

# 災害多発国家中国に見る防災減災への取り組み

～法の整備と災害救助システムが抱える課題

真 殿 仁 美

城西大学 現代政策学部

## 要 旨

中国は世界でも災害が多発する国家の一つとして知られている。

本稿のねらいは、多発する災害に、中国がどのように法整備を進め、災害救助システムを構築しているのかを明らかにすることにある。

本稿を通じて、中国の災害の特徴や防災減災に向けた法体系を分析し、法体系において定められた個人の役割についても検証した。防災減災にかかわる法整備の面では、数多くの法や行政法規が整えられ、大半の法律、行政法規において、個人の防災減災活動への参加が義務として位置づけられていることがわかった。また、現状の中国での防災減災にかかわる法律や行政法規は、発生する自然災害へ個別に対応する制度であり、総合的な視点から防災減災に対応する法の成立にはまだ至っていないことも明らかすることができた。

併せて、中国の災害救助の基本方針を確認し、災害救助システムについても考察を行なった。災害救助活動の基本方針は2006年以降変化が見られ、従来の“自救”（自助）を主とする方針から、政府が責任や主導を前面に押し出し、自助や互助も強化する方針へと変更している。災害救助システムでは、さまざまな課題が浮き彫りになった。災害救助において重要になる災害損失補償では、一般の商業保険を含み、自然災害への保険補償が整っていないことが見えてきた。保険による補償を強化していくためには、保険の意義や災害リスクへの対応について、どの程度理解が深まるかが重要になるだろう。さらに、バランスの取れた災害救助システムの構築に向け、それぞれの役割の発揮が求められていることも、本稿を通じて見えてきた。災害救助システムの一環として、社会組織や個人による慈善事業、寄付が強く推奨され、「慈善法」も成立させ、社会を挙げて慈善事業や寄付を押し広げようとしている。しかし、これらの活動が社会に根付くには、中国社会における寄付文化の醸成が鍵になるであろうことについても言及した。

**キーワード：**災害、防災減災に関する法体系、災害救助の基本方針、“自救互助”、災害救助システム、慈善事業、寄付

## はじめに

中国は“多災之国”（災害が多い国）といわれている。なかでも自然災害は毎年のように発生することから、“三歳一飢，六歳一衰，十二歳一荒”（三歳で凶作、六歳で衰廃、十二歳で荒蕪）という表現（鄭 2010：3）で語られるほど、人々の人生に深くかかわっている。実際、中国は新

政府が成立した1949年以降、4,000回以上もの大規模な地質災害を経験し、多くの犠牲を出してきた（毛2019：25）。

本稿は、中国での災害発生の状況を踏まえ、中国の災害の特徴を分析すると同時に、防災減災にかかわる法の整備状況や、災害救助の基本方針、災害救助システムについて検証することをねらいとしている。なかでも、災害が人々の人生に深くかかわっていることから、防災減災にかかわる法において、個人の役割がどのように位置づけられているのか、という点についても併せて見ていく。また、災害救助システムの構築に際しては、どのような課題を抱え、克服しているのか、という点についても考察を深める。災害について論じるに際し、こんにちの災害のとらえかたについても整理しておきたい。

## 1. “世界でも洪水災害が頻繁に発生する国”

コロナ禍の2020年8月、中国湖北省の長江流域にある三峡ダムが制限水域を上回り、中国国内のみならず海外においても氾濫や決壊を心配する報道が相次いだ。実際、中国の新聞『中国青年報』（2020）では、8月に入り豪雨がさらに続いたことで、ダムの貯水量がピークに達し、1981年<sup>(1)</sup>以来の最大の洪水につながる可能性に言及していた。イギリスのBBC（2020）は、長江流域での記録的な大雨による洪水被害で、すでに数百万人が死亡し、数十万人が避難していることを報じると同時に、三峡ダムの貯水量が限界に近づいていることにも触れ、人々の安全確保の必要性を指摘する内容を報じていた。

中国は“世界でも洪水災害が頻繁に発生する国”（毛2019：2）として知られている。中国の歴史をふり返ってみても水害による被害は甚大で、紀元前206年から新政府が成立した1949年までの2155年間、ほぼ二年に1回の割合で水害が発生してきた（鄭2009：31）という。その後も水害による被害はつづき、上述の2020年豪雨による洪水以前にも、1981年の重慶大洪水、1991年に長江と淮河流域の地において発生した大洪水（江淮大洪水）、1998年の長江、松花江、嫩江流域で発生した大洪水（長江特大洪水）など、数多くの洪水が発生し、広範にわたり被害を出してきた。1991年の江淮大洪水では、安徽省や江蘇省を含む18の省や市、区など広範囲に被害が及び、なかでも安徽省と江蘇省の両省では総人口の70%が被災したという。この大洪水による被害は甚大で、1.3億畝の耕地面積で農作物に被害が出たのに加えて、65万軒が浸水倒壊被害に遭い、160億元の経済損失が生じた（『新浪歴史』2010）ことは、こんにちでも語り継がれている。実際に、この江淮大洪水から29年が経過した2020年、『安徽網』がこの大洪水を取りあげ、被害にあった人たちの証言を集めている。記事では、江淮大洪水は100年に一度の出来事であり、安徽省の省内に甚大な被害をもたらした、今でも忘れることができない水害であると報じていた。鄭（2009：31）は、中国で発生する数多くの災害のなかでも水害が“災害のリーダー”（衆災之首）的存在になっていることに言及し、そのうえで、国内総人口の40%、耕地面積の35%、工農業生産の60%、100以上の大中都市が水害の脅威にさらされている現状に目を向ける必要が

あると指摘している<sup>(2)</sup>。

## 2. 災害のとりえ方

### (1) 日本赤十字社による災害のとりえ方 ～マスギャザリングにおける集団災害への注目

ここまで、ことわりなく「災害」を用いてきたが、そもそも「災害」はどのようにとらえることができるのか。

災害医療の現場で活躍する日本赤十字社（同社救命救急センターホームページ）では、災害を“医療の需要と供給のバランスが崩れて、よそからの助けが必要な状況が急に起こった事態”、また“人と環境との生態学的な関係における広範な破壊の結果、被災社会がそれと対応するのに非常な努力を要し、被災地域以外からの援助を必要とするほどの規模で生じた深刻かつ急激な出来事”ととらえている。“医療の需要と供給のバランスが崩れ”たり、“人と環境との生態学的な関係における広範な破壊”は、具体的には、地震や津波、洪水や土砂災害、火山の噴火や竜巻などに加えて、多重衝突事故や航空機の墜落事故、車両脱線事故から、テロや戦争も含むと考えられている。これらのうち前者を自然災害、後者を人為災害と分類している。また、災害のとりえ方は視点を変えると分類方法もさまざま、局地災害や広域災害などの分類も可能であるという。さらに、多くの人々が集まる催しや活動に潜むさまざまなリスクが引き起こす事態も、災害の一種に含まれるという。この多くの人々が集まる状態をマスギャザリング（mass gathering）と称し、マスギャザリングにおける集団災害の発生<sup>(3)</sup>にも留意が必要であると指摘している。

