

第 1 回 札幌市避難場所基本計画 検 討 委 員 会

日時：平成24年9月3日（月）10：00～

場所：STV北2条ビル6階 1～3号会議室

次 第

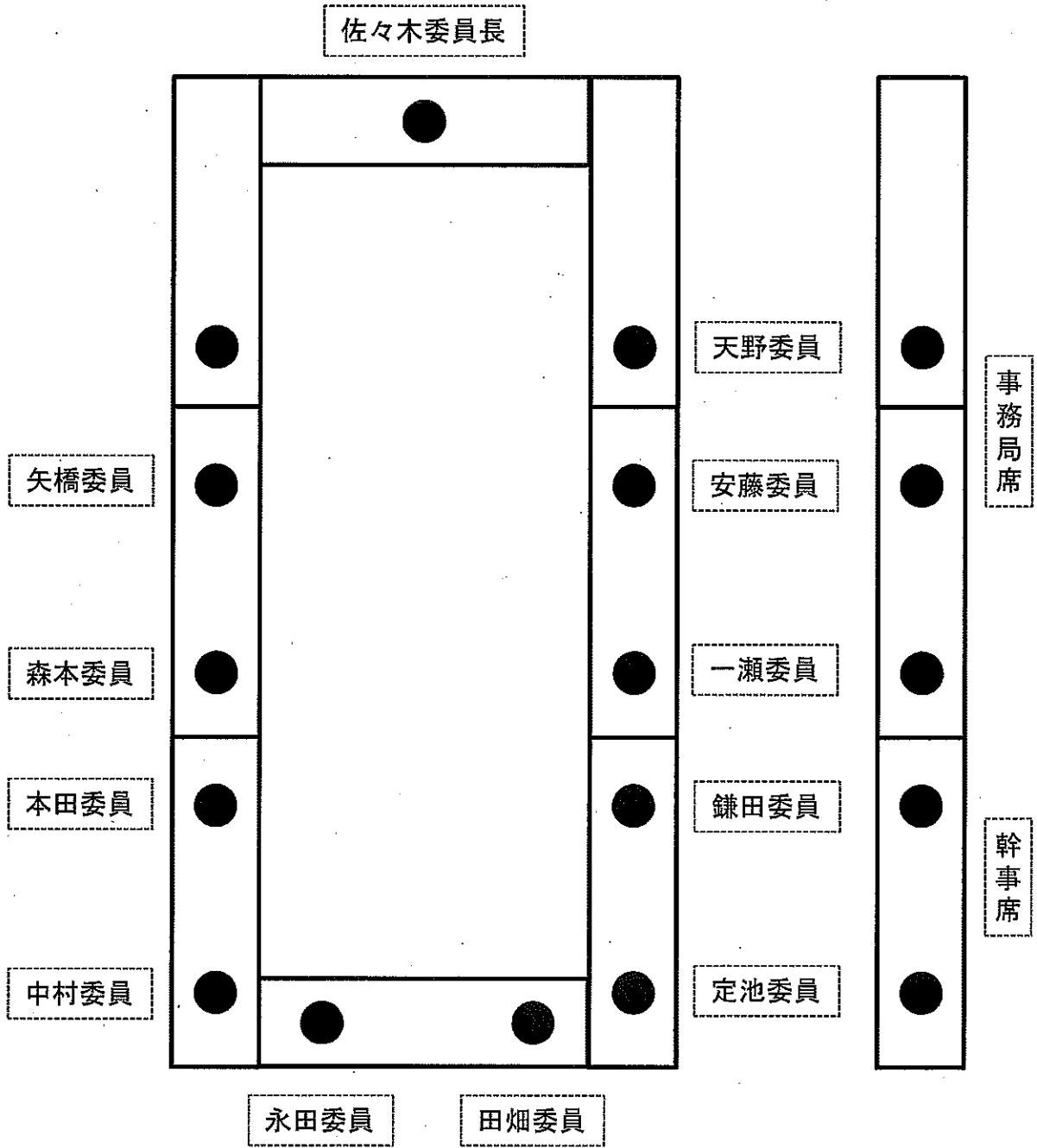
- 1 委員紹介
- 2 計画策定について
- 3 スケジュールについて
- 4 計画策定に係る基礎情報
 - (1) 第3次地震被害想定（概要）について
 - (2) 避難場所及び備蓄物資の現状について
- 5 東日本大震災から学ぶこと
 - (1) 東日本大震災での課題
 - (2) 東日本大震災でのヒアリング結果
- 6 計画策定における重要ポイント
- 7 収容避難場所指定のあり方について
- 8 その他

