

災害カタストロフィにおける個人の「福祉」と「公共性」 —アメリカ合衆国の連邦災害政策を素材として—

後藤 玲子

■ 要約

本稿は、アメリカ合衆国の災害政策（とりわけハリケーン・カトリーナ）を題材として、災害カタストロフィにおける個人の「福祉」と「公共性」の関係を考察した。「災害も公的機関や社会構造を崩壊させ、その向こうに横たわるより広い眺めを見えるに任せることがある」。本稿は、はじめに、この「広い眺め」を見る3つの視点に着目した。すなわち、①「国家」の危機管理、②グローバルな資本力と地元政治力の結合の論理、③私有財産制にもとづく「個」の論理である。これらはアメリカの災害政策を貫く典型的な視点であり、予防原理と両立可能であるが、被災者個人の「福祉」に対する公共的関心からは離れる恐れがある。本稿は、つづいて、災害政策が「公共性」をもつうえで有効な視点を探った。第一の要点は、被災者の視点である。第二の要点は、だれであれ当事者になる可能性を完全には否定できない、という人と人との間の連続性を規範的に確立することである。

■ キーワード

ハリケーン・カトリーナ、公共性、コミュニティの再生、アソシエーションの観点、カタストロフィ

I はじめに

本稿の目的は、アメリカ合衆国の災害政策を題材として、災害カタストロフィにおける個人の「福祉」と「公共性」の問題を考察することにある。

国家が関与する災害政策においては、外交政策や軍事政策などと同様に、個々人の目的を超えた実体的な制度としての「国家」の目的が前面に躍り出やすい。テロリズムや紛争に起因する場合はもとより、自然に起因する場合であっても、災害政策の究極的な目的は、しばしば「国家」の存続、すなわち集合体としての「国民」と領土の保全におかれる。果してそれは、だれであれ個人の「福祉」に等しく配慮する「公共性」の観点といかなる関係をもつのだろうか。それを考察することが本稿

の主要な関心である。考察にあたって、アメリカ合衆国を題材とした第1の理由は、このような災害政策の目的における「国家」と「公共性」の論理的対立の構造が見えやすいからであるが、ほかには次の2つの理由がある。

1つは、災害政策の意思決定と実行における組織間の矛盾と葛藤が見えやすいからである。周知のように、アメリカ合衆国は、独自の憲法と司法制度を備えた高次統治機関（州：states）の連合体であり、1つの国の中に、中央・地方間の葛藤のみならず、高次統治機関間の葛藤を含んでいる。後者は、ときに国家間の疑似的関係を示唆する点で興味深い。ほかの1つは、災害以前から存在していた社会問題に起因する被害の社会的拡大プロセスが可視化されやすいからである。人種の差別、階層構造、弱者放置などアメリカ社会が抱える問

題は、災害被害の予防、発生と拡散、支援の初動と本格化、復旧・復興にわたるすべてのプロセスで深く執拗な影響を及ぼすことが理解される。

ただし、本稿の射程の限界に関して注記しておきたい。アメリカ合衆国の災害政策に関しては、従来、次の2つの論点が注目されてきた。第一は、グローバルな自己増殖を図る「資本」の論理と、民間企業による国家機能のより効率的な代替、さらには、代替された国家機能を私的財産をもとに需要する「個」の論理である。これらは「国家」と「公共性」のいずれにも回収されない論理を提起する。第二は、災害を契機として起ったコミュニティの再生、アソシエーションの形成などの実践である。本稿が参照点とする「公共性」の観点は、被災者個々人の福祉に等しく配慮する点において、だれであれ来訪者を迎え入れるコミュニティの再生、を目的とするアソシエーションの観点と整合的である点が確認される。第三に、本稿は、複数の市や州を含む広い地域が壊滅的打撃を受ける大規模災害を直接の主題とし、「公共性」を論じた。ただし、たとえたった1人の頭上にふりかかる災害であったとしても、破局的性格をもつ可能性があり、したがって、被害者本人や家族、地域を越えた公共的関心が必要となるケースがある。本稿は、そのようなケースを排除するものではない。後に詳述するように、ここでいう「公共性」の要点は、だれであれ、被害者となる可能性を完全には否定しきれないという事実、本人だけでは抱えきれない被害であるという事実、そして、本人だけに被害を抱えさせるべきではないという規範にある。以上の点を確認して、次節では、アメリカ合衆国の災害対策の歴史と組織を簡単に描写する。

II アメリカ合衆国の災害対策の歴史と組織¹⁾

アメリカ海洋大気圏局 (National Ocean Atmospheric

Administration : NOAA) 内にある The National Climate Center : NCDCは、2013年、アメリカ合衆国では被害額が10兆円を超える (2013年度基準で物価調整済み) 規模の自然災害が7回起こったと発表した。1980年から2013年の間には151回起こった。内訳はトルネード、洪水、干ばつ、山火事、ハリケーンなどである。これらの自然災害の特徴は、発生以前から不穏な予兆を示し、発生後も予期せぬ変化・成長を遂げながら生息し続け、終息後も長く執拗な影響を人々に及ぼす点にある。巨大生物にも似たその性格をとらえようとしてか、アメリカ合衆国の主要な災害対策法には、人の固有名詞を冠したものが多い。たとえば、ハリケーン・ベッツイ救済プログラム (1965、PL89-339)、ハリケーン・アグネス法 (1972、PL92-385)、ポスト・カトリーナ・緊急管理改革法 (2006) など。これらの法は、現在、アメリカ合衆国において、連邦政府による災害対策の骨格を形作っている。だが、旧来、災害救済は、社会福祉や社会サービスと同様に、地元の住民たちの自発的な相互扶助、そして地方政府によって担われてきた。連邦政府による災害対策は、連邦国家設立の歴史と切り離せない。以下では、その歴史と組織を概観しよう。

