

イタリア災害復興からの学び

—論点の再構成と知の共有化に向けて

Lessons from Post-Disaster Recovery in Italy

—Reframing the Issues for Sharing Knowledge with the Devastated Local Communities

益子 智之 早稲田大学社会科学総合学院
Tomoyuki MASHIKO

1. はじめに

2024年正月早々に発生した能登半島地震から3ヶ月が経過しようとしている。被災地域では、緊急時のインフラ復旧や被害調査、応急仮設住宅の建設等が進められ、1日ごとに状況は変化している。少子高齢社会の様々な課題への対処が求められる能登半島では、復興過程の長期化が危惧されている。このような状況において、国内外を問わず類似する前提条件を有する復興過程から導かれた学びの共有は、同様の問題を回避し、中長期的な被災者ニーズの変化に対応するために重要である。

筆者は、日本と同様に社会・経済的成熟化が進行するイタリアの都市・地域を対象とし、歴史的市街地の回復・再生のための計画手法とその効果を検証してきた。加えて、日本の災害復興との比較考察を見据えた5つの論点の提示¹⁾やスローリカバリーの理念と思想²⁾、災害後の住まいの供給システム³⁾を報告している。

本稿では、これまでの研究の知見を踏まえてイタリア災害復興の論点を再構成し、能登半島地震からの「復興」に向けた示唆を得ることを目的とする。

2. 能登半島地震からの「復興」を見据え、イタリア災害復興の論点を再構成する

ここでは、イタリア災害復興の論点を4つに再構成する。第一に、「用途や構造、工期、規模、配置、意匠、利用期間等の異なる多様な応急建築の供給と転用は、どのように実装されるべきか」である。イタリアでは1997年地震災害以降、公的機関である市民防災局が、地域性と被害様相に応じて多様な応急建築⁴⁾⁵⁾⁶⁾を供給してきた。また、近年は、民間の自己資金を用いた飲食店の建設や財団の寄付を用いた仮設商店街の整備、敷地内でのトレーラーハウスの設置と廃材を使用したセルフビルド建築の建設もなされている。

さらに、応急建築の転用は、20年以上前から行われてい

る。1997年の地震災害で被災したウンブリア州では、当時平屋木造仮設住宅が建設され、現在ノチェラ・ウンブラの木造仮設住宅は二地域居住者の住宅等として転用されている。二地域居住者らはこの住宅を低価格で利用する協定をコムーネと結び、有事の際には同住宅を被災者のために開放する。実際に、2016年イタリア中部地震発生後には、被災者の避難施設として活用されており、15-20年周期で大規模地震災害が発生している地域⁴⁾では、初動期から応急建築の転用も含めて検討がなされている。

能登では、石川県により応急仮設住宅の3タイプが示され、長期的な転用を想定した長屋と戸建ての木造住宅が建設中である。避難者ニーズの変化に応じた柔軟な運用と転用に向けた議論が期待される。

第二に、「緊急時に関与する主体間の連携体制をどのように構築するか」である。災害発生直後は、人命・財産・環境の保護に加えて、インフラの復旧、被災者への住まいの供給、社会福祉サービスの回復等の取組みが同時並行に進められ、それぞれの能力に応じた関係主体の活動とそれらの連携が求められる。イタリアでは、1992年法により、行政機関に加えて防災減災活動を行う公共・民間の機構と組織、専門家集団、ボランティア、市民が、災害防災国民サービスの主体として位置づけられている。発災後には、前出の市民防災局局長が議長を務める災害対策委員会が統一的指揮と調整を図る⁵⁾。このような連携体制の仕組みは、プライベートに配慮され、専門ボランティア職員が料理した温かい食事が提供される避難所の設営のみならず、復興まちづくりを進める上で地域資源として活用される民間所有の歴史的な被災建物の補強等を可能にしており、その有効性はイタリア国内外で指摘されている⁴⁾⁶⁾⁷⁾。

能登半島地震後の緊急対応は、自衛隊や消防、警察が過去の災害と比較して遅れて派遣され、被災地で起きていることの全貌を把握する仕組みが機能しなかったと指摘され

ている⁶⁾。地震が元旦に発生したため、初期対応は困難を極めたと想定されるが、今後同じような条件で大規模災害が発生しないとは断言できない。今回の緊急対応の問題点を検証するとともに、迅速な初動体制の点検が求められる。

第三に、「歴史的環境保全のために、民有の歴史的建造物の修復・再建事業に対する補助率は、どの程度に設定されるべきか」である。イタリアでは、災害により被災した居住用途を含む民間所有の歴史的建造物は、所有者がその建物の居住していれば、修復・再建事業に係る費用の10割が補助される。所有者がその建物の居住していない、所謂セカンドハウスの場合は、地震災害によって補助率が異なっている。2016年イタリア中部地震では、セカンドハウスの修復・再建に係る費用は10割補助されており、過去の災害復興よりも高い補助率が設定されている⁷⁾。人口減少等の問題を抱えていた被災地域では、補助率の違い等による建物再建の遅れを回避するために、補助率が高く設定された。集落景観を構成する歴史的建造物群の所有形態は、所有者が居住する建物と居住していない建物が混在しており、景観を保全するための方策とも捉えられるであろう。

