

# 災害を生き抜くための法知識

山崎栄一（大分大学教育福祉科学部）

**要約：**本稿は、法というモノが防災教育にどのような関わりを持っているのか、また持つべきなのかについて、筆者なりの見解を述べている。法が防災教育をどのように規定しているのか、災害に関する法知識を知らないどのような不利益を被るのか、われわれはどのような形で法知識を得ているのか、について言及したのち、新たな防災教育の展開に向けての課題を提示する。

## 1. はじめに

筆者は、「災害と法」というキーワードで、防災教育を論じることになった。

筆者が思うに、防災教育と法について語るのであれば、二つの視点からのアプローチが考えられる。まずは、「法は防災教育について何らかの規定をしているのだろうか、そして、実態はどのようになっているのか？」という視点であり、もう一つは、「防災教育において法知識を教える意義は何か、そして、どのような法知識を教えていけばいいのだろうか？」という視点である。

本稿においては、これらの視点について筆者が自問自答しながらも、新たな防災教育のジャンルの確立に向けた試論を展開していきたい。

## 2. 災害法制概説

まずは、災害に関する法（＝災害法制）の内容・特徴について言及しておこう。

災害法制は、時間的に捉えれば、災害予防・減災→災害応急対策→災害復旧→災害復興といった長いフェーズにわたり、災害対策基本法をはじめとしたさまざまな領域の法制度が

存在している。図1は、地震災害における法制度を時系列的に整理づけたモノである。

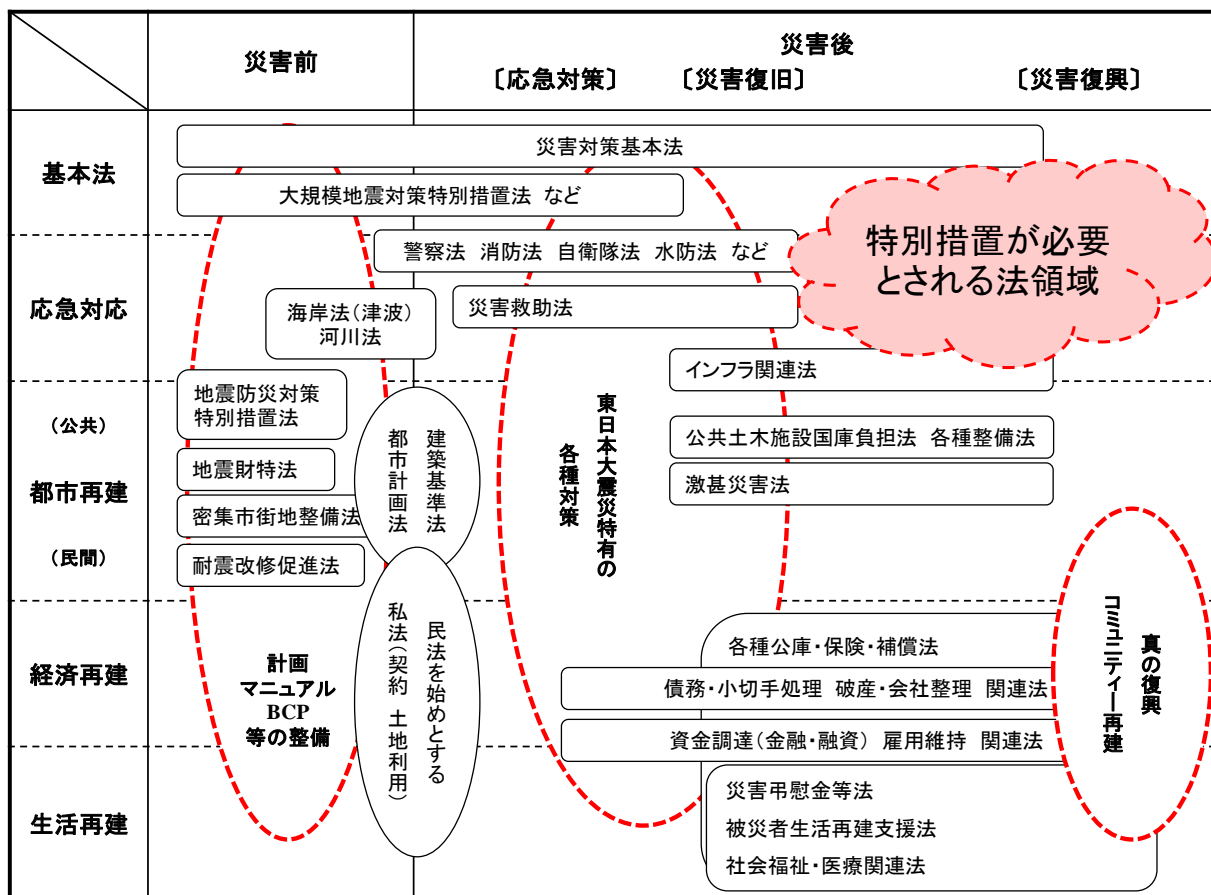
災害法制は、ショッキングな災害を契機に新たに法令が制定されたり、改正されたりするという特徴を持っている。生活再建支援にかかる法制度を例にとってみると、災害救助法は1946年の南海地震を契機に、災害対策基本法は1959年の伊勢湾台風を契機に、災害弔慰金等法は1967年の羽越水害を契機に、被災者生活再建支援法は1995年の阪神・淡路大震災を契機に制定された。

