



Title	国会のシンクタンクとしての国立国会図書館調査局
Author(s)	堀本, 武功
Citation	北大法学論集, 55(2), 279-288
Issue Date	2004-07-20
Doc URL	<a href="http://hdl.handle.net/2115/15294">http://hdl.handle.net/2115/15294</a>
Type	bulletin (article)
File Information	55(2)_p279-288.pdf



[Instructions for use](#)

資  
料

〈北大立法過程研究会シンポジウム報告（二・完）〉

## 国会のシンクタンクとしての国立国会図書館調査局

堀 本 武 功

序 はじめに

現況とは違う主観的な印象のようなお話になるかも知れませんが、その辺はご容赦いただきたいと思います。

本日はお招きいただきまして、ありがとうございます。皆さんのお手元にあるレジюмеに沿い、四つの項目に分けて報告を進めていきたいと思えます。現職の職員ではありませんので、

一 国立国会図書館の根拠法と機能

## (一) 根拠法

まず、国立国会図書館の根拠法と機能についてです。その根拠法は、国会法第一三〇条「議員の調査研究に資するため、別に定める法律により国会に国立国会図書館を置く。」という規定です。これを受けて、国立国会図書館法という法律ができあがっているという仕組みになっています。この関係からどうなるかと申しますと、国立国会図書館の指導機関、主務大臣というわけではありませんが、それに類似した意味で、国立国会図書館は衆議院議長と参議院議長の指揮下にあるということになります。以下、議院運営委員会があり、その小委員会として図書館運営小委員会があります。

## (二) 機能

次に機能ですが、別のレジユメの最後を見てください。そこに国立国会図書館法の抜粋が載っています。外部の方がこの法律をみて驚くのは、書き出しの部分でして、「真理がわれらを自由にする」という文言です。今時の日本の法律でこうした表現があるのか、と外部の方からは良く言われます。これは国立国会図書館法がGHQの指導下で策定されたことと無縁ではありません。つまり、アメリカは民主主義を掲げる国ですから、それで「真理がわれらを自由にする」という表現がー特に「自

由」という言葉はアメリカの最も好きな言葉ですからー国立国会図書館法の前文に用いられたのだらうと思います。

ご存じのように国立国会図書館は、基本的にはアメリカの議会図書館 (Library of Congress) がモデルになっています。この議会図書館は、「議会図書館」という機能と「国の中央図書館」という両方の機能を兼ね備えております。この二つの機能を国立国会図書館も請け担っているということです。ちなみに、国立国会図書館法と訳出されたわけですが、これにはいろいろな議論がありまして、national diet、つまり「国会」なのだから「国立」はいらないのではないか、国会図書館法でよかったのではないかという議論もあり、結局、両方の機能があるので、国立国会図書館で良いのではないかという風になったようです。

## (三) 構成

現在、国立国会図書館は一局五部・二館という構成になっております。一局というのは調査及び立法考査局(略して調査局)ということになります。国立国会図書館法の中で組織の名称および機能が明記されていたのは、従来、この調査局だけでありました。そのあとで関西館、こども図書館がつけ加りました。この法律の立法趣旨からすれば、議会図書館の機能を調査局が担うという書き方が一五条の規定になっています。

## 一一 調査及び立法考査局

### (一) 業務内容

具体的に調査局がどのような仕事をしているかといえますと、名称が Research and Legislative Reference Bureau ということでありまして、それが名称からして具体的に何を想定しているのかわかりにくいなどと過去に議論されてきました。

「どういふことかと申しますと、国会法には「議員の調査研究」と書いてあります。しかしながら、国立国会図書館法の「五条」には「研究」という言葉は使われておりません。「調査」とだけ書いてある。要するに、調査局の職員は「研究」してはいけない、アカデミズム思考に走るなという一方の議論と、もう一つは、両方つまり「調査」のためには「研究」がベースにならないと立派な調査サービスはできないのだという議論が過去にはあつたようです。