(1) 歴史

地方政府が、自然災害の被害者を救済するケースは、アメリカ合衆国建国以前の歴史から始まる。たとえば、1755年に地震被害を受けたボストン住民に対する地方政府の救済活動が記録に残されている。地方政府の救済活動は、しばしば宗教機関やアメリカ赤十字などの関係機関によって補完されてきた。地方政府を越えて、州政府、さらには連邦政府が災害救済の主要な担い手となるのは19世紀に入ってからである。1803年に初めて、ニューハンプシャーのポーツマスの大火災に際して、連邦議会が被害者救済の基礎となる法を制定した。だが、1803年から1947年の間に、連邦政府

が実際に提供した救済は、わずか128件とされている。しかも、そこでは各々の災害に対して事後的に個別対応がなされただけであり、地域を越え、災害の種類を越えて、より一般的な対策、とりわけ個人、家族、企業に対する公的な救済策が事前的に考案され、備えられることはなかった。

災害対策における連邦政府の責任が前面に出てくるようになったのは、1930年代になってからである。1950年に制定された「災害救済法」が、地方政府、州政府に対する連邦政府の役割を決定づけることになった。地方政府や州政府の対応能力を超える大規模の災害に対しては、連邦政府が直接に被害の救済にあたることが定められた。さらに、1960年代になると、ダムや堤防などの防壁を通じた物理的なコントロールにとどまらず、人々の生活や活動への積極的な介入を通じたコントロール、たとえば、居住危険区域の設定、あるいは、建築基準の制定、土地の使用規制などが、連邦政府主導で実施されるようになる。

1978年カーター政権時に、連邦政府の災害救済プログラムを統一的に管理実行する機関として、連邦緊急事態管理庁（Federal Emergency Management Agency：FEMA、1979年発足）が設立された。FEMAの主たる業務は、①連邦資源の適正な配分、②連邦政府、州政府、地方政府の連携、③公的セクターと私的セクターの連携とされている。1988年に制定された「ロバート・T・スタフォード災害救済と緊急扶助法」を受け、1992年にFEMAによって「連邦対応計画」が立てられた。これはアメリカ連邦政府の災害対策に関する骨子を示す。以降、地方政府、州政府、連邦政府のいずれにおいても、災害対策が主要な政治課題の1つに位置づけられていく。

2001年9月11日テロ事件は、アメリカ連邦政府の災害対策に新たな局面を生み出した。2002年に成立した国土安全保障法を受けて、2003年には「国土安全保障省（DHS）」が設立され、大統領直属

機関であったFEMAも国家安全保障省の一部局として再編された。2004年には、「連邦対応計画」が改編されて「国家対応計画」が立てられた。「国家対応計画」の特徴は、連邦政府と、アメリカ赤十字、郵政公社、国家とコミュニティ・サービスコーポレーション、災害対策国家ボランティア組織など21の関連機関との連携を強める点にある。同時期、「国家規模事故管理システム（NIMS）」も形成された。その主たる関心は、自然災害よりもテロリズムなどの人的災害にあったことは否めない。そのただ中で、2005年8月、ハリケーン・カトリーナがアメリカ西南部を直撃したのである。

ハリケーン・カトリーナによって引き起こされた大惨事は、連邦政府の災害対策とFEMAの位置づけを再度転換させた。2006年には「ポスト・カトリーナ緊急事態管理改革法」（国土保障歳出法タイトルIV）が成立し、2008年には「国家対応計画」に代えて「国家対応枠組み」が策定される。ここにて、人的災害や大規模事故を含むあらゆる種類の災害に対して、連邦政府が一元的に統括する強固な仕組みが確立された。

以上のような連邦政府による災害対策は、基本的には、「危機」管理の観点にもとづく。先に素描した災害対策の歴史は、たとえば、1958年、ソビエト連邦の人工衛星スプートニクの打ち上げを機に、「国家防衛教育法」ができたこと、1980年、産業廃棄物により深刻な健康被害がもたらされた「ラブキャネル事件」後に、包括的環境対応補償責任法（スーパーファンド法）が制定されたこと、2008年リーマンショック後に、「アメリカ回復と再投資法」ができた歴史と不可分の関係にある。大規模自然災害は、これらと並んで、まさに国家の存亡にかかわる「危機」として認識されたのである。かくして、連邦政府主導の災害対策は、「国家」存続の要として、党派を超え、政治的対立を超えた、まさにアメリカ社会の公共的価値の1つとして、ほかの公共的価値——たとえば、移住や

財産所有に関する個人の自由など——との葛藤を含みながらも強力に推進されていった。

(2) 災害対策の仕組み

「国家対応枠組み」で定められたFEMAを中心とする連邦政府の災害対策の仕組みは以下の通りである。災害政策の基本となる政府組織は、地方や州の緊急事態管理庁である。災害が大規模になると、地方や州は連邦組織であるFEMA（連邦緊急事態管理庁）の地域事務所に「非常事態宣言」の発令申請を行う。それを受けて大統領が「非常事態宣言」（100万ドルを超える規模）あるいは「緊急事態宣言」（100万ドル以下の規模）をなすところから連邦政府の災害対策が始まる²⁾。

