

\*本報告書は、国連のホームページに掲載された、前国内避難民の人権に関する特別報告者 Cecilia Jimenez-Damary 氏による報告書（文書番号：A/HRC/53/35/Add.1）の日本語訳（仮訳）です。国連による公式な日本語訳ではありません。

A/HRC/53/35/Add.1

2023年5月24日

原文：英語

国連人権理事会

第53会期

2023年6月19日-7月14日

Agenda item 3

開発に対する権利を含む、すべての人権、  
すなわち市民的、政治的、経済的、社会的  
及び文化的権利の促進と保護

## 日本への訪問

## 国内避難民の人権に関する特別報告者 Cecilia Jimenez-Damary による報告書<sup>\*</sup>, <sup>\*\*</sup>

### 要約

国内避難民<sup>i</sup>の人権に関する特別報告者は、2022年9月26日から10月7日にかけて日本を訪問した。

\* 本報告書の要約は、すべての公用語によって回覧される。本要約に附属する報告書本文は、提出された言語によってのみ回覧される。

\*\* 本報告書は、提出者の責によらない理由により、標準的な発行日以降に発行することで合意に達した。

福島第一原子力災害（The Fukushima Daiichi nuclear disaster）は、2011年3月の東日本大震災と津波に続いて発生し、47万人以上の人々に避難を余儀なくした、壊滅的で、日本の歴史上前例のない出来事であった。避難を余儀なくされた人々の大多数は、その後帰還又は再定住したが、その一方で、この原子力災害によって避難を余儀なくされた非常に多くの<sup>ii</sup>人々は、放射線に対する恐怖と放射線が及ぼす健康への不確実で長期的な影響、及び基本的なサービスへのアクセスに対する懸念のために、不確実な将来に直面し続けている。

日本政府がこの災害に迅速に対応し、避難を余儀なくされた人々に対する緊急の保護、支援、補償及び救済を確保するために具体的な措置を立法化している点は称賛に値するが、その一方で、特別報告者は、自らの意思で避難することを選択した避難者と対照的に、正式な避難指示を受けた避難者に提供された本質的に異なる取り扱いに懸念を表明する。特別報告者は、避難を余儀なくされた人々が自分たちの人権を実現する上で直面する課題を明らかにし、その解決に向けた勧告を行う。

## 国内避難民の人権に関する特別報告者 Cecilia Jimenez-Damary 氏の 日本訪問に関する報告書

### I. はじめに

1. 国内避難民の人権に関する特別報告者は、2022年9月26日から10月7日まで日本を訪問した。特別報告者は、東京で会合を開き、福島県、広島県及び京都府を訪れた。今回の訪問の目的は、2011年の東日本大震災と津波に続いて発生した福島第一原子力災害によって避難を余儀なくされた国内避難民（日本では「避難者」としても知られる）の人権状況を評価することである。

2. 特別報告者は、外務省、法務省、文部科学省、環境省、復興庁、エネルギー庁及び内閣府の代表、数人の国会議員、福島県、京都府及び広島県の当局者、並びに会津若松市、大熊町、双葉町、いわき市及び京都市の当局者と面会した。また、特別報告者は、2011年にこの災害に対する対応を担当した元政府高官とも面会した。

3. 特別報告者は、福島県の国内避難民や地域社会の人々と話をし、災害、国内的な強制移動、健康、環境問題及び人権問題の専門知識を有する市民社会団体、人権活動家、弁護士、作家、学術専門家と面会した。

4. 本報告書はその公表に先立って日本政府に共有されており、日本政府からの返答は別途公表される<sup>1</sup>。

5. 特別報告者は、日本政府に対して、日本訪問への招待、訪問前及び訪問中に特別報告者の任務に対して提供された協力、及び国際的な調査に対する寛容さに感謝の意を表する

---

<sup>1</sup> A/HRC/55/35/Add.3.

とともに、県及び市町当局者に対して、有意義な対話への参加の意欲的な姿勢に感謝の意を表す。さらに、特別報告者は、市民社会団体、弁護士、研究者及び活動家に対して、彼ら／彼女らの関与と貢献に感謝するとともに、国連大学に対して東京での特別報告者の受け入れ先となってくれたことに感謝する。そして、とりわけ、この原子力災害の国内避難民と被害者に対して、彼ら／彼女らが感動的な証言をしてくれたことに感謝の意を表す。

## II. 強制移動の状況と背景

6. 2011年3月11日、日本の東海岸沖で発生したマグニチュード9.0の地震は、最大40メートルに及ぶ津波を発生させたことに加えて、陸地に甚大な破壊をもたらした。2万人以上の人々が亡くなったか、又は行方不明となり、100万棟以上の建物が全壊又は一部損壊した。

7. この津波は福島第一原子力発電所で原子力事故を引き起こしたが、同原子力発電所ではこの規模の災害の可能性に対応することができるような緊急事態のための準備や減災措置がなされていなかった。高さ14メートルに及ぶ波は同原子力発電所の防潮堤を越え、同原子力発電所のタービン建屋に浸水し、そのことにより電源消失を生じさせた。同原子力発電所内で発生した一連の炉心溶融や水素爆発は、多様な放射性物質を放出させた<sup>2</sup>。

8. 2011年3月11日、政府は「原子力緊急事態」を宣言し、そのことによって緊急対応措置が正式に発動され、人々に原子力緊急事態に関する状況を知らせることを政府当局に義務づけた。このことを受けて、同日夜遅くに最初の一連の避難指示が出された。

### A. 強制避難区域の決定

9. 日本の原子力安全委員会の従来のガイドラインでは、半径10km圏内を予防的な避難区域と定めていたが、国際原子力機関の一般的なガイドラインに基づき、非常に広い避難区域が交通渋滞を発生させ、災害現場に近い人々が時宜を得た方法で避難できなくなること

---

<sup>2</sup> A/HRC/23/41/Add.3, para. 8.

から、当初半径 3km 圏内の避難を指示した<sup>3</sup>。政府当局が半径 3km 圏内の避難を指示する少し前に、県当局が半径 2km 圏内の避難を指示したので、調整の欠如がこの間の避難指示の矛盾を招いた<sup>4</sup>。当初、福島第一原子力発電所から 3～10km 圏内に居住する住民に対して屋内退避の指示が出されていたが、この指示は 3 月 12 日朝に避難指示に変更された。同日午後、避難指示の半径は 20km 圏内に拡大された<sup>5</sup>。3 月 15 日、半径 20～30km 圏内の住民に対して屋内退避が指示され、10 日後には「自主避難」を開始するように勧められた。4 月 22 日、川俣町、飯舘村、南相馬市の一部を含む、福島第一原子力発電所から 30km～50km 圏内の地域の住民に対して、高レベルの放射線が検出されたため、避難指示が出された<sup>6</sup>。

10. 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<sup>iii</sup>によって指摘されたように、政府は一般的なガイドラインを用いるのではなく、放射線拡散予測に基づいて避難区域を設定するために緊急時環境線量情報予測システム（SPEEDI）を用いることができたはずである<sup>7</sup>。SPEEDI が依拠する原子炉内からの排出データを収集するシステムが破損し、その結果、震災直後に SPEEDI は利用されなかったが、予測排出量のデータは利用できる可能性がある<sup>8</sup>。東京電力福島原子力発電所事故調査委員会<sup>iv</sup>は、初期避難における半径 3km 圏内の決定は専門家の指導によるものであったが、半径 10km 圏内及び 20km 圏内の避難は「何らかの具体的計算や合理的根拠に基づいて決定されたものではなかった」と認めた<sup>9</sup>。

11. このように科学的なデータを用いて避難計画を立てることができなかったことは、重大な影響を及ぼした。強制避難区域は、放射線リスクが最も高い地域とは必ずしも一致し

---

<sup>3</sup> Investigation Committee on the Accident at Fukushima Nuclear Power Stations of Tokyo Electric Power Company, *Final Report* (Tokyo, 2012), p. 264.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 263 and 264.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 264 and 265.

<sup>6</sup> A/HRC/23/41/Add.3, para. 17.

<sup>7</sup> Japan, National Diet, *The Official Report of the Fukushima Nuclear Accident Independent Investigation Commission* (2012), executive summary, p. 39. Available at <https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/3856371/naaic.go.jp/en/report>.

<sup>8</sup> Investigation Committee, *Final Report*, p. 441.

<sup>9</sup> National Diet, *Official Report*, chap. 3, p. 62.

なかった。一部の比較的安全な地域の住民が避難指示の対象となった一方で<sup>10</sup>、より放射線量の高い地域の住民が時宜に適った方法で避難するよう告げられなかった<sup>11</sup>。避難指示は放射線の通り道を避けるための避難のタイミングや避難の方向に関する詳細が不足していたため、比較的放射線量の低い地域から放射線量が高い地域に、又は放射線量が高い地域を通過して「避難」した住民もいた<sup>12</sup>

## B. 情報公開における制限

12. 災害の規模や深刻さ、避難指示の範囲や根拠に関する情報が効果的に伝達されなかった。この点には、無線回線の不足と通信インフラの損傷が原因で、福島県当局のコントロールが及ばない部分もあった<sup>13</sup>。当局は、国の原子力災害対策マニュアルが要請する被災した各市町村自治体に対する避難指示の伝達ではなく、被災した市町村自治体と連絡するためにマスメディアを頼りにした。その結果、市町村当局は住民と同時に避難指示を知ることになり、避難指示の発出のための指示を受けることはなかった<sup>14</sup>。

13. 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会は、災害後に続いて起こるパニックを最小限に抑えるために、この災害の結果、住民の健康に「直ちに危険はない」と強調し、長期的なリスクの問題を回避することによって、政府は被害の範囲を過小評価してきたと結論付けた。避難指示や屋内退避指示は、重大な措置としてではなく、十分な警戒のための措置として行われた<sup>15</sup>。

14. 福島第一原子力発電所に最も近い5つの町の推定80パーセントの住民は、自分たちが被ばくする放射線のリスクなど、何が起きているのかに関する説明もないまま、避難指示を受けた<sup>16</sup>。彼ら／彼女らは避難指示や屋内待機指示の期間の予定を知らされておらず、その結果、十分に準備しなかった<sup>17</sup>。SPEEDIは放射線拡散を正確にモデル化するために

---

<sup>10</sup> Investigation Committee, *Final Report*, pp. 267 and 268.