最近では、「調査」ということが基本的な主眼になっておりまして、レジュメにあるような調査局という略称を使うときもありません。また、局は一つしかありませんから、局といえば調査局の意味にもなります。あるいは、調査局が国立国会図書館内で本館の五階に位置しておりますので、館内的には「五階」と

いうと調査及び立法考査局を意味することもあります。

ところで、基本的な機能をレジュメに挙げておきました。そこでは「五条の規定に基づいて、両院の法案・案件審議に対する補佐、国政審議に有用な資料の作成提供、それから法案作成の補佐と書いてあります。このあたりは、衆議院・参議院の調査局・調査室とはどのように違うのかという難しい問題がありまして、後述の国会改革との関連でもふれるように、この問題については、国会からも聞かれます。そうした場合、調査局は国立国会図書館の資料・膨大な蔵書をもとにしてある問題についての過去の経緯を調べる(これを「縦軸」)。他方で、調査局は諸外国についても調査しておりますので(これを「横軸」)、この「横軸」と「縦軸」の交差した点で調査サービスを提供するのが調査局の大きな特徴ですとお答えしてました。こうした縦と横のクロスが調査局の特徴の一つで、他方、衆議院・参議院の調査局・調査室では法案に密着したかたちで調査サービスをすることなので、調査局の仕事とは大きな違いがあると言えるのではないかと、といった旨の説明を行っていました。

このようなかたちで調査を進めているわけですが、調査局は衆議院・参議院の調査局・調査室のように必ずしも議員密着型ではありません。一度、国立国会図書館にいらしたことがある

方はご存知のように、衆議院・参議院の調査局・調査室とは道を隔てています。この道がある意味では微妙でして、国立国会図書館が機能的に国会の中にありながら、衆議院・参議院の調査局・調査室のように、物理的に国会の中ではない。つまり、国会の内でも外でもないという種おもしろい状態に立つ。

この点は、人にいわせれば中途半端な状態にあるのではないかという声もないわけではありませんが、逆にいえばある意味で一定の距離といえますか、客観性を保つこともできることになるのかも知れません。

レジュメに挙げた①から③の業務を具体的にどのように展開していくかということについては、国立国会図書館が初当選議員にお配りする、国立国会図書館調査局の業務内容が書かれているパンフレットがありまして、その裏面に具体的な組織構成が載っています。さらに、もう一つ、国立国会図書館全体のパンフレットがありまして、そこに国立国会図書館がどういふことをその業務としているのかといったことが書いてあります。

## (二) 業務体制

さて、調査局は、一二室一四課という体制になっています。室課制といえますのは、政治議会課から始まって経済課や外交防衛課というかたちで構成されています。調査局の一番の特徴

は、課があつてその上に調査室が置かれているという形態をとっていることです。例えば、政治議会課の場合ですと、その上に政治議会調査室が置かれています。このへんは、外部の方には分かりづらいのかもしれない。さきほどの政治議会課を例に若干補足しますと、政治議会「課」の方は日常的な業務・依頼調査をこなしています。他方、政治議会「調査室」の方は、もう少し高度な調査の対応をしています。そういう意味で、高度と通常を「調査室」と「課」で分担しているといったかたちで理解していただいくといひのかもしれない。

この一二室一四課には、現在一七四名の調査員がいます。大雑把にいきますと、一七四名のうち一〇〇名弱が調査アドバイザーをやっています。そのほかに庶務部門や企画部門、資料部門が置かれています。

この中で、調査局の特徴的なところは、専門調査員という制度です。専門調査員というのは、国立国会図書館法の中に国立国会図書館の調査局に専門調査員を置くという規定が設けられていることから分かるように、調査局の中で重要な役割を担っています。これは、アメリカの議会図書館の Congressional Research Service の Senior Specialist を参考にしたものです。

