

特集：大規模災害と社会保障 I

イタリアにおける大規模災害と公共政策

－2009年アブルッツォ州震災の事例を中心に－

小谷 眞男

■ 要約

イタリアにおける被災者援助の仕組みは、相次ぐ大災害の発生に促されるようにして段階的に発展してきた。現在のイタリアでは、一方では災害に関する全国統括行政機関である全国災害防護庁が設置されており、他方では自治体や市民社会の幅広い関与が想定されている。その両者が、「補完性の原理」によって組み合わせられて、社会全体に「災害防護国民サービス」のネットワークが張り巡らされている（1992年法）。

本稿では、2009年のアブルッツォ州震災における、特にラークイラの災害防護活動を具体例として考察する。この事例では直ちに「緊急事態宣言」が発令され、被災者たちに対する地震直後の救援活動・危機管理はきわめて迅速に展開した。しかし、事前のリスク管理・被害防止措置の面、および被災者たちの生きられた社会的繊維を尊重する中長期的な「復興」計画の立案・実施といった面では、きわめて厳しい評価もある。

イタリアにおける災害と政策の関係は、被災当事者たちの生活の質を重視する援助のあり方について問いかけてくる。

■ キーワード

ラークイラ (L'Aquila)、災害防護 (protezione civile)、補完性 (sussidiarietà) の原理、緊急事態 (lo stato di emergenza)、社会的繊維 (tessuto sociale)

I イタリアにおける被災者援助の仕組み

イタリアは、日本と同様地震国であり、ヨーロッパ有数の災害多発国である¹⁾。古代ローマの都市ポンペイを噴火で埋没させたヴェズーヴィオ（ナポリ近郊）は現在でも活火山であり、2000年以降のエトナ火山（シチリア州）の度重なる噴火も記憶に新しい。高級リゾート地エオリア諸島のひとつ、ストロンボリ島（シチリア州）でも活発な噴火活動が認められる。また、北にはアルプスが聳え、南北に長くアペニン山脈が貫く地形が多量の雨をもたらし、地域による気象環境の違いが雨期の偏りを生む。結果として、洪水と干ばつ・森林乾燥が同居し、異常気象による寒波・

大雪や猛暑、山火事²⁾なども頻発する。

20世紀以降に限っても、度重なる大規模地震や洪水、土砂災害などの例に事欠かない。最近の例でも1966年のフィレンツェ大洪水、死者数千人を出した1980年の南部イルピーニア震災など、国土のほぼ全域に何らかの自然災害リスクがあるといっても過言ではない。そのほか近年では、ダム工事に関係する災害（特に1963年のヴァヨント・ダムの地滑りなど）、工場事故やタンカー・大型客船の座礁、列車事故・トンネル事故など人的ファクターも加わった産業・科学技術リスクも増加傾向にある。被災者援助の仕組みもまた、こういった相次ぐ災害の発生と繕い合わさるようになって発展してきた（表1）。

表1 イタリアにおける災害と政策の発展（略年表）

1908.12.28	メッシーナ（シチーリア州）海峡地震（犠牲者数約8万6千人。一説に15万人とも）
1915.1.13	アヴェッツァーノ（ラクイラ県）地震（犠牲者3万人以上）
1919.9.2	緊急法律勅令第1915号（震災発生時には公共事業大臣を対策責任者とする）
1926.12.9	緊急法律勅令第2389号「地震災害およびその他の自然災害における即時救援活動」
1944.3.3	バルヴァーノ（ポテンツァ県）列車トンネル事故（犠牲者516人）
1963.10.9	ヴァヨント・ダム（フリウリ地方）の地滑り（犠牲者約2千人）
1966.11.4	フィレンツェ大洪水
1970.12.8	法律第996号「被災人民の救援・救助、災害防護に関する規定」
1976.5.6	フリウリ地方地震（犠牲者約1千人）
1980.11.23	イルピーニア（ナーポリ近郊）地震（犠牲者約2千5百人。南部に壊滅的打撃）
1981.2.6	大統領令第66号「1970年法律第996号の施行規則」
1982.2.27	緊急法律命令第57号「災害防護調整担当大臣の設置」
1982.4.29	法律第187号（上記緊急法律命令第57号を法律に転換）
1982.6.22	首相府令（災害防護庁を災害防護の指揮統括機関として首相府に設置）
1992.2.24	法律第225号「災害防護国民サービス設置法」
1997.3.15	法律第59号「地方分権化推進法（バッサニーニ法）」
1997.9.26	中部ウンブリア州・マルケ州地震（M6.0、アッシージの聖フランチェスコ聖堂などが被災）
1998.3.31	委任立法第112号（バッサニーニ法実施。州・自治体の災害防護所掌を画定）
2000.11.8	法律第328号「社会サービス統括システム実現のための枠組法（社会福祉基本法）」
2000.11.21	法律第353号「森林火災に関する枠組法」
2001.10.18	憲法的法律第3号（地方自治制度改革：災害防護は国と州の競合的立法事項へ）
2001.11.9	法律第401号「災害防護活動関連機構の調整とテロ防衛部門の後方支援」
2006.6.13	首相令「災害時に提供されるべき心理-社会的サービスに関する最低基準」
2008.4.9	委任立法第81号「労働者の健康と安全に関する諸法規統一法」
2009.3.31	小規模の群発地震が続くラクイラ市で重大リスク予測・予防全国委員会開催
2009.4.6	中部アブルッツォ州地震（M6.3、州都ラクイラ市を中心に広域被災）、緊急事態宣言発令
2009.4.28	緊急法律命令第39号「アブルッツォ州地震被災者救助緊急措置」
2009.6.24	法律第77号（上記緊急法律命令第39号を一部修正のうえ法律に転換）
2009.7.8-10	ラクイラ・サミット（G8）
2010.12.6	首相府令（1条3項：災害防護庁の部課数の上限を定める）
2011.11.8	決算関連法案採決で賛成票が過半数に達せず、ベルルスコーニ首相退陣
2011.11.16	モンティ内閣発足
2012.1.13	旅客船コスタ・コンコルディア号、トスカナ州沖合で座礁。災害防護庁出動
2012.5.15	緊急法律命令第59号（緊急事態宣言発令権限を災害防護庁から内相に戻す）
2012.5.20/29, 6.3/6	中部エミリア=ロマーニャ州連続地震（M5.9、モーデナ県を中心に広域被災）
2012.6.6	緊急法律命令第74号「エミリア=ロマーニャ州地震被災者救助緊急措置」
2012.7.12	法律第100号（上記緊急法律命令第59号を法律に転換）
2012.8.1	法律第122号（上記緊急法律命令第74号を法律に転換）
2012.8.31	アブルッツォ州震災緊急事態宣言解除
2012.10.22	ラクイラ地裁、重大リスク委員会委員ら7名に対し懲役6年の実刑判決

