

復興計画の不変と可変

—ニュージーランド・カンタベリー地震の復興計画を事例に—

石 原 凌 河

Constant and Variable Recovery Planning A Case Study of Recovery Planning for the Canterbury, Earthquake, New Zealand

要 旨

本稿では、2010年から11年にかけて断続的に発生したニュージーランド・カンタベリー地震におけるクライストチャーチ市中心部復興計画の特徴について整理するとともに、復興計画の構想と2023年現在での進捗状況とを比較しながら、カンタベリー地震の復興から学ぶべき示唆について考察した。その結果、復興計画で共有された「低層都市」のビジョンが、住宅不足により簡単に覆される可能性が出てきたことから、復興計画で規定された構想が社会情勢によって変化する可能性があることが明らかとなった。一方で、復興計画でスタジアムの建設を規定したものの、建築資材の高騰という当初は想定していなかった社会情勢を考慮しながらも、スタジアムの建設を当初の計画通りに推進していくことも明らかとなった。

キーワード

復興計画, カンタベリー地震, クライストチャーチ, 構想

Abstract

This paper summarizes the characteristics of the Christchurch Central Recovery Plan for the Canterbury Earthquake, New Zealand.

Also, this paper discusses the implications for lessons to be learned from the Canterbury earthquake recovery, comparing the conception of the recovery plan with the current state of progress.

As a result, the vision of a “Low-Rise City” shared in the recovery plan might be overturned by housing shortage. Therefore, the vision stipulated in the recovery plan could change depending on social conditions. On the other hand, although the reconstruction plan stipulated the construction of the stadium, the construction of the stadium went ahead as originally planned, even while considering the soaring cost of building materials, a social condition that was not initially anticipated.

Keywords

Recovery Planning, Canterbury Earthquake, Christchurch, Vision

I はじめに

国内外の被災地の多くは都市や地域を再建するための指針となる復興計画が策定される。牧¹⁾によると、復興計画には、復興後のまちの全体像をビジョンとして示すことと、どこまで復興が進んだのかという道標としての役割があるとされている。復興計画で示された復興後の都市や地域の将来ビジョンが、時間が経過する中で、政治、経済、流行などの様々な要因によって変化することが考えられる。復興計画策定時の構想として描いていた青写真と実際とでは、どのような差異が生じるのだろうか。あるいは、差異は生じないのだろうか。また、差異が生じるとすれば、その要因はなんだろうか。以上が本稿の問題意識である。

ところで、ニュージーランドでは、2010年から2011年にかけてニュージーランド南島で「カンタベリー地震」と称される地震が断続的に発生し、南島を中心に甚大な被害を受けた。カンタベリー地震の中で被害が最も大きかった2011年2月の地震の翌月に日本では東日本大震災が発生したこともあって、カンタベリー地震の復旧・復興の状況について日本で広く知られているとは言いがたい。カンタベリー地震では建物の倒壊や液状化が被害の中心であるのに対して、東日本大震災では地震による津波被害が主要な被害であることから、それぞれの地震の被害の性質は大きく異なる。しかし、両地震では復興計画が策定され、居住禁止区域が設定されるなど、復興において共通点が幾つか見られる。カンタベリー地震の復興過程と震災から12年以上が経過した被災地の状況の一端を明らかにすることは、日本の復興のあり方を考える上で有益な示唆が得られると考えられる。

カンタベリー地震の復興に関する既往研究を参照していく。栗山ら²⁾はクライストチャーチ市中心部の復興計画に関する内容を整理した上で、地震から12年が経過した復興の状況について明らかにしている。上林ら³⁾は、カンタベリー地震の居住禁止区域に指定された区域の活用計画である「オタカロ・エイボン川回廊再生計画」

を事例に、河川環境再生の価値を計画主体と市民で共有できた検討プロセスの特徴について明らかにしている。近藤ら⁴⁾は、ニュージーランドのカンタベリー地震、米国のハリケーン・サンディ、日本の東日本大震災のそれぞれの復興減災期における土地利用管理の仕組みと実態を明らかにしている。豊田ら⁵⁾は、ニュージーランドにおける災害復興制度について現地調査の結果を踏まえて包括的に整理している。大谷⁶⁾は、カンタベリー地震の事例から、ニュージーランド特有の災害復興制度である保険制度と被災地住宅のあり方について論じている。カンタベリー地震における復興行政の展開を年度ごとに整理していった和田による研究^{7)~11)}も見られる。

しかしながら、カンタベリー地震発生から12年以上が経過し、復興計画で構想されていた都市のビジョンと現在とでは少なからず齟齬が生じる可能性がある中で、カンタベリー地震における復興計画での構想と現在のあり様について比較・考察した研究は筆者の管見の限り見られない。

