

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

国会事故調における 弁護士の調査活動

- I はじめに
- II 原発事故対応に関する調査の概要
- III 国会事故調に弁護士が関わる意義
- IV 教訓・課題等
- V 結び

元東京電力福島原子力発電所
事故調査委員会調査員・
第一東京弁護士会会員

渋谷 卓司
Shibuya, Takashi

同調査員・
第二東京弁護士会会員

芝 昭彦
Shiba, Akihiko

同調査員・
第二東京弁護士会会員

藤戸 久寿
Fujito, Hisatoshi

同調査員・
大阪弁護士会会員

美崎 貴子
Misaki, Takako

I はじめに

国会事故調は、東京電力福島原子力発電所事故(以下「本事故」という。)を調査対象とし、本事故の直接的原因にとどまらず、根源的な原因、緊急時対応の問題、被害状況などについて調査を行った。これらの調査には、弁護士だけでなく、関連各分野の専門家等、多くの方々が関与したその中で、筆者らは、櫻井正史委員の担当する政策調査ワーキンググループの調査(以下「WG3-S」という。)をサポートする調査員(協力調査員)として、主に、緊急時対応の問題として、政府や福島県の本事故における初動対応に関する調査を担当した。

具体的な調査結果は、報告書に記載されたと

おりであるが、本事故においては、事前に想定されていた原子力災害発生時の体制とは異なる体制による対応がとられており、かつ、各対応について十分な記録が作成されていなかった。そのため、調査に当たっては、関係各機関に残されている記録や関係書類を収集・精査するとともに、多数の関係者から当時の状況についてのヒアリングを重ね事実関係を確定していく作業が必要となった。

筆者らは、協力調査員という立場で、櫻井委員の主導の下、こうした調査活動に従事したところ、本稿では、筆者らが従事した調査活動の概要を紹介した上で、筆者らの経験に基づき、調査活動に弁護士が関与する意義等について所感を述べることにする。

II 原発事故対応に関する 調査の概要

1 調査のミッション等

WG3-Sのミッションは、本事故に関する政府(原子力災害対策本部(以下「原災本部」という。)、原災本部事務局、原子力災害現地対策本部、関係省庁等)、官邸及び福島県(福島県警含む)の初動対応の実態を調査し、その問題点を検証することにより、我が国及び地方自治体の危機管理態勢、情報開示及び住民の防護対策等の在り方について、将来への教訓を探ることであった。

上記ミッションを踏まえ、時間的制約も考慮し、WG3-Sは、主として、特に危機的状況にあったと認められた、2011年3月11日の本事故発生直後から同月15日の政府と東京電力株式会社(以下「東電」という。)の統合対策本部設置までの間の事故対応に焦点を当てて調査を行った。

2 調査体制

調査に当たっては、官邸や政府等の要職にある関係者へのヒアリングや政府等が保有する膨大な数の資料の収集が行われたところ、これには関係機関との折衝、調整等の煩雑かつ膨大な事務手続が必要であったが、事務局の根気強くて確かなサポートが得られたことは、調査目的の達成に極めて有益であった。

WG3-Sの担当として調査業務をサポートした調査統括チームは、主に弁護士から構成されていたが、調査、分析等の作業に慣れ、関係者にも理論的観点から対処しえた弁護士が事務局にいて、政府等との対外折衝はもちろんのこと、ヒアリング等の調査に当たっての記録の作成、資料の整理や補充質問等の役割を担うことで、より効果的・効率的な調査活動の実現に大きく貢献していただいた。

3 調査の経緯、手法等

(1)基本的な知識等の習得

筆者らが2012年1月上旬に国会事故調の調査に関与することとなって最初に取り組んだのは、既に公表されていた、政府による東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会(以下「政府事故調」という。)の中間報告、東電や原子力安全・保安院(以下「保安院」という。)等の関係機関・団体の事故に関する報告書、事務局から提供された本事故や原子力発電等に関する報道資料及び書籍等の関連資料により、原子力発電、福島第一原発、関連法制、対応マニュアル等本事故に関連する基本的な知識等の習得に努めることであった。

