



东京都地区防灾规划

—— 震灾篇

(2003年修订)

东京都防灾会议
袁一凡 译 王自法 校



地震出版社

东京都地区防灾规划

—— 震灾篇

(2003年修订)

东京都防灾会议

袁一凡 译 王自法 校

地震出版社

地震版 XT200400276

东京都地区防灾规划——震灾篇（2003年修订）

东京都防灾会议

袁一凡译 王自法校

责任编辑：李玲

责任校对：张晓梅

出版发行：地震出版社

北京民族学院南路9号

发行部：68423031 68467993

门市部：68467991

总编室：68462709 68423029

E-mail: seis@ht.rol.cn.net

邮编：100081

传真：88421706

传真：68467991

传真：68467972

经销：全国各地新华书店

印刷：北京地大彩印厂

版（印）次：2004年8月第一版 2004年8月第一次印刷

开本：787×1092 1/16

字数：500千字

印张：19.5

印数：0001～1000

书号：135028·3143

定价：60.00元

版权所有 翻印必究

（图书出现印装问题，本社负责调换）

前 言

日本国乃多灾之国。地震、火山、台风、暴雨、暴雪以及由此诱发的滑坡、泥石流灾害均有发生。由于地处太平洋板块、北美板块、菲律宾板块和欧亚板块的聚合地带，因此地震活动十分强烈。日本国土占世界陆地仅 0.25%，但 6 级以上地震却占全球 21%。上世纪百年中仅造成人员伤亡的破坏性地震有 143 次，7 级以上造成伤亡的强烈破坏性地震 57 次，在日本的诸多自然灾害中，地震灾害是众灾之首。

在长期与地震等自然灾害的斗争中，日本国政府和人民积累了丰富的经验，建立了行之有效的防灾管理、预防与应急救援运行体制。就抗御地震灾害来说，其中一项有效的措施是规定全国从中央到基层的各级政府以及大型企业（如管理和运营基础设施的公司企业）都要制定防灾规划，通过举办培训班和防灾演练等方式，让各部门、团体和公众熟悉掌握，而且每年还要根据情况变化修订。防灾规划规定了震前预防、震时救灾、震后重建的对策措施，在防震减灾中起重要作用。

东京都地区防灾规划是一个很好的范例，经过几十年的检查和修订，汲取阪神大地震等教训，规划的结构和内容逐步完善。它不仅覆盖了综合预防地震灾害的各个方面，而且针对东京都的城市结构特点（如特大城市归宅困难者的对策等），详细规定了可操作的具体措施，内容全面，特点突出，对策得当，措施详尽，值得借鉴。

我国也是地震多发国家。地震造成的伤亡人数 20 世纪居世界之首。党和政府一向重视防震减灾。现在我国处于经济高速发展时期，城市化进程加快。在发展的同时，必须注意减少灾害的伤亡和损失。《中华人民共和国防震减灾法》规定省市要根据情况制定防震减灾规划。我们在制定地区 and 企业的防震减灾规划时，东京都地区防灾规划是很好的参照。相信不仅对从事防震减灾工作的部门和管理技术人员大有助益，而且对城市规划和管理、基础设施建设、预防其他自然灾害和突发事件等无疑都有参考价值。

感谢东京都政府总务局综合防灾部提供本规划的原文。

招致方
= 00 の 1
の N

目 录

第一部 总 则

第一章 规划的方针.....	(3)
1.1 规划的目的.....	(3)
1.2 规划的前提.....	(3)
1.3 规划的修正.....	(3)
1.4 与其他法令为依据规划的关系.....	(3)
1.5 规划的熟练运用.....	(3)
第二章 防灾机构必须处理的业务和工作大纲.....	(4)
2.1 区市镇村.....	(4)
2.2 都政府.....	(4)
2.3 指定地方行政机关.....	(7)
2.4 自卫队.....	(8)
2.5 指定公共机构.....	(9)
2.6 指定地方公共机构.....	(10)
第三章 知事、都民和生产经营业者的基本责任和义务.....	(11)
第四章 东京的地形地质概况.....	(12)
4.1 东京的地形和地质.....	(12)
第五章 设定震害.....	(14)
5.1 东京直下型地震震害.....	(14)