本稿では、2010年から11年にかけて断続的に発生したニュージーランド・カンタベリー地震におけるクライストチャーチ市中心部復興計画の特徴について整理するとともに、復興計画の構想と2023年現在での進捗状況とを比較しながら、カンタベリー地震の復興から学ぶべき示唆について考察する。

本稿は以下の通り構成される。第2章では、カンタベリー地震の概要として、クライストチャーチ市の概要とカンタベリー地震の被害の特徴について整理する。加えて、カンタベリー地震の復興行政の概要とニュージーランドの災害復興制度で特徴的な公的地震保険の枠組みについて整理する。第3章では、カンタベリー地震におけるクライストチャーチ市中心部復興計画の特徴について論じる。第4章では、カンタベリー地震の復興計画で規定された内容のうち、建物の高さ規制とスタジアムの建設に着目し、復興計画で規定された建物の高さ規制が緩和されようとしている要因と、市民からの賛否がある中でスタジアムの建設が推進されようとする

表 1 カンタベリー地震の概要

日時	2010年 9 月 4 日 (土)	2011年 2 月 22 日 (火)	2011年 6 月 14 日 (月)	2011年 12 月 23 日 (金)
地震発生時間	4 : 35	12 : 51	14 : 20	13 : 58
マグニチュード	M7.1	M6.3	M6.3	M6.3
震源地	Darfield	Christchurch 南西10km	Christchurch 南東10km	Lyttelton 北東10km
犠牲者数	0名	185名	0名	0名

(出所) 大谷⁶⁾を参考に筆者作成

要因について考察する。第5章では、本稿で得られた知見をまとめるとともに、日本における災害復興への示唆について考察する。

II カンタベリー地震の概要

1 クライストチャーチ市の概要

クライストチャーチ市はニュージーランドの南島に位置し、南島の中でも最も人口が多い中心的な都市である。クライストチャーチ市の人口は約38万人で、面積は1,426km²である。まちの至る所に公園が整備されており「ガーデンシティ」と称されるほどの緑豊かな都市である。まちの中心部にクライストチャーチ大聖堂が立地し、クライストチャーチ市のシンボルとなる場所となっているが、クライストチャーチ大聖堂の尖塔が2011年2月22日の地震で倒壊した。市街地の中心部を蛇行するエイボン川流域の湿地帯を埋め立てて市街地が形成されており、地盤が弱く、カンタベリー地震では建物倒壊だけではなく、液状化による甚大な被害を受けた。

2 カンタベリー地震の被害の特徴

カンタベリー地震は、犠牲者が多く出た2011年2月22日の1回だけではなく、2010年の地震から連続した地震として認識されている⁶⁾。2011年2月22日の地震では、クライストチャーチ市でこれまでの地震の中で最大の被害が生じ、185名が犠牲となり、300人以上が負傷した。約4200棟が倒壊や崩壊の危険がある建物に指定された。2010年9月の地震とあわせると約200億NZ \$に及ぶ経済被害が生じた。クライストチャーチ市中心部の中高層ビルが倒壊し、そのビルに入居していた語学学校の生徒も地震に巻

き込まれ、クライストチャーチ市に留学していた日本人28名も犠牲となった。

3 カンタベリー地震における復興行政の概要

カンタベリー地震の復興を担保するために「2011年カンタベリー地震復興法」(Canterbury Earthquake Recovery Act 2011, 以下「復興法」と称する)が2011年4月に制定された⁷⁾。2010年9月の地震からの復興を担保するためにも「2010年カンタベリー地震復興法」が制定され、復興について助言するための特別委員会として「カンタベリー地震対応・復興委員会」(CERC)が設置されたが、「2011年カンタベリー地震復興法」ではCERCを廃止し、中央政府が主導して復興に迅速に対応するために時限5年の独立行政庁である「カンタベリー地震復興庁」(CERA)を2011年3月に設置した。CERAは復興法に基づき復興戦略(Recovery Strategy)と「クライストチャーチ市中心部復興計画」(Christchurch Central Recovery Plan)を策定することとなる。復興戦略は2011年9月に原案が公表され、2012年5月に承認された。クライストチャーチ市中心部復興計画は2011年8月に原案が公表され、2011年12月の復興大臣への提出を経て、2012年7月に最終承認された。

2016年4月には復興法が廃止され、それ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月までの時限立法として制定された¹¹⁾。同じようにCERAも2016年4月に廃止され、それに代わって「クライストチャーチ再生機関」(Regenerate Christchurch)が2021年6月までの時限機関として、政府とクライスト

①エイボン川流域の再生, ②コンパクトな CBD の創造, ③国際会議場の建設, ④バスターミナルの建設, ⑤病院のリニューアル, ⑥大聖堂のリニューアル, ⑦中央図書館の建設, ⑧CBD への新しい交通網体系の整備, ⑨歩行者空間整備, ⑩近隣センターの整備