災害対応に関する基本法として、災害対策基本法がある。そこでは、災害時にどのような組織が対応にあたるのかについて規定している。専門的な対応をする組織としては、消防・警察・自衛隊・日本赤十字社などがある。

一度災害が発生すると、都道府県や市町村に「災害対策本部」が設置されることになっている。そして、これらの自治体だけでは対応できない場合には、国に「非常災害対策本部」（都道府県では対応が困難な災害）あるいは「緊急災害対策本部」（異常かつ激甚な災害）が設置される。東日本大震災において、初めて緊急災害対策本部が設置された。

ちなみに、福島第一原発事故において内閣総理大臣が原子力緊急事態宣言を発し、内閣総理大臣を本部長とする「原子力災害対策本部」が設置され、これを皮切りに避難指示区域、屋内待避区域等の設定が行われたが、これは、「原子力災害対策特別措置法」による。

東日本大震災においても、特別措置的な立法がなされることに加え、災害対策基本法を含め、従来の災害法制の見直しが、大幅に図られることが予想される。このような動きは、



〔図1〕 災害法制のイメージ

今後の防災のあり方、ならびに被災者の生活再建のあり方を大きく左右するため、われわれは注目をしていかなければならない。

### 3. 防災教育の法制度上の位置づけ

ここでは、「防災教育が法制度上どのような形で位置づけられているのか？」を概観してみることにしたい。法制度といっても、災害法制と教育法制の二つが考えられる。まずは、災害法制から見ていこう。

さきほども述べたように、災害法制の代表的な法律として、災害対策基本法（以下、「災対法」と略す）がある。災対法上は、防災教育に関わりのある条項としては、以下のような条項を取りあげることができる（下線部はいずれも筆者）。

災対法 8 条（施策における防災上の配慮等）

2 項 国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、特に次に掲げる事項の実施に努めなければならない。

17 号 防災上必要な教育及び訓練に関する事項

災対法 15 条（都道府県防災会議の組織）

5 項 委員は、次の各号に掲げる者をもって充てる。

4 号 当該都道府県の教育委員会の教育長

災対法 16 条（市町村防災会議）

6 項 市町村防災会議の組織及び所掌事務は、都道府県防災会議の組織及び所掌事務の例に準じて、当該市町村の条例（第二項の規定により設置された市町村防災会議にあつて

は、規約)で定める。

#### 災対法 23 条 (災害対策本部)

6 項 都道府県の災害対策本部長は当該都道府県警察又は当該都道府県の教育委員会に対し、市町村の災害対策本部長は当該市町村の教育委員会に対し、それぞれ当該都道府県又は市町村の地域に係る災害予防又は災害応急対策を実施するため必要な限度において、必要な指示をすることができる。

#### 災対法 40 条 (都道府県地域防災計画)

2 項 都道府県地域防災計画は、おおむね次に掲げる事項について定めるものとする。

2 号 当該都道府県の地域に係る防災施設の新設又は改良、防災のための調査研究、教育及び訓練その他の災害予防、情報の収集及び伝達、災害に関する予報又は警報の発令及び伝達、避難、消火、水防、救難、救助、衛生その他の災害応急対策並びに災害復旧に関する事項別の計画

#### 災対法 42 条 (市町村地域防災計画)

2 項 市町村地域防災計画は、おおむね次に掲げる事項について定めるものとする。

2 号 当該市町村の地域に係る防災施設の新設又は改良、防災のための調査研究、教育及び訓練その他の災害予防、情報の収集及び伝達、災害に関する予報又は警報の発令及び伝達、避難、消火、水防、救難、救助、衛生その他の災害応急対策並びに災害復旧に関する事項別の計画

また、災対法は防災の担い手が作成する防災計画の根拠法となっている。都道府県ならびに市町村は地域防災計画において、防災教育に関する計画について定めることになっている(40条2項2号、42条2項2号)のは今見たとおりであるが、内閣府によって設置される中央防災会議(11条)が作成する『防災基本計画(平成23年12月)』(34条)において、災害予防に関し、