出所：鈴木[2012]197頁「表7」と小谷[2012]216-17頁「関連年表」をベースに、筆者作成。

1. イタリアにおける災害と政策の関係史概観

地震や洪水を自然現象として科学的にとらえる時代になってからも、系統的な災害対策の整備、ないしは専門的な行政部署の設置までには時間を要した。19世紀後半の国家統一から1920年代にかけては、立法や施策間の統一性は乏しく、全国各地で発生する地震などの自然災害に対する場当た

り的な対応に終始していた。災害発生時には、陸海軍省が兵士を、公共事業省が土木技師を派遣、イタリア赤十字社などが救援活動を展開し、県レベルでは内務省系列の県令（prefetto）が、コムーネレベルでは市長および消防士が、それぞれ指揮監督・救助活動を担っていた。1908年末に発生したメッシーナ海峡地震の際には、メッシーナ市

の建物の9割が倒壊し、ときの政府は戒厳令を発して対応した。

イタリアにおける自然災害一般に対する最初の体系的立法は、ファシズム政権期に入ってから1926年12月9日緊急法律勅令第2389号「地震災害およびそのほかの自然災害における即時救援活動に関する規則」³⁾である。同勅令により、災害救助活動の指揮調整、組織化の責任は、土木技師を活用できた公共事業大臣 (*ministro dei lavori pubblici*) に委ねられた⁴⁾。ただし、この段階での活動はあくまで災害発生時における被災者の緊急救助活動に限られていた。また、法令の実施過程では、災害発生直後の必要な措置を行う県令を指揮下に置く内務省が大きな役割を果たし、内務省を中心とする対応システムが事実上形成されていたとされる。その後、消防組織の近代化と国家組織化が進み、その統括機関としての内務省の実質的権限がさらに拡大した⁵⁾。

第二次大戦後も基本的には1926年のシステムが継続されたが、1960年代に大規模災害が相次いだこともあり、また戦後イタリア史において一大画期をなす「改革の70年代」という時代思潮をも背景にして、「災害防護 (*protezione civile*)」の言葉を冠した最初の基本立法、1970年12月8日法律第996号「被災人民の救援・救助、災害防護に関する規定」⁶⁾が成立する。同法の特徴として、①「災害防護」の考え方が受け入れられ、「自然災害」 (*calamità naturale*) や「大惨事」 (*catastrofe*) の概念が明確にされたこと (第1条)、②諸活動の指揮・調整権限が公共事業大臣から公式に内務大臣 (*ministro dell'interno*) に移行し、内務省を中心とする集権的システムが法的根拠を与えられて確立したこと (第2条)、③ボランティアに関する規定が設けられたこと (第13～14条)、などが挙げられる。

しかし同法第21条が予定した施行規則は、なかなか制定されなかった。フリウリ地方 (1976年)

やナーポリ近郊のイルピーニア (1980年) などの大規模な震災を経たのちの1981年2月6日大統領令第66号によって、ようやく施行規則が日の目を見るにいった。同施行規則においては、災害防護のなかに予防 (*prevenzione*) が明確に位置付けられたこと (第1条第1項)、県を中心とする防災計画立案が義務付けられたこと (第14条第1項、第20条)、災害防護の地方機関として市長 (*sindaco*) を位置付けたこと (第3条、第16条)、そして、各段階での通報義務の規定など災害防護の具体的実施規則を定めたことなどが特徴として指摘できる。他方、この時期に、災害防護システムの全体調整を担う機関として、災害防護調整担当大臣 (*ministro per il coordinamento della protezione civile*)、および首相府内に災害防護庁 (*dipartimento per la protezione civile*)⁷⁾ も設立されている。しかし、最終的には1997年のバッサニーニ法へと結実するような地方分権化の強い流れも加わって、システム全体の抜本的改革の必要性が意識されるようになった。

このような状況において、現在のイタリアにおける災害対策の基本枠組みとなる1992年2月24日法律第225号「災害防護国民サービス (*servizio nazionale della protezione civile*) 設置法」⁸⁾ が成立した。災害防護国民サービスは、防災関連機関・諸団体の権能の調整システムとして設計されているが、中央地方間の権限の配分に関しては、1998年3月31日委任立法第112号によって国・州・県・コムネ (*comune*. 市町村に該当) の所掌事項の配分が規定され、さらには、2001年10月18日憲法的法律第3号による憲法第2部第5章 (地方自治) の大改正の結果、災害防護は国と州の競合的立法事項として位置づけられるに至っている。

2. 災害防護国民サービス

(1) 災害防護国民サービスの原理

「災害防護国民サービス」とは、「自然災害、

大惨事及びその他の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・環境を保護する目的」(1992年「設置法」第1条)のために設立され、首相府の「全国災害防護庁(dipartimento nazionale della protezione civile)」が全国統括機関の位置づけを持つ⁹⁾。全体の運営責任者は首相(presidente del consiglio dei ministri)であり、現在、担当大臣は設けられていない。

災害防護には、予測(previsione)、予防(prevenzione)、救助(soccorso)、緊急事態の克服(superamento dell'emergenza)の4つの主要活動領域がある(同第3条)。したがって、イタリアにおける被災者援助は、災害防護という概念の一部に含まれることになる。

