

# 日本灾害管理体制改革研究

## ——以“3·11东日本大地震”为视角

王德迅

**摘要:**2011年“3·11东日本大地震”发生之后,日本政府在反思灾害应对教训的基础上,对原有防灾体制进行了诸多改革,出台和修订了一系列政策法规,将切实可行的《灾害对策基本法》和可操作的防灾基本计划有机结合,从而增强了全社会应对灾害的能力。借鉴日本灾害管理的理论和实践经验,对建立具有中国特色的防灾减灾应急体制机制具有重要的现实意义。

**关键词:**防灾体制;灾害管理;对策标准化;“3·11东日本大地震”

纵观历史,每次重大自然灾害危机过后,受灾国家或地区都会出现新一轮灾害管理体制机制的变革,而且都比先前的任何时候都好,这是一个客观的规律。以日本为例,从1959年的伊势湾台风到2011年“3·11东日本大地震”<sup>①</sup>,每当灾害发生,就会进行一系列的改革和调整,使防灾体制得到进一步完善。本文拟以“3·11东日本大地震”为视角,全方位扫描日本政府在深入检讨和反思经验教训的基础上对原有灾害管理体制机制进行的诸多改革,以期为我国应急管理体制机制建设提供参考。

### 一、日本灾害管理体制的形成

日本灾害管理体制(在日语中通常被译为“防灾体制”“灾害对策”或“灾害危机管理体制”)一般是指政府、相关省厅、企业、民间组织及其他灾害管理主体所构建的体系和制度。它包括“硬件”和“软件”(也称为“硬实力”和“软实力”)两方面的内容,“硬件”指防灾减灾经费的投入、防灾设施的设计、规划、建设等;“软件”则指防灾运作机制和理念、防灾文化、防灾意识和技能等。日本灾害管理体制在日本综合性国家危机管理体制中占据着最重要的位置,其形成大体经历了以下三个时期。

#### (一)初建起步时期(1961年之前)

当时,由于日本用于防灾的硬件设施比较薄弱,难以抵御大规模自然灾害的侵袭。据资料显示,从1945年到1961年,每年发生的自然灾害几乎都会造成上千人的死亡。为此,政府灾害管理的重点不得不放在灾后救助上。如1946年日本发生南海地震(里氏8级)后,1947年政府颁布了战

收稿日期:2016-05-12

作者简介:王德迅,中国社会科学院世界经济与政治研究所(北京 100732)研究员,主要从事国外危机管理研究。

① 2011年3月11日14时46分(东京时间),日本发生里氏9.0级大地震,震中位于宫城县牡鹿半岛东南偏东130公里(三陆冲),深度约为24公里。日本气象厅将此次地震命名为“2011年东北地方太平洋冲地震”。据2016年3月日本警察厅公布的最新数据显示,截至目前地震共造成15894人死亡,2561人失踪,地震灾害相关死亡3407人。

后第一部关于应对灾害的法律《灾害救助法》。1959年9月,日本中部地区遭到“伊势湾台风”的袭击,造成五千多人遇难及失踪,经济损失超过7000亿日元(当时的价格)。<sup>①</sup>面对惨痛的现实,日本政府开始反省这种被动和滞后的灾害管理方式,并以此为契机将过去的灾后救助与灾害预防等应急对策加以整合,于1961年出台了《灾害对策基本法》,明确了防灾组织、防灾计划、灾害预防、灾害应急以及灾后重建的各项标准。可以说,《灾害对策基本法》的实施为日本灾害管理体制的初建打下了坚实基础。

### (二)生成发展时期(1961-1995年)

这一时期的特点是防灾法律密集出台,因灾致亡(失踪)人数大幅下降。为了配合《灾害对策基本法》的实施,日本政府相继出台了一系列有关防灾救灾的法律,如《豪雪地帯对策特别措置法》(1962年)、《关于地震保险的法律》(1966年)、《关于防止滑坡灾害的法律》(1969年)、《关于完善活火山周边地区避难设施等的法律》(1973年)、《大规模地震对策特别措置法》(1978年)、《地震防灾对策强化地区有关地震对策紧急整备事业国家财政特别措置的法律》(1980年)等。另外,这一时期平均每年用于防灾方面的经费达到2兆日元。如1962年度防灾预算为2.5兆日元,占当年政府预算的8.12%。<sup>②</sup>随着防灾基础设施的不断完善,抵御自然灾害的能力也有明显提升。在1961年至1995年的24年里,平均每年因灾致亡或失踪的人数仅为124人。<sup>③</sup>

