

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—

海外立法情報調査室 宮尾 恵美

【目次】

はじめに

I 中国の自然災害救助体制

- 1 自然災害救助の方針
- 2 中央政府と地方人民政府の費用分担

II 自然災害救助制度の概要

- 1 自然災害救助の補助の充実
- 2 中央政府による被災者生活補助
- 3 備蓄制度
- 4 寄附制度

III 自然災害救助条例について

- 1 条例制定の経緯
- 2 条例の概要

おわりに

翻訳：自然災害救助条例

はじめに

中国は自然災害の多発国であり毎年のように大きな被害が発生しているが、政府による自然災害救助⁽¹⁾については、21世紀になって、その

拡充が行われるようになったものの、長期にわたって不十分なものであった。その背景には、財政が不十分なため、自然災害の克服は被災地・被災者の自助努力を主とし、政府の救助は補助的なものとするという方針があったこと、自然災害救助は、建国当初から貧困層に対する社会救助（社会救済）⁽²⁾の一環として行われていたため、救助項目や支給される補助金等は最低生活を維持しうる程度の水準であったこと等が考えられる。

自然災害救助に関する法令も未整備のままであった。大洪水が発生した1998年には、全国人民代表大会常務委員会は、自然災害救助関連の法令についての調査を実施し、関連法令がほとんどなく、臨時的な通知に依拠して災害救助活動を実施している現状に鑑み、法整備の必要性を認識したが⁽³⁾、実際の法制化は、それから12年後の2010年、自然災害救助条例（以下「条例」という。）の制定まで待たねばならなかった。まさしく長年にわたり「被災者の生存及び基本的な生活の権利や利益に関する固有の法規は制定されておらず、自然災害救助活動は法的根拠

(1) 中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局・中国国家标准委员会公布『自然灾害管理基本术语』（中华人民共和国国家标准 GB/T26376-2010）中国标准出版社，2011によれば、自然災害救助（救災）とは、「災害発生後に実施する災害状況の調査及び評価、物資の配分、被災者の避難・移転、生活及び医療の救助、心理面でのケア、災害救助募金等の一連の救助業務」をいう。

(2) 社会救助とは、国及び社会が貧困層に対し最低限の生活を保障する公的扶助制度で、以前は社会救済と言われていた。救助と救済はほぼ同義であるが、歴史的な背景から救済には恩賜、恩恵といったニュアンスがあるとされ、1990年代頃から社会救助という用語が使われ始め、公的な文献では、2004年の中国共産党第16期中央委員会第4回全体会議の報告で初めて使用されたという。現在の社会救助には、都市最低生活保障、農村最低生活保障、農村五保（生活基盤を欠く高齢者、障害者及び16歳未満の青少年に対する、衣食住、医療、葬儀の5種類の生活保障をいう。青少年に対しては教育の保障が加わる。）、自然災害救助、特殊救助（医療、教育、司法、住居、就業等における救助）等がある。高园「从救济到救助：新中国城市社会救助的发展历程及其启示」『河北科技师范学院学报』（社会科学版）10卷1期，2011.3，pp.58-62；刘琳「社会救助：现代社会的国家责任」『公法研究』2011年2期，2011.8，pp.45-52。本稿では、基本的に救助を使用するが、歴史的な文献の紹介等においては、原文に使用されているとおりとする。

(3) 柳旭「助推灾害救助法制化」『中国减灾』2010年17期，2010.8，p.15。

がない受動的な状態に置かれていた」⁽⁴⁾のである。

条例は、自然災害救助の分野で初めての法令として、2010年6月30日に国务院第117回常务会议で採択、7月8日の公布を経て9月1日に施行された。条例は、被災者に対する応急的救助、被災後の生活支援のほか、自然災害救助の基盤となる災害救助用の資金の確保や救助用物資の備蓄、これらの管理についても規定している。本稿では、中国の自然災害救助体制の変遷、中央政府による被災者生活補助制度や救助用物資の備蓄制度の概要、条例の主な内容について紹介し、併せて条例を訳出する。

I 中国の自然災害救助体制

1 自然災害救助の方針

中国の自然災害救助の方針は、長期にわたり、被災者の自助を主とし、政府による救助を最低限とするものであった。

1949年の夏、長江、淮河流域の大洪水により大きな被害がもたらされ、その年の12月に、

政務院（当時。現在の国务院）は「節約防災、生産自救、大衆の互助、以工代賑」を自然災害救助の方針として示した⁽⁵⁾。生産自救とは、各地に合った方法で「多様な手工業と副業生産を組織し、被災民の飢饉からの回復を助けること」で、「給付金ではなく、労働によって根本的な解決とするもの」であり、以工代賑とは、「政府が被災地区の被災民を組織し、当地の農村基礎施設の建設に参加させ、労務報酬（実物あるいは賃金）を発給する救済方法」をいう⁽⁶⁾。1953年の第2回全国民政会議⁽⁷⁾では、「生産自救、節約渡荒（節約して飢饉を乗り切る）、大衆の互助、以工代賑、政府による必要な救済で補うこと」⁽⁸⁾が自然災害救助の方針とされ、政府による救済が災害救助の補助的なものとして加えられた。それ以後も生産自救を重視する方針に大きな変化はなく⁽⁹⁾、改革開放後の1983年に開催された第8回全国民政会議では、「大衆に依拠し、集団に依拠し、生産自救及び相互扶助を主とし、国家の必要な救済と扶助を従とする」という方針が出され、2006年の第12回全国民政会議で「政府主導、分級管理⁽¹⁰⁾、社会

(4) 秦佩华・胡玥「《自然灾害救助条例》今起实施 灾害救助 释放法治的力量（关注）」人民网，2010.9.1. <<http://politics.people.com.cn/GB/30178/12598422.html>> 以下、インターネット情報は、2012年9月20日現在である。

(5) 民政部減災司「庆祝中华人民共和国成立60周年特别专题 減災救災60年」『中国減災』2009年10期，2009.10，p.6.

(6) この文章における「」内の部分は、次の文献からの引用である。王渝「建国期中国の失業対策事業における「生産自救」思想の由来—土地革命戦争期から1950年代までの飢饉救済政策を中心に—」『経済系：関東学院大学経済学会研究論集』第245集，2010.10，pp.147, 171. <http://opac.kanto-gakuin.ac.jp/cgi-bin/retrieve/sr-bookview.cgi/U_CHARSET.EUC-JP/NI20000763/Body/wang.html>

(7) 民政とは、戸籍事務、行政区画や地名の管理、社会団体の管理、災害救助等の国の行政事務をいう。全国民政会議は民政事業の推進のための戦略会議で、民政事業の目標、任務、重大な方針の決定等を行う。1950年に第1回会議が開催され、1960年に第6回会議が開催された後、空白の時期を経て、第7回会議が1978年に開かれた。現在は、国家発展計画（5か年計画）の制定にあわせ、概ね5年に1回の頻度で開催する。最近では2012年3月に第13回会議が開催された。「统一思想上下合力做好第十二次全国民政会议筹备工作」『中国民政』2006年3期，2006.3，p.4；「历次全国民政会议回眸」『中国民政』2012年3期，2012.3，pp.51-56.

(8) 前掲注(5)

(9) 1958年の人民公社化以後の災害救助の方針は「大衆に依拠し、集団に依拠し、生産自救を主とし、国家の必要な救済によって補う」であった。文化大革命終息後の1978年の第7回全国民政会議では、社会救済と災害救済が統一され、「末端に頼り、生産によって自己救済し、民衆が互助することを主とし、政府の必要な救済を従とする」方針が決定された。同上，pp.6-8；王文亮『21世紀に向けた中国の社会保障』日本橋報社，2001，p.187；大谷順子「中国の災害復興政策—四川大地震から三年目の検証」『大阪大学大学院人間科学研究科紀要』38巻，2012.3，pp.43-44.

