

講演 「国会の情報基盤 —立法補佐機関の役割—」

只野 雅人 (ただの・まさひと)
一橋大学大学院法学研究科教授



ただ今、ご紹介いただきました一橋大学の只野でございます。本日はこのような場でお話をする機会を与えていただき、大変感謝しております。

私は憲法学を専門にしております、特に議会制などを研究テーマにしておりますが、実は20年ほど前にこの図書館でアルバイトをしていたことがございまして、当時はまだ大学院生だったんですが、外国から送られてくる法令資料の差し替えというような仕事をさせていただきました。大変懐かしく思い出すと共に、ここでまたお話をさせていただくのも何かのご縁かなと、改めて感じている次第です。

さて、今日の私の話ですが、「国会の情報基盤として、立法補佐機関としての国会図書館の役割を考える」というテーマをいただきました。どんなお話をしようか少し考えてみましたが、まずは、この図書館ができた当初、60年前というのにやはり焦点を合わせてみたいと考えました。これは60周年だからということもひとつあるのですが、実はもう一つ、最近の政治情勢というのも念頭にございます。60年前、これはちょうど国会制度がスタートした時期でもありますけれども、新しい制度を巡ってさまざまな議論が交わされてまいりました。ところが、そのあと、戦後長い間、その当初の理念があまり認識されないままきたのではないかなという感じがするわけです。ところが、ここ10年ほどでしょうか、国会を巡る状況が非常に変わってまいりました。そうした中で、例えば参議院の役割といったようなことをはじめとして、60年前、論じられていたことが改めて意味を持ってくるのではないかなという印象を強くしております。そんな意味も含め、まずは60年前ということからお話を始めてみたいと思います。

日本国憲法と国会図書館設立の理念

・新憲法と国会

60年前、この国会図書館が誕生する一番のきっかけになったのは、言うまでもなく、日本国憲法の制定ということになります。1946年になりますが、ちょうど夏ごろ、新しい憲法を巡って、その草案が国会——当時はまだ帝国議会ですけど——で議論されておりました。その中で、7月8日——現在、当時の議事録をインターネットでも確認することができるんですけど——、上林山榮吉議員が「新しい国会には立法補佐機関が必要ではないか」という質問をしております。つまり、戦前の議会というのは、議員立法というのが非常にわづかで、立法機関といっても名ばかりであったというわけです。「立法機関の運営を確実ならしむる組織というものが必要ではないか」、こういう問いかけをしております。それに答えましたのが、当時の憲法担当大臣であった金森徳次郎。これは言うまでもなく、初代の国立国会図書館の館長を務めたあの人物です。——ロビーに資料が展示してあるようですので、あとでまたごらんいただければと思います——それに答えたその金森は、「そうした機関が必要なんだ」という答弁を簡単ですけれどもしております。その中で金森が言っておりますのは「それは図書館ではありません、名は図書館ではありますが」ということで、まさに立法補佐のための機関としての組織、こんなイメージを持っていたようです。これはもちろんイメージにとどまったわけですが、その後、1946年10月の初め、日本国憲法の原案が国会、帝国議会で可決されます。そのあと、すぐに国会では補佐機関の役割についての議論が始まっており

ます。例えば1946年10月9日、貴族院では「議会図書館の設立と国立国会図書館の拡充に関する建議」が採択されています。それから二日後、10月11日になりますと、今度は衆議院で「国会図書館設置に関する決議案」が採択されています。ここには実は議会図書館の役割に関する重要な理念が含まれているように思いますので、この衆議院の決議の一節を紹介させていただきます。

わが國政の重大な缺陷の一つは、政治の非科學性にあると言はれてゐる。(中略) この圖書館は單に廣汎にわたる圖書資料の蒐集に止まらず、研究調査の設備、専門的な相談係、行届いた索引等を備へた、國政のための實效ある「働く圖書館」でなければならぬ。

「国政のための実効ある働く図書館」、こういう理念が語られております。これはこれで重要な決議・建議であったわけですが、ただ、同時に帝国憲法の下で行われた決議・建議という限界も持っていました。こうした図書館の設立にあたっての理念というのは、まさに新しくできた国権の最高機関は、まさにそれにふさわしいものにしていくということであったわけですが、戦前の憲法での決議とか建議というのは、実は政府に対する決議や建議であったわけです¹。政府が主導した立法、しかも、官僚が情報を独占し、そして、国民に十分真実が届かなかった。その反省の上に新しい図書館が設立されようとしたわけですが、旧憲法の下ではいろいろ限界があったということかもしれません。

・ジャスティン・ウィリアムズと議会図書館構想

これは1946年10月当初のことなのですが、ちょうど同じ時期、別の形で議会図書館構想というものが進んでおりました。その立役者になりましたのが、GHQ（連合国最高司令官総司令部）のスタッフとして、これは国会法の制定に非常に大きな役割を与えたということで知られていますジャスティン・ウィリアムズ（Justin Williams）という人物です。彼の回顧録なども日本で出版されていますけれど、その彼が当時残したメモ書きの

中で、実に的確に当時の国会を巡る4つの問題点を指摘しております²。

1番目は、議会がその一国の立法府に必要な不可欠な尊厳も権威も持っていない。それから、2番目がまさに国会図書館とかかわるような話ですが、議会近代国家の国事を方向付けるために必要な機構を欠いている。3番目として、新しい憲法の下で国会の権限が大きくなったのだけれども、実は古い法律がそれを妨げている恐れがある、こういうことを言っております。これが実は新しい国会法の制定に結びついていったわけです。4番目として、現在の政治指導者は地方政府を支配している封建的官僚機構より国会を優位に置くことを望んでもいなければ、そうする意図もない。要するに戦前からの人的な連続性の問題を指摘しております。いずれにしても、新しい国権の最高機関という枠組みができたわけですが、その理念を具体化するための一つは制度的な基盤、もう一つは人的基盤というのが十分ではなかったということになるかと思います。

そうした認識に基づき、ウィリアムズがその補佐機構を構想していくわけですが、その際、一つのモデルになりましたのが、これもよく知られた話ですが、ちょうど同じ時期、アメリカで可決されました立法府再建法（Legislative Reconstruction Act）—— 翻訳はいろいろあるようですが、とりあえず立法府再建法と申し上げておきます——という法律であります。これはどういうものかといいますと、第二次大戦を通じて、アメリカでも行政権が非常に強くなってしまった。そこに情報が集約されて、権限が強化された。その強化された行政機構に対して、いかに議회를強化するかという問題意識から作られた法律です。その中の一つの柱として出てきたのが、これはなかなか訳は難しいんですが、立法参考局ということになるでしょうか、Legislative Reference Serviceという組織で、従来、その種の組織はアメリカの議会図書館に置かれていたんですが、これを新たに強化して拡充しよう、こういうことが

¹ 美濃部達吉『逐条憲法精義』（有斐閣、1927年）464～466頁、国立国会図書館『国立国会図書館五十年史・本編』（1999年）103頁。

² ジャスティン・ウィリアムズ／市雄貴・星健一訳『マッカーサーの政治改革』（朝日新聞社、1989年）218頁。

行われております。そこに期待されていたのは、例えば妥当な決定を議会が行うために、その根拠を提供する。あるいは非党派的な形で情報の収集とか分析、提供を行う。こういうことだったわけです。その後、1970年にもアメリカでは制度改正があり、さらにその拡充が図られています。こうしたイメージに基づいて、新しく作られました国会法、これは1947年4月に施行されておりますけれども、その中にも「国会図書館を設ける」という一項が置かれるようになったわけです。それに基づき、文字どおり、その国会法の附属法として国会図書館法というものが作られました。ただ、これはまさに急場しのぎという感じの非常に強いもので、まだその国会図書館の中身については議論が続くことになります。

