

## 《論文》

# ニュージーランドにおける災害復興制度

## —現地調査を踏まえて

豊田 利久\*  
 金子 由芳\*\*  
 本莊 雄一\*\*\*  
 山崎 栄\*\*\*\*

### 要約

本稿の主な目的は、次の2点である。第一に、ニュージーランドにおける災害復興制度を包括的に整理すること。第二に、それを現地における関係者や主要機関での聞き取り調査で補完すること。

得られた主な知見は次のとおりである。

(1) 緊急対応を中心とした基本法は民間防衛緊急事態管理法(2002)であり、同管理庁がその活動の中心を担う。特徴としては、米国のインシデント・コマンド・システムを導入、国と地方のレベルで取り組みを標準化している。

(2) 復興段階においては、わが国におけるような特別な公助の施策はない。しかし、平時から社会開発省が中心になって展開している社会福祉サービスは充実しており、緊急時にその制度が応用されるという特色を持つ。

(3) 大災害からの復興政策は国からのトップダウン方式で行われる。地方自治体は小規模であり、行政としての予算・権限が限られている。カンタベリー地震の復興では、2011年から5年間、復興庁が設置され、国の主導で復興が進められた。クライストチャーチ市中心部の復興計画はクライストチャーチ市が策定し、復興担当大臣が承認したが、中心部の復興が遅れている。2016年に市と政府の共同出資でクライストチャーチ再生機関を立ち上げ、遅れた復興に取り組んでいる。

(4) 復興庁の特色は、その集権制・裁量性の強さにある。その弊害として、中央省庁との調整やクライストチャーチ市との協力が円滑でなかったこと、被災コミュニティへの配慮が不十分であったこと、等が指摘される。

(5) 復興を促進させる目的で規制緩和による私権制限が課された。しかし、損失補償が十分になされたとはいえない。

(6) ニュージーランドでは、被災者の住宅再建を可能にする唯一の方策は地震保険である。公的な保険と民間会社の保険の2段方式である。公的な保険はプレミアムが全国一律で、住宅・家財だけでなく宅地もカバーする。住宅の補償限度額は10万NZドルなので、ほとんどの世帯は民間会社の保険にも加入するという2段構えでリスクに備えている。小さな修理から新築まで、損壊の程度に応じて実際の費用が手厚く補償される。

**キーワード**：災害復興制度、ニュージーランド、民間防衛緊急事態管理法、カンタベリー地震、カンタベリー地震復興庁、復興計画、地震・自然災害保険、地震保険委員会

\* 神戸大学社会システムイノベーションセンター

\*\* 神戸大学大学院国際協力研究科

\*\*\* 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科

\*\*\*\* 関西大学社会安全学部

## 1 はじめに

本稿の主な目的は、次の2点である。第一に、ニュージーランドにおける災害復興制度を包括的に整理すること、第二に、それを現地における関係者や主要機関での聞き取り調査で検証し、カンタベリー地震でいかに運用されたかを理解すること、である。

2010年9月4日早朝、クライストチャーチ市から南西40kmの地点でマグニチュード(M)7.1の地震が発生した。この地震で、クライストチャーチ市中心部の多くの歴史的建造物が倒壊し、南東部のポートヒルズでは40cmの隆起、市東側の住宅地では0.9~1.5mの地盤沈下が生じるなどの物的被害が生じたが、死者は出なかった。その後余震が続く中、復旧活動も懸命に行われていたが、2011年2月22日午後12時51分に最大規模の余震がクライストチャーチ市を襲った。これは市の中心部から南東0.9kmの地点を震源地とするM6.3であったが、震源の深さは5kmと浅く、激しい上下振動による被害が拡大した。人口30万規模の都市で、建造物被害は約10万戸(全壊約4000戸)、人的被害も死者185名、負傷者5800名を数えた。さらに、2011年6月13日にはM6.3の余震がカンタベリー地方を襲った。これによって人的被害は発生しなかったものの物的被害はさらに拡大した。本稿では、これら一連の地震をカンタベリー地震と呼ぶ。カンタベリー地震による物的ストック被害額は約400億NZドルで、これは国の資本ストックの2.5%、GDPの20%に相当する<sup>1)</sup>。

筆者グループは2017年12月3日~8日、地元カンタベリー大学の文理横断的な防災復興研究グループとの研究交流を行い、また現地調査の機会を得た。主な訪問先は同大学とクライストチャーチ市役所であり、また被災現場での復興状況を視察した。クライストチャーチ市から首都ウェリントン市に移動し、ニュージーランドの独特な公的地震保険を管理する地震委員会(Earthquake Commission; EQC)、発災後の行政対応に対する監督機能を果たしてきた憲法機関であるオンブズマン(Andrew McCaw氏)、また民間の地震保険

制度の運用状況を知るうえで保険協会(Insurance Council of New Zealand)、および保険紛争に詳しい弁護士事務所(Morrison Kent House)で聞き取りを行った<sup>2)</sup>。

本研究の主な目的はニュージーランドの災害復興制度を包括的に理解することであり、現地調査はその実態を見聞して理解をより深めるために行ったものである。そのまとめとして、本稿は次のように構成されている。

第2節では、ニュージーランドにおける災害対応の諸制度を概説する。第一に、災害対策の基本法である民間防衛緊急事態管理法の内容を示し、国と地方のそれぞれのレベルで緊急事態における対応の標準化が進められていることを理解する。第二に、被災者支援制度について概説する。応急段階での衣食住の緊急支援が終了すると<sup>3)</sup>、基本的に平時のシステムに移行し、日本でいうような「公助」は原則として提供されず、自立を促されるのが原則である。しかし、ニュージーランドでは平時の社会福祉システムが手厚く、緊急時にも被災者支援として機能する側面を把握する。第三に、特色ある地震保険制度を概説する。ニュージーランドの地震保険制度は全国一律の比較的少額のプレミアムが適用され、国による全額保証で支えられる稀有な公的制度である<sup>4)</sup>。公的な保証で支えられた保険のほかに、民間保険会社による自助の保険という2段階のシステムになっている。地震保険が唯一の住宅再建の手段であるが、これによってほぼ完全に修理や改築がなされるという実態を把握する。

第3節では、カンタベリー地震後にこのような災害対応の諸制度がいかに機能したか、どのような問題が課題として現れたかを調べる。カンタベリー地震は都市直下型地震として阪神・淡路大震災との類似性が注目され、災害復興の制度上の特色を日本との対比で検証する視点が有用であろう。そこで、カンタベリー地震に対する立法措置とその内容を把握する。続いて、社会開発庁を中心とする災害福祉政策の内容を検証する。

第4節では、災害復興における中央と地方のガバナンスの問題を検証する。わが国のボトムアップ方式と違ってトップダウン方式が採られる大災害からの復興過程で、特に地方政府が果たす役割

が見えにくい。そこで、クライストチャーチ市当局でのヒアリングから得られた知見と先行研究から、災害復興における地方政府の役割の実態を検証する。

第5節では、ニュージーランドにおける生活再建制度の柱ともいえる地震保険が、カンタベリー地震で果たした役割を調べる。そこでは、独特の制度である地震保険が住宅再建の手厚い対策になったことを理解し、その反面、さまざまな課題を提起したことを検証する。

最後に第6節で、全体の知見をとりまとめる。

## 2 災害復興制度の特色

### 2-1 概要

カンタベリー地震は、2011年東日本大震災と相前後して発生したことから、第一に、発災後の応急対応における彼我の組織体制の違いが注目された。市町村に災害対策本部を置く日本のボトムアップ型防災体制と対照的に、ニュージーランドでは Civil Defense Emergency Management Act 2002 (2002年民間防衛緊急事態管理法、以下「管理法」と略す)に基づき設置された民間防衛緊急事態管理庁 (Ministry of Civil Defense & Emergency Management, 以下「管理庁」と略す) が、米国のインシデント・コマンド・システム (ICS) を福祉分野等に拡張した CIMS (Coordinated Incident Management System) を導入しており、その成果が試される局面であった。カンタベリー大学との研究交流においては、緊急時から復興段階にかけての福祉・心理的対応や中小企業セクターへの対応が現地研究者の主要関心事となっていることが印象的であり、ニュージーランドにおける CIMS の射程の広さを反映するものと見受けられた。