### (三)拓展完善时期(1995年之后)

1995年1月17日,日本发生了里氏7.3级的“阪神·淡路大地震”,死亡及失踪者达6437人,房屋倒塌约25万间。阪神大地震给日本留下了10万亿日元的损失,但同时也成为其拓展完善灾害管理体制的契机。首先,两次修订《灾害对策基本法》。主要包括:遇到明显异常且剧烈的非常灾害时,即使没有发布“紧急事态”警告也可以设置的紧急灾害对策本部;紧急灾害对策本部长(内阁总理大臣)可以向指定的行政机关首长发出命令;在非常灾害对策本部及紧急灾害对策本部里可以设置当地对策本部;国家及地方公共团体要特别重视培养自主防灾组织、完善志愿者参加防灾活动的环境以及关心高龄者和残疾人;地方公共团体之间必须签订互相支援的协定;市町村(日本基层的行政区划)长可以向都道府县知事提出派遣自卫队的要求等。<sup>④</sup>其次,作为强化灾害信息传递以及灾害初期应对体制的具体措施,日本政府分别设立了内阁危机管理总监、可以24小时收集信息的内阁情报集约中心以及官邸危机管理中心等职位和机构。总之,这一时期的特点是健全防灾机制,明确各防灾主体的职责。

## 二、“3·11东日本大地震”之后日本灾害管理体制改革新动向

2011年东日本大地震过后,日本政府在认真总结经验教训的基础上,对现行灾害管理体制存在的问题进行了多维度审视,提出了一些建构新型灾害管理体制的新路径和新理念。

### (一)深刻总结“3·11东日本大地震”教训

“3·11东日本大地震”之后,日本政府从“迄今为止对灾害的估计是否恰当;应对海啸和地震剧烈摇晃的对策是否完善;应对大规模跨地区灾害的对策是否充分;对受灾者的支援是否到位”等四

① 灾害对策制度研究会编著:《图解日本の防災行政》ぎょうせい2004年改訂版,第14頁。

② 横浜市減災対策推進特別委員会:『減災対策推進特別委員会行政視察概要』,2012, <http://www.city.yokohama.lg.jp/shikai/pdf/siryo/t4-20121101-gi-01.pdf>。

③ 村田和彦:『東日本大震災の教訓を踏まえた災害対策法制の見直し』,『立法と調査』No.345,2013.10。

④ 内閣府:『防災白書』(附属資料-6),2014年6月。

个方面对应对东日本大地震的过程进行了深刻反思,并总结和归纳出以下教训。

一是关于灾害的估计及灾害对策基本思路的教训。2012年度日本《防灾白皮书》分析认为,迄今对地震、海啸的估计都是以该地区数百年应对地震、海啸的经验为基础,而这次东日本大地震出乎预料,特别是地震、海啸、核泄漏事故引发的复合型灾害更是世所罕见。因此,必须重新认识灾害,研究应对复合型灾害的对策,以减少“想定外”(日文报道中常见之词,原意是出乎预料之外,现用于指超过防灾预案的特大灾难)情况的发生。此外,白皮书针对以往的“灾害对策基本思路”进行了反省,认为“过去的各种防灾硬件设施都是基于‘防得住’的观念而建造的,它使人们对征服自然灾害过于乐观和自信,从而导致防灾意识低下”。事实上,“3·11”地震海啸受害范围已远远超出政府的预想,造成了惨重的人员伤亡。因此,“从尊重生命的角度着想,灾害对策的思路应该从‘防灾’转向尽可能将损失降到最低的‘减灾’”。

二是关于大规模跨地区灾害应对能力的教训。首先,东日本大地震发生后,海啸冲毁了部分行政机关,很多市町村行政机构陷入瘫痪,导致受灾情况的收集及救援活动无法有效开展,而这种情形在以往的防灾对策中是未曾出现过的。其次,在救灾过程中,后方支援据点的救灾物资储备不足,不具备开展进行长期救援活动的的能力。再次,有必要探讨如何保障灾害发生时的生命线工程以及应急物流配送体系等课题。

