

## 《論文》

査読付き

2009年イタリア共和国ラクイラ地震後の  
住宅再建支援策に関する研究

齊藤 容子\*

## 要約

「人間の復興」を理念とした災害復興を目指すうえで被災者の住宅再建は必要最低限の要因といえる。しかし、日本に住む多くの被災者がいまだに住宅再建の壁に直面する現状を鑑みると、わが国の住宅再建支援は必ずしも十分とはいえない状況にある。

本稿の対象とするイタリア共和国では政府が全額住宅再建の支援をする政策が取られている。本研究では2009年4月6日に発生したラクイラ地震を事例として応急期、仮設期、そして恒久住宅期と変化する住環境に対して政府がいかなる対策を取り、被災者の支援を行ってきたかを明らかにすることを目的とした。

その結果、10年間に1兆円近くの税金が恒久住宅の再建支援のために投入され、現在も継続している。歴史的な中心地区外の軽被害査定を受けた住民から再建支援が始まり、そして歴史的な中心地区外の重被害査定の被災者の支援をし、その後、歴史的な中心地区内の軽被害および重被害の被災者へと区分けしながら復興が進められていた。

一方、住居の支援はなされているが、仮設住宅の立地の不便さによるコミュニティの解体、復興過程における市民参画の欠如など住居支援だけでは「人間の復興」は達成されないことも明らかになった。

キーワード：イタリア、ラクイラ地震、住宅再建、人間の復興

## 1 研究の背景と目的

2011年3月11日、未曾有の大災害となった東日本大震災から既に8年が経った。日本ではその後も2016年に熊本地震が発生し、2018年は大阪北部地震、西日本豪雨災害、台風12号、台風21号、北海道胆振東部地震など次々と人的・物的被害をもたらした災害に見舞われた。現在もそれぞれの被災地では復興が続いており、長期に渡り社会・経済的影響をもたらしている。そして、日本

では南海トラフ地震や首都直下地震が近く発生する可能性が高いといわれており、また気候変動による気象災害の増加傾向もいわれている。日本に住む限りいつ、どこで突然災害に見舞われるかは予測ができない状況にある。

突然被災者となった住民は混乱のなか、生活再建に立ち向かわねばならない。日本の法制度では、数え方にもよるが現行法で、災害について言及している法律は1,150以上あり、主要な法律は100以上あるといわれている（津久井進 2012）。そのうち、被災者の避難生活や生活再建を支援す

\*関西学院大学災害復興制度研究所 指定研究員

る法律としては、災害対策基本法、災害救助法、被災者生活再建支援法などがある。しかし、それらの法律をもってしても、すべての被災者がそれぞれの生活を再建できているとはいえない現実がある。事実、大阪北部地震発生から一年以上を経ているが、被災者生活再建支援法では半壊や一部損壊家屋には支援金の支給がないため、いまだにブルーシートで応急処置をした状況が続いている住宅がある。2017年に毎日新聞が被災者生活再建支援法に関する調査を全国47都道府県と20政令市の首長67人へ実施した結果、8割超の58人が法の適用要件や支給対象の拡大など「見直すべきだ」と答えるなど成立から20年を経て課題も明らかになっている（毎日新聞2017）。

「災害復興」とは、災害に遭遇した被災者が、破壊され喪失した、家屋を含む生活手段の再建を測り、あるいは事業所や機器類などの生業手段や雇用機会を失った事業者等がその再生を果たし、かつ地域コミュニティがその破壊され喪失した共同社会的機能を回復し、もって地域経済社会の再生産が可能となり、被災者はじめその地域の人々が将来に向けて明るい希望をもって生きいきと暮らしていける状態を再生することである。それは人間性の回復を基軸とする「人間の復興」といってもよい。（宮入興一 2018: 41）

日本の災害復興はこのような「人間の復興」を目指しているのか。上記視点を照らし合わせれば、破壊され喪失した家屋を取り戻すことは「人間の復興」のための基本的要因の一つとして考えられる。

日本と同様に災害多発国であるイタリア共和国では1980年イルピーニア地震の際は既に国家による緊急措置として生活必需品の配給、家族を失った生存親族への給付金の支給、仮住居の確保のために瓦礫の片付け、解体、倒壊しそうな建物の補強作業の実施、そして本格的な再建のための給付金および補助金が支払われていた（村上義和1989）。その後、幾度となく災害に見舞われているなかでイタリアの災害対応は発展してきたが、住居の再建は一貫して政府によって支援がなされ

ている。

本稿では、近年の災害では最も大きく国家的対応がなされた2009年ラクイラ地震に焦点を当て、政府による被災者への住居再建支援がどのように実施がなされたかを考察する。

## 2 既往研究と本研究の位置づけ

国内におけるイタリア震災復興に関する研究は非常に限定的である。1980年イルピーニア地震の際には上述のとおり、既に手厚い支援が存在しており、1997年のウンブリア・マルケ地震の住宅補償に関する報告では日本の住宅補償政策の欠如が指摘されている（村上1989；宮前忠夫1998）。そして、ラクイラ地震については公共政策の変遷を整理し、イタリアの応急支援に関する取り組みを明らかにした研究や直後の緊急時の対応、そして応急建設に着目した研究などがあげられる（中村功2010；小谷眞男2014；野村直人ら2015）。また近年ではラクイラ地震および2016年アマトリーチェ地震の際の緊急対応および、仮設住宅支援策に着目した研究が発表されている（塩崎賢明2018）。それら既往研究の多くが緊急期または仮設住宅期に着目したものである。その後の復興については復興ガバナンスについてイタリアの歴史的災害と比較した研究がある（益子智之ら2019）。しかし、その後の復興期に渡り続く恒久住宅の再建支援も含めた研究はほぼ皆無といえる。

海外においては災害防護庁<sup>1)</sup>主導によるトップダウン体制の問題点を指摘した研究や被災住民らが中心となって作ったエコビレッジ事例など10年を迎えさまざまな研究が発表されている（たとえばDavid Alexander 2018; Isabella Tomassi and Giuseppe Forino 2018等）。住宅復興に関しては軽被害の住居再建および、重被害の住居再建の過程を詳細に追ったものがある（Marco Di Ludovico et.al. 2017a, 2017b）。

