

カンタベリー地震の事例に見るニュージーランドの地震保険と被災地住宅の現状分析

Earthquake insurance and post-disaster housing in the case of Canterbury Earthquakes in New Zealand

大谷順子*1

Junko OTANI

ニュージーランドのクライストチャーチ近郊にあるリトルトン付近を震源として2011年2月22日に発生したカンタベリー地震では186人が犠牲となり、そのうち28人は日本人留学生であった。犠牲者の数だけを比べると、他の大地震とは比較にならないほど小規模にも見える。しかし、地域のシンボルであるクライストチャーチ大聖堂の倒壊、市の中心部全域に及ぶ壊滅的な被害による地域経済活動への打撃、続く余震、液状化による住宅被害と深刻な状況であり、2年以上が経過した2013年8月現在も市民は先の見えない不安を抱え、地域全体が疲弊した状態のままである。震災の犠牲者数だけでは測れない人的被害の影響があるといえる。

本稿では、ニュージーランド国クライストチャーチの被災地における復興支援において、他国の被災地と比べて特有といえる「保険」の問題と、「仮設住宅」の不在の2点について取り上げる。再保険会社のデータから見ると、保険による損失補償額については、カンタベリー地震は世界の災害の中でも何万人もの犠牲者を出した他の地震を上回る。これは災害保険カバー率が9割以上と極めて高いことに由来する。その一方、保険に関連する交渉と手続きの待ち時間が続き、住宅の再建はむしろ遅れていることが明らかになった。また、日本などの被災地で建設されている仮設住宅というものがほとんど存在しない。仮設住宅の提供は極めて限定的であるのだが、被災者への手厚い公的支援が試みられていることがカンタベリー地震の復興の特徴と言える。

キーワード: ニュージーランド、カンタベリー地震、クライストチャーチ、地震保険、仮設住宅
Keywords: New Zealand, Canterbury Earthquakes, Christchurch, earthquake insurance, temporary accommodation

1. はじめに

ニュージーランドは日本と同じくプレートの境界に位置し、非常に地震の多い国である。クライストチャーチの地震と言えば、日本では一般的に、2011年2月22日12時51分に起きたクライストチャーチ地震を意味する。英語学校が崩壊したカンタベリーテレビ(CTV)ビルに入っていたことから、多くのアジア人留学生が犠牲となり、28人の日本人留学生が犠牲となった。この地震の犠牲者186人のうち、115人がこのビルの崩壊によるものである。日本では連日、日本人の犠牲者に

焦点をあてて報道されていたが、3月11日に東日本大震災が発生の後には、クライストチャーチからの報道はほぼ無くなった。

死亡者の数だけを見ると日本の東日本大震災や中国の四川大地震などのとは比較にならないように思われる。しかしその社会的影響は大きく、液状化(Liquefaction)による被害、続く余震と繰り返すM6クラスの地震、地域のシンボルであるクライストチャーチ大聖堂の倒壊を含め市の中心部の破壊による経済活動への打撃は大きい。2年以上経った2013年8月現在も市民は先の見えな

*1 大阪大学東アジアセンター長(上海オフィス)・大阪大学大学院人間科学研究科准教授

Regional Director, East Asian Center for Academic Initiatives (Shanghai Office) & Associate Professor, Graduate School of Human Sciences, Osaka University, DDS, MPH, MS, PhD.

表 1 2010 年から 2011 年に発生したカンタベリー地震に含まれる主な地震

	2010 年 9 月 4 日 土曜日 4:35	2011 年 2 月 22 日 火曜日 12:51	2011 年 6 月 14 日 月曜日 14:20	2011 年 12 月 23 日 金曜日 13:58
震源地	ダーフィールド	クライストチャーチ市南西 10km	クライストチャーチ南東 10km	リトルトン北東 10km
マグニチュード	M7.1	M6.3	M6.3	M6.3
死者	0	185	0	0
傷害者		6659		
累積余震数			7500+	12000
倒壊戸数		1300 商業ビル 10,000 住居		

い不安を抱えている。住居は被害状況の査定待ち、あるいは取り壊し待ちで、地域全体が疲弊している。死亡者数だけでは測れない震災の地域社会への影響がある。

本稿では、カンタベリー地震の被災地支援の特徴について、第一に保険制度、第二に仮設住宅の不在に焦点をあて考察をおこなう。まず第一の保険制度について、クライストチャーチでは、液状化による住居の喪失問題も大きく、地震の話となると真っ先に「保険」の問題として語る人が少なくない。犠牲者の数では世界の震災の中でも上位に入らないカンタベリー地震ではあるが、保険会社にとって支払った補償金額が多い地震の上位に入る。保険制度や住宅政策を整備したニュージーランドの震災後復興経験は、高齢化人口を抱える経済停滞期にある日本などの先進国との共通的背景もあり、両国の経験はお互いに参考になる。ニュージーランドの被災地では、保険の問題が最大の課題のように議論されており、日本には存在しないような、さまざまな保険にカバーされていることを確認した。

第二は、被災地に建設されることが多い仮設住宅の有無についてである。当初、仮設住宅の存在を確認することができなかったため、その存在について調査をおこなった。2011 年 11 月末のクライストチャーチの調査、さらに 2013 年 7 月からの調査においても、日本や中国など他の国で発生した地震後の被災地において見られる仮設住宅を、市街地や郊外で目にするのはなかった。学校の校舎には仮設校舎があり、カンタベリー大学には広大な仮設校舎群が 2 箇所あるが、町中を廻っても日本のような住居としての仮設住宅を目にする

