

# ハイチ大地震と 復興支援を巡る国際関係

塚本剛志

## ◎はじめに

ハイチ共和国（以下、ハイチ）は、1804年1月1日に史上初の黒人による共和国として独立を果たしてから200年以上の歴史をもつが、現在どのような国かと問われれば、1人当たり所得が660米ドル<sup>(1)</sup>の米州最貧国、あるいは世界で最も汚職が蔓延した国、といったイメージが先行せざるを得ない。日本人にとっては決して馴染み深い国とはいえないが、2010年1月12日のハイチ大地震発生に伴い、国際社会による緊急支援、日本の自衛隊派遣などが矢継ぎ早に実現し、連日、国内外の主要メディアが大きく取り上げ注目を集めた。本稿では、ハイチ大地震と復興支援を巡る国際社会の動きを振り返る<sup>(2)</sup>。

## I ハイチ大地震と史上稀に見る被害規模

### 1. 史上最大規模の被害

ハイチはドミニカ共和国とともにカリブ海のエスパニョーラ島を領有し、同島の西方約3分の1を領土とする人口約950万人の国である。首都ポルトープランスの人口は200万人以上とされ、世界でも最貧国の一つである。カリブ海に位置することから、毎年のようにハリケーンによる甚大な被害を受ける地理的環境のほか、防災および災害復興に必要な政府の能力も欠如しており、自然災

害に対して極めて脆弱である。地震に関しては、直近の大きな被害が約200年も前だったこともあり、現代のハイチ国民には地震に対する心構えなどまるでなかった。このような状況のなか、2010年1月12日午後4時53分、ポルトープランス西方約17キロ、地下10キロの地点を震源とし、まさに「寝耳に水」のマグニチュード7.3の大地震が発生した。地震直後、政府機能が麻痺するとともにライフラインはストップし、ハイチ国民の生活は混乱を極めた。地震発生から一夜明けるまで、プレバル大統領の生存さえ分からない状況であり、大統領官邸の崩壊はハイチ大地震の被害を物語る象徴として世界に伝えられた。また地震により刑務所が倒壊し、約5000人の受刑者が脱走するなど、更なる治安の悪化も懸念された。

本稿執筆時（2010年4月）において、最終的な被害状況を把握することは困難であるが、3月31日に国連および米国政府の共催によりニューヨークで開催されたハイチ支援国会合でのハイチ政府の発表によれば（Government of the Republic of Haiti[2010]）、直接的な被害を受けたのは全人口の約15%に当たる150万人で、そのうち30万人以上が死亡、また30万人が負傷したとされる。また、130万人が首都圏でテントなどの仮家屋に居住し、60万人が国内の首都圏以外の地域に仮住まいを求めなければならない状況にあるとされた。家屋は10万戸が倒壊、20万戸以上が半壊

し、1300の教育施設と50の医療施設が被災し機能が停止した。さらに、主要港湾施設、大統領宮殿、国会議事堂、裁判所、ほとんどの官庁が崩壊し、これまで判明した被害の総額は79億ドルに上るという。2月16日のIDB（米州開発銀行）の発表では（Cavallo, Powell, Becerra[2010]）、今後明らかになることが予想される被害規模を含めると、被害総額は140億ドルに上る可能性があるとしている。これはハイチの国内総生産である70億ドル<sup>(3)</sup>の2倍にあたる額であり、同国の人口規模を勘案すれば、今回のハイチ大地震は現代において最も被害をもたらした自然災害であるとしている。国連プレスリリースは、ハイチにおいて撤去が必要とされる瓦礫の量は6500万トン以上としているが（UN[2010]）、1995年の阪神大震災の災害廃棄物が約800万トンといわれていることから、被害の甚大さを窺い知ることができる。

## 2. 首都圏住民が被災者に

ハイチは、1793年という早い時期に黒人奴隷解放を実現しただけでなく、1804年1月1日にフランスによる植民地支配に終止符を打って中南米で最初の独立を達成し、世界史上最初の黒人共和国となったことから、「『近代史上唯一成功した奴隷革命』」（浜[2009:187]）と称される歴史を有する。他方、その栄光とは裏腹に、独立の代償として旧宗主国フランスに対する多額の賠償金を支払わざるを得ず、財政は破綻し、国内開発への着手が遅れた。また独立後もたび重なる政権転覆と独裁政治を経験し、1990年になって初めて民主的選挙が実施されたものの、その直後に軍事クーデターや国際社会の介入を受け、ハイチは民主的な統治による安定した社会を享受した経験がほとんどない<sup>(4)</sup>。

