

平成25年度
北区まちづくり協議会第1回全体会

会 議 録

日 時：平成25年8月22日（木）午後2時30分開会
場 所：札幌サンプラザ「高砂の間」

※ 重複した言葉遣いや、明らかな言い直しのあったもの、わかりづらい表現などは、整理した上で作成しています。

1 開会

○司会：(石山市民部長)

2 あいさつ

○座長：(幌北連合町内会 永野会長)

○阿部北区長

3 議事

○永野座長

司会進行を務めさせていただきます。

ご案内のとおり、本日は、平成24年度第2回全体会の実施結果について報告を行ったあと、札幌市避難場所基本計画と避難場所運営マニュアルについて、札幌市危機管理対策室の堂坂危機対処計画担当係長と、保健福祉局の伊藤庶務係長からそれぞれ講義いただく予定です。所要時間は1時間30分程度を予定しておりますので、よろしくお願いいたします。

それでは、最初に昨年11月に行われました第2回全体会の実施結果につきまして、事務局次長の瀬川地域振興担当部長から報告いたします。瀬川部長、お願いいたします。

4 平成24年度第2回全体会実施結果報告

○瀬川地域振興担当部長

事務局次長を務めます、北区地域振興担当部長の瀬川でございます。よろしくお願いいたします。

それでは、24年度第2回全体会で、どのような意見が出されたのか、整理してまとめましたので、簡単にご説明いたします。お手元にありますA3判の資料をご覧ください。

このときの意見交換のテーマは、「避難時の地域の役割・行動」でございました。具体的には、大規模地震が発生して避難所が開設されることになった場合、避難所や避難生活をめぐり、どのような事態が生じるか、どのような問題が出てくるかといったことについて、7月に南三陸町の語り部の皆さまから伺ったことなどを参考に、意見交換をしていただきました。

まず、資料の左上側をご覧ください。まず問題点ですが、避難場所に関すること、避難所の運営に関すること、物資や設備に関すること、避難に関することの4つの角度から意見が出されています。

避難場所に関することとしては、「避難場所は足りているのか」といった疑問や、「たらいまわしにされる人も出てくるのではないか」、「避難場所に指定されている学校との連携が不十分な地域もある」といった指摘がありました。

避難所の運営の観点からは、「大勢の避難者が一斉に避難所に集まり、混乱する」、また「見知らぬ者同士で譲りあったり、ちゃんとコミュニケーションがとれるか」といった問題が指摘されています。

避難生活時の物資や避難所の設備の観点からは、「暑さ寒さ対策」や「医療体

制」に関する問題認識が示されています。

また、避難行動に関することとしまして、「避難のタイミング」、これは、「避難所はどのタイミングで開設され、私たちはそれをどのように知り、どう避難したらいいのか」といったことかと思いますが、そういったことがよく分からないといった指摘もなされております。

さて次に、これらの課題・問題に対し、どういう方向性をもって取り組んでいくべきかといったことについて、皆さまから出された意見は、大きく2つの論点で括ることができます。

資料の左下側に移りますが、方向性の一つ目としては、日常における「地域での人づくり・関係づくり」です。避難所の運営も含め、非常時には、地域住民の中のリーダーの存在が重要です。そうしたリーダーが、リーダーシップを発揮できるよう、「日ごろから、顔の見える関係を築いておくことが肝心」といった意見が出されたほか、「地域の間人関係づくりに役立つ町内会の意義について理解を深めていくこと」の重要性が指摘されております。

方向性の二つ目としては、「避難場所や備えの自主的な確保」です。「各自で、又は、地域で、避難生活の備えを行っておくこと」や、「地域と商業者との間の関係づくり」の必要性が言われております。さて、そうした方向性に沿って、課題・問題に対し、具体的にどのような取組みをすべきかといったことについては、これも「地域での人づくり・関係づくり」と「避難場所や備えの自主的な確保」の二つの観点から、提案がされております。

資料の右側をご覧ください。太字の部分は、地域が自主的に取り組んでいくことができるものとして出された取組みの例です。「地域での人づくり・関係づくり」の観点からは、まず「地域リーダーの育成」ということで、「女性も含めて複数のリーダーを定めておくこと」、そして、「そうした地域のリーダーに対する避難所運営などのノウハウを学ぶ研修や、行政との情報共有・勉強会の機会をつくること」が提案されております。

また、「災害時に対応できる組織づくり」として、「日ごろから町内の人材を把握しておくこと」や「非常時の体制や役割の構築」といった意見が出されました。具体的には、緊急連絡系統図などを作成していくことが挙げられております。また、組織やリーダーが機能するためには、その前提として「良好な地域関係」が必要ですが、そのために、「住民に町内会活動への理解を深めてもらう」、「単位町内会同士の交流や連携を活発にしていく」といった取組みが提案されております。

次に、「避難場所や備えの自主的な確保」の観点からは、「地域独自の備蓄の検討」や、「避難所生活やそこで必要な日用品についてイメージできる小冊子を作成して啓発していく」ことなどが提案されました。

また、「防災に関する研修や訓練の実施」、「防災マップの作成、充実」、「避難場所の周知」といった取組みも不可欠なこと、特に、「訓練などは、何度も繰り返し実施し、経験を重ねていくことが重要」といった指摘も出ております。

さらには、避難所の確保として、「指定避難場所以外で避難所となり得る建物等を協定の締結を図る」といったアイデアも出されました。

昨年度の全体会では、以上のような意見が皆さまから出されたところでございます。

以上で説明を終わらせていただきます。

○永野座長

ありがとうございました。それでは引き続き、講義に移りたいと思います。

本日は、今年3月に策定された、「札幌市避難場所基本計画」と「避難場所運営マニュアル」について、お話いただく予定です。

「札幌市避難場所基本計画」は、大規模災害発生時に札幌市がどのような避難場所とするのか、また、その避難場所はどのような物資が備蓄されているのか定められております。「避難場所運営マニュアル」は、「避難場所基本計画」をもとに、避難場所が開設された場合に、どのようにこれを運営していくのかについて定められております。