FEMAは備え（preparedness）、対応（response）、緩和（mitigation）、復旧（recovery）といった4つの対策を任務とする。3000から4000人のフルタイムの専門家を雇用し、各地域の事務所に直接、人員を派遣しているほか、災害発生時に実働する「補充要員（reservists）」を組織し、人命救助など必要な技能の訓練をなしている。また、国土安全保障省内のほかの組織、すなわち沿岸警備隊や保健局、スモールビジネス局、軍エンジニア局、交通局などに対して、必要な支援を要請することができる。具体的には、FEMAは独自の災害救助プログラムのもと、災害直後に、交通手段、食料や飲料、ベニヤ合板、プラスチックシートなどを提供したり、仮設避難所を作ったりするほか、マスメディアを通じて適切な情報を被害者や支援者に供給したり、ほかのルートでは援助を受けることのできない個人や家族に現金そのほかの給付をしたり、被害を受けた組織や会社に公的施設建設資金を補助するなど多様な活動を展開してきた。

加えて、人的・物的資源の効果的な分配を図ること、その際に、災害によってとりわけ不利益を被りやすい人々（障害や病気をもつ人々、脱出する手段をもたない貧しい人々、英語を話すことの

できない人々など）の移動や居住に配慮すること、複数の分配基準間のバランスをとりながら、ケースごとに総合的な判断を下すこともまた、FEMAに期待されるようになった。興味深いことは、災害後の継続的支援として、FEMAは、「コミュニティに対する社会経済的影響の評価、長期的なコミュニティ復興援助、被害緩和計画の適用結果の分析と評価」などの任務を担うことになった点である³⁾。具体的には、地方企業に対する貸付をスモールビジネス局に要請したり、災害被害者に対する所得税還付をIRS（Internal Revenue Service）に要請するといった活動を行った⁴⁾。

FEMAを中心とする指揮系統を縦糸とするならば、1996年に裁可された「全米相互応援協定」（The Emergency Management Assistance Compact：EMAC）と呼ばれる州政府間の互助組織は横糸となる。これは、1992年に形成された南部地域緊急管理連合を母体としてつくられ、ハワイを除く全米49州が参加している。ある州で、「州の緊急事態」が発生したと発表されると、近隣そのほかの州が支援に駆けつける仕組みである。

これらを州や地方政府と連携したプロフェッショナルな住民組織が補完する。たとえば、1989年に起こったロマプリアタ地震の後、サンフランシスコ市では、消防局によって「住民危機対応チーム」（NERT）が結成され、1万7千人以上の市民が訓練に参加した。1906年、同じくサンフランシスコで起きた大地震の100周年を迎えると、この活動はさらに広まり、住民に人命救助の主導権をもたせることの有用性が広く認識されていったのである。

このようにして、連邦政府の一元的統括のもとで、災害の規模や性質に応じて地方政府や州政府との連携、州政府間の連携（intergovernment system）、民間団体や非政府組織などとの連携が図るしくみがつくられていった。

(3) 災害対策に対する評価

続いて、大規模自然災害に対する連邦政府の対応に関する国内評価に眼を移そう。評価は実に多様である。たとえば、カリブ諸島のハリケーン・ヒューゴへの政府の対応は、完全に失敗だったと評価されている。その一方で、1990年に起こった南カリフォルニア州の洪水に対する政府の対応は、まずまず成功したと評価されている。S.K. シュナイダーは、1989年9月から2010年5月までに起こった大規模自然災害に対する政府の対応に関する評価を下図のようにまとめている。

<連邦政府の災害対策評価：1989-2010>

南カリフォルニア洪水 (1990)	成功 ↓ 失敗
テネシー洪水 (2010)	
フロリダ州、ハリケーン・ジョージス (1998)	
ルイジアナ州、ハリケーン・アンドリュー (1992)	
カリフォルニア州、ノースリッジ地震 (1994)	
ノース・カロライナ州、ハリケーン・ヒューゴ (1989)	
プエルトリコ州、ハリケーン・ジョージス (1998)	
カリフォルニア州、ロマプリエータ地震 (1989)	
ミシシッピ州、ハリケーン・カトリーナ (2005)	
サウス・カロリーナ州、ハリケーン・ヒューゴ (1989)	
フロリダ州、ハリケーン・アンドリュー (1992)	
ルイジアナ州、ハリケーン・カトリーナ (2005)	
プエルトリコ/ヴァージン諸島、ハリケーン・ヒューゴ (1989)	

2011年12月、米軍の完全撤収をもって、オバマ大統領はイラク戦争の終結を正式に宣言した。その一方で、2011年度に、大規模自然災害に関して、大統領の発令した「非常事態宣言」の件数は過去最高となった。同年10月に成立した暫定予算法案では、FEMAの経常予算が前年比5億ドル増の47億ドルとなり、加えて災害基金が81億ドル加算された。これらは、いまや災害対策がアメリカ連邦政府の政治課題の柱として定着したことを示す。次節からは、アメリカ災害対策の転換点となった

