

## ＜調査研究シリーズ 121＞

# ニュージーランドにおける 大規模地震後の政治ガバナンス

—2011年カンタベリー地震の事例から—

向井洋子

### はじめに

2010年9月から2011年6月にかけて、ニュージーランドのカンタベリー地方で大規模な地震が頻発した。2010年9月4日にマグニチュード7.4、2011年2月22日にマグニチュード6.3、同年6月13日にマグニチュード6.3が発生したからである<sup>1)</sup>。比較的短い期間に大きな地震が複数回発生したという点で、カンタベリー地震は熊本地震と似ている<sup>2)</sup>。

しかし、その後の復興について、カンタベリー地震と熊本地震は大きく異なる。カンタベリー地方を象徴するクライストチャーチ大聖堂は被災後5年以上を経過しても修復がすすんでいるようにはみえない(写真1左)が、熊本城天守閣復旧事業はおおよそ3年間の履行期間で修復を終えることを予定している<sup>3)</sup>。そして、被災から約2年が経過した2018年5月22日には大天守を覆っていた足場の一部が撤去され、屋根と最上部が姿をあらわした(写真1右)<sup>4)</sup>。計画通りであれば、被災後5年で熊本城天守閣は復旧することになる。

町を象徴する建築物の復旧を例にしても、両者には大きな違いがある。なぜ、カンタベリー地震の復興と熊本地震の復興に大きな違いがあるのだろうか。本稿は、政治ガバナンスの観点から、この問題を考えていく。

---

1) 7.1 earthquake rocks Canterbury, <https://nzhistory.govt.nz> (アクセス 2018/6/30)。

2) 熊本地震では、余震のマグニチュード6.5であり、本震のマグニチュードは7.3であった。  
[https://www.data.jma.go.jp/svd/eqev/data/2016\\_04\\_14\\_kumamoto/index.html](https://www.data.jma.go.jp/svd/eqev/data/2016_04_14_kumamoto/index.html) (アクセス 2018/7/10)。

3) 熊本城天守閣復旧工事に関わる契約は多岐に及んでいる。現在のところ、株式会社大林組九州支店と主たる契約を結び、①準備工事、内装撤去工事など(約2年間)、②躯体、外装復旧工事など(約3年間)、③石垣崩落石回収など(約2年間)、④天守閣の耐震補強工事、電気設備工事、機械設備工事など(約5年間)、⑤大天守石垣復旧など(約半年間)、⑥石垣崩落石回収、石垣解体など(約1年間)がある。[https://www.city.kumamoto.jp/hpKiji/pub/detail.aspx?c\\_id=5&id=14487&class\\_set\\_id=2 &class\\_id=289](https://www.city.kumamoto.jp/hpKiji/pub/detail.aspx?c_id=5&id=14487&class_set_id=2 &class_id=289) (アクセス 2018/7/10)。

4) 日本経済新聞, 2018年5月22日。



写真 1: クライストチャーチ大聖堂 (2017)



熊本城 (2018)

## 1. ニュージーランドにおける政治ガバナンスの枠組み

カンタベリー地震の復興が遅れているように見える前提として、ニュージーランド政治の枠組みを概観したい。本稿は、特に、大英帝国を事実上継承するコモンウェルス (The Commonwealth)、憲法の枠組み、1980年代からの政治制度改革について述べる。

### (1) コモンウェルスの一員

コモンウェルスとは、大英帝国時代のイギリスと植民地から成る国家の連合体を前身とし、イギリス国王を君主として戴く緩やかな国家の連合体である。ニュージーランドは、「コモンウェルス憲章 (The Commonwealth Charter 2013)」を承認している53国のひとつに数えられる。コモンウェルスの国々には、アジア、アフリカ、カリブ海地域とカナダ、ヨーロッパ、太平洋地区の国々にであるが、ほとんどが小さな島国である。ある程度以上の国土を有する国では、インドやカナダ、オーストラリアやニュージーランドだけである<sup>5)</sup>。

他方で、コモンウェルスは、「民主主義、人権、法の支配といった価値を相互に尊重し、自由で民主主義的な社会や平和と繁栄の促進に積極的に関わり、各国の目標と価値を支える市民社会の役割を知らしめる<sup>6)</sup>」ものとしている。そのため、事務局長には、勅撰弁護士 (Queen's Counsel) であったドミニカ出身の黒人女性スコットラン

5) <http://thecommonwealth.org/member-countries> (アクセス 2018/7/10)。

6) Philip Murphy (2013) What is the Point of a Commonwealth Charter?, *The Commonwealth Journal of International Affairs* 102: 1, 93-95.

ド (Patricia Scotland) が就任している<sup>7)</sup>。勅撰弁護士制度はイギリス独特のものであり、10年以上の経験を持つ弁護士の中から、大法官の助言にもとづいて女王が任命する<sup>8)</sup>。このスコットランドは、人権尊重や人権保護を強化する必要があるスリランカで、政府の人権委員会から、紛争終了後の和解などでの技術的な支援を求められた<sup>9)</sup>。また、ニュージーランドでは、アーダーン (Jacinda K. L. Ardern) 首相と会談し、気候変動に起因した自然災害に共同で対処する協定を結んだ<sup>10)</sup>。インド洋で発生したサイクロンや、太平洋で発生した台風が甚大な被害を及ぼすことが増えてきたためである。

近年のスコットランド事務局長の活動状況から、コモンウェルスは、EU (ヨーロッパ連合) のような経済・安全保障を網羅する国家連合とは考えられない。むしろ、人権 NGO や国際的な慈善団体に近いと考えられる。