三是关于灾民援助机制不完善的教训。“3·11大地震”发生后,日本政府虽然响应迅速,但救助不力,导致灾民雪上加霜。例如,随着避难时间的延长,避难场所的卫生状况不断恶化,加上频繁转移避难场所以及生活必需品短缺等原因,导致“灾害相关死亡”(避难过程中死亡)人数不断增加。又如,由于日本政府的援助物资接收机制不完备,加上有关部门与灾区协调不畅,造成国内外救援物资迟运不进灾区。白皮书深入分析了在灾民救助中凸显的难点问题,其中还包括跨区避难、应急临时住宅、对援助者的关心、心理干预、受灾者援助制度、震灾垃圾的处理、灾区志愿者的管理等。

通过对“3·11大地震”教训的总结和梳理,白皮书给出了以下结论:(1)要不断汲取教训,要将教训贯穿于制定灾害对策的全过程。(2)即使不能准确地预测灾害的发生,也不要将灾害视作“出乎意料”的事情。(3)对灾害的“想定”决不能盲目乐观,而要“悲观地”制定灾害对策(是指综合考虑各方面的因素,要把困难估计足)。(4)为了实现将灾害风险降到最低,损失减到最小的“减灾”理念,要坚持“硬件”“软件”两手抓。(5)基于将教训传给后代并有助于未来防灾减灾的视点,通过各种防灾教育形式,努力做好经验教训的传承工作。

## (二)完善灾害管理法律制度

针对“3·11东日本大地震”中暴露出的问题,日本政府将完善防灾法律制度作为“突破口”,在强调“针对性、适用性、可操作性以及要管用、实用、能解决实际问题”的同时,驱动立法和修法两个轮子,以确保灾害管理体制机制的运行有章可循、有法可依。

1. 设立专门机构,明确立法重点。为了加快立法和修法的进程,2011年10月,日本政府专门设立了“防灾对策推进检讨会议”,该会议根据其他中央防灾会议专门调查会以及政府内设的各审议会提供的研究成果,于2012年3月7日,形成了题为“汲取东日本大震灾的教训,重建不动摇的日本”的中间报告。报告从建立受灾地区支援体制、适应需求的避难场所运营、建立高效的灾民救援体系、顺利完成灾后重建的机制建设等七个方面,提出了防灾减灾对策建议。为尽快将报告中的有关建议内容上升固化为法律制度,3月29日,中央防灾会议通过了有关《充实、强化防灾对策的目前方针》。政府在认真总结、梳理各方面的意见和建议后,决定将“快速、高效、及时应对大规模自然灾害(特别是复合型灾害)”做为重点,加快灾害对策法制化的修订步伐。

2. 立法进程加快,修法力度空前。据统计,在2011年至今的五年间,日本政府先后颁布了《海啸对策推进法》(2011年)、《创建海啸防灾区域法》(2012年)、《原子力规制委员会设置法》(2012年)、《大规模灾害复兴法》(2013年)、《大规模灾害的受灾地区借地借家特别措置法》(2013年)以及《首都直下型地震对策特别措置法》(2013年)等6部法律。以《大规模灾害复兴法》为例,该法规定了“大规模灾害”(指非常惨烈的灾害)发生后的重建程序,并对日本政府设置重建对策本部、制订重建方针及特别措施等事项进行规范。该法还放宽了大规模灾害后占用农用地的限制,简化了搭建临时建筑的手续。此外,日本政府在加快立法进程的同时,还修订了《灾害对策基本法》(2012年、2013年、2014年)、《建筑物耐震改修促进法》(2013年)、《水防法》(2013年)、《河川法》(2013年)、《土砂灾害警戒区等土砂灾害防止对策推进法》(2013年)和《推进南海海沟地震防灾对策特别措置法》(2014年)等6部法规。<sup>①</sup>可以说,“3·11大地震”后,日本防灾法案出台和修订的数量之多、频率之高、力度之大,均前所未有的。

