

■札幌市避難場所基本計画の見直しについて（概要）

●基本計画とは

札幌市避難場所基本計画（以下「基本計画」という。）は、平成23年3月に発生した東日本大震災を教訓として平成25年3月に策定されたものであり、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及び避難所（以下「避難場所等」という。）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るものである。

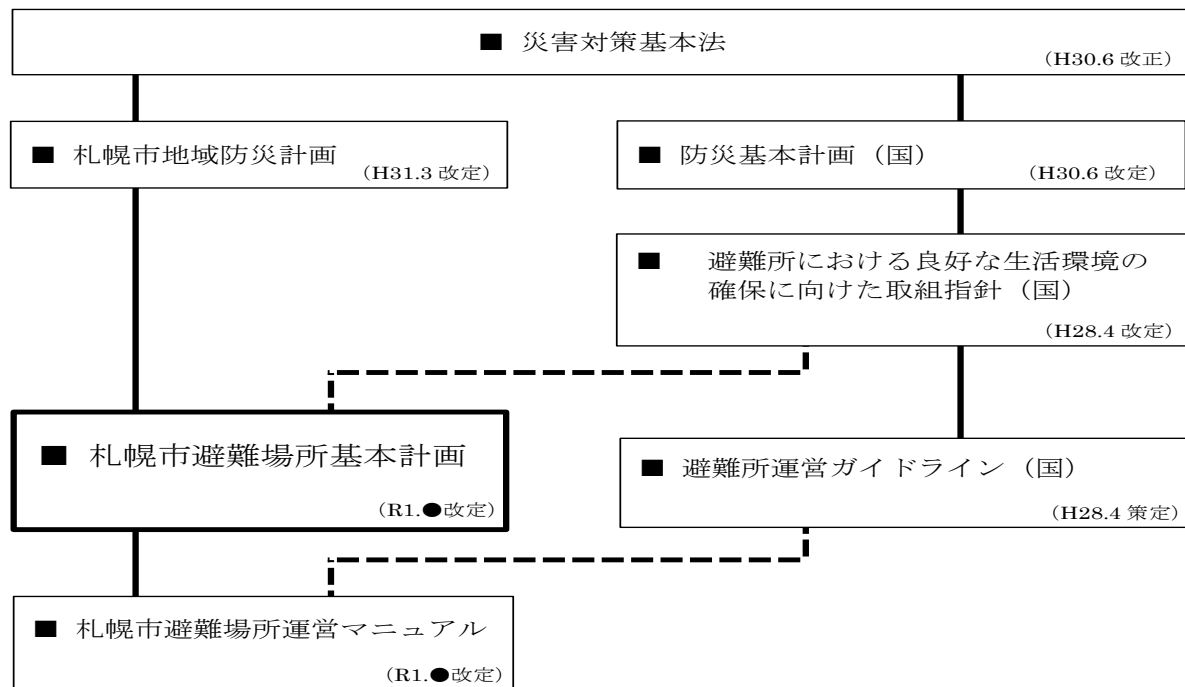
●計画見直しの必要性

基本計画策定後も、日本国内においては、平成28年4月の熊本地震や平成30年7月の西日本豪雨など大きな災害が発生し、各地で避難場所が開設・運営される中、様々な課題が露見し大きな社会問題となってきた。国においても、避難所における生活環境の整備や避難所以外の場所に滞在する被災者への配慮を目的に法改正等が行われており、それを踏まえ本計画の見直しを行う必要が生じている。

さらに、北海道胆振東部地震の対応検証において避難場所等における多くの課題が明らかとなっており、改善に向けた取り組みが求められている。

見直しのポイント	
（国）法令や指針に基づく対応	<ul style="list-style-type: none"> 要配慮者の利用等も考慮した食糧、生活用品の備蓄 高齢者・障がい者、妊産婦、乳幼児・小児、外国人、女性等に対する支援 避難所以外の場所に滞在する被災者に対する生活関連物資等の支援
過去の災害や北海道胆振東部地震に基づく対応	<ul style="list-style-type: none"> 大規模停電に備えた情報通信体制、照明の確保や厳冬期に備えた寒さ対策の充実 輸送体制の混乱による流通備蓄の配送遅延や拠点倉庫からの移送遅延に対する対応 良好な避難所運営を行うために不足している物資の充実 避難所の円滑な集約・閉鎖に向けた手順の整理 ペット同行避難者の対応や外国人への情報提供