今回、この2つについて勉強し、そのうえで、我々地域に暮らす住民は、日頃からどのような準備をし、災害に備えていかなければならないのか、今後、当協議会でも議論を深めてまいりたいと思います。この点に留意いただきながら、お話しをお聞きいただきたいと思います。

それでは、最初に、札幌市避難場所基本計画について、札幌市危機管理対策室 堂坂危機対処計画担当係長からご説明をいただきます。

堂坂係長、よろしく申し上げます。

4 避難場所基本計画について

○堂坂係長

危機管理対策室の堂坂と申します。今日は、よろしくお願いたします。私から札幌市避難場所基本計画の概要について、ご説明させていただきます。

最初に、避難場所基本計画策定の経緯についてです。平成7年1月に起きた阪神淡路大震災を教訓に、平成10年に札幌市地域防災計画を抜本的に見直し、平成13年にこの基本計画の前身でございます札幌市避難場所整備運用計画を策定いたしまして、避難所の整備や運用の充実に取り組んでまいりました。そのような中、皆さんもご存じのとおり平成23年3月に東日本大震災が発生し、地震や津波、そして原子力発電所の事故により被災された方々は、長期間の避難生活を余儀なくされ、暖房の使用不能や毛布不足による避難場所での寒さ、輸送路の遮断による物流機能の停止、停電や通信障害による情報不足等が課題となりました。これを受けまして、平成23年度の札幌市防災会議において、避難場所の計画について見直しに取り組むことにいたしまして、第3次新まちづくり計画において、計画の見直しを事業化いたしました。そして、平成23年度には、計画の見直しのための基礎調査を行いました。そして、平成24年9月から、防災に明るい大学教授などの学識者、福島県で大規模な避難所を実際に運営された方、要援護者の当事者の方、学生、地域で防災活動されている方、公務員などといった方々で構成される検討委員会を設置しまして、4回に

わたり、避難場所指定の在り方、避難場所での寒さ対策、備蓄物資配置の在り方、特別な支援が必要な方へどのような配慮をしたらよいのかなど、幅広い視点で活発に議論していただき、計画の素案を取りまとめまして、その後パブリックコメントを経て、3月に札幌市避難場所基本計画として策定いたしました。

次に計画の目的についてです。この計画は、東日本大震災における避難所の寒さ対策や物資不足の課題を受けまして、札幌市地域防災計画に基づき、被災者の安全確保と復旧に向けた支援対策の拠点となる避難場所について、備えるべき機能目標を設定し、その整備方針を定めたものでございます。

次に避難場所の種類と指定についてでございます。避難場所は、一時避難場所、広域避難場所、収容避難場所の三つに分類されます。一時避難場所は、発災して避難が必要な場合、地域で一時集合する場所、あるいは、一時的に退避して身の安全を確保する場所でございます。これまで、一時避難場所としましては、一部の公園と市立小中学校のグラウンドのほか、他機関や民間のグラウンド、駐車場などを指定しておりましたが、これからは、今までの区分に加えまして、市内のすべての公園を一時避難場所として指定いたしました。

つづきまして、広域避難場所ですが、これは、大規模火災が発生した場合、煙や炎から身を守り、安全を確保する場所でございます。これは、東京大空襲などの教訓から広域避難場所というものが設定されております。

続きまして、収容避難場所でございます。これは、自宅で生活できない、安全を確保することができない人が、屋内の施設で身体や生命を守る場所でございます。基本計画では、この収容避難場所を、新たに基幹避難所と地域避難所に区分しました。小中学校などを基幹避難所、お寺や町内会館などを地域避難所に区分するものでございます。小中学校については、収容避難場所の中核施設として位置付け、これまでも防災対策上の重要な拠点として、整備を進めて来ておりましたので、それを明確にし、限られた資源、人員を効果的に活用するために、このようにいたしました。なお、第3次地震被害想定による最大の避難者数は、月寒断層による冬季発災初日の11万700人を最大と見込んでおりますが、基幹避難所となる小中学校だけで、その避難者を収容可能と見込んでおります。

次に避難場所の変更点などについて説明いたします。まず一点目に支援体制についてですが、これまでも、収容避難場所の開設後は、札幌市の職員を派遣し、避難場所の運営を支援し、必要な物資を供給することとなっております。また、小中学校については、夜間や休日に震度6弱以上の地震が発生した場合、職員が参集して避難所開設の準備を行うこととなっております。

二点目の備蓄物資についてですが、現在一部の小中学校にのみ、物資を配置しておりましたが、これからは発災直後から必要となる防寒用具や食料などを速やかに活用できるよう、約300校ある小中学校のすべてに分散配置をすることといたしました。3年ないし5年という期間で全ての小中学校に物資を配置する予定で考えております。

三点目の指定場所についてですが、これまで、小中学校は体育館のみを避難

場所としておりましたが、それに加えて校舎の一部も指定することといたしました。

次に寒さ対策と停電対策についてでございます。まず、寒さ対策の前提となります被害想定についてご説明いたします。避難場所の中心となる学校の体育館の暖房設備は全て電力を必要としておりますので、地震発生に伴う停電により、いったんは暖房が停止してしまいます。灯油、重油、電気等を熱源とする暖房については、電力の復旧とともに設備の安全が確認され次第、稼働することができると想定しております。また、都市ガス暖房についても、事前に接続口を設けているということで、LPガスを変換する移動式ガス発生装置の設置により都市ガスの供給再開前に応急復旧できるというように考えております。第3次地震被害想定では停電の発生率が発災当日で17.8%、一日後では2.5%と想定しております。このような想定から寝袋、毛布など、直接身体を保温する用品による発災直後の短期的な対策を基本というように考えております。短期的な対策を基本としておりますが、新たに学校校舎の1階の教室を避難場所としてあらかじめ指定いたしまして、災害時要援護者等の方々が、そこで暖をとれるよう移動式灯油ストーブを備蓄することとしております。それから、備蓄する寝袋については、クッション性、保温性に優れた札幌式高規格寝袋を、それから保温用のエマージェンシーシートも備蓄いたします。

