

台湾大地震直後の1週間における台湾当局の対応について

The Disaster Response by the Authority of Taiwan during the First Week
Immediately after the Taiwan Earthquake青田 良介¹、室崎 益輝²、小川 雄二郎¹Ryosuke AOTA¹, Yoshiteru MUROSAKI² and Yujiro OGAWA¹¹アジア防災センター

Asian Disaster Reduction Center

²神戸大学都市安全研究センター

Research Center for Urban Safety and Security, Kobe University

During the first week immediately after the Taiwan Earthquake in 1999, the Taiwanese Authority has formulated a series of policy guidelines as well as concrete countermeasures on disaster response. The authority has adopted "top-down" approach. The top policy makers paid much attention to the situation of disaster affected sites and continued their field visits. "Formulation of policy guidelines" "Concrete countermeasures" and "Field visits by decision makers" were closely linked to address needs promptly and flexibly in the sites. The Taiwanese Authority's approach can be considered one of lessons in response to the chaos caused by any big disasters in future.

Key Words : Response immediately after disaster, "Top down" approach, Mutual link between "Formulation of policy guidelines" "Concrete countermeasures" and "Field visits by decision makers"

1. 研究の背景と目的

昨年9月21日午前1時47分に発生した台湾大地震は、我が国の阪神・淡路大震災と同様被災地に深刻な被害をもたらした。従来より、巨大地震は予知が難しいとされ¹⁾、発生すると壊滅的な被害を及ぼすことは阪神・淡路大震災の例からも明らかである。

「危機」とは国家や国民にとっての究極の価値である生存が脅かされる状態であり、国と社会が危機に如何に対処し乗り越えられるかを「危機管理」と言う²⁾。巨大地震への対応もまた危機管理であり、初動体制を確立し災害発生直後の対応の混乱を如何に軽減するか、阪神・淡路大震災以降我が国でも真剣に検討されてきた³⁾。

台湾では震災前の防災制度、枠組みは日本ほどには整備されていなかった。にも関わらず、地震発生約10分後に震災救援指揮センター⁴⁾を設立する⁵⁾など、直後から対応の方針及びそれに基づく具体的対策を迅速かつ柔軟に打ち出し、注目された⁶⁾。

国情、文化的背景等が考慮されるものの、何故ゆえにそのような対応が取れたのかを分析することは、将来の災害を検討する際の教材になると考える。

2. 研究方法

本研究では、9月21日の大地震発生初日から9月27日までの1週間における台湾当局⁷⁾の行動に注目した。この間、台湾

では、救援・救助活動にはじまり、被災地の復旧・復興を検討するための震災復興推進委員会が設置された。すなわち、人命・安全を守るための緊急対策、被災者の日常生活を安定させるための応急対策、及び社会のストックを再建するための復旧・復興対策⁸⁾が開始されたことから、災害発生直後の対応を考察するための対象期間とした。

考察にあたっては、直後1週間にどのような対応の方針、及びそれに基づく具体的な対策を打ち出したか、さらに総統をはじめとする当局の意思決定者はどう動いたかを取り上げた。これらから台湾当局の対応の特色を検討することとした。

具体的な調査は、昨年9月と本年1月に台湾当局等関係者にインタビューしたのをはじめ、当局の公的資料、文献等をもとに分析に努めた⁹⁾。

3. 対応の方針及びそれに基づく関係省庁の具体的対策

(1) 概要

台湾では、震災前からの防災制度や枠組みは日本ほどには整備されていなかった。台湾には災害対策基本法に相当するものとしての災害防救法案や、憲法に基づく緊急命令等があるが、いずれも抽象的な内容にとどまっている¹⁰⁾(表1参照)。

震災直後台湾では、総統、副総統、行政院長といった当局の意思決定者¹¹⁾が、トップダウンにより自ら組織を率先する体制で主体的に対応した。そのために、まずは大まかな方針を建て対応の方向性を打ち出した。関係機関相互の調整を経て物事を決定する時間を要さない点で、混乱時でのスピーデ

イーな行動につながった。

関係各省庁は、これらの方針が定まったことで、速やかに具体的な対策を打ち出すことが可能となった。図1は方針が関係省庁の具体的な対策に如何に反映されたかを例示したものである⁶⁾。

具体的には、1週間という短期間で以下の方針を次々と定めた。

- ・9項目の緊急援助策(9/21、地震発生約1時間後)
- ・15項目の緊急援助策(9/21、地震発生約19時間後)
- ・震災救援指導センター設置⁷⁾(9/22、地震発生2日目)
- ・總統緊急命令(9/25、地震発生5日目)
- ・震災復興推進委員会設置⁸⁾(9/27、地震発生7日目)

これらの方針は、制度的なものと同組織的なものから構成されており、以下それぞれ考察を加える。

(2) 制度面での方針の決定

1) 9項目の緊急援助策

地震発生約15分後に行政院長、副委員長、秘書長、内政部長等行政院の主要幹部が、消防署内に設置された震災救援指揮センターに集合し、約40分後の午前2時30分に9項目の緊急援助策を示した。主な内容は表2の通り⁹⁾。

内容そのものは初動期に実施すべき基本的なものにとどまっているが、地震発生後極めて短時間のうちに主要幹部が集まり、初動に当たった意思統一を図ったことは重要である。さらに、各項目の実施につき軍を含めた担当官庁を明確にしたことも注目される。

2) 15項目の緊急援助策

15項目の緊急援助策は、9項目の緊急援助策の約18時間後に策定された。その間、總統、副總統、行政院長が被災地に赴き情報収集にあたった¹⁰⁾結果、被災状況を踏まえたより具体的な措置が含まれた。主な内容は表3の通り¹¹⁾。

このように、9項目及び15項目の緊急援助策において、項目毎に担当官庁を明確に定め指示を下したことから、仮設住宅、家賃補助、国民住宅及びローン問題等の住宅対策、慰問金の支給、軍の参画等の対策が、震災発生初日から即座に動き出すこととなった(図1参照)。

