

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～

和田 明子（東北公益文科大学准教授）

はじめに

2011年2月22日のカンタベリー大地震発生から約2年が経過した。筆者は、前号のニュージーランド・ノートで「復興法」「復興庁」「復興計画」を中心とした復興行政の経過を振り返るとともに、今後の研究上の分析の視点をいくつか挙げた（和田, 2012）。それらの分析の視点の中から「公的部門改革の影響」に焦点を当てた研究を現在筆者は進めている。

本稿は、復興行政に対する公的部門改革の影響を検証する研究の中間報告である。第一に、発災から2年目にあたる2012年の復興行政の経過を「復興法」「復興庁」「復興計画」を中心に整理する¹。第二に、「公的部門改革の影響」の中でも特に2000年以降の公的部門改革の特徴である「組織間連携」の影響に焦点を当て、ニュージーランド政府自身が「組織間連携」の好例をカンタベリー地震の復興行政の中に見出していることを紹介する。

1. 復興行政の経過

¹ 本稿が対象としないが日本にとって重要な意味を持つ2012年中の出来事に、日本人を含む多数の死者が生じたビル倒壊事故の原因を調査したカンタベリー地震王立委員会（The Canterbury Earthquakes Royal Commission of inquiry）が同年11月に最終報告書を提出したことがある。

表1 「復興行政」年表

- 2010年9月4日 本震 (M7.1)
3被災自治体による緊急事態宣言 (9月15日解除)
9月6日 復興担当大臣の任命
9月14日 カンタベリー地震復旧・復興法成立
- 2011年2月22日 最大余震 (M6.3)
2月23日 国家緊急事態宣言 (4月30日解除)
3月29日 復興庁創設
4月12日 新復興法成立
8月16日 クライストチャーチ市中心部復興計画原案公表 (9月16日まで意見募集)
9月10日 復興戦略原案公表 (10月30日まで意見募集)
12月21日 クライストチャーチ市中心部復興計画最終案の議決・復興担当大臣への提出
- 2012年4月18日 復興庁内にクライストチャーチ市中心部開発ユニット創設
5月31日 復興戦略の総督承認
7月30日 クライストチャーチ市中心部復興計画の大臣最終承認
- 2013年2月20日 被災地住民意識調査の結果公表

2010年9月4日のカンタベリー地震の本震から概ね2013年3月末に至るまでの復興行政の主な経過を「復興法」「復興庁」「復興計画」を中心に整理する。

2010年9月4日カンタベリー地域をマグニチュード7.1の地震が襲

い、死者は出なかったが土地・建物に甚大な被害を生じた。そのため、被災したクライストチャーチ市 (Christchurch City Council) ・ワイマカリリ郡 (Waimakariri District) ・セルウィン郡 (Selwyn District) の3基礎自治体は緊急事態 (state of local emergency) を宣言した。発災2日後の9月6日にはクライストチャーチ選出の大臣であるジェリー・ブラウンリー (Gerry Brownlee) が復興担当大臣に任命された。発災から10日後の9月14日には、迅速な復旧・復興を目的としたカンタベリー地震復旧・復興法 (Canterbury Earthquake Response and Recovery Act) が2012年4月1日までの約1年半の時限立法として成立した。同法は、被災地への特例措置や適用除外を認める法改正を国会の議決によらず省令²により迅速に行うことを可能にするもの³で、翌15日に緊急事態が解除され通常の許認可業務が必要となる前に成立させたものである (Brownlee, 2010)。

本震から約5ヶ月半が経過し復旧・復興の途上にあつた2012年2月22日にマグニチュード6.3の大規模余震が発生し、日本人28名を含む180名超の人が亡くなった。翌日ニュージーランド政府は国家緊急事態 (state of national emergency) を宣言した。大規模余震から約1か月後の3月29日には中心的被災地であるクライストチャーチ市に2016年3月末までの5年の任期で復興庁 (Canterbury Earthquake Recovery Authority :CERA) が創設された⁴。復興庁創設から約2週間後の4月

² 正確には大臣の助言に基づく総督令 (Order in Council) だが、事実上大臣による「省令」ととらえられる。

³ 基本的人権に関する一部の法律は省令で改正できない (復旧・復興法第6条第6項)。また、可能な限り被災自治体の首長らから成る復興委員会 (Canterbury Earthquake Recovery Commission) に事前協議しなければならない (同法第6条第2項)。

⁴ ニュージーランドの省庁は、国家部門法 (後述) 第27条に基づき、法律ではなく内閣による政令 (正確には総督令) で創設することができる。

12 日には復旧・復興法に代わり新復興法（Canterbury Earthquake Recovery Act）が 5 年の時限立法として成立した。新復興法は、復旧・復興法の内容に加え⁵、復興担当大臣と復興庁チーフ・エグゼクティブ（chief executive）⁶の権限、そして復興戦略（Recovery Strategy）と各種復興計画（recovery plans）の策定を規定するものであった。

