

セミナー内容 テキスト書き起こし

10 月 22 日（水）14:00-15:30

N-NET 災害支援セミナー

「災害関連死を防ぐ避難所のあり方 ～イタリアから学ぶ TKB48 とは～」

講師：水谷 嘉浩（みずたに よしひろ）氏

Ｊボックス株式会社代表取締役/避難所・避難生活学会代表理事

※このテキストは聴覚障がい者向けのテキストであり、無断転載・使用を禁止します

「内閣府・令和 7 年度官民連携により被災者支援体制構築事業・モデル事業」にて作成」

古越氏（長野県災害時支援ネットワーク事務局／長野県 NPO センター 事務局次長）：

みなさん、こんにちは。長野県災害時支援ネットワーク事務局の長野県 NPO センター事務局次長の古越でございます。

本日はお集まりいただきありがとうございます。みなさんにセミナー開始前にお願いがあります。

本日の参加者は、お名前とご所属を表示の方をお願いします。また、音声の方はミュートでご参加いただくとありがたいです。

それでは、これからセミナーを開催いたします。

冒頭のご挨拶として、セミナー主催者である長野県危機管理防災課の小豆畑よりご挨拶を申し上げます。

小豆畑係長（長野県危機管理防災課）：

皆さんこんにちは。私は県庁危機管理防災課で防災の係長をしております、小豆畑と申します。どうぞよろしくお願い致します。

このセミナーは、皆様にご参加いただきまして今回で4回目ということになりました。初回にスフィアについてご講演いただいた後、ジェンダー、それからペットというテーマで進んできまして、今回は「避難所」ということで、前回までの2回が個別の課題について学んできたのに対し、避難所という「場」について学ぶ機会としています。

能登半島地震の時も、すでに報道等で出ておりますように、避難所の環境になかなか問題があるということで、残念ながら話題になってしまいました。その前の東日本大震災の時も、長期間、なかなか環境の整わない中に多くの方が避難されていたということで、避難所の環境というのはなかなか改善されてこなかった、というのが実情です。

そのため、我々も「なんとかしなきゃいけない」ということで、検討を進めております。

この長野県であれば、令和元年東日本台風の際に、長野市を中心にいくつか避難所が立ちました。当時はコロナ禍の最中であつたこともあり、避難所に避難したくないという方が多くいらっしゃった、という状況でした。そうした問題意識を持って、我々も取り組んできました。

当時使っていた表現として、「魅力ある避難所」や「避難したくなる避難所」という言い方をしておりました。

なかなか「避難所に避難したくなる」とか「魅力がある」という表現には、当時は若干違和感を持って聞いていたところもあります。

しかし、台湾の地震の事例ですとか、本日ご紹介いただくイタリアの取り組みなどを見ますと、日本の標準とはだいぶ離れたところに世界が進んでいる、という状況にあります。今ここに来て初めて、「魅力のある避難所」というものはこういうものか、と我々も勉強しているところでございます。

本日ご講演いただきます水谷さんには、私どもが3月に、N-NETの皆さん、NPOセンターの皆さんと一緒に「イタリア式の避難所」ということで訓練をした際にも、大変お世話になっております。

今日も、現地に行かれた時の様子や新鮮な話題をご提供いただけるということで、私も大変楽しみにしております。ぜひ皆様にも最後までお付き合いいただければと思います。どうぞよろしくお願いいたしまして、私の冒頭の挨拶とさせていただきます。今日はどうぞよろしくお願い致します。

古越氏：

はい、ありがとうございます。では、このセミナーについて、これから進めていきたいと思いますが、最初に「このセミナーとは何なのか？」についてお話ししたいと思います。すでに4回目ということで、もう皆さんご存じの方もいらっしゃるかもしれませんが、初めての方もいらっしゃいますし、今回、講師の先生のご厚意によりまして、この映像資料はアーカイブとして、今日ご参加いただけない方にもお届けできることになりました。そのためにも、改めて説明をさせていただければと思います。

では、画面共有をして、お話を進めてまいります。少しの間、お時間をお願いいたします。はい、今スライドをご覧くださいと思います。今日のセミナーは、内閣府が進めている事業がもとになっています。

「官民連携による被災者支援体制整備モデル事業」という、少し名前の長い事業です。能登半島地震をはじめ、これまでの災害を受けて、官民で連携して被災者の支援体制をしっかり作っていかう、という趣旨のものです。今日のセミナーを含めて、全体で7回を予定しておりまして、すべてご参加いただく方には無料で提供できることになっています。そもそもこのモデル事業は何かと言いますと、私たち長野県災害支援ネットワークは、県内の災害における「中間支援組織」です。平たく言えば、災害が発生した時に、民間の皆さんの力を集める（NPO、企業、大学など）社会福祉協議会や行政と連携し、支援の漏れやムラをなくすよう調整するという役割を担っています。そのために平時から体制整備を行っていて、今日のセミナーのような取り組みも、その一環として行っています。

長野県は早い段階でこの事業に手を挙げてくださり、令和5年から取り組みを進めています。今年度が3か年の最終年度にあたります。このモデル事業の取り組みの中では、民間

団体のネットワーク化（都道府県域のネットワークを強化）、市町村と連携した被災者支援体制づくり、官民連携の啓発、人材の育成といった内容があります。

今回のセミナーにご参加いただくことで、私たちに関わる皆さんとネットワークをつくったり、このテーマに興味のある方をさらに深めたりするための人材育成にもつながると考えています。そして、こうした皆さんが私たち県域組織と一緒に取り組むことで、実際に住んでいる市町村と連携し、適切な支援につなげていくことができます。

命が守られることはもちろん、人としての尊厳や地域の誇りを失うことなく、早期に生活再建が果たせる地域をつくっていく。これを事業の成果として目指しています。

現在、長野県災害時支援ネットワークは県域の団体を中心に構成しており、今年2月10日時点で県内の12団体で構成されています。事務局はNPO法人長野県NPOセンターが担っています。「長野県」と付いていますが、行政ではなくNPO法人です。他にも、県社会福祉協議会、生協連、連合長野、大学など、多様な団体が参加しています。長野県危機管理防災課にもオブザーバーとして参加していただいています。

