

第 3 章

ラテンアメリカの 自然災害

21世紀における傾向と対策の変化



(写真) メキシコ・トラコアパ村で被災し、避難している家族
(2013年, Ismael Díaz Solís 氏提供)

ラテンアメリカの自然災害

21世紀における傾向と対策の変化

■ 学ぶポイント

- ・ラテンアメリカの災害の状況，防災の取組み，近年の変化について理解する。
- ・ラテンアメリカの災害による被害や規模，その影響について日本との比較を含め考える。

■ キーワード

自然ハザード 災害の多次元性 社会的脆弱性 気候変動

はじめに

ラテンアメリカで発生する災害は，21世紀になりその頻度や規模が変わりつつある。地球規模の気候変動による影響が明らかであるにしても，都市域の急速な拡大など社会に潜在する脆弱性が高まっている点は無視できない。災害につながる極端な自然ハザードのリスクや脆弱性を評価する『世界リスク指標』（WRI）によると，世界171カ国のうちラテンアメリカから10カ国が，脆弱性が「極めて高い」あるいは「高い」と評価されている。

そこで本章では，21世紀最初の四半世紀に発生している自然ハザードの傾向について概説した上で，災害に関して注目される学术界の潮流とラテンアメリカ各国の災害対策の転換について紹介する。最後に，ラテンアメリカにおける災害リスク管理の新たな展望を示し，日本の災害の教訓や経験がどうかかわっているのか考える機会を読者の皆さんに提供する。

1 太平洋越しに眺めた災害

災害が発生すると、その規模や被害の様子はさまざまなメディアを介してたちまち世界中に届けられる。2011年3月11日に発生した大災害もそうだった。現地調査のためメキシコに滞在していた筆者は、メキシコ市内の友人宅にて、三陸沖を震源域とするマグニチュード9.0の地震と、それが引き起こした巨大津波の一報を知った。黒い波に流される無数の家屋の様子が、テレビ画面に映し出されていたのを憶えている。メキシコのメディアは、それから毎日のように未曾有の大災害の様子を伝え、連鎖的に発生する二次・三次災害、多くの人命が失われた被災地のすがたにメキシコ社会も深い悲しみに包まれた。

そんななか現地メディアで注目されたのが、水や食糧など支援物資を整然と並び待つ被災者の行動だった。災害発生直後のきわめて難しい状況であるにもかかわらず、混乱をできるだけ避けようとする秩序だった振る舞いを、メキシコ人は半ば驚きとともに眺め、日本社会に培われた災害への備えの意識のあらわれとして感銘を受けたという。

それから6年後の2017年9月19日、メキシコ中部モレロス州を震源とするマグニチュード7.1の地震が発生した。メキシコでの調査を終えて帰国していた筆者は、いくつもの倒壊した建物から白煙が立ちのぼる首都の映像にくぎづけになった。奇しくも1985年のメキシコ地震と同日だったため、メキシコでは32年前の災害の教訓として避難訓練に臨んでいた人々も少なくなかったようだ。

日本のメディアもメキシコの被災状況や救出活動の経過を連日のように伝えたが、なかでも印象的だったのは、災害発生直後、建物から街路に逃げ出た人々が家路につこうとせず、その場にとどまり助け合いをする様子だった。普段であれば人が忙しく行き交い、車のクラクションや怒号が飛び交う大通りだが、このときばかりは居合わせた人々が瓦礫の撤去リレーで救出・救命に臨んでいた。また、生存者の捜索活動に活躍した海軍省（SEMAR）所属の災害救助犬フリーダも人々の関心を引いた。専用の犬用ブーツとゴーグルを装着して任務

にあたったフリーダは「連帯」の象徴として扱われ、悲哀に包まれたメキシコ社会を照らす希望の光として、復旧・復興を鼓舞する存在となったのである。

ところで、筆者はメキシコのある先住民村落に20年来通いつけている。村の慣習や祭礼、生業と移民のサイクル、農地の管理などさまざまなテーマを設定し、研究調査を実施してきた。そんな慣れ親しんだ調査先の村が、2013年9月、被災地となった。太平洋の沖合に発生した熱帯暴風雨Manuelが勢力を強め、山間に豪雨をもたらしたのである。数日続いた大雨で土砂災害が多発すると山道は至るところで不通となり、あらゆる通信網が遮断された。同時期にメキシコ湾岸部を襲ったハリケーンIngridの影響で複数の州で甚大な被害が出ていたものだから、周縁の農村部、それも先住民居住地域への災害対応は完全に放置されていた。村に避難施設や災害用備蓄はなく、公的機関による緊急支援も当てにならない。実際、行政による復旧・復興計画は遅々として進まなかった（写真3-1）。

