

《報告》

イタリアの震災復興から学ぶもの

塩崎 賢明*

要約

災害の被害を最小限に抑えるには、災害発生前の事前の予防対策、発生直後の緊急対応、災害後の復旧・復興の各段階における適切な対策が不可欠である。

日本では災害そのものによる直接死に加えて、その後の関連死が多い。その原因の多くは避難途中や避難所での生活における肉体的・精神的ダメージにある。避難所では長年雑魚寝やおにぎり・パンの支給が常識とされてきたが、そうした生活空間や食生活が健康を害することは明白である。イタリアでは、災害直後から各個人にベッドや温かい食事、清潔なトイレが提供される。仮設住宅も日本の2倍以上の広さで家具なども備え付けられ、基本的に入居期限がない。災害対応には、専門知識や技能をもったボランティアが全国に100万人規模で組織され、災害直後から稼働するシステムを構築している。こうした現状の背景には、市民安全省という常設の国家組織があり、発災後1時間以内に会議を開き、方針が州・市町村・ボランティア団体などに伝えられるといった仕組みがある。これらの経験は日本の災害対応の問題点を改善するうえで、貴重な知見を与えるものである。

キーワード：ラクイラ地震、避難所、仮設住宅、ボランティア、市民安全省

1 はじめに

阪神・淡路大震災以来日本列島は地震の活動期に入ったともいわれ、中越地震、能登半島地震など数年おきに地震が発生した後、未曾有の東日本大震災を迎えた。その後も熊本地震が発生し、今後30年以内にはさらに巨大な南海トラフ地震が確実視されている。地震のみならず、九州北部豪雨災害、西日本豪雨災害など気象災害も毎年のように多大な犠牲者を出している。いうまでもなく、災害の被害を最小限に抑えるには、災害発生前の事前の予防対策、発生直後の緊急対応、災害

後の復旧・復興の各段階における適切な対策が不可欠である。災害そのものの質や規模が過去に経験のないものとして現れてくる傾向はあるにしても、多くの犠牲者を出し続けている現状に問題はないのだろうか。

日本では災害そのものによる犠牲者が多いこともさることながら、その後の関連死が多いことにも注目しなければならない。災害の直接的な危機が去った後、何日もたってから亡くなる犠牲者は本来救うことができるはずのものである。東日本大震災での関連死はすでに3410人に上っている。そしてその大半が、避難途中や避難所での過酷な生活が原因となったものであることが判明し

*神戸大学名誉教授

表1 イタリア調査の概要

	調査期間	団長	訪問	視察地
1	2015年1月24日-29日	榛沢和彦 (新潟大学)	ラクイラ市、ロベルト市、ミランドラ市、アブルツォ州市民安全局	ラクイラ市内被災地、CASE住宅 Sant' Antonio 地区
2	2015年10月18日-24日	小野田泰明 (東北大学)	ラクイラ市復興局、文化財保護局、赤十字、ローマ大学 Claudia Mattogno 教授	CASE 団地 Bazzano, S. G. regorio, Paganica, MAP 団地 Onna、ラクイラ城の内部見学
3	2017年1月23日-27日	榛沢和彦 (新潟大学)	ラクイラ市、ベスカラ市民安全局、雪崩災害対策本部、ラクイラのミゼル・コーディ本部	Porto S. E loidio の避難所、ホテル雪崩災害現場、Penne 村、Preturo 村のMAP住宅、Bazzano MAP 住宅、コビート村仮設トイレ見学
4	2017年9月7日-11日	榛沢和彦 (新潟大学)	アマトリーチェ市役所、カーシア市役所、ラクイラ市評議員、ローマ市民安全省	アマトリーチェ仮設住宅、アルクアータ仮設住宅、ノルチャ被災地
5	2018年4月18日-20日	榛沢和彦 (新潟大学)	ローマ市民安全省、アマトリーチェ市役所、カーシア市役所、アブルツォ州市民安全局、ラクイラ市	プレトゥール村 CASE&MAP、アブルツォ州市民安全局拠点、ヴァルトリーニョの拠点、アルビーニ協会

ている。避難所における生活の非人間的な状態は阪神・淡路大震災でも東日本大震災でも、また熊本地震や最近の水害でもまったく同様である。体育館の床に毛布などにくるまって雑魚寝し、おにぎりやパン、炊き出しの食事といった姿は、戦前の関東大震災（1923）や北伊豆地震（1930）の当時の写真にもみることができ、90年前から変わっていないのである。この間に、日本は戦争を経て国民権の憲法をもち、個人として尊重され、生命・自由・幸福追求の権利が保障される社会となり、また生活水準は著しく進歩していることに照らせば、災害時の避難者の処遇が如何に前近代的で非人間的なものであるかは歴然としている。

また、仮設住宅の水準も人間的なものとはいえない。災害救助法によって提供される仮設住宅は、これまで30m²弱の狭さで、居住性能が著しく低いものである。仮設といいながら、現実には5年、7年といった長期の生活を強いられ、健康や日常生活に多大な影響を及ぼしている。

筆者は関連死を含めて災害後に被災者を襲う災厄を「復興災害」と呼んでいるが、わが国の災害対策では復旧・復興の過程で生じる災厄に対する施策がほとんど意識されていない。被害を最小限に抑える観点から、事前予防・緊急対応と並んで、事後の「復興災害」を防止する施策を位置づ

けることが欠かせない。

イタリアは火山や地震も多く、ヨーロッパの中では災害多発国である。日本ほどの大規模な震災は少ないようであるが、噴火災害や震災の経験は多く、イタリアの事例から学ぶべき点も多い。近年では2009年のラクイラ地震、2012年エミリア・ロマーニャ州地震（モデナ周辺）、2016年のイタリア中部地震（アマトリーチェなど）があり、ここでの緊急対応や仮設住宅には学ぶべき点が多い。

筆者は2015年以降5回にわたってイタリアの被災地を訪問し、関係機関・団体・個人に聞き取り調査を行ってきた。以下ではそこで得た知見の概要を報告する。

2 地震直後の対応と避難所

2009年4月6日午前3時32分、イタリア中部アブルツォ州でマグニチュード6.3の直下型地震が発生した。

ラクイラは人口7万3000人の都市で、アブルツォ州の州都であり、中心部は歴史的市街地となっており、ラクイラ大学を有する大学都市でもある。地震の被害は歴史的市街地において甚大で、大半の建物が使用不能な状態となった。死者約300人、負傷者約1600人で、死者のうち30人



