

# 四川大震災における「国家」と「社会」の役割とその変容

兪 祖成・今里 滋

## あらまし

2008年5月12日、中国四川省はほぼ全域にわたって死者69,227人、行方不明17,923人を出す大規模な地震に見舞われた。しかし、被災者数は多かったものの、幸いにも、国の総力を挙げた救援活動もあって、被災地では、流浪する難民、飢餓の蔓延、疫病の流行、暴動や騒乱等はほとんど見られず、中国地震災害史上のまれに見る“成功例”だと言えよう。そして、震災の3年間後、基本的な復興目標が達成されたのである。しかし、課題も残された。その1つは、中国における四川大震災のような大規模な自然災害における危機管理のあり方である。それは、一党執政による中国の政治体制において、果たして「国家」のみの力で万全の危機管理を行うことができたのか、仮に「社会」の側からの救援活動と復興作業への参画がなかったら、今回のような成果を上げ得たのか、という論点でもある。

そこで、本論では、まず中国国内での四川大震災に対する危機管理体制に関する主たる論点を整理して、新たな分析の視点を提出する。その際、四川大震災以前の中国における「国家・社会関係」の変容につき、簡潔に言及する。次に、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する。最後に、これまでの論述を要約し、今後の中国の災害支援や復興事業における危機管理体制ないしガバナンスの課題について論究する。

## 1. はじめに

### 1.1 四川大震災の概況

2008年5月12日午後2時28分、中国四川省汶川県でマグニチュード8.0の大地震が発生した。この地震は、1949年に中華人民共和国が建国されて以来、震度、被災範囲ともに最大(約44万平方キロメートル——因みに、日本の面積は約38万平方キロメートル)で、しかも救援活動がもっとも困難を極めた災害であったと言われる。そして、地震による山体崩壊、土砂崩れ、河道閉塞等の2次災害が多発し、交通、電力および通信も完全に遮断される事態に陥ってしまった。中国政府の統計によると、被災人口は4,624万人に達しており、そのうち死亡者69,227人、行方不明17,923人、負傷者374,643人、緊急避難者1,510万人にのぼり、直接経済損失は8,452億人民元(約10兆円)に達したという<sup>1</sup>。しかし、幸いにも、被災地では、流浪する難民、飢餓の蔓延、疫病の流行、暴動や騒乱等はほとんど見られず中国地震災害史上のまれに見る“成功例”だと言えよう。また、国家と社会の総力を結集した救援活動により、およそ87,000人が救出された。救援活動と生活支援が一段落した2008年10月14日、中国国務院抗震救灾総指揮部は第26回会議を開催し、「国務院震災復興調整工作組」の設置を宣言し、本格的な復興事業を展開した。その結果、2011年5月までにはほぼ復興事業が完遂したという。温家宝首相の言葉を借りると、「全員が住

<sup>1</sup> 四川省災後復建委員会「抗撃四川地震災害の四川実践与啓示(四川震災対応における四川省の実践と啓示)『四川行政学院学報』2010年第3期、5ページ。

宅に住み、各家庭の誰かが就職でき、生活が保障され、生活インフラが整い、経済が発展し、生活環境も改善する」という復興目標が達成されたのである。

## 1.2 四川大震災における危機管理体制に関する評価

そのような背景のなかで、中国四川大震災に対する危機管理体制の構築は国内外の注目を集めてきた。中国国内での主たる関連研究蓄積<sup>2</sup>をまとめると、危機管理体制への評価は以下の3つの立場に整理できる。まず、中国文化優越論である。それは、四川大震災に対する危機管理体制を、中華民族5000年超の文化的伝統の帰結として、すなわち「中国精神」ないし「中国心」——日本でいう「大和魂」に相当すると言える——が発揮された結果と見なし、中国の歴史を通底する普遍的な価値の発現と見なす立場である。次に、革新的中国行政体制論である。すなわち、今回の中国政府の取り組みは過去とは異なった革新的特質を持っているという見方である。つまり、「偉大な透明さ」およびそれに伴う「国家の自信と政府執政理念の転換」によって、「開放的、透明かつ全国民参加の現代的な救援制度」が形成され機能したということである。そして第3に、社会主義制度による挙国体制論である。すなわち、四川大震災に対する危機管理体制を中国の特色が鮮明な社会主義型救援制度と見なす見解である。より具体的には、この危機管理体制について、この見解は、「中国共産党による強力かつ効果的なリーダーシップ」、「『人間本位』と『何よりも国民の命を大事にする』を執政理念としていること」、「社会のパワーを一極に集中し大事業を行い、国の総力を挙げ救援・救助に集中的に取り組むこと」、「オープンな態度で、積極的に国際援助を受け入れること」等の特質を挙げている。

## 1.3 問題提起と分析の視点

しかしながら、中国国内からの視点だけではなく、すぐれた危機管理体制はいかにあるべきかという国際比較の視点から四川大震災における危機管理体制を評価するためには、上記の3類型に限定されない、より広い視野から考察を行う必要があると思われる。換言すれば、強大な権力と動員力を誇る中国共産党の一党執政による中国の政治体制を背景に、果たして「国家」のみの力で震災に対処し、迅速かつ効果的な救援活動と復興作業を進められたのでは決していないのか、さらに言えば、今後も予想される大規模自然災害に対処するための救援・復興活動には、「国家」と「社会」の役割分担と協働という新たな危機管理体制ないしガバナンスが必要なのではないか、という問題提起である。そこで、ここでは、クラスナー (Stephen D. Krasner) の「国家・社会関係」という理論枠組を用いて、より汎用性の高い考察を進めることとする。クラスナーは「国家・社会関係」を次のようなマトリックスを用いて類型化している (参照、表1)。

このマトリックスの基本的な構成要素として、「国家」とは「一定に区画されている領域

表1 クラスナーによる「国家・社会関係」の類型化

		社会	
		強	弱
国家	強	国家も社会も相手を支配しようとするが、力のバランスが維持されている	国家は社会を支配している
	弱	社会は国家を主導し、民主的方向へ向かっていく	国家も社会も相手を支配できないが、力のバランスが維持されている

(出所) Stephen D. Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investment and U. S. Foreign Policy*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1978, pp.55-60.