(10) 災害救助の分級管理とは、各級の人民政府が災害の大きさ等に応じ各自の業務分担を果たすことである。

の互助、生産自救」という新しい方針が示されるまでその方針が掲げられていた⁽¹¹⁾。新方針は、生産自救という方針を掲げることに変わりはないが、中央政府及び地方各級人民政府が自然災害救助において主導的役割を果たすことを明確にしたことがこれまでの方針とは大きく異なる。

2 中央政府と地方人民政府の費用分担

中国の財政制度は社会、経済の変化に応じた改革が行われ、変遷してきた。通常、計画経済期（建国から1978年に改革開放政策が開始されるまで）の統収統支制⁽¹²⁾、1980年から1993年までの財政請負制⁽¹³⁾、1994年以降の分税制⁽¹⁴⁾の各期に区分される⁽¹⁵⁾。各期における中央政府と地方人民政府の財政状況の変化は自然災害救助体制、特にその費用分担に影響を与えてきたことから、次に財政制度の時代ごとにその自然災害救助体制について概観する。

(1) 統収統支制期

統収統支制期には、地方人民政府に自然災害救助の予算はなく、被災地の地方人民政府からの要請により、災害の大小の区別なく中央政府が自然災害救助を実施していた。上述のとおり、

政府の救済は補助的なものとされていたが、自力で生活する能力を持たない被災者に対する食糧、衣服、医療等の保障制度が形成された⁽¹⁶⁾。1958年以降、農村の集団化（人民公社化）の進展に伴い、自然災害救助の主体は人民公社となり、国の救助資金の給付対象は個人ではなく、人民公社となった。公社が給付された自然災害救助資金を生産に投入したため、多数の死者を出すという事態も引き起こされた⁽¹⁷⁾。

(2) 財政請負制期

改革開放後は、財政請負制により、中央と地方の財政状況に変化が生じ、中央の予算規模は総体的に縮小したが（1993年には、全国財政収入に占める中央政府の財政収入は22%となった⁽¹⁸⁾）、自然災害救助資金の中央政府負担という構造には変化がなかった。この時期には、自然災害と貧困とは密接な関係がある（貧困地域ほど自然災害に抗する能力が弱いため、災害の発生率が高くなり、災害によりますます貧困になる）という考えに基づいて、自然災害を軽減するためには、自然災害救助と貧困対策の結合が必要であるとされ⁽¹⁹⁾、限られた自然災害救助資金を活用するため、次のような施策が試み

(11) 民政部減災司「紀念改革開放30周年特別專題 減災救災30年」『中国減災』2008年12期，2008.12，pp.15-16.

(12) 国家が集中的に財政収入と支出を管理することをいう。

(13) 地方人民政府が税徴収の主体となり、税収の一定額を中央政府に上納すれば、残りは地方に留保される制度。地方人民政府にとっては、インセンティブのある制度で、地方人民政府は地域開発と財政収入確保に取り組んだ。自治体国際化協会編『中国の地方行財政制度』2007，p.70. 〈<http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/j26.pdf>〉

(14) 中央政府と地方人民政府の事務分担に基づき、各種税目を中央政府の固定収入、中央・地方共有固定収入、地方人民政府固定収入に分類し徴収する制度。同上，pp.70-71.

(15) 2002年の税制の調整を境に、それより前を前期分税制、後を後期分税制とする考えもある。津上俊哉「中国地方財政制度の現状と問題点—近時の変化を中心に—」（RIETI Discussion Paper Series 04-J-020）〈<http://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/04j020.pdf>〉

(16) 例えば、1953年に制定された「農村災害・飢饉救済食糧費支給使用弁法」によれば、労働能力がなく身寄りのない老人、障害者、児童を救助対象とし、米、小麦、粟を主食とする地域においては1人1日500gの食糧を基準とし、とうもろこし、高粱を主食とする地域では1人1日600gの食糧を基準として費用を計算することとしている。前掲注(5)

(17) 同上，pp.6-7.

(18) 前掲注(13)

(19) 蔣积伟「析論20世紀80年代中国救災体制的改革」『北京党史』2008年4期，2008.7，p.11.

られた。

民政部は、改革開放の初期において、自然災害救助資金が不足しており、また貧困地域の被災者に対する単なる生活救助は、貧困から抜け出す効果が小さく、被災者自身の積極性を損なっているとの認識の下に、被災者の生活救助と生産活動とを結合させ、自然災害救助資金の使用効果を高める方向で、自然災害救助体制を改革するとの方針を出した⁽²⁰⁾。こうして、1983年4月に開催された第8回全国民政会議において、自然災害救助資金は緊急救助及び被災者の基本的な生活保障に用いられる費用を除き、他は被災者の生産自救のための貸付金として運用し、その収入で各地に自然災害救助・貧困扶助基金を設立すること等が決定された⁽²¹⁾。

また、1983年から民政部と財政部は、甘粛省、貴州省等6つの省を対象に、自然災害救助資金請負制を試行した⁽²²⁾。これは、中央政府が特大自然災害救済資金を省級人民政府に年に1度給付し、その使用をこれらに任せるもので、地方人民政府の自然災害救助への積極性を高めることを目指したものであった。しかし、国務院は1985年3月に、財政管理体制についての通知を出し、その中で請負制に適さない支出の1つとして特大自然災害救済資金を挙げ、これについては中央政府から特別資金を支給することとした⁽²³⁾。

(3) 分税制期

財政請負制期には、地方経済の活性化がもたらされると同時に、地域間の経済格差が拡大した。しかし、全国の財政収入に対する中央政府の財政収入割合が低下していたため、中央政府がこれらの問題に対応することは困難であった。そこで、中央財政の強化、地域間格差の是正等を目的として、1994年に分税制が導入された⁽²⁴⁾。これに合わせて、1994年の第10回全国民政会議において、自然災害救助資金及び自然災害救助業務の分級負担という体制をとることが定められた⁽²⁵⁾。また、1995年1月に施行された予算法の第32条においては「各級人民政府の予算は、当該級の政府予算支出額の1～3%の予備費を設け、その年の予算執行において、自然災害救助の支出及びその他予見しがたい特殊な支出に用いること」と定められ、地方各級人民政府もそれぞれの予算に自然災害救助資金を計上するようになった⁽²⁶⁾。

しかし、自然災害救助の主たる責任は中央政府と地方人民政府のどちらにあるのかは明確でなく、両者の自然災害救助費用の負担割合も明確でなかったため、地方人民政府はその投入資金を少なくし、中央政府に多くの資金を要求するという事態が続いていた。その後、2006年1月に公布された「国家自然災害救助応急対策計画」⁽²⁷⁾では、自然災害救助業務及び自然災害救

(20) 王治坤「关于救灾扶贫周转金的几点认识」『民政论坛』1996年4期，1996.8，p.5。資金の不足については、例えば1983年においては、自然災害により生活困難となった者は全国で1億人以上いたが、国の自然災害救助予算は6億元しかなかったと王論文は指摘している。

(21) 同上。その後、被災者の生活保障の資金の不足、貸付金の回収率の悪さ、不正な資金使用の問題等が相次ぎ、民政部は、1999年にこの制度を停止するに至った。「民政部、財政部关于进一步加强救灾款使用管理工作的通知」中国社会保障网，2007.11.1.〈http://www.cnss.cn/new/zldh/zcfg/shjz/200908/t20090805_240198.htm〉

(22) 前掲注(5)，p.7；前掲注(19)，pp.9-10。

(23) 「国务院关于实行“划分税种、核定收支、分级包干”财政管理体制的规定的通知」中央政府门户网站，〈<http://www.gov.cn/gongbao/shuju/1985/gwyb198510.pdf>〉

(24) 前掲注(13)

(25) 前掲注(5)，p.8。

(26) 孙绍骋『中国救灾制度研究』商务印书馆，2004，p.192。

(27) 国家自然災害救助応急対策計画は、自然災害の早期警戒・予報、救助資金・物資等の準備、災害救助の応急組織、その指揮体系等についての計画である。被害の大きさ等に応じて、1級（特に重大な災害への対応）～4級（普

表1 中央政府と地方人民政府の自然災害生活救助資金の負担割合

中央と地方の負担割合	該当する省・自治区・直轄市等
中央50%、地方50%	北京市、天津市、上海市、江蘇省、浙江省、広東省、大連市、寧波市、厦門市、深圳市
中央60%、地方40%	遼寧省、福建省、山東省
中央70%、地方30%	河北省、山西省、吉林省、黒竜江省、安徽省、江西省、河南省、湖北省、湖南省、内蒙古自治区、広西壮族自治区、重慶市、四川省、貴州省、雲南省、西藏自治区、陝西省、甘肅省、青海省、寧夏回族自治区、新疆ウイグル自治区

出典：「自然災害生活救助資金管理暫行办法」を基に筆者作成

〈http://sbs.mof.gov.cn/zhuantilanmu/czzxzyzf/201110/t20111019_600482.html〉

助資金は分級負担とし、地方人民政府が主体となって実施すること、特に重大な自然災害が起こった場合は、中央政府は被災者の生活支援に用いる資金を給付することを定めた²⁸⁾。そして、2011年1月20日に公布、施行された「自然災害生活救助資金管理暫定弁法」²⁹⁾（以下「資金管理弁法」という。）は、特に重大な自然災害が発生した場合の中央政府と地方人民政府の資金負担の割合を、各地の経済、地方人民政府の財力、自然災害の特徴に応じて、表1のように定めた。

