

台湾における災害法制度の変遷と災害対応組織体制の現状と課題

Current status and issues of the legal system transition on natural disasters
and the organization system on disaster response of Taiwan

吳毓昌*1

Yuchang Wu

1999年9月21日午前1時47分、マグニチュード7.3(M7.3)の集集大地震が台湾を襲った。この地震では、2,500人以上の犠牲者が出ただけでなく、多くの建物が倒壊するなど経済的にも自然生態系にも大きな損害と被害が発生した。その結果、集集大地震はこの100年間で台湾で最も大規模な地震災害をもたらした。

防災の取り組みには、予測と予報に高度の先進的科学的側面とともに、災害被害軽減や防災活動を社会が受容して実践するという社会技術的側面がある。日本と台湾はともにユーラシアプレートとフィリピン海プレートの境界上に位置する島国であり、東アジアモンスーン気候に属することから、地震や台風などの自然災害¹⁰⁾が多発する最も近接する隣国であるだけでなく、歴史的にも文化的にも両国は深い関係にあり、社会習慣や地域特性も共通性が高い。したがって、防災の取り組みには関しても日本と台湾の間には共通性があり、後者の社会技術⁸⁾としての防災活動の経験交流が重要な意義を持つと考えられる。特に、日本と台湾の災害法制度に基づく防災システムと組織運用に関する比較研究は重要である。

ここでは、台湾における災害史と災害法制度の変遷を、次に台湾における災害対応組織と体制の現状と課題を論じ、台湾における災害対応組織と体制と日本のそれとの相違を比較検討する。これを踏まえて、日本の災害防救対応制度の良い点¹¹⁾を参考にした、今後の台湾の災害対応制度と組織の在り方への提言を行うものである。

キーワード：集集大地震、台風、土石流、災害対応制度、災害対応組織

Keywords: Chi-chi Earthquake, Typhoon, Landslide, Disaster Defense System, Disaster Defense Organization

2008年に李建中、李至倫は「台湾における防災政策の現状と課題」¹³⁾と題して、当時の台湾における防災政策の現状と課題について、台湾の防災政策には欠点が10点あることを指摘している。例えば、防災における中央政府の調整不足、防災上必要な施設及び設備の整備不足などである。また、防災政策を改善するための提言として、防災組織の設置だけでなく、活性化を重視しなければならないこと、防災主管機関は災害のない時でも常に備えを重視すべきであることなどを指摘している。更に、2級と3級の防災会議運営の指導には、中央防災会議の役割を高めて防災会議の連携を円滑にさせ、最新の災害情報と的確な指導を確実に伝達する組織として、アメリカ連邦緊急事態管理局(Federal Emergency Management Agency: FEMA)のような専門の総合災害管理機構できるだけ早期に設立することを提案している。

本論文では、李の指摘と提言の中の台湾の地方政府の防災対応能力向上、中央政府の防災政策推進と円滑化について、日本の災害対応組織と制度とを比較しながら、台湾の災害防救の在り方について検討し、提言をするものである。

1.台湾における災害史と災害法制度の変遷

台湾における近代の災害の歴史と災害法制度の変遷は、次の六つの段階に大きく分けられる。即ち日本統治時代(1895年～1945年)、災害防救法未整備の時期(1946年～1965年4月)、台湾省防救天然災害及び善後処理方法の時期(1965年5月～1994年7月)、災害防救法案時期(1994年8月～2000年6月)、災害防救法時期(2000年7月～2009年11月)、災害防救法修正の時期(2009年12月～現在)である。

(1) 日本統治時代(1895年～1945年)

台湾は1895年から1945年の太平洋戦争が終るまで、日本による統治時代があった。この時期、台湾の農業近代化が日本の農業土木技術と水利技術とによって、灌漑を目的とした農業用ダム建設と水路整備が進んだ。地震については、この期間に三つの大震災が発生している。1906年の梅山大地震(現在の嘉義県、M7.1)では、1,258人が死亡し、1935年の関刀山(現在の苗栗県大湖郷付近)を震央とする新竹州大地震(M7.1)⁷⁾では、3,422人が死亡している。さらに、1941年の中埔大地震(現在の嘉義県、M7.1)では、358人が死亡した。この時代の災害対応は、日本の台湾総督府および軍隊によ

*1 吳毓昌 一級建築士事務所 一級建築士
Architect, Wu Yu-Chang Architect & Associates

ってなされた。

(2) 災害防救法未整備の時期 (1946年～1965年4月)

第二次世界大戦後の混乱期を含むこの期間は、台湾には災害防救法規は制定されていなかった。1959年8月7日の台風で発生した八七大水災により、彰化、台中、苗栗、南投の4県で667人の死者と408人の行方不明者が出るなど、大きな被害を受けた。1964年には嘉南大地震(嘉義県、台南市、M6.5)大地震が発生し、106人が死亡した。災害発生時の災害防救業務については、中央政府と地方自治体の行政職員、軍隊、警察がそれぞれ出動して担当したもの、その実態は災害を受けた被災者に対する救助と生活救援に限定されていた。

この時期の日本では、今日においても災害対応に最も重要な法的基盤を構成する二つの災害対策法制度が制定されている。一つは、1947年に制定された「災害救助法」である。これは1946年の南海地震の後、地方自治体による被災者への災害対応を平等に進めるために、一定規模の災害に対して国が地方自治体に代わって被災者の救済実施を目的としたものである。この「災害救助法」では、災害直後の応急的な生活の救済などにかかる費用は、原則として各都道府県が負担するが、都道府県の財政力に応じて国が負担すると定めている。

もう一つは死者行方不明者が5,000人を上回った1959年の伊勢湾台風災害の教訓を基に1961年に制定された「災害対策基本法」である。この法律では防災に関する責務、組織、防災計画、災害対策の推進などが明確に定められている。

(3) 台湾省防救天然災害及び善後処理方法の時期 (1965年5月～1994年7月)

大災害となった嘉南大地震の体験を踏まえて、台湾省政府は、1965年に「台湾省防救天然災害及び善後処理方法」を公布した。この法規の主な目的は風災、水災、震災等の自然災害の災害防救であり、それには三段階の行政機関で対応することとされている。表1にこの法規の主な点を示し、当時の日本で実施されていた「災害対策基本法」と「台湾省防救天然災害及び善後処理方法」と比較するために、その主な点を表2に示した。

