

四川大震災の災害像の実体と復興政策の理念と現実

宮 入 興 一

はじめに——課題設定と分析視角

1. 四川大地震における被害の全体像の特徴と社会経済的要因
2. 四川大震災の復興計画への取り組み
3. 四川大震災からの災害復興過程の特徴と課題

おわりに

はじめに——課題設定と分析視角

本稿の目的は、第1に、2008年5月12日に発生した中国・四川大地震について、地震被害の特徴と全体像をできるだけ正確に解明することにある。第2に、第1の考察を踏まえて、この大災害に対し、中国の中央政府や地方政府によって現実に展開されてきた災害復興対策の特徴と復興制度・復興計画について検証すること、併せて、第3に、この復興対策の成果とともに、問題点や残されている課題についても究明することである。

四川大震災が、中国内陸部の四川省を中心として発生してから、約2年半が経とうとしている。被災地の復興過程は、日本の災害復興を見慣れている者の目からすると、極めて急スピードで推進されている。当初3年とされていた復興再建の目標期間は、原則2年以内とさらに前倒しされ、被災した各地域で、休日抜き、24時間の突貫工事が続けられている。

しかし、四川大震災については、その災害の全体像を掴むことは必ずしも容易ではない。なぜなら、今回の大震災は、その規模が、歴史的に見ても極めて巨大であり、かつ地理的・空間的に見ても、極度に広域的な大規模災害だったからである。とはいえ、災害からの復興を考える時、なによりも先ず必要なことは、復興対象とされるべき被災地域の災害の全体像と特徴を、できるだけ正確に解明することであろう。そこで、われわれは、現地調査をも踏まえて、諸種の資料や文献をも渉猟しつつ、四川大震災の全体像とその特徴について、要因分析¹⁾をも含め、仮説的に提起することが先ずなによりも必要ではないかと考えた。これが、本稿の第1の課題である。

第2の課題は、四川大震災からの復旧・復興対策として実施されている中国の中央政府や地方政府の復興再建計画に関わる法制度と、これに基づく実際の復興計画の、基本的な理念と手法について検討することである。四川大震災にあつては、発災からいまだ1カ月も経たない2008年6月8日、国務院によって、「汶川地震震災復興再建条例」が復興特例法として制定された²⁾。さらに、これに基づいて、災害発生から3カ月後の2008年8月12日には、より具体的な復興計画とし

て、「国家汶川地震震災復興再建基本計画」が策定された。これらの復興のための法制度や行政制度を枠組みとする復興基本計画が、いかなる理念と方針のもとに、どのような手法によって災害復興を果たそうとしているかは、解明されるべき重要な課題であるといつてよい。

第3の課題は、上述の新たな復興制度や復興基本計画に基づいて実施される実際の災害復興過程の実態と特徴を解明し、この復興過程の現実にてらして、復興制度や復興計画の評価を行うとともに、その問題点や課題をも抽出することである。四川大震災に対する復興再建のための法制度や復興計画がたとえいかに立派なものであっても、それだけでは、いまだ「絵に描いた餅」に過ぎないからである。四川大震災の復興のための法制度や行政財政制度、またその中で遂行される復興基本計画が、被災者や被災地の実際の現場にどの程度まで徹底され、あるいは、逆に不徹底であるか、また別の問題点や課題を生起させてはいないか等の問題を検証することは、災害復興対策をよりよきものとするためには、避けては通れない重要な課題であるからに他ならない。

そのうえで、これら3つの課題と深く関連する、3つの分析視角について提起しておきたい。

第1は、震災復興とその前提となる四川大震災の被害の特徴と実態について、自然科学的要因についてだけではなく、むしろ、その社会経済的要因に重点を置いて解明する視角である。社会経済的要因の重視は、その後の復興過程はもちろん、将来の災害に備えるためにも、不可欠な視角となるからである。

第2は、四川大震災から現在までの災害復興過程を、被災者と被災地の目線でしっかりと捉える視角である。なぜなら、災害復興の本来の目的は、被災者の生活と生業（就業・雇用）の復興を基軸とする「人間復興」であり、それを支える被災地の地域社会（コミュニティ）と地域経済の再建だからに他ならない。³⁾ところが、この当然のことが、日本の災害復興過程にあってはしばしば軽視ないしは無視されてきた。道路などの大規模公共施設の再建に重点が置かれ、それがすめば復興は終わりということになりかねなかったからである。⁴⁾中国における四川大震災のような大規模災害の場合にも、こうした傾向がみられるか否かが検証されなければならない。

第3は、四川大震災の復興過程を、他の地震災害の復興過程との比較視点から深く吟味しておくことである。中国でも、1976年に24万人もの死者を出した唐山地震が、また1920年には、ほぼ同規模の海原地震が発生している。大震災の発生は、少し長期的にみれば決して稀有なことではない。⁵⁾日本でも、東海・東南海・南海地震や首都直下地震による大規模災害が、すでに切迫した巨大リスクとして、確実に迫りつつある。⁶⁾とりわけ、比較的直近の大規模災害であった阪神・淡路大震災の被害実態と復興過程の特徴を四川大震災のそれと比較分析することは、それぞれの災害像や災害復興過程の特徴と問題点を鮮明に浮かび上がらせるとともに、今後の災害対策のあるべき姿についても、相互に教訓を学びあうよい機会を提供する場となりうるであろう。

以下、第1節では、四川大震災の災害の全体像をとらえるために、その際立った特徴と災害の社会経済的要因について解明する。第2節では、こうした災害に対応するものとして実施された中国の中央政府等による新たな災害復興の法制度の理念と行政財政制度の整備や復興計画の内容について検討を行う。第3節では、こうした災害復興システムのもとで展開される四川大震災の実際の復興過程の「光」と「影」について、現時点で入手可能な資料に基づいて実態を分析し、その評価と問題点の抽出を試みるとともに、今後の課題についても指摘することにした。

1. 四川大地震における被害の全体像の特徴と社会経済的要因

(1) 四川大震災の自然的要因

四川大震災の災害の全体像の特徴と実態について考察し、その社会経済的要因について究明しよう。しかし、その前に、四川大震災の素因である「四川地震」そのものの自然的要因について概観しておく必要がある。いうまでもなく、「四川地震」がいかなる特徴をもつ地震であったかは、この地震を素因とした大災害の全体像の実態と不可分に関わっているからである。

2008年5月12日14時28分、中国・四川省汶川県でM（マグニチュード）8.0の大地震が発生した。震央の位置は、四川省の省都・成都市から西南西約75km地点にある映秀鎮付近とされる。震源地は、龍門山断層帯の西端に位置し、震源の深さは約10~20kmと比較的浅い。龍門山断層帯はチベット高原の東部境界に位置し、インドプレートの衝突によるチベット高原の南東部への押し出し効果が、四川盆地へと移動する境界面に位置している。今回の「四川地震」は、この龍門山断層帯で生じたひずみが、突如はじける形で生じた逆断層地震とされ、関係する3つの活断層が、南部の映秀から北東方向へ、ほぼ2分間かけ300kmに達する破壊活動を展開した。⁷⁾^{8),9)}

四川盆地周辺では、20世紀以降も、1933年には、M7.5の四川豊溪地震、1976年にはM7.2の松潘地震など、大きな地震が発生した。四川盆地周辺では、歴史的に見れば大規模地震が繰り返し頻発し、今回の四川大地震も、そうした自然現象の1つであることは間違いない。この地震動を契機として、今回はさらに、山地の斜面崩壊、地滑り、堰き止め湖、土石流、液状化など、第2次的自然現象も発生したのである。¹⁰⁾

このように、四川大地震は、地球レベルの構造運動を基礎とする歴史的な大地震によって最初の契機を与えられた。しかし、その大地震が、極めて大規模な被害をその地域の住民や社会に及ぼした経緯については、たんに自然現象としての地震の規模だけではなく、そこに住む人々の生活様式や、社会経済のあり様、災害に対する事前の備えなどによって、大きく影響を受けることは避けられない。自然現象としての地震の発生が不可避である以上、われわれにとってむしろより重要な課題は、災害の人為的、社会経済的な要因を解明することである。

(2) 四川大震災の災害像の特徴と社会経済的要因

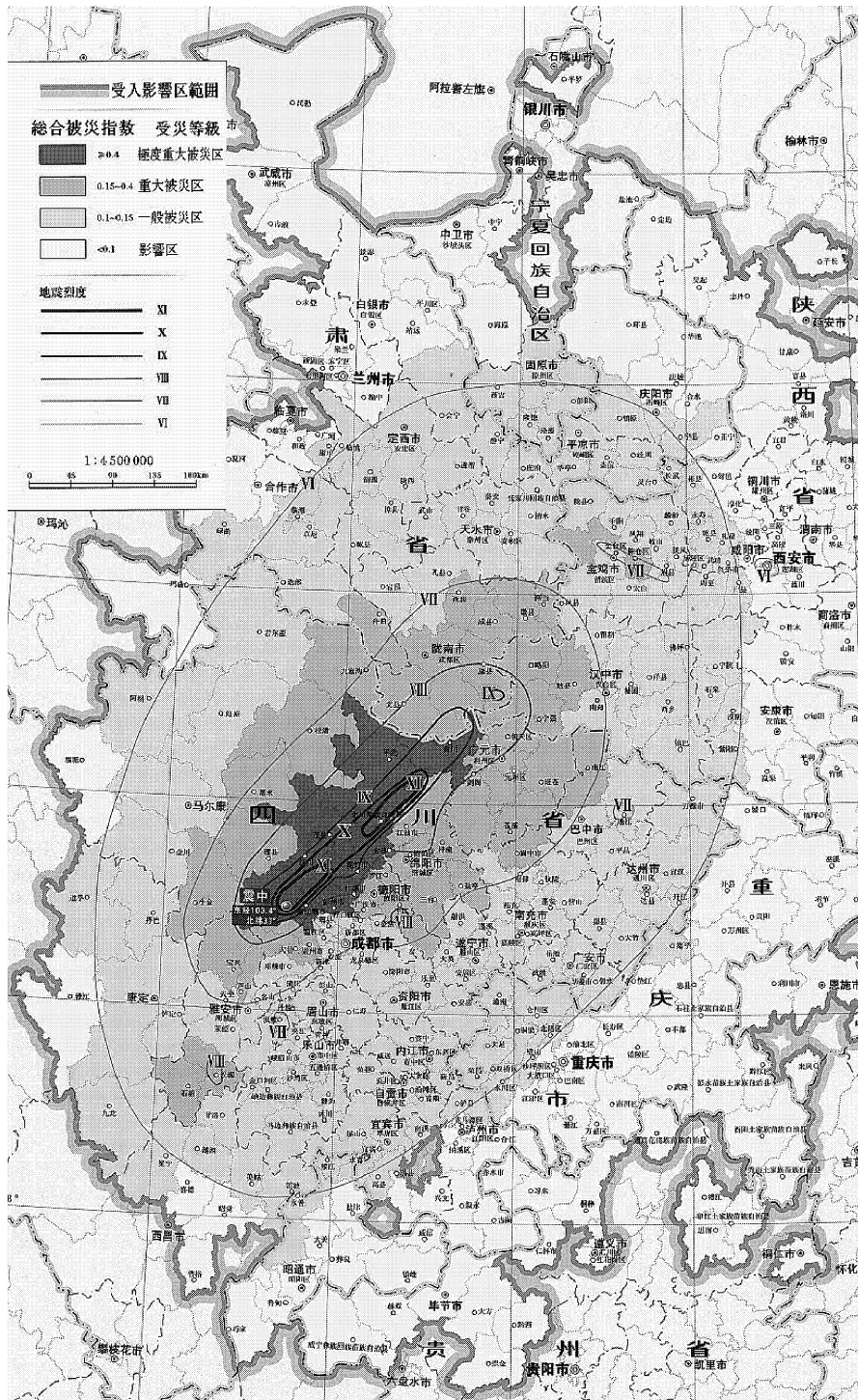
四川大震災の災害像の特徴とその社会経済的要因を究明すれば、以下の5点に要約できる。

