

# 国際人権法と避難者の権利

## —国内避難民特別報告者による勧告と 原発避難者立退き訴訟

2023年8月27日

宇都宮大学国際学部 清水 奈名子

# はじめに 簡単な自己紹介

清水 奈名子 (しみず ななこ)

専門：国際機構論 (政治学 + 法学)

主な研究のテーマ：

戦争の犠牲者になぜ一般市民が多いのか

国家は市民を優先的に守らないという問題

→ **戦争規模の国家的危機と国内避難民発生**

# 報告の概要

- 1 なぜ国際人権法を参照する必要があるのか
- 2 国連人権理事会における特別報告者の位置づけとその勧告の意義
- 3 国内避難民に関する指導原則（1998年）と人権理事会における勧告（2017/2023年）
- 4 特別報告者の日本訪問調査報告書が指摘する権利侵害
- 5 日本国政府の法的義務
- 6 原発事故による避難継続の正当性・合理性
- 7 意見書の結論

# 1-1 なぜ国際人権法を参照する必要があるのか

## ○東電福島原発事故の特徴

原発事故に直接由来する一次被害

+

事故の対応策に由来する**二次被害**→増幅し続けている

その典型的な事例としての福島県による立退き裁判

### 問題発生要因

- ①放射能汚染地域と避難指示区域の不一致
- ②事故による被害の過小評価
- ③避難者支援策の不足・打ち切り

## 1-2 なぜ国際人権法を参照する必要があるのか

### ○被ばくを避ける権利を保障する災害法制度の不在

原発事故に対応するための救助法は存在しなかった

低線量、内部被曝を想定した長期にわたる避難を想定せず

「法の欠缺（けんけつ）」

### → **上位規範である国際人権法・憲法を参照する必要性**

日本国政府の法的義務を確認するために

### ○国内避難民としての避難者の権利保障を求める国際世論

日本政府も避難者を国内避難民として認識

2022年9月～10月

国内避難民の人権特別報告者の訪日調査

## 2-1 国連人権理事会における特別報告者の位置づけとその勧告の意義

○国連人権理事会の特別報告者＝特別手続の一つ

- ・加盟国における人権状況や世界的な人権侵害について調査
- ・人権理事会や国連総会にあてた報告書を作成
- ・政府、NGOや個人からの具体的ケースや法制度及び法の適用の問題に関する通報を検討して所見を公表
- ・**加盟国の同意を得て現地調査を実施し、必要な勧告を行う**
- ・任命は国連人権理事会による任命
- ・個人の資格で行動する独立の専門家
- ※その不偏不党性（impartiality）を担保するため

## 2-2 国連人権理事会における特別報告者の位置づけとその勧告の意義

### ○特別報告者による勧告とその法的拘束力について

他の国連機関と同じく、その「勧告」には法的拘束力はない

※だからといって、勧告を尊重しなくてよい理由にはならない

○個人の権利保障を国家に義務付けるという国際人権法の特徴

#### 立法、行政、司法に関わる国家機関の協力が不可欠

- ・ 人権理事会の任務 = **理事会と国家間の「対話と協力」**に基づいて人権侵害の発生を予防し、人権の危機的状況に速やかに対応すること
- ・ 法的拘束力を有する国際人権法の条約の規定の解釈

関連する非拘束的な意見、勧告、原則等が重要な指針・解釈基準となる

条約法に関するウィーン条約31, 32条

## 3-1 国内避難民に関する指導原則（1998年） と人権理事会における勧告（2017/2023年）

### ○1998年「国内避難民に関する指導原則」

国連人権委員会が採択した非拘束的国際文書

2005年の国連総会決議である「サミット成果文書」第132段落

加盟国は「国内避難民に関する指導原則を、国内避難民の保護のための重要な国際枠組みとして認識すると共に、国内避難民の保護を増加させるための効果的な方策をとることを決意する」ことを表明