<sup>11</sup> A/HRC/23/41/Add.3, para. 17.

<sup>12</sup> Investigation Committee, *Final Report*, pp. 250–256.

<sup>13</sup> National Diet, *Official Report*, chap. 3, p. 74

<sup>14</sup> Investigation Committee, *Interim Report* (Tokyo, 2011), p. 306.

<sup>15</sup> National Diet, *Official Report*, chap. 3, pp. 79–83.

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 79 and 80.

<sup>17</sup> National Diet, *Official Report*, executive summary, pp. 38 and 53–55.

過去に遡って使用されたが、12日後に部分的なデータが公開され、1ヵ月後に完全な結果が公開されるまで情報が公開されることはなかった<sup>18</sup>。

### C. 「自主的な」避難か「強制的な」避難か

15. 政府による調査によると、避難区域の決定は厳密な科学的プロセスによるものではなく、放射線のリスクがあるすべての地域を網羅していたわけでもなかった。福島第一原子力発電所事故に関する詳細な情報を提供しようとしないう政府の姿勢や、時に矛盾したメッセージは、国民の信頼を損ない、その後の調査で重要な情報が隠されたり、軽視されていたことが明らかになると、さらに信頼度が下がっていった。その結果、多くの住民は、行き当たりばったりで遅れた公式の避難指示を待つのではなく、自分たち自身で避難の決断をしなければならなかった<sup>19</sup>。

16. 国内避難に関する指導原則は、国内避難民を「特に…自然災害若しくは人為的災害の影響の結果として、又はその影響を避けるために、自らの住居若しくは常居所から逃れ又は離れることを強制され又は余儀なくされている者、又はこのような人々の集団であり、国際的に承認された国境を越えていない者」と定義する。この定義によると、依然として避難指示が出されている地域からの避難者も、避難指示が解除された地域からの避難者も、この原子力災害を避けるために避難指示はないが避難した避難者も、すべてが国内避難民であり、彼ら／彼女らの権利にいかなる区別もない。この災害以降の年月で、「強制的な」避難者と「自主的な」避難者の恣意的な区別が、国内避難民に対する支援と保護の差別的な提供に具体化していることは問題である。政府は、2つの避難者の集団の間に何らかの公式な区別が存在するという考えに異議を唱えているが、これは市民として地位に関しては事実であろう。しかしながら、補償や支援期間に関する政府の方針は、一貫して、「自主的な」避難者よりも避難指示の対象となった人々に対して手厚く行われてきた。

17. 津波、地震、原子力発電所のメルトダウンにより、約47万人の人々が国内避難民となった<sup>20</sup>。復興庁の推計では、15万4千人から16万5千人の人々がこの原子力災害の影響

---

<sup>18</sup> Investigation Committee, *Final Report*, pp. 259–261.

<sup>19</sup> National Diet, *Official Report*, executive summary, p. 38.

<sup>20</sup> Reconstruction Agency, “Status of reconstruction and reconstruction efforts” (December 2022).

を避けるために避難し、そのうち 10 万 9 千人の人々が避難指示を受けて避難した<sup>21</sup>。「自主的な」避難者の人数は、2 万 5 千人から 3 万 6 千人であると推定されている<sup>22</sup>。2022 年 12 月の時点で、少なくとも 3 万 1 千人の人々が三重の災害によって国内避難民となったままである<sup>23</sup>。

### III. 法的枠組み

#### A. 国際人権法

18. 日本は主要な人権文書を批准している。福島原子力災害の避難者は全員、国内避難民に対する関係当局の責任を示した国内避難に関する指導原則の下での国内避難民の定義を満たす。国内避難民のための恒久的解決策に関する枠組みは、恒久的解決策を達成するために必要な手順と条件に関する政策の指針を提供している。

#### B. 災害に関する国内の法律

19. 災害対策基本法<sup>24</sup>は、防災と準備、緊急対応、避難、災害復旧を含む、災害のすべての段階における国、都道府県及び市町村レベルの政府の役割とその行為の様式を列挙している。当局は被災者と協議し、推定される災害の状況や講じるべき措置に関する十分な情報を提供し、避難を余儀なくされた人々のための宿泊施設を確保し、災害復旧事業や被災者に対する特別な補助金に資金を提供すべきである。

20. 原子力損害の賠償に関する法律<sup>25</sup>は、原子力災害に起因するすべての損害に対して原子力事業者が賠償責任を負うことを定めている。「異常に巨大な天災地変」の場合には免責されるが、政府は福島原子力災害の状況がその基準を満たしていないと判断し、東京電

---

<sup>21</sup> Ibid; Reconstruction Agency, “Progress to date: the status in Fukushima”, March 2013; and Fukushima prefectural government, “Transition of evacuation designated zones”, 4 March 2019.

<sup>22</sup> Michelle Yonetani, “Recovery postponed: the long-term plight of people displaced by the 2011 Great East Japan Earthquake, tsunami and nuclear radiation disaster” (Internal Displacement Monitoring Centre, 2017), p. 4.

<sup>23</sup> Reconstruction Agency, “Status of reconstruction and reconstruction efforts”.

<sup>24</sup> 昭和 36 年法律第 223 号。

<sup>25</sup> 昭和 36 年法律第 147 号。



力（東電）に免責を主張しないように説得した<sup>26</sup>。原子力事業者の賠償責任に関して、上限はない。同法は紛争を仲介し、損害賠償に関する指針を策定する審査会<sup>27</sup>の設立を規定している。原子力事業者は、賠償請求に充てる資金を割り当てなければならない、この資金の限度額を超える場合には政府が不足分を補う義務を負う。

### C. 福島を特に対象とした法律

21. 東日本大震災復興基本法<sup>27</sup>は、女性、子ども、障害のある人を含むすべての被災者の復旧に重点を置いて、彼ら／彼女らの意見を十分考慮した上で、復興において進められるべき原則が示されている。

22. 福島復興再生特別措置法<sup>28</sup>は、避難者の公営住宅への優先入居に関して規定しているが、その範囲を公式の避難指示区域に以前居住していた者に制限している。同法は、当局に対して、健康管理調査の実施、福島県内の放射線レベルの測定及び除染に関する取り組みの実施を義務付けている。また、同法は、さまざまな産業の発展や再活性化のための施策も示している。

23. 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<sup>29</sup>は、「被災者」を包括的に定義しており、避難指示を受けた人々だけでなく、放射線量が上昇したが避難指示が出されるほどではなかった地域の住民も含まれる。重要なのは、この法律が、地域に統合するのか、避難元に帰還するのか、又は他の場所に定住するのかという選択を被災者一人ひとりが自主的に行うことができるようにするために、支援措置が講じられなければならないと同時に、本人の選択にかかわらず、適切な支援の提供を確保することを認めている点である。この法律は、被災者が帰還するか他の場所に定住するかにかかわらず、彼ら／彼女らが住居、教育、雇用及び公共サービスにアクセスできることを確保するように政府に義務付けている。放射線のリスクがある人々は、医療、食品検査及び心理社会的支援を含むさ

---

<sup>26</sup> Nuclear Energy Agency and Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Japan's Compensation System for Nuclear Damage* (Paris, 2012), pp. 42 and 43.

<sup>27</sup> 平成 23 年法律第 76 号。

<sup>28</sup> 平成 24 年法律第 25 号。

<sup>29</sup> 平成 24 年法律第 48 号。

らなる支援を受けるべきであり、「自主的な」帰還者は住居や雇用を見つけるために支援されるべきである。被災者の生活に対する支援措置は必要とされる限り継続されるべきであり、同法はあらかじめ定められた期限を示していない。政府は、支援計画の策定を含む、「影響を受けた地域の住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずる」ことが義務付けられている。

## IV. 国家の対応

### A. 緊急支援

24. この災害後、政府は、公共の建物や借り上げたホテルに、全国に数千箇所の避難所を設置した。しかし、これらの避難所では電力や水道などの必需品が不足しており、ジェンダーに配慮した設計や、子ども、高齢者及び障害のある人などの特定の集団のニーズを満たすような設計にはなっていなかった。避難者は、放射能の拡散に関するより多くの情報が入手できるようになるにつれて、何度も避難所を変更しなければならなかった<sup>30</sup>。

25. 政府が長期的な住居に重点的に取り組んだため、1年以内にほとんどの避難所が閉鎖された。約5万3千戸のプレハブの仮設住宅が避難者のために建設されたが<sup>31</sup>、国内避難民のニーズや好みは多様であり、これらの仮設住宅は彼ら／彼女らにとって必ずしも適したものではなかった。仮設住宅は、サービスや生計手段へのアクセスのある市街地に建設される場合もあれば、より遠隔地に建設される場合もあった<sup>32</sup>。より避難者に重きを置いた施策として、政府は避難者が選択した約6万8千戸の民間住宅に対して賃貸借契約を締結した<sup>33</sup>。公務員宿舎や低所得者向け住宅などの公営住宅を日本全国の避難者に提供し、

---

<sup>30</sup> Toshiaki Keicho, “Knowledge note 3-5, cluster 3: emergency response – evacuation center management” (World Bank and Global Facility for Disaster Reduction and Recovery), p. 3

<sup>31</sup> Miki Ishimori, “Right to housing after Fukushima nuclear disaster: through a lens of international human rights perspective” (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, October 2017), p. 4.

<sup>32</sup> Sayuri Umeda, “Japan: legal responses to the Great East Japan Earthquake of 2011” (Law Library of Congress, Global Legal Research Directorate, 2013), p. 24.

<sup>33</sup> Ishimori, “Right to housing”, p. 4.