本研究は上記研究に併せてイタリアの全額補償を基本とする住宅再建支援制度に着目し、その政策と問題点を明らかにしようと試みるものである。

### 3 イタリアの地方自治制度の概要

イタリアは、地中海に突出するイタリア半島のほかに比較的大きなシチリア島やサルディーニャ島など70の小島からなる。各地域に都市国家の建国や併合を繰り返したが、1861年イタリア王国として統一された。戦後に王制が廃止され、1948年にイタリア共和国となった。2001年の憲法改正によりイタリア共和国はコムーネ（市）、県、大都市、州および国から成り立つと定められた。この条文から地方行政のそれぞれの主体が、憲法上同じ地位を有し、他のレベルの地方団体、州および国と関係を結んでいることを明示したものであると解されている（自治体国際化協会2004）。

コムーネは日本の市町村にあたるが、日本のように人口規模等による市町村の区別がない。県は住民の直接選挙による県知事があるが、市や州と比べると財政規模も大きくないためしばしば廃止論が議論されている。州は普通州と特別州があり、15の普通州とシチリア州のような5の特別州がある。特別州は一定の分野において立法権を有し、普通州と比較すれば広い権限が与えられている。本稿で対象とするラクイラ地震の被災地はア

ブルツォ州にあり、普通州である。2001年の憲法改正により従前は州が立法権を有する分野が限定列举されていたのに対し、「国の権限に専属する分野」と「国と州の共管とする分野」が明記され、「それ以外の全ての分野」についての権限が州に属することになり、州の立法権が大幅に拡大されることとなった。また地方利益に関する事項の行政機能のみを県とコムーネに帰属されるという「補完性の原則に基づく」ことが明記された（工藤裕子ら2006）。そのなかで災害防護は国と州が共に権限を有する分野として位置づけられている。

### 4 イタリアの災害

イタリアは日本同様地震頻発国であり、近年では2009年ラクイラ地震や2012年エミリア・ロマーニャ地震、2016年アマトリーチェ地震などによって甚大な被害を被っている。また古代ローマ都市ポンペイを噴火で埋没させた活火山の存在、地域による気象環境の違いによって引き起こされる洪水、大雪、山火事などさまざまな災害に直面してきた。以下は1900年以降に発生した主な地震被害を示している（表1）。

表1 イタリアにおける1900年以降の主な地震被害

発生年	地震名	マグニチュード	死者
1905	カラブリア地震	7.2	2500
1908	メッシーナ地震	7.1	75,000
1915	アブルツォ地震	7.0	29,980
1930	イルピーニア地震	6.4	1,883
1968	ベリーチェ地震	6.4	370 (EM-DAT では 224 人)
1976	フリウリ地震	6.9	922
1980	イルピーニア地震	6.9	4,689
1997	ウンブリア・マルケ地震	5.7-6.1	14
2002	モリーゼ地震	5.7	29 (EM-DAT では 30 人)
2009	ラクイラ地震	6.3	309 (EM-DAT では 295 人)
2012	エミリア・ロマーニャ地震	6.1	27
2016	アマトリーチェ地震	6.2	296
2017	イタリア中部地震	5.4	29

出所：年号および死者数はルーベンカトリック大学災害疫学研究所（CRED）のEM-DAT（災害データベース）等を基に筆者作成。

### 4-1 イタリアの防災体制

イタリアにおける災害体制の最初の体系的立法は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」<sup>2)</sup>である。同勅令により、公共大臣がこれまでの地震災害の災害対策責任者のみならずほかのすべての災害についても中心的な役割を果たすことが期待され、災害救助活動の指揮調整、組織化の責任を委ねられた。1960年に大規模災害が相次いだことから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」<sup>3)</sup>が成立した。その後、現在のイタリアにおける災害対策の枠組みとなる1992年2月24日法律第225号「災害防護国民サービス設置法(以下1992年法)」<sup>4)</sup>が成立した。1998年3月31日委任立法第112号によって国・州・県・コムーネ(市)の所掌事項の配分が規定され、2001年に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た(小谷 2014)。現在、イタリアの災害対応は災害防護庁が全国統一機関の位置づけ

を持つ。上記法律によれば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自体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・環境を保護する目的」のために設立されたシステムである。全体の運営責任者は首相である。緊急対応のほかにはリスクアセスメント、予測、防災対策を含む(OECD 2010)。現在の組織体制は以下のとおりである(図1)。

災害は以下の三つに区分される(小谷 2014)。

- 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(市長が管轄)
- 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(県知事や州が管轄)
- c) 特別の手段と権限による対応が必要となる激甚災害(災害防護庁長官が管轄)

