

# 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調査活動の 統括とプロジェクトマネジメント

- I はじめに
- II 調査統括チームの設置
- III 調査統括チームの活動の記録
- IV 弁護士が国会の独立事故調査委員会に参画した意義
- V 弁護士のさらなる活躍の場としての期待

元東京電力福島原子力発電所  
事故調査委員会調査課長・  
第二東京弁護士会会員

松澤 香

*Matsuzawa, Kaoru*

同課長補佐・  
第二東京弁護士会会員

高橋 尚子

*Takahashi, Hisako*

### I はじめに

国会事故調は、日本の憲政史上初めて、国会の下に法律上の根拠をもって設置された独立の調査委員会である。大きな被害をもたらした未曾有の原発事故について、国民の信頼に応える調査を行うために、いかなる仕組みを採用し、調査活動を統括・実施したのか。本稿では、国会事故調の事務局に設置された調査統括チームの活動内容を紹介すると共に、弁護士が果たした役割を振り返る。

### II 調査統括チームの設置

国会事故調は、一般的な審議会とは異なり、あくまで国会の承認を受けた委員長・委員(以下、便宜上「委員」と総称する。)が主体的に調査を行う、委員主導の委員会である。したがって、各委員が、委員と共同して調査を実施する調査員(協力調査員)を選任する仕組みとされていた<sup>1)</sup>。

調査統括チームとは、上記委員及び調査員の属するワーキンググループ(事故調査、被害調査、政策調査及び政策提言の4つのワーキンググループを設置。以下「WG」という。)の縦割り

1) 国会事故調の組織構成の概要については、本特集の前掲48頁も参照願いたい。

の弊害を防止し、調査活動全体を取りまとめるために設置されたものであり、最終的には、弁護士に加え、コンサルタント、公認会計士、研究者、元新聞記者、国会図書館調査員等の様々なバックグラウンドをもつ人員が集まった。筆者らはチーム発足時から主要メンバーとして参画する機会を得た。

通常、弁護士が官公庁等の国家機関に勤務する場合、法令の調査・検討・立案といった法的業務が主であり、マネジメントに関与することはないであろう。しかし、調査統括チームは、具体的な調査活動に従事することのみならず、組織の立ち上げや、調査活動・委員会全体のマネジメントに深くかかわった。

### III 調査統括チームの活動の記録

#### 1 調査の初動

##### (1) 法律上の要請の理解

国会事故調が他の調査委員会と大きく異なるのは、法律上の根拠をもった独立調査委員会という点である。東京電力福島原子力発電所事故調査委員会法(以下「法」という。)<sup>2)</sup>では、委員会の公開、調査の所掌事項及び委員会が実施することのできる調査方法等が定められている。

調査活動にあたって、まず、我々は、これらの委員会の権能を十分理解し、法の趣旨(すなわち国民の意思)を踏まえた調査を担保することが弁護士として求められる役割と考えた。

例えば、法律上、聖域なき調査の実現のために、国政調査権行使の要請(法15条)<sup>3)</sup>が認められていた。弁護士のメンバーは、国会職員との協

力を得ながら、国政調査権に関する先例や行使するための実務上のフローの検討を行い、実際の要請に備えた(ただし、今回の調査では、ヒアリングを依頼した方全てにご協力いただいたため、国政調査の要請には至らなかった。)

#### (2) 調査活動の準備

2011年12月8日の委員会発足にあたり、委員会には3つのキーワードが立てられた。「国民による、国民のための事故調査」「過ちから学ぶ未来に向けた提言」「世界の中の日本という視点(日本の世界への責任)」である<sup>4)</sup>。調査活動のマネジメントにあたっては、このキーワードが指針となった。

また、マネジメントの観点からは、プロジェクト全体の方向性を位置づける初動が何より重要である。調査統括チームは、調査の本格化に備え、委員と共に、以下のような調査活動の準備を行った。

##### ① 調査対象者への協力依頼

調査対象となりうる関係当事者(電力会社、原子力プラントメーカー、官公庁等)に対して、調査資料の保全及び開示、並びにヒアリングへの協力を業務命令として命ずるよう要請する公文書を出した。これは、不祥事調査を行う第三者委員会が、当該会社に対し、社員の調査に対する協力を義務付けるよう要請する場合を参考にしたものである(業務命令が出されると、仮に、職員・従業員が調査に対する協力を拒んだ場合には、懲戒処分の対象になりうることとなる。)。この公文書の発出により、調査への協力が実質的に担保され、円滑な調査の一助となった。

