

災害時に必要な物資の備蓄に関する
行政評価・監視結果に基づく勧告

平成 27 年 7 月

総 務 省

前 書 き

平成 25 年 12 月に公表された「首都直下地震の被害想定と対策について（最終報告）」（中央防災会議首都直下地震対策検討ワーキンググループ）によれば、マグニチュード 7 クラスの首都直下地震は、今後 30 年間に 70% の確率で発生するとされており、そのほか、南海トラフ地震等の大規模地震が発生した場合にも、甚大な人的・物的被害があると想定されている。

そうした際、初動対応（発災後おおむね 10 時間）から初期対応（発災後おおむね 100 時間）を迅速・的確に行うためには、中央省庁等の首都中枢機能を確保することが不可欠である。また、国の地方支分部局等は、その管轄区域において、平常時から国家機能、国民生活等に係る重要な業務を担っていることから、大規模地震により被災した場合においても、その役割を適切に果たすことが求められる。そのため、「防災基本計画」（昭和 38 年 6 月中央防災会議決定。平成 27 年 3 月最終修正）や「大規模地震防災・減災対策大綱」（平成 26 年 3 月中央防災会議決定）等において、国は、非常時優先業務に必要な執行体制等を明らかにした業務継続計画を策定し、災害時の業務継続性を確保することとされている。

各府省では、「中央省庁業務継続ガイドライン第 1 版」（平成 19 年 6 月内閣府）や「政府業務継続計画（首都直下地震対策）」（平成 26 年 3 月 28 日閣議決定）等に基づき、業務継続計画を策定しており、その実効性を確保するためには、災害時に非常時優先業務が実施できるよう、食料、飲料水等の備蓄等を推進し、執務可能な環境をあらかじめ確保しておく必要がある。

また、東日本大震災の際には、首都圏において約 515 万人の帰宅困難者が発生した（内閣府推計）とされており、大規模な地震等による災害が発生した場合、大都市圏では、多数の帰宅困難者の発生が予想される。その場合、官庁施設においても、地域の一員としての共助の取組の観点から、非常時優先業務及び管理事務の実施に支障のない範囲内で、帰宅困難者を受け入れることが想定されることから、業務継続計画等に基づき、帰宅困難者に必要な食料、飲料水等の物資を備蓄しておく必要がある。

この行政評価・監視は、以上のような状況を踏まえ、災害時における国の業務継続性の確保や、帰宅困難者の発生による混乱等の防止を図る観点から、各府省における非常時優先業務等の実施に必要な物資の備蓄状況、帰宅困難者の受入対策の実施状況等を調査し、関係行政の改善に資するために実施したものである。

目 次

1	災害時における国の業務継続の必要性等	1
2	非常時優先業務等の実施に必要な物資の備蓄の推進	3
3	帰宅困難者の受入対策の推進	6
4	備蓄物資の保管の適正化等	10

1 災害時における国の業務継続の必要性等

(1) 業務継続計画の必要性

首都直下地震、南海トラフ地震等の大規模地震が発生した場合、甚大な人的・物的被害が発生することが想定されている。その際、平常時から国家機能、国民生活、経済活動等に係る重要な業務を担っている各府省の業務継続が的確に行われない場合には、国民生活等に大きな支障を来すおそれがある。これらの支障を緩和・解消し、国民の安全・安心を確保するためには、各府省が業務継続計画を策定するとともに、業務継続力の向上を図り、大規模地震により被災した場合においても、その役割を適切に果たせるようあらかじめ準備しておくことが必要である。

一方、政府は、これまで、「東南海・南海地震対策大綱」（平成 15 年 12 月中央防災会議決定）、「首都直下地震対策大綱」（平成 17 年 9 月中央防災会議決定）等に基づき、想定地震ごとの地震防災対策を推進してきた。また、平成 23 年 3 月に発生した東日本大震災を踏まえ、25 年 11 月、首都直下地震対策特別措置法（平成 25 年法律第 88 号）が制定されるとともに、東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法（平成 14 年法律第 92 号）が一部改正された（改正後の同法の題名は、南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法）。