激甚災害の緊急事態宣言が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

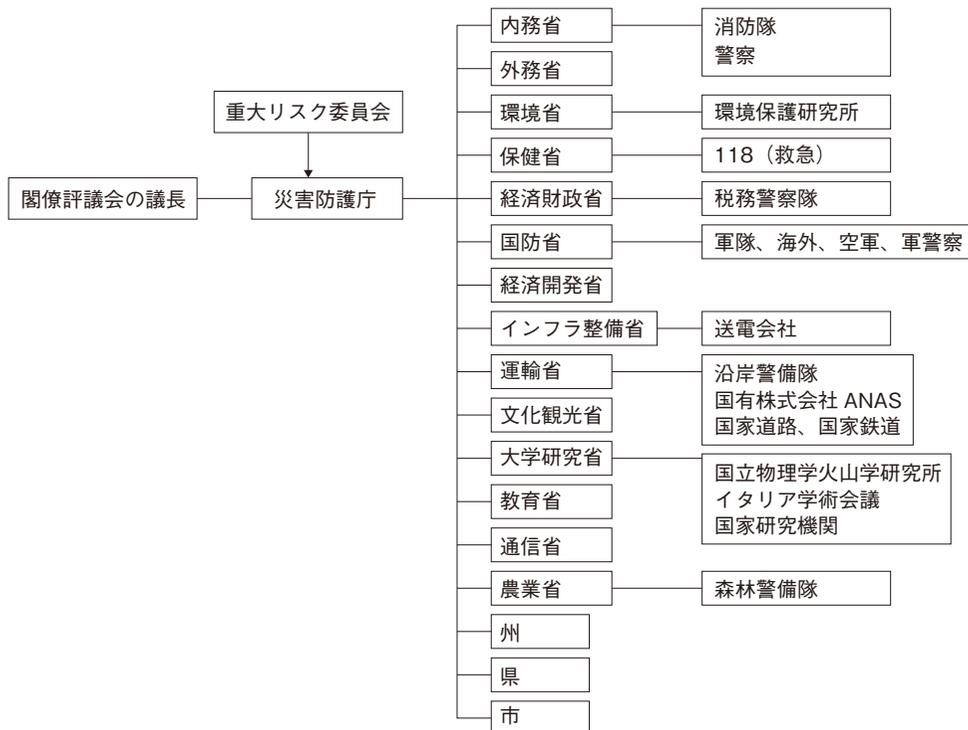


図1 災害防護国民サービスの関係機関図

に基づき閣議によって発せられる。ラクイラ地震の場合は2009年4月6日から2010年1月31日、2012年エミリア・ロマーニャ州地震は5月20日から7月1日、アマトリーチェ地震の場合は2016年8月24日から翌年4月10日までとなっている。2012年に1992年法が改正され、緊急事態は最大60日と限定され、また災害防護庁の役割は災害予防および、緊急期の対応のみと限定されることとなった。しかし2018年1月2日に委任立法第1号「災害防護法典」<sup>5)</sup>が再編され、新たに緊急事態は最大12カ月とされ、さらに最大12カ月の延長が可能となった (Library of congress 2018)。

## 5 ラクイラ地震

### 5.1 ラクイラ地震の概要

アブルッツォ州は人口131万5196人、州都であるラクイラ市は6万9605人の人口を擁する歴史と大学の町である。

2009年4月6日午前3時32分にマグニチュード6.3の地震が発生し、309名の命が奪われ、1,500名の負傷者がでた。また多くの負傷者および歴史的建造物が倒壊し、ラクイラ市のみならず周辺56市(コムーネ)が被害を受けた(図2)。その結果6万7500人が家屋を失い、最低でも3万の家屋が被害を受けた (Alexander 2010)。その被

害額は約100億ユーロ(約1兆2600億円/2019年3月現在1ユーロ=126円で換算)以上とされる (European court of auditors 2012)。

ラクイラ地震後、表2のようにさまざまな法律および緊急首相府令が出され、復興政策は2段階に分けられた。最初は2009年法律第77号および緊急首相府令 (Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri/OPCM)<sup>7)</sup>によって規定されたラクイラ市とそれ以外の市の歴史的な中心地区外の住居の復興である。そして第2段階が2012年法律第134号によって規定されたラクイラ市内およびその他の市の歴史的な中心地区内の建築物の復興である。

### 5.2 緊急期の対応

地震後政府の緊急対策は素早く、発災から約1時間以内に災害対策委員会が開催され、激甚災害と判断された。同時に全国災害防護庁作業チームが現地に出発した (小谷 2014)。市内は全面立ち入り禁止となり、ピーク時には家を失った6万7459人のうち3万5690人に対して171のキャンプ地が設営され、5,957張りのテントでの生活を余儀なくされた。また3万1769人は夏季以外は利用度の低い100キロほど離れた海沿いのリゾートホテルに滞在するか、被災者自身が滞在できる場所を探し、その家賃を補助される形で避難をした (Antonio Mannella 2017)。緊急期の研究報告

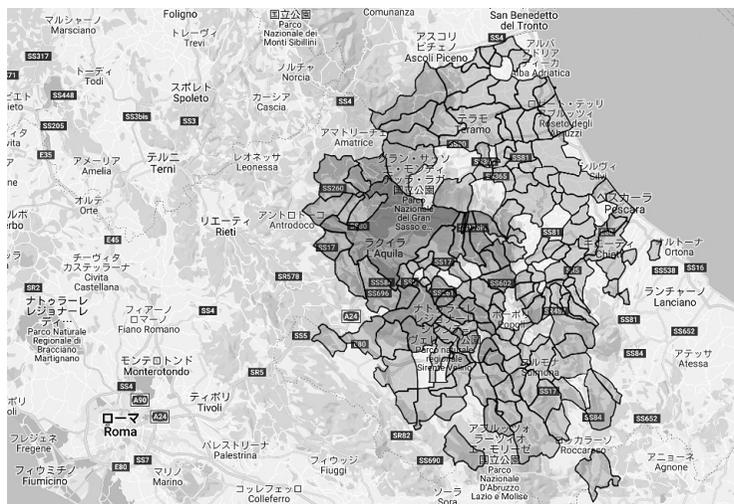


図2 ラクイラ地震の被災市 (57市)

表2 イタリアの災害対応に関する法律およびラクイラ地震発生後の主に住居に関する規定

	法令名
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」
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」
1992年2月24日	法律第225号「災害防護国民サービス設置法」
1998年3月31日	委任立法第112号「バスサニーニ法」
2009年4月6日	ラクイラ地震発生、緊急事態宣言発令
2009年4月28日	緊急法律命令第39号「2009年4月アブルッ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」(2009年法律第77号に転換)
2009年6月6日	緊急首相府令3779(軽被害住居修繕等に関する方針)
2009年7月9日	緊急首相府令3790(重被害住居修繕等に関する方針)
2009年8月15日	緊急首相府令3803(FINTECNA等に関する方針)
2009年11月27日	緊急首相府令3827(FINTECNA等に関する方針)
2010年6月11日	緊急首相府令3881(重被害住居建て直し等に関する方針)
2012年8月7日	法律第134号「国家の成長のための緊急対策法」(USRA及びUSRCの設置)
2018年1月2日	委任立法第1号「災害防護法典」改訂

ではイタリアの避難所における優良事例が数多く取りあげられている(中村2010;小谷2014;榛澤2018;塩崎2018等)。イタリアには多くの学校に体育館がないため、日本のように避難所として体育館を使用するということがない。発災後翌日にはテントによる避難キャンプが開設され、災害防護庁と赤十字およびNGO、ボランティアらによって一時救急から高度医療、歯科医療、心理療法などが行われている。また巨大なテントによって食堂が設置され、被災者には専門のボランティアによって温かい食事が提供され、トイレやシャワーは清潔な施設が整備されている。