国民の防災活動の促進に向けて、「防災思想の普及、徹底」「防災知識の普及、訓練」「国民の防災活動の環境整備」「災害教訓の伝承」が掲げられている。同様に、指定行政機関(2条)の長の一人である文部科学大臣が作成する防災業務計画(36条)においては、災害予防の推進の箇所、「学校における防災教育等の充実」が掲げられている。

災対法にある教育及び訓練の意味内容であるが、災害対策基本法のコメントール[『逐条解説 災害対策基本法』224頁]を見ると、以下のような解説がある。

「防災のための教育」としては、市町村職員、公共的団体等の防災関係者及び防災管理者等法令による者に対するものと一般住民に対するものが考えられるが、前者は専門的なものであり、後者は防災知識の普及を中心とするものである。

専門的な防災教育とは、災害の原因、特色、種類、形態等の災害理論、災害対策基本法、災害救助法、水防法、消防法等の災害関連法令、市町村地域防災計画の運用に関する事項等の教育であり、その実施方法として、講習会、研究会の実施等がある。

「防災のための訓練」には、防災関係職員に対するものと一般住民に対するものがある。前者は主として災害応急対策に関するもので、水防訓練、消防訓練、救助訓練、通信訓練、非常招集訓練等の実地訓練及び図上訓練、指導者演習等があり、後者は避難訓練を中心とするものであるが、初期消火訓練等もある。また、防災関係機関と住民が一体となり各種訓練を総合して行う総合防災訓練もある。

東日本大震災を機に制定された法律である、津波対策の促進に関する法律(2011年6月24日公布・施行)においては、「津波及び津波による被害の特性、津波に備える必要性等に関する国民の理解と関心を深めること」「津波に関する最新の知見及び先人の知恵、行動その

他の歴史的教訓を踏まえつつ、津波対策に万全を期する」「津波に関する基本的認識を明らかにする」〔前文〕、「津波に関する防災上必要な教育及び訓練の実施」〔1条（目的）〕、「津波に関する防災上必要な教育及び訓練の実施、防災思想の普及等を推進する」〔2条2号（津波対策を推進するに当たっての基本的認識）〕といった文言が見られ、7条においてはまさに防災教育や訓練についての規定が存在する。

#### 津波対策の促進に関する法律7条（津波に関する防災上必要な教育及び訓練の実施等）

国及び地方公共団体は、第5条第2項の調査研究の成果等を踏まえ、国民が、津波に関する記録及び最新の知見、地域において想定される津波による被害、津波が発生した際にとるべき行動等に関する知識の習得を通じ、津波が発生した際に迅速かつ適切な行動をとることができるようになることを目標として、学校教育その他の多様な機会を通じ、映像等を用いた効果的な手法を活用しつつ、津波について防災上必要な教育及び訓練、防災思想の普及等に努めなければならない。

以上は、災害法制から見た防災教育であったが、教育法制ではどのような示唆がなされているのであろうか。

教育法制の代表的な法律として、教育基本法がある。教育基本法17条では、政府ならびに地方公共団体が教育振興基本計画を定めることになっている。

#### 教育基本法17条（教育振興基本計画）

1項 政府は、教育の振興に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、教育の振興に関する施策についての基本的な方針及び講ずべき施策その他必要な事項について、基本的な計画を定め、これを国会に報告するとともに、公表しなければならない。

2項 地方公共団体は、前項の計画を参酌し、その地域の実情に応じ、当該地方公共団

体における教育の振興のための施策に関する基本的な計画を定めるよう努めなければならない。

中央教育審議会が作成した『第2期教育振興基本計画の策定に向けた基本的な考え方（平成23年12月9日）』においては、教育行政の基本的方向性の一つである「社会を生き抜く力の養成」に関する具体的取組として、「災害発生時に主体的に適切な行動ができる能力を培う学習」が打ち出されている。

学校保健安全法において、学校は「学校安全計画」の策定と実施が義務づけられている。

#### 学校保健安全法27条（学校安全計画の策定等）

学校においては、児童生徒等の安全の確保を図るため、当該学校の施設及び設備の安全点検、児童生徒等に対する通学を含めた学校生活その他の日常生活における安全に関する指導、職員の研修その他学校における安全に関する事項について計画を策定し、これを実施しなければならない。

各教科、総合的な学習の時間等における防災教育や特別活動等における避難訓練等が、ここにいう、「安全に関する指導」の一環として位置づけられることになる。

#### 4. 学習指導要領等における防災教育

確かに、防災教育が法制度上で位置づけられていることは分かった。ただし、それは一単語、あるいは短い語句にとどめられており、あくまでも、抽象的な文言で規定されているに過ぎない。もう少し、具体的な形で防災教育のあり方を方向付けているモノはないのか。そこで、学校における教育指針としての学習指導要領等に目を向けてみることにする。

