The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	「災害主権」の二面性 : 自然災害に対する国際支援への提言
Author(s)	沖田, 陽介
Citation	国際公共政策研究. 2009, 13(2), p. 1-14
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/12319
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

「災害主権」の二面性
── 自然災害に対する国際支援への提言 ──

Two Aspects of 'Disaster Sovereignty'
── Suggestions for International Disaster Relief Activities in Natural Disasters ──

沖田陽介*

Yosuke OKITA*

投稿論文

初稿受付日　2007年 9 月25日　　採択決定日　2008年12月17日

Abstract

The world has experienced many natural disasters, and numerous states have started sending disaster relief assistance across borders. In this paper, I refer to the sovereignty of a disaster-affected state as 'disaster sovereignty' and argue that disaster sovereignty consists of two aspects: the right of the affected state to retain its own sovereignty, and the responsibility of the state to protect victims. In considering the two aspects of disaster sovereignty, I will look back at the UN GA Resolution 46/182 and the discussions of 'The Responsibility to Protect'. Finally, I raise suggestions for international disaster relief activities in natural disasters.

キーワード：災害主権、国際災害支援、自然災害、保護する責任、サイクロン・ナルギス

Keywords：Disaster Sovereignty, International Disaster Relief, Natural Disaster, The Responsibility to Protect, Cyclone Nargis

* オーストラリア国立大学大学院外交・国際関係論修士課程

はじめに

2004年年末に発生したスマトラ沖地震・津波災害、2005年にはアメリカ合衆国（米国）を襲ったハリケーン・カトリーナ、その後の南アジア大地震、2006年のインドネシア・ジョグジャカルタでの地震、2008年にはミャンマーのサイクロン・ナルギス、そして直後の中国での地震など、大規模な自然災害が頻発している。そして近年の輸送技術や情報伝達の発達により、これらの自然災害に対して、被災国以外の国が国境を越えて支援を届ける国際災害支援が実施されることが多くなってきた。しかしながら、これら自然災害に対する国際支援について、国家の権利と義務を明確に記述した、またそれが各国・機関に対して認識され拘束力を持つような国際的な規範はそれほど発達しているとは言えない。

自然災害に対する国際支援についての国際法や国際的規範が発達していない理由は、一般に国際人道法と呼ばれるものが紛争や内戦を主な対象として発達してきたこと、自然災害の持つ一時的または一過性という性格から、貿易など長期に亘って国益に直接関わる分野と異なり、各国から国際法整備の重要性が認識されてこなかったこと、国際法は国家に一定の義務を課すことで国家の主権を制限することになり、これが被災国・支援国双方の利益に合致していなかったことなどが挙げられる（Fidler, 2005）[1]。しかし、大規模な自然災害が続き、国際災害支援が以前にも増して実施されるようになってきた近年において、被災国と支援国の権利と義務を整理する必要はないのだろうか、というのが本稿の出発点である。

本稿では災害発生時の被災国の国家主権を「災害主権」と称することとする[2]。通常時の国家主権と区別してこのように表現するのは、被災時の混乱した状況に乗じて、被災国の主権が他国から侵害を受けることがないよう、通常時以上に国家主権を強調するものである。特にカトーチの指摘するように、支援者を調整するべき政府が存在しない場合も考えられる複合的危機（complex emergency）の場合と異なり、自然災害ではこの任にあたる被災国政府が存在しており、国外から支援に入る者はこの被災国政府との調整のもとで活動を行わなければならない（Katoch, 2006）。つまり支援国は被災国の災害主権を尊重する義務を負う。これは例えば、被災国政府の要請または同意に基づいて支援が実施されるというものであり、別の言い方をすれば、被災国の要請または同意がなければ他国は支援を実施することができないという、被災国の排他的な権利として捉えられることが多かった。しかし、この災害主権の根拠となった国際連合（国連）総会決議第46/182号を再度読み返し、また近年紛争災害を中心に議論が起きている「保護する責任（The Responsibility

1）赤十字が2001年から取り組んできたInternational Disaster Response Laws, Rules and Principles Programme（IDRL）は、主に自然災害に対する法基盤の整備を目指したもので、2007年に「国際的な災害救援および初期復興支援にかかる国内における準備および規則のためのガイドライン（Guideline for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance）」としてその活動の成果が表れたが、これも拘束力を持たないものであることがガイドライン中に明記されている。

2）筆者が国際協力機構（JICA）国際緊急援助隊事務局に勤務していた当時（2003年５月から2006年1月）から、災害発生時の被災国の国家主権を「災害主権」と称していたが、一般的に定着している用語ではない。

to Protect)」の原則などを自然災害に援用すれば、災害主権の別の一面が見えてくる。それは被災国の主権を尊重する排他的な権利のみでなく、被災者を保護する義務が、まず被災国政府に、そして被災国政府がその任を負えない場合には他国がこの義務を負うというものである。つまり、災害主権は権利と同時に義務の一面を持つ、というのが筆者の主張である。

