

大規模地震災害時における事業継続に係る課題と 意見・要望について

当協会では、常任理事会及びリスク対策分科会におきまして別紙のとおり意見・要望について取りまとめ、関係先に提出いたしますので、お知らせいたします。

平成24年11月29日
日本チェーンストア協会
広報部

TEL:03-5251-4600

FAX:03-5251-4601

大規模地震災害時における事業継続に係る課題と意見・要望

平成24年11月29日

日本チェーンストア協会

東日本大震災では想定をはるかに超える規模の地震・津波が発生し、事業活動や日常生活に深刻な影響を与えた。当協会会員企業は、被災地域におけるさまざまな支援・救援活動、営業活動の再開・維持に努める一方、その他の地域においても、混乱等により需給がひっ迫する中で日常生活の維持・確保のために懸命に努力してきた。

先の惨禍を踏まえて、さらに東京首都直下地震や南海トラフ沿い三連動地震の発生リスクが現実の危機として理解されるにつれ、チェーンストアが事業を継続する上でのさまざまな課題があることを改めて認識した。このような認識の下、当協会のリスク対策分科会において、未曾有の大規模地震災害が発生した場合にライフラインとしてのチェーンストアがその社会的使命を発揮するためにいかに対策すべきかについて議論してきた。

大規模災害発生時においてチェーンストアにとっての最も大切な使命は、地域社会と従業員の安全を確保しつつ、地域住民の生命と生活をつなぐことである。このような使命を達成する上では事業者だけでは解決できない課題も多く、改めて行政の役割とリーダーシップに期待しつつ一体となってその社会的な機能と責任を果たすため、下記の意見・要望を取りまとめて関係機関に提出することとした。

なお、社会的な機能と責任を果たすためには未だ不十分な面もあるものと思料され、さらに協会内で議論を重ね、必要に応じて意見・要望を継続していく所存である。

今後の防災対策にあたっては、下記の意見を十分に考慮していただくよう強く要望する。

(注) 現在想定されている大規模地震リスクにはさまざまなケースがあるが、もっとも被害が深刻であると考えられる首都直下地震対策を念頭に議論を進めてきた。ここに述べる意見・要望は、首都圏固有の課題ではなく、他の地域で大規模地震災害が発生した場合でも普遍的に適用されるべき基本的な事項と考えて取りまとめを行った。

1. 店舗における営業の継続・再開について

(1) 交通規制からの適用除外、弾力的運用

東京都・警視庁は、首都直下地震発生時には第一次交通規制を道路交通法、第二次交通規制を災害対策基本法に基づいて実施する予定である。いずれの規制下においても、食料品・日用品等を輸送する車両は一般車両と同様に交通規制の対象となり、環状7号線内側方向への流入が禁止される他、緊急自動車専用路、緊急交通路を通行することができない。

その他道府県においても、災害対策基本法に基づき第一次局面において同様の交通規制が実施される予定である。

- 食料品・日用品・医薬品等の生活必需品をいかにして被災地域の店舗に供給し続けるかが事業継続の核であり、当該地域での生活必需品の欠乏が生じることのないように迅速に物資を輸送する必要がある。したがって、これらの物資を輸送する車両、事業の継続・再開に必要な人員（設備保全人員、販売人員等）を輸送する車両（原動機付自転車・バイクを含む）、またこれらの役務に供する燃料を輸送する車両については、原則として通行禁止の対象から除外して円滑な輸送を確保していただきたい。
- 阪神・淡路大震災時には緊急輸送車両確認標章（マル緊マーク）を掲示した車両が氾濫し交通に支障を生じた。東日本大震災時には、このときの反省に立って公助目的の車両が優先され、事業継続に係る車両の通行が認められるまで一定の時間を要した。本来、公助と事業継続とに基づく生活必需品の提供は、相互に補完し合ってその目的が達成されるものとする。過去2回の経験を教訓として、生活必需品の提供というもっとも基礎的な機能の重要性を踏まえた通行許可に係る考え方、仕組みを早急に構築していただきたい。
- 豊かで飢餓等を経験したことのない現在の社会において、生活必需品の欠乏によって被災地域の不安と混乱が助長されることを懸念している。仮に発災と同時に、現行の交通規制が実施されたとしても、その後の状況変化に応じて適宜に規制対象車両の変更がなされるであろうから、迅速な事業再開を通じた生活必需品の提供のために、規制対象車両の移行の都度速やかに事業者へ伝達される体制を構築していただきたい。