日本の「災害対策基本法」⁵⁾は1961年に制定されている。台湾では1964年に「嘉南大地震」が発生したことを契機に、台湾省政府は大災害時に効率的に対応できるよう、1965年5月24日に「台湾省防救天然災害及び善後処理方法」を公布した。その内容を見ると、第二章組織第五条に、「本府は災害防救会報を設け、本府の秘書処、民政庁…など機関の首長から成立される…」、「災害防救会報」とあるが、このような言葉は台湾の法律に始めて現れたものである。

ここでの会報の意味は、日本語の会議の意味と同じで、日本の「災害対策基本法」の「中央災害会議」の言葉に似ている。なお、「台湾省防救天然災害及び善後処理方法」の第六章「善後救済」

第48～57条の内容と精神は、日本の「災害対策基本法」の第五章第五節「被害者の保護」に似ている。日本で制定された「災害対策基本法」は台湾の「台湾省防救天然災害及び善後処理方法」の作成にある程度の影響を与えたと言えよう。

表1と表2を比較すると、表2に示すように、日本では中央政府、地方自治体の全てにおいて防災計画が制定されているが、台湾では中央政府、地方政府ともに防災計画は制定されていない。また、審議組織についてみると、日本の方が台湾よりも優れていることがわかる。

表1 台湾省防救天然災害及び善後処理方法 (台湾1965)

台湾省防救天然災害及び善後処理方法 (台湾1965)			
主体	審議組織	計画	災害対応組織
台湾政府	災害防救会報	-	省総合防救中心
防災機関	-	-	-
県・直轄市	-	-	県・市災害防救指揮部
郷・鎮・県轄市	-	-	郷・鎮災害防救執行中心

災害対策基本法 (日本1961)			
主体	審議組織	計画	災害対応組織
日本政府	中央防災会議	防災基本計画	災害対策本部
防災機関*	-	防災業務計画	-
都道府県	防災会議	(都道府県) 地域防災計画	災害対策本部
市・町・村・特別区*	防災会議	(市区町村) 地域防災計画	災害対策本部

「台湾省防救天然災害及び善後処理方法」での最上位は中央政府であり、「災害防救会報」と「総合防救中心」(中心はセンターの意味)が設けられている。「災害防救会報」は台湾省政府の中の災害と関係がある各機関の首長から構成され、自然災害防救の連絡と監督の役割を果していた。「総合防救中心」の役割は、災害中の緊急防救業務(補注4に説明)である。その他に、各県市では災害と関連がある機関の首長で構成された「災害防救指揮部」を設け、各県市の首長が指揮官、警察局局长が副指揮官となって、災害の防救、調査及び災害後の業務を担当していた。「災害防救指揮部」は「災害防救会報」の指導と監督に従って、災害に関する業務を行っていた。各郷・鎮・県轄市では「災害防救執行中心」を設立し、「災害防救指揮部」の指揮監督に従って災害の防救業務を行っていた。

(4) 災害防救方案時期 (1994年8月～2000年6月)

1994年1月に、米国ロサンゼルス市郊外の市街地

直下を震源とする ノースリッジ 地震が 発生した。その教訓を踏まえて、台湾の行政院は災害対応に関係する諸機関を集めて、「台湾省防救天然災害及び善後処理方法」を廃止し、「天然災害防救方案」を制定した。さらに同年4月、日本の名古屋空港で中華航空の墜落事故が発生した。台湾政府は日本政府および愛知県と名古屋市によるこの事故に対する迅速、かつ的確な対応と経験を教訓を基に、上述した「天然災害防救方案」の中身を拡大した「災害防救方案」を定めた。この方案は1994年8月に正式に公布された。この方案においては、中央、省（市）、県（市）、郷（鎮・市・区）の四つの政府からなるレベルの災害防救システムである。即ち、平常時には四つのレベルの「防災会報」が、災害時はこれらの「災害防救中心」と「緊急応変組」が設立されていた。表3にはこの方案の主な点を示す。

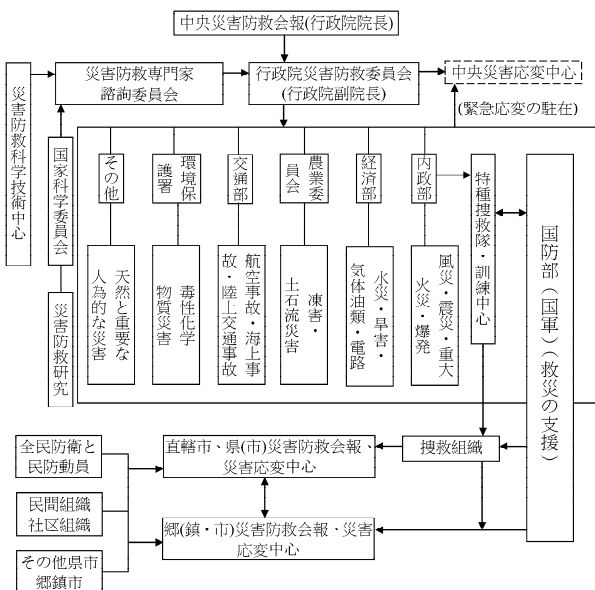
表3 災害防救方案（台湾1994）

災害防救方案（台湾1994）			
主体	審議組織	計画	災害対応組織
台湾政府	中央防災会報	防災基本計画	中央災害防救中心
省・直轄市	省（市）防災会報	省（市）防災計画	省（市）災害防救中心
県・省轄市	県（市）防災会報	県（市）防災計画	県（市）災害防救中心
郷・鎮・県轄市・区	郷鎮市区防災会報	郷・鎮・市・区防災計画	郷鎮市区災害防救中心

*「区」とは、市の構成基本組織である。例えば、台北市松山区、嘉義市東区などがある。

1999年9月21日に発生した集集大地震では、この災害対応体制に基づいて対応がなされた。

図1災害防救法時期の防救体制



(5)災害防救法時期（2000年7月～2009年11月）

集集大地震が発生した後、台湾政府はその教訓を踏まえて、今後に想定される大災害に緊急対応できるように新しい立法に取り組んだ。行政院は

「国家科学委員会」に指示し、また内政部消防署と協力して、日本と米国等先進国の実例を参考に、「災害防救法」の改訂草案を検討した。集集大地震の9か月後、2000年6月に立法院が「災害防救法」制定に同意し、2000年7月19日に総統がこの改訂された法律を公布した。図1にこの災害防救法による災害防救体系を、表4にこの法規の主な点を示す。

