

都民の備蓄及び管理・消費の  
促進について  
報告書

平成 27 年 2 月

備蓄消費に係る検討会

# 目 次

1. はじめに	1
2. 現状と課題	1
○ 備蓄に係る都民の意識等	
○ 備蓄品の管理の状況	
3. 自助による備蓄の必要性	3
(1) 大規模地震の発生により東京で想定される事態	3
○ 被災後の生活拠点	
○ ライフラインの被害	
○ 負傷者の発生と救出救助	
○ 物資供給の停滞	
(2) 自助による備蓄の必要性	5
○ 想定される事態を踏まえた自助による対応の必要性	
○ 自宅で生活する場合に備えた備蓄確保の促進	
4. 都民の備蓄及び管理・消費の促進に向けて	6
(1) 備蓄の考え方	6
○ 備蓄の考え方	
○ 災害に備えて備蓄が必要なもの	
(2) 最小限備えておくべきもの	7
○ 特に示す必要があるもの	
○ 最小限備えておくべきもの	
○ 最小限備えておくべきものを提示するにあたっての留意事項	
(3) 備蓄及び管理・消費の実践を促す取組（普及啓発）	9
5. おわりに	10
検討経過	11

## 1. はじめに

- 過去の大規模な地震災害では、道路等の断絶、生産拠点の被災、燃料不足等により物資の供給が困難な状況に陥ったことから、首都直下地震等の大規模災害に見舞われた場合には、都内において物資供給が減少したり、品薄となったりすることが懸念される。
- 東京都では、東京都地域防災計画震災編において、3日分（島しょにおいては1週間分）の食料品、生活必需品等を確保することとしており、公助としての取組を進めているところである。
- 一方で、自助の取組として、各家庭においても、発災後の生活を支えるため、食料品や生活必需品の備えが欠かせない。
- いつ起こるか分からない首都直下地震等に備え、都内のすべての家庭で備蓄がなされるよう、そして、その取組が継続的なものとなるよう促進していく必要がある。
- そこで、こうした取組を東京都が進めるにあたっての方向性について、『都民の備蓄及び管理・消費の考え方』としてとりまとめるものである。

## 2. 現状と課題

備蓄のあり方を検討するにあたって、備蓄をとりまく都民の意識等の状況は以下のとおりとなっている。

- 備蓄に係る都民の意識等

### 【発災時の避難意識】

ライフラインは停止しているが、自宅が倒壊等の危険がない場合は、自宅にとどまりたいとする傾向にある。

備蓄品を活用することによって、または食料は避難所に取りに行くことによって、「自宅にとどまる」と回答した人は77%弱で、年代が上がるほど多くなっている（平成26年度東京都調査）

### 【備蓄の意識】

備蓄に関する備えや取組が不十分と感じ、必要な備蓄品・量について知りたいと考えている人が多い。

「防災用品や食料、飲料水などの備蓄」を挙げた人が54%と最も多い[図1]。「どれくらいの量を備蓄したらよいか」を47%が、「どのような防災用品を準備したらよいか」を36%が知りたいがっている。[図2]

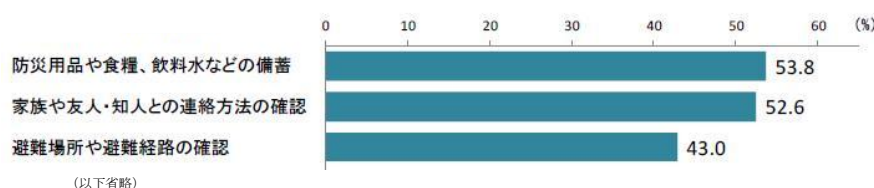
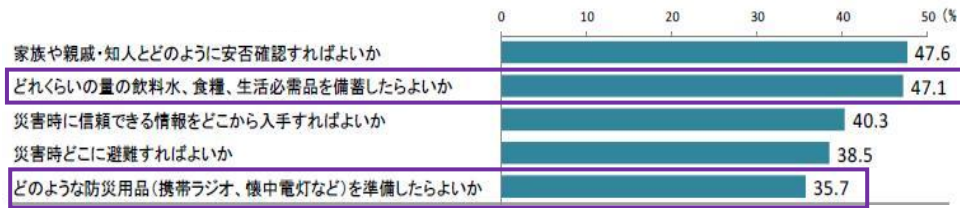


図1 これまでの備えや取組で不十分な部分（いくつでも）（平成26年度東京都調査）



(以下省略)

