

札幌市避難場所基本計画

札幌市

改定にあたって

札幌市では、平成 23 年 3 月に発生した東日本大震災の教訓を踏まえ、避難所に求められる機能や備えるべき備蓄物資などについて定めた札幌市避難場所基本計画を平成 25 年 3 月に策定し、本計画に基づき、避難所の環境整備を進めてまいりました。

こうした中、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、さらには、同年 9 月の北海道胆振東部地震など大きな災害が発生し、備蓄物資の不足や要配慮者等への対応など、避難所に関する課題が明らかとなり、大きな社会問題となってきました。

また、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災害対策基本法の改正等を行っており、それを踏まえた計画の改定が必要となったところです。

これを受け札幌市では、学識経験者、関係団体及び市民などの幅広い意見を取り入れるため、札幌市避難場所基本計画見直し検討委員会を設置し検討するとともに、パブリックコメントにより市民の皆さまのご意見をいただきながら見直しを進め、この度、本計画を改定いたしました。

今後は、北海道胆振東部地震で得た教訓や経験も踏まえながら、本計画に基づく取組を進め、「命を守る場所、命をつなぐ場所」となる避難所の更なる質の向上に努めてまいります。

最後に、本計画の改定にあたり、これまでの経験や知識を基に活発な議論を展開していただいた委員の皆さまをはじめ、多くの貴重なご意見をお寄せいただいた市民の皆さまに対し、心から感謝を申し上げます。

令和元年（2019 年）9 月

札幌市長 秋元 克広

目 次

第1章 総則

1 計画の目的	1
2 避難所の基本的な考え方	1
3 計画の位置づけ	2
4 避難者数の想定	3
5 避難場所等の整備の推移	3

第2章 避難場所等の分類と指定

1 避難場所等の分類	5
2 指定基準	6
3 指定手続き	10
4 周知方法	11

第3章 応急救援備蓄物資の整備及び配置

1 整備の基本的な考え方	13
2 寒さ対策	13
3 食糧対策	14
4 トイレ対策	14
5 照明・停電対策	14
6 衛生対策	15
7 その他の対策	15
8 配置の基本的な考え方	15

第4章 要配慮者等への対応

1 配慮の基本的な考え方	16
2 要介護高齢者・障がい者・妊産婦・難病患者等への対応	16
3 外国人への対応	16
4 小児への対応	16
5 女性への対応	17
6 性的マイノリティへの対応	17
7 ペット同行避難者への対応	17
8 避難所以外の場所に滞在する被災者への対応	17

第5章 避難所における生活環境の確保

1 寒さ対策	18
2 トイレ対策	18
3 避難者の特性に応じたスペースの確保	18
4 通信・情報対策	18
5 健康・衛生対策	19

6	施設の耐震化	20
7	飲料水対策	20
8	防犯対策	20
第6章 運営方針		
1	開設、閉鎖・集約の基本的な考え方	21
2	運営の基本的な考え方	23

【用語の解説】

本計画における用語の解説は以下のとおり。

用語	解説
避難場所	災害が発生し、又は発生するおそれがある場合にその危険から逃れるための場所
避難所	災害により家に戻れなくなった住民等を一時的に滞在させるための施設
要配慮者	要介護高齢者、障がい者、妊産婦、乳幼児、外国人、難病患者等の防災対策において特に配慮を要する者
Is 値	構造耐震指標。建物の構造的な耐震性能を評価する指標。Is 値が大きいほど耐震性が高い。
避難スペース	各種災害から緊急的に避難するスペース。その地域の浸水深によっては、施設の上階になることなどがある。
滞在スペース	災害により自宅へ戻れなくなった被災者等が滞在するスペース。小中学校等については主に体育館等
福祉避難スペース	滞在スペースで生活することが難しい要配慮者のために提供するスペース
ペット	犬や猫などの小型の哺乳類
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。通常の寝袋に比べて中綿を増量し、肌に触れる部分をフリース素材にすることで接触温感を高めている。
アルファ化米	炊いたり蒸したりした米を、熱風で急速に乾燥させた米で熱湯や冷水を注入することで可食の状態となる。
最大食糧需要量	避難所の避難者に加え、避難所以外の場所に滞在する被災者を含めた食糧需要量の最大値
多言語シート	避難所で必要となる掲示案内などを、多言語で表示するシート
筆談ボード	聴覚障がい者や病気によって声を失った方などとコミュニケーションを取る際に、文字を書いて意思を伝え合うための用具

第1章 総則

1 計画の目的

札幌市避難場所基本計画（以下「計画」という。）は、札幌市地域防災計画に基づき、被災者等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。

2 避難所の基本的な考え方

1 避難所の役割

避難所は、被災者等を受け入れる役割のほか、以下の役割を有する。

- ・ 緊急物資の集積場所
- ・ 情報発信の場所
- ・ 情報を収集する場所
- ・ 避難所以外の場所に滞在する被災者が必要な物資を受け取りに来る場所

2 避難所としての施設のあり方

避難所は、災害により自宅へ戻れなくなった住民等が一時的に滞在する施設であり、以下の者を受け入れの対象としている。

- ・ 自宅が被害を受け、居住の場を失った者
- ・ ライフラインの被害により、自宅での日常生活が著しく困難な者
- ・ 避難指示が発令されるなど、緊急的な避難が必要な者
- ・ 上記のほか、自宅に留まることができなくなった者 など

ただし、避難所に指定している施設は、平常時の本来機能がある。被災者等の受入れは一時的なものであることから、迅速な応急仮設住宅の設置や民間賃貸住宅の借り上げ等を行い、施設本来の機能の早期回復を目指す。

3 自助・共助の取組の重要性

過去の災害の教訓から行政による公助には限界があることが認識されているため、自分自身の命や身の安全を守ること（自助）と地域コミュニティにおける相互の助け合い（共助）の取組が重要である。