システム全体の制度設計は、いわゆる「補完性(sussidiarietà)の原理」に基づき、災害の類型化と活動主体の権限の分配を組み合わすかたちをとる。具体的には、災害を以下の3つに区分する。

- (a) 個々の団体および行政機関が通常の権限に拠る活動で対応できる通常災害
- (b) 団体間、自治体間の通常の権限の連携調整によって対応する大規模災害
- (c) 特別の手段と権限による対応が必要となる激甚災害

(a)の通常災害の第1次的責任者は市長、(b)の大規模災害の管轄は県知事や州である。これに対して、(c)の激甚災害の場合には、首相(または首相の委任により内務大臣または首相府政務次官)の発議に基づき、閣議によって緊急事態宣言(dichiarazione dello stato di emergenza)が発せられる(後述事例参照)。緊急事態宣言の期間(上限60日)になすべき活動に関する命令は、災害防護庁長官が担う¹⁰⁾。行政ばかりではなく、後述のように市民社会を構成する諸団体も積極的な役割を担うことが想定されている。

以上を言い換えれば、コムーネにおける災害防護の第1次的責任者は市長であり、単独のコムーネでは対応できないと判断されると県、さらに州、最後は国家が支援し(場合によりEUに支援を求めることもある)、また市民社会の諸活動を公的部門がバックアップする、という仕組みになっている。EUの構成原理として世に知られる「補完性の原理」、すなわち「より包括的な団体はより小さな団体で効果的に処理できない事務のみを補完的に担当する」というカトリック教会の社会教説由来の考え方は、1997年のバッサニーニ法、2000年の社会福祉基本法、2001年の憲法改正などによって、今やイタリア社会の基本原則として公式に掲げられるにいたったが、災害への対応についてもこの社会構成原理が貫かれているわけである¹¹⁾。

このように緊急事態の類型に応じて対応する主体が臨機応変に変わるイタリアの災害防護システムは、共同行動の種類に応じてその都度中核国と周辺国との組み合わせが変わるEUの統合・協力手法になぞらえて、「可変翼モデル(il modello a geometria variable¹²⁾)」とも呼ばれる。

(2) 災害防護国民サービスの構成

上記のような「補完性の原理」にもとづく分権的かつ複合的システムである「災害防護国民サービス」は、国の行政機関、州、県、コムーネのほか、災害防護活動を行う公私の機構・組織、専門家集団、ボランティア、市民によって構成される。

1992年「設置法」第11条は、システムを構成する実動組織として、全国消防団(Corpo nazionale dei vigili del fuoco)、軍隊(forze armate)、警察(forze di polizia)、森林警備隊(Corpo forestale dello Stato)、専門職団体(servizi tecnici nazionali)、地球物理学・火山学研究機構(Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia)などの学術研究機関、イタリア赤十字社(Croce rossa italiana)、国民保健

サービス (Servizio sanitario nazionale)、ボランティア団体 (organizzazioni di volontariato)、アルプス救助隊 (Corpo nazionale soccorso alpino) を列挙している。そのほかにも、沿岸警備隊 (Guardia costiera) や、各種の環境保護団体・宗教団体、そして災害救助活動に参加する諸個人も災害防護国民サービスの構成要素である。

これら諸組織の相互調整や連携機関としていくつかの委員会組織が立ちあげられている。まず重大リスク予測・予防全国委員会 (Commissione nazionale per la previsione e prevenzione dei grandi rischi) は、災害防護庁と科学技術・学術関連組織の連携組織であり、重大リスクの予測・予防・管理などに関して科学技術的観点から行政に意見を述べる諮問機関である。事務局とリスク分野ごとの5つの部会から成る。次に、緊急事態発生に際しては、緊急活動の統一的指揮と調整を行うセンターとして災害対策委員会 (Comitato operativo) が災害防護庁に設置される。同庁長官が議長を務め、災害防護国民サービスにかかわる諸組織の代表によって構成される (図1参照)。このほか、中央と地方の連絡調整に関して、国・州・自治体代表者委員会 (Comitato paritetico Stato-Regioni-Enti locali) が設けられている。



図1 災害防護庁 災害対策委員会 大会議室 (2009年4月6日午前4:15 (アブルッツォ州地震発生から43分後) に関係各機関が集結したときの様子)

(3) 全国災害防護庁

全国災害防護庁は、1982年6月22日の首相府令によって、災害防護の指揮統括機関として首相府内に設けられた¹³⁾。1992年の災害防護国民サービス・システムの導入以降も、州政府や地方自治体と協議のうえ、リスクの予測・予防・監視活動、システム全体に共通する対応手順についての主導的役割を担い、特に激甚災害の対応においては中心的役割を果たす。加えて、EUならびに国際レベルにおける災害救助活動への参加主体でもある。

組織は、長官、副長官、部(ufficio)、課(servizio) およびスタッフ組織によって構成され、職員数は約700人。部課の数は2010年12月6日付け首相府令によって上限が定められた。長官は、災害防護庁の任務遂行における指揮、調整、統制の統括責任者であり、副長官は、長官を補佐し、長官不在時にその職を代理する。副長官は特に、第5部(管理・予算)と第7部(航空活動)の指揮監督責任を負う。第1部(ボランティア・人材育成・防災教育)、第2部(水害・人災・森林火災)、第3部(地震・火山)、第4部(緊急事態管理)などのほか、ユニークな部署として長官直属の「ビックイベント課 (Servizio grandi eventi)」がある。同課が所掌す

<構成メンバー>

内側席

災害防護庁長官、全国消防団、イタリア赤十字、アルプス救助隊、森林警備隊、沿岸警備隊、全国ボランティア団体、労働・社会政策省、国民保健サービス、陸・海・空軍、警察諸組織、イタリア学術協会、地球物理学・火山学研究機構、地震工学大学間ネットワーク、気象モニター室、環境保護団体、地方自治体