1) 被害規模の絶対的な「巨大性」と相対的な「小規模性」

四川大震災の災害像の第1の特徴は、被害規模の絶対的な「巨大性」と、中国の国土全体から見た被害規模の相対的な「小規模性」という、両面的性格を有していたことである。

四川大地震は、非常に強い破壊力をともなうて、本震では震度7から5弱までの振動が80~120秒間も継続した。¹¹⁾この大地震の最も激甚な被災地域は、標高500m前後の四川盆地から、北西へ約50~100kmの間に、平均標高約4,500mのチベット高原へと急勾配で駆け上がる複雑な地形からなっている。激甚被災地域は、地球規模でみても、高低差の最も大きい急傾斜の高山・溪谷地区を多く含み、もともと地滑り多発地帯であった。その結果、本震に余震が加わり、地滑

図1 四川大地震の被災地域と被災区分



（出所） 汶川地震災害地図集編集委員会（2008）『地震災害地図集』成都地図出版社，p.6。

表1 四川大震災の被災地域の行政区分と面積・人口

地域区分	所在省	県（市、区）	数	面積・人口
国家復興計画範囲	極度重大被災区	四川省 汶川県、北川県、綿竹市、什邡市、青川県、茂県、安県、都江堰市、平武県、彭州市	10	2.6万 km ² 365万人
	重大被災区	四川省 理県、江油市、広元市利州区、広元市朝天区、旺蒼県、梓潼県、綿陽市游仙区、徳陽市旌陽区、小金県、綿陽市涪城区、羅江県、黒水県、崇州市、劍閣県、三台県、閬中市、塩亭県、松潘県、蒼溪県、芦山県、中江県、広元市元坝区、大邑県、宝興県、南江県、広漢市、漢源県、石棉県、九寨溝県	29	10.7万 km ² 1,622万人
		甘 肅 省 文県、隴南市武都区、康県、成県、徽県、西和県、両当県、舟曲県	8	
		陝 西 省 寧強県、略陽県、勉県、宝鶏市陳倉区	4	
一般被災区	四川、甘肅、陝西、重慶など	略	186	約37万 km ² 2,638万人
合 計	—	—	237	約50万 km ² 4,625万人

（注） 四川省の漢源県、石棉県、九寨溝県、甘肅省の舟曲県、陝西省の宝鶏市陳倉区は政治的な配慮で、「重大被災区」の指定を追加された。

（資料） 国家減災委員会科学技術部（2008）『汶川地震災害 総合分析と評価』科学出版社、より作成。

りのため交通・通信が遮断され、被害が一層複合的に拡大した。また、活動断層が長さ約300km、幅40kmにも達し、内陸直下型の巨大地震を引き起こしたのである（図1）。

四川大地震によって影響を受けた地域は、表1のように、四川省、甘肅省、陝西省など10省・自治区・直轄市にまたがる。その面積は中国全土の5%、約50万 km²に達し、人口は全人口の3.5%、4,625万人に及ぶ。しかし、中国は、日本と比べて、国土総面積では約25倍（日本は約37.8万 km²、中国は約959.8万 km²）、総人口では約10倍（日本は約1億2,800万人、中国は約13億1,800万人、2007年）である。したがって、四川大地震は、中国全土としては相対的にウエイトが低く現れる一方、被災地では、被害の絶対的規模は極めて巨大であることを理解しておく必要がある。中国の大震災の場合、日本の地震災害とは、比較のスケールが1ケタ以上も違うのである。被害規模の絶対的な「巨大性」と相対的な「小規模性」の両面性である。この四川大地震の被害像の特徴は、後述のように、その後の復興支援のあり方をも規定する1つの背景となる。

四川大震災の被災地域のうち、最大の被害を受けた「極度重大被災区」（極重災区）は、表1に見られるように、四川省内の10県・市に及び、面積で2.6万 km²、人口で365万人であった。さらに、これに準じる「重大被災区」（重災区）は、四川省内の29県・市・区、甘肅省内の8県・区、¹²⁾ 陝西省内の4県・区に及び、その総面積は10.7万 km²、人口は1,622万人に達している。「極重災区」と「重災区」は、国家復興再建計画の対象範囲に含まれる。両被災区の合計は、51県・市・区に及び、合計面積では13.3万 km²、人口では1,987万人、地区内総生産は2,418億元（約3.6兆円）に達する。これは、日本に引き比べると、面積では北海道と東北地方の合計数に、また人口では、さらに栃木県と茨城県の人口を加えた規模にほぼ匹敵する。これら両被災区に「一般被災区」を加えると、面積では約50万 km²と、日本の全国土面積約37万 km²をはるかに凌駕してしまうのである。四川大震災が、いかに絶対的には「巨大」な規模の地震災害であったか、し

表2 四川大震災と阪神・淡路大震災との被害状況等の比較

区 分		四川大震災(A)	阪神・淡路大震災(B)	(A)/(B)(倍)
発生年月日・時刻		2008.5.12(月) 14:28	1995.1.17(月) 5:46	—
地震規模(マグニチュード:M)		M8.0	M7.3	約20倍
人的被害	死 者	69,226人	6,434人	10.8
	行方不明者	17,923人	0人	(13.5)
	負 傷 者	374,643人	43,792人	8.6
建物被害	倒壊家屋	778.9万戸	18.6万戸	41.9
	損壊家屋	2,459.0万戸	66.5万戸	37.0
直接経済被害額		8,451億元	9兆9,268億円	(*)

(注) (1) 人的被害の倍率欄の()内は、四川大震災の行方不明者を死者に加えた比率。

(2) 建物被害の阪神・淡路大震災欄は、「住宅被害」の全壊と半壊・一部損壊の数値なので、四川大震災の「建物被害」より過小に評価されている。

(3) 直接経済被害額は、1元=15円で換算すると、四川大震災の被害額は12兆6,765億円と推計されるので、倍率(*)は1.28倍となる。なお、経済被害額は、「国家震災復興再建基本計画」(2008.8.12)では、8,437.7億元とされている。省別被害割合は、四川省91.3%、甘肅省5.8%、陝西省2.9%。

(資料) 国务院報告・発表による(2008.6~2008.9)。日本の場合は内閣府資料、より作成。

かし中国全土から見れば、相対的には「小規模」な災害であったかに注目しておく必要がある。

2) 人的被害と住宅被害の激甚性

災害像の第2の特徴は、人的被害とこれと密接に関連した住宅被害の激甚性という問題である。1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災においても、住宅被害は極めて甚大であった。

阪神・淡路大震災の公式の死者数は6,434人であるが、そのうち直接死は5,502人であった。直接死の約8割が住宅の倒壊による圧死者や、住宅被災で発生した火災による死者であった。¹³⁾

四川大地震と阪神・淡路大震災との被害状況について比較してみよう。表2のように、四川大震災は、人的被害でみると、死者69,226人、行方不明者17,923人とされている。しかし、行方不明者の大多数は、ガレキの下に埋もれたまま探索を断念されたものであるから、実質的には死者とみなしてよい。そうであるとすると、四川大震災の人的被害は、阪神・淡路のその約13倍以上にも達したと推察される。一方、住宅等の建物被害は、四川大震災では、阪神・淡路大震災と比べて、倒壊家屋で約42倍、損壊家屋で約37倍という膨大な数にのぼっている。

表3は、四川大震災の直接経済被害額の内訳の推計である。見られるように、広義の住宅被害額3,832億元は、直接経済被害総額8,944億元の実に40%以上にも達する。ただし、「都市住宅」の被害額のうち約半分は非住宅分と見込まれるので、住宅被害の純計額は2,738億元と推計される。その結果、直接経済被害総額のうち「農村住宅」分は約19%、「都市住宅」分は約12%、合計30%強が、厳密な意味での住宅被害額と推測される。とはいえ、住宅被害額が、総被害額の中では依然として最大の被害項目であることには変りはない。

一方、「死者・行方不明者」などの人的被害は、表4のように、最も甚大な被害をこうむった「極重災区」に、全被害者の97.2%もの極度の集中を示している。これに対して「倒壊家屋」と「直接経済被害額」の極重災区への集中度はそれほど顕著ではなく、40%程度に過ぎない。このことは、「極重災区」においては、住宅や建物は、被災住民が避難する余裕もなく一挙に倒壊し、その下敷きとなって、多くの人的被害が集中的に多発したことを示唆しているといえよう。

表3 四川大震災の直接経済被害額の内訳

（単位：億元、％）

区 分	被 害 総 額		う ち 四 川 省		甘 肅 省		陝 西 省	
1. 住宅被害	3,831.6	42.8	3,492.3	42.1	268.0	58.5	71.6	36.0
農村住宅	1,682.0	18.8	1,447.0	17.5	197.3	43.1	37.3	18.8
都市住宅	2,149.6	24.0	2,045.3	24.7	70.7	15.4	34.3	17.2
2. 産業被害	1,855.3	20.7	1,792.0	21.6	39.3	8.6	24.1	12.1
農業被害	323.1	3.6	317.6	3.8	4.5	1.0	1.1	0.6
工業被害	928.3	10.4	888.2	10.7	22.3	4.9	17.8	8.9
サービス業被害	603.9	6.8	586.2	7.1	12.5	2.7	5.2	2.6
3. インフラ被害	1,943.0	21.7	1781.6	21.5	98.8	21.6	62.7	31.5
（うち交通施設）	(712.3)	(8.0)	(615.1)	(7.4)	(56.5)	(12.3)	(4.5)	(2.3)
（うち水利電力施設）	(499.0)	(5.6)	(466.0)	(5.6)	(19.9)	(4.3)	(13.1)	(6.6)
4. 社会施設被害	562.1	6.3	515.0	6.2	20.8	4.5	26.3	13.2
（うち教育施設）	(278.0)	(3.1)	(249.6)	(3.0)	(8.9)	(1.9)	(20.2)	(10.2)
5. 住民財産被害	335.7	3.8	307.0	3.7	17.3	3.8	11.4	5.7
6. 土地資源被害	239.8	2.7	231.6	2.8	7.3	1.6	0.9	0.5
7. 自然保護区被害	47.0	0.5	45.7	0.6	1.2	0.3	0.2	0.1
8. 文化遺産被害	79.2	0.9	74.9	0.9	3.6	0.8	0.7	0.4
9. 鉱山資源被害	49.9	0.6	46.8	0.6	2.1	0.5	1.0	0.5
合 計（構成比、％）	8,943.7 (100.0)	100.0 —	8,286.9 (92.7)	100.0 —	457.9 (5.1)	100.0 —	198.9 (2.2)	100.0 —

（注）（1）「都市住宅」被害には、非住宅被害分（被害総額1,093.5億元、四川省分1,019.4億元）を含む。

（2）「工業被害」には、軍需工業被害分を含む。

（3）本表の被害額は、國務院報道（2008. 9. 4付）の8,451億元とは一致しない。

（資料）国家減災委員会科学技術部抗震救災専門家グループ（2008）『汶川地震災害 総合分析と評価』科学出版社，pp. 172-173，より作成。

表4 四川大震災の被災地域区別の被害割合

（単位：％）

被災地域区分	倒壊家屋	死者・行方不明者	直接経済被害額
極度重大被災区	42.9	97.2	39.5
重 大 被 災 区	44.7	2.0	44.7
一 般 被 災 区	12.1	0.8	15.2
影 響 区	0.3	0.3	0.6
合 計	100.0	100.0	100.0

（資料）国家汶川地震専門家委員会・災害評価チーム資料（2008. 7.），より作成。

他方、前掲表2で見られたように、四川は阪神の、人的被害で約10倍であるのに対して、建物被害では約40倍となり、人的被害と建物被害の比率の格差は極めて著しかった。このことから、四川の住宅や建物の方が、阪神の住宅や建物よりも地震の振動に各段に脆く、弱体であったことが推察される。事実、四川大震災後、中国の耐震基準の緩さ、耐震設計の杜撰さ、家屋構造の脆さ（耐震性の低いレンガ造り、ピロティー方式の多用等）、施工工事の手抜き、安全性を犠牲にした建

設費の節約等の問題点が指摘されている。¹⁴⁾ 阪神・淡路大震災の場合にも、同様の事例が存在しなかったわけではない。しかし、四川大震災では、こうした建物の安全性の軽視傾向が一段と顕著に現われ、それが激甚な住宅等の建物被害を発生させた¹⁵⁾と推察される。その結果、住宅被害に巻き込まれて、多くの市民が犠牲者となり、人的被害の人為的な拡大要因となったのである。

