

## 特集：大規模災害と社会保障 I

## ニュージーランド・カンタベリー地震

武田 真理子

## ■ 要約

2010年9月から2011年6月にかけて発生したカンタベリー地震は、ニュージーランドの第二の都市、クライストチャーチ市およびその周辺地域に暮らす人々の生活に甚大な被害をもたらした。ニュージーランド政府は地震発生直後から復興大臣の任命、復旧・復興に関する法律の制定、復興庁の創設など、速やかな救援、復興体制の構築のための措置をとり、クライストチャーチ市、民間組織、団体、市民との連携と協働により、被災者の生活再建のための対応に取り組んだ。本論文では以上のプロセスを辿った上で、震災後の市民生活における社会保障制度の位置を分析し、被災者の生活支援、生活再建のために社会開発省や復興庁により新たに導入された施策や取り組みに関する考察を行う。

## ■ キーワード

カンタベリー地震、復興庁、地震保険、社会保障制度改革、コミュニティ・リンク

## I カンタベリー地震とその被害状況

ニュージーランドは環太平洋地震帯の中に位置する島国であり、日本と同様に地震活動が活発な島国である。1960年から2011年の期間に記録されたマグニチュード4.0以上の地震は21,538件に上り、そのうちマグニチュード7.0から7.9の規模の地震が22回も発生している。<sup>1)</sup> 1840年の建国以来、政府と国民の間で「地震国」としての認識が共有されてきたニュージーランドであるが、2010年9月から2011年6月にかけて発生したカンタベリー地震は市民生活に甚大な被害をもたらし、ニュージーランド社会全体に大きな衝撃を与えた。

地震の発生は、2010年9月4日の午前4時35分、ニュージーランド南島の南東部に位置するクライストチャーチ市から南西40kmの地点が震源地となり、マグニチュード7.1の揺れが観測された。

震源の深さは10kmで、後に震源となった断層が約22kmに渡って最大4mほどの幅で移動したことが明らかになった。クライストチャーチ市は「ガーデンシティ」という愛称で親しまれる歴史のある観光都市であり、またオークランド市に続き人口が二番目に多い都市である。<sup>2)</sup> この地震により、クライストチャーチ市中心部の歴史的建造物の多くが倒壊し、南東部に位置するポート・ヒルズでは40cmの隆起、市東側の住宅地では90cmから1.5mの地盤沈下が起こった。その結果、各地で家屋が大きく傾いたり、土台から破壊されたりという物的被害が発生したが、人的被害については、死者はなく、重傷者2名という状況であった。死者が出なかったのは、早朝であったこと、地震発生直前にも小さな揺れがあったこと、さらには耐震建築の規制が厳しく、地震対策が行われていたことなどが指摘されている。<sup>3)</sup>

その後、余震が続く中で政府とクライストチャ

ーチ市が中心となり、迅速な復旧活動が行われていたが、2011年2月22日の午後12時51分にマグニチュード6.3の最大余震が襲い、カンタベリー地震の被害は大きく拡大した。この余震はクライストチャーチ市の南東に位置する港町リトルトンから西に2.1km、クライストチャーチ市中心部から南東に10kmの位置が震源地となり、震源の深さは5kmと浅く、上下の振動幅が大きい激しい揺れであった。修復中の建造物を含め、4000近い建物が壊滅的損傷を受け、市の象徴であったクライストチャーチ大聖堂も崩壊した。市の東側地域はかつて沼地であったため、液状化の被害が発生し、住宅地の道路や家屋が水浸しになり、40万トンの沈泥が発生した。

地震発生時刻が昼時であったため、市中心部では目抜き通りの通行人、バスの乗客、ショッピング・モール内の客、職場の従業員などが建物の崩壊などにより犠牲となり、郊外地域では岩や崖の崩落による死亡者が発生した。人的被害は185人の死亡者、約8,700人の重軽傷者に上り、ニュージーランドにおける地震被害では1931年のホークスベイ地震に次ぐ史上二番目の被害規模、自然災害全般でも史上四番目の大惨事となった。<sup>4)</sup> 特に、死亡者のうち115名がCTVビル（地元カンタベリーテレビ局の建物）の崩壊により亡くなり、その建物に入居していた語学学校に通う日本人28名をはじめとする各国からの留学生が犠牲になったことがニュージーランド国内で大きな関心呼んだ。1986年に建設されたCTVビルをはじめ、複数の近代的建造物が倒壊し、甚大な被害をもたらした理由を明らかにするために専門の王立委員会が設立され、徹底した調査活動が行われた。<sup>5)</sup>

2011年2月23日には民間防衛大臣（Minister of Civil Defence）により国家緊急事態宣言が発表され、2011年4月30日まで危機対応が続いた。<sup>6)</sup> 以降、クライストチャーチ市中心部は立ち入り禁止地区に指定され、また、液状化の被害にあった住

宅地域を含めた家屋の応急危険度判定が行われるなど、市民の安全確保のための対策が実行された。2011年6月13日には再びマグニチュード6.3の余震がカンタベリー地方を襲い、そのことにより液状化の被害や家屋の倒壊などの物的被害がさらに拡大したが、人的被害は発生していない。なお、6月の余震では専門家による調査の結果、新たな断層が発見され、政府は土地・家屋の危険度判定をはじめ、震災復興に向けた対応に多くの困難を抱えている。財務大臣は2011年3月時点で、カンタベリー地震による被害総額は100億ドル<sup>7)</sup> から150億ドルに上ると発表し、さらに国の経済活動に対して5年間でGDPの1.5%の縮小への影響を与えるという予測を公表した。<sup>8)</sup>

## II カンタベリー地震における救援・復興プロセス

### 1. 地震発生直後の政府の対応

以上の大災害に対し、ニュージーランド政府は迅速に対応した。ジョン・キー首相は2010年9月4日、2011年2月22日のいずれの地震発生時においてもその日のうちにクライストチャーチ市に入り、被害状況を確認した上でクライストチャーチ市長をはじめとする関係者と緊密な連携体制を構築した。