図2 地震への備えに関して知りたいこと(いくつでも) (平成26年度東京都調査)

### 【備蓄の状況】

都民の備蓄は一定程度進んでいるが、備蓄品目にばらつきがある。

家庭において、半数以上は「飲料水」や「食料」を備蓄し、「携帯ラジオ、懐中電灯、乾電池など」は、6割が備蓄。

一方、「常備薬」、「おむつ」、「簡易トイレ」などは、2～3割程度の備蓄にとどまっている[図3]。

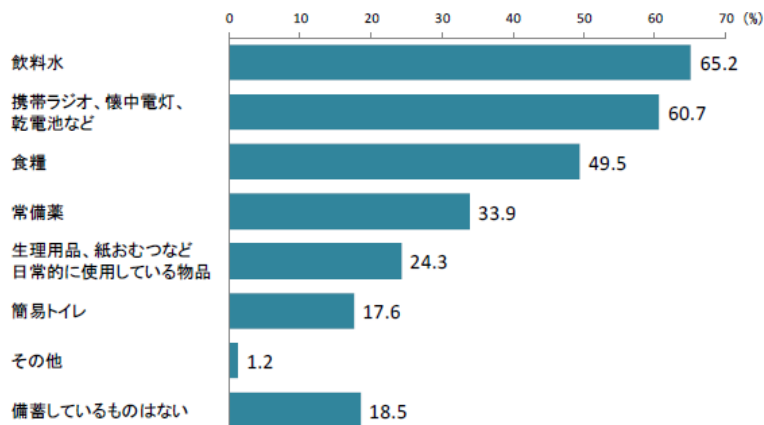


図3 自宅で備蓄しているもの(いくつでも) (平成26年度東京都調査)

### \*参考：東京都の家族構成

平成22年国勢調査に基づく、世帯主が34歳以下、35～64歳、65歳以上の世帯ごとの家族構成の傾向は以下のとおり。

- いずれの年齢層でも「単身世帯」が多くを占める。特に、世帯主が34歳以下の世帯の約72%が「単身世帯」である。
- 世帯主が35～64歳の世帯では、「単身世帯」の約36%に次いで、「夫婦と子」の世帯が約35%を占める。
- 65歳以上では、「単身世帯」の約38%に次いで、「夫婦のみ」の世帯が約31%を占める。

○ 備蓄品の管理の状況

【備蓄品の管理状況】

「備蓄品の賞味期限が過ぎている」または「賞味期限を確認していない」人は約 26%で、管理まではできていない人もいる。[図 4]

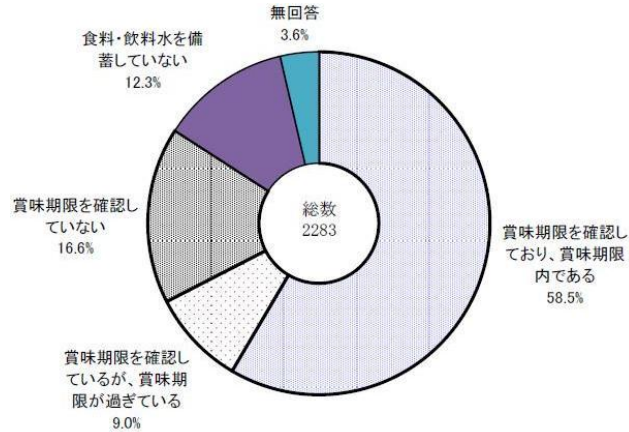


図 4 自宅で備蓄している食料・飲料水の賞味期限の確認  
(平成 25 年度 警視庁「震災対策における都民等の意識調査」)

【備蓄を行わない理由 (飲料水の場合)】

民間会社の調査※によると、「消費期限の管理が難しい」が 31.5%、「継続が面倒」が 28.2%となっている。

※平成 26 年キリンビバレッジ「震災後の水分補給とストックに関する調査」

\*参考：期限切れを起こしたことがある食品 (同調査)

①水、②カップラーメン、③レトルト食品、④お菓子、⑤調味料

### 3. 自助による備蓄の必要性

備蓄の必要性についてはこれまでも様々な場面で叫ばれてきたが、大規模災害の発生に備えて、都民一人ひとりがなぜ備蓄を行う必要があるのかを、改めて整理して示すことが、都民の具体的な取り組みにつなげていくうえで、非常に重要である。