<sup>2</sup> 危機管理体制に対する評価や見解を類型化するために、ここでは以下の文献を参考にした。

蘇文洋「社会主義也有普世価値、抗災中展現核心價值觀 (社会主義にも普遍的価値があり、震災対応によって核心的価値観が現れる)」『北京晚報』、2008年5月22日、邵景均「抗震救災彰顯我国政治制度的優越性 (震災の対応と救援による我が国の政治制度における優越性の現れ)」『求是』2008年第13期、四川省災後恢復重建委員会、前掲論文、2011年、閃淳昌「四川地震的宝贵經驗与深刻啓示 (四川地震の貴重な経験と深刻な啓示)」『四川行政学院学报』2010年第3期、高中偉・王洪樹「從四川地震与海地地震後20日看中国特色社会主義政治道路 (四川地震とハイチ地震発生後の20日から見た中国の特色がある社会主義政治路線)」『四川大学学报 (哲学社会科学版)』2010年第3期、許利華・戴銅書「四川地震災後重建經驗及啓示 (四川地震の復旧・復興に関する経験と啓示)」『電子科技大學学报』2010年第5期。

範囲において主権的管轄権が建立され、かつ一種の永続的な制度によって権威を行使できる政治的共同体<sup>3</sup>であり、その基本的な特徴の1つは「市民社会にある『私人』的な組織とは異なり、国家機構は『公共』的な組織であると公認され、公共財に基づいて社会全般に関わる政策の制定と実施に対して責任を負っている」<sup>4</sup>。中国の文脈で見ると、「国家」は最高意思決定機関（中国共産党中央政治局常務委員会）、中央政府（中国国務院と各省庁）、地方政府（省・直轄市・特別行政区、市、県、鎮・郷）および政策執行者を含む統治組織体系である。それに対して、「社会」は広範かつ複雑な現象であり、一般的に、成員相互の間に持続的に相互行為による意思疎通が行われ、かつそれらがある程度の度合いで秩序化・組織化された、複数の人々との集まりであるが<sup>5</sup>、本論では、議論の便宜を図るため、「社会」とは「国家」以外のものを意味し、その領域が直接に国家権力に関わる政治活動の領域ではなく、市場領域の活動と市民の自発的な多様な組織的活動の領域であると定義しておきたい。敷衍すれば、それは「国家」以外の、個人、ボランティア団体、NGO・NPO、民間企業等が集合的に構成する市民社会を指すものである。とはいえ、「国家」と「社会」との間に截然と区切る関係ではなく、相互連動関係が存在している。社会文明の進展とともに、「国家・社会関係」は「国家中心モデル」から「社会における国家モデル」または「国家と社会による協働モデル」へと変容しつつあると言ってよいであろう。そこで、章を改め、クラスナーのマトリックスを手がかりに、以下、四川大震災以前の中国における「国家・社会関係」の変容について、概観することとしたい。

## 2. 四川大震災以前の中国における「国家・社会関係」の変容

1949年、中華人民共和国が建国された。爾

来、中国共産党による一党執政の政治体制により、党と国家は一元化されてきたと言ってよい。また、行政機構のみならず、中国共産党の下部組織が社会の隅々まで浸透した結果<sup>6</sup>、事実上、党＝国家と社会も一体化し、社会自体が、中国共産党やそれと一体となった政府組織と連動しそこからの統制を強く受けるという意味で高度に“政治化”されてきたとも言えよう。ところが、1978年に改革開放政策が実施された後、このような党—国家—社会関係は変容を始め、「社会」自体が独自の活動資源と空間を獲得し、徐々に国家から相対的に独立する傾向を強めて来ている。言うなれば、「社会」に「市民社会」的要素が生まれ、それが発展してきているのである。とはいえ、その「市民社会」がことごとく西欧型の市民社会と同様の特徴を持っているというわけではない。あくまでも中国共産党という単一政党が圧倒的な影響力を行使する現代中国の中で生まれ育っている市民社会という意味では「中国型市民社会」である。しかし、その「中国型市民社会」も、党や政府から相対的に独立し自立した個人や団体によって構成されているという意味では、西欧型市民社会と共通点を持つものである。こうした中国型市民社会の生成と発展の要因については、少なくとも次の3点を挙げることができよう。

その第1は、経済的要因である。鄧小平らによって領導された改革開放路線、すなわち、社会主義計画経済体制から社会主義市場経済体制への移行によって、個人経営者と民間企業をはじめとする、「国家」システムに包摂されない経済主体が出現したということである。西欧型市民社会が、国家から経済的に自立したブルジョワ階級の誕生を得て成立し発展したように、中国においても、国家から相対的に独立して自律的に機能する市場経済の誕生と発展が経済的に必ずしも国家に従属する必要のない市民層を登場せしめたのである。その意味で、1978年以降の中国における市民社会生成の原動力は市場経済の発展そのものであったと言えよう。

<sup>3</sup> Andrew Heywood, *Key Concepts in Politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2000, P.39.

<sup>4</sup> Ibid., p.39.