(2) 商品の安定的供給に係る対策と規制の緩和

農林水産省では、緊急事態発生時の食料供給確保のために「不測時の食料安全保障マニュアル」を定めている。マニュアルでは、備蓄の活用や輸入の確保と併せて、生産者、食品産業事業者、消費者等の協力による供給促進と需要抑制が重要であるとして、食品産業事業者に対して廃棄の抑制や規格外品の流通等についての取組みの促進を要請している。

また、消費者庁では、東日本大震災時に、「被災地域で販売される飲食物品について表示が異なっても取締りの対象としないこと（軽微な違いについて正確な店頭掲示がある場合）」、「工場の被災等した場合、届け出

により既存の製造所固有記号が表示された包材を変更後の製造者・工場で使用できること」等の食品表示に係る弾力的な運用を実施した。

- 例えば南海トラフ沿い三連動地震が発生した場合には、国全体の食料品・日用品等の生産量は圧倒的に低下するものと思料される。まず、生産量が著しく減少すると考えられる品目を洗い出し、緊急輸入も含めてその確保に係る対策と供給方法等についての国としての指針、方針を明確に打ち出していきたい。
- 上記のような品目の洗い出しを行った場合に、価格の安定化という視点から投機の対象として価格が高騰することのないように対策を検討するとともに、東日本大震災時の供給状況や価格の動き等を把握・検証して、大規模地震災害時における価格安定に向けた施策を講ずること等についても十分に検討していきたい。
- さらに、発災直後における水と食料品の提供は人命と安全確保の観点から最優先に位置づけられるべきものであるため、例えば食品表示等の規制等については発災と同時に一定期間適用除外とし、既存の規制によらずに直ちに提供できるように措置していきたい。

(3) 防災情報（危険情報）の迅速かつ分かりやすい開示と一元化

首都直下地震帰宅困難者等対策協議会は、首都直下地震発生時には、大規模集客施設に対して、利用者を一時的に保護するとともに、災害関連情報や公共交通機関の運行情報等を行政機関や関係機関から入手し、施設内で待機している利用者に情報提供することを求めている。

他の大都市圏においても、同様の対応の要請が検討されるものと想定される。

- 東京都による首都直下地震の被害想定では、火災によって多数の死者が発生することが見込まれている。従業員と施設利用者等の人命を保護し、的確な避難を行うとともに、事業継続に向けて効率的に対策するためには、店舗周辺地域の火災等に関する危険情報の入手は不可欠である。特に、停電や通信回線の遮断・輻輳等の被害が相当発生していることを考慮すると、情報入手の手段は非常に限定されるおそれがある。また、設備の安全性の確認や利用者等の避難誘導等に必要な人員確保が優先され、情報収集に携わることのできる人員は限定せざるを得ないことも考えられる。したがって、国・地方公共団体の取組みとして、特に火災情報を中心とした防災情報（危険情報）を一元的なポータルサイト等を通じて開示するとともに、火災情報については風向き等の延焼の予測に役立つ情報も含めて、迅速に分かりやすく提供する仕組みを構築していきたい。
- また、有効な防災対策等を迅速に実施して、従業員と施設利用者等の安全を確保し、早期の事業再開を確保するためには、分かりやすく二次利用可能なデータ形式での情報提供が不可欠であり、事業者側で二次的に有効活用が可能なデジタルデータ形式での提供や、情報を地図上に分かりやすくプロットした形式での提供を行っていただきたい。
- 帰宅困難者問題に対応する上では、鉄道事業者、日本道路交通センター等が発信する交通情報についてもポータルサイト等で一元的に提供される必要があり、国・地方公共団体がリーダーシップを発揮して情報提供の一元化対策を誘導していきたい。

