

非伝統的安全保障分野における中国の危機管理政策決定プロセス

—自然災害後の国際緊急援助受け入れ決定を中心に—

主指導教員：勝間靖 教授

副指導教員：青山瑠妙 教授

早稲田大学アジア太平洋研究科

国際関係学専攻

学籍番号：4015S316-8

氏名：LI GUOHUI

Table of Contents

要旨.....	3
第一章 序章.....	11
1.1 研究の背景と問題意識.....	11
1.2 関連概念の説明.....	20
1.3 研究目的と問題.....	24
1.4 研究意義.....	25
1.5 論文構成.....	26
第二章 先行研究の検討と研究方法.....	29
2.1 非伝統的安全保障における中国の政策決定過程に関する先行研究.....	29
2.2 自然災害時の中国の危機管理政策に関する先行研究.....	49
2.3 先行研究のまとめ.....	51
2.4 研究方法.....	54
第三章 改革開放前の災害緊急援助における政治構造.....	58
3.1 はじめに.....	58
3.2 建国初期（1949年 - 1965年）における災害緊急援助.....	59
3.3 文化大革命期における中国の危機管理政策決定.....	75
3.4 終わりに.....	88
第四章 1978年以後の国際災害援助の受け入れにおける中央政府の構造と決定メカニズム	90
4.1 はじめに.....	90
4.2 80年代における災害危機管理機関と国際緊急援助受け入れの決定過程.....	90
4.3 冷戦後の災害危機管理機関と国際緊急援助受け入れに関する決定過程.....	99
4.4 SARS後中央レベルの危機管理体制の構築.....	106
4.5 四川大震災時の国際緊急援助受け入れ決定過程.....	114
4.6 終わり.....	131
第五章 1978年後の災害援助受け入れ決定における地方政府の役割.....	132
5.1 はじめに.....	132
5.2 80年代の災害危機管理における地方政府の自治財政権.....	133
5.3 冷戦後地方政府の応急管理体制.....	136
5.4 2003年後危機管理政策決定における地方政府の役割.....	140
5.5 四川大震災国際災害援助受け入れ決定における四川省政府の役割.....	143
5.6 終わり.....	156

第六章 国際災害援助受け入れ決定過程における政府以外の多元的な主体.....	157
6.1 はじめに.....	157
6.2 80年代中国紅十字会と災害援助.....	157
6.3 90年代における中国紅十字会の災害援助受け入れ.....	161
6.4 2003年以後の中国紅十字会による災害援助受け入れ.....	165
6.5 災害援助受け入れ決定における新しい関与主体.....	168
6.6 四川大震災時における新しい関与主体による災害援助受け入れ決定.....	172
6.7 おわりに.....	185
第七章 終章.....	187
7.1 各章の要約.....	187
7.2 結論の総括.....	191
7.3 本研究の不足と今後研究の方向性.....	194
参考文献.....	196
付録.....	207

要旨

冷戦後、非伝統的安全保障問題への関心が高まっている。その問題の一つである災害対策は、地球規模課題としても重要視されている。災害時の国際援助協力に関する政策決定は被災国の専権事項であるが、国家の安全保障にかかわる事由として、被災国政府が国際災害援助を拒否する事態がしばしば起こっている。2004年のスマトラ島沖地震や2005年のハリケーン・カトリーナ以降、国際法や政治学の分野において、被災国の援助受入政策についての研究が進められるようになった。高度な経済成長の継続に伴い、非伝統的安全保障分野における中国の重要性と影響力が増大している。非伝統的安全保障に関する中国国内の政策決定過程を明確にする研究が必要となっている。歴史的にみても中国政府は自然災害関連の情報を国家機密として取り扱い、災害支援や復興政策も国際社会とは切り離して対処してきた。1978年改革開放以後、国際災害協力において中国が国際協調路線を取る傾向が見られる。中国が国際災害救援活動に積極的に参加する一方で、中国の国際災害援助受け入れ政策も徐々に変化し、特に2008年の四川大震災における中国の開放的な災害支援受け入れ政策が国際社会から注目を集めた。このような背景を踏まえて、本論は、政策決定の視点から中国の国際緊急援助受け入れの政策決定プロセスを考察し、非伝統的安全保障の分野における中国の政策決定過程についての研究に貢献することを目標とする。

非伝統的安全保障分野に関する中国の政策決定の研究においては、これまでの先行研究は経済分野に偏重している。中国の援助政策決定を議論する研究は存在するが、主に対外（経済・災害）援助政策決定プロセスに関する研究である。これらの先行研究は主として下記の三つのアプローチからなされている：（1）共産党の上層部（個人）に着目したアプローチ（2）中央政府の官僚組織過程を重視するアプローチ；（3）多様化した関与アクターに着目したアプローチ。この3つのアプローチは非伝統的安全保障の問題をめぐる政策決定の過程を、個人、官僚組織、および社会的要因の役割から分析するもので、共産党を中核とする中国の権威主義的政治構造を前提としている点においては共通している。しかし、それぞれの研究アプローチの中には統一された理解も存在していない。政策決定プロセスにおける官僚組織の権限や組織間の利益調整の仕組みに関しては多様な見方があり、統一された見解はない。研究の制約としては、政府組織に属さない国内アクターが自主的に政府機能の一部を分担して、政策決定に関わることができるかどうかについての検討が不十分である。中央政府の意思決定プロセスへの地方政府の関与についての研究は、主に「中央主導」「地方主導」「中央地方協議」から分析したもので、「分散・自律・分散型」の観点から行われる分析は不足している。

中国の危機管理政策に関する先行研究は中国における自然災害時の危機管理政策に関する静態的な記述である。自然災害時の危機管理政策の変化と発展に言及した先行研究も幾つか存在しているが、これらの研究は変化そのものを説明するにとどまっている。危機管理政策がどのようなプロセスを経て最終的に決定されたのかについての分析はなされていない。本論の課題については、既存の研究は災害援助受け入れに影響する要因についての解説程度にとどまっている。国際災害援助受け入れ政策の決定過程にまで掘り下げた研究は少ない。

本論では2つの問題を検討する。一つ目は、自然災害後の緊急時における、国際緊急援助受け入れに関する中国の政策決定の政治構造はどのようなものであるのか、という問題である。二つ目は、一つ目の研究問題に関連する政治構造の中で、四川大震災後の国際緊急援助受け入れ政策は具体的にどのように決定されたのか、という問題である。研究方法としては、一次資料の収集・分析と聞き取り調査を行う。中国政府の公文書からは、災害援助受け入れに関する法律、法規、法令、部門規定などを収集した。中国の最高指導者や政府関係者の言論およびレポートなど公開アクセスのある資料も収集した。情報源が確認できる記事を選択して活用している。文献・資料分析を補完するため、聞き取り調査を実施した。主に中国で関連政府機構（中央・地方）、関連NGO、研究者を対象として、半構造化インタビューと非公式の会話などの方法を用いて三回のインタビューを行った。

研究結果は以下のようにまとめられる。第一に、1978年までの国際緊急援助受け入れをめぐる中国の政策決定は、中央の指導者の主導で行われた。改革開放後、災害管理における関係省庁間での作業が明確化されて、国際災害援助受け入れをめぐる決定において、主要な役割を果たすのは外交部、経貿部、民政部である。冷戦後、国際緊急援助受け入れの中央レベルの規定は制度化された傾向を示されていた。四川大震災時までの中央レベルにおける政治構造の詳細は以下の通りである。文献調査によれば、国際緊急援助受け入れ決定には多くの中央レベルの関係省庁が関与しており、外交部はその一つに過ぎず、民政部・商務部・地震局などのいくつかの機関も決定に関与している。その中で、災害情報収集や被災状況の公表は、主に民政部の責任であるが、外交部や地震局及び商務部も関与する。国際物資や資金などの支援を受け入れるかどうか、そして国際社会に災害救援を呼びかけるかどうかの決定については、民政部・外交部・商務部は、大きな責任を負う。人的援助受け入れ決定については、関連省庁の責任は明確ではなく、一般的には災害後の国務院指導部や外交部、他の関連機関との協議により決定される。災害後の国際災害援助受け入れ決定には関与するアクターが多すぎるため、国家減災委員会や国務院応急弁公室及び災害後の国務院救災指導部などの機関が、中央レベルにおけるさまざまな関与者の利益調整について責任を負っている。四川大震災後の国際災害援助受け入れ決定に関しては、震災後の直後段階で国際社会への情報発信や物資・資金の受け入れ決定過程において、主に

中央関連の省庁間で行われ、最高指導部の強力な介入が少なかった。SARS の教訓や災害危機管理における制度化された規制を踏まえて、国際圧力に直面した中央関連省庁が外交的考慮も含めて合意形成を行った。省庁間や省庁内の立場の食い違いによる調整の不調が人的支援受け入れを躊躇させる要因となった。人的支援受け入れの最終的な政策決定は最高指導部による直接的な介入をもって行われた。第二に、1978 年以後、特に 1993 年「分税制」の実施後、災害救援・救助における地方政府の責任や主体の地位が強化されていた。また、国際災害援助受け入れにおける地方政府の行動は厳格に規制された。地方政府は中央政府の許可なしに災害状況を国際社会に公表することはできず、国際社会に災害援助を直接に要請することもできない。しかし、地方政府は、国際社会から地方政府への無条件の災害援助を受け入れるかどうかを独自に決定することができる。さらに、地方レベルにも、各関与アクターの利益を調整する地方減災委員会などの利益調整機関がある。四川大震災時、四川省地方政府の応急対策が危機管理体制の改善による制度的な制約と関係がある。具体的な受け入れ内容に関する決定において、地方政府が重要な役割を果たした。さらに、中央・地方の財政分権化によってもたらされる財政面の考慮や経験した地震救援演習は、震災後の国際災害援助に関する四川省の地方政府の立場に影響を与えた。第三に、これらの政府機関に加えて、災害危機管理の関与アクターには中国紅十字会、災害専門家、ネチズンも含まれている。1983 年以降、政府の同意を得て、中国紅十字会組織は国際的な支援を受けることができるようになった。しかし当時は、中国紅十字会の主体性は強く制限されていた。1993 年の中国紅十字会法の公布と 1998 年以降の政府機関との関係調整により、中国紅十字会の主体性は強化されてきた。特に SARS 以後、独自の応急対応システムの構築を契機として、中国紅十字会の自主的な意思決定力が高まった。被災地の災害状況とニーズに基づいて、中国紅十字会総会は、比較的自主的に国際社会に災害状況を通知するかどうかや国際支援を求めるかどうかなどのことを決定できるようになった。地方レベルの紅十字会は、総会の同意なしに、国際社会に直接訴えたり、援助を求めたりすることはできないが、国際社会が提供する無条件の災害援助を受け入れるかどうかを自主的に決定することができる。災害専門家に関しては、SARS 以降、その役割が重要視されてきた。政府は「招聘任用」の方式で、災害専門家を行政機関内部の常設委員会や危機管理グループに招く。このようにして、災害専門家は、災害後の危機管理決定に直接参加できるようになった。また、ネチズンの役割が重要になってきた。災害後、多くのネチズンが、政府の対応行動について、オンラインプラットフォームでさまざまな提案や批判を公表できる。そのため、ネチズンがもたらした世論も、災害後政府が危機対応を行う際に、無視できない要素の一つとなっている。四川大震災後、中国紅十字会は独自で災害情報発信、国際社会への物資・資金援助要請などを展開し、非政府機関の自主的な参画も見られるようになってきた。また、国際医療チーム受け入れに関して、外交部などの

関連省庁がすべての決定権限を中国紅十字会総会に移譲した。そのため、国際医療チーム受け入れにおいて、中国紅十字会総会が非常に重要な役割を果たしていた。しかし、台湾救助隊の受け入れ決定において、中国紅十字会総会が政治的な影響を受けた。その他、災害の専門家は、災害救援政策の意思決定において一端を担っていた。世論に関しては、震災後国際人的支援の受け入れをめぐって、インターネット利用者の中で広範な議論が起こっていた。しかし本研究において、ネチズンのネット世論と政府の意思決定の間に直接的なつながりがあったことは立証されていない。

略語	英語表記	日本語表記
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation	アジア太平洋経済協力機構
ARF	ASEAN Regional Forum	アセアン地域フォーラム
BCIM	Bangladesh-China-India-Myanmar Forum for Regional Cooperation	バングラデシュ・中国・インド・ミャンマー地域フォーラム
CAREC	The Central Asia Regional Economic Cooperation	中央アジア地域経済協力
CERF	Central Emergency Response Fund)	国連中央緊急対応基金
CISAR	China International Search and Rescue	中国国際救援隊
DAC	Development Assistance Committee	開発援助委員会
DHA	Department of Humanitarian Affairs	国連人道問題局
ERU	Emergency Response Unit	緊急対応ユニット
HC	Humanitarian Coordinator	国連人道調整官
HCT	Humanitarian Country Team	人道カントリー・チーム
IAW	International Alliance of Women	国際女性同盟
IDNDR	International Decade for Natural Disaster Reduction	国際防災の10年
IRU	International Relief Union	国際救災連盟
ISO	International Organization for Standardization	国際標準化機構
MRC	Mekong River Commission	メコン川委員会
NGO	Non Governmental Organization	非政府組織
NPO	Nonprofit Organization	非営利団体
OCHA	The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs	国際連合人道問題調整事務所
PLA	People' s Liberation Army	中国人民解放軍
SCO	The Shanghai Cooperation	上海協力機構

	Organization	
SCOPSR	State Commission Office of Public Sectors Reform	中央機構編制委員会弁公室
SDGs	Sustainable Development Goals	持続可能な開発目標
SEATO	Southeast Asia Treaty Organization	東南アジア条約機構
SOP	Standard Operating Procedure	標準作業手続き
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNDRO	United Nations Disaster Relief Organization	国際連合災害救済調整官事務所
UNHCR	The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees	国連難民高等弁務官事務所
UNICEF	United Nations Children's Fund	国際連合児童基金
UNISDR	United Nations International Strategy for Disaster Reduction	国際防災戦略
UNDRO	United Nations Disaster Relief Organization	国際連合災害救済調整官事務所
UNEP	United Nations Environment Programme	国連環境計画
WHO	World Health Organization	世界保健機関
WTO	World Trade Organization	世界貿易機関
WWF	World Wide Fund for Nature	世界自然保護基金

図表目次

表 1. 伝統安全保障・非伝統的安全・人間安全保障の概念区別	21
表 2. 1949 年から 1965 年までの自然災害による被害状況	61
表 3. 刑台地区における被災状況	76
表 4. 刑台震災後の 2 週間以内に被災地に派遣された慰問団	77
表 5. 80 年代における自然災害による被災状況	94
表 6. 突発事件応急対策計画の体系	107
表 7. 突発公共事件の分類	108
表 8. 四川大震災による施設関係別被害額の概算	115
表 9. 四川大震災による文化財の被災状況	115
表 10. 四川大震災後における国際救助隊の状況	124
表 11. 1981－1995 年中央政府と地方政府の救済資金の支出状況	136
表 12. 中央と地方の税金区分	138
表 13. 責任追及に関する関連法規	143
表 14. 四川省の突発公共事件の分類	145
表 15. 四川省の地震応急対策計画	146
表 16. 自然災害生活救助資金の分担割合	155
表 17. 四川大震災時の資金・物資援助状況	156
表 18. 1998 年初めまでの全国における紅十字会の単独建制の完成率	163
表 19. 中国紅十字会総会の 1 級の応急措置	167
表 20. 四川大震災後の中国紅十字会総会指導部の構造	174
表 21. 5 月 20 日まで中国紅十字会システム経由での国際災害援助の状況	176
表 22. 四川大震災時における中国の受け入れた国際医療チーム	178
表 23. 5 月 13 日国際災害援助受け入れをめぐる主要なトピック	183

図 1. 分析枠組み	56
図 2. 建国初期（1949－1954）救災に関連する中央政府機関の構造	63
図 3. 1954 年以後の救災に関連する中央政府機関の構造	64
図 4. 唐山大震災後の救援機関の設置	85
図 5. 四川省地震救援本部の指導者の構造	147
図 6. 赤十字社システムの国際支援の構造	175
図 7. 国際災害援助受け入れに関するスレ立て	182
図 8. 当日最人気のお話討論の参加人数	182
図 9. 国際緊急救助隊受け入れに関するネチズンの態度	184
図 10. 被災地での日本の国際救助隊の行動に対する評価	185

第一章 序章

1.1 研究の背景と問題意識

冷戦時代、米ソ間における軍事力競争・対立と国防や外交などの国家の存亡に直結する安全保障政策は国際社会の主要な関心事であった。冷戦の終結とグローバリゼーションの継続的發展に伴い、国家安全保障の新しい脅威として、非伝統的な安全保障問題が世界的に注目を集めている。非伝統的な安全保障についての明確で統一された概念はいまだに整理されてはいないが、非軍事的な脅威から自国の安全を守ることとする見解では一致している。一般に、非伝統的な安全保障は低度な政治領域いに関連するもので、経済や社会などの分野の問題を対象とする。例えば、金融危機などの経済の安全保障、地球温暖化などの環境・資源問題、地震や津波等の自然災害の管理、SARS・鳥インフルエンザ等の感染症対策などが挙げられる。

今日、非伝統的な安全保障問題の一つとして、自然災害対策が地球的な課題となっている。大規模な自然災害後、被災国に対して国際社会が人道的な災害援助を行うことは当然のこととして理解されている。同時に、現在の国際政治の枠組みの中では、災害時の国際援助協力に関する政策決定は、依然として被災国の専権事項とされている。実際に被災国政府が国際災害援助を拒否する事態もしばしば起こっている。2004年のスマトラ島沖地震や2005年のハリケーン・カトリーナ以降、国際法や政治学の分野においては、被災国の援助受け入れ対応についての政策研究がなされ始めて進められるようになった¹。また、2015年の第3回世界防災会議において採択された仙台防災枠組（2015-2030）は、効果的な応急対応政策を実施するために被災国政府・地方政府レベル及び世界・地域レベルにおける優先行動を規定し、グローバルパートナーシップの構築を求めている。以下において、本論の課題の研究背景を、国際社会、国際法規、中国国内という三つのレベルに分けて説明する。

1.1.1 国際社会レベルにおける背景

一般的に、地震、洪水などのような突発的な自然災害の発生時においては、被災国が国際社会からの援助に対して制限を設けることは想定されていない²。しかし、現実的には、1990年から2015年までの自然災害時に、国際緊急援助の受け入れに対し消極的な対応をする事例が文末の付表に示されたように、発展途上国にも、先進国にも少なからず存在している。例えば、国際的に孤立している政府が、支援受け入れの拒否を通して、国際的な

¹ Please refer to the below:A/CN.4/598,A/71/10,Selth,A(2008). “even paranoids have enemies:cyclone nargis and Maryann’ s fears of invasion.” *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 30. No. 3. pp. 380-386. Nelson, T(2010). “Rejecting the gift horse:international politics of disaster aid refusal.” *Conflict Security & Development*. Vol. 10. No. 3. pp. 386-387.

² Albala-Bertrand, J. M. (2000). “Responses to Complex Humanitarian Emergencies and Natural Disasters: An Analytical Comparison.” *In Third World Quarterly*. Vol. 21. No. 2. p. 220.

交渉能力を高めようとするケースがある。結果的には逆に国際社会の批判や非難にさらされることにつながるものがよくある³。国際政治や外交において、国際緊急援助受け入れに対し消極的な対応をすることは、被災国政府の国際社会における立場やイメージにマイナスの影響をもたらす可能性がある⁴。例えば、2008年サイクル・ナルギス時の国際人道支援受け入れに対する否定的な姿勢により、当時のミャンマー政府の軍事政権は国際社会からの批判を招いた。国連事務総長の潘基文はミャンマー政府の消極的で遅延の続く国際支援受け入れ対応に強い失望の意を表明した。先進国が自国で災害対応できる場合でも、「国際社会からの善意を無下に断ると、度量と透明性がないとみられる」⁵例として、東日本大震災時、福島原子力事故の日本政府の対応が挙げられる。国際社会に対して、正確な情報が迅速に共有されていないという不満が広がり、「福島事件についての風評による国際社会の不安は今になっても払拭できない」状況を生んでしまったのである⁶。

一方で、災害援助の積極的な受け入れは被災国に復興の機会をもたらし、被災者の苦痛と被災の被害の最小化にもつながる。政府の無能ぶりをさらけ出すという政治的懸念の有無にかかわらず、災害援助の受け入れは被災国の社会安定に寄与するものであると言える⁷。また、災害支援は紛争のある二国間に関係改善の機会をもたらす契機となることもある⁸。例を挙げると、1999年のトルコ地震はトルコとギリシアの両国関係を改善するきっかけになった⁹。2008年の四川大震災の際、「日本から派遣された緊急援助隊が死者に黙祷を捧げている姿が中国人の琴線にふれ、対日感情の一時的な好転につながった」との報告もある¹⁰。2011年10月23日、トルコに6.3級の地震が発生した際に、テント不足を解消するため、トルコ政府はそれまでの国際災害援助の拒否の態度を変えて、トルコと良くない国際関係を持つイスラエルと外交関係を結んでいないアルメニアを含む国際社会に援助を求めた。これを契機として、敵対関係にあったイスラエルや外交関係のなかったアルメニアのリーダーシップとのインターアクションが起こっている¹¹。しかし、国際災害

³ Carnegie, A., & Dolan, L. (2015, April 3). "The Effects of Aid on Recipient's Reputations: Evidence from Natural Disaster Responses." pp. 9-10. Retrieved from http://aiddata.org/sites/default/files/carnegiedolan_2015_aid_legitimacy.pdf

⁴ Nelson, T. (2010). "Rejecting The Gift Horse: International Politics of Disaster Aid Refusal." *Conflict Security & Development*. Vol. 10. No. 3. pp. 386-387.

⁵ 柳淳 (2014) 「災害外交の確立と実践—国益を国際公益に昇華する」『外交』24号、161頁。

⁶ 金子将史・北野充 (2014) 『パブリック・ディプロマシー戦略: イメージを競う国家間ゲームにいかにか勝利するか』PHP 研究所、229-234頁。

⁷ Nelson, T. (2010). "Rejecting the gift horse: international politics of disaster aid refusal." *Conflict Security & Development*. Vol. 10. No. 3. pp. 386-387.

⁸ Le Billon, P., & Weizenegger, A. (2007, July 27). "Peace in the wake of disaster? Secessionist conflicts and the 2004 Indian Ocean tsunami." *Transactions of the Institute of British Geographers*. Vol. 32. No. 3. p. 423.

⁹ Kadritzke, N. (2000, June). Greece's earthquake diplomacy. *Le Monde diplomatique*. Retrieved from <http://mondediplo.com/2000/06/06greece>

¹⁰ 柳淳 (2014) 「災害外交の確立と実践—国益を国際公益に昇華する」『外交』24号、160-162頁。

¹¹ Seibert, T. (2011, October 27). Shelter Shortage Forces Turkey to Accept Foreign Aid. *The National*.

援助が支援国と受援国における基本的な外交関係の枠組みを変えるというわけではない。特に、長期の紛争があって、人種や宗教に対する根強い立場の違いから紛争多発地域において、自然災害時の国際災害援助が国家関係を転換することは期待できない。然るに国際災害援助が根本的に支援国と受援国の国家関係を改善できなくても、「お互いの国民の間にある感情的なしこりを解きほぐす力はある」¹²。そして、国際緊急援助受け入れに効果的に対応することは被災国の国家イメージに有益である。2008年、国際緊急援助受け入れ姿勢により、当時のミャンマー軍事政権が国際社会から非難の大合唱を浴びたことと比べて、権威主義的国家である中国は、国際災害援助に開放的な政策をとり高い評価を得ている¹³。

ところで、国際緊急援助受け入れに消極的に対応する原因は国や政府によっても異なる。「国民に事態を掌握していないとの印象を与えることを嫌う、自国の対応能力の範囲内であるかどうかの判断に手間取る、被災地に外国に見せたくない機密施設や場所がある、内戦や被災のために政府が機能不全に陥っている」¹⁴などの理由で、被災国が国際支援受け入れを躊躇する場合がある。また「被災国が自国の力で災害に対応できると判断した場合、被災国政府が国際災害援助が国内政権に与える影響について懸念を持つ場合、援助供与国に対して敵対関係にある場合、国際災害援助に関する国際規定を適用したくない場合、国際援助に関する諸規定の間の矛盾に懸念を持つ場合」等が人的支援を拒否する要因としてあげられる¹⁵。長期にわたり国内の少数民族の反政府勢力との武力対立や経済制裁などによる国際的孤立に直面していたミャンマーの軍事政権は欧米諸国をはじめとする国際社会を信用していなかった。2008年のサイクロン・ナルギスの被災直後に国際緊急援助を遅々として受け入れようとしなかったミャンマー軍事政権の対応は、このような国内外の政治情勢を抜きにしては理解することはできない¹⁶。その他の事例としては、2015年のネパール大地震において、当時のネパールは台湾との外交関係がなかったため、台湾からの救助チームの派遣をネパール政府が拒否した例があげられる¹⁷。ネパールが台湾からの支

<http://www.thenational.ae/news/world/europe/shelter-shortage-forces-turkey-to-accept-foreign-aid>

¹² 平田篤央(2011)「災害援助と外交」朝日新聞 http://globe.asahi.com/feature/110403/03_4.html

¹³ Jacobs, A. (2008, May 14). A rescue in China, uncensored. The New York Times.

<http://www.nytimes.com/2008/05/14/world/asia/14response.html>

¹⁴ 柳淳 (2014) 「災害外交の確立と実践—国益を国際公益に昇華する」『外交』24号、160 - 162頁。

¹⁵ Dany, C. (2013). "Why is humanitarian aid rejected? Comparing the motives of autocratic and democratic states." Paper prepared for the 7th ECPR General Conference Bordeaux. pp4-14.

Retrieved from

<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/6f9e3903-33ec-4e0b-9d20-a0cb276b72cf.pdf>

¹⁶ Selth, A. (2008). "Even paranoids have enemies: cyclone nargis and Maryann's fears of invasion." *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 30. No. 3. pp. 380-386.

¹⁷ Ramzy, A. (2015, Apr 27). "Nepal Rejects Taiwanese Offer of Rescue Help, but Accepts Medical Aid." The New York Times. Retrieved from

<https://www.nytimes.com/live/earthquake-katmandu-nepal-updates/nepal-rejectstaiwans-offer-to-help-rescue-efforts-but-accepts-medical-help/>

援を拒否した背景には、ネパール政府が中国との外交関係に配慮したためだという説もある。また、先行研究の中で、国際災害援助を拒否する理由として国内世論を意識した政権の安定策に結び付ける理論研究もある。国民の安全の保障と安心できる公共インフラの整備や安定した公共サービスを提供することは国家の中心的な役割であり、その存在意義に関わるものでもある。もしも国民の安全や生活に必要な基本的な公共サービスが本国政府では維持あるいは保障できず、外国からの援助に頼るしかない状況に陥るようなことあれば、政府には国民に対する責務を果たす能力がないこととなり、その権威と正当性を失うこととなる。政府が税収の契約書を履行しないため、それでは合法性と権威を失う¹⁸。政治経済以外の分野における国家利益のために、国際緊急援助受け入れに消極的に対処した考えられる事例もある。3・11の東日本大震災において、日本政府が福島原子力発電事故に関する情報の迅速な公開に消極的な態度を取り続けた理由として、2020年のオリンピックの開催権をめぐる入札への影響を危惧したとする説である。日本の政府とメディアは国際オリンピック委員会が福島原子力発電所の事故の影響を恐れて日本の入札に消極的になることを心配していたというものである¹⁹。

国際災害援助の受け入れは被災国政府にとっては諸刃の剣となり得る。国際災害援助を受け入れることで、災害に対処するために他国の援助に頼らざるを得ない弱い政府という印象を被災者に与える可能性がある。国際災害援助の受け入れは被災国政府の緊急時における統治能力や対応能力の欠如を物語るものと被災者や国民に捉えられかねないのである²⁰。支援する側の国家と支援される側の国家に必然的に起こる上下関係²¹から抜け出して自立を目指す途上国政府も少なくない。2004年のインド洋津波の時、インド政府は被害の大きさにも関わらず、すべての国際緊急援助を拒絶している。国際的にも大国としての自負があるインド政府は、国際緊急援助の受け入れ拒否を通して、緊急時においても自国で対応する能力があることを誇示することで他国との違いを国際社会に認知させようとする事例と言えよう²²。2005年のカシミール地震の時にも、インド政府は国際援助受け入れの必要がないと公言し、逆に援助国として隣国のパキスタンに援助の提供を行って

¹⁸ Escaleras M, Register CA. (2012) "Fiscal Decentralization and Natural Hazard Risks." *Public Choice*. No. 151. pp. 165-183.

¹⁹ Eric, J. (2013. August30). "Japan under increasing pressure to accept outside nuclear help." *The Japan Times*. Retrieved from <http://www.japantimes.co.jp/news/2013/08/30/national/japan-under-increasing-pressure-to-accept-outside-nuclear-help/#.WSLERM-CjIU>

²⁰ Nelson, T. (2010). "Rejecting the gift horse: international politics of disaster aid refusal." *Conflict Security & Development*. Vol. 10. No. 3. pp. 386-387.

²¹ 援助国は優位性と高い国力を特徴づけられ、被援助国は政治の管理能力の不足を特徴づけられる。そのため、各国は極力受援国の地位を抜け出す。特に、高い国際評判を目指す国家は国際緊急援助を拒否する行為を通じて、国際社会に自国力であらゆる困難を打ち勝つことを証明する。詳細は以下の文章を参照 Carnegie, A., & Lindsay, D. (2015, April 3). "The Effects of Aid on Recipient's Reputations: Evidence from Natural Disaster Responses." pp. 9-10. Retrieved from http://aiddata.org/sites/default/files/carnegiedolan_2015_aid_legitimacy.pdf

²² 張傑 (2011) 「災害援助政策は国家イメージに対する影響について」『公共外交季刊』6号、121頁。

る²³。2011年3月に起きたトルコ地震において、トルコ政府も、発生当初において国際緊急援助を拒絶している。その理由もやはり地域大国として国際社会の援助に頼るような印象を与えることを避けたいという政治的配慮からと考えられる。国際災害援助の受け入れの可否を決定する時に、被災国政府が一番関心を持っていることは国家のメンツを保てるのか否かである。その為、災害情報の共有の遅れや国際援助の受け入れの拒否といったケースが跡を絶えず、災害の実態の把握を困難にしている。1995年の日本阪神淡路大震災時、国際救援チームの日本への入国が許可されたのも災害後数日たってからのことである²⁴。福島は、日本政府の国際社会において尊敬される国家として認知されることへの強い願望が、国際災害援助の受け入れに消極的な態度を取る要因になっていると分析している。日本政府は、開発途上国などからの援助を受け入れるべきかどうかについても躊躇していたのである²⁵。他にも、日本政府が福島の原子力発電所事故への対処について国際社会の関与に消極的だったという事例の報告もある²⁶。

国際災害援助に関する国際法の不整備、援助の提供・受け入れ・中止についての国内法規の欠如などの理由で、国際緊急援助の受け入れが滞る事例も多い²⁷。具体的な例を挙げると、特に災害直後の初動期における通関やビザの発給などに関する諸手続きの遅滞である。例えば、2004年のインド洋津波後、スリランカやインドネシアでは通関手続きのために、救援物資の配布が遅れ、食料品や薬品が期限切れになった。2007年ペルーで8.0級の地震が発生した際には、厳格な通関の手続きとビザ規定によって国際社会からの救援者や救援機材、その他の救援物資の入国・分配が妨げされた²⁸。2011年の東日本大震災においては、スイスからの救助犬が動物入国に関する日本税関の厳しい規定で空港で足止めされる事態が発生した²⁹。国際緊急援助の受け入れが逆に被災国側の負担となるという理由で、国際緊急援助受け入れに消極的な態度をとっている国家政府も存在している。大規模災害発生時において、東南アジア諸国は、外国からの緊急支援受け入れには依然として慎重である。外交上の理由から歓迎はするものの、受け入れることによる負担やリスクも

²³梅塔（個人研究機構の主任）によると、国際災害支援を拒否したインドは新興国としての力を誇示したいと考えている。詳細は以下の文章を参照。Sengupta, S. (2005, October 19). "Pride and Politics: India Rejects Quake Aid." THE NEW YORK TIMES. Retrieved from <http://www.nytimes.com/2005/10/19/world/asia/pride-and-politics-india-rejects-quake-aid.html>

²⁴Coppola, D. (2011) "Investigation of the Political Implications of Disasters Requiring International Assistance." Federal Emergency Management Agency Emergency Management Institute, pp. 10-12.

²⁵Fukushima, Glen. (1995, March). "The Great Hanshin Earthquake. JPRI Occasional Paper." No. 2. Retrieved from <http://www.jpri.org/publications/occasionalpapers/op2.html>

²⁶Attali, J. (2011). The International Community Must Intervene in Japan. SUMMER. pp. 43-44. Retrieved from <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-5842.2011.01267.x/epdf>

²⁷Thomsen, M. (2015). "The obligation not to arbitrarily refuse international disaster relief: a question of sovereignty." *Melbourne Journal of International Law*. No. 6. p. 1.

²⁸Bridges, T. (2008). "A Case for the Law. The Magazine of the International Red Cross and Red Crescent Movement." Retrieved from http://www.redcross.int/EN/mag/magazine2011_1/10-13.html

²⁹Goodman, R. (2011, May 23). "Foreign Rescue Team Delayed By Japanese Bureaucracy." ABC News. Retrieved from <http://abcnews.go.com/m/story?id=13126904&sid=76>.

生じるため公的には要請はしない (welcome but not appeal) という傾向が強い³⁰。国際災害援助の障害の一つとして、救済物資に関する制限条件や関税などが無視できない存在でもある。例えば、2004年のインド洋津波後、スリランカとインドネシアでは通関手続きのために、救済物資の届くのが遅れ、食品や薬物がすでに期限切れの結果になった。

1.1.2 国際法規における背景

1927年、国際災害援助を円滑に実施するスムーズな援助の実行のため、国際連盟の協力のもとで国際救災連盟(International Relief Union IRU)の創立が決められる³¹。しかし、国際救災連盟は孤立主義の台頭及び1930年の世界経済危機などの困難に出会って頓挫している。その後、国際災害協力は主に多国間や二国間の協定、国際フォーラムでの決議と声明などの形態で発展してきた。1971年、国際連合災害救済調整官事務所(United Nations Disaster Relief Organization UNDRO)の設立に伴い、国連の中で国際災害救援に関する総合的な調整メカニズムが形成されることとなった。UNDROは各国連機関・国際赤十字等により個別に実施されてきた災害救済活動の調整を行うことで救済活動の効率化を図り、また、防災に関する研究活動の実施も目的としていた³²。国際災害救援の調整メカニズムは出きたが、国際災害援助に関する国際法や条約などは整備されていない。1976年、UNDROは国際赤十字社と共に「国際救済加速措置の公約」を制定しようとしたが、国連の枠組みで合意を得られなかった。1984年にUNDROによる緊急災害援助に関する草案1部が国連経済社会理事会に提出されたが、可決されてはいない。

現在、国際緊急援助に関しては、拘束力のない国際規約や国際規則がいくつか存在する。主に国連総会と経済社会理事会と赤十字・赤新月社などの機関決議、国連内部の規則などである。例えば、1991年、湾岸戦争を契機にして、国連総会において緊急・人道支援に係る総会決議46/182が採択された³³。この決議では、緊急・人道支援の原則である人道性・中立性・公平性の3原則、被災国政府の主権尊重、要請主義等の原則等が確認された。同決議に基づき、国連人道問題局(Department of Humanitarian Affairs DHA)が立ちあげられた。1997年にDHAを再編する形で国際連合人道問題調整事務所(The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs 略称:OCHA)が設立された。国連本部のみならず、被災国においても国連人道調整官(Humanitarian Coordinator 略称:HC)と人道カントリー・チーム(Humanitarian Country Team 略称:HCT)が設置されている。国際災害援助に関連して、電気通信システムの調和を図るための電気通信援

³⁰ 木場紗綾・安富淳(2015)「災害救援を通じた東南アジアの軍の組織変容：民軍協力への積極的姿勢の分析」『国際協力論集』第23巻、第1号、21頁。

³¹ League of Nations. "International Conference for the Creation of an International relief Union. (1927, July12)." Convention and Statute Establishing an International Relief Union. Geneva.

³² General Assembly. (1971, December14). "Assistance in cases of natural disaster and other disaster situations." 26/2816.

³³ General Assembly. (1991, Dec19). "Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations Doc." A/RES/46/182.

助に関する総合的な法律として、1998年の「タンペレ公約」が存在する³⁴。国際人道支援に関する地域レベルの一連の多角協定も存在している³⁵。これらの協定は国際災害援助の調和、動員、準備に関連して各国共通のスタンダードをつくる役割を果たしている³⁶。

スムーズな国際緊急援助に関する国際規定の他、国際緊急援助受け入れの拒否についても、国際的な課題として様々な協議が行われている。自国の能力では対処できない大規模な自然災害に直面しても、被災国が国際緊急援助受け入れを拒否するという行為に出た場合は、人道に反する行為として糾弾されるべきだという主張がある³⁷。「保護する責任」の原則が自然災害を含める大災害の時にも適用されるべきだとの意見も存在する³⁸。しかし、「保護する責任」が自然災害に適用されたら、国家主権や内政不干渉の原則を侵犯する恐れがある。このため、自然災害における「保護する責任」の適用については途上国政府や一部の学者や国際法委員会のメンバーの中でも反対意見がある³⁹。「災害時における人の保護」に関して、国連国際法委員会において2008年から2013年まで6回の審議が行われ、2014年の第66回の会議で災害対応に関わる人道原則、被災国の同意原則と要件、被災国の任務や責任などを含む21の条文案が採択されている⁴⁰。外部からの支援の受け入れの可否を判断する被災国の裁量権を認め、支援の申し出に対して受け入れの拒否をする場合には、理由を明確に提示して、一定の時間内に回答しない場合は恣意的に拒否したものと判断するとの基準を示した。しかし、「災害時における人の保護」という条文には草案の規定に反対する国家行為に対する処理措置が含まれていないため、拘束力に欠けると言われている⁴¹。また、「災害時における人の保護」の条文の中に被災国は恣意的に国際緊急援助を拒絶できないという規定があるが、現実には、支援を受け入れるかどうかや要請するかどうかは被災国の権限であり、国際習慣法においても、国際実例においても被災国は国際緊急援助を受け入れる義務を負っていない⁴²。

³⁴ UN (1998, June18) “Tampere Convention on the Provision of Telecommunications Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations.” 2296 UNTS5.

³⁵ 例えば、「Agreement Establishing the Caribbean DisasterEmergency Response Agency」 「Inter-American Convention to Facilitate DisasterAssistance」 「ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response」。

³⁶ International Law Commission. (2008, May5). “Preliminary Report on the Protection of Persons in the Event of Disasters.” 1-13, U.N. Doc. A/CN. 4/598.

³⁷ Ford, S(2010). “Is the Failure to Respond Appropriately to a Natural Disaster a Crime Against Humanity? The Responsibility to Protect and Individual Criminal Responsibility in the Aftermath of Cyclone Nargis.” *Denver Journal of International Law and Policy*. Vol. 38. No. 2. pp. 227-236.

³⁸ Ruth, J T. (2010). “Bullets for Beans:Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect in Natural Disasters.” *Naval Law Review*. NO. 1. p. 19.

³⁹ Bellamy, Alex, J. (2006). Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit. *Ethics & International Affairs* Vol. 20. No. 143. p. 152.

⁴⁰ International Law Commission. (2014). “Report on the work of the sixty-sixth session.” General Assembly Official Records Sixty-ninth session Supplement No. 10 (A/69/10)

⁴¹ Benton, Heath, J. (2010). “Disaster relief and neglect :the duty to accept humanitarian assistance and the work of the international law commission.” *International law and politics*. No. 43. p. 476.

⁴² Sivakumaran, S. (2015). “Arbitrary withhold of consent to humanitarian assistance in situations of disaster.” *ICLQ* 64:508.

1.1.3 中国国内における背景

継続的な経済発展に伴い、中国は徐々に国際社会における重要な国際アクターとなっている。世界第二の経済大国となった中国の安全保障の面における強硬姿勢が目立っている。多くの国際関係の研究者が、中国の対外政策の動向を調査し、中国の対外行動を分析し、中国の政策決定に関する研究を行っている。安全保障の面における強硬姿勢とは異なり、経済大国化した中国は非伝統的安全保障分野においては国際的には協調姿勢を示す傾向が見られる。1997年に東南アジアで金融危機が発生して以来、中国政府は経済や金融などの非伝統的な安全保障に細心の注意を払うようになっている。非伝統的安全保障分野における中国の重要性は高まっており、その国際的影響も大きい。したがって、非伝統的な安全保障分野に関連する中国の政策決定過程を学術的検証する研究が益々必要とされている。

非伝統的な安全保障分野において中国が協調姿勢を取っている例の一つとして、21世紀始めから中国が国際災害物資や資金などの貢献だけではなく、積極的に国際人的救助活動にも参加しているということが挙げられる。2000年以来、中国は非 DAC メンバー (Development Assistance Committee 開発援助委員会) におけるトップ5の人道援助供与国の一つとなってきた⁴³。2004年のインド洋津波以降、中国の人道援助活動は大幅に増加し、多国間組織を通じて行われるようになった。対外国際災害援助の供与の積極化に加えて、国際災害援助の受け入れにおける中国政府の対応もますます開放されつつある。災害多発の国家である中国は、中国共産党による建国以来長い間、国際人道支援受け入れに対する抵抗感を持っていた。1976年の唐山大震災時、中国共産党の政権は「自力更生」の方針を掲げて世界赤十字社等の国際機構や国際社会からの災害援助の一切を拒否していた。国際社会から孤立する中国政府の対応は、唐山地震時における犠牲者の拡大をもたらした一因であるといわれている⁴⁴。国際災害援助の拒否に加えて、地震後の7年間、外国人の被災地への立ち入りも禁止されていた。1978年の改革開放後、中国国内における政治経済体制の改革及び対外開放政策が徐々に進められるようになった。1980年、中国は自力更生の方針を堅持しながらも、初めて受動的に国連災害救済調整官事務所 (英語 Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator 略称 UNDR0) からの物資支援を受け入れている⁴⁵。しかし、1981年の四川省の洪水災害時においては、国際人道支援に対して、当時の中国政府は限定的な対応に逆戻りしている。1982年から1986年までは、

⁴³ Krebs, H. (2014). "The 'Chinese way'? The evolution of Chinese humanitarianism." Briefing Paper. London: Overseas Development Institute.

<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odiassets/publications-opinion-files/9140.pdf>

⁴⁴ Paik, W. (2011). "Authoritarianism and humanitarian aid: regime stability and external relief in China and Myanmar." *The Pacific Review*. Vol. 24. No. 4. pp. 452-453.

⁴⁵ 蔣積偉 (2009) 『1978年以来中国救灾减灾工作研究』中国社会科学出版社、49頁。

国際人道支援の受け入れがほぼ停滞状態にあった⁴⁶。冷戦終了後、自然災害時において、中国政府は国連、各国の政府及び他の国際組織に災害支援を要請するようになったが、それは全面的な受け入れではなく、物資と資金に限定した支援要請であった。災害情報の発信や人的支援の受け入れ等に対しては、従来と変わらず慎重な姿勢を示してきた。2003年のSARSの発生初期において、当該地域の政府官僚が最初事実を隠蔽し、SARSに関する情報を公開せずにSARSの拡大を把握できない事態となり国際的にも批判を受けた。このように従来の消極的な災害情報の供与と限定的な国際緊急援助受け入れの対応と比較すると、2008年の四川大震災における中国の開放的受け入れ政策は国際社会から大きな注目を集めた。四川大震災時、中国政府は国際社会にタイムリーに災害状況を発信し、国際的な同情と支援を獲得するとともに、国際社会からの人的支援をも受け入れたのである。人的支援の受け入れは中華人民共和国が創立されて以来はじめてのことであった。また、負の報道をためらう行為と違って、中国政府は初めて外国記者の被災地域への立ち入り取材を認め、透明性のある震災情報や援助状況などを早急に発信する開放的な対応を行ったのである。

1.1.4 問題意識

大規模な自然災害は、社会の正常な機能を破壊し、人命を奪い、多大な苦痛と損害もたらす高いリスクを有するものである。国家政府の主要な機能の1つとして、被災者を保護し、被災地の秩序・生活を回復することがあげられる。自然災害による政治的なリスクを回避するためにも、政府の災害危機管理政策と対応能力が必要かつ重要となっている⁴⁷。改革開放以後の30年間、中国は災害危機管理において多くの重要な変遷をたどってきた。まず、政府による災害救援活動の制度化および法制化である。中国はこれまでに災害危機管理に関する30以上の法律と規定を採択している⁴⁸。もう一つの重要な変化は、中国が冷戦下における国際災害援助からの孤立主義から脱却して、近年は国際社会からの災害援助の受け入れに非常に積極的な政策をとっていることである。特に胡錦濤・温家宝政権が「人間本位」政策⁴⁹を実施して以後、緊急事態に直面した時の中国の最高指導者の態度はますます対外的に開かれたものとなってきている⁵⁰。2008年の四川大震災の際に、国際災

⁴⁶ 孫紹騁 (2004) 『中国救災制度研究』商務印書館、140頁。

⁴⁷ Olson, R. S. & Gawronski, V. T. (2003) "Disasters as Critical Junctures? Managua, Nicaragua 1972 and Mexico City 1985." *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*. Vol. 21. No. 1. pp. 3-35.

⁴⁸ Jae Ho Chung (2012) *China's Crisis Management*. NY: Routledge. pp. 139-141.

⁴⁹ 2003年10月14日、第16期共産党中央委員会の第3回総会では、「社会主義市場経済システムの改善に関するいくつかの問題に関する中国共産党中央委員会の決定」が採択された。この決定により、「人間本位を堅持し、包括的で調整された持続可能な開発の理念を確立し、経済的、社会的および人間の総合的な開発を促進する」ということが強調されている。自然災害救援が人々の生活と財産に関わることであるため、自然災害を救助する過程において、政府は「人間本位」を順守する必要がある。詳細は中共中央文献研究室 (2004) 『十六大以来重要文献選編 (上)』中央文献出版社、465頁。

⁵⁰ Chen, Lidian. (2008) "Open information system and crisis communication in China." *Chinese Journal of Communication*. Vol. 1. No. 1. P. 38.

害援助の受け入れと災害情報管理において、中国政府は開放的な政策を採用した。国際物資援助や資金援助だけではなく、人的支援も初めて受け入れた。

効果的な危機管理は、政府の正当性を示すものとして非常に重要である。一般的に、自然災害は権威主義的な⁵¹政権の持つ欠点をさらけ出す可能性があると考えられている。しかしながら、2008年の四川大震災は、自然災害が権威主義的な政権の政治的正当性を促進する事例となったと考える研究もある⁵²。2008年の四川大震災時の中国政府の前例のない開かれた政策は、国際社会から高い評価を得て、権威主義的政権の正当性を強化することにつながったというものである⁵³。

このような国際的及び国内的な背景を踏まえて、本研究は以下のような研究動機を持って、政策決定の視点から中国の国際緊急援助受け入れの政策決定プロセスを考察する。1978年に改革開放が始まって以降、中国政府が徐々に国際災害援助に対する拒否の姿勢から受け入れの容認、そして積極的な受け入れへと政策を変えてきたという経緯がある。しかし、危機管理の重要な部分としてのオープンな国際緊急援助受け入れ政策を決定する過程については明確にされてはいない。1978年以降、自然災害における国際援助の受け入れ政策がどのように策定されたのか。具体的には、どの機関や機構が政策決定に関与しており、意思決定プロセスの各参加者の役割は何であり、どのように調整し協力して、国際災害援助受け入れ決定を行っているのか。国際災害援助受け入れ政策決定における政治構造を考察する。四川地域は、国家の安全保障上最高機密に属する核施設が配備され、チベット地域とも隣接しており国内ばかりではなく、国際的な視点からも過敏にならざるを得ない地域である。それにも関わらず、なぜ中国政府は、2008年に四川大震災が発生した際に、遅滞することなく国際社会へ情報発信をし、国際資金・物資援助を要請し、そして人的支援を初めて受け入れる政策決定を下すに至ったのか。本論は四川大震災における国際災害援助受け入れの決定プロセスを事例研究として取り上げる。

1.2 関連概念の説明

1.2.1 非伝統的安全保障

⁵¹ 権威主義とは「限定された、責任能力のない政治的多元主義を伴っているが、国家を統治する洗練されたイデオロギーは持たず、しかし独特のメンタリティーは持ち、その発展のある時期を除いて政治動員は広範でも集中的でもなく、また指導部或は時に小グループが公式的には不明確ながら実際には全く予想可能な範囲の中で権力を行使するような政治体制」である。リンス著、高橋進監訳（1995）『全体主義体制と権威主義体制』法律文化社、141頁。

⁵² Shiu-Hing, Lo Sonny. (2014) *The Politics of Crisis Management in China: The Sichuan Earthquake*. Lexington Books, P. 117.

⁵³ Landry, P F. and Daniela, S. (2009) “Crisis Management in an Authoritarian Regime: Media Effects during the Sichuan Earthquake.” Prepared for delivery at the 2009 Annual Meeting of the American Political Science Association, Toronto. September. p5.
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1463796

安全とは現在持っている価値⁵⁴に対する脅威がないことである。冷戦構造の下で、国家の独立や領土の保全など「国家安全保障」の考えが主流になっていた。先駆的に安全保障概念を多層化させたのはブザンやウィーバーなどによって構成されたコペンハーゲン学派（Copenhagen School）である。彼らは軍事安全保障だけではなく、政治・経済・社会・環境などの包括的な安全保障概念を体系的に論じた。安全保障理論の多面化は、1994年に UNDP（United Nations Development Programme 国連開発計画）が『人間開発報告書』の中で提起した「人間安全保障（human security）」の概念を契機として、広範な関心を集めてきた。安全保障を論じる時、客体、主体、目的、手段を考える必要がある⁵⁵。これと合わせて、非伝統的安全保障とは、国家行為体・非国家行為体⁵⁶が非軍事的手段で非軍事的脅威から国家あるいは市民の安全を守るということである。一般的に、非伝統的安全保障には、「経済」「環境」「資源」「社会」「公衆衛生」「食糧」「科学」「文化」などの6つの分野が含まれている⁵⁷。本論では、自然災害は、気候変動の問題とも関連して、環境安全保障の分野に含まれるが、他のすべての分野に影響を及ぼすものでもある。

	伝統安全保障	非伝統的安全保障	人間安全保障
主体	国家行為体	国家行為体・非国家行為体	国家行為体・非国家行為体
手段	軍事力	非軍事的対応	軍事対応・非軍事的対応
脅威	軍事的	非軍事的脅威	軍事的・非軍事的脅威
客体	国家	一義的に国家・個人	個人
目標	国家領土主権安全	国家・社会・人間安全	国民の生存と人間安全

表 1. 伝統安全保障・非伝統的安全・人間安全保障の概念区別⁵⁸

冷戦後、非伝統的国家安全保障の方が重視されるようになった。非伝統的国家安全保障の議題として、大規模自然災害は国際政治関係の研究者の関心を集めている。気候変動の影響による降雨パターンの変化・自然環境悪化により、自然災害の加害力が増加している⁵⁹。また、自然災害に対する社会の脆弱性も増えている。そして、都市化に伴い、自然災害による損失が拡大している。こうして、国際災害援助の必要性が高まっている。

⁵⁴ 価値とは政治独立・領土の保全・経済や物理的安全など多岐にわたる。以下の文献を参照されたい。Wolfers, A. (1954) “national security as an ambiguous symbol.” *Political Science Quarterly*. Vol. 67. p485. Baldwin, D A. (1997) “the concept of security” *Review of International Studies*. Vol. 3. p9-13.

⁵⁵ Terriff, T (1999) *Security Studies Today*. Cambridge :policy press. p3. 栗栖薫子 (1998) 「人間の安全保障」『国際政治』第 117 号、99 頁。

⁵⁶ 田中新悟 (2018) 「自然災害後の緊急人道支援」山田満『新しい国際協力論』明石書店、215-239 頁。

⁵⁷ 中国共産党の第 18 回代表大会の報告書を参照されたい。

⁵⁸ 以下の文献を参照して、著者作成。栗栖薫子 (1998) 「安全保障の理論と政策」『国際政治』第 117 号、85-102 頁。余晓枫 (2015) 『非伝統的安全保障概論』北京大学出版社。

⁵⁹ 詳しいことは以下の文献を参照されたい。柳沢香枝編 (2013) 『大災害に立ち向かう世界と日本—災害と国際協力』 佐伯印刷株式会社。

1.2.2 危機管理の概念

危機と危機管理の概念は、もともと企業管理の分野で発展してきたものである⁶⁰。企業とはレベルは異なるかもしれないが、国家も戦争危機、金融危機、エネルギー危機、洪水、地震、鳥インフルエンザなどによる危機に直面し、より包括的で広範囲にわたる危機管理能力を必要としている。国レベルにおける公共の危機管理政策に関する研究は近年増加する傾向にある⁶¹。本論では自然災害に対する危機管理政策に焦点を当てた研究である。自然災害は「暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異状な自然現象により生ずる被害をいう（被災者生活再建支援法2条1号）」などと定義される。国際標準化機構（International Organization for Standardization 略称：ISO）は、リスクマネジメントのガイドラインの中で、リスクを「目標に対する不確かさの影響（Effect of uncertainty on objectives）」と定義している。ここに言う「影響」には、目標に対するいい影響も悪い影響も含まれている⁶²。リスクが顕在化した時、リスク管理がうまくできないと、リスクが危機へと発展する可能性がある⁶³。企業管理における危機は、「リスクが顕在化し、企業の資産、事業活動、関連の利害関係者の生命・健康などに重大な被害・損失を与える事態」⁶⁴とされる。公共の危機とは、「社会システムの根底にある価値観や規範に深刻な脅威を与え、極端なストレスや不確実性を伴い、重大な決定を必要とする状況」⁶⁵と考えられる。ハーマン（Herman）によれば、危機には「優先度の高い目標が脅かされていること」、「対応可能な時間が限られていること」、「意思決定機関の予想外のこと」、という3つの特徴が見られる⁶⁶。大泉光一（2004）によれば、危機管理は「可能な限り危機を事前に予知し、その未然防止を図るとともに、万一発生した場合に損失を最小限にとどめるためのあらゆる活動」⁶⁷とされる。クームズ（Coombs）によると、危機管理プロセスには、危機前（Pre-crisis）と危機対応（Crisis response）と危機後

⁶⁰ Fink, S. (1986) *Crisis Management: Planning for the Inevitable*. New York: American Management Association.

Andriole, Stephen J. (1985) *Corporate crisis management*. Princeton, N. J.: Petrocelli Books.

⁶¹ Regester, M. (1989) *Crisis Management*. Random House Business Books. Barton, L. (2008) *Crisis Leadership Now: A Real-World Guide to Preparing for Threats, Disaster, Sabotage, and Scandal*. McGraw-Hill Education.

⁶² 小林誠 (2011) 『初心者のためのリスクマネジメント Q&A100 : ISO 31000 規格対応』日刊工業新聞社. 16 頁。

⁶³ Heath, R. L. and O' Hair, H. D. (2010) "The Significance of Crisis and Risk Communication." in Heath, R. L. and O' Hair, H. D. (eds.), *Handbook of Risk and Crisis Communication*. New York: Routledge. p. 9.

⁶⁴ 五木田和夫 (2010) 「危機管理の実務」『リスクマネジメント実務ハンドブック』日本能率協会マネジメントセンター、111-164 頁。

⁶⁵ Rosenthal, U and Kouzmin, A. (1997) "Crises and Crisis Management: Toward Comprehensive Government Decision Making". *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 7. No. 2. pp. 277-304.

⁶⁶ Hermann, Charles F. (1969) *Crises in Foreign Policy: A Simulation Analysis*. Indianapolis and New York: The Bobbs-Merrill Company. pp205- 310.

⁶⁷ 大泉光一 (2004) 『危機管理学研究 (第2版)』文眞堂、第170頁。

(Post-crisis) の 3 段階がある⁶⁸。井上は危機前の段階をリスクマネジメントの領域、発生時の有事段階とその後の事後段階を危機管理の領域と位置づける⁶⁹。本論は自然災害発生直後の有事段階における中国の危機管理政策及び緊急対応の変化に焦点をあてたものである。自然災害における危機管理とは、壊滅的な自然の力に対する予防、避難、救済などの対応だけではなく、制度・組織の構築、政策決定プロセス、そして様々な関係者間の利益の再分配なども含む概念である。

1.2.3 国際緊急援助の概念

現在、世界のどこかで大災害が発生した場合、さまざまな国際支援活動が展開されている。しかし国際緊急援助の概念に関する定義は特に定まっていないため、本稿では先行研究に基づき、「国際緊急援助」を以下の三つの観点から規定する。(1) 国際緊急援助は国家と国家の間の行為であるため、普通の緊急救援を超えて、「国際協力」の性格がある(2) 国際緊急援助は、人道の理念に基づき、「国際人道主義援助」に属する。(3) 国際緊急援助は防災援助や復興援助と異なり、災害発生直後の「緊急性」を有する国際支援である⁷⁰。国際緊急援助には「人的援助」「物的援助」「資金援助」という三つの援助の形態が含まれている⁷¹。「人的援助」とは、災害発生後、被災者の救出、負傷者の診療などを行う人員を派遣することである。「物的援助」とは、被災地に必要な物資を供与することである。「資金援助」とは、被災地に必要な資金を提供することである。災害が発生してから被災国政府が国際緊急援助受け入れを決定するまでのプロセスは、援助の形態によって異なるかもしれないが、概略すると2つのパターンが指摘できる。一つ目は、災害後に被災国政府が災害情報を収集し、国際社会に災害状況や被害状況を公表し、国際社会から緊急援助提供の申し入れを受けて被災国が再度検討し、国際緊急援助受け入れ決定を行うというタイプである。二つ目は、災害後、被災国政府は災害情報収集を行って、国際社会に災害状況を通知するとともに、被害状況などを踏まえて、国際社会に災害援助を呼びかけるというパターンである。この2つのタイプの微妙な違いは、前者では被災国が比較的受動的に国際援助を受け取ることに對し、後者では被災国が積極的に国際援助を求めるとのことである。いずれにしても、国際緊急援助受け入れは被災国の災害情報収集・発信から始まる。

⁶⁸ Coombs, W. T. (2012) *Ongoing Crisis Communication: Planning, Managing, and Responding*, Third Edition. Los Angeles: Sage.

⁶⁹ 井上邦夫(2015)「リスクマネジメントと危機管理：コミュニケーションの視点から」『経営論集』第80号、第107頁。

⁷⁰ 和田彰男『国際緊急援助最前線』国際協力出版社、1998、第17-21頁。

⁷¹ 海外で頻発する緊急事態に對し、国際社会では政府や国際機関など、様々なアクターが災害緊急援助を行っている。国際緊急援助活動は被災者の救助や国家間の友好関係の増進などを目的としているのが特徴である。一般的に、国際緊急援助活動は「人的援助」「物的援助」「資金援助」の三種類に分けることができる。詳しい説明は以下の文献を参照。山田好一・野村留美子「国際緊急援助隊」、内海成治・中村安秀・勝間靖編(2008)『国際緊急人道支援』ナカニシヤ出版、120-140頁。

国際緊急援助は人道主義援助に属しており、非政治的な性格を持っている⁷²が、政治的影響をもたらすものである。たとえ明示されていなくとも、援助国が国際緊急援助を提供する際、政治的・外交的目的を持っているのは当然である。災害外交の視点から、国際緊急援助についてみていく。「難儀をともにしてこそ、真情が見えてくる」という言葉通り、大規模災害に直面した場合には、相手の真心を知ることができるものである。よって程度に差はあるにせよ、国際緊急援助は被災国と援助国の関係を改善し得る。また、国際緊急援助に参加することは国家のソフトパワーを示す好機でもある。他国に災害が発生した際、援助国がスムーズに国際緊急援助を提供できるかどうかは、援助国の国家イメージに影響してくる。

1.2.4 政策決定過程

政治学分野には、政治過程や政策過程及び政策決定過程など細やかな区分がなされているが、政策決定過程を政治過程や政策過程の同義語として用いる研究例もある⁷³。山本吉宣によれば、政策過程は「政策の発意、設定の設定とその事前評価、選択、政策実施、政策評価、政策終了」の六つである⁷⁴。渡辺昭夫は「日本の対外政策決定の機構と過程」の中で、政策形成過程を「政策形成過程とは、多かれ少なかれ一般的な性質をもった方針・方向・目標の設定から特定の事件や状況の認識とその定義づけ、更にはそのようにして定義された問題に対してとるべき具体的な行動の選択と実施にいたる全過程」と定義している⁷⁵。大嶽秀夫は「政策過程という概念は、巨視的に取れば、長期的な政策の変化を意味しうる反面、微視的に見れば、政策決定過程に現れる行動スタイルをも意味しうる」と指摘していた。草野厚は「問題の登場、展開、決着を利害関係者の要求をめぐる対立と妥協の過程」という点から政策決定過程を整理してきた⁷⁶。宮川公男は政策過程を「政策決定・政策実施・政策評価・政策終結」に分けている。この場合は、政策決定過程は政治過程や政策過程と異なって、政治過程や政策過程の一環として定められた⁷⁷。本論での「政策決定過程」は大嶽秀夫が指摘された微視的な政策決定過程と指す。即ち、特定の課題をめぐって、ある決定に至る各関係者間の交渉の駆け引き過程である。

1.3 研究目的と問題

⁷² 人道支援とは、支援する人、支援される人が峻別される行為ではない。人道支援に赴いたつもりで、被災した人から勇気を温かさをいただき、元気になって戻ってくることも少なくない。人と人との究極の関係性は共感と連帯、日本語で表現するなら「寄り添う」ことなのかもしれない。詳しい説明は以下の文献を参照されたい。中村安秀「被災地を歩きながら考えたこと」内海成治・中村安秀・勝間靖編(2008)『国際緊急人道支援』ナカニシヤ出版、4-16頁。

⁷³ 細谷千博 1977『対外政策決定過程の日米比較』東京大学出版社、第17頁。

⁷⁴ 山本吉宣 1990「政策決定論の系譜」白鳥令編『政策決定の理論』東海大学出版社

⁷⁵ 渡辺昭夫「日本の対外政策決定の機構と過程」細谷千博『対外政策決定過程の日米比較』第24頁。

⁷⁶ 草野厚 2012『政策過程分析入門』東京大学出版社、第46頁。

⁷⁷ 宮川公男 2002『政策科学入門』東洋経済新報社、第175頁。

本研究は非伝統的安全保障分野における中国の危機管理政策決定プロセスの一環であり、特に非伝統的な安全保障の分野における中国対外政策の決定過程についての研究に貢献することを目標とする。具体的に言えば、本研究は1978年以後の自然災害時の国際緊急援助受け入れ政策決定における関与機関・機能・構造及び決定メカニズムを考察した上で、2008年四川大震災を事例として、震災後の国際緊急援助受け入れ政策決定プロセスを分析・解明するものである。

本論では2つの問題を検討する。一つ目は、自然災害後の緊急時における、国際緊急援助受け入れに関する中国の政策決定の政治構造はどのようなものであるのか、という問題である。具体的には、国際援助受け入れ決定における主要なアクターやその役割は何であるのか、各関与アクターの利益調整メカニズムはどのような状況にあるのか、の2点を明らかにする。二つ目は、一つ目の研究問題に関連する政治構造の中で、四川大震災後の国際緊急援助受け入れ政策は具体的にどのように決定されたのか、という問題である。即ち、震災後の国際緊急援助受け入れ決定において、各関与アクターがどのように参加したのか、どのような立場を持っていたのか、なぜその立場を採ったのか、ということである。具体的には、震災後(1)国際災害援助受け入れ決定の関与アクターは、なぜすぐに災害状況を国際社会へ発信したか、またどのようなプロセスで物資・資金の受け入れ決定が下されたのか、(2)人的支援受け入れ決定のプロセスはどうなっていたのか、特になぜ日本からの国際援助隊の受け入れが最初に決定されたのか、の2点について検討する。

1.4 研究意義

人口の増加と都市化の加速、気候の変化等により、自然災害がもたらすリスクはますます高まっている。大規模な自然災害に直面した時、途上国にしても、先進国にしても、国際人道援助の受け入れが政策決定において重要になっている。国際緊急援助受け入れは国際災害協力においても重要である。現行の国際法の枠組みにおいては、自然災害に直面した時、国際緊急援助を受け入れるかどうか、どのように受け入れるのかという問題について、被災国政府の専権事項である。現在においても、自国の能力で対応できない自然災害に直面しても、様々な要因から、被災国政府による国際緊急援助の拒否や受け入れの遅れが起きている。自然災害における人間の安全保障にマイナスの影響をもたらしている。SDGs (Sustainable Development Goals、日本語：持続可能な開発目標)においても気候変動対策を含めて持続可能でレジリエントな社会の構築が求められている。災害の規模が拡大し災害の頻度も増す傾向にある今日、自然災害時における被災国政府の政策決定プロセスを分析する必要性は高まっている。本研究を通じて、中国の災害発生時の国際緊急援助受け入れ政策形成・決定に関するアクターやプロセスを分析し、その構造を解明することは意義のあることである。

本研究は、非伝統的な安全保障分野における中国の政策決定の構造とプロセスの研究に貢献することを目的としている。同じ政策決定においても、政策決定過程の長さも異なり、そこに登場する政治関与機関及びその行動様式も様々に相違する。また、政策決定過程に関与者や関与機関はどの部分が相対的に強い影響力があるか、そして、どう相互に関連をもち、それは政策領域により異なる⁷⁸。そのため、特定の課題に関する政策決定過程から、一義的に一国の政策決定構造の特色を結論づけることは出来ないが、これらの特定研究対象についての種々研究は一国の政治過程の一側面として、全政治構造の特色を描き出すことができるだろう⁷⁹。この方面から言うと、本研究が、より包括的でダイナミックな中国の政治構造の一側面を理解する一助となれば幸甚である。

1.5 論文構成

本研究は七つの章によって構成されている。まず序章では、研究背景と問題意識、関連概念、研究問題、研究意義について紹介する。第二章では、政策決定理論、とりわけ中国の政策決定プロセス及び国際災害援助受け入れを含む中国の危機管理政策決定過程に関する既存の先行研究を整理し、先行研究の共通点と不足点を明らかにし、本論の位置付けと研究のオリジナリティについて説明する。研究方法としては、まずは、本論が使用する資料や研究調査を述べる。その後、既存の中国政策決定に関する分析モデルを考察した上で、本論の分析枠組みを提示する。本論は、関与主体を中央政府レベルの関与アクター、地方政府レベルの関与アクター、他の関与主体という三つの部分に分けた。「中央政府レベルの関与アクター」には、党中央、中央政府などの二つのアクター、「地方政府レベルの関与アクター」には、地方の災害危機管理機関のアクター、「他の関与主体」には、中国紅十字会を中心として、世論・災害専門家を含むアクターを配置している。その上で、本研究は、国際緊急援助受け入れの意思決定において、3種類の関与アクターがどのような相互作用をするかについて分析した。具体的には、本論は中央政府レベルの意思決定プロセスだけでなく、地方政府や他の関与アクターなどがどのように中央レベルの決定に参加するのか、そして地方政府や他の関与主体が比較的自主的に災害援助受け入れ決定を下せるかどうかについても考察した。

第三章では、歴史的背景として、改革開放前の国際緊急援助受け入れにおける政治構造を概観する。まず、中国建国初期（1949－1965）の自然災害状況を概観した上で、当時の自然災害危機管理に関与する機関及び政治構造を考察する。そして、重大な自然災害が発生した時、中国政府がいかなる方針に従って、国際社会からの国際緊急援助にどのように対処したかを調べる。次は、文化大革命時期における政府機関や中国紅十字会の強制的な

⁷⁸ 中野実(1986)『日本型政策決定の変容』東洋経済新報社、304頁。

⁷⁹ 篠原一(1962)「政治過程の類型化」(上)(下)、『思想』三、五月号、24頁。

調整について紹介し、「邢台地震」「通海地震」「唐山地震」という三つの地震の事例を上げて、この歴史時期における中国の危機管理政策の決定過程を考察する。

第四章では、1978年後の災害危機管理の中央政府機関の構造・機能の変化及び制度化を説明し、災害直後における中央レベルにおいての国際緊急援助受け入れ決定のメカニズムを明らかにする。まずは、80年代における災害危機管理の中央関連機関の復活と発展を考察する上で、四つの事例を挙げて、1980年代に中央政府が国際緊急援助をどのように取り扱ったか、そして国際緊急援助受け入れ決定がどのように形成されたかについて説明する。次に、冷戦後の災害危機管理機関の機能の改善と災害危機管理の調整機関の発展状況を説明する上で、1991年の華東水害と1998年の洪水災害を事例として、90年代の国際緊急援助受け入れの決定及び関連規定について明らかにする。そして、2003年以後の中央レベルの危機管理メカニズム構築と災害応急対策計画における国際緊急援助受け入れ規定について検討する。最後に、国際緊急援助受け入れ決定の中央政府内の政治構造を分析するため、四川大震災の状況を概観して、党指導部や各中央省庁間の役割と実態を考察する。

第五章では、1978年後の災害援助受け入れ決定における地方政府の役割を考察する。1978年改革開放政策が進む中で、地方分権改革も進み出す。中央政府から地方政府への制約を減らす措置が行われる。災害管理システムとその構造に変化が現れてくる。まずは、80年代地方分権改革措置の一つとしての税財政改革及び災害危機管理における地方政府の自治財政権の変化である。次に、1993年「分税制」の確立に伴う、冷戦後の国際災害援助を含む災害救助・減災における地方政府の責任や権限の変化について検討する。続いて、属地管理を強調する危機管理体制を踏まえて、2003年後地方政府の危機管理体制の改善状況を説明する。最後に、四川大震災を事例として、国際緊急援助受け入れ政策決定プロセスにおける地方政府の役割を分析する。

第六章では、非伝統的な安全分野において、伝統的な政府機関の周辺における「新しい関与者」の増加に踏まえて、中国紅十字会、専門家、世論などの関与主体がどのように国際災害援助受け入れ決定に参画しているかを考察する。まずは、80年代における中国紅十字会の国内工作の調整や災害援助における紅十字会の役割及び紅十字会と政府の関係を説明する。次に、1993年の「紅十字会法」の実施後、災害援助における紅十字会の役割と政府との関係を説明しながら、中国紅十字会の独自性の確立について検討する。そして、2003年以降の紅十字会と政府との関係を説明した上で、紅十字会の独自の応急対策システムの改善状況について考察する。それから、災害危機管理政策の決定過程における世論と専門家などの新たなアクターについても紹介する。最後に、四川大震災の事例を使って、中国紅十字会や新しいアクターたちが国際緊急援助受け入れ政策決定において果たした役割を考察する。

終章、それぞれの分析の総括をした上で、本研究に不足する部分や今後継続すべき研究課題について提示する。

第二章 先行研究の検討と研究方法

2.1 非伝統的安全保障における中国の政策決定過程に関する先行研究

2.1.1 民主主義体制の政策決定理論

伝統的な主流の国際関係理論は国際システムにおける主要アクターを主権国家にほぼ限定していた。国際関係理論は国家の対外行動を国内要因よりもむしろ国際システムの構造から考察してきたものである。国際関係理論は、国際システムの構造が国家の対外行動の選択肢を決定していることが強調されて、国内の政治プロセスはブラック・ボックスとして処理されてきた。1950年代以降に米国で行動科学の研究が盛んになり、それに裏付けられた対外政策決定理論が徐々に発展し、世界に広まってきている。伝統的な国際関係理論とは異なり、対外政策決定理論 (Foreign Policy Decision Making Theory) は特定の国家の行動にフォーカスして、国家行動がいかなる過程で決定されるのかという国内政治過程に注目するものである。

1950年代に、対外政策決定理論の先駆者であるスナイダーが意思決定理論を初めて導入している。スナイダーらが提起した意思決定理論では、ある国家の政策決定は国内組織、国際的環境と政策決定者の心理要因などの相互作用の産物として捉えられる⁸⁰。政策決定者を影響する要因のリストが複雑であることから、スナイダーの分析モデルは「モデルのためのモデル」であるとも評価されている。しかし、スナイダーモデルは対外政策決定における国内要因の必要性を提起して、以後の政策決定理論の発展に貢献したのである⁸¹。スナイダーらを引き継いだローズノーの「前理論」は、「連繋システム」「相互浸透政治」などの概念を提示し、国際政治と国内政治が相互に浸透しあって政策が決定されていると主張する。ローズノーは政策決定の諸要因の抽出と国内・国際要因の連繋を詳細に類型化して、政策決定における24×6の類型を含む連繋モデルを提示した⁸²。しかし、ローズノーモデルは概念や問題設定に曖昧な点があり、具体的な事例研究の分析に適用するには限界があった。

このような包括的なアプローチは政策決定に影響する変数が多すぎて、事例研究への適用性が低いことから、1970年代からは中範囲の理論といわれるモデルが注目されるようになってきた。中範囲理論は対外政策決定を官僚組織過程、政府内政治過程、及び政策決定者の心理認識から捉えるものである。この理論の先駆者として官僚組織、政府内政治の分析モデルを提示したのがアリソンである。官僚組織過程とは、対外政策決定が、関連する行政府において各組織の標準的な作業手続き(SOP)に基づいて行われていく過程のこ

⁸⁰ Snyder, R and Bruck, H (1962) *Foreign Policy Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*. New York Free Press.

⁸¹ 五月女律子 (2001) 「対外政策決定論の再検討」『国際政治』2001 巻、128 号、100-114 頁。

⁸² Rosenau, J. (1966) "Pre-Theories and Theories of Foreign Policy," in R. Barry Farrell, ed., *Approaches to Comprehensive and International Politics*. North Western University Press.

とである⁸³。また、アリソンの「政府内政治過程モデル」は政策決定における多様な利害関係にかかわる政府内の政策関与者との駆け引きに焦点を当て、その政治過程を考察する⁸⁴。しかし、特定の政策決定過程において、政府内の関与アクターだけではなく、政府内外の各集団勢力（政党、利益団体、世論）も政治過程に介入している。例えば、行政と国会の相互作用に焦点をあてたものに「府際政治過程モデル」がある⁸⁵。同時に、より包括的な国内政策過程にかかわるアクターに着目した研究も存在する⁸⁶。欠陥車問題・日米繊維交渉・新日鉄合併問題に関する政策決定を実証的研究として、大嶽は日本の政党・政府省庁・利益経済団体間のやりとりを分析して、国内政策の決定過程を提示している⁸⁷。

70年後半から80年代に、対外政策決定者個人の認識に着目し、対外政策決定過程における個人の心理や認知を考察する研究アプローチが登場してきた⁸⁸。このアプローチは、政策決定が政策決定者のもつ信条体系や心理構造及び認識によって決められると主張するものである。人間の認識モデルでは政策決定過程の全体像を反映出来ないという問題点はある⁸⁹。80年代に、認識モデルは更なる発展をみせ、認知構造図や人工知能などの科学的な手法を用いて、政策決定者個人の心理構造の分析を始める。その後、対外政策決定における「アイディア」に着目するモデルが登場してきた⁹⁰。このモデルは政策決定者が自国をとり囲む国際関係に対して持つアイディアやそれに基づいて政策を選択していく過程を重視する⁹¹。

冷戦後、グローバル化の発展や国家間の経済的な相互依存の深化に従って、国際環境と国内政治を一つの分析的枠組みとして政策決定を考察する必要性が再認識された。1988年パットナムによって提起された2レベルゲームモデルは、国際交渉における政策決定過程に焦点をあて、国際環境と国内政治との二つのレベルにおける相互作用を考察するものである⁹²。このモデルによれば、国際交渉における政策決定過程においては、国際合意に

⁸³ Allison, Graham T. and Zelikow, P. (1971) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman. (宮里政文訳 (1977) 『決定の本質 - キューバミサイル危機の分析』中央公論社。)

⁸⁴同上

⁸⁵ Paster, Robert A. (1980) *Congress and the politics of the USA Foreign Economic Policy*. Berkeley: University of California Press.

⁸⁶ 杉崎真一訳 (1984) 『アメリカの対外経済政策』農政調査委員会。

⁸⁷ 大嶽秀夫 (1996) 『現代日本の政治権力経済権力—政治における企業・業界・財界』三一書房。

⁸⁸ Jervis, R. (1976) *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton University Press.

⁸⁹ 詳細は石井貫太郎 (1998) 『現代の政治理論』ミネルヴァ書房、140—142頁を参照。

⁹⁰ 須藤季夫 (1995) 「『アイディア』と対外政策決定論福田ドクトリンをめぐる日本の政策決定過程」『国際政治』第108号、131—147頁が詳しい。

⁹¹ Odell, John S. (1982) *U. S. International Monetary Policy: Markets, Power, and Ideas as Sources of Change*. Princeton University Press.

⁹² Putnam, Robert D. (1988). "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization*. Vol. 42. No. 3. pp. 427-460.

doi:10.1017/S0020818300027697. ISSN 1531-5088. JSTOR 2706785

至るまでの国際交渉者間の駆け引きの過程（レベル1）と国内における意思決定過程（レベル2）を同時に考慮する必要がある。

政策決定過程に関する理論研究は膨大な蓄積があるが、ほとんどの研究は欧米の民主主義政治体制を前提としている。権威主義的な政治体制を持つ中国では、資料やデータの制約もあって、これまで、歴史的アプローチからの中国外交政策の研究が主流であり、中国の対外政策決定の構造とプロセスについての研究は多くなかった。1980年代以降、改革開放政策により、中国においても国際社会との接触が増大している。中国国内でも、言論の自由や情報の公開などについても徐々に変化が見られるようになった。中国の対外政策決定プロセスに関する研究環境もそれに伴い、改善されつつある。1980年代以後、アメリカや日本においても、中国の政策決定過程に関する研究に進展が見られる。また、中国国内においても、政策決定過程に関する研究の必要性が重視されるようになった。以下においては、中国の政策決定過程、特に非伝統的安全保障分野における政策決定の既存の研究成果を検討した上で、不足な点と問題点を明らかにしたい。

2.1.2 非伝統的安全保障分野における中国の政策決定

まずは、伝統的安全保障分野の中国政策決定の特徴を概観する。一般的に権威主義国家の安全保障政策決定過程を明らかにすることはかなり難しいとされているが、中国の伝統的安全保障政策に関するいくつかの研究は現在までに一定程度蓄積されてきた。毛沢東時代の伝統的な軍事・外交安全政策の大半は、毛沢東の態度を反映したものであると言えよう。クリステンセン（Christensen）は、ネオ・クラシカル・リアリズム（Neo-classical realism）の枠組みに基づいて、1950年代の中国の対米外交政策決定における毛沢東の役割を分析している⁹³。1960年、ホイティン（Whiting）は、米国の文書と中国の新聞に基づいて、中国の朝鮮戦争への参入決定過程を詳細に分析し、当時の米国の動向が、毛沢東に中国の安全保障に関する不安をもたらしたと結論付けた⁹⁴。その後、チン（Chen）はホイティン（Whiting）の論点には同意しなかったが、中国の朝鮮戦争への介入決定については、「毛沢東は、革命を継続し、中国に対する支配を強化し、中国が世界の主要なパワーになるべきだと考えていたため、中国政府は朝鮮戦争への参加を決定した。」と分析して毛沢東の役割の重要性を強調している⁹⁵。鄧小平は外交政策決定において、毛沢東と同様の権威を持っていたと考えられる。銭其琛は、改革開放から冷戦の終結までの主要な中国の外交活動と政策決定が鄧小平によるものと考えている⁹⁶。例えば、「一国両制」

⁹³ Christensen, TJ (1996) *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-58*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.

⁹⁴ Whiting, Allen S. (1960) *The Decision to Enter the Korean War*. Stanford University Press.

⁹⁵ Chen, Jian. (1996) *China's Road to the Korean War: The Making of the Sino-American Confrontation*. Columbia University Press.

⁹⁶ 鄧小平外交思想学習綱要編写組（2000）『鄧小平外交思想学習綱要』世界知識出版社、第9-11頁。

政策の決定において、鄧小平が最終的な意思決定の権限を持っていた⁹⁷。「中越戦争」における政策決定において、鄧小平は重要かつ決定的な役割を演じた⁹⁸。その他、カイ (Kai) は「1999年の「大使爆撃」事件、2001年のEP-3の米国航空機との空中衝突、および日本との釣魚/尖閣紛争」の一連の危機事件における中国指導者の見解を分析した⁹⁹。また、松田は安全保障政策決定過程の中で、中国の党・政府・軍隊を統合する決定メカニズムを提出していた¹⁰⁰。これらの先行研究によると、どの政権であっても、重要な安全保障や外交政策の決定は、党の上層部や最高指導者個人によって行われていたことが見て取れる。先行研究が指摘したように、外交・安保問題を中心とする対外政策の決定は、他の分野と比較して多元化の影響を受けにくい分野である¹⁰¹。伝統的安全保障政策の意思決定の一元的状況と比べて、非伝統的安全保障分野における中国の対外政策決定は比較的多元化していると言える。

中国の非伝統的安全保障分野における政策決定プロセスに関するこれまでの先行研究は、主として下記の三つのアプローチから行われている。(1) 共産党の上層部の役割を重視するアプローチ、(2) 中央政府の官僚組織に着目するアプローチ、(3) 多様化した関与アクターに着目するアプローチである。共産党の上層部を中国対外政策決定の出発点とする研究は、最高指導者や指導部のエリートなどの対外認識と個人権力に着目して行われてきた。中央政府の官僚組織を分析の中心とする研究は官僚政治や組織過程に焦点を当てている。これら国家体制に注目する従来の研究に加えて、中国の対外政策決定における社会要因の影響に関する研究が近年増加している。以下は上記の三つのアプローチから非伝統的安全分野における政策決定の先行研究を考察する。

(1) 共産党の上層部を重視したアプローチ

新中国の建国後、中国共産党の委員会を中心とした統一された意思決定組織が形成される。中央から地方まで、すべてのレベルにおいて中国共産党の党組織は意思決定の主導的立場にある。中国の政策決定は、最高政治指導者や指導部の党エリートによって支配されている。それゆえ、分析枠組みの一つの流れとして、個人を含む共産党の上層部を分析単位としたアプローチが形成されていた。このアプローチは、最高指導者や指導部のエリートなどの対外認識と個人権力構造に焦点をあてるものである。

⁹⁷ 黄華 (2007) 『親歴与見聞：黄華回憶録』世界知識出版社、第 352 頁。

⁹⁸ 川島弘三 (1983) 「中越戦争における政策決定と党軍関係」岡部達味編『中国外交—政策決定の構造』日本国際問題研究所、220—268 頁。

⁹⁹ Kai. He , China' s crisis behavior: political survival and for policy after the cold war , Cambridge University Press, 2016.

¹⁰⁰ 松田康博 (2006) 「中国の安全保障政策決定過程—党・国家・軍を統合する決定メカニズムの模索—」『問題と研究』35 卷 4 号、85—110.

¹⁰¹ Lu Ning, The Dynamics of Foreign Policy Decision Making in China, Routledge, 1997.