II 自然災害救助制度の概要

1 自然災害救助の補助の充実

改革開放以後2001年まで、中央政府の自然災害救助としては、三無人員（収入源が無く、

労働能力が無く、法定扶養親族が無い者）に対する食糧補助（1人1日0.38元³⁰⁾）及び倒壊家屋再建補助（地震による被害は1室200元、洪水による被害は1室65元）があったが、これらは1980年代に定められた低い水準のままであった³¹⁾。2002年以降、経済発展、国民の生活の向上を背景に、補助項目の増加、補助金の引上げ等自然災害救助制度の拡充が行われるとともに、資金の使用の厳格化が図られた。

自然災害救助の補助金の水準が低いことは早くから問題視されており、2002年5月に開催された第11回全国民政会議において、自然災害救助の補助金の引上げに関する意見が提出された³²⁾。同年8月2日に、民政部と財政部は「特大自然災害救済補助金算定基準」を定め、中央政府から給付する自然災害救助資金の算定基準を設けた³³⁾。また同年8月5日に、両部は「特

通の災害への対応）の4段階の応急対策計画を発動することとし、各級の発動条件、救助体制を定めている。同計画は2006年1月に公布、その後2011年10月16日に改定されている。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』No.251, 2012.3, pp.222-226を参照〈http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3487064_po_02510009.pdf?contentNo=1〉

28) 中央政府が生活救助資金を給付する場合とは、2006年の国家自然災害救助応急対策計画によれば、自然災害による被害が、死者30人以上、避難者10万人以上、倒壊家屋1万室以上のいずれかに該当する場合等である。2011年改定の同計画では、干害により救助を必要とする者が農牧業人口の15%以上又は100万人以上の場合を、これに加えている。「国家自然災害救助应急预案」中央政府门户网站, 2006.1.11. 〈http://www.gov.cn/yjgl/2006-01/11/content_153952.htm〉; 「国家自然災害救助应急预案(2011年10月16日修订)」中央政府门户网站, 2011.11.1. 〈http://www.gov.cn/yjgl/2011-11/01/content_1983551.htm〉

29) 「自然災害生活救助資金管理暫行办法」は次の財政部のウェブサイトに掲載 〈http://sbs.mof.gov.cn/zhuantilanmu/czzxzyzf/201110/t20111019_600482.html〉

30) 1元の円換算は、2010年は12.97円、2005年は13.45円、2001年は14.68円、2000年は13.02円である。

31) 来红州「国家灾害救助标准的历史沿革」『中国减灾』2007年11期, 2007.11, p.12.

32) 「与会代表的关注—第十一次全国民政会议分组讨论的纪要」『中国民政』2002年6期, 2002.6, p.27.

33) 前掲注(5), p.10.

大自然災害救済補助金の分配管理を規範化することに関する通知³⁴⁾を出し、同補助金の使用の原則と範囲を明確にした。これによれば、同補助金は特に重大な自然災害を受けた省の被災者が基本的な生活上の困難があった場合に給付されるもので、その目的にのみ使用することとし、具体的な使用範囲を被災者の緊急救出及び避難、被災者の衣食住医療等の生活上の困難の解決、倒壊家屋の再建、損壊家屋の修繕、冬・春期臨時生活補助（後述）、中央備蓄物資（後述）の購入に限定した。また、前述の国家自然災害救助応急対策計画においては、各級人民政府は財政の増大、物価変動、住民の実際の生活水準等に合わせて補助基準を引き上げることが明記している。

2007年には、従来の特大自然災害救済補助金という名称は中央自然災害生活救助資金に変更された。同年8月15日に開催された国務院第188回常務会議は、①国の自然災害救助の項目として干害被災者への救助を新設、②住宅復旧再建補助及び冬・春期臨時生活補助の水準の引上げを決定した。これにより、2007年当時の中央自然災害生活救助資金は、避難者生活補助、住宅復旧再建補助、干害被災者臨時生活補助、冬・春期臨時生活補助の4項目に使用されることとなった³⁵⁾。救助項目の新設や補助水準の引上げは、四川大地震³⁶⁾後も行われている。

こうして、中央政府による自然災害生活救助への投入額も増加し、1978年には3.68億元であったが、1991年には初めて20億元を超え、

2000年には30億元を、2006年には50億元を超え、2008年には509億元となった³⁷⁾。

2 中央政府による被災者生活補助

自然災害救助の補助は、中央政府によるものと地方人民政府によるものがあり、地方人民政府の補助項目、給付基準はその財政状況等によって異なる。次に中央政府による被災者生活補助について紹介する。

(1) その種類と給付基準

中央政府からの被災者への生活補助は、前述の資金管理弁法により、資金の用途が定められている。それによれば、中央政府の被災者に対する生活補助には次にあげるようなものがある³⁸⁾（表2を参照）。

(a) 避難者生活補助

被災者の緊急救助及び避難時の衣食住、医療等の一時的な生活困難の解決に用いる。

(b) 臨時生活補助

自然災害が原因で生活困難となった被災者（住む家がなく、生活費のあてがなく、労働能力がない者）に対する補助で、過渡的な期間の基本的な生活の保障に用いる。

(c) 冬・春期臨時生活補助

食糧、飲料水、衣服、暖房、医療等の基本的な生活が困難である被災者に対し、冬・春期に給付される。冬期補助期間は災害があった年の12月から翌年2月、春期補助

34) 「关于规范特大自然灾害救济补助费分配管理的通知」新华网, 2008.5.31. <http://news.xinhuanet.com/politics/2008-05/31/content_8290276.htm>

35) 前掲注(5), pp.10-11.

36) 中国では「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」とする。四川大地震と災害からの復興については、鎌田文彦「中国四川大地震から3年—復興再建の経緯と課題—」『レファレンス』728号, 2011.9, pp.93-108を参照。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050699_po_072805.pdf?contentNo=1>

37) 前掲注(5), p.11.

38) なお、これらの補助項目は、財政部と民政部が社会・経済の発展水準及び救助の必要性に基づき、適宜調整し、補助基準も相応に定める（資金管理弁法第10条）としており、項目、基準とも変更される可能性がある。

表2 中央政府による自然災害救助の補助項目及び給付基準

補助項目	給付基準	
	2002～05年（注1）	2006～11年（注2）
避難者生活補助 （1人）	100元	150元（台風災害の場合は70元）（2006年） 230元（台風災害の場合は90元）（2011年）
臨時生活補助 （1人）	制度なし	①最初の3か月は10元/日（2級以上の応急対策計画が発動された場合は食糧500g/日を追加）。②災害で三孤（孤児、身寄りのいない老人及び障害者）になった場合は、600元/月を3か月間給付する。元々三孤だった者が被災した場合には、元来の補助金に上乗せし600元/月を給付する。（2008年）（注3）
冬・春期 臨時生活補助（1人）	0.5元/日	42元（2006年）、50元（2007年）、90元（2011年）
干害被災者 臨時生活補助（1人）	制度なし	30元（2007年）、60元（2011年）
弔慰金（1人）	制度なし	5,000元（2008年） 8,000元（2010年）（舟曲土石流災害）（注4）
住宅復旧再建補助		
地震による 倒壊住宅再建補助	500元/室	600元/室（2006年）、1,500元/室（2007年） 1万元/戸（農村住宅）、2万5千元/戸（都市住宅）（2008年） 1万元/戸、1万4千元/戸（高緯度寒冷地）に統一（2010年）
その他の災害による 倒壊住宅再建補助	300元/室	600元/室（2006年）、1,500元/室（2007年） 3,000元/戸（一般家庭）、5,000元/戸（生活困難家庭）（2008年） （南方の低温・雪害による被害への補助） 7,000元/戸（2009年） 1万元/戸、1万4千元/戸（高緯度寒冷地）に統一（2010年）
損壊住宅修繕補助	不明	200元/室（2007年）、900元/戸（2009年） 1,000元/戸、1,400元/戸（高緯度寒冷地）（2010年）

（注1） 表中の（ ）の年は各補助が新設され又は基準が改定された年であるが、2002～2005年については、そのうちの何年に新設又は改定が行われたのかは不明である。

