

特集②

国会による原発事故調査を振り返る
～国会事故調査委員会に参加した弁護士の視点から

国会事故調の事務局運営と リスク管理

- I はじめに
- II 国会事故調の組織構成
- III 事務局としての活動記録
- IV 国会事故調の事務的側面からの課題
- V 終わりに

元東京電力福島原子力発電所
事故調査委員会総務統括・
第一東京弁護士会会員

宇都宮 純子

Utsunomiya, Junko

I はじめに

筆者は、国会に設置された東京電力福島原子力発電所事故調査委員会(以下「国会事故調」という。)¹⁾の事務局メンバーの一員として、2013年10月の準備室の立上げ期から、法律の失効により事務局が解散するまでの約1年間、国会事故調の活動に関与する機会を得た。

本稿は、この国会事故調の立上げから解散に至るまでの国会事故調事務局の運営に関する記録として、主に、弁護士が国会事故調でどのような役割を果たし、国会事故調における活動を通じて何を得心したかという観点から筆者の経験を紹介させていただくものである。

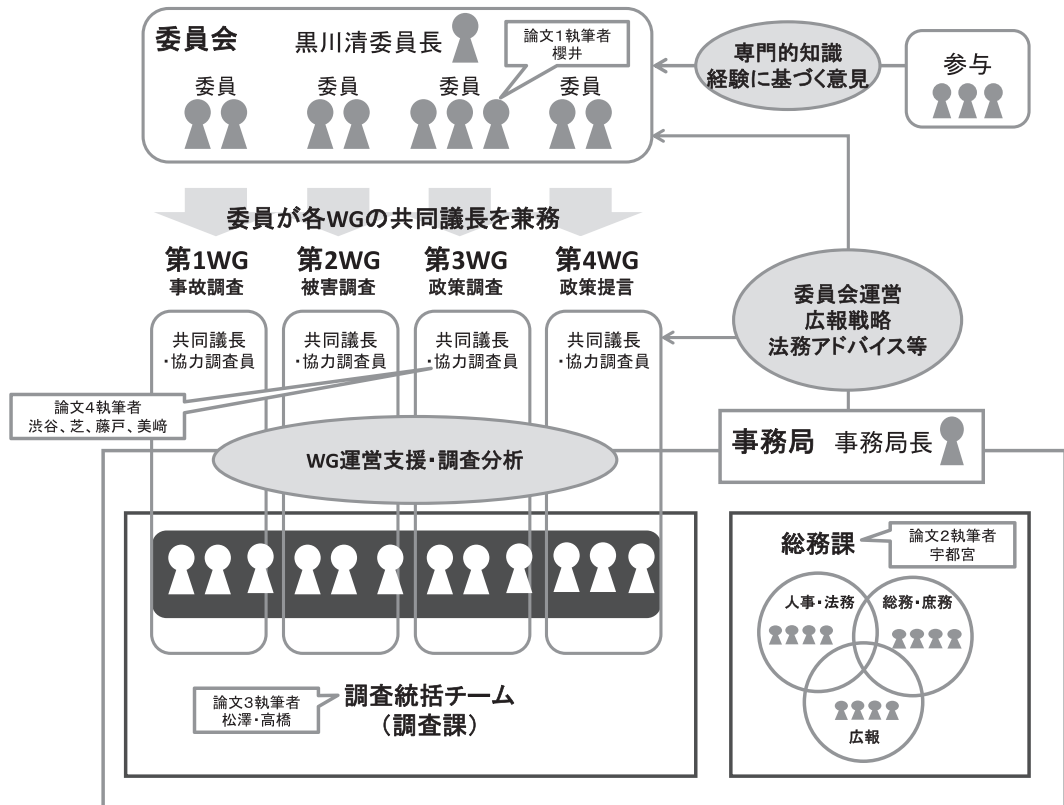
II 国会事故調の組織構成

国会事故調は、東京電力福島原子力発電所事故調査委員会法²⁾(以下「事故調法」という。)を根拠法として設置され、10人の委員長及び委員(以下、委員長も含めて「委員」という。)のほか、事務局(総務課・調査課)及び協力調査員を主要メンバーとして構成されていた³⁾(組織図参照。なお組織図には、便宜上、筆者を含む本特集の論文執筆者の国会事故調内における位置づけを記載した。)

1) 国会事故調の報告書については、<http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/3856371/naic.go.jp/index.html>

