

第IV部門

日本の災害対応における行政と地域建設業の関係性に関する構造分析

京都大学防災研究所 学生員 ○和田 好世
 京都大学大学院工学研究科 正会員 大西 正光

1. 研究の背景・目的

地域におけるインフラの被害把握・拡大防止・復旧といった業務は、管理者たる地域行政が常に単独で対応できるものではなく、資機材や人員、専門的知識を持つ地域建設業者の協力が欠かせない。そこで行政は地元の建設業協会等と積極的に災害協定を締結している。協定には業務の内容や実施に関する事項が定められており、それらについて事前に合意を形成することで、災害時における迅速な官民連携を可能にしている。地域建設業者も自らが被災する中で、地域社会のために責任感を持って災害対応に協力している。

一方で、こうした業者の活動に対して行政が適切な対価や補償を出せていない場合も指摘されている¹⁾。地域建設業の協力を失えば災害対応に大きな支障が出ることが予想されるが、課題を抱えている実態を分析する研究は進んでいない。本研究では、地域建設業と行政および地域社会の関係に着目し、建設業者の協力が得られている現状について分析する。

2. 分析の対象・手法

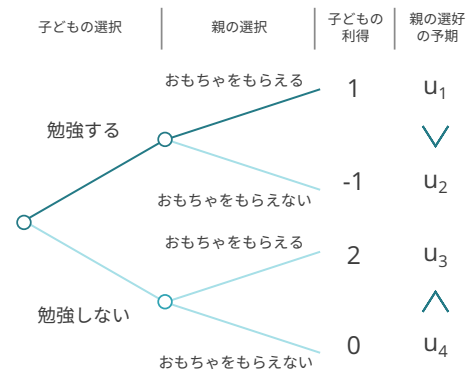
建設業における災害協定に基づく行政の協力要請は、建設業者が応じなかった場合にペナルティはなく、いわば協力の努力義務にとどまるものである。にもかかわらず、直接の対価が見合わないといった不利な条件下でも、建設業者は精力的に災害対応に協力するような状況にある。この背後には何かしらの選択圧力が存在していると判断できる。この圧力はよく「使命感」「社会貢献意識」といった言葉で説明されるが、つまりは要請元である行政だけではなく、最終的に恩恵を受ける地域社会もこの選択圧力に関係することを意味している。地域建設業者は自らの了解の中で、行政または地域社会からの権力と呼ぶべき選択圧力を体験していることが示唆される。

この権力の構造を明らかにするため、「権力の予期理論」²⁾を用いる。本理論では、権力現象を被権力者の了解に

基づいて定義する。この一貫した立場から、相互行為における権力にとどまらず、組織内権力や社会的権力などのあらゆる権力について説明している。

典型的な構造をとる権力の例として、子どもが勉強するかについての、子どもと親の権力関係を確認する。

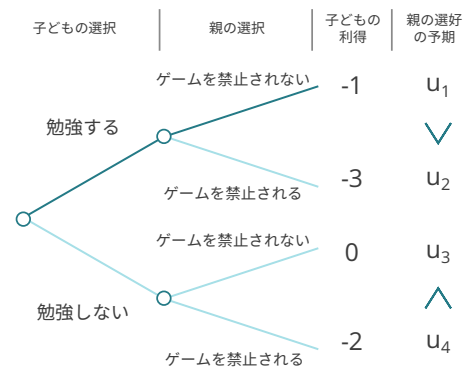
図-1 報酬権力



上図では、前提として子どもは何もなければ勉強したくないが、勉強すれば親におもちゃを買ってもらえる、つまり $u_1 > u_2$ かつ $u_3 < u_4$ が予期できる場合は勉強を選択する。このように、後続する相手の選択を予期することで、自らの利得に基づいた選択を変化させた場合に、権力を体験したと評価する。

権力は報酬権力と威嚇権力に分けられる。勉強したときの報酬を予期しているのが前者であり、勉強しなかった場合にゲームを禁止されるといったペナルティを予期して勉強する場合が後者に当たる。

