

## 中国の災害法制について

### - 突発事件対応法と自然災害救助条令 -

上拂耕生

#### I はじめに

中国は、日本と同様に自然災害の多発国である。近年では、2008年5月の四川大地震<sup>1</sup>が大きな被害をもたらしたが、地震のほかにも、台風、洪水、豪雨、大干ばつ、雪害、黄砂被害等の多くの自然災害が毎年のように発生している<sup>2</sup>。また、2002年11月に広東省で発生した新興感染症SARS（重症急性呼吸器症候群）は、短期間に世界29ヵ国・地域に感染拡大し、中国本土のみならず世界各国に重大な被害を出したほか、2011年7月に浙江省温州市で起きた高速鉄道脱線・衝突事故など、自然災害以外にも多くの死傷者を出す重大な事故が発生している。

中国では、「自然災害」「事故災難」「公衆衛生事件」「社会に安全に関する事件」を「突発事件」として、危機管理（応急管理）に関する一般法である<sup>3</sup>、『中華人民共和国突発事件対応法<sup>4</sup>』（以下「突発事件対応法」ないし「法」とする）が制定されている（2007年8月制定，同年11月施行）。その立法目的は、「突発事件の発生を予防し及び減少させ、突発事件により生じる重大な社会的危害を制御し、軽減し及び除去し、突発事件への対応活動を規範化し、人民の生命、財産の安全を保護し、国家の安全、公共の安全、環境の安全及び社会の秩序を維持する」ことにある（第1条）。

他方、中国では「民政」という行政分野があり、その中の「社会救助」分野の重要な根拠法令として、『自然災害救助条令<sup>5</sup>』（以下、「条令<sup>6</sup>」と表記することもある）が制定されている（2010年7月制定，同年9月施行）。民政とは、民政部門が所轄する諸政策の総称であり、1983年以降の民政の具体的内容には、基層行政・住民組織建設、優待・慰撫、復員・退役軍人に対する就業の調整・配置、災害救済、貧困救済、都市部の社会福祉、行政区画の管理、婚姻登記の管理、葬儀・埋葬管理、社会団体の登記、民政事業の財務管理などがあり、「貧困救済」「災害救済」を含む、民衆の生存及び生活保障に関係する政策を実施してきた<sup>7</sup>。もっとも、民政の概念をはっきり定義することは難しく、ここでは、広く住民の生活に関わる行政分野と理解する。日本の法制度的に言えば、災害時の生存権（日本国憲法25条）保障を実現する具体的な法律として災害救助法などがあるが、自然災害による被災者の基本的な生活保障に関する一般的な根拠法令として、自然災害救助条令を位置づけることができよう<sup>8</sup>。

本稿は、日中の災害対策法制の比較法研究の点から、自然災害を含めた危機管理に関する一般法である突発事件対応法の制度概要をその条文を訳出しながら述べるのと同時に<sup>9</sup>、自然災害に際しての住民の基本的な生活保障に関わる一般的な根拠法令である、自然災害救助条令の基本的な仕

組みについて、同じく条文を訳出しながら述べる<sup>10</sup>。

## II 突発事件対応法の制度概要

突発事件対応法は、人民の生命、財産の安全を保護し、また国家の安全、公共の安全、環境の安全及び社会の秩序を維持するために、突発事件への対応等の基本ルールを定めた法律であり、中国の危機管理法制の一般法たる性格を有する。ここに突発事件とは、「突然発生し、重大な社会的危害をもたらす又はもたらすおそれがあり、かつ応急処置を講じて対応する必要がある自然災害、事故災難、公衆衛生事件及び社会の安全に関する事件」をいう（法3条1項）。自然災害・事故災難・公衆衛生事件<sup>11</sup>は、社会的危害の程度、影響範囲等の要素により、「特に重大な事件」「重大な事件」「比較的大きい事件」「普通事件」の4等級に分けられる（同2項）。

ここでは、突発事件対応法が確立した原則及びその主要制度を概説する<sup>12</sup>。

### 1. 突発事件対応法の原則

突発事件対応法が確立した原則は、以下のとおりである。①予防を主として、予防と応急対応とを結合するという原則。②危機を効果的に制御し及び代価を最小にするという原則。③公民の権利に対し法に基づき制限及び保護を統一的に行うという原則。④領導（原語「领导」、統率的指導の意）、分級責任及び総合調整という突発事件への対応体制を構築すること。

①②につき、突発事件対応法5条は、「突発事件の対応業務は、予防を主とし、予防と応急対応とを結合するという原則を実行する。国家は、重大な突発事件のリスク評価体系を構築して、生ずるおそれのある突発事件について総合的な評価を行い、重大な突発事件の発生を減少させ、かつ重大な突発事件の影響を最大限に軽減する」と規定する。③について、法11条1項は、「関係人民政府及びその部門が講ずる突発事件への対応措置は、突発事件により生じるおそれのある社会的危害の性質、程度及び範囲に適応するものでなければならない。多種の措置が選択可能である場合には、公民、法人及びその他の組織の権益を最大限に保護するのに有利な措置を選択しなければならない」と規定する。④について、法4条は、「国家は、統一的な領導、総合調整、分類管理<sup>13</sup>、分級責任<sup>14</sup>、属地管理を主とする応急管理体制を建立する」と規定する。

### 2. 突発事件の予防及び応急対応の準備制度

(1) 社会全体の危機意識及び応急能力の向上

#### (a) 学校での応急知識教育

各級各種の学校（大学、高校、中学、小学など）は、応急知識教育を授業の内容に加えて、学生に対し応急知識の教育を行い、学生の安全意識並びに自力再建及び互助の能力を涵養しなければならない（法30条1項）。教育主管部門は、学校が実施する応急知識教育に対し指導及び監督をしなければならない（同2項）。

