

Title	国会図書館における科学技術イノベーション調査と立法補佐
Author(s)	小林, 信一; 榎, 孝浩
Citation	年次学術大会講演要旨集, 30: 584-587
Issue Date	2015-10-10
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/10119/13345
Rights	本著作物は研究・技術計画学会の許可のもとに掲載するものです。This material is posted here with permission of the Japan Society for Science Policy and Research Management.
Description	一般講演要旨

○小林信一，榎 孝浩（国立国会図書館）

はじめに

国立国会図書館調査及び立法考査局は科学技術政策に関する調査分析・立法補佐機能を担ってきたが、その実情は十分には知られてこなかった。このため、科学技術イノベーション政策の研究は行政府の役割を注目し、立法府の役割や国会図書館による調査活動が顧みられることはあまりない。奇特にも本学会では杉山・梶川[1]が立法府の科学的助言を分析したが、国会図書館の立法補佐活動や科学技術に関する調査活動に関しては必ずしも正確に理解されているとはいえない。もっとも、その責は著者らにあるのではなく、日本では行政府に比べて立法府の実態が十分には理解されていないこと、国会図書館の調査活動、立法補佐活動に関する紹介の不足に根本的な原因がある¹。そこで、本講演では国会図書館の立法補佐活動を紹介するとともに、特に科学技術に関する立法補佐活動の状況、「科学技術プロジェクト」の発足について報告するとともに、議会テクノロジーアセスメントとの関連について考察する。

1. 国立国会図書館調査及び立法考査局とは何か

国立国会図書館は国会法に基づき、「議員の調査研究に資するため」設置されている立法府の一機関である。ただし、国立国会図書館法は国立国会図書館の目的を「国会議員の職務の遂行に資するとともに、行政及び司法の各部門に対し、更に日本国民に対し、この法律に規定する図書館奉仕を提供することを目的とする。」と規定しており、立法府のみならず、行政、司法さらには国民に対してもサービスを提供する機関であることを規定している。調査及び立法考査局（以下「局」）は主として国会サービスを所掌する。局の職務は法律上、①委員会で審議される法案に関する分析・資料提供、②議員等の要求に応じ、又は要求を予測した自発的な資料提供、③議案起草などの立法補佐、④議院・委員会・議員の必要を妨げない範囲での、行政・司法・一般公衆に対する資料提供、とされている。ただし、議案起草の補佐はもっぱら衆参の法制局、調査局等が担い、局は法律の起草を行うことはなく、調査・資料提供等にとどまる。したがって、局が行う職務は、ア) 議院・委員会・議員等からの要求に基づく調査・資料提供、イ) 行政・司法・一般公衆に対する調査・資料提供、ウ) 要求を予測した自発的な調査資料の議員等に対する提供、と整理できる。要求に基づく調査を「依頼調査」、要求を予測して自発的に行う調査を「予測調査」と言う²。

局が実施する調査・資料提供サービスには特色がある。第一に、衆参の調査局・調査室の調査サービスがもっぱら委員会審議を念頭に置いたものであるのに対して、局が担当する調査は議員の職務遂行に資するものであれば特段の制限はない。第二に、自発的に調査を行い、その結果を提供できる。ただし、第三に「資料の選択又は提出には党派的、官僚的偏見³に捉われ」てはならない⁴。第四に、「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」（政策提言等は禁じられる）。第五に、立法府のみならず、行政、司法、一般公衆に対しても資料提供を行うことができる。これらは、いずれも衆参の調査局・調査室の調査サービスとは異なる点である。局の国会サービスを担う職員は、局長を含む 15 人の専門調

¹ 立法府における立法補佐機能の関係者による紹介としては、衆議院調査局[2]、参議院調査室[3]、国立国会図書館調査及び立法考査局[4]に関するものがある程度であり、またいずれも 2004 年現在の情報であり、必ずしも現状を反映していない。後述する依頼調査の回答件数の推移からは、国会図書館による立法補佐機能の重要性は 2004 年度以降、格段に大きくなっているものと思われる。

