

災害対策をめぐる国際協力の最前線 四川震災復興・対口支援の事例

林 敏彦

穂原 雅人

(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構研究調査本部

21世紀文明研究セミナー2011 11月18日 HAT神戸

主な内容

- 「対口支援」の日中解釈
- 中国国家と地方の行財政
- 四川対口支援18モデル
- 支援と受援の課題

【对口支援 *duì kǒu zhī yuán*】(中国語解釈)

- 对口支援即经济发达或实力较强的一方对经济不发达或实力较弱的一方实施援助的一种政策性行为。目前大部分是由中央政府主导，地方政府为主体的一种模式。主要类型有：灾难援助、经济援助、医疗援助、教育援助。

[百度百科・对口支援]

註: 百度(バイドウ): 中国最大の検索サイト、「中国のGoogle」とも呼ばれる。

- 災害援助: 全国18省市による四川対口支援
- 経済援助: 上海、天津、福建、厦門(マカオ)、南京、寧波、黒竜江などの省市による「三峡移民」の受入れ事業
- 医療援助: 経済成長地域による少数民族地区の医療チーム派遣、医療人材育成事業
- 教育援助: 東、中部地域の高等教育機関による西部地区支援

經濟・医療・教育分野の対口支援事業



您所在的位置: 本区专题 > 民族团结教育题库 > 民族团结教育资料库 > 发展文化 尊重风习和宗教信仰 > 205. 经济发达省市对口支援少数民族地区卫生事业的有...

205. 经济发达省市对口支援少数民族地区卫生事业的有关要求是什么?



支援高校	主管部门	受援高校	主管部门
北京大学	教育部	石河子大学	新疆生产建设兵团
清华大学	教育部	青海大学	青海省
中国农业大学	教育部	内蒙古农大	内蒙古自治区
北京师范大学	教育部	西北师范大	甘肃省
复旦大学	教育部	云南大学	云南省
上海交通大学	教育部	宁夏大学	宁夏回族自治区
南京大学	教育部	西北大学	陕西省
浙江大学	教育部	贵州大学	贵州省
中国科技大学	中科院	西南科技大	四川省
华中科技大学	教育部	重庆医科大	重庆市
华南理工大学	教育部	广西大学	广西壮族自治区
西南交通大学	教育部	西藏大学	西藏自治区
西安交通大学	教育部	新疆大学	新疆维吾尔自治区

「湖広填四川」と「三峡移民」

- 「湖広填四川」中国の元末明初(1368年)の60～70年間および明末清初(1644年)の約100年間の二度にわたり四川省で起こった大規模な移住運動。現在の湖南省・湖北省と広東省(主に客家人)などの住民数百万人が、四川盆地の各地へと移住させた。

Q.「なぜ麻婆豆腐は辛いですか」
—本番の麻婆豆腐は辛くないはず・・・



- 「三峡移民」洪水抑制・電力供給を主目的とした三峡ダムの構想は孫文によるもので、1993年～2009年まで16年間建設した水力事業。660kmに渡るダム湖範囲の整備のため、着工前に住民84万人、2007年に140万人が強制転出された。また2020年までに更に230万人が退去予定である。(ダムの建設による四川地震を誘引する懸念もあった！)

「四川対口支援」方式の経緯

- 2008年5月12日に発生した中国四川省の汶川大地震(死者・行方不明者8万5千人)で導入され、復興の大きな原動力となった。
- 中国政府が方案として発表したのは、地震発生1カ月後の2008年6月18日(国務院53号:《汶川地震灾后恢复重建对口支援方案》(和訳:汶川震災後復興再建対口支援方案))
- 具体的には、被災地の復興再建は、被災地の自力更生、生産自助と国家支援、対口支援を結びつける原則を遵守すべきである。東部と中部の18の省と市が、被災地とペアを組み支援を行う。支援する自治体は復旧から復興にいたるまで3年間、物的・人的支援を含め前年度財政収入の1%以上を支援することとする。