ことはない。日本とは違う仮設住宅のあり方について後で詳しく述べる。

2. カンタベリー地震

2.1 地震の発生時期

クライストチャーチ地震は、犠牲者が多く出た 2011 年 2 月 22 日の 1 回だけではなく、一連の地震として認識されている。2010 年 9 月 4 日のダーフィールド地震に始まり、大きなものではこの 2011 年 2 月が第 2 回、第 3 回目が 6 月 13 日にあり、その間、7500 回以上の余震が観測されている。そして、12 月 23 日には 4 回目の規模の大きい地震が発生した。その時点で、約 12000 回の余震が数えられている(表 1)。

2.2 地震の名称

これらの地震は様々な名称で呼ばれるため、簡単に整理しておきたい。この地震は、より広い地域を指すカンタベリー地震と呼ばれるのが最も一般的である。同時に最も被害の大きかったクライストチャーチ市の名前から、クライストチャーチ地震ともいう。また、クライストチャーチの郊外の港町でイギリス人が先に入植したリトルトンも被害が大きかったが、そこはリトルトン地震ともいう。2010 年の地震は、クライストチャーチ市から西にあるダーフィールドを震源としておりダーフィールド地震とも表現する。

2.3 再保険会社のデータにみる世界の自然災害の比較

保険会社には、保険会社のための保険、すなわち再保険制度がある。主な再保険会社 Munich RE

表2 世界の自然災害 1980-2012 年における 死亡者数順の上位 10 件

	災害の種類	被災地	損失	保険で補った損失	死亡者数
			米ドル		
2010.1.12	地震	ハイチ	8,000	200	222,570
2004.12.26	地震・津波	スリランカ、インドネシア、タイ、インド、バングラデシュ、ミャンマー、モルディブ、マレーシア	11,200	1,000	220,000
2008.5.2-5	サイクロン・ナルギス 嵐	ミャンマー	4,000		140,000
1991.4.29-30	熱帯サイクロン 嵐	バングラデシュ	3,000	100	139,000
2005.10. 8	地震	パキスタン、インド、アフガニスタン	5,200	5	88,000
2008.5.12	地震	中国四川省	85,000	300	64,000
2003.7-8月	熱波	フランス、ドイツ、イタリア、ポルトガル、ルーマニア、スペイン、英国	13,800	1,120	70,000
2010.7-9月	熱波	ロシア	400		55,000
1990.6.20	地震	イラン	7,100	100	40,000
2003.12.26	地震	イラン	500	10	26,200

出典： Munich RE, NatCastSERVICE (2013年3月) より作成

の発表したデータを、死亡者数、損失額、保険で補償した額という視点で比較してみる。

まず、死亡者数でみる。表2は1980年から2012年の世界の自然災害の中で、死者の多い順に上位10の出来事をあげている。第1位は2010年ハイチ地震、第2位は2004年インド洋沖地震津波と続く。災害の種類は、地震の他、バングラデシュのサイクロン、2003年ヨーロッパの熱波なども上位に入っている。ここで、ニュージーランド地震は上位10に入っていない。(表2)

次に、自然災害の種類を地震あるいは地震・津波のみに絞った表3を示す。日本の東日本大震災が9位となっているが、ニュージーランドの地震は入っていない。(表3)

今度は、死亡者数ではなく、損失コストについて多額の順に並べた表4を示す。東日本大震災は第1位、阪神淡路大震災は第2位となっている。ここには、人口35万人のクライストチャーチでの地震が第7位に入っている。(表4)

さらに、保険で補償された損失額に並べた表を表5に示す。ニュージーランドの2011年2月の地震は第3位となっている。そして、2010年9月の地震、死者はゼロのこの地震は世界で第5位となっている。さらに、2011年6月の地震が第10位になっており、ニュージーランドで起きた一連の大地震を3つに分けても、すべてが世界の上位10位に入っている。(表5)

自然災害の規模を保険支払額によって比較することはできない。再保険会社のデータからなる表2から表5を比較したことで示していることは、自然災害による犠牲者の数、また損失額は、保険による損害補償額とは全く比例しないということである。各国の保険制度の有無、付保率、カバー対象が異なるため保険による支払額に差異が出る。一般に、途上国では犠牲者の数は多くても、保険による損害補償はほとんどない。一方で、ニュージーランドのカンタベリー地震の事例では、犠牲者の数が少なくても、損失額、さらには保険によ

表3 世界の自然災害 1980-2012 年における 死亡者数順の地震上位 10 件

	災害の種類	被災地	損失	保険で補った損失	死亡者数
			米ドル		
2013.1.12	地震	ハイチ	8,000	200	222,570
2004.12.26	地震・津波	スリランカ、インドネシア、タイ、インド、バングラデシュ、ミャンマー、モルディブ、マレーシア	11,200	1,000	220,000
2005.10. 8	地震	パキスタン、インド、アフガニスタン	5,200	5	88,000
2008.5.12	地震	中国四川省	85,000	300	64,000
1990.6.20	地震	イラン	7,100	100	40,000
2003.12.26	地震	イラン	500	10	26,200
1988.12.7	地震	アルメニア、トルコ	14,000		25,000
1999.8.17	地震	トルコ	12,000	600	17,118
2011.3.11	地震・津波	日本 東日本	210,000	40,000	15,840
2001. 1.26	地震	インド	4,600	100	14,970