一方で、設営されたテントは知らない人との共同生活によって、多数の男性のなかに女性が入るなど配慮がなされていなかったり、軍隊による運営がなされたキャンプ地では厳しいルールに、キャンプ周りの高いフェンスなど刑務所のようなと抗議があったりしたことについても記録されており決してすべてにおいて完璧であったとはいえない(中村2010;Alexander2010)。

### 5.3 仮設住宅

地震発生から3週間後の4月28日に「2009年4月アブルッ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」(緊急法律命令第39号)が発せられ、6月24日に

下院で修正の上承認、法律に転換された(2009年法律第77号)<sup>8)</sup>。これによって当面の資金の裏づけがなされた。

ラクイラ地震ではイタリア政府の採った住居に関する対策はテントから直接恒久住宅へ入れるようにするというものであった。CASE住宅(Complessi Antisismici Sostenibili Ecocompatibili・持続可能な免震エコ住宅コンプレックス)は市の郊外に計19団地5,736戸、約16億ユーロを使って半年間のうちに建設された免震低層集合住宅である(Alexander2010)。災害防護庁の強力なリーダーシップが発揮され、建設に関するさまざまな行政手続きの免除、手続き窓口の一本化、設計施工一貫の入札・発注、各種の規制緩和などがなされた。その過程において一部ゼネコンが莫大な利益を手にしたともといわれている(塩崎2018)。企業によってCASE住宅に設置された4,896台の免震装置の内200台の免震装置に欠陥があることが明らかになり、構造的な不備があることがわかった。これによって公務員2名と企業側1名の担当者が起訴される事態に発展した。

2009年9月26日に始まった工事は2010年2月にすべて完了し、2010年3月31日には災害防護庁から市に引き継がれた。2019年現在では、被災者が退出した後の部屋を学生や貧困家庭に貸し出しを行うなど市が管理運営を行っているが、建設された場所が中心部から離れていたり立地状況

が良くないところという状況のなかで今後の活用については不透明である。

一方、CASE住宅とは別にMAP住宅 (Moduli Abitativi Provvisori・仮設住宅モジュール) という木造平屋または2階建ての積層型の集合住宅の仮設住宅がある。ラクイラ市に1,273戸、その他に2,200戸、合計3,473戸が建設された。これらは比較的郊外の人口規模の大きくない集落で被害を受けた集落のすぐそばに建設されている。ラクイラ市内にあるオンナ村がその典型である。人口400人70世帯あり、40人が震災によって命を落とした。壊滅した村のすぐ隣にラクイラ市が所有する土地があり、赤十字社が村の全世帯の仮設住宅をその土地に建設した。

ラクイラ市とは別の再建計画を村とドイツ連邦政府の支援によって作成したユニークな村である。しかし、10年間で再建した住居は3棟のみ<sup>9)</sup>という数字からもわかるように本格的な地区の再建にはかなりの時間を要している。そのため当初、住民と共に策定された再建計画も10年経ち、住民らの意見にも変化がみられるようになっているがラクイラ市とドイツ政府に既に承認されている再建計画のため容易な変更はできないといった課題が出てきている。

## 5.4 恒久住宅の再建

### 5.4.1 ラクイラ地震被災住居に関する予算

イタリアには個人が災害に備えて加入する災害保険制度はない。1980年のイルピーニア地震の際に、壊滅的な被害を受けた石積み建築を取り壊し、耐震強化された鉄筋建築への転換を図るといふ政治的意図により、住宅の修理、再建のための財政的支援の制度が始まったと報告されている (Di Ludovico et.al. 2017a)。一方、当時の山間部の住民を都市部に流出させないためにも住宅支援は必要であったと主張している研究もある (村上1987)。

1997年のウンブリア・マルケ地震後に、「軽被害 (light damage)」復旧、「重被害 (heavy damage)」復旧という2段階復旧の考え方が政府によって導入された。被害の度合いによってそれにかかる時間、費用も違うという考えを元に、軽い被害の建

物を早急に暮らせるようにすることで、住宅を失った人に係る公的な費用を軽減するためであった (Di Ludovico et.al. 2017a)。

災害発生を想定した財源確保は行われておらず、災害が発生するたびに緊急法律命令が出される。緊急法律命令が制定され、緊急法律命令に基づいて当面の予算措置が講じられることになっている。2018年に出版された影響評価局 (Impact Assessment Office) の報告書ではラクイラ地震発生後の2009年から2017年間の9つの緊急法律命令または法律において、2009年から2047年までの予算として計上された額は174億7610万ユーロ (約2兆2019億8860万円) になる。災害発生後最初に制定されたのが2009年の緊急法律命令第39号 (後の2009年法律77号) であり、2009年から2032年までに総額100億1239万ユーロ (約1兆2615億6114万円) が予算として計上され、2009年から2013年までの5年間で43億6350万ユーロ (約5498億100万円) が予算計上された。これらの予算をどのように使用するかは省庁間委員会 (CIPE)<sup>10)</sup>によって振り分けられる。民間住宅の再建予算は5年間で8億2600万ユーロ (1040億7600万円) であった。これは道路の復旧の2億ユーロ (252億円) や、鉄道ネットワークの1億ユーロ (126億円) をはるかに上回る予算である (Impact Assessment Office 2018)。

その後もさまざまな立法措置により民間住居の再建のための予算が計上され、2019年時点では80億1600万ユーロ (1兆100億1600万円) が割り当てられている (Struttura di missione per il coordinamento dei processi di ricostruzione e sviluppo dei territori colpiti dal sisma 2009, sviluppo nell'area di Taranto e Autorita di gestione del PO in 2019)。

### 5.4.2 早期被害評価査定と歴史的な中心地区外の再建

支援対象となるためにはまず住宅被害の査定が必要となる。主に被害度と地震以前の住居の脆弱度から計算される。すべてイタリア災害防護庁による査定チームの現場検証が AeDES (災害後早期被害評価) フォームを使用の上実施され、使用可能等級 (A-F) に分類される。この査定作業は

エンジニア、建築家、行政職員などで構成されているが、すべてボランティアで賄われている。2019年現在このボランティア制度をより発展させるために、従事者への報酬制度が議論されている。ライクラ地震の場合、初日8,000人が集まり、最大1万8,000人がこの査定にかかわった(Mauro Dolce 2015)。これらボランティアには半日の評価フォームの使用についての研修が行われた。表3のとおり等級が分けられる。

