

この「研究レターHem21オピニオン」は当機構の幹部、シニアフェロー、政策コーディネーター、上級研究員等が研究活動や最近の社会の課題について語るコラム集です。

(「Hem21」は、ひょうご震災記念21世紀研究機構の英語表記であるHyogo Earthquake Memorial 21st Century Research Instituteの略称です。)

発行：(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究戦略センター ☎078-262-5713 〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2 (人と防災未来センター)



防災業界の統計数値問題

(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター上級研究員

矢守 克也

少し前の話になる。平成から令和への改元に社会が沸き立つ以前、厚生労働省の統計不正問題が大きな社会問題となっていた。景気動向や経済政策の指標となる重要な統計指標である毎月勤労統計が歪められていたのだ。

この問題を見ていて気になったことが一つある。それは、「統計データの信頼性を増す必要がある」、「統計の専門家を拡充せよ」といった論調である。これらの主張に同意はできる。たしかに、そうだ。ただし、こうした議論の前に、もう一つ重要な「そもそも論」があるのではないか。結論を先に述べれば、統計数値に対する「信頼性を増す」以前に、統計数値に対する私たちの「依存性を減らす」ことが先決ではないかと思うのだ。平たく言えば、数値の正確性うんぬんの前に、数値に一喜一憂する悪癖から私たちが抜け出すことが先だということである。

防災・減災の分野を例にとり、このことについて考えてみよう。こんな笑話がある。自主防災組織の活動は、特に阪神・淡路大震災以降、防災・減災の柱として一貫して重視されてきた。そこで登場するのが、その組織率や住民参加率という数字である。折に触れて、自治体別の数値が公表されるので、遅れをとっている市町村は活券にかかわるとばかりにてこ入れする。その結果、ある町では、住民参加率がついに100%を超えた。自主防災組織の加入者数が、町の全人口を超えたのである。

体裁より中身が大切なのは、自主防災組織に限らず万事共通である。ところが、組織率、参加率といった数字が登場した途端、各所で「何もせんでええから、入るだけ入っという…」みたいな会話が交わされて、かくの如き事態に立ち至る。実際、かつて大きな災害に見舞われた某自治体の自主防災組織率は非常に高い。しかし、幹部の高齢化・固定化、活動の形骸化・陳腐化など、その内実は問題だらけだと嘆きをよく耳にする。

類例には事欠かない。災害が発生すると、避難率をめぐってみなが右往左往する。特別警報が出ているのに、避難率はわずか1.5パーセントだった、などと。しかし、多くの場合、その数値は、自治体の指定避難場所に避難した人の数(分子)を、特別警報の発表地域の全人口(分母)で割った数字だ。低地に住んでいるからと早々に親戚宅に身を寄せた高齢者は避難者数(分子)に含まれない。逆に、鉄筋コンクリートの自宅マンションにとどまることがおそらく最善手で、避難の必要などない住民も、全人口(分母)に算入される。

避難訓練では、訓練参加率に一喜一憂だ。訓練参加率が低いのは問題だし、何らかの方法で解決すべき課題であることも事実

である。しかし、筆者は、津波リスクを抱える集落で長年実施してきた継続的調査の結果、避難訓練への参加の有無が、必ずしも現実の災害時の避難行動と連動しない事実を見いだした。

たとえば、毎回避難訓練に参加していた人が、いざ地震が発生したときには逃げていない。「毎年している“地域の行事ごと”だと思って訓練には参加している。あの地震の時は、たぶん大丈夫と思った」。逆に、一度も訓練に参加したことのない若い夫婦が同じ地震で高台に避難しており、しかも、その前に近隣住民に避難の呼びかけまで行っていた。共働きで忙しくて訓練には出られなかったが、学校で防災教育を受けた子どもから避難の大切さについて聞いていたのだという。

何とぞかの実態をわかりやすく示し、事態の改善につなげるという触れ込みの統計数値が存在することで、かえって数字に依存してしまう悪弊がここにはある。その結果、多様な個別ケースをていねいに見つめる作業が疎かになっている。

防災・減災業界に見られる統計依存は、言うまでもなく、社会全体のそれと連動している。日本のGDP、京都を訪れた外国人観光客数、わが校の全国学力テストの点数など、数多の数字に私たちは振りまわされて生きている。しかも、このトレンドは、「外形的証拠」、「数値目標」、「自己点検」といった言葉の蔓延と軌を一にして、近年ますます勢いを増している。嘆かわしいことだ。

数値データへの偏執的依存の背後には、私たち自身の主観的な判断の喪失という重大な課題が潜んでいる。主観的な判断イコール悪、数値に基づく客観的な判断イコール善—本当にそうか？ 形ばかりの統計数値をお飾りに添えて、調査などせずとも自明なことを主張している論文や報告を目にするにつけ、多少荒削りでも、数字の「儀式」にとらわれることなく、まっすぐに出来事の本質をグサリと射貫く洞察力こそ必要だと感じる。

