

Title	中国の災害復興政策 : 四川大地震から三年目の検証
Author(s)	大谷, 順子
Citation	大阪大学大学院人間科学研究科紀要. 2012, 38, p. 39-58
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/3588
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

中国の災害復興政策

一四川大地震から三年目の検証―

大 谷 順 子

目 次

- 1. はじめに
- 2. 新中国の災害対策史
- 3. 四川大地震対策
- 4. 今後の課題
- 5. おわりに

中国の災害復興政策 一四川大地震から三年目の検証一

大 谷 順 子

1. はじめに

四川大地震は、2008 年 5 月 12 日午後 2 時 28 分に、四川省の汶川県(省都である成都市から 70 キロ)を震源地として発生した。これまで中国での大災害はあまり報道されてこなかったこともあり、中国にもこれほどの大地震が起きたという事実は、同年 8 月の北京オリンピック開催を目前として中国に視線を注いでいた国際社会を驚かせた。四川大地震の後は、中国は自然災害の被災を最も多く受ける国のひとつであるという見方が一般となり、中国政府もそのように発表した。四川大地震を契機として、経済発展に伴いその要を急速に変化させていた中国において、さらに多くの変化が見られるようになった。本稿では、まず、1949 年新中国誕生以降の災害対策の変遷を確認し、次に、2008年四川大地震に対する中国政府の対応をまとめる。そして、四川大地震から3年という節目に今後、中長期的な復興に向けた課題を考察する。

まず最初に、四川大地震に被害概要と災害から6ヶ月時点での復興状況を表1にまとめる。死者7万人、行方不明者をいれると8万7千人の犠牲者を出した大震災であった。被災地の総面積は13万平方キロで、日本の国土の3分の1という広大さである。四川省だけでなく、陜西省、甘粛省など近隣の省でも、大きな被害を被っている。例えば、甘粛省隴南市だけでも159人の死亡が報告された。(「甘粛省南端文県」読売新聞2008年5月19日,6月13日)。四川省以外でも、北京、上海、南京、宁夏、甘肃、青海、陕西、山西、山东、河南、湖北、湖南、重庆、贵州、云南、西藏、江苏、海南、香港などで地震が観測された。家屋の倒壊は21万6千棟、損壊家屋は415万棟である。中でも学校校舎の倒壊が四川省だけで6,898棟に上り、他もあわせると5,444棟と報告されている。家屋の倒壊により下敷きになって命を落とした例が多かった。学校校舎の倒壊による子どもの犠牲者が多かったことも、四川大地震の特徴的な事象のひとつであったといえる。この問題の背景については、後で詳細に述べる。

表1 四川大地震の被害概要と復興状況(2008年11月11日付け一震災から半年後)

被害	死者	6万9,227人
	行方不明者	1万7,923人
	負傷者	37万4,643人
	避難民(四川省のみ)	約 1,100 万人
	避難者数	約 1,510 万人
	居住が不可能になった住宅数	450 万戸
	重大な被害を受けた地域	約13万平方キロ
		(日本の総面積の3分の1)
	経済損失	約 8,451 億元
	道路	34,125km
	ダム	1,263
	電線	61,524km
	学校	7,444
	医療施設	11,028
	住居	農村 10,709.6 万平方 m
		都市 1,887.9 万平方m
救援・復興状況	仮設住宅	約 246 万棟、約 70 万棟、約 100
		万戸(情報にばらつきあり)
	政府の財政出勤	約 809 億元
	寄付・支援物資	595 億元分
	道路	すべて開通
	学校	すべて再開
	企業活動	年間売上高 500 万元以上の企
		業の9割以上が営業再開
	四川省の GDP 伸び率の推移	1—3 月 14.5%
	(前年同期比)	4—6月 4.6%
		7—9 月 10.1%

《読売新聞 2008 年 11 月 12 日、毎日新聞 2008 年 11 月 13 日、日本経済新聞 2008 年 11 月 12 日、新華社、中国政府発表より筆者作成。1 元は約 14 円として換算)

引用文献:大谷順子「四川大地震に見る現代中国―阪神淡路大震災と福岡西方沖地震との比較を 交えて―」『九州大学アジア総合政策センター紀要』第3号,26頁

2. 新中国の災害対策史

新中国が 1949 年に成立してからの、救済活動方針の変遷をその歴史的背景とあわせてまとめられたものが表 2 である。建国当初から、自然災害は国家の危機的事象として認識されていたが、「自助」の概念が方針の基本としてあり、政府による救済の方針はほとんど無かったといえる。毛沢東が 1958 年から 1960 年まで施行した農工業の大増産政策である「大躍進」時期には、農村の現状を無視した強引なノルマを課したうえ、1958年から 1961年の三年間は自然災害と重なった結果、推計 3000万人以上ともいわれる餓死者を出した。これは、自然災害といいながらも政策ミスによる人災とも見られる。大飢荒の原因は、農業不作、食糧減産、食品不作ということではなく、公共食堂における無料の食糧提供による浪費とその仕組みにあった。この失政を経て、1963年ころから、自助は基本方針としながら、国による救済に必要も認められた。しかし、今度は 1966年から 1976年まで続いた文化大革命によって、取り組みが始められようとしていた救済方針は破綻した。そして、文化大革命の終了後には、文革以前の基本方針に戻るところから始ることが確認された。