外側席

国営放送などTV局などの報道関係者、国有鉄道、高速道路公社、民間航空会社、電力会社、石油・ガス供給会社、ダム管理会社、イタリア郵便システム、固定電話・携帯電話会社、ウェブサービス会社、道路整備事業団

出所：イタリア全国災害防護庁ウェブページより。

る「ビックイベント」とは、例えばローマ教皇ヨハネ・パウロ2世死去にともなう宗教行事（2005年）、トリノ・オリンピック（2006年）、ラクイラG8（2009年）、イタリア統一150周年記念行事（2011年）など社会的、政治的重要行事を指している。2001年以降、そうしたイベントの円滑な実施のための取り組みが災害防護庁の任務として加えられているが、自然災害や産業災害など従来の緊急事態とは質的に異なる事態が想定されていて、災害対策のなかにもテロ対策や治安対策の要素が混入してきている事例ともいえる。

このように、イタリアでは、一方では災害に関する全国統括行政機関が設置されており、他方では自治体や市民社会の幅広い関与が想定されている。その両者が、「補完性の原理」によって組み合わせられて、社会全体に「災害防護国民サービス」のネットワークが張り巡らされているのである。

II アブルッツォ州震災の事例¹⁴⁾

1. 2009年アブルッツォ州地震一概観

2009年4月6日午前3時32分にイタリア中部アブルッツォ（Abruzzo）州を震源の深さ8.8km、マグニチュード6.3の内陸直下型地震が襲った。地震の規模だけでいえば、イタリア人にとっては1908年のメッシーナ海峡地震以来の「百年ぶりの大地

震」ということになる。人口73万人の州都ラクイラ（L'Aquila）市は、特に歴史的な中心地区に甚大な被害を受け、地震後も安全に使用し続けることができると判定された建物は49%に過ぎなかった。死者は約300名、負傷者は約1600名であったが、自分の家に住み続けることができずテントやホテルなどで避難生活を送らざるをえなくなった避難者（*sfollati*）が、ラクイラ市を含む計57のコムーネにおいて計7万人近く生じた（主要データにつき表2参照）。

この被災者たちに対する救援活動は、非常に迅速かつ効率的に展開したと評価されている。S.ベルルスコーニ首相（当時）は、サルデーニャ州のラ・マッダレーナ諸島でおこなわれることになっていた第35回主要国首脳会議（G8サミット）の開催地を急きょラクイラに変更し、被災地に国際的な注目を集めることにも成功した。

しかし、地震発生から5年たった今も、ラクイラをはじめ近郊被災都市の歴史的な中心地区はなおその大部分が立入禁止区域（*zona rossa*）であり、日に日にゴーストタウン化が進行している。「緊急事態（*lo stato di emergenza*）」の名の下に強力で押し進められた被災地域の中長期的な復興プロセスに関しては、安易な評価を許さない。さらに、震災リスク回避に十分な注意が払われていたのかどうかを厳しく検証する動きもある。

表2 2009年アブルッツォ州震災に関する主要データ

	地震発生直後（48時間以内）	最大値	2010年1月30日現在
避難者数（総計）	27772	67459	10028
－避難テント生活者	17772	35690	0
－ホテル・民居避難者	10000	31769	10028
避難キャンプ	30	171	0
テント数	2962	5957	0
キャンプ・キッチン	24	107	0
医療テント	13	47	0
カウンセラー常駐キャンプ	n.d.	54	0
総コスト	4億5630万ユーロ		

出所：Dipartimento nazionale della protezione civile [2010]（イタリア全国災害防護庁ウェブページ）より

2. アブルツォ州における災害防護活動の展開

災害防護庁での聞き取り調査によれば、アブルツォ州地震発生から約1時間後の午前4時40分には災害防護庁の作業チームが現地に向けて出発し、同時刻に前述の「災害対策委員会（Comitato operativo）」が開かれたという¹⁵⁾。同じく前述の(a) 通常災害や (b) 大規模災害ではなく、特別の手段と権限による対応が必要な (c) 激甚災害と即座に判断されたのである。

ベルルスコーニ首相とG.ベルトラーゾ災害防護庁長官（当時）のコンビは、地震当日のうちにヘリコプターで現地に飛んだ。そして、災害防護国民サービス設置法第5条にいう「緊急事態」が宣言され、ベルトラーゾ長官が特別指揮官（*commissario straordinario*）に任命された。この時点でベルルスコーニ首相は早くも、被災者のための「ニュータウン」をラクイラ郊外に建設することを約束している¹⁶⁾。

地震直後の初期局面においては、ベルトラーゾ特別指揮官率いる災害防護庁のロジスティックス運営を背景として、被災地に駆けつけた諸個人、さまざまな救援団体、諸機関などすべての公私のアクターが協働し、広範な救援活動をスピーディに展開した。2日目の夜までには30ヶ所の避難キャンプ（テント数にして約3000）が設営され、被災者全員分のベッドと食事と生活物資、そして応急的な医療ケアが提供された。食事や物資の流通、テントの確保、キャンプ・キッチン稼働、人の移動、子どもたちのための学習や遊び場スペースの確保、医療サービスの提供、総合相談窓口の設置、紙媒体およびウェブ上でのニューズレターの発行、社会的公共空間の確保など、TPOに即して、その場その場で問題解決が迅速かつ柔軟にはかられた点についての高い評価は広く定着している。かなり大きな余震が続く中、子どもや高齢者などに対するメンタル面でのケア、PTSDに対するケア、あるいは宗教的ケアなどについてもさ

まざまな配慮がなされたとの報告がある。例えば、道化役の「ピエロ」（実は支援スタッフ）が避難キャンプに導入され、被災者や支援者たちの間で効果を上げたようである¹⁷⁾。さらに、各地にローカルな市民委員会が多数簇生し、目前の課題や将来の構想についての協議を重ねた。

