
未来の社会と子どもたちに安全と安心 を保障する

2018年11月7日

山田 謙次

1 少子高齢化が進む日本の危機



内容紹介

2025年、「団塊の世代」800万人が後期高齢者(75歳以上)となることで、日本の後期高齢者の数は2200万人になる。

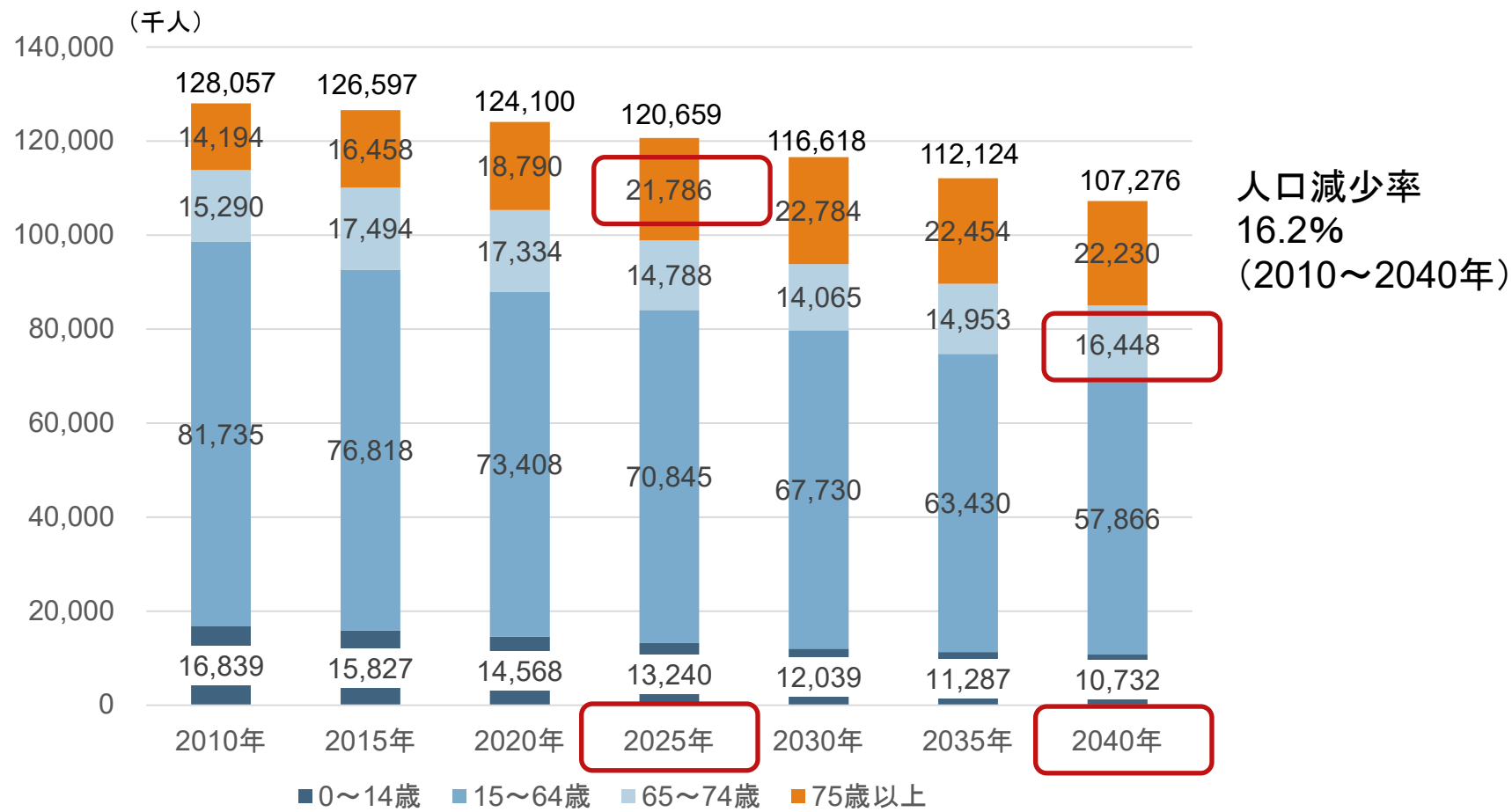
しかも、それを支える40~50代の中核世代は「就職氷河期」世代であり、高齢者を支えるどころか、自らの生活基盤に不安を抱える者も少なくない。