これらの法律に基づき、平成 26 年 3 月、「首都直下地震緊急対策推進基本計画」（平成 26 年 3 月 28 日閣議決定）（注 1）、「政府業務継続計画（首都直下地震対策）」（平成 26 年 3 月 28 日閣議決定）（注 2）及び「南海トラフ地震防災対策推進基本計画」（平成 26 年 3 月中央防災会議決定）（注 3）が策定された。また、各地震対策大綱を統合した「大規模地震防災・減災対策大綱」（平成 26 年 3 月中央防災会議決定）（注 4）が策定され、これらの閣議決定及び中央防災会議決定並びに「防災基本計画」（昭和 38 年 6 月中央防災会議決定。平成 27 年 3 月最終修正）において、各府省は業務継続計画を策定することとされている。

（注 1） 首都直下地震対策特別措置法に基づき、緊急対策区域における緊急対策の円滑かつ迅速な推進の意義に関する事項、首都中枢機能の維持を図るための施策に関する基本的な事項等を定めたもの

（注 2） 首都直下地震対策特別措置法に基づき、政府全体の見地からの政府の業務の継続に関する事項等を定めたもの

（注 3） 南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法に基づき、国の南海ト

ラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する基本的方針、基本的な施策に関する事項、施策の具体的な目標等を定めたもの

(注 4) 今後発生するおそれのある大規模地震（南海トラフ地震、首都直下地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震及び中部圏・近畿圏直下地震）の防災・減災対策として、今後の課題として検討すべき施策、個別の具体的な施策を網羅的に取りまとめたもの

また、「地方支分部局等の業務継続計画策定について」（平成 21 年 10 月 9 日中央省庁業務継続連絡調整会議申し合わせ）では、全国の国の地方支分部局等において、業務継続計画を策定することとされている。

(2) 帰宅困難者対策の必要性

首都直下地震発生時における首都圏での帰宅困難者の発生は、これまでも中央防災会議等において指摘され、国や地方公共団体等において対策が進められてきた。しかし、東日本大震災の際には、首都圏において約 515 万人の帰宅困難者が発生した（内閣府推計）とされ、その際の帰宅困難者の発生による混乱は、帰宅困難者対策を一層強化する必要性を顕在化させた。

また、東日本大震災の際には、帰宅困難者が滞留又は通過した市区町村のうち、約 94%の市区町村が帰宅困難者に一時滞在施設を提供しているが、その多くは地域住民の避難所として指定されていた公共施設等であったとされている。このため、首都直下地震を想定した場合には、地域の避難所の受入能力を超える避難者及び帰宅困難者が発生すると想定されることから、既存の避難所とは別に、帰宅困難者を受け入れる一時滞在施設を確保することが必要とされている。

さらに、南海トラフ地震発生時においても多数の帰宅困難者の発生が想定されているなど、大規模な地震等による災害が発生した場合、大都市圏では、多数の帰宅困難者の発生が予想される。

そのため、「防災基本計画」、「大規模地震防災・減災対策大綱」等において、帰宅困難者対策として、一斉帰宅の抑制、一時滞在施設の確保等の取組を推進する旨が定められている。

2 非常時優先業務等の実施に必要な物資の備蓄の推進

各府省が策定している業務継続計画の実効性を確保するためには、災害時に非常時優先業務が実施できるよう、食料、飲料水等の備蓄を推進し、執務可能な環境をあらかじめ確保しておく必要がある。「中央省庁業務継続計画の充実・強化に向けた当面の取組方針（第2次）」（平成24年5月29日首都直下地震対策局長級会議申合せ）では、各府省は、全職員の3日分程度の食料、飲料水等を備蓄することとされた。その後、中央防災会議の下に設置された首都直下地震対策検討ワーキンググループの「首都直下地震の被害想定と対策について（最終報告）」（平成25年12月19日）を踏まえ、「政府業務継続計画（首都直下地震対策）」では、各府省は、首都直下地震発生時に、職員が非常時優先業務又は管理事務を実施するために必要な食料、飲料水等の物資が不足することがないように、その庁舎等において、参集要員の1週間分及び参集要員以外の職員等の3日分程度の物資を備蓄することとされた。