本稿では、災害主権の持つ権利と義務という二面性を、自然災害に対する国際支援に応用し、被災国と支援国の国際災害支援活動についての提言を行う。国内のみでの災害支援と、それが国境を越えたときの国際災害支援では、評価の基準が異なってくる。災害主権を軸に考えることで、国家の果たすべき責任を問うと同時に、国内災害対応には見られない、国際災害支援に特有な支援活動と評価の基準を得ることが本稿の目的である。国家主権や人道的介入に関する議論はこれまでにも多く展開されてきたが、それらの多くは国家主権そのものや、紛争のケースについて論じられたものであり、本稿はこれまで論じられることの少なかった自然災害発生時の国家主権や介入についての議論に貢献するものである。

本稿の構成について、第Ⅰ章では、災害主権の持つ権利と義務という二面性について論じる。そのために、今日の災害主権の根拠となっている国連総会決議第46/182号の再読と、現在まで紛争災害を中心に議論が行われている「保護する責任」の議論を自然災害にも援用し、自然災害の国際支援に対する国家の権利と義務を検討する。第Ⅱ章では、前章で検討した災害主権の二面性を実際の自然災害に対する国際支援活動に応用し、それによって得られる新しい評価の基準をもとにして、自然災害の国際支援についての提言を行う。第Ⅲ章では、得られた評価基準を過去の事例にあてはめ、被災国と支援国の国際支援活動を検証する。ここでは2004年に朝鮮民主主義人民共和国（北朝鮮）で発生した列車爆発事故、2005年に米国を襲ったハリケーン・カトリーナ、そして2008年にミャンマーを襲ったサイクロン・ナルギスを事例として取り扱う。

最後に、本稿において検討する災害の対象であるが、地震、津波、台風、洪水といった自然災害の他に、広く紛争以外の災害ということで、例えばガス爆発や列車事故といった人為的災害も検討の対象としている。また、近年多くの非政府組織（non-governmental organization: NGO）等も支援を行っているが、本稿では特に国家間で実施される国際災害支援を検討の対象としている。

Ⅰ．災害主権の二面性

本章では被災国の主権、すなわち災害主権について、その根拠となった文書の再読と、現在まで紛争災害を中心に展開されている「保護する責任」の議論を、自然災害の国際支援へ援用することを通じ、災害主権の持つ権利と義務という二面性を明らかにする。そして、災害主権は被災国政府の持つ排他的な権利の主張のみではなく、被災者の人権を、第一に被災国政府が、そして被災国政府がその任を負えない場合には他国が保護する責任があると論じる。

1. 国連総会決議第46/182号

国連総会決議第46/182号「国連の緊急援助機能調整の強化」は1991年12月に採択されたもので、現在の国連の災害支援調整の中心となる機関・機能の設立の根拠となった文書である[3)]。この決議の背景には、1991年の湾岸戦争におけるイラクでの人道危機に対する国連の対応への不満（Minear, 2002）、1988年のアルメニア地震において各国の援助競争的かつ過剰な支援がかえって災害支援活動全体を停滞させた問題等があった（沖田, 2006）。

国連総会決議第46/182号の特徴は、被災国の主権の尊重を強調している点にある。同決議第3条には次のような記述がある。「人道支援は被災国の同意、原則として被災国からの要請に基づいて行われるべきである」（UNGA, 1991）[4)]。これは、被災国の主権を尊重するために、支援国は支援の前提として被災国からの要請、また少なくとも同意を必要とすることを示しており、原則としてこれらがなければ、他国は被災国に対して支援を行うことはできない。

しかし、同決議は被災国の主権を尊重しているだけでなく、被災国に対して、同国内における被災者を保護する義務があることも記述している。同決議第４条には次の記載がある。「各国はその領土内における自然災害、またその他の災害による被災者を保護する、第一義的かつ主要な責任を負う」（UNGA, 1991）。さらに、同条では続けて、被災国が領土内における支援の実施調整といった災害管理全般についても主要な役割を果たすことを求めている。この意味において、同決議のいう災害主権は、被災国の排他的な主権を保護するのみではなく、同時に被災国に対して被災者への支援と、支援の統括という義務を負わせていることがわかる。

さらにミネアやストックトンは、同決議第３条中の「原則として（in principle）」と「（支援が）行われるべきである（should be provided）」に注目する。つまり「原則として」被災国政府が支援の要請を行い、かつこのような要請に対して「（支援が）行われるべきである」。しかし、「原則として」は全ての場合でないことを意味しており、被災国の同意または要請がない場合であっても国際的な支援は実施されることがある可能性を示していると論じる（Minear, 2002; Stockton, 2004）。

以上から、災害主権の根拠となっている国連総会決議第46/182号も、排他的な被災国の主権のみを尊重しているわけではないことがわかる。それは主権の尊重と同時に、被災国政府の被災者に対する支援の義務を明記し、かつ主権の尊重は必ずしも全ての場合にあてはまるわけではないことを示している。そもそも同決議における主権の尊重は、同決議第３条内にも明記してあるとおり国連憲章を根拠とした概念である（UNGA, 1991）。しかし、元国連事務総長のブトロス・ガリが「平和への課題」[5)] の中で述べているとおり、「絶対的かつ排他的な主権の時代は終わった。その理論は現実とは合致していない」（Boutros-Ghali, 1992, p.9）ものである。興味深いことに、比較的被災国