私たちのこうした活動は、公的にも位置づけられており、長野県の地域防災計画にも名称が記載されています。備え・予防の部分では、災害中間支援組織と連携して官民の体制構築を進めると明記されています。また、災害発生時の実施計画では、長野県災害支援ネットワークの役割として、被災者のボランティアニーズや支援状況を集約し、全体像を把握する県や市町村の災害対策本部と連携し、支援が届くよう情報共有や調整を行う、民間ならではの視点で被災者の生活状況を把握し、行政に必要な支援策を提言するといったことが求められています。以上のように、簡単ではありますが、この取り組みの「枠組み」として、今日のセミナーが位置づけられているということです。

では、この後ご講演をいただきますが、その前に水谷さん、水谷先生の簡単なご紹介をしたいと思います。詳細はご本人からお話しいただけるとと思いますが、先ほど小豆畑係長からもあったとおり、水谷さんには令和元年東日本台風災害のあと、長野県でも避難所の生活環境をもっと良くしよう、という取り組みのなかで大変お世話になっています。その際のキーワードが、TKB（トイレ・キッチン・ベッド）です。トイレ・衛生は安心して排泄でき、体を清潔に保てる。キッチンは温かく栄養のある食事がとれる。ベッドは安全で安心して眠れる環境。これを何とかしたいという時に、イタリアなどの取り組みを教えてくださいましたことが関係の始まりでした。今年3月には、イタリアのやり方を日本でも実現してみようということで、水谷さんから話しいただき、長野で実際に実施したところで

では、この後は水谷さんにご講演いただきますが、質疑は最後の質疑応答でまとめてお受けします。今日ご参加の方はチャットでも質問を受け付けます。

ただし、自分の意見を書く形になると、こちらでは回答が難しい場合がありますので、質問としてお寄せいただければと思います。では、水谷さん、これからしばらく時間をお預けします。お願いいたします。

水谷氏（避難所・避難生活学会）：

それでは始めさせていただきます。よろしくお願いいたします。避難所・避難生活学会の水谷と申します。私は、もともと東日本大震災の時に「雑魚寝」が大きな問題になったことをきっかけに、避難所の雑魚寝をなくすため、段ボールベッドの考案と、その普及に取り組んできました。しかし、ベッドだけでは「災害関連疾患・関連死」をなくすことは難しいということで、避難所の環境そのものを改善していこうと、避難所・避難生活学会の設立にも関わり、今日に至っています。

私自身、これまで 25 の被災地を訪問し、500 か所以上の避難所を見てきました。長野県では、2014 年の長野県神城断層地震の際、小谷村や白馬村を訪問しましたし、2019 年（令和元年）台風 19 号の時には、長野市の避難所の環境整備にも携わってきました。

その中で、2012 年に初めてイタリアに行きました。当時、エミリア・ロマーニャ地震があり、新潟大学の榛沢先生と現地を視察したのですが、その環境が非常に理想的で、本当に驚きました。それ以来、ほぼ毎年のように現地を訪れ、今回も 8 日間の予定でイタリアに行き訓練に参加し、昨日夜に帰国して、今朝から資料づくりをしているところです。

時間も無かったのですが、まずは新しい情報として、資料の写真からご覧いただければと思います。

少しお待ちください。

●イタリア視察：10 月 15 日～

10 月 15 日から、イタリア市民保護局と、アブルッツォ州にある大規模備蓄基地、そしてエミリア・ロマーニャ州で、3 泊 4 日で実施された訓練に参加してきました。今回は、内閣府防災担当から 3 名（うち 2 名は若手職員）、また横浜市からも危機管理課長が、今年度 TKB を購入し来年の運用を見据えて参加されました。

写真はローマにある市民保護局の本局です。

日本と大きく違うのは、常駐の職員がこの本局だけで 600 名、災害発生時には 800 名に増員されるという点です。右の写真のように、関連団体が同じ部屋で間仕切りなく活動して

います。縦割りが災害時の弊害になるということで、軍、消防、警察、市民保護局、ボランティア団体などが、24 時間 365 日モニタリングしながら情報共有をしています。

また、この情報は全国のボランティアとも携帯を通じて常にやりとりしているとのことでした。こうした本部組織があるわけですが、来年日本にも防災庁が設置されますので、ぜひ参考にしてほしい部分だと思いました。

●アブルッツォ州 アベッツァーノ備蓄基地

ローマから東に車で2時間ほど、山の中の信州のような高地に、アブルッツォ州アベッツァーノという場所があります。ここに大規模な備蓄基地があり、イタリア赤十字が管理しています。中には避難所に必要な資材がすべて揃っています。イタリアの避難所は「ユニット」という単位で構成されており、避難者 250 名、お世話をするスタッフ 50 名＝合計 300 名が長期間健全に暮らせる資機材一式が1ユニットという設計になっています。

ここでは10ユニットが備蓄されていると聞いています。冷蔵庫、洗濯機、エアコンなどの生活設備も揃い、外には大量のコンテナが並んでいます。

写真にあるのはベッドで、奥にはマットレスが山のように積み上がっていました。以前はキャンプ用のパイプベッドが届くと聞いていましたが、ここも改善され、発災後2日でパイプベッドは撤収し、その後、家庭で使うようなしっかりしたベッドと寝具が届くようになったそうです。2段階で環境整備を行っているのが特徴です。

●エミリア・ロマーニャ州での訓練（10月16～19日）

10月16～19日にかけて、エミリア・ロマーニャ州のリミニ市から山手に1時間ほど入ったモンテコピオロ市で、大規模訓練が行われました。エミリア・ロマーニャ州、市民保護局、近隣自治体、ボランティアが集結して実施された訓練です。こちらはリミニ市に設置された災害対策本部の写真です。左が本部、右が被災エリアの自治体から情報が入ってくる部屋で、インターネットを通じた支援要請が即時対応されている様子です。

