

イタリアの防災体制とボランティアの役割

吉井博明*

要 約

最近、特にロマプリエータ地震以降、日本においては災害時のボランティア活動をどう活性化すべきかが大きな関心を生んでいる。本稿では、この点での社会的論議が活発になされているイタリアを取り上げ、防災体制の現状のレビュー、防災ボランティアの位置づけ、防災ボランティアの概況、代表的ボランティア団体の活動実態について検討した。特に興味深い点は、ボランティアを防災体制の一部として明確に位置づけ、保険や経済的補償の制度化をはかる一方で、役割や指揮系統の明確化、訓練の義務づけがなされつつある点である。このような論議は、日本における防災ボランティアの推進を検討する上で大いに役立つと考えられる。

1. はじめに

イタリアは日本と同様に地震・火山・風水害といった自然災害が多い国であり、防災対策は国の重要施策になっており、民間防災省という防災を専管する省が置かれている。

一方、イタリアは、伝統的にボランティア活動が盛んな国であり、一般の人々の生活の中に、ボランティア活動が組み込まれている。人々は、ボランティア活動への参加を生きがいのひとつと考え、単に募金に協力するだけでなく、直接参加することを望んでいる。日本と際立って違う点は、救急活動の9割以上がボランティア団体によって担われている点である。イタリアのどこの都市でも多くのボランティア団体がネットワーク化さ

れ、高度な救急サービスを提供しているのである。

しかし、災害時のボランティアの活動となると、違った面が出てくる。1981年のイルピニア地震の際に典型的に現れた問題—統率のとれていない、しかも装備をもたないボランティア団体の活動は非効率的であった¹⁾—をどう解決するか、が問われたのである。そこで、とられた方策は、防災ボランティア団体の選別と育成であった。防災活動をする意欲と能力を備えたボランティア団体を選別し、その団体に公約認知を与えると同時に、訓練プログラムへの参加を求め、災害時の対応能力の向上と統制による活動の効率化をはかろうとしている。この方策は、現在進行中であるが、かなりの成果をあげているように見える。

イタリアの防災体制を見る上で重要なもうひとつの点は、軍隊（兵役1年間＝国民皆兵役制）の

* 文教大学情報学部（都市研究センター・非常勤研究員）

存在である。これまでの多くの災害でも最も有効な活動をしたのは軍隊と言われているが、この大量の軍隊—しかも、災害対応の訓練を受け、装備をもった軍隊—とボランティア団体をどう組み合わせ、災害時に活用するか、が大きな問題となっている。

以上のように、イタリアは日本とは異なる社会基盤をもっており、イタリアでの防災ボランティアの振興策がそのまま日本に適用できるとは言い難いが、その違いを超えた防災ボランティアに共通した課題も少なくない。そこで、まずイタリアの防災体制の現状から検討する。

2. イタリアの防災体制

2. 1 国の防災体制の確立過程と現状

1950—60年代に発生したポー河のデルタ地帯やフィレンツェでの洪水、シシリーのペリーチェでの地震は、防災体制の弱体さを認識させ、1970年の法律第996号を誕生させた。この法律は、防災活動の指揮の統一性と一貫性を確立するためのもので、1) 防災の責務を公共事業省から内務省へと移管し、全国消防組織を管轄する内務省・民間防災消防局が、その任にあたること、2) 内務大臣は、防災関係閣僚会議を統括し、大蔵省、公共事業省、運輸省、農林省、厚生省を指揮すること、3) 大規模緊急事態の際には、閣僚評議会が、特別委員会を設置し、対策の調整を行うこと、等を規定していた。しかし、この法律は、当時、大きな流れとなっていた行政の地方分権化と抵触したため、執行に必要な施行令の発令が出来ず、宙に浮いていた。

1980年11月、ナポリ南東のイルピニアで起きた大地震は、約3,000名にも及ぶ死者と30万もの家を失った人を出した。この結果、1970年の法律第996号がやっと日の目を見ることになった。1981年2月、宙に浮いていた11年間のいろいろな教訓を学びとり、次の4点が修正された大統領令が発令された。

1) 軍隊への協力要請：イタリアは、国民皆兵

制(1年間)を敷いており、災害時の実働部隊として軍隊の果たす役割は大きい。そこで、閣僚評議会が設置する特別委員会の委員長は軍隊の協力を要請できることにした

- 2) 役割の明確化：内務省、特別委員会、市町村の役割を具体的に規定した
- 3) 特別委員会の役割の限定：特別委員会の活動は応急時に限定し、復旧については、別の法律に委ね、特別委員会の権限が必要以上に拡大することを防いだ
- 4) ボランティアの役割：ボランティアの調整と規制について規定した。イルピニアの地震の際には、何も装備をもたないボランティアが被災現場に殺到したため、救援に行かなかったボランティアが救援を受けなければならない状況になった。このため、災害時のボランティア活動の規制と調整が大きな問題となった