### (2) 自然災害と人為災害の視点から

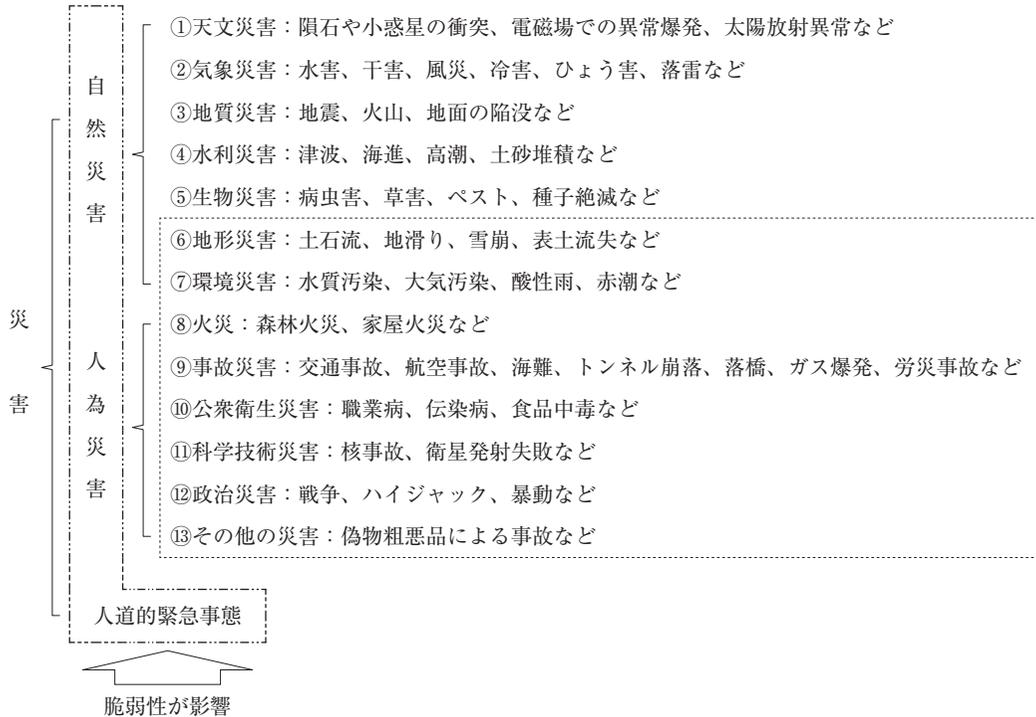
瀬尾（2007：16-22）や中国人民大学で社会保障研究を手掛ける鄭（2009：11-13）は、災害を自然災害と人為災害などの視点からとらえようとしている。瀬尾は自然災害と人為災害に加え、人道的緊急事態を含め三本柱で災害をとらえようとしている（図表1）。この人道的緊急事態とは、社会的、経済的、政治的にきわめて不平等な状況にある国家や地域で、主に政治的要因で社会が混乱をきたし、人々の生活が脅かされた状態になり、国際社会が介入を試みる事態を指す。

鄭（2009：11-13）は、中国は非常に多くの災害があり、災害の分類についても統一した見解は示されていない<sup>(4)</sup>、とことわったうえで、自然災害について①天文災害、②気象災害、③地質災害、④水利災害、⑤生物災害、⑥地形災害、⑦環境災害、に分類している。中国で多発する水害は②の気象災害の一種に分類している。水に関する災害でも、津波や海進（海面の上昇などによる海が陸に入り込む現象）、高潮などは④の水利災害に分類している。一方の人為災害は、⑧火災、⑨事故災害、⑩公衆衛生災害、⑪科学技術災害、⑫政治災害、⑬その他、の6つに区分し、交通事故や海難事故などを⑨事故災害に、伝染病や食品中毒を⑩公衆衛生災害に、偽物や粗悪品が引き起こす事故は⑬その他の災害に位置づけている（図表1）。

これらの災害分類から、人々が生活を営むなかで、その行動の結果として発生している身近な

課題が大半を占めていることがわかる。例えば、⑥の地形災害や⑦の環境災害は自然災害に分類されているが、土石流や地滑りなどは自然由来の災害のみではない。また、水質汚染や大気汚染は、人間が生産活動などを通して引き起こした結果であり人為災害でもある。このことから、災害は決して自然からの脅威のみで成り立つものではなく、生活を営むなかで行動や対応から生じた状態も含まれる、ととらえることができるだろう。

図表1 ささまざまな視点からとらえる災害



(注) 点線枠内：⑥～⑬は、人為災害とも考えられる。点線枠内：自然災害、人為災害、人道的緊急事態の三つに脆弱性が影響し、災害の程度が決まる。

出典：ベン・ワイズナー他著（2010）、岡田憲夫監訳『防災学原論』築地書館、瀬尾憲正（2007）「災害とは何か」（NPO 災害人道医療支援会（HuMA）・災害看護研修委員会編『グローバル災害看護マニュアル』真興交易医書出版部）、pp.16-22、鄭功成（2009）『中国災情論』中国労働社会保障出版社、p.13を参考に作成。

### (3) 脆弱性の視点から

ロンドン大学で災害を研究しているベン・ワイズナー他（2010：10、23、28-36）は、自然からの加害現象（Hazard）が災害を誘引するという従来の災害理解に加えて、社会科学的な要素が人々を加害力（Hazard）に対して脆弱にするという観点に着眼し、災害を脆弱性（Vulnerability）の視点からとらえる重要性を指摘している。ここで用いられている脆弱性とは、“自然からの加害力が非日常的な大きさで作用する場合、それを予測して対応、対処、対抗し、その後、回復するために必要な人や組織の能力”を意味している。また、人それぞれ加害力に対

する対応が異なることや、影響の大きさを決める変数が異なることにも言及している。この影響の大きさを決める変数とは、社会階層（経済的な豊かさの違い）や職業、カースト、人種、性差、身体的な障害の有無、健康状態、年齢、移民の資格（合法・非合法）、属しているネットワークの質と規模などを指す。これらを踏まえ、災害に巻き込まれるリスクは、人々が普通の日々を生きていることで生じる脆弱性に起因すると指摘している。

ベン・ワイズナーらによる災害のとらえ方は、“被害をもたらす引き金となりうる自然現象の発生”のみを災害と位置づけるのではなく、“人間や社会の営み、仕組みと行動・対応が関与した結果生じる被害という社会現象”も含め、そこに“人間社会の不備で柔なありさま”（Vulnerability）も関連づけ、自然界からの加害力と社会の枠組みを構造的にとらえようとしているといえるだろう。

ここで挙げたいいくつかの災害のとらえ方をみてもわかるように、災害はさまざまな視点からとらえ、分類することができる。また、災害は必ずしも自然の脅威によって発生するものではなく、人間社会の営みのなかで行動や対応の結果として生じる状態も含み、発生した災害の影響は、日々の生活環境や社会環境に左右され、より深刻な状態へ陥るリスクも、日常の生活のなかに抱えていることが見えてきた。

### 3. 中国の災害状況

#### (1) 2020年の中国の災害状況 ～“三升、両降”

中国は水害を含め、さまざまな災害が発生する国である。1993年6月に中国北京で開かれた災害管理国際会議の席上、当時の国家主席であった江沢民は、「中国は広い国土において毎年、水害や干害などさまざまな災害に見舞われ、毎年が災害年である」と発言し、中国が災害多発国家であることを説明していた。実際この時期、中国は毎年さまざまな災害が発生し、災害で10万人以上／年の死者を出し、経済損失も少なく見積もって1,000億元以上に達していたという（鄭2009：2）。

