

【研究ノート】

「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

和田 明子（東北公益文科大学前教授）

1. はじめに

2011年2月22日のクライストチャーチ地震¹の発生から5年が経過し、2016年4月にはカンタベリー地震復興法（Canterbury Earthquake Recovery Act、以下「復興法」という）の規定に基づき同法が廃止された。同法に代わる新法として、クライストチャーチ地域再生法（Greater Christchurch Regeneration Act）が2021年6月30日まで約5年間の時限立法として制定された。それらの動きに合わせて、カンタベリー地震復興庁（Canterbury Earthquake Recovery Authority: CERA、以下「復興庁」という）が他機関に機能を移管した上で廃止され、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日まで約5年間の時限機関として創設された。発災から5年を迎え、2015年度はまさに震災からの「復興（recovery）」から地域の「再生（regeneration）」へと移行した時期であるにとらえられる。

筆者は2011年度から毎年カンタベリー地震からの復興の過程を、復興法に基づき創設された復興庁と、同法に基づき策定された復興戦略（Recovery Strategy for Greater Christchurch）及びクライストチャーチ中心部復興計画（Christchurch Central Recovery Plan）の進捗状況を中心に整理してきた（和田, 2012b; 和田, 2013; 和田, 2014; 和田, 2015a）。本稿では、復興法廃止と新法制定、そして復興庁廃止と新機関創設までの経緯を整理し、2016年4月以降の新たな震災復興・再生体制を確認した上で、それらがニュージーランドの地方自治制度の中でどう位置づけられるのかを検討する。それにより、今後のカンタベリー地震の復興行政研究の一助とすることを目的とする。

2. 移行の経緯

クライストチャーチ地震の発生から約2ヶ月後の2011年4月18日に施行された復興法は5年間の時限立法であり（同法第93条）、同法の廃止に伴い復興庁も廃止される予定であったため、廃止まで約1年半となった2014年9月2日に復興大臣（Minister for Canterbury Earthquake Recovery）は次の4点を発表した（CERA, 2014a, p.13: 和田, 2015a）。

¹ 本稿では、2010年9月に発生した本震をダーフィールド地震、2011年2月に発生した最大余震をクライストチャーチ地震と呼び、それらの一連の地震をカンタベリー地震と呼ぶ。

- ① 2015年2月1日から復興庁を首相内閣府（Department of Prime Minister and Cabinet）の外局（Departmental Agency）とすること。
- ② 復興庁の機能・権限を地方自治体・他省庁・その他機関に移管するための移行計画（transition plan）を策定すること。
- ③ 復興法の見直しを行い、不要な権限の廃止と必要な権限の延長を行うこと。
- ④ 移行計画の策定と復興法の見直しについて助言するため、被災自治体及び関係機関から成る諮問委員会を設置すること。

以上の方針に基づき、2014年12月22日に移行に関する諮問委員会（Advisory Board on Transition to Long Term Recovery Arrangements）が設置された²。委員長には南島出身の元首相（国民党）で復興審査会（Canterbury Earthquake Recovery Review Panel）³の委員を務めていたジェニー・シプリー氏が、また委員には被災3基礎自治体・カンタベリー広域自治体（Canterbury Regional Council）・先住民民族マオリ団体（Te Runanga o Ngai Tahu）のそれぞれの長のほか、民間ビジネス部門（business sector）・コミュニティ部門（community sector）・社会福祉部門（social sector）の代表者の計11名が任命された。諮問委員会の役割は、復興法・復興庁の廃止後のあり方・体制について復興大臣に提言することであった（Advisory Board on Transition on Long Term Recovery Arrangements, 2015a, p.4）。

2015年2月には、復興庁が首相内閣府の外局に移行した⁴。外局とは、キー国民党政権下の公的部門改革の一環として2013年国家部門法（State Sector Act）改正により新たに創設されたニュージーランド中央省庁の一組織形態である。関係する二つの省庁を独立のものとして、一方を他方の「外局」と位置づける⁵ことにより、両省庁間の連携を強化しようとするものであった（New Zealand Government, 2012, pp.6-7）。特に復興庁を、省庁間の政策調整を任務とする首相内閣府の外局に置くことにより、復興業務を政府活動の中心に据えるとともに、復興業務に関する関係機関の連絡調整が円滑に行われることを目指した（CERA, 2014a, p.13）。

2015年7月には、諮問委員会が最初の報告書（‘First Report to the Minister for Canterbury Earthquake Recovery’）を公表した⁶。そこでは、

² CERA ‘Huge experience on transition advisory board’ (<http://cera.govt.nz/news/2014/huge-experience-on-transition-advisory-board-22-december-2014>) (2015年2月23日アクセス)。

³ 復興法は今回の災害に緊急に対処するため政令により必要な法改正ができる特例制度を設けた（同法第71条）が、復興審査会はその政令の妥当性を事前審査する機関である。

⁴ 復興庁の創設と同様、政令により行われた。

⁵ 具体的には、本省（host department）となる省庁は外局（departmental agency）に関する政策提言を行う権限が与えられたことと、財務諸表が外局単独では作成されず本省と外局の連結財務諸表のみが作成されること以外は、独立の省庁と概ね同じである（New Zealand Government, 2012, pp.6-7）。