また、資料要求とヒアリング依頼の窓口は、

2) 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会法(平成23年法律第112号)

[http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_housei.nsf/html/housei/17820111007112.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_housei.nsf/html/housei/17820111007112.htm)

3) 「委員会は、特に必要があると認めるときは、両院合同協議会に対し、国会法附則第7項の規定により国政に関する調査を行うよう、要請することができるものとする。」(法15条)

4) 「委員長メッセージ」(国会東京電力福島原子力発電所事故調査委員会)

<http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/3856371/naic.go.jp/about/chairmans-message/>

調査統括チーム内部で一本化した。弁護士は役職名を持たない稀有な職業であるが、企業や官公庁等では、その組織における役職名を重視して本人の能力が判断されることが多い。そこで、調査統括チーム内のメンバーでも、主に、役職に就いている者が、企業や官公庁との折衝を行った。これらの窓口の統一は、各WGによる調査が同時並行で進む中で、調査事項の重複を防ぐ役割も果たした。

## ② 調査の人員体制の整備

一般に、政府が設置した調査委員会であれば、各官公庁等から事務局員が配属され、調査体制が全て整った時点で委員会が発足する。しかし、国会事故調では、発足当初、事務局には、国会職員（総務・庶務担当）及び国会図書館調査員を除けば、民間人はわずか数人しかいなかったため、委員会発足後も、調査統括チームのメンバーの採用活動は継続して行われた。

## ③ 調査・検証すべき課題の特定

調査委員会をマネジメントする上で最も重要なことは、プロジェクトの全体観を把握し、委員と共に、調査・検証すべき課題をできる限り早く特定することにある。弁護士の業務においては、検討すべき課題はおのずと明らかで、当該課題の法律上の問題の有無及びその内容の検証に時間が割かれる。しかし、今回の事故調査は、原発事故の直接間接の原因を網羅的に検討

することをその所掌事項<sup>5)</sup>としており、まずどのように検討課題を設定するかの考察が必要不可欠であった（その後の調査で、必要に応じ課題は修正された。）。

検討課題の設定のためには、まず、原発の仕組みを含む原子力分野の基礎的な知識の正確な取得及び原発事故に関し公表されている情報の把握が必要だった。信頼ある刊行物を読み、専門家と定期的な勉強会を設ける等して自己研鑽に努めた。また、先行調査が存在するという利点を生かして、委員とも連携しながら、発足時点の前後を問わず公表された各事故調査報告書を読み込み、課題の検証に役立てた。これらの作業は、調査活動全体のマネジメントのみならず、調査活動中の新たな問題点の発見や、報告書の作成に大いに役立った。

## ④ 委員会開催の準備

国会事故調の委員会は公開が基本とされている（法7条2項<sup>6)</sup>）。公開の委員会は、国民のための調査を実現し、調査活動の正当性・信頼性を担保するための要であり、なるべく早く委員会を開催できるよう、その準備に着手した。委員会開催のために協力を得るべき内外の関係者に対する連絡・調整のフローを策定し、起こりうる問題の対策を立てた。また、委員会運営上必要なルールや事務局の体制の決定、法10条に基づく具体的な調査・検証項目の枠組みについ

5) 国会事故調の所掌事項は、法10条で、以下のとおり定められている。

第10条 委員会は、次に掲げる事務を行うものとする。

- 1 平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故（以下「東京電力福島原子力発電所事故」という。）の直接又は間接の原因を究明するための調査を行うこと。
  - 2 東京電力福島原子力発電所事故に伴い発生した被害の直接又は間接の原因を究明するための調査を行うこと。
  - 3 関係行政機関その他関係者が東京電力福島原子力発電所事故に対し講じた措置及び東京電力福島原子力発電所事故に伴い発生した被害の軽減のため講じた措置の内容、当該措置が講じられるまでの経緯並びに当該措置の効果を究明し、又は検証するための調査を行うこと。
  - 4 これまでの原子力に関する政策の決定又は了解及びその経緯その他の事項についての調査を行うこと。
  - 5 前各号の調査（以下「事故調査」という。）の結果に基づき、原子力に関する基本的な政策及び当該政策に関する事項を所掌する行政組織の在り方の見直しを含む原子力発電所の事故の防止及び原子力発電所の事故に伴い発生する被害の軽減のため講ずべき施策又は措置について、提言を行うこと。
  - 6 前各号に掲げる事務を行うため必要な調査及び研究を行うこと。
- 6) 「委員会の会議は、公開することを基本とする。」（法7条2項）

