

Title	自治体と宗教施設との災害協定に関する調査報告
Author(s)	稲場, 圭信
Citation	宗教と社会貢献. 5(1) P.71-P.86
Issue Date	2015-04
Text Version	publisher
URL	https://doi.org/10.18910/51351
DOI	10.18910/51351
rights	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/repo/ouka/all/>

調査報告

自治体と宗教施設との災害協定に関する調査報告

稲場圭信*

INABA Keishin

1. 調査の目的

東日本大震災で本殿や拝殿などが全半壊した神社は 309 社、本堂が全半壊した寺院は 406 カ寺と宗教施設の被害も甚大であった（稲場圭信・黒崎浩行編著 2013『震災復興と宗教』明石書店）が、緊急避難所として被災者を受け入れた宗教施設もあった。3 ヶ月もの間、数百名の避難者を受け入れた寺院もあった。

宗教施設が災害時に避難所や活動拠点として機能したことが行政側にも認識され、東日本大震災後、宗教施設と災害協定を締結する自治体が増えている。このような自治体と宗教施設の災害協定および協力関係の実態を把握するために、「宗教施設を地域資源とした地域防災のアクションリサーチ」（科学研究費基盤研究A、代表：稲場圭信）の研究の一環として、全国の自治体を対象に調査を実施した。

2. 調査の概要

調査の概要は以下の通りである。調査は、株式会社サーベイリサーチセンターに委託した。

調査対象 政令指定市の区を含む全国 1,916 自治体（市区町村）

抽出方法 全数調査

調査時期 2014 年 7 月

調査方法 電話、ファクス、メール、郵送などで実施

有効回答数 1,184（回答率 62%）

* 大阪大学大学院人間科学研究科・准教授・k-inaba@hus.osaka-u.ac.jp

2.1 都道府県別、自治体（市町村）回答数

都道府県別の調査対象の自治体数および回答数、回答率は表 1、表 2 の通りである。

表 1 都道府県別、自治体回答数 1

	都道府県	自治体数	回答数	拒否	回答率
01	北海道	189	93	0	49%
02	青森県	40	24	1	60%
03	岩手県	33	19	0	58%
04	宮城県	40	29	0	73%
05	秋田県	25	18	0	72%
06	山形県	35	17	2	49%
07	福島県	59	12	0	20%
08	茨城県	44	11	0	25%
09	栃木県	25	15	1	60%
10	群馬県	35	16	0	46%
11	埼玉県	73	43	2	59%
12	千葉県	60	47	0	78%
13	東京都	62	33	1	53%
14	神奈川県	61	48	0	79%
15	新潟県	38	28	0	74%
16	富山県	15	11	0	73%
17	石川県	19	10	0	53%
18	福井県	17	10	0	59%
19	山梨県	27	16	1	59%
20	長野県	77	31	2	40%
21	岐阜県	42	26	0	62%
22	静岡県	45	38	1	84%
23	愛知県	70	58	1	83%
24	三重県	29	15	1	52%

表 2 都道府県別、自治体回答数 2

	都道府県	自治体数	回答数	拒否	回答率
25	滋賀県	19	10	0	53%
26	京都府	37	24	0	65%
27	大阪府	74	65	0	88%
28	兵庫県	50	38	0	76%
29	奈良県	39	19	1	49%
30	和歌山県	30	18	1	60%
31	鳥取県	19	11	2	58%
32	島根県	19	13	0	68%
33	岡山県	31	22	0	71%
34	広島県	31	27	0	87%
35	山口県	19	15	1	79%
36	徳島県	24	17	1	71%
37	香川県	17	12	2	71%
38	愛媛県	20	15	2	75%
39	高知県	34	22	1	65%
40	福岡県	74	55	3	74%
41	佐賀県	20	17	0	85%
42	長崎県	21	13	0	62%
43	熊本県	50	26	0	52%
44	大分県	18	12	0	67%
45	宮崎県	26	16	0	62%
46	鹿児島県	43	25	1	58%
47	沖縄県	41	24	0	59%
合計		1,916	1,184	28	62%