認識モデル：中国の主要な意思決定プロセスは、共産党のリーダーシップや権力エリート
の役割に基本的に依存している¹⁰²。そのため、中国の最高指導者や指導部が、政策決定時
に中国を取り囲む国際環境について、どのような認識を持っていたかが重要である。石川
忠雄は建国初期における中国対外政策形成の諸要因を「目的的要因」「行動傾向的要因」
「客観的条件（国内条件と国際条件）」に分類している。そして、「目的的要因」を「行
動傾向的要因」がどのように組み合わされて一つの政策として形成されるかは、当時の客
観的条件（国内条件と国際条件）がどのようなものであり、中国共産党の指導部がそれ
をどのように認識していたか、にかかっていると指摘した。この認識モデルは危機的・緊急
的な状況における意思決定に、相対的に有効であると考えられる¹⁰³。緊急を要する非日常
的な状況における意思決定において、政策決定者が依拠できるのは自らの経験や知識、信
念やイデオロギーなどである¹⁰⁴。岡部達味は中国の対外政策を、中国の指導部が自国を取
り巻く国際的環境、国内的要求などに関して有するイメージに対する反応として把握する。
対外イメージの拠り所としては、岡部はイデオロギーの要因を強調している¹⁰⁵。

例えば、改革開放までの対外援助政策決定は主としてイデオロギーによって左右されて
いた¹⁰⁶。国際災害援助受け入れの場合においては、二大陣営の対立、イデオロギーの相違
という客観的状況が存在し、1978年までの主要な指導者たちは国際災害支援受け入れが
自力更生と社会主義制度の優位性を否定し、政府にとっても誇れることではないという認
識を持っていた。そのため、国際災害支援の受け入れを敵視するような態度をとっている¹⁰⁷。
劉少奇や董必武などの指導者たちは、西側諸国からの国際災害援助は中国の政権を破
壊するという政治的陰謀を達成するための手段の一つであると考えている¹⁰⁸。また、1840
年から1949年まで中国は半植民地の状態にあり、帝国主義的国家に対して、屈辱的な外
交政策をとっていた。独立を勝ち取った新中国は、前例のない国家的な自尊心を示した。
この強い国家的な自尊心は中国政府の国際災害援助政策決定にも影響を与えている¹⁰⁹。中
国と友好的な外交関係を持っていた国家からの災害援助については、旧来の中国指導者ら
は受け入れる姿勢を持っていたが、革命後に成立した新しい国としての中国の指導者らは
国際援助に頼るべきではないという考え方を示していた¹¹⁰。

¹⁰² 胡偉（1998）『政府過程』浙江人民出版社、254頁。

¹⁰³ 白鳥令（1990）『政策決定の理論』東海大学出版社、98頁。

¹⁰⁴ 角一典（2006）「政策過程論の分析視座」『北海道教育大学紀要』第57巻第1号、第28頁。

¹⁰⁵ 岡部達味編（1983）『中国外交：政策決定の構造』日本国際問題研究所。

¹⁰⁶ 前田宏子（2009）「中国の対外援助」『PHPpolicy review』第3巻、第13号、1-11頁。

¹⁰⁷ 蔣積偉（2009）『1978年以来中国救災減災工作研究』中国社会科学出版社。

范宝俊（2000）『中国国際減災十年実録』北京当代中国出版社。

韓穎（2010）「1978年以来中国接受国際救災援助述論」『理論学刊』4号、35-39頁。

¹⁰⁸ 劉少奇（2005）『建国以来劉少奇文稿』中央文献出版社、105頁。董必武（1985）『董必武選集』人民出版社、289頁。

¹⁰⁹ 李天華（2008）「從拒絕外援到救災外交」『党史研究与教学』第6号、第21頁。

¹¹⁰ 董必武（1985）『董必武選集』人民出版社、第289頁。

個人的な権力構造モデル：政治過程研究の一つとして、1953年ハンター（Hunter）が個人のコミュニケーションに着目した権力構造を提起した¹¹¹。そのあと、ライト（Wright）によるパワーエリート論¹¹²やダール（Dahl）の多元的なエリート論が展開された¹¹³。これらの政治権力構造論は政策決定を個人の持つ権力や資源から捉える。新中国建国の初期、重要な意思決定は主に政治指導者や党エリートによる集団討議によって進められた。外交政策を決定する際に、毛沢東はトップの他のメンバーの意見を求める必要があった。1950年代半ばになってからは、毛沢東は政治権力の最高の座について、すべての重要な決定を自ら行うことができるようになった¹¹⁴。したがって、1950年代後半から、毛沢東を中心とした意思決定モデルが徐々に形成された。特に、文化大革命後期には、毛沢東は政治会議にほとんど参加しなかったが、依然として重要な外交政策の決定権を保持していた¹¹⁵。ほとんどの政策はトップダウン方式で決められている。主要な意思決定は、実施される前に、毛沢東の承認を受けなければならなかった。毛沢東時代、一個人である最高指導者が、国家の政策決定において、決定的な役割を果たしていた。毛沢東は、外交政策のアジェンダとガイドラインを決定するのに十分な権限を持ち、毛沢東の政策に対する組織的な反対はありえなかった¹¹⁶。毛沢東・鄧小平時代には、非伝統的な安全保障の問題においても、最高指導者がトップダウンの方式で政策を決定する構造が示されている。青山瑠妙は50年代から60年代にかけての中国の対西側通商政策を通して、ルーティンワークの政策決定における周恩来の重要性に注目している。青山はその研究の中で、タンザン鉄道の事例をあげて、アフリカ向けの援助政策の制定・施行において周恩来の考えが反映されていると指摘している¹¹⁷。国分良成はプラント契約を中断する決定が最高指導部からのトップダウンで行われたと述べている。国分はプラント契約中断の決定過程において、「国家計画委員会のほか、関連政府組織は決定過程に関与しなかった。また、プラント契約中断の決定には陳雲の特に大躍進運動を教訓とした主張が大きな影響を与えた。鄧小平は陳雲の提言を受け入れ、プラント契約を中断する決定をした」¹¹⁸。中居良文は知的所有権政策をめぐる1992年の米中合意に至った要因として、鄧小平の介入及び交渉能力を身につけた中国

¹¹¹ Hunter, F. (1953) *Community Power Structure*. University of North Carolina Press: Chapel Hill, NC.

¹¹² Wright Mills, C. (1956) *The Power Elite*. Oxford University Press.

¹¹³ Dahl, Robert A. (1967) *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*. Chicago: Rand-McNally and Company.

¹¹⁴ Lu, Ning (1997) *The Dynamics of Foreign Policy Decision Making in China*. Routledge. p. 86.

¹¹⁵ 宮力 (2000) 「中国の高層決策与中米關係解凍」姜長斌『從対峙走向緩和：冷戦時期中米關係再檢討』世界知識出版社、第674頁。

¹¹⁶ Xia, Yafeng (2006) “China’s Elite Politics and Sino-American Rapprochement, January 1969–February 1972” *Journal of Cold War Studies*. Vol. 8. No. 4. pp. 26–27.

¹¹⁷ 青山瑠妙 (2007) 『現代中国の外交』慶応義塾大学出版社。

¹¹⁸ 国分良成 (1983) 「中国の対外經濟政策決定の政治構造—プラント契約中断決定の場合」岡部達味編『中国外交：政策決定の構造』日本國際問題研究所、153–192頁。

指導部の意欲的な取り組みなどをあげている¹¹⁹。対外援助政策の決定に関しては、改革開放以前は、中国共産党中央機関の指導者たちが支援形式と支援金額に関する最終決定権を持っていた。中国共産党中央委員会と国務院は対外援助政策の策定に直接関与し、各関連省庁は中央政府に直接責任を負っている。省庁間や省庁の内部においても、「上意下達」の行政ネットワークが確立されている¹²⁰。建国初期、ベトナムに対する中国の援助政策決定権は共産党中央委員会に集中していた。また、関連する電報、指示、文書などは、毛沢東などの中央指導者によって審査されなければならなかった。時には中央指導者が自ら関連政策やプログラムの起草に参加することもあった¹²¹。通常時の対外援助は周恩来の同意を得る必要性があった。この時期、赤十字会や他にも類似する民間団体が存在したが、支援金額と支援形式の決定権を持っていなかった¹²²。対外援助活動を効果的に遂行するために、周恩来総理は中国の対外援助の8原則を策定した。1960年代初め、ギニアが食糧危機に直面した。中国政府はギニア政府に食糧援助を実施した。食糧援助政策の決定において、周恩来総理及び陳毅副総理が決定的な役割を果たしていた¹²³。1963年10月、キューバは大規模なハリケーン災害に見舞われ、周恩来は自らキューバに対する災害援助政策の策定に参加した¹²⁴。また、1970年5月、ペルーで地震が発生した。6月3日、中国紅十字会は「ペルー地震への救援要請」を起草し、中国紅十字会の名でペルー赤十字に50,000円を寄付することを提案した。しかし、1970年6月7日、毛沢東は援助額が少なすぎると考え、周恩来に援助額を増やすように指示した。周恩来は中国紅十字会経由で150万円の援助を提供することを決定した¹²⁵。また、1970年代には、対外援助業務の増加を踏まえて、周恩来の指示によって、全国のほとんどの省、自治体、自治区に対外経済工作機関が設立された。改革開放前後、鄧小平は中国の対外援助に関する重要な指導を行った。鄧小平の指示にしたがって、1979年から1982年まで、国務院の関連省庁は対外援助の規模を厳しく制限している。当時鄧小平は、政府機関に援助の規模を縮小しながらも援助の質を確保することを求めている¹²⁶。

個人的な決定プロセスに関する議論 :個人的な要因やプロセスによって統一された意思決定モデルにおいても、その意思決定のプロセスに論争や不一致がないわけではない。例えば、50年代から60年代にかけての中国の対西側通商関係強化の進め方について、毛沢東

¹¹⁹ 中居良文(2000)「知的所有権政策の決定過程」中居良文編著『中国の政策決定過程』日本貿易振興会アジア経済研究所。

¹²⁰ 周弘(2013)『中国援外60年』社会科学文献出版社、第122-123頁。

¹²¹ 周弘(2013)『中国援外60年』社会科学文献出版社、第182頁。

¹²² 殷晴飛(2011)「1949-1965年中国対外人道主義援助分析」『当代中国史研究』第4号、94頁。

¹²³ 周弘(2013)『中国援外60年』社会科学文献出版社、122-123頁。

¹²⁴ 黄志良(2004)『新大陸的再発見-周恩来与拉丁美洲』世界知識出版社。

¹²⁵ 中共中央文献研究室『建国以来毛沢東文稿』第12冊、中央文献出版社、276-284頁。

¹²⁶ 周弘(2013)『中国援外60年』社会科学文献出版社、3-19頁。

と異なる立場の指導者は存在した¹²⁷。改革開放初期における外資導入政策において、中国指導部の改革派と保守派のせめぎあいのプロセスが存在した¹²⁸。従来の中国の意思決定プロセスには、論争や闘争に溢れている。これは、主にエリート同士の中での政治的妥協と政治的折衷に現れている。1982年の中日の教科書問題における解決プロセスは、主要な意思決定者間の考えの相違と主導権争いを反映するものである。1982年8月26日、中国政府は日中の教科書問題に関する宮澤談話の受け入れを拒否している。しかし、二週間後の9月8日には、中国政府は教科書の問題に関する日本政府側の説明を受け入れた。この説明の内容は8月26日の宮澤談話をほぼ踏襲したものである。それでは、なぜ中国政府は先に発表されたの宮澤談話を受け入れなかったのか。その原因の一つとして、当時、台湾の武器売却問題に関して妥協的な方針を取っていた鄧小平・胡耀邦・趙紫陽が、人民解放軍内部で批判されていたことがあげられる。また、1982年9月1日の第12回党大会を無難に乗り切るためにも、あの時点では宮澤談話を受け入れないことが鄧小平・胡耀邦の指導部にとっては最善の選択肢だったのである。9月1日、第12回党大会は成功裡に開催された。9月7日、人民解放軍内における自己批判が行われ、解放軍総政治部主任である衛国清が解任される。これは、共産党の指導部が解放軍の上層部との政治闘争に勝ったことを示している。それ以後は、鄧小平など党の最高指導者が教科書問題をめぐる日本政府側の説明を受け入れても政治的な危機につながる可能性は低くなっていたのである¹²⁹。

第二、中央政府の官僚組織に着目したアプローチ

改革開放から冷戦終結まで、中国の主要な外交政策のほとんどは、鄧小平という最高指導者の上意下達によって決定された¹³⁰。例えば、「中越戦争」における政策決定において、鄧小平は重要かつ決定的な役割を果たしている¹³¹。しかし、鄧小平は、「文化大革命」の経験と教訓から学び、党の統一された意思決定の仕組みの変革も図っている。毛沢東時代と比べると、主要な政策決定における個人的要因が減少し、鄧小平時代における政策決定は指導部全体の「合意形成」を重視するようになった¹³²。党組織は依然として主要な決定において中心的な役割を果たすが、日々の通常業務の意思決定においては、政府組織への分権化が進んでいる。従来の最高指導者や指導部を極端に重視する政策決定分析は中国の国家政策の決定プロセスの現実を反映できなくなっている。そのため、官僚組織に着目し

¹²⁷ 青山瑠妙 (2007) 『現代中国の外交』慶応義塾大学出版社。

¹²⁸ 下野寿子 (2008) 『中国外資導入の政治過程：対外開放のキーストーン』法律文化社。

¹²⁹ 田中明彦 (1983) 「教科書問題をめぐる中国の政策決定」岡部達味編『中国外交：政策決定の構造』日本国際問題研究所、193-219頁。

¹³⁰ Lu, Ning (1997) *The Dynamics of Foreign Policy Decision Making in China*. Routledge.

¹³¹ 川島弘三 (1983) 「中越戦争における政策決定と党軍関係」岡部達味編『中国外交—政策決定の構造』日本国際問題研究所、220-268頁。

¹³² 天兒慧 (1996) 「政策決定過程に見る鄧小平のリーダーシップ—調整者から独裁者へ—」毛里和子査『中国の政策決定』日本国際問題研究所、17-35頁。

たアプローチが発展してきている。このアプローチにおいては、個人的作用は副次的なものとして扱われる。行政組織を中心に置くこのモデルでは、政策決定は関連政府・行政機関の持つ決定プロセスに従って行われるとしている。

断片化した官僚組織：改革開放後、中国の官僚機構の実態に焦点をあてて、中国国内政策決定過程における官僚組織の役割の重要性を強調した研究が増えている。例えば、バーネット (Barnett) は当時の超紫陽総理を含む中国共産党と政府の要人・学者・報道関係者などとのインタビューをもとに、政策決定における共産党、行政府と情報組織の実態と役割を静態的に記述している¹³³。小島朋之は 1980 年代の中国対外政策決定における共産党と政府の組織・機構および制度の実態を説明した¹³⁴。官僚組織の役割を静的に紹介した上記の研究とは異なり、趙穗生などの学者らは元中国政府関係者の証言をもとに、中国の官僚政治や組織形態の動的な分析に取り組み、鄧小平時代の中国政策決定過程を解明しようとする研究を行なった。彼らの研究は、鄧小平時代における中国政策決定の多元化の進行を示している（個人的な独断から集団的な共通認識へ；政策決定過程における多元化的な官僚組織の関与）¹³⁵。魯寧 (Lu Ning) は集団的な政策決定への転換と対外政策決定権限の非集権化という中国の政策決定の構造的変容のトレンドを指摘した¹³⁶。この分権化された意思決定構造は、共産党の報告書にも反映されている。1987 年の第 13 回中国共産党全国代表大会の報告書は、党組織や全人代¹³⁷、政府、司法機関のそれぞれの責任を強調して、党の機能範囲と行動方針をさらに明確にした¹³⁸。

毛沢東・鄧小平のようなカリスマ的リーダーの撤退と集団的リーダーシップ・システムの形成により、中国では、様々な部門間の交渉によって政策を形成し、決定する構造が生まれている。1995 年の一四期五中全会で採択された「社会主義市場経済体制確立の若干問題についての決定」と「2010 年長期目標についての中共中央の提案」を分析した結果をもとに、毛里和子は上記の二つの決定は経済関係部局による調査と提案が草案の策定に重要な役割を果たし、国家経済貿易委員会が中核的役割を担ったと考える。「個人の権威、イデオロギーの正統性に依存した毛沢東・鄧小平時代と違ってポスト鄧小平期の江沢民・胡錦濤リーダーシップの下では党官僚や行政官僚が政策決定の主力となっている」と述べている¹³⁹。ピアソン (Pearson) は政治エリートの役割を強調すると同時に、中国の WTO 加

¹³³ 田中明彦、伊豆見元訳 (1986) 『現代中国の外交：政策決定の構造とプロセス』教育社。(原著は Barnett, A. Doak, Cards. (1985) *The Making of Foreign Policy in China*. Boulder, Colo.: Westview press.)

¹³⁴ 小島朋之 (1988) 「中国の対外政策決定構造一その制度と連用の初歩的考察」『京都産業大学論国際関係系列』京都産業大学、第 14 号、59-108 頁。

¹³⁵ Zhao, Suisheng & Carol, Lee, Hamrin, A. Doak Barnett eds. (1995) *Decision-making in Deng's China: Perspectives from Insiders*. Routledge.

¹³⁶ Lu, Ning (1997) *The Dynamics of Foreign Policy Decision Making in China*. Routledge.

¹³⁷ 全国人民代表大会の略称、国家の最高権力機関および立法機関である。

¹³⁸ 趙紫陽 (1987) 「沿着有中国特色的社会主义道路前進」『十三大以来重要文献選編』人民出版社、36 頁。

¹³⁹ 毛里和子 (2012) 『現代中国政治』名古屋大学出版社、253-256 頁。

盟交渉におけるの関連省庁間のやり取りを検証している¹⁴⁰。リバサール (Lieberthal) やとオクセンベルク (Oksenberg) が 1988 年に「断片化された権威主義 (Fragmented authoritarianism)」を提示する以来、多くの研究が分権化された官僚組織に焦点をあてて中国の政策プロセスを分析するようになった¹⁴¹。非伝統的安全保障政策の課題が増大し、個人としての中国の指導者が、すべての側面をコントロールし、あらゆる政策決定を下すことは到底不可能な現実がある。多くの政策策定は、それぞれの部門の専門知識と経験を有する官僚に依存する必要がある。今日、外交部は中国の非伝統的安全保障政策を決定する多くの主体の一つに過ぎない。他の政府部門の非伝統的安全保障政策への影響や関与がますます顕著になっている。例えば、商務部と国家発展改革委員会は、貿易政策と産業政策決定において、非常に重要な役割を果たしている。2009 年のコペンハーゲン気候会議では、国家開発委員会が中国代表団を率い、外交部は代表団のメンバーに過ぎなかった。

援助政策の場合には、中国では、対外援助政策の意思決定に多数の政府部門が関与している。対外援助を管轄する担当部門として、商務部が対外援助の全体計画、年次計画の作成、実施、運用を担当している。外交部は、国際情勢や外交政策のことを考慮しながら援助政策決定に関与する。援助予算の編纂は財政部の責務である。そして、援助予算の最終的な決定は国務院と全国人民代表大会の承認を受けなければならない。特定の対外援助政策決定においては、海外の中国大使館が重要な役割を果たしている。このように、中国の援助政策は商務部が管轄し、多くの省庁が様々な形で参加し、政策決定プロセスに関わっている。2008 年には、この分散する組織構造を改善するために、部門間の連絡機関が設立された¹⁴²。災害後の国際人道援助については、商務部や外交部及び総参謀部などの 3 つの主要な部門を中心として、衛生部、地震局、税関本部、品質検査総局と民用航空総局などの部門複数の省庁が災害援助政策決定に参加する。商務部と外交部は、人道援助の対象と人道援助の総額について協議・決定を行う。実施レベルでは、総参謀部が、人道的緊急物資援助における組織間の調整を担当している。多国間機関への人道的な資金援助に関する決定は、主に外交部が主導している。多国間機関への人道的な物資援助は、一般的に、商務部の対外援助司によって実施される¹⁴³。

官僚組織間における利益調整：どの国においても、各省庁の官僚組織の間にはある種の利害・競争関係が存在している。中国のトップダウンによる政治システムの中でも官僚組織間の権益に関する争いが存在し、中国の政策決定における各省庁間の意見の対立や利益を

¹⁴⁰Pearson, Margaret M. (2001) “The Case of China’s Accession to GATT/WTO”, in Lampton, David M. *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform*. Stanford, California, Stanford University Press.

¹⁴¹ Xu, Chenggang (2011). “The Fundamental Institutions of China’s Reforms and Development.” *Journal of Economic Literature*. Vol. 49. No. 4. pp. 1076-1151.

¹⁴² 小林誉明 (2013) 「対外援助の規模、活動内容、担い手と仕組み」 下村恭民・大橋英夫『中国の対外援助』日本経済評論社、41-61 頁。

¹⁴³ 周弘 (2013) 『中国援外 60 年』社会科学文献出版社、37-76 頁。

調整することがとても重要になっている。カベスタンは、政策決定プロセスで調整機能が必要となっていることを指摘した研究者である¹⁴⁴。リャン・ウェは中国のWTO加盟の政策をめぐる対外経済合作部や関連省庁間の利益調整の過程を分析している¹⁴⁵。中川は、中国では、中国共産党の工作指導小組や工作会議が、党と様々な政府の利益を調整する上で大きな役割を果たしているとする¹⁴⁶。

非伝統的安全保障政策決定においては、その特定分野を主導する省庁が関連省庁の利益を調整する責務を負うことになる。中国のマクロ経済政策の最終的な意思決定権限は、党中央委員会政治局常務委員会と政治局などの最高指導部に委ねられている。最終的な決定を行う際に、重要な政策立案を行うのは国家開発改革委員会、財務省、および中国人民銀行などの経済関連部門である。特に、国家開発改革委員会は、金融政策および財政政策の策定に参加し、関係省庁の利益調整責任を担っている¹⁴⁷。WTO交渉期間中は、対外貿易経済合作部が全体を調整する責任を負っていた。WTO協定の交渉に関しては、中国政府内で、各省庁の担当者がそれぞれの立場に立ち、意見を述べている。例えば、農業部は農業市場の開放に関して、農業部の立場に立ち、意見を述べる。対外貿易経済合作部には、関連省庁の意見を聞き、省庁間における意見の相違を調整する責任がある。その後、対外貿易経済合作部は調整案を国務院に提出し、国務院が最終的な決定を下すことになる¹⁴⁸。中国の対外援助政策は必ずしもトップダウン型の決定プロセスにしたがうものではなく、対外援助に関与するアクター（特に商務部と外交部）間の利害対立や駆け引きによって結果が左右されることも多い。そのために、それぞれの援助政策には一貫性がなく、時として矛盾すら孕んでいることもある¹⁴⁹。中国の対外援助政策における分散的な組織構造を改善するために、2008年には、部門間の連絡機関が設立された¹⁵⁰。

中国国内の利害調整の仕組みが有効に働いているかどうかという疑問はあるにせよ、組織間の調整が、近年大きな進展を遂げているとの見方がある。レマ (Lema) とルビー (Ruby) は中国の風力エネルギー政策が「断片化された権威主義」の状態から政策協調へと大きく

¹⁴⁴ Cabestan, J P (2009) "China's Foreign- and Security-Policy Decision-Making Processes under HuJintao." *Journal of Current Chinese Affairs*. Vol. 38. No. 3. pp. 63-97.

¹⁴⁵ Liang, Wei (2007) "Bureaucratic Politics, International Coordination and China's GATT/WTO Accession Negotiations", in Zeng, Ka ed. *China's Foreign Trade Policy: The New Constituencies*. Routledge.

¹⁴⁶ 中川涼司 (2011) 「中国対外経済政策決定過程研究の新動向および米中経済交渉議題の変化」『立命館国際研究』第24巻、第1号、101-127頁。

¹⁴⁷ 唐成 (2010) 「中国におけるマクロ経済政策の決定プロセス」佐々木智弘編『中国「調和社会」構築の現段階』アジア経済研究所、17-42頁。

¹⁴⁸ 海老原毅 (2005) 「中国のWTO加盟をめぐる対外政策過程—日中両国間協議を事例として」佐々木智弘編『現代中国の政治変容』アジア経済研究所 2005、225-263頁。

¹⁴⁹ Varrall, V. (2016). Domestic actors and agendas in Chinese aid policy. *The Pacific Review*. Vol. 29. No. 1. pp. 21-44. <http://dx.doi.org/10.1080/09512748.2015.1066414>

¹⁵⁰ 小林誉明 (2013) 「対外援助の規模、活動内容、担い手と仕組み」下村恭民・大橋英夫『中国の対外援助』日本経済評論社、41-61頁。

変化した様子を示している¹⁵¹。しかし、利益調整は非常に困難で、組織間の調整の失敗がしばしば発生しているという指摘もある。現実問題として、政策決定プロセスにおけるアクターの数が増加していく傾向がある。そのため、政策決定プロセスがより複雑となり、政策決定の効率の低下が見られるようになってきている。例えば、2009年のコペンハーゲン国連気候変動会議では、二酸化炭素（CO2）排出量の削減をめぐる固定排出削減目標の設定に関して、中国代表団の中で、意見の相違がみられた。外交部は、中国がコペンハーゲン合意形成の妨げにならないように、途上国と先進国の固定目標の設定に関して妥協すべきだと考えていた。しかし、国家発展改革委員会は固定排出削減目標の設定に反対する立場を変えることを拒否し、ついに妥協に至らなかった¹⁵²。

官僚組織の政策決定の制度化：1950年代に始まる中国の政治的意思決定において非制度化される中央工作会議は、非常に重要な役割を果たした。中央工作会議は、党、政府、地方、および軍の指導者で構成されている。1958年から2003年の間に、中央工作会議（拡大会議を含む）は合計27回開催されている。ポスト毛沢東時代では、農村工作会議、経済工作会議、政法工作会議等が政策決定の主要なプレーヤーになった¹⁵³。近年、制度化された政策決定を強調するいくつかの研究が現れる¹⁵⁴。中国では、政策決定を合理化するための長年の努力の一環として、政策決定へのインプットを制度化し、そのための規則と手順が定められるようになった。制度化は徐々に中国のほぼすべての政策分野で行われ、特に、温家宝首相のプレミアシップ（2003～2013年）の時期に大きな進展をみせている¹⁵⁵。例えば、マクロ経済に関する政策決定の制度化が行われ、マクロ経済政策の決定は、主に状況認識、草案作成、政策決定という3つの段階を経ることとなっている。まず、党中央政治局常務委員会が、地方の調査や座談会などの形で、来年度の経済政策に関する基本的な認識を形成し、共有する。中央財經指導小組は、翌年の草案を準備し、国務院常務委員会、中央政治局常務委員会、中央政治局の合意を受け、最終的な中国のマクロ経済政策に関する草案をまとめる。その後、中央経済工作会議において、マクロ経済政策が正式に決定される。この会議で採択された中国のマクロ経済政策は、中央政治局委員会で決定され

¹⁵¹ Lema, A & Ruby, K. (2007) "Between fragmented authoritarianism and policy coordination: Creating a Chinese market for wind energy" *Energy Policy*. Vol. 35. Issue. 7. pp. 3879-3890.

¹⁵² 岡部達味監修、辻康吾訳（2011）『中国の新しい対外政策－誰がどのように決めているのか』岩波書店、18-19頁。（原著は Jakobson, L and Knox, D (2010) *New Foreign Policy Actors in China*. SIPRI Policy Paper No. 26.）

¹⁵³ 毛里和子（2012）『現代中国政治』名古屋大学出版社、229-235頁。

¹⁵⁴ Ma, Jun. and Lin, Muhua (2012) "Policymaking in China: a review of chinese scholarship." *China Review*. Vol. 12. No. 1. pp. 95-122.

¹⁵⁵ Chen, Land Barry, N(2016) "An institutionalized policy-making mechanism: China's return to techno-industrial policy." *Research Policy*. No. 45. pp. 2138-2152.
<http://dx.doi.org/10.1016/j.respol.2016.09.014> 0048-7333/

たものと基本的に同じものであるが、中央経済工作会議が翌年の経済政策を決定する公式の場とされている¹⁵⁶。

断片化された官僚組織決定に関する議論：官僚組織モデルを通じて、中国の政策決定を分析することは非常に有効なアプローチであるが、中国の独自性に注意を払うことも必要である。中国の意思決定プロセスを分析するとき、このモデルの研究者は、米国の政策決定モデルに意識的あるいは無意識のうちに影響を受け、中国の官僚組織の権力と部門利益の分散化の程度を誇張し、各部門の役割を過大に強調してしまう傾向がみられる¹⁵⁷。中国の政策決定において、実際に決定的な役割を果たすのは中国共産党内のトップレベルの25-30名に限定される。21世紀に入っても、中国の政策決定におけるこの構造は変わっていない¹⁵⁸。今日の中国の政策決定プロセスを分析する際、「依然として共産党の一党支配に内包された集権的構造を無視することはできない」のである¹⁵⁹。現在においても、中国の政策決定における最高指導者の役割は大きく、重要問題において、トップダウン型の政策決定が行われる。特に戦略レベルの重要な問題において、外交・安全保障政策の最終決定権限は最高指導者にある¹⁶⁰。顧（2007）は、対外援助政策決定においては商務部を中心とした多くの省庁が関与しているものの、重要な対外援助政策決定においては、中共中央外事工作領導小組が決定的な役割を果たしていると指摘している¹⁶¹。

国分良成は多元的な中国政治状況を考慮し、一つのモデルだけではなく、複数の視点から中国の政策決定を研究することを主張した。彼は政策決定理論の視点から中国の政策決定の要因を①パーセプション／イメージ、②政治構造／政治過程、③環境、に分類し、中国政策決定のモデルを「個人独裁・権威主義モデル」、「派閥・権力闘争モデル」と「党組織モデル」、「利益集団モデル」、「国家 - 社会モデル」と「世界システム・モデル」と分類化している¹⁶²。中国の政策決定に関する研究の中で、「イデオロギー性が強い政策分野では、統制型の政策決定モデルが適応し、経済分野においては官僚政治モデルが適応する。いずれにしても、共産党中央の政治的決定が重要である」¹⁶³。青山は中国の対外政策決定は中央の基本方針制定と各省庁・各地方政府の具体的な政策制定の2段階で行われていると指摘している。対外政策における既得権益層による政策決定の硬直性にも言及し

¹⁵⁶ 唐成（2010）「中国におけるマクロ経済政策の決定プロセス」佐々木智弘編『中国「調和社会」構築の現段階』アジア経済研究所、17-42頁。

¹⁵⁷ 呉俊生（1992）「米国学者研究中国政策制定的方法」『中国行政管理』第9号、25-40頁。

¹⁵⁸ Lieberthal, K (2004) *Governing China*. New York: W. W. Norton Company. pp. 206-211.

¹⁵⁹ 賈義猛（2007）「中国の政策決定過程分析：先行研究の整理と検討を中心に」『一橋研究』第32巻、第1号、63-80頁。

¹⁶⁰ Bush, R (2010) *The Perils of Proximity: China-Japan Security Relations*. Brookings Institution. pp. 144-155.

¹⁶¹ 顧林生（2007）「中国対外援助の素顔と今後の課題」『IDJ』11号、10頁。

¹⁶² 国分良成（1996年）「中国の政策決定パラダイム試論」毛里和子主査『中国の政策決定』日本国際問題研究所、3-16頁。

¹⁶³ 毛桂榮（2015）「中国の行政システム」熊達曇など『現代中国政治概論』明石書店、50-64頁。

ていた¹⁶⁴。近年、中国の学者も中国の政策決定モデルの研究を始めている。例えば、劉偉らは、中国の意思決定の「核心-周辺」モデルを提案している。この分析モデルによれば、中国の意思決定における組織構造は明確な階層構造を示している。意思決定は、共産党と政府の2つのシステムを通じて行われ、そこには明確な「核心」がある。「周辺」組織はこの「核心」を中心にして活動している。このモデルは、最終決定権を持つ共産党のリーダーまたは集団を「核心」としている。「周辺」組織は、「核心」による決定を具体的に実施、管理、解釈する。「核心」と「周辺」間には双方向の相互作用がある¹⁶⁵。しかし、党と政府における意見が対立する場合も存在している。例えば、経済活動の面では、江沢民（党）と朱鎔基（政府）の間に相違があったことが知られている。朱鎔基を中心に始まったWTO交渉において、朱鎔基と江沢民は支配権と開放の内容などで微妙な考えの違いを抱えていた。さらに、朱鎔基は国有企業の改革を積極的に推進すると主張している。こうして、失業という社会問題が数多く発生し、社会的安定に尽力しようとする江沢民との軋轢が生まれる。こういった事実は、時には党と政府との間に意見の相違や対立が起こることを示している¹⁶⁶。

2.1.3 多様化した関与アクターに着眼したアプローチ

1990年代後半、多岐にわたる非伝統的安全保障の課題に関して、中国の政策決定過程における専門家の役割の増大や世論の影響の拡大といった現象が現れる。また、中国の経済成長に伴い、中国国内に経済力を持つ多くのグループ会社が現れた。したがって、従来と比較して、より多くのアクターが中国の政策形成プロセスに参加するようになってきていると言える¹⁶⁷。例えば、中国におけるマクロ経済政策の決定や制定のプロセスにおいては、地方や研究機関、大学などからの有識者も参加している¹⁶⁸。中国に長期間滞在し詳細なインタビューをもとに中国の対外政策決定過程を解明しようとしたヤーコブソン（Jakobson）とノックス（Knox）は中国社会の多元化とグローバリゼーションにより、中国の政策決定過程は共産党、政府機構、解放軍など公的関与者の他、地方政府、企業、研究機関、メディア、ネチズンなどの周辺関与者を無視できなくなってきたと指摘した¹⁶⁹。また、浅野亮は21世紀の中国の対外政策決定モデルが共産党、国家、軍隊という伝

¹⁶⁴ 青山瑠妙（2013）『中国アジア外交』東京大学出版社、286-287頁。

¹⁶⁵ 劉偉・呉友全（2013）「核心 - 外圍連動：中国外交政策決定的新解釈モデル」『探索与争鳴』11号、43-48頁。

¹⁶⁶ 大西靖（2005）『中国における経済政策決定メカニズム』金融財政事情研究会、11-17頁。

¹⁶⁷ Martha, A (2009) "Fragmented Authoritarianism 2.0: Political pluralism in the Chinese policy process." *The China Quarterly*. Vol. 200. pp. 995-1012.

¹⁶⁸ 唐成（2010）「中国におけるマクロ経済政策の決定プロセス」佐々木智弘編『中国「調和社会」構築の現段階』アジア経済研究所、17-42頁。

¹⁶⁹ 岡部達味監修、辻康吾訳（2011）『中国の新しい対外政策－誰がどのように決めているのか』岩波書店、18-19頁。（原著は Jakobson, L and Knox, D (2010) *New Foreign Policy Actors in China*, SIPRI Policy Paper No. 26.）

統的なモデルから、多元化したモデルに変わっているとも指摘している¹⁷⁰。中国の政策決定には、専門化（professionalization）、多元化（pluralization）、分権化（decentralization）、グローバル化（globalization）の特徴が見られる¹⁷¹。そのため、「単なる断片化した官僚組織に注目することだけでは、今日の中国政策決定過程の複雑さを把握するにも十分ではない」と考えられる¹⁷²。

中国の政策決定過程におけるアクターの多様化を説明する上で、浅野亮は「党・政・軍・地・企と世論」の6つのカテゴリーがあると指摘する¹⁷³。非伝統的安全保障政策に関するアクターも多元化している。例えば、中国の産業政策決定プロセスで、アレンズ(Ahrens)は3つカテゴリーの政策関与アクターが中国の政策決定を担っていると考えている。一つ目のグループは、政府の枠組みを形成し、二つ目のグループは提案などを形成する役割を持つ。三つ目のグループは、企業者、市民、そして提案に影響を与えたい他の利害関係者が含まれている¹⁷⁴。チン・レイは、政策プロセスに関する政策立案者を政治的権威者、技術的官僚、社会的エリートの3つの基本的なタイプにまとめている¹⁷⁵。総じていえば、多元化したアクターに着眼するアプローチの必要性が生まれている。

地方政府：グローバル化が進展する中で、非伝統的安全保障政策決定における地方政府の役割が拡大している。王逸舟によれば、準国家レベルの政府と組織は日増しに国家の対外政策の決定プロセスに介入するようになっている。「準国家の政府と組織」とは、各省・市・自治区政府・地方政府と各地にある各対外交渉機関を指す¹⁷⁶。例えば、エネルギー政策決定の例としては、「2004年にマラッカ海峡に代わるエネルギー補給路として、タイのクラ運河開発とミャンマーから雲南省へのパイプライン設置という二つの案が現れた。その時、雲南省へのパイプライン設置を勝ち取るために、雲南省政府は中央で一種のロビー活動を行っている」¹⁷⁷。吉川純恵は広東省などの沿海部の地方政府が自らの省の経済政策を「一帯一路」構想に結びつけて、中央の政策として認可してもらうよう提案を続けてい

¹⁷⁰ 浅野亮(2011)「中国の対外政策方針の変化：そのメカニズムとプロセス」『国際問題』第602号、36-47頁。

¹⁷¹ Lampton, David M. (2001) "China's foreign and national security policy-making process: is it changing, and does it matter?", in David M. Lampton ed., *The Making of Chinese Foreign Policy: in the Era of Reform, 1978-2000*. Stanford California, Stanford University Press. pp1-52.

¹⁷² 賈義猛(2007)「中国の政策決定過程分析：先行研究の整理と検討を中心に」『一橋研究』第32巻第1号、63-80頁。<http://doi.org/10.15057/17954>

¹⁷³ 浅野亮(2011)「中国の対外政策方針の変化：そのメカニズムとプロセス」『国際問題』第602号、36-47頁。

¹⁷⁴ Ahrens, N(2013) "China's industrial policy-making process." *CSIS*. pp.1-40.

¹⁷⁵ Chen, ling(2008) "Bureaucratic System and Negotiation network:A theoretical framework for China's industrial policy". annex E in OECD reviews of innovation policy:China organization for economic cooperation and development.

¹⁷⁶ 王逸舟著者、天児慧・青山瑠妙訳(2004)『中国外交の新思考』東京大学出版社、121-161頁。

¹⁷⁷ 浅野亮(2008)「対外政策の構造と決定」天児慧・浅野亮『中国・台湾』ミネルヴァ書房、189-215頁。

る、と報告している¹⁷⁸。青山瑠妙は『中国のアジア外交』の中で、図們江地域開発への東北3省（黒龍江省、吉林省、遼寧省）の関与と大メコン川流域開発と汎トンキン湾経済協力、バングラデシュ・中国・インド・ミャンマー地域フォーラム（BCIM）への雲南省と広西チワン族自治区の関与、中央アジア地域経済協力（CAREC）とアルタイ地域の多国間協力、コルガス国境経済協力センター、中国・キルギス・ウズベキスタンの3カ国地域経済協力への新疆ウイグル自治区の関与を明らかにした¹⁷⁹。その中で、雲南省のミャンマー地域フォーラム（BCIM）の参画は「地方政府型」である。同時に、青山は同時に「財政基盤の強さの違いによって、各アクターの政策決定への関わり方と関与できる度合いが異なっている。現段階においては、アジア地域協力で「中央政府と地方政府の協議型」が主流となっている」と指摘している¹⁸⁰。

利益団体と非政府組織：近年のケーススタディが指摘しているように、中国にはアドボカシー・グループが存在し、特定の非伝統的安全保障政策の形成に影響を与えることができる¹⁸¹。ビジネス利益団体が政策形成過程に実質的な影響を与えることもある¹⁸²。中国では、利益団体が政策決定に影響を及ぼすためには、大まかに二つのルートがある。第一は、「インサイド・ロビイング」である。利害団体の代表者は直接的に政策決定者と関わり、政策決定に参加する。第二は「アウトサイド・ロビイング」である。利害団体は、メディア、会員動員、他のグループとの提携を通じて政策決定に影響を与える¹⁸³。もちろん、それぞれの利益団体によって、政策決定への参加の方法と程度も異なっている。国家機関との連携を持たない団体より、政府機関と密接に連携している非政府組織（NGO）の場合の方が政策決定に関与する可能性が高い¹⁸⁴。外部のロビー活動戦略に関しては、NGOが公衆の動員に成功するかどうかは、政策決定における地位に関係していることが明らかになった¹⁸⁵。

¹⁷⁸ 吉川純恵(2017)『中国の大国外交への道のり—国際機関への対応をめぐって』勁草書房、144—148頁。

¹⁷⁹ 青山瑠妙(2013)青山瑠妙『中国アジア外交』東京大学出版社、147—205頁。

¹⁸⁰ 青山瑠妙(2013)青山瑠妙『中国アジア外交』東京大学出版社、147—205頁。

¹⁸¹ Downs, E. S., & Meidan, M. (2011). “Business and politics in China: The oil executive reshuffle of 2011.” *China Security*. No. 19. pp. 3-21.

Mertha, A. (2009). “Fragmented authoritarianism 2.0”: Political pluralization in the Chinese policy process.” *The China Quarterly*. No. 200. pp. 995-1012.

Steinberg, A. D., & Shih, C. V. (2012). “Interest group influence in authoritarian states: The political determinants of Chinese exchange rate policy.” *Comparative Political Studies*. No. 20. pp. 1-30.

¹⁸² Downs, E. S. (2008). *Business interest groups in Chinese politics: The case of oil companies*. In L. Cheng (Ed.), *China's changing political landscape: Prospects for democracy*. Washington, DC: Brookings Institution Press. pp. 121-125.

Steinberg, A. D., & Shih, C. V. (2012). “Interest group influence in authoritarian states: The political determinants of Chinese exchange rate policy.” *Comparative Political Studies*. No. 20. pp. 1-30.

¹⁸³ 黄媚(2014)「政治過程」辻中豊・李景鵬・小嶋華津『現代中国の市民社会・利益団体：比較の中の中国』木鐸社、195 - 196頁。

¹⁸⁴ Zhan, X., & Tang, S.-Y. (2016). “Understanding the implications of government ties for nonprofit operations.” *Public Administrative Review*. No. 76. pp. 569-600.

¹⁸⁵ Han, H. Jin. (2013). “China's policymaking in transition: A hydropower development case.” *Journal of Environment & Development*. No. 22. pp. 313-336.

第一のルートとしては、2002年11月の第16回党大会において、國務院の經濟閣僚に加えて、企業の代表者も中央委員会に加入している。國務院の經濟閣僚が中央委員の一員になったことは特に驚くことではないが、企業家や経営者が党の中央委員会委員になったことは注目に値する。これは企業が政府の政策の意思決定プロセスにおいて主要な役割を果たすようになったことを示している¹⁸⁶。中国では、石油・金属・核開発などのような中央政府の管轄下にある大規模な国有企業が、北京の政治エリートとの関係形成に熱心である。中国の資源の安全保障政策に関しては、多くの場合、国有企業の取締役も政策決定グループのメンバーである。中国国家石油公司、宝鋼及びその他の政府の管轄下にある国有企業の重要な職員は、党組織部門によって任命される¹⁸⁷。大規模な国営企業の取締役は、閣僚や次官などの役職と同等であり、その一部は党中央委員会の候補人でもある。国有企業の指導者と政治指導部は共生関係にあり、政策決定時に誰が主導権を持っているのかは明らかではない¹⁸⁸。青山は中国の石油エネルギー輸送ルートの形成プロセスを事例にして、中国石油天然ガス集团公司などの国有石油企業の中央政策への影響力を明らかにした¹⁸⁹。また、個人的な関係に基づく特権と影響力の増加は中国ではよく見られる現象である。例えば、石油会社の多くの経営者は周永康と親密な関係を持っていた。1998年に国土資源部部長に就任する30年も前から、周永康は石油関連産業に従事しており、その後、中国石油天然ガス集团公司の社長も務めている¹⁹⁰。2007年、周永康は党の中央委員会の常任委員に就任している。

企業利益団体の他、銀行も政策決定に関与している。中国輸出入銀行は対外經濟援助の配分において重要な役割を果たしている。多国間援助は中国の貿易と投資に関する外交政策の決定と直接的に関係している。国家開發銀行は、開發の専門知識を持ち、その指導者は閣僚レベルの幹部でもある。また、国家開發銀行は、党中央政策研究室の意思決定機関と緊密な関係を結んでいる¹⁹¹。2008年9月の利下げという政策変更は、主導的な立場に人民銀行によって決定されたものであり、國務院からの指示ではなく、国家發展改革委員

¹⁸⁶ 浅野亮 (2008) 「対外政策の構造と決定」天児慧・浅野亮『中国・台湾』ミネルヴァ書房、189-215頁。

¹⁸⁷ 中国駐米大使館「中国石油領導班子調整 - 中央領導提出多項要求」15/04/04
<http://www.china-embassy.org/chn/xw/t84820.htm>

¹⁸⁸ Jakobson, L (2008) *Does China Have an Energy Diplomacy? Reflections on China's Energy Security and its International dimensions* ed. A. Marquina, Energy Security. Palgrave:Houndmills. pp. 121-134.

¹⁸⁹ 青山瑠妙 (2013) 『中国アジア外交』東京大学出版社、255-275頁。

¹⁹⁰ 岡部達味監修・辻康吾訳 (2011) 『中国の新しい対外政策—誰がどのように決めているのか』岩波書店、38-39頁。(原著は Jakobson, L and Knox, D (2010) *New Foreign Policy Actors in China*, SIPRI Policy Paper No. 26.)

¹⁹¹ 岡部達味監修・辻康吾訳 (2011) 『中国の新しい対外政策—誰がどのように決めているのか』岩波書店、55頁。(原著は Linda Jakobson and Dean Knox (2010) *New Foreign Policy Actors in China*, SIPRI Policy Paper No. 26.)

会も人民銀行の政策制定の過程には関与していなかった¹⁹²。ただ、この利下げの政策変更は最終的に国務院の許可を得る必要がある。

シンクタンク：今日の中国では、シンクタンクも非伝統的安全保障政策に影響を与えている。例えば、国家発展改革委員会と外交部と国家環境保護局などで、気候変動に関するシンクタンクを活用することが多くなっている¹⁹³。中国のシンクタンクは、党・政府・軍隊、社会科学、大学、民間の4つのカテゴリーに分けられる。党、政府、軍の各組織内にシンクタンクが設置されている。これらのシンクタンクは各政府組織と指導者に政策アドバイスを提供する。例えば、「国家発展改革委員会マクロ経済研究院」（政策制定の直接参加）「国務院研究室」（政府工作報告の起草）「国務院発展センター」（政府工作報告の起草）「国家行政学院」（国務院重大意思決定の参画・広報）である。これらのシンクタンクが政策決定に参加するプロセスは、まず政府の要請を受けることである。つまり、中央政府は、政府の所有するシンクタンクにいくつかの研究課題を提示する。例えば、中国の低炭素開発に関するマクロ戦略的研究に関して、国家開発改革委員会は国務院開発研究センターに委託している。政府が支援するシンクタンクの報告はすぐに上層部に伝達され、上層部はすぐにフィードバックを与えることができる。例えば、2012年に国務院開発センターは572件の報告書を中央政府に提出し、その内の145件は党中央委員会からの評価書を受け取り、271件は国務院の指導者からの書面コメントを受け取っている¹⁹⁴。

国務院開発研究センターと社会科学院には、大きな組織と多くの学者がいる。影響力のある学者は、政府の政策策定に頻繁に参加し、政府の政策決定者と意見を交換している。例えば、2003年に、銀行監督管理業務を中国人民銀行から切り離す金融改革政策に関しては、呉敬漣を中心とする国務院開発研究センターの研究者が中心的な役割を果たした¹⁹⁵。しかし、一般的には民間のシンクタンクの声は上層部には届きにくい。民間のシンクタンクは、より研究の質を高め、正式なチャンネルばかりではなく、個人的なネットワークや提携関係などの非公式なチャンネルなどを使って政策決定過程に参画し、影響を与える努力を続ける必要がある。

世論と国際圧力：世論は、中国伝統的な外交政策において特別な役割を果たしている。伝統的外交政策における世論の影響に関する研究には多く蓄積がある¹⁹⁶。多くの研究が、オ

¹⁹² 唐成（2010）「中国におけるマクロ経済政策の決定プロセス」佐々木智弘編『中国「調和社会」構築の現段階』アジア経済研究所、17-42頁。

¹⁹³ Chmutina, K., Zhu, Jie and Riffat, S(2012) “An analysis of climate change policy-making and implementation in China” *International Journal of Climate Change Strategies and Management* Vol. 4 No. 2. pp. 138-151.

¹⁹⁴ 劉適（2015）「中国政治におけるシンクタンク」熊達曇など『現代中国政治概論』明石書店 109-120頁。

¹⁹⁵ 大西靖（2005）『中国における経済政策決定メカニズム』金融財政事情研究会、17-29頁。

¹⁹⁶ Shirk, S(2011) “Public Opinion and Chinese Foreign Policy,” Susan Shirk ed., *Changing Media, Changing China*. New York: Oxford University Press. pp. 225-252. Wang, Jianwei, and Wang, Xiaojie

ンライン・ナショナリズムが急上昇していることや、ネチズンが政府が国際的圧力に屈服していることと批判している。この批判の声は中国の外交政策に限定的な影響を与えており、中国政府はこういった批判に注意の目を向けている。国際的な外交危機の際に、特に米国や日本を含む問題では、中国の外交政策はしばしばインターネットの声によって影響される。俞敏燕は、米国のイラク戦争に関する中国メディアの報道は、米国に対する当時の中国の政策に影響を及ぼしていたと考えている¹⁹⁷。洪浚浩は、中米の危機事件、中日領土問題、台湾問題をめぐるBBSの報道などに関する国内世論が中国の外交政策の決定に与える影響を検証し、今やオンライン世論は中国の外交政策決定プロセスの一部となっていると考えている¹⁹⁸。

近年の新しい動きとして、メディア・大衆世論、更に国際機関などのプレーヤーが中国の非伝統的安全保障政策に一定の影響を持つようになってきている。インターネットの急速な普及は、世論と政府の政策決定の形成に微妙な、そして時には重要な影響をもたらしている。また、インターネットを使ったネットワークは当局の情報の独占を揺るがしている。公共の情報に関しても、地方政府と中央政府は原則としてその開示を認めなければならない。例えば、2003年に発生したSARS事件をめぐり世論は中国の情報開示に大きな圧力をかけた¹⁹⁹。「メディアは多元的な言論空間を提供し、政策議題設定の機能を持っている」²⁰⁰。そのため、世論形成におけるメディアの重要性がよく指摘されている。メコン川とサルウィン川でのダム開発をめぐって、中国国内は開発支持派と反対派に分断されている。それぞれの世論形成において、メディアが重要な役割を果たしている²⁰¹。

グローバル化によって国内問題が国際化し、また、国際的な課題が国内政治と深くかかわるようになった。結果として、国内世論による圧力と国際社会からの圧力が中国の非伝統的安全保障政策に与える影響を考慮した政策決定過程の分析モデルが必要になっている。メコン川とサルウィン川でのダム開発問題において、中国政府がデータ公開などの国際協調姿勢を示してきた要因の一つにはUNEP（国連環境計画）やWWF（世界自然保護基金）などの国際機関の反対がある²⁰²。ピアソン（Pearson）は中国のWTO加盟交渉の国内プロセスを検討し、江沢民・朱鎔基などの最高指導者の役割を強調すると同時に、

(2014) “Media and Chinese Foreign Policy,” *Journal of Contemporary China*. Vol. 23. No. 86. pp. 216-235.

¹⁹⁷ 俞敏燕（2007）「媒体在中国对外政策中的作用—以美国对伊拉克战争事件为个案」郝雨凡・林甦『中国外交決策：開放与多元的社会要素分析』社会科学文献出版社、86-118頁。

¹⁹⁸ 洪浚浩（2007）「網絡世論与中国的外交決策」郝雨凡・林甦『中国外交決策：開放与多元的社会要素分析』社会科学文献出版社、118-138頁。

¹⁹⁹ 毛里和子（2012）『現代中国政治』名古屋大学出版社、261-263頁。

²⁰⁰ 青山瑠妙（2013）『中国アジア外交』東京大学出版社、275頁。

²⁰¹ 青山瑠妙（2013）『中国アジア外交』東京大学出版社、255-275頁。

²⁰² 同上

国際的圧力や世論の役割などを無視できないと指摘する²⁰³。中国の対外援助活動が活発化している一方で、国際社会からの批判も出ている。前田(2009)によれば、「中国の援助政策に対する外国政府やメディアからの批判、また援助実施国で中国人労働者が襲撃されるという事件を受け、中国政府内では援助政策に関する検討・見直しが進められている」²⁰⁴。また、中国国内には貧困層が数多く存在している。こういう状況で、中国政府の過大な対外援助をめぐる国内民衆の不満が増えてきている。そのため、援助政策決定における国内民衆の世論にも留意しなければならない。援助受け入れ決定においては、四川大震災時、中国がオープンな受け入れ政策を採用できたのは当時、国際社会からの政治的圧力が少なく、国内世論も国際協調路線に批判的ではなかったことと無関係ではない²⁰⁵。

多様化された決定要因に関する議論：経済発展に伴って、非伝統的安全保障政策に影響する要因も多様化している。ボトムアップ型を採用する政策決定過程も、近年の中国において現れ始めている。但し、政策決定の外部における多様な要因が中国非伝統的安全保障政策の決定に影響を与えるか否かについて、一部の研究者は、否定的見解を示している。山口信治の指摘したように、「中国の政策決定を完全に分散化した利益団体の寄合のようなものととらえるのは、明らかに誤りである。ヤーコブソンやノックスの議論は分散化の程度をやや誇張化しすぎている」²⁰⁶。最高指導者の役割は現在でも大きく、重要問題においてトップダウン型決定が取られることも多い。最高意思決定者が多元化された要素に注意を払って意思決定を考慮しない限り、外部システム要因も国内社会的要素も中国の政策に大きな影響を及ぼさない²⁰⁷。陳志敏は沿岸地方自治体と中国の対外開放経済政策との関係を分析している。彼は、沿岸地方政府は中国の政治経済発展において重要な地位を占めているが、沿岸地方政府は中国の外交政策決定における中央政府の支配的地位に挑戦することはできないだろうと考えている²⁰⁸。王詩華や黄衛平は中国に現れている商工界は厳密な意味での利益団体でも、圧力団体でもないと考えている。彼らは中国の外交政策決定の過程で、中国の商工界の利益は国益の下に置かれ、国益に従属すべきものであると主張する²⁰⁹。また、中国の外交政策決定における市民社会の役割も過大評価するべきではない。中

²⁰³ Pearson, Margaret M. (2001) "The Case of China's Accession to GATT/WTO", in Lampton, David M. *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform*. Stanford, California, Stanford University Press.

²⁰⁴ 前田宏子(2009)「中国の対外援助」『PHP policy review』第3巻、第13号、1-11頁。

²⁰⁵ Paik, W(2011) "Authoritarianism and Humanitarian aid: Regime Stability and External relief in China and Myanmar". *The Pacific Review*. Vol. 24. No. 4. pp. 439-462.

²⁰⁶ 山口信治(2017)「中国における国内政治・社会の変化と対外行動」加茂具樹『中国対外行動の源泉』慶應義塾大学東アジア研究所、111-134頁。

²⁰⁷ 張清敏(2014)「領導人人格特点与中国外交研究」『世界經濟政治』第6号、93-120頁。

²⁰⁸ 陳志敏(2007)「沿海省分与中国对外政策」郝雨凡・林甦『中国外交決策：開放与多元的社会要素分析』社会科学文献出版社、245-287頁。

²⁰⁹ 王詩華・黄衛平(2007)「中米經貿關係的商務外交分析」郝雨凡・林甦『中国外交決策：開放与多元的社会要素分析』社会科学文献出版社、217-245頁。

国の NGO などの社会組織の財政能力は依然して非常に脆弱であり、効果的な仲介機能を發揮できる状況には程遠いのが現状である²¹⁰。

2.2 自然災害時の中国の危機管理政策に関する先行研究

自然災害時の中国の危機管理政策に関する先行研究は、多く蓄積されている。本節においては、これらの先行研究を以下のように分類して紹介する。(1) 自然災害における中国の危機管理メカニズム；(2) 災害危機管理の一環として、国際災害援助受け入れをめぐる中国政府の対応；(3) 自然災害時の危機管理における市民社会組織とメディアの対応；(4) 自然災害時の危機管理における人民解放軍の対応。

2.2.1 自然災害における中国の危機管理体制

孫は 1949 年の建国以前と建国以降の中国の災害管理システムについて調査し、災害救援情報、資金、資材に関する中国の災害管理体制の問題点を分析した²¹¹。蔣は 1978 年以降の中国における自然災害に対する緊急対応活動を整理し、改革開放以後の中国政府の災害救援や減災活動の発展経緯について詳らかにした²¹²。イイ (Yi) は中国の災害危機管理システムを構成する法律や組織体制を調査し、その変化と発展についてまとめた²¹³。陳

(Chen) は中国の防災における問題点を整理し、災害危機における政府の対応能力を制約する政治的要因について分析した。彼は現代中国の災害危機管理において、多元化、分権化が進んでいると指摘している²¹⁴。シウ (Shiu) は、四川大震災を事例として、震災後の最初の 72 時間における中国政府の対応、人民解放軍の動員とその直面した困難を明らかにし、震災後の危機管理の実態を分析した²¹⁵。どのように効果的な自然災害救援システムを構築し、自然災害による危機管理を改善し、被災者の基本的な生活を保証するのかに関して、張氏は中国の自然災害の救援体制の問題点と改善点を指摘している²¹⁶。

2.2.2 国際災害援助の受け入れをめぐる中国の対応

国際災害援助の受け入れに関しては、改革開放以来、国際社会の人道支援に対する中国政府の対応の変遷を概観したいくつかの研究がある²¹⁷。これらの研究によれば、建国以来、中国政府は長期にわたって国際緊急援助の受け入れを拒否する政策を取っていた。徐々に

²¹⁰ 王逸舟著者・天兒慧・青山瑠妙訳 (2004) 『中国外交の新思考』東京大学出版社、121-161 頁。

²¹¹ 孫紹聘 (2004) 『中国救災制度研究』商務印書館出版。

²¹² 蔣積偉 (2009) 『1978 年以来中国救災減災工作研究』中国社会科学出版。

²¹³ Kang, Y (2015) *Disaster Management in China in a Changing Era*. SpringerBriefs in Political Science.

²¹⁴ Chen, Gang (2016). *The Politics of Disaster Management in China: Institutions, Interest Groups, and Social Participation*. Palgrave Macmillan press.

²¹⁵ Shiu-Hing Lo, S. (2014) *The Politics of Crisis Management in China: The Si Chuan Earthquake*. Lexington Books.

²¹⁶ Zhang, JianWei (2000) *Natural Disaster Relief Management*. China Business Press.

²¹⁷ 蔣積偉 (2009) 『1978 年以来中国救災減災工作研究』中国社会科学出版。孫紹聘 (2004) 『中国救災制度研究』商務印書館出版。

受け入れ政策が前向きになってくるのは 1978 年の改革開放政策への転換以降のことである。1978 年まで中国はなぜ国際支援を一切拒絶する政策を取っていたのか。この問題に関して、当時の中国政府は国際支援の受け入れを自力更生と社会主義制度の優位性を否定するもので、国家の名誉を傷つけるものだと考えていたとする学説がある。中国が長期にわたり国際人道支援受け入れを敵視する態度を取った原因は冷戦下における東西二大陣営の対立、イデオロギーの相違などの要因も考えられる。四川大震災における援助受け入れ政策に関して、パイク (Paik) は、四川大震災時の中国がオープンな受け入れ政策を採用した要因について、「当時の中国に国際社会からの政治圧力はなく、国内には激しい政治闘争はない、中国政党の合法性はイデオロギーよりもむしろ経済発展に拠っていたと述べている²¹⁸。また、災害後の開放的な援助受け入れ政策が、中国の責任ある大国のイメージにプラスの影響をもたらしたという指摘がある。

2.2.3 危機管理における市民社会組織とメディアの役割

今日の危機管理において、市民社会は、自然災害時の緊急支援や救済活動において重要なアクターとなっている。共産党を中心とした中央集権的な政治体制の制約を受けているとは言え、中国においても民間の非営利組織としての性格を持つものは存在している。これらの組織は災害危機管理の一翼を担うものとして、活発な活動を行っている²¹⁹。中国の災害ボランティアには、「政府主導型ボランティア」、「動員型ボランティア」、「自主参加型ボランティア」という三つの形態がある²²⁰。兪らは四川大震災を「地震発生直後の段階」、「震災緊急救援の段階」および「減災と復興の段階」という 3 つの段階に分け、各段階において「国家」と「社会」が果たしたそれぞれの役割とその変容を考察している²²¹。大谷らは四川大震災を事例として、中国の災害 NGO の役割と活動を考察する。曾らは、自然災害対応型社会システムにおける企業の役割と動きに重点を置きながら分析を試みる²²²。シユ (Xu) は災害後に中国の市民社会が直面する道徳と政治的ジレンマに注目する。彼は市民社会の災害危機管理への関与が単なる被災者への同情の発見ではなく、権威主義的な政治的文脈によって制約されると指摘している²²³。

自然災害に伴う危機管理において、メディアはどのような役割を担っているのだろうか。中国のメディアは通常、自然災害を克服するための国民の団結や共同努力を重んじる

²¹⁸ Paik, W (2011) "Authoritarianism and humanitarian aid: regime stability and external relief in China and Myanmar". *The Pacific Review*, Vol. 24, No. 4, pp. 439-462.

²¹⁹ 自治体国際化協会 (2014) 「中国の非営利組織の現状について」『Clair Report』第 405 号、1-49 頁。

²²⁰ 仲伯維 (2016) 「中国の洪水災害と災害救援ボランティア」『亜細亜大学学術文化紀要』第 30 号、59-91 頁。

²²¹ 兪祖成；今里滋 (2012) 「四川大震災における「国家」と「社会」の役割とその変容」『同志社政策科学研究』第 13 巻、第 2 号、47-57 頁。

²²² 曾路・蔡昌艶 (2012) 「自然災害対応型社会システムにおける企業の役割」『東アジア評論』第 4 号、5-11 頁。

²²³ Xu, Bin (2017) *The Politics of Compassion: The Sichuan Earthquake and Civic Engagement in China*. Stanford University Press.

民族主義的文化を強調するプロパガンダとして機能している。張氏は中国のメディアがどのようにこの民族主義的文化の強調を通じて、災害救済を促進しているのかについて分析を行っている²²⁴。地震の直後に中国のメディアは国民の団結と調和を鼓舞したが、時間の経過とともに、被災地の地方政府に対し、批判的な言動を見せるようになり、政府に対する市民の信頼を揺るがせる可能性もあった。地震の直後には政府や軍隊の救援活動に対する民衆の支持が高まったのだが、この支持率はすぐに地震前のレベルに下回ったという指摘もある²²⁵。

2.2.4 災害危機管理における中国人民解放軍（PLA）の対応

軍隊は、災害救助活動において重要な役割を果たしており、災害危機管理においてなくてはならない存在である。中国では、1949年以來、中国人民解放軍（People's Liberation Army、以下はPLA）が、中国国内の自然災害への対応において中心的役割を担ってきた。近年、安全保障の脅威としては非伝統的な分野に属する自然災害を、軍事的側面から捉える必要があるという認識が中国の指導者とPLAの間で高まっている。林氏は市場化と都市化に伴う中国国内の災害リスクの増大がPLAの役割の変化を促進する要因となっていると主張している²²⁶。ジャン氏は、救援活動においてPLAが重要な役割を果たしていることを認めながらも、軍隊への過度の依存は、市民社会に基づく効果的な国家災害管理システムの健全な発展にとって潜在的な脅威となり得ると警告している²²⁷。

2.3 先行研究のまとめ

以上の3つのアプローチは中国の非伝統的安全保障をめぐる政策決定における「党の上層部」「官僚組織」「国内外の諸要因」などのそれぞれの主体の視点に基づいたアプローチを使ってその役割と影響度を分析するものである。また、3つアプローチはどれも共産党を中核とする中国の権威主義の政治構造を前提にし、議論を展開している。先行研究もこの前提から逸脱していない。また、以上の先行研究を踏まえると、改革開放前の一元化した意思決定と比べて、改革開放以後、特に冷戦後の非伝統的安全保障分野における中国対外政策決定は、その意思決定プロセスにおける分断化や多元化が進んでいると指摘できる。即ち、1980年代以降、非伝統的安全保障分野において、中国の政策決定権限は中央官僚組織や地方政府を含む多様な関与アクターに分断され、中国対外政策決定プロセス

²²⁴ Zhang, WeiMin (2017) *Media in China: Constructing National Resistance in Natural Disaster Representations*, Peter Lang AG Press.

²²⁵ Landry, P. F. and Stockmann, D. (2009) "Crisis Management in an Authoritarian Regime: Media Effects during the Sichuan Earthquake". <https://ssrn.com/abstract=1463796>

²²⁶ 林載桓 (2012) 「都市、リスク、軍隊—リスク社会における中国人民解放軍の役割変化—」 『中国の都市化：拡張、不安定と管理メカニズム』 アジア経済研究所、1-8頁。

²²⁷ Zhang, Jian (2017) The military and disaster relief in China: trends, drivers and implications. in Minako Sakai, Jian Zhang, eds. *Disaster Relief in the Asia Pacific-Agency and Resilience*. pp68-85.

には分断化や多元化の特徴が表れたと言える。そのような状況を踏まえ、分断化された権威主義体制²²⁸において、対外政策決定における各関与アクターがどのような政策選好を持って、それぞれの立場がどのように集約されるのかについては、さらに考察を進める必要があると考えられる。

なぜならば、上記のそれぞれの研究アプローチは一枚岩ではなく、中には統一された理解も存在していないからである。中央レベルにおいて、政策決定プロセスにおける官僚組織の権限や組織間の利益調整の仕組み、及び利益調整の仕組みの制度化に関しては多様な見方があり、統一された見解はない。非伝統的安全保障政策形成過程で、各中央官僚組織の利益を効果的に調整できると考える研究もあれば、中央官僚組織間の利益を調整するのが難しいとする研究もある。では、さまざまな官僚組織間の利益の調整に影響を与える要素は何であるか。官僚組織間の利害調整メカニズムがある場合、組織間で効果的な利害調整を実現できるだろうか。政策決定が制度化されれば、官僚組織の利益相反は減少できるのか。これらの問題について、さらに研究する必要がある。

地方レベルにおいては、改革開放以後の対外政策決定における地方政府の関与について、主に「中央主導・地方従属」「中央許可・地方主導」「中央・地方協議」の3つのパターンが存在している。「中央主導・地方従属」では、中央政府が対外政策決定における決定権限を持ち、地方政府は従属的な立場にあるため地方政府の決定権限は限られている。「中央許可・地方主導」では、中央政府の許可を得た地方政府が地方レベルの対外政策を積極的に進める。「中央・地方協議」では、地方政府が自らの利益に基づいて作成した提案が国家政策として採択されるよう、直接にあるいは間接的に中央政府や中央指導部に働きかけを行う。しかし、中央と地方の間で意思決定権限の分担が不明瞭であるため、「政策決定が中央主導か地方主導か、または地方政府が中央政府との協議を通じて決められたのかは判断できない」という状況が発生する可能性があるだろう。そこで、「一部の意思決定は中央政府の責任の下に行われ、他の一部の意思決定は地方政府で自主的に行われ、残りの部分は地方政府が中央政府への提案を通じて完了する、という3つの部分が組み合わされることで完全な決定が形成される」という状況があるとも言える。

中央官僚組織や地方政府を除く多様化した関与アクターに関する既存研究は、一般的にロビイングという視点からこれらの関与主体の政府の政策決定に対する関与を分析している。政策決定において、利益関係者が関連政策決定者や官僚組織官僚に直接的に働きかけを行うインサイド・ロビイングのものもあれば、メディアや団体、及び公衆に訴えかけ

²²⁸ 「分断化された権威主義体制の中国の政治システムの最大の特徴は権力の集中と権限の分散にある。具体的に言えば、中国では中国共産党が絶対的な権力を有しているが、政策レベルにおいては共産党の権力は各中央省庁、地方政府、他の関与アクターに権限として分散されている」詳細は・青山瑠妙(2013)『中国アジア外交』東京大学出版社、第286頁を参照されたい。

ることによって間接的に政治・行政に働きかけを行うアウトサイド・ロビイングのものもある²²⁹。即ち、これまでの研究では中国の対外政策決定における非政府組織や利益団体などの多様化した関与アクターの役割が強調されているが、それらの研究は、基本的にはこれらの関与主体が共産党の組織や中央政府機関にどのように影響するかという観点から論じられている。これらの意思決定の関与アクターが中央政府組織を経由せずにより独立した形で国家対外政策決定の一部の機能を分担できるかどうかについての検討はあまりなされていない。言い換えれば、これらの多様な関与主体の自主的な対外政策決定能力に関する研究が少ない。ロビイングという視点からの分析について、一部の先行研究は中国対外政策決定の多元性を強調しているものの、そのような可能性あるいは確実性を指摘するに留まっており、参画ルートや参画の動因に関してはあまり検討されていない。また、非伝統的安全保障分野における中国の対外政策決定の研究においては、これまでの先行研究は経済分野に偏重している。中国の援助政策決定を議論する研究は存在するが、主に官僚組織のアプローチから対外（経済・災害）援助政策決定に関して行われた研究がその多くを占める。本研究では、危機管理の一環としての国際援助受け入れをめぐって、中央官僚組織の決定過程だけではなく、地方政府や他の関与主体などがどのように中央レベルの決定に参加するのか、そして地方政府や他の関与主体が比較的自主的に災害援助受け入れ決定を下せるかどうかについても考察する。

自然災害時の中国危機管理政策について、多くの研究が蓄積されているが、これらの研究は、中国における自然災害時の危機管理政策に関する静態的な記述だと考えられる。上記の中国の危機管理政策に関する先行研究を通じて、中国政府がどのような危機管理システムを構築しているのか、そして中国政府が国際災害援助の受け入れをどのような対応しているのかを分かった。また、自然災害の危機管理における軍隊、市民社会組織、メディアなどの対応の実態に関する考察もある。しかし、これらの研究は、自然災害時の危機管理政策がどのようなプロセスを経て最終的に決定されたのかについての分析はなされていない。即ち、突発的な自然災害が発生する場合に、中国政府がどのように決定するかについての研究は少ない。上記の先行研究では、自然災害の危機管理政策に関与するアクターや政策決定の背後にある動機などを包括した政策決定プロセスにまで踏み込んだ分析はなされていない。自然災害後の緊急時の意思決定モデルは常時の意思決定モードと同じであるか。危機意思決定プロセスとは、限られた時間やリソースなどの条件の下で、判断や行動を迅速に行うプロセスを指す²³⁰。その為、常時の意思決定と比較して、緊急時における意思決定者や機関が利用できるリソースと時間は限られており、意思決定者は短期間

²²⁹ Berry, Jeffrey M. 1999. *The New Liberalism: The Rising Power of Citizen Groups*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

²³⁰ Mandel, R. (1977) "Political Gaming and Foreign Policy Making during Crises." *World Politics*. Vol. 29, No. 4, pp. 610-625.

で重大な状況に対して相応な措置を迅速に選択する必要がある。短期間で効果的な政策決定を行うために、自然災害後の緊急時における危機政策決定は、トップダウンの意思決定モデルに傾いているか。または既存の制度的な規範に従って、関連省庁は、相互利益を調整し、意思決定を行うか。多様化した関与アクターは緊急時に意思決定に役割を果たしていないのか。

本論の課題である中国の国際災害援助受け入れ政策の決定過程については、既存の研究は災害援助受け入れに影響する要因についての解説程度にとどまっている。国際的な災害援助の受け入れ政策の決定過程にまで掘り下げた研究は少ない。国内外の環境要因がどのように組み合わせられて受け入れ政策に影響を及ぼしているのかについては明らかにされていない。また、受け入れ政策決定における関与者（機構）とその政策決定メカニズムや政策決定過程の具体的な実態の解明はまだ手つかずである。

2.4 研究方法

この研究は質的分析に基づいて、以下のような方法がデータ収集の過程で用いられた。本稿の研究調査としては、一次資料の収集と聞き取り調査を実施した。まず、国連人道支援機関、中国政府と援助国政府の公文書に関して、筆者は主に中国の国際緊急援助受け入れに関する中国政府の公文書、国連人道支援機関の出版物と報告書、相手国の援助国政府の報告書をできる限り収集した。また、これまで各種の講演で公開された中国側の最高指導者や政府関係者の言論およびレポートなどの資料の収集に努めた。また、本研究は中国の国際災害援助をめぐる日本語、中国語と英語の記事を参照した。関連ウェブサイト上の当時の国際災害援助に関する様々な情報特集については、情報源が確認できるものをも活用した。

一次文献資料調査としては、筆者は日本、中国国内の大学、研究機関や図書館において文献資料を可能な限り収集した。2016年9月、国家図書館、山東省図書館、山東大学の図書館を中心に、一次文献資料調査を行った。文献・資料収集の補足として、聞き取り調査を実施した²³¹。本稿で紹介するインタビューの対象者、所属、インタビュー時期などを文末の付録2に示す。付録2にもあるように、著者は主に中国で関連政府機構（中央・地方）、関連NGO、関連研究者を対象として、三回のインタビューを行った。インタビュー対象については、まず、国家レベル機関としては、地震局・民政部・国家減災委員会・国家減災センターがある。次は地方政府機関としては、山東省民政局が挙げられる。NGOとしては、四川省赤十字社・山東省赤十字社・中国災害防衛協会・Bluesky民間救援隊が含まれている。最後、研究者のインタビューとしては、主に中国外交政策と中国災害政策を研究する研究者を対象とした。その他、2019年3月、宮本雄二（元駐中国大使）と四川

²³¹ 調査問題と調査対象は文末の付表1と付表2を参照されたい。

大震災後の災害援助について簡単に懇談する機会を得た。インタビューは、対象者の許可を得ず録音できなかつた。また、インタビュー対象者の要求に従って、本論においてその内容を提示する場合は、匿名性を確保する。インタビューは、文末の付録1で示されたような質問項目に基づき、半構造化面接法と非公式の会話などの方法で行われた。以下、研究調査の過程を説明する。2017年3月、著者は北京で最初の研究調査を行った。北京のCCTVに勤務している親戚の助けを借りて、著者が数人の政府関係者に連絡することができた。インタビュー調査は主に協力者の事務所で行われ、時間は15～30分程度である。正式な会話に加えて、政府関係者との食事の時間を利用し、本研究課題に関連する問題についてインタビュー対象者と話し合った。政府関係者へのインタビューに加えて、著者は北京大学と北京師範大学の研究者にも連絡を取り、本研究の研究問題について相談した。また、北京師範大学の研究者の協力を得て、中国災害防御協会に連絡を取り、インタビュー調査を行った。2017年6月、山東大学の研究者の協力を得て、山東省民政部および山東紅十字会へのインタビュー調査が実現した。6月21日、山東省民政部の救済所の政府関係者が自身の事務所で行われ、インタビューを受け入れた。さらに、その関係者は、著者に非公表であった民政部のいくつかの内部出版物を提供した。ただし、調査対象者の要求により内部出版物を複写できず、閲覧のみが実現した。さらに、著者は四川大地震の間に民間救急隊の活動を調査するために青島のBluesky救援隊に連絡した。加えて、2018年8月、著者は友人の助けを借りて、四川紅十字会に電話で15分ほどインタビュー調査を実施した。2019年3月の日中関係会若者シンポジウムの懇親会で、著者は元駐中国大使と簡単に懇談する機会を得た。

分析枠組み：中国の政策決定は党と政府の二つのシステムで構成されているが、意思決定プロセスにおいて、党の地位は政府システムよりも高く、重要である。党制では、党の最高指導者が中国の対外政策の最終的な意思決定力を持っている。具体的には、中国共産党中央政治局常務委員会が最終的な意思決定機関である。中央政治局は集団的意思決定の方法を採用しており、党の最高指導者が意思決定の中心である。しかし、中国の最高指導者のカリスマ的な権威が弱まるにつれて、個々の指導者たちが国家の意思決定プロセスを完全に支配することができなくなっている²³²。したがって、中国の政策決定を説明するために個人意思決定モデルを単純に適用することは不適當になっている。

政府システムの中で、国務院は行政府における最高の意思決定機関である。改革開放以来、多くの非伝統的な安全保障問題に関して、行政府による直接的な決定が可能になった。非伝統的な安全保障問題がより重要になってくるに従って、これらの官僚機構が重要な役割を果たす機会が増えている。政策決定は異なる部門の利益を調整しなければならず、それは中央政府機関における部門利益調整問題の顕在化につながった。ある特定の問題がよ

²³² 許志嘉（2000）『中共外交決策模式研究：鄧小平時期的檢証分析』台北水牛出版社、231、207頁。

り多くの部門に関連している場合、関連省庁は意見の不一致や省庁間の権益を調整するシステムを構築する。中国政策決定の分析において、官僚組織モデルは一定の合理性をもっているが、意思決定における党の役割を組み入れていない。党の最高指導部における意思決定構造は複雑化しており、官僚機構が必ずしも政策決定者に多大な影響を与えるとは限らない。官僚組織の意思決定プロセスであっても、簡略化されて、少数の政府高官によって直接決定されることもあり得る。

シンクタンク、世論などのいくつかの新しいアクターが中国の政策決定に重要な役割を果たし始めている。社会要因に注目する分析モデルは、今日の中国の政策決定を分析するために重要な説得力を持っている。しかし、国家の内側をブラック・ボックスとするこのモデルは合理的選択モデルと似て、あまりにも巨視的であり、政策決定における党と政府組織の役割を明らかにできていない。したがって、このモデルの説明力は十分ではなく、中国政策における意思決定のプロセスを完全に反映することはできない。

上述したように、中国の政策決定プロセスに関する多いくつかの分析枠組みが存在するが、特定の政策決定の分析を行う時に、上記の分析方法を直接適用することは困難である。また「一つのモデルを用いてすべての政策過程を説明することは不可能」である²³³。したがって、中国の非伝統的安全保障政策過程にかかわるアクターが多様化し、その活動範囲も拡大しているという事実を踏まえて、既存の解析モデルを参考として、本論では以下の分析モデルを提案する。

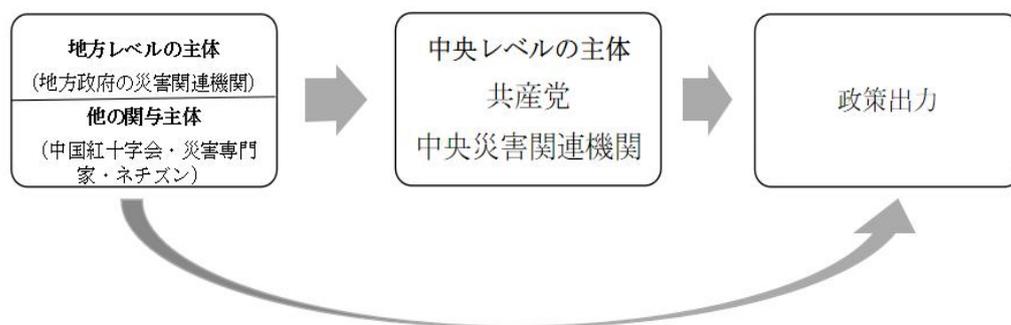


図1. 分析枠組み

まず、政策決定の基本的な枠組みは、「中央レベルの主体」と「中央レベル以外の主体」の二つのレベルに分けられる。中国の政治構造の実際の状況に照らすと、「中央レベルの主体」には、党中央、中央政府などの二つのアクターが含まれ、「中央レベル以外の主体」

²³³ 草野厚（1997）『政策過程分析入門』東京大学出版社、2-3頁。

には、「地方レベルの主体」と「他の関与主体」が含まれている。この分析枠組みには「中央レベルの主体」の政策決定プロセスだけでなく、「中央レベルの主体」と「中央レベル以外の主体」間の連動と「中央レベル以外の主体」の主体的な政策決定プロセスも含まれている。「中央レベルの主体」の政策決定プロセスについては、特定の政策決定における党組織、中央政府組織の相互作用を調査し、これを分析する。「中央レベルの主体」と「中央レベル以外の主体」間の連動モデルについては、中央レベル以外の関与者がどのように中央レベルの政策決定への参加を達成するかについて分析する。「中央レベル以外の主体」の自主的意思決定モデルについては、特定の政策決定プロセスにおいて中央レベル以外の関与者が自主性をどの程度有しているか調査する。

中国の非伝統的安全保障政策は、開放がある程度向上したが、中国の意思決定を詳細に論じるのは依然として難しい。政策形成過程に関する関連情報が乏しい状況が続いている。透明性の制約により、中国の政策決定プロセスを研究する時、政策決定者と政策執行者を区別することはかなり困難である。さらに、災害後の危機管理政策には関連の参画者が非常に多く、一部の参加者は意思決定者でもあり、政策執行者でもある。これにより、意思決定者と執行者を区別することは困難である。したがって、本論では、災害後の危機管理政策決定における意思決定者と政策執行者を明確に区別しない。具体的には、本論は自然災害後の危機政策決定の基本的な枠組みとして、「中央レベルの主体」には、共産党中央、中央政府の災害関連機関などの二つのアクター、「中央レベル以外の主体」には、地方レベルの災害関連機関と災害専門家・中国紅十字会・ネチズンなどの新しい関与アクターを想定する。この分析枠組みを用いて、本論は国際災害援助受け入れ決定における共産党中央と中央政府の災害関連機関の意思決定プロセスに加えて、地方政府や新しい関与アクター（ネチズン・災害専門家・中国紅十字会）がどのように中央政府の国際災害援助受け入れ決定に関与するのか、そして地方政府や新しい関与アクターの自主的な政策決定プロセスについても考察する。

第三章 改革開放前の災害緊急援助における政治構造

3.1 はじめに

中国建国初期（1949－1965）、新中国政府は、政権の安定化や経済建設などの主要課題だけではなく、度重なる自然災害問題に直面していた。1949年の洪水災害（長江、淮河、漢水、海河流域などの地域）、1954年の長江と淮河流域の洪水災害、1958年の黄河の洪水災害、1959年から1961年までの「三年自然災害」などの国家的な大災害が連続して発生し、多様な自然災害が、毎年のように各地域で発生していた。関連する政府機関の行政機能の不足や、脆弱なインフラ整備など要因が重なり、これらの自然災害が中国の社会・経済に与えるマイナス影響は甚大なものであった。以下の第2節においては中国建国初期（1949－1965）の自然災害状況を概観した上で、当時の自然災害危機管理に関与する機関及び政治構造を考察する。そして、重大な自然災害の発生時において、中国政府がいかなる方針に従って、国際社会からの国際緊急援助に対する政策決定を行ったかを分析する。この節は、第一に、「建国初期の中国における自然災害の概要」、第二に、「自然災害危機管理に関与する機関」、第三に、「国際緊急援助に関する政策決定」の三部によって構成される。

1966年、中国全土に「文化大革命運動」が拡大する。政府機関も例外なく「文化大革命」の影響下におかれることになる。文化大革命期間中には、災害危機管理を担当する内務部²³⁴などの政府機関は不当な介入を受け、中国の災害危機管理は混乱期を迎えたのである。1968年12月11日、最高人民検察院、内務部と内務弁公室の統廃合の問題に関して、最高人民検察院、最高人民法院、及び内務部の軍事代表が党中央委員会に報告を行っている。そして、毛沢東の指示により、1969年1月3日、内務部が廃止され、その担当業務は他の政府機関に振り分けられた。内務部の農村社会救済司が担当していた災害救援の機能は、中央農業委員会、農業部、及び財務部に分配された²³⁵。その後、1972年3月、国務院は、財務省が災害救援、救済、優待撫恤、および擁軍優属を担当することを決定した。1969年7月18日、渤海湾でマグニチュード7.4の地震が発生し、その翌日、周恩来総理の指示に従って、「中央地震工作小組」が結成された。その後、地震監視、予報、科学研究の一元的な管理体制を強化するために、1971年8月2日に国務院は、「中央地震工作小組」を廃止し、国家地震局を設置した。当初国家地震局は、中国科学院によって運営さ

²³⁴ 内務部は建国初期中華人民共和国の行政部門の一つであり、社会管理や行政事務を担当し、日本の総務省に相当する。1969年、内務部は廃止された。1978年の改革開放以後、民政部（前身は内務部）が設立された。

²³⁵ 孫紹騁（2004）『中国救災制度研究』商務印刷出版社、150頁。

れていたが、1975年12月に、中国科学院の直属から国務院の直属へと移譲された。しかし、文化大革命の影響で、地震局は十分に機能できる状態にはなかった。

政府機関への介入に加えて、文化大革命の影響は中国紅十字会にも及んだ。1966年12月22日、次年度の地方紅十字会の活動に関して、中国紅十字総会は河南省、上海市、長沙などの地方赤十字社に「現在、文化大革命運動は最高潮にあり、この運動は長い間続くと予想される。1967年の地方紅十字会の主業務は文化大革命に貢献し、毛沢東著作や理論の研究を進めることである。文化大革命の成功後に、中国紅十字会総会は紅十字会の業務の進め方についてその詳細を別途に通知する。」と回答している²³⁶。これが文化大革命期間における中国紅十字会総会から地方紅十字会へ向けた最後の通知であった。紅十字会の活動に関する介入に加えて、当時の会長伍雲甫、副会長兼秘書長彭炎を含む中国紅十字会総会の多くの指導者たち²³⁷、そして各地域の紅十字会の指導者たちが「走資派」²³⁸として批判を受けたのである。1967年4月17日、衛生部と中国紅十字総会は共同で、「現在の地方紅十字会の事業に関する意見」という通知を出し、「これから、会員の育成、組織の設立、会費の徴収およびその他の会議活動を含む、紅十字会のすべての作業は一時的に中断される」ことを伝えている²³⁹。この通知以後、中国紅十字会の国内業務は全面的に停止される。紅十字会組織や業務を再開するのは、文化大革命が収束してからのことである。1966年から1976年まで、国内における中国紅十字会の業務は麻痺状態に陥ったが、国際人道支援における中国紅十字会の外交的な機能（付録7）は残されていた²⁴⁰。以下の第3節においては、このような政治状況下における中国の災害危機管理政策の決定過程を三つの事例を上げて、考察する。

3.2 建国初期（1949年 - 1965年）における災害緊急援助

3.2.1 自然災害の概要

新中国建国の直前に、中国長江、淮河、漢水、海河流域などの地域が巨大な洪水に見舞われた。内務部²⁴¹の統計によると、1949年中国全土の被災面積はおよそ12787万畝²⁴²、被災者数はおよそ4555万人、倒壊した家屋は234万軒、損失した食糧は114億斤である²⁴³。

²³⁶ 池子華（2005）『中国紅十字会歴史編年』安徽人民出版社、190頁。

²³⁷ 1965年3月26日、紅十字会の人員配置の調整が行われた。銭信忠は会長、伍雲甫、劉清揚、趙朴初、彭炎、孟謙は副会長に任命された。彭炎は秘書長を兼務した。紅十字会の党組は銭信忠、伍雲甫、彭炎、孟謙、王敏によって、構成された。その中で、伍雲甫は紅十字会の党組の書記を担当した。

²³⁸ 「走資派」は中国文化大革命時期の用語であり、資本主義の道を歩む実権者と指す。

²³⁹ 中国紅十字会編（2005）『中国紅十字会歴史資料選編（1950-2004）』民族出版社、111頁。

²⁴⁰ Chen Gang. (2016) *The Politics of Disaster Management in China: Institutions, Interest Groups, and Social Participation*. Palgrave Macmillan. pp. 28-33.