3）例えば緊急援助調整官（Emergency Relief Coordinator）、人道問題局（Department of Humanitarian Affairs）、機関間常設委員会（Inter-Agency Standing Committee）など。UNOCHAホームページ <http://ochaonline.un.org/> の情報に基づく。
4）本稿中、英語文献の邦訳は全て筆者による。
5）本稿では英語版の*An Agenda for Peace*を参照しており、出版年月等の情報も英語版のものである。

の主権を尊重したと見られる国連総会決議第46/182号が1991年12月に採択され、上記のとおり、その主権を絶対的ではないとした「平和への課題」がその翌月の1992年 1 月に出版されている。ただし両者は相反するものではなく、「平和への課題」には国連総会決議第46/182号についても触れる箇所があり（Boutros-Ghali, 1992, pp.17-18）、そこでは災害支援の前提として、被災国の要請または同意を必要としていることに変わりはなく、やはりこれも完全に被災国の主権の尊重を否定しているものではない。

2. 保護する責任（The Responsibility to Protect）

ブトロス・ガリの次期国連事務総長コフィー・アナンは人道的介入のジレンマについて次のように述べている。「国連の承認なしで地域的機関が武力を行使するのには正当性があるだろうか。他方で、著しい人権侵害を放っておくのは許されることであろうか」（Annan, 1999）。これは端的に言えば、国家の主権と人権のどちらを尊重するかの議論である。ここでも議論の焦点は1990年代のコソボやルワンダにおける紛争災害を起因とした人道危機であるが、同じことが自然災害についても言える。自然災害においても、被災国が支援を届けることができず、または届ける意志がなく、かつ他国に支援を要請しないことで被災者に支援が届かない状態は「著しい人権侵害」といえないだろうか。

この人道的介入のジレンマに挑戦し、未来のコソボ、未来のルワンダを防ぐことを目的としたのが、介入と国家主権に関する国際委員会（International Commission on Intervention and State Sovereignty: ICISS）による研究報告「保護する責任」（以下ICISS報告）である。同報告の結論は、前項で検討したのと同様に、国民を守る第一義的な義務はその国家に存在し、外からの介入は被災国が支援を届けることができない、または支援を届ける意志がない場合に限られるが、そのような場合、国家主権の尊重を第一とした非介入の原則よりも、国際社会による、被災者を保護する責任が優先するというものである。そして重要なことは、「保護する責任」はその局面を予防（prevent）、対応（react）、再建（rebuild）に分け、これまで注目されてきた対応の部分のみでなく、その前後の予防および再建の局面も重要であると説いている点にある。また軍事介入には厳しい制限が課されており、最後の手段（last resort）として使用されるべきであるとしている（ICISS, 2001）。

「保護する責任」は、2005年のサミットにおいてその概念が成果文書にも含まれたものの（UNGA, 2005）、その後のスーダン・ダルフール危機に各国が迅速に対応することができなかったことが示しているように、未来のコソボ、未来のルワンダを防ぐレベルにまで各国が共通の認識を持ち、かつ行動しているとは言いがたい（Bellamy, 2006; Williams & Bellamy, 2005）。とはいえ、主権を超えて人権を保護する動きが見られていることは事実であり、この背景には、国家の安全保障のみでなく、個人の保護を考慮する「人間の安全保障」の概念の影響もある（Evans & Sahnoun, 2002）。以下では、現在まで紛争災害が中心となっているこの議論を自然災害に援用することで、自然災害における国家の「保護する責任」を検討する。

第一に、被災者を保護する責任は、まず被災国に存在すると考えられる。これは国連総会決議第46/182号や、デンの「責任としての主権（Sovereignty as Responsibility）」（Deng et al., 1996）とも同じ考え方であり、ここでいう被災者を保護する責任には、被災者に支援を届けることと災害管理全般を統括することが含まれる。なお、デンは被災国政府がこの責任を果たせない場合、被災国政府の主権には疑問が呈され、国際社会が介入することが期待されるとしているが、これを国際社会の義務とまではしていない（Deng et al., 1996）。第二に、被災国が領土内の被災者に支援を届けることができない、または届ける意志がない場合、この保護する責任を国際社会が負うことになる。それは非介入の原則と被災国の主権が弱められるともいえる。あくまでも被災国の主権を尊重した国連総会決議第46/182号や、デンの考え方よりも、被災国の主権が弱められる可能性がある点、また被災国のみでなく他国にも保護する責任があることを明確にしたという点で、ICISS報告の方が被災国と支援国の双方に、より厳しい責任を課している内容である。

