

イタリアの市民保護システムと国際比較

元イタリア市民保護庁 マリレーナ・エポジースト

イタリアの「市民保護国家システム(Protezione Civile)」は、憲法の「補完性の原則(垂直的・水平的)」に基づいた、複雑かつ多中心的なエコシステムである。このシステムは単なる階層構造ではなく、国、州、市町村、科学コミュニティ、そしてボランティア組織を通じた市民が一体となる「分散型機能」として機能している。これにより、局地的な事態から国家規模の災害まで、事象の大きさに応じて迅速かつ柔軟に規模を調整できる体制(レジリエンス)を実現している。

比較考察: イタリアモデル vs. 米国 FEMA

米国の連邦緊急事態管理庁(FEMA)と比較すると、両者の構造的アプローチの違いが鮮明になる。

- **FEMA(トップダウン型)**: 強固な連邦政府の階層構造と、厳格に標準化された手順が特徴。
- **イタリア(ボトムアップ型)**: 補完性の原則に基づき、市長を「現場の第一責任者」と位置づける。地域に根ざした対応を起点とし、必要に応じて国家レベルへと段階的に拡大していく。

日本への示唆

現在、日本政府は「防災庁」の設置・始動を進めているが、イタリアや米国のモデルから学べる点が多い。特に、過去の震災等で課題となった「避難所の運営・管理」「通信体制」「備蓄品の妥当性」といった問題に対し、これら諸国のシステムを詳細に分析し、統一された対応策を構築することが不可欠である。技術大国である日本が、諸国の長所を取り入れることで、より強固な災害管理体制を確立することが期待される。

イタリアでの実際の災害対応システム稼働事例と日本の防災庁への構造改革提案

元イタリア市民保護庁 マレリーナ・エボジースト

1. エミリア＝ロマーニャ州の洪水(2023年5月)

この事例は、イタリアの対応スピードが、各州の連携による「火力の集中(リソースの総動員)」からいかに生み出されているかを示す完璧な例です。当時、システムは以下のように動きました。

- **事前警戒(プレ・アラート)**: 機能センター(予報センター)の気象データに基づき、ロンバルディア州、ヴェネト州、トスカーナ州などの「移動支柱部隊(コロンナ・モービレ)」は、川が氾濫する前からすでに待機状態にありました。
- **「排水モジュール」の到着**: 12~24時間以内に、毎分万リットル単位の排水が可能な超高出力ポンプ車を備えた部隊が現地に到着しました。これが州システムの利点です。各州が独自の専門設備を持ち寄り、共有財産として活用します。
- **Di.Com.A.C.(現地憲章調整司令部)による調整**: ボローニャに一元的な司令部が設置されました。エミリア＝ロマーニャ州が優先順位(例:「ファエンツァの病院を最優先で復旧させる」)を決定し、国の市民保護局が全イタリアから到着するチームを各タスクに割り振りました。
- **ボランティアの役割**: 自然発生的な一般市民ではなく、組織化され訓練を受けた数千人のボランティアチームが、正確な交代シフト制で派遣されました。これにより、泥の撤去作業を24時間休むことなく継続させることができました。

まとめ: 国が資金援助や重機(ヘリコプター、軍)を保証する一方で、州はどの道路が通行可能か、どの集落が孤立しているかを正確に把握し、ミクロな物流管理を担いました。

2. イタリア中部地震(2016年)