●計画の位置づけ（本書P2～3）



●計画見直しの基本的な考え方

項目	現行	見直しの背景	基本的な考え方
被害想定	第3次地震被害想定（地域防災計画）	-	変更なし
最大想定避難者	110,700人（地域防災計画）	-	変更なし
停電率	17.8%（初日）（地域防災計画）	胆振東部地震の大規模停電を踏まえ見直し	<ul style="list-style-type: none"> 大規模停電を踏まえた対応 17.8%（初日）
備蓄物資等の見直し	初期（発災後24時間）に必要な不可欠となる物資を整備（公的備蓄）	避難所に物資が到達するまで、熊本地震で2日、胆振東部地震で約40時間要した	流通備蓄が避難所に到達するまで（ 発災後48時間程度を想定 ）に必要な不可欠となる物資を整備
	食糧のみ避難所以外の場所に滞在する被災者分を整備	過去の災害の教訓や国の取組指針を踏まえ見直し	食糧のほか 紙おむつや生理用品等の生活必需品を避難所以外の場所に滞在する被災者分も整備
	25品目を整備	胆振東部地震時の避難者の声、他都市の状況、国の指針を踏まえ見直し	粥、レトルト食品、カセットコンロ、LEDランタン・投光器、衛生用品など品目の充実（ 25品目→35品目程度に増強 ）
	寒さ対策として、高規格寝袋、毛布、移動式灯油ストーブを備蓄	過去の災害の教訓や地域特性を踏まえ見直し	<ul style="list-style-type: none"> 要介護高齢者及び妊産婦などに配布する箱型ダンボールベッド等を備蓄 移動式灯油ストーブを増強
配置	停電対策として、可搬型発電機を備蓄（初日の停電率を基に拠点倉庫に16台整備）	胆振東部地震の大規模停電を踏まえ見直し	<ul style="list-style-type: none"> 可搬型発電機を全ての基幹避難所に整備
	初期に必要な不可欠となる物資を全ての基幹避難所に配置	-	変更なし
要配慮者等への対策の充実	配慮の対象は区分していない	過去の災害の教訓や国の取組指針を踏まえ見直し	要介護高齢者、障がい者、外国人、妊産婦等の要配慮者、小児、女性、ペット同行避難者等に区分し配慮
	要配慮者スペースを提供		スペースの拡充（福祉避難スペース、エリア分け等） 及び備蓄物資の整備により実施
生活環境の充実	寒さ対策	1階の部屋で暖をとることができる体制（採暖室）	避難スペース（体育館）での生活が困難であるため、状況に応じて居室（教室等）を利用（休校時）
	通信情報対策	既設のテレビを活用	要配慮者に対しては、日本語の能力や障がいの特性等を考慮した多様な手段による情報提供
	健康衛生対策	注意喚起等の対応を行うとともに感染症り患者を独立したスペースに隔離	保健師等による健康調査や健康相談及び医療提供体制の整備に努める

