

災害時の住民避難に係る気象業務法等に関する意見書

2019（令和元）年12月9日

東京弁護士会 会長 篠塚 力

第1 意見の趣旨

- 1 国は、地方公共団体において、津波に関する予報又は警報事項の標識による伝達について、音響による手段に比べ、視覚（形象、色彩、灯光など）による手段の整備事例が少ないことに鑑み、まずは津波警報等の視覚に訴える標識のあり方について、聴覚障害者及び音響による警報に気づきにくい状況の人々に係る関係各団体との検討協議を実施し、多様な意見を聴取しつつも、早期に聴覚に訴える標識のみしか定めていない気象業務法施行規則第13条第1項を改正すべきである。
- 2 国は、聴覚障害者及び音響による警報に気づきにくい状況の人々に加え、高齢者、障害者、外国人（在住外国人及び訪日観光客）（以下、併せて「聴覚障害者等」という。）に対しても、災害情報や被災後の支援情報の提供が、より一層確実に、あまねく伝達されるための取り組みの拡充を図るべきである。

第2 意見の理由

- 1 「減災」の考え方における避難の重要性
 - (1) 未曾有の国難、東日本大震災を踏まえ策定された「東日本大震災からの復興の基本方針」（2011（平成23）年7月29日付、東日本大震災復興対策本部）では、津波災害に対しては、災害時の被害を最小化する「減災」の考え方にに基づき、「逃げる」ことを前提とした地域づくりを基本に、地域ごとの特性を踏まえ、ハード・ソフトの施策を総動員する「多重防御」による災害に強い地域づくりを推進することが方針の一つとして掲げられ、「津波対策の推進に関する法律」（平成二十三年法律第七十七号）においても、各地方自治体に対して、ソフト・ハード両面における津波対策の努力義務が規定された。
 - (2) 前記基本方針では、「国土の防災性を高める観点から、『逃げる』という視点を含め、ハード・ソフトの対策を組み合わせ、災害への対応を高めた国土基盤を行うなど災害に強い国土構造への再構築を図る」ことや、『「逃げる」ことを含めた地域も巻き込んだ防災教育を推進する」などと述べられているが、そもそも人々に「逃げる」という行動を促すためには、津波等危難の情報が伝達されていなければならないことは自明である。

すなわち、人々に対する津波等危難の情報の伝達は、被災しても人命が失われない「減災」を推し進めるうえで、欠くことのできない要素であると位置づけられるのである。

- (3) ところが、現行の気象業務法等の定めのみでは、一部の障害を持った人々や、一定の環境下にいる人々に対し、津波警報が直ちに伝わらないという問題が存するだけでなく、その不備が、災害時の住民避難を促す一部の自治体や民間による先進的なソフト面対策の実施・普及等の妨げになるといった事態まで生じているというのである。以下、順に指摘することとしたい。

2 気象業務法施行規則における警報等伝達手段の不備

- (1) 気象業務法（以下、「法」という。）は、第13条乃至第15条の2により、気象庁による津波注意報、津波警報及び津波特別警報（以下「津波警報等」という。）の発令並びにその通知及び市町村長による公衆等への周知を行うこと等を規定した上で、その予報及び警報の標識に関しては、法第24条で、「形象、色彩、灯光又は音響による標識によって気象、地象、津波、高潮、波浪又は洪水についての予報事項又は警報事項を発表し、又は伝達する者は、国土交通省令で定める方法に従ってこれをしなければならない。」として、聴覚や視覚に訴える標識について国土交通省令で定める方法に従う旨を定めている。

ところが、これを受けた同施行規則（以下、「施行規則」という。）第13条第1項の定める津波警報等の具体的な方法には、単に「鐘音又はサイレン音による。」（更に方法の細目は予報警報標識規則（気象庁告示第三号）に定められている。）と定められているだけで、法第24条が列挙している「形象、色彩、灯光」などの視覚に訴える標識について、何も定められていない。

- (2) 現在、津波警報等は、気象庁より通知を受けた報道機関等の協力により、テレビ、ラジオ、緊急速報メール、Jアラート等の手段によっても伝達が図られるようになっている。