3) 總統緊急命令

震災発生後数日が経ち、救援・救助といった緊急段階から、被災者の当面の生活・住宅支援といった応急対策、さらには今後の復旧・復興対策を検討する段階に至った。関係省庁が迅速に再建作業を進める上で、このような事態に対応する有効な方法がないことから、期間、地域を限定し、憲法に基づく總統緊急命令を発令した。発令の間にその後の再建計画の作成や緊急命令終了後の特別法制定について検討を重ねることとした。¹²⁾

- ・対象期間：1999.9.25～2000.3.24(半年間)
- ・対象地域：台中県・南投県の全域
台北市・台北県・苗栗県・台中市・彰化県・雲林県の一部(被災地域)

總統緊急命令の主な内容は表4の通り¹³⁾。これにより、再建のための財源確保、仮設住宅の建設を含む被災者の住宅対策、瓦礫処理のための民間設備の徴用、軍の積極的活用等の措置が迅速かつ柔軟に行なわれることとなった¹⁴⁾。

表1 台湾の主な防災制度

制度名	内容
總統緊急命令 (中華民國憲法增修条文第2条第3項)	緊急を要する災害に遭遇し、または財政経済上重大な困難を阻止する場合には、總統は憲法第43条の規定によらず、行政院での決議により、早急に緊急命令を発令する。但し、発令後10日以内に立法院による追認を要する。
災害防救方案(94年1月、行政院第2366回会議にて決定) ¹⁾	防災体系の設立、防災教育訓練、気象業務、洪水予防作業、干越防止対策、地震予防事業、防風対策、応急物資備蓄、救援施設整備、都市防災計画、災害危険区域、歴史文化財予防、農林業防災、予防・復旧研究
防災基本計画(98年3月、災害防救方案に基づき作成) ²⁾	計画目標・構想、防災体系の設立、防災業務の推進、復旧・再建、科学技術研究、防災業務計画・地域防災計画策定

表2 9項目の緊急援助策主な内容

1. 交通秩序、電力供給の維持(→関係省庁)	6. 南投県への救助隊派遣(→台湾省政府)
2. 救助作業への参画(→軍)	7. 震災救援指揮センター、緊急医療システム設立(→内政部消防署・衛生署)
3. 救助センターの設立(→地方政府)	8. 住民避難(→村・里長)
4. 学校、職場等の休み(→地方政府)	9. 危険建築物への立入禁止
5. 被災状況の周知(→交通部気象局)	

表3 15項目の緊急援助策主な内容

1. 救助作業(→内政部・国防部・公共工程委員会)	9. 防疫・衛生の処理(→衛生署)
2. 死者への慰問金支給、検死・遺体処理(→内政部・法務部・地方政府)	10. 住民再建のための銀行への緊急融資(→中央銀行)
3. 重傷者への慰問金支給	11. 被災者住宅ローン・被災企業への優遇措置
4. 全半壊家屋への慰問金支給	12. 給与の寄付(→行政院、関係機関)
5. 情報収集・伝達(→内政部)	13. 家屋の安全性検査(→建築士協会等)
6. 国際救助隊受入(→外交部)	14. 民生物資供給・物価安定、ライフライン確保
7. 被災者収容施設設置(→内政部・地方政府)	15. 節水、節電の呼びかけ
8. 道路・橋梁の再建・修理(→交通部)	

表4 總統緊急命令主な内容

1. 経費削減、公債発行等による復興財源の調達	7. 水利権その他民間設備の徴用、衛生医療スタッフ任命にかかる関係法令による制限解除
2. 中央銀行による被災者再建のための特別財源確保	8. 秩序維持、救援救助、被災者収容、復興活動にかかる軍の活用
3. 被災者収容施設のための公有財産の活用、関係法令による制限解除	9. 特定地域の管理及び住民の強制撤去
4. 被災者臨時住宅のための行政手続きの簡略化、関係法令による制限解除	10. 兵役対象者の兵役義務
5. 交通、公共事業再建のための関係法令による制限解除	11. 妨害者その他不当行為者に対する罰則
6. 証明書再発行等にかかる費用免除、手続きの簡略化	12. 緊急命令施行期間(～2000.3.24)