⁶ 最終報告書（Final report of the Advisory Board on Transition to Long Term Recovery

- ① 心の復興（psychosocial recovery）を進めるために策定された「共同行動計画（Community in Mind: Shared Programme of Action）」の実施体制である中央省庁・地方自治体・大学・NGO など約 30 の関係機関から成る委員会（Psychosocial Committee）の体制を強化すること、
- ② 国所管の主要プロジェクト（anchor project）及び国・市共管のプロジェクトを実施・進行管理するための事業機関（commercial entity）を創設すること。また、クライストチャーチ市・カンタベリー広域自治体・復興庁のチーフ・エグゼクティブは、クライストチャーチ中心部の開発許可手続きの簡素化を図るため窓口の一本化を早急に検討すること、
- ③ 新法で引継ぐべき・修正すべき・廃止すべき・創設すべき権限、
- ④ 3 基礎自治体・カンタベリー広域自治体・ニュージーランド交通局⁷（New Zealand Transport Authority）・マオリ団体が震災前に共同で策定した都市開発戦略（Urban Development Strategy: UDS）の実施体制（Urban Development Strategy Implementation Committee: UDSIC）である 6 者による横断的体制をさらに市民に見えやすい体制とすること、

などが提言された（Advisory Board on Transition to Long Term Recovery Arrangements, 2015a）。

それに先立つ同年 6 月には、復興大臣とクライストチャーチ市長が共同で同市の再生を実現するため「クライストチャーチ再生（Regenerate Christchurch）」（仮称）という新機関の創設を検討していたが（CERA, 2015d, p.14）、9 月にはその概要が公表された。ここでは、政府とクライストチャーチ市が共同出資で「クライストチャーチ再生機関」を創設し、5 年後にはクライストチャーチ市出資機関（council controlled organisation）に移行すること、また 2015 年 7 月にクライストチャーチ市が 100% 出資で創設したクライストチャーチ開発株式会社（Development Christchurch Ltd.）と、政府がこれから 100% 出資で創設する株式会社と協力して、クライストチャーチ再生機関は業務を遂行することなどが示された⁸。政府と基礎自治体が共同出資で公的機関を設置するのはニュージーランドでは初めてのことであり、今後の政府と自治体の協働の新しい形態を示すものとされた⁹。また、

Arrangements) は 2015 年 12 月に公表されたが、最初の報告書の提言がどれほど実現したか、また主要プロジェクトがどれほど進捗したかなど、2016 年 4 月から始まる新体制の準備状況を確認する内容であった。

⁷ クラウン・エンティティ（Crown entity）である。クラウン・エンティティとは、ニュージーランドの国家部門（state sector）の構成組織から、省庁・中央銀行・国会機関・国有企業等を除いた組織の総称であり、クラウン・エンティティ法（Crown Entities Act）に基づき運営される。

⁸ CERA 'Regenerate Christchurch agency confirmed'
 (<http://cera.govt.nz/news/2015/regenerate-christchurch-agency-confirmed-25-september-2015>) (2015 年 12 月 26 日アクセス)。

⁹ CERA 'Regenerate Christchurch agency confirmed'

クライストチャーチ再生機関が5年後に移行する「地方自治体出資機関 (council controlled organisation)」とは、地方自治法 (Local Government Act) 第6条に基づくもので、地方自治体が50%以上の議決権又は50%以上の理事の任命権を持つ機関である。中央省庁であった復興庁を政府・自治体の共同出資機関にし、さらに5年後には自治体出資機関に移行することをあらかじめ示すことにより、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にとらえられる。

10月には、移行計画 (Transition Recovery Plan) が策定された。同計画は、復興法上の復興計画 (recovery plan) の一つとして策定されたため、同法第20条に規定する市民からの意見公募手続きを経て策定された¹⁰。同計画では、クライストチャーチ再生機関・クライストチャーチ開発株式会社・政府出資株式会社の3機関を含む新体制と復興法に代わる新法の概要が説明された。新体制としては、ビジネス・イノベーション雇用省 (Ministry of Business, Innovation and Employment) が建築物の復興を、土地情報庁 (Land Information New Zealand) が政府が被災者から購入した建築不能地域 (red zone) の土地の管理・検討を、保健省 (Ministry of Health) とカンタベリー地域保健委員会¹¹ (Canterbury District Health Board) が心の復興 (psychosocial recovery)¹²を、首相内閣府が政策調整を担うことが示された。

また同じ10月には、クライストチャーチ地域再生法案が国会に上程された。同法案は、旧復興法に特別に付与されていた権限を見直し、クライストチャーチ地域の再生に必要な権限のみをあらためて規定するものであった¹³。たとえば、被災地の復旧・復興に必要な法

(<http://cera.govt.nz/news/2015/regenerate-christchurch-agency-confirmed-25-september-2015>) (2015年12月26日アクセス)。

¹⁰ 第20条では、「計画案の閲覧場所」と「書面による意見公募の締切日」を市民に公表することを規定していたが、実際にはそれ以上の市民参加手続きがとられた。具体的には、同年7月2日から30日まで意見公募が行われ2810件の意見が寄せられた (CERA, 2015b, p. 1; CERA, 2015c, p.4) ほか、少人数のグループから意見を聴くフォーカス・グループ・ミーティングが行われ (CERA, 2015b, p.1)、それらの全ての意見を整理した報告書 (CERA, 2015b) が公表された。

