

Title	人間の安全保障と自然災害
Author(s)	大谷, 順子
Citation	大阪大学大学院人間科学研究科紀要. 2013, 39, p. 89-106
Version Type	VoR
URL	<a href="https://doi.org/10.18910/24769">https://doi.org/10.18910/24769</a>
rights	
Note	

*Osaka University Knowledge Archive : OUKA*

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

Osaka University

# 人間の安全保障と自然災害

大 谷 順 子

## 目 次

1. はじめに
2. 「人間の安全保障」の概念とその発展
3. 「人間の安全保障」の自然災害への適用
4. 東日本大震災と「人間の安全保障」の各分野
5. おわりに



## 人間の安全保障と自然災害

大 谷 順 子

### 1. はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災によって、自然災害というものが予期して万全の対策を取ること、人々やコミュニティの安全を守ることが、非常に難しいことを改めて認識することとなった。自然災害は、2004年のスマトラ島沖地震、2005年のハリケーン・カトリナ、2008年の四川大地震、2009年のオーストラリアの森林火災、2010年のハイチ大地震やパキスタンの洪水など、先進国や発展途上国を問わず、世界中で発生し続けてきた。これらの災害ではそれより前からの格差問題を含む様々な問題が、災害弱者と言われる人々により顕著に打撃を与える。東日本大震災の犠牲者は、高齢者が死者行方不明者の65%と多かったことも、災害弱者とされる高齢者の状況や高齢化社会の課題が浮き彫りにされることとなった。

本稿では、「人間の安全保障」の概念をもちいた自然災害への対応の在り方について、主に東日本大震災を事例として論じる。人間の安全保障は、これまで国家を対象としてきた安全保障の概念を人間に対して適応させる。課題となる環境破壊、人権侵害、難民、貧困などの人間の生存、生活尊厳を脅かすあらゆる種類の脅威を包括的にとらえ対する取り組みを強化しようとするものである。この概念は自然災害と、その被災者について強く関係するが、これまであまり具体的な議論が展開されることは少なかった。本稿では『人間開発報告書1994年』で示された7つの分野を含めた「人間の安全保障」の9つの各分野に基づき、自然災害への適用についての分析をおこなう。

### 2. 「人間の安全保障」の概念とその発展

まず、人間の安全保障について、その概念、および概念の生まれた経緯、また、日本の外交政策としての位置づけについて整理をおこなう。「人間の安全保障」は、安全保障として伝統的に用いられてきた「国家の安全保障」に対して、人間に焦点をあてた概念である。その課題としては、環境破壊、人権侵害、難民、貧困などの人間の生存、生活、尊厳を脅かすあらゆる種類の脅威を包括的にとらえ、これらに対する取り組みを強化しようとする従来とは異なる安全保障の概念である。グローバル化が進み相互依存が深まる現代社会において、貧困、環境破壊、自然災害、感染症、テロ、突然の経済・金融危機といった問題がある。1993年に国連開発計画(UNDP)が『人間開発報告書(HDR)』にて、国家の安全ではなく人々の安全のための安全保障の必要性に言及し、1994年の年次報告にて

開発の新たなパラダイムとして提示し、人間の安全保障概念がより具体的に記述された。当初は発展途上国における生存条件の改善を訴えるものであったが、その後、先進国をも含めた人権問題、少数民族への待遇などにまで一般化された。

『人間開発報告書1994年』のなかで、人間の安全保障という概念は、グローバルな保障の脅威の分野として、以下の7つを含むと挙げている。すなわち、経済の安全保障、食糧の安全保障、健康の安全保障、環境の安全保障、パーソナルな安全保障、コミュニティの安全保障、政治的安全保障である。このうち、パーソナルな安全保障とは、報告書中の説明によれば、身体的暴力からの安全保障のことを意味している。

また、他の議論では、非伝統的安全保障とは、経済安全保障、環境安全保障、共同体の安全保障、健康安全、食品安全保障、人間の安全保障の6つに分け、さらに、近年、中国における議論ではさらに、人口安全保障、情報安全保障なども取り上げられるなど様々な議論が行われている(王, 2011)。

人間の安全保障は、日本政府が外交政策の柱として用いており、小渕内閣(当時)が1998年に独自に提唱し2000年に立ち上げた5億円規模の国連「人間の安全保障基金」を創設した。日本はコソボ紛争や東ティモールの難民救済・復興支援などに66億円を拠出した。また、国連機関を通して、各国のエイズ対策やさまざまなプロジェクトを支援している。2000年7月の九州・沖縄サミットにおいて、日本は議長国として開発途上国の感染症問題を主要議題の一つとして取り上げ、日本の政府開発援助で2000年度から2004年度までの5年間に総額30億ドルを目途とする包括的な感染症対策支援を行う「沖縄感染症対策イニシアティブ(IDI)」を発表するなど、HIV／エイズ、マラリアなどの感染症対策の分野でもイニシアティブをとっている。2002年には、「世界エイズ・結核・マラリア対策基金(GFATM)」の設立に至った。