(1) 大規模地震の発生により東京で想定される事態

○ 被災後の生活拠点

- ・ 東北地方太平洋沖地震を踏まえて東京都防災会議が平成 24 年 4 月に公表した、「首都直下地震等による東京の被害想定」によると、避難所避難者数※<sup>1</sup>は約 220 万人と想定される (最大被害が見込まれる東京湾北部地震 冬 18 時・風速 8m/s の場合。以下の被害想定データにおいても同様)。
- ・ 一方で、東京都の人口は 1,316 万人弱 (平成 22 年国勢調査) であることから、1 千万人近くの人々が、発災後も当面自宅で生活することになると考えられる。

※<sup>1</sup> 建物被害やライフライン被害等に伴い住居から避難する人数のうち、避難所に向かう人数を、避難所避難者数として計上

○ ライフラインの被害

- 被害想定によるライフライン被害及び東京都地域防災計画震災編に掲げる復旧目標<sup>\*2</sup>は、下表のとおりである。自宅で生活する場合にも、ライフラインに支障がある中での生活となる可能性がある。

<sup>\*2</sup> 各ライフラインの機能を95%以上回復させるための目標日数

ライフライン被害	区部	多摩部	都合計	復旧目標
停電率	24.9%	2.0%	17.9%	7日
固定電話不通率	10.0%	0.7%	7.6%	14日
都市ガス供給支障率	34.3～ 88.7%	0.0～ 22.6%	26.8～ 74.2%	60日
断水率	45.0%	11.7%	34.5%	30日
下水道管きよ被害率	27.1%	17.7%	23.0%	30日

○ 負傷者の発生と救出救助

- 被害想定によると、約14.7万人の負傷者が発生すると見込まれている（うち重傷者は約2万人）。
- 大規模災害が発生した場合、発災直後の的確かつ迅速な初動対応が多くの命を救うことにつながる。
- 特に、人命救助に重要とされている発災後72時間は、東京都・区市町村をはじめ自衛隊・警察・消防など公的機関は、主要道路の早期の障害物除去等を実施し、各機関の円滑な連携のもと、負傷者の救出救助活動に注力することが容易に想定される。

○ 物資供給の停滞

- 発災直後には、道路障害物除去作業が完了していないことや、人命救助活動が優先されること、また燃料が不足することなどから、平常時のような物資輸送が困難になると予想される。
- 特に東京は、都外から流入する多くの物資に生活を頼っており、都内への物資の流入等に支障が出ることによって、物資供給が停滞する恐れがある。
  - \*東京都食料自給率（平成23年度確定値） カロリーベース1%、生産額ベース4%（農林水産省「平成24年度都道府県別食料自給率」）
  - \*飲食物品卸売業の年間商品販売額の全国に占める東京都の割合 24.7%（東京都「平成19年 商業統計調査報告（卸売・小売業）」）
- 仮に流通が一定程度は機能したとしても、食料品や生活必需品など必要なものが必ずしも入手できない可能性がある。
- また、社会人や学生をはじめとする単身世帯などについては、日常から、外食中心の生活や必要なものは必要な時にすぐに入手できるという利便性の高い生活をしている可能性が高いということも考慮する必要

がある。その場合、自宅に食料品や生活必需品の買い置きが少ないことが想定され、発災後の物資供給の停滞により、生きていくために最小限必要なものがないといった事態が起こりうる。

- \*東京都の夕食の外出率（調理済み食、外食） 11.4%  
（東京都「東京都民の健康・栄養状況（平成24年）」）
- ／全国の夕食の外出率（調理済み食、外食） 8.6%  
（厚生労働省「国民健康・栄養調査（平成24年）」）

## （2）自助による備蓄の必要性

### ○ 想定される事態を踏まえた自助による対応の必要性

- ・ ひとたび大規模な地震が起これば、都民1,300万人全員が被災者になる可能性を想定することが重要である。その際には、公助は火災等の消火活動や負傷者の救出救助、地震等による家屋の倒壊・焼失などで被害を受けた避難所避難者への支援に忙殺されることから、自宅の倒壊等を免れた大多数の都民への対応は、発災から当面の間できないことが想定される。
- ・ こうしたことから、都民一人ひとりが、物資供給の停滞や電気・ガス・水道などのライフライン被害が想定される状況の下で、自分の身の回りにあるものを使って、当面生活していかなければならなくなる。

