

# 災害応急対策等に係る建設契約の現状と課題に 関する調査に関する中間報告

福田 健<sup>1</sup>・小浪 尊宏<sup>2</sup>・大西 正光<sup>3</sup>

<sup>1</sup>正会員 (一財) 国土技術研究センター (〒105-0001 東京都港区虎ノ門3-12-1 ニッセイ虎ノ門ビル)  
E-mail:t.fukuda@jice.or.jp

<sup>2</sup>正会員 (一財) 国土技術研究センター (〒105-0001 東京都港区虎ノ門3-12-1 ニッセイ虎ノ門ビル)  
E-mail:t.konami@jice.or.jp

<sup>3</sup>正会員 京都大学防災研究所 (〒611-0011 京都府宇治市五ヶ庄)  
E-mail:onishi.masamitsu.7e@kyoto-u.ac.jp

2011年の東日本大震災及び近年頻発する豪雨災害などを通じて明らかとなった課題を反映する形で、災害応急対策及び災害復旧に関する制度は急速に変化している。本稿では、これら災害応急対策等に係る制度の改正状況を改めて整理するとともに、建設契約の側面に着目し、既往文献及び、現在筆者らによって実施途上であるヒアリング等を通じた現状と課題について中間的な報告を行う。

**Key Words :** *Disaster response, Framework agreement, Construction contract*

## 1. はじめに

災害時、道路や堤防といったインフラの被害について巡視・調査・把握し、必要に応じ二次災害防止のための応急対策を講じ、被災箇所の復旧を行うことは、インフラ管理者の重要な責務である。本稿では、これらの一連の活動を「災害応急対策等」と位置づけ、分析の対象とすることとする。

災害応急対策等の実施にあたっては、インフラ管理者からの要請、指示、委託等を受け、建設業（ゼネコン）、建設コンサルタント、地質調査、測量その他建設事業に関連する企業（以下「建設関連企業」という。）が実務を行うことが多い。

本稿では、まず、災害応急対策等に際してのインフラ管理者と建設関連企業の関係に着目し、その法制度上の位置づけについて、2011年の東日本大震災以降の関連法令等の主な改正とともに整理した。その際、公表資料に基づき、改正の背景となった課題も併せて明らかにした。

次いで、インフラ管理者と建設関連企業との間の契約（以下「建設契約」という。）の実情を通じた現状と課題について、既往文献及びヒアリングに基づく整理を進めており、本稿はその中間報告である。

## 2. 災害応急対策等の概要

まず、インフラ管理者と建設関連企業がどのような役割分担で災害応急対策等に臨むのか、一般的な状況を概説する。細部は組織や契約体系によって多様であり、必ずしも常に下記の通りではないことには留意されたい。

なお、災害応急対策等の事務の区分については、国土交通省による「災害復旧における入札契約方式の適用ガイドライン」<sup>1)</sup>によるものを採用した（図-1）。

### (1) 被災状況把握

地震、豪雨等の災害発生後、多くの場合は震度や特定観測所の雨量などをトリガーとして、インフラ管理者は、時に自ら、多くの場合は事前に契約を交わしている建設関連企業（以下「維持業者等」という。）に指示を出し、管理するインフラの巡視を行う。道路であれば路面性状や構造物や法面に異常がないかなど、河川であれば堤防や護岸に被災がないかなど、巡視の観点はインフラ管理者と維持業者等間で事前に合意されており、一般に維持業者等は指示を待たずに能動的に巡視を行う。

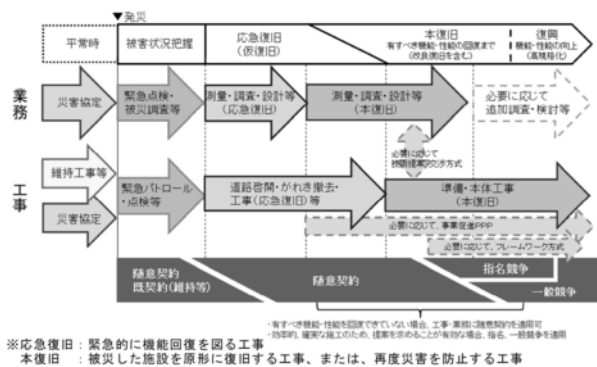


図-1 災害時における入札契約方式の選定の基本的な考え方

巡視の結果異常が認められた場合は、異常の規模にもよるが、維持業者等は、簡易な二次災害防止など、まずその場でできる対策を試みる。例えば、路肩の穴の脇にコーンを立て車の進入を防ぐ、被災した堤防の階段を通行止めにするなどである。当面（少なくとも1日、長い場合は数週間）そのまま問題がない場合も少なくない。そして、上記の範囲を超える異常が認められた場合、維持業者等による調査結果（被災情報）がインフラ管理者に報告され、後の処理は管理者が行うこととなる。