この事例は、住居支援のロジスティクスがいかに複雑で困難な挑戦であるかを示しています。この状況での課題は、単に道路を切り拓くことではなく、山岳地帯の孤立した

場所で家を失った数千人の人々をケアすることでした。システムは以下のように動きました。

- **S.A.E.(緊急居住ソリューション)モジュール**: 80年代のような長期にわたるテント村ではなく、イタリアは認証済みのプレハブ住宅(仮設住宅)の設置に注力しました。地滑りのリスクがない安全な場所を迅速に特定するためには、州レベルの調整が不可欠でした。
- **州をまたいだ管理**: 地震が4つの州(マルケ、ウンブリア、ラツィオ、アブルッツォ)にまたがったため、国は一元的な「非常事態特派全権大使」を任命しました。これにより、各州がバラバラに動くのを防ぎ、アマトリーチェ(ラツィオ州)の市民もノルチャ(ウンブリア州)の市民も、全く同じ支援を受けられるようにしました。
- **CAS(自律居住支援金)**: イタリアの物流における優れたアイデアの一つが、家族に直接資金を支給し、自分たちで賃貸物件やホテルを見つけてもらう仕組みです。これによりテント村を記録的な速さで解消し、避難所の運営コストと被災者の社会的ストレスを軽減しました。
- **動的な「レッドゾーン(Zona Rossa)」の設定**: 消防隊と地域の技術者が、建物一軒一軒を調査票(Aedes)に基づいてマッピングしました。これにより、地震の翌日に誰が帰宅できるか(あるいはできないか)を判断し、緊急事態への対応と並行して、地元経済(商店や家畜小屋など)の再開を試みました。
- **このケースにおける限界**: 復興に向けた「官僚手続き」が壁となりました。初期の救助活動に比べ、その後の再建フェーズが非常に遅れてしまったことが課題として挙げられます。

日本版「防災庁」への構造改革提言：イタリアモデルに学ぶ4つの柱

日本が単なる「職員の寄せ集め」組織を脱し、イタリアのような実効性の高い組織を作るための改革案は以下の通りです。

1. 調整機能の中央集権化（補完性の原則）

イタリアでは首相府直轄の強い権限が機能しています。

- **日本への適用:** 防災庁を内閣府の単なる「事務局」に留めず、発災時に防衛省（自衛隊）、国土交通省、厚生労働省のリソースをリアルタイムで直接指揮・動員できる法的権限を付与すべきです。縦割り行政を打破する「横断的な指揮権」が不可欠です。

2. 「組織化されたボランティア」の統合

イタリアの強みは、高度に訓練され、機材も自給自足できる専門ボランティア層にあります。

- **日本への適用:** 日本の善意あるボランティアは現状、各団体の個別活動に依存しています。これを「国家登録制度」として整備し、標準化された訓練を提供。さらに、災害時に社員を派遣する企業への補償（公費による給与補填など）を法制化し、ボランティアを「国の防災戦力」として公認すべきです。

3. 科学コミュニティとの恒常的な連携

INGV（イタリア国立地球物理学火山学研究所）のような専門家集団が意思決定に直結しています。

- **日本への適用:** 学者を単なる「委員会の助言者」とするのではなく、防災庁の常設の意思決定プロセスに組み込むべきです。リアルタイムの観測データが、政治判断を待たずに即座に応急措置や避難指示の根拠となる仕組みを構築します。

4. 災害サイクルの包括管理（予防から復興まで）

イタリアは「予測・予防・応急・復旧」の全フェーズを一貫して管理します。

- **日本への適用:** 日本の防災は「起きた後の対応（リアクション）」に偏りがちです。新設される庁は、平時から自治体に対して**予防計画の策定を法的に強制・支援する権限**を持ち、復興期においても「より良い復興（Build Back Better）」を主導する財務的・法的権限を持つべきです。

5. 常設かつ高度に専門化された職員(プロフェッショナル化)

行政の「回転ドア(短期異動)」問題(わずか2年程度の出向者が入れ替わることによる弊害)を回避するために:

- **取り組むべきこと:** 防災官僚のための専門職制度(キャリアパス)を確立すること。専用のトレーニング課程を設け、行政サイクルが変わるたびに蓄積された経験が失われないようにする。
- **要約:** 本質的な質の向上は、組織を単なる「計画書を作る部署」から、市民・科学者・行政機関を統合し、イタリアの「法律 225/92」のような基本法に基づいた「指揮命令・統制を行うオペレーションセンター」へと変貌させることにある。

日本の階層文化において、どの側面(ボランティア、指揮権、科学者の役割)の導入が最も困難か?

日本の複雑な社会・官僚構造において、「中央集権的な指揮権(コマンド権限)」の導入が、おそらく最も高い障壁となります。ボランティアや科学者の役割についても特有の文化的課題がありますが、特に以下の点が重要です。

日本の階層文化における3つの側面の分析:

1. 指揮権(Poteri di Comando) - 最難関

日本の行政は「縦割り(セクショナリズム)」と「ボトムアップの合意形成(根回し)」を重視します。災害時に一つの機関が他省庁や地方自治体に対して強力なトップダウンの指揮権を発動することは、既存の権限配分や調和を乱すものと見なされやすく、最も導入が難しい部分です。

