

# 第1編 総論

## 第1章 市の責務、計画の目的、構成等

札幌市（以下「市」という。）は、住民の生命、身体及び財産を保護する責務にかんがみ、武力攻撃事態等、又は、緊急対処事態において、国民の保護のための措置（以下「国民保護措置」という。）又は緊急対処保護措置を的確かつ迅速に実施するため、以下のとおり、市の責務を明らかにするとともに、国民の保護に関する計画の目的、構成等について定める。

### 1 市の責務

市は、武力攻撃事態等において、武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律（平成16年法律第112号。以下「国民保護法」という。）その他の法令、国民の保護に関する基本指針（平成17年3月閣議決定。以下「基本指針」という。）及び北海道国民保護計画（以下「道国民保護計画」という。）を踏まえ、市国民保護計画に基づき、国民の協力を得つつ、他の機関と連携協力し、自ら国民保護措置又は緊急対処保護措置を的確かつ迅速に実施し、市の区域において関係機関が実施する国民保護措置又は緊急対処保護措置を総合的に推進する責務を有する。

### 2 計画の目的等

#### (1) 計画の目的

市国民保護計画は、市の国民保護措置の実施体制、市が実施する避難や救援などの措置に関する事項、平素からの訓練、備蓄及び啓発に関する事項などを定めることにより、武力攻撃事態等において市の国民保護措置を的確かつ円滑に実施できるようにするとともに、市の区域に係る国民保護措置の総合的な推進を図り、もって、武力攻撃事態等において、住民の生命、身体及び財産を保護し、武力攻撃による被害を最小にすることを目的とする。

#### (2) 計画に定める事項

市国民保護計画においては、市の区域に係る国民保護措置の総合的な推進に関する事項、市が実施する国民保護措置に関する事項等、国民保護法第35条第2項各号に掲げる次の事項について定める。

- ① 市の区域に係る国民保護措置の総合的な推進に関する事項
- ② 市が実施する国民保護法第16条第1項及び第2項に規定する国民保護措置に関する事項
- ③ 国民保護措置を実施するための訓練並びに物資及び資材の備蓄に関する事項
- ④ 国民保護措置を実施するための体制に関する事項
- ⑤ 国民保護措置の実施に関する他の地方公共団体その他の関係機関との連携に関

する事項

- ⑥ 上記に掲げるもののほか、市の区域に係る国民保護措置に関し札幌市長（以下「市長」という。）が必要と認める事項

また、本市は政令指定都市であることから、国民保護法第184条第1項に掲げる次の事項についても、道国民保護計画に準じて、市国民保護計画に定める。

- ① 救援
- ② 避難施設の指定等
- ③ 赤十字標章等の交付等
- ④ 医療関係者に対する実費弁償及び損害補償

なお、市国民保護計画に定める武力攻撃事態等への対処については、本計画で想定されている事態に共通する対処の基本を示すものである。

市は、本計画で定めるところにより国民保護措置を実施するとともに、状況に応じた臨機応変な対処が不可欠であることに留意し、運用を図る。

(3) 計画の対象となる者

市内に居住または滞在している者（市外からの避難住民等も含む。）

(4) 計画の対象地域

市内全域（市域を越える避難を実施する場合は避難先地域も含む。）

**3 計画の作成に係る基本的な考え方**

(1) 国民保護計画作成の基準

- ① 道国民保護計画に基づき、市町村国民保護モデル計画をベースとして作成
- ② 国民保護措置の実施に当たり特に留意すべき事項を「国民保護措置の実施に関する基本方針」として規定

(2) 札幌市の特性に配慮

- ① 積雪寒冷地であることへの配慮
- ② 道都として交通・情報システム等の中枢機能が高度に集積していることや、大都市として大規模集客施設・生活関連等施設等が集中していることへの配慮
- ③ 文化や観光の拠点としての機能が集中しており、学生・留学生、観光客等が多いことへの配慮

(3) 災害対策の仕組みの活用等

- ① 札幌市地域防災計画等により構築された災害対策の仕組みの活用
- ② 近隣自治体や多様な関係機関との連携・協力を重視
- ③ 全庁的な実施体制の構築

- (4) 市民や関係機関の意見の反映
- ① 札幌市国民保護協議会・幹事会の開催
  - ② 計画作成過程の情報公開
  - ③ パブリックコメント<sup>(\*)</sup>の実施

#### 4 計画の構成

市国民保護計画は、以下の各編により構成する。

- 第1編 総論
- 第2編 平素からの備えや予防
- 第3編 武力攻撃事態等への対処
- 第4編 復旧等
- 第5編 緊急対処事態への対処
- 資料編

#### 5 計画の見直し、変更手続

##### (1) 計画の見直し

市国民保護計画については、今後、国における国民保護措置に係る研究成果や新たなシステムの構築、道国民保護計画の見直し、国民保護措置についての訓練の検証結果等を踏まえ、不断の見直しを行う。

市国民保護計画の見直しに当たっては、市国民保護協議会の意見を尊重するとともに、広く関係者の意見を求めるものとする。

##### (2) 計画の変更手続

市国民保護計画の変更にあたっては、計画作成時と同様、国民保護法第39条第3項の規定に基づき、市国民保護協議会に諮問の上、北海道知事（以下「知事」という。）に協議し、市議会に報告し、公表するものとする。

ただし、武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律施行令（平成16年政令第275号。以下「国民保護法施行令」という。）で定める軽微な変更<sup>(\*\*)</sup>については、市国民保護協議会への諮問及び知事への協議は要しない。

<sup>(\*)</sup> パブリックコメント

条例や計画などの一定の政策の策定に際し、(1)政策の案と資料を公表し、(2)それに対する意見や情報を広く募集し、(3)寄せられた意見等を考慮して政策を決定するとともに、(4)その意見等に対する考え方等を公表することをいう。実施する目的は、政策決定過程での市民参加の機会の拡大と公正の確保及び透明性の向上を図り、これにより、市民との協働による市政を進めることにある。

<sup>(\*\*)</sup> 軽微な変更

- ・行政区画、市内の町や字若しくはこれらの名称変更、地番の変更又は住居表示の実施若しくは変更に伴う変更
- ・指定行政機関、指定地方行政機関、都道府県、市町村、指定公共機関その他の関係機関又はその組織の名称又は所在地の変更
- ・誤記の訂正、人又は物の呼称の変更、統計の数値の修正その他これらに類する記載事項の修正に伴う変更

## 第2章 国民保護措置の実施に関する基本方針

市は、国民保護措置を的確かつ迅速に実施するに当たり、特に留意すべき事項について、以下のとおり、国民保護措置の実施に関する基本方針として定める。

なお、市は、日本に居住し、又は滞在している外国人についても、武力攻撃災害から保護するなど、国民保護措置の対象であることに留意する。

### (1) 基本的人権の尊重

市は、国民保護措置の実施に当たっては、日本国憲法の保障する国民の自由と権利を尊重することとし、国民の自由と権利に制限が加えられるときであっても、その制限は必要最小限のものに限り、公正かつ適正な手続の下に行う。

### (2) 国民の権利利益の迅速な救済

市は、国民保護措置の実施に伴う損失補償、国民保護措置に係る不服申立て又は訴訟その他の国民の権利利益の救済に係る手続を、できる限り迅速に処理するよう努める。

### (3) 放送の自律に対する特別な配慮

市は、放送事業者である指定公共機関及び指定地方公共機関が実施する国民保護措置については、放送の自律を保障することにより、その言論その他表現の自由に特に配慮する。

### (4) 指定公共機関及び指定地方公共機関の自主性の尊重

市は、日本赤十字社が実施する国民保護措置については、その特性にかんがみ、その自主性を尊重するとともに、その他の指定公共機関及び指定地方公共機関の国民保護措置の実施方法についても、指定公共機関及び指定地方公共機関が武力攻撃事態等の状況に即して自主的に判断するものであることに留意する。