「札幌市避難場所基本計画検討委員会」委員一覧

役 職 等	氏 名	区 分
福島大学 特任准教授 (うつくしまふくしま未来支援センター)	あまの かずひこ 天野 和彦	避難所運営に見識を有する者
NPO法人札幌市肢体障害者協会 会長	あんどう せつこ 安藤 節子	災害時要援護者の視点
北野地区福祉のまち推進センター 運営委員長	いちのせ ヒロ 一瀬 ヒロ	福祉のまちづくりの視点
北星学園大学大学院社会福祉学研究科 北星学生支援ネット代表	かまだ あき 鎌田 亜希	ボランティア活動の視点 学生の視点
北海道教育大学 教授 (総合学習開発専攻 生活食育グループ)	ささき たかこ ★佐々木 貴子	防災教育に見識を有する者
北海道大学 助教 (地震火山研究観測センター)	さだいけ ゆき 定池 祐季	地域防災に見識を有する者
札幌市民防災団体連合会 副会長 (北郷親栄第一町内会会長)	たばた りゅうじ 田畑 隆二	自主防災の視点
札幌市小学校教頭会 会長	ながた あきひろ 永田 明宏	施設管理者の視点
澄川地区連合会 会長	なかむら せいじ 中村 誠二	地域の視点
NARITA 国際法務行政書士事務所	なりた まりこ 成田 眞利子	市民の視点(公募委員)
北星学園大学社会福祉学部 北星学生支援ネット	ほんだ あやこ 本田 綾子	ボランティア活動の視点 学生の視点
社会福祉法人朔風 法人統括施設長	もりもと ちひろ 森本 千尋	災害時支援者の視点
北海航測株式会社 代表取締役社長	やはし じゅんいちろう 矢橋 潤一郎	市民の視点(公募委員)

(五十音順・敬称略、★印は委員長)

第1回 札幌市避難場所基本計画検討委員会 座席表



(傍聴席)

札幌市避難場所基本計画の策定について

1 背景・方針

札幌市の避難場所の整備、指定等については、札幌市地域防災計画に基づき札幌市避難場所整備運用計画を定めているところであるが、昨年3月に発生した東日本大震災では、避難所での寒さや、物流機能の停止による物資不足等が課題として指摘されている。

こうした状況を踏まえ、札幌市のまちづくりの4カ年計画（H23～H26年）では、応急救援備蓄物資の増強や避難場所の計画見直しを行うこととしている。

このたびの計画見直しにあたっては、避難場所の整備方針や応急救援備蓄物資の配置のあり方などを現計画に加え新たに札幌市避難場所基本計画として策定する。

2 計画策定の手法

(1) 札幌市避難場所基本計画検討委員会の設置

幅広い立場からの意見を集約し札幌市の実情に合った計画を策定するため、学識者及び住民代表者などから構成する。

(2) 札幌市避難場所基本計画幹事会の設置

札幌市避難場所基本計画検討委員会（以下、「検討委員会」という。）での付議事案について庁内において事前に審議を行うため設置する。また、検討委員会に幹事会として同席し、審議において委員からの質問に対し専門的な見地から回答する。

(3) パブリックコメントの実施

検討委員会で作成された素案を基にパブリックコメントを実施し、寄せられた意見等を考慮して当該計画策定に係る意思決定を行う。

札幌市避難場所基本計画検討委員会設置要綱

(平成24年6月29日危機管理対策室長決裁)

(目的及び設置)

第1条 札幌市避難場所基本計画の策定にあたり、幅広い市民の意見と各分野の専門的な見識を反映させることを目的として、札幌市避難場所基本計画検討委員会(以下「検討委員会」という。)を設置する。

(組織)

第2条 委員会は、15名以内の委員で組織する。

2 委員は、学識者、地域住民、公募に応じた市民その他市長が適当と認める者のうちから市長が委嘱する。

(委員長)

第3条 委員長は北海道教育大学札幌校総合学習開発専攻教授をもってあてる。

2 委員長は、委員会の議長となり、会務を統括する。

3 委員長に事故あるときは、あらかじめその指定する者がその職務を代理する。

(検討委員会)