復興戦略は各種復興計画間の横断的調整と全体ビジョンの明示を目的とするもので、復興庁チーフ・エグゼクティブがクライストチャーチ市をはじめとする関係機関と協議して策定し、復興担当大臣の助言に基づき総督（Governor-General）が承認する。復興戦略の原案は大規模余震から約 6 か月半後の 9 月 10 日に公表され、10 月 30 日までに 463 件の意見が寄せられた（CERA, 2012, p.5）。最終的には 2012 年 5 月 31 日に承認された。

クライストチャーチ市中心部復興計画（Recovery Plan for the CBD）は、各種復興計画の中でも復興法に具体的名称が明記された唯一の計画⁷で、クライストチャーチ市が復興庁をはじめとする関係機関と協議して策定し、復興担当大臣が承認する。固定資産税（rates）をはじめとする自主財源が約 9 割を占めるニュージーランドの地方自治体では通常の年次計画や長期計画に大臣承認は必要とされないが、復興計画は国費の大幅投入が想定されたことから、大臣承認が復興法に規定されたものと考えられる。

クライストチャーチ市中心部復興計画の原案は、復興戦略に約 1 か月

⁵ 旧法では復興委員会への事前協議が任意であったが、新法では復興委員会に代わって設けられた復興審議会（Canterbury Earthquake Recovery Review Panel）への事前協議が義務化された（新復興法第 73 条）。なお、復興審議会のメンバーに被災自治体の首長は入っていない。

⁶ 日本の省庁の事務次官に相当する。

⁷ 「復興計画を策定することができる」と復興法は規定したが、具体的な復興計画名は「クライストチャーチ市中心部復興計画」を除いて規定しなかった。

先立つ8月16日に公表され、9月16日までに4707件の意見が提出された⁸ (Christchurch City Council, 2011a, p.1)。最終案は12月21日に市議会で議決され、復興担当大臣に提出された。復興担当大臣は2012年2月3日まで再び意見を公募した後、4月18日にはさらなる詳細計画 (blueprint) を100日以内に策定することを決定した。詳細計画の策定と実行のために、復興庁内にクライストチャーチ市中心部開発ユニット (Christchurch Central Development Unit: CCDU) が設置された。同ユニットは復興庁とクライストチャーチ市、それに詳細計画の策定・実行を請け負う民間企業 (共同事業体) 等の職員から構成された。詳細計画の策定を経て、7月30日にはクライストチャーチ市中心部復興計画が復興担当大臣によって最終承認された。

2012年8月～10月には復興庁が「被災地住民意識調査」 (Wellbeing Survey) を実施し、その結果が2013年2月に公表された。同調査は2014年末まで半年に1度実施・公表されることになっている (CERA, 2013, p.3)。

以上の復興行政には、1980年代以降現在まで実施されてきたニュージーランドの公的部門改革の影響が随所に見られる。それについては現在筆者が研究を進めている最中であるが、次章では公的部門改革の様々な影響のうち「組織間連携」に焦点を当て、「組織間連携」の好例をニュージーランド政府自身がカンタベリー地震の復興行政の中に見出し、その採用を他省庁に強く促していることを紹介することにした。

⁸ それに先立ち原案策定に向けた意見公募が5月14日から約6週間行われ約10万6千件もの意見が提出された (Christchurch City Council, 2011a, p.1)。住民の2.2人に1人が意見を提出したことになる 'Share an Idea' と呼ばれたこの意見公募キャンペーンは、オランダの国際団体から「協働賞」 (Co-Production Award) を受賞した (Christchurch City Council, 2011b)。

2. 公的部門改革の影響～組織間連携を中心に

1973年のオイルショックをきっかけとした財政状況悪化を主な背景として1980年代に先進各国で実施された公的部門改革は、New Public Management (NPM) と呼ばれる。NPM は民間企業のマネジメント (management) の原理を公的 (public) 部門にも導入する新しい (new) 改革であるとされ、省庁の分割 (株式会社化や独立行政法人化) と、分割された組織間への競争原理の導入などを主な特徴とする。

英国でブレア労働党政権が誕生した1990年代後半以降は、「第二世代」(second generation)、あるいは「ポスト NPM」(Post-NPM) の公的部門改革へ移行したというのが国際学界における一般的理解である (Christensen and Laegreid, 2007; Bovaird and Loffler, 2009 など)。「Joined-Up Government (JUG)」や「Public Private Partnership (PPP)」などの用語に象徴されるように、第二世代、あるいはポスト NPM の改革では「縦割り」を除去するため「組織間の連携」が強調されているのが一つの特徴である。

