

札幌市避難場所基本計画(素案) に対するご意見を募集します

意見募集期間：平成24年(2012年)12月27日(木)～平成25年(2013年)1月25日(金)必着

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ところです。

これらの状況を踏まえ、第3次札幌新まちづくり計画では、応急救援備蓄物資の増強や避難場所の計画見直しについて事業計画が策定され、避難場所の環境整備を進めることとなりました。

避難場所の計画見直しについては、避難場所の整備や応急救援備蓄物資の配置方針等を計画に盛り込み、「札幌市避難場所基本計画」として策定することとして、学識者や公募委員などの方で構成する「札幌市避難場所基本計画検討委員会」を設置し、幅広い視点でご議論いただきました(http://www.city.sapporo.jp/kikikanri/hinanbasyo_keikaku/hinanbasyo_keikaku_koubo.html)。その結果が「札幌市避難場所基本計画(素案)」という形でとりまとめられましたので、これに対する皆さまからのご意見を募集いたします。

今後、皆さまから寄せられたご意見を踏まえてさらに内容の検討を行ったうえで、今年度内に計画を決定・公表する予定です。

また、計画の決定・公表の際には、今回皆さまからお寄せいただいたご意見の概要とそれら意見に対する札幌市の考え方も併せて公表する予定です。

《意見募集要領》

1 提出方法

「ご意見記入用紙」か、これに準じた様式にご意見を記載の上、下記の提出先へ、持参、郵送、ファックス、電子メールにより提出してください。

Eメールの場合など、応募用紙と同内容の事項を別な様式に記載していただいても結構です。

2 提出先・お問い合わせ先

札幌市危機管理対策室危機管理対策課

住所：〒060-8611 札幌市中央区北1条西2丁目

電話：011-211-3062

ファックス：011-218-5115

電子メール：kiki_taisho@city.sapporo.jp

1 札幌市避難場所基本計画(素案)の概要 新たな取り組みに下線を引いています。

①避難場所の分類 (本書 p3~)

一時避難場所・・・一時的に身の安全を確保する場所、市内の公園すべて
 広域避難場所・・・大規模火災が発生した場合に避難する場所、大規模な公園
 収容避難場所――
 基幹避難所・・・基幹となる避難所、市立小中学校、各区体育館
 地域避難所・・・一時的に避難者を収容する施設、寺など

③応急救援備蓄物資 (本書 p12~)

これまでの備蓄物資に加え、移動式灯油ストーブ、札幌式高規格寝袋、エマージェンシーシート及び車いす対応トイレがない学校に対して身障者用便座を備蓄する。
 食糧については、乳児用粉ミルクを含め、アレルギー対応食品を備蓄する。
 また、停電対策として、以前から備蓄しているロウソクランタンに加えて、ラジオ付き手廻しライトを備蓄し、長期の停電に備えて、発電機、投光器も備蓄する。
 これまで、市内の一部避難場所にしか備蓄物資は配置されていなかったが、すべての基幹避難所に備蓄物資を配置するとともに、被災集中地区へ物資を配送するため拠点倉庫にも配置する。

⑤基幹避難所の整備 (本書 p15~)

改築予定校を除いた市立小中学校の耐震化、体育館の非構造部材の耐震化、受水槽への給水栓の設置や受水槽の耐震化を進める。

②寒さ対策 (本書 p10~)

寒さ対策は発災当日の対策が優先されるが、基幹避難所における寒さ対策は、直接身体を保温する用品による対策を基本とする。
 体育館に滞在することが困難な災害時要援護者等が優先的に暖をとることができるスペースとして、新たに学校1階の部屋を避難場所としてあらかじめ指定し、移動式灯油ストーブを備蓄する。

④災害時要援護者対策 (本書 p14~)

大規模な改築の際に設置を進めている玄関スロープや車いすトイレの設置に加えて、現在、車いす対応トイレがない学校については、身障者用便座を備蓄する。
 また、あらかじめ避難場所として指定した校舎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や、救護、休憩、更衣及び授乳等の機能を有するスペースを「配慮スペース」とし、保健室や家庭科室を活用する。