3. 調査結果

3.1 宗教施設との災害協定の締結および協力関係の概要

災害協定を締結している自治体は 95 (399 宗教施設、うち指定避難所は 272 宗教施設)、協定締結無しに協力関係がある自治体は 208 (2,002 宗教施設、うち指定避難所は 1,831 宗教施設) あった。

宗教施設が収容避難所として 678 施設、一時避難所として 1,425 施設指定されており、合計 2,103 宗教施設が指定避難所となっている。

協定締結と協力関係を合わせると、災害時における自治体と宗教施設の連携は、自治体数で 303、宗教施設数で 2,401 にのぼることがわかった。

表 3 の通りである。

表 3 協定締結、協力関係、避難所指定の宗教施設数

		協定締結	協力関係	合計
指定避難所	収容	75	603	678
	一時	197	1,228	1,425
指定避難所合計		272	1,831	2,103
避難所指定無し		127	171	298
合計		399 (95)	2002 (208)	2,401 (303)

() の数字は自治体数

上記に加えて、自治体ではなく、自治会や自主防災組織など地域が指定避難所としている宗教施設が 119 あった。その内訳は、収容避難所が 14 宗教施設、一時避難所が 105 宗教施設であった。自治体指定の 2,103 宗教施設と合わせると 2,222 宗教施設が指定避難所となっている。

3.2 災害協定・協力関係：自治体数

宗教施設と災害協定の締結および協定締結無しでの協力関係にある、あるいは協定の検討の有無に関する自治体数は表4、表5の通りである。

表4 宗教施設と災害協定および協力関係の自治体数1

	都道府県	協定締結	無協定 協力関係	協定 検討中	協定 無検討
01	北海道	8	22	1	62
02	青森県	0	3	2	19
03	岩手県	1	10	0	8
04	宮城県	0	5	2	22
05	秋田県	2	2	0	14
06	山形県	0	1	0	16
07	福島県	0	1	0	11
08	茨城県	0	0	0	11
09	栃木県	0	1	0	14
10	群馬県	1	1	0	14
11	埼玉県	1	4	1	37
12	千葉県	3	11	10	23
13	東京都	9	3	7	14
14	神奈川県	21	5	2	20
15	新潟県	0	10	0	18
16	富山県	0	0	0	11
17	石川県	0	2	0	8
18	福井県	1	4	0	5
19	山梨県	2	5	0	9
20	長野県	0	6	1	24
21	岐阜県	2	6	0	18
22	静岡県	6	2	0	30
23	愛知県	0	9	3	46
24	三重県	1	5	1	8

表 5 宗教施設と災害協定および協力関係の自治体数 2

	都道府県	協定締結	無協定 協力関係	協定 検討中	協定 無検討
25	滋賀県	0	5	0	5
26	京都府	5	4	1	14
27	大阪府	4	3	13	46
28	兵庫県	5	5	0	28
29	奈良県	1	2	2	14
30	和歌山県	2	10	0	6
31	鳥取県	0	4	0	7
32	島根県	1	5	0	7
33	岡山県	3	3	1	15
34	広島県	1	8	1	17
35	山口県	2	5	0	8
36	徳島県	0	5	0	12
37	香川県	2	1	1	7
38	愛媛県	0	1	1	13
39	高知県	1	6	3	12
40	福岡県	3	6	2	44
41	佐賀県	0	0	2	15
42	長崎県	0	5	0	8
43	熊本県	2	2	1	21
44	大分県	1	4	1	6
45	宮崎県	2	4	0	10
46	鹿児島県	0	2	1	22
47	沖縄県	2	0	2	20
	合計	95	208	62	819