次に、被災国が支援を届けることができない、または届ける意志がないという状態について考察する。紛争が続いている状態で支援を届けることができない、または敢えて届けないという状態とは異なり、自然災害または事故等の人為的災害において支援を届けることができないというのは、物理的に被災者に配布するものがない、被災者に到達する手段がない、もしくはそれらを統括する能力がないというような状態であり、これらは他国に支援を要請することでかなり解決が期待できる部分である。支援を届ける意志がない状態とは、被災者の人権を無視しているか、または国際的に支援を要請すれば解決できるにも関わらず、人権よりも国家主権の主張を優先するがあまり他国に対して支援を要請しない状態であるといえる。この場合、単に支援を届ける能力の不足によるもの以上に、政府の対応には国際社会からの厳しい目が向けられ、その主権の保持には疑問が呈されることが想像される。

3. 自然災害における「保護する責任」

紛争災害を中心に議論が進められている感のある「保護する責任」の議論であるが、上記を見る限り、国境や国家主権の影に隠れて被災者の人権を保護できていない状況は、自然災害でも発生しうることがわかる。また、紛争災害であれば国連安全保障理事会による強制的な介入がなされる可能性があり、つまり国境や国家主権の影に隠れた人権侵害について、他国が強制的行動をとる余地が残されている。しかし自然災害では被災国が要請しない限り他国が強制的に支援を行うことは考えにくく、また、紛争災害における国連安全保障理事会のように、支援に正当性を与える、または承認する機関も存在していない。例えば、2008年５月にサイクロン・ナルギスがミャンマーを襲った際、支援の受け取りを拒否するミャンマー政府に対して、フランス政府は「保護する責任」を引き合いに出して国連安全保障理事会でこの問題を取り扱うことを提案したものの、中国やロシアなどから、2003年のフランスにおける熱波災害を国連安全保障理事会が扱わなかったことを理由に、その提案を退けられている（Parsons, 2008）。

フランス政府の提案はICISS関係者の中でも議論を呼び、「保護する責任」は自然災害に適用されうるのかの議論が巻き起こった。興味深いことに、2001年のICISS報告の中では、自然災害はその対象とされる災害のひとつとして明確に数えられているが（ICISS, 2001, p.33）、2005年のサミット成果文書では自然災害を示す文言は消え、「保護する責任」の対象とする災害は「集団殺害、戦争犯罪、民族浄化、人道に対する罪（genocide, war crime, ethnic cleansing and crimes against humanity）」の４つに限定されている（UNGA, 2005）。ICISSの設立に貢献したアクスウォーシー元カナダ国外務大臣は、戦争も自然災害も個人に対する脅威という観点では変わることがなく、「保護する責任」は自然災害にも適用できるとした。またその際、「保護する責任」において軍事介入は最後の手段であることを強調し、外交的手段等による解決を提案している（Axworthy, 2008）。対して、ICISS委員の一人ラメシュ・タクールは「保護する責任」の対象とする災害を広げるのは、その乱用を恐れることで各国からの「保護する責任」への支持を失うことにつながりかねず、そもそもICISSが目指した未来のコソボ、ルワンダといった人道危機に対応するという目的を達成できなくなる恐れがあるとして、「保護する責任」のミャンマーへの適用に反対した。そして同時に、自然災害や環境破壊による被害には、「保護する責任」における「対応」よりも、「予防」および「再建」の部分での行動がより重要であるとの見解を示している（Thakur, 2008）。最後に、ICISSの共同議長の一人であるギャレス・エバンズは、2005年サミットの成果文書の４つの対象災害に自然災害が入っていないことから、基本的に「保護する責任」のミャンマーへの適用には反対としたが、同時に、ミャンマー政府の支援を拒否するという対応が、サミットで確認された４つの対象災害のひとつ「人道に対する罪」として認識されるのであれば、「保護する責任」を適用する余地はあるとした（Evans, 2008）。３人の主張はそれぞれに正しく、考慮に値するものである。共通するのは、３者ともに被災者の立場から何が最適な結果をもたらすかを考えている点であり、「保護する責任」の概念それ自体の自然災害への適用を否定しているわけではなく、それは「保護する責任」を適用する局面や方法などの違いといえる。

Ⅱ．自然災害に対する国際支援への提言

現在の自然災害に対する国際支援では、被災国の支援要請に始まり、他国がこれに対応する形となっている。そのため、支援活動の評価の対象も被災国の要請にいかに応えたか、要請があってから迅速に対応したかに焦点が絞られているが、被災国の要請がなかった場合に、他国からの支援が本当に必要でなかったのかについての検証がなされていない[6]。本章では、前章で検討した災害主権の権利と義務という二面性を、実際の自然災害に対する国際支援活動に応用し、被災国と支援国の果たすべき責任について検討する。そして、国内のみの災害支援活動とは異なる、国際支援に特

6）例えば国際協力事業団（現国際協力機構）国際緊急援助隊事務局が、日本国政府の実施する国際緊急援助隊派遣の評価に関して使用する『国際緊急援助隊評価ガイドライン: STOP the Pain』（2003）を参照。