また、民間防衛緊急事態管理庁（Ministry of Civil Defence & Emergency Management、CDEM）<sup>9)</sup>と担当大臣は地震発生直後からメディアを通し、国民への説明を行い、市民への呼びかけや安否確認の要請、全国からの救援部隊の派遣、クライストチャーチ市長と市議会への被害状況の調査などの役割を果たした。民間防衛緊急事態管理庁を通じて派遣された救援部隊と地元の民間防衛組織は、警察、消防、医療機関などとともに人命救助、交通整理、危険箇所への道路封鎖を行い、クライストチャーチ市は市中心部をはじめ、建物、家屋の応急危険度判定を3日間で実施した。

事態を重く受け止めた政府は、2010年9月6日に地震対応大臣（Minister for Earthquake Response）を新しく任命し、9月14日には地震被害への対策を行うための新立法、カンタベリー地震復旧・復興法（Canterbury Earthquake Response and Recovery Act 2010）が成立した。また、9月7日には、政府と民間金融機関からの拠出によりカンタベリー地震復興基金（Canterbury Earthquake Recovery Fund）を設立することを発表し、政府からは5億ドルの拠出が行われた。

被災者への支援としては、既存の社会保障制度による対応だけでなく、被災が原因で一時避難を要する世帯に対する一律1000ドルの手当の支給と、休業を余儀なくされた従業員が20人以下の企業に対する従業員一人当たり週350ドルの休業補償の支払いを政府が行うことが発表された。<sup>10)</sup> なお、カンタベリー地震では液状化の被害が広範囲に渡り、政府は被災者の土地と家屋を買い上げる政策を実行しており、この点については後述する。

2011年2月22日の余震発生後は、日本から派遣された64名の国際緊急援助隊をはじめ、各国からの専門的な救援スタッフを受け入れ、人命の救助、行方不明者の捜索に当たることがニュージーランド政府の最大の任務となった。同時に壊滅的な被害を受けたクライストチャーチ市中心部を立ち入り禁止地区に指定し、液状化被害に苦しむ住宅地区の被災住民の避難支援を行うなど、市民の安全確保に取り組んだ。

キー首相は2月22日に現地入りした後に赤十字社と共同で基金を設置し、自宅あるいは借家が被害を受けて避難生活を送る被災者に対し、カップルであれば1000ドル、単身者であれば500ドルの支給と家賃の補助を行った。また、市民の生活基盤である経済活動への影響を懸念し、2月28日には市中心部の立ち入り禁止区域にオフィスや店舗を構えている雇用主に対して政府が従業員の6週間分の給与の補助を行うという雇用支援事業の

実施を決定した。<sup>11)</sup> このような支援策がとられたため、6週間後には多くの企業や店舗が市内の被害を受けなかった地域の建物を借りて営業を再開した。<sup>12)</sup> しかし、それでも廃業や倒産を余儀なくされる企業も少なくなかったため、後述するように一時的に失業給付の受給者数が増加する傾向がみられた。なお、以上の政府による被災者への現金支給、家賃補助および給与補助の合計額は2億1400万ドルに上る。<sup>13)</sup>

## 2. 復興庁とクライストチャーチ市による復興プロセス

カンタベリー地震の本格的な復興は、2011年3月29日にカンタベリー地震復興庁（Canterbury Earthquake Recovery Authority、CERA、以下、復興庁）が創設され、さらに3週間後の4月18日にカンタベリー地震復興法（Canterbury Earthquake Recovery Act 2011、以下、復興法）が成立したことから始まった。<sup>14)</sup> 復興庁はクライストチャーチ市庁舎に隣接するビル内に設置し、社会保障制度を所管する社会開発省をはじめ、既存の省庁やクライストチャーチ市などの地方自治体からの出向者と新規採用職員により構成され、チーフ・エグゼクティブは開放型任用制により地元の電力会社社長が任命された。<sup>15)</sup>

復興法は、有事に必要な対応を行えるよう、復興担当大臣と復興庁チーフ・エグゼクティブに特別に付与する権限を規定すると同時に、その権限の行使に対する民主的統制を規定することを主たる目的としている。<sup>16)</sup> その上で、「復興戦略」、「クライストチャーチ市中心部復興計画」と、歴史的建造物、経済、教育再生などの分野ごとの「そのほかの復興計画」の策定を9ヵ月以内に策定することを規定した。以上の規定に従い、カンタベリー地震の復興プロセスは「復興戦略」と各種復興計画を復興庁のリーダーシップと市民や関係団体・組織の積極的な参画によって策定することから始まった。

「復興戦略」は復興庁により2011年9月10日に原案の発表と一般市民からの意見募集が開始され、2012年5月に復興大臣の承認を得て策定された。市民にも理解しやすい表現方法で48ページにまとめられており、復興の定義を「復旧と増進・発展」と定めた上で、協働、未来志向、効率性、思いやり、イノベーション、均衡の取れた合意形成、シンプルであることの7つを原則とし、①リーダーシップと調整・統合、②経済的復興、③社会的復興（教育、保健、コミュニティ支援）、④文化的復興、⑤インフラ、建設、土地利用の復興、⑥自然環境の保全の6つの構成要素を定めている。以上の目的とビジョンの下で、4つの時期区分ごとに具体的な計画とプログラムを策定し、モニタリングを含め、あらゆる個人、組織、団体などの協働により復興を実現させて行くプロセスが示されている。2013年2月20日には最初の被災地域住民意識調査の結果が公表され<sup>17)</sup>、6つの構成要素ごとに復興プロセスの課題が抽出され、市民の復興プロセスへの参画に関する満足度についてもモニタリングが行われている。

以上の「復興戦略」の内容とその実践経過から、ニュージーランドでは住民の主体的参画と地域コミュニティの再構築から復興が実現するという考え方が根底にあり、多様な主体の協働の推進と合意形成が復興プロセスの要として認識されていることが明らかである。復興庁は「私たちの目標はカンタベリー地域の住民とそのコミュニティをクライストチャーチの再建と再活性化に関する意思決定に参画させることである」<sup>18)</sup>と定めた「コミュニティ・エンゲージメント戦略」を策定しており、復興プロセスにかかわるさまざまな情報の共有、透明性の確保を実現するために、ウェブ上の情報発信だけでなく、登録制のメールでの情報伝達などの取り組みを行っている。