避難所においても、公助に加えて、自助・共助の取組により、円滑な運営を展開することが必要である。

自助・共助・公助の取組については、表-1のとおり。

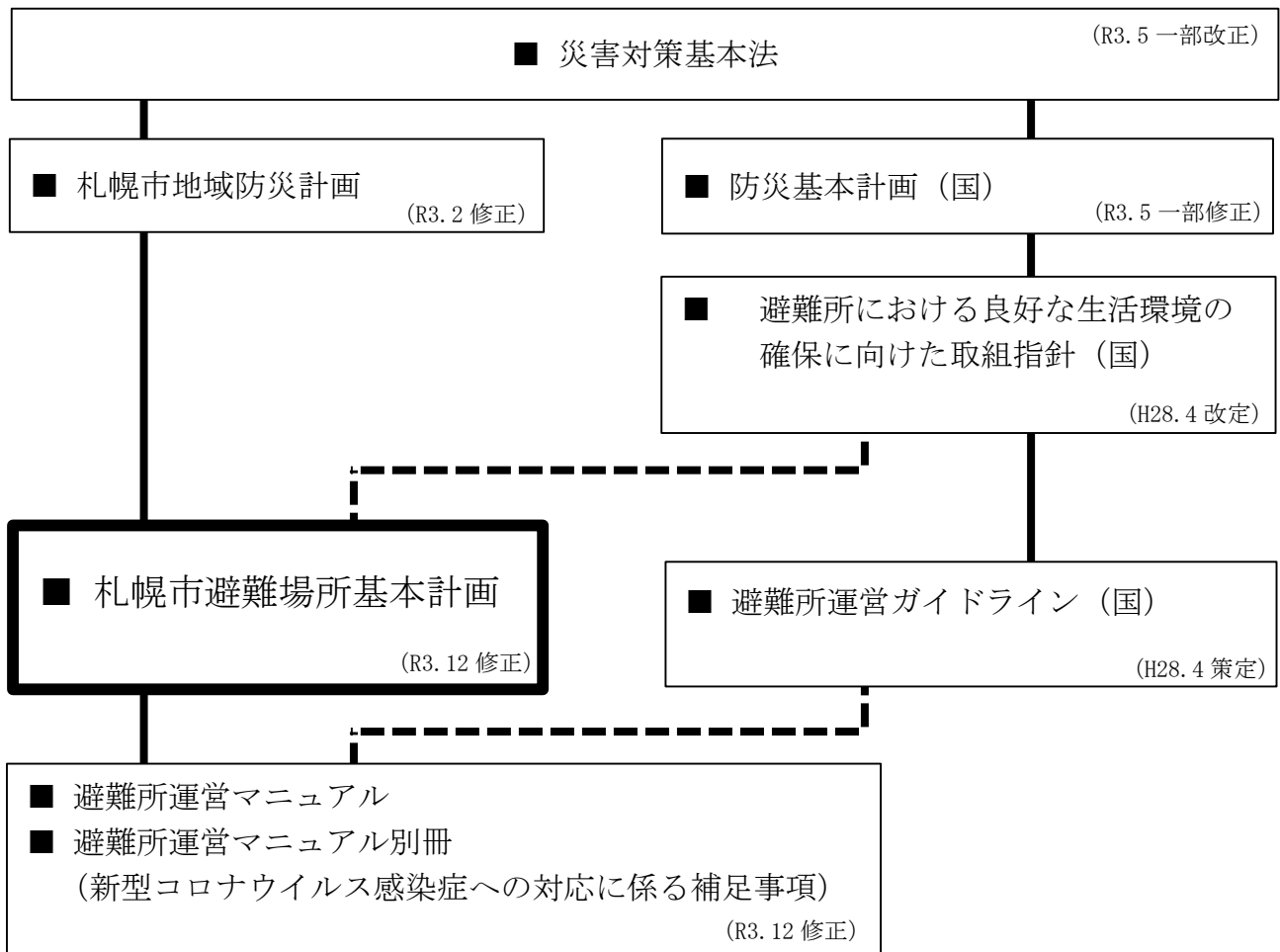
表-1 自助・共助・公助の取組

区分	取組
自助	<ul style="list-style-type: none"> ○日頃から備える。 <ul style="list-style-type: none"> ・自宅の耐震化や家具の転倒防止を行い、被害軽減に努める。 ・食料や水（3日分程度）、簡易調理器などの備蓄を行い、食料不足やライフラインの停止に備える。 ○安全に避難する。 <ul style="list-style-type: none"> ・自宅周辺の避難場所等を事前に把握する。 ・避難時の経路や危険箇所等を事前に把握する。 ・避難する避難場所等や安否確認方法を家族で共有しておく。 ○避難所において必要最低限の自立した生活を行う。 <ul style="list-style-type: none"> ・食料や水をすぐ持ち出せるよう準備し、避難の際に持参する。 ・常用の薬や乳幼児のおむつなどの生活必需品も準備しておく。 ○停電に備える。 <ul style="list-style-type: none"> ・カセットコンロや移動式灯油ストーブなどを備える。 ・ラジオと電池、スマートフォンのモバイルバッテリーなど、情報源と電源を備える。 ・車のガソリンは多めにしておく。
共助	<ul style="list-style-type: none"> ○地域で安全に避難する、地域住民の安否を確認する。 <ul style="list-style-type: none"> ・避難する避難場所等や避難の方法を決めておく。 ・避難時に支援が必要となる者を把握し、避難支援の方法を決めておく。 ・災害時の安否確認方法を決めておく。 ○円滑な避難所運営を行う。 <ul style="list-style-type: none"> ・避難所運営における地域の役割や運営方法を決めておく。 ・地域の事業所との連携や協力について決めておく。 ・避難所運営訓練、避難所施設や資機材の事前確認などを行う。
公助	<ul style="list-style-type: none"> ○円滑な避難所運営や体制の整備を行う。 <ul style="list-style-type: none"> ・食糧、寝袋・毛布などの備蓄物資や防災行政無線の設置などの整備を行う。 ・市職員の派遣体制の整備や地域、施設管理者、市職員の協働による研修を行い、運営体制を整備する。

3 計画の位置づけ

本計画は、「災害対策基本法」や「札幌市地域防災計画」のほか、国（内閣府）が策定した「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」、「避難所運営ガイドライン」の考え方を反映させている。

また、避難所の運営に関する実務的な内容をまとめた「札幌市避難場所運営マニュアル」と整合性・関連性を有している。



4 避難者数の想定

第4次地震被害想定で市内全域における被害の総量が最大となるのは、月寒断層によるもので、発災当日の最大想定避難者を、89,912人と想定している。
本計画は、この想定を前提としている。