### ○本事案に関係する原則

原則①②差別の禁止

原則③人道的援助を提供する国内当局の義務と、援助を要請・享受する  
避難民の権利

原則⑭⑮移動の自由と居住地選択の自由

原則⑱適切な生活水準に対する権利

原則㉔国内避難民の意思並びに自己決定権の尊重と参加の確保

## 3-2 国内避難民に関する指導原則（1998年） と人権理事会における勧告（2017/2023年）

### 2017年 国連人権理事会における第3回普遍的定期審査時の勧告と日本政府による回答

勧告	日本政府による回答（2018年3月1日）
<p>161.214 福島の高放射線地域からの自主避難者に対して、住宅、金銭その他の生活援助や被災者、特に事故当時子供だった人への定期的な健康モニタリングなどの支援提供を継続すること。（オーストリア）</p>	<p>フォローアップすることに同意する。 「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」などに基づき、必要な支援を行っている。また、福島県は、県民健康調査などを行っている。</p>
<p>161.215 男性及び女性の両方に対して再定住に関する意思決定プロセスへの完全かつ平等な参加を確保するために、福島第一原発事故の全ての被災者に国内避難民に関する指導原則を適用すること（ポルトガル）</p>	<p>フォローアップすることに同意する。 我が国は指導原則の趣旨は尊重しており、男性及び女性のプロセスへの参加を確保すべく尽力していく。</p>

### 3-3 国内避難民に関する指導原則（1998年） と人権理事会における勧告（2017/2023年）

#### ○2020年日本政府によるフォローアップの報告

わが国は、国内避難民に関する指導原則の仮訳を完成させ、外務省 HP に掲載し、復興庁 HP においてもこのリンクを掲載している他、各都道府県東日本大震災による避難者支援担当部署に対して、避難者の支援に当たったの参考として周知するとともに、各都道府県のそれぞれの管内市区町村へも周知するよう依頼した。

#### ○2023年第4回普遍的定期審査時の勧告

158.299 **福島原発事故による避難者を国内避難民として認識し、住居、健康、生活と子どもの教育を含む避難者の人権を確実に保障すること。**

（オーストリア）

158.300 **強制や経済的ひっ迫を受けることなく、福島原発の近郊に人々が帰還する前に、国内避難民の安全、健康と権利に関するさらなる科学的エビデンスを明らかにすると同時に、それらを提供すること。**（バヌアツ）

## 4-1 特別報告者の日本訪問調査報告書が指摘する権利侵害

2023年5月公表・7月報告

国内避難民の人権に関する特別報告者の日本訪問調査報告書

①102の段落で構成されているが、本文のなかで「**権利の侵害 (violation of their rights)**」という文言が使用されている箇所は、**立退き裁判に言及した69段落のみ**

②帰還支援策のみ提供すること = 選択の強制 (第48段落)

③避難を続けるための住宅へのアクセス保障 (第71段落)

④**すべての区域内避難者／区域外避難者の移動と居住の自由と自己決定権**  
(第97段落)

社会権規約 (11条1項 住宅に対する権利)

+ **自由権規約 (12条1項 移動・居住及び出国の自由)**

## 4-2 特別報告者の日本訪問調査報告書が指摘する権利侵害 ：帰還支援のみ提供すること＝選択の強制

第48段落 (前略) 「**自主**」避難者は、**2017年3月に支援を失うことになった。その一方で、帰還する避難者には経済的な動機付けが与えられている。**福島県は特別報告者に対して、帰還者は住居のための費用として5万から10万円を受け取っているとの情報を提供した。国内避難民に関する指導原則は、避難元に帰還するか、他の場所に定住するかについて、国内避難民が自らの意思で選ぶことができなくてはならないことを定めており、「国内避難民についての持続可能な解決枠組み」においては、強制を受けることなく選択ができなければならないと定めているが、この強制には「特定の選択には支援策が提供される」または「支援の終了時期を曖昧にする」ことなどの暗黙の強制も含まれる。**特別報告者は、避難を続けている人々の支援を打ち切る一方で、帰還者には支援を継続することは、こうした強制に相当しうると考える。**