## (2) ニュージーランド憲法

ニュージーランドは、イギリス国王を君主とする立憲君主制を採用し、コモンウェルス諸国に共通する憲法システムを採用している。イギリスと同様、単一の成文憲法が存在しない<sup>11)</sup>。これは、ニュージーランドという国の成り立ちに起因する。1769年にイギリス海軍士官クック (James Cook) がニュージーランドを発見して以来、先住民のマオリとヨーロッパ人の紛争は頻発した。これを解決するため、1840年、マオリ首長とワイタンギ条約を締結した。このワイタンギ条約では、族長の主権者としての権利や権限をイギリス女王へ割譲することを示している<sup>12)</sup>。これにより、ニュージーランドはイギリスの植民地となったのである。

ニュージーランド植民地では、その統治のあり方を明示するため、1840年の憲章 (Charter of 1840) と1846年憲法 (Constitution Act 1846 (UK)) を制定した。それでも、植民地化に端を発する人種間の軋轢などの混乱を収束することができず、1852年ニュージーランド憲法 (New Zealand Constitution Act 1852 (UK)) : 以下、1852年法と略す) を新たに制定せざるをえなかった<sup>13)</sup>。この1852年法は、連邦的性格が強いことが特徴であった。中央では、総督、中央政府、二院制議会を設立し、地方では6つの州それぞれが立法府と行政府をもっていたからである。そして、司法権を州お

7) <http://thecommonwealth.org/about-us/commonwealth-secretary-general> (アクセス 2018/7/10)。

8) <https://www.lawteacher.net/free-law-essays/english-legal-system/the-role-of-queens-counsel.php> (アクセス 2018/7/10)。

9) スコットランドの活動については、以下、日付のみを表記する。2018年8月3日。

10) 2018年3月27日。

11) 矢部明宏 (2003) ニュージーランドの憲法事情。諸外国の憲法事情, 135。

12) Treaty of Waitangi, Article 1.

13) 矢部, 138。

よび中央の立法府が行使するものと規定した<sup>14)</sup>。

しかし、地理的にイギリス本国から遠く離れていることに加え、連邦的性格の強い憲法下で醸成された自治自立の気風から、第二次世界大戦前には、ニュージーランド植民地はイギリス本土からの自立に向かうようになっていた。植民地をイギリス本国の統治機構に組み込むウェストミンスター憲章 (Statute of Westminster 1931) 採択について、フォーブス (George Forbes) 首相が拒絶し続けたこと<sup>15)</sup>を逆手にとって、ウェストミンスター憲章の採択と引き換えに憲法改正の権限をイギリス本国に認めさせたからである<sup>16)</sup>。その後、1950年に両院制議會を一院制議會に再編し、1986年憲法 (Constitution Act 1986) の成立に至った<sup>17)</sup>。

1986年憲法は、立憲君主制で三権分立の形式を採用し、国家元首をイギリス国王とするものの、代理としての総督を国王が指名すると規定した<sup>18)</sup>。ただし、この1986年憲法は、次の2つの点から、成文憲法と異なるという。第1に、法律としての成り立ちである。成文憲法として作られたのではなく、憲法的意義を有する1852年法の書き換えを目的とすると冒頭で述べていた。第2に、いずれの規定も通常の法律改正手続きから保護されておらず、最高法規としての性質を欠いていることである<sup>19)</sup>。

### (3) 1980年代からの政治制度改革

コモンウェルスの一員でありつつ、成文憲法をもたない立憲君主制の国ニュージーランドは、植民地時代から革新的な試みを行ってきた。コモンウェルスという旧大英帝国の結びつきの中にある安心感と緩やかな憲法が政治制度改革を促進したことが理由と考えられる<sup>20)</sup>。

さらに第二次世界大戦後、ニュージーランドでは、国民党と労働党の二大政党が政権を担い、政治改革を加速させてきた。1970年代から世界経済が縮小しはじめたことを受け、労働党のロンギ (David Lange) 政権から3代にわたって、公共投資重視の政策からの脱却を試みた。具体的には、電信電話組織や郵便局の売却と完全民営化

14) A New Zealand Constitution Act 1852, Article 1.

15) Harshan Kumarasingham (2010). *Onward with Executive Power-Lessons from New Zealand 1947-1957*. Victoria University of Wellington.

16) Philip Joseph (2001) *Constitutional and Administrative Law in New Zealand*. Brookers, 445-446.

17) 矢部, 140.

18) Constitution Act 1986, Part I, 2.

19) 矢部, 141.

20) たとえば、社会保障分野では、1898年に老齢年金、1911年に遺族年金、1924年に目の見えない人向けの年金、1936年に障がい者年金が導入された。また、1877年に義務教育無償化、1893年に女性参政権付与、1938年には世界で初めての「社会保障法」を制定した。日本の公的年金制度が1942年に始まったことと比較して、ニュージーランドは早くから取り組んできていた。武内砂由美 (2002) ニュージーランド社会保障研究の現在。大原社会問題研究所雑誌 519, 18-22.