統計問題は、こうした根源的問題に立ち返って正されるべき課題である。

矢守 克也氏

プロフィール

Profile

1963年生まれ

大阪大学大学院人間科学研究科博士課程単位取得退学

京都大学防災研究所教授

(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 阪神・淡路大震災記念
人と防災未来センター上級研究員

令和時代の防災 — 応急対応から復興へ —

(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究戦略センター 政策コーディネーター

牧 紀男



2019年5月1日平成から令和に元号が変わった。テレビや新聞の、令和はどんな時代になれば良いと思いますか、という問いかけに対し、多くの人が「大きな災害がない時代になって欲しい」と答えていたように平成は災害が多い時代であった。いやいやそんなに短絡的に平成は災害の時代だと言ってはいけないという意見⁽¹⁾もあるが、第2次世界大戦後の昭和と比較して平成の災害は多かったことは間違いない。1959年の伊勢湾台風(死者5,098人)以降、死者が1,000人を超えるような自然災害は阪神・淡路大震災まで発生していない。1960～1980年代は日本の高度経済成長期であり、社会が大きく変化した時期でもあった。その時代に自然災害が少なかったことから、自然の外力も工学の力で抑え込むことができ、自然現象も理学の力で予知できると考えるようになっていたふしがある。しかし、そうでは無かったことに平成になってから頻発する災害に気づかされる。

外力を制御できない以上、被害は発生する。発生した被害への対処についての取り組みを進めてきたのが平成の時代の防災であった。緊急対応・応急対応は平成の初めと比べると大きく改善されている。阪神・淡路大震災では国の初動対応が遅れる、消防の相互応援のしくみ、災害医療システムが機能しないという問題が発生した。その反省をふまえ、国・地方自治体での災害対応機能の「設置」、緊急消防援助隊・DMAT等の組織整備が行われた。大規模災害時の避難所における居住環境は平成の初めからあまり変化していないが、応急対応については大きく変化した。平成初期の雲仙普賢岳の噴火災害(平成3年)では建設現場で利用されるプレハブ建築であった応急仮設住宅は、民間賃貸住宅を利用する借り上げ仮設が中心となり、災害救助法の所管官庁は厚生労働省から防災対策を担当する内閣府に変更された。緊急・応急対応については平成の頻発する災害により徐々に改善されていっている。

しかし、令和の時代に想定される巨大災害に、現在の緊急・応急対応の仕組みで対応可能かは実は未検証のままである。東日本大震災の被害規模は、被災世帯数・がれき量から見ると阪神・淡路大震災と同規模である。想定される首都直下地震・南海トラフ地震の被害は、平成の災害とは比べものにならないほど大きい。これまでの延長線上ではなく抜本的な見直しも考える必要がある。被災した人の支援について、行政がすべての対応に責任を持つ仕組みから、米国やアジア各国の事例になら

いNPO等民間組織に権限を委譲するようなことも考えてもよい。平成の時代、発生した被害への対処について改善を進めてきたのであるが、応急対応の後に地域を再建していく取り組み、復興についての課題は残されたままである。

東日本大震災後、その直後の教訓をふまえた復興に関する恒久法「大規模災害からの復興に関する法律」が制定された。しかし、東日本大震災の被災地の現状から分かるように復興について考えるべき課題は数多く残されている。本来、復興の問題は阪神・淡路大震災後に検討する必要があった。阪神・淡路大震災で明らかになった復興という防災課題は日本全体では共有されず、生活再建など一部の課題が政策化されただけであった。東日本大震災で復興の問題が顕在化し、ようやく政策課題として検討されるようになった。復興という平成時代に解決できなかった課題に取り組むことが令和時代の防災には求められている。機構では、本年度から南海トラフ地震について復興まで含めて総合的に検討するプロジェクトを開始している。南海トラフ地震で想定される様々な被害、復興組織・体制のあり方、災害対応・復旧復興時のNPOやNGO、民間企業との連携のあり方、災害復興の財源をどうするのか、個人の生活再建・コミュニティの再建をどうするのか、住宅や都市再建のあり方、産業と経済はどうするのか、といった課題を設定し、総合的な検討を行っている。人口減少といった令和時代の社会課題も踏まえ、復興という令和時代の防災の課題の解決を行いたいと考えている。

(1) 黒沢大陸、平成は「大災害の時代」だったのか—被害と危機が強調される理由—、論座、<https://webronza.asahi.com/science/articles/2019042600002.html>、2019年5月6日閲覧

牧 紀男氏

プロフィール *Profile*

1968年生まれ

京都大学大学院工学研究科環境地球工学専攻博士課程指導認定退学 博士(工学)

京都大学大学院助手、カリフォルニア大学バークレー校客員研究員、防災科学技術研究所地震防災フロンティア研究センター研究員等を経て、京都大学防災研究所都市防災計画分野教授(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究戦略センター 政策コーディネーター