3. 三次修订《灾害基本对策法》。作为日本防灾体系根本大法的《灾害对策基本法》颁布于1961年,该法明确了国家、都道府县、市町村以及居民在有关灾害预防、灾害应急对策及灾后重建等防灾活动中的具体内容。同时还规定了国家、地方公共团体等的权限和责任。“3·11大地震”后,日本政府连续三次对《灾害对策基本法》进行了大幅修订。2012年6月修订的内容包括强化灾害发生时的信息收集与传递、地方公共团体之间援助对象的扩大、救灾物资运送体系的创建、跨地区接收灾民规定的调整以及关于教训传承与防灾教育规定的制定等;鉴于在“3·11大地震”中残疾人的死亡率较高的情况,修改后的《灾害对策基本法》规定,市町村必须制作“灾害时需要援助人员名单”;为顺利向灾民提供援助,修订案明文规定市町村要及时发放显示住宅等受灾情况的“受灾证明书”,同时针对每名受助者记录受助明细。2013年6月针对“想定”中的首都直下型地震和南海海沟地震,日本内阁会议再次通过了《灾害对策基本法》修正案,内容包括强化应对大规模灾害的能力、确保居民顺利且安全的避难、改善受灾者的保护对策以及平时加强培养防灾意识等;修订后的《灾害对策基本法》规定,在“灾害紧急状态”下,由日本政府确定基本应对方针;为稳定物价,首相可以发布公告要求国民不要抢购生活物资。为确保避难场所,将由中央政府代替灾区的地方政府协调接收灾民的工作。2014年7月,日本政府又一次提出新的《灾害对策基本法》修正案草案,规定在地震和暴雪等灾害发生时,如道路上放置的汽车妨碍急救车、消防车的救援行动,国家和地方自治体可以不经本人同意清理私人车辆。至此,日本已基本建成了具有普遍适用性和较强可操作性的防灾法律体系。

### (三)着力提高综合防灾能力

日本政府针对“3·11大地震”中存在的灾害初期应对不及时、应变能力不足而导致救灾不得力的问题,通过加强政府减灾能力建设,使综合防灾减灾能力逐步增强。

一是组建自卫队、警察和消防部队迅速参与灾害初期应对的“快速救援分队”。2013年9月1日,日本自卫队组建了以“自然灾害初期应对”为主要任务的“快速灾害救援部队”(简称FAST-Force,其中First:灾害发生时的初期应对,Action:迅速了解灾情,救助人命,Support:对自治体的支援,Force:实施救援的部队)。比如当发生超过5级以上的地震时,配备在全国的约3900名陆上自卫队,接到命令1小时后必须赶到受灾现场,立即收集灾害信息。平时,海上自卫队在各地总监部配有1艘舰艇,航空自卫队为执行紧急运输任务约有20架次飞机待飞。另外,鉴于在东日本大

<sup>①</sup> 内閣府:『防災白書』(附属资料-45),2015年6月。



震灾中出现的“指挥不灵,令出多头”的混乱情况,日本政府编制了当发生大规模灾害时,海陆空由1人作为现场指挥官的“统一任务部队手册”。2012年5月,警察厅成立了约1万人的跨区县“警察灾害派遣队”,当大规模灾害发生时,将迅速组织非受灾地区的警官赶往灾区参加救援行动。另外,组建于1995年阪神大震灾之后的“跨地区紧急援助队”也由4700人扩编至5600人,同时还增添了航空、通讯、警备三支部队。他们平时在各都道府县警察局工作,灾害时将在第一时间赶赴灾区。总务省消防厅则着眼于应对南海海沟等大规模地震灾害,计划将其“紧急消防援助队”的数量由现在的约5000支增加到2016年的6000支。<sup>①</sup>

二是重视防灾用品的研究与开发。作为提升防灾减灾能力的重要一环,日本在研发防灾抗灾硬件装备方面下足了工夫。比如,截至2014年5月,有1692个地方公共团体(占全国93%)安装了“全国瞬时警报系统”(J-ALERT)接收装置<sup>②</sup>,增强了全社会抵御各种灾害的能力。J-ALERT是日本政府(内阁官房、气象厅经由消防厅)通过人造卫星将地震、海啸以及导弹发射等紧急信息迅速传递给地方政府的系统。又如,为了解决福岛核电站核污染问题,日本防卫省开始研发用于清理被污染垃圾的无人驾驶远距离遥控车,通过车辆传感器和摄像装置传回的数据,可以三维再现核污染现场的状况。再如,2011年东日本大地震导致千叶县市原市石油工厂发生火灾,耗时10天才扑灭,给当地经济生活造成巨大损失。为此,日本计划于2016年底前为12支“能源、产业基础灾害响应部队”配备远距离大型喷水车。

