

## 东京城市综合减灾规划及防灾行政管理

[ 作者: 金磊 文章来源: 《现代职业安全》 点击数: 1223 更新时间: 2005-2-5 ]

近由于参加《北京城市总体规划》修编课题“城市综合减灾规划研究”,笔者认真研究了日本东京2002年的城市规划文本。东京是综合性现代化国际大都市,它的完备的城市综合减灾规划及防灾行政管理体系是基于日本国家《灾害对策基本法》的。所以,笔者从立法入手,介绍一下日本东京防灾减灾规划的基本思路。

日本《灾害对策基本法》规定的防灾规划及防灾行政

《灾害对策基本法》既是与所有灾害法律法规相关的根本大法,又保留了原有灾害对策的完整性,并从综合减灾意义对原有法律的不足予以必要补充,调整了各法律法规间的相互关系。《灾害对策基本法》的建立为灾害预防、灾害紧急对应、灾后重建等各种活动提供了法律依据,同时明确了机关团体、个人的义务和责任。由于《灾害对策基本法》有统一的体制(法的体系和组织体系),使得防灾活动更有效率和更规范化。《灾害对策基本法》于1961年10月31日颁布实施,迄今已经过23次修改,现成为包括总则、防灾相关组织、防灾规划、灾害预防、灾害应急对策、灾后修复、财政金融措施、灾害紧急事态、综合事项等内容的较为完整有效的防灾减灾基本国家大法。

细读日本《灾害对策基本法》会发现其有四大特征:

其一,防灾责任明确化。所谓防灾行政责任,指防灾体制的建立必须依靠国家、社会团体和全体公众的共同努力所体现的五大责任:

(1)国家的防灾责任。国家是整个防灾法规和防灾对策的制定者和实行者,所以《灾害对策基本法》中明确说明,灾害中保护国民的生命财产安全和国土的完整是国家的使命,国家有责任采取各种行政措施并进行有效的灾害预防使各种灾害损失降低到最小。规定了国家的防灾规划和政策由中央防灾会议负责制定实施,同时要求组成以内阁总理大臣为会长的中央防灾会议组织;(2)都道府县政府的责任义务。都道府县政府必须在获得相关机关和其它地方公共团体协助的基础上,根据防灾基本规划的内容,制定适合本区域的防灾规划,并负责各种防灾事务的综合调整;(3)市街村的责任义务;(4)公共机关的责任;(5)公民的责任。《灾害对策基本法》还规定了地方公共团体、区域内的公共团体、重要防灾设施的管理者、普通市民在防灾上的责任。

其二,综合性防灾行政的推进。各级政府均依据各自的防灾法律法规或单一灾种的预防规划推进防灾事业。《灾害对策基本法》要求各级政府制定能够应对各类灾害的综合性防灾规划,并要通过行政手段协调各部门、各系统间的关系,因此《灾害对策基本法》的颁布能实质性地推进综合性防灾行政体制的建立。

其三,规划性防灾行政的建立。日本《灾害对策基本法》中规定国家要成立中央防灾会议,并由中央防灾会议制定全国的防灾基本规划,同时规定各地方政府和公共事业团体必须制定各自的地区防灾规划和防灾专项规划。现在日本全国的防灾减灾工作已纳入各级政府的行政规划之中,从而形成了科学有效的防灾行政体制;

其四,建立起巨灾的财政援助体系。《灾害对策基本法》对灾害预防、灾害应急、灾后重建等的费用,国家和地方政府应如何负担,国家的灾害补助方式等都作出了明确规定。按危害等级作了具体的规定。

根据国家《灾害对策基本法》第14条和《东京都防灾会议条例》,设立东京都防灾会议(常设机构),作为东京防灾行政的最高决策机构。该机构直属知事,知事任会长。现在的委员会成员有62人,分别是地方行政机构14人,陆上自卫队1人,东京都教育委员会1人,警视厅1人,知事的各部门21人,消防机构及区市町村5人,指定公共机关和指定地方公共机关19人。委员会的主要目的是制定或修改东京地区的防灾规划和推进规划的实施。委员会下设干事会和部会。干事会现有61人,主要是各部门的实际业务操作者。部会有地震部会、火山部会、风水灾部会。

东京防灾规划内容要点

东京是综合性现代化国际大都市。它在日本和世界经济上都具有重要的地位。东京于2003年4月建立了知事直管型危机管理体制,设置局长级的“危机管理总监”,改组灾害对策部,成立综合减灾部。东京积累了战后50多年的防灾减灾经验,无论是基础设施的建设,还是政府的危机管理机制和能力,甚至市民的意识,都发展到相当高的水平。在地铁沙林事件、防止NBC恐怖对策、世界杯足球赛的应对过程等,充分显示了东京城市危机管理在制度建设、机构建设等各方面的成熟与先进。

