

国会原発事故調査委員会設置の経緯と法制上の課題



衆議院議員政策担当秘書

岡田 裕二

一 はじめに

2011年3月、歴史的な大地震に伴い発生した福島第一原子力発電所の事故は、世界を揺るがす未曾有の大災害に発展した。我が国の国土が広汎にわたり放射能に汚染されるという事態は、広島と長崎に原爆が投下されて以来66年ぶりのことである。

福島第一原発事故を経て、国民の大半が原子力政策に対し不信を抱くようになってしまった感があるが、このような流れは、事故直後からの政府及び事業者の対応の不手際が大きな端緒となつていゝ。事故当時、保安院ら政府と東電はこぞって楽観論を公表し続けたが、事態は悪化の一途を辿つた。その後の情報隠しの批判も相俟つて、原発行政に対する国民の不信感を取り返しつつかないところ

まで高まつていつてしまった。

今回の国会原発事故調査委員会は、これまで国民に対して十分に果たされてこなかつた説明責任を政府・事業者に代わつて果たし、さらには国民のみならず世界に真実を知らしめるために、国会内に憲政史上初めて設置された、民間専門家による独立機関である。

この国会原子力事故調査委員会の必要性を初めて提唱し、法案成立に代表者として尽力したのが自民党の塩崎恭久衆議院議員であるが、その政策担当秘書として、法案の作成及び審議、委員の人選等あらゆるプロセスに補佐役として携わつた身として、今回の国会原発事故調査委員会の設置に至るまでの経緯と、その間提起された法律上の論点及び今後の展望等について記したい。

二 法案作成の経緯

1 「行政権不可侵」の呪縛

実際の法制化の作業を衆議院法制局と始めたのは、2011年4月29日のことであつた。55年体制が終焉し、特に21世紀に入り保守野党としての民主党による議員立法が活発化する中で、法制局の機能と役割は大きくなってきた。さらに2009年の政権交代以降、政権復帰を目指す自民党が議員立法に邁進する中で、今日益々法制局の役割は大きくなっていく。

しかし、衆議院法制局も官僚組織の一つであり、前例主義の自縛に陥っている傾向もある。国会に民間人からなる専門調査機関を設け、強力な権限を付与するという本案に対し、当初法制局は、民間人がメンバーの委員会を国会に設置することは難しく、国会に設置するならばメンバーは国会議員でなくてはならない、との一点張りだつた。

これまで日本の政治システムの中では、「委員会」といえば、国会議員からなる衆参の常任・特別委員会か、若しく

国会原発事故調査委員会設置の経緯と法制上の課題

は政府の審議会・行政委員会のようなものしか存在しない。「民間人で構成する国会の委員会」に対する法制局の反応は、ある種仕方がないものかもしれない。

法案作成作業を続けていく中で、更に国会の限界を実感させられたのが、三権分立に関するこれまでの憲法解釈における、いわば「行政権不可侵」ともいべき、立法府側の過剰な遠慮だった。衆議院法制局は立法府の権限の範囲について、極めて抑制的であった。

特に法制局と議論になったのは、この国会事故調査委員会がどこまで権限を行ってできるか、ということだった。例えば、事故調査委員会が情報を収集するに際し、資料を出さないものに罰則を科すことができるのか、若しくは立入調査をすることができるのか、さらには、委員と利害関係者との接触を規制することができるのか、など。

法制局の答えは、多くの場合「できない」というもので、例えば、立入調査は行政権に属するため不可能、委員の接触規制も個人の行動の自由を制限するという点で行政権に属し不可能、という回答

であった。要するに、「行政は何でもでき、立法は何もできない」という前提が、法制局との立法作業のスタート地点であった。

憲法65条には、「行政権は、内閣に属する。」とあり、これを逆に読めば、内閣以外の機関は行政権と解釈されるようなことは一切手を出してはいけない、ということになる。国会は何もできないという、自縄自縛状態からの議論のスタートであった。

2 民主党「日本版GAO」の挫折

この行政権不可侵論を巡っては、民主党も15年以上も前に「日本版GAO」を導入する行政監視院法案を国会に提出し、立入調査権についての議論をする際に既にぶつかっていた。

特に平成8年12月10日参議院予算委員会、当時の大森政輔内閣法制局長官は、この件に関する重要な答弁を行なっている。大森長官は、民主党の行政監視院法案について、概ね次のように答弁している。