2000年には、コフィ・アナン国連事務総長が、人間の安全保障の実現は、今日の世界において最も大きな課題の一つであると演説し、国連ミレニアム・サミットは、「恐怖からの自由 (freedom from fear)」と「欠乏からの自由 (freedom from want)」を人類にとって死活的な問題と位置づけた。日本政府は外交の柱に据えることを宣言し、アナン事務総長のイニシアティブで、2003年には、緒方貞子(元国連難民高等弁務官、前JICA理事)やアマルティア・セン教授(1998ノーベル経済学受賞、ケンブリッジ大学トリニティ・カレッジ学長(当時))が共同委員長を勤めた世界的有識者の参加する人間の安全保障委員会が設立された。その後も、人間の安全保障という概念に関する議論は展開を続けている。さらに「威厳をもって生きる自由 (freedom to live in dignity)」も論じられるようになる。2003年の委員会報告書では、人権の擁護、難民の安全確保、貧困、保健衛生といった人間の安全保障にかかわる要素を幅広く取り扱い、「最も脆弱な人々」を優先した「保護」と「エンパワーメント(能力強化)」を行っていくことを主張した。この報告書の整理した概念は、その後の実施過程における多様なアクターに影響を与えていった。

日本における人間の安全保障は、外交政策の柱として取り上げられたが、その後、ODA(政府開発援助)政策に移行していく(Bacom, 2013)。1999年から2000年は日本の長期的

外交政策の柱のひとつとされた。2001年から2003年は日本の外交政策の優先事項であった。2004年になると外交政策の優先事項から下がり、日本のODA政策の柱のひとつとなる。2007年には 日本のODA政策の5つの概念のひとつという位置づけになる(Edstrom, 2011: 46)。日本の外交における人間の安全保障に関するスタンスについて、1994年の人間開発報告書が刊行されたころの村山富市総理は開拓者であったが、橋本龍太郎総理につづき、1998年に就任した小渕敬三総理が主な推進力となった。小渕総理は様々な国際舞台で人間の安全保障の概念を用いた演説を行った。さらに、人間の安全保障基金(UNTFHS)の創設を進め、5億円の拠出を決定した。2000年からの森喜朗総理もこの流れを続けた。大きく変わったのは2003年から小泉純一郎内閣となってからである。2003年8月に日本のODA綱領が改革された。人間の安全保障はODA政策へと移行していく。外務省の報告書などの記載において、人間の安全保障の扱いが外交政策の優先順位は下がっていった。しかし一方で、外務省によって刊行されているODA白書では次第に優先順位があがり、2008 - 2009年版では強調されるようになった。ODA政策の柱に移行したことは、日本における人間の安全保障の議論が、発展途上国について議論するとき前提として用いられることを示しているといえる。しかし2011年に東日本大震災が起こったことで、人間の安全保障の概念は、開発途上国への開発協力の視点だけではなく、日本などの先進国にも適応する意味のある概念であることが認識されるようになった。

外交政策として積極的に取り上げた国は、日本の他にカナダやノルウェーがある。カナダ政府が主導した「介入と国家主権に関する国際委員会(ICISS)」は、「保護責任(R2P: responsibility to protect)」という概念を提示した。2000年の報告書では「本来は国家が深刻な人道的危機から自国民を保護するべきであるが、その意欲や能力を国家が持たない場合には、国際社会が保護する責任を持つ」と述べ、予防、対処、再建という一連の責任を提示した(栗栖, 2008)。国家が主権を有するとは、国民の厚生と安全に対する責任を持つことであるという論理で、国家主権を「保護責任」に結びつけた。2005年9月の国連総会特別会合での採択文書にて、「保護責任」について言及されたが、この採択にあたっては、これまで「人間の安全保障」全般への理解を弱めるとして、「保護責任」を人間の安全保障の一部として組み込むことに反対してきた日本政府も反対しなかった。

中国のように「人間の安全保障」という概念を、個人に焦点をあてることにより、国家の安定を転覆させる危険要因として注視する動きを見せる国もあり、伝統的安全保障に対して「非伝統的安全保障 (non-traditional security)」という言い方も用いられる。人間の安全保障という言葉をさけるために用いられるときもあるが、人間の安全保障とは、そのまま完全に同じ意味として置き換えられる用語ではない概念で用いられているときもある。すなわち、非伝統的安全保障とは、国の領土や政治的独立に対する軍事的脅威に対して軍事力を用いて対抗する伝統的安全保障に対して、気候変動・テロリズム・海賊行為・貧困・金融危機・感染症などの非軍事的な脅威に政治・経済・社会的側面から対処することによって、国の平和と安定を確保することであるとして、個々の人間に

焦点があたるというよりは、なお、国に焦点があたっている用い方である。

非伝統的安全保障の脅威はしばしば人間の安全保障上の脅威とも言われるが、両者には重要な違いがある(白石, 2008)。非伝統的安全保障では、脅威は、第一義的に国家に対する脅威と受け止められるのに対し、人間の安全保障では、脅威は、個人、グループ、社会に対する脅威と受け止められる。したがって、非伝統的安全保障においては、国際公共財は国境までの概念であり、国内でどう対処するかは国内公共財の問題であるとされるのに対し、人間の安全保障においては、個人が重視される。非伝統的安全保障にしても、人間の安全保障にしても、いずれにおいても、脅威への対処は、それがグローバルな脅威であってもあるいはリージョナルな脅威であっても、国家が破綻して全く対処能力を持たない場合をのぞき、国家を差し置いて、グローバルあるいはリージョナルな対処が行われることはありえない。その意味で、災害時においても、個人、グループ、社会に対する支援というだけでなく、やはり国家と双方を考える必要がある。

人間の安全保障の概念の発展は、国連事務総長の2010年人間の安全保障報告書において、2本の政策枠組み、すなわち、保護(Protection)とエンパワーメント・能力強化(empowerment)が論じられている。この枠組みの適用として、トップダウン方式とボトムアップ方式がある。前者は、機関や早期警告メカニズムの創設、良い統治、社会的保護の道具として重要であり、後者は、参加型プロセスが、個人やコミュニティの重要な役割(基本的自由を定義し実施するアクターとして)を支援するとして重要である。人間の安全保障はボトムアップな人間に中心をおいたアプローチを推進するが、特に、平和活動、人道的支援、教育、保健などの社会開発の分野で重要とされてきた。