次に調査局がどのような位置付けになるのかということにつ

いでです。アメリカの Congressional Research Service (CRS) は、昨年段階で約七二〇名の調査員がおりまして、これはおそらく世界最大規模の調査機関だろうと思えます。この CRS に対して、わが国の国立国会図書館の調査員数は、前述のとおり一七四名です。一四ある各調査課については、社会科学系が比較的多く、これだけ社会科学系の各分野を揃えているところは日本の調査機関以外にはない、ある意味では *inter-disciplinary* な研究ができますので、他の調査機関にはない特徴が出せると言えるかも知れません。その具体化が総合調査というかたちで進められる各課横断的な調査です。

年間の問い合わせの処理件数は三万件、他方、アメリカの CRS では三年前の数値で四二万件です。CRS の局長の話によりますと、年間の問い合わせの処理件数が一番多いときは五〇万件近くに上ったそうです。それでは、なぜ最近その件数が減少してきたかという点、ホームページが充実してきて議員がそちらを利用し、わざわざ問い合わせをしなくともホームページを調べることで必要な情報を得ることができるといのが理由だそうです。さらに、そうした傾向はアメリカの議会図書館だけでなく、イギリスでも同様だそうです。オーストリアの議会図書館でも依頼件数は減少の傾向にあるそうです。ただ、逆

に言えば、ホームページに載せるコンテンツ作りが結構大変な作業になっているようです。

もう一つの調査局の特徴は、独自の資料構成です。国立国会図書館全体として図書が七七〇万冊、雑誌を一七万種保有しておりますが、それとは別に立法資料として独自の資料を作成しております。おそらく国立国会図書館の年間資料購入費は二二億円くらいだと思いますが、そのうち立法資料、調査局専用の資料購入費として六〇〇万円ほど、データベース経費として二〇〇〇万円ほどが計上されています。

## 二 依頼調査と予測調査

### (一) 依頼調査

こういった調査局の具体的な機能を行うために、大きく二つの調査業務が並存しています。一つは依頼調査でして、例えば、北朝鮮の概況がどうなっているのかということについて問い合わせがあれば、関連資料をお貸しし、関連記事をコピーしたりします。それがもっと難しい問題、例えば憲法改正手続きについて日本における過去の事例や諸外国との対比について問い合わせを受けるときは専門調査員が対応するといったような大

料 まかな機能分担があります。

資 依頼調査の内訳は、外国に関する問い合わせが全体の約四割、国内に関する問い合わせが約六割ほどでしょうか。外国に関する問い合わせのうち、アメリカ関係が四、五割でしょう。ただ、議員の方々が昔と違うのは、各国比較という場合、英米独仏伊

でしたのが、最近では、アメリカはあまり参考にならないのではないかという問題意識をお持ちのようです。特に制度比較の場合、あまりにも日本と制度が違いすぎるので、アメリカではなくドイツ、フランス、イギリスあるいは北欧のパターンについて問い合わせってくるケースが増えてきているように感じます。

## (二) 予測調査

もう一つの調査業務を予測調査と言います。これについては、国立国会図書館法の一五条第三号の但書きに「この補佐は委員会又は議員の要求ある場合に限りて提供され、調査及び立法考査局職員はいかなる場合にも立法の発議又は督促をしてはならない。」という禁止事項が規定されておりまして、それに対して同法一五条第二号は「要求に応じ、又は要求を予測して自発的に」と規定されております。この「督促」はしないけれども、こういう問題が議論になるだろうということを「予測」して調査するのが予測調査です。

この予測調査は、各調査員が今年議論になりそうなことを予測して、必要な用意を整え、月刊誌の「レファレンス」やモノグラフである「調査と情報—ISSUE BRIEF」、外国の新しい法律の動向を紹介するテキスト「外国の立法」の中でお知らせします。例えば、「調査と情報—ISSUE BRIEF」に関連した話としては、九・一一アメリカ中核同時多発テロがありましたときに、偶然にもそのとき私はアフガニスタンについて勉強しておりましたので、これはオサマ・ビン・ラディンだと直感いたしました。翌々日の九月一三日には国会議員全員に「アメリカとオサマ・ビン・ラディン」というモノグラフを配布したことがあります。