では、こんにちの中国における災害状況はどうか。応急管理部<sup>(5)</sup>が2021年1月に公表した「2020年全国自然災害基本状況」（以下、「2020基本状況」）によると、洪水や冠水、地質災害、風害、ひょう害、台風をはじめ、地震、干害、低温による冷凍被害、雪害、森林草原火災など、さまざまな自然災害が発生し、全国で1.38億人が被害に遭い、589.1万人が緊急避難を余儀なくされ、591人が死亡したという。また、2020年一年間の自然災害によって、10万軒の家屋が倒壊し、30.3万軒の家屋が重大な被害を受けた。被害は農作物にもおよび、1,995万7,700ヘクタールで被害が生じ、その内270万6,100ヘクタールで農作物の収穫を失った。日本で最も面積が広い北海道が約834万2,400ヘクタールであることを踏まえると、被害を受けた面積がいかに広大であるかわかるだろう。2020年の自然災害による直接経済損失は3701.5億元に達したという。応急管理部はこの2020年の自然災害の状況を過去5年間と比較し、“三升、両降”（3つ上昇、2

つ下降)と分析している。上昇した3つは、被災回数(23%増)と緊急避難者数(62%増)、直接経済損失(59%増)を指し、下降した2つは自然災害による死亡者数(53%減)と、家屋の倒壊(47%減)を指している。

自然災害を除くその他の災害状況はどうか。国家衛生健康委員会(2021)が公表した「2020年我国衛生健康事業発展統計公報」では、伝染病による死者数が明らかにされている。それによると、伝染病を甲乙類伝染病、丙類伝染病<sup>(6)</sup>の二つに区分している。甲乙類伝染病は、ペストやウイルス性肝炎、肺結核を含む伝染病を指し、2万6,289人が甲乙類伝染病で死亡している。COVID-19もこの甲乙類伝染病に含まれ、4,634人が死亡したとしている。一方の丙類伝染病は、インフルエンザや風疹、手足口病などを含み、死者数は計85人であった。死者数85人中70人はインフルエンザによる死亡である。

国家統計局(2021)の「2020年国民経済と社会発展統計公報」では、各種の生産活動中に発生した事故による死者数を公表している。それによると、工業や炭鉱などの現場で生産活動中に事故に遭遇し2万7,412人が死亡している。この死者数をさらに詳しくみていくと、工業・商業・貿易などの現場における生産活動で10万人中1,301人が死亡、炭鉱では100万トンの規模で0.059人が死亡、道路交通事故では車両1万台規模で1.66人が死亡に至った計算になるという。自然災害以外でもさまざまな災害が発生し、多くの犠牲が出ていることがわかる。

## (2) 中国の自然災害に見る特徴 ～農作物への影響

応急管理部は「2020基本状況」のなかで、中国の自然災害の特徴として、地域格差が大きいことを挙げている。特に、中国南部と北部では発生する災害も異なり、その被害の状況にも差が生じていると分析している。

南部の地域では、短い期間に集中して激しい雨や落雷がつづく一方で、西南地域では日照りや森林火災が発生する。2020年、南方では広い地域で豪雨がつづき、長江や黄河、淮河などの主要な河川流域で21回の洪水が発生していた。この洪水発生回数は、これまでで最も多く洪水が発生した1998年に次ぐ多さであったという。また、7-8月にかけて、四川盆地や長江流域などでも大雨やひょうを伴う雷が多発し、落雷による死亡が相次いだという。さらに、広西チワン族自治区や四川省、陝西省などの西南地域では森林火災が発生し、この地域の森林火災は全国の森林火災の約3割を占めることとなった。

北部の地域ではこれまで、暴風やひょう、干ばつによる被害が多くみられた。2020年も日照りの影響で水不足による農作物へのダメージが深刻であった。遼寧省の阜新市や錦州市のとうもろこし畑では、6月以降ほとんど雨が降らなかったことから、枯れたとうもろこしに覆われ、収穫が全く見込めない状況(NTD2020)であったという。中国北部での干ばつの影響は、農作物被害のみにとどまらず、時として住民の生活を直撃することもある。2017年<sup>(7)</sup>にも、中国華北地域や東北地域では干ばつに見舞われた。当時、5月以降雨が降らず、河北省や遼寧省、内モンゴル自治区の7市24県などでは飲み水にも困る状態に陥り、203.9万人が干害により大きな影響

を受けた（CCTV.com 央視網 2017）。

王・潘・郭（2018：114-121、145）は、1978～2016年の期間に及ぶ中国の気象災害と農作物被害の影響を検証し、水害やひょう、暴風による農作物被害は減少しているものの、干ばつや低温による被害は増加傾向にあると分析している。なかでも、中国華北地域や東北地域<sup>(8)</sup>で発生している干ばつを含む自然災害の影響で、農作物への被害が大きいことに注目している。中国華北地域や東北地域は、とうもろこしや小麦、豆類、米の栽培が盛んで、華北地域のとうもろこし栽培面積は、全国のとうもろこし栽培面積の22.62%を占め、東北地域の豆類栽培面積は、全国の32.42%を占めている。このような地域で干ばつを含む自然災害が発生し、その影響が農作物に及ぶことは、中国全体の農業生産にも影響し、農業経済の発展にも制限がかかることになる、と強い警戒感を示している。

#### 4. 防災減災に関する法整備 ～個人の役割をどのように位置づけているのか

自然災害を含めさまざまな災害が多発する中国において、防災や減災にかかわる法律や制度はどの程度整備されているのだろうか。

中国には、防災減災に関する法律や条例、文書などが数多くある。四川大地震からほぼ一か月が経過した2008年6月、当時の国务院法制辦農業資源環保法制局の左力副局長は、中国の防災減災にかかわる法体系について、5つの法律（突発事件対応法、防震減災法、水防法、砂漠化防止法、気象法）と9つの行政法規（破壊力のある地震に緊急に対応する条例、地震予報管理条例、地震安全性評価管理条例、地震監視測定管理条例、地質災害予防対応条例、人工影響天気管理条例、洪水予防条例、蓄えている遊水池を運用補償する暫定施行方法、汶川地震災害後復興再建条例）で構成していると説明したうえで、今後、さらに防災減災に強化して取り組むために、これらの法律や行政法規の改正を手掛けていく必要があると語っていた（CCTV.com2008）。実際その後、これら法律や行政法規は改正され、新たな法規の制定にもつながっていった（図表2）。

黄（2017：25）は、中国の防災減災にかかわる法律・条例などをA.防災減災の専門法、B.防災減災に関する法律、C.防災減災に関する条例等、の3つに分類している。本稿では、左（CCTV.com2008）と黄（2017）らによる分類を援用し、中国の防災減災にかかわる法律や条例に加えて、その他の関連する文書等についても併せて整理してみたい。同時に、それぞれの法や条例において、個人にどのような役割を求めているのかについても見ていく。

##### (1) 防災減災の専門法 ～乙類に分類された COVID-19

A.の防災減災の専門法は、防震減災法や水防法、消防法などを指している。これらそれぞれの専門法において、災害の発生を防ぐことや、災害の軽減、災害発生時の救助、復興のための支援、法律違反の場合の罰則規定などについて定めている。これらの法はいずれも国务院の「領