3) 多様なインフラ被害の甚大性と社会問題化

災害像の第3の特徴は、道路、橋梁、上下水道、学校施設、水利施設など、多様なインフラ被害の甚大性とその被害発生の人為的要因が鋭く問われ、社会問題化した災害だったことである。

前掲表3の、国家減災委員会の推計によれば、道路、鉄道、水利・電力施設などの狭義の産業インフラ施設の被害額は、直接経済被害合計額の21.7%を占めていた。これに、学校、医療保健、社会福祉などの公共社会施設の生活インフラの被害額6.3%を加えると、広義のインフラ被害額は、全被害額の約3割に達し、インフラ被害もまた甚大であったことが示唆されている。

インフラ被害の実物ベースでの詳細なデータはいまだ発表されていない。しかし、国务院が作成した「汶川地震震災復興再建全体計画」には、都市インフラ等の災害復旧復興計画があげられている。¹⁵⁾ また、産業インフラ被害の中では、特に四川省の水利・電力施設の被害額が相対的に大きい。これは、技術的に開発可能な水力エネルギーのうち、中国の中で四川省分が1.2億kWと最大であり、水利施設や水力発電所が多数建設されてきたことが背景にある。¹⁶⁾

問題は、こうしたインフラ被害の中には、激しい地震動に起因するだけではなく、耐震設計の不備や、防災工事の監理不足、手抜き工事を指摘される事例も少なくなかったことである。

特に社会問題化したのは、小中学校の工事不備のため、建物の崩壊によって多数の児童生徒達が犠牲となったケースである。親たちの一部は、地方政府に倒壊原因の責任追及を求め、役人が業者と癒着して建設費を安く抑えて手抜きした「おから工事」の疑いの指弾を公然と行った。¹⁷⁾ しかし、地元政府は、「原因は地震、責任追及はできない。」と反論している。公安当局も、遺族の抗議集会を嚴重に制限し、他の地域への抗議活動の波及の阻止に躍起となっている。¹⁸⁾

四川省政府は、被災からほぼ1年たった2009年5月7日、ようやく倒壊校舎の犠牲となった省内の児童・生徒数が5,335人にのぼると公表した。当局が児童・生徒の死亡者数の公表に極端に神経質になるほど、子供たちの死が、中国社会全土に与えた衝撃は鮮烈であったといつてよい。¹⁹⁾ 同時に、この問題は、学校の校舎だけではなく、中国の様ざまなインフラ整備にともなう政治経済システムの「影」の部分²⁰⁾を、大震災が図らずも露呈させたということができよう。

4) 被災した地域社会の多様性と様ざまな地域問題を反映した被害の広がり

災害像の第4の特徴は、被災地が平坦地から中山間地、さらに山地にまで及び、都市災害、農村災害、山村災害という異質性を有する大災害が、同時多発的に発生したことである。

まず、産業被害では、農業被害から近代工業被害、商業・サービス業被害、また、観光資源ともなっている歴史文化遺産被害まで、多様な被害が発生した（前掲表3）。四川大震災の直接経済被害の合計額8,943億元（約13.4兆円）は、2006年度の四川省の域内総生産額8,638億元を凌駕している。被害額は四川省に極度に集中しており、全被害額の92.7%を占める。産業被害も同様に四川省に極端に集中しており、四川省の地域産業に与えた震災の大きさを物語っている。

農業被害額は、金額でみる限り、工業やサービス業の被害額と比べると一見小さい。しかし、農山村の被災地では、震災前の平時においてさえ、人口流出による過疎問題の深刻化が止まず、

表5 四川大震災の極度重大被災区等の農業人口・非農業人口の概況（2007年）

地 区 名	面積(km ²)	人 口					
		(万人)	農業人口		非農業人口		
			(万人)	%	(万人)	%	
都 江 堰 市	1,208	60.9	43.8	71.9	17.1	28.1	
彭 州 市	1,419	79.5	54.0	67.9	25.5	32.1	
綿 竹 市	1,245	51.3	40.1	78.2	11.2	21.8	
什 邛 市	863	43.1	33.8	78.4	9.3	21.6	
安 県	1,404	51.0	43.3	84.9	7.7	15.1	
北 川 県	2,869	16.0	13.9	86.9	2.1	13.1	
平 武 県	5,974	18.7	16.3	87.2	2.4	12.8	
青 川 県	3,269	24.8	21.3	85.9	3.5	14.1	
汶 川 県	4,083	10.5	6.7	63.8	3.8	36.2	
茂 県	4,075	10.9	9.1	83.5	1.8	16.5	
極度重大被災区計	26,410	366.7	282.3	77.0	84.4	23.0	
重 大 被 災 区 計	72,074	1,390.3	1,063.0	76.5	327.3	23.5	
合 計	98,484	1,757.0	1,345.3	76.6	411.7	23.4	
[参考] 四川省 総 計	485,000	8,815.2	6,675.2	75.7	2,140.0	24.3	
全 国 合 計	9,598,000	132,129.0	72,750.0	55.1	59,379.0	44.9	

（注）（1）「極度重大被災区」と「重大被災区」の市、区、県の区分は、表1と同じ。ただし、「重大被災区」については、四川省内の29市区県の合計。

（2）％は、人口に占める農業人口、非農業人口の百分比。

（資料）四川省統計局他編（2008）『四川統計年鑑（2008年版）』中国統計出版社、国家統計局編（2009）『中国統計摘要（2009年版）』中国統計出版社、より作成。

今回の災害はそうした地域問題をさらに深め、加速化させる恐れが強い。四川省は、中国の中でも、農村部からの出稼ぎの多いことでつとに有名である。同省人口に占める「農業人口」対「非農業人口」の比率は、2007年には75.7:24.3となっている²⁰⁾。表5のように、四川大震災は、「都市型災害」であるとともに、むしろ「農村型災害」としての特徴を強く有していた。こうして、被災地の農業と農村は、都市との格差が拡大するもとで、その衰退傾向を、大震災を契機に一段と加速させられるか否かの瀬戸際に立たされているということができよう。

一方、四川大震災の特徴は、「農村型災害」であるだけでなく、同時に「都市型災害」でもあったことである。表6は、四川省における住宅被害と公共建物被害の状況を、都市部と農村部に區別して示したものである。住宅被害の合計は、被災人口基準でみると、都市部の方が農村部より14%ポイント程多い。また、被災住宅の被災面積基準でみると、同じく都市部の方が約17%ポイント多い。さらに、公共建物被害は、被災面積でみて、都市部は農村部の3.75倍と、圧倒的に高い被害ウエイトを占める。都市部には、学校、病院、文化・体育施設、政府関係施設などの多様な公共建物が集中しているからである。さらに、都市には、商工業などの都市型産業も集積している。顧林生によれば、この震災によって年出荷額500万元以上の非国有企業の中で、6,443社が生産停止に追い込まれ、そのうち、四川省の企業は5,610社（87%）であった。また、中央政府が管理監督する現地国有企業の直接経済損失額も414億元（約6,210億円）に達した²¹⁾。

表6 都市部と農村部における住宅被害と公共建物被害の状況（四川省）

区 分			都市部		農村部	
				%		%
住 宅 被 害	全 壊 住 宅	万 m ²	1,994	16.7	1,815	17.8
	重度損壊住宅	万 m ²	3,845	32.2	3,547	34.8
	一般損壊住宅	万 m ²	6,087	51.0	4,820	47.3
	合 計	万 m ² (%)	11,926 (117)	100.0 —	10,182 (100)	100.0 —
	全 壊 人 口	万人	91.3	28.2	68.1	24.0
	重度損壊人口	万人	232.4	71.8	215.5	76.0
公 共 建 物 被 害	合 計	万人 (%)	323.8 (114)	100.0 —	283.6 (100)	100.0 —
	全 壊 建 物	万 m ²	1,601	24.7	390	22.5
	重度損壊建物	万 m ²	2,242	34.5	804	46.4
	一般損壊建物	万 m ²	2,649	40.9	537	31.0
	合 計	万 m ² (%)	6,492 (375)	100.0 —	1,731 (100)	100.0 —

（注）（1）都市部は、城市と県城、農村部は、郷と鎮の合計。

（2）合計の（ ）内は、農村部を100とした場合の都市部の比率（％）。

（資料）顧林生「汶川地震の被害と復興の取り組み状況」（2009）『都市政策』135, 2009. 4, pp. 61-62の表2, 表3, より作成（原資料：四川省建設庁抗震応急指揮部資料, 2008. 5. 26付）。

なお、四川大地震の被災地には、山村に住むチャン族など少数民族の居住地も含まれていた。特にチャン族の犠牲者は、総人口32万人のうち約1/10にあたる3万人にも達した。これは実に、四川大震災の全犠牲者の約1/3を占める。大震災はチャン族の居住地における土壌・水資源などの自然環境や景観をも破壊し、それに立脚して独自の民族的な生活様式や歴史・文化・伝統などを育んできたチャン族の人々に巨大な損失を与えた。こうした甚大な被害を受けた少数民族の歴史や文化を尊重した新たなムラおこしや地域産業おこしも、重要な課題となっている。

以上のように、四川大地震は、農村問題や都市問題、民族問題をも含むさまざまな地域問題を抱えてきた各地域で、それらと重なり合うように、これらの問題を反映した多様な被害を発現させたのである。そうである以上、こうした被害の多様性と広がりに対応して、きめ細かな復興対策が広範囲に講じられなければならないことは必然であろう。

5) 80年代からの市場経済化の急速な進展のもとで生じた最初の巨大災害

災害像の第5の特徴は、1980年代から進展した中国の改革開放と市場経済化の急速な波の中で生じた、初めての巨大災害だったという点である。

現代の中国は、80年代初頭から改革開放が展開されるもとの一方で、沿岸部を中心に急速な経済成長を持続させ、中国のGDPは日本を抜いて世界第2位に躍り出た。²³⁾その一方、中国の1人当たりGDPはいまだ著しく低く、発展途上国の位置にある。しかし、この中国のGDP総額の増大と1人当たりGDPの低さは、全国一律に生じているわけではない。むしろ、極端な階層格差と地域格差をともしながら生じている点に著しい特徴がある。1人当たり消費支出を都市部と農村部で比較すると、2007年において、農村部の3,264元に対して、都市部は11,855元と、農村部

の実に3.6倍もの格差となっている。²⁴⁾ 1人当りGDPは、東部沿岸域の都市や省ではほぼ軒並み全国平均（100）を大幅に上回り、最高の上海市は345、北京市は296、天津市242、浙江省196、江蘇省178、広東省173、山東省146、と続く。これに対して、中西部の省はいずれも全国平均を大幅に下回る。四川省は、こうした後進地域の1つであり、1人当りGDPは全国水準の68%に過ぎず、下から6番目の低い位置にある。

こうして、中国では、改革開放と市場経済化の中で、沿岸域の都市部を中心に急速な経済成長が持続する反面、中西部の農業、農村では、地域的・階層的な不均等や経済格差の拡大が深刻な社会問題となってきた。四川大震災は、こうした状況下で生じた最初の巨大災害となった。

とりわけ、今回の災害は、都市部（城市と県城）の被害が大きかっただけでなく、農村部（鎮と郷）の被害もそれに劣らず甚大であった。前掲表6にも見られたように、被害の最も深刻な「極重災区」やそれに準じる「重災区」は、いずれも広大な農村部と農業人口を抱えている。「農業人口」対「都市人口（非農業人口）」の割合は、全国平均が55:45であるのに対して、四川省の「極重災区」では77:23と、農業人口の割合が全国平均と比べて20%ポイントも高い。農村部では、市場経済化で農業や畜産業などの不振が続く、四川省は出稼ぎ農民の供給のメッカとなっている。こうした貧しい農村部での家屋の倒壊、損壊と田畑や農業機械・施設等の崩壊が、農村住民に極めて重大なダメージを与えたことは、十分に推察されるであろう。

一方、都市部においては、住宅、学校、病院などは、建築基準はあっても、施工問題やコスト問題などがあって、十分な安全基準が担保されてこなかった。その背景には、急速な近代化と高度成長にともなう高密度、高速度の都市化に対して、都市の総合的な防災能力が弱体化し、安全確保のニーズに追いつけないという現実があった。この点を、孫玉平教授は、次のように説明している—「1990年代に建造された建物は、設計・監理技術者の要請が市場の猛成長に追いつけず、設計ミスと施行現場では出稼ぎの農民を働き手として雇わざるを得ないケースが多くなることが推測される。経済成長期間中に建設されたそれらの建造物は、築年数がそれほど長くないにもかかわらず、相当数の被害（大破率が26%）を受けた²⁵⁾」、と。改革開放と市場経済化の「影」の部分が露呈されたのである。こうして、都市でも農村でも、地域的不均等と経済格差が構造的に拡大するもとので、四川大震災による激甚な被害が発生した。