図1 CBDの再生を実現するための10つのキープロジェクト

(出所) Draft Central City Recovery Plan for Ministerial Approval December 2011¹²⁾を参考に筆者作成

チャーチ市が共同出資をして設立された。政府と基礎自治体が共同出資をして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事例であるとされている¹¹⁾。クライストチャーチ中心部の復興を担う組織として、クライストチャーチ再生機関以外にも、市中心部復興計画に規定された主要プロジェクトの進行管理を行う「オタカロ株式会社」、市中心部の民間投資の誘致を担う「クライストチャーチ開発株式会社」の機関がそれぞれ設立された。「オタカロ株式会社」は政府が100%出資し、「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%出資している。クライストチャーチ再生機関も時限機関であり、2021年6月30日に廃止された。

4 公的地震保険の枠組み

ニュージーランドでは地震保険が唯一の住宅再建の手段であり、国による全額保証で支えられる公的な保険制度が確立されている^{5), 6)}。ニュージーランドでは、1945年ウェリントンで発生した地震を契機に、「地震・戦争損害基金」(Earthquake and War Damage Fund)という公的地震保険の枠組みが創設された。「地震委員会」(EQC: Earthquake Commission)によって提供される保険であり、災害保険に加入した場合に自動的に付帯されるものである。住宅を購入する際に、民間の保険会社の火災保険と地震保険が組み合った保険に加入することが義務づけられている。住宅ローンを借り入れるためには、保険に入ることが必須となっている。この地震保険の対象は建物だけではなく、家財や土地も対象となっている。多くの国民はEQCの保険に加えて民間による地震保険にも加入している。

Ⅲ クライストチャーチ市中心部復興計画

1 復興計画の概要

クライストチャーチ市では、復興法に基づいて市中心部(CBD)復興計画草案が2011年12月に公表され、2012年7月にCBD復興計画が最終承認された。クライストチャーチ市では、地震前からコンパクトなCBD近傍に居住地区が広がっていたものの、地震前から大規模商業施設が郊外に立地し、CBDの商業機能は衰退の傾向にあった。カンタベリー地震によってCBDの約80%の建物が全壊となった。2011年2月22日からCBDの立入禁止区域が設定され、危険な建物の取り壊しや建物の補修が進み、安全性が確保されるに伴い、その危険区域は徐々に狭まりつつあったが、震災から2年以上が経過した2013年6月30日に最終的に全て解除となった⁷⁾。カンタベリー地震によりCBDが一定期間立入禁止となったことや、クライストチャーチ市郊外の西部の広範で液状化被害が生じたことにより、地震後に比較的地盤が硬いクライストチャーチ市西部・北部の郊外に多くの居住者が移転したとされている。

このように壊滅したCBDに再び都市機能を取り戻すことが急務となった。そこで、CBDが再び回復し、活気をもたらし、クライストチャーチ市が経済的に豊かな都市となるために、CBD復興計画では、①Green City, ②Stronger Built Identity, ③Compact CBD, ④Live, Work, Play, Learn and Visit, ⑤Accessible Cityの5つの再生像が提示された。そして、この再生像を実現するために、図1で示している10つのプロジェクトを推進することとなった²⁾。