⑥運営方針 (本書 p17)

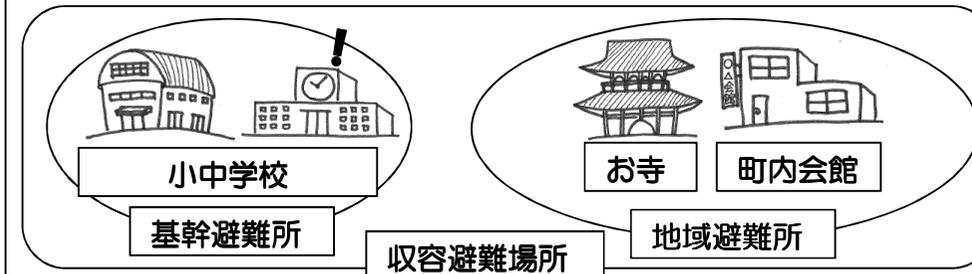
運営にあたっては、避難場所自主運営組織に女性の参画を促し、男女双方の視点に配慮した運営に努める。
 地域の防災力を高めるよう日ごろから避難所設営訓練を行政と地域と一緒に取り組むよう努め、収容避難場所の自主運営及びそれに必要な体制を整備することを目指す。

2 これまでと、これからの避難場所

◎ これまで



◎ これから



変更なし

レベルアップ!

新規

支援体制

- ・避難場所開設後は、職員が派遣され運営を支援
- ・避難場所開設後は、必要な物資を供給
- ・小中学校は、夜間・休日でも職員が参集して開設準備

備蓄物資

- ・一部の小中学校にあらかじめ備蓄物資を配置

指定場所

- ・小中学校は体育館のみを避難場所として指定

- ・すべての小中学校にあらかじめ備蓄物資を配置

- ・小中学校は体育館に加えて校舎の一部をあらかじめ指定

これまでは、小中学校と他の施設が区分されていなかっただね。

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、これからは、小中学校を基幹避難所に、他の施設をこれまでとかわらない地域避難所に区分するんだね。



災害救助犬「ディーグ」



ご意見記入用紙
札幌市避難場所基本計画（素案）に対する意見

ご意見の募集期間	平成24年12月27日（木）から平成25年1月25日（金）
氏名 （法人又は団体の場合は名称及び代表者氏名）	
住所 （法人又は団体の場合は主たる事務所の所在地）	
（何について）	ご意見

切り取り線

1. 用紙が足りない場合は、コピーしてご使用下さいますようお願いいたします。
2. この様式により難しい場合は、これに準じた様式でご記入下さい。
3. 電子メールの場合は、これに準じた様式でご記入下さい。

札幌市避難場所基本計画（素案）

札幌市

策定にあたって

平成7年1月の阪神・淡路大震災では、多くの人たちが厳しい環境下での避難生活を強いられ、冬季の対応や高齢者・障がい者への配慮の必要性が指摘されました。こうした課題に対応するため、札幌市においても「札幌市避難場所整備運用計画」を平成13年に策定し、学校の耐震化による収容避難場所の安全確保や備蓄物資の拡充等の取組を進めてきました。

平成23年3月には東日本大震災が発生し、かつてないほど多くの人々が長期の避難生活を余儀なくされ、避難所で寒さに耐え忍んだ方も大勢いました。これまで指摘されてきた災害時要援護者への配慮に加えて、更なる寒さ対策や物流機能の停止による物資不足等が課題として上げられ、これまで以上に災害に対する備えの必要性が高まっています。

このような状況を踏まえ、札幌市では、避難場所に関する新たな計画の策定方針を平成23年7月の札幌市防災会議で報告し、平成24年度に、学識者や公募市民等で構成する「札幌市避難場所基本計画検討委員会」を設置して、避難場所に求められる機能や札幌市が備えるべき備蓄物資などについて検討を進めていただいたところです。

今後は、「札幌市避難場所基本計画」の実現に向け、実施プランを定めて避難場所の環境整備を進めるとともに、実施状況を札幌市防災会議に報告してまいります。また、避難場所についての十分な説明や情報提供、新たに定める避難場所運営マニュアルによる訓練などに取り組んでまいりますので、市民の皆さまのご理解とご協力をお願い申し上げます。