「クライストチャーチ市中心市街地計画」については、クライストチャーチ市が2011年5月14日



図1 「復興戦略」で示された復興の構成要素  
CERA(2012), *Recovery Strategy for Greater Christchurch*

から6週間、「Share an Idea」<sup>19)</sup>と題したキャンペーンを展開し、10万件以上の意見の収集と、復興庁をはじめとする関係機関との協議を行った上で策定し、2011年8月16日に原案を発表した。さらに9月16日までの期間に4707件の意見が提出され、12月21日に計画の最終案の議決と復興担当大臣への提出が行われた。ニュージーランド第二の都市の再建、開発は多くの国民の関心と議論の的となったが、2012年7月30日には復興担当大臣の最終承認が行われ、計画に基づいた都市の再建が進められている。

なお、復興の財源については、ニュージーランドでは復興税の導入は行われていない。2011年度予算では、復興予算として88億ドルが計上されたが、そのうち33億ドルが後述する地震委員会（Earthquake Commission）などの保険金支払い支援などへの支出、55億ドルがカンタベリー地震復興基金への拠出金であり、後者の基金への拠出の大半が地震国債（Canterbury Earthquake Kiwi Bonds）の発行により賄われている。カンタベリー地震復興基金の55億ドルは2011年度から6年分の予算となっており、地方政府のインフラ復旧事業、先述の雇用支援事業などの福祉・緊急対応、後述する被災地域の土地・家屋の買い上げ費用などに支出される計画である。<sup>20)</sup> そのほか、キー政権は復興財源の確保と財政健全化のために経費節

減や公務員の削減に取り組み、2015年の財政黒字化を目指し、政府が保有するニュージーランド航空や電力会社の株の売却を行っている。

### 3. 公的地震保険と政府による土地・家屋の買い上げ政策

カンタベリー地震の復興プロセスにおいて、国民の大きな関心事となっているのは被災者の住まいの再建の問題である。2010年9月の本震発生直後から家屋の危険度判定がクライストチャーチ市により行われ、さらには復興庁により被災地域の被害状況に応じた区分判定が行われてきた。被災地域の判定はレッドゾーン、オレンジゾーン、ホワイトゾーン、グリーンゾーンの4つの区分に分けられ、レッドゾーンは、広大な地域が重大な被害を受けており、余震が続く中、土木工事などで問題を解決できる見込みが立たず、どのような修理・修繕も困難でいつ実施できるか見込みが立たないなどの最も深刻な被害状況を示している。<sup>21)</sup> 先述した通り、カンタベリー地震は度重なる余震が発生したため、被害状況が拡大する度、あるいは地質学調査によって新たな危険が発見される度に区分判定が追加され、2012年5月18日までには7256軒の家屋がレッドゾーンに含まれ、居住に相応しくないと判定されている。<sup>22)</sup>

ニュージーランドでは、1993年の地震委員会法（Earthquake Commission Act 1993）に基づき、地震により発生した住宅などの物的損害を補償する公的保険が地震委員会（以下、EQC）により提供されており、EQCの地震保険は民間の火災保険への付帯が義務付けられている。<sup>23)</sup> 保険料は民間保険会社を通じて支払われ、保険料率は全国一律で火災保険の保険額100ドルにつき5セントと定められてきたが、カンタベリー地震発生後の2012年2月には100ドルにつき15セントに引き上げられた。<sup>24)</sup> この保険料は自然災害基金に積み立てられ、地震発生により被害にあった場合にはEQCに申請

を行うことにより、EQCによる損害査定と保険金（家屋は上限額が10万ドル）の支払いを受けることができる。EQCの上限額を超える修復費用は火災保険に加入している民間保険会社が負担することになっている。また、支払い総額がEQCの支払い能力を超過するとその超過分は政府が全額負担することも法で定められている。

自然災害基金には2011年度までに59億ドルの資金が積み立てられたが、EQCはカンタベリー地震によって初めてその機能を発揮することになったため、制度の運営には多くの問題が生じている。第一に、EQCが見積っていた被害総額を大幅に超える被害申請総数となったため、手続きや査定に時間がかかるという問題である。EQCへの申請は災害発生後3ヵ月以内という規定があるため、被災者は速やかに申請を行ったにもかかわらず、EQCの対応が遅いという批判が絶えず、また被災者の抱える精神的ストレスが社会問題として取り上げられている。第二に、本来は深刻な被害に関する申告から処理するべきところを、実際には比較的簡単な被害案件から扱ったという問題である。以上の問題に対し、EQCとEQCとの契約下で工事を実施している建設会社は職員の増員などの改善対応を行っており、EQCは2014年12月31日までにすべての申請に関する修理・修繕を完了させるという目標を定めている。なお、2014年3月17日の報告によると、全面的な修理・修繕が必要な家屋に関する申請73,131件の内、52,082件が完了し、ほかには緊急的な修理・修繕が47,391件、暖房器具の設置が18,740件、要援護者の家屋の修繕が7,279件完了している。

また、液状化により被害を受けた家屋については将来、液状化が起きないように土地を整備し、家を再建できるようにするための土木工事が政府の費用負担により行われている。ニュージーランドでは、道路、上水道、下水道、清掃などは基礎自治体（territorial authorities）の業務範囲とされ

ているが、地震被害により切断された上水道や下水道の修理のための費用の一部（550億ドル）を政府が負担するという特例措置が行われた。

一方で、レッドゾーンの指定を受け、修理・修繕が困難な住宅と土地は、2010年9月の本震以降、ニュージーランド政府による土地と家屋の買い上げ政策の対象とされてきた。政府は、民間保険とEQCの土地と家屋に関するすべての申請を含め、土地と家屋を買い上げるという選択肢と、家屋は民間保険とEQCにより修理・修繕あるいは再建をし、土地のみを買い上げるという選択肢の二つの選択肢を提示した。<sup>25)</sup> 購入価格については、市場価格が高かった2007年時点の価格で買い取る方針を示した。レッドゾーンの居住者は近所や地域の人々とのつながりを失いたくないなどさまざまな理由で簡単に移転に踏み切れないでいたが、政府が追加の援助制度を発表したり、2011年6月の余震で再び液状化や浸水により被害が拡大したことなどによって政府の申し出を受け入れる人が増加した。6,500件以上の土地・家族に関する交渉が行われており、最終的な決定件数について2014年3月現在までに公式な発表は行われていない。