て検討し、第1回委員会の議案とした。第1回委員会は、委員会発足後10日余り後の2011年12月19日、福島市にて開催された。同時に、福島第一原子力発電所及び被災者の避難先である仮設住宅も訪問した<sup>7)</sup>。これらの準備では、定款・取締役会規則等の策定や、株主総会対応におけるシナリオの作成及び運営の指導等の業務経験が役立つように思う。

### ⑤ 調査記録の証拠化

国会事故調は、原発推進・反原発の議論に関係なく中立的な見地に立ち、客観的かつ科学的な事実に基づいた調査を行う委員会であり、後世のために、報告書の内容を担保する記録を整備・証拠化することが非常に重要であった。弁護士業務上、統一的なフォーマットを作成しこれに従って記録を証拠化することは、ごく当たり前に行われる。しかし、調査員の中には、そのような作業になじみのない者も多かった。そこで、全調査員が統一的に調査記録を証拠化できるよう、法曹資格を有した委員の経験を踏まえその指導に基づき、弁護士のメンバーが率先して、ヒアリングや現場視察の記録を文書化する場合のルール・フォーマット作り、資料の提出ルール等を策定した。これらの策定作業は、調査活動の効率化にも大きく貢献した。

## 2 調査活動の本格化

### (1) 調査活動の概要

調査活動は、調査統括チームや協力調査員の人員がおおむねそろった2012年2月頃から本格化した。

国会事故調は、法律上、参考人を聴取する権限(法11条)<sup>8)</sup>及び資料の提出を要求する権限(法12条)<sup>9)</sup>に加え、予備的・補充的調査を実施する権限が定められている(法14条)<sup>10)</sup>。これらの権限に基づき、法10条に定める所掌事項及び委員会の3つのキーワードを踏まえて、調査統括チームは、委員長・委員と共に、いつ誰に対しどのような調査活動を行うべきかを日々討議した。

実施した調査の概要は以下のとおりである。

- ・ 委員会での参考人聴取、WGの非公開ヒアリング(延べ1167人、900時間超。委員会は計20回開催)
- ・ 資料の提出要求(2000件超)
- ・ 被災者の声を幅広く聞くために、
  - 一被災者の避難先(12市町村)の訪問
  - 一タウンミーティング(原発立地町である双葉町・浪江町・大熊町の避難先で実施、合計400人超)
  - 一被災住民及び原発での作業従事者を対象としたアンケートの実施(回答数1万通超)
- ・ 政策提言のために、3回の海外調査、過去の日本の法規制調査
- ・ 東京電力福島第一原子力発電所・同福島第二原子力発電所ほか合計4発電所に対する現地視察(合計9回)

### (2) 調査統括チームの果たした役割

#### ① 委員会の運営

委員会は、国民の知る権利を重視し、福島での第1回を除き全て動画配信して情報公開を徹底し、委員会後には記者会見を実施した。ま

7) 「資料と映像」(国会東京電力福島原子力発電所事故調査委員会)

<http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/3856371/naic.go.jp/resources/>

なお、上記ウェブサイトでは、国会事故調の全ての委員会の様子が、記者会見とともに公開されている。

8) 「委員会は、事故調査のため必要があると認めるときは、参考人の出頭を求め、その意見を聴くことができる。」(法11条1項)

9) 「委員会は、事故調査のため必要があると認めるときは、国の行政機関、地方公共団体の公署、原子力事業者その他の者に対して、資料の提出を要求することができる。この場合においては、当該要求を受けた者は、この法律に別段の定めがある場合を除き、これに応じなければならない。」(法12条1項)

10) 「委員会は、委員会における参考人からの意見聴取等委員会の調査を効率的及び実効的に行うため、特定の委員又は事務局職員に、事前又は事後の予備的又は補充的な調査を行わせることができる。」(法14条1項)



た、原発事故に注目している世界の国々に対しても透明性のある情報発信を行うという観点から、同時通訳も実施した。

調査統括チームのメンバーは、委員会の運営部隊として、委員会の運営に必要な各関係者への連絡・調整・段取りを担った。例えば、参考人招致の委員会では、委員長を中心に当該委員会で明らかにすべき事実を特定した上で、各委員及び各WGから、参考人に対する質問事項を集め、その前提となる資料を調査し、委員会前に、委員長・委員及び調査統括チームのメンバーによる議論を行い、委員会に備えた。

## ② ワーキンググループのマネジメント・調査活動

調査統括チームのメンバーは、調査活動の実行部隊として、各WGにも所属し、委員・協力調査員と共同して調査に携わった。ヒアリングの場面では、弁護士としての基本的な尋問技術や事実認定能力を生かすことが可能であり、弁護士のメンバーが重要なヒアリングを担当する場面も多かった。