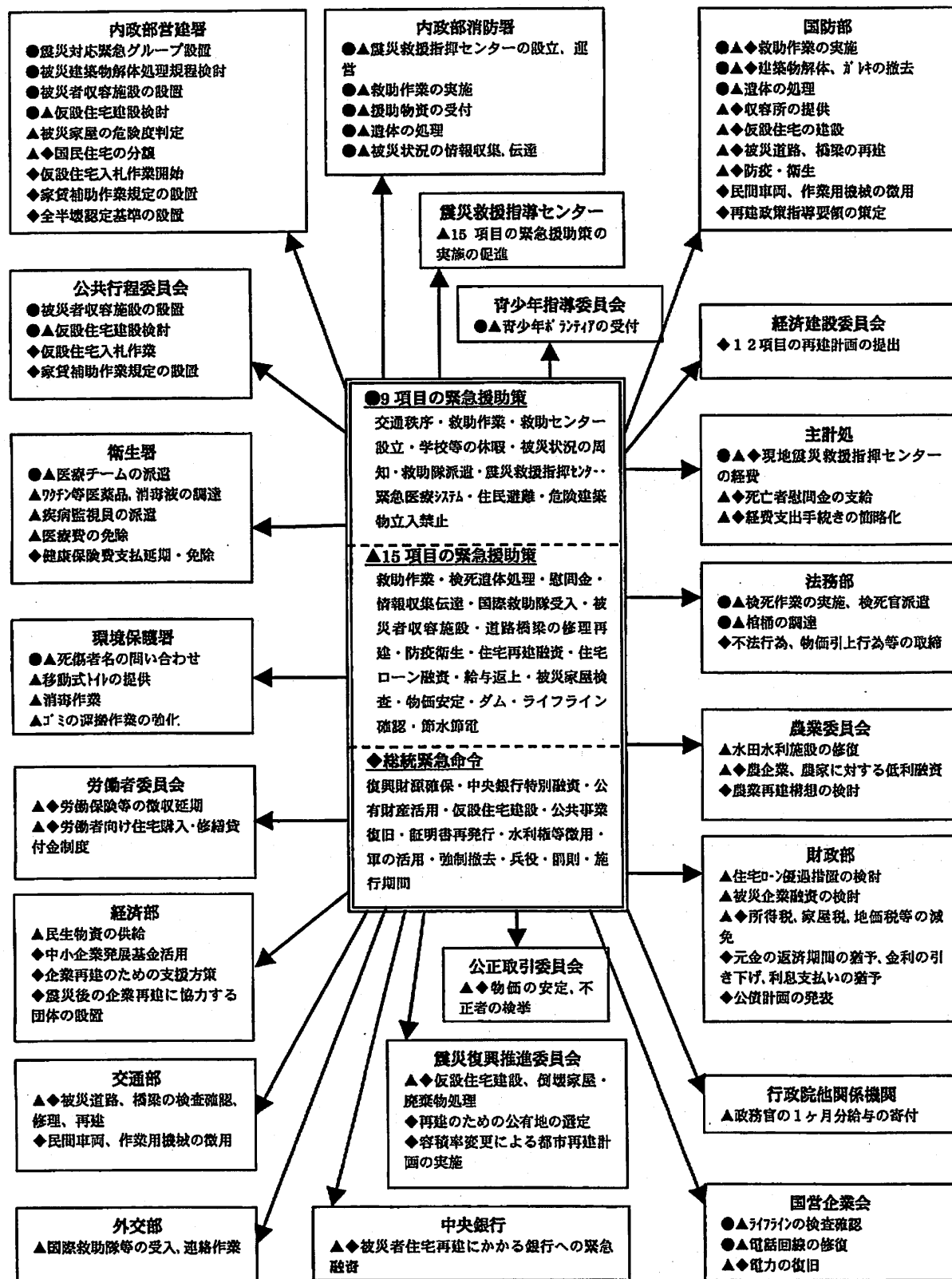


図1 制度面での方針の決定に基づく関係省庁の具体的対策⁽⁶⁾

〔凡例「9 項目の緊急援助策(●)」「15 項目の緊急援助策(▲)」「総統緊急命令(◆)」を受けて、各省庁がどのような具体的対策を取ったかを、矢印で示したものである。〕

(3) 組織面での方針の決定

1) 震災救援指導センターの設置

初日に決定した15項目の緊急援助策の実効性を確保すること、台北の中央当局と被災地との温度差が生じないようにすること等を目的に、被災地南投県中興新村(形式上の台湾省の所在地)に震災救援指導センターを設置した¹⁶⁾。

副総統を責任者に、主任委員(大臣クラス)、副秘書長、副参謀総長を執行長とし、被災地毎に政務委員若しくは次官クラスを配置した(図2参照)¹⁶⁾。このように、台北の中央当局への連絡調整事務所ではなく意思決定権限のある者を配置し、即決可能な現地事務所とした点に特色がある。

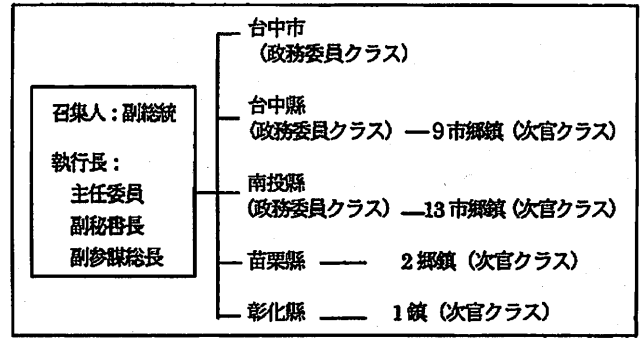


図2 震災救援指導センター組織図

2) 震災復興推進委員会の設置

総統緊急命令により、再建作業上の障害を制度面から取り除くとともに、組織面ではその2日後に震災復興推進委員会を設けた¹⁷⁾。行政院長を責任者、副院長を執行長に関係省庁を役割に応じて14に分けた。副院長及び次官クラスを被災地台中市内に常駐させ、応急対策や復旧・復興対策を全省庁的に実施する体制をとった(図3参照)¹⁸⁾。震災救援指導センターと同様、現地で即決できる組織とした¹⁹⁾。

なお、これに伴い、震災救援指導センターは震災復興推進委員会の上部機関として再建活動に対する指導、監督を強化するものと位置づけた(表5参照)²⁰⁾。

設立後は、同委員会を中心に、2週間以内に緊急再建策を策定すること、1ヶ月以内に再建に関わる基本資料を提出すること、さらに総統緊急命令の期限の切れる半年以内に再建計画を作成することとした²¹⁾。



図3 震災復興推進委員会組織

表5 震災救援指導センターと震災復興推進委員会の比較

	震災救援指導センター	震災復興推進委員会
設置日時	99.9.22 (地震発生2日目)	99.9.27 (地震発生7日目)
設置場所	南投県中興新村	台中市
責任者	連戰副総統	蕭万長行政院長
設置目的	15項目の緊急援助策の実効性確保	総統緊急命令後の再建活動の推進
体制	被災地県毎(及び台中市)に閣僚クラス、市郷鎮毎に次官クラスを配置	再建項目を14に分けて担当官庁を決め、次官クラスを配置
両者の関係	復興推進委員会の設立に伴い、救援指導センターは復興推進委員会の上部機関として再建活動に対する指導、監督を強化するよう位置づけられた。	