・「真理がわれらを自由にする」—羽仁五郎と国立国会図書館法—

その議論において、実は非常に大きな役割を果たしているのが、一人はこれからご紹介しようと思いますが、参議院の国会図書館運営常任委員長としてその国立国会図書館の設立に尽力した羽仁五郎、歴史家としても非常に著名な方です。もう一つが日本側が図書館設立にあたって、アメリカから招いた使節団というのがございます。一人は、当時、アメリカの議会図書館の副館長を務めておりましたクラップ (Verner W. Clapp) です。——外に資料が展示されているようです——もう一人がアメリカの図書館協会の重鎮でありましたブラウン (Charles H. Brown) です。この二人は日本に来るのになかなか時間がかかったようなんですが、1947年の年末に来日をしまして、国会にあった図書館運営委員会に対して勧告案というのを行って、これが基になって、現在の国会図書館法というものが作られております。

いろいろと注目すべき点はあるんですが、中でも、今日からみても非常に面白いなと思いますのが、支部図書館という制度です。これは一般にはあまり知られていないようなんですが、もちろん現在もございます。どういうものかといいますと、行政機関がそれぞれたくさん資料を持っているわけです。そこで、そういった行政機関とか、ある

いは裁判所に国会図書館の支部を設置して、そこで保持している資料を図書館の資料として取り込んで公開してしまおう。そうすることで、国会が幅広い情報を把握できるようにしようという構想です。実は、現在ある支部図書館も本来はそういう構想で作られていたということになるわけです。アメリカにも実は同じような制度はあるようなのですが、アメリカの場合はあくまでも最高裁判所との連携のみということで、広く行政機関一般までは組み込まれていなかった。これは使節団としてまいりましたブラウンの発案によるもののようなのですが、こういう制度が、例えば含まれております。後に国会図書館の副館長を務められた酒井悌氏の言葉を借りますと「三権分立にこだわる既成の法理論とは合致しない」「世界の図書館史上、破天荒ともいえる制度」である³、こういう評価をしております。これは決して誇張された評価ではないと思います。こうした制度を強く後押ししましたのが、先ほどご紹介した羽仁五郎、国会議員としてこの図書館の設立に尽力した羽仁五郎だったわけです。外に自筆原稿が展示されておりますけれど、後の講演の中で、羽仁は、この支部図書館制度について、こんなふうに述べております。なかなか魅力的な言葉なので紹介させていただきます⁴。

政府官僚の資料をすべて、鉛筆やペンで書いた下書きまでとはいわないが、ガリ版刷りなりなんなりおよそ印刷したものは、すべて主権在民の人民の選挙した代表である国会議員が徹底的に調査することができるよう、各府、各省の行政官庁の資料を、すべて国会図書館の分館とすることを規定しているのだ。

情報公開法というのが現在あるわけですが、その情報公開法というような内容は実は国会図書館の中に行政司法の各部門に置かれる支部図書館の形でちゃんと入っているんだと、こういう形で支部図書館に込められた理念を、羽仁は後ほど語っ

3 酒井悌「国立国会図書館法成立の過程」国立国会図書館『支部図書館外史』(1970年) 12頁。

4 羽仁五郎『図書館の論理』(日外アソシエーツ、1981年) 192頁。

ております。その後、必ずしも、その理念どおりに支部図書館というものが認識されてこなかったというのは大変残念な気がしますけれども、非常に野心的な試みとして支部図書館というのが設けられていたわけです⁵。

先だって、10月のはじめでしょうか、野党が官庁に対して資料要求をした場合、それを伝えるようにという指示を与党のほうの国対がしていた。これが新聞紙上をにぎわしたことがあります⁶。このニュースを聞き、私はちょうどこの話を思い出したのですけれども、まさに情報というのは一部の者が独占するべきものではない。広く国民が共有する。広く国政の審議に供するべきものだ。こういう理念が当初の国会図書館の中に含まれていた。これは今日からみても、改めて確認すべき価値がある事柄のように思われます。

ほかにもいろいろ面白い制度が組み込まれてきたわけですが、当時の国会図書館設立の理念として何よりも重要なのが、今もカウンターに刻まれているようでありまして、「真理がわれらを自由にする」という、法律の冒頭に語られている言葉です。まさに戦前は国民が情報を十分手にすることができなかった。真理に基づかない立法が行われてきた。こういう反省に立って、羽仁が図書館法の冒頭に置いた言葉、これは非常によく国会図書館の理念を語っているように思います。

日本国憲法の政治機構と立法 —「外来種」の土壌—

・制度的基盤の相違—大統領制と議院内閣制

最近の憲法学では憲法附属法ということを行います。要するに、特に憲法の政治機構を考えますと、憲法の規定だけですべてが動いているわけではない。例えば選挙法ですとか、国会法ですとか、憲法と密接にかかわった法律によって、実はその憲法の内実が作られている。こういう意味を込めて憲法附属法という言葉を使うわけです。国会図書館法というのは、形の上では国会法の附属法という形を取ったわけですが、まさに、今お話をしましたような理念を踏まえたと、憲法附属法という性格を強く持っていたのではないかと

まさに国権の最高機関の誕生と深くかかわる制度だったのではないかという感じが強くするわけです。ただ、その反面、これは実は私自身の反省も込めてお話をするんですけど、例えば憲法学の教科書を見ても、この種の話というのは実はほとんど語られることがありません。それだけに、まさに当初、考えられていた理念が十分認識されてこなかったということになるのかもしれない。それにはもちろんいろいろ理由はあるのだろうと思います。それから、もう一つ、どうしても考えなければならぬのは国会図書館という制度自体、あるいはその背後にあるリファレンスサービスというような理念それ自体、これはまさにアメリカ由来のものであります。いってみれば、外来種ということになるわけです⁷。その外来種が、どこまで日本の憲法の中に根付くことができるのか。これが、実はあの理念を具体化する上では、もう一つ重要な点であったように思います。もちろん、外来種という言葉には、一つには制度を育んだアメリカの文化的な土壌ということもあるわけですが、もう一つ、やはり欠かせないのがアメリカと日本の政治制度の違いということではないかと思います。

そこで、今度は少し視点を変えまして、立法補佐機構の前提にある政治制度の問題を少し考えてみたいと思います。今、政治制度の違いということを申しましたが、アメリカは言うまでもなく大統領制という仕組みをとっております。大統領制の下では権力が分離される。これはよく知られたことです。例えば日本ですと、内閣が法律案を出すということが当たり前に行われますけれども、アメリカは立法権と行政権が厳格に分離されておりますので、法案を出すのは国会議員

5 羽仁の構想については、蟻川恒正「文書館の思想」『現代思想』2004年10月号を参照。同論文は羽仁の構想について、「政府情報の公開を基礎づける図書館の原理の具体化としての支部図書館制度は、情報公開をめぐるアメリカの理想と羽仁の思想との幸福な結合の所産である。」と述べる（87頁）。

6 2008年10月、自民党の国会対策委員会が、民主党から資料要求があった際は事前に自民党側に相談するよう全省庁に求めているとされる問題。「自民党国会対策委員会によるいわゆる事前審査制に関する質問趣意書」（第170国会 衆議院 質問第106号 平成20年10月9日提出）参照。

7 春山明哲「歴史の中の調査局—ウィリアムズを手がかりとして」『図書館研究シリーズ』No.24（1984年）29頁。

です。もちろん大統領にも大きな影響力はありますが、形の上では議員自身が立法するという形がとられるわけです。日本の場合は議院内閣制ですので、議員が内閣を支えるということで、与党をはじめ政党の規律というものが非常に強くなりますが、アメリカの大統領制の場合には両方は切り離されておりますので、議員が大統領を支えるという必然性はない。そこで、政党の規律というものが日本に比べると非常に弱いわけです。そうしたものが相乗して、議員自身による立法というものが行われる、こういう制度的な前提があるわけです。アメリカでは非常に強い議会が機能しているということになるわけですが、当然、そういう制度を前提にしますと、行政府に法案作成の前提を頼るということではできませんので、やはり強い立法補佐機構というものがどうしても必要になってくる。例えば立法府再建法を作った背景にもそういった事情が強くあるのだらうという感じがします。強い立法補佐機構を必要とする必然性があるということです。