写真3-1 熱帯暴風雨Manuelによる被災後、瓦礫を撤去するメキシコ・トラコアパ村の住民(2013年9月、Ismael Díaz Solís氏提供)



こうした経験をふまえ、筆者の関心は徐々に自然ハザードと防災に向かうようになっていった。都市部と農村部における防災計画や災害対応は、どのように異なっているのだろうか、自然ハザードへの備えは、どのような状況なのだろうか。災害に対する脆弱性を高める要因とは、復旧復興を遅らせる要因とは何だというのか。やがて筆者はメディアを通じて知るだけでなく、調査先社会の公共領域の問題や課題に与し、地域住民との協働を通じて改善や解決に結びつく実践研究に臨むようになった（小林 2021; 2023）。

2 ラテンアメリカにおける大規模災害

具体的な議論に入る前に、「災害」と「自然ハザード」の違いについて確認しておこう。自然ハザードとは、地震や台風、降雨など自然現象のことである。それは災害発生の契機となる加害力であるものの、そこに人間の活動がなければ災害に発展することはない。自然ハザードを災害発生たらしめるのを「災害素因」という。災害素因には、地形や気候など自然環境の脆弱性に由来する「自然素因」と、人間社会の脆弱性に由来する「社会素因」がある。つまり、同じ自然ハザードであっても、災害素因の脆弱性の度合いの違いによって、被害の規模や影響が異なるということである。

1900年以降に発生した大規模災害¹⁾を記録する「災害データベース」(EM-DAT)によると、1974年から2024年までの半世紀の間に、ラテンアメリカ地域では2446件の自然ハザードが発生している。さらにその50年間を半分に分けると、前半（1974～1999年）から後半（2000～2024年）の間に、自然ハザードの発生件数が1.9倍になっていることがわかる（表3-1）。また、自然ハザードを「洪水」、「暴風雨」（熱帯低気圧／暴風雪／竜巻を含む）、「土砂災害」（地す

1) EM-DATは4つの収録基準（死者が10人以上、被災者が100人以上、非常事態宣言の発令、国際救援の要請）のうち、少なくともひとつに該当する災害を記録している。時代や地域による偏り、データの欠落など課題が指摘されるものの、災害発生の傾向や脆弱性とリスクのパターンを探る統計資料として活用の幅は広い。

表3-1 ラテンアメリカにおける大規模災害別の発生の件数と割合の推移および増加率

	洪水	暴風雨	土砂災害	地震	火山	早魃	極端気象	森林火災	合計
1974-1999	310	217	80	100	38	54	18	25	842
	37%	26%	9%	12%	5%	6%	2%	3%	100%
2000-2024	742	451	90	96	44	85	49	47	1604
	46%	28%	6%	6%	3%	5%	3%	3%	100%
増加率	2.39倍	2.08倍	1.13倍	0.96倍	1.15倍	1.57倍	2.72倍	1.88倍	1.90倍

(出所) EM-DATのデータをもとに筆者作成。

べり／がけ崩れ／土石流を含む)、「地震」,「火山」(降灰／火砕流／溶岩流を含む),「早魃」,「極端気象」(寒波／熱波を含む),「森林火災」に分類する。すると,発生件数がほぼ同じ水準で推移するものがある一方,件数が2倍以上に増えた自然ハザードがあることに気がつく。

以下では今世紀最初の四半世紀に絞り,ラテンアメリカにおける大規模災害の傾向の変化を明らかにしたい。表3-1でまず目につくのが,洪水と暴風雨の件数の増加である。2つのカテゴリだけで全件数の70%を超える。もちろん,洪水と暴風雨は相互に結びついていることが多く,同一の自然ハザードが連鎖して甚大な被害につながる場合もある。

たとえば,自然ハザードのなかで大規模な災害を引き起こしたのが,2004年9月にカリブ海域に発生したハリケーンJeanneだった。記録的な集中豪雨に襲われたハイチでは,洪水や土砂崩れが頻発し,死者数は2754人に上った。また,2005年10月にユカタン半島の東の海域で発生したハリケーンStanは,メキシコ南部から中米にかけての広域に大きな被害をもたらした。豪雨による洪水や地すべり,斜面崩壊,土石流が多発し,国土の75%が被災したグアテマラでは,犠牲者が1513名,被災者は約48万人に達した。

EM-DATのデータに基づき,自然ハザードごとに発生件数の多い5カ国を挙げると,暴風雨にかぎっていうのであれば,太平洋,メキシコ湾,カリブ海に囲まれた地域での発生件数が群を抜いていることがわかる(表3-2)。他方で,洪水や土砂災害の発生件数に目を移すと,ブラジルやコロンビア,ペルーといった南米諸国が上位に挙げられている。

