自治体備蓄促進に向けた調査検討業務 有識者会議（第１回）

議事要旨

１．会議の概要

日　時：令和８年１０月１３日（火）１０：００～１２：２０

場　所：ＴＫＰ東京駅カンファレンスセンター（ルーム２Ａ）

出席者：

■ 検討会委員

・宇田川委員（防災科学技術研究所）※ オンライン参加

・岡田委員（イオン株式会社）※ オンライン参加

・小倉委員（ＡＺ－ＣＯＭ丸和ホールディングス株式会社）※ 欠席

・行司委員（ひょうご震災記念２１世紀研究機構）

・斉藤委員（関西国際大学）※ オンライン参加

・菅原委員（一般社団法人ＡＺ－ＣＯＭネットワーク）

・高槻委員（倉敷市）

・廣井委員（東京大学先端科学技術研究センター）

・藤本委員（熊本県）※ オンライン参加

・道下委員（能登町）　（五十音順）

■ 内閣府　政策統括官（防災担当）付

・門元参事官（物資支援担当）

■ 事務局（NTT 東日本株式会社）

２．議事概要

(1) 開会挨拶（門元参事官）

本検討会で議論する自治体備蓄ガイドラインは、その策定について国会でも度々答弁されており、多くの関係者が注目している。

想定避難者数は、防災基本計画に基づき、想定し得る最大規模の災害を前提として各自治体が算定しているが、その想定避難者数のニーズを満たす備蓄量と現在の備蓄量との間に乖離が生じている実態がある。このため、本ガイドラインは、①現在の備蓄量と最終的な必要備蓄量との乖離を踏まえた現実的な道標を示すものとすること、②全国一律の標準値を示すのではなく、個々の自治体が自団体に当てはめて必要数量を算出できるものとすること、③公表後直ちに適合を求めるのではなく、一定の準備期間を経て適合に至るものと位置付けること、の３点を基本的な方向性として議論いただきたい。

(2) 座長の選出

内閣府からの指名により、廣井委員が座長に選出された。

(3) 座長挨拶（廣井委員）

昨年度は品目の整理を行ったが、今年度は数量を定めるという難しい課題に取り組む。短期的な視点と中長期的な視点を組み合わせ、無理なく、かつ確実に進捗できる道標と制度設計が求められている。社会的に注目度が高く、短期間での検討となるが、よろしくお願いしたい。

(4) 本事業の概要及び備蓄に関する現状について

事務局より、次のとおり説明。

○令和７年７月施行の災害対策基本法改正により、地方公共団体に対し備蓄状況の年１回の公表が義務付けられたことを受け、昨年度は公表すべき品目の粒度・単位及び基本日数（原則３日分、要配慮者向け品目等は７日分）を整理した。

○今年度は、品目ごとの必要数量を算出するためのガイドラインを策定する。ガイドラインは、①基礎計算式（本検討会で検討）、②官民連携に関するモデルケース（官民連携分科会で検討）、③品目の標準化（品目標準化分科会で検討）で構成し、分科会の検討結果を踏まえ本検討会で最終決定する。検討会は１０月から１２月にかけて計３回開催する予定。

○全ての地方公共団体を対象としたアンケート（速報値、n=281）を実施しており、その速報値によると、約８割の団体が想定最大規模の被害想定を根拠に備蓄量を設定している一方で、半数近くの団体が備蓄量を充足できていないと回答している。その理由としては、財政面の制約のほか、保管場所の不足や段階的に備蓄中であること等が挙げられている。

○令和８年熊本地震における物資供給の状況（速報）については、宇城市へのヒアリング結果等によれば、初動期は自治体の備蓄に頼らざるを得ず、発災後 24 時間以降は衛生用品や燃料が不足する一方で、物資が次々に届いて受入れが滞る事態も生じた。今後の課題としては、発災直後は避難者数を実測できず事前の想定値に頼らざるを得ないこと、協定や流通在庫は被災地内では機能しない場合があること、基礎自治体の受入れ能力が制約となることが挙げられた。これらは、論点③～⑤の検討に反映させたい。