2) 平成23年法律第112号 <http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/3856371/naic.go.jp/wp-content/uploads/2012/07/fa7348863ec730fa7f06fff1c0b71fcd.pdf>

3) そのほかに、委員に対し専門的な知識経験に基づく意見を述べる役割を果たす者として、「参与」が任命され(事故調法8条)、委員会全体のバランスがとられるよう設計されていた。



国会事故調は、国民の代表者たる国会議員に承認された委員自身が調査を主導することにより、国民目線での調査を行うというコンセプトから、当初より事務局主導型ではなく、委員主導型の委員会にすべく、組織作りがされた。

国会事故調の調査活動は、4つのワーキンググループ(以下「WG」という。)に分かれて行うこととされ、各WGの調査を主導したのが、当該WGの担当委員⁴⁾であり、その調査を委員と一体となって進めたのが、各WGの担当委員の指名により当該WGの調査を請け負った協力調査員である。事務局は、これらの調査のサポー

ト役であるが、各WGにおける調査の整合性を図り、委員の意思決定により定められた委員会全体としての方向性が保たれるよう、調査活動全体を取りまとめる役割を担い、委員・協力調査員と共に調査活動に従事したのが、調査統括チーム(正式名称は事務局総務・調査部調査課)であり、これらの組織全体の総務、法務、広報の面からのサポートにあたったのが、事務局総務・調査部総務課(以下「総務課」という。)である。

筆者は、このうち、総務課の統括として、事務局運営や調査活動のサポートに携わった。

4) 各WGには、複数の主担当の委員(共同議長)が配置されていたが、調査の縦割防止・委員会としての一体性を保つ観点から、各委員は全WGへの参加が可能であった。

III 事務局としての活動記録

1 準備室における活動

(1) ゼロからの立上げ

国会事故調の発足に向けた準備プロジェクト(以下、便宜上「準備室」という。)は、法律の成立から間もない2011年10月中旬に立ち上げられた。立上げメンバーは、衆議院事務局の4名、参議院事務局の3名、衆議院法制局の1名、国会図書館の4名に民間人第1号の嘱託として参加した筆者を加えた合計13名であった。しばらくして、3名の弁護士を含む複数名が準備室に加わったが、準備室立上げ当初は、文字どおり「法律ができただけ」で、委員や事務局長の候補者も事務局の待遇や採用形態も決まっていないう、ほぼゼロからの組織構築が必要な状態で、下記(2)に述べる委員候補者の推薦にあたっての情報収集の補助のほか、委員以外の人員確保にあたっての各種問題解決が準備室における主要な業務であった。

(2) 委員候補者の推薦にあたっての情報収集の補助

事故調法上、委員は、東京電力福島原子力発電所事故に係る両議院の議院運営委員会の合同協議会の推薦に基づき、両議院の議長が両議院の承認を得て任命することになっていた(事故調法3条)。誰を推薦するかについての具体的協議は、同協議会の国会議員の間で行われていたため、選任の経緯等の詳細については我々の知るところではないが、準備室では、国会図書館からの準備室メンバーを中心に、下記(3)に述べる原子力事業者や政府からの独立性にかかる参考情報も含め、同協議会の国会議員等から指示のあった候補者についての情報収集の補助にあたった。

(3) 人材確保の課題

委員以外の人員確保にあたっての課題は複数

あった。具体的には、①調査に必要なスキルを持ち、かつ一定の時間を国会事故調の活動に費やすことができる人材をどう確保するか、②事務局や協力調査員の待遇及び雇用形態をどうするか、③調査の対象である原子力事業者や政府からの「独立性」のある人材を確保するために何をすべきか、という問題である。

①については、事故調法上、委員任命からおおむね6か月間が調査期間とされていたため、早期の人材確保が必要であったが、調査に必要なスキルを持ち、かつ期間限定のプロジェクトである国会事故調のために一定の時間を費やすことができる人材の確保は容易ではなかった。公募案も何度か出たものの、早急に調査を軌道に乗せなければならない中で、面接に費やす時間と労力を考えると現実的ではなく、特に協力調査員については、委員主導型の調査という目的を果たすためにも、委員推薦の人材を中心にチーム編成をする必要性が高く、かなりの割合を委員その他の構成メンバーの個人的なつてに頼ることとなった。この人材採用手法は、各人のバックグラウンドが把握しやすいことから、国会事故調の調査対象である原子力事業者や政府からの独立性の判断がしやすかったこと、また短期間の効率的かつ集中的な調査には、委員や調査員同士の相性も重要な要素であったことを考えると、少なくとも国会事故調にとっては、適切な選択だったのではないかと考えている。