であった。さらに、農業と消費者への補助金も廃止し、ニュージーランド・ドルの変動相場制移行、消費税の導入と税率引き上げ、老齢年金への重い累進課税率導入を断行した。これらの施策により、1980年代末にはニュージーランドのインフレーションは劇的に終息した<sup>21)</sup>。

その一方で、労働党政権は多くの失業者を生み出し、財政赤字も膨らませた。この財政赤字の解消に取り組んだのは、1990年に当選した国民党のボルジャー (James B. Bolger) 首相であった。ボルジャーは、選挙公約だった老齢年金の引き上げを行わず、経済成長の「恩恵」を「改革」の痛みを等しく分け合ったニュージーランド国民に配分しようとした。すなわち、既得権益を失った「古いニュージーランド国民」ではなく、柔軟な思考と自由な想像力を有する「新しいニュージーランド国民」への「恩恵」の配分であった。「新しいニュージーランド国民」を創出するにあたって、ボルジャーが注目したのは、社会 (関係) 資本 (Social Capital) であった。「改革」が生み出す経済格差や伝統的社会的崩壊をコミュニティの再生や強靱な人間関係の開発によって補おうとしたのである<sup>22)</sup>。

その後、ニュージーランドは、時折、労働党が揺り戻しをするものの、現在も、試行錯誤を続けているといえよう。

## 2. 非常時の災害管理制度

つぎに、ニュージーランド政治の枠組みをふまえ2011年カンタベリー地震後の政治ガバナンスを考えていく。ここでは、特に重要な3つの法律を提示する。重要な法律とは、資源管理法 (Resource Management Act 1991)、地方政府法 (Local Government Act 2002)、民間防衛緊急管理法 (Civil Defense Emergency Management Act 2002) である。これらはすべて先に述べた労働党政権下で制定されたものである。

### (1) 資源管理法

ボルジャー政権が成立する直前の1991年7月22日、ニュージーランド議会は資源管理法 (以下、RMAと略す) を可決した<sup>23)</sup>。RMAは、自然資源と物的資源を保全することを目的とした法律である。そして、社会的、経済的、文化的、健康および安全を提供するために、国民やコミュニティが利用することのできる資源の管理手法と割合を管理することも目的としている<sup>24)</sup>。

---

21) 佐島直子 (2012) 変化するニュージーランド: 「改革」の光と影。社会関係資本論集 3, 116-117.

22) 佐島, 125.

23) Public Act: 1991-69.

24) RMA Part 2, 5.

RMA を推進してきたパルマー (Geoffrey Palmer) 元首相によれば、RMA はニュージーランドの経済政策が転換したことと関連し、持続可能な経済成長をめざしてた経済政策のひとつとして立案されたものだという<sup>25)</sup>。なぜなら、前身の法律が効率的な経済発展を念頭に置いていたからである<sup>26)</sup>。この転換は、「大きなこと (Thing Big)」であり、労働党内ばかりか、所轄する官庁との軋轢も生んだ。所轄官庁の労働省 (Ministry of Work) は古い体質の官庁であり、行政改革の対象とみなされていた。そこで、労働省官僚との深刻な内部対立に直面したが、基幹的な2つを国有企業へ移管することができた。これらは、都市計画部と水および土壌部である。この移管によって総額 800 万ドル以上かかっていた歳出を 550 万ドルにまで抑えることができた。そして、この転換が成功した理由として、対立解消に向けた丁寧な議論の積み重ねがあるという見解を示した<sup>27)</sup>。

このように、RMA は非常時の災害管理を目的として制定されたものではない。それまで示されてきた懸念を法制化したものにすぎなかった。環境省の環境技術に関する顧問団が環境大臣に RMA を強く推奨するようになったのも 2010 年代に入ってからであった<sup>28)</sup>。

## (2) 地方政府法

日本と同様、ニュージーランドも、災害が生じたときの事務管轄は地方政府に任されている。地方政府は、表 1 のように、広域自治体 (regions<sup>29)</sup>) と地域自治体 (territorial authorities) に分かれている。これは、1986 年憲法ではなく、地方政府法 (以下 LGA と略す) に依拠している<sup>30)</sup>。

	中央政府	広域自治体	地域自治体
安全保障	外交, 防衛, 司法, 警察/消防	広域災害対策	災害対策ほか
社会資本	国連, 国立公園/ 保護地区, 空港	広域資源管理, 広域交通計画ほか	上下水道, ごみ処理 /都市計画ほか
保健福祉	健康保険ほか	汚染規制, 伝染病予防	住宅整備, 公園維持管理

表 1：政府間事務配分 (抜粋)<sup>31)</sup>

25) Geoffrey Palmer (2013) The Resource Management Act-How we got it and what changes are being made to it. *Address to Resource Management Law Association*, 2.

26) Ibid., 5.

27) Ibid., 5-6.

28) Stephen Rivers-McComb (2011) Planning in Wonderland: The RMA, Local Democracy and The Rule of Law. *New Zealand Journal of Public and International Law* 9 (1), 43.

29) Regional Councils とよぶ場合もある。なお、Province は植民地時代の呼称である。TEARA, The Encyclopedia of New Zealand.

30) Public Act: 2002-84.

31) 自治体国際化協会 (1999) ニュージーランドの地方行政改革 1987-1996. 海外の諸情報シリーズ 18, 25.

