

【研究報告】

カンタベリー地震の復興行政 ～復興戦略・復興計画を中心とした 2013 年中の動向～

和田 明子（東北公益文科大学教授）

はじめに

2011 年 2 月 22 日のカンタベリー大地震から 3 年が経過した。復興行政を推進するため同年 4 月 18 日に施行されたカンタベリー地震復興法（Canterbury Earthquake Recovery Act、以下「復興法」という）は施行から 5 年で廃止されることになっており、本稿執筆中の現在、カンタベリー地震の復興行政は折り返し地点を過ぎたと言える。

筆者はこれまで復興法とカンタベリー地震復興庁（Canterbury Earthquake Recovery Authority : CERA、以下「復興庁」という）、それに復興庁が復興法に基づき策定した復興戦略（Recovery Strategy）とクライストチャーチ市が復興法に基づき策定したクライストチャーチ中心部復興計画（Recovery Plan for CBD）を中心とした復興行政の展開を、2011 年と 2012 年に分けて整理してきた（和田, 2012 ; 和田, 2013）。本稿は、復興戦略、そしてクライストチャーチ中心部復興計画を初めとする各種復興計画を巡る動きを中心に 2013 年中の復興行政の主な内容を整理するものである。

過年とは異なる 2013 年中の復興行政の一つの特徴は、戦略や計画の立案・実施だけでなく、実施された戦略・計画の評価が本格的に開始されたことである。そこで、以下では「計画の立案・実施」と「評価」に分けて、2013 年中の動向を整理することとする。

1. 計画の立案・実施

表 1 は、発災から 2013 年までの復興法・復興庁・復興戦略・各種復興計画を巡る主な動向をまとめたものである。

2010 年 9 月 4 日に発生した本震の最大余震であった 2011 年 2 月 22 日の大地震を受け、政府は同年 3 月に復興庁を創設した¹。また 4 月には復興法を制定し、復興戦略と各種復興計画の策定を規定した（同法第 11 条～第 26 条）。復興戦略は、各分野で策定される様々な復興計画の見取り図を示すとともに全体としてのビジョン・目標・原則等を定めるもので、復興庁チーフ・エグゼクティブが関係機関に協議しながら策定し復興大臣の助言に基づき総督（Governor-General）が承認する。各種復興計画は、各分野の担当機関が策定し復興大臣が承認する計画であり、復興戦略と整合性をとって策定されなければならない。各種復興計画の中でも、クライストチャーチ中心部復興計画の策定は復興法に明記された（同

¹ 省庁の新設は、設置法を要さず政令で行える（State Sector Act 第 30A 条）。

法第 17 条)。復興戦略は 2011 年 9 月に原案が公表され 2012 年 5 月に承認された。また、クライストチャーチ中心部復興計画は 2011 年 8 月に原案が公表され、2011 年 12 月の復興大臣への提出を経て、2012 年 7 月に最終承認された。

表 1 「復興行政」年表

	立案・実施	評価
2010 年		
9 月 4 日	本震 (M7.1)	
9 月 6 日	復興大臣の任命	
9 月 14 日	カンタベリー地震復旧・復興法成立	
2011 年		
2 月 22 日	最大余震 (M6.3)	
3 月 29 日	復興庁創設	
4 月 12 日	カンタベリー地震復興法成立 (旧法廃止)	
8 月 16 日	クライストチャーチ中心部復興計画原案公表	
9 月 10 日	復興戦略原案公表	
12 月 21 日	クライストチャーチ中心部復興計画最終案の議決及び復興大臣への提出	
2012 年		
4 月 18 日	復興庁内にクライストチャーチ中心部開発ユニット創設	
5 月 31 日	復興戦略の総督承認	
7 月 30 日	クライストチャーチ中心部復興計画の復興大臣承認	
10 月		「カンタベリー住民意識調査」結果公表 (第 1 回)
2013 年		
3 月		「主要指標の達成度」公表 (第 1 回)
6 月	クライストチャーチ中心部復興計画の財源に関する政府・クライストチャーチ市間合意 クライストチャーチ中心部立入禁止区域の全解除	復興戦略の「モニタリング計画」の公表 「カンタベリー住民意識調査」結果公表 (第 2 回) 「カンタベリー生活状態指標」公表 (第 1 回)
11 月		「カンタベリー住民意識調査」結果公表 (第 3 回)
12 月	土地利用復興計画の復興大臣承認	「カンタベリー生活状態指標」公表 (第 2 回)