査定は一軒家(ID)と長屋タイプの住居(コンドミニアム部分(CU)と共有部分(CA))に分けて実施される。居住者に対してはID、CU、CAに対してすべて修理費が全額支払われる一方、二次的住民(別荘など本居住地とは別に住居を持っている者)に対してはIDとCU部分に対する修理費用の80%(最大8万ユーロ/1008万円)が支払われる。CAとID修理費については耐震基準の最低60%は補強するための費用やデザイン費用なども支払われる。

政府はラクイラ地震においては被災した57市すべてにある歴史的な中心地区における復興と、歴史的な中心地区外の被災地の復興を分けて考える方針を出した。被害の比較的軽く、歴史的な建築文化財も少ない地区から復興し、歴史的な中心地区の復興は、再建計画を作成した後に本格復興を行っている。そのため、歴史的な中心地区外の軽被害で

あったレベルBまたはCの住居の修理申請はほぼ2010年3月に終了しているのに対してレベルEは2010年3月から2013年9月に集中している(Di Ludovico et.al. 2017b)。

2009年から2013年まで上記の被害住宅の修理申請のために以下のような機関が緊急首相府令(OPCM2009年第3803号およびOPCM2009年第3827号)を持って設立された(表4)。

まず、住民(長屋の場合は住民代表または住民が選んだ外部の代表者)が修復のための書類をFintecnaに提出し、その書類に不備がなければReLUIISによって技術的な事項がチェックされ、問題なければ金額が妥当かをCineasがチェックするという流れがある。その一連の流れを総称してFilieraと呼ぶ。2009年8月から2013年3月まで活動を実施。以下表5のとおり、63自治体から1万9,716通の申請書が提出され、1万9,336件が受理された。これによって以下のとおり歴史的な中心地区外のBまたはCランクの軽被害の住居修理のために5億3,435万9,872ユーロ(約673億2,934万円)が使用され、歴史的な中心地区外Eランクの住居補修または再建に16億4,411万5,532ユーロ(約202億5,635万円)が拠出された(表6および表7)。

2012年8月7日、法律第134号が成立し、2013年4月からラクイラ市再建特別オフィス(Ufficio Speciale per la Ricostruzione dell'Aquila / 以下

表3 被害の等級と状態

等級	状態
A	使用可能建築(わずかな被害、そのまま使用可能)
B	使用可能建築だが応急処置が必要(建築物には大きな被害はないが、非構造体に深刻な被害あり)
C	一部使用可能(建築物には大きな被害はないが、建築物の一部に非構造体の深刻な被害あり)
D	再査定の必要あり(標準に合致しない建物、目視による調査が必要)
E	大規模損壊建築(構造物、非構造物リスク、外部要因または地質工学的リスクが高い)
F	外部要因によるリスクのため使用不可

表4 住宅修復申請にかかわる機関

機関名	役割
Fintecna	イタリア経済・財務省が100%出資する会社。申請書の総合的なチェックと公的な適合性の評価を行う
ReLUIIS	地震工学に関する活動を行う大学間の調整を目的としたコンソーシアム。ラクイラ地震後に発令された政令と現在の耐震基準と、デザインされた局所的または全体の強化策の修繕介入の整合性を評価する
Cineas	保険工学に関する大学コンソーシアム。申請書の払戻金が、ReLUIISによってなされた技術的評価をもとに適正かを評価する

表5 被災地で提出された被害等級、建物種類、建物数および申請数

被害等級	建物の種類	申請数
B または C	ID	2,014
	CA	1,550
	CU	6,866
E	ID	728
	CA	1,483
	CU	6,695

出所：(Di Ludovico et al., 2017a) を基に筆者作成

表6 歴史中心地区外の B および C ランクの建築物補修のために配分された資金

日付	申請数 (数)	配分された 累積支給金 (%)	配分された 累積支給額 (ユーロ)
2009年12月	34	0	940,492.17
2010年1月	2,019	21	65,740,003.67
2010年2月	4,080	43	142,536,797.89
2010年3月	5,957	63	246,860,149.31
2010年5月	6,782	72	305,103,562.19
2010年6月	7,933	84	398,031,913.50
2010年7月	8,175	87	425,448,022.51
2010年9月	8,467	90	452,717,028.51
2011年3月	8,806	93	482,756,140.19
2011年6月	8,967	95	501,343,472.94
2011年9月	9,048	96	509,215,730.00
2012年6月	9,211	98	528,788,649.11
2012年9月	9,234	98	531,004,202.30
2013年3月	9,247	98	532,259,802.15
2013年9月	9,281	98	534,359,872.31

出所：(Di Ludovico et al., 2017a)

表7 歴史中心地区外の E ランクの建築物補修のために配分された資金

日付	申請数 (数)	配分された 累積支給金 (%)	配分された 累積支給額 (ユーロ)
2009年9月	0	0	—
2010年3月	10	0	2,520,526.28
2010年9月	172	2	16,189,933.57
2011年3月	710	8	74,602,611.15
2011年9月	1,325	16	231,255,976.98
2012年3月	2,777	33	589,179,155.70
2012年9月	4,595	54	1,158,283,609.94
2013年3月	4,937	58	1,289,102,591.53
2013年9月	6,257	74	1,604,415,532.45

出所：(Di Ludovico et al., 2017b)

USRA)と、ラクイラ市外再建特別オフィス(Ufficio Speciale per la Ricostruzione dei Comuni del Cratere /以下USRC)が設立された。USRCはラクイラ市を除いた56市の歴史的な中心地区の復興を担当している。56市を更に8地区に分割し、復興の進捗を監督するフィールドオフィスを設営している。

両オフィスは主に以下のようなものがある。

- ①自治体が作成する再建計画(PdR)を技術的および財政的側面の支援を実行すること
- ②公共建築物の再建にかかわる技術的および財政的側面の支援を行うこと
- ③学校建設についての支援を行うこと

歴史的な中心地区の住居再建については、両機関が監督し、フィールド調査を実施しながら進められている。申請書が承認された後にラクイラ市の場合は国からラクイラ市に直接資金が送金され、被災者へ振り込まれる。ラクイラ市以外の場合は国の資金は一旦USRCへ送金され、USRCから各自治体へ送られ、被災者へと支払われる。