(4) 施設の安全確認と利用者等の保護

首都直下地震帰宅困難者等対策協議会は、大規模集客施設に対して、施設の安全性の確認後、利用者の施設内待避、一時滞在施設等安全な場所への案内・誘導等の実施を求めている。

他の大都市圏においても、同様の対応の要請が検討されるものと想定される。

- 施設利用者等の人命の安全確保のためには、何より当該施設の安全性を十分に確認する必要がある。加えて、集客施設においては調理等で火気を使用している上に、商品の落下、什器備品の転倒、非構造材への被害等の多様な被害が想定され、ライフラインの停止等の環境下で安全確認を行うためには相当の時間を要する可能性がある。したがって、被害の状況に応じては、まずは利用者に退去していただき、安全性の確認を行うことを優先させていきたい。
- また、発災時は、水、食料品等を求める住民の店舗への殺到、混乱に乗じた略奪行為の発生等も危惧される。このような事態に陥ることも視野に、警察等において周辺住民や店舗利用者の安全確保についての対策も検討していただきたい。

2. 帰宅困難者対策について

首都直下地震帰宅困難者等対策協議会は、大規模集客施設に対して、施設の安全性の確認後、利用者の施設内待避、一時滞在施設等安全な場所への案内・誘導等の実施を求めている。さらに、一時滞在施設への案内または誘導が困難な場合は、店舗において利用者を保護し、帰宅が可能になるまでの間、利用者を受け入れることを求めている。

また、東京都は、事業所に対して、施設の安全を確認した上で従業員を事業所内に留まらせること、必要な3日分の水や食料品等の備蓄に努めることも求めている。

他の大都市圏においても、同様の対応の要請が検討されるものと想定される。

(1) 自助対策の充実

- 外出中の被災による帰宅困難者対策として、集客施設等の事業者に対して、その施設における利用者保護や一時滞在施設での一時的収容等を求めているが、集客施設や一時滞在施設が深刻な被害を受けることも十分に想定される。個々人に対しても、家族等の緊急連絡を要する者との連絡手段の確保、待機・避難する場所、徒歩による帰宅経路の確認、歩きやすい靴等の準備をすることを求めているものの、帰宅困難に伴う不要なパニックの発生を回避するために、自助の観点から「水・食料・簡易トイレ等も自ら準備・携帯すること」も国民運動として周知徹底していただきたい。

(2) 事業者の対策の弾力化

- 従業員の3日間程度の施設内待機、食料品等の3日分の備蓄確保が求められているが、現実にはすべての事業者において十分な待機・備蓄スペースがあるわけではなく対応は困難である。したがって、例えば、「日中に帰ることができる者を段階的に帰宅させた場合に

どの程度の混乱が生じ、どのような支障を生じるのか。」等のさまざまなシミュレーションを行った上で、段階的帰宅等の解決策についても検討していただきたい。

- また、食料品等の備蓄について近隣の物流センター等での備蓄も求められているが、交通規制が実施された時点で物流を停止せざるを得ない可能性があり機能しない。したがって、従業員の一時滞在施設への誘導や市区町村が備蓄している救援物資の提供等の二次的な対策等も併せて柔軟に検討していただきたい。

(3) 防災情報（危険情報）の迅速かつ分かりやすい開示と一元化

- 帰宅困難者、従業員、施設利用者等の人命を保護し、的確な避難を行うためには、店舗周辺地域の火災等発生に関する危険情報の入手が不可欠である。特に、停電や通信回線の遮断・輻輳等の被害が相当発生していることを考慮すると、情報入手の手段は非常に限定されるおそれがある。したがって、国・地方公共団体の取組みとして、特に火災情報を中心とした防災情報（危険情報）を一元的なポータルサイト等を通じて開示するとともに、火災情報については風向き等の予測に役立つ情報も含めて、迅速に分かりやすく提供する仕組みを構築していただきたい。