(資料) 和田 (2013) 「カンタベリー地震の復興行政と公的部門改革～2012 年の動向を中心に～」の表 1 に 2013 年中の出来事を加筆。

以上の復興戦略や復興計画の立案・実施に係る 2013 年中の動きとして、まず 6 月 26 日

にクライストチャーチ中心部復興計画の財源負担について政府とクライストチャーチ市が合意した (CERA, 2013a, p.8)。クライストチャーチ中心部復興計画の最終案は 2011 年 12 月に復興大臣に提出されたが、翌年 4 月 18 日に復興大臣は最終案の一部を承認した上でさらに実現可能な詳細計画 (blue print) を 100 日以内に策定するための新組織 (Christchurch Central Development Unit: CCDU) を復興庁内に立ち上げることを表明した²。新組織は、復興庁職員だけでなく、クライストチャーチ市職員、カンタベリー広域自治体職員、それに計画の策定・実施に携わる民間企業職員等から構成され、関係機関が組織横断的に連携・協働してクライストチャーチ中心部の復興を進めることとされた³。また、今回の一部承認は最終案に盛り込まれた全てのプロジェクトの財源を保障するものではないことも確認された⁴。クライストチャーチ市が復興大臣に提出した最終案は付録 (Appendix) 等を含め全 5 巻・1000 ページを超す内容であったが、2012 年 7 月 30 日に復興大臣が最終承認したクライストチャーチ中心部復興計画は、全 1 巻・108 ページのコンパクトなものであった。

ニュージーランドの地方自治体が平時に地方自治法 (Local Government Act) に基づき策定する年次計画 (annual plan) や長期計画 (long-term plan) は、大臣承認を必要としていない。これは、ニュージーランドの地方自治体の財源は約 87%が自主財源であり

(Statistics New Zealand, 2010, p.54)、国の財源に依存せずに計画を策定・実施することができることに対応している。一方、復興計画は大臣承認を要することが復興法に規定されたのは、復興計画の実施には多額の国費が必要となることが想定されたためと考えられる。

以上のことから、クライストチャーチ中心部復興計画の承認過程は、クライストチャーチ市が提出した復興計画最終案の実現可能性を財源の観点から疑問視した政府が、「組織横断的連携・協働」を名目に計画策定に介入し実現可能な計画に作り変えたものであると解釈することもできる。総額 48 億ニュージーランド・ドルのうち、29 億ニュージーランド・ドルを政府が、19 億ニュージーランド・ドルをクライストチャーチ市が負担することが合意された (CERA, 2013a, p.8)。

2013 年 6 月 30 日には、2011 年 2 月 22 日以降設けられていたクライストチャーチ中心部の立入禁止区域 (cordon) が全て解除された (CERA, 2013a, p.8)。立入禁止区域は危険な建築物の取り壊しや補修が進み安全性が確保されるのに伴い少しずつ狭められてきたが、

² The Press 「Gerry Brownlee's speech」

(<http://www.stuff.co.nz/the-press/news/Christchurch-earthquake-2011/6764102>)
(2012 年 4 月 18 日アクセス)

³ Stuff 「100-day action plan for Christchurch rebuild」

(<http://www.stuff.co.nz/national/politics/6762210/100-day-action-plan-for-Christchurch-rebuild>) (2012 年 4 月 18 日アクセス) ; CCDU 「FAQs-The Blueprint 100 Consortium」
(<http://ccdu.govt.nz/faq/the-blueprint-100-consortium>) (2012 年 10 月 23 日アクセス)