場合によっては無償で提供した<sup>34</sup>。政府は、福島県を通じて、避難の性質が「自主的」か「強制的」かの区別なく、避難者に対して住居を提供したが、このような区別が後に提供される支援を決定することになる。

26. 日本の地方公共団体は、医療、住宅支援、福祉、教育及びその他の必要不可欠なサービスを提供する責任があるが、通常はその管轄区域内に住民登録されている人々のみをその対象としている。東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律<sup>35</sup>は、避難者が避難元の住民として正式に登録されている間においても、国内避難民を受け入れている地方自治体が自分たちのサービスを提供するための手続を円滑に進める上で積極的な措置であった。しかしながら、避難者が受けるサービスは、避難先の都道府県や市町村によって多様であった。

27. 政府は、2012年9月までに被災者を雇用した中小企業に対して奨励金を提供するとともに、被災者を短期雇用した地方自治体に対しては補助金を交付した。これらの措置は、納税義務を含む避難者の行政的な負担を軽減するための措置によって補完された<sup>36</sup>。政府は、この災害の結果、職場がもはや機能しなくなった避難者に対して失業手当を給付することを認めるとともに、避難者の失業手当受給資格を拡大した。

## **B. 補償と救済**

### **1. 直接的な賠償**

28. この災害の直後、東電は国内避難民に対する仮払補償金の支払いを開始したが、その対象は「強制的な」避難者に限られていた<sup>37</sup>。当初、東電は、世帯当たり100万円（単身世帯については75万円）を支払ったが、その後、避難の状況に応じて、1人あたり10～

---

<sup>34</sup> Umeda, “Legal responses”, pp. 22 and 23

<sup>35</sup> 平成23年法律第98号。

<sup>36</sup> Umeda, “Legal responses”, pp. 16–24.

<sup>37</sup> See [www.tepco.co.jp/cc/press/11041502-j.html](http://www.tepco.co.jp/cc/press/11041502-j.html) (in Japanese)

30 万円を支払った<sup>38</sup>。補償を迅速に行うため、政府は東電に代わって仮払補償金の支払いを行い、被害者の損害賠償請求権を取得することで東電からの償還を請求した<sup>39</sup>。

29. 原子力損害賠償紛争審査会が文部科学省内に設置された。同審査会は、賠償すべき損害とその水準を決定するための指針を作成した<sup>40</sup>。賠償すべき損害には、放射線被ばくのための健康診断、移動費を含む避難や自主帰還のための費用、傷害又は死亡、精神的苦痛、労働能力の喪失、並びに事業や財産の損害及び価値の喪失などが含まれていた。当初の指針では「強制的な」避難者のみが対象となっていたが、2011 年 12 月に発表された中間指針の追補において賠償対象が「自主的な」避難者にも拡大された。しかしながら、「自主的な」避難者に対する賠償額は「強制的な」避難者よりも少なかった。

30. 中間指針の第二次追補では、「強制的な」避難者に対する「精神的苦痛」に関する基準支給額が月額 10 万円とされ、この基準は「強制的な」避難者に対する避難指示解除まで続いた。空間線量率に基づいて推計される年間積算放射線量が 20mSv（ミリシーベルト）を超えるが、50 ミリシーベルト未満である「居住制限区域」の住民は、2 年間の避難期間分として 240 万円の一括払いを選択することができた。上記の放射線量が 50 ミリシーベルトを超える「帰還困難区域」の住民は、当初、想定された 5 年間の避難期間分として 600 万円の一括払いを受け取った。中間指針の第四次追補では、「帰還困難区域」からの「強制的な」避難者に対して追加的に 700 万円が支払われた<sup>41</sup>。加えて、「強制的な」避難者は、移転に係る費用の賠償を別途請求することも可能であった。

31. 「自主的な」避難者のうち、子どもと妊婦に対しては 2011 年末までの期間分として 40 万円の一時金が支払われた。他方、その他の「自主的な」避難者には、精神的苦痛と避難に関連する費用として、この期間に 8 万円の一時金が支払われた。2012 年 1 月以降も、妊婦や子どもは個別の事情に応じて損害賠償を請求することができる<sup>42</sup>。

---

<sup>38</sup> Umeda, “Legal responses”, p. 34.

<sup>39</sup> Nuclear Energy Agency and OECD, *Japan’s Compensation System for Nuclear Damage*, pp. 25 and 26.

<sup>40</sup> Ibid., pp. 22 and 31.

<sup>41</sup> Nuclear Energy Agency and OECD, *Nuclear Law Bulletin*, vol. 2014/2, No. 94 (2014), p. 151.

<sup>42</sup> Ibid.

32. 2022年12月、原子力損害賠償紛争審査会は、避難者の精神的損害を認めて避難者に対する追加的な賠償を行うために、中間指針の第五次追補を公表した。しかし、「強制的な」避難者に対する賠償は、依然として、「自主的な」避難者よりも手厚いままである<sup>43</sup>。

33. 今日、「強制的な」避難者は、いくつかの種類 of 賠償を受けることができるようになった。「生活基盤損失・変容による精神的損害」に対する支払い額は、「帰還困難区域」からの避難者に対しては700万円、「居住制限区域」と「避難指示解除準備区域」（空間線量率に基づいて推計される年間積算放射線量が20ミリシーベルト未満になったことが確認された地域）からの避難者に対しては250万円、「緊急時避難準備区域」（福島第一原子力発電所から20km～30km圏内の地域で、避難指示を受けたが、放射線レベルが著しく上昇しなかった地域）からの避難者に対しては50万円であった。「強制的な」避難者のうち、福島第一原子力発電所事故の際に、福島第一原子力発電所から20km圏内にいたか、又は福島第二原子力発電所から10km圏内にいた人は、「過酷避難状況による精神的苦痛」として、30万円を受け取ることができたが、その一方で、福島第二原子力発電所から8～10km圏内にいたが、福島第一原子力発電所から20km圏内にいなかった人は15万円を受け取ることができた。また、「強制的な」避難者は、「相当量の線量地域に一定期間滞在したことによる健康不安に基礎を置く精神的損害」を理由として、30万円を受け取ることができ、福島第一原子力発電所事故の際に妊娠していた人又は子どもだった人は60万円を受け取ることができた。さらに、「強制的な」避難者は、個別具体的な状況に応じて、賠償額の増加を請求することができた。

34. 対照的に、最新 of 中間指針の追補では、「自主的な」避難者の賠償請求事由は1つしか認めていない。「自主的な」避難者は20万円の一括払いを受け取ることができるが、以前の指針の下で8万円を受け取っている場合は12万円の追加請求をできるにとどまる。「自主的な」避難者は、個別具体的な状況に応じて、この賠償を増額する余地はない。

## 2. 裁判外紛争解決手続

---

<sup>43</sup> See [www.aec.go.jp/jicst/NC/iinkai/teirei/siry02023/siry02/3-2\\_haifu.pdf](http://www.aec.go.jp/jicst/NC/iinkai/teirei/siry02023/siry02/3-2_haifu.pdf) (in Japanese).

35. 裁判外紛争解決手続は、東電の限られた賠償基準では困難と考えられる請求や、東電の支払いに満足しなかった人々、又は東電との関わりを望まなかった人々に好まれている。仲介委員は、合意が得られるまで何度も話し合いを行い、提案を行う<sup>44</sup>。原子力損害賠償紛争審査会の指針と内部の「一般的な基準」の双方の下で仲介委員に与えられた賠償を決定する柔軟性と追加的な裁量は、同審査会の指針が対象としていない損害の認定を主張することができる「自主的な」避難者と他の人々が直面する賠償の不一致を減らすことを可能とする積極的な措置である<sup>45</sup>。

### 3. 訴訟

36. 東電に持ち込まれた事案や裁判外紛争解決手続とは異なり、裁判所は原告に対して適格条件を課さないし、賠償金の上限をあらかじめ設定することはない。加えて、原子力損害賠償紛争審査会の指針が対象としていない損害に対する請求も受け付け、集団訴訟や国内避難民からの刑事責任追求の請求にも対応している。訴訟は東電の同意を必要としないため、裁判所がより独立で公平な機関であると考えられる国内避難民によって訴訟が選ばれている。

37. 法務省の報告によると、この災害に関して救済を求める訴訟は現在約 30 件が係争中である。国内避難民は、原子力損害の賠償に関する法律、民法及び日本国憲法に基づいて訴訟を提起している<sup>46</sup>。国内避難民のグループは、しばしば避難先の地域ごとに組織され、数十人から数千人の原告団として集団訴訟を提起している。特別報告者が面会した国内避難民のグループは、集団訴訟は政府、東電、又はその両方を相手としたものであり、政府及び／又は東電からの民事上の損害賠償、東電に対する刑事責任、並びに東電の株主に対する金銭的責任など、訴訟ごとに異なる目的があると説明した。

38. 多くの裁判例において、2002 年に政府が委託した評価が福島県沖の地震による津波の可能性を予測していたことから、政府はこの災害を予見できたはずであり、東電に対して予防措置をとるように指示することができたとして、政府の法的責任を立証しようとして

---

<sup>44</sup> Eric A. Feldman, “Compensating the victims of Japan’s 3-11 Fukushima disaster”, *Asian-Pacific Law & Policy Journal*, vol. 16, No. 2 (2015), p. 142.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 143.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 145.