东京的危机管理规划体系,基本上以原有的防灾规划为基础,有综合防灾规划、健康保健等专项规划以及各部门的防灾、安全、应急的规划等。根据日本的《灾害对策基本法》第40条第1项,东京都政府召开“东京都防灾会议”制定地方防灾规划,每年必须讨论规划内容,在必要的时候进行修改。规划的目的是:都政府、区市町村、指定地方行政机构、指定公共机关等防灾机构发挥各自拥有的功能,通过预防、实施应急对策和进行灾后恢复重建,来保护居民的生命和财产。东京都防灾规划在1963年制定,分为《震灾篇》和《火山与风灾水灾篇》。

《火山与风灾水灾篇》不断被补充和细化,现在有《风水灾害对策规划》、《火山灾害对策规划》、《大规模事故等对策规划》、《原子能灾害对策规划》等。

《震灾篇》经过了11次修改。2003年的修改重点主要是:(1)增添了志愿者活动基地的内容;(2)增添了在临海地区建设“主干防灾基地”及其有效使用方法的内容;(3)新增了包括设置危机管理总监、强化信息统管部门等在内的综合防灾部改组的内容。

2002年《火山与风灾水灾篇》的修改重点主要是:(1)新增地下空间的进水对策和城市型水灾对策的内容;(2)针对大规模事故,修改原油泄漏事故对策和增加NBC恐怖对策;(3)增加原子能灾害对策。

《大规模事故等对策规划》由总则、灾害预防规划、灾害应急和灾后恢复几部分构成。总则有规划的方针、市区的概况、危险物设施的概况、交通的现状等;灾害预防规划包括火灾预防对策、危险品事故对策、大规模事故对策、训练以及防灾知识的普及、都民防灾行动能力的提高;灾害应急和灾后恢复包括应急活动体制、信息的收集和传递、灾害救助法的适用、相互协作和派遣的请求救援、消防活动、危险品事故的应急对策、大规模事故的应急对策、警备和交通管制、避难计划、救助和急救计划、救援和救护计划、安定民生的紧急计划、城市设施的恢复计划。

根据地区防灾基本规划,东京还制定了具体落实行政业务和公共投资项目的计划——“东京都震灾对策事业3年计划”。该计划是2002年制定的,其目的是为了实现在《东京构想2000》中明确指出的基本目标“建设使都民能安心居住的城市”,保护都民以及聚集在东京的人们的人身和财产安全,明确防震抗灾对策的整体布局和各种政策措施的具体目标和方向。计划的基本方针是:(1)吸取阪神大地震的教训,综合总结至今为止的防灾对策、科技信息以及社会经济的变化,与《东京构想2000》相整合;(2)把危机管理作为重点,在警察、消防、自卫队等防灾机构的携手合作下,加强和完善政府初次出动机制;(3)通过八都县市的区域合作促进相互支援体制的建设,把首都圈作为整体,努力提高其防灾应对能力;(4)根据紧急程度、重要性和实效性,明确项目实施的年度目标,使其成为一个更富实践性的计划。

东京都健康医疗计划。在计划中,提出了要完善健康危机管理体制,主要是:(1)确保食品和饮用水的安全;(2)对医药品的监视和指导以及健康食品对策;(3)防止乱用药物的对策和推进药品的适当使用;(4)感染症对策;(5)健康危机发生时的应对等。

## 东京灾变危机应急体系

根据日本国家法律和地方条例，东京可以设立灾害对策本部、应急对策本部、地震灾害警戒本部和震灾恢复本部这四种指挥部。地震灾害警戒本部是日本东海大地震发生前后设立的。应急对策本部主要在发出暴风雨、大雨、海啸、高潮、洪水警报等时候设立。当地发生大规模灾害或有发生灾害的危险情况下，根据国家的《灾害对策基本法》第23条和《东京都灾害对策本部条例》以及实施规则，设立“东京都灾害对策本部”（总指挥部），知县为本总长，进行灾害对策活动。灾害时的启动到应急和恢复活动的行程安排（以地震为例）如下：

- (1) 灾害发生之前的主要工作是：灾害预报的发布和传递、海啸信息的收集和传递。
- (2) 灾害发生3小时之内：召集职员、设立灾害对策本部、收集受害损失信息、向都民通报和信息披露、请求播放和报道、请求自卫队救援、消防活动、对危险物设施等采取应急措施、防水、诱导居民避难、警备、实施交通限制和管制、救助和急救、收集和传达医疗信息。
- (3) 灾后3-6小时：设立避难场所、派遣医疗救护班、确保药品和医疗器材。
- (4) 灾后6-12小时：请求相互救援、清除紧急运输道路上的障碍物，确保运送车辆、运送伤者、开展保健活动。
- (5) 灾后12-24小时：适用《灾害救助法》、对市政生命线设施采取应急和恢复对策、对公共设施采取应急和恢复对策。
- (6) 灾后24-48小时：供应储备物品、为回家困难者调配替代交通工具。
- (7) 灾后48-72小时之间：供应生活必需品、开设受灾者生活咨询窗口。
- (8) 灾后72小时之后：供应食物、处理遗体、处理垃圾和粪尿、采取应急住宅措施、发放灾害慰问金和灾害救援资金贷款、分配捐款和捐助物、指定严重灾害。