翌1982年には、民間防災省が誕生し、内務省に任されていた主な業務を引き継いだ²⁾。現在、民間防災省が所管する業務は、次の通りである。

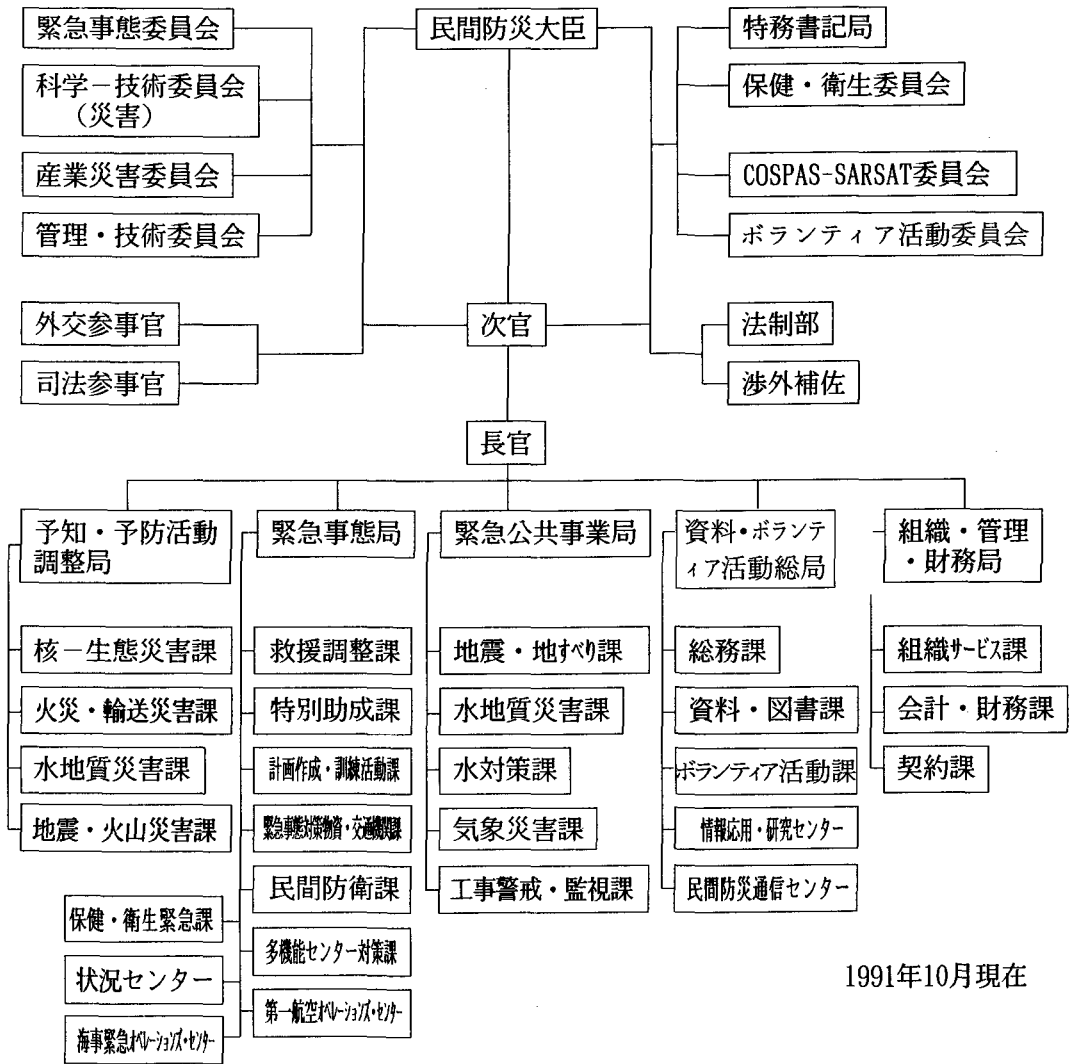
- 1) 災害の予知、防止、及び復旧に関する調整
- 2) 森林火災及び海難救助活動の調整
- 3) 外国とイタリアとの民間防災の調整
- 4) 緊急事態対応計画の調整
- 5) ボランティア活動の調査、調整、教育・訓練

民間防災省は、その後、何回かの組織変更を行い、現在では、図1に示すようなものになっている(Dipartimento della Protezione Civileのパンフレット,1991)。

この他、国レベルで防災に関連が深い組織としては、消防と軍隊がある。内務省管轄下にある消防は、県消防指令部を中心に全国に拠点を持ち、約2万人の要員を抱えている。このうち5千人は、ボランティア(日本の消防団と同じ)であり³⁾、北部の山村部に多い。

一方、軍隊は、国民皆兵制(兵役は1年間)を敷いていることもあり、多くの訓練された要員を抱えている。民間防災大臣、または県知事の要請

総理府民間防災省



1991年10月現在

図1 イタリア民間防災省の組織

で出動するが、災害出動できる部隊が常におり、国防予算の中でも災害支援のための装備が認められていることから、災害時には常に大きな役割を果たしている。

2. 2 地方の防災体制

イタリアの地方行政は、州、県、市町村の3つに分割されている。州は全国に20あり、防災面では、1)災害の危険調査、2)防災計画の作成と民間

の計画指導、3)発災時の応急対応の調整（市町村が保有している資機材等のリストに基づく、協力要請）、4)訓練の実施、等の活動を行っている。また、州は、病院、水道、道路、森林管理等に関する権限を保有しているため、応急対応、復旧に際して重要な役割を果たす。州には、防災対策を検討する民間防災委員会が設置されており、平常時の調査研究、発災時の救済、復旧活動を指揮する。一方、県は、日本とは異なり、国の下部機構(地