「緊急事態」宣言によって全権を委ねられた災害防護庁がコーディネートした全国の災害防護団体は、のべ20万人に及んだ消防団員をはじめ、軍隊（ただし駐留長期化が後に問題となる）、各種警察組織、森林警備隊、イタリア赤十字、各種NPO団体、それにきわめて多数の個人・団体のボランティアなどである。7500万ユーロに達した国内外からの寄付金も災害防護庁が管理した。さらに災害防護庁が窓口となってEUからの支援も決定した。

中長期的な方策としては、緊急法律命令第39号「2009年4月アブルツォ州の地震による被害を受けた人々のため、および災害防護のための緊急措置」が地震発生から3週間後の4月28日に発せられ、6月24日に下院で修正のうえ承認、法律に転換された（2009年法律第77号）。これによって、「持続可能な耐震エコ住宅コンプレックス（*complessi antisismici sostenibili ecocompatibili, C.a.s.e.* イタリア語で「家」の複数形を意味する*case*と語呂合わせになっている）」というプレファブリケーション低層集合住宅がラクイラ市郊外およそ30エリアに急ピッチで建設されることになる（計4,600戸、17,000人相当）。また、8,500人分の「仮設住宅モジュール（*moduli abitativi provvisori, Map*）、数十の「仮設校舎モジュール（*moduli a uso scolastico provvisori, Musp*）」が建設されることになった。この法律の実施もまた、災害防護庁の管轄とされた¹⁸⁾。

“各自が言いたいことをただわんわん言いあうだけの「セミの国（*paese di cicale*）」などと揶揄されるイタリアだが、非常事態に際しては、過去



図2 ラークイラ市内に設置された避難キャンプ(2009年4月7日、地震発生の翌日)
出所：イタリア全国災害防護庁ウェブページより。

の経験に学んだ市民社会と公行政とが参加と奉仕の精神をもって効率的に協働・連帯できることを証明したと、国際的にも評価された¹⁹⁾。

他方で、サミット開催地変更やC.a.s.e. 事業の迅速さと対照的な歴史的な中心地区の復旧作業の著しい遅れ、C.a.s.e. 事業ではカバーしきれなかった被災住民数万人の生活問題、「ニュータウン」建設にともなうジェントリフィケーションの弊害等々をそう軽くみることはできない。果たして2009年6月16日、首都ローマに突如出現した被災者デモは、イタリアの市民社会に深刻な反省を迫る出来事だった。

3. 災害防護活動に対する評価

災害にかかわる公共政策は、一般論として、事前のリスク管理・被害防止措置と、災害発生直後の短期的な危機管理と、中長期的な「復興」計画の立案・実施という、3つの局面に分けて評価することが必要であろう。

イタリア版「復興住宅」C.a.s.e. は、すでに災害防護庁内部で企画・開発されていた新しいインフラ供給モデルだった。しかし、そのモデルをアブルッツォ州震災に適用するにあたって、地方自治体や市民委員会は意思決定過程から排除された模様である。サミット開催と平行して始ま

ったC.a.s.e. 建設のための総工費11億ユーロの巨額公共事業の請負工事をめぐっては、1000社以上の業者が500件近い競争入札に群がった。「緊急事態」の名目のもとに、公共事業の請負工事入札手続や下請け規制、労働安全上の諸基準²⁰⁾、環境アセスメントやランドスケープ保護規制、都市計画法規など、建築上の諸制約に対する特例的免除(deroga)が認められた。アブルッツォにおいて、災害防護庁は、ついに全能の「国家ゼネコン株式会社」²¹⁾にまでなったなどと揶揄された所以である。そもそも中長期的な「復興住宅」建設事業までも、防災と危機管理が管轄のはずの「災害防護」担当部署の任務に含めたのは、通常の行政機構の活動に対する「パラレルワールド」をいたずらに膨れ上がらせるものだったのではないかという公法学からの疑問が呈されている²²⁾。

郊外エリアに次々と「ニュータウン」が出現する一方で、歴史的な中心地区の復旧は大幅に立ち遅れた。イタリアの歴史的な中心地区には、どの都市でも、市庁舎・裁判所・教会・修道院・広場・鐘楼・バールや食料品店など商業やサービスの施設・大学・古文書館・病院・ホテル・銀行・集合住宅などが密集している。中世以来の建築物も多い歴史的な中心地区は、一般的に言って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、イタリア語でいう“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(特に高齢者)の実存にとって最大のダメージだったに違いない²³⁾。

C.a.s.e.に入居できなかった住民は、アドリア海沿いの借家や山岳地帯のホテルからラクイラまで長距離バスで往復するほかなく、歴史的な中心地区の瓦礫の除去はなかなか進まない。結局、被災者たちの多くは、地震のトラウマを抱えながら、いまだに本来の生活世界に近寄ることすらできないまま、自己責任でどこかに当面の生存を確保し

なければならないという状態に置かれている。また、「魂が欠けている」ニュータウンのC.a.s.e.に入居した被災者たちも、従来の「社会的繊維」を完全に喪失した。都市コミュニティとしてのラクイラは、取り返しのつかない空洞化が進んでいるのである。

他方で災害防護庁の実務能力が世間一般の圧倒的な支持を得たことも確かである。ナーポリでもゴミ堆積問題という難問を「処理」したとされるベルトラーゾ長官は、ラクイラ再建事業においても、一介の技術官僚でしかないにもかかわらず、いかなる政治家よりも厚い信頼を獲得した。実際、公共事業発注をめぐる汚職の疑いで2010年2月10日にフィレンツェ地方検察庁がベルトラーゾや地元企業の取り調べをおこなった際には、2月14日長官との連帯を表明する民衆デモがラクイラやローマで発生した。一方で行政に強い不信感を募らせる住民もいることを考えると、緊急事態の名の下の集権的体制と利権の力が被災社会を分断したとも言えるだろう。