表3-2 自然ハザードごとに発生件数の多い5カ国

洪水		暴風雨		土砂災害		地震	
ブラジル	115	メキシコ	83	コロンビア	24	ペルー	20
コロンビア	76	ハイチ	33	ペルー	13	メキシコ	14
ペルー	50	キューバ	32	グアテマラ	12	エクアドル	8
ハイチ	48	ドミニカ共和国	30	エクアドル	9	チリ	7
メキシコ	48	グアテマラ	20	メキシコ	8	グアテマラ	7

火山		旱魃		極端気象		森林火災	
エクアドル	11	ブラジル	12	ペルー	10	チリ	15
コロンビア	8	ホンジュラス	9	チリ	7	ボリビア	7
グアテマラ	6	ボリビア	8	メキシコ	6	アルゼンチン	5
ペルー	4	グアテマラ	5	アルゼンチン	6	コロンビア	3
アルゼンチン	3	アルゼンチン	4	ボリビア	5	グアテマラ	3

(出所) EM-DATのデータをもとに筆者作成。

たとえば、ブラジルのリオデジャネイロ州で2011年1月に発生した集中豪雨は、表層崩壊や地すべり、土石流など広域に土砂災害をもたらし、死者1000名以上、行方不明者約400人という、同国で史上最悪といわれる甚大な災害となった。2013年3月にも同州では、斜面崩壊や土石流を伴う大規模な土砂災害が発生したほか、2021年12月から2022年1月の間には、北東部、サンパウロ州、リオデジャネイロ州を襲った豪雨が洪水や土砂災害を引き起こしている。

隣国のコロンビアでも同様に、集中豪雨による洪水や地すべりの被害が頻発しており、とくに2010年から2011年にかけて「ラ・ニーニャ (La Niña) 現象」²⁾の影響により発生した集中豪雨が洪水や地すべりを発生させた。国内の33 県中28 県が被災し、被災者数は300万人を超えた。また、ボリビアでは、2006年から2007年にかけて、「エル・ニーニョ (El Niño) 現象」の影響とみられ

2) エル・ニーニョ現象とは、太平洋赤道域の日付変更線付近から南米沿岸にかけて海面水温が平年より高くなり、その状態が1年程度続く現象のことをいう。逆に、同じ海域で海面水温が平年より低い状態が続く現象はラ・ニーニャ現象と呼ばれ、それぞれ数年おきに発生する。エル・ニーニョ現象やラ・ニーニャ現象は、日本を含め世界中の異常な天候の要因となり得ると考えられている (気象庁ウェブサイトより)。

る豪雨が3カ月にわたって続き、東部では大規模な洪水被害が発生した。さらにその翌年には、ラ・ニーニャ現象の影響によって北部では洪水が、南西部では土石流や土砂災害が発生し、60万人以上が被災した。

そうした洪水や土砂災害を引き起こす大雨や短時間強雨の回数の増加、いわば水害の激甚化や頻発化の問題は、第一に気候変動による気象災害リスクへの影響が指摘されるだろう。表3-1で示すように、2000年から2024年の期間には、洪水、暴風雨、極端気象は1974年から1999年の期間の2倍以上の発生件数を記録している。ただし、災害発生 の 甚大化や頻発化の背景にあるのは、なにも自然素因ばかりではない。災害に対する人間社会の脆弱性の高まり、たとえば、人口の増加や移動に伴う急速な都市域拡張が、リスクの高い郊外斜面地の開発に及んでいる点など、第3節第1項でも触れる社会素因を見逃してはならないのである。

ここであらためて、大規模災害のカテゴリー別発生件数に立ち戻り、今度は地震や火山による災害に注目しよう。洪水や暴風雨に比べると、地震も火山災害も件数そのものは少なくみえるかもしれない。しかし、2000年から2024年の期間の全件数（96件）のうちマグニチュード6.0以上が76件で、そこにはマグニチュード7.0~7.9（33件）やマグニチュード8以上の巨大地震（8件）が含まれており、いずれもすさまじい衝撃を社会に与えた。

ラテンアメリカは、太平洋プレート、ココスプレート、カリブプレート、北アメリカプレート、南アメリカプレート、ナスカプレート、スコシアプレート、南極プレートが複雑におつかり合う地域であり、それらプレートの境界で大規模な地震が発生しやすい（図3-1）。2010年2月にチリ中部の沿岸で発生した地震は、観測史上世界最大級の地震といわれる1960年のチリ地震（マグニチュード9.5）に次ぐ規模となるマグニチュード8.8を記録した。チリの沿岸部には津波が押し寄せ、その影響により日本でも津波警報が出された。同地震によりチリ国内では犠牲者が562名、被災者総数は約270万人に達した。なお、チリでは2014年4月と2015年9月にもそれぞれマグニチュード8を超える巨大地震が起き、大きな被害を出している。

チリと同じく、南アメリカプレートとナスカプレートの境界型地震が多発す

図3-1 ラテンアメリカ地域におけるプレート群



(出所) Wikimedia Commons: [Tectonic plates](#) (Public Domain) .