以下に災害防救法の主要点を示す。

a)防救システムのレベルは簡略化された

台湾中央政府と地方政府の間の組織を簡略化するため、1998年12月に憲法の増加条文第9条第3項の規定により、台湾省政府組織を廃止した。その結果、県（市）の地位と功率が上がった（補注2に説明）。

前述したように、この段階での台湾の防救システムは旧の4レベルから3レベル⁴⁾に直された。即ち、旧のレベルでは中央、省（市）、県（市）、郷（鎮・市・区）の4つの政府から構成されていたが、現在は次のような3つのレベルに変更されている。

- 第一レベル：中央
- 第二レベル：直轄市、県（市）¹⁾
- 第三レベル：郷（鎮・市・区）²⁾

- 1) 現在台湾では、直轄市は6市、県は13県ある。県（市）の（市）は昔の省轄市の基隆市、新竹市、嘉義市がそのまま残されている。
- 2) ここでの市は県轄市である。現在台湾では、郷は146、鎮は40、県轄市は12ある。

表4 災害防救法（台湾2000）

災害防救法（台湾2000）				
主体	審議組織	計画	災害対応組織	防災研究推進組織
台湾政府	中央災害防救会報	災害防救基本計画	中央災害応変中心	-
行政院	行政院災害防救委員会	-	-	災害防救科学技術中心
防災関連機関	中央災害防救業務担当機関、公共業務担当機関	災害防救業務計画	-	-
直轄市・県（市）	直轄市・県（市）災害防救会報	直轄市・県（市）の災害防救計画	直轄市・県（市）災害応変中心	-
郷・鎮・県轄市・区	郷・鎮・市・区災害防救会報	郷・鎮・県轄市・区の災害防救計画	郷・鎮・市・区災害応変中心	-

b) 防救業務を各機関に分担させる⁴⁾

この法規では、災害の種類によって防救業務の担当機関を決めている。例えば、災害の種別ごとに防救業務を担当する中央の機関は次の通りである。

内政部：風災、震災、重大火災、爆発災害
 經濟部：水災、旱災、汚染気体とオイル管路災害、送電線路災害

行政院農業委員會：凍害、土石流災害
 交通部：航空事故、海上事故、陸上交通事故
 行政院環境保護署：毒性化学物質災害
 その他の災害については法律、あるいは「中央災害防救会報」の指定により、中央災害防救業務の担当機関を決めることになっている。

c) 責任を負う専門機関が設立された
 2000年8月25日に「行政院災害防救委員會」が正式に設立され、「中央災害防救会報」が確認した政策を実行することになった。

d) 各レベルの機関は各自が責任を負う
 中央レベルの機関は災害防救の基本計画を、それぞれ関連する行政機関と公共事業機関は、災害防救業務計画を立てる。地方レベルの機関は、地区の災害防救計画を立てる。

e) 防災に関する科学技術を重視している
 災害防救の科学技術中心と災害防救の専門家諮問委員会を設け、十分に災害防救の科学技術を大事にしている。

(6) 災害防救法修正の時期 (2009年12月～現在)

2009年8月に莫拉克(モラク)台風が台湾を襲い、699人が死亡した。この台風による大雨は、台湾南部の高雄県小林村に深層崩壊といわれる大規模な土石流災害を引き起こし、村全体が土石流に巻き込まれて全村民が犠牲となった。

表5 災害防救法修正時期 (台湾2009)

災害防救法修正時期 (台湾2009)				
主体	審議組織	計画	災害対応組織	防災研究推進組織
台湾政府	中央災害防救会報	災害防救基本計画	中央災害応変中心	-
行政院	中央災害防救委員會	-	-	災害防救科学技術中心
防災関連機関	中央災害防救業務担当機関・公共業務担当機関	災害防救業務の計画	-	-
直轄市・県(市)	直轄市・県(市)災害防救会報	直轄市・県(市)の災害防救計画	直轄市・県(市)災害応変中心	-
郷・鎮・市(区)	郷・鎮・市(区)災害防救会報	郷・鎮・市(区)の災害防救計画	郷・鎮・市(区)災害応変中心	-

この大規模複合型災害の発生により、台湾は再び現行の災害防救体系を見直した。2009年12月18日に立法院は、行政院が提出した「災害防救法修正草案」を審議し、通過させた。2010年にこの法規の修正案が提出され、審査を通過した。表5にこ

の法規の構成と主な点を示す。

- a) 「行政院災害防救委員會」を「中央災害防救委員會」に名称を変えた。
- b) 「行政院秘書処」の下に「行政院災害防救辦公室」を設けた。
 辦公室は事務室の意味である(補注1に説明)。

「行政院災害防救辦公室」の役割は「中央災害防救会報」と「中央災害防救委員會」の常設の幕僚機関(補注5に説明)であり、職員が配置されている。「行政院災害防救辦公室」は2010年2月に正式に設立した。

c) 「内政部消防署」の機能を強化し、「内政部災害防救署」の方向に変える。その目的は災害防救任務の執行を強化することにあるが、現在までまだ変わっていない。

d) 直轄市(県・市)、郷(鎮・市・区)各レベルの地方政府は、必ず「災害防救辦公室」を設置しなければならない。各レベルの「災害防救辦公室」は、「地方災害防救会報」からの事務を執行する。図2に災害防救法修正時期の災害防救体系を示す。

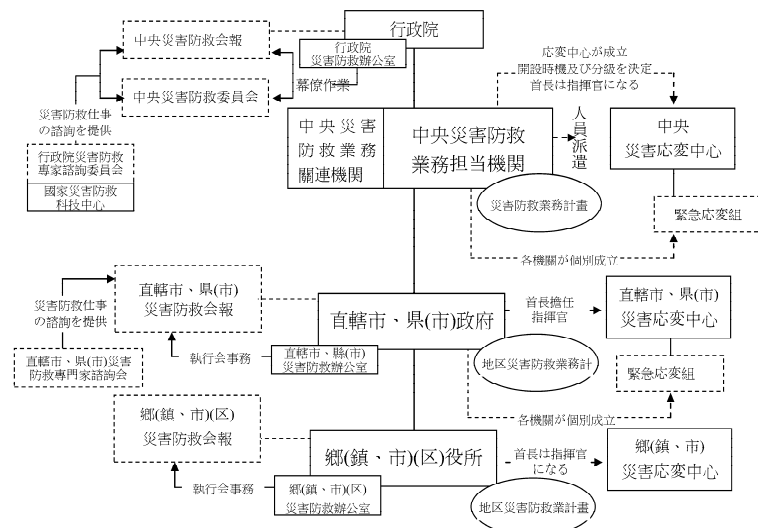


図2 災害防救法修正時期の災害防救体系

(7)本章の全体について

a) いかなる事象があるのか。

台湾の災害防救制度は、未整備時期から現在は三級制になり、防救災の効率が向上している。ただし、最高級の中央政府と三級目の郷鎮市区の防救災組織と運用の間には多くの問題点が又存在している。