これは「コロンナモービレ」と呼ばれる資機材を積んだトラックの隊列が被災地へ向かう場面です。警察も動員され、会場となるテント設営地まで交通を遮断し、45～50台ほどのトラックと車両が移動していく、非常に迫力のある光景でした。このような支援の柱（コロンナ）が移動していくイメージです。動画がありますが、すみません、動画が動かないようなので続けます。

このような支援の柱が、移動していくというようなイメージです。本当は動画がお見せで

できればよかったのですが、再生がうまくいかないようなので、このまま続けていきたいと思っています。

会場に着きましたら、このようなトレーラーで運び込まれた資材を、受け付けをした後、即時に展開していきます。日本でいう「ユニック」のような、クレーンが付いたトラックも入っていますし、さらにこの重機、フォークリフトもすべて持ち込まれ、フォークリフトによって資材を下ろし、展開していきます。ここで日本と違うのは、日本ではいわゆる「バケツリレー」のように、人が手で運ぶことがよくありますが、イタリアでは手でやることはまずありえません。フォークリフトをわざわざ運んで、迅速に、かつ「楽に」展開していくことを、当然のようにやっていました。

これが電気のエンジニアたちです。車両の中には電気設備がたくさん積まれていて、さらに配管、つまり上水・下水の配管エンジニアも来ていて、避難所の設営をサポートしていました。

次に、このようなテントです。中に8~10人ほど入れる家族単位、あるいは二家族ぐらいいまで入れるようなテントになっており、スペックとしてはマイナス20度からプラス50度まで対応するとのことでした。中にはエアコンが付いていて、夏場はクーラー、冬は暖房を、それぞれのテントに設置します。赤十字の医療班も展開していて、いわゆるトリアージを行い、簡単な治療をし、必要に応じて救急搬送につなげる——その前段階の医療を担当しています。

テントの中は、このようにパイプベッドが並んでいます。先ほどお話ししたとおり、最初の2日間はこのパイプベッドで過ごし、その後に本格的なベッドが搬入されるという流れです。まずは開設時にこのパイプベッドで寝るということでした。この時は寝袋を使って寝ました。標高800~900メートルぐらいの場所で、夜は最低気温が8度ぐらいいまで下がりました。それでもなんとか寝られたのですが、夜中にブレーカーが作動したようで暖房の電源が落ちてしまい、かなり寒くなりました。朝方になって暖房が復活した、ということもありました。

こちらが食事の部分です。このようなキッチンコンテナを4台、あるいは5台連結し、約300人分の食事を提供できるスペースを確保していました。右側が食堂です。これも、もともとある建物ではなく、食堂用のテントを運び込んで現地で組み立て、テーブルと椅子を並べて食堂として利用します。これは今年3月に長野で実施したものと同じ考え方ですが、イタリアでは、避難所の寝るスペース（テント）で食事を取るのではなく、このように「食べる場所」をきちんと分けて、必ず食堂を設けます。料理を担当しているのは、普

段はレストランで働いている本職の料理人たちです。地域で日常的に食べられている家庭料理で、決して豪華なものではないのですが、とても素朴でおいしい料理を作っていました。いろいろな属性のボランティアがいる中で、この食事を作る人たちは訓練の中でも中心的な役割を担っています。イタリアの方たちがよく言うのは、「被災者には、おいしい料理を食べてもらって元気を出してもらい、生活復旧に前向きに取り組んでもらうことが非常に重要だ」ということです。食はメンタル面も含めた復旧・復興に大きな役割を果たしている、ということを改めて強調されていました。

右側に写っているのが冷凍室・冷蔵室です。足場が地面より少し高くなっていて、階段で上がり、コンテナを連結した通路がつくられています。通常の調理室だけでなくアレルギー対応専用の調理室、食材の準備室、冷蔵庫・冷凍庫が並ぶ構造です。写真にはありませんが、食事担当者専用のトイレやシャワー、洗濯機も用意されていて、一般の被災者や支援者とは動線が完全に分離されています。これはもちろん食中毒対策の一環で、しっかり専用動線を確保していました。出来上がった料理は、お湯で温められた容器に入れられ、絶対に冷めないように保温されています。私はこの時、同行者を駅まで送るために一度現場を離れ、2時間ほど経ってから食事を取ったのですが、それでも温かい食事をいただくことができました。このキッチンユニットは、1回、に最大で1000人分の食事を提供できると言っていました。つまり、二つのユニット分の食事をまかなう能力があるということです。温かいスープなど、とにかく「冷めたものは出さない」ことを徹底しています。

ここに写っているのはすべて支援者です。特徴的なのは、日本では被災者と支援者の生活が完全に分かれ、支援者は現地で自分の寝床を探し、食事も自力で調達することが多いのに対し、イタリアでは「同じものを食べ、同じ場所で寝る」ことです。同じ生活空間の中で、支援者としての役割を果たしていく、という形をとっています。温かい食事には、きちんとワインも用意されていました。これは別の日の写真ですが、担当するチームが毎回変わり、それもトレーニングの一つだと言っていました。担当を変えながら食事を提供する、という体制です。

そして、子どもたちです。この地域の小学生たちが訓練を見学し、いろいろなゲームをしながら体験するプログラムが組まれていました。過去に参加した訓練でも、必ず子どもたちがいます。中学生や高校生が参加していることもあります。大人が取り組んでいる活動を、小さい頃からこのように体験し、「大きくなったら自分も隊員になりたい」という気持ちを育てていきます。子どもたちと一緒にやっていく、という姿勢が非常に強いと感じます。

先ほど、リミニ市内から会場までコロナモービレが隊列を組んで走っていったとお話しし

ましたが、沿道の皆さんが手を振ってくれるんですね。同じような光景が、日本でも、被災地に向かう自衛隊の隊列に向かって手を振り、「頑張ってるね」と声をかける場面としてあったと思います。この市民保護局の取り組みやボランティアの皆さんの活動が、子どもたちや市民に非常に支持されていて、交通を遮断してでも先に通していくことに、社会的な理解があるのだと感じました。