図1 イタリアの被災地

以上が大学の学生寮で亡くなった学生であった。

さらに、2016年8月24日午前3時36分に、イタリア中部のアマトリーチェをマグニチュード6.2の直下型地震が襲った。アマトリーチェは山間部の観光地で人口2700人の小さな町であるが、死者は275人に及んだ。

ラクイラ地震の被害は市中心部のみならず周辺の市町村（コムーネ）にも広がり、避難者はピーク時で6万7459人に及んだ。このうち3万5690人はテント（5957個）に収容され、3万1769人はアドリア海沿岸部のリゾートホテルなどに収容された。

榛澤和彦（新潟大学医学部）の報告によると、ラクイラ地震の翌日には、テントによる避難キャンプが開設され、医療面での救援活動が市民安全省（Protezione Civile）と赤十字（Croce Rossa Italiana）によって行われ、一時救急から高度医療、歯科医療・心理療法まで行われた。

避難者の居住スペースであるテント内には簡易ベッドが設置されており、一定のプライバシーが確保されていた。また巨大なテントによって食堂（200～300人規模）が設置され、被災者にはテーブルで暖かい食事が提供された。トイレやシャワーは清潔な施設が整備されていた、という。

また、小谷眞男（お茶の水女子大学）も同様に、被災者全員分のベッドと食事と生活物資、応急的な医療ケアが提供され、子どもたちのための学習や遊び場スペースの確保、子どもや高齢者に対するメンタルケア、「ピエロ」の導入、PTSDに対するケア、宗教的ケアなども行われたことを報告している。



写真1 アマトリーチェの避難キャンプ（撮影：榛澤和彦）



写真2 テント内部（撮影：榛澤和彦）



写真3 ハイドロテントの組み立て

イタリアの避難所は、日本でよくみられるような体育館で大人数が雑魚寝するといったものではなく、比較的少人数（8～12人など）がテントで簡易ベッドを使って寝起きするのが一般的である。また、被災地の危険性が高い場合などには、遠隔地のホテルなどを利用して避難生活を送ることも行われる。

避難用のテント（ハイドロテント）は、高圧空気注入により10分程度で組み立てることができ



写真4 テント内のベッドと暖房



写真5 トイレ・シャワーのコンテナ

る。テント内には、冷暖房などの空調設備も備えられる。

避難所で重要な点が寝起きする場とともに、トイレや食事・食堂である。イタリアの避難所では、通常トイレとシャワーがセットになったコンテナなどが用いられている。トイレは、日本でよく使われる工事現場用の和式の仮設トイレではなく、通常の便座が付いた様式のトイレである。場合によっては、衛生上の理由で、便座に接触しない和式が好まれることもあるという。

避難所の食事については、温かい食事が避難所で作られて配膳されることがアメリカ CDC (疾病予防管理センター) の自然災害避難所環境アセスメントシートでうたわれているが、イタリアの避難所の食事はおおむねそれをクリアしている。テントで食堂が作られ、テーブルや椅子がセットされ、ナイフやフォークを使って食べることできる。食事のメニューもサラダやハムや肉などが調理され、ワインも出される。写真9は、アマトリチェ地震の被災者が、アドリア海沿岸のリゾート地に避難した際のホテルのレストランで出された食事である。写真10は被災地支援を行っているNPOが通常被災地で提供するメニューの



写真6 トイレ内部



写真7 トイレ・シャワーのゾーン (撮影：榛沢和彦)

一例である。まず、ボリウムのあるパスタが出され、その後にサラダやソーセージ、パン、ポテト、最後にデザートのカッキーが出る。いずれもワインがついている。日本の避難所で冷たいおにぎりやパンを床に座ったまま食べるという状況と比べると、大変贅沢に思えるかもしれない。しかし、これでも災害前の日常の食事に比べれば、むしろきわめて質素なものというべきであろう。イタリアではこうした食事は遅くとも1980年ごろから避難所で普通に行われてきたようである。1980年のイタリア南部地震を現地で取材した日本人のレポートは次のように述べている。

「テントで食堂が作られ、そのメニューはパン、スパゲッティ、ハム・ソーセージ、ビーンズ、スープそれにワイン、ジュース付きで、日本の炊き出しおにぎりと比べたら大変なご馳走であった」[阿部北夫、予防時報126、1981]。

避難所での食事の提供には、高性能のキッチンカーが被災地に直接投入され、資格を持った調理師や栄養士が活躍している。キッチンカーは平均



写真8 テントによる食堂（撮影：榛沢和彦）



写真11 最大規模のキッチンカー



写真9 避難所の食事



写真12 食事を受け取るカウンター



写真10 避難所の食事



的なもので温かい食事を1時間あたり500食、最大規模のものでは1000食を提供できる。自走式のトラックのものや、ヘリコプターで空輸するコンテナ式のものがある。メニューにも被災地域住民の好みなどを考慮し、さまざまな工夫を凝らすという。

3 仮設住宅

ラクイラ地震の復興施策として、地震発生から3週間後の4月28日には「アブルッツォ州地震による被害者および災害防護のための緊急措置」が発せられ、6月24日には法律化された。これによりCASE住宅とMAP住宅という2種類の仮設住

宅の建設が行われた。

3-1 CASE 住宅

CASE とは「持続可能な耐震エコ住宅コンプレックス」の略で、イタリア語の「家 (casa)」にかけた語である。耐震性を備えたコンクリートのデッキの上にプレハブ系の3~4階建ての集合住宅を載せたもので、恒久的建築物であるが、これを被災者に仮設住宅として提供している。耐震デッキの下は通常駐車場として利用されている。

CASE 住宅は、ラクイラ市の周辺部 19カ所に 185棟 4,449戸が震災後の半年~1年以内に建設されている。

住戸面積は家族人数に応じて、2LDK、3LDK など (36m²、54m²、72m²) のタイプがあり、室内には家具、電化製品のほか食器までが備え付けられている。入居者はラクイラ市内中心部の災害危険区域に指定された地域の住民である。

