

国立国会図書館の設立目的と国会サービスの展開

はじめに

議会は、国の政治体制により事情は異なるが、一般に国政の中心的役割を担うものとされ、世界的にみて規模の違いはあるが、概ね附属組織として議会図書館が置かれている。

これは、議会やこれを構成する議員の活動には、幅広くかつ詳細な情報が必要であり、図書館はその必要性に応える重要で不可欠な存在と考えられているためであろう。

国立国会図書館は、日本の議会、国会の補佐機関として設立され、国会に対する奉仕を第一の任務としている。

本報告では、二つの分科会における報告に先立って、国立国会図書館の設立の目的と法的根拠、国会に対するサービス（国会サービス）の概要について報告する。

1. 国会の役割と補佐体制

国立国会図書館とその国会サービス業務について述べる前に、現行憲法の下での立法院（国会）の役割とこれを補佐する組織体制について簡単に述べておきたい。

1946 年 11 月に、現行の日本国憲法が公布され、議会の権能が、旧憲法時代に比べて大幅に拡大した。日本国憲法では、主権者である国民を代表する国会は、「国権の最高機関」であり、「国の唯一の立法機関」とされており（第 41 条）、名実ともに、国の最高意思決定機関である。その権能は、首相の指名、法律の制定、予算の議決、条約締結の承認などが含まれる。

国会は、衆議院（定数 480 名）と参議院（定数 242 名）の二つの院から成り、各々の院の議員は、20 歳以上の国民により直接選挙で選出される。

各々の院には、補佐組織として、事務局と法制局が置かれている。事務局は、本会議・各委員会の審議を補佐する部門のほか、庶務、記録、警備、施設管理など様々な部門を含み、各院の運営に必要な事務を執り行う。衆議院事務局の中には衆議院調査局が、参議院事務局の中には一連の各委員会に附属する調査室が含まれ、予算案、法案などの審議に直結した調査業務が行われている。

また、各院には、国会議員による法律案作成を補佐するために、各々の法制局が置かれている。

これらの両院の補佐機関と並んで、衆議院、参議院双方に奉仕する組織として、国立国会図書館が設置されている。

2. 国立国会図書館の設立と根拠法

国立国会図書館は、国会議員が必要とする情報を的確に得て、国会の機能が十全に果たされるために、国会の附属組織として1948年に設立された。これは、本格的な議会図書館の設置と専門的サービスの充実を求める国会議員の要請を背景に、アメリカ合衆国の議会図書館（Library of Congress）をモデルとしつつ、国会での積極的な審議の結果、実現をみたものである。

発足に際して、それ以前に設立されていた貴族院、衆議院の図書館と帝国図書館（政府に所属する当時の国の中央図書館）が吸収されることとなり、議会の図書館であるとともに、国の中央の図書館としての機能も併せ持つこととなった。

この国立国会図書館の設置を根拠づける法律は、1947年4月に制定された「国会法」と1948年2月制定の「国立国会図書館法」である。

まず、国会法第130条で、「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」とされている。その上で、国立国会図書館法において、館長、副館長の任免、館長の権限、調査及び立法考査局の任務、行政・司法部門への奉仕、一般公衆・図書館への奉仕、出版物の納入義務などに関する規定がなされている。

国立国会図書館は、国会の附属機関として、衆議院と参議院の双方に奉仕し、両院の監督を受ける。館長、副館長の任免、館の予算、重要な法規の制定などについて、両院における手続を経る必要がある。

国立国会図書館の国会に対するサービスは、館全体の業務として、適宜分担して遂行することとなっているが、実際には、調査及び立法考査局が業務の中心的役割を担っている。

調査及び立法考査局の設置とその任務は、国立国会図書館法第15条に規定され、まず、局の設置が明記され、その任務として、①国会に提出された法律案等の分析・評価、②立法活動に有用な資料の収集とその整理・分析・報告等、③議案起草の奉仕（国会議員による法律立案の補佐）、④行政・司法・一般公衆への資料提供が挙げられている（参考資料参照）。

なお、調査及び立法考査局を中心とする国会サービスの遂行は、国立国会図書館全体としての、内外の資料収集、資料組織化、全国書誌など各種データベース、デジタルライブラリーの構築などの業務を土台としてなされている。また、政府刊行物の収集においては、各府省に置かれた支部図書館が、その受入窓口として寄与している。