今回の地震で最も甚大な被害を受けたのは、過



地震により崩壊した山肌のスラム（筆者撮影）

密する首都圏に住む人々であった。過度な都市化は、半世紀にわたるデュバリエ父子二代による地方を省みない独裁政治や、国際社会から押し付けられた自由経済政策により国内農業が淘汰され、多くの地方出身者が都市に流入したことに起因する。さらにまた、国営企業の民営化により職を失った多くの元公務員が、多国籍企業やマキラドーラ（保税加工区）、インフォーマルセクターなど都市部の労働市場で就労せざるを得なくなった。そして、両者はいずれも低賃金労働者であるため、首都圏を中心に地盤が脆弱な山肌や海沿いの簡素な家屋での暮らしを余儀なくされた。3月20日、日本の外務大臣として初めてハイチを訪問した岡田外相と懇談したブレバル大統領は、今回の被害は地方を放置して首都ポルトープランスに集中し過ぎた開発政策に問題があったと述べた（読売新聞2010年3月22日）。また米国誌『TIME』でベルリーブ首相は、100万人程度の居住人口収容能力しか有しない首都圏に200万人以上が居住していることが示すように、都市化を管理する政策がなかったことが死者数の増大をもたらしたと認めた（Padgett[2010]）。

## II 国際社会の動き

### 1. 国連

国連によるハイチへの取り組みの歴史は長い。国連PKOとして、これまでに国連ハイチ・ミッション（UNMIH, 1993年）、国連ハイチ支援団（UNSMIH, 1994年）、国連ハイチ暫定ミッション（UNTMIH, 1997年）、国連ハイチ文民警察ミッション（MIPONUH, 1997年）が展開された。そして、2004年から現在に至るまで国連ハイチ安定化ミッション（MINUSTAH）が継続していることを考えれば、20世紀後半から現在までのハ

イチは、国連平和維持活動なしでは最低限の国内秩序を保つことすら困難であったのかもしれない。

地震直後、国連は、今後6カ月で5億6200万ドルが必要になるとし、国際社会に資金拠出を訴えた。しかしながら、国際社会が国連の要請に応じても、現場でハイチ政府と国際社会の仲介役を期待されたMINUSTAHもまた、大きな被害を受ける事態となった。MINUSTAHトップであるアナビ事務総長特別代表（チュニア人）が倒壊した建物の下敷きになり、地震発生から5日経った17日に死亡が確認されるなど、計101人のMINUSTAH関係者が犠牲となった。国連およびハイチ政府ともに緊急事態に対応するための機能を失い、ハイチは一時、国際社会からの緊急支援を受け入れる主体が不在となる状況となった。そこでMINUSTAHの建て直しやMINUSTAHを通じた治安の確保のため、地震発生から7日後の1月19日、国連安全保障理事会は決議第1908号によって、新たに軍事要員2000人（うち300人は工兵部隊）、警察要員1500人の追加派遣を決定し、加盟国に協力を求めた。

3月31日、国連はニューヨークにおいてハイチ支援国会合をアメリカと共催し、150以上の国および国際機関、ハイチからはブレバル大統領のほか、市民社会代表者の参加を得た。そして、各ドナー国や機関から総額90億ドル以上の支援約束を受け、そのうち50億ドル以上が今後2年間に拠出される見通しとなった。なお、2月18日には、国連は国際社会に対し、ハイチ復興支援のために必要な支援金として当初の予定額（5億7500万ドル）の2.5倍相当にあたる約14億4000万ドルを要請する旨を発表しており、これは2005年のインド洋大津波時の拠出額14億1000万ドルを上回り、国連を通じた自然災害への支援