¹¹ 地域保健委員会 (DHB) は国立病院を運営するクラウン・エンティティであり、全国に20か所設置されている (Ministry of Health 'District Health Boards')

(<http://www.health.govt.nz/new-zealand-health-system/key-health-sector-organisations-and-people/district-health-boards>) (2016年3月31日アクセス)。委員は、保健大臣の任命委員と地域住民の公選委員から成る。

¹² なお、心の復興については、既に策定済みである「心の復興戦略及び行動計画

(Community in Mind Strategy and related Programme of Action)」に基づき進めていくこととされ、新法では扱わないこととされた (CERA, 'Greater Christchurch Regeneration Bill – Frequently Asked Questions')

(<http://cera.govt.nz/recovery-strategy/leadership-and-integration/greater-christchurch-regeneration-bill-frequently-asked-questions>) (2015年12月26日アクセス)。

¹³ 権限だけではなく法が適用される「クライストチャーチ地域 (Greater Christchurch)」の定義も見直された。旧法では被災3基礎自治体と規定されていた (同法第4条) が、新法ではそのうち実際に被災した地域に限定して規定された (同法第4条)。

改正を迅速に行うことを目的に旧復興法で付与されていた政令で法改正を行う権限は、クライストチャーチ地域再生法案では廃止された。また、クライストチャーチ再生機関の創設や各種再生計画（regeneration plans）の策定についても新法では規定された（後述）。

12月1日には、新体制移行の第一弾として、ビジネス・イノベーション雇用省と土地情報庁がそれぞれ復興庁から業務を引き継いだ¹⁴。2016年3月1日には、保健省とカンタベリー地域保健委員会が復興庁から業務を引き継ぎ、また首相内閣府の外局であった復興庁がクライストチャーチ地域グループ（Greater Christchurch Group）という同府の内局として再出発をした¹⁵。

2016年4月7日にはクライストチャーチ地域再生法が成立し、復興法廃止日の翌日である4月19日から施行された。また、4月19日には「クライストチャーチ再生機関」と政府出資株式会社である「オタカロ株式会社（Otakaro Ltd）」も正式に発足した（Regenerate Christchurch, 2016）¹⁶。

3. 新体制の概要

復興庁廃止後のクライストチャーチ地域再生の新体制は概ね図1のとおり表される。

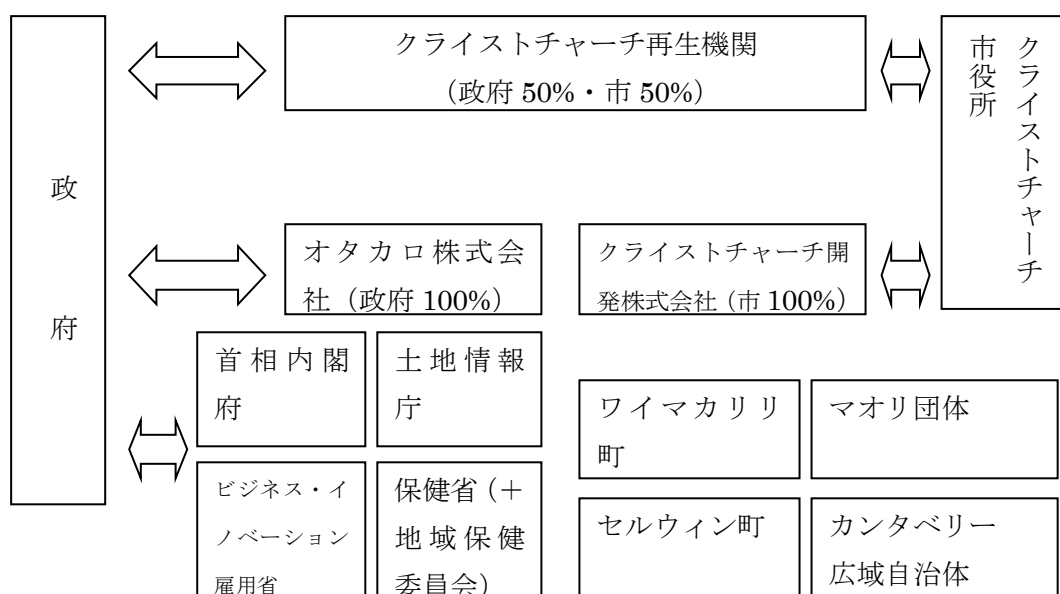
既述したとおり、中央省庁では主に首相内閣府・ビジネスイノベーション雇用省・土地情報庁・保健省（カンタベリー地域保健委員会を含む）の4機関が、復興庁の業務を引き継いだ。また、クライストチャーチ市を含む3つの被災基礎自治体・カンタベリー広域自治体・マオリ団体（Te Runanga o Ngai Tahu）は、再生に向けて密接に協力・連携する「戦略的パートナー（strategic partners）」としてクライストチャーチ地域再生法に正式に規定された（同法第4条）。

¹⁴ CERA ‘Transfer of CERA Functions to Inheriting Agencies’
(<http://cera.govt.nz/recovery-strategy/leadership-and-integration/transfer-of-cera-functions-to-inheriting-agencies>) (2015年12月26日アクセス)。