#### (b) 応急知識の普及

県級人民政府及びその関係部門、郷級人民政府、街道弁事処は、応急知識の宣伝普及活動及び必要な応急演習を組織し展開しなければならない（法29条1項）。また、居民委員会、村民委員

会、企業事業単位は、所在地の人民政府の要求に基づき、それぞれの実際の状況に合わせて、突発事件に関する応急知識の宣伝普及活動及び必要な応急演習を展開しなければならない(同2項)。さらに、メディアは、突発事件の予防及び応急対応、自力再建・互助の知識についての公益的宣伝を無償で展開しなければならない(同3項)。

#### (c)危機管理に関する職員研修制度

県級以上の人民政府は、突発事件の危機管理研修制度を構築・整備し、人民政府及びその関係部門において突発事件の処置に係る職責を負う職員に対し、定期的に研修を行わなければならない(法25条)。

#### (2)潜在的な危険の調査及び監視制御制度

##### (a)リスク調査及び定期検査

県級人民政府は、当該行政区域内の自然災害、事故災難及び公衆衛生事件を誘発するおそれがある大きな危険源、危険区域に対し、調査、登録、リスク評価を行い、定期的に検査、監視・制御を行い、かつ関係する単位に安全防御措置を講ずるよう命じなければならない(法20条1項)。省級及び区を設置する市級人民政府は、当該行政区域内の特に重大な突発事件又は重大な突発事件を誘発するおそれがある大きな危険源、危険な区域に対し調査、登録、リスク評価を行い、検査、監視制御を組織的に行い、かつ関係する単位に安全防御措置を講ずるよう命じなければならない(同2項)。

##### (b)各単位の安全管理制度

あらゆる単位は、安全管理制度を構築・整備し、当該単位の各種安全防御措置の実施状況を定期的に検査し、遅滞なく事故の潜在的な危険を除去しなければならない。また、当該単位に存在する、社会の安全に関する事件を誘発するおそれのある問題を把握して遅滞なく処理し、矛盾の激化及び事態の拡大を防止しなければならない。さらに、当該単位で発生するおそれのある突発事件及びそれに対する安全防御措置の採用状況について、規定に従って、所在地の人民政府又は人民政府の関係部門に遅滞なく報告しなければならない(法22条)。

鉱山、建築施工の単位及び危険物を生産し、取扱い、貯蓄・運輸し及び使用する単位は、具体的な応急対策計画を策定し、かつ生産経営の施設、危険物を有する建築物・構築物及び周辺的环境に対して、潜在的な危険の調査を徹底的に行い、遅滞なく潜在的な危険を除去するための措置を講じ、突発事件の発生を防止しなければならない(法23条)。

##### (c)矛盾・紛争の早期処理

県級人民政府及びその関係部門、郷級人民政府、街道弁事処、居民委員会、村民委員会は、社会の安全に関する事件を誘発するおそれのある矛盾・紛争を遅滞なく調停して、処理しなければならない(法21条)。

#### (3) 応急対策計画制度

国家は、突発事件の応急対策計画の体系を構築・整備する(法17条1項)。国務院は、国家突発事件総合応急対策計画を策定し、国家突発事件特別事項応急対策計画の策定を組織する。国務院の関係部門は、それぞれの職責及び国務院の関係応急対策計画に基づき、国家突発事件部門別応急対策計画を策定する(同2項)。地方各級の人民政府及び県級以上の地方各級人民政府の関係部門は、関係する法律、法規、規章、上級の人民政府及びその関係部門の応急対策計画、並びに

当該地区の実際の状況に基づき、相応の突発事件応急対策計画を策定する（同3項）。応急対策計画の策定機関は、実際の必要性及び情勢の変化に応じて、応急対策計画を適宜に改定しなければならない（同4項）。

応急対策計画策定の根拠及び内容について、応急対策計画は、本法及びその他関係する法律、法規の規定に基づき、突発事件の性質、特徴及びそのもたらすおそれのある社会的危害について、突発事件の应急管理業務の組織・指揮体系及び職責、突発事件の予防及び早期警戒システム、処置手続、応急保障措置、並びに事後の復興及び再建の措置等の内容を具体的に定めなければならない（法18条）。

#### （4）応急救援部隊制度

県級以上の人民政府は、応急対応の資源を調整して、総合的な応急救援部隊を設置し又は確定しなければならない。人民政府の関係部門は、実際の必要性に基づき、専門的な応急救援部隊を設立することができる（法26条1項）。県級以上の人民政府及びその関係部門は、成人のボランティアで構成される応急救援部隊を設立することができる。単位は、当該単位の従業員で構成される専任又は兼任の応急救援部隊を設立しなければならない（同2項）。県級以上の人民政府は、専門の応急救援部隊と非専門の応急救援部隊の協力を強化し、共同訓練、共同演習を実施して、統合的に応急し協調して応急する能力を向上させなければならない（同3項）。

#### （5）突発事件対応の保障制度

##### （a）経費保障

国務院及び県級以上の地方各級人民政府は、財政上の措置を講じ、突発事件の応急対応業務に要する費用を保障しなければならない（法31条）。

##### （b）応急物資の備蓄保障

国家は、応急物資備蓄保障制度を構築・整備し、重要な応急物資の監督管理、生産、備蓄、調達及び緊急配送の体制を万全なものにする（法32条1項）。区を設置する市級以上の人民政府及び突発事件が発生しやすい地区、多発する地区の県級人民政府は、応急救援物資、生活必需品及び応急処置装備の備蓄制度を構築しなければならない（同2項）。県級以上の地方各級人民政府は、当該地区の実際の状況に基づき、関係企業と協定を締結し、応急救援物資、生活必需品及び応急処置装備の生産、供給を保障しなければならない（同3項）。

