

## 第9 気象業務法上の問題点

### 1 問題点の把握に至った経緯

東日本大震災を機に、行政における防災のあり方は、「災害に上限なし」、「人命が第一」との認識のもと、防波堤・防潮堤による「一線防御」から、ハード面の整備とソフト面の施策を総動員する「多重防御」への転換が図られ（「東日本大震災からの復興の基本方針」2011〔平成23〕年7月29日復興庁東日本大震災復興対策本部参照）、東日本大震災の経験を踏まえ制定された「津波対策の推進に関する法律」（同年6月24日施行）においても、各地方自治体に対し、ソフト面・ハード面における津波対策の努力義務が規定された。しかし、現実には、ソフト面対策のうち津波警報や予報（以下、併せて「津波警報等」という。）の周知方法や被災者の大規模避難の方法等については、自治体ごとにその策定状況に大きなばらつきがあり、具体的に効果的な施策が広域的に講じられているとは言い難い。

また、津波災害のみならず、昨今は、広島市の土砂災害（2014〔平成26〕年）や今年度の台風15号や台風19号など、集中豪雨や台風の被害の激甚化により、我々のこれまでの経験からは予測もつかない規模の災害が頻発しており、誰もが気象災害における“被災者”になり得る状況にある。

そうした中、法友会ではこれまで、東日本大震災等復興支援特別委員会の有志を中心として、被災地訪問や関係各方面との意見交換等を通じ、いかに災害による被害を防ぐかまたはこれを少なくするかという観点から調査検討を進めてきたところ、前年度、一部の自治体や民間の関係機関による先進的なソフト面対策の実施・普及、あるいは、最先端の研究に基づく気象等に関する情報の公開が、気象業務法やこれに関連する法令又は行政基準（以下、併せて「気象業務法等」という。）の不備により妨げられているのではないかとの問題意識を把握するに至った。

そこで、本稿においては、①津波警報等の伝達方法における不備とその是正に向けた動きを整理し、②気象予報情報の公開方法における不備の各点について再度言及しておくことで、今後求められる気象業務法等の改正の必要性及びその方向性につき、引き続き、世論喚起や立法提言に向けた問題提起の一石としたい。

### 2 津波警報等の伝達方法における不備

(1) 鎌倉市を中心とする神奈川県沿岸部の事例が示す、気象業務法施行規則の不作為

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、海水浴客やマリンスポーツなどで海上にいる観光客らが速やかに陸に上がり、他の観光客らと共に、津波避難ビル・タワーなどの安全な場所に避難することが不可欠であるところ、東日本

大震災の発生当時、神奈川県沿岸部において、海上の海水浴客らに対し、サイレン等の音声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。

これを受け、鎌倉のマリンスポーツ関係者は、主として海上の観光客らに、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策定の上、これを全国に広める活動を始め、並行して鎌倉市が中心となり、平成23(2011)年7月22日開催の津波対策に関する意見交換会において、神奈川県と同県16市町の首長連名で、フラッグによる警報等の伝達方法を法制度に位置づけることを国に要望することを決定した。気象業務法第24条は、「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發表し、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。」(下線部は筆者。)として、音響以外の多様な標識を想定した定めがなされている一方で、その具体的な方法を定める同規則第13条において、津波警報等に関しては「鐘音又はサイレン音による。」(なお、この規定の詳細〔細目〕は、予報警報標識規則〔(昭和51年気象庁告示第3号)〕に定められている。)として、音響以外による標識を定めていないためである(以下、「本件不作為」という。)

上記要望は、その翌年、気象庁による海岸を有する全自治体(都道府県、市町村)587件を対象とした「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」の実施へと繋がり、同アンケート調査の回答結果(平成24〔2011〕年5月15日気象庁発表)においては、視覚による伝達手段を整備している自治体が回答数全体の1割に満たない状況が明らかになる一方で、海上の海水浴客らへの伝達手段の全国統一が必要と回答した自治体が、約6割にのぼった。

かように全国的にも視覚伝達手段による標識の法制度化の要望があることや、法友会の前年度意見書の内容を受けて、気象庁が、今年度に入り、地方自治体に対する再度のアンケートや関係各団体の担当者(東日本大震災等災復興支援特別委員会有志を含む)に対するヒアリングを実施し、さらに、標識の具体的な方法についても、先般、有識者による「津波警報等の視覚による伝達のあり方検討会」を開催するなど(第1回は2019〔令和元〕年10月29日付。複数回の開催が予定されている。)、気象業務法施行規則13条の改正に向けた具体的な動きを見せていることは、まさに、法友会によるこれまでの問題提起が奏功した展開であると言える。

(2) 本件不作為が、先進的なソフト面対策の普及を阻害する一因となっていることについて

公益財団法人日本財団と「防災をこれまでにないフェーズへ」というミッションを掲げる一般社団法人防災ガールの共催で始動した津波防災のソフト面に特化した普及啓発活動に、「#beORANGE」と呼ばれているプロジェクトがある。地震発生時に、視認性が高く海に映えるオレンジ色を使ったオレンジフラッグを、海にいる人に見える場所で振り、海に出ている人に向けて「早く浜に上がれ」ということを伝えると共に、津波避難ビル・タワーに掲げることで、緊急時に避難する先を誰もがわかる形で示すという避難訓練を全国各地で実施するというもので、2016年にスタートし、1年目は愛知県、高知県及び静岡県各沿岸の一部市町村、2年目はさらに宮崎県の沿岸10市町を中心としてオレンジフラッグによる避難訓練の実施や普及啓発のためのイベント等が実施された。