USRCは表8のとおり2018年住宅再建に関して支援をしている。

表8 これまでに歴史中心地区外の許可された支給額の合計

年	許可された累積支給額(ユーロ)
2013年	727,608,977
2014年	956,389,829
2015年	1,293,414,401
2016年	1,544,269,512
2017年	1,794,155,052
2018年	1,857,841,369

### 5-4-3 歴史的な中心地区の住居の再建

USRAはラクイラ市の歴史的な中心地区に焦点を当て復興を推進することを目的に設立された。2019年7月16日時点で55億8325万3986ユーロ(約7034億9000万円)が住宅再建のための資金として被災者に届けられたことを報告している

(USRA 2019)。両機関合わせると、74億4109万5355ユーロ(約9357億7801万4730円)となっている。

歴史的な中心地区は特に歴史的な建造物が多く、長屋のように構造物がつながった集合住宅が多い。その場合は住民らがコンソーシアムを作り、代表者(住民または外部の専門家でも可)が書類申請などを行う。集合住宅の大きさによってコンソーシアムのメンバー数は違う。すべての修理中の住居には写真1または写真2のような説明が住居前に掲げられている。

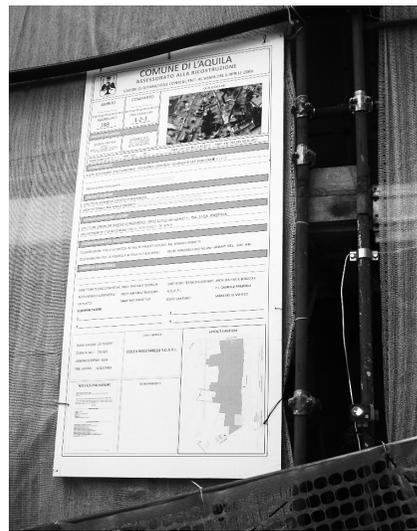


写真1 修理中の住居の壁に掲げられた説明書

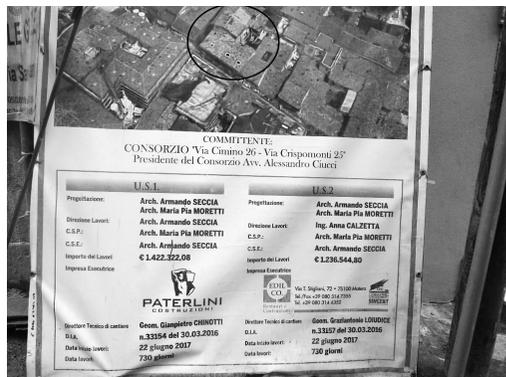


写真2 修理中の住居の壁に掲げられた説明書

写真2は黒丸の部分の住居を修理中であり、ひとつのコンソーシアムに対して、U.S.1(構造的ユニット1)とU.S.2(構造的ユニット2)に分けて、

二つの施行業者が入っていることになる（すべての建物において構造的ユニットによって分けて工事をしているわけではない）。それぞれの工事責任者らの名前があり、工事費用が書かれている。U.S.1は1,422,322.08ユーロ（約1億7921万2584円）、U.S.2は1,236,544.80ユーロ（1億5580万4644円）になる。工事期間は730日と明記されている。ここには明確に何世帯が入っているかは不明確ではあるが、関係者の聞き取りでは平均すると3,4世帯が多いということであった。

## 5.5 復興に関する機関

以上のように復興にはさまざまな機関が入れ替わりながらリードをしていることが明らかになった。緊急期および仮設住宅については災害防護庁が取り仕切り、その後復興全体を取り仕切る機関と住居に関する機関が表9のように別の場合もある。

また2014年には復興に関する資金を監督する震災復興コーディネイト機構（正式名称はStruttura di missione per il coordinamento dei processi di ricostruzione e sviluppo dei territory colpiti dal sisma 2009, sviluppo nell'area di Taranto e Autorita di gestione del POin）が2014年6月1日の首相府令（Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri /DPCM）によって発足した。USRAおよびUSRCは予算の使用状況について2カ月ごとに、モニタリング報告を機構に提出しなければならない。この機構は暫定的な機構であり、2019年6月には閉鎖される予定であったが2020年6月まで延期が決定している。

## 6 問題点

### 6.1 仮設住宅

上述のとおりラクイラ地震の場合、災害防護庁の主導によってCASE住宅が短期間に建設された。ただしCASE住宅建設については災害防護庁の外部にプロジェクトチームが設置され、作成されたガイドラインに従って施工業者が準備設計を行い、災害防護庁が業者に土地を提供した（野村2015）。これは厳しい冬を迎える前に被災者を温かい場所へ住まわせるという目標によるものであり実際多くの被災者が冬を迎える前に住宅に入居することができた。しかし、郊外のニュータウンとして建設されたため人が住むため必要な公共施設や、店はなく、そしてこれまでの人と人のつながりが途絶えてしまったことが大きな問題である（Alexander 2010, 2018）。2011年、2012年に571人の65歳以上の住民を対象としたアンケート調査では仮設住宅に住む58.61%が元の場所へ帰りたいと答えている（Giuliani 2013）。また震災によって精神の健康、人間的尊厳、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、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などが重要であると指摘されている（小谷2014；塩崎2018）。

被災者が元の住居へ戻った後は既に学生や貧困世帯、単身親世帯など必要な人へ低額で貸し出されているが、立地条件の悪さから部屋が満室とは言い難い状況であり、今後の利用について大きな課題となっている。

表9 復興に関する国の機関

	2009年4月6日から 2010年1月31日 (緊急事態宣言)	2010年2月1日から 2012年8月31日	2012年9月1日から 2013年3月28日	2013年4月から現在
復興をけん引する機関	災害防護庁	復興委員会（代表は アブルッツォ州知事）	DISET (地域経済復興庁)	USRC/USRA
住居に関する再建を けん引する機関	災害防護庁による FINTECNA-ReLUIIS-CINEAS らの機関			USRC/USRA
政策的裏づけ	2009年4月28日 法律第39号	2009年12月緊急政令 第195号	2012年8月7日 法律第134号	2012年8月7日 法律第134号