る隣国ペルーは、ラテンアメリカで最も地震の発生件数が多い国である。2001年6月、2007年8月、2014年5月にマグニチュード8.0以上の巨大地震が発生した。とくに、ペルー沿岸の中央部を襲った2007年の地震（ピスコ地震）では、犠牲者が595人に上り、家屋の倒壊が8万棟、被災者は65万人を超えた。

他方で、太平洋プレートとココスプレートの運動の影響を受けるメキシコでは、太平洋沖を震源域とする地震に頻繁に見舞われる。犠牲者1万人以上を出した1985年9月19日の巨大地震は、首都メキシコシティを激しく揺さぶったが、その震源は約400キロメートルも離れた太平洋沖だった。冒頭で示した2017年9月19日の地震は、内陸（メキシコ中央部）が震源だったものの、その直前、9月8日にはメキシコ南部の太平洋沖を震源域とする地震（マグニチュード8.1）が発生しており、一方が他方を誘発したことが指摘されている。

中米のエルサルバドルも、同じくプレート境界型の大規模な地震災害が頻発する地震国である。2001年に1月（マグニチュード7.7）と2月（マグニチュード6.6）に連続した地震は太平洋沖を震源とするもので、激しい揺れに加え大規

模な斜面崩壊や地すべりが全土で発生した。二度の地震による被災者は約160万人を超え、犠牲者は1259人となった。エルサルバドルは、国土の約89%で災害に対する脆弱性が指摘されており、人口の90%以上が脆弱性の高いエリアに居住しているといわれる。

地震による最悪の被害をもたらしたのが、2010年1月にハイチを襲った地震だった。首都ポルトープランスの郊外を震源とする地震（マグニチュード7.0）は、北アメリカプレートとカリブプレートの境界型ながら、震源の深さは13キロメートルと浅く、直下型地震となったことが被害拡大のひとつの要因だった。犠牲者は22万人以上、被災者数は370万人を超え、首都機能は停止し、あらゆるライフラインが壊滅的な状況に陥った。不安定な政情が続くハイチでは、災害対応はおろか統治能力は不全であり、略奪行為など被災後の混乱状態が長く続いた。また、2021年8月に発生した地震（マグニチュード7.2）も震源の浅い直下型地震であり、建物の倒壊などにより死者が2575人、被災者は約70万人に上った。

地震とともに甚大な被害をもたらす自然ハザードとなり得るのが、火山活動である。2018年6月、中米グアテマラでは首都グアテマラシティから40キロメートル離れたフエゴ火山が噴火した。小規模の噴火活動が毎年のように記録されるフエゴ火山だが、2018年の噴火では半径15キロメートルの範囲で火砕流が直撃し、死者・行方不明者はあわせて400人を超えた。

ラテンアメリカの太平洋側は環太平洋火山帯に属しており、今世紀には小康状態が続いているものの、メキシコ南部のエル・チチョン火山の噴火（1982年）では、流出した火砕流が周辺の町村を襲い、2000人以上の犠牲者数を出した。また、コロンビアのネバド・デル・ルイス火山の噴火（1985年）では、火砕流が付近の氷雪を溶かして大規模な泥流を発生させた。流下した泥流は、火口から100キロメートル以上離れた麓の村アルメロを呑み込み、2万人以上が犠牲となった。そのほか、エクアドルのコトパクシ山やトゥングラウワ山、ペルーのウピナス火山、メキシコのポポカテペトル火山などは小規模な噴火を続けており、今後、大規模な噴火につながる恐れが指摘されている。

3 21世紀における新たな取組み

3-1. 災害の多次元性を問う

1985年のメキシコ地震やコロンビアでの火山噴火、1986年のエルサルバドル地震（マグニチュード7.5）、1987年のエクアドル地震（マグニチュード7.2）のような大災害が続いた1980年代後半、災害をめぐって、地形や気候など自然素因だけではない、人間社会の脆弱性に由来する社会素因に着目した研究が注目されるようになる。その拠点となったのが、1992年にコスタリカの小さな港町に創設された「ラテンアメリカ防災社会研究ネットワーク」(La Red)（以下、略語は章末の略語一覧参照）である。