表 2 新中国誕生以来の救済活動方針の変遷

	方針	背景
1949 年新中国誕生当初	節約して救済する、自助の	河北、安徽など地域に特大
	生産、大衆相互扶助、救済	な自然災害の発生
	の代わりに仕事を与える。	
1950年第一次全国民政会議	自助の生産、節約して飢饉	
	を切り抜ける、大衆相互扶	
	助、救済の代わりに仕事を	
	与える、必要な救済を補う。	
1953年第二次全国民政会議	自助の生産、節約して飢饉を	
	切り抜ける、大衆相互扶助、	
	必要な救済を政府が補う。	
農業協同組合化.	大衆に頼る、集団の力に頼	社会主義的改造の完成、農
	る、自助の生産を主に、必	業協同組合化の実現
	要な救済を国が補う。	
「大躍進」時期	災害による不作がすでに消	「左」の思想の影響
	滅し、救済活動の歴史的使	
	命がすでに完成し、救済の	
	方針に言及しない。	

1963 年、『中国共産党中央 政府、国務院の生産による 救済活動の決定』	救済の方針を再び言及した:大衆に頼る、集団の力に 頼る、自助の生産をメイン に、必要な救済を国が補う。	三年間自然災害の後
「文化大革命」期間中	救済の方針が破壊された	「文化大革命」
1978年第七回全国民政会議	「文化大革命」以前の方針	「文化大革命」の終了
	をもう一度言明する。	
1983年第八回全国民政会議	大衆に頼る、集団に頼る、	
	自助の生産、必要な救済と	
	扶助を国が補う。	
2006年第十二回全国民政会議	政府主導、階層的な管理、	
	社会相互扶助、自助の生産	

引用文献: 《响应汶川-中国救灾机制分析》邓国胜等,北京大学出版社 2009年15頁 (張玉梅訳)に筆者加筆。

新中国成立以後の災害救済組織機構の変化状況について整理したものが、表3である。新中国では、国家成立とともに、政務院(中国国務院の旧称)の下で内務部が創設され、内務部社会局が主に社会的救済(災)活動を主管すると規定した。建国の翌年、中央政府救災委員会が創立され、政務院の董必武副総理が初代の主任を担当した。構成委員として、内務部、財政経済委員会、財政部、農業部、鉄道部、衛生部、中華全国婦人連合会など部門の関連する責任者からなった。その後、1958年「大躍進」時期に委員会が撤回され、文化大革命終了後、1978年には、民政部が創立され、民政部の下では全国農村部の救災活動を主管する農村社会救済部が設立された。1989年12月の国連総会で、1990年から1999年を国際防災の年と定めたことを受けて、中国国際減災十年委員会が創立された。2003年の第5回国務院機構改革では、全国的な救災業務は民政部が担当することが更に明確にされた。

表 3 新中国誕生以来救災組織機構変化の状況

	救災組織機構の変遷	背景
1949年	政務院(中国国務院の旧称)の下で内務部が創設	新しい中国誕生当初、全
	され、内務部社会局が主に社会的救済(災)活動	国規模な洪水に直面し、
	を主管すると規定した。	16 の省(区)に災害が及
		んだ。
1950年	中央政府救災委員会が創立され、政務院の董必武	1949 年の年末に、政務院
	副総理が初代の主任を担当した。構成として、内	から『生産救済の指示に
	務部、財政経済委員会、財政部、農業部、鉄道部、	ついて』を発表して、「各
	衛生部、中華全国婦人連合会など部門の関連する	級人民政府が民政、財政

	責任者から構成している。委員会の日常的な業務は内敦がに承託して加盟する。同時に、合同名地	などの部門及び人民団体の仕事者な合めた生産権
	は内務部に委託して処理する。同時に、全国各地でも相ついて生産救災委員会が創立され、政府各	の代表者を含めた生産救済委員会を組織し、各級
	部門の責任者及び各業界の人々が参加した。各級	人民政府の指導者が直接
	共産党の主なリーダーが委員会の主任を担当す	指導する。必ず集中的に
		指導し、協力を得て、効
	抜いて、日常業務を専門に処理する室を設立した。	率を向上させなければな
	版、 (、日 市来物を引用で発生する主を成立した。	らない」と要求した。
1957年	中央救済委員会は内務部の農村社会救済部では	2 3 4 1 2 2 11 2 12 3
	室を設立した。	
1958年	中央救災委員会が撤回され、一分部分災害が多い	「大躍進」時期及び「左」
	地域では生産救災組織が保留されている以外、地	の思想の影響の下で、短
	方の相応する生産救災組織も同時に撤回されま	期間で自然災害を消滅
	たは合併された。ここから、全国救災活動を協調	する観点が打ち出され
	する責任が主に内務部に編入された。同時に各地	た。自然災害が消滅され
	の救災活動の責任もほとんど民政部門が担当す	る以上、相応する救災組
	るようになった。	織が存在する理由がな
		くなった。
1969年	内務部が撤回されたため、内務部農村社会救済部	「文化大革命」
	が担当していた救災活動の責任が中央農業委員	
	会、農業部、財政部など部門に分散された。	
1978年	民政部が創立され、民政部の下では全国農村部の	「文化大革命」の終了
	教災活動を主管する農村社会救済部が設立され	(1976年1月8日周恩来
	た。しかし、「文化大革命」の期間中に中央農業	死去,7月6日人民解放軍
	委員会が担当する全国抗災救災活動の組織及び	創設者朱徳死去,7月
	協調する業務を接収管理しなかった。1978年か	28 日唐山大地震, 9 月 9
	ら 1989 年の期間中、綜合的協調業務は主に中央 農業委員会、国家経済委員会農業局、国家計画委	日毛沢東死去。)
	展案安貝云、国家経済安貝云展素局、国家計画安員会安全調度局が相次いで担当した。	
1989年	中国国際減災十年委員会が創立された。当委員会	第 42 回国連大会第 169
	は部門間調整する組織であり、民政部など32個	号決議に呼応して、1990
	の部、委員会と局及び中国人民解放軍の関連する	年~2000 年という期間を
	部門の責任者から構成している、民政部救災救済	「国際自然災害を軽減
	局に室が設立されている。委員会の主な任務とし	する十年間」にする呼び
	ては:中国国際減災十年活動の方針、政策、行動	かけを確定した。
	計画及び減災企画を制定する。関連する部門を組	
	織して行動を統一させる。共同で防災、抗災、救	
	済活動を行う。当委員会は現在の国家減災委員会	

