

2004年7月19日到10月15日,民政部国家减灾中心灾害信息部袁艺博士,作为访问学者前往位于日本神户的亚洲减灾中心(Asian Disaster Reduction Center (ADRC))进行交流、考察。访日期间,她参观访问了一些灾害管理机构和设施,参加了一些防灾活动,同时阅读了大量文献,全面考察了日本的灾害管理体制。最近,袁艺博士完成了考察报告《日本的灾害管理》,报告分为“日本灾害管理的法律体系”、“管理机制和防灾计划”、“备灾-救灾-灾后重建”、“防灾研究和防灾宣传、教育”等几部分,本刊将分期介绍给读者。

日本的灾害管理(之一)

日本灾害管理的法律体系

袁 艺/文并图

日本及日本的灾害

日本位于亚洲东部、太平洋西侧,是由北海道、本州、四国、九州四大岛屿和约3900个小岛组成的岛国,国土面积约377800平方公里。2003年年底的人口约1.28亿,位居



世界第10位,是世界人口密度最大的国家之一。

日本经济发达,为仅次于美国的世界第二大经济强国,也是亚洲唯一的经济发达国家。其2002年国内生产总值(GDP)达41414亿美元(约为中国3.6倍),仅次于美国位居世界第二,人均生产总值达32354.7美元,是中国的36倍多。

日本的行政体系是由中央政府所管辖的15个省厅及其下属的17个厅、3个专门委员会组成的中央行政机关和47个都道府县组成的地方政府构成。都道府县下设市村町区。各省厅由中央政府直接领导,地方政府实施地方自治制。

日本从上个世纪60年代开始了工业和第三产业的快速发展。产业结构的变化,又加速了城市化的进程,大量人口从农村和地方中小城市向大中城市汇集,结果使得一些大城市和地方中心城市人口剧增,城市规模不断扩大。到2000年,城市人口已高达78.5%。然而,在日本约为38万平方公里的国土面积中,适合居住的地方大约只有25%,而城市的土地利用状况中,人口集中地区的面积大约不超过国土面积的3%。

日本列岛地处亚洲大陆和太平洋之间的大陆边缘地带,地震和火山活动频繁。同时,由于地理和气候

条件,台风、暴雨和暴雪频繁。

在日本,每年因自然灾害都会造成大量的人员伤亡和财产损失。由于特殊的地理环境,日本发生了诸如1923年关东大地震、1959年伊势湾台风、1995年阪神淡路大地震等巨灾事件,伤亡惨重,经济损失巨大。随着国土保全工程的推进,气象预报技术的进步,灾害信息通信系统和备灾管理系统的建成,因灾死亡或失踪人口呈明显下降趋势。但是在1995年阪神淡路大地震中,大约有6400人死亡。而且,日本预测将来很有可能在东海发生大地震,并且每年都受到多次强烈台风的影响,因此日本政府和全社会对灾害都予以特别的重视。

日本灾害管理的法律体系

日本的灾害管理体制是在与防灾减灾相关法律制度的基础上逐渐形成的,日本通过立法来确保灾害对策各项措施和事业的实施。

日本灾害管理的法制建设可以上溯到1880年颁布的《备荒储备法》,该法主要是为了确保在遇到灾害或饥荒的时候,能够有足够的粮食和物资供给而通过立法来进行粮食和物资储备。经过100多年的发展,日本不仅建立起了自己的防灾基本大法——《灾害对策基本法》,还颁布实施了与灾害的各个阶段——“备灾—应急响应—灾后恢复重建”相关的多项法律法规,逐步形成了自己的灾害管理法律体系。

一、明确防灾责任的“灾害对策基本法”

《日本灾害对策基本法(Disaster Countermeasures Basic Act)》经国会表决后于1961年10月31日

颁布实施,这是一部包括总则(规定了灾害基本法的目的、灾害的定义,以及各级政府、机关团体和公民的责任和义务)、防灾救灾组相关组织、防灾规划、防灾预防、灾害应急对策、灾后复旧、财政金融措施、灾害紧急事态、杂则、罚则等10大类117条法律条款以及历次修改用以说明的附则在内的较为完善的一部灾害管理基本大法。该法颁布的目的是弥补旧的减灾框架的不足,促进政府开展综合的、系统的减灾管理。《灾害基本对策法》颁布后,中央防灾会议根据实际应用中遇到的各种各样的问题,特别是经历了各种实际灾害应对时获得的宝贵经验教训的基础上,多次对该基本法进行不同程度的修改。