第4条 検討委員会は、委員長が必要に応じて召集する。

2 検討委員会は、委員の2分の1以上が出席しなければ、開催することができない。

(意見の聴取及び資料提出)

第5条 委員長は、検討を進めるにあたり必要があると認めるときは、会議において関係者の出席を求め、その意見、説明及び資料の提出を求めることができる。

(謝礼)

第6条 委員に対して、会議1回の出席につき謝礼として12,500円を支給する。

(事務局)

第7条 検討委員会の事務局は、札幌市危機管理対策室危機管理対策部危機管理対策課に置く。

(会議の公開)

第8条 検討委員会は公開とし、会議録は発言者の氏名を含めてこれを公開する。ただし、検討委員会の委員の出席者の過半数の同意があったとき(可否同数のときは委員長が決定する。)は非公開することができる。

(その他)

第9条 この要綱に定めるもののほか、検討委員会の運営に関し必要な事項は、委員の協議により別途定める。

(廃止)

第10条 検討委員会は、平成25年3月31日をもって廃止する。

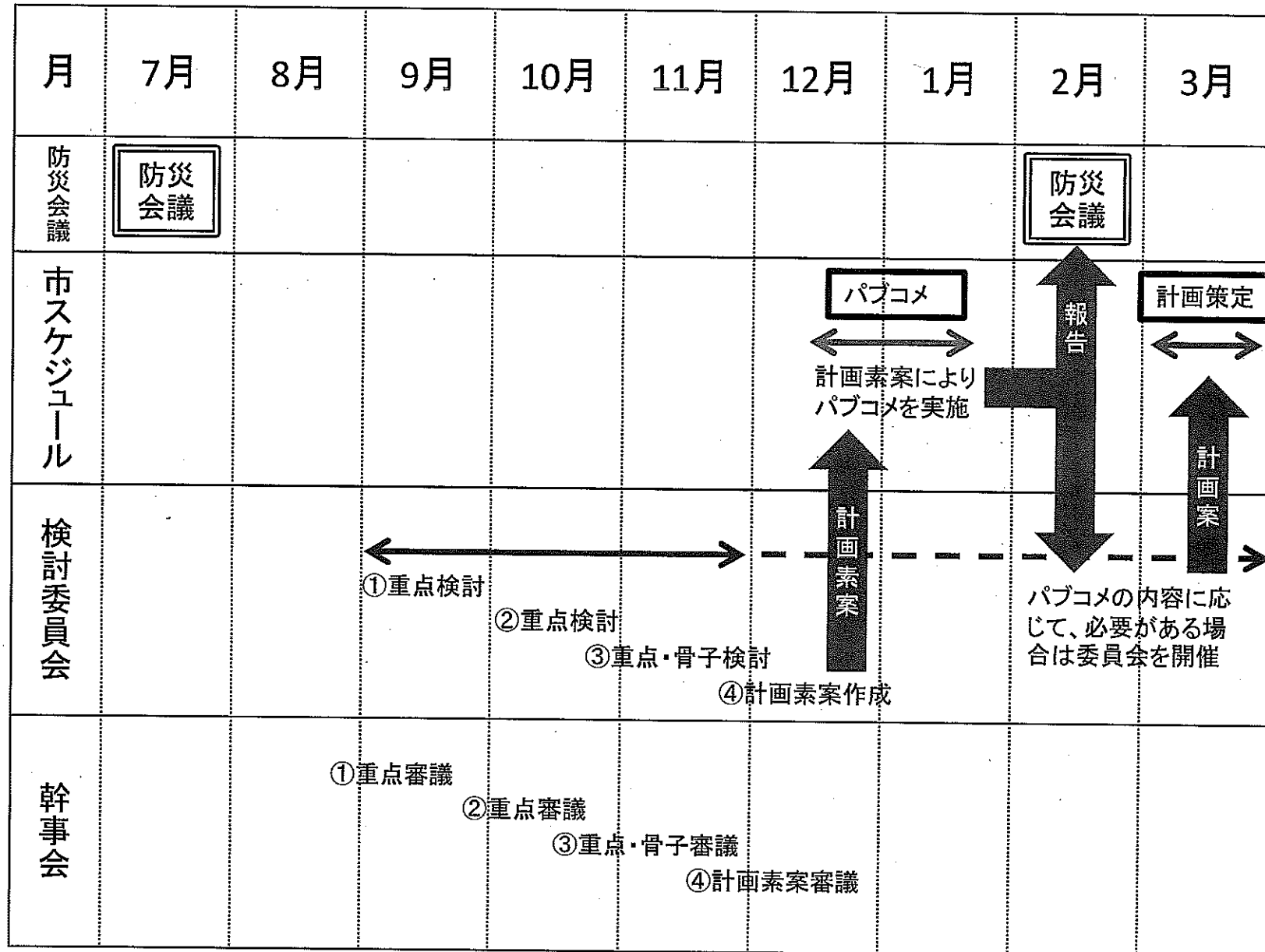
附 則

この要綱は、平成24年7月1日から施行する。

スケジュール

資料3

第1回札幌市避難場所基本計画検討委員会
平成24年(2012年)9月3日(月)



第3次地震被害想定結果(概要)

資料4-1

第1回札幌市避難場所基本計画検討委員会
平成24年(2012年)9月3日(月)

背景

第2次地震被害想定(H9年)以降、地震に関する調査研究の進展や市域の地震環境に関する新たな知見が得られてきた。

想定地震

過去の歴史地震、活断層の存在、現在の地震活動の有無等から検討
地震調査研究推進本部の地震調査、本市の地下構造調査や地震観測データ等の新たな知見から本市への影響が大きくより可能性の高い地震を設定(海溝型(苫小牧沖)、石狩低地東縁断層帯、野幌丘陵断層帯、月寒背斜に関連する断層帯【月寒断層】、西札幌背斜に関連する断層帯)

被害想定結果

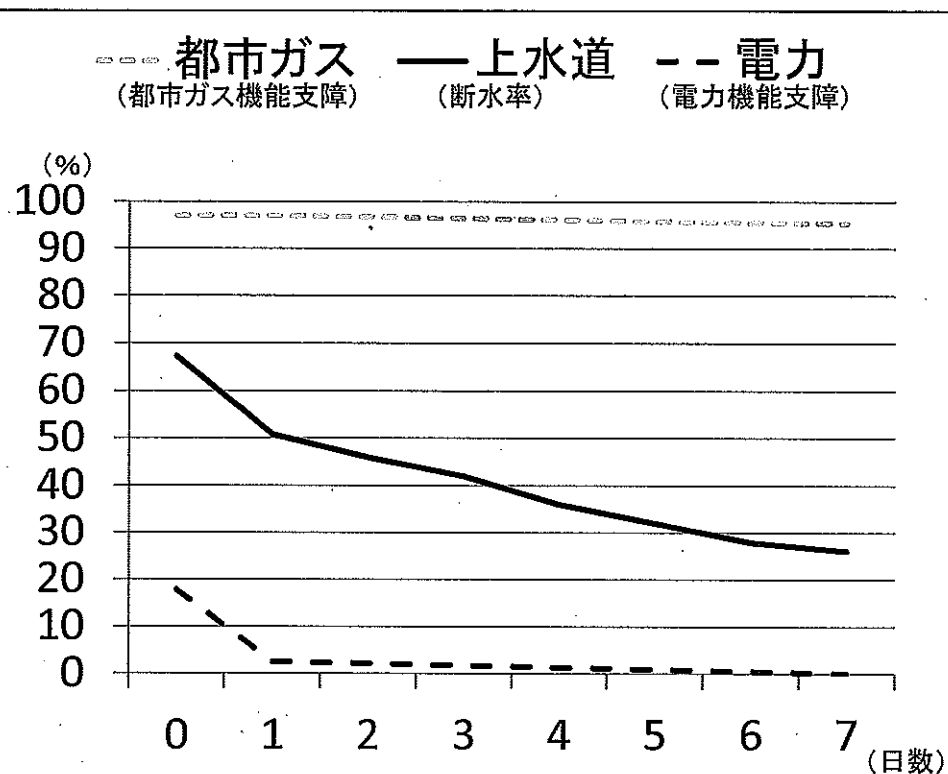
□ 被害想定結果(月寒)