	の前身に当たる。	
1989年	一部分の省(自治区、直轄市)では常設ではない 抗災救災室を設立した。省(自治区、直轄市)の 弁公庁(室)に設立した事例もあれば、省の経済 委員会、民政庁または省農業委員会に設立した事 例もある。	国務院による『国務院に よる国家計画委員会「全 国抗災救災活動を強化 する活動の報告」の転送 に関するお知らせ』
2003年	全国的な救災業務は民政部が担当することを更に明確にした。「救災活動を組織し、協調させる。 災害状況の仔細を調査して統一的に公表する。中央の救災用財物を分配し、そして使用を監督する。救災の寄贈を組織し、指導する。中国国際減災委員会の日常的な業務を担当する。減災の計画を制定し、そして組織して実施させる。国際的な減災協力を進めていく。」	第五回国務院の機構改革

引用文献:《响应汶川ー中国救灾机制分析》邓国胜等,北京大学出版社 2009年16-17頁(張玉梅訳)に筆者加筆。

3. 四川大地震対策

2008 年 5 月 12 日に起きた四川大地震については、中国政府はその復興事業を国家の 威信にかけた大事業とした。国家の指導者たちはすぐに現地入りをした。温家宝首相は 地震発生の即日、地震対策本部を設置し、被災地で陣頭指揮に当たった(大谷,2009)。 スイスで世界経済フォーラムに参加していた胡錦濤国家主席も直に帰国し5日目には被 災地を視察した。仮設住宅の建設も異例の迅速な対応であった。被災 1 週間後の 19 日 は仮設住宅の建設が開始し、10 日後の同月 29 日には入居がはじまった(大谷,2009)。

被災地に多くの支援が入ったが、まもなく、政府が「対口支援」政策を打ち出し、どの省がどの被災地を支援するのか割り振った。そして、支援の成果を競争させた。表 5 はその割り振りの一覧である。比較的裕福な省が特に被害の大きかった地域を支援をするということになり、最初に援助に入った貴州省などは四川省に隣接する省であるが貧しい省なので割り当てからははずされた。これは、支援の一箇所への集中のしすぎ、あるいは重複を避けるためということもあるが、震災をきっかけに自発的におきた被災地を助けたいという中国の人々のボランティア発生の動きなどを政府主導の体制に戻すためという見方もある。上海市や広東省など裕福な省・市の支援を受けることになった地域は、復興も比較的早く、質の良い建築物が建設された。被災地と地方都市がペアを組む「対口支援」政策は、これはスピード復興に繋がった。日本の東日本大震災でも対口支援は参考にされた。

山東省	\Rightarrow	四川省北川県羌族自治県	山西省	\Rightarrow	四川省茂県
広東省	\Rightarrow	四川省汶川県	湖南省	\Rightarrow	四川省理県
浙江省	\Rightarrow	四川省青川県	吉林省	\Rightarrow	四川省黒水県
江蘇省	\Rightarrow	四川省綿竹市	安徽省	\Rightarrow	四川省松潘県
北京市	\Rightarrow	四川省什邡市	江西省	\Rightarrow	四川省小金県
上海市	\Rightarrow	四川省都江堰市	湖北省	\Rightarrow	四川省漢源県
河北省	\Rightarrow	四川省平武県	重慶市	\Rightarrow	四川省崇州市
遼寧省	\Rightarrow	四川省安県	黒 龍 江	\Rightarrow	四川省剣閣県
			省		
河南省	\Rightarrow	四川省江油市	深圳市	\Rightarrow	甘粛省文県,武都区,康
					県,舟曲県
福建省	\Rightarrow	四川省彭州市	天津市	\Rightarrow	陕西省宁強県,略陽県

