

中国における震災と住宅問題*

— 2008 年 5 月 12 日四川汶川大震災を中心に

王 瑛 滔

- I はじめに
- II 復興計画のプロセス
- III 住宅被害と仮設住宅
- IV 住宅復興
- V 住宅再建における問題点

I はじめに

2008 年 5 月 12 日 14 時 28 分（現地時間）に中国四川省の^{ぶんせんけん}汶川県を震源とするマグニチュード 8.0 の巨大地震が発生し、甚大な被害をもたらした。この巨大地震による死者は 69226 人、行方不明者は 17923 人に達し、負傷者は 37 万 5 千人にも及んだ。今回の地震で倒壊家屋は 778 万 9100 戸、半壊家屋は 2459 万戸、直接被害総額は 8451 億人民元（約 13 兆円）であった。⁽¹⁾

今回地震の被災地は、その被害をうけた程度から三つの区域に分けられた。

- ①一般被災区：四川、甘肅、陝西、重慶、雲南などの 10 省（市）の 417 県（市・区）、4,656 郷・鎮。②重大被災区：四川、甘肅、陝西省の 51 県（市・区）、1271 郷・鎮。③極度重大被災区：四川成都市（都江堰市、彭州市）、

※ 2013 年 5 月からの広島大学大学院社会科学研究所（客員研究員）における研究は、上海市市本級財政部門予算学科建設プロジェクト（外国言語学及び応用言語学 A-3501-12-003）の助成によるものである。

(1) 資料：死者・行方不明者・負傷者は 2008 年 8 月 25 日国務院発表、家屋被害は 2008 年 6 月 24 日国務院報告、直接被害総額は 2008 年 9 月 4 日の国務院報道による。

徳陽市（綿竹市、什ホウ市）、綿陽市（安県、北川県、平武県）、広元市（青川県）、アバ自治州（汶川県、茂県）の10市・県。⁽²⁾

地震発生直後から、中央政府と中国共産党は、被害者の救援活動に取り組み、国を挙げて被災地支援、復興事業を行ってきた。

II 復興計画のプロセス

一. 中国政府の行政政策対応

1. 2008年6月8日：「汶川地震震災復興再建条例」（国務院令第526号）
2. 2008年6月11日：「汶川地震震災復興建設対口支援政策に関する通知」（国務院弁公庁）
3. 2008年6月24日：「国務院震災救援および震災復興再建に関する報告」（全国人民大会）
4. 2008年8月12日：「防震減災法」及び条例に基づく「国家汶川地震震災復興再建基本計画」（国務院）
5. 2008年9月19日：「汶川地震震災復興再建基本計画に関する通知」（国務院）

二. 行政政策に関する説明

1. 「汶川地震震災復興再建条例」

この「再建条例」では復興再建期間は8年間で想定されており、前半の3年間で被災地住民の生活と公共施設及び基礎的インフラ状況を震災前の水準までに整備する予定である。

「再建条例」を制定する根拠となるのは「中華人民共和国突発事件対処法」及び「中華人民共和国防震減災法」である

(2) 2008年8月12日国務院「国家汶川地震震災復興再建基本計画」による。

該当条文は、以下の通りである。

第 1 章 総則

第 3 条 震災復興再建は以下の原則を遵守すべきである。

(一) 被災地域による自力更生、生産自救と国家支持、対口支援政策を結合する；(二) 政府主導と社会の参加を結合する；(三) 元場所での復興再建と隔地新建設を結合する；(四) 品質確保と効率重視を結合する；(五) 当面現状に基づき、長期発展を考慮する；(六) 経済社会の発展と生態系環境資源の保護を結合する；

第 2 章 過渡的人口配置

第 7 条 震災地の被災者の仮住まい確保については、震災地の実情を鑑み、現地配置と隔地配置、集中配置と分散配置、政府による配置と親戚縁者に助けを求めたり、自力による配置などの方法を結合する。政府は親戚縁者や他の手段で自力で住居を確保する被災者には適切な補助を支給する。具体的方法は省級人民政府が制定する。

第 13 条 仮設住宅は、重大被災区及び隔地移転が必要な被災者、家屋が倒壊し短期内で復興再建が困難な重罹災家庭、特に妊婦、乳幼児、孤児、独居老人、障害者、さらには、学校、医療などの公共サービス施設に優先的に提供する。