## (三) ホームページ

そのほか、〈調査及び立法考査局〉ではホームページ「調査の窓」を作成して、ホームページから国会議員の方々がいろいろな勉強をできるようにしています。

## 四 課題

### (一) 大状況

①日本の民主主義における議会の役割

これまで述べてきたところが、国立国会図書館の根拠法、概要および業務についてですが、ここからは、現在こうしたことが具体的にどのような問題状況になっているのか、ということについてお話ししたいと思います。

一つは、日本の民主主義における議会の役割です。これは、日本だけでなくアメリカやオーストラリア、ドイツ、イギリスにもいえることですが、議会の補佐機関はどのような位置付けにあるのかという点です。

例えば、私がCRSの局長から聞いた話によりますと、CRSの局長は予算提出権を持っていて、議会調査局の年間予算について議会の承認を得るという手続きが必要とのことでした。つまり、CRSの局長が予算を作り、図書館長の許可を得て議会に予算を提出するのですが、これによって、予算を通すために議会が開かれている間は局長が簡単に席を外せない、という状態になるそうです。アメリカの場合と日本とは違うかも知れませんが、日本も多かれ少なかれ国会の動きに対してどのように対応していくのかということによって、私どもの組織や機能、役割といったところが大きく変わっていく部分があります。

## ② 政治改革の動き

そうした変化の必要性が具体的な問題になって顕在化するの

が、政治改革のときです。政治改革の動きの中で、ご承知のように行政改革が始まって、ここ数年では立法の分野にも改革の目が向けられて、その動きが加速してまいりました。いろいろな委員会ができてきて、自公の問題、各党プロジェクト、党内での調査研究、国会改革などの議論がなされてきました。

そうした中で、瀬島龍三氏を委員長とする衆議院の国会改革に関するチームがありまして、ここに、調査局の担当課長が何度か招集されまして、衆議院・参議院の調査局・調査室と国立国会図書館の違いについてご説明申し上げたのですが、機能上の差違はないのではないかと、合体した方が良いのではないかと言われたようです。このあたりは難しい問題でして、極端にいますと二院制の問題にまでつながる議論だと思えます。つまり、衆議院と参議院を合体して、二院制を一院制にしてしまうという議論ともリンクしてきます。私が国会議員の方々にお会いしたときは、合体問題が二院制と一院制に関連している点をご説明してきました。

このように二院制の問題が絡んでくるので、国会改革は非常に複雑な側面を持つている問題ではないかと思えます。打ち出された改革案は、衆議院に関するものであっても参議院との関係を無視できないものがいくつかあります。今のところ具体的



料に話が進められているのは速記者養成所と聞いております。

## (二) 外的変化

### 資 ①議員立法の活性化

次に外的変化です。その中に議員立法の活性化ということがあります。これは、国会議員による国会の位置付けの変化を反映している点もあります。そのために問題を分析する能力、あるいは法案を起草する能力が求められています。この関係で、従来にはなかったかたちで各党の調査研究チームに調査員が入ってペーパーを出したり説明を行ったりと、前年度だけみても相当数の職員が呼ばれて具体的な説明等を行っています。ここで、一つ問題なのは、アメリカではカーネギーやブルッキングスなどにいろいろ調査機関があつて、そういった機関が報告書を出していますし、ドイツではシュティフトゥングという調査機関がかなりいい報告書を出しています。オーストラリアもそうです。日本だけに政策に関する問題提起型の調査機関がないという現状があるために、調査局を必要としている側面もあります。