##### （c）応急対応の通信保障

国家は、応急対応の通信保障システムを構築・整備し、公衆通信網を十全なものにし、有線と無線とを、基礎電信網と臨時通信システムとを組み合わせた応急通信システムを構築して、突発事件対応業務の通信が支障なく行えるように確保する（法33条）。

### 3. 突発事件の監視観測制度

#### （1）突発事件の情報システムの構築

国務院は、全国統一的な突発事件の情報システムを構築する（法37条1項）。県級以上の地方各級人民政府は、当該地区の統一的な突発事件の情報システムを構築し又は確定し、突発事件に関する情報を収集し、蓄積保存し、分析し、伝送し、かつ上級の人民政府及びその関係部門、下級の人民政府及びその関係部門、専門部局並びに監視観測点の突発事件情報システムとの相互連

絡連携を図り、部門間、地区間の情報交換及び情報協力を強化しなければならない（同2項）。

#### (2) 突発事件の監視観測ネットワーク

国家は、突発事件の監視観測制度を構築・整備する（法41条1項）。県級以上の人民政府及びその関係部門は、自然災害、事故災難及び公共衛生事件の種類と特徴に応じて、基礎情報データベースを構築・整備し、監視観測ネットワークを万全なものとし、監視観測地域の区分をし、監視観測点を確定し、監視観測項目を明確にし、必要な設備・施設を提供し、専任又は兼任の人員を配備して、発生するおそれのある突発事件に対し監視観測を行わなければならない（同2項）。

### 4. 突発事件の早期警戒制度

#### (1) 早期警戒の等級制度

国家は、突発事件の早期警戒制度を構築・整備する（法42条1項）。早期警戒が可能な自然災害、事故災難及び公共衛生事件の早期警戒の等級は、突発事件の発生する緊急度、進行の情勢及びもたらされ得る危害の程度により、1級、2級、3級及び4級に分け、それぞれ赤色、橙色、黄色及び青色で示し、1級を最高の等級とする（同2項）。

#### (2) 早期警戒・警報の公表制度

早期警戒が可能な自然災害、事故災難又は公共衛生事件がまさに発生しようとしている、又は発生のおそれが増大しているときには、県級以上の地方各級人民政府は、関係する法律、行政法規並びに国务院により定められた権限及び手続に基づき、相応の等級の警報を公表し、関係地区が早期警戒期に入ることを見定めし、同時に一級上の人民政府に報告しなければならない。また、必要ときは級を越えて上級の政府に報告することができ、また、当該地の駐留軍及び危害を受けるおそれのある隣接する地区又は関係地区の人民政府に通報しなければならない（法43条）。

#### (3) 3級・4級の警報で講ずべき措置

3級、4級の警報を発令し、早期警戒期に入ったことを宣言した後、県級以上の地方各級人民政府は、まさに発生しようとしている突発事件の特徴及びもたらされるおそれのある危害に基づき、以下の措置を講じなければならない（法44条）。①応急対策計画の発動。②関係部門、専門部局、監視観測点及び特定の職責を担う人員に情報収集を遅滞なく収集し、報告するよう命じ、社会に向けて突発事件の情報を反映したルートを公表し、突発事件の発生、進行状況に対する監視観測、予報及び早期警戒の業務を強化すること。③関係部門及びその部局、専門技術人員、関係する専門家・学者を組織し、突発事件の情報について随時に分析・評価を行い、突発事件の発生するおそれの大小、影響範囲及び強度、及び発生するおそれのある突発事件の等級を予測すること。④定時に、公衆と関係する突発事件の予測情報及び分析・評価の結果を社会に向けて公表し、かつ関係情報の報道活動に対して管理を行うこと。⑤関係する定めに従って遅滞なく、突発事件の危害を受けるおそれのある警告を社会に向けて発令し、危害を回避し、軽減する常識を宣伝し、情報提供電話を公表すること。

#### (4) 1級・2級の警報で講ずべき措置

1級、2級の警報を発令し、事前警戒期に入ったことを宣言した後、県級以上の地方各級人民政府は、第44条に定める措置を講ずるほか、まさに発生しようとしている突発事件の特徴及びもたらされるおそれのある危害に対して、以下の1つ又は2つ以上の措置を講じなければならない（法

45 条)。①応急救援部隊，特定の職責を担う要員に待機を命じ，かつ後方支援要員を動員して応急救援及び処置業務に参加する準備を遂行させること。②応急救援に必要な物資，設備，器具を調達し，応急施設及び避難場所を準備し，かつそれを良好な状態に保ち，随時正常に使用できるようにしておくこと。③重点的な単位，重要な機関及び重要な基幹施設に対する安全保護を強化し，社会の治安秩序を維持すること。④必要な措置を講じ，交通，通信，給水，排水，電力供給，ガス供給，熱供給など公共施設の安全かつ正常な運営を確保すること。⑤遅滞なく社会に対し，特定の措置を講じて危害を回避し又は軽減することに関する建議及び勧告を公表すること。⑥突発事件の危害を受けやすい者を移動，分散又は退避させ，かつ適切に安居させ，重要な財産を適切に移動すること。⑦突発事件の危害を受けやすい場所を閉鎖し又は使用を制限し，危害を拡大させやすい公共の場所の活動を抑制し又は制限すること。⑧法律，法規，規章が定めるその他必要な防御的，保護的措置。