(2)具体的な調査活動の開始

関係者に対するヒアリング等の具体的な調査活動については、その調査の対象、手法及び優先順位等についてWG3-Sの中で議論を重ねた上、次のとおり実施した。

① 被災者、被災自治体へのヒアリング

具体的な調査を開始するに当たり、第一に実施したのは、福島県内の仮設住宅での避難生活を余儀なくされている被災者や福島県内の仮設庁舎等において業務を行っている被災自治体に対する現地でのヒアリングだった。これは、政府、官邸の関係者に対するヒアリング等の調査活動を行う前に、まずは現場において本事故により最も過酷な被害を受けた被災者や被災自治体の関係者から事故直後の現地の状況を聴取することにより、被災者の方々の視点から政府等の事故対応の問題点を把握するためであった。

実際、これらのヒアリングにおいては、地震、津波による被害に加え、東電、政府等から事故の状況等についての情報がほとんど伝わらない不安の中で、何度も避難活動を余儀なくされた現地の混乱した状況が臨場感をもって伝わってきた。また、政府等の事故対応が混乱した原因をしっかりと究明してもらいたいという

国会事故調に対する強い期待も感じられた。

② 政府等への資料要求と分析

筆者らは、政府や関係機関において事故に関して作成された文書・資料等のうち筆者らのミッションの達成に資すると目された資料の提出や、マニュアル等に基づく本来予定されていた事故対応と実際の活動との相違点についての資料作成を関係機関に要求し、提出された資料を分析した。

政府等による上記資料の提出は、調査統括チームの交渉等によりさほど時間を要することなく提出されるものが多かったが、一部の資料は提出までに相当の時間を要し、十分な分析や筆者らが意図したヒアリング等への有効活用を図れなかったものもあった。

③ 関係者に対するヒアリング

関係機関や関係者の事故対応の実際については、前記 I 記載の経緯等もあり、客観的資料によってはその実態が不分明なものが大半であったため、おのずと、筆者らの調査に当たっては、関係者らへのヒアリングの重要性が高まり、可能な限り多くの関係者に対する詳細なヒアリングを実施することとした。

実際のヒアリングにおいては、後述するように時間的・物理的制約はあったものの、多数の関係者の協力を得ることができ、また、事故対応に関して中心的な役割を担った幹部ら関係者から相当長時間¹⁾に及ぶ詳細なヒアリングの機会を得られたことは、実態の解明に大いに役立った。ヒアリング時に持参又は言及された資料につき、後日、関係機関を通じて提出を受けるなど、客観的資料の収集に寄与した面も大きい。

(3) 調査結果のまとめ

前記調査により入手した資料やヒアリング結果をもとに、櫻井委員を中心とした調査担当者

及び関係事務局員らにより、適正な事実認定と評価、それに基づく将来への提言について、繰り返しディスカッションを行い、報告書を作成していった。

4 調査姿勢

前述のとおり、WG3-Sのミッションは、本事故に関する政府等の初動対応の実態を調査しその問題点を検証することにより、危機管理態勢、情報開示及び住民の防護対策等の在り方について将来への教訓を探ることにあつたが、同テーマに関しては、既に多くの文献、各種調査や国会での質疑等において広く検証され、その結果が公表されていた。筆者らは、調査に当たり、これらの資料について必要に応じて参考にしたものの、国会事故調の使命は独立した客観的かつ聖域なき調査であつたので、あらゆる偏見や先入観を持たないことに細心の注意を払いつつ、虚心坦懐に事実関係を徹底的に調査し、公正かつ客観的に事実認定する姿勢を貫いた。