額としては史上最高額となった。

## 2. アメリカ

アメリカは、地震発生直後、約1億ドルの支援拠出を表明するなど迅速な対応をみせた。この額は、同じく緊急支援を表明したイギリスの1000万ドル、スペインの430万ドル、中国の100万ドルと比べてケタ違いの規模である。また1月17日にクリントン国務長官はブレバル大統領と会談し、アメリカが人道支援のみならずハイチの治安維持にも貢献することを表明し、地震により大きな被害を受けたハイチ警察やMINUSTAHを補完するべく、約1万人の兵士を展開させ、実質的にはハイチの治安維持における主体的役割を担った。原子力空母カールビンソンや病院船コンフォートも派遣し、首都のトゥーサン・ルーヴェルチュール空港の管制業務も一時的に請け負った。2月末時点のMINUSTAHの治安維持要員が9087人（軍事7032人、警察2055人）であったのに対し、最大時には、それを上回る1万人以上の米兵がハイチに駐留した。米軍は、ハイチに限らず災害時の緊急支援などの援助活動を遂行し、途上国との信頼関係を築き、安全保障環境を改善させるという米国の外交戦略を担っている。オバマ政権にとっては、国内約80万人ともいわれるハイチ移民への配慮、ハイチからの潜在的な難民への対処に加え、「裏庭」と自認するカリブ海・ハイチでの米軍の展開は、戦闘以外の米軍の貢献を内外にアピールする好材料となった。米軍駐留に対しては、チャベス・ベネズエラ大統領、モラレス・ボリビア大統領、またフランスやイタリアの閣僚から「軍事的占領は不要である」との批判がなされたが、クリントン国務長官は、支援活動のための米軍の展開は、未曾有の災害に対処するオバマ大統領のリーダーシップによるものであり、

こうした批判があった場合には速やかに反論するよう各国の米国大使館に指示したことを明らかにした。

## 3. ラテンアメリカ諸国

「北の巨人」アメリカのほか、ハイチを巡るラテンアメリカ各国の動きも活発であった。米州で唯一の国連PKOであるMINUSTAHには、地震以前よりラテンアメリカ諸国が多くの特派員を派遣しており、地震発生以前の2009年12月の時点で、MINUSTAHの軍事および警察要員9057人中、半分相当の4178人がこれらの国々から派遣されていた。

中でもブラジルは1284人を派遣しており、最大規模の貢献国であった。ブラジルは、今回の地震により自国要員のうち21人の命を失ったが、MINUSTAH拡大の安保理決議を受け、1月25日には軍および警察要員あわせて900人の増派を国会で承認した。また3月31日のハイチ支援国会合では、総額1億6300万ドルの支援を約束するなど、国連を中心とした多国間外交、およびハイチとの二国間外交の双方において、復興支援への積極的な関与を示した。



MINUSTAHに派遣されたブラジル軍宿営地の入り口（筆者撮影）

国連の MINUSTAH 拡大の要請には、ブラジル以外のラテンアメリカ諸国も迅速に対応した。2000 人の軍事要員の増派分は、ブラジルの歩兵部隊 900 人、ペルー歩兵部隊の 150 人、アルゼンチン歩兵部隊の 150 人、ドミニカ共和国歩兵部隊の 150 人が、それぞれ派遣されることとなった。なお、ドミニカ共和国は当初歩兵 800 人の派遣を提案したが、隣国の部隊の駐留を嫌うハイチ政府に拒否され、結局派兵は 150 人とせざるを得なかった。ヒト、モノ全てにおいて国際社会からの支援ありきのハイチ政府ではあるが、隣国との関係に関しては目を光らせた形となった。

同じく目立った動きをしたのは、カリブ海への影響力の拡大を狙うベネズエラであった。ベネズエラは、ラテンアメリカの左派諸国をリードし、1月25日に米州ポリバル同盟 (ALBA) の会議をカラカスで開催し加盟国による 2000 万ドルの拠出を決定した。また3月31日のハイチ支援国会合では、ベネズエラ1国だけで 21 億 4700 万ドルの拠出を表明し、第2位のアメリカ (11 億 5100 万ドル) を大きく引き離すことに成功した。

その他ラテンアメリカ諸国の動きとしては、南米諸国からなる南米諸国連合 (UNASUR)、カリブ諸国からなるカリブ共同体 (CARICOM)、また隣国ドミニカ共和国のイニシアティブで結成されたハイチ支援グループ (Grupo de Amigos) などの地域間協力のイニシアティブもまた、それぞれ支援を表明するなどハイチへの連帯を示した。