このネットワークは、1970年代のペルーをフィールドに災害研究の草分けとなった米国の人類学者アンソニー・オリヴァー＝スミスを中心に、ペルー、メキシコ、コロンビア、ブラジル、エクアドルなどから専門家がかかわるものである。文化人類学、社会学、歴史学など学際的なパースペクティブから災害を社会的現象として眺め、多面的な分析を試みる研究者の連帯となった。

La Redの研究者は、災害を「起きた出来事」としてのみ理解するのではなく、発生の前や後を含め災害を「過程」の全体としてとらえる必要があることを強調する。過程の全体とは、つまり、災害とは自然ハザードの規模のみによるのではなく、社会や環境、文化、政治、そして物質やテクノロジーにかかわる多様な事象が集まったものであるということ、また、災害の発生に伴って社会構造のすべての次元と、社会と環境の関係全体が巻き込まれて影響を受けるということである。オリヴァー＝スミス（2006, 32）は「災害の多次元性」を問わなければならないと説くが、災害を「過程」としてみることによって多様な社会素因、その多次元性が明らかになるのである。

たとえば、2004年にカリブ海で猛威をふるったハリケーンJeanneは、ドミニカ共和国に死者11名、被災者1万4000名以上という記録的な被害をもたらしたが、同じエスパニョーラ島のハイチでは、犠牲者数はドミニカ共和国の250倍以上、被災者数も20倍以上に達した。同じ自然ハザードであるにもか

かわらず、両国間でリスクや苦難のレベルが異なる境遇が生じたのである。

自然ハザードの衝撃を増大または減少させる諸側面を知る手がかりとなるのが、社会の脆弱性に由来する社会素因に対する適切な評価である。メキシコの災害史研究者としてLa Redにもかかわるガルシア＝アコスタ（2006, 66）は、災害が社会によって組み立てられている側面があると論ずる。それはつまり、自然ハザードや災害過程は、以前から社会に存在していた危機的状況を露呈させるのであり、脆弱性は社会的また経済的な不平等の結果であるというのだ。たしかにドミニカ共和国は、ハイチに比べて国際収支も個人所得も安定しているのに対し、ハイチにおける貧困や飢餓、衛生設備や医療サービスの欠如の度合いは世界的に最低水準に位置している。そうしたハイチの危機的状況が、自然ハザードの衝撃を増大させたとみることができよう。

3-2. 災害発生後の緊急対応から防災力強化へのシフト

ラテンアメリカの学術界での自然ハザードに対する脆弱性をめぐる議論の高まりは、時を同じくして、各国の災害対策の見直しや防災計画の刷新でもみられた。1985年の大災害を契機に災害対策の強化を図ったメキシコでは、1986年に「全国市民保護システム」(SINAPROC) を設置し、全国レベルで防災に関する組織体制の構築を進めた。また、地震防災拠点の設立が急がれたなか、国際協力事業団（現 国際協力機構、JICA）の無償供与を受け1990年に「国立防災センター」(CENAPRED) が設立された。

1990年代に防災体制の刷新を図ったメキシコに比べると、他のラテンアメリカ諸国では、災害は緊急事態対応の枠内にあったばかりか、水資源管理や森林管理、保健や衛生、市民保護、消防など、異なる省庁や機関の管轄に分散されていた。災害発生後の緊急対応や復旧に注視するあまり、防災計画の強化には目が向けられていなかったといえる。そうしたなか、21世紀に入ると、前節で示したとおり、大規模な自然ハザードが頻発に発生し、公的機関の対応だけでは追いつかないほどその被害は甚大化していった。災害対策の抜本的な見直しと社会的脆弱性の評価・軽減が、優先すべき課題となったのである。

南米地域でいち早く防災にフォーカスしたシステムを導入したのが、ボリビ

アだった。2000年代初頭の法律改正で災害リスク管理の優先順位を上げると、「全国災害リスク軽減緊急事態対応システム」(SISRADE)、「災害リスク対策情報アラート総合システム」(SINAGER)の運用を始め、2006年には、災害リスク管理を統括する機関として、防衛省内に「市民防衛局」(VIDECI)を創設した。

ブラジルでは、リオデジャネイロ州で発生した豪雨被害(2011年1月)をはじめ、都市域の拡張による土砂災害の発生を抑制する斜面防災の取組みが求められた。連邦政府は「国家開発計画」の柱として防災を盛り込むと、2011年には「国立自然災害モニタリング・警報センター」(CEMADEN)を、2012年には「国立災害リスク管理センター」(CENAD)を創設した。連邦・州・地方自治体の連携が図られ、降雨観測網の強化、予警報システムの運用、リスクマップの整備が進められた。また、2013年からは土砂災害リスクの低減を目的とするJICAの技術協力プロジェクト「統合自然災害リスク管理国家戦略強化プロジェクト」(GIDES)が開始された。