(4) 制度面での方針と組織面での方針の組み合わせ

震災発生から1週間の間に、制度面、組織面それぞれの方針を打ち出したが、これらは次のような関連性を持ちながら発展的に移行していったと考える。

- a 地震発生直後に緊急援助にあたっての制度的な意思統一を図るために、9項目の緊急援助策を策定した。
- b 被災地視察を踏まえて緊急援助の内容をより具体化させるために、15項目の緊急援助策を策定した。
- c 緊急援助策の実効性を確保するとともに、関係機関同士の連携を深め、中央と被災地との温度差をなくすよう、被災地に震災救援指導センターを設置し、権限のある責任者を張り付けた。

d 緊急対策が一段落するとともに、引き続き応急対策やその後の再建活動を推進する上で、法規制等による障害を取り除くべく緊急命令を発令した。

e 応急対策から復旧、復興にかかる懸案を実務的に解決できるよう震災復興推進委員会を設置し、関係省庁の責任者を被災地に駐在させた。

このaからeへの移行を図示化したのが図4である。直後の緊急対策から応急対策、さらには復旧・復興期を見据え、1日から数日単位で、制度、組織両面での方針を互いに関連づけながら迅速かつ柔軟に移行させていったのが特徴的である。

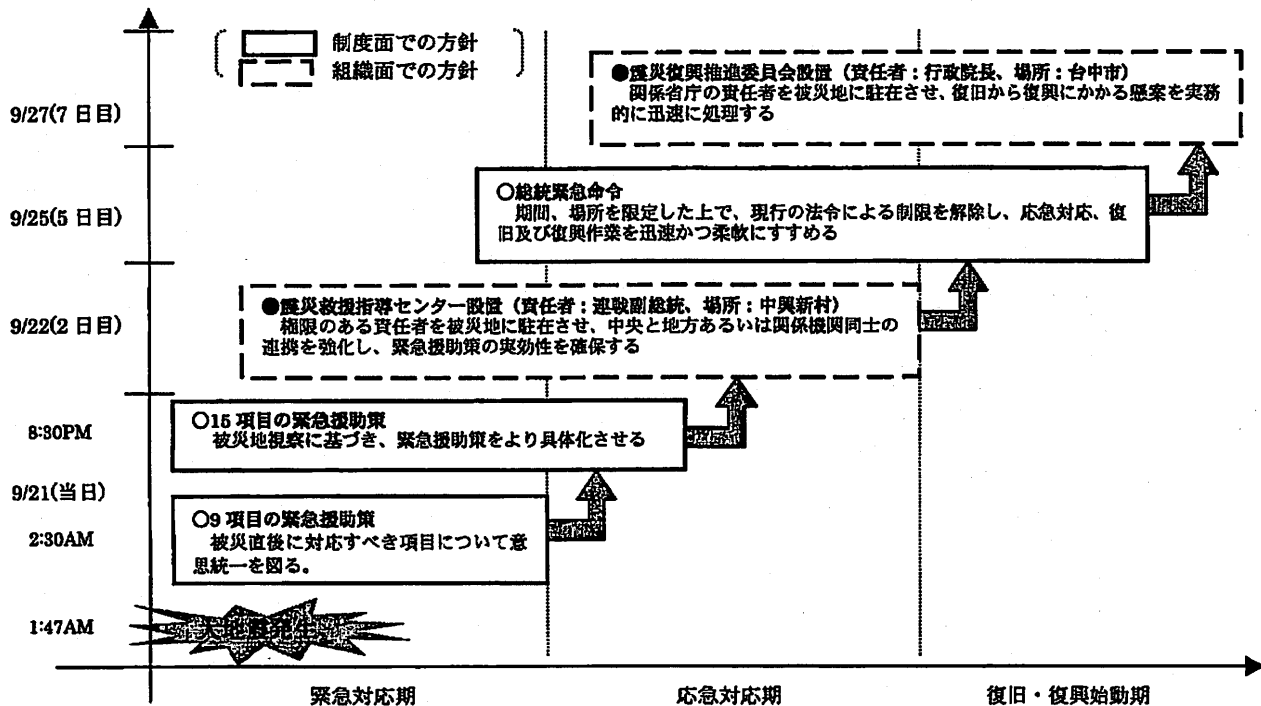


図4 制度面での方針と組織面での方針の組み合わせ

4. 意思決定者による被災地の視察

李登輝總統自ら「行政院各機關の同士は、台北のオフィスに座っているだけではだめだ。被災地に赴き、被災者の声を聞かなければ、問題を本当に解決できない。」と述べた²²⁾ように、当局の意思決定者がほぼ毎日被災地への視察を実施し、被災者との対話を重ねながら方針や対策にズレが生じていないかチェックした。李登輝總統の震災直後1週間の日程を表6に示す²³⁾。總統をはじめ、副總統・行政院長といった意思決定者が、被災地を視察し、地元の救援指揮センターといった公的機関にと

どまらず、被災者との対話を重視して、避難先や家屋倒壊現場等の最前線を精力的にまわった。対話の中で情報不足がわかれば自らマイクで措置状況を説明するとともに、台北に対し具体的な広報手段を指示した²⁴⁾。15項目の緊急援助策で一旦決定した慰問金の額も引き上げられた²⁵⁾。視察を通して実情に即した迅速かつ柔軟な処理を関係省庁に指示することが可能となった。これら意思決定者の被災地からの指示事項等の例を表7に示す²⁶⁾。

このように、日中は被災地を視察し、夕刻は台北に戻って対策会議を実施する体制が約1ヶ月間続いた²⁷⁾。「3.」で紹介した方針は視察を基に夜の会議で決定された²⁸⁾。

表6 李登輝總統の日程(9/21~9/27)