膨れあがった高齢者と、それを支えきれない若者世代&日本の財政により、日本の社会保障は危機に瀕している。

「いまそこにある危機」である2025年問題から、日本の社会保障における問題点を鋭く解説する。

高齢者数は2010年の3000万人から2025年に3600万人、2040年に3900万人へ
年少人口は1700万→1100万、生産年齢人口は8200万→5800万

日本全体の人口推計

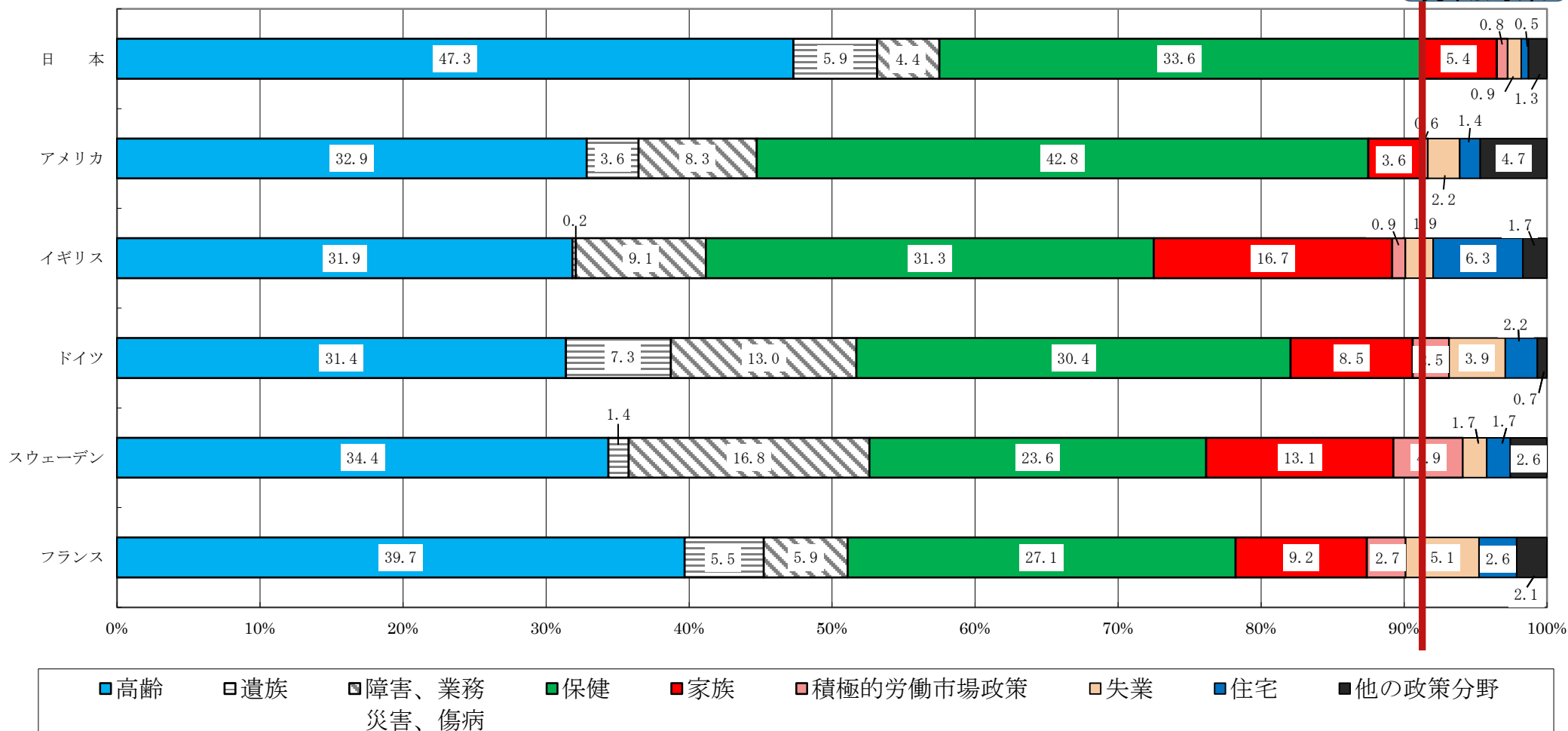


出所) 国立社会保障・人口問題研究所 ※平成24年1月推計(出生中位・死亡中位推計)

日本の社会保障は高齢、保健(医療)に偏重 子供(家族)と働く人(労働政策、失業)への支援が少ない

政策分野別社会支出の構成割合の国際比較(2013年度)

子ども
労働対策



社会保障は国家の役割に規定される。国家体制を覆すいくつかの革命を経てきた欧州に比べ、日本国民には国家の役割・社会保障のあり方への合意や覚悟が不足している

中央集権国家の誕生

安心して生活ができる国家の希求
混沌と戦争の回避

社会契約説による
国民合意のもとでの絶対王政

ピューリタン革命→名誉革命

抵抗権、自然権など
国民の権利を守る国家

立憲主義による国家構築
(夜警国家)

産業革命→労働者階級の貧富の拡大

福祉国家の誕生

生活リスクが地縁から個人へ
共産主義の拡大阻止

社会政策:
医療保険、災害保険、養老保険

大恐慌→国民全てに最低限の生活を保障

戦後高度成長から福祉国家の経済停滞へ

福祉国家見直し論 第三の道

福祉から就労へ
職業訓練、教育を組み入れ

新しい貧富の格差の解消

災害は平時の日本の最大の脅威

マグニチュード6.0以上の地震回数



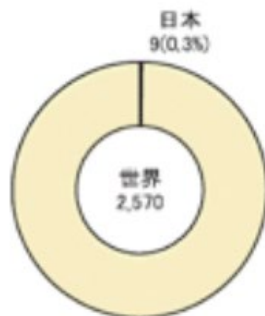
注) 2000年から2009年の合計。日本については気象庁、世界については米国地質調査所(USGS)の震源資料をもとに内閣府において作成。

活火山数



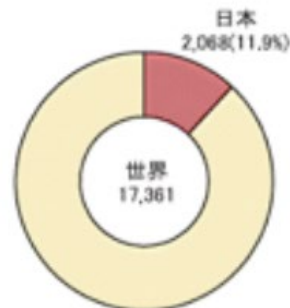
