

防災教育における法教育の展開可能性

Possibility of the diffusion of law teaching in disaster education

山崎栄一¹
Eiichi YAMASAKI¹

¹ 大分大学教育福祉科学部
Faculty of Education & Welfare Science, Oita University

At the time of the Great Eastern Japan Earthquake, people could not conduct rescue, etc. swiftly, because administrators, supporters, and victims lacked the knowledge of laws related to disaster prevention. This disaster can be said to be a “man-made disaster” that could have been prevented if the law education for disaster prevention had been diffused. Actually, such law education is not conducted.

In this circumstance, the author analyzes the reason why law teaching is not diffused in disaster prevention education, and discusses the meanings of law teaching, how to diffuse it, and concrete methods for popularizing it.

Keywords : disaster education, law education, disaster knowledge dissemination, disaster law, disaster relief act

1. はじめに

筆者は、東日本大震災の被災地にインタビューをしてきたが、そこでは現場レベルにおいて支援者のみならず、行政職員までもが災害法制の理解・活用に苦慮している様子を目のあたりにした。

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。本稿においては、まず、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、防災教育において法教育が推進されにくい原因を分析するとともに、法教育を展開することの意義は何か、どのような法教育を推進させればいいのか、具体的な法教育の展開手法について論じたい。

2. 法教育のニーズの存在

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っている。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。さらには、震災関連死をも招きかねない。だからこそ、災害救助法の解釈・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。制度を概観してみることにする。

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）
- 死体の搜索及び処理（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、応急救助の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 m² 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 24 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・実施されなかったという実情が伺える。

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しまっている。これは、災害前に災害救助法に関する知識を教育によって普及させておけば防ぐことができた「人災」である。

それ以外にも、法知識がないために享受できる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。

また、支援団体が行政に個人情報提供を要請するに当たって、個人情報保護法制についての理解が十分でない、要請そのものがあやふやなモノになってしまう。

このように、防災に関する法知識の習得が教育ニーズとして存在しているのである。

3. 災害に関する法知識の実態

では、実際のところ、「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であろうか？」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タール（＝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 24 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』商事法務（2011 年）、『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。

4. 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ことになるのである。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、そうな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たまないのであるから、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。

5. 法教育の意義と内容

とはいえ、災害法制の専門家としては、法教育の必要性や具体的なあり方について、きちんと唱えておかなければならない。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？」。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、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2.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。災害時要援護者の支援を円滑にするには要援護者の個人情報共有が重要となるが、個人情報保護法制の熟知も必要な法知識として取りあげることができる。

個別的な法令の知識の会得以外にも、たとえば、災害時における支援物資の分配ということになると、「公平性」といった法原理からの防災教育も考えられる。避難所内におけるルールづくりとなると、法教育における「ルールづくり」との関連性も出てくる。また、災害直後に他人の使用不能の車からガソリンを抜き取ることは是非となると、「正義論」との関わりが出てくる。

このように、防災教育と法教育の融合は、民主主義社会における理想的な市民の育成としての公民科教育につながるのである。

6. 学校課程における法教育

法教育について言及する前に、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。

学校における防災教育を具体的な形で方向付けているのが、「学習指導要領」である。これは学校教育法施行規則を根拠に設けられている。

学習指導要領を見渡した上での感想であるが、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。とはいえ、希望の光も見えてはいる。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。

では、学習指導要領の中で、防災教育における法教育的な要素はないのであろうか。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。

このように、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。

7. 社会教育としての法教育

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」を設けるという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。

では、一般市民等にどのように法知識を習得させてあげればいいのか。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」の箇所では、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。

さらにいえば、学校は防災教育の拠点であるとともに、防災施設としての機能、さしずめ避難所としての機能が期待されている。避難所を運営する以上、学校の教員は災害救助法の知識を是非知っておいてほしいし、それと同様に避難所の担い手である自主防災組織にも法知識をきちんと教育できるようになってほしい。

8. 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。

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のである。

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)の研究成果である。

参考文献

- 山崎栄一「災害を生き抜くための法知識」日本地球惑星科学連合・教育問題検討委員会編講演集録『防災教育—災害を乗り越えるために私達が子どもたちに教えること』(2012年)26～37頁。
- 山崎栄一「災害における学校の役割」法律時報 84巻6号(2012年)24～29頁。
- 山崎栄一「自然災害と個人情報—支援団体への情報提供をめぐる現状と課題」法律時報 84巻1号(2012年)16～20頁。
- 山崎栄一「東日本大震災を踏まえた被災者救済の課題」法律時報 83巻12号(2011年)57～58頁。
- 横田経一郎他「実践レポート 大震災を受け止め、授業で何を教えるか」総合教育技術 2011年6月号43～47頁。