

現代日本気象行政史のなかの「天気予報の自由化」

—行政学による一つの解釈—[†]

若 林 悠*

1. はじめに

長期的な時間軸のなかで気象庁の行政活動の転換点を検討するとき、1990年代における気象業務法の改正を中心とした改革である「天気予報の自由化」は、最大の転換点の一つだったといえるだろう。気象庁が自らの今後の役割を模索するなかで生じたこの改革は、一般向け天気予報の規制緩和と気象予報士制度の創設をもたらし、新たな官民関係の構築を要請したからである。では、なぜ気象庁は「天気予報の自由化」を行わなければならなかったのか。またこの改革は、日本の気象行政に何をもたらしたのか。「平成」の時代も終わり「令和」の時代となるなか、こうした問いを解き明かしていくことは、現在に至る気象庁の足跡を歴史的に検討するうえで不可欠なものと考えられる。

本稿は、第7回気象学史研究会（2020年8月22日）で講演した内容を要約したものである。講演「「天気予報の自由化」の史的展開—行政学の観点から—」では、行政学の問題関心や分析視角から「天気予報の自由化」を取り上げて考察した。行政学は社会科学である政治学の一分野であり、特に行政史というアプローチは、行政組織や行政活動の実態を歴史から解明することに取り組んでいる（西尾 1988など）。確かに「天気予報の自由化」が予報の技術的基盤にかかわる以上、この改革は技術史的な文脈のなかで検討されるべきものである。しかしながら、天気予報を気象庁の行政活動として改めて捉えるならば、そこには政治や社会との接点を持たざるを得ない以上、マクロな政治的文脈や改革に対する社会的な要因も考察する必要がある。こうした行政と政治、行政と社会といった諸関係を見据え

つつ、行政組織が行う改革を分析するのは行政学の強みである。そこで本稿は、技術的な文脈を踏まえつつ、さらに同時代の政治や社会の要因も交えながら、気象庁が「天気予報の自由化」にどう取り組み、いかなる制度設計をしたのかを論じてみたい。

なお本稿では、「天気予報の自由化」は1993年の気象業務法の改正に伴う一連の改革の総称を指すが、主たる検討対象は中心的な論点であった前述の一般向け天気予報の規制緩和と気象予報士制度の創設とする。一次資料と新聞記事の出典は、本文中で示した。また本稿における詳細な歴史分析は、若林（2019）の第五章を参照されたい。

2. 「天気予報の自由化」の背景—政治的な文脈と社会的な文脈

「天気予報の自由化」の改革開始の直前である1980年代は、日本でも新自由主義の考えが広がり始めた時代であった。この時代は、行政改革史的には重要な時代であり、1990年代にまで影響を与えることになる行政改革の推進組織が相次いで設置された。著名なのは第二次臨時行政調査会（1981～1983年）や臨時行政改革推進審議会（第一次～第三次・1983～1993年）である。こうした時期の行政改革の主たるテーマは民営化と規制緩和であり、それを支えた発想が行政の守備範囲の見直し論、いわゆる官民の役割分担論であった。後述するように1990年前後の気象庁は、自身の改革の論理として官民の役割分担論に言及することが多く、改革を正当化する論理としてかなり意識していたことが窺える。

以上の政治的な文脈と同様に社会的な文脈として

* Yu WAKABAYASHI, 大東文化大学法学部。

〒175-8571 東京都板橋区高島平1-9-1

© 2021 日本気象学会

[†] 第7回気象学史研究会<「天気予報の自由化」25年—気象行政史の視点から>（2020年8月22日）講演記録。

も、1980年代は転換期に差し掛かっていた。技術的には気象庁の「三種の神器」（アメダス、気象衛星、気象レーダーを指す）が揃うなか、気象衛星の画像や降水確率など新聞に載せる気象情報は充実化した。またテレビを中心にして天気予報のショーアップ化が進み、洗濯指数といった様々な指数も使われるようになり、情報をどう伝えるかといった演出などの見せ方がより重要になっていった（例えば、『朝日新聞』1985年5月15日）。「お天気キャスター」の存在が広く注目され始めるのもこの頃からである。