注) 活火山は過去およそ一万年以内に噴火した火山等。日本については気象庁、世界については米国のスミソニアン自然史博物館の火山資料をもとに内閣府において作成。

災害死者数(千人)



注) 1979年から2008年の合計。ベルギー・ルーバン・カトリック大学疫学研究センター(CRED)の資料をもとに内閣府において作成。

災害被害額(億ドル)



注) 1979年から2008年の合計。CREDの資料をもとに内閣府において作成。

2018年は極めて災害の多い年だった。気象の変化、地震等の発生確率の高まりなど、災害が起こること自体を防ぐことはできない

- 国連大学環境環境研究所(UNU-EHS)は、世界173ヶ国について国の脆弱性と地震、火山噴火、暴風雨、洪水、干ばつ、海面上昇などの自然災害のリスクを定期的に計算し、報告書にまとめている。
 - 2016年の世界リスク報告書(WRR2016)によると、日本の順位は世界173ヶ国中155位と、先進国の中で最もリスクが大きい。(中国87位、韓国59位、アメリカ45位)
- 「防災学術連携体」が9月10日に日本学術会議講堂(東京都港区)で緊急報告会を開催
 - 西日本豪雨では全国685観測地点平均で217ミリという過去35年で最大の降雨量。日本近海の海温が上昇したことで熱帯からの気流が多くの水蒸気を含み、連続して積乱雲が発達
 - 台風についても日本近海の温暖化に伴って衰えないまま日本列島に接近する傾向。被害を大きくした要因として、降雨量そのものだけでなく、集中的に強い雨が降って、表層崩壊が尾根付近から発生し、大量の水を含む土石流や土砂流が広範囲に起きた
 - 死者・行方不明者231人のうち125人が土砂災害で死亡、洪水による81人より多かった。181人が避難行動をとらずに犠牲になった
 - 北海道胆振東部地震については、震度7を記録した北海道勇払郡厚真町が全国地震動予測地図(2018年版)で「30年以内に震度6弱に見舞われる確率が16.0%」とされていた
 - この確率は地下や沿岸のプレートの構造や活断層の有無、地盤の固さなどを考慮して算出。千葉市は85%、横浜市は82%、奈良市は61%、高知市は75%。首都直下、南海トラフ地震の確率が徐々に高まっている。