(5) 論点①（前提とする災害規模と目標設定）について

事務局より論点①について説明。審議の結果、次のとおり合意された。

○必要備蓄量の算定の前提とする災害は、防災基本計画に基づき「想定し得る最大規模の災害」とし、当該災害において必要となる備蓄量を最終ゴールとした上で、それに

至る過程として、段階的なマイルストーンを設定し、最終ゴールの必要備蓄量に近づけていくという考え方を採る。なお、地域によっては、広域災害よりも局所災害（高潮等）の方が、想定被害が大きくなる場合があることから、「想定し得る最大規模の災害」は、広域災害に限られない旨の注釈を付する等の工夫をする。

委員からの主な意見等は次のとおり。

○最終ゴールは「想定し得る最大規模の災害」とし、段階的なマイルストーンを設定して近づけていく方向性でよいと考える。表現の仕方は、防災基本計画の記載に合わせることとし、誤解が生じないよう注釈を付するべき。

○想定最大規模の災害とした場合、地域によっては高潮等の水害の方が地震より想定被害が大きくなることがある。局所災害は近隣からの支援も早いため、広域災害を前提とした方が自治体は備えやすいのではないか。

○「想定最大規模」はハザード側の概念であり、自治体で必要となる備蓄の最大量とは必ずしも一致しない。同じ自治体でも、直下型地震の場合と、広域災害時に応援が届きにくい場合とでは状況が大きく異なる。

○防災基本計画に「想定し得る最大規模の災害」と記載されており、これを基本とすべきではないか。

○防災基本計画の記載どおり、想定最大規模の災害における避難者数でよいのではないか。中間段階のマイルストーンを国が一律に定めるか、自治体に委ねるかは論点⑤で議論すべき。

○超広域災害時とそれ以外とでは、物資の届き方（流通の状況）が大きく異なる。

(6) 論点②（計算式の構造と自由度）について

事務局より論点②について説明。審議の結果、次のとおり合意された。

○計算式は、全国共通の標準式に自治体の裁量を持たせる構造とする。各変数の具体的な設定方法は、論点③以降の議論を踏まえて次回以降に整理する。また、Q_i（備蓄量）が「自治体が備えるべき必要備蓄量」であることが分かるよう、名称を見直す。

委員からの主な意見等は次のとおり。

○季節や流通途絶の有無等の状況に応じて、必要備蓄量に幅を持たせる考え方はないか。

○幅のある数値では自治体職員が理解しにくく使いづらくなるため、必要備蓄量は一つの数値とした方がよい。地理的に流通が途絶する可能性が高い自治体には、追加日数（D_{add}）を十分検討するよう示す必要がある。

○計算式を示す際には、都道府県単位の必要備蓄量について、都道府県がどのように市町村に指示し、取りまとめるのかという流れが見えるようにすると分かりやすい。

○自治体間連携による減算は、都道府県が音頭を取って市町村と議論することが望ましい。気候係数（$R_{climate}$）等も、県内で数値がばらつかないよう都道府県の指導力を期待したい。D_{add}・$R_{climate}$・Q_{red}については、そのような項目があることを示して終わりではなく、自治体の判断の参考となる事例等を示すべき。

○国も、単に、都道府県と市町村の話し合いに委ねるのではなく、議論の場を設けることを検討すべき。

○減算要素（Q_{red}）は、目標を下げる扱いのほか、現物備蓄に上乗せして目標に近づける扱いもあり得るのではないか。なお、公表する備蓄量は現物備蓄とすべきである。

○公表義務のある備蓄量は実数である一方、自助や官民連携・自治体間連携による量はあくまでも見込みである。取り扱う数量の概念を揃える観点から、減算（引き算）とする考え方が適切ではないか。

○企業との協定では、数量の確約や輸送手段の確保が難しいとされることが多く、減算要素（Q_{red}）として数値を計上するのはハードルが高い。減算の数値を計上できるような実効性のある協定とするためには、インセンティブが必要。

○減算をどこまで柔軟にするかは、分科会で議論した方がよい。

○減算要素（Q_{red}）が組み込まれた計算式を示し公表することで、住民が自助の取組を考える資料としても活用できるのではないか。

○確約できない民間や自助の分を減算に含めるのはリスクが高い。財源や保管場所の課題を踏まえ、例えば必要備蓄量の７割程度を自団体で備え、残りは連携等で補うといった考え方もあり得るのではないか。

○自治体が住民に説明できる程度に根拠があり確度の高いものを減算の対象とすべき。最終ゴールまで一足飛びには到達できないため、N_1, N_2, N_3 のように、想定避難者数（N）を段階的に設定することで対応するのがよい。

○最終目標はあくまで想定し得る最大規模の災害を対象とした場合の避難者数分の備蓄量である。また、被害想定を逆算的に小さくする動機とならないような制度設計とする必要がある。

○段階目標の例示に特定の災害名を記載すると、その災害を前提としなければならないとの誤解を生みやすいため、表現に留意すべき。

○年度途中は購入前で充足率が下がるため、いつ時点で充足率を評価するのかを明確にすべき。

○自治体の予算執行の実務を踏まえ、年度末時点で評価することを基本とするべき。

(7) 論点③（想定避難者数（N）の設定）について

事務局より論点③について説明。

委員からの主な意見等は次のとおり。

○避難者を避難所にいる人に限るか、在宅避難者も含むかについては、災害ごとに運用が異なる。物資ごとの入手しやすさや高齢化率等も関係するため、設定は難しい。

○在宅避難者等を含む被災者への支援が必要となることから、避難者数ではなく最大被災者数で N を検討すべき。避難者数を基礎づける罹災判定は建物被害のみを対象とするが、建物被害だけでは生活上の支障を受ける被災者を捉えきれない。

○自治体職員の作業のしやすさの観点からは、避難所内外の避難者をすべて計上する形が望ましい。

○必要備蓄量をどのように算定するのかという議論と、発災時に誰に物資を届けるのかという議論は分けて整理すべき。在宅避難者等の割合を見込むための知見が課題である。

○能登半島地震前の被害想定は内陸の活断層のみを想定しており小さかった。被害想定の見直し後は、季節・時間帯別に被害想定を出している。観光地や帰省期など人口が最も多くなる時期も含め、都道府県が主導して想定避難者数の設定に幅を持たせることが重要。

○基礎自治体の実務上は、都道府県が算定済みの被害想定の値を N として用いることが多いので、本ガイドラインでもそのようにすれば基礎自治体の負担も少ない。また、そのような N の値のみで進捗管理を行うのであれば、基礎自治体の負荷なく実施できる。

○想定最大規模の災害時の必要備蓄量のみで進捗を測定すると充足率がなかなか上がらず、現実感にとぼしいガイドラインになってしまう。ステップごとに念頭に置く災害

を変えるのか、全てのステップで同じ災害を念頭に置きつつも例えば避難率を変えるのか等、選択肢を改めて整理していくべきではないか。

(8) 論点⑤（段階目標と進捗の測り方）について

事務局より論点⑤について説明。

委員からの主な意見等は次のとおり。

○ステップの数や水準等といった中間段階の設定を自治体に完全に委ねてしまうと進捗管理ができない一方で、地域差があるため国が一律に示すことも難しい。地域特性に応じて複数パターンの考え方を示すなど、示し方に工夫が必要。

○必要備蓄量（Q_i）の数値には、全国的なモニタリングのしやすさ、自治体の事務負担の軽減、最終ゴールに近づく動機付けなど複数の機能が求められており、これらを整理する必要がある。

○議会等では、最終ゴールに対する達成率が問われることが想定される。中間目標は、自治体の取組が適切に評価されるような説得力のある内容とする必要がある。

○中間段階の数値が何を意味するかを説明できることが必要。既往災害の実績避難率を参考値として用いることも、説明の一つになり得る。

○住民や報道機関による自治体ごとの達成度合いの比較を考えると、到達年次は国（又は本検討会）が一律に定めた方がよい。

○ステップ１は、国土強靱化計画の計画期間を踏まえ、４～５年程度を目安とするのはどうか。

○保管場所の確保が課題となっている自治体もあり、到達期間は長めに設定するべき。一方で、個別避難計画と同様に、国から目標年限を示すべき。

(9) 論点④（減算条件の考え方）について

事務局より論点④について説明。

委員からの主な意見等は次のとおり。

○自治体において協定の棚卸しが十分にできておらず、締結自体が目的化している協定もある。まずは協定の棚卸しを行うことが必要。

○都道府県の備蓄を市町村に配分できるのか、市町村がそれを前提に計画してよいのかが不透明である。都道府県が中心となり、市町村と共に検討する場が必要。

○減算の条件として、数量の確保と輸送手段の確保が必要。また、多くの協定では発災時の価格について言及がなく、協定は契約とは異なるため、発災時に履行されない場合もある。企業側へのインセンティブが見えなければ、実効性のある協定の締結は難しい。

○製パン事業者等は、協定がなくても、発災後になされる自治体からの要請を受けて初動で対応していることが多く、協定のみを前提とすることは妥当でない。

○令和８年熊本地震では、協定に基づく物資調達は約８割が機能し、初動にも役立ったが、大量の物資を一度に確保することは難しく、在庫のないものは調達できなかった。また、県の分散備蓄を集約するよりも、国のプッシュ型支援の方が早く到着した。

○都道府県が締結する協定と市町村が締結する協定とでは実効性が異なるため、分けて考えるべき。

○物資があることと、それを運べることは別ものと理解すべき。輸送に関する協定の締結率は、市町村では半数程度にとどまっている。

○減算をゼロとするのも、過大に見込むのも適切ではなく、要件を整理した上で、実効性のあるものは減算してよいのではないか。

○計算式を示すことが、協定の棚卸しや、自治体と民間企業との協議の一助となると期待できる。

○協定はベストエフォート型であり、実効性を高めるには年間を通じた業務発注など業務として関係を築く必要がある。また、都道府県が一定日数分を備蓄する方式の場合、減算量（Q_{red}）として差し引くのか、日数（D）で調整するのか整理するべき。

○仮に日数で調整した場合は、必要備蓄量が一気に３分の１や３分の２になってしまい、かなり粗い調整となるため、より細かく調整できる減算量（Q_{red}）として差し引く方が適切ではないか。

○減算量（Q_{red}）は、①都道府県からの供給、②市町村間の応援（応援協定・友好都市等）、③住民備蓄や自主防災組織の備蓄、④民間企業との協定の別に整理し、数量が担保されているものは減算量（Q_{red}）に組み込んでよいという考え方を国が示すべき。減算量（Q_{red}）に組み込める流通在庫備蓄の契約の雛形があれば、自治体は地元企業に相談しやすくなる。

○協定に限らず、平時から保管料を支払う方式や、備蓄物資の購入・保管・搬送を一括して委託する方式など、有償の取組も含めて、減算量（Q_{red}）に組み込むことができるとする考え方の整理が必要。

(10) 今後の進め方

○論点③～⑤について追加の意見がある場合は、事務局が送付する様式により、１週間程度を目安に事務局へ提出いただく。

○事務局は本日の意見を整理し、第２回検討会（１１月中旬予定）において具体的な案を示す。官民連携分科会及び品目標準化分科会は第２回検討会までに開催し、その内容を第２回検討会で共有する。

○本日の議事要旨は、委員の確認を経て、内閣府防災のホームページに掲載する。

以　上