②の採用形態については、国会側は、当初、委員以外の全てのスタッフが常勤の任期付職員となることを前提として予算を組んでいた。しかし、常勤の国会職員には、兼職禁止規定の適用があるため、常勤の任期付職員になることのできる人材は極めて限られる。担当の国会議員や任期付職員となる場合の所属先となることが想定されていた衆議院及び参議院の事務局の担当者との協議を重ねた結果、職員同様の守秘義務

を課すことを条件に契約という形での採用(いわゆる外部の「業務受託者」と類似の形態)も可能ということになり、様々な人材を集めることができたが、その報酬体系は、職員の俸給体系に倣う形で、基本的には年功序列であり、各人の能力等に応じたものとは必ずしもなっておらず、よりよい人材を確保するためにも今後検討の余地があるように思われる。

③の原子力事業者や政府からの「独立性」は、調査の信用性を維持する上で、重要な課題であった。事故調法上、委員のほか、事務局において一定以上の役職にある者が、利害関係者(原子力事業者のほか、原子力政策に関わった一定範囲の国家公務員等)や国会議員と接触した場合には、原則として、両議院の議長に報告する義務⁵⁾が課され、調査への不当な干渉を排除する仕組みが構築されていた。しかし、国会事故調の組織内に、利害関係者のコントロール下にある者が入り込めば、情報は筒抜けになり、場合によっては調査を都合よくコントロールされ、国会事故調の設置目的が果たせないことになる。そこで、委員はもちろんのこと、事務局メンバーや協力調査員の採用にあたっては、独立性を確保するための一定の手順を踏むべきというのが、担当の国会議員のグループからの要請であり、準備室における共通の認識でもあった。具体的には、原子力事業者との関係等、独立性に影響を及ぼすおそれのある事実関係の有無について、面接その他の方法で、直接本人から任意の申告を受けることを原則としつつ、委員については、各種データベース等を駆使しての情報収集も実施した。どのような事実関係を申告対象とするかについては、準備室に参加していた弁護士が中心となって取り決め、データベースによる情報収集については、国会

図書館の職員であるメンバーが中心となって実施した。

(4)事務局内のルール作り及びその浸透

委員会の正式発足又は調査の本格化までに策定すべき内規としては、委員会の運営規則のほか、調査資料の取扱いに関する規則、守秘義務を徹底する上での運用規則等があった。

これらの規則作成については、国会内の規則等に精通した衆議院法制局や衆参事務局の職員であるメンバーと弁護士が協力して作業することで、比較的スムーズに終わることができたが、予想外に苦労したのが、守秘義務について、委員、事務局メンバー及び協力調査員等に理解してもらうことであった。公務員、弁護士、公認会計士、コンサルタントといった法令上又は日常の業務の中で守秘義務を負う者にとっては当たり前の「守秘義務」であるが、国会事故調には、様々な職種の方が関与しており、多くは「守秘義務」になじみがなく、国会職員として採用されれば守秘義務違反に問われた場合に罷免や懲戒といった処分に処されることもあるため、守秘義務に関する質問が準備室に多数寄せられていた。何を話してよくて、何を話してはいけないのか、経歴書に経歴として書くことも許されないのか、ブログに書くのはどうなのか、家族にもしゃべってはいけないのか等々、「外部からの調査への干渉を排除するために調査中には公表を控えるべきであるが調査後には公表してもよい情報」と、「国家機密や個人情報保護等の観点から調査後にも機密を守るべき情報」に分け、かなり細かい点まで構成メンバー全員で議論した。共通理解を醸成するのは容易ではなかったが、そのような議論の過程で、メンバーの意識に情報管理の重要性が刷り込まれたためか、国会事故調では報告書の

5) 事故調法6条。利害関係者の具体的範囲については、平成23年11月2日両院議長協議決定の「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会に関する件」

公表までその内容が漏れることなく、無事報告書公表までこぎつけることができたのは幸いであつた。

(5) セキュリティ確保のための環境整備

人材確保に次ぎ課題となったのが、セキュリティの問題である。委員も含め、国会事故調に関与した者の相当数は、他に職を持ちながらの活動となったが、セキュリティの強固でない個人のPCや所属団体から貸与されているPCで作業するのは、国会事故調の取り扱う問題や資料の性質上、適切ではない。委員長の発案で、強固なセキュリティ対策を施したPCと携帯電話を貸与することとし、国会事故調の活動にはこのPCと携帯のみを使うよう、徹底した。

