

ポリシーブリーフ No. 1、2015 年

長期避難問題の解消に向けて： 恒久的解決策に関する福島からの教訓

モシニャガ アンナ UNU-IAS

要旨

避難問題に対して恒久的解決策を見いだすのは容易なことではない。深刻な原子力災害の場合、長期にわたって地域が居住するのに安全でなくなるため、その間に变化する避難者のニーズや能力、脆弱性、優先順位に合わせて、暫定的または代替的な解決策が必要である。既存の国際文書にて極めて重要な指針が提示されているが、その妥当性を広めるには、長期避難状況への理解を深めることが欠かせない。

提言：

- 政策、法律、制度を継続的に見直すことで、恒久的解決策を見いだせる環境を体系的に確立する必要がある。既存の枠組みの断片的な調整ではなく、包括的な改革が必要になる場合も多い。
- 社会的影響と精神的影響への対応も、物理的インフラの（再）建設や環境復旧と同様に重要である。
- 避難者が当事者意識を持って復興プロセスに主体的に取り組めるようにすることが不可欠である。

福島からの教訓を得る

2011 年 3 月に発生した地震、津波、原発事故に付随した日本での大規模な避難は、国内避難民 (Internally Displaced Persons [IDP]) が開発途上国だけの問題ではないことをはっきりと知らしめた。本ポリシーブリーフでは、福島第一原子力発電所での事故が生み出した避難状況について、IDP に関する恒久的解決策を扱った既存の国際文書を参照しながら考察する。そして、日本の復興政策の立案者のために、また、長期避難を引き起こす災害局面での恒久的解決策に関する国際的枠組みの適用範囲を拡大するために、提言を行う。

2011 年 3 月に日本で起こった出来事は複合災害であり、地震に続いて発生した津波によって福島県の原子力発電所が損傷を受け、それによって数十年に及ぶ不適切な管理と不十分な安全文化から生じた固有の脆弱性が表出した (国会事故調, 2012)。放出された放射能によって原発周辺地域が汚染され、それ以外にも福島県内外で放射能ホットスポットが形成された。原発周辺

地域の住民は避難を強いられ、国が定めた避難区域外の多くの人々も、放射能を恐れて避難した。2011 年 6 月までに福島県では 16 万 4,000 人が避難した(内閣府原子力被災者支援チーム, 2015)。

国連の「国内強制移動に関する指導原則」を引用して、日本弁護士連合会は原発事故を受けて移動したすべての避難者を IDP として言及した(2012:4)。現在の国際法の下では、IDP という法的地位は存在しない。しかし、避難者を IDP として認識することは、国連の指導原則が恒久的解決策に対する彼らの権利を明記していることから(UN,1998)、重要な意味を持つ。国連システム内外の人道支援関係者が集まる機関間常設委員会(IASC [Inter Agency Standing Committee])によって作成された「国内避難民の恒久的解決策に関する枠組み」は、恒久的解決策の概念と恒久的解決策を実現するための指針について、さらに明確にしている。この枠組みによると、「恒久的解決策は、IDP が避難に関連した特別な支援と保護を必要としなくなり、避難を理由に差別を受けることなく人権を享受できるようになった場合に実現される」(IASC, 2010:5)。

この IASC の枠組みは、「自然災害時における人々の保護に関する IASC 活動ガイドライン」(2011:46)とともに、恒久的解決策の実現に向けた定住に関する主要な選択肢として、次の 3 つをあげている。

- 元の居住地での持続的な再統合(以下、「帰還」)
- IDP が避難している地域での持続的な統合(以下、「現地統合」)
- 国内の別の場所での持続的な統合(以下、「移住」)

引用:

人々は定住に関するどの選択肢にも該当しない一時しのぎの措置に頼ることが多々ある。

原発事故の直後、国の政策では、避難者の帰還は福島の復興を進めるための避けて通れない道であると考えられていた。2011 年 4 月、政府は一般住民の年間被ばく線量限度を 1 ミリシーベルトから 20 ミリシーベルトに引き上げ、それ以来、年間 20 ミリシーベルト未満を、避難指示を解除し、安全に帰還できる地域として宣言するための基準に設定している。しかし、除染作業の限界が明らかになるにつれて、避難区域内の多くの地域が近い将来にそうした基準を満たす可能性が低いこともわかってきた。この政策は 2013 年 12 月により見直され、当初重視していた被災地域への「早期帰還」の支援のほかに、「故郷を離れて新しい生活を開始」しようとする人々への支援策が追加された(原子力災害対策本部, 2013:2)。