次に、この会場では、いろいろなパートに分かれて専門的な訓練・トレーニングを行っていました。左側はフォークリフトを使った輸送の訓練、右側はウインチを使って車両を段差のある場所から引き上げる訓練、チェーンソーの使い方の訓練など、非常に専門的なトレーニングをそれぞれ行っていました。近隣の自治体も、リミニ市だけでなく多く参加していました。この青いユニフォームの方々が、たくさんの自治体から来ているメンバーです。とにかく多くの自治体に参加している、というところです。

では、一度最初のほうのスライドに戻りたいと思います。このような日程で見学をしてきました。

さて、ここからは日本の避難所についてです。何度も皆さんにお見せしているかもしれませんが、戦前から、阪神・淡路大震災、東日本大震災、熊本地震、西日本豪雨、そして2020年の人吉水害と続く中で、「雑魚寝」はだいぶ解消してきたと感じていました。ベッドだけでなく、トイレも、以前の工事現場用の仮設トイレから、自治体が保有するトイレカーなどが導入され、環境はかなり良くなってきたと思います。しかし、食事に関しては、依然として工場で作られたものが提供されているケースが多く、人の手で作られた料理ではない、という状況があります。衛生面などの理由からそうなっているのですが、このあたりはイタリアとは全然違うのではないかと感じています。

災害関連死についてです。イタリアでは、私がいろいろな場所を訪問して話を聞いた限り、「災害関連死」という言葉そのものが存在しないと言われました。実際、避難所の環境が悪いことが原因で亡くなる、ということは「ありえない」「そんなことはゼロだ」と皆さんおっしゃいます。

一方で日本では、平成の約30年間で5000名が災害関連死として認定されています。これをなんとかゼロにしていく必要があると思いますし、防災庁が設置されるにあたって、「関連死をゼロにする」という目標をどう実現していくかが大きな課題になると考えています。少し飛ばしまして、現在の日本の法律――災害対策基本法や災害救助法など、災害関連法が運用されているわけですが、私が考える一番の課題は、「あくまで市町村防災が前提になっている」という点です。市町村が住民に対して責任を持ち、そのサポートとし

て都道府県や国が側面支援をする、という構造です。その結果、避難所そのものが全国1741市町村ごとに存在し、1741通りの避難所のあり方があるとも言えます。支援物資や資材もすべてバラバラで、ここがイタリアとの大きな違いだと思います。

市町村が責任を持つということは、「被災した自治体の職員が避難所支援をしなければならない」ということでもあります。つまり、被災者が被災者支援をしなければならない構造になってしまっている、ということです。その結果、避難所でニーズ調査を行っても、市町村によって、また同じ市町村の中でも避難所ごとにニーズが無数にあり、調査にも時間がかかり、必要なものを送るにも時間がかかる、という状況が生じます。

現在、能登半島地震を踏まえ、行政も民間もさまざまな団体が反省をもとに改善に取り組んでいますが、「標準」を前提としていないため、改善すればするほど細分化や個別最適が進んでしまう。次の災害では良くなる避難所も増えるとは思いますが、そうでない避難所も残る。つまり避難所の格差が開き、おそらく次の災害でも同じような結果になるのではないかと私は予想しています。ここを、市町村防災の枠から、国が標準化を進めていく方向に転換していかなければならないと思いますが、なかなかそこまでは至っていないのが現状です。

今後の理想的な避難所支援のあり方としては、まず標準化、そして、できれば被災自治体の職員が避難所運営をするのではなく、外部に委託していくことが重要だと考えています。外部委託というのは、被災地の自治体ではなく、近隣から支援チームが入り、設置から運営までを民間が中心になって一貫して担う、というイメージです。現状、多くの自治体が国や都道府県による「プッシュ型支援」に期待を寄せているという話をよく聞きますが、プッシュ型支援は、私は『『あとはよろしくね』方式』と呼んでいます。つまり、「物は送るので、あとは頑張ってね」というやり方です。そうではなく、「全部任せてね方式」にしていく必要があると思います。現状では、プッシュすればするほど、被災自治体の負担が増えていってしまいそのうちバンクする、という状況になっています。

そのためには、避難所の標準化、その一歩目としてユニット化が必要だと考えます。ユニット化とは、単位化することです。イタリアのように、250人の避難者を50人の支援者が支える——これを一つのユニットとする。人数は200がいいのか150がいいのか、という議論は必要ですが、とにかく「単位を決める」ことが重要です。

そして資機材の標準化です。これは「どことこのメーカーのどの製品が良い」という意味ではなく、その単位化に合わせて、そのスペックを標準化する、ということだと思います。

そして「機動力化」。これは固定式ではなく、移動式であること。コロンクナモービレのように、近隣から入っていくために、すべて移動式であるということが必要なのかなと考えています。資材については「公設民営」です。国がスペックを決めて、都道府県なのか、どのレベルかは議論が必要ですが、行政が資材を用意し、運営は民間が担う、という形が 필요한のではないかと考えています。

TKB をそれぞれの市町村が持つことは不可能ですし、そうすべきでもありません。国が全国に分散配置しておき、災害が起きた場所に移動して行って、集中運用する。その体制を、なんとか 48 時間以内に実現することが大事だと思います。

能登半島地震では、発災直後、10 万人以上の避難者がいたと言われています。その後、仮設住宅に入っているような長期避難者は、約 2 万人だと言われています。そこに対して、発災直後から 3 か月後、3 月末の時点までに、全国の自治体からの対口支援が延べ 13 万人。DMAT はじめ医療チームが延べ 6 万人。それ以外にも消防、自衛隊、ボランティア団体、災害・復旧関連企業などを含めると、おそらく 20 万～30 万人の支援者が能登半島に入ったと言われています。

2 万人の長期避難者に対して、本当にこれだけの人数が必要だったのか。南海トラフや首都直下地震になったときには、いったい何万人投入すればいいのか、という課題が見えてきます。TKB の準備と、訓練を重ねることで、もっと少ないリソースで被災者に支援が届くはずです。この運用方法については、来年に向けて再度検討していく必要があると感じています。