b) 何が問題視されるのか。

防救災の三級制であるが、実際は本論4. 考察(1)に述べたように、三級目の郷鎮市区の災害に対応能力は非常に不足である。なお、考察4.(3)に述べたように、最高級の中央の行政院災害防救辦公室について、権力が足りない、内政部の消防署との地位と役割が不明などの問題がある。

c)制度のどこに課題があるのか。

本論4.考察の(1), (2), (3), (4)に述べたように、台湾の災害防救の組織体系はまだ完璧ではない。台湾の災害防救法自体にも欠点がある。

d)それをどう変えるのか。

本論3の図8に示すように、筆者は「台湾の災害防救体系の修正」に関する提言を挙げた。まず、昔の「行政院災害委員会」を回復させ、次に第二、第三級の地方政府に本格的に「災害防救局」、「災害防救処」、「災害防救課」などを設立することである。

2. 台湾における災害対応組織・体制の現状と課題 (1)全体の体制

「災害防救法」により、台湾の防災システムは3つのレベルで防災システムが確立された。「災害防救法」の規定により、各レベルの政府は「災害防救会報」を設立し、「災害防救計画」を立てなければならない。例えば、行政院は「災害防救基本計画」を、直轄市、県(市)は「地区災害防救計画」を作らなければならない。その外に、内政部、交通部、農業委員会は「災害防救業務計画」を作らなければならない。

災害が発生時には、各レベルの政府は、災害対応業務を取り扱う「災害応変中心」を設立しなければならない。これが現在の台湾における災害対応の体制である。表6に台湾の現在の災害防救システムの基本フレームを示す。

表6 台湾の災害防救システムの基本フレーム

レベル	審議組織	災害対応組織
中央	中央災害防救会報	中央災害応変中心
直轄市、県(市)	直轄市、県(市) 災害防救会報	直轄市、県(市) 災害応変中心
郷、鎮、市、区	郷、鎮、市災害防救会報	郷(鎮・市・区) 災害応変中心

図3に各レベルの「災害防救会報」と各レベルの「災害応変中心」との関係を示す。

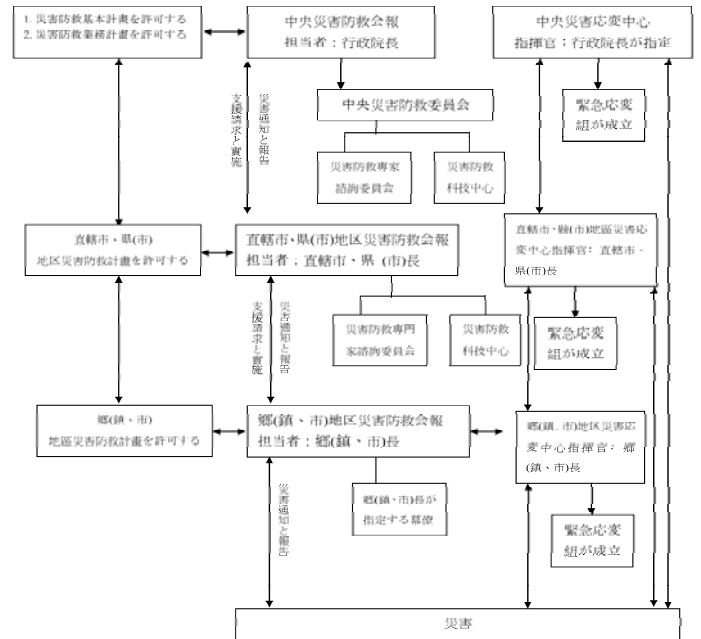


図3 台湾の防救災の全体の体制

この図により、各レベル相互に「災害通知と報告」と「支援要請と実施」の責任を負っていること、災害が発生時には、各レベルの政府は、それぞれが「災害応変中心」を設置して、各レベル内の「緊急応変組」と連絡を取り合って災害対応業務を行うことが分かる。

台湾における災害対応組織の全体的体制に関して、詳しく言えば次のようになる。

a)災害がない平常時の組織

現在の台湾の災害防救システムは、3つのレベルに分けられている。即ち、中央政府、直轄市(県・市)、郷(鎮・市・区)である。災害がない時でも、それぞれの政府は「災害防救会報」を設置

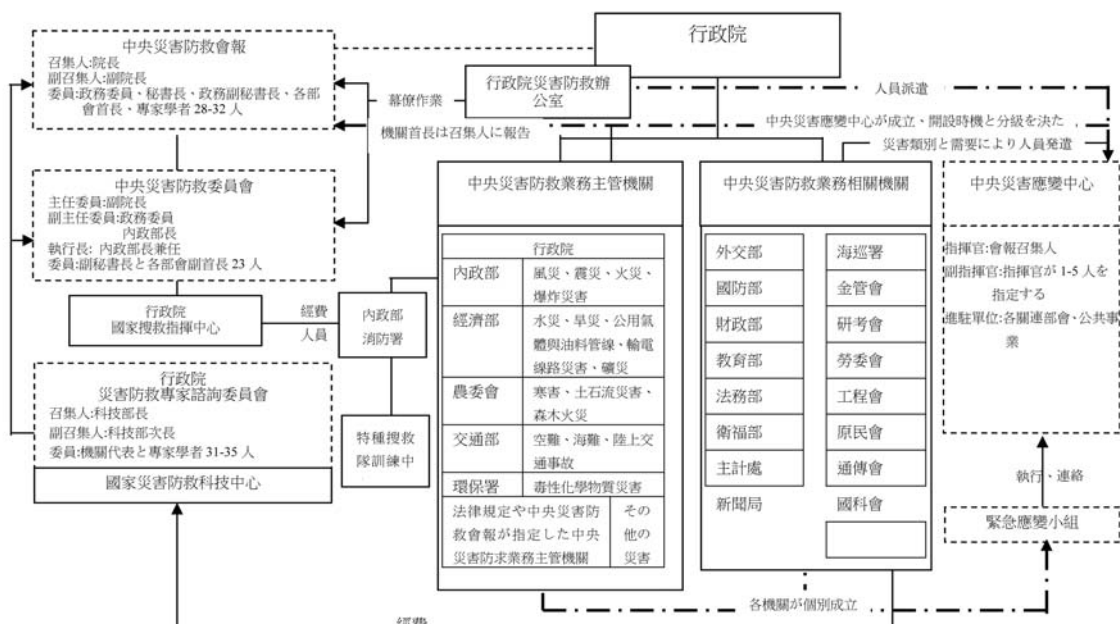


図4 国の防救災の体制

している。即ち、中央災害防救会報、直轄市（県・市）災害防救会報、郷（鎮・市）災害防救会報である。

b) 災害が発生した時の組織

大災害が発生した時には、各レベルの政府はそれぞれに「災害応変中心」を設置する。即ち、中央災害応変中心、直轄市（県・市）災害応変中心、郷（鎮・市・区）災害応変中心である。