3. 物流等の燃料確保について

(1) 燃料供給体制の充実

東日本大震災では、石油生産能力の低下、物流の途絶等により燃料需給のひっ迫が発生した結果、車両等の燃料調達が困難となり、生活必需品等の輸送に大きな支障が生じた。これを受けて、経済産業省は、「被災地域災害対応型中核給油所（中核SS）」制度を設け、自家発電設備の設置、地下タンクの大型化の措置を講じることで被災地域の石油供給能力の向上をめざしている。

- 大規模地震が発生した場合の燃料需給は一層切迫した状況になることが懸念されるため、国・地方公共団体等の役割も含めて、燃料供給のルール化を早急に図っていただきたい。特に、緊急車両はもちろんのこと、電気・水道・ガス・通信等の公共インフラ、生活必需品の輸送に係る車両等への燃料供給については、中核SSの役割も含めて、優先的に円滑に行われる確実な対策を講じていただきたい。
- 東日本大震災時の燃料のひっ迫状況を踏まえて、上記の車両に優先的に燃料供給を行う上では、日常的な自家用車への一定程度の給油の呼びかけ、被災時の自家用車への給油の時限的制限等も含めて広範な対策を検討していただきたい。

4. 地方公共団体の対策について

(1) 対策の優先順位の明示

東京都は、事業所に対して、発災時の来訪者・従業員等の初期救出・救護、出火防止、初期消火の実施、正確な情報収集・提供、従業員の一齐帰宅の抑制、災害対策完了後の地域の消火活動、救出・救助活動、火災発生時の避難誘導に加え、応急対策後として事業継続に努め、地域住民の生活安定化に寄与するよう求めている。他の地方公共団体においても同様の対応の要請が検討されるものと想定される。

- 小売業に対しては、現状において、施設利用者の保護等に加えて、市区町村からの物資提供要請や店舗での帰宅困難者受入れ要請、緊急車両の待機・駐車要請等、複数の行政機関から数多くの要請が寄せられている。さらに、東京都の事例では、従業員の一齐帰宅の抑制や地域の消火活動及び救出・救助活動も期待されている。社会貢献や人道の見地から必要な協力は行うものの、すべての要請に応じることは現実的に困難である。複数の行政機関から既に各種の要請を受けている現状において、事業者として対応に苦慮している面もあることから、地域防災計画等において優先順位づけを明確にさせていただくとともに、行政機関相互の意思疎通を向上させていただきたい。

(2) 物資供給協定の実効性の向上

東京都は、災害時の食料品・水・生活必需品等の確保のため、物販事業者(小売事業者等)との連携強化等により、調達体制の拡充に努めるとしている。

他の地方公共団体においても同様の対策が検討されるものと想定される。

- さまざまな地方公共団体から物資供給等に係る協定締結の要請がある。上記1.(2)のとおり、南海トラフ沿い三連動地震が発生した場合等においては生活必需品の供給量が極端に低下するおそれが大きく、その際に、現在、地方公共団体との間で締結している協定において救援物資は十分か、地方公共団体間で協定の重複による無理、無駄がないかをあらかじめ検証しておくことも必要である。また、例えば、救援物資に係る要請・発注に個々に付番して事業者側で重複をチェックできるようなルールを確立することも重要である。さらに、既に行われている市区町村の物資備蓄の状況を十分調整し、発災時に一部の市町村に物資が集中したり極端に不足したりすることのないように事前の調整にも取り組んでいただきたい。

5. 家庭での対策について

(1) 家庭での備蓄等の推進

東京都は、地域防災計画(平成24年度修正)において、自助による都民の防災力向上をめざして、都民に対して、水(1日一人3ℓ目安)、食料品、医薬品、携帯ラジオ等非常持出用品や簡易トイレの準備等の防災対策を推進するよう求めているが、推進の具体策は示されていない。

なお、他の地方公共団体においても概ね同様の状況である。

- 警視庁の調査によれば、非常食や飲料水等を地震に備えて準備している都民は約半数であり、到底十分な備蓄とはいえない。また、現状においては交通規制等によって小売事業

