

一般社団法人日本フランチャイズチェーン協会主催 大規模災害対応共同研究会

「首都直下地震対応の共同研究成果」

2023年12月



一般社団法人
日本フランチャイズチェーン協会

1 共同研究会開始の経緯

(1) 全般

今後 30 年以内に首都直下地震は 70%以上の確率で、南海トラフ地震は 70~80%以上の確率で発生するとされ、いずれも国家の根幹を揺るがす大被害が予想されています。

目前に迫る大規模災害に対し、コンビニエンスストア（以下、「コンビニ」という）は社会的インフラとしての機能も求められています。コンビニは、そこに行けば欲しいものが手に入る便利な存在として皆様知られていますが、フランチャイズ契約による共同ビジネスであり本部から加盟店に指示命令を出せないこと、日配品は発注後に製造開始すること、一部コンビニチェーンを除き自前の配送センターや食品製造工場を持たないこと等はあまり知られていません。また、コンビニ各社は災害時においても安全を確保しつつ店舗営業を継続し、店舗を通じて在宅避難者に商品を供給し続ける努力をし、さらには競合他社との共同配送実験等も行ってありますが、在宅避難者に水や食料品等をお届けするためには独自に解決し得ない数々の制約があります。こうした制約を災害発生前に関係機関と調整することで、より速やかに被災者に物資を届けたい、という思いで、一般社団法人日本フランチャイズチェーン協会（以下、「JFA」という）は今回、国・自治体の協力を得つつ、コンビニ各社とともに大規模災害対応共同研究会を開催いたしました。

共同研究会では、国や自治体がコンビニの実態を理解しつつ、コンビニ各社も国や自治体の制度や枠組みを学び、実際に大規模災害が起きた際の課題や解決策を探ってきました。

本共同研究会は、2021 年 12 月~2024 年 12 月まで 3 年間の予定で、当初の 2 年間は首都直下地震対策、最後の 1 年間で当初 2 年間の成果を踏まえて南海トラフ地震対策に関する共同研究を行う予定です。

(2) 「新たなコンビニのあり方検討会」報告書

共同研究会は、2020 年 2 月 10 日に経済産業省から発表された「新たなコンビニのあり方検討会」報告書~令和の時代におけるコンビニの革新に向けて~の提言も踏まえて実施されています。

「新たなコンビニのあり方検討会」報告書には、時代の変化によりコンビニ業態が大きな転機を迎える中、本部と加盟店との関係、コンビニの目指すべき方向性、ビジネスモデルの再構築等について様々な提言がなされ、各社は提言に真摯に向き合い「行動計画」を公表し、加盟店と本部が持続的に発展していくための体制を構築しつつあります。

報告書には、「これまでの災害で各チェーンが蓄積してきた災害時の対応に関するノウハウの共有や、これまでの取組をさらに一歩進めるための課題をどうやって解決していくかといった事項について、業界団体等が中心となって、各チェーンや関係機関が参加する形で検討を深めていくべきではないか」との提言もあり、これを受けて、JFA が中心となってセイコーマート、セブン-イレブン、ファミリーマート、ミニストップ、ローソンの 5 つのコンビニチェーン、内閣府（防災）、警察庁、農林水産省、経済産業省、国土交通省、防衛省等の国の機関及び埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県等の自治体等関係機関が参加する共同研究会の形で、検討を深めてまいりました。

(3) 「首都直下地震緊急対策推進基本計画」

前段の研究では、2015年（平成27年）3月31日に閣議決定された「首都直下地震緊急対策推進基本計画」（以下、「基本計画」という）を根拠に共同研究を進めました。2013年（平成25年）に施行された「首都直下地震対策特別措置法（平成25年法律第88号）」第4条に基づき、首都中枢機能の維持をはじめとする首都直下地震に関する施策の基本的な事項を定めることにより、円滑かつ迅速な首都直下地震対策を図ることを目的とする「基本計画」は、共同研究の主題である「物資の絶対的な不足に対応した物資輸送機能の確保」に関し、50頁から51頁にかけて次のように詳述しています。

「首都圏の物資輸送機能の著しい低下と、被災地内で深刻な物資不足の発生を防ぎ、また、全国での生活物資の買い付け行動といった社会的混乱を回避することが必要である。このため、国〔総務省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省〕、都県、および市町村は、食料、飲料水、燃料等の生活必需品および医薬品並びに通信機器等の備蓄又は調達体制の整備を行うものとする。