¹⁵ CERA ‘Transfer of CERA Functions to Inheriting Agencies’
(<http://cera.govt.nz/recovery-strategy/leadership-and-integration/transfer-of-cera-functions-to-inheriting-agencies>) (2015年12月26日アクセス) 及び DPMC ‘Greater Christchurch Group’ (<http://dpmc.govt.nz/gcg>) (2016年4月30日アクセス)。

¹⁶ Otakaro Ltd ‘Announcement of Otakaro Limited Chief Executive’
(<https://otakaroltd.co.nz/news/announcement-%C5%8Dt%C4%81karo-limited-chief-executive>) (2016年4月30日アクセス)。

図1 新体制の概要



(出所) Advisory Board on Transition to Long Term Recovery Arrangements (2015) *Final Report of the Advisory Board on Transition to Long Term Recovery Arrangements*, p.33
より筆者作成。

それらの行政機関等に加え、クライストチャーチ地域の再生を担う公的機関として、「クライストチャーチ再生機関」「オタカロ株式会社」「クライストチャーチ開発株式会社」の3機関が位置付けられた。「クライストチャーチ再生機関」は、政府とクライストチャーチ市が50%ずつ出資して創設した公的機関で、再生計画の立案や再生に関する関係機関への提言を行う (Advisory Board on Transition to Long Term Recovery Arrangements, 2015b, p.33)。「オタカロ株式会社」は、政府が100%出資して創設した株式会社で、クライストチャーチ中心部復興計画に規定された主要プロジェクト (anchor projects) の進行管理を行う (ibid., p.33)。なお、「オタカロ」とはクライストチャーチ中心部を流れる「エーボン川 (Avon River)」のマオリ語訳であり、エイボン川に沿って主要プロジェクトが進行しクライストチャーチ中心部の復興が図られていくことを象徴した名称となっている¹⁷。「クライストチャーチ開発株式会社」は、クライストチャーチ市が100%出資して設立した株式会社 (council-controlled trading organisation) で、主に民間投資の誘致を担う (ibid., p.33)¹⁸。

¹⁷ Otakaro 'Our Vision' (<https://otakarold.co.nz/>) (2016年4月30日アクセス)。

¹⁸ クライストチャーチ地域の再生を担う3機関を1つにするのではなく別々に設置したのは、それぞれの組織目的を明確にしておくためであった (CERA, 'Greater Christchurch

3つの機関のうち、オタカロ株式会社は、財政法（Public Finance Act）別表第4Aに掲げる機関である。財政法別表第4Aに掲げる機関とは、政府が過半数の株式を保有し上場していない株式会社であり、クラウン・エンティティ法の規定の多くが準用される¹⁹。また、クライストチャーチ開発株式会社は、地方自治法第6条に基づき創設された「地方自治体出資営利機関（council-controlled trading organization）」である。地方自治体出資営利機関とは、先述した地方自治体出資機関のうち営利を目的とした機関である。そして、クライストチャーチ再生機関は、クライストチャーチ地域再生法に基づき創設された機関である。同法に規定されたクライストチャーチ再生機関の概要は次のとおりである。

クライストチャーチ再生機関の理事会は7名の理事で構成され、うち3名はクライストチャーチ市長に、4名は復興大臣に任命される（同法第127条）。復興大臣に任命される1名は、マオリ団体（Te Runanga o Ngai Tahu）の推薦に基づき任命される（同法第127条）。理事長の任期は、2019年6月30日までの約3年間と2019年7月1日から2021年6月30日までの2年間に分かれ、前期の理事長は復興大臣に、後期の理事長はクライストチャーチ市長に任命される（同法第128条）。

クライストチャーチ再生機関は、クライストチャーチ市及び復興大臣と協議しながら、3年毎（2016年度及び2019年度）に中期計画（statement of intent）を、また毎年度に年次計画（statement of performance expectations）と年次報告（annual report）を作成し、クライストチャーチ市と復興大臣に提出する（同法付表第5）。そして、復興大臣はそれらを国会に提出する（同法付表第5）。また、クライストチャーチ再生機関は、情報公開法（Official Information Act）・オンブズマン法（Ombudsmen Act）・公監査法（Public Audit Act）の対象となっている（同法第136条）。

大臣による理事の任命、中期計画・年次計画・年次報告の作成、情報公開法・オンブズマン法・公監査法の対象であることは、全てクラウン・エンティティ法（Crown Entities Act）に規定されたクラウン・エンティティのそれと同じである。そのほかにも、クラウン・エンティティ法の準用が規定されている部分²⁰もあり、クライストチャーチ再生機関はクラウン・エンティティのガバナンス構造を準用して創設された機関であることがわかる。

さらに、クライストチャーチ市と復興大臣は、クライストチャーチ再生機関に対して、戦略的方向性や優先事項を示した「期待文書（letter of expectations）」を送付することができる（同法第131条）。期待文書の送付は、原則としてクライストチャーチ市と復興大臣が連名で行わなければならない（同法第131条）。

Regeneration Bill – Frequently Asked Questions'

(<http://cera.govt.nz/recovery-strategy/leadership-and-integration/greater-christchurch-regeneration-bill-frequently-asked-questions>) (2015年12月26日アクセス)。このように組織を機能別に分離して設置する組織編成モデルを機能別モデル（functional model）と呼ぶ（Boston, et al., 1996, p.69-70）。

