

PEOPLE WITH LEGAL MIND



国会に属する国立国会図書館で、国会に対する立法調査業務を行う調査及び立法審査局。高度情報化、国際化という時代の変化を受けて、その業務はどのように変わろうとしているのか。国会レファレンス課課長・齋藤憲司氏にその職務についてうかがった。

3,000万点の資料

まず国立国会図書館の沿革と、その目的とするところからうかがいたいと思います。

齋藤 源流ということでは、戦前の帝国図書館と帝国議会の貴族院・衆議院の図書館になります。しかし戦後、アメリカの図書館使節の助言を受け、民主主義を根付かせるためには国政を議論する上での情報源が必要であるということから、いわば戦後改革の一環として昭和23年6月に開館したのが現在の国立国会図書館です。主要国のほとんどは、国立図書館と議会図書館を別々に設置していますが、当館は、アメリカの議会図書館の制度に倣って、

その二つの機能を併せ持っています。国立図書館としては、国立国会図書館法¹に定められた納本制度²に基づき、わが国の出版物を広く収集しており、蔵書数は図書が約770万冊、逐次刊行物が約17万種で、その他、地図やレコード、マイクロフィルムなどを合わせると資料総点数はおよそ3,000万点に達します。議会図書館としては、その膨大な資料をバックグラウンドに立法調査活動ができるメリットがあるわけです。

職員数は？

齋藤 職員は当館独自の公開の試験³によって採用しています。平成15年4月現在で、図書館全体で921名おり、国会の活動を調査・情報面から補佐する調査及び立法審査局(以下、調査局)は174名おります。

調査局の組織と業務についてうかがいます。

齋藤 組織形態としては室・課制度をとっており、調査の主題ごとに分かれた12室・14課からなります。調査室には専門調査員を少なくとも1人、そして主幹または主任調査員を置いています。室の専門

齋藤憲司氏

国立国会図書館調査及び立法審査局国会レファレンス課長

的な指導の下で、的確な回答を出すために置かれているのが課です。10名前後で構成されており、政治、行政、財政などそれぞれの分野を担当しています。私が所属する国会レファレンス課は、調査依頼を受け付け、それを適切な課に割り当て、回答を取りまとめたり、調査に特化した資料を整えるといった全体的な調整を行うセクションです。

立法活動を補佐する他の機関との役割分担は？

齋藤 国の組織としては、衆議院に調査局、参議院に常任委員会調査室などがあり、また法案の起草の補佐に特化した衆参および内閣の法制局があります。行政もそれぞれ調査を行っています。その他、民間でもシンクタンクや大学など研究機関もそれぞれ調査をしています。その中で、われわれの調査の特色という、やはり文献調査ということになります。国内外の図書、雑誌類、議会資料、官庁出版物など幅広い資料があるということから、依頼される国会議員も、外国の制度や実情、問題の背景などについて知りたいとき、われわれに調査を求められることが多いですね。また、具体的に国会の質疑で取り上げられる段階では、衆参の調査室がメインで、さらに法案に落とし込むときは特殊立法技術が必要になりますから、法制局に協力を求めるという役割分担になります。

依頼調査と予測調査

調査局の調査についてうかがいます。

齋藤 われわれの調査は図書館資料を中心とする文献調査で、依頼調査と予測調査に大別できます。依頼調査とは、国会議員などからの要求に基づいてとりかかる調査で、内外の制度・政策など、法案審議に必要な事項を調べます。もうひとつの予測調査は、次期国会で当然日程に入るものとか、中長期的に国政の課題を予測し、あらかじめ準備しておくものです。例えば、少子高齢社会を見据えて将来の日本について総合的に検討するといったテーマです。予測調査の成果は、『レファレンス』(月刊)や『調査と情報 ISSUE BRIEF』(不定期刊)といった刊行物、あるいは国会議員向けのホームページである『調査の窓』を通して提供しています。

調査はどのような手順で行われるのですか？

齋藤 対象者は、衆参の国会議員、その秘書、衆参の委員会や調査会、政党などです。依頼の窓口として最も多いのは電話ですが、ファックスでも受け付けますし、ホームページの「調査の窓」にも依頼申込機能があります。回答の方法としては、図書館資料の複写、貸出などで対応することが多いのですが、議員のもとに直接うかがって面談説明したり、複数の議員の集まりで報告するなど口頭による回答もあります。また現在、力を入れているのが文書による回答です。資料をそのまま出すのではなく、再構成し、調査報告書のようなかたちの回答を増やすことを通して、調査分析能力を高めていこうということですが。

もちろん業務遂行のスタンスは不偏不党ということですね。

齋藤 調査では中立たることを心掛けていますが、どうしても個人の主張を含む資料を出すことがあります。そういう場合、回答のひとつのテクニックとして、ある意見があれば、それと対峙する意見も併せて提示するというやり方があります。その問題に関する意見を、できるだけ多角的に材料を示して、その判断は個々の議員に任せるということですが。