## 5. 突発事件の応急処置制度

### (1) 自然災害，事故災難又は公共衛生事件後の措置

自然災害，事故災難又は公共衛生事件が発生した後は，統一的な領導の職責を履行する人民政府は，以下の1つ又は2つ以上の応急処置の措置を講ずることができる。①被害者を救出し及び応急手当てをする人員を組織し，脅威を受けた者を分散，退避させ，かつ適切に安居させ，並びにその他救助の措置を講じること。②危険源を迅速に制御し，危険区域を標示し，危険な場所を封鎖し，警戒区を画定し，交通管制その他制御措置を実行すること。③損壊された交通，通信，給水，排水，電力供給，ガス供給，熱供給など公共施設を直ちに応急修理し，危害を受けた者に避難場所及び生活必需品を提供し，医療救護及び衛生防疫並びにその他保障措置を実施すること。④関係する設備，施設の使用を禁止し又は制限し，関係する場所を閉鎖し又は使用を制限し，人が密集する活動又は危害の拡大をもたらすおそれのある生産経営活動を中止し，及びその他の保護措置を講ずること。⑤当該級の人民政府が設けた財政予備費及び備蓄した応急救援物資の使用を開始し，必要なときは，その他急を要する物資，設備，施設及び器具を調達し使用すること。⑥公民に対し応急救援及び処置業務に参加するよう組織し，特定の専門的能力を有する者に奉仕を要求すること。⑦食品，飲用水，燃料など基本的な生活必需品の供給を保障すること。⑧法に基づき，買占め・売惜しみ，物価のつり上げ，偽物の製造・販売など市場の秩序を攪乱する行為を厳重に処罰し，市場価格を安定させ，市場秩序を維持すること。⑨法に基づき，財物の略奪，応急処置業務の妨害・破壊等の社会秩序を攪乱する行為を厳重に処罰し，社会の治安を維持すること。⑩二次的，三次的に派生した事件を防止するため必要な措置を講ずること（法49条）。

### (2) 社会の安全に関する事件発生後の措置

社会の安全に関する事件が発生した後，処置業務を組織する人民政府は，直ちに関係部門を組織しなければならない。かつ，公安機関が対応する事件の性質及び特徴に合わせて，関係する法律，行政法規及びその他関係規定に従って，以下の1つ又は2つ以上の応急処置の措置を講じなければならない（法50条1項）。①武器を使用して相互敵対し，又は暴力行為をもって衝突に加わった当事者を強制隔離し，現場の紛争・争議を適切に解決し，事態の進行を抑制すること。②特定区域内の建築物，交通機関，設備，施設及び燃料，ガス，電力，水の供給に対し制御を行うこと。

③関係する場所、道路を封鎖し、現地にいる人の身分証を調査・確認し、関係する公共の場所での活動を制限すること。④攻撃を受けやすい中核的機関及び単位の警護を強化し、国家機関、軍事機関、国家通信社、ラジオ局、テレビ局、外国の駐華大使館・領事館等の単位の付近に臨時の警戒線を設置すること。⑤法律、行政法規及び国务院が定めるその他必要な措置。

社会の治安秩序に重大な危害を及ぼす事件が発生した場合には、公安機関は、直ちに法に基づき警察を出動させ、現場の状況に応じて、法に基づき相応の強制的措置を講じ、できるだけ速やかに社会の秩序を正常に回復させなければならない（法 50 条 2 項）。

### (3) 突発事件が国民経済に重大な影響を及ぼすときの措置

突発事件が発生し、国民経済の正常な活動に重大な影響を及ぼすときは、国务院又は国务院により授權された関係主管部門は、保障、制御等の必要な応急措置を講ずることができ、もって人民大衆の基本的な生活ニーズを保障し、最大限に突発事件の影響を軽減する（法 51 条）。

## 6. 突発事件後の復興及び再建の制度

### (1) 応急処理措置の執行停止及び必要な措置の継続実施

突発事件の脅威及び危害が制御され又は除去された後には、統一的な領導の職責を履行し又は突発事件の処置を組織した人民政府は、本法の定めに従って講じられた応急処理措置の執行を停止し、同時に必要な措置を講じ又は継続して実施し、自然災害、事故災難、公共衛生事件の二次的、三次的な派生事件の発生又は新たな社会の安全に関する事件の誘発を防止しなければならない（法 58 条）。

### (2) 復興・再建計画の策定

突発事件の応急処理業務が終結した後には、統一的な領導の職責を履行する人民政府は、直ちに突発事件により生じた損失について評価を行うよう組織し、影響を受けた地区の生産、生活、仕事及び社会秩序をできるだけ速やかに回復させるよう組織し、復興・再建計画を策定し、かつ一級上の人民政府に報告しなければならない（法 59 条 1 項）。突発事件の影響を受けた地区の人民政府は、遅滞なく公安、交通、鉄道、民用航空、郵便電信、建設等の関係部門を組織し及び調整して、社会の治安秩序を回復させ、できるだけ速やかに損壊した交通、通信、給水、排水、電気供給、ガス供給、熱供給等の公共施設を修復しなければならない（同 2 項）。

### (3) 上級の人民政府による支援

突発事件の影響を受けた地区の人民政府は、復興・再建業務を実施するにあたり一級上の人民政府の支援を必要とする場合には、一級上の人民政府に支援要請をすることができる。一級上の人民政府は、影響を受けた地区が被った損失及び実際の状況に基づき、資金、物資の支援及び技術指導を提供し、その他の地区を組織して、資金、物資及び人の支援を提供しなければならない（法 60 条）。

