

第 3 回 札 幌 市 避 難 場 所 基 本 計 画 検 討 委 員 会

日時：平成24年10月31日（水）10：00～

場所：本庁舎12階1～3号会議室

次 第

- 1 第2回札幌市避難場所基本計画検討委員会の概要について
- 2 計画原案について
- 3 第3回札幌市避難場所基本計画検討委員会での検討内容について
 - (1) 災害時要援護者への配慮について
 - (2) その他整備について
 - (3) 運営方法について
- 4 その他

主な会議内容

寒さ対策について、備蓄物資の種類・配置について

委員からの主な意見

- ・(札幌式高規格寝袋について)寒いところでも、かなり保温もいいと思うし、クッション状態がよく下からの圧迫感も、今、寝たところでは特に違和感はなかった。
- ・どうしても福祉避難場所でなければならないという方以外(の災害時要援護者)は、地域に残るという選択肢で(避難場所を)提供するとなると、教室は非常に大事である。
- ・電気が復旧すれば、(校舎が電気暖房の)学校は、体育館で灯油切れになったとしても、各教室に移動して、暖をとることは可能である。
- ・移動式の(灯油)ストーブで暖房する場合、供給の大もとからこないような事態になった場合に、ご近所からポリタンクで集めて使うことが可能であるというところもポイントが高く、灯油で対応するのが与えられた諸条件の中では一番よろしいという気がした。
- ・備蓄の配置は、学校の状況を踏まえて、一つのところに偏らないように、そして、大きな備蓄が必要な場合の移動も含めて整備してほしい。

検討結果

災害が起きたということを踏まえ、一時期は寒さもあることを自覚しながら、災害時に援助が必要な方の状況を考えると教室を使用することが必要であり、その暖房燃料は、灯油が便利だということでまとめられた。

札幌市避難場所基本計画

(平成24年10月24日現在原案)

平成25年3月
札幌市危機管理対策室

目次

第1章 総則

- 1 計画の目的 1
- 2 避難者数の想定と収容計画 1
- 3 避難場所整備の推移 1

第2章 避難場所・避難所の種類と役割

1 避難場所の分類	. . . . . 3
2 指定基準	. . . . . 5
3 指定の手続き	. . . . . 7
4 避難所の開設から閉鎖まで	. . . . . 8
5 避難所の周知方法	. . . . . 9

第3章 寒さ対策・停電対策

1 基幹避難所（市立小中学校体育館）の暖房の現状	. . . . . 10
2 寒さ対策	. . . . . 11
3 停電対策	. . . . . 11

第4章 応急救援備蓄物資整備・配置方針

1 備蓄の基本的な考え方	. . . . . 12
2 応急救援備蓄物資配置の基本的な考え方	. . . . . 13

第5章 災害時要援護者対策

- 1 災害時要援護者の状況
- 2 災害時要援護者対策

第6章 生活環境の確保等

- 1 基幹避難所における生活環境の維持
- 2 基幹避難所の施設整備

第7章 運営方針

- 1 運営の基本的な考え方

第2章 避難場所の種類と指定

1 避難場所の分類

避難場所を一時避難場所、広域避難場所、収容避難場所に分類する。限られた人員、資源を活用し効率的に避難場所を運営するため、収容避難場所を基幹避難所と地域避難所に細分する。

それぞれの概要については、表-2のとおり。

なお、二次避難場所として福祉避難場所を設定している。

表-2 避難場所の分類

名称	概要
一時避難場所	災害が発生して避難が必要な場合に、一時的に身の安全を確保する場所。地域の公園や市立小中学校のグラウンドなど。
広域避難場所	大規模火災が発生した場合、炎や煙から身を守り、安全を確保する場所。大規模な公園やグラウンドなど。
収容避難場所	自宅で生活できない人等が、屋内の施設で身体や生命を守る場所。
基幹避難所	基幹となる避難所で想定する最大の避難者数を収容する施設。市立小中学校など。
地域避難所	一時的に避難者を収容する施設で、一定期間後は、基幹避難所へ統合。
福祉避難場所	災害時要援護者 ¹ 等、収容避難場所での生活に特別な配慮を必要とする方を収容する施設。 事前に協定を結び発災後指定。