それでも、どうしても、と評価や価値判断を求められることもあるのでは？

齋藤 そのようなケースでは、こういう見解が大多数を占めている、世論はこうなっているといった補足するデータを合わせることによって、極力、主観が入らないかたちで資料を構成するようにしています。

処理件数は？

齋藤 平成14年度で、年間3万件を超えています。特に予算委員会が開かれる1月から3月にかけては忙しくなりますね。

急ぎの調査依頼も多いのでしょうか？

齋藤 至急とか今日中に、という依頼がかなり多いのが現状で、極端なケースになりますと、これから質問に立つのだが、確認したいことがあるから、この電話ですぐに答えてくれ、といった依頼もあります。そのようなとき、一から調べるようでは、とても対応できません。できる限り早く対応するためには、平日からの情報収集の積み重ねが重要で、常にアンテナを張り、質問が予測される情報をキャッチする感

性が大切になります。文献を探索する手法として電子化されたデータベースが整備されている時代ですが、やはり最も重要なのは個人的な知見の蓄積ですね。

電子化と国際化

高度情報化が業務にもたらす影響は？

齋藤 資料を集中的に管理していることによる構造的な優位性がありましたが、高度情報化によって、われわれの調査を取り巻く環境が大きく変わっています。調べる手段もITによって変化しています。かつての検索ツールはカードボックスや冊子という形式で、来館してそれらを駆使してようやく資料に辿り着けましたが、そういう状況が大きく様変わりしています。2000年には、当館もホームページで「国立国会図書館蔵書目録」「国会会議録」などのメニューを公開しています。検索ツールが公開されることで、誰もがインターネットで図書、雑誌論文を引くことができ、またオンラインで書名や著者などの書誌情報ばかりか、中身の概略まで調べることができます。社会一般の調査のレベルがそこまで上がってきた以上、われわれとしては、単に検索して資料を提供するだけでなく、より高度な調査を行い、分析的な調査を文書のかたちでまとめて報告する。あるいは議員に説明したり、調査報告を電子媒体で提供していくといった積極的な取り組みが求められるということです。

インターネット上で、常に更新され、消えていくポーンデジタル情報をいかにつかむかという課題もあるのでしょうか？

齋藤 かつては図書館資料というと図書、雑誌、新聞と形態が固定していましたが、近年、さまざまな媒体が登場して、概念が拡大し、従来の枠組みではとらえ切れなくなりました。調査局の調査も図書館資料が基本ですが、それだけでなく、インターネット上を流れる電子的情報をいかにして検索、記録、提供するかが重要な課題になりつつあります。

もうひとつ、あるゆる領域に影響を及ぼしている変化として国際化があります。国内政治が国内問題にとどまらない時代となり、国際機関の動向や世界的な議論の潮流を見据えることの重要性も

増していると思われませんが。

齋藤 これまで制度の比較の対象はアメリカ、西欧が中心でしたが、ロシアもG7に加わりました。また最近では、社会保障や労働の分野で北欧モデルやオランダモデル、あるいは構造改革の先駆者としてニュージーランドなども注目されています。

ある国の制度を一部だけ導入しても、木に竹を継ぐといひますか、全体の整合性が図れないこともあるのでは？

齋藤 個々を見ながら全体の中でそれをとらえる複眼的思考が求められます。A国は一院制で、B国は二院制というように国ごとの制度の相違を一覧表にまとめるだけなら簡単な作業でも、その背景を突き詰めていこうとすれば、事はそう単純ではありません。王政下の貴族院の流れが上院になったというように歴史的な背景まで理解していなければ、意味のある比較はできません。

制度の面でも世界的なヘゲモニーを握るアメリカですが、やはり立法スタッフの数や予算が豊かなのでしょうか？

齋藤 そこも日米では制度が異なり、アメリカでは、行政府は一般教書で立法を促すといったことはあっても、あくまで議員立法が主です。まさにそこも制度が異なり、比較は難しいのですが、アメリカで議院に就いているスタッフが圧倒的に多いことは事実です。下院のスタッフは約9,600人で上院が6,400人弱。このうち議員スタッフがそれぞれ約7,000人と約4,000人です。一方、日本の場合、委員会中心とはいえ、衆議院の事務局が1,800人、参議院が1,400人弱。公費で就く秘書が3名ずつでしかありません。