3.3 災害協定・避難所指定の有無：宗教施設数

自治体と災害協定を締結している宗教施設の避難所指定の有無とその合計の宗教施設数は表6、表7の通りである。

表6 災害協定締結・避難所指定の有無：宗教施設数1

	都道府県	協定締結 避難所指定有	協定締結 避難所指定無	協定締結 合計
01	北海道	16	11	27
02	青森県	0	0	0
03	岩手県	1	0	1
04	宮城県	0	0	0
05	秋田県	2	3	5
06	山形県	0	0	0
07	福島県	0	0	0
08	茨城県	0	0	0
09	栃木県	0	0	0
10	群馬県	0	11	11
11	埼玉県	16	0	16
12	千葉県	28	1	29
13	東京都	13	5	18
14	神奈川県	59	33	92
15	新潟県	0	0	0
16	富山県	0	0	0
17	石川県	0	0	0
18	福井県	0	1	1
19	山梨県	2	1	3
20	長野県	0	0	0
21	岐阜県	30	1	31
22	静岡県	1	15	16
23	愛知県	0	0	0
24	三重県	1	0	1

表 7 災害協定締結・避難所指定の有無：宗教施設数 2

	都道府県	協定締結 避難所指定有	協定締結 避難所指定無	協定締結 合計
25	滋賀県	0	0	0
26	京都府	23	16	39
27	大阪府	3	2	5
28	兵庫県	6	3	9
29	奈良県	17	0	17
30	和歌山県	5	1	6
31	鳥取県	0	0	0
32	島根県	1	1	2
33	岡山県	5	0	5
34	広島県	1	0	1
35	山口県	16	0	16
36	徳島県	0	0	0
37	香川県	10	10	20
38	愛媛県	0	0	0
39	高知県	3	3	6
40	福岡県	6	1	7
41	佐賀県	0	0	0
42	長崎県	0	0	0
43	熊本県	2	1	3
44	大分県	0	7	7
45	宮崎県	4	0	4
46	鹿児島県	0	0	0
47	沖縄県	1	0	1
合計		272	127	399

3.4 災害協定無しの協力関係、避難所指定の有無：宗教施設数

自治体と災害協定は締結していないが協力関係にある宗教施設の避難所指定の有無とその合計の宗教施設数は表8、表9の通りである。

表8 協定無しの協力関係・避難所指定の有無：宗教施設数1

	都道府県	協力関係 避難所指定有	協力関係 避難所指定無	協力関係 合計
01	北海道	117	9	126
02	青森県	5	11	16
03	岩手県	71	0	71
04	宮城県	65	0	65
05	秋田県	24	0	24
06	山形県	0	2	2
07	福島県	0	0	0
08	茨城県	0	0	0
09	栃木県	1	1	2
10	群馬県	1	0	1
11	埼玉県	1	12	13
12	千葉県	86	3	89
13	東京都	5	3	8
14	神奈川県	48	0	48
15	新潟県	125	0	125
16	富山県	0	0	0
17	石川県	41	0	41
18	福井県	35	0	35
19	山梨県	28	1	29
20	長野県	61	4	65
21	岐阜県	137	0	137
22	静岡県	15	0	15
23	愛知県	12	4	16
24	三重県	61	27	88

表 9 協定無しの場合の協力関係・避難所指定の有無：宗教施設数 2

	都道府県	協力関係 避難所指定有	協力関係 避難所指定無	協力関係 合計
25	滋賀県	7	3	10
26	京都府	4	0	4
27	大阪府	8	0	8
28	兵庫県	60	3	63
29	奈良県	4	0	4
30	和歌山県	110	27	137
31	鳥取県	8	0	8
32	島根県	160	0	160
33	岡山県	29	1	30
34	広島県	102	9	111
35	山口県	44	0	44
36	徳島県	31	5	36
37	香川県	31	0	31
38	愛媛県	21	0	21
39	高知県	22	0	22
40	福岡県	16	27	43
41	佐賀県	0	0	0
42	長崎県	19	0	19
43	熊本県	14	15	29
44	大分県	160	2	162
45	宮崎県	26	2	28
46	鹿児島県	16	0	16
47	沖縄県	0	0	0
	合計	1831	171	2002