こうした一連の経緯にベルルスコーニ政権時代特有の「見せ物化 (spettacolarizzazione) の政治」が果たした役割も大きい。大手メディアによる「奇跡と感動の救援活動」「ローマ教皇の被災者慰問」「スピーディな復興住宅建設」などの報道は、アブルツォにおける災害防護活動の目覚ましさを全国の視聴者に強く印象づけた。しかし、美談の裏でカットされた「不都合な現実」を表現する対抗的な言論活動も同時に出現した。カンヌ映画祭やヨーロッパ議会で喝采を浴びた独立系フィルム作品“Draquila²⁴⁾”(ドラキュラとラクイラの語呂合わせ)の成功は、その代表格であろう。ツイッターやフェイスブックなどのソーシャル・メディアに表出された被災当事者たち自身の徒労感や抗議の声も無視できないものであった。2010年2月21日には、国営放送Rai 3がラクイラの実相を伝える全国報道をおこなって視聴者にショック

を与えた。しかし、災害防護庁礼賛の唱和のなかで、政党も組合も教会も沈黙を守り、マイナーな不協和音はオフィシャルな政治的支援を受けることが難しかった。本震災をめぐる民事・刑事合わせて計200件以上の裁判が起きているが、訴訟は、こうした状況におかれた当事者にとっても比較的容易に動員可能な社会資源のひとつであり、上のような脈絡をふまえてはじめてその確かな位置づけも可能となろう。

しかし、本稿にとって最も肝要な視点は「被災者にとって真に必要な援助とは何か」という評価軸であろう。アブルツォ地震に際してイタリアの災害防護庁は全権を掌握し、頂上決定体制 (verticismo) 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。しかし、その一方で、震災によって「社会的繊維」を寸断され、サミットやC.a.s.e. 事業によって「カネまみれ」となったローカルな市民社会は著しく弱体化した。

被災者の実存にとっては、危急時に際しての必要な栄養や物資、応急処置、物理的生存空間のみならず、当面の危機を脱したのちには、精神の健康、人間的尊厳、自由時間の質、生きられた場所としての「社会的繊維」の修復、情報へのアクセシビリティ、そして中長期的な復興プロセスにかかわる意思決定過程への主体的参加、等々の契機もまた重要である。ニーズないし脆弱性はジェンダーや年齢、障害や持病の有無、エスニシティなどによっても異なり、例えばほかの震災事例に関してではあるが、“高齢者にとっては、特に仮設住宅での生活がストレスや高血圧の直接的原因となりがちである”との調査報告もある²⁵⁾。言い換えれば、被災者支援に際しても「生活の質(QOL)」（もしくはcapability）という評価尺度は決して

その有効性を失わない。ラクイラなどにおける歴史的な中心地区の瓦礫の山は、「社会的砂漠化 (desertificazione sociale)」を象徴している。被災地や被災者コミュニティにおいて暴力や家事紛争が増加傾向にあることを指摘する論者もいる²⁶⁾。

この点に関連して、「社会サービスの統括」を標榜する2000年の社会福祉基本法が災害などの被災者に対する社会サービスは想定していなかった、との指摘がある。そのため、いざ災害が発生すると、確かに災害防護システムが機動的に発動し事態に臨機応変に対応するが、本来や州やコムーネがすべきことまで代替するようになってしまふことがあり、人間的ケアを担う心理-社会サービスとの協働についての制度化された保障がないことが問題だという²⁷⁾。

事前のリスク評価、リスク・コミュニケーションが適切だったかを厳しく検証する動きもある。実は、大地震発生3ヶ月ほど前からアブルツォ地方では小規模の群発地震が続いていた。その震災リスク評価のために、重大リスク評価委員会が大地震発生直前の3月31日にラクイラで開催された。しかし、群発地震は地震エネルギーを解放するのでかえって良い兆候という非公式発言が事前にメディアを流通していたこともあり、群発地震が大地震の前兆であるという科学的証拠はないということだけを強調した委員会後の公式説明を、地域社会は安全宣言と受け止めた。「もしリスク・コミュニケーションのあり方にもっと注意が払われていたら、犠牲者をもっと少なく済んだかもしれない」と考えたラクイラ地裁は、2012年10月、重大リスク委員会委員ら7名に対し過失致死傷罪で懲役6年の実刑判決を下した(控訴)²⁸⁾。

地震による被害を最小限に抑えるような措置、例えば組積造の建物に対する耐震補強工事へのインセンティブ付与など、いわゆるプロ-アクティブな防災対策も不十分だったとされる。ラクイ

ラは、中世以来、度重なる地震に繰り返し被害を受けてきた歴史を有する都市である。それにもかかわらず手薄だった防災対策が被害拡大の一因となった²⁹⁾。例えば、建物倒壊によって多くの死者を出したラクイラ大学学生寮は、事後的検証により驚くべき構造上の欠陥が次々と明らかになった。耐震規制はあるが、その規制が空文化している結果、民間はもちろん公共の建築物の安全性すらも十分確保されていないという、多かれ少なかれイタリア全土に共通の深刻な課題が背景にはあろう³⁰⁾。

Ⅲ インプリケーション

イタリアの災害と政策に関する以上の経緯は、理論的には、“緊急事態とデモクラシー”という憲法理論または政治哲学上の問題を提起している³¹⁾。アド・ホックに与えられた特権を行使して、災害防護庁は短期的な災害救助活動のコーディネイトにおいて確かに目覚ましい成果をあげたが、本来なされるべき公行政組織の再編や、関連法規の統合・体系化は欠けたままだった。中長期的な震災復興プロセスの意思決定過程に、地方自治体やローカルな市民社会が参加することは容易でなかった。

国家による公共事業や補助金・交付金への依存度が高い経済・社会にとっては、財政金融政策の極度の緊縮という厳しい状況下において、今や災害という「緊急事態」だけが現実味のある「福祉」のほとんど唯一の機会でありうるという、リスク社会の一般的逆説もここには絡んでいる。

そしてラクイラ被災者の経験が突きつけるより根本的な問題は、すでに指摘したように、被災当事者の実存にとって真に必要な援助とはどのようなものか、ということであろう。生存確保が至上命題をなす災害直後の時期に続く中長期的局面において、被災当事者のQOL(もしくは

capability) を重視する援助はいかにして可能か。これは、「復興住宅」や「仮設住宅」の設計、そして「高台移転」等々を想起させる問いであり、現代日本のデモクラシーにとっての災害と福祉をめぐる課題とも決して無縁ではない。