また、停電対策として、以前から備蓄しているローソク、ランタンに、ラジオ付手回しライトを加えるとともに、停電が長期期間に渡る避難場所に対応するため、可搬式発電機と灯光器を備蓄することとしております。

次に応急救援備蓄物資についてですが、これらの寒さ対策、停電対策の物資のほか、災害発生後24時間以内に必要となる物資を中心に増強をすすめております。なお、食料については可能な限りアレルギー対応食品としてまいります。

備蓄数量についてでございますが、食料については、第3次地震被害想定が発災当日の冬の最大食料需要者数（＝避難生活者数）の約2割増しの13万2800人に対し一人一日2食分の26万6000食を備蓄することとしており、寝袋と毛布については、避難生活者11万7000人に対してそれぞれ両方が配給できるよう備蓄することとしております。

備蓄物資増強の状況ですが、寝袋については、昨年度までに購入を完了しました。毛布についても、今年度購入を完了する見込みであります。食料については、平成27年度当初には目標数字を確保できる見込みであります。また、移動式灯油ストーブ、エマージェンシーシートについても、今年度に購入する予定であります。なお、備蓄物資の配置については、すべての基幹避難所に分散して配置するとともに、一部は、拠点倉庫に配置する方針としておりますが、現状では、112校にしか備蓄庫がございません。今年度、さらに40校程度の整備を予定しているところでございますが、その後のスケジュールについては、今年度策定いたします、この計画の実施プランで整備することとしております。先ほども申し上げましたが、危機管理対策室としては、3か年から5か年程度で備蓄庫の整備を完了し、すべての基幹避難所に物資の配置を完了させ

たいと考えているところです。

次に災害時要援護者対策についてでございます。学校の大規模な改修、改築と合わせて、玄関スロープや車いすトイレの設置を進めるとともに、現状として車いす対応トイレがない学校については、身障者用便座をすべてに配置いたします。また、先ほどもご説明しましたとおり、体育館以外の校舎1階の指定場所を災害時要援護者用として優先的に提供することに加えまして、救護行為や授乳等の機能を有するスペースとして保健室や家庭科室などを活用することとしております。

次に生活環境の確保についてでございます。これまでの小中学校の耐震化に加え、窓ガラスや照明器具など体育館の非構造部材の耐震化を進めてまいります。それから飲料水の確保のため学校の大規模改修に合わせて行っている受水槽の耐震化をより一層進めるとともに、給水栓を設置して、水を容易にとりだせるよう整備を進めてまいります。学校の受水槽というのは、結構な水の量がたまっているもので、近隣の住民の方の数日分の水は確保できると思います。

それから先ほども申し上げましたが、復旧に時間がかかる都市ガス暖房についてLPガスを変換する移動式ガス発生装置の接続を整備いたします。

最後に運営方針についてでございます。東日本大震災では、家庭を取り巻く諸問題が改めて浮き彫りにされました。避難所の運営にあたっては、運営組織に女性の参画を促し、男女双方の視点に配慮することとしております。また、日頃から行政と地域が一体となって、研修や訓練に取り組み、避難場所の自主運営、それから、それに必要な体制を整備することを目指していくこととしております、

札幌市避難場所基本計画については以上でございます。

○永野会長

ありがとうございました。

それでは、札幌市避難場所基本計画につきまして、ご質問、ご意見等ありましたらお願いいたします。

○屯田連合町内会 川嶋副会長

屯田連合町内会でございますが、2点ほど質問いたします。14ページにございます、備蓄物資増強の状況ということで、だいたいどれくらいの物を備蓄するという計画案がございます。それぞれの避難場所で、どのくらい的人员がそこに集まるか、あるいは収容できるか、ということで、その備蓄する物資の量というものが変わってまいります。それぞれの地域でどのくらいの方が避難するかということのをこれから検討しなければいけないと思います。そのような各地域のどのくらいの方が避難されるかといった想定はございますでしょうか。

○堂坂係長

区別の被害想定というのはございます。区ごとで何万人、あるいは何千人の

避難ということで、月寒のほか西札幌ですとか、それぞれの地震想定にあわせて、区ごとの人数は把握しております。ただ、もっと小さい、町内会単位ですとか、連合町内会単位といったのは、なかなか技術的に難しいということで、そこまではやっておりません。

物資の配置ですが、一番最大の月寒断層の場合の被害想定をもとに、区の被害想定に合わせて、それを先ほど説明してきました区ごとの基幹避難所の数で割り返した数を、それぞれの基幹避難所に配置する予定です。こちらの部分については、この避難場所基本計画には、書いておりませんが、今年策定する実施プランの中でその点は明確にしたいと思っております。

○屯田連合町内会 川嶋副会長

ありがとうございます。

もう一点でございますが、18ページで受水槽、給水栓とございますが、これは計画案が見直されましてから、すべての学校というようになってございますが、それはそういったことでよろしいのでしょうか。

○堂坂係長

受水槽自体は学校の規模により大きさの大小がありますが、すべての学校についております。給水栓の整備については、今年度、来年度の2カ年で全て設置する予定です。ただ、耐震化につきましては、かなり大規模な改修で費用の面もございますので、一足飛びに全部というわけにはなかなかいきません。

学校の通常の受水槽の改修は当然別途やっていきますが、それ以外の避難場所の整備といった観点から、10校を今年度設計いたしまして、来年度、耐震化整備を行う予定です。その後の整備については先ほども申し上げました今年策定する札幌市避難場所基本計画の実施プランの中でどういうペースで整備していくのかを明らかにしたいという予定でございます。