しかし、人々に対する津波警報等の実効的な伝達において市町村長の果たす役割は依然重要であるところ、市町村長からの伝達の際に専ら用いられる標識について、現行施行規則のように「鐘音又はサイレン音による」という音響に頼った聴覚に訴えるものに限定してしまうと、聴覚に障害を持つ人々が危難を即時に察知することができず、「逃げる」ことへの動機付けを得ることができないまま逃げ遅れるおそれが生じる。

- (3) 実際に、東日本大震災における全体の死亡率が1.03%であるのに対し、視覚障害者は1.97%、肢体障害者2.00%、聴覚障害者は2.00%

であったとされている（NHK「福祉ネットワーク」取材班調べ）。

そのような相違点が生じた原因について、公的な調査・分析は見当たらないが、視覚障害者や肢体障害者が、他の者の介助なく「逃げる」ことが困難であるという問題がある一方で、身体能力上「逃げる」ことに関しては健常者と差はない聴覚障害者の死亡率が全体の2倍にも上った要因の一つに、東日本大震災発災時に発せられた津波警報等が聴覚に訴える手段に偏っていたことがあることは、少なくとも現段階では否定し難いものと思われる。

ちなみに、2018（平成30）年3月11日に発表された聴覚障害者災害救援中央本部（構成団体：一般社団法人全日本ろうあ連盟ほか2団体）声明も、『「逃げろ！」の言葉が届かなかったあの日、あの場所・あの出来事が二度と繰り返されないように、すべての人が安全・安心を確信できる共生社会を目指し、全国の仲間とともに防災・減災に向けて、さらに取り組みを強化していく決意をここに表明します。』と結んでおり、「言葉が届かなかった」ことが強調されている。

- (4) また、これは聴覚障害者だけの問題ではない。なぜなら健常者であっても、常に音響による警報が届く環境下にいるとは限らないからである。

東日本大震災発生の際には、海水浴客やマリンスポーツで海上にいた人々に対し、サイレン等の音響による津波警報が風等の影響で届かなかった事例が発生した。例えば、鎌倉市では、相次いで発表された津波警報と大津波警報を、防災無線によるサイレンや放送を用いて注意喚起したものの海上のウインドサーファーには伝わらず、結局、レース用のフラッグを振って危難を知らせたという。

3 法の不備がソフト面からの防災対策の妨げになっている具体例

- (1) たとえば鎌倉市のマリンスポーツ関係者は、かかる事態を契機にオレンジフラッグを掲げて津波警報を知らせるといったルールを定めて全国に広める活動を開始し、それは更に、公益財団法人日本財団、一般社団法人防災ガール共催による津波防災のソフト面に特化した「#beORANGE」と呼ばれる普及啓発プロジェクトへと発展し、津波の危難が生じた際、オレンジフラッグを掲げることにより、海上にいる人たちに対して津波警報等を知らせると共に、目指すべき津波避難ビル・タワーの場所を示すというルールを全国に広める活動として、現在も継続して行われている。
- (2) しかしながら、これに賛同し地方自治体独自のルールとしてオレンジフラッグを採用する動きはいまだ鈍い。

採用見送りの理由の一つとして、前記のとおり法第24条が、予報や警報を発表、伝達する者に対し「国土交通省令で定める方法に従ってこれを

しなければならない。」と定めているため、自治体独自の色彩標識を採用することが法令違反に当たるのではないかとの懸念が挙げられている。

すなわち、結果として、施行規則が視覚に訴える標識の定めを欠いているとの不備が、ソフト面からの防災対策に萎縮効果を生じさせている事実がうかがわれるのである。

- (3) 沿岸部において、津波による災害の発生が想定される場合、地元住民の速やかな避難はもちろん、海上にいる人々が速やかに陸にあがり、津波避難ビル・タワーなどの安全な場所に逃げることができるようにする施策が不可欠であるところ、その普及がいやしくも防災を旨とする気象業務法施行規則の内容不備により妨げられていることは由々しき事態といえよう。

4 津波警報等標識拡充の提言

- (1) 津波等危難の情報は、その危険にさらされているすべての人々に対して、等しく伝達されるべき事柄である。津波等警報は、聴覚障害者やサイレン等が聞き取りにくい環境下にある人々に対しても速やかに伝わるよう、現行の聴覚に訴える標識だけでなく、少なくとも視覚に訴えるものが追加されるべきである。