学校教育法施行規則において、各学校の教育課程の基準として「学習指導要領」（幼稚園のみ「幼稚園教育要領」）が設けられることに

なっている。

各教科の単元の構成やその詳細が指示されているが、法令ではない。しかし、学校教育法施行規則に基づいて定められているため、その効力については議論があるが、ある程度の拘束力は認められている。

これらの要領を見てみると、確かに、幼稚園から高校生に至るまで、何らかの教科との関わり合いを持たせながら、防災教育が展開されていることが分かる。その中で、法との関わりを持った表現を探してみた。実は、小学校学習指導要領社会〔第3学年及び第4学年〕23～24頁には、防災教育の中に法という視点が加えられるような文言が存在している点は興味深いところがある。

(4) 地域社会における災害及び事故の防止について、次のことを見学、調査したり資料を活用したりして調べ、人々の安全を守るための関係機関の働きとそこに従事している人々や地域の人々の工夫や努力を考えるようにする。

ア 関係機関は地域の人々と協力して、災害や事故の防止に努めていること。

イ 関係の諸機関が相互に連携して、緊急に対処する体制をとっていること。

内容の(3)及び(4)にかかわって、地域の社会生活を営む上で大切な法やきまり（下線部筆者）について扱うものとする。

その他にも、小学校学習指導要領社会〔第5学年〕24～26頁には、災害防止の重要性に加えて、情報化した社会において、情報ネットワークを活用することにより公共サービスの条項が図られている一例として、防災を取りあげている。

小学校学習指導要領社会〔第6学年〕29頁には、「地方公共団体や国の政治の働き」について具体的に調べる一例として、災害復旧の取組を取りあげている。

中学校学習指導要領社会〔地理的分野〕18～19頁には、「自然災害と防災への努力」、「地域の自然災害に応じた防災対策」が掲げられている。

高等学校学習指導要領〔地理A〕27～28頁には、我が国の自然環境と自然災害との関わりを理解させるとともに、地域性を踏まえた対応の必要性を考察させるとある。

## 5. 法知識を得ないことによるデメリット

ともあれ、3.ならびに4.から、防災教育が社会的な取組として位置づけられ、ある程度の方向性が定められていることが分かった。そういった、災害に関する法知識の欠如が被災者にとって不利益な事態を招いていることも確かである。ここでは、災害に関する法知識を得ていなかったために起きた問題を取りあげてみることにしたい。

災害救助法は発災直後の被災者を直接救助・保護するものであり、災害応急対策の中でより重要な役割を担うものである。災害救助法で実施される支援が充実していないと、本格的な生活再建に着手することもままならず、そのまま没落してしまう危険性がある。だからこそ、災害救助法の運用についてはきちんとした知識を会得しておく必要がある。

被災者が被災直後から利用をすることになる制度が災害救助法である。災害救助法による救助は、都道府県が行うことになっているが、実際には救助の多くは市町村が実施している。災害救助法による救助は、原則として一定数以上の住家の滅失がある場合に行われることになっており、救助に要した費用については国と都道府県が負担することになっている。であるから、市町村は費用の心配をすることなく救助に専念することができる。

災害救助法23条1項に基づく救助の種類としては以下のものがある。

○収容施設（応急仮設住宅を含む。）の供与（1号）

- 炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給 (2号)
- 衣服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与 (3号)
- 医療及び助産 (4号)
- 災害にかかった者の救出 (5号)
- 災害にかかった住宅の応急修理 (6号)
- 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与 (7号)
- 学用品の給与 (8号)
- 埋葬 (9号)
- 死体の捜索及び処理 (10号)
- 災害によって住居又はその周辺に運ばれた土石、竹木等で、日常生活に著しい支障を及ぼしているものの除去 (10号)

救助の程度、方法及び期間は、応急救助に必要な範囲内において、厚生労働大臣が定める基準に従い、あらかじめ、都道府県知事がこれを定めることになっている(災害救助法施行令9条1項)。

厚生労働大臣が定める基準として、「災害救助方法による救助の程度、方法及び期間ならびに実費弁償の基準」(平成12年3月31日厚生省告示第144号)がある。これがいわゆる「一般基準」であり、都道府県知事はこれを踏襲している。具体的には、東日本大震災当時は以下のような基準であった。

- 避難所 1人1日当たり 300円以内
- 応急仮設住宅 1戸当たり 29.7㎡ 238万7000円以内
- 炊き出し等 1人1日当たり 1010円以内
- 住宅の応急修理 52万円以内
- 学用品の給与 小学校児童 1人当たり 4100円以内