#### 4. 民間組織、団体による救援活動、復興支援

ニュージーランドでは歴史的に民間非営利団体や住民の自主的な活動組織が多く存在し、社会問題や地域コミュニティの課題の解決に大きく貢献をしてきた。特に社会福祉分野においては、単なるサービス提供組織としての役割だけでなく、児童、女性、障害者、高齢者などさまざまな福祉ニーズを抱える人々のアドボカシーの役割を果たしており、制度・政策の策定過程に積極的に参画をしている。カンタベリー地震においても平時の活動実績やネットワークが活かされる形で多くの民間組織、団体が被災者の救援や街の復旧、復興において重要な役割を果たした。

2010年9月の本震直後には、民間組織、団体や

ボランティアが民間防衛緊急管理庁の救援活動への協力を行い、また、救世軍は市内に避難所を開設した。救世軍は発災から3週間、一日1000人に3食の食事の提供を行い、避難所には周辺地域からの食糧や物資が次々と持ち込まれるなど、被災者支援の拠点を築いた。その後、「World Vision」や地元銀行のボランティア・スタッフとともに被害の大きかった6000世帯を訪問し、食糧、ハンドクリームなどの日常品を届ける活動を続けた。また、カウンセリングの専門家をオーストラリアから30人招聘し、そのうち5人は農家の男性を専門に扱うなど、民間組織ならではの細やかな支援を行っている。<sup>26)</sup>

液状化により浸水や沈泥の被害を受けた道路や住宅には、カンタベリー大学の学生有志「Student Volunteer Army（以下、SVA）」が駆けつけ、大量の土砂を除去する作業や、家屋の片付けの手伝いなどの活動を行った。SVAはボランティアのための活動拠点の設営、移動手段や食糧の確保など継続的支援を行うための運営体制を築き、2010年9月時点ではフェイスブックを通じた呼びかけにより2週間で2500人が参加した。また、2011年2月の余震以降は、ニュージーランド農民連盟が「The Farmy Army」を組織し、農業用の機器や技術を駆使し、カンタベリーの各地域の土砂の除去作業などに貢献をした。

赤十字社は1億2800万ドルの募金を集め、政府の一時金支給の対象にならない者をはじめ、11万2000人以上の被災者への支援金の支給（合計8900万ドル）、防寒具や電灯付きラジオなどの物資の支給、戸別訪問活動などを行った。低所得者への無償での住宅の建設に取り組んできた「Habitat for Humanity」は、民間の火災保険へ未加入だったためにEQCから補償を受けられない被災者のための家屋の再建に取り組んでいる。

以上はカンタベリー地震の被災者救援、復旧活動に貢献した民間組織、団体の一例であるが、ニ

ニュージーランドではこれらの組織、団体の多くは多様な省庁や政府機関との契約に基づく補助金により各事業を実施しており、そのほか、寄付や募金収益、物品など販売収益、利用者負担を財源として運営を行っている。カンタベリー地震後は、社会開発省や保健省だけでなく、復興庁やクライストチャーチ市と契約を結び、事業や活動を展開している組織、団体も現われた。例えば「Gap Filler」は、2010年9月の本震以降、クライストチャーチ市が静まり返る一方で街の再建を急ごうとする企業等の動きに対して疑問を感じた若者が、更地を公園、映画館、カフェ、イベント会場などへと転用し、市民が集える憩いの空間を創造する活動を展開し、世界各地から注目を集めてきた。その活動はクライストチャーチ市からの助成金が柱となって実現している。

クライストチャーチ市の「Share an Idea」とは別に、復興プロセスにおいて多様な市民が自由に意見やアイデアを交換するためのウェブ上の「Ministry of Awesome」の運営、より多くの若者が被災者支援や復興支援活動に参画することを促すために、「Timebank」を通してボランティア活動に4時間以上従事することによりコンサートへの入場資格が得られる「The Concert」の実施など、ニュージーランドでは「復興戦略」の原則と符合する形で市民の創意工夫による取り組みが数多く生まれている。

### Ⅲ ニュージーランドの社会保障制度と カンタベリー地震における生活支援策

#### 1. カンタベリー地震発生時の社会保障制度の 内容と実施体制

ニュージーランドの社会保障制度は、1938年社会保障法の制定以来、一貫して全国民を対象とした所得保障と包括的な医療保障制度を国が税財源をもとに運営する方式をとってきた。所得保障制

度については2001年10月より社会開発省 (Ministry of Social Development) が所管省となり、同省は「ニュージーランドの人々が安全で、強く、自立していられるための支援を行うこと」を目的とし<sup>27)</sup>、児童・青少年・家族局 (Child, Youth and Family)、家族・コミュニティ・サービス (Family and Community Service)、就労所得局 (Work and Income)、学生手当や学生ローンなどを運営するスタディ・リンク (Study Link)、高齢市民担当局 (Office for Senior Citizens) などの部門ごとに政策立案とサービス提供を行っている。なお、ニュージーランドでは、障害問題、若年者、高齢市民、女性、コミュニティとボランタリー・セクター、マオリ、ファナウ・オラ<sup>28)</sup> など課題ごとに担当大臣制が敷かれており、社会開発大臣はこれらの各担当大臣と連携を深めながら政策を実行する。

ニュージーランドの所得保障制度は、2013年7月から改革が行われ、新たな分類の下で所得保障給付の支給が行われているが、カンタベリー地震の前後は、国民老齢年金、失業給付、疾病給付、障害給付、若年者給付 (Independent Youth Benefit)、ひとり親や家族介護者を対象とした家事専従給付 (Domestic Purposes Benefit) が主な給付制度であり、その上で家族税額控除制度 (Family Tax Credit)、各種手当制度などが設けられていた。<sup>29)</sup> 国民老齢年金以外のすべての所得保障給付は所得調査に基づき支給決定が行われ、給付額は世帯構成、年齢により異なる。あくまでも個々人のニーズに基づいた保障を行う仕組みである結果、表1の通り、2010年から2012年の18歳から64歳の主要所得保障給付受給者数はおよそ30万人強であり、2011年6月の受給者数の同年齢人口に対する割合は11.2%を占めている。

所得保障制度を運営する就労所得局は、行財政改革期の1998年10月に旧社会福祉省の所得保障担当部門と旧労働省の職業紹介担当部門の統合・再編により設立され、全国に11の地域事務所と140