（注2） 2007年は、8月の国务院第188回常务会议の決定によるもの。2008年は、四川大地震又は南方の低温・雪害の救助で実施されたものであるが、後者は表中にその旨を記した。

（注3） 四川大地震においては、上記の3か月間の補助終了後に、三孤、怪我人、他の地に居住する者、住居の倒壊等により生活が困難な者等に対し、平均、1人1か月200元を3か月間給付した。各省は、給付対象を分類し、三孤、死者、重症者のいる家庭には給付基準を適度に上げ、統一基準で給付し、必要経費は中央政府が負担するが、それ以降の生活補助は最低生活保障、農村五保等の制度によることとした。（「关于对汶川地震灾区困难群众实施后续生活支援有关问题的通知」による。〈<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/fvfg/jzjj/200807/20080710018613.shtml>〉）

（注4） 2010年の玉樹地震においては2008年四川大地震と同基準の5,000元を給付。他に地方人民政府からの給付もあり、四川大地震では四川省は3,000元の弔慰金を給付した。玉樹地震は2010年4月14日に、青海省玉樹チベット族自治州玉樹県において発生した、マグニチュード7.1の地震で、死者2,698人、行方不明者は270人に上った。舟曲土石流災害は2010年8月8日に、甘肅省甘南チベット族自治州舟曲県で発生した長さ5,000m、幅300m、深さ5mにわたる土石流で、死者は1,433人、行方不明者は272人に上った。

出典： 来红州「国家灾害救助标准的历史沿革」『中国减灾』2007年11期，2007.11，pp.12-13；民政部减灾司「庆祝中华人民共和国成立60周年特别专题 减灾救灾60年」『中国减灾』2009年10期，2009.10，pp.17-19；「巨灾挑战中国灾害救助制度」『瞭望新闻周刊』2010年33期，2010.8.16，pp.8-9；关妍・程姚英「完善我国现行自然灾害救灾工作模式的思考」『北京师范大学学报（自然科学版）』47卷5期，2011.10，p.233；「坚持固本强基狠抓能力建设在更基础上推进减灾救灾事业科学发展」『中国减灾』2012年3期，2012.3，p.10。等を基に筆者作成

期間は災害があった翌年の3月から5月までである。従来は、冬・春端境期救助と称し、2回に分けて給付されていたが、2007年の国務院第188回常務会議において、冬・春期臨時生活補助と名称が変更されて、1回の給付とし、給付額も引き上げられた。

(d) 干害被災者臨時生活補助

干害による生活困難者に対し、食糧、飲料水等の補助を行う。2007年に新設された。

(e) 弔慰金

自然災害の犠牲者の家族に対して支払われる見舞金で、四川大地震後に新設された。

(f) 住宅復旧再建補助

住宅の倒壊又は重大な損壊を受けた被災者の住宅再建補助（地震又はその他の災害の2種類があったが、2010年に統一された。）、損壊の程度が重大には至らなかった住宅の修理に対する補助を行う。

これらの補助の給付基準は表2に見られるように、近年拡充が図られているが、どの程度被災者の必要を満たしているのかを知る手掛かりとして、次のような数字が参考になると思われる。

臨時生活補助は、被災者の基本的な生活を保障するものであり、日本の生活保護に相当する最低生活保障の基準と比較してみると、2011

年の最低生活保障（1人当たり）の全国平均は、都市で287.6元/月、農村で143.2元/月、2010年は都市で251.2元/月、農村で117元/月であり⁽³⁹⁾、臨時生活補助の1日10元の基準は最低生活保障の基準を上回る。ただし、例えば2011年の都市の1人当たりの可処分所得21,810元/年、農村の1人当たり純収入6,977元/年⁽⁴⁰⁾と比較してみると、これらの生活最低保障の基準は高いものではない。農村よりも給付額の多い都市の最低生活保障基準でも、その地域の平均食費支出を下回る地域が多いという指摘もなされている⁽⁴¹⁾。

家屋の再建について言えば、地域、住宅の種類、広さ等によって費用は異なるが、例えば、四川大地震の時には、汶川県のある町の住宅（煉瓦造り）の建設費は7万元前後という報告もある⁽⁴²⁾。

(2) 補助金の申請・給付の手続

災害が発生した後、地方各級人民政府の財政部門は民政部門と協力して、自然災害生活補助金分配計画を策定し、同計画に従ってその地方人民政府の財政から資金を給付した後に、必要な場合には、それぞれ1級上の地方人民政府⁽⁴³⁾に補助金を申請できる。また特に重大な自然災害を受けた場合⁽⁴⁴⁾には、省級人民政府の財政部

(39) 2011年の統計は「民政部发布2011年社会服务发展统计公报」（中国网，2012.6.12.〈http://guoqing.china.com.cn/zwx/2012-06/21/content_25707742_2.htm〉）に、2010年の統計は「民政部发布2010年社会服务发展统计报告」（民政部门户网站，2011.6.16.〈<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201106/20110600161364.shtml>〉）による。

(40) 「2011年城乡居民收入增长情况」国家统计局，2012.1.20.による。〈http://www.stats.gov.cn/tjfx/jdfx/t20120120_402780174.htm〉

(41) 王文亮『現代中国社会保障事典』集広舎，中国書店（発売），2010，p.163.

(42) 「中国四川大地震調査報告書」国際連合地域開発センター防災計画兵庫事務所〈<http://www.hyogo.uncrd.or.jp/publication/pdf/Report/Sichuan/sichuan.jp.pdf>〉

(43) 中国の地方行政機構は基本的に、省級（省、自治区及び直轄市）—地級（地級市及び自治州）—県級（県、自治県、県級市及び市管轄区）—郷級（郷、鎮及び民族郷）の4つの階層（級）に分けられる（地域によっては、地級が存在しない場合もある）。例えば、郷級政府の1級上の人民政府は県級政府である。「県級以上の人民政府」とは、省級から県級までの地方各級人民政府のほか、中央政府（国務院）まで含まれる。「県級以上の地方人民政府」とは、省級から県級までの地方人民政府をいい、中央政府は含まれない。

(44) 前掲注(28)を参照

門及び民政部門は、中央の財政部及び民政部に対し、補助を必要とする人数等の情報を添えて、中央自然災害生活救助資金を申請できるが、地方人民政府による補助給付が先に実施されていることが前提である。財政部と民政部は、省級人民政府の財政部門及び民政部門からの申請内容、各種の補助基準、地方人民政府と中央政府の分担比率に基づき補助額を決定し、これらの部門に通知する。省級人民政府の財政部門及び民政部門は補助の給付通知を受け取った後、資金の分配を決定する。⁽⁴⁵⁾

3 備蓄制度

自然災害救助用物資の備蓄については、1991年及び1994年の大水害によりその重要性が認識され、1998年に民政部と財政部は、「中央級災害救助用物資の備蓄制度の構築に関する通知」を出し、国の備蓄制度を開始した⁽⁴⁶⁾。中央級災害救助用物資とは、中央政府の財政部が資金を準備し、民政部が買入れ、備蓄及び管理を行い、緊急救助、応急的避難、被災者の生活支援等のために使用する各種物資をいい、2002年12月にこれらの管理に関する「中央級災害救助用備蓄物資管理弁法」⁽⁴⁷⁾が定められた。同弁法では、備蓄物資の種類、数量等は、民政部が財政部と協議して決定すること、省級人民政

府の民政部門に日常の管理を委託すること、自然災害発生時には、先ずその省の備蓄物資を使用した後に中央級の備蓄物資の使用を申請することとしている。

その後、2006年に策定された「中央級災害救助用物資備蓄庫建設計画」、2007年8月に公表された「国家総合減災第11次5か年計画」⁽⁴⁸⁾（対象時期は2006-10年）において、既存の備蓄庫の拡張及び備蓄庫の新設が決定された。また、中央級備蓄庫の建設と同時に、地方の備蓄庫建設も進め、省級、地級⁽⁴⁹⁾、県級の各級の備蓄庫の建設が進められた。一方、備蓄庫の数の不足のほかにも、老朽化、建設地が偏っていること、備蓄物資の量・種類が少ないこと、管理が不十分なこと等の問題⁽⁵⁰⁾、特に地方人民政府における備蓄が不十分なことが問題視されるようになった。2008年冬に南方で起こった低温・雪害を教訓として、民政部は、2008年5月7日に「災害救助応急物資備蓄業務の強化に関する通知」⁽⁵¹⁾を省級人民政府等の民政部門に出した。同通知は、自然災害救助業務の分級管理、分級責任の原則に従って、各地方が物資の備蓄を行うこと、備蓄物資の種類と量を増やし、災害が多発する地域等では、毎年一定の数量のテント、衣服、布団、食品、飲料水、照明器具、暖房器具等の応急物資を備蓄することとした。