また、委員や協力調査員から依頼を受けたヒアリングや資料の手配に関しては、調査依頼先との折衝を全般的に担当した。調査依頼は時に難航したが、普段の弁護士業務で培った交渉力を生かして粘り強く折衝を行った。

同時に、調査統括チームのメンバーは、調査活動をまとめ上げる横ぐしとしての役割も果たした。委員と共に、各WGのミーティングを主導し、調査活動の進捗状況を把握した。また、委員間の情報共有も補佐し、異なるWG間での調査事項の重複や漏れがないよう調査事項の整理・検討を行い、これを調査統括チーム内部の定期ミーティングで議論した上で、各WGにフィードバックした。また、委員会の状況を各

WGに共有し、委員会実施のために各WGごとに必要な調査活動を分析・実施し、調査結果を委員会の参考人質疑等に反映した。

調査・検証すべき事項は多岐にわたったため、WGによる調査事項には、思わぬ漏れや、WG体制では調査事項が整理しにくい項目もあったが、そのような調査項目は、委員と連携しながら、独自に調査統括チームが調査を行う体制をとった。例えば、原子力事業は、規制産業であることから、事故の問題点の検証のためには、原子力法制・規制行政の問題点の分析が不可欠であり、立法の経緯や現状の規制の問題点を、文献や判例及び専門家に対するヒアリング等で調査し、丁寧に分析する必要があった。これらの調査は、調査統括チームの中でも、弁護士や研究者のメンバーが中心となって委員と共に検討を行ったが、ここでも、これまでに培った文献や判例の調査・分析経験を生かすことが可能であった。

## ③ 報告書の作成

調査統括チームは、報告書の執筆及び編集にも主体的に関与した。法律上、委員会が発足してからおおむね6か月という報告書提出期限が課されていたため(法16条)<sup>11)</sup>、調査活動と並行しながらも、委員や協力調査員と連携して、報告書の執筆・編集作業を行った。調査統括チームが、定期的に内部締切日を設けてドラフトを統合し、委員はその内容について何度も討議を重ねた。討議の結果生まれたさらなる疑問の解消のために、委員と調査統括チームのメンバーで、共同して補充調査を行うこともあった。

報告書の作成にあたっては、一般国民が読者であることに気を配り、専門家向けの難解な言葉遣いではなく、国民目線での読みやすい表現

11) 「委員会は、委員長及び委員の任命の日から起算しておおむね六月後を目途として、事故調査の結果及び第十条第五号の提言を記載した報告書を両議院の議長に提出しなければならない。」(法16条1項)

を模索した。そして、視覚的に分かりやすいものとなるよう、図表等も多く取り入れ、委員、協力調査員、エディターと協力して最後まで何度も推敲を行った。

### 3 報告書の提出及びその後の活動

メンバー全員が全力を挙げて調査活動を完遂し、2012年7月5日、国会事故調の報告書は、委員長及び委員によって国会に提出された<sup>12)</sup>。

その後、委員会は解散したが、調査統括チームは、世界に向けて報告書を発信するべく、(元)委員長・委員と共に報告書本編の英語版を作成する作業に着手し、国会事故調報告書・英語版を2012年10月に公表するに至った(なお、英語版のエグゼクティブサマリーは報告書提出時に作成されていた。)<sup>13)</sup>。また、事務局の解散に備えて、報告書作成時に参照した資料等を保管するための整理作業等を行った。

## IV 弁護士が国会の独立事故調査委員会に参画した意義

### 1 弁護士の特性を生かした貢献

国会事故調では、調査統括チームが、全体のマネジメントに加え、委員・協力調査員と一体となって調査活動を行う体制をとることで、具体的な調査活動の問題点を把握することが可能となり、マネジメントと調査活動の両者を円滑に進めることができた。

中でも、調査統括チームに所属する弁護士のメンバーは、大要、以下のような職務の特質を生かして、マネジメント及び調査活動の実施に

貢献した。

まず、今回の事故調査は、6か月という短期間及び先例の不存在という制約条件があり、国会事故調は、そのミッションを達成するために、日々、試行錯誤しながらも、継続的に成長することが求められた。調査活動に関する意思決定は、国民に対しその正当性を説明できることが必要とされた。調査の正当性を確保するためには、各メンバーが、国会事故調に与えられた役割を踏まえ、規範的な観点から自己の議論の正当性を吟味した上で、対等に他のメンバーと議論することが必須であった。弁護士はそのような能力を十分有しており、一原動力として、この過程を支えた。