### ○ 自宅で生活する場合に備えた備蓄確保の促進

- ・ 避難所避難の際には避難先にとっさに持ち出す非常持出し用の備蓄が必要なことはもちろん、大多数の都民が自宅にとどまることを踏まえ、自宅で当面の生活ができるだけの自助による備蓄の確保が必要となる。
- ・ 非常持出し用の備蓄では、調理が不要な非常食や、いざという時にすぐ持ち出せる非常用の生活必需品が一時的には適当であるが、長期にわたる被災生活において、発災後も当面自宅で生活を続けていく上での備蓄では、普段から家にある食料品や生活必需品を活用することが有用である。普段から使いなれたものを食べたり利用したりすることによって、栄養の偏りも防げ、心身への負担等の低減や生活するうえでの安心感にもつながる。
- ・ こうした認識を都民に持ってもらい、家庭における備蓄を促進する必要がある。
- ・ 家庭における備蓄については、ライフラインの被害や物資供給の停滞といった事態を踏まえると、3日分は当然として、流通が徐々に回復したとしても、必要なものがすぐに入手できるようになるとは限らないことなどから、1週間やその先も見据えた備蓄を意識して進めていく必要がある。
- ・ こうした認識のもと、都民一人ひとりが、発災時に向けた備えを常日頃から進めておく必要がある。

#### 4. 都民の備蓄及び管理・消費の促進に向けて

「備蓄といえば特別に備えなければならない」という意識が都民一人ひとりの心の中に根づいており、それが都民の家庭内での備蓄が進まず、また管理、継続を難しくしているものと考えられる。家庭内での備蓄を促し、取組を継続するには、新たな「備蓄の考え方」を提示し、都民の備蓄に対する意識を変えていく必要がある。

そのうえで、都民が備蓄しておくべき品目等について、過去の大規模災害の経験等から得た教訓を踏まえて、最小限を提示し、「備蓄の考え方」とあわせて都民に普及啓発していくことが、都民の具体的な行動につなげるうえで重要である。

##### (1) 備蓄の考え方

- 3(2)でも記載したとおり、都内のすべての家庭で、発災後も自宅で生活を続ける場合を想定した備えがなされるよう、都民一人ひとりの取組を促すとともに、その取組が継続的なものとなるような「備蓄の考え方」を示す必要がある。

##### 備蓄の考え方

- ・ 備蓄は特別な準備を必要とするものではなく、日頃から自宅で利用・活用している食料品や生活必需品を少し多めに備えておくことによって、災害時にも活用できるという「日常備蓄」という考え方  
※「日常備蓄」の考え方をとることによって、普段の生活の中での消費や更新が、備蓄品の「管理・消費」にもつながっていくことになる。
- ・ 災害時には買いだめに走るのではなく、家庭内にあるものをまず賢く使うという考え方
- ・ 日頃の備えの延長で備蓄を考えることで、災害時にも都民一人ひとりが普段に近い形で生活でき、それがストレスの軽減にもつながるという考え方

- こうした考え方を東京都として取りまとめ、普及啓発を図り、都民の備蓄に対する意識を変えていき、より多くのものが1週間やその先も見据えて備えられている状態につなげていくことが重要である。

なお、山間部・島しょ部など、災害時に孤立の可能性が高まる地域では、多めに食料品や生活必需品を備えるよう促す必要がある。

- ただし、災害に備えて備蓄が必要なものもあり、それらについては最小限の範囲で示す必要がある。例えば、アルファ化米や、懐中電灯・簡易ト



イレ等は、災害時には有用でも、日頃から自宅で利用・活用しづらい。こういった備蓄品については、定期的に保存年限の確認等を行う必要があることを併せて周知する必要がある。

	日常的に使用するもの	日常的に使用しないもの (=災害に備えて備蓄が必要なもの)
備蓄	日常利用している食料品や生活必需品を少し多めに購入	個別に準備が必要 (例：アルファ化米、簡易トイレ等)
管理・消費	普段の生活で消費・更新	定期的に保存年限等を確認

注)「日常的に使用するもの」と「災害に備えて備蓄が必要なもの」の区分は家庭によって異なる。

## (2) 最小限備えておくべきもの

日常利用している食料品や生活必需品を少し多めに備えておくことによって、災害時にも活用できるという「備蓄の考え方」を基本とすると、日常の生活が一人ひとり異なるならば、災害への備えもまた、人によって異なるものであるといえる。

災害発生直後は、電気・ガス・水道・下水道などのライフラインが使用できない恐れがあり、こうした中でもなるべく普段に近い生活が可能になるよう、一人ひとりが必要と考えるものを日常の中で備えていく必要があるが、被災地での経験を踏まえて必要な品目、また高齢者等に必要な品目については、最小限必要なものとして示すべきである。