住宅の家賃は無料で、入居期限は特に決められていないようである。自分の住宅が再建できるま

で住み続けるようだ。ただし、水光熱費は負担しなければならず、入居者の中からは電気代が高くてたまらん、という不満も聞かれる。

家具や電化製品も完備していて、広さも十分であるから、入居者は一応満足しているようであるが、いつまでもこの住宅に住むつもりはなく、早く元の町に戻りたいという。



写真 15 CASE 住宅のピロティ (耐震デッキ)



写真 16 CASE 住宅 (2LDK、60m²)
サントニコ地区



写真 13 CASE 住宅 (バッザーノ地区)



写真 14 CASE 住宅 (コレ・ブリンチオニ地区)

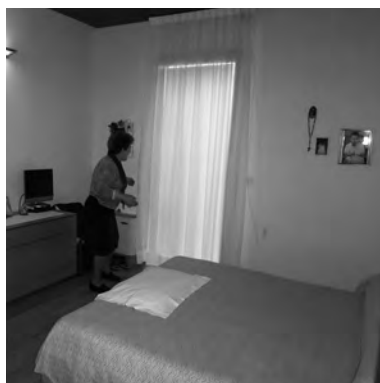


写真 17 CASE 住宅の寝室、サントニコ地区

バッザーノ (Bazzano) 地区の CASE 団地に 6 人家族で住むフェデリッチさんの場合、現在の部屋は 4LDK、バスルーム二つで 100m² という広さである (写真 19)。被害を受けた自宅はレッドゾーン (立ち入り禁止地区) に指定されて再建できないため、仮設住宅の家賃は無料で、共益費だけを払っている。自宅再建ができるまでここに暮らすしかないという。ここでは震災後 75 日目から建設がはじまり、6 カ月で全部完成したという。同じ団地のラファエロさんは 85m² の住宅に 4 人住まいだが、もとの住宅は 145m² であった。団地からクルマで 3~4 分のラクイラ郊外部で被災し、現在、住宅再建中である。再建費用は 30 万ユーロかかるが、100% 補助されるという。

家具や電化製品備え付けについては、賛否両論の意見がある。ローマ大学の Claudia Mattogno 教授によれば、全員に同じような家具や食器を与えるのは一律の生活を押し付けであり、自分たちの暮らしには伝統的な文化があり、それぞれの家族には受ついできた家具があるのがイタリアだ、という。実際、傷ついた家具や家財道具を貸倉庫で保管している人もいるという。自らの生活文化に対する確固とした考えがあり、それを守りたいという強い意思を知ることができる。ここでも、



写真 18 CASE 住宅 (4LDK、100m²) バッザーノ地区



写真 19 CASE 住宅の寝室、バッザーノ地区

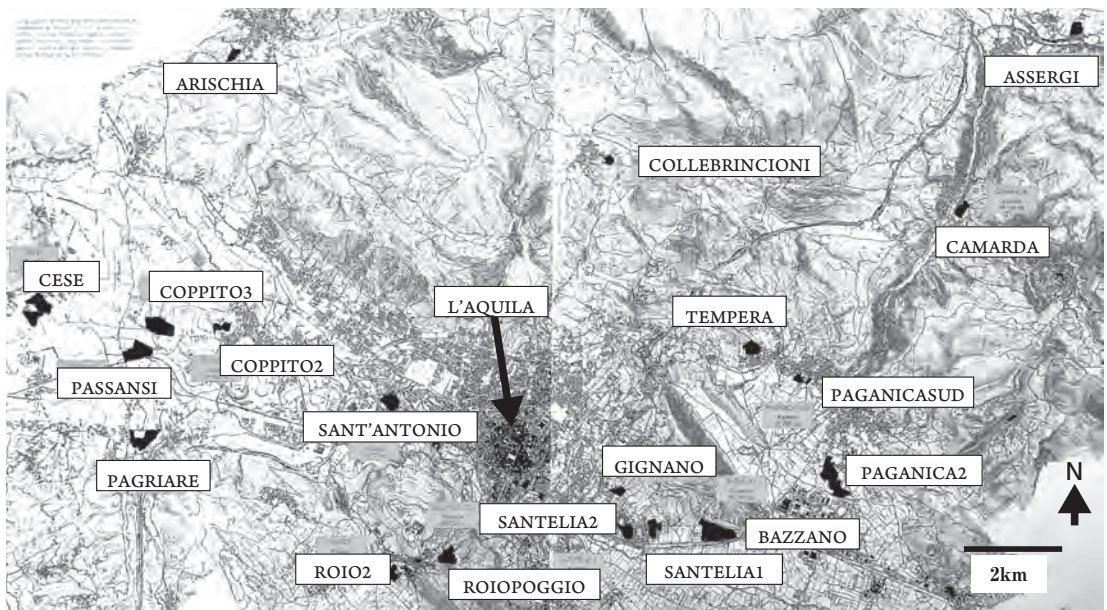


図 2 CASE 団地の分布 (“L'AQUILA IL PROGETTO C.A.S.E.” より作成)

「こんなにしてもらってありがたい」という日本の被災者の感覚との間に大きな開きがある。

CASE 団地がきわめて短期間に大量に建設されたいきさつには、市民安全省の強力なリーダーシップがあったとされる。建設に関するさまざまな行政手続きの免除、手続きの窓口一本化、設計施工一貫の入札・発注方式、各種の規制緩和などである。

また、建設用地の取得については、緊急事態時における強制買収が可能であるため、私有地も使われている。しかし、実際には、CASE 団地は、1カ所を除いてほとんどがラクイラの市街地から遠く離れた場所に建設され、風当たりの強い、日当たりの悪い山の斜面などもあり、冬は寒く夏は暑いなど、立地面では必ずしも評判は良くない。また、このようなCASE 団地の建設の仕方については、周辺地域の環境破壊だという意見もある。

CASE 住宅は設計・施工の入札方式だったため、ゼネコンが濡れ手で粟の大儲けをしたともいわれている。また、施工の手抜きや欠陥工事もあったという。その最たる事例として、施工不良