²⁴¹ 内務部の正式名称は中華人民共和国内務部であり、現在の民政部に相当する。その前身は、1949年に設立された中央人民政府内務部である。1954年に、中央人民政府内務部は中華人民共和国内務部に改名された。文化大革命の発生により、1969年に、中華人民共和国内務部が廃止された。

²⁴² 畝は中国の面積の単位（土地の面積単位）である。15畝が1ヘクタールに相当する。

²⁴³ 中華人民共和国内務部農村福利司（1958）『建国以来災情和救災工作史料』法律出版社、1頁。

このような多大な被害をもたらした要因としては、自然現象そのものの頻度や強度以外に、社会的かつ人為的な要因を考慮する必要がある。1949年の建国まで、中国は長期にわたって戦乱の状態にあった。堤防は長年補修されておらず、政府の災害救援能力も低下していた²⁴⁴。1950年6月、河北省と淮河流域は度重なる水害に襲われた²⁴⁵。1954年には、長江の下流地域に100年ぶりと言われる大洪水が発生している²⁴⁶。1959年から1961年まで、中国は毎年連続して「三年自然災害」に見舞われ、深刻な飢饉が起こった。1959年は50年代で最悪の自然災害となり、全国における被災地面積は4463万ヘクタールに達した²⁴⁷。1959年の大災害に続いて、1960年には、自然災害によるチベットを除く全国の被災面積は6546万ヘクタールとさらに拡大する。主要な自然災害としては、北方は持続的な干害に襲われ、東部沿海地域は台風による水害が後を絶たなかった²⁴⁸。1961年も自然災害による被害の拡大が続き、中国全土における被災面積は昨年に次ぐ6175万ヘクタールにも及んだ²⁴⁹。1959年から1961年までの三年間は²⁵⁰、歴史的にも未曾有の「経済困難期の三年間」として記憶されている²⁵¹。

1949年から1965年までの建国初期において、上記で紹介されたように、中国は深刻でかつ恒常的な自然災害問題を抱えていたことが理解できた。このような大災害の続出、当時の中国政府と中国共産党にとっては、非常に厳しい試練となった。自然災害に迅速に対

²⁴⁴ 陳其璣内務部副部長は「一年間の救済作業総括」の中で「1949年に、災害が連続的に発生し、種類が多く（主な災害が水害）、各地に甚大な被害を与えた。このような多大な被害をもたらした要因は、米国と野合する蒋介石の盗賊団の不作為、及び長期にわたる封建階級の統治による結果である。」と話した。原文の出典：陳其璣「一年来的救災工作総結」『人民日報』1950年9月13日第1版。

²⁴⁵ 被災地を視察した時、政務院委員の曾山が被災地の状況に関して以下のように話した。「津浦鉄道を中心とする半径十キロメートルのすべての地域で、洪水による浸水が発生した。鉄道沿線の土手や村落は洪水で崩れ、多くの被災者は押し合い、狭い高地に殺到した。この情景を見て、救援活動を担当する関連の幹部は落ち込んだ顔つきをしていた。」今回の水害により、3100万ムー（地積単位）の耕地が浸水し、約十万の軒の家屋が倒壊し、995万人の被災者が出た。中央文献研究室編（1998）『周恩来伝・上』中央文献出版社、973頁。

²⁴⁶ 内務部の統計によると、全国では14省が水害を被った。被害面積については、長江流域は大体4700万ムー、淮河流域はおよそ6200万ムー、大清と子齒流域は約3700万ムーであった。また、ある地域で山津波の災害が発生した。洪水と山津波により、16958万ムーの地域が被害し、2589000万斤の食糧は、減産し、414万担の綿は損失し、6069万人の被災者が出て、1024万軒の家屋が倒壊した。データ出典：国家統計局・民政部（1995）『1949—1995中国災情報告』中国統計出版社、374頁。

²⁴⁷ 国家統計局・民政部（1995）『1949—1995中国災情報告』中国統計出版社、378頁。

²⁴⁸ 国家統計局総合司編（1999）『新中国五十年統計資料汇编』中国統計出版社、35頁。

²⁴⁹ 4分の1の被災地では農産物の収穫が全くなかった。被災者数は昨年を上回って、16300万にも達した。1961年の「春荒」による被害者数は21800万に達し、1949年から1958年までの各年の平均値の6.4倍に相当し、当時の全国人口の3分の1以上を占め、21800万人にも達した。データ出典：国家統計局総合司編（1999）『新中国五十年統計資料汇编』の第35頁。

²⁵⁰ Kane, Penny. (1988) *Famine in China, 1959-61: Demographic and Social Implications*. Palgrave Macmillan Press. pp. 171-180.

²⁵¹ 三年連続の自然災害に加えて、中国政府の大躍進と反右傾などの間違った政策は更に事態をこじらせ、復興を長期化にさせた。1961年5月31日、中央工作会議の上で劉少奇は「総じて言えば、全国で甚大な被害をもたらした要因の一つは天災であったが、政府の失策は災害の主な原因であった。自然災害自体より、中央政府の意思決定のミスはこの期間中における食料不足の深刻さを高めた。詳細は、以下の文献を参照されたい。方樟順（1995）『周恩来与防震减灾』中央文献出版社、7頁。劉少奇（1985）『劉少奇選集・下巻』人民出版社、337頁。

処できるかどうかは、社会の安定と新政権の正統性及び中国共産党の威信にかかわる重要課題であった。

年	被災者数 (万人)	倒壊家屋 (間)	死亡者数 (人)	死亡役畜 (頭)
1949	4555	2066940	8109	26762
1950	3384	1391740	22985	3562
1951	6068	693934	9828	4824
1952	2760	283037	4433	5136
1953	3435	3593590	2943	1406
1954	6223	10242151	15551	257632
1955	3622	1213394	4497	4965
1956	7434	8084143	10679	23457
1957	6015	4441012	4114	619588
1958	1144	779264	5054	76649
1959	8043	857726	6721	138762
1960	9231	2554836	6274	29322
1961	16326	7481805	7710	54494
1962	8462	4356368	6002	15768
1963	14858	22119346	10131	31590
1964	7330	7086194	6722	52654
1965	7121	375812	2115	1585

表 2. 1949 年から 1965 年までの自然災害による被害状況²⁵²

3. 2. 2 自然災害危機管理に関与する機関

(1) 政府機関

1954 年に第 1 期全国人民代表大会が開催されるまで、中国政治協商会議が国家の最高立法機関としての機能を代行していた。1949 年 9 月 21 日、第 1 期政治協商第 1 回全体会議が北平（現在の北京）で開催された。この会議で、臨時憲法となる「中国人民政治協商会議共同綱領」と、「中華人民共和国中央人民政府組織法」²⁵³が採択された。「中華人民共和国中央人民政府組織法」によって、国家の最高権力機関が中央人民政府委員会であり、国家の最高行政機関は政務院であると定められた。他にも政務院と同級である「人民革命軍事委員会」「最高人民法院」「最高人民検察院」「国家計画委員会」などが設置された。

『中央人民政府組織法』において、「政務院は総理一名、副総理数名、秘書長一名、政務委員数名によって構成され、そのうち、政務委員は一般的に、各委員会の主任や各部の部長を兼務する」と規定されている²⁵⁴。政務院の下には、34 の委員会、部、会、院、署、

²⁵² データ出典：国家統計局・民政部の『1949—1995 中国災情報告』（第 316—323 頁）を参照し、筆者作成。

²⁵³ 中国人大網 「中華人民共和国中央人民政府組織法」
http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/10/content_4237.htm

²⁵⁴ 中共中央文献研究室（1999）『中華人民共和国開国文選』中央文献出版社、263 頁。

行などがあつた。これらの政府機関は2つのレベルに分けられ、そのうちもっとも上級に一するのが、政治法律委員会、財政経済委員会、文化教育委員会、人民観察委員会であつた。これらの委員会の下、30の行政部門が置かれた。たとえば、政治法律委員会は、内務部、公安部、司法部、法制委員会、そして民族事務委員会の5つの行政機関を指揮し、財政経済委員会は、財政部、貿易部、燃料工業部、紡織工業部、食品工業部、鉄道部、郵政部、交通部、農業部、林墾部、労働部、人民銀行と海関総署の16の部門、そして、文化教育委員会は、文化部、教育部、衛生部、科学院、新聞総署と出版総署を指導する立場にあつた。外務省、華僑事務委員会、情報総署の3部門は政務院に直屬し、総理の直接的な指導下におかれた。

1949年11月1日、中華人民共和国中央人民政府組織法に従つて、内務部が設立される²⁵⁵。内務部はその業務によつて政務院と政治法律委員会の指導下におかれた。設立当初、内務部は弁公庁、幹部司、民政司、社会司、地政司、優撫司6つの部門から構成され、そのうちの社会司が災害管理および緊急救援活動を担当していた。そして、中央の民政司に準じて、各大行政区には民政局、各省には民政庁、各署や各県レベルには民政科がそれぞれ設置された²⁵⁶。1949年12月19日、政務院は「生産救災に関する指示」を発表し、各級の政府に生産救災委員会を設置するよう要請した。1950年2月27日、政務院の指示に従つて、政務院政治法律委員会は、内務部、財政経済委員会、財政部、農業部、水利部、鉄道部、交通部、貿易部、衛生部などを招集し、中央生産救災委員会を結成する²⁵⁷。政務院の董必武副総理が中央生産救災委員会の主任となる。この委員会の日常業務は内務部に委ねられていた。政務院の指示に従つて、地方政府においても生産救災委員会が設置され、地方党組織や地方政府の主要指導者が生産救災委員会の主任を兼務することとなつた²⁵⁸。

²⁵⁵ 王涵・姚景明(1999)「内務部機構及機能」『中国民政縦横』第1号、35頁。

²⁵⁶ 1949年10月から1952年までの時期は中国の建国期或は「(経済)復興期」と呼ばれる。この時期において、中国の地方行政区分が統一的に編成していなかつた。全国は主に大行政区、省、市、県、郷(行政村)と大都市に分かれている。また、蘇北、蘇南、皖北、皖南、川東、川西、川南、川北に8つの行政区がある。大行政区は、中央政府を代表し、いくつかの省・行署区・直轄市を包括的に管轄する行政区と指している。中華人民共和国の設立の当初、西北、華東、華南、西南および東北の5つの大行政区が設立された。1952年11月に、中央人民政府は「華北行政委員会」を追加し、華北行政区を設立した。詳細は以下の文献を参照されたい。国分良文(2003)『現代中国の政治と官僚制』慶應義塾出版社、27-54頁。

²⁵⁷ 「中央人民政府政務院關於生産救災的指示」『人民日報』1949年12月20日。

²⁵⁸ 新華社「深入開展生産救災工作—董副総理在中央救災委員会成立会的報告」『人民日報』1950年3月7日。1949年12月に蘇北行署が生産救災委員会を設置した。同時に、区・郡・郷において、関連の救済委員会が設置されてきた。また、各村に生産救災組が設置されていた。各レベルの生産救災委員会の人員配置に関して、専区レベルは一般的に17-21人、県レベルは13-17人、区レベルは11-25人、郷レベルは7-29人である。詳細は、以下の文献を参照されたい。孫紹聘(2004)『中国救災制度』商務印刷出版社、149頁。

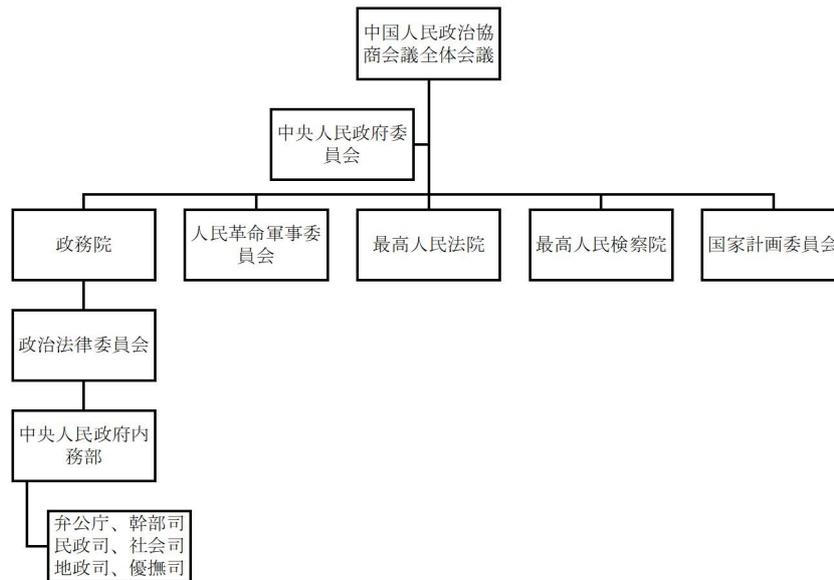


図2. 建国初期（1949－1954）救災に関連する中央政府機関の構造

関連組織によるセクター横断的な中央生産救災委員会に加えて、中央政府は特定の自然災害に対応するために常設的または臨時的な緊急調整機関を設立している。例えば、1950年6月、中央人民政府は「中央防汛総指導部」の設立を承認する。「中央防汛総指導部」の日常業務は、水利部によって、管理運営される。各大行政区、省、市などの地方政府においても同様に洪水対策機関が設置された。1952年2月、農業部や水利部を含む9つの中央機関からなる「中央生産防旱弁公室」が設立され、全国各地での干ばつ防止対策と干ばつ緩和活動の統一的な指導を行うようになった。地方政府レベルにおいても、防旱対策組織が設立された。

1950年7月15日から8月5日にかけて、北京で第一回の全国民政会議が開催され、地方政権の建設、優待撫恤²⁵⁹および災害救援が内務部の主要な業務として定められた。1953年8月、内務部は救済司と戸政司を新設し、優撫司を優撫局に変更した。社会司が管理する社会福祉と農村における社会的救済活動などの業務は、救済司に移譲される。1953年10月21日から11月13日まで、北京で第2回全国民政会議が開催され、内務部副部長の王一夫による「災害救援活動に関する報告」がなされた。この会議では、内務部の事業は政権建設、優待撫恤、救済、地政²⁶⁰、戸籍、国籍、行政区分け、結婚登録、および社団法人登録であると定められた。

1954年9月15日から28日まで、第1回全国人民代表大会の会議が北京の中南海懐仁堂で開催された。当会議において、中国の最初の憲法、ならびに全国人民代表大会組織法、國務院組織法、人民法院組織法、人民檢察組織法、地方各人民代表大会および地方人民委員会組織法が採択された。1954年憲法に基づいて、中央国家組織の制度化が進んだ。中

²⁵⁹ 優待撫恤は中国で現役軍人、退役軍人およびその家族・遺族に対する優遇策を指す。

²⁶⁰ 地政は土地の利用や徴用などに関する行政事務を指す。

中央人民政府として、政務院は国務院に編入される。中華人民共和国国務院組織法第2条の規定によると、中央人民政府内務部は中華人民共和国内務部に改名され、国務院及び国務院政法弁公室の指導下に置かれることとなった。

その他、1954年憲法は地方自治体のレベルの区分に関する明確な規定を定めた。中国の国家行政区分は省（自治区、直轄市）、県（自治州、自治県、市）、郷（民族郷、鎮）という三層の行政区のピラミッド構造に分けられた。各省および自治区には民政庁、中央直轄市には民政局、県には民政局（課）が設置される。1960年12月9日に、国務院政法弁公室は廃止され、内務部は国務院の直属となった。1963年4月、国務院は、内務、公安（ここで社会の治安を指す）、内政、そして宗教を担当する内務弁公室を設立した。

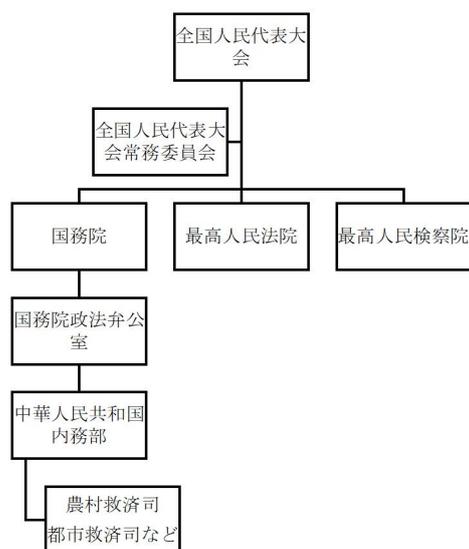


図3. 1954年以後の救災に関連する中央政府機関の構造

1954年11月22日から1955年1月3日までの第3回全国民政会議が開催された。この会議では党中央委員会と国務院の指示に従って、「優待撫恤、退役（軍が現役を退く）、災害救済、社会的救済」が内務部の主な業務とされる。業務調整に対応して、1955年4月4日に内務部は、組織改革の提案を国務院に提出した。1955年5月6日、国務院は内務部の組織調整方案を承認している。社会司は都市救済司と改名され、救済司は農村の自然災害救済と農村の社会的救済を担当する農村救済司へと改組された²⁶¹。全国災害救援活動のリーダーシップを強化するために、1957年7月26日、第55回国務院全体会議で生産救災委員会の委員の人事調整が行われ、副総理の鄧子恢が委員会の主任に任命された。この会議で、国務院は中央生産救災委員会の組織ガイドラインを承認し²⁶²、中央生産救災委員会の業務を「①国家災害救援活動の指導、関連部門および地方による防災政策および政策実施の検査と監督；②被災地問題解決ための関連部門への連絡または提案；③災害状

²⁶¹ 民政部職業技能鑑定指導中心「民政部組織機構与機能演变大事記」
<http://jnjd.mca.gov.cn/article/zyjd/dsjy/201303/20130300433006.shtml>

²⁶² 孫紹聘（2004）『中国救災制度』商務印刷出版社、149頁。

況の変遷の把握と災害救済の実務経験の総括；④災害救援活動に関する規範・規制文書の作成」と定めている。1958年、中国全土で大躍進運動が起こった。大躍進運動は自然災害についての誤った認識に基づく盲目的な楽観主義を生むこととなる。そして、当時の中国政府は自然災害を完全に消滅できるという根拠のない確信のもとに、1958年に中央生産救災委員会を廃止したのである。

1949年から1965年にかけて、生産救災委員会や内務部などの中央政府機関によって、災害救済に関するシステムが徐々に確立されてゆく。1955年6月2日、内務部は、「夏期救済基金の具体的なリーダーシップの強化に関する通知」を出す。1962年3月6日、内務部と財務部による、「救恤および救済事業費の管理に関する措置」が公布される。1956年9月11日、災害救援募金に関して、国務院は内務部による「被災者を救済するための冬服の支援要請について」の提案を承認している。

(2) 建国初期における中国紅十字会²⁶³

中華人民共和国の建国以前においては、中国国内に非政府組織としての慈善団体や機関が少なからず存在していた。これらの非政府系の団体や機関は、主に中華民国時代(1912年 - 1949年)に当時の有名人や政治家や企業家によって設立されたものである²⁶⁴。新中国建国以後(新中国は中華人民共和国を指す。以下同じ)、階級のおよび政治的な要因で、これらの組織の創業者の社会的地位は著しく変化することとなる。そのため、多くの慈善団体が、政府による圧力や統制の標的となっていた。1950年4月からは、中央人民政府による大規模な非政府系の慈善団体の取り込みと改造が始められた。当時、慈善団体は、大体次の三つのカテゴリーに分かれていた²⁶⁵。第一のグループは元国民政府の所有する省や県の救済院及び慈善堂である。第二のグループは、地元の大物が運営する慈善団体である。第三のグループは、外国の補助金を受け入れる教会病院などの慈善団体である。中国における慈善団体の一部は外国の宣教師によって設立されたものである。建国後は、東西両陣営間の対立により、当時の中国政府は、西側諸国がこれらの慈善団体を利用して、中国国内で政治的な干渉や帝国主義的な活動を行うことを危惧していた。従って、西側諸国の宣教師らによって設立された慈善団体は1950年から徐々に禁止されてゆく²⁶⁶。1953年の年末までに、全国で改造された慈善団体(ここでは社会主義改造を意味する)は419団体、救援福祉団体は1,600団体にのぼっている²⁶⁷。1954年には、中国国内から私的慈善団体は消滅している。この時期においても、中国紅十字会と中国福祉基金は取り締まり

²⁶³ 日本の赤十字社に相当する組織。

²⁶⁴ 1949年以前の中国赤十字については、中華民国行政院新聞局の出版した『中国紅十字会』(1947年)を参照されたい。

²⁶⁵ 周秋光・曾桂林(2008)『中国慈善簡史』北京人民出版社、363頁。

²⁶⁶ 黄道原「米国在中国弁学校、開医院、举弁各種慈善事業是不是好事」『人民日報』1950年11月28日。

²⁶⁷ 周秋光・曾桂林(2008)『中国慈善簡史』北京人民出版社、363頁。

の対象とはならなかったが、政府の附属機関と化して、独立して活動することはできなくなっていた。

ここで中国紅十字会と党機関や政府機関との関係の変遷を見てみたい。1949年5月30日、中国紅十字会は「中華民国紅十字会解放区分会目前会務注意点」を発行し、中国政府に歩み寄る姿勢を示している²⁶⁸。1950年2月1日、中国紅十字会は64の支部に通知を出し、各分会の担当者に上海での会議に参加するよう求めた。上海会議では、紅十字会の業務と組織改革を中央人民政府に報告するために、胡蘭生秘書官が率いる代表団を北京に送ることを決めている²⁶⁹。3月20日に、胡蘭生は紅十字会代表団を率いて、北京に行き²⁷⁰、衛生部部長李徳全及び副部長蘇井観、衛生部党組書記で副部長でもある賀誠と会見する。そこでは、紅十字会の歴史と現状に関する報告と意見交換が行われた²⁷¹。1950年4月24日から29日まで、北京で中国人民救済代表会議が開催され、中国人民救済総会が正式に設立された²⁷²。胡蘭生は、特別代表として中国人民救済代表会議に出席している。会議では、内務部、衛生部、外交部及び中国人民救済総会が共同で、紅十字会に関する再編と組織改革についての検討を行った²⁷³。7月25日、中国人民救済総会、衛生部、外交部は再び会合を行い、中国人民救済総会が紅十字会の再編に関する準備、衛生部が紅十字会改組の関連文書の起草を担当している²⁷⁴。7月31日、周恩来総理と李徳全衛生部部長は共同で、中国紅十字会の再編・組織改革に関して以下のような決定を下している²⁷⁵。「(1) 紅十字会理事会の理事については、元理事は留任とし、新理事は関連政府機関によって決められる。今回は新旧理事は政務院によって任命されるが、将来的には紅十字会総会で正式に選出される予定である。(2) 紅十字会は中国人民救済総会を補佐するものである。

(3) 新理事会の設置後、組織再編の完了を公表し、国際赤十字に代表を派遣することを国際赤十字に伝える声明を出す。」また、周恩来総理は自ら紅十字会の本質、目的、そして業務を含む「中国紅十字会会章」に手直しを加えている。8月2日、蘇井観、伍曇甫および胡蘭生で構成される議長団の下、中国紅十字会協議改組会議が北京で開催された。紅十字会協議改組会議において、「中国紅十字会会章」は紅十字会の行動綱領として採択される。中国紅十字会の理事の27人もこの会議において選出された²⁷⁶。8月21日、紅十字

²⁶⁸ 中華民国紅十字総会「中華民国紅十字会頒發解放区分会目前会務注意点」中国第二歴史档案館館蔵、档案号 476-3038。

²⁶⁹ 中国紅十字総会「中国紅十字総会在上海召開工作檢討會議」中国第二歴史档案館館蔵、档案号 476-1968。

²⁷⁰ 「在上海召開工作檢討會議及派代表团来京向中央衛生部請示会后工作問題」『人民日報』1950年2月14日。

²⁷¹ 中国紅十字総会(1994)『中国紅十字総会の九十年』中国友誼出版社、122頁。

²⁷² 中国人民救済総会は中央政府が率いる大規模な扶助団体で、宋慶齡は執行委員会の委員長である。

²⁷³ 中央文献研究室編(1998)『周恩来書信選集』中央文献出版社、431頁。

²⁷⁴ 「呈報中国紅十字会改組經過並請批准紅十字会会章及会長理事会名单」『人民日報』1950年8月29日。

²⁷⁵ 中央文献研究室編(1997)『周恩来年譜(1949-1976年)上卷』中央文献出版社、60頁。

²⁷⁶ 徐達深(1994)『中華人民共和國実録第一卷』吉林人民出版社、457頁。

会改組会議の議長団を代表して、伍曇甫は紅十字会改組報告書と「会章」および理事会構成員のリストを政務院に提出した。当報告によると、党組は紅十字会に対する政治的指導権限を持つことが記されている²⁷⁷。伍曇甫の報告に対して、周恩来総理は「紅十字会は行政の面においては衛生部の管轄下であり、救援活動の面においては中国人民救済総会の指導を受ける」という指示を与えている²⁷⁸。9月6日、政務院は紅十字会の会則および理事会構成員（付録）を承認した²⁷⁹。

この時点から、中国紅十字会は、非政府系の人道慈善団体から政府系機関へと変貌を遂げることになる。1950年9月5日、周恩来総理の指示に従い、紅十字会は赤十字国際委員会における中国紅十字会のメンバーシップの再開及び第21回赤十字国際会議への参加を赤十字国際委員会に要請した。1952年、中国紅十字会は中国の唯一の合法的赤十字組織として、赤十字国際会議に認定された。1950年12月26日、周恩来総理は「救済総会と紅十字会は定期的に政法委員会（または政法委員会の委託を受けた中央内務部）の指導を仰ぎ、紅十字会の衛生管理部門は衛生部、関連する国際的活動は外交部によって指導される。」という指示を出す²⁸⁰。1952年4月30日、中央政府秘書室が、「周恩来総理は紅十字会が中央衛生部によって直接指導されることを明確に指示した」という通知を出す²⁸¹。7月9日、衛生部、内務部、および紅十字会総会は共同で「紅十字会支部は地方政府の衛生部門によって、指導される」という要請を出している。1955年11月22日、中央政府は救済総会の組織と紅十字会との間で業務関係を調整することを決定する。周恩来総理は、中国紅十字会は中国人民救済協会と同じ庁舎に設置されるよう指示した。周恩来総理の指示によると、中国紅十字会の国際社会に向けた活動や業務は最も重要なものであり、国内における業務は応急処置の訓練と民衆の健康に資することを目的に行うものに限られる²⁸²。1958年3月6日、共産党中央委員会と国務院は「共産党中央委員会における外事小組と国務院における外事弁公室の設置に関する共同通知」を発表し、同年8月18日、国務院が「国務院外事弁公室及び他の外事機構の外交機能に関する暫定規定」を公布する。ここでは、「紅十字会の対外業務は外交部の主導の下に行われ、紅十字会の対外業務に関するすべての請訓は紅十字会の党組の名で外交部の章漢夫に報告される。同時に、紅十字会への衛生部の指導的な関係を考慮して、紅十字会の対外工作に関する請訓報告は

²⁷⁷ 1950年8月23日に、中国人民救済総会と紅十字会が党組を設立した。この党組は、伍曇甫、熊瑾玎、蘇井観、林仲、龚普生などの5人によって構成される。その中で、伍曇甫が党組の組長、熊瑾玎が副組長である。紅十字会の党組は、政法委員会の党委員会の管轄下にある。「關於紅十字会党的領導問題的報告」『人民日報』1950年9月6日。

²⁷⁸ 中央文献研究室・中央档案馆編（2018）『建国以来周恩来文稿』第3冊中央文献出版社、185頁。

²⁷⁹ 「關於聘任紅十字会会長和理事的報告及批示」『人民日報』1950年9月12日。

²⁸⁰ 中国紅十字会編（2005）『中国紅十字会歴史資料選編（1950—2004）』民族出版社、13頁。

²⁸¹ 「關於紅十字会的隸屬問題」（1952年4月30日）中国紅十字会編（1994）『中国紅十字会の九十年』中国友誼出版社、131頁。

²⁸² 当代中国研究所編（2009）『中華人民共和國史編年 1955年卷』当代中国出版社、811頁。

その写しを衛生部の党組に送る必要がある」と規定されている²⁸³。紅十字会の国内活動について、1959年4月、周恩来総理は「必要に応じて紅十字会の国内業務を開発できる」という指示を出した²⁸⁴。

上記のことから、紅十字会は党組²⁸⁵の指導を受け入れるだけではなく、政府機関との間の業務関係も数回にわたって調整されたことがうかがえる。この過程で、非政府系組織としての中国紅十字会の独立性は失われ、その公的な性格が強まり、その活動は政府部門によって指導され、ほぼ政府機関の一部のような存在になっている。こうした紅十字会と政府との行政指導関係は、紅十字会の実際の活動において、多くの軋轢を生んでいる。1962年10月22日、紅十字会は「現在の工作におけるいくつかの問題に関する報告書」を衛生部の党組に提出した。報告書には、政府機関と地方の紅十字会組織の間の指導的關係について、「地方政府機関は紅十字会を保健医療部門の附属機関と見做して、紅十字会の幹部を恣意的に動員し、紅十字会の業務を行なおうとせず、紅十字会から要請にも応えようとしない」などの問題が提起されている²⁸⁶。紅十字会の国際的な業務に関しては、時には衛生部、時には外交部、そして時には中央国際活動指導委員会の指示²⁸⁷を仰ぐ必要があり、その手順も非常に複雑なものとなっている。

3.2.3 国際緊急援助受け入れ政策

(1) 災害管理の方針・政策

1949年、長江、淮河、漢水、海河流域などの16省・区に及ぶ洪水災害に直面し、中国政府は災害救助と災害復興を極めて重視し、優先的に対処した。1949年12月19日、中央人民政府政務院は全国に「生産と救災に関する指示」を出す。この「指示」の中で、政治任務の一つとして、生産・救災の重要性や自力更生の方針が強調される。「生産・救災は数百万人の被災者の生死の問題にも、被災地域における新政権の維持・安定にも、中国の建設にも関係するものである。絶対にこの問題に対して無関心などの官僚主義的態度をとってはならない。各級の人民政府と人民団体は自力更生で災害に打ち克つことが求められる。」とされている²⁸⁸。また、「被災地が自助計画を立てるのを支援するために、あらゆるレベルの政府が生産災害救援委員会を設置する」という具体的な措置にも言及している。1950年1月9日、政務院は「生産救済に関する指示の補充」を打ち出す。「各級人

²⁸³ 中国紅十字總會編（2005）『中国紅十字会歴史資料選編（1950—2004）』民族出版社、80頁。

²⁸⁴ 沈伝亮（2008）「周恩来与中国紅十字会」『百年潮』2号。

²⁸⁵ 1978年の改革開放前、中国で全分野にわたる党の一元的指導が行われた。中国共産党の政治的指導を全面的に行うために、各政府機関や組織に党組と呼ばれる党の指導グループが設けられる。

²⁸⁶ 中国紅十字總會編（2005）『中国紅十字会歴史資料選編（1950—2004）』民族出版社、79—80頁。

²⁸⁷ 1953年4月、中国共産党中央委員会は「中央国際活動運営委員会」を設立した。労働組合、青少年協会、女性連盟、中国人民防衛世界平和委員会、中国赤十字、中国貿易促進委員会、全国スポーツ協会、および全国ジャーナリスト協会などの人民組織および社会団体の外交活動を指導する。1958年3月6日、中央委員会と國務院は中央国際活動指導委員会を撤廃した。國務院外事弁公室が中央国際活動指導委員会の業務を受け継いだ。

²⁸⁸ 中華人民共和国内務部農村福利司（1958）『建国以来災情和救災工作史料』法律出版社、5頁。

民政府は災害救援に高い責任を持って、餓死する者が一人も出ないように努力すべきである。災害状況を把握せずに、周到な準備もなく、飢餓に対処できない事態に陥るようなことがあれば、その関連職員は罰を受けるべきである。逆の場合には、人民の功労者として表彰されるべきである」というような賞罰制の導入を示唆している²⁸⁹。

政務院の「生産救済に関する指示」をよりよく実するために、1950年2月27日に中央防災委員会が創立された。董必武副総理は創立大会で災害救援活動を促進する報告をし、各関連部門が足並みをそろえ、救援活動を強化するように呼びかけた。会議にも「生産自助²⁹⁰、節約渡荒²⁹¹、民衆互助²⁹²、以工代賑²⁹³、救済補助²⁹⁴」という災害救援活動方針も提出された。その後、計画的に経済建設を進めることにより、「以工代賑」を強調する必要性はなくなった²⁹⁵。このため、1953年10月、第2回全国民政会議で、「以工代賑」は「生産救災方針」から除かれ、救済方針は「生産自助、節約渡荒、民衆互助、救済補助」に改正された。

²⁸⁹ 中華人民共和国内務部農村福利司（1958）『建国以来災情和救災工作史料』法律出版社、6頁。

²⁹⁰ 生産自助：新中国成立の当初、中国政府の財力が不足で、国家機関の機能も整備されていなかった。中央政府が被災地に十分な物資と資金支援を提供するのは不可能であった。災害対応措置の一つとして、中央政府は被災地政府に被災地現地の自然条件をよく利用し、被災者を組織し、紡織、水産などの生産活動を展開するように呼びかけた。例えば、河北地域では、紡織などの生産活動が行われ、南方の水郷地区では、漁業などの生産自助活動が展開された。

²⁹¹ 節約渡荒と民衆互助：災害を乗り切るために、政務院が被災地域での人民が節約し、助け合っ、各自の生活を切り詰めるように呼びかける。非被災地区における民衆も節約し、互助と友愛の精神を発揚し、被災者を応援するよう勧められる。被災者の農民たちを応援するために、多くの都会人は救済募金活動を行った。農民は長期にわたりの戦争の中で、大きな犠牲を払い、革命の勝利に大きく貢献した。農民無くして今の都市なしだと思われるため、労働者でも学生でも商人でも、みんな積極的に募金活動に参加する。例えば、被災した安徽の北部を支援するために、上海市の労働者を中心とする各界の人民が積極的に寄付活動を行った。1950年3月3日、皖北生産救済委員会は上海から寄付された18億元（その時の貨幣）、服5千点、及び4千パックの医薬用品などを受け取った。データ出典：皖北日報1950年3月3日

²⁹² 同上

²⁹³ 以工代賑：被災者を救済する措置の一つとして、当時の中国政府は労働能力を持つ被災者を壊滅の堤防洪水などのインフラの建設に参加させる。1人1日の労働の所得は、自分の生活費用を除いて、2斤ぐらゐの食糧が余る。こうして、被災者自分自身の生活問題が解決された同時に、被災者の世帯収入も上がる。1950年に全国水利工事費用は総計で食糧の12億8千万斤ぐらゐに相当する。その中で、洪水を防ぐ排水工事に投入する費用が73%を占める。これらの排水工事に従事する労働者の多くは被災者である。詳細は以下の文献を参照されたい。内務部農村福利司（1958）『建国以来災情和救災工作史料』法律出版社、17頁。

²⁹⁴ 被災者へ救済を提供するのは被災地方政府の責務の一つである。場合によっては、被災地方政府が中央政府の救済を求める必要がある。1950年4月25日、中国人民救済会議で内務長官謝覺哉は当時の救済状況を報告した。彼の報告によると、当時、全国での被災者は約4千万人であり、その中に、政府の救済を要らない被災者は約20パーセント、現地政府の生産救済で災害を乗り越えられる人は、60パーセントから70パーセントぐらゐ程度、中央政府の救済を求める必要がある被災者は10パーセントから20パーセントがいる。中央政府は中央政府の救済を必要とする被災者に必要な救援資金と食糧を提供した。たとえば、1950年1月、中央人民政府政務院は、河北省の被災者に救済食糧の650万斤を提供していた。ここで強調したいことは、必要に応じて、中央政府が被災地域に救済食糧を提供するが、ここでいう救済は絶対に国際社会からの救済を含めていないということである。詳細は以下の文献を参照されたい。中華人民共和国内務部農村福利司（1958）『建国以来災情和救災工作史料』法律出版社、18頁。

²⁹⁵ 計画的に経済建設を行う過程では、政府は絶えず様々な工事を進めていた。これらの工事に従事する労働者は大部分被災者である。

1956年以降、中国の農村における社会主義改造²⁹⁶の進行に従って、農業の協力化、集団化が実現され、農村の集団組織も一定の救援能力を備えるようになった。集団化の方針を反映して、災害救援活動の方針も「大衆と集団を拠り所として、生産自救を主とし、政府の救済を補助とする」に改正された²⁹⁷。1958年5月、共産党代表大会の第8期第2回会議では、社会主義建設の総路線が正式に採択された。この総路線は15年あるいはそれより短い期間で、主要な工業製品の生産でイギリスに追いつこうと全党と全国人民に呼びかけるこのであった。その後、中国全土において急速に「大躍進」運動が展開されることになる。このような政治状況のもとで、災害管理政策に関して、非科学的で不合理な決定が次々と出されるようになった。内務部は精神の効果や人間の能力ばかりを誇張し、「人の意志も天より強い」などとして、長期的な防災・救済政策の重要性を目を背けるようになった。内務部の第4回全国民政会議で「災害救援は農業生産の大躍進と自然災害の消滅に奉仕すべきである」というスローガンが打ち出され、あたかも自然災害を消滅できるような錯覚が盲目的に強調された。最後には、災害政策決定の中核機構である中央防災委員会が1958年には撤廃されるという事態を招いている。その後、「三年自然災害」という歴史的な非常事態を経験して、中国政府は「大躍進」による救災方針の誤まりを認識する。1963年9月19日、周恩来総理は中央の工作会議で、被災者を救済する問題に関して、再び「生産自助、集団の力、国家の支援」という災害救助方針を強調している²⁹⁸。

建国初期における災害情報管理については、中国政府は保守的な政策を取っている。1950年、安徽省と浙江省で発生した自然災害状況に関して、『解放日報』は、被災の実態を公表した。しかし、この『解放日報』の報道姿勢に対して、中央人民出版総署²⁹⁹は「自然災害に関する各地の報道の中心は災害状況ではなく、災害救済の実績と経験を強調すべきである」と批判する³⁰⁰。災害状況を強調する報道姿勢は被災者に悲観的な失望感を与えるだけでなく、帝国主義国家が中国の災害状況を誇張し、中国政治体制の無能を嘲笑うことを誘発する可能性があるためである³⁰¹。

以上の説明から、建国初期においては、中国政府の災害救援方針において、災害救援活動は補助的な手段であるとみなされていることが伺える。被災した地方政府の生産自助に向けた活動こそが災害問題を解決する最優先で最も効果的な手段であることが強調される。地方政府間の相互支援活動もあったが、この災害救援方式はあまり推奨されていない

²⁹⁶ 社会主義改造とは、プロレタリア政治体制の下で生産手段の私有制を社会主義的な公有制に変革することである。1953年、資本主義から社会主義への過渡期の総路線が提起された。農村では、協同化を通して農村経済体制を社会主義的集団経済へと改造した。

²⁹⁷ 張建民（1998）『災害歴史学』湖南人民出版社、436頁。

²⁹⁸ 中共中央文献研究室編（1997）『周恩来年譜・中巻』中央文献出版社、580頁。

²⁹⁹ 新聞・出版社を管理する政府機関として、中央人民出版総署は1949年11月成立し、1954年9月に撤廃されるとなった。

³⁰⁰ 「中央人民政府新聞総署給各地新聞機関關於救災應即輸入成績与經驗方面報道的指示」1950年4月2日、中国社会科学院新聞研究所編（1980）『中国共産党新聞工作文件汇编』新華出版社、62-63頁。

³⁰¹ 朱清和（2006）『典型報道：理論・応用・反考』武漢大学出版社、292頁。

い。例えば、1963年10月29日、国務院は「災害支援を要請するための非被災地域への連絡要員の派遣に関する問題」に関する通知を発表しているが、その通知の内容は、「被災地側は、被災地以外の地域に連絡員や幹部を派遣して、支援要請をしないこと。派遣されたスタッフは早急に被災地に戻り、生産自助に注力すべきである。」と指摘しするものであった³⁰²。しかし、現実的には、被災地の自助能力は非常に限られているため、被災地での緊急対策と復興支援は中央政府の援助にかなりの部分で依存することとなる。ここで言う援助はただ中国国内からの援助を指し、国際災害援助は含まれない。次節においてはこの時期における国際社会からの国際災害援助に対して、中国政府が具体的に如何なる対応策を取ったかを考察する。

(2) 国際災害援助受け入れ政策の意思決定

1840年のアヘン戦争以後、中国の清王朝、北洋政府と国民党政府は西側諸国と一連の不平等条約に調印することとなった。これらの西側諸国は不平等条約による特権で中国の経済ばかりでなく、政治や軍事においても影響力を行使していた。中国はこれら帝国主義国家と呼ばれる西側諸国により、その領土と主権の侵犯を受け、半植民状態に陥っていたのである。そのため、1949年の新中国の建国以後、新中国政府は独立自主を重視し、中国の主権と領土の保全を第一に考えるようになった。新中国政府は旧中国の屈辱的な外交関係から完全に脱却して、そうした帝国主義的な残存勢力や影響を排除し、新しい国家として国際的地位を確立することに邁進する。このような状況にあって、新中国は「另起爐灶」「打掃部屋再請客」という外交方針を採択した³⁰³。

新中国成立後、列国による度重なる侵略行為を受けた記憶と、東西二大陣営の対立の影響もあり、長期にわたり国際人道支援を敵視し、その受け入れを拒絶する外交方針を保持してきた。当時の中国は西側国家の援助を「偽慈善」と見做して、国際災害援助は中国の政権の正統性を揺るがせるものであると考えていた。それに加えて、国際災害援助受け入れは自力更生という救災方針と対立し、中国の社会主義政権に泥を塗るものであると考えられていた。他国からの援助を受け入れず、中国共産党の指導下で自力更生で自然災害

³⁰² 蔡慶傑・劉悦・孫彦軍（2010）「我国救災機構、救災機能及体制演編變研究」『中共成都市委党校学报』第4期、69頁。

³⁰³ 1952年4月30日、駐外使節会議の上で周恩来は「另起爐灶」「打掃部屋再請客」という外交方針を詳しく説明した。「另起爐灶」に関して、彼は「新中国の重要な外交方針とする「另起爐灶」とは、新中国政府が外国が国民党政府と設立した従来の外交関係を一切承認しなく、各国と別に新しい外交関係を創立するという意味である」と話した。「打掃部屋再請客」に関しては、彼は「帝国主義国家は中国での特権を保留したままで中国と外交関係を築くつもりである。新中国政府がやるべきことは我が国における帝国主義諸国の残存勢力をさらに一掃し、新しい外交関係を樹立する前に部屋を掃除し、客を迎えるということである。」と説明した。詳細は、以下の文献を参照されたい。周恩来（1984）『周恩来選集・下巻』人民出版社、85-87頁。中国外交部の創立時、周恩来は「清の西太后、北洋政府の袁世凱、国民党の蒋介石のすべては土座外交を展開した。新中国は絶対に帝国主義の本質を見分けて、独立する精神を持ち、新外交関係を展開しなければならない。」と発言した。詳細は、中央文献研究室（1998）『周恩来伝』、1001頁。

を克服することを通じてこそ、社会主義の優位性を示すことができる³⁰⁴とされたのである。自然災害による凶作が発生した際にも、「集団の力を生産自助と節約渡荒の方針で必ず対応しなければならない。さもなくば被災者はそれぞれ生存の方法を自ら探し、資本主義の勢力が増えて、最後は被災地における社会主義の優位性が失われる可能性がある。」というような論調があった³⁰⁵。

以下においては、米国の災害援助を事例として、国際緊急援助受け入れに関する中国主要指導者の認識や考え方について考察する。新中国建国後、米国をはじめとする西側諸国は、新中国に対して、政治的に孤立させ、軍事的には脅威とみなし、経済の面では包囲封鎖といった敵視政策を取っていた。1949年1月19日、トルーマン大統領は閣僚会議で、「我々は一切の共産党政権と付き合う立場を取っていない」と表明した³⁰⁶。1950年6月5日に朝鮮戦争が勃発する。中国の参戦により、中国と米国が交戦状況に陥り、米の対中政策をより一層、敵対的な方法に向かわせるのである。朝鮮戦争が終わってから、米国は東南アジア地域問題や台湾問題などの方面で中国に圧力を加え続けた。中国を抑制するため、1954年9月、米国は東南アジア諸国をまとめて、マニラで「東南アジア条約機構 (SEATO)」の創立を支援した。同年12月、米国と台湾は「共通の防御の条約」を締結して、中国に対する軍事的な抑止力の強化を図った。このような国際政治状況にあって、冷戦の枠組みの中で、社会主義のソ連陣営に立った中国政府が敵対する西側陣営からの援助を、たとえ人道主義援助であっても、一切拒絶する政策を取っていたことは、むしろ当然のことと言えよう。

1950年3月15日、当時の米国国務長官アチソン (Acheson) はサンフランシスコ・カリフォルニア・クラブで「アジアに対する米国政策に関して」という演説を行う。アチソンは「今日、中国は4千万人の被災者を抱え、食糧不足のために、百万人もの被災者が餓死する可能性がある」と述べ、アメリカが中国に人道援助を与える意思があることをも表明している³⁰⁷。このアチソンの演説に対して、同年の4月26日、中国人民救済会議上で、政務院の董必武副総理が「アチソンをはじめとする米国政府が中国に関心を持つ理由は米国政府が中国の甚大な災害状況を利用して、中国人民の人心をつかみ、それによってソ連に打撃を与え、この機会を利用して中ソ関係にひびを入れたいからである。帝国主義国家からの援助は人道主義援助であっても、中国の政権を転覆させる目的が覆い隠せられており、アジア人民を奴隷化しようとする政策の一部をなしている。

³⁰⁴ 蔣積偉 (2009) 『1978年以來中国救災減災工作研究』中国社会出版社、59頁。

³⁰⁵ 中華人民共和国内務部農村福利司 (1958) 『建国以來災情和救災工作史料』法律出版社、216頁。

³⁰⁶ 陶文釗 (1993) 「1949—1950年米国對華政策与承認問題」『歴史研究』、第4期、127頁。

³⁰⁷ 中華人民共和国内務部農村福利司 (1958) 『建国以來災情和救災工作史料』法律出版社、1頁。

米国が災害援助を手段とし、政治的陰謀を企むことは以前にもあった³⁰⁸。中国人民はアメリカの陰謀を知っている。」と反駁した³⁰⁹。国際友好国家からの本当の善意を含む人道援助に対しては、董必武副総理は「今日の中国はすでに社会主義革命に勝利した新しい国家であり、以前のように友好国家からの援助を受け入れるのではなく、逆に彼らに援助を提供すべき立場である」という考えを示した³¹⁰。1950年5月1日、労働党幹部大会で劉少奇副主席も「中国人民の努力と中国政府の支援で、被災地は自然災害による凶作を乗り越えると確信する。中国は外国からの救済食糧など1粒もいらない。中国に災害援助を提供する米国の目的は災害救援を利用して、中国の政権に対する破壊活動を行うことである。」と反発している³¹¹。周恩来総理も国際災害援助受け入れを必要としない自力更生の救災方針を強調した。1954年8月21日、内務部の「外国記者の質問への回答」の文書には「国際社会の友人からの友好的な援助を、中国は原則的に歓迎する。しかし、広大な土地と豊かな資源と大きな人口を持っている統一国家として、中国には毎年自然災害を被る被災地があると同時に、豊かな収穫を得る非被災地もある。そのため、それぞれの地域が互によく協力・調整することで、自然災害を克服することができる。」という説明がなされている³¹²。

上記の指摘したように、1959年から1961まで、歴史的な自然災害が連続して発生し、多くの国民が厳しい飢饉に陥った³¹³。中国国内の窮状と中ソ両国関係の悪化³¹⁴という状況を踏まえて、米国ケネディ政権は食糧援助を通じて、米国の対中政策を改善しようとする姿

³⁰⁸ 董必武の演説の中で言うのは米国の「フーバー救済慈善団」である。「第二次世界大戦時、ドイツをソ連と対立させるために、フーバー救済慈善団はドイツ軍隊に大量の救済物資を割り当てていた。その他、フーバー救済慈善団の構成員の一部は米国政府からのスパイで、情報収集を担当した。彼らの目的はソ連を破壊することである。また、米国が国連の救済機構を操縦し、中国で破壊活動をも行った。国連の救済機構は政治信仰を問わず、人道援助を行うべきであるが、事実上、蒋介石政府を支持する組織である。」詳細は以下の新聞を参照されたい。董必武「新中国的救済福利事業 1950年4月26日在中国人民救済代表会議的報告」『人民日報』1950年5月5日。

³⁰⁹ 董必武「新中国的救済福利事業 1950年4月26日在中国人民救済代表会議的報告」『人民日報』1950年5月5日。

³¹⁰ 「新民主主義国家は、国際友好国家からの本当の善意を含む援助を歓迎するが、以前のように援助を受け入れるべきではない。なぜなら、今日の中国はすでに革命の勝利を取る新しい国家になったからである。これらの国際友好国家を感謝するために、これから、われわれは彼らに援助を提供すべきである。また、私達は華僑からの援助に頼るべきではない。ソビエト連邦と新しい民主主義国家からの支援については、これらの国家との外交関係が平等互助的な関係だから、新中国は彼らに助けを求めることはできなくなった」。詳細は以下の新聞を参照されたい。董必武「新中国的救済福利事業 1950年4月26日在中国人民救済代表会議的報告」『人民日報』1950年5月5日。

³¹¹ 劉少奇（2005）『建国以来劉少奇文稿』中央文献出版社、105頁。

³¹² 孫紹聘（2004）『中国救災制度研究』商務印刷出版社、138-139頁。

³¹³ 甚大な自然災害により、深刻な食料不足問題が起こった。中国政府は520トン（105億キログラム）の食糧を輸入した。外国からの食糧の輸入は建国以来初めてのことであった。詳細は以下の文献を参照されたい。薄一波（1997）『若干重大決策与事件的回顧・下巻』中共中央党校出版社、1005頁。Ashton, B., & Hill, K., & Piazza, A., & Zeitz, R. (1984). "Famine in China, 1958-61." *Population and Development Review*. Vol. 10. No. 4. pp. 613-645. Dikotter, F. (2010). *Mao's great famine: The history of China's most devastating catastrophe, 1958-2*. Hardcover: Walker & Company.

³¹⁴ 1956年のソ連共産党第20回党大会を契機に、中ソ間のイデオロギーの亀裂が生じた。1960年4月、中ソ間のイデオロギー論争が表面化した。

勢を示した。1962年2月6日、当時の米国副国務長官のボウルズ（Bowles）の提案を受けて、ケネディ政権は「緊急状況下において、米国は政治条件無しで、国際通貨で中国に一定数量の小麦を輸出することに同意する。中国が隣国に軍事的・政治的な圧力を加えないと同意すれば、米国は喜んで低金利の長期借款で中国に小麦（毎年1000万—1200万トン）を提供する。」と決定をする³¹⁵。この提案に対して、王炳南大使（当時の中国駐ポーランドの大使）は「中国は大変な困難を迎えているが、広大な土地を有し、資源が豊富で、人民は勤勉である。そのような中国が、自国の力で困難を解決できると信じている。中国人民は決して他国の施しを受け入れない」と述べている³¹⁶。中国の外交部部長の陳毅は「困難に遭遇し、統治を維持できなくなるのは帝国主義国家の方である。中国は経済的な困難に直面しているが、中国人民は必ず集団の力や勤勉な労働でこの困難を克服することができる。」との声明を出している³¹⁷。

(3) 国際災害援助における紅十字会

第1節でこの建国初期における紅十字会と共産党や政府との関係を分析した。この時期は、中国政府は国際災害援助そのもの人道的な目的に懐疑的であり、建国の基本的理念である自助更生とも相反するものとして、国際災害援助を拒絶している。そのため、国際緊急援助受け入れ政策の決定における中国紅十字会の役割を考察することには制約がある。ここでは、国内救助及び対外災害援助政策決定において、中国紅十字会がどのように関与したのかを分析する。

前節で述べたように、組織改革以後の中国紅十字会は政府機関活動の一翼を担うような組織となり、その業務は党組織と政府組織（衛生部、外交部など）の指導下におかれるようになった。1950年の「中国紅十字会会章」によると、中国紅十字会の任務は国内レベルでは健康増進と医療サービスの提供にあり、自然災害救助においても積極的な役割を果たしていた。自然災害時における、紅十字会の役割は、主に被災地における自助活動や非被災地の相互扶助活動を促進するために人々を動員することで政府を支援することである。たとえば、1950年に河北省と淮河流域は深刻な洪水に見舞われた時に、同年9月18日、中国紅十字会、中国人民救済協会、全中国労働組合連合、全中国女性民主連盟、全中国民主青年連合、全中華学生連合、そして新民主主義青年団中央委員会を含む7つの大衆組織が、北京で「防寒服勧募総会」を開いて、被災者を支援するために600万セットの防寒服を集めるキャンペーンを行った³¹⁸。紅十字会が主催するといっても、国内の募金活動は政府の指示の下に実施されるものであり、紅十字会は政府の決定の実施機関であると考

³¹⁵ 牛大勇（2005）「米国政府20世紀60年代初期対中国糧荒的決策分析」『世界歴史』第3期、36頁。

³¹⁶ 王炳南（1985）『中美会談九年回顧』世界知識出版社、84頁。

³¹⁷ 資中筠（1994）『戦後米国外交史—從杜魯門至里根・上篇』世界知識出版社、431—432頁。

³¹⁸ 中華人民共和国内務部農村福利司（1958）『建国以来災情和救災工作史料』法律出版社、1頁。

えられる。あくまで政府が国内災害救助政策決定の主体であり、災害時における援助方針を紅十字会が独自で決めることはできない。

国内における健康の増進と伝染病の予防と災害救援に加えて、国外においては紅十字会は国際災害援助活動に積極的に参加している。1949年から1965年まで、紅十字会の名のもとに行われた対外災害援助は、この期間における中国政府の対外人道支援（付録）の約3分の2を占めていた³¹⁹。援助の内容には、寄付金、医薬品（ワクチン、医薬品など）、救援物資などが含まれていた。「中国紅十字会会章」によると、紅十字会が国際的な活動を実施するには、中央人民政府政務院の承認を得なければならない。したがって、紅十字会の名の下での対外災害援助活動であっても、援助を提供するかどうかや援助の量と形態などに関する援助政策決定の権限は政府にある。しかし、援助活動については、紅十字会と外交部、あるいは在外公館が他国への災害援助を提案することができる。まず、紅十字会と外交部の協議の後、中共中央国際活動指導委員会の指示を仰ぐ。その後、外交部は起草した国際援助に関する意見書を國務院外事弁公室に提出する。最後に党中央委員会が対外災害援助の形態と量に関する決定をする。通常では、対外人道支援政策の決定は周恩来総理による承認を待たなければならない³²⁰。

対外災害援助を外交戦略とリンクするために、毛沢東や陳毅などの主要指導者が災害援助政策決定に直接関与することがある。1953年8月にインドで洪水が発生した。中共中央国際活動指導委員会は中国人民救済総会と中国紅十字会の名で10.5億人民元³²¹を寄付するよう勧告した。しかし、ソ連がインドに25万ルーブル（約17億人民元）を寄付したことが分かると、毛沢東は「インドへの中国の寄付金は15億元または20億元に増加されるべきである」と指摘している³²²。毛沢東の指示にもとづいて、関係部署はインドに15億元の資金援助を提供すると決定している。この他、1956年、ユーゴスラビアは吹雪と洪水に見舞われたときに、紅十字会はユーゴスラビアに15,000-20,000ルーブル³²³の寄付金を提供するよう勧めたが、両国の友好関係を考慮して、陳毅は援助額を3万元に増やすよう指示している³²⁴。

3.3 文化大革命期における中国の危機管理政策決定

3.3.1 刑台地震

(1) 刑台地震の概要と支援状況

³¹⁹ 殷晴飛（2011）「1949-1965年中国対外人道援助分析」『当代中国史研究』第4号、94頁。

³²⁰ 同上

³²¹ これは1953年の人民元である。1955年3月に発行された新1元は1953年の1万元に相当する。

³²² 「我紅十字会及救済総会救済印度水災（1953年9月16日至11月11日）」外交部档案館105-00243-01

³²³ 当時の為替レートは1元=2ルーブル。

³²⁴ 「關於中国紅十字会捐款救済南斯拉夫雪災的文電（1956年2月17日-25日）」外交部档案館109-01061-06（1）

1966年3月8日5時29分、河北省の邢台地域でマグニチュード6.8の地震が発生し、その後数回の大きな余震が続いた。特に、3月22日には、マグニチュード6.7と7.2の地震がそれぞれ寧津県の南東部で発生し、3月26日には、東鹿でマグニチュード6.2の地震が発生し、3月29日には、巨鹿でもマグニチュード6.0の地震が発生した。3月8日から29日までの21日間で、邢台地域でマグニチュード6以上の地震が5回連続して発生している³²⁵。邢台地震は、中国建国以来、人口密集地域で最初の深刻な地震災害となった³²⁶。被災地は河北省の邢台市、石家庄、保定、衡水、滄州、邯鄲などの6地域に及んでいる³²⁷。これらの地震により、河北省における80の県が被災し、8,064人が死亡、38,451人が負傷した。また、500万以上の家屋が倒壊し、77基の橋が被害を受けた³²⁸。

地域	被災者数	死亡者数	負傷者数
隆堯	278535	4674	13245
巨鹿	209029	1640	7505
寧晋	439000	1505	9743
新河	112166	15	180
南宮	201078	16	213
柏郷	105442	8	224
広宗	126000	2	105
清河	103500	2	27
威県	236751	3	38
平郷	50490	2	140
任県	58829	16	481
刑県	117338		4
内丘	6669		41
臨城	47800	1	42
臨西	36052		13
刑市	16125		1
沙河	6099	1	14
南和			1

表3. 邢台地区における被災状況³²⁹

邢台地震の時の救援形態であるが、邢台地震救助活動における災害援助の実施者は主として「軍隊」「医療チーム」「慰問団」の三つグループに分かれる。その中でも、人民解放軍が地震救援活動の主力であった³³⁰。解放軍に加えて、合計8513人の医療スタッフが医療救助に参加した。医療スタッフは主に四つのグループから構成される。第一のグルー

³²⁵ 林楽志（1993）『邢台地震対策及其社会学研究』地震出版社、4頁。

³²⁶ 河北省地震局（2006）「河北省40年防震減災工作回顧与展望—記念邢台地震40週年」『華北地震科學』第6期、1頁。

³²⁷ 邢台地震 中国地震信息网

https://web.archive.org/web/20110813225343/http://www.csi.ac.cn/wjf/zhuanji/index_ymd.htm

³²⁸ 国家統計局・民政部（1995）『1949—1995中国災情報告』中国統計出版社、202—203頁。

³²⁹ 邢台地区地震救災総指揮部「邢台專區3月8日・22日地震受災総合情況」邢台档案馆、档案号D005-003-001。

³³⁰ 河北省党委党史研究室、中共邢台市委委员会（2006）『邢台地震与抗震救災』中央文献出版社、221頁。

プは、被災地地元の医療救護の人員である。第二のグループは、河北省直属の医療人員及び省内の非被災地の医療チームである。第三のグループは、国家衛生部や他の省から派遣された医療スタッフである。第四のグループは、北京軍区と河北軍区によって組織された軍事医療チームである³³¹。

震災後、被災状況を視察し、被災者への連帯を表すために、中央から地方レベルの党、政府、そして軍の指導者たちは、「慰問団」を結団し、繰り返し被災地を訪れた。統計によると、20以上の慰問グループがあった。

慰問団	年月日	代表者
中央慰問団	1966年3月9日	内務部部長曾山・國務院各部・解放軍の代表者
河北省人委慰問団	1966年3月9日	副省長高樹勳・省直屬機關の代表者
北京市慰問団	1966年3月9日	副市長催月犁
華北局慰問団	1966年3月9日	財務弁公室副主任 貝仲軒
内蒙古自治区慰問団	1966年3月14日	自治区財務委員會 副主任和興華
中央慰問団	1966年3月23日	内務部部長曾山
華北局慰問団	1966年3月24日	省長劉子厚・省委員會書記林鉄
李先念慰問団	1966年3月25日	李先念副總理・國務院秘書長周榮鑫

表 4. 邢台震災後の2週間以内に被災地に派遣された慰問団³³²

邢台地震直後に送られた救援物資の一部はこれらの「慰問団」によって、集められたものである。例えば、中央慰問団は、医薬品、食物、テントなどを被災地に運んできた。北京市慰問団は被災地に医薬品と車隊を提供している。いくつかの省や市は「慰問団」を送っていないが、被災地支援のために多数の救援物資を集めている。統計によると、1966年3月から8月にかけて、約24の省、自治区、および18の市と県が、被災地に合計1,645万元相当の救援物資を支援した³³³。資金支援においては、震災後、中央政府は合計3500

³³¹ 河北省党委党史研究室、中共邢台市委委員会（2006）『邢台地震与抗震救灾』中央文献出版社、205頁。

³³² 邢台地区档案局「邢台地震」邢台地区档案局内部資料、1987。

³³³ 林樂志（1993）『邢台地震对策及其社会学研究』地震出版社、105頁。

万元、河北省は200万元を2回にわたって配分している。他にも、被災地は個人から910,000元以上の寄付金を贈られている³³⁴。

(2) 刑台地震後の危機管理政策決定

刑台震災直後、第63軍の副軍長（徐信）と政治委員長（蔡長元）が率いる石家庄駐屯地の人民解放軍³³⁵が直ちに被災地に駆けつけて臨時救援本部を設置し、災害状況を北京軍区と国務院に報告している³³⁶。地震の報告を受けた周恩来総理は毛沢東に伺いを出し、毛沢東自ずから、国務院が地震救援に全責任を担当するという指示とともに、災害救援を実施するために迅速に部隊を被災地に派遣するよう要請している³³⁷。刑台地震の救援の全過程において、主要な政策決定者は周恩来総理と国務院である。国務院は最高行政機関であると同時に、最高の災害救援政策決定及び指揮機関でもあった。当時の災害救済に関する主要政策は、ほぼ周恩来総理によって決定されていたことが伺える。

以下において、中央政府の緊急災害救援の対応を見てみよう。1966年3月8日の朝、国務院の最高指導者として、周恩来総理は総参謀部³³⁸に対し、迅速に災害救援活動を実施するために石家庄と刑台に駐在する軍隊と河北省の軍隊を被災地に派遣するよう命じた³³⁹。3月8日の午後、周恩来総理は災害救援に関する緊急会議を開いた。この会議で、「①国家科学技術委員会と科学院を主力とする関連技術部門が探査と研究のために地震現場に集まる。②国務院要員の慰問団を結団し、被災地を視察する。③衛生部・公安・内務部・供銷社・獣医、鉄道、農業および他の部門は被災地と協力し、援助活動を行う。④本人（周恩来総理）は9日午後石家庄に行つて被災状況を調べる」という4つの緊急活動が決められた³⁴⁰。

周恩来総理の指示のもとで、国務院の関係省庁はそれぞれの機能や役割に従って早い時期から迅速に救助活動を展開している。衛生部は8日の夕方に会議を開き、被災地での医療救護活動を担当する臨時事務所を設置することを決定し、その日のうちに医療チームが派遣された。同日、国務院財務弁公室は商務部、食糧部、中国供銷合作総社などの関連部門に、災害のニーズに応じて医療、食糧およびその他の救援物資を積極的に動員および支援するよう通知した。財務部は「中央慰問団が被災地の状況を把握した後、必要に応じて地方財政部が先に救済金を割り当て、後に中央財政部に報告し精算する。」ことを決定し

³³⁴ 河北省党史研究室、中共刑台市委員会（2006）『刑台地震与抗震救灾』中央文献出版社、218頁。

³³⁵ 1966年、人民解放軍の第63軍が河北省に駐留した。その中で、第63軍の本部は石家庄にあり、第187師団は刑台に駐留していた。

³³⁶ Bo, Zhiyue. (2010) *China's elite politics: governance and democratization*. World Scientific Publishing Co Pte Ltd. pp. 273-276.

³³⁷ 「周恩来在刑台地震後の日日夜夜」中共河北歴史網
<http://www.hebgcdy.com/hbds/system/2018/09/11/030343292.shtml>

³³⁸ 中央軍事委員会の執行機関の一つとして、総参謀部が中国人民解放軍だけでなく武警、民兵などの全軍を指導する。

³³⁹ 周家鼎（1997）「回憶周恩来総理兩次視察刑台地震災区」『党的文献』第5期、77-81頁。

³⁴⁰ 金沖及（1998）『周恩来伝』中央文献出版社、1819頁。

た。空軍、民間航空および鉄道局は、食料の空中投下、死傷者の搬送、救助隊員および救援物資の輸送に使用する航空機、列車および車両を提供した³⁴¹。

3月9日夕方、周恩来総理は震災域の隆堯県に到着し、被災地救援部隊と隆堯県党委員会の報告を聞き、「自力更生、奮発図強、重建家園、発展生産（他人の力を頼らず自らの力で立ち直り、奮起して国力富強をはかり、郷土を再建し、生産を発展しよう）」という震災救援方針を示し、「党・政府・軍聯合指導部」の設置を指示した³⁴²。同日、周恩来総理の指示に従い、隆堯県に設立された臨時的救援本部が、「党・政府・軍聯合指導部」となった。「党・政府・軍聯合指導部」は、司令部、政治部、医療衛生、物資供給、交通輸送、および治安の弁公室から構成されている。聯合指導部に加えて、各被災地および県に災害救援支部が設置され、災害情報の報告、災害救援資材の申告、輸送、配布、および被災者の再定住といった業務を担当した³⁴³。3月22日、被災地の拡大に伴い、石家荘に「党・政・軍聯合指導部」が設立され、石家荘、邢台、邯鄲、衡水地域における災害救援活動を指揮した³⁴⁴。

周恩来総理が3月9日に自力更生の救済方針を示して以来、この方針は繰り返し強調される。3月10日、周恩来総理は、被災状況を視察するため、隆堯県で最も壊滅的な被害を受けた白家寨を訪問する。群衆大会において、周恩来総理は自力更生の救済方針を再び表明した³⁴⁵。また、1966年4月1日、周恩来総理は、束鹿県の群衆大会で「災害救援において、国家の支援は必要であるが、被災地が自立し、生産を発展させることが最も重要である。困難を乗り越えるためには、困難を恐れない精神を持たなければならない。毛沢東時代の民衆はこの精神を持っていなければならない。」と述べた³⁴⁶。周恩来総理は3500万円の地震救済金を指示したが、同時にこのような中央政府の援助により、被災地が自立性を失って、中央政府の支援に依存するようになるのではないかとすることを危惧していた³⁴⁷。

3.3.2 通海地震

(1) 通海地震の概況

1970年1月5日の午前1時、マグニチュード7.7の地震が雲南省を襲った。被災地域は雲南省の通海、峨山、建水、華寧、玉溪、石屏、および江川に及んでいた。被災面積は8,800平方キロメートルにも達していた。この地震により15621人が死亡し（被災地の総

³⁴¹ 林楽志（1993）『邢台地震対策及其社会学研究』地震出版社、38頁。

³⁴² 邢台地震資料陳列館「邢台地震抗震救災大事記」邢台地震資料陳列館内部資料2003年。

³⁴³ 卞吉（2006）「追憶1966年邢台地震」『中国減災』第9期、43頁。

³⁴⁴ 邢台地区地震救災総指揮部文件「邢台地区地震救災総指揮部關於組織機構設置問題的通知」邢台檔案館檔案號D005-003-006。

³⁴⁵ 「周総理在隆堯県白家寨公社白家寨大隊慰問災民時的講話」邢台檔案館、檔案號D001-001-248。

³⁴⁶ 方樟順（1995）『周恩来与防震減災』中央文献出版社、15頁。

³⁴⁷ 方樟順（1995）『周恩来与防震減災』中央文献出版社、11頁。

人口の1.3%を占める)、338,456戸の住宅が倒壊し(被災地の総住宅数の32.1%を占める)、そして、38.4億元の経済的損失がもたらされた³⁴⁸。

この地震は北京から比較的遠い地域で発生したので、当時はあまり注目されていない。また、地震が発生した1970年は、中国全土で文化革命活動の最も激しい時期でもあった。そのため、通海地震に関する被害状況は公表もされていなかった。1980年代半ばになって、何人かの学者が通海地震に注目し始めた。1985年に、王景来は通海地震の犠牲者と災害後の救援救済状況について簡単な調査を行った³⁴⁹。1986年には、郭増建と陳鑫連が編集した『地震対策』という本で、死傷者を含む災害の状況や災害救援状況の説明がなされた³⁵⁰。しかし、文化大革命の時期に、通海県の「檔案」³⁵¹の大半が焼かれたため、多くの資料が失われた。「通海県7.8級地震の30周年」を記念するために、2000年1月5日に通海県で、通海県政府が記念活動を開催した。当日の記念行事で、孔繁喜(当時の通海県の党委員会書記)は公式に地震での死傷者数と財産損失を初めて明らかにした。通海地震が注目を集めるようになったのはそれ以降のことである。

(2) 震災後の緊急災害管理政策

緊急災害管理における初動段階としては、雲南省地方政府の緊急救済対策が重要である。地震が発生した直後、雲南省の省政府(当時は省革命委員会、以下は省政府)は直ちに関係者を組織し、災害状況を調査した。地震発生の当日、1月5日の2時30分、震災の影響概要は大体明らかにされ、午前4時には中央政府に報告された。同時に、省政府は省および市の関連部署に「省商務局は日用品、省製薬会社は医療および医療機器、省石油会社は40台のタンクローリー、省物資局は救援物資、省交通局は200台の車を準備する。また、病院は医療機器を準備し、医療チームを組織する」という緊急通知を出した³⁵²。

また、地震救援活動を包括的に指導するために、1月5日の早朝、省政府は緊急会議を開き、正式に「抗震救災指導部」を設置した。この「指導部」のメンバーは地方政府職員と軍隊の関係者という2つの部分によって構成されていた。「抗震救災指導部」には、事務所と医療・健康グループ、物資供給グループ、運輸グループ、災害救援宣伝グループ、および災害接待グループがあった。県レベルの指揮組織は、状況に応じて現地で組織され、その県での災害救援活動の指揮や調整を担当する³⁵³。省政府による救援活動に加えて、人民解放軍が通海地震の災害救援活動に参加するために多数の救助隊を派遣した。さらに、昆明「軍区」は413人の軍隊医療チームを被災地に派遣している³⁵⁴。

³⁴⁸ 国家統計局・民政部(1995)『1949-1995中国災情報告』中国統計出版社、203-205頁。

³⁴⁹ 王景来(1985)「通海地震」『国際地震動態』第9号、7-9頁。

³⁵⁰ 郭増建・陳鑫連(1986)『地震対策』地震出版社、311-320頁。

³⁵¹ 檔案は各組織や機構、特に政府機関が業務を処理する際に発生した公文書を指す。

³⁵² 劉祖萌・皇甫崗・金志林(1999)『一九七零年通海地震』地震出版社、86-95頁。

³⁵³ 同上

³⁵⁴ 李平(2009)「通海大地震—鮮為人知的細節」『中国減災』第3号、51頁。

第二段階では、国際災害援助の実態と受け入れ政策の決定が重要である。通海地震後、国際災害援助受け入れについて、中国政府は災害情報の非公開政策を採択した。国内援助については、主に「精神的支援」が提唱されていた。

震災後、国際社会は中国の外交部に被災状況を照会し、そして、中国に災害援助を提供する意向を表明した。そこで、どのように国際社会からのオファーに答えるのかという問題に関して、外交部は、周恩来総理の指示を仰いでいた。この問題について、1970年1月7日、周恩来総理は「国際社会の善意が込められた支援の申し出に答えるために、新華社通信が「1970年1月5日午前1時に中国南西部でマグニチュード7.0の地震が発生した」などのような短いメッセージを対外公布してください。」という指示した³⁵⁵。

周恩来総理の指示のあった同日に、新華社通信は「1970年1月5日午前1時、中国雲南省昆明市の南でマグニチュード7.0の地震が発生した。雲南省及び地元の革命委員会の指導の下、人民解放軍の救援を得て、苦しみを恐れず、死も恐れないという革命的な精神を持って、被災地の人々は地震救助活動を行っている」と報道した³⁵⁶。この短い報道には、被災状況に関する情報はなく、国際的な支援も要請されず、発表された地震規模は実際の規模よりも小さかった。

通海地震の一か月後の1970年2月6日に、周恩来総理は人民大会堂で全国地震工作会议のすべての代表者と会った。この会議で、周恩来総理は「これらの地震が中国人民の間でパニックを引き起すことはなかった。私たちは外国の善意には感謝しているが、彼らからの支援を受けることを望んでいない。我が国は国内債務も対外債務もない大国であるから。他人の助けを求めず、苦しい状況下でも必死に努力して、生産を回復し、そして、倒壊家屋を再建するのは、毛沢東思想の要請である。」と話した³⁵⁷。この発言は、国際災害援助受け入れに対する当時の中国最高指導部の態度をよく示すものと言える。

最後は国内の災害支援状況と意思決定について分析し、説明を加えておきたい。非被災地からの国内援助に関しては、通海地震後、「精神的な支援」が強調された。1970年1月5日午前4時に雲南省からの災害報告を受けた後、中央政府は中央政府官員を被災地に派遣せず、1月7日、ただ中国共産党中央委員会は被災地に慰問電文のみを送っている。慰問電文の全文は約300語で、「党中央委員会は震災に見舞われた革命的な人民を非常に思いやり、哀悼の意を表す。中央委員会は無敵の毛沢東思想を持つ革命的な人民は、必死に毛沢東思想の真っ赤な旗を掲げ、雲南省と地方革命委員会の指導下、国家の支援を受けて、一生懸命働くという革命的精神を持って、奮起し、自立を目指し、生産を発展させ、家を建て直すことができると信じている」と書かれていた。

³⁵⁵ 中央文献研究室（1997）『周恩来年譜』中央文献出版社、343頁。方樟順（1995）『周恩来与防震减灾』中央文献出版社、35頁。

³⁵⁶ 中央文献研究室（1997）『周恩来年譜』中央文献出版社、343頁。鄭功成（2009）『新中国60年抗灾史詩』湖南人民出版社、161-162頁。

³⁵⁷ 方樟順（1995）『周恩来与防震减灾』中央文献出版社、45頁。

同年1月9日、人民日報は「毛沢東主席・林副主席（林彪）は震災の影響を受けた人々へ心からの思いを寄せている。地元の軍隊と民衆は自信を持って災害と戦っている」と題した通信を発表した。同日、「雲南日報」の見出しにも、党中央の慰問電文の全文が掲載された。また、1月9日、「雲南省の日刊紙」の見出しにはお悔やみの全文が掲載された。

「自力更生」を強調する中央の電文を受信した雲南省党・政・軍の責任者は非被災地から被災地への寄付の問題を再検討した。この問題に関して、雲南省の中核的指導者グループと昆明「軍区」の主要責任者は合同会議で討議し、「党中央委員会は、我が省の被災地を非常に心配しており、被災地のために非常に思慮深い支援を決定したので、非被災地からの寄付活動は必要ないこととなった。寄付されたものはすべて返却される。団体のものは団体に、個人のは個人に返却される。被災地への「慰問団」の派遣は、省革命委員会と昆明軍区抗震救援本部の承認を得なければならない」という決定をしている³⁵⁸。

結局、被災地が受け取ったのは、全国からの数十万部の「毛沢東語録」と何十万もの毛沢東のバッジ、145,500通のお見舞いの手紙であった。被災地や被災者にとって必要とされる緊急援助物資や資金は少なく、2225万元に相当する救援物資、85万元の特別資金、そして9673.9元の国内寄付金が配布されただけであった³⁵⁹。

「慰問電文」に加えて、地震状況を調査するために、震災後、中央政府は地震防災技術者を被災地に派遣している。具体的には、中央地震工作小組³⁶⁰の組長である劉西堯が、中央地震工作小組弁公室主任である劉英勇、趙青国などの地震科学者を雲南省へ派遣して、地震状況を視察させた。

3.3.3 唐山大地震

(1) 唐山大地震³⁶¹の概要

1976年7月28日午前3時42分、工業都市である河北省唐山市で強い地震が発生した³⁶²。震源深さは11キロメートル、被害範囲は3万平方キロメートルを超えた。震源地は人口の多い市の中心部にあったため、この地震により、壊滅的な被害をもたらされた。合計で

³⁵⁸ 楊家榮（2000）「大災難的回眸：通海地震三十周年祭」『边疆文学』第1号、19-38頁。

³⁵⁹ 李平（2009）「通海大地震—鮮為人知的細節」『中国減災』第3号、51頁。

³⁶⁰ 1953年11月、中国科学院は「中国科学院地震工作委員会」を設立した。邢台地震が起きた1966年、周恩来総理の指示に従って、国家科学技術委員会と中国科学院は「地震弁公室」を設置した。1967年12月、国家科学技術委員会の「北京—天津地震事務所」と中国科学アカデミーの「地球物理学局」が合併し、「地震事務所」が形成された。1969年、渤海湾でマグニチュード7.4の地震が発生した。その後、周恩来総理の指導下で、中央地震工作小組が結成された。

³⁶¹ 唐山地震後、中国の地震専門家は地震データを収集し、分析し、最終的に唐山地震の震度をマグニチュード7.8に決定した（参考した主な生データ：西安地震観測所の7.8、蘭州地震観測所の7.7、成都地震観測所の8.0、渡口地震観測所の7.8）。毛沢東が署名した最後の文書である「唐山豊南一帯抗震救災に関する通報」の中で、唐山地震の大きさが最初に公式に発表された。

³⁶² Yong, Chen & Tsoi, Kam-ling & Chen, Feibi & Gao, Zhenhuan & Zou, Quija and Chen, Zhangli. (1988) *The Great Tangshan Earthquake of 1976: An Anatomy of Disaster*. New York: Pergamon Press

震災による死者は 242,000 人³⁶³、重傷者は 164,000 人、そして軽傷者は 36 万人以上となっていた。その中には、田所良一、武勝博貞と須永芳幸の日立の三人の日本人技術者³⁶⁴も含まれている³⁶⁵。唐山地震による死傷者数は世界の地震の歴史の中でも最大級のものである³⁶⁶。

また、唐山市の民用建築物はほぼ完全に破壊され、建築物の全壊・半壊は 530 万戸に達している。都市建築物の被害率は 96%、農村部の建築物の破壊率は 91%にもものぼっている。唐山市の水道、電力供給、通信、輸送などのインフラが寸断された。唐山地域その他、全国で天津、北京、河北省など 14 の省（自治区および直轄市）を含んだ広大な範囲で被害が発生した。推定で 100 億元以上の経済損失を被ったのである³⁶⁷。

(2) 唐山大震災後の危機管理政策決定

第一、中央政府への災害情報報告。

地震により、被災地の政府官僚及び職員に死傷者が多数出たため、唐山市政府は迅速かつ効果的な救援活動を行う能力を失っていた。災害状況を迅速に中央政府に報告し、党中央や中央政府及び解放軍の救助を依頼することが被災地にとっての最優先事項であった。

4 時 03 分、呉東亮（唐山に駐在した人民解放軍の某部局の通信係員）は、北京の上級機関に災害情報報告を出した。これが被災地からの最初の災害報告である。震災の約 30 分後、唐山地区党委員会の常任委員である曹子棟は、空軍の遵化空港の電話で河北省党委員会に援助を要請した。同時に、彼は（北京）空軍司令部に災害情報を送るために「軍用電信」を使うように遵化空港に依頼した。そして、地震当日の 7 時頃、唐山市党委員会の宣伝担当者である趙俊傑も遵化空港に到着し、彼は空港のラジオを使って唐山大震災状況を中央政府に直接報告した。さらに、震災が発生した当日の朝、唐山開滦鉅山革命委員会の常任委員である李玉林と唐山に駐在した空軍の士官である劉忽然が、中南海に到着し、地震災害情報を共産党中央委員会に報告した。国務院副総理李先念、紀登奎、陳錫聯、陳永貴、呉桂賢そして、中共中央政治局委員、人大副委員長である呉徳が李玉林や劉忽然一行を接見した³⁶⁸。

第二、震災後危機管理機関の設置

³⁶³ Xie, F. & Wang, Z. & Liu, J. (2011) *Seismic hazard and risk assessments for Beijing-Tianjin-Tangshan, China, area*. Pure Appl. Geophy. 168, 731-738.