2002年のLGAは、現在、16の地域自治体と67の地域自治体を規定している。これら2つの地方政府の関係は、日本の都道府県—市町村の関係に近い。そして、カンタベリー広域自治体は、10の地域自治体を有する大規模な自治体である。人口ではオークランド広域自治体に次ぐ2番目に大きな自治体であるものの、表2のように、人口増加率では伸び悩んでいる<sup>32)</sup>。

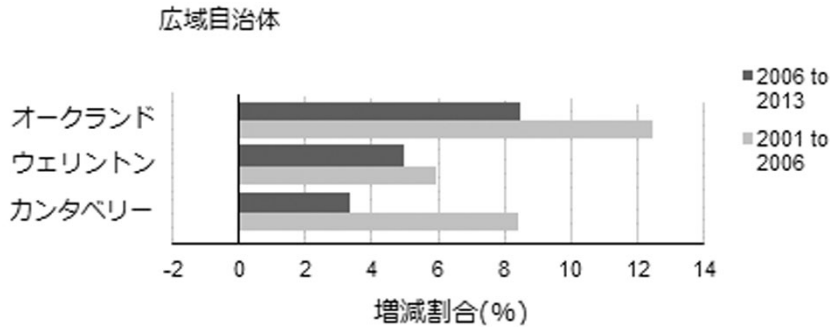


表2: 広域自治体ごとの人口増減表 (抜粋)<sup>33)</sup>

ただし、このカンタベリー広域自治体の行政機構は、日本の県のような二元代表制を採用していない。定数14名の議会を最高意思決定機関とし、議会が5年契約で任用した主席行政官を任用し、他の行政官を首席行政官が任用している<sup>34)</sup>。この首席行政官の任用方式は、アメリカで普及しているシティ・マネージャー制 (city managers<sup>35)</sup>) に近い。地方行政の「指導者」「企画者」「専門家」「代表」「広報」といった役割を担うが、実際のところ、首席行政官個人の特性に追うところが多い。そのため、一口にシティ・マネージャーといっても多様である<sup>36)</sup>。それでも、市の「経営」を行う「専門家」として任用されているので、行政大学院を卒業して一定期間以上行政の実務に携わってきた人物を任用するように思われる。

32) Change in census usually resident population count by regional area 2001-06 and 2006-13 Censuses. [http://archive.stats.govt.nz/browse\\_for\\_stats/population/census\\_counts/2013CensusUsuallyResidentPopulationCounts\\_HOTP\\_2013\\_Census/](http://archive.stats.govt.nz/browse_for_stats/population/census_counts/2013CensusUsuallyResidentPopulationCounts_HOTP_2013_Census/) (アクセス 2018/8/5).

33) Ibid.

34) 自治体国際化協会 (2004) オーストラリアとニュージーランドの地方自治. 各国の地方自治シリーズ 18, 122.

35) 近年では、Council Manager への用語の置き換えが進んでいる。

36) 以下、シティ・マネージャー制を先駆的に導入してきたアメリカの参考文献である。Gladys M. Kammerer (1964) Role Diversity of City Managers. *Administrative Science Quarterly* 4 (4), 421-442; Sally Coleman Selden, Gene A. Brewer, Jeffery L. Brudney (1999) The Role of City Managers: Are they Principals, Agents, or Both?. *The American Review of Public Administration* 29 (2), 124-148; Mayraj Fahim (2005) Council Managers are running more and more American cities. *City Mayors Government*, [http://www.citymayors.com/government/council\\_managers.html](http://www.citymayors.com/government/council_managers.html) (アクセス 2018/8/5).

このカンタベリー広域自治体で特筆すべきことは、あらかじめ、自然災害対策費や大規模災害対策費を計上していたことであろう。年次報告書によれば、約 1,100 万 NZ ドル程度である<sup>37)</sup>。『カンタベリーの状況 (Environment Canterbury)』という公式ウェブサイトから引用した年次報告書 (Annual Report) をみると、表 3 のように、1998 年から平均して歳出の 20-25% 程度が災害関連の歳出として計上されている。ここから読みとれることは、カンタベリー広域自治体があらかじめ自然災害や大規模災害に備えていたことである。

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
歳出	39,288	40,895	42,332	49,360	54,858	60,810
災害関連歳出	10,577	9,581	10,896	11,351	11,653	11,797
自然災害対策費 <sup>38)</sup>	9,523	8,517	9,802	10,122	12,940	10,334
大規模災害対策費 <sup>39)</sup>	1,054	1,064	1,094	1,229	1,287	1,463
余剰金	1,534	1,814	3,221	1,948	869	2,629
災害関連割合 (%)	26.9	23.4	25.7	22.9	23.5	19.3

表 3：カンタベリー広域自治体の歳出推移 (単位：千 NZ ドル<sup>40)</sup>)

そもそも LGA は、ニュージーランドの政治制度改革のなかで、地方政府の役割を明確にすることが目的であった。しかし、2002 年の法改正が行われる以前から計上されていた自然災害や大規模災害への対策費を積み上げていた。この予算は、カンタベリー地震において非常に有効だったと考えられる。

### (3) 民間防衛緊急管理法

最後に、民間防衛緊急管理法 (以下、CDEM と略す) である<sup>41)</sup>。民間防衛法 (Civil Defense Act 1983) を更新した CDEM は、非常時の政治ガバナンスを示している<sup>42)</sup>。

37) *Environment Canterbury* で公開されている Annual Report (以下、AR 2002-2003, 61 と省略) より筆者作成。AR 1998-1999, 41; AR 2000-2001, 43; AR 2002-2003, 61 より筆者作成。なお、2003 年には、自治体国際化協会 (2004), 123. にも同様の数字があるが、ページを 51 と誤表示している。

38) 1998 年から 2001 年は Natural Hazards と Hazard Management の項目を合算。2002 年から 2003 年は Natural Hazards と Waste, Hazardous Substances and Contained Sites の項目を合算。

39) すべて Civil Defence の項目を転載。

40) 連結決算ではない歳出決算 (Parent Actual) の数字を使用。

41) Public Act: 2002-33.