しかしながら、見逃すことができないのは、同時期に気象業務法による「規制」の存在が顕在化したことである。第一に、天気予報に関する新しいサービスが気象業務法に抵触するかもしれないことが時に話題となった（例えば、『朝日新聞』1987年5月16日）。第二に、当時の民間気象事業者は一般向け予報が認められておらず、解説のみであったことから、独自の予報をすることで気象庁や他の民間気象事業者との差別化を図りたいという声が出始めた。こうした気象業界の内的な要因と、規制緩和の潮流が結び付きやすかったのが、1980年代の時代状況だったといえる。

3. 気象審議会による改革構想の整理

1990年代に入ると、前述の時代状況の影響を受けつつ、気象庁に置かれた気象審議会の答申策定過程のなかで「天気予報の自由化」の議論が本格化することになる。一般的に審議会が策定する答申は、行政組織が抱える重要課題に対する基本方針となり、その後の改革の動向を拘束する。1991年の気象審議会（第53回総会）では、天気予報に関して気象庁が民間に委ねる範囲を拡げることを意識していたことが窺える。出席した企画課長は、「かなりの範囲につきましては、基本的には民間の気象事業にゆだねるべきものもあっております」と、官民の役割分担論を念頭に置いた方針を示していた（「気象審議会議事録（第53回総会）」）。とはいえこの段階では、気象業務法の改正まで踏み込むかどうかは慎重であったとされる。

気象審議会は、気象情報サービス検討部会を設置して細部の議論を進めた。ここでは、この部会の議論をもとにして、「天気予報の自由化」の方向性をめぐる論点を提示してみたい。第一の論点は、民間の役割をどこまで拡張するのかという予報の規制緩和の範囲と、それに関連した警報の扱いである。民間側は、官民の役割分担において自分たちの範囲を拡げることを考え

るため、その点の主張は厳しいものとなる。例えば、出席した専門委員は、「アメリカの場合には、一番重要だったことは、私の理解では、民間がやれることを卑しくも気象局がやるべきではないし、将来的にもそうすべきではないというところをはっきり言ったことだと思います」と、最大限の規制緩和を求める発言をしていた（「第2回気象情報サービス検討部会議事録」）。この発言は、官民の役割分担論の下に気象庁の役割範囲を広く再設定することへの警戒感であり、役割範囲をめぐるせめぎ合いは緊張感を帯びた。

では、気象庁はどのようなスタンスだったのか。最も気象庁側の論理が明確に出ているのは、「本質的には自由化ではあるが、我々の持つものがお勧め品であると。そういう意味で、半自由化なんではないかな。今まで規制の対象となっていたものは自由化にいたします。しかしながら、ナショナル・ミニマムとしての天気をどう取り扱うか。（中略）私ども今の事務局のレベルで申しますと、天気予報は自由化ではあるが、ナショナル・ミニマムのものは気象庁自らやりますというのが今の答えです」という企画課長の発言であろう（「第3回気象情報サービス検討部会議事録」）。官民の役割分担論は、突き詰めると、行政の最低限の役割とは何かというナショナル・ミニマムの議論でもあった。それゆえ、前述の発言は、気象庁の天気予報の業務に関する伝統的な役割を固守することを示すものだったといえる。

こうした改革の論理のなかでナショナル・ミニマム概念が提示されることにより、却って議論が再燃したのは気象情報の有料化をめぐる議論である。気象情報の有料化論は元来大蔵省からの意向も強い論点であったが、気象庁は一貫して受益者負担の原則を提示していた。既に部会では、気象情報を無料化し、データの受信設備費用を負担するという方向で議論が収束しつつあったが、ナショナル・ミニマム概念が登場してきたことで、それ以外の気象情報は有料化するのかという議論が出てくる場面もあった。

「天気予報の自由化」をめぐるもう一つの重要な論点は、規制緩和を行ううえで民間気象事業者側の情報提供の質をどう担保するかという点である。この点について企画課長は、「規制緩和の延長として資格というものが逆に担保されるべきだと」資格制度の導入を述べており、部会での検討段階で規制緩和と資格制度はほぼセットとして検討されていた（「第3回気象情報サービス検討部会議事録」）。これは論理としては理解