のサービス・センターを設置し、長期的視点からの自立支援を目的としたサービスを提供している。具体的には、所得保障給付の支給決定と支給手続き、職業紹介・就労支援、各種教育・訓練サービス制度の紹介と受講手続きの支援、そのほか相談や、企業、コミュニティ団体などとの窓口役割であり、これらのサービスを一カ所で担当ケース・マネージャーを中心に提供するワン・ストップ・サービスを目指している。

上記の改革を出発点とし、長期失業者、ひとり親世帯やDVなど複合的課題を抱える家族の自立支援を強化するためのケース・マネジメント改革、地域コミュニティや関係機関との密接な連携により複合的ニーズを抱える家族の根本的な問題解決を目指す統合サービスモデル (Integrated Service Model) などの取り組みが実践された。そして2008年2月には、多様なニーズに対する多様な社会サービス、諸団体、機関による支援を一カ所で受けることのできる場所を目指すコミュニティ・リンク (Community Link) が新たに開始された。コミュニティ・リンクは、全国140カ所の就労所得局のサービス・センターを母体としつつ、それぞれの地域コミュニティで活躍する官民の組織・団体とパートナー関係を構築し、地域の福祉ニーズを抱える住民に対して経済的支援、アドボカシー、教育・訓練、カウンセリング、就労支援などを当該住民を中心に提供していくこと (wrap around service) を目的としている。

コミュニティ・リンクは社会保障の新しいサービス提供方式として注目され、2008年当初は所得保障給付受給者が多く、行政単独の制度運営だけでは長期受給者問題を解決することが困難であった5つの地域が選ばれ、実験的に開始された。その第一号が今回、カンタベリー地震で大きな被害に遭ったクライストチャーチ市郊外にあるリンウッド・コミュニティ・リンク (Linwood Community Link) であった。リンウッドはクライ

ストチャーチ市の中では低所得者層が比較的多く居住し、そのため就労所得局も2カ所に設置されていた。それらの統合と併せて新たにコミュニティ・リンクを開設したという経緯がある。

リンウッド・コミュニティ・リンクは、開設の方針決定後、地域の団体・機関への呼びかけを広く行い、それに対して、救世軍、カソリック・ソーシャル・サービス、障害者就労支援団体・ワークブリッジ (Workbridge)、ひとり親支援団体・SWAP (Single Women as Parents)、アルコールやギャンブル依存症支援団体・OASISなどの民間団体と、住宅省、教育省(キャリア・サービス部門)、保護観察などの行政機関が手を挙げ、パートナーとして参画することを合意した。コミュニティ・リンクの運営はそれらの団体・機関と就労所得局が運営委員会を組織して行われており、官民が一体となって福祉ニーズを抱えるクライアントに関する情報や課題を共有しながら包括的な支援を提供している。リンウッドではこの新しい方式により、精神疾患や孤立問題など、就労所得局の単独、あるいは従来の行政機関だけでは対応ができなかった問題に取り組む体制が構築できたと評価をしている。<sup>30)</sup>

以上、ニュージーランドの社会保障制度は、税方式による全国民を対象とした包括的なセーフティ・ネットを70年以上持続させた上で、一方では事後的な給付支給という対応のみでは自立支援を実現することが困難であるという認識に基づき、コミュニティ・リンクをはじめ、地域に根ざした活動を行っている複数の専門的な民間団体・組織や行政機関のとの連携の下で制度を効果的に運営して行く方策を探り続けている。また、社会開発省の家族・コミュニティ・サービスや児童・青少年・家族局も、最も複雑で困難な福祉ニーズの解決のためには、ファミリー・ソーシャルワークを基本とし、その家族を支える地域コミュニティとの連携が不可欠であるという共通認識を持ち、2000年

代以降は多様なコミュニティ支援のための政策パッケージを実施してきた。カンタベリー地震はその過程の中で発生し、被災者の支援は上記の政策の流れの中で行われた。

## 2. 被災者の生活再建と生活支援施策

前述の通り、ニュージーランドの社会保障制度は自然災害を含め、さまざまなリスクが発生した際に、就労所得局のサービス・センターやコミュニティ・リンクにおいて、所得調査とケース・マネジメントに基づき必要な所得保障給付や支援サービスが支給されるという仕組みである。カンタベリー地震発生前後のカンタベリー地方の主要所得保障給付受給者数の推移は表1の通りである。II-1で述べた通り、カンタベリー地方の失業率は2010年12月期以降上昇しており、また、2011年2月末に実施された政府の雇用支援事業が終了した後、2011年6月期までに失業給付受給者数が増加している。しかし、ほかの給付は大きな変化が無く、全国の動向と同様に2011年6月期以降は全体的に減少傾向にある。

以下では、既存の社会保障制度以外に、被災者の特別なニーズに応じるために社会開発省と復興

庁がそれぞれ実施した生活支援施策を整理し、その特徴と課題を分析する。

### (1) 社会開発省による被災者支援施策

社会開発省は2010年9月の地震発生直後に、復興支援センター（Recovery Assistance Centres）を設置し、就労所得局、住宅省、市営住宅、被害者支援（Victim Support）、エイジ・コンサーン（Age Concern）、EQCなどによるサービスへのアクセスを確保するとともに、カウンセリングや家計相談のサービスを提供した。特にカウンセリングについては、震災から4日目にニュージーランド各地からカウンセラーが派遣され、救援活動が行われた。当初は被災していない地域の公立図書館やコミュニティ・センターの4カ所に設置をしていたが、2011年7月以降は被災者が多く居住する地域の中にその拠点を移し、先述のリノッド・コミュニティ・センターもその一カ所として指定された。

また、地震発生の日からホームページ上で、後述する政府のヘルプライン（無料通話）、就労所得局などの住所と連絡先、そのほかの公的支援に関する情報、民間支援団体の提供サービス内容と