日時	視察先				具体的な視察場所 (太字は視察後の会議を示したもの)
	台中市内	台中県内	南投県内	その他	
9/21	○	○		○	台北官邸→南投縣立體育場震災救援指揮センター→台中市役所→台中消防局→大坑被災地→台中医学專門学校→台中縣警察局震災救援指揮センター→豐原醫院→苗栗市消防局震災救援指揮センター→台北官邸→總統府政府幹部會議(15項目の緊急援助策承認)
9/22		○	○		台北官邸→国民党中央委员会→埔里高校→埔里中学校震災救援指揮センター→新社郵被災地→中興鎮被災者收容センター→消防小隊震災救援指揮センター→河溪公園震災救援指揮センター→ 錦家建設 被災地→東勢農業組合→農民醫院→広興里收容センター→台北官邸→總統府政府幹部會議(震災救援指導センター設置)
9/23			○	○	台北官邸→雲林県古坑中学校→斗六市被災地→雲林縣平埔役管理處→ 六脚區 被災地→ 中山國定大樓 被災地→ 集集 小学校→ 集集 公路局停車場收容施設→ 集集 鎮役場震災救援指揮センター→中寮郵被災地→中寮鎮超高压变电所→中寮小学校被災者收容施設→中寮郵公所震災救援指揮センター→中興新村被災地→彰化縣員林高校→員林鎮震災救援指揮センター→ 龍邦富貴名門大樓 被災地→台北官邸
9/24		○	○		台北官邸→ 國勢 被災地→ 榜寮宮 → 國勢 公所被災者收容施設→ 竹山 郵被災地→ 竹山 警察分局→ 玉山 郵被災地→ 霧峰 被災地→ 霧峰 農會→ 劍捷大樓 被災地→ 大里 市被災地→ 成功 中学校→ 台中王 被災地→ 金巴 大樓被災地→ 太平 宏慈生活大廈被災地→中興新村→省職業訓練所→英士樓→台北官邸
9/25		○		○	台北官邸→ 石岡 郵被災地→ 石岡 郵公所→ 石岡 郵便局→ 石岡 民衆社→ 北 センター→ 新社 消防小隊震災救援指揮センター→ 空軍 602落下傘部隊→ 東勢 鎮河溪公園震災救援指揮センター→ 和平 郵公所→ 卓蘭 被災地→ 卓蘭 警察駐在所→ 卓蘭 小学校物流センター→台北官邸→總統府(緊急命令発令)
9/26			○		台北官邸→埔里中学校→埔里鎮被災地→ 軍 震災救援指揮センター→ 万 震災救援指揮センター→ 南安 街被災者生活区域→ 集集 鎮軍裝備改良センター→中寮小学校→中寮郵被災地→中寮郵公所震災救援指揮センター→ 永平 路被災地→ 草屯 鎮災傷小学校被災者收容センター→台北官邸→總統府政府幹部會議(震災復興推進委員会設置決定)
9/27					ドミニカ共和国大統領訪問のため終日台北

(※この後も總統による視察が引き続き行われた。)

表7 総統・副総統・行政院長による被災地からの指示事項等 (9/21~9/27)

日時	総統指示事項	副総統指示事項	行政院長指示事項
9/21	救助活動、医療機関連携、交通電気通信修復等	ヘリコプターによる患者の搬送、總統緊急命令検討等	救助活動、食糧・医療用品等確保、避難所、環境衛生、軍支援等
9/22	中央・地方連携による救出作業、被災者収容、検死官派遣、火葬作業強化、犠牲者統計調査等	犠牲者への哀悼、手抜き建築工事調査等	検死官増員、棺桶確保、火葬作業強化、仮設トイレ設置、医薬品空輸、パイプ修復、交通渋滞解除等
9/23	被災者収容施設建設、遺体処理、銀行緊急融資手続簡素化、仮設道路建設、電力供給策検討等	国庫審判隊との意思疎通、物資調達・分配、遺体処理、安全秩序、環境衛生、建物安全検査・撤去等	校舍修繕、道路・市場修復、医療・衛生、国民住宅提供、土地整地点修復、テント・寝袋の運搬、臨時収容所等
9/24	被災者への情報提供、冊子の配布等	總統緊急命令発動要請、国民住宅特別融資、家賃補助等	迅速な慰問金支給、国民住宅提供、遺体処理、負傷者ケア、容赦率検討等
9/25	山間部被災地への物資搬送、被災者収容、石岡ダム修復、飲料水の確保、救助活動一元化等	仮設住宅調査、被災者への救済措置情報提供、無料電話設置、慰問金引上げ、教育配慮等	国民住宅・社員住宅提供、救助経費負担、緊急命令説明等
9/26	被災者収容、仮設住宅建設、慰問金支給、再開発計画作成、ジャビツセウ資金融資、土石流に伴う村落移転、法要に関する県市の調整等	山間部救済活動強化、農業再建等	住宅借置、慰問金の説明、迅速な慰問金支給、仮設住宅建設場所確保、秩序維持等
9/27	(ドミニカ共和国大統領訪問のため視察せず)	全半燃定基明確化、軍による廃棄物処理、湖決壊対策等	(震災復興推進委員会設立及び第1回会議開催のため視察せず)

意思決定者による連日の被災地視察は、単に被災状況を把握することとどまらず、方針及びそれに基づく具体的な対策が被災地のニーズに則したものであるかをチェックする良い機会となった。さらには今後の方針、対策を講じるに際しての良いフィ

ードバックの材料になったと言える。

また、リーダーそのものが現地入りすることは、実際の意味に劣らず、危機のさなかで被災者に精神的方向性を与える意味でも大切であったと言えよう²⁰⁾。

5. 台湾当局による震災直後1週間の対応の特色

：被災地の状況を重視した、トップダウンによる「方針の決定」「方針に基づいた関係省庁による具体的対策」「意思決定者による被災地の視察」の相互連携 (図5参照)