以上の国際的動向を背景として、ニュージーランドの80年代以降の公的部門改革は次のように整理される。ニュージーランドは、NPM の用語が使用され始めた当初から NPM の典型国の一つとして挙げられていた⁹。それは1984年に誕生したロンギ労働党政権により開始され、90年代の国民党政権下でも引き継がれた。その後、1999年末に誕生したクラーク労働党政権と2008年末に誕生したキー国民党政権を通じて、第二世代あるいはポスト NPM の公的部門改革に移行したものと考えられる。表2にそって、その経緯をあらためて整理しよう。

⁹ NPM の用語を初めて用いた Hood (1990) は、英国・オーストラリア・ニュージーランドの3カ国を NPM の例として挙げ、中でもニュージーランドのそれは最も理論的一貫性があると評価した。

当初の NPM 型公的部門改革は、1986 年国有企業法（State Owned Enterprises Act）、1988 年国家部門法（State Sector Act）、1989 年新財政法（Public Finance Act）の 3 法により法制化され、90 年代の国民党政権に引き継がれた。

表 2 「公的部門改革」年表

	政権	公的部門改革の概要
N P M	1984～1990 労働党政権	1986 年 国有企業法制定
	1990～1999 国民党政権	1988 年 国家部門法制定
		1989 年 新財政法制定
P o s t - N P M	1999～2008 労働党政権	2001 年 7 月 RoC 諮問委員会任命 2001 年 11 月 「RoC レポート」公表 ・市民の立場から統合されたサービスを提供する ・「縦割り」をなくし連携を強化する ・人材と組織風土を大切にする 2004 年 国家部門法・新財政法改正、クラウンエンティティ法制定
	2008 ～ 国民党政権	2011 年 5 月 BPS 諮問委員会任命 2011 年 11 月 「BPS レポート」公表 ・市民にとっての最終的成果の向上 ・バリュー・フォー・マネーの追求 ・リーダーシップの強化と正しい組織風土・能力の構築 2012 年 1 月 政権 2 期目の「4 つの優先事項」

	<ul style="list-style-type: none"> ・ 責任ある財政運営 (responsibly manage the Government's finances) ・ 競争力のある経済 (build a more competitive and productive economy) ・ より良い公共サービス (deliver better public services : BPS) ・ クライストチャーチの再建 (rebuild Christchurch) <p>2012年3月 BPS「10の政策分野」公表 2012年6月 「クライストチャーチの革新」公表 2013年8月 国家部門法・新財政法・クラウンエンティティ法改正案国会上程 (現在審議中)</p>
--	--

その後 1999 年末に誕生したクラーク労働党政権は、それまでの改革路線を一部修正することを目的に公的部門の現状を評価する諮問委員会 (Advisory Group on the Review of the Centre (RoC)) を設置した。同委員会は「市民の立場から統合されたサービスを提供する」 (Integrated service delivery) 「縦割り」をなくし連携を強化する (Tackling fragmentation/ Improving alignment) 「人材と組織風土を大切にする」 (People and culture) という 3つの柱から成る提言書 (Report of the Advisory Group on the Review of the Centre ; 以下「RoC レポート」という) を 2001 年 11 月に公表し、それらに沿って国家部門法改正・新財政法改正・クラウンエンティティ法 (Crown Entity Act) 制定が 2004 年に行われた。Ryan & Gill (2011) によれば、実際にはその後の改革はあまり進展しなかったという。

そのような状況を受け 2008 年末に誕生したキー国民党政権は今後の公的部門改革のあり方を考える諮問委員会 (Better Public Services

Advisory Group) を設置した。同委員会は「市民にとっての最終的成果の向上」(better results)「バリュー・フォー・マネーの追求」(better services and more value-for-money)「リーダーシップの強化と正しい組織風土・能力の構築」(stronger leadership, the right culture and capability) という3つの柱から成る提言書 (Better Public Services Advisory Group Report; 以下「BPS レポート」という) を2011年11月に公表した。「市民にとって最も重要な最終的成果 (アウトカム) を組織間の横断的連携によって達成すること」と「人材・組織風土を大切にすること」が強調されている点において、基本的にクラーク労働党政権下の「RoC レポート」と同じ方向性が示されており、第二世代あるいはポスト NPM の公的部門改革を推進するものにとらえることができる。