◆ 物的、人的被害等

建物(冬)	全壊 33,611棟	半壊 78,850棟
死傷者(冬)	8,234人	負傷者 33,809人
火災	冬 314件	

◆ 市民生活被害等

上水道(冬)	断水 初日67% 1日 51% 1週間 26%
電力(冬)	停電 初日18% 1日 3% 1週間 0%
都市ガス(冬)	供給停止 初日97% 1週間 95%
下水道(冬)	排水困難 初日2% 1週間 1%
避難生活(冬)	初日 110,666人 1日 74,107人 1週間 50,428人
帰宅困難者(冬)	83,142人
仮設住宅(冬)	需要量 15,095戸



避難場所及び応急救援備蓄物資の現状について(1)

資料4-2-1

第1回札幌市避難場所基本計画検討委員会
平成24年(2012年)9月3日(月)

避難場所

災害種別ごとの指定はしていない。

平成24年8月16日現在

	収容避難場所	一時避難場所	広域避難場所
用途	冬季・気象状況や夜間・長時間の避難になる場合に身体や生命を守る場所。	災害が発生して避難が必要な場合に、家族や近所の人々の安全を確保する場所。	大規模火災が発生したら、炎や煙から身を守り、安全を確保する場所。
指定条件	100㎡以上の屋内空間 給食設備を有すること	100㎡以上の面積	面積20ha以上
指定箇所数	614か所	1,173か所(市内の公園の約44%)	50か所
収容人数	約23万人	約909万人	約570万人

※収容避難場所の収容人数については、1人あたり2㎡で算出、他は1人あたり1㎡

収容避難場所

平成24年8月16日現在

	市立小中学校	市有施設	国道有施設	民間施設
指定数	298	143	28	145
収容人数(万人)	12.9	4.5	2.1	3.1
防災行政無線	298校(100%)	63施設(44%)	1(4%)	0(0%)
夜間休日の参集体制	教職員は参集 学校近隣に在住の市職員が参集(98%の学校)	まちセン、幼稚園は参集 上記以外は、未整理	なし	なし
耐震化率	73%	79%	96%	45%
備蓄物資配置	78校(26%)	61施設(43%)	1(4%)	0(0%)

※市立小中学校の耐震化については、学校施設耐震診断補強事業により、一部の建て替え予定校を除き、平成26年度までに耐震化が完了
※市有施設の耐震化については、市有建築物耐震化緊急5カ年計画により、計画的に耐震化を推進

避難場所及び応急救援備蓄物資の現状について(2)

資料4-2-2

第1回札幌市避難場所基本計画検討委員会
平成24年(2012年)9月3日(月)

応急救援備蓄物資

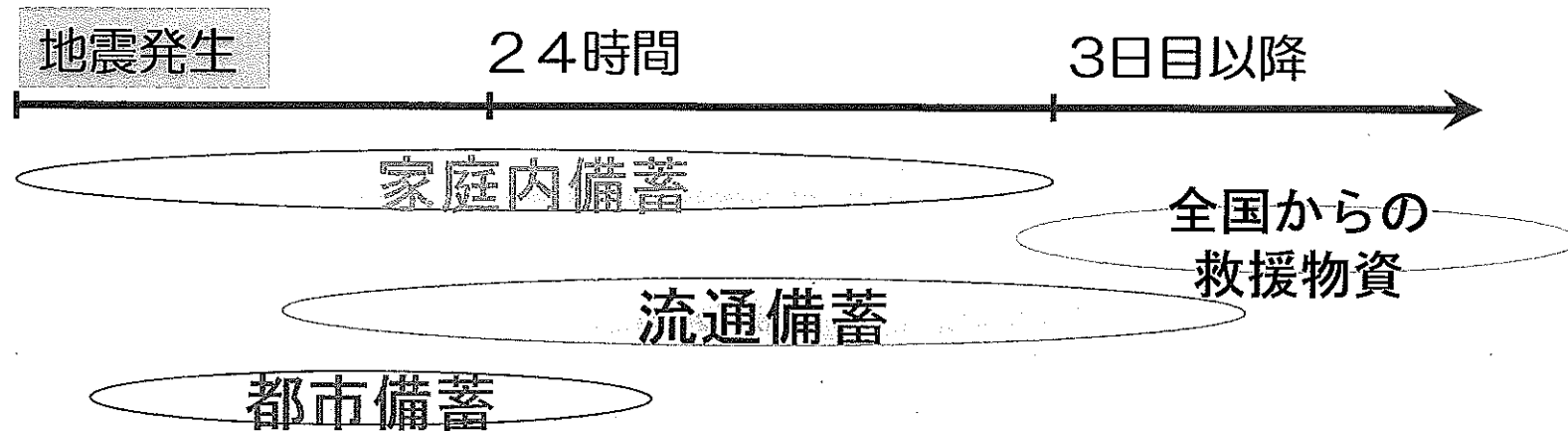
配置箇所:181か所(倉庫20か所、学校の倉庫78か所、まちづくりセンター83か所)

