

流通在庫備蓄の有効利用方策

「流通在庫備蓄の有効利用方策に 関する調査研究報告書」から

消防庁震災対策指導室
震災対策専門官(兼)課長補佐

石川 増 弘

I はじめに

昭和58年の日本海中部地震、昭和59年の長野県西部地震、昭和62年の千葉県東方沖地震と地震災害については、間断なく数多く発生し、多大な被害を出しているところである。

こうした災害による被害を防除、軽減するため、国、地方公共団体において、施設整備をはじめとした様々な防災対策が講じられているところであるが、なかでも被災者に対する食糧、飲料水、医薬品等の生活必需品の給与活動は、直接住民生活に関わる重要な課題となっている。

このようなことから、現在、地方公共団体において、一般的に実施されている対策としては、平常時から必要な物資を確保しておく「公的備蓄」であるが、災害の規模によっては必ずしも充分であるとはいえず、大規模な災害発生時には公的備蓄以外の手段による物資調達活動の必要性が生じると考えられる。

このため、物資調達の一手段である流通在庫備蓄の問題点と有効利用方策について明らかにすることを目的として、(財)消防科学総合センターに委託し、同センターにおいて「流通在庫備蓄システム調査研究委員会」を設置して検討を加えたものである。

本稿は、委員会がまとめた報告書の概要を紹介するものである。

II 調査の概要

1 流通在庫備蓄の活用状況

大規模災害時における食糧、生活必需品、医薬品の確保等の応急対策は、経験則が決めになることが多いことから、昭和53年の伊豆大島近海地震、昭和57年の長崎豪雨、昭和58年の山陰豪雨の災害時の流通在庫備蓄活用状況を関係機関にヒヤリング調査及びアンケート調査を行うことによって把握し、教訓、問題点等の分析を行った。

この結果から得られた流通在庫備蓄の活用上の教訓問題点等は次のとおりである。

a 業者からの物資調達については、特に大きな問題は生じていない。これは、調査対象の災害が、総じて被害地域が局所的であったこと、風水害の場合はライフライン施設被害が地震災害に比べ大きくないこと、などが理由と考えられる。しかしながら、大規模地震の場合は、広域的に被害が発生し、ライフライン施設の復旧も相当遅れることが考えられることから、いつの場合にもスムーズな業者調達が保証されると考えることは極めて危険である。そのためには、平常時から所要の措置を講じておく必要がある。

b 協力を得た「業者」には、① 調達力(全国チェーン店としての広域調達力)に優れた業者、② 業界団体あるいは商工業団体(卸業組合、商工会等)といった複数の業者

の組織力を有した業者又は組織。特に②の場合は、単に組織的な調達機能だけでなく、各業者間の数量調整等の調整機能を併せもっている点が特徴である。

c 事例としてとりあげた市町村にはいずれも災害救助法が適用されているが、災害救助法の適用に伴う事務に対する市町村職員の未習熟や災害救助法の適用対象物資であるか否かの判断に迷い等がみられる。

d 地元業者が被災し、かつ交通網の寸断等で孤立した場合には、流通在庫備蓄方式では対応できない地域が生じることも考えられる。そのため、他の調達方式で補完あるいは代替することも考慮しておく必要がある。

2 地方公共団体の流通在庫備蓄の現状

地方公共団体の備蓄計画の中で流通在庫備蓄がどのような位置づけをされ、その現況はどうであるかをアンケート調査により把握し検討した。

(1) 地方公共団体の備蓄に対する考え方

地方公共団体の備蓄に対する基本的な考え方として、各種備蓄方式をどのように位置づけているかをみると、表一のとおりの公的備蓄、流通在庫備蓄、家庭や自主防災組織の備蓄を組み合わせるべきであるとする意見が約半数占めている。これらの考え方を選択した理由としては、平常時の管理運用、発災時の調達規模、迅速性、信頼性を考えた場合、一つの方式に特定するのは危険であり、それぞれの方式の長所を生かし短所を補えるように組み合わせる必要がある。

(2) 流通在庫備蓄の現況とその特徴

a 流通在庫備蓄の実施率は、市では、食糧、日用品、医薬品が、都道府県では、日

表一 大規模災害に対する備蓄のあり方

備 蓄 の あ り 方	回 答 数 (%)	
	都道府県	市
公的備蓄を主とするべきである	5 (11.4)	35 (6.2)
流通在庫備蓄を主とするべきである	9 (20.5)	62 (11.0)
家庭や自主防災組織の備蓄を主とするべきである	3 (6.8)	77 (13.7)
公的備蓄、流通在庫備蓄、家庭や自主防災組織の備蓄等を組み合わせるべきである	19 (43.2)	315 (56.0)
その他	5 (11.4)	32 (5.7)
無回答	3 (6.8)	41 (7.3)
計	44 (100.0)	562 (100.0)