42) 民間防衛 (Civil Defense) は、冷戦期、民間人の核シェルター建設などで用いられた用語であるが、ニュージーランドでは頻発する自然災害から身を守ることで使われている用語である。前者の用語使用例は次のとおりである。B.W. Blanchard and Federal Emergency Management Agency (1985) *American Civil Defense 1945-1984: The Evolution of Programs and Policies*: <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a226013.pdf> (アクセス 2018/8/5); David Monteye (2011) *Fallout Shelter: Designing for Civil Defense in the Cold War*. University of Minnesota Press. また、後者



また、中央政府の方針提示と施行，地方政府を通じたコーディネーションや中央政府からの指示系統を明らかにしている<sup>43)</sup>。この指示系統は図1のとおりである。

図1より，自然災害や大規模災害が発生した際，中心的な役割を果たすのは民間防衛緊急事態管理庁 (Ministry of Civil Defense & Emergency Management, 以下，

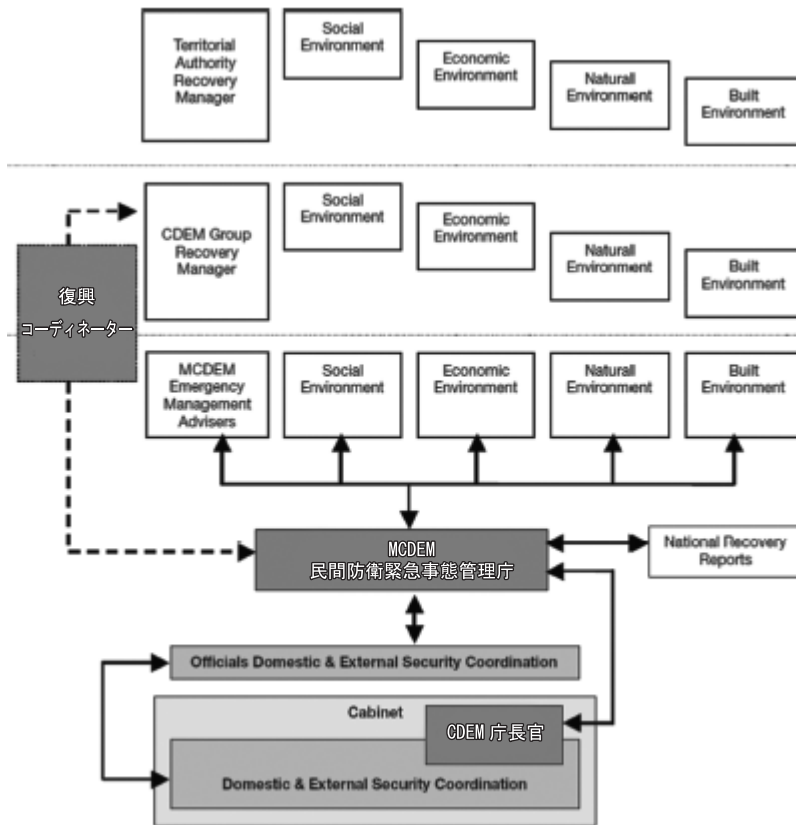


図1：中央から地方政府への指示系統<sup>44)</sup>

の使用例は以下のとおりである。Neil R. Britton and Gerard J. Clark (2000) From Response to Resilience: Emergency Management Reform in New Zealand. *Natural Hazards Review* 1 (3), 145; Richard Turner and Tony Hurst (2001) Factors Influencing Volcanic Ash Dispersal from the 1995 and 1996 Eruptions of Mount Ruapehu, New Zealand. *Journal of Applied Meteorology*, [https://doi.org/10.1175/1520-0450\(2001\)040<0056:FIVADF>2.0.CO;2](https://doi.org/10.1175/1520-0450(2001)040<0056:FIVADF>2.0.CO;2) (アクセス 2018/8/5).

43) CDEM Part 1, 5.

44) Laurie A. Johnson, M. Eeri and Ljubica Mamula-Seadon (2014) Transforming Governance: How National Policies and Organizations for Managing Disaster Recovery Evolved Following the 4 September 2010 and 22 February 2011 Canterbury Earthquakes. *Earthquake Spectra* 30 (1), 581. Figure 1 を翻訳して転載。なお，特に重要でない部分は和訳していない。

MCDEM と略す) だということがわかる。MCDEM は内閣と連携した民間防衛庁長官と相互に連絡を取りながら、中央政府と広域自治体の間に存在する復興コーディネーターを通じて広域自治体へ指示を出す。地域自治体には指示を出さない。

なお、MCDEM は、ニュージーランド独自のものではなく、オーストラリアと足並みをそろえたものであることを強調しておきたい。ISO (International Organization for Standardization) 基準に沿って作成した原則とガイドライン<sup>45)</sup>をもとに作成したもののなのである<sup>46)</sup>。これは、コモンウェルスという緩やかなつながりのうえに、オーストラリアーニュージーランド間の緊急時支援を合理的に稼働させる効果があったと考えられよう。

### 3. 災害発生後の制度運用

ニュージーランドの政治制度改革のもと、自然災害に備えた広域自治体の予算編成と発災時の指示系統を定めた。カンタベリー地震が発生し、この制度がどのように運用されたかを検証していく。

#### (1) CDEM の運用とカンタベリー地震復興委員会の設立

2010年9月4日午前4時35分、クライストチャーチの西30km、深さ33kmのところで、マグニチュード7.4の地震が発生した。5時45分、カンタベリー MCDEM が住民向けの注意喚起の声明を発表した。6時40分にクライストチャーチ市保健委員会 (Health Board)、6時43分に CDEM が注意勧告を発表した。7時10分、カンタベリー MCDEM は、5つの地域 (Canterbury, Selwyn, Timaru, Waimakariri, Hurunui) で避難所を開設したと発表した。これらの地域では停電が発生し、クライストチャーチ市中心のビーリー通り (Bealey Avenue) に24時間営業の簡易診療所を設置した<sup>47)</sup>。また、全国からの義援金を受け付ける2つの基金が動きはじめた。赤十字カンタベリー地震委員会基金 (Red Cross Canterbury Earthquake Commission Fund) と市長救済基金 (Mayoral Relief Fund) の2つである<sup>48)</sup>。

このように、カンタベリー MCDEM は、地域自治体ごとの情報提供を行い、カンタベリー広域自治体全域への情報提供を行ったわけではなかった<sup>49)</sup>。簡易診療所の

45) AS/NZS ISO 31000: 2009.

46) Johnson, Eeri and Mamula-Seadon, 579.

47) <https://nzhistory.govt.nz/culture/canterbury-earthquake-september-2010-timeline>  
(アクセス 2018/8/6).

48) Parliamentary Library, Canterbury earthquake timeline: Government's and Parliament's Response.

49) Johnson, Eeri and Mamula-Seadon, 582.

設置を例に挙げて図 1 に照らしていえば、MCDEM から中央政府の MCDEM 顧問、カンタベリー広域自治体の復興マネージャー、クライストチャーチ市の復興マネージャーを通じて、3 時間弱で指示が出されたと思われる。

翌 9 月 5 日、緊急措置の対象は、震源地に近いクライストチャーチ市、セルウィン、ワイマカリリの 3 地方自治体のみとなった (図 2)。そして、カンタベリー広域自治体は、中央政府や広域地自体、他の団体からの情報を提供するウェブサイトを開設した<sup>50)</sup>。

9 月 6 日には、クライストチャーチ市、セルウィン、ワイマカリリの 3 地方自治体の一部で水道と停電が復旧したものの、非常事態は継続したままであった<sup>51)</sup>。キー (John Key) 首相はカンタベリー地震復興相を新たに任命し、カンタベリー地方復興のための内閣委員会を設置した。そして、緊急作業基金 (Emergency Work Fund) からの 9,400 万 NZ ドルを道路の復旧に使用すると宣言した。そして、内閣委員会はクライストチャーチ市長救済基金に 500 万 NZ ドルを寄付したのである<sup>52)</sup>。

9 月 4 日の発災から 3 日間で、MCDEM、救援部隊や民間防衛組織、地方自治体は、相互に連携しながら各々の役割を果たした。たとえば、MCDEM は、メディアを通



図 2：ニュージーランド南島

50) <https://nzhistory.govt.nz/culture/canterbury-earthquake-september-2010-timeline> (アクセス 2018/8/6).

51) Ibid.

52) Parliamentary Library.

した国民への説明，安否確認の要請，全国からの救援部隊派遣，被害状況の調査を行った。救援部隊や民間防衛組織は，警察，消防，医療機関とともに，人命救助や交通整理，危険個所の道路封鎖を断行した。そして，クライストチャーチ市は，建物の応急危険度判定を実施したのである<sup>53)</sup>。

このように，発災から3日間の初期対応をみると，あらかじめ作っておいた政治制度は有効に機能したといえるだろう。そして，政府が取り組む問題は，応急対応から復興へと移っていった。

9月9日，内閣委員会は復興コーディネーターにベアード（Allan Baird）を任命した。ベアードがカンタベリー広域自治体との仲介する形で，復興をへと進みはじめたのである。このとき，人的サービスに関わる分野は社会開発省（Ministry of Social Development）が扱い，コミュニティを単位とする社会サービスに75万NZドル支給するとした<sup>54)</sup>。また，ニュージーランド赤十字と市長救済基金に集まった義援金の使い途を考える必要が生じ，9月14日，緊急にカンタベリー地震復旧復興法（Canterbury Earthquake Response and Recovery Act 2010）を成立させたのである<sup>55)</sup>。

この法律は，カンタベリー地震からの復興のために歓迎されたのかといえれば，そうではない。むしろ，中央政府の権力拡大を懸念するニュージーランドの政治エリートたちから懸念を示された<sup>56)</sup>。そこで，効果的な役割を果たしたのが同法の設置したカンタベリー地震復興委員会（Canterbury Earthquake Recovery Commission，以下CERCと略す）である。このCERCは，カンタベリー地震復旧復興法の規定で，被害の大きかった3つの地方自治体の市長と4人の専門家で構成された<sup>57)</sup>。復興コーディネーターが中央政府と広域自治体を連携させる存在だとすれば，CERCは中央政府と



写真2：中心商業地区（2017）



中心地区スーパーマーケット（2017）

53) 武田真理子（2014）ニュージーランド・カンタベリー地震．*海外社会保障研究* 187, 32.

54) Parliamentary Library.

55) Public Act: 2010-114.

56) Johnson, Eeri and Mamula-Seadon, 584.

57) CERA Part 2, 9.