<sup>5</sup> 富永健一『社会学講義』〔第9版〕中央公論社、2005年、15ページ。

<sup>6</sup> 舟橋洋一『内部——ある中国報告』朝日新聞社、1983年、および今里滋（編著）『アジア都市政府の比較研究——福岡市、釜山市、上海市及び広州市の比較研究』九州大学出版会、1999年、を参照。

第2は、イデオロギー的要因である。1949年中華人民共和国誕生時、中国共産党は旧ソ連をモデルとし、国家イデオロギーとしてもソ連型マルクス主義を全般的に受け入れ、やがてそれを毛沢東主義として独自に発展させた。そのソ連型マルクス主義の核心的なもの1つは、レーニンやスターリンの独裁的統治に適合した弁証法的唯物論である。その唯物論によれば、そもそも主体としての人間 (subject) の思考や思想は客体 (object) の反映によるものであり、ある個体の思考・思想が正しいかどうかは、客体 (object) によって判断・決定するほかはないとされた。そのように、「主体」と「主観」という二重の意味合いをもっている subject は、張法によれば、為政者によって「主観」だけの意味が強調され、「主体」という意味が一切抹消された<sup>7</sup>。その意図は一体奈辺にあったのか。端的に言えば、国民の思考と思想を国家イデオロギーに即してよりよく統制するためであった。ところが、1978年以降の中国では、改革開放政策の実施と市場経済の成長に伴い、本来 subject に不可欠な要素であるはずの「主体」の側面が回復し始め、その結果、「一人一人がかけがえのない存在である自由、平等で自立した人間が自由意思によって取り結ぶ社会」<sup>8</sup>との市民社会の定義に従えば、中国社会にも、自由を尊重し、人間の普遍的平等を認め、経済的にも自立した市民層が、換言すれば、国家イデオロギーとは異なる独自の思考・思想に基づいて行動する市民層が、登場してきたということである。

そして、第3に、文化的要因である。中華人民共和国以前の歴史を顧みると、古来からの「社会」の存在を知ることができる。いわば、それは中国版の伝統的市民社会である。古代中国に

は「会党」という言葉があった。この中国語は古代中国における「社会」と「国家」の連動関係を生き生きと表している。ここでの「会」とは民間結社のことを、「党」とは政治結社のことを、それぞれ指す。英語で言えば、アソシエーションである。例えば、「合会」、「善会」、「清流党」、「元祐党」、「東林党」等がその具体例として挙げられる。そして、民間結社と政治結社との結合は古代中国の王朝交代に大きな影響を与えたこともある。漢代の「黄巾革命」および元代の「白蓮教運動」がその代表例である。近現代中国に入り、そのような歴史的・文化的な伝統は受け継がれてきた。例えば、中国国民党の前身である「興中会」および「同盟会」は民間結社と政治結社という2つの機能を同時に備えていた。その他、学生連合会、工会、婦人連合会、青年団等の民間結社も中国共産党の生成と発展に大きな役割を演じた。1949年中華人民共和国以降、中国共産党一党執政による政治体制においても、そうした伝統的な「社会」または「市民社会」の活動が一切消えていたわけではない。したがって、中国型市民社会は、1978年の改革開放以後にまったく新たに出現したわけではなく、こうした古代からのアソシエーションの伝統という歴史的な下地があってこそ、生成し発展し得たのである。清華大学NGO研究所のアンケート調査によれば、2008年12月現在、中国におけるNPOはすでに200万団体以上に達したという<sup>9</sup>。そのような伝統文化の市民社会への影響に対して、中国市民社会理論研究の権威と言われる鄧正来<sup>10</sup>は「生存の知恵 (The Living Wisdom)」という新たな造語を創って適切に説明している。すなわち、「生存の知恵」とは、人々が生活実践において習得した、生活世界に存在する多様な生存に関わる

<sup>7</sup> 張法「主体性、公民社会、公共性：中国改革開放以来思想史上的三個重要觀念（主体性、市民社会、公共性：中国改革開放以降における思想上の三つの重要な觀念）」『社会科学』2010年第6期、101-103ページ。

<sup>8</sup> 星野英一『民法のすすめ』岩波書店、2006年、120ページ。

<sup>9</sup> 高丙中・袁瑞軍（編著）『中国市民社会發展藍皮書（中国市民社会の發展に関する白書）』北京大学出版社、2008年、18ページ。

<sup>10</sup> 鄧正来 (Deng Zhenglai)、1956年上海市生まれ、中国復旦大学特任教授、同大学社会科学高等研究院院長。中国市民社会理論研究の開拓者の一人であると言われ、数多くの関連研究成果が出された。主な関連著書・編著に『国家与社会：中国市民社会研究（国家と社会：中国市民社会に関する研究）』（四川人民出版社、1997年）、『国家与市民社会：一種社会理論的研究路径（国家と市民社会：一つの社会理論の研究アプローチ）』（中央編訳出版社、1999年）、『市民社会』（台湾揚智文化出版社、2001年）、『市民社会理論的研究（市民社会理論に関する研究）』（中国政法大学出版社、2002年）、など。その他、多数の関連論文が掲載された。そのなか、「建構中国的市民社会（中国の市民社会を構築する）」（『中国社会季刊』1992年創刊号）という論文は、日本の学者高橋伸夫がいうように、「中国の研究者が『市民社会』を論じる際、間違いなく参照する一そしてほとんどの場合同意する一重要な文献である。それだけに、中国知識人の『市民社会』に関する議論を理解するためには必読の文献である」とされる。（参照、高橋伸夫『中国『市民社会』の歴史的展望を求めて』（竹中千春・高橋伸夫・山本信人編著『市民社会』慶応義塾大学出版社、2008年）、56ページ。）