³⁶⁴ 唐山水力発電所建設に技術協力を行うため、地震発生当時、新日本通商株式会社の日本人技術者 9 名が唐山にいた。

³⁶⁵ 「唐山地震」『朝日新聞社・朝刊』1976 年 7 月 29 日。「唐山大地震」『朝日新聞社・朝刊』1976 年 7 月 31 日。

³⁶⁶ 唐山地震による死亡者及び重軽傷者の実数は確定していなく、政府の公式発表では 24 万人、その倍以上だったという説もある。『唐山地震震後救援与災後再建』の中に、「合計で死亡者数が 24 万 2469 人、重傷者数が 175 万 7979 人である。その中で、唐山市の死亡者数が 148,022 人、重傷者が 81,630 人に達した」と記載されている。於山、蘇幼坡、劉天適（2003）『唐山地震地震後救援与災後重建』中国科学技術出版社、8-9 頁。

³⁶⁷ 鄒銘（2009）『減災救災』中国社会出版社、14 頁。

³⁶⁸ 高継宗（2012）「唐山地震災情的快速上報」『城市減災』第 4 号、13-16 頁。

唐山大震災の緊急災害救援に関する決定過程については、関連指揮組織によって発行された公式文書は少い。多くの重要な決定は、関連組織の指導者の電話や口頭による短い命令で行われた。そのため、地震後の意思決定過程に関する検証が困難であることは想像に難しくない³⁶⁹。以下は、地震災害救援に関与する党、政府、軍、および地方政府機関の設置と構造についての簡単な説明である。

中央政府レベルにおいては、震災当日の午前10時頃、さまざまな災害報告を総合的に分析し、中国共産党中央政治局が政治局会議を開き、唐山救援計画を策定している。そして、紀登奎、陳錫聯、陳永貴、呉桂賢、呉徳を中心とする「中央抗震指導部」を設置することとなった。中でも、陳錫聯が、唐山地震救援のための軍隊動員を担当する。さらに、中共中央政治局会議は、国務院に「抗震救災弁公室」を、そして、関連省庁、委員会、及び省、自治体、自治区には「援唐機関」を設置するよう要請した。その後、鉄道部、郵政部、水利部、衛生部、北京軍区などの関係者が共同会議を開催し、軍隊を迅速に動員し、必要な医薬品や資材を直ちに被災地に送ることが決定された。同日、中央政府は、人民解放軍、医療チーム、および防災技術員を唐山の被災地に急行させるよう緊急に動員している。中央軍事委員会は北京軍区と瀋陽軍区に人民解放軍を被災地に最速で派遣するよう命令した。命令を受け、北京軍区の党委員会は「北京軍区抗震救災指揮部」を組織し、災害に対処するために派遣された各部隊を統一的に指導する³⁷⁰。震災救援政策が決定された後、政治局は、当時共産党中央委員会の副主席と国務院総理であった華国鋒の名で毛沢東に報告書を提出した。報告書では、地震の状況と決定された救済対策について毛沢東に報告された。毛沢東はその文書を承認した³⁷¹。

地方レベルに関しては、7月29日の朝、中国の共産党中央委員会と国務院の指示に従って、唐山空港で「河北省唐山抗震救災前線指揮部」が正式に設置された。この「前線指揮部」は河北省党委員会、北京軍区、瀋陽軍区、河北省軍区の責任者で構成されている。河北省党委員会の書記である劉子厚が、総指導者を務め、北京軍区副政治委員会委員の遲浩田及び万海峰、北京軍区の副司令官の肖選進、そして河北省党委員会書記兼河北省軍区司令官の馬輝、河北省党委員会副書記の馬力は副総指導者として、唐山の現場で災害救援の指揮を担当する。「河北省唐山抗震救災前線指揮部」には、事務所、組織グループ、宣伝グループ、管理グループ、建設および建設チーム、セキュリティグループ、医療および健康グループ、資材グループ、住宅建設グループ、農業用水保護グループなどによって構成された。石家荘市では、河北省党委員会副書記を中心とする「河北省抗震救災ロジステ

³⁶⁹ 河北省地震局（2000）『唐山抗震救災決策紀実』地震出版社、195頁。

³⁷⁰ 郭増建、程鑫連（1986）『地震対策』地震出版社、34頁。

³⁷¹ 中央文献研究室（2003）『毛沢東伝』中央文献出版社。鄭青江（2007）「毛沢東為唐山抗震圈閱的幾分重要文件」『党史博采』第1号、49-50頁。安欄（2006）「毛沢東在唐山地震的日子里」『党史縱横』第7号、59-61頁。

イクス指揮部」が設置された。「河北省抗震救災ロジスティクス指揮部」は地震作業部、交通指揮部、鉄道兵と鉄道部聯合指導部、電気通信指揮部、石炭最前線指揮部、そして野戦部隊で構成されていた。その任務は物流支援と地震救援物資回収のなどの後方支援及び「前線指揮部」によって要請のあった任務を遂行するとのことであった。さらに、救援物資の手配や運輸などの問題を効果的に解決するために、「省抗震救災指導グループが設立された³⁷²。

また、被災地に派遣された様々な省庁および委員会間の連絡を容易にし、協力を強化するために、国務院は被災地で「国務院の唐山聯合工作組」を創設した。「国務院の唐山聯合工作組」は唐山空港に駐屯し、地震救援活動のための具体的な指導と支援を実施し、さまざまな部隊の調整役を担当していた³⁷³。人民解放軍は唐山大震災後の初動段階から災害救援の主力として活動している。統計によると、7月28日から7月31日までの4日間で、人民解放軍の10万人の兵士が唐山の地震救援に参加した³⁷⁴。

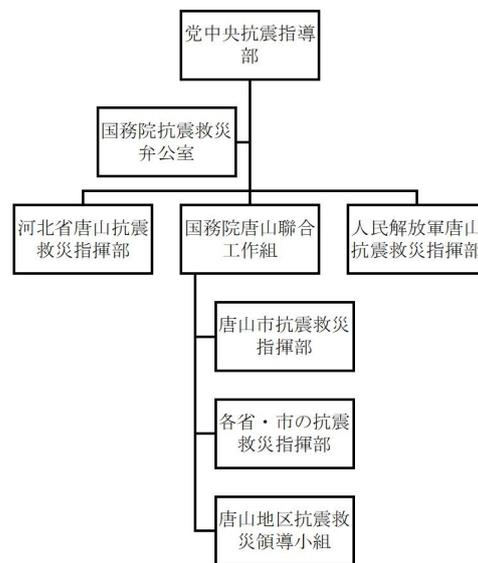


図4. 唐山大震災後の救援機関の設置

第三、地震後の災害情報管理政策の決定過程

唐山大震災後、意図的に震災情報を制御する危機管理政策が採択された。政府は官営メディアが政治プロパガンダの目的で地震救済に関する情報を開示することしかを許可していなかった。唐山地震の死傷者数は、震災後の3年目になって初めて公式に発表された³⁷⁵。また、震災後の7年間、外国人の被災地への立ち入りは禁止されていた³⁷⁶。

³⁷² 李秉新（1999）『中華人民共和國滅災実録』河北人民出版社、666-669頁。

³⁷³ 張軍鋒（2007）『唐山大地震一經歷者口述実録』中央文献出版社、32-34頁。

³⁷⁴ 鐘開斌（2018）「中国救災体制的調整与变化」『理論与改革』第3号、29-31頁。

³⁷⁵ 政府の公表により、唐山地震による死亡者数が24万人以上である。唐山地震後の3年目の1979年の全国地震工作会議で、死傷者数は、初めて公表されるとなった。楊祖榮「從唐山至汶川—抗震救災彰顯的歷史進步」『解放軍報』2008年6月11日第5版第3頁。

唐山地震のニュースが最初に官営メディアで発表されたのは地震後2日目になってからのことであった。当日の「人民日報」の見出しは、「河北省の唐山と豊南での大地震/偉大な指導者毛沢東、中国の共産党中央委員会、被災地の人々に慰問電を送った」であった³⁷⁷。被災地への毛沢東主席、党中央委員会の配慮と援助状況に関するものが報道の主な内容であった。被災状況については、「被災地によって被害の程度が異なる」というわずかな言葉が記載され、具体的な被害の程度、死傷者数、影響範囲については全く触れられていなかった³⁷⁸。また、その日の「解放軍報」も、唐山大震災の詳細については報告していない。報道内容の大部分は庶民の感動を呼ぶようなスローガンに関するものである³⁷⁹。その後も、人民日報、解放軍報、光明日報などの主流メディアは、震災そのものの深刻さや死傷者について報道していない。報道の主な内容は被災地の人々に対する共産党や毛沢東の激励や支援に焦点を当てていた。当時、中国における災害報道の理念は、「災害はニュースではなく、災害救済はニュースである」であった³⁸⁰。

第四、国際緊急援助受け入れ政策の決定

唐山地震の後、国連、ならびにいくつかの外国政府および友好的な個人は、中国政府および被災者に対して哀悼の意を表明し、中国を支援する意欲を表明した。しかし、1976年の唐山大震災の時、中国共産党の政権は「自力更生」の方針で国連災害救援機構や国際社会からの支援を一切拒否していた³⁸¹。このことが犠牲者の拡大をもたらした一因だといわれている。唐山大震災時の中国は依然として「文化大革命」時代にあり、そこでは極左の思想が横行していた。当時の中国人の多くは「我が国は社会主義国であり、国際主義の精神を持って、他の被災国を助けなければならない。我が国で災害が発生するならば、我が国は自国の力で、災害を克服し、被災地を再建し、世界に社会主義の優越性、そして中国の人々が無敵であることを証明しなければならない。」と信じ込まされていた。このような社会的・政治的環境にあって、国際災害援助受け入れは自立の原則を放棄することと

³⁷⁶ Paik, W. (2011). Authoritarianism and humanitarian aid: regime stability and external relief in China and Myanmar. *The Pacific Review*. Vol. 24. No. 4. pp. 452-453.

³⁷⁷ 「中央委員会は、マルクス主義・レーニン主義・毛沢東思想の武器を持ち、文化大革命と批林批孔運動を経験した中国人民と人民解放軍が、地方および自治体の党委員会、革命委員会、および軍事党委員会の指導下で、一生懸命働くという革命的な精神を発揚し、自力更生の方針を堅持し、災害復興や住宅の再建などを絶対に実現出来ると確信している。」詳細は以下の新聞を参照されたい。「中共中央・偉大領袖毛主席、党中央極為關懷中共中央向災區人民發出慰問電」『人民日報』1976年7月29日

³⁷⁸ 中共中央「河北唐山・豊南一帶發生強烈地震後偉大領袖毛沢東、党中央極為關懷中共中央向災區人民發出慰問電」『人民日報』1976年7月29日。

³⁷⁹ 中共中央「河北唐山・豊南一帶發生強烈地震後偉大領袖毛沢東、党中央對災區人民極為關懷、中共中央致電親切慰問受災群眾和部隊指戰員」『解放軍報』1976年7月29日。

³⁸⁰ 王益民 (1987) 『中国当代精彩新聞評説』武漢大学出版社、8頁。

³⁸¹ Szczepanski, K. (2010) the great tangshan earthquake of 1976: the natural disaster that ended china's cultural revolution. Accessed from <http://asianhistory.about.com/od/china/a/TangshanQuake.htm>

同じであり、社会主義システムの優位性を否定して、西側に弱さを示すことであるとされている³⁸²。

まずは、国連の災害援助に対する対応に目を向けてみよう。1971年10月25日の第26回国連総会で、国連における中華人民共和国の合法的なメンバーシップが回復した。即ち、唐山大震災が発生した1976年は、中国が国連に復帰した5年目である。しかし、その当時、中国政府は「文化大革命」の「左」思想の影響を受けており、平和維持と発展の促進における国連の役割について十分に理解していなかった。長い間、国連の技術援助は、西側国が資本を輸出するルートとして見られてきた。1971年から、中国は国連の多国間援助活動に徐々に参加するようになったが、国連に資金援助と現物援助のみを提供し、国連の援助を受け入れようとはしなかった。唐山大震災後、国連安保理は地震による大惨事に対し、同情の意を表明した³⁸³。また、震災当日の夜、ジュネーブを拠点とする国連災害救済調整官事務所³⁸⁴ (UNDRO) の責任者であるバーク氏 (Berco) は安致遠大使³⁸⁵と面会し、国連が直ちに国際社会を動員して緊急人道援助を中国に提供できるという意思を表した。安致遠大使は、至急電報で中国国内の中央政府に国連の意を伝えたが、最終的に中央政府の指示に従って、安致遠大使は国連に中央政府の感謝の意を表明し、婉曲的に国連の援助を拒否した³⁸⁶。震災後の7月29日に、ヴァルトハイム (Waldheim) 国連事務総長も、華国鋒総理に電報を送り、国連がこの自然災害を克服するために被災地の人々を助ける用意があると表明した³⁸⁷。中国政府は明確な回答を出さず、7月29日、人民日報は中国政府が自立して災害を克服するという決意を明確に示す論説を発表した³⁸⁸。国連における中国の代表団はこの社説を配布し、中国政府が国連の災害援助を受け入れる意思のないを婉曲的に伝えたのである。

国連に加えて、多くの外国政府も中国にお見舞いや支援の意思を表明した。7月29日夕、日本大使館は唐山大震災に関して、中国外務省に三木首相から華国鋒総理あてと、宮沢外相から喬冠華外相あてのお見舞い電報を送った³⁸⁹。米国政府も中国政府に対し、地震による災害復旧のため必要なだけの国際災害人道援助を提供する用意があると申し入れた³⁹⁰。また、英国外務大臣クロスランド (Crosland) は英国の下院で「英国政府は中国に

³⁸² 詹奕嘉 (2008) 「從拒絶到開放—中国接受外援 32 年風雨歷程」『文史博覽』第 7 号、5 頁。

³⁸³ 『朝日新聞社東京夕刊』1976 年 7 月 29 日。

³⁸⁴ 各国連機関・国際赤十字等により個別に実施されてきた災害救済活動を効率化させ、様々な紛争や自然災害における人道支援活動を体系化させるために、国連で 1971 年に、災害救済調整官事務所 (Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator, UNDRO) が設立された。(国連総会決議 26/2816)。

³⁸⁵ 1975 年 10 月から 1980 年 1 月まで、安致遠は中国駐国連ジュネーブ事務局の常任大使を勤めていた。

³⁸⁶ 徐書曇「我在联合国工作四十年」『北京青年報』2015 年 10 月 23 日。
http://epaper.yinet.com/html/2015-10/23/content_160647.htm?div=-1

³⁸⁷ ロイター国連 1976 年 7 月 29

³⁸⁸ 『人民日報』1976 年 7 月 29 日第 1 版

³⁸⁹ 朝日新聞社『東京朝刊』1976 年 7 月 30 日

³⁹⁰ AP ワシントン、1976 年 7 月 28 日；『読売新聞』1976 年 7 月 29 日

緊急援助と医療品を提供する用意があり、駐中英国大使館は北京当局の意向を打診している。」と発表した。7月30日、ソ連閣僚会議はタス通信社を通じて、唐山大震災に関して、中国に地震見舞いを表明した³⁹¹。同日に、日本の閣僚会議で、宮沢外相が唐山大震災に対する日本側の支援策を公表し、中国側の受け入れ姿勢が整い次第、医薬品、衣類、テントなどを含む人道支援を送る外務省の方針が明らかにされた。そして、宮沢外相は中国政府に対し、どのような要望があるか打診するよう、駐華日本大使館に連絡した³⁹²。翌日午後、中国外務省の王晓曇アジア局次長は北京の日本大使館を訪ねて、日本首相の見舞い電報及び日本政府側の好意に対する謝意を表した。そして、自力更生の方針ため、日本の救済援助を辞退する意を正式に駐華日本国の小川大使に伝えた³⁹³。

当時の国際災害援助の情報が限られているため、国際緊急援助受入れ政策の決定過程を明確に説明することは困難である。しかしながら、震災活動に参加した当時の指導者の言論から、ある程度中央指導部の国際援助に対する考えの概要を推察することができるだろう。遲浩田将軍（当時の北京軍区の副政治委員であり、唐山大震災時の北京軍区抗震救災指揮部の指導者の一人でもある）によると、被災地を視察する中央指導者が「外国人は中国に援助を提供したいが、我々堂々たる中華人民共和国は他人の介入を必要としていない、他国の援助は必要ではない。」と発言したと伝えられる³⁹⁴。

3.4 終わりに

本章の第2節の考察から見れば、建国初期（1949年—1965年）に、中国の災害支援活動を行う主体は中央政府であった。自然災害が発生した後、最終的な災害救援政策は中央政府によって決定されるものであった。関連の各政府機関は中央政府の指示と各組織の機能と責任に従って支援活動を実施する³⁹⁵。中央政府は社会全体の「万能の管理」を行い、自然災害に対処するために「政党、政府、軍隊、民衆」を一律に配置する。被災地の政府は自然災害との闘いの最前線にいる。そのため、中央政府と比較して、被災地方政府は、いち早く災害状況を把握し、緊急対応を実施することができる。しかし、中華人民共和国建国初期の頃、災害救援において地方政府がイニシアチブを発揮するのは困難であった。地方政府は、中央政府の指示の執行者にすぎなかった。自然災害の発生後、被災地方政府はその上部の政府組織を通じて、ステップ式で、災害状況を中央政府に報告し、その後、

³⁹¹ 朝日新聞社 東京夕刊 1976年7月31日

³⁹² 『読売新聞』1976年7月30日；朝日新聞社『東京夕刊』1976年7月30日

³⁹³ 丹藤特派員「首相らの見舞い電報に謝意」『読売新聞』1976年8月1日；朝日新聞社『東京朝刊』1976年7月31日；孫志中（1999）『1976年唐山大地震』河北人民出版社、第135頁；銭鋼（2010）『唐山大地震』当代中国出版社、145頁。

³⁹⁴ 詹奕嘉（2006）「唐山大地震後30年—中国接受救災外援の歷程」『世界知識』第14号；銭鋼（1986）『唐山大地震—七・二八劫難十周年祭文』解放军文芸出版社、第176頁。

³⁹⁵ 中央レベルの災害救助機関は、大体「意思決定部」「執行部」および「補助部」3つのタイプに分けられる。康沛竹（2000）『中国共産党執政以来防災救災思想和実践』北京大学出版社、第131頁。

同じステップ方式で下りてきた中央政府の指示に従って、災害救済金または救援物資を配布する。この災害管理体制は、中央政府に大きな財政的圧力をもたらしていたが、災害救援におけるこのトップダウンの決定方式は当時の計画経済体制と一致していた。自然災害後の国際災害援助受け入れに関わる意思決定は、国際人道支援に対する当時の主要指導者のイデオロギー認識に影響された。非政府組織であった中国紅十字会は組織改革によって政府の付属機関的な存在となるが、国内災害救援においても、対外国際援助においても、大きな役割を果たしていた。しかし、政策決定過程において、中国紅十字会は独立性を失っていた。政府の決定に従って、災害援助活動を実施する組織となっていた。政府の最高指導者らが、直接、対外災害援助政策決定に関与するケースも見られた。

また、以上の第3節のことから、文化大革命時の災害救援に関する政策は、主としてに共産党中央委員会、中央軍事委員会、國務院によって決定されたことがわかる。部門間の調整は「党・政・軍」の臨時的な共同指導体制に依存しており、常設の包括的な調整部門は存在していなかった。人民解放軍は災害救援活動に大きな役割を果たした。当時の災害救援活動は、「被災者は政府に依存し、下級は上級に頼り、全国は中央政府を求める」という形態で行われた³⁹⁶。この時期、被災地の地方政府は、依然として中央政府の指示の執行者にすぎず、中央政府の政策決定プロセスに参加することはできない状態であった。この時期の国際緊急援助受け入れ政策については、一般に党の最高指導者たちによって直接決定された。政策決定の過程では、地方政府や災害救助に関与する中央政府でさえも最小限の役割しか担っていなかった。国際緊急援助に関する最高指導者の考えが、政策決定に直接的な影響を与えていた。また、文化大革命という特殊な歴史的期間において、中国国内での中国紅十字会の災害救援活動が停止されていたため、政策決定過程における非政府系組織の中国紅十字会の関与は皆無に等しかった。

³⁹⁶ 康沛竹（2000）『中国共産党執政以来防災救災思想和実践』北京大学出版社、122－123頁。

第四章 1978 年以後の国際災害援助の受け入れにおける中央政府の構造と決定メカニズム

4.1 はじめに

第三章で紹介したように、文化大革命によって、災害危機管理を担当する関連政府機関は廃止された。そのため、文化大革命後、災害救援を担当する政府機関を早急に復旧する必要があった。本章では、1978 年以後の災害危機管理に関する中央政府機関の構造・機能の変化及び制度化について考察する。その中でも災害発生直後の国際緊急援助受け入れ決定のメカニズムを明らかにする。そして、国際緊急援助受け入れ決定の中央政府内部の政治構造を考察するため、四川大震災の事例を用いて、党指導部の役割や各中央省庁間の政策決定メカニズムの実態について分析する。

4.2 80 年代における災害危機管理機関と国際緊急援助受け入れの決定過程

4.2.1 80 年代における災害危機管理機関の回復と発展

1978 年 3 月 5 日、第五期全国人民代表大会第一回会議が北京で開催された。この会議において、民政部を創設することが決定された。同年の 5 月には、民政部が正式に発足する。新設された民政部は国務院の指導の下で活動を行うことになる。また、民政部の中に、全国の農村災害救済活動を担当する農村社会救済司が設立される。設立当初、民政部は全国での災害救援活動を組織し調整する機能を持っていなかった。国家の災害救援活動を調整する責任は、依然として中央農業委員会に委ねられていた。1978 年 9 月 16 日、北京で第七回全国民政会議が開催される。共産党中央委員会と国務院の指示により、この会議では、民政部の主な任務が明確にされた。主要な業務としては、「優撫、退役安置、生産救災、社会救済と社会福祉、そして管理部門、結婚登録と葬儀改革など」が含まれていた。

1981 年に、国務院の管轄する部門は 100 余りに達し、中華人民共和国の建国以来最大のピークを迎えている。肥大化した政府機構は改革開放後の経済社会発展のニーズに効果的に対処する能力を有してはいなかった。国務院は機構改革の必要に迫られていた。1981 年 12 月の第五期全国人民代表大会の第四回会議において、国務院は中央政府の機構改革を実行することを提起する。そして 1982 年 3 月 8 日、第五期全国人民代表大会の常任委員会の第 22 回会合において、国務院の機構改革に関する決議が可決される。その決議のスケジュールに従って、国務院の様々な部門において、機構改革が推進される。1982 年 6 月 14 日、国務院の機構改革の進展に従って、民政部が国務院に「民政部の主な任務と機能責任」を報告している。その後、1982 年 8 月 10 日、民政部はさらに改訂を行い、「民政部の主な任務と機能責任」を国務院に再提出する。こうした機構改革の結果、民政部の

任務は、「四つの基本原則³⁹⁷のもとに、地方政権の構築、優撫と配置、災害救済、社会福祉などの業務を通じて、社会主義民主主義を発展させ、社会主義法制度を改善し、地方レベルの政治権力の強化・軍の建設・社会の安定を促進し、経済建設を中心とした社会主義近代化建設に貢献すること」と規定された。翌年、第八回全国民政会議において、「大衆に依拠し、集団に依拠し、生産自助、相互扶助、国家による必要な救済支援」という災害救援活動方針が決められた。また、この会議の後、災害救済資金の管理を契機として、以下のような災害救済システムの改革が実施された。「被災者への単純な生活救済から被災者の生産と自助の支援への変換、無償救済および有償救済の共同実施、一般の災害救済と重要な災害救済の組み合わせ、災害救済と保険の組み合わせの検討、および単一の政府災害救済から社会的災害救済へ変換」である³⁹⁸。

1988年に、第七回全国人民代表大会で、國務院の機構改革に関する新しい計画が承認される。これに関連して、民政部の機関にも改革が行われた。民政部の「農村社会救済司」は「救災救済司」に改編され、その業務範囲は農村部ばかりではなく、都市部へと拡大された。具体的には、この改革により民政部に設置された「救災救済司」は農村部および都市部における災害救済・救援活動、災害救済資金の管理および分配、ならびに国際災害物資・資金援助の分配を担当することとなったのである³⁹⁹。

民政部の災害管理関連機関の復活と機能の回復・調整に加えて、この時期には、災害危機管理の総合調整機能や各種の災害関連機関が設立されている。1978年改革開放以後⁴⁰⁰、中国は、近代化の過程における国際社会への参加と国際協力の必然性を認識した。そのため、1978年以降、中国は国際機関や国際社会への参画に対する以前の否定的な態度を変えて、国際機関の活動に積極的に参加する方向へと転換し始めた⁴⁰¹。災害危機管理においては、1978年以降の中国政府はますます国際災害援助を行う国際機関を重視するようになった。国連災害救済調整官事務所（UNDRO）は当時の中国が国際社会と協調し、国際協力に参加するための重要なチャンネルであった。1987年の第42回国連総会で、1990年から2000年にかけての十年を「国際防災の10年」（International Decade for Natural Disaster Reduction 略称 IDNDR）とすることがと決定された⁴⁰²。1988年11月5日、第42回国連総会の第169決議の発議を受けて、民政部、経済貿易部、外交部、国家計画委

³⁹⁷ 鄧小平が提起した「四つの基本原則」は、「社会主義の道」「人民民主主義独裁」「共産党の指導」「マルク・ス・レーニン主義と毛沢東思想」という四つの基本原則の堅持を指す。

³⁹⁸ 中華人民共和国民政部（1993）『中華人民共和国民政法規滙編（1949年10月—1993年12月）』華夏出版社、541—545。

³⁹⁹ 民政部政策法規司（1989）『民政工作文件（1988年）』北京人民出版社、41頁。

⁴⁰⁰ 1978年の中国共産党第十一期中央委員会第三回全体会議では、改革開放という新たな方針が提起された。その後、中国で国内改革や対外開放などの措置が次第に開始してきた。

⁴⁰¹ Kim, Samuel S. (1995) *China's International Organizational Behaviors*. In Thomas W Robinson. *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*. Clarendon Press. p. 401. and p. 431.

⁴⁰² 第42回国連総会の第169決議で決められた「国際防災の10年」とは、国連を中心として、1990年代（1990年～1999年）を国際防災の10年とし、10年間にわたって進められた防災に関連する国際的な取り組みを指す。

員会、農業部、林業部、水利部、建設部、気象局と地震局は共同で国務院に「中国の国際減災十年委員会の成立に関して」という文書を提出した。国際防災の10年に参加することは、国際的な協力の推進にとどまらず、中国の防災システムの改善や防災能力の強化に役立つことである。改革開放後、経済関連機関は重視されてきたが、その他の政府機関は周辺化される傾向があった。国際社会の活動に参加することは、意思決定プロセスにおけるこれらの非経済機構の地位の向上にも関わることであった⁴⁰³。即ち、国際防災協力への参加により、政策決定における非経済機構の地位と分量が高められるとなった。

1989年3月1日、国務院は、「中国国際減災十年委員会」の設置に合意する。この委員会のリーダー役は民政部であり、当委員会は事務所を新たに設置することもなく、追加の職員も配置していない。田紀曇（当時の国務院副総理）が「中国国際減災十年委員会」の委員長に、そして民政部、国家科学技術委員会、国家計画委員会、外交部、経済貿易部、および地震局のリーダーらが「中国国際減災十年委員会」の副主任に任命された⁴⁰⁴。1989年4月、「中国国際減災十年委員会」が正式に発足する。同委員会は国家級の委員会であり、省庁間の調整機関に属する。そのメンバーは32の省庁、委員会、局および中国人民解放軍総参謀部によって構成されていた。委員会の事務局は、民政部の救災救済司に置かれた。委員会の主な任務は、中国の国際防災関連の活動、政策、行動計画および防災計画を策定し、防災、救済などに関する科学研究を促進することである。

「中国国際減災十年委員会」は、外交部と経済貿易部の支援を受けて、国連の関連機関、国際組織、世界中の国々と積極的に連絡を取り合い、学術交流を行い、防災協力プロジェクトを実施し、一定の成果を上げた。また、最高の指導者の支持を受ける「中国国際減災十年委員会」は、総合的な防災の制度化を促進するための省庁間の調整に積極的な役割を果たしてきた。しかし、正式には意思決定における権限を付与されていないことが「中国国際減災十年委員会」の最大の課題となっていた。当委員会は国務院によって設立され、その日常業務は、民政部によって行われていた。しかし、民政部の行政レベルにおける地位は「中国国際減災十年委員会」に参加する他の参加機関と比べて一般的には同格もしくはそれよりも低いかであった。したがって、多くの場合、民政部の指導者が委員会において他の組織の参加メンバーをコントロールすることは困難であった⁴⁰⁵。以上、80年代における防災領域における調整機関の組織と機能を紹介した。

⁴⁰³ “China Has to Dispel the Fragmented Disaster Relief Mechanism”, Southern Metropolis Daily, Mar. 5, 2008.

http://epaper.nddaily.com/A/html/2008-03/05/content_400445.htm

⁴⁰⁴ 国務院關於成立中国「国際減災十年」委員会的批复（国函1989年14号）中国政府網

http://www.gov.cn/zhengce/content/2011-03/24/content_8025.htm

⁴⁰⁵ “China Has to Dispel the Fragmented Disaster Relief Mechanism”, Southern Metropolis Daily, Mar. 5, 2008.

http://epaper.nddaily.com/A/html/2008-03/05/content_400445.htm

1980年代の自然災害救済活動における調整機関に関しては、1982年の国務院の機構改革により、国家農業委員会は廃止され、自然災害救済活動を包括的に調整する責任が国家経済委員会の農業局に統合されている⁴⁰⁶。しかし、1988年に国家経済委員会が廃止されると、国務院の委託を受けて、国家計画委員会の安全生産調度局が全国の災害救援活動の組織化と調整役を担当することとなり、関連部門を取りまとめる責任も担うこととなった⁴⁰⁷。地方政府は、災害救援の関連部門と連携し、国務院の関連部署とタイムリーな災害救済に関する情報交換を行うために、従来どおりの事務所の中に災害救済弁公室を設置することを要請された⁴⁰⁸。

80年代には、統合的な調整機関に加えて、特定の自然災害に対する個別の災害調整機関がいくつか設立されている。1977年早春の深刻な干ばつに対して、国務院は3月に「抗旱領導小組」を設立することを決定した。農林部部長がこの「抗旱領導小組」のリーダーとなり、事務所を農林部に置いた。1979年、国務院は「抗旱領導小組」を改編し、国家計画委員会の副主任兼農業委員会の副主任が「抗旱領導小組」の組長に、そして水利部の部長が副組長に任命された。改編後の「抗旱領導小組」のメンバー機関には、農業部、国家物資総局、財務部など13の省庁が含まれていた。その後、「抗旱領導小組」の事務所は水利部に移された。地方レベルにおいても、干ばつ救済機関が次々に設立された⁴⁰⁹。干ばつに対応する調整システムの強化に続いて、水害に関する調整システムも強化される。1985年に国務院は「中央水防総指揮部」を再設し、国務院副総理が総指揮、水利部部長が副総指揮を担当する⁴¹⁰。水害と干ばつ救済を統合するために、国務院と中央軍事委員会は1988年に「国家水防総指揮部」を設立することを決定する。「国家水防総指揮部」の事務所は水利部に設置され、そして、「抗旱領導小組」の事務所が、この「国家水防総指揮部」の事務所に編入された。また、国務院副総理が「国家水防総指揮部」の総指揮を務め、水利部部長、国務院副秘書長、国家計画委員会副主任が副総指揮を務めることとなった。参加するメンバー組織としては、水利部、農業部、そして財務部などがあった⁴¹¹。1992年7月に「国家水防総指揮部」は構成組織はそのままで「国家水防抗旱総指揮部」に改名されている。

4.2.2 80年代の国際緊急援助受け入れ決定過程

⁴⁰⁶ 国務院の構成部門は100から61に減少し、国務院機構の公務員の人数は51,000人から30,000人に減少した。「国務院各部門從100個減少為61個、人員編制5.1万人減少為3万人」『人民日報』1982年3月9日。

⁴⁰⁷ 新中国成立以来の歴次政府機構 <http://politics.people.com.cn/GB/8198/6923667.html>

⁴⁰⁸ 「国務院批転国家計委關於加強和改进全国抗災害救災工作的通知」『江西政報』1989年19号。

⁴⁰⁹ 王浩『中国水資源問題与加持續發展戰略研究』中国電力出版社2010年

⁴¹⁰ 国家防汛抗旱総指揮部弁公室(1989)「国家防汛抗旱総指揮部簡介」『当代水利史上的六月—中国水利』第6号、46頁。

⁴¹¹ 「国務院關於非常設機構設置問題的通知」中国政府網1988年8月11日

1978年から1989年にかけて、中国では毎年様々な自然災害が発生し、人的被害とともに、中国の経済社会建設に多大な損失をもたらすこととなった。しかし、1978年以前とは異なり、改革開放以後は、災害発生後の国際緊急援助を受け入れが可能になった。前節では災害後の危機管理における参加機関と政治構造を紹介した。これを踏まえて、以下において四つの災害事例に基づいて、1980年代に中国が国際緊急援助をどのように取り扱ったか、そして国際緊急援助受け入れ政策がどのように形成されたかについて説明する。

年	被災人口	倒壊家屋	死亡人数	死亡家畜
1978	21739	730952	4956	2262605
1979	19542	1520636	6962	1443504
1980	24192	1372410	6821	725581
1981	18339	2615218	7422	1709389
1982	22901	3203031	7935	1985735
1983	14052	3453700	10952	1114900
1984	11163	2747300	6927	3692000
1985	21749	2247820	4286	3128590
1986	21808	2097300	5410	790200
1987	16794	1812000	5459	1005000
1988	23540	2589000	7306	2492000
1989	24239	1944600	5952	4503100
1990	18631	1965600	5741	1714614

表5. 80年代における自然災害による被災状況⁴¹²（『中国災情報告 1949—1995』を参照し、著者作成）

第一の事例は1980年の「南氾北旱」である。1980年に、中国は過去数十年の間で最も深刻な「南氾北旱」の被害に苦しめられる⁴¹³。1980年の夏、中国北部、中国北東部、北西部の一部で深刻な干ばつが発生し、被災総面積は3億9,200万ムーに及んだ。同時に、中国南部の揚子江流域では激しい洪水が発生し、湖北省だけでも、4283万畝の農地が浸水し、穀物生産の31億キログラム減少し、綿花生産の265万トンを損失する被害を受けた⁴¹⁴。何百万もの人々が「南氾北旱」の被災者となり、緊急援助物資の配布を喫緊に必要としていた。前述したように、改革開放前においては、国連災害救済調整官事務所や一部の友好的な国々は、幾度となく中国に災害援助を提供する意思を表明していた。しかし、

⁴¹² 国家統計局（1995）『中国災情報告 1949—1995』中国統計出版社、325頁。

⁴¹³ Germani, C. Ed. (1981) “The Most Serious [floods] in the Yangtze Valley since 1949”. The Christian Science Monitor.

⁴¹⁴ 国家統計局（1995）『中国災情報告 1949—1995』中国統計出版社、75頁。

当時は、国際緊急援助に対する中国政府の政策は非常に内向的で否定的であった。そのため、国連災害救済調整官事務所は中国政府に「災害が発生する時には、同機関が主導する国際災害援助を拒否すべきではない」という見解を表明している⁴¹⁵。

このような状況の下で、1980年10月4日、対外経済連絡部⁴¹⁶、外交部、民政部は共同で国務院に「關於接受聯合國救災署援助的請示」（国連災害救済調整官事務所からの人道援助を受け入れるための伺い書、以下は1980年「請示」）を提出する。1980年「請示」の中で、「発展途上国が被災時に国連災害救済調整官事務所に救済を要請するのは国際的な通例となっている。災害救援は国内外の政治と関係なく、各国の国民間の相互支援に依拠している。そのため、今後、自然災害が発生した際には、我が国も直ちに国連災害救済調整官事務所に災害の状況を提供し、場合によっては、救済要請をも行うべきである。」という説明がなされている⁴¹⁷。加えて、この三省庁（対外経済連絡部、外交部、民政部）は「対外経済連絡部は国連災害救済調整官事務所のカウンターパートとして、国連関連機関との連絡及び交渉の責任を負い、民政部は迅速な被災調査、災害状況の提供、災害情報の報道、被災地への資金・物資援助の配布などを含む国内業務を担当する。」という提案を行っている⁴¹⁸。

その後、対外経済連絡部、外交部、民政部の三省庁が提案した1980年「請示」は国務院によって承認された。これに従って、1980年11月、中国国連常駐代表団は、河北省と湖北省がそれぞれ深刻な干ばつと洪水に見舞われたことを国連に通知している。被災状況を考察するために、1981年3月、国連災害救済調整官事務所は湖北省と河北省に調査チームを派遣した⁴¹⁹。被災状況について、国連災害救済調整官事務所は、河北省と湖北省が少なくとも7億ドル相当の食料やその他の援助を必要としていると見積もっている。その結果、3月23日、国連災害救済調整官事務所は、国際社会に対し、中国の被災地への援助として7億米ドル相当の食物や他の物資援助を提供するよう求めた。国連災害救済調整官事務所の呼びかけに応じて、20か国以上の国や国際機関により、河北省や湖北省に2千万ドル相当を上回る救援物資の供与が実施された⁴²⁰。中国が国際災害援助を受け入れるのはこれが初めてのことであった。

次の事例は、1981年に起こった四川水害である。中国政府が長期にわたって維持してきた「自力更生」という基本的な考え方を完全に変えることは当時はあり得ないことで

⁴¹⁵ 中華人民共和国民政部（1993）『中華人民共和国民政法規滙編』華夏出版社、547頁。

⁴¹⁶ 1961年、対外経済連絡総局が成立し、1964年、対外経済連絡総局の中で対外経済連絡委員会が成立した。その後、1970年対外経済連絡委員会が対外経済連絡部に改組された。1982年になって、対外貿易部、対外経済連絡部、国家進出口管理委員会、国家外国投資管理委員会が合併し、対外経済貿易部となる。

⁴¹⁷ 民政部政策研究室（1984）『民政工作文獻滙編（二）』民政部政策研究室、167頁。

⁴¹⁸ 同上

⁴¹⁹ Macgregor, A. (1981) "China disaster appeal." The Times. 1981. 3. 26.

⁴²⁰ 1980-1981年水災：中国第一次尋求國際援助

http://news.ifeng.com/opinion/specials/bale/detail_2008_11/18/1370372_0.shtml

あった。1981年、四川省においては大洪水が発生する。被災者は2000万人（そのうち888人が死亡し）で、被災地は117万ヘクタール、倒壊の住宅は139万戸、経済的損失は25億元にも及んだ⁴²¹。国連災害救済調整官事務所、ユニセフ（国際連合児童基金、United Nations Children's Fund、略称：UNICEF）、国際の赤十字社、および中国と友好関係にあるいくつかの国々は、災害援助を受け入れる用意があるかどうかを中国政府に打診している。これを受けて、1981年8月28日に、外交部・民政部・対外経済連絡部が共同で「關於处理国际上对四川水災救済問題的請示」（四川省洪水の国際救済問題の取扱いに関して、以下は1981年「請示」）を國務院に提出する。

1981年「請示」の概要は以下の通りである⁴²²。第一に、国際社会への災害情報発信は基本的に新華社通信を通じて行う。必要に応じて、国連災害救済調整官事務所から災害情報を提供することを許可する。しかし、国連組織および国際社会に災害救援を要請するひつようはない。第二に、国際災害援助を受け入れるかどうかについての外国政府、国連機関、他の国際機関や個人からの一般的な質問に対して、感謝の意を持って接し、災害状況を説明し、自国の力で当該災害を克服することができることを伝える。中国と友好的な外交関係を持つ外国政府が積極的に援助を提供する意思を表明している場合は、災害援助を提供する前に、災害状況を明らかにするための調査チームを被災地に送るという前提条件がない場合に限り、相手国の援助を受け入れることを許可する。赤十字などの一般的な市民社会組織が自発的に提供してきた寄付の受け入れは、許可する。相手国が相手国の中で一般市民に中国への資金援助を呼びかけることに関しては、中国政府は援助国に対してそのような行動は控えるように伝える。中国の国際的な友人や華僑の個人的な寄付の受け入れは、許可する。教会組織からの救済は一切受け入れない。第三に、受け入れを認める災害援助は物資と資金に限り、人的支援や技術援助は一切受け入れない。第四に、相手国の政府や赤十字社などの市民組織が、哀悼の意を表明するために、個々の代表者を災害地域に派遣することを要請した場合は、状況に応じて、その要求を受け入れる。その場合は派遣された代表者の活動の範囲を厳しく管理する。9月2日、上記の1981年「請示」は國務院によって承認されている。

上記の1981年「請示」から、中国の国際緊急援助受け入れの経路や範囲などが相当の制約を受ける実状が明らかになった。実は1982年から1986年の間、国際災害援助の受け入れは基本的に停止状態となっていた。とはいっても、必ずしも災害援助受け入れにおける中国政府の開放的なドアが再び閉じたというわけではない。実際、1981年四川洪水後、中国は初めて直接的なアメリカからの資金援助（25,000ドル）を受け入れている⁴²³。1986

⁴²¹ 范宝俊（1999）『災害管理文庫』（第四巻：災害統計資料滙編）当代中国出版社、165頁。

⁴²² 民政部政策研究室（1984）『民政工作文献滙編（二）』民政部政策研究室出版、175-176頁。

⁴²³ “U.S. gives cash to China for flood victims.” The Washington Post. 1981. 9. 10.

年の台風7号による被災があった時に、広東省は欧州共同体委員会から供与された50万（ヨーロッパ通貨単位）と27000トンの小麦を受け入れている⁴²⁴。

続いて、1987年大興安嶺特大森林火災の事例を紹介する。1987年5月6日から6月2日まで、中国東北地方の大興安嶺で森林火災が発生した。統計によると、火災地域は110万ヘクタールにも達し、被災家庭は10,800戸で、被災者は56,000人（そのうち、193人が死亡、226人が負傷した）であった。この大興安嶺の森林火災は建国以来、最大の森林破壊面積と最大数の死傷者をもたらした歴史的な森林火災であると言っても過言ではない⁴²⁵。国際社会においても広範囲の注目を浴び、多くの外国政府や国際機関が、中国政府に支援を表明している。

このような状況の中で、民政部、対外経済貿易部⁴²⁶、外交部は、国際災害援助受け入れガイドラインを現状に応じて改定する必要があると考える。1987年5月13日、この三省庁は共同で国務院に「關於調整接受國際救災援助方針問題的請示」（国際災害援助受け入れのガイドラインの改定についての伺い書、以下は1987年「請示」）を提出する。1987年「請示」は、1980年に国務院によって承認された国際災害救援方針を再確認すると同時に、1981年以降の中国政府の消極的な国際災害援助受け入れ政策が中国の国際交流にネガティブな影響をもたらしていると言及している。

1987年「請示」の具体的な内容は以下の通りである。第一に、今後、必要に応じて中央政府は組織的かつ計画的な方法で災害や災害救援活動等に関する情報を国連災害救済調整官事務所および国際連合開発計画（英語：United Nations Development Programme、略称はUNDP）に提供する。関連する国際組織や報道機関、外国の大使館からの災害情報をめぐる問い合わせに関して、中国政府は一定時間内に返信する。中国国内の報道機関に対しては、政府機関と協力して、特殊な死亡ケースやその他の異常事態（飢饉、物乞い、被災者の流出など）を除く、一般的な災害情報を提供する資格を認める⁴²⁷。

第二に、大規模な災害が発生した場合、中央政府は国連災害救済調整官事務所を通じて、国際社会に災害援助を要請する。しかし、要請の頻度は多すぎることのないように調整する。局地的な災害が発生した際には、国際機関や友好国から主体的な援助供与の申し出があった場合は、中央政府は災害援助を受け入れることができる。外国の民間団体、国際的な友人、そして華僑からの寄付は、一般的に受け入れを認める。教会組織からの救済の受

⁴²⁴ 孫紹騁（2004）『中国救災制度研究』商務印刷館出版社、140頁。

⁴²⁵ 民政部救災救済司・民政部国家減災中心（2005）『1949—2004 重大自然災害案例』民政部救災救済司・民政部国家減災中心出版、111頁。

⁴²⁶ 1982年になって、対外貿易部、対外経済連絡部、国家進出口管理委員会、国家外国投資管理委員会が合併し、対外経済貿易部となる。

⁴²⁷ 中華人民共和国民政部（1993）『中華人民共和国民政法規滙編（1949—1993）』華夏出版社、547頁。

け入れ禁止の方針は変わらない。特別な事情がある場合、ケースバイケースで国務院に報告することとする⁴²⁸。

第三に、対外経済貿易部は災害援助受け入れにおける対外連絡および交渉に責任を持つ。民政部は、災害情報の提供、広報、および資金や物資の受領と配給を担当する。その中で、国際人道団体、または海外の赤十字社と国際女性同盟（International Alliance of Women IAW; フランス語: Alliance Internationale des Femmes =AIF）などの国際民間団体からの災害救援・寄付は、中国紅十字会と中華全国婦女連合会が受け入れ組織となり救援物資や分配を行う。上記の団体を除く他の外国市民団体や個人の災害救援寄付については、民政部が、外交チャンネルを通じて直接連絡・交渉し、そして救援物資や寄付を受けつける⁴²⁹。特別な事情（大興安嶺森林火災など）が発生した場合、国務院の指定した部門が主導して、対外経済貿易部、民政部、および外交部と協力して、国際機関や外交政府等と連絡・交渉を行い、災害援助を受け入れる⁴³⁰。また、国際機関や相手国に災害情報と災害工作などの資料を提供する通常業務は民政部が直接担当する。民政部は対外経済貿易部、および外交部と常に連携して意思の疎通を図らねばならない⁴³¹。

1987年6月9日、国務院は三省庁の要請に同意し、その後中国政府は大興安嶺火災の災害援助受け入れを調整するための工作小組を設置している。工作小組の事務所は森林局に置かれ、災害援助受け入れにおいて全面的な調整を行う指導的な役割を担うことになる。これらの受け入れ政策の結果、国際機関や外国政府から7,995セットの機材、13,630箱の医薬品、584,544箱の食料品、59,632件の日用品、そして702,903.79ドルの現金の供与が実施されたのである⁴³²。

最後の事例として、1988年福建省建陽特大水害の発生後のプロセスについて概観する。1988年5月21日、福建省の建陽市で大洪水が発生した。中国に駐在していたいくつかの大使館と国際機関は、中国政府に災害状況と災害救援の態度について情報提供を求めた。民政部、対外経済貿易部、外交部は協議の結果、国際機関や友好政府からの緊急援助を受け入れることを決定し、7月末までに、中国政府は8カ国と国際機関から200万ドル以上の災害援助を受けた⁴³³。

福建省洪水災害後、国際災害援助受け入れに関する活動が今後増加することを予測して、1988年8月3日に、民政部、対外経済貿易部、および外交部は国務院に「關於在接受国際救災援助中分情況表明態度的請示（被災状況によって国際災害援助受け入れの態度を表

⁴²⁸ 中華人民共和國民政部（1993）『中華人民共和國民政法規滙編（1949—1993）』華夏出版社、548頁。

⁴²⁹ 中華人民共和國民政部（1993）『中華人民共和國民政法規滙編（1949—1993）』華夏出版社、548頁。

⁴³⁰ 中華人民共和國民政部（1993）『中華人民共和國民政法規滙編（1949—1993）』華夏出版社、548頁。

⁴³¹ 中華人民共和國民政部（1993）『中華人民共和國民政法規滙編（1949—1993）』華夏出版社、547頁。

⁴³² 詹奕嘉（2006）『唐山大地震後30年』『世界知識』、第14号、20頁。

⁴³³ 中華人民共和國民政部（1993）『中華人民共和國民政法規滙編（1949—1993）』華夏出版社、554頁。

明する、以下は 1988 年「請示」)」を提出した。1988 年 9 月 8 日、國務院の主要指導者により 1988 年「請示」が承認された。

中国での自然災害対策に関する規程及び災害状況によって国際災害援助受け入れに関する三つの行動指針が 1988 年「請示」の中でさだめられた。省内では、一回の自然災害により 50,000 以上軒の家屋が倒壊した場合か、500 万畝以上の農作物が減作した場合、もしくはマグニチュード 6 以上の地震が発生した場合、これらの状況のいずれかがあった時には、中国政府は適時に災害状況を国際社会に通知する。相手国側から主体的に災害援助を供与する申し出があった場合には、中国政府はその援助の受け入れを許可する⁴³⁴。省内では、一回の自然災害により、100,000 以上軒の家屋が倒壊した場合か、1000 万畝以上の農作物が減作した場合、もしくはマグニチュード 7 以上の地震が発生した場合、これらの状況のいずれかがあった時には、中国政府は、災害状況を適時に国際社会に通報するとともに、国際災害援助を受け入れる意思を表明し、緊急に必要とされる救援物資の詳細をリストアップする。しかしながらこの程度の自然災害においては、中国政府は国際社会に国際援助を呼びかける必要はなく、国際災害援助を受け入れるという政府の意思を表明するだけで十分である⁴³⁵。省内では、一回の自然災害により、150,000 以上軒の家屋が倒壊した場合か、1500 万畝以上の農作物が減作した場合、もしくはマグニチュード 7.5 以上の地震が発生した場合、これらの状況のいずれかがあった時には、中国政府は、国際社会に災害状況を通報するとともに、国際災害援助を正式に要請する。適切と考えられる場合には、国連組織に災害応急対策への特別支援を要請することも認められる。災害状況の公表に関しても、より標準化された透明性を重視する改正が行われた。民政部は「中国救災状況通報」を発行し、関連する国連機関、中国に駐在の外国大使館、および国内外の報道機関に対して随時、災害情報を通知することが定められた。また、災害救済状況や援助受け入れに関する政府の見解を公表するために、必要に応じて、三省庁が中外共同記者会見を開催することが認められた。

4.3 冷戦後の災害危機管理機関と国際緊急援助受け入れに関する決定過程

4.3.1 冷戦後の災害危機管理機関

1992 年 10 月 12 日午前、中国共産党第 14 回全国代表大会が北京人民大会堂で開催された。この会議において、社会主義市場経済体制を確立することが提案される。社会主義市場経済の発展に適応するために、1993 年 3 月 22 日、第 8 期全国人民代表大会の第 1 回会議において、「關於國務院機構改革方案的決定（國務院の機構改革プログラムに関する決定）」が討議され、承認された。この機構改革の焦点は、政府の機能を変革することにあ

⁴³⁴ 中華人民共和国民政部（1993）『中華人民共和国民政法規滙編（1949—1993）』華夏出版社、554 頁。

⁴³⁵ 中華人民共和国民政部（1993）『中華人民共和国民政法規滙編（1949—1993）』華夏出版社、554 頁。

った。この改革方案により、民政部が継続され、多吉才讓が民政部部長に任命される。1993年12月6日、国務院弁公室は「民政部の職能配置・機構設置・人員配置に関する方案（民政部職能配置内設機構和人員編制方案）」を発行する。この方案によると、民政部の内設機構として、弁公庁・優撫司・安置司・救災救済司・農村社会保険司・社会福利司・基層政權建設司・区劃地名司・社団管理司・社会事務司・計画財務司・国際合作司など12の職能司（日本の庁に当たる）と人事教育司（民政部の党委員会）が設置されている。中でも救災救済司の責務は、災害救済および社会的救済に関する政策および規則を策定し、それらを組織的に実行すること、災害の管理や救済を行うこと、被災者に対する支援や激励を調整すること、生産自助を実行するために被災地を指導し、国内・国外からの寄付や支援物資などを分配することなどである⁴³⁶。

1998年3月5日、第9期全国人民代表大会の第1回会議が北京で開催され、1998年3月10日には、新しい「關於国務院機構改革方案的決定」が採択される。この「決定」においては、「社会主義市場經濟の要求に従って政府機能を変革し、政府と企業の分離を達成すること。合理化、統一、効率の原則に従って、政府の組織構造を調整すること。権限と責任の一貫性の原則に従って、政府部門の責任と権限を調整し、部門間の責任の分担を明確にし、行政運営メカニズムを改善すること。法律に従って国を管理し、行政システムの法制度を強化すること。」といった機構改革の原則を一層明確に打ち出している⁴³⁷。この第9期全国人民代表大会の第1回会議において承認された「国務院機構改革方案」及び「国務院關於機構設置的通知」⁴³⁸に従って、1998年に国務院は更なる機構改革を実施したのである。機構改革後も民政部は依然として社会・行政問題を担当する国務院の機関の一つとして残されるであった。民政部の機関には弁公庁、民間組織管理局、優撫安置局、救災救済司、基層政權と社区建設司、区劃地名司、社会福利と社会事務司、財務と機關事務司、外事司、人事教育司（民政部の当委員会は人事教育司に設置）といった合計10の職能司が含まれている。1998年の国務院の機構改革を通じて、それまで貿易委員会が担当していた災害救援調整機能が民政部に移される。即ち、民政部が災害対策や災害救助を組織し、調整する役割を引き受けることとなったのである。その後、災害の管理調整機能を備えた幾つかの事務所が民政部に順次設置されている。例を上げれば、1998年8月16日に、中央機構編制委員会弁公室の承認後、「全国抗災救災総合協調弁公室」が民政部に設立された。2000年10月16日、国務院の承認を受けて、「中国国際減災十年委員会」は「中国国際減災委員会」と改称され、その事務局は民政部にも設けられた。災害調整機能を継承した民政部は他の関連部門との調整や関連規則の策定を促進することとなる。

⁴³⁶ 民政部政策法規司（1994）『民政工作文件選編（1993年）』中国社会出版社、41頁。

⁴³⁷ 中共中央文献研究室（2000）『十五大以来重要文献選編（上）』人民出版社、242頁。

⁴³⁸ 「国務院關於機構設置的通知」国発[1998]5号

以下においては、90年代における災害危機管理の調整機関の発展状況について考察する。21世紀に入り、国際社会は人類が依然としてさまざまな深刻な自然災害に直面している状況を憂慮し、1999年第54回国連総会において、「国際防災の10年」を継続し、新しい「国際防災戦略」(United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 略称 UNISDR) を採択する。1998年4月、国連開発計画の支援を受けて、「中国国際減災十年委員会」は、国家の長期的発展に基づく最初の「国家防災計画(1998年-2010年)」を公布した。それは中国の防災活動に関する指針や原則を提供するばかりではなく、将来の災害に対応する中国の防災能力や中国の政治アジェンダにおける防災の重要性を高めることに役立つものであった。1998年は中国の防災システムの発展にとって数多くの重要な出来事があった年であると言える。2000年には、中国政府は国際社会における防災戦略の進展と国内のニーズに応じて大規模な防災活動を実施し、「中国国際減災十年委員会」を「中国国際減災委員会」に改称している⁴³⁹。

また、「国家防災計画(1998年—2010年)」により、「中国国際減災委員会」における民政部の権限が強化され、防災の制度化にさらなる進展がみられた。「中国国際減災委員会」は、民政部ではなく副総理が中心となって災害関連の各部門を取りまとめている。その結果、「中国国際減災委員会」は「中国国際減災十年委員会」と比べても、より強力な執行力を持ち、部門横断的な調整と意思決定においてより積極的な役割を果たすことができる。その後も「中国国際減災委員会」は一定の包括的な調整機能を果たし、防災分野における一連の国際交流・協力活動を実施している。しかし、「中国国際減災委員会」は防災を主目的としており、災害救援・救助活動の調整には十分な行政的強制力を持っていなかった。

防災領域の調整機関の強化に伴って、全国災害救援・救済工作協調機関の強化も進められた。1991年7月、国務院の指導下にあるさまざまな省庁や委員会の実施する自然災害救済・救助活動を効果的に調整するために、「全国救災工作領導小組」が国務院内部に設置される。国務院副総理(田記曇)が「全国救災工作領導小組」のリーダーを務める。構成機関には民政部・経済貿易部を含む25の省庁と委員会が含まれていた。同時に、「国務院生産弁公室」も設立され、「全国救災工作領導小組」の事務所が「国務院生産弁公室」に設置された⁴⁴⁰。「全国救災工作領導小組」の主要な任務は、災害救援・救助、業務展開、および関連する政策の主要な課題の研究や対策の立案、そしてそれらの対策の実施を関係部局に促すことである。また、1988年から全国災害救援活動の組織化と調整役を担当してきた国家計画委員会の安全生産調度局も、「国務院生産弁公室」に移管された。1991

⁴³⁹ 司馬義・艾買提(2000)「在「国際減災日」座談会上的讲话」『中国減災』第10卷、第4号、3頁。

⁴⁴⁰ 国弁発[1991]45号「国務院弁公厅關於成立全国工作領導小組的通知」『中華人民共和國国務院公報』1991年11月11日、第31号、第1100頁。(総号:670)

年には、「国務院生産弁公室」は、事実上の国内の自然災害救助管理のための省庁間調整機関となった。

しかし、1992年5月に、「国務院生産弁公室」は廃止され、「国務院経済貿易弁公室」が設立される。その後1993年に、「国務院経済貿易弁公室」が廃止され、「国家経済貿易委員会」が設立される。これに従い、自然災害救済を調整する任務は、「国家経済貿易委員会」の「経済運行局」に移される。1997年には、「国務院關於加強抗災救災管理工作的通知（災害救済および災害救済管理の強化に関する国務院の通知）」により、自然災害救済・救助を調整する責任が「国家経済貿易委員会」にあることが明確にされる⁴⁴¹。「国家経済貿易委員会」は、国家の災害救援・救助活動を包括的に調整し、国務院の関連部署と連携して災害救済資金および物資を手配する責任を担うこととなる。国務院の関連部署は、それぞれの責任範囲内で災害救済および救済の作業を担当し、さまざまな災害救済資金、支援物資などの割り当て、管理、作業状況および救済資金や物資の配給について国家経済貿易委員会、財務部およびその他の関連部門に適時報告することを求められた⁴⁴²。1998年、国務院の新たな機構改革により、国家経済貿易委員会に管轄されていた災害救済・救援の組織化および調整に関する職務は、再び民政部に移管される。それと同時に「全国抗災救災総合協調弁公室」も民政部の救災救済司に移管される。

特定の災害に関しては、例えば干ばつ及び水害に対応するための調整機関として、1992年7月に「国家水防総指揮部」が「国家水防抗旱総指揮部」に改編されている。この他、1995年2月、国務院は「破壊性地震応急条例」を公布する。この「条例」によると、大規模な破壊的地震の発生後、国務院は「抗震救災指揮部」を設置し、国務院の防災・減災担当部署が同「抗震救災指揮部」の事務所となる⁴⁴³。国務院の関連部署においても、各自地震緊急対応組織を設立することが規定されている。2000年2月、国務院は、「抗震救災指揮部」および「国務院防震減災工作聯席會議制度（地震対策と防災に関する国務院合同會議制度）」についての通知を發表する。この「通知」は、「抗震救災指揮部」の設置条件、手続き、指導者の構成およびメンバー組織を明確にするもので、地震救援・救助のための緊急調整システムの標準化を進めるものである。

4.3.2 冷戦後における国際緊急援助受け入れ決定と関連規制

前節では90年代の災害危機管理における機関と機能を紹介した。本節では、国際緊急援助受け入れをめぐる規制について考察する。

⁴⁴¹ 「国務院關於加強抗災救災管理工作的通知」国発[1997]2号
http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/19/content_5121564.htm

⁴⁴² 「国務院關於加強抗災救災管理工作的通知」国発[1997]2号
http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/19/content_5121564.htm

⁴⁴³ 1976年の唐山地震後、設立された「唐山地震抗震救災前線指揮部」や「抗震救災後方勤務指揮部」のような指揮調整組織は、震災後の危機管理対応において重要な役割を果たしたが、これらの指揮調整組織は一時的なものである。持続力と計画性を欠いており、臨時的な調整機関が最終的には地震救援の効率にマイナスの影響を与えている。

まずは、1991年華東水害の事例を見てみよう。1991年5月下旬から7月中旬にかけて、淮河流域と揚子江の中・下流域で大雨が降り続いた。安徽省、江蘇省、湖北省、河南省の降水量は、通常の1～3倍の700～1200mmにも達した。また、揚子江の支流である滁川の水位は過去最高の記録を2度も更新している⁴⁴⁴。その結果、洪水災害が安徽省、江蘇省、湖北省、河南省、四川省、貴州省などの広範な地域で発生した。洪水により合計2,400万ヘクタールの作物が被害を受けて、5,113人が死亡し、498万世帯の家屋が倒壊し、直接的な経済的損失は779億元にも達した⁴⁴⁵。統計によると、安徽省では全人口の7割、4,800万人以上、430万ヘクタール以上の農産物が被害を受け、直接的な経済的損失は約70億元にも達した。江蘇省では、全人口の62%を占める4200万人以上の人々が被災し、164人の死亡者が出て、300万ヘクタールの作物が水害を受け、90億元の直接的な経済的損失がもたらされた。また、安徽省では、夏の穀物生産が35億キログラム、秋の穀物生産が51億キログラム減少した。江蘇省は15.5億キログラムの夏の穀物と31.5億キログラムの秋の穀物を失った⁴⁴⁶。

江沢民、李鵬、田紀雲などの当時の主要指導者たちは華東水害を重視し、被災地を視察して災害救援活動を指導した。国務院は、田紀雲を長とする「救災工作領導小組」を設立し、被災地への災害救援資金の配分を増やすことを決定する⁴⁴⁷。民政部と財務部は被災地の安徽省に8億1300万元、江蘇省に323億7500万元の災害救助金を供与した。しかし、このような大規模な洪水災害に対しては、中央政府の災害救済措置だけでは被災地のニーズを満たすことは困難である。当時、崔乃夫（当時民政部部長）は「中国国際減災十年委員会」の使命を果たし、災害救援に効果的に対応するために、あらゆる組織や資源を動員すべきであると考えていた⁴⁴⁸。同様に、中国に駐在する各国大使館は中国の国内メディアを通じて洪水の災害状況を知らされており、中国が援助を必要としているかどうかを外交部に打診している。これに従い、外交部は直ちに国際支援受け入れの提案を民政部に送ったのである。7月5日、民政部は外交部と意見を統合し「中国国際減災十年委員会」の名の下に国際社会への緊急援助を呼びかけるの報告書を作成し、国務院に提出する。この提案は、副総理の田紀曇によって支持されることになる⁴⁴⁹。

7月11日、北京首都ホテルの会議場で「国際緊急援助の呼びかけ」に関する記者会見が開催され、「中国国際減災十年委員会」秘書長・民政部副部長の陳虹が記者会見で被災状況を説明した。そして早急な復興のために中国政府を代表して陳虹は、関連する国連機

⁴⁴⁴ 民政部救災救済司・民政部国家減災中心（2005）『1949—2004 重大自然災害案例』、134頁。

⁴⁴⁵ 民政部救災救済司・民政部国家減災中心（2005）『1949—2004 重大自然災害案例』、135頁。

⁴⁴⁶ 民政部救災救済司・民政部国家減災中心（2005）『1949—2004 重大自然災害案例』、135頁。

⁴⁴⁷ 李玉林（2015）『慈善的高山厚土』中国社会科学出版社、120—150頁。

⁴⁴⁸ 民政部救災救済司・民政部国家減災中心（2005）『1949—2004 重大自然災害案例』民政部救災救済司・国家減災中心、136頁。

⁴⁴⁹ 史維勤（1991）「第一次向国内外發出救災援助緊急呼吁」『中国社会導刊』、12—17頁。

関、外国政府、その他の国際機関などに、中国の安徽省および江蘇省の被災地への人道的支援を提供するよう訴えた。民政部は「救災捐贈弁公室」を設立し、関連災害部門と協力して、国際災害援助の受け入れ、受領管理、配給、災害救援寄付の使用、外国人要員、航空機、船舶の出入国に関する一連の方針と措置を策定する。中国が国際緊急援助を国際社会に直接訴えるのはこの時が初めてのことである。中国の災害援助要請は国際社会から特別な注目を集め、非常に素早い反応があった。8月23日までに、国際社会は1000万ドル以上の資金援助を誓約する。そのうち、民政部は7.97百万米ドル（41.79百万人民元9）を受領した。寄付された物資は1億4360万人民元に相当するものであった。60以上の国と地域が中国への災害援助に参加し、民間機関からの寄付も合計2683万ドルにも達した。香港とマカオの人々は合計5億3000万香港ドルを寄付した⁴⁵⁰。

1991年以後、国際緊急援助受け入れに関する規定が徐々に制度化されていく。国際社会への災害情報管理を標準化するために、1994年に民政部は国務院に「關於對外宣傳報道我國災情問題的請示（災害情報の對外宣伝に関する請示）」を提出する。1994年6月、国務院新聞弁公室は、民政部の「請示」を承認した。「請示」の中では、「将来、民政部は国家災害情報の取得、編集及び公表に責任を負う。他のチャンネルで提供される国家災害情報は一般に採用及び公開されない。国内報道メディアは民政部により提供される災害情報に基づいて報道を行うべきである。」と規定されていた⁴⁵¹。国際災害援助受入れ活動を秩序正しく実行するために、1995年9月14日、民政部は「關於做好國際救災援助工作有關問題的通知」を出した⁴⁵²。この「通知」は、国際災害援助の要請や受け入れに関連する問題について厳格な規制を行うものであった。この「通知」により、民政部の承認なしには、いかなる部門、または個人が、災害情報を国際社会（外国政府、国際機関、国際ニュース機関、香港、マカオ、台湾、その他の海外機関および個人）に伝達することは許されず。凶荒に関する情報の一切を海外に提供してはならないことが定められた。1997年8月6日、民政部の救災救済司は、「關於對外通報災情事宜的答復（對外災害情報通報問題への回答）」で災害情報管理をさらに強化した。この「答復」では、1987「請示」と1988「請示」における国際社会への災害情報発信に関する規定は厳格に遵守されると規定され⁴⁵³、外国の報道機関が災害情報の提供を求めた場合、民政部は統一された様式によりすでに公表済みの災害統計と災害救済状況に関する情報を提供できる⁴⁵⁴と定められている。

⁴⁵⁰ 民政部法規弁公室（2001）『中華人民共和國民政工作文件匯編（1949—1999）（中）』中国法制出版社、1472頁。

⁴⁵¹ 李本公、姜力（1996）『救災救済』中国社会出版社、109頁。

⁴⁵² 民政部法規弁公室（1996）『民政工作文件選編（1995）』中国社会出版社、199頁。

⁴⁵³ 范宝俊（1999）『災害管理文庫（第五卷）』当代中国出版社、713頁。

⁴⁵⁴ 国務院「關於加強抗災救災管理工作的通知」[国發（1997）2号]
范宝俊（1999）『災害管理文庫（第五卷）』当代中国出版社、713頁。

中国では、災害情報は省庁、局、地方、自治体および自治区の間に散在している。気象局、地震局、水利部、国土資源部、農業部など、災害を担当する専門部署にもそれぞれの内部情報ネットワークシステムが存在する。情報ネットワークシステムが細分化されているため、政策決定者や一般市民が、被災地における災害の全体状況を把握することは困難である。このような状況は、防災や災害危機管理政策に関する政府の意思決定に資するものではない。そこで、2002年4月、国務院は民政部に「国家減災中心」を設立することを正式に承認する。「国家減災中心」は、中国の防災情報交換センター、防災技術サービスセンターおよび危機管理政策意思決定の諮問センターである。

災害情報管理の他、90年代には、国際物資・資金援助受け入れの規定も整備された。1998年6月29日、国際災害物資の受理に関し、財務部、国務院関税税則委員会、国家税務総局および税関総局が共同で「關於救災捐贈物資免稅進口稅收的暫行弁法（國際災害物資援助に対する輸入税の免除に関する暫定措置）」を発表した。免税が可能な災害救援物資の種類、免税が可能な被災地域の範囲、および具体的な申請手順について詳述している⁴⁵⁵。免税が可能な地域は、新華社通信と民政部の「中国災害情報」によって公表された被災地に限られる。食料品（調味料、水産物、果物、飲料、ワインを除く）、生活用品（新しい衣類、寝具、靴、帽子、テント、手袋、寝袋、毛布、その他基本的生活を維持するための必需品）、医薬品（治療、消毒を含む抗菌剤など、ワクチン、アルブミン、応急処置のための医療機器）、救助用具（担架、ゴムボート、救命胴衣などを含む）、その他の国務院によって直接承認された援助物資が免税対象となる。災害救援物資輸入のための免税申請は、一般的に、民政部（中国国際減災十年委員会）、中国紅十字会、および中華全国婦人聯合会によって行われる。申請後は中国税関総署が関連の規則に従って免税手続きの処理を行う⁴⁵⁶。

次に、1998年の洪水災害の時の国際災害援助受け入れの事例について紹介する。連続の大雨のため、1998年の7月から9月にかけて降り続いた大雨によって、中国の長江や松花江などの地域で大洪水が発生し、中国の社会・経済に大きな打撃を与えた。湖北・湖南・江西・安徽・黒龍江・吉林・内モンゴルなどを含む29省で水害が発生した。この時の長江の大洪水は、1954年の大洪水に匹敵する規模であった。被災面積は21.2万平方キロ、被災者は2億4千万人を超えた。死者は4150人にも達していた⁴⁵⁷。倒壊家屋約500万戸、8月31日までに20億ドルを超える経済的損失があったと推定される⁴⁵⁸。1998年7

⁴⁵⁵ 民政部法規弁公室（2001）『中華人民共和國民政工作文件匯編（1949—1999）（中）』中国法制出版社、1539頁。

⁴⁵⁶ 民政部法規弁公室（2001）『中華人民共和國民政工作文件匯編（1949—1999）（中）』中国法制出版社、1539頁。

⁴⁵⁷ 康沛竹（2004）『中国共産党執政以來防災減災思想』北京大学出版社、58—61頁。

⁴⁵⁸ Final Report on 1998 Floods in the People's Republic of China
<https://reliefweb.int/report/china/final-report-1998-floods-peoples-republic-china#situation>

月 24 日、民政部は湖南省、湖北省、江西省および他の地域が洪水被害に遭遇していると公表し、国際災害援助を歓迎する意を表明した⁴⁵⁹。

これを受けて国内からも国際社会からもさまざまな形で、積極的な救援資金や物資の寄付が行われ、1998 年の災害支援ブームを巻き起こした。この国際災害援助の受け入れ過程で、多くの問題も発生していた。そのため、専門的な捐贈法規の整備の必要性の問題が議題に上がるようになった。この機会に国務院と民政部は、災害救援寄付の受領に関する一連の文書を発行し、関連部署に災害救援寄付や物資の配分管理を標準化することを要請した。1999 年には、「中華人民共和国公益事業捐贈法」が公布される。これは災害義捐工事を展開するために必要な基本的な法的根拠を提示するものであった。2000 年 5 月 12 日に、民政部は「救災捐贈管理暫行弁法」を公布する。その中には、「国際災害援助受け入れ」の規制に関する章も含まれており、国際災害援助の要請、関与アクター、寄付の受け取りなどについての規定が定められている⁴⁶⁰。

4.4 SARS⁴⁶¹後中央レベルの危機管理体制の構築

前節において災害救援を担当する民政部などの中央政府機関の構造や機能が整備される過程や災害調整部門の設立に関する経緯を説明した。その後 2003 年の SARS の流行により、中央政府レベルでの緊急メカニズムの構築が促進されることとなる。

4.4.1 中央レベルの危機管理メカニズム構築の契機と展開

2003 年 7 月 28 日、SARS 予防管理全国会議が北京で開かれ、胡錦濤国家主席による緊急対応を含む災害管理メカニズムの構築にかかわる指示が出される。2003 年 10 月 11-14 日に開かれた中国共産党第 16 期中央委員会第 3 回全体会議において、中国共産党中央委員会（以下は中共中央）は「社会主義市場経済体制整備の若干の問題に関する中共中央の決定」を採択する。この決定には「政府の公的緊急事態やリスクへの対応能力を向上させるために、早期警戒と緊急メカニズムの改善と確率を早急にに行う必要がある」という指摘

⁴⁵⁹ China-Floods OCHA Situation Report. 1998. 7. 30. <https://m.reliefweb.int/report/38328>

⁴⁶⁰ 民政部法規弁公室 (2011) 『民政工作文件選編 (2000)』中国民主法制出版社、291 頁。

第 16 条「国務院の民政部は、海外へ災害状況を報告し、国際災害援助を受け入れるかどうかの姿勢を示し、受援の地域を画定する責任がある。法律や行政規制に別段の定めがない限り、国務院の民政部の承認なしに、部局、組織、個人は、海外へ災害状況を報告したり、災害援助を要請したりすることはできない」。

第 17 条「国務院の民政部は、災害救援のために中央政府への海外からの寄付受け入れについて責任を負う。県レベル以上の地方政府の民政部門は、災害救援のために地方政府への海外からの寄付受け入れについて責任を負う。公益社団法人は、海外の災害救援を受け入れることができるが、政府の民政部門に報告する必要がある。法律および行政規制により別途規定されている場合を除く」。

第 18 条「受給者が受け取った外国の災害義援金は、指定された外国為替銀行に決済されるものとする」。

第 19 条「海外から寄贈された災害救援物資の検査・検疫・免税は、関連する国家の規則に従って処理されるものとする」。

第 20 条「免税で輸入された救援物資は、いかなる形式でも譲渡・販売・貸与または他の目的での使用が認められない」。

⁴⁶¹ SARS : severe acute respiratory syndrome 重症急性呼吸器症候群。

が含まれていた。上記2回の会議から、胡錦濤主席を含む中共中央が災害危機管理メカニズムの必要性和重要性に着目していたことがうかがえる。中共中央の決定に応じて、2003年12月には国務院の中に応急計画作業部会が設置されている。

SARS後、中共中央の決定を履行するために、応急計画の策定と改訂が国務院の重要な責務となった。2004年1月、国務院弁公庁は各省庁と委員会を招集し、北京で災害応急計画の準備に関する会議を開催する。3月、国務院は河南省鄭州で省・市および大都市の緊急時計画に関するシンポジウムを開催した。2004年3月4日、全国人民代表大会は中華人民共和国憲法の改正案を可決した。憲法改正案は、自然災害、治安事件、大流行などの主要な治安危機によって引き起こされた緊急事態に言及している⁴⁶²。2004年4月、国務院弁公庁は中央と地方政府向けの「突発事件応急マニュアル編成ガイドライン」を発表した⁴⁶³。中央政府の危機管理政策の策定に加えて、2004年9月の中国共産党第16期中央委員会第4回全体会議で中共中央は党の統治能力を強化する観点から、災害管理や危機管理メカニズムの確立を加速することの重要性を強調する⁴⁶⁴。また、2003年から2005年にかけて、ほぼすべての中央政府機関が独自の応急対策事務所を設置し、それぞれの災害危機管理システムを改善するための緊急時対応計画を策定している。

種類	関与主体	主要内容
国家突発公共事件総合 応急対策計画	国務院	全国の応急対策計画の総則。突発事件の概念、応急対策計画のシステム、活動の原則等が含まれる。
国家特別事項応急対 策計画	国務院及 びその各 部門	1種類、又は2以上の特定の種類の緊急事態に対応する国の応急対策計画。国家自然災害救助応急対策計画、国家地震応急対策計画、国家水防抗旱魃応急対策計画、国家突発公共衛生事件応急対策計画等がある。
国務院各部門別応急 対策計画	各中央政 府機関	国務院の各部門の機能に基づき策定される応急対策計画。
地方各級人民政府・部 門別応急対策計画	地方各級 人民政府 及び各部 門	省級地方政府突発公共緊急事態総体対策計画、特別事項緊急対策計画、部門別応急対策計画、市・県及び郷級人民政府緊急事態対策計画

表6. 突発事件応急対策計画の体系（「国家突発公共事件预案体系」⁴⁶⁵等を参照し、筆者作成。）

⁴⁶² 全国人民代表大会（2004）「中華人民共和国憲法修正案」全国人民代表大会。

http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2004-04/19/content_5334619.htm

⁴⁶³ このガイドを参考し、国務院の関連部署が緊急事態の性質・種類などに応じて、各自の応急計画を策定や改訂できる。

⁴⁶⁴ 中国共産党歴次代表大会データベース

⁴⁶⁵ 「国家突発公共事件预案体系」中央政府門戸網

http://www.gov.cn/yjgl/2005-08/31/content_27872.htm

総合的な危機管理計画として、2006年1月、国務院によって策定された「国家突発公共事件総合応急対策計画」が公布された。この計画の内容は、主に公共緊急事態の分類および分類の枠組みと、重大な公共緊急事態における国務院の組織体制および作業メカニズムによって構成されている。この計画は、災害予防、予測および早期警報、情報報告、情報発信、緊急対応と処分、復旧と復興などの災害管理の仕組みについても明確に規定している。「国家突発公共事件総合応急対策計画」では、公共事件は次の4つのカテゴリーに分類される。その性質、程度、制御可能性、影響の範囲に応じて、各突発公共事件は「級I（特に重大）、級II（重大）、級III（より大きい）、級IV（一般）」4つのレベルに分けられる。

自然災害	洪水と干ばつ災害、気象災害、地震災害、地質災害、海洋災害、生物災害、森林草原火災など
事故災害	産業および鉱業貿易、輸送事故、公共施設および機器の事故、環境汚染、生態系の損傷など、さまざまなタイプの安全事故など
公衆衛生事件	感染症の伝染病、原因不明の大衆病、食品の安全性と職業上の危険、動物の伝染病、および公衆衛生と生命の安全に深刻な影響を及ぼすその他の事象など
社会安全事件	テロ攻撃、経済的安全保障事件、外国関連の緊急事態など

表7. 「国家突発公共事件総合応急対策計画」⁴⁶⁶での突発公共事件の分類（「国家突発公共事件総合応急対策計画」を参照し、著者作成）

「国家突発公共事件総合応急対策計画」を全面的に実施するため、2006年7月6日に国務院は「応急管理の全面的な強化に関する意見」を出した。中央政府に加えて、2006年8月、中国共産党第16期第6回中央委員会総会で、中共中央は「政府は統一領導、相互調整、分類管理、分級責任、及び属地管理を主とする応急管理体制を構築する」⁴⁶⁷ことを要請している。

あらゆる突発的な緊急事態に対して、効果的な危機管理を実施するためには、対策や計画に加えて、緊急時の法制度を整備する必要がある。2006年2月から「国家突発公共事件総合応急対策計画」が実施されてきたが、これは法律ではなく、単なる計画にとどまる。この状況を踏まえて、2007年8月30日、第10期全国人民代表大会常務委員会第29回会議で「中華人民共和国突発事件対応法」が可決された。これは各種緊急事態に対処する中国初の包括的な基本法である。この法律は中国政府が、突発公共事態、緊急時の対応と救

⁴⁶⁶ 「国家突発公共事件総合応急対策計画」 http://www.gov.cn/yjgl/2005-08/07/content_21048.htm

⁴⁶⁷ 今回の中央委員会総会では、中共中央は「社会主義調和社会構築の若干の重大な問題に関する決定」を決めた。この決定により、調和社会の構築が危機管理対策の構築と結びつけられるとなった。

助、およびその後の復旧と復興の予防、監視、早期警告において、外国政府および関連する国際機関と協力し、交流することを明確に規定している。この他、2007年10月、中国共産党第17回全国代表大会で、共産党は初めて危機管理メカニズムの構築を党代会の報告に書き入れた。党代会の報告は社会建設を推進する上で重要な課題として危機管理メカニズムの構築を謳っている⁴⁶⁸。

4.4.2 災害応急計画における国際緊急援助受け入れ

災害応急計画の中で、国際緊急援助の要請と受け入れに関する規定を明確にしておくことは重要である。2006年1月10日、民政部による「国家自然災害救助応急対策計画」が国務院によって正式に承認された。この計画では、自然災害救助の組織・指揮体系、災害情報の伝達、救助資金・物資等の準備、1級～4級の各等級に応じた対策を中央政府が発動させる条件及び各対応実施体制、被災者の生活支援、復興・再建等についての体制、運用などが定められる。国際災害援助に関する明確な規定も含まれている。大規模な自然災害が発生した場合、民政部は「緊急災害救援本部を設置し、国際社会に災害救援を要請し、受取人と口座を公表し、災害救援寄付のホットラインを設置し、あらゆる災害救援・寄付を積極的に受け入れる」責務を担う。また民政部は「被災地域の災害状況とニーズを毎日公表し、迅速に寄付と資料を配分し、定期的に災害救援寄付の受領と配布状況について公表する」ことも求められる⁴⁶⁹。その他にも外交部が国際災害援助活動を支援すると規定している。

自然災害後の緊急救援活動を効率的かつ秩序正しく遂行するために、2006年4月21日に、民政部は「自然災害に対する民政部の作業手順書」を作成し、自然災害に対する1級～4級の対応行動を設定し、作業手順を明確にした⁴⁷⁰。以下は1級の対応行動を見てみよう。地方の行政区域内では、「200人以上が死亡、100万以上の人が緊急移住、200000以上の家屋が倒壊」のいずれかの状況が発生する場合は、1級の対応行動を起動する。1級の対応レベルが決定された後、民政部は直ちに国務院に1級の対応行動の起動を報告し、国務院に自然災害緊急救援計画を開始するように勧告する。また、民政部は災害救援本部を設置し、ビデオシステムを通じて、被災地と24時間随時連絡を保つ。そして、大規模な災害後、民政部は、国家減災委員会の主任が、国家減災委員会のメンバーを招集し、被災地における災害救援の主要な問題について決定を下すための協議を行うよう勧告する。加えて、民政部はタイムリーな方法で災害情報を収集、評価し、災害状況と災害救援活動

⁴⁶⁸ 報告書の第8部分は「社会管理を整備し、社会の安定・統一を維持するために、緊急時の危機管理メカニズムを構築や改善することは必要である」と指摘した。

⁴⁶⁹ 「国家自然災害救助応急対策計画」<http://politics.people.com.cn/GB/1026/4021356.html>
2011年10月16日に「国家自然災害救助応急対策計画」は改定され、1級～4級の各等級の発動条件が具体的に規定されている。<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201111/20111100191151.shtml>

⁴⁷⁰ 「自然災害に対する民政部の作業手順書（民政部対応自然災害工作規程）」
http://www.china.com.cn/guoqing/zwx/2011-10/16/content_23632961.htm

の動的情報を国家減災委員会の主任に毎日報告し、主要な状況を随時報告する。さらに、1級の対応行動を起動する時、民政部は一般に、国家減災委員会の名で国際社会へ災害状況を通知し、国際災害援助を要請することを推奨する。それだけでなく、民政部は、災害情報発信と国際災害援助受け入れを効果的に行うために、外交部、商務部、その他の部門と協調する責任がある。また、民政部は災害救援に関する党中央委員会と国务院の指示を調整して実施する必要もある。

もう一つの例は、「国家地震対策計画」である。「国家地震対策計画」は被害程度に応じて緊急対応のレベルを分けて、震災の情報処理と緊急対応行動の起動条件及び対応措置などをも規定している。例えば、300人を超える死者を出した地震、直接的な経済的損失が昨年の省（市、区）のGDPの1%以上を占めた地震、または人口密集地域で発生するマグニチュード7.0以上の地震は「非常に大きな震災」に属する。「非常に大きな震災」の場合は、1級の対応行動を起動する。「国家地震対策計画」の中にも国際緊急援助の要請と受け入れに関する規定が含まれている。「国家地震対策計画」によると、外交部、民政部、および商務部は、関連する国家規則に従って国際社会に災害緊急支援の供与を要請することができる。民政部が国際社会からの緊急救援物資の受け入れに関する業務を担当し、地震局と外交部は国際社会が派遣する緊急救助チームの受け入れ及び手配業務を担当する⁴⁷¹。