#### (四) 加大防灾经费投入

表1 日本政府的防灾经费(2006-2015年)

年度	科学技术研究		灾害预防		国土保全		灾后重建		合计 亿日元
	亿日元	%	亿日元	%	亿日元	%	亿日元	%	
2006	116.27	0.4	6 895.05	25.1	14 391.29	52.3	6 103.02	22.2	27 505.63
2007	96.87	0.4	7 068.53	29.0	13 322.22	54.6	3 916.37	16.0	24 403.99
2008	89.21	0.4	8 193.59	33.2	12 751.35	51.7	3 634.71	14.7	24 668.86
2009	87.61	0.4	4 983.97	23.0	13 832.54	63.7	2 797.89	12.9	21 702.01
2010	76.95	0.6	224.841	16.9	8 133.59	61.1	2 850.38	21.4	13 309.33
2011	280.72	0.6	3 761.69	8.0	7 439.36	15.9	35 364.75	75.6	46 846.52
2012	294.22	0.6	5 610.21	12.0	7 904.22	17.0	31 295.61	67.2	46 566.56
2013	153.33	0.3	7 885.76	14.1	8 799.32	15.8	38 839.11	69.6	55 780.36
2014	126.83	0.3	4 129.04	11.0	8 034.04	21.3	25 356.73	67.4	37 646.64
2015	99.66	0.3	4 956.54	14.7	1 371.92	4.1	27 337.71	81.0	33 765.83

资料来源:[日]内閣府:『防災白書』,2015年7月。2015年的数值是速报值。

① 『日本経済新聞』朝刊,2016年3月12日。

② 総務省消防庁:『J-ALERTの概要』,www.fdma.go.jp/html/intro/form/J-ALERT\_gaiyou.pdf。

“3·11东日本大地震”后,日本政府不仅在防灾法律、行政组织的建设方面下了很大工夫,而且在防灾资金的投入上舍得花本钱。据统计,2011年至2015年日本的防灾预算平均超过4兆日元,为2006至2010年经费预算的1倍,约占一般会计预算总额的5.2%。日本的防灾预算主要用于科学技术研究、灾害预防、国土保全以及灾后重建等四个领域。其中“灾害预防经费”的支出主要包括开展国民防灾教育活动,培养防灾减灾专业人才队伍,推进和充实地震、火山、大规模水灾、泥石流等灾害对策的制定以及灾害发生时人员的避难等业务(参见上页表1)。“3·11东日本大地震”之后,日本灾后重建成为资金投入的重点,其比重约占防灾减灾预算的2/3强。

加大对防灾减灾的投入,是近年来日本提升灾害管理能力和水平的主要特点之一。如2015年12月日本政府通过了总额33 213亿日元(约合人民币1867亿元)的2015年度补充预算,其中5169亿日元用于推动“灾后重建和防灾事业”。<sup>①</sup>充足的防灾资金使日本在防灾科学技术研究、加强灾害预防措施、促进国土综合开发、完善灾害紧急应变设施、迅速实现灾后重建等方面均取得了显著成效。