図表2 中国の防災減災に関する法律体系とそれら法律等に見る個人の役割

A. 防災減災の専門法	
1989年2月21日成立・公布、同年9月1日施行、2004年8月28日改正、2013年6月29日改正	<p>「中華人民共和国伝染病予防治療法」(中華人民共和国伝染病予防対応法) [中華人民共和国主席令第15号]</p> <p>第12条：中国領域内のすべての組織、個人は、疾病予防コントロール機構と医療機関が行なう感染症の調査、検査、サンプル採取、隔離治療などの予防・コントロール措置を必ず受け入れ、事実に基づいて関係する事柄を提供すること。疾病予防コントロール機構と医療機関は、個人に情報資料を漏洩してはならない。</p>
1997年8月29日成立・公布、1998年1月1日施行、2009年8月27日改正、公布、改正法施行	<p>「中華人民共和国防洪水法」(中華人民共和国水防法) [中華人民共和国主席令第88号]、[中華人民共和国主席令第18号]</p> <p>第6条：いかなる組織、個人も、水防施設を保全し、法律に基づき洪水を防ぎ、洪水と戦うことに参加する義務を有する。</p>
1997年12月29日成立・公布、1998年3月1日施行、2008年12月27日改正、2009年5月1日改正法施行	<p>「中華人民共和国防震減災法」 [中華人民共和国主席令第94号]</p> <p>第8条：いかなる組織、個人も、法に基づき防震・減災活動に参加する義務を有する。国家は防震・減災活動へのボランティア参加を奨励し導く。</p>
1998年4月29日成立、2008年10月28日改正、2009年5月1日施行、2021年4月29日改正、改正法施行	<p>「中華人民共和国消防法」 [中華人民共和国主席令第81号]</p> <p>第5条：いかなる組織、個人(成人)も、消防安全を維持し、消防施設を保全し、火災予防に努め、火災を通報し、消火活動に参加する義務を有する。</p>
2001年8月31日成立・公布、2002年1月1日施行	<p>「中華人民共和国防沙治沙法」(中華人民共和国砂漠化防止法) [中華人民共和国主席令第55号]</p> <p>第6条：土地を使用するいかなる組織、個人も、土地の砂漠化を防止する義務を有する。</p>
B. 防災減災に関する法律	
1984年5月11日成立、1996年5月15日改正、2008年2月28日改正、2017年6月27日改正、2018年1月1日改正法施行	<p>「中華人民共和国水污染防治法」(中華人民共和国水質汚染防止処理法) [中華人民共和国主席令第87号]</p> <p>第10条：いかなる組織、個人も、水環境保護の義務を有し、併せて水環境の汚染や損害行為に対して告発する権利を有する。</p>
1989年12月26日成立・公布・施行、2014年4月24日改正、2015年1月1日改正法施行	<p>「中華人民共和国環境保護法」 [中華人民共和国主席令第9号]</p> <p>第6条：すべての組織、個人は環境保護の義務を有する。国民は環境保護への意識を高め、低炭素、無駄のない生活に環境保護への義務を自覚して取り組むこと。</p>
1997年7月3日成立、2007年8月30日改正、2008年1月1日改正法施行	<p>「中華人民共和国動物防疫法」 [中華人民共和国主席令第71号]</p> <p>第17条：動物を飼育する組織、個人も、動物の疫病を防ぐため強制的に免疫に取り組む義務を有する。</p>
1999年10月31日成立・公布、2000年1月1日施行	<p>「中華人民共和国気象法」 [中華人民共和国主席令第23号]</p>

2007年8月30日成立・公布、同年11月1日施行	<p>「中華人民共和国突発事件対応法」(中華人民共和国突発性の事件に対応する法) [中華人民共和国主席令第69号]</p> <p>第11条:国民、法人、その他の組織は、突発性の出来事に対応する活動に参加する義務を有する。</p>
2007年10月28日成立、2008年1月1日施行、2015年4月24日改正、2019年4月23日改正、	<p>「中華人民共和国城郷規劃法」(中華人民共和国都市農村計画法) 本法成立により、「中華人民共和国都市計画法」は廃止</p> <p>第9条:いかなる組織、個人も、公布された都市農村計画を遵守し計画管理に従うこと。建設に際し利害関係が発生した場合は、都市農村計画主管部門に問い合わせをする権利を有する。</p>
<b>C. 防災減災に関する条例等</b>	
1991年7月2日公布・施行 2005年7月15日改正、2011年1月8日改正、改正法施行	<p>「中華人民共和国防汛条例」(中華人民共和国洪水予防条例) [中華人民共和国国务院令第86号]</p> <p>第5条:いかなる組織、個人も、洪水を予防し洪水と対抗する活動に参加する義務を有する。</p>
1995年2月11日公布、同年4月1日施行、2011年1月8日改正	<p>「破壊性地震応急条例」(破壊力のある地震に緊急に対応する条例) [中華人民共和国国务院令第172号]</p> <p>第5条:いかなる組織、個人も、地震に緊急に対応する活動に参加する義務を有する。</p>
1998年12月17日公布・施行	<p>「地震預報管理条例」(地震予報管理条例) [中華人民共和国国务院令第255号]</p> <p>第7条:いかなる組織、個人も、地震に関係する異常現象を見かけた場合、所在地の県レベル以上の地震業務を請け負う地方人民政府の機関に報告を行なうこと。</p>
2000年5月23日成立、同年同月27日公布・施行	<p>「蓄滞洪区運用補償暫行方法」(蓄えている遊水池を運用補償する暫定施行方法) [中華人民共和国国务院令第286号]</p> <p>第7条:いかなる組織、個人も、遊水池運用補償金を詐取、着服、流用することを禁止する。</p>
2001年11月15日公布、2002年1月1日施行、2017年3月1日改正、2019年3月2日改正	<p>「地震安全性評価管理条例」 [中華人民共和国国务院令第323号]</p>
2002年3月19日公布、同年5月1日施行、2020年3月27日改正	<p>「人工影響天気管理条例」(人工的な方法で天気に影響を与え管理する条例) [中華人民共和国国务院令第348号]</p>
2003年5月9日公布・施行、2011年1月8日改正	<p>「突発公共衛生事件応急条例」(突発的な公共衛生事件に緊急に対応する条例) [中華人民共和国国务院令第376号]</p> <p>第24条:いかなる組織、個人も、人民政府およびその関係部門に、突発的な事件の災禍について報告する権利を有する。</p>
2003年11月19日成立、同年同月24日公布、2004年3月1日施行	<p>「地質災害防治条例」(地質災害予防対応条例) [中華人民共和国国务院令第394号]</p> <p>第9条:いかなる組織、個人も、地質災害を防ぐ活動における違法行為を告発・告訴する権利を有する。</p>

2004年6月17日公布、同年9月1日施行、2011年1月8日改正	「地震監視管理條例」(地震監視測定管理條例) [中華人民共和國國務院令第409号] 本條例施行に伴い「地震監視測定施設と地震観測環境保護條例」(國務院1994)は廃止
2008年6月4日成立、同年同月8日公布・施行	「汶川地震災害後恢復重建條例」(汶川地震災害後復興重建條例) [中華人民共和國國務院令第526号]
2010年7月8日公布、同年9月1日施行、2019年3月2日改正	「自然災害救助條例」 [中華人民共和國國務院令第577号] 第2条：自然災害における救助活動は人を本位とし、政府主導、各段階における管理、社会での助け合い、被災者による自助を原則とする。
2010年1月27日公布、同年4月1日施行、2017年10月7日改正	「氣象災害防禦條例」(氣象災害を防ぐ條例) [中華人民共和國國務院令第570号] 第9条：国民、法人、その他の組織は氣象災害を防ぐ活動に参加する義務を有し、氣象災害発生後には自助・互助に取り組むこと。
2011年10月16日通達・実施、2016年3月10日通達	「国家自然災害救助応急預案」(国家自然災害救助緊急対応事前対応策) [国辦函〔2016〕25号]