挑戦とリスクに対応するための知恵であるというのである<sup>11</sup>。

以上のように、経済的要因、イデオロギー的要因および文化的要因の結合により、中国における「市民社会」は徐々に生成し、さらに発展している。だが、その一方で、「国家」の役割や影響力の大きさは依然として無視することはできない。改革開放路線を歩んでいるとはいえ、中国における政治領域の改革であれ、経済領域の改革であれ、あるいは社会領域の改革であれ、そのほとんどは国家主導により進められている。社会領域にしても、その変革は、国家の価値志向、制度設計および政策選択によって導かれることが多い。経済領域であっても、自由競争に委ねられる市場経済の発達はまだ不十分であり、国家の経済領域への介入・統制によって、「政府に仕切られた市場 (Governed Market)」が形成されたという指摘もある。同様に、「国家」の「社会」への介入・統制により、「政府に仕切られた社会 (Governed Society)」も出現してきたとも言えよう。そのような、中国共産党が一党執政する国家の相変わらぬ強さを考えたとき、四川大震災以前の中国は、クラスナーの類型で言えば、「強国家—弱社会」の範疇に属していたと見るのはあながち的外れではあるまい。だが、四川大震災という国難的な緊急事態の推移により、そのような「国家・社会関係」は大きく変動していったように思われる。そこで、次章では、「国家・社会」軸と、「トップダウン」と「ボトムアップ」という影響力の流れの軸を用いて、四川大震災における「国家」と「社会」の役割変容を事実在即して考察していくこととする。

### 3. 「国家」と「社会」の役割：震災各段階における相互連動関係

#### 3.1 地震発生直後の段階—「強国家—弱社会」から「弱国家—弱社会」へ

地震発生の直後、「国家」は膨大な救援活動を迅速かつ正確に決定し実施するという喫緊の

課題に適切に対応することができず、またそのために必要な国家機能は一部麻痺するなど、「強国家」から「弱国家」の状態に陥ってしまった。なぜそうなってしまったのか。以下4点に分けて説明を試みたい。

第1に、救援ニーズにきわめて大きな多様性があったということである。それは、四川大震災による被災地範囲が広く、合わせて4省（四川省、陝西省、甘肅省、重慶直轄市）の417県に達した結果、被災地に、地理、経済、産業構造等の点で大きな違いがあったために、救援ニーズに大きな差異や多様性が生まれることが不可避であったからである。

第2に、救援対策の公正性という問題である。どこの被災地を優先に救援すべきかは、救援政策の公正性に関わる問題である。被災地の被害状況や被災者の心理状態を勘案していかに救援対象地域の優先順位を迅速に決めるべきかという選択は極めて困難な政策選択であった。何故なら、救援活動の公正性の評価は、政策の結果それ自体よりも、政策決定過程の質に基づいて判断するほかはないからである。

第3に、政策が決定されたにしても、政策執行が困難であったということである。未曾有の大地震によって、通常の政策執行機関である政府の下部組織・末端組織にも機能麻痺ないし崩壊したところが続出した結果、現場の救援活動部隊が政府上部機関からの政策をその通りに実行できないという事態があちこちで生じた。

そして、第4に、情報の非対称性が政策決定に影響したということである。情報の非対称性とは、どの政策決定においても存在するものであるとはいえ、突発的な自然災害による緊急事態下での政策決定ではもっとも顕著になると言える。情報の非対称性が深刻化する要因としては、被災地や被害状況の多様性および情報収集の困難さ等を挙げることができる。

#### 3.2 震災応急救援の段階—「弱国家—弱社会」から「弱国家—強社会」へ

5月12日14時28分に四川大地震が起った直後、中国政府は速やかに応急対策を講じた。

<sup>11</sup> 鄧正来「生存性知恵与中国発展研究論綱(生存の知恵と中国の発展に関する研究論綱)」『中国農業大学学報(社会科学版)』2010年第4期、7ページ。

半時間後の15時には、四川省の常駐軍隊と武装警察部隊は近くの被災地へ向かって救援活動を展開していった。15時55分に、中国共産党最高指導者胡錦濤総書記は「被災地の人々の安全を確保するために、一刻も早く負傷者を救助せよ」という指示を下した。16時40分に、中国国務院抗震救災総指揮部部長温家宝首相が政府専用機で被災地に到着し、四川省において抗震救災総指揮部本部を設置し正式に救援活動を指揮していった。深夜24時までには、2万人近い人民解放軍と武装警察が被災地に到着し救援活動を展開していった。それと同時に、中国民政部と財政省は被災地政府へ2億元（約25億円）の中央自然災害生活補助応急資金を交付した<sup>12</sup>。

一見して、中国政府は迅速かつ強力な一連の救援活動を行ったように見えるが、実はそうではない。被災地への通信や道路が遮断されたため、救援指揮部は被災地の関連情報を速やかに手に入れることができず、救援活動は難航していた。その上、5月13～14日の間は通信衛星の通信状況も混雑していたために、現地救援部隊は救援指揮部から救援情報と行動命令を受けられなくなった。さらに、膨大な救援ニーズに比べて、中国国家救助隊の人数と装備が不足しており、とくに山地を通行できる救援車両と設備は決定的に不足していた。結局、救助をもっとも必要としていた被災地への救助活動を行うことができなくなっていたのである。中国政府の関連統計によると、被災地から救助された総人数は約87,000人であり、その中、被災者の自己救助と助け合い救助による人数は約70,000人、プロ救援隊による人数は7,439人、軍隊による人数は10,000人という<sup>13</sup>。

「国家」の救援活動とは対照的に、「社会」に存在する各種の勢力は速やかに行動を展開できた。例えば、最初に被災地に到着し救援活動を行った組織は民間企業による救援チームであった。初めて被災地に到着した救援物資も民間企業が提供したものであった。それに、最初のボ