また、物資輸送機能を確保するため、国〔国土交通省〕、都県、市町村および物流事業者等は、協定の締結等による官民協力・連携による緊急物資輸送体制を構築するとともに、支援物資拠点となる物流施設における非常用電源や非常用通信設備の導入を促進する。加えて、国〔経済産業省〕、都県、市町村、石油事業者等は、緊急自動車や、災害応急対策に従事する「緊急通行車両確認標章」を掲げる車両に対し、優先給油を行える仕組みを構築する。さらに、国〔警察庁、総務省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省〕、都県、市町村、物流事業者等は、避難所のみならず、自宅で生活する人々への物資を確保するため、災害支援物資や燃料の輸送のみならず、生活必需品の店舗販売を含め必要な物流の確保に向け、あらかじめ防災計画に基づく関係事業者との調整、物資確保に必要な車両を緊急通行車両とすること等の備えを進める。」

共同研究はこの記述内容に沿う形で、国、都県、コンビニ各社の実態を確認しながら、具体的な課題を抽出し、その解決方法を共同で検討してまいりました。

2 共同研究会実施要領

(1) 目的

首都直下地震および南海トラフ地震の被災状況下における被災者への物資供給要領を関係する省庁、自治体、事業者が共同で研究することで社会的課題の解決を図る。

(2) 研究テーマ及び実施期間

- ① 首都直下地震における被災地域への物資供給（2021年12月～2023年12月）
- ② 南海トラフ地震における被災地域への物資供給（2024年1月～2024年12月）

(3) 首都直下地震共同研究会の協力者

① 国の機関（国家行政組織図の順）

内閣府（防災）、警察庁、農林水産省、経済産業省、国土交通省、防衛省
2023年8月以降、デジタル庁

② 自治体等（全国地方公共団体コードの順）

埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、九都県市事務局

③ コンビニ各社（五十音順）

（株）セイコーマート、（株）セブン-イレブン・ジャパン、（株）ファミリーマート、
ミニストップ（株）、（株）ローソン

④ 国立研究開発法人防災科学技術研究所の宇田川真之先生に指導・監督を依頼

(4) 実施要領

共同研究会は2か月に1回、各1時間半行われました。

当初、JFA 会議室に参加者が集合しましたが、新型コロナウイルス感染症の影響を受け、
流行期にはオンラインで、その後、会議室とオンラインの併用で行われました。

(5) 実施段階（首都直下地震の共同研究）

第1段階 2021年12月～2022年4月 被災状況の認識共有

第2段階 2022年6月～2022年12月 被災地における課題抽出

第3段階 2023年2月～2023年8月 抽出された課題の解決方向・具体策案出

第4段階 2023年10月～2023年12月 中間報告とりまとめ

3 「首都直下地震」共同研究において共有した状況

(1) 関東平野の地形特性

東京都東部は縄文時代には海であり、沖積平野で地盤が弱いため揺れの影響を受けやすい。また、荒川、隅田川、江戸川、中川等、河川が多く、東西交通には橋梁通過が必要。関東平野西部は山地と丘陵からなり、東京都内では多摩地区と山の手地区は東部に比し地盤は強い。（関東地方整備局利根川上流事務所のHP等から抜粋）

(2) 前提とした被害想定

中央防災会議において最大の被害が予想されている都心南部直下地震 M7.3

全壊・焼失家屋 最大61万棟（冬・夕方に発生）

死者 最大2万3千人（冬・夕方に発生）

要救助者 最大7万2千名（冬・深夜に発生）

被害額 資産等の被害 約47.4兆円

経済活動への影響 約47.9兆円

(3) 被災後の状況

		7 2 時間後	1 週間後	1 か月後
ライフライン	停電	5割停電（23区も）	5割停電（23区も）	停電解消、9割復旧
	断水	2～4割断水 （23区は4割）	2～3割断水 （23区は3割）	9割解消
	ガス	順次供給開始	順次供給も東京では 2割停止中	ほぼ完全復旧
	通信	固定・携帯電話ともに 5割が不通	固定・携帯電話ともに 5割が不通	ほぼ解消
鉄道	首都圏の新幹線・在来線・私鉄は不通 （震度5強以下の揺れを受けたエリアでは順次運転再開）	新幹線再開、地下鉄の一部再開。在来線の一部は運行を始めるが被災した多くの箇所は不通 バスの代替輸送は不十分	震度6弱以上の揺れを受けた路線の6割復旧 復旧区間での折り返し運転対応	
道路	緊急輸送道路の啓開概成 緊急通行車両標章発行(注)	高速道路及び直轄国道等の主要路線の一部で交通規制解除	高速道路は一般車両を含めた通行可能。 直轄国道等では、一部交通規制継続。	
避難所	都内に数万箇所、299万人	備蓄枯渇し避難者増加 在宅避難者が避難所へ		
コンビニ	店舗	23区のコンビニに商品なし ほぼ閉店休業、帰宅困難者支援困難	停電地域以外のコンビニ再開。停電地域のコンビニは再開できない（計画停電でも同様）	ほぼ機能回復 商品数は少ない
	食品製造工場	断水・停電解消地域から製造再開。従業員確保困難で能力3割以下	断水・停電解消地域から製造再開。従業員確保困難で能力7割以下	ほぼ復旧
	配送センター	首都圏への温度帯配送困難 周辺地域から首都圏に送込（不十分）	停電再開地域は配送再開（不十分）	ほぼ復旧