表 4 汶川地震被災地復興再建「対口支援」割り振り表

出典:《汶川地震灾后恢復重建対口支援方案》国務院辦公庁 2008 年 6 月 11 日。《汶川地震灾后恢復重建总体划》国務院 2008 年 9 月 19 日。

引用文献:《汶川地震灾后贫困村重建进程与挑战》黄承伟·向德平(編)社会科学文献出版社 2011年45頁。《四川省地图集》成都地图出版社 2010年124-125頁。



写真1 仮設住宅の壁には何処の支援で建てられたが書かれている(写真は四川省彭州市にある仮設住宅。福建省の支援。) (2008年8月筆者撮影)

また、表5には、四川省各庁局対口連絡重度被災県(市)を挙げる。ただし、各庁局は、表にあげた被災地においてだけ活動をするわけではなく、四川省全体を管轄する。

表 5	四川省各	广局女	口連絡重度被災県	(市)
10		/ 1 / 1 / 1 / 1 .		(1111/

\Rightarrow	北川県羌族自治県	四川省労働保障庁	\Rightarrow	彭州市
\Rightarrow	汶川県	四川省水利庁	\Rightarrow	茂県
\Rightarrow	青川県	四川省農業庁	\Rightarrow	理県
\Rightarrow	綿竹市	四川省林業庁	\Rightarrow	黒水県
\Rightarrow	什邡市	四川省商務庁	\Rightarrow	松潘県
\Rightarrow	都江堰市	四川省文化庁	\Rightarrow	小金県
\Rightarrow	平武県	四川省衛生庁	\Rightarrow	漢源県
\Rightarrow	安県	四川省環境保護局	\Rightarrow	崇州市
\Rightarrow	江油市	四川省広電局	\Rightarrow	剣閣県
	$\begin{array}{c} \Rightarrow \\ \end{array}$	 ⇒ 汶川県 ⇒ 青川県 ⇒ 綿竹市 ⇒ 什邡市 ⇒ 都江堰市 ⇒ 平武県 ⇒ 安県 	⇒ 汶川県 四川省水利庁 ⇒ 青川県 四川省農業庁 ⇒ 綿竹市 四川省林業庁 ⇒ 什邡市 四川省商務庁 ⇒ 都江堰市 四川省文化庁 ⇒ 平武県 四川省衛生庁 ⇒ 安県 四川省環境保護局	⇒ 汶川県 四川省水利庁 ⇒ ⇒ 青川県 四川省農業庁 ⇒ ⇒ 綿竹市 四川省林業庁 ⇒ ⇒ 什邡市 四川省商務庁 ⇒ ⇒ 都江堰市 四川省文化庁 ⇒ ⇒ 平武県 四川省環境保護局 ⇒ ⇒ 安県 四川省環境保護局 ⇒

引用文献:《四川省地图集》成都地图出版社 2010年125頁

6月1日、国務院地震救援総指揮部の決定に基づき、汶川地震復興計画チームが設立された。6月4日、国務院常務会議にて「汶川地震被災後再建復興条例」が原則可決された。そして、8月12日、国家発展改革委員会は国家汶川地震被災後復興再建総合計画(マスタープラン)案を公表した(大谷,2009)。これは、震災から3ヶ月後のことである。この発表は、27日に国務院常務会議にて原則可決された。まもなくマスタープランの策定は、もっと早期に出す予定であったが、さまざまな調査や機関からの提言をあわせて、まとめるのに時間を要した。発表されたマスタープランでは、目標として3年で被災住民の生活や経済活動を地震前の水準以上に回復するとした。マスタープラン全体構成は、表6に挙げる。

表6 汶川地震被災後再建復興条例 (マスタープラン) 2008 年 8 月

目標	3年で被災住民の生活や経済活動を地震前の水準以上に回復
被災の分析	第1章 復興基礎
復興の総論	第2章 総合要求、第3章 空間分布
復興の各論	第4章 都市農村住宅、第5章 都市建設、第6章 農村建設、第7
	章 公共服務、第8章 インフラ施設、第9章 産業復興、第10章
	防災減災 、第11章 生態環境、第12章 精神衛生
計画実施方針	第13章 政策措置、第14章 復興資金、第15章 計画実施

(九州大学アジア理解講座「災害復興と現代中国―四川大地震における保健と福祉」におけるアジア開発銀行(ADB)木村寿香発表スライド資料(2008年9月4日)を元に筆者作成引用:大谷順子「四川大地震に見る現代中国―阪神淡路大震災と福岡西方沖地震との比較を交えて―」『九州大学アジア総合政策センター紀要』第3号,35頁

震災の発生から1年後の2009年3月には、人民大会で温家宝首相が、「被災地の復興を完了させる時期について、これまで3年を目標としていたが、1年早めて『2年以内』とする。被災者が1日も早く快適な生活を送ることができるようにする」と発表した。中国政府はおよそ15兆円規模の復興計画を立ち上げた。計画は農村部だけで「住宅218万戸」建築を掲げた。被災者の「職の確保」し、生活水準を地震の前以上に引き上げることなどが含まれた。さらに、交通や通信といった「インフラの復旧」を目ざし、大規模な工事が進められた。国の威信をかけて推進される復興計画と住宅再建であった。しかし、政府の支援だけでは資金が足りず、住民は多くの負担を強いられている。復興を後押しするため、国は1世帯あたり、補助金23万円の支給をし、さらに30万円ほどの低利貸付制度も用意した。しかし補助金を23万円支給されても新居の建築には60万円程度の資金が不足する状況であった。地震から1年たっても、被災者の多くが、仕事の当てもなく、借金だけを抱えて、今後の生活に不安を感じていた。