他にも、2005年5月24日に、国务院は「環境緊急事態のための国家緊急対応計画」を承認している。環境災害の深刻度に応じて、当計画では緊急対応を4つのレベル（I、II、III、IV）において実施することが定められている。大規模な環境災害の発生時に、国際社会に緊急支援を要請する必要がある場合、環境保護部、外交部および商務部は、被災地のニーズとタイミング、ならびに支援を提供できる国（地域）および国際機関に関する情報を国家環境応急指揮部に提出する。その情報に基づき、国家環境応急指揮部またはその指定機関は、国際社会に災害情報を提供し、国際緊急支援を要請することができる。

4.4.3 国際緊急援助受け入れをめぐる中央レベル規定の規範化

2003年3月6日に、国際社会より供与された救援物資の受け入れに関する業務を標準化し、円滑化をはかるために、民政部は「災害救援物資の輸入管理規制に関する通知」⁴⁷²を出す。この通知は救援物資に対する輸入税の免除を申請するための条件を統一して、規定したものである。この「通知」によって、免税申請に関する手続きが統一されて、従来のマルチセクター管理から一元的な管理システムに簡素化される。具体的に言うならば、まず、海外からの災害救援物資の免税を申請する地域は「中国災害情報」で民政部が発表

⁴⁷¹ 「国家地震応急対策計画」2006-1-12 http://www.gov.cn/yjgl/2006-01/12/content_156986.htm。2012年、この「国家地震応急対策計画」の一部が修正された。

⁴⁷² 民政部救災救済司（2005）『救災救済司工作文件匯編（1988—2005）』民政部救災救済司出版、165頁。

した被災地域でなければならない。次に非課税の対象になる物資は、合理的な範囲内で無償で供与される国際社会からの救援物資でなければならない。そして民政部は、国際災害救援物資が配布される被災地にある税関に輸入免税を申請する責任を負う。被災地支援組織や被災者団体など援助を受ける側が海外の災害救援物資の免税を申請する場合、その責任者は地方民政部门に免税申請を提出する必要がある。省レベルの民政部门が免税申請書を審査し、中央民政部に報告する。その後、中央民政部が発行する「海外災害救援物資の輸入証明書」を受け取ってから、被援助対象側は災害救援物資が配布される被災地にある税関で輸入税の免税手続きを行うことになる。

2004年6月23日、民政部は「自然災害に関する民政部の作業規則（改訂版）」を発行した。この作業規則の中においても、被災の程度により自然災害をレベル分けして、そのレベルに応じた緊急措置と緊急対策手順を策定している。こうして、より体系化された災害救援活動が実施されるようになる。2004年11月19日、民政部は「自然災害に関する統計システム」を発行し、包括的、客観的、タイムリーに災害被害や経済的損失を評価する方法についての制度化を行った⁴⁷³。自然災害時の民政部の役割をより明確にするために、2006年6月に民政部は「自然災害救助応急計画」に従って、「自然災害対応の作業手順」⁴⁷⁴の改訂版を作成する。2006年9月6日、民政部は「被災者の統計と公開に関する通知」⁴⁷⁵を発行し、被災人口の範囲と情報の公開について具体的な規定を設けた。これによって、被災者やその被災状況⁴⁷⁶に関する情報の透明化がさらに一歩前進したのである。

災害救援管理をより標準化するために、民政部は「災害救援管理のための暫定措置」を改訂し、2008年4月28日に「災害救援寄付管理のための措置」を部長令の形で発行する⁴⁷⁷。その中で、災害発生後、国際災害援助のアピール、受け入れ、受領および管理に関して、より明確で具体的な規定が定められた。具体的な規定⁴⁷⁸に関しては、まず、被援助地域を特定し、海外へ災害状況を通知し、海外の災害救援物資を受け入れるかどうかの姿勢を明らかにする責任を民政部が担うことを明確にしている。そして民政部は、海外から中央政府に提供された災害救援物資・資金の受け入れ業務を行う責任がある。国際災害救援寄付金は、国家外貨管理局の規定に従って取り扱われるものとする。また、国際災害物資援助に関しては、その救援物資の検査、検疫、免税、輸入は、国家の関連規定に従って処

⁴⁷³ 民政部救災救済司（2005）『救災救済司工作文件匯編（1988—2005）』民政部救災救済司出版、8—9頁。

⁴⁷⁴ 「処理自然災害の程序」（自然災害対応の作業手順）民函[2006]92号

⁴⁷⁵ 民政部法制弁公室（2007）『民政工作文獻選編（2006）』中国社会出版社、324—325頁。

⁴⁷⁶ 災害による被災者とは、洪水、干ばつ、高温の熱波、台風、あられ、雪、砂嵐、地震、山の崩壊、地滑り、土砂崩れ、高潮、津波、森林草原火災などの自然災害によって引き起こされた死者と行方不明者、そして、災害救援活動中で亡くなった人々を指す。

⁴⁷⁷ 2008年4月28日に、民政部部長の李学挙は民政部第35号令を出した。こうして、「救災贈捐治理弁法」（災害救援寄付管理のための措置）が公式に発効した。

⁴⁷⁸ 「救災贈捐治理弁法」（災害救援寄付管理のための措置）の第四章の第17—第21条を参照されたい。

理されるものとする。免税で輸入された災害救援物資は、他の目的で譲渡、販売、賃貸、または使用してはならない。

災害情報管理に関しては、民政部は関連する部・委員会との調整を行い、災害の早期警報システムの包括的な構築を促進し、災害情報を多様な手段を用いてタイムリーに一般市民に提供する責任を担う。大災害時の部門間の協議メカニズムや情報通信メカニズムも確立される。国家減災中心⁴⁷⁹ (National Disaster Reduction Center of China) は、連日24時間体制で全国の災害情報の収集および分析を実施し、「昨日の災害情報」を作成し、毎朝関連部門に送信している。すべての災害関連部門は、毎月の初めに定期的に災害状況を公表しており、部門間の連携・調整メカニズムも確立されている。このようなガバナンスの改善により市民社会に対する災害情報の透明性も向上しつつある。民政部は、8355999をハブとする緊急連絡センターを設置する。緊急対応が必要な場合には、民政部の関係者は、県レベルの災害救助のスタッフと直接交信して、被災地の実際の状況やニーズを把握することができる。同様に、大災害が発生した時には、被災地の関係職員は国家の民政部に災害を直接報告することができる。関連部門や一般の人々も、この連絡システムを適宜活用することで災害状況を知ることができる。

災害情報の公開については、2006年1月に中央政府のポータルサイトが開設され、ネット上で災害対策に関する法令やマニュアル及び災害情報などが紹介されるようになった。また、国務院新聞弁公室、中央政府の各部・委員会レベルの報道官制度にも進展が見られる⁴⁸⁰。2008年5月1日に施行された「中華人民共和国の政府情報の公開に関する規制」は、「行政機関は、政府情報をタイムリーかつ正確に開示するものとする」と明確に規定している。

4.4.4 災害危機管理調整メカニズムの強化

SARS事件により、突発公共事件が単一の部門で処理および解決できるものではなく、部門間の調整が危機管理のための重要な要素であることが痛感された。その結果、国家の緊急対策メカニズムの構造は次第に包括的かつ統一された指揮系統のものに移行し、各機関の責任と権限が明確になってきている。

2004年5月、民政部が率いる中国国際減災委員会は、年次会議を月次の集団討議に変更することを決定した。これは、部門間の活動と意思決定がより頻繁に行われることを意味する。2005年には、「国務院応急弁公室」が国務院の弁公庁の下に設立された⁴⁸¹。この「国務院応急弁公室」は国務院副総理が議長を務め、中国政府の危機管理における最も強力な調整組織となっている。「国務院応急弁公室」は、国務院の危機管理の日常業務を

⁴⁷⁹2002年、国務院の承認を受けて、民政部の中で国家減災中心が正式に設立された。

⁴⁸⁰ 加藤洋子 (2008) 「SARS事件から見た中国の危機管理に関する一考察」『21世紀社会デザイン研究』第7号、41、42、48頁。

⁴⁸¹ 「国務院弁公庁関与設置国務院応急管理弁公室 (国務院総值班室)」中国政府網 <http://www.gov.cn/>

引き受け、緊急事態、情報集約、包括的な調整において、重要な役割を果たしている。特に、国務院応急弁公室の任務の1つは、国務院の指導者が主要な突発公共事件に迅速に対処するための支援を行い、予防的および早期警告、緊急訓練、応急対応、調査と評価、情報公開、および国際救援活動などを調整し、ガイダンスを与えることである。

2005年4月に、国家減災委員会が立ち上げられる（国家減災委員会の前身は、中国政府が国連の呼びかけに応じて1989年4月に設立した中国国際減災10年委員会で、2000年10月に中国国際減災委員会と改名）。2005年5月14日国務院が公布した「国家自然災害救助応急対応計画」の中でも、国家減災委員会は国家自然災害救助応急総合協調機構として言及されている。国際減災委員会の事務所は、全国抗災救災総合協調事務室と共同で民政部に設置され、全国の災害救援の総合協調、災害緊急救助及び国家減災委員会の日常業務を担当している。そのメンバーは国務院の関連省庁、軍隊、科学研究部門と非政府組織など34部門から構成され、国務院の主要指導者が国家減災委員会の主任を務める。

これまで、中国は、防災や減災において部門間の協調を重視してきたが、緊急事態発生段階における強力な協調機構がないため、実質的な対策を迅速に講じることが困難であった。大きな自然災害が発生した際には、往々にして一つか二つの主要な関連部門だけが災害救助の活動に参加している。例えば洪水災害の場合は水利部門、地震災害の場合は地震局などによって緊急対策が行なわれていた。他の関連部門は、自主的かつ積極的なイニシアチブを取ることがなく、責任をお互いに転嫁しあうことの方が多かった。そのため、数多くのケースで、被害を軽減するために最も重要な災害直後の初動に遅れがみられる。これらの重要な問題を解決するため、国家減災委員会の設立当初から、関係するすべての部門の権限と責任を明確に規定する努力がなされ、中国の救援活動に改善をもたらした。国務院応急弁公室（2005-2018）⁴⁸²と全国抗災救災総合協調事務室及び国家減災委員会は、現代中国における自然災害救助の総合協調機構を構成している。

4.4.5 災害救援分野の国際協力の拡大

中国政府は国内の災害救援活動に全力を尽くすとともに、国家の外交戦略として、災害救援分野の国際協力を拡大していた。例えば、2006年11月に北京で第二回上海協力機構メンバー国の応急救援部門部長会議を主催している⁴⁸³。また、中国は国連中央緊急対応基金の創設国の一つとして、2007年から毎年50万ドルを拠出している。その他、中国は国連人道問題調整事務所（OCHA）や国連難民高等弁務官事務所（UNHCR：The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees）などの災害支援活動にも積極的に参

⁴⁸² 2018年9月13日、第19期CPC中央委員会の第3回全体会議で承認された「党と国家の機構改革計画の深化」と第13期全国人民代表大会第1回会議で批准された「国務院機構改革計画」に基づいて、「国務院応急弁公室」が撤廃されるとなった。新設された「応急管理部」が国務院弁公庁の応急管理業務を受け継ぐ。

⁴⁸³ 民政部（2007）「総合的な減災能力の整備を全面的に強化する——民政部の李立国副部長の話の解説」『中国減災』第3期、5-6頁。

加している。現在、中国政府は複数の枠組みの下での災害救援や人道支援関連の国際協力に参加し、積極的に地域とサブ地域の防災や災害救済支援協力に参加している。中国はアジア太平洋経済協力機構（APEC）、中国－ASEAN（10+1）、ASEAN 地域フォーラム（ARF）、上海協力機構、メコン川委員会（MRC）などの地域協力メカニズムの枠組みを使った防災・減災協力を積極的に展開している。「10+1」の枠組みの中で、「中国－ASEAN 救援協力行動計画」を策定し、5000 万元の資金援助を行うことで合意している。東アジアサミットの枠組みの中では、「地震救援訓練、海上救援訓練」の開催を提案している。上海協力機構の枠組みの中では、各加盟国による「上海協力機構の加盟国政府間救援共済協定」の実施を支援している。既存の各地域国間の協力の枠組みを使って、中国政府は災害の早期警報、緊急対応、災害救助、災害復興、救援寄付、物資備蓄、コミュニティ減災、減災宣伝教育訓練などの面での能力強化を積極的に支援している。同時に、中国政府は関連する国家や国際機関からの先進的な理念の導入や経験及び成熟した技術の習得も重視している。これらは、中国国内の各地域レベルにおける災害救援活動の制度化や能力強化にもつながっている。

4.5 四川大震災⁴⁸⁴時の国際緊急援助受け入れ決定過程

4.5.1 四川大震災の概要

四川省は、中国西南部に位置し、面積は中国全土の約 5.1%を占め、48.5 万平方キロメートルで、人口は約 8800 万人で、省都は成都市である。四川省は、人口や資源、経済などにおいて、中国の西部地域の中心となっている。省内にはチベット族を中心とする少数民族が多く存在し、チベットへの陸路の入口である⁴⁸⁵。2008 年 5 月 12 日 14 時 28 分（中国時間）、中国西南部の四川省に位置するアバ・チベット族チャン族自治州汶川県において、マグニチュード 8.0⁴⁸⁶の大規模な地震が発生した。被害は、震源の汶川県をはじめ、汶川綿竹市、什邡市、青川県、茂県、安県、都江堰市、平武県、彭州市の 10 県・市に及んだ。この大地震により、住宅・学校等の建物の倒壊や道路・通信等の寸断ばかりではなく、建造物の倒壊による死者、負傷者、行方不明者など甚大な人的被害をもたらした。約 796.7 万部屋の住宅や学校などが倒壊し、2454.3 万部屋が損壊した⁴⁸⁷。統計によると、この大震災によるの経済的損失は 845.1 億元にのぼっている。四川省における経済的損失が総損失の 91.3%を占めており、甘肅省が 5.8%、陝西省は 2.9%を占めている⁴⁸⁸。

⁴⁸⁴ この地震は、中国では「汶川地震」と呼ばれているが、本論では、日本で通常使用されている「四川大震災」と表記することとする。

⁴⁸⁵ 日中経済協会（2010）『四川省の震災復興と経済発展—中国四川省大地震復興支援協力事業報告書』日中経済協会、巻頭ページ。

⁴⁸⁶ 中国政府発表は当初はマグニチュード 7.8、その後 8.0 に変更した。

⁴⁸⁷ 中華人民共和国年鑑社（2009）「抗震救灾」『中华人民共和国年鑑』中華人民共和国年鑑社、46 頁。

⁴⁸⁸ 2008 年 09 月 04 日 15:05:55 出典：新華網

項目	被害額（人民元）	割合
建築物	住宅建築物 2315 億	住宅建築物 27.4%
住宅建築物	非住宅建築物 1724 億	非住宅建築物 20.4%
非住宅建築物		
インフラ（道路・橋・鉄道）	1851 億	21.9%
その他	2561 億	30.3%
総計	8451 億	100%

表 8. 四川大震災による施設関係別被害額の概算（2008 年 9 月 4 日時点）⁴⁸⁹

民政部の報告によると、2008 年 9 月 18 日の時点で、四川大震災による死者は 6 万 9227 人、負傷者は 37 万 4643 人、行方不明者は 1 万 7923 人となっている⁴⁹⁰。これは、中華人民共和国成立以来、1976 年唐山地震に次ぐ最も被害の大きい地震である。四川省だけでも、工業関連では 2 万 376 社が被災し、その経済的損失は 2040 億元に達している⁴⁹¹。また、四川大震災は四川省の観光業にも多大な損失をもたらした。四川省観光局によると、2008 年 5 月 24 日の時点で、地震による直接経済損失は 500 億元を上回っている⁴⁹²。その他、四川省内における「都江堰」や「九寨溝」という世界遺産を含む有形文化財や史跡の多くが地震の被害を受けている⁴⁹³。

表 9. 四川大震災による文化財の被災状況

全国重点文化財保護単位	169 か所（そのうち世界遺産 2 か所）
省級文化財保護単位	250 か所
各館所蔵の文化財	2776 点

4. 5. 2 震災直後における中央レベルの応急対応

震災後、胡錦濤主席は、被災地の人々の安全を確保し、数多くの負傷者を迅速に救助するための指示をすぐに出している。温家宝総理も直ちに被災地に駆けつけた。また、人民解放軍や人民武装警察部隊⁴⁹⁴がすぐに被災地へ投入されている。救援活動のために被災地に派遣された解放軍と武装警察の人員は、総計で 14.6 万人にもなった⁴⁹⁵。

⁴⁸⁹ 日中経済協会（2010）『四川省の震災復興と経済発展—中国四川省大地震復興支援協力事業報告書』日中経済協会、5 頁。

⁴⁹⁰ 林愛明（2009）「2008 年中国四川大地震のメカニズムと地震災害」『中国年鑑』、中国研究所、40 頁。

⁴⁹¹ 新華網 <http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-05/29/content-8279478.htm>

⁴⁹² 人民網 <http://www.people.ne.jp/a/B7C1DD6DFE2047F2A75437D9B9919FA2>

⁴⁹³ 人民網 http://j.people.com.cn/2008/06/07/print20080607_89367.html

⁴⁹⁴ 人民武装警察部隊は、正規軍とする人民解放軍と違って、国務院公安部の指揮下にある武装組織である。人民武装警察部隊は、治安維持、テロ対策、要人警護等を主たる任務としている。詳細は以下の文献を参照されたい。天兒慧ほか編（1999）『岩波現代中国事典』岩波書店、592 頁。

⁴⁹⁵ 中華人民共和国年鑑社（2009）「抗震救灾」『中华人民共和国年鑑』中華人民共和国年鑑社、47 頁。

震災が発生した当日の夜に、共産党中央委員会の政治局の常務委員会は、地震救援活動を迅速かつ包括的に完全に展開するための会議を開催し、胡錦濤主席自らが当会議の議長を務めた。中央政府は、地震救援のための指揮部を設置することを決定し、温家宝総理が最高指導官、李克強と回良玉が副指導官に任命された。李長春は、地震広報や宣伝部門を担当することとなった。同日（2008年5月12日）22時には、共産党の政治局の指示によって、国務院が「抗震救災指揮本部」を正式に設置した。「国務院の抗震救災指揮本部」は、地震救援活動の指揮と調整を担当する。12日の午後から16日まで、「国務院抗震救災指揮本部」が6回連続して会議を開いた⁴⁹⁶。「国務院抗震救災指揮本部」は、関連中央省庁、軍、武装警察、地方党委員会、地方政府の責任者が参加する8つの地震救援作業部会を組織し、震災に対処するための前方指揮センターとなっていた。「国務院抗震救災指揮本部」の各作業部会は各自の業務の進捗状況を本部すみやかに報告し、地震の救援状況を判断し、災害救援のための新しい決定を行わなければならない。最初は、「国務院抗震救災指揮本部」の下には、「災害救援、大衆生活、地震観測、健康と伝染病の予防、宣伝、生産回復、インフラの安全保障、社会保障」のための8つの地震救援作業部会がある。5月18日、「国務院抗震救災指揮本部」は、9つの地震救援作業部会を設立することを決定する文書を正式に発行し、各部会の作業、リーディング機構、メンバー機構の責任を明確にした。具体的には、災害救援チーム、大衆生活チーム、地震観測チーム、健康と伝染病の予防チーム、宣伝チーム、生産回復チーム、インフラの安全保障および災害後の復興チーム、水利チーム、社会治安保障チームである。その中で、大衆生活チームは、民政部が主導し、外交部/商務部/紅十字会/開発改革委員会/財務部/農業部/城郷建設部がメンバー組織となった。大衆生活チームは、被災者の救命作業計画とそれに対応する資金および物質的援助対策の策定と実施、国内・国際寄付の受け入れと手配を担当していた。宣伝チームは中央宣伝部が主導し、外交部、国家新聞出版広電総局、国務院台湾事務弁公室、国務院新聞弁公室、香港マカオ事務弁公室、地震局が構成単位となった。宣伝チームは、災害状況と救援対策情報に関するニュースリリースと宣伝レポートの整理を担当していた。

4.5.3 震災後、国際緊急援助受け入れの決定

先行研究では、国家の危機管理において重要な役割を持つ国際緊急援助の受け入れに関する政策を決定する要因や過程を明確にしていなかった。以下の分析は中国中央政府の国際緊急援助受け入れの決定プロセスに関するものである。

第一、災害情報発信についてである。国際緊急援助受け入れのプロセスは海外への災害情報発信から始まる。災害情報発信において、主要な役割を果たすのは、被災国の政府である。自国で大きな災害が発生した時に、直ちに被災情報を収集し、国際社会に発信する権限と責任を担うのは被災国政府である。それまでの災害情報管理政策とは異なり、四川

⁴⁹⁶ 申文庄・張勤（2016）『四川特大地震現場応急工作』河北自民出版社、第150-170頁。

大地震後、中国政府は災害の深刻さをすぐに公に認め、地震情報を国際社会にも公開することを決めている。

地震当日から7月18日まで、国務院新聞弁公室は毎日記者会見を開き、災害の状況をタイムリーに伝達した⁴⁹⁷。中央政府は、海外の報道機関のジャーナリストが被災地に向向いて報告することも許可している。統計によると、32以上の国と地域の147のメディアが現地取材を行うために被災地に入った⁴⁹⁸。この中には、AP通信、ロイター、AFP、ニューヨークタイムズ、CNN、朝日新聞などの国際的なメディアが含まれている。以前の対応と違って、外国人ジャーナリストであっても被災地への立ち入りを許可されており、警察の前であるが、被災した地元住民との直接インタビューも行っている。地震災害への対応としては中国政府が前例のない開放性と透明性を示したことが伺える。この開放的な対応は、過去の危機管理対策で中国政府が取り続けていた閉鎖的な態度とはまったく対照的である。たとえば、1976年の唐山地震では、中国はすべての災害援助を拒否しただけでなく、地震後7年間、外国人が被災地に立ち入ることを禁止した。また、2003年のSARSの流行時においても、中国政府は長い間、流行の深刻さを隠蔽していた⁴⁹⁹。幾つかの研究は、SARSの発生は中国の两会⁵⁰⁰の会議期間であったため、中国宣伝部はメディアにSARS情報の報道を停止するよう指示したことに言及している⁵⁰¹。

四川大震災においては、中国政府はなぜオープンな災害情報管理政策を採用することに決めたのか。合理的な選択の視点から、この問題を分析する研究がある。この開放的な災害情報管理政策は、共産党指導部によって決定されたと考えられている。オープンな災害管理政策を採用した理由は、それが中国共産主義体制に対する国際社会の信頼に関わる問題であるという認識に基づいていると分析している⁵⁰²。具体的には、四川大震災が発生したのは北京オリンピックの3か月前のことであり、当時の中国政府にとっては国際社会の中国における情報開示やガバナンスに関わる様々な懸念を払拭する必要があったのである。2008年3月にチベットで暴動が発生し際に、中国政府の取ったニュース報道の制限は、国際社会からの批判につながった。2008年8月のオリンピックの前に国際社会における中国のイメージを改善し、またチベット問題からニュースメディアの注意をそらすためにも、共産党中央指導部は四川大震災の災害情報管理にオープンポリシーを採用することを決定したと考えられる。

⁴⁹⁷ Chen, Ni. (2009). "Institutionalizing Public Relations: A Case Study of Chinese Government Crisis Communication on the 2008 Sichuan Earthquake." *Public Relations Review*. No. 35. pp. 87-198.

⁴⁹⁸ 呂斎夏 (2009) 「5.12 公共危機中対境外管理的伝変」『対外伝播』第5号、35頁。

⁴⁹⁹ Elegant, S. (2008. 05. 13) China's Quake Damage Control. <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1739622,00.html#ixzz1SbJE2AJE>.

⁵⁰⁰ 两会は全国人民代表大会と中国人民政治協議会議である。

⁵⁰¹ Arthur, Kleinman and Watson, J L. (2006) *SARS in China: Prelude to Pandemic?* Stanford: Stanford University Press. 郝曉卿 (2005) 「SARSから考えたこと」『法政研究』第71巻、第4号、693-721頁。

⁵⁰² 大谷順子 (2009) 「四川大地震にみる中国の対応 - 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。

当時中国を取り囲む国際世論の動向に基づいて、合理的な選択の観点から中国の災害情報管理政策決定を分析することは意味のあることであるが、それだけでは中国国内の要因は説明できない。さらに、合理的な選択の観点からの分析では、中国政府の災害対策に関連する機能部門が四川大地震後の災害調査を迅速かつ効果的に実施できた理由も説明できない。本論文においては、中国政府のオープンな災害情報管理政策の決定は、SARSの教訓と不可分であると考えられる。SARS後、中央政府はSARSの教訓から学んで中国の災害情報管理政策を改善した。災害情報の開示に関する規約も制度化されている。SARSの教訓とSARSの後で整備された災害情報管理に関する法規制は、四川大震災後の中国政府の災害情報管理における政策決定に大きな影響を与えている。著者のインタビューに対して政府関係者は「改革開放の深化と国際減災活動の進展に伴い、災害情報管理における中国政府の従来のような閉鎖的政策は、減災と災害救援における国際交流と協力を阻害し、必ずや国際社会の厳しい批判を受ける。」と述べている⁵⁰³。この他、オープンな災害情報管理政策は、国際災害援助の受け入れに資するという考えも存在する。中国の改革開放の深化と防災の発展により、自然災害による人的被害と経済的損失に関する政府の統計・データは国際災害援助を得る上での重要な指標とされている。このような状況において、閉鎖的な災害情報管理政策を継続することは、中国国内の災害救援活動の効果的な実施や国際社会の一般的な慣行からかけ離れ、中国の国際的な信用を損ねるものである。オープンな災害情報管理政策をとることで中国への国際災害支援の最大化にもつながる⁵⁰⁴。

以下においては、SARSがどのような教訓をもたらしたのか、SARS以後、災害情報管理において如何なる規制的变化が生まれたのかを詳細に検討する。2002年11月16日、広東省佛山市⁵⁰⁵でSARSの最初の症例が発生した。政府は報道管理などの措置でSARS事態に関する国内世論の沈静化を図るが、実際にはSARSはコントロールされておらず、SARS流行の拡大は続いており、感染危険は依然として深刻な状況であることに変わりはない。3月15日以降、世界の多くの地域でSARSの症例報告が出てくる。SARSの流行は東南アジアからオーストラリア、ヨーロッパ、北米に広がっていた。世界保健機関（WHO）はSARSの拡大を防ぐため、3月15日に緊急「旅行警告」を発表した⁵⁰⁶。それでも、中国政府は全国人民代表大会が閉会した3月18日の外交部の記者会見で、「広東省の流行は効果的に封じ込められている」と発表したのみで、SARSに関する情報公開を行わなかった。また、中国政府はWHOと効果的に連携協力していると一貫して主張していた。2003年4月3日の午後、国务院新聞弁公室が記者会見を行った。記者会見で張文康部長（元中国衛生部

⁵⁰³ 調査結果：山東省民政局・救災処（2017.06.21）

⁵⁰⁴ 調査結果：民政部：救災司（2017.03.17）

⁵⁰⁵ 佛山市、河源市、中山市は広東省にある地級市である。広州市は広東省の省都である。

⁵⁰⁶ WHO. (2003). "Secretariat, Revision of the International Health Regulations Severe acute respiratory syndrome (SARS)". 56th WORLD HEALTH ASSEMBLY. A56/48. http://apps.who.int/gb/archive/pdf_files/WHA56/ea5648.pdf

部長)は「SARSは中国で効果的に管理されている。中国での生活、仕事、観光は安全である」と述べた。また、張文康部長はSARSに関して中国が世界保健機関と緊密な連絡を維持していると言及している⁵⁰⁷。SARSの初期段階において、加藤(2008)⁵⁰⁸が指摘したように「SARS危機のように人命に関わる問題であっても必要な情報を得られない国民は適切な対応をとれなかった。政治の安定が人権に優先され、日常的な情報統制によって党・政府に都合の悪い情報が公開されないため、国民の党・政府に対する不信感がより増幅した」。政府の情報隠蔽のために、様々なニュースが「非公式」チャンネルを通じて広まり、社会不安を引き起こし、経済の混乱にもつながった。財政部の金人慶部長はSARSの影響で2003年の中央政府の税収は200~300億元減少するという予測を公表している⁵⁰⁹。

国内の教訓に加えて、国際社会の圧力が中国の災害情報管理を開放する原動力となった。中国では、自然災害による被害者数と災害状況に関する情報は伝統的に国家機密のカテゴリーに含められるものであった。国家的な災害情報の閉鎖性のため、国際社会は災害救援に関する中国政府の行動に高い評価を与えることはなかった。そして、災害情報の隠ぺいともとられる中国政府の態度に対して、国際人権機関は、人権に関わる問題として疑問を投げかけた。特にSARSに関する情報隠しは中国政府にとって国際的な信用危機をもたらした⁵¹⁰。中国政府の不適切な対応(情報隠ぺいと感染症対策の遅れ)に関して、中国政府はWHOなどの国際機関や国際社会から多くの批判を受けることとなった⁵¹¹。2003年4月16日の記者会見でWHOは「国際社会は全く中国の統計を信用していない、と政府には伝えてある。今こそ信頼構築作業を始めなければならない」と厳しい言葉で、中国政府を批判した⁵¹²。

SARSは中国の災害関連政策に多大な教訓をもたらした。SARS後、中国共産党と政府は緊急事態に関する情報公開を強化し始め、知る権利を含む人権保護の問題にも注目するようになった。その為、SARS後、情報公開の推進は胡錦濤体制の主要な政策課題の一つとみなされ、関連制度や法規に関する整備が進められた。2003年、中国共産党中央委員会は、「人権の尊重と保護」の内容の追加を含む憲法改正案を提案した。2003年8月には、中国共産党中央委員会弁公庁(弁公庁は日本の官房に相当する)と国務院弁公庁が「国内突発事件をめぐる報道の改善と強化に関する通知」を発表した。この通知は、災害報告、災害報道及び緊急調整の仕組みを確立し、改善を図る必要性を明確にしている。また、こ

⁵⁰⁷ 中国互聯網新聞中心、2003、国務院新聞弁公室2003年4月3日記者招待会、中国互聯網新聞中心。
http://www.china.com.cn/zhibo/2003-04/02/content_8784511.htm

⁵⁰⁸ 加藤洋子(2008)「SARS事件から見た中国の危機管理に関する一考察」『21世紀社会デザイン研究』第7号、48頁。

⁵⁰⁹ 中国新聞網(2003)「今年中国税収将因SARS減200至300億元」『中国新聞網』5月20日

⁵¹⁰ 顧林生(2011)「中国の危機管理と国際協力」『地域安全政策調査研究報告』112-124頁。

⁵¹¹ RFA.(2004)“WHO Criticizes China’s Handling of SARS Information”.
<https://www.rfa.org/english/news/125556-20040113.html>

⁵¹² 竹腰雅彦(2003)「新型肺炎国際問題に、中国の患者隠しに批判」『読売新聞』
http://www.med.oita-u.ac.jp/infectnet/SARS/SARS_report_00096.html

の通知において、初めてメディアの早期警戒機能とサービス機能が追加され、インターネット報道などの効用が高く評価されている。

2004年2月、国務院は「国内緊急事態のプレス・リリースの改善と強化に関する意見」を採択する。この意見において「緊急事態のプレス・リリースの改善と強化は、党と国家全体の活動に資するものであり、国民の重大な利益を守る助けとなり、社会の安定と国民の安定に寄与する」という認識が示された。国務院はすべての関連部門にプレス・リリースシステムの確立と改善を要求しており、タイムリーかつ正確にニュースを伝達するために宣伝部門と協力するよう求めている。また、情報管理を強化するために、SARSの後、一部の国務院省庁では報道官制度を導入している。2004年には、国務院新聞弁公室、中央省庁、そして省レベルの地方政府という3つのレベルをカバーする報道官制度の構築が図られた⁵¹³。情報伝達の仕組みを完備するために、2004年2月17日、民政部は「自然災害状況の統計制度に関する通知」を発表する。「自然災害状況の統計制度」は災害報告の即時性を強調している。この統計制度は、県レベルの民政部が管内で発生する災害状況を理解し、習得することを要求している。死傷者や大規模な物的・財的損失をもたらす災害については、県レベルの民政部門において、災害後3時間以内に報告書に記入し、地方(市)レベルの民政部門に報告する義務がある。四川大地震後における災害・被災関連情報の体系的な収集や迅速な伝達などを可能にしたのはこれらの統計制度や報道官制度の導入などの改善によるところが大きい。

もう一つの重要な措置は自然災害による被災者数の公開である。中国政府は長い間、自然災害による被害者数を国家機密のカテゴリーに含めていた。2000年に民政部の発行した「民政事における国家機密と機密水準の範囲に関する規定」には、「自然災害に起因する飢饉、物乞い、死亡者数などの関連資料が「機密事項」である」ということが記載されていた⁵¹⁴。災害情報発信に関しては、中国政府は新華社通信などの公式メディアを通じてのみ災害状況を発表していた。他の非公式な情報源からの災害情報へのアクセスは国家機密の盗難または漏洩とみなされ、長期懲役に処せられた⁵¹⁵。災害報道においては、メディアは政府機関の災害救助活動や災害救助活動に従事する善良な人々など明るい事柄に関する報道に焦点を当てることを求められた。災害状況に関するすべての数字は報道される前に宣伝部門による審査を通らなければならなかった⁵¹⁶。例えば、SARSの発生は中国の两会⁵¹⁷の会議期間であったため、中国宣伝部はメディアにSARS情報の報道を停止するよ

⁵¹³ 1983年、外交部は最初に報道官制度を確立した。

⁵¹⁴ 民政部法規弁公室(2001)『中華人民共和國民政工作文件匯編(1949-1999)』中国法制出版社、157頁。

⁵¹⁵ 蔣積偉(2009)『1978年以来中国救災減災工作研究』中国社会科学出版。第49頁。

⁵¹⁶ 王中偉(2009)「災情信息公开須有制度保障」『新聞世界』第1号、68-69頁。

⁵¹⁷ 两会は全国人民代表大会と中国人民政治協商会議である。

う指示している⁵¹⁸。2005年9月12日、国家保密局と民政部は北京で記者会見を行い、「民政事における国家機密と機密水準の範囲に関する規定」の改定により、自然災害による死者数がもはや国家機密ではなくなったことを発表する⁵¹⁹。また、「国家突発公共事件総体応急計画」は公的緊急事態の情報公開に関する規定を明確にし、関連部門に、緊急事態の発生後、適時、正確、客観的かつ包括的な方法で災害情報を公開することを求めた。2006年9月6日、民政部は「災害による被災者数の統計と公開に関する通知」を公布する。被災者数に関する情報の透明性を一歩前進させるために、この通知は被災者数の範囲と情報公開について具体的な規定を設けている。

2007年1月17日、国務院の第165回常務会議は「中華人民共和国政府情報公開条例」を可決する。2008年5月1日「中華人民共和国政府情報公開条例」が公布され、災害報道における中国国内のメディアに対する法的保護がさらに強化された。この条例は「政府情報は公開を原則とし、非公開を例外とする」という基本理念を確立し、重要な緊急事態を報道するための法的根拠を提供するものである⁵²⁰。2007年8月30日、第10期第29回全国人民代表大会常務委員会は「中華人民共和国突発事件対応法(以下、突発事件対応法)」を可決した。「突発事件対応法」は中国における防災と災害救援に関する最初の包括的法律であり、2007年11月1日に発効している。「突発事件対応法」は国民の知る権利を満たすために災害情報を適時に公開することを政府に求めている。「突発事件対応法」においては、「報道機関が許可なく緊急事件の情報を公表することができず、緊急事態が発生している地方政府は報道機関の関連報道を管理すべきである」としていた規則を削除し、代わりに「機構または個人が緊急事態または緊急対応活動に関する誤った情報を作成または公表することは許されない」と規定している。四川大震災後、災害情報公開に関するこれらの法規は、中国政府の災害情報の提供を促す一定の制度的な推進力となっている。公開的な災害対応行動は、中国政府が被災国民の利益を保護し、救助法規を真剣に実施することを示すことができ、法規の権威と政府の合法性を維持することに利する。また、「人民本位」理念に合わせて、与党の合法性が高められることができる

第二に、国際災害物資・資金援助受け入れ決定プロセスについて説明する。四川大震災の発生した当日、日本、イギリス、チリ、メキシコ、米国、ポルトガル、イスラエル、ドイツ、欧州連合、および国連を含む多くの国および国際機関は、中国に対しての慰問と支援の意向を表明した。米国ブッシュ大統領(当時)は中国政府に慰問電報を送り、可能な援助を提供する用意があると伝えた。ロシアのメドベージェフ新大統領も、必要に応じて災害救援を支援する用意があると述べた。日本の福田康夫首相(当時)もすぐに胡錦濤国

⁵¹⁸ Arthur, K and Watson, J L. (2006). *SARS in China: Prelude to Pandemic*. Stanford University Press. 郝曉卿 (2005) 「SARS から考えたこと」『法政研究』第71巻、第4号、693-721頁。

⁵¹⁹ 宋偉 (2005) 「国家保密局首次亮相新聞发布会我が国対自然災害導致死亡人員總数解密」『人民日報』9月13日。

⁵²⁰ 岡村志嘉子・刈田朋子 (2008) 「中国の政府情報公開条例」『外国の立法』第235号、146-169頁。

家主席と温家宝国務院総理に対して見舞いのメッセージを伝えるとともに、「必要がある限り、全力を尽くして援助を提供する」と表明した。また、国連人道問題調整事務所(OCHA)は国連中央緊急対応基金(CERF:Central Emergency Response Fund)を通じて5百万ドルの支援を実施する旨を表明している。2009年5月11日に国務院新聞弁公室が発表した『中国減災行動』ホワイトペーパーによると、2008年5月の四川大震災後、170を超える国と地域、20を超える国際機関、および民間企業団体が中国の被災地へ44億元以上の現金支援と、多数の救援物資を供与している(香港、マカオ、台湾からの寄付を除く)⁵²¹。国際社会からの災害緊急支援の意思表示を受けて、民政部は外交部と商務部などと迅速に連絡を取り、すぐに国際支援を受け入れるためのガイドライン、政策、措置を定めた。この国際支援を受け入れるためのガイドライン、政策、措置の提案は、国務院抗震救災指導部本部に提出され、国家減災委員会と民政部による国際社会への災害支援要請につながる。震災後、国際支援を担当する関連部門が、国際物資・資金援助の受け入れ問題について素早く合意に達し、国際物資・資金援助の受け入れの決定を行ったことが理解できる。以下、国際緊急援助受け入れにおける関連中央政府機関の対応について考察する。

国家減災委員会と民政部は、震災当日の22時に応急対策計画の最高レベルである1級の緊急措置を開始する⁵²²。それに従って、国家減災委員会の各関連機関も、それぞれの機能に応じて緊急措置を実施に移した。民政部部長李学挙は、被災地に急行し、地震救援活動を指導するために災害救助ワーキンググループを結成した。中国地震局もすぐに応急対策計画の1級の対応を開始し、33の国家地震緊急対応チームを四川省に派遣した。外交部は、地震に対処するための緊急対応メカニズムを始動し、国際支援など関連する外交業務をタイムリーに処理するために、外交部に24時間対応のホットラインを設けて、関連国の大使館に通知した。また、震災発生の翌日の5月13日、外交部報道官秦剛は、中国政府への国際社会の好意に感謝を表明し、災害緊急支援を国際社会に要請している。災害後の国際災害援助政策の意思決定プロセスにおいて、国連および多くの援助国と協力チャンネルを持っている商務部の役割も重要である。2003年、第10期全国人民代表大会の第1回会議で承認された「国務院の組織改革計画」および「機関設立に関する国務院の通知」⁵²³に従って、元対外貿易経済合作部の職責を引き継ぐ形で、商務部が設立された。政府開発援助を調整する政府部門として、商務部は通常、多くの国際機関や外国との多国間及び二国間援助協力業務を行っている⁵²⁴。地震発生後、商務部は、関係国および国際機関に対

⁵²¹ 李琼「国際社会向中国地震灾区提供四十四億現金援助」中国新聞網 <http://www.chinanews.com> 2009-05-11。

⁵²² 中央政府の関連機関は、各自の応急対策計画の中で、被害の規模に応じて災害を1級—4級に分類し、等級ごとに発動条件や対応措置を定めている。

⁵²³ 「機関設立に関する国務院の通知」(国発[2003] No. 8)

⁵²⁴ 国務院弁公室が発行した「商務部の主要責任と人員配置に関する規制」(国弁公室発[2003] No. 29)により、商務部は主に対外経済援助政策の策定や実施などの業務を担当する。また、商務部は、外交部

してすぐに被害状況を通知する。地震発生の翌日には、国際連合児童基金香港委員会が商務部と被災地支援・協力で合意している。その後他の国際機関や関係各国も、商務部経由で被災地への支援を行う意向を表明する。2008年6月1日の時点で、商務部のチャンネルを通じて被災地に供与された緊急支援は、合計で2301万米ドル（1.6億元相当）にのぼった。支援受け入れの過程で、商務部は関連部門や被災地の地方政府と連携し、ドナーと緊密に連絡を取り、物資の受け取り、調達、輸送を組織的に行った。

国際災害援助をスムーズに受け入れるために、民政部は外交部、税関総局、品質監督、検疫総局、および民間航空などの関連部門と積極的に連携・協力して、最大限の利便性を追求する。これらの部門は「特事特弁、簡化手続、快速通関」（特別なことを特別に処理する、手続きを簡略化する、通関を迅速化する）アプローチを採用し、海外からの災害援助物資の通関や積み替えを迅速に行うために、国内の各港に自らのスタッフを派遣して業務を当たさせた。これらの専任の派遣スタッフによって、簡素化された手順による救援物資の通関が行なわれた。複雑な通関や国内外の物資の輸送に関する業務も適宜行なわれている。例えば、広州検疫局は「優先検査、迅速検査、無料検査」の原則に基づいて「国際災害救援物資の検査の特別な窓口」を設置し、国際災害救援物資の迅速な検査を確保するために、24時間の検査サービスを実施した⁵²⁵。災害救援物資の海外輸送料金については、まず外交部が財務部に海外発送書類を提出し、財務部はこの書類に基づいて一定額以内で決済を行う。海外の援助物資が中国の港に到着した後、被災地に届くまでの国内費用は、援助を受ける四川省地方政府によって支払われるものとされた。

第三に、国際人的支援の受け入れ決定のプロセスについて分析する。資金や物資と比較しても、人的支援はもっとも人道的な共感や意志を伝えやすい支援形態である。その一方で、人的支援の受け入れをめぐる決定がもっと複雑で困難である場合が多い。震災後すぐに、日本、米国、韓国、オーストラリアなどの国々は、国際救助隊を被災地に派遣する意思表明を行った。中国政府は当初、国際救助隊を婉曲的に断っていた。しかし震災後4日目に、中国政府は近接の原則（中国に近い援助国を優先）に従って日本、韓国、シンガポール、ロシアからの国際救助隊、および香港と台湾からの地域救助隊を受け入れることを決定したのである。外国からの国際救助チームを受け入れたのは、建国以来、初めてのことであった。この対応は、当時の「胡錦濤 - 温家宝」政権の「人間本位」を目指した新しい執政理念を反映したものと考えられる⁵²⁶。

や総参謀部などの部門と協調し、人道主義活動をも参加する。詳細は以下の文献を参照されたい。周弘『中国援外60年』社会科学文献出版社 2013年第2-43頁。

⁵²⁵ 「広州局快速驗放國際救濟物資」中国質量新聞網 2008年6月24日
<http://www.cqn.com.cn/news/zggmsb/disan/210854.html>

⁵²⁶ 鄧紹輝（2013）「四川地震与國際援助」『今日中国論壇』、第17号、299頁。

救助隊の国籍	到着時間	人数	救援日数	救援場所
日本	5月16日午前2時40分 成都空港	61名	18日	青川
ロシア	5月16日午後17時10分 成都空港	50名	19日	綿竹・彭州
シンガポール	5月16日午後19時10分 成都空港	55日	7日	什邡
韓国	5月16日午後17時50分 成都空港	47日	7日	什邡

表 10. 四川大震災後における国際救助隊の状況（新聞報道を整理し、著者作成）

以下では、国際救助隊の受け入れの決定プロセスを分析するための事例として、日本国際救助チームの受け入れを取り上げる。この事例を選んだ理由は、日本からの救助隊の受け入れが災害外交としてもプラスの効果をもたらしたことがある。他の国々と比較しても、当時の中国と日本の不安定な外交関係から、中国政府が日本救助隊を受け入れることは予想外のことであった。

まずは四川大震災後における日本の国際緊急援助活動を振り返ってみる。2008年5月12日14時28分、四川省でマグニチュード8.0級の地震が発生した。当日、日本の福田康夫首相（当時）はすぐに胡錦濤国家主席と温家宝國務院総理に対して見舞いのメッセージを伝えるとともに、「必要がある限り、全力を尽くして援助を提供する」と表明した。そして、日本政府は総額5億円相当の無償資金協力と緊急援助物資の供与を決定している。5月15日に人的援助の要請を受けた日本政府は、すぐ国際緊急救助チームを招集し、同日夜、第1陣の32名を派遣した。この国際緊急援助隊は、中国政府が受け入れた初めての外国の緊急援助隊である。第2陣も5月16日に被災地に到着する。移動時間を短縮するために、日本政府は初めて日本航空のチャーター機を用いて、第2陣の迅速な搬送を行っている。翌々日の5月18日、日本の国際緊急援助隊員は徹夜の救助活動を通じて、ある親子2名の遺体を掘り出した。彼らはこの親子の遺体に黙祷を捧げて丁重に葬ったのである。後に、このような日本の援助隊による献身的な活動の様子や、遺体に敬意を表する姿が中国国民に温かい感動と大きな反響を呼ぶこととなる。翌5月19日、被災者を治療するために、医師と看護師で編成された国際緊急援助隊医療チームが派遣された。四川地震の発生以降、現地では悪天候が続いたため緊急救助の難度が増していたが、これに対して日本の宇宙航空研究開発機構（JAXA）は陸域観測技術衛星（ALOS）によるリモート・センシングの画像を中国政府に提供する。これらのリモート・センシングの画像は救援活動に非常に役立つものであった。

次は、四川大震災後における日中の地震外交について政府レベルと民間レベルの両面から考察する。国際緊急援助は人道的な支援活動に属しているが、それは国や政治、宗教や民族などの違いを超えた予期せぬ外交的な影響をもたらすこともあるため、外交における「ソフトパワー」の一つともいえる。2008年の初めごろから日中関係は、釣魚島の主権やギョーザ中毒事件による食品安全問題などで長い間低迷しつづけていた。しかし、四川大震災が発生した際に、日本政府は中国に総額5億円相当の物資を提供しただけでなく、国際緊急援助チームと医療チームを派遣する。日本のこのような救援活動は中国国民に日本の善意を感じさせ、中国国民から高い評価を受けることとなった。このことが日中関係と両国の国民感情を緩和することにも役立った。

四川大震災後の日本の国際緊急援助は、災害救援の分野においても両国の協力関係を深めた。特に日本の人的支援は、中国政府からも賞賛を受けた。外交官、外交部、胡錦濤主席と温家宝総理などの中国の最高指導者が日本の援助隊に高い評価を与えた。袁勇（外交部アジア局）は「私はアジア局で働いており、日本政府に対して多くの不満がありますが、日本の救助隊の働きに対しては心から感謝しています。」と述べた。彼は、日本の救助隊の行動が救助そのものをはるかに超えて、日中関係を大きく促進するものだったと考えている⁵²⁷。秦剛（外交部スポークスマン）も「日本政府は、中国の被災地に救助隊を派遣した最初の国である。日本の救助隊が災害地域に到着した後、危険を厭わず、救援活動を展開した。中国政府は彼らの人道的精神と中国人に対する友好的姿勢に敬意を表する。」と表明した⁵²⁸。崔天凱駐日中国大使（当時）は日本の救援対応を「戦略的で双方に有益な関係のシンボル」と呼んだ。2008年6月2日の夜、日本の医療チームは、四川の被災地で救助活動を終えて、帰路についた。被災地で10日間活動した日本の医療チームに敬意を表するため、崔天凱大使が空港で医療チームを迎えた。日本の医療チームが被災地で活動中、温家宝首相と楊潔篪（ヤン・ジェチ）外相が、特別に医療チームを訪問し、日本政府と国民に感謝の意を表した。2008年7月8日、北海道洞爺湖サミット（G8 Hokkaido Toyako Summit）拡大会合が開かれた際には、訪日中の中国の胡錦濤国家主席が8日午前9時30分、札幌市内のホテルで、四川大震災時に日本が派遣した国際緊急援助隊の救助チームや医療チームの隊員らと会見し、謝意を表明した。これは首脳会議中の胡錦濤国家主席の最初の会談であった。胡錦濤国家主席は「日本の救助隊は、災害地域に最初に到着した国際救助隊であり、優れた救助活動に深く感銘を受けた。日本の医療チームも、救助活動において顕著な成果を上げた。」と述べた⁵²⁹。国際救助活動は、日本の救助隊員の中国人兵士へのイメージを改善し、中国軍隊の災害救済機能を理解するきっかけにな

⁵²⁷ 葛軍（2008）「特殊使命和外国救援隊在災區」『世界知識』、第11号、49-50頁。

⁵²⁸ 榮燕・林立平（2008）「外交部：中方感謝日本救援隊的人道主義」『新華每日電訊』。

⁵²⁹ 人民日報「胡錦濤主席会見日本國際緊急援助隊和國際醫療隊」2008年7月8日。

った。救援隊の田中一嘉は「人民解放軍の笑顔を見て、私たちが兄弟として扱ったと感じている。この救助を通じて、中国人との距離が近くになった。」と述べている⁵³⁰。

日本の災害救援活動は、民間レベルにおける地震外交としても効果を発揮し、両国国民の友好感情を深めた⁵³¹。中国国民は緊急援助隊の活動を通じて、日本国民の善意に深く感銘を受け、多くの人々が日本大使館に電話し、心から感謝の意を表明した。インターネット上でも、「ありがとう、日本」、「ありがとう、中国人は決して忘れない」といった言葉で溢れた⁵³²。2008年5月17日7時25分、日本の救助隊員は、16時間の捜索と救助の後、崩壊した6階建ての建物で、2人の被災者の遺体を発見し、全員で黙祷を捧げた。日本の救助隊が遺体を前に黙祷する姿が中国メディアで繰り返し伝えられ、中国で大きな感動を呼んだ。その光景は今なお中国人の心に残っている。3日間の集中救助を終えた5月19日の夜、日本の救助隊は四川成都ホテルに戻った。言葉の障壁のため、ホテルのスタッフは直接感謝の言葉を表明できなかったが、彼らは無言で整列し、拍手の形で救助チームに感謝と激励を伝えた⁵³³。2008年5月19日から5月21日まで、人民日報のウェブサイト環球網は「日本の災害援助により、日本に温かさを感じるか」という調査を行った。調査結果によれば、ネチズンの60%近くは、救助活動によって日本が友好的に感じられたと答えている。2008年6月下旬から7月上旬まで、中国の英字紙China Dailyと日本のNPOが共同で第4回日中世論調査を実施している。調査では、80%以上の回答者（学生は35.8%、住民は45.3%）が、日本の災害救援活動は日中の相互信頼と国民感情を向上させるのに役立ったと答えた⁵³⁴。四川大震災の4年後には、中日国交正常化40周年を迎えた。これを記念して、中国対外友好協会は、四川大震災に派遣された日本の国際救助隊と医療チームの代表団を招待した。2012年6月14日午前11時半に、代表団は成都空港に到着し、地元の政府や市民から暖かく歓迎された⁵³⁵。中国社会科学院の日本研究所の金嬴研究員は「日本の救援活動は、日中関係にとって非常に画期的な転換点となった。日本の国際緊急援助隊は、両国の関係の現状を根本的に変えたわけではないが、両国間の障害は、災害救援を通じて幾分か軽減された。」としている。日本の救援活動は日本に対する中国人の感情を深めただけでなく、中国人に対する救助隊や医療チームの個人的な友情を深めた。日本の医療チーム長の田尻和宏は「四川省での医療救援の時間は短かったが、多くの負傷者を治療するために地元の医療従事者と緊密に協力した。医療救助活動は

⁵³⁰ 人民日報「外国救援隊令陪同外交官落泪」人民日報海外版2008年6月3日。

⁵³¹ 財部誠一（2008）「四川大地震：救援隊がもたらした対日感情の変化」『Harvey Road Weekly』第585号、1-2頁。

⁵³² 林曉光（2008）「日本救援隊：走進四川災區」『世界知識』、第11期、31-34頁。

⁵³³ 陳君「日本救援隊令中国人民感動」『中国新聞週刊』2008年6月16日、55-57頁。

⁵³⁴ 中国日報「世論調査顯示：中日關係明顯改善 首腦會談富有成效」2008年9月8日。

http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/2008-09/08/content_7008063.htm

⁵³⁵ 徐楊祎「日本国際医療救援隊回訪四川震区」『西部時報』2012年6月19日。

積極的に評価され、医療チームは地元の人々と友情を築いた。」と語った⁵³⁶。日本の救助隊員の田中一嘉は「この救助を通じて、中国人との距離が近づき、私は中国に深い感情を持っている」と述べた⁵³⁷。

最後に、中国政府の国際人的援助受け入れの決定プロセスについて分析する。国際社会では自国の領域内の被災者を救済することは、被災国政府の主権行為と解されており、外国政府が他国の領域内の被災者の救済を行う場合、被災国政府の要請ないし同意が必要である⁵³⁸。四川大震災後の地震外交をよりよく理解するためには、被災国としての中国が、どのように日本の災害緊急援助を受け入れる政策決定をしたのかを理解する必要がある。以下、本稿では、中国の国際人的援助受け入れをめぐる政策決定について分析する。

日本の国際救助隊は、過去の国際救援活動においても重要な役割を果たしている非常に専門的な救助隊である。しかし、四川大震災後の直後、中国政府は日本の救助隊を受け入れようとはしなかった。人的支援を直ちに受け入れなかった中国政府の対応について、一部のメディアや学者が疑問を表明した。例えば、北京の学者は「これほど大規模な震災に直面したにもかかわらず、政府当局者は、伝統的な考えや保守的な習慣に縛られ、初めての外国の専門救助隊の受け入れを認められない」と指摘した⁵³⁹。いくつかの保守的なメディアは、中国政府が人的支援を受け入れなかったのは、外部から災害地域の荒廃を見られたり、災害地域の原子力施設の状況が漏えいしたりするのを懸念したためだと推測している⁵⁴⁰。

国際緊急援助の受け入れに関する中国の政治構造を踏まえて、本論では、政策決定の過程でタイムリーな人的援助を受け入れられなかった理由は、関連省庁が地震発生当初において合意に至らなかったためであると考えている。中国における政策決定は「合意形成」を必要とするという特徴があり、関係者全員が納得できる妥協に達するためには膨大な討論や交渉を要する⁵⁴¹。では、国際緊急援助受け入れ決定における主要な関与者である民政部・外交部・地震局などの中央政府機関の間でどのようなやり取りがあったのか。

まず、国際人的援助受け入れの決定に関与する民政部や地震局など中央政府機関の立場を検討する。これらの政府機関は、災害援助受け入れの外交的影響ではなく、人的援助受け入れを実施するプロセスで直面する実際の問題を考慮する。1990年代以降、特に21世

⁵³⁶ 劉贊「日本医療隊為中日友好作出貢獻」『人民日報』2008年6月4日。

⁵³⁷ 人民日報「外国救援隊令陪同外交官落淚」人民日報海外版2008年6月3日。

⁵³⁸ 1991年、国連総会において緊急・人道支援に係る総会決議46/182が採択された。この決議では、緊急・人道支援の原則である人道性・中立性・公平性の3原則、被災国政府の主権尊重、要請主義等の原則等が確認された。(UNGAR1991 General Assembly Resolution 46/182)

⁵³⁹ 于沢遠「1949年以来首次 中国同意日本台湾派救助隊前往災區」『聯合早報』2008年5月16日。

⁵⁴⁰ Xin, Fei, Why Does the Chinese Regime Refuse International Rescue Teams. theepochtimes. 2008. https://www.theepochtimes.com/why-does-the-chinese-regime-refuse-international-rescue-teams_1730922.html

⁵⁴¹ 岡部達味監修・辻康吾訳(2011)『中国の新しい対外政策—誰がどのように決めているのか』岩波書店。(原著はJakobson, L and Knox, N. (2010) *New Foreign Policy Actors in China*, SIPRI Policy Paper No. 26.)

紀以降、民政部を中心とする機能部門は、災害救援における国際社会との協力を継続的に強化してきた。特に2002年以来、中国は上海協力機構（英語：The Shanghai cooperation organisation、略称：SCO）の加盟国政府間の災害救援協力を意欲的に取り組んできている。2003年4月、上海協力機構は北京で災害救援部の専門家レベルの会議を開催し、上海協力機構の政府間の相互支援に関する協定について協議を行った。2006年11月、上海協力機構の加盟国の緊急救援部門のリーダーの第2回会議が北京で開催され「上海協力機構の加盟国の2007-2008災害救援協力行動計画」が採択された。そして、2001年4月27日、地震局が中心となって中国国際救援隊（China International Search and Rescue 略称 CISAR）を結成した⁵⁴²。2003年から、中国国際緊急援助隊は幾度かの海外派遣を経験している。国際救助協力の促進及び強化により、民政部や地震局など中央政府機関は「国際救助チームは国際救助の経験を持つ専門救助隊である。メンバーの質が高く、役割分担もよく調整されており、救援機器は完備され、救援技術は洗練されている」と評価している⁵⁴³。国際救助隊は高い専門性を備えているため、国際救助隊の受け入れによって、中国国内の救助隊と外国の国際救助隊との間のコミュニケーションが強化されるだけでなく、貴重な捜索救助活動の経験も共有することができる。さらに、国際災害救援協力の深化に伴い、中国の国際救助隊も海外の救助活動に頻繁に参加するようになる。国際救助隊受け入れは中国の救助隊が他国での国際救助支援を行う機会の増加にもつながるのである。しかしながら、著者のインタビューでは、盲目的に国際救助隊を受け入れるのは災害救助に資しないという考えが民政部や地震局などの機関においては主流であった⁵⁴⁴。実際に、四川大震災後中国が国際救助隊を受け入れる過程で、多くの問題に直面している。たとえば、国際救助隊の車は中国のナンバープレートを使用せず、国際救助隊の運転手は中国の運送免許証を持っていない。通常の場合、ナンバープレートや免許証がないと、車両は中国国内で運転できない⁵⁴⁵。

民政部と地震局は、当時、地震で被災地域への道路が閉鎖され、国際救援隊が災害地域に出入りすることは困難であると考えていた。著者のインタビューに対して、民政部門の担当者は「地震の直後、現場の状況は複雑で混乱していたため、最も必要なのは救援の技術よりも救助者の数だった。国際救助隊の高度な技術と豊かな経験は初期の状況が安定した後、より良い役割を果たすことができる」と述べている⁵⁴⁶。また、赤十字の関係者は「国際人的支援の受け入れは外交、航空管理、情報通信管理、医療と健康、国境検疫、運輸およびその他の部門に関連している。中国には人的支援の受け入れに関する規定がない。」と語

⁵⁴² 中国国際救援隊は中国地震局の地震専門家、人民解放軍の工学部隊、および武警総合病院の医療人員によって構成されている。

⁵⁴³ 調査結果：地震局・震災応急救援司（2017.03.12）、民政部・救災司（2017.03.17）

⁵⁴⁴ 調査結果：地震局・震災応急救援司（2017.03.12）、民政部・救災司（2017.03.17）

⁵⁴⁵ 葛軍（2008）「特殊使命和外国救援隊在灾区」『世界知識』第11号、47-51頁。

⁵⁴⁶ 調査結果：山東省民政局・救災処（2017.06.21）

っている⁵⁴⁷。著者のインタビューでは、政府機能部門の主な懸念は次のとおりである⁵⁴⁸。

①国際救助隊受け入れの選択基準。中国国内で国際救助隊受け入れの選択基準に関する規定がない。即ち、国際援助隊派遣申し出が多数ある場合、どの国からの援助隊を選ぶのかについての公的な基準が確立されていない。

②救助隊の入国。外国の救助隊が使用する特別な飛行機が中国の領空に入ることができるかどうか、どの部門が許可を発行するか、どの空港が救助隊の離陸と着陸を許可するか。

③救援活動の場所の指定。不合理な活動場所の指定は、国際救助隊の役割が十分に活用されない原因となる。どのような政策指針に従って、各国の救援活動の配置場所を決めるのか。

④救助隊間の調整。人的支援に関与する部門は多数あるため、どのようにさまざまな部門を調整するのか。

⑤救援過程での機密性。外国救助隊が対外未開放的地域に入るとは許可されるのか。外国人救助隊は被災地の中国軍基地に入場できるのか。外国救助隊が救助とは無関係の活動を行うことが判明した場合はどうなるか。

こうしたことから、国際救助隊の受け入れに影響を及ぼす要因の1つは、規則の欠如であることが分かった。現在にいたっても、国際救助隊に関する具体的な実施要領は存在していない。人的援助に関しては、2008年10月に改正された「地震災害防御及び軽減法」の中に、「国際救助隊と医療チームは、國務院に置かれる抗震救済指揮機関が各隊の専門性等を考慮して任務を割り当て、被災地の地方政府は人的援助の受け入れを支援し協力しなければならない。」と簡単に規定している⁵⁴⁹。

しかし、柳淳が指摘したように「被災国が自国で対応できる場合でも、国際社会からの善意を無下に断ると、度量と透明性がないと見られるだろう」⁵⁵⁰。大規模な自然災害に対処する時、主に国内の力で困難を克服するのは当然である。しかし「自力更生」は人的支援の受入れに対立するものではない。好意のこもった救助隊派遣申し出を拒否するのは援助国の感情を傷つけ、マイナスの外交的効果をもたらす⁵⁵¹。従って、外交部は国際人的支援を積極的に受け入れるべきであると考えていた。当時の国際背景を考慮すると、外交部の立場は理解しやすい。四川大震災前の2008年4月27日に、ミャンマーのベンガル湾でサイクロン・ナルギスが発生した。災害発生後、国際機関や各国政府はミャンマーに物資・資金・人的援助を申し出た。ミャンマー政府は自国の災害救援能力が限定的であるにもか

⁵⁴⁷ 調査結果：山東省紅十字会（2017.06.22）

⁵⁴⁸ 調査結果：山東省民政局・救災処（2017.06.21）、民政部・救災司（2017.03.17）、地震局・震災応急救援司（2017.03.12）

⁵⁴⁹ 富窪高志（2008）「四川大震災後の復興再建に関する条例」『外国の立法』第7号。この条例の第57条を参照されたい。

http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000225_po_02360110.pdf?contentNo=1

⁵⁵⁰ 柳淳（2014）「災害外交の確立と実践—国益を国際公益に昇華する」『外交』24号、160—171頁。

⁵⁵¹ 調査結果：北京大学・国際関係学院（2017.03.09）、山東大学・政治学公共管理学院（2017.06.23）

かわらず、国際社会から寄せられた国際緊急援助を拒否した。ミャンマー政府は、当時、タイムリーな国際緊急援助を受け入れなかったため、国連をはじめとする国際社会から強い批判と非難を受けることとなった。ミャンマーの教訓を踏まえて、中国は国際社会からの人的援助を適時に受け入れなかったら、国際社会の非難を受けることが予想された。さらに、四川大震災直前のチベット事件⁵⁵²のため、当時の中国は国際社会から人権をめぐる批判を受けていた。海外からの人的援助を受け入れることで、チベット事件によって引き起こされた不利な外交的雰囲気緩和できるかもしれない。また、外交部は当時の低迷する日中関係を踏まえ、日本の人的支援の受入れについて適時に対処すべきであると考えていた⁵⁵³。具体的には、2008年5月7日から10日まで、日中平和友好条約締結30周年という重要な節目に、胡錦濤主席が日本を訪問し、5月7日「「戦略的互惠関係」の包括的推進に関する日中共同声明」を発表している。このような時に、中国政府が日本からの国際救助隊を拒絶すれば、日中関係の改善につながらないことは明らかであった。このように、国際救助隊の受け入れについて、民政部などの省庁と外交部の立場が同じではなかったことが分かる。

そのため、国際人的支援の受入れが決定されるのは、中国の最高権力レベルの介入を待つことになった⁵⁵⁴。中国建国以来、中国共産党は唯一の与党として、中国社会の中で「中核的地位」を確保し「指導的役割」を果たしてきた⁵⁵⁵。中国共産党の最高権力機関は党の全国代表大会（党大会）である。党大会は五年ごとに開催されることになっている。閉会期間中、党の中央委員会や中央政治局と中央政治局常務委員会を中心とする党の中央機関は年に一、二回の総会を招集することになっている。これらの中央機関の中で、一番重要な中核的役割を担うのは中央政治局常務委員会である。この常務委員会は党主席、副主席、総書記などの最高指導者たちによって構成されている。例えば、2003年から2008年までの歴史時期で、胡錦濤は政治局常務委員会の長であり、いかなる重要決定も胡錦濤の支持が必要とされた⁵⁵⁶。政治局常務委員会会議で討論また決定された具体的な内容は公開されていない。政治局常務委員会で審議した内容を理解するチャンネルは、新華社通信の報告書であり、もう一つは「胡錦濤文選」によって開示された情報である。四川大震災後、政治局常務委員会は少なくとも4回の会議を開催している。2008年5月12日午後、「胡錦

⁵⁵² 2008年のチベット騒乱とも呼ばれる。2008年3月10日に中国チベット自治区ラサ市で、発生したチベット独立を求める暴動を指す。チベット事件に対して、中国政府が国外報道機関の同地域への入境および報道を規制した。国際社会が暴動に対する中国当局の取り締まり強化やチベット住民の基本的な人権弾圧を非難した。北京オリンピックの開催さえに悪影響が出た。抗議活動が盛んな時期には北京五輪開会式への出席拒否を示唆する首脳もいた。（チェコ共和国ヴァーツラフ・クラウス大統領、エストニア大統領、ポーランドのトウスク首相、独メルケル首相、仏サルコジ大統領）

⁵⁵³ 調査結果：北京大学・国際関係学院（2017.03.09）、山東大学・政治学公共管理学院（2017.06.23）

⁵⁵⁴ 調査結果：国家減災委員会・事務所（2017.03.19）

⁵⁵⁵ 小島朋之（1999）『現代中国の政治—その理論と実践』慶応義塾大学出版社、252頁。

⁵⁵⁶ 岡部達味監修・辻康吾訳（2011）『中国の新しい対外政策—誰がどのように決めているのか』岩波書店。（原著はJakobson, L and Knox, D. (2010) *New Foreign Policy Actors in China*, SIPRI Policy Paper No. 26.）

濤文選」によれば、2008年5月12日14時28分四川大震災が発生した直後、胡錦濤主席と温家宝総理はすぐに話し合いを持っている。その後、胡錦濤を中心とする政治局常務委員会の指示の下で、温家宝は国務院の関係部門の責任者とともに被災地の現場に急行した。その時に総参謀部と武装警察の責任者も同行している。同時に、胡錦濤主席は李克強に「北京では、物流支援の緊急メカニズムを確立し、災害情報を時間内にリリースする」ことを指示する。5月14日、政治局常務委員会は、地震救援活動の展開状況を把握するために震災後2回目の会議を開催した⁵⁵⁷。この会議で国際援助隊の受け入れが承認されたのである。青山が指摘したように、中国の中央指導部は国家戦略の原則や基本方針などを決定し、具体的な政策やその実施は各省庁がその責任を担っている⁵⁵⁸。最高指導部の指示を受ける形で、人的支援の受け入れの決定は国務院が率いる政策ネットワーク（民政部・地震局・外交部・商務部など）において行われる。その結果、前述したように2008年5月15日中央政府は「近接原則」を考慮し、日本・韓国・ロシア・シンガポールからの人的支援の受け入れを通知する。この決定は当時の最高指導部の対日重視の姿勢も示すものであった⁵⁵⁹。

4.6 終わり

1978年に、民政部が発足して以後、2回の国務院の機構改革を経て、民政部は全国での災害救済および救援活動、災害救済資金の管理および分配、ならびに国際災害物資・資金援助の分配を担当する災害管理を担う機関となっていく。その担当地域は農村部から都市部を含む中国全土へと拡大する。80年代には、災害危機管理の総合調整機関や個別的な災害調整機関が現れ始めているが、これらの調整機関とその構成部門の機能や役割分担については明確な規定がなく、意思決定における正式な権限も明確ではなかった。1978年から1990年までの国際緊急援助受け入れをめぐる政策決定は主に国務院・省庁（外交部、経貿部、民政部）の主導で行われている。しかし、この時期には、まだ国際災害援助受け入れに関する決定メカニズムは制度化されておらず、災害が発生した場合には、三省庁が共同で国際災害援助受け入れの提案を行い、国務院の指示を求める形態がとられている。

1990年から2003年まで、国際社会における防災・災害救済活動に関する連携・協力の重要性の高まりに伴い、災害管理における中国国内の関係省庁間での責任や業務の分担も制度化されてくる。民政部は、災害救済支援に関する通常の政策決定において中心的役割を果たすようになり、災害救助を組織し調整する機能を持つようになる。災害協力や調整を行う幾つかの事務所も民政部内に設置される。またこの時期、防災分野の調整機関の機能も強化され、全国災害救援・救済工作協調機関の活動も活発になっていた。1991年華

⁵⁵⁷ 中共中央文献編集委員会（2016）『胡錦濤文選 第三卷』人民出版社、77頁。

⁵⁵⁸ 青山瑠妙（2013）『中国アジア外交』東京大学出版社、11頁。

⁵⁵⁹ 調査結果：山東大学・政治学公共管理学院（2017.06.23）、宮本雄二（元駐中国の日本大使）（2019.03.16）

東水害を対処する中で、中国政府は初めて国際緊急援助を国際社会に要請する。1991年以後、国際緊急援助受け入れに関する政策決定のメカニズムが徐々に制度化されていき、国際社会への災害情報管理や国際物資・資金援助受け入れなどの規定が整備されるようになった。

2003年後、SARSを契機にして、中央レベルの危機管理メカニズムの構築が進められる。自然災害危機管理活動が強化され、災害危機管理政策の決定プロセスが専門化されてくる。国際緊急援助受け入れに関する規定やプロセスの規範化も進められる。

四川大震災の発生後に、国際災害援助を受け入れるかどうかという決定に関しては、震災直後の段階では、国際社会への情報発信や物資・資金の受け入れに関する協議は主に中央の関連省庁間で行われた。最高指導部の強力な介入があつてからは、党中央委員会と國務院の指導の下で、民政部、外交部、商務部、衛生部、地震局などの様々な災害関連部門がそれぞれの機能に従って、国際緊急援助受け入れを決定している。国際社会への情報発信や物資・資金の受入れ決定に伴う業務の遂行や役割分担に関しても、関連省庁間における合意がすぐに形成される。SARSの教訓とSARS後に整備された災害情報管理に関する法制度は、四川大震災後の中国政府の災害情報管理政策における決定に大きな影響を与えた。中国の国際緊急物資・資金の受入れに関する意思決定の権限は、依然として民政部、外交部、商務部に集中している。

人的支接受入れ決定においては、各関連機関がそれぞれの組織的な目的・利益から政策を選好する傾向がみられた。外交部は、主に政治的および外交上の観点から、国際緊急援助受け入れを外交目的達成のための戦略とみなし、人的支接受け入れに賛成するが、地震局や民政部などの機関は、国際救助隊の受け入れに関する規定の欠如や人的支援を受け入れる過程で起こりうる困難と問題を考慮し、盲目的に国際救助隊を受け入れるべきではないという立場であった。人的支接受け入れをめぐる省庁間の意見の食い違いによる調整不調が人的支接受け入れを初期の段階で躊躇する要因の一つとなった。災害後の緊急調整組織としての「國務院抗震救災総指導部」が十分に機能せず、人的支接受け入れをめぐる最終的な政策決定は政治局会議を通して、最高指導部の直接的な介入によって行われたのである。

第五章 1978年後の災害援助受け入れ決定における地方政府の役割

5.1 はじめに

自然災害は特定の地域で発生する地域的なものであるため、中央政府はそれを直接管理せず、地方政府⁵⁶⁰の管理権や自主権を尊重して、災害の規模に応じて地方政府に必要な

⁵⁶⁰ ここで言う地方政府は主に省・直轄市級、地区・市級、県級、郷・鎮級などの4層からなる。

人的、物質的、財政的支援を与えることが一般的である。しかし、前文で述べたように、改革開放前の中国では、自然災害後、被災地の地方政府はその上部組織に対してステップ方式で災害状況を報告し、中央政府に指示を仰ぐシステムとなっていた。中央政府の指示に従って、災害救済金や救援物資の供与を受けて、被災者に分配していたのである。災害救援・救済におけるこの中央集権化されたトップダウンの決定方式は当時の計画経済体制とも重なっていた。このように、硬直的に制度化された方法で災害救援活動を実施する旧来のやり方は、中央政府に大きな財政的圧力をもたらした。同時に、この災害管理体制は地方政府の災害管理への熱意にもマイナスの影響をもたらした。改革開放後、中国政府はこの旧来の災害管理システムの改革を徐々に進めてきた。災害後における地方政府の主体性にも継続的な強化が行われる。この章では、1978年以降の災害管理政策決定における地方政府の役割を検証する。また、これに基づいて、四川省の地方政府が四川大地震後の国際災害援助の受け入れの決定に関して、どのような役割を果たしたのかを考察する。

5.2 80年代の災害危機管理における地方政府の自治財政権

改革開放までは、中央集権的な財政体制が続いており、地方政府には独自に課税する権限がなかった。そのため、地方政府が自然災害救助のための独自の予算を持つことはできず、被災地の地方政府は中央政府に災害救済資金を申請しなければならなかった⁵⁶¹。改革開放前においては、災害発生直後、地方政府は被災状況を上級レベルの政府に報告し、中央政府の指示を待ってから、次の行動に移ることが一般的であった。災害救援・救助資金の管理、配布、使用などについても、中央政府によって統一的な決定と指示が行われた。同時にこの災害救済体制は、中央政府に大きな財政的負担を強いることになった。1978年の改革開放後、地方政府は一定の財政権限を確保できることとなった。その結果、地方政府レベルにおいても、災害危機管理体制の改革が行われた。

改革開放前の中国の財政体制は1950年3月24日に中国中央政府が公布した「1950年度財政収支の統一管理に関する決定」により定められた。この「決定」により「統収・統支」の中央集権的な財政体制が確立された。「統収・統支」とは、中央政府が全国の各種の収支を集中的に管理するシステムのことで、地方政府を含めた全国すべての公共予算を統一的に編成し、全国から徴収した税金などの収入を、地方政府を含め統一的に再配分する制度である。この中央集権的財政制度により、各地方政府の自主性や積極性は抑えられることとなった。1978年12月18日に、中国共産党第11期中央委員会第3回全体会議に

⁵⁶¹ Wilson, J. Q. (1989) *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York : Basic Books. pp. 159-175.