¹⁹ SSC 'Note on Public Finance Act Schedule 4A Companies'

(<http://www.ssc.govt.nz/cegma2s5>) (2016年4月30日アクセス)。

²⁰ 同法別表第5の第37項など。

クライストチャーチ再生機関は 2021 年 6 月 30 日に廃止され、クライストチャーチ市出資機関（council-controlled organisation）に移行する（同法第 121 条及び第 134 条）。

以上の規定に基づき、2015 年 12 月 4 日には、クライストチャーチ芸術センター（Christchurch Art Centre）のチーフ・エグゼクティブであるロバット（Andre Lovatt）氏がクライストチャーチ再生機関の理事長に任命されることが公表された²¹。また、2016 年 4 月 15 日には他の 6 名の理事の任命が公表された（Regenerate Christchurch, 2016）。理事長の任命は大臣と市長の共同記者会見により公表され²²、理事についても大臣と市長のどちらに任命されたのかは、記者発表（media release）では特に言及されていない（Regenerate Christchurch, 2016）。法律の規定に拘わらず、理事長と理事の任命は大臣・市長の合意のもとで行われたと考えることができよう。なお、オタカロ株式会社の理事長とクライストチャーチ開発株式会社の理事長はともに、クライストチャーチ再生機関の理事に任命された。そのようにして、クライストチャーチ再生機関の理事会を通して 3 機関の連携・協働体制が整えられた。

4 月 14 日には初めての「期待文書」が送付され、クライストチャーチ再生機関が取り組むべき優先事項等が示された（Hon Gerry Brownlee and Lianne Dalziel, 2016）。なお、4 月 19 日のクライストチャーチ再生機関の発足時点では、理事会が任命する同機関のチーフ・エグゼクティブは公募中であった（Regenerate Christchurch, 2016）。

4. 再生計画

旧復興法で規定された復興戦略と各種復興計画に代わり、クライストチャーチ地域再生法は、各種再生計画の策定を規定した。再生計画の策定手続きは、クライストチャーチ市域のみを対象とする再生計画とそれ以外の再生計画とで別に定められており（クライストチャーチ地域再生法第 15 条）、前者の再生計画策定手続きでは、クライストチャーチ再生機関に調整のための各種権限が付与された。以下では、クライストチャーチ市域のみを対象とする再生計画の策定手続きを、旧復興法に基づく復興計画の策定手続きとも比較しながら、概観していきたい。

旧復興法に基づく復興計画は、原則として復興大臣が策定を指示するものであった²³（旧復興法第 16 条）が、再生計画は、原則として被災 3 基礎自治体・カンタベリー広域自治体・マオリ団体（以上、「戦略的パートナー」）、クライストチャーチ再生機関、関係省庁のいづ

²¹ CERA ‘Chair announced for Regenerate Christchurch’

（<http://cera.govt.nz/news/2015/chair-announced-for-regenerate-christchurch-4-december-2015>）（2015 年 12 月 26 日アクセス）。

²² CERA ‘Chair announced for Regenerate Christchurch’

（<http://cera.govt.nz/news/2015/chair-announced-for-regenerate-christchurch-4-december-2015>）（2015 年 12 月 26 日アクセス）。

²³ ただし、クライストチャーチ中心部復興計画だけは、復興大臣の指示をまたずに、復興法に策定が規定されていた（同法第 17 条）。

れの機関も策定を申し出ることができる²⁴（クライストチャーチ地域再生法第 14 条）。ただし、関係機関との調整を図るため、クライストチャーチ市域のみを対象とする再生計画を策定しようとする機関はクライストチャーチ市・カンタベリー広域自治体・マオリ団体・クライストチャーチ再生機関・オタカロ株式会社・関係省庁にその概要（outline）を示し、意見を求めなければならない（同法第 29 条）。そして、提出された意見及び必要な修正を施した概要をクライストチャーチ再生機関に提出する（同法第 29 条）。クライストチャーチ再生機関は意見をもとに必要な修正を施した概要をクライストチャーチ地域再生担当大臣（Minister for supporting Greater Christchurch Regeneration）²⁵に提出する（同法第 30 条）。ただし、クライストチャーチ再生機関が策定機関である場合は、オタカロ株式会社の同意を得て、直接大臣に概要を提出する（同法第 29 条）。

概要の大臣承認を受けた策定機関は、再び上記関係機関の意見を求めながら、再生計画案（draft）を策定し、それをクライストチャーチ再生機関が市民に公表する（同法第 33 条・第 34 条）。旧復興法では、計画案の閲覧場所と、書面による意見公募の締切日を市民に公表することを規定していた（同法第 20 条）が、クライストチャーチ地域再生法では、それらに加え、①閲覧・意見公募以外の市民参加機会があれば明示すること、②関係機関から提出された意見を公表すること、を規定した（同法第 34 条）。そして、策定機関は必要な修正を施した再生計画案を再びクライストチャーチ再生機関に提出し、クライストチャーチ再生機関はさらに必要な修正を施した再生計画案を意見書とともに大臣に提出する（同法第 35 条～第 37 条）。ただし、クライストチャーチ再生機関が策定機関である場合は、必要な修正を施した再生計画案を、オタカロ株式会社の同意を得て、直接大臣に提出する（同法第 35 条）。そして、大臣は再生計画案を承認、又は却下する（同法第 38 条）。旧復興法では、大臣は復興計画案に「修正（changes）」を加えることができたが、新法ではそれはできなくなった。