第 43 条 (前略) 農村部の復興再建は、農民の要望を尊重し、村民自治体の役割を発揮し、自力建設を主に、政府補助、社会扶助、対口支援、地域の特徴を十分利用し、土地は節約集約利用し、耕地を保護しなければならない。

被災地の県級人民政府は、関係部門を組織して村民の住宅建設地の選択について指導し、当地の実情に適する多様な住宅設計図を提供して、村民の選択に供さなければならない。農村住宅は、耐震性能を満たすとともに、地方の

特色、民族の特色や伝統景観を持たなければならない。

2. 支援体制（対口支援）

上記「再建条例」の第3条1項に基づき、2008年6月11日に国务院弁公庁から「汶川地震震災復興建設対口支援政策」に関する通知を出した。

中国の行政組織には、23省、5つの自治区、4つの直轄市及び2つの特別行政区がある。「再建条例」により、四川省の18県（市）と甘肅省、陝西省の重大被災地区を含む被災地を20の地区に分け、それぞれの地区と中国の東部、中部にある19の直轄市、省政府および重慶市を加えた20の地方政府と一対一のペアリングを行うことになっている。援助側の直轄市、省政府が今後3年間にわたり復興支援を行うものである。そして、援助側政府は前年度財政収入の1%相当の資金援助が求められていた。この一対一支援は、被災地の被害状況、当時人命救助の支援現状と、支援する直轄市政府や省政府の財政力などを勘案して以下のように決定された。

省・直轄市の復興再建担当地区⁽³⁾

被災地域	支援担当省・直轄市	被災地域	支援担当省・直轄市
四川省北川県	山東省	四川省茂県	山西省
四川省汶川県	広東省	四川省理県	湖南省
四川省青川県	浙江省	四川省黒水県	吉林省
四川省綿竹市	江蘇省	四川省松潘県	安徽省
四川省什邡市	北京市	四川省小金県	江西省
四川省都江堰市	上海市	四川省漢源県	湖北省
四川省平武県	河北省	四川省崇州県	重慶市
四川省安県	遼寧省	四川省劍閣県	黒竜江省
四川省江油市	河南省	甘肅省南部被災地域	広東深圳市
四川省彭州市	福建省	陝西省主な被災地域	天津市

「一対一支援」の資金は各支援省によって支援先の被災地域に供与された。一対一支援の内容は主に次のようである。

- (1) 復興計画の編成、建築の設計、専門家によるコンサルティング、各工事の建設・監理などのサービスを提供する。
- (2) 都市・農村住宅の修復・再建。
- (3) 学校、病院、放送テレビ、文化体育、社会福祉など公共サービス施設の修復・再建。
- (4) 道路、上下水道、ガス、污水处理とごみ処理など市営公用施設の修復・再建。
- (5) 農業及び農村インフラなどの修復・再建。
- (6) 機械設備、建築資材などを提供する。教師と医師を被災地に派遣し、人材育成、隔地入学入園、農業技術などを支持する。

江蘇省が援助した綿竹市を例として、援助金総額は 88 億元、その内農村住宅再建資金は 24 億元で、総金額の 27.3 % を占め、それは主に以下の四つの方面で使用されていた。

第一、農村住宅融資担保資金用途（予算金額は 4 億元、2009 年 3 月 11 日まで 2.2 億元が供与された）。それを 1 : 6 の比率で、24 億元の融資ができ、世帯ごとでは 2 萬元の融資になる。

第二、「国家汶川地震震災復興再建基本計画」により、再建する農村住宅には各世帯に 2 萬元の補助金が提供される。その中の 1 萬元は国が負担し、0.7 萬元は省級政府が負担、残りの 0.3 萬元は市又は県級政府が支給することになっている。しかし、地方政府は資金力がなく、支援側の政府が 3.6 億元を提供し、地方政府が支給すべき世帯毎の 0.3 萬元の住宅再建補助金に充てる