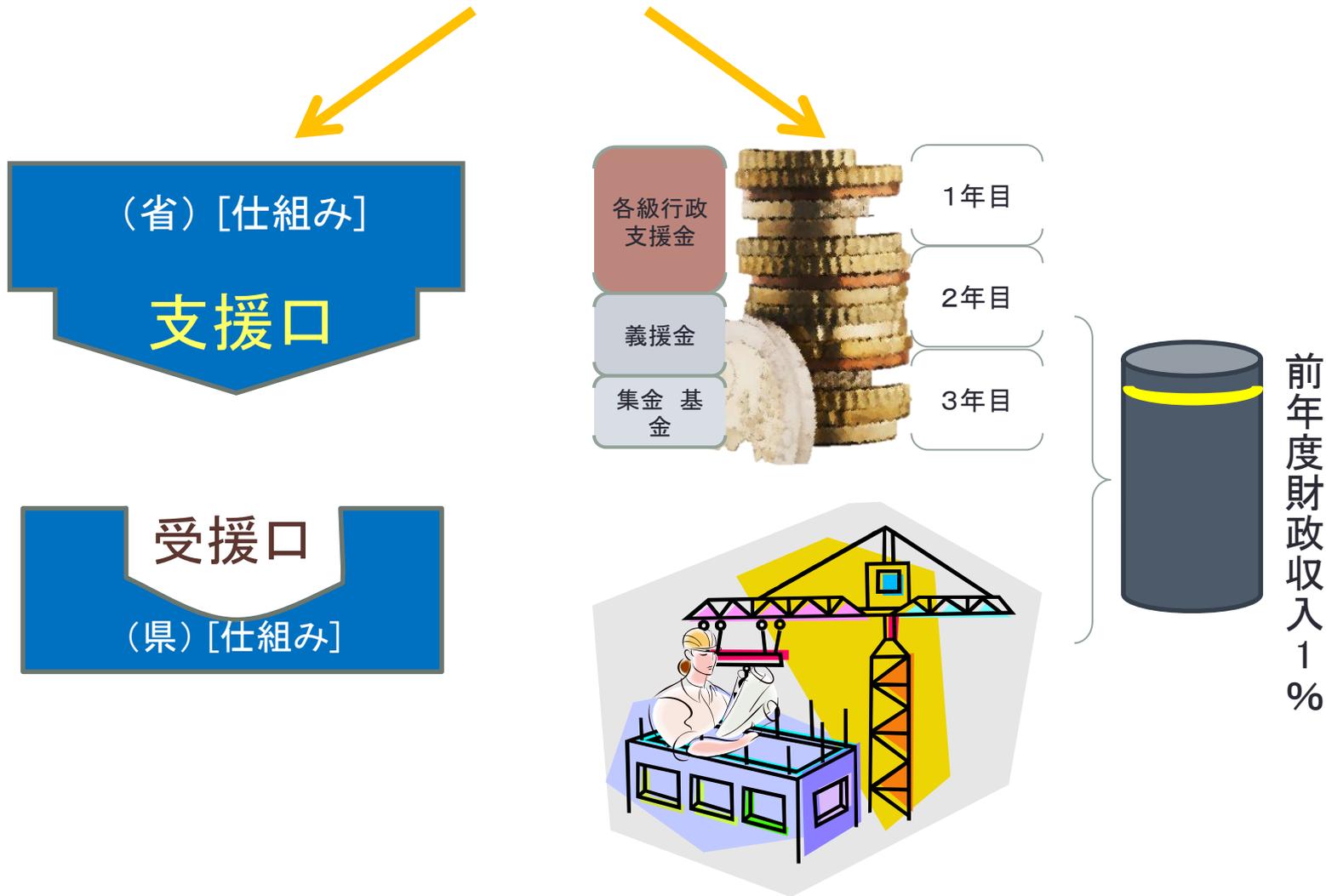
【対口支援 たいこうしえん】(日本語解釈)

- 中国語では「対口支援」と呼ばれる。「口」は人を意味し、「対口」は互いにペアを組むという意味である。日本語には適切な概念がないため、「ペアリング支援」と名付けた。(東京大学大学院工学系研究科 石川幹子教授 2011年3月22日)
- 原義は中国語の「対口支援」であり、中国の四川大地震の復興で大きな役割を果たした。「対口」とは、ペアを組むという意味である。(「東日本大震災に対応する第一次緊急提言」日本学術会議東日本大震災対策委員会 平成23年3月25日)
- [Pair] 二つでひと揃いとなるもの。二人または2個で一組になっているもの。また、男女の一組。一対。という意味。
- [Pairing] 二つを組み合わせる事。特に、動物を交尾させること。(goo辞書(国語辞書))