#### 4-3 特別報告者の日本訪問調査報告書が指摘する権利侵害 ：公営住宅立退きをもたらす権利侵害

第69段落 特別報告者は、国内避難民がその生命や健康がリスクにさらされる恐れのある場所に不本意ながら帰還することを予防する対策がとられないまま、公営住宅から国内避難民を立ち退かせることは、**国内避難民等の権利の侵害**であり、いくつかの事例では強制退去に相当すると考える。公営住宅を必要とし続けているのは、他の場所に引っ越す手段をもたない世帯が主であることから、立ち退かせることは貧困とホームレス化の可能性、または放射線による被ばくや基本的なサービスの欠乏が懸念されるにもかかわらず避難元のコミュニティに帰還するか、のいずれかの選びようのない選択を迫ることになる。

#### 4-4 特別報告者の日本訪問調査報告書が指摘する権利侵害 ：避難を続けるための住宅へのアクセス保障

第71段落 福島県外の公営住宅に暮らす世帯を立ち退かせることは、国内避難民のなかでも最も貧しい世帯を対象とした逆進的・退行的な政策であり、福島県外で家賃支払いの負担を負いきなホームレスとなるか、あるいは就業の機会や欠かすことのできないサービスを受ける機会が乏しく、潜在的な放射性被ばくを受けざる地域に戻るかの選択を迫ること、それらの世帯をさらに困窮化させることとなる。特別報告者は、このような実行を終了し、低所得者向け住宅に、その資格のある国内避難民がアクセスするのための政策を拡充することをお勧めする。福島県外のいくつかの自治体が現在も避難者に住宅を提供し続けていることは評価できるが、こうした対応にすべての避難者がアクセスできるように制度化するべきである。

## 4-5 特別報告者の日本訪問調査報告書が指摘する権利侵害 ：すべての区域内避難者／区域外避難者の移動と居住の自由

第97段落 福島からのすべての避難者は、避難指示による避難か、原発災害の影響を懸念しての避難であるかを問わず、同じ権利を有する国内避難民である。すべての国内避難民は、いずれの持続可能な解決策を追求するかについて意思決定するために、必要な情報を取得し、自らの意思によって決定する権利を有するが、これらは**移動と居住の自由**に由来する。国内避難民に関する指導原則は、国内の他の地域で安全を確保し、その生命や健康がリスクにさらされる危険性があるいかなる場所への強制的な帰還からも保護されるという、すべての国内避難民の権利を確立している。そして政府は、国内避難民が自らの意思で、安全に、尊厳を維持しつつ、帰還できる、または他の場所に自らの意思で再定住できるようにする条件を整える第一義的な義務と責任を負っている。日本国憲法によってもまた、すべての日本国民の安全と平等な保護は保障されている。

## 5-1 日本国政府の法的義務：国際条約の遵守

### ○日本国憲法は98条2項

日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする。

### ○自由権規約の自動執行性

複数の判例や主要な学説で確認されてきたこと

自由権規約上の移動と居住の自由を保障することが、日本国政府と関係機関には直ちに求められる。特に、日本国政府は自由権規約・社会権規約のいずれも個人通報制度を定めた議定書の締約国になっていないことから、両国際人権規約上の権利侵害への救済は、日本国内の司法機関の判断に大きく依存している。

## 5-2 日本国政府の法的義務 ：子ども被災者支援法における自己決定権の尊重

### 2012年 原発事故子ども被災者支援法

第2条 被災者生活支援等施策は、東京電力原子力事故による災害の状況、当該災害からの復興等に関する正確な情報の提供が図られつつ、行われなければならない。

2 被災者生活支援等施策は、被災者一人一人が第8条第1項の支援対象地域における居住、他の地域への移動及び移動前の地域への帰還についての選択を自らの意思によって行うことができるよう、被災者がそのいずれを選択した場合であっても適切に支援するものでなければならない。

