

建設企業の災害応急対策の政策的意味と課題

徳島大学 森本恵美^{*1}, 滑川 達^{*2}, 徳島大学大学院 八田法大^{*3}

By Emi MORIMOTO, Susumu NAMERIKAWA, Norihiro HATTA

地方の中小建設企業は、緊急時の河川・道路等構造物の維持管理及び復旧に重要な役割を担っている。当該構造物の特性や地理条件に明るく、迅速な対応が可能であるため、風水害・地震等発生時の初期対応における活躍が期待されている。しかし、その活動は、社会貢献として位置づけられており、初期対応に備えた資機材保有や人材の育成に対する力の維持・向上は、企業努力に委ねられている。建設投資の減少、過当競争による低価格入札に代表される厳しい市場環境が10年以上にわたって続いている建設業界では、大部分の企業の経営が悪化している。そのため、非常時の資機材を処分したり、継続的に人材を雇用出来なくなる等、災害時の初期対応を担う役割を放棄せざるを得ない現状にある。本稿では、災害対策基本法等の関係法令とその運用の現状から、建設企業の災害時初期対応が通常業務と同様に位置づけられていることから生じている制度運用上の問題点についてヒアリング調査を行った。それらの考察から、発注、維持管理、危機管理に伴う行政の責任を果たす中に、建設企業の災害時初期対応の政策的意味を位置づけた。その上で、災害時初期対応を行う力の維持・向上に対する行政および建設企業の責務と役割を示した。

【キーワード】災害応急対策、地方建設企業、建設行政、公共調達、発注者責任

1. 背景

建設市場の継続的な縮小は、民間投資が小さく、結果として公共工事依存の強い地方建設産業に深刻な影響を与えている。平成20年に全国知事会が行った「都道府県の公共調達制度改革の影響調査」では、50%の建設企業が「経営悪化の対策として、非常時用の資機材を保有しない」という方針を示しており¹⁾、今後も仕事量は減少するという判断から、余剰となった重機や矢板等を売って経営を維持させようとする企業も少なくない。これに拍車をかけたのが、2007年から続く鉄鋼等の資材高騰²⁾であり、多くの企業が災害時の仮設資機材であるH鋼等を手放したともいわれている。一方で、財政縮小による公務員数削

減が進められ、市町村合併で広域となった行政区域の安全をどう担保するのかという課題は、過疎が進む地方ほど深刻である。地方建設企業は、気象変化が予想される際には、自主的に危険箇所の見回りを行ない、状況把握を行なっており、行政の重要な情報源となっている。中山間等では、建設業は基幹産業であり、雇用のみならず、風水害や地震等により通行が困難になる恐れのある生活道路等の安全確保や速やかな復旧は、その地域で暮らしてゆくために不可欠である。地方建設企業が担っている住民生活と密接に関係した、この災害時の活動は、複雑な地形と厳しい自然条件を有し、軍隊を持たない我が国が長い時間をかけて構築してきた「地域の力」である。諸外国における災害発生時の初期対応等の事例を見ても、建設企業が自主的に復旧に向けた活動を行なうという、行政機関との協力関係は見当たらず、わが国が誇るべき社会システムなのである。

しかし、建設企業が災害応急対策を行う力の維持・向上は企業努力にゆだねられている。そのため、

*1 大学院ソシオテクノサイエンス研究部 助教
088-656-7579 emi_morimoto@ce.tokushima-u.ac.jp

*2 大学院ソシオテクノサイエンス研究部 准教授
088-656-9877 namerikawa@ce.tokushima-u.ac.jp

*3 博士前期課程

市場の淘汰が進む中、資機材を保有し続けて行くことが経営の足かせになりかねない状況にある。地方の安全を静かに支えてきたこの社会システムは、今、崩壊の危機にあるのである。

本稿では、(社)建設業協会等の建設系団体と国・地方自治体が締結する「大規模災害時における災害協定」に基づく支援活動だけでなく、中山間や沿岸部で毎年のように発生する風水害等の際、行政と協働し、生活に支障がない期間で危険を回避できる程度に復旧させるシステムを担っている地方建設企業の働きを「災害応急対策」とよぶ。これには、建設企業が自主的に行う、災害発生前の見回り等（災害準備活動）も含む。また、災害応急対策を担う企業力や備えを「災害応急対策力」とよぶ。そして今後起こりうる東南海地震を始めとする災害、少子高齢化に伴う社会情勢の変化、道州制導入による行政区域の拡大等に備え、談合や低入札といった極端な応札行動から起こる諸問題や景気等に左右されない根を張ったシステムの中に、建設企業の災害応急対策を位置づけ、災害応急対策力を維持向上させていく仕組み作りのための、行政、建設企業それぞれが果たすべき役割と責任を明確にし、公共調達システム上に位置づけることを目的としている。

2. 建設企業の災害応急対策をとりまく現状

(1) 災害応急対策とは

複雑な地形と自然を有する我が国においては1年を通じて、豪雪、風水害、地滑りといった災害発生頻度が高い。第二次世界大戦以降、国土の整備が進められ、被害の規模は小さく、またその頻度は少なくなっているが、毎年死者・行方不明者が発生している³⁾。災害対策基本法では、国を最終的な責任者としながら、市町村や県等の地方自治体の長にその権限と責任を大幅に委譲し、実施の責任者となって、災害応急対策を行う事が定められている。災害対策基本法でいう災害応急対策とは、災害が発生した場合、又は発生するおそれがある（例えば津波の発生が予想される状態や台風が接近して被害が予想される状態等）場合に災害の発生を防禦し、又は応急的救助を行う等災害の拡大を防止する為に行う活動である。具体的には以下のように定められている⁴⁾（同法第五十条）。

