

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



# آشنایی با قوانین مدیریت بحران در ایران، ژاپن و آمریکا

ترجمه و تألیف:  
دکتر نعمت حسنی  
دکتر مجید عبدالهی

سرشناسه: حسنی، نعمت، ۱۳۳۸  
عنوان و نام پدیدآور: آشنایی با قوانین مدیریت بحران در ایران، ژاپن و آمریکا/ ترجمه و تألیف نعمت حسنی،  
مجید عبدالمهی.  
مشخصات نشر: تهران: سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران، ۱۳۹۴.  
مشخصات ظاهری: ۲۵۲ ص.  
شابک: ۷-۴-۹۳۹۶۰-۶۰۰-۹۷۸: ۱۸۰۰۰۰ ریال  
وضعیت فهرست نویسی: فیپا  
موضوع: مدیریت بحران  
موضوع: مدیریت بحران--ایران  
موضوع: مدیریت بحران--ایالات متحده  
موضوع: مدیریت بحران--ژاپن  
شناسه افزوده: عبدالمهی، مجید، ۱۳۵۲-  
شناسه افزوده: سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران  
رده بندی کنگره: ۱۳۹۴ آ۵۴۵/ح۴۹/HD  
رده بندی دیویی: ۶۵۸/۴۰۵۶  
شماره کتابشناسی ملی: ۴۰۰۲۷۴۷

---

عنوان: آشنایی با قوانین مدیریت بحران در ایران، ژاپن و آمریکا  
ترجمه و تألیف: دکتر نعمت حسنی، دکتر مجید عبدالمهی  
زیر نظر: معاونت آموزش، پژوهش و مشارکت‌های اجتماعی سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران  
طراح جلد و صفحه آرا: مهدی آریان  
ویراستار ادبی: شیدا محمدطاهر  
ناشر: سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران  
لینوگرافی و چاپ: نشر شهر  
تیراژ: ۱۰۰۰ نسخه  
قیمت: ۱۸۰۰۰۰ ریال  
شابک: ۷-۴-۹۳۹۶۰-۶۰۰-۹۷۸  
نشانی: انتهای غربی بزرگراه جلال آل احمد، نرسیده به بزرگراه آیت الله اشرفی اصفهانی، نبش نهم شمالی  
تلفن: ۴۴۲۴۴۰۴۰ فکس: ۴۴۲۶۷۳۶۴  
آدرس سایت: [www.tdmno.ir](http://www.tdmno.ir)

---

کلیه حقوق چاپ و انتشار این اثر، به سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران تعلق دارد.

## فهرست عناوین

مقدمه.....	۷
<b>فصل اول: قانون مدیریت بحران ایران</b> .....	۱۱
آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور .....	۱۲
قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور.....	۲۵
<b>فصل دوم: قانون مدیریت بحران کشور ژاپن</b> .....	۳۳
قوانین کلی .....	۳۴
سازمان های مرتبط با پیش گیری از سوانح .....	۴۱
طرح های پیش گیری .....	۵۴
پیش گیری از سوانح .....	۶۳
اقدامات اضطراری مقابله با سوانح .....	۶۶
بازسازی .....	۸۵
اقدامات مالی .....	۸۷
وضعیت اضطراری .....	۹۱
قوانین متفرقه .....	۹۴
قوانین کیفری .....	۹۵
<b>فصل سوم: قانون مدیریت بحران کشور آمریکا (Stafford)</b> .....	۹۷
یافته ها، بیانیه ها و تعاریف .....	۹۸
آمادگی در برابر سوانح و امداد رسانی در راستای کاهش خطرات .....	۱۰۲
سوانح عمده و مدیریت کمک های اضطراری .....	۱۱۱

۱۲۹	برنامه‌های امدادی در سوانح عمده
۱۶۵	برنامه‌های امداد اضطراری
۱۶۹	آمادگی برای شرایط اضطراری
۱۹۷	فصل چهارم: تحلیل تطبیقی لایحه مدیریت حوادث غیر مترقبه کشور
۲۴۷	پیوست
۲۵۰	منابع و مأخذ