有な支援活動とその評価の基準を提言するものである。

1. 被災国の責任

被災国政府はその領土内における被災者に対して支援を届ける義務、災害管理全般を統括する義務を負う。そしてこれができない場合､他国に対して支援を要請することが求められる。そのため、自国のできる範囲で最大限に被災者に支援を届けたか、また届ける努力をしたかに続き、それが不十分な場合、自国で対応できなかった部分を他国に適切に要請することができたかが評価の基準となる。

ここで検討するのは国際支援の評価であるので、被災国がどの程度まで被災者に支援を届けることができたかを見るのではなく、被災国の支援能力に足りない部分があれば、それについて他国に支援を要請することができたかが評価の基準となる。つまり、自らの手で支援を届けることができなかったとしても、その事実を認識し、他国に速やかに要請することができれば、国際支援の評価としては高いということになる。

また、ここで注意すべきことは、被災国には国外からの支援を断る、または選ぶ権利があるということであろう。上述した、被災国政府が災害支援を統括し、被災者に支援を届けるために最善の方法を判断するという責任は、同時に、その判断に基づいて、ある場合には国外からの支援を断る必要も出てくるということを意味している。他国から支援の申し出があったとしても、被災者のために必要ないと判断される援助内容や、特定のある国や機関からの援助に対して、被災国は断る権利もしくは責任があるともいえる。

何をいつ要請する必要があるかは、災害規模や災害種、そして災害の規模と被災国の対応能力とのバランス等によって決まる。被災国の対応能力が高かったとしても災害規模が甚大なものであれば、要請する内容は増え、またその逆の場合も生じてくる。テントや浄水器といった物資のみの要請で済むこともあれば、救助や医療チームといった人員を要請する場合も出てくるであろう。しかし実際のところ、カトーチが指摘するように、地震などの突発性の自然災害発生直後には、被災者のニーズは突然かつ圧倒的な勢いで増えるものであり、それゆえ被災者の命を救うために必要な活動の時間単位は、何日というものではなく、何分、何時間といった単位で測られるものである（Katoch, 2006）。このような状況のもとで被災者のニーズを正確かつ即座に把握するのには非常に困難が伴う。このため国連人道問題調整事務所（United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: UNOCHA）では、国連災害評価調整チーム（United Nations Disaster Assessment and Coordination: UNDAC）の派遣などにより、ニーズアセスメントや支援調整の段階から被災国を支援できる体制も整えている（沖田, 2006）。

2. 支援国の責任

次に被災国の要請を受けることになる支援国についてであるが、第一に被災国の主権を尊重した

かが評価の基準となる。これまでに検討したとおり、基本的に被災国の主権は尊重されるべきであり、被災国からの要請または同意を得たか、そしてその統括のもとで支援を実施したかが評価の基準となる。

また、被災国政府が適切な内容、適切なタイミングで支援を要請できたかが問われるのに対応して、支援国は適切な内容、適切なタイミングで支援を実施できたかが問われることとなる。適切な内容とは被災国が対応できなかった分野、品目のことであり、支援内容が支援国の都合のみで決定されるべきではない。つまり、必要とされている物資や人員は被災国のニーズに基づいて決定されるべきであり、支援国の提供できるリソースのみに基づくべきものではない。また被災国が対応できなかった分野には被災国が到達できなかった地域という意味も含まれる。必要な場合には、輸送能力を提供することも支援内容のひとつである。

他国からの支援が必要であると思われる場合にも関わらず、被災国が要請を出さない、または十分な内容を要請できていないと考えられる場合、他国は被災国に対して支援の申し出や、ニーズアセスメントの段階からの支援を検討する必要がある。つまり被災国に要請された内容のみに対応していればよいというものではなく、主権と国境の影に隠れて人権が侵害されている状況になっていないか、本当に他国からの支援が必要ないのかについて考慮、確認する必要があり、これを行ったかも支援国に対する評価基準のひとつとなる。

以上の検討からわかるのは、自然災害の国際支援について、災害主権の二面性を考慮することで新たな評価基準が生じるという点である。従来の国際災害支援であれば、被災国の要請に他国がどう対応したかのみが評価の対象であった。しかし、被災国には、被災者に可能な限りの支援を届けたか、また届ける努力をしたかに加え、自国で足りない部分を他国に適切な内容、適切なタイミングで要請できたかが評価の基準となる。また支援国には、被災国の主権を尊重したか、適切な内容、タイミングで支援を実施できたかに加え、被災国の要請の有無または要請内容について確認し、必要と思われる場合には被災国に支援を働きかけたかも評価の基準となる。

Ⅲ．事例研究

本章では、前章までで検討した災害主権の二面性、およびそれを軸とした国際災害支援の評価の基準をもとに、過去の災害における国際災害支援活動について検証する。ここで対象としたのは2004年に発生した北朝鮮における列車爆発事故、2005年に米国を襲ったハリケーン・カトリーナ、そして2008年にミャンマーを襲ったサイクロン・ナルギスである。それぞれニーズアセスメントの段階から支援を要請した例、被災国が災害支援をほぼ統括したが自国では用意できなかった一部の物資のみを要請した例、そして支援を要請せず支援要員の受け入れを拒否した例である。