ランティア・チームもほぼ軍隊と同時に被災地に着き救援活動を展開した。「社会」による救援活動をより詳しく論じていけば、まず、民間企業による救援活動である。代表的な事例としては、「江蘇省黃埔再生資源利用有限会社」による救援活動が挙げられる。四川大震災発生直後、社長陳光標は、「国家」の動きより早く、速やかに120人の従業員と60台の大型機械を率い被災地へ急いで向かって、被災地における最初の緊急救援活動を展開した結果、合せて131人を救助した。その義挙に対して、温家宝首相は「陳光標さんは良心があり、靈魂があり、道徳があり、感情があり、被災地の支援に尽力した企業家である。」と高く評価した。

次に、ボランティアによる救援活動である。地震発生後、数多くの市民、例えばタクシードライバー、大学生、企業社員等が、積極的に被災地へ入って、救援活動、負傷者搬送と治療、避難誘導、救援物資の運送、心理的支援とカウンセリング、募金活動、廃墟整理等のボランティア活動を行った。体系的な事例として、河北省唐山市玉田県東八里鋪村にいる13人の農民によって結成された「唐山13農民兄弟」という臨時救助隊の救援活動を挙げられる。四川大震災発生直後、リーダー宋志和氏を中心とする13人は速やかに中国の東北にある唐山市から西南にある被災地の汶川県に赴き、ほぼ軍隊と同時に被災地へ入り、急いで救援活動を展開した。この被災地の最初のボランティアチームは、結局合わせて25人を救助し、60人の遺体を発見した。関連統計によると、491.4万人を超えたボランティアが被災地に入っており、救援活動と復興活動に参加した。被災地以外の地域において関連支援活動に参加したボランティアはおおよそ1,000万人を突破した。ボランティア活動の経済貢献は約185億元（約2.331億円）となったという<sup>14</sup>。

最後に、NPOによる救援活動である。震災の翌日、The Roots & Shoots、攀枝花市東区ボランティア協会、石敢当社会發展研究センター

<sup>12</sup> 馬建珍「從四川地震看我国公共危機治理改革（四川地震から見た我が国における公共危機管理の改革）」『中共南京市委党校学报』2010年第3期、60ページ。

<sup>13</sup> 四川省災後恢復重建委員會、前掲論文、5ページ。

<sup>14</sup> 賈西津「四川震災中的民間力量（四川震災における民間の力量）」（中国燕山大講堂第5期講演原稿）、URL：<http://view.news.qq.com/zl/2008/NGOand512/neirong.htm>、2011年7月3日にアクセス。

および心露基金会等 30 ほどの NPO による最初の NPO 連合組織である「NPO 四川地区救災聯合弁公室」が結成され、全国各地の NPO が集まった物資と資金の集散地として、続々と被災地へ救援物資を送り出した。その当日、中国扶貧基金会、中国青少年發展基金会、The Amity Foundation、南都公益基金会および友成企業家扶貧基金会等は連携して、「中国民間組織の四川大震災救災活動への参加聯合声明」を発表し、その後 3 日以内に 120 あまりの NPO を追加参加させることに成功した<sup>15</sup>。そのほか、5 月 14 日、50 ほどの草の根 NPO が成都市で「NPO 情報センター」を成立し、さらに 8 市（県）14 郷（鎮）20 村において 30 ほどの下級組織を設置したことによって、インターネットを通じ全国各地の救援物資（食品、薬品、設備）および資金を募集して、各被災地の需要に応じ救援物資と資金を配分した<sup>16</sup>。そのような NPO による救援活動は枚挙にいとまがないが、総括すれば、次のように分類することができる。まず第 1 は、緊急救助活動である。地震発生の直後、登山趣味団体、クライミング趣味団体、クロスカントリー倶楽部等の NPO は野外活動の経験を活かし、独自の救援活動を展開した。例を挙げて言えば、四川省瀘州市登山協会のボランティアによって結成された「瀘州市山地救援隊」は四川大震災発生の翌日午前、緊急集結し被災地へ駆けつけて、4 回ほどの救援活動を展開した結果、合せて 50 人を救助した。大地震による道路遮断の場合、それらの NPO はとくに機動性の面においては、軍隊さえもそれらの NPO とは比べものにならない。そして、救援隊や軍隊等が入り難いところに入り込み、被害者を救助したり、政府に救援情報を発信したりして<sup>17</sup>、非常に重要な役割を演じていた。第 2 は、救援資金の募集と動員である。震災の翌日、NPO 部門はすでに 6500 万元（約 8.19 億円）の義援金を募集した。その金額は、震災 5 日後、

30 億元（378 億円）、2 週間後、300 億元（3780 億円）、1 か月後、すでに 448.5 億元（約 5,651 億円）を突破した<sup>18</sup>。第 3 は、多元的救援サービスの提供である。それぞれの NPO は組織の特性を活用し、被災者に多様なサービスを提供した。例えば、「救助児童会」という NPO は 4 つの被災地の都市において「児童保護センター」を設置して、被災地の児童の基本権利をきちんと守るように努めていた。「国際救援行動中国事務所」という NGO は婦人と乳幼児に向け、婦人用品と乳幼児用品を提供した。「成都穿山甲ジープ倶楽部」は輸送隊を結成し、ジープを駆使し山岳地帯を通り抜けて、政府救援隊が入り難い被災地へ救援物資を運送した。「国際獅子会広東分会」は被災地を視察した後、綿陽市にある避難所の付近において 100 以上の仮設トイレを設置し、そして各避難所へ心理支援士を派遣した<sup>19</sup>。このように NPO は、政府による一元的かつ統一的なサービスとは異なって、きめ細かく、個々のニーズに対応したサービスを提供できたのである。そして第 4 は、プロとしての救援活動の投入である。NPO 部門は其々の得意な分野でプロとしての救援活動を展開してきた。例を挙げれば、「国際環境 NGO グリーンピース」は地質と環境分野の専門家を集め、当該地域の地震による 2 次災害発生の可能性を調査し発表した。それにとどまらず、2008 年 5 月 16 日～31 日、12 名の専門調査員を派遣し四川省内にある 100 以上の化学工業工場の地震による被害状況を調査し、異常な状況を発見したら直ちに政府関連部門に通報した。「国境なし医師団中国」は政府の派遣された医療チームと共に戦って負傷者の救助に尽力した<sup>20</sup>。その他、NPO 部門は心理的支援、臨時避難所の建設、コミュニティと学校の支援等の分野においても高い専門性を発揮した。