- 一 警報の発令及び伝達ならびに避難の勧告または指示に関する事項
- 二 消防、水防その他の応急措置に関する事項
- 三 被災者の救難、救援その他保護に関する事項
- 四 災害を受けた児童及び生徒の応急の教育に関する事項
- 五 施設及び設備の復旧に関する事項
- 六 清掃、防疫その他の保健衛生に関する事項
- 七 犯罪の予防、交通の規制その他災害地における社会秩序の維持に関する事項
- 八 緊急輸送の確保に関する事項
- 九 前各号に掲げるもののほか、災害の発生の防禦または拡大の防止のための措置に関する事項

国（「指定行政機関」とよばれる内閣の統括下にある国の行政機関のこと。国土交通省はこれに含まれる。）、各地方整備局（「指定地方行政機関」とよばれる指定行政機関の地方支分部局。地方の防災行政上重要な役割を有する機関のこと。）、地方公共団体、その他執行機関は、それぞれ定められた権限と計画に応じて災害応急対策を実施しなければならない。特に、罰則規定のある従事命令等（一般市民に対して災害応急対策に従事することを命じることができる）は、市町村の長（同法第六十五条）、都道府県知事（同法第七十一条；医療、土木建築工事又は輸送を行なう得能を有する者に限る）が有している。現場と密接した災害応急対策を行う市町村の長に一から九に関する権限と責任を、都道府県知事には四から九（ただし警報の伝達及び警報の発令伝達、避難の勧告指示、消防、水防、救難、救助等に関する事項を除く）に関する従事命令等を出す権限が付与される。労務負担の費用弁済は、市町村については、従来の他の法令の規定による場合と同様に行なわれないこととされている。これに対して、都道府県知事が従事させた災害応急対策は、実費を弁済することとされている（同法第八十二条第二項）。実際の運用上、建設系団体（建設業協会等）と県や市区町村が災害協定を締結し、費用弁済についての取り決めを行なっているケースがほとんどであり、個別の建設企業と地方公共団体間で災害協定を締結する例はほとんど見られない。

(2) 建設系団体の災害応急対策

地域に根ざした企業活動を行なっている建設企業は、災害時（災害発生が予見されるときも含め）パトロールを行う、24時間待機して、出動要請に備える等災害応急対策に対する貢献は大きい、あまり知られていないのが実情である。過疎化・高齢化が進む中山間を有する地方自治体の建設企業は、土地の地形、災害履歴等の自然条件に精通しているだけでなく、高齢者世帯の所在等の社会的条件についても熟知していること、土木部局と日常的に業務で連携していること等から、地方自治体と（社）建設業協会等の建設系団体による「災害協定」締結の動きが広まっている。特に、阪神淡路大震災を契機に、災害発生初期から復旧に至るまでの長期間の活動を教訓に、社会に求められる建設業として災害にどう対処するかを検討し、1997年（平成9年）「全建災害対策行動指針」を業界団体として示した⁵⁾。それに伴い、各自治体との協定締結、体制の構築が進んだ。2006年（平成18年）3月には、「全建災害対策行動指針」を改訂し、行政機関等との災害協定の締結、各都道府県建設業協会における行動計画及び災害時の緊急対応の枠組み等を盛り込んで、災害応急対策の充実と締結の促進を図っている。個別の建設

企業では対応できない広域・大規模な災害に備えるため、支部毎に「連絡」、「情報収集」、「現場対応」といった連絡系統図を作成している。また、（社）徳島県建設業協会のように、災害時に必要な資機材や技能者が、どの企業にどれくらい所属しているのかを調査し、独自のデータベースを構築している団体も多い。大規模・広域災害を念頭に、地域ブロック及び隣接都道府県建設業協会らの連携も進んでおり、2007年4月1日現在、1県を除き全都道府県本部と災害協定の締結が行われている（締結予定の2県を含む）⁶⁾。地震のような広域大災害時はもちろんのこと、毎年のようにおこる風水害時の生活道路の復旧等、地元建設企業の災害応急対策の働きは地方自治体行政にとって第二次消防的な役割を担っている。

しかし、消防団が市町村の消防機関として消防組織法に明確に位置づけられ、事故等の際は公務災害として見なされる事からも分かるように、行政の任務として位置づけられているが、建設業の災害応急対策は、業界の社会貢献活動であるとされているのが現状である。また、土木部局以外の行政機関が、建設企業の災害応急対策力を把握する仕組みや、知る機会はほとんど存在しないため、災害発生初期段階の混乱の中では、建設企業と行政との意思疎通や情報共有がうまくいかない等の課題が挙げられている。災害協定の中には、協定の発動条件を明記しているが、①行政からの支援要請が必要（例えば徳島県吉野川市）②震度〇以上、降り始めから〇〇時間の降雨量が一定の基準を超えたとき（例えば愛媛県）のように、大きく二つに分かれるタイプが存在する。地震のように予期できない災害の場合は、②の協定発動条件のほうが良いといわれているが、建設企業の災害応急対策は、その後の住民の避難、救援にも影響を与えることから、行政の防災訓練に建設系企業も防災機関として加え、迅速な対応が可能となる体制作りが望まれる。