なお、「首都直下地震緊急対策推進基本計画」（平成27年3月31日閣議決定）において、中央省庁は、平成28年までに、参集要員の1週間分及び参集要員以外の職員等の3日分程度の物資（食料、飲料水、簡易トイレ、毛布等）の備蓄率を100%にすることを目指すこととされている。

今回、19府省計178機関（本府省24機関及び地方支分部局154機関。以下「調査対象機関」という。）において、非常時優先業務等を実施するために必要な物資（食料、飲料水、簡易トイレ及び毛布の4品目。以下「調査対象物資」という。）の備蓄状況等を調査した結果は、次のとおりである。

(1) 備蓄の目標量の設定

備蓄の目標量は、各機関又はその上部機関がそれぞれ定めており、業務継続計画に目標量の総量や一人一日当たりの量を明記している例や、上部機関が下部機関分を含めて具体的に定めている例がみられた。

一方、業務継続計画が策定されていない、業務継続計画等において備蓄の目標量が明確に定められていないなどのため、当省の調査時点において、備蓄の目標量が、調査対象物資の全てについて定められていない例（4府省計8機関、延べ32品目）や、調査対象物資の一部について定められていな

い例(8府省計45機関、延べ57品目)がみられた。また、これらの中には、備蓄が全く行われていない例(7府省計28機関、延べ36品目)がみられた。

なお、備蓄の目標量が定められていない例を品目別にみると、食料は4府省計10機関、飲料水は4府省計10機関、簡易トイレは8府省計28機関、毛布は7府省計41機関において備蓄の目標量が定められていなかった。

(2) 計画的な備蓄の実施

調査対象機関の中には、調査対象物資について、既に目標量を満たす量を備蓄しており、今後も賞味期限を勘案した調達計画に基づき、計画的に備蓄することとしている例がみられた。

一方、調査対象機関のうち備蓄の目標量を定めているもの(19府省計170機関、延べ623品目)の中には、当省の調査時点において、目標量を満たす時期が未定となっている例(5府省計34機関、延べ87品目)がみられ、これらの中には備蓄が全く行われていない例(3府省計6機関、延べ7品目)もみられた。また、目標量を満たす時期が未定となっている例を品目別にみると、食料は5府省計27機関、飲料水は5府省計27機関、簡易トイレは5府省計15機関、毛布は5府省計18機関において目標量を満たす時期が未定となっている。

目標量を満たす時期が未定となっている原因として、①予算の範囲内で調達しており、具体的な調達予定数量を定めていないこと、②調達計画を策定しているが、賞味期限が過ぎた備蓄物資の更新を勘案したものとなっていないことなどが考えられる。

【所見】

したがって、関係府省は、災害時の業務継続性の確保を図り、非常時優先業務等を実施するために必要な物資の備蓄を推進する観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 調査対象物資の備蓄の目標量について、一人一日当たりの量を明記した業務継続計画を策定するなどにより、具体的に定めること。(国家公安委員会(警察庁)、総務省、法務省、財務省、厚生労働省、国土交通省、環境省、

防衛省)

- ② 調査対象物資について、業務継続計画等に定められた目標量を満たすよう、賞味期限を勘案した調達計画等を策定し、それに基づき、計画的に備蓄すること。(法務省、財務省、厚生労働省、農林水産省、国土交通省)

3 帰宅困難者の受入対策の推進

中央防災会議は、首都直下地震では東京都市圏で約 640 万人から約 800 万人、南海トラフ地震では中京都市圏で約 100 万人から約 110 万人及び京阪神都市圏で約 220 万人から約 270 万人の帰宅困難者が発生すると想定している。また、地方公共団体においても、札幌市で 12 万 9,000 人、広島市で約 7 万 8,000 人等、各地域で大規模な地震等が発生した場合の帰宅困難者数を想定している例がみられる。