(3) 2008 年 6 月 11 日国務院弁公庁「汶川地震震災復興建設対口支援政策に関する通知」による。

ことにした。

第三．専用ファンド 3.88 億元を設定し、農村集中団地のインフラなどの復興・再建に使用する。

第四．専用ファンド 12 億元を設定し、農村住宅再建の奨励金、環境整備、景観改造などの補助金に使用する。例えば、住宅再建を一日も早く開始させるために、2009 年 5 月 12 日までに住宅再建を着工した住民に各世帯に 5000 元を供与することにし、また、6 月末、各世帯に 3000 元～ 5000 元の環境整備補助金を提供することにした。

3. 復興再建基本計画体制

(1) 概況

2008 年 9 月 19 日、「中華人民共和国防震減災法」、「汶川大地震災後復興再建条例」（国務院令第 526 号）、及び「汶川大地震復興再建作業に関する国務院の指導意見」（国発〔2008〕22 号）を根拠に、国務院の汶川地震震災復興再建基本計画に関する通知が出された。

この通知の適用地域は、今回地震の被災地全体ではなく、四川、甘肅、陝西の 3 省における被害が超重度被災区及び重度被災区である 51 県（市、区）だけが対象地域になっている。

(2) 主要内容

国家汶川地震震災復興再建基本計画の基本内容は、目次から見れば、以下のようである。

第 1 章：再建基盤（被災地区の概況、災害損失、直面している難問、被災地区が有する有利な状況）

第 2 章：基本要求（指導思想、基本原則、再建目標）

第 3 章：復興再建空間配置（再建区画、都市と農村の分布構造、産業の分布構造、人口の配置、用地の配置調整）

- 第 4 章：都市と農村住宅（農村住宅、都市住宅）
- 第 5 章：都市建設（都市のインフラ施設、歴史文化都市・町・村）
- 第 6 章：農村建設（農業生産、農業サービスシステム、農業インフラ整備）
- 第 7 章：公共サービス（教育と科学研究、医療衛生、文化スポーツ、文化自然遺産、雇用と社会保障、社会管理）
- 第 8 章：インフラ施設（交通、通信、エネルギー、水利）
- 第 9 章：産業復興（工業、観光業、商業及び貿易、金融、文化産業）
- 第 10 章：防災減災（災害防治、減災の減少及び救済）
- 第 11 章：生態環境（生態環境の修復、環境整備、土地整備・再開拓）
- 第 12 章：精神の配慮（個人的精神ケア、救済精神の宣伝）
- 第 13 章：政策措置（財政政策、税制、金融政策、土地政策、産業政策、対口支援、援助政策、その他の政策）
- 第 14 章：再建資金（資金の需要と調達措置、刷新融資、資金配置）
- 第 15 章：計画の実施（組織指導、計画管理、分類実施、物資保証、監督管理）

（3）基本方針

この再建基本計画では、以下のような土地、住宅に関する政策措置が規定されている。

ア 税制

個人の税負担を軽減する。被災地域にいる個人が受け取った救済物資と義援金、及び最前線の地震救援に従事する人がもらった補助金について、個人の所得税を免除する。

都市と農村住宅の建設を支持する。まず、被災地域の都市における廉価賃貸住宅及び経済適用住宅⁽⁴⁾の建設について、税制上の優遇措置を講じる。ま

(4) 「廉価賃貸住宅」は政府が運営する安い家賃の賃貸住宅で、「経済適用住宅」は土地取得代を免除した分譲マンションである。

た、農民再建住宅に対して、規定の範囲内で、耕地占用税を免除する。

イ 金融政策

ローン支援の強化。集中化と優遇的なローン政策の実施。貧困扶助ローン規模増加投下。対都市住宅建設へのローン優遇、農民の自主自宅建築ローンの奨励。農村ローンでの担保物範囲の拡張。

ウ 土地政策

用地計画を調整する。被災地域の土地利用計画と年度用地計画を調整し、新規建設用地の全体規模を査定する。「再建に適した区域」における新規建設用地の規模をある程度まで増加する。都市と農村の建設用地割当融通の範囲を拡大する。復興・再建プロジェクトについて、先に建設用地を手配し、決裁手順を簡易化し、建設しながら申請を提出して許可を請う。それと同時に、関連規定に従って用地手続きを行う。

特殊土地の提供を実施する。復興・再建プロジェクトの用地について、関連規定に従って、新規建設用地土地使用費あるいは土地譲渡費を免除し、用地の無償提供や、地価の引き下げなどの特別な措置を実施する。