《灾害对策基本法》的五大目标是:①明确减灾责任,备灾、应急响应以及灾后恢复重建的程序;②促进减灾的综合行政管理;③促进灾害管理的行政努力;④提供公共财政资源;⑤建立进入灾害紧急状态的程序。

《灾害对策基本法》的一大特点是防灾责任明确化,这是建立依靠国家、社会团体和全体国民共同努

力的防灾体制的基础。

①国家(中央政府)的防灾责任。中央政府是全国防灾规划和防灾对策的制定者和实行者。

②都道府县政府的责任和义务。日本实行的是地方自治制度,因此地区防灾必须依靠地方政府的财力物力来实施。

③市街村(市村町)的责任义务。作为最基层的地方公共团体,同样为了确保灾害中本区域居民的生命财产免受损失,尽可能地获得相关机关和其他地方公共团体的协助,制定适合本区域的防灾规划,并推动防灾规划中各项内容的实施。

④公共机关的责任。公共机关指国家指定公共机关和指定地方公共机关,必须制定与本机关或本行业业务范围相关的防灾规划——防灾业务规划,并按照灾害基本法和其他灾害相关法律法规的内容进行各项防灾活动。同时为了确保国家、地方政府顺利实施防灾规划,各指定公共机关有责任和义务向所在的地方政府提供其业务范围内的协助。

⑤公民的责任。灾害对策基本法规定了地方公共团体、区域内的



■建在山坡上的日本城镇

共同团体、防灾设施的管理者、普通市民在防灾方面的责任，以及责任者和民众在防灾减灾过程中表现的奖罚规定。

二、相对健全的法律体系

在颁布实施和不断修订灾害对策基本法的同时，日本还制定了各种相关的专门法律法规，逐步建立了相对完善的灾害管理的法律体系，见下图。

按照法律的内容和性质，可以



图1 日本灾害管理相关法律及其相互关系(引自文献[1])

将日本的灾害对策相关法律分成基本法类、灾害预防和防灾规划相关法类、灾害应急对应相关法类、灾后重建和复兴法类、灾害管理组织法类等五大类型。这些法规不仅成为灾害各个阶段灾害管理活动的依据，也为建立一个良好的灾害管理组织体系提供了法律保障和依据。

三、日本灾害法律体系的特点

1. 建立了灾害管理的基本大法——《灾害基本对策法》，明确了从政府到普通公民等不同群体的防灾责任，并推进综合防灾的行政管理和财政援助。

2. 建立了围绕灾害周期的备灾—应急响应—灾后恢复重建的各种专门法律或相关法律，使各类与灾害相关的活动尽可能有法可依，

不仅规范了各类活动，而且积极推动了灾害管理事业的迅速发展。

3. 灾害事件推动的灾害法制建设

纵观日本的灾害管理发展，可以说是一次次的灾害事件推动着日本灾害管理体系的建立和逐步完善，这体现在日本灾害管理的法制建设、机构建设、管理机制等方方面面。设在日本神户的亚洲减灾中心就是在1995年阪神淡路大地震之

作。在法制建设方面，更是推动了《地震防灾对策特别措施法》(1995年颁布)、《灾害对策基本法》(1995年6月和11月两次修订)、《大规模地震防灾对策特别措施法》(1995年修订)、《特定非常灾害灾民的权利保护等特别措施相关法律》(1996年颁布)、《密集城市街区的减灾促进等相关法律》(1997年颁布)、《被灾者生活再建支援法》(1998年颁布)等一系列法律法规的出台和修订。

4. 有法可依，有法必依的灾害管理活动

建立相关法律使灾害管理有法可依，在此基础上，就要有法必依。在访问一些日本灾害管理机构时，大都能够看到相关的法律典籍放在文件柜很醒目的地方。日本灾害管理的相关法律法规已经成为日本开展各类灾害管理活动的基础和依据。

2004年10月23日，日本新潟县发生了里氏6.9级的强烈的地震，之后又发生多次在5级以上的余震。针对恢复重建，日本内阁府于10月26日就确定了在10月23日地震中房屋倒塌或损坏的被灾者，政府对其生活重建的支援所适用的法律条款和参考法律条款，确定补助金额的范围，充分体现了有法可依、有法必依的日本灾害管理。

参考文献：

1. Cabinet Office, Government of Japan, 2002, Disaster Management in Japan
2. 腾五晓、加藤孝明、小出治, 2003, 日本灾害对策体制, 北京: 中国建筑工业出版社
3. <http://www.bousai.go.jp/>
4. <http://www.adrc.or.jp>