災害対策基本法の第一条には、「国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため」とあります。個人的には、国土より先に「国民の生命」を書いてほしいな、と思ったりもしますが、それはさておき、避難所において住民の健康を守り、災害関連死を予防することが最重要であるという点は、当然のこととして理解できると思います。

ただ、この「災害関連死」の定義ですが、皆さんご存じでしょうか。いわゆる「災害弔慰金」を受け取った人の数が、災害関連死としてカウントされています。申請主義です。で、被災者は災害弔慰金を受け取るために、避難所などで書類を書き、役所に提出し、受理された後に「災害弔慰金支給審査委員会」で審査され、認められて受け取った方が「災害関連死」として数えられます。つまり、これは医学用語でも法律用語でもなく、「行政手続き上の用語」と言えるわけです。

一方で、極端な言い方をすれば、災害関連死をゼロにする方法は簡単で、申請書類を受理

しない、審査委員会で全部却下する——そうすれば、統計上はゼロになります。これはもちろん、意地悪な言い方ですが、仕組み上はそういうことです。

また、例えば高齢のご夫婦で、ご主人が亡くなり、避難所で奥さんが複雑な書類を書けるのか、という問題もあります。実際には、もっと多くの方が本来は該当しているのではないかと私は思っています。ですので、私は「災害関連死」という言葉よりも、「避難生活死」をいかに予防するか——こちらを重視すべきだと考えています。TKB48 は、まさにそれを実現するための仕組みなのだろうと理解しています。

またイタリアの話に戻ります。トイレ・シャワーなどの衛生 (T)、栄養価のある温かい食事を食堂で提供するキッチン (K)、ベッドだけでなく生活空間全体を、温熱環境も含めて整備するベッド (B)。これが TKB です。

先ほどのアブルッツォ州の備蓄基地を、Google Earth で日本と同じ縮尺で見ると、ほぼ地方空港に匹敵するくらいの面積があります。おそらく松本空港と同じくらいの規模かな、と思いますが、この規模の備蓄基地がイタリア全土に 8 か所あると言われています。そこには、3000 人、つまり 10 ユニット分の必要な物資が、物流倉庫のようにすべて並んでいます。トラック、トレーラー、バスもすべて自前です。

国レベルで 8 か所、各州にも備蓄があります。エミリアロマーニャ州にも当然ありますし、県レベルにもあります。さらにボランティア団体が保有している資機材もあります。私は何度もイタリアに行って、「このユニットが全部でいくつあるのか」を聞いているのですが、何回質問してもはっきりした数字は返ってきません。最近は、「これは国力の一つで、防衛装備と同じように、国民を守る国の能力として公表しないのかな」と考えるようになりました。とにかく、全国に分散配置されている、ということだけは確かです。

このようなコンテナトイレの中には、トイレとシャワーがセットで入っています。手洗い場もしっかりあります。この備蓄基地には、このコンテナトイレが 100 基ありました。これは数年前の食事の風景ですが、できるだけバランスの良い、普段食べているような美味しいものを出すために、プロの料理人がこうした食事を作っています。この料理に携わる人たちは、単に「ボランティア参加しています」というだけではなく、しっかりと 60 時間の研修・訓練を受けています。そうした人たちが、食の部分を支えているということです。

先ほど見ていただいた通り、非常に驚いたのは「子どものケア」が発災直後から始まるという点です。おもちゃがあるだけでなく、子どもの専門家や心理学の専門家も、48 時間以

内に到着してお世話をスタートします。避難所では、すべて ID チェックが行われ、出入りもちゃんと管理されています。今回の 3 泊 4 日の訓練でも、夜中に入口で警備の方が誘導し、巡回・パトロールをしっかりと行っていました。

こちらは「アンパス」という団体が持っている、子どもの遊び場トレーラーです。乳児とお母さんのためだけのトレーラーで、中にはじゅうたんが敷かれ、エアコンや遊び道具も揃っています。こうしたトレーラーも被災地まで引っ張っていきます。

何度もお話ししている通り、日本の場合は被災自治体の職員が、自分たちで支援をしなければなりません。一方、イタリアでは、近隣から被災地にユニットが入ってくる仕組みです。（ここに書いてある「500 ユニット」という数字は、すみません、あくまで私の推定です。）そのユニットは、基本的には標準化された同じスペックのものが運用されています。ここが大きな違いだと感じています。

これは仮設住宅です。ラクイラ地震のあったラクイラ市の仮設住宅ですね。仮設というより、もう完全に「本設」に近く、4 人家族で 100 平米、2 人家族で 60 平米だと言っていました。日本の普通のマンションとさほど変わらないような、快適な仮設住宅です。

こちらはマトリーチェ地震のあったマトリーチェ村にできた仮設住宅で、「MAP」と呼ばれています。先ほどの「CASA」、こちらは「MAP」と呼ばれていますが、中は同じように広く、家財道具・家電製品もすべて揃っています。

イタリアの防災を担っているのが市民保護局ですが、なぜここまで進んだのか。そもそもイタリアは、日本以上に災害が多いとも言われています。

例えば、1908 年のメッシーナ地震。イタリア本土とシチリア島の間にあるメッシーナ海峡の町で大きな地震が起こり、この時に津波が発生し、約 10 万人が亡くなったと言われています。東日本大震災の約 5 倍の被害が、100 年以上前に起こっているわけです。また地震も多く、歴史的建造物も非常に多い国ですので、耐震化がはっきり言って遅れています。そのため、日本では「それほど大きくない」と感じる規模の地震でも、建物が崩れてしまうことがあり、ひとたび地震が起きると被害が拡大しやすいと言われています。

水害も非常に多く、地すべり、洪水も頻発する――まさに「災害大国」です。1980 年には、イタリア南部（ナポリ近く）でイルピニア地震が発生し、約 3000 人が亡くなり、1 万人以上が負傷したと言われています。この時、国として調整する機能がなかったため、情報が錯綜し、支援が偏って被害がさらに拡大したとされています。それを踏まえ、イタリア政府は「支援が失敗した」とはっきり認めました。当時のベルティーニ大統領が「これ

