

「決定」と「情報」

— 立法補佐⁽¹⁾のあり方について —

高 見 勝 利

目 次	した「断片」
はじめに	(2) 情報内容の客観性
問題の所在	5 自由な決定と情報の客観性のパラドックス
1 「決定」と「情報」の深淵	6 客観的学術情報の限界
2 「深淵」を架橋する方途	7 政治的決定の優位とその限界
(1) 議員と立法補佐者との直線的な関係と 両者の間の深淵	立法補佐者の「自己評価」 — 「むずび」に 代えて
(2) 決定にとって有意な情報が否か	
(3) 議員が立法に関する専門情報を求める ようになった要因	はじめに
(i) 法案内容の専門的複雑化	「議会で決定を行う人々は、調査を行う者 に対して、前もって決めた政策を補強する材料の 提供を期待する。他方、調査者は、いつ如何な る場合にも、社会の支配的グループに屈服する ことなく、社会全体のために『科学的調査』と いう独自の価値を保守しなければならない。」 これは、1970年代に、欧州審議会が主催した 「議会と科学に関する会議」のなかで発せられ た言葉であるが、そこでは、議員と調査者との 間の大変「難しい関係」(difficult relationship) が吐露されている ⁽²⁾ 。
(ii) いわゆる「立法の洪水」	本稿は、この「難しい関係」について、正面 から論じようとしたものではない。平成14 (2002)年4月、調査及び立法考査局に着任し、 実際に、日々のレファレンス業務を間近で見な がら考えたことを書きとめてみたに過ぎない。 その際、私なりに考えをまとめる上で手がかり となったのは、ドイツ連邦議会の調査局に関す るヘルムート・クヴァーリチュ教授とヴォルフ ガング・ツェー氏の論稿であった。そこでは、
(iii) 事前準備の必要性の増大	
(iv) 秘書制度の導入による議員活動の深 化	
"囚われの思考" とその克服 / 憲法からの 発想	
1 "ラバー・スタンプ" テーゼ	
2 テーゼの背後にある思考慣習	
3 「立憲君主制」イデオロギーとして批判・ 克服	
4 呪縛からの解放と起点としての憲法の原 理 / 構造	
立法補佐者の役割とその限界	
1 「討議民主主義」論とその批判	
2 社会的公共空間における「ディスコース」 と議会における「ディスカッション」の異同	
3 議員が働かせる「知」としての「決定知」	
4 立法補佐機関が提供する「情報」の特性	
(1) 既存の体系的知識の整理箱から切り出	

アメリカの議会調査局やわが調査及び立法考査局などをモデルに設立したばかりのドイツにおける議会調査局のあり方が模索されており、さながら制度草創期の新鮮な息吹を感得することができたからである。

本稿は、上述の二つの論稿でも触れられている「議員と調査員との関係」について、その後の理論展開を、もとより不十分ではあるがフォローしたうえで、議員の行う「決定」と調査員が提供する「情報」との関係に絞って、若干の検討を試みたものである。まず、議員の活動にとって「情報」がもつ意味を明らかにし()、次いで、立法機関が独自の補佐機構を持つ意義について論じたうえで()、立法補佐の果たすべき役割・限界等について考察し()、最後に、立法補佐者の「自己評価」の視点を提示し、むすびに代えた()。

問題の所在

1 「決定」と「情報」の深淵

『国立国会図書館月報』434号(1997年)に、ドイツ連邦議会調査局のルーペルト・シック(Rupert Schick)氏が当館で行った講演記録「ドイツ連邦議会調査局の概要」が掲載されている。そのなかで、シック氏は、調査部門の業務に関連して、カントの言葉を引きながら、議員の政治的決定と情報の関係、調査局の役割について、大要、次のように論じている。

人間の日常生活において、"行動の必要性は認識能力より広い"と、カントは言ったが、この言葉は、議会が常に曝されている、物事を何としても決定しなければならないという状況を実に的確に言い表している。政治の場では、最終的な結果を見通すことができないまま、決定を下さなくてはならないことがよくある。そこで、行動を起こさなくてはならない状況と認識の不足との溝を可能な限り小さくすることが政治の質の維持のために必要