2010年の大地震発生時に、関連機関の間で情報伝達の不全が問題視されたチリでは、2011年に「災害リスク総合管理研究センター」(CIGIDEN)が設置された。その後、2021年に従来の防災行政の刷新を図った「新防災法」を施行すると、2023年には「国立災害予防対応局」(SENAPRED)が創設された。こうして包括的な防災体制の構築、ならびに全国自治体を対象とした地域防災計画の整備が進められた。

ペルーでは、1970年のアンカシュ地震の経験をふまえて創設された「全国防災庁」(INDECI)が、1972年導入の「全国市民防衛システム」(SINADECI)とともに災害対応にあっていたが、2007年のピスコ地震を契機にリスク管理体制の刷新が求められた。こうして2011年に創設された「国立災害リスク評価・予防・軽減センター」(CENEPRED)は、同年に運用が開始された「全国災害リスク管理システム」(SINAGERD)を通じて、社会的脆弱性の評価と軽減、ならびに、国・地方・自治体の連携を担当することになり、災害リスク管理は被災時の緊急対応重視から災害予防重視へとシフトしていった。

1985年のネバド・デル・ルイス火山の噴火を機に、「全国災害予防・対策システム」(SNPAD)を導入していたコロンビアだが、頻発する水害、とりわけラ・

ニーニャ現象による洪水や土砂災害の甚大化に対応すべく、2012年に「全国災害リスク管理システム」(SNGRD)を創設し、中央・県・自治体の3レベルで連携する防災体制の強化を図った。またこれにあわせて、「全国災害リスク管理局」(UNGRD)が大統領直属の防災組織として設置された。

アルゼンチンでも同じように、頻発する水害に対応すべく、2016年に「全国リスク総合管理システム」(SINAGIR)が導入された。SINAGIRを通じて連邦政府と地方行政、市民連帯、研究機関の連携が図られ、防災に関する人材の育成が進められた。さらに、2018年には省庁横断型の防災取組みを推進する専門機関として「国立災害リスク軽減センター」(CENARRID)が創設された。

中米地域の状況はどうだろうか。エルサルバドルでは、2005年に「防災および減災に関する法令」を制定し、コミュニティ防災を基軸とする防災体制の構築を図った。このとき「総務省市民防災局」(DGPC)内に創設された「全国市民保護・防災・減災システム」(SNPPC)は、気象・地震・水位を観測する「脅威監視局」(DGOA)や、「気候変動・リスク管理戦略局」(DACGER)など、災害リスク管理に関する諸機関の調整・連携を担当することになった。他方、グアテマラでは、1996年に創設された「全国減災調整局」(CONRED)が国の防災・緊急対応を担当しつつ、「防災調整局」(CORRED)が州、県、自治体の3レベルに展開されている。また、隣接するベリーズとホンジュラスの間で早期警報システムを共同運用するなど国家間の連携が図られている。

中米地域の特徴は、隣接する国家間で連携して防災政策を推進している点であろう。1993年、「中米統合機構」(SICA)内に防災専門機関として「中米防災センター」(CEPREDENAC)が中米6カ国(コスタリカ、エルサルバドル、グアテマラ、ホンジュラス、ニカラグア、パナマ)に関連国としてドミニカ共和国を加えた構成で設置された。中米地域に甚大な被害をもたらしたハリケーン Mitchを受けて1998年に策定された「中米防災計画」(2000~2004年、2006~2015年)は、災害リスクの軽減とそれに関する制度の強化を目的としたものであり、ここでは「兵庫行動枠組2005-2015」³⁾の理念をベースとした重点課題(政府レベルの防災体制の整備、コミュニティレベルでの防災力強化、防災分野の人材育成、防災に配慮した地域開発)が示された。

こうした動きにあわせて始動したのが、JICAの国際協力プロジェクト「中米広域防災能力向上プロジェクトBOSAI」(フェーズ1：2007～2012年，フェーズ2：2015～2020年)である。このプロジェクトでは、災害リスク評価，防災マップづくり，防災訓練，防災教育，低コスト技術による観測など，コミュニティや自治体の防災能力向上の取組みが中米地域全体で推進された (JICA 2014)。

4

ラテンアメリカにおける災害リスク管理の背景 —日本との比較から—

21世紀，ラテンアメリカで発生する自然ハザードの傾向が変わった。もちろん地球規模での気候変動の影響は大きいのだが，人口増加や都市域の急速な拡張など，社会に潜在する脆弱性の高まりが，あらゆる自然ハザードを大規模な災害を発生させる素因となっていることは否定できない。ラテンアメリカにおける災害の多発化や被害の甚大化という状況に対応すべく，各国政府は中央と地方（州や県），地方と自治体という異なるレベルの連携を強化し，防災計画から取り残されることがないような体制構築を図ろうとしている。