札幌市避難場所基本計画の見直しについて（詳細）

●備蓄物資等の見直し

【凡例】 法：法、指針等 教：過去の教訓 地：地域特性

	現 行	見直し後（本書P13~15）	法	教	地
整備の考え方	<ul style="list-style-type: none"> ・初期に必要な不可欠となる物資を整備 ・食糧は、避難者（最大食糧需要量：133,300人）の分を考慮し備蓄 	<ul style="list-style-type: none"> ・流通備蓄が指定避難所（基幹）に到達するまでに必要な不可欠となる備蓄物資を整備 ・生活必需品の食糧、紙おむつ、生理用品等については、避難所以外の場所に滞在する被災者の分も整備 	○	○	
寒さ対策	<ul style="list-style-type: none"> ・高規格寝袋・毛布等、直接身体を保温する対策が基本 ・採暖用として移動式灯油ストーブを避難所1か所あたり2台備蓄 	<ul style="list-style-type: none"> ・協定により箱型ダンボールベッドを調達できる体制を整備 ・要介護高齢者及び妊産婦などへの寒さ対策として、箱型ダンボールベッド等を備蓄 ・採暖室及び福祉避難スペース配置用として、移動式灯油ストーブを備蓄 	○	○	○
食糧対策	<ul style="list-style-type: none"> ・避難者（最大食糧需要量）に対して、1人あたり3食分（1日分）備蓄 ・アルファ化米とクラッカーの2品目 ・乳児用に粉ミルク（アレルギー対応用含む）、哺乳瓶等を備蓄 ・調理器具としてLPガスコンロを備蓄 	<ul style="list-style-type: none"> ・避難者（最大食糧需要量）に対して、1人あたり48時間分を目途に備蓄 ・高齢者や離乳期の乳幼児用として粥、発災直後に湯・水がなくても食することが可能なレトルト食品等を備蓄 ・ハラル認証品の導入についても考慮 ・温かい食事を提供するため、LPガスコンロ及びカセット式ガスコンロを備蓄 	○	○	○
トイレ対策	<ul style="list-style-type: none"> ・簡易便座・排便収納袋・し尿処理剤紙、おむつを備蓄 ・学校の大規模改修・改築と併せて車いす対応トイレの設置を進める ・車いす対応トイレが無い学校については、身障者用便座を備蓄 	<ul style="list-style-type: none"> ・紙おむつのMサイズを備蓄 ・学校の改築やリニューアル改修等により、多目的トイレの整備を進める ・オストメイトのストーマ装具は、企業等との協定による調達を検討 	○	○	○
照明・停電対策	<ul style="list-style-type: none"> ・LEDランタン、ろうそくランタン、ラジオ付き手廻しライトを備蓄 ・可搬型発電機（16台）に併せて投光器（40台）を備蓄 ・協定により発電機の手配を要請 	<ul style="list-style-type: none"> ・ろうそくランタンをLEDランタンに更新、LED投光器の備蓄 ・大規模停電時における避難所の照明器具や携帯電話・スマートフォンなど情報通信機器等の電源確保、学校に必要な機能の確保のため、全ての指定避難所（基幹）に可搬型発電機を備蓄 ・ソーラーパネルを設置している市立小中学校については、災害時有効に活用 	○	○	○
衛生対策		<ul style="list-style-type: none"> ・消毒剤、マスク、プラスチック手袋、生理用品（夜用）、口腔ケア用品等の衛生用品を備蓄 	○	○	○

●要配慮者等への対策の充実

	現行	見直し後（本書P16~17）	法	教	地
配慮の基本的な考え方	<ul style="list-style-type: none"> ・校舎1階を災害時要援護者用として優先的に提供。個室を確保できない場合は、間仕切りで分けるなどの対応 ・避難の状況を見極めながら施設管理者と協議して使用 	<ul style="list-style-type: none"> ・スペースの提供（福祉避難スペース、エリア分け等）及び備蓄物資の整備により行い、対応が困難な場合は、医療機関や要配慮者二次避難所（福祉避難場所）に移送 ・要介護高齢者、障がい者、外国人、妊産婦等の要配慮者、小児、女性、ペット同行避難者等に区分し配慮 ・当該スペースの提供にあたっては、施設の本来機能の回復（学校教育活動の再開等）を妨げるものとならないよう留意 	○	○	
要介護高齢者、障がい者等への対応		<ul style="list-style-type: none"> ・滞在スペースでの生活が困難な者には、福祉避難スペースを提供。備蓄並びに協定により調達したダンボールベッド等を配布 	○	○	
外国人への対応		<ul style="list-style-type: none"> ・外国大使館等からの母国語情報を伝達するスペースや宗教信仰上必要なスペースなど、目的・機能を持たせたスペースを状況に応じて確保。外国語によるコミュニケーション支援（通訳の派遣等）の体制整備を進める 	○	○	
小児への対応		<ul style="list-style-type: none"> ・状況に応じて気兼ねなく遊ぶことのできるキッズスペースを提供 		○	
女性への対応		<ul style="list-style-type: none"> ・避難スペース内で女性専用のエリアを確保するとともに、状況に応じて協定により調達したテントや間仕切りを提供することでプライバシーの確保やストレスを軽減 		○	
性的マイノリティへの対応		<ul style="list-style-type: none"> ・ニーズを把握し状況に応じて必要な配慮を行うことでプライバシーの確保やストレスの軽減 		○	
ペット同行避難者への対応		<ul style="list-style-type: none"> ・可能な限り屋内または屋根のある場所に飼養スペースを確保。トラブルを最小化するためのルールをあらかじめ取り決め ・状況に応じてペット用の防災テントや折り畳み式のケージの提供や、協定によりペットフード等を調達 		○	○
避難所以外の場所に滞在する被災者への対応		<ul style="list-style-type: none"> ・状況に応じて食糧等の備蓄物資を配給するとともに、保健師等による健康調査や健康相談及び医療提供体制の整備など健康管理に努める ・車中泊のリスクについて、注意喚起文の配布によりお知らせを行い、避難所への移動を促す ・地域や関係機関、災害ボランティア等の協力を得て、適切な支援が行えるよう体制を整備 	○	○	○