であり、議会は最新の学術レベルに基づく情報基盤にアクセスできる可能性を持っていないなければならないのだ。

ドイツ連邦議会について言えば、このことは憲法で保障された議員の自主・独立(基本法38条[1項2文「議員は全国民の代表者であって、委託および指図に拘束されることなく、その良心のみに従う」])と結びつけて考えることができる。情報を持った議員だけが、真に自由に誰にも依存せず決定を下すことができるのだ。

しかしながら、議員が膨大な情報源から直接情報を入手すれば、情報の洪水に苦しむことになってしまう。情報過多は情報不足と同じである。情報を整理するスタッフ抜きでは、仕事はうまく進まない。そこに、わがスタッフの仕事があるのだ⁽³⁾。

これは、わが国の国会および国会議員とはもとより、わが調査及び考査局や衆参各院の調査局や調査室にも、基本的に通じる「政治的決定と専門的情報ないし学術的助言」の関係を示しているのではないかと思う。ここでは、シック氏の上記発言について、若干の補足的コメントを加えることから始めたい。

2 「深淵」を架橋する方途

(1) 議員と立法補佐者との直線的な関係と両者の間の深淵

まず第一に補足すべき点は、議会における政治的意思決定過程そのものは、きわめて複雑であり、単純にモデル化することはできないが、しかし、議会において立法権を行使する主体である「議員」とその議員の決定に必要と思われる情報を収集し、提供する主体である「立法補佐者」とは、直線的な、一方方向の関係にある、ということである⁽⁴⁾。すなわち、そこでの情報は、提供者から決定者に、一方的に、しかも、原則として、一回限りで流され、提供される性質のものであり、両者の間に、フィードバック

の関係は、通常の場合、殆ど見いだされないと
いうことである。これは、第1に、議員が、そ
の都度、様々な情報源から、ある決定に必要と
思われる多様な情報をあらゆる手段で入手しよ
うとするのであって、もとより、議会調査局が
唯一の情報提供源ではなく、それは議員が利用
する複数の情報主体のうちの一つに過ぎないと
いうこと、第2に、そうして議員のもとに集積
された情報のうちから、その最終的な政治的決
定に導く決め手となる情報ないし情報源を特定
することは必ずしも容易でない、ということ
を意味する。シック氏が語るように、ひとり
の人間の「決定」と「認識」との間には、架
橋することのできない「深淵」が横たわって
いるのである。

(2) 決定にとって有意な情報か否か

第二に、議員のもとに集積される専門的ない
し学術的な情報は、しかし、多ければ多い程よ
いというものでもなく、決定にとって有意な
情報には自ずから限りがある、ということであ
る。つまり、議員は、受け取った種々雑多な情
報のなかから、差し迫った判断ないし決定にと
つて必要な、意味のあるものに反応し、当該
情報を受容するのである。したがって、同じ内
容の情報でも、その提供の仕方ないし提供の
タイミングひとつで、議員の決定に意味のある
ものともなれば、関係のないものともなりう
るのである。

(3) 議員が立法に関する専門情報を求めるようになった要因

第三に、議会を構成する個々の議員が、専門
的・学術的補佐を求めるようになった一般的な
背景・要因についてである。ヘルムート・ク
ヴァーリチュ教授は、基本法（憲法）の民主政
原理の空洞化を問題視し、議会は専ら行政が行
った決定に「法律」という「化粧」を施すだけ
の存在に成り下がってしまっているのではない
か、議会という輝かしいアリーナが、政府の
奥の間に

控えたごく少数の者たち（官僚？）の決定を、
もっともらしく飾り立てるショーウィンドー
になってしまっているのではないかと、この危
機意識から⁽⁵⁾、1972年、議会復権の一方
策として連邦議会に新設されたばかりの調査
局の分析を試み、そのなかで、調査局設置の
要因・背景について、次のような指摘を行っ
ている⁽⁶⁾。

(i) 法案内容の専門的複雑化

第一に、法案内容が、ますます専門的で
複雑なものとなり、そのために、議会にお
いて個々の議員の間に、法案を評価・判断
するうえで必要な学術的情報に対する要
求が強まってきたことである。

(ii) いわゆる「立法の洪水」

第二に、1960年代から始まった社会の
構造的転換に対応して、「立法の洪水」とも
いえる事態が生じ、立法活動が格段に活
発化し、しかも、環境問題のように、既
存の法律ではカバーできない、まったく
新規の法律的規制を必要とする問題領
域（生活圏）が立ち現れたことである。
その結果、議員が、そうした新規の立
法を要する問題領域について知見を得
る必要性が生じたことである。