第二部 预防灾害规划

第一章 建设抗震的都市.....	(19)
1.1 推进建设抗震的都市.....	(19)
1.2 整修和再开发安全的街区.....	(21)
1.3 确保都市空间.....	(25)
1.4 整修道路桥梁.....	(29)
1.5 建设滨海副都心.....	(30)
第二章 结构设施的安全.....	(31)
2.1 抗震性能的考虑方针.....	(31)

2.2	道路和交通设施安全化	(31)
2.3	河流、海岸和港湾建设	(36)
2.4	生命线设施安全化	(39)
2.5	建筑物等的安全	(46)
2.6	防止物体掉落和家具倾倒等	(49)
2.7	防止陡崖、挡土墙、混凝土块围墙的崩塌	(50)
2.8	防止滑坡、山地灾害和泥石流等	(51)
第三章	防止地震火灾	(55)
3.1	防止起火	(55)
3.2	强化初期灭火体制	(57)
3.3	防止火灾蔓延扩大	(58)
3.4	高压气体、有毒物质的安全	(62)
3.5	超高层建筑物和地下街安全对策	(65)
3.6	文物设施安全对策	(67)
第四章	建立抗御震灾的社会	(69)
4.1	基本方针	(69)
4.2	都民的作用	(69)
4.3	强化市民防灾组织	(69)
4.4	强化企业防灾体制	(71)
4.5	行政、企业、都民的协同	(73)
第五章	提高防灾能力	(74)
5.1	防灾意识教育	(74)
5.2	加强防灾训练	(81)
5.3	灾害时需要照顾者的安全	(85)
第六章	与志愿者的协同行动	(88)
6.1	一般志愿者和 NPO	(88)
6.2	志愿者登记	(89)
第七章	调查研究	(92)
7.1	关于震害预测和地区危险度调查研究	(92)
7.2	震灾对策调查研究	(93)

第三部 灾害应急对策计划

预定的初期应急救灾和恢复行动一览	(97)
第一章 应急行动体制	(99)
1.1 东京都灾害对策本部的组织和运营	(99)
1.2 职员行动体制	(107)
1.3 召集都防灾会议	(109)

1.4	区市镇村行动体制	(109)
1.5	防灾机构的行动体制	(110)
1.6	修建临时办公场所	(110)
1.7	协调使用公共空域	(112)
第二章	收集和传达情报	(114)
2.1	情报联络体制	(114)
2.2	发布和传达灾害预报警报	(117)
2.3	收集灾情等体制	(119)
2.4	宣传报道和听取意见	(123)
2.5	灾害时播放申请和报道申请	(127)
第三章	灾害救助法的适用	(137)
3.1	灾害救助法的适用	(137)
3.2	完善救助实施体制	(139)
3.3	救助实施方法等	(139)
3.4	从事救助工作命令	(140)
3.5	灾害救助基金的运用	(141)
第四章	相互支援和请求派遣	(142)
4.1	相互支援协作	(142)
4.2	请求自卫队出动救灾	(144)
第五章	消防和危险物对策	(150)
5.1	地震消防行动	(150)
5.2	危险物、毒剧物储存和处理设施的应急措施	(152)
第六章	水灾和海啸对策	(163)
6.1	地震时防御水灾行动	(163)
6.2	地震海啸对策	(165)
第七章	避难	(170)
7.1	避难体制	(170)
7.2	指定避难场所、通路和安全化	(172)
7.3	避难所的设置和运营	(175)
第八章	警备和交通管制	(178)
8.1	警备行动	(178)
8.2	交通管制	(180)
第九章	紧急运输	(185)
9.1	完善紧急运输网	(185)
9.2	地下铁大江户线防灾网	(188)
9.3	紧急清除道路障碍物	(188)
9.4	确保运输车辆	(190)
第十章	营救和急救	(194)
10.1	营救和急救行动体制	(194)

