がどこまで許されるのかということ、このあたりは問題点として認識を明確にしておく必要があろうかと思います。情報の中立性という問題、あるいは中立を保った補佐活動の充実が議論されるわけですが、これにつきましても各国会議員それぞれから依頼があるわけです。例えば、民主党から依頼を受ければ民主党の立場に立って検討というものが進められます。それは決して中立的なものではなく、むしろ民主党的な内容になるわけです。自民党から依頼があれば自民党的な内容になるように思います。機関としての中立性というよりは、各政党に対して同等のサービスをするという意味での中立性が必要なのかなと思います。その辺の職員意識の徹底というものも必要になるのではないか、というような感じもいたします。

もう一つは、立法補佐体制として、専門的知識をどこまで持つ必要があるか、あるいは調査能力をどうやって向上させるかということです。まず専門的知識ですが、採用の段階から専門的知識を考慮した採用をする必要があるのかないのか、あるいは採用後の育成として人事も含めて、ある問題に対しての専門性というものを養成していくのかどうか、という問題があります。特に、衆議院調査局の人事というものを考えますと、衆議院の事務局の運営部門との人事異動というものがかなりの数あります。そういったことからしますと、専門的知識をどこまでどのようにして育成していくのか、また、調査部門であっても議事手続きについての知識も当然必要になりますので、このあたりの兼ね合いをどう考えていくかという問題があろうかと思います。

場合によっては民間のシンクタンクや学者との協力関係、そういったものを活かした相互協力というものがあってもよいのかな、と思います。専門的知識をどう活用していくか、どう育成していくかということというのも、総合的、戦略的な立法補佐体制のあり方にあった人事、採用、研修、育成というものが必要とされるというように思います。

六　議員スタッフの充実か議会スタッフの充実か

最後に、スタッフの充実ということを考えた場合に、政党を含めた国会議員周辺にスタッフを充実させるのか、それとも国会そのものの機関にスタッフを充実させるのがよいのかという議論が、確か今日の午前中も政党ということも含めてそのよう

なお話があったように思いますが、これにつきましては、国会議員周辺にスタッフを充実させるとすると、やはりどうしても活動基盤の強化というところにまず主眼がいってしまうというところがあろうかと思います。活動基盤の強化が、政策そのものを強化することが活動基盤の強化に繋がるのだというような面で、政策と結びつきが強ければ国会議員周辺のスタッフ強化という形でも十分機能するだろうとは思いますが、政策中心の選挙というものが確立されてくればそのような形も出てくるだろうというような感じもいたしますが、現状がどうもそうではないような感じがいたします。そういったことからしますと、やはり国会議員周辺にスタッフを充実するということよりも、国会自体にスタッフを充実するという形で、立法補佐体制を設定していったほうが、問題が少ないのではないかなという感じがいたしますが、これはあくまでも個人的な見解です。