

VIII 関連計画・マニュアル

VIII 関連計画・マニュアル

札幌市避難場所基本計画

札幌市

（令和元年9月改定）

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	24

【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

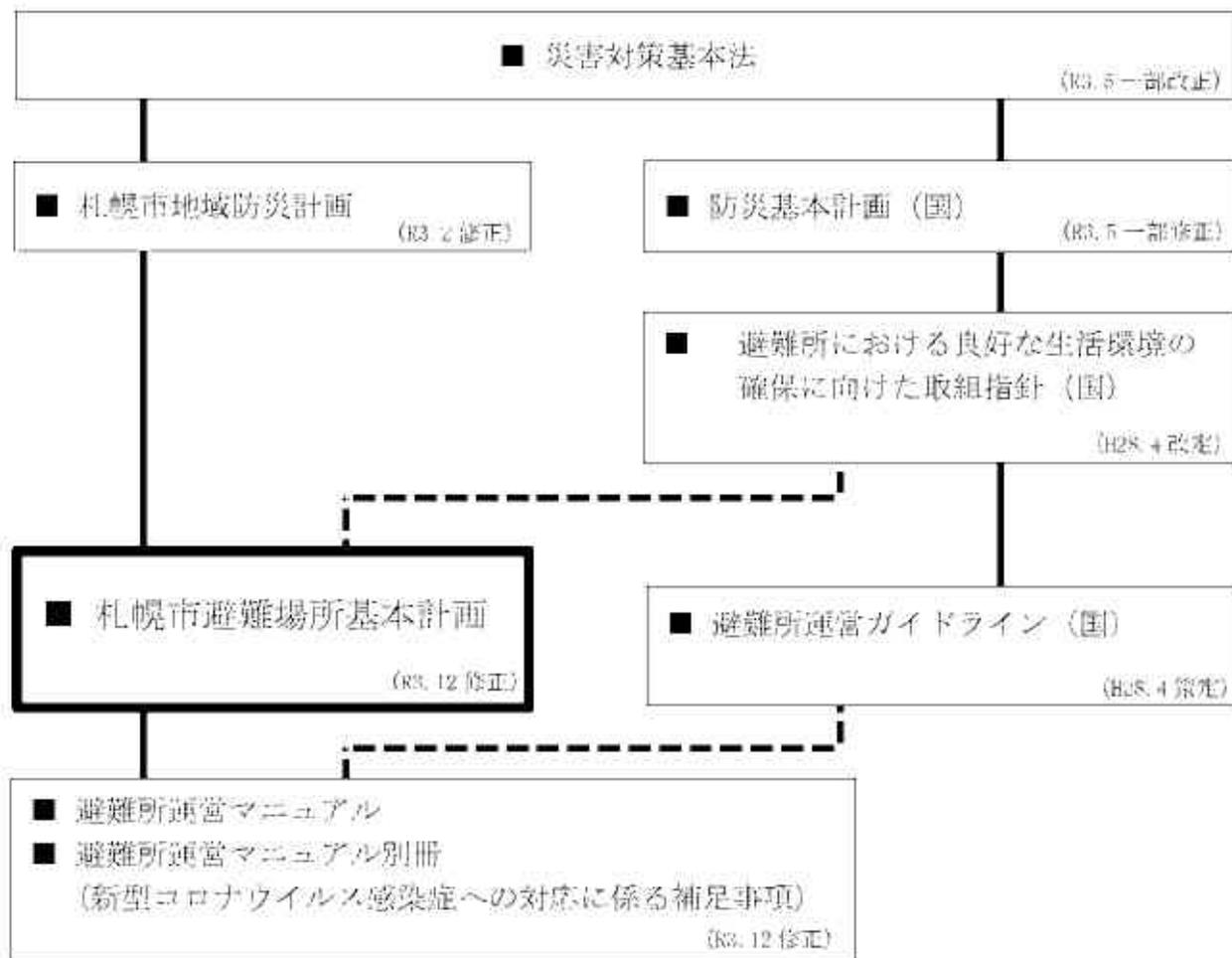
区分	取組
自助	<ul style="list-style-type: none"> ○日頃から備える。 <ul style="list-style-type: none"> ・自宅の耐震化や家具の転倒防止を行い、被害軽減に努める。 ・食料や水（3日分程度）、簡易調理器などの備蓄を行い、食料不足やライフラインの停止に備える。 ○安全に避難する。 <ul style="list-style-type: none"> ・自宅周辺の避難場所等を事前に把握する。 ・避難時の経路や危険箇所等を事前に把握する。 ・避難する避難場所等や安否確認方法を家族で共有しておく。 ○避難所において必要最低限の自立した生活を行う。 <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、円形断層によるもので、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 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

名称	概要
指定緊急避難場所 兼 指定避難所（基幹）	<ul style="list-style-type: none"> 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 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被災者等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、市職員が開設を行う。 【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】 【指定避難所（基幹）～市立小中学校、区体育館など】
指定避難所（地域）	<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被災者等が一時的に滞在し、指定避難所（基幹）を補完する施設 状況に応じて開設し、一定期間後は、指定避難所（基幹）に集約 施設管理者が開設を行う。 【地区会館、高校、寺社など】
一時避難場所	<p>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。又は地域で一時集合して安否確認等を行う場所</p> <p>【公園や市立小中学校のグラウンドなど】</p>
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

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、土砂災害危険箇所（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、土砂災害危険箇所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 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 <ol style="list-style-type: none"> (1) 市職員等による開設が可能であること

災害の種類	指定基準
土砂災害	<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、土砂災害危険箇所)の区域外、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、土砂災害危険箇所)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、土砂災害危険箇所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> <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</p>

災害の種類	指定基準
地震災害	<p>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、土砂災害危険箇所（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

■指定避難所（基幹）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 ・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

指定基準
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

■指定避難所（地域）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、土砂災害危険箇所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）