（3）新潟県中越沖地震における地元建設関連企業の活動

2007年7月16日10時13分にマグニチュード6.8、震源の深さ約17kmの新潟県上中越沖を震源とする「新潟県中越沖地震」が発生した。最大震度6強を新潟県長岡市（小国町法坂）、同柏崎市（中央町・西山町池浦）、同刈羽村、長野県飯綱町三水地区で観測し、死者15名、負傷者2,346名、住宅全壊1,331棟、

表-1 近年発生した災害における建設業協会の対応⁷⁾

実施主体	年	災害	対応内容
福島県建設業協会	2003	台風10号	人員2305人、重機326台、運搬車両500台派遣
	2004	新潟・福島豪雨	人員3461人、重機488台、運搬車両751台派遣
	2005	台風7号	人員511人、重機66台、運搬車両117台派遣
	2006	平成18年豪雨	除雪ボランティア派遣、人員74人、重機17台、運搬車両32台派遣
新潟県建設業協会 長岡支部等	2004	新潟県中越地震	地震発生直後に協力本部を設置、県内各支部との連携、他県建設業協会からの応援を受け付け547人がボランティアとして参画、重機641台、土嚢袋11.4万枚、軍手1万枚等物資提供、運搬
長野県建設業協会 同協会松本支部	2006	平成18年豪雨	幹線道路の緊急除雪、知的障害者更生施設等における屋根の雪下ろしなどボランティア派遣
岐阜県高山建設業協会 吉城建設業協会	2004	台風23号	人員1800人派遣、土嚢1.2万個配備
	2006	平成18年豪雨	除雪ボランティア派遣
山口県建設業協会 玖珂支部	2005	台風14号	31社、118人、運搬車両76台が応急復旧活動にボランティアとして参画、住宅の泥土・ゴミの搬出、水洗い等に従事
香川県建設業協会	2004	台風16号・18号	土嚢の設置、緊急対応、応急復旧、被災によるゴミ収集・運搬等、高松支部から300社、4000人が出動

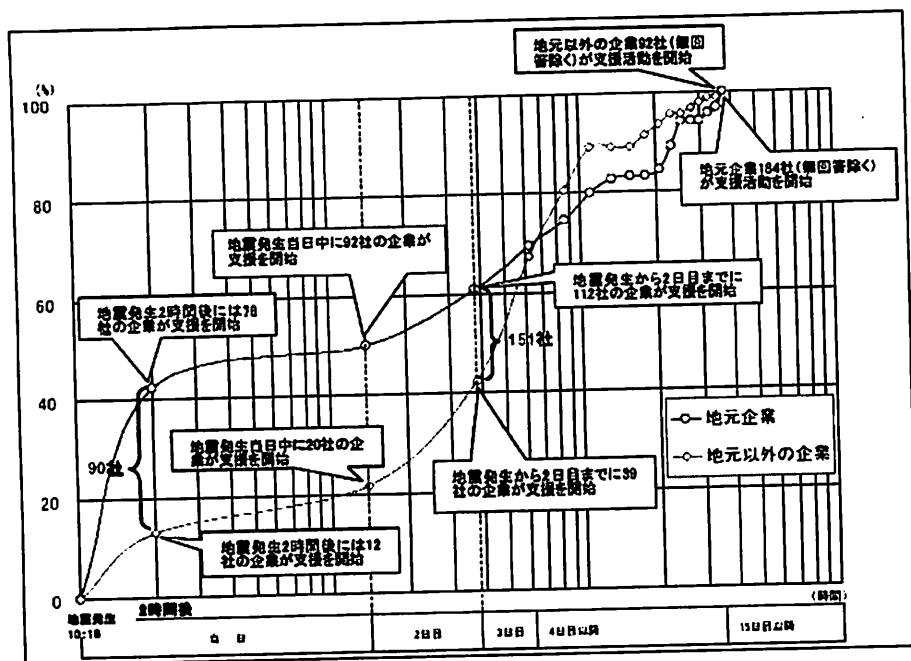


図-2 新潟県中越沖地震における建設関連企業の初動対応までの時間
(地元企業、地元以外の企業) ¹⁰⁾

住宅半壊 5,704 棟などの被害をもたらした ⁸⁾ (2009 年 1 月 13 日 18 時 00 分現在)。国土交通省国土技術政策総合研究所が行った調査では、支援活動を行った企業 309 社のうち地元企業は 199 社 (64%) であり、被災地域周辺に本社が位置していた ⁹⁾。多くの建設関連企業 (建設業、コンサル業、測量業、地質業) が、地震発生後に被害状況の把握等のために人材を派遣し、バックホウ等の建設機械やブルーシート等の建設資材を提供するといった直接的な貢献をしている。支援活動を行った建設関連企業の中でも、地震発生直後から 2 時間以内という極めて短時間に、地元企業は初期対応を行っている (図-2) ¹⁰⁾。一方、震度 5 強以上を観測した地域を行政区画に有する行政機関に行ったアンケートでは、8 割以上が「被災地における建設関連団体・企業の果たす役割は大きい」と認識している。特に、災害応急対策の際に期待される企業像として「建設機械を保有」、「機動力」、「地形や集落等の形態を熟知」等地元建設企業に期待する意見が挙げられた。 ¹¹⁾

(4) 建設企業の災害応急対策における課題

建設企業が災害応急対策を実施する際に生じている課題を、災害協定書等の例 ¹²⁾ 及び徳島県において過去 5 年以内で災害応急対策を実施した経験を持つ企業、災害応急対策を指示する行政部局へのヒアリング結果から述べる。

ヒアリングの概要は下記のとおり。

ヒアリング調査

期間：2008 年 9 月～2009 年 1 月

a) 災害応急対策を実施した企業
6 社 (美馬、三好、鳴門、那賀、相生、徳島の県土木事務所管轄に該当する地域から各 1 社)