### (4) 関係業種への優遇政策

国务院は、突発事件の影響を受けた地区が被った損失の状況に基づき、当該地区の関係業種の発展を支える優遇政策を定める（法 61 条 1 項）。突発事件の影響を受けた地区の人民政府は、当該地区が被った損失の状況に基づき、救助、補償、慰問、弔慰金、安居など善後処置業務計画を策定し及びそれを組織し、突発事件の処理により引き起こされた矛盾及び紛争を適切に解決しな

なければならない（同2項）。公民は、応急救援業務に参加し、又は社会秩序の維持に協力する期間について、その所属する単位から今までと同じ賃金の待遇及び福利を受ける。行動が優れ、著しい功績をあげた者に対しては、県級以上の人民政府は、これを表彰し、又はこれに褒章を与える（同3項）。県級以上の人民政府は、応急救援業務中に死傷した者に対し法に基づき弔慰金を給付する（同4項）。

### III 自然災害救助条令の基本的な仕組み

自然災害救助条令は2010年6月に制定、同年9月1日より施行した。その立法の形式は国务院が制定する「行政法規」（立法法65条1項）であり、法的性質は行政立法（法律の委任に基づかない独立命令である）である<sup>15</sup>。もともと、自然災害救助に関係する法令が未制定であったところ、2006年11月の第12回全国民政会議において、自然災害救助の新方針が決定され、その後、民政部は条令の制定を進めていたが、2008年5月12日の四川大地震の発生を受けて、自然災害救助条令の制定を急ぎ進めたのであった<sup>16</sup>。

自然災害救助条令は、7つの章（「第1章総則」「第2章救助の準備」「第3章応急の救助」「第4章災害後の救助」「第5章救助用の資金及び物資の管理」「第6章法的責任」「第7章附則」）、35ヶ条で構成され、「自然災害救助業務を規範化し、被災者の基本的な生活を保障する」ことを立法目的としている（第1条）。ここでは、自然災害救助条令に沿って、①自然災害救助業務の原則及び行政など各主体の責務、②救助の準備、③応急の救助、④災害後の救助、⑤救助用の資金・物資の管理に分けて、その基本的仕組みを述べる。

#### 1. 自然災害救助業務の原則、各主体の責務

##### (1) 自然災害救助業務の原則

自然災害救助業務は、人間本位、政府主導、分級管理、社会の互助、被災者の自力再建という原則を遵守する（条令2条）。

##### (2) 各主体の責務

自然災害救助業務は、各級人民政府の行政領導責任体制を実行する（条令3条1項）。全国的な自然災害の救助については、中央政府（国务院）が責任主体となるが、自然災害救助を第一次的に担当するのは、県級以上の地方人民政府（地方行政機関）である。

##### (a) 中央政府

国家減災委員会<sup>17</sup>は、全国的な自然災害救助業務を組織し、領導する責任を負い、重大な自然災害の救助活動の展開を調整する。国务院の民政部門は、全国的な自然災害救助業務の責任を負い、国家減災委員会の具体的な業務を担当する。国务院の関係部門は、それぞれの職責に従って、全国的な自然災害救助関連業務を遂行する（条令3条2項）。

##### (b) 地方行政機関

県級以上の地方人民政府又は人民政府の自然災害救助の応急総合調整部局は、当該行政区域の自然災害救助業務を組織し、調整する。県級以上の地方人民政府の民政部門は、当該行政区域の自然災害救助業務の責任を負う。県級以上の地方人民政府の関係部門は、それぞれの職責に従っ



て、当該行政区域の自然災害救助関連業務を遂行する（条令3条3項）。そして、県級以上の人民政府は、自然災害救助業務を国民経済及び社会発展計画に組み入れて、自然災害救助の必要性に適応した資金、物資の保障体制を構築し整備して、人民政府が按分した自然災害救助資金及び自然災害救助業務経費を、その財政予算に計上しなければならない（同4条）。

#### (c)社会組織

村民委員会、居民委員会並びに赤十字会、慈善会及び公募基金会等の社会組織は、法に基づき人民政府に協力して自然災害救助業務を展開する（条令5条1項）。国家は、単位及び個人に、自然災害の寄附、ボランティア等の活動に参加するよう奨励し及び指導する（同2項）。自然災害救助の中で顕著な貢献をした単位及び個人については、国家の関係規定に従い表彰され及び褒章を与えられる（条令7条）。

## 2. 救助の準備

### (1) 自然災害救助応急対策計画

県級以上の地方人民政府及びその関係部門は、関係する法律、法規、規章と、上級の人民政府及びその関係部門の応急対策計画、並びに当該行政区域の自然災害リスク調査の状況に基づき、相応の自然災害救助応急対策計画を策定しなければならない（条令8条）。自然災害救助応急対策計画は、以下に掲げる内容を含まなければならない（同2項）。①自然災害救助の応急組織の指揮体系及びその職責。②自然災害救助の応急部隊。③自然災害救助の応急的な資金、物資、設備。④自然災害の早期警戒・予報及び災害状況情報の報告、処理。⑤自然災害救助の応急対応の等級及び相応の措置。⑥災害後の応急救助及び住民の住居の復興・再建に係る措置。

### (2) 技術支援システム

県級以上の人民政府は、自然災害救助の応急指揮技術支援システムを構築し整備して、かつ自然災害救助業務のために必要な交通、通信等の設備を提供しなければならない（条令9条）。