ここにおいて、いまや、以上のような四川大震災の被害の全体像に対応する今後の震災復興のあり方が大きく問われてきているのである。

2. 四川大震災の復興計画への取り組み

前節で考察したような四川大震災の災害像の特徴と課題に対して、中国政府や省政府は、どのような復興理念の下に法的整備を行い、また復興計画を講じて対応しようとしたのであろうか。

（1）防災減災対策に対する改善と法制度の整備

四川大震災後の中国政府の対応は素早く、緊急に国家地震応急救援体制を立ち上げた。一般法である「防震減災法」（1997年12月制定、1998年3月施行）の規定に則って、日本の中央災害対策本

部に相当する国务院の「抗震救災総指揮部」をいち早く設置した。²⁶⁾総指揮をとる温家宝首相は、災害発生から7時間後には既に被災地入りしていた。これ以前、震災発生から2時間後には、国家減災委員会による救災応急体制がとられ、国家緊急救援隊の出動、人民解放軍と武装警察部隊の出動も要請され、初動体制の設置は極めて迅速であった。²⁷⁾この危機管理体制の整備状況と迅速な対応は、阪神大震災時のわが国の対応と比べると実に素早く、高く評価されてよい。

しかし、四川大震災を、被災直後の緊急の応急対策としてだけではなく、被災前の災害予防対策から、被災後の避難対策、復旧・復興対策という災害対策の総過程として捉えるならば、四川大震災の場合、防災対策上の多くの問題点や欠陥があったことも見落とされてはならない。しかし、この点については第3節で触れることとし、本節では、その前提として、以下、中国の政府当局が、四川大震災をどのように受け止め、かつ、どのような復興理念と法整備、計画のもとに復旧・復興を推し進めようとしてきたかについて簡単に整理しておこう。

大震災後、各省庁では災害対策の問題点の反省が行われたといわれている。だが、今回の災害に対する中央政府の全般的な総括はまだ出されていない。しかし、四川大震災後の2008年12月に実施された「防震減災法」の改正にあたって、国务院法制局と中国地震局は大震災の教訓をまとめている。この点を、顧林生教授は、以下の7点に整理している。²⁸⁾

①地震防災計画の作成と実施には不十分さがあった。②地震重点観測地域での国の観測が不足していた。③地震の観測と予報に関する設備投資が不足し、観測能力の向上を妨げていた。④都市部の総合的な防災力が脆弱化していた。⑤農村の住宅の耐震設計はほとんど行われていなかった。⑥住民に防災意識の低さと自助・共助能力が不足し、防災組織化されていなかった。⑦地震緊急救援システムが未整備で、避難テント、仮設住宅等の生活復興がルール化されていなかった。

以上の「教訓」のもとに、一般法である「防震減災法」が2008年12月27日、11年ぶりに改正され、その実施に向けた諸規定の整備や指示、予算編成の実施の方向が示されたのである。²⁹⁾

(2) 「汶川地震震災復興再建条例」の制定とその位置づけ

ところで、「防震減災法」は、地震対策の一般法ではあるが、四川大震災の震災後の復興対策に直接適用できる法制度ではない。中国では、1980年代の改革開放以来、法制化が進められ、30余りの防災・減災に関する法律や条例が制定されてきた。しかし、日本の「災害対策基本法」や「災害救助法」、「激甚災害法」にあたる、災害一般に適用される包括的な災害対策に関わる基本法は存在せず、個々の災害復興に対しては、個別の種類の災害に対応する個別法で対処してきた。³⁰⁾しかし、今回は、「汶川地震震災復興再建条例」という、四川大震災だけを対象とした特別法が、2008年6月8日に制定された。これは、中国で初めて制定された、特定の地方災害を対象とする国家主導の復興再建に関する行政条例であると指摘されている。³¹⁾

「汶川地震震災復興再建条例」（中華人民共和国国务院令526号、以下、「条例」とも略記）は、全部で9章、80条からなり、四川大震災の復興再建に関わる「理念」はじめ、応急対応から復興計画に至る、復興再建とその手段、プロセス等の全体のフレームワークを規定した法律である。³²⁾

第1章「総則」では、この「条例」が、四川大震災の「復興再建を強力かつ効果的に推進し、積極的かつ確実に被災者の正常な生活・生産・学習・仕事条件の回復と被災地の経済社会の回復及び発展の促進を目的としている」（第1条）、と謳われている。また、この条例の法的根拠が、

「中華人民共和国突発事件対処法」及び「防震減災法」にあることが明示されている。

震災復興再建の「原則」としては、「①被災地の自力更生と国家支持、対口支援（一対一支援）の結合、②政府主導と社会参加の結合、③現在地復興再建と遠隔地移転新建設の結合、④質的重視と効率重視の結合、⑤当面の課題と長期の視点の結合、⑥経済社会発展と生態環境資源保護との結合」（第3条）、が掲げられている。

みられるように、ここでは、質の異なる、一見してかなり矛盾した内容を含む課題の「結合」や「融合」を図ることとされている。これらの「原則」は、確かに両立させることのかなり困難な課題を「結合」して追求することを求めており、その「結合」のあり方を実践レベルに委ねている。しかし、その実践に当たっては、「人間本位」、「科学的計画」、「統一性と各分野への配慮」、「段階的实施」、「自力更生」、「国家支援」、「社会扶助」等の方針を堅持することとされている（第2条）。とはいえ、ここでも、それぞれの方針は、必ずしも矛盾なく整合的であるとはいえない。

しかし、こうした基本的視点に立って、被災者の「仮設住まい」の確保を緊急に行い（第2章）、震災の「調査評価」を実施し（第3章）、その上で、自然環境や歴史遺産の保全、環境アセス、耐震強化など多面的なニーズに配慮しながら「復興再建計画」を立て（第4章）、その復興再建計画を実施し（第5章）、必要な「資金調達」や「震災復興再建基金」の設立等の財源措置を講じ（第6章）、監督管理（第7章）、法律責任（第8章）を明確にする、としている。なお、第9章は、附則である。

以上をみる限りでは、四川大震災の「災害復興再建条例」は、その内部に矛盾や錯綜した部分を含みながらも、「高邁な理念」と具体的な「実践戦略」のもとに位置づけられていると一まずは評価してよいであろう。

（3）「国家汶川地震震災復興再建基本計画」の策定と意義

前項で考察した「復興再建条例」に基づき、その具体的計画として、2008年8月27日に策定されたのが「国家汶川地震震災復興再建基本計画」（以下、「復興再建計画」とも略記）である。³³⁾

復興再建計画は、表7のように、全体で15章からなっている。この「復興再建計画」は、被害状況と問題点の把握、復興に当たっての基本的な考え方をフォローした上で、具体的な全体復興計画を提起している。「復興再建計画」の対象範囲は、前掲表1でみられたような、四川、甘肅、陝西3省の「極度重大被災区」と「重大被災区」に属する51の県・市・区からなり、総面積約13.3万km²、1,271の郷鎮と14,565の行政村を含み、総人口1,987万人となっている。

震災復興の「基本理念」は、「科学的発展観を全面的に徹底し、人間本位の、かつ自然環境重視の復興再建原則に基づいて、被災者の切実な利害と被災地域の長期的な発展を重んじる。」とされた。計画期間は、2008—2015年までの8年間とする。ただし、2008—2010年の前半3年間は計画の第1段階とし、被災者の基本的な生活条件と被災地の経済社会を、被災前の水準か、それをやや上回る水準にまで回復させることを再建の「基本目標」とする。

そのために、例えば、この間に、住宅415万戸を新築し、214万戸を修復する。農村部では、政府が個人の住宅に直接補助金を給付し、都市では安い公共住宅を建設する。雇用対策では、職業訓練などをおして約100万人を就業させ、就業者が1人もいない家族をなくするとしている。

表7 「汶川地震震災復興再建基本計画」の項目

第1章：	復興基盤	被災地の概況，災害損失，直面している問題，有利な状況
第2章：	全体要求	指導思想，基本原則，復興目標
第3章：	空間配置	復興区画，都市配置，産業配置，住民の居住場所の確保，用地手配
第4章：	都市・農村住宅	農村住民の住宅，都市住民の住宅
第5章：	都市建設	市政公用施設，歴史文化の有名な都市・町・村
第6章：	農村建設	農業生産，農業サービス体系，農業インフラ
第7章：	公共サービス	教育および科学研究，医療衛生，文化体育，文化自然遺産，就業および社会保障，社会管理
第8章：	インフラ整備	交通，通信，エネルギー，水利
第9章：	産業復興	工業，観光，商業貿易，金融，文化産業
第10章：	防災減災	災害防止，減災災害救済
第11章：	生態環境	生態系修復，環境整備，土地整備・再開墾
第12章：	精神の対策	ヒューマニズム，民族精神
第13章：	政策措置	財政，租税，金融，土地，産業，対口支援，援助，その他の政策
第14章：	復興資金	資金の需要と調達措置，刷新融資，資金配置
第15章：	計画の実施	組織指導，計画管理，分類実施，物資保障，監督検査

（資料） 国务院抗震救灾總指揮部復興再建設計グループ（2008）『汶川地震災害復興再建基本計画』，pp. 1-3，より作成。

また、地震で崩壊した農地約10万 ha を修復し、農民・中小業者への小口融資計画もあげられている。さらに、学校については、3,462の小学校、970の中学校をはじめ、5,181の学校を耐震性のあるものに再建するとしている。なお、2011—2015年は計画の第2段階とし、さらに進んで全面的な復興の完了期と位置づけられている。

復興計画の重点項目は、ヨリ具体的には、都市と農村の空間配置、都市・農村の住宅建設、インフラ整備、土地の整備や再造成などハード面の復興再建のほか、公共サービス、産業復興などハードとソフトが混合した分野の復興、防災減災と生態環境および自然環境と歴史文化遺産の保護、等である。「復興再建計画」は、全体計画である1本の基本計画のもとに、さらに分野別の10本の部門計画からなる。部門計画は、中央の担当省庁と被災地方政府の担当部局との間で共同作業を行い、中央で最終調整を行うこととされている。³⁴⁾

復興財源の総額は約1兆元（約15兆円）が見積もられている。この推計総額のうち、中央政府財政からの復興資金の投入は3年間で約30%が予定されている。そのために、中央財政に「汶川地震震災復興再建基金」を創設する。復興財源のうち残りの約70%は、地方政府の資金投入、被災地以外の財政力の強い省・市からの「対口支援」、義捐金、国内銀行からの貸出し、資本市場をとおした融資、外国からの緊急借款、被災住民の自己資金、企業の自己資金と借入金等、多様なルートからの資金調達が予定されている。

以上のように、復興再建計画は、四川大震災による被災者の基本的な生活条件と被災地の経済発展レベルを被災前のレベルにまで引き上げ、経済社会の持続的発展の基礎を築きあげることを目的として、具体的には、都市と農村の住宅復興を基本的に完成させ、安定的な就業機会を確保し、家計所得の水準を引上げ、教育施設の再建、都市インフラの整備、農業と工業などの産業基盤の整備と生産向上を図る、等の復興原則を掲げたのである。

しかしながら、重要な問題は、実際の復興過程において、これらの基本的な理念や復興原則が

どの程度貫徹され、かつ目的が達成できていくかであろう。そうでなければ、「復興再建計画」は、たんなる「絵に描いた餅」に過ぎないことになるからである。

3. 四川大震災からの災害復興過程の特徴と課題

四川大震災の復興状況については、復興再建計画の第1段階の最初の3年間がまだ完了しておらず、かつ、公式な資料の入手もまだかなり制約されている。しかし、本節では、われわれの現地調査やその後の入手資料をもふまえて、四川大震災の復興過程の実態と特徴について中間的総括を行い、また、若干の政策評価と問題点の指摘や課題の提起を行ってみたい。

