

調査終了報告書

国連人権担当特別報告者による国内避難民に関する日本国での調査

2022年10月7日

I. はじめに

東京、2022年10月7日 –国連の国内避難民（IDPs）人権特別報告者として、9月26日から本日まで、日本国政府との合意に基づき正式に訪日させて頂いたことを光栄に思う。今回の目的は主に、2011年の東日本大震災及び津波により発生した福島第一原発の事故により、避難を余儀なくされた IDPs（日本では一般的に避難民と呼ばれる）の人権状況を、IDPsのための恒久的な解決策に関する省庁間常任委員会の枠組み及び IDPs の指導原則に関する国際法の枠組みに関しての調査である。

調査期間中には東京都、福島県、京都府、広島県でミーティングの機会もあり、国、県、自治体の行政並びに立法担当官と面会した。また、国内避難による被害者、被害により影響を受けた福島県の地域社会、市民社会団体及び本課題について専門知識を有する弁護士並びに学術研究者とも面会の機会をいただいた。IDPsからは心を動かされる証言を直接拝聴し、災害や災害後の救済支援についての研究報告や資料もいただき、日本における自然・人的災害により避難を余儀なくされた人々の保護や支援についての権利に関する法制度を検討した。これには災害救助法¹、災害対策基本法²、原子力損害賠償法³、福島復興再生特別措置法⁴、及び東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律⁵を含む。

日本国外務省におかれては、本任務遂行に際し格別のご配慮をいただき、国際的な調査への情報公開及び特別報告者の任務に関する付託条項を汲んで頂いた旨、謝意を表明する。その他関係省庁にも情報を提供いただき感謝の言葉を送る。現地避難民の実態に関する詳細な情報をご提供いただいた福島、京都、広島の各県庁、会津若松市、大熊町、双葉町、いわき市、京都市の各自治体にも謝意を申し上げる。また現地状況をご説明いただいた市民社会団体、弁護士並びに学術研究者の皆様、そして原発事故により直面している問題について多数のご意見をいただいた、母親、若者、高齢者、障がい者、人権擁護者を含む IDPs や原発事故の被害に遭われた方々にも感謝を述べる。

本声明は今回の調査における初期考察のみを記述している。全体報告並びに国及びその他ステークホルダーへの推奨は今後数ヶ月内に作成し、2023年6月の人権委員会で発表する。

¹ 昭和三十二年法律第百十八号

² 昭和三十六年法律第二百二十三号

³ 昭和三十六年法律第四百七号

⁴ 平成二十四年三月法律第二十五号

⁵ 平成二十四年八月法律第四十八号

II. 避難民の背景及び環境

2011年3月11日に発生した東日本大震災、津波並びに原発事故は未曾有の災害だった。宮城県男鹿半島東南東沖で発生したマグネチュード 9.0 の地震は、日本国における観測史上最大の地震であり、さらには 40 メートル近くの津波を発生させ、甚大な被害をもたらした。死傷者および行方不明者は 2 万人を超え、百万以上の建物が被害を受けた。

津波は福島第一原発の事故を引き起こし、このような規模の自然災害の可能性を予見していなかったため、緊急避難準備や災害低減対策は機能しなかった。

約 14 メートルの津波は発電所の防波堤を超え、タービン建屋が浸水したことにより停電が発生した。災害当初の数日は炉心溶融や水素爆発が幾度も発生し、放射線汚染を引き起こした。日本政府は対応策として約 110,000 人が居住する発電所の半径 20 キロ圏内を強制避難区域とした。この避難区域は、半径をこれ以上大きくした場合、交通渋滞により発電所付近の住民の迅速な避難を妨げる可能性があるため、避難人数を想定した上で当初決定されたものである。その後、強制避難区域は高い放射能汚染が想定される範囲に拡大され、最終的に福島県内で合計 154,000 人が強制避難の対象となった。

放射能被ばくによる原子力災害の影響は事故後数週間から数ヶ月かけてゆっくりと明らかになって行くため、隣接県や避難指示の対象外の福島県内の地域を含め、さらに多くの住民が避難を余儀なくされた。当初、放射能がどのように広がるかははっきりしておらず、また放射能や放射能リスクに関する情報も錯綜しており、日本人の多く、とりわけ子どものいる家庭を中心に多くの人々は、より信頼できる情報が出るまで避難をするのが安全と判断し、最も多い時には 47 万人以上が避難した⁶。

