

緊急地震速報の本運用に向けて（案）

～特定利用者への先行的な提供における留意点と一般利用者への提供開始のために解決すべき課題～

平成17年12月15日
検討会事務局

< 総論 >

- 1．緊急地震速報は、震源に近い観測点で得られた地震波を使って、震源の位置や地震の規模を求め、各地での主要動（大きな揺れ）の到達時刻や震度を推定し、主要動が到達する前に発表されるものである。緊急地震速報については、主要動の到達に間に合わないことがあるなどの限界はあるものの、その適正な利活用を行うことにより、地震や津波による被害の軽減等に有効であると考えられることから、最終的には広く国民が享受すべき情報である。したがって、国民が緊急地震速報を最大限有効に利活用できるような方策を早急に講じることが重要である。
- 2．気象庁では、平成16年2月より準備が整った地域から順次関係機関へ試験的に緊急地震速報の提供を行い、本格的な提供に向けた課題等について検討を行ってきたところであり、また、昨今の自然災害の多発等を背景に、国民の防災情報に対する意識も向上しており、緊急地震速報についても国民の高い関心を集めているところである。したがって、緊急地震速報の本格的な提供については、その早期実現に向けて関係者が積極的に努力をすべき社会的・技術的な環境にあるところである。
- 3．しかし、緊急地震速報には1．で述べたような限界があること、また例えば集客施設等で緊急地震速報が提供されて多数の人が出口に殺到して将棋倒しになるといった混乱や損害等が発生するおそれがあることから、混乱等を引き起こさないための適切な情報提供のあり方等を検討することが必要であり、この検討結果を踏まえて、現在はまだ国民に十分理解が浸透していない緊急地震速報について十分な周知を行い、緊急地震速報を本格的に提供する時期を判断すべきである。

4．ただし、すべての利用者に対して同時に提供するという事は必ずしも必要ではなく、例えば鉄道やエレベーターの自動制御に活用するなど、不特定多数の者の混乱等を引き起こすことのないように情報管理を行い、かつきわめて限定的に緊急地震速報を利用する場合には、先行的に提供しても問題ないと考えられることから、以下において、先行的に提供しても問題ないと考えられる者に対して提供を開始することとともにその留意点を整理し、また、それ以外の者に対してもできるだけ早期に提供を開始するために解決すべき課題等についてそれぞれ整理することとする。

< 特定利用者への先行的な提供及びその留意点 >

5．気象庁が試験運用を行った結果を踏まえ、下記 又は の要件に該当する者*1（以下「特定利用者」という。具体例については別紙参照。）のように、きわめて限定的な使用を行う場合*2については、被害の軽減等に効果が見られるとともに、特段の混乱等に係る可能性もきわめて低く、今後の提供についてはほとんど問題がないと考えられるため、気象庁は平成18年度の早い時期から先行的に緊急地震速報の提供を開始できるように、関係機関と連携して提供に係る必要な措置をとることが必要である。この場合であっても、特定利用者及び情報活用の目的を達成するために特定利用者から情報の伝達を受ける者（以下「被伝達者」という。）が緊急地震速報の特性や限界、適切な利活用方法等を十分に理解し、かつ特定利用者の責任において被伝達者に対して緊急地震速報の利活用に係る十分な訓練が行われていることが必要であることは言うまでもない。

— 自らがその事業等のために管理する設備等について、緊急地震速報を活用して、もっぱらその制御を行う者

— 自らがその事業等のために管理する施設等について、自らの事業等に係る施設等管理者、防災担当者その他の従業員等（緊急地震速報の伝達

*1 同様の目的で当該者から二次的に緊急地震速報の提供を受ける関連会社等を含む。

*2 ここで掲げたような場合以外にも、一般利用者も含めた提供の開始に備え、通信事業者等が一般利用者へ二次的に提供を行うためのシステム開発等を行う場合、放送事業者が迅速な情報伝達のための体制を整える場合、等その活用が事業者等の内部にとどまり、一般利用者へ緊急地震速報が二次的に伝達されるおそれがない場合については、当該事業者等に対する提供は差し支えないものと考えられる。