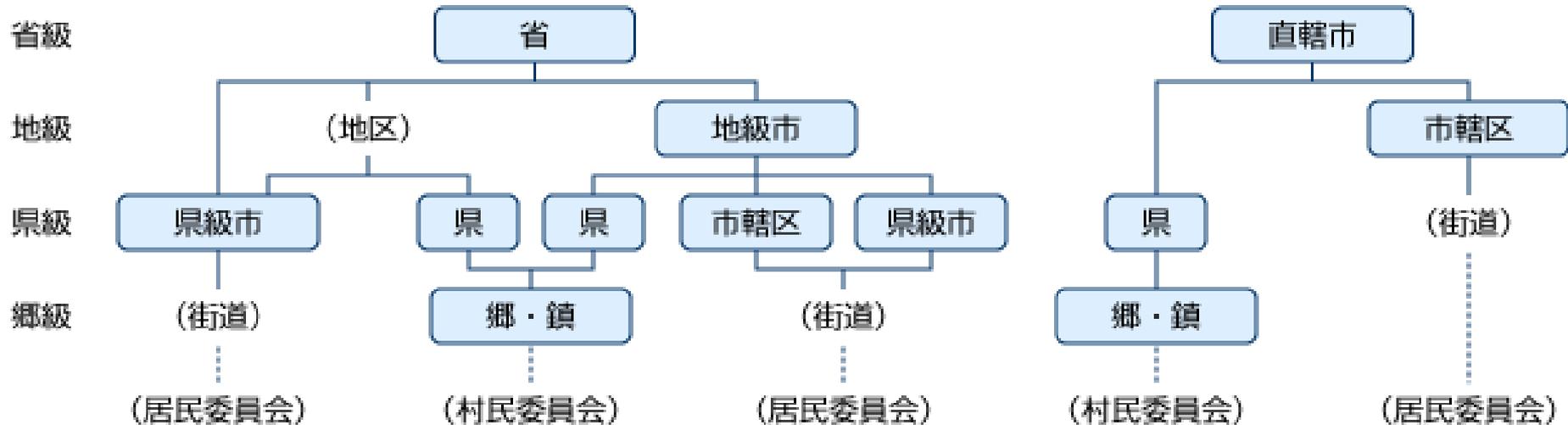
【対口支援 たいこうしえん】に対する理解

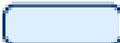
- 対口支援 四川大地震で用いられた被災地の支援手法。中国政府は、被災自治体ごとに非被災地の自治体をあてがうペアを決めて法制化。(産経新聞 2011年3月26日「分担決め、きめ細かい支援継続 関西広域連合の『対口支援』」)
- 「対口」は中国語で「ぴったり合う」という意味を持つ。(「関西結集 支援へ奔走(ほんそう)」朝日新聞2011年4月15日朝刊)
- この「カウンターパート方式」の参考とされたのは、2008年中国四川省の大地震の震災復興で導入され復興の大きな原動力となった「対口(たいこう)支援」です。特定の被災地区に特定の支援自治体を割り当てて支援させる取り組みで、・・・(政策シンクタンク PHP総研 金坂成通研究員 2011年5月30日)

四川対口支援



中国の地方行政階層



※  はいわゆる地方政府

- 中国の地方行政は、基本的に省級、地級、県級、郷級の4つの階層(級)に分けられる。(憲法第30条)
- 各級毎にそれぞれ議会、行政、司法機関を有しながらも、各機関は中央機構及び上級機構の指導下にある。

省地級と県郷級行政地方

- 省級地方

22省の他に、4の直轄市（北京、天津、上海、重慶）、5の民族自治区（内蒙古、広西壮族、チベット、寧夏回族、新疆ウイグル）および二の特別行政区（香港特別行政区、マカオ特別行政区）がある。