※ 首都直下地震等による東京の被害想定（2022年5月25日公表）等から作成
（鉄道の復旧状況は、国土交通省のご意見をいただいた。なお、実際の停電等の期間は、震度・震源等により状況は異なる。）

(注) 2023年9月1日、政令改正により災害発生前においても緊急通行車両確認標章等の交付が可能となった。

(4) 上記状況を踏まえた合意事項

① 共同研究の目標

「すべての被災者を支援する物流を実現する。」

すべての被災者とは、避難所避難者と在宅避難者等を指します。すべての被災者に、必要な水・食料・ミルク・衛生用品、トイレ用品等をいち早く届けるため、避難所への支援物資の物流のみならず、早期にコンビニ・スーパー等の商業施設を再興させ、商業施設への配送により在宅避難者に対する支援を適切に行う必要性があるということに参加者全員で合意しました。

② 目的達成のための検討事項

- ・ 迅速に避難所への物流と商業施設への物流を確保するための道路啓開
- ・ 道路通行規制と指定公共機関への対応
- ・ 首都直下地震対策推進基本計画に記載された事項

4 課題の抽出 (2022年6月～同年12月)

(1) 全般

共同研究会では、発災直後から72時間、4日目から1週間、1週間以降の3段階で課題を抽出し、それぞれの解決方法を模索しました。

(2) 発災直後から72時間

発災直後から72時間は、倒壊した家屋からの救助や、火災の消火等、救急救命を最重視して活動を行う期間です。一方で、住居居住が不可能になった被災者は避難所に集まり、さらに平日昼間に発災した場合は帰宅困難者も多数出ることが予想されます。停電、断水、道路通行の不可、公共交通機関の運行停止等の状況で、まず、行うべきは道路の啓開です。消火活動や救命救助活動、電力・水道・物流の回復、物資の供給は道路通行が可能となって初めて可能となります。一方、コンビニにおいては店舗が被災し停電していてもお客様が食料等の買い物に押しかけるといった状況が予想されます。こうした中で課題となったのは、以下の項目です。課題の列举に当たっては、避難所と在宅避難者等への物流確保のための共通的事項、避難所に係る事項、主として在宅避難者等への商業配送に係る事項、の順で整理して記述しています。

① 道路啓開

国土交通省関東地方整備局は「首都直下地震道路啓開計画」を2015年に策定し、以降、数回にわたり同計画の検討協議会を開催し、改善を図っています。検討協議会の参加者は、国土交通省、警察、消防・自衛隊等のほか、高速道路を管理する企業となっており、現状では物流事業者や指定公共機関で配送にかかわる者は含まれておりません。計画実行の可能性を高めるために、過去の検討協議会では自衛隊の参加者から「図上訓練が必要」との意見が議事録に残されていますが、こうした図上訓練はいまだ行われておりません。一方、関東地方整備局は、関係機関が参加する道路啓開訓練を実施しています。