いる。政府の責任に関して、下級審では見解が分かれている。2022年6月、最高裁判所は、4つの事件について、これらの事件に関する政府の責任を問うことことはできないとする判決を下した。この判決は、今後の政府の責任を問う取り組みに影響を与える可能性がある。

39. 東電の経営陣に対する民事事件と刑事事件は、それぞれ異なる影響を及ぼした。株主が東電の経営陣を相手取って起こしたある訴訟では、13兆円で原告が勝訴した。東電の幹部に対して提起された刑事訴訟では責任を問われた被告に対して無罪判決が下され、これは最高裁判所でも支持された。しかしながら、東電は、裁判所によって一貫して責任があるとの判断が示されている。このため、一般に、直接的な賠償又は裁判外紛争解決手続よりも避難者に対して認められる賠償額が大きくなり、原子力損害賠償紛争審査会の指針の上方修正につながった。同審査会の指針の第五次追補は「集団訴訟の確定判決」を明示的に根拠にしている<sup>47</sup>。

40. 「強制的な」避難者と「自主的な」避難者の恣意的な区別を問題にした裁判例もある。京都の訴訟では、「強制的な」避難者と「自主的な」避難者が混在する原告団に対して、「自主的な」避難が低線量放射線の不確実な影響に照らして合理的であると認められ、損害賠償を命じる判決が下された<sup>48</sup>。しかしながら、他の裁判例では、集団訴訟を担当する裁判官が「強制的な」避難者である原告に対してより多くの損害賠償を認めた場合もある<sup>49</sup>。

### C. 復旧と復興

41. 復興に関する調整は、他省庁からの出向者を数年で交代させて運用している復興庁の管轄とされている。国内避難民と市民社会は、復興庁の短い任期と職員の頻繁な入れ替わりが復興庁の関与に関する課題であると報告している。

---

<sup>47</sup> See [www.aec.go.jp/jicst/NC/iinkai/teirei/siryoy2023/siryoy02/3-2\\_haifu.pdf](http://www.aec.go.jp/jicst/NC/iinkai/teirei/siryoy2023/siryoy02/3-2_haifu.pdf) (in Japanese).

<sup>48</sup> Kyodo News, “Gov’t, Tepco ordered to pay damages to Fukushima evacuees”, 15 March 2018

<sup>49</sup> “Voluntary evacuees granted only small awards in Fukushima nuke disaster damage case”, *The Mainichi*, 18 March 2017.

42. 2022年12月の時点で、570kmの道路が補修され、大量輸送網が回復した。この原子力災害の影響を受けた12市町村の農業の回復は、災害前の43パーセント未満にとどまっている。福島の漁業は、災害前の20パーセントまで回復したと報告された。福島県当局が同県産品の風評被害に対するキャンペーンを実施した結果、福島県産品と全国平均との価格差が縮小した<sup>50</sup>。復興庁は、医療、教育及びサービスへのアクセスを確保するためにさらなる取り組みが必要であることを認めており、県や市町村の当局も同じ意見であった。

43. 復興に関する取り組みには、福島県における新産業の拠点整備が含まれる。福島イノベーション・コースト構想は、災害に関する最先端の博物館と、廃炉、ロボット及びドローン、エネルギー、環境、リサイクル、宇宙航空、医薬品、並びに農林水産業の「最先端技術」に関する研究開発施設で構成されている。さらに、新しい科学技術産業の開発を目的とした応用研究開発と産業化及び人材育成の拠点である福島国際研究教育機構がこれに加わる。

#### **D. 復興を越えて：権利に基づくアプローチの必要性**

44. 2014年以降、政府は、(a) 空間線量率に基づいて推計される年間積算放射線量が20ミリシーベルトを超えるべきではないこと、(b) インフラと必要不可欠なサービスが当該地域で再構築されるべきであること、並びに(c) 日本政府、県、市町村及び住民との間で協議を行うことという3つの基準に基づいて、避難指示を解除している<sup>51</sup>。これらの基準とその実施は、いくつかの点で問題がある。

45. 国際放射線防護委員会のガイドラインでは、「通常の計画的な被ばく状況」において、20ミリシーベルトという基準は原子力発電所職員などの職業上の放射線被ばくを受ける成人にのみ適用される。一方、一般市民の年間推奨最大被ばく量は1ミリシーベルトであり<sup>52</sup>、日本の法律で定められた民間人の被ばく限度と同様であるが、これは災害の影響を

---

<sup>50</sup> Reconstruction Agency, “Status of reconstruction and reconstruction efforts”.

<sup>51</sup> Ministry of the Environment, “Designation of areas under evacuation orders”, in *Booklet to Provide Basic Information Regarding Health Effects of Radiation*, 3rd ed. (2020).

<sup>52</sup> International Commission on Radiological Protection, “Dose limits”, 20 June 2019.



受けていない地域にのみ適用されている<sup>53</sup>。多くの人々が、一般市民、特に放射線の影響をより受けやすい子どもにこの基準を使うことに反対している。

46. 政府は、福島の様子は、依然として、国際放射線防護委員会の 2007 年ガイドラインで 20～100 ミリシーベルトの参考レベルの適用が許可される「緊急被ばく状況」であると主張している<sup>54</sup>。政府は、十分な注意を払って、避難指示が解除された地域の最大被ばく基準として、緊急被ばく状況の範囲内の最も低いレベルが選択されたと特別報告者に述べた。しかしながら、大規模な原子力事故時の放射線防護に関する国際放射線防護委員会の最新のガイダンスによると、「長期的な段階<sup>55</sup>」では、被ばくの参考レベルが「一般の人々に解放されていない制限区域」においてのみ年間 20 ミリシーベルト以下に更新されている<sup>56</sup>。防護措置が実施される公共区域の参考レベルは「年間 1～20 ミリシーベルト帯の下半分<sup>57</sup>」である。

47. 第二の基準に関して、特別報告者は、2020 年以降避難指示が部分的に解除された双葉町には学校や病院が存在しないが、そのような必要不可欠なサービスの再開は避難指示の解除より先に行われるはずであったと知らされた。これらのサービスが再開されないまま、他の避難指示が解除されていたという可能性が考えられる。最後に、多くの国内避難民が、避難指示解除に関連する「協議」は、当局があらかじめ準備した避難指示解除に関する計画を当局のステークホルダーに伝えることが主な内容であり、同意を求めたり、国内避難民が避難指示解除の過程に参加できるような内容ではなかったと述べた。

---

<sup>53</sup> A/HRC/23/41/Add.3, para. 46.

<sup>54</sup> International Commission on Radiological Protection, “The 2007 Recommendations of the International Commission on Radiological Protection”, Publication 103, Annals of the ICRP, vol. 37, Nos. 2–7 (2007).

<sup>55</sup> これは、当局が「損害を受けた施設が安全であることを検討」し、「将来の被災地に関する自らの決定を下し、希望する住民がこれらの地域に永続的に居住することを認めることを決定」した時点から始まる。Publication 146, Annals of the ICRP, vol. 49, No. 4 (2020), para. 176.

<sup>56</sup> Ibid., para. 190.

<sup>57</sup> Ibid., p. 78, table 6.1.

48. 避難指示の解除が支援の終了と関連づけられていることは問題である。中間指針では、精神的苦痛や避難関連費用に関しては、「避難指示の解除等から相当期間」<sup>58</sup>経過後にはそれ以上の賠償は行われずとしており、中間指針第四次追補では、この「相当期間」が1年を目安として設定されていることを明確に示している<sup>59</sup>。そのため、「強制的な」避難者は、避難元の避難指示の解除から1年後には福島県からの住宅支援を受けることができなくなる。「自主的な」避難者は、2017年3月にこの支援を打ち切られている。一方で、帰還者に対しては経済的な優遇措置がある。福島県は、帰還者に居住費として5～10万円を支給していると特別報告者に述べた。国内避難に関する指導原則は、国内避難民が避難元に帰還するか、又は他の場所に定住するかを自主的に選択できなければならないと規定しており、国内避難民のための恒久的解決策に関する枠組みでは、この選択は強制なしに行われなければならないと定めており、その中には「特定の選択を条件としての支援の実施」又は「支援を終了するための恣意的な時間的制限の設定」などの暗に強制される形態を含む<sup>60</sup>。特別報告者は、帰還者に対する支援を継続する一方で、避難者に対する支援を打ち切る政策は、このような強制に相当する可能性があると考える。

49. 復興に関する取り組みは、帰還を望まない国内避難民に対する支援を犠牲にして資金が使われているように見える。福島県は、特別報告者に対して、県外避難者に対する住宅支援の終了は、費用がこれ以上持ちこたえられないために財政的に必要であったと伝えた。しかしながら、国内避難民や福島県住民との関連性が不明確なプロジェクトに対しては多額の投資が続いている。福島イノベーション・コースト構想には、年間100億円もの費用がかかると試算されているが<sup>61</sup>、多くの専門家は、この災害前の福島県の主要経済分野が農業と漁業であったことを考慮すると、国内避難民と福島県住民がこの知識経済プロジェクトから恩恵を受ける可能性に対して懐疑的であった。しかしながら、政府は、このプロジェクトが福島の原子力産業に以前従事していた人々に利益をもたらす可能性があると言

---

<sup>58</sup> Nuclear Energy Agency and OECD, *Japan's Compensation System for Nuclear Damage*, pp. 130 and 135.

<sup>59</sup> Nuclear Energy Agency and OECD, *Nuclear Law Bulletin No. 94*, p. 151.

<sup>60</sup> A/HRC/13/21/Add.4, para. 29.

<sup>61</sup>

See

<https://web.archive.org/web/20220522074845/http://www.fukushimaminponews.com/news.html?id=1010>.

摘している。依頼されるまでこのプロジェクトのことを知らなかった市町村自治体当局もあつたほか、福島県住民の 83.4 パーセントがどのようなプロジェクトであるかを知らないことがある調査で明らかになった<sup>62</sup>。

50. 復興政策は、帰還者や被災した福島県住民を対象としたものから、新たな住民を呼び込むものへと拡大した。「新しい住民の移住と定住の促進」は、今や復興庁の明確な目標となっている<sup>63</sup>。2019 年に改訂された東日本大震災からの復興の基本方針では、「住民の意向等も踏まえると、帰還促進のみでは地域の復興・再生を実現することは困難で」あり、「このことから、帰還環境の整備に加え…移転の促進等…の取組を進める」との認識が示されている<sup>64</sup>。この方針の 2021 年の改訂版では、「再建と風評払拭に関する取り組みの継続に加え、新しい住民の移住と定住を促進し、非居住者人口を拡大する」必要性が再度示されている<sup>65</sup>。

51. 政府は、非常に多くの福島県からの避難者が帰還を望んでいないことを正しく認識している。特別報告者は、福島県の人口回復に焦点を当ててではなく、帰還を望まない国内避難民が県外で恒久的解決策を実現できる一方で、福島県住民と福島県への帰還者が彼ら／彼女らのすべての人権を享受できることを確保するための措置を優先するように勧告する。いったん被災者に対する賠償が実現されれば、新たな住民を県内に呼び込むための措置は適切なものと言えるだろう。このことは、復旧に対する権利に基づくアプローチを必要とし、その中には、国内避難民が直面する現在進行中の人権課題に対処するための積極的措置が含まれる。

---

<sup>62</sup> Shunji Matsuoka, “Reconstruction under nuclear disaster and making resilient society in Fukushima”, in *Sustainable Development Disciplines for Society*, Shujiro Urata, Ken-Ichi Akao and Ayu Washizu, eds., Sustainable Development Goals Series (Singapore, Springer, 2023), p. 26.