- 地級地方

省級地方の一級下のレベルである。自治州、地級市（市轄区や県を管理できる）、そして直轄市の市轄区がある。

- 県級地方

地区級に一級下の県級地方は、県（内蒙古自治区の旗を含む）、自治県（内蒙古自治区の自治旗を含む）、県級市（市轄区や県を管理しない）、地級市の市轄区などから成る。

- 郷級地方

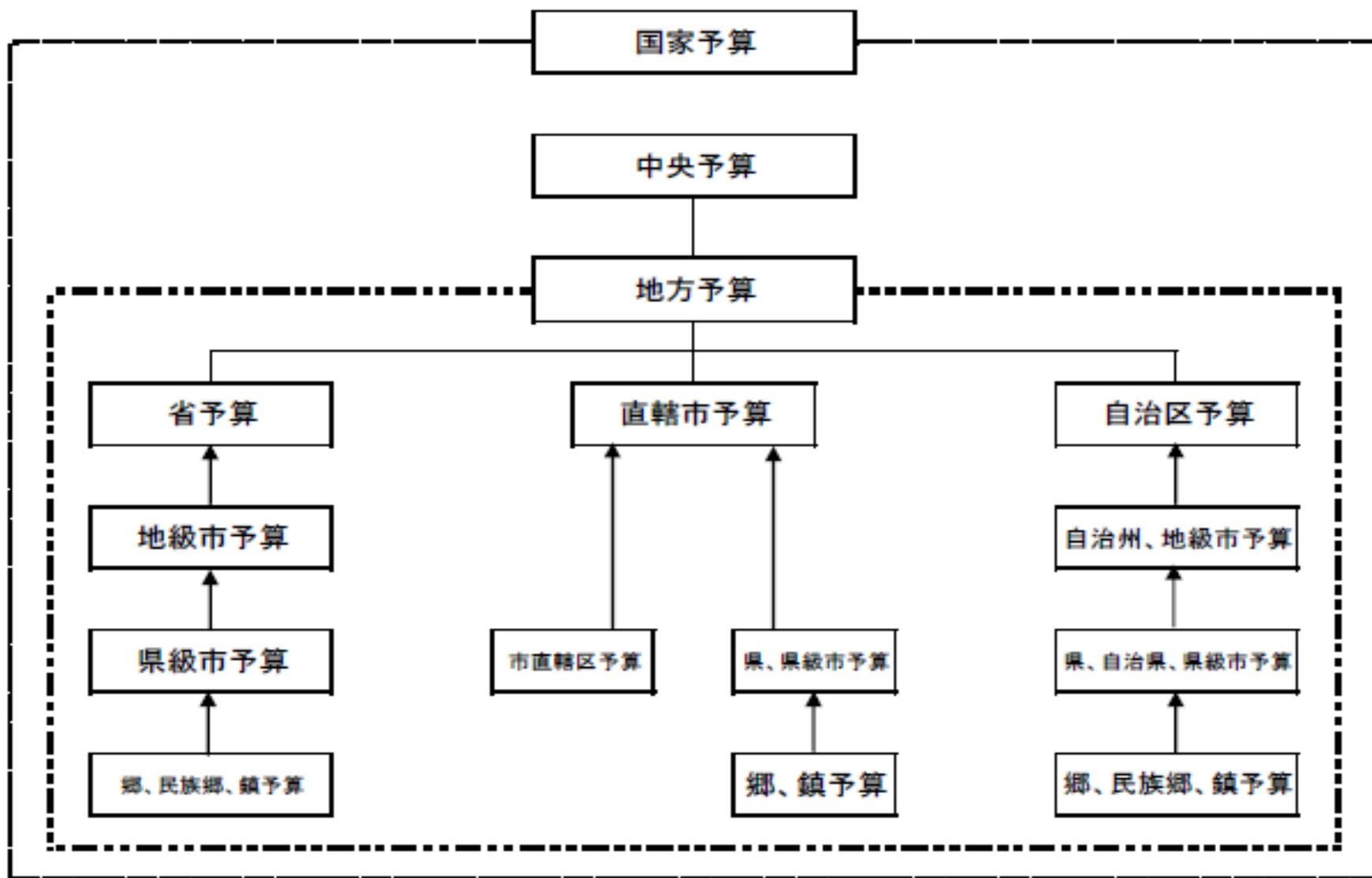
農村地域における末端の地方である郷級地方には、郷、民族郷、鎮がある。

中央と地方の職務・権限

- 中央と地方の職権の区分は、中央の統一的指導の下で、地方の自主性と積極性を十分に発揮させるという原則に従う（憲法第3条第4項）
- 全国の地方各級人民政府は、国務院の統一的指導下にある国家行政機関であり、全て国務院に従うこととなる（憲法第89条第1項第4号、組織法第55条第2項）
- 地方人民政府が当該地方における国家権力の執行機関として、当該地方人民代表大会が決議した議案と制定した地方法規を実行しながら、併せて、国家行政機関として、国務院や上級人民政府の指導と命令を遵守しなければならない。

※中国の地方人民政府は、日本の地方公共団体の執行機関としての性格と国の地方行政機関としての性格を併せ持つと言える。

国家予算の体系



中央と地方の財政の役割分担

- 中国の国家財政は、中央財政と地方財政からなり、中央政府と地方政府がそれぞれの役割分担に応じて税財源を中央と地方に区分する分税制によって運営されている。
- この分税制の下、中央政府が主に国家の安全保障、マクロコントロール等に関する分野の歳出を担い、地方政府が主に地域の管理、地域社会・地域経済の発展に関する分野の歳出を担い、これに伴う税財源として各税目が中央税・地方税・共有税に分類されている。
- また、広大で多様な国土において、基本的な行政サービスを確保し、地域間のバランスを図るための仕組みとして、転移支付制度なども導入されている。

対口支援の主な内容

i	復興計画の作成、建築設計、専門家によるコンサルタント、工事建設と監理などのサービス
ii	都市住民住宅の建設
iii	学校、病院、文化・スポーツ、社会福祉などの公共施設の整備
iv	都市部の道路、給(排)水、ガスや電気などのインフラ施設の建設
v	農業、農村のインフラ施設の建設
vi	労働力の供給・就業機会の提供、農業科学技術などのサービス提供
vii	企業投資・工場建設の奨励、商業流通などの市場サービス施設の建設、など

对口支援

山东 | 广东 | 浙江 | 江苏 | 北京 | 上海 | 河北 | 辽宁 | 河南 | 福建 | 山西 | 湖南 | 吉林 | 安徽 | 江西 | 湖北 | 重庆 | 黑龙江



山东省

四川省发展改革委



北川县

- 四川北川女子交警分队今日亮相
- 孔子基金会北川设国学流动图书馆
- 唐家山堰塞湖畔中国最大“玫瑰谷”