用品が公的備蓄の実施率より低くなっている。

b 協定先は、食糧、医薬品は業界団体、日用品は個々の業者がやや多いという傾向がみられる。また、業者選定に際しては、在庫量が多く、その種類が豊富であることを重視している。

c 市では、公的備蓄のみでは対応に不安があるが、協定締結を行わなくとも物資を業者からスムーズに調達できたという過去の経験や、都道府県からの応援が期待できるという認識から、業者との協定締結の必要性をそれ程切実に感じていないということが推測される。

d 市の場合、公的備蓄、あるいは流通在庫備蓄のいずれも行っていないところが半数あり、特に人口規模の小さい市ほどその比率が増大する傾向がみられる。その理由とし

では、「都道府県からの調達できると思う」
をあげる市が多い。しかしながら大規模災害
時には、道路・通信網の途絶、広域にわたる
膨大な物質調達需要の発生などにより、都道
府県からの調達には自ずと限界があると考え
られるため、市においては、物資の調達体制

の確立と、主要物資の一定量を備蓄しておく
ことが必要である。

3 各種調達方式における流通在庫備蓄の位 置 流通在庫備蓄の利用に伴う具体的な問題点

表一2 各種調達方法の特徴

調達方式	発災時の特性					平常時の運用上の特性
	調達規模 (量)	調達品目	迅速性		信頼性 (耐災害性)	
			輸送	配分		
公的備蓄	限りがある	同左	速い	配分計画立てやすい	高い	○ 常に数量を把握できる ○ 住民に安心感を与える ○ 業者との事前調達が不要である ○ 保管費・更新費等の費用がかかる ○ 保管スペースの確保が必要 ○ 更新時期にきた物資の廃棄等に問題がある。 ○ 費用等の関係で備蓄できる物資の種類・量に限界がある
流通在庫備蓄	比較的柔軟に 対応できる	同左	状況にもよるが、 遠距離輸送の場合 は遅くなることが 考えられる	日用品は災害救助 法がらみで配付が 遅れるおそれがある	業者やライフ ラインが被災 した場合は調達 力は低下する	○ 費用は少なくすむ ○ 物資の更新・廃棄の問題がない ○ 保管スペースが不要 ○ 備蓄できる物資の種類・量に幅を もたせることができる ○ 業者との間の事前調整が必要
広域応援	比較的柔軟に 対応できる	通常は緊急 的なものに 限られる	状況にもよるが、 通常は遠距離輸送 となることから遅 くなることが考 えられる	災害救助法対象物 資として扱われる 場合は流通在庫備 蓄に同じ	高い	○ 広域応援のルールの策定・明確化 が必要
義援物資	状況によって 異なる	同左	状況にもよるが、 一般的に遅い	配分委員会等の定 める配分計画によ る	低い	
家庭内備蓄	日用品につい ては世帯人員 分は確保可能 食糧について は調理不要あ るいは簡単な 調理で食せる ものには限り がある	同左	速い	問題はない	家屋の被害状 況等に影響を 受けるが、確 実性は高いと 思われる。	○ 行政側では費用がかからない
(参考) 地元炊き出し	状況によって 異なる	限りがある	地元炊き出しの場 合は速い		コミュニティ の成熟度等に よって異なる	○ コミュニティ意識・組織の育成が 必要

を抽出するため、過去の災害時における物資調達活動の検討から、各種調達方式の特徴が明らかになった。これを整理すると表－２のとおりとなり、災害の規模、被害の程度等により、各種調達方式の活用法を考慮する必要がある。