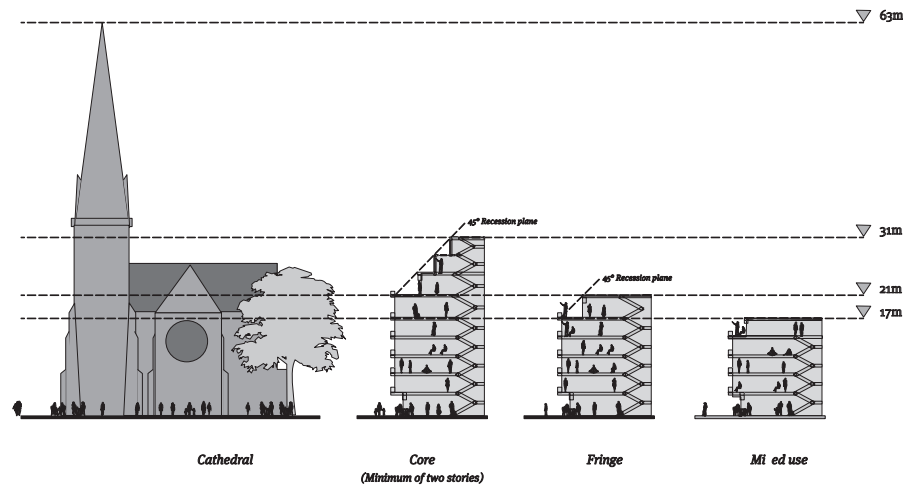


図2 復興計画で規定された建物の高さ規制の概念図

(出所) Draft Central City Recovery Plan For Ministerial Approval December 2011¹²⁾

2 復興計画策定における参加の仕組み

2011年5月14日から「Share an Idea」と題したキャンペーンを展開し、市中心部復興計画に対する市民からの意見を広く収集することとなった。Web サイト、付箋、アンケート、子供たちの絵、ワークショップ、ビデオや電話のメッセージなど、多様な形式で意見を収集した結果、10万6,000件を超える意見が集められた。Share an Idea で出された意見が市中心部復興計画の主要内容の基礎となった¹²⁾。

3 建物の高さ制限の導入

CBD 地区を再建するにあたっては、クライストチャーチ大聖堂の尖塔から CBD 地区が見渡せることが高さの基準とされ、建物の低層化と高さ制限の導入が市中心部復興計画の中で位置づけられた¹²⁾。建物の高さを低くすることで、日差しを取り入れることができ、より良い公共空間が生まれることと、街路レベルで人々が交流できるようになり、活気ある都市環境を実現することが期待された。尖塔の高さが63m であり、CBD 地区の中心部での建物高さを最大31m、CBD の周縁部での建物高さを最大21m、複合用途の建物の高さを最大17m に設定した。ただし、CBD の活性化に貢献する建物については高さ制限の基準から緩和できるとされた。

4 アーバンデザインルールの導入

優れたデザインの建物は、CBD の特徴的な建築環境を実現できるとされ、CBD で再建される建物については一定のアーバンデザインルールに則って建築されることとなった。建物の全面、背面、角地には図3で示すようなルールが設けられた¹²⁾。また、アーバンデザイナーや建築家などの専門家から構成される「アーバンデザインパネル」(The Urban Design Panel) という評議会が組織化され、CBD 内で建物を新築する際には、この評議会によってデザインの審査・勧告を受けることとなる。

5 市中心部復興計画の修正

前述した Share an Idea や公聴会からの意見を踏まえて、2014年に CBD 復興計画が修正された。具体的には、2012年の計画よりも地区ごとに同じ機能を持たせ、機能の純化を図った。CBD に震災前(約7,000人)よりも多く居住(約2万人)することとした。商業予定地の一部を居住地に変更した。CBD の再生を促すためのプロジェクトを10つから17つに増やすこととなった¹³⁾。

2014年 CBD 復興計画では CBD の再開発を促すプロジェクトを実現するための詳細計画(Blueprint Plan) が策定された。「クライストチャーチ中心部が国際都市に相応しい賑わいの拠点となり、人々が住み、働き、遊び、学び、

- 1) 【連続した建物のエッジ】建物の高さを低くし、セットバックを一貫して設けることで、通りの視覚的な輪郭をはっきりさせ、囲い込むような強固なエッジをつくる。
- 2) 【地上部での交流】外観の透明度を高くし、すべての主要な建物の入り口を通りに沿って配置することで、建物を通りに向けて配置し、通りの生活を維持するとともに、アクセスと安全性を向上させる。
- 3) 【天候の保護】特徴的なベランダやキャノピーは、年間を通じて歩行者のアクセスをサポートし、重要な店舗の縁や主要な建物の入口の箇所を明確化させる。
- 4) 【外観のアーティキュレーション】考え抜かれたディテールと、外観全体にわたる高い割合のガラスは、より人間的なスケールと視覚的な面白さを生み出し、公共空間としての安全性を向上させる。水平ラインは建物の基部、中部、上部を強調する。縦のラインは、歴史的な区画境界を補強し、通り沿いに強い縦のリズムを生み出す。
- 5) 【面白い屋根の形状】屋根の形に変化をつけることで、切れ目のない長い屋根を避け、視覚的な面白さを生み出す。
- 6) 【視覚的強調】十分な高さや幅のある建物は、街の中心を強く印象づけ、特徴的で記憶に残るデザインの特徴は、街の見やすさを高める。
- 7) 【複数の正面】角地の建物はアーティキュレーションとガラス張りとし、建物の入口を地上部に設置することで、すべての通りの前面に建物が面することになる。
- 8) 【プライベート・アメニティ】中庭、ルーフガーデン、バルコニーは、重要な屋外空間を提供し、外観を改善し、建物の内部環境条件を緩和することができる。
- 9) 【駐車場とサービスエリア】駐車場とサービスエリアは、街路や車線の前面道路沿いの車の視覚的な優位性を最小限にするために、街区内の建物の前面道路と統合するか、その背後に配置する。道路や車線からのアクセスは、アクセス路の数を制限し、視覚的に目立たないようにし、その上に建物を建てるのが最も効果的である。
- 10) 【プラントとユーティリティ】機械設備、電気設備、通信設備、エレベーターを建物全体の設計の中で調整・統合することで、居住者や近隣住民への視覚的影響を最小限に抑える。