5 避難場所等の整備の推移

避難場所等については、昭和38年に初めて指定して以来、段階的に整備を行ってきた。
平成7年の阪神・淡路大震災を契機に、暖房による寒さ対策など、避難所に対する質の向上が指摘されたことから、寒さ対策や高齢者・障がい者対策に重点を置いた札幌市避難場所整備運用計画を平成13年に策定した。
また、平成23年の東日本大震災での教訓を踏まえ、札幌市避難場所整備運用計画を見直し、備蓄物資の配置のあり方などを加えた新たな計画として平成25年に本計画を策定した。
本計画に基づき、避難場所等の整備を進めてきたが、この間、法改正や国の考え方が示され、さらに平成28年熊本地震、平成30年7月豪雨、北海道胆振東部地震において、避難所に関する新たな課題も生じたことから、学識経験者、関係団体、市民等で構成する「札幌市避難場所基本計画見直し検討委員会」での検討、パブリックコメントを経て、本計画の見直しを行った。

避難場所等の整備に係る推移については、表-2のとおり。

表-2 避難場所等の整備の推移

昭和 36 年	国が「災害対策基本法」を公布
昭和 38 年 8 月	「札幌市地域防災計画」を策定。小中学校など避難場所 165 か所を指定 (札幌市の避難場所としての最初の位置付け)
昭和 39 年 6 月	新潟地震
昭和 43 年 5 月	十勝沖地震
昭和 45 年	厚生省が「避難場所設置基準」を公表
昭和 46 年	中央防災会議が「大都市震災対策推進要項」を公表
昭和 50 年 12 月	「札幌市地域防災計画」を修正。避難場所 854 か所を指定 (広域避難場所、一時避難場所、収容避難場所の区分を設定)
昭和 52 年 8 月	有珠山噴火
昭和 53 年 6 月	宮城県沖地震
昭和 58 年 3 月	「札幌市地域防災計画」を修正。「避難場所整備計画」を策定 (避難場所整備の基準を明確化。広域避難場所 48 か所、一時避難場所 1,019 か所、収容避難場所 606 か所、合計 1,673 か所を指定)
平成 7 年 1 月	阪神・淡路大震災 (寒さ対策や暖房など、避難場所に対する質の向上が指摘された)
平成 9 年 3 月	札幌市想定地震被害評価報告書を作成
平成 12 年 3 月	有珠山噴火
平成 12 年 7 月	「避難場所整備計画基本構想」を策定
平成 13 年 6 月	「避難場所整備運用計画」を策定 (寒さ対策や高齢者・障がい者対策に重点)
平成 20 年 9 月	札幌市第 3 次地震被害想定
平成 22 年 9 月	「札幌市地域防災計画」を修正
平成 23 年 3 月	東日本大震災
平成 24 年 6 月	札幌市避難場所基本計画検討委員会を設置
平成 25 年 3 月	「札幌市避難場所基本計画」を策定 (収容避難場所を基幹避難所と地域避難所に区分)
平成 25 年 6 月	国が「災害対策基本法」を改正
平成 25 年 8 月	国が「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」を策定
平成 26 年 7 月	災害対策基本法に基づき、指定緊急避難場所等を指定
平成 28 年 4 月	熊本地震
平成 28 年 4 月	国が「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」を改定
平成 28 年 4 月	国が「避難所運営ガイドライン」を策定
平成 30 年 7 月	平成 30 年 7 月豪雨
平成 30 年 7 月	札幌市避難場所基本計画見直し検討委員会を設置
平成 30 年 9 月	北海道胆振東部地震
令和元年 9 月	「札幌市避難場所基本計画」を改定
令和 3 年 8 月	札幌市第 4 次地震被害想定

第2章 避難場所等の分類と指定

1 避難場所等の分類

避難場所を「指定緊急避難場所」、「指定避難所」、「一時避難場所」に分類する。また、指定避難所は、「基幹避難所」、「地域避難所」に分類し、最大の避難者数を収容する基幹避難所に限られた人員・資源を集約し、効果的に避難所を運営する。

なお、要配慮者を対象とし、「要配慮者二次避難所（福祉避難所）」を発災後に設置する。避難場所等の概要については、表-3のとおり。

表-3 避難場所等の概要

避難場所の種類		概要
指定緊急避難場所 【市立小中学校、区体育館、大規模な公園など】		<ul style="list-style-type: none"> ・災害から身を守るために緊急的に避難する施設又は場所。災害の種類ごとに指定（洪水・土砂・地震・大規模な火事）
指定避難所	基幹避難所 【市立小中学校・区体育館など】	<ul style="list-style-type: none"> ・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施設 ・基幹避難所と指定緊急避難場所は、兼ねて指定することができる。 ・施設については、市職員が開設を行う。
	地域避難所 【地区会館、高校、寺社など】	<ul style="list-style-type: none"> ・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し、基幹避難所を補完する施設 ・状況に応じて開設し、一定期間後は基幹避難所に集約 ・施設については、施設管理者が開設を行う。
一時避難場所 【公園など】		<ul style="list-style-type: none"> ・地震発生時に避難が必要な場合、一時退避し身の安全を確保する場所 ・又は地域で一時集合して安否確認等を行う場所
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、指定する。

2 指定基準

避難場所等の指定基準は以下のとおり。

■指定緊急避難場所の指定基準

災害の種類	指定基準
洪水災害	<ol style="list-style-type: none"> 1 洪水発生時の気象状況（大雨、台風等）に対応するため、室内に滞在できること 2 洪水が切迫した状況において、速やかに、被災者等の受け入れができるよう以下の管理体制を有すること <ol style="list-style-type: none"> (1) 市職員等による開設が可能であること (2) 施設管理者が鍵を管理し、緊急時に開錠が可能であること 3 安全区域（浸水想定区域外、浸水深 0.5m未満の浸水想定区域内、家屋倒壊等氾濫想定区域（河岸浸食）外）に立地していること。ただし、安全区域外（浸水深 0.5m以上の浸水想定区域内）に立地している場合は、以下の構造条件をすべて満たすこと <ol style="list-style-type: none"> (1) 河川はん濫に対して安全な構造であること <ol style="list-style-type: none"> ア コンクリート造であること (2) 浸水想定よりも上に避難上有効なスペースがあること <ol style="list-style-type: none"> ア 浸水深 0.5m 以上 3.0m 未満の場合は 2 階以上 イ 浸水深 3.0m 以上 5.5m 未満の場合は 3 階以上 ウ 浸水深 5.5m 以上の場合は 4 階以上 4 土砂災害における安全区域外（土砂災害警戒区域、土砂災害特別警戒区域（急傾斜地の崩壊及び土石流に限る））に立地又は近接している場合は、土砂災害の指定基準を満たすこと 5 上記 3 及び 4 を満たす場合でも、以下に該当する施設は、避難経路、避難時の留意事項等の条件を付して指定、または指定しないことができる。 <ol style="list-style-type: none"> (1) 当該施設よりも氾濫の恐れがある河川側に避難が必要な居住区域がなく、安全区域外に立地する施設 (2) 危険な区域（土砂災害警戒区域、土砂災害特別警戒区域や氾濫の恐れがある河川横断箇所など）を通らなければ到達できない施設 (3) 家屋倒壊等氾濫想定区域（氾濫流）内に立地する施設
災害の種類	指定基準
土砂災害	<ol style="list-style-type: none"> 1 土砂災害発生時の気象状況（大雨、台風等）に対応するため、室内に滞在できること