本研究会において、東京都を中心とした関東地方の地図を展開し、図上演習的に下記ア～カの課題を抽出し、2023年の検討協議会にて検討を依頼しました。

- ア 地盤の弱い東京都東部に建物倒壊多数、橋梁段差多数
 - イ 電柱倒壊修復に係る時間の道路復旧時間への未計上
 - ウ 停電により夜間暗黒時の道路点検・行動
 - エ 大量の帰宅困難者の徒歩帰宅による作業の支障
 - オ 集結拠点予定地の地積不十分（集結部隊、資機材等展開不可能）
 - カ 集結拠点まで、公共交通機関や道路途絶時の啓開作業員の移動の可否
- ② 輸送力、特に運転手の確保困難
- 都県や市区町村においては、輸送力確保のため物流事業者と協定を締結しています。しかしながら、一つの事業者と複数の自治体が同様の協定を締結しており、重複のため実効性に課題があります。参加各都県は、自治体間で不足する輸送力の相互調整を行うのは困難であるとして、可能であれば平時から国に輸送力の総合調整を行ってほしいと期待しています。
- ③ 広域物資輸送集積拠点・人・資機材の不足、発電機・通信設備の不足
- 各都県には、広域物資輸送集積拠点の確保が困難という大きな課題のほか、支援物資拠点運営のノウハウを有する人材、フォークリフト等及びオペレーターの有無等の課題がありました。さらに拠点停電時の非常用発電機、通信設備の不足も課題です。
- ④ 避難所の運営職員・資機材の確保困難、発電機・冷蔵・冷凍・空調設備の不足
- 各都県では、避難所を運営する職員・資機材の不足、非常用電源となりうる発電機や空調設備や冷蔵庫・冷凍庫の不足も避難所運営上の課題でした。
- ⑤ 避難所に対する支援物資の調達・配分方法
- 自治体は協定締結団体の支援可能物資数量を平時から把握したいという意向で防災訓練時等に民間業者に数量を聴取しています。一方、コンビニ各社はおにぎり、弁当等の日配品を店舗からの発注数に応じて製造するシステムとなっており、また、発災後の設備被害・停電・断水等の状況により製造可能数は異なり、平素から支援可能物資数量を提示できません。このように官民の相互の認識に大きな相違がありました。
- また、都県は都県の備蓄物資及び国のプッシュ型支援物資の配分方法の決定を如何にすべきかとの課題認識を持っていました。
- ⑥ 物資輸送機能の確保（交通規制と緊急通行車両の観点）
- 指定公共機関の車両が災害発生前から緊急通行車両として準備しておくためには、複雑な手続きが必要でした。すなわち、事前に企業から緊急通行車両等事前届出を都道府県公安委員会警察に行い、審査後に事前届出済証を受け取り、緊急交通路が指定される大規模災害が発生した後に、近傍の交通警察署や検問所等で事前届出済証を提出し緊急通行車両確認標章を受け取るという手続きであり、その煩雑性から配送業者との複雑な雇用関係のあるコンビニ各社ではほぼ活用されていないのが実態でした。また、共同研究の当初、国や自治体では、避難所への物資供給のため指定公共機関の車両を使用することは想定していましたが、指定公共機関が災害応急対策として、被災地のコンビニ・スーパー等への商品配送することを想定していませんでした。

⑦ 被災したコンビニ・サプライチェーン

停電した店舗では、冷凍・冷蔵食品の温度管理・品質管理の困難、空調停止の店内では寒暑による従業員勤務困難、夜間営業困難等の課題がありました。さらに、店舗従業員や加盟店もまた被災者であり、その安否確認・帰宅出勤・夜間安全確保の困難等の課題がありました。こうした事情を勘案すると、コンビニに期待されている帰宅支援ステーション活動（可能な範囲でトイレ・水道水・道路情報の提供）は、被害の軽微な店舗に限られる可能性があります。

また、首都直下地震発災後約 72 時間は、救命救助活動を優先するため、都内環状 7 号線内側の一般車両通行は通行規制が行われ、店舗配送は一般的に不可能となります。

それ以外の地域でも、渋滞による配送時間の増加、配送センターの荷崩れ・停電による出荷不可能状態の継続等、配送面の課題があるほか、日配品には停電・断水・原材料の工場未着・従業員出勤困難による製造能力の制約等、製造面の課題もあります。

さらに、コンビニ各社も全体状況の把握が困難であり、国のシステムとの連携ができないという課題もありました。

(3) 発災 72 時間以降から 1 週間まで

① 物資供給

都県から市区町村に対し、避難所運営に必要な物資機材を輸送するタイミングで国から都県に対するプッシュ型支援の輸送が始まり、輸送力不足に対する調整が課題となりました。

② 避難所

避難所の仮設トイレ・段ボールベッド等の需要は大きく、各自治体では不足するとの認識でした。また、職員の疲労蓄積も課題と指摘されました。

一部の避難所で停電・断水が継続し、生活ごみや汚れたトイレ等の衛生面での課題も指摘されました。

③ 在宅避難

家庭備蓄の消耗、下水道施設破損でトイレが使用できない等の理由により、在宅避難者が避難所に流入し、避難所の水・食料・トイレの所要が増加する可能性も指摘されました。

④ 交通

1 週間後までに新幹線が再開し、地下鉄の一部が再開すると見積もられていますが、首都圏在来線の運行再開は一部のみで、通勤に障害となることが指摘されました。

高速道路、主要道路の一部は規制解除されても渋滞の継続は課題とされました。

⑤ 被災したコンビニ・サプライチェーン

停電・断水が解消した店舗・工場等から逐次再開するものの、加盟店では従業員通勤困難によりシフトが組めないほか、製造・配送能力の不足から店舗への十分な納品が行われず、在宅避難者に対する物資供給が不十分となります。