表1 ニュージーランドにおける18歳から64歳を対象とした主要所得保障給付受給者数と失業率の推移

|                | 2010年   |         |         | 2011年   |         |         |         | 2012年   |         |         |         |
|----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
|                | 6月      | 9月      | 12月     | 3月      | 6月      | 9月      | 12月     | 3月      | 6月      | 9月      | 12月     |
| <全国>           |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |
| 主要給付受給者数*(人)   | 332,924 | 338,212 | 352,707 | 331,529 | 327,817 | 328,496 | 350,932 | 322,951 | 320,041 | 320,942 | 339,095 |
| <カンタベリー地方>     |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |
| 主要給付受給者数*(人)   | 33,188  | 33,634  | 33,753  | 33,389  | 33,098  | 31,415  | 31,220  | 29,356  | 28,220  | 27,456  | 27,425  |
| 失業給付受給者数*(人)   | 4,880   | 5,282   | 5,474   | 5,536   | 6,342   | 5,566   | 5,613   | 4,719   | 3,891   | 3,424   | 3,403   |
| 家事専従給付受給者数*(人) | 9,386   | 9,461   | 9,452   | 9,154   | 8,999   | 8,845   | 8,742   | 8,480   | 8,360   | 8,175   | 8,053   |
| 疾病給付受給者数*(人)   | 7,031   | 7,035   | 7,152   | 7,203   | 6,483   | 5,863   | 6,016   | 5,466   | 5,281   | 5,230   | 5,445   |
| 障害給付受給者数*(人)   | 10,837  | 10,754  | 10,741  | 10,559  | 10,297  | 10,191  | 10,052  | 9,861   | 9,853   | 9,794   | 9,792   |
| <全国>失業率(%)     | 6.9     | 6.4     | 6.7     | 6.6     | 6.5     | 6.5     | 6.3     | 6.8     | 6.8     | 7.3     | 6.8     |
| <カンタベリー地方>失業率  | 4.8     | 4.8     | 6.0     | 6.4     | 5.7     | 5.5     | 5.0     | 5.5     | 6.5     | 5.2     | 4.9     |

\*主要所得保障給付受給者とは、失業給付、家事専従給付、疾病給付、障害給付の18歳から64歳の受給者数を指す。  
 出典：Ministry of Development, Benefit Fact Sheets.およびStatistics New Zealand, Household Labour Force Survey.に基づき筆者作成。

連絡先、DV被害者支援、経済的支援、カウンセリング・サービスに関する情報と連絡先を掲載し、被災者のニーズの変化に応じて掲載内容を更新してきた。

カンタベリー地方の9ヵ所の就労所得局とコミュニティ・リンクには、緊急避難先、食糧、仮設住宅や住まい、経済的支援、就職支援、そのほかの相談など多様なニーズを持った被災者が訪れ、緊急対応のために全国各地の就労所得局からベテラン職員が派遣された。各センターでは平時のクライアントとは異なる利用者が多く訪れ、外国語の通訳などのボランティアも活躍をした。また、復旧、復興の段階においては、各就労所得局とコミュニティ・リンクでは復興需要と求職者とのマッチングを実現させるため、職業訓練制度の紹介や企業との緊密な連携による積極的な職業紹介を行った。

社会開発省は、上記のほかに税務局、児童・青少年・家庭局と就労所得局の合同施設をクライストチャーチ市内の目抜き通りに新しく設置したり、住宅省、復興庁、高等教育委員会、雇用創出担当機関との協働による「Canterbury Skills and Employment Hub」を設立・運営をしたり、他機関との連携による被災者支援に取り組んでいる。また、民間団体による復興支援活動を支援するため、2012年度は競争的資金を200万ドル予算化し、さらにトラウマ・カウンセリングにも同額の予算を確保し、専門家を擁する民間団体への資金提供を行っている。

## (2) 復興庁のコーディネートによる被災者支援施策

復興庁は、復興に関する意思決定とカバナンス、国会議員との連絡・調整、インフラ整備のコーディネーションと計画策定、商業施設などの解体、経済復興のコーディネーションなどの大きな役割が課せられているが、被災者の生活再建、支援に

直接かかわる事項としては、被災地域の被害状況の判定（ゾーニング）と被災者支援のための福祉施策のコーディネーションがある。<sup>31)</sup> 前者のゾーニングについてはII-3で述べた通りであり、以下では後者の被災者支援のための新たな施策のコーディネーションについて項目に分けて論じる。

### ①ヘルプライン（Earthquake Government Helpline）

無料通話によりカウンセリングやさまざまな支援策に関する情報を得ることができるヘルプラインは、現在は社会開発省の「Canterbury Support Line」として運営されているが、元は復興庁のコーディネーションによって開始された。前述の通り、カンタベリー地震の発生直後は民間防衛組織（civil defence）が各地の支援が必要な家族や個人に対し、速やか且つ適切なアプローチを行った。そのことから、社会開発省から出向していた復興庁の職員が中心となり、民間防衛組織、多様な社会サービスと専門家を結びつけたヘルプラインを開設した。このヘルプラインの開設は、従来の社会開発省の制度やサービスに繋がっていなかった人々を対象とした新しいサービスモデルの構築を意味し、さらには警察との連携により、支援が必要と思われる遺族へのチーム支援も実現することができた。ヘルプラインはすべての内容が毎日モニタリングされており、必要な場合にはカウンセリング・サービスを提供することがある。財源は復興庁の負担であるが、民間団体と公的部門から組織されるマネジメント・グループの下で運営されている。<sup>32)</sup>

### ②仮設住宅（Canterbury Earthquake Temporary Accommodation Service）

II-3で述べた通り、カンタベリー地震により8000軒近くの住宅がレッドゾーンと判定され、政府による買い上げや転居を強いられた。その約8000世帯の住民および、政府による土地や家屋の

買い上げの対象とならなくとも地震の影響で転居が必要な住民に対しては、民間の借り上げ住宅もしくは仮設住宅への入居の選択肢が与えられた。仮設住宅はクライストチャーチ市郊外のリンウッド公園、カイアポイ公園をはじめ、4カ所に建設され、1から4ベッドルームの多様なサイズの計124ユニットが設けられた。また住宅費の補助制度は、資産と所得調査のいずれも要件とせず、子どものいる世帯には週330ドルが支給されている。