5. 分析

（1）新体制のねらい

以上、クライストチャーチ地域再生の新体制とそこに移行するまでの経緯、そして新法の規定する再生計画の概要を整理した。

新体制及び新法のねらいは、復興庁を中心とした中央政府主導型から関係機関の連携・協働型へと復興推進体制を移行させ、市民の意見をより反映しやすい体制とすることであった（CERA, 2015c, p.4, p.13）。これは、旧体制及び旧法では中央政府の権限が強く地域

²⁴ ただし、建築不能地域として政府が買い上げた「レッド・ゾーン地域（red zone）」に係る再生計画はクライストチャーチ再生機関だけが策定を申し出ることができるなど、いくつかの例外がある（同法第 14 条）。

²⁵ 担当大臣の名称も、復興大臣（Minister for Canterbury Earthquake Recovery）から変更された。

の意見が反映されていないという批判があったことに対処するものである。中央政府の権限が強すぎるという点は、クライストチャーチ中心部復興計画の策定過程に典型的に見られた。クライストチャーチ市が多くの市民参加を経て策定した同計画案を、主に財源負担の懸念から、復興大臣が修正を命じ、復興庁内に新たに設けた担当部署（Christchurch Central Development Unit：CCDU）に大幅に計画を縮小させ実施させたのである（和田，2014；和田，2015a）。担当部署にはクライストチャーチ市をはじめとする関係機関から職員を出向させ「連携・協働」型であることを強調したが、財源負担が難しいことを理由に中央政府がクライストチャーチ市の計画を縮小させたと解釈されても仕方のない対応であった。

以下では、「中央政府主導型から関係機関の連携・協働・市民参加型へ」という上記のねらいが新体制及び新法においてどのように具現化されているかを、3つの点に分けて確認していきたい。

一点目は、中央政府の権限を縮小し、地方主導の体制を整えるという点である。例えば、中央省庁の一つであった復興庁は政府・クライストチャーチ市共同出資のクライストチャーチ再生機関となり、5年後にはクライストチャーチ単独出資の機関に移行することが新法に明記された。また、旧法の復興計画は大臣が策定を指示するものであったが、新法の再生計画はクライストチャーチ地域の再生を担う機関が必要に応じて策定することができるものに改められた。しかし、クライストチャーチ地域再生法案の審議過程では、中央政府の権限が依然として強いという批判も寄せられた²⁶。再生計画の最終決定には旧法と同様に大臣の承認が必要である点など、新法において中央政府の権限がどれほど縮小し地方に実質的な権限が与えられたのかはさらに分析が必要である。

二点目は、関係機関の連携・協働体制を構築するという点である。中央政府と地方自治体間の垂直的連携体制と、中央・地方のそれぞれのレベルにおける水平的連携体制の2つに分けて見ていきたい。まず、中央政府とクライストチャーチ市の垂直的連携については、クライストチャーチ再生機関の体制に明確に表れている。クライストチャーチ再生機関の理事は担当大臣と市長が概ね半数ずつ任命し、理事長も前期3年は大臣が、後期2年は市長が任命すること、また「期待文書」は大臣・市長の連名で送付することなどが新法に明記され、両者の「協働」機関であることが明確にされている。先に触れたように、実際には理事長と理事の任命は担当大臣・市長の合意によって行われたと考えられ、大臣と市長の相互信頼関係は厚いように見受けられる。本稿執筆中の現在の担当大臣はクライストチャーチ選出の国民党国会議員（男性）であり、市長は元クライストチャーチ選出労働党国会議員であった女性である。所属政党が異なりそれぞれ論客として知られてきた二人が「クライストチャーチの再生」という共通の目的のために連携・協働している点を筆者は高く

²⁶ Stuff.co.nz ‘Calls for locally-led regeneration phase of Christchurch’s quake rebuild’ (<http://www.stuff.co.nz/the-press/business/the-rebuild/74992199/calls-for-locallyled-regeneration-phase-of-christchurchs-quake-rebuild>)（2016年4月30日アクセス）など。

評価したい。

次に、関係機関間の水平的連携についても、いくつかの点が挙げられる。第一に、被災3基礎自治体・カンタベリー広域自治体・マオリ団体の5者が「戦略的パートナー」として新法に規定されたことである。これらの5者は、震災前に都市開発戦略（UDS）を共同で策定・実施した経緯があり²⁷、それらの実績をもとに移行に関する諮問委員会の提言も踏まえ「戦略的パートナー」として正式に法定されたものと考えられる。なお、被災3基礎自治体・カンタベリー広域自治体を含むカンタベリー地域の全11の自治体の首長は「カンタベリー市長会（Canterbury Mayoral Forum）」を構成しており、震災後に経済開発戦略（Economic Development Strategy）を共同で策定・実施している（Advisory Board on Transition to Long Term Recovery Arrangement, 2015b, p.17, p.34）。以上の実績から、被災地における自治体間の水平的連携についてはある程度機能していることが考えられる。第二に、クライストチャーチ市域に関することについては、クライストチャーチ再生機関に関係機関間の調整権限が付与されたことである。第三に、心の復興については、被災地の自治体・国出先機関だけではなく民間機関を含む約30機関が共同で委員会を構成し、共同行動計画を実施していることである。これも震災前から、社会保障・社会福祉サービスを提供する公的機関・民間機関がコミュニティ・リンク（community link）の取り組みなどを通じて連携・協働していた（武田, 2010）実績に基づくものであると考えられる。第四に、中央政府レベルの連携については、関係省庁間で定期的な会合がもたれていることである（Advisory Board on Transition to Long Term Recovery Arrangement, 2015b, p.14）。