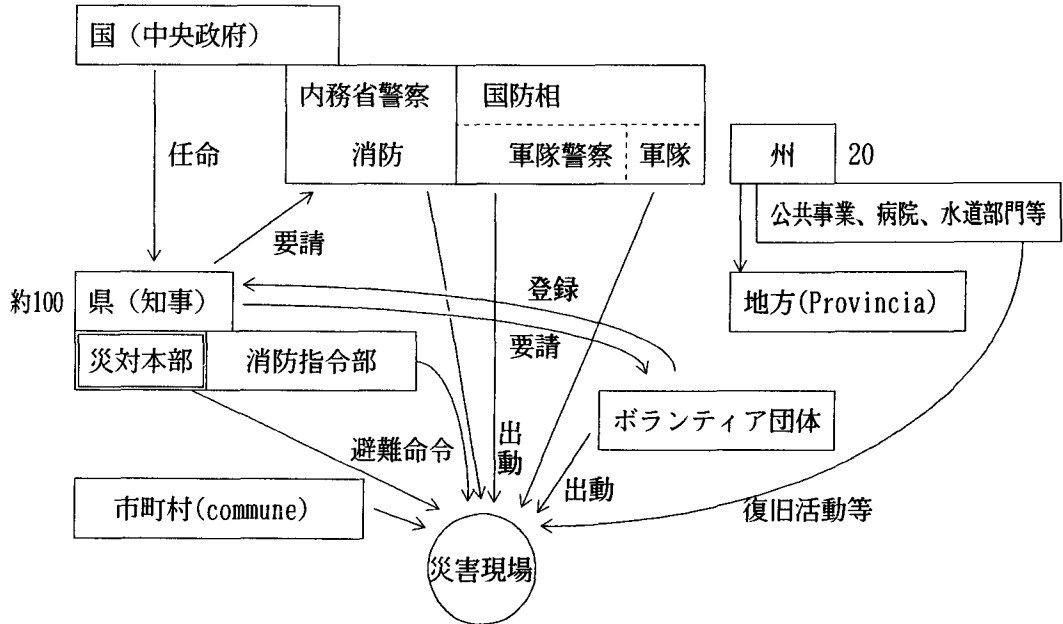


図2 イタリアの防災システム概念図

域支部)として任命知事の下に災害時に中心的役割を果たすことになる。県は、地域防災計画の作成、訓練の実施(ボランティアを含めた実戦的な訓練が多い)、発災時の災対本部の設置、救援活動の実施、避難命令の発令、などの責務を負っている。発災に際して、軍の協力を要請することもできる。県の防災部門のトップは軍からの出向であることが多いようである。市町村は、防災の実働部隊を持たないため、発災直後の救助、救援では、大きな役割を担うが、ボランティアに頼る割合が高くなる傾向がある。

実際に災害が発生した場合は、図2に示したように、県を中心とし、軍隊、警察、消防等の実働部隊が集まり、ヘッドクォータを形成することになる。資機材が不足する場合は、州が、周辺市町村の保有資機材リストに基づき、協力を要請することになる。

3. 防災活動におけるボランティアの位置づけ

イタリア政府(国)は、政治的、イデオロギー的理由から、ボランティア活動に対する不信感を

もっており、防災ボランティア活動についても、近年まで本格的に取り組んでいなかった。しかし、新しい法律では、ボランティア活動を、民間防災システムのより合理的で、経済的な組織と位置づけている。発災直後の救援には広範な大衆的救助者、救援者が必要であることを認識した結果である。問題は、過去の災害現場で見られたボランティア達の混乱—ボランティア達の普段の準備(訓練・整備、その他)がないため期待されるような活動が出来ないばかりでなく、かえって負担になること)、ボランティア達の活動を調整することが出来ないこと—を教訓として如何に学びとり、有効な救援、救助活動が出来るように誘導するかという点にあった。そこで、政府は、これらの問題を解決するために、ボランティア団体の事前の登録と訓練、さらには行政とボランティア、あるいはボランティア団体間の事前及び発災時の相互調整のための仕組みを創ろうと努力している。これまで政府が進めてきたこととしては次のようなことがある(詳しくは、3.2 ボランティア法及び民間防災省令を参照のこと)。

1) 登録制：ボランティア団体は、まず第1に、

県の窓口に行き、その活動領域別の名簿に登録することを要請される。この登録は、県庁によって管理され、常に更新されている。この際、どのような活動に協力できるのか、どのような手段をもっているのか、参加メンバーなどを記入することが求められる。ボランティア団体は、保険をかける義務を負う。また、警察によるチェックもなされるといわれている。