図3 復興計画で定められた CBD のアーバン・デザインールールの一例

(出所) Draft Central City Recovery Plan for Ministerial Approval December 2011¹²⁾ を参考に筆者作成

滞在し、投資するのに魅力的な中心都市」になることがビジョンとして示された。それを実現するために、「コンパクトで活気がある都市の形態と、安全で誰でもアクセスでき、将来の変化にも対応できる」という都市整備の方針が示された。

中心部での復興を集中的に進めるために「Frame」と「Core」を位置づけた。Frameとは、中心市街地の開発エリアを規定し、CBD全体の不動産価値を高めるために設定され、多様な投資と開発の機会を受け入れるエリアである。住宅や商業施設だけでなく公園や緑道など良好な環境形成に資するインフラも整備される。Coreはクライストチャーチの核となるエリアで、商業・小売業を集中されたエリアである。Coreには住宅開発も計画されており、職住が近接したライフスタイルも提供される。

CBDの再生を促すための17のプロジェクトを表2に示している。表2中の数字は図4中の数字と対応しているため、それぞれのプロジェクトの位置が確認できる⁽¹⁾。これらのプロジェクトの多くは、政府が主体となって進められているものの、民間組織も含めた多主体と連携してプロジェクトが推進されていることが読み取

れる。一方で、スタジアムやスポーツ施設のように震災から12年以上が経過した2023年12月現在においても建設途中のプロジェクトが見受けられる他、マオリ文化センターなどのように計画が中止したプロジェクトも見られた。

IV 復興計画で規定されていた内容と実際

1 住宅高騰・住宅不足への対応

CBD復興計画の青写真で構想されていたのは「見た目も機能も優れた、安全で持続可能な建物を備えた低層都市」であった。しかし、ニュージーランド全土での深刻な住宅高騰・住宅不足を受け、2022年12月に「2021年資源管理（住宅供給の有効化およびその他の事項）改正法」（Resource Management (Enabling Housing Supply and Other Matters) Amendment Act 2021）が制定され、住宅供給に対処すべく、クライストチャーチ市も含むニュージーランドの主要都市のすべての住宅地において、1つの敷地に対して最大3戸から構成されるタウンハウスの建設が許可されることとなった。加えて、郊外での住宅密集化、郊外のビジネス拠点での高層ビルの建設、そして市中心部での開発の強

表2 CBDの再生プロジェクトと完成状況

番号	プロジェクト名	実施主体 ⁽¹⁾	連携団体 ⁽¹⁾	完成年
1	The Frame (フレーム)	CERA	CCC, ECan, NZTA, Te Rūnanga o Ngāi Tahu, the philanthropic sector and the private sector	不明
2	Convention Centre Precinct (国際会議場を中心としたエリア)	CERA	Ministry of Business Innovation and Employment, Te Rūnanga O Ngāi Tahu, CCC and the private sector	2022年完成
3	Stadium (スタジアム)	(記載なし)	CCC, CERA, Ministry of Business, Innovation and Employment, the private sector, NGOs and the philanthropic sector	建設中 (2026年完成予定)
4	Metro Sports Facility (多世代が楽しめるスポーツ施設)	(記載なし)	CCC, private and NGO sectors	建設中 (2025年完成予定)
5	Bus Interchange (バスターミナル)	(記載なし)	ECan, CCC, CERA, New Zealand Transport Agency, and private sector	2015年完成
6	Te Papa Ōtakaro/Avon River Precinct (エイボン川沿いの整備)	CERA, CCC	ECan, Te Rūnanga o Ngāi Tahu and the philanthropic sector	不明 (整備済み)
7	Te Puna Ahurea Cultural Centre (マオリ文化センター)	Te Rūnanga o Ngāi Tahu	CERA, CCC, Ministry for Culture and Heritage, and the private and philanthropic sectors	計画中止
8	The Square (クライストチャーチ大聖堂前広場の整備)	CCC	CERA, the private and philanthropic sectors and the Anglican Church	建設中 (2017年完成予定)
9	Performing Arts Precinct (舞台芸術施設のエリア)	CERA	CCC, Ministry for Culture and Heritage, Private sector, Te Rūnanga o Ngāi Tahu	建設中 (2024年完成予定)
10	Justice and Emergency Services Precinct (緊急対応部門の施設のエリア)	Lead by appropriate Department/Agency (Justice, Police, Corrections, Courts, NZ Fire Service)	CERA, CCC (Civil Defence) ECan, St John's Ambulance and the private sector	2017年完成
11	Health Precinct (健康産業に関する教育・研究エリア)	Private Sector	CDHB, Private sector, Ministry of Health, CERA and CCC	不明
12	Cricket Oval (クリケット会場のリニューアル)	(記載なし)	CERA, CCC, New Zealand Cricket, private sector, Other government agencies as necessary	不明
13	Residential Demonstration (多様な住宅の提供)	Private developer	CERA, CCC, Ministry of Business Innovation and Employment, Housing NZ Corporation	計画中止
14	Central Library (中央図書館)	CCC	Te Rūnanga o Ngāi Tahu, CERA and NGOs	2018年完成
15	Innovation Precinct (イノベーション産業の促進エリア)	Ministry of Business, Innovation and Employment	CERA and CCC (including Canterbury Development Corporation) and the private sector	不明
16	Retail Precinct (商業空間エリア)	Private sector	CERA and CCC	不明
17	The Earthquake Memorial (地震の犠牲者への慰霊・追悼の空間)	Ministry for Culture and Heritage	CERA, CCC and Te Rūnanga o Ngāi Tahu	2017年完成