广东省

四川省交通厅



汶川县

- 侍俊与映秀小学师生共度“六一”
- 汶川映秀镇党委恢复重建铆在一线
- 岷江边上映秀小学：把爱化为动力

浙江省

四川省建设厅



青川县

- 致青川姚渡镇中心小学校的一封信
- 青川生命重建持续温暖再生育家庭
- 广元青川开展地质灾害应急演练

江苏省

四川省经委



绵竹市

- 四川绵竹灾区儿童感恩迎“六一”
- 清平羌族山歌队唱感恩山歌给党听
- 清平35kV鱼清线改道工程顺利竣工

北京市

四川省国资委



什邡市

- 什邡做好因灾失地群众安置工作
- 抗震救灾直升机残骸赠什邡博物馆
- 你从远方来——致北京援建者

上海市

四川省教育厅



都江堰市

- 端午节 应届高考生免费游青城山
- 都江堰法律援助服务民生直通车队
- 昨晚 海内外非遗辉映多彩都江堰

河北省

四川省民政厅



平武县

- 南坝镇昔日震中孤岛今天浴江明珠
- 平武扎实做好灾后再生服务务工作
- 平武镇广播员陈祥贵的光影生活

辽宁省

四川省财政厅



安县

- 大连红十字会爱系安县连心小学
- 文明交通进企业”安县大队重实效
- 安县开展今年入汛来首次防汛演习

河南省

四川省国土资源厅



江油市

- 江油：铭记党恩国情 凝聚发展力量
- 江油市基本医疗保障体系初步形成
- 大兴工业促发展 引领群众奔富路

福建省

四川省劳动保障厅



彭州市

- 彭州共建千亿“西部服装之都”
- 川台联看望彭州汶川地震受灾同胞
- 彭州焚烧秸秆者制造10米“蘑菇”烟

山西省

四川省水利厅



茂县

- 春回羌寨 茂县发展文化产业见闻
- 山西四川携手共创茂县重建奇迹
- 群英谱：茂北路上的“任黑脸”

湖南省

四川省农业厅



理县

- 理县甜樱桃上市400余吨价值不菲
- 涂文涛理县调研教育装备配置使用
- 理县甘堡藏寨：一座藏寨的新生

吉林省

四川省林业厅



黑水县

- 他堪称内江援助黑水干部的典范
- 吉林援建黑水灾后重建成果展举行
- 吉林援建黑水3年任务2年基本完成

安徽省

四川省商务厅



松潘县

- 安徽省与松潘建立长效合作机制
- 松潘推进交通重建项目建设见实效
- 安徽援建松潘灾后重建项目移交会

江西省

四川省文化厅



小金县

- 小金招商引资引进企业“落地生根”
- 种植欧洲甜樱桃甜了小金农民的心
- 小金灾后重建得海南州考察团称赞

中央

国务院抗震救灾总指挥部 中纪委
 交通运输部 铁道部
 水利部 农业部
 国家发展改革委
 公安部 卫生部
 国土资源部
 住房和城乡建设部
 教育部 民政部
 环境保护部 审计署
 国家质检总局
 人力资源和社会保障部
 国家工商管理总局
 商务部 财政部
 监察部

四川

省纪委 省监察厅
 省旅游局 省电力局
 省地震局 省妇联
 四川省通信管理局
 共青团四川省委
 四川省工商局
 四川省公安厅
 宜宾 达州 南充
 乐山 凉山 泸州

対口支援方式: その1「山東・北川モデル」

- 農村恒久住宅、インフラ施設の建設
- 「羌族」伝統様式の北川新城建設
- 企業テクノロジー・パーク建設
- 教育、医療人材育成

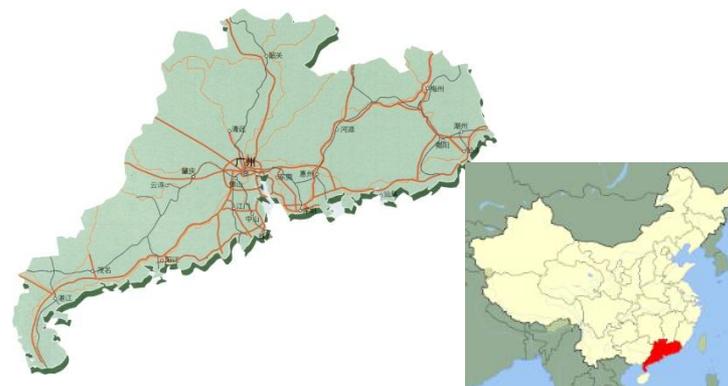


面積	2,867.83 km ²
総人口 ⁽²⁰⁰⁶⁾	16 万人
人口密度	55.8 人/km ²

面積	15,126 km ² (19位)
人口 (2010年) - 人口密度	95,793,000 人 (2位) 591 人/km ² (7位)
GDP (2010年) - 一人あたり	33,805.3 億元 (3位) 35,893 元 (7位)
地級行政区	17 個
県級行政区	140 個
郷級行政区	1941 個

対口支援方式: その2「広東・汶川モデル」

- 緊急救援隊派遣、負傷者の受入れ
- 労働力の供給・就業機会の提供
- 義捐金募集
- 農村インフラ施設の建設
- 「羌族」伝統様式の農村住宅建設
- 学校、病院などの公共施設の整備