- 2) 訓練義務：ボランティア団体は、政府が行う教育、訓練プログラムに参加しなければならない。ボランティア団体等に対する教育、訓練および装備の手配という役割は内務省が分担しており、救出活動の訓練については消防が、救援活動については、県庁が定める担当部局が実施することになっている。
- 3) 事前調整：一方、ボランティア団体の活動促進と調整の役割は、民間防災省が分担しており、そのためのボランティア活動委員会 (COMITATO VOLONTALIATO=後述) が設立されている。事前の計画作成への参加も求められ、地域防災計画作成の責務を負っている県との協議の中で、緊急時に協力する具体的活動内容の詰めが行われる。特に、県災対本部や軍の駐屯部隊が存在しない地域では、アマチュア無線団体、ボランティア消防、その他のボランティア団体が参加して行われる調整が重要となる。
- 4) 発災時の調整：ボランティア動員の権限は、県内では県知事が、県外では民間防災省が有している。また、消防ボランティアの募集は、内務省の管轄である。消防ボランティアは、災害の際には、非常召集をうけ、全国のいかなる地域にも派遣されうる。
- 5) 出動許可：訓練、及び発災時の出動については、ボランティアに決定権があり、勤務先は出動を許可しなければならない。当然、職場復帰を保障しなければならない。
- 6) 補償規定：訓練や発災時の出動による経済

的影響への配慮は、ボランティア消防にのみ認められていたが、その他のボランティアについても、1989年の民間防災省の省令により改善された。ボランティアが勤務する会社からの補償請求があれば、政府は支払うことが出来る、というものである。

- 7) 装備購入費の支払い：ボランティアが防災活動をする上で必要な装備があり、これを州が認めれば、国に費用を請求することが出来る。

これらの対策の実施によって、状況は徐々にではあるが改善されつつある。特に、ローカル・レベルでは著しく改善されたと言える。

3. 1 国レベルの調整機構

—ボランティア活動諮問委員会 (COMITATE VOLONTALIATO)

この委員会は、防災ボランティア組織が実施する予知、予防および救助活動を促進すると共に、防災ボランティア組織間、及び行政の各部局との調整をはかることを目的とし、1984年6月に設置され、その後数度にわたり改訂されている (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 1992.2.9.)。委員会は、少なくとも2ヶ月に1度の全体会議または実務委任者会議を開催することになっている。その構成メンバーとしては、以下のような組織が入っている。

- 1 航空クラブ
- 2 考古学クラブ
- 3 麻酔専門医・生命再生術士協会
- 4 航空兵協会
- 5 マルタ騎士勲章最高位協会
- 6 キリスト教勤労者協会
- 7 カソリック・ガイド・スカウト協会
- 8 スポーツ・文化協会
- 9 全国アルペン協会
- 10 全国ボランティア消防士協会
- 11 プーリア救援者協会
- 12 アマチュア無線士協会
- 13 民間防災ボランティア・サルデーニア州協会

- 14献血協会
- 15カソリック・アクション
- 16イタリア・カリタス
- 17“アルフレッド・ランピ”センター
- 18“エマヌエーレ・ザンカン”社会教育・研究センター
- 19イタリア・アルプス・クラブ、全国アルプス救援隊
- 20バードバ県民間防災委員会
- 21イタリア・ミゼリコルディア会/“フラトレス”献血者グループ全国連合
- 22ブレーシャ民間防災共同組合
- 23イタリア・ボーイスカウト/ガールスカウト全国協会
- 24全国アルプス救援隊・洞穴部
- 25イタリア赤十字
- 26イタリア潜水活動連盟
- 27イタリア献血者連盟

3. 2 国のボランティア法・関係省令の概要

政府は、1991年8月、ボランティアに係わる枠組みの法律（Gezzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 1991.8.22.）を成立させた。また、民間防災省では、それ以前にボランティア活動の育成と調整のための省令（Ufficio del Ministro il Coordinamento della Proctione Civile (1989)）を制定している。これらの中から主要な箇所を紹介する。

【法律第266号（1991.8.8）、ボランティア活動に関する枠組み法】

第3条 ボランティア活動組織

3. 当該組織形態に適用される民法上の規定以外に、当事者の合意、設立決議、規約において、参加者が提供する活動の無償性、組織入会認可および排除の基準、参加者の義務と権利はもちろんのこと、報酬目的ではないこと、(組織)構造の民主性、組織にかかわる任務の随意性を明確に規定しなければならない。

さらに、寄贈を受けた財、寄付または遺贈の決算の義務、およびメンバーによ

るその承認の様式を規定しなければならない。

第4条 ボランティア活動組織のメンバーに対する保険

1. 組織は、自己のメンバーに対して活動に際しての事故、傷病、および第3者への民事上の責任に対して保険をかけねばならない。

第12条 ボランティア活動全国監視団

1. 首相令に基づいて、社会事象担当大臣またはその代理を長とする監視団を設立する。その構成メンバーは、少なくとも6州にまたがって活動するボランティア活動組織および連盟の代表者10名、専門家2名、労働組合の代表者3名からなる。監視団の任務に要する要員、手段、サービスは、総理府官房の負担にする。

その任務は、

- a) 組織のセンサス、活動の理解、普及のための処置
- b) 国内外における調査・研究の促進
- c) 活動発展および促進のための有用な要員の提供
- d) 市町村と協力して、第6条に登録された諸組織から発案された実験的計画の承認