² 国立国会図書館年報各年度版の「国会に対するサービス」の章を参照。

³ 現行の法律において「官僚」又は「官僚的偏見」の語が登場する法律は国立国会図書館法だけであり、際立った特徴となっている。この規定に基づき、国会図書館の行う立法補佐は、行政の施策を支持又は支援することを目的として行うものではなく、あくまでも議員の職務遂行を支援するためのものと位置づけられる。

⁴ 衆参の調査局等は、委員会審議のための調査を行うため、特定の立場に立った資料提供等を行うことが想定されている。

査員及び調査員で総人員は184人である⁵。平成25年度の依頼調査の回答件数は41,554件、予測調査は363件である⁶。依頼調査の件数は、1995年から2003年にかけては2万ないし3万件であったが⁷、その後は増加し、2004年度約3万4千件、2005年度以降は毎年4万件前後の水準が続いている⁸。予測調査は、月刊の『レファレンス』の論文、月刊の『外国の立法』の紹介論文・記事、不定期刊のモノグラフ『調査と情報—Issue Brief—』として発表されるもののほか、長期的・横断的な課題に関しては、局横断的プロジェクトチームによる総合調査が実施され、その成果は不定期刊の『調査報告』等として発表される。これらは印刷物として国会関係者等に配布されるほか、pdfファイル版が国会図書館のウェブページに掲載され、すべての国民に公開されている。

2. 国会図書館における科学技術調査

国会図書館は1948年の設立間もない1952年にPBレポート（米国政府による委託研究の報告書シリーズ）、1953年に原子力関係の資料収集を開始した。これらが源流となり、科学技術関係情報の収集と国民へのサービスを継続して進めてきた。また局の国会サービスに関しても、従来から一定程度の依頼調査は科学技術に関連するものであり、予測調査でも、科学技術に関わる話題を取り上げたものが少なくない。このような状況を背景として、2000年代に入ると国会図書館としても科学技術面での立法補佐機能の強化に向けた動きがみられるようになる。

国会図書館の科学技術情報整備に関しては古くから、科学技術関係資料整備審議会（現在の科学技術情報整備審議会）を設置してきたが、同審議会は2004年に『電子情報環境下における国立国会図書館の科学技術情報整備の在り方に関する提言』（2004年12月）をまとめた。提言は「立法補佐機能の強化」の一環として科学技術分野の強化⁹を提言し、その説明資料の中では「国家的課題においても市民レベルの日常的諸問題においても、その解決に科学技術的視点と経済的・社会的視点を融合した手法が求められる例が多くなっている」、「科学技術が国民生活に及ぼす正負の影響への客観的な判断材料を、国政審議の場に提供し、また直接国民に発信するという形で、科学技術と社会を結びつける役割を果たす必要がある」、「国立国会図書館は、国会からの要請に応える有用な科学技術情報の提供により国政審議の活性化に寄与するとともに、社会への情報発信を通じて国民の科学技術政策への理解増進と施策参加を促すべきである。こうした取り組みを通じて、同館が、国民の生活にかかわる「安全で安心な社会づくり」や産業・経済の再生と発展につながる「科学技術と社会との新しい関係」に貢献し、その社会的役割を十全に果たすことを希望したい」と指摘した。

これらは、科学技術に関わる立法補佐の側面と、いわゆるテクノロジーアセスメントやELSI (Ethical, Legal and Social Implications) に関わる側面の両面を持ち、しかも国立国会図書館がその特性を生かして立法府と国民との間に立って、両者をつなぐ役割を期待するものであった¹⁰。すでに別稿[5]で紹介したように、このような認識は、当時の欧米における「議会テクノロジーアセスメント」をめぐる動向と期せずして符合するものであった。すなわち、かつては（議会）テクノロジーアセスメントというと、特定の技術の社会経済的影響の事前評価のような活動を指すこと、又はそう理解されることが多かったが、1990年代の参加型テクノロジーアセスメントの時代を経て、2000年代の議会テクノロジーアセスメントは「科学技術が経済社会あるいは環境にどのような影響を及ぼしうるか、あるいは国政課題と科学技術との関係はどうか」といった観点に関して幅広く立法補佐機能を果たす方向に向かっていった。