2 委員会発足後の事務局としての活動

(1) 調査サポート体制の構築

準備室の期間中は、十分な人員が確保されていなかったため、全員ができることを何でもやるという精神で臨んでいたが、2011年12月8日の委員任命以降は、かかる精神は貫きつつも、上記Ⅱで述べた構成(組織図参照)により組織化され、それぞれが明確な役割をもって委員の調査をサポートすることとなった。

筆者の所属した総務課は、基本的には、国会事故調の調査そのもの(ヒアリングや現地調査等)には関与せず、国会内の諸手続、委員会開催時における国会関係部署との調整や各種手配(以上は、主に衆議院又は参議院事務局の職員である事務局メンバーが担当)、メディア対応や対外発信等の広報戦略(主に民間企業の広報経験者等が担当)、人員の採用手続、法務、その他対外交渉等(以上は、主に総務課所属の弁護士チームが担当)を担当した。

このうち、筆者が担当していたのは、主に法

務と対外交渉等である。対外的には、事務局長と共に交渉役となり、内部的には、調査においてこんなことをやりたいが法的には大丈夫か(法律調査や法的分析)、資料の開示又はヒアリングを依頼した先で拒否されたがどう対応すればよいか(法的根拠をもつての交渉)、資料の開示先から開示に条件をつけられ書面へのサインを求められたが内容に問題ないか(法的視点からの確認)、資料や情報管理の方法はこれでよいか(情報漏えいについてのリスクマネジメント)、対外的にこんな文書を出そうと考えているが後で問題になる表現がないか(予防法務的観点からのレビュー)、マスコミが調査メンバーに接触して情報を得ようとしているようだがどう対応するか(情報漏えいの未然防止)、SNSやブログにこんな書き込みがされているがどう対応するか(情報の適切なコントロール)等、日々持ち込まれる様々な問題について、社内弁護士のような立場で担当者と共に対応し、場合によっては、対外交渉の窓口となり、国会事故調のバックオフィスとして、他部署と連携しつつ組織のリスク管理に努めた。また、公開の委員会による菅直人元首相らの参考人招致の交渉も筆者の業務の一つであつたが、紆余曲折あり、予定よりはかなり遅くなったが、最終的には全員招致に応じていただくことができた。これは、国政調査を要請できる⁶⁾という国会事故調の強い権限によるところも大きいと思われる。

なお、筆者の主担当業務ではないが、特に学ぶところが多かったのが、同じ総務課内の広報チームとの協働作業である。国会事故調は、公開で開催された委員会やその後の委員長の記者会見に同時通訳を入れて世界に同時進行で発信してきたほか、SNSの活用⁷⁾により積極的に情

6) 事故調法15条

7) facebook の国会事故調アカウントは <https://www.facebook.com/jikocho>
 ツイッターの国会事故調アカウントは <https://twitter.com/jikocho>

報発信を行ってきた。この内外発信の手法やタイミングに関する方針決定、発信するメッセージの作成、実際のメディア対応を担当していたのが、民間企業の元広報担当者やPRのプロを含む広報チームのメンバーである。筆者も、国会事故調が発信するメッセージ等の法的観点からのレビューは行ったが、この広報チームとの協働作業は、これまでの弁護士業務の中では強くは意識してこなかった、内外発信の手法、メッセージの伝え方、メディア対応等について、実地で学ぶ貴重な機会であった。

(2) 報告書作成のサポート

報告書作成に入った後も、第三者の著作物の著作権や個人情報への配慮、ヒアリング対象者や資料提出者との個別の約束に反した引用等がないかなど、弁護士として目を配るべきポイントは少なくなかった。

報告書作成者は、弁護士や研究者などの一部の者を除き、法的素養のある者ばかりではないため、まず、報告書作成に取りかかる前に、個人情報の取扱いや第三者の著作物を引用するときの注意点を書面にまとめて配布するとともに、説明会を開催するなど、理解を得るよう心掛け、報告書のドラフトが出来上がってから、上記のような問題がないかの確認のため、読み込みを行い、問題があれば担当者に対応を依頼するという作業を繰り返した。