### ○ 特に示す必要があるもの

特に留意すべき示す必要がある品目、事項は、以下のとおり。

- 被災地を経験して、重要だったもの

[日常的に使用するもの]	[災害に備えて備蓄が必要なもの]
水、カセットコンロ・カセットガスボンベ、常備薬等	簡易トイレ、懐中電灯、乾電池、充電式等のラジオ等

- 乳幼児や高齢者を抱えている場合（必要なものをしっかり蓄えておかないと、命にかかわる場合もある）

[日常的に使用するもの]	
乳幼児	高齢者
水（軟水）、粉ミルク、哺乳瓶、離乳食、おむつ、愛着のあるもの（絵本、おもちゃ）等	やわらかい食品 (必要に応じて) 入歯、杖、補聴器、メガネ、持病の薬、おむつ等

- 病気、療養食が必要な方、アレルギー体質の方についても備えは必須であることを示す必要がある。

- ・ 単身世帯には、普段食べているもの等を少し足して買っておくように、特に注意喚起する必要がある。

[日常的に使用するもの]
単身世帯の備え
レトルト食品（ご飯等）、即席めん、栄養補助食品、ナッツ類、ドライフルーツ、ペットボトル等

- ・ その他、示しておかないと気づかないもの、被災をしなければ気づかないものについても、示しておくことが望ましい。

野菜ジュース	野菜不足によるミネラルやビタミンの不足を補う
大型ビニール袋	給水の際の給水袋のほか、トイレの袋やごみ袋として利用
ラップ	三角巾や包帯の代用 食器に敷いて使えば、ラップを換えるだけでお皿を洗わずに使用できる。

○ 最小限備えておくべきもの（再掲含む）

種別	品目
食料品	[日常的に使用するもの] <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 飲料水、調理等に必要の水など</li> <li>・ 主食（レトルトご飯、麺、シリアル等）</li> <li>・ 主菜（缶詰、レトルト食品、冷凍食品等）</li> <li>・ 缶詰（果物、あずき等）</li> <li>・ 野菜ジュース</li> <li>・ 加熱せず食べられるもの（かまぼこ、チーズ等）</li> <li>・ 菓子類（チョコレート等）</li> <li>・ 栄養補助食品</li> <li>・ 調味料（醤油、塩等）</li> </ul>
調理器具等	[日常的に使用するもの] <ul style="list-style-type: none"> <li>・ カセットコンロ</li> <li>・ カセットガスボンベ等の燃料</li> <li>・ ビニール袋</li> <li>・ 食品包装用ラップ</li> </ul>
生活用品	[日常的に使用するもの] <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 生活用水</li> <li>・ 持病の薬、常備薬</li> <li>・ 救急箱</li> <li>・ ティッシュペーパー</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・トイレットペーパー</li> <li>・ウェットティッシュ</li> <li>・(女性の場合) 生理用品</li> <li>・使い捨てカイロ</li> <li>・ライター</li> <li>・ごみ袋、大型ビニール袋</li> </ul> <p>[災害に備えて備蓄が必要なもの]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・簡易トイレ</li> <li>・ラジオ (充電式等)</li> <li>・携帯電話の予備バッテリー</li> <li>・ラテックス手袋 (使い捨てゴム手袋)</li> <li>・懐中電灯</li> <li>・乾電池</li> </ul>
--	---

○ 最小限備えておくべきものを提示するにあたっての留意事項

- ・ 「備蓄の考え方」や最小限備えておくべきものについては、今後作成する防災ブックを活用するなど、都民に広く周知する必要がある。
- ・ 今後、最小限備えておくべきものを普及啓発する際には、各家庭の家族構成を踏まえて、視覚的に分かりやすく示したり、その品目がなぜ必要なのかを解説するなど、都民の理解を促す工夫を講じていくべきである。
- ・ なお、必要な備蓄品を知りたいという都民が多いことから、最小限備えておくべきものを目安として例示したが、あくまで例であり、リストにあるものだけを備えておけば安心ということではない。これを基本に都民一人ひとりが自分に合った備えを行うよう促していくことが重要である。
- ・ また、家にあるものをいろいろ活用できるという工夫例を提示することによって、都民一人ひとりが何を備えればいいのかをイメージしやすくなる。  
(例) キャリーバッグとビニール袋は給水を受けた水の運搬に活用できる、昔からの知恵である、長期保存のための工夫 (味噌漬け、塩漬け、酢漬け、乾物にするなど) も活用できる 等
- ・ 食料品は、発災時に冷蔵庫にあるものを活用することができるが、傷みやすいものから使用するよう注意を促す必要がある。
- ・ なお、自宅に食料品や生活必需品を置くスペースがないといったことも想定されるが、例えば車がある場合は、備蓄品の置き場所として活用するなど分散して備えることが可能であるほか、災害時には車のラジオやカーナビから情報を得ることや、エアコンを利用し暖をとることができることなど、様々な視点から都民に啓発していくことも重要である。