できるものの、資格制度の新設はある種の「規制」であり、それは規制緩和と並行した再規制（reregulation）の一現象ともいえよう。

以上のように気象情報サービス検討部会は改革構想の実質的な議論の場であり、気象審議会に議論の結果を上げた段階で改革の方向性は固まっている。部会の議論を踏まえた答申原案の検討段階に入った審議会では、防災情報の「シングルボイス」、要するに警報の規制緩和はないということが確認されるとともに、また新しい技術として「メソ量的予報」の実現が念頭に置かれていることが重要である。なぜなら気象庁が「天気予報の自由化」に踏み切るのは、「メソ量的予報」に対する技術的な自信が背景にあるからである。このことは、「天気予報の自由化」の改革構想の具体的な制度設計過程でより明確なものとなる。

かくして気象審議会での議論を経て答申は策定された。この第18号答申「社会の高度情報化に適合する気象サービスのあり方について」（1992年）は、改革の基本方針のみならず、それと連動した今後の気象庁の役割を示した重要な文書となっている（以下の引用は、この答申にもとづく）。第一に、「気象情報の提供という観点からは、気象庁は、国民の生命と財産の安全を守るための「防災気象情報」及び国民の公共の利便性を確保するためにナショナル・ミニマムとして提供する「一般向けの天気予報」の発表を自らの業務として担っている」とし、ナショナル・ミニマムによる予報業務を固く守るということが表明されている。第二に、「防災情報は、行政機関の責任によって発表されるべき重要な情報である。特に緊急時におけるパニック防止等から一元的な提供が強く求められるものであり、今後とも防災気象情報の発表は気象庁が責任をもって行うことが必要である」と、警報業務の一元化（シングルボイス）も明示されている。これらは、今後の気象庁が目指すべき組織的使命を明確化したものに他ならない。

4. 「天気予報の自由化」をめぐる制度設計過程

気象審議会の答申は改革の基本方針を示したものであるが、次の段階ではその答申に沿って法制化へと制度設計を行う必要がある。ここでは、気象庁による内閣法制局への説明資料を手がかりにして、制度設計の過程を追跡する。

まず気象業務法の改正作業は、1992年後半から1993年前半までの間に集中的に行われた。論点となったの

は、第一に資格制度をどのように具体化するかという点であった。資格制度やその名称に関する議論をみる限り、初期の資格制度の設計は、現在のような1つではなく、「気象士」と「解説士」という2つの資格を想定していたことがわかる（「気象審議会答申第18号等の法制化の検討について」）。例えば、「資格制度創設の考え方」という資料において「気象士」は、「局地予報の一般への公表」を目的とした気象業務に対する資格制度であり、現在の気象予報士に相当するものである。他方で「解説士」は、「柔軟な解説業務」を目的としているように、規制対象の範囲外とした解説業務にも資格制度を検討していたことが窺える（「内閣法制局御説明資料（平成4年11月）」）。これ自体は、答申策定をめぐる議論の段階でも検討されており、そのまま制度設計に進んでいるだけにすぎないともいえる。だが、「気象士」と比較すると「解説士」の制度設計は、やはり「自由化」から受ける印象とは随分異なるようにみえるのも事実である。

第二の論点は、引き続き気象情報の有料化とその対象をどうするかという点である。この段階で気象庁は、基本的には特定気象情報を作成するシステムを料金徴収の対象とすることで進めていた。具体的にいえば、GPV（気象庁の数値予報のモデルに基づく予測データ）と気象衛星画像情報が対象として想定されている。これらの想定もまた答申の作成過程での議論に沿ったものであった。

では、こうした論点が制度設計過程のなかでいかなる決着をみたのか。1993年1月以降の内閣法制局との折衝過程に関する資料をみると、概ね次のような方向で整理されることになったことが確認できる。第一に、予報の許可制度と資格制度の制度設計において、GPVの位置づけはかなり明確なものとなった。内閣法制局との折衝過程でGPVと民間気象事業者への許可との関係性が問われるなか、「GPV（格子点データ）はコンピュータで受信して、様々な情報の加工処理に直接使えるデータであり、今後は民間気象事業においても基本的なデータとして活用されることになる」とし、民間気象事業者もGPVの利用を前提とした制度設計であることが明示的なものとなっている（「内閣法制局御説明資料（検討課題に関する考え方）」）。逆に言えば、GPVに対する技術的自信が、民間気象事業者に対する規制緩和を行うことを可能にした理由だったともいえるわけである。