既に、神奈川県及び県下16市町首長より、2011（平成23）年9月13日付けで国土交通大臣及び気象庁長官宛て提出された「津波の警報及び観測体制の充実に関する要望」と題する連名の書面により、国は、同趣旨の要望を受けていたはずである。

- (2) 気象庁が2012（平成24）年5月15日に発表した「『海水浴場等における津波警報の伝達に関するアンケート調査』結果について」と題する資料によると、海水浴場等を管理する全国587の自治体のうち356の自治体が、津波警報等が発表された際に海上にいる人々に避難を呼びかける伝達手段の統一について、早急に施策を講じるべき、または対応可能なところから統一した手法の採用を促す施策とすべき、と回答していた。かように、多くの自治体が、国による旗振りを望んでいる。

国によって新たに視覚に訴える津波警報等の標識が統一的に定められ、そのことが国民に対して広報されれば、地域によって標識が異なることで海水浴客等が混乱することを防ぐことができるだけでなく、新たな標識の普及に伴い、広く全国レベルでのソフト面での防災教育・対策にもなるというものである（この点、現に法第24条の趣旨としても、「予報及び警報を統一して混乱の防止を図ったものである。」（「気象業務法の解説」古谷源吾）とされている。）。

- (3) 海上にいる人々に対して津波警報等を視覚に訴える方法により伝達す

る手段としては、たとえば前出のオレンジフラッグのような特定色彩標識が有効と考えられる。

もちろん、多数の人々にとってサイレン等の聴覚に訴える方法は自然に耳に入ってくるのでわかりやすく、最重要な警報伝達手段と思われるが、上述のとおり、聴覚障害者及び音響による警報に気づきにくい状況の人々にとって有益な警報にはなっていない。

それゆえ、聴覚障害者及び音響による警報に気づきにくい状況の人々に向けた「減災」のために、法において音響だけでなく他の視覚に訴える標識による警報を併せて用いることが義務づけられることが望ましく、そのために、国、地方自治体、一般財団法人全日本ろうあ連盟、特定非営利活動法人日本ライフセービング協会その他のマリンスポーツ関係機関、一般社団法人防災ガール等の関係者との検討・協議は継続していくべきである。

ただ、法改正には時間を要するので、まずは法第24条が「形象、色彩、灯光」による標識も予定していることを活かし、国は、「鐘音又はサイレン音による。」としか定めていない施行規則第13条第1項を早急に改正して、視覚に訴える標識を追加すべきである。

5 聴覚障害者等に対する災害情報や被災後の支援情報の提供が、より一層確実に、あまねく伝達されるための取り組みの拡充の提言

(1) 災害時における情報の利用のしやすさ（いわゆる「情報アクセシビリティ」）の確保・充実の必要性

① 高齢者は、耳が遠くなる、視野が狭くなるといった漸次的な身体的制約に加え、スマートフォンなどのデジタル・デバイスの利用率が低く、高速かつ大容量のデータ通信による情報取得が困難な状態のもとにある（例えば、「20代、30代は90%以上の利用者がスマートフォンを保有するのに対して、70代のスマートフォン保有者の割合は18.8%、80代のスマートフォン保有率は6.1%と、世代間の差が大きい。」（総務省・情報通信白書平成30年版より抜粋）とのデータがある。）。そのため、高齢者施設だけでなく、自宅で生活する高齢者が多数おられることを前提に、デジタル・デバイスに限られない災害情報の伝達方法の確保に取り組むことが求められる。

ちなみに、2019（令和元）年の台風15号接近時、埼玉県では、市町村が発令する避難勧告や指示、避難所の解説情報を自動送信する県の防災メールのサーバーに不具合が生じ、同メールのほか、連動する県のホームページやスマートフォン向けアプリ、ツイッターに情報が送信されない事態を生じた（同年9月10日付東京新聞）。また、同年