(3) 備蓄及び管理・消費の実践を促す取組 (普及啓発)

- 4 (1) で示した、「備蓄の考え方」について普及啓発し、都民の備蓄に対する意識を変えていくことが重要である。

- また、家庭において備蓄及び管理・消費の実践を促すための取組として、区市町村や民間団体等と連携して取り組むべき事例を掲げた。  
(取組の例)
  - ・ 親子でサバイバルクッキングなど、ターゲットごとに直接働きかけ
  - ・ 備蓄の日などを設定して、それに合わせて防災フェアを行うなど、東京都全体で備蓄及び管理・消費に取り組む仕掛け
  - ・ 商店街や事業者など、民間企業と連携した取組みを推進し、東京都全体で備蓄及び管理・消費に向けた機運を醸成
  - ・ 学校において、防災学習等とあわせ、備蓄品を食べる機会を設けるなど、備蓄及び管理・消費の習得及び実践を促進
  - ・ 保護者が用意したものを学校で備蓄するなど自立した備蓄の推進
- 上記の取組を実施するにあたっては、費用対効果等も踏まえながら、準備の整ったものを中心に順次進めていくべきである。また、ここに掲げた取組がすべてではなく、都民の意識変化等を踏まえながら、さらなる施策展開を図っていくべきものであることに留意すべきである。
- また、職場においても、従業員一人ひとりが、例えば机の引出しなどを活用して、個別に備蓄を進めるよう普及啓発することは、自助による備蓄の確保につながるとともに、男女のへだてなく備蓄及び管理・消費に取り組む機運を醸成するうえでも重要である。
- こうした様々な普及啓発を組み合わせ、東京都のみならず、区市町村や民間企業も巻き込んで、重層的に働きかけていくことによって、都民に「備蓄の考え方」を浸透させ、都民一人ひとりが備蓄を行っている状況を実現していくべきである。

## 5. おわりに

- 大規模災害の発生時に、一人ひとりがまずは自らの命を守り、つないでいくこと、そして、地域の人たちと相互に助け合うことがいかに大切であるかは、過去の災害から得た貴重な教訓から明らかである。
- いつ起こるかわからない大規模な災害に備えて、都民は、自助・共助の意識を持って、自らのこととして取組を進めるとともに、近隣など地域との関係をあらかじめ構築しておくことの重要性もあわせて指摘しておきたい。
- 一方で、行政側も公助の立場から、学校や職場での備蓄、高齢者や障害者など要配慮者の家庭内備蓄推進のため、防災部門に限らず、教育や福祉などの関係部門とともに、新たな「備蓄の考え方」等を普及啓発していく必要がある。
- そのうえで、こうした考え方等が都民に浸透し、都民が自宅や職場等で備蓄を行うようになることで、大規模な災害が起きても一人ひとりが普段に近い生活を行うことができる、災害対応力を備えた東京を実現していくことになると期待する。

## 検討経過

### ○ 備蓄消費に係る検討会 検討経過

回	開催日	議題
第1回	平成26年12月15日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 備蓄及び管理・消費の考え方について</li> <li>・ 最小限備えておくべきものについて</li> </ul>
第2回	平成27年1月30日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 都民の備蓄及び管理・消費の促進について</li> <li>・ 備蓄等の活用等による普及啓発の方向性について</li> </ul>
第3回	平成27年2月17日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 都民の備蓄及び管理・消費の促進について</li> </ul>

### ○ 備蓄消費に係る検討会委員

(五十音順・敬称略)

氏名	役職
池上 三喜子	公益財団法人 市民防災研究所 理事
石川 伸一	宮城大学 食産業学部 フードビジネス学科 食品分子栄養学研究室 准教授
市古 太郎	首都大学東京 都市環境科学研究科 都市システム科学域 准教授
国崎 信江	株式会社 危機管理教育研究所 代表
◎重川 希志依	常葉大学 大学院 環境防災研究科 教授

◎：座長