### (5) 国民に対する情報提供

市は、武力攻撃事態等においては、国民に対し、国民保護措置に関する正確な情報を、適時に、かつ、適切な方法で提供する。

### (6) 高齢者や障がい者等への配慮及び国際人道法の的確な実施

市は、国民保護措置の実施に当たっては、高齢者、障がい者その他特に配慮を要する者について、その特質に応じた保護を行うよう留意する。

また、市は、国民保護措置を実施するに当たっては、国際的な武力紛争において適用される国際人道法の的確な実施を確保する。

### (7) 国民保護措置に従事する者等の安全の確保

市は、国民保護措置に従事する者の安全の確保に十分に配慮するものとする。

また、要請に応じて国民保護措置に協力する者に対しては、その内容に応じて安全の確保に十分に配慮する。

## (8) 関係機関相互の連携及び協力の確保

市は、国、道、他市町村並びに関係指定公共機関及び関係指定地方公共機関と平素から相互の連携体制の整備に努める。

## (9) 国民の自発的協力

市は、国民保護法の規定により国民保護措置の実施のため必要があると認めるときは、国民に対し、必要な援助について協力を要請する。この場合において、国民は、その自発的な意思により、必要な協力をするよう努めるものとし、また、この要請は強制にわたることがあってはならない。

なお、市は、自主防災組織の充実・活性化、ボランティアへの支援に努める。

このほか、市は、消防団のより一層の充実・活性化についても、推進を図る。

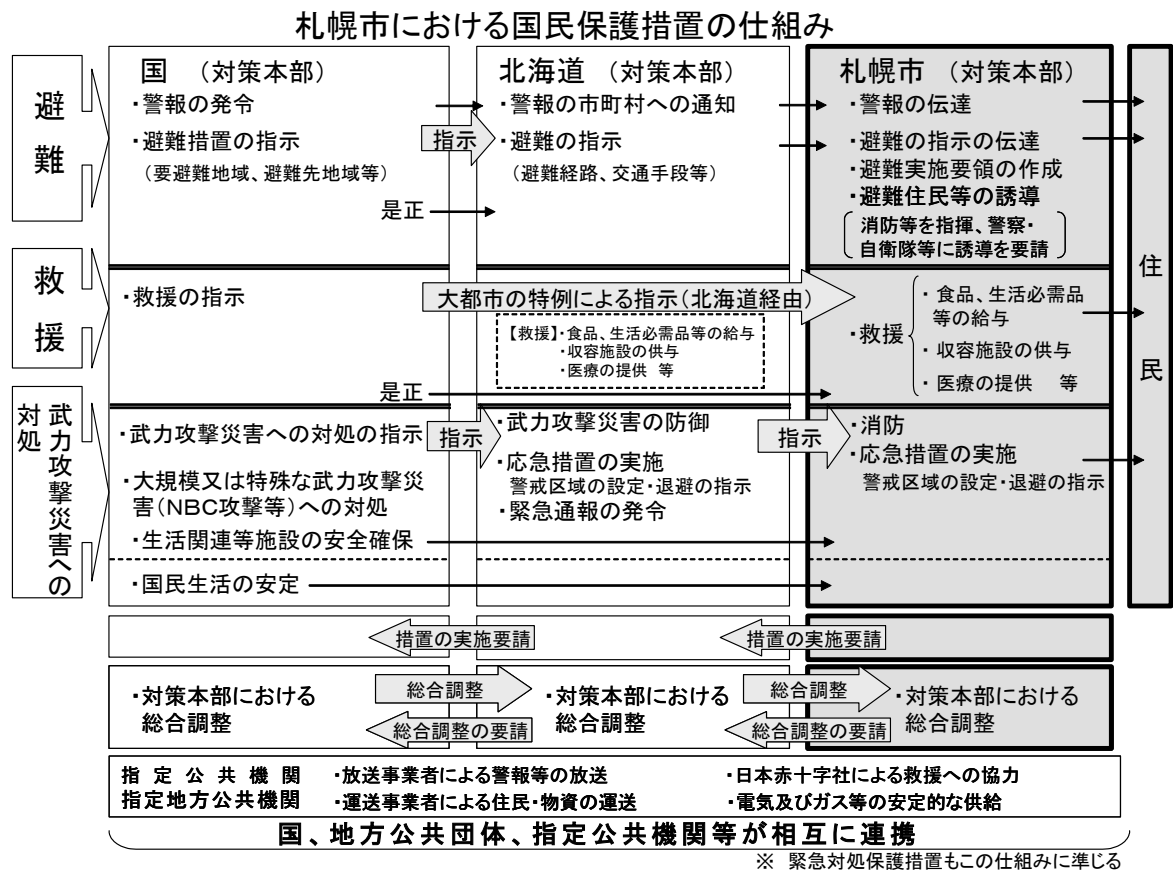
### 第3章 関係機関の業務の大綱等

市は、国民保護措置の実施に当たり関係機関との円滑な連携を確保できるよう、国民保護法における役割を確認するとともに、関係機関の連絡窓口をあらかじめ把握しておく。

#### 1 国民保護措置の仕組み

武力攻撃事態等においては、国、地方公共団体、指定公共機関及び指定地方公共機関が相互に連携協力し、国全体として万全の態勢の下、国民保護措置を実施することとされている。

武力攻撃事態等における国、道、市、指定公共機関及び指定地方公共機関それぞれの国民保護措置等の基本的な仕組みについては、以下のとおりである。



## 2 関係機関との連携および協力体制

市は、自らが行う国民保護措置を的確かつ迅速に実施することはもとより、国、道、他市町村、指定公共機関及び指定地方公共機関その他関係機関等と相互に連携協力し、国民保護措置の実施に万全を期さなければならず、防災のための連携体制を活用し、これら関係機関等との連携・協力体制を整備する。

## 3 関係機関の業務

国民保護措置等について、市、指定地方行政機関、指定公共機関及び指定地方公共機関は、おおむね次に掲げる事務又は業務を処理する。

なお、関係機関等の連絡先については、「資料編」に記載する。

### ○ 市の事務

機関の名称	事務又は業務の大綱
市長等	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 市国民保護計画の作成</li> <li>2 市国民保護協議会の設置、運営</li> <li>3 市国民保護対策本部及び市緊急対処事態対策本部の設置、運営</li> <li>4 組織の整備、訓練</li> <li>5 警報の伝達</li> <li>6 避難実施要領の策定、避難住民の誘導、関係機関の調整その他の住民の避難に関する措置の実施</li> <li>7 救援の実施、安否情報の収集及び提供、外国人安否情報の収集の協力その他の避難住民等の救援に関する措置の実施</li> <li>8 退避の指示、警戒区域の設定、消火・救助・救急活動、廃棄物の処理、被災情報の収集及び報告その他の武力攻撃災害への対処に関する措置の実施</li> <li>9 水の安定的な供給、生活関連物資等の価格の安定、管理施設の応急の復旧その他の国民生活の安定に関する措置の実施</li> <li>10 国民保護措置に必要な物資及び資材の備蓄</li> <li>11 武力攻撃災害の復旧に関する措置の実施</li> </ol>

