

【研究ノート】

中国における危機管理体制の変遷に関する考察 — 応急管理部の設置に着目する —

張勸¹, 青田良介²

¹ 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科, 客員研究員 博士 (学術)

² 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科, 教授 博士 (学術)

日本では, 防災庁に関する議論がされており, 今年から設立準備が始まった. 中国は従来の危機対応の実践や危機管理体制が抱える課題を踏まえ, 危機管理機能の集中化や指揮命令系統の一元化に向け, 2018年に危機管理を専門とする応急管理部を設置した. 本稿では, 日本への参考として, 中国における危機管理体制の変遷や, 応急管理部の特色や課題を考察する.

キーワード: 中国の危機管理体制, 危機管理専門省庁 (部)

1. はじめに

日本では, 災害対応をリードする司令塔とする防災庁を2026年度に発足することを目標に取り組んでいる. この構想は過去にも議論されたが, 東日本大震災の教訓を踏まえた「政府の危機管理組織の在り方について (最終報告)」では, 「積極的な必要性は見いだしがたい」と結論づけた.

中国では, 都市化と経済成長が進んでいる中, 自然災害や事故等が頻発し, 危機管理対策が喫緊の課題となった. 従来, 危機管理機能が国务院の各部¹に分散し, 各部が特定の分野で対応する縦割り構造であり, いわゆる分散型であった. 2003年のSARS流行, 2008年の四川大地震等では, 従来の危機管理体制の限界を浮き彫りにし, オールハザードに対する一元的な対応の必要性が高まった.

これらを踏まえ, 中国は2018年に危機管理機能を集中化し, 予防から応急対応までの中心的な役割を担う応急管理部を設置した. これまで危機管理に関する政策立案, 関係部及び地方との調整, 国際協力等を行う国家防災減災救災委員会や, 災害対策本部及び総合調整機能を担う国务院抗震救災総指揮部等の調整組織の事務局を集約し同部に置き, 指揮命令系統の一元化や総合調整機能の強化を図った.

本稿では, 中国における危機管理体制, 応急管理部の設立に関する文献を調査し, 中国における危機

¹ 国务院は日本の内閣に相当する組織で, 中国の最高権力執行機関である. 総理 (首相) が主宰し, 副総理, 国务委員, 各部長・委員会主任 (大臣) らにより構成される. 国务院以下の各部・委員会は日本の省庁に相当する. また, 部の下に「弁公庁 (事務局)」のほかに「司」, 「局」等の下位機関がある.

管理体制の変遷を考察する上で、日本の参考にする上で、応急管理部の特色や課題を分析した。

2. 中国における危機管理体制の変遷

危機管理体制は社会の変化や経済成長に伴い大きく変化してきた。特に、改革開放(1978年)、SARS流行(2003年)、四川大地震(2008年)、そして応急管理部設置(2018年)が大きな影響を与えた。

2.1 第1段階：改革開放まで(1949～1978年) — 分散型の体制の確立、調整組織の設立

この時期には、各部が縦割りで特定の危機を担当する¹⁾という分散型の危機管理体制が構築された。また、部間の調整組織として、国務院総理(首相)または副総理をリーダーとし、関係部を集め中央救災委員会を設置した。また、洪水と感染症に特化し、中央洪水防止総指揮部や中央防疫委員会を設置した。1976年の唐山地震後、地震災害に特化した抗震救災総指揮部を立ち上げた。

2.2 第2段階：改革開放からSARS流行まで(1978～2003年) — 調整組織の機能強化

都市化や経済成長に伴い、危機管理が高度化・複雑化してきたため、さらに関係部間の連携強化に取り組んだ²⁾。総合的に防災・減災を進めるため、1989年に国務院副総理や民政部及び赤十字等の6機関が中国国際減災十年委員会を結成した。構成機関の増加や組織改編により、2000年に中国国際減災委員会、2005年に国家減災委員会、2023年に国家防災減災救災委員会へ移行した。また、国家森林防火総指揮部、国家洪水・干ばつ対策指揮部、国務院安全生産委員会等の分野別の調整組織を設置した。

これらにより、各部間の調整・連携が図られたが、そのための調整組織が指揮命令の権限や独自の人員を有してなかった。また、複数の調整組織が並立し、それぞれの事務局が異なる部に設置されたため、役割分担や指揮命令系統が不明確で、専門人材が各部に分散したことが課題と考えられる。