ヒアリング内容

- 災害応急対策を行なう理由
- 採算性
- 活動上の問題点
- 行政や社会からの評価

b) 災害応急対策を指示する行政部局
11 部局 (国 1, 県 9, 市町村 1)

ヒアリング内容

- 維持管理業者の選定方法
- 業者選定に際して建設系団体に

所属していることをどの程度意識するのか

- 災害応急対策の業務内容
- 大規模災害と日常の風水害の対応の違い
- 企業との連絡体制について
- 費用の精算について
- 災害応急対策業務の課題

c) 建設系団体

1 団体 (社) 徳島県建設業協会

① 防災資機材に関する事項

建設企業が自ら機械等を保有することが難しい市場環境となっている (経営審査において固定資産を有することを嫌う、仕事量の減少による稼働率の低下等) ことに加えて、レンタルに頼ることが増えているとのことであった。建設機械を自社で保有していることが、メリットとして感じられる状態にないと考えられる。2005 年頃から、中国等で建設機械の需要が増え、中古建設機械の買い取り価格が上昇したことに加え、鉄鋼価格も上昇し、稼働率の下がった機械や仮設資材を売り、会社の運転資金に充てたという声も聞かれた。重機オペレータも、高齢化に加え、入職者の減少、市場悪化による継続的な雇用が難しくなっており、技能の維持・継承が危ぶまれている。危険の多い災害現場でその任を担う重機オペレータを育成するには、10 年

近い年月が必要であり、かつ練習のためにも自社で重機を保有している必要があるがレンタルではその機会を確保することも難しい。ヒアリングを行なったすべての企業で、資機材の保有量は減少しており、今後の災害応急対策の継続を断念する声も聞かれた。

また、一般に資材は重量が大きいものが多く、機械類も運搬用の車両（セミトレーラー等）が必要となるものが多いが、これらを運搬するための車両等は、一般の建設企業が有している事は少なく、日常的にも市場が限られているためほぼレンタルに頼っている状態であるとのことであった。資機材の保有だけでなく、運搬・配置・稼働までを考慮する必要がある。

② 二次災害等における処遇に関する事項

災害協定の例では、災害応急対策を「応急対策業務」と呼び、企業を「応急業務施工者」と呼んでいる。このことから、災害応急対策は、通常の請負契約に準じた扱いであることが分かる。災害協定の例によると、労働災害補償保険法の適用がない場合で、一定の要求事項を満たした場合のみ災害対策基本法の「従事命令」に従って負傷・死亡した場合と同様の扱いを受ける事が出来るが、原則的に労災事故扱いである¹³⁾。建設業における労働災害補償保険の使用は、その後の経営審査や入札参加資格での評価が低くなったり、入札参加を一定期間差し止められたりするペナルティを伴うことが多く、社会的にもマイナスイメージとなる。事故隠しや、事故による傷害の程度を軽微に取り扱うことが無いよう、また労働災害補償保険申請に企業が躊躇することがないよう行政の柔軟な対応が求められる。

③ 費用負担に関する事項

建設企業の災害応急対策が、日常業務の延長上に位置することから、発注者と受注者の関係が片務的である。例えば、待機については殆どの場合業務として認められていない。深夜の作業についても、深夜手当に該当する割り増しが必ずしも支払われていない現状がある。同様に、機械損料や仮設資材についても、認められなかったり、支払われる場合でも、通常の積算単価

で算出されるケースが殆どである。以前は、災害応急対策を行なった企業が、その後の復旧工事も随意契約等で受注できることが多かった。そのため、災害応急対策で赤字になっても、その後の復旧工事で採算が合えばよかったが、現在では、原則的に復旧工事は通常の競争入札に付される。災害応急対策は、危険を伴い、活動が深夜に及ぶなど、採算面だけを考えると出来ないという声が多い。通常の現場と条件が大きく異なるケースについては、現場状況の確認を含めて現状にあった対応が必要であると考えられる。

④ 評価に関する事項

平成 20 年度から、経営事項審査では、社会貢献の評価ウエイトが大きくなり、災害協定の締結の有無についても評価ウエイトが上昇した。

一方、実務では、災害対応対策の精算額が 500 万を超える場合、通常の工事と同様、工事成績評価がつけられる。原則、その後の復旧工事は通常の競争入札に付されるため、災害応急対策は仮設、障害物除去等最小限にとどめられる。そのため、工事としての規模は小さくなる。VE 提案等の余裕もない状態で進められ、技術的難度も高くないことが多いため、相対的に工事成績評価は低くなりやすく、総合評価方式の評価項目である「過去の工事成績の平均」を下げてしまうおそれがある。災害応急対策を、通常の工事と同様の評価項目で採点すること自体、現実と乖離している様に思われる。総合評価方式における過去の工事成績が落札者決定に大きく影響を与えている¹⁴⁾現在、早急に改善が必要であると考えられる。

⑤ 情報共有・指揮命令系統に関する事項

災害協定は地方自治体・国の機関毎に建設系団体と締結されている。そのため、管轄区域が重なる地域では、1 つの建設系団体が複数の行政機関と災害協定を締結している。大規模災害が発生した場合、複数の災害発生箇所・複数の行政機関から活動要請が出される。その後の災害対応対策の実施においては、その都度行政担当者を確認を行う事となり、現在の連絡体制と実施計画では十分に機能しないことは明らかである。組織的な災害応急対策を行なうために、国・