### (2) 応急復旧・二次災害防止対策

インフラ管理者は、巡視の結果の被災報告を組織内で共有し、必要に応じて上部機関や関係機関に報告する。特に、重大な二次災害につながる被災への応急対策や、救援・救助のための道路啓開などは緊急を要するため、管理者は、まず前節で述べた維持業者等に対応の可否を打診する。一般にこの時点で巡視は継続しているため、維持業者等は別途作業班を確保する必要がある。それが不可能な場合、インフラ管理者側で緊急に対応が可能な建設関連企業を探索することとなる。

前述のガイドライン<sup>9)</sup>では随意契約を「選択するよう努める」とされており、応急復旧について被災地における維持工事等の実施状況等の観点から最も適した者を選定することとなっている。

### (3) 本復旧

応急復旧の後、有すべき機能・性能の回復を行う段階を「本復旧」という。

一般的には、調達面では、本復旧段階では何らかの競争入札による選定が可能であることが多く、前述のガイドラインでも競争入札を標準として位置づけている。

本稿では、本節で述べた3段階（被災状況把握、応急復旧、本復旧）を「災害応急対策等」として位置づけ、分析の対象とした。

## 3. 災害応急対策等を取りまく制度と改正の経緯

災害応急対策等は、インフラ管理者がその責任において行うことが原則である。しかしながら、主として2011年の東日本大震災以降、その原則では対応できない大規模災害が相次ぎ、以下に述べるような多くの制度が整備されてきた。

### (1) 災害対策基本法

災害対策基本法（S36法第223号）は、大規模災害発生時の中央・地方の政府機関及び関係者が一体となった防災行政の基盤となる基本法である。同法第62条において「災害の発生を防禦し、又は災害の拡大を防止するために必要な応急措置」については市町村長の責務であると位置づけた上で、都道府県、国による支援、応援に係る多くの施策を定めている。

インフラ管理の面からは、2014年、大規模災害時において直ちに道路啓開を進め、緊急車両の通行ルートを迅速に確保するため、道路管理者による放置車両対策の強化に係る所要の措置を講ずるための改正が行われ、道路管理者による放置車両への移動命令や車両の移動に関する規定が追加された。国土交通省による手引き<sup>2)</sup>によれば、実務上は、維持業者等又は事前の協定に基づく民間事業者等による実施が想定されている。

### (2) 国又は都道府県による権限代行に係る規定

インフラの整備や災害復旧に際して、本来の管理者に替わり実施することを権限代行と言う。道路法には、もともと一定の条件下で都道府県管理の国道の災害復旧を国が行うことができる旨の規定が整備されていた。東日本大震災において、従来の管理区分では災害復旧が不可能な状況となり、2011年制定法<sup>3)</sup>により、道路・河川・港湾等9事業について、国による県又は市町村事業の代行、及び、県による市町村事業の代行が位置づけられた。これらの規定については、2013年制定法<sup>4)</sup>により「特定大規模災害における特例」として一般法化された。

その後、道路法は2013年<sup>5)</sup>及び2020年<sup>6)</sup>改正において、河川法・港湾法は2017年<sup>7)</sup>改正において、それぞれ災害時等の権限代行が一般法の制度として位置づけられた。

また、砂防事業については、東日本大震災に先立ち、2009年の省令改正<sup>8)</sup>により、大規模災害時、国が緊急に管理区域外の砂防工事等を行うことが可能とされた。

この結果、大規模災害時の災害応急対策等に際し、国による権限代行等（以下、法令用語としての権限代行に必ずしも該当しない砂防事業に係るものも含め「直轄権限代行等」という。）が数多く発生することとなり、河川・道路・砂防・港湾の各事業について、東日本大震災

を除く2011年度から2021年度までの11年間で少なくとも計33回適用され、170箇所以上において直轄権限代行等が実施されている（図-2）。

直轄権限代行等については、もともと国で管理を行っておらず、上記の維持業者等が存在しないか、国直轄事業の水準に応じる能力を有しないことも多い。この場合、新たに直轄権限代行等を実施することとなった国直轄事務所等は、応急対策に対応可能な建設関連企業の探索からはじめることとなる。

### (3) 公共工事の品質確保の促進に関する法律

公共工事の品質確保の促進に関する法律（H17法第18号）は、公共工事の品質確保の促進を図るため2005年に議員立法により提案・成立した法律である。当初は災害に関する規定は含まれていなかったが、東日本大震災後の2014年の改正で「地域において災害時における対応を含む社会資本の維持管理」の品質確保が位置づけられ、入札にあたって災害時における工事の実施体制の確保の状況も含め審査することが示された。その後、2019年の改正で「公共工事の品質は、地域において災害時における対応を含む社会資本の維持管理が適切に行われるよう、地域の実情を踏まえ地域における公共工事の品質確保の担い手が育成され、及び確保されるとともに、災害応急対策又は災害復旧に関する工事等が迅速かつ円滑に実施