(iii) 事前準備の必要性の増大

第三に、これと関連して、議会の活動
のなかでも、とくに、公開の委員会や
専門家からの公式の意見聴取に出席
する議員の間で、事前の準備のため
に、特定の専門領域に関する情報が
求められるようになったことである。

(iv) 秘書制度の導入による議員活動の深化

第四に、議員秘書の導入（ドイツでは
1969年に制度化）によって、議員の
情報に対する欲求ないしアクセスは、
減少したのではなく、むしろ逆に、
増大したということである。すなわ
ち、一方で、秘書が議員の日常的業
務の大半を引き受けることで、議
員は本来の政治的・議会的活動に
集中できるようになり、したがって、
立法補佐機関に学術的意見をより多
く求めるようになったこと、他方
で、専門的教育を受けた秘書が議
員をサポートすることで、当該議
員の政治

的イニシアティブをとりうる活動領域が拡大し、その活発な活動が、立法補佐機関によって、支えられる必要が生ずるようになったことである。

これらの背景説明は、7、80年代以降のわが国にも、ほぼ同じように当てはまるであろう。

"囚われの思考" とその克服 / 憲法からの発想

1 "ラバー・スタンプ" テーゼ

ここで、"ラバー・スタンプ" とは、法律の文言のうえでは、甲という機関が権限を保持するものと指示されているが、しかし、実際には、その実権は乙という別の機関・グループないし個人等に帰属し、甲におけるオフィシャルな決定は、乙が決めたことの追認、もしくは、乙が決定したことを単に公的に「認証」するに過ぎないとするものである。ドイツでは、この "ラバー・スタンプ" という言葉は、しばしば、連邦政府に対して — わが国の衆議院に当たる — 連邦議会の「無力」を語るときに用いられる⁽⁷⁾。

連邦議会は、次第に、『ラバー・スタンプ』ないし『公証人』の役割に後退し、ここでは、法案を作成した政府のスタッフ（官僚）にバックアップされた多数派が、当該法案を無批判に、本質的な修正なしに、「ラバー・スタンプ」のごとく、単に「認証」するにとどまる⁽⁸⁾。

2 テーゼの背後にある思考慣習

このラバー・スタンプ論の背後には、政府と議会とでは、その保持する情報量において格段の差があり、情報の面で、無力な議会に対して、全国一円にくまなく張りめぐらされた行政機構の末端から集積した情報を一手に保有する政府が圧倒的優位に立つとの、一種の国民的神話に近い、「長い時の経過のなかで、国民の身体に染みついた思考 (Denkgewohnheit)」が横たわっているとされる⁽⁹⁾。こうした思考は、わが国

でも、周知の「政官関係」論や政府情報の公開を求める議論のなかで、少なからず認められるところである。

このような国民の間でドグマ化された神話のもとにあって、議会が、当然のごとく、政府の単なるラバー・スタンプに過ぎないとするならば、そこでは、議会における立法補佐ないし立法補佐者の役割といったことを問うこと自体、そもそも「空理空論」を弄するものとして一蹴されよう。この種の神話を無批判的に前提として、立法補佐の問題を語るわけには行かないのである。

3 「立憲君主制」イデオロギーとして批判・克服

70年代の始めに、ドイツで、議会調査局の制度を導入しようとした際、まず、その前提として打ち破る必要があったのは、上述のような神話であった。これを打破する最も手っ取り早い方法は、ラバー・スタンプ論とそれを背後で支える思考慣習が全く時代遅れの「立憲君主制的な議会主義」イデオロギーの「残滓」に過ぎないとして批判して、これを貶めることである。その批判の論理とは、ヴォルフガング・ツェー氏によれば、次のようなものである。

(19世紀) 立憲君主制のもとでは、憲法上、議会（および裁判所）に授權されていないすべての権限は、君主もしくは君主が任命し、君主に対して責任を負う大臣（政府）に帰属するものと推定されるので（「権限の推定は君主ないし君主の政府に働く」）、この点に十分、反省を加えないまま、憲法の主権原理の転換、すなわち、国民主権、民主主義原理に立脚する議院内閣制に移行すると、議会は、国民の代表として、その強化された憲法上の地位・権力にもかかわらず（ここでは、議会多数派がすべてを決しうるはずだが）、政府に対して極めて従順な態度を示し、「自ら保持する」権力を、あたかも放棄したか（自らのものであ