・憲法は基本的には三権分立の原則を採

用しており、憲法65条により、「行政権は、内閣に属する。」と規定しており、国政調査はあくまでも行政監督の機能行使に役立たせるために実施されるもの。

・したがって、憲法62条に基づく国政調査権の行使をもってしても、個々の行政を直接的に抑制する、あるいは自主的に自らその行政を執行する結果となるような行為を行うということまでなし得るものではない。

・国会の附属機関であり、国会議員以外の者により構成される行政監視院が立入調査権等強力な調査権限を有することについては、現行法上、国政調査権を行使するための手段として議院に認められている具体的な権限とのバランスにおいてなお検討を要すべき問題がある。

このように、当時の民主党の行政監視院法案にも、内閣法制局から強い抵抗があったことが分かる。この時も問題となっていたのは、今回の国会原発事故調査委員会と同様、民間人によって構成される委員会が国政調査権を共有することへの懸念であった。しかし当時、民主党の枝野

幸男代議士が内閣法制局長官の答弁に食ってかかっている。「国政調査権の憲法解釈に関する質問主意書」と題する質問主意書において、枝野代議士が指摘しているのは、(1)誰の学説が憲法上問題だと主張しているのか、(2)その学説が問題だと主張している根拠は何か、(3)その学説を通説だと内閣法制局で判断している根拠は何か、の3点であった。

それに対する政府答弁はいずれも要領を得ないものではあったが、いずれにせよ、今から15年以上も前に、国会が自らの国政調査権の限界・境界線に果敢に挑んでいたことは評価に値する。と同時に、その彼が、今回の国会原発事故調査委員会の調査において、事故発生時の菅政権の内閣官房長官であり、収束作業に当たる現野田政権で経産大臣を務め、全政府関係者の中でも最も重要な参考人物の一人となるであろうことは、皮肉な歴史の偶然でもある。

この行政監視院法案は、結局、当時の与党であった自民党からの賛同が得られず、あえなく廃案となってしまったが、今回の国会事故調査委員会法案の成案化作業の中で、多くの示唆を得たことは事

実である。

三 国会内での議論の経緯

1 起源は自民案

5月下旬には、「塩崎原案」ともいえる、法案の最初の骨子が概ね完成した。そこで塩崎議員を中心に、自民党内でのコンセンサス形成が始まった。自民党では部会で説明し了承を得られなければ法律を通すことはできないが、憲政史上初の実験なので、どこの部会で扱うかが当初初然としなかった。そのため、本法案は、超部会的な審議機関で党総裁に直属する「原発事故被害に関する特命委員会」で扱われることになった。

党内の議論では、特命委員会で参加議員から「早期の成立を」との積極的な声が集まり、早々に了承され、続くプロセスである政策会議も6月1日に通過した。しかし、その翌日開催されたシャドウキャビネット及び総務会については、当日になって審議が延期されるといふ事態が発生した。党内で、国会議員以外の民間人が構成する機関に、証人喚問など

の国政調査権を付与するということについて、嫌疑の声が上がったためである。憲法の規定上、国政調査権を施行できるのは両議院のみであり、原則としてこの発動は院の構成員たる国会議員にのみ許されているため、憲法違反ではないかというものが、その疑念の根底にある。また、一度民間委員会に、国会の「伝家の宝刀」たる国政調査権を付与しては、委員会が暴走した時に歯止めがかからないのではないか、といった懸念も提起された。

しかし、一重に国会が授権に値する公正な人選を行えるかどうかにかかっており、国会の意思で罷免も可能である。また、国政調査権を授与するといっても、法律上にその期限と対象となる領域の制限を明記した上での授権であり、国会がそもそも有している憲法規定の、無制限の国政調査権とは趣旨を異にするものであり、いわば国政調査権と同等類似の「国政調査権もどき」を付与するに過ぎない(という解釈に至った)。最終的には党内の異論も「各党協議において継続検討すること」という条件付きで収まり、シャドウキャビネット及び総務会です了承され、6月9日、晴れて正式な自民党案と

国会原発事故調査委員会設置の経緯と法制上の課題

なった。続いて6月17日には、みんなの党との共同提案が正式に決定された。

2 国政調査権の「共有」

憲法62条は、「両議院は、各々国政に関する調査を行ひ、これに関して、証人の出頭及び証言並びに記録の提出を要求することができる。」として、両議院に国政調査権を認めている。国政調査権は具体的には、議院が法律の制定や予算の議決など、その憲法上の権限はもとより、広く国政、特に行政に対する監視、監督の権限を実効的に行使するために必要な調査を行う権限であり、その対象は、広く国政全体にわたる。