3.5 災害協定の内容

宗教施設と災害協定の締結をしていると回答のあった自治体は 95、宗教施設数は 399 施設（寺院 189、新宗教施設 27、神社 26、キリスト教系教会 6、他は不明）であったが、その災害協定の内容は表 10 のとおりである。

表 10 災害協定の内容

災害協定の内容	施設数
災害時、避難所として使用	385 ^{※1}
帰宅困難者の滞在施設として使用	9
災害時における飲料水の供給協力	2
駐車場施設をボランティア等による被災者支援活動のために使用	2
ライフライン事業者の応急復旧対策活動拠点として使用	1

※1 指定避難所は 272 施設

3.6 災害協定の締結時期

災害協定の締結時期を東日本大震災前、震災後～2011年12月31日まで、2012年、2013年、2014年に分類し、宗教施設数を整理した。表 11 から東日本大震災後に 167 施設と災害協定の締結が増加していることがわかる。

表 11 災害協定の締結時期別の施設数

協定締結時期	施設数
1. 東日本大震災前（～2011年3月11日）	29
2. 2011年3月12日～12月31日	17
3. 2012年	29
4. 2013年	82
5. 2014年1月～7月	39
不明	203
合計	399

表 1 2 は、災害協定の締結時期を自治体数で整理した。ひとつの自治体が複数の年に災害協定を締結している場合があるので、あくまで目安としてであるが、東日本大震災後に災害協定を締結する自治体が増加していることがわかる。

表 1 2 災害協定の締結時期別の自治体数

協定締結時期	自治体数
東日本大震災前（～2011 年 3 月 11 日）	19
2011 年 3 月 12 日～12 月 31 日	6
2012 年	14
2013 年	20
2014 年 1 月～7 月	15

3.7 協力関係の内容

宗教施設と災害協定は締結していないが協力関係にあると回答した自治体は合計 208、宗教施設は 2,002 施設であったが、協力内容は表 1 3 のとおりである。

表 1 3 協力内容

協力の内容	施設数
災害時、避難所として使用する	1,973 ^{※2}
遺体の一時安置場所として使用する	29

※2 指定避難所は 1,831 施設

3.8 宗教施設との災害協定を検討していない理由

宗教施設との災害協定の締結を検討していないと回答のあった自治体は合計 871 であった。主な理由は表 1 4 のとおりである。

施設の構造面や立地条件などから避難場所となりうる宗教施設が無いという自治体が最も多かった。自治会や自主防災組織が宗教施設と協力関係

を構築しているため、自治体が介入を控えているという回答も見られた。

表 1 4 災害協定を検討していない主な理由

災害協定を検討していない主な理由	自治体数
避難場所となりうる宗教施設が無い ため (耐震構造面、立地条件、収容面積などの課題から)	155
現在の避難場所で被災想定人数を収容可能なため	139
避難場所は公共施設を考えているため	124
食料や生活物資供給を行う企業、福祉施設等との協定締結を優先的に行っているため	43
自治会と宗教施設とで協力関係を構築しているため	18
施設より協定の申し出がないため	7
政教分離の観点から	5

4. まとめ

本調査で、協定締結と協力関係を合わせると災害時における自治体と宗教施設の連携は、自治体数で 303、宗教施設数で 2,401 にものぼり、2,103 の宗教施設が自治体から避難所指定されていることがわかった。また、東日本大震災後に、自治体と宗教施設の災害協定の締結が増加していることも明らかになった。