ることを忘れたか)のごとき行動に出る。そもそも主権の所在が君主から国民に転換した後の憲法のもとにおける議会は、新たな「主権者たる国民」の代表として、自立した、パワーに満ちあふれたものであり、その権力は、旧来の主権者と同じように、行使せられるべきものであるはずだが、そうではなくて、「ラバー・スタンプ」「公証人」といった自らあみ出した呪縛に自己の手足を縛り付けているのである⁽¹⁰⁾。

4 呪縛からの解放と起点としての憲法の原理 / 構造

この呪縛は、天皇主権から国民主権への主権原理の転換にもかかわらず、「象徴天皇」として、明治憲法下の天皇が、新たな皇位に就き、しかも、その天皇に、内閣総理大臣の「任命」、国務大臣の「認証」などの「国事行為」をなす権限を付与することで、新旧憲法の「断絶」を不透明なものとした日本の方が、すでにワイマール憲法によって君主制との訣別を完了していたドイツよりも、遙かに深刻な問題であることはいうまでもない。

この呪縛からの解放は、しかし、ある意味で簡単である。というのは、議会人が自ら陥っている呪縛から覚め、自らの保持する憲法上の力を自覚すれば良いただけだからである。しかし、その自縛から自己を解き放つことは、ある意味では、そう容易ではない。長年の習性で澱のように凝り固まっている思考慣習から自らを解放し、自由に発想することは、言葉で示すほど、簡単なことでは決してないからである。

しかし、ここは、既成の観念に囚われず、虚心坦懐に、今一度、憲法と向き合い、憲法が議会に与えた役割・権力を解釈することから始めるべきだ、というのが、ボン基本法の制定から20数年、ワイマール憲法の制定から50数年後のドイツにおいて、議会「復権」のためには議員に対する立法補佐制度を導入する必要があるとの議論の端緒をなす問題意識であった。その憲

法論は、ツェー氏の言葉を再び借りるならば、次のような単純明快な論理である。

国民による普通・直接選挙で選ばれた議会の多数派は、自らの陣営のなかから首相をはじめ、政府の構成員を指名し、その権力を行使させるものと見るべきである。議会「の」権力 (Die Macht "des" Parlament) は、現行憲法のもとでは、与党・多数派を通じて政府を組織し、支え、コントロールするなかに見いだされると同時に、野党・少数派による政府の批判・コントロール、議会における与党・多数派との対立・抗争のなかにも見いだされる。そして、これは、議会が政府提出法案の内容とその成立について、「まったく本来的に影響力」(ganz wesentlicher Einfluß)を保持するという帰結を導く基礎となる⁽¹¹⁾。

日本では、90年代に提唱された高橋和之教授の「国民内閣制」論⁽¹²⁾が、上記ロジックを彷彿させるが、しかし、高橋教授の狙いは、首相のリーダーシップの確立という点にあり、議会の復権、すなわち、憲法が指示する「国権の最高機関」「唯一の立法機関」としての国会の確立にあったわけではない。ツェー氏の論理は、むしろ、70年代から「議会復権」を説き続けてきた芦部信喜教授の論理⁽¹³⁾に近いものである。

立法補佐者の役割とその限界

1 「討議民主主義」論とその批判

近年の民主主義論において、「討議民主主義」もしくは「熟議民主主義」(deliberative democracy)という言葉が盛んに使用されるが、それは、通常、社会という公共空間で交わされる理性的討議 (discourse) とそこから生まれる「公論」(public opinion) が、選挙やマスコミ等を通じて議会の討議に反映し、国民を拘束する立法に導くと同時に、また、議会での討議が議会内の対立する政党会派というよりも、むしろ、議会

外の「公論」に向けられることにより、議会における公開の討議と決定は、議会を超えた広い公共的空間のなかで、じっくりと時間をかけて行われるというものである⁽¹⁴⁾。要するに、議会における「理にかなった立法」(rational legislation)は、「市民の公共空間における討議」(public deliberation of citizens)から生ずるといふわけである。