○屯田連合町内会 川嶋副会長

ありがとうございました。

○永野座長

他に質問はございますでしょうか。

無いようなので、それでは札幌市避難場所基本計画につきましては、以上で終わらせていただきます。堂坂係長、ありがとうございました。

それでは、避難場所運営マニュアルにつきましては、札幌市保健福祉局総務課伊藤庶務係長からご説明をいただきたいと思っております。伊藤係長、お願いします。

5 避難場所運営マニュアルについて

○伊藤係長

札幌市保健福祉局総務課庶務係長の伊藤と申します。どうぞ、よろしくお願いいたします。私からは、今年の3月に策定されました避難場所運営マニユア

ルの概要につきましてご説明したいと思います。

お手元のマニュアルの3ページをお開きいただきたいと思います。3ページのトップには「はじめに」ということで前書きのようなものがございますが、こちらの冒頭でございますとおり、このマニュアルは、阪神・淡路大震災、それから一昨年の東日本大震災の教訓を踏まえて作成したものでございます。

そこに書いてありますとおり、避難場所を円滑に運営するためには、私ども市の職員、学校の施設管理者のみならず、避難されてきた地域の住民の皆様や、ボランティアといった多くの方々が互いに協力・連携することが、非常に重要であるとされております。マニュアルには、避難所に集まった方々が、それぞれの立場から、どのようなことを行い、どのような点に気をつけなければいけないかということが書かれておりますが、今日は北区まちづくり協議会という場でございますので、できるだけ避難されてきた地域住民の視点に立ちまして、ご説明をさせていただきたいと思います。

第1章 避難場所について

それでは4ページに移りまして、「第1章 避難場所について」でございます。

「1 避難場所の種類」につきましては、先ほど危機管理対策室から説明されておりますので、重複するのでここでは省かせていただきます。

その下の「2 収容避難場所の機能」についてでございます。この収容避難場所の機能ですが、まずこの収容避難場所といいますのは災害が発生した時に地域住民の命を守るとともに、一時的に生活するという場として非常に重要な役割を果たします。しかしながら、収容避難場所での生活というのは、特に高齢者の方ですとか障がいをお持ちの方、いわゆる災害時要援護者という言葉が使われますけれども、そういった方々には非常に急激な生活変化というものを強いることとなります。ですから、そういった方々には十分な配慮が必要ですよということを、まず申し上げておきます。それから、避難者の人権ですとかプライバシーを尊重する、それから男女のニーズの違いなど、様々な立場の視点にたった配慮が必要ということもご理解いただきたいと思っております。

5ページに移らせていただきます、こちらの方には「収容避難場所における主な生活支援の内容」ということで、まとめて書かせていただいております。生活支援の内容としましては、大きく3つございまして、「(1)安全・生活等」、「(2)保健、医療、衛生」、「(3)情報、コミュニティ」と3つの生活支援の機能が収容避難場所にはあるというように考えております。

上から順番にいきますけれども、(1)の「①安全の確保」。先ほどの繰り返しになりますが、避難者を受け入れて身体の安全を確保する、これは当然のことでございます。それから「②生活場所の提供」。一定期間にわたって生活の場を提供するということ。「③食料・水・生活必需品の提供」。こちらの拠点としても収容避難場所は機能することになります。ここでちょっと補足させていただきたいのは、避難場所で生活する方だけではなく、発災時から直後というのはライフラインや流通が途絶する可能性がございますので、そういったことに支障があつて食料や物資を調達できない在宅の被災者の方もいらっしゃいます。ご

自宅に居る被災者の方に対しても、そういった物資を提供する場として収容避難場所は機能することになります。

「(2)保健、医療、衛生」に移ります。「①健康の確保」ということで、避難者の傷病の治療、健康相談等の保健医療サービスの提供、これも完全なことができないまでも、必要最低限のことを収容避難場所で行います。「②衛生的環境の提供」ということで、生活するうえで必要なトイレ、お風呂、シャワーそれからごみ処理など、衛生的な生活環境が維持できるように努めるということも役割です。

「(3)情報、コミュニティ」に移ります。ここでは、避難所では避難者に対して様々な情報を提供するとともに、避難者同士が安否確認ですとか情報交換ができるようにしたり、情報を集めて逆に外部の、例えば行政機関などに対して避難所の情報を発信するという機能も必要になります。特に「②コミュニティの維持・形成」という部分になりますが、避難している近隣の住民同士が、お互いに励まし合って、助け合える環境を維持するということが、避難が長期にわたるときには、特に重要となってくると言われております。

第2章 避難所（市立小中学校）運営の考え方

次に6ページに移りまして、第2章ということになります。ここでは、このマニュアルを作成するにあたり前提とした条件を説明させていただきます。

まず、このマニュアルの中で想定している災害というのは、震度6弱以上の地震、非常に大きな地震ということ想定しております。また、対象とする避難場所は、避難場所にもいろいろな種類がございますが、収容避難場所のうち最も数の多い、基幹避難所と言われる市立の小中学校を想定してこのマニュアルは作られております。

次に「2 運営の考え方」についてです。考え方として、第1から第4まで書かれておりますが、今日お集まりの皆様におかれましては、特に「第4 住民自らが支え合い、ボランティアと協力できる避難所運営を目指す」という部分を特に強く意識していただくと幸いと思っております。6ページから7ページにかけては、イラストが描かれておりますが、これは災害が発生した時にどのようなパターンで避難所に人が集まってくるかということを示したイラスト化したものです。

6ページの下の方には、災害発生が平日日中の場合と書かれておりますが、平日日中であれば当然学校には学校の先生ですとか職員がおります。そこに地域住民が避難してきまして、そのあと区役所などから市の職員が駆けつけてくるという順番が想定されます。一方で7ページの上の方のイラストですが、こちらは夜間休日に発生した場合です。この場合はおそらく学校に一番近い方から集まってくるだろうということで、場合によっては市の職員ですとか施設管理者がそこに駆けつけるよりも先に地域の方が集まってくるということも想定されます。