このように、大規模な地震等による災害が発生した場合、大都市圏では、多数の帰宅困難者の発生が予想されるため、官庁施設においても、地域の一員としての共助の取組の観点から、非常時優先業務及び管理事務の実施に支障のない範囲内で、帰宅困難者を受け入れる場合が想定される。

今回、調査対象機関において、帰宅困難者の受入対策の実施状況等を調査した結果は、次のとおりである。

(1) 帰宅困難者の対応方針の策定

災害が発生した場合、国の庁舎に来庁していた者が帰宅困難となるおそれがある（当該帰宅困難者を以下「来庁者の帰宅困難者」という。）。また、買物客、観光客等で帰宅困難となった者（以下「庁舎外帰宅困難者」という。）が、国の庁舎に来訪することも想定される。

調査対象機関の中には、来庁者の帰宅困難者の対応方針について、業務継続計画等において、庁舎内に受け入れる、周辺の受入施設を案内するなど定めている例がみられた。また、合同庁舎の管理官署又は単独庁舎の官署（以下総称して「管理官署」という。）である 13 府省計 119 機関の中には、来庁者の帰宅困難者と同様に、庁舎外帰宅困難者の対応方針を業務継続計画等に定めている例がみられた。

一方、当省の調査時点において、業務継続計画が策定されていないなどのため、来庁者の帰宅困難者又は庁舎外帰宅困難者の対応方針が業務継続計画等において明確に定められていない例（6 府省計 39 機関）がみられた。

(2) 帰宅困難者の受入体制の整備

ア 帰宅困難者の受入場所等の設定

「政府業務継続計画（首都直下地震対策）」では、各府省等は、非常時優先業務及び管理事務の継続に支障のない範囲内で、庁舎内の一時滞在施設において帰宅困難者を受け入れ、業務継続計画において、受入可能な帰宅困難者の人数、受け入れる一時滞在施設、当該施設の運営方法等を定めるものとされている。

また、「中央省庁業務継続計画の充実・強化に向けた当面の取組方針（第2次）」等において、帰宅困難者の受入に係る対応マニュアル等を作成しておく旨が定められている。

調査対象とした管理官署のうち、帰宅困難者（来庁者の帰宅困難者又は庁舎外帰宅困難者。以下同じ。）を受け入れることとしている12府省計69機関の中には、業務継続計画や帰宅困難者の対応マニュアル等において具体的な受入場所、受入可能人数、受入場所の運営方法等を定めている例がみられた。

一方、帰宅困難者を受け入れることとしているが、業務継続計画等において、①受入場所が明確に定められていない例（5府省計32機関）、②受入可能人数が明確に定められていない例（7府省計49機関）、③受入場所の運営方法等が定められていない例（7府省計26機関）がみられた。

イ 地方公共団体との連携

「中央省庁業務継続計画の充実・強化に向けた当面の取組方針（第2次）」では、庁舎管理を行う府省においては、帰宅困難者の受入に関し、地方公共団体との連携体制等について、あらかじめ定めておくこととされている。

調査対象とした管理官署のうち、帰宅困難者を受け入れることとしている12府省計69機関の中には、帰宅困難者の受入に関し、地方公共団体と協定を締結している例及び対応マニュアルにおいて受入場所開設時の地方公共団体への連絡内容等を定めている例がみられた。

一方、庁舎外帰宅困難者を受け入れることとしないなどとして、

所在する地方公共団体との連携が行われていない例（9 府省計 52 機関）がみられた。

なお、これらの中には、地方公共団体との協定締結を検討している例（1 府省計 1 機関）がみられた。

他方、地方公共団体からは、①国の庁舎等において帰宅困難者の受入れが可能な場合は、一時滞在施設としての協力を依頼したい、②国の庁舎等において、どの程度受入可能なのかを把握していないので、来庁者の帰宅困難者だけ受入可能な場合を含め、受入可能人数等についてあらかじめ情報を共有したい等の意見がみられた。