プロジェクトの主催者によれば、かかる活動で各地の自治体をまわるなかで、複数の自治体から、オレンジフラッグのような視覚伝達手段による標識の行政施策化あるいは条例化は、各自治体において異なる規定が許容される類のものではなく国による施策を待つべきであるとか、上述の気象業務法施行規則が鐘音またはサイレンによる警報しか認めていないことを理由にした消極的な意見が聞かれたとのことである。

### (3) 小括

そもそも気象業務法第13条第3項は、「気象庁は、前二項の予報及び警報をする場合は、自ら予報事項及び警報事項の周知の措置を執る外、報道機関の協力を求めて、これを公衆に周知させるように努めなければならない。」と定めている。

国には、津波警報等の利用者に対する伝達に関し、音響による標識を定めるだけでなく、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のほか、高齢者、障害者、外国人（在住外国人及び訪日観光客）などの多様な受け手を意識した立法を拡充する必要があるというべきである。特に、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、聴覚障害者等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。明日にでも災害は起こるかもしれず、昨今、Jアラートやエリアメールといった新たな情報機器を利用した方策も執られているが、これでは十分ではない。

オレンジフラッグなど、多様な伝達手段による特定の標識が新たに法制度化されることが、標識自体の周知ひいてはソフト面からの防災意識の啓発に繋がるはずである。

## 3 気象予報情報の公開方法における不備

### (1) 気象予報士の配置（気象業務法第19条の2、同施行規則第11条の2）について

気象業務法は、第17条において「気象庁以外の者が気象、地象、津波、高潮、波浪又は洪水の予報の業務（以下「予報業務」という。）を行おうとする場合は、気象庁長官の許可を受けなければならない。」と定めた上で、第19条の2において、「第一七条の規定により許可を受けた者……は、当該予報業務を行う事業所ごとに、国土交通省令で定めるところにより、気象予報士…を置かなければならない。」（下線部は筆者）との規定により、許可事業者の事業所ごとに、1日当たりの現象の予想を行う時間に応じて、同施行規則第11条の2に定められた最低人数以上の専任の気象予報士の配置を義務づけている。

以上の規制に関連して、気象予報業務の許可を受けている国立研究開発法人理化学研究所の気象予報の現場において、気象庁よりも高性能な気象レーダー及び計算用コンピューターを有するがゆえに、同所による気象予報情報の公開と気象業務法等の規定との間で、以下のような齟齬が生じている（以下、NHK NEWS WEB 2018〔平成30〕年6月6日付け「WEB特集 この

ままでいいの？出せない天気予報」から抜粋）。

「理化学研究所は、ホームページで予報を公開する時間帯を、気象予報士の資格を持つ4人の研究員のうち、2人以上が研究所内に常駐できる時間帯の午前10時から午後5時までとし、日中でも2人そろわない場合は『非表示』とすることにしました。

さらに、『予報士によるデータのチェック』が求められているため、気象予報士の資格を持つ研究員が予報結果を目で確認してから、予報を公開しています。このため予報を表示するまでに、どうしても10数秒程度、遅れてしまうのです。

なお、確認作業は、出張先や自宅ではダメ。研究所内でなければ認められません。『フェーズドアレイレーダー』が雨雲の動きをとらえ、『京』が最新の予報結果を次々に弾き出しているにもかかわらず……。」

また、上記報道においては、東京大学生産技術研究所の河川の氾濫予報情報が、気象業務法との抵触の恐れがあるとして東京大学内の閲覧にとどめられる予定であるとの実態も触れられている。

(2) 気象業務法第1条はこの法律の目的について「公共の福祉の増進に寄与する」こと及び「気象業務における国際的協力を行うこと」とし、同第3条第6号は、「気象長官は、第一条の目的を達成するために、次の事項を行うよう努めなければならない。六 気象の観測の結果、気象の予報及び警報並びに気象に関する調査及び研究の成果の産業、交通その他社会活動に対する利用を促進すること。」と定める。

冒頭で述べたとおり、誰しもが気象災害における“被災者”になり得る状況に鑑みれば、かような予報現場の実態にそぐわず、最先端技術による予報や研究の成果の利用を阻害する現行気象業務法等の各種規定は速やかに是正されるべきといわざるを得ない。情報通信機器を利用すれば事業所にいない気象予報士同士の会議も可能であるし、そもそも複数の気象予報士の経験に基づき予報情報を策定するという想定自体が、高度なスーパーコンピューターに基づく予報を行っている現状とかけ離れている。

(3) さらに広く、予報業務許可制度（気象業務法第17条）や、同制度の創設と同時に規定された気象庁以外の者による警報の禁止規定（同第23条。警報（防災気象情報）の国家気象情報への一元化（いわゆる「Single Authoritative Voice」）については、世界的に見ると法制度化している国は少ないとされている（測候時報第83巻2016「気象業務法の沿革等」）。）の合理性や相当性なども踏まえた上での、気象予報に係る制度設計に関する国民的な議論が、今後多角的になされる必要があると考える。

この点、1993（平成5）年に気象業務法の改正により、気象庁の許可を受ければ民間企業も不特定多数の企業・消費者向けに予報サービスを手掛けることが可能になったが、上記の気象予報上の配置など様々な規定や基準（気象等の予報業務の許可等に関する審査基準）をクリアしなければ許可が下りないことなどが主たる理由となり、海外のような異業種からの予報サービスへの参入が進まないなどの意見も聞かれるところである。

我々弁護士は、新たな分野であるこの気象業務法制に関する問題についても今後研鑽を重ね、

地球規模で激甚化がみられる気象災害に対し、我国の法制度が真に国民の生活と命を守るに適するものになっているか、また国際的な相互協力を妨げないものであるか、技術の進歩を踏まえた不断のチェックを行う役目を担うべきであろう。