の台風19号のときは、浜松市が「高塚川周辺に避難勧告が出ました」との情報を市内のブラジル人らに向けたポルトガル語の電子メールで流す際、英語を基にした自動翻訳の結果「高塚川周辺に避難してください」と読める文章が2度にわたり送信された(同年10月17日付中日新聞朝刊)。災害情報の伝達において国が推し進めるエリアメール等の有用性に異論はないが、単一の手段に頼り切ることは極めて危険である。

また、身体障害者、知的障害者に対しても、障害者基本法第11条1項に基づく障害者基本計画(第4次)(2018(平成30)年3月策定)の2-(4)-4及び同3-(1)-3「災害発生時、又は災害が発生するおそれがある場合に障害者に対して適切に情報を伝達できるよう、民間事業者、消防機関、都道府県警察等の協力を得つつ、障害特性に配慮した情報伝達の体制の整備を促進する。」に沿って、多様な手段によって情報格差(いわゆる「デジタル・ディバイド」)が生じないように、災害情報の伝達方法のより一層の充実に取り組むことが求められる。

さらに、東日本大震災の際に外国人居住者に対する避難情報の提供方法が不十分であったこと(2019(令和元)年7月29日付の朝日新聞朝刊)や、2018(平成30)年9月の北海道胆振東部地震の際においても、外国人観光客から、避難誘導がわかりにくいとの声や、避難所の開閉や食料、物資の提供に関する避難所情報、交通機関・水道・電気等の復旧見込みに関するライフライン情報を、宿泊先の従業員やツアーコンダクター、日本にいる他の外国人や母国のWEBサイト、日本語ができる同行者など、言葉が理解しやすい情報源・方法から取得したとの声が上がったこと(SankeiBiz掲載・2018(平成30)年9月14日付(株)サーベイリサーチセンター調べ)に鑑みれば、災害情報、被災者支援情報の多言語対応の拡充の必要性が未だ極めて高いことが窺われる。

それとともに、以上のような災害時における情報格差の是正においては、その前提として、防災倉庫の発電機の活用や充電ポイントの整備など、情報取得の基礎となる電力の切れ目のない供給への取り組みの拡充も必須である。

- ② 避難場所や避難所等の案内表示は、全国的に標準化された図記号が用いられることが望ましく、また、2020(令和2)年のオリンピック・パラリンピック東京大会への対応が必要なことから、2016(平成28)年3月22日付で、日本工業規格において災害種別図記号(ピクトグラム)及び同図記号を使った表示方法に係る災害種別避難誘導

標識システムが制定・改正され公示され、各都道府県防災部局宛て通知されている（「災害種別図記号による避難場所表示の標準化の取組について」<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/zukigo/index.html>）。都道府県等においては、可能な限り夜間視認性の確保及び外国語との併記にも留意したうえで、これに従った標識の整備・更新を行うことが望まれる。

なお、避難誘導システムは、避難経路など避難に関連した情報を記載した「避難情報標識」、避難場所まで途切れることなく矢印と避難場所までの距離を示して設置される「避難誘導標識」及びこの場所又は建物が当該災害に対して安全な場所であることを示す「避難場所標識」があるが（「防災標識ガイドブック」一般社団法人日本標識工業会 http://www.bousai.go.jp/kyoiku/zukigo/pdf/symbol_02.pdf）、避難情報標識のうち、津波・高潮、洪水、土砂災害関連避難場所案内は、もっぱら色の濃淡により浸水深度を示しており、その方が健常者には一見して理解し易いという利点はあるものの、他方で、日本人の成人男性のおよそ5%にみられる色覚障害者には識別不能なものとなるおそれがある。色の境界を更に黒い線で分けし、領域毎に異なる柄を加えるなどカラーユニバーサルデザインガイドライン（「東京都カラーユニバーサルデザインガイドライン」東京都 <http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kiban/machizukuri/kanren/color.files/colorudguideline.pdf>）を意識した標識とするよう、新しい図記号の標識の整備が求められる。

- (2) 以上を踏まえ、国は、聴覚障害者等に向けた「減災」のためにも、これらの者に対する災害情報や被災後の支援情報の提供が、より一層、あまねく確実に伝達するための取り組みの拡充を図るべきである。

災害は明日起こるかもしれず、早急なる対応を求めるものである。

第3 結論

以上の理由で、「第1 意見の趣旨」に記載の意見を述べるものである。