厚生労働大臣が定めた一般基準によっては救助の適切な実施が困難な場合には、都道府県知事は、厚生労働大臣に協議し、その同意を得た上で、救助の程度、方法及び期間を定

めることができることになっている(災害救助法施行令9条2項)。これがいわゆる「特別基準」である。

『災害救助事務取扱要領(平成22年5月)』30頁には、「災害は、その規模、態様、発生地域等により、その対応も大きく異なるので、実際の運用に当たっては、厚生労働省と連絡調整を図り、必要に応じて厚生労働大臣に協議し、特別基準を設定するなど、救助の万全を期する観点から、柔軟に対応する必要がある」としている(『災害救助の運用と実務—平成23年版—』261頁も同趣旨)。

厚生労働省は、東日本大震災後に「東北地方太平洋沖地震に係る災害救助法の弾力運用について」(その1)(H23.3.19)～(その8)(H23.5.30)(その5より東日本大震災に名称変更)、「東日本大震災に係る応急仮設住宅について」(その1)(H23.4.15)～(その5)(H23.8.12)といった通知を出しており、特別基準の積極的な設定を促している。具体的な内容としては、以下のものがあげられる。

- 被災地以外の都道府県による積極的受入れを促進
- 避難所の開設期間/食事については7日以内→2ヶ月まで(さらに延長可)
- 避難所におけるパーティション 冷暖房 仮設洗濯場/風呂/シャワー/トイレ
- 食事については、高齢者・病弱者に対する配慮
- 福祉避難所の設置
- 応急仮設住宅は寒冷地仕様
- 民間旅館・ホテル等について 1人1日5000円(食事込み)
- 民間賃貸、空き家の借り上げ 1戸月額6万円程度

これらの内容は、これまで認められていなかった特別基準を認めたというよりも、これまでに起きた災害において認められてきた特別基準の「念押し」「確認」という意味合いが

強い。そして、厚生労働省から同じ内容の通知が何度も出されていることからして、そこからは、全く新しい特別基準の設定はもとより、これまで起きた災害において認められてきた特別基準でさえ、都道府県や市町村の現場レベルではなかなか設定・実施されないという実情が伺える。

東日本大震災の特徴の一つは、大量の県外避難者の発生である。内閣府の調べによると平成23年7月14日現在において、避難者は全国47都道府県1100以上の市町村に約9万2000人存在しており、そのうち3県以外の都道府県に避難している人の数は、約5万6000人に上っている〔内閣府「全国の避難者等の数」(平成23年7月20日)〕。

このような県外避難者に対する支援であるが、災害救助法35条によると、「都道府県は、他の都道府県において行われた救助につきなした応援のため支弁した費用について、救助の行われた地の都道府県に対して、求償することができる」という規定が存在しており、県外避難者に対して災害救助法による救助を実施することも可能になっている。

この規定により、県外避難者が出た場合でも、受け入れ先の自治体は災害救助法に沿った救助(それも実質無償となる)が可能であることが、先ほども言及したところであるが、厚生労働省による通知「東北地方太平洋沖地震に係る災害救助法の弾力運用について」(平成23年3月19日)により、「確認」された。ただし、その後においても県外避難者に対する救助が可能である旨の通知がなされていることから、県外避難者に対する災害救助法の適用が徹底していないという実態が伺える。

確かに、特別基準を設定するといった弾力的な運用が可能であるとしても、①現場の職員が特別基準の存在自体を知らない、②知っていたとしてもどのような特別基準を設定すればいいのかが分からない、③特別基準を設定したくても上級の行政機関(市町村なら都道府県、都道府県なら国)を説得させるだけ

の理由が見いだせない、④現場自体が上級の行政機関に交渉をするというのはそれ相当の精神的負担となる、⑤都道府県からすれば、特別基準を設定すると余計に費用がかかるといった金銭的負担、というように、なかなか特別基準が設定しにくい環境ができあがっている。ただ、今回は災害救助法の救助にかかる費用が莫大になることが予想されることから、都道府県にとっては財政面の不安もあって弾力的な運用に踏み切れなかったという事情もあり得る。

今後は、①これまでに認められてきた特別基準については、上級の行政機関の協議なしに設定が可能にようにする、②特別基準の設定については都道府県知事の裁量で行えるようにする、③これまで認められてきた特別基準を一般基準に格上げする、④災害救助法の権限を支援が消極的な厚生労働省から内閣府に委譲する、⑤都道府県の負担割合につき一定限度を超えれば国が全額を負担するようにする、⑥救助法に柔軟な運用を促す「念押し規定」を追加、といった制度改正の検討が必要である。

このように東日本大震災においては、災害救助法を柔軟に運用すれば適切な給付・サービスを提供できたのにもかかわらず、行政職員がそれを熟知していなかったために、十分な給付・サービスを提供することができなかった自治体があった。そういった場合、支援者や被災者の側から何らかのアピールなどを行えば改善の余地もあったかも知れないが、支援者や被災者も災害救助法に関する知識を熟知していなかったことも、事態を深刻なモノにしている。