○ 指定地方行政機関

機関名	事務又は業務
共通事項	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 組織の整備、訓練、啓発</li> <li>2 生活関連等施設の安全の確保に関する措置の実施</li> <li>3 被災情報の収集及び報告</li> <li>4 武力攻撃災害の復旧に関する措置の実施</li> </ol>
北海道防衛局	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 所管財産の使用に関する連絡調整</li> <li>2 米軍施設内通行等に関する連絡調整</li> </ol>
北海道総合通信局	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 電気通信事業者・放送事業者への連絡調整</li> <li>2 電波の監督管理、監視並びに無線の施設の設置及び使用の規律に関すること</li> <li>3 非常事態における重要通信の確保</li> <li>4 北海道地方非常通信協議会の指導育成</li> </ol>
北海道財務局	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 地方公共団体に対する災害融資</li> <li>2 金融機関に対する緊急措置の要請</li> <li>3 普通財産の無償貸付</li> <li>4 被災公共土木施設等の復旧事業費の査定の立会</li> </ol>
函館税関	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 輸入物資の通関手続</li> </ol>
北海道厚生局	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 救援等に係る情報の収集及び提供</li> </ol>
北海道労働局	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 被災者の雇用対策</li> </ol>
北海道農政事務所	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 武力攻撃災害対策用食糧及び備蓄物資の確保</li> </ol>
北海道森林管理局	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 武力攻撃災害対策用復旧用資材の調達・供給</li> </ol>
北海道経済産業局	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 救援物資の円滑な供給の確保</li> <li>2 商工鉦業の事業者の業務の正常な運営の確保</li> <li>3 被災中小企業の振興</li> </ol>
北海道産業保安監督部	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 鉦山における災害時の応急対策</li> <li>2 危険物等の保全</li> </ol>
北海道開発局	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 被災時における直轄河川、国道等の公共土木施設の応急復旧</li> <li>2 港湾施設の使用に関する連絡調整</li> <li>3 港湾施設の応急復旧</li> <li>4 農業関連施設の応急復旧</li> </ol>
北海道運輸局	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 運送事業者への連絡調整</li> <li>2 運送施設及び車両の安全保安</li> </ol>
東京航空局 (丘珠空港事務所)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 飛行場使用に関する連絡調整</li> <li>2 航空機の航行の安全確保</li> </ol>
札幌管区气象台	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 気象状況の把握及び情報の提供</li> </ol>



第一管区海上保安本部	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 船舶内に在る者に対する警報及び避難措置の指示の伝達</li> <li>2 海上における避難住民の誘導、秩序の維持及び安全の確保</li> <li>3 生活関連等施設の安全確保に係る立入制限区域の指定等</li> <li>4 海上における警戒区域の設定等及び退避の指示</li> <li>5 海上における消火活動及び被災者の救助・救急活動、その他武力攻撃災害への対処に関する措置</li> </ol>
北海道地方環境事務所	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 有害物質等の発生等による汚染状況の情報収集及び提供</li> <li>2 廃棄物処理施設等の被害状況、がれき等の廃棄物発生量の情報収集</li> </ol>

○ 自衛隊

機関名	事務又は業務
自衛隊	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 武力攻撃事態等における国民保護措置の実施及び関係機関が実施する国民保護措置の支援等</li> </ol>

○ 指定公共機関及び指定地方公共機関

機関名	事務又は業務
共通事項	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 国民保護業務計画の作成</li> <li>2 組織の整備、訓練</li> <li>3 被災情報の収集及び報告</li> <li>4 管理施設の応急復旧に関する措置の実施</li> <li>5 武力攻撃災害の復旧に関する措置の実施</li> <li>6 国民保護措置に必要な物資及び資材の備蓄</li> </ol>
放送事業者	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 警報、避難の指示（警報の解除及び避難の指示の解除を含む）の内容及び緊急通報の内容の放送</li> </ol>
運送事業者	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 避難住民及び緊急物資の運送</li> <li>2 旅客及び貨物の運送の確保</li> </ol>
電気通信事業者	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 避難施設における電話その他の通信設備の臨時の設置における協力</li> <li>2 通信の確保及び国民保護措置の実施に必要な通信の優先的取扱い</li> </ol>
電気事業者	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 電気の安定的な供給</li> </ol>
ガス事業者	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 ガスの安定的な供給</li> </ol>
郵便事業を営む者	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 郵便の確保</li> </ol>
北海道医師会	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 医療の確保</li> </ol>
北海道歯科医師会	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 歯科医療の確保</li> </ol>
北海道薬剤師会	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 医薬品の確保</li> </ol>
公共的施設の管理者	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 道路及び管理施設の適切な管理</li> </ol>
日本赤十字社	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 救援への協力</li> <li>2 外国人の安否情報の収集、整理及び回答</li> </ol>
日本銀行	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 銀行券の発行並びに通貨及び金融の調整</li> <li>2 銀行その他の金融機関の間で行われる資金決済の円滑の確保を通じた信用秩序の維持</li> </ol>

## 第4章 札幌市の特性

市は、国民保護措置を適切かつ迅速に実施するため、その地理的及び社会的特性について、以下のとおり考察する。

### 1 地理的特性

#### (1) 位置及び地形・地質

札幌市は、北海道の道庁所在地であり、北海道西部の石狩平野の南西部に位置し、その地形は南西部山地、南東部台地・丘陵地、中央部扇状地、北部低地に区分される。

また、札幌市に隣接する市町村は、後志管内の小樽市、赤井川村、京極町、喜茂別町、胆振管内の伊達市、石狩管内の恵庭市、千歳市、北広島市、石狩市、江別市、当別町の合計7市3町1村である。