(45) 「自然災害生活救助資金管理暫定弁法」による。

(46) 同通知は、瀋陽、天津、鄭州、武漢、長沙、広州、成都、西安の8か所に、省級人民政府に委託して中央級備蓄庫を建設し、備蓄物資を暫定的にテントのみとし、備蓄を開始するものであった。2003年には、同備蓄庫の建設地の調整を行い、広州を南寧に変更し、新たに哈爾浜と合肥を加えて、10か所の中央級備蓄庫建設を定めた。高建国「中央級救灾物资储备仓库在地震紧急救援中的使用」『国际地震动态』2004年8期，2004.8，p.22。

(47) 「中央级救灾储备物资管理办法」〈<http://jzs.mca.gov.cn/article/zjz/zewj/201104/20110400146627.shtml>〉

(48) 「国务院办公厅关于印发国家综合减灾“十一五”规划的通知」中央政府门户网站，2007.8.14。〈http://www.gov.cn/zwgk/2007-08/14/content_716626.htm〉

(49) 前掲注(43)を参照

(50) ある地域では民政部門が備蓄庫用地にホテルを建設しその地下室を備蓄庫として使用し、また他の地域では備蓄庫用地に職員宿舎が建設されるというようなケースもあり、その管理が問題となった。2008年の四川大地震の際にはテントの不足が深刻で、統計では地震から10日後にも90万のテントが不足していたと言われる。李秀江「中国灾害应急体系之变」『小康』2010年8期，p.45。

(51) 「民政部关于进一步加强救灾应急物资储备工作的通知」民政部救灾司，2008.5.7。〈<http://jzs.mca.gov.cn/article/bzgz/200805/20080500014121.shtml>〉

民政部は、さらに2009年に、従来の10の中央級備蓄庫を24に増やす新たな計画を策定し⁵²⁾、2012年9月現在18の中央級備蓄庫が完成している⁵³⁾。

4 寄附制度

四川大地震の際には、687億9千萬元もの寄附金、109億1300萬元相当の支援物資が中国内外から寄せられ⁵⁴⁾、自然災害救助の大きな柱の1つとなった。こうした社会的寄附制度は、貧困地区への社会支援として1996年に開始され、現在は毎年11月に寄附募集活動（以下「寄附活動」という。）が行われるほか、大災害が発生した場合にはその都度集中的に寄附活動が実施される⁵⁵⁾。

寄附活動に関する法規には、「公益事業贈与法」⁵⁶⁾、「災害救助贈与管理弁法」⁵⁷⁾、「民政部災害救助贈与業務規定」⁵⁸⁾等がある。これらによれば、自然災害救助の寄附活動を行う主体は、自然災害救助を目的とする寄附活動を行う基金で、県級以上の人民政府の民政部門に登録されたものである。また、その寄附の受贈者は①県級以上の人民政府の民政部門及びそれが委託した寄附受入機構、②県級以上の人民政府の民政部門が認定した自然災害救助を目的とする公益

的性質を有する民間組織、③法律、行政法規が定めるその他の組織、としている。自然災害救助のための寄附金及び寄附物品の用途は、①被災者の衣食住、医療等の生活上の困難の解決、②被災者の緊急救助、避難、着き先の確保、③被災者の倒壊家屋の再建、④自然災害救助と直接関係するもので贈与者が指定する用途、⑤同級の人民政府が許可した自然災害救助に直接用いる支出である。国务院の民政部が全国の寄附活動を、県級以上の人民政府が当該地域の寄附活動をそれぞれ管理する。また、国家自然災害救助応急対策計画により1級又は2級の応急対策計画⁵⁹⁾が発動された場合、国务院が全国的な寄附活動の実施を決定した場合又は特殊な事情により全国的な活動が必要とされる場合には、民政部が寄附活動の実施を企画することとしている。

Ⅲ 自然災害救助条例について

1 条例制定の経緯

1998年の自然災害救助関係法令に関する調査を通じて、基本的な法令が制定されていないこと及びその制定の必要性は指摘されていたが、関連法令は長年未制定のままであった。

52) 李 前掲注50

53) 「民政部：我国自然灾害救助步入法制化轨道」中国网，2012.9.20. 〈http://www.china.com.cn/news/2012-09/20/content_26578831.htm〉

54) 2009年9月30日における数字。寄附金には特殊党費（全国の4560万の共産党員からの寄附金）97億3千萬元を含む。「2010年第1号：“汶川地震社会捐赠款物审计结果”」中华人民共和国审计署 〈<http://www.audit.gov.cn/n1057/n1072/n1282/1938992.html>〉

55) 民政部、国务院贫困救济开发指导グループの「大中都市での恒常的寄附活動を展開し被災地区、貧困地区を支援することに関する意見」が1996年に出され、同年から全国の大中都市で、都市住民による衣服や不用品の自主的な寄附活動が行われることになり、毎年4月と10月に寄附活動を実施することとなった。前掲注(5), pp.23-25.

56) 1999年6月28日公布、同年9月1日施行。「中华人民共和国公益事业捐赠法」国务院法制办公室 〈<http://fgk.chinalaw.gov.cn/article/flk/199906/19990600267366.shtml>〉

57) 2008年4月28日公布、同日施行。「救灾捐赠管理办法」民政部救灾司，2008.5.8. 〈<http://jzs.mca.gov.cn/article/csyz/200805/20080500014136.shtml>〉

58) 2009年9月3日公布、同日施行。「民政部救灾捐赠工作规程」民政部救灾司，2009.9.3. 〈<http://jzs.mca.gov.cn/article/jzjz/zewj/201003/20100300063047.shtml>〉

59) 宮尾 前掲注(27)を参照

前述のように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た。同会議終了後、民政部長は2007年の民政業務の重点の1つとして、民政に関する各制度の構築と関連法規の整備をあげ、社会救助法⁶⁰⁾、災害救助条例等の制定を急がなければならないと述べた⁶¹⁾。2007年8月に公表された「国家総合減災第11次5か年計画」では、自然災害の軽減及び救助に関する法規の制定、自然災害救助の項目の整備、補助基準の引上げ等を実施することが盛り込まれた。

こうして民政部は条例の制定準備を進めていたが、2008年5月12日の四川大地震発生後、作成していた条例案を、急ぎ国务院法制弁公室に送付した⁶²⁾。同弁公室は関係部門や地方人民政府の意見を聴取し、民政部と検討を重ね、2009年4月9日に、「救災条例（意見募集稿）」を公表し、意見を募った⁶³⁾。その後、題名は「自然災害救助条例」と変更され、2010年6月30日の国务院第117回常务会议で採択、7月8日の公布を経て、9月1日に施行された。

これまで中国の自然災害に関する法令は、概

ね地震、洪水等個別の災害に対する防御と対処を中心としたものであったが、条例は、あらゆる種類の自然災害に適用する自然災害救助分野の初めての法令であり⁶⁴⁾、その制定の意義は大きいと言えよう。

2 条例の概要

条例は、基本的にこれまでの自然災害救助において形成されてきた業務の原則、制度、方法を基礎として救助業務を法制化したものである。国务院法制弁公室は条例制定の必要性について次のように述べている。「多くの自然災害救助業務の経験から、①自然災害救助の準備が十分でなく、②緊急対応の体制が完全でなく、③災害後の救助制度が不備であり、④救助用の資金や物資の管理が厳格でない等の課題に直面し、自然災害救助に関する法規を制定することで、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が必要であった。」⁶⁵⁾

条例は、第1章総則、第2章救助準備、第3章応急救助、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

60) 国务院法制弁公室は、2008年8月15日に「中華人民共和国社会救助法（意見募集稿）」を公表した。その第4章に「自然災害救助」が設けられている。しかし、その後法制化は進展していないようである。「国务院法制办就社会救助法公开征求意见（附全文）」新华网，2008.8.16。〈http://news.xinhuanet.com/local/2008-08/16/content_9371443.htm〉

61) 李学举「在全国民政厅局长会议上的讲话」『中国民政』2006年12期，2006.12，p.45。

62) 四川大地震が発生した2008年5月12日に、民政部は会議を開催し、条例案を審議していたという。前掲注(3)，p.14。

63) 「关于《中华人民共和国救灾条例（征求意见稿）》公开征求意见的通知」国务院法制办公室 2009.4.9。〈<http://www.chinalaw.gov.cn/article/cazjgg/200904/20090400131078.shtml>〉全文は、「救灾条例（征求意见稿）向社会公开征求意见」新华网，2009.4.9。に掲載〈http://news.xinhuanet.com/legal/2009-04/09/content_11156631.htm〉

