

原発震災後の被災者支援を巡る国家と市民社会のあり方に関する考察

—市民社会の役割と課題—

重田康博

キーワード：原発震災、被災者・避難者、国家、市民社会、人間の安全保障

1.はじめに

3.11 福島原発震災は、福島だけでなく、栃木、茨城、群馬など北関東を含む多くの地域に放射能汚染被害をもたらし、避難や防護を強いられる被災者・避難者が多数存在している。今回の福島原発震災は、国家や企業によって進められてきた日本の原子力産業の最悪な惨事であり、避難させられた住民、特に弱き女性と子どもがその被害の犠牲者となり、過去の国策事業の失敗と同じ構造の延長上に位置し、悲劇は繰り返されている。突然襲った被災者・避難者の困難と苦労は、彼らの人権侵害に関わることであり、彼ら一人一人の選択権や避難する権利が保障されておらず、それはまさに人間の安全保障に関わる問題だといえる。

本論文は、原発被災者・避難者の置かれている状況が人間の安全保障に関わる問題であると捉え、原発事故の被災者に支援を行い、国家に対して政策提言や住民参加の働きかけを行う市民社会について、ガバナンスに関わるアクターとしての立場からその役割と課題を分析し、福島の被災者・避難者と途上国の脆弱で周辺化された立場にある人々の共通性と彼らへの権利擁護の必要性を明らかにし、国家と市民社会のあり方に関して考察する。

本論文の構成は、まず原発被災者・避難者の置かれている状況が人間の安全保障に関わる問題であると捉え、人間の安全保障の概念について確認する。次に、原発事故被災者の支援の現状と課題として、「原発事故子ども・被災者支

援法（以下支援法）」と国連人権理事会のアナンド・グローバー氏による『グローバー勧告』を取り上げる。第3に、原発事故の被災者に支援を行い、ガバナンスに関わるアクターとして市民社会の立場から国家に対して政策提言や住民参加の働きかけを行う市民社会組織、特に福島県内外で特に女性や子どもへの支援を行っている NPO、国際協力 NGO、福島の NPO ネットワーク、国際協力 NGO ネットワーク団体へのインタビュー調査結果から、市民社会による支援活動の現状と課題を把握する。最後に、原発被災者・避難者に対する支援を巡る国家と市民社会の関係のあり方について検証する¹。

1 人間の安全保障

最初に、原発被災者・避難者の置かれている状況が人間の安全保障に関わる問題であると捉え、人間の安全保障の概念について確認しておく。

「人間の安全保障」の基本概念は、国連開発計画（UNDP）『人間の開発報告 1994』によって紹介された。UNDP によると、人間の安全保障には①世界共通の問題、②その構成要素は相互依存の関係、③その強化には早期予防のほうがやさしく、④人間中心、という4つの概念が

1 本論文は、日本学術振興会2013年度・2014年度科学研究費挑戦的萌芽研究「原発震災後の人間の安全保障の再検討—北関東の被災者実態調査に基づく学際的考察」のガバナンス研究のアクター分析の一環として行われた研究調査である。

含まれる。人間の安全保障は、紛争、難民、抑圧等の課題を扱う「恐怖からの自由」、貧困、教育、医療等の課題を扱う「欠乏からの自由」の二つの構成要素から成り立っている。さらに、UNDPは「人間開発」と「人間の安全保障」のについてそれぞれ以下の通り説明している。「人間開発」とは「人々の選択の幅を拡大する過程」であるのに対し、「人間の安全保障」とは「これらの選択権を妨害されずに自由に行使でき、しかも今日ある選択の機会を将来も失われないという自信を持たせること」と定義している。そして、安全保障の考え方として重要なのは、国家の安全保障ではなく、人間一人一人の選択権の保障、つまり「人間を重視した安全保障」と「持続可能な人間開発」であるとして、人間の安全保障という包括的概念への移行を提唱している²。

人間の安全保障を最初に提唱したアマルティア・センは、人間の安全保障が「人間的発展」と「人権」といった人間中心の概念を補うものだと述べている。センは、人間的発展は、UNDPの『人間の開発報告書』の「人間的発展指標（HDI）」の通り、人間の生活に制限や制約を加えたり、その開花をさまざまに妨げたりするさまざまな障害物を取り除くことであり、人間の安全保障は「不利益をこうむるリスク」から人間を保護し安全と安心を拡大する人間的発展を補うことができると述べている³。また、人権が倫理に訴える力は、飢えや女性に対する不平等な扱いをなくす要求まで様々な目的に使われており、人間の安全保障を補完する考え方でもある⁴。しかし、武者小路公秀が指摘している通り、人間の安全保障の基本的な立場は、人権が捉える普遍的な人間ではなく、具体的・個別的な人間と人間集団とについて、その「安全」