2.3 第3段階：SARS流行から四川大地震まで(2003～2008年) — 「一案三制」、応急管理弁公室設立

2003年に、SARSがアジアを中心に大流行し、その際の中国政府の初動対応の遅れや計画の欠如等が指摘された³⁾。これを契機に「一案三制」(「一案」とは国家応急予案(予防・応急対策計画)、「三制」とは危機管理の体制、機制(仕組み)及び法制という)と呼ばれる取り組みが始まった⁴⁾。国と地方²⁾の役割分担が不明確であった課題を踏まえ、2007年に「突発事件対応法」を制定し、危機を自然災害・事故災難・公衆衛生事件・社会安全事件に分け、その規模に応じ国と地方の役割分担を明確にした。例えば、地震に関しては、1級は国、2級は省・直轄市・自治区、3級は市・自治州、4級が県・区が対応し、国が必要に応じ地方を支援することが定められた。2006年に国務院総理等を補佐し日常的な事務を処理する内部的機関である国務院弁公庁(日本の内閣官房に相当)に応急管理弁公室を設置し、危機管理業務を担わせ、応急対応、情報集約、関係部及び地方との総合調整等に従事させた。

²⁾ 中国の行政区分は、中央政府(国務院)以外に、省級(省、直轄市、自治区、特別行政区等)、地級(市、自治州等)、県級(区、県等)、郷級(鎮、郷等)という4層のピラミッド構造からなる。日本のような地方自治ではなく、中央政府に統括される政府の一部を地域ごとに分担するシステムとなっており、各級はそれぞれ議会、行政、司法機関を有するとともに、中央政府及び上級の地方政府の指導下にある。つまり、中国の地方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っている⁵⁾。

SARS の教訓を踏まえ、制度面での大幅な見直しが行われた。分散型の体制を維持しつつ、应急管理弁公室を設置したが、既存の調整組織と集約されておらず、むしろ事務局として位置付けられたため、危機管理に関する専門性が不十分と考えられる。加えて、国务院弁公庁の下位機関であるため、同弁公室の代表は他の部より役職が低いため、指揮命令や総合調整機能が発揮しにくかったと考えられる。

2.4 第4段階：四川大地震から应急管理部設置まで（2008年～2018年）——一元化・集中化への認識

2008年5月に、四川大地震が発生した。「突発事件対応法」に規定された1級の地震に該当することにより、国が対応主体となり、関係部を調整する組織（首相が主宰）である国务院抗震救灾総指揮部を中心に対応した。縦割りの危機管理体制の限界を越え、機能を集約し、救援、医療、インフラ等のプロジェクトチームを設置した。この経験を踏まえ、指揮命令系統の一元化や危機管理機能の集中化の重要性が認識された。2016年に国家主席である習近平は、「単一の災害への対応から総合的な減災へ転換する」という目標を掲げ、これとともに应急管理部の設置に向け準備が始まった⁶⁾。

2.5 第5段階：应急管理部設立後の危機管理体制（2018年～現在）——一元化・集中化への転換

2018年3月、第13期全国人民代表大会で「国务院機構改革方案」が決定された。これに伴い、危機管理機能（表1参照）を統合し、应急管理部を設立した。ホームページによれば、その役割は①政策立案・計画策定・訓練実施、②他の部及び地方との連携、③情報伝達・公開、④人員及び物資調整、⑤事故災難対策、⑥自然災害対策、⑦災害対策本部機能、⑧消防等の救援部隊への指揮等である⁷⁾。

同部は以下の下位機関から構成される（表2参照）。国家防災減災救灾委員会等の各部に置かれていた調整組織の事務局を同部に集約した。危機管理機能（人員を含む）を集約し、特定の種類の危機（地震、事故等）、特定のフェーズ（予防、応急対応等）、特定の分野（計画策定、人材育成、技術利用等）を担う機関を設置した。また、傘下組織として、国家自然災害防止研究院、国家安全科学・工学研究院等の研究機関を設置し、専門家を集め調査研究、政策立案や指揮命令に関する助言等を行っている。さらに、消防等の救援部隊を下位機関とし、同部が主導する新たな応急指揮センターを立ち上げた。

表1：应急管理部に集約した他部及び調整組

織に分散していた危機管理機能の一覧	
部 (機能)	<ul style="list-style-type: none"> 国家安全生产监督管理总局（全ての機能） 中国地震局（地震救援） 国务院弁公庁（应急管理）※旧应急管理弁公室の機能 公安部（消防） 民政部（災害救助） 国土资源部（地質災害予防） 水利部（水害・干ばつ予防） 農業部（草原防火） 国家林業局（森林防火） ※国家炭鉱安全監察局や中国地震局を应急管理部の傘下組織とする
調整組織	<ul style="list-style-type: none"> 国家洪水・干ばつ対策総指揮部 国家減災委員会 国务院抗震救灾総指揮部 国家森林防火指揮部