面積	179,800 km ² (15位)
人口 (2009年) - 人口密度	96,380,000 人 (1位) 536 人/km ² (7位)
GDP (2010年) - 一人あたり	39,082 億元 (1位) 40,550 元 (6位)
	21 個
	121 個
	1642 個

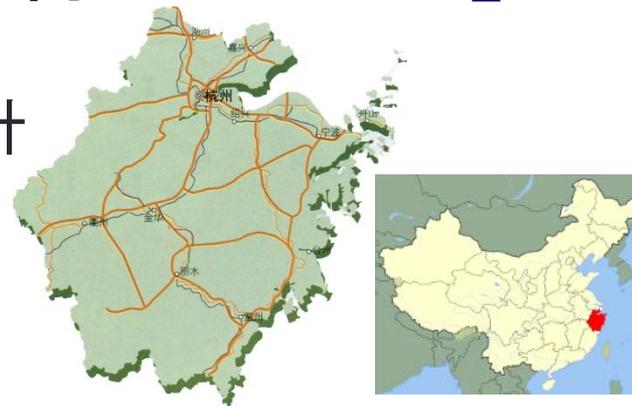
四川
Sichuan

面積	4,803 km ²
総人口 (2006)	11 万人
人口密度	22.9 人/km ²



対口支援方式: その3「浙江・青川モデル」

- 専門家による復興計画の作成、建築設計
- 農業、農村のインフラ施設の建設
- 産業パーク建設と職業技能訓練
- 国際緊急援助の受入れ



面積	3,269 km ²
総人口(2006)	25 万人
人口密度	76.4 人/km ²

面積	101,800 km ² (25位)
人口(2009年) - 人口密度	5,060 万人 (10位) 497 人/km ² (8位)
GDP(2010年) - 一人あたり	21,500 億元 (4位) 42,214 元 (4位)
地級行政区	11 個
県級行政区	90 個
郷級行政区	1570 個

対口支援方式: その4「江蘇・綿竹モデル」

- 専門家による復興計画作成、建築設計
- 住宅建設を優先する
- 学校、病院、社会福祉等の公共施設建設
- 地場産業の復興(地酒、民俗文化)
- 人材育成および就業機会の提供



面積	102,600 km ² (24位)
人口 (2009年) - 人口密度	7,624.5 万人 (5位) 736 人/km ² (4位)
GDP (2010年) - 一人あたり	30,300 億元 (3位) 39,526 元 (5位)
地級行政区	13 個
県級行政区	106 個
郷級行政区	1488 個

面積	3,269 km ²
総人口(2006)	25 万人
人口密度	76.4 人/km ²



対口支援方式: その5「北京・什邡モデル」

- 専門家による復興計画作成、建築設計
- 学校、病院、社会福祉等の公共施設建設
- 都市インフラ施設の建設
- 歴史文化財と歴史環境の保全
- 人材育成および就業機会の提供



项目名称: 什邡市职业中专学校 建筑面积: 60642平方米 设计单位: 北京市建筑设计研究院 施工单位: 北京住总集团有限责任公司

面積	16,801.25 km ²
人口 (2009年) - 人口密度	1633.0 万人 971.95 人/km ²
GDP (2010年) - 一人あたり	13777.9億元 68788元
地級行政区	
県級行政区	
郷級行政区	



面積	863 km ²
総人口 (2006)	43万人
人口密度	498.3 人/km ²

対口支援方式: その6「上海・都江堰モデル」

- 専門家による復興計画作成、建築設計
- 人材育成および就業機会の提供
- 歴史文化景観の保全と観光開発
- 都市住宅建設



面積	1,208 km ²
総人口(2006)	60 万人
人口密度	496.7 人/km ²



面積	6,340.5 km ²
人口(2009年) - 人口密度	2,302.66 万人 736 人/3631.7 人/km ²
GDP(2010年) - 一人あたり	30,300 億元(3位) 39,526 元(5位)
地級行政区	
県級行政区	
郷級行政区	

国内のアカデミックな復興支援

- 中国城市规划设计研究院 (建設省所属)
- 北京市城市规划设计研究院 (北京市所属)
- 清华大学城市规划设计研究院 (清華大)



北京市城市规划设计研究院
Beijing Municipal Institute of City Planning & Design
Tel: 86-1088073114