### 2-2 災害対策に関する基本法

ニュージーランドにおける災害対策に関する基本法は、上記の管理法 (2002) である。管理法の目的、構成、および特徴の概要は次のとおりである [梅本 2017]。

#### a) 目的

同法の目的は、第3条で次のように示されている。「各種ハザードの持続可能な管理を推進すること」「コミュニティにリスクの受け入れ可能なレベルの達成を促進し可能にさせること」「非常事態に対する事前の計画と準備、及び非常事態に際しての応急対応と復旧のために備えること」「地方自治体に計画と活動での連携を要求すること」「国と地方の民間防衛緊急事態管理 (CDEM) の統合の基礎となること」「幅広い機関の横断的な連携を促進すること」。

#### b) 構成

2016年に部分的な改正が施された同法は全9章、144箇条および付則によって構成され、各章に付された標題は、「総則」「CDEMに関する各種役職の任命・職務及び権限」「CDEMの計画と義務」「非常事態の宣言」「CDEMに関連する権限」「(非常事態からの)移行期」「移行期における権限」「違反、罰則及び訴訟手続き」「雑則」となっている。

#### c) 特徴

①地震や火山などによる自然災害ばかりでなく、人や動植物の疫病、インフラ損傷、食品安全に関わる事案、テロなど広範なハザードが想定対象として取り上げられている。

②それら各種ハザードへの対策として、非常事態対応の取り組みを Reduction (軽減)、Readiness (準備)、Response (応急対応)、Recovery (復旧) の4ステップに分け、その各局面に応じて多角的に対策を講じようとする“4Rs”と称されるアプローチが採用されている。梅本 [2017: p. 46] は、人口と土地利用が低密であるとともに国土規模に対する予算の制約があるという国情を反映して、ハザードの未然防止による被害抑止よりも個人やコミュニティを含む各主体がハザードの発生に備え、的確に応急対応を行い、迅速な復旧・復興を図ることに重点が置かれていると、指摘している。

③国レベルにおいて、CDEMに関する国家戦略と計画、および長官ガイドライン (Director's Guideline) と呼ばれる各種活動指針が策定される。

④国家 CDEM 戦略で表明された基本思想を踏

まえ、国家 CDEM 計画で中央・地方政府、コミュニティ、個人を含む各種主体の実施体制が体系化されている。実施体制として、中央では首相内閣府の管轄下に管理庁、同大臣、同長官、管理監等が置かれる一方、地方では複数の自治体が共同して CDEM グループを組織し、非常事態対応にあたる専従組織として地域緊急事態管理オフィス (Regional Emergency Management Office) を設ける。複数の機関による機能的な連携を図るために、元々は米国で開発された ICS が 1998 年に導入され、ニュージーランドにおける緊急事態における実務の行動原則の標準型とされるのが CIMS である。これは、福祉分野を含むニュージーランドの独特のシステムである。<sup>5)</sup>

### 2-3 社会福祉サービスに関する制度

被災者支援制度については、応急段階での対応が終了すると基本的に平時のシステムに移行し、日本でいうような「公助」は原則として提供されない。

ただし、平時からの社会福祉サービスは充実しており、緊急時にその制度が応用されるという特色を持つ。2015 年国家計画第 5 章において国家と地方 (regional) レベル双方における、保健ならびに障害者サービス (Health and disability services) と福祉サービス (Welfare services) に関する役割ならびに責任が明確に規定されている。

2015 年国家計画ガイドにおいて、Section 11 に Health and disability services、Section 14 に Welfare services が設けられている。

長官ガイドラインのなかに、緊急時における福祉サービスのあり方に関するガイドラインが存在する [Director's Guideline for CDEM Groups and agencies with responsibilities for welfare services in an emergency [DGL 11/15]]。当ガイドラインによると、福祉機能は、CIMS における主要な七つの機能の一つとされ、その促進は災害時においてすべての主たる機関によって考慮されなければならない。ここにいう七つの機能とは、Control (指揮管理)、Intelligence (情報収集・分析)、Planning (作戦)、Operation (事案処理)、Logistics (後方支援)、Public Information Management (広報)、

Welfare (福祉) を指す。

このガイドラインは、以下のような特徴を有する。

- ① 2015 年国家計画のもとで、社会福祉サービスに対する責任を果たすすべての機関と、同じく、具体的な福祉サービスを支援するその他の機関のために作成されている。
- ② 緊急事態管理の 4Rs の諸段階において実施される福祉関連の活動を示している。
- ③ 福祉的人材の訓練ならびに職業能力開発のために参照すべき基礎的資料として作成されている。
- ④ 福祉サービスの計画、調整、支援、提供を実施するためのガイダンスを提供している。
- ⑤ 実践的なテンプレート、チェックリスト、例示的な諸手続が掲載されている。

障害者サービスについては、障害者に特化したガイドラインは存在しないが、ガイドラインに準ずるインフォメーションシリーズ [Including people with disabilities Information Series [IS 13/13]] において、以下のガイドラインならびにベストプラクティスガイドが参考になるとしている。

- ① Mass Evacuation Planning Director's Guideline [DGL 07/08],
- ② Public Information Management Director's Guideline [DGL 14/13],
- ③ Best Practice Guide Community Engagement [BPG 4/10]

社会福祉サービスについては、平常時においても主たる社会福祉サービスを担当する社会開発省 (Ministry of Social Development) が緊急事態対応の中でも重要な役割を果たしてきた。2002 年管理法の制定以降、社会開発省は緊急事態時の社会ならびに福祉面部門に携わる政府 - 非政府機関の調整に向けて設立された二つの組織 [全国レベルの計画・調整をはかる全国福祉調整グループ (National Welfare Co-ordination Group) と地方レベルの活動調整をはかる福祉助言グループ (Welfare Advisory Groups)] を司る存在となっている。

## 2-4 地震保険制度

### a. 概要と特色

ニュージーランドの災害復興制度の大きな柱になっているのが地震保険である。ニュージーランドの地震発生頻度は日本よりは低いとはいえ、世界有数の地震国である。1931年に北島のホーク湾でM7.8の地震が発生して以後、保険に関する必要性が議論され、1942年のワイララパ／ウェリントン地震(M7.0)を契機に、1944年に地震保険制度が生まれた。当時の第二次世界大戦のリスクもあり、地震・戦争損害法 (Earthquake and War Damage Act) として施行された。1993年に自然災害に特化した地震委員会法 (Earthquake Commission Act) に改正された。

地震委員会 (EQC) は地震保険および自然災害基金の管理・運営を行う政府の Agent (公社) である。EQC が運営する保険は、正確には地震・自然災害保険 (Earthquake and natural disaster insurance) と呼ばれ、「EQ カバー」とも呼ばれる。EQC は、防災に関する調査や研究助成も行う。組織的には財務大臣の監督下にあり、理事会 (Board) によって運営される。理事 (Commissioners) の定員は5～9名とされ、現在は7名で構成されている。実業界の豊富な経験者が財務大臣の推薦に基づいてイギリス総督から任命される。2017年6月末現在の全スタッフ数は601名である。ウェリントン、クライストチャーチ、オークランドにオフィスを置いている。

1944年に自然災害基金が政府出資の15億NZドルで設置され、それに年々の保険料と国内の公債への投資収益の積み上げで基金が守られてきた。2011年カンタベリー地震発生時における積立額は59億NZドルであった。世界の約90の保険会社に再保険の出再をして約15億NZドル (以下、ドルと表記) の枠を確保している。支払額がEQCの支払い能力を超える場合は、地震委員会法 (第16条) に基づき、不足額全額を政府が負担する。

