

مطالعه تطبیقی مدیریت بحران (۱): مدیریت بحران در ژاپن (جایگاه و ارکان)



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۸۲۵
کد موضوعی: ۲۶۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۳/۱۶

عنوان گزارش:

مطالعه تطبیقی مدیریت بحران (۱):
مدیریت بحران در ژاپن
(جایگاه و ارکان)

نوع گزارش: طرح و لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■

نام دفتر:

مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین‌کننده:
فرشته دستواره

اظهارنظرکنندگان:

فهیمة غفرانی (دفتر مطالعات مدیریت)، علی فرنام و مهسا پایاب (دفتر مطالعات زیربنایی)

ناظران علمی:

مهدی امیری، حسن کریمی‌فرد

گرافیک و صفحه‌آرایی:
زهرا دلاوری

ویراستار ادبی:
زهرا عطاردی

تاریخ شروع مطالعه:
۱۴۰۲/۰۹/۰۱

واژه‌های کلیدی:

۱. ژاپن
۲. مدیریت بحران
۳. نخست‌وزیر
۴. وزیر مدیریت بلایا
۵. حکومت محلی
۶. شهرداری



فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۸	۱. مقدمه
۱۰	۲. پیشینه پژوهش
۱۰	۲-۱. سوابق مطالعاتی مرکز
۱۰	۳. نظام سیاسی ژاپن
۱۱	۴. سرآغازی بر مدیریت بلایا در ژاپن؛ کشوری فاجعه‌خیز
۱۲	۵. قوانین مدیریت بلایا در ژاپن؛ سیستم جامع مدیریت بلایا
۱۲	۵-۱. طرح کلی قانون پایه مقابله با بلایا
۱۲	۵-۱-۱. تعریف واضح‌تر از اصول کلی و مسئولیت‌های مدیریت بلایا
۱۳	۵-۱-۲. ارکان: توسعه و ارتقای مدیریت جامع بلایا
۱۳	۵-۱-۳. سیستم برنامه‌ریزی: توسعه و ارتقای اقدامات سیستماتیک مدیریت بلایا
۱۳	۵-۱-۴. ترویج اقدامات مقابله با بلایا
۱۳	۵-۱-۵. حفاظت از آسیب‌دیدگان و امرار معاش آنها
۱۳	۵-۱-۶. اقدامات مالی
۱۳	۵-۱-۷. وضعیت اضطراری بلایا
۱۴	۶. محور عمودی مدیریت بلایا؛ جایگاه و ارکان مدیریت بلایا در ژاپن
۱۴	۶-۱. رهبری پشتیبانی مدیریت بلایا در مقیاس ملی؛ شورای مرکزی (ملی) مدیریت بلایا در ژاپن
۱۷	۶-۱-۱. وزیر دولت در مدیریت بلایا
۱۹	۶-۲. رهبری پشتیبانی مدیریت بلایا در مقیاس محلی؛ شورای محلی مدیریت بلایا در ژاپن
۱۹	۶-۲-۱. شورای مدیریت بلایا استان
۱۹	۶-۲-۲. شورای مدیریت بلایا شهری
۲۰	۶-۲-۳. کمیته مشترک شوراهای محلی مدیریت بلایا
۲۰	۷. رهبری عملیاتی مدیریت بلایا در مقیاس ملی و محلی؛ ستاد مدیریت بلایا در ژاپن
۲۰	۷-۱. ستاد مدیریت بلایا استان
۲۱	۷-۲. ستاد مدیریت بلایا شهری
۲۲	۷-۳. ستاد مدیریت بلایا خاص، بلایا بزرگ‌مقیاس و بلایا شدید
۲۲	۷-۳-۱. اختیارات رئیس ستاد مدیریت بلایا خاص
۲۳	۸. سیستم مدیریت بلایا حکومت‌های محلی
۲۳	۹. سیستم هماهنگی فعالیت‌های مدیریت بلایا
۲۵	۱۰. سایر ارکان مدیریت بلایا در ژاپن
۲۵	۱۰-۱. کمیته‌های ویژه مجلس شورای ملی برای مدیریت بلایا
۲۵	۱۰-۲. کمیته‌های پژوهش‌های فنی
۲۵	۱۰-۳. وزارتخانه‌ها
۲۶	۱۰-۴. سازمان بازسازی
۲۶	۱۰-۵. بخش خصوصی
۲۶	۱۱. گزارش رسمی دولت در مورد مدیریت بلایا
۲۶	۱۲. نتیجه‌گیری
۲۹	منابع و مأخذ

فهرست تصاویر و جدول

۲۱	تصویر ۱. فرایند انجام عملیات مدیریت اضطراری توسط ستادهای ملی و محلی پس از زلزله کوماموتو در سال ۲۰۱۶
۲۷	تصویر ۲. چارچوب جایگاه و ارکان مدیریت بلایا در ژاپن
۲۵	جدول ۱. تیم‌های تخصصی برای حمایت از شهرداری‌های دچار فاجعه

فهرست نمودارها

۱۵	نمودار ۱. شورای مرکزی (ملی) مدیریت بلایا در ژاپن
۱۸	نمودار ۲. دفتر کابینه، وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرتبط با مدیریت بلایا در ژاپن
۲۴	نمودار ۳. سیستم هماهنگی بین حکومت‌های مرکزی و محلی (در مورد زلزله و سونامی بزرگ شرق ژاپن)



مطالعه تطبیقی مدیریت بحران (۱): مدیریت بحران در ژاپن (جایگاه و ارکان)

چکیده



غلبه بر بخشی‌گرایی بروکراتیک در این حوزه ایجاد شده است. این ترتیبات گویای اقتدار سیاسی-اداری و برجستگی مدیریت بلایا در ژاپن است. همچنین در این کشور تمرکززدایی در مدیریت بلایا موجب شده است نقش و مسئولیت‌های مهمی به حکومت‌های محلی (استانداری‌ها و شهرداری‌ها) واگذار شود؛ واحدهای محلی به‌ویژه «شهرداری‌ها» دارای اقتدار نهادی، قدرت هماهنگی، اختیار، قابلیت و تخصص در تمامی مراحل برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و مدیریت بلایا هستند. مدیریت بلایا در ژاپن تنها در صورت وقوع یک فاجعه بزرگ یا خاص که آثار زیان‌باری برای کل کشور داشته باشد، صورت متمرکزی می‌یابد و وجود قدرت واحد در چنین شرایطی ضروری تلقی می‌شود. به‌طور کلی مدیریت بحران در ژاپن ماهیتی دوگانه دارد؛ در عین دولتی و متمرکز بودن، محلی و غیرمتمرکز است.

بحران در ابعاد طبیعی و انسانی رویدادی مخرب است که پیش‌بینی آن دشوار بوده و در صورت مدیریت نادرست آثار ویرانگر بیشتری خواهد داشت. مدیریت بحران مجموعه اقدامات سازماندهی شده است که برای پیشگیری، آمادگی، واکنش و کاهش یک بحران انجام می‌شود. مدیریت بحران اغلب ماهیت هماهنگ‌کننده دارد که شناخت عینی آن نیازمند مطالعه تجربه‌ای انضمامی در این زمینه است. گزارش پیش‌رو به مطالعه جایگاه و ارکان مدیریت بحران در کشور ژاپن پرداخته است. براین بررسی‌ها نشان می‌دهد که جایگاه رهبری پشتیبانی و عملیاتی در مدیریت بحران در مقیاس ملی به ترتیب به شخص اول سیاسی-اداری یعنی «نخست‌وزیر ژاپن» و همچنین «وزیر مدیریت بلایا» در کابینه سپرده شده است. مقام وزیر دولت در مدیریت بلایا جهت هماهنگی سیاست‌های مدیریت بلایا میان نهادهای متعدد و



بیان / شرح مسئله

بحران‌های طبیعی و انسانی در اکثر موارد رویدادهایی آسیب‌زا به‌شمار می‌آیند که نیازمند مدیریت و کنترل مرحله‌ای هستند. مدیریتی با چنین ماهیت، علاوه بر تدوین برنامه‌ها و اقدامات اجرایی کارآمد، ترتیبات و تشکیلاتی را می‌طلبد تا بحران‌ها در تمامی مراحل اعم از قبل، حین و بعد از وقوع کنترل شوند و خسارت‌ها به حداقل برسد. مدیریت بحران اغلب و در اکثر موارد ماهیتی هماهنگ‌کننده دارد. بر این اساس، جهت مدیریت مطلوب بحران‌ها، شناخت جامع‌الگویی از مدیریت بحران با ماهیت هماهنگ‌کنندگی، مسیری برای یادگیری هرچه بیشتر در این زمینه است. به نظر می‌رسد الگوی کشور ژاپن انتخابی مناسب باشد؛ زیرا مطالعه مدیریت بحران در این کشور به دلیل قرار گرفتن در بستر وقوع بحران‌های طبیعی در سطح زمین، آزمون و خطاهای بسیار در چگونگی مدیریت بحران‌هایی مانند زلزله، سونامی، سیل و ...، متحمل شدن خسارت‌های فراوان جانی و مالی و در نهایت انباشت آموخته‌های مدیریتی و اجرایی در این زمینه، اصولی آموزنده و هدایت‌کننده به ارمان خواهد داشت. در این گزارش جایگاه و ارکان مدیریت بحران در کشور ژاپن بررسی شده است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

اصول راهنمای حاصل از خوانش و بررسی جایگاه و ارکان مدیریت بلایا در ژاپن گویای موارد زیر است:

■ تفکیک رهبری و مدیریت بحران در ژاپن به دو بخش رهبری پشتیبانی و رهبری عملیاتی در دو مقیاس ملی و محلی حکایت از تقسیم‌سازماندهی شده نقش‌ها و مسئولیت‌ها در این عرصه دارد. بدین معنا که نقش‌های تدوین سیاست‌ها، برنامه‌های پایه و همچنین مسئولیت هماهنگی و اجرای دقیق و سریع اقدامات مدیریت بلایا را بازیگران مشخص و گوناگونی در مقیاس‌های مختلف ملی (کابینه) و محلی (استانداری‌ها و شهرداری‌ها) برعهده دارند.

■ مهم‌ترین ویژگی حکمرانی در مدیریت بلایا در مقیاس ملی در ژاپن این است که نقش و جایگاه هر دو رهبری پشتیبانی و عملیاتی در آن دارای اقتدار سیاسی - اداری است که هر کدام از این رهبری‌ها به ترتیب به شخص اول سیاسی - اداری در مملکت یعنی نخست‌وزیر و همچنین وزیر دولت

در مدیریت بلایا در کابینه سپرده شده است. تدبیر چنین ترتیباتی در این کشور برجستگی مدیریت بلایا، قرار گرفتن در رأس امور و باور داشتن به بلایا و احتمال وقوع آن را به ذهن متبادر می‌کند.

■ مقام وزیر دولت در مدیریت بلایا در کابینه ژاپن به‌عنوان وزیر هم‌رده با سایر وزرای کشور، در رأس رهبری عملیاتی در مدیریت بلایا فعالیت می‌کند که تعریف این نقش جدید در کابینه به‌مثابه چاره‌اندیشی و تمهید مهم دولت ژاپن جهت ارتقای یکپارچگی و هماهنگی سیاست‌های مدیریت بلایا میان سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌های متعدد و مرتبط در مدیریت بلایا و همچنین غلبه بر بخشی‌گرایی بروکراتیک در این حوزه است. وجود چنین وزیری در میان سایر وزرای کشور بیش از پیش ماهیت هماهنگ‌کنندگی مدیریت بلایا در ژاپن را نمایان و تقویت می‌کند.

■ دولت ژاپن به دلیل تجربیات مکرر در مدیریت و مقابله با بلایا، ترکیبی از سیستم‌های مدیریت اضطراری عمودی و افقی را توسعه داده است. به‌طور عمودی، هم دولت و هم حکومت‌های محلی اقدامات پیشگیری و پاسخ به بلایا را برعهده دارند که در صورت بروز بلایا به برنامه‌ریزی و هماهنگی می‌پردازند. به‌صورت افقی، وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف دخیل در مدیریت بلایا در مقیاس ملی و محلی شبکه مشترک واکنش به بلایا را تشکیل می‌دهند و تحت هدایت «ستاد مدیریت بلایا» در سطوح ملی و محلی با یکدیگر همکاری می‌کنند.

■ در ژاپن در حوزه مدیریت بلایا شکلی از تمرکززدایی از نقش و مسئولیت‌های مقابله و مدیریت بلایا انجام شده که تمامی آنها به عرصه‌های واقعی و عملیاتی مدیریت بلایا یعنی حکومت‌های محلی (استانداری‌ها و شهرداری‌ها) واگذار شده است؛ جایگاه، اقتدار نهادی، اختیار، صلاحیت، قابلیت و مسئولیت‌های مهم حکومت‌های محلی به‌مثابه رهبران پشتیبان و عملیاتی در مقیاس محلی، نقشی متمایز و مکملی را به آنها در تمامی مراحل برنامه‌ریزی و مدیریت بلایا اعطا می‌کند. تدوین و اجرای برنامه‌ها، هماهنگی کامل نهادها و سازمان‌های دخیل در مراحل مدیریت بلایا، حضور در تمامی مراحل مدیریت بلایا اعم از انجام اقدامات پیشگیرانه مانند صدور مقررات، مجوزها، دستورالعمل‌ها، آموزش، مانورهای ایمنی، صدور و انتقال اطلاعات و هشدارها،



بلایا مانند پیشگیری، مقابله و بازیابی و همچنین اقدامات کنترل اضطراری به فعالیت می‌پردازد.

■ وجود شورایی بانام «شورای ارتباطی پشتیبانی از تندرستی و سلامت بازماندگان» در بالاترین رده سیاستگذاری در مدیریت بلایا یعنی شورای مرکزی مدیریت بلایا، نشان می‌دهد که در ژاپن علاوه بر سلامتی جسمی بازماندگان در محیط بغرنج فاجعه، تأمین و حفظ سلامتی روحی و روانی آنان و ایجاد محیط امن روانی برای بازماندگان امری اولویت‌دار در افزایش کیفیت مدیریت بلایاست.

■ نکته قابل تأمل حاصل از بررسی مدیریت بلایا در ژاپن این است که قانون پایه مقابله با بلایا و سایر قوانین مرتبط به‌طور مکرر پس از هریک از بلایای رخ داده و به‌ویژه بلایای بزرگ مقیاس و حصول درس‌ها و تجربه‌ها، مورد بررسی، بازنگری و اصلاح قرار می‌گیرند.

■ گزیده اصلی درباره ماهیت مدیریت بحران در ژاپن این است که «مدیریت بحران در این کشور در ضمن داشتن هویتی ملی و متمرکز (مستقر در کابینه دولت)، بی‌کم و کاست محلی و غیرمتمرکز است».