食品製造工場では停電・断水が解消しても、在来線が不通で従業員の通勤が制限され、製造能力が限定されるほか、原材料不足からやむなく仕様外商品の製造も食料供給上必要となり、この際の表示も課題と認識されました。

配送センターでは停電復旧で仕分けが可能となっても、道路渋滞や不通地域の存在で配送能力に制限を受けるほか、配送ドライバーの確保も課題となります。

⑥ 物資輸送機能の確保（燃料の優先給油）

車両燃料が枯渇し、指定公共機関等を含む災害対策に必要な車両への燃料優先給油が課題となります。また、いつ、どこで、どのように給油を行うのか、という具体的な課題が出されました。

(4) 発災1週間以降

① 避難所

自治体職員の疲労困憊、滞留するプッシュ型支援物資の処理、プル型支援への移行に関する業者との調整等に課題がありました。

② 在宅避難者

停電等が長期化し、コンビニ・スーパー等の営業再開困難な地域における食料調達確保の困難等の課題が挙げられました。

③ 災害ごみ処理、一般ごみの未回収、下水道施設の破損等による不衛生状態

被災地域全体において不衛生状態の発生が課題であり、全体施策の中で検討すべきとの意見がありました。

④ 首都圏在来線の未回復

首都圏在来線は、発災1か月後でも震度6弱以上の揺れを受けた路線の6割しか復旧していないことから、多くの社会活動の維持に影響を及ぼすと認識されました。

⑤ 計画停電による電力供給不足

発災後1週間でも首都圏の5割が停電、首都圏の2～3割が断水し、これらの9割が復旧するのは1か月後の見通しであるところ、停電・断水の影響の長期化が予想されます。

特に、計画停電が行われれば、24時間体制で配送や製造を行っているサプライチェーンの製造能力や配送能力に影響を及ぼします。

⑥ 物流

依然として輸送力の大幅な不足は続き、都県の利害競合を調整統制し、物流全体をコントロールするため国による調整を求める意見が自治体からありました。

⑦ 治安の維持

物資不足が深刻化した場合、店舗や配送車両の物資強奪等の犯罪も予期され、これらの未然防止や警備が課題と認識されました。

(5) コンビニの社会機能維持インフラとしての社会的役割への対価

経済産業省は「新たなコンビニのあり方検討会」報告書においてコンビニの「社会インフラとして社会的役割への対価が必要」という提言を行っています。一方、「コンビニを社会インフラとして持ち上げはするけれど、重要な社会的役割を果たすことへの対価が何もない」として税制の優遇等を求める声も一部にはあり、報告書の提言と加盟店の認識ギャップが課題の一つと認識されました。

5 課題解決の方向性及び具体的施策（2023年1月～12月）

（1）全般

共同研究会では、上記4の時期的区分により各時期の課題を抽出し、それぞれの解決方向と具体的施策について検討しました。現段階ではすべての課題の具体的な解決策を得ていませんが、2024年の南海トラフ地震対策に関する共同研究会により検討を深めてまいりたいと思います。課題抽出は時系列に従って実施しましたが、解決策は重複するものも多いことから、課題ごとに整理して以下に記述します。課題可決の方向性は、4項と同じく、避難所と在宅避難者等への物流確保のための共通の事項、避難所に係る事項、主として在宅避難者等への商業配送に係る事項、の順で整理記述しています。

（2）道路啓開

国土交通省は、共同研究会での課題認識を踏まえ、2023年7月24日に実施された首都直下地震道路啓開計画検討協議会で議論の上、「首都直下地震道路啓開計画 第4版」を公表しました。各課題の対策は以下の通りとの回答を得ています。

① 地盤の弱い東京都東部に建物倒壊多数、橋梁段差多数

東京都東部地区、特に主要幹線道である国道4号線、6号線、14号線沿線の沿道建築物の耐震化率は80%以上であり（令和5年6月末時点）、八方向作戦における他の国道沿線とほぼ同等の状況。上記国道の橋梁についても機能回復が迅速に行われるよう耐震補強対策を行っており、進捗率は80%以上（令和4年3月末時点）。

② 電柱倒壊修復に係る時間の道路復旧時間への未計上

明確な時間は提示できないが、電柱倒壊や断線箇所の安全確保、停電復旧に従事する車両の通行確保等、電力事業者との協定に基づき、役割分担を明確にし、協力連携した道路啓開を行う旨、「首都直下地震道路啓開計画 第4版」に追記。

③ 停電により夜間暗黒時の道路点検・行動

容易に移動可能なバルーンライトの照明装置を調達できるよう、維持業者・災害協定会社と協定締結済。

④ 大量の帰宅困難者の徒歩帰宅による作業の支障

八方向作戦に関するテレビCMの作成周知、関東地方整備局公式YouTubeチャンネルでの公開、関係機関からなる道路啓開訓練（実動訓練）を公開で行う等、広く周知に努め、帰宅困難者による作業の支障が起らないようにする。