県・市町村の各行政と建設系団体の指示命令系統と情報網を整理する必要があると考える。

3. 行政の災害応急対策責任の法的根拠と位置づけ

本章では、徳島県における災害応急対策の現状から、その法的根拠を示し、行政と建設企業の責任について明確にし、双方の定常業務に位置づける。

(1) 徳島県における建設企業の災害応急対策体制

徳島県県土整備部の災害応急対策の実施体制は、道路の場合、各県・国道を一定区間に区切り、その区切られた路線毎に 1～2 社の地元建設企業を配置している。災害発生が予見されるような気象条件となる場合は、見回りや待機の指示を行政が行う。緊急を要する事象が発生した際は、当該業者が行政の指示の元、危険回避等の処置を行う。災害応急対策の担当区分は、市町村単位や地区で分けている。山間部や地方では市町村、都市部では地区単位で割り振ることが多い。災害応急対策を行う建設企業は地元精通しており、自らも生活空間として利用している。このような建設企業は、路面のクセや崩落が多い箇所、大雨時に監視しておくべきところ等、長年の経験から熟知しているため災害時に迅速かつ適切な対策を期待できる。行政にとっては、信頼できるパートナーであり、当該住民にとっては、迅速に日常生活に戻ることが可能となる。通常、これらの対策に要した費用は、随意契約で弁済される場合が多い。そのため、当該構造物の機能の維持、または回復に必要な最低限の工事となる。原則的にその後の復旧・改良工事は通常の競争入札に付される。

災害応急対策の業務内容は多種多様である。建設企業は、自社事務所を置く地域、管轄路線の自然条件、過去の経験に基づき平常時から注目しておくものが異なる。例えば道路、堤防、水門、水位、潮位等のことである。災害時の業務内容として特徴的なものを挙げる。

- 山間部の道路（登山道を含む）の凍結防止剤散布や除雪
- 道路の落石、落木、土砂等の撤去
- 海岸沿いの、樋門や陸閘の開け閉め等の管理、護岸補修等

総合評価方式で、災害協定の締結と同様の評価を受ける事が出来る災害応急対策の具体的な内容を徳島

県では下記のように定めている¹⁵⁾。

- 深夜の緊急活動（午後 10 時から午前 5 時までの間を含み、活動時間が 3 時間以上のもの）
- 警報発令時又は現場の危険性が大きい等作業条件が厳しい場合の活動

このように構造物が持つ機能をサービスとして市民に提供する上で必要となる安全対策の延長線上に災害応急対策が位置していることが分かる。そして構造物がどこに所在するかで地域の特徴が見られる。また、見回り、路面・側溝清掃等は、どの地域にも必要とされる役割である。いずれにせよ災害時は情報が錯綜し、その時々で何が起こるか想定できず、かつ危険を伴う事が多いことから、災害応急対策を担う建設企業はその場の状況に応じた臨機応変で迅速な対応が求められる。

(2) 危機管理責任

行政の重要な役割のひとつは「危機管理者」である。昭和 36 年 11 月に公布、翌年 7 月に施行された災害対策基本法では、国、都道府県、市町村、指定公共機関及び指定地方公共機関は、各々、防災に関する計画を作成し、それを実施するとともに、相互に協力する等の責務があり、住民等についても、自発的な防災活動参加等の責務が規定されている¹⁶⁾。

地方自治体が策定する地域防災計画には、土木工事を所管する組織が必ず示されており、情報収集や救護・救援の補助（道路上の障害物除去、緊急車両の進入路確保等）を担うように位置づけられている。地域防災計画では、行政組織の範囲もしくは災害に位置づけられた組織のみ記載されているケースが一般的であるが、図上訓練等の設問では、緊急車両の進入路を確保する指示を現場事務所（実際に現場で作業に当たるのは殆どの場合災害応急対策を行う建設企業である）に出し、現場の状況を把握し、情報を建設企業から収集する役割を担っている¹⁷⁾。

(3) 営造物管理責任

行政は通常業務の入札等で調達した構造物（以下「営造物」）の管理責任者でもある。国家賠償法第 2 条では「道路、河川その他の公の営造物の設置又は管理に瑕疵があつたために他人に損害を生じたときは、国又は公共団体は、これを賠償する責に任ずる。」と定めている。この責任は、管理者側の過失の存在を必要としない無過失責任であるとする判例が多い

(例えば高知落石事件)¹⁸⁾。営造物管理者として、行政は日常の保守点検を行う必要があり、広域な行政区域に広がる道路等に目をくぼるため、建設企業と維持管理にかかる契約を結び、定期的に巡回を行っている。夜間、土日・祝日の応急対応等も企業が行っている。また、行政は自然現象(雨、風、雪、気温変動等)による落石等の被害を生じさせない責任を課せられている。被害発生が予見できる場合も含め、建設企業の見回り・報告を受け、行政は対応を指示している。行政区域の広い地域では、行政職員だけでは目が行き届かない。建設系企業からの報告・迅速な対応は、営造物管理責任を果たす上で欠かせないのが現状である。通常、地震を除く自然現象は、時間経過とともにピークを向かえ、やがて終息する。風水害や気温変動(道路凍結)は自然現象の延長にあり、災害との境界を線引きすることが難しい。営造物管理もまた、自然現象が災害に転じる作用を軽減し、または被害を最小限にとどめるために行われている。そのように考えると、危機管理者である行政が、災害予防として営造物管理を担っているとも解釈できる。そして営造物管理を請け負っている建設企業の営利活動についても同様であり、維持管理業務とはいえ災害予防の一端を担っているのである。