を規定し、「保障」しようとするものであり、あくまでも具体的・現実的な人間とその集団の「利己心」と「他者」に対する脅威を前提にしているのである⁵。

人間の安全保障に関して活動できるアクターは、国家、国連、国際金融機関、国際赤十字、企業などがある。中でも本稿で取り上げるNGO・NPOを含めた市民社会は人間の安全保障において重要なアクターである。国家が人間の安全保障を提唱することには疑問や批判があるのに対して、市民社会は人間の安全保障が扱う、「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」に対して、非政府・非営利・独立性・多様性という立場で国家が行うことができない活動や支援を行うことができる。長有紀枝は市民社会の一端を担うNGOが「人間の安全保障をする」という作業は、NGOにとっては、まさに存在理由（レゾンデートル）でもあるのです⁶と述べている通り、人間の安全保障を行うことはNGOのミッションそのものであり、彼らの活動理由の根源部分に相当するものであるといえる。

2.原発事故被災者の支援の現状と課題－問題の所在

3.11以後原発被害の実態と課題、被災者、避難者の立場から、宇都宮大学「福島乳幼児妊産婦支援プロジェクト」では、福島県内・栃木県内等で調査を実施した結果、福島県内避難者、県外避難者、特に女性や子どもの権利が侵害されていることが実証され、国への要望書を提出した⁷。この間、2012年6月民主党政権時代に議員立法で成立した「原発事故子ども・被災者支援法（以下支援法）」は、被災者や避

5 武者小路（2009）p.9.

6 長（2012）『入門』p.127.

7 宇都宮大学国際学部多文化公共圏センター（2012）、（2014）

2 国連開発計画（UNDP）（1994）pp22-25.

3 セン（2006）pp.37-38.

4 同上p.40.

難者の不安を解消し、安定した生活を実現するために、被災者や避難者を支援するための法である。しかし、支援法はいまだに実施されず、この支援について早期に実施するように市民団体やNGOが国への働きかけや批判を強めてきたが、現在まで具体的な進展はなく膠着状態である。支援法の基本理念は、支援対象地域の住民が居住・他地域への移動・帰還を自らの意思で行えるようにいずれを選択しても支援すること、放射能による健康上の不安が解消されるよう努力すること、被災者に対する差別が生じないように配慮すること、子ども・妊婦に対する配慮としていること、等である。そして、その支援方針として、被災者・避難者の支援対象を放射線量が20ミリシーベルト未満だが「一定の基準」以上の地域を含めた点や被災者や自主避難者の「避難する権利」を認めた点は画期的な支援法だった。毎日新聞記者の日野行介は、この支援法の「一定の基準以上の放射線量」が計測される地域を「支援対象地域」と位置づけたことを評価しているが、しかしこの「一定の基準」は条文に明記されることはなく、年間20ミリシーベルトの避難基準を決めた政府に委ねられたことにより議論が深まらなかったことを批判している⁸。同支援法がせっかく「一定の基準」以上の地域を含めることを明記しているにもかかわらず、その避難基準の判断を行うはずの政府が今日までその判断をしてこなかったことは誠に残念である。

これと並行して、2012年11月15日から26日まで日本を訪問し福島原発事故後の人々の健康に関する権利状況を事実調査した、国連人権理事会のアナンド・グローバーによる『グローバー報告書』⁹が2013年5月27日に国連人権

理事会に提出された。グローバーは、来日中各関連省庁、福島県庁、福島県立医大、自治体、東京電力等から事情聴取を行い、福島県、宮城県の住民の声を聞き、学校、居住地域での線量測定や仮設住宅訪問等実地調査を行った¹⁰。同報告書には、緊急対応、避難者指示、健康調査等日本政府の対応を健康の権利の観点から包括的検証し、「住民は安全で健康的な環境で暮らす権利がある」と強調し、「年間追加被ばく線量1ミリシーベルト」を基準とする住民保護の施策や「子ども被災者支援法」の早期の実施など、人権を中心に今後の改善に向けた重要な勧告が提起されている。グローバーは、日本政府が避難区域の指定に用いている年間20ミリシーベルト基準が日本政府の現行法（3ヵ月で1.3ミリに達する管理区域への一般市民への立ち入り禁止）と矛盾していること、低線量地域でもガンその他の疾患の可能性があることを指摘する疫学研究を無視していることを指摘し、放射能による健康への影響をモニタリングし適切な処置を行うこと、等を要望した¹¹。しかし、日本政府はグローバー勧告を認めず反論した。

3. NGO・NPOによる支援の現状

3.11 福島原発震災後被災者・避難者の置かれている状況は、まさに人間の安全保障に関わる問題である。NGO・NPOを含めた市民社会は、人間の安全保障において重要なアクターであると考えられる。ここでは、原発事故の被災者に支援を行い、ガバナンスに関わるアクターとして市民社会の立場から国家に対して政策提言や住民参加の働きかけを行うNGO・NPOを取り上げる。

8 日野（2014）pp.32-34.

9 国連人権委員会アナンド・グローバー（2013）『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国連特別報告者の報告（グローバー勧告）』

10 ヒューマンライツ・ナウ（2013）『HRNニュースVol.20』p.2.