2. ボランティア(Volontariato)

日本には「自助・共助」の精神がありますが、イタリアのような「プロに近い権限と補償を持つ市民団体」という概念はまだ弱いです。責任の所在や安全確保を重視する文化が、市民への大胆な権限委譲のブレーキになる可能性があります。

3. 科学者の役割(Ruolo degli scienziati)

日本では科学的知見は尊重されますが、意思決定においては「政治的判断」や「前例」が優先される傾向があります。科学者が意思決定プロセスに直接関

与し、その助言が即座に法的・運用的な重みを持つ仕組み(科学と政治の直結)には、まだ距離があります。

日本はインフラの予防策(耐震建築)や市民の自己組織化に全力を注いでいますが、予期せぬ事態が発生した直後の数時間は、政治的・行政的な調整が遅いように見受けられます。日本のシステムは非常に厳格である反面、階層的な官僚制によって対応が遅れることがあるからです。

質問: イタリアの避難所や被災者・難民の受け入れセンター (centri di accoglienza) の標準化や質を確保するために管理・監視体制が必要と思いますが、イタリアではどのようにしていますか？

回答

イタリアにおいて、緊急事態下での受け入れセンターの管理と監視は、その事象の性質(自然災害か、あるいは異例の移民流入か)によって異なります。主な機関や責任者には、市民保護局(プロテツィオーネ・チヴィーレ)や県庁(プレフェット)が含まれます。

調整および監視当局

市民保護に関わる緊急事態(地震、洪水など)が発生した場合、体制は階層的かつ地域に密着したものになります。

- **市長 (Il Sindaco):** 地域レベルにおける市民保護の第一責任者です。市作戦センター(C.O.C.)を通じて、初期救助と住民支援を調整します。
- **県知事 (Il Prefetto):** 県レベルにおいて、支援活動を指揮する主要機関である救助調整センター(C.C.S.)を主宰します。移民分野では、県庁が「移民に関する地域評議会」を通じて、地域の受け入れ能力を監視します。
- **内務省 (Ministero dell'Interno):** 「市民の自由および移民局」を通じて、国レベルで政府運営のセンターや CAS (特別受け入れセンター) を調整します。CAS は、急激な流入により受け入れ先が不足した場合に、それを補うために設置されます。

運営者と専門職

センターの実質的な運営は、多くの場合、入札を通じてサードセクター(非営利団体)や国際機関に委託されます。

- **運営団体 (Enti Gestori):** 社会的協同組合、ボランティア団体、イタリア赤十字社などが、国に代わって施設を実務的に管理します。
- **受け入れオペレーター (Operatori dell'Accoglienza):** 統合支援、医療サービス、法的支援などを円滑に進める「対人援助」の専門家です。

- **多職種連携チーム(Equipe Multidisciplinari)**: ソーシャルワーカー、文化仲介者、心理士、看護師などで構成され、入所者の特定のニーズをサポートします。

質問: イタリアを訪問した際にパトロールを担当する「各地区の警察(ポリス・デイ・チェントリ)」のような存在がいるという話を聞いた気がします。それは本当でしょうか? そうした存在がいなければ、各地で一律の基準を保つのは難しいと思うのですが。

回答

イタリアには、一般的な受け入れ施設(CAS や SAI など)の内部を固定で巡回する「センター警察(polizia dei centri)」という名称の公式な役職や組織は存在しません。しかし、複数の法執行機関や警備員がそれぞれの役割を持って施設内やその周辺で活動しているため、混同されることがあります。

実際に監視や安全管理を担当しているのは以下の通りです。

1. 内部の監視と安全管理

- **法執行機関(警察など)**: 国家警察(Polizia di Stato)、カラビニエリ(憲兵隊)、財務警察(Guardia di Finanza)が常駐しているのは、初期救護センター(CPSA)や送還用滞在センター(CPR)のみです。分散型受け入れセンター(CAS/SAI)については、通報があった際や定期的な点検時にのみ出動します。
- **民間警備**: 多くの運営団体(協同組合や協会)は、管理契約に基づき、24 時間体制の守衛や民間警備サービスを導入して安全を確保しています。ただし、彼らに司法警察権(捜査権や逮捕権など)はありません。

2. 基準のモニタリング(視察・点検)