市域は東西が42.30km、南北が45.40kmとなっており、総面積は1,121.12km<sup>2</sup>となっている。

#### 札幌市の位置と周辺国の状況



### 札幌市の位置と広がり

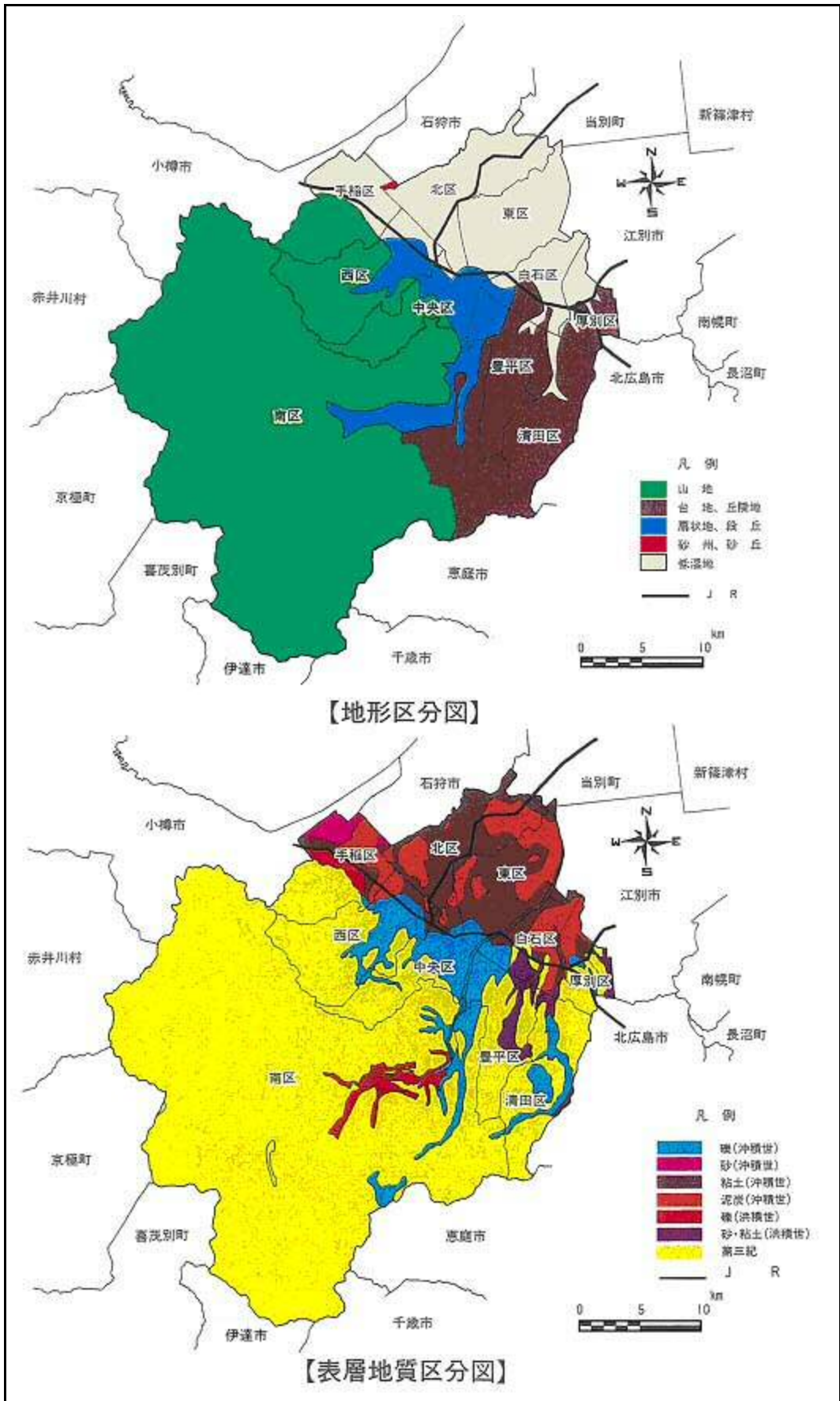
区分	地名	経緯度	距離
極東	厚別区もみじ台南7丁目	東経 141° 30' 20"	東西 42.30km
極西	南区定山溪（国有林）	東経 140° 59' 26"	
極南	南区定山溪（国有林）	北緯 42° 46' 51"	南北 45.40km
極北	北区篠路町拓北	北緯 43° 11' 24"	

面積	最高地点高度	最低地点高度	市役所地点高度
1,121.26km <sup>2</sup>	南区定山溪（余市岳） 1,488.1m	北区西茨戸（旧発寒川付近） 1.8m	20.8m

### 札幌市と周辺市町村



札幌市の地形地質区分



札幌市地域防災計画（地震災害対策編）より引用

### 札幌市の地形地質の特徴

地形区分	地形	地質・地盤
南西部山地	市街地に近いところでは標高 300m～500m、その背後では 1,000m 級の稜線が連なっている。手稲山(1,024m)で代表されるように溶岩台地が浸食された山地である。	溶岩等の火山噴出物を起源とした安山岩等の火山岩類からなり、一部に砂岩等の堆積岩類が分布する。全体的に硬岩で緻密である。
南東部台地・丘陵地	台地と緩やかな波状に起伏する丘陵地からなる。標高は北郷や厚別付近では 20m～25m であるが南に次第に高まり、滝野付近では 280m である。	支笏火山から噴出した火山噴出物(軽石流堆積物)と、未固結の砂礫層からなる。藻岩山等の山麓斜面には、砂・礫・粘土が乱雑に堆積した崖錐堆積物・斜面堆積物がみられる。
中央部扇状地	豊平川と発寒川の形成する扇状地である。豊平川扇状地は真駒内付近を扇頂として北方に広がっている。扇頂で標高 100m、扇端部の北海道大学付近で 12m～13m である。発寒川扇状地は平和・福井付近を扇頂として、J R 函館本線付近を扇端としている。標高は扇頂部で約 120m、先端部で 10m である。上流部では数段の段丘に分かれている。	河川によって上流から運搬された粗大な砂礫からなっている。表層は厚さ 1m～2m のローム層(火山灰が風化、堆積してできた地層、火山灰質粘性土)で覆われている。砂礫層の厚さは 50m～60m にも及んでいる。
北部低地	石狩平野の一部をなし、豊平川、発寒川、石狩川によって形成された低地である。下流部は砂山－紅葉山－上花畔の砂丘列で限られた低湿地で泥炭地も広く分布している。	ゆるい粘土、シルト(粒径が砂と粘土の中間的な堆積土)、砂の互層からなる軟弱層で、北にいくほど厚くなり 120m～140m にも及ぶ。表層には泥炭層も広く分布している。

札幌市地域防災計画(地震災害対策編)より引用、修正

### (2) 気候

札幌市の気候は、日本海型気候で、鮮明な四季の移り変わりがみられる。

札幌市の上空は、大気が西から東へ流れる偏西風帯の中に入っており、移動性高・低気圧の影響を受け、基本的に天気は西から東へと移り変わっていく。

### 札幌市の四季の特徴

季節区分	特徴
冬季	12 月から 2 月にかけて西高東低の冬型の気圧配置となり、大陸上空の乾燥した強い寒気団が日本海上空に入り込み、ここで大量の水分を吸収して雪雲が発生するため、厳寒でありかつ多量の降雪が見られる。最深積雪は約 1 m、ひと冬を通しての降雪量は約 6 m にも達する。
春季	西高東低の気圧配置は 3 月頃から徐々に緩みはじめ、季節風が弱まるとともに日差しが強まり、4 月上旬には根雪の終日を迎える。 4 月から 6 月にかけては、晴天の日が多く、6 月下旬ころから日中汗ばむほどの暑い日が現れる。

夏季	7月、8月と平均気温が20℃を超え盛夏となる。 夏の北海道は、朝晩は気温が下がり、また、梅雨前線の影響もほとんど無い。
秋季	9月に入るとひと雨ごとに気温が低下し、まれに台風等の影響で天気は崩れ雨量も多くなる。10月には気温が0℃近くまで下がることもあり、初霜の便りも聞かれ、紅葉の季節を迎える。10月下旬には初雪が見られ、11月以降、周期的な寒波の到来とともに気温の低下が著しく、降雪量も多くなって12月上旬には根雪となり、冬季へと移行する。

札幌市政概要を基に作成

## 気象概況(1)

札幌の平年値

要素	平均気温	平均 相対 湿度	平均気 圧(海 面)	降水量 (mm)	日照時 間 (時間)	平均 雲量	平均 風速 (m/s)	天気日数		
	(℃)	(%)						快晴	曇天	降水 <sup>1)</sup>
年	8.9	69	1012.5	1106.5	1740.4	7.3	3.7	13.5	159.8	170.3
1月	-3.6	70	1013.1	113.6	92.5	8.0	3.5	0.2	15.7	21.8
2月	-3.1	69	1013.5	94.0	104.0	7.9	3.4	0.5	13.7	19.0
3月	0.6	66	1013.6	77.8	146.6	7.4	3.8	0.9	13.7	18.5
4月	7.1	62	1012.6	56.8	176.5	6.8	4.5	1.7	11.3	11.7
5月	12.4	66	1010.7	53.1	198.4	7.1	4.6	1.7	13.1	10.2
6月	16.7	72	1009.4	46.8	187.8	7.3	3.9	1.6	13.8	8.3
7月	20.5	76	1008.5	81.0	164.9	7.8	3.8	0.9	16.9	9.7
8月	22.3	75	1010.0	123.8	171.0	7.4	3.8	1.3	14.7	9.5
9月	18.1	71	1013.3	135.2	160.5	6.8	3.3	1.5	10.5	11.1
10月	11.8	67	1015.4	108.7	152.3	6.5	3.4	2.0	9.2	13.9
11月	4.9	67	1015.6	104.1	100.0	7.4	3.6	1.0	12.2	17.5
12月	-0.9	69	1014.1	111.7	85.9	7.9	3.3	0.2	15.0	19.2