فعالیت‌های تخلیه و نجات، تأمین و توزیع کالاهای اولیه در شرایط اضطراری، هماهنگی کلی بازیابی و احیای معیشت در مرحله بازیابی و بازسازی و همکاری با بخش خصوصی و سازمان‌های جامعه مدنی از وظایف مهم حکومت‌های محلی در مدیریت بلایا در ژاپن محسوب می‌شوند.

■ در تمامی بلایا، استانداری‌ها و به‌ویژه شهرداری‌ها بازیگران پیشرو در خط مقدم مدیریت و مقابله با بلایا هستند که با اقتدار، صلاحیت، دانش و آگاهی ژرف خود در مورد شرایط و ویژگی‌های محلی استان یا شهر خود، نقش مهمی را در مدیریت بلایا در ژاپن ایفا می‌کنند و به‌بیانی دیگر اثر و نقش هم‌افزایی در مدیریت بلایا را برعهده دارند.

■ مدیریت بلایا در ژاپن تنها در صورت وقوع یک فاجعه بزرگ یا خاص که آثار زیان‌باری برای کل کشور داشته باشد، صورت متمرکزی می‌یابد و وجود قدرت واحد و متمرکز در مواجهه با چنین فجایع ضروری تلقی می‌شود. در این صورت ستادهای مدیریت بلایای شدید، خاص و بزرگ مقیاس (در کابینه و محل فاجعه) با صلاحیت‌های نخست‌وزیر و ریاست وزیر دولت در مدیریت بلایا تشکیل می‌شود که در مراحل مختلف مدیریت

۱. مقدمه

بلایا به تناسب شدت، آسیب و خسارت‌های ناشی از آنها می‌توانند یک بحران^۱ تلقی شوند. بحران رویدادی مخرب است که پیش‌بینی آن دشوار است و در صورت مدیریت نادرست یا عدم کنترل آن، آثار پی‌درپی زیان‌باری خواهد داشت که در نهایت منجر به از دست دادن جان انسان‌ها یا منابع خواهد شد. بحران‌ها ممکن است به‌طور طبیعی رخ دهند یا توسط عوامل انسانی ایجاد و تشدید شوند. در هر صورت بحران‌ها نیاز به تصمیم‌گیری و اقدام سریع برای کاهش اثر مخرب‌شان دارند. مدیریت بحران مجموعه اقدامات سیستماتیک و سازماندهی شده است که برای پیشگیری، آمادگی، واکنش و کاهش یک بحران انجام می‌شود. همچنین این اقدامات به‌صورت فرایندی و مرحله‌ای هستند که به مداخله در قبل، حین و بعد از وقوع بلایا اشاره دارند و بر اتخاذ و اجرای اقدامات احتیاطی لازم جهت غلبه بر بحران با حداقل خسارت تأکید دارند [۱].

مدیریت بحران اغلب ماهیت هماهنگ‌کننده^۲ دارد. در این دیدگاه مدیریت بحران عبارت است از هماهنگی تصمیمات سیاسی و اداری نهادهای متعدد و همچنین فعالیت‌هایی که به مراحل مختلف بحران در تمام مقاطع مربوط است [۲]. همچنین از این منظر، مفهوم جامع مدیریت بحران در عبارت «مدیریت سیاسی-اداری بحران» بروز می‌یابد؛ چراکه مقوله‌ای چندوجهی است و نیازمند هماهنگی و کنار هم قرار گرفتن دستگاه‌های مسئول و متولی بحران است که معمولاً

1. Disaster
2. Crises
3. Coordinator

شامل ارکان متعدد مدیریتی و سیاسی هستند، تا کارآمدی لازم را داشته باشند و امنیت داخلی کشورها را تأمین کنند. بنابراین رهبر یا مسئول اصلی در مدیریت بحران، مسیر را مشخص می‌کند، منابع می‌آفریند، تصمیم می‌گیرد، راهنمایی می‌کند، اقدامات را آغاز و عمل می‌کند. به این ترتیب، بررسی ویژگی‌های یک رهبر یا مسئول اصلی در مدیریت بحران با ماهیت هماهنگ کننده ضروری است. شایستگی رهبری در این سبک از مدیریت بحران شامل تصمیم‌گیری کارآمد در کل فرایند مدیریت بحران، توانایی استفاده از قدرت در طول فرایند مدیریت بحران، توانایی برنامه‌ریزی و سازماندهی فرایند مدیریت بحران، توانایی اطمینان از هماهنگی در کل فرایند مدیریت بحران، توانایی نظارت بر فرایند مدیریت بحران، قابلیت تغییر شرایط به حالت عادی و همچنین توانایی یادگیری در طول فرایند و ارزیابی بعد از بحران است [۳]. رهبری در مدیریت بحران شامل دو نوع رهبری پشتیبانی و رهبری عملیاتی است. همان‌طور که اشاره شد وظایف هر نوع رهبری در مدیریت بحران شامل سازماندهی گروهی، خلاقیت، هماهنگی، چابکی، حل مسئله و راهنمایی است. به‌طور مشخص، رهبری پشتیبانی در مدیریت بحران‌ها به هماهنگی، همراهی و پشتیبانی نهادی اشاره دارد که از اقتدار نهادی جهت اجرای سریع و قاطع دستورات و تکالیف در مواقع بحران برخوردار است. اما رهبری عملیاتی در مدیریت بحران‌ها دارای تخصص، حرفه، صلاحیت و شایستگی برای پیشگیری، مقابله و بازیابی بحران است. این نوع از رهبری مسئولیت بسیج منابع، امکانات و نهادهای مختلف جهت مقابله با بحران را بر عهده دارد. در این دیدگاه، مدیریت بحران را می‌توان از دو جهت عمودی و افقی بررسی کرد. از جهت عمودی، مسئله مربوط به جایگاه و ارکان مدیریت بحران، نحوه ارتباط سازمان‌ها و دستگاه‌های مسئول و مرتبط با مدیریت بحران در مقیاس‌های ملی و محلی است؛ اما از جهت افقی، انطباق و تلفیق مفاهیم اساسی در مراحل مختلف مدیریت بحران، برنامه‌ها، مسئولیت‌ها و اقدامات مختلف در مقیاس‌های ملی و محلی مدنظر است [۴].

شناخت دقیق و عینی موارد مذکور در حوزه مدیریت بحران با ماهیت هماهنگ‌کنندگی، نیازمند بررسی و مطالعه تجربیات شکل گرفته در این زمینه است. یکی از شناخته شده‌ترین الگوهای مدیریت بحران با ماهیت هماهنگ‌کنندگی در جهان متعلق به کشور ژاپن است که مطالعه و بررسی آن بدون شک مسیر را برای شناخت و آشنایی کامل با این سبک از مدیریت بحران هموار خواهد کرد و به‌انضمام آن، اصول راهنمای مهمی را در این حوزه به‌همراه خواهد داشت. کشور ژاپن در زمره فاجعه‌خیزترین کشورهای جهان است و به‌دلیل کسب تجربه پس از مدیریت بحران‌های متعدد و پی‌درپی، به‌مثابه یک کشور کارآزموده در این زمینه در جهان است [۵]. به همین منظور در این گزارش، تجربه کشور ژاپن در زمینه مدیریت بحران مورد مطالعه و بررسی قرار خواهد گرفت.

چارچوب بررسی مدیریت بحران در ژاپن، بدین گونه است که پس از معرفی نظام سیاسی ژاپن و ارائه قوانین مدیریت بحران در این کشور، ابتدا در یک بعد عمودی جایگاه و ارکان (رهبری پشتیبانی و رهبری عملیاتی) و نحوه ارتباط و تعامل سازمان‌ها و دستگاه‌های مسئول و مرتبط با مدیریت بحران در مقیاس‌های ملی و محلی مورد بررسی قرار خواهند گرفت و سپس در بعد افقی با استناد به قوانین مرتبط برنامه‌ها، مسئولیت‌ها و اقدامات اجرایی در مراحل مختلف مدیریت بحران واکاوی خواهند شد. با توجه به حجم یافته‌ها و اطلاعات موجود در زمینه مدیریت بحران در ژاپن، گزارش پیش‌رو در صدد است تا جایگاه و ارکان مدیریت بحران را در این کشور مورد بررسی قرار دهد. همگام با این گزارش، در پژوهشی جداگانه برنامه‌ها، مسئولیت‌ها و اقدامات اجرایی هر کدام از مراحل مدیریت بحران در ژاپن تشریح خواهند شد.

گفتنی است که دو گزارش مربوط به مدیریت بحران در ژاپن، در مجموع یکی از سلسله گزارش‌های دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در مطالعه تجارب جهانی در مدیریت بحران در ارتباط با جایگاه، ارکان، برنامه‌ها، مسئولیت‌ها و اقدامات (در راستای احصای اصول راهنما) به‌شمار می‌آیند. در گزارش‌های دیگر نیز کشورهای مختلف بررسی خواهند شد و پس از کسب و جمع‌بندی اصول راهنماهای گوناگون در مدیریت بحران، نتیجه‌گیری و طراحی الگوی مطلوب در این زمینه انجام خواهد شد. همچنین مجموعه دیگری از گزارش‌ها در حوزه مدیریت بحران در این دفتر به ارزیابی و آسیب‌شناسی جایگاه و ارکان مدیریت بحران (مستقر در وزارت کشور) و همچنین برنامه‌ها،



مسئولیت‌ها و اقدامات در این زمینه در ایران اختصاص دارد که در یک منظر کلی با فرا ترکیب منابع و مستندات مکتوب مانند قوانین، برنامه‌ها، اسناد، مدارک، آرا و نظرات متخصصان و دست‌اندرکاران به شناسایی چالش‌های پیش‌روی مدیریت بحران در ایران و ارائه پیشنهادهای (با استناد به الگوی مطلوب احصا شده) پرداخته خواهد شد.

۲. پیشینه پژوهش



۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

در مرکز پژوهش‌های مجلس در حوزه مدیریت بحران به چاپ رسیده‌اند. سایر مطالعات موجود، بیشتر در بستر مدیریت بحران در ایران و اظهار نظر کارشناسی درباره طرح‌ها و لوایح در این عرصه بوده است. این امر نشان‌دهنده وجود خلأ پژوهشی در حوزه مطالعات تجربیات جهانی در مدیریت بحران در زمینه جایگاه، ارکان، برنامه‌ها، مسئولیت‌ها و اقدامات است که بر ضرورت انجام آن می‌افزاید.

جستجو و بررسی مطالعات صورت گرفته در حوزه تجارب جهانی مدیریت بحران در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد که تاکنون گزارشی در این زمینه به انجام نرسیده است. گزارش «مبانی قانونگذاری و برنامه‌ریزی راهبردی در مدیریت بحران»، «تحلیل فرایند سیاستگذاری در مدیریت مطلوب بحران» و «بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۹۷): پیشگیری و مدیریت بحران» از جمله گزارش‌هایی هستند که در حوزه مدیریت بحران

۳. نظام سیاسی ژاپن



قانونگذار در ژاپن به حساب می‌آید. هر دو مجلس، تنها در برخی موارد استثنایی که در آن تصمیم مجلس نمایندگان بر تصمیم مجلس مشاوران مقدم است، قدرت یکسانی دارند [۶] و [۷]. قوه مجریه نیز کابینه و نهاد اجرایی در این کشور است که متشکل از نخست‌وزیر (رئیس کابینه)، دبیر ارشد کابینه، وزیران دولت^۱ و وزیران اجرایی و مسئول است. طبق اصل (۶) قانون اساسی ژاپن، مقام نخست‌وزیری که باید یک فرد غیرنظامی باشد از میان اعضای مجلس ملی تعیین و توسط امپراتور منصوب می‌شود. وزیر دولت در کابینه ژاپن به وزیرانی لقب داده می‌شود که ذیل نخست‌وزیری، بیشتر نقش هماهنگ‌کنندگی دارند تا نقش متصدی و اجرا. وزیران اجرا و متصدی نیز ذیل وزیران دولت در حوزه خاص خود

ژاپن، کشوری واقع در شرق آسیا با پادشاهی مشروطه است که امپراتوری^۱ نماد این کشور و همچنین نماد وحدت مردمی^۲ است. نظام سیاسی این کشور از نوع نظام‌های بسیط غیرمتمرکز است که در قالب سیستم پارلمانی توسط نخست‌وزیر^۳ اداره و مدیریت می‌شود. قانون اساسی فعلی ژاپن از سال ۱۹۴۷ لازم‌الاجرا شده که جایگزین اساسنامه میجی یا قانون امپراتوری در سال ۱۸۸۹ شد. در این قانون، استقلال سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه به رسمیت شناخته شده است. قوه مقننه، نهاد قانونگذاری در این کشور است که مجلس شورای ملی^۴ نام دارد و براساس اصول (۴۱ و ۴۲) قانون اساسی ۱۹۴۷ متشکل از دو مجلس یعنی مجلس نمایندگان^۵ و مجلس مشاوران،^۶ بالاترین نهاد قدرتمند مملکتی و تنها نهاد

1. The Emperor
2. The Unity of the People
3. Prime Minister
4. The National Diet
5. The House of Representatives
6. The House of Councillors
7. Minister of State

و وزیر مسئول در امور سرزمینی^۲ بازوان اجرایی آن هستند. در حال حاضر در کابینه ژاپن، آقای ماتسومورا یوشیفومی^۸ در جایگاه تمامی ارکان ذکر شده در حوزه مدیریت بلایا فعالیت می‌کند. از این پس، در گزارش پیش‌رو از «وزیر دولت در مدیریت بلایا و سیاست‌های اقیانوسی» با نام اختصاری «وزیر دولت در مدیریت بلایا» نام برده خواهد شد [۸].