以上のように、関係機関間の垂直的連携及び水平的連携については、これまでの実績をもとにある程度機能していると考えられるものもあるが、新体制で新たに創設されたクライストチャーチ再生機関による調整機能や関係中央省庁間の連携体制など、実際にどの程度機能しているのかは今後の分析を必要とするものもある。

三点目は、市民参加の機会を増やすという点である。特に、再生計画の策定手続きにおいては、次の2点が指摘できる。第一に、市民に最終案を示し意見を募る前に、関係機関に概要を示し意見を募る機会が設けられたことである。関係機関は、2度にわたって意見を提出する機会が与えられたと捉えることができる。第二に、新法では、旧法の規定以上の市民参加手続きが規定されたことである。具体的には、旧法下の「計画案の閲覧場所」と「意見公募の締切日」の公表に加え、新法下では「閲覧・意見公募以外の市民参加機会があれば明示すること」と「関係機関から提出された意見を公表すること」が規定された。これらの新规定は、実際には旧法下で既に実践されていた市民参加の内容を土台にして規定されたものであった。例えば、「移行計画」の策定過程では、閲覧・意見公募のほかに、少人数のグループから意見を聴くフォーカス・グループ・ミーティングが行われ、それらを含む全ての意見が報告書として公表された（CERA, 2015b）。また、クライストチャーチ

²⁷ 都市開発戦略は、5者にニュージーランド交通局を加えた6者により策定・実施された（前述）。

中心部復興計画の策定過程では、計画案を市民に公表する際だけでなく、その前と後、つまり「計画案の作成前」と「計画案の大臣提出後」の3段階にわたって市民からの意見が公募された。その際、各種ワークショップやデザイン・コンテストの開催、専用ウェブサイトの創設、PR チラシの全戸配布をはじめとする多種多様な市民参加手法が採用された²⁸（和田, 2012b, p.38）。緊急時の市民参加手続きとして通常よりも抑制した規定とされた旧法下の計画策定手続きにおいても、実際には相当程度の市民参加が行われていたのである。ただし、大規模な市民参加を経て策定されたクライストチャーチ中心部復興計画も、策定後に政府によって縮小させられ、市民の意見が十分に反映されたとは言えない計画となった経緯がある。新法下においても、実際にどの程度市民の意見が再生計画に反映され実行に移されていくかは、今後注視していく必要がある。

（2）ニュージーランドの地方自治制度における位置づけ

以上見てきたカンタベリー地域再生の新体制のねらいは、ニュージーランドの地方自治制度の中でどのようにとらえられるであろうか。

一点目の「中央主導から地方主導へ」という点については、ニュージーランドはもともと「分権・分離型」（西尾, 2001, p.65）の地方自治制度をとっており、授権された範囲内において地方自治体の権限の強い国であった。地方自治体の財源の約85%は自主財源であり²⁹ 国に依存していないため、長期計画（long term plan）や年次計画（annual plan）の策定に際して、自治体は大臣承認を必要とせず、市民の意見に基づき計画を策定することができた。カンタベリー地震の復興計画の策定においては、通常と異なり、計画の実現に多額の国費を要することが予想されたため、大臣承認を必要とすることが規定された。このように、震災という緊急時に対応するため一時的に中央集権的となった体制をもとの「分権・分離型」の体制に戻すことが、新法のねらいであるととらえられる。

二点目の「関係機関間の連携・協働」については、1999年末～2008年のクラーク労働党政権下で着手され、2008年末～現在のキー国民党政権下においても強力に推進されている公的部門改革の一環であるととらえられる（和田, 2013）。1984年に誕生したロンギ労働党政権はニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management: NPM）と呼ばれる民間原理の導入を柱とする公的部門改革を実施したが、関係機関間の縦割り（administrative silo）を招いたことが一つの弊害として指摘されたことから、1999年末以降のクラーク労働党政権、そして2008年末以降のキー国民党政権ではそれらの間の連携・協働を推進する公的部門改革を実施している（和田, 2013；和田, 2015b）。特に、カン

²⁸ 特に「Share an Idea」と呼ばれた原案作成前の意見公募手続きでは市民2.2人に1件という高い割合で意見が寄せられた。その市民参加の実績から、クライストチャーチ市は2011年にオランダの国際団体から「協働賞（Co-Production Award）」を受賞した（和田, 2012a）。

²⁹ Local Government New Zealand ‘Local government finance and expenditure’（<http://www.lgnz.co.nz/home/nzs-local-government/new-section-page/>）（2016年4月30日アクセス）。