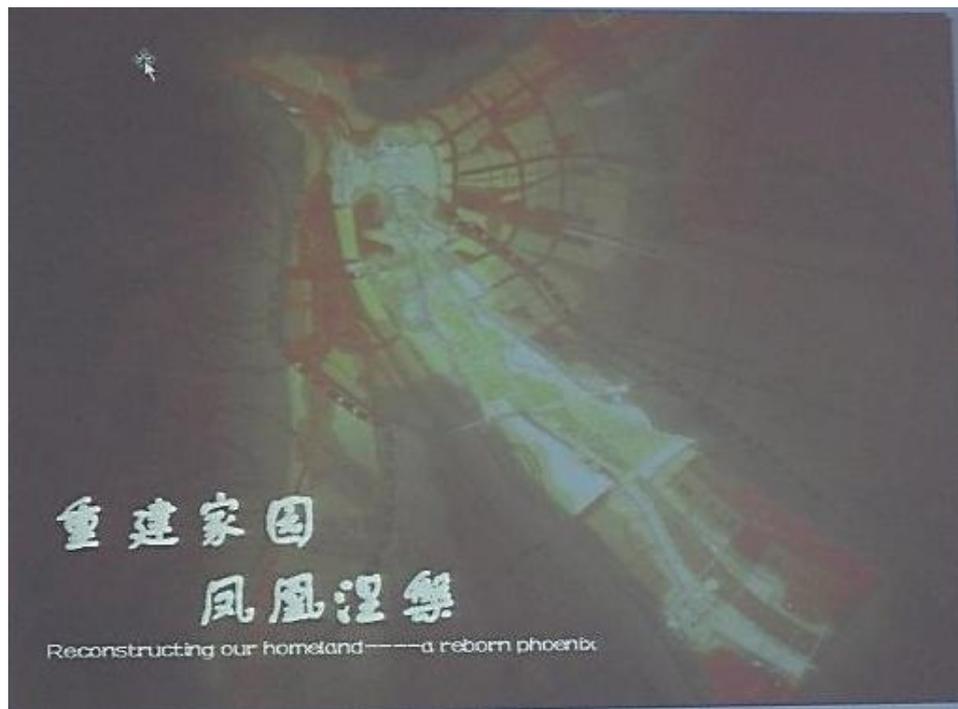
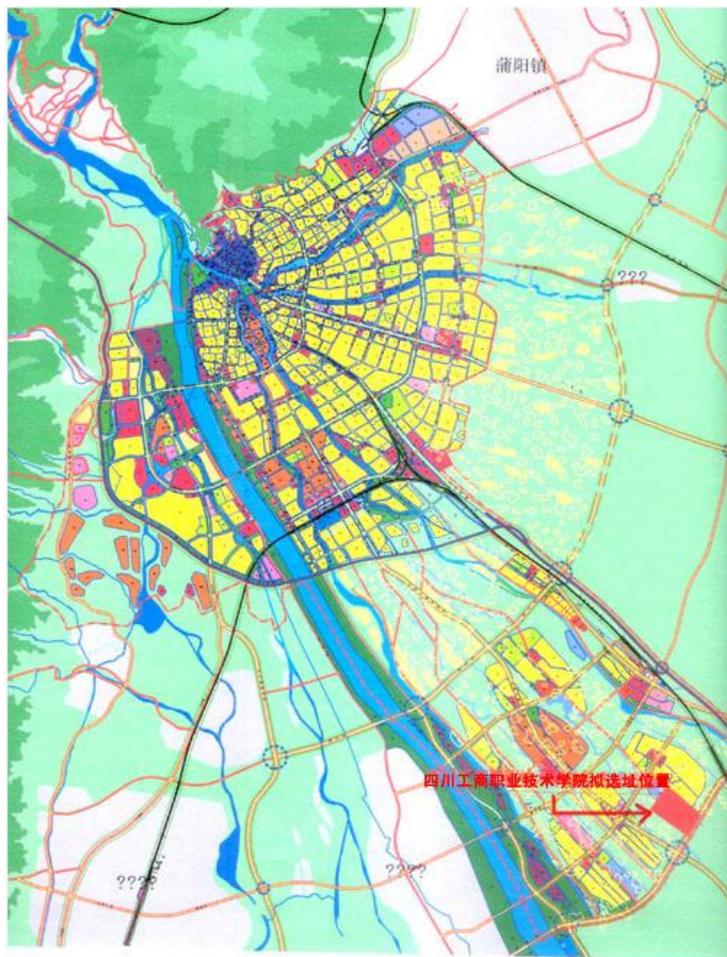
中国城市规划设计研究院
CHINA ACADEMY OF URBAN PLANNING & DESIGN

北京清华城市规划设计研究院
BEIJING TSIINGHUA URBAN PLANNING & DESIGN INSTITUTE

海外震災復興支援－国際コンペティション

- 5. 12四川大地震発生から17日目(5月29日)に、成都市政府より都江堰市の震災復興グランドデザイン(復興GD)を国際公募する旨の発表がなされた。
- 世界から47組の応募があり、東京大学・慶應義塾大学の協同チームと現地の西南交通大学との共同チームを含む10組がノミネート、グランドデザインを提案。
- 特に、阪神淡路大震災を含む日本被災・復興の知見を活かした「**現地・連続**」、「**短期・長期**」の復興モデルについては、中国の学术界で高く評価された。
- 日本チームは、成都市政府より「**都江堰市震災復興GD栄誉賞**」を授杯した。