Ⅲ 住宅被害と仮設住宅

四川大地震では、人的、物的被害の最も大きな原因は住宅の倒壊であった。今回の被災地の範囲が広がったため、農村住宅から都市住宅まで広範囲での被害が見られたが、2008年12月までには農村部の半分以上の住宅は再建の過程にあった。

一. 住宅被害

1. 農村住宅の被害

四川省は伝統的に木造住宅の多かった地域なので、木造住宅倒壊における人的被害は少なかった。しかし、農村部ではほとんどの住宅がレンガ造であ

ったことが被害を大きくした原因のひとつと思われる。これらの農村住宅は耐震度が低く、5月12日の地震ではほぼ壊滅し、死者のほとんどは家屋の倒壊による圧死であった。農村住宅再建に関しては、震災以前と同様のレンガ造、ただし鉄筋コンクリート造で補強し、再利用できるレンガも使って再建することが必要であった。

汶川地震計画区域内農村住宅再建情況

農村住宅					
項目		合計	四川省	甘肅省	陝西省
補修・補強	戸数 (万戸)	168.36	144.38	11.88	12.10
	新築				
	戸数 (万戸)	218.87	191.17	22.98	4.72
	部屋数 (万)	656.61	573.51	68.93	14.17

注：国務院「国家汶川地震震災復興再建基本計画」による（国発（2008）31号）。

2. 都市住宅の被害

極度重大被災区（四川成都市、綿陽市、アバ自治州、広元市、徳陽市）には100万人規模の都市はなかった。しかし、成都市に属する都江堰市のような人口60万人うち都市部に約20万人が集まる都市や、綿竹市に属する人口2万～5万人が集中する都市部（鎮）では大きな被害が生じ、都市住宅に大きな被害が集中していた。

汶川地震計画区域内都市部住宅再建情況

都市部住宅					
項目		合計	四川省	甘肅省	陝西省
補修・補強	面積 (万 m ²)	4712.99	4437.03	220.06	55.90
	新築				
	戸数 (万戸)	72.03	68.71	2.85	0.47
	面積 (万 m ²)	5489.29	5290.97	170.12	28.20

注：国務院「国家汶川地震震災復興再建基本計画」による（国発（2008）31号）。

震源となる汶川と隣接した都江堰市の都市部では、80%以上の家屋が被害を受け、倒壊した旅館や、中高層住宅が至るところにあった。ある中学校の校舎も全壊し、中二、中三年生で18クラスが授業を受けていたため、学生と教師の死者も多かった。⁽⁵⁾ 今回の地震で、都江堰市は死者3091人、負傷者は10560人、行方不明者は140人であった。

四川省綿竹市の遵道鎮は人口22000人ほどであるが、今回の地震では、80%の住宅が倒壊し、町全体がほぼ平地になってしまった。全壊した幼稚園もあり、損壊してほとんど使えなくなってしまった中小学校の校舎もあった。⁽⁶⁾

綿竹市にある漢旺鎮も今回の地震で大きな被害を受けた。漢旺鎮は人口6万人、うち都市部住民は3.5万人だった。鎮内には中高層住宅は60棟あまりあって、今回の地震で損壊せずに完全な形で残ったものは一棟もなかった。他の一般住宅地でも、多くの住宅がレンガ造であり、そのほとんどが倒壊していた。漢旺鎮は現在、四川大地震の遺跡としてそのままの形で保存されている。漢旺地震遺跡記念館は四川地震記念館の中でもっともよく保存がされている記念館で、最大規模の工業地震遺跡記念地域でもある。遺跡記念地域内には、大きな時計が作られ、その時刻は地震が起きた14時28分の状態で設置されている。その他には鎮政府の遺構や、遭難者記念碑なども展示されている。