فعالیت می‌کنند. به‌عنوان مثال وزیر دولت در خدمات مالی^۱ دارای دو وزیر اجرایی به‌نام وزیر دارایی^۲ و وزیر مسئول در امور غلبه بر تورم^۳ است. مثال دیگر در راستای موضوع گزارش، وزیر دولت در مدیریت بلایا و سیاست‌های اقیانوسی^۴ یک وزیر هماهنگ‌کننده در حوزه مدیریت بلایاست که رئیس کمیسیون ملی امنیت عمومی^۵ (دارای درجه وزیر)، وزیر مسئول ایجاد تاب‌آوری ملی^۶

۴. سرآغازی بر مدیریت بلایا در ژاپن؛ کشوری فاجعه‌خیز

آسیب‌پذیری در برابر آنها، توسعه تجهیزات و سیستم‌های مدرن در مدیریت بحران‌ها، بهبود فناوری‌های پیش‌بینی آب‌وهوا و ارتقای سیستم‌های ارتباطی اطلاعات بحران‌ها، خسارت‌های ناشی از بلایا در این کشور روند رو به کاهشی داشته است [۹]. به‌رغم چنین تلاش‌هایی، در سال ۱۹۹۵ بیش از ۶۴۰۰ نفر بر اثر زلزله بزرگ هانشین آواجی^{۱۱} در ژاپن جان خود را از دست دادند. در سال ۲۰۱۱ نیز بیش از ۲۲۰۰۰ نفر بر اثر زلزله و سونامی بزرگ شرق ژاپن^{۱۲} جان خود را از دست دادند یا مفقود شدند. همچنین پیش‌بینی شده است که در آینده نزدیک احتمال وقوع زلزله‌های بزرگ از جمله زلزله نانکای^{۱۳} و زمین‌لرزه داخلی توکیو^{۱۴} وجود دارد. به‌این ترتیب، بلایای طبیعی بیش از بلایای انسانی همچنان خطری تهدیدآمیز برای ایمنی و امنیت این کشور به حساب می‌آیند [۱۰].

کشور ژاپن در کمر بند آتشفشانی اطراف اقیانوس آرام یا «حلقه آتش» قرار دارد که در آن فعالیت‌های لرزه‌ای و آتشفشانی به‌طور مداوم رخ می‌دهند. به‌طوری که ژاپن و مناطق اطراف آن تقریباً یک‌دهم زمین‌لرزه‌های رخ داده در جهان را تجربه می‌کنند. ۷ درصد از آتشفشان‌های فعال جهان نیز در کشور ژاپن قرار گرفته‌اند. علاوه بر این، به‌دلیل شرایط جغرافیایی، توپوگرافی^{۱۰} و هواشناسی، این کشور در معرض انواع بلایای طبیعی مانند طوفان، باران‌های سیل‌آسا و بارش سنگین برف و همچنین زلزله و سونامی است. هر ساله کشور ژاپن به‌دلیل بلایای رخ داده، متحمل تلفات جانی و مالی بسیار زیادی می‌شود. تا دهه ۱۹۶۰، طوفان‌هایی با مقیاس بزرگ همراه با زلزله موجب خسارت‌ها و تلفات گسترده برای این کشور شد. پس از آن با درس گرفتن از مدیریت بحران‌های مختلف، پیشرفت در توانایی‌ها و امکانات پاسخ‌گویی به بحران‌ها، کاهش

1. Minister of State for Financial Services
2. Minister of Finance
3. Minister in Charge of Overcoming Deflation
4. Minister of State for Disaster Management and Ocean Policy
5. Chairperson of the National Public Safety Commission
6. Minister in Charge of Building National Resilience
7. Minister in Charge of Territorial Issues
8. Matsumura Yoshifumi
9. Ring of Fire
10. Topography:
11. The Great Hanshin Awaji Earthquake
12. The Great East Japan Earthquake (GEJE)
13. Nankai Trough Earthquake
14. Tokyo Inland Earthquake

به ویژگی‌های فیزیکی کره زمین مانند پستی‌ها و بلندی‌ها، عوارض طبیعی (رودخانه‌ها و ...) و انسانی (مناطق مسکونی و ...) گفته می‌شود.



۵. قوانین مدیریت بلایا در ژاپن؛ سیستم جامع مدیریت بلایا

قانون پایه مقابله با بلایا از زمان تصویب به‌طور مداوم مورد بازنگری و اصلاح قرار گرفته است و با درس‌های آموخته شده از زلزله و سونامی بزرگ شرق ژاپن، مقرراتی مانند افزایش اقدامات مربوط به فعالیت‌های حمایتی متقابل توسط حکومت‌های محلی در سال ۲۰۱۲، تدوین اقداماتی جهت تضمین تخلیه آرام و ایمن ساکنان و حفاظت از افراد آسیب‌دیده در سال ۲۰۱۳ و تقویت اقدامات به‌منظور پاک‌سازی سریع خودروهای بدون سرنشین از جاده‌ها جهت تردد وسایل نقلیه اضطراری در سال ۲۰۱۴ به آن افزوده شده است. همچنین در سال ۲۰۲۱، سیستم اطلاعات تخلیه برای اطمینان از تخلیه ایمن و سریع در صورت وقوع بلایا و تقویت سیستم اجرای اقدامات بلایا بررسی شد که در نتیجه آن طرح تخلیه اضطراری شخصی^۴ قانونمند شد و ضوابط مشاوره‌ای^۵ برای آموزش آنها تعریف شد. افزون بر این، دولت اقداماتی از جمله ایجاد ستاد مدیریت بلایا برای حوادث مختلف در مقیاس‌های مختلف را به‌غیر از ستاد ملی مدیریت بلایا در دستور کار قرار داد [۱۳].

۵-۱. طرح کلی قانون پایه مقابله با بلایا

همان‌طور که بیان شد؛ قانون مدیریت بلایا در ژاپن به‌گونه‌ای تدوین شده است که در آن به تعریف اصول کلی مدیریت بلایا، جایگاه و ارکان مدیریت بلایا، سیستم برنامه‌ریزی مدیریت بلایا، اقدامات مقابله با بلایا، حفاظت از آسیب‌دیدگان و معیشت آنها و اقدامات مالی پرداخته شده است [۱۴]. شرح جزئیات موارد مذکور بدین‌گونه است:

۵-۱-۱. تعریف واضح‌تر از اصول کلی و مسئولیت‌های مدیریت بلایا

- تبیین اصول پایه اقدامات متقابل بلایا: شفاف‌سازی پایه از جمله مفهوم کاهش بلایا،
- مسئولیت‌های دولت، استانداری‌ها، شهرداری‌ها و نهادهای

کشور ژاپن بر اثر تجربه بحران‌های متعدد و آزمون و خطا در مدیریت آنها، دارای یکی از مهم‌ترین و جامع‌ترین سیستم‌های مدیریت بلایا در سطح جهان است. قانون پایه مقابله با بلایا،^۱ در حال حاضر مهم‌ترین متن قانونی در حوزه مدیریت بلایا در ژاپن است که در سال ۱۹۶۱ تصویب و سپس در سال ۲۰۲۱ مورد بازنگری و بخشی از موارد آن اصلاح شد. در واقع نقطه عطف تقویت سیستم مدیریت بلایا در ژاپن، مقابله و پاسخ به خسارت‌های عظیم ناشی از طوفان خلیج ایسه^۲ در سال ۱۹۵۹ بود که منجر به تصویب قانون پایه مقابله با بلایا شد و در نتیجه آن یک سیستم جامع و استراتژیک مدیریت بلایا تدوین و طراحی شد. قانون پایه مقابله با بلایا به تمام مراحل پیشگیری، کاهش و آمادگی، واکنش اضطراری و همچنین بازیابی و بازسازی به‌همراه تعریف نقش‌ها و مسئولیت‌های حکومت‌های مرکزی و محلی می‌پردازد. همچنین در این قانون مقرر شده است که دستگاه‌های ذی‌ربط بخش دولتی و خصوصی در اجرای اقدامات مختلف مقابله با بلایا با یکدیگر همکاری کنند [۱۱].

بر اساس ماده (۱) این قانون، حفاظت از سرزمین، جان و اموال شهروندان در برابر بلایا با تدوین اصول پایه از طریق مشارکت حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی و سایر نهادهای عمومی یک اولویت ملی محسوب می‌شود. در این قانون علاوه بر مشخص کردن مسئولیت‌های هر یک از این نهادها در مدیریت بحران، تدوین خط‌مشی اساسی در مورد اقدامات لازم کنترل بلایا مانند برنامه‌های مدیریت بلایا، اقدامات کنترل اضطراری بلایا،^۳ تلاش‌های بازیابی بلایا و اقدامات مالی مربوط به مدیریت بلایا، در نتیجه توسعه و ترویج مدیریت جامع و سیستماتیک بلایا و کمک به حفظ نظم اجتماعی و تأمین رفاه عمومی مورد تأکید است. همچنین در بند «۲» ماده (۲) قانون مذکور، اصطلاح «مدیریت بلایا» به معنای پیشگیری از وقوع بلایا، جلوگیری از گسترش خسارت پس از وقوع بلایا و اقدامات بازیابی بعد از آن است [۱۲].

1. Disaster Countermeasures Basic Law

2. Ise Bay Typhoon

3. Emergency Disaster Control Measures

4. Personal Emergency Evacuation Plan (PEEP):

طرح تخلیه اضطراری شخصی برای مستندسازی چگونگی تخلیه افرادی با اختلالات حرکتی و یا حسی (بصری/شنوایی) تعریف می‌شود که در مواقع اضطراری (هنگام واکنش به زنگ خطر آتش‌سوزی، زلزله یا فرار از ساختمان) دچار مشکل می‌شوند.

5. Consultation Rules

توسط هر بازیگر برای بازیابی فاجعه انجام شود.

۵-۱-۵. حفاظت از آسیب دیدگان و امرار معاش آنها

■ آماده سازی قبلی فهرست افراد نیازمند کمک در صورت وقوع بلايا،

■ تعریف و تصریح استانداردهای مراکز و تأسیسات تخلیه در مواقع وقوع بلايا،

■ بهبود و گسترش اقدامات حفاظتی برای افراد آسیب دیده از طریق تهیه گواهی و فهرست افراد آسیب دیده،

■ تعیین چارچوب برای تخلیه در مقیاس وسیع و حمل و نقل کالاها.

۵-۱-۶. اقدامات مالی

■ تعریف بودجه^۲ برای هر یک از نهادهای مسئول،

■ اجرای اقدامات مالی برای بلاياي شدید با درجه تخریبی بالا^۸ توسط دولت.

۵-۱-۷. وضعیت اضطراری بلايا

■ اعلام وضعیت اضطراری بلايا؛ تصمیم کابینه براساس سیاست های دولت (سیاست پایه برای اقدامات متقابل)،

■ اقدامات اضطراری (در نظر گرفتن محدودیت ها در توزیع مایحتاج اولیه، تعلیق تعهدات مالی، تصویب فوری دستور کابینه در رابطه با پذیرش کمک های بین المللی، اجرای خود کار قانون اقدامات ویژه^۹ در مورد حفظ حقوق و منافع قربانیان بلاياي خاص)^{۱۰} [۱۵] و [۱۶].

عمومی دخیل در مدیریت بلايا: تدوین و اجرای برنامه مدیریت بلايا و همکاری متقابل میان نهادهای مذکور،

■ مسئولیت ساکنان: خودآمادگی^۱ در برابر بلايا، ذخیره مایحتاج اولیه، مشارکت داوطلبانه در فعالیت های آمادگی در برابر بلايا.

۵-۱-۲. ارکان: توسعه و ارتقای مدیریت جامع بلايا

■ حکومت مرکزی: شورای مرکزی (ملی) مدیریت بلايا،^۲ ستاد ملی مدیریت بلايا،^۲

■ حکومت های محلی (استانداری ها و شهرداری ها): شورای محلی مدیریت بلايا،^۳ ستاد محلی مدیریت بلايا.^۵

۵-۱-۳. سیستم برنامه ریزی: توسعه و ارتقای اقدامات

سیستماتیک مدیریت بلايا

■ شورای ملی مدیریت بلايا: تهیه برنامه پایه مدیریت بلايا،

■ سازمان های دولتی محلی و نهادهای عمومی دخیل در مدیریت بلايا: تهیه برنامه محلی مدیریت بلايا،

■ استانداری ها و شهرداری ها: اجرای برنامه عملیاتی مدیریت بلايا،

■ ساکنان: برنامه اجتماعی مدیریت بلايا.

۵-۱-۴. ترویج اقدامات مقابله با بلايا

■ پیشگیری از بلايا (شامل راه و روش ها، ذخیره منابع و ...)،

■ رویه های اولیه واکنش به بلايا (شامل جمع آوری اطلاعات خسارت، ارائه دستورالعمل های تخلیه، درخواست کمک و ...)،

■ تعریف رهنمودهایی برای نقش ها و مسئولیت هایی که باید

1. Self-Preparedness
2. Central Disaster Management Council
3. Central Disaster Management Headquarters
4. Local Disaster Management Council
5. Local Disaster Management Headquarters
6. Livelihood
7. Funded
8. Act on Special Financial Support to Deal with the Designated Disaster of Extreme Severity
9. Act on Special Measures
10. Victims of Specified Disaster



۶. محور عمودی مدیریت بلایا؛ جایگاه و ارکان مدیریت بلایا در ژاپن

۱-۶. رهبری پشتیبانی مدیریت بلایا در مقیاس ملی؛

شورای مرکزی (ملی) مدیریت بلایا در ژاپن

بر اساس قانون پایه مقابله با بلایا، شورای مرکزی (ملی) مدیریت بلایا در دفتر کابینه ژاپن مسئولیت اصلی سیاست‌های مدیریت بلایا را در این کشور بر عهده دارد. این شورا دارای یک سیستم جامع مدیریت بلایاست که شامل سیستم‌های هشدار اولیه، برنامه‌های تخلیه و اقدامات متقابل پاسخ به بلایاست [۱۹].

وظایف شورای ملی مدیریت بلایا شامل موارد زیر است:

■ تدوین و ترویج اجرای برنامه پایه مدیریت بلایا و برنامه‌های مقابله با زلزله،

■ بررسی موضوعات مهم در مورد کاهش بلایا مطابق با درخواست نخست‌وزیر یا وزیر دولت در مدیریت بلایا،

■ تدوین سیاست‌های پایه مدیریت بلایا، هماهنگی کلی اقدامات مقابله با بلایا و اعلام وضعیت اضطراری بلایا،

■ ارائه نظرات سایر اعضا به نخست‌وزیر و وزیر دولت در مدیریت بلایا در مورد مسائل مهم در حوزه اقدامات کاهش بلایا.