### 3. 「人間の安全保障」の自然災害への適用

国連機関では、当初、自然災害は、気候変動の問題とあわせて、上記の7つの分野のうち、環境の安全保障の分野になると論じていた(Futamaura, et al., 2011)。人間の安全保障の議論や政策は、もっと人工的な災害、つまり、紛争や人権侵害について論じられてきた。また、2005年1月に開催された国連防災世界会議の成果文書である『災害に強い国・コミュニティの構築：兵庫行動枠組 2005 - 2015』が採択されたが、その中でも、人間の安全保障について論じることはなかった。

被災地における人権について考えるとき、これはまた BBB(building back better)の概念にもつながる。BBBとは、被災前の状態に戻すだけでなく被災前よりも良い社会にしていこうという考えである(Monday, 2002)。2004年スマトラ沖大地震とインド洋津波の被災地における活動で、UNICEFなどにも用いられて(UNICEF, 2005) 広まっている概念で、2010年ハイチ大地震でもよく使われた。東日本大震災の被災地においても地方行政による「よりよい東北を！(Build Back Better Tohoku)」プロジェクトなどがある。

環境の安全保障から見ると、これまでに人間の安全保障の議論で主に念頭に置かれてき

た紛争の問題と、自然災害という問題の関連性を論じることができる。まず、自然災害に伴う恐怖は、武装紛争など人間の作り出した危機によるものと類似している。東日本大震災のような大災害やその他の大惨事でも、自然災害発生後に被災者が直面する問題は、武装紛争などの人間の作り出した危機にある人々が直面する問題と、多くが現実的な問題として共通なものが多い。それは、災害や紛争後の社会秩序崩壊などによる恐怖であり、食糧、水、住まいを必要とすることである。実際、自然災害で活躍する機関やNGOは、紛争・難民を支援している同様のアクターが対処することが多い。たとえば、国連組織、人道的NGOが多くある。これらの機関のほとんどは、人間の安全保障を守るため、自然災害被災地の支援活動をしている。様々な分野と連携しながら、包括的でボトムアップな働きをすることが多い。そして、このようなアプローチは自然災害への対応に重要な働きとなる。あらゆる災害の被災地でのコーディネーションの問題は報告されてきた。

もう一点は、自然災害と人間が原因を作り出した危機は関連している場合もある。自然災害は、紛争などを引き起こすことがある。あるいは、自然災害の被害は、人災ともいえる人工的要因が加わることで悪化し、被害が拡大することがある。人間安全保障の考えを適用するとき、紛争と自然災害の違いは、軍隊と人々の関係にあらわれる。紛争において軍隊は脅威となりうるが、自然災害においては、軍隊はそのフィールドでの実施的なノウハウを持って、人間の安全保障の主たる供給者となることは、東日本大震災における自衛隊の大活動や米軍のトモダチ作戦、そして、四川大地震における人民解放軍の大活躍からもわかる。四川における人民解放軍の機動は、裏を返せば、大規模な軍事演習となった側面もある。

人間の安全保障の考え方は、システムティックな情報共有、共有する行動計画、ニーズ評価、災害対応のコーディネーションや支援提供を促進することが期待できる。人間の安全保障では最も脆弱な人々、すなわち、災害について言えば災害弱者とされる人々、たとえば、高齢者、子供、女性、障害者などのニーズに目を向ける。これは、災害発生後の対応だけでなく、災害が起きる前からの準備の段階についてもいえることで、声を集めながらボトムアップなアプローチを取る。人間の安全保障の考え方は、人々やコミュニティの能力強化をめざす。

自然災害が発生してから時間が経つにつれ、被災者や被災地の状況は変化し、それに伴い、被災後の緊急期と中長期におけるニーズも変化する。人間の安全保障は、被災後の緊急期と中長期的ニーズの橋渡しの概念として用いることができる。被災者のなかで特に脆弱な人々とされる災害弱者には、高齢者、障害者、子供、震災孤児、貧困層、外国人、少数民族、女性などが取り上げられて論じられることが多い。高齢者について言えば、2011年3月11日に発生した東日本大震災では、犠牲者の65%は60歳以上であった。また、高齢犠牲者の92%は津波によるもので、早く走って逃げ切ることができなかったあるいは津波から這い上がるだけの体力がなかった高齢者が多く犠牲になったことがわかる。



少数民族については、四川大地震など世界各地の災害時にたびたび注目を集めたが、情報への言葉の壁という問題がある。また、災害前から経済格差があり貧困の問題がある場合もある。

またジェンダーについては、女性が弱者として論じられることが多く、様々な課題がある。2011年人間開発報告書では、自然災害におけるジェンダー不平等について論じている。災害における女性の直面する問題については後でさらに述べるが、一方で、場合によっては、男性の被害が大きい場合もある。2011年東日本大震災でもそうであったし、他の災害に目を向けた場合でも、たとえば、1995年シカゴ熱波でも男性の被害者数のほうが女性よりも多かった(Klinnenburg, 2002)。

#### 4. 東日本大震災と「人間の安全保障」の各分野

本節では『人間開発報告書1994年』で示された人間の安全保障の7分野、そしてさらに人口の安全保障と、情報の安全保障の2分野について、主に東日本大震災での被災地の状況を事例として、人間の安全保障という概念の自然災害への適応を各分野から具体的に論じる。これによって、各分野がつながり、緊急時と中長期的な時間がつながることも具体的に示す。