変化する現実への対応

深刻な原子力災害による放射能汚染では、住居のある地域が居住するのに危険な状態が続くため、避難生活が数十年に及ぶこともある。一方、避難者のニーズ、能力、脆弱性、そして優先順位は時間とともに変化するため、それらに応じて暫定的またな代替的な解決策を見いだす必要がある。それゆえ、長期化する避難に対して恒久的解決策を見いだすことは、居住、住居、土地および財産の問題に関する、また保健医療、教育、雇用、福祉の領域でのサービスの提供に関する既存の政策、法律および制度の枠組みに複雑な難題をもたらす。

こうした難題は、福島の避難者のますます複雑化する居住形態を見ると明らかであり、既存の政策、法律および制度の運用上の調整とともに、より包括的な構造上の見直しが求められる。避難

指示が解除された区域では、仮設住宅から元の居住地に通ったりする二地域居住という現象が生じている。同様に、多くの場合では父親が元の居住地に戻って仕事を再開するも、母親と子どもたちが避難先に留まるなどして、離れて暮らしている家族も多数存在する。

被災者は自らの状況に対して実行可能な解決策を見いだそうとするため、こうした居住形態は前述の恒久的解決策の実現に向けた定住に関する主要な選択肢のどれにも該当しない流動的で一時しのぎの対応である。このような居住形態は、既存の枠組みの中で例外として部分的あるいは一時的に受け入れられてきたが、そうした対処はまともにもなく一貫性も欠いた方法で行われてきた。避難者がその変化する状況に対して最善の選択肢を見いだせるようにするには、国内移動や移住、そしてそれに密接に関連する分野（住民登録、有権者登録、税金関連の問題など）にかかわる政策、法律、制度について、分野をまたいでより広範に再検証することが必要である。

IASC の枠組みでは、国家機関には IDP の選択を尊重し、「必要な法的および政策的枠組みの整備」(2010:11)を徹底する責任があるとしている。また、IASC 活動ガイドラインでは、避難者がどの恒久的解決策を追求すべきなのか「自ら決定する」(2011:46)権利について言及している。しかし、IDP が最終的に帰還する権利を有している、或いは代替的解決策を模索するための支援を要するようになる長期避難において、こうした人々の変化する状況に対応するには、継続的な政策や法律、制度の包括的改革と柔軟な運用が必要であることを、二つの文書のいずれも十分に認識していないように思われる。

不安にかられる避難者のための打開策を求めて

帰還、避難先での現地統合、移住の可能性について、福島 of 仮設住宅で暮らす避難者と行ったフォーカス・グループ・ディスカッションから、「先が見えない不安な状況」に陥っている気持ちが続いていることが明らかになった。

とくに不安がつきまとうのは、帰還の問題に関してである。多くの人々が、避難指示の解除に続いて行われる、帰還しても安全だという行政の宣言をなかなか信用できないでおり、残存する放射能の影響が依然として懸念されている。それに加えて、避難の長期化により元の土地で普通の生活を再開するという希望が必然的に薄れている。とくに高齢者の間ではできるだけ早期の帰還を望む人もいれば、他の場所での生活の再建を始めざるをえなかった幼い子どものいる若い世代などになると、帰還を考えていない人もいる。なかでも注目すべきことは、不確実なことが多すぎて何をすべきか判断できないと感じている人々が増えていることである。元の生活基盤が崩壊したうえに、放射能汚染の度合いや賠償金額、帰還に対する考え方の相違から、コミュニティが地理的に分散し、社会的にも分断されてしまった今、帰還が実行可能な選択肢なのか、多くの人々が疑問を抱いている。

IASC の枠組み(2010:27)と活動ガイドライン(2011:47)がとくに強調しているのは、どのような定住の選択肢であれ持続可能にするために、IDP が安全で安心だと感じ、適切な住居に居住し、差別を受けることなく基本サービスや生計手段、雇用を確保して、平常の生活に戻れるようにすることの重要性である。福島の IDP の経験は、こうした条件のいずれも重要であることを裏付けているが、同様に、IDP が陥っていると感じる避難の長期化に伴う不安で先が見えない状況について、その多様な原因と影響に対処する必要性も明確に示している。

恒久的解決策を支える復興政策に向けて

環境復旧と物理的インフラの再建を重視した目に見える復興のための対策は重要だが、それだけでは十分ではない。既存の政策、法律、制度それぞれの枠組みを再考し、避難者の変化する現実に合わせて、それぞれの状況に見合った支援を行う必要がある。同時に、先の見えない不安や地域・家庭の分断など、長期化する避難がもたらした、目に見えないが大きな影響を持つ遺産に対処しなければならない。