طبق بند «۱» ماده (۱۲) قانون پایه مقابله با بلایا، ریاست شورای ملی مدیریت بلایا در ژاپن بر عهده نخست‌وزیر بوده و ترکیب اعضای این شورا به شرح زیر است:

■ وزیر دولت در مدیریت بلایا و تمامی وزرای کابینه،

■ رؤسای شرکت‌های سهامی عام تعیین شده از جمله رئیس بانک

مرکزی ژاپن، رئیس انجمن صلیب سرخ ژاپن، شرکت رادیویی و

تلویزیونی ژاپن، رئیس شرکت تلگراف و تلفن نیپون،^۸

■ کارشناسان شامل اساتید دانشگاه بین‌المللی توکیو، رئیس

مرکز پژوهش‌های پیش‌بینی زلزله وابسته به دانشگاه توکیو، رئیس

حکمرانی مدیریت بلایا،^۲ به طور فزاینده‌ای به عنوان یکی از عوامل مهم در کاهش خطر بلایا در کنار دانش فنی مدیریت بلایا همواره مورد تأکید است. حکمرانی بلایا به معنای مجموعه‌هایی از هنجارها، بازیگران سازمانی، نهادی، شیوه‌ها و سیاست‌هایی (در مرحله قبل، حین و بعد از وقوع بلایا) است که برای مدیریت کاهش آثار و خسارت‌های مرتبط با انواع بلایا طراحی شده‌اند. نقش رهبر یا مسئول اصلی در حکمرانی مدیریت بلایا، ایجاد نظم در وضعیت آشفتگی و هرج و مرج بحران‌هاست. بنابراین رهبری شایسته و مقتدر، هسته اصلی حکمرانی خوب در مدیریت بلایاست [۱۷]. همان‌گونه که بیان شد رهبری در مدیریت بلایا به دو گروه رهبری پشتیبانی و رهبری عملیاتی تقسیم می‌شود. در ادامه به توصیف جایگاه و وظایف هر کدام از رهبری‌ها در مدیریت بلایا در ژاپن پرداخته می‌شود.

در اصلاحات وزارخانه‌ها و سازمان‌های مرکزی در ژانویه ۲۰۰۱ در ژاپن، وظایف کابینه گسترش یافت. از این منظر، دفتر کابینه^۳ برای کمک و حمایت از کابینه و نخست‌وزیر ایجاد شد. دفتر کابینه به منظور ایفای کامل وظایف خود به عنوان «محل تدبیر و درایت»^۴ برای کمک به کابینه و نخست‌وزیر، شوراهای زیر را در مورد سیاست‌های مهم به ریاست نخست‌وزیر یا دبیر ارشد کابینه و متشکل از وزرا و کارشناسان مربوطه ایجاد کرد که شامل موارد زیر هستند:

■ شورای سیاست‌گذاری اقتصادی و مالی،^۵

■ شورای علم، فناوری و نوآوری،^۶

■ شورای مرکزی (ملی) مدیریت بلایا،

■ شورای برابری جنسیتی^۷ [۱۸].

1. Organizations for Disaster Management
2. Governance of Disaster Management
3. The Cabinet Office
4. Place of Wisdom
5. Council on Economy and Fiscal Policy
6. Council for Science and Technology Policy
7. Council for Gender Equality
8. Nippon Telegraph and Telephone:

شرکت تلگراف و تلفن نیپون یک شرکت عمومی مخابراتی پیشرو در ژاپن است که تقریباً صنعت ارتباطات الکترونیکی داخلی ژاپن را در انحصار خود دارد. این شرکت یکی از بزرگترین شرکت‌ها در ژاپن و جهان است که از سال ۱۹۵۲ خدماتی مانند خطوط تلفن ثابت، شبکه تلفن همراه، خدمات اینترنت و پهنای باند، خدمات شبکه‌های کامپیوتری و خدمات تلویزیون دیجیتال را ارائه می‌کند. این شرکت در حوزه مدیریت بلایا، برنامه‌های آمادگی و مدیریت بلایا را در زمینه اطلاعات و ارتباطات تدوین و اجرایی می‌کند.

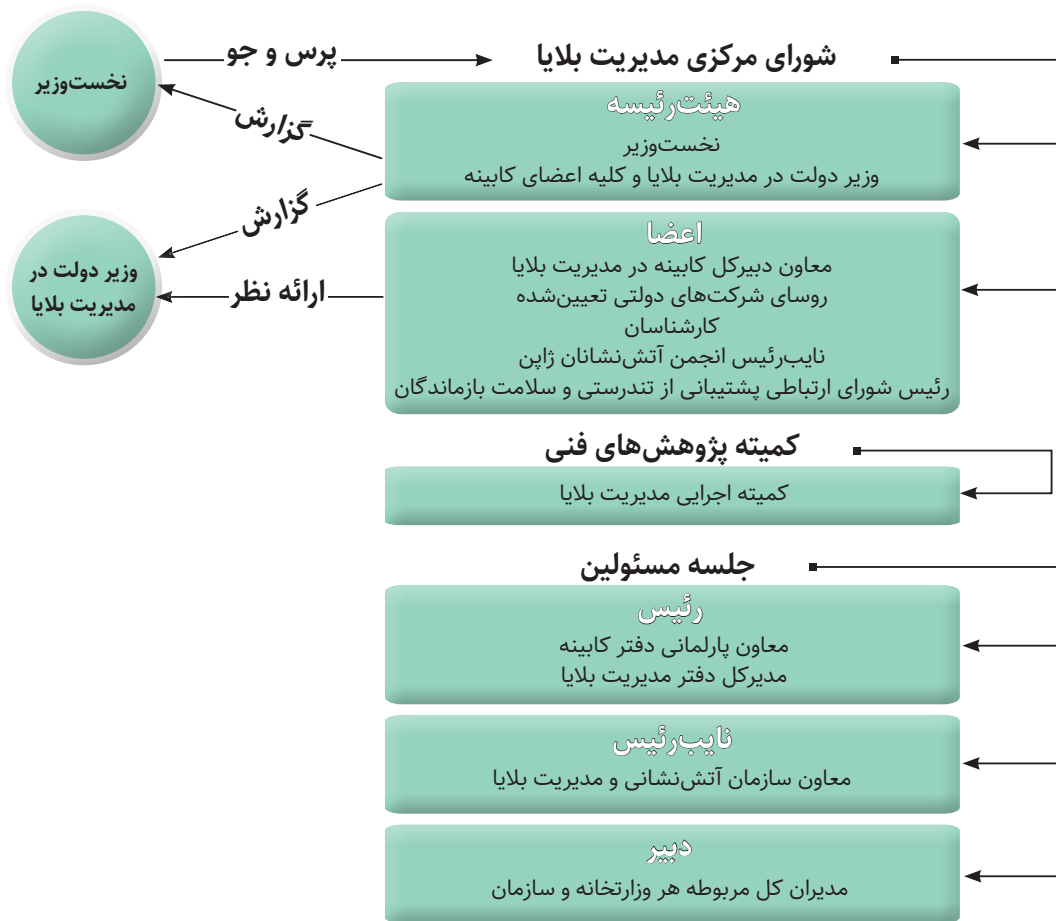
علاوه بر این، شورای ملی مدیریت بلایا دارای دبیران اجرایی نیز است که نخست‌وزیر آنها را از بین مقامات دبیرخانه کابینه^۴ یا رؤسای نهادهای اداری مسئول در مدیریت بلایا^۵ (به استثنای وزرای دولت) یا سایر مقامات آنها منصوب می‌کند [۲۰]. نمودار زیر اجرای شورای مرکزی (ملی) مدیریت بلایا در ژاپن را نشان می‌دهد.

کمیته ویژه مدیریت خطر / کنترل بلایا،^۱ انجمن ملی استانداران^۲ (و مشاوران متخصصی که ممکن است به منظور بررسی موارد تخصصی منصوب شوند)،

■ نایب‌رئیس انجمن آتش‌نشانان ژاپن،

■ رئیس شورای ارتباطی پشتیبانی از تندرستی و سلامت بازماندگان.^۳

نمودار ۱. شورای مرکزی (ملی) مدیریت بلایا در ژاپن [۲۰]



1. Special Committee for Risk Management /Disaster Control:

کمیته ویژه مدیریت خطر / کنترل بلایا یکی از کمیته‌های مجلس نمایندگان در ژاپن است که مسائل و اقدامات متقابل در برابر بلایا را به منظور نظارت بر روندها، تغییر و تحولات در این حوزه بررسی می‌کند.

2. National Governors' Association:

هدف از تشکیل انجمن ملی استانداران، تسهیل و ترویج ارتباط و همکاری نزدیک میان استانداران در ژاپن است که فعالیت‌هایی را برای تسهیل و توسعه اداره حکومت‌های محلی به‌انجام می‌رسانند. این انجمن واجد صلاحیت ارائه پیشنهادها به کابینه یا مجلس شورای ملی است.

3. Survivors Health Support Liaison Council:

سازمان‌های شرکت‌کننده در شورای ارتباطی پشتیبانی از تندرستی و سلامت بازماندگان عبارتند از: انجمن پزشکی ژاپن، انجمن دندان‌پزشکی ژاپن، انجمن داروسازی ژاپن، انجمن پرستاری ژاپن، انجمن دانشکده‌های پزشکی ژاپن، انجمن بیمارستان‌های سراسر ژاپن، انجمن بیمارستان‌های روان‌پزشکی ژاپن، انجمن شرکت‌های بهداشت و درمان ژاپن، انجمن رژیم غذایی ژاپن و سایر سازمان‌های مرتبط.

4. The Cabinet Secretariat:

دبیرخانه کابینه یکی از سازمان‌های فرعی کابینه ژاپن است و به‌طور مستقیم در انجام امور به نخست‌وزیر (رئیس کابینه) کمک می‌کند. به‌ویژه، مسئولیت امور عمومی کابینه، برنامه‌ریزی و هماهنگی همه‌جانبه سیاست‌های مهم کابینه، جمع‌آوری و بررسی اطلاعات موردنیاز را برعهده دارد. همچنین به‌عنوان بخش اداری کابینه، مسئول ارتباط با مجلس شورای ملی است.

۵. نهادهای اداری مسئول در مدیریت بلایا، شامل ۲۴ وزارتخانه و ۶۶ سازمان همچون سازمان‌های اداری ملی و محلی، بانک ژاپن، جامعه صلیب سرخ ژاپن، سازمان ملی رادیو و تلویزیونی ژاپن، شرکت‌های برق و گاز، شرکت تلگراف و تلفن نیپون و ... است.



❖ تقویت همکاری‌های بین‌المللی ژاپن در برنامه‌های کاهش بلایا

- ژاپن به‌عنوان یک کشور پیشرو در کاهش و مدیریت بلایا، با بهره‌گیری از دانش و فناوری‌های مدرن تاکنون همکاری‌های بین‌المللی را در زمینه کاهش بلایا ارتقا داده است.
- سومین کنفرانس جهانی سازمان ملل در مورد کاهش خطر بلایا که در مارس ۲۰۱۵ برگزار شد، در جریان‌سازی برنامه‌های کاهش خطر بلایا در جامعه بین‌المللی مؤثر واقع شد.

❖ مانور توسعه منابع انسانی و مدیریت بلایا

- ارائه آموزش به مقامات دولتی و محلی به منظور افزایش تخصص آنان در مدیریت بلایا،
- برگزاری مانورهای جامع کاهش بلایا و مانور شبیه‌سازی چگونگی نقش‌آفرینی دولت در مقابله با بلایا در روز کاهش بلایا در ژاپن (اول سپتامبر).

❖ فعالیت‌های آموزشی و ارشادی

- تقویت جنبش سراسری به منظور ترغیب شهروندان به انجام فعالیت‌های مؤثر در کاهش خطر بلایا در زندگی روزمره خود،
- بهبود محیط برای داوطلبان در مدیریت بلایا،
- تشویق شرکت‌ها به تدوین برنامه‌های تداوم کسب و کار، تا اطمینان حاصل شود که حتی در صورت بروز فاجعه می‌توانند به تجارت و کسب و کار خود ادامه دهند.

❖ پاسخ به بلایا

- برگزاری کنفرانس با سازمان‌های دولتی مرتبط در زمینه مدیریت و مقابله با بلایا که در آن شرکت‌کنندگان بتوانند اطلاعات و یافته‌های خود را به اشتراک بگذارند و اقدامات مختلف را هماهنگ و تشویق کنند،
- اعزام یک تیم پژوهشی دولتی به ریاست وزیر دولت در مدیریت بلایا جهت ارزیابی وضعیت مناطق دچار فاجعه،
- ایجاد ستاد مدیریت بلایای شدید به ریاست نخست‌وزیر و متشکل از کلیه وزرای کابینه.

به‌طور مشخص، شورای ملی مدیریت بلایا به تدوین برنامه‌های جامع در زمینه مقابله با زلزله، سونامی، فوران‌های آتشفشانی، سیل‌های بزرگ و ... تقویت اقدامات مقابله‌ای در برابر زلزله‌های بزرگ مقیاس از جمله تهیه برنامه‌های جامع مقابله با زلزله‌های نانکای و توکیو، تهیه برنامه‌های تخلیه برای سونامی از قبیل تهیه نقشه‌های خطر سونامی، اجرای اقدامات در برابر فوران‌های آتشفشانی مانند ایجاد شوراهای مدیریت بلایا در برابر فوران‌های آتشفشانی، ایجاد نقشه‌های خطر فوران آتشفشانی و تهیه برنامه‌های تخلیه و تقویت اقدامات در برابر سیل‌های بزرگ همچون بررسی راهنماهای تخلیه و فعالیت‌های نجات اضطراری سیل‌های بزرگ می‌پردازد.

بر اساس بند «۳» ماده (۱۱) قانون پایه مقابله با بلایا، نخست‌وزیر با شورای ملی مدیریت بلایا در مواردی مانند سیاست پایه مدیریت بلایا، هماهنگی کلی اقدامات انجام شده برای مدیریت بلایا، برنامه کلی اقدامات اضطراری که به‌طور موقت در صورت وقوع یک بلای شدید یا یک بلای خاص و اعلام وضعیت اضطراری بلایا مشورت می‌کند. همچنین در بند «۱» ماده (۱۳) این قانون بیان شده است که شورای ملی مدیریت بلایای کشور می‌تواند در رابطه با وظایف تحت صلاحیت خود، مطالب، اظهار نظر، توضیحات و سایر همکاری‌های لازم را از استانداری‌ها، شهرداری‌ها، رئیس هر کدام از دستگاه‌های اداری ذی‌ربط، رئیس هر کدام از سازمان‌های اداری محلی، رئیس هر کدام از دستگاه‌های اجرایی حکومت‌های محلی، شرکت‌های دولتی تعیین شده ملی و محلی (که در این گزارش موارد مذکور نهاد‌های مسئول در مدیریت بلایا نامیده می‌شوند) و سایر طرف‌های ذی‌نفع مطالبه کند. علاوه بر این، بند «۲» ماده مذکور اشاره می‌کند که شورای ملی مدیریت بلایا می‌تواند توصیه‌های لازم را به شوراهای مدیریت بلایای محلی (شوراهای مدیریت بلایای استانی یا شوراهای مدیریت بلایای شهری) یا کمیته مشترک شوراهای مدیریت بلایای محلی (کمیته مشترک شوراهای مدیریت بلایای استان‌ها یا کمیته مشترک شوراهای مدیریت بلایای شهرها) در راستای انجام وظایف تحت صلاحیت خود ارائه کند [۱۲].