される体制が整備されることにより、将来にわたり確保されなければならない」（第3条第7項）と、本稿で言う災害応急対応等の担い手としての建設関連企業の重要性が初めて基本理念として位置づけられた。

同法22条に基づく指針<sup>10)</sup>（以下「運用指針」という。）では、2019年の法改正を受けた改定に際し災害時の緊急対応の充実強化に関する事項の記載を大幅に強化し、「災害時における対応」として一章を割いて既述している。この中で「災害協定の締結状況や施工体制、地理的状況、施工実績等を踏まえ、最適な契約の相手を選定するとともに、書面での契約を行う。」と、災害協定が明確に位置づけられ、災害時におけるインフラ管理者と建設関連企業の関係が法に基づき明確化された。

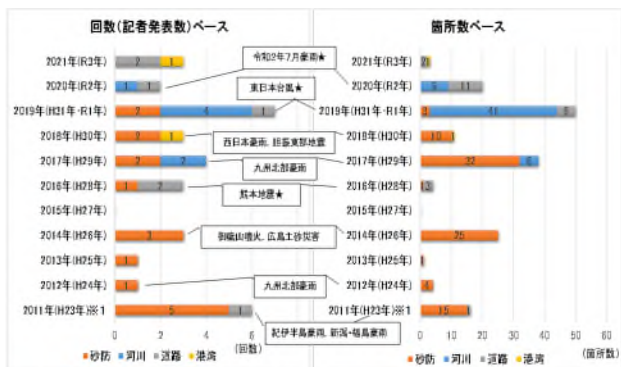
## 4. 主な既往文献における建設契約の現状と課題

災害応急対策等における建設関連企業の役割に焦点を当てた既往文献としては、例えば森實ら(2015)<sup>11)</sup>は災害協定に着目し、大規模災害時にも対応可能な災害協定の必要条件を整理している。柿本ら(2022)<sup>12)</sup>は地域の建設業者の災害対応力に着目し、同じく熊本地震の復旧に関わった建設関連企業及び行政機関へのヒアリング等を通じ、早期復旧に向けた課題を整理している。

一方、井上ら(2018, 2019)<sup>13) 14)</sup>は、大規模災害時の緊急復旧工事における安全管理に着目し、熊本地震の復旧現場を対象とした災害補償のあり方について提言している。具体的には、「あえて危険な作業を担う建設企業に被災補償の全責任を負わせている現在の災害時の補償の在り方は、決して十分な補償制度ではない」との観点のもと、ヒアリング等により災害補償における課題を整理し、執るべき方策を提言している。

## 5. ヒアリングを通じた建設契約の課題の把握

既往文献の取組も参考にしつつ、災害対応の経験を有



※1 東日本大震災の被災に係るものを除く。 ※2 ★印は特定大規模災害

図-2 直轄権限代行等の実施状況

表-1 既往文献及びヒアリングを通じた課題の整理

建設契約に係る主な課題	森實ら(2015)	柿本ら(2022)	筆者らによるヒアリング
a) 契約手続	大規模災害時に契約書等の文書を取り交わすことが困難 等	災害協定業務と維持管理契約の区別の不足 等	口頭指示の位置づけの整理・手持ち工事や業務との調整・単価契約等多様な契約手法の活用 等
b) 災害協定	補償の内容や費用精算方法が具体的に記されていない場合も多い 等	複数の施設管理者からの同時要請・災害協定への発注者側の認識不足 等	複数の発注者からの要請の輻そう・民地での活動の制約・協定下で活動する業者の法的位置づけ 等
c) 安全管理と被害補償	建設企業に全責任を負わせることは望ましくない 等	通常工事より安全レベルが下がった・公務災害とならない・ヒヤリハットがあった 等	二次災害の危険性のある現場での作業の位置づけ・パトロールのリスクと担い手の確保・消防団との取扱いの違い・保険制度の充実 等
d) 経費の負担・清算	一部が建設企業の負担となっている場合もある 等	自主判断により何らかの作業を実施した 等	待機費用・災害補償に関する経費・人手不足による移動距離増加に伴う追加費用・地元のために利益を度外視せざるを得ない状況の発生 等
e) その他	資機材の確保・従業員のモチベーション・消防団員である作業員の優先順位・公物や第三者賠償・連絡手段確保・非協会の扱い 等	建設業者の範囲外の業務・食料や燃料の調達・情報伝達手段・機関間や部署間の調整不足・自主判断対応・作業員や交通誘導員の不足 等	(建設業全体の課題としての) 担い手の確保ができない場合災害応急対策等の体制確保が困難となる実態の認識・災害応急対策を行う建設関連企業のPRの強化 等