⑤ 集結拠点予定地の地積不十分（集結部隊、資機材等展開不可能）

集結拠点予定地は、集結目標地点であり、警察・消防・自衛隊等の関係機関と連携しやすい箇所として位置付けており、当該地積に資機材の全てを保管するのではなく、随時資機材を搬出する拠点と考えている。

⑥ 集結拠点まで、公共交通機関や道路途絶時の啓開作業員の移動の可否

郊外の被害は都心部よりも少ないと想定し、啓開用車両等により参集可能と考えている。ただし、状況に応じ、自転車等の利用も想定され得る。

（3）物資輸送機能の確保

① 「緊急通行車両確認標章」等の事前交付

共同研究会の議論を踏まえ、関係省庁により災害対策基本法施行令等の改正が行われ、2023年9月1日から指定公共機関の車両の登録申請後に警察署等の審査を経て、事前に緊急通行車両確認標章等の交付が可能となりました。

また、緊急通行車両の要件として、本共同研究会の合意事項に基づき、避難所への物資配送車両のみならず店舗等に商品を配送する車両を「緊急通行車両」として事前登録することに異議と唱える参加者はおらず、基本計画に示す「国、都県、市町村、物流事業者等は、避難所のみならず、自宅で生活する人々への物資を確保するため、災害支援物資や燃料の輸送のみならず、生活必需品の店舗販売を含め必要な物流の確保に向け、あらかじめ防災計画に基づく関係事業者との調整、物資確保に必要な車両を緊急通行車両とすること等の備えを進める。」が具体化されました。

② 官民協力連携による緊急物資輸送体制の構築（輸送力の総合調整）

国土交通省は、自治体に対し協定の締結等による官民協力・連携による緊急物資輸送体制の確保を促進し、2023年3月の段階で、都道府県と輸送・保管・物流業者との協定は47都道府県すべてに及んでいます。一方、自治体それぞれが物流事業者等と災害時の輸送協力のための協定を締結し連携体制を整えているため、一物流事業者に対し複数の自治体が協定を締結している状況となっています。この重複に対し、各都県は災害発生時に自治体間で不足する輸送力の相互調整は困難であるとして、可能であれば平時から国による輸送力の調整を行ってほしいと期待しています。

これに対し、災害時に緊急災害対策本部から輸送力調整の委託を受ける国土交通省は、指定公共機関である複数の物流事業者に「物流事業者が、該当する1都3県に複数ある仕分けターミナルのカバーエリアを変更することで、発災時の状況による輸送力調整を行う」ことを確認しました。また、国土交通省は、災害対策基本法に基づき各都県が自ら計画を策定し、対応することが原則であることから、発災後3日目までの物資輸送に国は関与できず、4日目以降のプッシュ型支援は責任を持って輸送力調整を行うという認識です。このように、各都県は平時からの国による輸送力の統制・調整を期待していますが、国土交通省は災害対策基本法の枠組みの中では「3日目までの輸送力の調整は都県自らが行うべきもの」との認識で、中間報告の段階では認識の乖離は埋まりませんでした。

そうであれば、「九都県市の枠組みで協定先の重複の整理を含め、九都県市の各自治体と輸送業者の間で事前に輸送力配分調整はできないか」との共同研究会での意見を踏まえ、九都県市の幹事県が九都県市の中での相互調整を図りました。しかし、各自治体の視点や見解の相違から意見集約に至らず、「九都県市としては調整を国による輸送力配分に係る統制調整という形で合意を得た」との回答を共同研究会に提出し、自治体間の相互調整の困難性も課題として浮き彫りになりました。

なお、九都県市による防災首都圏ネットワーク HP には、次の記述があります。

「九都県市の九都県市首脳会議 防災・危機管理対策委員会は、埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県・横浜市・川崎市・千葉市・さいたま市・相模原市の9つの地方公共団体が、地震災害、風水害、その他の危機などに関する総合的な危機管理・防災対策の共同研究、相互支援、合同防災訓練等について検討し、危機管理・防災対策の向上に努めることを目的

に設置されています。』

輸送力の不足は、自治体や国の不足にとどまらず、平素その輸送力を活用している民業への影響が極めて大きいものです。このため、官民での事前調整の上での計画的な準備が必要と議論になりましたが、「都県及び九都県市は事前に調整を行わず、国は発災後の調整で事足りる」と認識していることに関しては、南海トラフ地震の共同研究においても再度検討が必要と考えます。