64) 四川大地震後に整備された主な関係法令には、「四川大地震後の復興再建に関する条例」（2008年6月8日に制定、施行）、「地震災害防禦及び軽減法」（2008年12月27日改正、2009年5月1日施行）がある。前者は、四川大地震の再建復興の方針を定めたものであり、後者は地震災害の防止、軽減等を目的として1997年に制定された法律に、四川大地震の教訓を活かして大幅な改正を行ったもので、地震の防禦のほか、地震災害後の再建についても定めている。鎌田 前掲注(36)，pp.98-99；富窪高志「四川大地震後の復興再建に関する条例」『外国の立法』No.236-1，2008.7，pp.24-25。〈http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000225_po_02360110.pdf?contentNo=1〉；富窪高志「地震災害防禦及び軽減法の改正」『外国の立法』No.238-2，2009.2，pp.20-21。〈http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000129_po_02380210.pdf?contentNo=1〉

65) 「国务院法制办负责人就《自然灾害救助条例》答记者问」国务院法制办公室，2010.7.19。〈<http://www.chinalaw.gov.cn/article/fgkd/xfqwd/201007/20100700258173.shtml>〉

7章附則の全7章35か条から成る。次に主な内容を紹介する。

総則（第1章 第1条～第7条）

・ 条例制定の目的及び自然災害救助の原則

自然災害救助業務の規範化、被災者の基本的な生活の保障を目的として条例を制定する（第1条）。自然災害救助業務は、人間本位、政府主導、分級管理、社会の互助及び被災者の自救という原則に従う（第2条）。

「人間本位」は2003年10月の中国共産党第16期中央委員会第3回全体会議の文献「社会主義市場経済体制整備の若干の問題に関する決定」⁶⁶で初めて用いられ、胡錦涛政権のスローガンとなっていた。また「政府主導、分級管理、社会の互助、被災者の自救」は2006年の第12回全国民政会議において定められた新方針を反映したものである。

・ 自然災害救助体制

自然災害救助業務は、各級人民政府の行政領導責任制（各級人民政府が自然災害救助業務に責任を負う体制）によって実施することを定める。中央にあっては、国家減災委員会⁶⁷が全国の救助活動の組織化、領導に責任を負い、重大な自然災害の救助実施にあたっての調整を行い、國務院の民政部門は全国の自然災害救助業務に責任を負い、その他の関連部門は各自の職務に従って全国の救助業務を行う。県級以上の地方人民政府又は人民政府の自然災害救助応急総合調整機構は、当該地域の自然災害救助業務の組織化、調整を行い、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に責任を負い、各

関連部門は、各自の職務に従い業務を遂行する。（第3条）

・ 自然災害救助資金の確保

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記載し、自然災害救助に必要な資金や業務経費を予算に計上しなければならない。（第4条）

この条は、過去の自然災害救助業務において、救助のための地方人民政府の資金準備が不十分なことの反省に立ち、県級以上の地方人民政府は必要な経費を確保しなければならないことを定めたものである。

救助準備（第2章 第8条～第12条）

・ 自然災害救助応急対策計画の策定

県級以上の地方人民政府及びその関係部門は、自然災害救助の応急組織指揮体系、応急救助、住民の住居の再建措置等を記載した自然災害救助応急対策計画を策定しなければならない。（第8条）

・ 救助用物資の備蓄

国は、自然災害救助の備蓄制度を構築し、國務院の民政部門は関係部門と共同で、全国の自然災害救助用物資の備蓄計画及び備蓄庫計画を策定する。区を設置する市級以上の人民政府及び自然災害が現に多発し、又は発生しやすい地域の県級人民政府は、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、自然災害救助用物資備蓄庫を設置しなければならない。（第10条）

応急救助（第3章 第13条～第17条）

県級以上の人民政府等は、自然災害の早期警

⁶⁶ 「中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定」中国共产新闻网、〈<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/65411/4429165.html>〉

⁶⁷ 国家減災委員会は、國務院の議事調整機構（國務院の複数の行政機構にまたがる重要な業務の組織調整を任務とする機構）の1つで、現在34の政府部門や社会団体の委員で構成されており、國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機構となる。

戒予報に基づき、緊急避難場所の開放、救助の準備等必要な措置をとる（第13条）。自然災害発生時には必要な応急対策計画を発動させ、被災者の避難、自然災害救助用の資金や物資の調達等を行い、被災者に対し、食品、飲料水、衣服、暖房、臨時の住居、医療防疫等を提供し、被災者の基本的な生活を保障するほか、被災者の慰問、被災地の状況に応じた救助措置、寄附活動等を行う（第14条）。また、応急期間においては、県級以上の地方人民政府又は人民政府の自然災害救助応急総合調整機構は、物資、設備、交通輸送手段及び用地を緊急に接收することができる（第15条）。そのほか、自然災害による被害状況を上級政府の民政部門等に対し報告すること、社会への公布等について定める（第16条～第17条）。

災害後の救助（第4章 第18条～第21条）

応急救助の後に行われる自然災害救助は、臨時の住居の提供、恒久的住居の復旧再建支援、災害が発生した年の冬と翌年の春の生活困難者に対する基本的な生活支援を主要な内容とする。

（1）臨時の住居の提供

臨時の住居の提供については、当該地域での住居と他地域での住居、人民政府による住居の提供と自身による住居の確保を結合した方式を採用する。当該地域での住居は、交通、仕事及び生活上便利な地点で、二次災害の可能性がなく、耕地をできる限り占用しない等の条件を満たすことを定める（第18条）。

（2）恒久的住居の復旧再建支援

自然災害の危険が除かれた後の、人民政府による住宅の復旧再建支援について定める。被災地の人民政府は、住民の住居の復旧再建計画及び優遇政策を策定し、復旧再建が困難な家庭に対しては重点的な援助をすること、

住居の復旧再建は、その土地に適合した措置をとり、経済的かつ実用的なものとし、防災減災の条件に適合しなければならない（第19条）。

また、援助対象者の決定手続（第20条）について定める。住宅の修繕・再建補助の給付については、被災者の経済状況に応じて決められる。それが公正に行われるよう、対象者名簿の公開等の手続について定めたものである。

（3）冬・春期の被災者生活支援

被災者の基本的な生活の困窮度及び必要性を査定し、救助対象者を決定するための手続について定める（第21条）。

災害救助用の資金及び物資の管理（第5章 第22条～第28条）

自然災害救助用の資金については、県級以上の人民政府の財政部門及び民政部門がその分配、管理及び使用状況の監督に責任を有し、自然災害救助用の物資については、民政部門が調達、管理等に責任を有する（第22条）。これらの資金及び物資は、自然災害救助の目的にのみ使用することとし（第24条）、具体的な用途を、被災者の緊急時避難、基本的な生活救助及び医療救助、学校や病院等の公共施設及び住宅の復旧再建、自然災害救助用物資の調達、貯蔵及び輸送、犠牲者の遺族に対する弔問等とする（第25条）。被災地の人民政府、村民委員会⁶⁸及び居民委員会等は、災害救助用の資金及び物資の受理、使用の状況等を公開しなければならない（第26条）。県級以上の人民政府の監察機関、会計検査機関は、これらの資金、物資の管理及び使用状況について監督・検査を行い、民政、財政等の各部門や関係社会組織は、監督・検査に協力しなければならない（第28条）。

自然災害救助用の資金及び物資等について

68) 村民委員会は農村の、居民委員会は都市の末端の大衆的自治組織である。

は、かねてより不正な使用や不公平な分配等の問題が指摘されており、こうした問題に対処するための規定である。

おわりに

改革開放以降の経済発展に伴い、地域間、都市・農村間の経済格差が大きな社会問題となる中で、小康社会(まずまずの生活を送れる社会)、調和のとれた社会を形成することが、近年の中国の重要な目標となっている。自然災害は、貧困から脱却した人々をまた貧困に逆戻りさせてしまう負の連鎖を起こす要因の1つであり、社会の安定のためにも自然災害救助の充実が重視されるようになってきた。

2011年11月26日に公表された「国家総合防災減災計画(2011～2015年)」⁶⁹⁾では、防災減災の現状について総括した上で、第12次5か年計画期(2011～2015年)においては、地球規模の気候変動により自然災害の危険性はさらに増加するとの予想の下に、防災減災のための