災害対策基本法が改正され、2014 年 4 月から、各市町村において避難所を指定・更新することが定められた。市町村による地域防災計画に加えて、地域住民が取り組む地区防災の動きでも、寺社教会等の宗教施設に目が向けられ、自治体および地域住民と宗教施設の連携の動きは、今後も広がっていくだろう。特に、都市部では、帰宅困難者対策のために、自治体が一時避難所として宗教施設に協力を打診するケースが増えるであろう。

しかし、課題も多い。自治体と協力関係はあるが、宗教施設の建物が古く、耐震の基準を満たしていないため、災害協定を締結できない宗教施設もある。今後、宗教施設の耐震化も大きな課題である。また、東日本大震

災では、多くの寺社教会等の宗教施設が緊急避難所や救援活動拠点となった一方で、公設の仮遺体安置所や火葬場に宗教者が入れなかったケースも存在する。緊避難所となった寺社教会等の宗教施設に行政の支援物資の配布が遅延する事態もおきた。

東日本大震災の被災地で避難所や活動拠点として機能した宗教施設の多くが、日頃から地域社会に開かれていた。祭、年中行事などに加え、宗教者が、平常時から自治体、自治会、NPO、ボーイスカウトなど様々な社会的アクターと連携しているところは災害時に連携の力を発揮した（稲場圭信・黒崎浩行編著 2013『震災復興と宗教』明石書店）。

他方で、宗教施設には、宗教施設としての目的がある。指定避難所となっている小学校には、平生普段は小学校としての目的があるのと同様だ。宗教施設には、聖なるもの、文化財もある。その点も踏まえた上で、地域での連携の動きを進めることが重要ではなからうか。なお、協定書の内容や具体的取り決めについては、引き続き「宗教施設を地域資源とした地域防災のアクションリサーチ」で全国調査を進めているので、別途、報告する予定である。

*本調査は以下の研究費を受けている。

「宗教施設を地域資源とした地域防災のアクションリサーチ」（科学研究費基盤研究A、代表：稲場圭信、2014-2018）

参考 「未来共生災害救援マップ」

2012年10月、大阪大学・未来共生イノベーター博士課程プログラムの一環として予算がつき、半年かけて「未来共生災害救援マップ（略称：災救マップ）」を構築し、2013年4月にインターネット上に無償で提供した。

各地域の防災の取り組みとしての防災マップは存在するが、全国の指定避難所および寺社教会等の宗教施設を集約したマップは存在しなかった。災救マップは、全国の避難所および宗教施設の約30万件のデータを集積した日本最大のマップである。



未来共生災害救援マップ（略称：災救マップ） <http://www.respect-relief.net/>



また、スマートフォンのアプリも開発し、無償提供している。アプリは、発災時にユーザーによる避難施設および被災状況の情報共有を目的として、PC版の災救マップと連携するように開発したものである。

アプリ起動と同時にGPS機能により現在地周辺の避難所、宗教施設が表示される。平常時は地図として、近隣の避難所や宗教施設の場所を確認することにも利用可能である。



大災害時、避難所や宗教施設に避難した時に、施設アイコンをタップし、被災状況、メッセージ、写真を投稿できる。投稿すると施設アイコン周辺に各色の■が出現する。その■をタップすると投稿情報が表示される。SNSで情報をシェアすることも可能である。

iPhone版は、App Storeで「災救マップ」を検索、Android版はGoogle playで「未来共生災害救援マップ」を検索し、アプリをダウンロードできる。

災救マップは大阪大学・未来共生プログラムの一環として構築した。文部科学省の補助金、科学研究費補助金「宗教施設を地域資源とした地域防災のアクションリサーチ」で作成・運営しており、無償提供である。30万件の施設データを管理する高度なIT技術等は(株)ナブラ・ゼロ (<http://www.nabla-zero.jp/>) が提供している。未来共生災害救援マップの詳細は右記をご参照頂きたい。



運営責任者：稲場圭信 (k-inaba@hus.osaka-u.ac.jp)

災救マップ

<http://www.respect.osaka-u.ac.jp/map/>