<sup>63</sup> Reconstruction Agency, “Status of reconstruction and reconstruction efforts”.

<sup>64</sup> Reconstruction Agency, “Basic guidelines for reconstruction from the Great East Japan Earthquake after the ‘reconstruction and revitalization period’ (provisional translation)” (December 2019), p. 34.

<sup>65</sup> See [www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat12/sub-cat12-1/20210311135501.html](http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat12/sub-cat12-1/20210311135501.html) (in Japanese).

## V. 福島原子力災害の国内避難民に影響を与える人権課題に取り組むための勧告

### A. 情報に対する権利

52. 災害発生時、SPEEDIの放出データ公表の失敗、避難区域を正当化する情報の欠如、及び状況の深刻さを過小評価する試みは、市民が避難に関する情報に基づいた意思決定を行うのを妨げ、放射線に関する政府の情報に対する信頼を徐々に失わせた。この災害以来、放射線のリスクを過小評価するこの政策がさらに法律で成文化された。その中には成立当初の2012年福島復興再生特別措置法があり、この法律では、放射線に関する国民の理解を増進するための取り組みは「放出された放射性物質による汚染...に起因する健康上の不安を解消するために」講ずると規定する。環境省には、放射線被ばくが福島県の将来世代の健康に影響を与えるだろうと信じる市民の割合を半分に減らすことを目標にしたプロジェクトがある<sup>66</sup>。

53. 県全域にある空間放射線量のモニタリングポストは、リアルタイムのデータを提供し、オンラインでアクセスできる。市町村の中には、放射線に関する情報を提供する集会を開催する自治体や、避難を続けている人々を含む自分たちの自治体の住民に対して放射線レベルに関する報告を送る自治体もある。しかしながら、国内避難民の中には、土壌の放射線と再汚染のリスクに関するより多くの情報を求めてきた人たちもいる。彼ら／彼女らは、測定ポストが、放射線が最も高い地域に設置されていない点や、測定ポストが空間放射線量のみを測定する点を指摘する。測定ポストは、その装置のすぐ近くにある放射線量を示すのみであるが、測定ポストの周囲の地域にある放射線は多様である可能性がある<sup>67</sup>。

54. 市民による放射線測定の取り組みを認め、協力する方法を模索することは、国の信頼の再構築に有益となるだろう。特別報告者は、不安を感じる母親たちが独学で放射線測定を学び、彼女たちが運営する寄付で設立された複数の研究所に感銘を受けた。これらの研究所では、土壌、水及び食料の放射線を測定し、健康診断を行い、放射線に関する情報を発表している。

55. 特別報告者は、政府が放射線に関して、住民を安心させるために選別された情報ではなくて、中立的な科学的情報を提供することと、空間放射線量レベルの測定と発表の実施を継続し、かつこの取り組みに土壌の放射線を含めて拡大することを勧告する。国の信頼

---

<sup>66</sup> Ministry of the Environment, *Initiatives of Ministry of the Environment for Reconstruction and Revitalization from the Great East Japan Earthquake* (2022), p. 58.

<sup>67</sup> A/HRC/23/41/Add.3, para. 50.

の再構築のためには、国家当局は、市民の不安に耳を傾けて対応し、彼ら／彼女らの意見に基づいて情報提供を調整するために、自分たちの取り組みを拡大しなければならない。

## B. 国内避難民が参加する権利

56. 原子力損害賠償紛争委員会が賠償に関するガイドラインや資格を決定する際、避難者たちは同委員会の代表に就任していない他、同委員会から意見を聞かれていない。十分な協議は、避難指示を解除するための3つの基準のうちの1つであるが、多くの国内避難民は単に知らされるだけで、決定に異議を唱える可能性は見出せないと報告している。被災した地域社会の参加も、しばしば間接的である。福島復興再生特別措置法は、「多様な住民の意見を尊重」する必要性を強調するが、そのための特定の方法は記載されておらず、必要とされる唯一の協議は国家当局、県当局、市町村当局との間でのみである。復興庁は、自分たちの活動に関する避難者からの直接的な意見は、避難者が生計支援を行う拠点に連絡を取った場合に、場当たりに集められているだけであると、特別報告者に報告した。これらの拠点の主な目的は支援に対して避難者を方向づけるためであるが、避難者は復興庁の取り組みに関する意見を時々提供している。

57. 依然として避難を余儀なくされているか、又は帰還後であるかを問わず、社会的緊張と差別は国内避難民が社会に参加するのを困難にしている。避難者は、放射能の運び屋であると非難され、避難者が受け取ってきたとされる賠償に関する憤りに直面してきた。

「自主的な」避難者は不誠実であり、健康不安に過度に被害妄想的になっているか、若しくは賠償に貪欲であると非難されてきた。また、「強制的」な避難者と「自主的な」避難者との間には、受け取る支援と賠償が本質的に異なるという緊張した状態がある。政府は、これらの緊張した状態に対処する取り組みに関する詳細な情報を提供していなかった。国内避難民の中には、帰還は安全であり、避難は個人の選択の問題であると主張することによって、政府の方針が国内避難民の孤立をもたらしていると信じている人たちもいる。いくつかの避難者組織は、コミュニティ間の関係を構築するために、「強制的な」国内避難民と「自主的な」国内避難民の両方と一緒に定期的な公開のイベントを以前は開催していたが、それらの組織に対する政府の支援が終了したので、これらのイベントは2017年に中止した。

58. 国内避難民と被災自治体住民参加のための取り組みは、単にあらかじめ考えていた計画を彼ら／彼女らに伝えることを超えて行われなければならない。特別報告者は、交差性のある（intersectional）国内避難民と直接の対話と、国内避難民の意見に基づいて、支援、賠償、復興及び恒久的な解決に対する取り組み方を修正することを勧告する。当局は、国内避難民の受け入れ先の地域社会、又は国内避難民の避難元の地域社会への国内避難民の社会的（再）統合を促進するためにさらなる取り組みを行うべきであり、社会的緊張又は紛争に積極的に対処するべきである。これらの取り組みには、これらの問題に取り組む避難者組織に対する支援の復活などが含まれる。

59. 国内避難民が避難元か居住地のどこで投票するかを自由に選択することができる政治参加に関する日本の制度は、国内避難民の権利剥奪を避ける素晴らしい実践である。避難を続ける国内避難民や避難元で投票する国内避難民のために、特別報告者は、特に高齢者にとっては非常に困難を伴うものであるとの報告を受けている、不在者投票の手順を簡略化することを勧告する。

### C. 救済に対する権利

60. 直接的な賠償を受ける資格がある人の範囲は、「自主的」避難者と「強制的」避難者という取り扱いで狭く、かつ差別的である。多くの国内避難民が申立手続が複雑で重荷となっていると述べた。いくつかの市町自治体は、特別報告者に対して、東京電力から賠償を得るプロセスは非常に困難を伴うものであるため、弁護士が申立てで支援するために公的な基金が使えるように整備されたと報告した。また、避難者が、自分たちの主張を支える証拠書類を集めることは困難を伴い、病院は5年以上記録を保持しないので健康に関する申立ての場合には特に困難を伴う。また、東京電力がこの原子力災害に関連する損害に対して全責任を負うということに関しては、潜在的な利害の対立がある<sup>68</sup>。

61. 直接的な賠償に関して、代替的紛争解決手続の結果は東京電力の厚意に左右される。国内避難民は、支払いは十分ではなく、その手順には時間がかかると報告している。申立人は、自分自身の証拠書類を見つけることに困難が伴い、自分たち自身の費用で調停センターに行かなければならない。原子力損害賠償紛争解決センターの官僚主義が、損害賠償請求者の損害の全範囲を特定した後に、その半額に相当する損害賠償額を提示することによって、損害賠償額を50パーセントに減額するという内密の内部方針を維持していることが明らかにされたときに、代替的紛争解決手続制度に対する信頼は著しく損なわれた<sup>69</sup>。

62. 裁判の結果はさまざまであり、その管轄に大きく左右される。集団訴訟での損害賠償は、それぞれの原告の状況に基づいて、個別に認定され、認定される金額も非常に多様である。国内避難民は、さまざまな救済制度をより一層調和させることを提唱してきた。京都の避難者たちによる集団訴訟で勝訴した原告は、権利の主張が拒否された64名の避難者が損害賠償を受け取ることができるように、控訴した<sup>70</sup>。最高裁判所から原子力損害賠償紛争委員会の指針における損害賠償額を超える損害賠償を勝ち取った原告の弁護士たちは、裁判で裁定された金額を反映させるように、同委員会の指針を上方修正することを求めた。

---

<sup>68</sup> Feldman, “Compensating the victims of Japan’s 3-11 Fukushima disaster”, p. 136.

<sup>69</sup> Ibid., pp. 143 and 144.

<sup>70</sup> Kyodo News, “Gov’t, Tepco ordered to pay damages”.