各施策を定めている。自然災害観測ネットワークの強化、早期警報・予報の体制の強化、ダム、水利施設等の防災機能の強化などが含まれるが、自然災害救助については、自然災害発生から12時間以内に第1段階の生活支援を実施すること、自然災害保険の普及、所定の防災基準を満たす基礎施設及び民家の再建等を目標としている。また、経済社会の発展の水準及び被災者の必要に見合った救助資金を効果的に使用するメカニズムの形成、自然災害救助政策の改善、災害救助項目の拡充、救助の補助水準の引上げ、被災者救助の質と生活保障の水準の引上げを、この時期の重要な課題として挙げている。中国では、毎年のように大きな自然災害が起こり、救助対象が多く⁷⁰⁾、自然災害救助の強化はその内容によっては大きな財政的な負担を伴うものとなり得る。被害を最小限に抑えるための防災減災対策が重要となるが、次期の国家防災減災計画により、これらの対策と自然災害救助がどのように進められるのかを注視したい。

(みやお えみ)

69) 「国务院办公厅关于印发国家综合防灾减灾规划(2011-2015年)的通知」中央政府门户网站, 2011.12.8. <http://www.gov.cn/zwggk/2011-12/08/content_2015178.htm>

70) 2010年の被害は、被災者数のべ4億3千万人、避難者数1858万人、倒壊家屋数273万室、2011年は、被災者数述べ4億3千万人、避難者940万人、倒壊家屋数94万室に上る。前掲注69)による。

自然災害救助条例

(自然災害救助条例)

2010年6月30日国務院第117回常務会議で採択
2010年7月8日公布(国務院令第577号)同年9月1日施行

海外立法情報調査室 宮尾 恵美訳

【目次】

- 第1章 総則
- 第2章 救助準備
- 第3章 応急救助
- 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

第1章 総則

第1条 自然災害救助業務を規範化し、及び被災者の基本的な生活を保障するため、この条例⁽¹⁾を制定する。

第2条 自然災害救助業務は、人間本位、政府主導、分級管理、社会の互助及び被災者の自救という原則に従う。

第3条 自然災害救助業務には、各級人民政府の行政領導責任制を実施する。

国家減災委員会は、全国の自然災害救助業務の組織化及び領導に責任を負い、並びに重大な自然災害の救助活動の実施の調整を行

う。国務院の民政部門は、全国の自然災害救助業務に責任を負い、国家減災委員会⁽²⁾の具体的な業務を担当する。国務院の関係部門は、それぞれその職務に応じ、全国の自然災害救助関係業務を遂行する。

県級以上の地方人民政府又は人民政府の自然災害救助応急総合調整機構は、当該行政区域の自然災害救助業務を組織化し、及び調整する。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に責任を負う。県級以上の地方人民政府の関係部門は、それぞれその職務に応じ、当該行政区域の自然災害救助関係業務を遂行する。

第4条 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、自然災害救助の必要に応じた資金及び物資の保障体制を構築して完全なものとし、並びに人民政府が準備すべき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。

第5条 村民委員会⁽³⁾及び居民委員会並びに赤十字会、慈善会、公募基金会⁽⁴⁾等の社会組織は、法令の定めるところにより、人民政府に

(1) 翻訳は、国務院法制弁公室のウェブサイトに掲載されている「自然災害救助条例」によった。(<<http://fgk.chinalaw.gov.cn/article/xzfg/201007/20100700268152.shtml>>) 以下、インターネット情報は2012年9月20日現在である。また、翻訳中の注はすべて訳者による注であり、[]は訳者による補記である。

(2) 国家減災委員会は、国務院の議事調整機構(国務院の複数の行政機構にまたがる重要な業務の組織調整を任務とする機構)の1つで、現在34の政府部門や社会団体の委員で構成されており、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機構となる。

(3) 村民委員会は農村の、居民委員会は都市の末端の大衆的自治組織である。

(4) 社会に対し寄附の募集活動を行い、寄附された資金により公益事業を行う非営利法人

協力して自然災害救助業務を実施する。

国は、組織及び個人が自然災害救助の寄附、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。

第6条 各級人民政府は、防災減災の宣伝教育を強化し、公民の防災及び危険回避の意識並びに自助互助の能力を高めなければならない。

村民委員会、居民委員会及び企業・事業団体は、所在地の人民政府の要求に基づき、それぞれその実際の状況と結び付けて、防災減災及び応急知識の広報普及活動を実施しなければならない。

第7条 自然災害救助において著しい貢献をした組織及び個人に対しては、国の関係規定に従い、これを表彰し及びこれに褒賞を与える。

第2章 救助準備

第8条 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、法規及び規則、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危険度調査状況に基づき、適切な自然災害救助応急対策計画を策定する。

自然災害救助応急対策計画は、次に掲げる内容を有していなければならない。

- (1) 自然災害救助の応急組織指揮体系及びその職務
- (2) 自然災害救助の応急隊
- (3) 自然災害救助のための応急的な資金、物資及び設備
- (4) 自然災害の早期警報及び予報並びに災害情報の報告及び処理
- (5) 自然災害救助の応急対応の等級及び相当の措置
- (6) 災害後の応急救助及び住民の住居の復旧

再建措置

第9条 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及び整備し、かつ、自然災害救助業務に必要な交通、通信等の設備を提供しなければならない。

第10条 国は、自然災害救助用物資の備蓄制度を構築し、国务院の民政部門は、国务院の財政部門及び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、その実施を図る。

区を設置する市級以上の人民政府及び自然災害が多発し、又は発生しやすい地域の県級人民政府は、自然災害の特徴、住民の人口、その分布等の状況に基づき、合理的配置及び適正規模という原則に従い、自然災害救助用物資備蓄庫を設置しなければならない。

第11条 県級以上の地方人民政府は、当該地の住民の人口、その分布等の状況に基づき、公園、広場、運動場、体育館等の公共施設を利用し、緊急避難場所の設置を統一して計画し、かつ、その明瞭な標識を設置しなければならない。

自然災害早期警戒対応又は応急対応を発動し、住民に緊急避難場所に避難するよう知らせ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応急総合調整機構は、ラジオ放送、テレビ、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式により、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表しなければならない。

第12条 県級以上の地方人民政府は、自然災害救助隊の設立及び業務訓練を強化しならず、村民委員会、居民委員会及び企業・

事業団体は専任の又は兼職の自然災害情報員⁽⁵⁾を置かなければならない。

第3章 応急救助

第13条 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機構は、自然災害の早期警報及び予報に基づき、早期警戒対応を発動し、次に掲げる1又は2以上の措置をとらなければならない。

- (1) 社会に対し、自然災害の危険を回避するための警告を公表し、危険回避に関する常識及び技能を広報し、公衆に対し自助互助の準備を行うよう促す。
- (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て移動し、緊急時には、危険回避のための組織的な移動を行う。
- (3) 自然災害の危害を受けやすい農村、地域社会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指示する。

第14条 自然災害が発生し、かつ、自然災害救助応急対策計画の発動の条件が成就した場合には、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機構は、遅滞なく自然災害救助の応急対応を発動し、次に掲げる1又は2以上の措置をとらなければならない。

- (1) 直ちに社会に対し政府の対応措置及び公衆の防護措置を公表する。
- (2) 被災者を緊急に避難させる。
- (3) 自然災害救助のための応急的な資金及び物資を緊急に調達し、及び輸送し、被災者

に対し食品、飲料水、衣服、暖房、臨時の住居、医療防疫等の応急救助を遅滞なく提供し、もって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) 被災者を組織して自助互助の活動を実施する。
- (6) 災害状況及び被災地の需要を分析し、及び評価し、並びに適切な自然災害救助措置をとる。
- (7) 自然災害救助の寄附活動を企画する。

応急救助用物資については、各交通運輸の主管部門は、これらを優先的に輸送するよう手配しなければならない。

第15条 自然災害応急救助期間においては、県級以上の地方人民政府又は人民政府の自然災害救助応急総合調整機構は、当該行政区域内で物資、設備、交通輸送手段及び用地を緊急に接収することができ、自然災害応急救助業務が終了した後には、これを遅滞なく返還し、かつ、国の関係規定に基づき補償をしなければならない。

第16条 自然災害が人の死傷又は比較的大きな財産の損失をもたらした場合には、被災地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1級上の人民政府の民政部門に報告しなければならない。