⁴ The Press 「Gerry Brownlee's speech」

(<http://www.stuff.co.nz/the-press/news/Christchurch-earthquake-2011/6764102>)
(2012 年 4 月 18 日アクセス)

区域設定から2年以上を経てようやく全廃された。発災前には多くの人が働き、また余暇を楽しむ場であった市中心部に平常通りアクセスできるようになったことは、最大の被災地であったクライストチャーチ市の復興を象徴する出来事であったと言える。クライストチャーチ中心部復興計画に盛り込まれた主要プロジェクトのいくつかも2013年中に着工しその一部が完成している（CERA, 2013a, p.4; CERA, 2013g, p.4）。2013年はまさに『取り壊し（deconstruction）』から『再建・復興（reconstruction）』へのターニングポイントであった」（CERA, 2013a, p.8）ととらえることができる。

既述したように、クライストチャーチ中心部復興計画だけでなく必要に応じて各種復興計画を策定できることを復興法は定めているが、2013年現在では20以上の復興計画（あるいは復興プログラム）が策定もしくは実施中である（CERA, 2013a, p.6; CERA, 2013g, p.6）。たとえば、2013年12月には土地利用復興計画（Land Use Recovery Plan）が復興大臣の最終承認を受け策定された。これは、先に策定されていたクライストチャーチ中心部復興計画の対象地域以外を対象とする土地利用計画である。カンタベリー広域自治体が、クライストチャーチ市を含む被災3基礎自治体、復興庁等の関係機関と協議しながら策定した。その過程では、クライストチャーチ中心部復興計画と同様に、ワークショップやオープンフォーラム、書面による意見提出などの公聴の機会も設けられた（CERA, 2013e）。

2. 評価

発災から3年となる2013年は、復興戦略や復興計画の実施後の評価が本格的に開始された年でもあった。まず、復興戦略の「モニタリング計画」（Greater Christchurch Earthquake Recovery Monitoring and Reporting Plan）が2013年6月⁵に公表された。復興戦略では、①「リーダーシップと統合（leadership and integration）」「経済的復興（economic recovery）」「社会的復興（social recovery）」「文化的復興（cultural recovery）」「建築物の復興（built environment recovery）」「自然環境の復興（natural environment recovery）」という復興戦略の6分野⁶毎に設定される主要指標（headline indicators）の達成度、②各種復興計画や復興プログラムにおける目標の達成度、③政府と地方自治体による財務報告、の3つの側面から評価を行うことになっていた（CERA, 2012a, p.17; CERA, 2013d, p.7）。「モニタリング計画」では①の主要指標が具体的に示されるとともに、①②③に対応して行われる様々な評価の全体見取り図が示された。

①の主要指標は、復興の進捗度を測る最重要指標として復興庁が関係機関と協議し数多ある指標の中から設定したもので、「モニタリング計画」の公表に先立つ2013年3月に初

⁵ 復興戦略では2012年6月までに策定されることになっていた（CERA, 2012a, p.17）が、1年遅れた。

⁶ 復興戦略原案では「文化的復興」が「社会的復興」に包含され5分野とされた。

めて達成度が公表された⁷。②の各種復興計画・復興プログラムにおける目標の達成度は、当該計画・プログラムの担当機関がそれぞれ行う。③の財務報告は各省庁・地方自治体の作成する年次報告（annual report）などで行われる。

①の主要指標以外にも、復興庁は様々な指標・データを公表しているが、このうち主に社会的復興分野の達成度を詳しくモニタリングするために公表されているのが「カンタベリー生活状態指標（Canterbury Wellbeing Index）」と「カンタベリー住民意識調査（Canterbury Wellbeing Survey）」である⁸。

「カンタベリー生活状態指標」は社会的復興に関わる各種指標を16の分野毎に収集し公表するものである（表2参照）。指標は、分野毎に複数示されている。それらは関係機関がもともと使用していた既存指標であるので、発災前との比較（時系列）、あるいは他地域との比較（クロスセクション）ができるようになっている。「カンタベリー生活状態指標」は半年に1度更新（update）されることになっており、2013年6月に初めて公表され、本稿執筆中の現在までに1度更新された。