#### 4. 中国および台湾

ハイチ復興を巡る国際関係の動きは、米州以外にもみられた。注目を集めたのは中国であった。飯田[2010]によれば、中国の「反応は素早く」、「中国政府は当日の 12 時 30 分に国際救援隊の派遣を決定し」、「地震発生からわずか 33 時間後に、

ポルトープランスに到着し、救援活動を開始した」。近年、中国は国連 PKO に約 2000 人の軍事要員を派遣し、MINUSTAH にも地震発生時には 140 人が展開していた。中国によるハイチへの対応は、「国連 PKO や災害救援といった国際貢献に対する中国の積極的な姿勢」であり、「中国国際救援隊の活躍は、中国軍の自然災害への対処能力と、海外での災害救援活動に対する即応性の高さを示した」。また「国際救援隊の派遣や PKO 活動、海賊への対処といった国際貢献活動を、責任を負う平和友好的な中国というイメージを高めるための軍事外交の一環として重視している」(飯田[2010])。

一方、ハイチやドミニカ共和国と外交関係を結んでいる台湾は、緊急支援チームの現地入りでは中国に先を越されたが、馬総統は1月28日にドミニカ共和国を訪問し、同国からハイチへ支援物資を送った。台湾の馬政権は発足以来中国とは国交締結国を奪い合わない外交休戦の方針を表明しているが、一方の中国は、今般の同国の対ハイチ支援を勘案すればハイチとの国交樹立を狙っていると考えるのが自然であろう。また、アメリカは台湾と外交関係を有さないが、今回の馬総統による中米・カリブ訪問に際し、アメリカ本土を経由することを許可した。仮にハイチが中国と国交を結ぶことになれば、ドミニカ共和国など台湾との国交締結国が中国に寝返る可能性もあることから、アメリカは「裏庭」に進出しようとする中国をけん制した形となった。

#### 5. 日本

これらハイチ復興支援を巡る国際関係に、日本はどう絡んだのであろうか。地震発生直後、緊急支援として約 2500 万ドルを拠出するとともに、テントやポリタンクなどの物資をはじめ、WFP、

UNICEF、IFRCなどの国際機関経由で食料、給水、シェルター購入のための資金を供与した。さらに医療活動に従事する国際緊急援助隊を派遣し、1月18日には首都の西約40キロにあるレオガン市のエピスコパル看護学校に国際協力機構（JICA）を中心とする医療チームが、また23日からは陸上自衛隊の国際緊急医療救助隊を派遣し、2月13日までに延べ約3500人の被災者に医療活動を実施した<sup>(5)</sup>。また、日本の経験や技術を活用した復興支援として約4500万ドルを充てることとし、国際機関等による復興支援ニーズ調査への参加、現地ニーズを踏まえた二国間援助、国際機関を通じた多国間援助、およびNGOとの連携による支援を実施することとした。3月31日のハイチ支援国会合では、それら資金に上乗せ分を加え、総額1億ドル拠出することを表明し、地震多発国として蓄積された防災のノウハウ、復興の経験を生かした協力を目指す方針を明らかにした。

さらに日本は、国連PKOに対しても迅速な人的貢献を実現した。1月19日のMINUSTAH拡大の安保理決議を受けて、2週間後の2月5日には国際平和協力法に基づき陸上自衛隊施設部隊350人の派遣を閣議決定し、現在まで（本稿発刊の2010年6月現在）ポルトープランスにて展開している。日本は平和構築支援の重要性を訴え、様々な国際協力を実施しているが、国際平和協力法による国連PKOへの自衛隊部隊派遣としては、今回のハイチへの自衛隊派遣は、1992年のUNTAC（カンボジア、600人）、2002年のUNMISSET（東ティモール、680人）に次ぐ規模となった。

他方、これらODAやPKOといった様々なカードによるハイチへの迅速な支援は、これまでの日本・ハイチの二国間関係を考えれば異例ともいえる。例えば、2008年のDACの統計<sup>(6)</sup>によれば、