一方、日本のような議院内閣制をとっている場合はどうかというと、事情はずいぶん違ってまいります。議院内閣制の下では議会の多数党が内閣を組織するということになりますので、立法と行政というのが少なくとも多数党のレベル、与党のレベルでは非常に緊密に連携をするという形が現れてまいります。これは実は議員立法、議員自身が立法を行うということにとってはマイナスに働く要素なのかもしれません。例えば与党が法案を出すという場合、これは通常、各省庁が法案の準備をして、政府を通じて法案を出すわけです。与党議員が独自に法案を出すことももちろんありますけれども、これはむしろ例外ということになります。一方、野党の側、もちろんこれは法案を出すことはできるわけですが、もともと法案を通す数がない、だから、野党であるわけです。ですから、なかなか法案を出すといっても、それを立法まで結びつけることが難しい、こういう事情が大きなところではあるように思います。ですから、ただ単にアメリカ型の制度を持ってきたからうまくいくというわけにはいかない部分がある。制度上、非常に難しい部分があるのでは

ないかという感じがするわけです。

・日本の政治機構と立法：モデルの混交

今は、議院内閣制一般ということでお話をしましたけれど、もう少し詳しく日本国憲法が定めている議院内閣制については考えてみる必要があるのかなと思っております。といいますのも、議院内閣制といいますと、普通はイギリスを思い浮かべるわけです。よくイギリスモデルという言い方がされますけれど、しかし、実は世界を見回しますと、いろんな議院内閣制がございます。ですから、議院内閣制一般ではなくて、日本国憲法の議院内閣制がどういうものなのか、アメリカモデルとどういう点が異なっているのか、これも改めて考えてみる必要があるように思うわけです。

そもそも憲法の制定の経過といいますか、作られた時期をみてみますと、当時、よく強調されましたのは、やはり日本の場合、とにかく議会の強くする必要がある。均衡型のアメリカ型ではなくて、議会優位型のイギリスモデルをとったのだと言われるわけです。ただ、その一方で、実はアメリカ憲法の影響というのが議会制のレベルでもいろいろあるのだということも言われてまいりました。これはなかなか面白いところですが、例えば国会議員の地位、あるいはいわゆる特権に関するような規定、あるいはよく話題になります国政調査権、こういった議会が持っている、あるいは議員が持っているさまざまな権限はおそらくアメリカ憲法の影響が非常に強いのではないかと。ですから、単純にイギリスモデルというふうに割り切れない要素があるように思います。それから、先ほど、ウィリアムズの影響の下に国会法が作られたのだというお話をしましたが、国会法のレベルになりますと、さらに顕著で、例えば委員会を中心とした国会審議というのもやはりアメリカの影響を強く受けているように思われます。ですから、単純に議院内閣制だからイギリスモデルというふうに言えない部分もあるのかなという感じはするわけです。

それから、もう一つ——これはあとでまた少し詳しくお話をしてみたいと思っておりますけれど——イギリス型と一番大きく違うのは、今、焦

点になっている二院制という部分ではないだろうか。つまり、イギリス型の議院内閣制には日本の参議院のような強い第二院というのは存在していないわけです。ですから、ひと口に議院内閣制といいますが、日本の場合にはもう少し複雑な構造を持っている、ここに改めて着目してみる必要があるのではないかという感じがするわけです。

・立法過程における日本の特質

しかし、いずれにしても、大枠としては大統領制、あるいは権力分立型とは違う仕組みを持っている憲法の下で、どうやって議員中心の立法というものを構想していくのか。それから、そこに補佐機構というものをどう位置づけていくのか。これは単にアメリカ型の議論を輸入すればすむというわけにはいかない難しさがある。この点はやはり確認しておく必要があるかなと思います。それから、もう一つ、制度の関係で申しますと、立法のプロセスといいますか、立法過程にはやはり日本的な特質というものがいろいろ現れております。これはほかの国にはない日本独自の状況で、立法の在り方を考える上では、おそらく逸することのできない問題だろうと思うわけです。

いろんな点がございしますが、ひとつ、やはりどうしても挙げなければいけないのは、日本の場合は長い間、本格的な形で政権交代というものになかったということではないかなと思います。政権交代がなかった結果、政府と与党、あるいは行政機関が密接につながってくる。そこで、さっきの資料提出問題ではありませんけれども、リソースを独占するということが行われてきたわけです。民主主義は機能しておりますので、もちろんさまざまな利害の調整というのは行われています。行われていますけれども、それはその政権の内部、あるいは与党の内部という目に見えないところで機能している。国会というオープンな場で利害の調整が行われるということがなかなか根付いてこなかったという事情がひとつあるのではないかなと思います。まさに情報を国民に開かれたものとするという点からしますと、これはマイナス要素と捉えることができると思います。それから、事前に調整済みのものが国会に出てくるというこ

とになりますと、これは国会の審議の機能の低下というような話にもなりますし、一方で、野党の側も国会で修正を求めるのではなくて、どうしても硬直的な対応をする。国会に出たら、もう法案として通ってしまうということになりますと、やはり徹底的に抵抗姿勢を示す、こういう硬直した国会審議が生まれやすい、そんな土壌にもなったのかなという気がします。もう一つ、例えば参議院についても、これは同じ問題がありまして、実は比較的最近まで、参議院というのは衆議院のカーボンコピーだ、非常に弱い存在だということが言われていたわけです。どうも、実はそうではないということが最近認識されるようになってきておりますけれど、カーボンコピーという評価の前提には、やはり同じ政党が両院の多数をずっと占めてきた、こういう状況があるように思います。これはやはり日本における立法のあり方を考える上ではどうしても論じなければならない問題ではないかと思うわけです。

それから、もう一つ、日本の立法過程の特徴として、私が最近非常に強く感じますのは法案が作られる過程での非常に厳密な、といいますか、緻密な審査が行われる、こういう点が挙げられるのではないかなと思います。内閣が法案を出す場合ですと内閣法制局を、国会議員が出す場合ですと、衆議院、参議院の法制局を通して法案を準備するということになります。国会議員は必ずしも法律の専門家ではないわけですので、やはり専門家の目を通して法律の完成度を上げていくということが必要なわけです。そうなりますと、例えば法文であるとか、言葉づかいであるとか、あるいは法律全体の構造であるとか、そういったところで当然チェックは入るわけですが、日本の場合の特徴として、それだけではなくて、既存の法体系と新しく出てくる法案との厳密なチェックが行われる、こういう点がよく挙げられるわけです。新しい法案が既存の法案と矛盾する点はないかどうか。矛盾があるとする、古い法律すべてを変えなければいけないということになるわけです。例えば内閣法制局ですと、そういう審査を非常に厳密に行いますので、国会議員が法案を出す場合、やはり議院法制局でも同じようなレベルでの審査

を行うということになるわけです。これはもちろんいい面があるわけです。つまり、法律としての完成度、法案としての完成度が国会に出る時点で非常に高いわけです。しかも、リソースを独占する与党の側だけではなく、野党側もかなり完成度の高い法案を手にすることができるというメリットがございます。ただ、反面、完成品として法案ができてしまいますので、国会の中で、いわば素人の議員が議論をしてそれを修正するということとはなかなか難しいという面もあるのかなという感じがします。しかも、加えて、日本の場合ですと、政治判断まで含めて、かなり厳密に事前調整を行いますので、国会でなかなか議論がはずまない。あるいは、その法律に対する修正が少ないという一因もやはりその辺にあるのかなと。だから、審査の密度を下げたほうがいいということではもちろんないのですが、おそらく、ほかの国と比べた場合、これも立法過程を巡る一つの特徴ではないか。これは補佐機構の在り方を考える上でもひとつ重要な点ではないかという感じがするわけです。