上記の通り、四川大震災における「社会」、言わば「市民社会」の活躍は中国の歴史上にも

<sup>15</sup> 藍焜昕「四川地震文献総述（四川地震に関する研究文献の総括）」『中国非営利評論』、第 3 卷、2008 年、54 ページ。

<sup>16</sup> 彭大鵬「NPO 在四川地震救援和重建中的作用調査報告（四川地震の救援と復興・復旧における NPO の役割に関する調査報告）」、URL：<http://prover2000.blog.163.com/blog/static/1268023482009111602358527/>、2011 年 7 月 10 日アクセス。

<sup>17</sup> 郭虹「四川地震災後重建中的社会組織服務（四川地震の復旧・復興における社会組織のサービス機能）」社会革新与社会發展學術會議論文（哈爾濱市）、2010 年 7 月 25 日。

<sup>18</sup> 賈西津、前掲論文。

<sup>19</sup> 彭大鵬、前掲論文。

<sup>20</sup> 彭大鵬、前掲論文。

初であろう。とくに、「社会」に存在する各種の勢力が初めて今迄の「中国共産党の指導下の政府主導型災害救援体制」を乗り越えて、積極的に四川大震災の救援と復興活動に参加したことは大きな注目を集めた。それゆえ、2008年は、「ボランティア・NPO元年」または「市民社会元年」と称されたこともある。

### 3.3 減災と復興の段階——「弱国家—強社会」から「強国家—弱社会」へ

交通、通信および電力等の回復に伴い、被災地の社会生活とインフラは急速に正常化に戻り始めた。生活支援と復興の作業も正式に行われた。だが、この生活支援と復興の段階においては、国家は次第に主導的な役割を演じるようになり、震災後の伝染病予防、被災者の心理的支援、堰き止め湖等の危機的状態の解除、被災地の回復と復興等の作業に取り組んでいった<sup>21</sup>。ここでとくに指摘しておきたいのは、被災地の回復と復興の作業に対して、中国国務院は2008年6月11日に『四川地震災後恢復重建対口支援方案（四川地震の復旧・復興に関する対口支援方案）』を制定し公布したことによって、「対口支援<sup>22</sup>」、すなわち「被災地以外の省または市は、中央政府の命令に基づき、指定された被災地の復興作業を全面的かつ全力的に支援する」という方針を立てて、復興作業を進めていったという点である。簡潔に言うならば、表2が示したように、「一省対一県」という制度設計を採用した。それに加え、「対口支援」の内容と方法に関しては、表3のように詳しく規定されたのである。このように中国政府は速やかに中国独特の震災復興体制を作り出し、次第に復興作業の主導権を握っていった。

さらに、2008年9月19日、中国国務院は再び『四川地震災後恢復重建総体計画（四川地震

の復旧・復興に関する一括計画）』を公布し、「3年内基本的な復興、5年内発展・振興、10年内全面的な小康社会<sup>23</sup>」という復興目標を掲げた。2009年3月5日、温家宝首相は全国人民代表大会で『政府工作報告（政府仕事報告）』を発表し、「被災地復興の進度を加速し、『3年内基本的な復興』という目標を2年内に達成しよう」と提言した。そのような中央政府からの一連の政治要請を受け、支援側としての各省市は期限前に基本的な復興目標を達成し、一刻も早く中央政府に復命するために、復興作業における政府の主導権を一層強化し、「社会」による復興への参加を次第に排除してきたのである。

他方、震災の応急救援段階における「社会」の重要な役割に鑑み、中国政府が2008年6月8日に公布した『四川地震災後恢復重建条例（四川地震の復旧・復興に関する条例）』の中に、「政府主導と社会参加を両立すること」が復興の原則の1つとして定められた。さらに、注目すべきことに、「国家は市民、法人および他の社会組織が積極的に被災地の復興に参加することを奨励する」と明記された。何故注目に値するかというと、この文言は、おそらく中華人民共和国開闢以来初めて、「社会」に、すなわちその社会を構成する市民や市民団体等に、被災地復興という公共事業への参加資格を付与した画期的なものだと言えるからである。

このように「社会」を中国における危機管理の担い手として中国政府が公認し正統性を与えたとはいえ、現段階では、中国政府は、「社会」を組み込んだ危機管理体制ないしがバランスを積極的に構築しようとしているようには見えない。それは、前述の「対口支援」制度と中央政府からの「期限前に基本的な復興目標を達成しよう」という政治的配慮もあり、支援側としての政府内各省市は例外なく復興作業の主導権を強化しつつあるからである。こうした政府の主

<sup>21</sup> 四川省災後恢復重建委員会、前掲論文、8-10ページ。

<sup>22</sup> 「対口支援」——日本では「ベアリング支援」とも呼ばれる——とは、中国政府の政策専門用語の一つであり、財政的にゆとりのある地方政府（省・市）に対し、それぞれの財政収入の一定割合を政府援助として、中央政府の割り当てる支援対象地区において公共事業を行わせる施策のことである。こうした支援事業は、四川大震災に際し、災害支援、経済支援、医療支援および教育支援といった分野で法制化を経て実施されてきた。なお、「対口」はもともと中国医学の専門用語であり、首の後ろの、口と相対する部分にできる腫れ物を意味していた。その後、「口対口」、「接吻」、「口喧嘩」、「合致する」といった意味に派生的に発展していった。現代中国語では、主として、「掛け合い」、「一致する」、「口に会う」、「相性がよい」といった意味で用いられている。