復興そのものについてはトップダウンで進めるという中国政府の行政スタイルが色濃く現れていたといえる。例えば、住宅の再建について、農村部は2009年末まで、都市部も2010年9月までと目標を示しており、被災から1年で、はやくも仮設住宅を出て新しい復興住宅に引っ越す被災者もいた。何より復興のスピードが重視されてきた。

震災後、住宅再建の建築ラッシュで、建材店など建設部門は繁盛した。資材を運ぶトラックが列を作り、住宅や工場の建設が各地で始まるなど復興が加速した。一方で、崩壊した建物の瓦礫の山が未だに片付かずけられないまま残っている様子もあちらこちらで見られた。表7は、四川大地震被災地の建材/建設労働力の価格の地震前後の対比表である。あらゆる価格が倍増した。それでも、レンガも足りず、セメントの供給も追いつかなかった。

建材/労務名称	地震前価格	地震後価格	増加率(%)
レンガ	0.23 元/塊	0.58 元/塊	252
鉄筋	108 元/根**	165 元/根**	152
小石・砂利	180 元/車	360 元/車	200
セメント	340 元/トン	580 元/トン	170
瓦 (かわら)	1.0 元/片	1.7元/片	170
丸太	600 元/平	800 元/平	133
巻板	105 元/塊	140 元/塊	133
小工***	30 元/日	60 元/日	200
大工	60 元/日	120 元/日	200

表7 四川大地震被災地の建材/労務価格の地震前後対比表(*)

引用文献:《汶川地震灾后贫困村救援与重建政策效果评估研究》黄承伟・向德平(編)社会科学文献出版社 2011年 27,93 頁 (筆者訳)

^{*} 被災地の各地域によって価格に差がある。本表は平均値。 ** 調査地農民が使用している計量単位。 *** 専門技術を持たない下働き

表8は、災害救援義援金の使用状況である。中国においても、災害時に直に活躍するのが赤十字である。これは政府機関ではないものの、中国の場合、国の作った NGO といえる。

表 8	災害救援義援金の使用
10	

組織	受領金額(億	%	使用主体
	元)		
政府部門(特殊党費	379. 33	58. 13	政府
を含む)			
中国赤十字総会	52. 71	8.08	自己計画案配使用
中華慈善総会	10. 76	1.65	自己計画案配使用
全国性公募基金会	10.64	1.64	自己計画案配使用
地方赤十字会	85. 29	13. 07	大部分は政府統一計画案配使用
地方慈善会	85. 77	13. 14	大部分は政府統一計画案配使用
地方公募基金会	28	4. 29	大部分は政府統一計画案配使用
合計	652. 5	100	大部分は政府統一計画案配使用

引用文献:《响应汶川-中国救灾机制分析》邓国胜 等, 北京大学出版社 2009 年 77 頁 (筆者訳)

図1は、赤十字総会社会義援金使用モデルであり、赤十字が中国全土に広げる組織図を表している。政府の各省が省、市、県、地方へと各レベルに組織を張り巡らしているのと同じように、中国赤十字も中央レベル、省・市・県・地方政府の各レベルにその組織を張り巡らせて、各レベルの職員を動員し、活動を展開している。

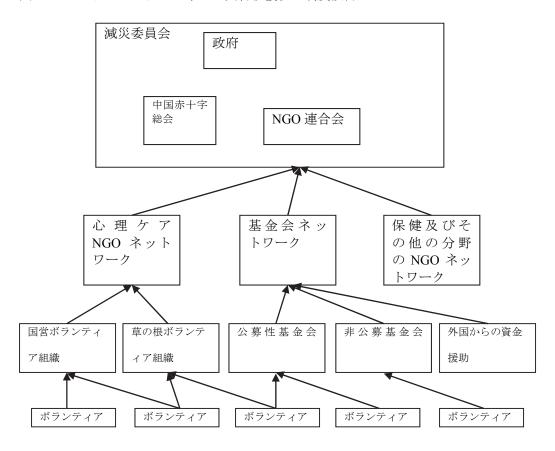
図1 赤十字総会社会義援金の使用モデル



引用文献:《响应汶川-中国救灾机制分析》邓国胜等,北京大学出版社 2009年102頁(筆者訳)

図2は、中国における NGO およびボランティアの災害救援参加制度のモデルである。 四川大地震の発生した 2008 年は、被災地の報道をみて、人々が自発的にボランティア に乗り出し、中国の「ボランティア元年」と言われた。震災を契機に、中国ではこれま で歴史の浅い民間組織 (NGO) が活発化した。しかし、政府は、このような民間主導の 動きが拡大することを抑制し、政府主導による復興を目ざした。付録 表 A1 に震災後 復興中 NGO 活動領域一覧表を挙げる。