11 ヒューマンライツ・ナウ（2013）『HRNニュースVol.20』pp.1-2.

まず、最近数年の岩手、宮城、福島の被災3県全体のNGO・NPOの動きを把握する。内閣府と総務省のデータを活用した日本NPOセンターの「被災3県のNPO法人数の推移」¹²（表1参照）によると、岩手、宮城、福島の被災3県の人口100万人あたりのNPO法人数の2010年度-2013年度の増加率は、岩手県45.0%、宮城県39.4%、福島県45.8%となっており、特に全国の28.2%を上回る。特に福島県の新規は

震災年の2011年62法人（619法人）、2012年76法人（695法人）、2013年82（778法人）と年々法人が増加し（累計でも法人が増加）、人口100万人あたりのNPO法人は2013年に400法人となり全国平均382法人を超えている。この表でも、福島県において震災を機に多くのNPO法人が設立され、活動を行っていることがわかる。

表1：被災3県のNPO法人

	岩手			宮城			福島			全国		
	新規	累計	人口 100万 人NPO 法人数	新規	累計	人口 100万 人NPO 法人数	新規	累計	人口 100万 人NPO 法人数	新規	累計	人口 100万 人NPO 法人数
2010年	24	319	240	54	549	234	50	557	275	3,419	38,117	298
2011年	38	357	272	50	599	258	62	619	311	3,649	41,766	327
2012年	53	410	315	87	686	295	76	695	351	3,723	45,489	357
2013年	40	450	348	73	759	326	82	778	400	3,100	48,589	382
増加率 2010年-2013年	45.0%			39.4%			45.8%			28.2%		

出典：日本NPOセンター（2014）『市民活動団体（NPO）育成・強化プロジェクト事業検証報告書』p.14.

日本NPOセンターHP <http://www.jnpoc.ne.jp/wp-content/>（2014年12月30日調べ）

内閣府HP NPOポータルサイト<http://www.npo-homepage.go.jp/portalsite/index.html>

総務省統計局HP <http://www.stat.go.jp/data/jinsui/2.htm> より作成

また、JANICによると、400以上あるといわれる国際協力NGOのうち東日本大震災で支援活動を行った団体数は不明であるが、JANIC正会員団体・協力会員団体数157（2011年12月現在）のうち、約38%（59団体）が今回の災害で支援活動に関わったと述べている¹³。団体協力会員の中には、宗教団体や労働組合、財団などNGO以外も含まれており、それらを除いたNGOの団体協力会員35団体に正会員97団体を足すとNGOの母数は132団体となり、59団体に対する割合は45%となる¹⁴。同じくJANICによると、外部支援団体72団体の内、福島県は

37.7%（29人）が活動地としている¹⁵。

以上の通り、2011年の福島原発震災を機に多くの、NPO・NGO団体が福島県で設立され、国際協力NGOが福島で活動を行っていることは明らかである。

次に、今回福島原発震災後市民社会がどのような被災者・避難者支援活動を行い、国にどのような提言をしているかを把握するために、日本の国際協力NGO、福島NPO、ネットワークNPO・NGOへのインタビュー調査を実施した。

12 日本NPOセンター（2014）p.14.

13 国際協力NGOセンター（2014a）p.34

14 国際協力NGOセンター山口事務局長コメントより（2015年1月5日）

15 国際協力NGOセンター（2014b）p.6

本調査でインタビューを行った市民社会組織は、福島県内外で特に女性や子ども支援を行っているNPO（4団体）や国際協力NGO（3団体）、またネットワーク組織として福島のNPOネットワーク（1団体）、国際協力のNGOネットワーク（1団体）の9団体であり、支援活動の現状は以下の通りである。現地調査期間は、2013年10月1日から2015年1月30日であった。なお、本調査で紹介したNGO・NPOは、福島で活動するNGO・NPOの内ごく一部の団体であることをお断りしておく。

①県内避難者、県外被害者・避難者を福島県内外のNGO・NPOが支援

3.11 福島原発震災以後、厳しい状況に置かれている福島県内・県外の被害者・避難者に対して、福島県内・県外の全国のNGO・NPOが支援している。県内避難者だけでなく、県外避難者が厳しい状況に立たされる。特に、女性や子どもにしわ寄せがいつている。福島原発震災は、国家や企業によって進められてきた日本の原発産業の最悪な惨事であり、避難させられた住民の中でも弱き女性と子どもがその最大の犠牲者である。今回の9団体へのNGO・NPOへのインタビュー調査で、このような困難な状況にある県内・県外の女性や子どもに対してNGO・NPOが様々な支援を行っており、震災支援のアクターの中でも市民社会が重要な役割を果たしていることが明らかになった。

②状況の変化により住民の意識が変化しNGOもその対応が求められること

現在郡山市において活動している「NPO法人子育てコミュニティプチャマン」は、子育て中のお母さんと子どもたちの支援のために、キッズひろば・託児付きカルチャースクール・発達不安の幼児児童の支援・子育てサークル出張支援などの活動を行っている。原発10km圏