7ページ中段の「3 運営に関わるメンバー」についてでございます。その右側に避難所運営のイメージということで図になっております。市職員、そ

れから避難者、施設管理者（学校長など）、当初はいないがのちに災害ボランティアの方々も集まってくるようになります。こういった4つの立場の方々が避難所にいるわけですが、ここに集まった方々が皆さん協力、連携しながら避難所を運営していくのが基本的な考え方になるかと思えます。

それぞれの役割については、7ページから8ページにかけて(1)から(4)と書かれております。災害発生から概ね1週間程度、いわゆる初期段階ですが、この時期というのはどうしても市の職員ですとか学校長などの施設管理者が中心となって避難所を開設して管理運営をリードするということになるかと思えます。ただし、一定の期間が経ちますと、市の職員にしても学校の職員にしても、それぞれ本来の業務、学校の先生であれば授業を再開するですとか、そういった業務に戻っていくという必要がございますので、いずれかの段階では、地域から避難されてきた避難者の方々が中心となって、自主的な運営を行うことになるということをご理解いただければと思えます。

第3章 避難所の開設

次、ページをめくっていただき9ページです。「第3章 避難所の開設」になります。第1章、第2章ではどちらかという避難所の基本的な考え方を説明してきましたけれども、第3章ではいよいよ具体的に避難所をどんな手順で開設していくのか、どんな段取りが必要なのかというような説明になります。このマニュアルでは、震度6弱以上の大地震を前提ということをお先ほど説明いたしましたが、実際に避難所が開設される時というのは、いろいろな状況が考えられます。地震とは限りません。水害ですとか、大規模な火災であったりガス漏れですとか、いろいろなことで避難所が開設される可能性があるかと思えます。また、季節ですとか時間帯、あるいは地域の特性など、いろいろな違いがあるかと思えますので、ここに書かれているとおりにはいかないケースも十分考えられると思っております。これから説明していく内容につきましては、一つ目の目安といいますか、典型的なパターンというように理解しながらお聞きいただければと思っております。

10ページに移りまして、上の方に「1 施設の安全確認及び避難者の誘導」とあります。これが一番最初の行動になりますけれども、基本的に施設の安全確認と誘導というものは、学校の施設管理者または市職員が行うことになるかと思えます。ここで31ページをご覧ください。「建物被災状況チェックシート②」と書かれたところがあるかと思えます。「その1：外部の状況」ということでいろいろな項目がそこに書かれております。「質問」と「該当項目A～C」というようになっております。「1 建物周囲に地すべり、がけくずれ、地割れ等が生じたか」、「2 建物の基礎が壊れましたか」、「3 建物が傾きましたか」など、いろいろなチェックする項目が並べられております。この項目に従いまして、まず、避難者の方を建物に受け入れる前に、施設管理者あるいは市の職員が基本的には2人以上ペアになりまして、この項目を一つずつチェックしてまいります。この安全が確認できるまでは、避難者の方がたくさん集まっていたとしても中に入れることはできません。いったん中に入ってしまうと、

それから出て下さいというのは非常に困難を伴いますので、事情を説明したうえで、外で待機していただくことになります。

それで、チェックシートに従いまして、31ページの部分は外部の状況ですが、次の32ページは内部の状況になります。床がどうなっているか、柱がどうか、壁はどうか、こういった項目を、困難な状況ではありますけれどもひととおりチェックをしたうえで、安全と確認されましたら中に誘導する、体育館にご案内するという形になります。一方で建物自体が危険だ、要注意だと判定された場合は、残念ながら中に入れるわけにはいきませんので、近隣の他の避難所に、避難されてきた方々を誘導することになります。この場合、誘導先は、市の職員が区の災害対策本部に確認してご案内することになるかと思えます。

マニュアルの本編の方に戻りまして、10ページの真ん中あたり、「2 ライフライン・通信手段の確認」という部分です。こちらも、基本的に行うのは施設管理者、場合によっては市の職員ということになると思えます。電気、水道、トイレが使えるかどうか、電話、インターネット、防災無線、そういった通信手段が使えるかどうか、これを確認いたしまして、そのあと11ページになりますが、上にあるとおり、その時点での状況をまずいったん区の災害対策本部に報告するというようになります。

つづきまして、「4 避難スペースの設定」になります。そこに例として図も書いてありますけれども、避難者の方の生活スペースというのは原則として体育館になります。避難者の一人あたりに与えられる面積は、おおむね2平方メートルを想定しています。なぜ2平方メートルかというと、概ね大人の方が横になって寝られるスペースが大体そのくらい、畳一枚くらいと想定しております。通路ですが、車いすを使って移動する方も想定されますので、車いすが通過できるように通路は80cmくらい確保していただくようお願いしたいと思っております。

つづきまして「5 避難者の受付と生活班の編成」です。11ページでは、「避難者名簿（様式5）」と書いてありますが、これは間違いで、（様式4）の間違いでして、大変申し訳ございませんが訂正をお願いいたします。34ページを見ていただきたいと思えます。いま開いていただいた34ページの「避難者名簿（様式4）」を作っていくことになります。災害発生から間もない状況の中で迅速に正確な名簿を作るということは、かなり困難を伴うことになるかと思えますが、避難生活を送っていくうえで、この避難者名簿は非常に重要な情報になってまいりますので、できる限り正確に名簿の記載を避難者にはお願いすることになります。また名簿の作成と並行しまして、改めて生活スペースの場所割を行うことになりますが、この際に生活スペースは同じ町内会や自治会の方、普段見慣れている方々が近くに集まるように配慮することが大切だと言われております。災害時に要援護者、先ほど申し上げました高齢者の方、障がいを持っていらっしゃる方、こういった方がいらっしゃる場合には、例えば障がい者用トイレの近くに、そういった方を割り振るといったような配慮も必要となってくるかと思えます。

次に12ページに移らせていただきます。「(2)生活班の編成」と書かれており

ますが、生活班と申しますのは、避難所で団体生活を送るための単位として設けるものでして、なるべく普段の町内会自治会をベースとして編成されることが望ましいと言われております。そういった生活班を編成するときには、今日お集まりの皆様のご指導をいただきながら編成することが望ましいと思っております。