ترویج همه‌جانبه اقدامات مقابله با بلایا از دیگر وظایف شورای مرکزی مدیریت بلایا در ژاپن است که موارد زیر را در بر می‌گیرد:

تقویت خواهد شد. وزیر دولت در مدیریت بلایا که مسئولیت هماهنگی و همکاری بین سازمان‌های دولتی مرتبط در موضوعات ملی را بر عهده دارد، به عنوان مدیر کل مدیریت بلایا موظف به برنامه‌ریزی سیاست‌های پایه مدیریت بلایا و واکنش به بلایای بزرگ مقیاس^۲ و همچنین انجام امور هماهنگی کلی است. برای آمادگی و پاسخ به بلایا، شورای ملی مدیریت بلایا به همراه نخست‌وزیر به عنوان رئیس و همه اعضای کابینه در مورد سیاست‌های حکومت مرکزی در مدیریت بلایا تصمیم‌گیری می‌کنند و چنین تصمیماتی توسط وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مربوطه اجرایی می‌شود. همچنین در صورت وقوع یک فاجعه در مقیاس بزرگ، دفتر کابینه ملزم به جمع‌آوری و انتشار اطلاعات دقیق، گزارش به نخست‌وزیر، ایجاد سیستم فعالیت‌های اضطراری از جمله تشکیل ستاد دولتی مدیریت بلایا،^۴ ایجاد هماهنگی کلی در اقدامات واکنش به بلایا در منطقه دچار فاجعه خواهد بود [۲۲]. نمودار زیر نشان‌دهنده ارتباط وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرتبط با مدیریت بلایا در ژاپن است.

❖ حمایت از قربانیان

- ارائه مشاوره به استان‌ها در مورد فعالیت‌های امدادی که باید بر اساس قانون امداد در بلایا^۱ انجام شود و تعیین یارانه برای پوشش بخشی از هزینه‌های آنها،
- اعطای یارانه به منظور پوشش بخشی از بودجه حمایتی استان‌ها برای قربانیان بلایا بر اساس قانون پشتیبانی از بازیابی معیشت قربانیان بلایا،^۲
- ترویج اقدامات شهرداری نظیر ایجاد فهرستی از قربانیان جهت حمایت کارآمد و مؤثر از آنان [۲۱].

۱-۱-۶. وزیر دولت در مدیریت بلایا

در زمان اصلاحات سیستم دولت مرکزی در سال ۲۰۰۱، یک وزیر دولتی برای مدیریت بلایا به منظور یکپارچه‌سازی و هماهنگی سیاست‌های مدیریت خطر بلایا، اقدامات وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها منصوب شد. با تعریف این نقش، فرض بر این بود که سیستم دولتی پیشگیری از بلایا از نظر سازمانی بیشتر

1. Act on Disaster Relief
2. Act on Support for Reconstructing Livelihoods of Disaster Victims
3. Large-Scale Disaster
4. Government's Disaster Management Headquarters



نمودار ۲. دفتر کابینه، وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرتبط با مدیریت بلایا در ژاپن [۲۲]





۲-۶. رهبری پشتیبانی مدیریت بلایا در مقیاس محلی؛ شورای محلی مدیریت بلایا در ژاپن

تقسیمات کشوری ژاپن مبتنی بر یک «سیستم دو رده‌ای»، براساس تقسیم کشور به پریفکچر^۲ (معادل استان در ایران) و شهرداری است. قلمرو کشور ژاپن به ۴۷ استان تقسیم می‌شود که استان‌ها خود به شهرها، شهرک‌ها و روستاها تقسیم می‌شوند که هر سه یک رده (سطح) محسوب می‌شوند. همچنین کشور ژاپن به هشت منطقه تقسیم می‌شود و استان‌ها درون مناطق گروه‌بندی می‌شوند، اما این مناطق هیچ نقش اداری و اجرایی ندارند [۲۳].

حکومت‌های محلی (استانداری‌ها و شهرداری‌ها) در ژاپن رکن مهم و ضروری در اداره این کشور به حساب می‌آیند. اصلاحات مرتبط با تمرکززدایی در سال ۱۹۹۹ در این کشور، مسئولیت‌های محلی را گسترش داد و در عین حال مداخله حکومت مرکزی را به حداقل رسانده است. حکومت‌های محلی از نظر سیاستگذاری در حوزه‌های مختلف مدیریتی و اجرایی تأثیرات قابل توجهی در مقیاس سرزمین دارند. همچنین نوآوری‌های سیاست‌های محلی در طیف وسیعی از حوزه‌های مدیریتی در سطح ملی و سرزمینی مورد استفاده قرار می‌گیرند [۲۴]. در کشور ژاپن به دلیل جایگاه و نقش آفرینی ویژه حکومت‌های محلی در مدیریت بلایا در مقیاس‌های محلی، شورای محلی مدیریت بلایا در دو گروه شورای استانی و شهری طبق قانون پایه مقابله با بلایا تشکیل می‌شوند. این شوراها عبارتند از: شورای مدیریت بلایای استان در استانداری‌ها و شورای مدیریت بلایای شهری در شهرداری‌ها.

۱-۲-۶. شورای مدیریت بلایای استان

براساس بند «۲» ماده (۱۴) قانون پایه مقابله با بلایا، شورای مدیریت بلایای استان^۳ اداره امور زیر را برعهده می‌گیرد:

- تدوین و اجرای برنامه مدیریت بلایای استان،
- بررسی مسائل مهم مربوط به مدیریت بلایا در استان مربوطه و ارائه مشاوره و نظر به استاندار،
- تنظیم ارتباطات و هماهنگی بین استانداری، سازمان‌های اداری محلی مربوطه، شهرداری‌های مربوطه، شرکت‌های عمومی تعیین شده و مربوطه و شرکت‌های دولتی محلی تعیین شده در امور

مربوط به تلاش‌های بازیابی بلایا.

در ماده (۱۵) این قانون بیان شده است که ریاست شورای مدیریت بلایای استان برعهده استاندار است که اداره و نظارت بر امور شورا را برعهده دارد. ترکیب اعضای این شورا به شرح زیر است:

■ رئیس یا سایر مقامات هر کدام از سازمان‌های اداری محلی تعیین شده که به طور کلی یا جزئی صلاحیت مربوط به حوزه استان مربوطه را دارد،

■ فرمانده کل نیروهای دفاع شخصی زمینی^۴ مستقر در استان مربوطه یا رئیس هر واحد یا سازمانی به نام فرمانده کل،

■ سرپرست شورای آموزش و پرورش استان مربوطه،

■ رئیس کل اداره پلیس کلان‌شهر یا رئیس ستاد پلیس استان مربوطه،

■ اشخاصی که توسط استاندار از بین مقامات استانی منصوب می‌شوند،

■ اشخاصی که از بین شهرداران و رؤسای سازمان‌های آتش‌نشانی فعال در محدوده استان مربوطه توسط استاندار منصوب می‌شوند،

■ افرادی که توسط استاندار از میان مسئولان و مقامات شرکت‌های دولتی یا شرکت‌های عمومی محلی منصوب می‌شوند،

■ اشخاصی که توسط استاندار از بین افراد متشکل از سازمان‌های داوطلبانه مدیریت بلایا یا افراد دارای دانش و تجربه مرتبط منصوب می‌شوند.

همچنین در صورت لزوم، در شورای مدیریت بلایای استان مشاوران متخصص به منظور بررسی مسائل فنی در شورا تعیین می‌شوند. این افراد توسط استاندار و از میان مقامات نهادهای مسئول در مدیریت بلایا یا اشخاص دارای تخصص مربوطه انتخاب می‌شوند. ذکر این نکته لازم است که امور ضروری مربوط به عملکرد شورای مدیریت بلایای استان براساس استانداردهای پیش‌بینی شده در دستور کابینه و به موجب آیین‌نامه استانی تعیین می‌شود.

۲-۲-۶. شورای مدیریت بلایای شهری^۵

در بند «۱» ماده (۱۶) قانون پایه مقابله با بلایا بیان شده است که شورای مدیریت بلایای شهری به منظور تدوین برنامه مدیریت بلایا برای شهرداری و پیشبرد اجرای برنامه و نیز ارائه مشاوره به

1. Local Disaster Management Council
2. Prefecture
3. Prefectural Disaster Management Council
4. Chief of Japan Ground Self-Defense Force
5. Municipal Disaster Management Council



استانداردی اطلاع‌رسانی شود. امور ضروری مربوط به کمیته مشترک شوراهای مدیریت بلایای محلی به دستور کابینه تعیین می‌شود. همچنین ماده (۲۱) قانون پایه مقابله با بلایا به موضوع درخواست همکاری از سازمان‌های اداری ذی‌ربط اشاره دارد و بیان می‌کند که شورای مدیریت بلایای استان و شورای مدیریت بلایای شهر و یا کمیته مشترک شوراهای مدیریت بلایای استان یا شهر، در صورت لزوم و برای انجام وظایف تحت صلاحیت خود می‌توانند مطالب یا اطلاعات، نظر یا سایر همکاری‌های لازم را از رؤسای نهادهای مسئول در مدیریت بلایا و سایر طرف‌های ذی‌نفع درخواست کنند. از طرفی ماده (۲۲) قانون پایه مقابله با بلایا در روابط بین شوراهای محلی در مدیریت بلایا ذکر کرده است که این شوراهای باید در انجام وظایف تحت صلاحیت خود با یکدیگر همکاری کنند. شورای مدیریت بلایای استان می‌تواند توصیه‌های لازم را به شوراهای مدیریت بلایای شهر در رابطه با انجام وظایف تحت صلاحیت این شورا ارائه دهد [۱۲].

شهردار در امور مهم مربوط به مدیریت بلایا در شهرداری ایجاد می‌شود. وظایف و صلاحیت‌های شورای مدیریت بلایای شهری به تبعیت از شورای مدیریت بلایای استان و وظایف تحت صلاحیت آن به موجب مصوبه شهرداری تعیین می‌شود.

۳-۲-۶. کمیته مشترک شوراهای محلی مدیریت بلایا

طبق بند «۱» ماده (۱۷) قانون پایه مقابله با بلایا، کمیته مشترک شوراهای محلی مدیریت بلایا در صورت لزوم به‌طور مشترک بین استانداری‌ها یا شهرداری‌ها تشکیل می‌شود که هدف آن تدوین برنامه مدیریت بلایای مشترک میان چند استان یا چند شهر است. استانداری‌ها و شهرداری‌ها می‌توانند پس از بحث و بررسی، اساسنامه‌ای تنظیم کنند و کمیته مشترک شوراهای مدیریت بلایای استان یا شهر را تشکیل دهند. ضروری است قبل از تشکیل کمیته مشترک شوراهای مدیریت بلایای استان به نخست‌وزیر و در صورت تشکیل کمیته مشترک شوراهای مدیریت بلایای شهری به

۷. رهبری عملیاتی مدیریت بلایا در مقیاس ملی و محلی؛ ستاد مدیریت بلایا در ژاپن

برای ارتقای مدیریت بلایا ضروری بدانند، می‌تواند ستادی با عنوان ستاد مدیریت بلایای استان را براساس مفاد برنامه مدیریت بلایای استان تعریف و ایجاد کند. استاندار در این ستاد به‌عنوان رئیس انجام وظیفه می‌کند. اعضا و دستیار رئیس و سایر مقامات ستاد مدیریت بلایا در استان از طرف استاندار تعیین و منصوب می‌شوند. بند «۴» ماده مذکور اشاره می‌کند که ستاد مدیریت بلایا امور زیر را براساس مفاد برنامه مدیریت بلایای استان انجام می‌دهد:

- جمع‌آوری اطلاعات مربوط به فاجعه در هر منطقه‌ای از استان مربوطه،
- تدوین خط‌مشی جهت اجرای دقیق و سریع اقدامات مدیریت بلایا و اقدامات اضطراری کنترل بلایا در هر منطقه‌ای از استان،
- تسهیل ارتباط و هماهنگی‌های مورد نیاز در رابطه با مدیریت بلایا و اقدامات اضطراری کنترل بلایا در هر منطقه‌ای از استان میان استانداری، سازمان‌های اداری محلی تعیین شده، حکومت‌های محلی مربوطه، شرکت‌های دولتی محلی تعیین شده،

به‌طور کلی ستاد مدیریت بلایا در ژاپن جهت اجرای دقیق و سریع اقدامات مدیریت بلایا و کنترل اضطراری بلایا در راستای خط‌مشی‌ها و سیاست‌های مدیریت بلایا در دو سطح ملی و محلی تشکیل می‌شود. این ستاد در سطح ملی جهت ایجاد هماهنگی کلی در اقدامات واکنش به بلایا در یک منطقه گسترده دچار فاجعه به ریاست وزیر دولت در مدیریت بلایا تشکیل می‌شود. ستاد محلی مدیریت بلایا نیز در دو مقیاس محلی استانداری‌ها و شهرداری‌ها تشکیل می‌شود. همچنین انواع دیگری از ستادها با عناوین ستاد مدیریت بلایای خاص^۱، ستاد مدیریت بلایای بزرگ مقیاس^۲ و ستاد مدیریت بلایای شدید^۳ وجود دارد که در صورت ضرورت و به تشخیص کابینه ژاپن تشکیل می‌شود [۲۵].

۱-۷. ستاد مدیریت بلایای استان^۴

طبق بند «۱» ماده (۲۳) قانون پایه مقابله با بلایا، در مواردی که بلایای رخ داده مربوط به یک استان یا یک منطقه از آن باشد یا احتمال وقوع آن در استان وجود داشته باشد، در صورتی که استاندار

1. Specified Disaster Management Headquarters
2. Extraordinary Disaster Management Headquarters
3. Extreme Disaster Management Headquarters
4. Prefectural Disaster Management Headquarters

مدیریت بلایا یا کنترل اضطراری بلایا در هر منطقه‌ای از استان. همچنین سایر موارد ضروری در ستاد مدیریت بلایای استان به موجب مصوبه استانداری تعیین می‌شود. تصویر زیر عملیات مدیریت اضطراری انجام شده توسط ستادهای ملی و محلی پس از زلزله کوماموتو در سال ۲۰۱۶ را در ژاپن نشان می‌دهد [۱۲] و [۲۶].