### ②国会改革への対応

もう一つの外的変化は国会改革への対応、すなわち立法補佐をめぐる組織間関係の再構築です。

## 四 内的変化

### ①依頼件数の増大と内容の高度化

さて、次に内的変化について取り上げてみたいと思います。まず、依頼件数についてですが、これは六二年度の一万八千件から昨年度は三万件になっています。

G・カーティスが朝日新聞の七月二四日の夕刊に掲載された「顕微鏡で見る日本」の中で、「官僚機構を弱体化させるだけよい政策ができるわけではない。かといって、政治家が官僚になつてもいけないと思います。テレビの政治討論番組をみていて痛感するのは、若い政治家が官僚顔負けの政策専門家になろうとしていることです。政治家は重要な政策の方向を示しそれに沿ったかたちで官僚をうまく使いこなし、法令を整備することを仕事とすべきです」ということを述べています。国会議員の中には、こうした点を重視される方もいらつしやいます。つまり、あまりにも国会議員が専門集団になりすぎると議員と官僚といったあたりの境目が曖昧になつてしまふということでしょうか。国会議員のニーズにどのように対応していくかは、調査局としても充分に留意しなければならないところです。

### ②環境情報の変化

それから、内的対応として指摘したい二番目の問題は、環境情報の変化です。さきほど国立国会図書館の構成が一局五部・二館であると申し上げましたが、そのなかで特に二館のうちの一つである関西館との関係です。現在、関西館と東京本館に資料が分かれています。大雑把に申しますと、納本によって入ってきた資料は東京本館にあります。つまり、雑誌と図書については東京にあります。さらに、外国の図書についても東京本館にあります。このように資料配置された状況の中で調査局として資料を有効活用していくことが必要になっています。

### ③人的資源

そして、最も大きな問題は、人的問題です。国立国会図書館では、オールラウンドをこなす職員として採用されます。調査局に入った職員は、何年かかけて専門性を高めていくわけですが、国立国会図書館の他の部門への異動する可能性があります。こうした場合、先ほど申し上げた、国会議員の要求する専門性はどうマッチさせるのかは、なかなか難しい問題です。

## 五 総括

以上、国会のシンクタンクとしての国立国会図書館調査局と

いうテーマで報告してまいりましたが、本日この報告を通して皆さんにお伝えしたかったことの一つは、国会自体が大きく変化しようとしており、従来にはない機能を求めようとしていることです。国会が変わることによって、調査局自体も大きく変わりつつあるということでもあります。

ここで、自身の体験談をお話すると、私が政治会議学課に六年いたときに、その当時は英語のほかにもう一つの言語ができることが常識だったのです。その上、私どもの課長は、英語、ドイツ語、フランス語、スウェーデン語、イタリア語ができました。そこでの私の仕事は、まず英語の翻訳から始まりまして、次にドイツ憲法改正の翻訳をしました。そのうちに政党を担当し始めて、共産党の組織原理を研究するためにロシア語を勉強しましたら、ロシアの選挙法の翻訳を頼まれました。さらにその次には、政党国庫補助法を担当しているということでした。スウェーデンの政党国庫補助法の翻訳もやりました。わずかに二条の短い法律でしたがとても大変でした。スウェーデン・英語辞典、スウェーデン・ドイツ語辞典、スウェーデン・日本語辞典の三冊を駆使してなんとか翻訳しました。

このように、かつては入専門性＋語学力Vという手法があったのですが、高度化する調査依頼に対してどのように専門性

料も高度化していくのかというのは永遠の課題です。単に語学力があれば済むという問題ではありえなくなっております。そういう意味で調査機関というのは最終的には「人」の問題です。

おわりに

局長時代、特に新人や人事異動で来た人に対して強く言い続けてきたことがあります。それは、「あなたがたは日本の民主主義のために活動しているのであり、民主主義のために一パーセントでもいいから、われわれの調査機関を通じて国会議員に対して貢献してください。われわれがやっている調査活動というのは、日本の民主主義のために貢献するのだということを強く自覚してください」という趣旨のことを言い続けました。