### (3) 自然災害救助物資の備蓄制度

国家は、自然災害救助物資の備蓄制度を構築し、国务院の民政部門が国务院の財政部門ないし発展改革部門と共同で、全国自然災害救助用物資の備蓄計画及び備蓄庫計画を策定し、かつそれを組織して実施する（条令10条1項）。区を設置する市級以上の人民政府及び自然災害の多発し、発生しやすい地区の県級人民政府は、自然災害の特徴、住民の人口及びその分布等の状況に基づき、合理的配置、適正規模の原則に従って、自然災害救助用物資備蓄庫を設置しなければならない（同2項）。

### (4) 緊急避難場所

県級以上の地方人民政府は、当該地の住民の人口及びその分布等の状況に基づき、公園、広場、体育場・体育館等の公共施設を利用して、緊急避難場所の設置を統一的に計画し、かつ明瞭な標識を設置しなければならない（条令11条1項）。自然災害早期警戒対応又は応急対応を発動して、住民に緊急避難場所に向かうよう告知する必要がある場合には、県級以上の地方人民政府又は人民政府の自然災害救助の応急総合調整部局は、ラジオ放送、テレビ放映、携帯電話のショートメッセージ、電光掲示板、インターネット等の方法を通して、緊急避難場所の具体的な住所及び到達ルートを遅滞なく公告しなければならない（同2項）。

#### (5) 自然災害救助人員

県級以上の地方人民政府は、自然災害救助人員の部隊設立及び業務訓練を強化しなければならず、村民委員会、居民委員会及び企業・事業単位は、専任又は兼職の自然災害情報員を置かなければならない（条令 12 条）。

### 3. 応急の救助

#### (1) 早期警戒対応における措置

県級以上の人民政府又は人民政府の自然災害救助応急総合調整部局は、自然災害の早期警戒・予報に基づき早期警戒対応を発動し、以下の 1 つ又は 2 つ以上の措置を講じなければならない（条令 13 条）。①社会に向けて、自然災害の危険を回避する警告を発令し、危険回避の常識及び技能を宣伝し、公衆に自力再建・互助の準備を十分に助言する。②緊急避難場所を開放し、自然災害の危害を受けやすい人及び財産を分散させ、移動し、状況が緊急であるときは、危険回避のための組織的な移動を実行する。③自然災害の危険を受けやすい村落、コミュニティ（社区）及び公共の場所に対する安全保障を強化する。④民政等の部門に対し基本的な生活救助の準備を行うよう命じる。

#### (2) 応急対応計画に基づく自然災害救助の応急対応

自然災害が発生し、かつ自然災害救助の応急対応計画の発動条件に達した場合には、県級以上の人民政府又は人民政府の自然災害救助応急総合調整部局は、遅滞なく自然災害救助の応急対応を発動し、以下の 1 つ又は 2 つ以上の措置を講じなければならない（条令 14 条）。①直ちに社会に向けて政府の対応措置及び公衆の防御措置を公表する。②被災者を緊急に移動させ、安居させる。③自然災害救助のための応急の資金及び物資を緊急に調達し、輸送し、遅滞なく被災者に対し食料、飲料水、衣服、暖房、臨時の住居、医療防疫等の応急救助を提供し、被災者の基本的な生活を保障する。④被災者を慰問し、災害による死者に関する善後策を講じる。⑤被災者が自力再建・互助を行うよう組織する。⑥災害の状況及び被災地の需要を分析し評価して、相応の自然災害救助措置を講ずる。⑦自然災害救助の寄附活動を組織する。

#### (3) 緊急の徴用とその補償

自然災害救助の応急期間において、県級以上の人民政府又は人民政府の自然災害救助応急総合調整部局は、当該行政区域内で緊急に物資、設備、交通運輸手段及び用地を徴用することができ、自然災害救助の応急業務が終了した後には遅滞なく返還し、かつ国家の関係規定に従って補償をしなければならない（条令 15 条）。

#### (4) 報告

自然災害が人の死傷又は比較的大きな財産損失をもたらした場合には、被災地区の県級人民政府の民政部門は、直ちに当該級の人民政府及び一級上の人民政府の民政部門に報告しなければならない。自然災害が特に重大な又は重大な人の死傷、財産損失をもたらした場合には、被災地区の県級人民政府の民政部門は、法律、行政法規及び国务院の応急対策計画の定める手続に従ってそのことを遅滞なく報告しなければならず、必要などときには直接国务院に報告することができる（条令 16 条）。

災害が安定するまでは、被災地区の人民政府の民政部門は、毎日それぞれ一級上の人民政府に、

自然災害がもたらした人の死傷、財産損失及び自然災害救助業務の動態等の状況を報告し、かつ遅滞なく社会に向けて公表しなければならない。災害が安定した後は、被災地区の県級以上の人民政府又は人民政府の自然災害救助応急総合調整部局は、自然災害の損失状況を評価し、査定し、かつ公表しなければならない（条令 17 条）。

#### 4. 災害後の救助

##### (1) 安居の提供

被災地区の人民政府は、安全を確保することを前提として、当該地での安居と他地域での安居、政府による安居と自身による安居の確保を結びつけた方式を採用して、被災者に対し臨時の安居を提供しなければならない（条令 18 条 1 項）。当該地での安居は、交通の利便、生産及び生活の復興に資する場所を選択し、かつ二次的な自然災害の発生するおそれのある区域を避け、できる限り耕地を占用せず又は占用を少なくしなければならない（同 2 項）。被災地区の人民政府は、被災した大衆の自力再建・互助、復興・再建を奨励し、かつ組織しなければならない（同 3 項）。