ここまで来ますと、避難所がいったん開設できたという状況になりまして、市職員又は施設管理者は避難所の外に「〇〇避難所」というような表示を付けまして、「区の災害対策本部に避難所を開設しました」ということを改めて報告することになります。

合わせて、けが人ですとか病人、高齢者、障がい者といった要援護者への対応、寝袋や毛布といった当面の生活に必要なものの配布、こういったことも、この時点できちっとやらなければいけませんので、避難されて来た皆様方にも適宜協力いただきたいと思いますと思っております。

このページの一番下のところに「9 冬期間における寒さ対策」というようにございますけれども大地震により電力やガスが停止した場合、完全復旧までかかる日数というのは、先ほどの危機管理対策室からの説明にもありましたが、電力の場合は7日で完全復旧できる一方、都市ガスは77日間を要するというようになっております。先ほどの説明の繰り返しになりますが、電力が復旧すれば、だいたい暖房は使えるようになるというのが基本ですけれども、電力が復旧するまでは、施設に移動式灯油ストーブなどがある場合はそれを活用して暖を取るなどの工夫していただければと思います。

第4章 避難所開設後の運営

続きまして、13ページです。「第4章 避難所開設後の運営」ということで、こちらがマニュアル本編の最後の章になります。災害直後の混乱が落ち着いた時期で、本格的な避難所運営に移行するという、その中身をここで説明してまいります。

東日本大震災の経験からも言われていることですが、避難所運営には男女双方の視点に配慮することが重要ということになっております。ですから、女性が運営に積極的に関わるよう働きかけをお願いしたいと思っておりますが、先ほど、この説明の前に、昨年のお全体会の際に出てきた意見をまとめたものの報告がありましたが、その中には、地域の方に女性のリーダーを入れるというご意見もありましたので、それをぜひ進めていただければと思います。

13ページには、大きな図がございます。ちょっと細かいですが、組織のイメージ図が載っております。この避難所のケースでいいますと、上から順番にA生活班、B生活班と続き、E生活班まで5つの生活班があるという想定になっておりまして、それぞれの生活班ごとに左から順番に班長、副班長、それから総務、名簿など活動グループと呼ばれるいろいろな役回りの人が並んでおります。

その活動グループといわれるものは、各生活班を貫く形で、この場合は縦に網掛けになっておりますけれども、活動グループごとの組織というものがあ

という想定になります。その下に矢印が伸びていて、避難所運営委員会と書かれておりますが、この避難所運営委員会というのは、各生活班の班長さん、それから各活動グループの中で選ばれたリーダーなどで構成されるもので、イメージとしましては、各生活班というのは、皆様の地域でいえば単位町内会のようなものかと思えます。一方、避難所運営委員会というのは、連合町内会のようなものといったように理解していただければわかりやすいのかと思っております。

14ページに移らせていただきます。避難所運営委員会の構成メンバーにつきましては、今、だいたいざっと説明したとおりになります。そこに避難所運営委員会のメンバーとして①から⑤までありますが、立ち上げ初期は、市の職員が入っていたり、自主運営期に移りますと、ボランティア団体なども入ってくるのが想定されます。この運営委員会の役割といたしましては、区の災害対策本部といろいろな連絡調整事項がありますので、それについて協議するのですとか、避難所の中でおこる様々な課題や問題の対処を検討するといったような役回りになってくるかと思えます。

生活班については、大体ご説明しましたので、飛ばしまして、15ページに移らせていただきます。活動グループといいますのは、避難所で行ういろいろな作業を種類別に分担して行うものであります。各生活班から選ばれたメンバーで構成するというので、グループごとにリーダーと副リーダーを決めて、リーダーは先ほども申し上げた通り運営委員会に参加するということとなります。ただ、避難所を開設した当初は、おそらく市の職員がおりますので、市の職員が暫定的にリーダーをやるのがスムーズに行くのではないかと考えております。その後段階的にリーダーを避難者に引き継いでいくということがよろしいのではないかと考えております。

なお、このマニュアルでは8つの活動グループを例示しております。ただし、これは避難所の規模ですとか人数に応じて数や編成の仕方の調整が必要になっていくのではないかと考えております。その下に活動グループの一覧ということで、上から順番に、「総務グループ」、「名簿グループ」、「情報グループ」、「食料・物資グループ」、「施設管理グループ」、「救護グループ」、「衛生グループ」、最後に「ボランティア統括グループ」ということで8つ考えられるグループを例示しております。それぞれ、どんな役割を果たすのかということがその右側にまとめられておまして、16ページ以降はまた、それをそれぞれグループごとにどんなことをするのかというのが、細かく説明されております。そのグループごとに使う様式、総務グループであれば例えば、16ページの区の災害対策本部に報告する様式として「様式6」ですとか、運営委員会の事務局として記録する「様式7」ですとか、いろんな様式が一つの例としてありますが、それは様式集の中にすべて入っておりますので、これを応用して使っていくことになるのかと思っております。

このグループのそれぞれの役回りを細かく逐一説明していきますと、お時間もかかりますので、ポイントだけをつまんでご説明していきたいと思えます。

16ページの総務グループについてですが、総務という名前のとおり町内会

の総務と同じような役割になるかと思いますが、例えば、一番大きいのは区の災害対策本部との連絡調整の窓口になるということですか、あとは避難所のレイアウトに関する事、災害時要援護者をどうするか、特別な配慮が必要な方にスペースをどう割り当てるのか、そういったことを決めることになるのが総務グループの役割かと思っております。それから意外と必要になろうと思われるのが、④にあります取材対応、マスコミ対応になります。避難所にはいろいろなマスコミが取材を申し込みに来る可能性がありますので、そういった時の対応、プライバシーの問題に配慮して取材をさせるとか、大きな方針は運営委員会で担うことになるかと思いますが、実務を担うのは、総務グループになってくるかと思います。