図2 NGO およびボランティアの災害救援参加制度設計



引用文献:《响应汶川-中国救灾机制分析》邓国胜 等, 北京大学出版社 2009年174頁(筆者訳)

2009年10月1日には、新中国成立60周年を祝う行事において、四川大地震からの異例のスピードの復興を新中国の成し遂げている偉業のひとつとして称えた。2011年7月20日に祝った共産党成立90周年では、四川大地震の復興を、共産党の達成した偉業のひとつとして宣伝した。



写真2 四川省都江堰市に建設された災害復興恒久住宅への入り口(2011年6月筆者撮影)

震災により村が全崩壊したことで知られるチベット系少数民族北川県羌族自治県では、観光地としての開発目的もあわせて、2 年半の期間をかけて広大な農地にニュータウンが建設された。 建設費用は推定1000億円以上とされる。チャン族自治県人民医院など総合病院は、最新設備を備えた。学校は耐震学校施設として建設された。災害復興の宣伝のための展示場も作られ、中国語と英語で説明が表記されている。

ニュータウンでの新生活では、入居者は高額の住宅ローンを負う。たとえば、日本のメディア (『Mr.サンデー』フジテレビ 2011 年 9 月 18 日) で紹介された 76 歳男性の例を紹介する。男性は、震災で息子と家を失った。新居は、3LDK 約 90 平方メートルである。布団は政府の支給だったが、家と家財道具を買うために 5 万元 (約 60 万円) を国から借りた。地元での雇用の不足のため、生き残った 2 人の息子は都市部に出稼ぎに出ている。家族一緒に暮らす幸せは実現困難で、国家主導のスピード復興が優先された結果であるとの指摘もある。



写真3 四川省北川県羌族自治県の広場。胡錦濤がメガフォンを持ったスローガン看板「どんな困難でも英雄的な中国人を打ちのめすことはできない(任何困難都難不倒英雄的中国人民) (2011年6月筆者撮影)

被災地への支援は災害復興としてのものだけでなく、本来は中国の経済成長政策と西部大開発計画として、もともと四川など被災で震災前からあった開発計画も様々なものがある。たとえば、四川省の省都である成都市から都江堰市を結ぶ高速鉄道の建設ももともとあったものである。2010年5月に完成した。この完成を急ぐことにより、北京オリンピックの成功を優先し被災地の復興を後回しにしているという人々の疑惑を解消するための象徴的な宣伝にも用いられた。「家電下郷」政策は、テレビ・洗濯機などの政府の指定した家電などを購入した農民に13%の補助金を出すというもので、これも、被災地の農民の生活再建の助けとなっている。

4. 今後の課題

四川大地震から3年目にあたり、中国の災害対策の歴史と四川大地震の復興について考察し、これからの中長期的な課題を検討した。四川の被災地では、新しい建物が建設され、外見からは復興が進んでいるように見える。その一方、市民の間からは不満の声も出ている。完成したばかりの復興住宅の安全性に不安を覚える人もいる。外壁のいたるところでコンクリートが剥がれ落ちたり、内壁にもヒビが入ったりしている。住民からは手抜き工事ではないかという声が上がっている。住民たちは今年3月、住民たちの15%に当たる300名の署名を集めて、建物の耐震検査をもとめて訴えをおこした。これに対して、地元政府は「建物は安全」と強調するだけで、耐震性について何の説明もない。中国政府は、同じ規模の地震に耐えうる耐震基準を打ち出しているが、四川大地震では多くの人が倒壊した建物の下敷きになって命を落としただけに住民たちは多くの不安を募らせている。住民が不安を感じても、行政側にそれをうけつける窓口がない。行政側と住民側の意思疎通がないまま住宅建設が進められているため、住民と行政の対立が生じているとの指摘もある。

耐震性の問題について、大地震で倒壊した建物についても未だに十分な調査が行われていない。2008年の地震では、多くの学校の校舎が倒壊し、大勢の子どもたちが命を落とした。親たちは、なぜ校舎は倒壊したのか、原因を究明するように当局に求め続けている。しかし、調査は2年たった現在でも行われていない。親の調査依頼に対して進展なく、政府としては、学校が倒壊したのは、耐震性の問題ではなく地震が大きかったからだという姿勢を崩していない。建設の手抜き工事に対して追及しようとする動きに対して、当局は厳しい規制が監視を続け、他の親と連絡を取れなくしている。親だけでなく同情して支援している人たちに対しても当局は締め付けを行っている。香港メディアによると、2010年2月、地震で死んだ子どもたちのことを調べていた中国人作家が、政権転覆を扇動したとして懲役5年の判決を受けた。証人として出廷しようとした中国の有名建築デザイナーが直前に警察から暴行を受けて、出廷できなかったという事件がおきた。当局側は倒壊した学校の問題をあいまいな形で決着しようとしているとの指摘も

ある。

が残る。

しかし、中国中央テレビでは、汶川地震 2 周年に「2 年間にわたる再建努力の結果、 被災地は新たに生まれ変わっている」と宣伝的に報道している。しかし、被災地農村部 で完成した 140 万戸以上の被災者用住宅に何人が入居したのかを政府は明らかにしてい ない。