##### (2) 住居の復興・再建

自然災害の危険が除去された後には、被災した地区の人民政府は、統一的に検討して住民の住居の復興・再建計画及び優遇政策を定めて、災害により損害を受けた住民の住居の再建又は修繕を組織しなければならない。復興・再建が確実に困難な家庭に対して重点的な支援を行わなければならない（条令 19 条 1 項）。住民の住居の復興・再建は、当該地に適合した措置をとり、経済的かつ実用的で、住居の建設の質が防災減災の条件に適合するようにしなければならない（同 2 項）。被災した地区の人民政府の民政等の部門は、審査を経て確認された住民の住居の復興・再建の補助対象に対して、補助資金及び物資を給付しなければならない。住居都市農村建設等の部門は、被災者が災害により損害を受けた住居を再建し又は修繕するために必要な技術支援を行わなければならない（同 3 項）。

##### (3) 住居の復興・再建補助の手続

住民の住居の復興・再建の補助対象は、被災者本人が申請し、又は村民委員会の小班、居民委員会の小班がその候補を指名する。村民委員会、居民委員会の民主的討議を経て、救助の要件に合致する場合には、自然村、社区の範囲内で公示する。それに異議がない場合、あるいは村民委員会、居民委員会の民主的討議を経て異議が認容されなかった場合は、村民委員会、居民委員会が討議の意見及び関係資料を郷鎮の人民政府、街道弁事処に提出して審査を求め、県級人民政府の民政等の部門に報告し承認を受ける（条令 20 条）。

##### (4) 基本的な生活の救助

自然災害の発生した後の、当年の冬季、翌年の春季において、被災地区の人民政府は、生活が困難な被災者に基本的な生活の救助を提供しなければならない（条令 21 条 1 項）。被災した地区の県級人民政府の民政部門は、毎年 10 月末に当該行政区域で被災した者の当年の冬季、翌年の春季の基本的な生活上の困難及び需要を統計調査し、評価して、補助の対象を審査し、業務台帳を作成し、救助業務方策を定立し、当該級の人民政府の承認を経た後にそれを組織して実施し、かつ一級上の人民政府の民政部門に報告し登録しなければならない（同 2 項）。

## 5. 救助用の資金・物資の管理

### (1) 管理の責任主体

県級以上の人民政府の財政部門及び民政部門は、自然災害救助用の資金の分配、管理に責任を負い、かつその使用状況を監督する（条令 22 条 1 項）。県級以上の人民政府の民政部門は、自然災害救助用の物資を調達、分配し、管理する責任を負う（同 2 項）。

### (2) 救助用の資金・物品等の調達

人民政府は、自然災害の救助準備及び災害後の復興・再建に用いる物品、工事及び役務を購入するあたり、政府調達及び入札に関する法律の定めに従ってそれを組織して実施する。自然災害の応急救助及び災害後の復興・再建における緊急救助措置、緊急の移動・安居及び臨時的な救助にかかる緊急時の調達活動は、国の関係規定に基づき執行する（条令 23 条）。

### (3) 救助用の金銭・物品の用途

自然災害救助の金銭・物品は、特別支出金（物）としてその目的にのみに使用し、その使用は無償とする（条令 24 条 1 項）。目的が定められた寄附に係る金銭・物品は、寄附者の意向に従って使用しなければならない。政府部門が受けた、寄附者がその意向を指定していない金銭・物品については、県級以上の人民政府の民政部門が統一的に按分し、自然災害救助に用いる。社会組織が受けた、寄附者がその意向を指定していない金銭・物品については、その社会組織が関係規定に従って自然災害救助に用いる（同 2 項）。

自然災害救助用の金銭・物品は、被災者が緊急に移動し安居すること、その基本的な生活の救助、医療救助、教育・医療等の公共サービス施設及び住宅の復興・再建、自然災害救助物資の調達・貯蓄及び輸送、並びに災害による死亡者の親族への弔慰等の支出項目に用いなければならない（条令 25 条）。

### (4) 情報公開

被災地区の人民政府の民政、財政等の部門及び関係する社会組織は、新聞雑誌、ラジオ放送、テレビ、インターネットを通して、その受けた自然災害救助の金銭・物品及び寄附された金銭・物品の出所、数量及びその使用状況を、積極的に社会に向けて公開しなければならない（条令 26 条 1 項）。被災地区の村民委員会、居民委員会は、救助の対象及びその救助を受けた金銭・物品の金額・数量及び使用状況を公表しなければならない（同 2 項）。

### (5) 監督・検査

各級人民政府は、自然災害救助用の金銭・物品及び寄附された金銭・物品の監督検査制度を構築・整備しなければならない、かつそれらに係る苦情申立て及び通報を遅滞なく受理しなければならない（条令 27 条）。県級以上の人民政府の監察機関及び会計検査機関は、法に基づき自然災害救助の金銭・物品及び寄附された金銭・物品の管理使用状況について監督・検査を行わなければならない、民政、財政等の部門及び関係する社会組織は、それに協力しなければならない（条令 28 条）。

---

<sup>1</sup> 中国では、震源地の名を冠して「汶川地震」と呼ばれているが、本稿では、日本で通常使用されている「四川大地震」と表記する。四川大地震は四川省汶川県を震源として、マグニチュード 8.0 を観測し、地震による死者は 7 万人、行方不明者は約 2 万人、負傷者は約 37 万 4,000 人にのぼり、被災者

総数が4,624万人に達する大地震であった（林愛明「2008年中国四川地震のメカニズムと地震被害」『中国年鑑（2009年版）』中国研究所2009年40頁）。なお、四川大地震については、鎌田文彦「中国四川大地震から3年一復興再建の経緯と課題」『レファレンス』2011年9月号93頁～、参照。