図-2 威嚇権力



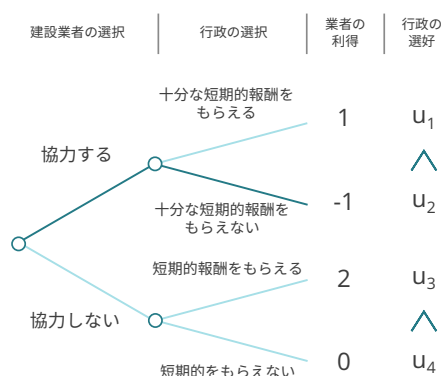
予期理論では、権力者に権力を行使する意志がない場合でも被権力者に対する権力を肯定しうる。図 - 1 の例で言えば、一度勉強しておもちゃを買ってもらった子どもが、次もおもちゃを買ってもらえる、つまり親の選好が $u_1 > u_2$ であると勝手に予期して勉強したとする。しかし実際は親にその気はなく $u_1 < u_2$ であった場合、子どもの予期は期待外れに終わる。この場合でも、子どもが親の選択を予期し、それに基づいて自らの選択を変えた点から、子どもは権力を体験したと評価できる。

以上のような予期理論に立脚することで、建設業者が災害対応に協力している実態を、彼らの了解における権力現象として構造的に示すことができると考える。

3. 分析結果

活動に対する直接の支払いが見合わないような中でも建設業者が協力を選択するということは、短期において次のような構造が成立しているといえる。

図 - 3 現状の構造



このような構造が成立するパターンとしては以下の5つが指摘できる。

（1）短期における期待外れの報酬権力

建設業者は短期において行政から十分な支払いを受けられることを予期して協力している。しかしその予期は外れており、実際には見合う報酬を得られていない。

（2）長期における期待通りの報酬権力

短期的報酬が見合わないことを予期しているが、その分長期において報酬が得られることを予期して協力している。そして実際、予期通りに報酬が得られている。長期的報酬としては、災害対応に協力することで今後の公共工事の受注が増えるといった行政からの報酬と、地域でのイメージが向上し入職者が増えるといった地域社会からの報酬が想定される。

（3）長期における期待外れの報酬権力

（2）と同じく、建設業者は長期的に見て報酬が見合うと予期して協力している。しかし、長期的報酬は不確実性が高い。その予期が期待外れに終わり、長期的に見ても十分な報酬が得られていない場合も考えられる。

（4）長期における地域社会による威嚇権力

短期的報酬も長期的報酬も見合わないことを予期している。しかし地域建設業は地域社会との結び付きが強い。協力しなかった場合に、地域社会からの信頼を失い、それが長期的に見て建設業者に大きな不利益をもたらすと予期して協力を選択している。

（5）長期における行政による威嚇権力

（4）と同じく、長期的に見ても協力することによる報酬は見合わないが、協力しなかった場合に行政との関係が悪化し、平時の受注関係にも悪影響を及ぼすことを恐れて協力している。

4. 考察

現場の実態が（1）または（3）の期待外れ権力である場合は、構造的に持続可能ではない。建設業者は自らの予期が期待外れに終わったことについて、今後は改善されることを期待し、しばらくは我慢や抗議といった処理にとどまるかもしれない。しかし、改善の見込みがないことがわかれば、協力しないことを選択するようになる。

（4）や（5）も長期的に持続可能な構造ではない。建設業者が損失を被ることを前提に成り立っているだけであり、災害対応を継続すれば負債が増大して立ち行かなくなる。ただでさえ地域建設業は深刻な人手不足で将来が不安視されているのであり、地域建設業に過度な負担を課す構造は持続可能性がない。

（2）の場合は構造的には持続可能であろう。もっとも、その長期的報酬が行政から与えられる場合は、報酬の透明性・公正性が確保されているか注意する必要がある。

参考文献

- 1) 福田健・加藤耕一郎・白井隆裕：災害応急対策等における建設関連企業の役割と今後の課題～業界ヒアリングを実施して～、JICE REPORT 第42号, pp.34-37, 2023.
- 2) 宮台真司：権力の予期理論—了解を媒介にした作動形式、勁草書房、1989.