さて、いろんなお話をしてまいりましたが、もう一度、60年前の話に戻りますと、そもそも立法というものを60年前、どのように考えていたのか。この話をもう一度してみたいと思います。先ほど来、何度か名前が出ておりますけれど、羽仁五郎は、

國民の現実に即し、且つ総合的な調査をなすことができるのは、専ら人民主権によつて選挙せられたる我が國會あるのみであります。我が國會は國民によつて選挙せられたるものでありますから、常に國民の現実を忘れることができません。而して常に國民の生活の現実の見地から、総合的に考え、調査し、立法することができるのであります。

こんなふうに述べております⁸。60年前、新しい国会ができた時に、特に強調されましたのは選ばれた議員こそが國民の現実に根ざした立法ができる、一つはこういうことであります。それから、

もう一つは、さっき、決議というような形で紹介しましたが、戦前と違って、的確な情報に基づいた科学的な立法をする必要がある、こういうことであったわけです。しかし、実際に國民の生活に根ざしながら、科学的な立法をするというのは、なかなか簡単ではありません。立法には当然、いろいろな政治判断や利害が絡んでまいりますので、科学的といっても、もちろんここでいう科学的というのは単に中立的とか客観的という意味ではないわけです。あくまで、國民の生活に根ざした、しかし、同時に科学的な立法というものをどう考えるかという非常に厄介な問題というのが、そこにはあったように思います。

今日の社会と立法作用

・立法の理念と「國民の現実」

ずっと制度の話をしてまいりましたが、今度はちょっと視点を変えて、立法という営みがどういうものなのかということについて少し考えてみたいと思います。これは非常に古い話、近代当初からある話かもしれませんが、同時に近代当初から現代にかけて、いろいろな変化がある領域でもあるように思います。近代当初の立法の理念はどのようなものだったのか、ひと言で語るのは難しいんですけども、例えばよく知られた1789年のフランス人権宣言、この中では「法律というのは一般意思の表明である」という非常に有名な言葉が出てまいります。この一般意思の形成を独占するのは國民代表府としての議會である、ということになるわけです。ここにはいくつか法律に関する重要な要素が含まれております。一つは、これは今でも憲法学の教科書を開きますと必ず出てくる言葉ですけど、「法律は一般的なものでなければいけない」。法律の一般性、こういう原則です。つまり、法律というのは個別の利害を考慮するのではなくて、人一般、あるいは対象一般を考えたものでなければいけないんだというわけです。人権宣言のあと、フランスでは有名な民法典というのが作られておりますが、その民法典の父といわれるポルタリス（Portalis）という人物がいるん

8 参・本、昭和23年2月4日（第2回国会 参議院会議録第11号 122頁）。

ですが、彼はこんなことを言っております。「個別的な利益というのは立法権を煩わせ、それらをいつも社会の一般利益から逸脱させてしまうであろう」⁹。つまり、法律というのは、あくまで一般性を持ったルールなので、個別の利害ではなくて、まさに全体の利益というものを志向しなければならないんだという理念が一つ、今でもあるわけです。

それから、もう一つは、言うまでもなく法律というのは法規範である。要するに国民代表を介して現れてきた、まさに主権者国民の意思である。その意思が社会を規律していく、こういうイメージです。そして、一般性のある法規範を作るにあたっては、当然、一般意思を作るにふさわしいような、合理的な立法者像というのが想定されていたわけです。これは日本国憲法にも同じ言葉がありますけれど、例えば憲法学でいえば「全国民の代表」という言葉にはそうした理念が含まれています。つまり、個別の利害にとらわれるのではなく、国民全体の代表として行動すべきなのだ、こういった立法者像、合理的な立法者像というのが、ひとつ、背景にはあったようです。

しかし、先ほど「国民の現実に根ざした立法」という話をしましたが、ひとたび立法の前提にある国民の現実というものに目を向けますと、ことは当然、そう簡単ではありません。制限選挙の時代のように、選挙権者の範囲がごく限られていた時代ならともかく、いったん、例えば普通選挙といったものが導入されますと、政治の中にはいろんな利害が、文字どおり非常に多様に現れてまいります。非常に多様な国民の現実というものと政治が向き合わなければならない、こういう状況が生まれてくるわけです。先ほど来から、名前をひいておりますが、金森徳次郎はなかなか面白いことを言っております、国会審議の中で「國民と云ふものは多角形のものであります、複雑なものであります」と、言っています¹⁰。まさに普通選挙の下で現れてくる、その複雑で多角形の国民の現実というものにどう向き合うのか。その中から、どうやって立法というものをつくり上げていくのか、こういう非常に厄介なテーマであるわけです。

・政治・社会の関係と立法の変化

そうした難しさもあるかと思いますが、歴史的にみまると、いろんなことが考えられてまいりました。例えば普通選挙ができて間もなくの時期、ヨーロッパで盛んに主張された考え方で、利益職能代表という主張がございます。これは政治的な代表に対置される言葉です。政治的代表というのは今日われわれが考えている代表でありますけれど、つまり一人一票を原則にして個人の意思の集積の上に政治的な意思が作られる、基本的にはこういう発想の上にできあがっているものです。しかし、実際の社会というのは必ずしも個人だけで構成されているものではない。個人には必ずしも還元されないさまざまな利益というのがあってはならないか。特にそれを職能とか経済活動という点から着目してすくいあげようとしたのが利益職能代表という考え方であったわけです。これはまさに政治、立法を行う政治の範囲を限定していこう、こういう考え方を一面において持っております。それから、もう一つ、特にこれは20世紀に入ってからでしょうか、諮問という理念です。諮問というのは現在でもよく使われますけれども、つまり、立法の中身が複雑化してくると、やはり政治だけで全てを決めるのが難しい。そこで、例えば専門性のある問題については、ある程度、専門的な機関の判断に委ねる。あるいは、少なくとも実際の提案を専門的な機関に策定を任せていく、こういう話です。現在でも、その諮問機関というのはいろんな形で機能しております。実は、その立法補佐機関というののも広い意味ではその諮問機関の一つなのかもしれません。ただ、あとでお話をしますように、実はその立法補佐機関には通常の諮問機関にはない特別な性格があるのではないかという気がします。

利益職能代表、あるいは諮問というお話をしましたけれど、いずれにしても、政治が向き合うべき国民の現実が非常に複雑だということになりますと、当然、国会だけがすべてを法律で決めるということは難しい、こういう話になってまいります。これは紛争解決のルール全般にいえることな

9 ポルタリス／野田良之訳『民法典序論』（日本評論社、1947年）21頁。

10 貴・本、1946年8月29日（第90回帝国議会 貴族院議事速記録第26号 318頁）。

のかもしれませんが、実際には法律以外にもさまざまな法なり、ルールなりが今日では存在しております。これはある程度、政治が抱え切れない問題を社会の自律的な解決のメカニズムに委ねる、あるいは場合によると、専門性に委ねる、こういうことで合理性があるようにも思いますけれど、他方では法律が当初持っていたような理念、つまり、一般性がある、しかも、全体が見通せるような規範によって社会を規律していく、これが非常に難しくなる、こういうことなのかもしれません。

ほかにも法律を巡ってはいろんな変化がありますがすけれど、これは数十年来でしょうか、欧米などでよく言われてきたものに立法のインフレーションというものがございます。これもずいぶん古くから使われている言葉のように思うんですが、特に最近もいろいろな形で問題になっております。私はたまたまフランスの議会制を専門に勉強しているのですが、2年ほど前、フランスの行政裁判所であると同時に法制局のような役割も果たすコンセイユ・デタ（Conseil d'Etat）という機関があるんですが、ここが「法律があまりにも複雑になっている。それが法の不安定化につながっている」という非常に興味深い年次報告を出しております。フランスで最近よく使われる言葉によると「饒舌な立法（loi bavarde）」、要するにおしゃべりな立法だというわけです。これはちょっと驚くような数字なんですけれども、今から8年前、2000年の時点で、フランスには9,000の法律（loi）がある。これは現在の日本の法律の5倍ぐらいになると思います。それから、それを具体化する、日本でいうと政令に当たるものですが、デクレ（décret）ですけど、これが2000年で12万件ある。しかも、そのあと、毎年70件ずつ法律が増えている。デクレに至っては毎年1,500件増えている¹¹。法が非常に勢いで増殖しているというわけです。これは単に法が数の上で増えているというだけではありまして、例えば、これは日本ではなかなか想像しにくいんですけど、国会に法案が出ますと、与党議員も含めて、ものすごい数の修正案が出てまいります。年間にしますと、数万件です。場合によると、1件の法律に議事妨害という形で1万件ぐらい出ることもありますので、額面とお