EQCの地震保険のほかに民間保険会社が運営する地震保険が存在し、全世界の9割以上が双方の保険に加入している。両保険の関係は、まずEQCの地震保険が10万ドルまでの損害を先に払い、それを超える損害 (「top up」と呼ばれる) を民間会社が支払うという形になっている。保険料

の徴収は、火災保険加入時にすべて民間保険会社が行う。

地震保険制度の特色として、①住宅・家財・宅地の損傷に対する基本的には唯一の復旧・再建手段であること、②相応の地震保険に加入すれば住宅の修理・新築の費用がほぼ完全にカバーされること、③火災保険への付帯が強制されており加入率は9割を超えること、④強制保険分と任意保険分 (特約) の2段階になっており、強制保険分の保険料率は全国一律であること、などが指摘できる。

### b. 内容

保険の対象は、住宅建物 (別荘、物置、車庫を含む)、家財、および宅地 (住居周囲8mまで、玄関アプローチ60mまで、擁壁も含む) となっている。補償の対象となる災害は、地震、地滑り、噴火、地熱活動、津波、およびこれに起因する火災とされる。加入限度額は、住宅は再建基準で10万NZドル、家財は2万NZドル、宅地は10万NZドルである。損壊の程度を、日本のように全壊、大規模半壊、……という離散的な段階査定をせず、少額の損壊から全壊まで損壊の実態に合わせて連続的な補償金が支払われる。たとえば、家屋の損害額が10万ドル以内と査定された場合は、その修理費全額がEQCから補償される<sup>6)</sup>。査定額が10万ドルを超える場合には、加入している民間保険会社が超過分を支払う。査定は、EQカバーに関してはEQCが、民間保険に関しては民間会社が行う。民間保険の特約分は宅地をカバーしないが、逆にEQカバーでは対象に含むことができない門やフェンス、プールを補償の対象にできる。EQCへの請求は被災後3カ月以内に行わなければならないという規定がある。他方で、査定の公平性が重視され、オンブズマン制度による公平性のチェックも機能している [Ombudsman 2014]。全国一律の保険料率は、カンタベリー地震以前は0.05%であったが、2012年2月に0.15%に引き上げられた。EQカバーに対する加入率は全世界の90%超である。

「なぜこのような皆保険的な制度が成り立つのか？」とEQCで質問したところ、担当官から「それは国民の連帯 (solidarity) だ」という回答が即座に返ってきた。この言葉は、強く印象に残るとともに、同国の地震保険制度を理解するカギとい



写真1 クライストチャーチ市役所でのヒアリング

写真提供：金子由芳



写真2 NZ 保険協会でのヒアリング

写真提供：金子由芳

えそうだ。<sup>7)</sup>

### c. 民間保険

すでに述べたように、自然災害によって住宅が大きな損壊を受ける場合にはEQCだけではカバーできないので、民間保険への加入率も高く、90%程度である。EQCと民間保険の相互作用に関しては、カンタベリー地震以後その重要性が再認識され、最近新しい方向もみられるがそれに関しては後述する。

民間保険が対象とする自然災害はEQCの場合と同じである。ただし、宅地の損壊を対象にしない点はEQCと大きく異なる。民間保険の場合は、EQCと異なり、リスク評価を行い、それぞれ異なった保険料率でメニューを提供する。約定保険金額が高ければ、保険料も高くなる。それは直線的な関係ではなく、Jカーブの形の非線形の形である。しかも保険金額に制限はない。

住宅以外の事業者向け保険はすべての事業者を対象にしているが、住宅に比べて料率は高い。都市間でも異なり、たとえばオークランドに比べて地震リスクの高いウェリントンの商業用不動産の保険料は高い。したがって、事業者保険の加入率は低く、50%程度である。カンタベリー地震からの復興が遅れた大きな原因として、クライストチャーチでも多くの商業ビルが過少保険の状態にあったことが指摘されている。

民間保険会社は26社存在する。カンタベリー地震では業界3位で9.9%のシェアを持っていたAMI社が破綻し、政府の支援で公社(Southern Response Earthquake Services Ltd.)が保険部門を引き継いだ。その他の保険会社でもカンタベ

リー地震後の支払や再保険料の増加に対応して料率の引き上げを実施したが、地震保険への需要はむしろ増加している。民間保険業界にとって、top upの保険による収益は一般に良好である。特に、住宅向け保険の方が事業者向け保険よりも大きな収益をもたらしている。

## 3 カンタベリー地震からの復興と課題

### 3-1 カンタベリー地震に対する立法措置

2010年カンタベリー地震復旧・復興法(Canterbury Earthquake Response and Recovery Act 2010 以下「2010年法」と略す)は、2010年9月14日に制定された。2010年法の特徴として、総督(元首であるニュージーランド国王=イギリス女王の代理人)は、関係大臣の助言により、総督令(Order in Council)という形式で緊急的な立法措置ができる。議会法(Act of parliament)で規定されている条項で、「ヘンリー8世条項」と呼ばれる。これにより、下位規範あるいは委任立法により法令を改正ならびに現行法令の適用を除外することができる。実質的には、内閣による政令である。

2011年3月29日に創設された、カンタベリー地震復興庁(Canterbury Earthquake Recovery Authority; CERA、以下「復興庁」と略す)は、この総督令に基づくものである。この総督令には制約があり、拘留・抑留ならびに人権・統治機構の根幹に関わる法律に抵触するような総督令は制定できない(6条、7条)。また、総督令は、一定期間内に議会に提出され、同意が得られない場合

はその効力を失う（8条）。

一例を挙げるが、2011年3月に総督令が制定され、クライストチャーチ市議会は、退去させられた人々ならび店舗に一時的な居住・移転を認めることが出来るようになった〔Canterbury Earthquake (Resource Management Act Permitted Activities) Order 2011(SR 2011/36)〕。

2010年法では、このような権限があったにもかかわらず、2011年2月22日の地震がもたらしたより深刻な被害ならびにその後の影響に対応できなくなったため、2011年カンタベリー地震復興法 (Canterbury Earthquake Recovery Act 2011 以下「2011年法」と略す) が、4月18日に制定された (同時に2010年法は廃止された)。ここでも、総督令の制定権が認められているが、カンタベリー地震復興検証委員会 (Canterbury Earthquake Recovery Review Panel) による事前審査を受けることになった (73条)。

2010年法ならびに2011年法に基づいて制定された総督令は、ニュージーランド議会の行政規則審査委員会 (Regulations Review Committee) において事後的な検証がされている [The House of Representatives 2010, The House of Representatives 2011]。

2011年法は、2016年4月に同法に基づき廃止されたが、新たにクライストチャーチ地域再生法 (Greater Christchurch Regeneration Act) が制定された。2010年法と2011年法において認められていた総督令の制定権は、再生法においては付与されなかった。

### 3-2 生活再建支援諸施策

社会開発省は、地震後即座に「0800 政府救援ライン (0800 Government helpline)」という緊急通話デスクを設け、二つの福祉センターを避難所として開設し900人を収容した。被災者支援に携わるスタッフ向けのホットラインも設けている。また、積極的な安否確認、健康問題やトラウマ対策にも取り組んでいる。被災者の生活再建に向けた相談窓口として『0880 震災支援相談ライン (0800 Quake Support and Counselling Line) が創設された。また、社会開発省と建設住宅局との連携によ

り「カンタベリー地震臨時宿泊サービス (Canterbury Earthquake Temporary Accommodation Service)」(ECTAS) が創設され、賃貸住宅の斡旋や政府が提供する避難村への入所を支援した。4月4日から6月10日までの間に1619世帯を支援した。

復興庁も、同様の救援ラインや生活再建に向けた相談業務、一時居住の確保などに努めているが、社会開発省との共同で実施されているものが多い。

ニュージーランド赤十字社は、被災者への訪問支援、越冬パットの配布 (1万3000個以上)、災害福祉支援トラックの運行、復興問題ワークショップの開催などを行っている。2015年10月の報告書において、41種類の支援メニューを設定し、10万5116人に対して9742万ドルの支援金を支給したとしている。支援範囲 (高齢者・障害者・児童、事業、コミュニティ) や支援内容 (被害・移転、相談に関する支援など) は幅広いものがある。以下に、いくつかの例を紹介する。