3 報告書提出後に残った問題

報告書提出後は、再び準備室に近い体制に戻り、事務局に残った者総出でマスコミ対応、報告書の英訳、資料整理等の残務処理に従事することとなったが、その中で、筆者の主たる業務は、調査において収集した資料等を国会図書館に移管するにあたり、その取扱いを定めることであった。

国会事故調がその存続期間中に収集した資料は、調査対象者や第三者から提出された資料、ヒアリング聴取録、アンケートの調査結果等、様々なものがあり、その中には、国家機密や個人情報を含む資料も少なくない。

事故調法は、国会事故調の資料提出要求の権限等については定めていたものの、その収集した資料の取扱いについては何ら定めがなく、その取扱いについては、既存の法令⁸⁾と国会事故調の判断に委ねられていた。国会事故調にとって、一つの指針となったのが、国会側で定めた基本方針⁹⁾である。そこでは、国会事故調の設置目的の一つは国民の知る権利に応えることである旨が明確にされ、「徹底した情報公開」を原則としつつも、究極の目的は、事故原因の究明と真相究明であることから、公開方法、公開の是非について、調査の目的に沿った判断をするよう要請されていた。

これを受けて、国会事故調では、真相究明を第一に、情報提供者の保護や一定期間内での調査完

8) 情報公開法が整備されている行政文書と異なり、国会の保有する文書にかかる開示の取扱いを定めた法律は存在せず、情報公開法の趣旨を踏まえて「衆議院事務局の保有する議院行政文書の開示等に関する事務取扱規程」(平成20年庁訓第1号)、「参議院事務局の保有する事務局文書の開示に関する事務取扱規程」(平成23年3月30日事務総長決定)及び国立国会図書館事務文書開示規則(平成23年6月24日国立国会図書館規則第4号)がそれぞれ定められているにとどまる。国会事故調の調査資料は、現在は国会図書館に保管されているため、このうち関係するのは国立国会図書館事務文書開示規則と考えられるが、立法及び調査にかかる資料は開示対象から外れている(同規則2条3号)。

9) 東京電力福島原子力発電所事故に係る両議院の議院運営委員会の合同協議会の幹事会において合意されたもの。具体的内容については、以下のリンク参照(第179回国会同協議会会議録第3号(平成23年12月8日)冒頭の小平会長の発言中にて紹介されている。)。同協議会は、法令上委員の推薦の責めを負っていたものであり、委員は、同協議会の推薦に基づき、両議院の議長が両議院の承認を得て任命するものであった(事故調法3条)。 http://www.shugiin.go.jp/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/025117920111208003.htm

了といった観点にもかんがみ、委員会の公開の原則¹⁰⁾は遵守しつつも、公開の委員会以外で行われるヒアリングについては原則非公開・非公表、提供された資料についても報告書作成に必要な限度で引用する場合を除き、原則非公開との取り決めを調査の開始時に行い、これを調査対象者に伝えた上で調査への協力を求めている。そのため、調査終了後とはいえ、その説明をたがえるわけにはいかないことから、公開の委員会で行われた参考人からの聴取にかかる議事録等を除き、ヒアリングの聴取録や受領した資料については、公開対象とすべきでないというのが委員及び事務局の共通した考え方であった。

しかし、一方では、国会事故調が収集した資料等は、事故の検証のための国民的な財産であるとして、公開を求める声が多数寄せられており、事務局でも何らかの対応を検討する必要性を強く感じていた。担当の国会議員や衆議院及び参議院の事務局、国会図書館と議論を重ねた結果、資料収集の相手方やヒアリング対象者との関係や、安全保障上の配慮等も要する問題であるため、安易な情報公開に踏み切ることはできず、少なくとも何らかの法規が必要であるということが確認され、その後の手当については、国会に委ねる形となっている(資料は国会図書館において保管されている。)¹¹⁾。

短期間で一定の成果を出すためのアプローチとしては、非公開を前提に協力を得るのは非常に効果的であったが、今後の同様な調査にあたっては、情報提供者の保護に配慮しつつも、より国民の知る権利に配慮する形でのアプローチを検討する必要があるように思われる。

IV 国会事故調の事務的側面からの課題

1 予算の執行にあたっての問題

国会事故調では、必要十分な予算が組まれていたが、その支出にあたっては、衆議院又は参議院事務局の会計課の最終決裁を仰ぐ必要があり、支出の度に、必要性その他を説明するための詳細な書類作りのほか、会計課との折衝が必要であったため、スピードが要求される調査の中、事務局の負担となっていた。税金を使うためやむを得ないところもあるが、今後の同様のプロジェクトにおいては、スピーディーさが要求される調査にも対応できるスムーズな支出のためのシステムの構築と期間限定のプロジェクトにおける会計規則の整備¹²⁾も課題であるように思われる。