内からの避難者や移住者の方々もいるが、分けをしての支援はしておらず、お母さん方からその旨の相談を受けた場合は共感受容する対応をとっている。最近では屋外遊びをする親子も増えてきている。本NPOも震災から数年経ち、安心安全を心がけながら、子どもの半屋外での砂場遊びや体験指導など心身の発達により重点をおいている。風評被害他不安なことに対する母親への相談は少ないながら個々に対応している（2014年8月27日）。

その一方、福島県南相馬市、双葉町や宮城県石巻市その他から栃木県下野市に避難した避難者によって構成されている「ふくしまあじさい会」では、事故から3年が過ぎて、故郷とは別に新たな土地を求めて引っ越しをしていく方もいて、家が出来れば、避難者もどんどん移動して行って、人数が減っていくといていた（2014年8月12日）。

③ネットワークNGOが大きな役割を果たしていること

○うつくしまNPOネットワーク

「特定非営利活動法人うつくしまNPOネットワーク」は、福島県全域で活動するネットワークNPOで、被災地・被災者の自主的な支援活動支援—11の自治体（川俣町、浪江町、双葉町等）で活動し、県外へ避難した人、移住したい人への両方の支援を行っている。第3回国連防災世界会議に向けた「2015防災世界会議日本CSOネットワーク（JCC2015）」にも参加している。支援も1年目の時は資金・人・リソースも集まりいろいろできたが、4年目に入り資金・人・リソースが少なくなっている（2014年8月27日）。

○国際協力NGOセンター（JANIC）

「特定非営利活動法人国際協力NGOセンター（以下JANIC）」は、福島原発震災後の2011年7月にJANIC福島事務所を設置し、そ

の後2012年6月には県外の支援団体や地元の市民団体が出会って情報交換し連携する場として「ふくしま NGO 協働スペース」を開設した。また特定のテーマを子どもと食（子どもの栄養、アースデー福島共催）とし各種セミナーを開催した。「原発事故被害者の救済を求める全国運動」へ参加し、英語による情報発信を行った。「子ども被災者支援法」の基本方針策定に際しての提言や改善のためにこの全国運動に参加し、福島市での集会では運営を担当し、原発事故子ども・被災者支援法市民会議のメンバーとして仲介役として参加した。JANIC 福島事務所の閉所を受けて、2014年4月元 JANIC 福島事務所のスタッフが JANIC からスピンオフする形で2014年4月に「特定非営利活動法人ふくしま地球市民発信所(福伝)」を設立した。JANIC は、現在2015年3月仙台開催予定の第3回国連防災世界会議での意見交換を効果的に実施するために、日本の CSOs のプラットフォーム「2015 防災世界会議日本 CSO ネットワーク (JCC2015)」を結成して、県内団体への働きかけを行っている。

JANIC は、「しばしば対立する双方の立場の人たちから相談を受け、支援を求められた。それはあたかも紛争の双方からの当事者から中立な存在として認められてきた国際協力 NGO の立ち位置そのものだった¹⁶⁾」と述べているが、JANIC は国際 NGO のネットワーク団体として対立する双方の立場の人たちの間に立ち、仲介役や触媒者としての機能を果たしてきた。JANIC が長年養ってきた国際協力 NGO の普遍的な価値、人道支援という規範が相手の信用に役立ったのだ。市民社会は、現地の被災者。避難者の信用を得て活動することは重要である(2014年8月20日、8月27日)。

また JANIC は、2011年8月4日に大橋正明

理事長名で、今回の福島原発事故について「原発問題と持続可能な社会に関する JANIC の考え方¹⁷⁾」というメッセージを発表した。このメッセージは、グローバルな構造からみる原発の問題が、地球全体に負の影響を与え取り返しのつかない環境破壊をもたらすことに加えて、人権侵害の問題として途上国や日本社会にも見られ、この問題を克服するには日本社会の再構築、すなわち被災者の基本的人権とエンパワーメント、途上国と日本の市民の参加と原子力発電導入に関する情報公開と情報発信を前提とした社会の形成とエネルギー政策の転換、原子力発電関連の ODA の見直しを含めた途上国への国際協力を通じて、持続可能な社会の形成に寄与できると訴えている。これは、福島に駐在員を置く国際協力ネットワーク NGO として原発事故に対してかなり立場を明確にした内容になっており、原発事故に対する考え方を伝える NGO・NPO が少ない中で社会的に意義のある基本理念だと思われる。

4. NPO・NGOによる支援の課題

次に、本インタビュー調査による結果、NGO・NPOによる支援の課題について、図1の通り、(1) NGO・NPO側、(2) 住民側、(3) 国側、のそれぞれに課題に分けて以下に述べていくことにする。

(1) NGO側の課題

①子どもの栄養や女性への家庭内暴力への支援の際の問題

②NPO・NGOによる国や自治体のへの依存

③子どもの権利保護への配慮

(2) 住民側の課題

③住民に倦怠感があることー住民や子どもの疲れ

(3) 国側の課題

16 国際協力NGOセンター (2014c) p.96

17 国際協力NGOセンター (2014c) pp.104-105.