### (五)推进灾害对策标准化研究

灾害对策标准涉及到灾害初期应对程序的启动、处置方式的选择以及各防灾主体协作的效果,也是应对灾害能力的充分体现。针对媒体反映政府在“3·11”抗震中“救援行动拖延”“决策部署迟缓”以及“指挥系统不灵”的问题<sup>②</sup>,日本政府在2013年6月制定的关于“经济财政运营与改革的基本方针”中提出“为了顺利实施救灾行动,必须认真研究灾害对策标准化问题”。同年10月,在内阁府设立了“灾害对策标准化研究会”,2014年3月该研究会发表了“灾害对策标准化研究报告”。2013年,国际标准化组织制定了《ISO22320:2013 社会安全-危机管理事件-响应要求》国际标准。与之相适应,2013年8月,日本出台了《业务持续指导方针(第三版)》,从防灾减灾角度推进政府和企业的业务持续计划及业务持续管理建设。所谓业务持续计划(Business Continuity Planning, BCP),是目前国际上流行的一种企业危机管理新模式,它是为防止因自然或人为造成的故障或灾难导致正常业务中断而建立的计划。2015年5月,日本内阁府编制了《市町村制定业务持续计划指南》,以充实和强化地方公共团体业务持续管理体制的建立。业务持续管理(Business Continuity Management, BCM)是指一套整体化的管理过程,它通过识别威胁组织的潜在冲击,构建具有灾难恢复和应对能力的标准框架,保护利益攸关方的利益、信誉、品牌以及价值创造活动。一个有效的BCM管理框架能够让组织有足够的弹性来应对不同类型的突发事件。据统计,截至2014年3月,日本有70%的大型企业已经引进业务持续管理模式和制定了业务持续计划,而中型企业达到40%。<sup>③</sup>

### (六)借助国际舞台,扮演防灾领域“主导者”角色

“3·11东日本大地震”使日本参与国际防灾减灾合作的意识达到前所未有的程度。<sup>④</sup>无论是作为受灾国,还是作为援助国,在国际防灾合作的舞台上不乏日本的身影。2011年6月在“3·11东日本大地震”后仅仅三个月,联合国千年发展目标后续会议在东京召开,时任日本首相菅直人在致辞中表明全力进行灾后重建的决心,并呼吁各国提供合作。2011年7月日本政府公布了《东日本大地震复兴基本方针》,提出“开放式复兴”的原则。强调日本的抗震技术、防灾管理和灾后重建都处于

① 『日本経済新聞』电子版,2015年12月17日。

② 谷村和彦、吉川健多郎:「大規模災害に備える危機管理システム」『日立評論』第96卷第3号。

③ 内閣府防災情報のページ, <http://www.bousai.go.jp/taisaku/jinzai/specialist.html>。

④ 贺平:《日本与2015年后国际发展议程——政策讨论与核心主张》,《国际展望》2014年第4期。

世界领先水平,将这些经验对世界各国公开,有利于经验的推广与交流,也有利于世界对日本品牌的信任。2012年世界银行年会特别活动在“3·11东日本大地震”的主要受灾地之一仙台召开,会议形成了以“灾害风险管理主流化”为主旨的《仙台报告》。2013年3月,第三届世界减灾大会在日本仙台举行,会议通过了《仙台减轻灾害风险框架(2015-2030年)》和《仙台宣言》,设定了包括到2030年大幅降低灾害死亡率、减少全球受灾人数及直接经济损失等全球性目标。日本首相安倍晋三在致辞时强调,日本经历了诸多灾害,积累了有关知识及技术,日本愿意在这方面加强对国际社会的贡献。并宣布对发展中国家提供40亿美元的防灾资金,还要提供宝贵防灾经验和防灾配套。总之,日本政府致力于参与全球灾害治理以及对国际防灾领域的重视得到了一定的国际支持,也为日本扮演“主导者角色”创造了一定的条件。

综上所述,笔者认为,目前日本灾害管理体制仍然处于拓展完善时期,但“3·11东日本大地震”之后,其灾害管理体制改革的力度加快,显示出一些阶段性特征,包括防灾法律的进一步完善、防灾经费保障持续稳定、推进防灾标准化研究,防灾减灾国际合作势头明显增强等方面。准确地讲,日本灾害管理体制目前正处在转型升级的加速期。

## The Reform of Disaster Management System in Japan: In View of the Aftermath of “March 11 East Japan Earthquake”

Wang Dexun

**Abstract:** After “March 11 East Japan Earthquake” in 2011, the Japanese government, having learnt lessons from its response to the disaster, introduced a number of reform measures to the existing disaster prevention system and revised a series of policies and regulations. The well designed *Disaster Countermeasures Basic Law*, combined with applicable disaster prevention plans and measures, have significantly enhanced the ability of the society to respond to disasters. Japan's experience in disaster management in terms of both theory and practice is useful for China in establishing and improving its own disaster prevention and reduction system.

**Key Words:** Disaster Prevention System; Disaster Management; Standardization of Responses; “March 11 East Japan Earthquake”

【责任编辑:宁泊】