災害の種類	指定基準
土砂災害	<p>2 土砂災害が切迫した状況において、速やかに、被災者等の受け入れができるよう以下の管理体制を有すること</p> <p>(1) 市職員等による開設が可能であること</p> <p>(2) 施設管理者が鍵を管理し、緊急時に開錠が可能であること</p> <p>3 安全区域(土砂災害警戒区域外、土砂災害特別警戒区域外、家屋倒壊等氾濫想定区域(河岸浸食)外)に立地していること</p> <p>4 安全区域外(土砂災害警戒区域、土砂災害特別警戒区域)に近接していないこと</p> <p>5 危険な区域(土砂災害警戒区域、土砂災害特別警戒区域や氾濫の恐れがある河川横断箇所など)を通らずに到達できること</p> <p>6 上記3、4及び5を満たさない場合でも、当該施設の他に徒歩可能範囲の2km(半径2,000/1.5≒1,333m)以内に、指定緊急避難場所が存在しない場合は、以下の条件を満たすことにより、指定することができる。</p> <p>(1) 上記3及び4を満たさない施設を指定する場合は、指定する箇所を避難上有効なスペースに限定すること。また、土砂災害特別警戒区域に立地している施設を指定する場合は、土砂災害防止法第23条、建築基準法施行令第80条の3及び国土交通省告示第383号で定められている構造基準も満たすこと</p> <p>(2) 上記5を満たさない施設を指定する場合は、避難経路、避難時の留意事項等の条件を付すこと</p>
災害の種類	指定基準
地震災害	<p>1 地震災害発生時の気象状況(寒さ・積雪等の冬季条件)に対応するため、室内に滞在できること</p> <p>2 地震災害により切迫した状況において、速やかに、被災者等の受け入れができるよう以下の管理体制を有すること</p> <p>(1) 市職員等による開設が可能であること</p> <p>(2) 施設管理者が鍵を管理し、緊急時に開錠が可能であること</p> <p>3 下記のいずれかを満たし、地震に対して安全な構造であること</p> <p>(1) 昭和56年6月1日の建築基準法施行令改正により導入された新耐震基準に適合するもの</p> <p>(2) 耐震診断の結果、地震に対して安全な構造(Is値0.6以上等)であると判断できるもの</p> <p>(3) 耐震改修により地震に対して安全な構造(Is値0.6以上等)であると判断できるもの</p>

災害の種類	指定基準
地震災害	<p>4 周辺に、地震発生時に人の生命・身体に危険を及ぼすおそれのある下記の施設や構造物がないこと</p> <p>(1) 高圧ガス保安法に規定される製造者、貯蔵所、特定高圧ガス消費者のうち、一般高圧ガス保安規則第6条第1項第2号、第42号ハ、第55条第1項第2号、液化石油ガス保安規則第6条第1項第2号、第3号、第35号ハ又は第53条第1項第2号に掲げる基準のうちいずれかに該当する施設</p> <p>(2) 消防法第10条第1項に規定される危険物製造所等のうち、危険物の規制に関する政令第9条第1項に掲げる基準に該当する施設</p> <p>(3) 当該施設より高層で、昭和56年6月1日の建築基準法施行令改正により導入された新耐震基準に適合していない施設</p> <p>5 土砂災害における安全区域外（土砂災害警戒区域、土砂災害特別警戒区域（急傾斜地の崩壊及び地すべりに限る））に立地又は近接している場合は、土砂災害の指定基準を満たすこと</p>
災害の種類	指定基準
大規模な火事	<p>1 門扉等の開錠が不要、若しくは緊急時に市職員、管理者等による入口の門扉等の開錠が可能な公園等のスペースであること</p> <p>2 下記のいずれかを満たし、屋外に火災延焼から安全を確保できるスペースがあること</p> <p>(1) 面積が10ha以上のもの</p> <p>(2) 面積が10ha未満の公共空地で、当該公共空地に隣接し、又は近接して一体的に避難地としての機能を有する公共施設等の土地との合計面積が10ha以上となるもの</p> <p>(3) 上記以外のものは、避難地の安全性を検討し、避難有効面積が確保できるもの</p>

※指定緊急避難場所の指定は、各種災害に対して徒歩避難可能範囲内（2.0km以内）に存在するよう指定

■ 基幹避難所の指定基準

指定基準
<p>1 市立小中学校</p> <p>2 各区体育館</p> <p>3 上記1及び2が歩行距離で2.0km以内でない場合で次の条件を考慮し市長が必要と認めるもの</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 同一の室内空間で700㎡以上を有していること ・ 15㎡以上の備蓄スペースが確保されていること ・ 要配慮者のための独立したスペース及び設備を有すること

指定基準

- ・給食設備を有していること
- ・玄関スロープと多目的トイレ等が整備されていること
- ・応急給水によらずに飲料水が確保されていること
- ・昭和56年6月1日の建築基準法施行令改正後に設計されたものであること。
又は、耐震補強により地震の震動及び衝撃に対して倒壊し、又は崩壊する危険性が低いもの（Is値0.6以上等）であること
- ・非構造部材が耐震化されていること
- ・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している浸水深に対して、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、当該施設の職員が参集する、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