注) 「 」は中国語の法律・条文名、( )内は法律、条例の日本語訳、[ ]は文書番号。

出典：「中国防災救災方面主要有5部法律、9部行政法規」CCTV.com2008年6月20日 来源：中国新聞網、<http://news.cctv.com/china/20080620/105413.shtml>、黄寶(2017)『後重建時期災區生態与産業協調發展研究』人民出版社、p.25を参考に作成。

導<sup>(9)</sup>のもとで防災減災に取り組むことを盛り込んでいる。また、組織や個人に対して、災害の予防、防災施設の保全、防災活動への参加などに取り組むことを義務として定めていることがわかる。

これら防災減災の専門法のうち、筆者が興味を持ったのは、「中華人民共和國伝染病予防対応法」(以下、「伝染病予防対応法」)である。伝染病は人為災害の一種である。こんにち世界規模で流行しているCOVID-19への中国国内の対応は、この「伝染病予防対応法」が深くかかわっている。この法律は、伝染病の発生と流行を取り除くため、予防・コントロールし、人体の健康を保障するために制定(第1条)したとある。つづいて、国家の予防を主とする方針のもとで、伝染病への予防と対応に取り組み、伝染病をそれぞれ管理する(第2条)ことを目指していることも盛り込まれている。伝染病については、甲類、乙類、丙類の3つに区分(第3条)している。COVID-19は乙類に分類されている<sup>(10)</sup>。伝染病を予防するために、各行政レベルの政府機関が予防・対応措置を講じることや、伝染病予防のための計画を制定し実施すること(第4条)を定めている。なかでも、各行政レベルにおいて、住民の衛生活動や伝染病予防のための健康教育に力を入れ、“文明健康生活方式”(物事をわきまえ健康な生活様式)を提唱し、人々の伝染病への意識と能力を高める(第13条)ことを目指している。同時に、衛生面に配慮した環境づくりにも取り組み、ネズミや蚊、ハエなどの媒介生物のリスクを軽減する(同条)ことにも触れている。またこの法律には、伝染病を防ぐために、疾病予防コントロール機構や医療機関が領域内の組織や個人に対して、調査や検査、サンプルの採取を求めた際、必ず応じなければならない(第

12条) ことも定められている。求めに応じず、伝染病を拡散させ、他者に害を及ぼした場合、法に基づいて民事責任を追及する(第77条)とある。さらに、衛生行政部門や疾病予防コントロール機構、医療機関などが違法な管理やコントロール措置を行ない、組織や個人の合法的な権益を侵害した場合は、関係する機関に再討議を申し出たり、提訴したりすることができる(第12条) ことについても定めている。

この「伝染病予防対応法」には、強い姿勢で伝染病の予防とコントロール、管理に取り組む姿勢が示されていることがわかる。組織や個人に対して、調査や検査、サンプル採取を求めることができる条項もあり、人々は意思にかかわらず応じる必要がある。そこには、人権の尊重という視点は十分に反映されていない。実際、この「伝染病予防対応法」では、“組織や個人の合法的な権益”という表現は見られたが、人権の尊重という表現は登場していない。伝染病乙類に分類されている COVID-19 への対応が、中国国内において強固にすすめられている背景には、この「伝染病予防対応法」の存在があったのである。ちなみに、日本の「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律」は、日本における感染症患者への偏見や差別への反省を踏まえ、“感染症の患者等の人権を尊重”(附則)や、“感染症の患者等の人権”(第4条)などの表現が用いられ、人権への配慮がにじみ出た法律になっている。中国において今後、災害の一種である伝染病の対応を定めた法律において、人権の視点が織り交ぜられることがあるのだろうか。

## (2) 防災減災に関する法律

B.の防災減災に関する法律では、気象法や環境保護法、水質汚染防止処理法など、災害の発生そのものを防ぐ視点から制定され、災害の予防を監督・管理する部門や災害予防のための取り組みなどを定めている。また、それぞれの法律において個人の役割として、予防や対応などの一連の活動に参加する義務があると位置づけている。

「中華人民共和国環境保護法」(以下、「環境保護法」)には、環境保護は国家の基本的な国策である(第4条)と明記し、国家が環境保護に取り組むことは国の政策の基本姿勢であることを位置づけている。また、環境の保護と改善のために、汚染やその他の公害の発生を防ぎ、人々の健康な生活を保障し、生態への関心理解に根差した環境の構築を推奨し、社会経済の持続的な発展を促すために本法を制定(第1条)したとある。確かに、人々の日常生活を含むさまざまな活動が環境汚染を引き起こし、災害の発生へとつながることから、環境保護への取り組みは防災と深いかわりがあるといえる。「環境保護法」では個人の役割について、環境保護に取り組む義務があると位置づけ、環境保護への意識を高め、低炭素で無駄のない生活を営み、環境保護への義務を自覚して取り組む(第6条)よう求めている。また、環境保護に取り組む日として、6月5日を環境の日(第12条)と定め、環境の保護や改善に顕著な取り組みが見られる組織や個人を表彰する(第11条)ことも盛り込んでいる。

### (3) 防災減災に関する条例等 ～災害発生後の救助活動は政府主導と“自救互救”

C.の防災減災に関する条例等は、それぞれの災害を予防すると同時に、救助や対応、復興について、恒常的または応急的に取り組むよう求める内容が多くみられる。これらの条例のなかでも「自然災害救助条例」と「気象災害を防ぐ条例」には、災害発生後の救助活動についての基本方針が示されている。

「自然災害救助条例」では、自然災害発生時の救助活動は、人間を本位とし、政府が主導し、各行政段階における管理、社会での助け合い、被災者による自助を原則とする（第2条）ことを定め、救助活動は政府が主導して被災者の自助や社会での助け合いで取り組む姿勢を示している。この条例では、上述した「伝染病予防対応法」では見られなかった“人間を本位”とする視点が盛り込まれていることがわかる。

「気象災害を防ぐ条例」では、気象災害発生後の救助活動は、“自救互救”<sup>(11)</sup>（自助と互助；第9条）で行なうことを定めている。また、救助活動において自助と互助の能力を高めるため、教育課程や課外活動で気象災害を防ぐ知識を身につけ、自助互助能力を養うよう（第7条）求めている。

救助活動において政府の責任や主導を前面に押し出すようになったのは、2006年の第12期全国民政工作会議以降のことであるという。それ以前の中国の災害救助は、“生産活動に従事し自らによる救助を主とし、国家による救助は補助的なものとする”という方針で、この方針は1970年代後半以降、30年近く貫かれてきた。2006年の会議で災害救助活動の方向転換がはかられ、「自然災害救助条例」において新たな救助活動方針が示された。これを受け、当時、国家減災辦副主任の孫（2015：30-33）は、“中国における自然災害救助業務の規範化、制度化、法制化がすすみ、新たなステージに移行した”と語っていた。一方で、災害救助において、自助を求める考えについては、これまでの方針が引き継がれていることがわかる。こんにちの中国では、政府主導で、自助に加えて互助にも取り組み、社会で助け合う災害救助活動が求められている。

これまでに中国で定められた防災減災にかかわる法律や条例等は、自然災害に関する内容が多く、その大半が気象災害や地質災害に関するものであることが図表2を通して見えてきた。これには中国で発生している自然災害の種類が深く関係していると考えられる。中国は自然災害のなかでも70%以上が気象災害（中華人民共和国中央人民政府2010）であるといわれている。そのため、法律や条例の成立にも気象災害が影響していると考えられる。一方で、数々の災害が多発する国において、あらゆる災害対策に応用できる総合型の法律や行政法規が見られなかった。今後、防災減災への取り組みや、災害救助システムの構築を含め、総合的・包括的な視点に立ち、災害対策をすすめていく必要があるだろう<sup>(12)</sup>。