当初 IDPs への国の支援は災害救助法に基づいておこなわれ、後に本災害により特化し、IDPs がアクセスする医療、福祉、住宅支援、教育、その他サービスをまとめた福島復興再生特別措置法（2011年）が施行された。文部科学省に設置された原子力損害賠償紛争審査会も同様に、東京電力（TEPCO）による被害者への賠償に関するガイドラインやプロセスを 2011 年中に複数策定し、後に TEPCO は被害者に賠償の支払いを開始した。当初よりこれらの措置を導入したことは称賛に値するが、特に当局が自主避難と認定した避難民を中心に、給付を受ける過程において著しい差別が存在した。これらの措置はその後 2012 年施行の被災者生活支援等の推進に関する法律により補完され、同時に被災者が帰還するか避難するかを各々が選択する権利も認められたが、10年が経過した今もなお完全な実施には至っていない。IDPs が受けることができる支援やサービスについても大半が

⁶ 図表 復興庁出典

(https://www.reconstruction.go.jp/english/topics/Progress_to_date/index.html) : 地震、津波、原発事故、およびこれらの複合的理由により避難した人々を含む

避難先自治体の政策に依存しており、国レベルでの被災者の保護と支援に関しては一貫したアプローチは十分ではない。

近年、IDPsが自身の将来を決めるための支援は減少し、帰還を求める方向にシフトしており、帰還しない者は支援の打ち切りに直面している。また県外に移住した IDPs への住宅支援はすでに打ち切られている。復興資金の多くは避難命令が出ていた町のインフラ整備に投入されるようになり、また復興計画には原子力発電所の廃炉計画や、県内にハイテク産業基盤の構築を目指す福島イノベーション・コースト構想などの開発計画も含まれている。全国に 26 か所ある生活再建支援拠点は、基本サービスをはじめ IDPs が居住する地域で受けられる自治体のサービスを紹介しており、特に避難当初においては情報発信の役割を担った。これは優れた取り組みではあるが、サービスの紹介だけでは IDPs のニーズの全てには対応できない可能性がある。

他方、何百もの IDPs の原告が全国で国と TEPCO を相手取った訴訟を起こしており、民法及び原子力損害賠償法に基づく損害賠償と基本支援を求めている。またその多くは同時に裁判外紛争解決手続（ADR）も行っている。

III. 福島原発事故における国内避難民の人権

国内強制移動に関する指導原則では、IDPsを「自然もしくは人為的災害の影響の結果として、またはこれらの影響を避けるため、自らの住居もしくは常居所地から逃れもしくは離れることを強いられたまたは余儀なくされた者またはこれらの者の集団であって、国際的に承認された国境を越えていないものをいう。（一部抜粋）」と定義している。

2011年の福島原発事故においては、「強制避難者」と呼ばれる人々または強制避難命令の影響で避難を余儀なくされた人々、並びに「自主避難者」と呼ばれる人々または避難命令はないものの避難を余儀なくされた人々は、国際法の基では全て IDPs と定義されており、災害により避難をする権利は移動の自由に基づく人権である。

さらに人道的支援を提供するに当たっては、IDPsを保護する事と恒久的な解決策を提供する事との間に差異はない。また国際法に基づけば、IDPsは避難状況を問わず日本国民であり続け、他の国民と同一の権利を有する点を強調したい。そのためには国家が IDPs の保護における第一義的な責任を果たすにあたり、IDPs が人権を通常通り行使できるような条件を整備することが重要である。

IV. 避難中の IDPs の権利

安心・安全と住宅への権利

前述の通り、実存するまたは認識されているリスクから身を守る権利は、移動の自由に基づく権利である。この点については、福島原発事故による IDPs の多くは複数回の避難を経験していることを考慮した上で検討することが重要である。

統計調査において、福島からの IDPs の大半は、安全と安心を求めて、6ヶ月間に4回以上避難しており、また様々な状況で自身の権利行使に影響があったことが確認された。

幸いにも、福島県をはじめとした受け入れ態勢の整った都道府県および市町村には仮設住宅の提供施策がある。施策は様々だがこの重要な支援には仮設住宅、住宅施設の利用、家賃扶助などが含まれる。残念ながら住宅支援の多くは打ち切られ、暮らしの見通しが立っていない貧困層や高齢者、障がい者にとって大きな打撃となった。さらに現存する支援住宅に残る IDPs は立ち退き訴訟に直面している。政府は、特に脆弱な立場にある IDPs に対して移住先を問わず住宅支援施策を再開することが推奨される。