##### 1) 経済の安全保障

人間の安全保障の7分野のうち、まず経済の安全保障について取り上げる。災害により、職場の喪失、職の喪失が起こる。開発途上国の場合、震災などで大規模に経済の基盤を喪失すると、自国だけでは復興ができない場合があり、そこで生活する人々は経済的な自立が不可能となる。その場合、国際的な復興の援助を行い経済基盤の復興が重要となる。東日本大震災の場合は、船や養殖設備が流され、漁業がすぐには再開できなくなった。また、港のがれきの掃除や整備、海の中の自然体系の回復の問題がおきた。職の喪失により、収入の喪失が起きた。まず、被災者は、住居の二重ローンにも直面することになる。すなわち、すでに抱えていた住宅ローンと再建のためのローンの二重ローンを負うことになる。

被災地での農業分野における産業への打撃も問題となる。津波により多くの漁業が打撃を受け、被災後の供給にも影響がでた。漁業だけでなく乳製品など多くの工場も被災し、さまざまな食糧品産業が打撃をこうむった。さらに、地震と津波に続いた原子力発電所の事故により被災地の畜産・農業は風評被害を含め、大きな打撃を受けることとなった。

##### 2) 食糧の安全保障

避難生活では、緊急の問題として、食糧と安全な水の確保が課題となる。食糧や水は避難物資が支援として届きはじめるが、東日本大震災では避難所が広範囲に散在しており、山間に少人数で避難しているところも多く、そこにたどり着くための道路が被災によ

り寸断されており、支援物資の配達が困難となる例も多く報告された。また、輸送トラックは被災地の途中で給油できるガソリンスタンドがない状態では、配送地域も限定されてしまった。辿りつくまでのガソリンが足りないどころか戻ってくることもできなくなる距離までは運べないからである。スマトラ島沖地震被災地の支援を経験したNGOはヘリコプターをチャーターして食糧と水などの支援物資を空から投げるなどの配給をしてなんとか届けることも行った。それでも、なかなか支援物資が届かない地域あるいは1週間をおにぎり2個でのいだ人々などが報道された。食糧の安全保障は、健康の安全保障にも繋がっていく。

### 3) 健康の安全保障

避難所での被災生活を取りあげながら、食糧の安全保障に続き、健康の安全保障についても見てみたい。被災地での生活で、バランスのとれた食の欠如の問題が起きた。配給される食べ物が、パンとおにぎりだけの日々が続くと、野菜やフルーツの不足により体調の不調を訴える人々が出る。配給される食べ物が日持ちのする菓子パンや甘いものが多くなり、被災地における齲蝕の増加も報告されている。これは被災によるストレスによる免疫力の低下や避難所暮らしにより口腔衛生を保つ環境を整えることができないなどの様々な要因も考えられる。被災地に支援物資が届いて食糧の安全保障を提供することができたとしても、その物資では健康の安全保障を脅かすことにつながってしまうということである。

避難所での緊急物資としてまず歯ブラシなどはあまりなく、物資不足で、被災者は口腔衛生を保つことが急に困難な状況に置かれる。サンスターは、支援物資をおくるだけでなく、河北新聞に大きな広告を出して、歯ブラシなしで磨く方法やオーラル・ヘルス・ケア(口腔衛生)を保つ方法を示した。これは企業の社会的責任(CSR)活動とも位置付けられる貢献である。

避難所の生活で、高齢者や女性によく見られた健康問題として脱水症状があった。これは、1995年の阪神淡路大震災でもそうであった(Tanida, 1996)し、2011年の東日本大震災でも同じように報告された。それは、外に設置された仮設トイレまで夜に歩いていくことを避けるため、また周りで寝ている人を足音物音で起こしてしまうことを避けるために、トイレに行く回数を減らそうとして水分補給を控えめにすることが原因となっている。特に、高齢者はもともと体内水分量が少なく脱水症状を起こしやすい。

避難所での生活では、運動量の減少もさまざまな健康被害を起こす。日々の生活の作業や仕事がなくなることによる。住み慣れた家での勝手が違い、特に高齢者は避難所の割り当てられた場所に座ったままあるいは寝たままになる時間が長くなり、エコノミークラス症候群など血液循環障害が多く報告されるようになった。これは、長時間フライトをエコノミークラスに座ったまま飛ぶと血液循環障害が起こり、ときに血栓が詰まって死亡する症例も報告されているのだが、被災地の避難所では、実際に飛行機の乗客

で発症するよりもずっと高い率で発症していると報告されている。対策としては、手足を動かす運動をし、水分補給を行うことが必要である。また、東日本大震災では被災地を廻る保健チームは、症状のある高齢者らの足をマッサージして、着圧ソックスを配布するなどの対応を行ったことも報告されている。着圧ソックスにより血液の循環を促し、また防寒にもなったと好評であった。

緊急時には、被災地における衛生の問題とそれに関連して感染症コントロールの問題がおこることが常である。東日本大震災では、多くの被災地でみられるコレラなどの感染流行はなかった(Yamamoto, 2011)。阪神淡路大震災など真冬に発生した災害では避難所における風邪やインフルエンザの流行も問題となった。

健康の問題として、感染症だけでなく非感染症、すなわち、生活習慣病の問題も起こる。災害の時は、これを、急性の緊急問題でなく慢性的な中長期的問題として扱ってしまうことはできない。例えば、糖尿病であるが、週に2から3回の人工透析が必要な患者が被災により病院施設が昨機能しなくなったり、あるいは通院できないようなところでの避難生活となったために、受けられなくなると生命を脅かす緊急の問題となる。