## مقدمه

موقعیت جغرافیایی و شرایط اقلیمی برای هر مکان بسته به میزان خطرپذیری، وقوع حوادث طبیعی و انسان ساز را به امری اجتناب ناپذیر تبدیل کرده است. شهرها نیز به عنوان مکان تجمع برای جمعیت انسانی دارای کالبدی هستند که هر یک از آنها، فعالیتی را در خود جای داده اند و مجموع آنها فضای شهری را تشکیل می دهند و به آن هویت می بخشند. در واقع شهر با مراکز تجمع و فعالیت های انسانی و ساختمان ها تعریف می شود. توسعه و پیچیدگی ابعاد زندگی اجتماعی در شهرها، گسترش روزافزون شهرنشینی، تراکم بالای ساختمانی و جمعیت، عدم رعایت نکات ایمنی در ساخت و سازهای شهری، فقدان نگاه راهبردی به بهره گیری چندمنظوره از فضاهای شهری با رویکرد مدیریت بحران و کاربست اصول برنامه ریزی و طراحی شهری در کاهش اثرات بروز حوادث احتمالی نیز ابعاد این حوادث را وسعتی دوچندان بخشیده است. فضای شهری درون خود تأسیسات و تجهیزات زیربنایی با انواع کاربری ها اعم از مسکونی، اداری، خدماتی، بهداشتی و غیره را جای داده است. همه مقوله های فوق، جمعیت وابسته ای را به دنبال خود دارند که در صورت وقوع حوادث از آنها تأثیر می پذیرد و باعث گسیختگی نظام زندگی و ایجاد پیامدهای جانی و مالی فراوان در شهرها می شود. با افزایش جمعیت شهری و رشد فزاینده شهرنشینی در جهان و به ویژه کشورهای جهان سوم همواره آسیب پذیری از حوادث طبیعی به یک دغدغه بنیادی برای مدیران شهری تبدیل شده است. بررسی آماری وضعیت رشد جمعیت شهری در جهان نشان می دهد که در سال ۲۰۰۷ جمعیت شهری جهان از مرز ۵۰ درصد جمعیت کل عبور کرد و برآورد می شود در سال ۲۰۳۰ حدود ۶۰ درصد از جمعیت جهان در شهرها سکونت داشته باشند. با این شرایط تقریباً روزانه ۱۸۰ هزار نفر به جمعیت شهرها اضافه می شود. از مجموع جمعیت شهری حدود ۷۵۰ میلیون نفر در نواحی حاشیه ای و فاقد خدمات پایه و مسکن مناسب زندگی می کنند که نقاط بسیار آسیب پذیر از حوادث مختلف شهری قلمداد می شوند.

از منظر اندازه شهر نیز شهرهای بزرگ بیشتر در کشورهای در حال توسعه شکل گرفته یا خواهند گرفت. در سال ۱۹۵۰ تنها شهر نیویورک جمعیت بیش از ۱۰ میلیون نفر داشت که حسب بررسی های صورت گرفته در سال ۲۰۱۵ تعداد چنین شهرهایی به ۲۳ شهر رسیده است. به طور اخص ۲۱ شهر بزرگ از میان شهرهای ۵ تا ۱۰ میلیونی در معرض خطر انواع بلایای طبیعی هستند و با تمرکز بیش از ۱۰ درصد از کل جمعیت جهان در ۵۹ شهر بحران های شهری و آسیب پذیری از حوادث بسیار نگران کننده است. این موضوع در ایران نیز وضعیت مشابهی دارد، به گونه ای که از مجموع کل جمعیت کشور ۷۱/۵ درصد در ۱۲۴۳ نقطه شهری سکونت دارند. سکونت ۳۶ درصد از جمعیت شهری ایران در هشت کلان شهر نشان از تمرکز جمعیت دارد و حداقل چهار کلان شهر

آن به طور مستقیم در معرض انواع حوادث طبیعی به ویژه زلزله هستند. از سوی ۱۰۷۳ شهر دیگر ایران تنها ۱۹/۶ درصد از کل جمعیت شهری را در خود جای داده‌اند که مدیریت بحران در آن‌ها به دلیل پراکندگی در نقاط مختلف کشور نیازمند تمهیدات ساختاری و تجهیزاتی خاصی است. با توصیف شرایط رشد و توسعه شهرنشینی در جهان و در تطبیق با مباحث آسیب‌پذیری مراکز سکونتگاهی شهری از بلایای طبیعی و انسان‌ساز، دورویکرد قابل طرح است: نخست این که برنامه‌ریزی به سمت کاهش تمرکز جمعیت در نقاط شهری و جلوگیری از شکل‌گیری شهرهای بزرگ جهت‌گیری شود و دوم این که برنامه‌ریزی برای ایجاد محیط‌های شهری ایمن مبتنی بر ایجاد فضاها و بناها و تأسیسات شهری مقاوم جهت‌گیری شده و شهروندان نیز آگاهی و آموزش‌های لازم را فراگیرند. به نظر می‌رسد شرایط فعلی ناگزیر گزینه دوم را برای برنامه‌ریزی ایمنی و مدیریت بحران در شهرها تجویز می‌کند. در واقع یکی از جنبه‌های قابل تأمل در افزایش تعداد جمعیت شهرها، رشد کالبدی نقاط شهری، احتمال بیشتر آسیب‌پذیری این نقاط از حوادث به دلیل تمرکز جمعیت و تراکم‌های ساختمانی و بارگذاری‌های محیطی و اقتصادی است. این شرایط مسئولیت برنامه‌ریزان و طراحان شهری برای ایجاد محیطی ایمن را بیشتر می‌سازد. تحقق این موضوع و تداعی مفهومی مجموعه این مؤلفه‌ها توجه به ابعاد توسعه پایدار با رویکرد مدیریت بحران را نشان می‌دهد که مطابق هر یک از ابعاد آن می‌توان مدیریت بحران را به صورت جامع و فراگیر برنامه‌ریزی و اجرا کرد. توجه به بعد اجتماعی توسعه پایدار در قالب مدیریت اجتماع‌محور، بعد اقتصادی و کالبدی در چهارچوب انجام فعالیت‌های پیش‌گیرانه و بعد مدیریتی - نهادی در قالب مدیریت بحران نهاد‌گرا قابلیت بررسی و تحلیل دارد.