## 东京都灾害联络系统

根据《灾害对策基本法》第8条第2项第4款、《东京都震灾对策条例》第45条、《东京都防灾行政无线基本规划》和《东京都防灾行政无线局的管理和运转纲领》，除了有线系统之外，为了防止在灾害发生后有线通信中断的问题，东京都建有防灾行政无线通信系统。这套系统包括国家主干的消防防灾无线和东京都防灾行政无线。

## 东京都灾害信息披露系统

比如发生大地震的时候，必须对以下的内容进行披露：(1)地震的规模、海啸和气象情况；(2)呼吁要防止混乱；(3)注重防止电、煤气、石油炉等引起的火灾；(4)避难和避难时的联系方式等；(5)道路情况、交通管制、交通工具的运行情况；(6)学校等的措施；(7)东京都以及区市町村采取的措施情况。对灾民的宣传和报道有：(1)受灾情况；(2)避难所开设的情况；(3)食品和生活物资供应情况；(4)医疗机构的诊疗情况；(5)电、煤气、自来水、电话等的受损和恢复的情况；(6)道路情况、交通管制、交通工具的受损和恢复情况；(7)防疫、保健卫生措施；(8)学校的听课和开课等措施；(9)东京都与区市町村采取的措施等情况。

东京都的披露手段有几种。都文化生活局根据情况，选择互联网、文字播放、临时报刊等方式进行。都的新闻节目尽可能更改内容，播放与灾害有关的信息。根据灾害的情况，也要考虑编制特别的节目。有效地使用东京都的主页，在灾害时把该主页切换成灾害对策专用主页，向都民提供以上的灾害信息。都知事本部，根据灾害对策本部的需要，向媒介发送信息。

除此之外，东京都设置“外国人灾害时信息中心”，向区市町村提供外语的灾害信息和向避难所派遣外语的防灾志愿者，并与大使馆等海外派驻机构进行联系和协调。除了进行整体信息公开之外，警视厅、东京消防厅、水道局和下水道局等，也必须就道路、消防、供水、排污等进行部门信息披露。

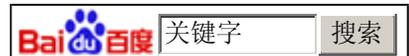
有关单位根据防灾规划和防灾合作协议，必须进行宣传和信息披露。这些机构有邮政公社东京支社、东京电力、NTT东京日本、NTT信息交流、NTT移动电话公司、东京煤气、日本铁路东日本、日本高速道路公团、首都高速道路公团、日本银行、KDDI。比如，邮政公社东京支社根据规定，当发生大地震等灾害时，通过东京都内的1514个邮局窗口或门口，进行宣传和告示。其内容有：(1)对受灾者免费提供明信片；

(2)免收对受灾者送出的邮件的邮费；(3)免费送往灾区的救助用的邮件；(4)免收寄给受灾者的捐款汇款手续费；(5)紧急处理外汇储蓄业务；(6)开设灾害志愿者帐号；(7)紧急处理简易保险业务。

## 东京都防灾中心

东京都防灾中心建在东京都政府第一办公大楼的8、9层，同时也位于知事办公室的下面，便于知事直接掌握信息和赶到中心指挥。中心的作用是在地震、风水灾害中保护都民的生命和财产，维持城市功能的中枢设施，确保以都政府为核心的防灾机构之间的信息联络、信息分析以及对灾害对策的审议、决定、指示。里面配有防灾行政无线、数据通信系统、图像通信信息系统。中心的具体功能有：(1)信息的收集、储存、处理、传递功能：对灾害信息进行收集、传达和处理、分析；(2)审议、决定和协调功能：对灾害对策进行审议、决定和协调；(3)指挥、命令和联络功能：向各防灾机构发出指示和请求。中心由灾害对策本部室、指令信息室、通讯室、夜间防灾联络室、防灾机关室、通信室、警视厅联络室、东京消防厅联络室，以及屋顶直升飞机坪组成。中心的功能包括：进行灾害对策活动的审议和决策；进行关于灾害对策的信息处理和对策规划；与区市町村等防灾机构进行信息沟通和联络；在东京都各局以及防灾机构等各机构之间进行协调和进行信息沟通和联络；与警视厅总部进行信息联系；与消防厅总部进行信息联系。

- 上一篇文章： 美国社区救灾反应队
- 下一篇文章： 创世界一流安全业绩——芬兰的事故预防国家计划



【关闭窗口】

最新5篇热门文章

最新5篇推荐文章

相关文章

- 重视公众防灾意识在城市... [1322]
- 多国巨灾呼唤全球综合减... [688]