阪神淡路大震災でも、震災では助かった高齢者が、それまで受けてきた慢性病の治療を受けられなくなりその後に死亡する症例が増えた時期があったという報告もあった。

被災生活で、薬の問題も健康の問題である。毎日飲んでいた薬であっても、何の薬を飲んでいてのか名前や効用を覚えていない高齢者も少なくない。薬も処方箋もなく、何のために飲んでいてかを理解していない場合もある。避難所にあるいはクリニックに薬が支給されたとしてもどの薬がどれだけ必要かがわからなくなる問題もある。東日本大震災では、カルテなどもすべてなくなった被災地で、自らが被災していた保健婦らが被災高齢者の安否確認と共に、彼女たちの記憶から薬の同定に貢献したことも報告されている。

公衆衛生は、被災地における健康の安全保障として重要な分野である。緊急仮設トイレの設置は厚生労働省ではなく、国土交通省などによってなされていたことから、あらゆる分野が連携した包括的なアプローチが必要なことがわかる。衛生の整備は、感染症コントロールにつながる。避難生活で保健婦の役割と人々の健康的な生活を守るための貢献は大きい。



写真： 気仙沼の避難所(体育館)の外に国土交通省により設置された仮設トイレ。中の張り紙は「下痢をしたら必ず受診を！保健婦」とある。(2011年4月14日 筆者撮影)

また、避難所での生活で、女性が着替えられる隠れたスペースや授乳できるスペースの確保も課題であった。また、支援物資の中に、女性の下着や生理用品が送られてくるのにも時間がかかり、当面、苦労が続いたということも報告されている。それらの物資が必要である声を伝えることができたのは、ソーシャル・メディアを活用した女性の声であった例も報告されている。男性だけがコーディネーターをしていると女性の必需品がリストから漏れるというジェンダーの課題も指摘された。

健康の安全保障として、さらに、メンタルヘルスがある。被災地における被災者への精神衛生やこころのケアも災害直後から大きな課題となるが、これは物質的な援助がとどき落ち着き始めた後も、さらに日常的な生活に戻った後も、長期的に必要となる分野である。

また、老人性痴呆は、被災地の避難生活で顕著になる課題のひとつである。大災害の発生に伴う急な環境の変化は高齢者の痴呆の引き金となる。あるいは、悪化を加速することも少なくない。また、被災地の避難所や仮設住宅での環境は、痴呆老人にとって困難なことも多い。高齢化社会では、ますます大事なことである。

#### 4) 環境の安全保障

環境の安全保障は、元来、気候変動という地球的規模の課題に関連した環境から論じられてきた。自然災害は環境の問題の中に位置づけられてきた。しかし、人間を取り巻く環境における課題とは、地球規模の課題ではなく、個々人の生活に密着する課題である。

被災地で健康の安全保障を守ることができるための環境・衛生という意味での環境の安全保障がある。高齢者・障害者にやさしい住環境という意味での環境の安全保障の課題もある。また、被災地では、あらゆるものががれきとなってあるので、粉塵対策としてのマスクや手袋が必要である。古い建造物からアスベストなどが出ることも否定できず、その他の有害物質が含まれている可能性もある。

環境と健康の問題が切り離されて議論されることが多いが、アスベスト問題などのように環境問題が健康問題の起因となる場合がある。そのため健康問題の原因については注意を払う必要がある。

#### 5) パーソナルな安全保障

パーソナルな安全保障とは、人間開発報告書1994年を見ると、身体的暴力に対することである。世界各国の多くの被災地での生活は、かならずしも治安が良くないこともあり、犯罪に伴う身の危険の問題が発生する。特に、女性に対する性的暴力が多く報告される地域もある。東日本大震災においては、外国のような問題とならなかったが、少ないながらも事件が報告されている。女性だけでなく、独居老人が強盗に殺された事件も報告されている。また、仮設住宅への入居は世帯ごとであったため、夫の家庭内暴力(DV)から逃げて別居していた妻が、仮設住宅で再び同居をせざるをえなくなり、震災のストレス

ますます暴力的になった夫のDVの犠牲となる事例も報告されている(長, 2012: 239)。阪神淡路大震災の仮設住宅でも、はじめの1年間、住人が多いときは人の目があるコミュニティであったのが、3年以上経ち、住人が少なくなり治安が悪くなってくると、仮設で独り暮らしの女性が、結局、火事でなくなった事件もあったが、それは恐怖の中の焼身自殺とみられている。

## 6) コミュニティの安全保障

コミュニティ・セキュリティは、前述の老人性痴呆の住民を見守るコミュニティや、女性などへの暴力を防ぐということにもつながる。

「ソーシャル・キャピタル」という概念についても、震災によって再び注目を集め、多く議論されるようになったが(大谷, 2013)、これは、主にコミュニティの安全保障の分野に関連すると言えよう。

東日本大震災の被災地となった地域は、日本の中でも多世代家族の割合が多い地域であったが、被災により、そのような家族形態の崩壊、家族の離散が起こった。被災者たちは、国内難民(IDP)となったともいえる。1999年の台湾の集集大地震の被災地における研究からも、家族や近所の関係、社会的参加の機会があるほうが、被災者は鬱になりにくいと報告されている(Watanabe, 2004)。対策として、高齢者を孤立させないことが大事である。阪神大震災の経験からも、孤独死は50代男性と70代以上の女性に多く見られた。孤独死にはさまざまな要因が背景にあるが、家族のいない独り暮らしという環境、孤立による鬱、アルコール依存症を起因とした栄養失調などの事例があった。