63. 特別報告者は、損害賠償の申立て手順を簡略化し、損害賠償と代替的紛争解決手続の事案に関する決定に迅速に対応し、損害賠償が包括的であることを確保するように勧告する。損害賠償の基準を裁判所が確立したより高い基準に合わせることで、救済が達成される制度にかかわらず、国内避難民が受け取る損害賠償を調和させることを勧告する。このことは支払われる損害賠償における不均衡に対処し、長期化する訴訟に対応できない国内避難民と、直接的な賠償又は代替的紛争解決手続を選択する国内避難民の平等を確保する上で、有益である。最後に、「強制的な」避難者と「自主的な」避難者は、平等に補償されなければならない。

#### D. 家族生活に対する権利

64. 以前一緒に生活していた数世代の家族が避難の中で離れ離れとなった。一部は異なる避難のパターンが原因で別離したが、より人数の多い大家族が一緒に滞在することを認めない応急仮設住宅へのアクセスに関する方針が原因で別離した家族もある。

65. 多くの母親が自分の子供たちと一緒に、安全を求めて県外に避難することを選択したが、その一方で、彼女たちの夫たちは、安全に関する異なる認識、男性たちの雇用主に對する忠誠、又は他の場所では十分な生活をするのができないと信じていることを理由として、そのまま残った。このようなダイナミクスは、離婚や家族の別れを生み出し、又は、家族を永久に別居させ、2つの世帯を財政的に維持するという負担のある状況にさせてきた。

66. 特別報告者は、核家族であろうと多世代家族であろうと、公的かつ応急の住宅計画は、構成される家族の結合を優先するように改善されるべきであると勧告する。社会福祉計画は、家族の別離によって影響を受けた人々を優先すべきである。それらの人々には、シングルマザーや別居している母親、高齢者が含まれ、彼ら／彼女らは家族の支援ネットワークがない場合により脆弱で、孤立のリスクにさらされる可能性がある。この点に関して、政府は、強制的な避難者が2世帯を維持することで彼ら／彼女らの支援を増加させる可能性や、高速道路料金から別居している家族の料金の減額又免除など、いくつかの良い実践を行っている。

#### E. 十分な住居に対する権利

67. 緊急避難所は、混雑していて、電気や水道水、女性、高齢者及び子どものための設備を含む必要不可欠なサービスが欠如していたので、十分な住居の定義を満たしていなかった。プレハブの仮設住宅は改善が見られたが、この仮設住宅は、その設置場所や、より人数がおおく、数世代の家族を収容することが不可能であるという点で、課題があった。仮

設住宅は2年を超えて居住することを一般に想定していないという事実にもかかわらず、2020年4月時点でも何百人もの避難者が仮設住宅に残っていたが<sup>71</sup>、この点は特別な行政的承認を通すことで延長が可能であった。特別報告者は、将来の緊急時準備のための取り組みは、最低でも、ソフィア基準に厳格に従い、十分な対応を確保するために事前に被災者を想定しておき、多様な人々の交差する（intersectional）ニーズを満たす避難所と長期化する強制移動に適応できるプレハブ住宅を提供すべきであると勧告する。

68. 空室の公務員宿舎を含む公営住宅の提供と、福島県による国内避難民に対する賃貸料の支払いは、先進的な考え方をもつ措置である。特別報告者は、他の方法で住宅を確保できなかった国内避難民と面会した。時間の経過とともに、このような支援を、すべての「自主的な」避難者と避難指示が解除された「強制的な」避難者に対して提供するのを福島県が一方的に中止したことは残念である。特別報告者は、国内避難民が居住していた公営住宅の多くが、取り壊しの予定もある空室の公務員宿舎であるとの報告を受けた。それにもかかわらず、福島県は、避難者の公的な支援が終了した後に、公営住宅に残る避難者に対して訴訟を起こし、彼ら／彼女らが退去した後でさえ、彼ら／彼女らの立ち退き、賃貸料の返還、及び賃貸料の2倍に相当する損害賠償の支払いを求めている。

69. 特別報告者は、国内避難民の生命または健康が危険にさらされる場所に国内避難民が非自主的に帰還することを防ぐ措置のないままに、国内避難民を公営住宅から立ち退かせることは、国内避難民の権利の侵害であり、場合によっては、強制立ち退きに相当する可能性があると考える。公営住宅を必要とし続けるのは、主に他にどこにも移動する手段のない世帯であるので、立ち退きは、貧困と、潜在的に家のない状態にすることの可能性、又は放射線や基礎的なサービスの欠如を懸念しながらも避難者の避難元の地域社会に帰還することとの間での擁護できない選択につながる。

70. 帰還者に対する住居は、場所に基づいた十分な住居の定義を満たしていない可能性がある。なぜなら、帰還者に対する住居は、汚染された場所から離れているべきであり、必要不可欠なサービスの近くであるべきであるからである。しかしながら、福島の除染地域は高度に汚染された地域のそばにあり、放射線のホットスポットの危険性を抱えたままである。福島県の経済は十分に回復しておらず、仕事の機会が相対的に不足していると報告されることが多い。地方当局は、特別報告者に対して、資格を持った人材の採用や確保が困難なことから、いくつかの帰還地域では学校や病院がいずれも存在していないか、又は深刻な人材不足であると伝えた。

---

<sup>71</sup> See [www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat7/sub-cat7-2/20230227\\_refl.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat7/sub-cat7-2/20230227_refl.pdf) (in Japanese).



71. 福島県外の公営住宅から世帯を立ち退かせることは、国内避難民の中でも最も貧困な状況にある世帯を対象にし、彼ら／彼女らをさらに貧困な状況にする後退的政策である。なぜなら、彼ら／彼女らは賃貸料の負担を負う状況に直面するか、又は福島県外で家がなくなる状況に直面するか、若しくは仕事の機会や必要不可欠なサービスが非常に少ない潜在的に放射線に汚染された可能性のある地域に帰還することに直面するためである。特別報告者は、このような実践を止めることと、資格のある国内避難民が低所得層向けの住居にアクセスできるような措置を拡大することを勧告する。福島県外の一部の地方当局が避難者に対して住宅を提供し続けているのは好ましいことであるが、これはすべての避難者に対して制度化されるべきである。

## F. 健康に対する権利

72. 避難区域の一見科学的な決定と避難指示の混乱した公表は、住民を避けることができる放射線リスクにさらした。高齢者、障害のある人、寝たきりの病院患者及び災害対応を行う人々は、自分たちの健康に有害な影響を受けながら避難の遅れに直面した。なぜなら、避難計画がこのような人々の特別なニーズを制度的に考慮していなかったからである。

73. 多くの情報源が、空間放射線量を基に算出された年間積算放射線量が、国際放射線防護委員会によって規定された民間人の放射線被ばく限界を超える年間 20 ミリシーベルト以下の地域に対する避難指示の解除に関する政府の方針に関する懸念を示している。国際放射線防護委員会は、被災地の基準として年間 1~20 ミリシーベルトという参考レベルの適用を可能にするために、これらの限度からの逸脱を日本に認めたが、このような対応は、すべての必要な防護措置がとられ、懸念される地域の放棄が行われる可能がなく、かつ放射線量を年間 1 ミリシーベルトに減少させるという最終目標がある場合にのみ、実施されるべきであると同委員会は警告した<sup>72</sup>。さらに、この基準は大人と子どもの区別なく適用される。(年間 100 ミリシーベルト未満の) 低線量被ばくの長期的な影響に関する科学的合意はない。国際放射線防護委員会自体は、放射線のリスクは、100 ミリシーベルト未満でさえ、受ける放射線量に比例して増加すると指摘している<sup>73</sup>。特別報告者は、政府はこれらの懸念に取り組むべきであるということと、年間 20 ミリシーベルトという放射

---

<sup>72</sup> International Commission on Radiological Protection, “Fukushima nuclear power plant accident”, 21 March 2011.

<sup>73</sup> Reiko Hasegawa, “Disaster evacuation from Japan’s 2011 tsunami disaster and the Fukushima nuclear accident”, Studies, No. 5/13 (Institute for Sustainable Development and International Relations, 2013), p. 37.

線被ばくの基準の妥当性を再検討すべきであり、特に子どもに対してこの基準を再検討すべきであると勧告する。

74. 放射線による潜在的で長期的な健康リスクの可能性を認め、政府は毎年行われるさまざまな内容の福島健康管理調査を支援したが、その中には、この災害時に住民であったすべての人々に対する基本的な健康状態に関する自己申告調査、「強制的な」避難者に対する身体検査及びメンタルヘルスとライフスタイルに関する自己申告調査、住民である母親又はこの災害の中で福島県で出産した人々に対する妊娠及び出産調査、並びにこの災害時に18歳未満であったか、又はこの災害の1年以内に生まれた、この災害の中で福島県住民であった人々に対する甲状腺スクリーニングが含まれる<sup>74</sup>。特別報告者は、「強制的な」避難者と「自主的な」避難者が同じ医療サービスから恩恵を受けることを確保することによって、これらの措置を強化することを勧告する。

75. 福島県内のすべての子どもの医療費を18歳まで無料にしていることと、福島第一原発事故中に子どもだった住民に対する甲状腺がんの診断と治療に関連するすべての費用を一生涯にわたって負担することは、他の良い実践である。しかしながら、多くの国内避難民は、福島第一原発事故とがんの増加率の間の関連を公式に認めることを主張してきたが、政府は、現在、定期的な健康調査の「スクリーニングの影響」のためであるとしている。甲状腺がんの患者は、自分たちの治療や苦痛に対する支援や補償を求めることで非難されていると感じており、医療保障を得るための過程は手続が煩雑であり、関連する治療費を請求する多くの申立てが直接がんに関連しないという理由で拒否されていると報告した。

76. 特別報告者は、これらの手続はがん患者に対する保障を促進するために効率化されるべきであり、当局はこの災害と放射線に関連する疾患との間の関係を公式に認めるべきであると勧告する。当局は、この災害時に福島で大人であった人々に対する定期的な健康検査とがんの治療の費用を支払うべきであり、白血病などの他の放射線に関連する疾患を含めるために検査と治療範囲を拡大すべきである。

77. 医療へのアクセスは、帰還者にとって大きな課題を残している。福島県当局者は、福島で働くように医療関係者を説得することは極めて困難を伴うことであり、多くの病院が閉鎖されたままであるか、人員不足であると報告した。地域的医療再生基金などの病院を改善し、被災地域に医師をひきつけることを目的とするプロジェクトは、積極的な措

---

<sup>74</sup> Kenji Kamiya, Hitoshi Ohto and Seiji Yasumura, eds., Report of the Fukushima Health Management Survey 2011–2020 (Radiation Medical Science Center for the Fukushima Health Management Survey, 2021).