表2：应急管理部の構成機関

調整組織	<ul style="list-style-type: none"> 国家洪水・干ばつ対策総指揮部（水利部→同部） 国务院抗震救灾総指揮部（中国地震局→同部） 国家森林防火指揮部（国家林業局→同部） 国家防災減災救灾委員会（民政部→同部） ※これらの事務局を集約し应急管理部に置く 	
下位機関	<ul style="list-style-type: none"> 弁公庁（事務局） 応急指揮センター（国家消防救援局指揮センター） 人事司 組織づくり司 総合防災及び改革調整司 救援調整及び計画管理局 リスク予測及び火災総合防止局 洪水・干ばつ対策局 地震及び地質災害救援司 危険化学品安全監督管理第一司 	<ul style="list-style-type: none"> 危険化学品安全監督管理第二司 安全生产執行及び工業貿易安全監督管理局 安全生产総合調整司 救災及び物資保障司 政策法規司 国際協力及び救援司 企画財務司 調査評価及び統計司 メディア宣伝司 科学技術及びデジタル化司 退職幹部局

3. まとめ・考察

本稿では、中国における危機管理体制の変遷に着目し、5つの段階に分けそれぞれの状況や特徴を考察した。上記を踏まえ、ここでは、従来の体制の課題や、応急管理部の特色及び課題を分析する。

3.1 応急管理部設立前の危機管理体制の課題

同部の設立以前、分散型の体制を維持しつつ、主に関係部間の調整や連携を行った。単独の部では対応できない突発事件が頻発することにより、部間の連携を強化するため、複数の調整組織を設置したが、役割分担や指揮命令系統の不明確さが課題として浮上した。SARSの教訓を踏まえ、緊急時の指揮命令や部間の総合調整を担う応急管理弁公室が設置されたものの、実際には事務局的な役割に留まり、指揮命令や総合調整機能を発揮しきれない状況が続いた。

また、部内での人事異動や組織改編等により、危機管理職員が有する経験の継承や人材の育成が容易でなかった。国家減災調整組織等が独自の人員を持たず、応急管理弁公室は事務局機能しか発揮できないことから、危機管理に関する専門知識を有する職員の育成の困難になった。

3.2 応急管理部の特色や課題

これまでの危機管理体制の変遷を踏まえ、同部の設立は、分散型の危機管理体制が抱える指揮命令や総合調整の課題を解決するための重要な取り組みである。「国务院機構改革方案」や応急管理部のホームページによれば、その特色については、①危機管理機能を集中化し役割を明確にすること、②危機管理職員を集約し、経験の継承や人材育成を促進すること、③専門知識やスキルを持つ職員を活用して効率的に業務を遂行すること、④研究機関を設置し専門的な助言を受ける体制を整えること、⑤国レベルの調整組織の事務局を集約し、指揮命令や総合調整機能を強化すること、⑥全ての種類の危機（オールハザード）に対して、全ての段階（オールフェーズ）で対応しやすくなることと考えられる。

一方、所管業務は「突発事件対応法」に定められた自然災害・事故災難、対応期間は予防から応急対応までに限定されている。公衆衛生事件は国家衛生健康委員会、社会安全事件は公安部が管轄しており、完全なオールハザード・オールフェーズ対応とは言い難い。また、危機管理に密接に関連する事前準備や復旧・復興の段階に必要なインフラ整備は、交通運輸部や水利部等の管轄となっている。こうしたことから、オールハザード・オールフェーズを実施する上での他部との連携が課題と考えられる。

参考文献

- 1) 鐘开斌：組建国家応急管理部的現實意義，紫光閣，Vol.4，pp.35-36，2018
- 2) 丁荣峻：淺談中国応急管理体制的變革与展望，中国管理信息化，Vol.24，No.1，pp.201-201，2021
- 3) 加藤洋子：SARS 事件から見た中国の危機管理に関する一考察，21 世紀社会デザイン研究，Vol.7，pp.41-52，2008
- 4) 宮尾恵美：中国における大規模自然災害への対応—突発事件対応法と応急対策計画を中心に—，外国の立法，Vol.251，pp.214-238，2012
- 5) (一財)自治体国際化協会：中国の地方行財政制度，2021
- 6) 薛瀾・沈華：五大轉變：新時期応急管理体系建設的理念更新，行政管理改革，Vol.7，pp.51-58，2021
- 7) 応急管理部ホームページ：<https://www.mem.gov.cn/jg/>（2024年11月10日アクセス）

Note:

A Study on the Transition of the Emergency Management System in China -Focusing on the Establishment of the Ministry of Emergency Management

Mai Zhang¹, Ryosuke Aota²

¹ Graduate School of Disaster Resilience and Governance, University of Hyogo, Visiting Researcher, Ph.D.

² Graduate School of Disaster Resilience and Governance, University of Hyogo, Professor, Ph.D.

Abstract

Japan has been discussing an emergency management agency, and preparations for its establishment began this year. In 2018, China established the Ministry of Emergency Management to centralize emergency management functions and streamline the chain of command and order, based on existing emergency response practices and the challenges faced by the emergency management system. This paper examines the development of China's emergency management system and analyzes the features and challenges of the Ministry of Emergency Management as a reference for Japan.

Keywords: Emergency Management System in China, Ministry of Emergency Management