はまずい」と強いリーダーシップを発揮し、その2年後に市民保護局が設置されました。

市民保護局は、住民、インフラ、歴史的建造物を含む「国の遺産」を災害時に守る役割を担っています。主な任務は、災害の予測、事前準備、即応、復旧——この4段階です。なかでも「事前準備」の部分が、日本よりも進んでいると感じています。主な活動の担い手は、9割以上がボランティアです。とはいえ、ここで言う「ボランティア」は無償奉仕ではなく、「志願者」という意味で、普段の仕事の専門性を生かしたプロフェッショナルが多く登録しています。それぞれのボランティア団体に登録し、頻繁に訓練を重ねる。今回のエミリアロマーニャ州での訓練のように、平時からとにかく訓練を重ねる、ということをやっています。ボランティア団体は大小合わせて約4000団体。登録されているボランティアは300万人で、国民の約5%に当たります。このうち約半数、150万人ほどが常にアクティブで、訓練を重ね、いつでも動けるよう備えています。

これが先ほどお見せした、市民保護局内部の様子です。各団体が同じフロアでパーティションなしに、24時間365日モニタリングを行っています。

次に、こちらが首相をトップとした各団体の意思決定機関です。ここは「議論する場所」ではなく、「意思決定の場」だと説明されました。例えばラクイラ地震のときは、発災後30分で会議が始まり、2時間後には資材を積んだコロナモービレがローマを出発し、150キロほど離れたラクイラ市に到着して即時展開した、とのことでした。

私はその後ラクイラに行き、被災者の方にも話を聞きました。「TKB、コロナモービレが来て展開したのは、発災後どれくらいでしたか？」と尋ねると、「朝4時か5時ごろに発災して、その日のお昼にはまずトイレが使えるようになり、夕方には食事が提供された。その日のうちにテントが設置され、ベッドで寝られた。」と話していました。ですから、48時間どころか、12時間以内に避難所が設営され、避難生活ができるようになった、ということです。先ほどの説明とも整合性が取れていると感じました。

ここからは動画の音声部分です。

ニュース映像のナレーション）：

「今後も豪雨に警戒が必要。進まない避難の理由とは——。今回の大雨でも…」

被災者の声：

「行ったけど、わし、ああいうところでよう寝んわ。なんかパンばかりでね。2日目の夜やったかな、70歳から上はおにぎりがね、『あの列に並んだら当たりますよ』って言われて、それでなんか、生き返ったような気がしましたけど。」

ナレーション：

「避難所に行かない理由のひとつは、環境の悪さというのがあるようだ。『非常時だから仕方がない』という意見もあるが、避難所の専門家は――」

水谷氏・インタビュー：

「日本と海外の避難所は大きく違いまして、『著しく遅れている』と言った方がいいかもしれません。“雑魚寝”をする避難所が日本だけです。中でも特にクオリティが高いと言われているのがイタリア。日本同様、噴火や地震、洪水など自然災害が多い国です。災害時、住民はまず体育館などに避難する。ここまでは日本とさほど変わらないが、その後が違う。2日以内に避難所の環境を向上させる。瞬く間に数百張りのテントを設営し、一家族につき一張りのテントが与えられる。テントの中には簡易ベッドが設置され、冷暖房も完備。大型の室外機で空調を行うという、至れり尽くせりの状態。

さらに、日本ではとても考えられないような快適な避難生活が――。イタリアの避難所では、食事も重要視され、被災者はつらい思いをしない。キッチンカーが駆けつけ、出来たての温かい料理が提供される。もちろん仮設トイレやシャワーも。これらの設備を2日以内に設置することが、法律で定められている。

なぜここまでするのか――。そこにはこんな背景がある。被災をすると、精神的なダメージを受けますよね。さらに、そこに肉体的ダメージを与えてしまうのが日本の場合です。イタリアなどは、その肉体的ダメージを与えない。『災害関連死はありえない』。避難所で人が亡くなると、責任者は拘束されて裁判にかけられる、というような仕組みになっています。そういうことが、避難所の環境整備につながっているのかな、というふうに思います。」

水谷氏：

はい。このような映像の通りの訓練が、実際にエミリアロマーニャ州で実施されていて、その様子を見学してきたところです。すみません、少しスライドを戻ります。

ここまですを踏まえて、我が国の課題についてお話しします。何度もお話ししている通り、「市町村主体」であるという現在の仕組みには、やはり限界があります。都道府県単位がいいのか、もっと広いブロック単位がいいのか、あるいは国なのか、その答えはまだ出ていませんが、いずれにしても今のままでは難しい、というのが正直な実感です。

また、普段から訓練を重ねているかどうか。イタリアでは「訓練こそがいちばん重要だ」

という言い方をしていました。日本でも避難する訓練や避難所を開設する訓練はよく行われていますが、「長期的に生活するための設備を構築する訓練」は、ほとんど行われていないのではないかと思います。

3月に長野で行った演習のような訓練を、どれだけの地域が継続的に実施しているか。災害救助法では、救助期間が7日間と書かれていますが、この枠組みもあって、市町村が長期にわたって避難所を担うことが難しくなっている面もあるのではないかと感じています。

そして、訓練の予算の問題です。

具体名は控えますが、ある都道府県の年間の訓練費用は年2回で「75万円」だと聞きました。また、ある政令指定都市では、同様に年2回の訓練で年間150万円という話もありました。この程度の予算では、どうしても「避難所を開設して終わり」という訓練になりがちです。

一方で、イタリア市民保護局の年間予算は、日本円にして約2,000億円と言われていました。人口比で考えると、日本で言えば約4,000億円規模を防災に投じている計算になります。

その多くが訓練と資機材の拡充に充てられていて、訓練を重ねることで「即応」を可能にしています。これは、消防や自衛隊と同じで、普段の9割は訓練をしている、という世界観です。ですので、改めて「訓練を重ねること」がいかに重要か、ということを強調したいと思います。来年以降、防災庁が設置される中で、どこまで資材の備蓄が進むのか、どれだけ訓練を重ねられるのか、非常に期待しているところです。