1. 列車爆発（2004年４月北朝鮮）

2004年４月22日昼頃に北朝鮮の中国国境に近い龍川（Ryongchon）で発生した列車爆発事故は、街の中心部の約３分の２を破壊し、また近隣の小学校が被害を受けたため被災者には児童が多く、同月27日時点の報告で死者161人、被災者1300人以上の被害をもたらした（UNOCHA, 2004c）[7]。この災害に対し北朝鮮政府は、政府機関、赤十字などを中心に被災者に支援を届けたが、自国のみで十分な対応はできないと判断し、事故発生当日の午後には同国内の国連人道問題調整官に正式に支援を要請した（UNOCHA, 2004a）。

同国の要請を受ける形で、UNOCHA、世界保健機関（World Health Organization: WHO）等の参加者から構成される被害調査が24日に実施され（UNOCHA, 2004b）、この結果を受けて各国・機関が支援を実施した。例えば日本政府はUNOCHAの要請を受けたとして、同国に医薬品の供与を行っている[8]。この災害では爆風により破損したガラスの破片による顔、特に目の負傷が多く報告されているが（UNOCHA, 2004d）、５月７日時点のWHOの報告によれば、他国の支援により、必要な医薬品の不足は報告されていない（WHO, 2004）。

北朝鮮政府は、自国のできる範囲で被災者に支援を届け、また同時に、自国のみでは十分な支援を届けることができないと判断し、早期から他国に支援を求めている。自国のみで全ての支援を届けられなかったのは批判の対象にあたらない。重要なことは、自国で対応ができなかった場合に他国に支援を求めるという判断ができたかどうかである。同国はニーズアセスメントの段階から他国の支援を得たが、それにより今回の災害で特に必要とされていた医薬品について、早急に他国から支援を得ることができ、この判断が多数の被災者を救うことになったといえる。仮に北朝鮮政府が自国のみで対応可能と宣言し、他国に支援を要請しなかった、もしくは資金援助のみ受け付けたとすれば事態はどうなっていたであろうか。国境の中では支援を全く受けられない、または適切なタイミングで支援を受けられない被災者がいることとなり、これは国家による人権侵害であるといえる。自国の主権の尊重を主張するのみでなく、被災者の保護のために他国に支援を要請し、結果として支援を届けることができた同国の対応は、国際災害支援の対応として評価できるものである。

2. ハリケーン・カトリーナ（2005年８月米国）

2005年８月から９月にかけて米国を襲ったハリケーン・カトリーナは、1300人以上の死者をもたらし（White House, 2006）、米国のような大国であってもあれほど大きな被害を受けるのか、支援が行き届かないことがあるのかということを思わせる災害であった。当時米国政府の対応について、支援の遅れを批判する意見がメディアを通じて内外から寄せられたが、これまでに検討した国際災害支援における被災国の責任を見た場合、米国の対応は必ずしも悪くなかったというのが筆者の見解である。

7）ここで参照したUNOCHAおよびWHOのレポートは、UNOCHAが運営するホームページReliefWeb <http://www.reliefweb.int/>で参照可能。
8）UNOCHAのレポートの他、JICAホームページ <http://www.jica.go.jp> 内の「緊急援助ニュースリリース」でも参照可能。

被災国の責任として、第一に米国政府は自ら被災者に支援を届けることと連邦危機管理庁（Federal Emergency Management Agency: FEMA）を中心に支援の統括を行った（White House, 2006）。次に、同庁を中心としたニーズアセスメントの結果、米国のみでは用意できないと判断した発電機や乳幼児製品などの一部の物資について、他国に支援を要請した[9]。国内対応のみの評価であれば、当初支援が行き届かないことがあったという点で米国の対応の評価は低かったかもしれないが、被災者に支援を届け、足りない部分について他国に支援を要請したという点で、国際災害支援の評価として米国は被災国の責任を果たしていると評価できる。マスメディアを通じて、被災者に支援が届いていない状況が強調されていたが、問題は物資や人員の不足よりも、むしろそれを被災者に届ける輸送能力であった（White House, 2006）。他国が米国の主権や要請内容を無視し、支援国の都合で用意しやすい物資や人員が米国に流入していれば、かえって被災地が混乱状態に陥った可能性がある。米国の主権を尊重しつつ、必要とされている物資のみを他国が支援したことで、より効果的に被災者に支援を届けていたのである。

3. サイクロン・ナルギス（2008年5月ミャンマー）

2008年5月2日から3日にかけてミャンマーを襲ったサイクロン・ナルギスは、その後の調査で、死者・行方不明者の合計14万人以上、被災者240万人以上の被害をもたらした（Tripartite Core Group, 2008）。しかし、その甚大な被害以上にこの災害が世界の注目を集めたのが被災国ミャンマー政府の対応であり、ミャンマー政府はその被害の大きさに関わらず、当初他国に対して支援を要請せず、またビザの発給を拒否するなどして、国外からの支援要員の被災地への立ち入りを厳しく制限した。