## 5. 総合的な災害救助システムの構築をめぐる ～求められる慈善事業と寄付

### (1) 見直しが迫られる保険の役割

中国における総合的な災害救助システムは、決して十分ではない。災害救助には、被災者の生活救助や災害発生後の復興、および災害損失補償などが含まれる。その災害救助で重要になる災害損失補償について、中国は①政府による補償、②保険支払い（保険による補償）、③社会による義援金、④自分自身での補償、の四種類を挙げている（許 2011：24-31）。

災害救助システムの一翼を担う保険についてはこれまで、一般の商業保険を含み自然災害への保険補償が整っていないことが多くの関係者や研究者らによって指摘されてきた<sup>(13)</sup>。商業保険は、災害が発生した際、保険契約者を保険の補償を用いて守ることができる。これはまさに、上述したベン・ワイズナーらが指摘する脆弱性の視点である。同時に、保険を有効に活用することで、政府による偏った支出を防ぐことも可能になる。健全な災害救助システムを構築していくうえで、商業保険を含む保険の役割を見直すことは重要である。同時に、保険の意義や災害リスク対応への認識や理解についても、深めていく必要がある<sup>(14)</sup>。

中国共産党第18期中央委員会第3回全体会議（2013）においても、健全な災害救助システムをつくりあげるため、保険業務の規模を拡大していくことが議題にあがっていた。その後、2016年に中国保監会と財政部が共同で「都市農村住民の住宅地震大規模災害保険制度を構築する実施法案」（保監発〔2016〕39号）を打ち出し、長期的な視点に立ち、全国において都市農村住民の住宅地震大規模災害保険共同体を成立させ、災害保険制度を整えていく計画が示された。この法案では、大規模災害保険制度を整えていくに際し、商業保険を積極的にこの制度に組み入れ、社会において地震災害リスクを分散させ、リスクマネジメントを高めていくことを目標に掲げている。この法案が制定されるに先駆け、深圳と寧波では2013年、2014年にそれぞれ大規模災害保険制度をすでに試験的に実施していた。周・屠（2017：69-80）は、これら深圳と寧波での経験を踏まえ、大規模災害保険制度の構築に際し、いくつかの課題を指摘している。もっとも重要なこととして、中国の保険法において大規模災害保険についての明確な規定がなく、法律における“真空状態”が発生していることに言及している。そのうえで、この状態では大規模災害保険制度の構築に非常に不利になるとの見方を示している。また、保険会社による大規模災害保険の請負経験が乏しいため、人々のニーズに応じた個別の大規模災害保険プログラムを提供することが難しいなど、根本的な課題を指摘している。

上述の内容から、中国において保険による補償を強化するためには、まだ克服すべき課題が多いことが見えてきた。今後、この分野においては、法整備はさることながら、まずは保険の意義や災害リスクへの対応について、認識と理解を深めていくことが重要になると考えられる。

## (2) 政府による“包辦救災害”の見直し ～慈善事業や寄付の強化を図る

中国では、災害救助のたびに政府が莫大な財政支出をして、バランスが偏った“包辦救災害”（丸抱えで被災者を救助する）を繰り返していることについても見直しを求める声があがっている<sup>(15)</sup>。国家による災害救助は、被災者を生存の危機から助け、被災後の復興に取り組むことで被災地域の社会秩序を安定させることを目的に行なわれてきた。これら国家による災害救助は、社会保障の一種でもあり、政府による取り組みでもある（許 2011：24-31）という。しかし、保険による災害補償が十分に機能していないなかでは、国家はとてつもなく大きな責任を負い、国家・政府が丸抱えで被災者を救助せざるを得ない状況になっている。この丸抱えによる被災者救助を改めるため、それぞれが責任を負い、役割を果たす救助システムを構築する必要性が指摘されている。文・楊・魏（2017：111-117）は、国家（政府）、市場、社会の三段階に分け、それぞれが役割を果たすことを求めている。すでに述べた通り、2006年の第12期全国民政工作会議以降、災害救助における国家・政府の役割が強調されるようになってきているものの、政府の救助にのみ頼って、復興や生産活動の再建を目指すのは、“杯水車薪”（焼け石に水）のような状態に陥ると指摘し、市場における保険の整備、保険による補償を強化することや、社会組織や個人が主体となり、寄付文化を育て、国家・政府とともに災害補償や災害救助の役割を担うよう求めている。許（2011：24-31）は、政府（緊急時の災害救助）、政府+市場（災害政策保険）、慈善公益組織（災害時に社会から義援金を募る）、保険会社（災害商業保険の充実）の四段階に分け、同じくそれぞれの役割の発揮を促している。

災害救助システムの構築に、慈善事業や寄付を求める考えは、2016年に成立した「中華人民共和国慈善法」（同年3月成立、同年9月1日施行；中華人民共和国主席令第43号、以下、「慈善法」）第3条においても盛り込まれている。中国では「慈善法」が成立する以前の2000年代初めから、政府が慈善事業の発展を強く推し進めていた。その背景には、中国での組織や人々の公益事業への参加率の低さを指摘することができる。中国では慈善事業や寄付の総額がGDPの0.1-0.2%にとどまり、経済成長には見合わない規模であるという。また、アメリカにおいて慈善事業や寄付の比率がGDPの1.7-2.3%台であることを踏まえると、中国のこの分野の成長が著しく低調であることがわかる。実際、2008年の四川大地震の際、組織や個人からの寄付が一時的に伸び、この年の慈善事業や寄付の総額はGDPの0.34%を占めるに至った。しかし、この動きは一過性で、以降は0.1-0.2%であった（朱 2013：59-63）という。

2020年9月に中国慈善聯合会が「2019年度中国慈善寄付報告」<sup>(16)</sup>（以下、「報告」）を公表している（『新浪深圳』2020）。この「報告」によると、中国国内外からの現金による寄付、物品による寄付の総額は1,701.44億元で、その内、大陸では1,509.44億元を占め、過去最高額の寄付であったという。また、中国の寄付は現金が大半で、現金による寄付総額は1,044.49億元、寄付総額の69.2%を占め、こちらも過去最高額の現金寄付額であった。さらに、現金や物品寄付の60%以上は企業によるもので、個人による寄付は、寄付総額全体の10.54%であった。個人によ

る寄付は、銀行やネットを通じた少額の寄付が多いが、個人による寄付もこれまでに比べ増えてきているという。「報告」では、これら現金や物品寄付が、どの程度、災害救助に活用されたのかは明らかにされていないが、物品寄付が災害救助などに重要な役割を發揮する、と記されている。

政府が強く後押ししている慈善事業への参加と寄付が、今後、災害救助システムにどの程度、役割を發揮するのか。これら慈善事業や寄付を社会に定着させていくには、中国において寄付文化をいかに醸成していくかが重要になるだろう。寄付文化の醸成とともに、これらの動きを注視していく必要があるだろう。