次に、弁護士は、一定のミッションを達成するために、なすべき作業を自発的に検討して特定し、それを的確に実行する能力にも長けている。このような弁護士の柔軟な適応能力により、限られた人材で広範囲にわたる事故調査を短期間で実施しなければならないという厳しい制約条件を乗り越えることができたように思う。

さらに、弁護士は、厳しい時間的制約の中で、複雑な案件をいくつも同時に遂行していくことに慣れている。非常にタイトなスケジュールの中で、課題を特定して必要な作業を割り出し、その膨大な作業にも音を上げることなく、優先順位を決めて迅速に実施するには、弁護士業務で培われた不屈の精神力に加え、冷静な問題分析力や実行力が求められる。これらの力が、国会事故調を支える屋台骨となった。

また、弁護士は、相手方当事者に限らず、裁

12) 「国会事故調報告書」(国会東京電力福島原子力発電所事故調査委員会)

<http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/3856371/naic.go.jp/report/>

なお、上記報告書は書籍としても刊行されている(国会東京電力福島原子力発電所事故調査委員会『国会事故調報告書』(徳間書店、2012年9月))。

13) The National Diet of Japan Fukushima Nuclear Accident Independent Investigation Commission, "Main report"

<http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/3856371/naic.go.jp/en/report/>

判官・調停委員等の第三者や、依頼人と協議し、交渉し、説得することを職務の基本としている。国会事故調の調査活動においても、外部者から調査に関する協力を得るために、あらゆるステークホルダーとの協議・交渉は避けて通れず、弁護士としての経験に基づくスキルを活用する場となった。

## 2 弁護士としてのスキルの向上・拡大

国会事故調での経験は、弁護士として大きな学びを得る絶好のチャンスでもあった。

例えば、プロジェクトマネジメントの観点からは、マネジメントの本質である人を動かすスキルを磨くことができた。時間的・人材的制約の中で、調査活動は相当のスピードで日々進行しており、高い機動性と献身的な調査が求められた。バックグラウンドも専門性も大きく異なるメンバーに共通していたのは、公共に資するという高い志である。これを軸に、チーム全体の力を最大化し、精力的・積極的に調査を継続して報告書の完成にたどり着くためのマネジメントに携われたことは得難い経験であった。

また、調査活動の観点からは、弁護士以外の様々なバックグラウンドを持つメンバーと共同して作業に取り組むことで、弁護士のスキルの強み・弱みを自覚することもできた。例えば、弁護士のメンバーは、客観的資料の検証や報告書の起案を業務の一環としており、弁護士以外のバックグラウンドをもつ調査統括チームのメンバーの作業をサポートすることもあった。しかしその反面、委員や他の調査統括チームのメンバーからは、文章が長文かつ難解すぎるという声も寄せられ、報告書完成に至るまでには、幾度となく推敲を行った。一般国民が読者であることを意識しながら、難解な専門用語を咀嚼し、分かりやすい表現を選ぶ工夫は、今後の弁

護士業務にも大いに生きるものと思う。

## V 弁護士のさらなる活躍の場としての期待

未曾有の原発事故を、電力会社や官公庁と利害関係のない民間人が主体となって6か月で調査するという試みは、委員のみならず、集まった調査統括チームのメンバーにも前例のない挑戦であった。しかし、それぞれのメンバーが、共通の志を持って活動した経験は、報告書という目に見える成果にとどまらず、通常の仕事では得られない大きな自信につながり、また同志としての絆も生まれた。

将来、国会が独立した調査委員会を組織するとき、国会事故調がモデルとなることは疑いがない。国会事故調では、委員会発足時から、報告書完成までのおおむね6か月という期間が起算されるため(法16条)<sup>14)</sup>、調査開始当初は、必要な人員がスムーズに確保できないまま、調査期間が進行した。最終的には、多種多様なメンバーをそろえることができたが、今後、独立調査委員会の実務が確立されていくためには、調査統括チームの役割を果たす人材のプールが確保され、委員会発足時から迅速に稼働できることが重要である。社会的使命を強く持った、志の高い、弁護士をはじめとしたプロフェッショナルが、このような人材のプールとなって今後も調査活動の中核を担って活躍することを強く望む。

原発事故から3年を迎えた今も、福島を離れて生活する被災者は多く、いまだに事故は収束していない。国会事故調での検証を踏まえた提言の実践、そして被災地の一日も早い復興を願ってやまない。

14) 前掲注11)参照