中国政府はまた地震によって心に傷を負った人々への心のケアも遅れていることも 指摘している。災害復興で近年、世界中の被災地復興で議論されている「Build back better」 を中国政府も行おうとしている。中国政府による多額の投資で、震災前より立派な建物 が完成したが、被災した人たちの生活再建にむけた生活環境づくりはまだ多くの課題を 抱えているといえる。

四川大地震では、命は取りとめたものの重い障害を抱える人も多い。復興計画で中国政府は障害を負った人たちのためのリハビリセンターの建設や、障害を持った人に配慮した施設を新たに設けるように指示をしている。中央政府の計画自体は障害を負った人たちには手厚い内容と言ってもよい。一方で、被災地で今後の課題となるのは、復興計画に伴い、どのような影響がでるのかを被災者に説明できるかどうかである。たとえば、住宅を補修した際にどれくらいの補助金を受け取れるのか、場所によっては政府の説明や情報提供が不十分とも言われている。2年間で復興するという目標ばかりが重視され、被災者への説明や配慮が足りないと、住民の不安・不満がたまり、社会の安定に影響を及ぼす可能性がある。急ピッチで進められている復興にはこうした危うさが潜んでいる。復興にはスピードが大切である。しかしその一方、住宅やインフラのハード面を急ぐだけではなく。被災者が求めているのは自立するすべを取り戻し、家族が揃って暮らせるようになることである。中国政府の復興計画とその進め方には、この点において課題

5. おわりに

中国政府は当初の復興計画 3 年を、後に 2 年での基本完成に変更し、結局、2 年半で達成できたことを強調した。2010 年 4 月には、成都市農村部での住宅再建は 13.6 万戸が完成(完工率 99.42%、入居率 96.43%)し、農村部でも住宅再建完工は 3.8 万戸(完工率 90.13%)としている。成都市全域で 399 個の被災後工業再建プロジェクトが開始され、その中の 379 個のプロジェクトは既に完成し、100.74 億人民元の完成投資額が累計された。169 箇所の小中学校は既に全て再建済み、医療衛生の再建プロジェクトも既に 197 箇所あり、そのうち、82 箇所は村の衛生院としている(成都日报社,2011:143)。四川大地震(2008 年)は、「超スピード復興」を特徴とする。北京オリンピックを目前としていた政府による多額な資金投入で住宅・インフラ復興を果たす一方で、被災者

である少数民族の住民感情、伝統文化は後回しにされ、不満の声が広がっているとも言

わる。この問題に政府はどう対処していくのか、復興の中味をどうしていくのかが、今後の課題である。

他国の災害復興の例と比較してみると、インドネシアのスマトラ大地震 (2004 年) は、「津波観光」が特徴とされた。復興の手法は「地域主導」でということで、復興再建庁を被災地アチェに設置された。津波観光の決定権も地域にゆだねた。北京の中央政府主導の中国とは復興の進め方が対象的である。また、アメリカのハリケーン・カトリーナ (2005 年)の被災地では、「新しい街に変貌」したと言われている。税制優遇で「企業誘致」に成功し、今では働きたい都市1位とまで言われている。未来企業を誘致している 10 年計画の 6 年目である。これは、四川でも、震災前の西部大開発経済発展計画が加速し、次々と近代的な工業団地が立てられていることとも類似している。ハリケーン・カトリーナの被災地では、補償格差で「貧困層が流出」が起きている。 貧困層はもともと住んでいた人が帰れない問題が指摘されている。四川でも、中国全体の問題でもあるが、経済発展の裏側で経済的格差の拡大が重要な問題となっている。

中国と日本は国家や社会の体制も異なり、復興といっても、その計画の立て方、進め 方が異なる。そのため必ずしも参考になることだけではないかもしれないが、日本が東 日本大震災の復興のヒントとして学ぶ点は多くある。また、災害復興を通して、現代中 国社会の抱える課題を読み解くことができるだろう。

付録 表 A1 震災後復興中 NGO 活動領域一覧表(順不同)

名前	震災前重な活動領域	震災後主な活動領域
涼山彝族婦人児童発展	貧困緩和及びコミュニティ内	インフラ、心のケア、教育
センター	総合的な発展。婦人と児童の	の発展
	保護、衛生保健及び疾病の防	
	止と治療	
愛白成都青年同志活動	文化、健康、エイズの防止と	生計発展、総合的なサービ
センター	治療、社会の提唱	ス
北京山水自然保護セン	環境と動物の午後、文化多様	インフラ、心のケア、環境
ター	性の保護、組織能力の建設	保護
財団法人エデン社会福	障害者への総合的なサービ	医療衛生、総合的なサービ
利基金	ス、職業訓練、貧困緩和及び	ス
	コミュニティの総合的な発展	
世界自然基金	貧困緩和及び社会総合的な発	インフラ、環境保護、生計
	展、環境と動物の保護	発展
四川曙光コミュニティ	貧困緩和及びコミュニティの	生計発展、総合的なサービ
発展案内サービスセン	総合的な発展、組織能力構築、	ス
ター	一般的な項目の案内、指導及	
	びトレーニング	