④国は「支援法」を実施せず、グローバー勧告を無視していること

⑤国は人権の保護の基準を浸透させず避難者の「避難する権利」を保証していない

⑥国は低線量被爆を過小評価し結果的に被災者・避難者の分断政策を行っていること

(1) NGO側の課題

①子どもの保養と女性への家庭内暴力への支援の際の問題

NGO側の課題として、子どもの保養や女性への家庭内暴力があり、その背景には母子家庭など女性や子どもへの負担がある。福島市にある「特定非営利活動法人シャローム¹⁸」では、保養プログラムを実施しているが、参加メンバーが固定化しつつあるのが悩みだ。3泊4日程度の日程で通常のカリキュラムを持ち出す「移動教室」は、情報アクセスや保護者の意識を越えて誰もが公平に自然体験や交流活動に参加できるチャンスであり、学校が主体となることから両親も納得して参加させることができる。間に入るNPOの姿も見えるので、週末や長期休暇にNPOが実施する保養プログラムへの信頼を得ることもできる。2012年度に現地調査と調整を行い、13年度（5月1校、9月に3校）のウィークデイに4校の公立小学校で移動教室を行った。NPO側で受け入れ先を探し、福島県外（山形県、岩手県、宮城県）の他、会津でも実施した。市町村の行政や教育委員会と連携しているが、プログラム策定の詳細を学校現場のみで担うのはハードルが高い。原発事故子ども・被災者支援法の枠組みを活かし、NPOとも連携しながら県境を越えて国の責任でやって欲しい。しかし、福島県は観光振興や財政的な恩恵を視野に県内のみでの実施を願っている。行政として本腰を入れて移動教室を実施している伊達市を応援する為、NPOが

連携して伊達市教育委員会をサポートしている例もある（2013年10月28日）。

また、子どもの保養や女性への家庭内暴力があり、その背景には母子家庭など女性や子どもへの負担がある。日本政府の施策でジェンダーが弱く、「より良い状況にする部分」が弱い。例えば、ケアワークの負担、女性が活躍できる職場、女性の意思決定への参画、低所得シングルマザーの就業などの問題がある。「特定非営利活動法人オックスファム・ジャパン」では、海外の災害における緊急人道支援経験に基づき、被災した女性の身体的、社会的、政治的、経済的な脆弱性を軽減すべく、専門性の高いパートナー団体を募り、主に女性を対象として緊急人道及び復興支援を行った¹⁹。具体的には、権利ベースアプローチに基づき、パートナー団体を通して、社会心理的なサポート（女性への暴力被害当事者の支援者への研修、シングルマザーの共助グループづくり、女性のグループセラピー）、経済的エンパワーメント、アドボカシーを実施した（2014年1月6日）。

②NPO・NGOによる国や自治体への依存

原発震災後4年が経過し、NPO・NGOは、活動資金が乏しくなり、解散や閉鎖する団体も出てきている。JANICも福島事務所を閉鎖し、新たにJANICから独立したNPO「ふくしま地球市民発信所」が設立された。一方、国や自治体は、権限、資金、情報を持っている。このような状況の中、一部のNPO・NGOは、国や自治体への依存度が高まり、行政の下請け化しつつある（2013年10月28日）。

③子どもの権利保護への配慮

3.11 福島原発震災以後放射能汚染の影響で、福島の子どもの外で遊ぶ権利が保障されていな

18 シャロームのスタッフ吉野裕之は、「子どもたちを放射能から守る福島ネットワーク」世話人を兼ねる。

19 オックスファム・ジャパン（2013）『2012年度～2014年度東日本大震災復興支援事業概要』を参照。

い状況にある。子どもが外で遊ぶ権利を保障するために、子どもが正しい情報をもって放射能リスクの低いところで遊ぶ必要がある。「公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン」は、福島の子どもたちが原発によって変わってしまった生活や放射能リスクに対処できる力を養うことを目的に、2013年から福島プログラムを実施している²⁰。同プログラムの一事業である「放射能リテラシープロジェクト」は、福島の子どもたちが放射能についての基礎を学び、様々な情報を読み取って自ら判断する力を身につけるための教育活動である。福島県では小中学校の授業で、放射線教育を年に2-3時間実施することになっているが、教員側にも戸惑いがあり、どの学校でも試行錯誤が続いている。そこで、セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンでは、希望する学校を対象に、参加型ワークショップを開催している。子どもたちは、グループワークや放射線測定などの体験学習を通じて、放射能を自分の問題として捉え、自分なりの意見を持ちつつ、異なる考え方にも耳を傾けながら考えを深めている。教員や保護者の理解を得よう働きかけも行っている。(2015年1月30日)。

(2) 住民側の課題

③住民に倦怠感があること—住民や子どもの疲れ、家族の離散

福島市にあるNPO法人によると、住民は放射能被害に疲れてきている。漠然とした不安にふたをする、遠方での保養にも疲れてきている。被爆を恐れて屋内に留まっていたため子どもたちは外で遊ぶことを忘れ、怠惰になり何事にも積極的でなく消極的になり、小さな世界に閉じこもってしまう。子どもたちの遊びに発展

がなく、外の世界への関心が薄れてしまう。親も子も何をやっても無駄と諦めてしまう。積極的な保護者にだけ情報が偏り、不安な母親のねたみが発生する。子どもが無用な制限なく本物の自然の中で遊ぶには保養で非汚染地域まで出かけるしかなく、民間だけでは継続的に支援するのがむずかしい。子どもたちの肥満傾向、運動能力や体力の低下だけではなく、社会性や発達という面からの精神的リスクが心配だと述べていた(2013年10月28日)。

また、あるNGO法人によると、3.11福島原発震災後、家族の分散と原発離婚が発生しているという。福島から外へ行った人もいるし、福島に帰って来た人もいる。父親が県内、母親が県外というケースもある。福島県内外を問わず母子のみが避難し、父親が地元にいるので家族が分散し、原発離婚が多くなっているという(2015年1月30日)。

(3) 国側の課題

④国は「支援法」を実施せず、グローバル勧告を無視していること

前述した通り、国連アナンド・グローバル報告書には、「年間追加被曝線量1ミリシーベルト」を基準とする住民保護の施策や「子ども被災者支援法」の制定など、人権を中心におく重要な勧告が提起されている。日本政府はグローバル勧告に反論し、非科学的で受け入れられず、住民に強制するつもりはないとしている。「特定非営利活動法人ヒューマンライツ・ナウ」など人権NGOは、そのグローバル勧告を「住民保護」の視点の正当性のよりどころとして、政府に働きかけを行っているが、政府はグローバル勧告に反論している(2013年11月25日)。

20 セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン (2014) 『セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン・アニュアルレポート2013』 p.13.

⑤国は人権の保護の基準を浸透させず避難者の「避難する権利」を保証していない

3.11 原発震災以後、「避難する権利」とは、原発事故の放射能汚染による被爆から避難することを意味する。ある NPO によると、法律や制度が整備されていれば「放射能被曝から避難する権利」が認められ、様々な分断や対立は避けられたかもしれない（あるいは軽減されたかもしれない）と述べている（2014年3月31日）。

「避難する権利」が認められていないということは、すべての国民の権利や生活を保証する憲法 25 条に基づいていないばかりか、人間の安全保障の観点にも反することを意味する。

「原発事故子ども・被災者支援法」は被災者・避難者の支援対象を放射線量が 20 ミリシーベルト未満だが「一定の基準」以上の地域を含めた「避難する権利」を認める重要な支援法だったが、それは民主党政権に続く自民政権によって無視され、被災者や自主避難者の「避難する権利」は残念ながら認められていない。

山下祐介は、福島県の避難者 15 万人は、①直接避難地域からの避難（第一次避難地域）、②福島県からの自主避難（第二次避難地域）、③関東圏等からの自主避難（第三次避難地域）とその行動様式は多様であり²¹、今後必要な支援は、「避難する権利」、「避難しない権利」を含めて人々の選択肢を広げてあげること、再建する生活を確実に安心できる形で補償してあげること、戻る人には道筋をつけてあげること²²、と述べている。つまり、被災者、避難者の多様性を認め「避難する権利」、「避難しない権利」を尊重し、避難者の主体性と選択を尊重することが重要である。

⑥国は低線量被爆を過小評価し、結果的に被災者・避難者の分断政策を行っていること

国は、被ばく基準値を「20 ミリシーベルト」に設定し低線量被爆を過小評価している。

全体を俯瞰する政府の構想力に問題がある。日本の政府の有力者による意見形成では、人権の基準が浸透しない。IAEA などの国際機関は、日本政府を後押しする姿勢で、グローバール勧告のような国連の他に日本政府への国際的なプレッシャーがない。ある NGO は、「福島の調査や法律相談でわかったことは、被災者の立場に立つと、政府は 20 ミリの基準を決めて分断政策を実行しており、住民は分断されて声を上げにくくなっている。健康被害の懸念を表明すること自体が『風評被害』として抑えつけられている。保護されるべき子どもの声や被災者の声を反映できないことが心配である」と述べている（2013年11月25日）。

21 山下（2012）pp.22-24.

22 山下（2012）p.7.