(2) 国における組織と体制

現在の台湾中央政府における災害対応組織を図4に示す。この図から、行政院災害防救辦公室は、行政院の幕僚機関であることが分かる。

* 辦公室は事務室の意味

(3) 直轄市・県（市）における組織と体制

a) 直轄市

現在、台湾では6つの直轄市、即ち、台北市、新北市、桃園市、台中市、台南市、高雄市である。この6つの直轄市の災害対応組織と体制については、台北市を例として図5に示す。

台北市の災害防救システムについて詳しく説明すると、運用は「災害防救法」、「台北市災害防救規則」等の法規に基づいて行われているが、実際には、「市」と「区」の二つのレベルに必要な応じて分けられている。台北市政府は2000年に、国家科学委員会と共同して、防災合作計画を進めるために、「台北市防救計画辦公室」を設立した。ここでは災害の分析と災害防救のための科学技術研究を行っている。2002年に台北市政府では「災害防救法」に基づいて、「台北市政府防救中心」の設置を決めた。この組織は2008年1月1日から、「台北市災害防救中心」としては正式に活動している。台北市の災害防救システムは、図5に示している。このシステムは平常時、災害中、災害後に分けて運用されている。

(ア) 平常時

責任者（市長兼任）が「災害防救会報」の会議を指揮する。責任者の下に副責任者1名（副市長兼任）と執行長が1名（秘書長が兼任）が置かれ、さらにその下には副執行長が2名（災害防救中心主任と消防局長兼任）置かれている。

(イ) 災害時

最高のレベルは「中央災害応変中心」である。その下に「台北市災害応変中心」が置かれ、さらにその下には「市政府所属の各組」と「区災害応変中心」が置かれている。

(ウ) 災害後

「災害復興推進委員会」を設置し、市長の指定により主任委員が決められる。

説明：直轄市（県・市）政府において防災業務を担当している重要な部署の一つは、消防局である。その下に消防大隊、消防中隊、消防分隊があり、消防分隊が住民と一番関係がある。例えば、台北市政府消防局松山分隊があり、台湾全体では、常