目 次

第1章 総則	
1 計画の目的	1
2 避難者数の想定	1
3 避難場所整備の推移	1
第2章 避難場所の種類と指定	
1 避難場所の分類	3
2 指定基準	5
3 指定手続き	7
4 避難場所の開設から閉鎖まで	8
5 避難場所の周知方法	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	14
2 災害時要援護者対策	14
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	15
2 基幹避難所の施設整備	16
第7章 運営方針	
1 開設・運営の基本的な考え方	17
2 運営に係る対応力及び地域防災力の向上	17

第1章 総則

1 計画の目的

平成23年3月11日に発生した東日本大震災では、想定をはるかに上回る津波被害が発生し、発災¹直後から多くの住民が避難を余儀なくされた。被害の大きかった東北地方では気温が氷点下となる地域があり、発災直後、自宅から防寒用具等を取り出すことが出来なかった避難者が避難所で寒さに耐え忍んだという事例が報告されている。

この教訓から、東北地方以上に寒冷な気候である札幌市において、これまで以上に防寒対策に重点を置くとともに、応急救援備蓄物資（以下、「備蓄物資」という。）の配置のあり方などを加え、札幌市避難場所整備運用計画を見直し、新たな計画として札幌市避難場所基本計画（以下、「基本計画」という。）を定めることとした。

本基本計画は、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るものである。

2 避難者数の想定

第3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、発災当日の避難場所避難者数を、11.1万人と想定している。

本基本計画は、この想定を前提として策定するものである。

3 避難場所整備の推移

避難場所については、昭和38年に165か所を指定して以来、昭和50年に854か所、昭和58年に1,673か所と大きな見直しを行い、平成24年12月1日現在1,840か所指定している。

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、避難場所に対する質の向上が指摘された。札幌市においても寒さ対策や高齢者・障がい者対策に重点をお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。

平成23年の東日本大震災での教訓を踏まえ、同年の札幌市防災会議に避難場所の環境整備について取り組むことを報告した。平成24年度に、学識者や公募市民委員からなる「札幌市避難場所基本計画検討委員会」における検討及びパブリックコメントを経て、基本計画を策定したものである。

避難場所整備に関わる推移については、表-1のとおり。

¹ 発災：災害が発生すること

表-1 避難場所整備の推移

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「避難場所設置基準」を公表
昭和 46 年	中央防災会議「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」策定
平成 13 年 6 月	「避難場所整備運用計画」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修正
平成 23 年 3 月	東日本大震災
平成 23 年 7 月	札幌市防災会議に避難場所の環境整備について取り組むことを報告
平成 24 年	札幌市避難場所基本計画検討委員会開催
平成 25 年 3 月	「札幌市避難場所基本計画」策定

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、資源を活用し効果的に避難場所を運営するため、収容避難場所を新たに基幹避難所と地域避難所に区分する。

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	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。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 ² 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。

² 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、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。
- (2) 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。
- (3) 公園や市立小中学校のグラウンドなど。

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種類に区分する。

3-1 基幹避難所

- (1) 市立小中学校等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、最大想定避難者数を収容する。
- (4) 災害対応拠点であり、計画的な備蓄物資の備蓄・管理を行い、発災後は、備蓄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、道路被害状況等によって、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) 歩行距離で2.0km以内に基幹避難所がない地域避難所は、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・休日でも職員が参集し開設できる体制を整えるとともに、備蓄物資を配置する。

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人を収容する施設。
- (2) 事前に協定を締結し、発災後、必要に応じて指定する。

2 指定基準

1 一時避難場所

- (1) 都市公園法に基づく市内の公園（広域避難場所に指定されている公園及び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) 上記以外で次の条件に合致し、区長が必要と認めるもの。
 - ・100 m²以上の面積を有していること。