を受けたことを契機とした行動が特定されており、かつ、緊急地震速報について不特定多数の者に二次的に伝わるおそれのない状況にある者に限る。）に緊急地震速報を伝達することにより、もっぱら迅速に当該施設等における安全の確保を図る者

- 6．特定利用者への提供開始に当たっては、緊急地震速報が適切に利活用されることを担保することが必要であることから、利用者の利用技術の向上・普及や適正な利用の促進等を図るために、利用者で構成される「利用者協議会（仮称。以下同じ。）」を自主的に設置し、緊急地震速報の利活用方法等に関する情報交換等を行うことが望ましい。
- 7．また、特定利用者においては、緊急地震速報の適正な利用を図るため、自主的に事前に利用に係るマニュアルの作成に努めることが必要である。気象庁は、マニュアル作成の基本的考え方*3について取りまとめるとともに、利用者協議会や関係事業者・団体、関係省庁等と協力してその周知を図ることが必要である。
- 8．一般利用者（特定利用者及び被伝達者以外の者をいう。以下同じ。）については、情報提供のあり方の検討や緊急地震速報の特性や限界等に係る十分な周知等が必要であることにかんがみ、特定利用者及び被伝達者から一般利用者への二次的な伝達は、14．で述べる一般利用者への提供開始時までは行わないこととすべきものである。また、気象庁及び特定利用者はその旨を趣旨も含めて事前に周知・広報して、一般利用者の理解を得るよう努めることが必要である。

< 一般利用者への提供に向けて解決すべき課題 > *4

- 9．一般利用者については、現段階では緊急地震速報とは何かということに

*3 マニュアル作成の基本的考え方案については、検討会事務局において別途資料を作成している。

*4 ここで課題として挙げられているものについて、その具体的な解決策等の素案については、検討会事務局において別途資料を作成しており、その資料をたたき台として本検討会で議論する。

ついでに理解が浸透しておらず、また緊急地震速報が発表されたときにどうすべきなのか等についても議論されていないため、3. で述べたような混乱や損害等が発生するおそれがある。したがって、一般利用者への提供を開始するためには、一般利用者が緊急地震速報の提供を受けて適切な活用ができるよう、一般利用者向けに発表する緊急地震速報の具体的内容、発表方法、緊急地震速報発表時に一般利用者がとるべき行動等について十分な検討を行うことが必要である。

10. 一般利用者が緊急地震速報を適切に利活用するためには、9. で述べたような検討に基づき、特性や限界も含めた緊急地震速報の概要、具体的内容、発表方法、緊急地震速報発表時に一般利用者がとるべき行動等について十分な周知を行うことが必要である。すべての一般利用者に対して、特定利用者において行われるのと同様の周知・訓練等を行うのは事実上困難であることを踏まえ、周知に当たっては、一般利用者に対する効果的な周知方法等についても十分な検討を行うことが必要である。

11. さらに、一般利用者への緊急地震速報の提供を円滑に開始し、一般利用者が緊急地震速報を適切に利用できるようにするためには、実証実験等による検証が不可欠であることから、気象庁は、国土交通省、内閣府、消防庁等の関係省庁や地方公共団体、関係事業者等と連携して、例えばモデル地域における情報伝達実験等を実施し、緊急地震速報の周知、伝達方法、活用のあり方等に係る課題等を整理するとともに、その成果をホームページ等を通じて広く公開し、適宜意見募集等を行うことが必要である。

< 緊急地震速報の普及（特定利用者・一般利用者共通）に当たって >

12. 緊急地震速報の普及を図るに当たって特に重要なのは、緊急地震速報が主要動の到達に間に合わない場合があること、予測震度等の誤差があること、誤報*5のおそれがあることといった緊急地震速報の原理的な限界について、社会的な理解の醸成を図るべく関係者が最大限の努力を行うことである。気象庁は、これらの限界を少しでも克服するよう今後一層の技術開発に努めるべきことは当然であるが、さらにこのような社会的な

*5 落雷等地震以外の原因で発信される緊急地震速報をいう。

理解の醸成を図るために、報道機関その他の関係機関と連携して、例えば各種キャンペーン等の実施を通じて、国民へ緊急地震速報の限界も含めて理解してもらうよう努めることが必要である。