③ 支援物資拠点となる物流施設への非常用電源・非常用通信設備の導入促進

国土交通省は、広域物資輸送拠点としての活用を想定する民間物流施設 1,755 カ所をリストアップしているほか、災害耐性に優れた特定流通業務施設のリストアップを進め、民間物資拠点の機能強化を推進しています。また、2011 年度から 2014 年度までの各年度補正予算により、非常用発電設備 75 件、非常用通信設備 68 件、総額 7 億 5 千万円の導入補助も行っているほか、2022 年度補正予算と 2023 年当初予算で非常用電源設備の導入補助を進めています。

④ 燃料の優先給油

経済産業省は「首都直下地震における具体的な応急対策活動に関する計画（2022 年 6 月 10 日）（以下、具体計画という）」において、給油活動を維持すべき施設を指定しています。

給油が必要な緊急車両（指定公共機関で緊急通行車両確認標章を有する車両を含む）は、被災地域以外で給油後に被災地に物資輸送することを原則として、緊急輸送ルート上に位置する進出拠点（「具体計画」別表 3 - 2 に掲げる施設のうち、給油施設を有するもの）に存する以下の中核給油所で給油が可能であることを確認しました。

所在地	アクセス	施設名称
茨城県守谷市	常磐自動車道	守谷 S A (上り線)
栃木県佐野市	東北自動車道	佐野 S A (上り線)
埼玉県東松山市	関越自動車道	高坂 S A (上り線)
埼玉県久喜市	首都圏中央連絡自動車道	菖蒲 P A
埼玉県蓮田市	東北自動車道	蓮田 S A (上り線)
埼玉県三芳町	関越自動車道	三芳 P A (上り線)
埼玉県上里町	関越自動車道	上里 P A (上り線)
千葉県市原市	館山自動車道	市原 S A (上り線)
千葉県酒々井町	東関東自動車道	酒々井 P A (上り線)
神奈川県海老名市	東名高速道路	海老名 S A (上り線)
山梨県上野原市	中央自動車道	談合坂 S A (上り線)
静岡県御殿場市	東名高速道路	足柄 S A (上り線)

(4) 被災地における物資不足の発生防止

- ① 農林水産省は、発災後 4～7 日の 4 日間に係る国のプッシュ型支援として被災地に必要な食数（具体計画では 5,300 万食）を供給できるよう食料品メーカー団体との調整を行う等、調達体制の整備を進めています。

- ② 経済産業省は、携帯トイレ、簡易トイレ、トイレトーパー、毛布等の調達体制を整備しています。
 - ③ 自治体は調達体制整備のため、企業に対し災害時調達可能量の把握に努めているところです。
 - ④ 上記の各省庁・自治体の努力にかかわらず、首都圏に所在する食品製造工場の供給能力の喪失やコンビニ・スーパー等の機能停止により、物資不足は免れないとの意見が出ました。
 - ⑤ 物資不足が免れない状況においては、各家庭や企業における備蓄が極めて重要であり、国・自治体・企業・各種団体等が連携してローリングストックを推奨する等の具体的施策が必要との意見が出ました。
- (5) 「避難所のみならず、自宅で生活する人々への物資確保のため、災害支援物資や燃料の輸送のみならず、生活必需品の店舗販売を含め必要な物流の確保に向け、あらかじめ防災計画に基づく関係事業者との調整、物資確保に必要な車両の緊急通行車両とする」ことの検討
- 内閣府（防災）は、従来、あまり検討されてこなかった在宅避難者等に対する支援を大きな課題と認識しており、その安否の確認・窮状への支援等について検討しています。
- コンビニ各社は、常にこの課題に関し自治体等に問題提起してきたところですが、この共同研究会において官民の課題認識が一致し、共同研究会の参加者全員で、共通の目標である「全ての被災者を支援する物流を実現する」ための調整に努めました。国・自治体・小売事業者の実態を相互に理解し、避難所のみならず、店舗販売のための物流確保に必要な車両を緊急通行車両とすることについても、上記5(3)①のとおり参加者の合意を得ることができました。

(6) 社会的対価

社会インフラとしての役割を果たすコンビニに対し、社会的対価が必要という「新たなコンビニのあり方検討会」報告書の提言は、コンビニ業界としてありがたいことでした。一方、金銭的対価としてこの言葉をとらえてしまうと、制度整備が必要となるうえ、報告の提出等、かえって加盟店の動きを縛り、負担を増すことになりかねないため、金銭的対価を社会的対価とすることは望ましくありません。