それ以外にも、法知識がないために享受できないはずの権利や利益を受けることができない事例は多々存在する。たとえば、災害前の耐震改修や災害後のがれき処理・応急修理の場面において、契約法の知識を十分に有していないまま、悪徳商法まがいの被害を受けるケースがある。

## 6. 災害に関する法知識の実態

では、実際のところ、すなわち、「災害に関する法知識というのは、国民の間ではどこまで浸透しているのだろうか？」について概観していきたい。

防災の専門家向けのテキストとして、防災行政の担い手によって、災害法制に関するコメントール（法の条文の注釈書）、解説書、手引き等が発行されているし〔『逐条解説 災害対策基本法[第二次改訂版]』ぎょうせい(2002年)、『被災者生活再建支援制度—事務の手引き—[平成22年9月改訂]』、『災害救助の運用と実務—平成23年版—』、『災害救助実務取扱要領—平成22年5月』、『災害弔慰金等関係法令通知集—平成18年版—』など〕、法学研究者による書籍や論文も発行されている〔阿部泰隆『大震災の法と政策』日本評論社(1995年)、生田長人編『防災の法と仕組み』東信堂(2010年)など〕。ただし、災害法制を取り扱っている法学研究者が少ないという現実がある。弁護士会や弁護士によって、災害法制の解説書や災害時の法律上のトラブルに関するQ&A集が発行されている〔『Q&A 被災者生活再建支援法(2011年) 商事法務』、『改訂版 Q&A 災害時の法律実務ハンドブック』新日本法規(2011年)、『震災の法律相談』学陽書房(2011年)など〕。

一般市民を念頭に置いたテキストとしては、政府は毎年『防災白書』を発行し、その中で災害法制の概要について紹介をしているほか、内閣府が『被災者支援に関する各種制度の概要』というパンフレットを発行しており、東日本大震災を期に、政府は『生活支援ハンドブック』『税制支援ハンドブック』を発行している。弁護士会も、一般市民向けのマニュアル本を作成している〔『災害対策マニュアル—災害からあなたを守る本』商事法務(2010年)など〕。さらに、市民団体も、一般市民ならびにボランティア向けにテキストを作成している〔震災がつなぐ全国ネットワーク『法律っ

て何だ？考えたぞう』(2004年)、兵庫県震災復興研究センター『「災害救助法」徹底活用』クリエイツかもがわ(2012年)など〕。

以上のように、災害に関する法知識を積極的に会得したいのであれば、それなりのテキストが整備されているということがいえる。

ただし、これらのテキストの大部分は、災害にきちんと対応できる人格の育成という意味においての教育的な効果をもくろんで作成されたわけではない。まして、一般市民向けの防災教育の場面において、体系的に法知識の会得を目的とした組織的アクションが行われているわけでもない。学生についても同様のことがいえる。

## 7. なぜ、法知識が普及しないのか？

以上のように、一般市民にとって、災害に関する法制度（というか法制度そのもの）を学習するチャンスがあまり見られないという現実がある。そもそも論として、「なぜ、(防災)教育の場面において法知識の会得がなされないのか？」について考えてみよう。

一つは、法知識の会得は防災教育の最終的なステップに位置づけられるということだ。防災教育というのは、まず、自分自身が自然災害のリスクと関わりがあることを学んで、では、どうすればそのリスクを回避できるかという方法を、身の回りの安全の確保から始めていって、そこから、他者の救助や支援することを学んで、さらに自分たちの居住空間（住居・まち）のあり方やコミュニティーを考えていって……という風にステップアップしていくわけであるが、法制度の関わりというのはどうしても後半のステップの段階でようやく登場する雰囲気が出てくるのである。このあたり、防災教育があまり進んでいないところで、いきなり法制度の説明ということにはならないであろう。

もう一つは、法知識の会得というのは、通常は、公民科教育の一環としての法教育の場面にて行われる（もちろん、家庭科教育の一



環としての消費者教育の場面でも可能ではあるが)。ところが、学校における教育というのは、受験対策がどうしても重要視されてしまうところがあり、そうすると公民科教育で何を教えるのかということになると、政治・経済の箇所に重点を置かざるを得ないという実態がある。であるから、高等学校を卒業して、何らかの高等教育機関に進学をして、法学部に進学したもしくはそれ以外の学部であっても学部の性格からして法知識の会得が必要でもない限り、あるいは、たまたま一般教養の科目で出会う（それも必修ではない）ことがない限りは、まともに法知識を会得できる機会は教育現場では存在しないのである。

法知識の会得の本場である法教育さえままならないのであるから、防災教育における法知識の会得というのは、遙か彼方の夢また夢なのかも知れない。

## 8. 法知識を獲得する意義と内容

以上のことから、そして、法知識を身につけていないためにデメリットを被ることがあり、法知識の会得は重要であるものの、防災教育の場面において、法知識を身につける法的な根拠付けやテキストはあるにせよ、それがなかなか浸透していないことが分かった。以下においては、何をしなければならないのかを考えつつ、仕切り直しを図ってみたい。