## 6. おわりに

本稿を通して、中国の災害に焦点をあて、災害の特徴、防災減災にかかわる法整備、災害救助の基本方針、災害救助システムについて検証してきた。

中国の災害の特徴としては、自然災害が多く、そのなかでも水害や干害などの気象災害が70%を占める状況にあり、農作物への深刻な被害を含め、人々の生活にも影響が出ていることが見えてきた。防災減災にかかわる法整備の面では、数多くの法や行政法規が整えられ、大半の法律や行政法規において、個人の防災減災活動への参加が義務として位置づけられていることがわかった。現状の中国での防災減災にかかわる法律や行政法規は、発生する自然災害へ個別に対応する制度であり、総合的な視点から防災減災に対応する法の成立にはまだ至っていないことも明らかすることができた。また、災害救助活動の基本方針では2006年以降変化が見られ、従来の“自救”（自助）を主とする方針から、政府が責任や主導を前面に押し出し、自助や互助も強化する方針へと変更している。災害救助において重要になる災害損失補償では、一般の商業保険を含み、自然災害への保険補償が整っていないことが見えてきた。大規模災害保険を整える計画が示されているものの、多くの課題も浮き彫りになった。保険による補償を強化していくためには、保険の意義や災害リスクへの対応について、どの程度理解が深まるかが重要になるだろう。さらに、バランスの取れた災害救助システムの構築に向け、それぞれが十分に役割を發揮するよう求められていることも、本稿を通じて見えてきた。役割として、社会組織や個人による慈善事業や寄付が強く推奨され、「慈善法」も成立させ、社会を挙げて慈善事業や寄付を押し広げているが、これらの活動が社会に根付くには、中国社会における寄付文化の醸成が鍵になるであろうことについても言及した。

中国は2020年から2022年の期間に「全国自然災害総合リスク一斉調査」を行なうことを打ち出し、いま実施しているところである。全国自然災害リスクを一斉調査するのは、中国では初めての試みである。この調査によってどのような結果が示され、どのように対応していくのか。今後の中国の防災減災に向けた取り組みも注目される場所である。

## 謝 辞

本研究は、2020-2021 学長所管研究（研究題目：「大学の災害対応と地域貢献に関する研究」研究代表：飯塚智規）の助成により遂行することができた。記して謝意を表す。

## 《注》

- (1) 中国ではこれまでに大洪水がたびたび発生している。1981年の大洪水は、長江の主要な支流の一つである嘉陵江を含み長江流域で氾濫が発生し、重慶市が大洪水となった重慶大洪水を指している。
- (2) ベン・ワイズナー他（2010：156）は、90年代後半以降、世界で発生している洪水について分析している。そのなかで、バングラデシュや中国では100年に一度の洪水が毎年のように発生していると指摘し、中国の洪水発生頻度と規模の増大に言及している。
- (3) 古川（2016）は、マシギヤザリングイベントにおける集団災害発生リスクと医療体制について考察し、そのなかで、大規模で長期間に及ぶ国際イベントでは感染症対策にも留意する必要があると指摘している。詳細は古川（2016）を参照。
- (4) 実際、中国において災害の分類は統一した見解は見られず、さまざまな分類が示されている。毛（2011：17）は、災害を1.自然災害、2.環境災害、3.社会災害、の三つに区分し、1.の自然災害は①気象類、②水利類、③地質類、④生物類、⑤天文災害、2.の環境災害は⑥水環境災害、⑦大気環境災害、⑧個体廃棄物災害、⑨騒音災害、⑩土壌汚染災害、3.の社会災害は⑪政治類、⑫経済類、に分類している。
- (5) 応急管理部は、国務院「国家防汛抗旱総指揮部辦公室」に設置された部である。国家防汛抗旱総指揮部の前身は1950年6月に、ときの人民政府によって開設された「中央防汛総指揮部」である。組織名は1992年の名称変更に伴い変更。2008年、国務院の組織改革方案に基づき、国家防汛抗旱総指揮部の業務は水利部が請け負うことになる。応急管理部は、火災や水害、干害、地質災害等の防災に努めると同時に、災害救助システムの構築や自然災害発生時の緊急救援、特別重大災害の指揮などの業務を担っている。詳細は、中華人民共和国応急管理部ホームページなど参照。
- (6) 甲類、乙類、丙類それぞれの伝染病の種類については、「中華人民共和国伝染病予防治療法」（1989年成立、2013年改正）第3条において定めている。
- (7) 民政部の国家減災委員会辦公室が公表している「2017年全国自然災害基本状況」によると、2017年の災害状況は過去5年間で最も災害発生が少ない年であったという。しかし、北部は広い範囲で高温と日照りが続き、春夏連続で干ばつが発生し、干ばつによる農作物の被害面積は987万4,800haに達した。この被害面積は、この年の自然災害による農作物被害面積（1,847万8,100ha）の50%以上を占めていた（中華人民共和国民政部2018）。
- (8) 王・潘・郭（2018）は、華北地域を北京、天津、河北、山西、内モンゴルなどの5つの省・自治区・直轄市、東北地域を遼寧、吉林、黒竜江の3つの省、に区分している。
- (9) 中国語の「領導」は、日本語で「指導する」と訳すことが多い。しかし、高原（2014）は、「領導」と「指導」は異なるという。AがBを「領導」する場合、AとB両者の間に命令服従関係がある。AがBを「指導」する場合、命令服従関係にはなく、単なるガイダンスを行なうことを指す。詳細は高原（2014：11）を参照。
- (10) COVID-19は、中国語で「新型コロナウイルス肺炎」と記す。国家衛生健康委員会は、2020年1月20日に「新型コロナウイルス肺炎」を乙類伝染病に加え、甲類伝染病に照らして管理することを発表している（国家衛生健康委員会2021）。
- (11) 応急管理部のホームページでは、「自救互救の常識」という解説ページがある。この解説ページでは、緊急時にかかる警察（110）や消防（119）、救急（120）、交通事故（122）などの電話番号をはじめ、冠水時の対応、インフルエンザやコロナウィルスの症状見分け方など、災害に備える情報を提供している（中華人民共和国応急管理部ホームページ）。
- (12) 実際、こんにちの中国における防災減災に関する法体系の課題として、総合性の欠如を指摘する声

がある。毛（2019：167）は現行の災害にかかわる法律や条例について、今後は、総合的な減災法の制定を目指すことと同時に、総合的な災害救助システムを構築していくことなど、総合的な視点から法整備や制度化に取り組む必要がある、と指摘している。

- (13) 許（2011：24-31）は、中国において保険補償が十分でないことを指摘し、普通商業保険（一般の災害損失を補償）と大規模災害保険（地震や洪水などの自然災害）、政策保険（農業保険や環境汚染保険など）の三本柱を整備する必要性を指摘していた。鄭（2018：38-41）は、国家総合防災減災と持続可能な発展フォーラムにおいて、四川大地震（汶川地震）から10年が経過したことをふり返り講演をしている。そのなかで、中国において保険会社による災害損失補償は、災害損失補償全体のわずか0.2%でしかないことを指摘し、この分野の市場メカニズムが極めて乏しいと述べている。
- (14) 中国発展研究基金会の秘書長補佐官の俞建拖（2018）は、大規模災害保険制度の構築に関する議論のなかで、中国の災害保険制度を考えるに際し、最も大きな問題は、社会の災害保険への認識が十分でないことを挙げている。経済活動における保険への認識も十分でないなか、地震や洪水などの大規模災害を含む災害に対応する保険や、リスクへの備えについて、相対的に認識や理解が低いと指摘している（金融博覧編集部2018）。
- (15) これまでの中国における商業保険の自然災害への補償や、政府丸抱えの災害対応に関する内容は、真殿（2012：389-440）を参照。
- (16) この「2019年度中国慈善寄付報告」は、新聞報道が先行し、中国慈善聯合会のホームページにはまだ掲載されていない。<http://www.charityalliance.org.cn/givingchina/index.jhtml>, visited 2021/08/13.