<sup>2</sup> 中国では、2014年には延べ2.4億人が様々な自然災害によって被災し、死者・行方不明者1,818人、緊急避難者数延べ601.7万人、農作物の被災面積2,489.1万ヘクタール、その中の収穫が全くない面積309万ヘクタール、全壊家屋45万棟、半壊家屋254.2万棟に達し、災害による直接被害額は3,373.8億元であった。中華人民共和国民政部「2014年社会サービス発展統計公報」によると、自然災害における死者数（行方不明者も含む）は、2007年2,325人、2008年88,928人（四川大地震の発生日）、2009年1,528人、2010年7,844人、2011年1,126人、2012年1,530人、2013年2,284人、2014年1,819人となっている。以上のデータにつき、水本有香「中国のコミュニティにおける減災ボランティア活動」『現代社会研究』第2号（2016年）140～141頁。

<sup>3</sup> 例えば、国务院法制办公室編『中华人民共和国行政法典』中国法制出版社2014年は、様々な行政分野（同書は、行政管理の分野を「公安」「应急管理」「都市農村建設」「国土資源」「機関管理」に分類している）は、危機管理（原語「应急管理」）の分野の法律として突発事件対応法を掲載している。また、同書は、突発事件対応法は危機管理（应急管理）法体系の中で指導的役割を果たしている一般法である、としている（同412頁）。

<sup>4</sup> 2007年8月30日第10期全国人民代表大会常務委員会第29回会議可決、中華人民共和国主席令第69号2007年8月30日公布、2007年11月1日施行。なお、突発事件対応法の条文（中国語）については、中国人大網（[http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2007-10/09/content\\_5374666.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2007-10/09/content_5374666.htm)）より入手。

<sup>5</sup> 2010年6月30日国务院第117回常務会議可決、国务院令第577号2010年7月8日公布、2010年9月1日施行。なお、自然災害救助条令の条文（中国語）については、民政部门户网站（<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/fvfg/jzjj/201008/20100800095101.shtml>）より入手。

<sup>6</sup> 本稿では、原語表記（「条例」）とは異なり、以下の2つの理由から「条令」とする。1つは、日本の地方自治体の制定する「条例」との混同を避けるためである。もう1つは、自然災害救助条令は、立法の形式としては国务院の制定する「行政法規」という行政立法であり、「行政法規」は立法府の委任なしにいわゆる独立命令の形式で制定されることが多いが、自然災害救助条令もそうである。このような実情を踏まえて、本稿では「条令」と表記する。

<sup>7</sup> この点につき、関本克良「中国の民政政策と社会福祉に関する若干の考察」『中国文化研究』第30号（2014年）58～59頁、参照。

<sup>8</sup> 例えば、中国法律出版社法規中心『中华人民共和国行政法典／应用版（第三版）』法律出版社2013年は、行政分野を「人事」「民政」「公安」「司法行政」「教育・科学技術」「文化・スポーツ」「衛生・医薬」「都市農村建設」「資源・環境」などに分類し、さらに「民政」について、「安居」「優待・慰撫」「婚姻登記」「社会团体管理」「最低生活保障」「出棺・埋葬」「社会救助」に分けているが、自然災害救助条令を「社会救助」の根拠法令として掲載している。

<sup>9</sup> 突発事件対応法の訳文及びその制度概要について、宮尾恵美「中国における大規模自然災害への対応—突発事件対応法と応急対策計画を中心に—」『外国の立法』251号（2012年）214頁～、参照。

<sup>10</sup> 自然災害救助条令の訳文及びその制度概要について、宮尾恵美「中国における自然災害救助制度—自然災害救助条例の制定—」『外国の立法』254号（2012年）180頁～、参照。

<sup>11</sup> 自然災害は、地震、台風、洪水、豪雨、干ばつ、雪害、虫害などであるが、事故災難とは、原子力発電所及び放射能事故、鉱山事故、航空機・高速鉄道等の運輸事故、建設プロジェクト事故などを、動植物の疫病等による公衆衛生に関わる事件などが考えられている。

<sup>12</sup> 突発事件対応法の制度概要については、国务院法制办公室編・前掲書『中华人民共和国行政法典』412～413頁、の説明に沿って行う。

<sup>13</sup> 分類管理とは、自然災害、事故災難、公共衛生事件及び社会の安全に関する事件という4種類の突発事件の異なる特性に照らして、危機管理を実施することを意味する。

<sup>14</sup> 分級責任とは、突発事件の影響範囲及び突発事件の等級区別に基づき、突発事件の応急対応業務をどの階級の人民政府が責任を負うかを確定することをいう。

<sup>15</sup> 中国では、立法機関（全国人民代表大会及びその常務委員会）の「実質的な機能不全」を補うべく、

---

国務院の行政法規が实际的に立法機能を果たさなければ、実際上の立法ニーズに対応できない（国務院の行政法規により立法の代替的機能）という実情がある。この点について、拙稿「中国の行政立法と「依法行政」（法による行政）原則 - 行政立法の特質と法治主義との矛盾・問題 - 」（『アドミニストレーション』第11巻1・2号合併号26～29頁、参照）。

<sup>16</sup> 宮尾恵美・前掲論文「中国における自然災害救助制度—自然災害救助条例の制定—」190頁。

<sup>17</sup> 国家減災委員会は、国務院の議事調整部局（国務院の複数の行政部局にまたがる重要な業務の組織調整を任務とする部局）の1つで、国務院副総理が委員会主任を務める。また、地方各級人民政府にも減災委員会が設置され、自然災害発生時には、同委員会が自然災害救助応急総合調整部局となる（以上の説明につき、宮尾・前掲論文「中国における自然災害救助制度—自然災害救助条例の制定—」194頁）。