それは福島の実例の場合、復興政策を立案する際に次の点を考慮することである。

- **現実的な復興計画。** 3.11 後の復興資金の確保における過程で用意された、被災自治体の復興計画のほとんどが急ごしらえであり、地元の実情を反映していないことが多かった。その後、大半の復興計画が改訂されているが、被災自治体ができる資金調達と支援の仕組みについてはまだ不透明な部分が残る。それらに対処しながら、被災地の復興計画をより効果的に実施できるようにしなければならない。
- **3.11 以前の生活への回帰は可能でも持続的でもない。** 福島の被災地の多くは、過疎化や人口流出、雇用と税収面での原子力産業への重度の経済的依存など、原発事故が起こる前から、深刻な問題に直面していた。そのため復興計画では、従来のもの変わる今後の地域振興の方向性を見極めるとともに、個人が種々の定住に関する選択肢と生活再建の道筋を選べるようにしなければならない。
- **あらゆるレベルの行政機関の間の連携。** 復興過程の妨げとなる問題の多くは、地方自治体レベルで対処できるものではない。包括的で一貫性のある政策策定と実施には、現在多く見られる行政レベル間での「責任転嫁」のアプローチではなく、より緊密な連携が不可欠である。
- **社会的分断への対処。** 原子力災害からの復興には、災害によって新たに表面化したり、その後の政策によって悪化したりしている社会的分断への対処が不可欠である。被災地域の極めて多様な放射能汚染の現状は、国が行っている避難区域の設定では十分に反映されていない。それにもかかわらず、その区域設定に基づいて、除染作業や賠償が行われている。既に分断され敏感になっている地域の状態を悪化させないように、区域設定と賠償の問題には、最大限の透明性と配慮をもって取り組まなければならない。
- **政策形成プロセスの根本的な見直し。** 不安をもたらす不確実性の多くは、現地の声を無視したトップダウン式の政策に原因がある。「決定、公表、正当化 (decide-announce-defend)」方式の政策立案モデルから離れて、より包摂的で、復興への取り組みに現地の人々の主体的な関与を促す「参加、相互理解、協力 (engage-interact-cooperate)」方式のアプローチを採用する必要がある。こうした目標について政策書で言及しても、被災者と積極的にかかわろうとする真の意志と資金とで支えなければ、無意味である。

IASC の枠組みと活動ガイドラインには、こうした提言の重要性がすでに明示されている。しかし、福島の実例をより慎重に読み取ることで明らかになるのは、(i) 長期避難に対応するために必要と考えられる政策・法律・制度体系の包括的な改革のまさにその規模および重要性和、(ii) 避難者が陥っている不安定化と無力化をもたらす先の見えない状況への対処には往々にして時間がかかることである。これら二点に関する認識を高めれば、こうした長期避難をもたらす災害への対応に関するこれらの文書の妥当性と価値が高まるだろう。

現在の政策・法律・制度の枠組みのボトルネックを理解し、行政への信頼を取り戻すには、まず透明性の向上、情報公開とそうした情報へのアクセス、避難者との協議がなければならない。これまでより明確で現実的な政策の時間枠を提示し、定住に関するより広範な選択肢を考慮することは、こうしたプロセスを効果的に実施するために不可欠である。そうした取り組みを、真の政治的コミットメントで支えれば、被災者の将来の選択肢に関する確実性を高めるのに役立つだろう。同時に、IDP を政策プロセスに関与させるための継続的な取り組みを、避難期間を通じてそのニーズに合わせた支援策で支えることは、より長期的な選択肢が明確化した際、ただちに彼らが恒常的解決策に向けて前進できるようにするために重要である。

注

本ポリシーブリーフでの分析には、著者が2014年6月と9月に実施した、福島県での自治体の代表者とのインタビューや避難住民とのフォーカス・グループ・ディスカッションから得た調査結果が反映されている。また、2014年5月にニューヨークと、2014年10月にジュネーブにて、災害移住・避難、人道支援、災害リスク低減、復興の分野などで活動する国連やその他の国際機関の専門家に行ったインタビューから得た洞察も活用している。

参考資料

国会事故調 (2012)『東京電力福島原子力発電所事故調査委員会報告書』。

内閣府原子力被災者支援チーム (2015) 2015年2月6日 著者との対話。

日本弁護士連合会 (2012)『福島の復興再生と福島原発事故被害者の援護のための特別立法制定に関する意見書』。

原子力災害対策本部 (2013)『原子力被害からの福島の復興加速に向けて』2013年12月20日閣議決定。

Inter-Agency Standing Committee (2010) IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons. Washington, DC: Brookings–Bern Project on Internal Displacement.

Inter-Agency Standing Committee (2011) IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters. Washington, DC: Brookings–Bern Project on Internal Displacement.

United Nations (1998) Guiding Principles on Internal Displacement. Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2.

本ポリシーブリーフは、2011年3月11日に発生した東日本大震災と津波、原発事故が人々と社会に与えた影響を検証する取り組みである、国連大学サステナビリティ高等研究所のFUKUSHIMA グローバルコミュニケーション(FGC)事業のために実施された調査の成果である。

© United Nations University
ISSN: 2409-3017

本稿の中で示された意見は筆者の見解であり、国連大学を代表する見解を必ずしも示すものではない。