都江堰市震災復興グランドデザイン



支援側と受援側の「行政差」

- 受援側より高い行政単位の支援側を中心として臨時の行政体制が組織化されるため、現場では様々な軋轢が生じている。
- 体制の特徴のひとつは、支援側は行政単位で2 ランク下の受援側を支援するという仕組みである。
- 支援側と受援側は、「震災復興」という基本目標で一致しているが、行政業績の審査体系と立場が異なり、復旧・復興の利益・目標の相違がある。

「全体復興構想」視点の欠如

- 各被災地における「受援側/支援側」の財政収入比の差が大きいため、1人当たり対口支援資金額が被災地間で大きく異なっている。
- 復旧・復興事業は、同じ事業であっても、被災地間で建設規模などが明らかに異なる。
- 公道に面し、マスコミに注目されるような事業が重視され、山間部や少数民族地域の復旧・復興が遅れているところもある。
- 支援側の企業は必ずしも支援を真に必要としている地域で事業を展開するとは限らない。

対口支援・受援の財政収支比較(2007年度)

対口支援方 ★受援方	財政収入(万元)	財政支出(万元)	人口 (万人)	1人当たり財 政収入(元)	1人当たり財 政支出(元)	1人当たり受 援金(元)註1	1人当たり受援 比 註2
山東省	16753980	22618495	9367	1789	2415		
★北川県	5178	36776	16	342	2299	10471	3
広東省	27858007	31595703	9449	2948	3343		
★汶川県	12302	33278	10.5	1172	3169	26531	1
浙江省	16494981	18067928	5060	3260	3570		
★青川県	2115	46141	24.8	85	1861	6651	4
江蘇省	22377276	25537217	7625	2935	3349		
★綿竹市	60253	91091	51.3	1175	1776	4362	6
北京市	14926380	16495032	1633	9140	10101		
★什邡市	59954	86803	43.1	1391	2014	3463	8
上海市	20744792	21816780	1858	11165	11742		
★都江堰市	75828	117984	60.9	1245	1937	3406	8
河北省	7891198	15066482	6943	1137	2170		
★平武県	7566	39808	18.7	405	2129	4220	6
遼寧省	10826948	17642805	4298	2519	4104		
★安県	11208	52800	51	220	1035	2123	12
河南省	8620804	18706135	9360	921	1999		
★江油市	39355	108482	87.9	448	1234	981	27
福建省	6994577	9106446	3581	1953	2543		
★彭州市	35483	81807	79.5	446	1029	880	30
山西省	5978870	10499228	3393	1762	3094		
★茂県	4099	31960	10.9	376	2932	5485	5
湖南省	6065508	13570310	6355	954	2135		
★理県	2701	18941	4.5	600	4209	13479	2
吉林省	3206892	8837597	2730	1175	3237		
★黒水県	2604	24478	5.9	441	4149	5435	5
安徽省	5436973	12438342	6118	889	2033		
★松潘県	5100	29568	7.2	708	4107	7551	4
江西省	3898510	9050582	4368	893	2072		
★小金県	1388	24449	8	174	3056	4873	5
湖北省	5903552	12773257	5699	1036	2241		
★漢源県	5396	38164	32.1	168	1189	1839	14
重慶市	4427000	7683886	2816	1572	2728		
★崇州市	25558	87718	66.5	384	1319	666	40
黒龍江省	4404689	11872711	3824	1152	3105		
★劍閣県	3927	74387	67.5	58	1102	653	41
四川省	8508606	17591304	8127	1047	2165		

註1.被災地1人当たり受援金＝支援側財政収入×1%÷被災地人口

註2.被災地1人当たり受援比＝受援金最大値÷該当地区の受援金

支援期間の短さ

- 対口支援は、3年間で主に都市と農村の住宅、公共サービス施設および都市基礎サービス施設の新築建設事業を行う。
- 特に、公共サービス施設の水準は、震災前に比べて大幅に上がる。しかし、受援側の財政収入増が期待できない短期間であることから、受援側が3年後以降にそれらの**維持運営**を実施するのは困難であろう。
- 現在、支援側の撤退に伴い、復興事業計画が崩れつつある事例も少なくない。行政支援から市場経済支援の切り替えが課題とされている。

拳国体制の「落とし穴」

- 中国においては、行政と政治、権限と財源が中央政府に一元化されている中央集権によって、全国規模の人的・物的資源が動員され、総合的に支援体制構築がなされる。
- しかしながら、この拳国体制において、人的・物的資源投入や資金調達に関して、法制度の整備や組織外の第三者による監督体制は遅れている。
- また、情報公開や報道・言論の自由等についての問題点も依然として残っている。拳国体制による震災復興対口支援であることは、同時に拳国体制自体の課題も引き継いでいるのである。