#### 参考文献

- 『安徽網』（2020）<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1674058176898409517&wfr=spider&for=pc>, visited 2021/08/04.
- BBC News（2020）<https://www.bbc.com/news/av/world-asia-53860309>, visited 2021/08/04.
- ベン・ワイズナー他著（2010）、岡田憲夫監訳『防災学原論』築地書館。
- CCTV.com 央視網 2017年5月19日 <http://news.cctv.com/2017/05/19/ARTIPRSymILJF7GBiX15Bftg170519.shtml>, visited 2021/08/09.
- 古川誠（2016）「イベント救護とマスギャザリング」（『日大医誌』75（5））、pp.245-246。
- 黄寰（2017）『後重建時期災区生態と産業協調発展研究』人民出版社。
- 金融博覧編集部（2018）「中国建立巨災害保険制度的思考」（『金融博覧』第5期）、pp.58-59。
- 国家統計局（2021）「中華人民共和國2020年国民經濟和社会發展統計公報」[http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/28/content\\_5589283.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/28/content_5589283.htm), visited 2021/08/11.
- 国家衛生健康委員會（2021）「2020年我国衛生健康事業發展統計公報」[http://www.gov.cn/guoqing/2021-07/22/content\\_5626526.htm](http://www.gov.cn/guoqing/2021-07/22/content_5626526.htm), visited 2021/08/11.
- 毛德華他編（2019）『災害学』科学出版社。
- 真殿仁美（2012）「中国」（宇佐美耕一他編『世界の社会福祉年鑑2012第12集』旬報社）、pp.389-440。
- 日本赤十字社医療センター救命救急センター・救急科ホームページ <https://www.jrcmc-eccm.com/projects/disastermedicine/terms/>, visited 2021/08/09. <https://www.jrcmc-eccm.com/projects/disastermedicine/terms/>, visited 2021/08/09.
- NTD 2020年8月4日 <https://www.ntdtv.jp/2020/08/44561/>, visited 2021/08/10.
- 瀬尾憲正（2007）「災害とは何か」（NPO 災害人道医療支援会（HuMA）・災害看護研修委員会編（2007）『グローバル災害看護マニュアル』真興交易医書出版部）、pp.16-22。
- 孫浩荃（2015）「《自然災害救助条例》与科学減災」（『中国減災』第5期）、pp.30-33。
- 高原明生・丸川知雄・伊藤聖聖編（2014）『社会人のための現代中国講義』東京大学出版会。
- 文永輝・楊洪・魏維（2017）「我国地震災害損失補償法律機制的構建」（『貴州大學學法（社会科学版）』第

- 35 卷第 6 期)、pp. 111-117。
- 王丹丹·潘東華·郭桂禎 (2018) 「1978-2016 年全国分区農業氣象災害災情趨勢分析」(『災害學』第 33 卷第 2 期)、pp. 114-121,145。
- 『新浪歷史』2010 年 10 月 21 日 <http://history.sina.com.cn/today/2010-10-21/164127595.shtml?from=wap>, visited 2021/08/08。
- 『新浪深圳』2020 年 9 月 20 日 <http://shenzhen.sina.com.cn/news/n/2020-09-20/detail-iivhvpwy7723264.shtml>, visited 2021/08/15。
- 許飛瓊 (2011) 「中国新型災害損失補償制度的合理取向」(『華中師範大學學報 (人文社会科学版)』第 50 卷第 4 期)、pp. 24-31。
- 鄭功成 (2009) 『中国災情論』中国労働社会保障出版社。
- 鄭成功 (2010) 『災害經濟學』商務印書館。
- 鄭功成 (2018) 「应急管理部：從災種分割管理走向災害綜合治理」(『中国減災』第 13 期)、pp. 38-41。
- 『中国青年報』2020 年 8 月 20 日 <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1675423933651610500&wfr=spider&for=pc>, visited 2021/08/04。
- 中華人民共和國民政部 (2018) 「民政部國家減災辦發布 2017 年全国自然災害基本狀況」 <http://www.mca.gov.cn/article/xw/mzyw/201802/20180215007709.shtml>, visited 2021/08/11。
- 中華人民共和國中央人民政府 (2010) 「國務院法制辦負請人就《氣象災害防禦條例》答記者問」 [http://www.gov.cn/zwhd/2010-02/01/content\\_1525147.htm](http://www.gov.cn/zwhd/2010-02/01/content_1525147.htm), visited 2021/08/03。
- 中華人民共和國中央人民政府 (2021) 「应急管理部發布 2020 年全国自然災害基本狀況」: 来源: 应急部網站, [http://www.gov.cn/xinwen/2021-01/12/content\\_5579258.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-01/12/content_5579258.htm), visited 2021/08/03。
- 中華人民共和國应急管理部ホームページ <https://www.mem.gov.cn/jg/>, visited 2021/08/04。 <https://www.mem.gov.cn/kp/shaq/zjhjcs/>, visited 2021/08/04。
- 「中国防災救災方面主要有 5 部法律、9 部行政法規」CCTV.com 2008 年 6 月 20 日 来源: 中国新聞網, <http://news.cctv.com/china/20080620/105413.shtml>, visited 2021/08/12。
- 周延·屠海平 (2017) 「跨区域型台風巨災保險基金設計」(『中国軟科學』第 6 期)、pp. 69-80。
- 朱正平 (2013) 「我国公益慈善事業發展的困境与出路」(『中州學刊』第 11 期)、pp. 59-63。

## Efforts for Disaster Prevention and Mitigation in China, a Disaster-prone Country

— Issues Facing Legislation and Disaster Relief Systems

Hitomi MADONO

### Abstract

China is known as one of the most disaster-prone nations in the world.

The aim of this paper is to clarify how China is proceeding with legislation and building a disaster relief system in response to frequent disasters.

Through this paper, Author analyzed the characteristics of disasters in China and the legal system for disaster prevention and mitigation, and examined the roles of individuals stipulated in the legal system. In terms of legislation related to disaster prevention and mitigation, many laws and administrative regulations have been established, and it was found that most laws and administrative regulations place an obligation for individuals to participate in disaster prevention and mitigation activities. In addition, the current laws and administrative regulations related to disaster prevention and mitigation in China are systems that individually respond to natural disasters that occur, and the law that responds to disaster prevention and mitigation from a comprehensive perspective has not yet been enacted, I was able to clarify.

At the same time, I confirmed the basic policy of disaster relief in China and considered the disaster relief system. The basic policy of disaster relief activities has changed since 2006, and the policy has changed from the conventional policy of focusing on “self-rescue” (self-help) to a policy of pushing responsibility and initiative to the fore and strengthening self-help and mutual aid. Various issues have been highlighted in the disaster relief system. It has become clear that disaster loss compensation, which is important in disaster relief, does not include insurance coverage for natural disasters, including general commercial insurance. In order to strengthen insurance coverage, it will be important to deepen understanding of the significance of insurance and how to deal with disaster risks. Furthermore, it has become clear through this paper that each role is required to be fulfilled in order to build a well-balanced disaster relief system. As part of the disaster relief system, philanthropy and donations by social organizations and individuals are strongly recommended, and the “Charity Law” has been enacted to promote philanthropy and donations throughout society. I also mentioned that fostering a donation culture in Chinese society will be the key to taking root in society.

**Keywords** : disaster, disaster prevention and mitigation legal system, disaster relief basic policy, “self-rescue mutual assistance”, disaster relief system, philanthropy, donation