りに受け取れない部分もあるのですが、非常な数の修正案が出てくる。結果として、当初出てきた法案が、最終的な法律のレベルでは倍ぐらいに膨れ上がり、条文数が倍ぐらいになってしまうわけです。文字どおり、おしゃべりな立法、饒舌な立法ということになります。議員が国民生活というものに向き合って、国民の多様な現実をそれぞれの視点から法律に盛り込もうとすれば、当然、そういうことも起こりうるわけです。反面、これは法の安定性とか、あるいは法に対する信頼を失うのではないかという危険と裏腹でもあります。

今、フランスのお話をしたんですが、実は日本の立法を巡っても、ここしばらくの間、従来なかったような新しい傾向が生まれているのではないかということがよく指摘されます。いろんなものがあるんですが、例えば「基本法」というような名前の法律が非常に増えている。これは憲法学でも最近注目されている現象で、法令データベースというのがインターネットにありますけれど、引いてみますと、かなりの数の基本法というものをみつけることができます。基本法というのはどういうものかといいますと、要するに政策の大まかな理念みたいなもの、グランドデザインみたいなものを提示した上で、そのあと、条文をみていきますと、それを具体化する上で「国はかくかくしかじかのことに努めるものとする」あるいは「こういった措置を講ずるものとする」という、いわば努力規定にあたるような条文がずっと並んでくるわけです。これは、たぶんあまり従来なかったようなものなんですけど、ここ近年非常に増えていると言われている。もちろん、この基本法にも良い面、悪い面、両方があるわけです¹²。良い面といますのは、要するに政治が政策のグランドデザインを示している、それに基づいて行政をコントロールしていく、その後の政策形成を導いていく。これはプラス面なんだろうと思います。しかし、他面、例えば先ほどお話をしました法律の法規範性といったものが本当に法律にあるのだろうか、ある種の努力義務とか政治宣言の寄せ集めの

11 Conseil d'Etat, *Rapport public 2006. Sécurité juridique et complexité du droit*, 2006, pp.272-273.

12 川崎政司「基本法再考（三）」『自治研究』82巻1号（2006年）76頁以下を参照。

ようなものではないか、こういったものを認めていくと立法のインフレというようなものが生まれてくる恐れがないのか、こういったことも一方では言われるわけです。これは近年の日本でみられる一つの現象ではないかと思います。

それから、もう一つ、議員立法の増加というようにこともよく言われるわけです。最近、特にねじれ国会というようなことが定着していきまると、さらに増えていくかもしれませんが、先ほど、議院内閣制の下では野党が法案を出しにくいというような話をしました。しかし、例えば政権交代の可能性みたいなものが高まってくる、あるいは野党のプレゼンスが国会の中で大きくなってきますと、当然、国民にアピールするという意味で法案を出すということは行われるんだらうと思います。

もう一つ注目されますのは、おそらく従来の立法のプロセスの中ではなかなかみ上げられなかったようなテーマというのがその法案の中には含まれているのではないか。例えば市民団体の要望を踏まえた上で法案が作られる。あるいは、非常に面白いものとしては、超党派の議員が集まって法案を作るというようなこともございます。例えば数年前に作られたDV防止法というような法律は超党派の女性議員が集まって作った法律です。おそらく従来の立法過程を前提にすると、なかなかできにくかった法律ではないかと思います。その意味では、従来、わりと硬直的に考えられていた立法過程が少しずつ変わってきているのかもしれない。その背景にはねじれ国会という大きな変化もありますけれども、やはり国民の側のさまざまなニーズ、まさに国民の現実からわき上がってくるようないろんなニーズというものがあるのではないかという感じがします。ただ、他方で、もちろんそれにはいろいろな弊害というのものもあるのだらうという感じがします。特に最近、メディアの発達に加えて、インターネットの発展ということが非常に顕著になっております。そういった情報が非常に早く社会の中を駆け巡るというような状況の中で、ある意味、迅速で非常に安上がりな対応を求める、ちょっと言葉は悪いですが、こういった圧力が強まっているという側面もあるのではないだらうか。とりあえず法律を作れ、こう

いうわけです。

先ほど、コンセイユ・デタの報告書のお話を少しご紹介しましたが、フランスの場合ですと、夜の8時にニュースがあるんですけど、「20時のテーマがことごとく潜在的な法律である」と皮肉交じりに報告書は述べています¹³。社会のニーズをそのまま政治に流し込むというだけだと、立法のインフレというだけではなくて、非常に安直で、あるいは安上がりな対応の手段として法律が使われるというデメリットというのでも出てくるわけです。いずれにしても、従来とは違った形でさまざまな国民のニーズというのが現れてきている。それに政治がどう向き合うのか。例えば、法律がそれをどう規定していくのかということが従来とは少し違う形で問われているような気がします。それから、非常に硬直的に見えた日本の立法過程にも従来にはなかったような変化——これはもちろん弊害も伴うわけですけど——が新たに生まれているように思うわけです。

日本国憲法の政治機構と立法補佐機関

・相違から合意を導く機構としての議会

そういった事柄を前提にした上で最後に日本国憲法が定めている議会制の中で、立法をどう位置づけたらいいのか。それから、そこに今日のテーマである立法補佐機関がどうかかわっていくのかということをお話してみたいと思います。

まずは国会からですが、国会がどういう役割をするべき機関なのか。これはなかなかひと言では定義が難しいのですが、最近、私が考えておりますのは、国会というのは、ある意味、ある種の相違とか違いから合意を導く、基本的にはやはりこういう機関なんだろうということです。代表を通じて、いろんな形での社会の相違というものが議会に現れてくる。それを議会ですり合わせて、最終的には代表が決定していく。まさに違いから合意を導くためのメカニズム、これが議会制にとって、あるいは国会にとって、本来、最も重要な部分なんだろうと思うわけです。もちろん、日本の政治過程にも従来からそういう要素はあったわけ

¹³ Conseil d'Etat, *op.cit.*, p.255.

ですけど、先ほどもお話をしましたように、なかなかそれが国会という目に見える場に現れてこなかったという問題があるわけです。ただ、一言で、相違から合意へといいますが、実際にはこれはなかなか難しい側面がございます。合意を作る上で非常に有効なのは、おそらく同じような意見を持つ人たちが集まって集団を作る。規律を持った集団で意見をまとめていく、こういう手法かもしれません。ただ、先ほど、いろんな社会的ニーズがあるというお話をしましたが、国会議員というのはもちろん政党に所属していますが、政党以外にもいろいろなバックボーンを持っています。ある意味、複数の帰属を持っているということになるわけです。ですから、単純に規律に従いにくい部分もある。あるいは規律に外れた行動をする場合もある。政党の場合はそれを押さえようとしますが、実はそういった違いがあるということ自体が、国会にとっても実は本当はいい意味を持っているのではないかと、こんな感じがするわけです。しかし、これは合意形成という面からしますと、なかなか難しい要素をいろいろ生み出してくることになります。