3つの地方自治体を連携させる「復興のハブ (Recovery Hub<sup>58)</sup>)」だと考えることができよう。

ただし、筆者が2017年にクライストチャーチ市を訪れた際も、前ページ写真2のように、同市の中心市街が復興しているように感じられなかった。その理由と思われるのが、2011年2月22日の地震である。

## (2) カンタベリー地震復興委員会の限界

9月4日に大型地震が発生してから半年後、2011年2月22日午後12時51分、マグニチュード6.3の地震がクライストチャーチを襲った。2月の地震では185名が亡くなり、数千名が負傷した。このとき、写真1で示したクライストチャーチ大聖堂が破損した。翌日、中央政府は非常事態宣言を出し(撤回は4月30日)、クライストチャーチ市は中央商業地区に非常線を張った(撤収は2013年6月30日)。電力の回復は発災から3日で75%を回復させたが、断水の回復はそれ以上の時間がかかった<sup>59)</sup>。また、65,000戸が被害を受け、北部や東部の湿地帯では土壌の液状化がすすんだ<sup>60)</sup>。

同じ地域での大型地震から半年程度しか経過していなかったこともあり、当初、MCDEMとCERCの枠組みをそのまま使っていた。しかし、3月16日、キー首相は臨時の内閣委員会で、新たな復興対策を練りはじめ、3月18日、カンタベリー地震復興法(Canterbury Earthquake Recovery Act 2011)を制定した<sup>61)</sup>。これはCERCの限界をふまえ、今までの復興政策を修正変更するものであり強化でもあった<sup>62)</sup>。

2010年法から2011年法への移行は、復興を担う主体の変更となった。すなわち、2010年法が市長や専門家が主体だったものに対し、2011年法で復興を担う主体に地域コミュニティも加えたのである<sup>63)</sup>。この法律をもとに、3月29日、地震復興庁(Canterbury Earthquake Recovery Authority, 以下CERAと略す)を設立した。CERAの制度は次ページ図3のとおりである。

ニュージーランドでは、歴史的に、民間団体や住民自治の活動が活発であり、社会問題や地域コミュニティの課題解決に大きく貢献してきた。そこで、これらの平時における活動実績やネットワークが生かされる形で、被災者の救援や町の復旧、復興

---

58) Johnson, Eeri and Mamula-Seadon, 585.

59) <https://nzhistory.govt.nz/page/christchurch-earthquake-kills-185>. (アクセス 2018/8/10)

60) Johnson, Eeri and Mamula-Seadon, 585-586.

61) Public Act: 2011-12.

62) CERA, Part 2, 3 および 14.

63) 武田, 34.

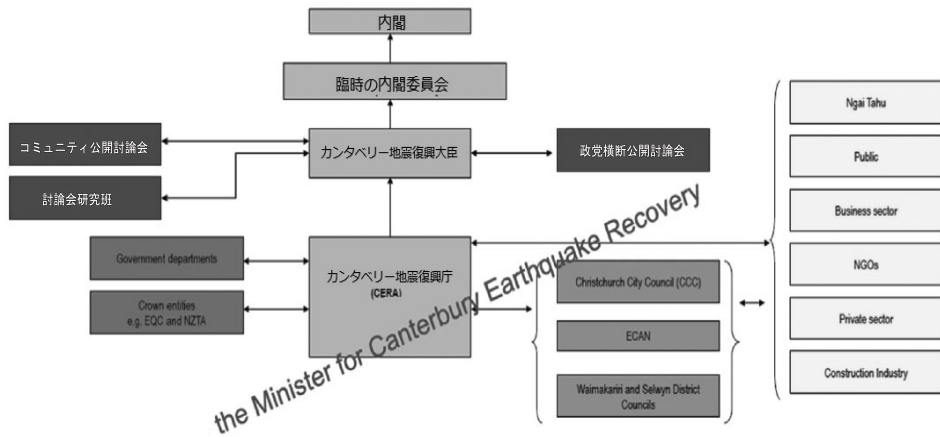


図3：コミュニティを追加した指示系統（抜粋）<sup>64)</sup>

に重要な役割を果たさせようとした<sup>65)</sup>。復興には、専門家とのつなぎ役のほか、被災者の心理的なサポートが重要だからである。心理的に良好な状態を継続できれば、地域コミュニティもよい状態で維持され、これが復興を担う核になると考えられた<sup>66)</sup>。

### (3) カンタベリー地震による地域特徴の顕在化

これまで述べてきたように、短期間で2回の大型地震とこれに付随する余震の頻発は、北部や東部の湿地帯における土壌の液状化も加速させた。これはCERAが北部や東部の湿地帯に住んでいた人々の住居対策に取り組まなければならないことを意味した。

住居対策の重要性はカンタベリー地震前から研究者の間で知られており<sup>67)</sup>、2011年6月23日、CERAは甚大な被害を受けた地域 (Red Zones) の住宅を中央政府が買い取ると発表した。住民らは、土地家屋の買い上げか、土地のみの買い上げかの2種類の方式のうち一つを選択することができた<sup>68)</sup>。

64) Johnson, Eeri and Mamula-Seadon, 588. Figure 2 を抜粋翻訳して転載。なお、特に重要でない部分は和訳していない。

65) 武田, 36.

66) Johnson, Eeri and Mamula-Seadon, 592; Nicky Cooper-Cabell (2013) Mind the gap: Post earthquake community wellbeing?. *Aotearoa New Zealand Social Work* 25 (2), 27-34; Anne Wein, Sally H. Potter, Sarb Johal, Emma E.H. Doyle (2016) Communicating with the Public during an Earthquake Sequence: Improving Communication of Geoscience by coordinating roles. *Seismological Research Letters* 87 (1), 1-7.