国政調査権の具体的な手段としては、主にヒトの喚問・招致と、記録・資料の提出要求という2種類に分かれ、具体的な法規としては、国会法と衆議院（参議院）規則、及び議院における証人の宣誓及び証言等に関する法律（以下「議証法」）がある。国会法の104条には、「各議院又は各議院の委員会から審査又は調査のため、内閣、官公署その他に対し、必要な報告又は記録の提出を求めたとき

は、その求めに応じなければならない。」とあるが、応じなかった場合や虚偽の報告・提出をした際の罰則がない。また衆議院規則85条の2の1項には「委員会又は、審査又は調査のため必要があるときは、参考人の出頭を求め、その意見を聴くことができる。」と参考人招致の規定を定めているが、これにも罰則はない。

それに対し、議証法1条は「各議院から、議案その他の審査又は国政に関する調査のため、証人として出頭及び証言又は書類の提出を求められたときは、この法律に別段の定めのある場合を除いて、何人でも、これに応じなければならない。」と定めると同時に、「6条及び7条で「この法律により宣誓した証人が虚偽の陳述をしたときは、3月以上10年以下の懲役に処する。」「正当の理由がなく、証人が出頭せず、現在場所において証言すべきこととの要求を拒み、若しくは

要求された書類を提出しないとき、又は証人が宣誓若しくは証言を拒んだときは、1年以下の禁錮又は10万円以下の罰金に処する。」と定め、罰則を設けている。

すなわち、国会法と両院規則及び議証法は共に国政調査権の具体的発動のための法規であるが、国会法と両院規則が「参

表 国政調査権の内訳と各事故調査委員会の権限について

		国政調査		任意調査
		有	無	無
根拠法規	罰則			
	ヒトの喚問・招致	議証法 (証人喚問)	衆議院規則 参議院規則 (参考人招致)	無
各機関の権限	記録・資料の 提出要求	議証法	国会法	
	衆参常任・ 特別委員会	○	○	○
	国会事故調査委員会	△? 異論有 ↓ <国会の専権> 民間委員会に 共有不可?	○? 異論無 ↓ 民間委員会に 共有可?	○
	政府事故調査委員会	×	×	○
	東電等各種団体 任意事故調査委員会	×	×	○

考人招致」と「罰則のない」資料提出要求」を定めているのに対し、議証法は「証人喚問」と「罰則付き」資料提出要求」を定めている。「事故調査委員会に国政調査権を付与する」という表現が使われた際に、特に問題とされたのは、議証法に定める罰則付きの国政調査権限まで事故調査委員会に付与するかどうかであった。国会法及び両院規則に定める考人招致と罰則のない資料提出要求については、特段の異論がなかった。いうなれば、これらは「民間委員会に共有しても良い国政調査権」とされた。一方の議証法上の証人喚問及び罰則付き資料提出要求については、「民間委員会に共有するには異論がある国政調査権」とされたのであった（表参照）。

塩崎原案では、政府が情報隠しをしようとするのを国際社会に対して明らかに、詳らかにすることが問題意識の原点であったため、国会法と両院規則を根拠とする罰則のない国政調査権では意味がないとされていた。塩崎議員による自民党内の熱心な説得活動により、自民党案では概ね原初の塩崎案に忠実に、議証法に定める証人喚問と罰則付き資料提出要