備消防分隊数は550分隊、専任消防職員数1万3千名である。非常備消防機関として、各県市に「義勇消防総隊」があり、各県市の消防局の指導で活動している。

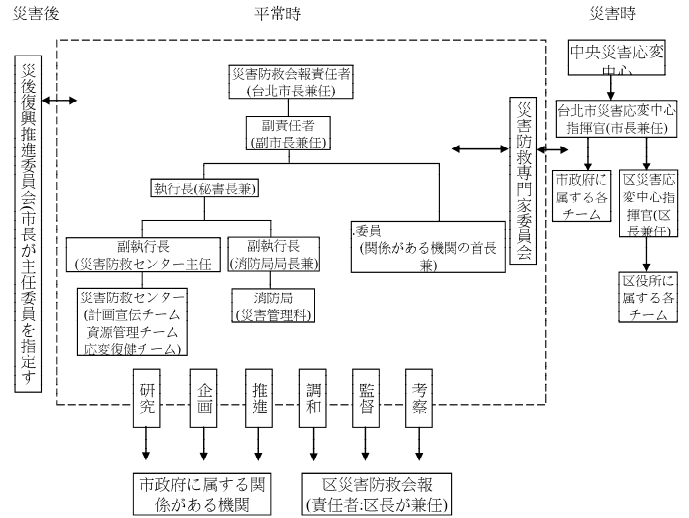


図5 台北市における災害対応組織体制

b) 県（市）

図6は県（市）レベルの災害対応組織と体制を示している。この図から、災害時における県（市）の消防局の役割の大きさが見てとれる。

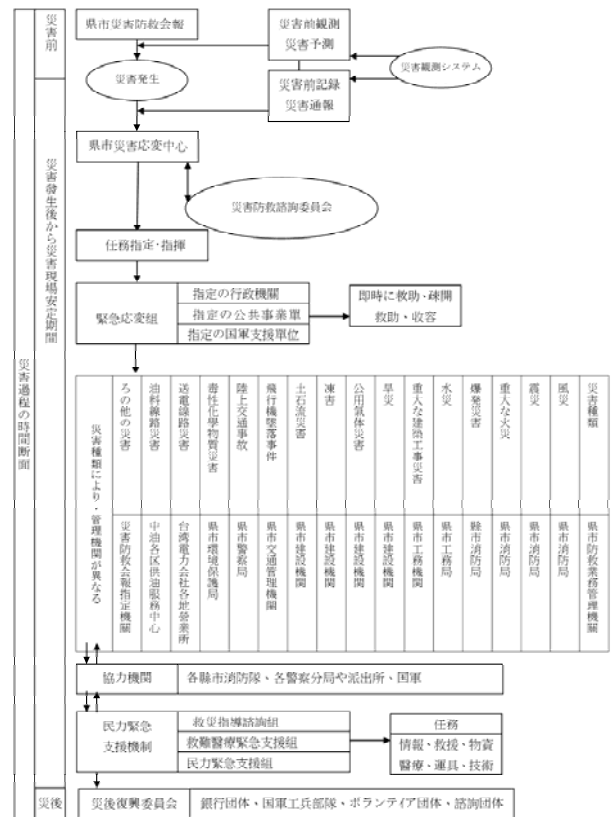


図6 県（市）レベルの災害対応組織と体制

(4) 郷（鎮・市）における組織と体制

現在、台湾の郷（鎮・市）役所は、平常時には「災害防救会報」を、災害発生時には「災害応変中心」を設けている。その組織を図7に示す。

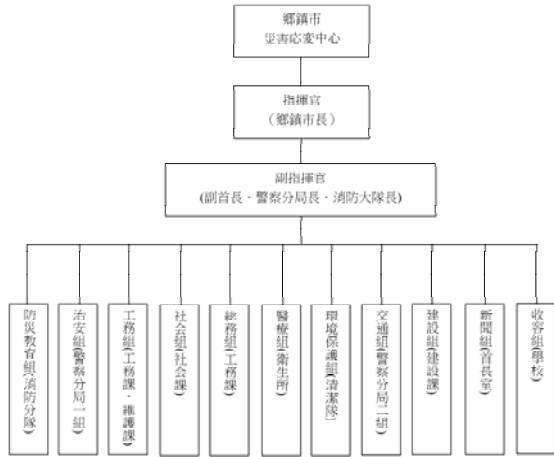


図7 災害発生時における郷（鎮・市）の災害応変中心の組織図

課題：防災システムに第三級としての郷（鎮・市）役所の欠点は次の通りである。

- a) 首長は実際に、轄区内の警察、消防、駐軍に対する指揮権がない。
- b) 郷（鎮・市）役所の中に、災害防止に関するマンパワーと経費が足りない。
- c) 郷（鎮・市）役所の災害防止業務担当者は、専門知識が足りない。

(5) 民間組織における災害対応組織と体制³⁾

台湾では災害に対応できる民間組織は多い。例えば、次のような組織がある。

- a) 中華民国紅十字会
- b) 世界展望会
- c) 全国義工總會
- d) 台湾大学附属病院医療システム
- e) 成功大学附属病院医療システム
- f) 榮民總医院医療システム
- g) 長庚医院医療システム
- h) 埔里キリスト教医院
- i) 台湾災後重建企業協進会
- j) 社区营造学会
- k) 人本教育基金会
- l) 財団法人中華民国仏教慈濟慈善基金会（省略名称は慈濟基金会、または慈濟公德會）

この中で一番力があり、且つ有名な団体は「財団法人中華民国仏教慈濟慈善基金会」（慈濟公德會）である。慈濟公德會は、世界各地で発生した災害にも即応可能で、災害時に沢山の人員と物質を投入できる団体である。例えば、台湾の集集大地震が発生した時に、この団体の人員は直ちに被災地に行き、食事の提供や組み立て屋を建て、被害者を実際に支援していた。「財団法人中華民国仏教慈濟慈善基金会」の歴史は、1966年4月に台

湾の花蓮市で設立され、正式な会員は7万8千人いる（2012年）。その外に、「志工」（志工はボランティアの意味）は、世界中では何十万人がいて考えられている。慈濟公德會は世界中の47の国で分会を設立しており、日本や米国にも分会がある。

2011年3月11日の日本の東北地方、太平洋沖大地震では、上述した中華民国紅十字会、慈濟公德會なども被災地の人々の生活を実際に支援した。

課題としては、今後、如何に台湾の数多い災害対応民間組織をもっと活用して、政府の救済が不足している所に実際に応援できるようにすることである。

(6) ボランティアにおける組織と体制

日本には防災士制度¹²⁾（補注3に説明）があるが、台湾にはこの制度はまだない。しかし、集々大地震のような大災害が発生した際に、民間から自発性の災害ボランティアが活躍した例はある。台湾の災害ボランティア組織は、次の通りである。

a) 中華民国志工總會

1992年9月に、当時の台湾省社会処は社会資源を活用するために、この總會が設立された。この總會の下部組織として、台北市志願服務協會、新竹市志願服務協會、台中市志願服務協會などがある。

b) 専門技術がある公会組織

これらの公会組織としては、例えば一級建築士公会、土木技師公会、構造技師公会などがある。公会の会員は災害後に被災地に発遣され、建物、橋梁、道路などの損害状況を調査する。この一例として、台北市一級建築士公会の会員達は、921大震災が発生した後、公会の指示により南投県の鹿谷郷、名間郷などに派遣され、建物の損害状況を調査している。

c) 各企業における組織

これに該当する組織としては、例えば不動産経営をしている「住商房屋」、「信義房屋」の中にある災害ボランティア組織である。その他に、「富邦機構」、「安泰生命」、「台湾テレビ局」などの企業にも災害ボランティア組織がある。

課題としては、台湾と日本の災害ボランティアと一緒に活動した経験を有しているが、今後は大災害が発生した際に、どのように災害ボランティアを効率的に活用するかであり、台湾と日本にとって重要な課題となっている。

本章の(5)、(6)では、第3章の図8に示すように制度上の問題点について、災害ボランティアに関しては、地方の「災害管理課」が管理しなければならない。即ち、災害防救課は平常時に地方における災害対応民間組織と災害ボランティアを分類して、例えば、電気系、機械系、土木系、料理系などで分類する。名前と連絡電話の冊も作っておくと、緊急時にすぐに呼ぶことができる。

(7) 国防部（国軍）の役割

台湾立法院は、2010年に「国軍協助災害防救方法」を公布した。この法規は「災害防救法」の第34条第6項の規定に準じて定められた。この規定の担当機関は「国防部」である。

a) 「国軍協助災害防救方法」の第4条により、平常時に国防部は、次の仕事をする。

(ア)国軍は災害防救を助ける計画を立案すること。

(イ)国軍は災害防救を助ける責任区を定めること。

b) 「国軍協助災害防救方法」第6条により、災害時に中央の災害防救業務担当機関は、国防部に申請して国軍に支援を求めることができる。しかし、重大災害が発生時には、国軍は自動的に兵力を被害地に派遣して、災害防救を支援すべきである。

c) 「国軍協助災害防救方法」第7条により、土石流災害と水災害が発生し易い地区に対して、国軍の作戦区は前もって、兵力と整備機具を置かなければならないが、これは災害警報が発令された時、直ちに兵力と整備機具を投入することができるからである。

d) 「国軍協助災害防救方法」の第9条により、国軍は平常時に人員を派遣して、各レベル政府の「災害防救会報」に参加すべきである。災害警報が発令された時、作戦区は各級の「災害応変中心」に人員を派遣して、災害状況を報告する。

名称は災害防救局や災害防救処などが考えられよう。郷（鎮・市・区）レベルの機関は、必ず郷（鎮・市・区）公所組織規程を修正して当該議会に提出し、審査を受けて「災害防救課」を設立すべきである。そうすることにより、地方政府から中央政府までの完全な防救災体系を建てることのできる。