表2 カンタベリー生活状態指標の16分野

- 知識・スキル（Knowledge and skills）
 - ①教育への参加（Participation in education）
 - ②教育到達度（レベル2の合格率）（Educational achievement : NCEA Level 2 pass rate）
- 経済状態（Economic wellbeing）
 - ③雇用（Employment outcomes）
 - ④家計収入（Household income）
- 住宅（Housing）
 - ⑤住宅（Housing affordability and availability）
- 健康
 - ⑥健康状態と医療サービスへのアクセス（Keeping well and having access to health services）
 - ⑦精神的な健康状態（Mental wellbeing）
 - ⑧健康状態に悪影響を与えるリスク要因（Risk Factors）
- 安心・安全（Safety）
 - ⑨犯罪（Offending patterns）
 - ⑩児童虐待（Child abuse and neglect）

⁷ 主要指標の達成度は3か月に1度公表されることになっているが、本稿執筆中の現在、復興庁ウェブサイトでは2013年3月の1度しか公表されていない。

⁸ そのほか復興庁が定期的に公表している指標として、経済的復興の達成度を測る「カンタベリー経済指標（Canterbury Economic Indicators）」などがある。

- 社会とのつながり (Social connections)
 - ⑪ 芸術への参加 (People participate in and attend the arts)
 - ⑫ スポーツへの参加 (Sports participation)
 - ⑬ 自主防災の準備 (Households are prepared for civil defence emergencies)
 - ⑭ 社会とのつながり (Social connectedness)
- 市民参加 (Civil participation)
 - ⑮ 意思決定過程への参加 (Civil participation)
- 人口 (People)
 - ⑯ 人口 (Population)

(注) 16 の分野毎に複数の指標が示される。

(資料) Canterbury Earthquake Recovery Authority (2013) *Canterbury Wellbeing Index June 2013*

「カンタベリー住民意識調査」は、「カンタベリー生活状態指標」を補完するため実施されている住民アンケート調査である。被災3基礎自治体の有権者(=18歳以上)から無作為抽出した約2400人が対象で、被災していない住民も対象とされる(CERA, 2013i, p.4)。半年に1度実施されることになっており、本稿執筆中の現在までに2012年10月、2013年6月、2013年11月の3度調査結果が公表されている。計3回の調査では、

- ・クライストチャーチ市では、他の2町に比べ、生活の質が良いと答えた住民の割合が低い、
 - ・日常生活に悪影響を与えているものは、第一に地震保険の手続き、第二に被災した住宅に関する決断(補修か移転か)、第三に公共工事の多さなど劣悪な環境に置かれていること、である、
 - ・逆に良い影響として、第一に命・生活に対する新たな感謝の念がわいたこと、第二に家族と一緒に過ごす時間が増加したこと、第三に困難な状況でも対処できたという誇りを持ったこと、がある、
 - ・復興庁や地方自治体が行う意思決定については「信頼している」人と「していない」人が両極化しており「わからない(どちらとも言えない)」という人も多い、
- 点など、いくつかの変わらぬ傾向も確認されている(CERA, 2012b; CERA, 2013h; CERA, 2013i)。

なお、18歳以上を対象とする同調査を補完し地域の将来を担う若者の意識も調査するため、12歳~24歳を対象とした住民意識調査が2013年中に初めて実施された⁹。本稿執筆中

⁹ CERA「Youth Wellbeing Survey」(<http://cera.govt.nz/youth-wellbeing-survey>) (2014年3月22日アクセス)。

の現在、結果は未公表である。

3. 結びに代えて

本稿では、復興戦略と復興計画を中心とした 2013 年中の復興行政の動向を「計画の立案・実施」と「評価」の 2 つの側面に分けて整理してきた。2013 年は復興行政に対する「評価」が本格的に開始された年と位置づけられ、翌 2014 年はニュージーランドの総選挙の年となっている。発災後の 2011 年 11 月の総選挙で勝利し政権 2 期目に入ったキー国民党政権は、「4 つの優先事項 (Government's four priorities)」を掲げて政策を推進してきた (表 3 参照)。その優先事項の一つが「クライストチャーチの再建 (rebuild Christchurch)」であり、2014 年 9 月 20 日に予定される総選挙ではその成果が問われることになる。