提言を踏まえて、国会図書館は2004年度から2006年度にわたる科学技術情報分野の中期計画である「科学技術関係情報整備計画—組織機構再編後の当面の課題遂行と館内体制について—」（2004年）を策定した。本計画は、国会等へのサービスに関する多様なニーズへの対応に関して「近年、科学技術関連の諸問題が国政の重要なテーマになり、国会からのレファレンスの比重も高くなっている。ここでは、

⁵ 平成25年度末。『国立国会図書館年報平成25年度版』pp.189, 190, 225。

⁶ 同上, p.14。

⁷ 『国立国会図書館年報平成18年度版』p.19。

⁸ 『国立国会図書館年報各年度版』なお、2006～2008年度は44,841件、45,144件、46,664件で突出している。

⁹ 国立国会図書館は、国民生活にとって今後ますます重要な意味を持つであろう科学技術に関係した国会審議等に資するために、電子情報を含む情報資源の充実と人的資源の確保の両面から立法補佐機能の拡充を図ること。特に人的資源の面では、科学技術関連の諸事案について、国会議員、国会関係者に科学知識や専門情報を的確に提供できる科学リテラシーを持つ職員の育成・増強を図ること。」

¹⁰ これらの論点は『平成16年度版科学技術白書』の特集「これからの科学技術と社会」で取り上げられ、当時取りまとめ段階にあった第3期科学技術基本計画にも反映された論点である。こうした動向の影響を受けたと推測される。

純粋な科学技術（ピュア・サイエンス）資料というよりは、国政の課題や論点に適合した政策関連情報が求められるのが特徴である。」とし、科学技術関連の法案制定や審議に資するための当館の機能を十全に果たすために強化すべき活動の1つとして「刊行物等に掲載する科学技術関連情報の充実をはかる」という目標が挙げられた。その結果、2004、2007、2009年に局横断的な報告書として「科学技術をめぐる政策課題」を『調査と情報—ISSUE BRIEF—』を刊行した[6]ほか、科学技術政策上の課題に関する予測調査を発表した[7]。また、欧米の議会テクノロジーアセスメント機関やその活動に関する紹介を意図する予測調査も多数実施された[8]ほか、総合調査で科学技術に関連するテーマ¹¹を取り上げ、『調査報告』に発表した。このような国会サービスにおける科学技術調査の積極的推進の方針は、国会図書館の「第二期科学技術情報整備基本計画」（2006年制定、2006～2010年度対象）、「第三期科学技術情報整備基本計画」（2011年制定、2011～2015年度対象）にも引き継がれた。

3. 科学技術プロジェクトと科学技術室

『電子情報環境下における国立国会図書館の科学技術情報整備の在り方に関する提言』以来の提言や計画における科学技術分野の国会サービスの強化の方針を踏まえて、局は、国会図書館の国会に向けたサービスの特色の明確化や今後特に力を入れる調査分野の一つとして科学技術を位置づけた。すなわち、①科学技術に関する調査の基盤、体制を強化すること、②科学技術分野に係る重要な国政課題を選び、外部の有識者・専門機関と連携して調査を実施し、報告書をまとめること、③海外の議会テクノロジーアセスメント動向を定常的に注視すること（海外の科学技術評価機関の報告書の翻訳・紹介を含む）、等を通じて、立法補佐活動を展開することが期待された¹²。この方針が2010年度に「科学技術プロジェクト」（科学技術に関する調査プロジェクト）の発足と「科学技術室」を文教科学技術課に新設することに結実した[5][9]。