仮設住宅や復興住宅では、戸数を緊急に用意することが優先されたりで、強制収容所のような作りに建設されてしまう失敗を踏まえて、公共の場所、緑の憩い、仮設や復興住宅での新しい近所の人々と会う場所が必要であると、阪神淡路大震災の経験から論じられてきた。しかし、東北の被災地では必ずしもこの学びが生かされていない建設も多くみられると報告されており、実行の難しさを示している。また、仮設住宅でも、高齢者や障害者へのバリアフリーデザインは大事であり、身体的運動の機会や食生活に影響する。これらの対策においても、人間の安全保障の概念にあるボトムアップな人間に中心をおいたアプローチが重要である。

## 7) 政治的な安全保障

被災地の復興において、復興計画を策定し実施していくために、政治的な安全保障も重要である。中央政府の安定した政治的リーダーシップの欠如や的確な判断の遅れの問題は、被災地の復興がすすめられない事態につながる。被災した地方政府のキャパシティも重要である。東日本大震災の被災地では、地方政府の職員も多く被災した状態で、緊急事態に対応しなければならなかった。中長期的な復興過程でも、他の地域から支援職員が加わってもそのキャパシティを超える仕事が山積されている。

被災者の声を吸い上げる政治体制も復興には大きな影響を与える。復興が政治的宣伝に使われる場合がある。たとえば、四川大地震の被災地ではその欠如が、表面的にはせっかくの復興を成し遂げても、被災地住民が生活の安全を感じられずに不安をもち続けている状況も報告されている。

国家の中央政府の政治的リーダーシップも、被災した地方政府の政治的キャパシティも、被災地の復興を支援する他の地域の政治的コミットメントも重要である。

## 8) 人口の安全保障

被災地では人口の流出問題が起きている。被災地で住まいと職を失った人々が、やもなく、県外避難をして、そのまま戻れる見通しが立たないという問題がある。

東日本大震災の被災地は、日本全国でも人口高齢化率が高く、三世代あるいは四世代の多世代同居率が高い地域であった(Otani, 2012: 240)。しかし、被災により、様々な理由で家族の離散を余儀なくされるケースが報告されている。それらの理由としては、避難所では高齢者や障害者が生活することは難しい環境である。仮設住宅では大家族で一緒に住むスペースが確保できない。仮設住宅では、なんとか見つかった職場に通勤することができないので、稼ぎ手は家族から離れて暮らさざるを得ない。仮設住宅からは新たな学校に通うことができないので、母子は学校に通える距離のところに住む必要がある。原子力発電所の事故のため、放射能からの安全確保のために避難生活をおくることになっても元の家族でまとまって住むことができない。など、様々な状況がある。それらの世帯・家族構成の変化は、人口構成の変化にも関連していく。

2011年2月にニュージーランドのクライストチャーチで発生したカンタベリー地震は、邦人犠牲者28人を出したことから当初は日本でも連日大きく報道されていたが、3月11日に東日本大震災が発生したのち、報道はほとんどなくなった。一方で、現地での震災によるダメージは小さいものではない。クライストチャーチでは、市街地を大きく破壊し、大きく被災した郊外の集落もあるなか、震災後、なかなかビジネスが戻ってくることはなく、街の復興はあまりすすんでいない。これは、経済の安全保障の問題でもある。さらに、人々は、職を求めて、ニュージーランドの他の街、あるいは、オーストラリアなどへと移住をしており、高齢者が取り残され、家族が離散し、コミュニティが崩壊しているところもある(Otani, 2013)。これは、コミュニティの安全保障、また人口の安全保障の課題へと展開している。

## 9) 情報の安全保障

被災地において情報へのアクセスの確保は重要である。携帯電話などコミュニケーションの手段が確保できず、携帯も充電が切れると連絡がとれなくなった。一方で、東日本大震災をはじめ近年の大規模な自然災害の被災地においては、インターネットによるソーシャル・メディアの有効性が証明されつつある。

災害の規模はどうなっているのか。どこに避難すればいいのか、行けばいいのか。ど

ここに何があるのか、どのような支援を受けることができるのか。家族の安否確認のため。被災後の混乱で日々刻々と変わる情報にアクセスすることが、避難生活における被災者の安全の保障に致命的なことになる。

また情報の言語も課題となる。災害情報が発信されたとしても言葉が理解できない外国人にとっては災害情報を理解することができず、生命の危機に直面することになりかねない。この問題は、1995年の阪神淡路大震災の際に大きく取り上げられ、その後の災害ではようやく意識されるようになった。

## 5. おわりに

「人間の安全保障」について、その概念と、概念の生まれた経緯について整理をして、自然災害への適応について、特に東日本大震災を事例として論じた。「人間の安全保障」は、伝統的にもちいられてきた「国家の安全保障」に対して、人間に焦点をあてた概念である。その課題は、環境破壊、人権侵害、難民、貧困などの人間の生存、生活、尊厳を脅かすあらゆる種類の脅威を包括的にとらえ、これらに対する取り組みを強化しようとする。1993年国連開発計画(UNDP)が『人間開発報告書(HDR)』で言及し、1994年の年次報告にてより具体的に記述された。「人間の安全保障」は、グローバル化が進み相互依存が深まる現代社会において、貧困、環境破壊、人権侵害、難民だけでなく、自然災害、感染症、テロ、突然の経済・金融危機といった問題についても言及されるようになった。しかし、本稿で述べたように自然災害についての議論は限られてきた。2000年の国連ミレニアム会議で、コフィ・アナン国連事務総長(当時)が、「恐怖からの自由、欠乏からの自由」というキーワードを用いて報告を行ったが、自然災害は、紛争などの問題と同じように人間の安全保障の問題である。