のためベランダが崩落するといった事故が多発した団地もある。そこでは、ベランダを下から鉄骨で支えて使用禁止にしている（写真20）。

CASE 住宅は、現在は仮設住宅として利用されているが、物的には恒久建築物であり、被災者が転出した後は、社会住宅や学生寮として使われることになっている。

3-2 MAP 住宅

いまひとつのタイプがMAP 住宅といわれる仮設住宅である。

MAP とは「仮設モジュール（moduli abitativi provvisori）」の略語で、木造1~2階建て（戸建てもしくは長屋など）のものや積層型の集合住宅の仮設住宅である。ラクイラ市内に1273戸、その他の市に2200戸が建設された。住戸面積は、家族人数に応じて40m²、50m²、70m²などの種類がある。

MAP 住宅はCASE とは異なり、仮設建築物として建てられているが、実際には相当長く使用できるように作られているようで、震災後10年近く住んでいる人も少なくない。被災地域からの移転団地としての役割を担っている場合もあるとみられる。

MAP 住宅も市民安全省の施策によるものであるが、イタリア赤十字などが事業を行っている。ラクイラ市イタリア赤十字のマリア・テレサ・レッタさんによると、赤十字はオンナ村に94戸、サン・グレゴリオ村に87戸のMAPを建設した。オンナ村のMAPは赤十字のモデル団地であるが、そこでは、壊滅した村の住宅地はほとんどそのままにして、そのすぐ近くにMAPの住宅団地を建



写真20 使用禁止のベランダ（コレ・プリンチオニ地区）



写真21 オンナ村の住宅地

設している。公民館や保育所も建設しており、住宅地もきれいに配置計画がなされており、仮の居住地というより、村を移し替えた新たな村といった様相を呈している。オンナ村の MAP 住宅建設地は地元の富豪の民有地で市に高く売却され（60 万ユーロ）、業者が遠方から入ったため費用もかさみ、事業費は 500 万ユーロだった。

サングレゴリオ村はほぼ完全に破壊されたので、丘の上に移転し、集会所や図書館、診療所なども作った。その敷地は、風が強く従前は使い道のない共有地だった。それでも事業費は 300 万ユーロかかった。

これらの例から、MAP 住宅団地の事業費を 1 ユーロ 130 円として推計すると、1 戸当たり 450 万円～700 万円という計算になる。日本の仮設住宅と同等もしくは少し安い水準かと思われる。

MAP 住宅は今では市に管理が移管されているが、オンナ村とサングレゴリオ村の MAP 住宅については、なお赤十字が管理しているとのことである。

ある。

プレトゥール地区のリタさんは家族 5 人で 70m²(3LDK)の MAP 住宅に住む。地震前は 1980 年代に建設された 120m²のアパートに住んでいた。地震で務めていた会社が倒産し、失業したが、現在は NATO の事務所で働いている。彼女の場合、従前が賃貸住宅居住であったため、MAP 住宅でも家賃を支払っているという（月額 244 ユーロ＝約 3.2 万円）。

ルディさん・アンナさん夫妻は、ラクイラ市の警察官とラクイラ大学講師で、震災後 10 年近くピッツォーリ地区の 40m²の MAP 住宅に住んで



写真 22 MAP 住宅（オンナ村）



写真 23 MAP 住宅（オンナ村）



写真 24 サングレゴリオ地区の MAP 住宅



写真 25 サングレゴリオ地区の MAP 住宅



写真 26 サングレゴリオ地区の MAP 住宅



写真 27 サングレゴリオ地区の MAP 住宅



写真 30 MAP の集合住宅（プレトゥール地区）



写真 28 MAP の集合住宅（プレトゥール地区）



写真 31 MAP の集合住宅（プレトゥール地区）



写真 29 MAP の集合住宅（プレトゥール地区）

いる（写真 32、33）。2 人はラクイラ育ちで中心部に住んでいたが、地震で住宅が半壊・取り壊しになった。ところが取り壊した後建物の敷地からローマ時代の遺跡が発見され、住宅を再建することができず、仮設住まいを続けている。市は、従前住宅と同等の価値を持つ住宅をあっせんするというになっているが、実現していない。ピッツォーリ地区はラクイラ中心部から 10km も離れ

ており、通勤も負担であるが、ルディさんはそれ以上に生活パターンが変わってしまったことを嘆く。イタリア人にとって、仕事が終わって夕方に街を歩き回り、友人と出会うと会話するといった生活がきわめて重要で、10km も離れてしまっただけではそれができず、みんなバラバラになった。住宅そのものはいいとしても、イタリア人の生活を破壊しているのだという。

CASE や MAP のプロジェクトは市民安全省のもとで進められたが、1 年後には管理を州に移管し、さらに 2013 年からは市に移管している。ラクイラ市の公共事業担当者によると、管理費用は CASE の場合 1m² 当たり 2800 ユーロ、MAP では 1000 ユーロかかるが、国からくる予算は 2010 年から 2013 年までは年 360 万ユーロ、2014 年以降は 240 万ユーロだという。ラクイラ市は 4400 戸の MAP 住宅を管理しており、財政的に苦しいという。



写真 32 MAP 住宅内部（ピッツォーリ地区）



写真 34 アマトリーチェの仮設住宅

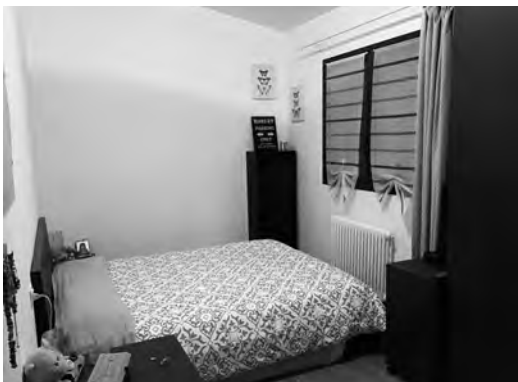


写真 33 MAP 住宅地区（ピッツォーリ地区）



写真 35 アマトリーチェの仮設住宅

3-3 アマトリーチェ地震の仮設住宅

ラクイラ地震で建設されたCASE住宅は特別立法によるもので、さまざまな評価もあり、その後の地震ではつくられていない。

2016年のアマトリーチェ地震ではラクイラのMAPに近い仮設住宅（SAE）が建設されている。アマトリーチェの中心部はほぼ完全に崩壊し、2018年4月時点でも立ち入り禁止状態にある。仮設住宅はそこから数百mはなれたメイン道路沿いに建設されている。団地内には子どもの遊び場もつくられ、隣接して二つのショッピングセンターが建設されている。