この討議民主主義論については、そもそも、「そのような理想モデルは、実現可能か」、「近代的な知性に基づく広汎な討議に、現代社会の直面する種々の複雑な問題の解決を期待することができるか」、「文化的にも多様な現代社会において、市民の討議を、政治問題の理にかなった解決に集中することは、期待できるのか」、「討議は、議会における多数決原則の実際の運用、党派的な妥協、利害調整・取引といった諸々の問題を現実に克服しうるものか」といった疑問ないし批判が、投げかけられている⁽¹⁵⁾。

2 社会的公共空間における「ディスコース」と議会における「ディスカッション」の異同

こうした批判は、討議民主主義を導く「討議」の前提である「批判的理性」ないし「近代知」に対する疑問に根差すものであるが、ここでは、この問題には立ち入らない。ここで問題にしたのは、同じ「討議」と言っても、社会の公共的空間で行われる自由奔放で何時果てるとも知れない「ディスコース談論風発」と、議会という、憲法上、立法はじめとする種々の権限を保持し、法律の定立・予算や条約の承認といった国政課題を遂行するために、フォーマルな議事法に基づいて、賛否の表決を繰り返しながら、終結に向けて手続が進行するなかで行われる「ディスカッション質疑・討論」とでは、かなりの隔たりがあるのではないかと、いうことである。それは、対話や討議を通じて、より一層、相互に理解を深め、人格を高め合う(höherstufige Intersubjektivität)といった意味での「コミュニケーション的行為」というより、むしろ、パワー・ゲームとしての「戦略的行

為」⁽¹⁶⁾に近い性質のものではなからうか。ただし、そこでは、予め設定された日程表(agenda)に基づいて議事が進行し、そのために次々と繰り出される「動議」に対して、政治的もしくは政策的な見地から、順次、賛否の態度ないし決定を表明しながら、結論(終結)に向かってつき進んで行くことにあるからである。

3 議員が働かせる「知」としての「決定知」

この議事進行の過程で、議員が働かせる「知」(Wissen)とは、ファウスト博士のように、「悪魔に自分の魂を売り渡してでも、この世の奥の奥を支配しているものを『知』りたいという知的衝動」⁽¹⁷⁾ではなく、むしろ「まったなし」の全人格的な決断もしくは直感的な判断に要する「知」である。すなわち、それは、「自らの行為の結果責任」⁽¹⁸⁾が、後で、有無を言わず問われることになる政治的決断・決定を行ううえで、どうしても「知」っておかねばぬ、という知的衝動から発するものである。この意味での「決定知」(Entscheidungswissen)⁽¹⁹⁾は、前者の純粹に宇宙の果てにあるもの、その成り立ちを知りたいという「認識知」(Erkenntniswissen)とは違って、時間的に切迫した状況のなかで、具体的な判断・決定を行ううえで判断材料になりうる知識・情報を切実に求める。この議員の切実な要求に応ずるために議会に付置され、組織されているのが、調査及び立法考査局のような、いわゆる立法補佐機関である。

4 立法補佐機関が提供する「情報」の特性

(1) 既存の体系的知識の整理箱から切り出した「断片」

ところで、このような立法補佐機関が提供する知識・情報は、学者が、自らの学問的手法を駆使して、とことん対象に迫り、その真贋を見極めようとして、縦横に切り裂いてしまったものではなく、既成の学問的な知識を集積したファイル、過去の学術的な諸情報を集めた整理箱のなかから、議員の要求に応じて、適切と考

え（その判断には、議会における議論の動向を見極めたうえで、議員が求めるものを直感的に探り当てる能力を必要とする）、取り出した知識・情報の「断片」である。「断片」という言い方が適切でないとするれば、それは、議員の「決定知」にとって必要な、または不可欠な学問的知識ないし学術情報の「エッセンス」である。

(2) 情報内容の客観性

もとより、立法補佐者が議員に対して提供する専門的「知識」ないし学術的な「情報」の意味は、少なくとも、その真偽について検証可能な、すなわち客観的（事実に即したザッハリッヒ）な性質のものでなくてはならない。国立国会図書館法（館法）15条2号が、「資料の選択又は提出に」あたって、「党派的、官僚的偏見に捉われることなく、……議員に役立ち得る資料を提供すること」と規定するのは、単に、資料の選択・提供に際して、党派的・官僚的偏見を排すればよいというのではなく、選択・提供する資料そのものがザッハリッヒな性質のものでなくてはならぬことを指示したものであろう。そうでなければ、いくら資料の取捨選択に際して、党派的・官僚的偏見を排したところで、肝心の資料に含まれた知識・情報そのものが「客観性」、すなわち、事実に基づく検証の可能性を欠くものであるならば、館法2条にいう「国会議員の職務の遂行に資する」ことにはならず、館法前文で、「真理がわれらを自由にする」という言葉に示される「真理性」に裏付けられた知識・情報の提供という調査及び立法考査局の使命に悖ることともなりうるからである。