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 以上の面積があり、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（体育館及び校舎 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) 上記以外で次の条件のすべてに合致し、市長が必要と認めるもの。
 - ・同一の室内空間で 700 m²以上を有していること。
 - ・15 m²以上の備蓄スペースが確保されていること。
 - ・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。
 - ・給食設備を有していること。
 - ・玄関スロープと車いす対応トイレ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。または、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³0.6 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。
 - ・原則、歩行距離で 2.0km 以内に基幹避難所がないこと。

³ 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。

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）

災害時要援護者のために特別の配慮がなされた施設で、市長が必要と認めるもの。

3 指定手続き

1 広域避難場所・基幹避難所

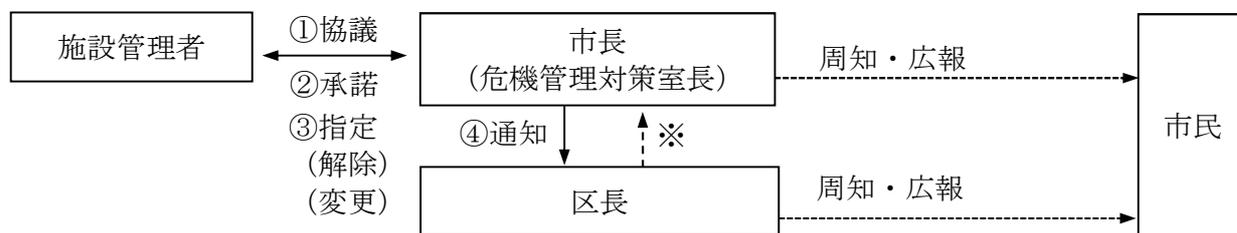


図-1 広域避難場所・基幹避難所の指定・変更・解除の流れ

①②市長は、指定しようとする避難場所・避難所について、施設管理者と協議し、文書で承諾を得る。

③市長は、当該場所が避難場所・避難所として適当と認めるときは指定（変更・解除）する。

④市長は、市内の避難場所・避難所を指定（変更・解除）した場合は速やかに区長に通知する。

※区長は、基幹避難所としての指定を求める場合、他の基幹避難所との位置関係、指定条件などの調査を行い、市長に対して依頼する。

2 一時避難場所・地域避難所

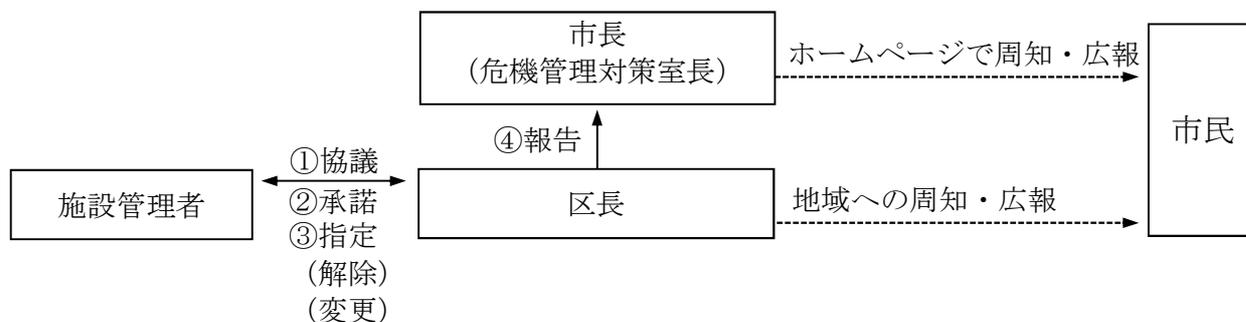


図-2 一時避難場所・地域避難所の指定・変更・解除の流れ

①②区長は、指定しようとする避難場所・避難所について、施設管理者と協議し、文書で承諾を得る。

③区長は、当該場所が避難場所・避難所として適当と認めるときは指定（変更・解除）する。

④区長は、区内の避難場所・避難所を指定（変更・解除）した場合は速やかに市長に報告する。

※公園及び市立小中学校のグラウンドについては、指定（変更・解除）手続き不要。

4 避難場所の開設から閉鎖まで

災害時は、すべての避難場所の安全を保障しているわけではないので、基幹避難所は市職員または施設管理者、他の避難所は使用者または施設管理者が安全を確認する。

基幹避難所が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という共通認識を持って、被災者、市・区の災害対策本部、外部支援部隊が協力しながら、教育再開の前提となる避難所の統廃合を進める必要がある。開設から閉鎖までの流れは、図-3のとおり。