注) 統計期間は1981年～2010年の30年間。

1) 日降水量0.5mm以上

〈資料〉札幌管区気象台

## 気象概況(2)

札幌の平年値及び平均値

要素	夏日 <sup>1)</sup>	真夏日 <sup>2)</sup>	冬日 <sup>3)</sup>	真冬日 <sup>4)</sup>	初雪	長期積雪 <sup>5)</sup> 初日	長期積雪 終日
年	49.1	8.0	124.8	45.0	10月28日	12月4日	4月3日

注) 統計期間は1981年～2010年の30年間。

注) 積雪及び長期積雪の平均日は、札幌管区気象台が独自に計算した。

1) 日最高気温25℃以上 2) 日最高気温30℃以上 3) 日最低気温0℃未満

4) 日最高気温0℃未満 5) 積雪継続の長さが30日以上にわたるとき、その初日から終日までの期間

〈資料〉札幌管区気象台

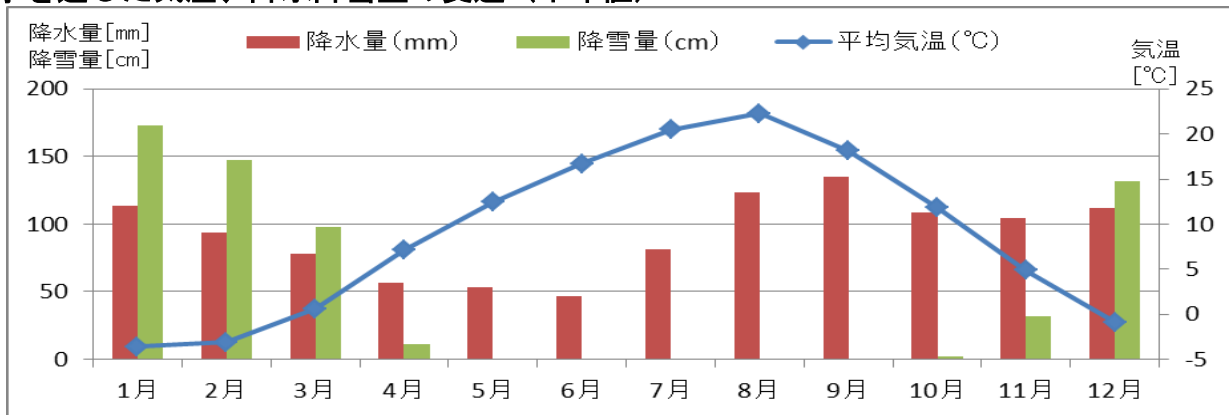
極 値 表

令和2年(2020年)10月1日現在

要素名/月	気温(°C)		日最小相対湿度(%)	降水量(mm)		日最大風速(m/s)		雪(cm)	
	日最高気温の高い方から	日最低気温の低い方から		日降水量	日最大1時間降水量	風速	風向	降雪の深さ日合計	月最深積雪
通年	36.2	-28.5	8	207.0	50.2	28.8	北北西	63	169
1月	11.2	-27.0	24	70.6	14.7	23.2	北西	63	150
2月	10.8	-28.5	15	98.0	21.5	26.9	北西	56	169
3月	16.8	-22.6	14	82.0	12.2	28.8	北北西	47	153
4月	28.0	-14.6	9	104.2	18.7	20.7	南	35	101
5月	34.2	-4.2	8	70.2	12.4	21.1	南西	0	2
6月	33.7	0.0	9	119.9	23.8	16.2	南南東	-	-
7月	36.0	5.2	13	123.5	43.5	16.3	南	-	-
8月	36.2	5.3	22	207.0	50.2	17.7	南南東	-	-
9月	32.7	-0.9	19	141.0	45.4	21.7	南南西	0	-
10月	26.4	-4.4	16	106.5	36.0	17.9	西北西	14	17
11月	22.4	-15.5	20	82.5	20.4	19.3	北北西	40	57
12月	14.8	-24.7	22	67.5	15.8	25.3	北西	56	120
統計	1876/9	1876/9	1950/1	1876/9	1889/1	1876/9		1953/1	1890/1

〈資料〉札幌管区気象台

四季を通じた気温、降水降雪量の変遷(平年値)



〈資料〉札幌管区気象台

札幌上空(高層)気象資料(平年値:1981年~2010年)

高度	1月			2月			3月			4月		
	気温(°C)	合成風(m/s)	合成風(16方位)	気温(°C)	合成風(m/s)	合成風(16方位)	気温(°C)	合成風速(m/s)	合成風(16方位)	気温(°C)	合成風(m/s)	合成風(16方位)
10000m	-51.6	32.3	西	-52.3	32.5	西	-52.9	33.2	西	-52.8	29.9	西
5500m	-35.3	19.3	西	-34.7	18.9	西	-31.5	18.5	西	-25.1	15.7	西
3000m	-21.0	11.7	西北西	-20.5	11.6	西北西	-16.9	11.0	西北西	-9.4	9.7	西
1500m	-12.9	7.7	西北西	-12.6	7.6	西北西	-8.9	6.9	西北西	-1.0	6.0	西
高度	5月			6月			7月			8月		
	気温(°C)	合成風(m/s)	合成風(16方位)	気温(°C)	合成風(m/s)	合成風(16方位)	気温(°C)	合成風速(m/s)	合成風(16方位)	気温(°C)	合成風(m/s)	合成風(16方位)
10000m	-50.6	26.4	西	-47.8	21.8	西	-43.3	19.8	西	-41.6	23.9	西
5500m	-19.1	12.4	西	-13.8	8.0	西	-8.4	8.4	西	-7.6	11.6	西
3000m	-3.3	7.2	西	1.7	4.1	西	6.1	4.6	西	7.1	6.4	西
1500m	5.1	4.5	南西	9.9	2.5	南西	13.8	3.0	南西	14.7	3.6	南西

高度	9月			10月			11月			12月		
	気温 (°C)	合成風 (m/s)	合成風 (16方位)	気温 (°C)	合成風 (m/s)	合成風 (16方位)	気温 (°C)	合成風速 (m/s)	合成風 (16方位)	気温 (°C)	合成風 (m/s)	合成風 (16方位)
10000m	-44.8	37.9	西南西	-49.7	38.5	西南西	-52.0	39.5	西南西	-52.0	26.8	西
5500m	-13.5	16.0	西南西	-20.7	19.0	西	-27.0	23.8	西	-32.3	23.2	西
3000m	1.9	8.0	西	-5.2	10.7	西	-12.1	14.5	西	-18.0	14.1	西
1500m	9.3	3.8	西南西	2.6	6.5	西	-4.8	8.9	西	-10.5	8.6	西北西

年			
高度	気温 (°C)	合成風 (m/s)	合成風 (16方位)
10000m	-49.3	30.8	西
5500m	-22.4	16.1	西
3000m	-7.5	9.3	西
1500m	0.4	5.4	西

高度	気圧
10000m	250hPa
5500m	500hPa
3000m	700hPa
1500m	850hPa

風速及び風向は、「ベクトル平均」である。ベクトル平均とは、毎日の観測で得られた風向(方位1度単位)と風速(1m/s単位)を東西方向と南北方向の直角に交わる軸へそれぞれ投影される長さ(東西成分、南北成分の風速に相当する)に分解し、それぞれ成分毎に月内で平均して得られた平均値を再び合成して算出したもの。