タベリー地震発生以後は、同地震の復興行政における関係機関間の連携・協働の好事例を「クライストチャーチの革新 (Christchurch Innovations)」としてキー政権が積極的に発信し、他の行政分野・公的機関においても実践するよう促している (和田, 2013)。

三点目の「市民参加機会の増加」については、「分権・分離型」で国の地方自治体への関与の少ないニュージーランドにおいては、もともと地方自治体は市民の意見を計画に反映させることが容易であった。長期計画や年次計画の策定時には「特別協議手続き (special consultative procedures)」と呼ばれる市民参加手続きを経ることが地方自治法に規定されており、実際に多くの意見が書面や公聴会を通じて寄せられていた。そして、それらの意見を踏まえて計画案が修正されることが通例であった。そのように、平時に活発な市民参加が行われていたからこそ、震災時の旧復興法において平時よりも抑制された市民参加手続きが規定されていても、本稿で指摘したような活発な市民参加が行われたと考えることができる (和田, 2012a)。一点目で見たとおり、復興計画の策定時には平時よりも大きな権限が中央政府に付与されていたため、多くの市民参加を経て策定された復興計画が中央政府の意向により変更される事態が生じたが、今後、新体制の下でもとの「分権・分離型」の体制に戻ることができれば、従来どおり市民の意見を反映した計画を地方自治体が策定できるようになることが考えられる。

6. 結びに代えて

本稿では、クライストチャーチ地域の再生に向けた今後5年間の新体制及び新法のねらいを確認するとともに、それらのニュージーランド地方自治制度における位置づけを整理した。カンタベリー地域の復興・再生は、復興庁が廃止されるまでの5年間で終了したのではなく、今後少なくとも5年間にわたって継続していくものであることが理解される。

ニュージーランド政府は、5年後の2021年までに平時の体制への復帰を目指すことを、「移行計画」の中で表明している (CERA, 2015c, p.12)。今後5年間にクライストチャーチ地域再生の新体制が本稿で確認したねらいのとおり機能するのか、従来の分権・分離型で市民参加度の高い地方自治体が復活するのか、関係機関間の連携・協働の体制が進展するのかなど、今後ともカンタベリー地震の復興行政の状況を注視していく必要があると言えよう。

<参考文献>

Advisory Board on Transition to Long Term Recovery Arrangements (2015a) *First Report to the Minister for Canterbury Earthquake Recovery Christchurch.*

Advisory Board on Transition to Long Term Recovery Arrangements (2015b) *Final Report of the Advisory Board on Transition to Long Term Recovery Arrangements*

- Christchurch.
- Boston, J., et al. (1996) *Public Management: The New Zealand Model* Auckland, Victoria University Press..
- Canterbury Earthquake Recovery Authority (CERA) (2014a) *Annual Report 2014* Christchurch.
- Canterbury Earthquake Recovery Authority (CERA) (2014b) *Community in Mind: Strategy for rebuilding health and wellbeing in Greater Christchurch* Christchurch
- Canterbury Earthquake Recovery Authority (CERA) (2014c) *Greater Christchurch Recovery: Briefing to Incoming Ministers 2014* Christchurch.
- Canterbury Earthquake Recovery Authority (CERA) (2015a) *Community in Mind: Shared Programme* Christchurch
- Canterbury Earthquake Recovery Authority (CERA) (2015b) *Draft Transition Recovery Plan: Submission Summary Report* Christchurch
- Canterbury Earthquake Recovery Authority (CERA) (2015c) *Greater Christchurch Earthquake Recovery: Transition to Regeneration (Transition Recovery Plan)* Christchurch
- Canterbury Earthquake Recovery Authority (CERA) (2015d) *The Greater Christchurch Regeneration Bill: Briefing to UDSIC 6 November 2015* Christchurch
- Development Christchurch Ltd (2015) *Statement of Intent for the year ending 30 June 2016* Christchurch
- Hon Gerry Brownlee and Lianne Dalziel (2016) *Letter of Expectations for Regenerate Christchurch* Christchurch.
- New Zealand Government (2012) *Pre-Introduction Parliamentary Briefing: State Sector Reform (Public Finance) Bill* Wellington.
- Regenerate Christchurch (2016) *Regenerate Christchurch Board Announced (Media release: 15th April 2016)* Christchurch.
- 武田真理子 (2010) 「ニュージーランド社会保障・社会福祉制度の動向と「コミュニティ・リンク」の設立」『ニュージーランド・ノート』第 11 号、pp.51-60。
- 西尾勝 (2001) 『行政学 (新版)』有斐閣。
- 和田明子 (2012a) 「ニュージーランド・カンタベリー地震の復興行政に対する公的部門改革の影響」2012 年度日本行政学会研究会・分科会 B 報告ペーパー。
- 和田明子 (2012b) 「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～」『ニュージーランド・ノート』第 15 号、pp.27-38。

和田明子（2014）「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』第 16 号、pp.8-15。

和田明子（2015a）「カンタベリー地震復興庁をめぐる 2014 年の動向」『ニュージーランド・ノート』第 17 号、pp.35-47。

和田明子（2015b）「キー政権下の公的部門改革～改革の国際的動向にどう位置づけられるか～」『日本ニュージーランド学会誌』第 22 巻、pp.3-15。