●避難所における生活環境の充実

	現 行	見直し後（本書P18~20）	法	教	地
寒さ対策	<ul style="list-style-type: none"> ・1階の部屋・教室などで暖をとることができる体制とし、移動式灯油ストーブを備蓄 ・都市ガスを熱源とする設備については、復旧まで時間を要する想定であることから、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 	<ul style="list-style-type: none"> ・厳冬期の災害において、大規模な停電等が生じた場合は、避難スペースでの避難生活が困難となることから、状況に応じて居室（教室等）を利用（休校時等が前提） 		○	○
トイレ対策	<ul style="list-style-type: none"> ・備蓄物資の簡易便座、排便収納袋、し尿処理剤で対応 ・その後は、協定による仮設トイレの設置で対応 	<ul style="list-style-type: none"> ・トイレが不衛生になると排泄行為の頻度を減らそうと水分補給を控える者が生じ、体調を崩した事例があることから、避難場所開設時にトイレ機能を優先的に確立するとともに衛生管理に取り組む ・トイレ設置の手順、使用時のルール、または、それらの掲示方法等をあらかじめ決めておく ・女性用トイレの比率を多くすることや障がい者専用のトイレの設置などの配慮 	○	○	
避難者の特性に応じたスペースの確保	<ul style="list-style-type: none"> ・滞在スペースのほか、救護、休憩の機能を有するスペースや更衣、授乳スペースなど避難者の特性に応じたスペース（配慮スペース）を設ける 	<ul style="list-style-type: none"> ・変更なし 			

●避難所における生活環境の充実（つづき）

	現 行	見直し後（P18～20）	法	教	地
通信・情報対策	<ul style="list-style-type: none"> ・NTT東日本による特設公衆電話を使用 ・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し情報収集 ・避難場所に設置されている既設のテレビを活用し情報収集 	<ul style="list-style-type: none"> ・市・区本部と避難所運営職員との通信手段として、防災行政無線や施設のパソコン、FAX等を活用 ・避難者が必要とする情報は、時間経過に伴い変化することから、避難者の必要性に即した情報を提供 ・要配慮者に対しては、日本語の能力や障がいの特性等を考慮した多様な手段による情報提供 	○	○	
健康・衛生対策	<ul style="list-style-type: none"> ・医療・保健分野は、専門家と避難所運営に関わる行政職員等が連携し、正しい知識をもって注意喚起等の対応を行うとともに、感染症り患者を独立したスペースに隔離 	<ul style="list-style-type: none"> ・エコノミークラス症候群、感染症、ストレス関連障害、生活不活発病等の健康課題が起りやすいため、これらを予防し、早期に対応するため、保健師等による健康調査や健康相談及び医療提供体制の整備に努める 	○	○	
施設の耐震化	<ul style="list-style-type: none"> ・発災時に児童・生徒の安全を確保することや避難所として避難者を安全に収容するため、計画的に建物、非構造部材の耐震化を進める。 	<ul style="list-style-type: none"> ・変更なし 			
飲料水対策	<ul style="list-style-type: none"> ・応急給水施設を整備し、発災直後の約90万人分の水を3日分確保 ・小中学校は、耐震化した受水槽を活用して応急給水を補完 	<ul style="list-style-type: none"> ・変更なし 			
防犯対策		<ul style="list-style-type: none"> ・盗難や女性への性犯罪を防止するため、状況に応じて警察による巡回や関係団体等による警備を要請 ・避難者が協力して巡回を行うなど、防犯に努める 	○	○	