最後に、今後の方向性を少しまとめたいと思います。全国に分散備蓄を行い、資機材を標準化・ユニット化する。個々の資材がバラバラに届くのではなく、「一式セット」として一気に届く仕組みを作ることが重要です。そのためには、こうした資材をユニットごとにセットにして全国に配置しておく。

そして「拠点避難所」を整備することが必要です。発災直後は大小無数の避難所を開設してもよいのですが、ある程度落ち着いた段階で、TKBユニット1つあたり250人を収容できるような拠点避難所を、必要数しっかり整備していく、という考え方です。

今回、横浜市がTKB1ユニットを調達し、来年度から運用する予定で、イタリア視察にも参加されました。こうした事例が出てきたことは、大きな一歩だと思います。ここから先は、国ともやり取りをしつつ、「イタリア型をそのまま真似する」段階から、「日本の事情に応じた仕組み」をきちんと作っていく段階に入らなければなりません。そのうえで、災害関連死ゼロを目指していく必要があると考えています。

もう最後になりますが、イタリア人が口をそろえて言うのは、「たった一人の犠牲者も出さない」ということです。「たった一人の命も救う」という共通認識があります。民間が主体となり、専門職が関わるユニットを作る。敵は「災害」そのものだけでなく、被災のあとに人びとを襲う「絶望」だ、という考え方です。絶望があるから、自分の足で立ち上がれない。生活再建に向かっていけない。だからこそ、そこに十分な費用をかけて「絶望に打ち勝てるように支援をする」。その方が、長い目で見れば経済的にも合理的で、結果的に安く済むのだ、という言い方をしていました。とにかく「絶望から国民を守る」――それがTKBユニットの役割なのだ、ということです。そして、法律改正を含め、防災庁の設置と運営には大いに期待したいところです。

水谷氏：

映像の通りの訓練がエミリア＝ロマーニャ州で実施され、見学してきました。

わが国の課題。市町村主体には限界がある。都道府県か、より大きな単位か、国かは別として、今のままでは難しい。日本の訓練は避難訓練や開設訓練は多いが、長期生活の設備を構築する訓練は少ない。3月の長野の演習のような訓練をどれだけやっているか。災害救助法で救助期間が7日間と書かれていることもあり、市町村は長期にわたる避難所対応が難しいのではないかと。訓練予算も、ある都道府県で年2回で75万円、ある政令市も年2回で150万円と聞きました。ほとんど予算がないため、避難所を開設して終わりにしてしまう。

一方、イタリア市民保護局の年間予算は日本円で約2000億円といわれ、人口比で日本なら約4000億円。多くが訓練に費やされ、資機材拡充も含め、訓練を重ねることで即応が可能になる。消防や自衛隊も普段の9割は訓練をしているのと同様です。来年以降、防災庁の設置の中でどこまで備蓄・訓練が進むのか期待しています。

古越氏：

はい。ありがとうございます。最新の情報をいただきました。ありがとうございました。実は、同じように今、日本の災害のところで、すごく気になる情報がFacebookなどを見るとあって、例えば、牧之原で支援に入っている方の投稿で、約1500件のお宅を訪問して、900件以上の方々に会って生活状況を把握したと。その中で、避難所に行かず自宅にいますという方が多いんですね。牧之原の竜巻災害の時に。なぜかという、やっぱり避難所に行くと、日本の避難所って「毛布1枚」「パンや即席麺、カップ麺」というイメージがあって、避難所というものがそもそも避難の選択肢に入らないというお年寄りが多い、と

いうのがありました。やっぱり、そういった環境を変えるには「避難してください」だけでは変わらないので、こういった取り組みをしていく必要があるかなと思っています。

そこで、残り時間の中で、可能な限り質問の方を共有いただいて進めていきたいと思います。

では、質問の方に行きます。イタリアでできている TKB48 とか、なぜ日本でできないんでしょう？どうしたら日本でも実現できる？まずこれはどうでしょう。

水谷氏：

そうですね。モデルがあって学びに行っているというところで、日本でできないというわけではなくて、これからできるとは思います。

イタリアは、古代ローマの時代から遠征が得意で、長期間、数年にわたって部隊が広い地域を移動しながら生活をしていた歴史があるんですよね。実は、ユニットの『250 名+50 名の計 300 名』というのは、軍隊で言う“1 個中隊”の単位になるそうです。その中隊が移動し、生活場所を設営する、そういう文化的な背景もあるのかなと思います。

そして、1980 年のイルピニア地震の時に、ペルティエニ大統領が強力に『避難所を良くしよう』ということで、市民保護局（Civil Protection）を設置したり、法律を整備したりしています。日本も、できないわけではなく、やらないといけないと思いますので、今後に期待しているところです。

古越氏：

はい、ありがとうございます。では 2 つ続けて予算の関係ですね。イタリアは国家予算どの程度？日本でやろうとしたら予算どのくらいかかりそうですか？

水谷氏：

市民保護局の予算は、日本円で約 2000 億円と言われています。ただ、これは資機材だけではなく、訓練費用もたくさん含まれています。例えばローマ本局だけでも、平時で 600 人の職員を維持しているので、人件費も入っていると思います。

一方、日本の内閣府（防災担当）は、去年が 70 億円。職員はだいたい 90 名。今年度で倍増して 140 億円、職員も倍増したと聞いています。…もう桁が全然違うんですよね。私たちの試算では、1 ユニットだいたい 5 億円です。例えば日本に 1000 ユニット置くと 5000 億円。でも耐用年数が 20 年として年 250 億円。訓練費用に 50 億かかったとしても、年間 300 億円で実現できます。

これは高いか安いかわかりませんが、国民1人当たり約300円。防衛費が8万円、警察費用が4万円、消防が2万円かかっていますので、300円で1000ユニット・25万人分のTKBが実現します。たった300円です。