13．また、緊急地震速報がどのような運用状況にあるかということについて広く情報公開を行うことも、緊急地震速報の普及には重要である。特定利用者への先行的な提供時も含め、気象庁は、緊急地震速報を発表した場合にはその都度主要動到達時間との関係及び誤報や予測震度の誤差の発生に関する情報も含めて速やかに公表することをはじめ、緊急地震速報に係る情報の内容・質・運用状況・問題点等について利用者協議会やホームページ等を通じて積極的に提供・公開することが必要である。

< 一般利用者に対する提供の開始時期 >

14．一般利用者に対する緊急地震速報の提供に当たっては、上述のような諸課題について検討することにより、社会的な混乱の回避等について国民の理解が得られるような具体策を示すことが必要である。本検討会ではこの具体策について引き続き慎重な検討を進めることとするが、一般利用者に対する緊急地震速報の提供については、特定利用者への提供が平成18年度早期に開始され、その後できるだけ早期に実現を図ることが重要であるという観点から、平成18年度末までに開始することを当面の目標とし、最終的には、社会的な混乱の回避等についての本検討会における検討状況等を踏まえ、平成18年の後半に開催予定の検討会において、一般利用者に対する緊急地震速報の提供の時期について判断するものとする。

15．緊急地震速報については、災害対策基本法に基づく防災基本計画をはじめとした国の各種防災計画において、すでにその実用化、気象庁からの提供、及び活用について位置づけられているところである。一般利用者に対する緊急地震速報の提供に当たっては、本検討会における検討結果等を踏まえて、緊急地震速報に関して必要な施策について、関係者それぞれの役割を明らかにしながら防災基本計画等に具体的に記述することが必要である。

特定利用者及び一般利用者の具体的事例

特定利用者と整理されるもの

< 5 . によるもの >

- ・ 列車・エレベーターの自動制御による緊急停止
- ・ 工場等における生産ラインの自動停止
- ・ 工場等における危険物流出防止装置の自動起動
- ・ 住宅供給者が、その管理するマンションにおいて自動的に行うガス停止やドア開放等設備の自動制御
- ・ 企業等における重要データ保護のための緊急バックアップ又はハードディスクへのアクセス停止
- ・ 運転士による列車の緊急停止

< 5 . によるもの >

- ・ 医療機関における医師等の手術の一時中断等患者の安全の確保
- ・ 百貨店・劇場等の不特定多数の者が集まる集客施設における施設管理者や防災担当者の防災対応や施設管理*
- ・ 工場等の従業員の危険箇所からの避難
- ・ 建築業者における高所等危険場所で作業する従業員の安全確保
- ・ 砂防工事現場における土砂災害危険地域からの退避

* 百貨店・劇場等の集客施設については、その従業員が不特定多数の者と接点を持つ蓋然性が高いことから、被伝達者を施設管理者や防災担当者に限定しているものである。

一般利用者と整理されるもの

- ・ テレビ・ラジオによる緊急地震速報の伝達
- ・ 市町村防災行政無線による住民への緊急地震速報の伝達
- ・ 百貨店・劇場等の集客施設における緊急地震速報の館内放送
- ・ 鉄道事業者における列車内や駅のホーム・コンコース等における緊急地震速報の放送
- ・ 学校における教員の先導による児童・生徒の危険回避行動*
- ・ 通信事業者における携帯電話メールやインターネット等による契約者に対する緊急地震速報の送信
- ・ 住宅供給者におけるその経営するマンションの各家庭との契約による各家庭への緊急地震速報の音声報知

* 学校については、特定利用者に整理された集客施設や工場等と異なり、学校行事等により不特定多数の者と接点を持つ蓋然性が極めて高いことから、一般利用者と整理されているものである。

を付したものについては、現段階では不特定多数の者に対して緊急地震速報が伝わる蓋然性が高いことから一般利用者と整理されているものの、一般利用者への提供が開始された段階では、緊急地震速報の具体的内容等について、他の一般利用者（＝緊急地震速報を他律的に提供されざるを得ない不特定多数の者）と異なる扱いをすることも考えられる（詳細は本文* 4で示した資料参照）。