(4) 発注者責任

建設産業における平常時の行政は、公共調達を実施する発注者でもある。発注者としての行政は、国民、住民に代わり社会資本を調達している。その計画・調達段階において当該住民の福祉の増進を図ることを目的とし、社会的厚生・経済的厚生^{註1)}を最大化することを目指す。発注者責任とは具体的には下記の3点である¹⁹⁾。

- ①国民のニーズにあった社会資本整備に関する責任
- ②価格と品質が総合的に優れたものを、タイムリーに調達し継続的に提供する責任
- ③発注者と受注者がそれぞれ工事等の品質確保に責任を持つ仕組みを構築・維持する責任

道路、橋等社会基盤に対する災害応急対策は、公共事業として調達される。その優れた社会システムを維持し、迅速に対応できる体制を継続的に提供してゆくことは発注者責任である。そして災害時、速やかに道路をはじめとするインフラが復旧することは、その後の支援や救助に大きく貢献し、被災した

人々の心に安寧をもたらす。このように災害応急対策に関わる発注者の役割は、行政の危機管理体制に組み込まれており、社会資本が持つ最低限の機能を災害時にも維持しようとする営造物管理責任でもある。そしてその体制を継続的に構築してゆくことが発注者責任なのである。

(5) 災害応急対策における行政・建設企業の責任

建設企業の活動と行政の役割・災害対策基本法上のフェーズの時系列推移をまとめると図-3になる。これまでに見てきたように、行政には危機管理責任、営造物管理責任、発注者責任が存在している。そして、実務上、どの立場に重きをおくのか、自然現象が予期された時点から時系列的に変化する。平常時においては担当部局で危機管理責任、営造物管理責任、発注者責任をそれぞれ分担している。一定の基準を超える気象や環境の変化が生じた時点で、災害対策本部が設置されると、営造物管理と発注を行っている土木部局はその指揮下に入る。災害対策基本法のフェーズも「災害応急対策」へ移り、行政組織全体が危機管理者として機能する。災害による非常事態が落ち着くと、災害対策基本法のフェーズは「復興期」に入り、土木部局は復旧のために発注者、営造物管理者としての責任を果たす。

建設企業は、災害対策基本法上の災害予防フェーズの一部に位置している環境や気象の変化の後の自主的な見回り、待機・報告の後、営造物管理者の指示による活動継続中に、行政内に災害対策本部が設置されても、請負者かそれに準ずる立場でしかない。

しかし、一連の活動は常に災害現場の第一線にあり、行政の指示の下にある。協定書が発動しても、建設系団体に指示を出すのは行政である。このように建設企業は行政が危機管理責任を果たす一端を担っているのである。

そして、それら一連の活動に伴う行政と建設企業の責任の関係は図-4のようになると考えられる。建設企業は環境、雇用、労働安全等、その企業活動より広い社会的責任を持つ。これは、業種を問わず企業が社会に存在するために求められる倫理観や公益観である。さらに、公共事業に関わる者として、果たさなければならない責任が、行政の責任と重なり合う部分に存在する。それは、技能を継承し、20年、30年先にも価格と品質が総合的に優れたものを、タ

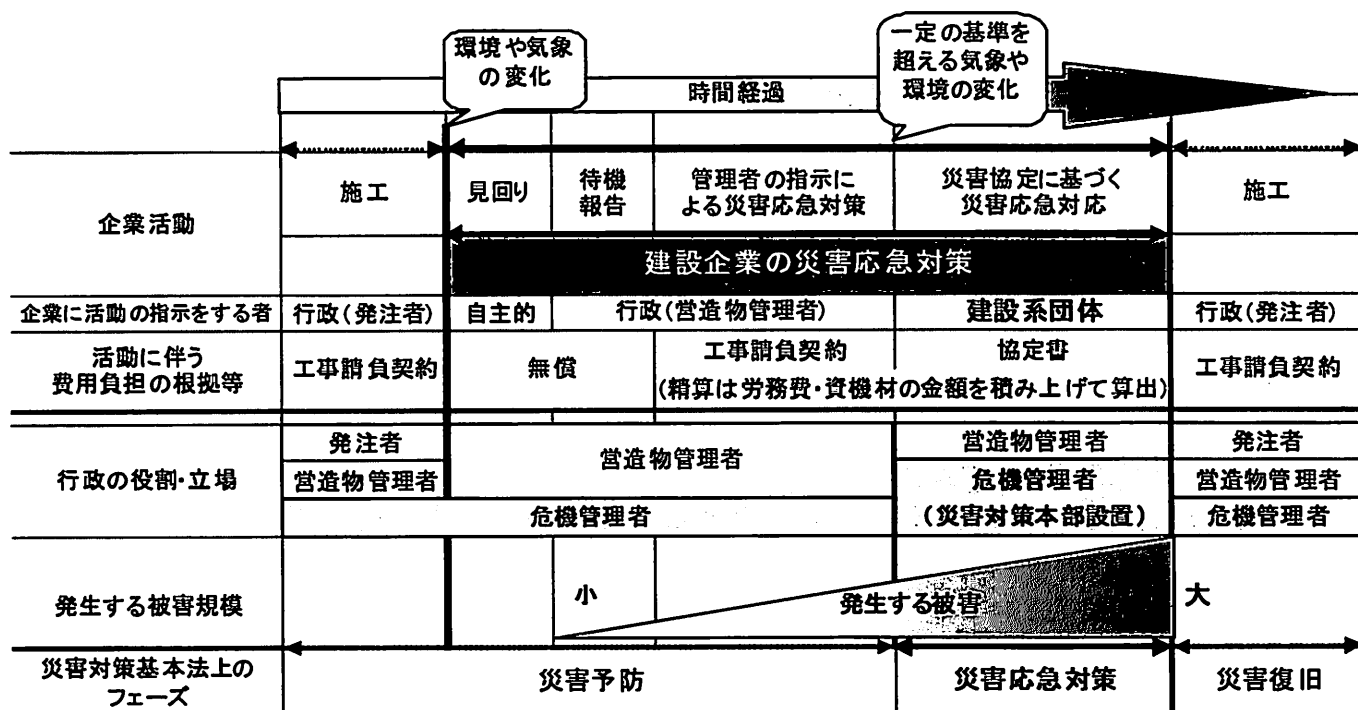
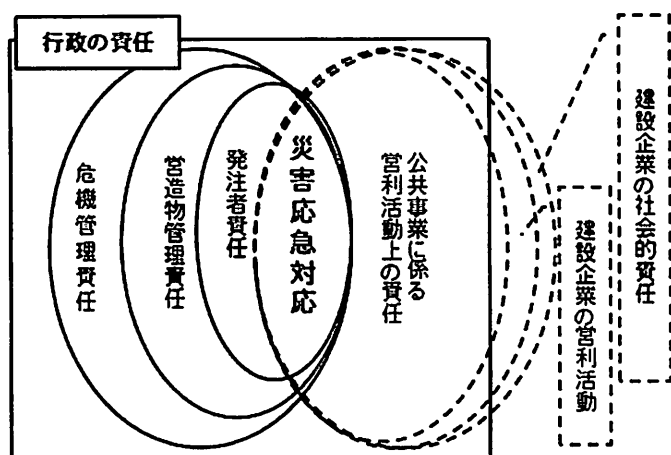