### 2015年8月 被災者生活支援等施策の推進に関する基本的な方針の改正

(前略) 避難せずに居住を続けるか、他の地域に居住するか、元の地域に帰還するかの選択は、被災者自らの意思によって判断するものであり、避難先での生活が定着化する人もいる中、被災者が新たにその判断をするためには、一定の期間を要することから、当面、放射線量の低減にかかわらず、支援対象地域の縮小又は撤廃はしないことにする。

## 6-1 原発事故による避難継続の正当性・合理性

- (1) 広域・長期にわたる放射能汚染被害と避難指示区域の限定がもたらした問題
- (2) 「チェルノブイリ法」との比較から見える日本の避難指示基準の問題性
- (3) セシウム含有不溶性放射性微粒子と内部被ばくリスクの継続
- (4) 測定調査によって判明した長期化するセシウムによる土壌汚染
- (5) 避難指示が出なかった汚染地域住民が抱える不安
- (6) 住宅支援策打ち切りがもたらした問題
- (7) 聞き取り調査から明らかになった特別の配慮を要する事情

# 「チェルノブイリ法」（ロシア連邦）の区分と 日本における避難指示区域の比較

土壌汚染の基準 (注) (日本は基準なし)		実効線量の 基準	チェルノブイリ法の区分 (ロシア連邦)	日本の避難指示区域
Bq/m <sup>2</sup>	Bq/kg	mSv/年		
		50～	立ち入り禁止ゾーン	帰還困難区域 (2012年3月時点で推定年間積算線量が50mSv超・事故後6年間経過してもなお年間積算線量が20mSvを下回らないおそれがある地域)
		20～ 日本の 避難指示基準		居住制限区域 (2012年3月時点で推定年間積算線量が20mSv超となるおそれがある地域・2019年4月にすべて解除)
		20以下		避難指示解除準備区域 (2012年3月時点で推定年間積算線量が20mSv以下となることが確実な地域・2019年4月にすべて解除)
1,480,000～	約23,000～	または 5～	移住の義務ゾーン (帰還禁止)	避難指示区域外  ※40,000Bq/m <sup>2</sup> 以上は 放射線管理区域。
555,000～	約8,500～	実効線量基準なし・土壌汚染 基準のみ	退去推奨・希望すれば 居住権が認められる ゾーン	
185,000～	約2,800～	かつ 1～ 「チェルノブイリ法」の移住基準	移住権が発生するゾーン	
37,000～	約600～	かつ 1以下	特別に社会保障・恩恵がある居住 ゾーン	

注) 「チェルノブイリ法」では放射性セシウム137による土壌汚染が基準とされている。

出所：市民放射能測定データサイト・みんなのデータサイト「チェルノブイリ法（ロシア連邦）のゾーン区分と日本の比較表」（2018年9月30日版）  
<https://minnanods.net/learn/comparison-tepcoco-chernobyl/zoning-chernobyl-japan.html> により作成。