※各高度における気圧は上表とする。

注)統計期間は1981年～2010年の30年間。

<資料>札幌管区気象台

## 2 社会的特性

### (1) 人口分布

令和2年10月1日現在の札幌市の世帯数は1,078,155世帯で、人口は1,961,682人となっており、北海道の人口の約3分の1となっている。区別にみると、北区が285,784人(全市の14.6%)と最も多く、次いで東区262,320人(同13.4%)などとなっている。

平成28年～令和2年の区別の人口増加状況を見ると、中央区が7,729人の増加で最も増加し、次いで西区(4,962人増)となっている。

### 区別人口の推移

各年10月1日現在

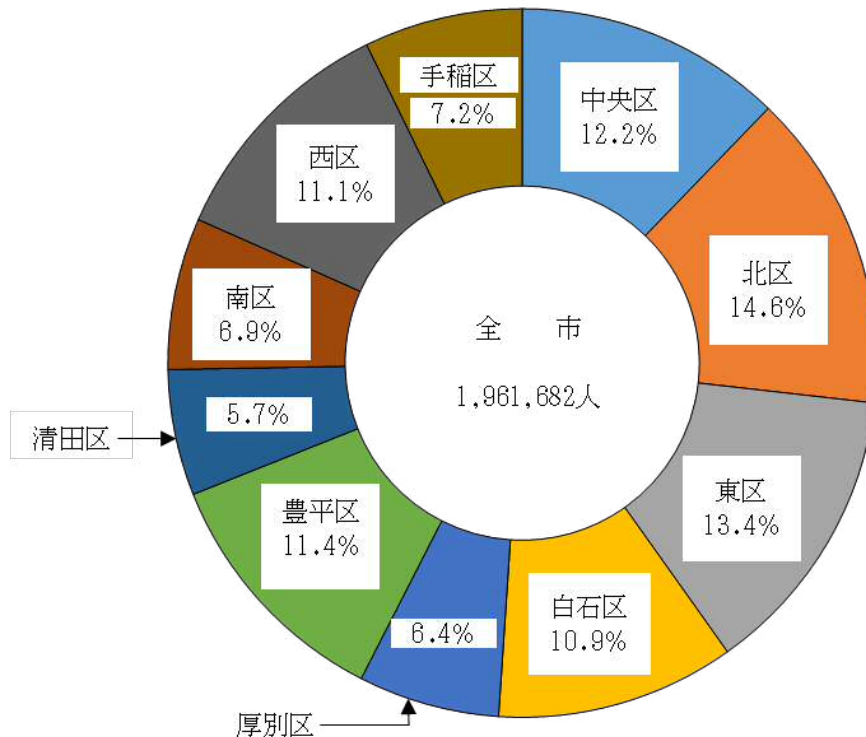
区	人口			増加数		増加率(%)	
	平成24年	平成28年	令和2年	24～28年	28～2年	24～28年	28～2年
全市	1,921,069	1,947,127	1,961,682	26,058	14,555	1.4%	0.7%
中央区	③ 220,505	③ 232,129	③ 239,858	11,624	7,729	5.3%	3.3%
北区	① 279,762	① 284,585	① 285,784	4,823	1,199	1.7%	0.4%
東区	② 255,952	② 261,212	② 262,320	5,260	1,108	2.1%	0.4%
白石区	⑥ 207,724	⑥ 211,164	⑥ 213,828	3,440	2,664	1.7%	1.3%
厚別区	⑨ 130,163	⑨ 128,339	⑨ 126,453	-1,824	-1,886	-1.4%	-1.5%
豊平区	④ 215,588	④ 219,849	④ 224,513	4,261	4,664	2.0%	2.1%
清田区	⑩ 115,685	⑩ 115,167	⑩ 112,785	-518	-2,382	-0.4%	-2.1%
南区	⑦ 144,076	⑧ 140,026	⑧ 135,985	-4,050	-4,041	-2.8%	-2.9%
西区	⑤ 210,740	⑤ 213,262	⑤ 218,224	2,522	4,962	1.2%	2.3%
手稲区	⑧ 140,874	⑦ 141,394	⑦ 141,932	520	538	0.4%	0.4%

注：住民基本台帳による。○内の数値は10区内の順位である。

<資料> 市民まちづくり局企画部統計課



区別人口の割合（令和2年10月1日現在）



注：住民基本台帳による。

<資料>まちづくり政策局政策企画部企画課

また、年齢（3区分）別に見ると、「年少人口（15歳未満）」が218,302人（全体の11.1%）、「生産年齢人口（15～64歳）」が1,202,767人（同61.3%）、「老年人口（65歳以上）」が540,613人（同27.6%）であり、少子高齢化が進行している。老年人口の伸び率が高い要因としては、人口構造や平均寿命の伸びに加えて、市には病院や老人施設等が集中していることから、他市町村からの高齢者の転入などが一因としてあげられる。

令和2年10月1日現在

年齢	人口	割合
年少人口（0～14歳）	218,302人	(11.1%)
生産年齢人口（15～64歳）	1,202,767人	(61.3%)
老年人口（65歳以上）	540,613人	(27.6%)

平均年齢 47.6歳

男 45.8歳

女 49.2歳

注：住民基本台帳による <資料>まちづくり政策局政策企画部企画課

国勢調査によると、本市の昼夜間人口比率（昼間人口／夜間人口×100）は平成27年時点で100.4であり、昼間人口が夜間人口を若干上回っている。

また、人口密度は1Km<sup>2</sup>あたり1,741人である。平成27年10月1日現在の札幌市の「市街化区域の面積」は250.17Km<sup>2</sup>で総面積の22.3%を占めているにすぎないが、人口は1,929,891人で、全市の98.8%となっている。したがって、市街化区域に限定した人口密度は1Km<sup>2</sup>あたり7,714人となる。

市内の障がい者の数は、以下のとおりである。

身体障がい者

平成30年度末

総数		視覚障がい		聴覚又は平衡機能障がい		音声・言語機能障がい		肢体不自由		内部障がい		
総数	18歳未満	18歳以上	18歳未満	18歳以上	18歳未満	18歳以上	18歳未満	18歳以上	18歳未満	18歳以上	18歳未満	18歳以上
83,534	1,460	82,074	38	4,364	168	5,101	8	852	947	45,763	299	25,994

知的障がい者

総数			A		B（B－含む）	
総数	18歳未満	18歳以上	18歳未満	18歳以上	18歳未満	18歳以上
18,722	4,888	13,834	1,167	4,807	3,721	9,027

A、B、B－は重度による

精神障がい者

総数	1級	2級	3級
27,338	1,397	13,981	11,960

1,2,3級は重度による

<資料>保健福祉局障がい保健福祉部障がい福祉課

## (2) 市内集客施設、開発等の状況

### ① 大規模集客施設等

JR札幌駅や地下鉄大通駅などの駅ターミナルのほかに、札幌ドーム、厚別競技場及び札幌コンサートホールKitaraなどの観覧場、並びにコンベンションセンター及びサッポロファクトリーなどの大規模集客施設等があり、不特定多数の人々が利用している。

また、市内にはJRタワーや地下街（ポールタウン、オーロラタウン）があり、毎日不特定多数の人々が、ショッピング・飲食・娯楽等に訪れ、または通路として利用している。

### ② 市街地開発の状況

整備促進地区として15地区、再開発促進地区として8地区を指定し、都心ブロック、拠点形成ブロック、都心周辺及び地下鉄沿線等ブロック、居住環境更新ブロックに分けて、多拠点型の都市構造により、北海道の中心都市としてのまちづくりを推進している。