日本の災害の特徴は被害額が極めて大きいこと。被害額の大きさを考えると、その準備、投資の現状は桁違いに小さいと言えないか

想定される巨大地震とインパクト

	地震	被害額	減災目標	備考
実績	1995年 阪神・淡路大震災	9.6兆円	—	国土庁推計 ※ストック被害額の推計値
	2011年 東日本大震災	16.9兆円	—	内閣府(防災担当)推計 ※ストック被害額の推計値
想定	20XX年 首都直下地震	103.0兆円	死者数及び建築物の全壊・焼失棟数をそれぞれ概ね半減させる 〈都心南部直下地震の場合〉 ・死者数2.3万人→半減 ・全壊・焼失棟数約61万棟→半減	中央防災会議資料 〈内訳〉 ・資産等の被害 47.4兆円 ・経済活動への影響 47.9兆円 ・交通寸断(道路・鉄道) 7.7兆円
	20XX年 南海トラフ巨大地震	220.3兆円	死者数33.2万人→8割以上減少 全壊棟数250万棟→5割以上減少	中央防災会議資料 〈内訳〉 ・資産等の被害 169.5兆円 ・経済活動への影響 44.7兆円 ・交通寸断(道路・鉄道) 6.1兆円

出所:三菱総合研究所

未来の子どもたちに安全と安心を保障することが大人たちの最大の責務 災害対策は安全保障に位置づけるべきもの

■安全保障とは～ 「日本大百科全書」の解説

- 国の領土保全と政治的独立、国民の生命・財産を外部からの攻撃から守ること。
- 伝統的には、これらを軍事的な脅威から軍事的な手段によって守ることを意味したが、1970年代には、国際的な相互依存関係の強まりや経済的危機の深まりを背景として、より広く政治的・経済的利益などを含めた国家的利益を、軍事的手段だけでなく外交、経済力などをも用いて守ろうという「総合的安全保障」が主張されるようになった。

2 災害対策の責任主体とは

災害対策基本法 制定の背景及び趣旨（内閣府HPより）

- 災害対策基本法は、昭和34年の伊勢湾台風を契機として昭和36年に制定された、我が国の災害対策関係法律の一般法
- 災害対策基本法は、制定以前の防災体制の不備を改め災害対策全体を体系化し、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図ることを目的として制定
- 阪神・淡路大震災後の平成7年には、その教訓を踏まえ2度にわたり災害対策の強化を図るための改正が行われている
- この法律は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護し、もって社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資するべく、様々な規定を置いている

災害対策の第一次的責務は市町村にあり、都道府県、国等が支援

災害対策は応急対策と非常・緊急対策が中核

■法の概要

①防災に関する責務の明確化

- 国、都道府県、市町村、指定公共機関及び指定地方公共機関には、各々、防災に関する計画を作成し、それを実施するとともに、相互に協力する等の責務があり住民等についても、自発的な防災活動参加等の責務を規定

②総合的防災行政の整備

- 防災活動の組織化計画化を図るための総合調整機関として、国、都道府県、市町村に中央防災会議、都道府県防災会議、市町村防災会議を設置
- 災害発生又はそのおそれがある場合には、総合的かつ有効に災害応急対策等を実施するため、都道府県又は市町村に災害対策本部を設置する
- 非常災害発生の際には、国においても、非常(緊急)災害対策本部を設置し、的確かつ迅速な災害応急対策の実施のための総合調整等を行う。