アマトリーチェは「アマトリチャーナ」というパスタが有名な観光地で、ホテルやレストランが多数あったが、それらが破壊されたので、仮設住宅団地からやや離れた場所にレストランを集約したモールが作られている。世界的に有名なイタリアの建築家レンゾ・ピアノ氏の設計である。



写真 36 アマトリーチェの仮設住宅

アマトリーチェ地震で壊滅的な被害を受けたペスカラ・デ・トロント村では人口300人のうち51人が死亡した。住民は山の中腹の村から4～5km離れたアルクワータで幹線道路沿いの仮設住宅に住んでいる。ここは小ぶりの団地で、すべてが元の村の住民であるため、コミュニティが保たれている。村は全滅したが教会の鐘と十字架だけは持



写真 37 新しいレストラン街（レンゾ・ピアノ設計）



写真 38 アルクワータの仮設住宅

ただし、テレビ会社の寄付金で教会を再建したのだという。エミリオさん一家は4人で60m²の住宅だが、やや狭く収納スペースに困るという。

イタリアの仮設住宅は日本のそれに比べて格段に広く、質が高い。家具や電化製品も完備していて、広さも十分である。日本でこのような住宅を提供すると、贅沢だとか入居者がいつまでも居座るのではないかといいた声が聞こえそうである。しかし、イタリアでは入居者は一応満足しているように見えるが、いつまでも仮設住宅に住みたいといった声はなく、誰もが早く元の町に戻り、自分の家に住みたいという。60～90m²の仮設住宅は、従前100～200m²規模の住宅に住んでいた人々にとっては、決して広いものではない。

家具や電化製品の備え付けも、日本では考えられない至れり尽くせりの待遇と思えるが、イタリアでは必ずしも大歓迎ではないようだ。

4 中心市街地の復興

被害の大きかったラクイラ市の中心部（歴史的



写真 39 アルクワータの仮設住宅



写真 40 アルクワータの仮設住宅

市街地）の復興は、遅々として進んでいない。

ラクイラ市復興局の職員によれば、市内被災者の9割は旧市街（城壁）の外に追いやられた。市の中心部（city center）はラクイラのエンジンなのに、現在は空っぽ状態になっている。中央政府は、中心部について何の考えもなく、文化財保存の法律に従って、ただゆっくりと元に戻すという対応をしていると不満をあらわにする。

小谷眞男は「イタリアの歴史的な中心地区は、都市集住型生活を基本とするイタリア人の精神（lo spirito）の拠り所であり、“tessuto sociale”（社会的繊維）を担保する“生きられた場所”そのものである。その崩壊した様子は、ラクイラや周辺都市の人々にとって最大のダメージだったに違いない」と述べている。

ローマ大学の Claudia Mattogno 教授も同趣旨のことをいう。「政府は City culture の良さを破壊しており、周辺地域の良さと中心部の良さの両方を破壊している政府の施策は地震そのものより



写真 41 ラクイラ中心部の被害建物（2018 年 4 月）



写真 44 ようやく修復された教会（2018 年 4 月）



写真 42 中心部の被害建物（2018 年 4 月）



写真 45 アマトリーチェ中心部の被害（2018 年 4 月）



写真 43 ラクイラ中心部の教会（2015 年 1 月）

悪い。中心部の被害はさまざまだが、被害が軽微なところも、レッドゾーンになっており、政治的なプロパガンダで周辺に作られたニュータウンに追いやられて、住民は帰れない。中心部に住んでいた人たち（3 万 5000 人）はみんな戻りたいと思っている。しかし、現状では訪れると悲しくなるから行かない。都市計画家は今のやり方とは別の提案もしていた。復興はむしろ中心部の建物、モニュメント、ランドマークからやり始めるべきだった。そうすれば、住民は将来に対して希望を抱いただろう。」

一方、アマトリーチェの中心部も、2018 年 4 月時点で、なお立ち入り禁止状態で復興はまったく手つかずのようにみえる。仮設住宅は少し離れたところに建設し、ショッピングセンターやレストラン街も新たに建設している。しかし、アマトリーチェ市役所の Mara Buzoni さん（警察官）によると、中心部の復興をあきらめたわけではなく、かならず再建するという。2 年もがれき状態のままになっているのは、さまざまな手続きの遅れが原因で、がれきの処理には工事の入札が必要で、入札ごとにがれき搬出の量がきまっており、少しずつしか進まない。また 275 人が死亡したが、死者の出た建物や公共の建物は調査が必要でそれも遅れの原因になっている。

元の村を復興するには 4～5 年かかる。立ち入り禁止区域は 8～10 年かかるという。

5 市民安全省

ラクイラ地震の緊急対応、復旧復興を取り仕切ってきたのは、市民安全省 (protezione civile) であり、日本にはない仕組みである (protezione civile は「災害防護庁」と訳される場合があるがここでは「市民安全省」とする)。市民安全省は、1982年6月22日の首相府令によって災害対応の指揮統括機関として首相府内に設けられたものである。

その目的は「自然災害、大惨事およびその他災害事態によってもたらされる被害やそのリスクから生命の安全・財産・住居・環境の保護」にあり、市民安全省は、激甚災害に当たって、のべ20万人の消防団員、軍隊、警察、森林警備隊、イタリア赤十字、NPO、ボランティアをコーディネートする。市民安全省は政府に設置された常設の組織で、総責任者は首相であるが、そのもとに市民安全省長官が置かれ、七つの部局を持ち、750名の職員を擁する。

また、市民安全省のもとには、三つの委員会組織が置かれる。すなわち、①重大リスク予測・予防全国委員会 (リスクの予測、予防、管理について科学技術的意見を述べる)、②災害対策委員会 (緊急事態発生時に市民安全省に設置される、長官が議長、諸組織の代表が参加)、③国・州・自治