とはいえ，こうした中央から地方へという中央集権的な体制には必ず弊弊が生ずる。防災計画や災害対応でさえ，汚職や利権政治の温床となり得るのである。支援物資の配給や復興住宅の整備など被災地の生活再建は，その自治体の首長や代議士の支持政党しだいで遅くも早くもなる。本章冒頭で示した筆者の調査先の被災地域には，まさに，公助に依存するため，被災時においてすら地域の代表者や有力者と駆け引きして譲歩を引き出そうとする住民と，次の選挙をにらんで復興のための支援物資や財源をちらつかせる有力者という，いわゆる「災害パターナリズム」⁴⁾の関係性を読み取ることができる。

3) 第2回国連防災世界会議（2005年，神戸市）で採択された，以後10年間の国際社会における防災活動の基本指針であり，「災害に強い国・コミュニティの構築」をゴールとして，3つの戦略目標，5つの優先行動から成る。

4) パターナリズムとは，権威者が被支配者に対して「親」のような立場で介入し，彼ら／彼女らが自分自身で判断できないとみなすことに基づく。とくに政府や社会制度において，個人の選択や判断に対して過度の介入を行うことを示す。

こうした、公助への過剰な依存を抑制するために必要とされるのが共助や互助の仕組みづくりであり、ラテンアメリカで求められているのが、コミュニティ防災力の強化である。コミュニティ防災力とは、地域や近隣の人々が互いに協力し合いながら予防（事前の備え）、緊急対応、事後対応に臨むという、地域社会が備える災害に対処する能力を意味する。コミュニティレベルの防災力を強化し、さらにそれを持続可能な取組みに結びつけていくことができれば、公助に頼りきりにならず、災害パターンリズムに陥ることを回避する展望が開けるであろう。

たとえば、チリの「国家災害リスク削減戦略計画」(2015～2018年, 2020～2030年) やペルーの「全国リスク管理計画」(2014～2021年, 2022～2030年) などの防災計画、アルゼンチンの「全国リスク総合管理システム」(SINAGIR) は、いずれも2015年に第3回国連防災世界会議で採択された「仙台防災枠組2015-2030」⁵⁾を骨子とした構成をとっている。東日本大震災の経験と教訓が取り入れられた仙台防災枠組(松本 2016)では、基本となる考え方のひとつに挙げられるのが、地域の自治体やコミュニティの能力を持続的に向上することである。ある国や地域で起きた災害の経験やそれに伴う教訓を、他の国や地域の取組みに活用しよう、また、それを次なる世代へとつなげていこうという取組みが、いま太平洋を越えて展開されようとしている。

[参考文献]

〈日本語文献〉

オリヴァー＝スミス, アンソニー 2006.「災害の理論的考察——自然, 力, 文化」スザンナ・M・ホフマン, アンソニー・オリヴァー＝スミス編著『災害の人類学——カタストロフィと文化』明石書店 (Susanna M. Hoffman and Anthony Oliver-Smith eds., *Catastrophe and Culture: The Anthropology of Disaster*, School for Advanced

5) 第3回国連防災世界会議(2015年, 仙台市)の成果であり、「兵庫行動枠組」を継承する取組み指針である。防災・減災の促進を柱としつつ、復興過程における「よりよい復興」(Build Back Better)という新たな考え方が提示されたほか、2030年までに達成すべき地球規模の7つの目標が示された。

- Research Press, 2002) .
- ガルシア＝アコスタ, パージニア 2006.「災害の歴史的研究」スザンナ・M・ホフマン, アンソニー・オリヴァー＝スミス編著『災害の人類学——カタストロフィと文化』明石書店.
- 小林貴徳 2021.「忘れられた被災地を忘れないために——メキシコ, ゲレロ山岳部における災害対策の課題と防災学習の展望」『専修大学人文科学研究月報』314: 1-24.
- 2023.「生活再建に向けた挑戦, 野ざらしの復興住宅——メキシコ, 被災した先住民村落での聞き取り調査から」大矢根淳『復興アダプティブ・ガバナンスの実相』専修大学出版局.
- 松本淳編 2016.『市民のための仙台防災枠組 2015-2030——わたしたちが優先すべき災害への備え』防災・減災日本CSOネットワーク.
- JICA(国際協力機構) 2014.『北米・中南米地域中米広域防災能力向上プロジェクトフェーズ2 詳細計画策定調査 ファイナル・レポート』JICA.