67) K.C. Wright and D.M. Johnston (2010) Post-earthquake sheltering needs: how loss of structures and services affects decision making for evaluation. *New Zealand Society for Earthquake Engineering Conference*.

68) Commission for Financial Capability (2011) Red Zone Financial Decision Guide fromsorted.org.nz; Johnson, Eeri and Mamula-Seadon, 590; 武田, 36.

この中央政府の買い取りについて、近隣の人々とのつながりを失いたくないなどの理由で、住居の売却や移転に踏み切れずにいる人もいたという<sup>69)</sup>。しかし、2017年3月の時点で、筆者がインタビューした被災者のなかに、住居の売却や移転に踏み切れない経験をした住民はいなかった。むしろ、「新しくて綺麗な家に移ることができて嬉しい」という感想を語ってくれた被災者もいた<sup>70)</sup>。

こうした前向きな感想の背景には生活再建状況があったように思われる。クライストチャーチ市中心部から北部を抜けて、東北部の湿地帯へ足を向けると、写真3のように、発災後5年を経過した2017年でも建築中の家屋や通行止めの住宅地が散見されたからである。また、市中心部ではほとんど見かけなかった先住民マオリの人々を多くみかけるようになり、大きな被災を受けた湿地帯が低所得者層の住宅地であることに気づかされた。彼らの生活再建は、クライストチャーチ大聖堂の修復より遅れているようにみえた。

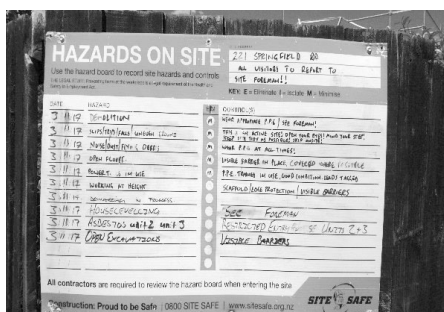


写真3：市北部メリパール (2017)



市東部アラヌイ (2017)

## おわりに

本稿は、カンタベリー地震におけるニュージーランドの中央政府の政治ガバナンスをみてきた。そして、中央政府の政治ガバナンスは評価されるべきだと思われる。短時間で2度の大型地震を経験したという点において、カンタベリー地震は熊本地震と似ているが、政治ガバナンスでは違いがあった。これは、事前の備えと2度目の地震後の対応である。

まず、事前の備えは、1980年代終盤からはじまった政治改革に端を発する。それまで労働党政権が推し進めてきた福祉国家的な道によって、いわゆる「大きな政府」のニュージーランド政府の財政は圧迫されていた。これを改革したのは、労働党政権

69) 武田, 36.

70) 2017年3月11日、カンタベリー大聖堂前広場にて不作為の聞き取り調査。実施人数10名。

であり、政権交代した国民党政権でもある。つまり、政党の違いを超えて、ニュージーランドの中央政府は政治改革をすすめてきたのである。

なお、この政治改革は国有事業の民営化をはじめとした財政再建を目的とした新自由主義的な性格をもっていた。そのため、改革を終えた中央政府はスリム化し、議会も二院制から一院制へと改変されていた。こうして、中央政府が率先して歳出を圧縮し、来るべき災害に向け、法律を整備し、予算を積み立てていたのである。

つぎに、地震後の対応である。予想外の災害であっても、政府は内閣の機関を新設し、新しい法律を制定した。そのため、タイムリーに効果的な政策を実施することができた。また、地方自治体や地域コミュニティを組み込むという方針転換も円滑に進めることができた。このプロセスを円滑に進めることができた土台は、先に挙げた政治改革にあるといえるだろう。

もちろん、中央政府の権力が強くなることへの批判といった政治リスクや土地家屋の買い上げなどにかかる財政リスクもある。しかし、人口 450 万人程度 (2014) で、GDP を 40,886 US ドル (2017) におしあげている<sup>71)</sup>。これはニュージーランドの政治改革の賜物といえよう。そしてまた、カンタベリーでは、建築物の修復より住民の生活再建を重視していることのあらわれといえるのではないか。

これまで論じてきた考察をふまえ、今後は、平成 28 年熊本地震を検証することで、熊本の復興が抱えている問題を明らかにしたい。

**【謝辞】** 本研究は平成 29 年熊本学園大学海外事情研究所学術研究助成の成果である。研究に際する調査をご支援いただいたことを記して御礼申し上げたい。

---

71) OECD の統計より。なお、日本は、人口 1 億 2,870 万人 (2014) で GDP は 43,299 US ドルである。  
<https://data.oecd.org/> (アクセス 2018/8/10)。



## A Political Governance After the Great Earthquake: The Case of the 2010 Canterbury Earthquake

Yoko MUKAI

### Abstract

Natural hazards governance varies across the Pacific countries. This paper shows how New Zealand Government arranged and challenged the 2010 Canterbury Earthquake. Disaster governance is nested within and influenced by overarching societal governance systems such as history, law and political system. But the case of New Zealand has two faces: inheriting the tradition of British Empire and reforming the political system. By the tradition of British Empire, New Zealand chose to stay of the Commonwealth and to keep Queen of England. By the political reform, New Zealand shifted from welfare state. The reform adopting Anglo-Saxon policies shared the experience of an economic slump in the 1970s, prompting a policy shift from the welfare states of the early 1980s to an emphasis on “small government”. As a result, “small government” of New Zealand has streamlined its governance and worked flexible in the 2010 Canterbury Earthquake. That is a big difference from Kumamoto Earthquake, 2016.