大統領制度と議院内閣制という違いはあるにせよ、あえて評価をすれば、日本もやはり立法府に人的な厚みを付けた方が望ましいということになりますか？

齋藤 そう思いますね。10年ほど前、人権問題について調査するためにアメリカの議会図書館を訪問したことがありますが、あちらには人権問題の担当者だけで複数いました。マイノリティ問題だけでも、ネイティブ・アメリカン、アフリカン・アメリカン、ヒスパニックおよびその他、それぞれエキスパートがいて、公聴会で発言したり、委員会で用いる資料を作成しているのを目の当たりにして、さすがにすごい陣容だ

と感じ入りました。一方、われわれは一人で複数の分野を担当せざるを得ないこともあります。

人手さえあれば、制度の比較にしても、背景まで踏み込み、いっそう深く追求できるということですね。

齋藤 政治的制度にとどまらず、文化的な側面の地域研究のような視点も必要です。また改革のスピードが早まっていることもあります。昔は国政の大きな争点ともなると、数年越しの議論ということがよくありましたが、今は争点になっている期間が半年とか1~2カ月と短くなっています。その期間に十分な調査を行わなければならないこともありますから。

調査の楽しさ

調査局の職員に求められる能力、資質はどのようなものでしょうか？

齋藤 知識で言えば、担当分野ごとの専門的な知識と同時に、全般的な知識も必要です。また、われわれの業務はあくまでも立法活動の一環で、最終的には法案などのかたちで結実させるのですから、一定の法律の素養も必要です。そして分析能力です。適切な情報を選ぶだけでなく、それらをかみ砕いて再構成するため、文章の作成能力とともに、一種の編集の能力が求められます。付け加えれば、語学力や電子情報を操作する技術も重要性を増しています。何より大切なのが意欲です。日本の国権の最高機関に奉仕する気概、使命感、意気込みです。奉仕することが嫌いな人は向きません。頼まれたら、何が何でもやりましょうという気概の持ち主であることです。そして本が好きなこと、ものを調べることに喜びを覚えることは前提的な条件ですね。

真実を追求して、やっと資料を見付ける。そして、それが国のために役立つことに喜びや意義を感じるということですね。

齋藤 私の経験ですが、数年前、官僚の接待汚職を契機に、公務員の倫理問題を法的に解決することになりました。そのとき、報道にかなり混乱がありました。新聞に「アメリカの倫理法は500以上の条文からなる大法律だ」と書いた学者がいました。ところがアメリカの法律の条文のナンバーのふり方はセクションごとで、101から112で終わり、次は201から

205というように飛びます。その学者は、最後のナンバーだけ見て、大変な条文数だと思われたのでしょうが、実は政府倫理法(Ethics Government Act)という連邦法は24の条しかありません。また、当時、ある新聞が、アメリカの「法律」が定める公務員の倫理規定はこんなに厳しい、という記事を載せました。それをご覧になった議員が、その根拠を知りたいということで調べたところ、法律ではなく、その下のレベルの規則でした。それが目を通すだけでも大変なくらい膨大な分量で、2段組のページは細かな活字でびっしり埋まり200ページもありました。この規則で、業者との会合でコーヒーを飲むことは許されるが、サンドイッチを食べてはいけません。そのように事細かに規定しているわけです。当時、それについて1日何本もの調査依頼が来ましたから、徹底的に調べてみました。その調査はかなり反響がありまして、議員にレクチャーしたり、『レファレンス』に論文に書いたりするうち、あちこちから声がかかるようになって、駐日米国大使の前座として日本記者クラブで話したりするなど何回か講演をすることになりました。立法にあたっても与党の協議会で説明をしました。そしてあの国家公務員倫理法⁴が成立し、2000年4月に施行されました。また法律雑誌から寄稿も求められました。個人的に記憶に残る仕事のひとつですが、私に限らず、ある程度の経験を積んだ調査員であれば、それぞれそういうエピソードをいくつか持っているはずですよ。

- 1 国立国会図書館法：昭和23年2月9日公布、同日施行。国立国会図書館の理念や目的、制度などについて定めている。
- 2 納本制度：国立国会図書館法の規定に基づき、日本で出版された出版物を網羅的に収集する制度。国民共有の文化財や情報資源として保存、後世に伝えるという大きな意義を持つ。
- 3 公開の試験：国立国会図書館の職員採用は、基本的に国家公務員採用試験制度に倣い、公開の試験で実施される。
- 4 国家公務員倫理法：議員立法で平成11年8月9日成立、平成12年4月1日施行。国家公務員が利害関係者から金銭、物品の贈与や、接待を受けることを禁止する。汚職事件や過剰接待が明るみになり、職務の執行の公正さに対する国民の疑惑や不信感が募る出来事が増加したことが法制化の背景にある。

国立国会図書館調査及び立法考査局国会レファレンス課長

齋藤 憲司(さいとうけんじ)

1980年国立国会図書館入館。2001年調査及び立法考査局国土交通課長。2002年より国会レファレンス課長。法学修士。