¹ 災害時要援護者：高齢者、障がい者、乳幼児、外国人、妊産婦など、災害時にまわりの人の手助けが必要な人

1 一時避難場所

- (1) 発災して避難が必要な場合に、一時的に退避して身の安全を確保する場所。
- (2) 地域の公園や市立小中学校のグラウンドなど。
- (3) 一時避難場所に避難する際は、積雪による使用の可否や被災状況などによる安全性を避難者が確認して使用する。

2 広域避難場所

- (1) 大規模火災が発生した場合、炎や煙から身を守り、安全を確保する場所。
- (2) 火災延焼が市街地大火に拡大する恐れがある場合に、炎や煙、輻射熱から身を守るための大規模空地。
- (3) 大規模な公園やグラウンドなど。

3 収容避難場所

- (1) 自宅で生活できない・安全を確保できない人が、屋内の施設で身体や生命を守る場所。
- (2) 災害時要援護者が福祉避難場所へ移動するまでの期間、滞在する施設。
- (3) 基幹避難所と地域避難所の2種類に細分する。

3-1 基幹避難所

- (1) 市立小中学校等の市有施設に開設する収容避難場所。
- (2) 一定期間滞在して身体や生命を守る場所。
- (3) 基幹となる収容施設であり、各区における最大想定避難者数を収容する。
- (4) 災害対応拠点であり、計画的な緊急物資の備蓄・管理を行い、発災後は、緊急物資の供給元となる。
- (5) 一定規模（震度6弱以上の震災等）以上の災害が発生した場合に、夜間・休日でも職員等が参集し開設することができる体制を整える。

3-2 地域避難所

- (1) 地域に身近にある寺社等の民間施設、国・道有施設、基幹避難所以外の市有施設で、施設を提供することを施設管理者が承諾している施設。
- (2) 災害発生時の被災地域分布や基幹避難所の被害状況、道路被害・公共交通機関等の状況によって基幹避難所だけでは避難者を収容し切れない場合に、一時的に避難者を収容する施設で、基幹避難所を補完する役割を果たし、一定期間後は基幹避難所へ統合される。
- (3) 地域での自主運営、それに必要な体制及び避難所運営初期に必要となる物資を地域で自主的に整備することを目指す。

4 福祉避難場所

- (1) 災害時要援護者等、収容避難場所での生活に特別な配慮を必要とする方を収容する施設。
- (2) 事前に協定を締結し、発災後に必要に応じて指定する。

2 指定基準

1 一時避難場所

第3回検討委員会で議論

2 広域避難場所

次の条件のすべてに合致し、市長が必要と認めるもの。

- ・およそ 20ha 以上の広さがあり、安全後退距離として、火面中央（炎上構造物）から約 300m 以上の距離を保てる空地等。
- ・居住地からの到達歩行距離が、直線で 1.9km、歩行距離で 2.7km 以内。概ね 1 時間以内で移動可能な距離。

3 基幹避難所

(1) 市立小中学校（体育館及び 1 階で 64 m²（一般的な教室 1 つ）以上の部屋）

(2) 各区体育館

(3) 次の条件のすべてに合致し、市長が必要と認めるもの。

- ・体育館のように同一の空間で 700 m²以上を有していること。
- ・昭和 56 年 6 月 1 日の建築基準法施行令改正後（新耐震）に設計されたものであること。または、新耐震基準に合致するように耐震補強されたものであること。
- ・主要構造部が耐火構造であること。
- ・洪水ハザードマップで想定される浸水深に対して、浸水するおそれのない階を有していること。
- ・一定規模（震度 6 弱以上の地震等）以上の災害が発生した場合、職員が参集する、あるいは教育を受けた警備員等が常駐するなどの開設体制を確保していること。
- ・給食設備を有していること。
- ・災害時要援護者のための独立したスペース及び設備を有すること。
- ・歩行距離で概ね 2.0km 以内に基幹避難所がないこと。

4 地域避難所

次の条件のすべてに合致し、区長が必要と認めるもの。

- ・ 100 m²以上の室内空間を有していること。
- ・ 給食設備を有していること。
- ・ 施設管理者の承諾を得ていること。

5 福祉避難場所（発災後に指定）

次の条件に合致し、市長が必要と認めるもの。

- ・ 市と、福祉避難場所として施設を提供する旨の協定を結んでいること。

5 避難場所の周知方法

1 各種パンフレットへの掲載

避難場所については、地震防災マップ、洪水ハザードマップ、中小河川洪水ハザードマップや各区で作成している区ガイドマップなどさまざまなパンフレットに掲載し、普及啓発に努めており、今後も、継続して各パンフレットを活用して普及に努める。