3. 国立国会図書館による国会サービスの概要と特徴

(1) 情報源としての議会図書館の意義

国会議員は、個々の議員として、あるいは政党の一員として、法律案・予算案などの案件への賛否の判断、質疑・討論、行政監視、議員立法の立案、政府への政策提案、有権者への情報発信などの活動を行っており、そのためには、多種多様な情報を必要としている。

議員にとって情報源は、行政機関や各種団体、問題事項の関係者、各種の調査機関、研

究者など様々に想定される。実際に、個々の議員、政党組織で、そうした情報源からの情報入手は活発になされている。これらは、進行中の社会的現実についての情報や見解を知る上で貴重な情報源であることは確かである。他方、情報源としての図書館には、これらにない独特の特徴があると考えられる。

図書館における蔵書や利用可能な電子的情報は、あらゆる分野の様々な知識、見解などを含み（網羅性）、長期的に保存され（蓄積性）、系統的に整理されて利用に供されている（体系性）。議員が、手近に利用可能で、しかも、特定の利害や意図に偏しない情報源として不可欠で極めて有用性の高い存在といえる。

そして、そうした図書館の膨大な情報資源の利用とそれを活用した様々な国政課題の調査は、個々の議員や議員秘書にとっては、自ら行うには限界があり、情報の探索と特定の政策分野に関する専門知識を持った調査スタッフによる調査研究に基づく情報提供が必要とされる。

なお、国立国会図書館は、行政・司法部門に対しても、支部図書館を設置し、これを窓口として、それらの業務に必要な情報の収集に資するために、図書館サービスを提供している。

(2) 立法調査サービス

国立国会図書館の国会に対するサービスは、立法調査サービスと図書館サービスに大別される。さらに、立法調査サービスは、依頼調査と予測調査とに分たれる。

依頼調査は、個々の議員や委員会、政党などからの要請に基づいて行う調査である。調査依頼には、特定事項についての関連資料の紹介から、特定の制度・政策の問題事項に関する経緯や論点、海外の参考事例、審議案件の分析、法案作成に必要な情報など様々な事項が含まれている。

依頼調査の処理件数は、近年概ね増加傾向が続き、2009年度は、4万2千件となっている。（詳しくは、テーマ報告Ⅰを参照）

議員の立法活動への補佐は、両院の法制局や事務局でも行っているが、国立国会図書館の調査及び立法考査局が行う調査業務には、以下のような特徴がある。

- ① 二つの院のすべての議員・委員会が奉仕対象
- ② 議員の活動に必要な広範な分野を含み、当面の国政課題から中長期的課題まで調査対象
- ③ 膨大な資料・情報を活用し、幅広く情報・知識・見解を集めて整理分析

こうした特徴は、法制度や政策の長期的な経過や論点の整理、海外との比較などに生かされている。

立法調査業務のもう一つの柱は、予測調査である。予測調査とは、調査の依頼を予測して行う調査の意であり、国会において論議の対象になると予想される事項について、あらかじめ調査し、各種の局刊行物に掲載するものである。これらの刊行物に掲載された論文は、ほとんどは個々の調査スタッフの調査・執筆になるものである。このほかに、複数の調査室・課のスタッフが共同して行う総合的な調査もある。（詳しくは、テーマ報告Ⅰを参

照)

他にも、議員や国会関係者向けの「政策セミナー」を開催し、特定の国政課題に関する調査スタッフによる解説と質疑応答の場を提供している。さらに、総合調査に関連し、海外の有識者を招いて「国際政策セミナー」を開催している。

(3) 図書館サービス

立法調査サービスのほかに、図書館サービスとして、国会議員に対する図書館資料の迅速・的確な提供（貸出・複写）に努め、最大限の便宜を図っている。

貸出や複写の依頼を電話で受けて、議員の事務室まで配送するサービスも行っている。自ら来館して資料の閲覧を希望する議員に対しては、本館内に、個室を含む議員専用の閲覧室を設けている。また、国会議事堂内に小規模な図書館（国会分館）を設置して、議員や議員秘書、国会職員にサービスを提供している。

(4) 電子的な情報提供サービス

調査及び立法考査局では、国会向け専用のホームページ「調査の窓」を構築し、様々なサービスを提供している。局のサービス案内・広報、バックナンバーを含む局刊行物の検索・利用、当館及び外部の各種データベース利用、調査依頼の窓口としての機能がある。