置であるが、その一方で、国内避難民は、国内避難民のための恒久的な解決策に関する枠組みで定義されるような支援政策によって暗に強制される場合を含め、医療のない地域に帰還することを強制されるべきではない。

78. 国内避難民の大多数は、メンタルヘルスの問題、不安、うつ及び自殺念慮、三重の災害を経験したこと、健康上の懸念、自分たちの家や地域社会を喪失したこと、家族の崩壊、汚名を着せられること及びいじめ、孤独、経済的困難、並びに支援と損害賠償のための苦しい戦いに直面していると報告した。いくつかの研究によると、国内避難民の 40 パーセント以上が心的外傷後ストレス障害の危険にさらされており、福島から避難をせざるを得なかった人々の間では時間の経過とともに相対的に心的外傷後ストレス障害が潜在的に蔓延している可能性がある。ある研究では、この原因を、福島の避難者が直面する、彼ら／彼女らが安全ではないと考える地域への帰還に対する特定のプレッシャーにあるとする<sup>75</sup>。

79. 当局者は、特別報告者に対して、避難者に対して十分なメンタルヘルス・サービスを提供する提供者を特定することに苦闘していると伝えた。避難者に利用可能なサービスは、非営利団体によって主に提供されているが、非営利団体では資金が不足している。特別報告者は、14 の政府運営のメンタルヘルス・センターの開設に勇気づけられており、これらのサービスを拡大させ、可能な限り、国内避難民の費用を負担するさらなる取り組みを奨励する。そのような取り組みは、直接に、かつこれらの問題にすでに取り組んでいる市民社会団体に対する支援を増加させることによって行うことができる。

## G. 清潔で健康かつ持続可能な環境に対する権利

80. 政府は、2018 年 3 月の時点で、「全地域除染」は 8 つの県の 100 の市町村自治体で完了したと報告した。しかし、「全地域」という表現は、実際のところ、住宅、道路、農地及び住宅地に近い森林のみを示している<sup>76</sup>。除染の対象とされた多くの地域では、その領域の 80 パーセント以上が住宅地から離れた山岳地の森林である。したがって、「全地域除

---

<sup>75</sup> Takuya Tsujiuchi, “Post-traumatic stress due to structural violence after the Fukushima disaster”, Japan Forum (2020).

<sup>76</sup> Ministry of the Environment, “Decontamination”, available at <http://josen.env.go.jp/en/decontamination>.

染」は除染対象の地域の領域のわずか 5 パーセントのみしか除染していないということである<sup>77</sup>。「制限」地域では、放射線レベルが特に高いままであるが、「全地域除染」は行われておらず、むしろ、市町村自治体によって指定されたある一定の区画の土地が戦略的に除染されている<sup>78</sup>。

81. 除染地域は高濃度で汚染された地域のそばにあるので、雨、水路及び川によって以前除染された地域に流れ出た物質、又は植物や樹木からの物質による再汚染のリスクがある<sup>79</sup>。市民による放射能測定センターは、学校を含む、すでに除染されたと考えられる地域における非常に多くの汚染の事案を報告した。特別報告者は、除染の取り組みが、避難指示が解除された地域のすべての領域を対象とし、もしそのような除染が実現可能でないならば、これらの避難指示解除の決定の妥当性を再検討するように拡大されるべきであると勧告する。

82. 国内避難民と福島住民は、廃炉の一部として、100 万トンの汚染水を原子力発電所から海に放出することが及ぼす自分たちへの環境、健康及び暮らしへの影響に関して懸念の声をあげてきた。汚染水はほとんどの放射性核種を取り除くように処理されるが、その一方で、処理後の水にある一定の放射性同位体が残存する可能性は、それらの中の一部が魚の中で毒物を作り出し、人間を危険にさらす可能性があるため、依然として解決が難しい<sup>80</sup>。特別報告者は、当局が公平な科学的専門知識による指導を受けながら、より多くの一般の人々の理解を得ることができる実現可能な代替的手段の観点からこの汚染水放出を再検討すべきであり、水産業に関わる人々を含む影響を受けるであろう人々との双方向のフィードバックを可能にする協議を実施すべきであると勧告する。

---

<sup>77</sup> Greenpeace, “Fukushima Daiichi 2011–2021: the decontamination myth and a decade of human rights violations” (2021), p. 11.

<sup>78</sup> Ministry of the Environment, Initiatives of Ministry of the Environment for Reconstruction, p. 13.

<sup>79</sup> Greenpeace, “Fukushima Daiichi 2011–2021”, p. 12.

<sup>80</sup> OHCHR, “Japan: UN experts say deeply disappointed by decision to discharge Fukushima water”, 15 April 2021.

## H. 生計に対する権利

83. フルタイムで雇用されていると報告される 15 歳から 64 歳の双葉郡の人口の割合は、この災害前の 62.1 パーセントから 45.6 パーセントに下落したが、その一方で、失業中であると報告される人々の割合は 9.8 パーセントから 25.3 パーセントと 3 倍近くになっており、2.8 パーセントという全国の失業率を大きく上回っている<sup>81</sup>。経時的な動向は、災害後に初期復興があったが、失業率を絶えず上昇させながら、この初期復興はすぐに停滞期に入ったことを示唆している。特に漁師や農家など、災害前よりも人口がさらに減少したままである多くの地域で市場が制限されている。

84. 特別報告者は、関連のサービスや機会、農水産物をめぐる汚名に取り組む公的なキャンペーン、及び農機具購入のための補助金に関して、国内避難民の問い合わせ先となるように、日本政府が日本全国に 26 の「生活再建支援拠点」を設立することによって、国内避難民の生計を支援していることを賞賛する。避難者を雇用する企業に対するインセンティブの提供と、地方自治体が請負業者を通して避難者を雇用するように奨励する雇用創出基金の利用は、避難を余儀なくされた人々の生計を維持するための良い最初の措置である。

85. 特別報告者は、支援拠点を通したサービス提供者への照会は、キャリア・カウンセリング及び再訓練、労働仲介サービス、就職説明会、雇用主への提唱、並びに起業支援などのより強力なイニシアティブによって補完されるべきであると勧告する。このことは、避難者が自分たちの生計の再構築をする上でさらに役に立つだろう。農業従事者と漁業従事者に対しては特別な配慮がなされるべきである。

## I. 教育に対する権利

86. 教育に対する権利は、強制的移動によって深刻な影響を受ける。多くの子どもたちが何度も転校を余儀なくされた。国内避難民の子ども達の学習は、自分たちの離れる「選択」や子どもたちの親が非常に多額の補償を不当に受け取ったという認識、又は放射線の影響を受けた人々に関する誤った情報に基づく考えのために、同級生や教師からのいじめによって妨害されてきた。

---

<sup>81</sup> Fuminori Tamba, “Survey of evacuees in nuclear disasters” (paper on file with the Special Rapporteur), figure 5.

87. 当局は、教育教材において放射線にさらされている人々に関する誤った考えを払拭することや、避難者に対する差別やいじめを止めるために定期的なシンポジウムを開催するなどのいくつかの積極的措置をとってきた。いじめ対策のための法律<sup>82</sup>の採択、学校での相談窓口の設置及びいじめを調査する取り組みは良い実践である。しかしながら、国内避難民である若者は、文部科学省が作成したいじめ対策の教材は、いじめられている福島の子どもの特定の問題を取り扱っておらず、一般的に、文部科学省は措置を始めるためにいじめをまず公表しなければならないと伝えた。特別報告者は、トラウマを抱えた子どもたちが最初の契機として自分たちのいじめの申し立てを行うことを待つのではなく、国内避難民の子どもたちが直面するいじめを積極的に防止し、かつ撤廃するためのより組織的な取り組みを勧告する。この点は、特定の情報を提供することと、教師がいじめを防止し、警告のサインを見つける教師の能力を高めるための訓練を必要とするだろう。

88. 特別報告者は、教育教材が、子どもの放射線被ばくに対するリスクとさらなる脆弱性を正確に反映すべきであるという他の人権メカニズムからなされた<sup>82</sup>いまだに実施されていない勧告を繰り返し指摘する。現在の教育教材は、特に、放射線被ばくのリスクは高ナトリウム食又は野菜の少ない食事によるリスクと比較可能であると提案し、バックグラウンド放射線と核汚染と関連するより高い放射線量とを完全に区別せず、子どもへの放射線の特定の影響に取り組んでいない。

## J. 特定の集団

### 1. 女性

89. 緊急避難所は、女性や授乳期の母親のためのプライバシーを欠いていて、提供された救援物資は女性のニーズに対応したものではなかった<sup>83</sup>。一貫して「強制的な」避難者よりも少ない支援と補償しか提供されてきていない「自主的な」避難者の調査は、「自主的な」避難者は主に女性であり、特に自分たちの子どもたちのことを心配して、政府の指示を待たずに避難した母親たちであることを強く示している<sup>84</sup>。

---

<sup>82</sup> A/HRC/23/41/Add.3, para. 51; and CRC/C/JPN/CO/4-5, para. 36 (f).

<sup>83</sup> Keicho, “Knowledge note 3-5”, pp. 6 and 7.

<sup>84</sup> Hasegawa, “Disaster evacuation from Japan’s 2011 tsunami disaster”, p. 42.