かつて、羽仁五郎図書館運営委員長が、第2回国会の参議院本会議における国立国会図書館法案の趣旨説明のなかで、「今日の我が国民の悲惨の現状は、従来政治が真理に基かないで虚偽に基いていたからであります。……議会が、その任務を果たすことができないで、遂に官僚、軍閥の前に屈してしまったのは、……立法の基礎となるべき調査資料を議会みずから全く持っ

ていなかったからであります」と語り、これまでのような「官僚が立法」する状態から「完全に脱却して」、国会がその任務を果たしてゆくためには、「その確かなる立法の基礎となる調査機関を完備しなければならない。」⁽²⁰⁾として、立法調査機関の存立根拠を示したのも、官僚機構から独立したわが調査及び立法考査局に、先に述べた事実^ザに裏付けられた客観的な知識・情報の提供を期待したからであろう。

ただ、提供する情報のなかでも、法律学の解釈学説については、それが法規範の意味解釈ないし体系的な意味づけという意味でのドグマティックである点で、聖書の教義に似ており、その真偽をザッハリッヒに検証することができる科学学説とは異なる。とはいえ、法律学の解釈学説は、その性質上、少なくとも多数説（通説）・少数説の形で、学説対立があるはずであるから、そうした学説対立の分布や、多数説・少数説の各内容については、もとより、ザッハリッヒな情報として提供することが可能である。

5 自由な決定と情報の客観性のパラドックス

ところで、議員の「直感的な」政治的決定とその決定準則ともなりうる専門的知識・学術情報の提供との間で、ある種の、かなり深刻なコンフリクトないし摩擦が生じることが看過されてはならない。すなわち、議員に対する専門的助言ないし情報の提供は、それが議員の判断にとって実際に決め手となるものであればあるほど、議員の判断枠組みを狭め、その選択肢を「減少させてしまう」⁽²¹⁾のではないかと、という問題、判断の多様性を求めたはずの情報へのアクセスが、逆に、決定的な情報を得ることで判断の余地すら無くしてしまうことともなりうる、というパラドックスである。

もし、議員にとって、提供された情報が、判断の参考となるような意味をなんら持ち得ないものであるならば、その情報はレレバントなものではなかったということになる。しかし、他方で、もし、その情報が議員の判断にとって

「決定的」とも言いうる意味をもつものであるならば、それは、当該議員の判断を拘束し、その選択の余地を全く奪ってしまうこともありうるであろう。また、それほど極端な場合でなくとも、議員が判断に迷っているようなときには、さほど「ザッハリッヒ」に説得力のある情報でなくとも、その情報を発するタイミング如何によっては、当該議員の判断・決定を大きく左右することもありうるであろう⁽²²⁾。さらに、ある立法目的について、まったく同じ法的効果を発揮しうるXY二つの手段ないし措置がありうる場合に、それら二つの措置にかかるコストの分析・評価を行った結果、Xの措置がYのそれよりもより高いコストにつくことが明白であるときなど極端な場合には、個々の議員はもとより、立法府自体の裁量の余地がなくなってしまうこともあり得ないわけではなからう。

6 客観的学術情報の限界

しかしながら、注意すべきは、こうした立法裁量のいわば「ゼロ収縮」まで引き起こす科学的な分析・評価といえども、それは、議員の政治的決定に取って代わりうるものでは決してない、ということである。けだし、国民に対する政治的責任を伴う議員ないし議会の決定は、学術的な助言・情報の客観性のみによって、正当化されうるものではないからである。選挙によって選ばれた議員、そして、そうした国民の代表によって構成された議会の政治的決定・決断の前には、助言・情報の客観性も、最後は沈黙せざるをえないのである。

もとより、議員にとって、最善の決定とは、十分な情報提供を得たうえでの納得づくの決定である。とはいえ、立法は、上記（2参照）のごとく、極めて「戦略的な」過程でもあり、とくに、「デモクラシーにおいては、(科学的)調査の役割は、支配的ではあり得ず、調査で見いだしたものといえども、つねに、政治的判断に従属せざるを得ない」⁽²³⁾のである。