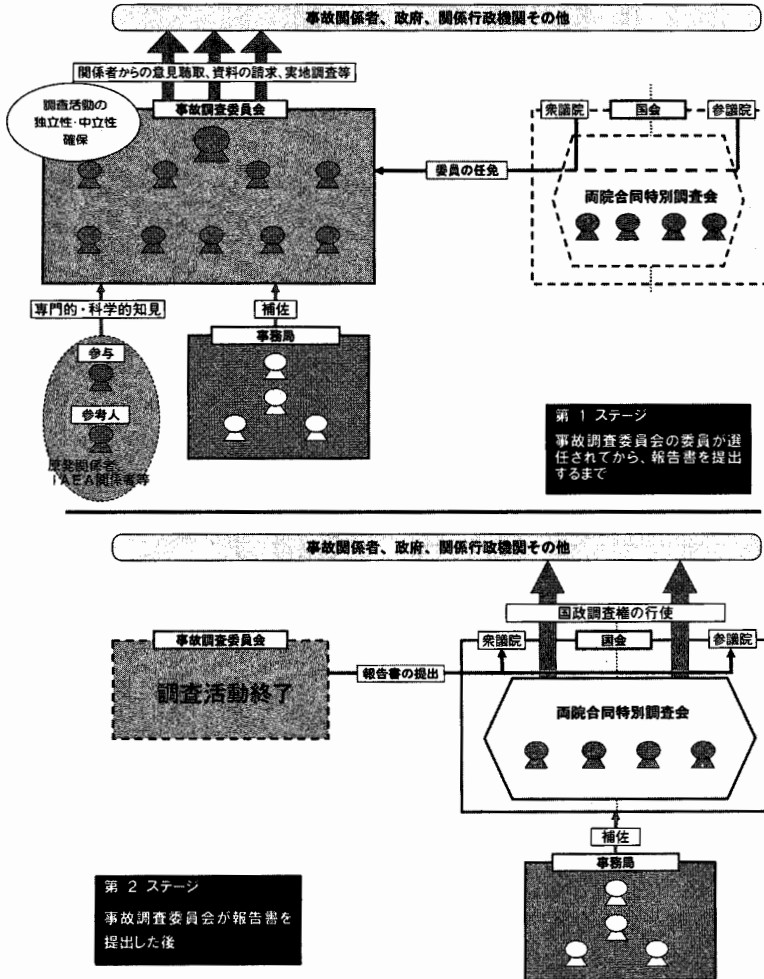
求権が事故調査委員会に付与されることになった。

3 「二段階ロケット方式」

この証人喚問等の国政調査権の付与

（正確には国政調査権と同等類似の権限の付与）については、公明党との法案協議の際にも大きな議論となった。公明党内でも、民間人からなる委員会が、国政調査権（同等）の証人喚問という強力な権限まで持つことに反対意見が出てい

図1 東京電力福島原子力発電所事故に係る国会の調査機関のイメージ（案）



国会原発事故調査委員会設置の経緯と法制上の課題

た。またそれと併せて、国会議員自身も事故調査を行うべきではないか、という意見も公明党から出てきた。いうなれば、民間調査委員会と国会議員の調査委員会が、国会の場で共に協力し、事故の究明を行うおうというもので、具体的には、国会内に民間人の調査委員会だけでなく、両院議員で構成される「両院合同調査会」も設置すべき、というものであった。

しかし、元々の塩崎原案では、政治が事故調査委員会に圧力を加えることを排除することが最優先とされていた。従って、民間の中立な事故調査・検証に、国会議員らの政治的な影響を与え得る両院合同調査会は障害となり得るものであった。

そこで、公明党との協議の中で、「両院合同調査会は、調査委員会委員の推薦は行いが、その後、一旦事実上休眠状態になり、調査委員会の報告書を受けてから自らの活動を始める、通称「二段階口ケット方式」というものが自公合意案となった。

すなわち、(1)第一段階では、事故調査委員会が調査し、その間合同両院調査会

は休眠、(2)第二段階では、事故調査委員会は解散し、両院合同調査会が始動する、というものであった(図1参照)。また公明党との折衝の結果、調査委員会に議証法による国政調査権(同等類似的権限)を直接付与することを取り下げ、証人喚問の権能は削除することとなった。

しかし証人喚問を削ったことから、みんなの党が共同提案から離脱することになり、代わりにその翌日、たちあがれ日本が公明党との調整案に合意することになる。

4 全会一致の法案成立

8月に入り、自民党国会対策委員会、国会原発事故調査委員会法案の成立を「通常国会の重要課題」と位置づけ、補正予算等の成立の条件として民主党に提示することを決定した。それを受け、民主党側も法案成立に向けて実務レベルで協議に応じるということとなり、「与野党実務者協議」がスタートした。