古越氏：

なんか予算の考え方が違いますよね。人の命を扱っていて、生活再建とか考えると、もっともっと日本ってね。

水谷氏：

そうですね、もっと投入してもいいと思うんですけどね。予防予算ですので、“予防費用”と“損失費用”を比較すると、予防費用の方が当然安いわけですよね。病気も、ならないようにするための費用の方が安い。病気になってから治す方が高くつく。費用をかけることで損失額を小さくできる、という考え方かなと思います。

古越さん：

うん、やっぱりこうトータルで考えるって必要があるんでしょうね。本当に災害が起きた時、日本は特化型で進んできたので、初動を頑張ればあとはなんとかなる、みたいなところがあったんですよね。ここは考えを新たにしくちゃと思います。

では、諏訪での開催のあと、実際に変化したことや取り入れたいこと、逆に取り入れたいけれど進まないことなど、そういったところはありますでしょうか？

水谷氏：

そうですね。まず繰り返しになりますけれど、横浜市が一ユニットを自前で購入したので、来年から実証実験を行い、運用に入るとするのは非常に画期的だと思っています。

それから、来年4月が熊本地震から10年にあたるんですが、私は今、熊本市さんの依頼でいろいろお手伝いをしています。10年経って避難所がどう変わったのか、市民の方々に見ていただくために、TKBの導入検討を進めています。ただ、横浜市のように購入はできませんので、今進めているのは「九州市長会による持ち寄り型TKB」です。

例えば、福岡市がトイレカー、鹿児島市がキッチンカー、大分市がベッド、というように、各自治体が自分たちの持つ資機材を持ち寄り、越境支援で熊本市に入る。今ある資源を集めて運用しようという方法です。これも実現可能な方法として、一つの参考になるとしています。持ち寄るとのことですね。

古越氏：

ありがとうございます。防災のことをやっていると、制度の古さも感じますよね。災害救助法は昭和 22 年、災害対策基本法は昭和 36 年制定で、すごく古い制度設計です。国の防災基本計画も同様で、都道府県・市町村の地域防災計画のベースになっています。そうすると、行政のみなさんも今の制度上「長期間の支援」や「命が助かったあとの命を守る」ことが計画上なかなか難しい背景があるんです。その点をご紹介しておきたいと思います。

では次の質問です。支援の避難拠点の設置についてですが、大容量電源が必要になると思うんですが、イタリアはどうしているのでしょうか？

水谷氏：

はい。イタリアには電源車があります。ディーゼルエンジンで発電する電源車を持ち込みます。ただ、避難所の設営場所はあらかじめ決まっているので、給電設備——つまりインフラが整っている場所は、すぐに切り替えられます。線をつなげば OK ということです。分電盤も移動式がありますので、当初はディーゼルですが、インフラ復旧後は直結する、という運用をしています。

古越氏：

ありがとうございます。次は災害関連死についてです。テント内で亡くなる人はゼロなんですか？ ストレスも相当あると思うのですが。

水谷氏：

災害関連死が本当にゼロかというと、私はゼロではないと思います。あるとは思いますが。イタリアの街には非常に古い建物が多く、何百年、千年前の建物を代々使っていたりします。それらが崩壊し、アイデンティティが崩れ、自殺される方もいると聞いたことがあります。なので「災害関連死ゼロ」ではないと思います。

ただ、少なくとも「避難所の環境が悪くて亡くなる」ということは“ありえない”と言っています。これは 1 人から聞いた話ではなく、何十人にも聞いたので、たぶん本当ではないんだろうと思っています。テント生活がストレスゼロかと言われれば、そんなことはないでしょうけれど、家族単位で入れますし、日本のように体育館で間仕切りなしに雑魚寝する環境と比べれば、相当恵まれています。その意味では、日本と比べてかなりストレスは少ないと思います。

消防や救急医療は日本と大きく変わりません。ただ、医療が前面に出ることがあまりな

い。開設時にスクリーニングし、必要な人は広域搬送するため、避難所にいるのは比較的元気な方が多い。要介護の方は少し離れた専門施設に搬送すると言っていました。とにかく、長期避難でそこで亡くなるということは少ないと感じています。

古越氏：

ありがとうございます。次に、ボランティアの報酬や災害対策本部の経費はどこが負担しているのか？ という質問です。

水谷氏：

ボランティアは個人ではなく必ず団体に所属し、訓練を受けています。例えば、レストランのコックさんが避難所支援に行く場合、レストランの雇用主は1~2週間その料理人を現場に出すことになります。本人には報酬は入りませんが、その“送り出した雇用主”に対して人件費の補填があるそうです。電気技師なら電気屋さんの雇用主に費用が支払われます。災害対策本部の費用は州が負担しますが、その裏に国の予算があります。日本と大きく違うのは、非常事態宣言をうまく使うことです。平時の法制度を止め、有事モードに切り替え、危険地域の立ち入り禁止、強制移動、財源確保（例：ガソリン税の一時引き上げ）などを行います。これは期間限定（最大6ヶ月）で行われます。

古越氏：

ありがとうございます。少し時間オーバーですが、最後の質問です。要配慮者、障害のある人、高齢者にはどのような支援があるのでしょうか？

水谷氏：

先ほど子どもの専門家が来るとお伝えしたように、高齢者や障害者の専門ボランティア団体もあり、そうした団体がすぐに対応します。また、避難所では対応しきれない場合、広域搬送するとも言っていました。外国人への対応も丁寧で、ハラル食、アレルギー対応、人種・宗教への配慮など、かなりこまめに対応しているということでした。

古越氏：

ありがとうございます。では、水谷先生のご講演はここで終了といたします。ここで一旦、水谷さんにお礼を申し上げたいと思います。水谷さん、ありがとうございました。

水谷氏：

すみません、時間がなくてスムーズな発表にならず申し訳ありません。聞き苦しかったと思いますが、貴重な機会をいただきありがとうございました。

古越氏：

昨日の夜に帰国されたばかりなんですよ。本当にお忙しいところ、ありがとうございました。