با این توصیف کلان از چهارچوب‌های حاکم بر مدیریت بحران می‌توان اذعان کرد که در فضاهای شهری استقرار سیستم یکپارچه مدیریت بحران نیازمند نگاه سیستمی است. بنابراین ضرورت دارد تا با بررسی وضعیت جایگاه مدیریت شهری در فرآیند مدیریت بحران در ایران و جهان بتوان نقش، وظایف و مسئولیت‌های متناسب و منطقی را برای مدیریت شهری در این زمینه تعیین کرد؛ وظایفی که اعطای آن‌ها به مدیریت شهری می‌تواند زمینه‌ساز تحقق مدیریت یکپارچه شهری و ارائه خدمات بهینه به شهروندان باشد. اگرچه نهاد مدیریت شهری در ایران دارای وظایفی است که به موجب قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و برخی تصمیمات دولت این وظایف به آن‌ها واگذار شده است، اما وضع موجود مدیریت بحران در شهرداری‌های کشور تبلوری از قوانین و مقررات مذکور خصوصاً بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، حوادث و بحران‌های رخ داده و سعی در پیشگیری از وقوع این حوادث است. به استناد قوانین مصوب فعلی صرفاً وظیفه اصلی اطفای حریق و کنترل سیل و دفن اموات در داخل محدوده خدماتی شهرها بر



عهده شهرداری‌هاست و در سایر مباحث مرتبط با بحران به صورت غیرمستقیم همکاری‌های لازم صورت می‌پذیرد که با توجه به سوابق و پتانسیل‌های موجود در شهرداری‌ها امکان ورود بیشتر شهرداری‌ها به موضوع مدیریت بحران‌های محلی لازم به نظر می‌رسد.

این نوشتار دارای دو بخش اصلی است. در بخش اول با هدف شناخت وضعیت و جایگاه حقوقی مدیریت بحران در نظام اداره امور کشورها به بررسی این موضوع در کشورهای آمریکا و ژاپن بر اساس قوانین وضع شده و جاری این کشورها پرداخته شده است. در بخش دوم متناسب با وظایف و اختیاراتی که به مدیریت شهری در کشورهای نمونه در زمینه مدیریت بحران اعطا شده و در یک نگاه تطبیقی و موردپژوهی، وضعیت مدیریت شهری ایران در حوزه اختیارات و مسئولیت‌ها در زمینه مدیریت بحران مورد تحلیل و کنکاش علمی قرار گرفته است. در پایان و در آستانه بررسی و تصویب لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور در مجلس شورای اسلامی نکات کلیدی و محورهای اساسی برای تبیین نقش نهادهای محلی در مدیریت بحران جمع‌بندی و ارائه شده است.

سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران ضمن قدردانی از آقایان دکتر نعمت حسنی و دکتر مجید عبدالهی که مسئولیت تنظیم این نوشتار را به عهده داشته‌اند، امید دارد که مطالب و محتوای آن بتواند به بخشی از نیازهای پژوهشی و آموزشی دست‌اندرکاران مدیریت بحران و مجامع علمی و دانشگاهی پاسخ دهد. هم‌چنین موجب امتنان خواهد بود که دیدگاه‌ها و نظرات ارزشمند صاحب نظران برای غنای این مجموعه در اختیار شهرداری تهران قرار گیرد.

دکتر احمد صادقی

رئیس سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران