

世界の経験に学ぶ——アメリカ ハリケーン・カトリーナ

「富める国」で起った悲劇

アメリカを襲った史上最大規模のハリケーンは
あらゆる人の生活を奪った。「富める国」で起った災害から
導き出される人間の安全保障の教訓とは。

米オレゴン大学教授
Naomi Zack 一九七〇年米ロンドンピア大学大学院修了、Ph.D. (哲学) 取得。ニューヨーク州立大学オールバニ校准教授などを経て二〇〇一年より現職。著書に『Ethics for Disaster, A Theory for the Third Wave』等。

ナオミ・ザック

人間の安全保障という世界規模の考え方は、災害時や紛争状態における一般市民の福利に対する懸念を表明するものである。日本の外務省地球規模課題総括課が二〇〇九年に作成したパンフレット『人間の安全保障基金 二二世紀を人間中心の世紀とするために』には、「人間の安全保障は、人間の生存・生活・尊厳に対する広範かつ深刻な脅威から人々を守り、人々の豊かな可能性を実現することを目的としている」と記されている (http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/t_fund21.pdf)。

強烈な自然現象の直接的な結果や生存者の状況など、災害時に個々人に何が起きるのかに重点を置くことが重要である。日本は、世界各地の開発計画において人間の安全保障を支援するべく主導的な役割を果たしてきた。技術先進国であ

る他の民主主義国も、災害の被害者支援に国際的に参加してきた。だからこそ、こうした援助を他国に提供してきた国で大規模な災害が発生し、その国で人間の安全保障に関する問題が生じるときには衝撃が大きい。米国では、二〇〇五年にハリケーン・カトリーナが米国史上最悪の災害をもたらした。この悲劇は、すべての民主的な技術先進国で今後の自然災害に備えるために、有益となりうる教訓を与えてくれた。

アメリカ史上最悪の自然災害

海抜ゼロメートル未満に位置するルイジアナ州のニューオーリンズ市は、「堤防」システムにより洪水から保護されている。ルイジアナ州のキャスリーン・ブランコ知事は二〇〇五年八月二六日(金)、強烈なハリケーン警報の発表を受けて非

常事態宣言を発令した。これに対し、翌二七日にはブッシュ大統領がルイジアナ州に連邦非常事態宣言を発令し、連邦緊急事態管理庁（FEMA）に対し、必要なあらゆる救援活動を実施する権限を与えた。

二八日、カトリーナの勢力はカテゴリー5に引き上げられ、米国立測候所は、停電は数週間に及び、「水不足は、現代の水準では信じられないほどの人的被害を及ぼす」だろうと警告した。ニューオーリンズ市のレイ・ナギン市長は、住民に對して市からの避難命令を発令した。一〇〇万人以上が車で脱出したが、ニューオーリンズ市の住民は黒人が六三%を占めており、うち半数は所得が貧困線を下回っていた。ニューオーリンズ市の貧しい黒人世帯の六割近くは車を所有していなかったため、自分で避難できなかった者も多い。

FEMAのマイケル・ブラウン局長とブッシュ大統領は、国立ハリケーンセンターのマックス・メイフィールド所長から概要説明を受け、水位が堤防の「高さを超える」可能性があるという報告を受けた。カトリーナは二九日（月）にカテゴリー4のハリケーンとして上陸した。当日朝、ナギン市長はテレビ番組『トゥデイ・ショー』で、水位が堤防の高さを上回っている」と報告した。ブラウン局長はカトリーナの上陸から五時間後に、FEMAのマイケル・チャートフ長官に対し、メキシ

コ湾岸に国土安全保障省の職員を二〇〇人派遣するよう依頼したが、FEMA職員がニューオーリンズ市に到着するまでに二日を要し、重要な援助が提供されるまでに五日かかった。市からの唯一の支援は、洪水で自宅を追われた人はスパードーム（七万七〇〇〇人を収容できるフットボール競技場）に行つて市外へ向かうバスを待つようという助言だった。スパードームは、比較的安全ではあるものの、非常に暑く、物資が不足して非衛生的だった。そこにたどりついた何万人もの人々は、最終的にバスでテキサス州に移送された。

ハリケーン・カトリーナは二〇〇億ドルを超える被害をもたらした。ニューオーリンズ市では三本の運河が氾濫し、市の八割が影響を受けた。破壊または居住不可能となった家屋は三〇万戸と推定されている。商業ビルや森林、緑地も破壊され、瓦礫は合計一億一八〇〇万立方ヤード（フットボール競技場に積んだ場合、一〇マイルを超える高さに匹敵）に及んだ。化学工場や有害・有毒廃棄物処理場、汚水処理設備も被害を受け、七四〇万ガロンの油がメキシコ湾岸の水路に流出した。

この地域におけるカトリーナによる死者は二三〇〇、一五〇〇人と推定される。うち約八割がニューオーリンズ市で死亡した。ルイジアナ州では、死者の五二%が六一歳以上、

四七%が七五歳以上だった。二〇〇六年二月までに、ルイジアナ州カーヴイル市の被害者身元判定センターでは二〇〇人の遺体の引き取り手がない状態で、二〇〇〇人を超える人々がいまだ行方不明となっていた。七五万人が住む場所を失い、うち多くは重要な書類や医療記録、保険情報を持っていなかった。〇五年八月には、一七歳以上の二〇万人が避難し、〇七年秋までにそれまで住んでいた場所に戻っていない人は約二六万七〇〇〇人、うち黒人が八割を占めていた。

富める国でも避けられない

ハリケーン・カトリーナの後、米国沿岸警備隊は三万五〇〇〇人を救助したが、人間の安全保障の他の側面では不成功に終わった。不均衡な割合のアフリカ系アメリカ人の貧困者や高齢者が死亡、または自分で避難ができなかった。避難した後も数十万人の黒人の住民が自宅に戻れず、実質的には米国内避難民となった一方で、彼らの土地や不動産は企業のプロジェクトで再開された。アムネスティ・インターナショナルは二〇一〇年四月に『Un-Natural Disaster (不自然な災害)』で、この再開発で米国政府は人権侵害を行い、ニューオーリンズ市の人口動態を恒久的に変化させたと報告した。公共住宅は取り壊され、それに代わる手頃な価格の

住宅は建設されず、多くの学校や病院では建て直しや再開に至らなかった。米国も支持してきた国連の「国内避難民に関する指針」は、政府に対し、国内避難民が自主的に以前住んでいた場所に戻り、失った資産に対する補償を受けられるよう手助けをすることを義務づけているにもかかわらずだ。

ハリケーン・カトリーナから得られる重要な教訓は二つある。一つは、ハリケーンの後には洪水により孤立した人々の映像をテレビで観た人たちが実感したように、大規模災害の後では、富める国も「人間の安全保障」の侵害を免れられないということだ。これは、平時においては、発生する可能性が高い災害への備えと、その影響を和らげる制度の構築が、市民の安全のための優先事項であることを意味している。もう一つは、自ら災害に耐えたり避難したりする手段を持たない弱者に対しては、災害対策プロジェクトにおいて特例が必要となるということだ。また、こうした弱者が避難していれば、災害対策の段階において、彼らを帰宅させるための対策を実施するべきであろう。こうした人々はおもに貧困者や高齢者である。少数民族が不均衡に貧しい場合、災害対策は、既存のコミュニティグループや政府のプログラムと連携して実施される、より大きな社会的公正のためのプロジェクトの二環となるだろう。■

(翻訳) アーバン・コネクションズ