(1) 災害復興への資源と財源の短期間での集中投下

四川大震災からの復興過程の特徴は、第1に、中国の中央政府が、いわば体制の威信をかけて、震災復興のための資源と財源を、しかも短期間に集中的に投下してきたことである。

四川大震災の特別法である「復興再建条例」は、先述のように、震災が発生した2008年5月12日からいまだ1カ月も経っていない6月8日には、国務院によって制定された。さらに、3カ月後の8月12日には、この「条例」に基づいて、「復興再建基本計画」が策定され、復興計画が実行へと移された。いま、四川大震災が、阪神・淡路大震災と比べて10倍から数10倍の巨大災害であったことを改めて想起すれば、この復興への取り組みのスピードとスケールが、いかに高速かつ大規模なものであったかが推察されよう。阪神大震災の場合には、倒壊した高速道路の解体・再建こそ真先に実施されたものの、被災者と被災地によって強く要望された災害復興の「特別法」は結局制定されなかった。また、復興計画の決定も、震災発生から6カ月半後と大幅に遅れてしまった。

これに対して、四川大震災では、被災直後の5月半ばには早くも「条例」制定の方針が決まり、その制定に向けて具体的な体制が動き出した。³⁵⁾6月初頭には、国務院地震災害救災総指揮部の決定に従い、国家発展改革委員会が「国家汶川震災復興計画グループ」を組織した。この復興計画グループの構成は、国家発展改革委員会が組長単位、四川省人民政府と住宅都市農村建設部が副組長単位、その他、陝西省と甘粛省の人民政府のほか、国務院内部機関等の38部門からなる、いわば、中国の中央政府と被災3省の総力をあげた「オール・チャイナ」の体制となっていたのである。

6月13日、国務院は「国家汶川地震災害復興計画工作方案」を発表した。これに基づいて、建設部が災害復興計画を編成した。建設部は、四川、陝西、甘粛3省の建設庁と連携し、省、市(州)、県(市)の3級からなるワーキンググループを組織し、被災地復興計画の策定作業を開始した。さらに、被災後1週間目から、中国都市計画復興院、精華大学、同済大学等のワーキンググループが、被災地の6市22県で大規模な調査を行った。こうした調査結果に基づいて、都市・農村再建計画を含む復興計画案が作成された。この計画案は、中国語と英語で国内・国外のパブリックコメントを求め、8月27日の「復興再建基本計画」の策定へとつながるのである。³⁶⁾

こうして中国政府は、極めて短期間に、国内の中央・地方の行政機関だけではなく、国の内外

表8 中央財政から中央震災復興再建基金への支出額

年度	中央震災復興再建基金への支出額（億元）
2008	740.00
2009	1,304.51
2010	974.43（見積り）
合計	3,018.94

（注） 2010年度は、同年度予算草案による見積りである。

（資料） 財務部（2010）「2009年度中央・地方予算執行状況及び2010年度中央・地方予算草案報告—2010年3月5日現在 第11回全国人民代表大会第3次会议」，より作成。（新浪网新聞センター <http://news.sina.com.cn/c/2010-03-16/143117225233s.shtml>）。

の研究者や専門家の知恵や経験をも総動員して復興再建計画をつくりあげ、震災復興に資源、財源を集中投下して、3年間（最終的には2年以内）に、被災前の状態以上への回復を目指す方針を明確にしたのである。その背後には、「人間本位」の復興という社会主義の建前にとどまらず、むしろ、少数民族問題や経済格差の拡大を背景としながら、災害による甚大な被害と復興過程での矛盾をとおして顕在化しはじめた民生安定への重大な懸念に対する、中国政府の神経質なまでの配慮と危機意識が存在していたと推察される。さらに、その先には、同年8月に迫った北京五輪と、2010年の上海万博という、近代国家・中国の国威をかけた二大イベントの成功への第一関門としての位置づけがあったであろう。

表8は、中央財政から、中央の「汶川地震震災復興再建基金」への2008～2010年度間の財政支出額の合計である。2010年度は、予算草案段階の見積額で確定額ではないが、この3年間に、中央の復興再建基金への支出額の合計は約3,019億元に達する。中央政府は、汶川地震震災復興再建基本計画に必要な事業費の総額を約1兆元と見積もり、その約3割を中央財政から支出することを約束していた。それ故、中央政府は、ここにその公約を果たすことによって、震災の災害復興に対するリーダーシップと支配体制の威信とを、国の内外に示そうとしたのである。

（2）経済インフラの整備と産業基盤の再建を最優先した経済開発型の復興再建計画

復興過程の第2の特徴は、災害復興の支柱となるべき「汶川地震震災復興再建基本計画」が、被災住民の生活基盤の復興よりも、むしろ、その復興計画の重点を、経済インフラの整備と産業基盤の再建を最優先する、経済開発型復興の側面により大きく傾斜させていることである。

汶川地震震災復興再建基本計画は、復興再建条例の基本原則に基づいて、四川大震災による被災者の基本的な生活条件と被災地の経済発展レベルを被災前のレベルにまで引き上げ、経済社会の持続的発展の基礎を築きあげることを「目的」としていた。しかし、その「目的」を達成するための「手段」とプロセスは、先述のように、様ざまな、時として相互に矛盾する諸施策の「結合」であった。したがって、その諸施策の「結合」が、「条例」が謳う復興の目的、すなわち、「復興再建を強力かつ効果的に推進し、積極的かつ確実に被災者の正常な生活・生産・学習・仕事条件の回復と被災地の経済社会の回復及び発展の促進」（第1条）に、どの程度資するものとなるかは、具体的な計画内容と事業執行の現実在即して評価されるべきであろう。

表9は、四川大震災の復興再建計画における分野別計画の内訳額である。これで見ると、震

表9 四川大震災復興再建基本計画の分野別計画額等の内訳

分 野 別	プロジェクト数	計画額	構成比	分野別の内訳
	件	億元	%	
1. 生活基盤関係	16,220	4,136.1	44.1	
(1)住宅建設	270	2,240.4	23.9	<ul style="list-style-type: none"> ・都市と農村の住宅の補修と新築 ・都市インフラ建設、歴史文化遺産・景勝地震災後再建 ・教育、医療衛生、文化文物保護、福祉、雇用等の再建
(2)都市・農村体系整備	899	935.0	10.0	
(3)公共サービス施設	15,051	960.7	10.2	
2. 産業基盤関係	12,795	4,825.1	51.4	
(1)経済インフラ整備	1,375	2,693.6	28.7	<ul style="list-style-type: none"> ・道路、鉄道、航空、通信、エネルギー、水利施設等の再建 ・農業生産施設及び農業インフラ震災後再建 ・農業生産、工業、観光業、文化サービス、市場サービス体系の再建
(2)農村建設	184	536.0	5.7	
(3)生産立地・産業調整	11,236	1,595.5	17.0	
3. その他	689	424.4	4.5	
(1)防災減災対策	425	157.0	1.7	<ul style="list-style-type: none"> ・災害リスク対策、観測・予告、救援救助、総合減災の再建 ・林業、環境、水土保持、草地等の再建及び土地利用
(2)生態環境修復	177	206.0	2.2	
(3)精神ケア施策	76	13.7	0.1	
(4)その他	11	47.7	0.5	
合 計	29,704	9,385.6	100.0	

（資料） 国務院発展研究センター（2010）「四川地震灾区再建復興投資状況分析」同センター情報ネット，2010. 3. 11（<http://drcnet.com/DRCnet.common.web/DocViewSummary.aspx?docid=2163586&leafid=14>），より作成。

災復興再建の最も優先的な重点は、道路、鉄道、航空、通信、エネルギー、ダムなどの経済インフラの再建・整備に置かれ、2,694億元（28.7%）と最大項目となっている。これに、農村建設（農業インフラ）及び農業や工業を含む産業立地・産業調整を加えた産業基盤関係の復興再建事業費の総額は4,825億元に達し、復興再建計画総額9,386億元の、実に51.4%と過半を占める。

これに対して、被災住宅の修復や再建のための住宅建設は2,240億元（23.9%）と、第2位となっている。この被災後住宅建設に、教育・文化・福祉・医療等を含む公共社会サービス施設の再建961億元（10.2%）と、上下水道などの都市インフラ建設を含む都市・農村体系（システム）整備935.0億元（10.0%）とを加えた生活基盤全体の復興再建事業費は4,136億元（44.1%）に達する。しかしながら、産業基盤全体の4,825億元（51.4%）と比べると、7%ポイント以上も低い。とはいえ、復興再建計画の政策的優先度の評価は、より正確には、災害被害額と復興再建計画額との対比において考察されなければならないであろう。

表10は、四川大震災の被害額と復興再建計画額とを分野別に対比したものである。先述のように、四川大震災の被害総額は8,944億元と推計されていた。これに対して、復興再建計画の総額は9,386億元である。そこで、(A)被害総額と(B)復興再建計画総額とを対比すると、後者は前者の104.9%に相当し、被害総額を5%ほど上回っていることがわかる（表中の(B)/(A)の最下段）。

これに対して、生活基盤関係、とくに住宅関係では、復興再建計画額は、災害被害額を100と

表10 四川大震災の被害額と大震復興再建基本計画額との比較

分 野 別		(A)被害額		(B)復興再建計画額		(B)/(A)(%)
		億元	%	億元	%	
生活基盤関係	住宅関係	4,167.3	46.6	2,240.4	23.9	53.8
	公共社会サービス施設	562.1	6.3	960.7	10.2	170.9
	都市・農村システム	742.3	8.3	935.0	10.0	126.0
	(小計)	5,471.7	61.2	4,136.1	44.1	75.6
産業基盤関係	経済インフラ	1,292.7	14.5	2,693.6	28.7	208.4
	農業関係	323.1	3.6	536.0	5.7	165.9
	工業・サービス業関係	1,532.2	17.1	1,595.5	17.0	104.1
	(小計)	3,148.0	35.2	4,825.1	51.4	153.2
そ の 他		324.0	3.6	424.4	4.5	(—)
合 計		8,943.7	100.0	9,385.6	100.0	(104.9)

(注) (1) 被害額のうち「住宅関係」には、農村住宅・都市住宅の被害額3,831.6億元の他、住民財産被害額335.7億元を含む。

(2) 「都市・農村システム」の被害額には、上下水道等の都市生活インフラ施設の他に、土地資源、歴史文化遺産、自然保護区の被害額を含む。

(3) 「工業・サービス業関係」の被害額は工業とサービス業の被害額の合計である。

(資料) (A)欄については前掲表3, (B)欄については表9の各資料, より作成。

してそのわずか53.8%をカバーするに過ぎない。しかも、被害額の中では、住宅関係被害額が全被害額の約47%と半分近くを占めて最高であるにもかかわらず、復興再建計画による住宅再建支援率では、全ての項目中で最低の53.8%に過ぎないのである。被災住宅に対する公的支援は、他の分野と比べると大幅に軽視され、「自立再建」を基本としていたことが示唆されている。

その一方、教育・福祉関係などの公共社会サービス施設では、被害額に対する再建計画額の比率は170.9%とかなり高い。これは、何を意味しているのだろうか。筆者は、学校関係の復興再建計画に注目している。というのも、この分野の被害額の約半分(49.5%)が、校舎等の倒壊を含む教育関係の被害だったからである。小中学校の震災被害については校舎等の倒壊率が極めて高く、そのため多数の児童が犠牲になって、重大な社会問題となったことは先述した。特に、小中学校の復旧再建は高い完成度で取り組むべきものとされていたのである。なお、住宅関係を含む生活基盤関係全体では、(B)/(A)の比率は75.6%と、依然としてかなりの低率となっている。

これに対して、産業基盤関係では、(B)/(A)の比率は軒並み100%を超えている。とくに、高速(基幹)道路、鉄道、航空、通信ネット、エネルギー、ダム等を含む経済インフラは、被害額の1,293億元(14.5%)に対して、再建計画額は、2,694億元(28.7%)と被害額をはるかに凌駕して全項目中で最大である。(B)/(A)の比率も、208.4%と最高の値を示している。注目されるべきは、この中には、災害による被害施設の修復や再建だけではなく、綿竹～茂県、成都～汶川間のハイグレード道路の新設、また成都～都江堰間の都市間鉄道と西安～成都間鉄道の新設、成都を拠点とする衛星通信システムと総合情報プラットフォームのネットワークづくりなど、災害を契機とした新規の開発型復興も含まれている。ここには、産業基盤優先型の復興の特徴がまことに如実に表れている。³⁷⁾