二. 仮設住宅

四川大地震後、仮設住宅が対口支援を受けて急速に建設された。3ヶ月間で50万戸以上という速さであった。

仮設住宅は農村部と都市部を二つに分けて建設された。農村部では、以前の住宅付近で自力建設という形をとり、国から世帯毎に2000元の補助金を

(5) http://news.xinhuanet.com/photo/2008-05/12/content_8153443.htm

(6) http://news.xinhuanet.com/photo/2008-05/13/content_8162248.htm

提供することになっていた。そこでは、耕地を占用せず、災害救援に負担をかけないため、生産と生活を両立できるようになった。

極度被災区の農村部では、仮設住宅を自力で建てられない集落、または「再建に適さない区域」の集落に対して、都市部住民と同じように、国が隔地へ建設した仮設住宅に移住することになっていた。それ以外の農民のほとんどは自宅付近でテントのような仮設的なものを建てて過していた。農民は世帯単位で生活をし、露天の台所、トイレなどが至るところに作られた。5 月中旬の四川省は暖かく、生活に支障は多くなかったが、6 月になると、雨が多くなり、酷い気候が原因での伝染病が人々の健康を脅かしていた。

都市部では、一対一対口支援を行う政府が仮設住宅の建設を担っていた。地震発生後、中国政府は迅速な救援措置を行った。2008 年 5 月 20 日に、国務院地震総指揮部第 11 回の会議で、3 ヶ月以内に極度重大被災区の四川省、甘粛省及び陝西省では合計 300 ユニットの仮設住宅を建設することが決定された。そして、5 月 22 日に民政部から「四川汶川地震被災区を対口支援する緊急通知」が出され、被災区に対する一対一支援を順序よく進めることができた。上海市が支援した都江堰市では、5 月 25 日までに仮設住宅の建設を始め、建設数量は 10 万ユニットを 7 月月末までに完成させる計画を打ち出した。地震直後から 6 月 30 日までにテント 7.8 万個を提供し、毎日 300 ユニットの速度で仮設住宅を建設する事を決定した。⁽⁷⁾ このように、政府の各援助単位が必要とする仮設住宅資材などは計画に基づいて、省が生産、調達を行い、被災地まで運送し、現地で組み立てていた。この組み立て作業に従事する主な労働者や技術者もすべて援助側政府が資材とともに被災地まで送ってきた。

四川大地震以後、建設された仮設住宅は 3100 箇所近くもあり、大学受験

(7) 「汶川地震災害後再建全国大決戦 (支援篇)」リーダー決策情報 2008 年 7 月第 26 期 22 頁を参照。

専用部屋は 6000、病院と診療所は 1170 軒、総面積は 1300 万平方メートルにも達した。

仮設住宅では電気は各戸に引かれているが、水道、ガスは引かれていない。仮設住宅内では、基本的な生活施設として台所、トイレ、シャワー室が共用で設置されていた。そして、住宅 1000 ユニット毎に 300 から 400 平方メートルぐらいの小学校、40 平方メートルの診療所、50 平方メートルの食品売り店としての区画が設置され、住宅 2000 ユニット毎に 1000 平方メートルの仮設中学校も設置されていた。またレクリエーション室や警察、保健室など様々な施設も備えられていた。⁽⁸⁾

実際には都市部仮設住宅は 2008 年 12 月末時点で入居は完了していた。

IV 住宅復興

一. 住宅復興の概況

2008 年 9 月 19 日に「国家汶川地震震災復興再建基本計画」が策定された。震災復興の基本方針や国の行財政の枠組などが法律の形で明確に定められた。これにより、四川省政府は農村住宅の再建を 2009 年 9 月末までに基本的に完成させ、年末までにすべて完成させ、都市部住宅の再建は 2010 年 5 月までにすべて完成させる計画を打ち出した。

この『基本計画』で定められた主な再建目標は、三年間で被災地では「基本的な生活条件や経済の発展水準を震災前にするかあるいはそれ以上の水準」にすることである。具体的な目標は「全世帯の住宅の確保、全世帯の就業の確保、全罹災民に対する保障の確保、施設の向上、経済の発展、生態系

(8) 「仮設住宅と過渡的人口配置区—災害ご復興再建における積極的な探索 (住宅と城鎮建設部建築エネルギー節約及び科学技術司巡查員武湧氏のインタビュー)」
<http://www.shigongjishu.cn/Item/3391.aspx>