社会保障の法体系には基本法はなく、多くの法律が並立しているが、第一次的責務は国にあり、執行機関として法に規定された主体が実施

■社会保険関連

- 一般職域：健康保険法、厚生年金保険法、雇用保険法、労働者災害補償保険法、労働保険に関する法律
- 特定職域：船員保険法、国家公務員共済組合法、国家公務員退職手当法、国家公務員災害補償法、地方公務員等共済組合法、退職手当に関する条例、地方公務員災害補償法、私立学校教職員共済法
- 地域：国民健康保険法、国民年金法、介護保険法
- 老人医療：高齢者医療確保法

■公的扶助関連：生活保護法

■社会手当関連：児童手当法、児童扶養手当法、特別児童扶養手当等の支給に関する法律

■その他、社会福祉及び児童福祉、公衆衛生及び環境衛生、戦争犠牲者援護等に関連する法律等

3 憲法25条は災害対策には波及しないのか

■「避難所・避難生活学会」による研究

- 鳥取県中部地震(16年10月)において段ボールベッドが提供されたが使用されず
- 福岡県と段ボール業界は災害時協定を結んでいたが、九州北部豪雨(17年7月)で被災者からの要請がないとの理由で要請されず

■読売新聞の報道

- 熊本地震では約200人が震災関連死と認定されました。読売新聞の集計では、熊本地震から1年時点での170人の震災関連死のうち、少なくとも25%は車中泊、36%は避難所生活を経験していました。避難所のほとんどは床に雑魚寝です。

■スフィア基準

- スフィア・プロジェクトは、難民や被災者に対する人道援助の最低基準を定める目的で、1997年にNGOグループと赤十字・赤新月運動によって開始された計画
- 1998年に人道憲章と人道対応に関する最低基準として提唱。具体的には、1人あたりの居住空間は最低3.5㎡、便所は20人に1基、男性1対女性3の割合で設置等

■イタリアの避難所 トイレ、キッチンカー、テント・ベッド、エアコン

4 日本が災害時多目的船を保有する意義

1 日本が 災害時多目的船 を保有する意義

1) 日本社会の最大のリスクは自然災害である

- ・ 「常在有事」の考え方への意識転換、平時という概念はない
- ・ 首都直下型地震、南海トラフ巨大地震時の海上アプローチ

2) 広い領海を持つ海洋国家としての医療アクセス向上

- ・ 島しょ部、漁業従事者、国境防衛従事者等の医療水準向上
- ・ 予期せぬ感染症発生時の隔離場所として

3) 国際社会における人道支援としての医療支援を行う 意思があること、能力があることの証明

- ・ アジア諸国も自然災害が最大のリスク
- ・ 医療を中心とする人道支援・災害救援(HA/DR)

災害時多目的船を日本で保有することの本質的意義

- 災害時の医療のみならず、救援、避難、復興に至る対策を質の面から向上させることを国の責務とすることの契機、象徴となること
- 政府は被害に対する「一定の諦め」を国民に強いている
 - 災害時医療：災害拠点病院が被災し計画通りの医療が提供できないことがあり得ることが暗黙の前提
 - 災害時医療の専門医制度：救急等関連学会が努力しているが、災害医療における教育・訓練、研究の体制づくりへの国の支援がほとんどない
 - 災害時救援・救助：核となる専門組織はなく、関係組織の相互協力
 - 避難所：劣悪な環境にあることが半ば当然とみなされている。一定水準の衣食住が確保されることが国民としての権利であることがほとんど認識されていない

5 法制化の意義

- 災害時多目的船の運用は、法律の位置づけがあれば難しくない
- しかし、**保有するかどうか**、は政府としての責務が明確でなければ決定できない
- 災害時多目的船の検討を契機として災害対策、災害医療の質的なあり方を検討する場を作ることが法制化の意義
- そのための調査が必要
 - 政府として多目的船の保有する意義・必要性の証明
 - 多目的船の機能、役割
- その結果として基本構想を作成すること