などとする。

【民間防災省省令】

第4条 本省令第1条第2項に規定された訓練および実習のみならず、自然災害、大惨事の際に行われる救援、救済活動に要する期間の職場離脱（休暇）に関する勤務先への認可の請求は、ボランティア団体のメンバーの権限として与えられる。ボランティア団体のメンバーは、認可の請求に際して、所属する組織の証明書を添付し、当該ボランティア活動の詳細を明記しなければならない。

第5条 公民をとわず、雇主は、前条に記載された条件に合う従業員に対し勤務を免除しなければならない。県または州の民

間防災関連部局は、ボランティア活動の実際と様式を承認する。

第6条 本省令に規定されたボランティア活動に参加したボランティアの職場離脱の際の賃金およびあらゆるその他の経済的、福利的処遇は保護される。その費用は、民間防災基金の負担となる。

第7条 ボランティア活動中に発生するボランティアの事故・傷病、第3者への民事責任にたいする保険の規定。

第8条 民間防災基金の1989年度予算は、Lit. 1,500,000,000。

4. 防災ボランティア団体の特徴と活動

イタリアでは、ボランティア団体が登録制となっているため、統計的把握が容易である。1988年に行われた調査によると、防災の分野で活動することになっているボランティア団体は、全国で3,144ある。組織の活動地域の広さから分類すると、全国組織58、州組織36、県内組織21、それ以下が791となっている。全国組織は、1組織当たり平均38.6の支部を各県に展開しており、あわせて2,238の支部を有しているため、全体の約2/3を占めている。地域別の分布をみると、表1に示したように、伝統的にボランティア活動が盛んなイタ

表1 イタリアにおける防災ボランティア団体の活動領域別統計（1988年）

地域(州)	活動領域	1. 緊急保健・衛生	2. 緊急援助	3. 緊急輸送	4. 緊急文化財対策	5. 市民意識・啓発	6. 予知・予防	7. 再建援助	団体数
Abruzzo	アブルッツォ	17	28	37	6	32	17	9	76
Basilicata	バシリカータ	3	9	8	1	—	—	—	21
Calabria	カラブリア	11	26	22	3	4	2	—	66
Campania	カンパーニャ	30	64	59	31	20	33	—	142
Emilia Romagna	エミリア・ロマーニャ	82	56	78	8	17	24	4	191
Friuli Venezia-Giulia	フリウリ・ヴェネツィア・ジューリア	27	11	96	3	21	20	4	156
Lazio	ラツィオ	45	63	78	32	42	38	45	212
Liguria	リグリア	79	68	54	3	12	14	1	157
Lombardia	ロンバルディア	90	80	114	6	33	26	9	223
Marche	マルケ	36	52	29	—	17	10	—	90
Molise	モリーゼ	4	8	9	—	3	1	2	26
Piemonte	ピエモンテ	69	77	77	8	26	11	1	182
Puglia	プグーリア	29	47	48	8	7	11	7	145
Sardegna	サルディニア	28	30	46	10	14	18	3	90
Sicilia	シシリー	33	32	53	7	12	12	4	131
Toscana	トスカーナ	340	290	98	10	14	29	9	489
Trentino	トレンティーノ	8	14	403	3	5	243	238	422
Umbria	ウンブリア	6	26	23	2	5	5	—	61
Valle d'Aosta	ヴァレ・ダオスタ	2	1	19	—	1	1	—	20
Veneto	ヴェネト	661	30	122	7	58	30	18	244
合 計		1,003	1,015	1,473	150	334	550	362	3,144

(出典) Censimento della associazioni di Volontariato Operanti sui Territorio Nazionale (民間防災省 1988年調査)

リア中北部一トスカーナ(州都フィレンツェ)、トレンティーノ(州都トレンツォ)、ヴェネト(州都ベネチア)、ロンバルディア(州都ミラノ)、ラツィオー(州都ローマ)で多くなっている。南部の州は全般に少ない。活動領域別では、緊急輸送が1,473で最も多く、緊急保健・衛生(1,003)と緊急援助(1,015)が次に多くなっている。文化財対策(150)、市民意識啓発(334)、再建援助(362)を行う所は少ない。また、1組織当たりの平均活動領域数は1.55である。

ミラノ県の場合、1991年10月現在、73団体が防災部門に登録しているが、普段救急活動を行っている15以上の十字団体(赤十字、緑十字など色をシンボルとする十字団体)、2つのアマチュア無線団体、山岳救助隊、救出用の犬の飼育家団体、衛生関係団体などにより構成されている。このうちの5~6の主要団体が、ボランティア団体の調整責任を負っている。ボランティア団体を含めた訓練(図上訓練が多い)は年2回程度行われている。今回訪問した時には、洪水が起きて化学タンクが水没するという想定を図上演習が計画されており、ボランティア団体による通信確保、犠牲者の犬による捜索も考えられていた。次に、イタリアにおける代表的防災ボランティア団体の概要を述べる。

4. 1 赤十字

災害時および緊急事態発生時に、外国人を含む一般の人々に対する救援活動を赤十字の創立精神にのっとって行うボランティア組織であるが、防災計画に全面的に組み込まれている唯一のボランティア組織である(Dibicipjina ed Esperienze della Croce Rossa Italiana "Servizio Affari Generali e per gli Interventi di Emergenza" (1991. 11. ベネチアにおける民間防災ボランティア国際会議資料)。ローマの本部に加えて、19の州、90の県、212の市町村に支部を持ち、全国展開している。災害時の役割としては、以下のような5つの領域がある。