の改善」という 6 項目を実現することである。

「全世帯の住宅の確保」という目標は、予定より早く実現できた。四川省においては、2008 年 11 月 12 日までに、農村部における恒久的な住宅の着工率は 70 %、省政府の要請より 49 日も早く目標を達成した。そして、2008 年 11 月末、すべての被災者が仮設住宅に入った。2008 年の年末、農村部住宅の補強作業がほぼ完成し、再建した農村住宅は 105 万戸、再建目標の 85 %にも達した。都市部では、恒久的な住宅の着工率は 14.76 %、住宅補修・補強が 18 %完了した。

そして、2009 年 2 月 2 日には、農村住宅の着工率は 90 %で、住宅の補修補強がすべて完了した。⁽⁹⁾ 2009 年 9 月の時点では、農村部における恒久的な住宅の着工率は 100 %、都市部における住宅着工率は 70 %に近くなっていた。

2012 年 2 月 24 日、四川省の魏宏副省长は北京で記者会見し、2008 年の四川大地震の復興事業が完了したと発表した。発生から 3 年 9 カ月の間に投入した復興費用は 1 兆 7 千億元 (約 21 兆 7 千億円) であった。中国政府は復興事業として 2 万 9692 件のプロジェクトを打ち出し、24 日現在、99 %が完了した。約 540 万戸の住宅を再建し、170 万人の再就職を支援したという。⁽¹⁰⁾

二. 住宅復興の実状

1. 農村住宅再建状況

2008 年 6 月 26 日、四川省成都市政府が「震災後農村部住宅再建促進実施意見」を発表し、成都市の下の各市もこれに基づき、各地域の実際状況に応じて実施方案を制定した。都江堰市を例にして、市政府が 2008 年 8 月 5 日に「都江堰市政府震災後農村部住宅再建促進実施意見」を発表した。

(9) 資料：四川省建設庁 2009 年 1 月 23 日報告による。

(10) <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/2012/0224/index.htm>

農村部においては、自力建設を基本として、元住居の場所での再建がもっとも多かった。住宅再建方式には、完全自力再建、統一計画での自力再建、統一計画統一建設等があり、この再建方式の違いによって再建資金に関する国家の補助政策も異なっている。完全自力再建には、建設費用は約7万元前後（約95万円）が必要であるということであって、各世帯には2万元ほどの補助金が政府から支給されるが、さらに半額ぐらいの補助金が一世帯ごとへの支援（対口支援）の援助金として支給してもらえることになっている。ただし、これらの補助金には住宅建築の着工時期が制限されていて、住宅設計費、測量費、防虫処理費なども再建着工期日によって、支給される金額の割合が異なっている。对农村进行经济、政治、文化和社会等方面的建设、最终实现把农村建设成为经济繁荣、设施完善、环境优美、文明和谐的社会主义新农村的目标。

このような状況であるため農村部は都市部と比較すると復興が着実に進んでいると言える。特に震災前から中国の農村部では新農村建設事業が推進されており、これはこれからの新しい農村の姿を構築する農村活性化事業である。その目的は新しい時代の要請に応じ、農村における経済、政治、文化及び社会管理などの面を推進し、最終的には今までの農村を経済的に繁栄させ、施設を完備し、環境の良い、文明調和の取れた社会主義的新農村にしていくことである。地震前に既に建設されていた新農村の住宅街もあったことから、農村住宅再建の時間は短縮された。また、少数民族が住んでいた地域では、グリーンツーリズムの考えも取り入れられた。元々観光地であった各鎮の復興計画には農家風レストランや民宿などの建設計画が取り入れられ、建築の設計図は政府が提供し、農家がそれを選択し、自力建設にて、これらの施設が再建されることになった。

住宅補修の際、政府からも補助金が提供された。軽微な被害を受けた家屋には世帯ごとに平均2000元、中程度被害の家屋には4000元、重度被害の家屋には5000元を補助した。

2. 都市部の住宅再建状況

都市部の住宅再建は、2008 年 9 月 28 日に四川省政府が発表した「四川省汶川震災後城鎮住宅再建方案」に基づいて進んできた。この「再建方案」は、住宅再建に関する国からの建設管理、資金補助、金融政策の提供などを詳しく規定している。

都市住宅の基本としては、現行の都市住宅供給システムとの融合に十分な注意を払い、都市全体の計画と最新の建設計画に従って、都市住宅の修繕・補強を実施する。「廉価賃貸住宅」と「経済適用住宅」の建設に重点を置くと同時に、一般の「商品住宅」⁽¹¹⁾の建設についても合理的に計画するということが規定されている。