家族生活への権利

家族生活に関する権利は、大半の社会において安定を提供するための、公私を問わず不可欠な基本的権利である。特に強制避難の対象外だった IDPs の間では、安全のために母子避難の選択がされ、一方で従来の世帯主（夫）は収入確保のために被災地に残った。残念ながらこの状況は二つの世帯を管理することを余儀なくし、同時に経済的困難を作り出し、IDPs の中で高い離婚率を生み出している。

二世帯以上の大家族は分散傾向が大きく、高齢者は家族から離れて一人暮らしを余儀なくされた。統計調査によると家族崩壊のほぼ 30% は地震後に起きている。また災害救助法に基づき提供された仮設住宅の入居制限により、避難の初期段階で分散余儀なくされたケースも多く見られた。将来が不透明なため、この問題は解決もされずに長引いているケースが多く見られる。不安レベルは特に高齢者で高く、心的外傷後ストレス障害（PTSD）と診断された高齢者も多く、これは支援制度の分散や崩壊が原因とも言われている。

また社会福祉プログラムはとりわけ地域レベルでの導入が推奨されており、離散して避難している家族の脆弱性には特に注意を向けることが推奨される。

生計への権利

生計への権利は IDPs の生活環境を問わず存在する基本的人権である。この権利は IDPs が尊厳を持って暮らし、地域社会への帰属意識や、経済的・社会的意義を醸成することを可能にする。26か所ある生活再建支援拠点を通じて生計の機会も紹介しており、これは優れた取り組みである。さらに避難地で小規模ビジネスを立ち上げ、避難先の仲間や地元住民を雇用しているケースも存在する。

しかし、研究や統計調査では IDPs の労働人口（20～60歳）の 20% が失業している。日本の失業率は 3% 弱であり、これはかなり高い数値と言える。さらに、特に女性が避難中にシングルマザーになるケースや、避難前と同様のパートタイム職を見つけることができないため育児負担のバランスを取ることができず、女性としての困難に直面したという証言もあった。依然として仕事を通して暮らしを

再建することは進んでいない状況である。また多くの女性は元々育児を家族や親族に手伝ってもらっていたが、避難先ではこれらのサポートがない。

既存の生活相談窓口を改善し、IDPsが情報を入手でき、民間企業のプロモーションをおこなえる就職フェアやビジネスフェアなどの雇用マッチング・スキームや、事業資本確保のためのアクセスを可能にすることを強く推奨する。特にシングルマザーや働く母子家庭のための、育児へのアクセスも早急に拡げる努力も推奨される。

健康への権利

IDPsの健康に関する権利への影響は国内避難において常に付きまとう。新しい環境に馴染もうとする中で日々新しい状況に直面し、将来の不安を抱えながら、また家庭や地域社会による支援の崩壊といった問題を抱え、身体及び心の健康に影響を受けている。さらには、高齢者や障がいのある人々は特に脆弱であり、一人暮らしの人ほど顕著である。IDPsのPTSD発症率は現在もなお高いままであるという調査結果は驚くものではない。避難生活によりPTSDで苦しむ人々に専門的なモニタリングと治療が提供されることが推奨される。

福島原発事故は、特に住民及びIDPsの放射線暴露による健康への影響、とりわけ幼い子どもへの影響について多くの問題を提起した。例として福島県は、定期的な検査が推奨されている甲状腺がんの無料検査を提供しており、これは素晴らしい取り組みである。これにより継続したモニタリングが可能になり、求められている健康上のリスクの経時的変化のデータも入手でき、甲状腺がんを患うIDPsのためのより適した治療計画を作ることができる。

教育への権利

教育はすべての人にとって不可譲の権利だが、避難生活はしばしばこの権利を妨げる。教育に関する権利はIDPsの子どもにとって、避難生活をもたらした不平等や挫折を乗り越える上で欠かせない知識やスキルを培うために必要なものである。