防災教育の目的を「災害で命を落とさないため」とするならば、災害を生き抜くための具体的なアクションにつながるような、防災に関する法制度の知識を教えていくことこそが、法学者の使命であると考え。以下においては、本稿におけるもう一つの関心事である「防災教育において法知識を教える意義は何か、そして、どのような法知識を教えていけばいいのだろうか？」について、筆者なりの考えを展開していきたい。

まずは、「防災教育において法知識を教える意義は何か？」言い換えると、「法制度を知ることによって、どのような教育的成果が見い

だせるのであろうか？」については、さしずめ、以下のようなことがいえると思う。

①法制度によって、国—自治体がどのような取り組みを行っているのかを理解することで、自らが防災政策に関わりを持つきっかけとすることができる。

②法制度によって、どのような給付・サービスを受けることができるのか（公助）を理解することで、被災しても迅速かつ適切な生活再建を図ることができる。

③法制度によって、地域や住民がどのような責務・役割が課せられているのかを理解することで、共助—自助の精神をはぐくむことができる。

④法制度によって、建物やまちづくりに関する規制や計画手続を理解することで、私たちの生活空間が防災に配慮されていることを知ることができる。

①～④の学習を通じて、災害からの安全に関する意識を向上させることができる。

次は、「防災教育において、どのような法知識を教えていけばいいのだろうか？」について考えてみよう。

防災教育の現状を見るに、限られた時間とチャンスの中でしか教えることができないのであるとすれば、今まさに、災害前に教えておかないといけない法知識とは何なのかをピックアップする必要がある。とはいえ、2. の図1を見ていただければ分かるように、災害法制というのは非常に幅広い分野であって、その中から何をピックアップしたらいいのだろうか？あるいは、災害法制におけるさまざまな項目について、防災教育上の意義をどのように評価すればいいのだろうか？その抽出あるいは評価基準として、以下の4つの指標を提示しておくことにする。

緊急性：災害後では手遅れになってしまう、今まさに知っておくべき知識であるか。

**重要性：生命・それに準ずる重要な法益に関わる知識であるか。**

**共通性：みんなに関わる（あるいはみんなに関わりうる）知識であるか。**

**固有性：法知識を媒介にしないと身につけることができない知識であるか。**

これらの指標をもとにして、どのような法知識の会得が喫緊の課題とされているのかを考えてみると、まさに5.において取りあげた「災害救助法」に関する知識が該当するといえる。災害救助法の事例は、災害後、自分たちがどのような給付・サービスを受けることができるのかについて、法知識を身につけることによって、自らの命を守ることができるようになるというリーディングケースとなり得る。

他の項目についていえば、気象庁が災害に関する予報・警報を出すのは気象業務法 13条を根拠にしているし、市町村長が避難勧告・避難指示を出すのは災対法 60条に基づくものであるし、建物の耐震性については建築基準法施行令の改正によって 1981年以降の建物については新耐震基準が適用されているといった知識は、まさに生命に直結する法知識である。

それ以外の項目についても、分析・評価をしていきたいが、これは今後の課題とさせていただきたい。

## 9. 新たな防災教育に向けての課題

災害法制の専門家という立場から、学校における防災教育のあり方について言及をしておきたい。

3.において、学校保健安全法上の学校安全計画の中は防災教育も含まれると書いたが、1条には「学校における」安全に限定されている。「学校における」安全の範囲は

学校管理下におけるすべてであるとされているが、防災というのは学校管理外も含めて考えなければならない事項である。

学習指導要領全般についての感想であるが、防災対策というのは、災害予防・災害準備→災害応急対策→災害復旧→災害復興というフェーズを経ていくのであるが、学習指導要領の文言を見る限りは、よくても災害復旧のフェーズまでしか言及がなされておらず、被災者あるいは被災地の本格的な災害復興という視点までは有し切れていない嫌いがある。どちらかといえば、自然災害の発生メカニズムならびにその前後の避難行動・危険回避行動に傾倒してしまっているという感を禁じ得ない。そこに、学習指導要領に基づいた防災教育の射程距離の物足りなさがある。

ただ、希望の光も見えてはいる。4.において、社会科の学習指導要領を概観していったが、確かに「法」という表現を用いてはいないが、たとえば、小学校第5学年にある、情報化社会を取りあげることになると、この点、平常時から高齢者や障害者といった災害時要援護者に関する個人情報の共有が地域社会の課題であることを教える際には、個人情報保護への配慮といった情報法の分野からの示唆を行う余地が生じる。また、小学校第6学年、中学校地理、高校地理Aにおいて「政治」「努力」「対策」「対応」といった表現があるが、「法律による行政の原理」という考え方に基づけば、地方公共団体であれ、国であれ、防災に向けてのアクションに行政組織が関わるとなると、その活動には法的な根拠付けが必要となる。そうすると、それぞれの具体的な活動について根拠となる法が何なのか、そしてそういった法が何を契機に作られたのかという授業展開も可能となる。