震災直後1週間の台湾当局の対応の特色を整理すると次の通りとなる。

- a 制度面での方針として「9項目の緊急援助策」「15項目の緊急援助策」「總統緊急命令」を決定した。組織面では「震災救援指揮センター」「震災復興推進委員会」を設置し制度面での方針と組み合わせた。
- b 方針の決定に伴い、関係省庁による具体的な対策が迅速に行われた。
- c 当局意思決定者がほぼ連日に渡って被災地を精力的にまわり、方針及びそれに基づく具体的な対策が被災地の

実情に適したものであるか、状況を確認した。

d 対策が充分でない場合は即座の実施あるいは内容の変更を視察地から指示した。視察を通して、被災地の状況の進展や今後の方向性を念頭に置き、次の方針の決定にフィードバックさせることとした。

こうしてaからdが互いに連携し相乗効果を高めた。

ここで、軽視してはならないのが常に被災地を意識した現場重視の姿勢である²⁰⁾。これは意思決定者による被災地の視察や、「震災救援指導センター」「震災復興推進委員会」といった権限ある組織を首都台北でなく被災地に設置したことなどからも読みとれる。

このように被災地現場の状況を中心に据え、「方針の決定」「関係省庁による具体的対策」「意思決定者による被災地の視察」を3点セットとして、これらを絶えず相互連携させながら対応を展開していったこと、さらに、意思決定者自らが最前線に立ちトップダウンで実践したことが、災害発生後1週間という短期間での迅速かつ柔軟な対応に至ったと考える。

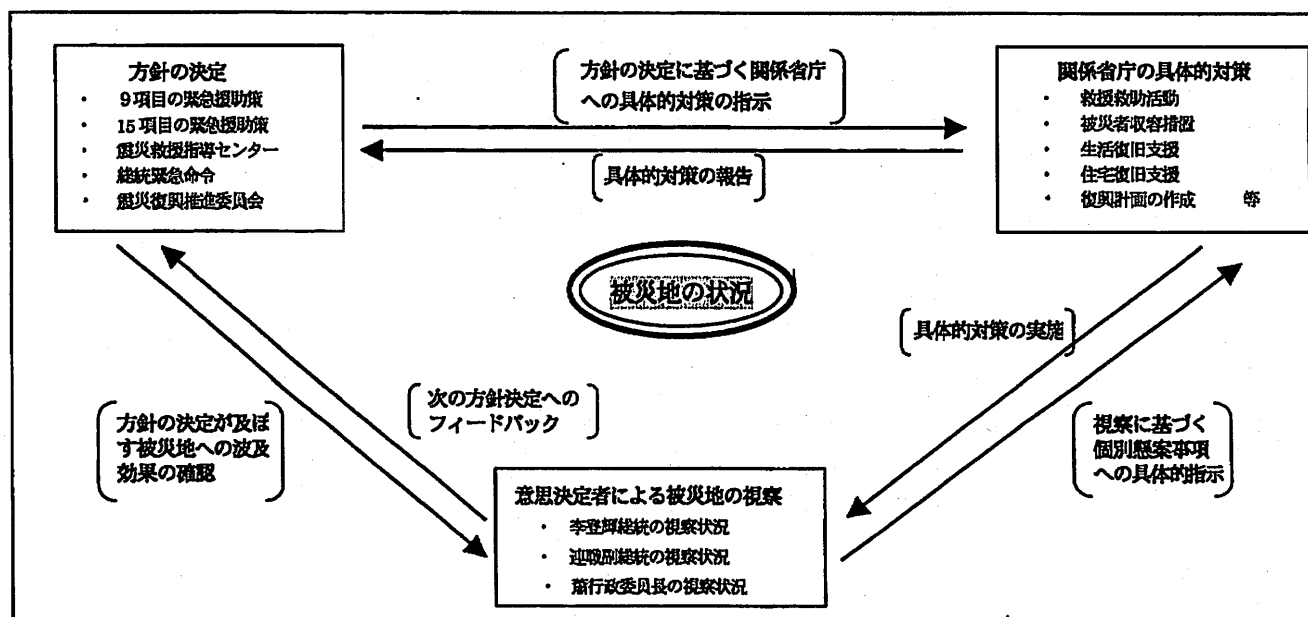


図5 被災地の状況を中心にした「方針の決定」「関係省庁による具体的対策」「意思決定者による被災地の視察」の相互連携

6. 台湾当局の対応を迅速で柔軟にさせた国情、文化的背景等特有の事情²⁰⁾

被災地特有の事情すなわち、台湾当局の対応を迅速で柔軟にさせた国情、文化的背景等について整理する。

(1) 有事を想定した当局・市民双方の危機管理意識

1) 当局及び市民の危機管理意識

台湾の歴史的な背景として、当局及び市民の双方に普段から有事を想定した危機管理意識が醸成されていた。例えば、總統緊急命令では、発令が震災発生5日目に至ったのはむしろ遅かったのではないかと批判が出た。

2) 軍の災害対策への関与⁽¹⁰⁾

台湾では、災害発生直後に軍が積極的に行動しないと市民から大きな批判を受けるとのことである。

軍の各駐屯地は管轄範囲内であれば独自に救援・救助活動ができる。管轄範囲を超える場合は司令部の許可により広域的に活動し、国防部には事後報告で了承される。

これに加えて、總統緊急命令の規程により軍がより広範囲に活動することが可能となった。

(2) 大災害での中央主導による危機管理体制の実施

大災害には中央当局が一義的に対応することから、中央当局が企画・立案し、地方当局が執行する体制をとった。

(3) 総統選挙を意識した行動

翌年3月に総統選挙を控え、国民党、民進党、及び国民党離脱者による3候補者の接戦が演じられた。このため、台湾大地震での対応が選挙対策としても重要となった。

(4) 広大でない国土

台北と被災地との距離は約150kmで、首都台北でも大きな揺れが感じられたことから、意思決定者自ら事の重大性を感じることができた。ほぼ連日飛行機、ヘリコプター等を使って日帰り被災地を訪問することが可能であった。