- a) 応急手当、および怪我人や病人の移送
- b) 行方不明者の捜索および安否確認

- c) 救援物資の収集と配分
- d) 保健・衛生環境の維持・回復のための救援
- e) 社会保障的援助

このような役割を遂行するために、イタリア赤十字は、次のような6つの部門をもっている(国土庁防災局他1991)。

- a) コルポ・ボランタリアーノ・ミリターレ：軍の衛生局の命令により戦地に赴き、救護・救援活動を行う。自然災害時にも出動する。
- b) コルポ・インフェルミーレ・ボランタリアーノ：女性のみの看護活動組織。戦争、自然災害時に出動。加入するには、病院で2年間以上研修する必要がある。
- c) コルポ・ボランタリオ・ツコロソ：国内の災害時に救急活動を行うボランティア(全国で約2万5千~3万人)。理論3ヵ月間、実習3ヵ月の学習が必要。ボランティア活動で休職しても、復職できるよう法律で保障されている。
- d) パイオニア・ボランタリー：14~25歳の若い人々によるボランティアで、約1万1千人が登録されている。理論3ヵ月間、実習3ヵ月の学習が必要。
- e) 婦人部：資格は必要なく、約2万4千人が登録している。チャリティーやバザーの収益を寄付したり、慰問を行ったりする。
- f) 献血団体：57グループがある。

a)、b)は専従者によって構成されており、イタリア全体で約3,500人いる。c)~f)はボランティアが担い、全国で5万人が参加している。ミラノ市では、専従者約100人とボランティア約1,000人で年間35,000の救急サービスを実施している。

民間防災省設立に関する法案を検討する際に、赤十字はボランティア活動の保護および措置の修正案を提起した(全国的規模での登録から名簿まで)。法案にはボランティアに対する措置が規定されているが、それは国内においてのみ適用される。

赤十字の経験からすると、国外での緊急事態の場合においても適用すべきであると主張する。ルーマニアにおける赤十字の助成に対して例外的に第11条が適用されたが、赤十字はその他の多くの国々への派遣を行っている。この場合、かれらの犠牲の上に活動が成立している。

4. 2 緑十字

1865年、トスカーナに誕生した緑十字・公益救助活動は、宗教や主義・主張から生まれたものではなく、保健・衛生上の救援や救助活動の必要性に応える市民の運動として始まった（Publica Assistenza Croce Verde 1991.10）。大衆的な組織基盤をもち、国家統一後、カソリック教会に独占されていた保健・衛生領域のサービス（困難な状況にあった移民に対する連帯的支持—食事、医師の検診等）を行ったのである。初期の最も重要な活動は、1884年のナポリにおけるコレラ疫病の流行に対する救援活動であった。

緑十字は、その後、イタリア中北部を中心に発展した。カソリックの強い南部、北東部への進出は遅れたが、1987年の初頭にはラツィオ、カラブリア、アブルッツォの各州に新しい組織が形成されている。1986年末現在、緑十字の連盟に加入している組織数は全国に367あり、会員数は約60万人、この内、ボランティア活動に参加している数は6万人以上に達している。また、救急車等の車両は約2千台ある。

全国に展開している367組織の中、137組織が民間防災活動にたずさわっており、災害発生の際には、警報から150分以内に、救援のための諸種の車両564台とボランティア6千人以上を出動させることができる。さらに、野営装備、医師同乗の救急車、その他の車両を、警報から6時間以内にどこへでも準備することができる。

【ジェノバ市の緑十字の活動】

ジェノバ市の緑十字は、1903年に創設され、1950年までは手押し車を6人がかりで引いて、救急等のサービスを行っていたが、その後エンジン付きの車になり、現在では9台の救急車を保有している。全ての救急車は、個人又は企業から寄付され

たものである。これらの救急車を運用する4人1組のチームが合計10組つくられており、交代で業務についている。チーム・メンバーはすべてボランティアであり、150名が登録されている。メンバーは週1～3回、スケジュール表にしたがって待機し、救急要請もしくは、病院間の転送サービスに従事している。この他、車の保守作業等のためのボランティアが約100名いる。

9台の救急車のうち1台は、いわゆるドクター・カーであり、医師が乗車することができる。ただし、医師は、ボランティアではなく、病院との契約で確保されている。緑十字の基地局（土地と建物）は持ち主の好意により、無償で借りている、という。

救急サービス等の活動にかかる諸経費は、個人からの寄付（50%）、会社等からの寄付（25%）及び救急等のサービス1回当たり18,000リラ支給される国からの収入（25%）によって賄われている。

ジェノバ市、及びその周辺の市町村住民に対する救急や病院間転送サービスは、緑十字を始めとする109のボランティア団体によって組織的に提供されている。これらのボランティア団体は、サービス地区が分割され、かつ活動の全体調整をする協議会をもっている。1987年には、この協議会が新しい通信ネットワークを完成し、救急車の手配を行っている（個々の救急車の位置をモニターし、最適の手配ができるようになっている）。