野草文化宣伝センター	環境保護	環境保護
遵道社会資源調和弁公室	コミュニティの総合的な発	特殊なグループの救助、資
	展、政府に協力して物資の配	源の調整、ボランティアの
	布、ボランティアの調整	トレーニング
「5・12」民間救助サー	組織能力構築、情報サポート	総合的なサービス
ビスセンター		
花旦工作室	婦人、児童の保護、心のケア	心のケア
成都同楽健康案内サー	衛生保健及び疾病の防止と治療	医療衛生、総合的なサービス
ビスセンター		
河流研究会	生計及び環境	環境保護、生計発展
コミュニティ参与行動	貧困緩和及びコミュニティの	社会福利と保障、生計発
	総合的な発展、組織能力構築、	展、総合的なサービス
	救災及び災難発生後の復興	
AEA 助学行動	教育、婦人と児童の保護、救	特殊なグループの救助、教
	災及び災難発生後の復興	育発展、総合的なサービス
北京泓徳中育	教育、環境及び動物の保護、	文化の保全、教育発展、総
	文化多様性の保護	合的なサービス
四川アバチベット族、チ	教育、貧困緩和及びコミュニ	文化の保全、生計発展、総
ャン族自治州一チベッ	ティの総合的な発展、文化多	合的なサービス
ト族、チャン族科学技術	様性の保護	
扶贫開発協会		
中国扶贫基金会	貧困緩和及びコミュニティの	インフラ、心のケア、生計
	総合的な発展、衛生保健及び	発展
	疾病の防止と治療、救災及び	
	災難発生後の復興	

引用文献:《NGO 参与汶川地震灾后重建研究》张强・余晓敏,北京大学出版社 2009 年 65-67 頁 (張玉梅 訳) に筆者加筆修正

【参考・引用文献】

邓国胜 等 (2009) 《响应汶川-中国救灾机制分析》北京大学出版社

郭虹・庄明 等(2009)《NGO 参与汶川地震过渡安置研究》北京大学出版社

韩俊魁 (2009) 《NGO 参与汶川地震紧急救援研究》北京大学出版社

黄承伟・向德平(編)(2011)《汶川地震灾后贫困村重建进程与挑战》社会科学文献出版 社

黄承伟・向德平(編)(2011)《汶川地震灾后贫困村救援与重建政策效果评估研究》社会 科学文献出版社

张强・陆奇斌・张欢 等 (2009)《巨灾与 NGO-全球视野下的挑战与应对》北京大学出版社 张强・余晓敏 等 (2009) 《NGO 参与汶川地震灾后重建研究》北京大学出版社

萧延中・谈火生・唐海华・杨占国 (2009) 《多难兴邦-汶川地震见证中国公民社会的成长》北京大学出版社

朱健刚・王超・胡明 (2009)《责任・行动・合作-汶川地震中 NGO 参与个案研究》北京大学出版社

成都地图出版社 編 (2010)《四川省地图集 2010 年》成都地图出版社

成都日报社 編 (2011)《永留天地的铭记—媒体见证汶川特大地震三周年成都巨变、二 00 八年五月十二日 — 二 0 — 一年五月、我们亲历 我们见证 我们讲述》四川出版集团 四川人民出版社

大谷順子 (2010)《災難後的重生》南天書局(台湾)

大谷順子 (2009), 「四川大地震に見る現代中国―阪神淡路大震災と福岡西方沖地震との 比較を交えて―」『九州大学アジア総合政策センター紀要』第3号,23-37頁

大谷順子 (2007)『国際保健政策からみた中国』九州大学出版会 (= 2009, 《通过国际卫生政策看中国一来自政策实施第一现场的报告』中国世紀出版集団有限公司中国社科文献出版社(北京・香港)》)

Kingston, J. (ed.) (2012) *Natural Disaster and Nuclear Crisis in Japan: Response and Recovery after Japan's 3/11*, Oxford University Nissan Institute/ Routledge Japanese Studies Series, London: Routledge, Taylor & Francis Group

Otani, J. (2010) *Older People in Natural Disasters*, Kyoto University Press & Melbourne: Trans Pacific Press.

The 2008 Wenchuan Earthquake in Sichuan, China: Three Years Later

Junko OTANI

The Wenchuan Earthquake occurred in Sichuan Province of P.R. China at 14:28 of 12th Mav 2008. The earthquake brought various social issues to surface for the rapidly changing P.R. China where receiving attentions from international society. Sichuan is located in Western China and is known for its recent rapid economic development as well as ancient civilization and world heritage. The timing of the earthquake was critical as it occurred three months before the 2008 Beijing Olympics which success appeal to international society was the Government's top priority. This article reviews the China's disaster response policy historically, summarizes China's response to the 2008 Wenchuan Earthquake in Sichuan, as well as that in following 3 years, and identify issues. The identified issues include reconstruction process, volunteerism, civil society movement, government response, media policy. During the three years, many things were done and many goals might have achieved but there are still many unsolved problems such as providing safe permanent housing and how authority respond to the anxiety of people, creating new jobs, long-term support for physically-disabled, long-term psychological care and mental support and reaching acceptable investigation result of the school corruption. Chinese Government used the recovery from the earthquake for propaganda campaign of the success of the 60th Anniversary of New China on 1 October 2009, and of the Communist Party as celebrating its 90 years anniversary on 20 July 2011. These issues would all reflect to understand contemporary Chinese society.