科学技術プロジェクトは毎年テーマ¹³を設定して調査を実施し、結果を『調査報告』として刊行した。科学技術プロジェクトの実施に当たっては、シンクタンクに対する委託調査と当館執筆者による調査の二本立てで実施している。委託調査では調査委員会を設置し、大学等の専門家から助言を受けるとともに論考を執筆してもらっている。

科学技術プロジェクトの最大の特徴は、報告書の想定読者の第一が国会議員であるということと、同時に国民に対しても公開される点である。行政府の報告書であれば特定の施策の実現をサポートするような資料や提言を採録してもよいが、国会図書館の報告書であることから、特定の施策をサポートしたり、提言するものではない。むしろ、特段の専門的予備知識がなくても、当該分野の基礎から先端さらに、政治、経済、社会との関連性まで俯瞰できるように、わかりやすく、又バランスよく記述することに心がけ、毎年改善を進めてきた。結果的には、単なる科学技術の解説でもなく、単なる政策や制度の解説でもなく、しかし、俯瞰的に対象を理解するためのユニークな報告書になってきたと自負している。

4. 議会テクノロジーアセスメントと科学技術プロジェクト

国会図書館の科学技術プロジェクトはその構想の当初から、海外の議会テクノロジーアセスメント機関を意識しつつも、新たに独立の機関を設置するのではなく、プロジェクトの形で推進した。科学技術プロジェクトは、あくまでプロジェクトであり、独立した議会テクノロジーアセスメント機関ではない。

2011年3月11日に起きた東京電力福島第一原子力発電所事故の事故原因究明のための調査・提言を行うために、国会にも事故調査委員会が設置された。この事故調査委員会は「日本の憲政史上初めて国会に設置された独立した国民のための調査機関」と言われている。2012年7月に発表された同委員会の報告書は、国会に「民間中心の専門家からなる第三者機関として、独立した調査委員会を課題別に立ち上げられる仕組み」を構築することを提案している。原発事故の調査では、科学技術のみならず、科学技術と法制との関連などに関する専門的な補佐機能の充実が必要である。立法府の補佐機関は、国会図書館を含めて、法制面での専門的補佐機能は、比較的充実しているが、科学技術を含む専門的立法補佐

¹¹ 「地球温暖化をめぐる国際交渉」（2008年）、「持続可能な社会の構築」（2010年）、「技術と文化による日本の再生」（2012年）、「東大震災への政策対応と諸課題」（2012年）。

¹² 科学技術プロジェクトの発足後には、海外の議会テクノロジーアセスメントについても紹介されたが、最近は外国レポートの翻訳や紹介は実施されていない。今後は形を新たに取組む予定がある。

¹³ 「科学技術政策の国際的動向」（2010年度）、「国による研究開発の推進」（2011年度）、「海洋科学技術政策」（2012年度）、「再生可能エネルギー」（2013年度）、「サイバーセキュリティ」（2014年度）、「ライフサイエンスと生命倫理（仮）」（2015年度）。

は未成熟であることは否めない。

事故調査委員会の提言のように、科学技術に関しても独立の委員会が立ち上げられれば、それは議会テクノロジーアセスメント機関に相当するものになるだろう¹⁴。この提言は未だ実現していないが、日本でも立法府における国政課題の調査や審議を専門的立場から補佐する仕組みが求められる時代になっている。このような状況の中で、国会図書館の科学技術プロジェクトは、議会テクノロジーアセスメントを機能を実質的に担うべく努力してきた。

日本では、議会テクノロジーアセスメントのイメージは必ずしも正確に捉えられていない。1970年代のテクノロジーアセスメントのイメージや、1990年代に欧米で広がった参加型テクノロジーアセスメントのイメージが色濃く残っているとみられる。テクノロジーアセスメントの中でも、政府や議会などのために行うものは、明確な目的を持っている。その目的は、科学技術やイノベーションが政府・議会・関連機関とその活動に対してどのような影響を及ぼし、さらには社会に対してどのような広範な影響を及ぼすのかを説明することである。必然的に、これらのテクノロジーアセスメントは、一般の研究者が行う研究活動における客観性とは異なる意味で、客観的である必要がある。