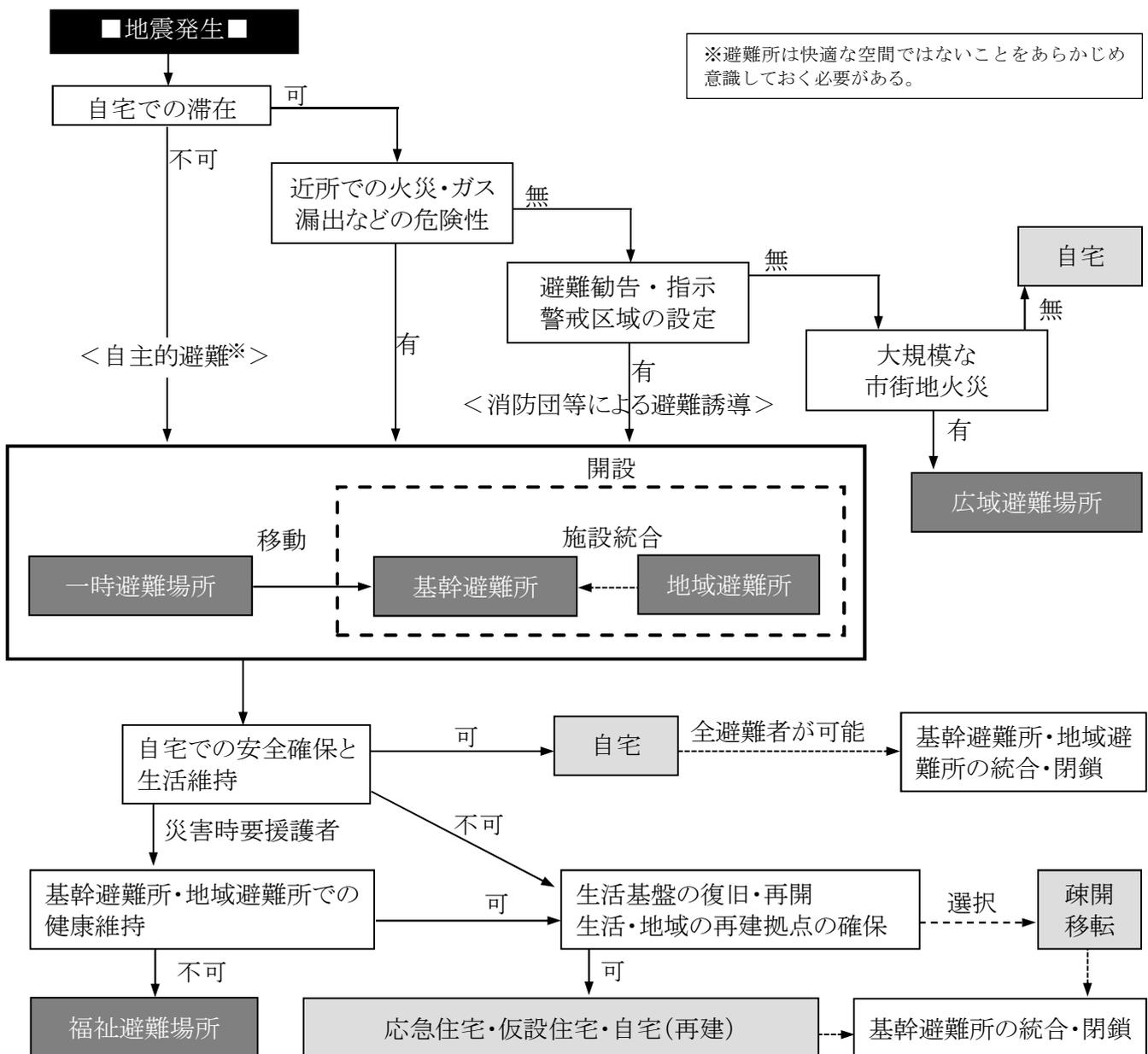


図-3 避難場所開設から閉鎖までの流れ

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 インターネットの活用

指定している全ての避難場所をホームページに掲載して周知に努めており、新規指定、避難場所の変更等があった場合や、詳しい情報提供も可能であることなどから、ホームページを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。