注

- 1) 以下の叙述については、鈴木[2012]196頁以下に多くを負う。
- 2) 2000年には森林火災防止に関する基本的枠組法が制定されている（法律第353号）。
- 3) Regio Decreto Legge del 9 dicembre 1926, n. 2389, "Disposizioni per i servizi di pronto soccorso in caso di disastri tellurici o di altra natura".
- 4) 公共事業大臣の災害対策責任者としての位置づけは、地震災害に限っては、すでに1919年緊急法律勅令第1915号で認められていた。1926年勅令第2389号は、ほかのすべての災害についても公共事業大臣の中心的役割を認めたものである（鈴木[2012]218頁）。
- 5) 井口[2012]173頁参照。
- 6) Legge del 8 dicembre 1970, n.996, "Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità, Protezione civile". なお"protezione civile"の邦訳例としては直訳的に「市民保護」、意味を取って「防災」、カタカナで「シビルプロテクション」などさまざまであるが、本稿では当該概念が広義の災害への対応を本質とする概念であること、また災害発生後の被災者救助・保護と、事前の防災・減災の双方を含む概念であることから、小谷 [2009] [2012]・鈴木 [2012] を継承して「災害防護」という訳語を採用する。イタリア国内少数言語地域（バイリンガル地域）における公式の仏語訳は protection civile、独語訳はZivilschutzである。OECD [2010] の英訳はcivil protection.
- 7) 1982年緊急法律命令第57号、同年6月の首相府令。なお各省内の direzione generale「総局」と区別する意図で dipartimento を「庁」と表記しているが、「外局」のニュアンスはない（鈴木[2012]218頁）。
- 8) Legge del 24 febbraio 1992, n.225, "Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile".
- 9) 災害防護国民サービスに関する叙述も、鈴木[2012]199頁以下に多くを負う。
- 10) 設置法第5条。ただし、緊急事態宣言に関する改正をおこなった2012年緊急法律命令第59号（のち法律第100号に転換）による修正後の規定による（鈴木[2012]218頁）。
- 11) 「補完性の原理」と現代イタリアの公共政策の関係に関しては、さしあたり小谷[2005]、小島ほか[2009]26頁、86頁、107頁、291頁などを参照。
- 12) 直訳的に「可変幾何学モデル」とも訳される（鈴木[2012]200頁、218頁）。
- 13) 災害防護庁に関する説明についても、鈴木[2012]202頁以下に多くを負う（同203頁には災害防護庁の組織図がある）。
- 14) アブルッツォ州震災の事例紹介については小谷[2012]と重複する部分が少なくない。
- 15) 中村[2010]245-46頁も参照。
- 16) アブルッツォにおける地震直後の災害防護活動の展開につき、詳しくはBabusci & Silvestri[2009]、特にBulsei & Mastropaolo[2011]を参照。特別指揮官職は2010年2月にG.キョーディ州知事に移行。緊急事態宣言は2012年8月31日まで保持された。
- 17) 齋藤ほか[2009]32頁、前田ほか[2009]17頁参照。なお、2012年のエミリア＝ロマーニャ州連続地震の事例であるが、Piccinini[2012]も避難テントのなかのレクリエーションや課外活動の提供が子どもへの社会サービスとして重要であることを指摘する。同論文は、さらに、日常的な学校生活の再開や移動図書館活動が子どもの学習権保障とウェルビーイングにとって大きな意味を持ったことを指摘している。
- 18) C.a.s.e.の運営は2010年3月にラクイラ市に移管された。
- 19) OECD[2010]p.12.
- 20) Tiraboschi et al.[2013]は、自然災害そのものについては生き延びたにもかかわらず、その後の安全配慮が不十分な復興事業現場において労働災害に遭う者が一般的に少なくないという認識にもとづき、被災労働者たちの労災リスク問題を災害後の労使間協議の主題とすべきこと、労働規制を特別に免除するどころか逆に十分な防災措置を講じている企業のみが復興事業の入札に参加できるようにすべきこと、などを主張する（2008年委任立法第81号「労働者の健康と安全に関する諸法規統一法」にもとづく）。もっとも、災害防護庁ウェブページによれば、アブルッツォ震災復興事業現場においては、労災はほとんど生じなかったようである（Dipartimento nazionale della protezione civile [2010]）。
- 21) Puliafito[2010]の表現。そのほかBonaccorsi[2009]も参照。
- 22) Chianale[2010]pp.44-45 e passim.
- 23) 前田ほか[2009]15頁、池田ほか[2011]96頁も参照。
- 24) Guzzanti[2010]。そのほかPisu & Zardetto[2010]やMessina[2010]なども参照。