<sup>23</sup> 小康社会とは、人間にとって最小限必要とする、衣食住、教育、保健等を、満たした上である程度の文化と余暇水準を保てるような生活水準と、ややゆとりのある生活が出来る状態の社会をいい、2001年に江沢民総書記は、小康の初期段階が中国ではすでに達成されたとし、2010年までに「全面的な小康社会」を建設する目標を掲げた。



表2 「対口支援」制度における1省対1県の支援関係

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

(出所) 中国国务院 (2008年6月) 『四川地震災後恢復重建対口支援方案 (四川地震の復旧・復興に関する対口支援方案)』より抜粋

表3 「対口支援」制度の内容と方法

1	計画編制、建築設計、専門家諮問、工事の建設と総合的なマネジメント等のサービスを提供すること
2	都市と農村における住民の住宅を修復・建設すること
3	学校、病院、ラジオ・テレビ放送、文化体育、社会福祉などの公共サービス施設を修復・建設すること
4	都市と農村地域における道路、供水・排水、ガスの供給、汚水・ごみの処理等のインフラを修復・建設すること
5	農業、農村等のインフラを修復・建設すること
6	機械設備、器材道具、建築材料等を提供すること；教員と医師を派遣すること；人材育成、学校教育の手配、労働力の輸入輸出、農業科学技術等のサービスを提供すること
7	市場化手法による経営方式を採用し、民間企業のインフラの建設・経営への投資と参入を奨励すること
8	支援側と被支援側の協議による他の事項

(出所) 中国国务院 (2008年6月) 『四川地震災後恢復重建対口支援方案 (四川地震の復旧・復興に関する対口支援方案)』より抜粋

導権強化と活動範囲の拡大は、反比例的に「社会」の復興作業への参加の余地を急速に縮小せしめている。それに加え、「社会」自体が企画立案、マネジメント、資金調達および動員力等の面においてまだ脆弱であることが、復興事業への本格参入を妨げる要因になっていたことは

否めない。もちろん、「社会」の側から復興事業に参入した例が皆無であるわけではない。それどころか、官製NPOを除く民間NPOが政府の許可を得て政府と連携して復興事業に参加した事例は少なくない<sup>24</sup>。しかし、総体的には、国家が、震災からの復興局面で、復興事業の主

<sup>24</sup> 例えば、2008年5月18日、深圳市万科会社のボランティア・チーム、深圳市登山協会および友成企業家扶貧基金会による民間団体連盟は、綿陽市遵道鎮政府の許可と指導を得て、「ボランティア調整センター」を成立し、政府と共に復興作業を進めていた。(参照、郭虹、前掲論文)

導権を掌握しつつあったことは否定できない事実であろう。

#### 4. おわりに

これまでの論述を簡潔に要約すると、四川大震災の発生による国家と社会の相互連動関係は以下のように変容していった。まず、四川大震災が起こった直後、中国は極めて深刻な意思決定上の困難を抱え、それまでの「強国家—弱社会」のパターンは直ちに「弱国家—弱社会」のパターンに移行した。応急救援の期間に入り、「国家」の当座の無力さとは対照的に、「社会」内の市民たちや市民団体がめざましい活動を展開し、被災地支援に大きな役割を演じた。その後、交通と通信が回復するにつれて、「国家」の政策立案および執行能力は徐々に回復し、「社会」の活動を抑制するという方針を採用するに至り、「国家」が減災と復興の作業を主導しつつあった。しかしながら、国際社会の経験によれば、「社会」の力の協力なしには、災害の救援にせよ、災害の復興にせよ、順調に進めることは難しいわけである。四川大震災の復興において露呈した、少なからぬ政府官僚の腐敗・汚職現象の摘発、被災者の格差問題の深刻化、被災者の復興作業への不満の異議申し立て等は、すでに国家主導による復興対策の限界を明らかにしたと言えよう。将来の災害支援や復興事業において、「強国家—強社会」のパターンないしモデルを創出することは中国の大きな政策的課題であると言わなければならない。

そうした課題に対処すべき方向性について、今般の日本の東北大震災における経験も見据えて、いくつか問題提起しておきたい。まず第1は、四川大震災の経験を一過性のものとして風化させない努力が「国家」と「社会」の双方に求められるということである。中国は日本に比べれば地震は少ないとはいえ、被災地域は寧夏回族自治区・甘肅省東部・四川省西部・雲南省に連なる「南北地震帯」の中にあり、古くから地震の多い地帯であることはよく知られている。したがって、直下型地震が再来する可能性は少なくなく、これまで以上に大きな地震が襲来する可能性に常に備えておく必要がある。とくに、中国では都市への人口集中が加速してお

り、増え続ける人口を一定の市街地に収容するために、必ずしも耐震性能が高くない高層建築が急増し、地震被害を拡大する要因となっている。東北大震災の場合、マグニチュード9を超える超巨大地震であったにもかかわらず、地震被害そのものは少なかった。それは、建物の耐震ないし免震構造が優れていたことにもよるのである。こうしたハード面での耐震性を高めるとともに、日本流に言えば、官民挙げての地震をはじめとする災害対策を、地域社会において、住民や企業等、総ぐるみで進めるべきであろう。日本の場合、阪神淡路大震災の経験から、多くの家庭、事業所、地域社会で震災に強いライフスタイルや産業構造が育まれていった点を、中国も大いに学ぶべきではないか。