## 6-2 原発事故による避難継続の正当性・合理性 避難指示が出なかった汚染地域に暮らす住民の不安①

原発避難者の訴訟における避難の合理性や相当性の判断基準

原子力損害賠償紛争審査会

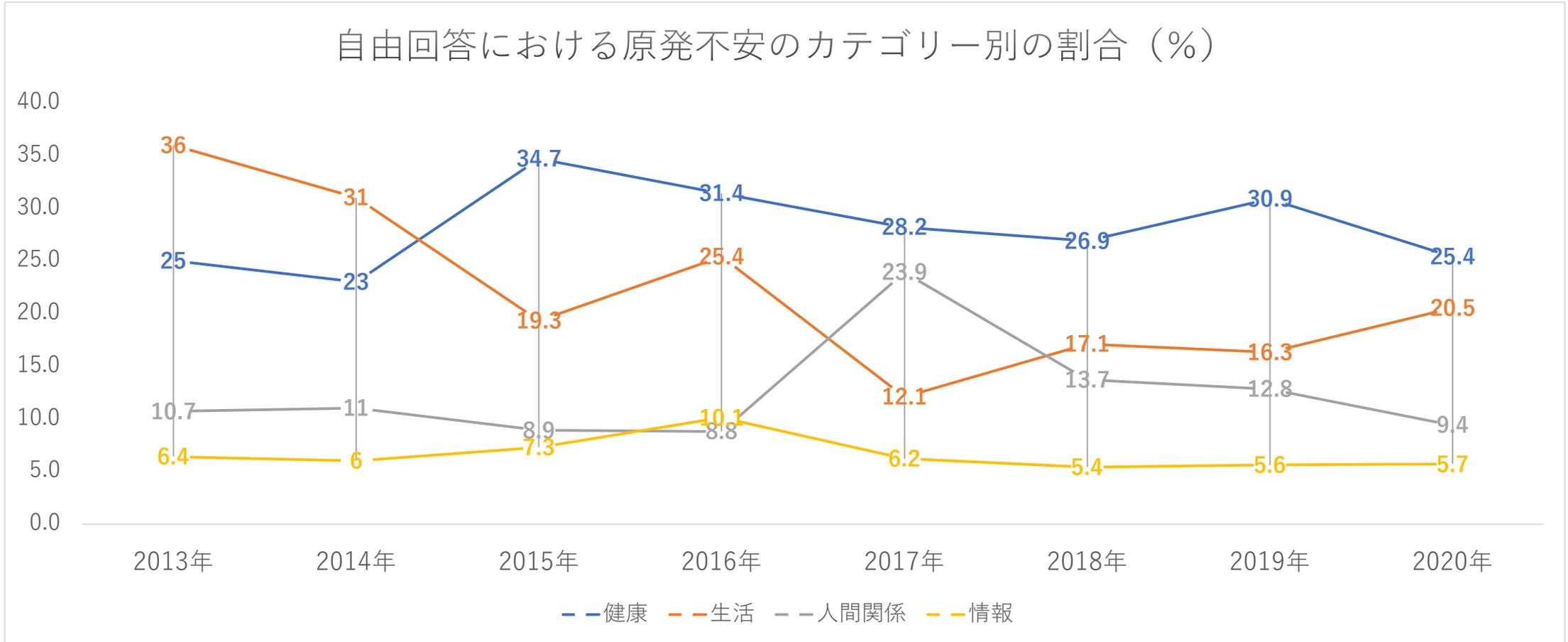
損害の範囲の判定に関する中間指針追補（2011年）

その基準の一つ：「自己の居住する市町村の自主的避難の状況（自主的避難者の多寡など）」