#### 2011 EMERGENCY & HARDSHIP GRANT

7日間以上無支援あるいは被災家屋から移転を余儀なくされた単身世帯に500ドル、複数世帯に1000ドルを早急に支給 (5万1817世帯)。

#### 2010 EMERGENCY GRANT

地震により、被災家屋から移転を余儀なくされている世帯に最大3000ドルを支給 (1453世帯)。

#### 2011 BEREAVEMENT GRANT

地震により、死亡した遺族に対して1万ドルを支給 (186世帯)。第2次支給においても、1万ドルを支給 (185世帯)。

#### 2011 SERIOUSLY INJURED GRANT

地震により、重傷を負った人に対して7500ドルを支給 (23人)。重傷者に対しては、ほかにも給付金が存在する。

#### 2011 INDEPENDENT ADVICE GRANT

要配慮の住宅所有者が専門家等に生活再建に関する相談をする際にかかる費用を、世帯当たり最大750ドル支給。

#### 2012 DISABILITY SUPPORT GRANT

地震により、障害ニーズや生活の質を維持することが相当な困難に陥っている重度障害者ならびに介護者を支援するために、障害者一人につき

750ドルを支給（8756世帯）。

最後に、被災者の個人情報共有について触れておきたい。被災者を支援するためにはまず、被災者の所在の判明が不可欠であり、個人情報の共有が十分になされないと、被災者の存在そのものが認識されず、被災者に対して支援が行き届かないという深刻な状況が生まれてしまう。加えて、インフラの破壊によって、障害者の行動が制限されることになり、施設の利用やサービスへのアクセスが滞るといった事態も発生している。

地震当時、1993年プライバシー法(Privacy Act 1993)によって、個人情報を他人もしくは他機関に提供するには、公衆の衛生もしくは公共の安全、または、当該個人ないし他人の生命もしくは健康のいずれかに対する「甚大かつ切迫した脅威を防止もしくは軽減させるために、情報の提供が必要である」ことが求められるため(6条 原則 11(f))、特に、障害者についての情報共有が進まなかった。ことに、切迫性の要件がネックとなった。そこで、プライバシーコミッショナーは、被災者の安否確認、支援、被害・支援状況の適切な情報提供がなされるように、政府機関が個人情報を共有することを認める実施規定(Code of Practice)を発したが、現場にはあまり理解されず浸透しなかった。その後、プライバシー法は改正され、「切迫した」という要件が削除された。

### 3-3 復興庁(CERA)の集権性・裁量性

カンタベリー地震後の地震復興は、5年間の時限立法として2011年4月14日に制定された2011年法(カンタベリー地震復興法)から始まった。その最大の特徴は、復興の意思決定・実施メカニズムの集権性・裁量性の強さである。同法に先立って、前年9月に同じクライストチャーチ市で生じた地震への対応のために、すでに2010年法が登場しており、地震復興について内閣を助言する特別委員会としてカンタベリー地震対応・復興委員会(CERC)が設置されていたが、2011年法はさらに迅速な中央集権的体制を意図して、CERCを廃止し、時限5年の独立行政庁として復興庁(CERA)を新設した。CERA設置の際には、独立委員会とするか、内閣傘下の行政庁とするか

で議論があったというが、迅速な行政裁量権の行使のために後者が選択されたという[Counselor & Auditor-General 2017 : p. 12]。

たしかに2011年法の採用した復興の手續枠組みは、復興担当大臣と復興庁長官が集約する行政単独決定手法であり、司法審査は排除され(68条)、議会の関与はなく、地方自治体の関与も限定的であり、平時の一般法規が規定する住民の直接参加契機も排除されている。

第一に、復興庁は再開発地区の範囲やインフラ配置など復興を方向づける「復興方針」(Recovery Strategy)を策定せねばならない。その手續は復興庁長官が原案を復興担当大臣に提案し、総督の承認を経て(11条)、復興庁長官による公示によって成立し(13条)、既存の諸規定に優位する法的効果を発する(14条)。この過程で、クライストチャーチ市他の地元行政、その他復興担当大臣が必要と考える人・機関との協議が必要である(11条4項)。また公聴会を一回以上開催しなければならない(12条)。

第二に、「復興計画」(Recovery Plan)は、復興担当大臣が策定主体を指名し、同大臣の指示する内容に沿って策定され(16条)、同大臣の裁量で行政決定する(21条)。とくに75%の建造物が倒壊したクライストチャーチ市中心部(CBD)については、市が策定主体として指名され(17条)、その過程では被災者コミュニティと協議し(同条1項)、また復興庁や環境委員会などがインプットを行うとする(同2~3項)。また、この過程で公聴会を一回以上開催しなければならない(同5項)。「復興計画」は上記の「復興方針」に沿わねばならず(18条1項)、両者とも復興庁設置から9か月以内に策定を要するが(12条2項、17条4項)、「復興計画」が「復興方針」より先んじた場合は「復興方針」に沿って修正を要する(18条3項)。「復興計画」の策定手續については、住民協議や公聴会の開催可否も含めて復興担当大臣が定めるものとし(19条1項)、特定主体との協議義務はなく(同3条)、1991年資源開発法など平時の法規が定める手續を排除する(同4項)。「復興計画」は官報で公示されると共に効果を発生し、1991年資源開発法その他の許認可が停止する(23条)。





写真3 復興が遅れたクライストチャーチ中心部  
写真提供：クライストチャーチ市役所

またこのほか、復興担当大臣は公示により、2002年地方自治法等に基づく自治体の行政計画等を停止・廃止できる（27条）。この措置に対する損失補償を請求できない（同7条）。

このように、復興庁のレベルで復興の基本方針を定め、自治体に「復興計画」の原案策定を委ねるとしても、最終決定権は復興担当大臣に留保する中央集権体制が顕著である。議会による間接民主主義的な審査は及ばず、被災住民による直接民主主義的な関与の機会も復興担当大臣の裁量に委ねられている。

こうした集権的・裁量的な体制の可否について、時限法であった2011年法の終了時における監査報告書では、復興庁に権限が集中し過ぎたことが中央省庁との調整を逆に難しくしたことが[Counselor & Auditor-General 前掲:p. 36-7]、クライストチャーチ市との関係が協力を欠いたこと[同:p. 38]、被災コミュニティへの関与が減退したとする数値[同:pp. 39-41]、2011年法（6条）の規定したCommunity Forumは18回開催されたが存在意義が定かでなかったこと[同:pp. 42-3]、などの批判的な評価を行っている。2017年12月のわれわれによるクライストチャーチ市担当者への聴取り時（写真1）には、市側が被災住民への意見聴取を経て練り上げた市中心部の復興計画案（2011年12月策定）が、復興庁によって採用されなかった実態を聴取した。

震災7年を経て、中心街区（CBD）の再開発は今なお道半ばの状態にみえ、また国費買上げ対象となった居住禁止区域（レッドゾーン）は利用価



写真4 レッドゾーン  
写真提供：金子由芳



写真5 修復途上のクライストチャーチ大聖堂  
写真提供：山崎栄一

値のない草原と化していた（写真4）。CBD再開発に関しては、2012年から用地確保が開始され、約6000戸が立退き、また居住禁止とされたレッドゾーンでは7850戸が立退いたが、これに対して「復興計画」はCBD地区で2万戸の住宅供給をめざすBuild Back Better型の再開発計画を描いている。CBD地区の復興の遅れの背景要因の一つとして、中央集権的な復興計画に対する住民の感情的離反があったのか、検証に値するテーマである。なお、第5節で述べるように、住宅に関する地震保険に比較して、事業用建築物に関する民間保険の加入率は50%程度と低かったことも、CBDの復興の遅れの要因である。われわれが調査した2017年12月時点では、住宅の修理・改築はほぼ終了しているのに対して、商業用ビルはまさに再建ラッシュの最中にあり、教会等の宗教施設の修理が遅れているのが印象に残った。