表 3 キー政権 2 期目の「4 つの優先事項」

- ・ 責任ある財政運営 (responsibly manage the Government's finances)
- ・ 競争力・生産性の高い経済の構築 (build a more competitive & productive economy)
- ・ より良い公共サービスの提供 (deliver better public services)
- ・ クライストチャーチの再建 (rebuild Christchurch)

(資料) John Key 「Key Notes: Outlining the Government's Priorities」

(<http://johnkey.co.nz/archives/1396-Key-Notes-Outlining-the-Governments-priorities>)

(2013 年 4 月 9 日アクセス)

以上みてきたニュージーランドの復興行政の内容をさらに調査・分析した上で日本の復興行政に対する示唆を得ることは、ニュージーランド研究の喫緊の課題であると筆者は考える。東日本大震災に関する社会科学分野の調査研究は近年続々と刊行されているが、同時期に大地震を経験し復興行政が展開されているニュージーランドの状況を分析し日本への示唆を得ようとする社会科学調査研究は管見の限りほとんど見当たらない¹⁰。本稿は、そのための基本資料を整理し提供することを目的とした小稿である。

¹⁰ CiNii (国立情報学研究所論文情報ナビゲータ) で「カンタベリー地震」で検索した結果 (2014 年 3 月 22 日)。

<参考文献>

- Canterbury Earthquake Recovery Authority (CERA) (2011) *Draft Recovery Strategy for Greater Christchurch* Christchurch.
- Canterbury Earthquake Recovery Authority (CERA) (2012a) *Recovery Strategy for Greater Christchurch* Christchurch.
- Canterbury Earthquake Recovery Authority (CERA) (2012b) *Wellbeing Survey 2012* Christchurch.
- Canterbury Earthquake Recovery Authority (CERA) (2013a) *Annual Report 2013* Christchurch.
- Canterbury Earthquake Recovery Authority (CERA) (2013b) *Canterbury Wellbeing Index June 2013* Christchurch.
- Canterbury Earthquake Recovery Authority (CERA) (2013c) *Canterbury Wellbeing Index December 2013* Christchurch.
- Canterbury Earthquake Recovery Authority (CERA) (2013d) *Greater Christchurch Earthquake Recovery Monitoring and Reporting Plan* Christchurch.
- Canterbury Earthquake Recovery Authority (CERA) (2013e) *Land Use Recovery Plan* Christchurch.
- Canterbury Earthquake Recovery Authority (CERA) (2013f) *Recovery Progress in Greater Christchurch: Quarterly Update for the Three Months ended 31 March 2013* Christchurch.
- Canterbury Earthquake Recovery Authority (CERA) (2013g) *Statement of Intent 2013-2016* Christchurch.
- Canterbury Earthquake Recovery Authority (CERA) (2013h) *Wellbeing Survey April 2013* Christchurch.
- Canterbury Earthquake Recovery Authority (CERA) (2013i) *Wellbeing Survey September 2013* Christchurch.
- Christchurch City Council (2011) *Draft Central City Recovery Plan For Ministerial Approval December 2011* Christchurch.
- Christchurch City Council (2012) *Christchurch Central Recovery Plan* Christchurch
- Statistics New Zealand (2010) *New Zealand Official Yearbook 2010* Wellington.
- 和田明子 (2012) 「地震災害に対するニュージーランド政府及び地方自治体の対応ー復興法・復興庁・復興計画を中心にー」『ニュージーランド・ノート』第 14 号、pp.30-44
- 和田明子 (2013) 「カンタベリー地震の復興行政と公的部門改革～2012 年の動向を中心に a～」『ニュージーランド・ノート』第 15 号、pp.27-38