**※不安を感じながら残留し続けた住民の意向は反映できず**

**避難を選択した区域外避難者は、例外的な判断をした少数派ではなく、多数の住民と不安を抱いていた点においては共通している**

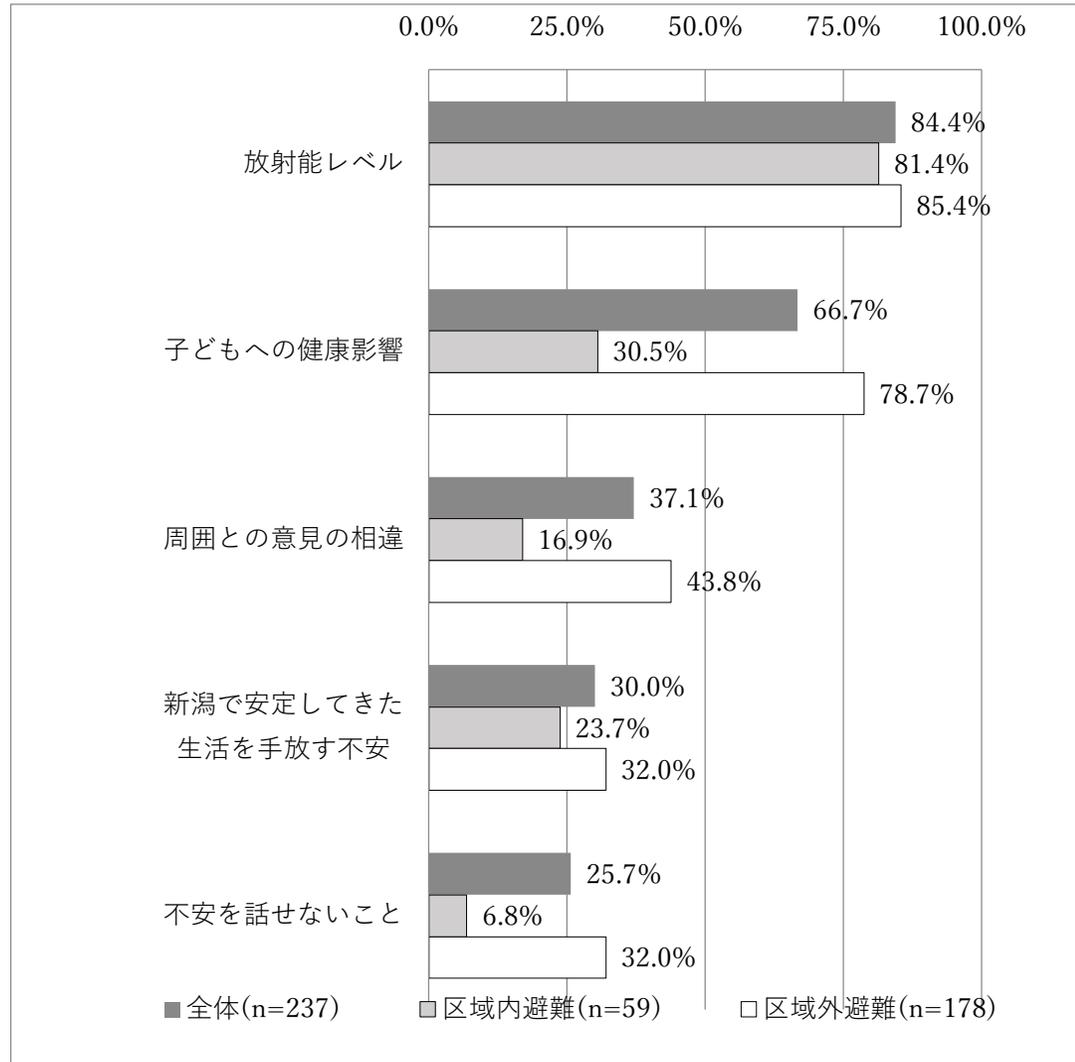
### 6-3 原発事故による避難継続の正当性・合理性 避難指示が出なかった汚染地域に暮らす住民の不安③