する建設関連企業の業界団体計8団体を対象として、2022年5月から10月にかけて順次ヒアリングを行い、様々なご意見を頂いた。ヒアリングはまだ途中であるが、提示された意見は、大きく分けて、a)契約手続、b)災害協定、c)安全管理・被害補償、d)経費の負担・清算に関するものが多かった。また、その他これらの分類に含まれない意見も数多く寄せられた。

本稿では、中間的な報告として、現時点での意見の傾向を、森實ら(2015)及び柿本ら(2022)で示された課題とともに表-1に整理する。指摘された課題は、災害応急復旧工事では時間制約が厳しく、そもそも作業現場の危険性も高いなど、通常時の工事とは作業条件が異なることから派生して生じている。したがって、通常時の契約手続及び契約内容とは異なる危機対応モードの契約枠組みが必要となることが示唆される。

## 6. まとめ

災害応急対策等における建設関連企業の役割は重要である一方で、既往文献及びヒアリング調査からは、建設契約の分野をはじめとする課題も多く残されていることが強く示唆された。今後とも、ヒアリング調査等を継続するとともに、関係する研究者・実務者の皆様とも協力しつつ、課題の明確化及びあるべき姿と改善策の検討を進めていく所存である。

**謝辞：**ヒアリングにご協力いただいた(一社)福島県建設業協会、(一社)東北測量設計協会、(一社)建設コンサルタント協会東北支部、(一社)静岡県建設業協会、(一社)静岡県建設コンサルタント協会、(一社)静岡県測量設計業協会、(一社)静岡県地質調査業協会、(一社)函館建設業協会の皆様から多大なるご協力を頂いた。この場をお借りして御礼申し上げます。

## 参考文献

- 1) 国土交通省：災害復旧における入札契約方式の適用ガイドライン・平成 29 年 7 月 (令和 3 年 5 月改正), 2021.
- 2) 国土交通省道路局：災害対策基本法に基づく車両移動に関する運用の手引き・平成 26 年 11 月, 2014.
- 3) 東日本大震災による被害を受けた公共土木施設の災害復旧事業等に係る工事の国等による代行に関する法律 (H23 法第 33 号), 2011.
- 4) 大規模災害からの復興に関する法律 (H25 法第 55 号), 2013.
- 5) 道路法等の一部を改正する法律 (H25 法第 30 号), 2013.
- 6) 道路法等の一部を改正する法律 (R2 法第 31 号), 2020.
- 7) 水防法等の一部を改正する法律 (H29 法第 31 号), 2017.
- 8) 港湾法の一部を改正する法律 (H29 法第 55 号), 2017.
- 9) 地方整備局組織規則の一部を改正する省令 (H21.3.31 国土交通省令第 19 号), 2009.
- 10) 公共工事の品質確保の促進に関する関係省庁連絡会議：発注関係事務の運用に関する指針・平成 27 年 1 月 30 日 (令和 2 年 1 月 30 日改正), 2020.
- 11) 森實 一宏, 中脇 法文, 五艘 隆志：地方における大規模災害に対応可能な災害協定に関する研究, 土木学会論文集 2015 年 71 巻 4 号 p. I\_97-I\_108, 2015.
- 12) 柿本 竜治, 後藤 洋三, 柳原 純夫, 山本 一敏, 仲村 成貴, 山本 幸：公共施設管理者と地域の建設業者の災害対応力改善に向けた熊本地震時の課題整理, 土木学会論文集 2022 年 78 巻 1 号 p. 1-14, 2022.
- 13) 井上 惣介, 中野 晋, 根来 慎太郎：大規模災害時の緊急復旧工事における安全管理と労務災害補償, 土木学会論文集 2018 年 74 巻 2 号 p. I\_137-I\_144, 2018.
- 14) 井上 惣介, 中野 晋：災害協定に基づく緊急出動業務時の労務災害補償等のあり方, 土木学会論文集 2019 年 75 巻 2 号 p. I\_93-I\_98, 2019.

(2022.10.17 受付)

## AN INTERIM REPORT OF A SURVEY ON THE CHALLENGES REGARDING CONSTRUCTION CONTRACTS FOR EMERGENCY DISASTER RESPONSE

Takeshi FUKUDA, Takahiro KONAMI, Masamitsu ONISHI

Regarding activities for emergency disaster response, the related legislative system is rapidly changing, reflecting the challenges revealed through the experience after Great East Japan Earthquake in 2011 and frequent water-related disasters. This paper summarizes the chronicle of the recent changes in the legislative system in Japan related to the emergency disaster response. Then it provides an interim report of a survey on the challenges regarding construction contracts for emergency disaster response through the existing literature and interviews, which the authors are currently conducting.