第二に、資格制度は気象予報士制度の名称が採用さ

れることとなった。ここでは「解説士」案は消え、「気象士」案をもとに気象予報士という名称で資格制度を創設することが決定した。資料的制約から「解説士」案を最終的に削除した理由は不明だが、恐らく改革の趣旨や当時の法制度の観点から解説業務の資格制度まで置くことは難しいと判断したためと推察される。

第三に、気象情報の有料化の論点は、情報自体を有料にする論理ではなく、情報を取得する際に発生するコストを有料化するという論理で決着した。民間気象業務支援センターの設置を行い、データ利用者からデータシステム利用料を収受することで、一種の「有料化」が行われることにした。この調整過程において、有料化志向であった大蔵省は特定財源化には反対の立場であり、報道機関もかなり否定的な反応を示していた（「内閣法制局御説明資料（平成5年1月28日）」）。それゆえ、民間気象業務支援センターを通じた「有料化」の制度設計が、大蔵省や報道機関を含めた当時としての妥協点だったのではないかと考える。

以上のような内閣法制局との折衝を経て気象業務法の改正案は確定し、国会に改正案が提出された。国会での質疑応答は、非常に技術的な法案という性格であったことに加えて、改革の方向性は反対しにくいこともあり、基本的に実質的な審議が始まると大きな波乱もなく、衆参両院で可決されることとなった。しかしながら、注目すべきなのは、国会での質疑応答のために用意された想定質問である。この「想定問答」では、気象庁の予報と民間気象事業者の予報の結果が異なる場合に生じる混乱に関連した質問が記載されていた。具体的には、「許可及び気象予報士の制度を通じ、事業者の業務の質を確保することにより、民間事業者の科学的な予測を保証し、その予測内容の整合性を担保していくこととしているから、同じデータに基づき、科学的予測が行われるため、結果的に著しく異なる予報が作成されることはないと考えられる」と、回答は記載されていたのである（「気象業務法の一部を改正する法律案 想定問答」）。換言すれば、気象庁が改革後の官民関係上で想定した棲み分けとは、技術上の観点から民間気象事業者の天気予報の「独自性」の範囲に対する間接的なコントロール手段を強く残したものであったといえる。

5. 「天気予報の自由化」がもたらしたもの

「天気予報の自由化」という改革は一般向け天気予報の規制緩和ではあったものの、GPV利用に象徴される

ように、その性格は民間気象事業者に対する「半自由化」とも呼べるものであった。これまで検討してきた改革における制度設計上の意図を理解しなければ、「天気予報の自由化」という改革の評価を的確に行うことは難しいと考える。なぜなら気象業務法の改正によって、マスメディアは「天気予報の自由化」を紹介したものの、過剰な期待があったこともまた事実だからである。

確かに民間気象事業者による独自の天気予報は開始された。ただ、現実には気象庁の天気予報の「補完」にとどまるものも多く、そこから解説に回帰していったことがわかる。例えば、気象予報士の森 朗は、テレビにおいて独自予報を積極的に打ち出すスタイルが次第に低調化していったと回顧している（森 2007）。とはいえ森の回顧は、前述してきた「天気予報の自由化」の制度設計の意図を踏まえるならば、当然想定されうる事態ともいえた。

だが、改革後の気象行政と社会との関係上で見逃すことができないのは、民間気象事業者が独自予報からサービスの差別化を図るための創意工夫へと重点を移し始めたことで、改革の制度設計の意図を超えた事態も現出していたことである。1990年代後半から2000年代にかけて、当時はまだ許可対象ではなかった「10日予報」の扱いや防災情報の解釈などをめぐって、官民の緊張関係が生まれた。そうした状況下で気象庁は、時に「指導」を通じて解決を図らざるを得なかった。これ自体は、「天気予報の自由化」には再規制や規制強化の側面がある以上、理論的にはあり得るものといえる。もっとも、そうした緊張関係を生み出さないための官民の棲み分けであったことに鑑みれば、やはり気象庁にとって制度設計時の想定を超えた対応だったといつてよいのではないだろうか。そうであるならば、改革以降に行われた許可対象の範囲の漸進的拡大は、いわば社会（民間気象事業者）との摩擦を滑らかにしていく側面も有していたのである。