農業関係では、被害額の323億元(3.6%)に対して、再建計画額は536億元(5.7%)であり、(B)

/(A)は165.9%と相対的に高い。この中には、被害を受けた農地、農業用施設、農機具、農業用水、農道などの復旧復興事業は無論含まれている。しかし、それだけではない。良質の食糧・食品生産拠点の新設、特色ある野菜・果物生産拠点の創設、茶・生葉・桑の生産拠点の新設、畜産業・水産業・林業での新たな拠点づくりなど、農業産業化をリードするアグリビジネスや農業専門協同団体を援助し、農産物の流通インフラ施設を新設する事業も含まれているのである。³⁸⁾

一方、工業・サービス業などの産業関係では、被害額の1,532億元（17.1%）に対して、再建計画額は1,596億元（17.0%）、(B)/(A)は104.1%であり、一見すると、被害額と復興計画額との間に余り格差がない。しかし、中身をみると、例えば、産業政策や産業参入条件にしたがい、企業の合併・連合・組織再編等の方法によって、被災地の企業の構造調整、規模・水準のグレードアップを支援するとか、また、産業構造の転換を積極的に促進し、国内外の投資家による被災企業の組織再編や再建への参入を支援する、さらに、産業集積区（工業パーク、経済開発区等）について、国・省レベルの開発区の再編、拡充、新設を計画している。³⁹⁾つまり、産業政策関係でも、災害をむしろ産業再編の絶好の好機として捉え、経済開発型復興が志向されているのである。⁴⁰⁾

以上を要約すれば、汶川地震震災復興再建計画の特徴は、学校等の被災者の生活基盤施設の復興支援にも一定の配慮は示す一方、しかし、その最優先の課題は、既存の経済インフラや産業基盤の再建のほか、新規の産業インフラと先進的な産業基盤づくりをも強く志向する経済開発型復興となっていたということである。

（3）住宅再建の迅速性の必要と住宅再建支援の問題点

復興過程の第3の特徴は、都市住宅とともに、農村住宅の早期再建が復興対策の柱の1つとして重視されて公的支援策が講じられる一方、大掛かりな集団移転問題が生じたことである。

348万戸に及ぶ住宅の倒壊・損壊は、一瞬にして大量のホームレスを発生させ、住宅再建は焦眉の急となった。とりわけ貧困な農村部の被災住宅の再建は火急の課題であった。このため、政府は農村住宅の再建に1戸当り2万元の補助金を支給し、かつ、上限5万元の貸付制度を用意した。しかし、1戸当りの住宅建設費には平均10万元はかかるといわれている。建設資金を工面ができない場合には、倒壊した住宅の再建は断念せざるを得ない。

四川省の農村部で倒壊・損壊した家屋は約348万戸、うち改修分約221万戸の工事は2008年末には完了したとされる。一方、倒壊した農村住宅約126万戸の再建は、2009年9月までには全戸完成の予定とされていた。⁴¹⁾しかし、2009年11月下旬のわれわれの調査時点でも、いまだ建設中の農村住宅は多数見受けられた。また、住宅の再建をあきらめざるを得ない被災者には、被災者向けの公営集合住宅が建設され、提供されることになっていた。公営住宅の建設は全額公費負担でまかない、共益費等を除いて、入居者の家賃負担は原則なしとされている。しかし、農民の場合、農地や農用スペースまでは供与されない。その結果、住宅スペースは確保されても、そこでは農業が営めず、生活ができないために出稼ぎに出るケースが頻発している。

しかも、こうした住宅提供は一部の重点地域に限られている。被災者の大半は、部分的な補助金給付を受けても、後は自力で住宅を再建せざるを得ない。補助金は、一律の1戸2万元の再建補助金以外にも、いくつか種類がある。しかし、農地の請負耕作権をもつ農民にしか給付されない補助金があるなど、受給できる補助金にも格差が存在する。その結果、被災者の再建費用のう

表11 四川大震災の復興地域区分の特徴と復興方法

	①適合復興区	②適度復興区	③生態環境優先復興区
面積 (km ²)	10,077(7.6%)	38,320(28.9%)	84,199(63.5%)
人口(万人)	772.8(38.9%)	1,180.1(59.4%)	33.8(1.7%)
地域特性	資源環境の耐久能力が高く災害リスクは小さいため、元の土地に県や郷鎮を復元し、大規模な人口集約と各種産業を全面的に展開できる地域	資源環境の耐久能力が低く災害リスクが大きいため、規模的制約を前提として元の土地に県や郷鎮を復元し、適度の人口集約と特定の産業を発展できる地域	資源環境の耐久能力が非常に低く、災害リスクがきわめて大きいので、生態環境の改善が重要。建設用地の欠乏により交通などインフラ整備のコストが甚大で、元の土地に市街地機能を復元し大規模に人口集約するには適さない地域
空間配置	四川省の龍門山麓の平原と同山脈の丘陵地帯、甘肅省の渭河と涇河の河谷地帯と徽成盆地、および陝西省の漢中盆地周辺から関中平原にかけての一带、そのほか点在する数箇所	四川省の龍門山背後の高原と同山中の溪谷地帯、甘肅省の西秦嶺山区、および陝西省の秦巴山区、そのほか開発強度を抑制すべき地域	四川省の龍門山の活断層中心部と高山地区、甘肅省の庫馬と龍門山の活断層、および陝西省の勉略洋活断層、そのほか各レベルの諸保護区
地域の開発方針と産業発展の方向	工業化と都市化の推進により人口と経済を集約し、産業振興と雇用創出をはかる。四川省、甘肅省、および陝西省では、成（都）徳（陽）綿（陽）経済区、天水経済区、関中経済区の各重要拠点形成する地域	保護を優先し、適度な開発と点状の発展をはかることで、適度の人口規模と良好な生態環境、そして明確な産業特色を有する地域	生態環境の保護と修復を主眼とすることで、自然文化資源や貴重な動植物資源、点在する住居を保全する地域
産業配置	産業連関の強化、比較優位産業の発展、産業基地化	観光業を重点に、次に生態系、農業。鉱物資源の適度開発。工業開発区の制限	観光、農林牧畜業は適度に、工業復旧は禁止
人口配置	人口移入	域内の人口保持	人口移出

（注） 面積および人口の（ ）内は、復興計画範囲全体に占める構成比（％）。

（資料） 国務院抗震救災総指揮部復興再建設計グループ（2008）『汶川地震災害再建復興基本計画』、第3章、より作成。

ち自己負担分にも格差が生じる。自己負担分が多ければ、多額の住宅ローンが必要となり、ローンの返済のために、結局、一家総出で出稼ぎを余儀なくされるケースも少なくない。

以上のような被災者間の復興格差の拡大は、制度間の格差と同時に、自己負担による自力再建を基本的な柱の1つとする復興原則それ自体に起因している。政府のいう完全な住宅保障と、現実の住宅再建との間には、相当大きな乖離が見受けられるのが実態である。農村住宅の確保には、⁴²⁾いまだ多くの課題が残されているのである。

一方、都市住宅については、最大被災地の四川省では、住宅の修復・補強が約134万戸、恒久住宅による再建が約68万戸と見込まれた。しかし、都市住宅については、農村住宅とは異なり、基本的に補助金の支給はなく、金融機関等からの住宅ローンと自己資金とで住宅再建資金を工面せざるを得ない。そのため、都市住宅にあっては、住宅の補修・補強は2009年末までに終了したもの、恒久住宅の再建については、竣工した分は半分にも達しない。⁴³⁾日本と同様、「自力再建」を原則とした場合の、災害被災住宅の再建の困難を端的に示すものといって過言ではない。

他方、中央政府の「再建復興計画」によれば、被災地の復興の空間配置は、資源環境のキャパシティを総合的に評価し、その上で、開発推進の度合と産業発展の方向、人口密度、都市建設の適合度などに基づいて、「①適合復興区」、「②適度復興区」、「③生態環境優先復興区」の、大き

く3つに区分されている。⁴⁴⁾その概要を示したのが、表11である。

四川大地震のように多様な地域を含む「巨大災害」の場合には、復興再建に際して、こうした一種のゾーニングの設定は、確かに必要であるかもしれない。しかし、②や③の地区、特に③地区については、多くの問題点が残されている。③地区のような、山間部の被災した「再建開発中止地」は、人口ではわずか1.7%にすぎないものの、面積では全体の6割を凌駕している。しかも、その住民は、県や郷鎮ごと、平地の復興再建促進地区への集団移転を余儀なくされている。この場合、住居は無償で供与される。その一方、膨大な数の移住者にとまなう新規求職者の増大、職業訓練、地域コミュニティの再建、自然的・社会的環境の整備など、被災者の立場に立った早急な条件整備が間に合わず、緊急かつ不可欠な課題が残されている。

しかも、広大な面積をかかえる山間部の被災地域の資源環境の保全が、こうした集落整理や人口移出のような手法で可能であるかについても、大きな疑問が残る。むしろ逆に、人口の強制的過疎化は、資源や環境の管理と保全を阻害し、森林や耕地の荒廃と減少を拡張し、その結果、資源の枯渇と環境の破壊、また自然災害の頻発を促進する可能性が避けられないからである。⁴⁵⁾集団移転にとまなうこうした新たな問題点も、早急な検討課題であるといつてよい。

（4）中国独特の「対口支援」方式による災害復興——その「光」と「影」——

復興過程の第4の特徴は、復興再建の計画や事業に、中国特有の援助システムである「対口支援」（一対一支援）方式が極めて大規模に採用され、重要な役割を果たしていることである。

「対口支援」方式とは、経済的に発展し、相対的に豊かな省や直轄市が、被害が大きかった被災地域の再建復興を一対一で支援する、中国独特の地域間協力と資金・資源協力の仕組みである。その重要なポイントは、経済的に発達した地域の省・市が、自らの財政収入を使って、相対的に経済力の乏しい被支援地域を援助する点にある。今回の大震災後、各省・直轄市等は、自発的、積極的に被災地に各種の援助を提供しはじめていた。中央政府は、こうした再建支援モデルを直ちに調整・秩序づけ、四川大震災の震災復興の国家再建計画の中に採り入れようとした。⁴⁶⁾この方式の採用は、今回が初めてではない。しかし、これだけ大規模に、かつ巨大災害による被災地域に対して集中的に「対口支援」を実施するのは、今回が初めてのことであった。

国務院は、2008年6月11日、「汶川地震災害回復復興対口支援方案通知」を出し、「対口支援」を受ける被災地の県（市）と、支援を行う省（直轄市）の一対一の組み合わせを公表した。⁴⁷⁾その概要を示したのが、表12である。

災害は、貧困の悪循環を生み、維持可能な発展の阻害要因ともなりやすい。四川大震災では、先述のように、改革開放と市場経済化が進展するもとで、中国沿岸部と内陸部、都市と農村、都市住民と農村住民等の経済格差の拡大といった矛盾が、一挙に露呈された。震災直後の救急・救命から緊急避難の過程では、一般市民やボランティア団体などの民間部門のほか、体系的には、政府機関や人民解放軍、武装警察部隊、消防隊、海外からのレスキュー隊など、内外の公共部門の活動に頼らざるを得ない。しかし、その後の、応急仮設住宅の建設からライフラインやインフラの復旧、さらに本格的な復興過程についても、外部からの支援活動は不可欠となる。この被災者と被災地への復旧復興支援の有力なあり方の1つとして、経済力の相対的に強い地域から弱体な地域への一対一の支援が有効であると考えられたのである。

表12 四川大震災の復興「対口支援」都市

- | | | |
|----------------|---|----------|
| 1. 山東省 | — | 四川省北川県 |
| 2. 広東省 | — | 四川省汶川県 |
| 3. 浙江省 | — | 四川省青川県 |
| 4. 江蘇省 | — | 四川省綿竹市 |
| 5. 北京市 | — | 四川省什邡市 |
| 6. 上海市 | — | 四川省都江堰市 |
| 7. 河北省 | — | 四川省平武県 |
| 8. 遼寧省 | — | 四川省安県 |
| 9. 河南省 | — | 四川省江油市 |
| 10. 福建省 | — | 四川省彭州市 |
| 11. 山西省 | — | 四川省茂県 |
| 12. 湖南省 | — | 四川省理県 |
| 13. 吉林省 | — | 四川省黒水県 |
| 14. 安徽省 | — | 四川省松潘県 |
| 15. 江西省 | — | 四川省小金県 |
| 16. 湖北省 | — | 四川省漢源県 |
| 17. 重慶市 | — | 四川省崇州市 |
| 18. 黒竜江省 | — | 四川省劍閣県 |
| 19. 広東省（主に深圳市） | — | 甘肅省の災害地区 |
| 20. 天津市 | — | 陝西省の災害地区 |