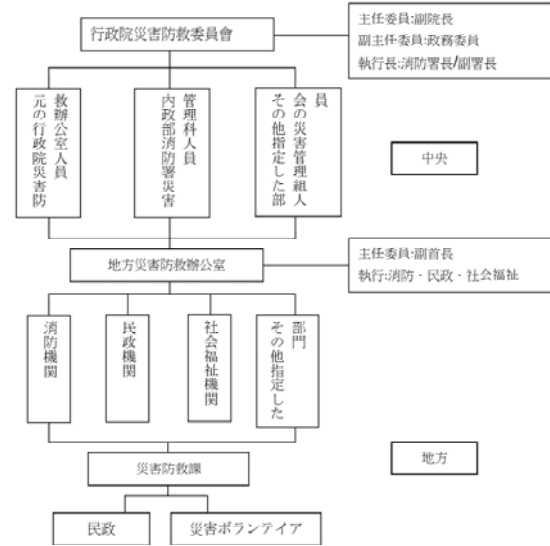


図8 台湾の災害防救体系の修正提言

現在までに、台湾の国民は軍隊の救災の対応能力などに対して評価が良い。問題点は救災時に国軍は、何時も自身の食物を供給しているが、国民は常に国軍に食物を提供したいと思っている。禁止するかどうか、問題になる。

3.台湾における災害対応組織と体制に対する提言

第2章に台湾における災害対応組織・体制の現状と課題について述べたが、このような課題を如何に解決するかが災害防救には肝要である。図8に示すように、筆者はこの課題を根本的に解決するために提案したい。この提案の主な点は、次の通りである。

1)昔の様に行政院副院長が主任委員を、内政部消防署署長が執行長を兼ねる「行政院災害防救委員会」を回復させ、正式に部会レベルの防災機関を設立させることである。そうすると、一貫性を持って防救災に対応することができる。また、行政院災害防救委員会に昔の行政院災害防救委員会のような人事権と予算権を持たせれば、防災政策の執行が迅速に無駄なく行われるだろう。

2)昔の行政院災害防救委員会を回復させ、現在の行政院災害防救辦公室の人員と内政部消防署災害管理科の人員を配して、防救災の業務を推進させることである。

3)直轄市、県（市）レベルの政府は、必ず「地方行政機関組織準則」の中に、「災害防救辦公室」は正式な対応機関であることを定めることである。

4. 考察

(1) 台湾の災害防救の組織体系はまだ完璧ではない

説明：現在、台湾の防救災の組織体系において、中央政府から地方政府までの完璧な組織体系がないことである。中央レベルでは、行政院災害防救辦公室と内政部消防署が、各直轄市や県（市）レベルでは、消防局と災害防救辦公室が災害防救事務を取り扱うことができるが、郷（鎮・市・区）では消防権がないために、災害防救事務を取り扱うことができない。また、現状では全ての郷（鎮・市・区）に災害防救辦公室が設立されているわけではない。このため、民政課や他の課の職員が災害防救の事務を兼務しなければならず、緊急を要する事態に対処しきれていない。この点を改めることにより、台湾の災害防救の体系をより良いものにすることができる。

対策：まず、地方の災害防救予算に関して、中央からの支援が可能になるようにすることである。そして、災害防救の専門的知識と技術を有する人材を育成するために、毎年、国家試験合格者の中から優秀な人材を吸収して、本格的に郷（鎮、市、区）に災害防救辦公室を配置しなければならない。

(2)台湾の災害防救法には欠点がある

説明：台湾の災害防救法では、災害の分類により特定の部会が担当することになっている。これは世界でも例の少ないやり方である。例えば、内政

部は災害防救法により地震災害の担当機関とされているが、震災前の活断層図を描くことは、経済部地質調査所が担当している。一方で、地震の震央と震度の公布は交通部中央気象局が担当しており、地震後の交通管理、水と電気の供給、通信、学校の安全、医療資源などに関しては、全て内政部の管理範囲の業務となっていることである。このように、現行の災害防救法には様々な欠点と不合理な問題が多々あることが指摘されている。

対策：日本では平常時と非常時に拘わらず、常に内閣府を中心として総合的な災害応急対策を講ずることができるようになってきている⁹⁾。即ちこれは、各部会が自身と関係がある災害防救計画を作成することができるという利点がある。例えば、国土交通省の防災業務計画、防衛省の防災業務計画などである。もし、二つ以上の部会に関連する防災計画があった場合は、内閣府の防災担当部署が取りまとめることになっている。例えば、「東南海震災対策」である。しかし、台湾ではこのような組織横断型の体制はない。

それ故に、台湾は日本の方法を学んで、行政院（日本の内閣府に相当する機関）の中に、総合的に防災業務計画を担当する正式機関を作ることである。或いは、アメリカのシステムを学んで、FEMA²⁾のような災害総合管理機関を作ることであろう。現状では、「行政院災害防救辦公室」は権限と人材が不足しており、この点から改善を進めるべきである。

(3)現在の中央の防災組織には全体的な総合管理と監督力が足りない

説明：行政院には莫拉克（モラク）台風の前には、「行政院災害防救委員会」があった。この委員会の位置は部会に相当するので、総合的役割と機能を発揮できていた。しかし、莫拉克台風後に行政院の組織改造により、この委員会は廃止され、その業務を現在は行政院の災害防救辦公室が担当しているが、この辦公室は災害対応機関としての地位がないことから、業務予算を組むことができない状態である。また、職員の数も僅かに20数名ならずと少なく、日本の内閣府の防災担当職員数170名と比べれば能力的にも限界がある。この点も早急に改めるべきである。

対策：

a)「行政院組織法」を修正して、部会レベルの機関として格上げした「行政院災害防救委員会」を設立することである。この委員会には現在の「行政院災害防救辦公室」、「内政部消防署災害管理科」などを加えて、昔の「行政院災害防救委員会」の役割を果たし続けることができるようにしなければならない。この委員会の主任務の一つとして、各レベルの政府における災害防救業務の推進と評価を担当できるようにすることである。

b)内政部消防署の位置を上げて、行政院災害防救総署に変更する。

先進国の防救災の制度についてみると、全ての制度が全災害管理のコンセプトを持っていることである。そこで、政府機関の中に必ず一つの部門が全ての災害に対応できるように各部門と調整・総合機能を持たせれば、災害対応を迅速に行うことができるだけでなく、災害による人的・経済的損失を減らすことができる。例えば、日本の内閣府防災担当部署は、一つの組織で持って、全ての災害事象に対応をしている。それ故、行政院災害防救総署の設立が急務であると考えられる。