出典： Munich RE, NatCastSERVICE (2013年3月) より作成

表4 世界の自然災害 1980-2012 年における 損失額順の地震上位 10 件

	災害の種類	被災地	損失	保険で補った損失	死亡者数
			米ドル		
2011.3.11	地震・津波	日本 東日本	210,000	40,000	15,840
1995.1.17	地震	日本 阪神	100,000	3,000	6,430
2008.5.12	地震	中国四川省	85,000	300	64,000
1994. 1.17	地震	米国カリフォルニア州ノースリッジ	44,000	15,300	61
2010.2.27	地震・津波	チリ	30,000	8,000	520
2004.10.23	地震	日本 新潟	28,000	760	46
2011.2.22	地震	ニュージーランド・クライストチャーチ	16,000	13,000	185
2012.5.29/6.3	地震	イタリア	16,000	1,600	18
1988.12.7	地震	アルメニア、トルコ	14,000		25,000
1999.9.21	地震	台湾 南投県	14,000	750	2,415

出典： Munich RE, NatCastSERVICE (2013年3月) より作成

表5 世界の自然災害 1980-2012年における 保険による補償損失額順の地震上位10件

	災害の種類	被災地	損失	保険による 補償損失	死亡者 数
			米ドル		
2011.3.11	地震・津波	日本 東日本	210,000	40,000	15,840
1994. 1.17	地震	米国カリフォルニア州 ノースリッジ	44,000	15,300	61
2011.2.22	地震	ニュージーランド・ク ライストチャーチ	16,000	13,000	185
2010.2.27	地震・津波	チリ	30,000	8,000	520
2010.9.4	地震	ニュージーランド・カ ンタベリー	65,000	5,000	
1995.1.17	地震	日本 阪神	100,000	3,000	6,430
2012.5.29/6.3	地震	イタリア	16,000	1,600	18
2004.12.26	地震・津波	スリランカ、インドネ シア、タイ、インド、 バングラデシュ、ミヤ ンマー、モルディブ、 マレーシア	11,200	1,000	220,000
1999.10.17	地震	米国カリフォルニア州 ロマプリエタ	10,000	900	68
2011. 6.13	地震	ニュージーランド	2,000	800	1

出典： Munich RE, NatCastSERVICE (2013年3月) より作成

って補償される損失額は世界的平均と比較しても膨大な額となっている。大規模な自然災害の保険は、その国のみを対象とした保険予算のみで対応されるのではなく、先進国のように保険制度が整備されている場合は、再保険会社を通して世界中から保険金が集められるということである。

以上の比較により、ニュージーランドは他国に比べて保険の補償額が極めて高いことがわかった。ニュージーランドは復興対策の最大の特徴である自助中心主義（災害保険制度）に依拠している。それが本稿で取り上げる第2点目の「仮設住宅の不在」につながっており、日本のように仮設住宅を提供する公助中心型制度を選択する国とは、住居に関する支援制度は異なることが明白である。政府が住める家を失った被災者に対して仮設住宅の建設と提供という支援をしないのは、災害保険をかけていれば、政府の機関である地震委員会（Earthquake Commission: EQC）から、家や建

物の修復の費用が払われるというシステムがある。仮設住宅は確かに極めて少数のみの建設ではあるが、それは生活再建に関する支援策が無いということではない。

2.4 カンタベリー地震における復興への模索

先に挙げた地震委員会（EQC）とは、地震、津波、洪水などの自然災害で被害を受けた人々を救済する機関である。各個人は保険会社を通して火災・災害保険をかけ、保険会社は決められた災害保険料をEQCに毎月支払い、EQCは集めた保険料の中から、災害時に最高額10万ドルまでを支払う。もし修復費用がそれを超える場合は、各自の保険会社が不足分を支払う。EQCについては、さらに後で述べる。

政府は2010年9月の地震の後、地震対応大臣を新しく任命し、カンタベリー地震復旧・復興法（Canterbury Earthquake Recovery Act 2010）

が成立された。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を設立すると発表し、政府は5億ドルを拠出した。政府からの被災者への支援として、被災が原因で一時非難する世帯に対する一律手当金1000ドルを支給し、休業を呼び失くされた従業員にも規定の休業補償が支給された。

ニュージーランド国では、民間防衛緊急事態管理庁 (Ministry of Civil Defense Emergency Management: CDEM) が中心となった、政府機関と民間団体の迅速かつ行き届いた救援活動が特筆され、政府は被災者に暖かい復興政策を取っている (キムラ・スティーブン, 2012)。活躍した民間団体には、赤十字社、救世軍、ワールド・ヴィジョンなどがある。政府は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て既定の家賃の補助を行った。保険をかけていなかったために、EQCから支援を受けられない人々のために壊れた家を無償で立て直そうとする人道保全団 (Habitat for Humanity) というキリスト教の慈善団体もある (キムラ・スティーブン, 2012)。資金援助ではなく、時間と労働力を提供した大学生ボランティア軍 (Student Volunteer Army: SVA) (大谷, 2014) や、農民ボランティア軍 (Farmers Army) も組織され、トラクターで被災地に到着するなどし、液状化被害による泥土の除去などに活躍した。災害発生時に、人々が一体となって困難を克服しようとする国民性が報告されており、(キムラ・スティーブン, 2012) 日本と過去の震災復興の様子と同様である。

2011年2月の地震が発生した後、3月29日に中央政府は、クライストチャーチ市の再建のためにカンタベリー地震復興庁 (Canterbury Earthquake Recovery Authority: CERA) が設立された。同年9月10日に「復興戦略」の原案の発表があり、一般市民からの意見募集が開始された。2011年5月14日から6週間「Share an Idea」と題したキャンペーンを展開し、市民の意見を収集し、10万件以上の意見が集められたが、その意見の内容を公表することや、どのようにその意見が計画に反映されているのかの公式な説明がないとして、市民から不満の声が議論されることとなった (大谷, 2014)。