■地域避難所の指定基準

指定基準

- 1 避難のための立ち退きを行った被災者等を滞在させるために必要かつ適切な規模（100㎡以上）を有するものであること
- 2 速やかに、被災者等を受け入れ、又は生活関連物資を被災者等に配布することが可能な構造又は設備を有すること
- 3 想定される災害による影響が比較的少ない場所に立地していること
- 4 避難者だけでなく、避難所以外の場所に滞在する被災者に対しても、必要な支援を講じる際の拠点となることを踏まえて、車両その他の運搬手段による物資の輸送等が比較的容易な場所にあること

■一時避難場所の指定基準

指定基準

- 1 都市公園法に基づく市内の公園（国営滝野すずらん丘陵公園を除く）、市立小中学校のグラウンド
- 2 上記以外で100㎡以上の面積を有しており、区長が必要と認めるもの

※土砂災害警戒区域、土砂災害特別警戒区域に立地又は近接している場合は、避難経路や避難時の留意事項等を周知

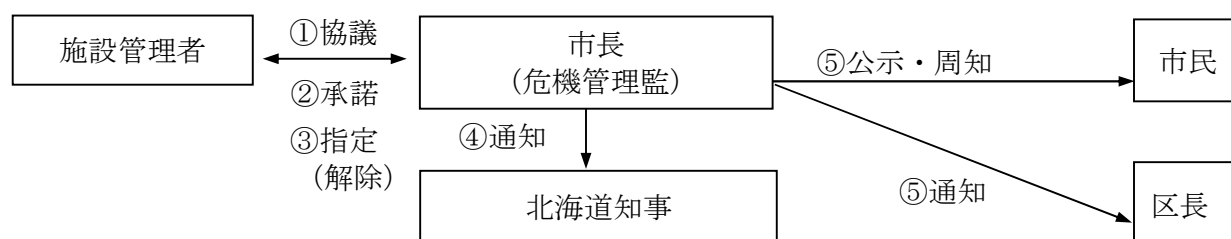
■要配慮者二次避難所（福祉避難所）の指定基準

指定基準

要配慮者のために特別な配慮がなされた施設で、市長が必要と認めるもの（発災後、被害状況を確認の上、指定）

3 指定手続き

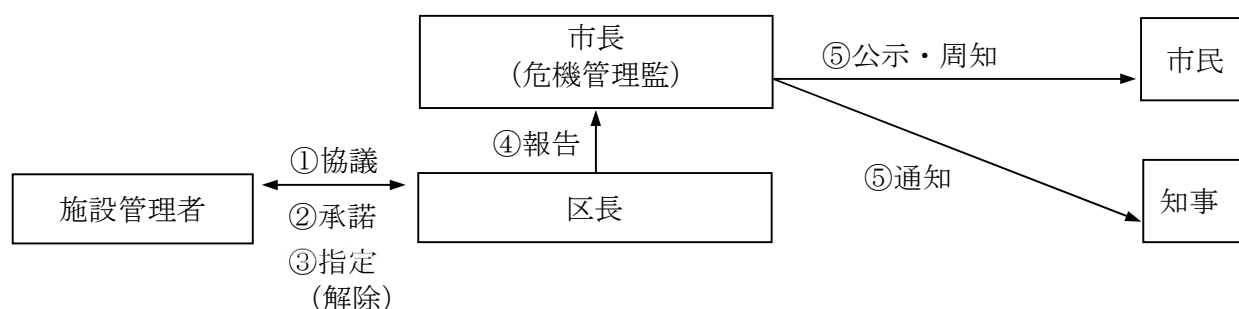
1 指定緊急避難場所、基幹避難所



図一1 指定緊急避難場所、基幹避難所の指定等の流れ

- ①② 市長は、指定緊急避難場所、基幹避難所を指定（解除）しようとするときは、施設管理者と協議し、文書で承諾を得る。
- ③ 市長は、当該場所が指定緊急避難場所、基幹避難所として適当と認めるときは指定（解除）する。
- ④ 市長は、指定緊急避難場所、基幹避難所を指定（解除）したときは、北海道知事に通知する。
- ⑤ 市長は、市民に対し公示及び周知するとともに、区長に通知する。

2 地域避難所、一時避難場所



図一2 地域避難所、一時避難場所の指定等の流れ

- ①② 区長は、地域避難所、一時避難場所を指定（解除）しようとするときは、施設管理者と協議し、文書で承諾を得る。
- ③ 区長は、当該場所が地域避難所、一時避難場所として適当と認めるときは指定（解除）する。
- ④ 区長は、区内に地域避難所、一時避難場所を指定（解除）したときは、市長に報告する。
- ⑤ 市長は、市民に対し公示及び周知するとともに、北海道知事に通知する。

※公園及び市立小中学校のグラウンドについては、指定手続き不要

3 要配慮者二次避難所（福祉避難所）

※発災後、被害状況を確認の上、指定

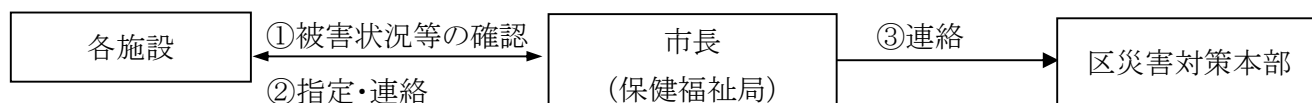


図-3 要配慮者二次避難所（福祉避難所）の指定の流れ

- ① 各施設は、区に災害対策本部が設置された場合に、市長から求めがあったときは、当該施設の被害状況を確認し報告する。（震度6弱以上等の大規模災害発生時は、市長からの求めを待たずに各施設から被害状況等を報告する。）
- ② 市長は、要配慮者の受け入れ対応が可能な施設を要配慮者二次避難所（福祉避難所）に指定し、連絡する。
- ③ 市長は、要配慮者二次避難所（福祉避難所）を指定した旨、区災害対策本部に連絡する。

4 周知方法

1 周知事項

基幹避難所については、施設名称、住所のほか、各種災害に対する避難スペースや滞在スペースの所在、多目的トイレ（オストメイト対応トイレ）、ペット飼養スペースの有無等も併せて周知するよう努める。

また、平成25年の災害対策基本法改正の趣旨を踏まえ、災害から身を守るため緊急的に避難する施設又は場所である「指定緊急避難場所」と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被災者等が一時的に滞在する施設である「指定避難所」とが明確に判別できるよう周知に努める。