(出所) 栗山ら²⁾と Christchurch Central Recovery Plan¹³⁾を参考に筆者作成

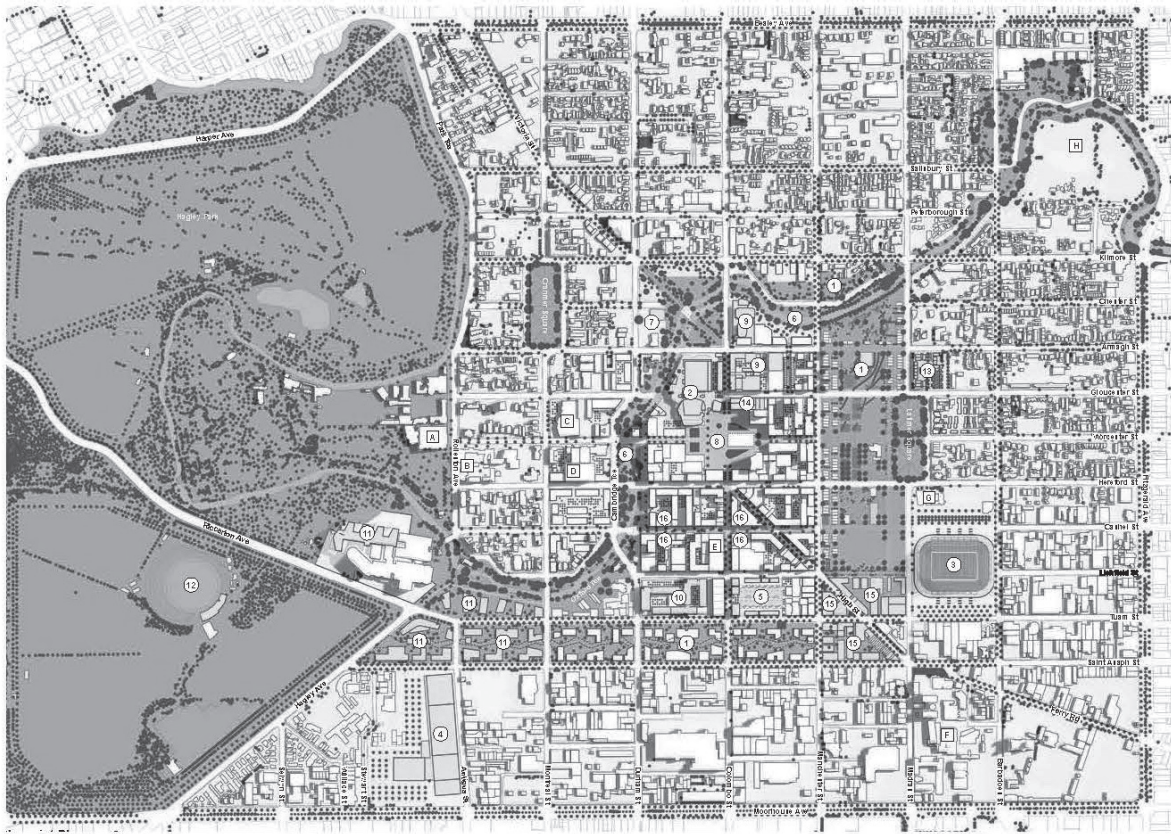


図4 CBD 再生プロジェクトの位置図

(出所) Christchurch Central Recovery Plan¹³⁾

化が推進されることとなった¹⁴⁾。都市中心部の密度を高めるために、CBDの建物の高さを引き上げることがクライストチャーチ市議会で検討されることとなった。本稿の執筆時点では高さ制限がどの程度緩和されるかは決定はなされていないものの、住宅ゾーンでは建物高さを現在よりも2m上げて最大22mとし、全ての商業エリアの高さを最大32mに引き上げる方針が検討され、市民から反対の声があがっているとのことである。CBDでは震災によって多くの美しい建物を失い、魅力的な新しいCBDをつくるために様々な努力が払われてきたにも関わらず、住宅不足という社会的な情勢により簡単に覆される可能性が出てきている¹⁵⁾。