対ハイチODA支援額としては、第1位アメリカ（2億5900万ドル）、第2位カナダ（1億4800万ドル）、第3位スペイン（4600万ドル）、第4位フランス（3800万ドル）となっており、地理的に近い北米諸国やラテンアメリカ・カリブ地域の旧宗主国が上位を占めている。これに対し日本は1200万ドルであり、ハイチは日本の伝統的な援助重点国とはいえない。これに関し、「外務省では『米国という要素がなかったら、ハイチ支援の優先順位はここまで上がらなかった』との声上がる。」（朝日新聞2010年3月22日）とする記事は興味深い。

### Ⅲ ハイチ復興の見通し

3月14日、2度目のハイチを訪問した国連の潘事務総長は、「時はたっても世界はハイチを忘れない」と述べ、国際社会の連帯を強調したものの、ハイチ復興の現実的な道筋は未だ暗中模索である。短期的な課題としては、ハイチでは毎年4月頃から雨季が始まり、6～7月にかけてハリケーンが到来する。未だ100万人以上が被災民キャンプでの生活を強いられているが、雨やハリケーンへの具体的対策の見通しが立っているとは言い難



瓦礫が散乱するポルトープランス市内（筆者撮影）

い。また雨期に伴う二次災害として、被災民キャンプを中心に生活廃棄物の不適切な処理などで衛生状態が一気に悪化し、マラリアやデング熱などの感染症が蔓延することも予想される。国際社会としては、国連や主要ドナーを中心にハイチの復興プロセスへの力強いコミットメントを示す必要があり、また個々の援助関係者はそのニーズを肌で感じてはいるものの、Oppenheimer[2010]は、「我々は分かっている。ハイチの話題がすぐにメディアのヘッドラインから姿を消すであろうことを」と指摘している<sup>(7)</sup>。

自然災害は時代や国境などに関係なく発生するが、長期的な視点を踏まえた復興への営みは、そこに住む人々が中心とならなければならない。復興に要する時間や復興の質は、災害発生地の社会や人々、そしてそれらの行動を規定する様々な制度 (institution) に依存せざるを得ない。今回の大地震が発生したのはハイチだという事実を我々は再認識しなければならない。ハイチにとって本当に意味のある復興のためには、それに係わろうとする国内外の人々が、「ハイチ」がなぜ今の「ハイチ」であるのか、その背景を理解することから始めなければならない。

ハイチ復興において最も重要なファクターの一つは、ハイチ政府の機能回復とその能力強化であるが、これまでのハイチ政府の能力やガバナンスに関する評価は低い。例えば「汚職に適した場所と時がある」とすれば、今のハイチがそうである。プレバル大統領は近年、腐敗に対処するために賞賛に値する措置を講じてきたが、国際援助の提供者や実業界、そしてもっと重要なことにはハイチ国民自身からみれば、ハイチは今も際立って汚職がはびこっている国だ」(Washington Post, March 11, 2010) との指摘がなされている。またさらに「プレバル大統領とベルリーブ首相は強力な指導

力どころか、目にみえる指導力さえ取り戻せないでいる。ハイチ政府は決定を下していないか、混乱した決定を下しているのかのどちらかだ」(New York Times, March 12, 2010) との見方もある。

客観的にハイチ政府のガバナンス能力を示すデータとして、国際 NGO のトランスペアレンシー・インターナショナルが世界各国の汚職の度合いを示す「Corruption Perceptions Index」を毎年発表している。その 2008 年版によれば、ハイチは調査対象国 180 カ国中、ソマリア (第 180 位)、イラクおよびミャンマー (いずれも第 178 位) に次いで最下位から 4 番目の第 177 位にランクされている。今回の地震被害のあるなしに係わらず、本来政府として備えているべき能力をハイチ政府が伝統的に有してこなかったとすれば、援助資金の効率的な運用や国民への社会サービスの提供を期待することは難しい。したがって、ハイチにとって今回の地震は、多くの人命を失った悲劇であることに変わりはないが、それとともに、国際社会がハイチにこれほどの関心を示し具体的な支援を提供するという、過去に例のない機会と捉えることができることもまた事実であろう。今回の復興への取り組みは、地震被害からの「復興」を超越した、ある国民国家の「刷新」の機会と位置づけるべきかもしれない。

潘事務総長は『朝日新聞』への寄稿において、あるハイチ高官の発言を引用している。それは、「崩壊した国会議事堂と大統領官邸は再建したくないといった。(フランス植民地時代の) コロニアル様式の建物ではなく、新たな出発と繁栄した未来への期待を真に願う自立した途上国によりふさわしい、まったく新しい建物に取りかえたいというのだ」というものであった (潘[2010])。