また、本事故時において、政府等は、大地震及び津波そのものにより引き起こされた甚大かつ広範な被害・損害と、刻一刻と緊迫化していく福島第一原発の状況という二正面の未曾有の危機に対応していかなければならなかつた。そこで、平常時の感覚に基づく安易な後付けの検証に陥ってしまう弊害を避けるために、連絡手段や交通手段の状態、情報の断絶や錯綜状況、勤務環境(バックアップ体制、勤務時間、睡眠・休憩時間等)、担当者としての心境等当時の関係者を取り巻く特異な状況等についても的確に把握するよう留意した。

5 調査結果

筆者らとしては、限られた条件の中で、前記

1) 関係者に対するヒアリング時間の長さは聴取事項の内容等により影響を受けざるを得なかつたが、ヒアリング終了後新たな事実関係が判明したことなどにより、後日改めてヒアリングが行われた関係者も複数存在した。

調査により所期のミッションを達成できたのではないかと考えている。

なお、第三者により構成された調査委員会による調査の場合、その対象となる関係機関及び関係者においては、保身ないし組織防衛のため、不都合な真実を隠し、自己の立場を過度に正当化し、正しい事実認定が困難となるケースもあり得る。しかしながら、これまで多くの各種調査²⁾を経験してきた筆者らとしては、本調査においては、対象者においてそのような対応はごく一部に限られていたというのが率直な印象であり、ほとんどの対象者は、事故対応の経緯等について記憶に従って誠実に回答し、組織としての事故対応の問題点や今後の要改善事項等についても、自身の見解を率直かつ真摯に述べていたと感じられた³⁾。

仮に筆者らの印象が正しかったとするならば、それは、国会事故調に強い調査権限が付されていたことも影響しているではあろうが、むしろ、多くの関係者が、当時の状況や心境をあるがままに正直に伝えることで調査に協力しようという姿勢で臨んでいたためではないかと思われる。実際、自己に不利益な事実についても率直に語る者が少なくなかったし、より良い対応ができなかったことに対する痛切な後悔、反省の弁を述べる者も見られた。

いずれにせよ、WG3-Sの調査において所期の成果が上げられたと評価できるとするならば、補完的な資料検証等の事務局(調査統括チーム)による効果的なサポートや、総じて見られた調査対象者らの協力姿勢に負うところが大きいであろう。また、筆者らの上記調査姿勢や思いが調査対象者におのずと伝わり、そのことが上記協力姿勢の維持醸成にいくらかでも寄

与できたのであれば、調査担当者として大変ありがたく感じるところである。

III 国会事故調に弁護士が関わる意義

1 合理的な事実認定の必要性

本事故の初動対応の状況については、多くの方々が関心を寄せており、国会事故調が発足した2011年12月8日には、既に多数の報道がなされており、書籍も複数発刊されていた。

もっとも、初動対応と一言で言っても、本事故においては、内閣総理大臣や経済産業大臣などの官邸側で対応した者、そして、原災本部事務局となる保安院や原子力安全委員会、文部科学省などの各関係機関の者、その他の有識者などの非常に多くの関係者が、様々な形で初動対応に関与していた。しかも、本事故においては、事故の特殊性や通信手段の途絶等もあって、それら多くの関係者が、相互に十分な連携を取ることができず、必ずしも組織的・有機的に機能することなく、個別に対応しており、関係者間で相互の状況を認識していなかった。このような多数の人間の関与、そして相互関連の欠如という状況に加え、本事故当時、十分な記録が作成されていなかったことにより、当時の状況を把握するためには、調査の時点における関係者の記憶という、ある意味曖昧なものに頼らざるを得ない面があった。

このような中で、本事故の一部の関係者に対する調査を行っただけでは、ある一側面の事情しか分からず、合理的な事実認定をすることはできない。しかし、俯瞰すれば一側面の事情であったとしても、本事故は、日本がこれまでに

2) 筆者らは、元検事、元警察官僚あるいは危機管理を専門にする弁護士として、捜査機関として、あるいは、組織不祥事等に関する第三者委員会等において、豊富な捜査・調査経験を有する。