能登半島では、被災者の住宅再建を支援するために、特に高齢世帯に対する再建支援金の金額が引き上げられた。歴史的環境保全のためには、物的な建物の再建のみならず、町並みや生業、自然環境を統合的に再生させるプログラムが求められる。今後、活用できる事業制度の拡充が期待される。

第四に、「被災後に市民や住民組織により生成された場所に根差した小さな取組み⁸⁾（以下、PMI）は、公の復興過程に対してどのように位置づけられるべきか」である。イタリアの災害復興では、しばしば広場や公園等の公共空間の活用方法が、コミュニティ参加の過程を経て検討され、コムーネは公共空間の再生事業実施後に市民や住民組織に対して空間の管理運営権限を付与する⁹⁾。一方で、公の復興過程とは関連を持たず、市民の自助と集落の共助により寄り合いの場が再形成される例も見られる。公による復興過程と関連するPMIは、被災後の日常にリズムを生み出し得るし、公の計画された枠組みの内では担保できない私的領域でのPMIは見過ごされた価値を継承し得る。このように、長期的な復興過程においてPMIをいかに位置づけるかが重要である。

能登半島の被災地域の中には、早期にマルシェを再開した商店街や「復興」に向けた協議を開始した地区も見られている。また、石川県は、「復興」の将来像と道筋を考える住民参加型の連続WSを企画しており、能登半島の未来の姿と形の検討が始まろうとしている。それぞれのPMIを通

じて立ち上がる将来の道筋と目標像は、動的に変化する被災者の意向に応じて、逐次更新されることが期待される。

3. おわりに

本稿は過去のベストプラクティスから知見を得る各論ではなく、筆者が5年前に提示した論点1)を下敷きに、海外の災害復興を俯瞰的に考察した総論である。再構成された論点とそれを踏まえた学びの共有が、能登半島地震からの「復興」に寄与することを期待する。

<補注>

- 1) 5つの論点とは、①良好な暫定的居住環境整備のための応急モジュール建築物、②広域巨大災害を想定した緊急時におけるガバナンス体制、③協調事業による歴史的市街地の再生、④景観保全を担保とした歴史的建造物の高い修復・再建補助率、⑤復興過程で新たに形成された市民主導の位置づけ、である。文献1, p.110 参照。
- 2) イタリアでは、「ゆっくりと都市をつくり直し、更新していくこと」の必要性が、地域社会の中で共通認識として育まれていることを指摘し、1992年災害防災国民サービス設置法の理念と複数の地震災害後の「復興」思想の歴史的展開を明示している。文献2, pp.44-45 参照。
- 3) 2012年エミリア-ロマーニャ地震後に取り入れられた包括的な居住支援システムと3つの地震災害後の居住・教育・産業用途の応急建築を紹介している。文献3 参照。
- 4) ウンブリア州は、第二次世界大戦後に3度の大規模地震災害により被災している。地震は、1979年8月、1997年9月、2016年8月から2017年1月に発生した。
- 5) 文献4, pp.48-49 参照。
- 6) 「初動に人災」「阪神の教訓ゼロ」能登入りした防災学者の告白、朝日新聞、2024-01-14、朝日新聞デジタル、<https://www.asahi.com/articles/ASS1G2P91S1CUTFL01Y.html> (2024-03-29 アクセス)
- 7) 文献1, pp.115-117 参照。
- 8) 本稿では、プレイスペースド・マイクロ・イニシアティブ(Place-based Micro Initiatives, PMI)を指す。
- 9) 文献8, p.820 参照。

<参考文献>

- 1) 益子智之：イタリア震災復興の論点、造景 2019、建築資料研究社、2019.7
- 2) 益子智之：震災復興の観点から考えるイタリアの豊かさ—アブルツォ州ラクイラ市での取組みを中心に、都市計画, Vol.69, No.6, pp.44-47, 2020.11
- 3) 益子智之：大規模地震災害後の多様な住まい イタリアの取り組みから学ぶ、建築ジャーナル, No.1288, pp.2-7, 2019.3
- 4) 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, 第187号, pp.45-57, 2014
- 5) 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 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, Vol.50, No.3, pp.387-393, 2015.10
- 6) 塩崎賢明：イタリアの震災復興から学ぶもの、災害復興研究, Vol.10, pp.105-124, 2018
- 7) Alfiero Moretti: Emergenza e Ricostruzione, Geologia dell’Ambiente, Vol.1, pp.283-287, 2018

- 8) Mashiko, T., Guarino, M., Franz G. & Satoh, S.: Collaborative planning for post-disaster reconstruction in Italy, *International Planning History Society Proceedings*, Vol.18, No.1, pp.814-824, 2018.10