大国の一時的な外交戦略の一環として、また国際社会の責務として、あるいはラテンアメリカ地

域の連帯の表明として、各アクターのハイチ復興に取り組む動機は様々であろう。しかし、真にハイチの復興、そして刷新を望むのであれば、このハイチ高官の発言には耳を傾けるべきであろう。

## 注

- (1) 世銀 (<http://www.worldbank.org/>) による 2008 年のデータ。
- (2) 内閣府国際平和協力本部事務局に勤務する筆者は、ハイチ国際平和協力隊の連絡調整要員として、2 月から 3 月にかけて 3 週間ほど現地にて調整業務にあたった。
- (3) 世銀 (<http://www.worldbank.org/>) による 2008 年のデータ。
- (4) 20 世紀後半、ハイチはデュバリエ父子の独裁の時代であった。父・フランソワ・デュバリエは 1957 年に大統領に就任し、ハイチ全土に配備した秘密警察による恐怖政治を敷いた。1971 年には父・フランソワの死去に伴い、息子のジャンクロード・デュバリエが 19 歳で大統領に就任した。ジャンクロードは父と同じく独裁政治を行ったが、1986 年に失脚、その後はフランスに亡命し、パリ郊外に住んでいるといわれる。ジャンクロードは、父から受け継いだとも、大統領時代に横領したとも推測される約 570 万ドルの資金をスイスの銀行に有しており、先頃スイス司法当局は「犯罪行為に基づく資金」と認定して返還を決定した。他方、スイス連邦裁判所はジャンクロード側の訴えを認め、460 万ドルを家族に渡すよう命じる判決を下している。同資金の法的な位置づけはさておき、20 世紀のハイチにおける独裁政治に端を発する事象が、今もなお継続している。
- (5) 2 月 13 日以降は、日本赤十字が活動を引き継ぎ、現在まで医療支援を実施中である。
- (6) OECD/DAC ホームページ (<http://stats.oecd.org/qwids/>) 参照。
- (7) 2 月 27 日、チリでマグニチュード 8.8 の大地震が

発生した。両災害への対応について、そもそもの国力が異なりチリ政府は国際社会からの援助受け入れを拒否することなど、同一線上で比較できないが、チリ地震発生当時ハイチにいた筆者の実感としては、チリ地震を契機として、ハイチにて活動していたメディアの多くがチリに飛び立っていったことは間違いない。

## 参考文献

- 飯田将史 [2010] 「ハイチ地震と中国軍のすばやい支援、国際貢献を強化」防衛省防衛研究所コラム ([http://news.searchina.ne.jp/disp.cgi?y=2010&d=0126&f=column\\_0126\\_005.shtml](http://news.searchina.ne.jp/disp.cgi?y=2010&d=0126&f=column_0126_005.shtml), 2010 年 3 月 28 日アクセス)。
- 潘基文 [2010] 「新しいハイチ 築く機会」朝日新聞 3 月 31 日。
- Cavallo, E.A., Powell, A., and O.Becerra [2010] *Estimating the Direct Economic Damage of the Earthquake in Haiti*, IDB working paper series #IDB-WP-163, Inter-American Development Bank, February.
- Government of the Republic of Haiti [2010] *Action Plan for National Recovery and Development of Haiti, immediate key initiatives for the future March 2010*, (2010 年 3 月 31 日の支援国会合で公表)。
- Oppenheimer, Andres [2010] “Haiti needs a version of the Marshall Plan-now”, *The Miami Herald*, January 16, (<http://www.miamiherald.com/2010/01/16/1429868/haiti-needs-a-version-of-the-marshall.html> 2010 年 4 月 8 日アクセス)。
- Padgett, Tim [2010] “Haiti PM: We Can Rise Out of Our Postquake Squalor” *TIME.com* (<http://www.time.com/time/printout/0,8816,1967003,00.html#> 2010 年 3 月 29 日アクセス)。
- Transparency International [2009] *Global Corruption Report 2009*, Cambridge University Press.
- United Nations [2010] “Press conference on situation in Haiti”, February 11.

(つかもと・ごうし/内閣府国際平和協力本部事務局・主査)