本稿では、東日本大震災を事例として『人間開発報告書1994年』で示された7つの焦点、すなわち、経済の安全保障、食糧の安全保障、健康の安全保障、環境の安全保障、パーソナルな安全保障、コミュニティの安全保障、政治的安全保障の各焦点について考察を行った。さらに、中国での議論においては、人口の安全保障と、情報の安全保障についても言及されている。本来、中国という政治社会体制の下で関心となってきた課題とは違うものの、概念として東日本大震災のような自然災害の事例にも重要であるため、本稿での視点に加えた。このような人間の安全保障の包括的な概念は、様々なセクターをつなぎ、緊急時と中長期的復興を時系列的につなぐ橋渡しの概念としても用いることができる。自然災害への対応は、世界のすべての人々に対して普遍的な課題であるため、「人間の安全保障」は災害復興を考える上で考慮すべき重要な概念と認識すべきである。

本稿は、「震災と人間の安全保障」(基調講演・招へい)「東日本大震災と非伝統国家安全」国際研討會(国際シンポジウム『東北地方太平洋沖地震及び非伝統的国家安全保障』)

(場所：台湾國立中山大學(高雄市), 2011年11月12－13日), ‘Ageing Society and Post-Disaster Community Security’ (Invited Speaker), United Nations University (UNU) Research Meeting on "Human Security and Natural Disasters"(招へい) (場所：国連大学(UNU)東京, 2012年2月20－22日), 「人間の安全保障の観点からみた震災」大阪大学震災復興フォーラム『3. 1 1を振り返り災害復興・防災の課題を考える』(場所：大阪大学国際公共政策研究所, 2012年3月10日), 「災害復興の日中比較分析」大阪大学公開シンポジウム『東日本大震災からの復興の現状と未来への教訓』(場所：大阪大学上海教育研究センター, 2012年3月24日)において講演・発表した内容を元に執筆したものである。

### 【参考・引用文献】

#### 日本語

- 王名(2011)「「非伝統的安全保障」ネットワーク構築に向けて」(第1章)『アジアの非伝統的安全保障Ⅱ中国編』天児慧(編)勁草書房, 13－38頁
- 大杉卓三・大谷順子(編)(2010)『人間の安全保障と中央アジア』花書院
- 大谷順子(2012)「中国の経済成長期におけるコンフリクトーグローバリゼーションにおける環境、災害、健康、人口分野を事例として」『コンフリクトの人文科学』第5号, 大阪大学グローバルCOEプログラム コンフリクトの人文科学国際研究教育拠点(編集), 大阪大学出版会, 147－176頁
- 大谷順子(2012)「中国の災害復興政策—四川大地震から三年目の検証—」大阪大学大学院人間科学研究科紀要 第38号39－58頁
- 大谷順子(2011)「HIV/エイズ、SARS感染症、自然災害(震災)」(第2章)『アジアの非伝統的安全保障Ⅰ総合編』天児慧編 勁草書房, 49－79頁
- 大谷順子(2009)「四川大地震に見る現代中国—阪神淡路大震災と福岡西方沖地震との比較を交えて—」『九州大学アジア総合政策センター紀要』第3号 23-37頁
- 大谷順子(2006)「健康教育と「人間の安全保障と」」『大学院教育学研究紀要』九州大学大学院人間環境学研究院第9号(通巻第52集) 91－102頁
- 大谷順子(2006)『事例研究の革新的方法—阪神大震災被災高齢者の五年と高齢化社会の未来像—』, 九州大学出版会
- 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
- 栗栖薫子(2008)「人間の安全保障」(第1章)『国際公共政策学入門』高阪章(編)大阪大学出版会, 11－40頁
- 国際連合国際防災戦略(UNISDR)(2005)『防災世界会議 プログラム成果文書「災害に強い国・コミュニティの構築：兵庫行動枠組2005－2015」』
- 白石隆(2008)「非伝統的安全保障協力の現状と課題」『アジアにおける非伝統的安全保障と地域協力』東京財団政策研究部, 3－11頁



人間の安全保障委員会(2003)『安全保障の今日的課題—人間の安全保障委員会報告書』朝日新聞社

外務省の人間の安全保障に関するホームページ

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/hs/index.html>

#### 中国語

大谷順子(2013)「从社会资本的视角考察灾区临时住宅及重建住宅的社区形成—从1995年阪神淡路大地震的经验到2005年福冈西海岸地震及2008年四川大地震,再到2011年东日本大地震的比较」『地震灾难与灾后重建的日中比较』陈立行,宋金文,首藤明和(编)吉林人民出版社(中国)

大谷順子(2012)「从四川大地震透視現代中国」(pp.470-480)『現代中国社会變動與東亜新格局』田中仁,江沛,許育銘(編)社会科学文献出版社(北京)

大谷順子(2010)『災難後の重生』南天書局(台湾)

#### 英語

Bacon, P., Cameron, R., & Hobson, C. (eds.)(2013), “Human Security and Natural Disasters”, United Nations University Press.

Edstrom, B. (2011), Japan and human security: The Derailing of a foreign policy vision, Institute for Security & Development Policy, Asia Paper Series, Sweden.