ウ 帰宅困難者の受入れに必要な物資の備蓄

「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会最終報告」（平成 24 年 9 月 10 日首都直下地震帰宅困難者等対策協議会）（注）では、帰宅困難者を受け入れる一時滞在施設の管理者は、帰宅困難者の受入れに必要な食料、飲料水等の備蓄に努めるとされている。また、企業等（官公庁を含む。）は、職員用に備蓄を行う場合、共助の観点から、外部の帰宅困難者のために職員の 10%程度の量を余分に備蓄することも検討することとされている。

（注） 内閣府及び東京都は、東日本大震災の際に首都圏で多数の帰宅困難者が発生したことを踏まえ、平成 23 年 9 月に首都直下地震帰宅困難者等対策協議会（構成員は、内閣府、総務省、国土交通省、首都圏の地方公共団体、関係団体等）を設置。

調査対象とした管理官署のうち、帰宅困難者を受け入れることとしている 12 府省計 69 機関の中には、帰宅困難者の受入れに必要な物資（食料、飲料水、簡易トイレ及び毛布。以下「帰宅困難者分の物資」という。）について、業務継続計画等において備蓄の目標量を定めている例や、調達計画を策定し、計画的に備蓄している例がみられた。

一方、帰宅困難者分の物資について、

- ① 受入可能人数が明確に定められていない、業務継続計画等において備蓄する旨が定められていないなどのため、備蓄の目標量が定められていない例（食料：4 府省計 19 機関、飲料水：4 府省計 19 機関、簡易トイレ：4 府省計 23 機関、毛布：4 府省計 36 機関）がみられた。また、これらの中には、備蓄が全く行われていない例（食料：4 府省計 18 機

関、飲料水：4府省計18機関、簡易トイレ：4府省計20機関、毛布：4府省計22機関）がみられた。

- ② 備蓄の目標量を定めているが、予算の範囲内で調達しており、具体的な調達予定数量を定めていないなどのため、当省の調査時点において、目標量を満たす時期が未定となっている例（食料：4府省計6機関、飲料水：3府省計6機関、簡易トイレ：4府省計7機関、毛布：4府省計5機関）がみられた。

【所見】

したがって、関係府省は、災害時における帰宅困難者の発生による混乱等の防止を図り、帰宅困難者の受入対策を推進する観点から、非常時優先業務及び管理事務の実施に支障のない範囲内で、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 業務継続計画等において、帰宅困難者の対応方針を明確に定めること。（公正取引委員会、総務省、法務省、財務省、厚生労働省、国土交通省）
- ② 帰宅困難者を受け入れることとしている場合は、次の措置を講ずること。
- i 業務継続計画等において、受入場所、受入可能人数、受入場所の運営方法等を具体的に定めること。（宮内庁、総務省、法務省、外務省、財務省、厚生労働省、国土交通省）
- ii 所在する地方公共団体との連携を図るため、地方公共団体の要望を踏まえ、受入れに関する協定の締結、受入場所開設時の連絡内容等の明確化、受入可能人数等の情報の共有等の措置を講ずること。（総務省、法務省、外務省、財務省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、防衛省）
- iii 帰宅困難者分の物資について、受入可能人数を明確に定めるなどにより、業務継続計画等において備蓄の目標量を明確に定めること。（総務省、法務省、財務省、国土交通省）

また、業務継続計画等に定められた目標量を満たすよう、計画的に備蓄すること。（法務省、外務省、財務省、農林水産省、国土交通省、防衛省）

4 備蓄物資の保管の適正化等

「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会最終報告」では、食料、飲料水等の備蓄の際には、備蓄品の配布が円滑にできるよう、備蓄場所についても考慮するとされ、エレベーターが停止した場合に備え、備蓄品の保管場所を分散させておくことも考慮する必要があるとされている。

また、「中央省庁業務継続ガイドライン第1版」（平成19年6月内閣府）において、業務継続計画の策定に当たり、食料、飲料水等の確保状況（備蓄量等）を確認する際には、備蓄物資の利用に係るリスク（備蓄場所の被災、備蓄物資を取り出せる人の確保、備蓄物資の劣化等）も併せて考慮することとされている。