ミャンマー政府の態度に反応して、前述のとおり、国際社会ではフランスの提案に端を発した、「保護する責任」の原則を適用してミャンマー政府に支援を強制すべきかどうかの議論が巻き起こることとなった（Parsons, 2008）。この提案は国際社会から賛同を得ることはなく、国連などが具体的な行動をとることはなかったが、ミャンマー政府との粘り強い交渉の結果、その後ミャンマー政府は日本を含めた一部の国から、支援要員も含めた国際支援を受け入れることとなった。

自国のみで対応が可能であれば国際支援を要請する必要はない。しかし、今回のサイクロンのもたらした被害、そしてミャンマー政府の対応能力、そして何よりも限られた情報の中で国際社会がこれらを判断しなければならなかったことを考慮すれば、ミャンマー政府のとった対応は好ましいものとはいえない。前述したUNOCHAの派遣するUNDACチームも、ビザの発給のためにタイのバンコクで数日間待つことを余儀なくされたが（UNOCHA, 2008）、各国からの国際支援を本格的に受け入れないとしても、このような複数国からの代表により構成される災害調査チームの立ち入りのみは速やかに許可して、国際社会が情報を得ることができれば、ミャンマー政府に対する各国

9）米国の災害発生直後の対応については、ReliefWeb からリンクのある電子掲示板Virtual-OSOCC（On-Site Operations Coordination Center）の過去の災害支援記録で参照可能。Virtual-OSOCCについては沖田（2006）でも詳しく記述している。

からの批判の内容も変わっていたかもしれない。

そしてミャンマー政府が支援を要請しないことを理由に、国際社会がミャンマー政府に対して全く行動をとらなかったとすれば被害はさらに広がっていたであろう。フランス政府の提案は賛同を得られなかったものの、結果としてそれは国際社会での議論を巻き起こし、ミャンマーの状況に関心を集め、そしてミャンマー政府に国際支援に門戸を開くよう圧力をかけることとなった。しかしフランス政府の提案に端を発したこの国際社会の圧力が、当初ミャンマー政府の態度を硬化させたという意見もあり（Katoch, 2008; Worsnip, 2008）、今後このような態度をとる被災国政府に対してどのように対応するかは議論の余地があるといえる。

4. 総括

被災国の対応として評価の対象となる点は、まず自国で可能な限りに支援を実施したか、そしてそれが不十分である場合は他国に支援を要請することができたか、である。それは、結果として被災者に十分な支援が届けられるためにあらゆる手段を尽くしたかともいえる。被災国から「支援は不要」と言われてしまえば他国は支援を行うことができない。しかし本当に「支援は不要」であったのだろうか。

支援国は、被災国からの要請が出た場合にこれに迅速に対応することが求められるが、それに加えて上記のように要請が出なかった場合、またはそれが不十分な要請であると思われる場合に、被災国に働きかけて本当に「支援は不要」であるのかを確かめる必要がある。他国にも、被災国の国境の中で支援が届けられていない被災者がいれば、それを保護する義務がある。要請が出ないことを理由に、被災国の国境の中にいる被災者に対して無関心でいることは許されないのである。

そして最後に、国際支援の必要とされる度合いは必ずしも災害の規模のみに対応していないことに注目したい。前述のとおり、それは災害規模や災害種、被災国の対応能力とのバランス等によって決定されるものであり、限られた時間の中で国際支援の要不要の判断をすることは時として困難が伴うものである。そのためにも被災国からの被害状況や被災国の対応についての情報の開示、支援国からの支援の申し出などが重要な意味を帯びてくる。

おわりに

本稿では、近年頻発する大規模な自然災害とそれに対する各国の国際災害支援の増加のなかで、被災国と支援国の権利と義務を規定する国際的な規範が発達していないことに対する問題意識を出発点として、国際支援における各国の権利と義務を整理することを目的とした。そしてそこから得られた災害主権の権利と義務という二面性と、近年議論がなされている「保護する責任」を軸に、自然災害に対する国際支援活動の新たな評価基準を提示した。

災害主権は被災国の排他的な主権を尊重するのみではなく、被災国に対して同時に義務を負わせ

るものであり、その意味で災害主権は権利と義務の二面性を持つといえる。また「保護する責任」の議論を自然災害に援用すれば、被災国が被災者に対して支援を届けられない、届ける意志がない場合には、他国に被災者を保護する責任が移り、その場合被災国の主権は弱められると考えることができる。

上記を軸にして、自然災害に対する国際支援活動を見れば、被災国は従来の、被災者に支援を届けたか、支援活動を統括したかの他に、必要な場合には他国に支援を要請したかが評価の基準として加わることになる。また支援国にとっては、被災国の要請に応じたかのみでなく、要請が出ないまたは不十分と思われる場合には、被災国に働きかけて被災者に支援を届ける努力をしたかが新たな評価基準として加わる。