災害時多目的船の具体的機能・運営をワーキングチームで検討

■ マーシーの来航、学習を経て、ボランティアなワーキングチームを作って検討した

所属	氏名
杏林大学医学部教授	山口芳裕
芝浦工業大学准教授	市川学
東京ビッグサイト常任監査役	宮寄泰樹
京都市立芸術大学教授	辰巳明久
海洋研究開発機構(JAMSTEC) 執行役	菊池 總
公益社団法人モバイル・ホスピタル・インターナショナル理事長	砂田向壺
野村総合研究所プリンシパル	山田謙次

災害時多目的船の機能・運用を首都直下型地震を例に検討

■東京都は極めて綿密な災害時の対処計画を持っている

首都直下地震等被害想定

東京湾北部地震(M7.3) 冬 18 時・
風速 8m/s(人)

	死者	建物被害 による重 傷者	火災によ る重傷者
区部	9,337	15,131	4,886
都下	304	356	58

東京都地域防災計画震災編

東京都地域防災計画風水害編

首都直下地震等対処要領

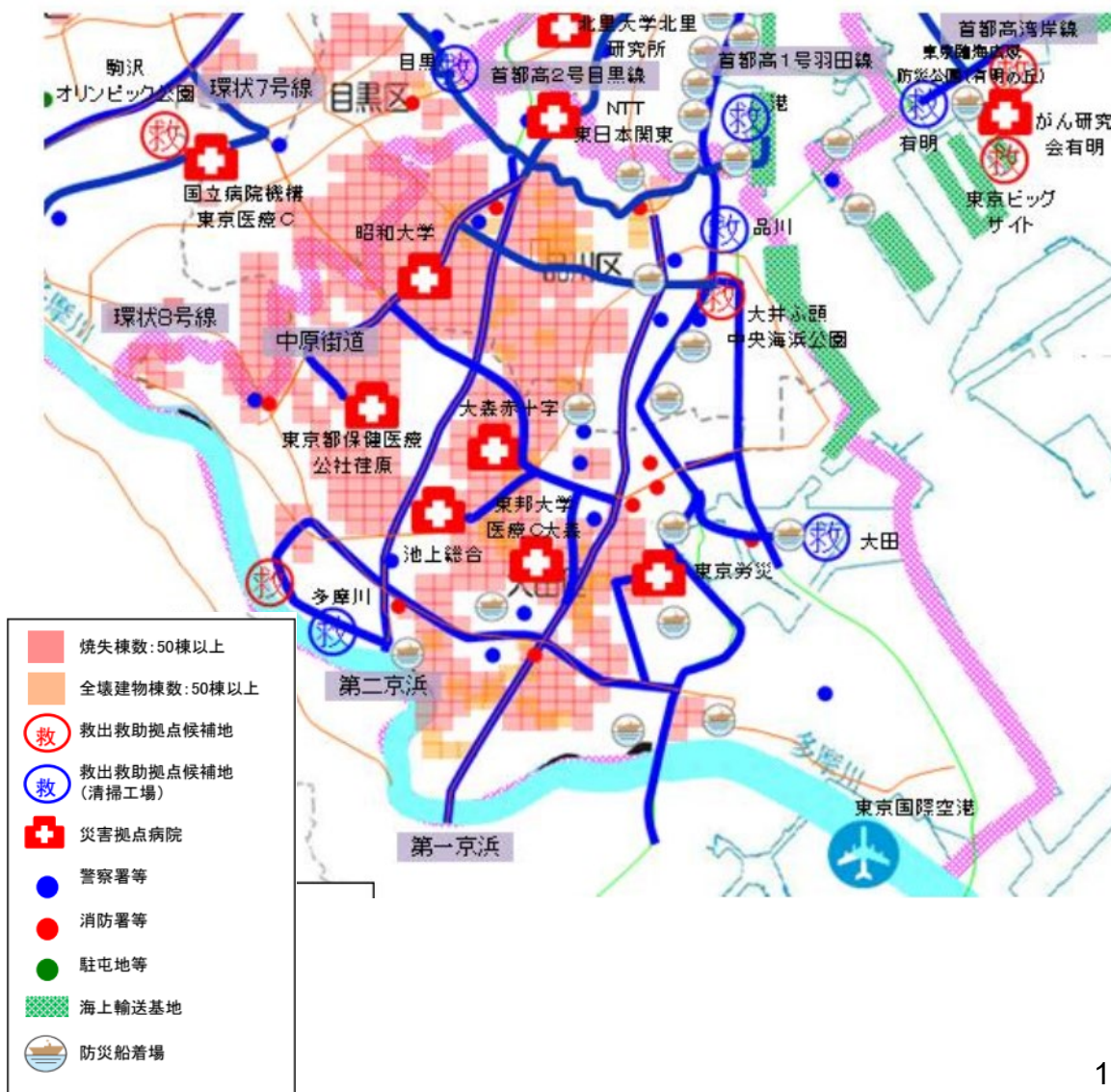
東京港防災船着場整備計画

防災船着場整備計画

東京湾北部地震時には、湾岸地域は多数の建物倒壊、火災が想定されており、首都直下地震等対処要領では、東京湾での海からのアプローチによる救援が想定されている

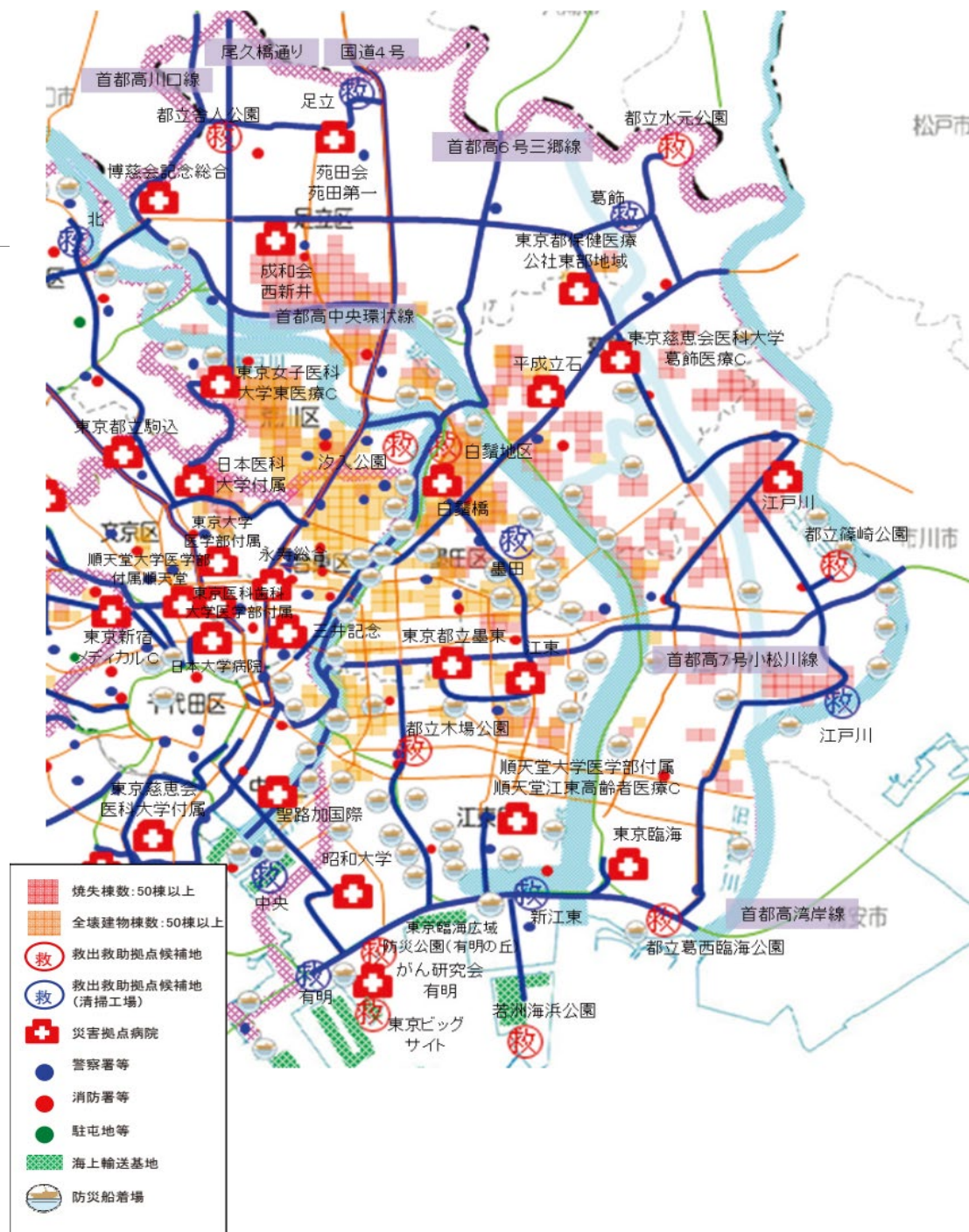
区南部(品川区、大田区)