6. おわりに

本稿は、講演の要約という性格上いささか駆け足ではあったが、「天気予報の自由化」の改革前後の文脈を踏まえつつ、その経緯を辿ってきた。では、改めて気象庁にとって「天気予報の自由化」という改革は、いかなる歴史的意義を有しているといえるのだろうか。行政学の観点からみるならば、「天気予報の自由化」は気象庁の将来像を構想する試み、あるいは組織の自己

改革として捉えることができる。

行政の改革は、政治や社会による圧力からの改革と自己の必要性に迫られて行う改革に分けられる。「天気予報の自由化」の場合、政治的な争点ともなった新自由主義的な行政改革の理念の影響を受けていることは確かだが、それはあくまで気象庁が自分たちの改革の正当性を高めるために活用したにとどまったようにみえる。むしろ実態は、社会の動きや自分たちの技術的な側面を踏まえながら、気象庁が内部の必要性に応じて行った改革であると解釈するほうが説明力は高いと考えられる。近年行政学では、改革後の制度の運用から制度設計の成否を評価する「作動学」の重要性が提示されているが、そこでは社会学者のニクラス・ルーマンがいう「行政改革は行政の自己改革能力の改革である」という改革観が柱となっている（牧原2018）。確かに「天気予報の自由化」後に生じた官民の緊張関係は、円滑な制度の作動と評しにくい面もある。とはいえ、この改革過程における模索を通じて気象庁は、自分たちの組織の将来像を予報や観測にとどまらない、防災機能を強調していく「防災官庁」に見だし、その歩みを確固なものとしていった。この観点からいえば「天気予報の自由化」は、ルーマン的な自己改革の最たる例だったのである。だからこそ、筆者は現在の気象庁の姿を捉えようとするとき、「天気予報の自由化」がその起点になると考えている。

今後、「天気予報の自由化」を含め気象庁の業務の史的検証は続けられていこう。その際、現代史の研究において、一次資料と関係者の口述記録（座談会やインタビューなど）の豊かな蓄積が重要になることは言うまでもない。ただ、現代気象行政に関する口述記録の蓄積という点では、筆者が知る範囲の印象では

あるが、「昭和」の時期に比べて「平成」の時期を対象としたものはまだまだ途上期にあるようにみえる。「平成」の時代が終わり一つの歴史的な区切りがついたことで、気象庁や気象学（史）関係者の間で口述記録を残す試みは着実に増えていくと想定しているが、その際に技術的な関心だけではなく、筆者のような公共政策や行政組織に関心を持つ人たちが検証するための記録作成もまた必要となろう。かつての省史や庁史のような包括的に整理された資料作成が難しくなる時代のなかで、政策や組織に関する気象庁関係者の口述記録は、文書資料の行間を埋めてくれるからである。かくして本稿が、『天気』の読み手にとって現代日本気象行政史を考える契機となるだけでなく、口述記録を残す機運を高めることにわずかでも寄与したとすれば、執筆の目的は達成されたといえよう。

謝 辞

当日の研究会に参加された皆様からは貴重なコメントをいただきました。開催の準備をされた気象学史研究連絡会の皆様をはじめ、ここに記して、心より御礼申し上げます。

参 考 文 献

- 牧原 出, 2018: 崩れる政治を立て直す—21世紀の日本行政改革論. 講談社, 246pp.
- 森 朗, 2007: 気象ビジネス I—気象とメディア. 天気, 54, 17-20.
- 西尾 隆, 1988: 日本森林行政史の研究—環境保全の源流. 東京大学出版会, 361pp.
- 若林 悠, 2019: 日本気象行政史の研究—天気予報における官僚制と社会. 東京大学出版会, 366pp.