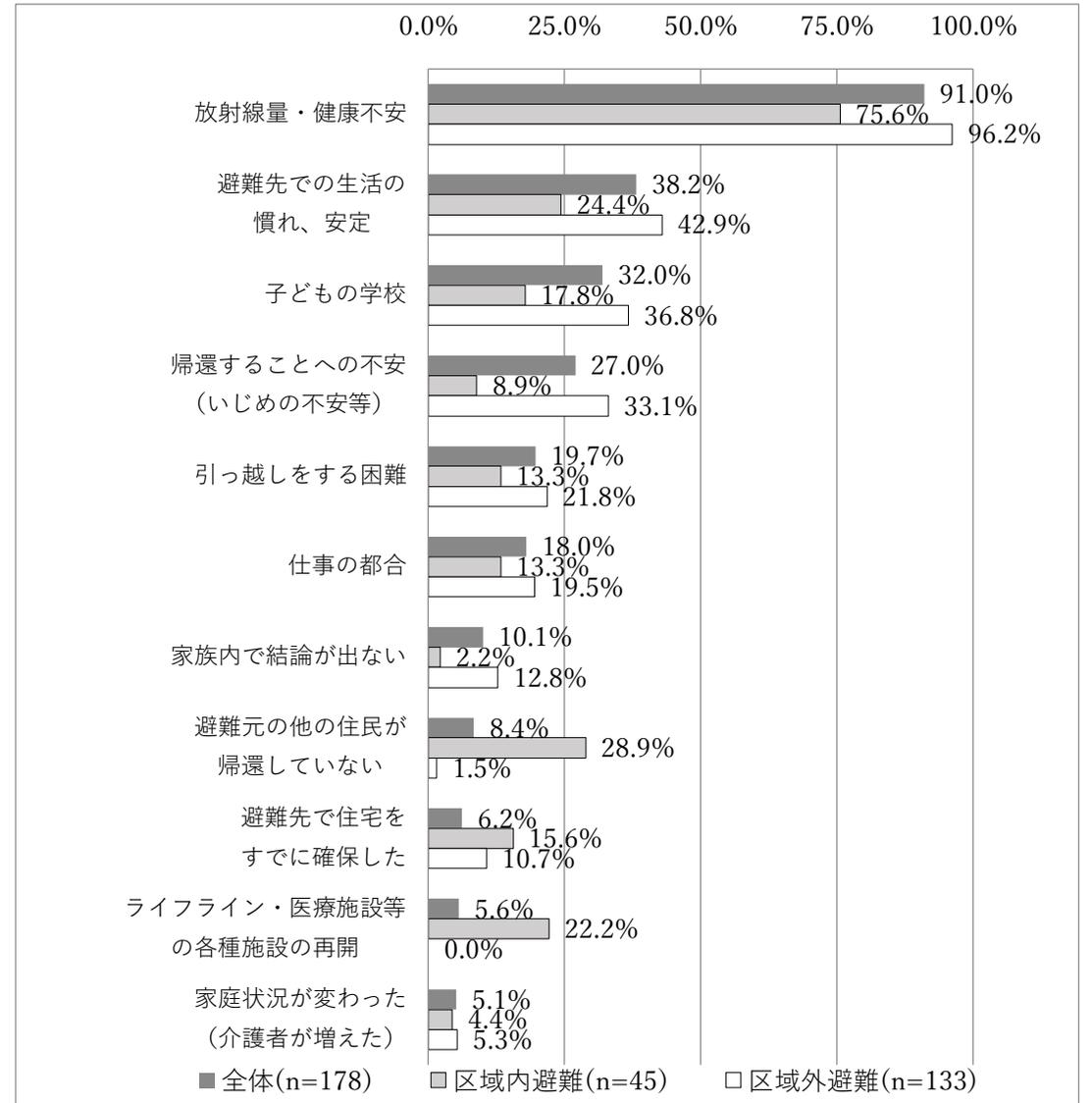
出典：成元哲・牛島佳代（2020）「持続的なトラウマ ―原発不安の変化と特質に関する研究」  
『中京大学現代社会学部紀要』14(2)、91頁、図3をもとにしている。

## 6-4 原発事故による避難継続の正当性・合理性 避難指示が出なかった汚染地域に暮らす住民の不安③

**帰還後の不安・懸念** 出典：高橋他、2019、104頁。



**帰還しない理由** 出典：高橋他、2019、103頁



## 7-1 意見書の結論 ①

福島県による退去要請が、上記の移動と居住の自由の侵害であることを認定するためには、まずは避難継続の合理性の確認が必要となるが、放射性セシウムによる汚染が長期化していること、日本国政府が設定した避難指示区域の基準には内部被ばくの危険性が考慮されていないこと、汚染地域に暮らし続けている住民も不安を抱えており、引き続き支援が必要であることなどを踏まえれば、**控訴人等の主張は特殊でも例外でもなく、他の被災者と平等に今後も継続的な支援を必要としており、退去を求めることは保護されるべき移動と居住に関する自由権の侵害であると言える。**

## 7-2 意見書の結論 ②

なお退去を要求することが、自動的に福島への帰還を強制するものではないとの判断は、次の理由から反論可能である。すなわち、**同じ避難者であっても帰還を選択する避難者のみに支援を続けることは、特別報告者が指摘したように、帰還を暗黙のうちに強制する措置であるとの評価が成立しうる**余地を生み出す。さらに体調を崩して就労が困難となり、周囲のコミュニティからも孤立しがちであるなどの配慮が必要な個別の事情があることを踏まえ、と、住居を失えば控訴人等の生活が困窮することが十分に予想され、社会的に弱い立場の避難者を特に不利な状態に追い込み、不本意ながら帰還をするほかないという決断につながる可能性があることは、上記(6)の聞き取り調査からも確認できている。