・合意形成システムとしての日本国憲法の政治制度

最近のフランスの話をもたしますと、とにかく立法が膨れ上がっている。異常に饒舌になっている。こういう中で何とか合意を導くメカニズムを作れないかということで、その合意を作っていくメカニズムを漏斗（じょうご）にたとえる、漏斗理論といいますが、漏斗というのは水を注ぎこむのに使う漏斗です。なかなか面白い表現だと思うんです。そんな形で合意形成のメカニズムを探ることが行われています。そうしますと、まずはどういう漏斗を作っていくのか。これはどういうシステムを作るか、こういう問題です。これがひとつ、どうしても考えられなければいけない。それから、もう一つは漏斗をどう作るかという前提として、その漏斗の中に注ぎ込んでいく中身、これをどう作りこんでいくのか。これもおそらく非常に重要だろうと思うわけです。その漏斗の仕組みということに関していいますと、日本国憲法が定めている議会制度はなかなか面白いんじゃない

いかと、改めて最近そんなふうに思っています。これは特に従来あまり強く意識されてこなかったところなんですけれども、最近のねじれ国会を通じて明らかになってきたのは、参議院が実は非常に強い力を持っている。例えば衆議院が可決した法案を、今も国会で問題になっておりますけれども、参議院が否決した場合、これを覆すには衆議院で3分の2の特別多数が必要になります。これは現実にはなかなか難しいものがあるわけです。従来、カーボンコピーだと揶揄されてきましたが、実は、当初、憲法がつくり上げた二院制というのは非常に強い参議院を組み込んでいたのではないかとということです。あえて、その高いハードルを設けるといえるのはもちろん国政の決定、迅速な決定ということを考えますと、阻害要因にもなるわけですが、他方、国会議員に対して強く合意形成を迫るような、そういう積極的な一面も本来持っているのではないかと感じるわけです。ここでも金森の言葉を引きますと、憲法改正案の審議の中でなかなか面白いことを言っているんですが、二院制の意義の一つとして、

輿論と云ふものは初めつからはつきり固定して居るものであるかと言へば、必ずしもさうではないのでありまして、初めに輿論と稱するものがあつて、それが國會に現はされると云ふものであるか、國會に於て論議せられ、それが世間に反響し、相合して本當の意味に於て輿論が實現せられて行くものであるかと云ふやうなことに付ても、考へなければならぬ

と言っております¹⁴。これはまさに強い参議院を組み込んだ議会制の意味にかかわる非常に重要な指摘ではないかという気がします。

・日本国憲法の政治制度と立法補佐機関としての議会図書館

次に、立法補佐機構をそこにどう組み込んでいくのかという問題が最後にあるかと思います。最初にも申しましたように、日本国憲法というのは

14 貴・帝国憲法改正、1946年9月20日（第90回帝国議会 貴族院帝国憲法改正案特別委員会議事速記録第18号 1頁）。

基本的には議院内閣制をとっております。ですから、アメリカと違い、議員中心の立法というのがなかなか考えにくい。それから、強い立法補佐機構を置く必然性がなかなかみつけない。実はこういう難点を抱えているわけです。しかし、申しましたように、一口に議院内閣制といってもいろんなタイプがある。日本の場合、これはもちろんいろいろ難点もありますけれども、強い参議院というものを組み込んだ議院内閣制である。つまり、衆議院の多数派があれば簡単に法律が通るかという、必ずしもそうでない部分があるわけです。ですから、ある種、国会の中での慎重な審議とか合意形成を強いるような要素が憲法の中にむしろ組み込まれているんだ。これが実はここ何年かの中で非常に明らかになってきたことではないだろうかと思うわけです。相違というのは、しばしば国政の停滞要因だというふうに言われることもありますけれども、むしろ、相違が持っているある種の豊かさみたいなもの、可能性みたいなもの、そういったものに改めて注目する必要があるのではないかと、繰り返しになりますけど、そんなふうに思うわけです。国会の中では相違が生まれてきますと、当然、そこにはやはり立法補佐機構の役割が求められてくる部分がある。いろんな形で、国民の現実に触れるものを国会に提供しなければならないということになるわけです。ですから、「議院内閣制だから」ということは必ずしもいえないんじゃないか。むしろ、日本国憲法の議院内閣制がどういうものなのか、その中で国会がどういう役割を演じるべきなのかということを前提に、やはり議論すべきなのだろうと思うわけです。

そこに関連しまして、最後にもう一つだけ付け加えておきたいと思いますのは、これは先ほど申し上げた諮問ということとかかわるんですけども、諮問機関といわれるものはたくさんあるわけですけど、国会に附属した立法の諮問機関が置かれている。国会に附属した機関であるということの意味も、やはり改めて考えてみる必要があるのではないかと、思うわけです。国会というのは、言うまでもなく行政統制ということ大きな役割にしております。その一環として、例えば支部図書館というような制度が作られる。羽仁五郎がそこに込めたの

は、まさに行政が持っている情報を占拠してしまう。いささか過激な表現ですけど、こういうことだったわけです。そこにひとつ、国会に附属機関があるということの意味があるのだらうと思います。それから、おそらく、国会にある諮問機関、附属機関というのは、行政に置かれているような諮問機構とか付属のスタッフとは少し意味合いがやはり違うというということも考えておく必要があるかもしれません。例えば政府法案を作るにあたっては行政機構というのは非常に有力なシンクタンクとして機能するわけです。しかし、行政自体は、政治的に中立とはいわれても、やはり中立でない部分が多々ある。行政自体が積極的に政策形成に関与していくという側面が少なくないわけです。ですから、行政とは違って、その政策形成から一線を離れた専門的な独立機関が国会に附属しているという意味は、やはり重要だろうという感じがします。

最後にもう一つだけ付け加えておきたいと思いますのは、専門機関といわれるものはもちろんたくさんあるわけです。例えば私が勤務している大学というのも専門研究機関の一つです。にもかかわらず、なぜ国会に諮問機関があるのか、という、ここがおそらくもうひとつ重要なところだろうと思うんです。行政とも違う。しかし、一般的の専門的な研究機関とも違うのではないかと、いうことであります。これは羽仁五郎が非常にこだわった点でもあるように思うのです。非常に魅力的な言葉なので、少し長いのですが最後に紹介したいと思います。大学と国会図書館がどう違うのかということについて、彼はこんなように述べております¹⁵。

大学よりも国会図書館の方が重要だというのは、別に大学を悪くいう意味ではなく、人民主権に大学は直接の関係はないからです。大学教授は人民に選挙されたわけではない。議員は絶えず人民から選挙されて来る。(中略)人民が悲しい顔をしたその願いが彼らの脳裏に焼きついている。それが必ず皆さんの職場に届くはず。その意味で国会図書館は現実と遊離していない研究ができる。

15 羽仁・前掲注(4)149頁。

ということです。これは、実は図書館員の皆さんに語りかけている講演の一説です。先ほど、専門性、中立性ということを申しましたが、同時に、あるところでやはり国民の現実とつながっている、通常の大学のような専門的な研究機関とはやはり一面では違ったところがある、そこが国会に附属した諮問機関が置かれる、実は非常に大きな意味ではないか。こんな感じが改めて強くなります。

理念と制度 ―むすびにかえて―

本日は、60年前の理念ということに着目をして、立法補佐機関の意味について、不十分ながら考えてまいりました。本来ですと、具体的に「もっとこんな制度を作ったらどうでしょうか」「制度のここを直したらどうでしょうか」という提言を行うほうが現実的なかもしれませんが、最初に申しましたような意味も込めて、改めて理念ということに注目してまいりました。最初に申しましたように、私はフランスの議会制というのを勉強してきたわけですが、勉強をしまして、非常に感じますのは、フランスの革命期、今から200年前になりますけれど、当時、語られた言葉というのは、理念として実によく共有されているということです。例えば1789年の人権宣言というのは、今でもフランス憲法の一部に組み込まれていると考えられています。それに基づいて、憲法裁判所は違憲立法審査権を行使するわけです。それだけではなく、実際の制度の意味が論じられる時に、革命期に使われてきたような理念が、やはり重要な意味を持って今でも用いられることが少なくない、というようなことを非常に強く感じるわけです。