CERA クライストチャーチ中央開発課 (Christchurch Central Development Unit: CCDU) が、2012年12月に復興計画の青写真を作成した。この計画の目的は、壊滅した中心部市街地 (Central Business District: CBD) に再び都市機能をとりにどすことであった。新しいクライストチャーチがどのような姿で復興するのか未来像ができるのにはまだ時間がかかるが、2012年の間に明らかになってきたことは、以前の姿とは大きく異なった街の姿になることである。被害の大きかった市の東部、中心部市街地は多くの建物や施設が取り壊されることから人々の思い出の場所も消えてしまう結果となった。それは人々の、特に高齢者の人生の思い出を形成するものが消えてしまうということである。何世代にもわたって住んできた家や、自身が生まれ育ち結婚し、子供を育て、定年後の生活を送ってきたその街と思い出が失われてしまった。主に市の東部や、ポートヒルズ、またその他の地域をあわせて約10,000の住居がレッドゾーンに指定されたために、政府によって買い取られ、住民は出ていくことになった。震災後は使えなくなった土地でも、政府は2006年に行った土地価格調査の結果に基づいて、震災前の価格で買い取っている。この機会にクライストチャーチ市から転出することを選択する人々もいる。

CERAも、被災者の生活再建には中長期的な支援が必要であると様々な対策を取っている。その政策と実施プログラムを決めるにあたっては、被災者の生活再建については、2009年にオーストラリアのビクトリアで発生した山火事災害の対応が参考にされている (Denise Kidd, General Manager, Community Resilience, Social & Cultural Recovery, CERA, と Jane Morgan 同プログラム, インタビュー, 2013年8月6日および2014年8月19日)。

地震後の復興プロセスにおいて、被災者の大きな関心はその住まいの再建問題である。2010年9月に発生した地震直後から、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CERAにより被災地域の被害状況に応じた区分判定、すなわち、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区分に分けられてきた。レッドゾーンは最も重大な被害を受

けており、土木工事を行っても土地基盤の問題を解決する見込みがなく、居住には相応しくないという判断である。クライストチャーチ地震で人々がはじめて「液状化」という震災被害を目の当たりにした。家は崩壊していなくても液状化で住めなくなった地区もある。政府は、レッドゾーン以外、すなわちグリーンゾーンは、さらにその度合いによって、TC1、TC2、TC3のゾーンに分けている。分類の内容は以下の通りである。

TC1: 液状化による土地の損傷は将来的にもほばない。

TC2: 液状化からの損傷を防ぐために、地盤の補強が必要で、補強後には住宅を建築することは可能。

TC3: 将来的に地震で液状化による重大な地盤損傷が起こりうる。

レッドゾーンに指定され、修理・修繕が困難な住宅と土地は、政府による土地の家屋の買い上げ政策が適応され、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(武田, 2014)。レッドゾーンはどちらを選択しても結局のところ域外に転出するしかない。TC3 は地盤に問題があり、また TC2 は地盤補強が必要であるためにさまざまな交渉が継続しておこなわれており結論はまだでない(Campbell, 2014)。道を一本隔てるだけで、異なるゾーンに分類され住民の運命は分断されている。CERA は 2011 年 6 月に 5000 件ほどの家屋がレッドゾーン指定になるとの推定を公表した。その後、修復不可の件数と地域は拡大し、2012 年末にその調査が終了した時点で、630 ヘクタールの土地に及ぶ 8000 件を超える住居がレッドゾーン指定となった(The Press, 2013: 46)。

レッドゾーンに指定された地域の住居も、政府(The Crown)は被災前の査定価値の値段で買い取り、その総額は十億 NZ ドルを超えた(The Press, 2013: 4)。この買い取り価格は不満の声はない値段で買い取られたという意見が大半であるが、現実には査定時点から被災時点の間に増築をしていた分はどうなるのかなど個別の問題は残さ

れている。さらに現実には、地震委員会(Earthquake Commission: EQC)と保険の複雑な問題が起きている。Miles(2012)は、その事例と人々の不満の声を紹介している。

復興の遅れの要因として、政治的要因が指摘されている。また、クライストチャーチ市民や行政が、自らの主権のもとで復興の計画が策定できなくなり、中央政府の権限が拡大していることは大きな課題である。それは、市の財政だけで復興することは不可能であり、国からの巨額の財政支援が必要である現実とも関連していると言える。そのような状況下で、首都ウェリントン(中央政府)の政策への従属について市民からの不満の声も聞かれ、クライストチャーチ市内ではデモも起きている。

被災の比較的大きかったクライストチャーチの東部は、比較的、社会経済指標(Socio Economic Status: SES)が低い地域である(Campbell, 2014)。震災によって、クライストチャーチの社会が抱えるの地域間格差の問題がより顕著に浮かび上がることになった。この格差は、生活再建や復興の速度の地域差の要因にもなっている。

2010 年 9 月 4 日の地震が起きた時は、10 月に予定されていた選挙の 5 週間前であった。地震は、それまで支持率の下がっていた Bob Parker 市長の人気を盛り返すことになり、対抗馬の Jim Anderton を抑えて再選を果たす。しかし、それからの 3 年間は、市長に厳しい時期となる。CERA が設立され、その Chief Executive(2011 年 5 月就任) Roger Sutton の権限が市長よりも優先され、カンタベリー地震復興大臣 Gerry Brownlee の権限が John Key 首相よりも強くなったとさえメディアなどで報道されるようになった。あらゆる決定がニュージーランドの首都ウェリントンでなされるようになり、クライストチャーチ市議や市民は、民主主義の消滅に不満を持ち、デモが起きる原因となった。2013 年 10 月の選挙では、クライストチャーチ市東部を代表する労働党の Lianne Dalziel 議員(MP)が選出され、クライストチャーチ新市長となったことは、市民の不満と復興の過程における自治権力の回復への期待の表れとも言える。