体代表者委員会、である。

ラクイラ地震に際しては、発災から45分後には市民安全省の災害対策委員会が開催され、激甚災害の指定、緊急事態宣言が発せられた。ベルルスコーニ首相とベルトラージ長官はその日のうちにヘリコプターで現地にとび、早くも、この時点で、被災者のためのニュータウン建設を宣言している。

こうした市民安全省の行った活動についてはさまざまな評価がある。災害対応の活動領域は、法律によって、①予測、②予防、③救助、④緊急事態の克服とされており、市民安全省が震災直後に展開した救助や緊急事態の克服に関する活動は、高く評価されている。

小谷は「地震に際して市民安全省は全権を掌握し、頂上決定体制によって迅速で効率的な救援活動の協働体制を実現した。これは短期的にみれば被災者の物理的生存を確保するために緊急に必要なことだったにちがいない。この点だけでも、臨機応変のイタリアの災害防護システムにわれわれが学ぶべき点は大いにある」とする。

しかし、問題も少なくない。①震災復興において「社会的繊維」が寸断されたことや、②CASE事業では莫大な事業費がうごき「カネまみれ」となったこと、③情報へのアクセス、復興プロセスへの参加の欠如などが指摘される。緊急事態宣言の適用は原則60日間とされるが、その後も2012

表2 イタリアにおける災害と政策の展開 (略年表)

1908.12.28	シチリア海峡地震 (死者8万人、一説に15万人)
1915.1.13	ラクイラ県地震 (死者3万人以上)
1966.11.4	フィレンツェ大洪水
1970.12.8	法律996号「被災人民の救援・救助、災害防護に関する規定」
1980.11.23	イルピーニア (イタリア南部) 地震、死者2500人
1982.2.27	緊急法律命令「災害防護調整担当大臣の設置」
1982.6.22	首相府命令「市民安全省を首相府に設置」
2009.3.31	ラクイラ市で群発地震のリスク予測・予防全国委員会開催
2009.4.6	ラクイラ地震、緊急事態宣言発令
2012.5.20～	エミリア・ロマーニャ州群発地震
2012.8.31	ラクイラ地震緊急事態宣言解除
2012.10.22	ラクイラ地震重大リスク評価委員会7名に有罪判決

出典：小谷眞男「イタリアにおける大規模災害と公共政策」より抜粋

年8月まで3年間継続し、市民安全省が長く復興事業全体を指揮したことも、はたして妥当だったのか問われよう。

ローマには市民安全省が独立の建物で本部を構えている。そこには特別の会議室が備えられてあり、災害発生後1時間以内に対策会議(Operation committee meeting)が開かれ、事態を把握し方針を決定する。会議のメンバーには、首相や市民安全省長官以下、軍や警察、消防、赤十字のほか、科学者団体やボランティア組織のリーダーも含まれている。この会議で、当該の災害が市町村で対応可能なレベル(A)か、州や県が対応するレベル(B)か、全国・国際的に対応すべきレベル(C)かの判断をし、Cレベルの場合必要に応じて非常事態宣言が出される。重要なことは、この会議に出席するメンバーは、あて職のお偉方などではなく、災害対策に直接かかわっている担当者だということである。それぞれが担当業務に責任を持っており、実働部隊に指示を出すことに

よって、即座に全体が動き出す仕組みになっている。ボランティアについても同様で、全国に張り巡らされたボランティア団体にここから必要な指示が出される。

また市民安全省の地下にはオペレーションルームと呼ばれる部屋がいくつもあり、陸海空軍、警察、消防、赤十字などの組織がそれぞれ24時間365日、3交代制で常時モニター監視や情報収集を行っている。海軍はイタリア周辺の地中海を航行するすべての船舶の行動を追跡しており、空軍は森林火災があれば30分以内に消火用の航空機を発進させる体制を整えている。当然のことながら大規模な地震の情報は即時に共有され、先に述べた対策会議(Operation committee meeting)の開催につなげるわけである。発災から1時間以内に対策会議が開催される背景には、こうした平時からの体制がある。

もちろんイタリアのシステムがすべての面で模範的というわけではなく、客観的に冷静にみる必



写真 46 市民安全省本部（ローマ）



写真 48 市民安全省のオペレーションルーム



写真 47 アマトリーチェ地震の際の対策会議

3:36の地震で4:00に会議を開催した。
市民安全省のスライドより



写真 49 市民安全省のオペレーションルーム



写真 50 市民安全省のオペレーションルーム

要がある。ラクイラ地震に際して、市民安全省がおこなった活動には、積極的な側面と否定的な側面が入り混じっている。避難所の開設、被災者に対する手厚いケア、迅速な仮設住宅（恒久住宅）の供給などは、「バールスコニ首相の人気取り作戦」という面があるにせよ、被災者にとってありがたい施策だったといえよう。トップダウン的で越権行為的な側面があるが、そのことによって平時から災害に備える体制を構築してきたことの意義が失われるわけではない。

イタリアのこのような体制を日本のそれと比較すると、その開きに愕然とする。2018年7月に西日本を襲った記録的豪雨災害に際して、気象庁は7月5日午後2時に記者会見を開き、7月8日にかけて記録的豪雨になるとし、避難を呼び掛けた。それから1時間半後に内閣府は各省庁課長らを集めた災害警戒会議を開き、そこには24時間雨量が400ミリに達するとの予報を受けて小此木八郎防災担当大臣も出席した。その後午後10時までに京都・大阪・兵庫の約11万人に避難指示が出された。

しかし、まさにこの日の夜、安倍首相をはじめ、官房長官、防衛大臣らを含む40人以上の政府首脳は「赤坂自民亭」なる酒宴に集っていた。被害情報や救助活動の報告を受ける立場にある官房副長官もがそこに同席していたのである。政府が被害への対応を協議する関係閣僚会議を開いたのは7日午前10時であり、非常災害対策本部を設置したのは8日の午前8時である。最初の大雨特別警報発表から39時間後の事で、この時すでに48人の死者が出ていた。その後も豪雨は拡大・継続し、結局死者・行方不明200人を超す大災害となった。