### ③被災者支援コーディネーター (Earthquake Support Coordinator)

本稿で論じてきたように、カンタベリー地震の被災者に対しさまざまな制度や施策が用意されているが、一方では心身の困難を抱える被災者にとっては複雑で、制度を利用しようとするのが負担となる場合がある。特にレッドゾーンに指定された居住者はEQCへの申請、政府の買い上げの判断、新しい住まいの確保など多くの決断と手続きを行わなければならない。このような被災者の住宅や生活の再建にかかわる幅広いサービスの案内役として被災者支援コーディネーターが配置され、情報提供、個々のニーズに応じたサービスの案内、専門家との面会や会合の調整などの支援を行っている。被災者は希望する場所でコーディネーターと面会することができる。

コーディネーターは社会開発省（家族・コミュニティ・サービス）と契約を締結する民間団体に所属するスタッフであり、2012年半ばまでに4500人以上の被災者がサービスを利用した。コーディネーターはチーム・アプローチにより支援を行うことが条件とされ、契約団体の代表者から構成される運営委員会を組織し、社会開発省や復興庁とともに支援プログラムを開発し、毎週一回の会合により情報共有とスキルアップを図っている。

### ④レッドゾーンの住宅所有者の支援センター

(Avondale Earthquake Assistance Centre)

社会開発省が震災直後から開設した復興支援センターとは異なり、EQCに加入し、なおかつ政府による土地と家屋の買い上げを予定しているレッドゾーンの住宅所有者を対象に必要な情報と相談などの支援を提供するセンターとして開設をしている。II-3でも述べた複雑で長期化をしている種々の手続きのサポートを行い、被災者に寄り添い、ほかのサービスと結び付けて行くことが目的とされている。

### ⑤コミュニティ・レジリエンス (Community Resilience)

復興庁は、コミュニティ・レジリエンスを「逆境に耐え、回復するコミュニティの持続的な能力」と定義をした上で、震災復興におけるコミュニティ全体の参加の重要性を示唆し、地域社会への啓発と具体的な支援を行っている。復興庁内にコミュニティ・レジリエンス・チームを立ち上げ、民間団体、組織や個人を対象とした地域の再活性化のためのスキル、資源や情報の提供を行っている。例えば、コミュニティ・グループを組織するための方法として、まず既存のグループについて調べ、次にグループができることを具体的に整理する、グループの設立のために専門家からアドバイスを得る、グループをつくるための周知方法について検討するなどの具体的手順を示した資料を提供し、また、地域の課題解決に貢献をしている団体、組織などに関する情報を公開するという取り組みを行っている。

## IV おわりに

以上、本稿では、カンタベリー地震の被害状況と政府、民間団体などによる救援、復旧、復興のプロセスを概観し、その上で社会開発省と復興庁による被災者の生活支援施策の分析を行った。これらの分析から、次の二つの点が明らかになった。

一つ目は、ニュージーランドの「復興戦略」では、地域コミュニティの再構築と住民の主体的参画から復興が実現するという考えが根底にあり、協働の推進と合意形成が復興プロセスの要となることが示されていたが、社会開発省や復興庁による被災者の生活支援施策は同じビジョンの下で立案され、実行されているということである。

二つ目は、ニュージーランドにおける被災者の生活再建、生活支援施策は大きく4つの段階が重なり合うことにより展開されているということである。第一の段階は、社会保障制度やそのほかの雇用支援事業などの緊急的な所得支援策、医療制度、そして住宅政策を通じた一人ひとりの生活と安全を確保するための基本的サービスの提供である。第二の段階は、第一段階の各種サービスを活用するための支援やコーディネート・サービスである。第三の段階は、多くの被災者が転居を余儀なくされる中、地域コミュニティの再生やコミュニティの中での課題解決力の向上に向けた間接的な支援である。そして第四の段階は、カウンセリング・サービスをはじめとする専門的な支援であり、震災から3年以上が経過した現在、ニュージーランドではこの段階の支援により大きな力点が置かれる傾向がある。

本稿では十分に論じることができなかったが、これまでの研究成果と併せて考えると、Ⅲで述べた復興庁が新たにコーディネートを行った被災者への生活支援施策は、カンタベリー地震発生前までに社会開発省の政策や社会保障制度改革が歩んできた方向性の延長線上にあることが明らかであり、また、復興庁がそのようなコーディネート機能を果たせた理由は1980年代以降のニュージーランドにおける行財政改革や公的部門改革にあると考えられる。平時の社会保障、行政部門における改革内容と、有事の被災者支援や復興プロセスの効果に連続性が確認できるのかどうかという点については稿を改めて分析を行いたい。

注

- 1) GeoNet, Earthquake Facts and Statistics, <http://info.geonet.org.nz/display/quake/Earthquake+Facts+and+Statistics> (以下、ウェブページの最終閲覧日はすべて2014年3月22日)
- 2) 2010年6月末のクライストチャーチ市の人口は39.0万人、クライストチャーチ市を中心とするカンタベリー地方の人口は56.6万人であった。オークランド市は135.5万人、ニュージーランド全体の人口は436.8万人であった。
- 3) 千種キムラ・スティーブン (2012)、p.81
- 4) 死亡者数は2010年6月末のクライストチャーチ市の人口の0.05%、カンタベリー地方の人口の0.03%を占める。
- 5) Canterbury Earthquakes Royal Commissionは主にクライストチャーチ市の地震による建物被害に関する調査を行うことを目的に2011年3月14日の閣議決定により設立され、2012年12月10日に最終報告書を公表した。報告書は、日本人留学生在が亡くなったCTVビルは設計から建築確認、施工、その後の改修の各段階で重大な欠陥があったことを指摘し、その上で再発防止のための189項目にわたる勧告を示した。
- 6) 国家緊急事態宣言が発令されたのはニュージーランドの歴史上2回目であり、民間防衛としては初めてのことであった。Anna Rogers (2013)、p.209
- 7) 本論文ではニュージーランド・ドルを「ドル」と表記する。
- 8) Bill English, *Briefing on Costs: Earthquake Recovery*, 7 March, 2011. <http://www.beehive.govt.nz/feature/briefing-costs-earthquake-recovery>  
なお、ニュージーランド政府の2011年度予算額は815.6億ドル、同年度の実質GDPは1422.4億ドルであった。
- 9) 民間防衛緊急事態管理省は1999年7月に設立され、大臣は災害などが発生した場合に国および地方レベルで緊急事態宣言を発令する権限を持ち、24時間体制で災害発生とその内容をキャッチし、全国各地の危機管理センターへの通報、支援を行う。
- 10) 千種キムラ・スティーブン (2012)、p.90。休業補償の支払いについては当初は4週間までと定めていたが、相次ぐ余震により企業活動の再開が困難と判断され、最終的には10週間分の支払いが行われた。実際には多くの企業が営業保険をかけており、その場合は従業員の給与は保険会社から支払われた。
- 11) 千種キムラ・スティーブン (2012)、p.99。地震発生の日まで遡り、フルタイムの場合は週500ドル、パートタイムの場合は300ドルを支給。さらに雇用主が経営を継続できない場合には別な雇用先を探