3. ニュージーランドの地震保険

地震委員会(EQC)は、今回の地震のためにで

きたものではない。まず簡単に組織が誕生した背景を説明する。ニュージーランドの公的地震保険は、1942年に首都ウェリントンで発生した地震を契機に、1945年に地震・戦争損害基金（Earthquake and War Damage Fund）という地震委員会（Earthquake Commission: EQC）の前身が創設された。1993年に大幅な法改正が行われ、政府が全資金を有する法人となった。約60年間の歴史がある。日本にはない保険である。EQCにより提供される保険はEQカバーと呼ばれる。民間保険会社で火災保険に加入した場合には、自動的に付帯される、強制加入となっており、付帯率は9割と高い。家を購入するとき、民間の保険会社の火災保険と災害保険が組み合わさった保険に加入する。銀行ローンを借りるためには、保険に入ることが必要条件である。日本のように別途、地震保険に加入する必要がなく、ニュージーランドには特別に地震保険というものが無い。保険料は日本より安価である。日本の地震保険制度とは異なり、保険の対象は建物・家財だけでなく、土地も含まれる。EQCは住宅保険の再保険会社の役割を担っている。

EQCの補償額には上限があり、超過分は保険会社が保障する。EQCの上限額は住宅で10万NZドルである。住居損壊で住めない場合、再建費は不足するので差額を民間の保険がカバーする。住宅保険の保障は政府のEQCと民間保険会社とで成り立っている。自然災害による家財の損害もEQCの対象となる。上限2万NZドルがEQCによる補償で差額は保険会社による補償となる。

EQCは、保険料を自然災害基金として蓄積し、国の監視のもと基金を海外株式(約30%)、政府債権(約60%)、現預金(約10%)等で運用しており、2010年のカンタベリー地震前の基金残高は56億NZドルに上っていた。

EQCは、自然災害復興の資金運用だけでなく、事前災害やその防災対策などについて調査研究と教育を行うとともに、研究に対する助成金の交付などを行っており、ニュージーランドの地震観測プロジェクトであるGeoNetプロジェクトにも出資している。2010年以降の長期にわたる余震では、市民は余震のたびにGeoNetサイト(<http://www.geonet.org.nz/>)で震度などの情報を検索することが地震後の新習慣となっている。

被災者からすると地震委員会（EQC）の最大の

問題点は、制度はあっても実際には手続には延々と時間がかかり、待たされ続けることだ。今回のような申請件数が膨大な災害が起こった場合、いつ被害状況の査定に来てくれるかわからないことがある。2010年9月の地震による被害だけをみても、地震発生後、2011年2月の地震の前である2011年1月5日までに査定が終わったのは7万3千件のみで、修理費が支払われたのは2万4千件だけと報告されている（キムラ・ステューブ、2012: 91）。さらに、余震の被害が続いていることも挙げられるが、査定に来るまでの待つ時間が長いことへの不満の声が多い。EQCは、459,000件以上の申請を受理し、2012年末までにその4分の1以下しか処理解決することができていない。土地の26%、建物の31%、内容物の81%を解決したことになっている（The Press, 2013: 21）。一つの申請でその二つ以上が入っている。政府の保険の他に、保険会社の保険と交渉をしている人々もいる。EQCによる査定が来ても、さらに保険会社との交渉にまた長い時間を待たされる。さらに、具体的な補償の仕方を決める、すなわち、保険会社が契約する修理業者に委託するのか、あるいは一定の補償金を渡されるのか、また、保険会社が委託した修理業者はいつ来るのか、補償されるまでには実際にあらゆる段階で待ち続けることが必要となり、それが被災者たちのストレスを大きくしている。もともと人口が少ないニュージーランドでは、市場としての企業の参入も少なく、修理会社や建築会社の数も限られており、それらの限られた企業への独占状態に対する被災者による懐疑もある。なお、建設工事現場の労働力不足を補うためには、ニュージーランドの農村各地からの出稼ぎだけでなく、フィリピンや遠くはアイルランドなどからの出稼ぎ労働者も受け入れていることが報道されている。

30歳以下の人口の90%は持ち家を所有していないことから、保険を申請は少数である（The Press, 2013: 21）。一方、高齢者層は保険申請における官僚的処理に苦慮している。その点において、持ち家を所有していない若者のほうが確かに身軽であるといえる。しかし、震災前からすでに人口高齢化のすすんでいるニュージーランドにおいて、クライストチャーチも含め、若年人口が加速的に市を離れる被災後の傾向が続くと、20年後の2030年過ぎには、市人口の半分以上が65歳以上

になると推定されている(The Press, 2013: 22)。

EQC の地震保険では補償されていないホテルやモーテルなどの滞在費は、家財の火災保険における地震特約によって補償される。住宅物件に関して、地震特約の料率は、EQC の地震保険のように、全国一律の料率を使用している。多くの保険会社は、Munich Re 社や General Re 社などの再保険会社が算出している保険料率を用いている。カンタベリー地震の支払いに伴い、業界 3 位の AMI 社は破たんした。

2001 年 9 月 11 日のアメリカ NY のワールドトレードセンターのテロにより、再保険市場が悪化したことにより、EQC では、2002 年から免責金額を拡大することで再保険交渉を改め、再保険市場の状況や自然災害基金の成長具合を考慮しながら、再保険の手配を調整してきた。2010 年以降のカンタベリー地震によって、ニュージーランドの保険料は見直しが進んでいる。30%の増加になるとも見積もられている (Miles, 2012)。