これは、実は日本の場合についても同じようなことが本来あってよかったのではないかと思うわけです。60年前、いったいどういう思いで、国会制度が作られたのか、あるいは国会の附属機関としての国会図書館というものが設立されたのか、これは、やはりそれぞれ共有されるべき理念を多々含んでいるように思います。もちろん理念を具体化するには制度が必要なのですが、先ほど

お話をしましたように、現実にもその理念を具体化するような制度も作られているわけです。ただ、残念ながら、その意味が十分に了解されてこなかった。これは戦後、日本の議会制のあり方というものもあるのかもしれませんが、そういった状態が長く続いてまいりました。たまたま今、ねじれ国会というもののうちで、改めて国会の立法活動、あるいは国会における合意形成ということに注目が集まっておりますけれども、改めて60年前の理念を振り返ってみる。そこに手がかりを求めてみながら、改めて、例えば国会内に、あるいはその補佐機構の役割なりについて、豊かなイメージを持ち直してみる非常にいい機会ではないか、そんなことを考えています。

はなはだ不十分ではございましたが、以上で私の話を終わらせていただきたいと思います。ご清聴、どうもありがとうございました。

質疑応答

何点かご質問をいただいております。いずれもなかなか難しいご質問なので、簡単にお答えできないかもしれませんが、私のほうで紹介しながらお答えするというにさせていただきますと思います。

衆議院法制局や参議院法制局との関連

一つ目は、先ほど十分お話できなかった点ですが、立法補佐機関として国会図書館があるわけですが、それとは別に衆議院と参議院の法制局というのがございます。それぞれの関係をどう考えたらいいかという質問です。これも、時間があればちょっとお話をしてみたいと思ったのですが、私のイメージですと、国会図書館が担うのは、立法ということに関していえば上流部分です。立法の基礎になるような調査、あるいは立法の前提になるような知識の提供が中心になるのかなと思います。一方、議院の法制局は衆議院、参議院それぞれございますけれども、ここではそういった上流部分の調査に基づいたアイデアを議員が持ち込

んで、それを法律案という形で仕上げていく。大まかにいうと、そんな役割分担になるのではないかというイメージは持っております。ただ、もちろんそれぞれ厳密に役割を分ける必要はありませんし、重複する部分は随分あるのではないかと思うんです。例えば国会図書館で出されている専門誌などを拝見しますと、外国の立法の翻訳ですとか、かなり立ち入ったものまで含めて非常に貴重な資料がいろいろあるかと思います。それから、議院法制局の方ともお話をすることもよくあるのですが、議院法制局というのは基本的には議員が持ち込んだ案件を法律に仕上げるということなのですが、しかし、その過程では、その法律の理念などについて、ずいぶん議論を交わされるというようなこともあると思うんです。ですから、大まかにいうと、上流部分と最後の完成をする部分という分担にはなるかと思いますが、実際には重なり合う部分も少なくないかな、それはそれですごく面白いシステムなんじゃないかと思っている次第です。

諮問と立法補佐機関

二つ目が、どういうふうにお話をしようか私も迷った点です。どういう質問かと申しますと、諮問というような形でその延長線上に立法補佐機関を位置づけるというふうな趣旨で先ほどお話をしました。しかし、例えば国会図書館の位置づけは諮問というのとはちょっと違うのではないかな。確かに専門性、独立性のある機関ではあるけれども、むしろ国会の手足として現実と向き合う、そういうふうな役割なのではないか、こういう趣旨のご質問です。これは、たぶん国会図書館というような機関が抱えている一番難しい部分とかかわるお話かなと思うんです。つまり、政治というのは非常に複雑なもので、ですから、やはり民主的な正統性を持った議員、国民代表である議員が最終的に選択をして決定をするということになるわけです。先ほど、立法の科学というようなことを申しましたが、これは決して一義的に答えの出るような科学ではなく、やはり最終的には政治とか利益の調整とか選択ということとかかわっ

てくる部分をどうしても持たざるを得ない。ですから、やはり最終的に選択をして決めるというのは国民代表の役割だというふうに思うんです。

そういうことになりますと、確かに補佐機関の側から、民主的な正統性を持っていない補佐機関のほうから積極的に何かを提案するというのはちょっとイメージが違うのではないかな。行政機関の場合ですと、そういうことも、おそらくあり得るだろうというふうには思うんです。最終的には国会がコントロールをかけますので、それはあり得ると思うのですが、確かに国会図書館のような独立性、専門性のある機関が、いくら国会の附属機関とはいっても、積極的に政策を誘導するような提案をするというのは、やはり問題があるのかな、これは一つ言えるところだと思うんです。ただ、文字どおり、国会のいうとおりに動いていく、例えば調査依頼があれば、それに機械的に答えていくというだけの役割かということ、たぶんそれだけではないんだろう、そんな感じがするわけです。諮問という枠の中でお話をしようか、準備する時に迷ったんですが、あえてその延長線上でお話をしたのは、そんなようなことが頭にあったからです。独立性がありますので、いろんな意味で、先ほどの言葉を使いますと、「国民の現実を明らかにしていく」ということができるんだろうと思います。国会議員の側というのはどうしても背後にいろんな支持者がいますので、現実をみるといっても、やはりそこに強く規定されるところがあると思うんです。専門機関の場合ですと、やはりそこからは一線を画している。いくら国会に近いとはいっても、やはり距離が置かれている。これがたぶん重要なところなのだろうと思います。

中立性をどう考えるかというのは実はなかなか難しいところですが、ある意味、言葉が過ぎるかもしれないかもしれませんが、専門的な偏りというのはむしろあってもかまわないんじゃないかな。あくまで提案ということに徹するのであれば、ある程度の偏りというのは多少あってもかまわないのではないかなというふうにも思うんです。むしろ専門的なスタッフがたくさんいらっしゃると思いますので、その中で関心があると思われるテーマ、国政をみながら、それぞれたぶん私たち研究者とは違う視点をお持ちだと思い

ますので、積極的に提案していただくというのは立法補佐機関の役割としてはありうる話ではないかだろうか、そんなふうな気はしております。ただ、あくまで、それはまさに提案ということにとどまる。そこでは一線があるというふうに思うのですけれども、文字どおり機械的に国会のために動くというよりも、もうちょっと積極的な、能動的な役割があり得ていいのではないだろうか、そんな気がして、諮問という言葉の延長線上で補佐機関を今日は位置づけてみたということです。ただ、まさにご質問にありますように、諮問なのか、あるいは国会の文字どおり手足として動くということが大事なのかということについては、なかなか難しい問題があるというのは事実かなと思います。

日本の政治機構のモデルと 「強い参議院」の由来

三つ目にいただいた質問も難しいのですが、日本の政治機構を考える上で、いくつかモデルがある。そのモデルが混ざり合っている部分があるんじゃないか、あるいは単純にイギリスモデルといえない部分があるのではないかと、今日はこういうお話をしましたけれども、日本独自の複雑さということについて、例えば私が専門にしているフランスの議会制との対比、あるいは明治期にも日本は議会制を輸入しているわけですが、そこでの経験などを踏まえながら補足をしてほしい、それから、強い参議院の由来というのが、いったいどの辺にあるのかということについても触れてほしいという質問をいただいております。

これも短時間でお答えするのが難しいところがあるのですが、例えば「元老院」と日本でよく訳すフランスの第二院と参議院とどこが違うのかというのは面白い問題を含んでいると思うんです。フランスの第二院である元老院はちょっと特殊な機関で、憲法上は普通選挙によって選ばれるけれども、同時に地方公共団体を代表するという役割を担っております。選挙制度も独特で、日本でいうと複選制、フランスでは間接選挙というシステムです。つまりそれぞれの県が選挙区になって、その県で選出されている地方議員とか国会議員が