7 政治的決定の優位とその限界

議員が行う政治的決定の「正しさ」は、通常、議会のような合議体にあつては、構成員の多数の合意、すなわち、多数決によって作り出されるものである。上述（5参照）のXYという二つの選択肢について、Yの措置よりも、Xの措置の方が、遥かにコストのかかるものであつても、議員の多数、すなわち、議会の多数派が、Xの措置を選択・決定すれば、結果的に、それが政治的には「正しい」と見なさざるをえない⁽²⁴⁾、ということになる。しかし、議会の開かれた性格から、その決定が「公共の利益」にかなう必要不可欠な措置であることについて、国民に対して説明を尽くすことが要請される。また、議会の政治的判断といえども、立法権という憲法上の権力の行使の一環であることにかわりはないのであるから、憲法で許容された立法裁量の枠内にとどまるものでなくてはならず⁽²⁵⁾、とくに、基本的人権など、憲法上の制限に触れるものであつてはならないことは、言うまでもない。

立法補佐者の「自己評価」——「むすび」に代えて

このように考えると、立法補佐者の役割について、過大に評価されてはならない。立法補佐者は、議会という政治的諸力の活動の舞台において、決して、固有のアクターではない。それは、通常、舞台裏にあつて、議員というアクターを支える役である。立法補佐者の専門的アドバイスも、議会という「公共の舞台」で、アクターである議員がそうしたアドバイスをどこまで尊重するかにかかっている。そのアドバイスが無視された時点で、立法補佐者の役割も尽きる。そこに、立法補佐者の限界がある。しかも、議員にとって、そもそも、立法補佐者によるアドバイスは、行政官僚・大学等の研究者・シンクタンク・業界団体・マスコミなど、様々な情報

源のなかの一つに過ぎないという点からして、はじめからその役割は限定づけられているのである。

とはいえ、立法補佐者の役割は過小に評価されてはならない。ザッハリッヒな知見・情報を提供する立法補佐者の活動は、まず第一に、議員個人の決定に資するだけでなく、賛否いずれの決定を行う場合にも、その決定の質を高める効果を有する。そして、このことは、議員の所属政党ないし会派から、議員の相対的な自立性を強め、憲法が要請する「全国民の代表者」として活動しうるようになることを意味しよう。第二に、ザッハリッヒな情報の政党会派を問わない公平な提供は、議会諸会派間の情報格差、情報偏差を均衡させ（議院内閣制下の与党議員は、政府情報の入手という点では、総じて、野党に比して優位な立場にあることは明白である）、それによって、議会審議における共通の土俵の設定、とくに、立法の内容にかかわって、少なくとも、その学問的当否について、議員等の間に理解の共有をもたらすことが期待できよう。

注(1) 「立法補佐」もしくは「立法補佐者」とは、広義には、国会ないし国会議員の活動を支える総ての機構（いわゆる "Parlamentsverwaltung"）を指し、狭義には、政策秘書や衆参両院に付置された法制局・衆議院調査局／参議院常任委員会調査室および国立国会図書館調査及び立法考査局等の立案・調査部門を指すが、ここでは、主として、調査及び立法考査局のレファレンス業務を念頭に置きながら論ずることとする。

(2) The Council of Europe ed., *The Science and Democratic Government* [London: MacMillan Press LTD, 1976], p.61.

(3) ルーベルト・シック「ドイツ連邦議会調査局の概要」『国立国会図書館月報』434号7～8頁 [1997年]。なお、本稿を講演に使用した関係で、聴き手に判りやすいよう、原文の表記を若干改めた。

(4) Bernd Lutterbeck, *Parlament und Information* (München: R. Oldenbourg Verlag GmbH,

1977), S.74f.

(5) Vgl. Ulrich Storost, "Über Helmut Quaritsch", in: Dietrich Murswiek et al. (Hrg.), *Staat - Souveränität - Verfassung: Festschrift für Helmut Quaritsch zum 70. Geburtstag* (Berlin: Dunker & Humblot, 2000), S.4.