4. 被災後の住まい

4.1 一般住居

震災後、ほとんどの被災者は親戚などを頼って一般住居に住むか、半壊した家に住み続けている。レッドゾーンに指定され、水や電気の供給が止まっても次の住まいの目途が立たずに住み続けている人もいる。2013 年 7 月 31 日という期日までに退去できずに、一部の住民から延長の交渉も行われていた。家を修理している間に、仮にホテルやモーテルに数週間滞在する間は、その滞在費を保険が 1 泊につき 150NZ ドルほど支払っている。

4.2 仮設住宅供給 (Temporary Accommodation Service: CETAS)

「はじめに」で述べたように、カンタベリー地方の被災地には、他の国の被災地で建設されてい

るような仮設住宅をまったく目にしない。地震の研究をしている大学研究者らにヒアリングをしても、一般的に知られておらずまたメディアでも報道されないようで、仮設住宅は存在しないとの返答であった。市街地から離れた不便な場所にキャンピングカーを 1000 台程度置き、仮設住宅として提供したそうだが 1 人しか入居せず、結局、なくなったという話もヒアリングで確認された (大谷, 2014)。住居を失った人々は、親戚や友人を頼って避難したとのことである。地震が発生した時は、「事後処理の邪魔になるので、また余震の続く中、安全のためにも被災都市から他の都市へ出ていける人は出ていくように」という広域避難推進といえる政策で、ニュージーランド航空の航空券が破格の低料金で提供された。つまり、広域避難が奨励され、ひとびとは、ニュージーランドの各都市、またはオーストラリアへと移り住んだ。

カンタベリー地震復興庁 (CERA) の刊行する月刊のニュースレター 『Canterbury Recovery Update』に、Linwood 公園の仮設住宅で幸せに暮らす住民という写真が掲載されており、一部の仮設住宅の様子をようやく確認することができた。その結果、社会開発省で聞き取りを行ったところ、仮設住宅は公園の中に 4 か所あることを把握した。

社会開発省の職員と仮設の視察おこなったところ、職員でさえ迷うほどの大きな公園の森林の中などに建設されている。周辺の住宅地域からは距離がある。各場所は 20 から 40 戸と、世帯数から見れば日本に比べれば小規模である。1 階建てのプレハブであるが、台所も大きく広々としたバスルームつきでベッドルームが 2 つか 3 つある。中には 4 つのベッドルームの場合もある。1 戸、1 戸が独立しており、隣のプレハブと壁を共有することはない。また全戸でペットを飼えるようになっている。裏庭がついていて犬は 2 匹まで買うことができる。ドアにはキャットドアもついていて猫も飼うことができる。ほとんどは家具なしで、

表 6 カンタベリーにおける仮設住宅 4 か所

カイアポイ・ドメイン公園	22 世帯
ラフィーティ・ドメイン公園 (ニューブライトン)	20 世帯
リンウッド公園	42 世帯
(以上 3 か所は公園から期限付き借り上げ)	
レンジャーズ公園(リンウッド)	40 世帯 (18 世帯は、2, 3, 4 ベッドルームの戸建て。22 世帯は 3 ベッドルームのタウンハウス) (経費: 1250 万 NZ ドル 土地代込み)

出典: The Press 誌 “Quake homes bring relief”, 2013 年 9 月 18 日 pageA8.

表 7 仮設住宅の家賃

2ベッドルーム戸建て	週 287NZ ドル(22960 円)
家具付き 2ベッドルーム戸建て	週 355NZ ドル(28400 円)
3ベッドルーム戸建てあるいはタウンハウス	週 353NZ ドル(28240 円)
4ベッドルーム戸建て	週 439NZ ドル(35120 円)

出典: The Press 誌 “Quake homes bring relief”, 2013 年 9 月 18 日 pageA8.

写真 1 カイアポイの仮設住宅
(2013 年 8 月 筆者撮影)



写真 2 リンウッド公園仮設住宅
(2013 年 8 月 筆者撮影)



入居者は自分の家具を持って入居するが、少数は家具付きになっている。入居者が家具を倉庫に入れたまま、身軽に入居できるものも用意されていた。(表 6)

リンウッド公園とラフィーティ・ドメインは公園を数年の期限付きで借り上げ、プレハブの仮設住宅を建設した。北の郊外にあるカイアポイ・ドメインも同様である。レンジャーズ公園は政府が土地を買い上げ、2013 年 8 月現在、仮設住宅を建設中であった。2 年間ほどは仮設住宅として使用した後は、土地を公園に返却するのではなく、

住宅として販売する計画である。仮設住宅と言っても日本とは異なる存在であることを示す事実として、仮設住宅の平均滞在日数は 42 日間である。さらに、賃貸料は無料ではなく、市場値の家賃を支払う。その家賃を表 7 に示す。それは、保険によって支払われる。

クライストチャーチの仮設住宅は、オーストラリアの森林災害のモデルを参考にして建設された (CETAS Manager, David Griffiths と Quality Adviser, Tania Ohlson インタビュー, 2013 年 8 月 14 日)。ただし、全焼した家というオーストラリアの森林災害と、震災で被災した家の間では状況は異なる。

4.3 震災後住居開発

郊外には 2017 年までに 20,000 世帯の家が建てられる予定である。セルウィン地区ロールストーン (人口 2000 人) には 1000 戸の建築が計画されており、数千人の人口増加が見込まれている (The Press, 2013: 140)。さらに、他の報道では 4,000 戸の建築が計画されているとの報道もある。西の郊外にあるセルウィン地区の他に、北の郊外にあるワイマカリリ地区にはペガサス・ベイなどの広大な住宅地の開発がすすみ、各地にモデル住宅の宣伝がある。戸建ての住宅建設が大量に進められているが、ショッピングセンター、スポーツ施設、学校などの整備が不十分なのではないかという都市計画への疑問の声も少なくない。