図-3 建設企業の活動内容・行政の役割・災害対策基本法上のフェーズの時系列推移(風水害・雪害の場合)

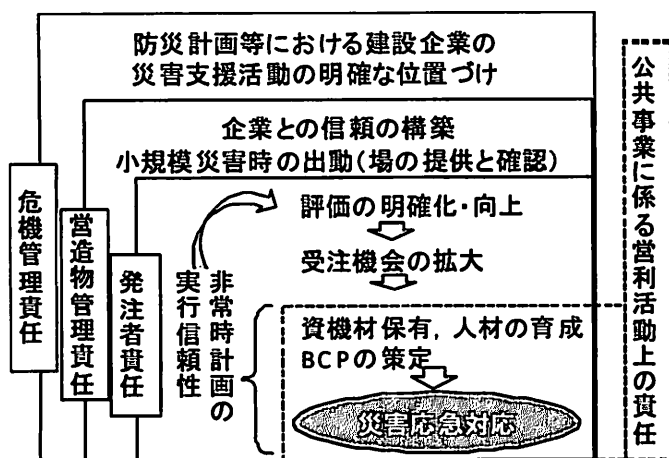


*破線は建設企業に關係する事柄を表す

図-4 災害応急対策における行政と建設企業の責任の關係

イムリーにそして継続的に提供し、国民の負託に応えることができる体制を構築してゆく責任である。そして公共事業を請け負うという日常の営利活動を通し、防災資機材の保有、活動のための技能向上、土木部局との連絡体制や信頼関係構築、自社周辺の危険箇所や構造物の知識、自らの危険回避の判断等災害応急対策力を向上させ危機に備えるという社会的責任を果たす必要があるのである。また、行政は平常時の危機管理の一部として営造物を管理し、市民に安全を提供する責任がある。さらに、行政サービスの向上と安全を担保するための発注を行い、災害に備える責任がある。このように建設投資の縮小が進む公共調達市場で、建設企業が災害応急対策力の維持・向上を目指す市場を作る責任は、建設企業だけでなく行政(発注者)にも存在すると考える。

そして、災害応急対策力の維持向上のために行政と建設企業の責任のあり方を図示すると図-5のようになる。建設企業は公共事業に係る者の責任として事業から得た利益の一部災害応急対策力の維持・向上に充て、行政との信頼関係の構築、連絡体制の確認、災害対策技能の向上をはかる必要がある。その活動で得た経験を反映したBCP等の災害時計画を策定し、実行の信頼性を高めなければならない。そのことが、建設企業の災害応急対策力及び信頼の向上につながってゆくと考える。行政は、発注者と



*破線は建設企業に關係する事柄を表す

図-5 災害応急対策力の維持向上のための行政と建設企業の責任の考え方

なる部局の者のみならず、危機管理に関わる者すべてが公共事業と災害応急対策力の向上が深い関係にあることを認知する必要がある。その上で、危機管理者として地域防災計画等に、災害時の建設企業の支援活動を明確に位置づける必要がある。営造物管理者は、日常の管理業務を通し、建設企業と信頼関係を構築し、風水害、雪害といった小規模災害への対応を通し、双方の災害応急対策力の向上の場を共有してゆくことが望まれる。そして、発注者は建設企業の資機材保有、人材育成、小規模災害への対応等を「非常時に対する計画（BCP等）の実行信頼性」として位置づけ、地域の地理的特性や災害の起こり方に応じた評価体制を構築・運用してゆくことが求められる。そのことが、災害応急対策を行う建設企業とその他の企業の差別化につながり、受注機会を拡大させる事となる。結果、公共調達市場で災害応急対策力の維持・向上を図る循環が形成できると考える。