7. まとめと今後の課題

本研究では、台湾大地震発生直後の1週間における台湾当局の対応の方針、それに基づく具体的対策、及び意思決定者の行動を分析し、対応の特色を考察することとした。この結果次のことが明らかになった。

- ・ 緊急対応から応急対応、復旧・復興始動期へと、時期に応じた一連の方針を定めたこと。
- ・ 上記方針により、関係省庁が具体的な対策を速やかに打ち出したこと。
- ・ 意思決定者は常に被災地の状況を重視しており、方針、具体的対策が現場に即したのか、自ら視察し確認したこと。
- ・ 視察結果を踏まえ、フィードバックすることで、被災地の状況に合わせた方針、対策が打ち出されたこと。
- ・ トップダウンによる「方針の決定」「関係省庁による具体的対策」「意思決定者による被災地の視察」は常に連携しており、相乗効果が高まったこと。これが、迅速かつ柔軟な対応につながったこと。

もちろん、こうした対応の背景には、「6.」の台湾特有の事情が含まれることから、このたびの対応の特色をそのまま我が国の今後の災害への教訓とすることはできない。しかし、今後どのような自然災害に襲われるか予測がつかないことから、台湾での対応も一つの教材として学ぶべきものがあると考えられる。

最後に、今後の研究課題として、以下の点をあげたい。

- ・ 台湾での対応が迅速であった1つの要因として、阪神・淡路大震災の教訓を活用できたとする議論がある。これは台湾当局関係者も認めており具体的にどのような点が活かされたのかは、今後の課題としたい。
- ・ 台湾の場合中央当局主導による対応がなされたが、地方当局の動き、及び中央・地方の連携等についてもさらなる調査を進めることとしたい。

補注

(1) 台湾当局の組織の日本語訳

台湾大地震救災日記(李登輝著、PHP研究所)に記載された日本語名を使用した。

台湾名	翻訳名
九二地震中央處理中心	震災救災指揮センター
九二地震救災指導中心	震災救災指導センター
九二震災後重建推動委員會	震災復興推進委員会

(2) 台湾の迅速かつ柔軟な対応の具体例

例えば、仮設住宅の場合、震災当日の9項目及び15項目の緊急援助策を受けて、翌22日に仮設住宅の用地確保の取り組みが開始され、さらにその翌日の24日には仮設住宅と戸数の決定を見た。最初の仮設住宅の完成は震災9日目の30日であった。さらに、規模基準が従来8坪であったものを、被災者の側に不満の声があがるや直ちに(10月2日)12坪に変更した。(室崎益輝、台湾における住宅再建の現状について、兵庫保険医新聞、2000.1.25)

(3) 「当局」の表現

国交の関係上、「政府」「government」でなく「当局」「authority」という表現を用いた(外務省アジア局中国課確認)。

(4) 台湾当局等関係者へのヒアリング

調査した限りにおいては、台湾当局の対応に関連する社会科学系の文献、論文が日本はもとより台湾にもあまりないことから、当局関係者からのヒアリングや入手資料等による内容を重視した。現地調査は99.9.29~99.10.04の兵庫県一行への同行、及び00.01.04~00.01.12の単独調査の2回に分けて実施した。

日時	訪問先	主な対応者
99.9.29	行政院公共工程委員會	主任委員 蔡 兆陽
	行政院外交部	副委員長 劉 宜民
	行政院内政部消防署	署長 陳 弘毅
99.9.30	陸軍工兵署	參謀長 黃 德考
	台中市政府	市長 張 溫慶
99.10.01	南投縣政府	縣長 彭 百顯
99.10.02	台中縣政府	工務局長 翁 文德
99.10.03	台北市政府	副市長 歐 晉德
00.01.05	行政院公共工程委員會	主任秘書 廖 宗盛
	行政院經濟建設委員會	主任委員 江 丙坤
00.01.06	國家地震工程研究中心(國立台湾大学)	主任教授 羅 俊雄
	防災國家型科技計畫辦公室(國立台湾大学)	副教授 陳 亮全
	(財)交流協會台北事務所	總務部長 山下 哲生
	行政院内政部營建署	副署長 劉 慶男
00.01.07	陸軍總作戰署	陸軍少將 徐 克民
	行政院内政部消防署	災害搶救組組長 陳 崇賢
00.01.08	台北慈濟功德會	台北慈濟功德會秘書室 王文苗
00.01.09	南投縣埔里鎮慈濟功德會	南投縣責任者 沈 順從
00.01.10	921 災後重建推動委員會	内政部民政司執行秘書 范 國廣
00.01.10	台中市政府	計畫室主任 黃 崇典
00.01.11	(財)台湾營建研究院	技術組組長 張 光甫

00.01.11	亜東関係協会	秘書長 余 永順
----------	--------	----------

(5) 台湾の当局組織（總統と行政院の関係）

台湾を代表するのが總統で元首に相当する。總統の下に「行政」「立法」「司法」「考試」「監察」の五権が分立し、それぞれに「院」が存在する。「行政院」は日本の内閣に相当する最高行政機関で、行政院長（首相）は總統が指名し、立法院の同意を経て任命される。行政院長の下に8部、2処、2局、中央銀行、特設委員会がある。

(6) 制度面での方針に基づく関係省庁の具体的対策

行政院資料「九二一集集大地震救災行程重要決定」（行政院の救助日程及び重要決定）に記載された関係省庁の具体的対策、及び省庁毎の新聞稿等の資料をもとに、「9項目の緊急援助策」「15項目の緊急援助策」「總統緊急命令」との関係を示した。即座に反映されたことを示すため9月中に実施された対策を記載した。