2 スタジアムの建設費の高騰への対応

CBD復興計画のプロジェクトとして位置づけられているスタジアムは、2022年度に整備完了だったが、建設の是非について長期に及ぶ議論がなされ、2019年にクライストチャーチ市議

会がスタジアムの建設を承認することとなった。

建築資材などのコスト増により、整備費用が当初の5億3,300万NZ\$から6億8,300万NZ\$に跳ね上がり、当初から計画していた屋根付きスタジアムを建設するために、追加の1億5000万NZ\$を支払うか、プロジェクトの見直しを行うか、プロジェクトを完全に中止するかという選択を迫られた¹⁶⁾。2022年7月には当初から計画していた屋根付きスタジアムを建設し、追加で1億5,000万NZ\$を支払うことがクライストチャーチ市議会で承認された。これに対して、住宅や道路など生活に不可欠なインフラを整備するために費用を充当するのが適当であるといった理由から市民や議会から整備費用を増額した形でスタジアムを建設することに反対意見が挙がっていたものの¹⁶⁾、建設が白紙に戻ることはなく、2023年末時点で2026年のスタジアム完成に向けて工事が着々と進んでいる⁽³⁾。

V まとめ

1 本稿で得られた知見

本稿では、ニュージーランド・カンタベリー地震におけるクライストチャーチ市中心部復興計画の特徴について整理するとともに、復興計画の構想と2023年現在での進捗状況とを比較・考察を行った。その結果、以下の知見を得ることができた。

- クライストチャーチ市では、地震前からCBDの商業機能は衰退の傾向にあったが、カンタベリー地震でCBDが壊滅的な被害を受けたことで、復興計画の主要な構想としてCBDの再生が目指された。CBDの再生を実現するためのプロジェクトとして、17のプロジェクトを推進することとなったが、2023年末現在においても建設中のものや、計画が中止したものも見られた。
- カンタベリー地震の復興を担保する復興法が2011年から2016年までの時限立法として制定され、2016年以降は復興法を引き継ぐ形でクライストチャーチ地域再生法が2021年6月までの時限立法として制定された。このように、中央政府が主導する「復興」が5年間で区切られ、それ以降は「地域再生」というフェーズに移行している。
- 2011年2月のカンタベリー地震を契機に、中央政府が主導して迅速に復興に対応するために時限5年の独立行政庁であるカンタベリー地震復興庁（CERA）が設立され、復興行政の中心的な役割を果たしていった。2016年以降はクライストチャーチ再生機関が2021年6月までの時限機関として中央政府とクライストチャーチ市が共同出資をして設立され、地方政府に権限を委譲した形で地域再生を担っていった。この他にも、CBDの再生には中央政府とクライストチャーチ市がそれぞれ出資した株式会社が主要な役割を果たしていた。
- 復興計画で共有された「低層都市」のビジョンが、住宅不足により簡単に覆される可能性が出てきたことから、復興計画で示された構想が社会情勢によって変化する可能性が

あることが明らかとなった。一方で、復興計画でスタジアムの建設が規定されていたものの、建築資材の高騰という当初は想定していなかった社会情勢を考慮しながらも、スタジアムの建設を当初の計画通りに推進していくことも確認できた。

2 日本における災害復興への示唆

カンタベリー地震では、「復興」を担保する法律と組織の時限が区切られており、その時限が終わると、「復興」から「地域再生」を担保する法律と組織に移行しているため、震災前からの課題であった「地域再生」について震災を契機に課題解決を図ろうとするカンタベリー地震での法律と組織のあり方は、衰退が顕著であるわが国の地方部での災害復興のあり方を考える上で示唆的であると考ええる。

カンタベリー地震の復興計画で規定された「低層都市」の実現というビジョンが、住宅不足という社会情勢によって「可変」していくことは、長期的な未来が展望できない現代において、復興計画が社会に馴染みながら最適解が導かれていくという現代の計画のあり方として妥当であると考ええる。一方で、復興計画でスタジアムの建設を規定した以上は、建築資材の高騰という当初は想定していなかった社会情勢を考慮しながらも、復興計画を「不変」とし、プロジェクトを推進していくことは計画としてのあるべき姿であると考ええる。いずれにしても、長期的に及ぶ巨大プロジェクトを復興計画に位置づけているために、「可変」となっても、「不変」となっても、いずれも市民からの反対意見が挙がっているように、社会に対する負の影響は大きくなることが考えられる。クライストチャーチ市中心部復興計画の事例から、短期・中期で実現でき、規模は小さくなくとも手応えのある漸進的な復興計画のあり方を検討する必要があると考ええる。