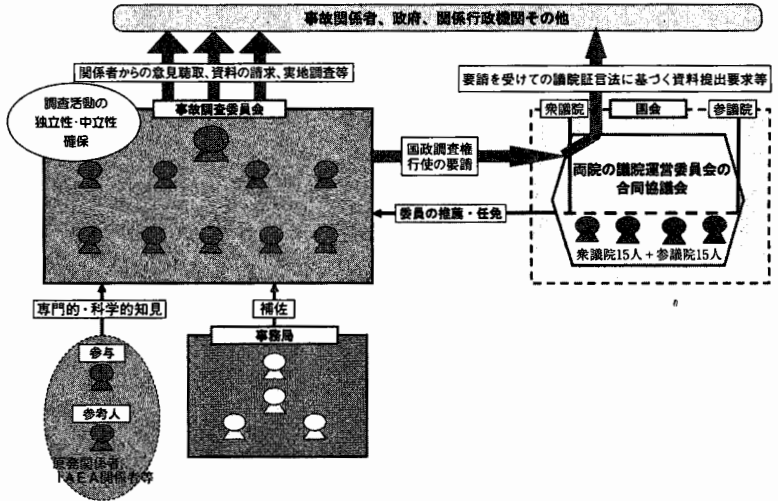
8月19日に開催された第一回の与野党実務者協議では、民主党から「事故調査

委員会を国会に置くのではなく、政府の事故調査委員会を、国家行政組織法第三条に定める「三条委員会」にして、独立性を高めるほうがよい(つまり、国会には置かない)」との意見が提示された。自民・公明がそれを却下すると、22日に開かれた第二回与野党実務者協議では、民主党から、「公取委や人事院と類似、ないし更に強力な「スーパー三条委員会」ならばどうか」という案が提示された。その際「三条委員会」と「スーパー三条委員会」の違いに関しての詳細な説明はなかったが、いずれにせよ自公は強硬に(スーパー)三条委員会案に反対し、以後与野党実務者協議は通常国会が閉会するまで、平行線状態となる。

民主党が国会に事故調査委員会を設置することに消極的で、ずっと三条委員会案にこだわっていた理由の一つとして、

国会事故調査委員会が「政争の具」に使われるのではないか、という懸念があった。特に、国会同意人事の際に政局化し委員空席が続いたり、若しくは与党を攻撃するための材料として国会事故調査委員会を利用するのではないかといった懸念が民主党にあった。

図2 東京電力福島原子力発電所事故に係る国会の調査機関のイメージ

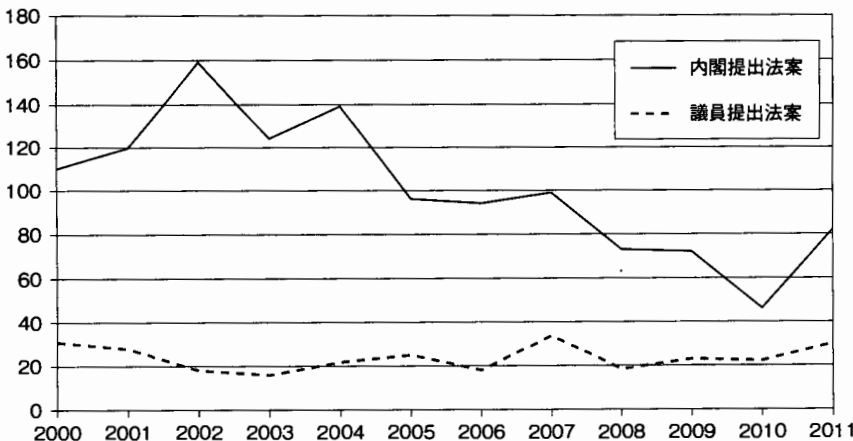


9月に入り、野田佳彦新代表が臨時国会で正式に総理に就任し、民主党議員の役職も、政府、党、国会にまたがって大幅に入れ替わり、新体制になった。それに伴い、与野党の実務者協議の流れも大幅に変わることになる。具体的には、民

主党側参加者に松野頼久・議院運営委員会筆頭理事が加わったことにより、議論の雰囲気が一変する。松野議員は国会原発事故調査委員会の強力な理解者であった。以来、民主党は自らの（スーパー）三条委員会案を取り下げ、「国会設置を前提に議論」へ大幅に転回した。その後、与野党の議論は急速に進展し、「自公たちがあがれ三党合意案」に民主党側の修正要求を加えた「与野党合意案」が会期末を控えた9月29日に完成し、即日衆議院に提出、全会一致で可決されることとなった。翌日、臨時国会最終日の9月30日には参議院でも全会一致で可決され、急展開で国会原発事故調査委員会が誕生することになった。

自公たちがあがれ三党合意案と、与野党合意案との大きな違いは、「二段階ロケット方式」で民間事故調査委員会の調査を受けて始動することとされていた「両院合同調査会」が、自ら調査をせず、専ら民間人調査委員会からの要請を受けて国政調査権を発動する「両院議院合同協議会」に衣替えしたことであ