学校以外の場面において、災害に関する法知識を会得する機会をどのように確保すればいいのであろうか。

まずは、行政職員に対する法知識の習得の徹底である。肝心なのは、普段は災害救助法

に関する実務書など見たこともない職員が、災害後にいきなり災害救助の業務を実施させること自体無理な話で、普段から、災害救助に関する知識を職員に浸透させるべく、「定期試験」を行うとか、「資格制度」を設けるといふ工夫をしてもいいのではないか。これくらいしておかないと、できるはずのことは行わないままに、人命が失われるということにもなりかねない。こうなると「人災」以外の何者でもない。逆に、われわれも普段から災害救助法に関する知識を持っておかなければ、十分な知識を持っていない職員に人命を奪われかねないのである。

ついで、一般市民等にどのように法知識を習得させていけばいいのか。重要なのは、法知識を会得したことに対して、社会的な評価を与えることである。その有効な手段としてあげられるのが、「資格制度」への組み込みである。たとえば、地域における活躍が期待されている「防災士」という資格が存在しているが、研修の基本プログラム〔3日間コースの例〕にある「被災者支援 避難所運営」の箇所では災害救助法を初めとした被災者支援法制について言及するという方法が考えられるし、「行政の災害対応」「災害と危機管理」の箇所で、災対法を初めとした災害法制について言及するという方途も考えられる。その他にも、医療・福祉系の資格取得のために、防災とそれにまつわる法制度の知識をカリキュラムの中に取り入れるという方法も考えられる。「社会福祉士」や「保健師」といった資格については、そういった法知識を持った人材が求められている。また、災害ボランティアの研修プログラムにおいても、法知識の提供が望まれる。

行政が災害法制に関する専門的な知識を身につけることはもとより、支援者・被災者も災害法制に関する法知識を身につけることで、災害前における備えを強化することができるし、災害後の避難生活を安全かつ快適に過ごすことができるようになる。そういった社会

づくりを目指していきたい。

## 10. むすび

災害に関する法制度というのは、一般市民によって選ばれた国会議員や地方議会議員によって作られている。ということは、法制度のあり方は究極的にはわれわれによって決められているのであって、民主主義社会における理想的な市民の育成という意味においても、防災教育と法教育の融合が望まれるところである。今後は、防災教育における法知識の会得を意識した「防災法教育」ともいべき新たな防災教育スタイルを模索していきたい。

本稿は、特に後半の部分（＝あり得べき「防災法教育」像に関する部分）においては、十分に練り上げた論述が行われているとは言い難いところがあるが、読者の方々におかれては、あくまでもキックオフ的な位置づけとして捉えていただければ幸いである。

**謝辞：**本稿は、基盤研究（A）2008～2012年度「福祉防災学の構築」（代表：立木茂雄同志社大学社会学部教授）の研究成果の一部である。本稿執筆に当たっては、兵庫県立舞子高等学校教諭 環境防災科科长 諏訪清二氏ならびに時事通信社 山形支局長 中川和之氏の貴重なご助言をいただいた。この場をお借りして御礼申し上げます。

### 参考文献

- 今村文彦編, 防災教育の展開, 東信堂, 2011.
- 学校安全参考資料, 「生きる力」をはぐくむ学校での安全教育, 文部科学省, 2010.
- 震災がつなぐ全国ネットワーク, 法律って何だ? 考えたぞう, 2004.
- 菱村幸彦編, 〈管理職演習〉学校防災・危機管理の最新法律問題, 教育開発研究所, 2011.
- 防災行政研究会編, 逐条解説災害対策基本法[第二次改訂版], ぎょうせい, 2002.
- 防災士研修講座, <http://www.bousaishi.net/kouza.html>
- 山崎栄一, 被災者支援法制の運用と課題, 21世紀ひょうご Vol.11, pp.148-152, 2011.

---

山崎栄一（大分大学教育福祉科学部）  
870-1192 大分市大字旦野原 700 番地  
yeiichi@oita-u.ac.jp  
<http://www.eiichiyamasaki.com/>

発行： 日本地球惑星科学連合  
発行日： 2012年5月20日  
編集： 教育問題検討委員会（代表： 畠山正恒）

掲載内容などについてのお問い合わせは、日本地球惑星科学連合事務局までお願いします。

〒113-0032 東京都文京区弥生 2-4-16 学会センタービル 4階  
TEL：03-6914-2080 FAX：03-6914-2088  
Email：office@jpgu.org