写真 51 市民安全省のオペレーションルーム

こうした対応について、首相は「政府一丸となって発災以来、全力で取り組んできた」と言い、官房長官も「いかなる事態にも対応できる万全の態勢で対応にあたってきた」というが、それで災害当日の酒宴を納得する国民はいないだろう。政権与党の公明党は「軽率な対応ではなかったか」と一応批判的であるが、「軽率」といったレベルの問題ではなく、災害対応の基本ができていないということであろう。日本では災害対策本部設置の基準も明確には存在せず、気象情報や被害状況の報告をうけて首相が判断することになっている。その首相が大災害のさなかに宴会を開いていたというのでは、危機管理体制に疑念を抱かざるを得ない〔朝日新聞、2018年7月14日〕。

6 州の対応

非常事態宣言が発せられ、全国に出動の指示が出ると、被災地に近い州からさまざまな部隊が動き出す。各州には設備などを備えた拠点があり、そこからボランティア団体などが被災地に向かうことになる。アブルッツォ州の備蓄基地は小さな飛行場のそばにある巨大な倉庫のような建物で、以下のようなさまざまな機器や装備が備えられている。

- ・ 各種の救急車
- ・ オペレーションセンター車；司令塔になるクルマ。衛星通信設備、大型プリンター（地図の印刷）
- ・ 消防車；10秒で400リットルの放水能力
- ・ 空中消火用の水槽（450リットル）、発電機、



写真 52 アブルッツォ州の機材備蓄拠点



写真 54 ベッド、毛布、枕などのコンテナ



写真 53 移動司令塔のクルマ

照明灯

- ・避難所設置のためのクレーンや重機
- ・避難所のためのハイドロテント（10分で組み立て）
- ・避難所のためのミニ BOX；1台にベッド、シート、枕などのセットが50人分
- ・暖房装置；1台で1000m²の暖房可能
- ・食堂用大テント
- ・キッチンカー5台；パスタ用の調理器具など。1時間で500食提供。ヘリ輸送可能。食器は紙製品など
- ・トイレ；車いす対応。和式トイレも（この方が清潔で好まれる場合もある）
- ・コンテナ型の仮設住宅；テント生活のあと入居。長さ12mで4人用。2ベッドルーム

このほか救助犬を備えたレスキュー隊もあり、全体として約1000人分（費用は約5億円）を備蓄している。これらは被災地に近い地域に住むボランティアが実際に稼働させ、アブルッツォ州にはそうしたボランティアが7000人いるという。

7 ボランティア

イタリアの災害救助や被災者支援ではボランティア組織の活躍が大きな要素になっている。イタリアでは全国に120万人ともいわれる人々がボランティア団体に所属している。災害救助や支援活動で行動する実働部隊はそれらの団体に属する人々で、彼らはなにがしかの専門性をもっており、何のスキルもない素人ではない。

市民安全省のボランティア担当者（ヴァレンティーナさん）は概略以下のように説明する。

イタリアではもともとキリスト教の力が強く、中世からさまざま団体が存在してきた。ボランティア団体のうち1200～1800団体は宗教的な団体である。ただ、1860年にイタリアに統一国家が誕生してからは宗教関係以外の団体も生まれてきた。この間、フィレンツェの洪水（1966）、フィオリ州の災害（1976）、南イタリア地震（1980）に際して、全国および外国から被災地支援の希望が多数寄せられ、そのなかには団体だけでなく、個人の支援者も多く、それらを調整するシステムが必要になった。

1970年代末ごろからは自治体がそれらを受け入れて、救助・レスキューや避難者支援を行った。当時のボランティアは専門的ではなかった。

1980年代になると、多数のボランティアを調整し訓練することが必要とされ、まず訓練するグループを作り、各支援グループには法的な立場が与えられた。

1990年代には、ボランティア団体の認証がお

こなわれ、支援者は個人で動くのではなく、認証された団体に属しグループとして活動する形態が確立した。

こうして、ボランティア団体は実働ユニットとして認証されることとなり、現在では、警察、消防、軍隊などの国家機関と同等の立場を持つと規定されている。新しい団体としては精神的ケアや獣医師、文化遺産保全などのグループもできている。

ボランティアは無給で、週末などに訓練をおこなう。

市民安全省は全国的ボランティア団体（46団体）と地方ボランティア団体（大小さまざま）のリストを把握しており、非常事態宣言の時、市民安全省とボランティア団体が出動し被災者支援活動を行う。災害時のボランティア活動に対して、市民安全省（または自治体）が有給休暇を保障し、交通費などの実費を後日支給する。

最大級のボランティア団体と思われるミゼリコーディ（Miseri Cordie）は13世紀のフィレンツェで生まれたとされる慈善団体で、日本を含めて世界中に組織を持つが、ミゼリコーディのホームページによるとイタリアでは700団体に67万人が所属し、そのうち10万人は常時慈善活動に従事しているという。

米田潔弘（2014）によると、ミゼリコーディは新約聖書と旧約聖書外典に起源をもち、①飢えている者に食事を与え、②喉が渇いている者に水を与え、③旅をしている者に宿を貸し、④裸でいる者に衣服を与え、⑤病人を見舞い世話をし、⑥囚人を訪問すること、⑦死者を埋葬することの七つが慈悲の活動とされる。これらが災害時の被災者に対する支援活動の原点にある。

ラクイラのミゼリコーディも事務所や機材の拠点倉庫をもち、若いメンバーも参加している。被災地を案内してくれたラクイラ大学のロボット工学専攻の大学院生も、ミゼリコーディのメンバーで、普段から研修・訓練などを受けているという。

アブルツォ州サン・サルヴォに本拠地を持つ民間のボランティア団体ヴァルトリーニョは25年の活動歴を持つ。その拠点は、清涼飲料水の会社の倉庫を買い取ったもので、巨大な建物である。



写真 55 ラクイラのミゼリコーディ本部とボランティア

会長のサベリオ氏は元警察署長で、退職後夫婦で小さな救急車1台で活動を始めたが、今では州内に二つの支店があり、さまざまな機材を自前で備え、600人のボランティアが参加するまでに発展している。ボランティアは大部分が職能者（スペシャリスト）で、山岳救助の専門家などもある。ボランティアに対しては、毎年健康診断を実施している。