3) もっとも、実際のヒアリングにおいては、厳しい追及をしなければならない場面もあったほか、対象者の回答において、にわかには首肯し難い内容も散見された。

直面したことの無い事故であり、その一事情ともなると、各関係者にとって非常に強いインパクトを持つものであることはもとより、調査を行う者も、ともすれば当該事情(のみ)が本事故全体に通ずる事実であるかのような錯覚を抱くこともあるかもしれない。

筆者らは、弁護士として、各関係者が自身の体験に基づき述べる各側面の事情のみにとらわれることなく、その射程等を意識しつつ、異なる立場に置かれた他の関係者のヒアリング結果や残された関係書類等、様々な側面からの調査結果を多面的総合的に検討・考慮した上で、合理的に導かれる事実を認定するよう心掛けた。

こうした事実認定は、まさに弁護士である筆者らに期待された役割であったと理解しており、将来、今回同様、国家的に重大な複雑事象に関して国会に調査委員会が設置された際にも、弁護士において適切になし得ることと考えられる。

2 客観的・中立的な事実調査の必要性

国会事故調は、立法府の下に、政府からも事業者からも独立した形で誕生した調査委員会であり、本事故における初動対応の当事者でもある政府等から独立した立場において、客観的・中立的に調査を実施し、調査結果を踏まえて、今後の再発防止のための提言を行うことを目的としていた。特に、政府等の初動対応については、場合によっては、その適否が政治的なインパクトを有し得るものであるだけに、調査に当たっては、当然のことながら、非政治性・中立性を確保した上で、客観的な検証を行うことが不可欠であった。

筆者らは、本事故に対するいかなる政治的立場や思想にもくみさず、また、調査結果や今後の提言の方向性についての予断も一切持つことなく、原子力災害対策に関する法令やマニュアル等の材料を足掛かりに、具体的初動対応の事

実関係を明らかにすべく、客観的・中立的に証拠にアプローチし、事実関係の検証を行った。

こうした事実調査を貫徹できたのは、弁護士業務、特に、企業不祥事に関する調査委員会等での調査経験によって培われた、客観的な調査に基づく正確な事実関係の解明なくして有効適切な再発防止策の策定はあり得ないという確固たる信念によるところが大きかったと感じている。

この点も、将来、同様の調査委員会において、弁護士がその役割を適切に果たし得るところと思われる。

3 多様なバックグラウンドと業務経験を有する人材の給源としての弁護士

筆者らが担当した政府等の関係者による事故の初動対応に関する調査には、更に他の事象に関する調査と比較して、いくつか大きな特徴があった。まず、当然のことながら、調査対象には、内閣、各省庁、福島県庁を含め、公的組織が多いということである。二つ目には、これらの組織及びその組織内の各部署等が、原発事故やそれに派生する様々な事象に関し、それぞれ法令上様々な権限と職責を与えられており、こうした重層的な権限構造に基づき、様々な動きが取られていたということである。

そのため、調査においては、各組織の権限・職責に関する法令や下位規範をひもときながら、各組織・各部署の関係者がそれぞれどういう動きをしているはずであるか(しているべきか)を想定しながら、ヒアリング等の調査対象と調査事項、そしてそれらの調査順序を検討し、実際の動きを検証していくという作業を行う必要があり、かかる作業を行う上で、筆者らのバックグラウンドと業務経験が生かされた面があると感じた。すなわち、筆者のうち、渋谷は元検事・法務官僚としての勤務経験、芝及び藤戸は元警察現場幹部・警察官僚としての勤務

経験を、それぞれ経た後、弁護士として企業不祥事等の調査業務等に従事しており、美崎は、弁護士業務としての企業危機管理業務の歴史が比較的新しい中であって、弁護士業務開始以来、危機管理業務に専従し、多数の弁護士らとともに大規模企業不祥事調査や関連行政当局対応に数多く従事していた。筆者らのこうしたバックグラウンドと業務経験が、複雑な各行政機関の法令や下位規範をひもとくとともに、実際の官公庁の慣行や発想をも念頭に置いた上で、役割分担の下、多くの関係者のヒアリングや関係書類の分析を行うのに役立つことは否めない。