90. 女性は補償を主に世帯主である男性に支払う政策からの差別に直面しており、このために、離婚した女性、別居している女性、又は家庭内暴力の被害者は、補償の受けることができている<sup>85</sup>。離婚、家族の別離及び家族ネットワークの離散は、多くの母親にフルタイムの雇用を探すことを強制したが、その一方で、彼女たちから子どもの世話を提供する拡大家族を奪った。高齢の女性は、自分たちが子どもの世話の責任のバランスをとることができるパートタイムの仕事を以前は持っていたが、強制移動の中では同様の仕事を見つけることができず、特に非常勤の仕事はこの災害によってより影響を受けた<sup>86</sup>。

91. 避難を余儀なくされた女性たちが自分たちに影響を与える決定に参加する能力は、政治的な排除によって制約されている。復興政策を担当する国の機関の中には、女性が3分の1以上いる機関が全くない<sup>87</sup>。女性は、地域の災害管理に関する会議では平均して10パーセント未満の委員で構成され、市町村自治体レベルの復興計画の委員会では女性はたった約11パーセントだった<sup>88</sup>。

92. このように構造的に不利な状況に置かれているにもかかわらず、女性は避難者のために正義を求める取り組みの最前線にいる。特別報告者は、災害発生時に、相互援助、メンタルヘルス・サービス及び放射線測定を提供し、国内避難民の権利を主張するために行動した多くの女性たちに感銘を受けた。特別報告者は、緊急事態のための準備と災害後の復興に関する意思決定過程への女性の参加を増加させるための措置、つまり、シングルマザーや離別した母親である国内避難民の支援をし、女性主導の組織とパートナーシップを築くために対象を絞った措置を勧告する。育児へのアクセスを拡大することは、シングルマザーや働く母親の経済的参加を可能にするために必要不可欠である。

## 2. 高齢者

93. 避難計画は、高齢者に十分対応しなかった。ある場合には、双葉病院の高齢の患者は急を要する避難期間中に長期にわたって取り残され、最終的には多数の防ぐことができた死につながった<sup>89</sup>。多世代の世帯で暮らす高齢者は、仮設住宅の収容制限のために、ケアを提供する家族から分離された場合もあった。

---

<sup>85</sup> Kendra Ulrich, *Unequal Impact: Women's & Children's Human Rights Violations and the Fukushima Daiichi Nuclear Disaster* (Tokyo, Greenpeace, 2017), p. 5.

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> Greenpeace, "The Fukushima Daiichi nuclear disaster and violations of survivors' human rights" (submission to the Human Rights Council, March 2017), p. 2.

<sup>88</sup> Cabinet Office, "Disaster prevention and reconstruction from a gender equal society perspective: lessons from the Great East Japan Earthquake: summary" (June 2012), pp. 14–16.

<sup>89</sup> Investigation Committee, *Final Report*, pp. 270–278.

94. 帰還者の割合の中で高齢者に偏りがあることが示されている<sup>90</sup>。特別報告者は、高齢者の世代は安全に関する政府の保証を信頼する傾向があり、放射線の影響を受けやすい幼い子どもがいなかったと伝えられた。高齢者の中には、不本意であるが、家族の負担になるよりはむしろ自分たちが独立して生活することが可能とする財政的動機のために帰還を選ぶが、その多くの高齢者が家族と地域社会による支援ネットワークの喪失の中で孤独と介護放棄（neglect）に直面している。帰還した高齢者は、人口が減少した地域で医療サービスやインフラの欠如に直面している。

95. 特別報告者は、高齢者が帰還に関する自主的な決定をすることを可能にする特別の措置を勧告する。その中には、避難している最中に、高齢者が自分たちの家族とさらに近くにいることを可能にするように対象を絞った支援を含む。サービスの利用可能性に関連する避難指示の解除に関する基準は尊重されるべきであるということは、非常に重要である。サービスへのアクセスを拡大させる措置は、地方サービスが制限されている地域に帰還した高齢者のために実施されるべきである。

## VI. 結論

96. 先例のない災害に直面して、日本政府が行った緊急時の対応の迅速さと規模、すなわち、国及び都道府県の当局が災害後に提供した国内避難民に対する補償と支援の申し立てに関する国内避難民のための多様な手段の構築は賞賛されるべきである。しかしながら、保護と支援に関する措置は、特に住宅支援と精神的苦痛に対する賠償に関して、関連する人権課題であるにもかかわらず、当局が復興と県を開くことに重点を移しているため、時間の経過とともに減少してきた。避難を余儀なくされた状況が続けることを望む避難者、特に支援をあまり受けていない「自主的な」避難者は、帰還するために、金銭的及び社会的な圧力にさらされていると感じている。

---

<sup>90</sup> “Proportion of elderly people high in Fukushima areas after lifting of evacuation orders”, The Mainichi, 12 March 2019.



97. 福島からのすべての避難者<sup>vii</sup>は、避難指示のために避難を余儀なくされているか、又はその原子力災害の影響への恐怖のために避難を余儀なくされているかにかかわらず、同じ権利を持つ国内避難民である。すべての国内避難民は、どの恒久的解決策を追求すべきかに関して、情報に基づいた自主的な決定に対する権利を有しており、その権利は移動と居住の自由に対する権利から生じる<sup>91</sup>。国内避難に関する指導原則は、自国の他の場所に安全を求め、かつ自らの生命又は健康が危険にさらされる可能性のあるいかなる場所への強制的な帰還から保護されるすべての国内避難民の権利を規定する。また、同指導原則は、政府には、国内避難民が自主的に、安全に、及び尊厳を持って帰還し、又は自主的に他の場所に再定住することができる状況を確保する主たる義務と責任があると規定している。すべての日本国民の安全と平等の保護は、日本国憲法の下で保護されている。

98. 国内避難民のための恒久的な解決策に関する枠組みは、国内避難民が強制でない選択を行うことができることを確保することを当局に義務づけており、その中には不正確かつ故意に誤解を与えるような情報の提供、特定の選択を条件としての支援の実施、恒久的な解決策に資する最低限の条件が整備される前に支援を終了するための恣意的な時間的制限の設定などの暗に強制される形態を含む<sup>92</sup>。この点に関して、放射線に関して安心させる情報のみを提供し、避難を余儀なくされている人々よりも帰還者に対してより寛大な支援金を支払い、帰還に十分な条件が整う前に国内避難民に対する支援を終了することは、国際法の基準に反しており、かつ避難に対する国内避難民の権利と国内避難民の選択に関する恒久的な解決に対する権利を侵害している。

99. 福島災害の文脈において多くの国内避難民は、不確かで長期的な影響を有する放射線レベル、帰還地域における生計手段、教育、健康及び必要不可欠なサービスの不足、並びに限られた範囲の除染、つまり、帰還する国内避難民の人権にも影響を与える課題を考慮して、依然として帰還をしたいと思わないままである。これらの問題を覆い隠すよりもむしろこれらの問題に取り組むことは、解決の永続性と復旧を確保するためにきわめて重要である。また、多くの国内避難民が日本の中のどこか他の場所で永続的に定住

---

<sup>91</sup> A/HRC/13/21/Add.4, para. 21 (d).

<sup>92</sup> Ibid., para. 29.

するという国内避難民の権利を行使するであろうことを認めることは重要である。これらの国内避難民はこの選択のために差別を受けるべきではなく、これらの国内避難民の定住を可能にするために、平等で、国内避難民が避難を余儀なくされていることが「自主的」か「強制的」かどうかにかかわらず、支援と賠償を受けるべきである。

100. 全体の勧告として、特別報告者は、特に依然として避難を余儀なくされている人々に重きを置きながら、福島原子力災害によって国内避難を余儀なくされているすべての人々の保護、人道支援及び恒久的な解決策に対して、断固として、人権に基づいたアプローチを採用することを日本政府に要請する。

101. この点を根拠にして、特別報告者は、「強制的な」国内避難民と「自主的な」国内避難民の間の差別的な区別は、すべての行政的および法的政策、並びにそれらの実際の実施において完全に撤廃されるべきであると強く勧告する。

102. 国際人権に関する日本の公約、国内避難に関する指導原則及び国内避難民のための恒久的な解決策に関する枠組みに従って、特別報告者は、福島から避難を余儀なくされた人々が直面する特定の人権課題に取り組むために、第 V 節で行った勧告を繰り返し勧告する。

この日本語訳（仮訳）は、国内避難民の権利を保護する目的の活動について使用する場合、翻訳者の承諾なく、無償で利用することができます。ご活用いただけましたら幸いです。

\*この日本語訳（仮訳）の文責は、翻訳と監修を担当した徳永恵美香にある。また、この翻訳の作成にあたって、刈茅豊氏に多大な協力をいただきました。この場をお借りして、感謝を申し上げます。

---

（訳者注）

<sup>i</sup> 本報告書の日本語訳（仮訳）では、「internally displaced persons」の日本語訳として「国内避難民」が、外務省よる仮訳の他、一般に広く用いられていることから、

---

「internally displaced persons」の日本語訳として「国内避難民」を用いる。ただし、「displace」には「物や人を本来ある場所から強制的に取り除く」や「住宅などの常居所地から人を強制的に移動させる」などの強制性の意味が含まれることに注意が必要である。そのため、「国内避難に関する指導原則」及び「国内避難民」以外は、「displace」が持つ強制性の意味を可能な限り訳出することとし、「displace」を「強制的に移動させる」又は「避難を余儀なくさせる」と訳し、「displacement」は「強制移動」又は「避難を余儀なくされていること」などと訳した。

ii 原文の「thousands of」は、ここでは直訳の「何千もの」という意味で用いられているのではなく、「非常に多くの」の意味で用いられている点に注意が必要である。

「thousands of」は具体的な数字を提示せずに用いる場合には「非常に多くの」意味で用いられる場合がある。この点に加えて、この報告書本文では、被害者の具体的な数字を例示して被害の実態を示していることを考慮すると、「thousands of」を「数千の」と訳すことは適切でなく、「非常に多くの」と訳するのが適切である。

iii 政府が設置した事故調査委員会を指す。「政府事故調」とも呼ばれる。

iv 国会が設置した事故調査委員会を指す。「国会事故調」とも呼ばれる。

v 「原子力損害賠償紛争審査会」を指す。

vi いじめ防止対策推進法を指す。

vii para.97は福島県からの避難者について言及した部分だが、報告書全体での総括部分である para. 100で勧告されているように、本報告書は福島原子力災害によって避難を余儀なくされたすべての避難者を国内避難民であるとし、彼ら／彼女らの人権を保障することを求めている。