（注）左側が「対口支援」の支援省（市）、右側が被支援県（市）。

（出所）連玉明編（2009c）『汶川案例（重建篇）』中国時代経済出版社，p. 104。

こうして、例えば、人口約7,700万人の江蘇省が、人口約51万人の綿竹市の復興支援を担当し、かつ、江蘇省内の人口230万人の常州市が、綿竹市内の人口2.3万人の遵道鎮を支援するといった仕組みがとられた。⁴⁸⁾ 江蘇省の1人当たりGDPは、全国平均の1.75倍、四川省のその2.58倍に達する。同様に、人口約9,544万人の広東省は、被害が最も深刻であった人口約11万人の四川省汶川県に対して支援する体制が組まれた。広東省の1人当たりGDPは、四川省のその2.46倍である。このように、人口が相対的に多数で、かつ経済的に富裕な中国沿岸部やそれに隣接する省（市）が、人口では前者の1%にも満たない、経済力の乏しい被災地の県（市）をサポートする体制が整えられたのである（図2）。

こうした体制が可能になった背景には、先述のように、今回の災害が、被災地からすれば絶対的には「巨大災害」であったにもかかわらず、中国全体からみれば、相対的には「小規模災害」であったという事実がベースにある。そのうえで、「対口支援」の意義は、復旧復興の財源を富裕な、財政力の強い省（市）に大きく委ねることによって、①中央政府の財政負担を総体的に軽減させながら、②地域的・階層的な格差拡大という社会的矛盾を水平的再分配政策によって緩和しつつ、③民生安定と「和諧社会」の実現という政策目的にも資するという、「一石三鳥」の、極めて効果的な、中国独特の復興政策であったということができよう。

「対口支援」を行う各省（市）は、カネ（財源）だけではなく、ヒト（管理・技術者等）やモノ（資材、重機）、技術、設計などをも含めて総合的な「支援」を行う。かつ、支援省（市）は、前年度の地方税収の1%以上を、3年間にわたって、担当被災地の県（市）の復興予算に充当することを義務づけられている。この比率は、例えば、被害の大きかった北川県と汶川県をそれぞれ支

図2 四川大震災における「対口支援」の支援省・市の位置図



(注) 網点をかけたのが、「対口支援」の支援省・市。

援する山東省と広東省にあてはめると、各100億元、82億元以上と推定される。支援側の19の省・市の「対口支援」の総額は、約7,000億元を超えるものと推計される。中国政府が当初発表
した四川大震災の復興計画案では、復興経費の総額は約1兆元であった。また、四川省政府の復興総投資額（計画）では、官・民合計で約1.7兆元とされていた。このことから見ても、約7,000
億元を上回る「対口支援」の金額が、いかに莫大な規模に上るものかが推察されよう。⁴⁹⁾

「対口支援」の積極的活用によって、応急仮設住宅の建設のほか、道路や学校、病院など、ハードな公共施設の再建復興は非常に急速に進めることが可能となった。そうした「光」の部分は大きい。しかし、その反面、「影」の部分として、次のような課題も残されている。

課題の第1に、「対口支援」による復興事業は、復興特需によって被災地に新規の雇用を生み出したとはいえ、その効果は一時的に過ぎない。四川省統計局によると、復興事業は約20万人分の新規雇用を生み出した。しかし、復興事業は2011年には完了する。その後をどうするのか。工事で雇用された被災住民の多くは、専門技術をもたず、単純作業に従事している。このポスト特需の雇用創出が、職業訓練などを含めて、目前の、差し迫った重大課題となっている。

課題の第2に、復興事業は、「対口支援」する支援省が主導し、復興特需からの利益は、主に支援省の企業集団に還流する仕組みとなっており、被災地の地域振興には直結しない。なぜなら、「対口支援」する支援省(市)は、必要な「資金」を提供するだけではなく、復興事業の設計、

監理から、必要な技術者や重機、トラック、資材等の調達に至るまで、支援省内の企業集団と一体となって支援する仕組みとなっているからである。場合によっては、現場の労務者まで、ワンセットで動員されてきている。こうした状況下では、地元雇用者に対して僅かな日当が支給されても、復興利益の大部分は、「対口支援」の支援省の企業集団の懐に流入し、かつ、その一部は、税金として再び支援省の財政へと還流してしまう。その結果、復興事業が、復興後の被災地で、新たな地域循環型経済構造を構築する契機には成り難いのである。⁵⁰⁾「対口支援」による復興過程を、被災地の持続的・長期的な発展へと繋げていく手だてが不可欠となっている。

課題の第3は、猛スピードで実施された学校再建のように、学校の校舎や建物倒壊の人災的要因が隠蔽されてしまうケースも多発したことである。四川大地震で倒壊・損壊した校舎は約7,400棟余りにのぼる。遺族達からは、「手抜き工事」との追及の声も各地で上がった。しかし、四川省政府は、「調査したが建設工事の質が原因で倒壊したケースは見つからなかった」、と否定している。⁵¹⁾とはいえ、「対口支援」のもとでは、学校再建計画は猛烈な速度で実施され、倒壊原因の調査に対して、十分な時間と労力が投入されたという検証はなされていない。

(5) 多様なきめ細かい復興対策の必要性和復興格差問題への対応

復興過程の第5の特徴は、被害の多様性に対応した様ざまなきめ細かい復興ニーズが生じる一方、復興の過程で、かえって「復興格差」の拡大問題への対応を迫られていることである。

第1に、復興過程では、猛スピードで復興事業が推進されている地域と、逆に復興から取り残されている地域との「復興格差」の拡大が深まっている。復興過程では、「対口支援」が適用される先進的なモデル復興地域では、1年365日、1日24時間体制のフル操業によって、猛スピードで市街地の再建や建設が進められている。例えば、四川省北川チャン族自治県の県庁所在都市であった北川旧県城は、都市人口約3万人のうち、ほぼ2/3に当たる市民が震災で犠牲になった。震災後、四川省政府は、隣接の安県の一部に新しく北川県城を建設することにした。この北川新県城では、2010年中の完成を目指して、現在、大規模な工事が続けられている。わずか2年余りの間に、約3万人の市民が住む、1万5,000戸の住宅のほか、役所、学校、その他公共施設等を建設する予定である。さらに、10年後の2020年までには、面積7万km²、人口7万人の市街地に発展させる計画で、山東省の「対口支援」のもと、24時間体制の突貫工事が推進されている。⁵²⁾その一方、こうしたモデル復興地区から外れた被災地、とくに山間部の村落の復興は、ほとんど手つかずのまま放置されているものも相当数存在し、両者の間に極めて著しい「復興格差」が拡大している。これも、経済開発型復興の「影」の部分といってよい。

第2に、農業と農村の復興は、明確な展望をもって語ることができるかどうかについても、疑問が残る。農村・農地については、「農民の要望を尊重し、耕地の保護をはかる」とされている。しかし、農民の都市への出稼ぎや四川省で20万人といわれる復興事業への新規の農民雇い入れの中で、既存農地の休耕化と転入農民の農地の無所有化が進んでいる。

第3に、チャン族など少数民族の歴史・文化・伝統の保全と災害復興との両立が重要な課題の1つとなっている。近年の民族問題の激化等の背景もあって、政府は少数民族とその集落、歴史的建造物の保存、伝統建築様式による住宅再建などには相当気を配っているように見える。しかし、よりソフトな、少数民族の歴史・文化と伝統・習俗などが、地域社会と一体になって、どの

ように保存再生されていくかが、今後の大きな課題となっている。

また、チャン族など少数民族の地域では、主要産業として観光や民宿経営が模索されている。しかし、前掲表11のように、「適度復興区」や「生態環境優先復興区」の主要産業は「観光業」と位置づけられていた。そうであるとすれば、観光業や民宿が乱立し、分散した集落のまま過当競争に陥ると、共倒れになりかねない。観光資源の点から線へ、さらには面への広域的展開とともに、既存の農業や工業との有機的な結合が今後の課題となっているといえよう。

おわりに

本稿の課題は、2008年5月12日、中国・四川省で発生した巨大地震を契機とする「四川大地震」について、その災害の全体像を、社会経済的要因にまで立ち入って究明し、また、これに対応してとられた中央政府等の震災復興計画の理念と制度改革のあり方について評価を試み、かつ、この災害の復興計画と復興の現実とをつき合わせることによって、復興計画の問題点や課題について検証を行うことにあった。

これらの課題の解明のために、まず、四川大地震の災害の実体と特徴をトータルに解明し、その人為的、社会経済的な要因を究明しようとした。四川大震災の特徴は、①被害の絶対的な「巨大性」と相対的な「小規模性」、②人的被害とともに住宅被害の激甚性にあり、これらは、阪神・淡路大震災との比較においても、四川大震災の大きな特徴であった。これはまた、③学校施設をはじめとする多様なインフラ被害の甚大性とその社会問題化という姿をとっても顕在化した。その背景には、④中国社会そのものの地域社会の多様性と、その中で、農業・農村問題、都市問題、民族問題など、多様な社会問題を色濃く反映した被害の拡大があった。こうした震災被害の拡大は、⑤1980年代からの改革開放と市場経済化の進展の下で生じてきた所得階層の格差、都市と農村の格差、地域間格差の拡大をも大きく反映していたのである。

こうして甚大な被害をもたらした四川大震災に対して、中国政府の対応は実に迅速であった。災害発生から1カ月もたたぬうちに、災害復興の特例法である「汶川地震災害復興再建条例」が制定された。この「条例」に基づいて、発災から3カ月後には、さらに、「国家汶川地震災害復興再建基本計画」が策定され、また、中央の計画に基づき、四川省などの地方政府も復興計画を作成し、実行へと移していった。復興計画の基本原則は、「人間本位」と「民生安定」を最優先にし、災害に強いまちづくり、地域づくりを目指すなど、復興理念そのものとしては高い目標を設定していた。また、その目標を実現させるための財源措置についても、中国に独自な「対口支援」など、様々な対策を講じていた。

しかし、中央政府と省政府によるこうした震災復興計画の理念と目標は、現実の復興過程の中で、どのように、かつどの程度実現されてきたのであろうか。また、その復興過程で、問題点や課題を生みだしてはいないだろうか。

四川大震災はその復興過程が極めて速いスピードで進んでいる。このことは、日本の阪神・淡路大震災だけではなく、他の諸国の災害復興のスピードに照らしても特筆されるべきであって、四川大震災の復興の成果といってよい。とはいえ、復興はすべて完了したわけではない。その意

味で、災害発生から2年余りの現在の時点で、震災復興過程の全面的評価を下すとするれば、それはいまだ時期尚早といつてよいであろう。

しかし、これまでの復興過程の中でも、その特徴や問題点、課題などがかなり見えてきた部分がある。本稿では、いまだ全面的な分析でないことは十分に自覚しつつも、四川大震災の災害復興の特徴とこれからの課題についても、可能な限り考察を深めることにした。その点では、本稿は、四川大震災の災害復興過程についての「中間総括」として位置づけることができる。

四川大震災の災害復興過程の特徴と課題については、①災害復興への資源と財源の短期集中投下の意味、②経済インフラの整備と産業基盤の再建を最優先にした経済開発型復興への傾斜、③最重要項目であるべき住宅再建に対する復興支援のあり方の評価と集団移転問題、④中国独自の「対口支援」方式による復興のメリットとデメリット、⑤多様なきめ細かい復興対策の必要性となお残された復興格差問題等の実態について検証をおこなった。もっとも、これらの検証は、限られた収集資料と、われわれの短期間の現地調査、研究者・専門家との多少の交流などに依拠しており、必ずしも十分なものであるとはいえない。この課題については、現地の再調査や資料のさらなる渉猟、研究者・専門家らとの検討により、一層深めていく予定である。⁵³⁾