- すまで、フルタイムだった者には週400ドル、パートタイムだった者には240ドルを支給。いずれも課税されない実収入であり、政府の負担は120億ドルに上った。対象者は4万2000人。上記基準額よりも高い給料を支払っていた雇用主は、差額分を自己負担することになった。ただし多くの企業は営業保険をかけていたので、給料の差額は保険会社に請求するケースが多かった。
- 12) 千種キムラ・スティーブン (2012)、p.99
- 13) Paula Bennett, *Funding for Canterbury Social Services*, 29 May, 2012.  
<http://www.beehive.govt.nz/release/funding-canterbury-social-services>
- 14) 同法は5年の時限立法である。また、同法の制定に伴い、2010年のカンタベリー地震復旧・復興法は廃止された。
- 15) 和田 (2012)、p.33
- 16) 民主的統制の具体的な方法としては、市民の代表から構成されるコミュニティ・フォーラム、超党派議員から構成されるフォーラム、復興審査会の設立、復興大臣などが復興法に基づいて行使した権限に関する四半期ごとの国会への報告が定められている。
- 17) Canterbury Earthquake Recovery Authority, *Canterbury Wellbeing Survey 2012*.
- 18) Canterbury Earthquake Recovery Authority, *Community Engagement Strategy*.  
<http://cera.govt.nz/sites/cera.govt.nz/files/common/cera-community-engagement-strategy.pdf>
- 19) 広く市民の意見を収集、交換するために、コミュニティ・エキスポの開催、ホームページ上での募集、SNSの活用、YouTubeやメディアでの発信、公開ワークショップの開催、100回以上の個別ミーティングの開催、大学・専門学校などへの意見箱の設置、チラシの全戸配布、E-ニュースレターの活用などが実施された。
- 20) 水田 (2012)、pp.18-21
- 21) Canterbury Earthquake Recovery Authority, *About the residential red zone*.  
<http://cera.govt.nz/residential-red-zone>
- 22) Statistics New Zealand, *Dwelling and Household Estimates*.  
[http://www.stats.govt.nz/browse\\_for\\_stats/population/estimates\\_and\\_projections/dwelling-and-household-estimates.aspx](http://www.stats.govt.nz/browse_for_stats/population/estimates_and_projections/dwelling-and-household-estimates.aspx)
- 23) EQCは1945年に地震と戦災による被害を補償する公的保険機関として設立されて以降、洪水、地すべりなどの自然災害にも対象を拡大し、1993年に戦災を補償対象から削除するなどの大改正が行われ、現行のクラウンエンティティとなった。加入率は約98%である。
- 24) 年間の支払い上限額は税込みで207ドルと定められている。
- 25) レッドゾーンの住宅所有者に対する政府の土地・家屋の買い上げ政策、そのほかの制度などに関する情報については、Commission for Financial Literacy and Retirement Income, *Red Zone Financial Decision Guide*, December 2011に分かりやすく解説されている。
- 26) 千種キムラ・スティーブン (2012)、p.93
- 27) Ministry of Social Development, *Our Purpose and principles*. <http://www.msd.govt.nz/>
- 28) Whānau Oraとは、ニュージーランド・マオリの伝統的な概念であるファナウ（拡大家族）のキャパシティの強化を行うための複数の政府機関による支援アプローチを示す。
- 29) そのほかに1972年の事故補償法 (Accident Compensation Act) の制定以降、ACC (Accident Compensation Corporation) により運営される事故補償制度がある。
- 30) 2009年9月18日に行ったLinwood Community Linkへの訪問インタビュー調査による。2014年3月現在、全国に53箇所のコミュニティ・リンクが設立されている。施設にかかる経費は社会開発省が負担する。それぞれの地域により福祉課題が異なり、また地域コミュニティの中で育まれてきた民間支援団体の内容や数、組織間の連携方法も異なる。
- 31) Canterbury Earthquake Recovery Authority, *Roles and Responsibilities*.  
<http://cera.govt.nz/about-cera/roles-and-responsibilities>
- 32) 2013年9月5日に行ったカンタベリー地震復興庁、コミュニティ・レジリエンス、社会・文化復興担当のジェネラル・マネージャー、Dennise Kidd氏へのインタビュー調査による。

#### 引用・参考文献

- Anna Rogers (2013) *The Shaky Isles : New Zealand Earthquakes*.
- Canterbury Earthquake Recovery Authority (2012) *Recovery Strategy for Greater Christchurch*.
- 武田真理子 (2005) 「ニュージーランドの社会保障制度と変革期における位置」『ニュージーランド・ノート』(東北公益文科大学ニュージーランド研究所) 第5号、pp.37-99
- 武田真理子 (2013) 「ニュージーランド」、宇佐美耕一、小谷眞男、後藤玲子、原島博編集代表『世界の社会福祉年鑑2013 第13集』旬報社
- 千種キムラ・スティーブン (2012) 「クライストチャーチ大地震とニュージーランド政府および市民の対

応－被災民としての体験を通して－」、日本ニュージーランド学会・東北公益文科大学ニュージーランド研究所『「小さな大国」ニュージーランドの教えるもの』論創社

水田健輔（2012）「ニュージーランド政府の財政規律と管理－平時の財政・有事の財政－」『ニュージーランド・ノート』（東北公益文科大学公益総合研究センター・ニュージーランド研究所）第14号、

pp.2-29

和田明子（2012）「地震災害に対するニュージーランド政府および地方自治体の対応－復興法・復興庁・復興計画を中心に－」『ニュージーランド・ノート』（東北公益文科大学公益総合研究センター・ニュージーランド研究所）第14号、pp.30-44

（たけだ・まりこ 東北公益文科大学准教授）