要配慮者二次避難所（福祉避難所）については、役割や仕組み等の周知に努める。

2 各種パンフレット等への掲載

避難場所等については、地震防災マップ、洪水ハザードマップ、土砂災害避難地図や各区で作成している区ガイドマップなど、各種パンフレットに掲載し周知に努める。

また、札幌市が発行する広報誌等の媒体も活用しながら、更なる普及啓発に努める。

3 インターネットの活用

札幌市公式ホームページは、避難場所等の新規指定や変更があった場合など、詳細かつ迅速な情報提供が可能であることから、有効な媒体として活用する。

また、札幌市防災アプリ「そなえ」やさっぽろ防災ポータルなどを活用し、積極的な情報発信に努める。

4 標識の設置

指定緊急避難場所及び指定避難所については、電柱標識やステッカー型などの標識を設置している。

第3章 応急救援備蓄物資の整備及び配置

1 整備の基本的な考え方

1 整備方針

発災直後に必要となる食料品や飲料水等は、札幌市地域防災計画のとおり発災後3日間分の家庭内備蓄による調達を基本とし、札幌市は、北海道胆振東部地震における経験や過去の災害の教訓を踏まえ、流通備蓄が基幹避難所に到達するまでに必要不可欠となる応急救援備蓄物資（以下「備蓄物資」という。）について、最大想定避難者89,912人を基準として整備する。

また、食糧、紙おむつ、生理用品等の生活必需品については、避難所以外の場所に滞在する被災者の分も整備する。

2 備蓄物資の更新

食糧は、賞味期限が5年以上のものを毎年度購入するが、賞味期限が残り1年程度となる食糧については、家庭内備蓄の普及啓発を目的として、防災訓練や研修、イベント、出前講座などで提供し活用する。

また、紙おむつや生理用品、し尿処理剤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。

2 寒さ対策

(1) 発災直後は、電気・ガスなどのライフラインに機能支障が生じるとともに、避難所の暖房設備そのものの故障により暖房が停止することが想定される。

このため、札幌市における寒さ対策については、札幌式高規格寝袋と毛布により直接身体を保温することを基本とし、最大想定避難者89,912人に、それぞれ1個、1枚配給可能な体制とする。

(2) 厳冬期の避難所において、直接床に寝ることは身体的な負担が増大することから、民間企業・関係団体との協定により箱型段ボールベッドを調達できる体制を整備する。

また、発災直後から特に配慮が必要な要介護高齢者及び妊産婦などへの寒さ対策として、箱型段ボールベッド等を備蓄する。

(3) 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するとともに民間企業・関係団体との協定により暖房器具を調達する。

なお、燃料の灯油については、施設の暖房燃料が灯油の場合はそれを利用するほか、関係団体との協定や地域での助け合いにより調達するなど、状況に応じた対応を行う。

3 食糧対策

1 食糧備蓄対策

(1) 発災直後の最大食糧需要量である 108,000 人に対して、1 人あたり 48 時間分を目途に備蓄する。

なお、アルファ化米及びクラッカーのほか、近年の食生活の向上と保存食の多様化を踏まえ、咀嚼機能が低下した高齢者や離乳期の乳幼児用として粥を備蓄するとともに、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する。

また、ムスリムの避難者への対応として、ハラール認証品の導入についても考慮する。

(2) 食糧については、可能な限りアレルギー対応品を備蓄する。

(3) 1 歳未満の乳児用として粉ミルク及びアレルギー用粉ミルクを備蓄する。

また、液体ミルクについては、企業等との協定により調達の検討を進める。

2 調理器具対策

(1) 厳冬期には、温かい食事の提供が低体温症を予防する上で重要であることから、LP ガスコンロ及びカセット式ガスコンロを備蓄する。

また、乳幼児の粉ミルク用として哺乳瓶を備蓄する。

(2) 避難所における施設備品の調理器具や食器については、施設管理者と協議の上、有効に活用する。

4 トイレ対策

(1) 発災直後に断水や下水道機能に支障が生じた場合の対策として、簡易便座・排便収納袋・し尿処理剤、2 歳未満の乳幼児や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。

(2) 民間企業・関係団体との協定に基づき、仮設トイレを設置するとともに、避難者が多い避難所には、コンテナ型トイレ設置の要請を検討する。

(3) 市立小中学校については、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ていく。

なお、多目的トイレがない学校については、身障者用便座を備蓄する。

(4) オストメイトのストーマ装具については、企業等との協定による調達の検討を進める。

5 照明・停電対策

(1) 発災直後の対策として、LED ランタン、LED 投光器を備蓄する。

また、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、全ての基幹避難所に可搬型発電機を備蓄するとともに、民間企業・関係団体との協定により可搬型発電機や照明器具

を調達する。

なお、燃料のガソリンについては、当面の必要量を施設が保管するほか、関係団体との協定等により調達するなど、状況に応じた対応を行う。

(2) 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、災害時も有効に活用する。

6 衛生対策

避難所における衛生環境の維持と避難者の体調管理のため、消毒剤、マスク、プラスチック手袋、生理用品（昼用・夜用）、口腔ケア用品を備蓄する。

7 その他の対策

発災直後の情報収集機器として手廻しラジオを備蓄する。

8 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（基幹避難所に限る。）

発災直後から必要となる食糧や防寒用具など、初期に必要不可欠となる備蓄物資を備蓄しておくための倉庫

なお、備蓄庫は、災害時に備蓄物資の搬入を円滑に行うことができるよう滞在スペースの近傍に設置するものとし、現状において設置が困難な場合は、施設の改築等に併せて整備する。

(2) 防災拠点倉庫

市内2か所（豊平川以東、以西に各1か所）に所在する防災倉庫

2 配置方針

札幌市地域防災計画における第4次地震被害想定では、市内全域で最大被害となるのは月寒断層によるものと想定している。

発災直後から避難所において備蓄物資を迅速に配給できる体制の整備が必要であることから、全ての基幹避難所に分散配置する。

また、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ことから、防災拠点倉庫に備蓄物資を2割程度配置することで、被害が少ない地域の基幹避難所から備蓄物資を回収することなく、被害甚大地域の基幹避難所や地域避難所等へ速やかに供給できる体制としている。

第4章 要配慮者等への対応

1 配慮の基本的な考え方

1 配慮の方針

「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」や熊本地震など過去の災害に鑑み、要介護高齢者、障がい者、外国人、妊産婦、難病患者等の要配慮者、小児、女性、性的マイノリティ、ペット同行避難者、避難所以外の場所に滞在する被災者に対し、必要な配慮を行う。