において、経済建設や改革開放の方針が採択される⁵⁶²。改革開放政策の導入により、非国有企業も生まれて、市場経済の競争原理が働くようになった。こうした変化に伴い、中央政府が集中管理する従来の財政体制の仕組みは新しい中国の政治経済体制の実態に合わない時代遅れのものとなった。中央政府は慢性的に深刻な財政難に直面しており、1980年、1985年および1988年に財政制度の大幅な改革を行っている。地域による程度差はあるものの、当時の財政改革措置には二つの共通する特徴がある。その一つは「財政請負制（包干）」の導入であり、二つ目が地方分権による地方政府の権限の拡大である⁵⁶³。「財政請負制」とは、中央政府と地方政府の間、および地方の上級政府と下級政府の間で、一種の契約を事前に結び、一定の上納額を請負額とし、請負額を達成すれば余剰分の収入は各地方政府に留保される財政制度のことである⁵⁶⁴。

この「財政請負制度」の採用により、地方政府は一定の自主財源を持つようになった。これらの改革に伴い、災害救済・救助資金についても中央政府による集中管理から地方への分権化が進められる。災害救済・救助における地方政府のイニシアチブを十分に高めるために、1983年から民政部と財務部が甘粛省、寧夏、チベット、新疆、青海、貴州の6つの省と自治区を対象として、「自然災害救助資金請負制」を導入する。「自然災害救助資金請負制」は、中央政府が特大自然災害救済資金を省級地方政府に年に1度給付し、その使用をこれらの省級地方政府に任せるものであった⁵⁶⁵。「特大自然災害救済資金」の適用対象は限定されていた。例えば地方政府は、火災救済のために中央政府から給付された「特大自然災害救済資金」を使用することはできなかった。火災救済費用は「社会的救済予算」の中で地方政府が地方財政収入を使って負担するものと決められていた⁵⁶⁶。

例えば、1985年から1987年にかけて、中央政府は、毎年合計100万元の「特大自然災害救済資金」を新疆ウイグル自治区に割り当てていた⁵⁶⁷。新疆ウイグル自治区政府はこの自然災害救済資金の使用に関する全面的な権限を持っていた。特に大規模な自然災害の時には、中央政府から配分された100万元の「特大自然災害救済資金」では十分な対応ができない可能性がある。その場合においても、中央政府は新規の救済・救助資金を新疆自治

⁵⁶² 1978年12月18日から12月22日にかけて、中国共産党第十一期中央委員会第三回全体会議（第11期3中全会ともいう）は、北京で行われた。今回の会議は中国の歴史で非常に重要な意義を持っている。この会議で、鄧小平の政権の復帰が確定するとともに、改革開放路線や経済建設方針などが定まった。

⁵⁶³ 江利紅（2014）「現代中国における財政法体系の構築とその課題」『比較法雑誌』第48巻、第2号、215-219頁。

⁵⁶⁴ 孟健軍（2017）「中国における財政制度改革に関する研究」『RIETI Discussion Paper Series』17-J-030、4-8頁。<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/17j030.pdf>

⁵⁶⁵ 宮尾恵美（2012）「中国における自然災害救助制度」『外国の立法』第12号、183頁。

⁵⁶⁶ 民政部「關於火災救済不属特大自然災害救済費開支範圍的批復」（1987民農函第121号1987年5月3日）

⁵⁶⁷ 民政部・財政部印發「關於對新疆維吾爾自治區特大自然災害救済費實行包幹的規定」民農函第64号1985年3月26日。

区の政府に供与することはない。救済・救助資金の不足分は新疆自治区政府によって補完されることになっていた⁵⁶⁸。

「自然災害救助資金請負制」の導入は、被災にあった地方政府が中央政府の救済に完全に依存することはできず、地方財政収入の一部を災害救援・救済に費やさなければならないことを意味した。こうして、「自然災害救助資金請負制」などの新制度を通じて、災害救援・救助への地方政府の自主性や積極性がある程度で向上することとなった。地方政府の災害救援資金管理への取り組みも強化され、自然災害発生後、地方政府が「特大自然災害救済資金」をタイムリーかつ迅速に配分することが可能になった。また、地方政府は「特大自然災害救済資金」の利用において柔軟に対応できる権限をもたされていた。

1983年4月に第8回全国民政会議が北京で開催される。この会議において、自然災害救助資金使用方法の改革方案が採択された⁵⁶⁹。一般的に、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の保障のために使用される。しかしながらこの伝統的な単なる生活保障のための緊急援助では、被災者自身の積極性を求めることもなく、被災者が根本的な貧困生活から抜け出すこともできない。この自然災害救助資金使用方法の改革の趣旨は、地方政府に給付された中央政府の自然災害救助資金が緊急救助や被災者の基本的な生活の保障に用いられるだけでなく、被災者の生産自救のための貸付金として運用できるようにすることであった⁵⁷⁰。

1980年代、災害救助金の財源と使用方法の改革を通じて、中央政府は、その財政的圧力を軽減し、地方政府の主体性や積極性を改善することを目的としていた。しかし、実際には中央政府は旧来の「統収統支」の枠組みから抜け出しきれないまま、中央政府が非常に重い財政的負担を抱える状況が根本的に改善されたわけではなかった。また、「財政請負制」により、地方財政状況はある程度改善されたものの、地方財政状況の改善に応じた災害救済・救助への支出が行われるようになったわけでもなかった。1980年代、地方政府は災害時において依然として中央政府の救済資金に依存していた。大部分の地方政府は地方財政支出の中で「自然災害救済金」という特別支出を計上していない⁵⁷¹。加えて、「自然災害救助資金請負制」の下で、省レベルの政府は直接的に中央政府の自然災害救済金を交付される一方で、省級以下の地方政府に対しては中央政府からの自然災害救済金の配分

⁵⁶⁸ 民政部法規弁公室（2001）『中華人民共和國民政工作文件匯編（中）』中国法制出版社、1398 - 1407 頁。

⁵⁶⁹ 王治坤（1996）「关于救灾扶」『民政論壇』第4号、5頁。

⁵⁷⁰ 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、自然災害救助貸付金の体制は、1999年に廃止された。詳細は以下の「通知」を参照されたい。「民政部、財政部関与進一步加強救灾款使用管理工作的通知」中国社会保障網、2007. 11. 1.

http://www.cnss.cn/new/zldh/zcfg/shjz/200908/t20090805_240198.htm

⁵⁷¹ 1994年に、財政部は地方政府に地方予算の中で「自然災害救済金科目」を設置するように要求した。1996年になって、地方政府の大部分は地方財政支出の中で「自然災害救済金科目」を設定した。

はなかった。その為、省級以下の市、県、郷級地方政府における自主性や積極性の発揮は見られなかった。

時期	全国自然災害救助資金	中央の自然災害救助資金	地方の自然災害救助資金
1981－1985年	35.2 億円	27.1 億円	8.1 億円
1986－1990年	56.4 億円	51.3 億円	5.1 億円
1991－1995年	94.1 億円	82.9 億円	11.2 億円

表 11. 1981－1995 年中央政府と地方政府の救済資金の支出状況⁵⁷² (筆者作成)

5.3 冷戦後地方政府の应急管理体制

上記で述べたように、1980年代には、3度の財務管理体制の改革・改善が実施され、財政権における地方分権化がある程度促進された。地方政府は一定の財務的権限を有するようになる。中国社会主義市場経済⁵⁷³の更なる進行に伴い、「財政請負制」も時代遅れとなっていく⁵⁷⁴。1993年11月14日、第14期中国共産党中央委員会第3回会議で、「中共中央關於建立社会主義市場經濟体制若干問題的決定(社会主義市場經濟体制の確立をめぐるいくつかの問題に関する中国共産党中央委員会の決定、以下は「1993決定」)」が採択された。この「1993決定」では、財政・税務体制の改革を継続するために「「財政請負制」を廃止し、中央・地方の権力の合理的な分配に基づく「分税制」⁵⁷⁵を採用し、中央税と地方税のシステムを確立する」とことが明記されていた⁵⁷⁶。この第14期中央委員会の第3回会議の提議に基づき、1993年12月15日、国務院は「国務院關於实行分税制财政管理体制的決定(分税制財政管理システムの実施に関する国務院の決定、以下「分税制決定」という)を採択した。こうして、1993年末、中国政府は中央と地方政府の収入区分方法を根本的に変革する分税制を導入したのである。1994年1月1日から、従来の「財政請負制」の財政管理体制は廃棄され、中央政府と各省及び自治区で「分税制」が施行さ

⁵⁷² 中華人民共和國民政部(2006)「中国民政統計年鑑」中国統計出版社、85－86頁。

⁵⁷³ 社会主義市場經濟体制は1990年代の改革と建設の主要任務の一つとして、1992年10月の中国共産党第14回党大会で、提起された。社会主義のマクロ調整の他、資源分配における市場經濟の役割が重視されることとなった。1993年3月の第8期全国人民代表大會第1回會議で憲法の一部が改正された。その第15条に「社会主義市場經濟を实行する」という文言が明記されている。これは、従来の計画經濟体制が放棄されることを示している。

⁵⁷⁴ 財政請負制が実施されて以来、財政収入における中央の割合が大きく低下している。中央政府財政力の低下は、中央政府のマクロコントロール機能や再分配機能にマイナスの影響をもたらす。また、請負方法や規模においても、多くの問題が出てきた。詳細は内藤二郎の「中国財政の構造問題と課題—高まる財政圧力のもとで」を参照されたい。内藤二郎(2015)「中国財政の構造問題と課題—高まる財政圧力のもとで」『JRIレビュー』第4巻、第23号、7－31頁。

⁵⁷⁵ 分税制は財政収入・徴税責任などの中央政府と地方政府の分担を明確化する新たな財政制度を指す。具体的に言えば、「請負制」のように、地方政府は税収を徴収し、一定割合を中央に上納する方法をやめて、税収を種別毎に、中央政府が単独で徴収する税、中央と地方が共同で享受する税、地方政府が単独で徴収する税に区分する。2001年12月末、1994年分税制ルールが再度調整された。調整後、中央所轄の一部業種・企業を除き、一般の企業の所得税と個人所得税は中央・地方政府の間で一定比率で配分を行うこととした。詳細は2001年の国務院の「所得税收入改革方案に関する国務院通知」を参照されたい。

⁵⁷⁶ 中共中央文献研究室(1996)『十四大以来重要文献選編(上)』人民出版社、531頁。

れるようになった。「分税制決定」により、事権と財権⁵⁷⁷をもとに、税収入は中央政府と地方政府という二つのレベルに分けられ、そして、税金の税目によって「中央収入」、「地方収入」、「中央・地方共有収入」に分類された⁵⁷⁸。

中央収入	地方収入	中央・地方共有収入
消費税	地方企業所得税	増値税 (2016 年まで中央 75%・地方 25%、2016 年 5 月 1 日から中央 50%・地方 50%)
営業税	個人所得税	企業所得税・個人所得税 (中央 60%・地方 40%)
関税	営業税	証券取引印紙税 (中央 97%・地方 3%)
中央企業所得税など	資源税など	など

表 12. 中央と地方の税金区分 (財政部公式サイト⁵⁷⁹の資料 <http://www.mof.gov.cn/>) により筆者作成

「分税制」の導入により、財政配分における中央と地方の責任の分担が明確にされる。そして、「分税制」の確立に伴い、従来の「財政請負制」に基づく「自然災害救助資金請負制」も改革する必要が生まれた。1993 年 11 月に、民政部は福建省南平市で「全国災害救援・救済工作座談会」を開催する。この会議において、「災害救援・救済の分類管理⁵⁷⁹を実施し、そして災害救援・救済資金の分級負担⁵⁸⁰を行う」という新しい提案が出されている⁵⁸¹。

一般的に、自然災害関係費用は、災害予備費用、緊急対応時のコスト、および災害復旧事業費に分けられる。「分税制」が導入された結果、地方政府は災害の予備費用⁵⁸²を分担することを求められる。1994 年 5 月 12 日から 18 日まで北京で開かれた第 10 回全国民政会議において、上記の「分類管理・分級負担」の提議が確認される。また、この会議では、李鵬総理 (当時) は「中国では自然災害が多発し、自然災害による被害は依然として非常

⁵⁷⁷ 財権は財政収入の支配権で、事権は公共事業の実行責任である。詳細は「中国の地方政府は背水の陣で財源捻出を図る」を参照されたい。中国投資銀行部・中国調査室 (2018) 「中国の地方政府は背水の陣で財源捻出を図る」『三菱東京 UFJ 銀行 (中国) 経済週報』第 385 期、4 頁。

⁵⁷⁸ 中共中央文献研究室 (1996) 『十四大以来重要文献選編 (上)』人民出版社、531 頁。

⁵⁷⁹ 分類管理は災害の特性に基づき、それ相応の管理措置を実施することである。

⁵⁸⁰ 分級責任は、災害の影響範囲や等級によって、その災害应急管理に責任を有する人民政府のレベルを決定することである。比較的小さい災害及び比較的重大な災害が発生する場合は、被災地の地方政府は災害応急対応に責任を負う。特重大な災害の場合は、被災地地方政府は上級の人民政府や中央政府に災害支援を求めることができる。

⁵⁸¹ 民政部減災司 (2009) 「慶祝中華人民共和國成立 60 周年特別專題」『中国減災』第 10 号、第 8 頁。

⁵⁸² 予備費は、財政準備金の一形態で、緊急事態に対処する上で決定的な役割を果たす。具体的に言えば、予備費とは、政府が予算を作成する際、予算執行プロセス中での一時的な追加支出を解決するために、特定の目的が設定されていない特別資金を指す。簡単に言えば、予備費は各級政府の予算の中に、特定の用途を指定しない準備金である。

に大きい。被災者・被災地の問題を解決するために、各省政府は災害救済システムを確立する必要がある。特に自然災害が頻繁に発生する地域では、救済予備金が設立されるべきであり、省の財政収入の一部を予備費として割り当てるべきである。」と指摘している⁵⁸³。

その後、1995年1月に新しい予算法が施行された。「予算法」の第32条により、各級の政府は、それぞれの政府歳出予算総額の1% - 3%を当該年度の自然災害救助の支出及びその他の特別支出に充当するよう決められた。同年11月2日、第37回国務院常務会議で、「予算法実施条例」（予算法の実施に関する条例、以下は「予算法条例」）が可決された。「予算法条例」の第21条において、「各級政府の歳出予算における災害予備費用の割合は、予算法第32条で指定された範囲内（歳出予算総額の1% - 3%）で各級政府によって決定されるものとする」と規定している。この予算法に従って、各地方政府はそれぞれの歳出予算に自然災害救助資金を計上するようになった⁵⁸⁴。

災害予算支出の運用プロセスに関しては、「予算法条例」の第37条、38条、および43条などの条項によって規定されている。これらの関連条項によれば、自然災害後、各級の民政部門と同級の財政部門の間で予算支出に関する協議が行われ、財政部門が合意された額を民政部門の「災害救援資金の特別口座」に振り込む、そして民政部門が一括して災害救援資金の分配を行う。災害予備費を使用する際は、各級の人民代表大会⁵⁸⁵の事前承認は必要ない。そして、災害予備費を使用した後は、通常の各級の人民代表大会への報告義務もない。言い換えれば、災害予備費の使用は各級の人民代表大会の監督無しで各級政府機関が各自の権限の範囲内で実施できる。従って、大規模災害の発生時などにおいて、財政部門から出来るだけ多額の災害救援資金を獲得するために、民政部門が被災状況をことさらに誇張して報告する可能性があった。また災害救援資金を使う過程において、贈賄や不正流用などの犯罪的な行為が起きる可能性もある。また、地方政府が、災害救助資金を都市建設、輸送、教育などの目的外の活動のために流用することも考えられた。

1996年1月、民政部は広西省南寧市に、全国民政庁（局）長を招集し、災害救助の分級管理の実施について協議を行った。当会議においては、以下のような災害救助の改革目標が設定された。まずは、すべての県級以上の地方政府は災害救助のための歳出予算を設定すること。次に、中央と地方の災害救助歳出予算をどちらも増加させること。最後に、災害救助における地方政府の歳出予算は中央政府の供与する予算の半額以上とすること⁵⁸⁶。1996年1月以後、被災地の地方政府による災害救助の分級管理が相次いで実施され

⁵⁸³ 民政部法制弁公室（1995）『民政工作文件選編（1994年）』中国社会科学出版社、第6頁。

⁵⁸⁴ 詳細は「予算法実施条例」の第21条を参照してください。孫紹騁『中国救災制度研究』商務印書館2004年第192頁。

⁵⁸⁵ 全国人民代表大会（略称「全人代」）とは、中国の最高国家権力機関である。その閉会中で、常設機関としての全国人民代表大会常務委員会が置かれている（憲法2条及び57条の規定）。地方レベルにおいて、「郷」「鎮」「県」、「市」、大きな市の「区」、省は、それぞれ人民代表大会を持ち、また、「郷」「鎮」以外の人民代表大会もその常務委員会を設置している。

⁵⁸⁶ 李本公、姜力（1996）『救災救済』中国社会科学出版社、第65頁。

るようになった。1998年までに、ほとんどの地方の歳出予算の中に災害救助予算が組まれるようになった⁵⁸⁷。災害救助予算の分級管理により、災害救助・減災における各級地方政府の責任分担や主体性が強化された。

では、90年代における国際緊急援助受け入れに関する地方政府の役割はどのようなものであったのか。1994年6月に、国際社会への災害情報管理について統一した基準を設けるために、国务院新聞弁公室は民政部による「關於對外宣傳報道我国災情問題的請示」（災害情報の対外宣伝に関する請示）を承認した。この「請示」により、国際報道機関が被災地へインタビューを行いたい場合、国際報道機関が直接に被災地の地方政府関係部門に問い合わせることが認められた。被災地の状況に応じて、被災地の地方政府は自主的に被災地への国際報道機関の現地入りを承認する権限を与えられる⁵⁸⁸。

国際災害援助の要請に関しては、1991年以降、自然災害発生後、一部の地方政府が、中央政府の承認を得ずに、被災状況を誇張し国際社会に通知して、国際災害支援を求めた事例が発生した。地方政府のこのような行動は、前述した災害危機管理の改革と不可分である⁵⁸⁹。財政管理システムの改革により、地方政府は一定の自主的な財政権を確保した。地方政府が一定の財政収入を持ち、災害意救助資金を拠出して、被災地における災害危機管理の中核を担うようになってきた。災害発生後、地方政府は、災害に対応するための地方の財政支出を抑えるために、中央政府に国家災害支援を要請することに加えて、国際的な支援を積極的に求めるようになった。しかし、海外視察団を受け入れて、贅沢な飲食など公的資金を浪費する現象が所々の地方で見られるようになった。地方政府のこのような行為は、国際社会における中国の国家イメージにネガティブな影響を与えた。従って、1995年9月14日、このような問題（地方政府による無断の国際災害援助要請や国際災害援助受け入れの過程における不適切な行為）に対処し、国際災害援助の受け入れを秩序正しく適切に実行するために、民政部が「關於做好国际救災援助工作有關問題的通知」（国際災害援助工作の問題に関する通知）を出した⁵⁹⁰。

この「通知」は、地方政府の国際災害援助の要請や受け入れに関連する問題を厳格に規定するものであった。第一に、民政部の承認なしには、いかなる部門、または個人も、災害情報を国際社会（外国政府、国際機関、国際ニュース機関、香港、マカオ、台湾、その他の海外機関および個人）に報告することは許されないこと。災害による混乱に関する情報は一切海外に提供されてはならないこと。災害情報発信の正確性を向上させるために、各級の民政部門は、災害状況や被災状況などの調査において良心的に行動する必要があること。災害情報の発信は、実際の状況、客観的かつ正確な情報に基づいている必要があり、

⁵⁸⁷ 資料来源於新疆生產建設兵团民政局網站 <http://www.btmz.gov.cn/>。

⁵⁸⁸ 李本公、姜力（1996）『救災救濟』中国社会科学出版社、第109頁。

⁵⁸⁹ 調査結果：北京大学・マルクス主義学院（2017.03.09）

⁵⁹⁰ 民政部法規弁公室（1996）『民政工作文件選編（1995）』中国社会科学出版社、第199頁。

偽造または誇張されてはならないこと。被災地の地方政府が被災状況を報告する中で、災害救援活動における党・政府・人民解放軍及び被災地の人々の功績を客観的かつ包括的に公表することが求められることなどが含まれていた。

第二に、民政部の許可がなければ、地方政府はいかなる場合においても国際災害援助を直接的に国際社会や国際機関に要請することはできない。民政部の承認なしで地方政府が国際災害援助を要請することは出来ないが、外国政府や団体及び個人が政治的、経済的、宗教的などの事由とは関係なく国際災害援助を提供する意向を示した場合、被災地の地方政府がその相手国・団体からの災害援助を受け取ることは認められる。その場合には、被災地の地方政府は中央の民政部に国際災害援助受け入れの状況を報告する義務がある。

第三に、相手国や国際機関が被災地を訪問したいという要望がある場合、招請を担当する地方政府は被招請者の身元、経歴等を民政部に報告しなければならない。民政部の承認を得た後に、地方政府は国際視察団や視察員を被災地に招聘できる。国際視察人員の受け入れは丁寧かつ慎重を期して外交規定に従って行う必要がある。視察人員を受け入れる前に、地方政府は視察の経路を決定し、適切な視察場所を選択する必要がある。視察人員の出迎えはできるだけ簡素にしなければならず、みだりに飲み食いしたり、浪費したり、貴重品を配ったりすることは固く禁じられている。視察期間中は、被災地や被災地以外での見学コースを視察人員に手配することは許されない。相手側が被災地以外の視察を希望する場合、地方政府は拒否するか、相手に経費を請求するなどの適切な措置を取らなければならない。また、地方政府が視察人員に提供する資料および画像処理製品については、すべて確認および登録する必要がある。

5.4 2003年後危機管理政策決定における地方政府の役割

これまでの説明から、災害危機管理においても、中央政府からの権限の移譲がすすみ、地方政府の役割が徐々に強化されてきたことがわかる。2003年のSARS危機以降、災害応急対応に関する地方政府の責任はさらに大きくなった。2006年の「国家自然災害救助応急対策計画」において、災害救助における分級責任、災害救助資金の分級負担、および地方管理を主とする原則（即ち、災害レベルに応じて各地方政府が対処する）が明確にされた⁵⁹¹。また、地方政府は災害救助資金の地方負担金を増やすよう求められた。2007年に施行された「突発事件対応法」では、「統一統轄、総合調整、分類管理、分級責任及び属地管理」を主とする応急管理体制の構築の重要性を強調している。大規模な自然災害の場合、中央政府は全体的な指導と支援を行うが、災害対応において主要な役割を果たし、主

⁵⁹¹ 詳細は2006年10月の中国共産党16期6中全会で採択された「中共中央關於構建社会主义和諧社会若干重大問題的決定」を参照されたい。

な責任を負うのは地方政府と地方党委員会であることが明確にされた⁵⁹²。ただし、上記の法律および緊急時における対応計画は、自然災害の救援過程において「災害救助資金の分級負担、および地方管理を主とする原則」を明確に規定しているが、災害後における中央政府と地方政府の間の財政分担の方式やその割合に関する統一された基準はなかった。

災害応急対策における「属地管理」原則に加えて、2003年のSARS危機以来、地方政府の危機管理システムの導入は一定の成果を上げて、基本的な危機管理の枠組みとして確立されつつある。「応急対策計画」や「自然災害時の地方政府の対応に対する責任追及制度」及び「地方レベルの報道官制度」などさらなる制度化が進められている。

地方レベルにおける危機管理の応急対策計画の構築について説明しておきたい。2003年から2005年にかけて、ほぼすべての地方政府が独自の応急管理弁公室を設立し、独自の緊急時対応計画を策定している。災害発生時には、地方の党委員会と地方政府が、捜索と救助、伝染病の予防、インフラの修理、住宅の安全性の緊急評価、および大量移住と再定住などの緊急対応を統合的に指揮することが可能になった。災害応急対策における地方レベルの組織の指揮系統システムと組織間の調整メカニズムも徐々に機能するようになった。すべての省と一部の市・県では、災害管理の包括的な調整を担当する「地方減災委員会」または「地方応急対応指導部」が設置されている。しかし、著者のインタビューの調査では、「地方減災委員会」が十分に包括的な調整組織としての役割を十分に果たしていないことがわかった⁵⁹³。一般的に「地方減災委員会」の事務所は地方政府の民政部門の中にあり、防災と救援活動の包括的な調整と指揮を担当している。しかしながら、災害が発生していない平常時においては、地方の防災・減災作業は基本的に休止状態あり、「地方減災委員会」の防災・減災に関する協議や作業は実施されていない。災害が発生した際は、「地方減災委員会」は救援作業を実行するために関連部門を組織し、臨時ワーキンググループを結成する。災害救援が終了した後は、これらのワーキンググループは解散となる。災害応急対策計画や災害指揮・調整メカニズムの進展に加えて、2007年には「中華人民共和国突発事件対応法」が公布され、地方政府においても、相次ぐ地方の突発公共事件に対応する応急対策のための法規制の策定が進んでいる。

次に、自然災害時における地方政府の対応に関する責任追及制度を紹介する。2003年以後、すべての市および県のレベルにおいても、主要な自然災害に対処するための基本的な責任システムの策定が進められている。災害後、上級政府は、下級政府の災害救援活動を監督し、評価する役目がある。災害救援の対応が十分でない場合、被災地の下級政府は上級政府からの厳しい批判を受けることとなる。重大な過ちが生じた場合、関連する責任

⁵⁹² 行政区分に従って、共産党は、省、自治区、直轄市、市、県、郷、村で完全な地方の党組織システム（地方の共産党代表大会、委員会及び常務委員会）を確立している。この組織システムを通じて、共産党はすべての分野で包括的なリーダーシップを発揮し、地域の社会開発に関する主要な問題について決定を下す。

⁵⁹³ 調査結果：山東省民政局・救災処（2017.06.21）

者は状況によっては降格されることもありうる。重大な事態が起こった場合には、責任者は刑事責任も追及される可能性がある。このように、災害時において、地方政府は相当の行政責任を負うことが明確にされている。とはいっても、自然災害後における緊急対策に関して地方政府の行政責任を追及するための法的・制度的枠組みは未整備の状態にある。現在、中国国内で自然災害時における説明責任システムに関連する法制度は不完全で、関連規制も含めて確立されてはいない。また、責任追及制度により、地方政府に対する中央政府の行政監督が大幅に強化された一方で、この制度は、危機管理の意思決定のミスや災害救助における不適切な対応の責任を回避するために、地方政府に災害応急対策の決定権限をできるだけ上級政府レベルへ引き上げようとする傾向を生むことに繋がる。その結果、災害救助における上位政府の意思決定の負担が増大するだけでなく⁵⁹⁴、災害緊急時における判断を遅らせ、迅速かつ効果的な措置を妨げる懸念がある。

法律	「中華人民共和国安全生産法」「中華人民共和国行政監察法」
政府条例	「突発公共衛生事件応急条例」「行政公務員懲戒規制」「特大安全事故行政に関する規制」
党の規定	「中国共産党規律処分条例」「中国共産党党内監督条例」「党および政府の指導的幹部の説明責任に関する暫定規定」

表 13. 責任追及に関する関連法規（関連の各法規を参照し、著者作成）

最後に地方レベルの報道官制度について説明しておきたい。従来からの基本方針としては、報道官制度は中央レベルに限定されるべきものであった⁵⁹⁵。1983年4月23日、中国記者協会⁵⁹⁶が、国務院の関連報道官らを初めて国際社会に紹介している。これが、中国の公的な報道官制度として国際的にも知られるようになった。1989年1月、国務院と中央宣伝部は「關於改進突発事件報道工作的通知（突発事件の報道の改善に関する通知）」を発行した。この「通知」は、伝染病を含む主要な緊急事態の情報公開については国務院の主要指導者の指示を得なければならないと規定している。主要な緊急事態は中央政府の関連新聞機関によって公表され、必要に応じて新華社通信によって発表される。しかし、1994年、「千島湖事件」⁵⁹⁷の発生によって、災害情報公開における関連規定も変わってゆく。

⁵⁹⁴ 曹現強（2004）「危機管理中多元参与主体的権責機制分析」『中国行政管理』、第7号、85-89頁。

⁵⁹⁵ 2004年12月28日、国務院新聞弁公室は62の中央政府部・委の75人の報道官らの連絡先情報を初めて公開した。

⁵⁹⁶ 中国記者協会は中華全国新聞工作者協会（中国記協と呼ばれる）である。前身は、1937年11月8日に上海で設立された中国青年記者協会である。

⁵⁹⁷ 1994年3月31日、中国浙江省杭州市にある千島湖の遊覧船が強盗に襲われた。乗客の全員（台湾の観光客24名と遊覧船乗員8名）が殺害された。しかし、地元中国の政府機関は報道管制を採択した。結

その後、緊急事態のニュースリリースの権限が国務院新聞弁公室に移譲される。同年には、CPC 中央委員会の弁公室と国務院の弁公室が共同で「關於国内突発事件对外報道的通知（国内の緊急事態の对外報道に関する通知）」を發布している。この「通知」は、緊急事態に関する对外への情報公開は中央对外宣伝弁公室によって組織および管理され、新華社によって実施されることと規定している。これらの規定から、地方レベルの政府機関とメディア組織には、災害情報を事前に公表する権限がないことがわかる。1997年1月18日、国務院は、「關於加強抗災救災管理工作的通知（災害救援および災害救援の管理の強化に関する通知）」を發布する。この「通知」は、重大な災害に関する情報は新華社通信によって統一的にリリースされ、局地的な災害は一般に被災地域でのみ公開されると規定している。災害による直接的な経済的損失と死傷者の状況などは、政府の管轄当局の統計を基準として作成され、公開される。地方政府機関が災害状況などの情報を隠匿した場合、一般市民には災害に関する情報を得る術はない。「SARS」事件は、この報道官制度の変革にあたって、多大な影響を及ぼすこととなった。SARSの情報隠蔽工作により、中国政府の国際的イメージと国内的な信頼は深刻な影響を受け、国民経済も多大な損失を被った。この事件は中国政府に開かれた政府情報の重要性を認識させ、それ以来、中央政府は地方政府を含む広範囲における報道官制度の構築を始めるのである。

2003年以降、上海、北京、河南、広州などの地方政府が報道官制度を順次に確立する。2005年末には、中国で3レベルの政府報道官システムの確立（国務院新聞弁公室-中央政府の各部門-省級の地方政府）が基本的に完了する。近年、市級および県級の地方政府機関においても、報道官制度が徐々に確立されている。地方報道官制度の設立後、地方政府は記者会見を通じて重要な情報を迅速かつ効果的に社会に通達できるようになった。この措置は、人々が地方党組織と地方政府の重要な決定と主要な出来事の進展をタイムリーに理解し、人々の知る権利を満たすのに役立っている。国際交流の継続的な拡大とネットワークの急速な発展により、外部への広報の重要性はより顕著になっている。地方報道官制度により、国内外のメディアは、地方レベルの主要な活動と重要な政策についてリアルタイムに知ることができるようになった。これは責任ある地方政府のイメージの創造に寄与するものである。報道官制度の継続的な改善により、災害危機管理においても、災害や危機が発生すると、地方政府はすぐに記者会見を開き、リアルタイムで災害情報を共有できるようになった。

5.5 四川大震災国際災害援助受け入れ決定における四川省政府の役割

果として、台湾側からの抗議が殺到し、海外の報道機関の様々な憶測が流されるようになった。「千島湖事件」は、兩岸関係の緊張にさえつながった。

前述したように、2003年以降、災害対応の「属地管理」原則の強化に伴い、災害応急対策の中核として、地方政府の役割が強化された。これに伴って、地方レベルの災害危機管理システムも徐々に確立されてゆく。この節では、四川大震災を例に取り上げ、国際緊急援助受け入れ政策決定プロセスにおける地方政府の役割を分析する。

5.5.1 四川省の災害危機管理の関係機関とその機能

四川省応急対応計画システムには、「省全体応急対応計画」「省の特別応急対応計画」「省の部門の応急対応計画」「市・県の応急対応計画」「企業および機関の応急対応計画」「個々の活動の応急対応計画」などが含まれている。2006年1月26日に、四川省人民政府は「四川省突発公共事件全体応急計画」（以下「四川省全体応急計画」と呼ぶ）を発表している⁵⁹⁸。「四川省全体応急計画」は、さまざまな公共事件の性質や程度による分類、および緊急対応計画の枠組みを明確にしている。

「四川省全体応急計画」には、主要な公共緊急事態に対処する四川省政府の組織・制度および行動メカニズムも含まれている。発生のプロセス、性質、およびメカニズムによって、突発公共事件は、次の4つのカテゴリーに分類される。また、性質、深刻さ、制御可能性、および影響の範囲によって、公共緊急事態は特別重大（I級）、重大（II級）、大（III級）、および一般（IV級）の4つのレベルに分類される。

自然災害	洪水や干ばつ災害、気象災害、地震災害、地質災害、生物災害、森林草原火災など
事故災害	産業および鉱業企業のさまざまな安全事故、輸送事故、火災事故、危険な化学物質の漏洩、公共施設および設備の事故、核および放射線事故、環境汚染および生態学的損傷など
公衆衛生事件	感染症の流行、大規模な原因不明の病気、食品の安全性と職業上の危険、動物の流行、および公衆衛生と生命の安全に深刻な影響を与える事態
社会安全事件	テロ攻撃、民族のおよび宗教的事件、経済安全保障事件、涉外緊急事態、群衆性事件など

表 14. 四川省の突発公共事件の分類

四川省人民政府は、省全体の危機管理の行政統轄機構である。四川省省長（知事に相当する）のリーダーシップの下で、四川省人民政府は、省で発生した主要な公共緊急事態に対して、危機管理政策を決定し、実行し、評価する。四川省人民政府弁公庁は、危機管理の中心的な事務所として、緊急業務、情報分析、包括的な調整、監督および検査業務を遂行する責任がある。災害発生直後に設置する省レベルの非常設領導小組や委員会及び指導部は関連突発公共緊急事態に対する緊急対策を行うための指揮機関である。省政府の関連

⁵⁹⁸ 2006年「四川省突発公共事件全体応急計画」四川減災救災網 注：この計画で言及されている突発公共事件とは、公共の安全を危険にさらし、大規模な死傷者、物的損害、生態学的環境の損害、深刻な社会的損害を突然引き起こすか、引き起こす可能性のある緊急事態を指す。

部門は、それぞれの機能を分野に基づいて応急対策を実施する活動部門である。また、四川省人民政府や緊急指揮機関および関連部門は、実際のニーズに応じて専門家グループを組織し、危機管理政策の意思決定と行動計画の策定、現場の緊急対応活動をどの部門に担当させるか等について決定する権限を持っている。市レベルの地方政府および県レベルの地方政府に関しても、それぞれの行政管轄区域内における危機管理の行政指導機関であり、行政区域内におけるあらゆる公共緊急事態に対して責任を負う。

被災情報の報告と公開に関しては、大規模な緊急事態（III級以上）が発生した場合、事件の発生地の現地政府および四川省の省レベルの関連担当政府機関は、緊急事態を制御するための措置を講じると同時に、遅くとも3時間以内に、直ちに四川省人民政府に報告しなければならない。報告には、主に時間、場所、情報源、事件の性質、影響の範囲、事件の傾向、および取られた措置が含まれる。また、緊急事態が最初に発生したときに、四川省政府は簡単な情報を一般に公開し、その後、事件処理状況に応じた更なる情報公開を行う必要がある。情報の公開は主にプレスリリース発行の承認、記者報道の組織、記者会見の開催などの形態で行われる。

「四川省全体応急計画（2006）」が制定されて四か月後の2006年5月29日、「中華人民共和国防震減災法」「国家地震応急対策計画」と「四川省全体応急計画（2006）」に基づいて、「四川省地震緊急計画」が策定され、四川省人民政府の承認にされる⁵⁹⁹。「四川省地震緊急計画」においては、応急処置は、地震被害の程度に応じて1級 - 4級に分けられ、被災の深刻さに応じて、対処する関連機関と対策の内容が異なってくる。

地震災害分級	分級基準		判断基準			応急処置の政府機関	応急措置のレベル
	死亡者数	経済損失比率（当年度のGDP）	成都市内で発生した地震	四川省内の市（州）の所在地で発生した地震	省内の他の地域で発生した地震		
特別重大地震	300人以上	1%以上	6.0級以上	6.0級以上	7.0級	四川省省級の政府機関	一級
重大地震	50-299人		5.0-5.9級	5.0-5.9級	6.5-6.9級	四川省省級の政府機関	二級
比較大地震	20-49人		4.0-4.9級	4.5-4.9級	6.0-6.4級	市（州）級の政府機関	三級
一般地震	20人以下				5.0-5.9級	県級の政府機関	四級

表 15. 四川省の地震応急対策計画（「四川省地震緊急計画」と「四川省突発公共事件緊急総計画」によって、著者は作成）

⁵⁹⁹ 「四川省地震緊急計画」（川弁函[2006]第119号）

「四川省地震緊急計画」によると、四川省人民政府は、重大かつ大規模な地震災害に対する応急対策を実施する主要機関であり、省内の地震救援活動における統一されたリーダーシップ、指揮、展開、調整を担当している。また、大規模な地震災害が発生した場合、四川省人民政府の指導の下で、四川省地震救援本部が直ちに設置され、当該地震救援本部の事務所は四川省地震局に設置されることとなる。四川省地震救援本部の主な業務は、被災地への緊急救援に関する緊急作業計画の作成、被災地における地方関連機関による緊急救援活動の展開およびその組織化、地震状況および被害状況の四川省人民政府への報告、災害状況に応じて中央政府の支援と国際支援をめぐる要請意見の提出などである。

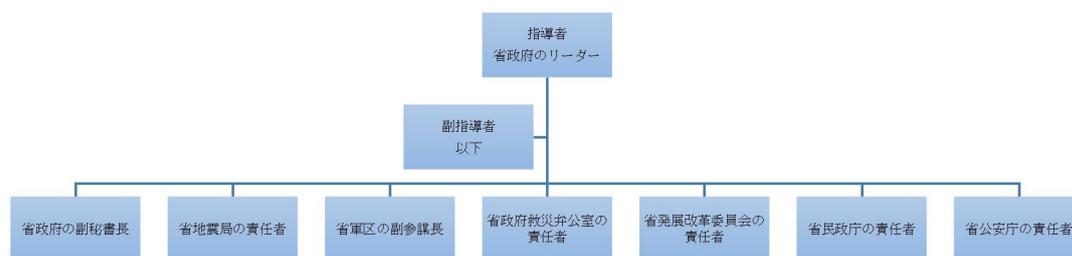


図 5. 四川省地震救援本部の指導者の構造（2006 年「四川省地震緊急計画」により、著者は作成）

四川省地震救援本部の構成に関しては、上図で示された指導者と副指導者らに加えて、省宣伝部、省開発改革委員会、省経済情報技術委員会、民庁、公安厅、教育庁、科学技術庁、財務庁、土地資源庁、住宅および都市農村建設庁、交通運輸庁、水利庁、商務庁、衛生庁、農業庁、環境保護庁、省地震局、省ラジオ放送局、省安全監督局、省民防局、省観光局、省気象局、省統計局、省通信管理局、成都鉄道局、南西民間航空局、省政府応急弁公室、省新聞弁公室、省外事弁公室、省軍区、四川省武装警察隊、省公安消防隊などが含まれる。震災が発生した直後、四川省地震局は直ちに地震の情報と被災状況に関する初期評価の結果を四川省人民政府に報告し、そして、地震災害の初期評価指標に基づいてどのレベルの応急対策措置を起動すべきかを提案する。それと同時に、四川省地震局は災害状況を四川省地震救援本部と関連部門のメンバーに通知する。

地震速報を受け取った後、四川省地震救援本部のメンバー機関は、それぞれの緊急計画に従って応急対応を迅速に起動し、それぞれの責任分野の被害状況をタイムリーに把握し、四川省人民政府に報告し、四川省地震救援本部の事務所に通知する義務がある。震災状況や被災状況を理解した後、四川省人民政府は応急対策を決定し、地震状況、災害の状況、地震被害に対する緊急対策状況を国务院と国务院抗震救災本部に速やかに報告し、中国地震局と民政部に通報する必要がある。被災地の必要に応じて、四川省人民政府は、国务院および国务院抗震救災本部に災害支援を要請できる。また、四川省人民政府は、国务院お

よび国務院抗震救災本部との取り決めに従って、更なる地震に対する緊急対策を実施する。四川省外事弁公室、四川省民政庁、および四川省商務庁は、関連する中央政府の規定に従って、国際社会に災害支援を訴えるとともに、被災地の特定のニーズを中央政府に提示する。

四川省民政庁は、国際社会からの緊急資金援助と物資援助の受け入れの窓口となる。四川省地震局、四川省外事弁公室は、国際緊急救助チームの受け入れ手配を担当する。現場での外国人専門家による災害調査や外国人救助要員の入境及び外国人ジャーナリストのインタビューなどの業務は、四川省外事弁公室と四川省新聞弁公室によって処理される。四川省外事弁公室と海外の中国大使館は、国際ジャーナリストと海外からの科学捜査の専門家の出入国の手続きを特別扱いとし、成都税関、四川省入国検査検疫局は、上記の人員の出入国に関する支援業務を実施する。また、成都税関、四川省商務庁、四川省入国検査検疫局は、国際災害救援物資の中国国内への通関に便宜を与えて、手続きを迅速に処理する。救助隊や救援物資を運ぶ外国の航空機は、被災地に最も近いオープン空港に離着陸することを許されている。

災害情報の公開に関しては、四川省地震局は、災害状況の要約、四川省人民政府への報告、四川省宣伝部門への通知などの業務を担当している。四川省地震救援本部の事務所、四川省地震局は、「四川省地震のプロパガンダ報告の統一口径に関する規則」および「四川省破壊的な地震時における外国関連作業の緊急時対応計画」の規定に従って、地震状況と被災情報をタイムリーに発表することを求められる。「四川省における公共緊急事態の公的発表のための緊急計画」の要件に従って、四川省政府の関連機関は政府のスポークスマン（報道官）に委託して、メディアと国内社会に災害情報を公開するやり方が一般的である。しかし、地方政府の関連機関（政府の広報部門や地震災害を担う災害関連部門など）がリリースする地震災害に関するニュースは、四川省地震救援本部の審査を受けていることが必要である。また、地震における香港、マカオ、台湾の人員または外国人に関するニュースレポートを発表する前に、地方政府の関連機関（政府報道部門や地震部門など）は四川省の香港マカオ弁公室、四川省の台湾弁公室、または四川省外事弁公室と前もって協議しておく必要がある。

5.5.2 四川大震災時における地方政府の国際緊急援助受け入れ決定の実態

上記で述べたように、2006年に、四川省政府は、地震災害応急計画を確立している。このために、地震後、地方の党委員会と政府機関は、地震救援組織を迅速に設置し、緊急計画に従って緊急措置を講じることができるようになった。ここではまず、四川大震災後における四川省地方政府の応急対応について紹介する。次に、四川省地方政府の国際援助受け入れ決定における役割について分析する。

第一、四川大震災時の応急措置

2008年5月12日地震が発生した当日、四川省政府はすぐに緊急対策計画の第1級の緊急措置を開始し、都江堰市に「抗震救災応急指揮部」を設置した。四川省党委員会と省政府の主要な指導者は、都江堰、綿陽、徳陽など最も被害の大きい地域を訪問して、現地で地震救援活動を陣頭指揮している。同日の15時30分、四川省党委員会の党書記（劉奇葆）は、12の医療チームを被災地に派遣し、現地における救援活動を指揮した。また、緊急対策計画にしたがって、四川省の省レベルの災害関連機関は、それぞれの部門の災害救援グループを組織する。たとえば、四川省の民政庁は、「抗震救災指導グループ」を組織した。その中には、包括的な広報グループ、災害救援チーム、寄付グループと資材調達グループ、資材移転グループ、被害者処理グループ、物流支援グループなどが含まれる。さらに、21の市（州）がそれぞれの災害救援指導センターを設立した。地震の直後、綿竹市党委員会書記、市長および他の主要指導者は、臨時の災害救援指導本部を迅速に設置している。当日の夜、「災害救援活動に関する緊急通知」が発行されて、「綿竹市災害救援指導本部」が正式に発足している。当本部の構成としては、綿竹市党委員会の書記と市長は指揮官、副市長は執行副指揮官、各郷鎮と市の各関連部門の主な責任者はメンバーとなっている。「綿竹市災害救援指導本部」には、具体的な災害救援活動を担当する以下のグループが組織されている。①救助物資グループ：救援物資の組織を担当し、救助隊の手配を担当する。②医療物資グループ：死者の処理と災害後の流行の予防と管理を担当する。③治安維持グループ：都市の安全性の維持を担当する。④物流チーム：ロジスティクスサポートを担当する。⑤情報収集および報告グループ：災害情報の収集および情報報告を担当する。⑥水と電気の保障グループ：市の飲料水の供給と安全、市内電気施設の点検とメンテナンス、ガソリン、ディーゼル、その他の資材の組織と供給に責任を持つ⁶⁰⁰。地震災害の状況、被災地域の特徴、および各期間の地震救援任務の変化に従って、「綿竹市災害救援指導本部」は、作業グループの構成と主要な担当内容を適時に能動的に調整する。

市レベルの地震救援本部に加えて、県/郷/村レベルにおいても地震救援指揮センターが設立されている。たとえば、汶川県の県級党委員会は、地震後に「災害救援領導グループ」を組織した⁶⁰¹。同時に、汶川県の水磨鎮も、地震後すぐに「鎮の地震救援本部」を設置した。「鎮の地震救援本部」は、包括的なグループ、災害救助チーム、医療および伝染病予防チーム、物資保障チーム、社会治安チーム、および企業救助チームを組織し、指揮している。また、水磨鎮での地震救援と災害後の復興の円滑な進展を確保するために、「鎮の地震救援本部」は即座に「水磨鎮震救援活動計画」を策定している。

⁶⁰⁰ 申文庄（2018）「四川地震県級抗震救災組織機構及職責」『安全』第12号、40-41頁。

⁶⁰¹ 「汶川県水磨鎮党委 - 大災中的堅強堡壘」『中国青年報』2008年6月29日

災害情報の公開に関しては、地震発生後の3時間後、四川省党委員会宣伝部が「四川省地震救援新聞センター」を設立した。このセンターの中には、外国メディアとジャーナリストの管理を担当する海外メディア連絡グループが置かれた。また、地震の翌日、四川省宣伝部は、中央の管轄部門に海外メディアに向けて災害情報を公開するように提案した。中央委員会対外宣伝弁公室⁶⁰²は、四川省の関連部門の建議を承認し、「外国人ジャーナリストのインタビュー活動の管理とサービス業務の強化に関する意見」を公表した。海外メディアの報道を促進するため、四川省委対外宣伝弁公室は、メディア記者が被災地情報に容易にアクセスできるように「四川省地震救援新聞センター」を設置した。5月15日以後、「四川省地震救援新聞センター」は、四川大震災に関する海外メディア報道を収集し、海外世論を継続的に分析している。その報告によると、5月30日までに、25の国と地域からの132のメディアが被災地へ取材訪問しており、合計で547人のジャーナリストが来訪している⁶⁰³。8月31日までに、このセンターは合計43本の世論分析レポートを作成している⁶⁰⁴。この世論分析を通じて、当センターは震災後期、海外メディアが、被災者の再定住、資金と資材の使用、学校の建物の安全性にもっとも注目していると結論していた。「四川省地震救援新聞センター」による海外世論分析は、四川省政府の災害対策の決定や展開に重要な影響をもたらした。メディア報道に加えて、四川省人民政府は記者会見を通じて災害状況を公表した。5月13日午後14時に、四川省地震局が最初の記者会見を開き、地震の状況を説明し、地震発生が事前に予測されなかった理由についての記者の質問に答えた。5月13日の午後5時に、四川省人民政府新聞弁公室が四川大震災後の最初の記者会見を開催し、詳細な死亡者数、救助活動、寄付など、被災や救援活動の状況を詳しく紹介した。その後、5月と6月にも、四川省人民政府新聞弁公室は記者会見を継続的に開催し、詳細にわたって災害情報を公開した。特に5月13日から5月31日までは、記者会見が毎日開催されていた。

また、災害援助物資・資金の使用状況の情報公開に関しては、5月16日に、国家審計局が、四川地震救援物資・資金の監査活動を組織し、定期的に監査結果を発表することを決めた。6月1日、民政部は「四川地震救援物資・資金の管理と利用に関する情報開示のための措置」を公布した。この「措置」によって、救援物資・資金の使用主体や情報開示の内容が明確に規定される。また、この「措置」により、各レベルの地方政府とその関連

⁶⁰² 中国共産党の中央委員会対外宣伝弁公室および中華人民共和國國務院新聞弁公室は、1991年1月に設立された。その主な責務は、中国の内外政策、経済的および社会的発展、中国の歴史と中国の科学技術、教育、文化を紹介し、中国のメディアが世界に中国を説明するよう促進することである。また、メディアの報道を指導および調整し、記者会見を開き、書籍や資料を提供し、中国を紹介する映画およびテレビ製品を提供する。そして、中国での外国人ジャーナリストのインタビューを支援し、海外メディアが中国を客観的かつ正確に報告するように促進する。

⁶⁰³ 王利華（2008）「我们共同面对 - 安排境外記者採訪四川地震的日日夜夜」『對外傳播』第12期、50頁。

⁶⁰⁴ 呂齊夏（2019）「5·12公共危機中對境外媒体管理的轉變」『對外傳播』第5期、36頁。

部門は、ウェブサイト、会議、メディア、公開フォーラムなど様々な方法で、各部門の災害救援物資・資金の使用と管理状況を積極的に公開することを求められている。

第二、国際緊急援助受け入れ決定

中央政府が発表した「關於做好國際救災援助工作有關問題的通知」及び「四川省地震応急対策計画」によれば、四川大震災の発生後、「四川省抗震救災応急指揮部」は直接、国際社会に対する国際災害援助の要請はできないが、被災情報を中央政府に報告し、国際支援受け入れに関する四川省政府の意見を提出することができる。著者のインタビューで、具体的な受け入れ内容に関する決定において、地方政府が重要な役割を果たしていたことがわかっている⁶⁰⁵。即ち、震災後、四川省の地方政府は、国際社会からの無条件の国際援助を受け入れるかどうか、どのように受け入れるかを自主的に決定した。さらに、四川省の地方政府は、制度化された報告経路を通じて中央政府に国際支援をめぐる提案をも出した。意思決定は、情報データをもとに行動判断を求めるプロセスである⁶⁰⁶。中央政府と比較しても、地方政府の方が緊急事件についてのより多くの情報を有している。中央政府と地方政府の間には情報の非対称性が存在している⁶⁰⁷。震災後、なぜ四川省政府は積極的に災害状況をリアルタイムで公表し、中央政府にもしっかりと報告を行ったのか。本論は、震災後の四川省人民政府の行った行動は SARS の影響と不可分であると考えている。その他にも、震災後における四川省政府の行った行動の背景には、財政的な理由もあると考えられる。

まず、SARS の時の地方政府の対応を見てみよう。2002 年 11 月 16 日、広東省佛山市⁶⁰⁸で SARS の最初の症例が発生した。SARS 発生当初は、中国政府の SARS の伝染性に対する理解不足や情報隠しなどが要因となって、緊急対策の発動が遅れることとなった。そのため、SARS の流行を防ぐ機会を失い、SARS 危機は中国全土へと拡大した。SARS の伝染・流行を効果的に防ぐことができていない状況を踏まえ、2 月 11 日、広州市の市政府は広州での SARS の流行状況を説明するための記者会見を行った。市の広報担当者は「この病気は 1 カ月以上にわたって広州で発生したものであるが、そして、すべての患者が効果的な治療と管理のもとにあり、大衆がパニックに陥る必要はない。」と述べた⁶⁰⁹。その後、広東省の省政府はメディアを通じて SARS 関連情報を公表し始める。しかし、政府とメディアの本当の目的は流行そのものをコントロールするのではなく、噂によるパニックを防ぐことにあった。

⁶⁰⁵ 調査結果：国家減災センター・後勤保障部&政策研究部（2017.03.25）、四川省紅十字会・事務所（2018.08.19）

⁶⁰⁶ Herbert, A. S. (1964) "Information Processing in Computer and Man". *American Scientist*. Vol. 52. No. 3. pp. 281-300.

⁶⁰⁷ Shapiro, S. P. (2005) "Agency Theory". *Annual Review of Sociology*. No. 31. pp. 263-84.

⁶⁰⁸ 佛山市、河源市、中山市は広東省にある地級市である。広州市は広東省の省都である。

⁶⁰⁹ 葉曉剛（2003）「広州市政府今召开發布非典型肺炎情況」中新網。
<http://www.chinanews.com/n/2003-02-11/26/271543.html>

緊急事態への対応は、さまざまな人的・物的・財的資源の調整と、特に政府内のさまざまなセクター間の統合が必要である。総合的な危機管理体制の不備が2003年のSARS流行の初期における中国政府の不適切な対応に繋がった要因の一つである。また地方政府がSARS流行に関する情報を隠しようとする主な理由の一つには、地方政府の責任者らがSARS流行の情報公開が彼ら自身の業績評価に悪影響を与えることを心配していたことがある⁶¹⁰。緊急事態に対処する過程で、中国では、地方政府は上級政府からの行政業績評価と管轄区内の社会的安定の維持という二重の圧力に常に接している。その為、地方政府は、緊急事態への対応を重要な「維穩工作」⁶¹¹の一つとして扱っている。災害後に、地方政府が事実にしたがって中央政府に深刻な被災状況や不十分な対応措置を包み隠さず報告してしまうと、地方政府の関連官僚・スタッフの年次行政業績が上官によって下げられる可能性が高い。その結果として、地方政府の関連官僚・スタッフは個人の昇進の機会を失い、組織としても表彰の資格を失う可能性が高い。さらに、地方政府の担当職員が説明責任を問われ、処罰されることにもつながるかもしれない。こういう状況にあたっては「明哲保身」⁶¹²という伝統的な保守的な考え方が広まりやすく、責任者であっても「我関せず、見て見ぬふりをする」というような責任回避の態度につながりやすい。災害緊急事態を処理する過程で、地方政府が自分に不利と思われる情報や問題を隠すようなことがよく見られる⁶¹³。地方政府の災害情報公開に向けて適切な業績評価基準やサポートを提供し、情報隠蔽行為に対する規制や罰則を明確にした関連法制度が整備されることが、地方政府における災害危機管理に関する情報の開示も促進するためにも重要だろう。

2003年以後、SARSの教訓を踏まえて、災害情報公開や情報隠蔽に対する賞罰に関する規定が整備される。SARS事件における地方政府の誤った対応は、SARS感染の拡大をもたらし、社会秩序の混乱を招いた。そして国民が政府を信頼しない政治社会危機さえもたらした。この教訓を重く見た国務院は2003年5月に「公衆衛生の緊急事態に関する緊急規則」を策定する。この「緊急規則」の公布は、最高指導者が「汨政治化（非政治的なものを政治化する）」の呪縛から解放され、社会的責任のある政府と法の支配による統治という基本理念に基づいて、グローバル化する情報化社会に順応してゆくという強い決意の現れと言える。その後も地方政府の危機管理活動を促進するためのさまざまな改善がなされてきた。2005年8月8日、民政部と国家秘密局は共同で、「自然災害による死亡者総数および関連情報の非機密化に関する通知」を発行し⁶¹⁴、その中で自然災害によって引き起

⁶¹⁰ 調査結果：山東省民政局・救災処（2017.06.21）

⁶¹¹ 最近「維穩」という官製の言葉は中国ではこの数年、よく使われている。「維穩」は社会安定の維持を指す。この言葉が現れた背景は、暴動や騒乱などの社会不安の現象が多発していることである。

⁶¹² ここでの「明哲保身」は、道理に明るい人は、危険の状況を避け、出来るだけ自分の身を安全に保つという意味である。

⁶¹³ 米切爾・黒堯（2004）『現代国家的政策過程』中国青年出版社、第35-38頁。

⁶¹⁴ 宋偉（2005）「国家秘密局首次亮相新聞发布会我が国対自然災害導致死亡人員總数解密」『人民日報』9月13日。

こされた死亡者の総数および関連情報を秘匿すべきではないことを強調している。この「通知」は地方政府に安心感を与える効果があった。それは、この通知によって地方政府が自然災害情報を公開したことで、行政責任や刑事責任を追及される可能性が低くなったことを意味しているからである。したがって、地方政府の自然災害の情報公開に関する不安や懸念が軽減されることとなった。

また、2003年のSARS以後、地方政府の災害情報公開を促進する措置に加えて、地方政府が災害状況を隠し、災害救援対応を遅らせた場合、地方政府に対する問責規制が強化されている。2006年1月8日、国務院は「国家突発公共事件総体対策計画」を発行した。この計画は、公的緊急事態の遅延報告、虚偽報告、および過少報告があった場合に、関連する責任者らが法的処罰の対象となるか、刑事責任を負うかなどについて規定している。他にも、政府の責任を明確に規定する「突発事件対応法」が2007年8月30日に公布され、同年11月1日に施行される。また、「政府情報の公開に関する規制」が、2008年5月1日に実施される。この「規制」は、政府がタイムリーかつ正確な方法で市民に情報を開示することをより明確に規定している。これらの法律、および規制は、地方政府の情報公開や報告に対する制度的な枠組みを形成する。

例えば、四川省においては、「中華人民共和国公務員法」、「中華人民共和国の行政監督法」及び「四川省行政法施行監督の規制」などが基本的な枠組みにあたる。2005年9月22日、四川省人民政府は、「四川省行政機関工作人員行政過錯追究試行弁法（四川省の行政職員の管理上の欠陥の調査のための試行措置）」を策定する。これは四川省の実際の状況に合わせて、政府機関の行政管理行動を体系化し、公務員の過失責任を問うためのものでもあった。また、2008年4月27日、四川大地震の発生直前に、四川省人民政府と四川省党委員会は、「四川省行政機関責任追究制度」（四川省行政機関に対する責任追及制度）を発行している。これらの規制によれば、政府が処理すべきな事項を迅速に処理せず、上級政府に提出すべきな報告を遅らせる行為がある場合は、関連政府機関や責任者らは行政責任を負うこととなる。特に、重大な緊急事態時、関連の規定に従って、地方政府は速やかに上級政府へ報告し、適切に緊急事態を処分しなければならない。これらに関する政府の不履行があった場合には、関連の規定に従って、政府危機管理機関およびその責任者らは説明責任を追及されることとなる⁶¹⁵。

さらに、近年、大規模な自然災害における地方政府の不適切な緊急応急措置に対する責任追及が、関連する責任者に対する口頭批判や、書面批判などの軽い処罰から、解雇やより重い刑罰へと徐々に変化している。たとえば、四川大震災後、都江堰市元民政局副局長

⁶¹⁵ 次のいずれかの状況では、政府とその責任者の責任が追及される。上級政府が指示を与えた事項が、地方政府によって規定された時間内に実施されなかった場合（第4条）。上級政府への報告が任務付けられている事項に関する報告を、当該政府が期間内に完了しなかった場合（第5条）詳細は2008年4月27日の「四川省行政機関責任追究制度」を参照されたい。

や蒲江鎮元党支部書記など7人の地方政府の役人が解任された。彼らが解任された理由の一つは、被災地の災害状況を事実即して報告しなかったことである⁶¹⁶。

四川省政府が、災害状況をタイムリーに中央政府に報告することができたのは、2003年のSARS後、地方政府の危機管理の関連体制の改善と報道官制度の確立があったことが主要な要因となっている。災害危機管理に関する一連の緊急対策計画は、地方政府が災害状況を収集・報告する方法について詳細に規定している。これらの応急対策計画は、地方政府が災害後すぐに被災状況を収集および公開するのに役立っている。地方政府の報道官制度の設立は、公式に災害状況をリアルタイムで公表するのにも役立った。2003年以前、報道官制度は基本的に中央レベルに限定されていた。2003年6月3日、上海市政府が地方レベルの報道官を設置し始め、中国で報道官制度を導入した最初の地方政府になった。2003年6月6日、四川省党委員会弁公庁および省政府弁公庁は、「記者会見の管理をさらに強化するための意見」を発表した⁶¹⁷。この意見をもとに、四川省の各政府機関部門はそれぞれ独自の報道官を次々に指定する。前述したように、震災後、災害状況の開示における地方政府の記者会見の役割は重要である。こうした災害状況の公表や中央政府への報告における四川省政府の迅速で適切な行動が、SARSの教訓に基づいて促進されてきた地方危機管理制度の改善によって可能になったことが伺える。

以下においては、地方の財政的側面から、国際災害援助に関する四川省政府の立場を考察する。前節で示されたように、1994年に施行された『予算法』の第32条によると、自然災害やその他の予期せぬ特別な事態に対応するために、各地方政府は各自の年間地方財政予算の中で1% - 3%の準備金を分配する義務がある。しかし、現実的には、地方政府は地方財政経費を防災・減災・緊急対策に多く割り当てる意欲を持ってはいない。そのため、ほとんどの地方政府の自然災害関係費用は、地方政府の年間総支出の1.5%未満を占めるすぎない。2006年の山東省を例にとると、当時の省の年間予算支出は278.69億元であったが、自然災害への備えの準備資金は2.4億元であり、その年の山東省の予算支出の0.86%を占めすぎない。同年の四川省の予算支出は225.53億元であったが、自然災害への準備資金は2.5億元で、四川省の予算支出の1.1%にあたる⁶¹⁸。災害危機管理システムにおける「属地管理」原則の強化により、地方政府は防災・減災・緊急対策への支出を増やさざるをえない状況にある。自然災害救済のための『国家自然災害救助応急対策計画』の可決に伴い、「災害救援工作の分級、災害救援資金の分級負担、属地管理」の原則が更に明確に規定されている。言い換えれば、災害後、地方政府は災害救援と救済において、主体としての責任を負うこととなる。それと同時に、災害後、地方政府は自然災害救

⁶¹⁶ 李一行（2008）「試析行政問責在災害事件中的表現形態」『防災科技学院学報』第3号、第119頁。

⁶¹⁷ 四川在線、2003年6月12日

⁶¹⁸ 藤宏慶（2011）「我国中央与地方政府応急予算法制化」『法学論伝』第3期、141-149頁。

助金のかなりの部分を負担することとなるのである⁶¹⁹。壊滅的な自然災害が発生した場合、自然災害生活救助資金は、中央政府と地方政府が共同で負担する。自然災害生活救助資金の中央と地方の分担比率は、被災地の経済発展のレベル、財政状況、及び自然災害の特性などの要因に従って決定される⁶²⁰。中央と地方間における明確な災害資金の分担基準が存在していないため、大規模な自然災害後、中央政府と地方政府の間で激しい駆け引きが行われることとなる。当然のことながら、中央政府は、地方政府が自然災害への資金投入を増やし、災害支援の中央政府の負担を減らすことを望み、地方政府は、中央政府がより多くの資金を割り当てることを希望している。

省・直轄市	自然災害生活救助資金の分担割合 (中央政府の分 vs 地方政府の分)
北京、天津、上海、大連、青島、寧波、厦門、深圳	中央政府 50%vs 地方政府 50%
遼寧省、福建省、山東省	中央政府 60%vs 地方政府 40%
河北省、山西省、吉林省、黒竜江省、江西省、河南省、湖北省、湖南省、海南省、内モンゴル、広西省、重慶市、四川省、貴州省、雲南省、チベット、陝西省、甘肅省、青海省、寧夏、新疆	中央政府 70%vs 地方政府 30%

表 16. 自然災害生活救助資金の分担割合⁶²¹（「自然災害生活救助資金管理の暫定措置」により、著者作成）

地方政府は、災害復興のためにも多額の財政支出を迫られる。一般的に、地方政府は、復興に必要な資金を支える財源を持っていない。税収分担制度の実施以来、財政力は主に中央政府および省級の地方政府にあり、市級特に県級、郷級および鎮級の地方政府は常に厳し財政状況に苦しんでいる。全国で県級、郷級地方政府の 3 分の 1 以上が財政赤字を抱えていると推測されている⁶²²。このような状況下では、一部の地方政府は災害・緊急時のための最低準備資金さえも補充できず、再建に必要な莫大な資金を負担するのはさらに困難な状況にある。

四川大震災後、財政部は「財政緊急保障計画」を迅速に進め、地震救援のための資金を積極的に調達し、被災地に配分した。2008 年 11 月末の時点で、中央政府と地方政府は、128.736 億元の地震救援資金を手配している。

⁶¹⁹ 自然災害生活救助資金とは、中央および地方の財政協定の自然災害生活補助金を指す。主に、自然災害に苦しんでいる地域の住民が直面する一時的な困難を解決するために使用される。たとえば、被災者の再定住と救助、災害の犠牲者の家族の癒し、破損した住宅の再建、災害救援物資の購入、管理、保管、輸送などである。詳細は 2011 年「自然災害生活救助資金の管理のための暫定措置」と 2002 年「特別重大な自然災害救助補助金の管理の割り当てに関する規制 - 民政部と財務部の通知」（民政部発 [2002] No. 127）。

⁶²⁰ 2002 年「特別重大な自然災害救助補助金の管理の割り当てに関する規制 - 民政部と財務部の通知」（民政部発 [2002] No. 127）

⁶²¹ 2011 年 1 月、自然災害生活救助資金の管理を強化し、中央および地方の災害資金の分担割合を明確にするために、「自然災害救助条例」（国务院令 577 号）および財政部の関連規定に従って、民政部が「自然災害生活救助資金管理の暫定措置」を策定した。

⁶²² 沙宝文・乔宝曇（2006）『政府間財政関係』北京人民出版社。

種類	額（億元）	比率	
中央財政	1034.13	49.19%	61.24%
地方財政	253.23	12.05%	
中央・地方の受け入れた援助	640.91	30.49%	
紅十字などの社会団体の受け入れた援助	76.69	3.65%	
特殊党費	97.3	4.63%	
総計	2102.26	100%	

表 17. 四川大震災時の資金・物資援助状況（データ出典：審計署の「四川地震抗震救災資金物資審計情況公告 4 号」 著者作成）

上表からわかるように、中央財政と地方財政とが地震救援資金の主要な提供者である。中央と地方政府が提供した災害資金は救援資金全体の 61.24%を占めている。また、国際災害援助を含む災害援助は地震救援資金のかなりの比率を占めている。

災害後、四川省の地方政府が国際的な災害援助を歓迎する理由の一つとして、地方財政への圧力を軽減する目的が考えられる。国際災害援助は四川省に物資と資金をもたらし、地方政府の財政的圧力を軽減する効果が期待できるからである。国際災害援助の受け入れにより、四川省と国際社会とのつながりが強化され、別分野の協力の機会をもたらすこともある⁶²³。国際災害援助受け入れにおいて、四川省の地方政府は国際社会からの無条件の災害援助は受け入れることができるが、国際災害援助を直接要請することはできない。地震後、四川省政府は中央政府に被災状況を報告し、中央政府が国際支援を受け入れるかどうか、どのような支援を行うかを決定する。したがって、被災状況を迅速に正確に報告することが、地方政府が国際支援を得ることができるかどうかを左右することとなる⁶²⁴。

国際物資・資金援助受け入れの他、四川省政府は、国際人的支援をも歓迎する。著者のインタビューで、四川省政府の国際人的援助に対する理解や考え方が、それまでに参加した国際機関による地震救援演習に影響されていることは明らかであった⁶²⁵。2001年に中国国際緊急援助隊が組織され、2003年から幾度も海外への派遣を経験している。地震局や民政部などを中心とする中央政府機関を除いて、地方政府は、国際緊急援助隊の役割に関する知識や際ルールについて通曉していない⁶²⁶。2006年8月5～7日、唐山大地震の30周年記念活動の一環として、中国地震局と河北省政府は、国連人道問題調整事務所の提議を受けて、アジア太平洋地域国家間の地震救援協力訓練を主催した⁶²⁷。これは、中国におけるアジア太平洋地域国家間の地震訓練の最初の演習である。演習の主な目的は、被災地の地方政府を含めた参加者に、国連の枠組みの中での国際救援の展開、運用及び救助活動

⁶²³ 調査結果：四川省紅十字会・事務所（2018.08.19）

⁶²⁴ 調査結果：山東省民政局・救災処（2017.06.21）

⁶²⁵ 調査結果：四川省紅十字会・事務所（2018.08.19）

⁶²⁶ 調査結果：山東省民政局・救災処（2017.06.21）

⁶²⁷ 「2006年亜太地区地震演練開幕 17国切磋救援武芸」2006年8月5日中国新聞網

の効果的な実施のメカニズムとプロセスに習熟してもらうことであった。中国、日本、ロシア、アメリカ、オーストラリア、フィリピン、韓国、イタリア、モンゴル、スイス、トルコ、シンガポール、マレーシア、ニュージーランド、イギリス、インドなどの17の国際救助隊チームとベルギーと南アフリカの2会社の代表チームが演習に参加した。中国では、17地方の省級の地方政府が演習に参加した。その中に、四川省政府も含まれていた。この演習により、四川省政府は国際救助隊の理念や技術などについて学んでいる。これは国際救助隊を招聘しようとする四川省政府の積極性や開放性を大いに刺激したのである。

5.6 終わり

1978年以後、中国政府は、中央集権的な財政体制を廃棄し、「財政請負制」を導入した。これにより、地方政府の財政権限が拡大されるようになった。財政体制の改革と共に、災害危機管理においても、「自然災害救助資金請負制」が施行された。一定の自主財政権を与えられた地方政府は、地方財政収入の一部を災害救援・救済のための準備金として分担しなければならなくなる。しかし、中央政府が非常に重い財政的負担を抱える状況は「財政請負制」の導入によっても、根本的には改善されなかった。1993年「分税制」の実施に従って、「分類管理・分級負担」の災害管理体制が確定し、災害救助・減災における各級地方政府の責任分担や主体的地位の強化が行われた。新しい災害管理体制は災害の被災地となった地方政府が、中央政府の承認を得ずに国際災害援助を要請する事態にもつながった。1990年代の半ばから、地方政府の国際災害援助の要請や受け入れは厳格に規制されるようになった。2003年以降、災害応急対応に対する地方政府の責任はさらに重くなっている。そして、SARSの教訓を踏まえて、各地方政府の危機管理システムにも継続的な改善と強化が行われるのである。2006年1月26日に、四川省人民政府は「四川省突発公共事件全体応急計画」を発表し、同年、「四川省地震緊急計画」が策定されう。また、災害情報公開や情報隠蔽の賞罰に関する規定も策定されている。こうしたたゆまぬ危機管理システム構築へ向けた行動が、四川大震災時の四川省地方政府の緊急対策の迅速で適切な決定や実施に直接的に寄与したのである。その他、財政面の考慮や国際機関による地震救援演習への参画は、震災後の国際災害援助に関する地方政府の積極的な受け入れ姿勢を促し、中央政府に対する被災地の地方政府の報告内容と説得力に影響を与えたと考えられる。

第六章 国際災害援助受け入れ決定過程における政府以外の多面的な主体

6.1 はじめに

第四章と第五章で国際災害援助受け入れ決定における政府機関の役割を説明した。自然災害時の危機管理政策決定プロセスの特徴の一つとしては、意思決定権限の分散化がある。災害後の応急対策決定の権限はそれぞれの関連政府機関に移譲されると同時に、危機管理活動における被災地の地方政府の主体性が重要視されるようになった。一方で、中国の非伝統的安全保障の領域において、従来から中心的アクターであった政府機関に加えて、シンクタンク、メディア世論など、かつては権力システムの周辺にいた「新しい関与者」が増えている⁶²⁸。従って、中国の非伝統的安全政策決定過程を明らかにするために、政府機関の構造だけでなく、政府以外の各関与者の状況を理解する必要がある。

本論文における課題である災害危機管理を例にとると、赤十字や災害専門家及び災害時における世論の役割は、災害直後の緊急対策決定において益々重要になっている。以下は中国紅十字会を中心にし、災害専門家とネット上の世論を含む災害危機管理の「周辺関与者」がどのように国際災害援助受け入れ決定に参加しているかを考察する。

6.2 80年代中国紅十字会と災害援助

6.2.1 中国紅十字会の国内業務の回復

1978年1月27日、中国紅十字会総会は、「關於国内工作和体制問題的意見（中国紅十字会の国内業務と体制問題に関する意見）」を衛生部の党組に提出した。この「意見」の内容は、できるだけ早く紅十字会の国内組織の再構築や国内業務の再開を進めることを求めるものであった⁶²⁹。中国紅十字会総会が中国紅十字会の国内業務の再開を求める理由の一つは、文化大革命以後中国紅十字会の国内業務の廃止によって中国紅十字会は大半の国際活動にも参加できなくなり、その存続の危機にあったためである。この二か月後の1978年3月29日、衛生部と外交部は國務院に「關於恢復紅十字会国内工作的報告（紅十字会の国内工作の回復に関する報告書）」を提出している。

この報告書の提出は、イランのシャムス王女（Shams - 当時伊朗紅獅與日会会長）の訪中と関係がある。当時、中国紅十字会と中国名所旧跡を訪問する目的で、シャムス王女は1978年の4月又は5月に中国を訪れる予定であった。第三章で紹介したように、文化大革命以来、中国紅十字会の国内業務は廃止され、中国紅十字会の関連機構組織はほぼ機能停止の状態に陥っていた。中国国内における中国紅十字会の実情を隠すために、文化大革

⁶²⁸ 岡部達味監修、辻康吾訳（2011）『中国の新しい対外政策－誰がどのように決めているのか』岩波書店、17－18頁。（原著は Jakobson, L and Knox, D. *New Foreign Policy Actors in China*, SIPRI Policy Paper No. 26, 2010.）

⁶²⁹ 孫栢秋（2003）『百年紅十字』安徽人民出版社。

中においては、中国政府は国際社会に対して中国紅十字会の国内業務を調整中であると説明していた。イランのシャムス王女が中国を訪問する時期はちょうど文化大革命の終焉期に当たっていた。そのため、中国政府は文化大革命を理由に紅十字会の国内業務が調整されているという言い訳を使うことが難しくなった。シャムス王女が訪問する直前の3月29日に、衛生部と外交部は国務院に「關於恢復紅十字会国内的報告（紅十字会の国内工作の回復に関する報告書）」を提出し、都市の市街、工場、および公社⁶³⁰における紅十字会の国内業務を再開するよう勧告した。そして紅十字会の人事に関して、衛生部と外交部は中央組織局⁶³¹と中央統戦部⁶³²に、長征に参加した同志や有名人を紅十字会に加入させることを提案した。紅十字会と政府機関との関係については、紅十字会の国内業務は衛生部の指導下で行われ、紅十字会の対外活動は外交部により主導されるという枠組みを継続することを推奨している⁶³³。1978年4月1日、国務院は衛生部と外交部の報告を承認し、その後、紅十字会の国内業務は徐々に再開される。1979年2月21日、中国紅十字会は第三回全国会員代表大会を開催した。同会議では、中国紅十字会総会と地方紅十字会支部の組織内における上下関係が明らかにされた。また、「中国紅十字会章程」も採択された。この「中国紅十字会章程」では、紅十字会が全国的人民衛生救護団体であると謳っている⁶³⁴。

6.2.2 中国紅十字会の災害援助受け入れの規定

中国紅十字会が創設されて以来、大規模な自然災害時には、中国紅十字会は救済・救護業務に従事する政府機関と協力し、災害支援活動などを積極的に行っている。紅十字会の災害義捐活動の進展に伴い、1983年に、義援金及び義援物資の受け入れに関する試行条例が配布される。この試行条例により、紅十字会総会と地方紅十字会支部は動産、不動産、現金など多様な物資を、国内外の団体または個人からの寄付として受け取る資格を与えられる。寄付の受け入れだけでなく、紅十字会は社会や市民に向けて寄付を募る権限も与えられる。省・直轄市・自治区における紅十字会の募金活動については、同じレベルの政府関係機関の同意を得ることが必要とされる。また、省・直轄市・自治区の紅十字会は受

⁶³⁰ 人民公社とも呼ぶ。1958年に、公社は中国の農村で、農業生産合作社を基礎に成立された。従来の権力機構（郷人民政府と郷人民代表大会）と「合作社」を一体化した「政社合一」の組織として、公社は経済活動のみならず、教育、文化さらには軍事の機能を持っている。1985年、中国の農村で公社という地区組織が解体された。

⁶³¹ 中央組織局は中国共産党中央組織部の下の機構である。中国共産党中央組織部は、中国共産党中央委員会に直属し、中国共産党の人事を担当する機構である。

⁶³² 中央統戦部は中国共産党中央統一戦線工作部の略称である。この組織は、1942年に設立され、中国共産党中央委員会の直属機関であり、中国共産党と各民主党派との連携を担当する。文化大革命期間中で中央統戦部の業務が停止し、1973年6月に復活する。

⁶³³ 「關於恢復紅十字会国内工作的報告」国発1978第63号。詳細は以下の文献を参照。中国紅十字会総会（2005）『中国紅十字会歴史資料選編』民族出版社、123-124頁。

⁶³⁴ 中国紅十字会総会（2005）『中国紅十字会歴史資料選編』民族出版社、第131-133頁。

領した義援金額・義援物資およびその使用について、毎年、中国紅十字会総会に報告する義務がある⁶³⁵。

1985年6月1日に、中国紅十字会は第四回全国会員代表大会を開催した。この会議で、新しい「紅十字会章程」が採択された。この新しい「紅十字会章程」によって、紅十字会は、全国的人民衛生救護・社会福祉団体と位置づけられている。また、紅十字会の経費や資金に関する規定においても、経費財源として、政府資金や会費及び社会の寄付だけではなく、国際寄付が追加されていた⁶³⁶。

中国紅十字会総会は、募金活動や社会的寄付の受け入れに関して、1986年に「中国紅十字会向社会募捐和接受社会捐助暫行条例（中国紅十字会の社会的資金の募集と社会的寄付の受け入れに関する暫定規制、以下は「1986紅十字会暫行条例」）」を制定する。その中で、紅十字会が支援活動を実施する時、同級政府の承認が必要であることが明記される。たとえば「1986紅十字会暫行条例」によると、中国紅十字会総会と地方の紅十字会支部は同級政府の承認を得ずに募金活動をすることができない。また、毎年、紅十字会は募金や寄付の使用状況等を同級政府に報告し、政府による監督・検査を受けることを義務付けられている⁶³⁷。同様に、外国団体や外国人からの寄付の受領は外交規則や外交戦略に従って外交部の承認を受ける必要がある。そして、国際寄付の受領や使用については年に一度、紅十字会を所管する政府機関に報告することが義務付けられる⁶³⁸。

赤十字社は国際赤十字赤新月社連盟を中心とする広大なネットワークを持ち、各国の赤十字社は、被災国が国際支援を得るための重要な窓口となっている。中国では、国際的な支援を要請する必要がある大規模な自然災害が発生した場合、まず被災地の紅十字会支部が被災状況と災害救援へ支部の参加状況などを含む詳細な情報を中国紅十字会総会に提供する。その後、中国紅十字会総会が国際災害援助を要請する必要があると判断した場合、中国紅十字会総会は中央政府の同意を得て、国際赤十字社に被害状況を報告し、国際災害援助を呼びかけることができる。地方の各紅十字会支部が無断で国際災害援助を要請することは許されていなかった⁶³⁹。1987年大興安嶺森林火災⁶⁴⁰が発生した後、黒龍江省の紅十字会は被災地の負傷者を救助するために104人の紅十字会会員からなる12の医療チームを被災地に派遣し、黒龍江省省内で募金活動を行った。同時に、黒龍江省の紅十字会は火災の状況を中国紅十字会総会に報告し、黒龍江省の紅十字会からの報告を受けた中国紅十

⁶³⁵ 「關於試行中国紅十字会接受社会捐助条例」（83）紅組字第013号。詳細は以下の文献を参照された。中国紅十字会総会（2005）『中国紅十字会歴史資料選編』民族出版社、143-144頁。

⁶³⁶ 中国紅十字会総会（2005）『中国紅十字会歴史資料選編』民族出版社、154-156頁。

⁶³⁷ 党と政府指導者によって承認された小規模の相互援助活動が含まれていない。

⁶³⁸ 中国紅十字会総会（2005）『中国紅十字会歴史資料選編』民族出版社、163-164頁。

⁶³⁹ 「關於各級紅十字会組織参与救災工作的暫行規定」の詳細は以下の文献を参照。中国紅十字会総会（2005）『中国紅十字会歴史資料選編』民族出版社、第191頁。

⁶⁴⁰ 1987年5月6日、中国東北地域の黒龍江省の大興安嶺森林で大規模な火災が発生した。山火事はほぼ1か月続き、大興安嶺森林保護区の6分の1に相当する1800万エーカーの森林を破壊した。

字会総会は全国各省に災害救済資金調達を行うための通知を送付するとともに、国際赤十字・赤新月社連盟（IFRC、連盟）に被災状況を報告し、国際支援を求めている。その結果、19の国と地域の赤十字が黒龍江省に資金と物資援助を提供したのである⁶⁴¹。

以上、主に80年代における紅十字会の災害緊急支援の機能について紹介した。以下では、この時期における紅十字会と政府の関係について説明する。当時は、中国紅十字会と党組織や政府機関との関係は不可分なものであった。紅十字会は政府（外交、衛生、民政、教育委員会、軍など）を補助する機関として活動を認められており、80年代の紅十字会内部の組織体制は未整備の状態であった。紅十字会と政府の関係が不可分であり、紅十字会内部の組織体制の不備もあって、紅十字会の主体性が損なわれていた。紅十字会と政府との関係を改善するために、1988年12月、中国紅十字会総会は中央委員会組織部⁶⁴²に紅十字会の組織体制の改革案を提出した。この改革案の中で、紅十字会は政府の活動を政府の外から補佐するものであって、政府部門の下位組織ではないことが強調されていた。さらに、中国紅十字会総会は、国務院が直接紅十字会組織を管理し、「中共国家機関工委」⁶⁴³が直接紅十字会の党組を指導すべきであると提案した。紅十字会がこのような提案をした理由は、どの政府の行政部門も単独では紅十字会全体の活動を指導することができないからであった。また、この改革案は中央の主要な指導幹部が紅十字会の名誉会長を務めることも勧めている。そしてできるだけ早い時期に、紅十字会法を策定することを提案している⁶⁴⁴。

このような中国紅十字会総会の提案に関して、外交部は、紅十字会に対する外交指導権は従来のように外交部に任せられるべきであると考えていた。その理由は、国内レベルにおいても、国際災害援助を含む紅十字会の業務の多くが政治的に敏感で国家の外交と密接に関係しているからであった。1950年以来、周恩来総理の指示により、紅十字会の対外活動はずっと外交部によって主導され、実施されてきていた。国際レベルで見ても、4年ごとに開催される国際赤十字会議に出席する各国の代表団は、外交活動を担う政府代表団と赤十字社の赤十字代表団で構成されていた⁶⁴⁵。1980年代、中国紅十字会は国際災害援助を募り、受け取る資格があったが、この期間中、紅十字会と政府の関係は依然として不明瞭であった。そのため、1980年代は、中国紅十字会と党機関および政府機関との関係の調整や改善に向けた試行錯誤の時期だったといえよう。1980年代における中国紅十字

⁶⁴¹ 中国紅十字会総会編（2005）『中国紅十字会歴史選編』民族出版社、第167-168頁。

⁶⁴² 中央委員会組織部は中国共産党中央委員会の直属機関であり、中国共産党の人事を担当する。

⁶⁴³ 第11期CPC中央委員会の第3回全体会議後の1980年5月23日に、中央国家機関における党組織の組織力を強化するため、中央政府は中共中央国家機関暫定委員会の設立を承認した。1982年6月、中央国家機関の第5回の党大会が開催され、中共中央国家機関暫定委員会は中共中央国家機関工作委員会に変更された。

⁶⁴⁴ 紅総発（1988）第008「關於中国紅十字会体制改革設想」。詳細は『中国紅十字会歴史資料選編』（2005）の第189-190頁を参照されたい。

⁶⁴⁵ 中国紅十字会総会（2005）『中国紅十字会歴史資料選編』民族出版社、191頁。

会体制の改善や構築への動きを踏まえて、1990年2月25日に、中国紅十字会第五回全国会員代表大会が開催された。この大会において、新しい「中国紅十字会章程」が採択される。この新しい章程において、「国务院と地方政府の指導下で、中国紅十字会総会と地方の紅十字会支部は独立して自主的な活動を行うべきである。また、中国紅十字会は公共団体の自主的法人としての地位を持つべきである。」ということが明記されている。

6.3 90年代における中国紅十字会の災害援助受け入れ

政府が過度に社会的資源を支配し、直接コントロールする体制は、必ずしも社会的資源の効果的・効率的な活用につながるものではない。90年代に入って、中国国内においても、政府と社会の関係に目に見えるような変化が起こり始める。政府機能を補完するような民間団体や市民組織が登場するようになる。政府には属さない慈善団体の設立および慈善活動の実施も許可されるようになった⁶⁴⁶。以下においては、90年代における中国紅十字会の改革について説明する。

一般的に、赤十字社は独立した民間団体であるとされている。しかし、中国紅十字会の実情は、政府から完全に独立した民間慈善団体であるとは言えない。中国紅十字会を所管する政府機関は幾度も変更され、それらの調整や決定も中国政府の政治体制内で行われている。歴史的にも、中国紅十字会は政府附属機関として機能してきた。長期にわたって、中国紅十字会は政府の医療システムの一機関として認知されていた。今でも、中国国内において、このような認識が依然として存在している。人々がこのような見方をしている原因の一つは、紅十字会と中国政府との関係が緊密であり、指揮系統や組織運営の独立性が不明瞭であることが考えられる。

「どの政府機関も単独で紅十字会の業務を調整し、管理することは、不可能である」と認識している中国紅十字会総会は、1988年に政府機関に対する紅十字会の地位を明確にし、紅十字会自体の体制の問題を適切に解決することを決定している⁶⁴⁷。しかし、紅十字会の管理体制に関する本格的な改革は、1993年の「紅十字会法」の施行によって具体的に開始される。

1993年以前の中国紅十字会の活動は「人道、公平、中立、独立、奉仕、単一と世界性」という国際赤十字社の7つの基本原則を遵守していたとは言えないだろう⁶⁴⁸。中国紅十字会の管理運営に関する政府機関の過度な介入は、紅十字会の民間外交の遂行や国際協力と交流の展開に影響を及ぼしていた。中国紅十字会に対する政府の管理体制は国際社会における中国政府のイメージにもマイナスであり、また中国国内における市場経済化が進む中

⁶⁴⁶ 民政部社団管理司管理处（1996）『社会团体管理工作手冊』、101-104頁。

⁶⁴⁷ 中国紅十字会総会（2005）『中国紅十字会歴史選編（1950-2004）』民族出版社、189頁。

⁶⁴⁸ 調査結果：山東省紅十字会・事務所（2017.06.22）、青島Bluesky救援隊（2017.06.18）

で、グローバリゼーションに伴う市民社会の多様化にもそぐわない時代遅れのものとなりつつあった⁶⁴⁹。

このような背景の下で、1993年10月31日、第8期全国人民代表大会の第4回常任委員会が正式に「中華人民共和国紅十字会法」⁶⁵⁰（以下は紅十字会法）を可決した。「紅十字会法」は、中国紅十字会の管理システムを合理化⁶⁵¹するための法的根拠を提供した。「紅十字会法」により、中国紅十字会の性質は「人民衛生救護団体」から「人道主義活動のための社会救助団体」に変わった。また、「紅十字会法」の中では、紅十字会の独立性も強調されていた。このようにして、紅十字会は社会救助団体として、自主的に人道的活動を行うことが可能になった⁶⁵²。

「紅十字会法」が採択された後、実務レベルにおいて、紅十字会に関する管理体制の合理化が進められる。1995年3月25日、国务院の承認を得て、中央機構編制委員会は「中国紅十字会総会改革案（中国紅十字会総会に関する改革案、以下は1995年総会改革案）」を公布する。「1995年総会改革案」によると、中国紅十字会総会は4つの部門（国内工作一部、国内工作二部、連絡部弁公室および中国紅十字会総会の党委員会）によって構成される。その中でも国内工作一部が「自然災害後の災害調査、被害者への救済、国際赤十字組織への災害情報の提供、援助要請の申し出、社会的募金の組織化、そして災害救援資金と物資の分配」を担当することとなる⁶⁵³。「1995年総会改革案」に基づく中国紅十字会総会の組織改革は、紅十字会の管理システムの合理化の中核となるものであった。1995年4月、中国紅十字会総会第6期第2回理事会において、1999年⁶⁵⁴までに、省級・計画単列市⁶⁵⁵・省都において独立した紅十字会の組織構築を完了させるという提案がなされた。しかし、1998初頭になっても、ほとんどの地域で、政府機関に依存しない独立した紅十字会組織の構築は実現されなかった。

紅十字会のレベル	完成率
省級	三分の一
計画単列市・省都	四分の一
地級都市	五分の一
県級都市	十五分の一

⁶⁴⁹ 楊紅星・鄭紅艷（2012）「中国紅十字会信任危機背後の管理体制根源」『理論導刊』第8頁。

⁶⁵⁰ 中国紅十字会総会（2005）『中国紅十字会歴史選編（1950-2004）』民族出版社、274-277頁。

⁶⁵¹ 本来は中国の紅十字会が政府の衛生機関によって管理される。紅十字会管理システムの合理化とは、県レベル以上の紅十字会は政府の衛生機関を離脱し、直接的に人民政府の直接指導を受け入れることである。

⁶⁵² 中国紅十字会年鑑編集部（2007）『中国紅十字会年鑑（2005-2006）』台海出版社、288-289頁。

⁶⁵³ 中編弁字[1995]52号「關於印發中国紅十字会総会機構改革方案」

⁶⁵⁴ 1999年は紅十字会第7期全国代表大会が開かれた年である。

⁶⁵⁵ 計画単列市は中国の地方自治体の一種であり、省と同程度の自主権を与えている都市である。経済や財政などの面で、大幅な自主権が認められている。

表 18. 1998 年初頭までの全国における紅十字会の単独建制の完成率⁶⁵⁶（「実施紅十字会法—為何举步維艱」により、著者作成）

1998 年 3 月、常務副会長兼党組書記として王立忠が中国紅十字会に着任し、中国紅十字会の管理体制改革への具体的な措置を実行に移す⁶⁵⁷。「中国紅十字法」の実施を更に促進し、中国紅十字会の国際交流活動を積極的に行い、その活動業務を自主的に実施するために、1999 年 12 月 29 日、中央機構編制委員会の承認を受けて、中国紅十字会総会と政府機関との関係の根本的な改革を行った。そもそも中国紅十字会総会は衛生部によって管理されていたが、1999 年 12 月からは、中国紅十字会総会は国務院に直属する組織となった。また、中国紅十字会総会の党機関は中央国家機関工作委員会によって指導され、中国紅十字会総会の幹部は中央組織部によって管理され、中国紅十字会総会の経費は国家管理局によって管理されることとなった。中国紅十字会総会の対外活動は、依然として外交部の指導下で行われ、台湾との中国紅十字会総会の業務は中共中央台湾工作弁公室の指導の下で遂行される⁶⁵⁸。中国紅十字会総会をめぐる管理構造の合理化は、「紅十字会法」の公布に続くもう一つの大きな出来事であるといえる。中国紅十字会総会に関する管理体制の合理化は省級の紅十字会に対する管理構造の調整作業を効果的に促進した。2002 年 10 月まで、29 の省級の紅十字会が省級の衛生機関から離脱し、省級人民政府が直接所管する組織に変わるという管理構造の改革が完了していた⁶⁵⁹。

上記は 1990 年代における紅十字会と政府の関係の変遷についてを紹介した。ここから分かるように、中国紅十字会総会と地方紅十字会が、政府の衛生部門の管理から徐々に離脱して、紅十字会の自主的な運営体制に移行していく。以下においては、この時期における紅十字会の災害援助の状況を説明する。人道救助・支援活動における紅十字会の役割と能力強化のために、1997 年 6 月 9 日、「中国紅十字会法」と「国際赤十字社・赤新月災害救済原則・条例」に従って、中国紅十字会が「中国紅十字会災害救済原則・条例」を定めた。「中国紅十字会災害救済原則・条例」の第 3 条により、中国紅十字会は、人道原則に則って、自然災害後の救援活動に参加する。中国紅十字会の災害救援活動は災害救援における政府の対応を補完するもので、主に緊急援助段階で実施される⁶⁶⁰。また、第 5 条においては、紅十字会の自主性が強調されている。「各級の紅十字会は、同級の政府と上級の紅十字会の指導の下で、独立して災害救援活動を実施する」と規定されている⁶⁶¹。加え

⁶⁵⁶ 杜海嵐「実施紅十字会法—為何举步維艱」『中国紅十字報』1998 年 1 月 16 日。

⁶⁵⁷ 池子華・楊国堂（2003）『百年紅十字』安徽人民出版社、417 頁。

⁶⁵⁸ 中編弁字（1999）136 号「關於理順中国紅十字会総会管理体制的通知」。詳細は以下の文献を参照されたい。中国紅十字会年鑑編集部（2006）『中国紅十字年鑑（2004 年—2005 年）』台海出版社、212 頁。

⁶⁵⁹ 楊紅星・鄭紅艷（2012）「中国紅十字会信任危機背後的管理体制根源」『理論導刊』、9 頁。

⁶⁶⁰ 1997 年 7 月 7 日に発行された「中国紅十字会災害救済原則・条例」の第 3 条を参照されたい。

⁶⁶¹ 同上 第 5 条の規定

て、第7条によれば、海外からの寄付の受け取りは、中国紅十字会総会の統一的な指導のもとで行われる。

具体的には、「中国紅十字会災害救済原則・条例」によると⁶⁶²、中国紅十字会総会は、地方紅十字からの災害報告を受け取った後、災害状況と政府の規制に従って、海外に災害状況を通知するか否か、国際災害援助を要請するか否かを決定する。地方の紅十字は、直接に海外および香港、マカオ、台湾の地域に支援を求めることは許可されない。しかし、各級の紅十字は、国際社会から提供された不適切な条件が付されていない災害救援物資や資金を受け入れることができる。地方の紅十字が自主的に受け取った援助の状況を上位の紅十字に報告する必要があるというだけである。また、海外からの災害救援寄付金の管理についての関連規定も定められた。国際赤十字赤新月社連盟の資金管理慣行を参考し、中国紅十字会総会は中国紅十字会総会が受け入れた海外寄付金の総額の3.5%を中国紅十字会総会の管理運営費として、引きあてることができる⁶⁶³。また、地方紅十字会も地方紅十字会が直接受け取った海外の災害救援寄付金から一定比率を管理運営費に割り当てることができる。このような場合、地方紅十字会は支援者との合意に基づいて、原則として5%を上限として適切な比率を自主的に決めることができる⁶⁶⁴。「中国紅十字会災害救済原則・条例」に加えて、1997年7月7日、中国紅十字会の第六期理事会の第四回会議で、「中国紅十字会募捐和接受捐贈工作条例(中国紅十字会の募金と寄付の受け入れに関する規制、以下は1997年紅十字会捐贈条例)」が採択された。「1997年紅十字会捐贈条例」は災害後の募金と寄付の受け入れにおける紅十字の行動をさらに規定した。

ところで、1993年に公布された「中国紅十字会法」では、紅十字会が災害救援物資・資金の処分において独立した権利を有することが規定されているが、実際には、災害後、一部の地方政府は紅十字会が災害救援物資・資金の処分を実施することを許可しなかった。また、一部の地方政府は紅十字会によって集められたすべての資金は政府の民政部門に引き渡されるべきであると規定した。これらの政府行為は明らかに「中国紅十字会法」に違反していた。さらに、このような慣行が続くと、国内の災害救援活動に影響するだけでなく、必然的に中国紅十字会の国際援助に悪影響を及ぼす。たとえば、国際レベルでは、このような不適切な政府の慣行は、中国紅十字会の独立した地位、人道問題を遂行するその能力、およびドナーの希望の尊重に悪影響をもたらす可能性がある。そして、中国政府が「中国紅十字会法」に基づいて中国紅十字会の権利と利益を保護することができない場合は、それは国のイメージにも悪い影響を与える可能性もある。したがって、1998年8月

⁶⁶² 「中国紅十字会災害救済原則・条例」の第13条と第15条。

⁶⁶³ 「中国紅十字会災害救済原則・条例」第8条の規定

⁶⁶⁴ 「中国紅十字会災害救済原則・条例」第21条の規定

23日、国務院の弁公庁は、「災害救援物資の管理強化に関する通知」を発行した⁶⁶⁵。この「通知」は「中国紅十字会を除いて、民政部の同意なしに、いかなる機構や個人も、いかなる状況においても無断で災害救援募金活動を実施してはならない」と規定している。つまり、中国紅十字会は、民政部の同意なしに物資・資金援助活動を行うことができ、中国紅十字会法に従って、受け取った資金や物資を独立して処理することもできる。

6.4 2003年以後の中国紅十字会による災害援助受け入れ

冷戦後、中国紅十字は人道支援活動に従事する社会団体として、人道支援の分野で政府を補助する組織となった。大きな災害の後、国際的な資金と物資を要請する上での中国紅十字会の役割はますます重要であった。21世紀、特に2003年以降、中国紅十字は政府との関係を継続的に調整している。中国紅十字会は2004年をもって、創立100周年を迎えた。2004年11月26日、国務院弁公庁は「關於進一步加強紅十字会工作的意見（紅十字会業務をさらに強化する意見）」を発行した。この「意見」により、各級の政府機関は「紅十字会法」を忠実に実施し、各級の紅十字組織は、関連法規に従って政府とは独立して機能することが確認されている。また、「人道支援を実施し、経済的および社会的発展を促進する上で、紅十字会の積極的な役割を完全に実現しなければならない」と規定している⁶⁶⁶。同年、第8期中国紅十字全国大会では、新しい「中国紅十字章程」が採択される。この新「章程」の9条では、中国紅十字総会が社会団体⁶⁶⁷法人資格（日本のNPO法人に近い性格）を持つことがさらに強調されている。その後、政府との関係を合理化するために、中国紅十字総会は地方紅十字組織と地方政府の関係の調整活動を積極的に指導する。2007年までに、すべての省級の紅十字会が、省級政府との関係の調整を完了する。さらに、全国で市レベルの紅十字会の81.7%と県レベルの紅十字の26.8%が地方政府との関係を合理化し、政府の衛生部門からの独立を果たした⁶⁶⁸。

しかしながら、紅十字会組織が政府システムからの独立を成し遂げたからといって、党組織が紅十字会の決定過程に全く関与しないというわけではない。紅十字会の理事会が紅十字会の最終的な意思決定や業務執行などを行うことと定められている、実際には、紅十字会の党組会が最高意思決定機関となっている⁶⁶⁹。通常、紅十字会の党組会は少なくとも半年に1回会議を開催する。想定外の緊急事態が発生した場合、事態の緊急度に応じて、

⁶⁶⁵ 国務院弁公庁「災害救援物資の管理強化に関する通知（關於加強救災捐贈管理工作的通知）」1998年8月23日、国弁發明電（1998）14号。

⁶⁶⁶ 国務院發〔2004〕85号国務院文件

⁶⁶⁷ 社会団体とは、中国公民の自由意志によって結成された、非営利社会組織を指す。会員の共同の願いを実現するために、社会団体はその関連規定に照らし、自主的に活動を行う。第7期中国紅十字全国大会で採択された「中国紅十字章程」の第3条では、中国紅十字総会が社会団体を持つことが初めて明記されている。

⁶⁶⁸ 中国紅十字会総会「中国紅十字会組織發展概況」

http://www.redcross.org.cn/hszsy/zzjs/zzfz/200806/t20080622_18553.html. 2008-05-07.