基準が統一され遵守されているかを確認するために、「パトロール」ではなく「行政視察」というシステムがとられています。

- **県庁(Prefecture)**: 主要な管理・監督機関です。行政官(および場合により警察)で構成される視察チームを派遣し、衛生状態、食事の質、契約の遵守状況を点検します。

- **SMAcc(受け入れモニタリングシステム)**: 内務省のデジタルプラットフォームです。県庁が管轄地域の施設のデータや問題点をリアルタイムで把握するために使用されます。
- **第三者機関**: UNHCR(国連難民高等弁務官事務所)や「自由を剥奪された人の権利のための国家保証人(Garante nazionale)」などの組織が、入所者の待遇を監視するために独自の訪問調査を行います。

3. 施設による違い

施設のタイプによって監視体制が根本的に異なるため、これらを区別することが重要です。

- **CAS(特別受け入れセンター)**: 県庁が監督し、警備は通常、民間の警備員が担当します。
- **CPR(送還用滞在センター)**: 被收容者の外出が制限される拘束施設であるため、警察官による常駐の警備体制が整っています。

質問: 災害後に被災者である自治体職員が家族を失っても災害対応の仕事をするのが美談のように伝わる場合があります。このような事例をどのようにお感じでしょうか。

日本での「自己犠牲」を伴う公務員の姿は、確かにイタリアや他の欧州諸国から見ると非常に特異に映るかもしれません。

イタリアにおける災害時の自治体の対応と、職員のあり方についてお答えします。

イタリアの制度: 自治体はどう動くのか?

イタリアでは災害が発生すると、「市民保護(Protezione Civile)」という非常に強力なシステムが作動します。

1. **市長の役割**: 市長は管轄地域における最初の市民保護当局者となります。しかし、大規模災害で自治体機能が麻痺した場合、即座に**上位機関(県や州、最終的には国)**に権限と支援が要請されます [4, 6]。

2. **外部からの支援:** 被災した自治体の職員だけで全てを解決することは想定されていません。近隣の自治体や全国から「市民保護ボランティア」や他都市の公務員、消防隊、軍などが派遣され、実務を肩代わりします [3, 4]。

被災した公務員はどうするのか？

イタリアにおいて、被災した公務員が日本のように「家族を失っても働く」ことが美德とされることはまずありません。

- **個人の保護が優先:** 公務員である前に一人の「人間(市民)」であり、家族の安全や自身の生活再建を優先する権利が尊重されます [1, 2, 7]。
- **特別休暇と法的保護:** 大規模災害時には、被災した職員に対して有給の特別休暇が認められたり、テレワークへの移行、あるいは業務免除が行われたりします [1, 7, 8]。これは、心理的ショックを受けた状態で無理に働かせることは、本人にとっても行政サービスの質にとってもマイナスだと考えられているからです。
- **「宣誓」の解釈:** イタリアの公務員も公共の利益に尽くす宣誓をしますが、それは「個人の人権や家族の安全を犠牲にする」ことまでを強要するものではありません。

•

比較と考察

日本の「美談」は、危機管理における属人的な精神論に依存している側面があります。一方、イタリア(および欧米)の考え方は、「システムとしての継続性」を重視します。

- **日本:** 「被災してもなお働く職員」を賞賛し、個人の義務感に頼る。
- **イタリア:** 「被災した職員は休ませ、外部の人間が組織的にカバーする」という、入れ替え可能なバックアップ体制を構築する。

イタリア人の視点からすれば、家族を失ったばかりの人に複雑な救援活動の指揮を執らせることは、むしろ判断ミスを招くリスクであり、人道的にも組織運営的にも避けるべき事態だと捉えられます。

「被災者」となった職員はどう動くのか

イタリアの実践例では、自身も被災した職員は主に以下の2つの状況に置かれます。

1. **自発的な尽力**: 多くの職員が、連帯の精神から勤務時間外や自身の被害を顧みずに職務に従事することを選びます。彼らは地域の土地勘や住民を誰よりも熟知しているため、初期救護の調整役を担うことがよくあります。
2. **交代とシフト制**: ト라우マを抱えたり家を失ったりした職員にフル稼働の効率を求めることはできないため、市民保護局(プロテツィオーネ・チヴィーレ)は他地域から支援チームを派遣します。これにより、現地職員が自身の家族や自宅のケアに専念できる体制を整えます。

要約すると、日本では個人的な犠牲が根強い社会規範となっているのに対し、イタリアのシステムは、外部からの増援によって行政組織を動かし続け、「**現地職員が自身の個人的な緊急事態に対処する権利**」を守るように設計されています。

イタリアの制度は、支援に回る者が経済的な不利益を被らないこと、そして困難に直面している自治体に即座に増援が届くことを保証しています。

主なメカニズムは以下の2点です。

1. ボランティア兼務職員への払い戻し

多くの自治体職員は、市民保護団体の登録ボランティアでもあります。州や国家局からの「**出動命令(decreto di attivazione)**」によって緊急事態に出動する場合:

ボランティア活動を行う人への払い戻し

多くの自治体職員は、市民保護団体(プロテオーネ・チヴィーレ)に登録しているボランティアでもあります。州または国家局から「**出動命令(decreto di attivazione)**」書が出された場合、以下のルールが適用されます。

- **職と給与の維持**: 公的機関・民間企業を問わず、雇用主は法律に基づき、緊急事態期間中の職員の欠勤を認める義務があります。
- **雇用主への払い戻し**: 欠勤中の職員に給与を支払い続ける自治体(または企業)は、国に対して社会保険料等を含む全額の払い戻しを請求できます(申請期限は2年以内)。

- **保険補償:** ボランティア活動中の事故や職業病に対する保険が適用されません。

2. 他の自治体による支援(「ジェメラッジョ／支援協力」)

被災した自治体の庁舎が使用不能になったり、職員がショック状態で業務が困難になったりした場合、「地方公共団体機動部隊(Colonna Mobile degli Enti Locali)」のメカニズムが作動します。

- **援助要請:** 被災自治体(または県知事府)が、業務遂行が困難であることを報告します。
- **緊急派遣:** 他の自治体から(主に ANCI: イタリア自治体連盟の調整により)、行政職員、建物安全診断のための技術者、地方警察官などが派遣されます。
- **業務の代替:** これらの「応援職員」が市町村救助活動センター(C.O.C.)に駐在し、現地の職員に代わって、あるいは協力して業務を行います。これにより、被災した現地職員が家族の元へ戻る時間を確保しつつ、公共サービス(緊急戸籍業務、瓦礫撤去管理、炊き出し支援など)を維持します。

要約: イタリアの制度は、個人の「孤独な英雄的行為」を期待するのではなく、**地域間の組織的な連帯**を重視しています。

災害によって役場が使用不能になった場合、通常の勤務地で働けないという客観的な状況があっても、職員が給与を失わないよう具体的な保護措置が講じられます。イタリアには主に以下の3つのシナリオが想定されています。

1. 「業務の中断」(待機状態)

市役所が損壊・使用不能となり、直ちに業務の再編が困難な場合、行政機関は**不可抗力**を理由として業務の停止を命じることができます。

- **給与の保障:** 職員は固定給および継続的な手当を受け取る権利を維持します。労働の不履行は職員の意志ではなく、雇用主である自治体側の障害(責めに帰すべき事由)によるものとされるため、そのリスクは行政側が負います。
- **欠勤の正当化:** この欠勤は「不可抗力」または「後発的履行不能」として正当なものともみなされます。

2. 緊急時のスマートワーク(在宅勤務)

近年、特にパンデミックの経験を経て、自治体は即座にテレワーク(アジャイル・ワーク)を導入するようになっていきます。

- **業務の継続性:** 接続環境とデバイス(緊急時は個人所有物も可)があれば、自宅や避難所から行政手続き(支援金の管理、緊急証明書の発行など)を行うことができます。
- **仮設事務所:** オフィスがコンテナ、学校、または近隣自治体へ移転する場合があります。この場合、職員は(自宅の被災や家族の負傷など深刻な個人的事情がない限り)新しい勤務地に出勤する義務があります。

3. 特別休暇と給与補填(CIG:賃金補完給付)

地域全体が麻痺するような極端な大災害の場合:

- **市民保護局の命令:** 政府は、壊滅的な被害を受けた自治体の財政負担を抑えつつ給与コストをカバーするため、**特別社会保障措置**(民間・公共部門向けの賃金補完制度に類似したもの)を定める政令を発令できます。
- **振替勤務:** 安全上の理由で当局(知事や市長など)が閉鎖を命じた場合、通常、失われた労働時間の穴埋め(振替勤務)は求められません。