[http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/4273~v~Japan\\_and\\_Human\\_Security\\_The\\_Derailing\\_of\\_a\\_Foreign\\_Policy\\_Vision.pdf](http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/4273~v~Japan_and_Human_Security_The_Derailing_of_a_Foreign_Policy_Vision.pdf)

[2012年9月1日 アクセス]

Futamaura, M., Hobson, C. & Turner, N. (2011), Natural disaster and human security, United Nations University, <http://unu.edu/publications/articles/natural-disasters-and-human-security.html>

[2012年2月1日 アクセス]

Jimba, M., Hubbard, S., Sase, E., Suzuki, T. & Otsuka, K. (2011), Human security approaches for disaster recovery and resilience, Great East Japan Earthquake – a message from Japan I, *Japan Medical Association Journal*, Vol. 54 – No.5, pp. 338-341.

[http://www.med.or.jp/english/journal/pdf/2011\\_05/338\\_341.pdf](http://www.med.or.jp/english/journal/pdf/2011_05/338_341.pdf)

[2012年2月1日 アクセス]

Kaldor, M., Martin, M. & Selchow, S. (2007), Human security: a new strategic narrative for Europe, *International Affairs*, Vol.83 – No.2, pp. 273-288.

Kingston, J. (ed.) (2012) *Natural Disaster and Nuclear Crisis in Japan: Response and Recovery after Japan's 3/11*, Oxford University Nissan Institute/ Routledge Japanese Studies Series, London: Routledge, Taylor & Francis Group.

Klinenberg, E. (2002) *Heat wave: a social autopsy of disaster in Chicago*. Chicago: University of

Chicago Press.

Monday, J. L. (2002) 'Building back better: Creating a sustainable community after disaster', *Natural Hazards Informer*, No.3. pp.1-12.

<http://www.colorado.edu/hazards/publications/informer/infrmr3/informer3.pdf>

[Date of Access: 30 September 2012]

Otani, J. (2013) 'Ageing Society and Post-Disaster Community Security', In: Bacon, P., Cameron, R., & Hobson, C. (eds.) (2013), *"Human Security and Natural Disasters"*, United Nations University Press.

Otani, J. (2012), 'Ageing Society, Health issues, Assessing 3/11' (Chapter 14), In *"Natural Disaster and Nuclear Crisis in Japan"* edited by Jeff Kingston, Oxford University Nissan Institute/ Routledge Japanese Studies Series, London: Routledge/ Taylor and Francis Group, pp.237-254.

Otani, J. (2011), Ageing society and the 2011 Great East Japan Earthquake, 7<sup>th</sup> *APRU Research Symposium on Multi-hazards around the Pacific Rim: Physical and human dimensions of natural hazards: From research to Practice*, *Proc. Intern. Symp. Auckland, New Zealand, 24-26 November 2011*, pp.64-65.

Otani, J. (2010) *Older People in Natural Disasters*, Kyoto University Press & Melbourne: Trans Pacific Press.

Tanida, N. (1996) 'What happened to elderly people in the Great Hanshin Earthquake?' *British Medical Journal*. Vol.313 –No.7065, pp. 1133-5.

UNICEF (2005) "Building Back Better: A 12-month update on UNICEF's work to rebuild children's lives and restore hope since the tsunami".

[http://www.unicef.org/emerg/disasterinasia/files/TSUNAMI\\_E\\_BOOK\\_spreads.pdf](http://www.unicef.org/emerg/disasterinasia/files/TSUNAMI_E_BOOK_spreads.pdf)

[Date of Access: 30 September 2012]

Watanabe, C., Okumura, J., Chiu, T-Y., and Wakai, S., (2004) Social support and depressive symptoms among displaced older adults following the 1999 Taiwan Earthquake, *Journal of Traumatic Stress*, Vol. 17 –No. 1, Feb 2004, pp. 63-67.

Yamamoto, T., Kato, M., Shirabe, S. (2011) 'Life, health, and community in a tsunami-affected town', *Lancet*, July 23; 378: 318.

Zhang, Y. & Otani, J. (2012), Role of NGOs in the post-disaster community in China – Case studies of the 2008 Wenchuan Earthquake in Sichuan, P.R.China-, 8<sup>th</sup> *APRU Research Symposium on Multi-hazards around the Pacific Rim: Physical and human dimensions of natural hazards: From research to Practice*, *Proc. Intern. Symp. Sendai, 20-22 September*, pp. 114-115.

## Human Security and Natural Disasters

Junko OTANI

Human security is an emerging paradigm for understanding global vulnerabilities whose proponents challenge the traditional notion of national security by arguing that the proper referent for security should be the individual rather than the state. The United Nations Development Programme's (UNDP) 1994 Human Development Report (HDR) is considered a milestone publication in the field of human security. It argues that the scope of global security should be expanded to include threats to seven types of security, economic, food, health, environmental, personal, community and political. Human security also addresses several freedoms: freedom from fear, freedom from want, and, freedom to live in dignity. Discussion on human security has developed to discuss protection and empowerment as well as, responsibility to protect" (R2P). Discussions have also occurred about this subject in terms of non-traditional security because some states have been reluctant to address human-centered security.

Human security was taken up by the Japanese government as a pillar of foreign diplomatic policy in 2000. Japan has shown active leadership in the UN. This concept has become a pillar of its Official Development Assistance (ODA) policy over the past years. Japan has applied the human security concept mainly in the context of assisting problems in developing countries. However, the 2011 Great East Japan Earthquake and Tsunami disaster has shown that this concept is useful in advanced nations like Japan as well.

This paper attempts to apply the human security concept to natural disasters. The 2011 Great East Japan Earthquake and Tsunami disaster is set forth as a main case, along with a discussion of the seven areas mentioned above as well as two more types that have been discussed as non-traditional security in China: population security and information security.

Human security provides a bridge between policy and activities across various areas of threats to human security, as well as between the emergency period and the mid- and long-term response.