### 3-4 規制緩和による私権制限

2011年法の第二の特色は、資源開発法・建築基準法・地方自治法等の多数の既存法規の適用を排除・変更する権限を行政府に賦与する規制緩和手法であった(71条)。行政主導で復興が迅速に行われるよう便宜を図る措置であるが、行政権力の発動により過度な私権制限が起りうる危険がある。2017年12月におけるわれわれのカンタベリー大学との研究交流の場でも、地元研究者が最大の関心を寄せるテーマの一つが、2011年法(14条・23条・27条・67条等)が一般法規の私権保障手続を適用排除して復興事業を行なう際に、損失補償が提供されない点への問題視であった。

2010年9月の先行地震を受けて導入された2010年法が、すでに復興事業の迅速化のために既存法上の適用を排除する包括的な規制緩和措置を導入していたが、その際は社会的批判も根強かったという。しかし2011年カンタベリー地震の発生により批判が沈静化したので、2011年CERA法は2010年法の規制緩和志向を基本的に踏襲した。

特にレッドゾーンの確定過程で時間を要し、国費買い上げまでに2年近くを要したため、この間の立入り禁止措置で住宅再建・生業再開を阻止された被災者が、損失補償を求める議論が起こったという[White 2016 : p. 202]。

日本を顧みれば、阪神・淡路大震災当時は被災地全域に2カ月の建築制限(建築基準法84条)が敷かれ、都市計画決定後は区画整理事業・再開発事業の対象地区だけが私権の規制対象となったが、事業期間中の補償措置は(仮設住宅の提供以外は)はさしたる措置がなかった。東日本大震災後には宮城県では被災市街地復興特措法、岩手県では建築基準法39条の条例指定を見越した行政指導により、数カ月から1年余りの建築規制が被災地全域で導入され、その後は東日本大震災復興特区法に基づく規制緩和手法(復興整備計画)により復興事業が法的効果を発生していった。この間の補償措置はことさら争点とされなかったが、憲法29条2項による規制は安全対策であればすべて不問に付されるわけではなく、過度な受忍は補償を伴うとするのが裁判例の立場と考えられる[小高2011]。この状況での仮設住宅・仮設店舗の

提供は、「公助」というよりも「補償」措置と考える必要がある。クライストチャーチに関しても、補償の議論が残ることは然りであろう。

### 3-5 復興の検証メカニズム

2011年カンタベリー地震復興法のもう一つの特色として、集権性・裁量性の高いCERAを設置すると同時に、その監視・検証メカニズムを組み込む点である。すなわち退職裁判官を含む4名の委員から成るカンタベリー地震復興検証パネルを設置し(72条)、復興担当大臣への勧告権を含む権能を付与し、復興をリアルタイムで監視させている。

また2011年法は上記のようにCERAの行政決定に対する司法審査を排除したが(68条)、この空隙を埋めて活躍を示したのが、憲法機関であるオンブズマン制度であるとみられる。2017年12月の現地調査時にわれわれは首都ウェリントンでオンブズマン事務所を訪問し、CERAによる情報開示の遅れをも含む多数の被災者による異議申し立てを処理してきた実態を聴取した。

東日本大震災後の日本の状況を顧みるならば、復興の監督・検証メカニズムを欠いていると言わざるを得ない。復興庁の行政評価は復興事業の進捗を評価するパフォーマンス評価に留まり、被災県では市民意識調査を加味した若干のアウトカム評価(復興の目標達成度の検証)も試みられているが、被災市町村レベルでは基本的に評価は行われていない。他方で、行政訴訟・行政不服申立制度は処分性や原告適格などのハードルが高く利用価値は低い。ニュージーランドの災害復興対応から学び、復興の検証メカニズムを組み込む課題が示唆される側面である。

## 4 カンタベリー地震からの復興におけるクライストチャーチ市の役割<sup>3)</sup>

### 4-1 地方自治制度の概要

ニュージーランドは中央政府、地方自治体の二層制であるといえる。地方自治体には、日本の都道府県のような広域自治体(regional councils)と市町村のような地域自治体(territorial authorities)

の2種類がある。ただし、広域行政機関の機能をあわせ持つ複合的な普通地方自治体（統合自治体）も存在する。それぞれ議会が設置され、その下に行政部門が組織されている。

地域自治体と広域自治体は行政機構上、両者は並列・対等的な関係に位置づけられ、業務の内容はお互い違っている。地域自治体はより住民に身近なインフラ整備を業務としている。広域自治体は広域的な視点を要する資源管理や交通施策、環境・公害対策などを業務としている。防災を含む危機管理については、いずれもそれぞれの立場で責任を有している。ここに挙げた以外の業務に関しては、基本的に国が担当することになっている。日本では地方自治体の業務である消防・警察・教育および社会福祉関係はすべて中央政府の業務となっている。

このように、地方自治体は日本の地方自治体に比較して小規模であり、行政としての権限・役割も限られている。

ニュージーランドの地方自治体の財政では、地方自治体に対する中央政府からの補助金・交付金の割合は大きくなく、固定資産税や上下水道やごみ収集などの資産税等からなる自主財源が大半を占めている。資産税を中心に中央政府から財政的に自立することにより、地方自治体の事務について、地方自治体が完全な決定権限を有することができるようになっている。しかし、カンタベリー地震のような激甚災害への財政措置の大枠は中央政府により行われている。

#### 4-2 カンタベリー地震からの復興におけるクライストチャーチ市の役割

CERAが復興戦略、政策、立案等の統括をし、また、経済復興、福祉、インフラ整備等の各分野の施策の実施にあたっては、政府各省ならびに関係機関が、それぞれの役割を担った。クライストチャーチ市は、市業務とともに、復興法に基づいて中心部（CBD）の復興を計画的に進めるための、市中心部復興計画（Christchurch Central Recovery Plan）の原案を作成することとなった。

市中心部復興計画原案作成のために、クライストチャーチ市は、まず2011年5月14日から6週間、「Share an Idea」と題した原案策定のための

意見公募キャンペーンを展開した。その結果、約10万6000件の意見が寄せられた。ついで、復興庁をはじめとする関係機関との協議を行ったうえで、2011年8月16日に原案を発表した。その原案に対しては、9月16日までの期間に4707件の意見が提出された。10月上旬に8日間公聴会を開催（427人・団体）し、12月21日に計画の最終原案（Draft Central City Recovery Plan for Ministerial Approval）を復興担当大臣へ提出した。

それを受けた復興担当大臣は、復興計画最終原案の実現可能性を財源の観点から疑問視し、国にユニットを立ち上げ、市と一緒に案の見直しを行った。2012年7月30日に、復興担当大臣の最終承認を得て、市中心部復興計画が確定された。その内容は、市からの提案よりもコンパクトなものとなった。主な変更点は、①土地利用について、地区ごとに同じような機能を持たせ、機能の純化を図ったこと、②町の中に、震災前（7000人）よりも多くの人々が居住する（約2万人）こととしたこと、③それに合わせて、商業地を居住地に変更したこと、である。このように、市が作成した計画最終案へ中央政府が介入したことについて、市のオリジナル計画に応募した市民からは、大きな不満は出なかったということであった。その理由は、中央政府の変更が、市民からの要望を、違う方法で計画に反映させたものであったことが挙げられた。

地震の発生から5年が経過した2016年4月に、2011年法はその規定に基づき廃止された。新法として、クライストチャーチ地域再生法（Greater Christchurch Regeneration Act）が2021年6月30日までの時限立法として制定された。2011年法の廃止に合わせて、復興庁（CERA）がほかに機能を移管したうえで廃止され、代わりに政府とクライストチャーチ市の共同出資により「クライストチャーチ再生機関（Regenerate Christchurch）」が2021年6月30日までの5年間の時限機関として創設された。和田 [2016 : pp. 11-12] は、この政府と地域自治体の共同出資による公的機関の設置はニュージーランドでは初めてのことで、中央集権的であると批判されることの多かった復興庁を中心とする震災復興行政体制を地方分権化しようとする姿勢であると、指摘している。