すなわち、テクノロジーアセスメントは、「科学技術やイノベーションと社会、環境、経済との直接的、間接的、および時間差のある相互作用、ならびに、それらの相互作用の現在および予想される帰結や影響に関して、徹底的でバランスのとれた分析」をすることが期待される。今日の米国では議会の付属機関である GAO (Government Accountability Office) がテクノロジーアセスメントの機能を担っている。GAO におけるテクノロジーアセスメントの定義がこれである。GAO には Center for Science, Technology, and Engineering があり、テクノロジーアセスメントを担当しているが、それは「米国連邦議会のための科学技術面での立法補佐機能」と位置付けられている。このようなテクノロジーアセスメントの定義や位置付けに典型的に見られるように、今日のテクノロジーアセスメント活動は明確な目的を持つと同時にその対象範囲は広い。このように、今日の世界的状況に照らしてみると、すでに国立国会図書館は実質的に議会テクノロジーアセスメント機関としての機能を有していると言えるだろう。

国会図書館のテクノロジーアセスメント類似の活動は、会計制度その他の制約のために、これまで日本国内の他のテクノロジーアセスメント又は類似の活動とは公式の関係を持っていない。ただし、今後は連携の可能性を探る見込みである。

参考文献

※国立国会図書館の刊行物はすべて NDL-OPAC、国立国会図書館デジタルコレクション等を通じて参照可能である。

- [1] 杉山昌広・榎川裕矢「国会に対する科学的助言の必要性」『研究技術計画』27(3/4), 2012, pp. 226-240.
- [2] 熊谷得志「衆議院調査局の役割—調査機構の変遷と課題—」『議会政治研究』72, 2004, pp. 31-38; 浅野善治「立法補佐体制の現状と問題点」『北大法学論集』55(2), 2004, pp. 261-278.
- [3] 堀田光明「参議院の調査補佐体制」『議会政治研究』72, 2004, pp. 39-45.
- [4] 堀本武功「国会のシンクタンクとしての国立国会図書館調査局」『北大法学論集』55(2), 2004, pp. 279-288.
- [5] 小林信一「なぜ国立国会図書館で「科学技術プロジェクト」なのか?—専門調査員に聞く—」『国立国会図書館月報』642号, 2014.9, pp. 4-10.
- [6] 国立国会図書館調査及び立法考査局「科学技術をめぐる政策課題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』633号, 2009.2.17; 同 563号, 2007.2.9; 同 459号, 2004.11.11.
- [7] 春山明哲「「第3期科学技術基本計画」の課題と論点」『レファレンス』652, 2005.5, pp. 5-31; 春山明哲「生命科学技術と立法」『レファレンス』658号, 2005.11, pp. 6-28; 田中久徳「科学技術リテラシーの向上をめぐって」『レファレンス』662号, 2006.3, pp. 57-83; 村山隆雄「我が国の宇宙開発を考える視点」『レファレンス』680号, 2007.9, pp. 11-31 など.
- [8] 春山明哲「科学技術と社会の「対話」としての「議会テクノロジー・アセスメント」」675号, 2007.4, pp. 83-97; 田中久徳「米国における議会テクノロジー・アセスメント」『レファレンス』675号, 2007.4, pp. 99-115; 大磯輝将「諸外国の議会テクノロジーアセスメント」『レファレンス』726号, 2011.7, pp. 49-66.
- [9] 紫藤美子「(付録) 科学技術に関する調査プロジェクトを振り返る—5年の節目を迎えて—」『情報通信をめぐる諸課題(平成26年度科学技術に関する調査プロジェクト)』(調査資料 2014-2) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2015, pp. 181-186.

¹⁴ 国によっては、独立の機関ではなく、テクノロジーアセスメント機関を議会の委員会のような形態として設置している例がみられる。例えば、フランスの OPECST やフィンランドの「未来委員会」など。