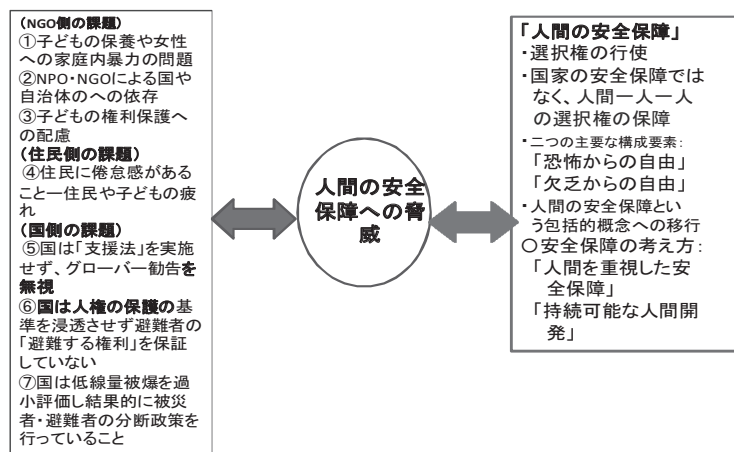
4.おわりに—国家と市民社会の関係のあり方

最後に、①から⑥の課題の解決に向けて NGO・NPO を含めた市民社会の役割とは何かについて検証していきたい。

図1の通り、これらの課題によって、被害者・避難者の選択権が侵され、人間一人一人の選択権が保障されず、人間の安全保障への脅威であることは明らかである。つまり、人間の安全保

障という「恐怖からの自由」、「欠乏からの自由」の二つの構成要素が満たされず、「人間を重視した安全保障」と「持続可能な人間開発」という二つの安全保障の考え方は無視されている。これらの課題の解決に向けて NGO・NPO を含めた市民社会の役割は、被災者・避難者の支援を行うと共に、国や自治体へ働きかけや提言を行うことである。

図1：NPO・NGOによる支援の課題（著者作成）



今回の調査でインタビューした避難者のAさんは、自分が所属する会で行った日帰りのバス旅行で足尾銅山と谷中村の遊水地を訪問し、原発で埋もれた地域の問題と荒涼とした谷中村の光景が一緒であり、原発事故と足尾銅山の鉱毒事件は同じだと述べ、自分の満州引き挙げ体験と重ね合わせて、今回の避難生活も「棄てられた民、棄民になるという経験でした」と語ってくれたことが印象的だった。足尾銅山は、明治以後日本の近代化の基礎を作るために開発され利用されたが、谷中村を含む渡良瀬川一帯に深刻な足尾鉱毒汚染被害をもたらした。戦前・戦後日本政府と企業によって推し進められた足尾銅山鉱毒事件と福島原発事故は、いずれも日本の近代化政策の負の遺産であり、戦後の水俣病と共に日本の最大の環境汚染被害であり、これらの被害で被災者・避難者の経験したことはまさに人間の安全保障に関わる

問題として捉えるべきである。今回の福島第一原子力発電所事故を契機に国家主導による一方的な開発や経済成長偏重による開発のあり方に対する批判や疑問が出され、特に福島の乳幼児を含めた子どもや女性たちなど脆弱な立場にある人々は南の国々において強制的に「周辺化された立場に追いやられた人々」との共通性が見出される。

ガバナンスに関わるアクターとして NPO・NGO を含めた市民社会の役割は、国家や自治体ができないこれらの「周辺化された立場に追いやられた人々」への人道的支援を行うことである。それが、人間の安全保障という観点から、市民社会が行う道義上・倫理上の義務でもある。今後市民社会は、国家によるグローバル化を進める国々にそのような脆弱で周辺化された人々の権利擁護をどのように求めるのかを問いていかなければいけない。JANIC は先に紹

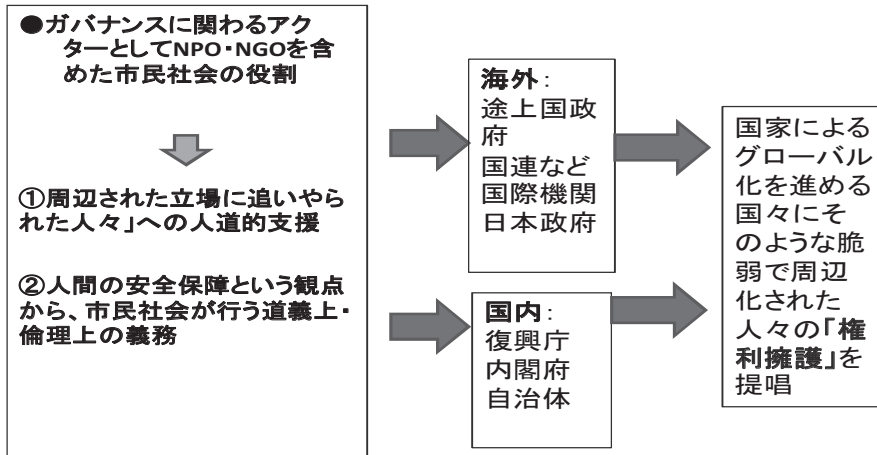
介した「原発問題と持続可能な社会に関する JANIC の考え方」の中で、福島の問題はグローバルな構造の中で途上国の社会的弱者が直面する問題と共通であり、原発の問題は人権侵害の問題と捉えることができる²³と述べている。また、竹内俊之（元 JANIC 震災タスクフォース福島事務所長、現「ふくしま地球市民発信所」代表）は、「福島で起きていることを世界的な課題として位置づけ、地球規模の世直し運動をすることが国際 NGO の役割だ」²⁴と述べている通り、市民社会は福島で起きている問題をグローバルな問題構造と共通の問題として捉え、人間の安全保障に関わる脅威として、今後地球規模の世直し運動として世界に知らせ発信していくことが求められる。