10.2	营救和急救体制的完备	(195)
10.3	确保营救行动据点	(196)
第十一章	医疗救护	(198)
11.1	收集和传达医疗情报	(198)
11.2	初期行动医疗体制	(201)
11.3	伤员运送体制	(206)
11.4	后方医疗体制	(207)
11.5	保健卫生	(209)
11.6	防疫	(214)
第十二章	饮用水、食品、生活必需品等的供给	(217)
12.1	供给饮用水	(217)
12.2	食品的供给	(218)
12.3	供给生活必需品	(222)
第十三章	归宅困难者对策	(225)
13.1	估计归宅困难者的方法	(225)
13.2	归宅困难者对策	(226)
13.3	各机关团体的作用	(228)
第十四章	遗体处理	(232)
14.1	遗体搜索、收容和检视、检案	(232)
14.2	火葬	(238)
第十五章	垃圾、粪便、瓦砾处理	(240)
15.1	垃圾处理	(240)
15.2	粪便处理	(240)
15.3	瓦砾处理	(242)
15.4	搬运清理土石竹木等	(243)
第十六章	应急住宅对策	(244)
16.1	受灾住宅的应急修理	(244)
16.2	提供暂时住宅	(245)
16.3	提供应急临时住宅	(246)
16.4	调配建设材料	(247)
16.5	都营住宅的应急修理	(247)
16.6	受灾住宅的应急危险度判定	(247)
16.7	受灾住宅场地的应急危险度判定	(248)
第十七章	教育、金融、劳务	(250)
17.1	应急时的教育	(250)
17.2	应急金融对策	(252)
17.3	确保劳动力	(253)
第十八章	生命线设施的应急修复对策	(254)
18.1	供水设施(都水道局)	(254)

18.2	下水道设施(都下水道局)·····	(256)
18.3	电力设施(东京电力)·····	(257)
18.4	供气设施(东京煤气等)·····	(259)
18.5	通信设施(邮政公社东京支社、NTT各社、KDDI)·····	(260)
第十九章	公共设施的应急修复对策·····	(265)
19.1	公共土木设施等·····	(265)
19.2	铁道设施·····	(270)
19.3	社会公共设施·····	(276)
第二十章	应急生活对策·····	(279)
20.1	确保受灾者生活·····	(279)
20.2	分配救援金和救援物品·····	(284)
第二十一章	激甚(特大)灾害的指定·····	(286)
21.1	激甚(特大)灾害指定手续·····	(286)
21.2	激甚灾害的有关调查报告·····	(287)
21.3	激甚灾害指定标准·····	(287)
21.4	局部激甚灾害指定标准·····	(287)
21.5	特别财政援助的申请手续·····	(287)
21.6	激甚法确定的项目和有关局·····	(287)

第四部 灾害复兴计划

第一章	重建复兴的基本方针·····	(291)
第二章	制定震灾复兴计划·····	(292)
2.1	制定震灾复兴基本方针·····	(292)
2.2	制定综合复兴计划·····	(292)
2.3	制定特定领域的计划·····	(292)
附录一	机构名称用语·····	(293)
附录二	若干用语集(按拼音字母顺序)·····	(296)
附录三	东京都各市区行政区划图·····	(300)
附录四	东京都主要道路分布示意图·····	(301)

第一部 总 则

第一章 规划的方针

1.1 规划的目的

本规划由东京都防灾会议依据灾害对策基本法（1961 年第 223 号法律）的规定制定，目的是有效发挥都、区、市、镇、村、指定地方行政机关、自卫队、指定公共机构、指定地方公共机构的全部功能，实施东京都预防地震灾害、应急救灾、修复重建对策，以保护居民生命、身体和财产安全。