札幌市政概要より抜粋

(3) 交通

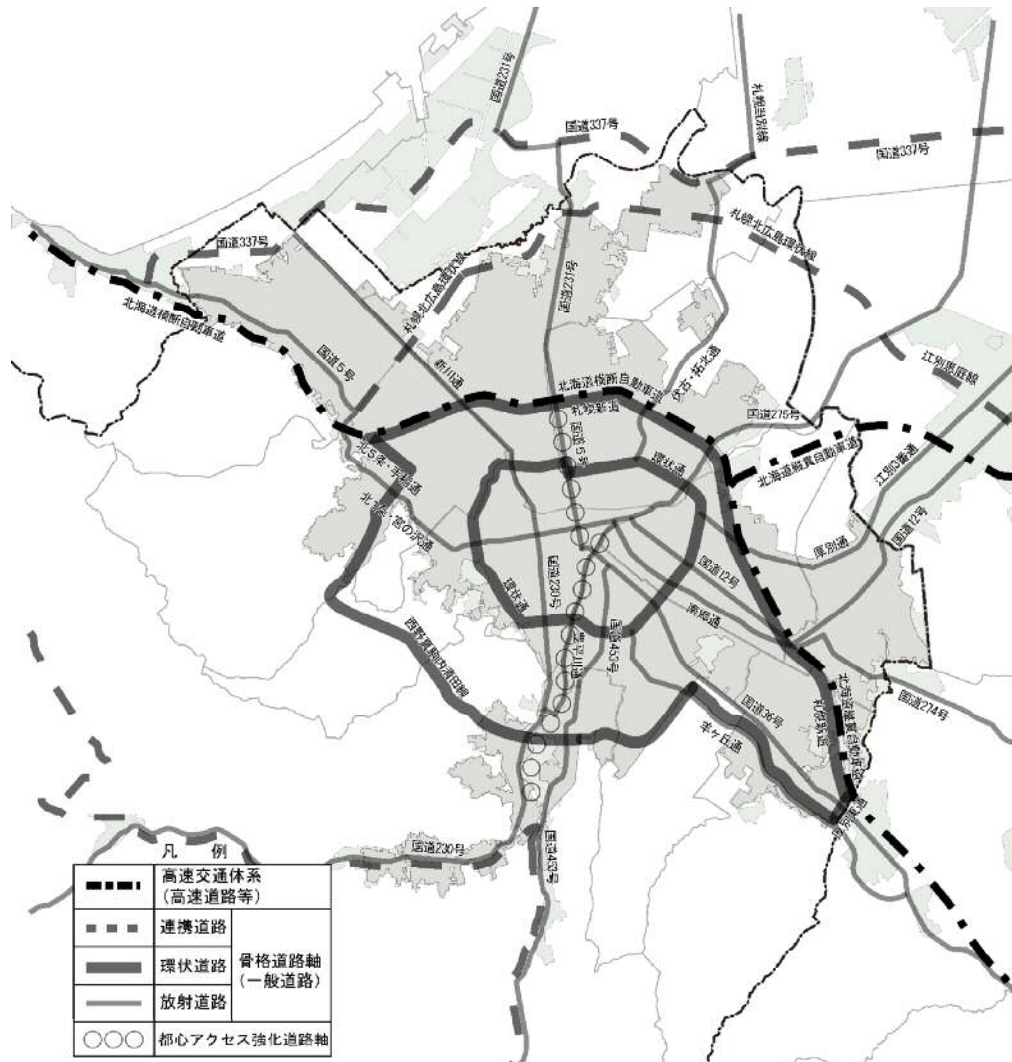
① 道路の位置等

市内の自転車歩行者専用道路等を除く道路延長は平成27年度4月現在、5,651.12km（高速自動車道を含む）で、道路種別で見ると国道190.26km、道道237.60km、市道5,223.26kmである。市内の道路は、一般的に災害時の緊急輸送路としての有効性は高いが、冬季の場合、積雪による通行障害などの発生が懸念される。

市内の道路網は主要幹線道路である2高速3連携2環状13放射道路を骨格として構成されている。

そのうち、高速自動車国道は北海道横断自動車道、北海道縦断自動車道を併せて38.00kmとなっている。

**骨格道路交通ネットワーク**  
**〔2高速3連携2環状13放射道路〕**





③ 空港

市内にある丘珠空港は、札幌と函館や釧路など道内5地域とを結ぶ民間定期便の道内拠点空港として、さらには、防災監視、報道取材等を行う小型機の基地としての機能を果たしている。定期便の乗降客数は、平成26年度で約18万人となっている。

また、市に隣接する千歳市には新千歳空港があり、北海道の空の玄関として昭和63年7月に開港し、札幌市民はもとより北海道を訪れる人々にとっても重要な交通施設となっている。

同空港の平成27年における年間乗降客数は、国内第5位の約2,046万人(国内第1位は羽田空港の約7,532万人)で、2つの3,000m滑走路を有するわが国の拠点空港の一つである。また、国内初の24時間運用を実現し(平成6年)、国際定期便20路線が就航するなど、国際拠点空港化が図られている。

札幌市政概要より抜粋

(4) 観光

平成26年中の観光客入り込み客数は約1,341万6千人であり、道内客が66.1%、道外客は33.9%である。また、日帰り客が55.4%で宿泊客は44.6%と約半数ずつとなっている。

交通機関別の入り込み状況では、乗用車による入り込みが、53.6%と全体の約半数を占めている。

市内で行われる主なイベントは以下のとおりである。

イベント名	開催時期	観光客数	会場等情報
さっぽろ雪まつり	毎年2月上旬	210万人	大通、すすきの、さとらんの3会場
YOSAKOI ソーラン祭り	毎年6月上旬	186万人	大通公園を始めとする市内25会場
さっぽろ夏まつり	毎年7月20日 -8月20日頃	※ 8.7万人	大通公園の他、狸まつり、すすきのまつり、定山溪かっぱまつり等を含む
さっぽろライラックまつり	毎年5月20日 前後	36.3万人	大通公園西4~7丁目
さっぽろ菊まつり	毎年11月3日 を含む数日	140万人	さっぽろ地下街、地下鉄大通駅コンコース <sup>(*)</sup>
さっぽろホワイトイルミネーション	毎年11月下旬 -2月上旬	—	大通公園会場、駅前通り会場

※：盆踊り参加人数

札幌の観光より抜粋

(\*) コンコース

駅、空港などの中央ホールのこと。

## 第5章 市国民保護計画が対象とする事態

市国民保護計画においては、基本指針及び道国民保護計画において想定されている武力攻撃事態及び緊急処理事態を対象とする。

### 1 武力攻撃事態

市国民保護計画においては、基本指針及び道国民保護計画に基づき、武力攻撃事態として、以下に掲げる4類型を対象として想定する。

#### (1) 着上陸侵攻

##### ① 特徴

ア 一般的に国民保護措置を実施すべき地域が広範囲になるとともに、その期間も比較的長期に及ぶことが予想される。また、相手国による船舶、戦闘機の集結の状況、我が国へ侵攻する船舶等の方向等を勘案して、武力攻撃予測事態において住民の避難を行うことも想定される。

イ 船舶により上陸を行う場合は、上陸用の小型船舶等が接岸容易な地形を有する沿岸部が当初の侵攻目標となりやすいと考えられる。

ウ 航空機により侵攻部隊を投入する場合には、大型の輸送機が離着陸可能な空港が存在する地域が目標となる可能性が高く、当該空港が上陸用の小型船舶等の接岸容易な地域と近接している場合には、特に目標となりやすいと考えられる。