今回、調査対象機関において、備蓄物資の保管状況等を調査した結果、次のとおり、災害時に備蓄物資を円滑に配布するための措置及び備蓄物資の賞味期限や数量を適切に管理するための措置を講じている例がみられた。

- ① 備蓄物資を各階又は各課室に分散させて保管している例や、過去の災害でエレベーターが停止したことを踏まえ、保管場所を執務室の近くに変更した例
- ② 災害時に離れた庁舎まで備蓄物資を搬送することが想定されるため、備蓄物資の保管場所に台車等を配備し、搬送手段を確保している例
- ③ 保管場所において備蓄物資の賞味期限や数量を分かりやすく明示している例

一方、次のとおり、災害時には備蓄物資の円滑・迅速な配布に支障が生じるおそれのある例がみられた。

- ① 津波等の浸水想定区域に所在している機関において、浸水するおそれのある場所に備蓄物資を保管している例（5府省計15機関）がみられ、これらの中には、当該保管場所に全ての備蓄物資を保管している例（2府省計7機関）がみられた。
- ② 執務室は高層階にあるが、そこから最大で10階以上離れている地下や低層階の1か所に備蓄物資を保管しているなど、災害時にエレベーターが停止した場合は、備蓄物資の搬送に支障が生じるおそれのある例（7府省計8

機関)がみられた。

なお、調査対象機関の中には、東日本大震災の際に、エレベーターが停止したため、備蓄物資を地下から高層階まで階段で搬送し、労力を要したとしている例がみられた。

- ③ 複数の庁舎で業務を行っているが、備蓄物資は一つの庁舎に保管しているなど、庁舎ごとに職員数に応じた備蓄を行っていないなどのため、災害時に離れた庁舎まで備蓄物資を搬送することが想定されるが、その手段や体制が明確に定められていない例(4府省計5機関)がみられた。
- ④ 備蓄物資の賞味期限又は有効期限(以下「賞味期限等」という。)の点検が適切に行われていない、賞味期限等が過ぎたものについて速やかに更新されていないなどのため、賞味期限等が過ぎているものが保管されており、備蓄物資が劣化するおそれのある例(5府省計9機関)がみられた。
- ⑤ 備蓄物資の数量等の点検が適切に行われていないなどのため、一覧表等により把握している数量や保管場所が実態と異なっている例(4府省計5機関)がみられた。

【所見】

したがって、関係府省は、備蓄物資の保管の適正化等を図り、災害時に備蓄物資を円滑・迅速に配布する観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 津波等により浸水するおそれのある場所に備蓄物資を保管している場合は、保管場所の見直し等の措置を講ずること。(法務省、財務省、厚生労働省、国土交通省、防衛省)
- ② 高層庁舎において、執務室等と備蓄物資の保管場所の階層が離れている場合は、備蓄物資の一部を執務室の近くに保管するなど、エレベーターが停止した場合に備えた措置を講ずること。(内閣府、国家公安委員会(警察庁)、財務省、文部科学省、厚生労働省、国土交通省、防衛省)
- ③ 複数の庁舎で業務を行っているが、備蓄物資は一つの庁舎に保管しているなど、災害時に離れた庁舎まで備蓄物資を搬送することが想定される場合は、庁舎ごとの職員数に応じた備蓄の実施、搬送体制等の明確化、搬送手段の確保等の措置を講ずること。(内閣府、法務省、厚生労働省、国土交

通省)

- ④ 備蓄物資の劣化防止を図るため、賞味期限等が過ぎたものを長期間保管することがないように、賞味期限等の点検を定期的を実施し、賞味期限等が過ぎたものについては適切な時期に更新すること。(総務省、財務省、厚生労働省、農林水産省、国土交通省)
- ⑤ 備蓄物資の適切な管理を図るため、数量等の点検を定期的を実施し、備蓄物資の数量、保管場所等を記載している一覧表等と実態を一致させること。(総務省、法務省、財務省、経済産業省)