NGO・NPO を含めた市民社会は、「福島」で起きていることを国内問題だけではなく、グ

ローバルな問題構造として捉え直す必要がある。原発を通じて電力を送る貧しい福島とその電力を受ける豊かな東京の経済格差の問題は、途上国と先進国の南北格差を訴えてきたグローバルな問題構造にそのまま当てはめることができる。

また、ガバナンスに関わるアクターとして NPO・NGO を含めた市民社会の役割は、図2の通り、国家や自治体ができないこれらの「周辺化された立場に追いやられた人々」への人道的支援を行うことである。それが、人間の安全保障という観点から、市民社会が行う道義上・倫理上の義務である。今後市民社会は、国家によるグローバル化を進める国々にそのような脆弱で周辺化された人々の権利擁護をどのように求めるのかを問いていかなければいけない。

図2：NPO・NGOを含めた市民社会の役割（著者作成）



最後に、お忙しい中、本インタビュー研究調査のために時間を割いていただき大変お世話になった、「特定非営活動法人シャローーム」のスタッフ吉野裕之様、「特定非営活動法人

ヒューマンライツ・ナウ」の事務局長伊藤和子様、「特定非営活動法人オックスファム・ジャパン」のスタッフ高橋聖子様、「特定非営活動法人国際協力 NGO センター」の事務局長山口誠史様、「ふくしまあじさい会」の会長様と庶務担当様、「特定非営活動法人子育て支援コミュニティプチママン」の代表理事佐藤広美様、松尾祐子様、「特定非営活動法人うつくしま NPO ネットワーク」の事務局長鈴木和隆

23 国際協力NGOセンター（2014c）pp.104-105.

24 竹内（2012）pp.210-214. 竹内はこのような地球規模の課題を社会正義の問題ととらえ、地球規模の課題に対応するNGOを「ソーシャル・ジャスティスNGO（SJNGO）」と呼んでいる。

様、「特定非営利活動法人ふくしま地球市民発伝所」の代表理事竹内俊之様、事務局長藤岡恵美子様、「公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン」の福島事務所所長金谷直子様、人事総務部大澤万里子様、その他お世話になった関係者の方々に対して深く感謝を申し上げます。

参考文献：

宇都宮大学国際学部多文化公共圏センター
(2012) 「福島乳幼児妊産婦支援プロジェクト」『福島乳幼児・妊産婦プロジェクト (FSP) 報告書』

宇都宮大学国際学部多文化公共圏センター
(2014) 『福島乳幼児・妊産婦プロジェクト (FSP) 報告書』

長有紀枝 (2012) 『入門 人間の安全保障—恐怖と欠乏からの自由を求めて』中公新書

国際協力NGOセンター (2014a) 『東日本大震災市民社会による支援活動 合同レビュー事業検証結果報告書～国際協力NGOの視点から～』

国際協力NGOセンター (2014b) 「東日本大震災とNGO『検証』が生む未来」(東日本大震災 外部支援団体調査アンケート) JANIC (2014) 『シナジー』vol.162、9月号

国際協力NGOセンター (2014c) 『JANIC『放射能と闘う人々と共に—JANIC福島事務所活動の記録2011-2014』

国連開発計画 (UNDP) (1994) 『人間の開発報告1994』国際協力出版会

セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン (2014) 『セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン・アニュアルレポート2013』

セン、アマルティア/東郷エリカ訳 (2006) (『人間の安全保障』集英社新書

竹内俊之「10 国際協力NGOが福島の『震災支援』に関わる意味」藤岡美恵子・中野憲志編 (2012) 『福島と生きる—国際NGOと市

民運動の新たな挑戦』新評論

武者小路公秀 (2009) 『人間の安全保障—国家中心主義をこえて—』ミネルヴァ書房

日野行介 (2014) 『福島原発事故被災者支援政策の欺満』岩波新書

ヒューマンライツ・ナウ翻訳チーム (2013) 『国連「健康に対する権利」特別報告書アナン・グロバー氏・日本への調査 (2012年11月15日から26日) に関する調査報告書』

山下祐介 (2012) 「まえがき」『第1章東日本大震災と原発避難』山下祐介・開沼博編著『原発避難論—避難の実像からセカンドタウン、故郷再生まで』明石書店