1.2 规划的前提

本规划以第一部第五章所述的《东京直下型地震被害想定（震害预测）》为前题，尽量反映阪神淡路大震灾的教训、近年来社会经济发展、都民和都议会等各种建议。

1.3 规划的修正

每年对本规划进行研讨，必要之处予以修改，各防灾机构针对相关事项向防灾会议提出规划修正案。

1.4 与其他法令为依据规划的关系

本规划是东京都综合与基本的灾害对策规划，因此，灾害对策基本法第 41 条所规定的与灾害相关规划（以水防法为依据的防御水灾规划等），或者与防灾关联的规划（以国土综合开发法为依据的都府县综合开发计划等）中与防灾相关部分，不可与本规划矛盾或抵触。

1.5 规划的熟练运用

各防灾机构平时应当努力调查研究紧急事件管理或地震防灾方面有关问题，通过对所属职员在灾害时承担任务的教育和训练实践，熟练掌握本规划，提高地震灾害应对能力。

第二章 防灾机构必须处理的业务和工作大纲

2.1 区市镇村

机关名称	必须处理的业务和工作大纲
区市镇村	<ol style="list-style-type: none">1 区市镇村防灾会议和灾害对策本部相关事务2 救灾的联络和协调3 所管辖的灾害预防、应急救灾、修复等相关事务4 联络协调相关防灾机构5 指导居民实施防灾对策

2.2 都政府

机关名称	必须处理的业务和工作大纲
总局	<ol style="list-style-type: none">1 为职员提供服务和供给等有关事务2 都防灾会议和都灾害对策本部相关事务3 综合协调灾害对策4 联络自卫队和有关防灾机构5 联络和指导区市镇村灾害对策事务6 收集灾情等信息和全局通信联络7 保障通信设施
大学管理本部	<ol style="list-style-type: none">1 检查、完善、修复都立大学的设施2 灾害时与其他局之间相互支援
知事本部	<ol style="list-style-type: none">1 联络报道机关2 与大使馆联络和协调3 请求广播报道灾害有关信息
财务局	<ol style="list-style-type: none">1 灾害对策相关经费预算和财政相关事务2 调配车辆3 发放紧急通行车辆的通行标识4 都政府办公楼（本厅舍）的防灾和维修管理5 野外设施设置营相关事务
主税局	<ol style="list-style-type: none">1 管理对受灾者减免都（地方）税和延迟征收事务2 灾害时支援其他局和区市镇村

续表

机关名称	必须处理的业务和工作大纲
生活文化局	<ol style="list-style-type: none"> 1 灾害时的报道和听取意见相关事务 2 收集照片等资料和记录相关事务 3 确保调配大米、压缩饼干 4 与外籍居民有关团体的联络和协调 5 支援和综合协调志愿者等活动
都市规划局	<ol style="list-style-type: none"> 1 城市基本建设和制定都市复兴规划 2 都市防灾设施等的基本方针和规划 3 建筑物防灾相关事务 4 灾害时与其他局的相互支援
环境局	<ol style="list-style-type: none"> 1 管制高压气体和炸药类物品相关事务 2 协调处理灾害废弃物 3 灾害时与其他局的相互支援
福利局	<ol style="list-style-type: none"> 1 储备、运输、分发救援物资 2 设置避难所，转移受灾居民 3 援助和确保高龄者、残疾人安全 4 接受和分配救援捐款和物品 5 除上述各项外，不属于其他局管理的生活救援和人员保护相关事务
健康局	<ol style="list-style-type: none"> 1 医疗相关事务 2 保健卫生防疫相关事务 3 尸体验验（检案）相关事务 4 保障和恢复医疗机构功能相关事务
医院经营本部	都立医院的医疗救护相关事务
产业劳动局	<ol style="list-style-type: none"> 1 保全农林渔业设施 2 指导农业种植和家畜防疫 3 确保和调配救灾物资（大米和压缩饼干除外） 4 中小企业和农林渔业团体的防灾对策
中央批发市场	确保生鲜食品
住宅局	<ol style="list-style-type: none"> 1 确保或修理住宅 2 为建设和补修住宅等所需融资的相关事务 3 保全都营住宅
建设局	<ol style="list-style-type: none"> 1 保全河流和海岸堤防 2 保全水土保持、防（海）潮和排水设施 3 保全道路桥梁 4 防御水灾相关事务 5 河流中漂木对策相关事务 6 清除河流、道路中的障碍物 7 保全公园、并在地震时利用的相关事务