それから17ページの名簿グループになります。名簿に関しては、先ほど様式でお見せしたとおり結構細かな情報を管理しなければいけないこととなります。先ほど見ていただいた名簿というのは、実際に避難所に避難してきた方の名簿ですが、最初のほうにご説明しましたとおり、避難所には実際避難所で生活する方以外に、例えば食料を配給するとかそういったことも収容避難所のほうで行う必要がございますので、在宅の被災者の方の名簿というのを作る必要が、場合によっては出てまいります。要するに、在宅の被災者のどなたに食料をお渡ししなければいけないのかということ进行管理するための名簿というのが、「様式5」ということで別に設けられております。名簿というのは刻一刻と変わっていくものだと思います。最初は避難所の体育館で生活していたけれども親戚のところに移ることになったですとか、あとから遅れて避難所に来る方もいるかと思いますが、そういった名簿の追加ですとか削除といったことが必要になりますし、細かく感じられるかもしれませんが、外泊者が居た場合は、誰が外泊しているのかを管理するといったことも必要になってくるかと思えます。あと外部からの安否確認といった問い合わせがあった時にも、この名簿を使って、居る、居ないといったことのお答えをしていただくことになるかと思えます。結局名簿を管理している関係で、18ページにありますように、例えば郵便物や宅配物の取次といったことも、名簿グループの仕事になってくるかと思えます。

19ページの情報グループです。情報グループにつきましては、情報を集めて発信する、それからライブに発信するだけではなく、避難所の中にきちんと情報が伝わるように配慮するというようなことが役回りになるかと思えます。情報を発信する時には、基本的には掲示板を使うことが良いと言われております。たとえば、掲示板によらず拡声器なんかを使って音で伝達する場合にも、中には耳が不自由な方が居るかもしれないといったことを常に念頭に置いて、情報が届かない人がなるべく出ないように、あとは、あまり考えにくいかもしれませんが、たとえば観光客の方で、外国人の方が避難者の中に混ざっているようなケースがもしあった場合は、難しいですけれども、身振り手振りを使って情報を伝えるなど、そういった工夫も必要になってくるかと思えます。

20ページの食料物資グループですけれども、このグループも名前のおり食料物資を調達して、それを受け入れ、管理、配給するということが役回りに

なります。先ほど危機管理対策室からの説明にもございましたとおり、札幌市の備蓄食料はアレルギー対応のものがきちんと用意されておりますので、避難者の方に食物アレルギーの方がいる場合には、そのことも捕捉しておいて、それに対応した食料を調達するという配慮が必要になります。それから20ページの一番下にございますけれども、例えば女性用の物資につきましては女性が配給を行うといった細かな配慮も、避難生活の中では必要になってまいりますので、そういった意味でも、女性の方が避難所運営に積極的に参画する必要があるといったことをご理解いただきたいと思います。

21ページに移ります。施設管理グループです。施設管理グループの基本的な役割としまして、例えば地震災害であれば余震によって2次被害が起こることも考えられますので、そういったことなるべく起きないように避難所施設の安全確認を日々行うですとか、治安が悪化している可能性もありますので、防火、防犯といった見回りをする、場合によっては交代で当直を行う、そういった役回りがこの施設管理グループになるかと思えます。

22ページに移りまして、救護グループです。救護グループにつきましては、これは施設管理者との協議も必要となってまいりますけれども、急病人などに対応するために例えば保健室などを活用して救護室を開設して最低限の手当を行う、あるいは、避難所の中では対応しきれないということが明らかになった場合は、区の保健センターに連絡を取って、そちらの応急救護所ですとか、あるいは近隣の医療機関に応援を要請するといった役回りを担っていただくこととなります。それから災害時要援護者という言葉の時々つかっておりますけれども、とても小中学校の体育館で生活するのは無理だというような要援護者の方がいた場合には、福祉施設などの福祉避難場所というものがございますので、そちらのほうに収容できないかということをご区の方の方に要請していただいて、そちらに移送するという必要になってまいります。福祉避難場所についてですが、最近、報道等で耳にする機会も多いかと思えますが、札幌市の場合でいいますと、平成23年の7月に、3つの団体と協定を結びまして、大きな災害が起きて一般の避難所で生活できない人が発生したときには、そういった人を受け入れていただくという協定を結んでおります。具体的には、高齢者を受け入れていただく老人ホームのような施設を83カ所、知的障害の方を受け入れる施設として、66カ所、身体障害の方に関しては13カ所、ということで、市内で162カ所と、個々に協定と結んでいるのではなく、それぞれの施設を束ねる団体と協定を結んでおります。

今、162と申し上げましたけれども、162施設がすべて福祉避難場所となるというわけではなく、実際に災害が起きた際に、その施設の被害状況はどうか、何人受け入れられる態勢が整っているかということをご区の方で確認したうえで、受け入れ可能な部分があれば指定をして、必要に応じてそちらの方の方に移送する、そういう事後指定というような考え方で作っております。

それからマニュアルの22ページの下の方に「遺体の安置」という言葉が出ておりますが、原則として避難所には、遺体は安置しないということになっておりますが、避難されている方が急にお亡くなりになったというようなことも

あり得ますので、そういった場合には、施設管理者と協議したうえで応急的にスペースを確保して、生活スペースとちょっと離れた場所に一時的に安置するといったことも、救護グループの役回りになってくるかと思えます。

23ページの衛生グループです。生活水の確保、ごみの管理、トイレに関することなどが書いてありますけども、書いてありますのは、どちらかという一般的なことですので、ここでは「⑤ペットに関すること」について説明をしておきたいと思えます。ペットに関しましては、居室内にペットを持ち込むことは禁止ということをお願いしたいと思います。敷地内の屋外スペースを設けて、そのスペースの中で飼育していただく、ただし、介助犬、盲導犬などにつきましては、一般のペットとは異なりますので、居室に入れることも考えなければいけないと思えます。とは言いながらも、そこに書いてあります通り、避難所の中には、動物の毛などでアレルギーを起こす方も居る可能性がありますので、避難所の中に入れるにしても、そういった方のために特別に別の生活スペースを設けるなど、そういった配慮は臨機応変にしなければならないと思えます。