■ تشکیل ستاد مدیریت بلایای استان برای انجام بخشی از امور ستاد در محل دچار فاجعه توسط استاندار براساس مفاد برنامه مدیریت بلایای استان،
■ ارائه دستورات لازم رئیس ستاد مدیریت بلایای استان به پلیس استان یا شورای آموزش و پرورش استان در راستای اجرای اقدامات

تصویر ۱. فرایند انجام عملیات مدیریت اضطراری توسط ستادهای ملی و محلی پس از زلزله کوماموتو در سال ۲۰۱۶ [۲۶]



در این ستاد فعالیت می‌کند. طبق بند «۳» ماده مذکور دستیار رئیس، اعضای ستاد و سایر مسئولین ستاد مدیریت بلایای شهری توسط شهردار مربوطه از میان مسئولین شهرداری مربوطه یا رئیس آتش‌نشانی که صلاحیت حوزه شهرداری ذی‌ربط را دارند، منصوب می‌شوند. در بند «۴» این ماده بیان شده است که ستاد مدیریت بلایای شهری، امور زیر را طبق مفاد برنامه مدیریت بلایای شهری

۲-۷. ستاد مدیریت بلایای شهری^۲
در این زمینه بند «۱» ماده (۲-۲۳) قانون پایه مقابله با بلایا بیان می‌کند در مواردی که بلایای رخ داده مربوط به یک منطقه از یک شهرداری باشد یا احتمال وقوع آن پیش‌بینی شده باشد، در صورت صلاحدید شهردار، ستاد مدیریت بلایای شهری طبق مفاد برنامه مدیریت بلایای شهری تشکیل می‌شود و شهردار در سمت رئیس

1. Kumamoto Earthquake
2. Municipal Disaster Management Headquarters



انجام می‌دهد:

■ جمع‌آوری اطلاعات فاجعه رخ داده در هر منطقه‌ای از شهرداری،
 ■ تدوین خط‌مشی برای اجرای دقیق و سریع اقدامات مدیریت بلایا و کنترل اضطراری بلایا در هر منطقه‌ای از شهرداری و اجرای مدیریت بلایا و اقدامات کنترل اضطراری بلایا در راستای خط‌مشی‌های تدوین شده.

در این مورد، ستاد مدیریت بلایای شهری باید تلاش کند تا در صورت لزوم از هماهنگی با نهادهای مسئول در مدیریت بلایا اطمینان حاصل کند. علاوه بر این در بند «۵» این ماده قانونی اشاره شده است، شهردار می‌تواند مطابق احکام برنامه مدیریت بلایای شهری، ستاد مدیریت بلایای شهری را در محل دچار فاجعه ایجاد کند. براساس بند «۶» نیز رئیس ستاد مدیریت بلایای شهری می‌تواند در راستای اجرای اقدامات مدیریت بلایا یا کنترل اضطراری بلایا در هر منطقه‌ای از شهرداری، دستورات لازم را به شورای آموزش و پرورش شهرداری مربوطه ارائه دهد. همچنین سایر امور ضروری ستاد مدیریت بلایای شهری به موجب مصوبه شهرداری مقرر می‌شود [۱۲].

۷-۳-۲. ستاد مدیریت بلایای خاص، بلایای بزرگ مقیاس و بلایای شدید

طبق ماده (۳-۲۳) در مواردی که فاجعه‌ای خطرات و آسیب‌های سهمگینی داشته باشد، با توجه به شرایط منطقه دچار فاجعه، نخست‌وزیر می‌تواند به‌طور موقت ستاد مدیریت بلایای خاص را در دفتر کابینه ایجاد کند. هنگامی که ستاد مدیریت بلایای خاص ایجاد می‌شود، نخست‌وزیر باید فوراً نام، حوزه صلاحیت، محل و مدت تأسیس ستاد را به اطلاع عموم برساند. هنگامی که این ستاد نیز لغو شود، نخست‌وزیر باید فوراً در این مورد اطلاعیه عمومی بدهد. در بند «۱» ماده (۴-۲۳) نیز ذکر شده است که رئیس ستاد مدیریت بلایای خاص از میان وزیر دولت در مدیریت بلایا و سایر وزرای کشور منصوب می‌شود. دستیار رئیس ستاد در صورت لزوم از طرف رئیس، وظایف وی را انجام می‌دهد. همچنین دستیار رئیس ستاد مدیریت بلایای خاص، اعضای ستاد و سایر مقامات در این ستاد توسط نخست‌وزیر از میان مقامات دبیرخانه

کابینه، دفتر کابینه یا سایر سازمان‌های اداری تعیین شده، رؤسا یا مقامات سازمان‌های اداری محلی تعیین می‌شوند. نخست‌وزیر باید تشکیل این ستاد را به مجلس شورای ملی ژاپن گزارش دهد. وظیفه و صلاحیت ستاد مدیریت بلایای خاص طبق ماده (۵-۲۳) شامل موارد زیر است:

- مسائل مربوط به تدوین خط‌مشی برای اجرای دقیق و سریع اقدامات اضطراری کنترل بلایا،
- مسائل مربوط به هماهنگی کلی اقدامات اضطراری کنترل بلایا ذیل یک برنامه مدیریت بلایا در حوزه صلاحیت ستاد میان رؤسای نهادهای مسئول در مدیریت بلایا،
- مسائل مربوط به اجرای اقدامات اضطراری در زمان وقوع یک فاجعه خاص.

۱-۳-۷. اختیارات رئیس ستاد مدیریت بلایای خاص

طبق بند «۲» ماده (۷-۲۳) هنگامی که رئیس ستاد مدیریت بلایای خاص، اجرای دقیق و سریع اقدامات اضطراری کنترل بلایا را در حوزه صلاحیت ستاد ضروری تشخیص دهد، می‌تواند در حد ضرورت دستورات لازم را به رؤسای نهادهای مسئول در مدیریت بلایا اعلام کند. مطابق بند «۳» این ماده، هنگامی که رئیس ستاد مدیریت بلایای خاص، اجرای دقیق و سریع اقدامات کنترل اضطراری بلایا را در حوزه صلاحیت ستاد ضروری بداند، می‌تواند مطالب یا اطلاعات، نظرات یا سایر همکاری‌های لازم را از رؤسای نهادهای مسئول در مدیریت بلایا و سایر اشخاص درخواست کند. همچنین هنگامی که ستاد مدیریت بلایای خاص در محل ایجاد شود، رئیس ستاد مدیریت بلایای خاص می‌تواند بخشی از اختیارات را به رئیس ستاد مدیریت بلایای خاص در محل تفویض کند. گفتنی است که مبنی بر بند «۱» ماده (۴-۲۴) قانون پایه مقابله با بلایا در مواردی که فاجعه بزرگ مقیاس رخ داده یا احتمال وقوع آن وجود داشته باشد، ستاد مدیریت بلایای بزرگ مقیاس و طبق بند «۱» ماده (۲-۲۸) در مواردی که یک فاجعه استثنایی با ماهیت بسیار غیرمعمول یا ویرانگر رخ داده یا احتمال وقوع آن وجود داشته باشد، ستاد مدیریت بلایای شدید جهت اجرای اقدامات اضطراری کنترل به‌ترتیب ستاد مدیریت بلایای خاص توسط کابینه ژاپن تشکیل خواهد شد [۱۲].

۸. سیستم مدیریت بلایای حکومت‌های محلی^۱

دانشگاهی، مقامات اداری استانداری‌ها و شهرداری‌هاست. استخراج و ساختاردهی تمام فعالیت‌های لازم در مراحل مدیریت بلایا مانند تخلیه، نجات، بازسازی و بازیابی، تعریف روابط و توالی تمام فعالیت‌های مربوط به آن، وارد کردن تمام فعالیت‌های ساختاریافته در نرم‌افزار مدیریت پروژه، تخمین و ورودی حجم کار، تخمین مدت زمان و منابع لازم هر فعالیت، بررسی محدودیت‌ها مانند زمان، هزینه، منابع و همچنین نظرات ساکنان در مورد عملکرد شهرداری‌ها مواردی هستند که همگی در سیستم مدیریت بلایای حکومت‌های محلی ژاپن مورد توجه قرار می‌گیرند [۲۷].

باین اوصاف، شهرداری‌ها بیش از استانداری‌ها در ژاپن مسئولیت اصلی مدیریت بلایا را برعهده دارند، مسئولیت‌هایی مانند تدوین برنامه‌های مدیریت بلایای محلی، اجرای عملیات اضطراری و امدادی پاسخ و مقابله با بلایا، ایجاد سیستم‌های هشداردهنده، صدور دستور تخلیه و نیز اجرای برنامه‌های بازیابی و بازسازی بعد از بلایا برعهده آنهاست. به‌بیانی دیگر، شهرداری‌ها به‌عنوان بازیگر اصلی مدیریت بلایا در ژاپن دارای مسئولیت‌های مشترک و نقش‌های متمایز و مکمل هستند.

پس از زلزله و سونامی بزرگ شرق ژاپن در سال ۲۰۱۱، مدیریت بلایای طبیعی از جمله برنامه‌ریزی قبل از وقوع، عملیات نجات، تلاش‌های بازیابی و بازسازی به یک اولویت اصلی در ژاپن تبدیل شد. تلاش‌های مدیریت بلایا به‌طور ویژه بر این امر تمرکز داشت که استانداری‌ها و شهرداری‌ها در خط مقدم هر نوع فاجعه در حال وقوع قرار گیرند. فعالیت‌ها و رویه‌های لازم در هر مرحله از مدیریت بلایا که توسط استانداری‌ها و شهرداری‌ها انجام می‌گیرد، سیستم مدیریت بلایای حکومت محلی نامیده می‌شود. در این سیستم هر گونه از اقدامات هماهنگی، برنامه‌های پیشگیری از بلایا، برنامه‌های جستجوی آوار و دفن قربانیان، برنامه‌های ساخت مسکن موقت، برنامه‌های تخلیه، تهیه فهرست و تعیین تعداد قربانیان، تعداد ساختمان‌های فرو ریخته، میزان آوار و برنامه‌های بازیابی و بازسازی برعهده شهرداری‌ها و استانداری‌ها قرار داده شده است. در سال ۲۰۱۶، کمیته مدیریت ساخت و ساز جامعه مهندسين عمران ژاپن،^۲ کمیته‌ای فرعی با ماهیت پژوهشی تشکیل داد تا بتواند سیستم مدیریت بلایای حکومت‌های محلی را توسط شهرداری‌ها و استانداری‌ها اجرایی کند. این کمیته فرعی متشکل از پژوهشگران

۹. سیستم هماهنگی فعالیت‌های مدیریت بلایا

نجات، کمک‌های اولیه، پزشکی و وسایل اضطراری میان سازمان‌های مختلف و دخیل در مدیریت بلایا مانند پلیس، آتش‌نشانی، گارد ساحلی ژاپن و نیروهای دفاع شخصی انجام می‌شود. همان‌طور که اشاره شد ستاد مدیریت بلایا در محل فاجعه ممکن است برای هماهنگی سریع بین نهادهای محلی آسیب‌دیده و جمع‌آوری اطلاعات و درخواست‌ها از بخش‌های مربوطه و انجام صحیح فعالیت‌های واکنش اضطراری با توجه به نیازهای افراد آسیب‌دیده ایجاد شود.

برای نمونه، ستاد مدیریت بلایا در محل در مناطق آسیب‌دیده در تجربه زلزله و سونامی بزرگ شرق ژاپن در سال ۲۰۱۱، بارش برف سنگین زمستانی در سال ۲۰۱۴، باران‌های شدید در اوت ۲۰۱۴ و فوران کوه آنتاک در سال ۲۰۱۴ ایجاد شد. با برگزاری جلسات مشترک

شهرداری‌ها در صورت وقوع بلایا عمدتاً درگیر انجام اقدامات کنترل اضطراری بلایا خواهند بود، زیرا شهرداری‌ها نزدیک‌ترین واحد به عرصه واقعی و میدانی بلایا و ساکنان هستند. اما زمانی که انجام اقدامات گسترده‌تر منطقه‌ای ضروری باشد، مدیریت استان وارد عمل خواهد شد. همچنین در صورت وقوع یک فاجعه در مقیاس بزرگ و فراتر از توانایی نهادهای عمومی محلی، حکومت مرکزی جهت پشتیبانی و هماهنگی نهادهای محلی وارد عمل خواهد شد. به این معنا که در سطح ملی، ستاد مدیریت بلایای شدید یا ستاد مدیریت بلایای بزرگ مقیاس (تشکیل شده توسط کابینه) به‌منظور جمع‌آوری سریع اطلاعات بلایا از وزارتخانه‌های ذی‌ربط و نهادهای عمومی محلی آسیب‌دیده از فاجعه تشکیل می‌شود و هماهنگی کلی برای امداد و

1. Local Government Disaster Management System (LGDMS)
2. The Construction Management Committee of the Japan Society of Civil Engineers

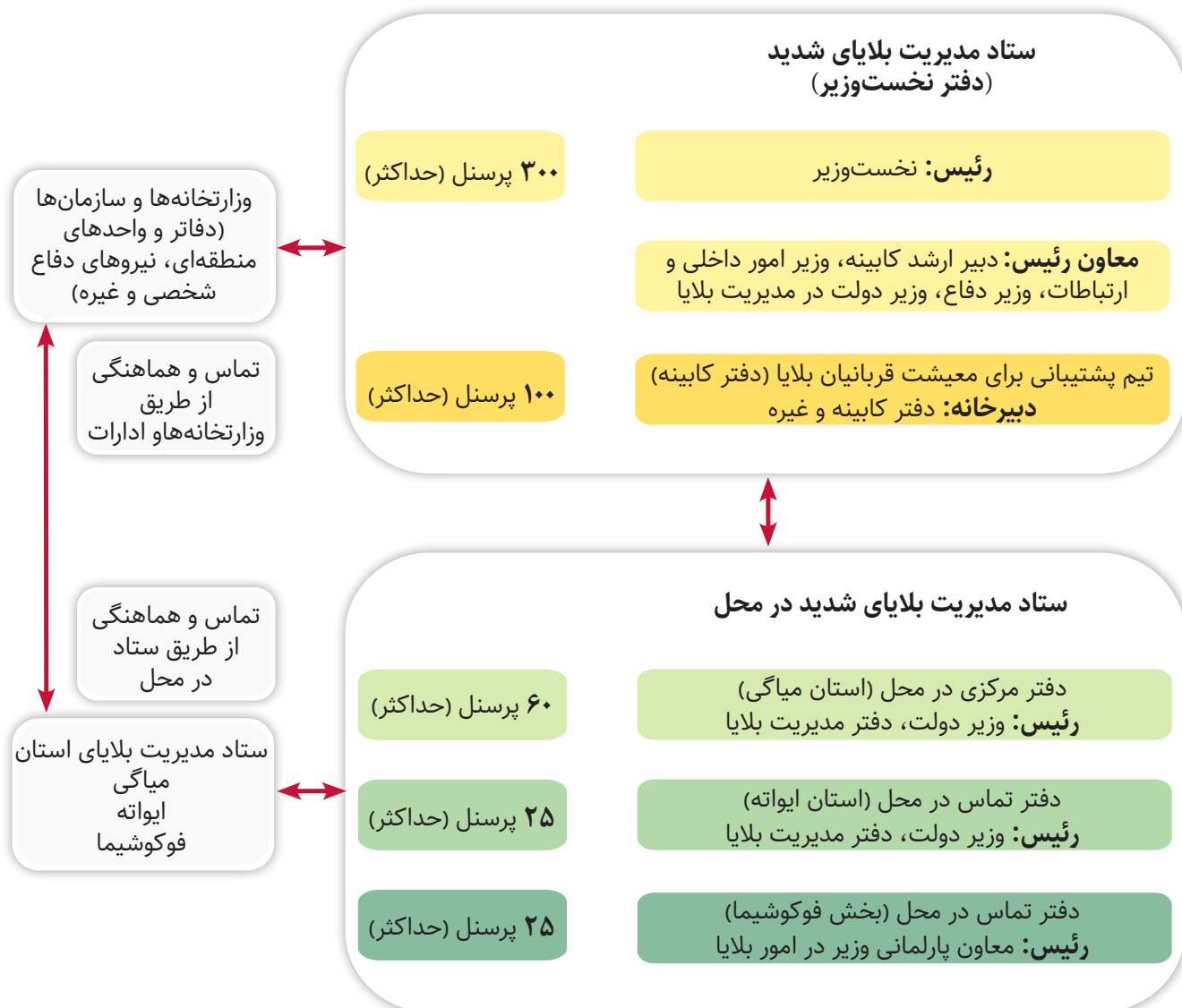


نقش ستاد مدیریت بلایا در محل افزوده شد. نمودار زیر مثالی از سیستم هماهنگی بین حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی در زلزله و سونامی بزرگ شرق ژاپن را نشان می‌دهد [۲۸].