また、ツイッターやソーシャル・ネットワーキング・サービス⁴を活用するなど、積極的な情報発信に努める。

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。

⁴ ソーシャル・ネットワーキング・サービス：インターネット上で、社会的ネットワークを構築し、提供しているサービス。ミクシィやフェイスブックなど。

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

1 熱源について

東日本大震災では、発災直後、自宅から防寒用具等を取り出すことが出来なかった避難者が避難所で寒さに耐え忍んだという事例が報告されており、寒さ対策は重要である。

市立小中学校体育館の暖房熱源の割合は、表-4に示すとおりで4割近くが都市ガスである。

2 熱源別復旧について

厳冬期の災害で停電が発生し、暖房設備が稼働できなくなる事態が想定される。地域防災計画では、市内の停電率を発災直後は17.8%、1日後には2.5%まで復旧すると想定している。

熱源別の暖房設備復旧までの想定は表-3のとおりで、灯油・重油などを熱源とする設備は電力が復旧すれば暖房は稼働することとなる。しかし、都市ガスを熱源とする設備については、都市ガスの供給が再開されないことによる暖房の停止が続くことになる。

表-3 熱源別暖房設備復旧までの想定

災害経過		経過日数	0日	1日	7日	77日
		電力機能支障率	17.8%	2.5%	0%	0%
熱源 (H24.3.1現在)		都市ガス機能支障率	97.0%	97.0%	95.4%	0%
都市ガス	(113校) 37.7%	暖房の停止				
灯油	(95校) 31.7%	暖房の停止				
重油	(58校) 19.3%					
電気	(21校) 7.0%					
LPガス	(9校) 3.0%					
地域暖房	(2校) 0.6%					
電気+灯油	(2校) 0.6%					

※地域防災計画では、発災1日後のLPガスの安全点検需要は、45%となっているが、ここでは使用校数(9校)とLPガス協会との協定に鑑みて、迅速に復旧されると想定している。

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・教室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暖房設備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使用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

開設後は、必要な支援や物資供給を行う。それまでの間、避難の際に自宅から防寒品を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る場合は、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

発災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、初期に必要な不可欠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⁵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⁶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

発災直後の断水対策として、簡易便座・排便収納袋・便凝固剤を備蓄する。

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。

⁵ 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。

⁶ 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、初期に必要な不可欠となる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

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5章 災害時要援護者対策

1 災害時要援護者の状況

阪神・淡路大震災以降、災害時要援護者が必要な支援を受けられないことが問題視され、災害対応上の課題とされてきたが、東日本大震災でも、避難所の中で一般の避難者より厳しい環境に置かれるなど、必要な配慮が実践されないケースが目立ったことが報告されている。

発災直後には、一般の避難者が災害時要援護者を気遣う余裕のない状態に陥ることで、最低限の健康維持に必要な環境を確保することに支障が生じ、課題とされている。

2 災害時要援護者対策

1 玄関スロープと車いす対応トイレの設置

市立小中学校については、学校の大規模改修・改築と併せて、玄関スロープと車いす対応トイレの設置を進めていく。

車いす対応トイレがない学校については、身障者用便座を備蓄する。

2 要援護者用滞在スペースの確保

市立小中学校については、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。指定していない場所についても、避難の状況を見極めながら施設管理者と協議して使用するなどの対策を講じる。