最後に25ページ、ボランティア統括グループです。ボランティアの方というのは、当然こういった状況では大変な力を発揮していただける存在ではあるんですが、ボランティアが何をやらいいのかというのを、何も決めない中でこられても逆に困ることになるので、ボランティアにどのような協力を求めるのかというのは、基本的に避難所運営委員会の方で決めて、必要なボランティアのルールをきちんと決めて受け入れるという形をとることになると思えます。25ページの真ん中らへんに、「②ボランティアの受け入れ」という項目があります。ボランティアがもし直接避難所に来てしまった場合には、いったん市や区に災害ボランティアセンターというのが設けられることになっておりますので、そこで、受付、登録を行っていただくように依頼していただきたいと思えます。

隣の26ページに災害ボランティアセンターと各避難所の関係イメージとあります。基本的に避難所で活動していただくボランティアの方は、市や区の災害ボランティアセンターできちんと登録を受けて、各避難所の要請に基づいて、派遣されるという流れを想定しております。ちなみに災害ボランティアセンターは、26ページの下の方に書いてありますが、市の災害ボランティアセンターとしては札幌市社会福祉総合センター、区の災害ボランティアセンターは区社会福祉協議会の方に設置される予定ですので、ボランティアの派遣を要請したいということになった場合は、そちらに連絡し、必要に応じて派遣を求めるといったこととなります。

それでは、予定より若干早いですが、私からの説明は以上にさせていただきますと思えます。今、お手元にお配りしましたマニュアルにつきましては、近日中に札幌市のホームページにも掲載させていただきますので、必要に応じてそちらからプリントアウトすることも可能になります。今日ご参加いただいた皆様には、こういったマニュアルがあるといったことを、地域の方々にお伝えいただければと思えます。中身を細かく説明していただくというよりは、こう

いったマニュアルがあるということをお伝えいただくのが、第一なのかなと思っております。不幸にも避難所が開設されて、そちらの方に行かれるようなことがあった場合には、できる限り率先して市の職員や施設管理者の方々と協力連携していただければと思っております。マニュアルにつきましては、いったん今年3月にこのような形でまとめましたけれども、今後も必要に応じて改善を加えていきたいというように思っておりますので、地域の皆様といろいろご議論いただく中で、「ここをもっとこうしたらいいのではないか。」というようなご意見が出てまいりましたら、札幌市の方へご連絡いただければと思っております。

本日はありがとうございました。

○永野座長

ありがとうございました。ただ今ご説明いただきました避難場所運営マニュアルにつきまして、ご質問、ご意見等ありましたら、お願いいたします。

○篠路連合町内会 伊藤副会長

篠路連合町内会の伊藤と申します。二、三質問したいと思います。一つは、「(様式4) 避難者名簿」の関係です。この関係は、あらかじめ基幹避難所には、市の方で事前配置してくれるのか、お聞きしたいと思います。2点目ですが、いったん大規模災害がおきますと、基幹避難所に地域住民が一斉に集まってくることになるかと思えます。その場合に、市の職員や学校職員が夜間休日であれば居ないわけで、冬の厳寒期であれば、即座に屋内に入らなければならないわけです。それが、合鍵もないような状況であれば、どこかを破壊して中に入らなければならないと思えますが、そのような対応でいいのかお聞きしたいと思います。3点目としまして、私どもの町内会にも、太平小学校がありますが、ここは8つの単位町内会の避難場所になっております。児童数は450名くらいですが、地域住民は8,000名くらいいるかと思えます。とてもではないが、体育館に1000名も収容できないと思えます。これらについて、どうお考えなのか、教えていただきたいと思えます。

○伊藤係長

まず最初のご質問、「(様式4) 避難者名簿」の関係についてお答えいたします。様式4に限らず、避難場所運営マニュアルとその様式集、それからそれ以外にも、実際に避難所を開設した際に掲示しなければいけないと考えられる掲示物といったものは、すべての小中学校に常備しております。おそらくそれは、防災無線機のすぐそばなど、そういったところにいつでも使えるような形でございます。ただ、使う時にはコピーをたくさんしなければいけないという問題はございますが、もの自体は必ずすべての避難所に備えております。

○堂坂係長

2点目、3点目の質問につきましては、私からお答えいたします。

まず、夜間休日の参集職員につきましては、近くに住んでいる者を参集職員として設定しており、それほど遠くから来るわけではないので、基本的には短い時間での到着が可能かと考えております。それから、その職員が来ても学校の管理者が居ないと鍵が無いということで、まず、一義的には参集職員が指定箇所の窓を割って入るのが原則でございます。それから、こういったことは無いようにしたいのですが、参集職員も来ないといった場合は、緊急避難的に、集まった地域住民の方が、窓を割って入るということもやむを得ないとは思いますが、まずは、こういった段階を追って考えていただきたいと思えます。

次に、避難場所のキャパシティの問題ですが、先ほども申しあげましたが、札幌市の人口は百数十万人いるわけですが、最大の規模でも全市で11万7000人の避難者と想定しております。ですから、地域住民全員が入れる避難所というのは物理的に不可能でして、避難想定ということで考えていただきたいと思えます。避難者の想定ということでは、先ほどの基本計画のところで説明いたしましたように、キャパシティとしては期間避難所だけでも十分足りると考えております。万が一、小中学校の基幹避難場所だけでは足りないということであれば、地域避難所ということで町内会館などに避難するというような想定でございます。

○永野座長

他には何かございますでしょうか。

無いようでございますので、避難場所運営マニュアルにつきましては、以上で終わりたいと思えます。伊藤係長、ありがとうございました。

以上で予定されている講義は終了いたしました。皆様のご協力をいただきまして、無事終了することができました。ありがとうございました。