オークランド大学教員のクライストチャーチから西の郊外ロールストーンにある自宅の果樹園では、その向こうに住宅地建設が計画されているため、果樹園の地下の権利を行政が買い取り、下水工事が行われていた。

ペガサス・ベイは海側の明らかに湿地帯の土地に上に開発されており、美しい湖とゴルフ場の周りに広がっているが、地震で液状化被害を経験したあとに、このような土地での再開発がおこなわ

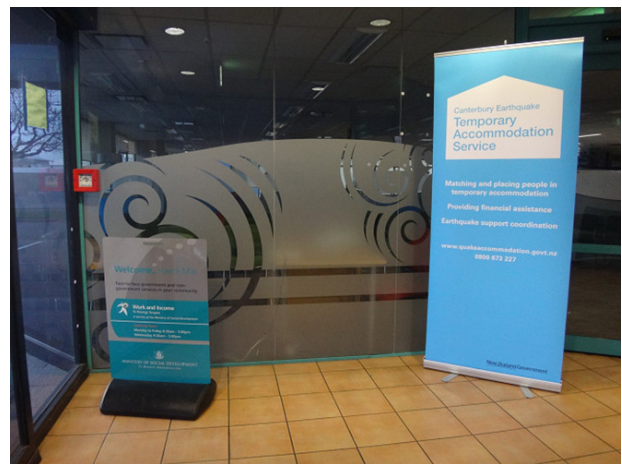
れている。また、ロールストンのほうは、2010年9月のダーフィールド地震の震源地のすぐ近くであり、こちらも、断層調査など安全性の確認を行ったうえで、開発を進めているのか疑問が残る。

5. 社会開発省 (Ministry of Social Development: MSD) 地震支援調整サービス (Earthquake Support Coordination Service: ESCS)

地震支援調整サービス(ESCS)は2010年9月の震災後、社会開発省 (Ministry of Social Development: MSD) において設立され、保険と連携しながら、住宅など生活を再建するための支援プログラムを行ってきた。具体的には、ヘルプライン (無料通話)、仮設住宅、被災者支援コーディネーター、レッドゾーンの住宅所有者支援センター (Avondale Earthquake Assistance Centre)、コミュニティ・レジリエンス・チームの5つの活動がある (武田, 2014)。一般市民は、被災によりこれまでに対応したことのない地震保険やあらゆることに対応しなければならなくなったところ、ESCS は震災対策の情報を提供し、個々の状況に応じて、担当窓口を紹介するという役割を担ってきた。ヘルプライン (無料電話) による対応だけでなく、被災者支援コーディネーターが、被災者に必要な住宅や再建にかかわるサービスの案内役として活動してきた。被災者は避難中の自宅でも、希望する場所で面会することができる。最も多い時期で70名のESCSが働いていたが、2013年8月現在は40名となっている (ESCS Senior Regional Relationship Manager, Family & Community Services, Maria McEntyre インタビュー, 2013年8月8日)。これまでは、1対1の支援(個別対応)が主であったが、1対コミュニティの支援へと移行しようとしている。ESC職員は、NGO職員、ソーシャルワーカー、コミュニティ開発専門などのさまざまなスキルを持った人たちが担ってきた。ソーシャルワーカーやカウンセリングを専門とする者は、個々の事例に深く関わりをもちすぎて、本来あるべき被災者にESCSのコンタクトを紹介して後でサービスを利用できているかどうかチェックという働き方でなく、被災者につきっきりで長期に渡って対応しすぎる傾向にあるとし、それが、被災した人々をかえって依存的にしてしまう問題があると行政からは問題点として指摘された。先に述べたように仮設住宅の平

均滞在日数は42日間である。ときに1年間、滞在する事例があるが、それは行政からは問題のあるケースとして見られている。これは阪神淡路大震災の被災地である神戸の仮設住宅でも議論された点である。なお本プログラムは、被災後の対策としての期限付きプロジェクトであるのでその期限がくる2014年6月に閉鎖する予定である(2013年8月インタビュー時点)。それは、保険会社がすべき仕事を政府がいつまでも担うのでなく、保険に移行するためにも妥当な時期だとしている。

写真3 社会開発省仮設住宅申請事務所 (2013年8月筆者撮影)



6. さいごに

本稿では、ニュージーランド国クライストチャーチの被災地での調査を実施した内容にもとづき、他の国と比べても特有といえる現象として認識した「保険」の問題と、「仮設住宅」の不在、という2点について取り上げた。この2点は、これまで日本などの被災地とは異なる点であり、被災地の国際比較研究の重要性を示す事例となった。ニュージーランドでは地震保険のカバー率が極めて高いために、一般的には住宅再建は日本より容易に進むのではないかと期待されてもよいのかもしれないが、現実には、査定待ちの時間が長く、また、あらゆる交渉の各段階が複雑であり、それぞれにおいて待ち時間が長く容易には進んでいない。

ニュージーランドの政府は日本政府のような仮設住宅の建設や供給を積極的には行っていないが、被災者の生活再建の為には異なる方法で多くの公的支援を試みている。その公的支援をみても近年