「新たなコンビニのあり方検討会」報告書における「社会的対価」の意味は、経済産業省としては「やっていただいていることへの感謝であり、モチベーションをあげるという趣旨。すでに総理や大臣から祝辞や挨拶の形で感謝をお伝えしているが、今後加盟店の集まる研修等で最近の施策の動向を伝えるとともに、災害時の活動への感謝を申し上げることも考えたい」と、総理や大臣等によるコンビニの業務に対する感謝の念の表明等、コンビニの社会的地位を向上させるようなソフト面での取組により、社会的対価を追求すると、経済産業省からの意見がありました。

(7) その他

① 家庭用備蓄（ローリングストック）の推進

今回の共同研究においては、被災地の避難所避難者や在宅避難者等に水や食料を何とか届けるため、具体的に検討をしてまいりましたが、残念ながら、検討の結果、発災後72時

間、さらには1週間程度、停電継続や道路通行困難等によりコンビニ店舗再開は一部にとどまり、被災者が水・食料等を入手しにくい状況が予想されます。すなわち、首都直下地震で長期の停電が継続する地域等では、コンビニ各社の必死の復旧努力にもかかわらず、いつまでも店舗が再開せず、人々は水や食料の確保に困難をきたすこととなります。また、下水道が破損した地域ではトイレも使用できず広範な地域が不衛生な状態に陥ることになります。

このため、首都直下地震で被災が予想される地域の住民は、「コンビニ・スーパー等は大地震が起きてもすぐに営業を再開する」という幻想を捨て、「自助」の観点から水・食料・携帯トイレとトイレ用品の備蓄が必要であることを認識すべきです。しかしながら、家庭用備蓄の重要性に関する啓発は十分に行われているとはいえない状況です。

こうした可能性を考慮し、官民共同で家庭用備蓄（ローリングストック）保持の啓発に努め、自助による災害対応の強靭性を高める必要性につき、合意を得ました。

② 被災地におけるトイレ

被災地に清潔で安全なトイレを確保するため、コンビニの駐車場に仮設トイレやマンホールトイレを設置し、自治体が運営し、被災者たる使用者が清掃等を行う枠組みを検討する必要性について、合意を得ました。

6 大規模災害共同研究会（後段）で引き続き検討する課題

- (1) 国および広域自治体連携による輸送力の効率的使用のための調整
- (2) 家庭用備蓄（ローリングストック）の推進
- (3) 被災地のトイレ問題への協力

7 中間報告の終わりに

大規模災害に際しては、国や都県、市町村だけでなく、コンビニチェーンもまた被災者への生活必需品の早期供給という社会的使命を果たしたいという強い思いを持っております。今回、省庁、1都3県、九都県市とともに首都直下地震を共同研究し、官民の相互理解を深めつつ課題解決に向けて率直な議論を行ったことで、多くの課題が浮き彫りになりました。そのすべてに解決策が得られたわけではありませんが、共同研究を通じて災害発生前における緊急通行車両確認標章等の交付や、道路啓開計画検討協議会における計画改善への寄与等、首都直下地震発生時の迅速な物流の回復に向けて参加者のご協力の下で一步前進することができたと思えます。

未解決の課題については、2024年の南海トラフ地震対策に関する共同研究会において引き続き検討し、さらに一步、大規模災害発生時の国全体の強靭化に寄与してまいりたいと存じます。

今回、JFAの趣旨にご理解・ご賛同をいただき、参加いただいた各省庁、自治体の皆様にあらためまして心から感謝申し上げますとともに、2024年の共同研究会においても、引き続き積極的なご協力を賜りますことをお願いいたします。

以上

参考資料

J F A「大規模災害対応共同研究会」委員名簿

座 長	中 澤 剛 [(株)セブン-イレブン・ジャパン リスクマネジメント室 エキスパート]
顧 問	宇田川 真之〔国立研究開発法人 防災科学技術研究所 主幹研究員 博士(理学)〕
委 員	佐々木 威知 [(株)セイコーマート 執行役員 渉外部 部長] 杉田 行次 [(株)ファミリーマート 経営企画本部 経営企画部 参与] 竹内 洋 [(株)ファミリーマート 管理本部 総務部 総務・渉外グループ] 小坂部 靖洋〔ミニストップ(株) 人事総務本部 総務・法務部 総務・個人情報チームマネージャー〕 吉田 浩一 [(株)ローソン 事業サポート本部 リスク・情報セキュリティ統括部] 大日方 良光 [(一社)日本フランチャイズチェーン協会 専務理事]
事 務 局	(一社)日本フランチャイズチェーン協会 事務局

(敬称略・順不同)

【本報告書に対するお問い合わせ先】

(一社)日本フランチャイズチェーン協会 事務局：工藤・竹井

TEL 03-5777-8701 FAX 03-5777-8711 URL:<https://www.jfa-fc.or.jp/>