- 環状7号線沿いを中心に西側で大規模な火災が発生、東側の海沿いにある避難場所まで、被災地からの避難が困難となるおそれがある。
- 焼失棟数及び倒壊棟数が多く、西側の広範囲に被害が及ぶことが想定されていることから、道路閉塞により、初動対応が困難となるおそれがある。
- 西側に被害が集中していることから、被災地に近い多摩川下流の河川敷を大規模救出救助活動拠点として活用するとともに、河川を緊急輸送ルートとして活用する。
- 東側（海沿い）のまとまったオープンスペースを最大限に活用し、そこを起点とした海からのアプローチやヘリコプターによる救出救助活動を展開する。



区東部(足立区、葛飾区、荒川区、江東区、墨田区、江戸川区)

- 荒川沿いを中心に広い範囲で大規模な火災や建物倒壊が発生する。
- 建物倒壊や広い範囲での液状化の被害が想定されることから、道路閉塞により、初動対応が困難となるおそれがある。
- 尾久橋通り、国道4号、首都高6号三郷線及び首都高7号小松川線を活用した、救出救助活動と医療搬送を展開する。
- 広範囲にわたる道路閉塞のおそれがあることから、ヘリコプターの活用のほか、被害の集中する荒川沿いのエリアでの水上バス及び緊急用河川敷道路等を活用した医療搬送など、河川を緊急輸送ルートとして最大限使用する。



海からのアプローチにおいて、現段階で望まれる機能が発揮できる船舶は存在しない。 多目的船が整備されれば次のような機能を期待できる

- 案1 被災災害拠点病院の機能補完のためのICU患者搬送受入機能
- 案2 火災地域の災害拠点病院の機能を補完する熱傷患者受入機能(主にICU機能)
- 案3 建物倒壊地域の災害拠点病院の機能を補完する多発外傷患者受入機能(主に外傷向け手術機能)
- これらの機能は自衛隊船舶では到底対応できず、上記の機能のいずれかを果たせる多目的船が整備されれば、救援機能は画期的に向上する
- 常時、被災していない災害拠点病院が確実に存在することにより、DMATの配置に関する司令塔機能など、地域防災会議の重要機能を果たす拠点を整備する意義は計り知れない

**災害時多目的船はこれしか無いという姿は存在しない。
現実的な災害医療への補完機能、離島等での活用、国際貢献まで視野に入れて、調査研究を行い、来年度は現実的な基本構想を策定すべき**

■調査研究テーマ(1)

- 災害医療における海からのアプローチの有用性検証
- 災害想定による多目的船の機能・規模
- 「防災基本計画」における位置づけのあり方

■調査研究テーマ(2)

- 多目的船の活用方法(災害時出動以外)
- 適切な管理組織の研究と管轄官庁のあり方
- 具体的な船舶保有、運営形態、財務の検討

■調査研究テーマ(3)

- 多目的船整備・運用に必要な法整備課題(実施法の課題)