2 制度上改善すべきと思われる課題

(1) 根拠法や予算等、国会事故調の基本的な制度設計は、実際に制度を運営した委員や事務局が関与する前に完了していたため、当初想定されていたものと現実とずれが生じる場面が見られた。一例としては、事故調法上、委員の任命からおおむね6か月で報告書を提出することとされていた一方で、事務局長やその他の職員は、両院合同協議会の意見を聴いて「委員長が任命」することになっていたこともあり、委員任命の時点では、調査に必要な人材が十分に集まっておらず、最初の1か月は人員確保と調査の準備に費やされることとなったことである。委員主導の委員会を標榜することから、準備室で人選を行うこともままならず、また委員長の

10) 事故調法7条2項

11) 詳細な経緯については、第183回国会衆議院議院運営委員会図書館運営小委員会会議録第2号(<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/183/0052/main.html>)参照。

12) たとえば、単年度主義を国会事故調のような短期間のプロジェクトに適用するのが適当かについては、煩雑な事務処理を回避する観点からも検討課題の一つであろう。

内定から任命まで間もなかったという経験からすると、委員の任命から一定期間は委員による人材確保と組織設計の時間とすることも考えられる。根拠法の立案段階で、民間人の意見を反映するのは困難であることは理解しつつも、第二、第三の事故調を発足させる場合には、委員や事務局にとって少しでも使い勝手がよく、効率的な調査を行える形態となることを切望する。

(2)国会事故調の報告書は、両院議長から内閣に送付され(事故調法16条3項)、内閣は、当分の間毎年、国会に、当該報告書を受けて講じた措置に関する報告書を提出しなければならないこととなっているが(国会法附則11項)、国会事故調設置の目的は、「国会による原子力に関する立法及び行政の監視に関する機能の充実強化に資する」ことが事故調法1条で明記されていることにかんがみると、国会事故調の提言を国会審議に生かすための仕組みを事故調法に盛り込むことも検討の余地があったように思う¹³⁾。

V 終わりに

国会事故調は、憲政史上初めて国会に設置された民間人による独立の調査機関であり、筆者自身、国会事故調に関与するまであまり意識してこなかったことであるが、このようなプロジェクトの仕組みを継続することは、立法府による行政府の監視機能強化という観点からも重要な意義を有し、その初の試みである国会事故

調における経験を今後に生かすことが重要である。

人材の流動性が低い日本においてこのようなプロジェクトを成功させるためにも、一定の時間的自由度を有し、世間一般と比べると比較的人材の流動性も高いプロ集団である弁護士の果たすべき役割は小さくなく、筆者自身、長年携わってきた企業法務で培った法的思考、起案力、交渉力、問題発生時の対応のノウハウ等を、国会事故調の事務局運営やリスク管理にいくらか役立てることができたのではないかと感じている。また年齢も個性も様々ではあるが、情熱にあふれ、それぞれの分野でのプロである仲間たちから得たものも大きく、貴重な経験であった。第二、第三の同様のプロジェクトにおいても、多くの弁護士に参加してほしいという思いと、国会事故調のような調査委員会に限らず、立法府がより一層民間の力を活用するための仕組みの構築の一助となることを願って、筆者の経験を紹介させていただいた次第である。

最後になるが、調査内容には一切干渉することなく、多忙の中、昼夜を問わず事務局運営の相談に応じてくださり、国会事故調を運営面から強力にサポートして下さった国会議員の皆様への尽力に心から感謝するとともに、被災地の一刻も早い復興のために、国会事故調の提言が、一日でも早く、少しでも多く実現されることを、心から願っている。そのために、「わかりやすいプロジェクト(国会事故調編)」¹⁴⁾を発足させ、今も手弁当で国会事故調の提言を浸透させるための活動が続けている仲間がいることを紹介して、本稿の結びとしたい。

13) なお、国会事故調の提言を受け、衆議院では2013年1月に、参議院では同8月にそれぞれ原子力問題調査特別委員会が設置され、規制当局監視の仕組みが設けられた。

14) <http://naic.net/about-us> を参照。国会事故調を概観するイラスト動画(<http://naic.net/iv>)制作等の活動をしている。