具体的には、修繕できる住宅については国がその安全鑑定や撤去が行い、使用できる住宅の修繕、補強については国が補助金を提供する。全壊した住宅や、元の場所で再建できないか、または交換住宅を選ばなかった世帯には、補助金を世帯ごとに 2.5 万元（金額は地域によって異なる）を提供することも定められている。

「再建に適した地域」では、元の場所での再建を最優先した。元の場所が「再建に適さない地域」であった場合、政府は新しい建設用地を無料で提供し、新設住宅の建設を進めていた。再建住宅には「商品住宅」、「経済適用住宅」、「廉価賃貸住宅」がある。住宅が全壊した住民は以前の住宅の所有権と再建した「商品住宅」を交換することが出来、家賃を支払って「廉価賃貸住宅」を賃貸することも出来るようになっているが、以前の住宅所有者が所持していた前住宅における不動産所有権と建設用地使用権が自動的に消滅することになる。

この「再建方案」に基づき、成都市政府は 2008 年 5 月「都江堰市城鎮住

(11) 「商品住宅」とは分譲マンションのことを指す。

民住宅配置意見」（成府発（2008）38号）を発表した。これにより都江堰市都市部では郊外で新しい町を作り、都市部住民がそこに移住することを勧めていた。だが、この「意見」に民衆の反対もあり、1980年代から国営住宅、国営企業用の住宅、民間企業による開発住宅など様々な不動産所有権の問題もあって、権利関係の調査に時間を要した為に、2008年の年末ではほとんど手つかずの状態であった。都市部の住宅再建は2009年2月からようやく本格化した。都江堰市都市部の住宅再建には8つの方法があった。

1. 補修・補強
2. 元の場所での再建
3. 土地を移して別の場所での再建
4. 廉価賃貸住宅を賃貸する方法
5. 低コストでの一般住宅の購入
6. 企業集団での再建
7. 一般住宅との交換
8. 現金で補助をもらうことであった。⁽¹²⁾

V 住宅再建における問題点

一. 農村部住宅再建の問題点

1. 資金不足

自力再建には農村住宅一軒につき7万元ほどの費用が必要と予想され、政府の補助金が一戸につき平均2万元が提供されるが、着工当時は40%しか手に入らない。一世帯ごとへの支援（対口支援）補助金と政府からの融資も

(12) 「都江堰市人民政府5・12地震後城鎮住民住宅復興再建における実施意見」（都府発（2008）116号）

http://www.chengdu.gov.cn/GovInfoOpens2/detail_ruleOfLaw.jsp?id=TqG2U3RsA1AzSIYinpwB

2009 年 5 月 12 日以降にならないと使えない状態であったため、農家自身での資金調達に頼らざるを得ず、これが再建を妨げる一番大きな原因になった。

2. 建築資材の価格が高騰

震災後、建築用基本資材の価格が急に高くなり、資金の少ない住民は住宅再建を後延ばしにするしかなかった。こういう状況を改善するために被災地政府は建築資材の価格を制限する措置をとったので、セメント、鉄筋、レンガなどの値段を制限した額に抑えたが、流通費と人件費には行政の力は効果を挙げなかった。再建資金を調達できない住民は資材価格の回復を待つしかなく、そのため再建に遅れが出た。

3. 農家に対する融資条件が厳しいこと

農村部住民は、以下の条件の下では融資対象になれない。60 歳前後の者、離婚または配偶者がなくなった者、一人暮らしの未婚者の三条件である。このように元々の条件が厳しいだけでなく、農村部での金融機関の業務効率も低いため、農家の融資では半年以上待つケースも多く、住宅の建築が途中でやむを得ず止まったこともあった。⁽¹³⁾

4. 監督システムの欠缺

住宅再建が多数かつ集中的に開始したので、一部農村住宅建設用地の選択と建築品質に対する監督管理に不足が生じた。実際には、住宅再建の段階的な展開率には上級政府の強い要請に従わなければいけないので、一部の鎮、郷は審査手続きを簡易化し、村の幹部にその監督役を委託した。このような