4 流通在庫備蓄の利用に伴う問題点

過去の大規模災害の事例等から指摘される流通在庫備蓄の利用に伴う問題は、その問題の性格によって、次のように分類される。

(1) 調達体制に関する問題

ア 体制の未確立

市町村の窓口が一本化されないことによる都道府県の混乱と業者の混乱

イ 体制確立の遅れと非効率な体制

a 業者の被災、勤務時間外発災、通信網の途絶などによる体制確立の遅れ

b 現地の状況に対応しない非効率な体制

(2) 調達力等に関する問題

ア 地方公共団体の調整能力等の不足

キャパシティ・マンパワーの不足のおそれと災害時の業務への不慣れ

イ 業者の調達力等の不足

a 業者の調達規模、調達品目、調達範囲の調達力の不足

b 災害時の活動可能性や活動効率の低下、リスク吸収力の不足

(3) 調達活動の方針、要領に関する問題

ア 住家被害把握の不正確（遅れ）による業者からの調達の遅れ

イ 災害救助法が適用された場合の方針・要領の欠如あるいは未習熟による対応の遅れ・混乱

ウ 地方公共団体と業者との相互調整要領の不十分性

5 流通在庫備蓄の有効利用方策

地方公共団体における物資調達方式を検討する上で共通する事項としては、地方公共団体で調達すべき物資の調達需要の予測と、各種備蓄、広域応援等に期待しうる物資の調達力を調査し、これにより当該地域における望ましい複数の調達方式を検討することが重要である。この場合、公的備蓄を物資調達方式の柱として位置づけておくことが望ましい、としている。

これまでの検討の結果、流通在庫備蓄の活用が必要と判断される場合、次の点を考慮し対処すべきである。

(1) 調達力等に優れた業者等の選定

災害時に調達を依頼することとなる業者の選定は、組織的に調達力が発揮できる業者、災害時に効率的な活動が期待できる確実性の高い業者、災害実態と需要見込の差異から生じる余剰在庫等のリスクに対する抵抗力、吸収力のある業者等であることを考慮すべきであり、さらに、地方公共団体が複数の業者を対象に行う物資調達のための連絡調整が膨大な事務量となることも考えられ、調整能力に優れた組織（商工会、協同組合等）や、調整力に優れた特定の業者を活用することにより、業務量の抑制を図ることも重要であると思われる。

(2) 調達体制の確立

災害時には、市町村においては、道路網・通信網の途絶により市町村内に孤立地区が生じることがある。このような場合の対応として、当該孤立地区において、自律的な調達体

制の確立や、状況によっては広域市町村圏レベルでの体制を考慮しておくことが重要である。また、地方公共団体の窓口が一本化されないことによる混乱を防止するため、勤務時間外も含めた窓口の明確化・一本化を図るとともに、担当者の指定、連絡方法等についての体制の確立を図る必要がある。

さらに、物資調達業務量は、被害の進展に伴い急激に増大するため、他の部局等からの応援体制等について確立しておく必要がある。

(3) 活動要領の策定と習熟

ア 災害時の物資調達業務への習熟

流通在庫備蓄は、災害救助法の適用対象物として扱われることが多いため、担当部局においては、日頃から『災害救助の実務』（厚生省社会局施設課監修）などをもとに災害救助法適用に伴う業務を把握しておくとともに、過去に適用された事例を参考にすることも大切である。

また、経験の少ない職員にも、容易に物資調達業務に従事しうような、業務の要点を記したマニュアルを整備しておくとともに、地方公共団体と業者の双方が「連絡・調整」、「発注（受注）」、「物資確保」、「輸送」、「物資の引き渡し（検収）」等の一連の作業の訓練を実施することが望まれる。

イ 住家被害等の把握の迅速化

災害救助活動の効果的展開を図る上で重要となる情報（被害状況、道路状況、業者の被害状況等）を関係機関、部局から迅速、確実に

に収集しなければならない。この場合、住家の被害程度の判定には、時間を要することが多く、そのことが流通在庫備蓄の活用の遅れの原因となる。そのため、在家被害の程度を簡単かつ客観的に判断できる方法を工夫することが望まれる。

また、災害救助法等に基づき被災者に配布するには、被害程度や世帯構成等の細かな把握が必要となることから、給与対象者への給与方法を検討しておく必要がある。

ウ 業者との連携の緊密化

業者との間では、次のような点に留意し、連携の緊密化を図っておく必要がある。

- a 重要業者との災害時の情報連絡方法の確立
- b 重要業者の安全性の確保と業者に対する優先的な措置の検討
- c 重要業者における発災時の対応計画、役割の明確化
- d 連携方針、要領の定期的な確認
- e 調達必要物資の品目、数量等のリストの作成

Ⅲ おわりに

報告書は、流通在庫備蓄の問題点を中心に、その活用策の基本的事項についてふれたものである。地方公共団体においては、これらを参考として、応急物資調達活動マニュアル等を作成するなど、災害発生時に適確に対応できる体制の充実、強化が望まれるものである。