注釈

- (1) 17.The Earthquake Memorial は復興計画内で場所の指定はなされていない。
- (2) CERA: Canterbury Earthquake Recovery Authority

(復興庁), CCC: Christchurch City Council (クライストチャーチ市), CDHB: Canterbury District Health Board (カンタベリー地区保健委員会), Te Rūnanga o Ngāi Tahu: マオリのナイトフ部族の南島行政機関, ECan: Environment Canterbury Regional Council (カンタベリー地域評議会, 通称「環境カンタベリー」), Philanthropic Sector: 慈善団体, Ministry for Culture and Heritage: 文化遺産省, Ministry of Business, Innovation and Employment: 経済産業・労働省, Ministry of Health: 健康省

- (3) 2022年にスタジアムの名称が「Te Kaha」(テカハ)と決定し, 最大で36,000人が収容できる屋根付きスタジアムが2026年4月に完成する予定である¹⁷⁾。
- (4) 本稿は日本災害復興学会ホームページリレー原稿¹⁸⁾を大幅に加筆・修正したものである。

謝辞

本稿は龍谷大学国外研究員「震災復興プロセスに関する国際比較研究: 東日本大震災とカンタベリー地震」の成果によるものです。クライストチャーチ市滞り期間中の研究に際して, 多くの方々にお世話になりました。ここに記して感謝申し上げます。

参考文献

- 1) 牧紀男 (2013)『復興の防災計画』鹿島出版会
- 2) 栗山尚子, 大庭哲治, 石原凌河, 大島洋一, 岡絵理子, 辻川ひとみ, 松本友惟, 宮部浩幸, 森田恭平 (2023)「ニュージーランド・カンタベリー地震後の復興の都市デザイン」都市計画報告集 Vol. 22, No. 3, pp. 474-478.
- 3) 上林就, 福島秀哉 (2022)「河川環境再生に向けた広域空間計画における市民参加型検討プロセスの特徴: ニュージーランド・クライストチャーチにおけるオタカロ・エイボン川回廊再生計画を対象として」都市計画論文集 Vol. 57, No. 3, pp. 1257-1264.
- 4) 近藤民代, 井内加奈子, 馬場美智子, マリエリザベス (2020)「低頻度メガリスク型沿岸域災害の復興減災期における土地利用管理」都市計画報告集 Vol. 19, No. 1, pp. 5-12.
- 5) 豊田利久, 金子由芳, 本莊雄一, 山崎栄一 (2018)「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」災害復興研究 Vol. 10, pp. 63-80.
- 6) 大谷順子 (2014)「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」日本災害復興学会論文集 No. 6, pp. 9-21.
- 7) 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』No. 14, pp. 30-44.
- 8) 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』No. 15, pp. 27-38.
- 9) 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』No. 16, pp. 8-15.
- 10) 和田明子 (2015)「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』No. 17, pp. 35-47.
- 11) 和田明子 (2016)「「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』No. 18, pp. 9-23.
- 12) Christchurch City Council, “Draft Central City Recovery Plan for Ministerial Approval December 2011”
- 13) Canterbury Earthquake Recovery Authority, Christchurch Central Development Unit, Christchurch City Council and Te Rūnanga o Ngāi Tahu, “Christchurch Central Recovery Plan”
- 14) Briar Allen, “Proposed Christchurch building height increase slammed”, Otago Daily Times, 4 September 2023, <https://www.odt.co.nz/news/national/proposed-christchurch-building-height-increase-slammed> (2023年12月26日閲覧)
- 15) Liz McDonald, “A city on the lowdown, or a town of tall towers?”, Stuff News, <https://www.stuff.co.nz/the-press/news/128270216/a-city-on-the-lowdown-or-a-town-of-tall-towers> (2023年12月26日閲覧)
- 16) Jean Edwards, “Christchurch councillors vote on \$683m stadium”, RNZ News, <https://www.rnz.co.nz/news/national/470896/christchurch-councillors-vote-on-683m-stadium> (2023年12月26日閲覧)
- 17) Te Kaha Christchurch Stadium, <https://www.tekaha.co.nz/> (2023年12月26日閲覧)
- 18) 石原凌河 (2023)「復興計画の不変と可変—ニュージーランド・カンタベリー地震の被災地から—」, <https://f-gakkai.net/lessons-and-learned/3102/> (2023年12月26日閲覧)