▶ 学んでみよう

本章では, 21世紀における新しい災害リスクについて, 自然ハザードの衝撃が社会素因によって増減することを指摘しつつ, 社会の脆弱性に対する適切な評価が不可欠であることを論じた。また, ラテンアメリカにおける防災計画の見直しには, 日本の災害の教訓や経験が活用されていることにも触れている。

- ・日本の災害の教訓や経験とはどのようなものか, 話し合ってみよう。
- ・過去の災害をどのように記録し, 被災の記憶がどのように継承されているのか, 調べてみよう。
- ・自分が住む自治体ではどのような防災計画が用意されているのか, 調べて発表しよう。

■ 「災害・防災」をさらに学べる文献紹介

浦部浩之 2018.「自然環境と災害——自然災害への脆弱性」石井久生・浦部浩之編『中部アメリカ (世界地誌シリーズ10)』朝倉書店.

中部アメリカ (メキシコ, 中央アメリカ, カリブ諸国) の自然環境を概観した上で, 同地域で発生する自然災害を具体的に紹介し, 被害拡大の要因として社会の脆弱性を挙げ, 低開発と貧困について論じている。ラテンアメリカ地域における災害を扱った日本語文献としての希少さもさることながら, わかりやすい平易な文章でまとめられたテキストである。

林勲男編著 2010.『自然災害と復興支援（みんぱく 実践人類学シリーズ9）』明石書店.

国立民族学博物館の機関研究『文化人類学の社会的活用』『災害対応プロセスに関する人類学的研究』の成果をまとめた専門書である。インド洋地震津波災害をはじめ、アジア各地の災害について、被災地における復興過程が詳細に記述、検討されている。ここで明らかにされる課題や示される展望は、ラテンアメリカ地域の災害復興や支援を考える上で有用である。

牧紀男・山本博之編著 2015.『国際協力と防災——つくる・よりそう・きたえる（災害対応の地域研究3）』京都大学学術出版会.

災害・防災と国際協力のあり方についてアジア地域の事例を扱った書籍であり、「地域の抵抗力をつくる」、「回復力によりそう」、「支援力をきたえる」という観点から各事例が考察されている。新しい「アジアの防災モデル」のあり方の検討という展望は、地域が違えど、ラテンアメリカにおける防災と国際協力を考える上で示唆に富んでいる。

(小林貴徳)

略語一覧(第3章)

略語	フルスベル	和訳
CEMADEN	Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais	国立自然災害モニタリング・警報センター(ブラジル)
CENAD	Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres	国立災害リスク管理センター(ブラジル)
CENAPRED	Centro Nacional de Prevención de Desastres	国立防災センター(メキシコ)
CENARRID	Centro Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres	国立災害リスク軽減センター(アルゼンチン)
CENEPRED	Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres	国立災害リスク評価・予防・軽減センター(ペルー)
CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en Centroamérica y República Dominicana	中米防災センター
CIGIDEN	Centro de Investigación para la Gestión Integrada del Riesgo de Desastres	災害リスク総合管理研究センター(チリ)
CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres	全国減災調整局(グアテマラ)
CORRED	Coordinación Institucional para la Reducción de Desastres	防災調整局(グアテマラ)
DACGER	Dirección de Adaptación al Cambio Climático y Gestión Estratégica del Riesgo	気候変動・リスク管理戦略局(エルサルバドル)
DGOA	Dirección General del Observatorio de Amenazas	脅威監視局
DGPC	Dirección General de Protección Civil	総務省市民防災局(エルサルバドル)
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil	全国防災庁(ペルー)
La Red	La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina	ラテンアメリカ防災社会研究ネットワーク
SEMAR	Secretaría de Marina	海軍省(メキシコ)
SENAPRED	Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres	国立災害予防対応局(チリ)

略語	フルスペル	和訳
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana	中米統合機構
SINADECI	Sistema Nacional de Defensa Civil	全国市民防衛システム(ペルー)
SINAGER	Sistema Integrado de Información y Alerta Para la Gestión del Riesgo de Desastres	災害リスク対策情報アラート総合システム(ボリビア)
SINAGERD	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres	全国災害リスク管理システム(ペルー)
SINAGIR	Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo	全国リスク総合管理システム(アルゼンチン)
SINAPROC	Sistema Nacional de Protección Civil	全国市民保護システム(メキシコ)
SISRADE	Sistema Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres	全国災害リスク軽減緊急事態対応システム(ボリビア)
SNGRD	Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres	全国災害リスク管理システム(コロンビア)
SNPAD	Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres	全国災害予防・対策システム(コロンビア)
SNPPC	Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres	全国市民保護・防災・減災システム(エルサルバドル)
UNGRD	Unidad de Gestión de Riesgos de Desastres	全国災害リスク管理局(コロンビア)
VIDECI	Viceministerio Defensa Civil	市民防衛局(ボリビア)

©IDE-JETRO 2026

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>