- 25) 1997年のウンブリア州・マルケ州地震の被災高齢者に対する心理学的調査をおこなったMecocci et al. [2000]による。De Bernart & Rivello [2012]は、2012年のエミリア=ロマーニャ州連続地震の被災高齢者について、信仰共同体によるスピリチュアルな支援が重要な意義を有したことを指摘する。
- 26) Tieri [2012] p.538.
- 27) Tieri [2012]による。ただし2006年の首相令「災害時に提供されるべき心理・社会的サービスに関する基準」によって最低限のガイドラインは定められており、実際の災害防護活動においても参照されている。同論文p.532, p.536.によれば、スペインでは社会政策と災害防護システムとの間の連携を定める体系的な明文規範があるという。なお、2012年のエミリア=ロマーニャ州連続地震後に被災地で活動した医療従事者に対しておこなわれた組織的・専門的な心理サポート、カウンセリングについて Florini et al. [2012]の報告がある。
- 28) この裁判に関する立ち入った考察は近刊の共同論文集に収録予定の別稿「L'Aquila震災リスク裁判について - 日伊比較法研究の素材として -」（仮題）で論じた。さしあたり大木 [2012]を参照。なお、2012年のエミリア=ロマーニャ州連続地震に遭遇した人々が反射的にどのような行動を取ったかを事後的に詳しく調査したPesacaroli et al. [2012]は、このような調査データの提示こそ人々の事前準備の動機を高めリスク削減対策に有効利用できるはずだとして、災害防護部署に対してリスク・コミュニケーション戦略の再検討を促している。
- 29) OECD [2010] p.13, p.77.
- 30) 小島ほか [2009] 291頁参照。
- 31) 例えば井口 [2012] (憲法学) やChianale [2010] (政治哲学) のほか、Bulsei & Mastropaolo [2011] (社会人類学・人文地理学) などの議論も参照。cfr. Agamben [2003] およびMindus [2007].
- 参考資料・文献
- Agamben, Giorgio [2003], *Stato di eccezione*, Bollati Boringhieri (邦訳: 上村忠男・中村勝己訳 [2007]『例外状態』未来社)
- Babusci, Sara & Maurizio Silvestri, a cura di [2009], *Prima subito domani: Abruzzo 6-28 aprile 2009*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della protezione civile.
- Bonaccorsi, Manuele [2009], *Potere assoluto: la Protezione civile al tempo di Bertolaso*, Alegre.
- Bulsei, Gian-Luigi & Alfio Mastropaolo, a cura di [2011], *Oltre il terremoto: L'Aquila tra miracoli e scandali*, Viella.
- Chianale, Angelo [2010], *Emergenza! protezione civile e democrazia*, prefazione di Luciano Violante, Guerini & Associati.
- De Bernart, Maura & Marco Rivello [2012], *Terremoto in Emilia e anziani: la <vulnerabilità differenziale> degli anziani fragili e l'esperienza di Cavezzo (Mo)*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 35 (3), pp.487-94.
- Dipartimento nazionale della protezione civile [2010], *Terremoto Abruzzo 2009 - Un anno in dieci punti: 6 aprile 2009 - 6 aprile 2010*, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/emergenza_abruzzo_unanno.wp (2014年4月7日閲覧)
- Florini, Maria Cristina et al. [2012], *Dopo il sisma: come tornare alla normalità? Un progetto di supporto al cambiamento organizzativo nell'Azienda Usl di Modena*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 35 (3), pp.495-503.
- Guzzanti, Sabina [2010], *Draquila: l'Italia che trema*, BiM distribuzione (DVD) ; *I cacciatori di aquilani*, a cura di Alessandro Bignami, Feltrinelli.
- Mecocci, Patrizia et al. [2000], *Impact of the earthquake of September 26, 1997 in Umbria, Italy on the socioenvironmental and psychophysical conditions of an elderly population*, in *Aging: Clinical and Experimental Research*, 12, pp.281-86.
- Messina, Piero [2010], *Protezione incivile*, Rizzoli.
- Mindus, Patricia [2007], *Nostalgia per Cincinnato? Elementi per una fenomenologia dell'emergenza*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, (37) 2, pp.481-523.
- OECD [2010], *Review of the Italian national civil protection system*.
- Pescaroli, Gianluca et al. [2012], *Le reazioni comportamentali alle scosse sismiche e le implicazioni per la gestione del rischio*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 35 (3), pp.505-13.
- Piccinini, Rossella [2012], *Terremoto in Emilia e diritti dei bambini. Un'indagine Save the children/Iress*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 35 (3), pp.515-29.
- Pisu, Sabrina & Alessandro Zardetto [2010], *L'Aquila 2010. Il miracolo che non c'è*, introduzione di Curzio Maltese, Castelvecchi.
- Puliafito, Alberto [2010], *Protezione civile Spa: quando la gestione dell'emergenza si fa business*, Aliberti.
- Tieri, Natascia [2012], *I servizi sociali erogati durante l'emergenza terremoto nella Regione Abruzzo*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 35 (3), pp.531-38.
- Tiraboschi Michele et al. [2013], *Managing and Preventing Natural (and Environmental) Disasters: the Role of Industrial Relations. Some Reflections on the Italian*

Case, ADAPT working paper, n.142.

- 井口文男 [2012]「イタリア憲法と防災システム」(浜谷英博・松浦一夫編『災害と住民保護』三和書房, 169-98頁)
- 池田碩・澤義明 [2011]「イタリア中部L'Aquila 2009大地震の実態と1年後の状況」(『奈良大学紀要』39, 91-102頁).
- 大木聖子 [2012]「ラクイラ地震の有罪判決について」(『科学』82 (12), 1354-62頁).
- 小島晴洋・小谷眞男・鈴木桂樹・田中夏子・中益陽子・宮崎理枝 [2009]『現代イタリアの社会保障－ユニバーサルイズムを越えて－』旬報社 (小谷「第IV部 福祉 5-1. 災害援助」289-92頁).
- 小谷眞男 [2005]「イタリア-V.災害対策」(仲村優一ほか編集代表『世界の社会福祉年鑑2005』旬報社, 87-92頁).
- 小谷眞男 [2012]「イタリア-V.災害対策-2.アブルッツォ州震災時の活動事例」「関連年表」(宇佐見耕一ほか編集代表『世界の社会福祉年鑑2012』旬報社, 204-14頁, 216-18頁).
- 齋藤和樹・前田潤 [2009]「イタリア中部地震における心理社会的支援」(『日本赤十字秋田短期大学紀要』14, 29-34頁).
- 鈴木桂樹 [2012]「イタリア-V.災害対策-1.災害防護国民サービス」(宇佐見耕一ほか編集代表『世界の社会福祉年鑑2012』旬報社, 196-204頁, 218頁).
- 中村功 [2010]「防災体制のありかたについての一考察－イタリア・ラクイラ地震を発端に－」(『松山大学論集』21 (4), 233-64頁).
- 前田潤・齋藤和樹・横島敏治 [2009]「緊急事態での心理社会的支援体制 (2)－2009年イタリア中部地震例－」(『室蘭工業大学紀要』59, 11-20頁).
- (こたに・まさお お茶の水女子大学准教授)