配慮は、備蓄物資の整備及びスペースの提供により行うことを基本とし、対応が困難な場合は、医療機関や要配慮者二次避難所（福祉避難所）に移送する。

2 福祉避難スペースの提供

要介護高齢者、障がい者、妊産婦及び難病患者等は、避難所開設当初から特に配慮が必要な場合があることから、滞在スペース以外に福祉避難スペースを提供する。

なお、避難所開設時に円滑な対応ができるよう施設管理者と事前に協議の上、当該スペースの活用場所を決めておく。

また、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が必要である。

2 要介護高齢者・障がい者・妊産婦・難病患者等への対応

要介護高齢者、障がい者、妊産婦及び難病患者等の要配慮者で、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する。

また、備蓄並びに協定により調達した段ボールベッド等の物資を配布するなど、必要な配慮を行う。

3 外国人への対応

外国人に対しては、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提供する。

また、通訳の派遣など、外国語によるコミュニケーション支援の体制整備を進める。

4 小児への対応

小児は、被災や避難生活により、大きなストレスを抱えることから、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する。

5 女性への対応

避難生活では、特に女性が大きな精神的ストレスを抱えることから、滞在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の軽減を図る。

6 性的マイノリティへの対応

性的マイノリティに対しては、それぞれの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を図る。

7 ペット同行避難者への対応

(1) 避難者と同行したペットについては、ペットの種類や数のほか、気候等も考慮して、可能な限り屋内又は屋根のある場所に飼養スペースを設置する。

また、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を提供する。併せて、ペットフード等についても協定により調達する。

なお、盲導犬、介助犬などの身体障害者補助犬は、滞在スペースに同行することができる。

ペットの飼養スペース等については、動物との暮らしが苦手な方やアレルギーの方もいることから、施設管理者、避難所運営職員が協議した上で設置する。

(2) 過去の災害において、ペット同行避難者と他の避難者とのトラブルが生じていることから、トラブルを最小化し共に生活を送るためのルールをあらかじめ決めておく。

8 避難所以外の場所に滞在する被災者への対応

(1) 避難所以外の場所に滞在する被災者には、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。

(2) 車中泊避難は、健康的リスクが高く推奨はできないが、様々な事情によりやむを得ず車中泊する避難者がいることから、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。

(3) 避難所以外の場所に滞在する被災者は、過去の災害において、備蓄物資、情報、医療・福祉等の提供が行き届かなかった事例があることを踏まえ、地域や関係団体、災害ボランティア等の協力も得ながら、適切な支援が行えるよう体制整備に努める。

第5章 避難所における生活環境の確保

1 寒さ対策

1 暖房機能停止時における寒さ対策

厳冬期の災害において、大規模な停電や都市ガスに機能支障が生じた場合は、滞在スペースでの避難生活が困難となることから、避難所の本来機能が休止（休校等）していることを前提として、状況に応じて居室（教室等）を利用する。

なお、居室の利用は、施設の本来機能の回復を妨げるものとならないよう留意が必要である。

2 長期避難生活への対策

都市ガスを熱源とする設備については、暖房復旧まで時間を要すると想定していることから、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暖房設備に接続口を整備している。

2 トイレ対策

過去の災害では、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、その結果、体調を崩した事例が報告されていることから、避難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。

発災直後は、状況に応じて水洗トイレを使用せずに排便収納袋を使用すること、トイレ設置の手順、使用時のルール、又は、それらの掲示方法等をあらかじめ決めておくことが必要であり、その際は、女性用トイレの比率を多くすることや障がい者専用トイレの設置などの配慮を行う。

3 避難者の特性に応じたスペースの確保

多くの人が集まる避難所では、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を設ける。

4 通信・情報対策

1 通信手段の確保

基幹避難所のうち、早期に通信手段を確保し、災害用伝言ダイヤルの利用や家族等への

連絡が行えるよう、NTT 東日本が市立小中学校には特設公衆電話（発信専用）を設置している。

また、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 等を活用する。

2 避難者への情報提供

避難所開設後、避難所以外の場所に滞在する被災者を含めた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する。

特に外国人や障がい者などの要配慮者に対しては、日本語の能力や障がいの特性を考慮した多様な手段による情報提供を行うこととし、多言語シートや筆談ボード等を有効に活用する。

なお、要配慮者への情報提供は、専門的な能力が必要となることから、関係団体との連携を強化し、情報提供体制の充実を図る。

また、災害情報収集用のテレビについては、基幹避難所に設置されている既設テレビの活用や流通備蓄により対応する。

表-4 避難者が必要とする情報の例

時期	情報の内容
当日～3日目	市内の被害状況、避難場所等の開設状況、医療機関の状況、救援物資の状況、ライフラインの状況、周辺店舗の状況、交通機関の運行状況、デマ情報の訂正等
4日目～	行政による支援制度の状況、仮設住宅など住居支援の状況、教育関連情報等

5 健康・衛生対策

1 避難者の健康管理

災害時には、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こりやすいため、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。

2 衛生管理の徹底

避難所においては、狭い空間での集団生活に加え、温度や湿度の調整、換気等が困難となり、様々な感染症、食中毒等のリスクが高まることから、避難者への注意喚起、配給食糧の食べ残しの処分、感染症り患者の感染症室への隔離など、衛生管理の徹底に努める。

6 施設の耐震化

市立小中学校については、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、改築に併せて計画的に建物の耐震化を進めている。

また、窓ガラスの飛散防止や照明の落下防止など、非構造部材についても耐震化している。

7 飲料水対策

災害時の飲料水については、拠点給水施設を整備し、発災直後の約 100 万人分の水を 3 日分確保している。市立小中学校においては、耐震化した受水槽に給水栓を設置しており、これを活用して応急給水を補完することが可能である。

8 防犯対策

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する。

また、避難者が協力して巡回を行うなど、防犯に努める。

第6章 運営方針

1 開設、閉鎖・集約の基本的な考え方

1 開設の基本的な考え方

(1) 基幹避難所

- ・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
- ・勤務時間外に震度6弱以上の地震が発生した場合