平成24年8月16日現在

食糧対策※		トイレ対策		防寒対策※		その他	
アルファ化米	91,150食	簡易便座	9,850基	寝袋※	87,200個	LPガスコンロ	430個
アレルギー対応 アルファ化米	5,500食	身障者用便座	45基	毛布※	25,000枚	生理用品	45,000枚
クラッカー	66,780食	排便収納袋	607,000組			手廻充電ラジオ	600個
パン	31,344食	し尿凝固剤	480,000個			ロウソクランタン	6,100個
合計	194,774食	大人用紙おむつ	13,000枚			救急セット	300セット
哺乳瓶	2,600本	乳児用紙おむつ	26,000枚				
粉ミルク	24,000食						
アレルギー用 粉ミルク	80缶						

※第3次地震被害想定で予測された発災当日の避難場所生活者約11万人を基準として、災害発生から24時間内に必要な物資を備蓄する。食糧については、平成26年度までに266,000食、寝袋・毛布はそれぞれ110,700枚を備蓄することとして計画的に増強中

備蓄の体系



東日本大震災での課題

避難所の確保

施設の耐震化の必要性

物資の調達、提供

保管スペースの不足、物資仕分けや配送に人がさかれ、他の災害対応業務への支障が懸念

生活環境の確保

トイレ不足、入浴できない状況の継続、更衣室、授乳室の不足、自宅避難者への物資不足、特別な支援が必要な人への適切な配慮

健康管理

狭空間で集団生活を送ることによる、感染症の蔓延、ストレス等による持病の悪化

被災者の不安への対応

自宅の再建や収入の確保、自宅周辺の治安状況等の不安を抱えながらの生活

被災地職員へのヒアリング結果

ヒアリング内容(避難所)の抽出結果(被災地職員へのヒアリング結果)

(内閣)ー内閣府防災担当	:避難所、福祉避難所のあり方に関する国の施策 災害時要援護者対策の係る、ガイドライン改訂
(神危)ー神戸市危機管理室	:現在の神戸市災害対策本部の活動指針策定 災害情報システム等の運用計画
(神消)ー神戸市消防局	:阪神・淡路大震災当時、当時の笹山神戸市長(故人)と行動を共にし、主に災害広報に当たる。
(ビふ)ービッグパレットふくしま	:福島第一原発事故で避難を余儀なくされた、富岡町・川内村等の住民に避難場所を提供。
(おセ)ーおだがいさまセンター	:ビッグパレットふくしまの避難所運営を支援。
(仙健)ー仙台市健康福祉局	:災害時要援護者対策を所管。ボランティア等と連携し福祉避難所・移送の対応。
(仙消)ー仙台市消防局	:仙台市内の避難所対応の統括。支援物資(流通備蓄)の調達要請から受け入れに関する総合調整。
(宮危)ー宮城県危機対策課	:宮城県内の避難所に対する支援と総合調整。県外からの人員派遣、物資援助の受け入れ窓口
(山復)ー山元町復興応援センター	:長期間に及ぶ「避難者自身による避難所運営と自立促進」を支援。

避難所に対する考え方について

一時避難場所はあるが極めて概念的なもの。指定・公開はしていない。標識も設置していない。(神危)

避難所の環境について

避難所生活は、生活環境が良ければ、避難者は自立しない。(ビふ)

館内の窓ガラスが割れており、非常に寒く、最初は避難者全員、地べたに段ボールや毛布を敷いている状況。(ビふ)

小中学校の体育館には、暖房設備はない。ポータブル式ストーブを保有している学校はそれに対応し、自衛隊からもストーブや毛布の提供を受けた(仙消)

被災者のためには、自立支援型の対応が大事。(山復)

避難所の運営について

避難所の良好な運営には、施設管理者のリーダーシップが重要(山復)