紛争災害を中心として議論されてきた感のある人道的介入や「保護する責任」の議論であるが、自然災害においても国境と主権の影に隠れて被災者の人権が侵害される可能性は大いにあるといえる。この意味で、具体的な適用の局面や方法に議論の必要があるものの、自然災害の被災者にも「保護する責任」の原則が適用される必要があると考える。自然災害であっても、要請が出ないことを理由に、他国の被災者に対して無関心であることは許されるものではない。

筆者の主張は被災国の主権を無視してよいというものではない。主権は依然として尊重されるべきであり、ただ同時に被災者の人権も守らねばならない。自然災害においても、被災国の主権を無視して支援を届けるべきであろうか、また他方で国境の影に隠れた被災者の人権を無視してもよいのだろうかというジレンマに直面する。このような状況の中で、災害主権の二面性を考慮した自然災害の国際支援が、被災国と支援国の双方に求められている。

以　上

参考文献

Annan, Kofi A. (1999). “Two Concepts of Sovereignty”, *The Economist*, 18 September 1999.

Axworthy, Lloyd. (2008). “It’s Time to Intervene”, *The Ottawa Citizen*, 13 May 2008.

Bellamy, Alex J. (2006). “Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit”, *Ethics and International Affairs*, 20(2): pp.143-169.

Boutros-Ghali, Boutros. (1992). *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*. New York, NY: United Nations.

Deng, Francis M.; Sadikiel Kimaro, Terrence Lyons, Donald Rothchild & I. William Zartman. (1996). *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*. Washington, DC: The Brookings Institution.

Evans, Gareth. (2008). “Facing Up to Our Responsibilities”, *The Guardian*, 12 May 2008.

Evans, Gareth & Sahnoun, Mohamed. (2002). “The Responsibility to Protect”, *Foreign Affairs*, 81(6): pp.99-110.

Fidler, David P. (2005). “Disaster Relief and Governance after the Indian Ocean Tsunami: What Role for

International Law?", *Melbourne Journal of International Law*, 6(2): pp.458-473.

ICISS (International Commission on Intervention and State Sovereignty). (2001). *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre.

Katoch, Arjun. (2006). "The Responders' Cauldron: The Uniqueness of International Disaster Response", *Journal of International Affairs*, 59(2): pp.153-172.

Katoch, Arjun. (2008). "Myanmar: The Response", *Crisis Response*, 4(4): pp.12-15.

Minear, Larry. (2002). *The Humanitarian Enterprise: Dilemmas and Discoveries*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.

沖田陽介 (2006)「国際緊急援助におけるUNOCHAの援助調整と日本の取り組み：自然災害発災直後の緊急期対応を例に」『国際協力研究』第22巻第１号、pp.22-31。

Parsons, Claudia. (2008). "France Urges U.N. Council to Act on Myanmar Cyclone", *Reuters*, 7 May 2008. <http://www.reuters.com/article/featuredCrisis/idUSL07810481> (最終確認2008年５月９日)

Stockton, Nicholas. (2004). "The Changing Nature of Humanitarian Crises", in OCHA (Ed.), *The Humanitarian Decade: Challenges for Humanitarian Assistance in the Last Decade and into the Future, Volume II* (pp.15-39). New York, NY: United Nations.

Thakur, Ramesh. (2008). "Crisis and Response – Part I", *YaleGlobal Online*, 19 May 2008. <http://yaleglobal.yale.edu/display.article?id=10824> (最終確認2008年７月３日)

Tripartite Core Group (the Government of the Union of Myanmar, the Association of Southeast Asian Nations, and the United Nations). (2008). *Post-Nargis Joint Assessment*.

UNGA (United Nations General Assembly). (1991). *General Assembly Resolution 46/182, "Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations"*.

UNGA. (2005). *General Assembly Resolution 60/1, "2005 World Summit Outcome"*.

UNOCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs). (2004a). *Democratic People's Republic of Korea: Explosion in Ryongchon County OCHA Situation Report (Ryongchon SitRep) No.1*, 23 April 2004.

UNOCHA. (2004b). *Ryongchon SitRep No.2*, 24 April 2004.

UNOCHA. (2004c). *Ryongchon SitRep No.3*, 27 April 2004.

UNOCHA. (2004d). *Ryongchon SitRep No.4*, 29 April 2004.

UNOCHA. (2008). *Myanmar: Cyclone Nargis OCHA Situation Report No.3*, 6 May 2008.

White House. (2006). *The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned*. Washington, DC: The White House.

WHO (World Health Organization). (2004). *DPRK Ryongchon Train Disaster: Situation Report No.4*, 7 May 2004.

Williams, Paul D. & Bellamy, Alex J. (2005). "The Responsibility to Protect and the Crisis in Darfur", *Security Dialogue*, 36(1): pp.27-47.

Worsnip, Patrick. (2008). "UN Had to Work with Myanmar Junta, Aid Chief Says", *Reuters*, 9 June 2008. <http://www.reuters.com/article/latestCrisis/idUSN09199232> (最終確認2008年８月16日)