収容避難場所については、基幹避難所と地域避難所の区別を明確にするなど周知方法に配慮する。

2 ホームページへの掲載

ホームページについては、指定しているすべての避難所を掲載し、周知に努めており、新規指定、避難場所の変更等があった場合、即時に周知することが可能である。また、細かい情報提供も可能であることなどから、有効な媒体として活用しており、今後も、継続して活用する。

3 避難場所標識の設置

広域避難場所、収容避難場所については、ステッカー型の標識を公園名板や出入口ガラス窓等、状況に応じて貼付していく。

第3章 寒さ対策・停電対策

2 寒さ対策

1 基幹避難所の基本的な寒さ対策

発災直後の暖房が停止している間の寒さ対策は、寝袋、毛布等、直接身体を保温する用品による対策を基本とする。

2 災害時要援護者の寒さ対策

災害時要援護者は、直接身体を保温する用品による対策で避難生活をするのが困難な場合があるため、発災直後から1階の部屋などで暖をとることができる体制とする。そのため、移動式灯油ストーブを備蓄する。

また、状況に応じ自衛隊へストーブ配置を要請する。

3 長期避難生活への対策（移動式ガス発生装置接続口の設置）

都市ガスを熱源とする設備については、前述のとおり、暖房復旧まで時間を要すると想定しているが、ガス事業者が設置する移動式ガス発生装置によりLPガスなどを変換して使用することが可能である。

この装置を迅速に接続するため、全ての都市ガス使用の市立小中学校の体育館に接続口を整備する。

また、他熱源の避難所の暖房復旧に伴う、移動式灯油ストーブの都市ガス施設への再配置や流通備蓄の活用もあわせて実施する。

4 地域避難所の寒さ対策

地域避難所は、原則として避難の際に自宅から防寒品を持ち出しての避難や、持ち出せない場合は、助け合いにより対応する。

3 停電対策

停電時の短期的な照明対策については、ラジオ付手廻しライト、ロウソクランタンによるものとする。

停電が長期間にわたった場合は、可搬型発電機により対応する。さらに、北海道電気保安協会との協定により、避難場所に発電機の手配を要請する。

第4章 応急救援備蓄物資整備・配置方針

1 備蓄の基本的な考え方

災害発生直後に必要となる食糧、水等は、地域防災計画のとおり発災後3日間分の家庭内備蓄及び流通備蓄による調達を基本とし、札幌市は、最低限必要となる備蓄物資を整備する。

食糧は賞味期限が5年のものを毎年度購入することとするが、賞味期限が切れる年度の備蓄物資については、これまでと同様に今後も災害備蓄物資の普及啓発を目的として訓練、研修、イベントなどで配布して活用することとする。

オムツや生理用品等の比較的使用期限が長い物資については、平準化して更新整備する。

1 寒さ対策

寝袋・毛布の増強を図り、最大想定避難者（110,666人）に、それぞれ1個、1枚を配給可能な体制とする。寝袋については、購入年度によって、札幌式高規格寝袋²と通常の寝袋があるが、通常の寝袋の防寒性能を補うため、エマージェンシーシート³を備蓄する。

また、採暖用として移動式灯油ストーブを市立小中学校に1校あたり2台備蓄する。

2 食糧対策

発災直後の最大食糧需要量である132,800人に対して、1人あたり2食分（265,600食）を備蓄する。東日本大震災で深刻な問題となった、食品アレルギーにも配慮し、可能な限りアレルギー対応食品を備蓄する。

また、1歳未満の乳児用の粉ミルクについても、アレルギー対応用を備蓄する。

3 トイレ対策

発災直後は、学校の和式便器を洋式として使用できる簡易便座を備蓄する。

また、2歳未満の乳幼児、簡易便座での排泄が困難な高齢者のために、紙おむつを備蓄する。

4 照明対策

発災直後の対策として、ろうそくランタン、ラジオ付き手廻しライトを備蓄する。

また、停電対策として備蓄する可搬型発電機に併せて、投光器を備蓄する。

² 札幌式高規格寝袋：通常の寝袋とクッション材を一体化したもの。また、通常のものに比べて中綿を増量し、肌に触れる部分をマイクロフリースにすることで接触温感を高めている。