با همکاری ستاد مدیریت بلایای محلی در مناطق آسیب‌دیده، دولت ژاپن توانست در نزدیک‌ترین نقطه به فاجعه، به درخواست‌های محلی آسیب‌دیدگان پاسخ دهد. به این ترتیب، بعد از این تجربه بر اهمیت

نمودار ۳. سیستم هماهنگی بین حکومت‌های مرکزی و محلی (در مورد زلزله و سونامی بزرگ شرق ژاپن) [۲۸]

سیستم هماهنگی بین حکومت‌های مرکزی و محلی (در زلزله و سونامی بزرگ شرق ژاپن)



۱۰. سایر ارکان مدیریت بلایا در ژاپن



در حین و بعد از بلایا، چگونگی ظرفیت‌سازی و اشتراک‌گذاری اطلاعات بلایا را پوشش می‌دهند [۲۹].

۱۰-۳. وزارت‌تخانه‌ها

وزارت‌تخانه‌ها در ژاپن طیف وسیعی از طرح و برنامه جهت حمایت‌های مالی و اجرایی از حکومت‌های محلی در مدیریت بلایا را تدوین می‌کنند. به‌عنوان مثال، وزارت‌تخانه‌ها بارانه‌هایی را برای زیرساخت‌های پیشگیری از سیل، جستجو و نجات، تهیه کالاهای امدادی در مرحله واکنش، پناهگاه‌ها، بهبود زندگی روزمره برای مردم و صنعت و برنامه‌های بازسازی بعد از فاجعه اعطا می‌کنند. همچنین وزارت‌تخانه‌ها تیم‌های تخصصی و مورد نیاز حکومت‌های محلی را در مواقع بروز فاجعه و قبل و بعد از فاجعه در اختیار آنان قرار می‌دهند [۳۰].

۱۰-۱. کمیته‌های ویژه مجلس شورای ملی برای مدیریت بلایا
مجلس شورای ملی در ژاپن کمیته ویژه‌ای را برای مدیریت بلایا در سال ۱۹۶۱ تأسیس کرد. این کمیته موسوم به کمیته ویژه مدیریت خطر / کنترل بلایا، به بررسی مسائل مربوط به بلایا و اقدامات متقابل در برابر بلایا و به‌منظور نظارت بر روندها، تغییر و تحولات در این حوزه می‌پردازد.

۱۰-۲. کمیته‌های پژوهش‌های فنی

شورای مرکزی مدیریت بلایا کمیته‌هایی را برای مطالعه مسائل فنی در حوزه مدیریت بلایا تشکیل داده است. این کمیته‌ها مانند کمیته ویژه مدیریت خطر / کنترل بلایا، حوزه‌های مختلفی از جمله برآورد خسارت بلایای بزرگ مقیاس، بررسی اقدامات متقابل

جدول ۱. تیم‌های تخصصی برای حمایت از شهرداری‌های دچار فاجعه

تیم‌ها	وزارت‌تخانه یا سازمان
نیروی دفاع شخصی ژاپن	وزارت دفاع ^۱
سازمان آتش‌نشانی و مدیریت بلایا ^۳ (تیم‌های واکنش اضطراری آتش‌نشانی) ^۴	وزارت امور داخلی و ارتباطات ^۲
واحدهای نجات اضطراری بین‌استانی ^۵	سازمان ملی پلیس ^۵
تیم کمک‌های پزشکی در بلایا ^۸	وزارت بهداشت، کار و رفاه ^۷
نیروی کنترل اضطراری فنی ^{۱۰}	وزارت زمین، زیرساخت، حمل‌ونقل و گردشگری ^۹

1. Ministry of Defense
2. Ministry of Internal Affairs and Communications
3. Fire and Disaster Management Agency
4. Emergency Fire Response Teams
5. National Police Agency
6. Inter Prefectural Emergency Rescue Units
7. Ministry of Health, Labor and Welfare
8. Disaster Medical Assistance Team
9. Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism
10. Technical Emergency Control Force



۴-۱۰. سازمان بازسازی

سازمان بازسازی^۱ که در فوریه سال ۲۰۱۲ پس از زلزله و سونامی بزرگ شرق ژاپن به طور مستقیم زیر نظر کابینه تأسیس شد، سیاست‌های ملی بازیابی و بازسازی را تدوین و به عنوان «برج مراقبت و کنترل»^۲ برای حکومت‌های محلی عمل می‌کند تا آنها نیازی به درخواست حمایت مالی جداگانه از وزارتخانه‌هایی که وظیفه اجرای برنامه و سیاست‌های ابلاغی حوزه مدیریت بلایا را دارند، نداشته باشند. نقش اصلی سازمان بازسازی در ژاپن، هماهنگی فعالیت‌های بازسازی و همکاری با حکومت‌های محلی است و نه اجرا. در واقع این سازمان به تسریع بازسازی و احیای ساختاری مناطق آسیب‌دیده در راستای اجرای سیاست‌های

دولت و مدیریت هماهنگی استراتژی‌های بازسازی بین شاخه‌های مختلف دولت در سطح ملی و محلی می‌پردازد [۳۱].

۵-۱۰. بخش خصوصی

حکومت‌های محلی می‌توانند جهت بهبود و تسریع اقدامات مختلف مدیریت بلایا در ژاپن توافق‌نامه‌هایی را با بخش‌های خصوصی به انجام برسانند. از بخش خصوصی در ژاپن انتظار می‌رود در اقدامات پاسخ به بحران در زمینه‌های تخصصی مانند لجستیک، ساخت‌وساز، خدمات پزشکی و پخش و توزیع کالاها مشارکت داشته باشد. همچنین، استانداری‌ها و شهرداری‌ها می‌توانند از کالاها و مواد ذخیره شده در سوپرمارکت‌ها، داروخانه‌ها، بیمارستان‌ها و ... استفاده کنند [۳۲].

۱۱. گزارش رسمی دولت در مورد مدیریت بلایا^۳

گزارش به میزان بودجه ملی اختصاص داده شده به برنامه‌های مدیریت و کاهش خطر بلایا نیز اشاره می‌شود. در حال حاضر، آخرین گزارش رسمی دولتی ارائه شده به مجلس شورای ملی در ژاپن درباره باران شدید در ۱ ژوئیه ۲۰۲۱ است [۳۳].

کابینه ژاپن، مطابق با قانون پایه مقابله با بلایا، سالیانه گزارشی به نام «گزارش رسمی دولتی» را به مجلس شورای ملی ارائه می‌کند که شامل نمای کلی از بلایای رخ داده در ژاپن، داده‌های آماری مختلف و اقدامات صورت گرفته در مدیریت بلایا توسط دولت است. در این

۱۲. نتیجه‌گیری

و قاطع دستورات و تکالیف در مواقع وقوع بلایاست و به دلیل تأثیرگذاری آن، هماهنگی، همراهی و پشتیبانی نهادی در مدیریت بلایا در سطح سرزمین به درستی انجام می‌گیرد. افزون بر این، وزیر دولت در مدیریت بلایا دومین عضو در حوزه ریاست این شورا است. به طور کلی مهم‌ترین تحول در مدیریت بلایا در ژاپن، معرفی وزیر دولت برای مدیریت بلایا بود که این پست جدید به منظور ارتقای یکپارچگی و هماهنگی سیاست‌های مدیریت بلایا میان سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌های متعدد ایجاد شد. هدف از تعریف و ایجاد چنین پستی در کابینه ژاپن غلبه بر بخشی‌گرایی بروکراتیک در هنگام مدیریت بلایا بیان شده است.

در ضمن مقیاس محلی رهبری پشتیبانی در شورای محلی مدیریت

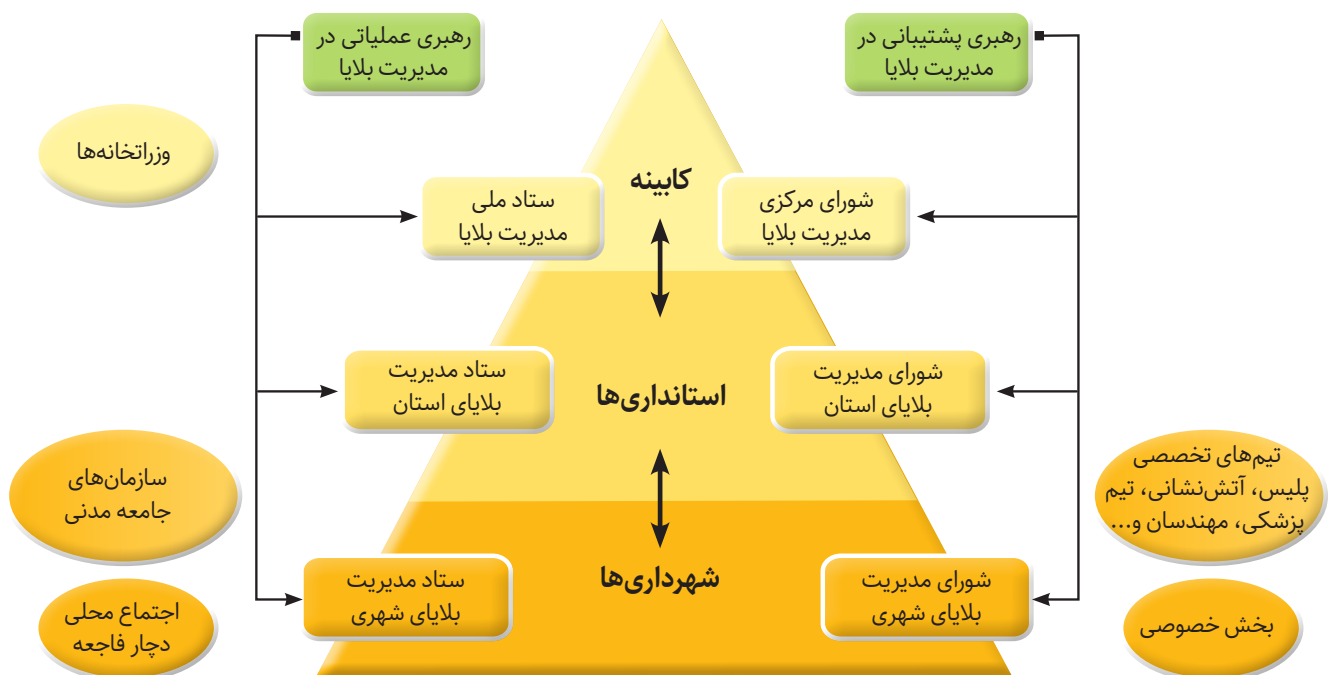
در راستای مدیریت کارآمد بلایا در ژاپن، حکومت مرکزی، حکومت‌های محلی، وزارتخانه‌ها و طیف گسترده‌ای از سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و محلی تعیین شده و مرتبط، برنامه‌های مدیریت بلایا را بر اساس قانون پایه مقابله با بلایا به اجرا درمی‌آورند. جایگاه و ارکان مدیریت بلایا در ژاپن به دو دسته رهبری پشتیبانی و رهبری عملیاتی تقسیم می‌شود. رهبری پشتیبانی در مدیریت بلایا در این کشور در دو مقیاس ملی و محلی وجود دارد. مقیاس ملی رهبری پشتیبانی موسوم به شورای ملی مدیریت بلایا در ژاپن به ریاست نخست‌وزیر در کابینه تشکیل می‌شود که این امر حاکی از جدی شمرده شدن بلایا و همچنین اقتدار نهادی و جایگاه عالی اداری - سیاسی مدیریت بلایا در این کشور جهت اجرای سریع

1. The Reconstruction Agency
2. Control Tower
3. White Paper on Disaster Management

محلّی به ریاست استاندار و شهردار است. ستادهای مذکور دارای صلاحیت، اختیار و شایستگی برای تدوین، هماهنگی و اجرای دقیق و سریع اقدامات مدیریت بلایا در مراحل مختلف پیشگیری، مقابله و بازیابی و همچنین مسئولیت‌های کنترل اضطراری بلایا در راستای خط‌مشی‌ها و سیاست‌های پایه مدیریت بلایا هستند. نکته مهم در خصوص ستادهای ملی و محلّی مدیریت بلایا در ژاپن این است که ستادهای مذکور در محل فاجعه تشکیل می‌شوند و از توانایی و اقتدار بسیج منابع، امکانات و نهادهای مختلف جهت مقابله با بلایا برخوردار هستند. در این میان نیز وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی دخیل در مدیریت بلایا در ژاپن مکانیسم‌هایی را برای بسیج و همراهی تیم‌های تخصصی در مدیریت بلایا ایجاد و طراحی کرده‌اند. چارچوب جایگاه و ارکان مدیریت بلایا در ژاپن را می‌توان به این گونه نشان داد.