## 6.2 市民の参画

ラクイラ地震後の仮設および、恒久住宅には多額の税金が投入され、多くの人々が住居を確保し、そして戻りつつあることが明らかになった。しかしコミュニティの再建という観点からいえば、地域全体で復興に向けて取り組みを支援するような制度はなく、個別のNGOらの活動が聞かれる程度であった。またこれまでの論文でも指摘されてきたとおり、イタリア人にとって重要な精神の拠り所となる歴史的な建造物やランドマークの復興ははまだ途上であり、ラクイラ市中心部は建築労働者が多く、ゴーストタウンともいえる状態であった。復興を考えるうえで市民の参画がなく、また1万6000もの職が震災によって失われ失業率は全国平均以上にのぼっていることが指摘されている (Alexander 2010)。

再建計画は住居の再建についての仕様が主に書かれおり、日本のような将来像を掲げた目標を市民と共に共有することを目的とした復興計画とはまったく違うものである。そのため市民を交えた計画策定の必要性はなく、その多くが大学やコンサルタントらへの外注によって策定されている (Commisario Delegato per la Ricostruzione, President della Regione Abruzzo 2012)。上述のオンナ村における再建計画についても村全体で話し合っただけというものであったが、内容は村の今後の未来像について書かれているというよりはより詳細な家の再建についての取り決めについて記述されているというものであった。

## 6.3 体系的な法律・制度の欠如

イタリアの災害対応および復興は体系的な災害法制度の欠如によって「柔軟に」「場当たりに」行われてきた。ラクイラ地震の対応とその後に起こったエミリア・ロマーニャ地震、そしてアマトリーチェ地震の対応はさまざまな視点において違っている。たとえば、ラクイラ地震で立てられたCASE住宅はその後の地震においては建設されていなかったり、復興委員の長はラクイラ地震の際はアブルッツォ州知事が任命されたが、これもその後の地震の際は踏襲されていなかったりす

る。インタビュー中の質問の「なぜ」に対する答えが「political issue (政治的問題)」だといわれる場面が多くあった。確かに災害はどこでいつ起きるかによってもその対応はさまざまであり、ラクイラ地震の場合は災害防護庁の活躍が取り上げられたが、その後の中長期的な復興においてあまりにも多くの時間が費やされている。災害関連法規の整理および体系化の必要性の議論は今後の課題といえるだろう。

## 7 おわりに

本調査は2009年のラクイラ地震発生後から緊急期、応急仮設期、そして恒久住宅期の支援策について一連の流れを既往文献およびインタビュー調査から得られた情報をもとに考察した。2019年7月現在までに総額74億4109万ユーロ(約9357億7801万円)もの税金が歴史的な中心地区および歴史的な中心地区外の住宅再建に投入され、更に現在も再建途中の歴史的な中心地区には予算は投入され続けている。歴史的な建物が多く、また集合住宅に住む人々も多いため、まずは査定を正確にし、軽被害はより早く帰れるようにし、重被害は時間がかかっても修復するというイタリアの取り組みは簡単に取り壊し、また建てるという日本のスクラップ・ビルド対策とは真逆であった。これらの査定手法や修理に関する考え方は日本が学ぶべき点が大いにある。また復興予算の大部分を民間住宅の修理・再建支援が占めていることもまったく日本の政策とは違うものであった。

しかし、10年後のラクイラ地震の被災中心地は市民の姿が見えず、郊外の大きなCASE住宅が寂しく建ち並び、ラクイラ市内の歴史的な中心地区はさまざまところで工事中であった。確かに「人間の復興」には住居は第一に必要なものではあるが、それだけでは成立しないことも今回の調査によって明らかになった。共同社会の復興、地域経済の復興、そしてそれらの復興過程に多くの被災者が参画する手法など、別視点からの考察が今後必要であろう。

## 注

- 1) 機関の正式名称は Dipartimento della Protezione Civile であり、その機関がコーディネートするサービスを servizio nazionale della protezione civile と呼ぶ。小谷 (2014) または野村ら (2015) は災害防護庁、災害防護国民サービスとし、中村 (2010) は防災局、塩崎 (2018) は市民安全省とそれぞれが前者を別々の呼称を用いて記述している。そして、益子 (2019) は全国市民防止局としている。本論文は現地での聞き取りに基づき、小谷と野村を継承し、災害防護庁および災害防護国民サービスを採用する。
- 2) 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.”
- 3) Legge del 8 dicembre 1970, n.996, “Norme sul soccorso e l’assistenza alle popolazioni colpite da calamità, Protezione civile.”
- 4) Legge del 24 febbraio 1992, n.225, “Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile.”
- 5) DECRETO LEGISLATIVO 2 gennaio 2018, n. 1 “Codice della protezione civile.”
- 6) イタリア国家統計機構によればラクイラ市の登録人口は 2009 年 12 月 31 日時点では 7 万 2696 人であり、2016 年 12 月 31 日時点では 6 万 9605 人と人口減少が進んでいる。
- 7) 緊急首相府令 (Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri) は切迫した緊急時に必要とされる基準や方針などを制定される際に出される。ラクイラ地震の復興委員会のホームページに掲載されている OPCM は 2009 年 4 月 6 日から 2012 年 3 月 23 日までの間に 70 令がある。これらには法律同等の効力はもたない。
- 8) Legge n. 77 del 24 giugno 2009: conversione del dl n. 39 del 28 aprile 2009 con interventi urgenti per il terremoto del 6 aprile 2009 in Abruzzo.
- 9) 1 棟は「アグリガート」という何軒かが一緒に住む長屋スタイルのため、1 家族という意味ではない。アグリガートの大きさによって何世帯が住んでいるかは変化する。
- 10) CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica) とは経済のための省庁間常設会議であり、経済財政省 (財務省)、経済振興省 (経産省)、労働省、農林省などが入って作られている。予算の振り分けなどを実施する。
- 11) 政府から被災市として指定されたのはラクイラ市を含め 57 市ではあるが、それ以外の被災住居についても被災が認められれば申請をすることができたため、63 自治体となっている。

## 参考文献

Alexander, E, David, 2010, “The L’Aquila Earthquake of 6 April 2009 and Italian Government Policy on Disaster Response,” *Journal of Natural Resources Policy Research*, 2 (4), 325-342.