ルイジアナ州ハリケーン・カトリーナ（先の評価において下から2番目）に焦点を当てて、災害対策とアメリカ社会との関係を探る。

III ハリケーン・カトリーナにおける災害対策

(1) 概要

2005年8月にアメリカ南西部を襲ったハリケーン・カトリーナは、ブッシュ大統領時代に連邦政府の対応をめぐって大きな世論を巻き起こした。災害対策に積極的な姿勢を示すオバマ大統領の誕生を生む契機となったとも言われる。ルイジアナ州、ミシシッピ州、アラバマ州などがこぞって被害に遭ったが、とりわけ、ルイジアナ州のニューオーリンズ市の被害は深刻だった。堤防決壊により市の80%が冠水し、電気・ガス・水道などのライフラインのほとんどすべてが破壊され、南の沿岸地帯の14万キロ四方が災害地域に認定されることになった。しかも、避難警告が12時間から24時間も遅れて発令されたために、多くの人々が屋内に閉じ込められたまま命を失った。避難警告後も自家用車をもたない人々、車いすの人々もまた避難できずに取り残された⁵⁾。後日、ニューオーリンズの災害現場を訪れたブッシュ大統領は、連邦政府は市の再建に必要なコストを負担するつもりであることを告げた。そのような申し出は以前にはないことであり、この災害が文字通り、未曾有の大災害であったことを示唆するとともに、この災害が、制度システム上の不備によって拡大された社会的災害でもあることを意味していた。

事実、連邦政府の緊急支援は、きわめて不適切だった。当時のFEMAは、上述した独自の指揮系統により支援プログラムを実行することができなかった。さまざまな支援組織の活動を効果的に結び合わせる役目も果たし得なかった。災害が発生してから2週間ほど経ってから、すでに多くの混乱と不安を引き起こした後で、リーダーの変更を

含む組織の改編がなされ、ようやく被害者救済を中心とする本格的な支援を開始した。被害者を政府所有のトレーラー・ハウスやアパートメントへ一時避難させたり、より長期的に住むことのできる住居への移転費用を補てんした。だが、災害発生から2年半以上経っても、3万8千人もの家族が政府のトレーラー・ハウスなどの移動型住居にとどめられていたこと、しかも、ホルムアルデヒドなど発がん性物質によって居住者の健康が大きく損なわれていたことなどが社会問題とされた。

災害5周年にあたる2010年には、被災者への個人支援として58億円、公的施設建設費として378億円、地方政府やルイジアナ州の災害対策費として14億7千万円が連邦政府から支払われた。いずれにしても、ハリケーン・カトリーナに対する政府の対応の失敗は、大規模な自然災害に対処するシステムのあり方、さらには、人種的差別や貧富の格差、社会的脆弱性を抱えた人々の存在をふまえた災害対策の方法について、大きな反省を強いることとなった。以下では、はじめに、主として行政学者らが指摘するシステム論的問題を検討する。つづいて、それを超えて、アメリカ社会の構造的な問題に迫る議論を検討する。

(2) 災害対策のシステム上の問題

政府の対応が失敗した一つの要因として、大災害に見合った指揮系統と実施組織の不適切さが指摘されている。通常の災害であれば、だれが、どこで、どのように困窮しているかを把握しやすい地元の市町村政府の主導で支援を開始し(「初動」と呼ばれる)、続いて州政府の主導のもとで、自発的・非自発的なさまざまな団体を連携させ、最後に、連邦政府の支援を要請するというボトム・アップ方式が望ましい、だが、ハリケーン・カトリーナは、そのやり方ではまったく対処しきれない類の大災害であった。ここでは、トップ・ダウン方式による意思決定のもとで、多くの人や資源

を、瞬時に、広範囲の地域にわたって、有効に移動させる必要があったのだと。

確かに、連邦政府は、州政府からの要請を待つて始動するというボトム・アップ方式の前例や制約にとらわれていた側面が否めない。その一方で、ニューオーリンズ市当局の緊急支援センターは、バックアップ用の発電機を動かすための燃料の不足によって、また、無線と携帯電話などの通信設備が破壊されたために、支援を開始するために必要な情報を入手し、適切に活用することがきわめて困難な状況にあった。しかも、FEMAそのほかの連邦組織は、支援に際して、前例踏襲的で官僚主義的な手続きを踏襲したがために、被害者のもとに必要な支援が届くまでに、いくつもの不必要なステップを踏むことになってしまった。

政府の対応が失敗した第二の理由としては、状況に即した規範の組み換えがなされなかった点が指摘されている。政府などの公的機関は、日頃より、明確な目標と確立された規範のもとで、専任要員を配置し、財政基盤を確保しているという点で、優れた組織であることは間違いない。だが、大災害のような非常時には、確立された規範が足かせになり、実質的な支援を阻害することがあるという。たとえば、交通手段の十分な提供を伴わない避難命令は、自家用車をもたない人々にとって、バスでどこかに運ばれるために長い列を作って待たなければならないことを意味する。しかも、バスの利用にあたって、合法性を問う「経歴チェック」が避難民に対してなされるとなれば、不法滞在者らはその場で逮捕され、強制送還されることにもなりかねない。この状況で、避難することをあきらめ、滞在地にとどまった人々も少なくなかった。彼らは避難命令を拒否したのではなく、避難命令を遂行する手段をもたなかったのである。

もっと悪いことに、州警察官や州兵、群保安官などによって人々の自発的な救助が妨げられる事

態も発生した。たとえば、それまで低所得で無保険の市民たちへの医療サービスを主に担ってきたチャリティ・ホスピタルで、職員たちによる患者の移送が、安全性が確保できないという理由で禁止された。ボランティアの救出隊員、バス、支援物資を積んだトラックが被災地に入ろうとしたところ、同様に、安全性を理由に追い返されたケースもある。さらに、州警察官や州兵、群保安官などは、人々の搜索と救出よりも、商品や所有物が略奪されることの阻止を、第一の目標としたことも事態を悪化させた。

非常時においては、たとえば所有権という規範の意味が変化する。目前の個人の命を救うために、急いで物資を調達する必要がでてくるからである。ところが、状況に合わせた規範の組み換えがなされないとすると、結果的には、支援の目的自体を損ねることになりかねない。

