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（平成３１）年３月１３日

東京弁護士会法友会幹事長　　矢　　吹　　公　　敏

第１　意見の趣旨

国に対し、津波に関する予報又は警報事項を標識により伝達する際の具体的な方法について、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項を早急に改正し、形象、色彩、灯光など視覚に訴える標識を追加することを求める。

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、当会が発災直後から行っている東日本大震災等復興支援特別委員会の活動を通じて把握したところによると、現行の気象業務法等の定めのままでは、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は国土交通省令で定める方法に従う旨を定めている。なお、法第２４条は、「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）という。

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は、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）。

このうち視覚障害者や肢体障害者については、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のに対し、聴覚障害者にあっては、

身体能力上「逃げる」ことに関して健常者と差はないといってよいはずである。それにもかかわらず、聴覚障害者の死亡率が全体の２倍にも上った原因としては、複合的なものが挙げられようが、そ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ったと考えられる。

(4) 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。

(5) 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う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なる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。

(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、そのための検討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。

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。

以上