- Alexander, E, David, 2018, “L’Aquila, central Italy, and the “disaster cycle,” 2009-2017,” *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 28 (4), 272-285.
- City population, 2018, (2018 年 12 月 10 日取得, <https://citypopulation.de/php/italy-abruzzo.php>).
- Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, 2019, EM-DAT, (2019 年 7 月 29 日取得, [https://www.emdat.be/emdat\\_db/](https://www.emdat.be/emdat_db/)).
- Commisario Delegato per la Ricostruzione, President della Regione Abruzzo, 2012, Relazione finale del Commissario Gianni Chiodi, (イタリア語).
- Di Ludovico, Marco, et.al, 2017a, “Reconstruction process of damaged residential buildings outside historical centres after the L’Aquila earthquake: part I-“light damage” reconstruction,” 2016 *Bulletin of Earthquake Engineering*, 15 (2), 667-692.
- Di Ludovico, Marco, et.al, 2017b, “Reconstruction process of damaged residential buildings outside historical centres after the L’Aquila earthquake: part II-“heavy damage” reconstruction,” *Bulletin of Earthquake Engineering*, 15 (2), 693-729.
- Dolce Mauro, Di Bucci, Daniela 2015, “Comparing recent Italian earthquake,” *Bulletin of Earthquake Engineering*, 15 (2), 497-533.
- European Court of Auditors, 2012, The European Union Solidarity fund’s response to the 2009 Abruzzo earthquake: the relevance and cost of operations, (2018 年 12 月 11 日取得, [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12\\_24/SR12\\_24\\_EN.PDF](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12_24/SR12_24_EN.PDF)).
- Guiliani Rita Anna, et.al. 2013, “Well-being and Perceived Quality of Life in Elderly People Displaced After the Earthquake in L’Aquila, Italy,” *J Community Health*, 39, 531-537.
- 榛澤和彦監修, 2018, 『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.
- Impact Assessment Office, 2018, Reconstructing L’Aquila, Po Valley, Central Italy: post-earthquake plans and resources, (2019 年 8 月 6 日取得, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01082823.pdf>).
- 自治体国際化協会, 2003, 『イタリアの地方自治』(2019 年 9 月 12 日取得, <http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/j14.pdf>).
- 小谷眞男, 2014, 「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」『海外社会保障研究』(187): 45-57, (2018 年 12 月 10 日取得, <http://www.ipss.go.jp/syoushika/bunken/data/pdf/199546187.pdf>).
- 工藤裕子ほか, 2006, 「イタリアにおける国と地方の役割分担」『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況報告書』.
- Library of Congress, 2018, “Italy: New Civil Protection Code enters into Force,” (2019 年 7 月 25 日取得, <http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/italy-new-civil-protection-code-enters-into-force/>).

- 毎日新聞「被災者支援法：8割「拡充を」 首長、要件見直し訴え 都道府県・政令市、毎日新聞調査」毎日新聞 2017年8月21日.
- Mannella, Antonio, et.al, 2017, “Analysis of the Population Assistance and Returning Home in the Reconstruction Process of the 2009 L’Aquila Earthquake,” *Sustainability* (9), (2019年8月6日取得, [www.mdpi.com/journal/sustainability](http://www.mdpi.com/journal/sustainability)).
- 益子智之ほか, 2019, 「イタリアにおける4つの大規模震災後の復興ガバナンスとその歴史的展開プロセスに関する研究」『日本建築学会計画系論文集』84(757): 579-589.
- 宮入興一, 2018, 「東日本大震災における復興財政と財源問題」『災害復興研究』(10): 39-61.
- 宮前忠夫, 1998, 「イタリア震災対策・1998 住宅・個人補償中心の法律で迅速な対応——『マルケ、ウンブリア両州のための追加助成』実施に関する暫定政令・訳」『賃金と社会保障』(1223): 29-38.
- 村上義和, 1989, 「イタリアにおける地震災害と法の現実——1980年11月地震を中心として」『法経研究』(38): 135-169.
- 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): 233-264.
- 野村直人・佐藤滋, 2015, 「イタリアにおける震災復興プロセスに関する研究——2009年ラクイラ地震における緊急時対応及び応急建設に着目して」『公益社団法人日本都市計画学会都市計画論文集』50(3): 387-393.
- OECD, 2010, “OECD Reviews of Risk Management Policies ITALY Review of the Italian National Civil Protection System,” *OECD Publishing*, France.
- 塩崎賢明, 2018, 「イタリアの震災復興から学ぶもの」『災害復興研究』(10): 105-124.
- Struttura di missione per il coordinamento dei processi di ricostruzione e sviluppo dei territory colpiti dal sisma 2009, sviluppo nell’area di Taranto e Autorita di gestione del POin, 2019, (2019年9月12日取得, <http://sisma2009.governo.it/intervento/intervento/>).
- Tomassi, Isabella and Forino, Giuseppe, 2018, The Ecovillage of Pescomaggiore (L’Aquila) ; Birth and death of a self-determined post-disaster community (2009-2014), *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 28(4), 513-526.
- 津久井進, 2012, 『大災害と法』岩波出版.

# A Study of Italy's Housing Reconstruction Support Policy after the 2009 L'Aquila Earthquake

Yoko Saito

## **Abstract:**

It can be said that the reconstruction of the homes of the affected people is a minimum factor in aiming at disaster recovery based on the principle of "human centered reconstruction."

However, in view of the current situation in which many affected people living in Japan still face the barriers to housing reconstruction, the government of Japan's support for housing reconstruction is still not sufficient.

In Italy, on the other hand, the government has taken a policy of supporting the full rebuilding of housing.

The purpose of this study was to clarify how the government has taken measures and supported the affected people of the L'Aquila Earthquake on April 6, 2009, in response to the emergency, temporary, and permanent housing periods. As a result, nearly 1 trillion yen over a decade has been poured into support for the reconstruction of permanent housing, and it continues to this day.

Reconstruction support began from residents who were assessed minor damage outside of the historical center, and to the people who received serious damaged outside of the historical center from 2009 to 2013, and then the support continued to minor damage and severe damage buildings in the historic area.

On the other hand, the study was also find out that "human centered reconstruction" would not be achieved only by housing support, the reconstruction caused the dismantling of communities due to the inconvenience of temporary housing locations and the lack of civic participation in the reconstruction process.

## **Keywords:**

Italy, L'Aquila Earthquake, housing reconstruction, human centered reconstruction