エ 主として、爆弾、砲弾等による家屋、施設等の破壊、火災等が考えられ、攻撃目標となる施設の種類によっては、二次被害の発生が想定される。

##### ② 留意点

事前の準備が可能であり、戦闘が予想される地域から先行して避難させるとともに、広域避難が必要となる。広範囲にわたる武力攻撃災害が想定され、武力攻撃が終結した後の復旧が重要な課題となる。

#### (2) ゲリラ<sup>(\*)</sup>や特殊部隊による攻撃

##### ① 特徴

ア 警察、自衛隊等による監視活動等により、その兆候の早期発見に努めることとなるが、相手もその行動を秘匿するためあらゆる手段を使用することが想定されることから、事前にその活動を予測あるいは察知できず突発的に被害が生ずることも考えられる。そのため、都市部の政治経済の中核、鉄道、橋りょう、ダム、危険物資等の取扱所などに対する注意が必要である。

イ 少人数のグループにより行われるため使用可能な武器も限定されることか

(\*) ゲリラ

遊撃戦、または遊撃隊を指す。小部隊が奇襲、待ち伏せ、夜襲などの変則的な形式で攻撃を行うこと。また、そのための小武装集団のこと。

ら、主な被害は施設の破壊等が考えられる。したがって、被害の範囲は比較的狭い範囲に限定されるのが一般的であるが、攻撃目標となる施設の種類によっては、二次被害の発生も想定され、たとえばダムなどが攻撃された場合には被害の範囲が拡大するおそれがある。また、ダーティーボム<sup>(\*)</sup>が使用される場合がある。

② 留意点

ゲリラや特殊部隊の危害が住民に及ぶおそれがある地域においては、市は、道警察及び自衛隊等と連携し、武力攻撃の態様に応じて、攻撃当初は屋内に一時避難させ、その後、関係機関が安全の措置を講じつつ適当な避難地に移動させる等適切な対応を行う。事態の状況により、知事の緊急通報の発令、市長又は知事の退避の指示又は警戒区域の設定など、時宜に応じた措置を行うことが必要である。

(3) 弾道ミサイル攻撃

① 特徴

ア 発射の兆候を事前に察知した場合でも、発射された段階で攻撃目標を特定することは極めて困難である。さらに、極めて短時間で我が国に着弾することが予想され、弾頭の種類（通常弾頭又はNBC弾頭）を着弾前に特定することは困難であるとともに、弾頭の種類に応じて、被害の様相及び対応が大きく異なる。

イ 通常弾頭の場合にはNBC弾頭の場合と比較して被害は局限され、家屋、施設等の破壊、火災等が考えられる。

② 留意点

弾道ミサイルは発射後短時間で着弾することが予想されるため、迅速な情報伝達と適切な対応によって被害を局限化することが重要であり、屋内への避難や消火活動が中心となる。

(4) 航空攻撃

① 特徴

ア 弾道ミサイル攻撃の場合に比べ、その兆候を察知することは比較的容易であるが、対応の時間が少なく、また、攻撃目標を特定することが困難である。

イ 航空攻撃を行う側の意図及び弾薬の種類等により異なるが、その威力を最大限に発揮することを相手国が意図すれば、都市部が主要な目標となることも想定される。また、ライフライン<sup>(\*\*)</sup>等のインフラ<sup>(\*\*\*)</sup>施設が目標となることもあり得る。

(\*) ダーティーボム

放射性物質を散布することにより、放射能汚染を引き起こすことを意図した爆弾

(\*\*) ライフライン

現代の生活を支える日常的に不可欠なシステムの総称。（電気、ガス、上下水道、電話など）

(\*\*\*) インフラ

インフラストラクチャーの略。道路・上下水道・鉄道など都市の産業基盤となる社会資本のこと。

ウ なお、航空攻撃は、その意図が達成されるまで繰り返し行われることも考えられる。

エ 通常弾頭の場合には、家屋、施設等の破壊、火災等が考えられる。

## ② 留意点

攻撃目標を早期に判定することは困難であることから、攻撃の目標地を限定せずに屋内への避難等の避難措置を広範囲に指示する必要がある。

なお、生活関連等施設に対する攻撃のおそれがある場合は、周辺の地域に著しい被害を生じさせ被害が拡大するおそれがあるため、当該生活関連等施設の安全確保、武力攻撃災害の発生・拡大の防止等の措置を実施する必要がある。

## 2 緊急対処事態

市国民保護計画においては、基本指針及び道国民保護計画に基づき、緊急対処事態として、以下に掲げる事態例を対象として想定する。

### (1) 攻撃対象施設等による分類

#### ① 危険性を内在する物質を有する施設等に対する攻撃が行われる事態

##### ア 事態例

(ア) 可燃性ガス貯蔵施設等の爆破

(イ) ダムの破壊

##### イ 被害の概要

(ア) 可燃性ガス貯蔵施設が攻撃を受けた場合の主な被害

爆発及び火災の発生により住民に被害が発生するとともに、建物、ライフライン等が被災し、社会経済活動に支障が生じる。

(イ) ダムが破壊された場合の主な被害

ダムが破壊された場合には下流に及ぼす被害は多大なものとなる。

#### ② 多数の人が集合する施設、大量輸送機関等に対する攻撃が行われる事態

##### ア 事態例

(ア) 大規模集客施設、ターミナル駅等の爆破

(イ) 列車等の爆破

##### イ 被害の概要

大規模集客施設、ターミナル駅等で爆破が行われた場合、爆破による人的被害が発生し、施設が崩壊した場合には人的被害が多大なものとなる。

### (2) 攻撃手段による分類

#### ① 多数の人を殺傷する特性を有する物質等による攻撃が行われる事態

##### ア 事態例

(ア) ダーティーボム等の爆発による放射能の拡散

(イ) 炭疽菌等生物剤の航空機等による大量散布



(ウ) 市街地等におけるサリン等化学剤の大量散布

(エ) 水源地に対する毒素等の混入

イ 被害の概要

(ア) 放射性物質等

ダーティーボムの爆発による被害は、爆弾の破片及び飛び散った物体による被害並びに熱及び炎による被害等である。ダーティーボムの放射線によって正常な細胞機能がかく乱されると、後年、ガンを発症することもある。

小型核爆弾による被害は、当初は主に核爆発に伴う熱線による熱傷、その後は放射性降下物や中性子誘導放射能による放射線障害等である。

(イ) 生物剤（毒素を含む）による攻撃

生物剤は、人に知られることなく散布することが可能であり、また発症するまでの潜伏期間に感染者が移動することにより、生物剤が散布されたと判明したときには既に被害が拡大している可能性がある

毒素の特徴については、化学剤の特徴と類似している。

(ウ) 化学剤による攻撃

一般に化学剤は、地形や気象等の影響を受けて風下方向に拡散し、空気より重いサリン等の神経剤は下をほうのように広がる。また、特有のにおいがあるもの、無臭のもの等、その性質は化学剤の種類によって異なる。

② 破壊の手段として交通機関を用いた攻撃等が行われる事態

ア 事態例

(ア) 航空機等による多数の死傷者を伴う自爆テロ

(イ) 弾道ミサイル等の飛来

イ 被害の概要

主な被害は施設の破壊に伴う人的被害であり、施設の規模によって被害の大きさが変わる。

攻撃目標の施設が破壊された場合、周辺への被害も予想され、爆発、火災等の発生により住民に被害が発生するとともに、建物、ライフライン等が被災し、社会経済活動に支障が生ずる。