の災害研究において、よく使われるようになったキーワードの「ソーシャル・キャピタル」と「レジリエンス」という概念とも深く関わっていると言える。

日本では、1923年関東大震災以降、被災地復興は都市基盤整備の公共事業を軸に進められてきた。この復興スタイルは「既定復興」と呼ばれるものである(大矢根、2015)。戦後1948年に施行された災害救助法の流れから、阪神淡路大震災後の「被災者生活再建支援法」(1997年)以降、公的な制度が支援者の生活再建を規定するという、避難所から仮設住宅、そして家屋再建あるいは災害公営住宅入居という画一化された一連の流れが出来上がってきた。中国において2008年に四川大地震が発生した時は、中国政府はその仮設住宅の建設などの対策を日本の経験を調べるように研究者に連絡を出し、日本の経験を参考にした(大谷、2009 & 2014)。しかし、東日本大震災から3年半が経ち、2014年9月11日の各紙では、災害復興住宅が計画の1割しか完成していない、また、アンケート調査によると被災者の半数以上が、復興の遅れを感じるの「住まいに関する事」と回答しているなどが報じられている。そのような状況下、公的支援に頼らず、避難所にも仮設住宅にも入居しない被災者のほうが生活再建のスピードが速いという報告もある(重川、2015)。ニュージーランドでは、日本と異なる地震保険制度を持ち、住宅政策も異なるが、両国はともに経済成長の停滞が続いた先進国であり、高齢化人口を抱えているため、互いの経験から学びあうことには、望ましい復興を考える上で意義があるといえる。

7. 謝辞

平成25年度日本学術振興会特定国派遣事業による王立ニュージーランド学士院(RSNZ)のフェローシップを受けて、カンタベリー大学の客員研究員として現地調査の機会を受けた。平成26年度ユニバーサル財団助成により追跡現地調査を行った。大学関係者、カンタベリー地震復興庁(CERA)、市役所、社会開発省、カンタベリー保健局、新聞記者、博物館、市民など、被災しながら復興のために働いておられる方々、お世話になった多くの方々に感謝します。

参考文献

- Campbell, Kelli. (2014) *The shaken suburbs: The challenging sense of home and creating a new home after a disaster*, Master of Science thesis, Department of Geography, University of Canterbury.
- Canterbury Earthquake Recovery Authority (CERA), *Earthquake Recovery Update Newsletter*, Issue 1 (July 2011) - Issue 24 (Aug 2013) & more, www.cera.govt.nz [最終閲覧日: 2013年12月18日]
- Miles, Sarah. (2012) *The Christchurch fiasco: the insurance aftershock and the implications for New Zealand and beyond*, Auckland: Dunmore Publishing.
- Naswall, Katharina. Et al. (2013) *Evaluation of the Earthquake Support Coordination Service: Report for the Ministry of Social Development*, University of Canterbury.
- Parker, Bob. (2012) *Ripped Apart: a city in chaos, Bob Parker's story*, ANTARES Publishing.
- The Press (2013) *A City Recovers: Christchurch two years after the quakes*, Random House NZ
- The Press (2011) *Earthquake: Christchurch, New Zealand, 22 February 2011*, Random House NZ.
- 大谷順子(2015)「ニュージーランドの繰り返す地震とやわらかな対応—保険、まちの移動/再建、アート」(仮題)清水展・木村周平(編)『新しい人間、新しい社会—復興の物語を再創造する』(仮題)CIAS 叢書シリーズ「災害対応の地域研究」第5巻,京都大学学術出版会
- 大谷順子(2014)「ニュージーランド国カンタベリー地震の社会的影響に関する一考察 —特に教育セクターを対象として—」『大阪大学大学院人間科学研究科紀要』第40号 1-27頁
- 大谷順子(2014)「四川大地震における中国社会の復興対策の特徴と課題」,『海外社会保障研究』,第187号 4-19頁
- 大谷順子(2013)「ニュージーランド国カンタベリー地震被災地の生活復興に関する一考察 —住宅と保険に注目して—」『日本災害復興学会2013大阪大会講演論文集』『復興』20-23頁

大谷順子(2009)「四川大地震に見る現代中国」,
九州大学アジア総合政策センター紀要, 第3号
23-38頁

大矢根淳(2015)「物語復興の研究実践は既定復興
を乗り換える！」(仮題), 清水展・木村周平(編)
『新しい人間、新しい社会—復興の物語を再創
造する』(仮題)CIAS 叢書シリーズ「災害対応の
地域研究」第5巻,京都大学学術出版会

加藤麻衣(2013)『Global Insurance Topics —ニュ
ージーランドの地震保険制度—』損保ジャパン
総合研究所 Vol.8,1-3頁

<http://www.sj-ri.co.jp/issue/git/data/08.pdf>

[最終閲覧日: 2013年12月18日]

キムラ・スティーブン, 千種 (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
—」,『「小さな大国」ニュージーランドの教え
るもの: 世界と日本を先導した南の理想郷』
日本ニュージーランド学会・東北公益文化大学
ニュージーランド研究所(編), (第3章—3)
74-108頁, 論創社

重川希志依(2015)「生活の再建をめぐる」(仮題),
清水展・木村周平(編)『新しい人間、新しい社
会—復興の物語を再創造する』(仮題)CIAS 叢書
シリーズ「災害対応の地域研究」第5巻,京都大
学学術出版会

清水展・木村周平(2015)『新しい人間、新しい社
会—復興の物語を再創造する』(仮題)CIAS 叢書
シリーズ「災害対応の地域研究」第5巻,京都大
学学術出版会

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』国立社会保障・
人口問題研究所 No.187, 31-44頁

損害保険料率算出機構 (2007) 2007『海外地震保
険制度—ニュージーランド 2006年調査—』地
震保険研究 10、平成19年3月

http://www.giroj.or.jp/disclosure/q_kenkyu/

No10_0.pdf [最終閲覧日: 2013年12月18
日]