集まって元老院議員を選挙する。この9月にも選挙がありましたけれど、こういう間接選挙で地方公共団体を代表するという役割を同時に担っているという機関です。日本の参議院とそこは一つ違うんですが、もう一つ非常に違うのは第一院である下院との関係です。普通選挙によって選ばれてはいますけれど、間接選挙ということで民主的な基盤が元老院の場合は弱いわけです。ですから、これは日本と一番違うところなんですけれど、権限でいいますと、やはり不対等型ということになります。つまり、両院の視点が食い違った場合には最終的には下院が多数決でそれを覆えるという不対等型の二院制をとっている。いってみれば、異なる選挙制度をとることで独自性の発揮を期待する。しかし、独自性を発揮させるために民主的な正当性を犠牲にしているところがありますので、民主的な第一院よりは権限としては一歩劣ったものを考えるという形で制度を組み立てているというふうにいえると思うんです。ただ、不対等型とはいっても、実際には元老院は非常に強い影響力を持っていますので、簡単に不対等型とくれないところはありますが、一応、制度としてはそういうものとして組み立てられていると理解することができると思います。

それとの対比で参議院を考えてみますと、日本の参議院は間接選挙がとれるかどうかというのは解釈の問題として議論はあるんですが、基本的には衆議院と同じように普通選挙、しかも直接選挙で選ばれているわけです。憲法上は両院が全国民の代表であると規定されております。つまり、同じような民主的正統性をそれぞれが持っているわけです。そうなりますと、当然、権限の面でも対等な権限を持っているのではないかとということになるんだと思うんです。逆に考えますと、対等などと言えるほど強い権限を参議院が持つているとすればやはりその権限に見合っただけの強い民主的正統性が必要になる。そうなりますと、その両院を全国民の代表として規定するということと、参議院に相当強い権限を与えるということは、たぶん1セットの問題として考えられるべきなのであると思うんです。ですから、これはこれで制度のつくりとしては一貫性があるんだと思うんです。

ただ、この場合、非常に難しいのは、どうやって独自性を発揮するのかというところです。選挙の仕組みを変えてしまえば独自性を発揮しやすいというのはわかりやすい話なんですけれど、なかなか選挙制度を通じた独自性の発揮というのが難しいという部分があります。そうしますと、やはり強い権限を通じて、それを実現していくということを期待するということになる感じがするんです。これは日本国憲法の制定の過程でも、ずいぶん議論された問題で、当時は、実は参議院というのは不対等な存在だ。衆議院のほうが優越しているんだということを前提に議論がされてはいたんですけれど、貴族院とは違う、民主的に選挙された参議院にどういう独自性が期待できるんだということは実は憲法の制定の過程でもずいぶん議論されました。

先ほど紹介しました金森の議論もその一環ですが、これは簡単には答えが出にくい問題だと思います。私なりに考えていますのは、先ほども少しお話ししたように、ある種の合意なり、調整のメカニズムというものが強い参議院の中には組み込まれている、ここら辺にヒントがあるのかなと思っています。参議院が強い権限を持っていますと、例えば今の国会のように衆議院と参議院、二大政党それぞれが多数を占めるという状況では、たぶんなかなかうまく機能しにくいだろう。一方が拒否権を発動すると、ものごとがなかなか決まらないということになるわけです。ですから、強い参議院という認識を前提にしますと、今のような二大政党よりはもう少し柔軟性がある、ある程度、合意調整のような余地があるような政党システムのほうが本来、適しているのかな、こんな感じもします。ですから、選挙制度をどうするかという問題も実は付随して出てくるように思うんです。その意味で、なかなか独自性を見つけ出すのが難しいシステムではあるんですけれど、基本的なつくりとしては、民主的な正当性と権限という関係で考えますと、フランス型も、日本型も、それなりにそれぞれ意味がある、そういう仕組みではないか、こんな感じがするわけです。

それから、そもそもこういう制度はどこに由来しているのかというと、なかなかこれはモデルを見

つけるのが難しい感じがします。今、「実は二院制自体も、一応、それぞれロジックはあるんですよ」というお話をしましたけれど、だいたい政治的な妥協の産物としてできあがることが多いように思います。論理的に一番一貫性があるのは、例えば伝統的な貴族院型みたいなシステムです。あるいは連邦国家における第二院、あるいは、単純にいうと、一院制ということになると思います。単一国家で民主的に選挙された第二院がなぜ必要なのか。これは昔から言われる話なのですが、論理的には説明が難しい部分があると思います。日本の参議院も、GHQ側と日本政府側のやり取りの中である種の妥協の産物としてできあがったんだというのはよく強調されることだと思います。ですから、なかなか論理的にこういうモデル、こういう論にしたがって作られたのだということは説明しにくい。

しかし、他方で、やっぱりこれも重要なと思っていますのは、世界を見てみますと、実は二院制をとっている国は結構多い。他方で一院制をとっている国もたくさんあるのですが、どこで分かれているかという、一つは連邦制をとっていると、基本的に二院制をとるわけです。では、単一国家の場合はどうかというと、やはりある程度の人口規模というのが、ひとつ分かれ目になっているのではないかという指摘があります。だいたい1,000万人ぐらいと言われるんですが、ある一定以上の人口規模を持っている国では比較的二院制をとっている国が増えてくるということです。これは経験的な問題なんですけれども、重要な問題が含まれているように思っていて、つまり、ある程度以上の人口規模を抱えてしまうと、一院の多数派だけで政治的な決定を行っていく、つまり国民の現実を踏まえた政治を行っていくということが難しい、これが経験的に感じられている部分があるのではないかということだと思うんです。よく日本というのは同質性が高い国だというふうに簡単にくくられますけれど、今のねじれ国会が示しますように、どうも、同質でない部分といいますか、実は多様な部分というのはたくさんあるんだろうと思うんです。ですから、日本のような人口規模を考えますと、やはり一院だけですべてを語り尽くすというのは難しい。そういう

意味で、たまたまできあがった制度ではあるんですけど、やはり二つの議院を置くということには、かなり大きな意味があるのではないかと考えている次第です。

国立国会図書館開館60周年記念シンポジウム 第一部 講演 配布資料

2008年11月19日 只野雅人

国会の情報基盤

－立法補佐機関の役割－

日本国憲法と国会図書館設立の理念

・新憲法と国会

- －国会をめぐる理念の転換
- －補佐機関の必要性：「國政のための実効ある『働く図書館』」

・ジャスティン・ウィリアムズと議会図書館構想

- －国会をめぐる4つの問題点
- －議会強化のモデルとしての立法府再建法（Legislative Reconstruction Act）

・「真理がわれらを自由にする」－羽仁五郎と国立国会図書館法

- －「真理がわれらを自由にする」
- －憲法附属法としての国立国会図書館法
- －「外来種」と日本国憲法の議会制

日本国憲法の政治機構と立法－「外来種」の土壌

・制度的基盤の相違－大統領制と議院内閣制

- －「アメリカ・モデル」と立法
- －議院内閣制と立法

・日本の政治機構と立法：モデルの混交？

・立法過程における日本的特質

- 政権交代の欠如
- 法案の精査と完成度の高さ
- 議員が「国民の現実」に基づき立法するという理念の困難さ

今日の社会と立法作用

・立法の理念と「国民の現実」

- 立法の理念
- 「国民の現実」：「多角形の国民」（金森徳次郎）

・政治 - 社会の関係と立法の変化

- 普通選挙の確立と政治的民主主義・政治代表自体の限界
- 立法の限界と補助杖の必要性
- 様々な要請と立法の変質：「国民の現実」とどう向き合うか
- 「選挙された議員」と「国民の現実」「立法の科学性」

日本国憲法の政治機構と立法補佐機関

・相違から合意を導く機構としての議会

- 困難と存在意義

・合意形成システムとしての日本国憲法の政治制度

- 「ねじれ国会」が明らかにしたもの
- 単一国家における二院制

・日本国憲法の政治制度と立法補佐機関としての議会図書館

- 議院内閣制と補佐機関としての議会図書館
- 「国会」の付属機関であることの意味 - 「國政のための実効ある『働く図書館』」

理念と制度 - むすびにかえて