بلایا در دو سطح استانی و شهری تجلی می‌یابد که به دلیل جایگاه ویژه و قانونی استانداری‌ها و شهرداری‌ها (حکومت‌های محلّی) در حوزه‌های مختلف تصمیم‌گیری و اداره محلّی، اقتدار و هماهنگی پشتیبانی نهادی در مدیریت بلایا در استان‌ها و شهرهای ژاپن توسط شوراهای مذکور در سطح محلّی شکل می‌گیرد. ریاست شوراهای محلّی در مقیاس استان بر عهده استاندار و در مقیاس شهری بر عهده شهردار است. هر دو سطح ملی و محلّی شوراهای مدیریت بلایا در ژاپن به تدوین سیاست‌های پایه و برنامه‌های مدیریت بلایا، هماهنگی کلی اقدامات مقابله با بلایا، اعلام وضعیت اضطراری بلایا و ... می‌پردازند و تمامی نهادها و سازمان‌های ذی‌ربط در مقیاس ملی و محلّی ملزم و پایبند به اجرای سیاست‌ها، دستورات و برنامه‌های تعیین شده هستند. اماره‌بر عملیاتی در مدیریت بلایا در ژاپن شامل ستادهای مدیریت بلایا در سطح ملی به ریاست وزیر دولت در مدیریت بلایا و در سطح

تصویر ۲. چارچوب جایگاه و ارکان مدیریت بلایا در ژاپن



مأخذ: نگارنده.

قرار خواهند گرفت. بنابراین اصول راهنمای حاصل از خوانش و بررسی جایگاه و ارکان مدیریت بلایا در ژاپن به شرح زیر هستند:

■ تفکیک رهبری و مدیریت بحران در ژاپن به دو بخش رهبری پشتیبانی و رهبری عملیاتی در دو مقیاس ملی و محلّی حکایت از

همانطور که در ابتدای گزارش ذکر شد، هدف از نگارش تجارب جهانی مدیریت بحران کسب اصول راهنمای مدیریت بحران است که پس از ارزیابی و آسیب‌شناسی مدیریت بحران در ایران جهت ترسیم الگوی مطلوب یا اصلاح الگوی فعلی مدیریت بحران در کشور مورد استفاده



تقسیم‌سازماندهی شده نقش‌ها و مسئولیت‌ها در این عرصه دارد. بدین معنا که نقش‌های تدوین سیاست‌ها، برنامه‌های پایه و همچنین نقش‌های هماهنگ‌کننده و اجرای دقیق و سریع اقدامات مدیریت بلایا را بازیگران مشخص و گوناگونی در مقیاس‌های مختلف ملی (کابینه) و محلی (استانداری‌ها و شهرداری‌ها) برعهده دارند.

■ مهم‌ترین ویژگی حکمرانی در مدیریت بلایا در مقیاس ملی در ژاپن این است که نقش و جایگاه هر دو رهبری پشتیبانی و عملیاتی در آن دارای اقتدار سیاسی-اداری است که هر کدام از این رهبری‌ها به ترتیب به شخص اول سیاسی-اداری در مملکت یعنی نخست‌وزیر و همچنین وزیر دولت در مدیریت بلایا در کابینه سپرده شده است. این ترتیبات برجستگی مدیریت بلایا، قرار گرفتن در رأس امور و حیاتی شمردن شدن چالش بلایا را در این کشور به اذهان متبادر می‌کند.

■ مقام وزیر دولت در مدیریت بلایا در کابینه ژاپن به عنوان وزیر هم‌رده با سایر وزرای کشور، در رأس رهبری عملیاتی در مدیریت بلایا فعالیت می‌کند که تعریف این نقش جدید در کابینه، به مثابه چاره‌اندیشی و تمهید مهم کابینه جهت ارتقای یکپارچگی و هماهنگی سیاست‌های مدیریت بلایا میان سایر وزارخانه‌ها و سازمان‌های متعدد و مرتبط در مدیریت بلایا و همچنین غلبه بر بخشی‌گرایی بروکراتیک در این حوزه است. وجود چنین وزیری در میان سایر وزرای کشور بیش از پیش ماهیت هماهنگ‌کنندگی مدیریت بلایا در ژاپن را نمایان و تقویت می‌کند.

■ دولت ژاپن به دلیل تجربیات مکرر در مدیریت و مقابله با بلایا، ترکیبی از سیستم‌های مدیریت اضطراری عمودی و افقی را توسعه داده است. به طور عمودی، هم دولت و هم حکومت‌های محلی اقدامات پیشگیری و پاسخ به بلایا را برعهده دارند که در صورت بروز بلایا به برنامه‌ریزی و هماهنگی می‌پردازند. به صورت افقی، وزارخانه‌ها و سازمان‌های مختلف دخیل در مدیریت بلایا در مقیاس ملی و محلی شبکه مشترک واکنش به بلایا را تشکیل می‌دهند و تحت هدایت «ستاد مدیریت بلایا» در سطوح ملی و محلی با یکدیگر همکاری می‌کنند.

■ در ژاپن در حوزه مدیریت بلایا شکلی از تمرکززدایی از نقش و مسئولیت‌های مقابله و مدیریت بلایا انجام شده که تمامی آنها به عرصه‌های واقعی و عملیاتی مدیریت بلایا یعنی حکومت‌های محلی (استانداری‌ها و شهرداری‌ها) واگذار شده است؛ جایگاه، اقتدار نهادی، اختیار، صلاحیت، قابلیت و مسئولیت‌های مهم حکومت‌های محلی به مثابه رهبران پشتیبان و عملیاتی در

مقیاس محلی نقشی متمایز و مکملی را به آنها در تمامی مراحل برنامه‌ریزی و مدیریت بلایا اعطا می‌کند. تدوین و اجرای برنامه‌ها، هماهنگی کامل نهادها و سازمان‌های دخیل در مراحل مدیریت بلایا، حضور در تمامی مراحل مدیریت بلایا اعم از انجام اقدامات پیشگیرانه مانند صدور مقررات، مجوزها، دستورالعمل‌ها، آموزش، مانورهای ایمنی، صدور و انتقال اطلاعات و هشدارها، فعالیت‌های تخلیه و نجات، تأمین و توزیع کالاهای اولیه در شرایط اضطراری، هماهنگی کلی بازیابی و احیای معیشت در مرحله بازیابی و بازسازی و همکاری با بخش خصوصی و سازمان‌های جامعه مدنی از وظایف مهم حکومت‌های محلی در مدیریت بلایا در ژاپن محسوب می‌شوند.

■ در تمامی بلایا، استانداری‌ها و به خصوص شهرداری‌ها بازیگران پیشرو در خط مقدم مدیریت و مقابله با بلایا هستند که با اقتدار، دانش و آگاهی ژرف خود در مورد شرایط و ویژگی‌های محلی استان یا شهر خود، نقش مهمی را در مدیریت بلایا در ژاپن ایفا می‌کنند و به بیانی دیگر اثر و نقش هم‌افزایی در مدیریت بلایا را برعهده دارند.

■ مدیریت بلایا در ژاپن تنها در صورت وقوع یک فاجعه بزرگ یا خاص که آثار زیان‌باری برای کل کشور داشته باشد، صورت متمرکزی می‌یابد و وجود قدرت واحد و متمرکز در مواجهه با چنین فجایعی ضروری تلقی می‌شود. در این صورت ستادهای مدیریت بلایای شدید، خاص و بزرگ مقیاس (در کابینه و محل فاجعه) با صلاحیت‌های نخست‌وزیر و ریاست وزیر دولت در مدیریت بلایا تشکیل می‌شود که در مراحل مختلف مدیریت بلایا مانند پیشگیری، مقابله و بازیابی و همچنین اقدامات کنترل اضطراری به فعالیت می‌پردازد.

■ وجود شورایی با نام «شورای ارتباطی پشتیبانی از تندرستی و سلامت بازماندگان» در بالاترین رده سیاستگذاری در مدیریت بلایا یعنی شورای مرکزی مدیریت بلایا، نشان می‌دهد که در ژاپن علاوه بر سلامتی جسمی بازماندگان در محیط بفرنج فاجعه، تأمین و حفظ سلامتی روحی و روانی آنان و ایجاد محیط امن روانی برای بازماندگان امری اولویت‌دار در افزایش کیفیت مدیریت بلایاست.

■ نکته قابل تأمل حاصل از بررسی مدیریت بلایا در ژاپن این است که قانون پایه مقابله با بلایا و سایر قوانین مرتبط به طور مکرر پس از هر یک از بلایای رخ داده و به ویژه بلایای بزرگ مقیاس و حصول درس‌ها و تجربه‌ها مورد بررسی، بازنگری و اصلاح قرار می‌گیرند.

■ گزیده اصلی درباره ماهیت مدیریت بحران در ژاپن این است که «مدیریت بحران در این کشور در ضمن داشتن هویتی ملی و متمرکز (مستقر در کابینه دولت)، بی‌کم و کاست محلی و غیرمتمرکز است».



- [1] G. S. V. V. T. G. A. Hetu SN, "A simulation framework for crisis management: Design and use", Simulation Modelling Practice and Theory, vol. 85, pp. 15-32, 2018.
- [2] T. a. T. C. Fener, "Leadership in crisis management: Separation of leadership and executive concepts", Procedia Economics and Finance, vol. 26, pp. 695-701, 2015.
- [۳] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مصطفی محقق، «مبانی قانونگذاری و برنامه‌ریزی راهبردی در مدیریت بحران»، تهران، ۱۴۰۰.
- [4] "Resilient Infrastructure and Communities", [Online]. Available: Resilient Infrastructure and Communities | Global Issues - JapanGov.
- [5] Japan spent decades making itself earthquake resilient. Here's how. (nationalgeographic.com).
- [6] S. M. P. Robert J. Pekkanen, "Japanese Politics: An Introduction", The Oxford Handbook of Japanese Politics, p. 1-C1.P63, 2021.
- [7] "Japan – Constitution, THE CONSTITUTION OF JAPAN", [Online]. Available: (kantei.go.jp).
- [8] "List of Ministers, State Ministers and Parliamentary Vice-Ministers, List of Ministers, State Ministers and Parliamentary Vice-Ministers", [Online]. Available: Cabinet Office Home Page (cao.go.jp).
- [9] N. S. a. K. S. Shoko Takemoto, "Learning from Megadisasters: A Decade of Lessons from the Great East Japan Earthquake", worldbank, Washington, 2021.
- [10] C. " r. r. p. Funck, "Mourn, Rebuild, Remember, Prepare: Messages of the 1995 Great Hanshin-Awaji Earthquake", Asia Pacific World, vol. 2, pp. 12-31, 2014.
- [11] Ise Bay typhoon of 1959, storm, Pacific Ocean [1959], Ise Bay typhoon of 1959 | Japan, Miyagi Prefecture & Disaster | Britannica.
- [12] "Basic Act on Disaster Management", [Online]. Available: Basic Act on Disaster Management - English - Japanese Law Translation.
- [13] "White Paper on Disaster Management (PDFs)", Special Feature. To Protect Our Lives from Large-Scale Disasters, SF1-1.pdf", cabinet office, tokyo, 2022.
- [14] "Disaster Management in Japan, Cabinet Office, Government of Japan, saigaipamphlet_je.pdf", July 2021. [Online]. Available: (bousai.go.jp).
- [15] "Disaster Management: Protecting Citizens from Disasters, What We Do: Disaster Management - Cabinet Office", [Online]. Available: (bousai.go.jp).
- [16] T. Ogata, "Disaster management in Japan", Japan Medical Association Journal, vol. 59(1), p. 27, 2016.
- [17] M. S. L. C. a. K. N. Gall, "Governance in Disaster Risk Management", Integrated Research on Disaster Risk, 2014.
- [18] "About the Cabinet Office, Important Councils", [Online]. Available: <https://www.cao.go.jp/en/importantcouncil.html>.
- [19] "Disaster Risk Reduction", Cabinet Office for Disaster Management, tokyo, 2020.
- [20] S. Saya, "Disaster Management Policy Framework", International Cooperation Division, Disaster Management Bureau, Cabinet Office of JAPAN, tokyo, 2018.
- [21] W. C. J. M. a. R. M. Myriam Abramson, "Coordination in Disaster Management and Response:", Naval Research Laboratory, vol. 5043, p. 162-175, 2007.
- [22] "Cabinet Office, Government of Japan (CAO)", [Online]. Available: <https://www.cao.go.jp/index-e.html>.
- [۲۳] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی، فاطمه سادات میراحمدی، «تقسیمات کشوری ژاپن: عقلانیت، سادگی و تلاش بی‌پایان برای تمرکززدایی کنترل شده از روابط مرکزی محلی»، تهران، ۱۳۹۷.
- [۲۴] دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، فرشته دستواره، «چگونگی تفکیک وظایف محلی از وظایف ملی در نظام‌های بسیط غیرمتمرکز»، تهران، ۱۴۰۲.
- [25] The Prime Minister in Action, Major Disaster Management Headquarters for the Heavy Rains That Began on July 1, Major Disaster Management Headquarters for the Heavy Rains That Began on July 1 (The Prime Minister in Action) | Prime Minister of Japan and His Cabinet (kantei.go.jp).
- [26] K. T. & K. Inaba, "The damage and reconstruction of the Kumamoto earthquake: an analysis on the impact of changes in expenditures with multi-regional input-output table for Kumamoto Prefecture", Journal of Economic Structures volume, vol. 20, 2022.
- [27] M. Ishiwatari, "Institutional Coordination of Disaster Management: Engaging National and Local Governments in Japan", Natural Hazards Review, vol. 22(1), 2021.
- [28] N. Aoki, "Inter-municipal Manpower Aid in Disaster Management, Japan", Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance, pp. 1-5, 2017.
- [29] S. Furukawa, An Institutional Framework for Japanese Crisis Management, Journal of Contingencies and Crisis Management, 8(1):3 - 14, 2002.
- [30] Resilient Infrastructure and Communities | Global Issues - JapanGov.
- [31] "Reconstruction Agency (Japan)", [Online]. Available: Reconstruction Agency.
- [32] Private sector experience in Japan: Supporting disaster preparedness for evacuations under COVID-19, Private sector experience in Japan: Supporting disaster preparedness for evacuations under COVID-19 | UNDRR.
- [33] Special Feature. To Protect Our Lives from Large-Scale Disasters, SF1-1.pdf (bousai.go.jp).

گزیده سیاستی

مدیریت مطلوب بحران در ژاپن با سپردن رهبری پشتیبانی بلایا به شخص اول سیاسی- اداری کشور در کابینه «نخست وزیر»، تعریف نقش «وزیر دولت در مدیریت بلایا» در رأس رهبری عملیاتی جهت غلبه بر بخشی‌گرایی بوروکراتیک و واگذاری مسئولیت‌های مهم تمامی مراحل مدیریت بلایا به حکومت‌های محلی حاصل شده است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ • صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ • پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir