自治体備蓄促進に向けた調査検討業務 有識者会議 官民連携分科会（第２回）

議事要旨

１．会議の概要

日　時：令和８年１１月１３日（金）９：３０～１１：３０

場　所：H[1]T 品川（会議室）及びオンライン

出席者：

■ 分科会委員

・行司委員（ひょうご震災記念 21 世紀研究機構）※ ファシリテーター

・菅原委員（一般社団法人 AZ-COM ネットワーク）

・宝田委員（日清食品ホールディングス株式会社）

・唐渡委員（徳島県）

・成田委員（生活協同組合コープさっぽろ）

・道下委員（能登町）

・宮西委員（スギホールディングス株式会社）

・山本委員（SGH 防災サポート財団）　（五十音順）

■ オブザーバー（検討会委員）

・高槻委員（倉敷市）、宇田川委員（防災科学技術研究所）

■ 防災庁

■ 事務局（NTT 東日本株式会社）

２．議事概要

⑴ 本日のテーマと進め方、第１回の振り返りについて

事務局より、次のとおり説明。

・本日のテーマは、減算の「条件」と「役割分担」の具体化である。どの連携を、どの条件なら必要備蓄量から差し引けるか、その方向性を確認する。整理結果は 11 月 19 日の第 2 回検討会に中間報告し、最終的な判断は検討会で行う。

・第１回分科会では、帳簿上の数量ではなく、災害時に実際に使える量が必要な場所まで届くかを担保することが重要との意見が全体を通じて示された。

・第１回後の委員アンケートでは、Q1 分担備蓄は条件付きでの減算可が多数、Q2 市町村間連携は県内の離れた市町村・県外の市町村は回答委員が全員「条件付」で減算を「可」とした一方、近隣の市町村・都道府県間の広域応援は「不可」「保留」に分かれた。Q3 住民備蓄は「在宅避難の備えとして別に整理」が５名、Q4 企業との協定は数量の約束がない協定が「不可」６名・「保留」１名、数量の約束がある協定は意見が分かれた。Q5 企業との契約はおおむね減算の対象とする意見であった。また、「発災～３日目」と「４日目以降」を分けて整理することには賛成６名・反対１名であった。

集計内容に関する質問は特になかった。

(2) 議事① 減算の条件（Q1～Q5 共通）について

事務局より、「届くか」を①数量、②到達時期、③輸送手段、④保管場所（同時被災リスク）の４観点で整理し、⑤運用の確実性確認方法として、要領・協定への明記、在庫確認、訓練等で確認する案を説明。

委員等からの主な意見等は次のとおり。

・物流の観点からは、被災状況等により３日目までに届けることを確約するのは難しい。事前に明確な基準を設けることが難しいため、協定又は契約で物流面まで担保されていれば、３日目までに届けられると整理してよいのではないか。

・届くかどうかの確約はできないため、何日までに届けるかを双方で合意しておくことが現実的ではないか。併せて、どこに届けるか（届け先）をあらかじめ決めておくことが重要である。

・被災地の状況が不明な中で「３日目までに届く」ことを確約するよりも被災地外から「48時間以内に発送する」ことを目安とした方がよいのではないか。また、被災地では発災直後は人命救助等で荷物を受ける体制が整わないため、受入れについてもガイドラインで示すべきではないか。

・自社で物流会社を運営しており、平時の配送オペレーションを有事に協定自治体の避難所等へ振り向ける約束としている。24 時間以内に発送することを定めて契約している。

・自治体施設に在庫を置くローリングストックは、自治体が鍵を開けて自ら搬出する形としている。数量を定めない協定では店舗在庫を自治体に取りに来てもらう形であり、企業側が発災時に運ぶ場合は7～10日程度かかると考えている。

・県との協定では、県が手配したトラックが所定の倉庫へ取りに来る形としている。熊本地震では届け先となる広域物資輸送拠点がなかなか決まらなかったと聞いており、届け先をあらかじめ決めておくことが重要である。48時間以内の発送は状況により確約できないため、企業側としては「3日目までに届く」とする方がありがたい。

・要領や協定に明記しても、災害時の確実性がどこまで担保されるかは疑問である。訓練を求めても形骸化し、自治体の負担になるおそれがある。運用の確実性を求めるのであれば、既存の道路啓開計画等で定めている目標時間等を根拠とする方法もあるのではないか。

・被災地内の倉庫について、町全体が津波浸水想定区域となっている地域もあり、一律に対象外とすると収拾がつかなくなる。地域の実情に合わせた扱いが必要ではないか。

・津波浸水想定区域外など被災リスクが低い場所にある倉庫は、減算してよいのではないか。

・同時被災リスクの判断について、例えば札幌市と余市町が同時に被災するかをどう判断するのか、線引きを誰が決めるのかが課題である。災害の種類に応じて変わるとすれば、算定が複雑になるのではないか。

・南海トラフ地震を想定する徳島県では、沿岸部の10市町と内陸部の市町村とで分けて考えており、同時被災のリスクから沿岸部同士の相互応援は想定し難い。県外については、日本海側の県や政令市をカウンターパートとしている。

・能登半島地震では、物資の受入れ場所として指定していた体育館が被災し、受入れに大変苦労した。物流事業者が入るまでは職員と自衛隊で対応した。市町村の物資拠点を物流の観点から検討することを、ガイドラインで示すべきではないか。

行司ファシリテーターより、次のとおり整理。

・「3日目までに届く」ことの確約は難しく、ベストエフォート（最大限の努力）にならざるを得ない面がある。また、物資の荷役・荷捌きや避難所までの搬送を職員が担っている現状の改善も課題である。

⑶ 議事① 発災「3日目まで」と「4日目以降」の考え方について

事務局より、１～３日目は条件付きで減算の対象、４日目以降は国のプッシュ型支援等による補完とし減算はしない案、並びに要配慮者向け品目は昨年度の検討で基本日数を７日と整理済みであることを説明。

委員等からの主な意見等は次のとおり。

・能登半島地震では、４日目以降であっても国のプッシュ型支援が要望どおり確実に届いたわけではなかった。４日目以降を減算に含めない方がよいのではないか。

・孤立の可能性がある集落では、一定程度の備蓄を行うとともに、住民備蓄の充実により凌いでもらうしかないのではないか。

・南海トラフ地震を想定した都道府県の備蓄方針は、国の「南海トラフ地震における具体的な応急対策活動に関する計画」に基づき、発災後３日間を前提とした計算としており、４日目以降の備蓄は検討していないのが現状である。

・「３日間を耐え抜く」ことを示すガイドラインであれば、４日目以降の扱いは先ずはよいのではないか。孤立地域の定義などを巡り、自治体から多くの問合せが生じることも懸念される。

・国と自治体の要請が重なった場合の優先順位は、企業側では整理されておらず、国において決めてほしい。プッシュ型支援が４日目以降に届くのは結果であり、調整は発災当日から始まるため、自治体からの要請と重なる。供給ルートが複数になると企業側の対応が煩雑になるため、どこに何を届けるかを統括する仕組みを明確にしてほしい。

(4) 議事② 都道府県の役割（Q1）について

事務局より、県の役割を①備蓄の把握・可視化、②分担・配分の取決め、③広域調整の３つに整理し、現行の法令・防災基本計画を前提にガイドライン等で示す案を説明。

委員等からの主な意見等は次のとおり。

・現行の法の解釈上、市町村が第一義的に備蓄を行い、都道府県は補完するという考え方が浸透している。都道府県の役割はもう少し踏み込んでもよいと考えるが、ガイドラインで示すだけで関係者の理解が得られるかは課題である。先ず都道府県の役割を一定程度定め、実効性を持たせる方法を、他の都道府県の意見も幅広く聞きながら検討してはどうか。

・大規模災害で災害救助法が適用された場合、救助の実施主体は県であり、市町村は県の委託を受けて避難所運営等を行う立場である。県は補完ではなく主体性を持って考えるべき

ではないか。災害対策基本法上の県の役割を改めて明確にし、県と市町村が協議・取決めを行う形をガイドラインに盛り込むことで、取決めがない県を動かすきっかけになるのではないか。

・物流事業者として、県の物流拠点から市町村へ運ぶ例はそれほど多くなく、届け先は市町村の地域内輸送拠点や物資拠点が多い。避難所まで直接運ぶ例は多くない。

・災害は行政区域を越えて発生するため、市町村間の融通を調整するのは広域行政の役割ではないか。広域調整としてどの程度のレベルを求めるかが論点である。防災庁の発足を機に、都道府県の役割をより明確にすべきではないか。

・都道府県と協定を締結しているが、その先の市町村の状況は企業側からは見えない。

・自治体施設を活用したローリングストックは、契約先の自治体が被災した際に当該自治体で活用するもので、広域的な活用は想定していない。

・徳島県では、県は基本８品目など命に直結する物資、市町村単独では確保が難しい物資、孤立が想定される地域への備えを担う方針としている。県と県内 24 市町村からなる協議会で県全体の数量を定め、県と各市町村で分担しているため、各市町村は県の備蓄分を前提として備蓄を進めている。

・県と市町村の協議体がない県では、県の備蓄状況が市町村に分からない。県と県内市町村が協議会等で連携して備蓄する指針をガイドラインで示してほしい。初動の１日目・２日目は被災市町村、３日目は県と県内市町村が協議の中で補完し合う考え方が妥当ではないか。

・「市町村１日分・県１日分」といった日数による分担は分かりやすいが、あくまで数量の目安であり、実際の配布は状況に応じて柔軟に行うことになる。また、食料を１日２食とするか３食とするかで必要数量が大きく変わるため、単位の考え方も市町村と認識を共有する必要がある。

・県による「補完」の解釈は、都道府県・市町村によって様々である。想定する災害など地域の実情に応じたやり方を前提としつつ、都道府県がどこまで担うかの標準的な考え方を国が示した方がよいのではないか。

行司ファシリテーターより、次のとおり整理。

・都道府県の役割は、現状よりも強い形で打ち出せることが望ましいとの方向性が示された。

⑸ 議事② 住民備蓄の扱い（Q3）について

事務局より、住民調査等で実態を把握している場合の避難所避難者の持参分や、地区防災計画等で品目・数量・保管場所を明記した地区・自主防災組織の備蓄は条件付きで対象とし、原則は減算に含めず在宅避難の備えとして整理する案、並びに地区ごとの住民備蓄量の算定イメージを説明。

委員等からの主な意見等は次のとおり。

・南海トラフ地震を想定する都道府県では、住民備蓄を前提として発災後３日間の備蓄を都道府県・市町村で進めている例がある。住民意識調査の結果をそのまま計画に反映してよいかは、調査時期等による影響もあるため慎重な判断が必要である。ガイドラインで一定の指標を示しつつ、最終的には都道府県の裁量に委ねるのがよいのではないか。

・住民備蓄は、公助が機能しない場合に備えて住民に推奨しているものであり、公的備蓄から減算すべきではないのではないか。

・個人レベルの備蓄は管理・把握が難しい。地区防災計画等により行政と連携して把握できる地区の備蓄は減算の対象として許容し、それ以外は補完として位置付けるべきではないか。

・地区ごとに住民備蓄を把握している場合は減算に含めてもよいが、ガイドラインで細かく線引きするのは難しく、自治体の申告による形でもよいのではないか。

・自主防災組織には補助金を出しているが、何をどれだけ備蓄するかは組織に委ねており、公的備蓄という考え方にはならない。補助金の実績報告以外の備蓄内容は、町では把握していない。

・オブザーバー（チャット）より、地区の備蓄を行政側の備蓄としてカウントしているが、地区が独自に調達したものはカウントしていない例が紹介された。

行司ファシリテーターより、次のとおり整理。

・住民備蓄については、避難所向けか在宅避難向けかという論点もあることを前提に、今後の議論を進める。

⑹ 議事③ 企業との連携（Q4・Q5）について

事務局より、数量の確約がない協定の扱いについて、「A」含めない、「B」一定割合で含める、「C」取決めがあれば含めるの３案を示し、数量の約束がない協定は「A」として４日目以降の補完、数量の約束がある協定は「C」として企業の負担に配慮した取決めがあるものを

減算対象とする案、並びに協定・契約に定めるべき事項（費用負担、確保数量の確認、対象とする在庫、拘束力、優先順位、輸送、保管場所）を説明。

委員等からの主な意見等は次のとおり。

・北海道広域連携型ローリングストックでは、協定とあわせて契約を締結し、品目や輸送手段等の約束事を平時に決めている。一方、約 30 の自治体と締結している防災物資協定は努力目標的なものであり、数量を示しにくく減算には含め難い。確保数量を毎日確認し、その負担料として自治体予算の一部をいただく取組は、減算に含めてほしい。民間が普段から行っているやり方に近く、有事にも現実味のある仕組みを応援する制度があれば、流通業が関わりやすくなるのではないか。

・自治体施設に在庫を置く方式は約束に基づき置いているため、全て減算対象としてよいのではないか。一方、品目や数量を約束しない物資供給協定も多くの自治体と締結しているが、物流拠点は多くなく、店舗にはほとんど在庫がない。食品メーカー、コンビニエンスストア、ドラッグストア等で役割を分けて考えてほしい。小売としては、一日も早く店舗を開けて住民に物資を供給することが主な役割と考えている。

・都道府県との協定が基本であり、数量、費用負担、保管場所、届け先、輸送主体の定めは協定ごとにまちまちである。数量と費用分担が取り決められた分は、企業として提供する責任があるため減算してよいと考える。協定・契約に定めるべき事項が全て決まっていれば、減算してよいのではないか。

・協定には、国から支援要請があった場合はそちらを優先する旨を記載しているものもある。これまでにここまで詳細な議論をしたことがなかったため、考え方が整理されれば協定を見直す必要があると考えている。

・費用分担は重要である。輸送をメーカー側・自治体側のどちらが担うかを事前に計画・決定し、物流団体との協定まで担保する必要がある。協定があれば、県との協定であっても被災市町村への直接輸送などにも対応できる。

・都道府県が締結している災害協定はほとんどが包括協定であり、個別に供給量を定めたものはほとんどない。企業側は都道府県と締結すれば都道府県が市町村に配分すると考え、都道府県側は企業から直接市町村に届けてくれると考えるなど、認識にずれがある場合もある。

・数量の定めがない協定を減算しないとすると、既存協定の多くが対象外となり混乱が生じるのではないか。

・能登半島地震後、地元企業等との協定を調整している。ドラッグストアやコンビニエンスストアは本社の意向に大きく左右され、営業再開の時期もまちまちであった。また、県と協定を締結している企業から、県と町の依頼が重なると優先順位を決められないため、町とは包括協定のみとしたいと言われた例もある。

・小規模自治体でも、必要な食数がそれほど多くないため取り組めることはある。大規模自治体が確保して配分する形にすると、ラストワンマイルが複雑になるのではないか。

行司ファシリテーターより、次のとおり整理。

・数量の取決めがある協定は減算に含め、取決めがない協定は含めないという事務局案の方向性でよいとの受け止めが多かった。一方、包括協定により自治体側は災害時に企業が支援してくれると考えていても、具体的な詰めが発災後になるケースが多いことに留意が必要である。

(7) 議事④ モデルケース（案）について

事務局より、第 3 回分科会で取りまとめるモデルケースの候補を説明し、Q2 の事例は減算ではなく 4 日目以降の補完の例として参考に掲載していること、Q3 は適当な事例が見つかっていないことから、委員に事例提供を依頼。

委員等からの主な意見等は次のとおり。

・コープさっぽろの取組は、協定よりも契約によるローリングストックとして、Q5（企業との契約）に位置付けた方が明確ではないか。

・能登半島地震では、同じ半島内でも、道路が比較的確保されていた地域では協定が役に立ったとの声がある一方、そうでない地域もあり、協定の実効性の受け止めは市町村により異なる。うまくいかなかった事例も掲載していくことが望ましい。

(8) 全体を通じて（各委員からの意見）

・ガイドラインは、備蓄方針・計画をこれから策定する団体には指標となるが、既存の計画に基づき備蓄を進めている団体にとっては新たな基準となり、影響が生じる。既存の計画の内容を改めて確認した方がよい。

・全国の都道府県がどのような考え方で備蓄を行っているかを一度整理した方がよい。ガイドラインで都道府県の役割をしっかり示すことが大事であり、平時の業務と関連付けて災害時に機能させるフェーズフリー（普段使いしているものを災害時にも役立てる）の考え方も取り入れてはどうか。

・減算する上では輸送手段の確保が必須である。どちらかが対応するだろうという形ではなく、計画・協定まで結んでいるものを減算の対象とし、できれば複数のバックアップ協定があることが望ましい。

・ガイドラインの制約が強すぎたり義務的になりすぎたり、算定式が複雑になりすぎたりすると、現場が困る。モデルケースを示しつつ、それ以外のやり方も許容できる柔軟なものとしてほしい。

・小売として減算に寄与することは難しいと感じた。どのような形で寄与できるか、社内でも検討したい。

・被災者に食料を届けたいという思いで取り組んでおり、国・都道府県・市町村の仕組みが整合した全体のプランができ、オペレーションが統一されていれば、企業として対応できる。

(9) 今後の進め方

・本日の意見を事務局で整理し、11 月 19 日の第 2 回検討会に中間報告する。11 月 24 日の第 3 回分科会ではモデルケース集と型の整理を行い、12 月 3 日の第 3 回検討会で最終報告とする予定。

・委員には、本日の条件案・方向性への追加の意見、モデルケースとして紹介可能な事例（うまくいかなかった事例を含む）、第 2 回検討会に向けた中間報告案への事前コメントを依頼する。アンケートの様式と期限は、後日事務局より案内する。

(10) 全体総括（行司ファシリテーター）

・減算の条件については、確実性を求めるあまり、自治体に負担を強いるだけのものになってはならない。

・「3 日目まで」と「4 日目以降」については、国のプッシュ型支援との整理を含め、国・都道府県・市町村の全体の仕組みを規定していく必要があることが見えてきた。

・都道府県の役割は今回の大きな論点であった。県の「補完」がどこまでかは引き続き整理が必要だが、県の役割をもう少し踏み込んだ形にしていく方向性が見えてきた。

・住民備蓄は、個人レベルの備蓄を減算に含めることは難しい一方、地区防災計画等でしっかり取り組んでいる部分は減算も考えられる。

・企業との連携は、数量が確定している協定は減算できるとの方向性が見えてきたが、輸送や荷役の確保を含めた計画となっていることが前提である。

・ガイドラインが市町村にとって過度な制約とならないよう、既存の考え方をうまく生かしながら検討を進めていく。

以　上