⁶⁶⁹ 調査結果：山東省赤十字社・事務所（2017.06.22）

党組会が臨時的に党組のメンバーを召集し、緊急事態に対応する会議を開催する場合がある。各級の紅十字会の党組会は、各級の紅十字会のリーダーを中核とする主要な共産党の党員で構成され、多数決の原則に従って意思決定を行う。

政府との関係を整理するとともに、2003年のSARS以後、中国紅十字会は徐々に独自の危機管理体制を構築し始める。2003年のSARSの際には、中国への国際物資支援と寄付のほとんどは紅十字会経由で行われたものの⁶⁷⁰、SARSの初期には、中国紅十字会は自主的な応急措置を実施したわけではない。中国紅十字会が緊急対応措置を開始したのは、政府がSARSに対処するために政治的動員と行政動員を開始してからのことである。即ち、SARS期間中において、紅十字会が実施した活動は、ほとんどが政府の政治的動員と行政動員に応じたものであり、独自のものでも自主的に始めたものでもなかった。いずれにしても、SARS危機における中国紅十字会の対応行動の遅れと政府の外部から政府のできない部分を補完するという役割を果たしていなかったことが推測される。SARS以後、中国紅十字会は独自の危機管理システムを構築する努力をしてきた。独自の危機管理体制構築の第一歩として、応急対策計画の作成は非常に重要なものであった。2005年9月には、中国紅十字会は「中国紅十字会総会自然災害等突発公共事件応急預案（自然災害などの公共緊急事態などに対する中国紅十字会総会の応急対策計画、以下は「中国紅十字会応急対策計画」）」を公表する。この「中国紅十字会応急対策計画」では、中国紅十字会総会の災害対応能力、災害の深刻さ、社会的影響度によって、自然災害への対応措置は四つのレベルに分けている。以下の表では、1級の対応措置の判断基準や具体的な応急措置が示されている。

応急レベル	判断基準	応急措置
1級	省（自治区、直轄市）の範囲では、災害が下記の指標（少なくとも1つの指標）に達すると、1級の対応が開始される。 被災者数は800万人以上、死亡者数は80人以上、負傷者数は600人以上、再定住者数は30万人、破壊された畑の面積は10万ヘクタール以上、破壊された家屋は20万軒。 省（自治区、直轄市）の範囲では、地震が下記の指標（少なくとも2つの指標）に達すると、1級対応が開始される。 地震で300人以上が死亡、5,000人以上が負傷、20万人以上の家屋が破損、または人口密度の高い地域でマグニチュード7以上の壊滅的な地震が発生。	中国紅十字会総会は特定の救助計画を提案し、被災地の紅十字会を通じて被災者への支援を実施する。中国紅十字会総会の指導者らは、災害救援調査チームを被災地に導き、被災地の紅十字会と協調し、救助計画を決める。 国際連盟、香港特別行政区赤十字協会、マカオ特別行政区赤十字協会、台湾赤十字機関に、災害状況と総会で行われた救援活動を知らせる。 国内の3つの省が同時に特別な災害に遭遇した場合、中国紅十字会総会は国内で災害援助要請を発行し、同時に国際連盟を通じて国際災害援助を要請する。災害救援活動を実施するために、中国紅十字会総会は、紅十字会の常務副会長が率いる緊急リーダーシップチームを立ち上げ、さまざまな部門を調整する。 関係当局に災害状況を通知するために、中国紅十字会総会は、24時間の対応を手配する。 被災地の紅十字会は、24時間の当番者を設け、災害救助ホットラインで総会に災害情報を報告する。

表 19. 中国紅十字会総会の1級の応急措置（2005年の「中国紅十字会総会自然災害等突発公共事件応急預案」により、著者作成）

その後、災害時における紅十字会の緊急対応手続きが一新される。地方の紅十字会支部はそれぞれ独自の応急対策計画を策定し、全国をカバーする紅十字会の緊急対応ネットワ

⁶⁷⁰ 黄順康『公共危機管理與危機法制研究』中国検察出版社2006年181頁。

ークシステムが形成される。2008年1月9日に、防災、緊急救援、災害後の復興における紅十字会の活動をより標準化するために、中国紅十字会は、「中国紅十字会的自然災害と突発公共事件的救助規則（自然災害と突発事件における中国紅十字会の救助規則、以下は中国紅十字会の救助規則）」の再改訂を行う。「中国紅十字会の救援規則」によれば、災害救援活動における中国紅十字会の主な責任には、災害調査、災害状況と被災地のニーズの評価、災害救援計画の策定と実施、災害救援資金と物資の受領、管理、配布が含まれる⁶⁷¹。その中で、同級の政府と上級の紅十字会組織の指導の下で、各級の紅十字会が、関連法に従って独立して災害救援活動を実施することが更に強調されている。また、「中国紅十字会の救援規則」は、災害情報の管理と支援へのアピール、および紅十字会組織が受け取った物資と資金の管理に関して、詳細な規制を定めている。

災害情報管理⁶⁷²に関して、各級の紅十字会は、災害情報ネットワークと報告システムを構築している。大規模な災害が発生した場合、被災地の紅十字会は24時間体制を敷き、被災情報をタイムリーかつ正確に上級の紅十字会に報告しなくてはならない。上級の紅十字会が効果的な救援・救助対策を策定するために、報告内容には、災害情報、被災地のニーズ、現地の支援状況などに関する詳細な情報が含まれる必要がある。また、災害報告には、地方政府の災害統計⁶⁷³、関連メディアの報道またはビデオ資料などを添付することも求められていた。地方紅十字会は、それぞれの管轄区域内における被災地のニーズと関連する救助情報を公表する権限を持ち、全国や国際社会への災害情報発信については中国紅十字会総会がその権限に持っていた。

国際災害支援の要請や受け入れなどについては⁶⁷⁴、中国紅十字会総会が災害の状況と被災地のニーズに応じて、海外災害支援を求めるかどうかを決定する。中国紅十字会に関する過去の関連規定によると、2008年以前、中国紅十字会総会が国際災害援助を要請するか否かの決定は政府の規定に従わざるを得なかった。しかし2008年に改訂された「中国

⁶⁷¹ 「中国紅十字会の救援規則」の第10条を参照されたい。

⁶⁷² 2008年1月9日で発行された「自然災害と突発事件における中国紅十字会の救援規則」の第11条 - 第14条を参照されたい。第11条：中国で紅十字会のすべてのレベルの組織は、災害情報ネットワークと報告システムを確立し、改善するものとする。深刻な災害時には、24時間報告体制が導入される。災害情報をタイムリーかつ正確で報告するために、各紅十字会組織が24時間報告体制を導入するものとする。第12条：災害報告の中で、災害情報と被災地のニーズ及び現地の支援状況が含まれる。また、災害状況を報告する時に、地方政府による災害統計や、メディア報道またはビデオ資料を添付する必要がある。第13条：救助計画を策定する上級の紅十字会に信頼できる情報を提供するために、被災地の紅十字会が被災データを随時更新し、タイムリー報告するものとする。第14条：地方紅十字会は、それぞれの管轄区域内で被災地のニーズと関連する救助情報を公表する権利を有する。中国紅十字会総会は全国と国際社会へ情報を発信する権限を持つ。

⁶⁷³ 災害の進展に従って、地方政府は随時被災データを更新し、統計する。

⁶⁷⁴ 中国紅十字会総会は、災害の状況とニーズに基づいて、全国や国際社会に災害支援を呼びかけるかどうかを決定する（第15条）。

地方紅十字会は、それぞれの管轄区域で資金・物資などの調達活動を実施する。轄区域外の資金・物資などの調達活動は、上級の紅十字会によって調整されるものとする。地方紅十字会は、管轄区域外、外国、香港およびマカオ特別行政区、台湾の赤十字組織に直接に支援を呼びかけることは許さないが、国内外の企業、グループ、および個人から無条件付きで寄付された資金や物資を受け取ることができる。地方紅十字会が援助の受け入れの状況を上級紅十字会に報告する必要がある（第16条）。

紅十字会の救助規則」では、「政府の規制に従って」という表現が削除されて、「災害の状況と被災地のニーズに応じて」となった。即ち、災害後に中国紅十字会総会が「政府の規制に従って」ではなく、災害の状況と被災地のニーズに従って、国際災害支援を求めるかどうかを自主的に決定することとなった。地方紅十字会は、中国紅十字会総会の同意なしに、外国および香港、マカオ、台湾赤十字およびその他の救援団体に直接に訴えたり、災害援助を求めたりすることは禁じられている。ただし、地方紅十字会は国際社会が提供した無条件の国際災害援助を受け入れるかどうかについては自主的に決めることができる。地方紅十字会が自主的に受け取った国際災害支援の状況については上位の紅十字会に報告する義務がある⁶⁷⁵。

上記の措置に加えて、中国紅十字会は防災用品や災害時の備蓄物資の体制を改善し、災害時に効率的な救援物資提供ができる環境整備を行っている。1990年代以降、国際赤十字赤新月社連盟および外国の赤十字社の支援を受けて、杭州、成都、広州、沈陽、孝感、西安で6つの「地域備災救災センター」が設立された。2007年、中国紅十字会総会は、自然災害が頻繁に発生した湖南省、江蘇省、安徽省、雲南省を含む13の省に「省級の備災救災センター」を設立した。その後、他の省や市・県にも、「備災救災センター」が相次いで設立されている。

以上のことから、SARS以降、中国紅十字会の独自の危機管理体制が次第に整備され、その意思決定力が高まったことが分かった。中国紅十字会の独自の危機管理システムの改善に加えて、中国紅十字会は国家減災委員会の構成メンバーとしての地位も得た。このように、中国紅十字会は災害対応における独立した意思決定に加えて、「インサイド・ロビイング」で災害後の政府の危機管理対策決定に直接参加することもできるようになった。

6.5 災害援助受け入れ決定における新しい関与主体

意思決定が正しいかどうかは、各施策が求められる成果を達成できるかにかかる。2002年11月、第16期党大会の政治報告書において、共産党がその意思決定メカニズムを改革する機運が生まれてくる⁶⁷⁶。2007年10月、第17期党大会の政治報告書において、科学的小説および民主的な意思決定の仕組みを構築するため、あらゆる分野、あらゆるレベルで市

⁶⁷⁵ 「自然災害と突発事件における中国紅十字会の救援規則」（2008年1月）の第5条を参照されたい。

⁶⁷⁶ 「全面建設小康社会、開創中国特色社会主義事業新局面」により、社会主義的な民主政治の発展と、社会主義的な政治文明の構築は、小康（ある程度豊かな）社会を全面的に構築するための重要な目標である。4つの基本原則を遵守するという前提の下で、我々は引き続き政治システム改革を積極的かつ着実に推進し、社会主義の民主主義を拡大し、社会主義の法制度を改善し、法に支配された社会主義国家を建設し、民主的で統一された、活気に満ちた、安定した調和のとれた政治的状況を統合し、発展する必要がある。出典：江沢民在中国共産党第十六期全国代表大会上の報告、『人民日報』2002年11月8日

民の政治参加を拡大することと、意思決定過程の透明性を高めることが強調される⁶⁷⁷。このような政治背景があつて、政策決定に関与する新たな主体（アクター）も登場している。また、国際社会との依存関係の深化に伴い、現代の中国の政策決定過程はより複雑化している。以下は、自然災害危機管理政策決定における新たな主体について紹介する。

まずは世論について説明する。急速にグローバル化が進んでいる今日の世界では、国際関係がますます緊密化する一方で、政策形成に対する国際世論の影響力を無視することができなくなっている。自然災害などの緊急事態が発生した時、政府の応急対応の状況が様々なメディアを通じて容易に国際社会に伝達され、その注目を集めることにもある。緊急事態に対する不適切な危機管理対策は、被災国政府の国際イメージに泥を塗る可能性がある。その意思決定プロセスの不透明さのために、中国政府はしばしば国際的な批判の対象とされてきた。特に、緊急事態が発生した時には、中国政府の保守的な対応が常に国際社会からの厳しい非難にさらされるケースが見受けられた⁶⁷⁸。例えば、SARSに関する情報の隠蔽は中国政府に国際的な信用危機をもたらし、中国の国際的イメージを大きく損うこととなった⁶⁷⁹。中国政府はその不適切な対応（情報隠蔽と感染症対策の遅れ）に関して、中国政府はWHOなどの国際機関や国際社会から多くの批判を受けることとなった⁶⁸⁰。2003年4月16日の記者会見でWHOは「国際社会は全く中国の統計を信用していない、と政府には伝えてある。今こそ信頼構築作業を始めなければならない」と厳しい言葉で、中国政府を批判している⁶⁸¹。

国内世論に関しても、民主主義国家だけでなく、権威主義体制の国家であっても、国内世論の動向は、ある程度、政策決定者の意思決定を束縛する影響力を持つことが示されている。中国の政策決定者は、かつて政府に集中していた権力の一部を国内市民社会にも与えるようになってきている。特に21世紀に入ってからは、現代情報技術の進歩を背景として、情報伝達力が飛躍的に向上しており、中国国内でも市民がインターネットで共有されている様々な情報や知識などに瞬時にアクセスできるようになっている。伝統的なマスメディア（新聞・テレビ・ラジオなど）に依存しない、新しい情報ツールとしてのインターネットは、中国の市民社会の発展と民主化の促進に対する役割を含めて、政治経済社会の変革を支える重要なプラットフォームになりつつある。政府の行為や社会問題などについて、誰でもインターネットで自分の考えや意見を公開できる。インターネットにより、

⁶⁷⁷ 詳細は以下の出典を参照されたい。「高举中国特色社会主义伟大旗帜、为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗」胡锦涛在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告、『人民日报』2007年10月25日。

⁶⁷⁸ Kahn, J. "China's image tarnished by lack of candor on SARS." *International Herald Tribune*. 2003. 4. 17; McGregor, R. "Beijing group to tackle product safety." *Financial Times*. 2007. 8. 17.; Anand, D. "Tibet matters." *The World Today*. 2009. 4. p. 30.

⁶⁷⁹ 顧林生 (2011) 「中国の危機管理と国際協力」『地域安全政策調査研究報告』、112-124頁。

⁶⁸⁰ RFA. (2004) "WHO Criticizes China's Handling of SARS Information".
<https://www.rfa.org/english/news/125556-20040113.html>

⁶⁸¹ 竹腰雅彦 (2003) 「新型肺炎国際問題に、中国の患者隠しに批判」『読売新聞』
http://www.med.oita-u.ac.jp/infectnet/SARS/SARS_report_00096.html

中国国民の知る権利や政治参加の機会が大幅に拡大されている。中国では、インターネット利用者は主に若年層および中年層であり、都市および沿岸地域に集中している。2008年2月の時点で、中国のインターネットユーザー数は2.21億人に達し、米国を抜いて世界第1位になった⁶⁸²。こうした状況は、政策立案者が政策を策定する際に国内の世論を無視することを不可能にしている⁶⁸³。

特に大規模な緊急事態が発生した時には、中国国民が政府の対応を注視するようになっている。政府の保守的で硬直した対応は、国民からの強い不満を引き起こし、公共社会における政府のイメージと信頼を損なう恐れがある。SARSの初期段階において、加藤は「SARS危機のように人命に関わる問題であっても必要な情報を得られない国民は適切な対応をとれなかった。政治の安定が人権に優先され、日常的な情報統制によって党・政府に都合の悪い情報が公開されないため、国民の党・政府に対する不信感がより増幅した」ことを指摘している⁶⁸⁴。また、緊急時における政府の不適切な対応は、国民の政府の政策に対する不信感を招くだけでなく、中国社会内での社会矛盾と政治不安につながる可能性がある。そのため、危機管理政策決定を行う時に、政策決定者が国内社会の世論を考慮に入れることは当然のことであり、必要不可欠なこととなっている。

次に、自然災害危機管理政策決定における災害の専門家の役割を紹介する。自然災害を含む突発的な事態によく対応できるように、関連分野の専門家の知識を活用することは当然のことである。2003年以降、SARS、鳥インフルエンザ、地震、台風などの一連の突発的緊急事態に直面して、危機管理における専門的知識・経験や科学技術の重要性が再認識された。自然災害のもたらす広範な影響や被害に鑑みて、それらに対応する専門分野も多岐にわたり、専門家の種類も多種多様化を深めている。中国の科学研究機構や大学には、自然災害の研究に携わる専門家、学者、組織が多数存在している。

これらの専門家と学者らは、災害危機管理政策決定などに関与する重要なアクターになっている。2005年には、国務院の承認を得て、国家減災委員会は専門家委員会を設置した。専門家委員会は災害管理分野におけるシンクタンクとして、政策諮問、理論的指導、国家総合防災に関する科学技術の研究や促進支援を行っている。2005年の設立以来、専門家委員会は、全国規模の総合防災・減災計画、災害評価、防災教育などの分野で、重要な役割を担ってきた。専門家委員会は関連の災害分野の99人の専門家や学者で構成されている。また、委員会には「緊急対応」「戦略的政策」「リスク管理」「宇宙科学技術と情報」などの4つの小委員会が置かれている。

⁶⁸² データ出典：2008年1月17日、中国のインターネット情報センター（CNNIC）による公表された「第21回中国インターネット発展状況統計報告」。

⁶⁸³ 王逸舟（2005）『探尋全球主義国際関係』北京大学出版社、237-238頁。

⁶⁸⁴ 加藤洋子（2008）「SARS事件から見た中国の危機管理に関する一考察」『21世紀社会デザイン研究』7号、48頁。

2006年1月に採択された「国家突発公共事件応急预案（国家突発公共事件のための全体的な緊急計画）」では、「効果的な応急対策を行うために、国务院と各関連政府機関が被災地のニーズに応じて、専門家グループを組織できるようになった。そして、専門家グループは関連政府機関に災害対応をめぐるアドバイスを提供し、必要に応じて、直接、政府の応急対策決定に関与できる」と専門家の役割について述べている。同年7月、国务院の「全面加强应急管理工作的通知（総合的な应急管理の強化に関する通知）」は、「危機管理の専門知識をもった専門家を十分に活用するために、応急専門家チームを確立する必要がある」と提案している。2006年12月31日に、自然災害、事故災害、公衆衛生、社会保障、統合管理などの33分野に関する40人の学者で構成される应急管理専門家グループが正式に結成された。専門家グループは、招聘任用の方式によって採用され、任期は通常2～3年である。2006年12月31日、应急管理専門家グループの最初の全体会議が北京で開催された⁶⁸⁵。専門家グループのメンバーと教育部、科学技術部、公安部、民政部、衛生部、国土資源局、および安全監管総局の主要責任者らがこの会議に参加している⁶⁸⁶。当会議では、各級の政府および関連政府機関が専門家チームの構築を最優先とし、危機管理における専門家の役割を十分に発揮させるべきであることが提唱される。中央レベルでの危機管理専門家グループの設立後、地方レベルでの緊急管理専門家グループも相次いで立ち上げられた。たとえば、2007年4月16日、福建省人民政府弁公庁は危機管理専門家グループを結成している。2007年8月13日、広東省も危機管理専門家グループを結成した⁶⁸⁷。また、省レベル以下の地方政府においても、危機管理専門家グループが続々と設立されてきた。例えば、2007年7月27日、深圳市は、危機管理の専門家グループを結成する最初の会議を開催した⁶⁸⁸。2008年2月、四川省の成都新都区も緊急管理専門家グループを設立した⁶⁸⁹。危機管理専門家グループの設立により、災害後における政府の危機管理の意思決定構造に変化が見られるようになった。危機管理専門家グループが災害危機管理政策決定に関与するメンバーに含まれるようになったのである。これによって災害後における専門的で科学的危機管理対策の策定と決定が可能になった。

危機管理専門家グループの組織化や制度化に加えて、災害危機管理に関する専門的なノウハウを提供する関連刊行物も現れた。2007年1月、中国行政管理学会が主催する「中国应急管理」雑誌は、国家新聞出版総署によって承認され、創刊されたものである。「中国应急管理」誌は、中国初となる中央レベルの総合的危機管理に関する出版物であり、危機管理の理論的および実際的な問題に関する研究をはじめとして、危機管理知識の普及を

⁶⁸⁵ 「应急管理専門家組在京成立」『人民日報』2007年1月1日。

⁶⁸⁶ 華建敏（國務委員兼國務院秘書長）が専門家代表のスピーチを聞き、重要なスピーチを行った。

⁶⁸⁷ 『南方日報』2007年8月13日第2版。

⁶⁸⁸ 「深圳特区報」2007年7月27日。

⁶⁸⁹ 鐘建広（2011）「加強应急管理専門家組建設、提高科学应对突发事件能力」『中国应急管理』第5号、38-39頁。

促進するという目的に貢献している⁶⁹⁰。このような危機管理関連の刊行物の発行により、災害危機管理に携わっている団体や個人による様々なノウハウの活用が期待される。

6.6 四川大震災時における新しい関与主体による災害援助受け入れ決定

前節では紅十字会やネチズン及び災害専門家など災害危機管理の新しい主体（アクター）について説明した。この節では、四川大震災を例として、国際緊急援助受け入れ決定過程における中国紅十字会や他の新たな関与主体者らの役割について考察する。

6.6.1 災害援助受け入れ決定における中国紅十字会

2008年5月、四川大震災が発生し、その3か月後の8月、北京オリンピックが開催された。震災後の救援活動やオリンピック開催には多くの市民やボランティア及び社会団体が参加していたため、2008年は中国の「市民社会元年」と言われている。震災後、多くの社会団体が被災地に現地に入り、活発的な救援活動を行った。社会団体の災害救援活動については多くの研究がある⁶⁹¹。本論は、「官製NGO」としての中国紅十字会と政府がどのように相互作用するかを焦点を当てる。もちろん、2008年には多くの草の根団体が災害救援に参加したが、これらの草の根団体のほとんどは、その組織の柔軟性を利用し、救援活動を実施していた。多くの草の根団体と政府間の協力は、特徴が二極化していた。つまり、震災後の緊急時では、基本的には草の根団体や政府が独立して自主的に活動を行った。しかしその後の震災復興期では、組織運営上の問題や資金問題などにより、多くの草の根団体が次々と撤退あるいは解体した。実質的に機能している社会団体は通常、それぞれの分野でいくつかの活動を実施しているが、草の根団体がどのように政府の政策に参加するか、政府意思決定への参画経路が制度化されたかどうか、どの程度で政府の意思決定に関与できるのかといった問題は、本論では詳述しない。権威主義体制を採用している中国において、多くの草の根団体が存在しているが、本論は、災害救援への草の根団体の参加が政府と社会の関係を変えたかどうかを議論する目的で執筆したものではないためである。本論は、「官製NGO」としての中国紅十字会と政府がどのように相互作用するかを焦点を当てる。前節で指摘されたように、中国では、各レベルの紅十字会の間に上下関係がある。上級の紅十字会が下級の紅十字会の活動を指導し、下級の紅十字会が上級の紅十字会の指導下で業務を行う。中国紅十字会総会が全国の各地方各紅十字会の業務を指導す

⁶⁹⁰ 『中国应急管理』の創刊の詳細は『中国行政管理』（2007）第2号の第112頁を参照されたい。

⁶⁹¹ 杉方俊夫、陳穎（2010）「四川大地震被災地における中国NGOの救援活動」『集団力学』第27巻、第131-157頁。大谷 順子（2014）「四川大地震における中国社会の復興対策の特徴と課題」『海外社会保障研究』第187号、4-20頁。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』3号、23-37頁。張、玉梅；大谷、順子（2014）「四川汶川大地震・四川芦山地震の震災復興における中国災害NGOの役割：こころのケアを行う草の根NGOの活動を事例として」『大阪大学大学院人間科学研究科紀要』40号、47-70頁。朱健鋼、王超（2009）『責任・行動・合作 - 四川地震中NGO参与個案研究』北京大学出版社。

る体制となっている。2006年の「四川地震応急対策計画」によると、四川省の紅十字会⁶⁹²は国際社会に災害支援を直接、要請することはできない。国際災害援助を要請する権限は四川省紅十字会ではなく、中国紅十字会総会にある。但し、四川省の紅十字会は、国際社会から自発的に提供される無条件の国際災害緊急援助及び中国紅十字会総会経由の国際災害支援を受け入れることができる⁶⁹³。

本節では、はじめに、四川大震災直後の中国紅十字会総会の応急対応措置について紹介する。震災直後、中国紅十字会総会は2005年の「自然災害などの公共緊急事態などに対する中国紅十字会総会の応急対策計画」に従って、すぐに第1級の災害緊急措置を開始する。震災当日の午後4時に、中国紅十字会総会は、「成都備災救災センター」から1057枚のテントと2500枚のキルト及びその他の救援物資を被災地に割り当て、これらの災害救援物資を四川省紅十字会を通じて綿竹や北川などの被災地域に送っている。震災当日の午後24時に、中国紅十字会総会は国内メディアや中国紅十字会総会のホームページを通じて国内社会に緊急援助のため資金を拠出するよう呼びかけた。それと同時に、中国紅十字会総会は各省級の紅十字会に対して、中国全土で地震救援活動を支援するための募金活動を行うよう要請した。

震災後二日目の5月13日、中国紅十字会総会は、「中国紅十字会総会抗震救災指導部」（以下は「総会抗震救災指導部」）を設置する。「総会抗震救災指導部」には、応急救援組、国際救援組、宣伝組、およびロジスティックス組がそれぞれ組織される。同日、郭長江副会長を中心とする緊急救援チームが被災地に派遣され、安県と北川県における被災状況を調査する。また、中国紅十字会総会はすぐさま6つの医療救助チームを組織し、被災地における医療支援活動に当たらせている⁶⁹⁴。

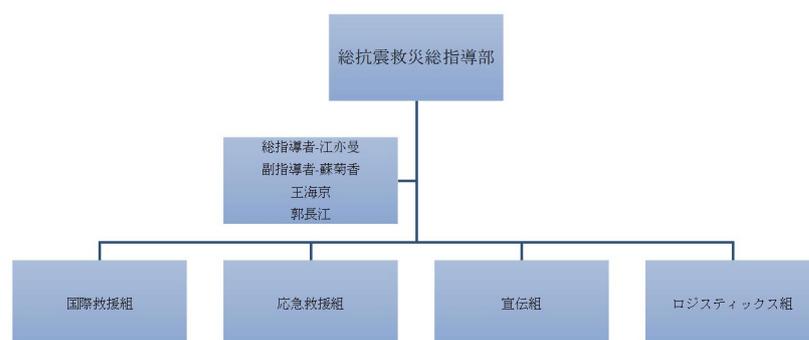


表 20. 四川大震災後の中国紅十字会総会指導部の構造（中国紅十字会報により、著者作成）

地震の発生から3日目に、中国紅十字会総会は四川省の成都市に「地震救援最前線指導部」を設置した。同時に、紅十字会総会は、成都、徳陽、阿坝、綿陽、広元、雅安の6つの最

⁶⁹² 四川省の紅十字は四川省紅十字会、四川省市級の紅十字会、四川省県級の紅十字会、郷（鎮）級の紅十字会を指す。四川省紅十字会は四川省省級の紅十字会である。

⁶⁹³ 詳細は2006の『四川地震応急対策計画』参照されたい。

⁶⁹⁴ 曹盾「中国紅十字会総会応急機制建設」中国審計報2008年7月14日。

も被害を受けた地域でワーキンググループを設置し、地元の紅十字会の地震救援活動を支援している。

次に、四川大震災時の国際緊急援助受け入れ決定における中国紅十字会の役割を考察する。地震発生からの3日目に、中国紅十字会総会は国際赤十字赤新月社連盟を通じて国際社会による災害援助の正式要請を行う。それから、国際緊急救援が開始されると、中国紅十字会総会は被災地での台湾搜索救助隊と医療チームの搜索救助活動や、ドイツ、ロシア、日本、イタリア、および他の国家からの国際医療チームの救援活動に対する調整役としての役割を果たした。国際搜索救助チームと医療チームの受け入れ決定においても中国紅十字会総会は、主体的かつ積極的な役割を果たしている。

ここでまず、国際赤十字赤新月社連盟経由での国際緊急援助の受け入れを考察する。大規模な自然災害が発生した場合、被災国の赤十字や赤新月社は国際赤十字赤新月社連盟と共同で、被災状況や支援ニーズを調査し、被災情報を交換し、国際的な支援が必要かどうかを判断する。国際支援が必要とされる災害では、国際赤十字赤新月社連盟が「緊急救援アピール」を発表し、各国政府や各国赤十字・赤新月社は人的支援、物資の支援、救援資金の寄付などの形で被災国赤十字社に支援を提供する。この過程において、支援国の赤十字社が連盟や他の支援国赤十字社と緊急支援の方針について意見交換を行うこともある。

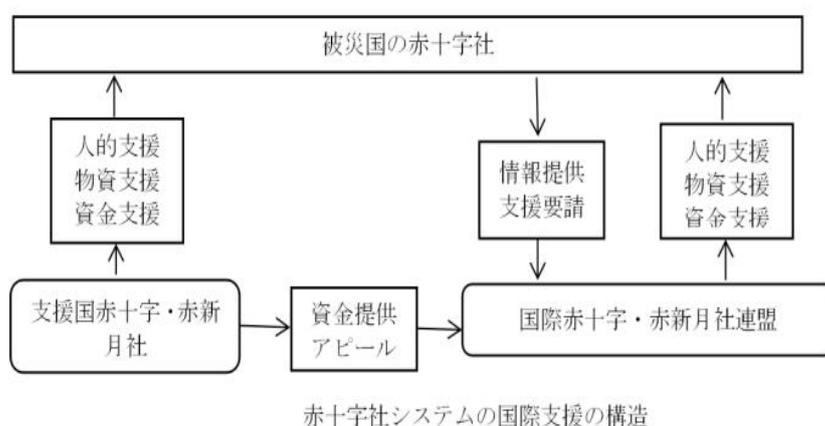


図 6. 赤十字社システムの国際支援の構造 (著者作成)

四川大震災の発生当日、中国紅十字会総会が早急に被災地の被害状況を確認し、救援物資を配付できるよう、国際赤十字赤新月社連盟は、緊急救援対応基金 (DREF : Disaster Relief Emergency Fund) から 25 万スイスフランの支援を決定した。

翌日の 5 月 13 日、中国紅十字会は国際赤十字赤新月社連盟の合同調査団とともに四川省で支援ニーズに関する現地調査を開始した。5 月 15 日には現地調査の結果をもとに、連盟を通じて、紅十字会総会は国際社会に対して 2000 万スイスフラン(約 1 億 3000 万円)の資金支援が必要であると訴えた。各国の赤十字・赤新月社は、国際赤十字赤新月社連盟

の緊急救援アピールに対応する一方で、個別の支援活動も行っている⁶⁹⁵。5月20日までに、中国紅十字会総会は20か国以上からの国際的な寄付を受け取った。これほど大規模な援助の受け入れは、中国紅十字会の歴史の中でも希有のことである。「四川大震災の救援における寄付の管理と使用の強化に関する国务院弁公室の通知」および「四川地震救援募金の使用に関する指導意見」に則って、中国紅十字会は紅十字会システム経由で受け取った災害援助資金や物資を自主独立した形で、管理・運用を行う権限を持っていた。どのように援助資金や物資を使用するのかは、当時、中国紅十字会が直面していた重要課題の一つであった。寄付金を使用あるいは配分する過程における適正な運用と高い透明性を確保するために、中国紅十字会は「地震救援寄付使用の監視チーム」を組織した。それと同時に、中国紅十字会は国家審計署の監査を受けて、寄付金の使用や支援物資の配布状況に関して定期的に公表することを求められていた⁶⁹⁶。

支援方	支援内容	支援方	支援内容
米国赤十字	1,000万米ドル	スペイン政府	100万ユーロ
EU	200万ユーロ	ノルウェー赤十字社	100万ドル
ドイツ政府	150万ユーロ	トルコ赤十字社	51万ドル
アイルランド政府	100万ユーロ	日本赤十字社	2000万円
日本政府	170万米ドル	スペイン赤十字	3万ユーロ
オーストラリア政府	100万豪ドル	オランダ国際グループ(ING)	1万ユーロ
米国政府	50万ドル	タイ赤十字	10万ドル
ニュージーランド政府	50万ドル	タイキング開発財団	10万ドル
シンガポール政府	20万ドル	パキスタン赤新月社	5万ドル
UAE赤新月社	2万ドル	カンボジア赤十字	1万ドル
WFP	58万元相当の即席麺		
5月20日まで連盟経由で四川被災地への国際災害援助		5月20日まで紅十字会総会経由で二国間の直接寄付	

表 21. 5月20日まで中国紅十字会システムが受け入れた国際災害援助（中国紅十字会報により、著者作成）

上記の国際災害物資・資金支援受け入れに加えて、中国紅十字会総会は、国際搜索救助隊と国際医療チームの受け入れにおいても、重要な役割を果たす⁶⁹⁷。まず、台湾の救助隊⁶⁹⁸受け入れの事例を紹介する。冷戦中は、大陸と台湾の間において、災害援助をめぐる協力の枠組みは存在しなかった。1990年9月、兩岸密航及び不法出入国行為等の取締りを強化するために、中国大陸紅十字会と台湾赤十字社が金門で会談を行い、「金門協定」⁶⁹⁹

⁶⁹⁵ 日本赤十字社（2013）「中国大地震復興支援事業報告書」日本赤十字社、1-21頁。

⁶⁹⁶ 蘇菊香（2009）「開展抗震救災彰顯人道情懷」『中国減災』第4期、9-11頁。2008年12月25日に、国家審計署は四川地震の資金と物資に関する審査報告書を発行した。

⁶⁹⁷ 四川大震災後、紅十字会総会はドイツ赤十字野外病院やロシア、日本、イタリア、その他の国からの180人以上の医療チームの被災地での救援活動を手配した。

⁶⁹⁸ 台湾赤十字社の搜索救助隊は、1999年の「9・21地震」の後に形成された。この搜索救助隊は、台湾本土および国際社会で緊急捜査や救助業務を担当する。台湾搜索救助隊は合計80人程度で、2つのパートによって構成されている。そのうち、60人以上が消防署に、残りの20人が台湾赤十字に所属する。

⁶⁹⁹ 兩岸密入境犯の引き渡しなどの問題を解決するために、1990年9月11日-12日、中華人民共和国福建省の金門で、台湾赤十字協会と中国紅十字会は金門協定を協定した。これは、台湾海峡全域における民間組織によって達成された最初の正式な合意である。

が署名される。その後、兩岸の赤十字組織は協力をさらに拡大し、災害時の緊急支援における協力や人的交流を強化し、総合的な協力関係の構築に取り組んできた⁷⁰⁰。

2006年、大陸の中国紅十字会総会と台湾にある赤十字会は、対話型の災害救援協力メカニズムを共同で確立することを提言した。それ以後、災害が発生するたびに、中国大陸の紅十字会総会の主要指導者と台湾赤十字会の会長・副会長は、直接的な対話を通じて、災害状況と支援の必要性について互いに意見交換することが通例となった。四川大震災が発生した後、中国大陸と台湾は複数のチャンネルを通じて、災害状況や災害救援連携の可能性について、意見交換を行う。地震当日の午後、台湾赤十字の陳大誠（賑濟及びボランティア処処長）は、中国紅十字会港澳台弁事処に連絡し、専門救助隊を四川省の被災地に派遣する意思を伝えた。その他、地震当日の夕方、海峡交流基金会⁷⁰¹（略称：海基会）は海峡兩岸関係協会⁷⁰²（海協会）に手紙を送り、被災者への哀悼の意を表し、被災地への台湾搜索救助隊を派遣する意思を表明した。また、震災当日の夜、陳豊義（当時の台湾赤十字社の副会長）は蘇菊香（当時の中国紅十字会総会の副会長）に連絡を取って、四川大震災の状況を確認している。また、台湾赤十字社が60人の災害救助チームを被災地へ派遣したいとの意向を伝えた⁷⁰³。

しかし、中国紅十字会総会は台湾の申し出にすぐに同意を与えていない。これには、以下の二つの要因があると考えられる。一つは、当時の被災地の状況把握が難しく、被災地のニーズが十分に理解されていなかったため、台湾救助隊を含む人的支援を受け入れるかどうかに関して、中国紅十字会総会が素早く明確な回答をすることは必ずしも容易ではなかったことである。もう一つは、兩岸災害援助は人道的な活動であるとはいっても、台湾の救助隊を受け入れるかどうかは、中央政府の対台外交政策とは全く無関係であるとは言えなかったためである。中国では、紅十字会の国際交流・協力活動は、中国の全体的な外交政策に従って行われている。中国紅十字会と台湾赤十字社との交流と協力活動も、政府の対台指針を踏まえて実施しなければならない。そのため、震災直後、中国紅十字会総会は自主的に台湾救助隊の受け入れを決定することが難しい状況に置かれていた⁷⁰⁴。

15日、党中央委員会が国際人的支援の受け入れに関する指示を出し、その指示に従って、国務院台湾事務弁公室（略称：国台弁）は台湾赤十字搜索救助隊の受け入れを決定する。15日正午頃、蘇菊香副会長は台湾赤十字社に台湾赤十字搜索救助隊の受け入れの決定を通知している。中国紅十字会総会が単独で台湾赤十字搜索救助隊の受け入れを決めた

⁷⁰⁰ 調査結果：山東省紅十字・事務所（2017.06.22）

⁷⁰¹ 海峡交流基金会は1991年3月9日成立し、台湾の対中交渉窓口機関である。

⁷⁰² 海峡兩岸関係協会は1991年12月16日成立し、中国の対台交渉窓口機関である。

⁷⁰³ 王艶「救援没有政治阻隔」『中国新聞週刊』2008年6月16日第50-54頁。

⁷⁰⁴ 調査結果：四川省紅十字・事務所（2018.08.19）。実は台湾が中国大陸の援助要請を拒否したこともある。1999年、台湾「9・21」地震の際、海基会は中国紅十字会からの100,000ドルの寄付のみを受け入れ、大陸の救助隊を拒否した。

わけではないが、この意思決定過程において、紅十字会総会の意見と提案が重要な役割を果たしたことは明らかである。紅十字会総会が台湾赤十字搜索救助隊の受け入れに積極的だったことには、幾つかの要因が考えられる⁷⁰⁵。まず、台湾救助隊を拒否するのは同胞としての台湾民衆の感情を傷つける可能性があるためである。次に、中台両岸は文化を共有し、言語の壁もないため、現地での救援活動を比較的スムーズに展開できるためである。第三に、2008年5月に国民党が台湾で政権運営の主導権を取り戻したことである。このような要因があって、中台の政治的関係が少なからず、改善される可能性が見込まれていたのである。台湾赤十字搜索救助隊の受け入れは中台関係の更なる発展に寄与すると考えられた。16日の朝、台湾赤十字救助隊の22人がチャーター機で被災地に向けて出発する。派遣された台湾赤十字救助隊は二人のチームリーダーに引率され、赤十字と台湾消防局からそれぞれ10人ずつ派遣されたメンバーによって構成された⁷⁰⁶。被災地における台湾救助隊の救援先の確定や活動場所への移動などは、四川省紅十字会が責任を持って担当し、自主的に管理・運営を行った。17日、四川省紅十字会の案内に従って、台湾救助隊は本格的な援助活動を開始した。19日正午頃を以て、被災地での台湾救助隊の搜索任務は終了している。

以下では、国際医療チームの受け入れにおいて、中国紅十字会はどのような役割を果たしていたのかを考察する。四川大震災後、地震救援活動を支援するために、いくつかの国と赤十字社が、被災地への医療チームの派遣を申し出た。国際医療チームの受け入れに関して、5月19日、外交部はすべての決定権限を中国紅十字会総会に移譲する。中国紅十字会総会が、国際医療チームの受け入れや被災地での医療救助活動の手配など全責任を負うこととなった⁷⁰⁷。5月20日、当時の被災地のニーズに応じて、中国紅十字会総会は積極的に国際医療チームを受け入れることを決定した。2008年5月20日から6月18日まで、台湾、ロシア、香港、日本、イタリア、マカオ、ドイツ、キューバ、イギリス、フランス、米国などの11か国からの海外医療チームが被災地で医療救助作業を行った。

国家	人数	救援期間
台湾	37	5月20日 - 5月21日
ロシア	67	5月20日 - 6月2日
イタリア	14	5月21日 - 6月4日
ドイツ	11	5月23日 - 6月18日
香港	49	5月20日 - 5月30日
日本	23	5月20日 - 6月1日
マカオ	41	5月20日 - 6月1日 ; 6月10日 - 6月15日
キューバ	36	5月23日 - 6月6日

⁷⁰⁵ 調査結果：山東省紅十字会・事務所（2017.06.22）、四川省紅十字会・事務所（2018.08.19）、中国災害防御協会（2017.03.28）

⁷⁰⁶ 中国新聞網のニュースを参照した。

⁷⁰⁷ 「中国紅十字会受権外国医療隊来華援助」『人民日報』2008年5月20日。

イギリス	7	5月24日 - 5月26日 ; 5月27日 - 5月30日
フランス	14	5月25日 - 6月6日
アメリカ	5	6月7日 - 6月16日

表 22. 四川大震災時における中国の受け入れた国際医療チーム⁷⁰⁸

上記の 11 カ国からの国際医療救助メンバーに加えて、中国紅十字会総会は、連盟を通じて、「緊急対応ユニット」(Emergency Response Unit 略語: ERU) の受け入れも行った。

「緊急対応ユニット」は、被災地での救助活動において重要な役割を果たしただけでなく、「中国紅十字会の専門救助隊」の成立にも大きな影響をもたらした⁷⁰⁹。四川大震災後、「緊急対応ユニット」を做って、中国紅十字会総会は独自の専門救助チームの設立に取り組んだ。

6.6.2 災害援助政策決定プロセスにおける災害専門家の関与

四川大震災の時には、災害の専門家も、災害救援政策の意思決定プロセスにおいて主要な役割を果たしている。震災発生からおよそ 1 時間後、国家減災委員会と民政部は、「国家自然災害救助応急対策計画」に従って、1 級の応急対策を始動させた。効果的な震災対策を推進するために、被災地の衛星データをリアルタイムで取得・活用することが必要である。衛星データの情報分析を通じて、被災地の範囲を特定でき、被害状況を把握できる。特に、被災地では激しい大雨が続いている状況で、リモートセンシング技術、特にレーダー画像データを活用して、地震の監視と被害の評価を行う必要性があった。衛星データを取得する為、国家減災委員会と民政部は、国際災害チャーター⁷¹⁰と国内衛星リモートセンシングデータ共有メカニズムを緊急に立ち上げ、被災地の衛星データを共有できるように要請した。災害リモートセンシングによる監視と被害評価を実施するために、民政部の国家減災センターは、「突発自然災害に対する宇宙技術の対応に関する作業規則」に従って、関係専門家を招集する。また、災害情報を最短時間で分析するために、国家減災委員会事務局は 2008 年 5 月 13 日に地震災害レーダー画像を処理できる専門家を公募する⁷¹¹。

筆者の調査では、災害危機管理において、北京師範大学の「応急管理研究所」が民政部と協力関係にあることが分かっている⁷¹²。5 月 12 日震災発生した直後に、史培軍⁷¹³を中心

⁷⁰⁸ 以下の論文を参照し、著者作成。Jiang, Hong (2009) “Analysis of the Rescue Patterns and Procedures of Foreign Medical Teams Following the Wenchuan Earthquake.” *Journal of Evidence-Based Medicine*. Vol. 2, No. 2, pp. 122-127.

⁷⁰⁹ 調査結果：山東省紅十字会・事務所 (2017.06.22)

⁷¹⁰ 国際災害チャーターは、2000 年に成立した国際的な衛星データの共有に関する国際憲章である。災害発生時に、参加各国や機関が保有する被災地に関する衛星データを被災国に無償で提供する枠組みである。英語表記：Charter On Cooperation To Achieve The Coordinated Use Of Space Facilities In The Event Of Natural Or Technological Disasters。日本表記：自然または技術的な災害時における宇宙施設の調和された利用を達成するための協力に関する憲章。

⁷¹¹ 「国家減災委員会就抗震救災発函徴集災害信息処理專家」中国政府門戸網 www.gov.cn 2008.5.13。

⁷¹² 調査結果：中国災害防御協会 (2017.03.28)、北京師範大学・社会管理学院 (2017.03.10)

⁷¹³ 四川大震災後、北京師範大学の副学長である史培軍は、「国家減災委員会 - 科学部専門家グループ」のリーダー、及び「四川震災専門家委員会」の副主任を務めた。

とする北京師範大学の「応急管理研究所」は、短時間で地震による被災範囲を画定し、また同研究所のデータと関連する外国のウェブサイトからのデータを参考にして、地震の震度分布図を作成している。こうして、地震による被害の深刻さやその程度を推測することができたのである。

中国では、地震局と民政部が震災に対応する主要な政府の職能部門である。中国の地震情報ネットワークは、「九五期間」（1996 - 2000）の期間中に一旦完成されたものの、地震観測技術がいまだに遅れている。また、地震観測スポットの設置が不十分であり、観測機器や観測方法にも立ち遅れがみられるため、震災の災害情報収集及び分析能力が不足している。震災直後、関連政府機関は被災地の状況を十分に把握できない窮境に立たされた。政府機関と災害に関連する災害専門家との緊密な協力関係を構築することが早急に求められる。

5月13日の朝、史培軍氏は民政部の救災司長の王振耀に北京師範大学の関連研究所の最新の研究データや災害救援に関する意見を提出している。史培軍氏は、この時に、地震による被災者が2200万人、死者数は50,000～100,000人に達する可能性があるかと推測していた。さらに、彼は、民政部が約100万枚のテントを準備することを推奨した。北京師範大学の「応急管理研究所」からの震災情報及び災害対策の意見が民政部の災害支援策の意思決定において、重要な役割を果たしていた。例えば、当時、国内における予備の応急災害救援テントの総数は30万未満であった。北京師範大学の「応急管理研究所」の助言と比べると約70万のテントが不足していた。政府がより正確なニーズ情報に基づいて国際物資支援の要請を行うことにより、より迅速で効果・効率の高い緊急災害支援が可能となるはずである。

民政部への地震情報の提供及び災害救援対策の提案に加えて、震災の翌日、史培軍を中心とする北京師範大学の「応急管理研究所」は、地震救援をめぐる専門家グループの設立について科学部と協議し、5月14日には、科学部が率いる「科学部抗震災害救援専門家グループ」が結成される。その後、災害情報の効率的な収集、被災者の緊急避難と再定住に関する調査・評価能力の確保、包括的な災害評価などを実施するために、国家減災委員会と科学部は共同で「国家減災委員会 - 科学部専門家グループ」（以下は「減災委 - 科学部専門家グループ」）を正式に立ち上げた。「減災委 - 科学部専門家グループ」は、地震局、中国科学院、国土資源部、およびさまざまな大学の関連専門家によって構成されている。その中で、史培軍は「減災委 - 科学部専門家グループ」のチームリーダーに任命されていた。「減災委 - 科学部専門家グループ」の主な任務は、地震救援に関して最善の政策決定を行うために、迅速で正確な情報・データにもとづく分析や専門的な提案を行い、包括的で科学的な災害評価を実施することである。この「減災委 - 科学部専門家グループ」は、震度評価チーム、地震及び地質災害影響評価チーム、災害評価チームと包括的な対策

チーム、および技術サポート専門家グループを含む6つのチームに分かれている。各チームの構成員は、各自の専門的背景を十分に活用し、地震救援の全体的な進捗に基づいて多くの政策提言を行った。包括的な対策チームは、地震救援の措置や避難勧告などをめぐって、専門的な見地からいくつかの提案を行った。以下、このような専門家グループによる政府の政策に関する意思決定への参加について考察する。

科学部部長と副部長の指導の下で「減災委 - 科学部専門家グループ」の全員のメンバーは毎日地震に関するそれぞれの分野の情報を総括し、連絡協議会を通じて包括的な分析レポートを作成している。その上で、「減災委 - 科学部専門家グループ」は、専門的な見地からの様々な提言を含めたレポートを国务院の地震救援本部と四川省現地での国家減災委員会本部に提出し、国家関連災害部門の意思決定において諮問的な役割を果たした。震災後の専門家グループの作業は、大きく3つの段階に区分される。初期の段階では、震災の危険から迅速・適切な措置をし、人命を救うことを中心とする人的救助・救命に関する任務である。この段階において、専門家グループは、災害情報の収集と分析を行い、救助対策について専門的なアドバイスやサポートを提供する。第二段階では、専門家グループの業務は主に災害リスクや被害状況などの評価が中心である。第三段階は、震災後の復興計画の策定に関する技術的・専門的なサポートと立案である。震災後から5月31日までの時期において「減災委 - 科学部専門家グループ」の提出した応急対策建議は43件にも達した。政府の災害関連機関は災害危機管理対策決定過程において、専門家らによって提出された提案の多くを採用した⁷¹⁴。また、震災の後期においても、災害の専門家が、震災後の復旧と再建に関する政府の対策決定において重要な役割を果たした。5月21日、温家宝総理は「四川震災専門家委員会」の設立のための会議を開催する。災害後期における評価作業及び地震科学の調査研究を進めるために、国务院地震救援本部の指導のもとで、「四川震災専門家委員会」が設立された。専門家で構成される当委員会は、被災地の再建に関する現地調査を行い、科学的なデータに基づいて、政府の関連機関に専門的な視点からのアドバイスを提供した。

6.6.3 国際人的支援の受け入れをめぐる世論

四川大震災後、国際人的支援の受け入れをめぐる、インターネット利用者の中で広範な議論が沸き起こる。以下は、「天涯 BBS」⁷¹⁵を例にとり、震災後の一週間における国際人的支援受け入れに関するオンライン世論（5月13日から5月19日）を分析し、このオンライン世論が政府の国際緊急援助受け入れ決定に影響を与えたかどうかを考察する。

⁷¹⁴ 科技部「科術部召開抗震救災專家組會議」科技部門戸網 www.most.gov.cn 2008年05月17日。

⁷¹⁵ BBSは英語で「Bulletin Board System」、日本語で電子掲示板を指す。天涯 BBSは中国で一番人気があるBBSの一つである。「天涯 BBS」で記事を書き込んだり、閲覧したり、コメント（レス）を付けたりすることができる。

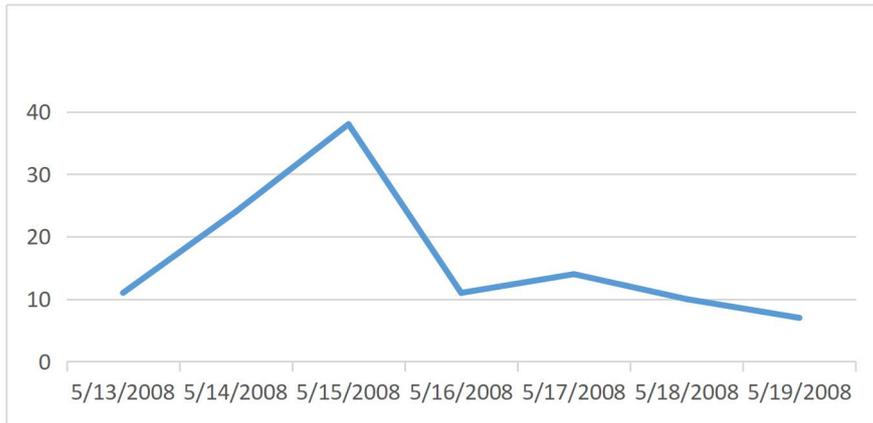
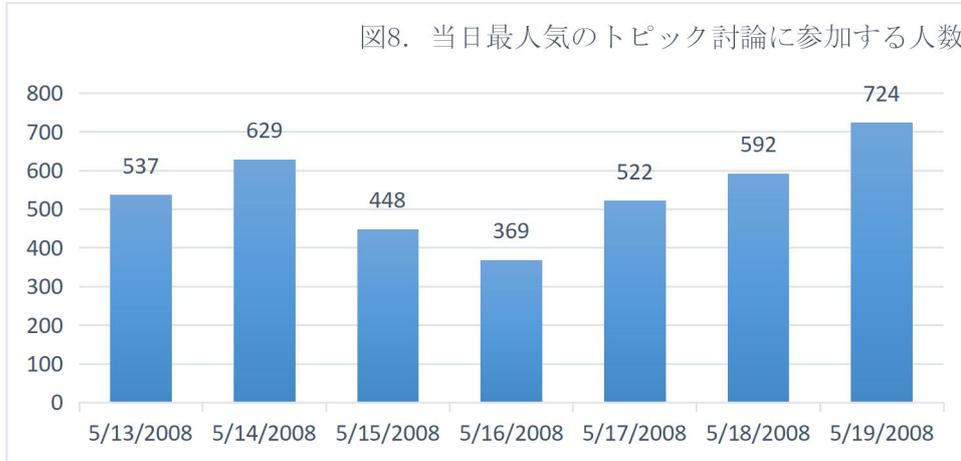


図7. 国際災害援助受け入れに関するスレッド作成のトレンド（「天涯 BBS」のデータをもとに著者作成）

四川大震災直後、国際緊急援助に関するさまざまな話題や討論が毎日「天涯 BBS」に掲載された。上図は、震災後の1週間以内で10人以上のインターネット利用者が返信した国際緊急援助をめぐるスレッド作成⁷¹⁶のトレンド・グラフを示している。上図からわかるように、震災後の13日と14日で、国際緊急援助に関するトピックの数は増加し、15日に最大に達した。また、スレッド作成者⁷¹⁷が提起した国際緊急援助のトピックは多くのインターネット利用者の活発な議論を呼んでいた。時には、ある特定の話題に対して、下表の示されたように、何百人もの人々が議論に参加するケースもあった。



（「天涯 BBS」のデータをもとに著者作成）

以下は、震災発生の翌日の「天涯 BBS」におけるインターネット利用者の世論状況である。13日、国際救助隊の受け入れの問題をめぐって、11名のスレッド作成者が11本のトピックを出した。スレの主題は、主に政府にできるだけ早く国際救助隊員を受け入れるよう求めることであった。

⁷¹⁶ スレッドは電子掲示板でのある特定の話題・テーマに関する書き込みの集まりのことである。略して、スレともいう。スレッドを作成することはスレ立てとも呼ぶ。

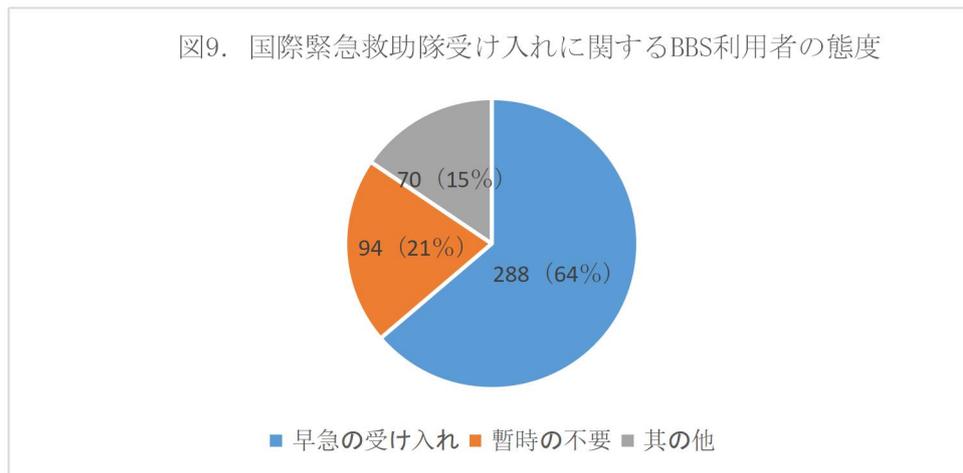
⁷¹⁷ スレ主はスレ立てをした人である。

スレの主題	閲覧の回数	返信数
四川大震災是全人類的災害、強烈呼吁國際專門救援隊進入災區	537	27
求求國家領導人允許國際救援隊進入四川	12479	451
強烈建議國家請國際救援隊幫忙	258	10
什麼叫專門救援隊尤其是國外專門救援隊	4957	104
真的哭了、只求我們的政府盡快接受外國的救援隊	3424	83
看了這麼多新聞，沒看見一個救援隊用搜救犬的？為什麼不讓外國救援隊進來？	5223	159
請問各位網友，是否贊成友邦救援隊進駐	5945	271
政府應該盡快的和世界各地的地震專業救援隊連系	326	12
怎麼還沒有國際救援隊伍的消息	1769	78
請政府緊急呼吁國際援助	507	29
為什麼暫時不同意國際救援隊進入中國幫助救援的原因	39361	537

表 23. 5月13日國際災害援助受け入れをめぐる主要なトピック（「天涯BBS」のデータをもとに著者作成）

上記の表からわかるように、13日には「国際救助隊の四川省への受け入れを中国の指導者に求める」、「なぜ中国政府が国際緊急救援隊の入国に同意しないのか」という2つのスレッドは大きな注目を集めていた。合計で千人近くのBBS利用者がこの2つのトピックに関して自分の考えを表明表している。「国際救助隊の四川省への受け入れを中国の指導者に求める」のスレッドに返信する人は451人に達した。これらのBBS利用者の返信の内容を分析すると、BBS利用者の64%が、四川省の地震災害救援を効果的に行うために、政府が早くプロの国際救助隊を受け入れるべきであると考えていた。また、「なぜ中国政府が国際緊急救援隊の入国に同意しないのか」という話題をめぐる、537人が議論に参加し、国際緊急援助における中国政府の対応について各自の意見を述べている。大半のBBS利用者が国際人的支援受け入れにおける政府の消極的な対応に対して、批判と不満を述べている。一部のBBS利用者は、2000年以来、他国で自然災害が発生した時、中国国際救助チームは搜索救助活動を何回も行っており、自国で災害が発生した時、他国からの国際救助チームを受け入れるのは当然なことであると考えている。また、多くのBBS利用者が、ひたすら国際社会に貢献するだけで、国際社会の支援を求めないという中国政府の慣行に対して、理解できないと不満を表明している。高い専門性を持つ国際救助隊を受け入れるのはより多く被災者の命を救うことに役立つと考えているBBS利用者が多数いる。被災者の救出は、時間の経過とともに生存率が極度に低下するため、迅速な対応を要する。中国では解放軍が災害救援において重要な役割を果たしているが、専門的救助訓練を受けているわけではなく、十分に効果的な救助を行うことができない可能性がある。できるだけ早くプロの国際救助隊を受け入れることを強く望むBBS利用者の声もある。

図9. 国際緊急救助隊受け入れに関するBBS利用者の態度



(「天涯 BBS」のデータをもとに著者作成)

「なぜ中国政府が国際緊急救援隊の入国に同意しないのか」というスレッドへの返信の内容を分析すると、中国政府の消極的な態度の原因に関する BBS 利用者の考えは次の四つの点に大別される。第一に、政府の政策決定者が依然として冷戦時の考え方を保持しているというものである。国の尊厳を守るために、彼らは人的支援を受け入れたくないと考える。人的支援の受け入れは、中国の被災地域の災害状況と中国の災害救援の弱点を暴露する可能性もあるからである。第二に、被災地における災害救援活動の現状を踏まえて、中国政府が国際人的支援を受け入れることは適切ではないと考えているというものである。たとえば、被災地の地形は複雑で、交通と通信の便が悪く、余震も頻繁に発生して安全性を確保できない。国際救助隊と被災者の間には言語の壁があり、効果的な救助活動を実施することは容易ではない。第三に、中国政府は中国人民解放軍と中国国内の救助隊が四川大震災の災害救援活動を完璧に遂行する能力があると考えているというものである。第四に、四川省は地政学的な見地からも、軍事戦略的な見地からも非常に重要な地位を占めており、国家の安全保障上の理由で、政府が、国際救助隊員が救助の機会を利用して地理的な情報や安全保障に関する情報を入手することを心配しているというものである。

14日、国際救助隊の受け入れに関するトピック議論がさらに激しさを増してくる。35人のスレッド作成者が関連する話題を提起した。その中で、「なぜ国際救助隊を受け入れないのかなどのFAQの常識」というスレッドは、533人のBBS利用者が議論し、閲覧数は25,778回にも達した。15日、中国政府は国際救助隊の受け入れを決定する。この日、国際救助隊の受け入れに関する「天涯BBS」の議論は最高潮に達し、スレッド数は41に達した。16日から19日までのスレッドの内容は、主に救助プロセスにおける国際救助隊隊員のパフォーマンスを評価するものである。たとえば、5月18日、「被災者の遺体に対する日本の国際救助隊隊員の礼儀」というスレッドは、BBS利用者の関心を呼んでいる。592人がこの話題討論に参加し、救助期間中における日本の救助隊の活動について自分の

考えを表明した。そして、BBS 利用者の 95%が日本の救助隊の行動に対して、良い評価を与えていた。



(「天涯 BBS」のデータをもとに著者作成)

上記において、災害後の国際緊急援助受け入れに関するネットワーク世論の動向についての分析を紹介した。このネットワーク世論から判断すると、震災後、一般的な市民は、国際災害救援に対する中国政府の消極的な態度と対応に懸念を感じていたことが分かった。人々が政府の災害対応にこのような深い関心を持つ理由は、主に以下の要因から生じたものと考えられる。第一に、災害救助の問題は民生の安定に関わる問題であるため、人々の関心を引きやすいこと。第二に、メディアと比較して、政府がインターネットを完全にコントロールすることが難しいため、誰もが BBS で比較的自由に自分の考えを表明できること。第三に、四川大震災以前の災害応急対応における政府の不適切なパフォーマンスが、四川大震災時の政府の応急対応行動に対する国民の関心を高めたこと。第四に、多くの市民は、政府が災害救援問題を政治問題として扱って、人々のさまざまな権利を無視することを危惧していたこと、などの要因が挙げられる。

ところで、上記で紹介した天涯 BBS 世論が、国際緊急援助の受け入れに関する政府の意思決定に実際に影響を与えたのかに関しては、著者の調査で、BBS 世論と政府の意思決定の間に直接的なつながりはないことが明らかになっている⁷¹⁸。なぜかという、まず、国際救助チームの受け入れに関する議論の多くは非合理的で感情的なものであるため、政府の政策決定に必要とされる正確に世論の動向を反映する情報やデータとしては不十分であること。次に、国内の主流メディアは国際災害救援に関するネット世論に注意を払っていなかったため、ネット世論が国内における中心的な勢力を形成することはなかったこと。当時の政府の関心も、被災地における災害救援活動の迅速かつ効果的な実施であり、ネット世論に注意を払う余裕はなかった。当時のネット世論は政府の国際援助政策の決定には直接影響を与えたわけではないが、災害時における政府の対応や行動に対する国民の関心が高まっていることを如実に示すものである。

⁷¹⁸ 調査結果：国家減災センター・後勤保障部&政策研究部（2017.03.25）、山東省民政局・救災処（2017.06.21）

6.7 おわりに

改革開放以後、中国紅十字会の国内業務の再開に伴い、災害援助受け入れにおける中国紅十字会の機能も回復されつつある。80年代において、紅十字会と政府との関係は不透明で不明瞭なものであった。紅十字会の主体性も制限され、紅十字会自体の内部の組織体制も未整備の状態であった。1993年公布された「紅十字会法」は紅十字会が独立して活動を行う法的根拠を提供している。その後、紅十字会は段階的に政府機関から離れ、独立した組織として政府を補完するような活動を行うようになってきた。また、「中国紅十字会災害救済原則・条例」及び「1997年紅十字会捐贈条例」の採択により、緊急時の救助支援活動における紅十字会の役割や機能に関する制度化が進められた。2003年以降、中国紅十字は政府機関との関係を整理すると同時に、独自の応急対応システムを構築し始める。そして、災害情報の管理や国内外への災害緊急支援のアピール、そして中国紅十字会組織経由での物資と資金の供与や管理・運営に関する詳細な規定を定めた。

中国国内社会の多元化と国際社会との依存関係の深化に伴い、災害後の中国政府の対応はすぐに国内外世論の注目を集めるようになった。災害危機管理過程における中国政府の不適切な対応は中国の国際イメージを損ない、政府に対する国民の信頼の消失や社会矛盾の激化を引き起こす可能性がある。そのため、災害対策に関する政策決定において世論の動向やその影響を無視することはできなくなっている。また、2003年以後、災害予防や応急対応などの危機管理政策決定において、災害専門家や関連分野の研究者の意見や山塊が、益々重視されるようになってきている。災害管理分野の専門家は災害後の政策決定に直接関与する重要なアクターになっている。

四川大震災直後、中国紅十字会総会は「災害救助応急対策計画」に従って、応急措置を行った。中国紅十字会総会は国際赤十字赤新月社連盟を通じて国際社会に災害援助を要請した。それだけでなく、さらに、捜索救助チームと医療チームの受け入れにおいて、主体的な役割を担い、積極的な貢献を果たした。また、四川大震災後、災害の専門家は、災害救援政策の意思決定において主要な役割を担った。震災発生直後、北京師範大学の応急管理研究所が災害の範囲や程度を測定し、民政部に災害救援の提案を出すだけでなく、「科学部抗震災害救援専門家グループ」と「国家減災委員会 - 科学部専門家グループ」に加入し、総括的な地震救援政策の決定のための情報提供、地震救援の緊急技術サポート、および災害評価の実施においても、多くの提言を行い、実行に移した。その他の市民アクターとしては、四川大震災後、国際人的支援の受け入れをめぐって、インターネット利用者の間で広範な議論が巻き起こった。特に、四川大震災直後、ほぼ毎日のように国際緊急援助に関するさまざまな話題や討論が「天涯BBS」に掲載された。著者の調査においては、BBS世論と政府の意思決定の間に直接的なつながりがあったことは立証されていない。しかし、

それは緊急時の政府の政策決定過程における国内世論の動向の重要性を否定するものではない。

第七章 終章

7.1 各章の要約

本研究は自然災害時の国際緊急援助受け入れ決定過程の解明を目的として、1978年以後の自然災害時の国際緊急援助受け入れ政策決定における関与機関機能・構造及び決定メカニズムを検討した上で、2008年四川大震災を事例として、震災後の国際緊急援助受け入れ決定プロセスを考察した。

序論では、研究背景と問題意識、関連概念、研究問題、研究意義を提示した。まずは、国際社会の背景、国際法規、中国国内の背景という三つの方面で、国際災害援助受け入れに関する研究背景をまとめた。上記の研究背景に踏まえて、自然災害における中国の国際援助の受け入れ政策をめぐる問題意識や研究動機を提起した。次に、「非伝統的安全保障」「危機管理」「国際緊急援助」「政策決定過程」の概念を整理した。その後、本研究の研究問題を説明した上で、本研究の研究意義を述べた。最後は、本論の論文構成であった。

第二章では、まずは、政策決定理論、とりわけ中国の政策決定プロセス及び国際災害援助受け入れを含む中国の危機管理政策決定過程に関する既存の先行研究を整理した。その後、先行研究の共通点・不足している点を提示しながら、本研究の位置付けを述べた。先行研究の制約としては、政府組織に属さないアクターが自主的に政府機能の一部を分担して、政策決定に関わることができるかどうかについての検討が不十分である。中央政府の意思決定プロセスへの地方政府の関与についての研究は、主に「中央主導」「地方主導」「中央地方協議」から分析したもので、「分散・自律・分散型」の参画に関する分析が不足している。本論の課題である国際災害援助受入れ政策の決定過程については、既存の研究は災害援助受入れの影響要因についての解説程度にとどまっている。本論で取り上げる四川大震災の事例については、災害外交の視点から開放的な受入れ政策による国際的な影響を検討する研究がいくつか存在するが、国際緊急援助の受入れ政策の決定過程について論じるには至っていない。本研究は中国の国際緊急援助受け入れ政策決定プロセスを解明するものであり、非伝統的安全保障における政策決定についての包括的な理解に貢献するという意義を持つものである。次は、本研究の研究手法と分析枠組みを説明した。研究方法としては、一次資料の収集・分析と聞き取り調査を行う。中国政府の公文書からは、災害援助受け入れに関する法律、法規、法令、部門規定などを収集した。中国の最高指導者や政府関係者の言論およびレポートなど公開アクセスのある資料も収集した。情報源が確認できる記事を選択して活用している。文献・資料分析を補完するため、聞き取り調査を実施した。主に中国で関連政府機構（中央・地方）、関連NGO、研究者を対象として、半構造化インタビューと非公式の会話などの方法を用いて三回のインタビューを行った。分析枠組みについては、本論は自然災害後の危機政策

決定の基本的な枠組みとして、「中央レベルの主体」には、共産党中央、中央政府の災害関連機関などの二つのアクター、「中央レベル以外の主体」には、地方レベルの災害関連機関と災害専門家・中国紅十字会・ネチズンなどの新しい関与アクターを想定する。この分析枠組みを用いて、本論は国際災害援助受け入れ決定における共産党中央と中央政府の災害関連機関の意思決定プロセスに加えて、地方政府や新しい関与アクター（ネチズン・災害専門家・中国紅十字会）がどのように中央政府の国際災害援助受け入れ決定に関与するのか、そして地方政府や新しい関与アクターの自主的な政策決定プロセスについても考察する。

第三章では、歴史背景として、改革開放前の国際緊急援助受け入れにおける政治構造を概観した。考察によれば、建国初期（1949年—1965年）に、中国には災害支援活動を行う主体は中央政府であった。自然災害が発生した後、最終的な災害救援政策は中央政府によって決定されるものであった。中華人民共和国建国初期の頃、災害救援における地方政府イニシアチブの発揮は困難であった。地方政府は、中央政府の指示の執行者にすぎない。自然災害後、被災地方政府はステップ式に災害状況を中央政府に報告し、その後、中央政府の指示に従って、災害救済金または救援物資を配る。また、自然災害後の国際災害援助受け入れ意思決定は、国際人道支援に対する当時の主要指導者のイデオロギー認識に関わっていた。非政府組織の中国紅十字会の場合は、中国紅十字会は政府の付属機関として、国内災害救援においても、対国際援助においても、大きな役割を果たした。しかし、政策決定過程において、中国紅十字会は主体性を持っていなかった。政府の指示に従って、災害援助活動を行わなければならなかった。場合によっては、最高指導者らが直接に対外災害援助政策決定に関与する時もあった。文化大革命時の災害救援に関する政策は、主に共産党中央委員会、中央軍事委員会、国務院によって決定されたことがわかる。部門間の調整は主に、「党・政・軍」の臨時的な指導部に依存しており、常設の包括的な調整部門は存在していなかった。人民解放軍は災害救援活動に大きな役割を果たした。この時期、被災地の地方政府は、依然として中央政府の指示の執行者にすぎず、中央政府の政策決定プロセスに参加することはできなかった。この時期の国際緊急援助受け入れ政策については、一般に党の最高指導者たちによって直接に決定された。政策決定の過程では、地方政府や災害救助に参加する中央政府でさえも果たす役割は最小限であった。国際緊急援助に関する最高指導者の考えは、政策決定の結果に直接影響していた。また、この特別な歴史的期間において、中国国内での中国紅十字会の災害救援活動は完全に中止されたため、政策決定過程における中国紅十字会の関与は全く無かった。

第四章では、1978年後の災害危機管理の中央政府機関の構造・機能変化及び制度化を説明した上で、四川大震災時の国際緊急援助受け入れ決定における党指導部や各中央省庁間の役割と実態を考察した。1978年に、民政部が発足して以後、2回の国務院の機構改革

を経て、民政部は全国での災害救済および救援活動、災害救済資金の管理および分配、ならびに国際災害物資・資金援助の分配を担当する災害管理を担う機関となっていく。その担当地域は農村部から都市部を含む中国全土へと拡大する。80年代には、災害危機管理の総合調整機関や個別的な災害調整機関が現れ始めているが、これらの調整機関とその構成部門の機能や役割分担については明確な規定がなく、意思決定における正式な権限も明確ではなかった。1978年から1990年までの国際緊急援助受け入れをめぐる政策決定は主に国務院・省庁（外交部、経貿部、民政部）の主導で行われている。しかし、この時期には、まだ国際災害援助受け入れに関する決定メカニズムは制度化されておらず、災害が発生した場合には、三省庁が共同で国際災害援助受け入れの提案を行い、国務院の指示を求める形態がとられている。

1990年から2003年まで、国際社会における防災・災害救済活動に関する連携・協力の重要性の高まりに伴い、災害管理における中国国内の関係省庁間での責任や業務の分担も制度化されてくる。民政部は、災害救済支援に関する通常の政策決定において中心的役割を果たすようになり、災害救助を組織し調整する機能を持つようになる。災害協力や調整を行う幾つかの事務所も民政部内に設置される。またこの時期、防災分野の調整機関の機能も強化され、全国災害救援・救済工作協調機関の活動も活発になっていた。1991年華東水害を対処する中で、中国政府は初めて国際緊急援助を国際社会に要請する。1991年以後、国際緊急援助受け入れに関する政策決定のメカニズムが徐々に制度化されていき、国際社会への災害情報管理や国際物資・資金援助受け入れなどの規定が整備されるようになった。2003年後、SARSを契機にして、中央レベルの危機管理メカニズムの構築が進められる。自然災害危機管理活動が強化され、災害危機管理政策の決定プロセスが専門化されてくる。国際緊急援助受け入れに関する規定やプロセスの規範化も進められる。

四川大震災の発生後に、国際災害援助を受け入れるかどうかという決定に関しては、震災直後の段階では、国際社会への情報発信や物資・資金の受け入れに関する協議は主に中央の関連省庁間で行われた。最高指導部の強力な介入があつてからは、党中央委員会と国務院の指導の下で、民政部、外交部、商務部、衛星部、地震局などの様々な災害関連部門がそれぞれの機能に従って、国際緊急援助受け入れを決定している。国際社会への情報発信や物資・資金の受入れ決定に伴う業務の遂行や役割分担に関しても、関連省庁間における合意がすぐに形成される。SARSの教訓とSARS後に整備された災害情報管理に関する法制度は、四川大震災後の中国政府の災害情報管理政策における決定に大きな影響を与えた。中国の国際緊急物資・資金の受入れに関する意思決定の権限は、依然として民政部、外交部、商務部に集中している。

人的支援受入れ決定においては、各関連機関がそれぞれの組織的な目的・利益から政策を選好する傾向がみられた。外交部は、主に政治的および外交上の観点から、国際緊急援

助受け入れを外交目的達成のための戦略とみなし、人的支援受け入れに賛成するが、地震局や民政部などの機関は、国際救助隊の受け入れに関する規定の欠如や人的支援を受け入れる過程で起こりうる困難と問題を考慮し、盲目的に国際救助隊を受け入れるべきではないという立場であった。人的支援受け入れをめぐる省庁間の意見の食い違いによる調整不調が人的支援受け入れを初期の段階で躊躇する要因の一つとなった。災害後の緊急調整組織としての「国务院抗震救灾総指導部」が十分に機能せず、人的支援受け入れをめぐる最終的な政策決定は政治局会議を通して、最高指導部の直接的な介入によって行われたのである。

第五章では、1978年以降の災害管理政策決定における地方政府の役割を検証し、四川省の政府が四川大震災後の国際災害援助の受け入れにどのように参加しているかを分析した。1978年以後、中国政府は、中央集権的な財政体制を廃棄し、「財政請負制」を導入した。これにより、地方政府の財政権限が拡大されるようになった。財政体制の改革と共に、災害危機管理においても、「自然災害救助資金請負制」が施行された。一定の自主財政権を与えられた地方政府は、地方財政収入の一部を災害救援・救済のための準備金として分担しなければならなくなる。しかし、中央政府が非常に重い財政的負担を抱える状況は「財政請負制」の導入によっても、根本的には改善されなかった。1993年「分税制」の実施に従って、「分類管理・分級負担」の災害管理体制が確定し、災害救助・減災における各級地方政府の責任分担や主体的地位の強化が行われた。新しい災害管理体制は災害の被災地となった地方政府が、中央政府の承認を得ずに国際災害援助を要請する事態にもつながった。1990年代の半ばから、地方政府の国際災害援助の要請や受け入れは厳格に規制されるようになった。2003年以降、災害応急対応に対する地方政府の責任はさらに重くなっている。そして、SARSの教訓を踏まえて、各地方政府の危機管理システムにも継続的な改善と強化が行われるのである。2006年1月26日に、四川省人民政府は「四川省突発公共事件全体応急計画」を発表し、同年、「四川省地震緊急計画」が策定される。また、災害情報公開や情報隠蔽の賞罰に関する規定も策定されている。こうしたたゆまぬ危機管理システム構築へ向けた行動が、四川大震災時の四川省地方政府の緊急対策の迅速で適切な決定や実施に直接的に寄与したのである。その他、財政面の考慮や国際機関による地震救援演習への参画は、震災後の国際災害援助に関する地方政府の積極的な受け入れ姿勢を促し、中央政府に対する被災地の地方政府の報告内容と説得力に影響を与えたと考えられる。