<開錠について>

基幹避難所は、原則、施設管理者が開錠するが、市職員又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する。ただし、住民が先着した場合において、施設管理者又は市職員が間もなく到着する見込みである場合や職員による施設の安全確認が必要な場合は、施設管理者又は市職員が到着後に開錠する。

(2) 地域避難所

災害発生時の被災地域分布、避難者の発生状況、基幹避難所の被害状況、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

2 閉鎖・集約の基本的な考え方

(1) 基幹避難所

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（復旧までに長期間要するものを除く。）を踏まえ、以下の場合に区災害対策本部長の判断で避難所の閉鎖や集約を行う。

- ・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

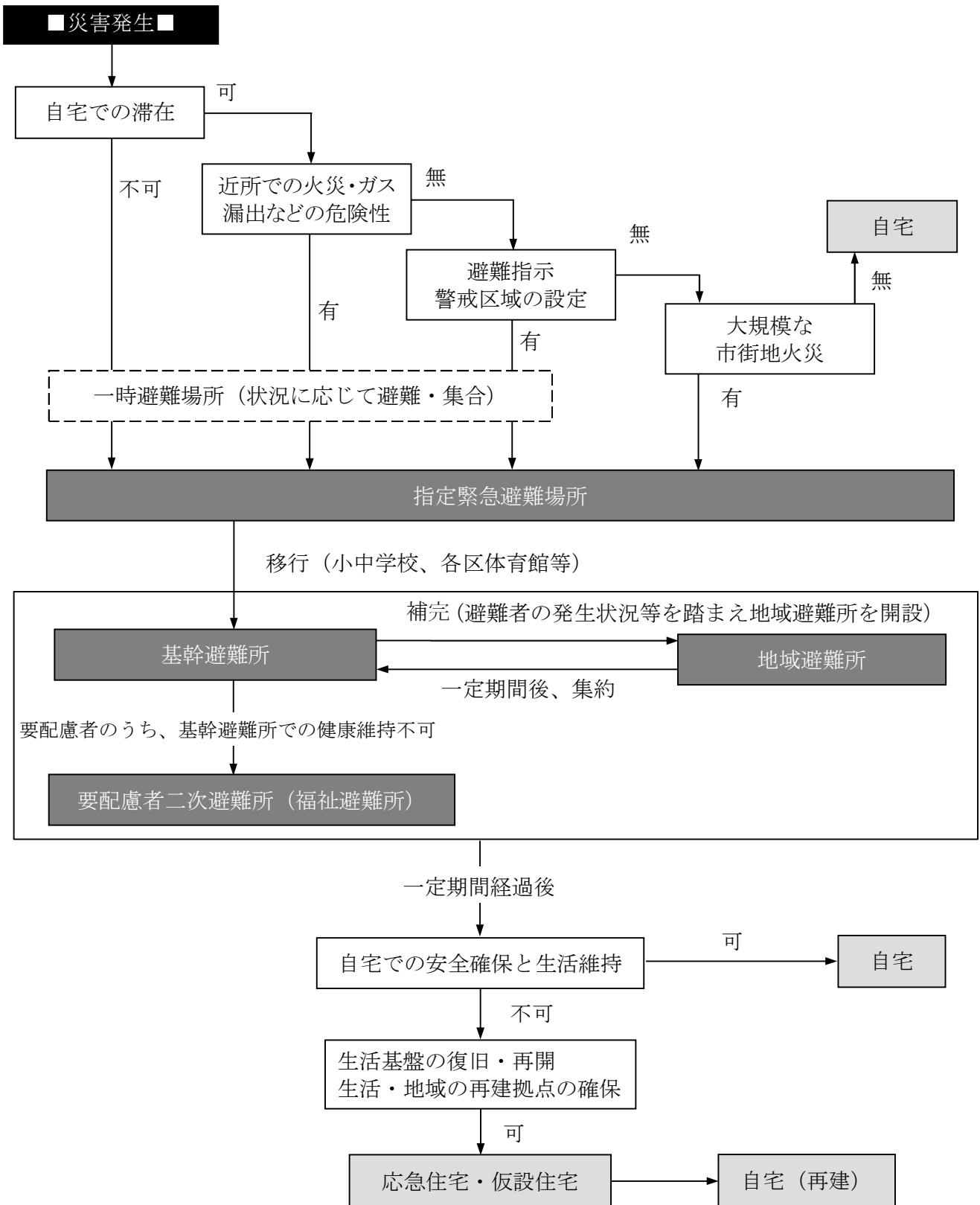
(2) 地域避難所

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（基幹避難所に集約）する。

3 災害発生から避難所閉鎖までの流れ

災害発生時に避難所として開設された市立小中学校は、義務教育の場であり、大規模災害という緊急事態下であっても、教育の場を確保することは重要であることから、避難者、市・区の災害対策本部、支援者等が協力しながら、学校教育活動再開の前提となる避難所の閉鎖・集約を進める。災害発生から避難所閉鎖までの流れは、図-4のとおり。

図-4 災害発生から避難所閉鎖までの流れ



※避難者の数が減少している場合、避難所を市有施設の指定避難所等に移動・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に避難所を閉鎖

2 運営の基本的な考え方

- (1) 円滑な避難所運営を行うため、避難所では、避難者、町内会、市職員、施設管理者（学校長等）、ボランティアなど、そこにいる方全員が世代や性別、国籍に関わらず、それぞれの機能を発揮するとともに、相互に連携・協力しながら組織的な活動を行う。
- (2) 避難生活の長期化に備え、避難所の中に避難者等で構成される避難所運営委員会を立ち上げ、市職員、施設管理者と協働した自主的な運営体制への移行を図る。
- (3) 避難所において、地域による自主運営が早期に図られるように、日ごろから、地域、施設管理者、札幌市が協同で行う防災訓練や研修において、避難所開設・運営の要素を取り入れるなど、地域が避難所運営に関わることができるよう努めていく。
- (4) 被害状況等によっては、市職員（避難所運営職員）が不足する場合も想定されることから、庁内の応援体制を確保するとともに、応援者受入計画により人的資源を確保し、円滑な避難所運営を行う。

札幌市避難場所基本計画

平成 25 年 3 月策定

令和元年 9 月改定

令和 6 年 12 月一部改定

編集・発行 札幌市危機管理局

〒060-8611

札幌市中央区北 1 条西 2 丁目

TEL (011)211-3062 FAX (011)218-5115

SAPP_RO

市政等資料番号
01-N02-19-1901