## 7-3 意見書の結論 ③

筆者は他の共同研究者等とともに、福島県内外の避難指示区域外の被災者・避難者のアンケート調査、聞き取り調査を2011年以降現在に至るまで継続してきた。その調査結果と、関連する先行研究や自治体による調査結果を踏まえれば、**控訴人等の侵害されている権利の保障を実現することは、避難を継続している他の避難者だけでなく、帰還した人々、または被災地に残って生活している人々への支援継続の必要性を確認し、原発事故被災者全体の人権保護に貢献できること、そしてそのことを多数の被災者が期待していることを強調しておきたい。**控訴人らが代表して求めている被災者の権利保障を、行政機関が迅速に実現できずにいるのであれば、その実現を促すことが司法機関に強く求められている。

# 参考文献・論文

- 井戸謙一「福島原発事故で放出されたセシウム含有不溶性放射性微粒子による健康リスクについて—市民の広範な認識にするために」『日本の科学者』2021年1月号、pp.18-20.
- 嶋原敦子・清水奈名子・原口弥生・蓮井誠一郎「原子力災害後の初期対応・除染に関して福島近隣県が抱える課題 — 茨城・栃木・宮城の自治体アンケート調査分析から —」『自治総研』第49巻537号、pp.67-87, 2023.06. [共著]
- 清水奈名子「東京電力福島第一原発事故後の対応に関する福島近隣県自治体アンケート—栃木県の基礎自治体による回答の分析—」『宇都宮大学国際学部研究論集』第55号、pp.15-28, 2023.02.
- 清水奈名子・手塚郁夫・飯塚和也「栃木県北部の宅地敷地内における土壤中の放射性セシウム—2018年、2020年、2021年の調査結果の比較考察—」『宇都宮大学国際学部研究論集』第54号、pp.29-37, 2022.09. [共著]
- 清水奈名子「原発災害とジェンダー：不可視化される女性たちの被災経験と支援ニーズ」『学術の動向』第27巻4号、pp.41-45, 2022.04.
- 高橋若菜・小池由佳「原発避難生活史(2)事故から本避難に至る道：原発避難者新潟訴訟・原告237世帯の陳述書をもととした量的考察」『宇都宮大学国際学部研究論集』第47号、pp.91-111, 2019.
- 高橋若菜編著『奪われたくらし —原発被害の検証と共感共苦』日本経済評論社、担当部分：第1章「国際的な放射線防護基準と日本政府の対応をめぐる課題」(pp.27-48)、第4章「避難生活の苦渋と自己責任化をめぐる問題」(pp.113-135)、コラム2「栃木県と低認知被災地」(pp.136-138)、第5章「二次被害としての差別 —いじめ対策がもたらす被害の不可視化」(pp.139-164)、全315ページ、2022.3. [分担執筆・担当章は単著]
- 高橋若菜・清水奈名子・高橋知花「看過された広域避難者の意向(3)新潟・山形・秋田県のエビデンスから見た支援策の批判的検討」『宇都宮大学国際学部研究論集』第53号、pp.31 - 46, 2022.02. [共著]
- 藤岡毅(2021)「福島原発事故後の日本で起こったこと、これから世界で起こること—放射線の健康影響をめぐる科学論争と政治」若尾祐司・木戸衛一編『核と放射線の現代史 開発・被ばく・抵抗』昭和堂, 2021, pp.273-312.
- 楊雪「閉ざされたドア —東京・高層マンションにおける避難者コミュニティの苦闘」辻内琢也・トム・ギル編著『福島原発事故被災者 苦難と希望の人類学 —分断と対立を乗り越えるために』明石書店, 2022年, pp.131-166.