(7) 被災者への広報手段の一例

慰問金の支給、被災者への住宅措置等19項目からなる緊急救済措置一覧表（「九二一大地震」行政院所採取の重要救済措置）を作成し被災者に配布した。

(8) 慰問金支給額の引き上げ

死亡者への慰問金50万円を100万円に変更した。

(9) 方針が決定された時刻（カッコ内は参考文献）

9項目の緊急援助策	9月21日午前2時30分（行政院内政部消防署資料「九二一地震災情及防災體系運作報告」）
15項目の緊急援助策	9月21日午後8時30分（李登輝・台湾大地震救災日記）
震災救済指導センター設置	9月22日午後8時30分（同上）
總統緊急命令	9月25日午後8時00分（同上）
震災復興推進委員会設置	9月26日の夕刻（同上）

(10) 軍が関与した災害対策（国防部報告資料：軍による921震災支援と再建作業の報告）

- ・被災者の収容
- ・廃棄物の処理
- ・仮設住宅の建設
- ・兵士及び被災者へのこころのケア
- ・衛生と医療
- ・地域消毒
- ・通信の整理と支援
- ・治安の維持

参考文献

- 1) 阿部勝征：巨大地震正しい知識と備え、p213-215、読売新聞社、1997。
- 2) 五百旗頭真：第2章危機管理—行政の対応、p332、阪神・淡路大震災誌、朝日新聞社、1996。
- 3) 林春男：6. 災害対策を推進するための意思決定のあり方、第7編緊急対応の教訓—震災から最初の100日—、P116-117、大震災に学ぶ—阪神・淡路大震災調査研究委員会報告書一、土木学会関西支部、1998。
- 4) 行政院資料：九二一地震災情及防災體系運作報告、「1. 迅速成立中央處理中心」、P2、内政部消防署
- 5) 林春男：2. 緊急対応を考えるための理論的枠組み、第7編緊急対応の教訓—震災から最初の100日—、p13-14、大震災に学ぶ—阪神・淡路大震災調査研究委員会報告書一、土木学会関西支部、1998。
- 6) 台湾大地震発生前の防災制度等の整備については、「トルコ・台湾地震に関する資料収集及び我が国の震災対策の検証にかかる調査報告書：国土庁防災局震災対策課編、p85-102、2000。」に詳細な記載があるほか、内政部消防署等へのヒアリングを通して確認した。
- 7) 行政院資料：災害防救方案、1994。
- 8) 行政院資料：防災基本計畫、防災業務計畫、地區防災計畫彙編、中央防災會報編印、1998。
- 9) 行政院資料：九二一地震災情及防災體系運作報告、「2. 各級長官指示」、P3、内政部消防署、及び行政院資料：九二一集集大地震救災行程重要決定、「九月二十一日」
- 10) 總統・副總統・行政院長の視察については、「行政院資料：九二一集集大地震救災行程重要決定、9/21~9/27」、「行政院資料：集集大地震

事紀、9/21~9/27、經濟建設委員會經建處、「李登輝・台湾大地震救災日記、PHP研究所」、「連戰副總統の震災日記、中華週報第1928号」ほかに記述がある。

- 11) 行政院資料：九二一集集大地震救災行程重要決定、「九月二十一日」
- 12) 總統府新聞稿：總統舉行九二一震災記者會、99.10.5、李登輝：台湾大地震救災日記、p29-31、PHP研究所、2000.、及びJohn Chien-Chung Li, Vice Chairman, Public Construction Commission, The Executive Yuan: 「2. Emergency Decree and Follow-up Measures」 Post-921 Earthquake Emergency Measures for Resettlement & Construction, P2-4
- 13) 行政院資料：中華民國總統令、華總一義字第8800228440號、1999。
- 14) John Chien-Chung Li, Vice Chairman, Public Construction Commission, The Executive Yuan: 「2. Emergency Decree and Follow-up Measures」 Post-921 Earthquake Emergency Measures for Resettlement & Construction, P2-4
- 15) 總統府新聞稿：總統宣布成立「九二一地震救災督導中心」、99.9.22
- 16) 行政院災後重建推動委員會資料：災後重建督導會報（中央督導）、災後重建推動組織及聯絡手冊、P2、1999。
- 17) 總統府新聞稿：總統召開第三次高層首長工作會議、99.9.26、及び行政院災後重建推動委員會での聞き取り調査
- 18) 行政院災後重建推動委員會資料：行政院災後重建推動委員會組織及び行政院災後重建推動委員會分組功能、災後重建推動組織及聯絡手冊、P1及びP4、1999。
- 19) 行政院災後重建推動委員會資料：行政院災後重建推動委員會組織、災後重建推動組織及聯絡手冊、P1、1999.、及び行政院災後重建推動委員會での聞き取り調査
- 20) 總統府新聞稿：總統召開第三次高層首長工作會議、99.9.26
- 21) 總統府新聞稿：蔣萬長（行政院長）提出震災地區重建計畫、99.9.26
- 22) 李登輝：台湾大地震救災日記「九月二十九日」P48、PHP研究所、1999。
- 23) 李登輝：台湾大地震救災日記、日誌、p133-137、PHP研究所、1999。
- 24~25) 總統・副總統・行政院長の視察については、「行政院資料：九二一集集大地震救災行程重要決定、9/21~9/27」、「行政院資料：集集大地震大事紀、9/21~9/27、經濟建設委員會經建處」、「李登輝・台湾大地震救災日記、PHP研究所」、「連戰副總統の震災日記、中華週報第1928号」ほかに記述がある。
- 26) 五百旗頭真は、阪神・淡路大震災初動の日に官邸がなすべきことの一つとして「首相の現地入り」を挙げている：第2章危機管理—行政の対応、p373-374、阪神・淡路大震災誌、朝日新聞社、1996。
- 27) 現場重視の姿勢については、「李登輝：台湾大地震救災日記：PHP研究所」、「連戰副總統の震災日記、中華週報第1928号」ほかに詳細な記述があるほか、ヒアリング結果からも伺えた。
- 28) 「6.」については、「補注(4)」の台湾当局等関係者へのヒアリング結果をもとに整理した。

(原稿受付 2000.6.22)