注

- 1) われわれの四川大震災に関する現地調査の経緯と概要について記しておこう。

四川大震災に対するわれわれの調査計画は、2008年5月の四川地震発生後間もなくに計画された。しかし、現地との受入交渉が難航し、中国の政治情勢の異変なども加わって、ようやく実現した調査期間は、2009年11月20日から25日の6日間であった。調査スタッフは、愛知大学の自然科学系、社会科学系の教授陣4名であり、当初予定されていた現地研究機関との共同調査は、結局中止となった。調査地点は、四川省の省都である成都市から、大邑建川地震博物館を経て、四川大地震の震源地に近い都江堰市を視察後、綿陽市に入った。綿陽市に拠点置き、そこから被害の最もひどかった北川県（北川新县城、擂鼓鎮、北川旧县城）、青川県、什邡県紅白鎮などを、現地ガイドとスタッフの案内で視察し、被災者等からのヒアリングも行った。被災地は極めて広範囲であり、かつ山間部では道路復旧も遅れていて、リースした四輪駆動車のギアが途中で壊れてしまう程のひどい悪路の連続であった。しかし、短期間ながら、四川大震災の最大の被災地の復興状況を実際に自らの目で見、肌で感じる事ができた。なお、本論文は、この調査を踏まえた宮入（2010）をもとに、その後の収集資料等も含め、かなり大幅な補筆、修正を加えてまとめなおしたものである。

- 2) 「四川地震」について、中国では、震源地である汶川県の名にちなんで、公式には「汶川地震」と呼称されている。しかし、日本では、通例「四川地震」と呼んでいるので、本稿でも、固有名詞等を除いて、原則として通称に従うことにする。
- 3) 「災害復興」概念の捉え方については、宮入（2008）、pp. 74-81、参照。
- 4) この点については、宮入（2005）、pp. 202-211。
- 5) 尾池（1979）、pp. 36-74。
- 6) 内閣府（2009）、pp. 82-111。
- 7) 陳（2009）、p. 3。
- 8) 西村・八木（2008）、p. 695。
- 9) 林・任（2009）、pp. 5-56。
- 10) 山田・蔡・王（2010）、pp. 63-168。
- 11) 同上書、p. 1。
- 12) 「極度重大被災区」（極重災区）、「重大被災区」（重災区）等の災害被災範囲の類別区分は、①地震

震度階範囲，②死者・行方不明人数，③総合災害状況指数の，3つの指標を組み合わせて決定する中国独自の方法をとっている（国家減災委員会（2008）pp. 94-97）。震度だけからいえば，「極重灾区」は日本の震度6強以上，「重灾区」は同じく5強～6弱，「一般被災区」は同じく4～5弱にほぼ相当する。

- 13) 上野（1995），pp. 56-62。
- 14) 孫（2009），pp. 13-18。
- 15) 国務院抗震救災総指揮部（2008），p. 10。
- 16) 山田・蔡・王（2010），p. 13, 15。
- 17) 「子なくした親ら24人抗議集会」『朝日新聞』（夕刊），2008. 5. 27。
- 18) 「四川大地震 復興が本格始動／生活の厳しさ変わらず」『日本経済新聞』，2008. 10. 1。
- 19) 実際，われわれの調査でも，被災地で真先に復興されていたのは小中学校の校舎を中心とする学校施設であり，どの被災地でも，真新しい鉄筋コンクリート造の立派な校舎が再建されていた。
- 20) 四川省統計局四川調査総体編（2008）『四川統計年鑑』中央統計出版社，p. 77。
- 21) 顧（2009），p. 62。
- 22) 李・松岡（2010），pp. 290-291。
- 23) 21世紀中国総研（2009），pp. 39-41。
- 24) 同上書，pp. 43-44。
- 25) 孫（2009），p. 18。
- 26) 加藤・滕（2002），pp. 550-559。
- 27) 連（2009a），pp. 20-28。
- 28) 顧（2009），p. 64。
- 29) 顧（2009），p. 65。
- 30) 大西（2002），pp. 542-549。宮尾（2010），p. 146。
- 31) 顧（2009），p. 65。
- 32) 中華人民共和國国務院（2008），『条例』，第1章—第8章。
- 33) 国務院抗震救災総指揮部（2008），『汶川地震震災復興再建基本計画』，第1章—第15章。
- 34) 「汶川地震震災復興再建基本計画」は，1本の全体計画のもとに，これを補足する10本の分野別の部門計画からなる。すなわち，①「都市体系部門計画」，②「農村建設部門計画」，③「都市・農村住宅建設部門計画」，④「インフラ整備部門計画」，⑤「公共サービス施設部門計画」，⑥「生産力構造分布及び産業調整部門計画」，⑦「市場サービス体系部門計画」，⑧「防災・減災部門計画」，⑨「生態環境修復部門計画」，⑩「土地利用部門計画」，である。
- 35) 連（2009b），pp. 16-236。
- 36) 新家・山口（2009），p. 46。
- 37) 国務院抗震救災総指揮部（2008），『汶川地震災害復興再建基本計画』，表16，参照。
- 38) 同上書，表8，参照。
- 39) 同上書，表21，参照。
- 40) 四川大震災の復興計画づくりに，開発志向型であった阪神・淡路大震災の復興計画の経験や知識がどの程度影響を与えたかは明確ではない。しかし，日本政府は，2008年6月末から7月初めにかけて，各府省庁・機関からなる30名近い調査団を現地に派遣し，中国の国家発展改革委員会，住宅都市建設部，科学技術部のほか，四川省人民政府などとも協議を行った。そのうえで，7月9日，当時の福田首相と胡錦濤国家主席との日中首脳会談を実現させ，四川大震災の復興計画策定について，日中間の全面協力を推進していくことで一致した。その際，日本側から提案されたのが，阪神・淡路大震災の復興計画を参考にした，1つの全体計画と，福祉・社会・産業・防災・まちづくりなど5つの柱のもとに，日本の震災復興の経験，知識，技術等ソフト面での協力を重点とする支援プログラムに他ならない。中国側からは，約50項目にわたる協力要請があり，様々な分野での復興支援がなされた。ま

た、2008年7月から翌年1月にかけて3回にわたって、中国側からの使節団が、兵庫県、新潟県などを訪れ、意見交換などがなされたといわれる（内閣府（2009）『防災白書』, pp. 195-6.）。

- 41) 「四川大地震から1年／強権復興 泣く住民／転居先を選べず、仕事手放す／道ばた生活」『朝日新聞』2009. 5. 13。
- 42) 一方、都市住宅の再建は、農村住宅とは異なり、民間資金を当てにしていた。そのため、住宅復興は、震災後1年たっても計画の1割程度しか進んでいないといわれる。公共投資が民間の積極な投資を呼び込むまでには至っていないのである（「四川大震災 きょう1年」『日本経済新聞』, 2009. 5. 12）。
- 43) 「四川地震被災区復興再建投資状況分析」（2010. 3. 11），国務院発展研究センター情報ネット，p. 3。
- 44) 国務院抗震救災総合指揮部復興再建設計グループ（2008）『汶川地震災害再建復興基本計画』，第3章。
- 45) 「災害続発 きしむ中国／貧困地帯次々直撃／広まる「乱開発原因」説」『朝日新聞』2010. 8. 13。
- 46) 「地震からの復興——汶川モデル——」『北京週報（日本版）』, 2010. 2. 8。
- 47) 連（2009c），pp. 101-118。
- 48) 新家・山口（2009），p. 48。
- 49) 国家統計局編（2009）『中国統計摘要』中国統計出版社，「各地区財政収入分項数(3)」，より推計。
- 50) とりわけ、次項でふれる北川新県城のような、人口3万人に上る大規模な集団移転等のケースでは、その人口を吸収する新たな地域産業の創出は、なかなか容易なことではないであろう。
- 51) 「校舎倒壊 手抜き工事の真相」『朝日新聞』, 2009. 5. 12。
- 52) 「四川大地震 復興急ピッチ」『日本経済新聞』, 2010. 2. 15。
- 53) 宮入（2010），p. 47。

参考文献

（中国語文献）

- 成都市人民政府・成都市計画管理局・都江堰市人民政府（2008）『都江堰災害復興概念計画』（「理想空間」30）。
- 国家減災委員会科学技術部抗震救災専門家グループ（2008）『汶川地震災害 総合分析と評価』科学出版社。
- 国務院抗震救災総指揮部震災再建計画グループ（2008）『汶川地震震災復興再建基本計画』。
- 連玉明編（2009a）『汶川案例（応急編）』中国時代経済出版社。
- 連玉明編（2009b）『汶川案例（決策編）』中国時代経済出版社。
- 連玉明編（2009c）『汶川案例（重建編）』中国時代経済出版社。
- 清華大学・西南交通大学・重慶大学・中国建築西南設計研究院有限公司・北京市建築設計研究院編（2009）『汶川地震建築震災分析・設計対策』中国建築工業出版会。
- 汶川地震災害地図集編集委員会（2008）『汶川地震災害地図集』成都地図出版社。
- 中国建築科学研究院（2008）『2008年汶川地震建築震害図片集』同研究院。
- 中国科学院項目グループ（2009）『資源環境承载力比評価（国家汶川地震災害復興計画）』科学出版社。
- 中華人民共和国国務院（2008）『汶川地震震災復興再建条例』（国務院令第526号），2008. 6. 8公布。

（日本語文献）

- 上野易弘「地震と人身被害」，神戸大学震災研究会編（1995）『大震災の100日の軌跡』神戸新聞総合出版センター。
- 大西一嘉（2002）「中国災害の歴史と法制度」『月刊 地球』278（総特集：中国の地震防災対策）。
- 大西一嘉（2002）「中国の地震防災法体系」『月刊 地球』278。
- 尾池和夫（1979）『中国の地震・日本の地震』東方書店。

- 加藤孝明・滕 五暁（2002）「中国の地震防災体制」『月刊 地球』278。
- 顧林生（2009）「汶川地震の被害と復興の取り組み状況」『都市政策』135。
- 国際連合地域開発センター防災計画兵庫事務所（2009）『2008年四川大地震調査報告書』同所。
- 新家増美・山口幸夫（2009）「四川大地震からの災害復興と社会開発」、『中国年鑑2009』毎日新聞社。
- 孫玉平（2009）「建築物の被害状況と原因分析」『NDIC』40（特集：2008年四川大地震）。
- 大震災と地方自治研究会編（1996）『大震災と地方自治——復興への提言——』自治体研究社。
- 谷口洋志・朱珉・胡永文（2009）『現代中国の格差問題』同文館。
- 陳光齊（2009）「地震の概要」『NDIC』40（特集：2008年四川大地震）。
- 内閣府（2009）『防災白書 2009年版』佐伯印刷。
- 西村直樹・八木勇治（2008）「四川大地震の震源像」『科学』78・7。
- 21世紀中国総研（2009）『中国情報ハンドブック（2009年版）』蒼蒼社。
- 兵庫県・震災復興調査研究委員会編（1997）『阪神・淡路大震災復興誌 第1巻』（財）21世紀ひょうご創造協会。
- 宮入興一（2005）「災害問題の変貌と災害対策地方行財政の改革課題」『愛知大学経済論集』169。
- 宮入興一（2008）「過疎地域における災害復興の課題と展望——能登半島地震災害を素材として——」『年報・中部の経済と社会 2007年版』。
- 宮入興一（2010）「四川大震災の社会経済的要因と復興過程の諸課題」『愛知大学経済論集』183。
- 宮尾恵美（2010）「中国の気象災害への取り組み」『外国の立法』（国立国会図書館調査及び立法考査局）245。
- 室崎益輝（2008）「四川大震災調査報告」『FUKKOU』7。
- 山田正雄・蔡飛・王功輝（2010）『四川大震災と山地災害』理工図書。
- 吉椿雅道（2009）「中国・四川大震災」，塩崎賢明・西川榮一・出口俊一他編『世界と日本の災害復興ガイド』クリエイツかもがわ。
- 李紹明・松岡正子編（2010）『四川のチャン族——汶川大地震をのりこえて（1950—2009）——』風響社。
- 林愛明（2009）「2008年中国大地震のメカニズムと地震災害」、『中国年鑑2009』毎日新聞社。
- 林愛明・任治坤（2009）『四川大地震——中国四川大地震の地震断層と被害写真集——』近未来社。