第2は、今回の震災のような大規模災害の場合、「国家」の救援・復興活動能力には限界があることを政府は自覚すべきであるということである。もちろん、人民解放軍は世界的にも強大・強力・優秀な軍隊であり、その機動力や展開力には目を見張るものがある。しかし、遠方の基地から、部隊を整え兵站を装備して被災地に到達するには、やはり時間がかかる。倒壊した建物等の下敷きになった被害者の生存率は地震発生後24時間を過ぎると急速に低下するとされている。したがって、地震発生後の初動救援活動が救命のためにはもっとも重要なのであり、そうした24時間以内の現地での迅速な救援活動には、地元の警察や消防ももちろんではあるが、捜索・救命能力にすぐれた現地の個人、ボランティア団体、NPO・NGO、企業等が日頃から訓練と準備を重ねておいて、衝に当たることが求められる。そうした役割分担を、たとえば震災対応マニュアルのようなかたちで、事前から準備し、関係者に熟知させておくような危機管理体制づくりが必要であると考え

る。そして、第3は、「国家」の側が、積極的に「社会」が「強社会」化するような支援を行い、必要な制度的措置を取るべきではないかということである。中国でもNPO・NGO、社会起業等の台頭が著しいことはすでに指摘した通りであるが、人材育成、法人化、税制面でも、日本や欧米の事例や経験を踏まえて、中国ならではの、すなわち共産党一党執政という特異な統治体制とも親和するような、パートナーシップを実現

する、新たな政策を打ち出すべきであろう。具体的にどのような政策が向後望まれるのか、この点については稿を改めて論じたい。

## 参考文献

### 中国語文献

- ・鄧正来 (Deng Zhenglai) 「生存性知恵与中国發展研究論綱 (生存の知恵と中国の發展に関する研究論綱)」『中国農業大学学报 (社会科学版)』2010 年第4期。
- ・高丙中 (GaoBingzhong)・袁瑞軍 (Yuan Ruijun) 編著『中国公民社会發展藍皮書 (中国市民社会の發展に関する白書)』北京大学出版社、2008 年。
- ・高中偉 (GaoZhongwei)・王洪樹 (Wang Hongshu) 「從四川地震与海地地震後 20 日看中国特色社会主义政治道路 (四川地震とハイチ地震發生後の 20 日から見た中国の特色がある社会主义政治路線)」『四川大学学报 (哲学社会科学版)』2010 年第3期。
- ・郭虹 (Guo Hong) 「四川地震災後重建中的社会組織服務 (四川地震の復旧・復興における社会組織のサービス機能)」『社会革新与社会發展學術會議論文 (哈爾濱)』2010 年7月25日。
- ・賈西津 (JiaXijin) 「四川震災中の民間力量 (四川震災における民間の力量)」(中国燕山大講堂第5期講演原稿)、URL: <http://view.news.qq.com/zt/2008/NGOand512/neirong.htm>、2011 年7月10日にアクセス。
- ・藍煜昕 (LanYuxin) 「四川地震文献総述 (四川地震に関する研究文献の総括)」『中国非営利評論』2008 年第3巻。
- ・馬建珍 (Ma Jianzhen) 「從四川地震看我国公共危機治理改革 (四川地震から見た我が国における公共危機管理の改革)」『中共南京市委党校学报』2010 年第3期。
- ・彭大鵬 (PengDapeng) 「NPO 在四川地震救援和重建中的作用調查報告 (四川地震の救援と復興・復旧における NPO の役割に関する調査報告)」、URL: <http://prover2000.blog.163.com/blog/static/1268023482009111602358527/>、2011 年7月10日アクセス。
- ・邵景均 (Shao Jinjun) 「抗震救災彰顯我国政治制度的優越性 (震災の対応と救援による我が国の政治制度における優越性の現れ)」『求是』2008 年第13期。
- ・閔淳昌 (Shan Chunchang) 「四川地震的宝貴經驗与深刻啓示 (四川地震の貴重な經驗と深刻な啓示)」『四川行政学院学报』2010 年第3期。
- ・四川省災後恢復重建委員會 (Sichuan Post Seismic Reconstruction Committee) 「抗擊四川地震災害的四川實踐与啓示 (四川震災対応における四川省の實踐と啓示)」『四川行政学院学报』2010 年第3期。
- ・蘇文洋 (Su Wenyang) 「社会主义也有普世價值, 抗災中展現核心價值觀 (社会主义にも普遍的價值があり、震災対応によって核心的價值觀が現れる)」『北京晚報』、2008 年5月22日。

- ・中国国务院 (The State Council of China) 「四川地震災後恢復重建対口支援方案 (四川地震の復旧・復興に関する対口支援方案)」、2008 年6月11日。
- ・許利華 (XuLihua)・戴鋼書 (Dai Gangshu) 「四川地震災後重建經驗及啓示 (四川地震の復旧・復興に関する經驗と啓示)」『電子科技大学学报』2010 年第5期。
- ・張法 (Zhang Fa) 「主体性、公民社会、公共性: 中国改革開放以来思想史上的三個重要觀念 (主体性、市民社会、公共性: 中国改革開放以降における思想史上の三つの重要な觀念)」『社会科学』2010 年第6期。

### 日本語文献

- ・今里滋編著『アジア都市政府の比較研究——福岡市、釜山市、上海市及び広州市の比較研究』九州大学出版会、1999 年。
- ・富永健一『社会学講義』中公新書、2005 年〔第9版〕。
- ・舟橋洋一『内部——ある中国報告』朝日新聞社、1983 年。
- ・星野英一『民法のすすめ』岩波書店、2006 年。

### 英語文献

- ・Andrew Heywood, *Key Concepts in Politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2000.
- ・Stephen D. Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investment and U. S. Foreign Policy*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1978.