(4)直轄市（県・市）政府、郷（鎮・市）役所において、防災業務を担当する専門部署がない

説明：台湾の地方政府における災害防救辦公室は、殆ど任務編成であって、専門的知識を有する職員と実行するための予算がないことである。郷（鎮・市）役所においては、防災の任務は殆どの場合、役所の「民政課」一人の職員が兼務しており、この問題はもっと深刻な状況にある。

これに対して、日本の殆どの都道府県では、防災業務を担当する部署が設置されている。部署の名称は様々で、例えば、東京都江戸川区区役所では危機管理室危機管理課、新潟県長岡市では危機管理防災本部危機管理防災課、茨城県では生活環境部危機管理局防災危機管理課などである。しかし、町村においてはマンパワーの問題から、この業務を総務課が兼務している場合が多い。

対策：台湾は早急に日本の災害防救対応制度と体制について学んで、それを各レベルで体制を整えることである。例えば、各直轄市（県・市）政府の中に、防災業務を担当する専門部署を設置して、郷（鎮・市）役所の中にも、防災業務を担当する専門部署を設置すべきである。

(5)台湾の防災システムの第三級としての郷（鎮・市）役所の欠点がある

説明：郷（鎮・市）役所の首長には、実際に轄区内の警察、消防、駐軍に対する指揮権がなく、郷（鎮・市）役所には災害防救に関する人材と予算が不足している。さらに、郷（鎮・市）役所の災害防救業務担当者には、防災に関する専門知識が十分でないことである。

対策：上に述べたこれらの問題については、まず第一に中央政府は郷（鎮・市）役所に対して、災害防救業務の経費支援することである。次に、郷（鎮・市）役所の首長に轄区内の警察、消防、駐軍に対する指揮権が適切に付与されることである。そして、最後に中央政府は郷（鎮・市）役所の防災担当者に対して防救災と復興模擬訓練などをすべきである。

(6)全体について

a)規定などの制度の問題

中央において、「中央災害防救会報」と「中央災害防救委員会」の実務執行に際して、災害時関連部会との連絡・関係は現状では弱い。アメリカの連邦緊急事態管理局（FEMA）のように災害時に迅速に対応可能な総合管理機関を設けることである。

b) 運用の問題

図3に示すように、災害時に三級制の各レベルに、緊急応変組を設立しなければならない。各レベルは「防災業務計画」に基づいて、緊急応変組を編成しなければならない。実際は緊急応変組の運用と運行について問題があるだろうから、平常時に訓練を行わなければならない。

c) リソース不足の問題

ア) 防救災人員の不足について

防災に関する学習と訓練の機会を、常に市民に提供し、災害防救の専門人員を養成することである。なお、著者は4.(1)の対策の中に、毎年、国家試験の「災害防救」類に、優秀な人材を吸収して、彼らを訓練して地方などの災害防救辦公室に配置しなければならない。

イ) 防救災の設備不足について

日本の防災公園には、必ず防救災用の設備と器材が防災室（倉庫）に設置されている。しかし、台湾の防災公園においては、上述した防災用の倉庫（設備と器材）が置かれていない。今後は台湾でも各防災公園と防災センターの救助設備をもっと充実強化すべきである。

謝辞

本論文において、明治大学大学院の中林一樹教授から貴重なご意見を頂きました。原稿の整理に当たり、台湾の国立海洋大学の客座教授小河久朗博士、および同大学終身特聘教授廖一久院士に多大なご指導を受け、また、査読者の方々から重要なご指摘を頂き、ここに記して皆様へ厚くご礼申し上げます。

補注

(1) 本論文では、台湾の法律、規則で用いられている専門用語に関して、日本語に翻訳している。しかし、原意をもっと表現できると考えられる場合は、原語をそのまま用いている。例えば、日本語では事務室（オフィス）に相当する「辦公室」である。

(2) 台湾では1998年12月に憲法の増加条文第9条第3項の規定により、台湾省政府という機関を廃止した。1999年「地方制度法」を修正したことにより、県（市）政府の地位が上がった。

(3) 日本の防災士制度は、阪神・淡路大震災の教訓承継と市民による新しい防災への取り組みを推進するために、2003年に創設された。防災士というのは、「自助」、「共助」、「協働」⁶⁾を原則として、社会の様々な場で防災の活動を行う専門家のことである。そのための十分な意識と一定の知識・技能

を修得した人を、日本防災士機構が認証する制度である。日本で防災士認証登録者数は、2016年10月までに、117,560名に達している。2016年10月に登録した数は1,854名である。

(4) 「防災」という言葉は、「防ぐ」と「救う」の両方の意味を持っている。日本では「防災」という言葉を使っているが、台湾では昔から「防災」よりも「防救災」の言葉を使っている。例えば、1965年に「台湾省防救天然災害及び善後処理方法」という法律である。台湾の「防救災」の意味と日本の「防災」の意味と同じである。

(5) 幕僚機関というのは、ある機関の下に支援とアドバイスを行う機関である。

参考文献

- 1) 内政部建築研究所：都市防災空間系統手引，pp.23-24，2007.11
- 2) 内政部建築研究所：都市防災及び山坡地災害防制研討会，pp.4-17，2002.9
- 3) 内政部建築研究所：従中日災後重建経験整合都市防災空間規劃技術之研究，pp.10，2001.12
- 4) 財団法人台湾營建研究院出版：營建知訊第210期，2007.7
- 5) 内政部建築研究所：都市防災規画，pp.8-11，2002.11
- 6) 行政院国家科学委员会国際協力処、台日防災技術セミナー、pp.2B-1～2B-15、「日本における自助・共助」、橋本 茂，2009.12
- 7) 森宣雄・呉瑞雲編集：台湾大地震- 1935年中部大震災紀実，pp.18-19，1996.4
- 8) 高見澤 邦郎・中林 一樹監修：都市の計画と防災pp.89-92, pp.105-115，1996.2
- 9) 内閣府：防災白書，pp.30，2003.7
- 10) 五百旗頭 真、室崎 益輝：災害対策全書第1章 災害概論 1.概論pp.2-3，2.自然災害 pp.6-7，2011.5
- 11) 高寄 昇三：阪神大震災と自治体の対応，pp.122-127，1996
- 12) 特定非営利活動法人日本防災士機構：防災士教本・pp.66-68，pp.82-85，2004.4
- 13) 李建中、李至倫（尹龍澤・劉継生訳）：「台湾における防災対策の現状と課題」『創価法学』37巻2・3号、pp.133-145，2008