第六章では、国際災害援助受け入れ決定において、中国紅十字会、災害専門家、世論を含む、かつて権力システムの周辺にいた「新しいアクター」の役割を考察した。改革開放以後、中国紅十字会の国内業務の再開に伴い、災害援助受け入れにおける中国紅十字会の機能も回復されつつある。80年代において、紅十字会と政府との関係は不透明で不明瞭

なものであった。紅十字会の主体性も制限され、紅十字会自体の内部の組織体制も未整備の状態であった。1993年公布された「紅十字会法」は紅十字会が独立して活動を行う法的根拠を提供している。その後、紅十字会は段階的に政府機関から離れ、独立した組織として政府を補完するような活動を行うようになってきた。また、「中国紅十字会募捐和接受捐贈工作条例」の採択により、緊急時の救助支援活動における紅十字会の役割や機能に関する制度化が進められた。2003年以降、中国紅十字は政府機関との関係を整理すると同時に、独自の応急対応システムを構築し始める。そして、災害情報の管理や国内外への災害緊急支援のアピールやキャンペーン、そして中国紅十字会組織経由での物資と資金の供与や管理・運営に関する詳細な規定を定めた。

中国国内社会の多元化と国際社会との依存関係の深化に伴い、災害後の中国政府の対応はすぐに国内外世論の注目を集めるようになった。災害危機管理過程における中国政府の不適切な対応は中国の国際イメージを損ない、政府に対する国民の信頼の消失や社会矛盾の激化を引き起こす可能性がある。そのため、災害対策に関する政策決定において世論の動向やその影響を無視することはできなくなっている。また、2003年以後、災害予防や応急対応などの危機管理政策決定において、災害専門家や関連分野の研究者の意見や山塊が、益々重視されるようになってきている。災害管理分野の専門家は災害後の政策決定に直接関与する重要なアクターになっている。

四川大震災直後、中国紅十字会総会は「災害救助応急対策計画」に従って、応急措置を行った。中国紅十字会総会は国際赤十字赤新月社連盟を通じて国際社会に災害援助を要請した。それだけでなく、さらに、捜索救助チームと医療チームの受け入れにおいて、主体的な役割を担い、積極的な貢献を果たした。また、四川大震災後、災害の専門家は、災害救援政策の意思決定において主要な役割を担った。震災発生直後、北京師範大学の応急管理研究所が災害の範囲や程度を測定し、民政部に災害救援の提案を出すだけでなく、「科学部抗震災害救援専門家グループ」と「国家減災委員会 - 科学部専門家グループ」に加入し、総括的な地震救援政策の決定のための情報提供、地震救援の緊急技術サポート、および災害評価の実施においても、多くの提言を行い、実行に移した。その他の市民アクターとしては、四川大震災後、国際人的支援の受け入れをめぐって、インターネット利用者間で広範な議論が巻き起こった。特に、四川大震災直後、ほぼ毎日のように国際緊急援助に関するさまざまな話題や討論が「天涯 BBS」に掲載された。著者の調査においては、BBS 世論と政府の意思決定の間に直接的なつながりがあったことは立証されていない。しかし、それは緊急時の政府の政策決定過程における国内世論の動向の重要性を否定するものではない。

7.2 結論の総括

以上の分析により、意思決定は、社会的資源の権威ある分配、社会における様々な利益主体の利益のバランスに関連していると言える。したがって、実際の災害危機管理政策では、各関係者が、さまざまな方法で実際の政治的意思決定プロセスに参加し、影響を与えようとする。この意味で、災害後の緊急管理の意思決定プロセスは、実際には妥協、利益のバランスの追求という政治的プロセスでもある。上記の分析を踏まえると、国際緊急援助受け入れ決定過程には政府権限の絶対的な分散化または集中化はなく、両傾向のバランスをとることが一般的である。中国では、共産党の一元的な支配の中で複数関係者の参加を伴う意思決定構造が形成された。つまり、意思決定プロセスでは、意思決定構造における共産党の指導的地位を維持するという前提の下で、国家政府機関や他の参加者のさまざまな機能及び利益要求に応じて、意思決定力の水平的分割に注意を払っている。

政治的発展の観点から、国際緊急援助受け入れ対応から見た中国の災害後の危機管理決定プロセスの特徴について、本論の分析は以下のような傾向を示している。まず、個人的な意思決定から民主的な意思決定への移行についてである。改革開放前は、災害後の意思決定力は個人に過度に集中していた。改革開放後、災害後の緊急管理の決定のほとんどは、関連する政府機関によって協調的に策定された。第二は、意思決定組織の集中化から、意思決定組織の分散化への変化である。冷戦後、災害後の危機管理の決定は党中央委員会と中央政府機関の唯一の責任ではなくなった。地方政府、中国紅十字会、災害専門家、世論は徐々に意思決定プロセスの不可欠な参加者になっている。第三は、非制度的な意思決定から制度化された意思決定への移行である。改革開放前に、中国の意思決定システムは非常に不完全であり、制度化の程度が低かった。改革開放後、意思決定の制度化は大幅に改善された。たとえば、災害管理機能部門の機能の分割がますます明確になり、災害管理システムが確立および改善された。第四は、「周辺関係者」による独立した意思決定の力が高まっていることである。災害後の応急管理決定において、中国紅十字会と政府の関係は絶えず調整されており、自治権は増大している。

政策決定について、本論は国際緊急援助受け入れ対応から見た中国の自然災害後の危機管理決定プロセスの特徴を以下のような点を明らかにした。

第一に、中央省庁間の合意形成と利益調整の重要性が再認識された。災害後の危機管理政策決定には多くの官僚組織が関与しているため、各関係機関の関心が同じである場合、容易に決定を下すことができるという点である。各官僚組織の利害が一致しない場合、利害の調整が非常に重要になる。先行研究には、組織間の利益調整については、異なった見方がある。非伝統的安全保障政策決定において、さまざまな中央組織の利益を効果的に調整できると考える研究もあれば、組織間の利益を調整するのが難しいとする研究もある。それでは、さまざまな組織間の利益の調整に影響を与える要因は何であるか。本論は、各中央官僚組織の機能の不明確な分割と機能の重複及び意思決定権限の重複が、各官僚組織の

利益の画定と政策決定の進展に影響を与えたと考える。たとえば、災害後、民政部は、災害情報の収集と公表に大きな責任を負う同時に、地震の収集における地震局の役割も無視できない。また、災害情報発信については、民政部に加えて、地震局、外交部、宣伝部、國務院新聞弁公室、商務部も参加する。物資・資金援助に関する決定においては、各官僚組織間の権限も明確ではない。一般に、物資・資金援助に関する問題は、民政部、外交部、商務部が協議したうえで決定される。人的援助の決定において、参加の組織および組織間での権限分担も明らかではない。各機関の不明確な権限と機能の重複により、意思決定プロセスにおける利益の要求が増加し、各官僚組織の利害調整が影響される。国家減災委員会、災害後の指導部、他の危機管理の利害調整機関が存在するが、すべての利益相違がこの調整メカニズムの下で解決できるわけではなかった。たとえば、災害後の国際人的援助受け入れ決定は、既存の利害調整メカニズムの下では解決されず、党の指導部門の介入によって解決された。

第二に、中国の対外政策決定の特徴は完全な多元化ではなく、限られた多元化であるという点である。多元化の特徴は主に、国際緊急援助受け入れ決定に参加する関与アクターが多様であること、及び、地方政府・災害専門家・中国紅十字会などの国際援助受け入れ決定に参加する経路が多様であることに現れる。国際緊急援助受け入れ決定における関与アクターには、複数の中央政府官僚組織に加えて、地方政府・災害専門家・中国紅十字会が含まれている。中央政府以外の関与主体の意思決定経路には、ロビー活動のルートと限定的な自主決定のルートがある。限定的な多元化は、主に最高指導部が絶対的な意思決定権を持つこと、地方政府や他の関与主体の自主的な決定権限に限度があることなどに反映されている。具体的には、国際災害支援の要請という点では、地方政府は依然として独立した意思決定権限を持っていない。さらに、中国紅十字会は災害援助を受ける際にかかなりの自主権を持っているが、意思決定において、紅十字会は依然として政治および外交の影響を受けている。たとえば、四川大震災後、党中央委員会の指示なしに中国紅十字会総会は台湾の救助隊を勝手に受け入れることはできなかった。ネチズンに関しても、すべてのオンライン世論が政策決定に影響を与えることができるわけではない。特別な条件が重ならない限り、政府がネチズンの生み出した世論に注目することは困難である。

第三に、自然災害後の危機管理政策決定における地方政府と中国紅十字会の関与の特徴は、限定的な「分散・自律・協働型」にあるという点である。つまり、政策決定過程では各参加主体の機能や意思決定権限が分散され、各関与主体がそれぞれの得意分野で自律的に機能しながら協働して政策決定を行う、ということである。

具体的には、国際災害援助受け入れ決定権限の一部は地方政府や中国紅十字会に分散されている。中央政府からの権限移譲により、地方政府や中国紅十字会が自主的に意思決定の一部を行う。各関与アクターが相互に連動して国際災害援助受け入れを対処する。

既に述べたように、1993年の税制改革以降、災害後の危機管理政策決定における地方政府の責任分担や主体的地位が強化されてきた。国際災害援助受け入れにおいては、地方政府は中央政府の許可なしに災害状況を国際社会に公表することはできず、国際社会に災害援助を直接に要請することもできないが、地方政府は、国際社会から地方政府への無条件の災害援助を受け入れるかどうかを独自に決定することができる。そして、地方政府は、制度化された経路を通じて、中央政府に災害状況を報告したり、国際支援の提案を出したりすることで、中央政府の危機管理政策決定に影響を与えることもできる。

また、1993年の赤十字社法の公布と1998年以降の政府機関との関係調整により、中国紅十字会社の主体性が強化されてきた。特にSARS以後、独自の応急対応システムの構築を契機として、中国紅十字会の自主的な意思決定力が高まった。被災地の災害状況とニーズに基づいて、中国赤十字社総会は、比較的自主的に国際社会に災害状況を通知するかどうかや国際支援を求めるかどうかなどを決定することができる。加えて、中国紅十字会が国家減災委員会のメンバーならびに災害後の国務院指導部の構成員でもあるので、直接に中央政府の災害後の危機管理政策決定にも関与できる。

7.3 本研究の不足と今後研究の方向性

本論では伝統的安全保障政策決定において、開放がある程度で進んだことが明らかにできたが、中国の意思決定を詳細に論ずるのは依然として難しいである。それは、政策形成過程に関する関連情報が乏しい状況が続いているからである。資料の制約のため、本研究は多くの課題も残っている。上記の国際緊急援助受け入れに加えて、災害後、軍隊も災害援助において、大きな役割を果たしている。例えば、四川大震災後、米国、ロシア、シンガポール、韓国、ドイツを含む18か国が国防省の名で中国に人道支援を提供した。中国の国防経路で、災害救援物資を調達する国、寄付を提供する国、専門的な災害救援機器を提供する国、国家医療チームや救助チームおよび軍人を派遣する国もある⁷¹⁹。また、四川大震災時には、米国・ロシア・パキスタンなどの国々の軍用機が支援物資輸送に活用されている⁷²⁰。本論において、軍がどのように国際援助受け入れ決定に参加するかに関する分析は不十分である。また、被災地での国際救助隊の活動場所の指定・移動などに関する決定経緯の詳細も検討していない。そして、本研究では、国際援助受け入れの意思決定において地方政府と他の関与主体がどのように相互作用するのかに対する考察が不十分である。その他、本論は、「官製NGO」としての中国紅十字会と政府がどのように相互作用するか、という点に着目して、これを中心的に考察した。実際には中国紅十字会だけでな

⁷¹⁹2008年5月18日11時、米軍は食糧、水、発電機、毛布などの160万ドル相当の人道支援物資を四川成都に提供した。これは、外国軍が提供する最初の救援物資である。データ出典：朱鴻亮「国防部举行答謝招待會—感謝外軍援助中国抗震救援」『人民日報』2008年7月11日

⁷²⁰中国国民の感情を考慮して、日本自衛隊機による支援物資輸送が結果的に実現しなかった。

く、2008年の四川大震災時には、多くの草の根団体が災害救援と復興に参加した。権威主義体制を採用している中国において、災害救援へのこれらの草の根団体の参加が政府と社会の関係を変えたかどうかはさらに議論する必要がある。また、ネチズンが生み出した世論に関しては、世論がどの程度で政策形成に影響したかを検証することは容易ではないが、どのような状況下では、政府は世論の動向に注意を払う可能性が高くなるのか、オンライン世論を政策決定の本格的な影響要因とするためにどのような方法があるかなどについては、さらに研究する価値があると考えられる。

中国の意思決定プロセスは、ダイナミックで漸進的なプロセスである。各政権の時期で、意思決定過程の特徴が異なる。そのため、本論が考察の対象とした特定の事例からの結果を理論化して、中国の政策形成の一般的な結論を引き出すことは難しいと思われる。また、国際緊急援助受け入れ決定プロセスの分析は、危機管理政策意思決定プロセスの全体像ではなく、特定の時期における中国の危機管理政策決定プロセスの特徴の一部しか示すことができない。本論文で分析した事例は、胡錦濤政権時代の政策決定プロセスの特徴をある程度反映している。ただし、これらの特性は、習近平政権の政策決定の分析に完全に適用できない場合がある。さらに、特定の政権時代の政策決定プロセスをよりよく理解するために、更に多くのケース分析が必要である。したがって、本論文で検討した四川大震災の事例分析のみでは、胡錦濤時代における国際災害援助受け入れ政策の意思決定プロセスの特徴を完全に要約することはできないかもしれない。しかし、序章で述べたように、ある特定事例分析は一国の政治過程の一側面を理解するに役立つだろう。また、中国の国内状況と国際環境の状況の変化に応じて、さまざまな災害がもたらす課題に効果的に対処するために、中国政府は緊急事態管理システムを継続的に改革し、新しい緊急事態管理組織を設立する。例えば、2018年中国第13期全人代第1回会議で「国務院機関改革案」が可決された。これにより、「応急管理部（Ministry of Emergency Management）」は新たに設立された⁷²¹。「国家安全生産監督管理総局」・「国務院弁公庁の応急管理」・「公安部の消防管理」・「民政部の災害管理」・「国土資源部の地質災害管理」・「水利部の水害管理」・「農業の草原防火」・「国家林業局の森林防火」などを統合した機関として新設された「応急管理部」は、防災だけではなく、災害発生時の関連機関の対応を統括する。国家機関の構成に関する重大な調整が行われている状況において、中国での応急管理の決定過程は、さらなる研究に値する。

⁷²¹ 応急管理部の成立 <http://www.chinasafety.gov.cn>

参考文献

英語

- Ahrens, N (2013) *China's industrial policy-making process*. CSIS.
- Albala, Bertrand, J. M. (2000). Responses to Complex Humanitarian Emergencies and Natural Disasters: An Analytical Comparison. *Third World Quarterly*. Vol. 21. No. 2. pp. 215-227.
- Anand, D. (2009) Tibet matters. *The World Today*. Vol. 65. No. 4. pp. 30-31.
- Andriole, S J. (1985) *Corporate crisis management*. Princeton, N. J. : Petrocelli Books.
- Arthur, K., and Watson, J L. (2006). *SARS in China: Prelude to Pandemic*. Stanford University Press.
- Ashton, B. and Hill, K and Piazza, A and Zeitz, R. (1984). Famine in China, 1958-61. *Population and Development Review*. Vol. 10. No. 4. pp. 613-645.
- Attali, J. (2011). The International Community Must Intervene in Japan. *SUMMER*. pp. 43-44. Retrieved from <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-5842.2011.01267.x/epdf>
- Baldwin, D A. (1997) "The Concept of Security." *Review of International Studies*. Vol. 3. No. 23. pp. 5-26.
- Barnett, A. Doak, Cards. (1985) *The Making of Foreign Policy in China*. Boulder, Colo. : Westview Press.
- Barton, L. (2008) *Crisis Leadership Now: A Real-World Guide to Preparing for Threats, Disaster, Sabotage, and Scandal*. McGraw-Hill Education.
- Bellamy, Alex, J. (2006). "Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit." *Ethics & International Affairs*. Vol. 20. No. 2. pp. 143-169. Retrieved from <https://doi.org/10.1111/j.1747-7093.2006.00012.x>
- Benton, Heath, J. (2010). "Disaster Relief and Neglect :The Duty to Accept Humanitarian Assistance and The Work of The International Law Commission." *New York University International law and politics*. Vol. 43. No. 2. pp. 419-479.
- Billon, P L., and Weizenegger, A. (2007) "Peace in the wake of disaster? Secessionist conflicts and the 2004 Indian Ocean tsunami." *Transactions of the institute of British geographers*. Vol. 32. No. 3. pp. 411-427.
- Bo, Zhiyue. (2010) *China's Elite Politics: Governance and Democratization*. World Scientific Publishing Co Pte Ltd.

- Bridges, T. (2008). "A Case for the Law." *The Magazine of the International Red Cross and Red Crescent Movement*. Retrieved from http://www.redcross.int/EN/mag/magazine2011_1/10-13.html
- Bush, R. (2010) *The Perils of Proximity: China-Japan Security Relations*. Brookings Institution.
- Buzan, B. (1991) *People, States and Fear*. 2nd edition. Harvester Wheatsheaf.
- Cabestan, J P. (2009) "China's Foreign- and Security-Policy Decision-Making Processes under HuJintao," *Journal of Current Chinese Affairs*. Vol. 38. No. 3. pp. 63-97.
- Carnegie, A and Marinov, N. (2016) "The Effects of Aid on Recipient's Reputations: Evidence from Natural Disaster Responses." *American Journal of Political Science*. Vol. 61. No. 2. pp. 1-47.
- Chen, Gang. (2016) *The Politics of Disaster Management in China: Institutions, Interest Groups, and Social Participation*. Palgrave Macmillan.
- Chen, Jian. (1996) *China's Road to the Korean War: The Making of the Sino-American Confrontation*. Columbia University Press.
- Chen, Lidan . (2008) "Open information system and crisis communication in China." *Chinese Journal of Communication*. Vol. 1. No. 1. P. 38-54.
- Chen, Ling (2008) "Bureaucratic System and Negotiation network: A theoretical framework for China's industrial policy." *OECD Reviews of Innovation Policy: China Organization for Economic Cooperation and Development*. pp. 595-612.
- Chen, Ling and Naughton, B. (2016) "An institutionalized policy-making mechanism: China's return to techno-industrial policy." *Research Policy*. No. 45. pp. 2138-2152. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1016/j.respol.2016.09.014> 0048-7333/
- Chen, Ni. (2009). "Institutionalizing Public Relations: A Case Study of Chinese Government Crisis Communication on the 2008 Sichuan Earthquake." *Public Relations Review*. Vol. 35. No. 3. pp. 187-198.
- Chen, Yong and Kam-ling Tsoi and Chen, Feibi and Gao, Zhenhuan and Zou, Quija and Chen, Zhangli. (1988) *The Great Tangshan Earthquake of 1976: An Anatomy of Disaster*. New York: Pergamon Press.
- Christensen, T. (1996) *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-58*. Princeton, N. J. :Princeton University Press.
- Coombs, W. T. (2012) *On Going Crisis Communication: Planning, Managing, And Responding*. Third Edition, Los Angeles: Sage.

- Coppola, D. (2011) Investigation of the Political Implications of Disasters Requiring International Assistance. Federal Emergency Management Agency Emergency Management Institute. pp. 1-17. Retrieved from <https://training.fema.gov/hiedu/highpapers.aspx>
- Dahl, Robert A. (1967) *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*. Chicago: Rand-McNally and Company.
- Dany, C. (2013). "Why is humanitarian aid rejected? Comparing the motives of Autocratic and Democratic states." Paper for the 7th ECPR General Conference Bordeaux. pp. 1-18. Retrieved from <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/6f9e3903-33ec-4e0b-9d20-a0cb276b72cf.pdf>
- Dikotter, F. (2010). *Mao's great famine: The History of China's Most Devastating Catastrophe, 1958-1962*. Hardcover: Walker & Company.
- Downs, E. S. (2008). "Business interest groups in Chinese politics: The case of oil companies." In Cheng, L. (Ed.), *China's changing political landscape: Prospects for democracy*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Downs, E. S. and Meidan, M. (2011). "Business and politics in China: The oil executive reshuffle of 2011." *China Security*. No. 19. pp. 3-21.
- Elegant, S. (2008. 05. 13) China's Quake Damage Control. Retrieved from <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1739622,00.html#ixzz1SbJE2AJE>.
- Fink, S. (1986) *Crisis Management: Planning for the Inevitable*. New York: American Management Association.
- Ford, S. (2010). "Is the Failure to Respond Appropriately to a Natural Disaster a Crime Against Humanity? The Responsibility to Protect and Individual Criminal Responsibility in the Aftermath of Cyclone Nargis." *Denver Journal of International Law and Policy*. Vol. 38. No. 2. pp. 227-277.
- Fukushima, Glen. (1995, March). "The Great Hanshin Earthquake." *JPRI Occasional Paper*. No. 2. Retrieved from <http://www.jpri.org/publications/occasionalpapers/op2.html>
- General Assembly. (1971, December 14). Assistance in cases of natural disaster and other disaster situations. 26/2816.
- General Assembly. (1991, Dec 19). Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations Doc. A/RES/46/182.

- Germani, C. Ed. (1981) "The Most Serious Floods in the Yangtze Valley since 1949" .The Christian Science Monitor.
- Graham T. Allison and Philip Zelikow. (1971) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman.
- Han, Heejin (2013) "China' s policymaking in transition: A hydropower development case." *Journal of Environment & Development*. No. 22. pp. 313-336.
- Heath, R. L. and O' Hair, H. D. (2010) "The Significance of Crisis and Risk Communication. in Heath, R. L. and O' Hair, H. D. (eds.), *Handbook of Risk and Crisis Communication*. New York: Routledge.
- Herbert, A S. (1964) "Information Processing in Computer and Man." *American Scientist*. Vol. 52. No. 3. pp. 281-300.
- Hermann, C F. (1969) *Crises in Foreign Policy: A Simulation Analysis*. Indianapolis and New York: The Bobbs-Merrill Company.
- Hunter, F. (1953) *Community Power Structure*. University of North Carolina Press: Chapel Hill, NC.
- International Law Commission. (2008, May5). Preliminary Report on the Protection of Persons in the Event of Disasters. 1-13, U.N. Doc. A/CN.4/598.
- International Law Commission. (2014). Report on the work of the sixty-sixth session. General Assembly Official Records Sixty-ninth session Supplement No. 10 (A/69/10)
- Jacobs, A. (2008. May14). A rescue in China, uncensored. The New York Times. Retrieved from <http://www.nytimes.com/2008/05/14/world/asia/14response.html>
- Jae, Ho Chung. (2012) *China' s Crisis Management*. NY : Routledge.
- Jakobson, L. (2008) "Does China Have an Energy Diplomacy? Reflections on China' s Energy Security and its International dimensions." Marquina, A. (Eds) *Energy Security*. Palgrave: Houndmills.
- Jakobson, L. , and Knox, D. (2010) "New Foreign Policy Actors in China" . *SIPRI Policy Paper*. No. 26.
- Jervis, R. (1976) *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton University Press.
- Jiang, Hong (2009) "Analysis of the Rescue Patterns and Procedures of Foreign Medical Teams Following the Wenchuan Earthquake." *Journal of Evidence-Based Medicine*. Vol. 2. No. 2. pp. 122-127.

- Johnston, E. (2013, August 30). Japan under increasing pressure to accept outside nuclear help. *The Japan Times*. Retrieved from <http://www.japantimes.co.jp/news/2013/08/30/national/japan-under-increasing-pressure-to-accept-outside-nuclear-help/#.WSLERM-CjIU>
- Kadritzke, N. (2000, June). Greece's earthquake diplomacy. *Le Monde diplomatique*. Retrieved from <http://mondediplo.com/2000/06/06greecev>
- Kane, P. (1988) *Famine in China, 1959-61: Demographic and Social Implications*. Palgrave Macmillan Press.
- Kahn, J. (2003) China's image tarnished by lack of candor on SARS. *International Herald Tribune*. 2003. 4. 17.
- Kang, Y. (2015) *Disaster Management in China in a Changing Era*. Springer Briefs in Political Science.
- Kim, S.S. (1995) "China's International Organizational Behaviors." In Robinson, T., and Shambaugh, D (eds). *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*. Clarendon Press.
- Krebs, H. (2014). The 'Chinese way' ? The evolution of Chinese humanitarianism. Briefing Paper. London: Overseas Development Institute. Retrieved from <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odiassets/publications-opinion-files/9140.pdf>
- Ksenia, C., & Zhu, Jie & Riffat, S (2012) "An analysis of climate change policy-making and implementation in China." *International Journal of Climate Change Strategies and Management*. Vol. 4. No. 2. pp. 138-151.
- Lampton, D.M. (2001) "China's foreign and national security policy-making process: is it changing, and does it matter?" , in David M. Lampton ed., *The Making of Chinese Foreign Policy: in the Era of Reform, 1978-2000*. Stanford California, Stanford University Press.
- League of Nations. (1927, July 12). International Conference for the Creation of an International relief Union. Convention and Statute Establishing an International Relief Union. Geneva.
- Lema, A & Ruby, K. (2007) "Between Fragmented Authoritarianism and Policy Coordination: Creating a Chinese Market for Wind Energy." *Energy Policy*. Vol. 35. Issue. 7. pp. 3879-3890.
- Lu, Ning (1997) *The Dynamics of Foreign Policy Decision Making in China*. Routledge.
- Ma, Jun and Lin, Muhua (2012) "Policy making in China: A Review of Chinese Scholarship." *China Review*. Vol. 12. No. 1. pp. 95-122.

- Macgregor, A. (1981) China disaster appeal. *the times*. 1981. 3. 26.
- Mandel, R. (1977) "Political Gaming and Foreign Policy Making during Crises." *World Politics*. Vol. 29. No. 4. pp. 610-625.
- Martha, A. (2009) "Fragmented Authoritarianism 2.0 Political pluralism in the Chinese policy process." *The China Quarterly*. Vol. 200. pp. 995-1012.
- Margaret, P. M. (2001) "The Case of China's Accession to GATT/WTO", in Lampton, David M. *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform*, Stanford, California, Stanford University Press.
- McGregor, R. (2007) Beijing group to tackle product safety. *Financial Times*. 2007. 8. 17.
- Nelson, T. (2010). "Rejecting the gift horse: international politics of disaster aid refusal." *Conflict Security & Development*. Vol. 10. No. 3. pp. 379-402.
<https://doi.org/10.1080/14678802.2010.484202>
- OCHA. China: Earthquake in Sichuan Province - May 2008.
<https://reliefweb.int/disaster/eq-2008-000062-chn>
- Olson, R. S. and Gawronski, V. T. (2003) "Disasters as Critical Junctures? Managua, Nicaragua 1972 and Mexico City 1985." *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*. Vol. 21. No. 1. pp. 3-35.
- Odell, J. S. (1982) *U. S. International Monetary Policy: Markets, Power, and Ideas as Sources of Change*. Princeton University Press.
- Paik, W. (2011). Authoritarianism and Humanitarian Aid: Regime Stability and External Relief in China and Myanmar. *The Pacific Review*. Vol. 24. No. 4. pp. 439-462.
- Pastor, R. A. (1980) *Congress and the politics of the USA Foreign Economic Policy*. Berkley: University of California Press.
- Pierre, F. L., and Stockmann, D. (2009) "Crisis Management in an Authoritarian Regime: Media Effects during the Sichuan Earthquake." *the American Political Science Association Toronto Meeting Paper*. Retrieved from
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1463796
- Putnam, R. D. (1988). "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". *International Organization*. Vol. 42. No. 3. pp. 427-460. Retrieved from
[doi:10.1017/S0020818300027697](https://doi.org/10.1017/S0020818300027697). ISSN 1531-5088. JSTOR 2706785
- Ramzy, A. (2015, Apr 27). Nepal Rejects Taiwanese Offer of Rescue Help, But Accepts Medical Aid. *the New York times*. Retrieved from
<https://www.nytimes.com/live/earthquake-katmandu-nepal-updates/nepal-rejectstaiwans-offer-to-help-rescue-efforts-but-accepts-medical-help/>

- Regester, M. (1989) *Crisis Management*. Random House Business Books.
- RFA. (2004) “WHO Criticizes China’ s Handling of SARS Information” .
<https://www.rfa.org/english/news/125556-20040113.html>
- Rosenau, J. (1966) “Pre-Theories and Theories of Foreign Policy,” in R. Barry Farrell, ed., *Approaches to Comprehensive and International Politics*. North Western University Press.
- Ruth, J T. (2010). “Bullets for Beans:Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect in Natural Disasters.” *Naval Law Review*. Vol. 59. pp. 1-20. Retrieved from <https://www.hsdl.org/?view&did=12675>
- Rosenthal, U. , and Kouzmin, A. (1997) “Crises and Crisis Management: Toward Comprehensive Government Decision Making” . *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 7. No. 2. pp. 277-304.
- Snyder, R. , and Bruck, H. (1962) *Foreign Policy Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*. NewYork Free Press.
- Selth, A. (2008). “Even Paranoids have Enemies: Cyclone Nargis and Maryann’ s Fears of Invasion.” *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 30. No. 3. pp. 379-402.
- Sivakumaran, S. (2015). “Arbitrary withhold of consent to humanitarian assistance in situations of disaster.” *International Comparative Law Quarterly*. Vol. 64. No. 3. pp. 501-531. Retrieved from <https://doi.org/10.1017/S0020589315000184>
- Sengupta, S. (2005, October19).Pride and Politics: India Rejects Quake Aid. the New York times. Retrieved from
<http://www.nytimes.com/2005/10/19/world/asia/pride-and-politics-india-rejects-quake-aid.html>
- Shapiro, S. P. (2005) “Agency Theory.” *Annual Review of Sociology*. No. 31. pp. 263-284.
- Shiu-Hing. Lo S. (2014) *The Politics of Crisis Management in China: The Sichuan Earthquake*. Lexington Books.
- Steinberg, A. D. and Shih, C. V. (2012) “Interest Group Influence in Authoritarian States:The political determinants of Chinese exchange rate policy.” *Comparative Political Studies*. No. 20. pp. 1-30.
- Shirk, S. (2011) “Public Opinion and Chinese Foreign Policy,” Susan Shirk ed. , *Changing Media, Changing China*. New York:Oxford University Press.
- Szczepanski, K. (2010) the Great Tangshan Earthquake of 1976 :The Natural Disaster That Ended China’ s Cultural Revolution. Retrieved from
<http://asianhistory.about.com/od/china/a/TangshanQuake.htm>

- Seibert, T. (2011, October 27). Shelter Shortage Forces Turkey to Accept Foreign Aid. *The National*. Retrieved from <http://www.thenational.ae/news/world/europe/shelter-shortage-forces-turkey-to-accept-foreign-aid>
- Terriff, T. (1999) *Security Studies Today*. Cambridge: policy press.
- The Washington Post. (1981) US gives cash to China for flood victims. *The Washington Post*. 1981. 9. 10.
- Thomsen, M. (2015). "The obligation not to arbitrarily refuse international disaster relief: a question of sovereignty." *Melbourne Journal of International Law*. Vol. 16. No. 2. pp. 484-521.
- United Nations. (1998, June 18) Tampere Convention on the Provision of Telecommunications Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations. 2296 UNTS 5.
- UN. Final Report on 1998 Floods in the People's Republic of China. Retrieved from <https://reliefweb.int/report/china/final-report-1998-floods-peoples-republic-china#situation>
- UN. China-Floods OCHA Situation Report. 1998. 7. 30. Retrieved from <https://m.reliefweb.int/report/38328>
- Varrall, V. (2016). "Domestic Actors and Agendas in Chinese Aid Policy." *The Pacific Review*. Vol. 29. No. 1. pp. 1-24. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1080/09512748.2015.1066414>
- Wei, Liang. (2007) "Bureaucratic Politics, International Coordination and China's GATT/WTO Accession Negotiations" . in Zeng, Ka ed., *China's Foreign Trade Policy: The New Constituencies*. Routledge.
- Wilson, J Q. (1989) *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York : Basic Books.
- Wang, Jianwei and Wang, Xiaojie. (2014) " Media and Chinese Foreign Policy," in *Journal of Contemporary China*. Vol. 23. No. 86. pp. 216-235.
- WHO. (2003) "Secretariat, Revision of the International Health Regulations Severe acute respiratory syndrome (SARS)." 56th WORLD HEALTH ASSEMBLY. A56/48. http://apps.who.int/gb/archive/pdf_files/WHA56/ea5648.pdf
- Whiting, A S. (1960) *The Decision to Enter the Korean War*. Stanford University Press.
- Wolfers, A. (1954) "National Security as an Ambiguous Symbol." *Quarterly*. Vol. 67. No. 4. pp. 481-502.

- Wright, Mills, C. (1956) *The Power Elite*. Oxford University Press.
- Xia, Yafeng (2006) "China' s Elite Politics and Sino-American Rapprochement, January 1969–February 1972" *Journal of Cold War Studies*. Vol. 8. No. 4. pp. 3–28.
- Xie, Furen. and Wang, Zhenming. & Liu, Jingwei. (2011) "Seismic hazard and risk assessments for Beijing-Tianjin-Tangshan, China, area." *Pure Applied. Geophysics*. Vol. 168. No. 3. pp. 731–738.
- Xin, Fei. (2008). Why Does the Chinese Regime Refuse International Rescue Teams. theepochtimes. Retrieved from https://www.theepochtimes.com/why-does-the-chinese-regime-refuse-international-rescue-teams_1730922.html
- Xu, Bin (2017) *The Politics of Compassion: The Sichuan Earthquake and Civic Engagement in China*. Stanford University Press.
- Xu, Chenggang (2011). "The Fundamental Institutions of China' s Reforms and Development." *Journal Economic Literature*. Vol. 49. No. 4. pp. 1076-1151.
- Zhan, X Y. , and Tang, S Y. (2016) "Understanding the implications of government ties for nonprofit operations." *Public Administrative Review*. No. 76. pp. 569–600.
- Zhang, Qiang and Lu, Qibin. (2018) "The Pattern of Policy Change on Disaster Management in China: A Bibliometric Analysis of Policy Documents, 1949-2016." *International Journal of Disaster Risk Science*. Vol. 9. No. 1. pp. 55–73.
- Zhang, WeiMin (2017) *Media in China: Constructing National Resistance in Natural Disaster Representations*. Peter Lang AG Press.
- Zhang, J. (2017) "The Military and Disaster Relief in China: trends, drivers and implications." in Sakaiminako., and Zhang, J, eds. *Disaster Relief in the Asia Pacific Agency and Resilience*. pp68–85.
- Zhang, JianWei (2000) *Natural Disaster Relief Management*. China Business Press.
- Zhao, Suisheng and Hamrin, C L, and Barnett, A D (eds.) (1995) *Decision-making in Deng' s China: Perspectives from Insiders*. Routledge.

日本語

- 青山瑠妙 (2007) 『現代中国の外交』 慶応義塾大学出版社。
- 青山瑠妙 (2013) 『中国アジア外交』 東京大学出版社。
- 浅野亮 (2011) 「中国の対外政策方針の変化：そのメカニズムとプロセス」 『国際問題』 第 602 号、36-47 頁。
- 天児慧・浅野亮 (2008) 『中国・台湾』 ミネルヴァ書房。
- 天児慧・青山瑠妙訳、王逸舟著者 (2004) 『中国外交の新思考』 東京大学出版社。
- 天児慧ほか編 (1999) 『岩波現代中国事典』 岩波書店。
- 天児慧 (1996) 「政策決定過程に見る鄧小平のリーダーシップ—調整者から独裁者へ—」 毛里和子主査, 『中国の政策決定』 日本国際問題研究所、17-35 頁。
- 石井貫太郎 (1998) 『現代の政治理論』 ミネルヴァ書房。
- 井上邦夫 (2015) 「リスクマネジメントと危機管理：コミュニケーションの視点から」 『経営論集』 第 80 号、101-111 頁。
- 植木俊哉 (2013) 「自然災害と国際法の理論」 『世界法年報』 第 32 号、3-23 頁。
- 内藤二郎 (2015) 「中国財政の構造問題と課題—高まる財政圧力のもとで」 『JRI レビュー (Japan Research Institute review)』 第 4 巻、第 23 号、7-31 頁。
- 海老原毅 (2005) 「中国の WTO 加盟をめぐる対外政策過程—日中両国間協議を事例として」 佐々木智弘編 『現代中国の政治変容』 アジア経済研究所、225-263 頁。
- 大嶽秀夫 (1996) 『現代日本の政治権力経済権力—政治における企業・業界・財界』 三一書房。
- 岡部達味監修、辻康吾訳 (2011) 『中国の新しい対外政策—誰がどのように決めているのか』 岩波書店。
- 岡部達味 (2002) 『中国の対外戦略』 東京大学出版会。
- 岡部達味編 (1983) 『中国外交：政策決定の構造』 日本国際問題研究所。
- 岡村志嘉子・刈田朋子 (2008) 「中国の政府情報公開条例」 『外国の立法』 第 235 号、146-169 頁。
- 大泉光一 (2004) 『危機管理学研究 (第 2 版)』 文眞堂。
- 大西靖 (2005) 『中国における経済政策決定メカニズム』 金融財政事情研究会。
- 大谷順子 (2009) 「四川大地震にみる現代中国 - 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。
- 賈義猛 (2007) 「中国の政策決定過程分析：先行研究の整理と検討を中心に」 『一橋研究』 第 32 巻、第 1 号、63-80 頁。
- 角一典 (2006) 「政策過程論の分析視座」 『北海道教育大学紀要』 第 57 巻第 1 号、第 19-34 頁。

- 加藤洋子 (2008) 「SARS 事件から見た中国の危機管理に関する一考察」 『21 世紀社会デザイン研究』 第 7 号、41-52 頁。
- 金子将史・北野充 (2014) 『パブリック・ディプロマシー戦略: イメージを競う国家間ゲームにいかにか勝利するか』 PHP 研究所。
- 加茂具樹 (2017) 『中国対外行動の源泉』 慶應義塾大学東アジア研究所。
- 木場紗綾・安富淳 (2015) 「災害救援を通じた東南アジアの軍の組織変容: 民軍協力への積極的姿勢の分析」 『国際協力論集』 第 23 巻、第 1 号、21-42 頁。
- 国分良成 (2003) 『現代中国の政治と官僚制』 慶應義塾出版社。
- 小林誠 (2011) 『初心者のためのリスクマネジメント Q&A100: ISO 31000 規格対応』 日刊工業新聞社。
- 栗栖薫子 (1998) 「人間の安全保障」 『国際政治』 第 117 号、85-102 頁。
- 草野厚 (2012) 『政策過程分析入門』 東京大学出版社。
- 熊達曇など (2015) 『現代中国政治概論』 明石書店。
- 郝曉卿 (2005) 「SARS から考えたこと」 『法政研究』 第 71 巻、第 4 号、693-721 頁。
- 後井隆伸 (2010) 「中国における非伝統的安全保障論の展開と人間の安全保障」 『国際公共政策研究』 第 15 巻、第 1 号、243-257 頁。
- 顧林生 (2011) 「中国の危機管理と国際協力」 『地域安全政策調査研究報告』 112-159 頁。国際協力機構「2008 年中国西部大地震」 JICA。
https://www.jica.go.jp/jdr/activities/case_jdr/2008_01.html
- 五木田和夫 (2010) 「危機管理の実務」 『リスクマネジメント実務ハンドブック』 日本能率協会マネジメントセンター。
- 小島朋之 (1988) 「中国の対外政策決定構造—その制度と連用の初歩的考察」 『京都産業大学論集国際関係系列』 京都産業大学、第 14 号、59-108 頁。
- 小林誉明 (2013) 「対外援助の規模、活動内容、担い手と仕組み」 下村恭民・大橋英夫編 『中国の対外援助』 日本経済評論社、41-61 頁。
- 小林誉明 (2007) 「中国の援助政策 - 対外援助改革の展開」 『開発金融研究所報』 35 号、109-147 頁。
- 江利紅 (2014) 「現代中国における財政法体系の構築とその課題」 『比較法雑誌』 第 48 巻、第 2 号、215-244 頁。
- 郭連友 (2018) 「中国唐山大震災の被害状況と復興について」 『災害復興研究』 第 9 号 121 - 131 頁。
- 五月女律子 (2001) 「対外政策決定論の再検討」 『国際政治』 2001 巻、128 号、100-114 頁。
- 佐々木智弘編 (2010) 『中国「調和社会」構築の現段階』 アジア経済研究所。

- 林載桓 (2012) 「都市、リスク、軍隊—リスク社会における中国人民解放軍の役割変化—」
『中国の都市化：拡張、不安定と管理メカニズム』アジア経済研究所、1-8 頁。
- 佐々木智弘編 (2005) 『現代中国の政治変容』アジア経済研究所。
- 自治体国際化協会 (2014) 「中国の非営利組織の現状について」『Clair Report』第 405
号、1-49 頁。
- 篠原一(1962)「政治過程の類型化(上)(下)」、『思想』三、五月号、24 頁。
- 下野寿子 (2008) 『中国外資導入の政治過程：対外開放のキーストーン』法律文化社。
- 白鳥令 (1990) 『政策決定の理論』東海大学出版社。
- 杉崎真一訳 (1984) 『アメリカの対外経済政策』農政調査委員会。
- 須藤季夫 (1995) 「『アイディア』と対外政策決定論福田ドクトリンをめぐる日本の政策
決定過程」『国際政治』第 108 号、131-147 頁。
- 曾路・蔡昌艶 (2012) 「自然災害対応型社会システムにおける企業の役割」『東アジア評
論』第 4 号、5-11 頁。
- 竹腰雅彦 (2003) 「新型肺炎国際問題に、中国の患者隠しに批判」『読売新聞』
http://www.med.oita-u.ac.jp/infectnet/SARS/SARS_report_00096.html
- 田所特派員「百万都市唐山が全滅」「天幕で不安の夜」「中国の地震 - 邦人含め多数の死
傷者」『朝日新聞』第 3 版 1976 年 7 月 29 日。
- 田所特派員「中国大地震の震源地」「全住民、戸外に退避」『朝日新聞』第 13 版 1976
年 7 月 30 日。
- 田所特派員「河北地震予想以上の被害規模」「日本の救援物資を辞退」『朝日新聞』第
13 版 1976 年 7 月 31 日。
- 財部誠一 (2008) 「四川大地震 : 救援隊がもたらした対日感情の変化」『Harvey Road Weekly』
第 585 号、1-2 頁。
- 田中明彦, 伊豆見元訳 (1986) 『現代中国の外交：政策決定の構造とプロセス』教育社。
- 辻中豊・李景鵬・小嶋華津 (2014) 『現代中国の市民社会・利益団体：比較の中の中国』
木鐸社。
- 田中新悟 (2018) 「自然災害後の緊急人道支援」山田満『新しい国際協力論』明石書店、
215-239 頁。
- 丹藤特派員「首相らの見舞い電報に謝意」『読売新聞』1976 年 8 月 1 日。
- 仲伯維 (2016) 「中国の洪水災害と災害救援ボランティア」『亜細亜大学学術文化紀要』
第 30 号、59-91 頁。
- 中国投資銀行部・中国調査室 (2018) 「中国の地方政府は背水の陣で財源捻出を図る - 財
政体制から見た水増し暴露」『三菱東京 UFJ 銀行 (中国) 経済週報』385 期、1-11 頁。
- 唐成 (2010) 「中国におけるマクロ経済政策の決定プロセス」佐々木智弘編『中国「調和
社会」構築の現段階』アジア経済研究所、17-42 頁。

- 富窪高志 (2008) 「四川大震災後の復興再建に関する条例」 『外国の立法』 第7号。
- 中居良文 (2000) 編著『中国の政策決定過程』 日本貿易振興会アジア経済研究所。
- 中村安秀「被災地を歩きながら考えたこと」 内海成治・中村安秀・勝間靖編 (2008) 『国際緊急人道支援』 ナカニシヤ出版、4-16頁。
- 日本赤十字社 (2013) 「中国大地震復興支援事業報告書」 日本赤十字社、1-21頁。
- 日本外務省「中国西部における大地震への支援」 外務省。
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/china/jishin08.html>
- 日中経済協会 (2010) 『四川省の震災復興と経済発展—中国四川省大地震復興支援協力事業報告書』 日中経済協会。
- 中川涼司 (2011) 「中国対外経済政策決定過程研究の新動向および米中経済交渉議題の変化」 『立命館国際研究』 第24巻、第1号、101-127頁。
- 中野実(1986) 『日本型政策決定の変容』 東洋経済新報社。
- 畠山京子(2017) 「非伝統的安全保障概念の再検討と資源安全保障」 『国際安全保障』 第45巻、第3号、1-11頁。
- 細谷千博 (1977) 『対外政策決定過程の日米比較』 東京大学出版社。
- 前田宏子 (2009) 「中国の対外援助」 『PHP policy review』 第3巻、第13号、1-11頁。
- 宮尾恵美 (2012) 「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』 第254号、180-200頁。
- 宮川公男 (2002) 『政策科学入門』 東洋経済新報社。
- 宮里政文訳 (1977) 『決定の本質 - キューバミサイル危機の分析』 中央公論社。
- 孟 健軍 (2017) 「中国における財政制度改革に関する研究」 『RIETI Discussion Paper Series』 17-J-030、1-36頁。
- 毛里和子主査 (1996) 『中国の政策決定』 日本国際問題研究所。
- 毛里和子 (2012) 『現代中国政治』 名古屋大学出版社。
- リンス著、高橋進監訳 (1995) 『全体主義体制と権威主義体制』 法律文化社。
- 柳淳 (2014) 「災害外交の確立と実践—国益を国際公益に昇華する」 『外交』 24号、158-163頁。
- 柳沢香枝編 (2013) 『大災害に立ち向かう世界と日本—災害と国際協力』 佐伯印刷株式会社。
- 山田好一・野村留美子(2008) 「国際緊急援助隊」 内海成治・中村安秀・勝間靖『国際緊急人道支援』 ナカニシヤ出版、120-140頁。
- 山本吉宣 (1990) 「政策決定論の系譜」 白鳥令編『政策決定の理論』 東海大学出版社
- 山口信治 (2017) 「中国における国内政治・社会の変化と対外行動」 加茂具樹『中国対外行動の源泉』 慶應義塾大学東アジア研究所、111-134頁。

兪祖成、今里滋（2012）「四川大震災における「国家」と「社会」の役割とその変容」『同志社政策科学研究』第13巻、第2号、47-57頁。

吉川純恵（2017）『中国の大国外交への道のり—国際機関への対応をめぐって』勁草書房。

和田彰男（1998）『国際緊急援助最前線』国際協力出版社。

渡辺紫乃（2017）「中国の対外援助の拡大と国際開発援助の限界」『東洋文化』第97号、11-30頁。

中国語

- 安欄 (2006) 「毛沢東在唐山地震的日子里」 『党史縱橫』 第7号、59—61頁。
- 卞吉 (2006) 「追憶 1966 年邢台地震」 『中国減災』 第9期、43頁。
- 薄一波 (1997) 『若干重大決策与事件的回顧·下卷』 中共中央党校出版社。
- 蔡慶傑·劉悅·孫彥軍 (2010) 「我国救災機構、救災機能及体制演編變研究」 『中共成都市委党校學報』 第4期、68—74頁。
- 曹盾 (2008) 「中国紅十字会總會應急機制建設」 中国審計報 2008年7月14日
- 曹現強 (2004) 「危機管理中多元参与主体的權責機制分析」 『中国行政管理』、第7号、85—89頁。
- 陳志敏 (2007) 「沿海省分与中国对外政策」 郝雨凡·林甦 『中国外交決策：開放与多元的社会要素分析』 社会科学文献出版社、245—287頁。
- 陳君 (2008) 「日本救援隊令中国人民感動」 『中国新聞週刊』 2008年6月16日、55—57頁。
- 陳其瑗 「一年来的救災工作總結」 『人民日報』 1950年9月13日第1版。
- 池子華 (2005) 『中国紅十字会歷史編年』 安徽人民出版社。
- 李玉林 (2015) 『慈善的高山厚土』 中国社会出版社。
- 当代中国研究所編 (2009) 『中華人民共和國史編年 1955年卷』 当代中国出版社。
- 鄧小平外交思想學習綱要編写組 (2000) 『鄧小平外交思想學習綱要』 世界知識出版社。
- 鄧紹輝 (2013) 「四川地震与國際援助」 『今日中国論壇』、第17号、298—331頁。
- 董必武 (1985) 『董必武選集』 人民出版社。
- 杜海嵐 (1998) 「實施紅十字会法—為何举步維艱」 『中国紅十字報』 1998年1月16日。
- 范宝俊 (2000) 『中国國際減災十年實錄』 北京当代中国出版社。
- 范宝俊 (1999) 『災害管理文庫』 (第四卷：災害統計資料滙編) 当代中国出版社。
- 范宝俊 (1999) 『災害管理文庫 (第五卷)』 当代中国出版社。
- 方樟順 (1995) 『周恩来与防震減災』 中央文献出版社。
- 鳳凰網 (2008) 「1980—1981年水災：中国第一次尋求國際援助」
http://news.ifeng.com/opinion/specials/bale/detail_2008_11/18/1370372_0.shtml
- 葛軍 (2008) 「特殊使命和外国救援隊在災区」 『世界知識』、第11号、49—50頁。
- 国家統計局·民政部 (1995) 『1949—1995 中国災情報告』 中国統計出版社。
- 国家統計局總合司編 (1999) 『新中国五十年統計資料匯編』 中国統計出版社。
- 國務院 (1997) 「國務院關於加強抗災救災管理工作的通知」 国發[1997]2号
http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/19/content_5121564.htm
- 國務院 (2006) 「国家自然災害救助應急对策計画」 人民網。
<http://politics.people.com.cn/GB/1026/4021356.html>

- 國務院 (2005) 「国家突发公共事件预案体系」中央政府門戶網。
http://www.gov.cn/yjgl/2005-08/31/content_27872.htm
- 國務院 (2007) 「国家突發公共事件綜合應急对策計畫」人民網。
http://www.gov.cn/yjgl/2005-08/07/content_21048.htm
- 國務院 (2001) 「所得税收入改革方案に関する国务院通知」。
- 國務院 (1978) 「關於恢復紅十字会国内工作的報告」国發 1978 第 63 号。
- 國務院「国务院弁公厅關於成立全国工作領導小組的通知 - 国弁發[1991]45 号」『中華人民共和國国务院公報』1991 年 11 月 11 日、第 31 号、第 1100 頁、(總号: 670)。
- 國務院 (1997) 「国务院關於加強抗災救災管理工作的通知」国發[1997]2 号
http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/19/content_5121564.htm
- 國務院 (1997) 「国务院關於加強抗災救災管理工作的通知」国發[1997]2 号
http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/19/content_5121564.htm
- 國務院 (2000) 「中華人民共和國中央人民政府組織法」中国人大網
http://www.npc.gov.cn/wxz1/wxz1/2000-12/10/content_4237.htm
- 国家防汛抗旱總指揮部弁公室 (1989) 「国家防汛抗旱總指揮部簡介」『当代水利史上的六月—中国水利』第 6 号。
- 高繼宗 (2012) 「唐山地震災情的快速上報」『城市減災』第 4 号、13—16 頁。
- 郭增建・陳鑫連 (1986) 『地震对策』地震出版社。
- 韓穎 (2010) 「1978 年以来中国接受国际救灾援助述論」『理論學刊』4 号、35-39 頁。
- 郝雨凡・林甦 (2007) 『中国外交決策: 開放与多元的社会要素分析』社会科学文献出版社。
- 河北省地震局 (2000) 『唐山抗震救災決策紀實』地震出版社。
- 河北省地震局 (2006) 「河北省 40 年防震減災工作回顧与展望—紀念邢台地震 40 週年」
『華北地震科學』第 6 期、35—39 頁。
- 河北省委党史研究室、中共邢台市委委員會 (2006) 『邢台地震与抗震救災』中央文獻出版社。
- 黃華 (2007) 『親歷与見聞: 黃華回憶錄』世界知識出版社。
- 黃順康 (2006) 『公共危機管理与危機法制研究』中国檢察出版社。
- 黃志良 (2004) 『新大陸的再發見—周恩来与拉丁美洲』世界知識出版社。
- 黃道原 (1950) 「米国在中国弁学校、開医院、举弁各種慈善事業是不是好事」『人民日報』
11 月 28 日。
- 胡偉 (1998) 『政府過程』浙江人民出版社。
- 江憶恩 (2001) 「美国学者関与中国与国际組織關係研究概述」『世界經濟与政治』第 8 期、48-53 頁。
- 江西政報 (1989) 「国务院批轉国家計委關於加強和改进全国抗災害救災工作的通知」『江西政報』1989 年 19 号。

- 姜長斌（2000）『從對峙走向緩和：冷戰時期中美關係再檢討』世界知識出版社。
- 蔣積偉（2009）『1978 年以來中國救災減災工作研究』中國社會科學出版社。
- 解放軍報（1976）「河北唐山・豐南一帶發生強烈地震後偉大領袖毛澤東、黨中央對災區人民極為關懷、中共中央致電親切慰問受災群眾和部隊指戰員」『解放軍報』1976 年 7 月 29 日。
- 金沖及（1998）『周恩來傳』中央文獻出版社。
- 科技部（2008）「科術部召開抗震救災專家組會議」科技部門戶網。
www.most.gov.cn
- 康沛竹（2000）『中國共產黨執政以來防災救災思想和實踐』北京大學出版社。
- 李琮「國際社會向中國地震災區提供四十四億現金援助」中國新聞網。
http://www.chinanews.com 2009-05-11。
- 李平（2009）「通海大地震一鮮為人知的細節」『中國減災』第 3 號、51 頁。
- 李天華（2008）「從拒絕外援到救災外交」『黨史研究與教學』第 6 號、第 20—28 頁。
- 李一行（2008）「試析行政問責在災害事件中的表現形態」『防災科技學院學報』第 10 卷、第 3 號、第 118 - 122 頁。
- 李秉新（1999）『中華人民共和國減災實錄』河北人民出版社。
- 李本公、姜力（1996）『救災救濟』中國社會出版社。
- 林樂志（1993）『邢台地震對策及其社會學研究』地震出版社。
- 林曉光（2008）「日本救援隊：走進四川災區」『世界知識』、第 11 期、31—34 頁。
- 劉贊（2008）「日本醫療隊為中日友好作出貢獻」『人民日報』2008 年 6 月 4 日。
- 劉祖蔭・皇甫崗・金志林（1999）『一九七零年通海地震』地震出版社。
- 劉少奇（2005）『建國以來劉少奇文稿』中央文獻出版社。
- 劉偉・吳友全（2013）「核心 - 外圍連動：中國外交政策決定的新解釋モデル」『探索與爭鳴』11 號、43-48 頁。
- 呂齋夏（2009）「5.12 公共危機中對境外管理的傳變」『對外傳播』第 5 號、35—38 頁。
- 門洪華（2005）『構建中國大戰略的框架：國家實力 戰略概念 國際制度』北京大學出版社。
- 民政部・財政部（1985）「關於對新疆維吾爾自治區特大自然災害救濟費實行包幹的規定」民農函第 64 號 1985 年 3 月 26 日。
- 民政部社團管理司管理處（1996）『社會團體管理工作手冊』民政部社團管理司出版。
- 民政部政策法規司（1989）『民政工作文件（1988 年）』北京人民出版社。
- 民政部政策研究室（1984）『民政工作文獻匯編（二）』民政部政策研究室。
- 民政部救災救濟司・國家減災中心（2005）『1949—2004 重大自然災害案例』民政部救災救濟司・民政部國家減災中心出版。

民政部法規弁公室 (2001) 『中華人民共和國民政工作文件匯編 (1949—1999) (中)』中国法制出版社。

民政部法規弁公室 (2011) 『民政工作文件選編 (2000)』中国民主法制出版社。

民政部救災救濟司 (2005) 『救災救濟司工作文件匯編 (1988—2005)』民政部救災救濟司出版

民政部法制弁公室 (2007) 『民政工作文獻選編 (2006)』中国社会出版社。

民政部法規弁公室 (1996) 『民政工作文件選編 (1995)』中国社会出版社。

民政部法制弁公室 (1995) 『民政工作文件選編 (1994 年)』中国社会出版社。

民政部法規弁公室 (1996) 『民政工作文件選編 (1995)』中国社会出版社。

民政部 (2011) 「自然災害生活救助資金の管理のための暫定措置」

民政部 (2002) 「特別重大な自然災害救助補助金の管理の割り当てに関する規制 - 民政部と財務部の通知」 (民政部発 [2002] No. 127。

民政部 (2008) 「国家減災委員会就抗震救災発函徵集災害信息处理專家」中国政府門戶網。
www.gov.cn

民政部職業技能鑑定指導中心「民政部組織機構与機能演变大事記」
<http://jnjd.mca.gov.cn/article/zyjd/dsjy/201303/20130300433006.shtml>

牛大勇 (2005) 「緩和的触角抑或冷戰的武器 - 米政府 20 世紀 60 年代初期对中国糧荒的
決策分析」『世界歷史』第 3 期、32—44 頁。P

齊建華 (2010) 『影响中国外交決策的五大因素』中央編訳局出版社。

錢鋼 (1986) 『唐山大地震—七・二八劫難十周年祭文』解放軍文芸出版社。

錢鋼 (2010) 『唐山大地震』当代中国出版社。

全国人民代表大会 (2004) 「中華人民共和國憲法修正案」全国人民代表大会。
http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2004-04/19/content_5334619.htm

人民日報 (2008) 「胡錦濤主席会見日本國際緊急援助隊和國際医療隊」2008 年 7 月 8 日。

人民日報 (2008) 「外国救援隊令陪同外交官落淚」人民日報海外版 2008 年 6 月 3 日。

人民日報 (2008) 「外国救援隊令陪同外交官落淚」人民日報海外版 2008 年 6 月 3 日。

人民日報 (2007) 「高举中国特色社会主义偉大旗幟、為奪取全面建設小康社会新勝利而奮
闘 - 胡錦濤在中国共產党第十七全国代表大会上的報告」『人民日報』2007 年 10 月 25 日。

人民日報 (2002) 「江沢民在中国共產党第十六期全国代表大会上的報告」『人民日報』2002
年 11 月 8 日。

人民日報 (2008) 「中国紅十字会受權外国医療隊来華援助」『人民日報』2008 年 5 月 20
日。

人民日報 (1982) 「国務院各部門從 100 個減少為 61 個、人員編制 5.1 万人減少為 3 万人」
『人民日報』1982 年 3 月 9 日。

- 人民日報 (1976) 「中共中央・偉大領袖毛主席、党中央極為關懷中共中央向災區人民發出慰問電」 『人民日報』 1976 年 7 月 29 日。
- 人民日報 (1976) 「河北唐山・豐南一帶發生強烈地震後偉大領袖毛澤東、党中央極為關懷中共中央向災區人民發出慰問電」 『人民日報』 1976 年 7 月 29 日。
- 人民日報 (1950) 「董必武新中国的救濟福利事業 1950 年 4 月 26 日在中国人民救濟代表會議的報告」 『人民日報』 1950 年 5 月 5 日。
- 人民網「新中国成立以来的歷次政府機構」
<http://politics.people.com.cn/GB/8198/6923667.html>
- 榮燕・林立平 (2008) 「外交部：中方感謝日本救援隊的人道主義」 『新華每日電訊』。
- 沙宝文・乔宝云 (2006) 『政府間財政關係』 北京人民出版社。
- 沈佺亮 (2008) 「周恩来与中国紅十字會」 『百年潮』 2 号、42—45 頁。
- 史維勤 (1991) 「第一次向国内外發出救災援助緊急呼喚」 『中国社会導刊』、12—17 頁。
- 申文庄 (2018) 「四川地震縣級抗震救災組織機構及職責」 『安全』 第 12 号、39—45 頁。
- 四川省人民政府办公室 (2006) 「四川省地震緊急計畫」 (川办函[2006] 第 119 号)
- 四川省人民政府 (2006) 「四川省突發公共事件全体應急計畫」 四川減災救災網。
- 四川省人民政府 (2008) 「四川省行政機關責任追究制度」 2008 年 4 月 27 日。
- 司馬義・艾買提 (2000) 「在「國際減災日」座談會上的講話」 『中国減災』 第 10 卷、第 4 号、3 頁。
- 宋偉 (2005) 「国家保密局首次亮相新聞發布會我が国对自然災害導致死亡人員總數解密」 『人民日報』 2005 年 9 月 13 日。
- 蘇菊香 (2009) 「開展抗震救災彰顯人道情懷」 『中国減災』 第 4 期、9—11 頁。
- 孫栢秋 (2003) 『百年紅十字』 安徽人民出版社。
- 孫紹聘 (2004) 『中国救災制度研究』 商務印書館。
- 孫志中 (1999) 『1976 年唐山大地震』 河北人民出版社。
- 陶文釗 (1993) 「1949—1950 年米國对華政策与承認問題」 『歷史研究』、第 4 期、123—134 頁。
- 藤宏慶 (2011) 「我国中央与地方政府應急予算法制化」 『法学論伝』 第 26 卷、第 135 期、141—151 頁。
- 王逸舟 (2005) 『探尋全球主義國際关系』 北京大学出版社。
- 王益民 (1987) 『中国当代精彩新聞評說』 武漢大学出版社。
- 王景来 (1985) 「通海地震」 『國際地震動態』 第 9 号、7—9 頁。
- 王涵・姚景明 (1999) 「內務部機構及機能」 『中国民政縱橫』 第 1 号、35 頁。
- 王利華 (2008) 「我们共同面对 - 安排境外記者採訪四川地震的日日夜夜」 『对外傳播』 第 12 期、50 - 51 頁。

- 王艷 (2008) 「救援没有政治阻隔」『中国新聞週刊』6月16日、第50—54頁。
- 王浩 (2010) 『中国水資源問題与加持續發展戰略研究』中国電力出版社。
- 王中偉 (2009) 「災情信息公開須有制度保障」『新聞世界』第1号、68-69頁。
- 吳俊生 (1992) 「米国学者研究中国政策制定的方法」『中国行政管理』第9号、25-40頁。
- 王詩華·黃衛平 (2007) 「中米經貿關係的商務外交分析」郝雨凡·林甦『中国外交決策：開放与多元的社会要素分析』社会科学文献出版社、217-245頁。
- 王炳南 (1985) 『中美會談九年回顧』世界知識出版社。
- 徐達深 (1994) 『中華人民共和國實錄第一卷』吉林人民出版社。
- 徐楊祜 (2012) 「日本國際醫療救援隊回訪四川震区」『西部時報』2012年6月19日。
- 徐書曇 (2015) 「我在聯合國工作四十年」『北京青年報』2015年10月23日。
http://epaper.ynet.com/html/2015-10/23/content_160647.htm?div=-1
- 許志嘉 (2000) 『中共外交決策模式研究：鄧小平時期的檢証分析』台北水牛出版社。
- 刑台地震資料陳列館 (2003) 「刑台地震抗震救災大事記」刑台地震資料陳列館內部資料。
- 刑台地区档案局 (1987) 「刑台地震」刑台地区档案局內部資料。
- 新華社 (1950) 「深入開展生產救災工作—董副總理在中央救災委員會成立會的報告」『人民日報』3月7日。
- 楊紅星·鄭紅艷 (2012) 「中国紅十字會信任危機背後的管理體制根源」『理論導刊』第2号、8—11頁。
- 楊家榮 (2000) 「大災難的回眸：通海地震三十周年祭」『边疆文学』第1号、19—38頁。
- 殷晴飛 (2011) 「1949—1965年中国对外人道主義援助分析」『当代中国史研究』第18卷、第4号、92 - 102頁。
- 于沢遠 (2008) 「1949年以来首次 中国同意日本台湾派救助隊前往災区」『聯合早報』2008年5月16日。
- 於山、蘇幼坡、劉天適 (2003) 『唐山地震地震後救援与災後重建』中国科學技術出版社。
- 余蕭枫 (2015) 『非傳統安全概論』北京大学出版社。
- 葉曉剛 (2003) 「広州市政府今召开發布非典型肺炎情況」中新網。
<http://www.chinanews.com/n/2003-02-11/26/271543.html>
- 詹奕嘉 (2006) 「唐山大地震後30年—中国接受救災外援的歷程」『世界知識』第14号、16—25頁。
- 詹奕嘉 (2008) 「從拒絕到開放—中国接受外援32年風雨歷程」『文史博覽』第7号、5—7頁。
- 張鬱慧 (2012) 『中国对外援助研究』九州出版社。
- 張清敏 (2014) 「領導人人格特点与中国外交研究」『世界經濟政治』第6号、93-120頁。
- 張傑 (2011) 「災害外交政策对国家形象的影响」『公共外交季刊』6号、120 - 125頁。

張軍鋒（2007）『唐山大地震—經歷者口述實錄』中央文獻出版社。

趙成根、米切爾·黑堯著（2004）『現代國家的政策過程』中國青年出版社。

鄭功成（2009）『新中國 60 年抗災史詩』湖南人民出版社。

鄭青江（2007）「毛澤東為唐山抗震圈閱的幾分重要文件」『黨史博采』第 1 號、49—50 頁。

資中筠（1994）『戰後米國外交史—從杜魯門至里根·上篇』世界知識出版社。

中國日報（2008）「世論調查顯示：中日關係明顯改善 首腦會談富有成效」2008 年 9 月 08 日。http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/2008-09/08/content_7008063.htm

中國紅十字會總會（2008）「中國紅十字會組織發展概況」
http://www.redcross.org.cn/hszsy/zzjs/zzfz/200806/t20080622_18553.html。

中國紅十字會（1997）「中國紅十字會募捐和接受捐贈工作條例」1997 年 7 月 7 日。

中國紅十字會年鑑編集部（2007）『中國紅十字會年鑑（2005—2006）』台海出版社。

中央機構編制委員會辦公室（1995）「關於印發中國紅十字會總會機構改革方案」中編弁字 [1995]52 號。

中央機構編制委員會辦公室（1999）「關於理順中國紅十字會總會管理體制的通知」中編弁字 [1999]136 號。

中華人民共和國年鑑社（2009）「抗震救災」『中華人民共和國年鑑』中華人民共和國年鑑社。

中華人民共和國民政部（1993）『中華人民共和國民政法規匯編（1949 年 10 月—1993 年 12 月）』華夏出版社。

中華人民共和國民政部（2006）「中國民政統計年鑑」中國統計出版社。

中共河北歷史網（2018）「周恩來在邢台地震後的日日夜夜」
<http://www.hebgcdy.com/hbds/system/2018/09/11/030343292.shtml>

中央文獻研究室（2003）『毛澤東傳』中央文獻出版社。

中國紅十字會總會（1994）『中國紅十字會總會的九十年』中國友誼出版社。

中國紅十字會總會編（2005）『中國紅十字會歷史資料選編（1950—2004）』民族出版社。

中華人民共和國內務部農村福利司（1958）『建國以來災情和救災工作史料』法律出版社。

中國紅十字會總會（1988）「關於中國紅十字會體制改革設想」紅總發（1988）第 008。

中國紅十字會總會「關於試行中國紅十字會接受社會捐助條例」（83）紅組字第 013 號。

中國紅十字會總會（2008）「自然災害與突發事件における中國紅十字會の救援規則」2008 年 1 月 9 日。

中華民國行政院新聞局（1947 年）『中國紅十字會』中華民國行政院新聞局。

中共中央文獻研究室（1987）『建國以來毛澤東文稿』第 12 冊、中央文獻出版社。

中國紅十字會總會（1950）「在上海召開工作檢討會議及派代表團來京向中央衛生部請示會後工作問題」『人民日報』1950 年 2 月 14 日。

中国紅十字總會（1950）「呈報中国紅十字会改組經過並請批准紅十字会会章及会長理事会名單」『人民日報』1950年8月29日。

中国紅十字總會協商改組會議（1950）「關於紅十字会党的領導問題的報告」『人民日報』1950年9月6日。

中国紅十字總會（1950）「關於聘任紅十字会会長和理事的報告及批示」『人民日報』1950年9月12日。

中国紅十字總會（1950）「中国紅十字總會改組總會新理事会」『人民日報』1950年9月20日。

中共中央文獻研究室編（1987）『十三大以來重要文獻選編』人民出版社。

中共中央文獻研究室（1996）『十四大以來重要文獻選編（上）』人民出版社。

中共中央文獻研究室（2000）『十五大以來重要文獻選編（上）』人民出版社。

中共中央文獻研究室編（1998）『周恩來傳·上』中央文獻出版社。

中共中央文獻研究室編（1984）『周恩來選集·下卷』人民出版社。

中共中央文獻研究室編（1985）『劉少奇選集·下卷』人民出版社。

中共中央文獻研究室編（2005）『建國以來劉少奇文稿』中央文獻出版社。

中共中央文獻研究室（1999）『中華人民共和國開國文選』中央文獻出版社。

中央文獻研究室編（1998）『周恩來書信選集』中央文獻出版社。

中央文獻研究室編（1997）『周恩來年譜（1949—1976年）上卷』中央文獻出版社。

中共中央文獻編集委員會（2016）『胡錦濤文選 第三卷』人民出版社。

中共中央文獻研究室編（1997）『周恩來年譜·中卷』中央文獻出版社。

中国社会科学院新聞研究所編（1980）『中國共產黨新聞工作文件匯編』新華出版社。

中国政府網（1988）「國務院關於非常設機構設置問題的通知」中国政府網、8月11日

中国政府網（1989）「國務院關於成立中国「國際減災十年」委員會的批复」（国函1989年14号）http://www.gov.cn/zhengce/content/2011-03/24/content_8025.htm

周家鼎（1997）「回憶周恩來總理兩次視察邢台地震災區」『党的文獻』第5期、77—81頁。

周弘（2013）『中国援外60年』社会科学文獻出版社。

周秋光·曾桂林（2008）『中国慈善簡史』北京人民出版社。

鐘開斌（2018）「中国救災体制的調整与變化」『理論与改革』第3号、29—31頁。

中国駐米大使館（2015）「中国石油領導班子調整 - 中央領導提出多項要求」4月4日
<http://www.china-embassy.org/chn/xw/t84820.htm>

中共中央文獻研究室（2004）『十六大以來重要文獻選編（上）』中央文獻出版社。

張建民（1998）『災害歷史学』湖南人民出版社。

鐘建廣（2011）「加強应急管理專門家組建設、提高科学应对突發事件能力」『中国应急管理

理』第5号、38—39頁。

鄒銘（2009）『減災救災』中国社会出版社。

朱清和（2006）『典型報道：理論・応用・反考』武汉大学出版社。

付録 1

本論の主要な調査問題

1. 援助国と共に参加した国際的人道援助の枠組みや救助訓練により、中国政府は援助国や救助人員の意図と能力を信頼するようになったのか。国際災害協力メカニズムは中国の国際災害協力政策や災害対応措置に影響を与えたのか。
2. SARS 教訓は、災害後の政府の応急行動に影響を及ぼしたのか。SARS 後から発展した災害対応に関する法律・法規は四川大震災後の政府の応急行動に影響したのか。
3. 国際災害援助受け入れにおける決定の権限は完全に中央政府機関に集中するのか。国際緊急援助受け入れにおける中国の政策決定の政治構造はどのようなものであるか。
4. 四川大震災後、国際緊急援助受け入れ決定はどのように形成されていたのか。中国政府は、なぜすぐに災害状況を国際社会へ発信し、物資・資金の受け入れを決定したのか。四川震災後、国際物資・資金援助受け入れ決定をすぐにしたのは災害対応の政府機関が震災の深刻さを考慮し、自国で対処できないと思ったのためでしょうか。それとも他に利益や意図があったか。
5. 四川大震災の直後には、中国政府はなぜ国際人的支援受け入れに躊躇していたのか。中国政府は震災後の3日目に国際人的支援の受け入れを決定したが、人的支援受け入れ決定における主要なアクターや意思決定プロセスはどうなっていたのか。そして、なぜ中国政府は最初に日本国際援助隊の受け入れを決定したのか。
6. 四川震災後、中国政府の開放的な応急対応はチベット事件や2008年オリンピックと関係があるのか。政府が地震外交の機会を利用してチベット事件によるマイナス影響を排除するつもりがあったのか。それとも、政府は国際緊急援助受け入れにおける不適切な対応が2008年の北京オリンピックに悪影響を与えると心配したのか。
7. 被災地の地方政府は国際災害援助受け入れにどのような考えを持っているのか。また、地方政府は国際災害援助を自主的に要請し、受け入れることができるのか。そうでないならば、どのように中央政府と連携し、国際災害援助を受け取るのか。四川大震災後、国際緊急援助受け入れ決定において、四川省の地方政府がどのように関与したのか。
8. 中国紅十字会が国際災害援助受け入れ決定にどのように関与するのか。また、中国紅十字会が国際災害援助を主体的に要請し、受け入れることができるのか。そうでないならば、どのように政府機関と協力し、国際災害援助を受け取るのか。四川大震災後、国際緊急援助受け入れ決定において、中国紅十字会がどのように働いたのか。
9. 災害関連専門家はどのように政府の災害危機管理政策決定に参加するのか。四川大震災後の国際援助受け入れ決定において、災害関連専門家がどのような役割を果たしたのか。
10. 世論というファクターが政府の国際緊急援助受け入れの決定に影響するか。災害対応における政府の行動は政府に対する国民の信頼感に繋がるのか。四川大震災後、国際人的支援受け入れに関するインターネット利用者間の議論は政府の受け入れ決定に影響を与えたのか。

付録 2

<p>1、国レベル機関</p> <p>地震局：震災応急救援司（2017.03）</p> <p>民政部：救災司（2017.03）</p> <p>国家減災委員会：事務所（2017.03）</p> <p>国家減災センター：後勤保障部&政策研究部（2017.03）</p>
<p>2、地方政府機関</p> <p>山東省民政局：救災処（2017.06）</p>
<p>3、NGO</p> <p>中国災害防御協会（2017.03）</p> <p>Bluesky 救援隊：青島（2017.06）</p> <p>山東省赤十字社：事務所（2017.06）</p> <p>四川省赤十字社：事務所（2018.08）</p>
<p>4、関連研究機関</p> <p>北京大学：国際関係学院、マルクス主義学院（2017.03）</p> <p>北京師範大学：社会管理学院（2017.03）</p> <p>山東大学：政治学公共管理学院（2017.06）</p>

一次データのソース - インタビューのリスト - 2017年・2018年

付録 3

年	国家（地域）	災害	国際支援の受入に対する対応のタイプ
2018	台湾	地震	1、国際支援を請求しないで、支援の全部を拒否する 2、限定的な国際支援を受入れる（支援を受ける相手国や支援内容を限定する） 3、国際社会に災害情報の隠しや発信の遅れ
2015年	ネパール	地震	
2012年	イラン	地震	
2012年	アメリカ	台風	
2011年	日本	地震津波核事故	
2011年	トルコ	地震	
2010年	ロシア	森林火災	
2010年	チリ	地震	
2009年	イタリア	地震	
2009年	フィリピン	台風	
2009年	インドネシア	地震	
2008年	ミャンマー	サイクロン	
2005年	アメリカ	ハリケーン	
2005年	インド	津波	
2005年	パキスタン	地震	
2005年	イラン	地震	
2004年	インドネシア	津波	
2004年	バングラデシュ	洪水	
2004年	ハイチ	洪水	
2003年	アルジェリア	地震	
2003年	イラン	地震	
2003年	中国	SARS	

2000年以後国際災害援助受け入れにおける各国政府の消極的な対応の実態（出典：各報道のデータにより、著者作成）

付録 4

	年	被災地	災害	政府行動
1	2008	四川	地震	人的、物資、資金援助の受入（初めての人的支援）
2	2003	多地域	SARS	要請なし、情報隠蔽
3	1998	長江流域	洪水	物資・資金の受入れのみ
4	1991	華東地域	洪水	物資・資金の受入れのみ
5	1987	大興安嶺	森林火災	物資・資金の受入れのみ
6	1981	多地域	洪水旱魃	国連からの支援のみ
7	1976	唐山	地震	要請なし、全部拒否
8	1970	通海雲南	地震	要請なし、全部拒否
9	1966	邢台河北	地震	要請なし、全部拒否
10	1959－ 1962	多地域	凶荒	要請なし、全部拒否
11	1958	黄河流域	洪水	要請なし、全部拒否
12	1954	長江流域	洪水	要請なし、全部拒否

国際災害援助受け入れにおける中国の対応（1949 - 2008）出典：民政部の文書に基づいて
作者作成

付録 5

	名前・職務
会長	李徳全 衛生部部长
副会長	彭江民 民政部委員会副主任委員 劉鴻生 華東軍政委員会委員 熊瑾月 救済総会検察委員会副主任 胡蘭生 元紅十字会秘書長
常務理事	金宝善 中央衛生部技術室主任 蘇井観 中央衛生部副部长 陳其瑗 内政部副部长 龔普生 外交部国際司司長 林仲 救済総会副秘書長
理事	吳有訓 華東教育部長・交通大学学校 徐国懋 金城銀行總經理 王晓未 工商界人士 朱子会 紅十字会総会組織組主任 傅況鱗 紅十字会総会宣伝組主任 徐寄廬 浙江興業銀行理事長 楊静仁 民族事務委員会弁公庁主任 朱学范 総工会副主席・郵電部部长 曹孟君 全国婦聯女部部长 吳晗 全国青聯秘書長・北京市人民政府副市長 梅蘭芳 文芸界人士 康克清 全国婦聯兒童福利部部长 周鯁生 外交部顧問 謝雪紅 台湾自治同盟会主席 鄧裕志 女青年会全国協會総幹事

中国紅十字会第一回理事会常務理事・理事メンバー（出典：「中国紅十字総会改組総会新理事会」『人民日報』1950年9月20日。筆者作成。）

付録 6

被災国	災害種類	時間	援助内容
英国	水害	1953年2月	10億元5千万余
ベルギー	水害	1953年2月	2億元6千万余
オランダ	水害	1953年2月	15億元7千万余
イラク	水害	1954年3月	5万円
インド	水害	1953年3月11日	15億元
英国	水害	1954年5月	7218ポンド
レバノン	水害	1956年1月1日	2万円
フランス	寒波	1956年2月	2万円
イタリア	寒波	1956年2月	2万円
ユーゴスラヴィア	雪崩・水害	1956年2月	3万円
カンボジア	火災	1956年2月	8万円
アルバニア	雪崩	1956年2月	2万円
ハンガリー	水害	1956年2月	5万円
トルコ	風雪・水害	1956年2月	1万円
トルコ	寒波	1956年3月	1万円
レバノン	地震	1956年3月	3万円
アフガニスタン	水害	1956年5月28日	1万円
ギリシャ	地震	1956年7月9日	一万フラン
イラン	水害	1956年8月	2万円
ネパール	肺病防疫	1956年9月20日	2万円
イラン	地震	1957年7月	1万円5千元
ミャンマー	水害	1961年8月	1万円
カンボジア	洪水	1961年11月15日	1万円
フィリピン	霍乱	1962年1月27日	50万ミリリットルワクチン
ユーゴスラヴィア	地震	1962年2月27日	5000元
イラン	地震	1962年9月18日	1万円
ミャンマー	霍乱	1963年5月	30万ミリリットルワクチン
パキスタン	ハリケーン	1963年5月4日	3万円
キューバ	ハリケーン	1963年10月15日	50万円・50万円薬品
日本	地震	1964年6月21日	5万円
アルジェリア	水害	1964年11月4日	2万円・8万円物資
ベトナム	水害	1964年11月28日	100万円
モンゴル	雪崩	1964年11月	3万円薬品
パキスタン	ハリケーン	1964年11月	2万円
ユーゴスラヴィア	水害	1964年11月	5000元
セイロン	風災	1964年11月	3万円ルビー
トルコ	麻疹	1965年4月3日	2万円
パキスタン	風災	1965年4月	20万ルビー
チリ	地震	1965年4月10日	1万円5千元
フィリピン	火山	1965年10月15日	1万円・1万円物資
ユーゴスラヴィア	水害	1965年10月	1万円
アルジェリア	地震	1965年10月	4万円物資

中国紅十字会の対外災害援助の統計（1950年—1965年）（出典：『中国紅十字会歴史資料選編』のデータを参考し、著者作成）

付録 7

	災害種類	時間	援助内容
トルコ	水害	1966年3月10日	1万円
ウガンダ	地震	1966年4月2日	1万円
ネパール	霍乱	1966年9月19日	5万ミリットルワクチン
トルコ	地震	1966年9月	3万5千円
パキスタン	ハリケーン	1966年10月18日	1万円
パキスタン	水害	1967年8月10日	5万円
スーダン	水害	1967年8月	2万円
マリ	水害	1967年11月2日	10万円
アルジェリア	水害	1967年12月21日	4万リアル
ソマリア	水害	1968年1月8日	3万円物資
タンザニア	水害	1968年5月14日	4万円シリング
カンボジア	疟疾	1966年5月12日	20万円物資
ミャンマー	風害	1968年5月	1万円
ガイアナ	水害	1968年6月7日	2千円
イラク	水害	1968年6月11日	3万円
東パキスタン	水害	1968年7月21日	5万2千円
ネパール	水害	1968年11月	5千円
イラン	地震	1968年11月30日	1万円
東パキスタン	暴風	1969年5月2日	10万円
ネパール	牛痘	1969年9月15日	10万人分ワクチン
ユーゴスラビア	地震	1969年11月25日	5万円
アルジェリア	水害	1969年10月21日	4万円物資
ソマリア	干ばつ	1970年1月14日	4万円物資
ネパール	水害	1970年8月9日	30万物資
ベトナム南方	風災・水害	1970年11月13日	500万円物資
スーダン	干ばつ	1970年3月27日	4万円
ルーマニア	水害	1970年5月21日	50万
ペール	地震	1970年6月9日	150万円
ハンガリー	水害	1970年6月12日	50万円
東パキスタン	水害	1970年8月8日	50万円・50万円物資
ソマリア	干ばつ	1971年1月	50万円物資
マレーシア	水害	1971年1月29日	50万円物資
イラク	水害	1967年3月	1万5千円
ケニア	干ばつ	1971年3月2日	50万円・80万円物資
トルコ	地震	1971年5月28日	150万円
チャド	霍乱	1971年6月20日	100万円・20万人分ワクチン
チリ	暴風雨雪	1971年6月29日	500万円
アフガニスタン	干ばつ水害	1971年8月2日	500万物資
アルジェリア	水害	1971年3月3日	10万円
ボリビア	水害	1971年3月22日	20万円
イラン	地震	1972年4月	30万円・20万物資
フィリピン	台風暴雨	1972年7月24日	100万円物資
アラビアイエメン	災害	1972年9月14日	5万円物資
フィジー	ハリケーン	1972年11月4日	10万円
ニカラグア	地震	1972年12月28日	50万・50万物資
アイスランド	火山	1973年2月4日	15万
アフガニスタン	干ばつ水害	1973年3月29日	10万
ペルー	水害	1971年3月20日	50万
オートボルク	麻疹	1973年4月12日	30万人分ワクチン・10万円薬品
パキスタン	水害	1973年8月19日	100万・100万物資
ホンジュラス	ハリケーン	1974年9月29日	10万
バングラデシュ	水害	1974年8月29日	200万円物資
ルーマニア	水害	1975年8月6日	50万円
ネパール	水害	1975年9月15日	5万円
ジャマイカ	水害	1973年10月27日	10万円
マダガスカル	竜巻	1976年2月13日	15万円
ルーマニア	地震	1977年3月9日	50万円・20万トン薬品
スーダン	水害	1975年9月30日	5万円

中国紅十字会の対外災害援助の統計（1966年—1967年）（出典：『中国紅十字会歴史資料選編』を参照し、著者作成）