续表

机关名称	必须处理的业务和工作大纲
港湾局	<ol style="list-style-type: none"> 1 保全港湾、海岸设施，保全都营渔港和都营机场，以及灾害修复 2 确保运输航路、码头，清除临港道路障碍物 3 确保运输据点的码头和货场，调度在港船舶 4 调度船舶和直升机，以确保运输手段 5 防止和清除港湾、都营渔港的漂浮石油 6 确保救灾用的海上公园和填海地
出纳长室	<ol style="list-style-type: none"> 1 保管和出纳现金与物品 2 管理灾害救助基金
交通局	<ol style="list-style-type: none"> 1 保全都营交通设施 2 调度电车和巴士等运输
水道局	<ol style="list-style-type: none"> 1 保全供水设施 2 紧急供水相关事务
下水道局	保全下水道设施
教育厅	<ol style="list-style-type: none"> 1 保全文教设施 2 救护受灾儿童学生，管理灾后复课相关事务 3 向受灾儿童学生提供学习用品 4 协助开设、管理、运营避难所
选举管理委员会 事务局	灾害时与其了局相互支援
人事委员会事务局	灾害时与其他局相互支援
地方劳动委员会 事务局，	灾害时与其他局相互支援
监察事务局	灾害时与其他局相互支援
收用委员会事务局	灾害时与其他局相互支援
警视厅	<ol style="list-style-type: none"> 1 警备情报相关事务 2 搜索、营救、避难有关事务 3 调查失踪人员 4 尸体鉴定（检视） 5 交通管制 6 保全交通信号设施 7 预防犯罪等维持社会治安 8 管制炸药类、枪炮刀剑类危险品
东京消防厅	<ol style="list-style-type: none"> 1 水灾、火灾和其他灾害应急救援情报相关事务 2 预防、警戒和防御水灾、火灾和其他灾害 3 搜索、营救和急救 4 指导执行危险品设施、燃气设备器具等的安全规则 5 培养和指导普及都民防灾意识、提高防灾能力、建立自主防灾体制 6 普及救护知识技术，提高独立救护能力
支厅（都政府分支 机构）	<ol style="list-style-type: none"> 1 联络、协调、实施所辖镇村的灾害预防、应急救援和灾害恢复 2 都灾害对策本部的地方派出队相关事务