このような救急サービスは、日本の消防が行っている水準とほとんど同水準、あるいはより高い水準にあるように感じられた。救急車に乗り込む若いボランティアと車の保守作業やその他の雑事を引き受ける高令のボランティアがうまく組み合わさって、しかも、ボランティア団体の全体調整がなされている様子は、驚きである。

4. 3 アッソチビーレ

アッソチビーレは、1983年6月に創立された市民防災意識啓発活動を行っているボランティア団体である。会員数は63名で、1984年以来、ジェノバ市、リグーリア州の後援の下に同地域で、市民防災意識の啓蒙・普及キャンペーンに取り組んで

いる。創立から1989年までのアッソチビーレの主な活動は、次のようなものである (Statuto dell'Associazione (Associvile: 1991))。

①防災アンケート調査の実施：高校生に対する防災意識の普及活動として民間防災に関するアンケート調査を実施 (1983～1984年)。

②キャンペーンの実施

1984年：テクノ・エイド・フェスティバルでの出店

1985年：労働祭での出店。

1984年：小学校でのキャンペーン：教室での討論、映像による家屋の火災の予防、災害の危険の啓発、ポスター、パンフレット、ステッカーの配付。

中学校でのキャンペーン：小学校と同じ方法で災害時における危険の種類、自己防衛の説明。

1988年：緊急事態に対する積極的行動 (POSITIVE ACTION: 1989年のサン・フランシスコの地震のような緊急事態のインパクトを乗り越えるための受動的ではないアクション) に関する第1回市民講座の開催。この際に、ポスターの掲示、主要新聞への折り込みチラシによる宣伝活動も行った。リグーリア州の民間防災部、ジェノバ県、ジェノバ市等の後援を受けた。

③国際会議の開催：ジェノバ・スイス民間防災共同集会の開催 (スイス側参加者は、民間防災組織、災害時捜索活動のための犬の飼育協会 (1985年～))。

また、1990年～91年の活動は、次の通りである。

1月：市民及びボランティアに対する民間防災講座に向けた教育用スライドの制作準備 (自然の危機に対する自己防御、それに伴う家庭災害の予防について)。

2月：家庭災害の予防に関する会議の開催。
リグーリア生協・消費教育センターと

の共催、社会事象省の全国家庭災害委員会および協会のメンバーの出席。

3月：アルメニア、ルーマニアの地震経験に基づく (参加者の報告) 緊急事態におけるボランティアの保健・衛生活動に関する会議の開催。ジェノバ市の後援、赤十字、緑十字の参加、リパローロ街区の協力を受けた。

4—5月：ジェノバ市第9学区の教員に対する民間防災についての第1回再教育コースの開催。

11月：民間防災省主催のボランティア団体に対する第1回防災講習会への代表者派遣 (ローマの民間防災省民間防災多機能センターで開催された)。

- ・民間防災省振興 (省令にもとづく) のボランティア団体の新センサスへの協力。
- ・ジェノバ市都市調査への参加。
- ・専門家による災害犬および探索犬の訓練のための犬の飼育グループの組織化。
- ・バレッツェ市の海岸の清掃、タンカー HAVEN の災害 (重油汚染防除) に対する助成。

この他、アッソチビーレでは、年間を通じて学校および地区に対する教育活動を実施しており、また、地方公共団体の要請に応じて、地区内の様々な危険に対して実践的な活動を展開している。

アッソチビーレでは、ボランティアの実動隊員には、長靴、手袋、ヘルメット、レインコート、つなぎ、三角テント、5日間の活動を支える上で必要な装備を持たせている。また、応急手当に関する訓練は、ジェノバの赤十字による定期的講習により実施している。

4. 4 医師のアマチュア無線団体 (CQRASI)

1981年10月に設立された無線を使った医療関連情報の交換を目的とする団体。当初、90名程度でスタートしたが、現在では約3,000名の会員を擁している。年会費は、医師が25,000リラ、それ以外は15,000リラと安い。設備は、当然、自己負担である。主なサービスとしては、次のようなものが

あり、週6日稼働している（CQRASI—Radio Assistenza Sanitaria Itariana/Gruppo Radio Amatori Media 1991）。

- 1) 事故による緊急医療、入院、専門医の往診に関する仲介。
- 2) 重病人、重傷者に対する特別な薬、イタリアに登録されていない薬、または発見が困難なワクチン。血液の要請の仲介。発注の仲介もしている。
- 3) 患者輸送の要請、指示、または重傷者、重病人の治療に適した病院等についての相談。
- 4) 治療または検査に必要な機器の照会と予約。
- 5) 救急医、一般医、専門医の相談サービス。
- 6) 通信の公共手段の利用が困難な場合、または一秒を争うような緊急事態や急変の場合、病人、重傷者の健康状態に関する情報。
- 7) センターの責任者（交替制）が個人的に介入が必要と考えるケース。
- 8) CQRASI と研究・実験センターとの協力。このグループが定めた人道的目的として利用すべき電子医療機器の開発・制作についての情報交換。
- 9) 毎日午後9時～11時は、司会者を中心に、特定のテーマでmeetingが開かれている。