2011年11月の総選挙に勝利し政権2期目に入ったキー国民党政権は、2012年1月に政権2期目の「4つの優先事項」(Government's four priorities) を公表した。その1つとして「より良い公共サービス」(Better Public Services: BPS) が「BPS レポート」をもとに掲げられている。2012年3月には BPS を具体化し「市民にとっての最終的成果」を実際に達成するための「10の政策分野」が定められ、今後3~5年に達成すべき目標値も設定された。それらの目標値を達成するためリーダーとなる大臣・省庁とそれらに協力する省庁も明示され、組織間連携を通じて達成することが目指されている。

そして、2012年6月には「BPS」ともう一つの「政権2期目の4つの優先事項」である「クライストチャーチの再建」(rebuild Christchurch) を達成するため、「クライストチャーチの革新」(Christchurch Innovations) プロジェクトが正式に発足した¹⁰。「クライストチャーチの革新」プロジェクトは、カンタベリー地震の復興行政

¹⁰ もともとは2011年11月14日の閣議決定に端を発する (Deputy Prime Minister and Minister of State Services, 2012)

における様々な「組織間連携」の事例を紹介するもので、本稿執筆中の現在までに4つのサービス事例と2つの組織事例が公表されている。それらの「組織間連携」の好事例を公表することにより、それらの採用を他の公的組織にも強く促しているのである。

2012年8月には、BPSに象徴されるキー政権下の公的部門改革を法制化するため国家部門法改正・新財政法改正・クラウンエンティティ法改正案が国会に上程され、本稿執筆中の現在審議中である。

3. 結びに代えて～今後の研究上の課題

以上見てきたように、ニュージーランド政府もカンタベリー地震の復興行政における「組織間連携」の事例に着目し政府が進める公的部門改革の好事例として位置づけていることから、「組織間連携」という第二世代、あるいはポストNPMの公的部門改革がカンタベリー地震の復興行政に影響を与えていることは明らかである。今後は、「クライストチャーチの革新」に取り上げられた事例だけでなく他の事例も含めて、公的部門改革から復興行政への連続性を過程追跡すること、また「組織間連携」だけでなく公的部門改革が復興行政に与えたその他の影響も明らかにしていくことが、筆者の研究上の課題である。

<主要参考文献>

Advisory Group on the Review of the Centre (2001) *Report of the Advisory Group on the Review of the Centre* Wellington.

Better Public Services Advisory Group (2011) *Better Public Services*

- Advisory Group Report* Wellington.
- Bovaird, T. and Löffler, E. (eds) (2009) *Public Management and Governance 2nd ed.* London, Routledge.
- Brownlee, G. (2010) *Urgent legislation to help Canterbury recovery (13 September 2010 Media Statement)* Wellington.
(<http://www.beehive.govt.nz/release/urgent-legislation-help-cantebury-recovery>) (2013年3月1日アクセス)
- Canterbury Earthquake Recovery Authority (CERA) (2012) *Recovery Strategy for Greater Christchurch* Christchurch
- Canterbury Earthquake Recovery Authority (CERA) (2013) *CERA Wellbeing Survey 2012 Report* Christchurch.
- Christchurch City Council (2011a) *Draft Central City Recovery Plan For Ministerial Approval December 2011* Christchurch.
- Christchurch City Council (2011b) *'Share an Idea' wins international award (24 November 2011 Media Release)* Christchurch.
(<http://www.ccc.govt.nz/thecouncil/newsmedia/mediareleases/2011/201111241.aspx>) (2013年3月1日アクセス)
- Christensen, T. and Laegreid, P. (eds) (2007) *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms* Hampshire, Ashgate Publishing.
- Deputy Prime Minister and Minister of State Services (2012) *Cabinet Paper: Demonstrating Better Public Services: Christchurch Innovations [Sec (12) 47]* Wellington.
- Hood, C. (1990) De-Sir Humphreyfying the Westminster Model of Bureaucracy: A New Style of Governance? *Governance* 3: 205-214.
- Ryan, B. & Gill, D. (2011) Past, Present and the Promise: Rekindling the Spirit of Reform. In Ryan, B. & Gill, D. (Eds.) *Future State:*

Directions for Public Management in New Zealand Wellington,
Victoria University Press.

和田明子（2012）「地震災害に対するニュージーランド政府及び地方自治体の対応－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』第14号, pp.30-44。

<主要ウェブサイト>

カンタベリー地震復興庁（CERA）

<http://www.cera.govt.nz>

カンタベリー地震王立委員会（Canterbury Earthquakes Royal Commission）

<http://canterbury.royalcommission.govt.nz/>

クライストチャーチ市役所（Christchurch City Council）

<http://www.ccc.lg.nz>

ニュージーランド政府（New Zealand Government）

<http://www.beehive.govt.nz>

「より良い公共サービス」（BPS）

<http://www.ssc.govt.nz/better-public-services>