2.3 指定地方行政机关

机关名称	必须处理的业务和工作大纲
关东综合通信局	<ol style="list-style-type: none"> 1 监理无线和有线通信 2 指导开设和完善防灾用无线电通讯局 3 确保和监督灾害时紧急通信 4 指导和实施紧急无线通信训练计划 5 培养和指导紧急通信协议会
关东财务局	<ol style="list-style-type: none"> 1 斡旋向地方公共团体的融资和监督金融机构业务（包括灾害时的紧急措施） 2 管理和处置国有普通财产
关东信越厚生局	<ol style="list-style-type: none"> 1 调查、指导、联络国立医院和国立疗养所的业务 2 协调和指示灾害时国立医院的医疗、助产和救护
东京劳动局	<ol style="list-style-type: none"> 1 生产安全相关事务（矿山安全除外） 2 确保劳动条件 3 劳动保险相关事务
关东农政局	<ol style="list-style-type: none"> 1 建设农业用相关的水坝设施、防止水淹对策、防止滑坡对策、农田保全对策、地基沉降对策、水质污染对策和海岸保全相关事务 2 保全水坝、堤防、抽水机等设施，农田水利设施的防灾管理相关事务 3 管理指导农作物、蚕、家畜和防治灾害与病虫害 4 供给蔬菜、乳制品等食品，供给稻种等和其他抢修用器材 5 掌握土地改良机械和技术人员，灾害时紧急动员 6 实施国家对农田农业设施修复工程，指导和资助都、团体的灾害修复工程 7 向受灾农林渔业生产经营者提供借贷资金相关事务 8 收集、报告农业受灾灾情
东京食粮事务所	供给主要粮食
关东森林管理局 东京分局	<ol style="list-style-type: none"> 1 国有森林的治山治水事业 2 保全国有森林的保安林、安全保护设施等 3 供给灾害修复用木材（国有林材）
关东经济产业局	<ol style="list-style-type: none"> 1 确保顺利供给生活必需品、修复用器材等防灾救灾物资 2 确保商贸、工矿企业正常运营 3 确保炸药类、高压气体、液化石油气、电力、煤气等危险物安全 4 振兴受灾中小企业
关东东北矿山 保安监督部	<ol style="list-style-type: none"> 1 防止矿山灾害 2 灾害时矿山应急对策相关事务
关东地方整備局	<ol style="list-style-type: none"> 1 防灾必要的教育和训练 2 建设和完善通讯设施等 3 建设和完善公共设施等

续表

机关名称	必须处理的业务和工作大纲
关东地方整備局	<ol style="list-style-type: none"> 4 向有关机构通知划定的灾害危险区域 5 政府机关设施的灾害预防措施 6 预防暴风雪灾害 7 收集灾情信息, 发出预报和警报, 指导救灾对策和有关合作的相关事务 8 防御水灾, 预防滑坡等地质灾害和引导疏散 9 掌握建设机械和技术人员现状 10 确保灾害抢修用的设备器材 11 发出灾害预报或发生灾害时的应急对策与恢复对策相关事务
关东运输局	<ol style="list-style-type: none"> 1 船舶、船用机械和船舶用品安全相关事务 2 斡旋灾害时调用运输船舶 3 铁路、轨道、设施、车辆的安全相关事务 4 斡旋灾害时调配运输车辆
东京航空局(东京空港事务所, 调布空港事务所)	<ol style="list-style-type: none"> 1 灾害时确保飞机运输及安全的必要措施 2 指定空域的飞行管制, 并通知有关方面
东京管区气象台	发布气象、地象、水象等的观测通报、预报、警报, 预防和减轻灾害, 保障交通安全
第三管区海上保安本部(东京海上保安部, 下田海上保安部, 横浜海上保安部)	<ol style="list-style-type: none"> 1 发布警戒宣言, 海啸信息 2 收集地震灾情 3 海难救助(人员营救、应对危险物泄漏、消防救火等) 4 防止和清除海上大面积油污(调查、指导, 清除措施) 5 确保海上交通安全(指导和管制船舶交通、清除航路障碍物、运输危险品船舶安全、重开工程施工、检测航路、修复航标等) 6 维持海上治安 7 紧急运输人员和救灾器材 8 其他震灾应急必要事项

2.4 自卫队

机关名称	必须处理的业务和工作大纲
陆上自卫队第一师团 海上自卫队横须贺地方总监部 航空自卫队航空总队司令部	<ol style="list-style-type: none"> 1 救灾出动计划和准备 <ol style="list-style-type: none"> (1) 调查防灾基础资料 (2) 制定救灾出动计划 (3) 与东京都地区防灾规划相配合的防灾训练 2 实行救灾出动 <ol style="list-style-type: none"> (1) 为营救和保护财产所必要的紧急救援和应急修复 (2) 为灾害救援无偿借给或赠与防卫厅管理的物品