●避難場所の開設、閉鎖・集約の考え方の検討

	現 行	見直し後（本書P21～22）
開設の基本的な考え方	<ul style="list-style-type: none"> ・収容避難場所は区長が開設 ・夜間・休日に一定規模以上の地震が発生した場合は、基幹避難所の近傍に住む市職員及び施設管理者が参集して開設 	<p>【指定緊急避難場所 兼 指定避難所（基幹）】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・区災害対策本部長が判断した場合 ・市災害対策本部長から区災害対策本部長へ開設を指示した場合 ・震度6弱以上の地震が発生した場合 <p><開錠について></p> <ul style="list-style-type: none"> ・原則、施設管理者が開錠するが、市職員または住民が先着した場合は、暗証番号キーボックス内の鍵を使用し開錠 ・ただし、住民が先着した場合において、職員による施設の安全確認等が必要な場合は、施設管理者または市職員が到着後に開錠 <p>【指定避難所（地域）】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・災害発生時の被災地域分布、避難者の発生状況、指定避難所（基幹）の被害状況、道路被害状況等を踏まえ、区災害対策本部長と施設管理者が協議し、開設が必要と判断した場合
閉鎖・集約の基本的な考え方		<p>【指定避難所（基幹）】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・施設の本来機能を回復する必要性やライフラインの復旧状況を踏まえ、以下の場合に区災害対策本部長の判断で閉鎖・集約 ・仮設住宅等の住居の支援体制が整うなど、避難者全員の受け入れ先が決まっている場合 →閉鎖 ・避難者の数が減少している場合 →市有施設の指定避難所等に移動・集約 <p>【指定避難所（地域）】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・災害の状況、避難者数、施設の本来機能を回復する必要性などを踏まえ、区災害対策本部長と施設管理者が協議し、避難所を閉鎖（指定避難所（基幹）に集約）

●災害対策基本法改正を踏まえた避難場所の分類の見直し

現 行		見直し後（本書P5）		
<ul style="list-style-type: none"> ・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。限られた人員、資源を活用し効果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区分 		<ul style="list-style-type: none"> ・避難場所を「指定緊急避難場所 兼 指定避難所（基幹）」、「指定避難所（地域）」「一時避難場所」に分類する。最大の避難者数を収容する「指定避難所（基幹）」に限られた人員・資源を集約し、効果的に避難所を運営 		
名称	概要	名称	概要	
一時避難場所	発災して避難が必要な場合、地域で一時（いつとき）集合する場所、または、一時的に退避して身の安全を確保する場所	一時避難場所 【公園やグラウンドなど】	地震発生時に避難が必要な場合、一時（いつとき）退避し身の安全を確保する場所、または、地域で一時集合して安否確認等を行う場所	
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	指定緊急避難場所 兼 指定避難所（基幹） 【市立小中学校、区体育館、大規模な公園など】	指定緊急避難場所は、災害から身を守るため緊急的に避難する施設又は場所。災害の種類ごと（洪水災害、土砂災害、地震災害、大規模な火事）に指定	
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	指定避難所(地域) 【地区会館、高校、寺社など】	<ul style="list-style-type: none"> ・滞在スペースを有する指定緊急避難場所については、災害の危険がなくなるまで一定期間滞在し、又は災害により自宅へ戻れなくなった避難者が一時的に滞在する指定避難所（基幹）を兼ねる。 ・施設については市職員が開設 	
	<table border="1"> <tr> <td>基幹避難所</td> <td>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</td> </tr> <tr> <td>地域避難所</td> <td>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</td> </tr> </table>			基幹避難所
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			
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	災害時要援護者等、収容避難場所での生活に特別な配慮を必要とする人を収容する施設。事前に協定を結び発災後指定	要配慮者二次避難所（福祉避難所）	<ul style="list-style-type: none"> ・指定避難所（基幹）での生活が困難な要配慮者を収容する施設。 ・バリアフリー化や車いすでも使用可能なトイレが配置されているなどの配慮がなされている。 ・事前に協定を結び発災後、被害状況等を確認の上、指定 	