(6) 以下の4点は、Helmut Quaritsch, "Die wissenschaftlichen Dienste des Bundestages", in: *Festschrift für Ernst Forsthoff* (München: C. H. Beck, 1972), S.315f. で指摘されている8点を再構成したものである。

(7) なお、ドイツの連邦参議院は州政府を代表し、州の利害を代弁する機関であることから、第二院と言っても、わが国の参議院とは違う特殊な機関であるため、通常、連邦参議院について、「ラパー・スタンプ」という言葉が使用されることはない。

(8) Wolfgang Zeh, "Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages — ein Gesetzgebungshilfsdienst?", in: Jürgen Rüdiger (Hrsg.), *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung* (Berlin: Springer-Verlag, 1976), S.178.

(9) *Ibid.* S.186 Anm.(16).

(10) Wolfgang Zeh, *op.cit.*(8), S.179. なお、引用文中のカッコ内は、筆者の補足。

(11) Wolfgang Zeh, *op.cit.*(8), S.180 u.S.178.

(12) 高橋和之『国民内閣制の理念と運用』有斐閣 [1994年] 参照。

(13) 芦部信喜『議会政治と国民主権』『人権と議政』有斐閣、309～331頁 [1996年]。

(14) Jürgen Habermas, "Volkssouveränität als Verfahren", in: *Faktität und Geltung* (Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, Zweite Auflage 1992), S.623ff. 毛利透『民主政の規範理論』勁草書房、81頁 [2002年]、長谷部恭男『討議民主主義とその敵対者たち』『法学協会雑誌』118巻12号、94頁 [2001年12月] 等参照。

(15) Cf. James Bohman & William Rehg, "Introduction", in: *Deliberative Democracy — Essays on Reason and Politics* (Cambridge: The MIT Press, 1977), p.iv.

- (16) Vgl. Jürgen Habermas, "Soziales Handeln, Zwecktätigkeit und Kommunikation", in: *Theorie des kommunikativen Handelns*, Bd.1 (Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1995), S.367ff.
- (17) 樋口陽一「知とモラル そして知のモラル — 『知』の賢慮に向けて」『憲法 近代知の復権へ』東京大学出版会、18頁 [2002年]。なお、引用文中の傍点は、原文。
- (18) Max Weber, *Politik als Beruf* (Stuttgart: Philip Reclam), S.70f.
- (19) Wolfgang Zeh, *op.cit.*(8), S.180f.
- (20) 昭和23年2月5日第2回国会参議院会議録第11号122頁。なお、拙稿「新世紀における議会の役割と議会図書館の課題」『レファレンス』600号、22頁 [2000年1月] 参照。
- (21) Heinrich Winter, "The Forum Model in Evaluation of Legislation", in: Luc J Wintgens (ed.), *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation* (Oxford: Hart Publishing, 2002), p.147.
- (22) 館法15条3号に、「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」との注意規定を置いているが、しかし、このような情報提供のタイミングから生ずる事実上の影響力は法のラチ外の問題である。
- (23) Heinrich Winter, *op.cit.*(21), p.149. なお、カッコ内の記述は原文の通り。
- (24) この種の多数決の意味づけと問題点ないし限界

について、長谷部恭男「なぜ多数決か? その根拠と限界」『レファレンス』623号7~8頁 [2002年12月] を見よ。

- (25) ヴイントゲンズ教授は、立法者の決定権限の広さについて、大要、次のように述べている。

立法者の活動は、憲法にのみ拘束される。法システムが立法に関する合憲性審査の方法を具備している場合、そこには、立法活動に対するコントロールの可能性が存在する。しかし、このコントロールに際して、まずなによりも、立法者が定立したルールには「合憲性の推定」が働く。すなわち、立法者は憲法を正しく適用したものと推定されるのである。この種の合憲性審査において、当該ルールと憲法との間で結節点が存在するのは、誰が見ても明白な憲法違反の存する場合だけである。これは、立法者が行う判断の「合理性の推定」を通じて、合憲性審査の関門を通過することを意味する。明らかに不合理なルール、すなわち、憲法に明白に違反するルールだけが破棄されるのである (Luc J Wintgens, "Legislation as an Object of Study of Legal Theory: Legisprudence", in: Luc J Wintgens(ed.), *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation* (Oxford: Hart Publishing, 2002), p.14.)。

[本稿は、2002年10月31日実施の調査業務研修での報告草稿に加筆し、必要な限度で注を付記したものである]

(政治議会調査室 ^{たかみ}高見 ^{かつとし}勝利)