これらの指摘は、大規模自然災害に適した指揮系統に関する組織論的問題として、上述したFEMA改革に集約されることになったのである。だが、問題は一般的な組織論の問題にとどまらなかった。災害救助を指揮する地位にある人々が、犯罪や逸脱などの反社会的行為を警戒し、それに対する防衛を優先させた理由は、単に、日常的な規範を無意識のうちに優先させたからではなく、特定の集団に対する明確な差別意識にもとづくものであった可能性がある。次節では、自然災害によって浮き彫りにされたアメリカ社会の構造的な問題に光を当てよう。

IV 災害とアメリカ社会の構造

ハリケーン・カトリーナが襲ったニューオーリンズ市では、アフリカ系アメリカ人と白人ブルーカラーは湖のある中心部低地に、白人富裕層は市の周辺部高地に居住する傾向があった。2つの湖から市を守るはずの堤防が決壊したのは、そもそ

も、それがカテゴリ3以上のハリケーンに耐える設計にはなっていなかったからであり、そのことは、すでに学術的な調査やシミュレーションをもとに公的に表明されていた。そうであるにもかかわらず、連邦政府は湖から市を守るための堤防や防護壁構築のための予算を増やすどころか、繰り返し削減していたのである。その一方で、ニューオーリンズ市は、2004年のハリケーン・アイバンの襲来の経験から、すでに、災害対策計画の柱は、自家用車をもたない中央部低地の住民たちを高地に避難させ、州や連邦政府による食糧などの空輸を含めて、彼らの避難生活を支えることであることを知っていた。そうであるにもかかわらず、実際に準備することをまったく怠っていたのである。

たとえば、交通局所有の350台以上のバスが車をもたない人々の避難に使われることなく、駐車場で水没してしまったこと、交通局長官が市の再開発を長きにわたって唱導してきた商工会議所の指導者であったこと、再開発の目標になっていたブルーカラーの居住地域に火事が頻発したこと、ルイジアナ・スパードームに食糧・飲料水・移動便所・簡易ベッド・医薬品を用意しておかなかったこと、ドームから数ブロックしか離れていないホテルやレストランから「公的に」食糧・飲料水などの調達がなされなかったこと、水没することが明らかな病院の地下室にバックアップ電源用の発電機を設置していたこと、学校や病院に救命装置がストックされていなかったこと、これらは公的支援の準備の不在を物語る⁶⁾。

しかも、これは、単なる怠慢ではなく、いわば「周到に計画された怠慢」(デイヴィス、2006)であった。なぜなら、住民たちの避難生活を支える準備を怠る一方で、市の行政は、観光テーマパークとしてニューオーリンズを改造する計画を進めていたからである。具体的には、市の犯罪率の高さなどを理由として、低所得者層の住む公営住宅を取り壊し、公立学校と慈善的病院を閉鎖する計画

を進めていたからである。人種的差別に起因する教育機会の不平等の問題、中央部低地の住民たちがおかれていた慢性的な貧困状態などの問題を改善するどころか、彼らを市外へ追放する計画が周到に立てられていたことが明らかにされている。

しかも、この計画を主導した市長（レイ・ネーギン）は、ケーブル・テレビ会社の重役を務めるアフリカ系アメリカ人であり、民主党員であると同時に、富裕層に属し、支持層の多くが白人であったことは、また、市人口の75%がアフリカ系アメリカ人であり、その大半が低所得者層であるが、冠水した中央部低地には白人の低所得労働者も多く居住していたことなど、が問題を複雑にしている。一方で、人種的差別の存在を巧みに利用しながら、他方で、市場メカニズムの思想と論理を強力に喧伝することにより、いわば「白人ビジネスと黒人政治的支配層」（デイヴィス、2006）との結合のもと、ビッグビジネスの誘致を積極的に進め、結果として、経済的不平等と人種的差別が複合的に絡まった状況を生み出してきた。この傾向は、災害の復旧・復興プロセスにおいて一層、顕著となる。

自由な競争市場経済のイデオログとして知られるヘリテージ財団は、災害から13日後に「ハリケーン・カテリーナとガス価格高騰に対する自由市場的アイデア」を公表した。そこには、沿岸をフラット課税の自由企業区とすること、建築業者に対する課税免除、メキシコ湾岸の環境規制の緩和、信条組織そのほかの慈善団体の活動に対する障壁の除去、リハビリテーション税控除最低賃金支払い義務の免除（デイヴィス・ベーコン法：ただし、これは直後に撤回した）、学校の更生と再建を行う非営利団体の債券に対する連邦政府税控除、被災者への学校選択ヴァウチャー支給、などを含む32項目の改革案が記されている⁷⁾。これを受けて、2005年9月には、「カトリーナ緊急減税措置法」が制定され、2005年12月には「メキシコ

湾岸特区法（The Gulf Opportunity Zone Act）」が制定された。後者には、被災者を雇用した事業主に対する税控除などの優遇措置を定めている。

また、ニューオーリンズ市は、3千人の職員、4700人の公立学校教員、公共交通職員の約半数を解雇し、代わりに民間のコンサルタント（大手不動産開発業者など）と契約した。その結果、政府の資金が民間に流れるばかりでなく、有能な政府職員が民間企業に転職する現象が促進された。さらに、2006年、超党派のシンクタンク外交問題評議会は、「なおざりにされた防衛——国土安全保障新のために民間セクターの動員を」と題した報告書で、被災者に対する政府の緊急支援は、民間のリスク対応企業に対する市場的需要を疎外するものだと強く非難するに至った。