自然災害が人の死傷又は財産に、特に重大な損失又は重大な損失をもたらした場合には、被災地の県級人民政府の民政部門は、関係の法律及び行政法規並びに国务院の応急対策計画が規定する手続に基づき〔損失の状況

(5) 自然災害情報員は、各地域社会において、災害情報の収集、伝達、整理、分析、評価、関連部門への報告等を行う人員である。2007年に、技能検定により国家職業資格証明を取得できる職業として認められた。張宇星・徐富海「灾害信息员职业体系的发展」『中国减灾』2011年9期，2011.5，pp.34-36。

を]遅滞なく報告しなければならない、必要に応じて、直接国務院に報告することができる。

第17条 災害が止む前には、被災地域の人民政府の民政部門は、毎日それぞれの1級上の人民政府に対し、自然災害がもたらした人の死傷、財産の損失、自然災害救助業務の動態等の状況を報告し、かつ、社会に対して適宜公表しなければならない。

災害が止んだ後は、被災地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機構は、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。

第4章 災害後の救助

第18条 被災地の人民政府は、安全を確保することを前提として、当該地域での住居と他地域での住居、政府による住居の提供と自身による住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住居を提供しなければならない。

当該地での住居は、交通が便利で、生産及び生活の回復に便利な地点を選び、かつ、二次的な自然災害を起こすおそれのある地域を避け、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。

被災地の人民政府は、被災した大衆を励まし、かつ、組織して、自助互助及び復旧再建を行わなければならない。

第19条 自然災害の危険が取り除かれた後は、被災地の人民政府は、住民の住居の復旧再建計画及び優遇政策を統一的に検討して策定し、災害により被害を受けた住民の住居の

再建又は修繕を計画し、復旧再建が困難な家庭に対しては、重点的に援助を行わなければならない。

住民の住居の復旧再建は、その土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。

被災地の人民政府の民政等の部門は、審査により承認された住民の住宅の復旧再建の補助対象に対し、補助金及び物資を提供しなければならない、住宅都市農村建設等の部門は、被災者が災害により損壊した住宅を再建し、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。

第20条 住民の住宅の復旧再建の補助対象は、被災者本人が申請し、又は村民小組⁽⁶⁾若しくは居民小組⁽⁷⁾が指名する。村民委員会又は居民委員会の民主的評議を経て、救助の条件に適合する者は、自然村、地域社会の範囲内において公表する。[公表された内容に]異議がない場合には、又は村民委員会若しくは居民委員会の民主的評議で異議が認めされなかった場合には、村民委員会及び居民委員会は、評議の意見及び関係資料を郷鎮人民政府又は街道弁事処⁽⁸⁾に引き渡し、[郷鎮人民政府等は、]これを審査して、県級人民政府の民政等の部門に報告して承認を得る。

第21条 自然災害の発生したその年の冬及び翌春においては、被災地の人民政府は、生活が困難な被災者のために基本的な生活の救助を提供する。

被災地の県級人民政府の民政部門は、毎年10月末までの統計に、当該行政区域の被災

(6) 村民委員会の下に設置される自治組織

(7) 居民委員会の下に設置される近隣の組織

(8) 県級市や市管轄区が所管の地区をいくつかの区域に分け(街道)、それぞれの街道に設置した出先機関

者のその年の冬及び翌春の基本的な生活の困窮度及び救助の必要度を査定し、救助対象を確認し、業務台帳を作成し、救助業務計画を策定し、当該級の人民政府の許可を得た後に実施を図り、かつ、1級上の人民政府の民政部門に届け出なければならない。

第5章 救助用の資金及び物資の管理

第22条 県級以上の人民政府の財政部門及び民政部門は、自然災害の救助資金の分配及び管理に責任を有し、かつ、その使用状況を監督する。

県級以上の人民政府の民政部門は、自然災害救助用物資の調達、分配及び管理に責任を有する。

第23条 人民政府は、自然災害救助の準備及び被災後の復旧再建に用いる物品、工事及びサービスの調達について、政府調達及び入札の関係法律の規定に従い実施する。自然災害応急救助及び被災後の復旧再建における緊急措置、緊急時避難及び臨時的な救助にかかる緊急調達活動は、国の関係規定に基づき執行する。

第24条 自然災害救助用の資金及び物資は、自然災害救助の目的にのみ使用し、無償とする。

目的が定められている寄附に係る金銭及び物品は、寄附者の意向に沿って使用しなければならない。政府部門が受理し、寄附者がその意向を指定していない金銭及び物品は、県級以上の人民政府の民政部門が、統一的な計画を立てて自然災害救助に用いる。社会組織が受けた寄附者からの指定がない金銭及び物品は、その社会組織が、関係規定に基づき災害救助に用いる。

第25条 自然災害救助用の資金及び物資は、被災者の緊急時避難、基本的な生活救助及び医療救助、教育、医療等の公共サービス施設及び住宅の復旧再建、自然災害救助用物資の調達、貯蔵及び輸送並びに災害による死亡者の親族の弔問等の支出に用いられなければならない。

第26条 被災地の人民政府の民政、財政等の部門及び関係社会組織は、新聞雑誌、ラジオ放送、テレビ、インターネットを通じて、社会に向けて、その受けた自然災害救助用の資金及び物資並びに寄附を受けた資金及び物品の出所、数量及び使用状況を積極的に公開しなければならない。

被災地の村民委員会及び居民委員会は、救助対象及びその受けた救助用の資金若しくは物資の金額、数量及び使用状況を発表しなければならない。

第27条 各級人民政府は、自然災害救助用の資金及び物資、寄附に係る金銭及び物品の監督・検査制度を構築し、及び整備しなければならない。かつ、[資金及び物資の管理・使用等に関する]提訴及び告発を遅滞なく受理しなければならない。

第28条 県級以上の人民政府の監察機関及び会計検査機関は、自然災害救助用の資金及び物資並びに寄附に係る金銭及び物品の管理及び使用の状況について監督・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社会組織は、それに協力をしなければならない。

第6章 法的責任

第29条 行政機関の職員がこの条例の規定に違反し、次に掲げる行為のいずれかをした場合

には、[その職員の]任免機関又は監察機関が、法令に基づき処分する。[当該行為が]犯罪を構成する場合には、法令の定めるところにより、刑事責任を追及する。

- (1) 自然災害の損失状況について報告の遅れ、虚偽の報告及び過小報告をし、不利益な結果をもたらしたこと。
- (2) 被災者の避難を遅滞なく行わなかったために、又は基本的な生活救助の提供若しくは復旧再建の過程で十分な努力を行わなかったために、不利益な結果をもたらしたこと。
- (3) 自然災害救助用の資金若しくは物資又は寄附に係る金銭若しくは物品の交付を保留し、流用し、又はほしいままに分配したこと。
- (4) 接收した財産を遅滞なく返還しなかったこと又は規定どおりの補償をしなかったこと。
- (5) 職権濫用、職務怠慢、私情にとらわれたその他の不正行為をしたこと。

第30条 過大報告、隠匿、捏造等の手段により自然災害救助用の資金若しくは物資又は寄附に係る金銭若しくは物品を騙取した者に対しては、県級以上の人民政府の民政部門は、期限を定めて違法に取得した資金又は物資を返還するよう命じる。[その行為が]犯罪を構成する場合には、法令の定めるところにより、刑事責任を追及する。

第31条 自然災害救助用の資金若しくは物資又は寄附に係る金銭若しくは物品を奪取し、又

は集団で強取した者に対しては、県級以上の人民政府の民政部門は、違法行為の停止を命じる。[その行為が]治安管理違反行為を構成する場合には、公安機関が、法令の定めるところにより治安管理处罰を科す。犯罪を構成する場合には、法令の定めるところにより刑事責任を追及する。

第32条 暴力及び威嚇により、自然災害救助業務職員が法令の定めるところにより業務を執行するのを妨害した者に対しては、[その行為が]治安管理違反行為を構成する場合には、公安機関が、法令の定めるところにより、治安管理处罰を科す。犯罪を構成する場合には、法令の定めるところにより刑事責任を追及する。

第7章 附則

第33条 事故災難、公衆衛生事件、社会の安全に関する事件等の突発事件が発生して、県級以上の人民政府の民政部門が生活救助を実施しなければならない場合には、この条例の規定に準じて執行する。

第34条 他の法律又は行政法規に防災、抗災⁽⁹⁾及び災害救助について特別の定めがある場合には、その定めるところによる。

第35条 この条例は、2010年9月1日から施行する。

(みやお えみ)

(9) 災害が起こっている時に、災害を防御するためにとる応急修理、救援等の対応活動をいう。