IDPとなった子どもは馴染んだ教育環境から突如引き離され、強制的に新しい環境に移ることにより、大きな問題に直面するケースが多く見られる。残念ながら福島から避難した子どもからも、クラスメイトから深刻なスティグマ（偏見）やいじめを受けたという報告を多く受けた。これは学習効率を阻害する可能性のある、心理的にも大変な経験である。子どもたちは福島を離れた「選択をした」という理由でいじめられ、親が避難民として多額の賠償金を受け取っているという印象でいじめられ、そして放射能を「運んでいる」かもしれないという放射能に関する誤った考えでいじめられている。福島原発事故の被害者に対するいじめが存在することを認め、例えば災害に関する副読本などの教材に記載する事も解決策の1つである。2013年に成立したいじめ防止対策推進法も、この問題に広く取り組むための前向きな一歩である。トラウマを抱えた子どもたち、特に福島をはじめとした被災地から避難していじめに直面している子どもたちの方から助けを

求めるのを待つのではなく、根本的な解決を図り、いじめを監視する、より体系的な取り組みをおこなうことを推奨する。これは、いじめという子どもたちの学習を阻害する有害な慣行に終止符を打つために不可欠である。

さらに 2013 年に特別報告者により最初に作成された到達可能な最高水準の身体及び精神の健康を享受する権利に関する報告において述べられ、2019年に子どもの権利委員会が日本の 4 期、5 期合同の報告書まとめにおいても繰り返し述べた通り、子どもは放射能暴露に対し脆弱であること、及び放射能暴露のリスクに関して正確に説明した教材を作ることを推奨する。今回の調査中、放射能リスクを最小限に抑える方法に関する教材を拝見した。教材では放射能被ばくのリスクを、塩分の多いまたは野菜の少ない食生活のリスクと比較しているが、比較的少量のバックグラウンド放射線量と、原子力によるより高い放射線量が明確に区別されていない。また子どもへの放射線の影響についても具体的な記述はなかった。

参加への権利

IDPs は彼らに影響をもたらす、特に生命の保護や生活の再建についての決定に参加する権利を有する。IDPs であることは平時に受け得る支援がない状況にあることを大抵意味する。今回得た証言は社会的排除や孤立の存在を裏づけた。

国、福島県や地元自治体による支援が非営利団体や支援団体により設置されたプログラムへ向けられていることにより、IDPs 間におけるネットワーク構築に関連した活動を可能にし、彼らの情報ニーズの一部に答え、特に特定の避難先においては IDPs と地元住民との連帯を生み出しており、これは素晴らしい成果と言える。NPO 等によるこれらの活動は IDPs に可能な場合に社会的安定を生み出しており、これら NPO への支援は減らす事なく継続されることが推奨される。さらにこのような NPO のプログラム及び支援を、IDPs が避難先でより社会に統合できるように強化することを推奨する。

さらには、福島県は全国に避難している福島県からの IDPs に向けて、故郷のニュースを避難元の自治体を介して発信している。この発信を意義ある情報にするために、IDPs にも参加を促し、彼らの経験談や視点も掲載し、福島県の住民も読めるようにこの素晴らしい取り組みを強化することを推奨する。これにより福島県の復興と再建のための構想は、住民や IDPs 自身の声により支えられ、これは福島県民の社会的結束に貢献し得る理解と共感を生み出すことが期待される意見交換を可能とする。

最後に、日本の自治体における選挙制度について、IDPs がどこへ移住していても住民票を移すまでは出身自治体における選挙権が維持される制度は非常に良いものと言える。IDPs の多くは住民票を移しておらず、不在者投票手続きの簡素化により本制度を強化する必要がある。特に孤立している人々や現行法では投票が困難であると感じている人々に対しては少なくとも支援をおこなうべきである。

V. 恒久的な解決策における IDPs の権利

恒久的な解決策を模索する国内避難民には、持続可能な帰還、持続可能な地域統合、国内の他の地域での持続可能な定住の 3 つの定住に関する選択肢が用意されている。ここでのポイントは「持続可能」であることと、決定に際しては全ての情報を吟味した上で自由意志に基づき自主的に決めるべきであるという事である。さらには、IDPs のための恒久的な解決策、特に帰還の計画を立てるにあたっては、IDPs に影響を与える決定についてはその計画及び管理に参加できるよう条件を整えるべきである。言い換えれば彼らの意見を十分に聞かなければならない。