## 5 地震保険が果たした役割と課題

### 5-1 実績<sup>9)</sup>

2010～11年の一連のカンタベリー地震においては、2017年6月末時点で、EQCが管理する保険に関して約47万件の保険金請求があった。表1は、請求を建築物、家財、宅地ごとに集計したものである。項目ごとの合計受付数は約77万件に達する。そのうち、決済済みのものが約71万件であり、約6万件が未決である。建築物についても約5万件が未決である。決済済みとはいえ多くの家屋の修理が終了していない。完全に修理が完了した家屋は6700余である。その時点での保険金支払合計額は97億NZドルであるが、最終的には約110億NZドルに達すると見込まれている。

全体の公的復興事業費のなかでEQCがいかに大きな役割を果たしたかを見るために、2015年度予算から計算すると、全事業費のなかに占める各事業のシェアは次のとおりである[EQC 2017a: p. 13]。EQC (44%)、国の資産復旧 (13%)、被災地の社会インフラ復旧 (11%)、中心街区 (CBD) 復興 (7%)、土地ゾーニング (7%)、保険会社救済 (5%)、国有企業およびクラウン・エンティティ (4%)、福祉支援費 (2%)、他の費用 (7%)。わが国の復旧・復興政策と対比して顕著な違いが見て取れる。第一に、公的な復旧・復興事業の中心は圧倒的に地震保険によってなされることで、これに民間保険を加えるならば、その役割の大きさがわかる。逆に、大災害に際して特別に被災者支援の予算が組まれる割合が少なく、2%に過ぎない。第二に、社会インフラへの投入予算は比較的少なく (24%)、都市整備費を加えても総事業費

表1 EQC 保険支払状況 (2017年6月末時点)

保険請求件数	受付	決済済み
(1) 建築物	424,995	378,925
(2) 家財	187,370	187,269
(3) 宅地	158,562	146,777
件数合計	770,927	712,971
完全修理済住宅数	67,753	
保険支払額合計	97億NZドル	

出所：[EQC 2017a]

に占める割合は3割程度である。

公的資金とは無関係の民間保険会社が受けた請求件数は、住宅のtop upに相当するものが13万7000、住宅以外の商業用ビル等の建築物に関するものが2万6000であった (2017年6月末時点)。すでに述べたように、商業ビル等の地震保険加入率が比較的良かったことが、CBDの復興が遅れた一つの要因であることは間違いない。

### 5-2 混乱

2010年から始まった一連のカンタベリー地震は、ニュージーランドにおける1930年以後の最大の住宅および宅地の被害をもたらす結果となった。そのために、過去に経験したことのない保険支払請求が殺到、請求者とEQCとの間で大きな混乱が生じた。カンタベリー地震が発生する前のEQCのスタッフは20名程度に過ぎなかったもので、急遽、臨時スタッフを雇って対応した。2011～13年には約1300人規模のスタッフが働き、2014年から徐々にスタッフ数が減少したが、それでも2016年6月末時点のスタッフ数は900名程度であった。

混乱が生じた要因として、次の諸点が考えられる。①スタッフ数を増やして対応しても、膨大な請求の内容確認に時間がかかる。②継続して起きる余震で新たな補償請求が提出される。③査定の一不一致が多くみられた。特に、修理か改築かの損壊程度の査定で不一致がみられ、被災者の不満・不安が増した [White 2016: pp. 195-96]。④民間保険のtop upの部分でも、補償額が20万NZドル～50万NZドルの間で大きな査定の違いがみられた [White 2016: p. 195]。⑤地滑りや液状化に起因する宅地被害のケースが多く、その査定に時間がかかった。⑥レッドゾーンに指定された域内の財産保有者はEQCによる修理や改築を希望してもできず、私権を一方的に失うことによる不満が生じた。

### 5-3 手厚い保険金支払いによる住宅再建

保険加入者とEQCの間のさまざまな混乱の結果、査定や保険金支払をめぐる調停や訴訟が増

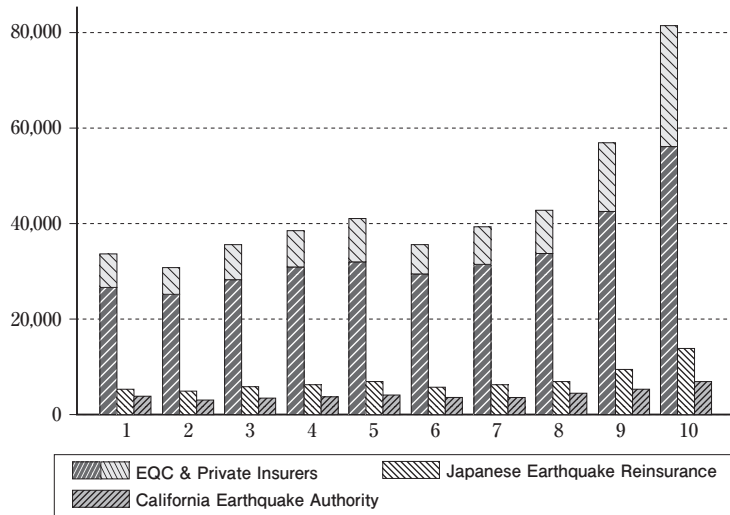


図1 所得階層別1戸当たり住宅保険金支払額 (NZ・日・米比較)  
 (日・米はカンタベリー地震を想定した場合の支払額。米：カリフォルニア州地震保険)  
 出所：[Nguyen & Noy 2017 : p. 10]

することになった。裁判所における審判も遅れることになり、クライストチャーチ高裁に“Earthquake List”と呼ばれるトラックが設置された(2017年末時点でまだ存在していた)。

特に大きな争点になったのは、補償額は真に失った経済的損失額であるという規定はあっても、その測定・評価をどうするかという点である。つまり、“replacement cost cover”の意味は、“old for old”(減価償却した現在価値)か、“new for old”(現在の更新価値)かが問われた。最高裁が出した裁定は、“new for old”であった。つまり、古い物件を更新するときの補償額の査定は、その物件を現在の建築資材と技術で改築する費用とするものである。この裁決によって、補償額の基準が明確になった [Holderness 2017 : pp. 8-9]。

レッドゾーン地区の住宅を例外として、クライストチャーチ市の損壊住宅のほぼすべては地震保険によって修理・再建された [Nguyen & Noy 2017]。被災者生活支援の柱となる住宅再建を基本的には地震保険だけで行うというニュージーランドの制度は、他国に比べてどのような有効性を持つのだろうか。ここでは、それを実証した興味ある研究結果を紹介する [Nguyen & Noy 2017]。図1は、ニュージーランドの地震保険制度で支払われた1戸当たり平均の住宅保険給付金額(棒グ

ラフの黒色部分がEQC、上部の薄い部分が民間保険による支払額)を所得階層別に示したものである。横軸は所得階層を左から10階層(昇順)で示している。第8階層まではEQCと民間保険の平均支払額の割合にあまり差はない。しかし、第9, 10の高額所得層に対するEQCおよび民間保険の双方の支払額は急増する<sup>10)</sup>。

Nguyen & Noy [2017] は、世界的に注目される日本およびカリフォルニアの地震保険制度が仮にカンタベリーの被災者に適用されたとしたら、1戸当たり平均額がいくらになるかを図1に同時に示している。日本やカリフォルニアにおける料率は一律ではなく、地震発生リスクに応じて異なる。Nguyen & Noyは、カンタベリーで支払われた保険金によってリスクを算定し、メッシュごとにリスクに相応する戸数を算定し、日本およびカリフォルニアの制度に即して保険支払額を推定した。二番目に多いのが日本、最も低い額しか払われないのがカリフォルニアのシステムを適用する場合である。ニュージーランドの制度が最も手厚く、しかも他国(日本およびカリフォルニア)をはるかに凌いでいることがわかる。具体的には、ニュージーランドでは111億NZドルが支払われるが、日本の制度では25億NZドル、カリフォルニアの制度では14億NZドルしか支払われない。