この問題についてはすでに複数のすぐれた文献が存在するので、ここでは、次のように要約するにとどめたい⁸⁾。上述した「白人ビジネスと黒人政治的支配層」（デイヴィス、2006）との結合は、大規模自然災害を、既存の社会・経済システムを刷新し、新事業を展開する絶好のチャンスとしてとらえた。グローバルな資本力と地元の政治力をもとに、電力、通信、交通、医療、防衛などの分野で民営化を進めることと併せて、公教育、公共住宅、公的医療制度、公共交通、刑事司法など公的制度の縮小を図った。代わりに、これらは高額利用料の民間施設や私立学校やチャータースクール（特別契約公立学校）に替えられる。1つの典型は、民間病院、民間セキュリティ、大型発電機などを完備した「ゲートッド・コミュニティ（高額私設機能空間）」である⁹⁾。ナオミ・クラインは、これを「民営化国家」と呼ぶ。少なくとも対内的な、個人の利益に直結した国家機能の多くをカバーするという意味では適切な呼称である。

ここには、個人の目的の単純加算以上の「国家」の目的はない。経済（資本）から独立した政治（権力）が発生する余地もない。その意味では、きわ

めてリベラルである。だが、その一方で、ここには、同時に、だれであれ個々人の基本的福祉に等しく配慮するといった「公共性」の論理が働く余地はない。次節でこの問題を論じよう。

V 災害対策と「公共性」

ジャズ発祥の地でもあるニューオーリンズは、定住者が多く、多様な文化や生活様式をもった複数のコミュニティが共存する町としても知られていた。支援を必要とするときは支援され、支援できるときは支援するという相互扶助の習慣が自ずとかたちづくられ、災害時にもさまざまな様相で現われたという。たとえば、ニューオーリンズ市郊外のヴィーユ・プラッテ（フランス系マイノリティであるケージャンと白人・スペイン・アフリカ系アメリカ人との混血（クレオール）からなるコミュニティ）の住民たちが、ボートで大艦隊を組み、水上に取り残された何千人もの人々を救助したという（ソルニット、2009、p.328）。彼らはまた、だれであれ避難してくる人々に自宅で食事を提供し続けたという（デイヴィス、2006）。これらの事実は、周辺部高地の白人住民が助けを求める避難者を追いかえた事件、あるいは、白人自警団が、アフリカ系アメリカ人に対して、過剰防衛の姿勢をとり、発砲するに至ったなどの事件とは、きわめて対照的な象徴性をもっている。

上述したように、ニューオーリンズ市の再建計画は、他所へ避難を余儀なくされた住民たちを、再度、暖かく迎え入れるものとなつてはいなかった。大型ハリケーンに対処できる堤防建設のための費用は、その後、連邦政府からも州政府からも予算化されていない。それどころか、市の行政政府は、それまで低所得層の人々の生活を守ってきた公営住宅、公立学校、慈善的な医療施設などの再建を禁じた。そのために、災害によって拡大された社会的・経済的不利性を抱える住民たちが、

市に戻り生活していくことはきわめて困難となっている¹⁰⁾。たとえば、ランド研究所の調査によれば、移転先から戻っていない被災者は「女性、若年、未婚、アフリカ系アメリカ人、大学卒業資格なし」であり、彼らの失業率は2005年11月時点から2006年10月にかけて、さらに増加している（2006年10月時点で20%強）ことが知られている¹¹⁾。

その一方で、カトリックやメソジスト教会などの宗教、公民権運動の流れを組む組織、そのほか、実に多様な思想やアイデアを有した組織が、ゆるやかに協同しながら、ニューオーリンズ市におけるコミュニティ再生に向けて模索を続けている。たとえば、R.ソルニットは、『災害のユートピア』の中で、「コモンランド」、ACCON（The Association of Community Organization for Reform Now）、「ハビタット・フォー・ヒューマニティー」など大小組織の豊かな活動を描き出している¹²⁾。「被災者ととともに働く」ために食料を支給し、道具の貸出しを行い、コミュニティづくりに向けた住宅援助・就労支援を行うなど、互いの活動や存在、あるいは関係性そのものから生み出される価値に着目しながら、広やかな相互扶助的活動を粘り強く、ほがらかに実践しているという¹³⁾。

留意すべきは、ここでいうコミュニティは、上述した「ゲイテッド・コミュニティ」とはまったく異なる性質をもつ点である。両者はいずれも個々人の居住空間を構成している点では共通する。また、共通に必要な生活機能を極力、外部の力を借りずに自分たちで調達しようとしている点でも似通っている。けれども、「ゲイテッド・コミュニティ」における調達の方法は、高品質で高額な機能を民間企業から購入する、というものである。病院、学校、スポーツ・文化施設、警察、郵便・通信、衛生、安全・防衛など非排他性・非競争性の強い財サービスは、いわば高級クラブ財のかたちで、共同出資・共同利用される。それ以外の私的財は、インターネットなどを通じた個人

注文で入手される。ここでは、個々人の目的を抑制する公的な統制・介入がいったい排除される一方で、クラブ財の会費を支払うことのできない個々人は、メンバーシップそれ自体から排除される。私的財産所有を基礎とする孤立した「個」の論理が徹底されているのである。