(13) 羅登亮「汶川震災後住宅復興再建における法律の選択」西南政法大学博士論文 105 頁 (2009 年) を参照。

情況で再建した住宅は計画地域以外だったり、災害発生のある場所だったりするケースもあった。建設資材の品質管理においても、品質より再建速度を重視する傾向が明らかであった。

二．都市部住宅再建における問題点

都市部の住宅復興には、主に補修、補強に関して問題が集中している。

1．区分所有権者の意見が一致できない

都市部住宅は区分所有物件が多く、補修、補強に際し、区分所有権者がさまざまな事情で意見が一致できないことが多くあり、資金面から見ても補修において政府が補助金を提供するが、不足部分は住民自ら用意しなければならない。その上、補修と補強工作は建物全体に実施することになっているので、工事は中々着工できないというのが実情である。実務上では、こういう場合にどう解決するのか法律に明らかな規定がないため、裁判所に起訴する住民もいなかった。このような情況で政府は中国式な解決方法を採用した。つまり、社会世論の力を借りるとか、城鎮のリーダーが積極的に説明をするなどの方法で解決したケースがほとんどだった。

2．危険建築物と土地使用権処理における法律制度が欠缺する

危険建築物の撤去において、法的強制手段が規定されていない。公共利益を害する恐れのある建物は、その所有権者への撤去義務を法律で定めているが、災害の場合の特別実施方法は置かれていない。たとえば、危険物件の基準、撤去命令の作成、告知と公示、物件所有権者の権利保護と救済措置、撤去作業の実施主体などについては明文化されていない。実際には、この場合は被災地政府はまた政治的な手段を主として、特別チームを組んで、警察官を基礎にして住民と話会いをした上で強制撤去作業をしていた。

倒壊した住宅の土地使用権処理に関しての実施手続きが規定されていな

い。被災地の市政府が 2009 年 5 月に「城鎮地震損壊住宅に関する国有土地使用権処理工作を促進する通知」を制定したが、その中に所有権者が申し出る要件、土地使用権者の変更、権益の分配、資金の支払い等については詳しい手続きが規定されていない。

3. 政府補助金支給の期間が長く、融資体制も不健全

住宅補修・補強にしても再建にしても、それに関わる政府の補助金が被災民の手に届くまで結構な時間がかかる。住宅補強作業が遅れるケースから見れば、資金不足が一番大きな原因である。補修と補強には建築会社の補強作業予算以外に、多くの住宅はリフォームをしないと入居はできない。そこで、政府の補助金が支給されないと、住宅の補修・補強に影響が及んでいる。この問題は住宅再建にも同じように影響が及んでいた。

そして、都市住宅再建に関する融資体制も不健全なところが多くて、再建過程に遅れができた要因の一つである。実際では、商業銀行は自身の金融リスクからの考慮で、城鎮被災者には中々融資を出さないというのが現状であった。

参考文献

- 1 李国彦「人間の真愛を蒔く——全国住宅と城鎮建設システムが地震被災区の仮設住宅を支援する記録」建築 2008 年第 14 期 15 頁－21 頁を参照。
- 2 「汶川地震災害後再建全国大決戦（現場篇）」リーダー決策情報 2008 年 7 月第 26 期 10 頁－21 頁を参照。
- 3 幸宇「都江堰市震災後都市住宅再建についての経験と教訓」四川行政学院学報 2011 年第 4 期 97 頁－100 頁を参照。
- 4 劉世慶、許英明、蔣同明「汶川大地震震災後復興再建に関する若干重大問題についての研究論評」経済学動態 2009 年第 5 期 79 頁－91 頁を参照。

97- 中国における震災と住宅問題 (王)

- 5 梅偉、王童川「震災後区分所有建築物再建制度における研究」中国不動産法研究第5巻(2010年)321頁-325頁を参照。
- 6 中国政法大学「ブン川特大地震震災後再建法律政策アドバイス」プロジェクト「震災後再建における法律問題の研究」中国政法大学学報2009年第4期5頁-17頁を参照。
- 7 李連祺「震災後住宅再建における所有権の研究」法制と経済2010年10月23頁-24頁を参照。
- 8 中国政府：汶川地震震災後復興再建条例(2008.6.8)、中央人民政府ネット<http://www.gov.cn/zwgk/2008-06/09/content_1010710.htm>,2008. (中国語)