団体の保有する機材は全部で100台のクルマ、2人乗りヘリ1台がある。機材の修理工場も自前で作り、これによって経費が10万ユーロから4万ユーロに削減できたという。

10年前に30数万ユーロで購入した巨大なキッチンカーは、アブルツォ州でも最大のもので、1時間に1000食を提供する能力を持つ。これは団体の所有物なので、使用に制約がなく、平时にさまざまな活動を行い収益を上げることができる。実際にビーチでの結婚式に食事を提供したこともあるという。

調理は6人ないし10人で行い、ほかに運転手2人と掃除、電気、機械担当などのメンバーが加わる。調理師は本職のシェフのほか訓練を受けた主婦などもある。衛生許可証は3年ごとに更新している。

メニューは地域性や年齢などにも配慮し、毎食二つ用意する。アルバニアで活動した時はゴミ箱を調べ、人々の好みを判断したという。パスタ、トマト缶詰、オリーブオイルなどは1500～2000人の3食分を備蓄している（寄付による）。賞味期限切れの前にイベントなどで使うようにしてい



写真 56 ヴァルトリーニョの拠点

る。野菜などの生鮮食品はその都度購入する（国費が支給される）。テントで100～400m²の食堂を設置し、8人掛けのテーブルを120台常備している。キッチンカーは救急車の次に出発する。

救急車は合計25台保有しており、車内で診断をおこなう装置でデータを病院に転送し、ヘリ搬送などの判断を仰ぐ。このボランティア団体には医師はおらず、看護師のみで対応している。AEDの訓練・講習などを常にやっている。平時には、透析患者搬送車が週3回稼働し、自宅と病院の間を患者を搬送する活動もおこなっている。

ペット動物用の救急車も1台保有しており、平時に活動する機会も多いという。医療用テントは5分で組み立てることができる。これは平時には市民の血圧測定などに使っている。

山火事消火用の貯水装置（カップ）を15台保有し、森林火災予防の活動で馬に乗れるメンバーが45人いる。

このボランティア団体は、単に災害時に活動するだけでなく、平時からさまざまな活動を行い、18～20歳の若者の教育もひきうけている。これは国の制度による1年間のプログラムで、受講者には月450ユーロの給料が出る。今年は18人受け入れて教育している。またこれとは別に、毎年スペインの学生（8人）に講習・研修を行っている。

ヴァルトリーニョはこれまでにラクイラ地震や2012年のエミリア地震でもアブルッツォ州の実働部隊として活動した。1999年にはアルバニアでの支援活動、コソボでの1200人の避難所運営などさまざまな活動を行っている。また、災害のボランティアだけでなく大イベント（国葬など）



写真 57 会長のサベリオ氏

でも出動する。4月25日のイタリア建国記念日に教皇が来た時にもボランティアの養成があり、出動した。

ラクイラのアルピニー協会は会員150人の比較的小規模な団体である。しかし、全国アルピニー協会は市民安全省に登録されているボランティア団体で83の支所をもち、アメリカ、カナダなど世界中に33カ所存在する国際的な団体である。イタリアのアルピニー協会はもともと陸軍山岳兵の退役軍人が中心になってつくられたもので、山岳救助や食料調達・提供などを行い、全国の会員数は6000人。ラクイラの会員のうち45人が市民安全省に登録しボランティア活動している。

協会はピックアップ車2台、発電車、テント（隊員用）などを備え、キッチンカーはアブルッツォ州の協会が保有している。物資は州の各地に備蓄しており、アルピニー協会の備蓄倉庫は2カ所ある。

エミリア地震の時にカベッツェにキッチンカーで支援に行った。料理がうまいと好評で帰らないでほしいと頼まれたと誇らしげに語る。



写真 58 ラクイラのアルピーニ協会本部



写真 59 アルピーニ協会のメンバー

8 おわりに

近年日本でも避難所の生活の質の向上が課題となり、災害対策基本法の改正、「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取り組み指針」の策定など、一定の前進がみられる。また2017年には応急仮設住宅の面積基準(29.7m²)を取り払い、建設費も2倍に引き上げられた。しかし、災害現場でそれが徹底し、どこかの避難所、被災地でも改善されたかといえそうはいえず、課題はまだ多く残っている。

日本にとっては、少なくとも、避難所における人間的な生活の保障ができること、人間らしい暮らしのできる仮設住宅が保証され、速やかに終の棲家に到達できるような住宅復興のシステムが必要である。また、災害復興システムの改善にとって根本的な問題は、復興を防災対策の中に明確に位置づけ、国内外の経験を系統的に蓄積し、予防、緊急対応、復興に系統的に取り組む常設の組織がないことも大きな問題である。現行の復興庁は東日本大震災だけに対応し、2020年度末には

廃止される時限組織であり、イタリアの市民安全省とは大いに異なる。

さらにいえば、災害復興の制度、システムの問題に加えて、避難所、仮設住宅などの状況の改善が進まない要因の一つに国民(被災者)の意識もある。災害時、非常時であっても人間らしい生活を確保することに対する強い意識をもって現状を変革していくことが不可欠である。

イタリアにおける災害対応は必ずしも理想的というものではないが、日本の現状と大きく異なるのも事実である。日本における災害対応が決して先進的でもなければ、唯一の答えでもないことは明らかであり、イタリアの経験をどのように受け止め、日本の現状改善にどう活かすのかを考えることが求められる。

参考文献

- 安倍北夫「人間の対応と都市型震災」『予防時報』No. 126、pp. 24-28、1981年。
- 小谷眞男「イタリアにおける大規模災害と公共政策」『海外社会保障研究』Summer, No187、pp. 45-57、2014年。
- 榛沢和彦監修『いのちと健康を守る避難所づくりに活かす18の視点』東京法規出版、2018年。
- 野村直人・佐藤滋「イタリアにおける震災復興プロセスに関する研究」『都市計画論文集』50(3)、pp. 387-393、2015年10月。
- 米田潔弘「キリスト教の慈善の源流——フィレンツェのミゼリコルディアと《神の慈悲の寓意》」『桐朋学園大学研究紀要』(40)、pp. 75-93、2014年。
- Calvi GM, Turino R, Fuchs R et al, *L'AQUILA IL PROGETTO C.A.S.E.*, Milano IUSS Press 2010.
- Le Misericordie, <http://www.misericordie.it/protezione-civile#>, 2018年8月3日現在。