Nguyen & Noy は、日本およびカリフォルニアの地震保険は支払いが少額過ぎて欠陥を有する(“deficient”)と結論づけている。

#### 5-4 課題

保険金支払が遅れたことは、理由があるとはいえ、住宅と生活の再建が遅れ住民の不満が膨張、オンブズマンへの申立て、訴訟の増大へと混乱が数年間続いた最大の原因である。ちなみに、2012年8月段階でのEQCによる支払完了率は約30%であり、2017年6月末時点でも5万8000件の申請が未処理で残っていた [EQC 2017a: p. 12]。この点に関しては、「欠陥を有する」とされる)日本の場合、保険金支払は比較的迅速になされることが知られている<sup>11)</sup>。

先の Nguyen & Noy [2017] の図1でわかったように、地震保険が所得分配のうえで逆進性(高所得層がより有利になる)を持つという問題がある。これに関しては、Owen & Noy は別の論文で、カンタベリー地震における同様な逆進性を計量的に実証した [Owen & Noy 2017]。彼らは、それを正すには保険掛金に比例した料率を課すことで簡単に解決できると主張している。

われわれが保険協会(ICNZ)での聞き取りを行った際、2階部分の民間保険は1階部分のEQCの査定手続きが遅延することによって強制的に遅れることへの不満が強いことを知った。その大きな要因は、宅地の査定に困難にあり、また査定できるスタッフの欠如であることもわかった。民間保険は宅地をカバーしないので、宅地の問題がなければ、民間会社が1階部分のEQCの査定等に関与することによってより柔軟かつ迅速に消費者のニーズに応えることができるということである。実際、2016年11月14日に発生したM7.8のカイクラ地震では、液状化現象は起こらず、民間会社がEQCの住宅損壊も査定し、迅速な保険金支払に貢献したということである。

2017年に地震保険に関する官・学・業界の専門家が集い、今後の地震保険制度をどのように改正すべきかに関する議論がなされ、その方向でEQC法が改正されるとのことである [Noy 2017]。第一に、家財を保険対象外とすることは

すでに決まっている。第二に、土地に関してはその査定基準が明確でないこと、および地球温暖化により海浜の住宅地のリスクが高まっていることから、保険対象から除外するべきだという意見が多数あるとのことである。

## 6 むすび

本稿は、ニュージーランドにおける災害復興制度を包括的に整理して、それを現地における主要機関での聞き取り調査で補完したものである。特に2010~11年におけるカンタベリー地震において展開された復興制度・政策の実現過程をフォローし、わが国との対比によってその特色を探ってきた。わが国が学ぶべき点もいくつか見い出せた。われわれが目にした主な特徴は次の諸点にまとめられる。

(1) 緊急対応を中心とした基本法は2002年民間防衛緊急事態管理法であり、管理庁がその活動の中心を担う。非常事態対応の取り組みを四つのステップに分け、“4Rs”と称されるアプローチが採られている。具体的には、米国のインシデント・コマンド・システム(ICS)を導入、国と地方のレベルで取り組みを標準化している。福祉分野にICSを拡張したCIMSが機能しており、緊急時における障害者サービスと福祉サービスに関するガイドラインが存在する。

(2) 復興段階においては、わが国において実施されるようなさまざまな公助の施策はない。しかし、平時から社会開発省が中心になって展開している社会福祉サービスは充実しており、緊急時にその制度が応用されるという特色を持つ。また、ニュージーランド赤十字社は緊急時における被災弱者への現金支給などの支援を行う。

(3) 大災害からの復興政策は国からのトップダウン方式で行われる。地方自治体は日本に比べて小規模であり、行政としての権限も限られている。カンタベリー地震の復興で、クライストチャーチ市は中心部(CBD)の復興計画を策定したが、最終的には政府の財源の制約でコンパクトなものに修正された。しかし、日本に比べてインフラや都市整備の予算は比較的少ない。2016年

に復興庁（CERA）が廃止され、政府とクライストチャーチ市の共同出資でクライストチャーチ再生機関を立ち上げ、遅れたCBDの復興に取り組んでいる。

(4) カンタベリー地震の復興を担うために5年間設置された復興庁（CERA）の特色は、その集権制・裁量性の強さにある。その弊害として、中央省庁との調整やクライストチャーチ市との協力が円滑でなかったこと、被災コミュニティへの配慮が十分でなかったこと、等が指摘されている。

(5) わが国におけるのと同様、復興を促進させる目的で規制緩和による私権制限が課された。一般法規の私権保障手続を排除して復興事業を行う際の損失補償が十分になされたとはいえない。特にレッドゾーンの確定過程で、国費買い上げまでに2年近くを要したために、被災者が立ち入り禁止措置で住宅再建・生業再開を阻止され、損失補償を求めた。

(6) ニュージーランドでは、被災者の住宅再建を可能にする唯一の方策は地震保険であることが、深く国民に浸透している。EQCが管理する公的な保険は、住宅・家財に加えて宅地もカバーする。住宅の補償限度額は10万NZドルなので、ほとんどの世帯は民間会社の保険にも加入するという2段階でリスクに備えている。EQCの保険は、プレミアムが全国一律で比較的低い、という独特の制度である。小さな修理から新築まで、損壊の程度に応じて手厚く補償された。しかし、カンタベリー地震は余震も多く発生したがそのたびに被害があれば申請できたこと、液状化による宅地被害が大きかったこと等の理由で、EQCへの申請が殺到、査定と処理の遅れや不満が続発、訴訟も多発した。日本の地震保険制度とはかなり異なるが、特に地震保険ではほぼ完全に住宅再建ができるという特色がある。他方で、家財や宅地を保険対象から除外して、住宅に特化した保険にすべきであるという議論が進行中である。

**注**

1) クライストチャーチ市では大きな製造業は存在しなかったため、工場が損壊して労働人口が急激に減ることはなかった。主な経済活動は、商業、観光、高等教育などで一時的に影響を受けても、商業を除いて数年で回復

しており、IT産業が震災後伸びている。クライストチャーチ市の人口は2012年には35万5100人に減少したが、2016年には37万4900人となり元の水準に復した。しかし、最初の人口減少は近郊のセルウィンおよびワイマカリリ地区への転出であったので、広域クライストチャーチでみると2014年には人口が元の水準に戻ったといえる [Canterbury Development Co., *Christchurch and Canterbury Quarterly Economic Report, March 2017*]。

- 2) カンタベリー大学法学部講師 Henry Holderness 氏、およびニュージーランド人権委員会弁護士 Michael White 氏の協力を得た。記して謝辞を表したい。
- 3) 国家緊急事態宣言の終了は2011年4月30日になされた。
- 4) ニュージーランドでは、地震保険制度は「公助」と「自助」の組み合わせと考えられている。後述するように、住宅関連の保険では、火災保険に付帯して強制加入する地震委員会が管理する保険と民間会社が管理する保険の2階建てになっており、世帯への浸透度はどちらも高い。現地では、前者は公的保険 (public insurance)、後者は民間保険 (private insurance) とも呼ばれている [EQC 2017b : p. 9]。
- 5) CIMS (The New Zealand Coordinated Incident Management System) の初版は1998年に導入されたが、その後の展開から得られた経験と教訓を踏まえて、2014年に第2版として改訂された。特に、「福祉」という機能が追加された点が注目される。
- 6) 実際には、1%の支払い控除を課す制度になっており、1%分を控除した額が支払われる。
- 7) 民間保険の実態に関する文献はほとんど存在しない。ここでの記述は、われわれがニュージーランド保険協会 (Insurance Council of New Zealand) 本社にて、2017年12月7日に T. Grafton 総裁をはじめ協会のトップの方々から詳細な聴取をした結果に基づいている。
- 8) 本節では、クライストチャーチ市の Ms. リンダー氏へのインタビュー調査や先行研究の結果を用いて概括する。
- 9) 地震保険の実績に関するデータはEQC本部でのヒアリングに基づく。原則として2017年6月末の時点の実績である。
- 10) カンタベリー地震によって、NZの地震保険は所得階層間の公平性がある程度保たれているが、高額所得者ほど多額の補償を受けるという逆進性を示している。
- 11) たとえば、過去最大の支払額を記録した東日本大震災 (2011) の場合、地震発生から6カ月で90%の支払が完了した。