住宅、土地、財産の復元を含む十分な生活水準

特に持続可能な住居に住むことによる住む権利は、十分な生活水準を維持するための重要な要素であり、帰還の意欲にもつながる。残念ながら福島原発事故は多くの住宅を破壊し、物理的な被害と放射能汚染をもたらした。入手した統計調査および証言によると、IDPs が帰還を躊躇する理由の大半は、彼らの住宅が荒廃してしまっており、また放射能汚染もあるためである。今回インタビューをおこなった IDPs によれば、家を除染しても庭や林などの近隣は多くが除染されておらず、土壌の放射線レベルに関する情報も入手できないとのことである。加えて、避難指示の許容放射線量である年間 20 mSv の基準を解除し見直すべきである。この基準は緊急被曝の状況に遭遇する公人だけに適用されており、長期居住する私人にも適用を検討されたい。本基準の適合性を再評価することは、IDPs に完全かつ科学的根拠を有する情報を提供し、帰還するか他の場所に定住するかを選択するのに役立つ。

さらには、帰還の意志は残っていても、帰還に対する意欲は IDPs が体験した長期の避難生活に影響される。損害を受けた物件の修繕と避難元の居住地の除染を促進し、十分な生活水準確保を可能にする具体的なプログラムを設置することが推奨される。

国と福島県が、特に帰還困難区域からの避難民に代替の住宅を提供していることは素晴らしい。しかし、これらの重要な宅地計画を成功させるには、帰還を促すその他のインセンティブも提供されなければならない。

生計と職へのアクセス

避難中の IDPs の権利と同様に、働く権利も恒久的な解決策の一部であり、人の尊厳、生産性、社会的包摂にとっても重要である。政府および福島県の経済復興への取り組みを評価すると同時に、帰還する IDPs が生活を再開できるよう、求職および事業が容易におこなえる条件を整備するための具体的な努力をするよう強く推奨する。特に農家や漁師などの農林水産業に従事する IDPs の帰還者については、放射能リスクや、風評被害による売り上げ減少などの理由でより脆弱な立場に置かれているかもしれず、とりわけ彼らの声には耳を傾けて対応しなければならない。

賠償と侵害の原因に関する情報を含む、避難関連の侵害に対する効果的な救済措置及び侵害の原因についての情報

福島原発事故による避難者に対するもう一つの恒久的対策は効果的な救済措置の提供である。日本の法律のいくつかはこれら救済を提供している。そしてまた救済請求もそれなりにあり、裁判または ADR で現在争われている。

この件については、IDPsの多くは、これらの訴訟に関わっているか否かを問わず、彼らにとって災害の状況を正確に理解することの優先度が高く、重要であると述べている。それは彼らが居住地を選択する際の参考情報になるためである。そのため、これについて真摯な対話を始めることを強く推奨する。

VI. 暫定的考察まとめ

今回実施した調査、インタビュー並びに協議は、福島原発事故に関連して発生した多くの避難の要因に関連する様々な視点、軌跡、並びに IDPs の保護及び支援の現状を理解するにあたり特に役立った。日本国政府が取り組んでいる多くの課題も見つかり、対応を要する課題もその中にある。

上記に鑑み、現時点での初期考察のまとめを提示する。

1. IDPs（避難民）は、強制避難か自主避難かを問わず全員が国内避難民であり、他の日本国民と同等の権利権限を有する。実際に支援や援助を受ける上での強制避難や自主避難の区別は取り除くべきである。人道的な保護や支援は権利やニーズに基づくべきであり、国際人権法に基づかないステータスを基にした区別で決めてはならない。
2. 日本国政府により実施されている素晴らしい取り組みは、IDPs 及び福島県民の双方の権利に基づいたアプローチを強化するよう改善するべきである。これは福島復興を包摂的かつ地域をベースとするアプローチで対応することを可能にする。このアプローチが復興と再建への社会統合型アプローチであるためには、避難中の IDPs、すでに帰還している IDPs および現在の福島県民への完全な情報の提供と参加を必要とする。また住居及び住居の回復、土地、財産、健康、生計並びに安全に関する地域戦略を含むべきである。
3. 継続して避難生活を送る IDPs に関しては、特に脆弱な人々への住宅支援と生計の状況や、受け入れ地域との社会統合も含め、基本的な支援を継続すべきである。IDPs の権利履行を保証することは、避難先においても、最終的に帰還を選択した場合においても、社会的結束に大きく寄与すると考える。