もとより、弁護士には、捜査関連職等に限らず多種多様な職務経験を有する者がおり、その業務分野も、企業危機管理やコンプライアンスに限らず、非常に多岐にわたっており、こうした多様性は職業家集団としての大きな特徴と言える。今後、様々な事象に対して国会等で調査委員会が設置される場合、法的な視点に基づく事実認定能力、客観的・中立的な事実調査・証拠収集能力という共通の基盤を有しつつ、多様なバックグラウンドと業務分野を擁する弁護士は、その担い手の有力な供給源となるはずであり、取り扱う事象や分野に応じて適材を供給することが可能であると思われる。

IV 教訓・課題等

本調査においては、時間的制約とリソースの不十分さが大きな課題であった。

本調査のミッションの重大さ、調査対象の膨大さに鑑みれば、僅か数人のパートタイムの協力調査員による4か月余りの調査協力には、限界があったと言わざるを得ない。実際、筆者らには、その多くの業務時間を本調査に捧げてもなお、関連するすべての事実関係を精査する

までの時間的余裕はなかった。そこで、調査ミッションの達成という観点に基づき調査対象に優先順位をつけるなどし、櫻井委員、調査統括チームと協力しつつ臨機応変に調査を実施した。

例えば、本事故に関与した重要な関係者については、関係資料を事前に入手して精査・分析した上で、それを十分に活用しつつ、複数回にわたる慎重なヒアリングを実施すべきと考えられたが、限られた調査期間の中で、それがかなわなかったこともあった。そこで、委員とともに、筆者ら、調査統括チームの多くが可能な限りヒアリングに参加し、多面的に質疑を行うことなどにより最大限効率的な調査を行い、獲得目標の達成に努めた。

また、筆者ら調査担当弁護士は、いずれも、他の通常業務を行いつつ本調査に従事したため、他業務との調整作業も困難な作業の一つであった。

なお、本調査においては、筆者ら調査担当者の報酬は、率直に言って通常の弁護士業務に比較すれば極めて僅少であった。法律事務所の運営という観点からすると、いわばプロボノ的に調査活動に取り組むことに支障がない事務所に所属する弁護士でなければ困難が伴う可能性もあると思われる。

以上のとおり、本事故調査のように、ミッションが極めて重要であり、調査対象が重大かつ膨大であればある程、十分な時間的な猶予を設けることと、専従して調査に当たることができる必要十分な数の人員の確保と真に役立つサポート体制を整備する必要がある。その際、やはり、弁護士に限らず適材確保という観点からは、諸外国の同種事例なども参考にしつつ、本業と同程度とは言わないまでも、過度に個々の関与者の心性等に依存しない形で、それ相応の報酬体系を用意することを検討すべきではないかと思われる。

V 結び

国会事故調による調査は、調査期間が限られている中、調査対象も非常に広範囲にわたるものであり、相当に過酷なものであったことは事実だが、このような意義深いプロジェクトに関与し微力を尽くせたことは非常に得難い経験であったと感じておりこうした機会を得たことに深く感謝している。国会事故調には、弁護士だけでなく、原子力、放射線、プロジェクト・マネジメント、広報等、関連する各分野の専門家

をはじめとする非常に多くの方々が関与しており、これらの方々と協働する中で、多様な考え方や知識に触れ、学ぶことも多かった。こうした出会いは、弁護士業務だけでは得られなかったものであり、国会事故調による調査が終了した今もなお、重要な財産となっている。

最後に、櫻井委員をはじめとする委員各位・調査統括チーム等国会事故調関係各位及び調査に様々な形でご協力いただいた多くの皆様に改めて感謝申し上げるとともに、被災地の一刻も早い復興を心よりお祈りして本稿の結びとしたい。