この団体は、利潤動機ではなく、あくまでボランティア精神にのっかって、自然災害が発生した（あるいはしそうな）場合、防災にたずさわるあらゆる公的機関と協力しつつ、医師の派遣、医薬品の調達、適切な病院の紹介等を行うことができる。毎日行っている医師等の情報交換の経験によって被災地周辺のどこにセンターを設置し、患者をどこの病院に移送すべきか、について熟知している、といわれる。

5. おわりに

以上述べてきたように、イタリアでは、様々な

検討と試行錯誤を重ねながら防災体制の確立と防災ボランティアの充実をはかってきた。日常的にボランティア活動が盛んであるという状況を生かし、発災後の組織的、効率的な救援体制を確保するために、多くの試みがなされている。その中で特に印象的であったのは、ミラノ県で見た図上演習である。県の防災担当官の多くが、軍隊からの出向者であることも手伝って、様々な状況想定に基づく図上演習が頻繁になされていた。そこには、県や市の防災担当者だけでなく、ボランティア団体の幹部が必ず出席し、被災現場と本部との連絡、非常招集、救助要請、救助活動の実施方法が具体的に検討される。このような図上演習により、被災状況や関係各機関の対応がリアルに描き出され、救援活動実施上の問題点や防災機関相互の関係上の問題が浮かび上がってくるのである。

野外で大量の人を動員する大がかりな訓練は、住民の啓発や社会的イベントとして、災害への関心を高める上で有効とは言え、ともすれば形式的になり、現実の場面で生じうる問題点を抽出し、対策を検討するには有効とは言えない。

図上演習は、このようなタイプの訓練の欠陥を補う上で非常に役立つと考えられる。防災ボランティアの活動をより確実にするには、すでに検討した制度の整備に加えて、図上演習のような地道な日常的活動が不可欠と言えよう。

このように各国の防災体制や防災ボランティアを比較研究することによって、日本の中を見ているだけでは気づかない有益な方策や考え方が生れるのである。

最後に、本調査を資金面、その他で支えてくれた（財）セコム科学技術振興財団ならびに（財）未来工学研究所に対して心から感謝の意を表したい。

注 釈

- 1) 1981年のイルピニア地震までの災害でよくみられたように、ボランティア達は、善意と連帯の感情にせかされて被災現場にいち早く駆けつける。しかし、被災地にはなにもない。設備も、食料も、水もないことを考慮せず、

自分自身が生存するのに必要な装備も物資ももたずに駆けつけるため、公的な救援者が被災地に到着したときには、大量の被災住民と自称「救援者」の全てに救援が必要である状況に陥っていることが多かったのである。ボランティア活動に関するこれまでの経験は、初期救助のための地元ボランティア活動を除いては、装備・設備、訓練、組織力の欠如のために、期待はずれであったことを物語っている。不可避免的にあらゆるところから駆けつけるボランティアを編成し、装備を与え、調整する能力のある専門的組織の欠如が、以上のような状況を生み出してきた、と言われて

- 2) 1982年9月以降、民間防災大臣は無任所大臣として、災害時の対応活動の調整の任にあっていたが、民間防災のための専門部局の設立は、1984年になってからである。
- 3) ボランティア消防士の要件は、全国消防隊規定の要件以外に、職員（間接的または指揮・

監督的職務）の場合には40歳、消防士の場合には30歳を越えてはならず、県司令部の士官名簿に登録され、内務省規定のプログラムに沿った定期的訓練コースに通わなければならない。ボランティア消防員に対する動員、及び訓練に対する報酬規定、雇用の維持等の規定は整備されている。

文 献 一 覧

- 国土庁防災局、自治省消防庁
 1991 「災害時におけるボランティアの活用方策に関する調査」 p26
- (財)未来工学研究所
 1990 「災害対策及び防災体制の国際比較に関する調査研究」
- (財)未来工学研究所
 1992 「民間防災組織の国際比較に関する調査研究」
- (財)消防科学総合センター
 1991 「地域防災データ総覧」自主防災活動編

Key Words (キー・ワード)

Volunteer (ボランティア), Voluntary Group (ボランティア団体), Volunteer Law (ボランティア法), Disaster Response System(災害対策システム), Emergency Response Plan (緊急対応計画)

Disaster Response System and the Role of Volunteers in Italy

Hiroaki Yoshii*

*Faculty of Information and Communication, Bunkyo University

Comprehensive Urban Studies, No. 47, 1992, pp. 121—132

Relief activities by voluntary groups are one of the most important problems in disaster period. Many Japanese, specially emergency response planners have had a great concern since Roma Prieta Earthquake in 1989. In Italy a full discussion on what roles should be assigned to voluntary groups in the disaster period and how to augument their response capabilities have been done since 1980's. And now the regislative system to promote voluntary relief activities has been established. It includes not only insurance systems and economic compensation mechanism to reduce burdens of volunteers who want to participate relief activities but also obligations of voluntary groups such as regislation, coordination, exercises and so on.

In this paper discussions on relief activities of voluntary groups in Italy are reviewed and present activities of voluntary groups for disaster relief are explained. The lessons to be learnt in Japan are also discussed.