³ エマージェンシーシート：一般的には銀色のアルミ蒸着フィルムで、身体からの放熱を防ぐもの。

5 その他

発災直後の情報収集機器として手廻しラジオ、調理器具としてLP ガスコンロ、また、生理用品についても備蓄する。

2 応急救援備蓄物資配置の基本的な考え方

1 備蓄物資の配置場所

次の場所に配置する。

(1) 備蓄庫（基幹避難所）

発災直後から必要となる防寒用具や食糧等、必要最低限の物資を備蓄しておくための倉庫。

(2) 防災備蓄倉庫（拠点倉庫）

市内数か所に整備する倉庫。被害集中地区への物資配送拠点となる。また、被害地区へ配送する希少品を備蓄する。

2 配置方針

札幌市地域防災計画で、市内全域で最大被害となるのは月寒断層によるものであるが、市域西側の被害が最大となるのは西札幌断層と想定している。月寒断層を前提とした基幹避難所への配置では、西札幌断層により発災した場合、市域西側に備蓄物資の不足が生じる。拠点倉庫へ2割程度配置すれば被害が少ない地域の基幹避難所から回収することなく、被害集中地域へ速やかに供給できる。

こうしたことから、備蓄物資は基幹避難所へ配置する（※）とともに、拠点倉庫へも備蓄物資を保管する。

（※）小学校と中学校が隣接している場合などは、一方だけに配置することもある。

第4章 1 についての参考資料

応急救援備蓄物資の整備目標一覧

種類	品目	現状	新計画
寒さ対策	寝袋	○	大幅に増強（既定）
	毛布	○	大幅に増強（既定）
	エマージェンシーシート	—	○
	灯油ストーブ	—	○
食糧	食糧	○	大幅に増強（既定）
	粉ミルク	○	○
	哺乳瓶	○	○
	粉ミルク（アレルギー対応）	○	○
トイレ対策	簡易便座	○	○
	排便収納袋及び便凝固剤等	○	○
	紙おむつ（子供用）	○	○
	紙おむつ（大人用）	○	○
	身障者用便座	○	増強
照明対策	ろうソクランタン	○	○
	可搬型発電機	—	○
	投光器	—	○
	コードリール	—	○
	ラジオ付手廻しライト	—	○
その他	LP ガスコンロ	○	○
	生理用品	○	○
	手廻し充電ラジオ	○	○

※網掛けについては、新規または増強する品目。

中央防災会議からの報告について

課題

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

対策

避難所における各種スペースの確保

更衣、授乳スペース、日中腰を掛けていられるスペースなど避難者の特性に応じたスペースを設ける必要がある。個室を確保できない場合には、間仕切り等で隔離し、男女別の設置等に配慮が必要である。

健康管理対策・被災者の相談対応等

被災地の専門家による健康管理が円滑にできるようあらかじめ連携体制を検討しておく。
・医療・保健分野の専門家は、衛生指導やこころのケア、生活不活発病の予防対策等についても、運営に関わる行政職員と連携して対策・参画する体制を検討する必要がある。

これまでの委員会での議論について

- ・どうしても福祉避難場所でなければならないという方以外(の災害時要援護者)は、地域に残るという選択肢で(避難場所を)提供するとなると、教室は非常に大事である。
- ・高齢の方と障がいの方は、和式トイレをほとんど使えないのでトイレの関係や、また、北海道の場合は、暖房を含めて考えていく必要がある。
- ・災害時要援護者への対応ということで、小中学校の場合には、避難所というどうしても体育館が想定されるわけだが、教室も開放すべきではないかと思っている。そういうことを含めて収容避難場所について検討していかなければならない。

対策案

- ・学校については、体育館及び校舎1階の部屋をあらかじめ避難場所として指定。
- ・校舎1階の部屋用として、移動式灯油ストーブを備蓄。
- ・車いす対応トイレが設置されていない学校については、身障者用便座を備蓄。
- ・発災後は、避難者の状況に応じて指定場所以外も使用することや間仕切りによるスペースの確保などを明記。

これまでの委員会での議論について

- ・避難者として快適な生活を求めるということではなく、災害が起きたということを踏まえて、不便な生活というか、一時期は寒さもあることを自覚しなければいけないと思う。
- ・備蓄や避難所整備ということに地域の方により参加していただけるような仕組みも含めてつくることで災害時の対応だけではなくて、地域づくりにもつながる委員会になることを期待している。
- ・阪神・淡路大震災、東日本大震災の両方にマッチしていたのが地域のきずなです。「災害が起きた時のことを考える」のが地域だと思っている。