また、業務の一環として、国会会議録の全文データベースと日本の法令に関する索引を作成し、電子的に国会向け・国民向けに提供している。（詳しくは、テーマ報告Ⅱを参照）

4. 将来に向けた方針と課題

国会サービスの在り方について、2006年2月に、「国会サービスの指針」を定め、その中で、「立法府のブレイン」、「議員のための情報センター」を掲げて、国会サービスの強化・拡充を図ってきた。前者は、総合調査の積極的推進、立法・政策立案の根拠となる調査報告の作成・提供、議員への補佐・支援機能を、後者は、議員に対する資料・情報の迅速かつ的確な提供を内容としている。これらの機能強化は、今後もおお追求していくべき基本的課題である。なお、この指針は現在、その後の状況変化もふまえて改訂作業を進めているところである。

改訂においては、国会サービスの今後の発展のために、以下の三つの事項に取り組む必要があると考えている。

第一に、国内外のシンクタンク・大学・調査研究機関・研究者との連携の強化である。これにより、より広範な資料・情報を収集し、広範で高度な知見を活用して、調査をより一層充実させていく。

第二に、国会と国民をつなぐ役割の強化である。現在も、国会会議録のデータベースなど国会で発生する情報の集積と発信を行っているが、これをより拡充していく。また、国民から発する多様な情報・見解を収集・分析して国会に提供する。これらの両面の機能を強化し、国会と国民とをより強固に結びつける。

第三は、調査員の確保・育成である。議会図書館に置かれた調査部門のスタッフには、

各種情報源の検索技術に習熟し、必要な情報への迅速、的確なアクセスとともに、国政の特定分野に関する深い専門的知識と分析能力が求められる。人材は、立法調査サービスの最も重要な基盤であり、今後ともその確保・育成に注力していく必要がある。

参考資料

1. 関係法規

<日本国憲法>

第 41 条 国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である。

<国会法>

第 130 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。

<国立国会図書館法>

第 15 条 館長は、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。この局の職務は、左の通りである。

- 一 要求に応じ、両議院の委員会に懸案中の法案又は内閣から国会に送付せられた案件を、分析又は評価して、両議院の委員会に進言し補佐するとともに、妥当な決定のための根拠を提供して援助すること。
- 二 要求に応じ、又は要求を予測して自発的に、立法資料又はその関連資料の蒐集、分類、分析、翻訳、索引、摘録、編集、報告及びその他の準備をし、その資料の選択又は提出には党派的、官僚的偏見に捉われることなく、両議院、委員会及び議員に役立ち得る資料を提供すること。
- 三 立法の準備に際し、両議院、委員会及び議員を補佐して、議案起草の奉仕を提供すること。但し、この補佐は委員会又は議員の要求ある場合に限り提供され、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。
- 四 両議院、委員会及び議員の必要が妨げられない範囲において行政及び司法の各部門又は一般公衆に蒐集資料を提供して利用させること。

2. 「国会サービスの指針」(2006年2月)

わが国は内外多くの重要課題に直面しており、国の唯一の立法機関である国会の役割は益々大きくなっています。これを受けて、国会の活動を支える立法補佐機関である国立国会図書館の責務も、一層重大なものとなっています。

国会法により設置された当館は、国立国会図書館法に基づき、議員の職務遂行に資するため、議員の要求に的確に対応する国会サービスの一層の向上を図ります。

国立国会図書館は、今後強化・拡充する国会サービスの目標を「立法府のブレーン」「議員のための情報センター」として掲げ、調査及び立法考査局を中心に、館内の図書館サービス部門との緊密な連携の下に全館を挙げてその実現に努めます。

(1) 「立法府のブレーン」

- ◇ 立法上・政策上の重要課題について、調査及び立法考査局の有する広範な分野にわたる高度の調査能力を活かした総合調査を積極的に推進します。
- ◇ 納本制度等により収集した内外各種の資料・情報を背景に、立法・政策立案の根拠となる客観的かつ正確なデータを含む調査報告の作成及び提供に一層努めます。
- ◇ 個別の国政課題について客観的立場から分析・評価等を行うことにより、議員への補佐・支援機能の拡充を図ります。

以上の高度な専門性に基ついた付加価値の高いサービスを的確に遂行することにより、「立法府のブレーン」としての機能をさらに強化します。

(2) 「議員のための情報センター」

- ◇ 議員の要求する資料・情報を迅速かつ的確に提供する「議員のための情報センター」機能を、より一層充実・強化します。
- ◇ 議員がいつでも、どこからでも必要な情報を即座に入手できるよう、ホームページ「調査の窓」の拡充に努めます。