者による食料品・日用品等の供給が一定期間不可能になるおそれもある。上記のとおり交通規制の弾力化を求めていくものの、生産の中断、物流の混乱によって相当の食料品・日用品等の一時的な不足が発生する可能性がある。このような混乱を回避するために、家庭における備蓄の推進を一層呼びかけていただくとともに、ポイント制度や税金還付等の時限的な備蓄支援措置を創設してでも強力に推進していただきたい。

- さらに、集客施設や一時滞在施設が深刻な被害を受け、帰宅困難に伴う不要なパニックの発生を回避するためにも、上記2.(1)のとおり、家族等の緊急連絡を要する者との連絡手段の確保、待機・避難する場所、徒歩による帰宅経路の確認、歩きやすい靴等の準備等従来から奨励されている個人の対策に加えて、「水・食料・簡易トイレ等も自ら準備・携帯すること」を国民運動として強力に推進していただきたい。

6. 事業者に対する支援措置・その他の事項について

(1) 利用者保護に対する行政による費用負担・支援措置

首都直下地震帰宅困難者等対策協議会は、一時滞在施設の運営に係る費用(備蓄品等の消耗器材費等)については、国庫補填の対象となる災害救助法の考え方(適用可能性や費用負担)を明確にできるよう努めるとしているが、大規模集客施設が利用者保護の際に提供した水・食料品等の費用に関しては記載がなされていない。他の大都市圏においても、同様の対応が検討されるものと想定される。

- 利用者保護に際して、提供した水・食料品等についても行政の負担とすることにより、災害時要援護者をはじめとする施設利用者の積極的な保護につながるほか、自らも被災し経営環境の悪化が想定される事業者の早期復旧にもつながると考えられるため、災害救助法における考え方を適用し、費用について行政による負担としていただきたい。
- 万一、長期にわたって施設利用者が当該施設に滞在した場合、行政としても避難所と同様の頻度・方法で水や食料品を提供する等の積極的な利用者保護に取り組んでいただきたい。また、営業を再開する際には、地域社会の利便確保の観点から、長期滞在者への退去勧告・移送措置等についても確実に実施していただきたい。

(2) 賠償責任の減免

首都直下地震帰宅困難者等対策協議会は、事業者に対して、事業所防災計画等で利用者の保護に係る計画をあらかじめ定め、他の企業等との連携、行政機関との連携、地域における帰宅困難者等対策の取組みへの参加等についても、可能な範囲で計画に明記するよう求めているが、大規模集客施設に保護された利用者が負傷等した場合の賠償責任の所在が明確化されていない。

他の大都市圏においても、同様の対応が検討されるものと想定される。

- 東京都の対策では集客施設等の利用者の保護が求められているが、施設利用者が留まった場合の二次的な被害も含め、すべての賠償責任が事業者に問われるのであれば、施設における利用者保護を検討することはそもそも不可能であると考え。店舗においては、調

理等で火気を使用している上、商品の転倒や非構造材への被害等の多様な被害が想定され、停電等のライフライン停止下で安全確認の速やかな実施は困難である。また、東日本大震災では本震では被害がなかった店舗においても余震で天井が崩落したケースもあり、被害をその段階で総体的に把握することは困難である。このような状況下で、集客施設等に利用者が留まった場合のすべての賠償責任が問われる懸念があるとなると、事業者のリスク管理の観点からは利用者保護を行えなくなってしまう。集客施設等に利用者が留まった場合の賠償責任を免じることによって、より積極的な利用者保護につながると考えられるため、集客施設等に利用者が留まり、負傷・死亡等した場合の賠償責任を免ずることについて考え方を明確にしていきたい。

(3) パニック的な需要に対する対策の検討

- 東日本大震災においては、燃料調達難による物流の途絶や一時的な供給停滞に伴う需給のひっ迫等が発生し、生活必需品等の欠品とパニック的な需要が発生した。これらの状況に関する毎日の報道とも相まってさらに需給はひっ迫し、政府や地方公共団体から販売を促す通達・要請が重なり大きな混乱を生じた。例えば南海トラフ沿い三連動地震が発生した場合には、国全体の食料品・日用品等の生産量は圧倒的に低下するものと思料される。改めてこのパニック的な需要が発生した要因を検証し、再発を防止するための対策も検討していきたい。

以上