避難所の整備案

- ・NTT東日本が小中学校に災害時に使用する特設公衆電話の設置を進めており、全校に整備する予定。
- ・公衆無線LANの設置を設置することなどの情報化を進める方向性も考えられたが、インターネットの環境は急速に変化しており、スマートフォンのテザリングや移動式無線LANなどを避難者が相互に協力して活用することで情報収集体制を確保する。
- ・テレビについては、学校にある既存のテレビを活用する。
- ・備蓄しているラジオに加え、照明のためのライトを備えたラジオを新たに備蓄し、今まで以上に情報収集体制を整える。
- ・小中学校にある受水槽に蛇口を設置することですべての避難所で水を確保できるように整備する。また、計画的に受水槽を耐震化する。
- ・小中学校については、平成26年度までに改築予定校を除き耐震化を実施する。

一時避難場所の指定案

- ・一時避難場所は、現在市内一部の公園を指定しているが、今後は、全ての公園を指定する。

運営方法について

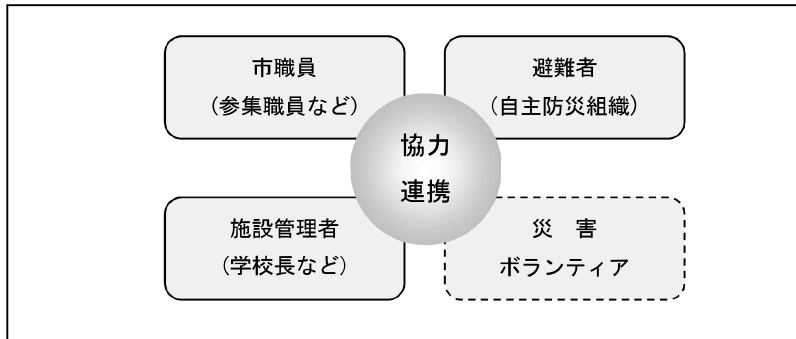
資料 3-3-1	第3回札幌市避難場所基本計画検討委員会
	平成24年(2012年)10月31日(水)

1 収容避難場所の運営に関わるメンバー

避難場所の運営は、市職員、施設管理者、避難者、ボランティアなど、避難場所に集まった方が協力・連携して行うことを基本とします。

なお、市職員は災害発生後1週間を目途に引き上げるようになります。

＜避難場所運営のイメージ＞



2 避難場所開設後の運営

(1) 避難場所運営委員会

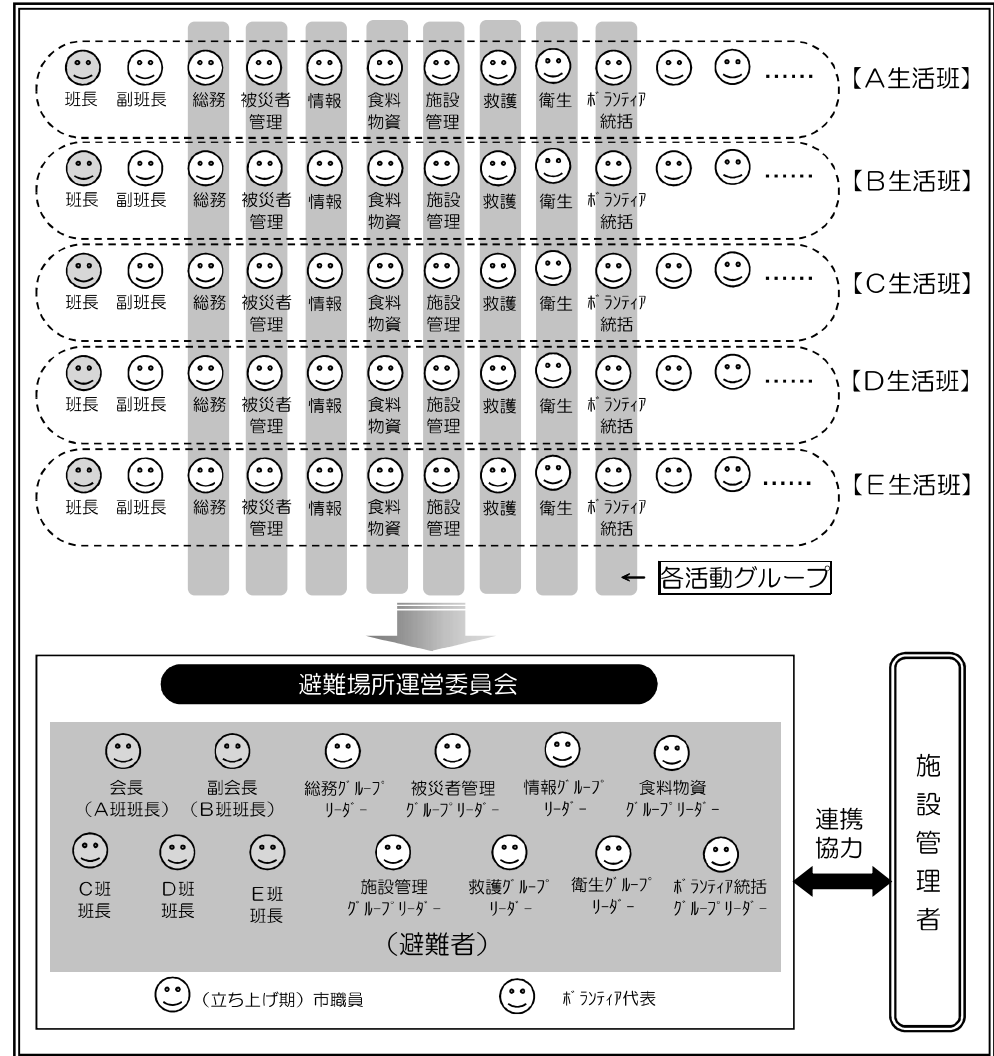
避難場所の運営を円滑に進めるため避難場所運営委員会を設置します。

避難場所運営委員会は、区災害対策本部との連絡調整事項の協議や、避難場所での課題・問題への対処などを行います。

避難場所運営委員会メンバー

- ① 会長、副会長（生活班班長の中から選出）
- ② 各生活班 班長
- ③ 各活動グループ リーダー
- ④ 市職員（立ち上げ期）
- ⑤ ボランティア団体代表（自主運営期）

＜「2 避難場所開設後の運営」のイメージ＞



運営方法について

資料
3-3-2

第3回札幌市避難場所基本計画検討委員会
平成24年（2012年）10月31日（水）

（2）生活班

避難場所で団体生活を送るための単位として、町内会・自治会などをベースに生活班を編成します。
各生活班において、班長、副班長のほか、各活動グループのメンバーを選出します。

（3）活動グループ

活動グループは避難場所で行う作業を種類別に分担して行うもので、各生活班から選出されたメンバーで構成されます。
各活動グループにおいてリーダーと副リーダーを決めます。

【活動グループの種類】

活動グループ	概要	活動グループ	概要
①総務グループ	<ul style="list-style-type: none"> 区災害対策本部との連絡調整 避難場所のレイアウトに関すること 避難場所運営委員会の事務局 取材（マスコミ）対応 	⑤施設管理グループ	<ul style="list-style-type: none"> 避難場所の安全確認と危険箇所への対応 防火、防犯 バリアフリー
②被災者管理グループ	<ul style="list-style-type: none"> 避難者名簿の作成、管理 安否確認等問い合わせ、訪問者への対応 郵便物・宅配物の取次ぎ 	⑥救護グループ	<ul style="list-style-type: none"> 避難場所内への救護室の設置 病人、けが人、災害時要援護者への対応 災害時要援護者相談窓口の設置 遺体の安置
③情報グループ	<ul style="list-style-type: none"> 情報収集 （在宅被災者などへの）情報発信 （避難場所内における）情報伝達 	⑦衛生グループ	<ul style="list-style-type: none"> 生活水の確保 トイレに関すること 掃除に関すること ペットに関すること 疾病などの予防
④食料・物資グループ	<ul style="list-style-type: none"> 食料・物資の調達 食料・物資の受入、管理、配給 	⑧ボランティア統括グループ	<ul style="list-style-type: none"> ボランティアニーズの把握 ボランティアの受入、管理

※ 避難者が少数の場合はひとつのグループで複数の役割を担うなど、避難場所の規模や人数に応じたグループ編成とします。