4. 結論

災害応急対策は災害が発生した瞬間から必要となるのではなく、災害発生が予測されるときから必要となる。そして、その対応力の維持・向上は日常の公共事業を通じ構築される。経営事項審査、主観点、総合評価等で災害応急対策を評価しようとしているが、建設企業にはそのメッセージが伝わっていない。これは、「災害応急対策は建設企業の社会貢献」であるという位置づけの曖昧さであろう。地方建設市場はその殆どが公共投資であることから、行政はその投資を使って戦略的に市場を構築していかなければならない。

行政は、危機管理者と営造物管理者そして発注者という異なる立場を有している。危機管理者は近い将来発生が予測される南海地震をはじめとする災害、少子高齢化に伴う社会情勢の変化に備え、防災組織の一員として建設企業を位置づけ、指揮命令等の連絡調整機能を強化していくことが求められる。営造物管理者は、道路や橋がその求められている機能を維持し、安全を提供し続けることを求められる。そして発注者は、透明性・競争性を前提とした公共調達市場において、災害応急対策を担う企業を確保していける市場を創出し、公共事業を通しその能力を

維持向上させて行く責務を有していると考える。発注者としての行政が「発注戦略」を持って公共工事市場を創出し、調達のプロセスにも付加価値を持たせることが、最終的に当該住民の利益を最大化する事を認識した上で、いまだのような企業をパートナーとして望むのか明確なメッセージを発信してゆくことが重要である。

【謝辞】

東京大学 小澤一雅先生の「VFM 向上を目指した公共調達基本システムのモデル化」研究から多くのご示唆を賜りました。記して謝意を表します。なお本研究は文部科学省科学研究費補助金（研究課題番号：21656112 代表：滑川達）の助成を受けたものである。

【注釈】

注 1) 災害応急対策はその現場における活動内容から、資機材や経験・技能が必要であり、土木部局と日常から業務を通して連携しており、現在のところそれぞれの地域に根ざした建設企業しか担い手が無い（代替困難性、模倣困難性）。災害応急対策は、事故発生の防止、避難路の確保等、住民の安全を守る役割を果たしている。また、地方建設企業が災害応急対策を担うことは、新しくこれらの能力を有した機関や組織を整備するよりもコスト削減、雇用創出、地域活性化等の市民生活を豊かにする二次的効果を生み出すと考える。そのため、本稿では「社会的厚生・経済的厚生」という表現を用いた。

【参考文献】

- 1) 全国知事会：都道府県の公共調達制度改革に関する指針（緊急報告）に基づく都道府県実施状況調査及び取り組みの影響調査結果について（グラフ版）、2008年7月7日、p.10
- 2) 鉄鋼新聞ホームページ：2009年1月16日現在
- 3) 平成19年度防災白書：図1-2-1
- 4) 防災行政研究会：逐次解説災害対策基本法第二次改訂版、株式会社ぎょうせい、平成19年8月20日6版、p.253
- 5) 社団法人全国建設業協会：全建災害対策行動指針～災害から地域を守る建設業として～、平成18年

3 月

- 6) 前出 5), p.6-7
- 7) 財団法人建設経済研究所：建設経済レポート (2007.10), 株式会社大成出版社, 2007.10, Vol.49, p.122
- 8) 総務省消防庁：平成 19 年 (2007 年) 新潟県中越沖地震 (第 50 報)
- 9) 国土交通省北陸地方整備局ほか：平成 19 年新潟県中越沖地震における建設関連企業の地域貢献状況調査－アンケート調査結果－, p.2
- 10) 前出 9), p.7
- 11) 前出 9), p.8
- 12) 前出 5), pp.8-23
- 13) 前出 5), p.9
- 14) 森本恵美：工事結果情報の定量分析による指名競争入札制度の地域性の視点から見た評価, 徳島大学博士學位論文, 2008 年 3 月, pp.88-96
- 15) 徳島県県土整備部：平成 19 年度地域貢献度等の実績
- 16) 前出 4), p.29
- 17) 総務省消防庁国民保護・防災部応急対策室：地方自治体の地震防災訓練 (図上型訓練) 実施要領モデルの作成に関する調査研究報告書 (平成 17 年度), pp.148-162
- 18) 植木哲：災害と法－営造物責任の研究－ (第二版), 株式会社一粒社, 1991 年 11 月, pp.17-18
- 19) 国土交通省直轄事業の建設生産システムにおける発注者責任に関する懇談会中間とりまとめ平成 18 年 9 月, p.4

Policy Significance and Issues of Constructor's Initial Response to Disaster

By Emi MORIMOTO, Susumu NAMERIKAWA, and Norihiro HATTA

Smaller local constructors have very important works. When a river and a road are damaged by the disaster, they are reopened swiftly. Their actions at the incipient disaster are expected, because they know local geography and building characteristics very well. However their activities at it are positioned as contributions to local communities (or community services) and their powers for it depend on their efforts to maintain machinery materials, and human development by themselves. It is a pity that they can't hold on the power due to their hard business environments such as drop of infrastructure investments and over competition, and so on. It has been continued for more than ten years, so that they are obliged to sell their machinery and materials or dismiss their artisans.

In this study, the investigation about application of Disaster Countermeasure Basic Act was performed. As a result, it was proven that the public responsibility procurement system, maintenance, and crisis management were important in the public policy, since Constructor's Initial Response to Disaster played an important role in societies. Besides that, duties and part of the administration and construction companies to maintenance / improvement of power supporting for initial disaster time were considered. Therefore it was proven as an institutional issue on the basis of our interview that the initial correspondences of the construction companies at disaster time were placed as their usual businesses.