地域避難所については、指定範囲の一部を災害時要援護者スペースとして活用するなど、避難者が協力して運営する。

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

1 トイレ対策

地震が発生した当日からトイレは必要不可欠なものであり、上水道が使用できない場合、発災直後からトイレが不足することが懸念される。

発災直後のトイレ対策は、応急救援備蓄物資による簡易便座・排便収納袋・便凝固剤を使用して対応する。

その後、生活用水を確保して学校の既存トイレを使用するまでの間は、災害時応援協定による仮設トイレの設置等により対応する。

2 避難者の特性に応じたスペースの確保

避難所生活においては、特別な配慮が必要な人が少なからずおり、適切な配慮が必要となる。多くの人が集まる避難所では、避難居室のほか、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（以下、「配慮スペース」という。）を設ける必要がある。

このようなことから、指定していない保健室や家庭科室を施設管理者と協議の上、優先的に配慮スペースとして活用する。また、他の場所についても配慮スペースとして活用することや、個室を確保できない場合は、校舎1階の指定場所を間仕切りで分けるなどの対応をとる。

3 感染症、ストレス対策等

避難所は、狭い空間で集団生活を送ることに加えて、温度や湿度の調整、換気等が難しいことから、感染症等が蔓延することが懸念されており、また、環境や被災後のストレス等により、持病が悪化したり体調を崩す被災者が発生したりすることも懸念される。

避難所における医療・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へ早期に隔離する。

2 基幹避難所の施設設備

1 情報・通信対策

発災直後から電話を迅速に使用することを目的として、NTT 東日本が平成 23 年度から市立小中学校に特設公衆電話の設置を進めており、今後も進める予定である。

避難所においては、現在急速に普及しつつある携帯電話のテザリング⁷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により、インターネットでの情報収集体制を確保する。

なお、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。

2 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、これまでも計画的に建物の耐震化を進めている。現在耐震化されていない市立小中学校についても、平成 26 年度までに改築予定校を除き耐震化を実施する。

また、窓ガラスの飛散防止や照明の落下防止等、非構造部材についても、一層耐震化を進める。

3 飲料水対策

災害時の飲料水については、応急給水施設を整備し、発災直後の約 90 万人分の水を 3 日分確保している。市立小中学校には、受水槽が設置されており、これを活用して応急給水を補完することが可能である。

これまでも学校の大規模改修に併せて受水槽の耐震化を行っているが、今後はより一層受水槽の耐震化による飲料水の確保を進める。

また、耐震化していない受水槽についても、取水を容易とするため、受水槽への給水栓の設置を進める。

⁷ テザリング：スマートフォンから電波を発信し、周辺にある電子機器をインターネット回線に接続させること。

第7章 運営方針

1 開設・運営の基本的な考え方

収容避難場所は、区長が開設を判断する。

基幹避難所は、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錠する。また、基幹避難所の運営は、市職員、施設管理者、避難者及びボランティアなどが協力・連携して行うことを基本として、別途、マニュアルを定める。

地域避難所は、地域と施設管理者が協力して開設・運営体制を確保し、市は必要な支援や物資供給を行う。

なお、運営にあたっては、避難場所自主運営組織に女性の参画を促し、男女双方の視点に配慮した運営に努める。

2 運営に係る対応力及び地域防災力の向上

東日本大震災では、発災当初から地域の方々が避難所の運営をしたところは、避難生活の立ち上げ、そのまちの復旧、復興のスタートがうまくいき、さらに地域のつながりを強める効果があった。また、学校職員が地域の方々と顔を知っている関係を築いている学校、あるいは、地域の方々が学校といろいろな取り組みを一緒にしている学校については、地域コミュニティが活かされた形の避難所運営がすぐに行われ、立ち上げがうまくいったことが報告されている。

このようなことから、行政が行う防災対策はもとより、市民一人ひとり、家族、企業、町内会などの身近な地域団体などが自主的に被害の軽減に向けた取り組みを進めるとともに、防災のために連携・協力して地域の防災力を高めるよう日ごろから避難所設営訓練を行政と地域と一緒に取り組むよう努め、収容避難場所の地域での自主運営及びそれに必要な体制を整備することを目指す。

札幌市避難場所基本計画（素案）

平成 24 年 12 月
市政等資料番号 01-N02-12-1387

編集・発行 札幌市危機管理対策室
〒060-8611
札幌市中央区北 1 条西 2 丁目
TEL (011)211-3062 FAX (011)218-5115
