

昨年、中国で新設された「応急管理部」(いわゆる防災省)について

2019年8月31日

中国(中華人民共和国)においては、ほぼ1年前の2018年3月に総合的な危機管理省庁(中国名を日本の漢字を用いて記載すると「応急管理部」、英語名はMinistry of Emergency Management、以下「応急管理部」の名称を用いる)を設立した。

在北京日本大使館より応急管理部関係の資料ⁱを筆者が入手したので、それをもとに紹介するⁱⁱ。

また、筆者は、応急管理部等が主催する「2019 中国・唐山国際応急管理大会」に参加する機会を得たので、その状況も併せて報告する。

1. 応急管理部創設の経緯

中国政府の重要な政策決定は、通常、国家主席の指示による開始される形をとる。応急管理部創設についても、習近平主席により以下の組織を持つべき組織とするよう指示された。

1. 災害リスク管理と総合的な防災の維持
2. 防災の優先順位付け、予防・減災・救助の組み合わせ、異常な状況における定期的な防災・災害救助の補完性の確保
3. 災害救助から防災への移行、単一災害への対応から総合的な防災への移行、災害損失の低減からリスクへの転換、自然への対応に伴う社会の総合的な防災能力の向上災害

2. 応急管理部に統合された機能

統合された機能は、以下の、11の機関(部)の13の機能と国家指揮・調整委員会の5の機能である。

11 機関の 13 機能	国家指揮・調整委員会の 5 つの機能
●旧国家労働安全管理局の機能	●国家洪水管理・干ばつ対策本部
●国務院総局の緊急管理機能	●国家防災委員会
●公安部消防機能	●国務院地震救助本部
●民事部災害救助機能	●国家森林防火司令部
●旧国土資源省の地質防災・管理機能	●国家評議会労働安全委員会
●水資源部の洪水・干ばつ防止・管理機能	
●農業部の草原火災防止機能	
●国家林業局の森林火災防止機能	
●中国地震管理局の地質災害対応機能	
●炭鉱安全行政	
●中国地震管理局	

3. 応急管理部に統合された防災機能の特徴と留意点

日本での内閣府防災担当政策統括官(以下「内閣防災」という)などの所掌事務などと比較して特徴的な点、さらに現時点では不明確な部分もあることから、注意を要する点を以下列記する。

(1) 所掌事務として、地震、風水害等の自然災害に加えて、労働災害、炭鉱災害や伝染病を対象にしていること

日本においては、感染症対策は、「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」に基づき厚生労働省が実施し、労働災害は「労働災害衛生法」に基づき厚生労働省が実施する。この点は、日本で総合的な防災政策を担う内閣防災に比べ範囲が広がっている。

(2) 国レベルの応急管理部に関係する組織が、省、市レベルで同時並行的に整備されることになっていること

日本の場合には、国と都道府県及び市町村の地方公共団体は独立した行政主体であり、災害対策基本法に基づき、地方防災会議及び災害対策本部の設置を地方公共団体に位置付けているだけである。これに対して、中国においては、国の応急管理部の新設に伴い、省、市レベルで同様の組織の設置を国レベルで積極的に進めている。

(3) 統合される機能は災害予防、緊急事態から応急対応までで、復旧・復興段階の機能は除外されていること

中国の応急管理部では、日本の防災政策で整理すると、災害予防、緊急事態、応急対応までで、復旧・復興段階の業務は含んでいない。日本の内閣防災も、実態としては同様の範囲について、実質的な調整機能を発揮しているものの、内閣府設置法第4条第1項第18号の規定のとおり、制度上は、内閣防災は、復旧、復興段階までの総合調整機能を有している。

(4) 災害応急対策において現実には中心的役割を果たす人民解放軍についての権限が存在しないこと

日本の防災対策においては、緊急災害対策本部長である内閣総理大臣は、防衛大臣を含む各大臣に対して、災害対策基本法第28条の6第2項の規定に基づき指示する権限を有する。これに対して中国においては、人民解放軍は共産党の指揮を受ける位置づけであることから、行政組織の一部である応急管理部との関係は存在しない。

(5) 各部に対して実質的に強い調整権限を持つ中国発展改革委員会との関係が不明確なこと

日本の内閣防災は、内閣府設置法第4条第1項柱書の規定に基づき、各省庁の上に立って総合調整を行う内閣府に属する組織である。このような内政部門での総合調整を行う機能は、中国発展改革委員会である。この委員会と別組織で応急管理部が設置されていることから、中国政府における各部に対して応急管理部が調整機能を発揮できるのか、仮に中国発展改革委員会と連携するとしたらどのような制度設計が明かになっていない。

4. 応急管理部が主催した「2019 中国・唐山国際応急管理大会」の状況

応急管理部は設立して約1年後の2019年7月27日から29日の間、中国唐山において、中国発展改革委員会と地元河北省政府と共同で、国際応急管理大会（国際防災シンポジウム及び企業展示）を行った。

筆者が講演者の一人として、「日本の防災・復興制度」の講演を行った。同時に、中国政府側の講演を

聞く機会を得たので、それに基づいて現在の中国政府の防災政策についてコメントを行う。



第一に、中国政府側の説明は、政府の位置付けや大きな方向を述べるにとどまっていた。

第二に、中国政府側の発言として、具体的な緊急関係の法制度の整備や応急措置を講じるための人材育成などが今後の課題であることが強調されており、具体的な実践にあたっての具体的な体制整備や運用までは十分には至っていない状況と推測される。

第三に、中国政府側からは、民間企業との連携についても強調されていた。しかし、企業展示などは水陸両用車など大規模な設備の展示が多く、現実には被災者の救助や被災者の生活維持という観点での関連企業の参加も乏しい状況であった。このため、防災政策における民間企業連携についても十分な実態を持っていないと推測される。

5. 今後の日本の役割

中国政府が防災政策に対して、本腰を入れていくことは、応急管理部という組織を新設し、また、国際応急管理大会を開催したことから明かである。

日本は災害大国であり、多くの大災害を経験して災害対策基本法などの法制度の整備や、国レベルでの復興庁の設立など、防災から復旧・復興段階への連続的な政策実施などの試みがなされている。また、民間企業の防災参加も、ロボットや衛星写真の提供など最先端技術の適用に加え、地道に避難所生活改善のための段ボールベットや間仕切り（坂茂建設設計の取組が有名）など、現場に即した対応が行われている。

中国政府と防災対策を重視する動きに対応して、日本側からも、政府、企業双方から、これらの制度面、技術面での中国への貢献や、中国への企業進出などを促進していくことが重要と考える。

(佐々木 晶二)

ⁱ 筆者が入手した中国政府の応急管理部関係のデータは以下の URL で公開する。

https://drive.google.com/file/d/1x2u92B4_2iE56MjZ54cAbes0Dg3U25js/view?usp=sharing

ⁱⁱ 日本貿易振興機構(ジェトロ)北京事務所ビジネス展開支援部・ビジネス展開支援課「中国国家機構改革の最新動向」(2018.3)のなかには、昨年行われた中国政府全体の組織変更の説明がある。