それに対して、上述のコミュニティ再生の運動は、個々人の目的を抑制する公的な統制・介入を警戒する一方で、私的財産所有を基礎とする孤立した「個」の論理に切り込む力をもっている。来訪者をだれであれ迎え入れるという点では、それはメンバーシップの範囲が固定されがちであった伝統的なコミュニティの概念とも異なっている。さらに、既存の文化（それぞれ内部では固定された）の多様性を尊重するのみならず、既存の文化の多様性を尊重する仕方をもともに模索していこうとする点で、従来の多文化主義を超えた視座を提供している。また、自己の「拠り所（ルーツ）」を喪失してしまった人々を含むという点では、「埋め込まれた」価値やモラルに依拠するコミュニタリアンらの射程をも越えている¹⁴⁾。災害後に展開されたコミュニティ再生運動はむしろ、個々人の基本的福祉に等しく配慮し合いながら、貢献できるなら貢献し、困難であれば支援を受ける、という「公共的相互性」（後藤、2008）の概念に近い。

だが、「公共的相互性」を核とするコミュニティ再生の活動が、大災害という非日常的な状況下で高まったとして、それをいかに日常のトーンで継続させていくかについて、人々は確かな見通しをもつわけではなかった。果たして、——ソルニットの本の原題“Paradise on the Hell”（地獄の中のパラダイス）が示唆するような——非日常性から立ち現われた活動を、日常的な社会活動につなげるためにはどうしたらよいのだろうか。たとえば、上述した連邦政府の関与のもとに構想された「国家対応枠組み」を、「公共性相互性」を核とするコミュニティ再生の活動へと結びつけること

はできないものだろうか。具体的には、それは広範囲の人々から集めた租税にもとづいてコミュニティ再生を支援することを意味するので、（連邦政府が依拠した）「国家」の危機管理という論理とも、（ニューオーリンズ市が許容した）人種の差別を利用しながら拡張する資本の論理とも、さらには、「ゲートッド・コミュニティ」に体现された）私有財産制度を基礎とした「個」の論理とも、抵触する可能性がある。最後に、この点を論じて結びとしよう。

VI 結び

先に紹介したソルニットの書は、次の言葉で締めくくられる。

「災害も公的機関や社会構造を崩壊させ、個人の生活を一時停止させ、その向こうに横たわるより広い眺めを見えるに任せることがある」（ソルニット、2009、p.440）。

これまで記述してきたことは、ここでいう「広い眺め」を、実に多くの人々が、異なる角度から眺めうるということだった。中には、被災者の福祉とは無縁な論理がもちこまれるおそれもあった。本稿は、その典型例として、「国家」の危機管理、グローバルな資本力と地元政治力の結合の論理、私有財産制にもとづく「個」の論理という3つの論理を挙げた。これらは被災者の福祉をもう一度、洗い流してしまうおそれがある。これらに代えて本稿が依拠する「公共性」の論理にはそのおそれがないのだろうか。

実のところ、災害政策が「公共性」を獲得することはむずかしい。なぜなら、災害は、いかにそれが大規模であろうとも、一部の人々に「起こった」事柄であり、多くの人たちには「起こらなかった」事柄だからである。「起こった」人にもた

らす傷跡がいかにか深く執拗なものだとしても、「起こらなかった」多くの人の記憶からは容易に遠ざかっていく。

「リスクの前の平等」に訴える方法は1つ考えられる。人は災害に遭う危険を完全には退けることはできないからである。たとえ周辺部高地に住む富裕な白人であっても、心的衝撃で足がすくみキャディラックスのある車庫まで辿りつけなかったとしたら、避難はできない。だが、この論理は、予防原理としばしば対立的な構図におかれる。予防原理は、リスク発生確率の高いグループの特定化にしのぎをけずる。社会統計的にはリスクが低いはずの人であればあるほど、発生理由は被災者の個人的な属性や履歴、習慣や道徳性に帰着させられる傾向がある。そこでは、災害もまた、被災者に特有の——多くの人にとっては例外的な——出来事として、定義し直される傾向がある。災害政策に「公共性」をもたせるためには、予防原理と併存しうる独自の規範的理論が必要となる。詳細は別稿にゆずるとして、ここではその要点を述べるにとどめたい。

第一の要点は、被災者の視点である。災害固有の意味と表象は、まずもって被災者たちに現われる。自分の人生を画することになった日付が明確であり、死者たちの悲惨さと悲しみを引き受け、非日常的体験を常態として生きる被災者たちの問題を、社会はどう扱うか、標準的な困難とは質の異なる困難を抱える人々を包含する集合体をいかに設計するか。実は、これは、社会保障とならんで福祉国家が用意してきた福祉政策の視点にほかならない。当事者であることと当事者ではないこととの間の非連続性に留意するとしたら、福祉政策の基本は当事者の視点におかれなければならないだろう。

そのうえで第二の要点は、だれであれ当事者になる可能性を完全には否定できない、という人と人との間の連続性を規範的に確立することであ

る。支援が結果的な平等をもたらすことは決してない。被害は基本的には修復不可能だからである。とはいえ、支援が無駄だということにはならない、当事者は支援を必要とする内的理由をもつ。さらに、支援を通じて他者からの配慮がようやく伝達可能となる。

イラク戦争で息子を亡くし、ブッシュ大統領の農場の外にキャンプを張り続ける（「キャンプ・ケーシー」と呼ばれる）シンディ・シーハンの姿をソルニットは次のように描写する。

「まるで、息子を失った悲しみが通常のすべての欲求をめぐり出し、純粋な目的のみを残して空っぽになってしまったかのようだ」（ソルニット、2009、p.398）。

死者の悲惨さと悲しみを背負った彼女の被害を修復することはおそらく不可能であろう。だが、彼女が、彼女の声を真摯に聴き、応答する他者を必要としていることも確かである。