図3 内閣提出法案及び議員提出法案の成立数



る。国会議員によって構成され、委員の任命を行って以降はほとんど活動がないところは類似しているが、両院議院合同協議会は自ら調査を行わず、民間人調査委員会の要請を一方的に受けて、国政調

査権の発動等の側面支援をすることのみを使命としている点で異なる(図2参照)。

法案成立後に開かれた、その両院議運合同協議会の幹事会において、事故調査委員会の在り方についての基本的認識としての、「事故調査委員会設置に当たつての基本的考え方」が了承された。その骨子は以下の通り。

- ① 専門家による冷静、客観的かつ科学的な、独立した徹底検証
 - ② 徹底的な情報公開を原則
 - ③ 世界的視野に立つこと、人類益の視点から調査に取り組むことを重視
 - ④ 人間の生命と健康を守る視点からの調査に注力
 - ⑤ 地震大国、津波大国における原発という視点
 - ⑥ 提言に富んだ未来志向の調査
- 2012年3月現在、事故調査委員会には順調に調査を進めており、年度半ばには報告書を両院議長に提出する予定である。

四 国会原発事故調査委員会の憲政史上における意義

日本の国会で制定される法律の大部分は内閣提出法案(いわゆる閣法)であり、近年増えてきたといっても、議員提出法案の数はそれに比べるとずっと少ないのが現状である(図3参照)。

国会にも調査局(参議院は調査室)という機関があり、一応は国会審議及び国政調査活動を補佐する役割を担っていることとされている。その調査局(室)には、衆議院255名、参議院206名、総勢461名の人員がいるが、一方で、そのうち31名が霞ヶ関からの出向者でもある(2011年10月現在)。国会の人的資源も行政依存が色濃く窺えることの、一つの証左である。

国会の機能を実効性あるものとするためには、国会が行政府に対抗できるだけの情報と調査、分析能力を持つことが重要である。今の我が国の大きな問題は、国会に行政全般を監督するために必要なシステムや体制などのインフラが、十分に整備されていないということである。国会が国政調査権を持つについても、実際

には調査局・調査室はサポート役として実力不足で、結局国会議員とそれを支える秘書が自力で調べることが必要とされる。国会質問で議員が新聞や週刊誌の記事をベースに質問する場面がしばしば見受けられるのは、国会の調査支援インフラが脆弱であることの証しでもある。

米国の連邦議会では、財政関係の法律であれ一般法であれ、立法院の各委員会に専門性の高いスタッフが政党内に多数雇われて法案の作成を支援する仕組みになっている。さらに、議会専属のサポート機関である議会予算局(CBO: Congressional Budget Office)や政府監査院(GAO)が存在し、これらの機関は、委員会や議員に様々な専門情報や調査結果を提供している。こうして米議会には、予算や政策に関する情報を行政府だけに依存する構図から脱出している。

日本が霞ヶ関主導の立法体制から脱し、真に議会議導、国民主導の立法を行うためには、国会の機能全体をより充実、強化させていかなければならない。そのためには、国会に専門知識を持つ調査機関や人材が必要となる。例えば外部の人材が中途から国会スタッフになれる

ようにして民間からの採用を増やすなど、アメリカの「回転ドア方式」(一定期間、民間から人材を採用し、任期終了後には民間に戻る方式)のような人材拡充のための文化を醸成していくことも必要である。

今回の国会事故調査委員会では、委員会の調査を支える事務局は、若干の国会職員を除き、基本的に民間からの採用によって構成することになっている。この国会事故調査委員会の仕組み自体が、明治以来の硬直した立法府と行政府の人材流動の在り方を根本から変える大きな可能性を秘めているともいえるのだ。

五 おわりに

高度に社会福祉国家化し、少子高齢化も進展する日本において、国民の政治・行政に対するニーズは多様化・複雑化している。しかし国会では、依然国会対策委員会(いわゆる国対)を中心に、政策の内容でなく、与野党間の審議日程のかけひきなどを中心に国会運営が行なわれている。そのようないわゆる「国対政治」を脱却し、改めて国会が本来の立法府と

しての役割を果たし、政府に対する真の監視機関になっていく必要がある。

国会事故調査委員会設置の試みが、単なる原発事故の真相究明にとどまらず、国会の新しい在り方を考えるチャンスとなれば、それに携わったものとして光栄この上ない。

(おかだ・ゆうじ)