**参考文献**

梅本通孝「ニュージーランドにおける災害対応の体系とその特性」『地域安全学会論文集』No. 31, pp. 37-47, 2017年。  
 金子由芳「ニュージーランド——2011年クライストチャーチ地震対応からの教訓」(関西学院大学災害復興制度研究所 法制度研究会 2018/1/28) 2018年。  
 JA 共済総合研究所「諸外国の主な自然災害保険制度の現状について」2017年。http://www.bousai.go.jp/

- kaigirep/hisaisha\_kyosai/dai2kai/pdf/shiryoo01.pdf (2018年6月1日閲覧)。
- 小山剛「震災と財産」『ジュリスト』No. 1427, pp. 65-71, 2011年。
- 武田真理子「ニュージーランド・カンタベリー地震」『海外社会保障研究』No. 187, pp. 31-44, 2014年。
- 豊田利久「NZの地震保険制度」(関西学院大学災害復興制度研究所 法制度研究会 2018/1/28) 2018年。
- 矢部明宏「[ニュージーランド] カンタベリー地震復旧関係立法」『外国の立法』No. 249-1, pp. 26-27, 2011年。
- 矢部明宏「英連邦諸国(イギリス、ニュージーランド、カナダ)の緊急事態法制——大災害時に緊急権行使と緊急事態管理の仕組み」『外国の立法』No. 251, pp. 65-121, 2012年。
- 山崎栄一「ニュージーランド法制度・被災者支援」(関西学院大学災害復興制度研究所 法制度研究会 2018/1/28), 2018年。
- 和田明子「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」『ニュージーランド・ノート』16, pp. 8-15, 2014年。
- 和田明子「『復興』から『再生』へ——復興庁廃止とクライストチャーチ地域再生法制定を中心に」『ニュージーランド・ノート』18, pp. 9-23, 2016年。
- Counselor & Auditor-General, *Canterbury Earthquake Recovery Authority: Assessing its effectiveness and efficiency*, Office of the Auditor-General, 2017.
- Holderness, Henry, 2017, "Replacement Cost Cover in Residential Property Insurance and the Canterbury Earthquakes 2010-2011," *New Zealand Business Law Quarterly*, Volume 23, pp. 3-24.
- Insurance Council of New Zealand, *Annual Review 2016*, ICNZ, 2016.
- New Zealand Earthquake Commission (EQC), "Enhancing Resilience: New Zealand's Lessons from Canterbury," (unpublished draft), EQC, 2017a.
- New Zealand Earthquake Commission (EQC), *Annual Report 2016-17*, EQC, 2017b.
- New Zealand Privacy Commissioner (Ombudsman), *Information fault lines: Accessing EQC information in Canterbury*, Ombudsman, 2014.
- New Zealand Red Cross, *Canterbury Earthquakes Recovery Update October 2015*, 2015.
- New Zealand, The House of Representatives, Orders in Council made under the Canterbury Earthquake Response and Recovery Act 2010, 2010.
- New Zealand, The House of Representatives, Orders in Council made under the Canterbury Earthquake Response and Recovery Act 2010 and the Canterbury Earthquake Recovery Act 2011, 2011.
- Noy, I., 2017, "Insurance lessons from the Canterbury earthquakes," *Future Learning*, September 27, 2017. <https://www.newsroom.co.nz/@future-learning/2017/09/26/50075/insurance-lessons-from-the-canterbury-earthquakes>. (2018年6月1日閲覧)。
- Nguyen, C. and Noy, I., 2017, "Insuring earthquakes: How would the Californian and Japanese insurance programs have fared down under (after the 2011 New Zealand earthquake)?" SEF Working Paper 14/2017, VUW.
- Owen, S. and Noy, I., 2017, "The Unfortunate Progressivity of Public Natural Hazard Insurance: A Quantitative Analysis of a New Zealand Case," SEF Working paper 13/2017, VUW.
- White, Michael J.V. and Andrew Grieve, 2014, "Human Rights and Dignity: Lessons from the Canterbury Rebuild and Recovery Effort," Simon Butt, Hitoshi Nasu, and Luke Nottage, eds., *Asia-Pacific Disaster Management*, Springer, 2014, pp. 245-265.
- White, Michael, J. V., 2016, "Lessons from the Canterbury earthquake's: adequacy of a first loss insurance scheme for natural disasters," Kaneko Y., Matsuoka K., and Toyoda, T., eds., *Asian Law in Disasters: toward a human-centered recovery*, Routledge, 2016, pp. 188-212.
- Tim Garlick, 2012, "Social Development: An organizational history of the Ministry of Social Development and its predecessors, 1860-2011," *STEBLE ROBERTS AOTEAROA*, pp. 290-293.

## 付記

本研究は、JSPS 科研費 17K12627、17H04507、17K01338、16H05666 ならびに 2018 年度関西大学学術研究員研究費の助成を受けたものです。



# Disaster Recovery Management System in New Zealand: Views based on the field survey

Toshihisa Toyoda  
Yuka Kaneko  
Yuichi Honjo  
Eiichi Yamasaki

## Abstract:

The main purposes of this paper are the followings: First, we study the disaster recovery management system in New Zealand comprehensively. Second, we supplement it by our hearing investigations with some major related personnel's and government and/or nongovernment organizations in Christchurch as well as in capital Wellington.

The provided main knowledge through our research is as follows.

(1) The fundamental law mainly on the urgent correspondence is 2002 Civil Defense Emergency Management Act, and the Ministry of CDEM takes the focal point. The American incident command system is introduced to standardize actions in emergency at a country and a local level.

(2) In the recovery stage, there are no specific public measures to support disaster victims. However, the system of social welfare service that Ministry of Social Development plays a key role from a normal time is applied to in emergency.

(3) The recovery policy from a great disaster is performed by the top-down method from the central government. The local government is small in terms of both budget and administrative power. Immediately after the Canterbury earthquake, the Reconstruction Agency (CERA) was set up for 2011 through 2016, and reconstruction was pushed forward by the leadership of the central government. Christchurch City devised a reconstruction plan of the city center, but the recovery of the center has been so delayed by several reasons. "Regenerate Christchurch", a reconstruction organization was set up in 2016 by co-funding of the city and the central government.

(4) CERA had strong administrative power as well as discretionary measures. As results it is pointed out that the adjustment with central government offices and cooperation with Christchurch City have not been smooth, and considerations to the suffering community were insufficient.

(5) Various measures for deregulation were assigned for the purpose of promoting recovery. However, it cannot be said that loss compensation to owners of private rights was accomplished enough.

(6) In New Zealand, the only measure to enable the house rebuilding of the victim is earthquake insurance. It is composed of two steps of methods of the public insurance and the insurance of private corporations. As for the public insurance, a relatively low rate and flat premium is applied nationwide. It covers not only housing and domestic goods, but also the residential land. Because the compensation ceiling of the house is 100,000 NZ dollar, most households comprise it in the risk with two steps of postures to join insurance of the private sector. From small repair to new construction, a real expense is compensated for the damage carefully depending on degree of the destruction.

**Keywords:**

Disaster recovery management, New Zealand, Civil Defense Emergency Management Act, Canterbury earthquake, recovery plan, Earthquake and natural disaster insurance, Earthquake Commission