注

- 1) 後藤玲子・斎藤拓（2011）参照のこと。
- 2) これらの規定は1988年に制定された「ロバート・T・スタフォード法」（Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Act, 42 USC 5121）にもとづく。ただし、2006年に成立したポスト・カトリナ緊急管理改革法のもとでは、大統領は州政府化の特定の要請なしに救援する権限が付与されるようになった。FEMAの権限強化とともに、連邦政府による機動的支援が促進された。井樋（2012）参照のこと。
- 3) 井樋（2012）参照のこと。
- 4) 2005年12月に制定された「メキシコ湾岸特区法（The Gulf Opportunity Zone Act）」では、企業の立地投資を促す包括的税制優遇措置が実施された。具体的には、被災者を雇用した事業主への税控除（「就労機会税控除」、「雇用継続税控除」など）がなされた。民間のカジノ開発資本金を誘致し、関連産業での雇用創出が図られた。
- 5) たとえば、セント・リタズ・ナーシングホームの管理者が、老人や身体障害者34人の入所者を置き去りにし、過失致死容疑で起訴される事件が報道された。

- 6) 以上は、マイク・デイヴィス (2006) に付記されている「ニューオーリンズ市の殺人についての25の質問」というきわめて興味深い記述の中からいくつか抽出して要約したものである。
- 7) Heritage Foundation. (September, 2005)。
- 8) デイヴィス (2006)、クライン (2012)、渡辺 (2010) など参照のこと。
- 9) 渡辺は、ロサンゼルス郊外にある全米最大規模のゲートッド・コミュニティについて、その特徴を詳しく、的確に紹介している。渡辺によれば、「この高級住宅街の周りには高いフェンスで囲い込まれ」、「ゲートの内側はすべて私道扱いで。警備員が24時間巡回している」、世帯平均年収は17万ドル、一戸建ての価格は100万ドル以上という。渡辺 (2010, pp.85 - 89)
- 10) ニューオーリンズ市の人口は、約48万から22万と半減し、2010年には34万人に回復した。アフリカ系アメリカ人に対する白人比率は上がっている (2000年28%、2010年33%)。
- 11) Lynn A. K. and J. Zissimopoulos (2010)。以上の記述は、労働政策研究・研修機構 (2011) を参照した。
- 12) ソルニット、2009、第5章参照のこと。
- 13) ソルニット、2009、第5章、後藤康夫、2014参照のこと。
- 14) 例えば、チャールズ・テイラーの次の言葉を参照のこと。「わたしたちは [状況に] 埋め込まれた行為者であって、対話的な状況のなかで生き、人間だけに見られるしかたで時間のうちに住まう者にほかなりません」(テイラー、2004、p.144)。

参考文献

和文・邦訳

- 井樋三枝子 (2012) 「アメリカの連邦における災害対策法制」、国立国会図書館、海外立法情報課、http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3487058_po_02510003.pdf?contentNo=1。
2014年7月15日アクセス
- ナオミ・クライン (幾島幸子・村上由見子訳) (2012) 『ショック・ドクトリン——惨害便乗型資本主義の正体を暴く——』、岩波書店。
- 後藤康夫 (2014) 「ハリケーン・カトリーナの衝撃とニューオーリンズの未来——災害をめぐるグローバルな対抗——」 福島大学国際災害復興学研究会編著『東日本大震災からの復旧・復興と国際比較』、八潮社。
- 後藤玲子 (2008) 「正義と公共的相互性」、アマルティア・

セン＝後藤玲子『福祉と正義』、東大出版会。

- 後藤玲子・斎藤拓 (2011) 「アメリカ合衆国」、宇佐見耕一・小谷真男・後藤玲子・原島博編『2012年世界の社会福祉年鑑』、旬報社。
- マイク・デイヴィス (長原豊訳) (2006) 「ニューオーリンズの置き去りにされた者たち」、『現代思想』、1月号。
- チャールズ・テイラー (2004) 田中智彦訳『〈ほんもの〉という倫理——近代とその不安——』、産業図書株式会社。
- アントニオ・ネグリ＝マイケル・ハート (2012)、水島一憲監訳、幾島幸子・古賀祥子訳『コモンウェルス (下) ——〈帝国〉を超える革命論——』、NHKブックス。
- 広原盛明 (2014) 「災害カタストロフィの復興理論——カトリーナ・チェルノブイリ・フクシマの比較分析を通して——」、後藤宣代・広原盛明・森岡孝二・池田清・中谷武雄・藤岡惇『カタストロフィの経済思想——震災・原発・フクシマ——』、昭和堂。
- ソルニット・レベッカ (高月園子訳) (2010) 『災害ユートピア』、亜紀書房。
- 労働政策研究・研修機構 (2011) 「アメリカの災害復興支援はどのように行われたか—2005年ハリケーン等被害に対する雇用支援策を中心に」、『海外労働事情』、http://www.jil.go.jp/foreign/labor_system/2011_6/america_01.htm
2014年7月15日アクセス
- 渡辺靖 (2010) 『アメリカン・デモクラシーの逆説』、岩波新書。

英文

- Lynn A. K. and J. Zissimopoulos (2010) “The Workfare and Economic recovery—Effects of Hurricane Katrina” RB-9531 RAND Corporation. http://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB9531.html
- Schneider, S. K. (2011) *Dealing with Disaster—Public Management in Crisis Situations—*, second edition, New York, M. E. Sharpe.
- Heritage Foundation. (September, 2005) “Pro-Free-Market Ideas for Responding to Hurricane Katrina and High Gas Prices”, Washington DC. http://www.thenation.com/doc/20051010/gop_opportunity_zone
2014年7月15日アクセス

(ごとう・れいこ 一橋大学教授)