阪神淡路大震災のときは、規模の大きい避難所に職員を配置し、中小の避難所は巡回で対応。位置付けは、開設・運営の支援(神危)

人と人がつながっているまちでは避難所運営がうまくいく(おセ)

学校は専門家の集団であり、交流の場と自治活動が作りやすいことから、地域に開かれている学校は上手く機能する避難所(おセ)

災害時要援護者と福祉避難所について

福祉避難所のスペースが足りなかったことと、ショートステイにいた方が施設に残ったことで空きが少なくスムーズに受け入れできなかった。(仙健)

指定避難所である程度要援護者を受け入れられるように必要な整備(バリアフリー等)行う。(仙健)

要援護者は、一般避難者と別のホールに避難した。(ビふ)

物資支援について

アレルギー関連の支援物資も少なく、常備することも難しい。(山復)

当初、食糧、毛布の物資が不足していたが、3月14日以降は、それらの物資は不足が解消されたが、半月は生理用品、紙おむつ、粉ミルクが足りなかった。(ビふ)

全国から届けられる支援物資は、福祉避難所へも配布された(仙健)

暖房については、燃料がどれだけあるかに左右される。燃料不足という中で、暖房機器があったとしても十分に使用することはできない。(仙健)

情報の遮断について

停電により防災行政無線のバッテリー切れが懸念されることから、発電機を配備した。(仙消)

被災市町村で通信手段が途絶えたことで、情報が上がってこないケースもあったが、市町村の要請を待たずに避難者の数を推定して、県の方で調整し物資を搬送した。(宮県)

避難所へ避難した要援護者の受け入れについて、協定先の施設へ電話連絡してもつながらなかった。(仙福)

重要ポイント

検討委員会での検討実施回

ア 指定のあり方について

現在の避難場所の指定基準や避難場所の種類についての検討

..... 第1回

イ 寒さ対策について

停電時における寒さ対策、暖房の整備や備蓄物資での保温について検討

..... 第2回

ウ 備蓄物資について

備蓄物資の種類・配置について検討

..... 第2回

エ 災害時要援護者への配慮について

感染症やストレス対策など、災害時要援護者への支援・配慮について検討

..... 第3回

オ その他整備について

避難場所として指定した場合に必要な水やトイレ、通信機器など求められる設備について検討

..... 第3回

カ 運営方法について

運営主体、運営組織や役割分担について検討

..... 第3回

収容避難場所指定のあり方について

資料7

第1回札幌市避難場所基本計画検討委員会
平成24年(2012年)9月3日(月)

他都市の収容避難場所について

代表的な指定分類	都市名	代表的な分類以外の指定場所
市立小中学校	横浜	-
	相模原	地区センター2か所、体育館1か所
市立小中高等学校	仙台	-
	川崎	-
	福岡	(別に、一時避難所として公民館等を指定)
市県府有施設 (教育施設中心)	さいたま	-
	千葉	私立高校(1か所)
	静岡	私立幼稚園、私立高校
	浜松	公益財団施設(1か所)
	京都	私立学校(12か所)
	堺	私立大学(1か所)
市県府有施設 (コミュニティセンター、保育園も指定)	広島	-
	新潟	民間会館(複数指定)
	名古屋	郵便事業株式会社等(5か所)、 レクサス販売店(1か所)
	大阪	USJほか
	神戸	三菱重工業神戸造船所ほか
北九州	若松モーターボート競走場、 TOTO工場ほか	
民間も指定	札幌	
	岡山	

狭い

指定範囲

広い

課題

- 耐震性や浸水に対する安全性など指定の基準がない。
- 施設によって、すでに設備や対応に差があるが、すべてを収容避難場所として位置づけていることで、同じ条件と誤解されやすい。
- 市有施設以外の施設については、耐震性や開設体制など収容避難場所としての要件を考える際に、市有施設に比べて主体的に取り組むことが難しい。

検討事項

収容避難場所の分類や新規指定時の要件について検討する必要がある。

考えられる要件の例

- ・耐震性
- ・夜間・休日における開設体制
- ・浸水に対する安全性
- ・収容人数の規模
- ・がけ地、地すべり等の危険地区外
- ・非常用発電機の有無
- ・バリアフリー化の状況
- ・暖房設備の状況
- ・給食設備の有無
- ・備蓄物資の保管スペース

など