

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

森實 一宏¹・中脇 法文²・五艘 隆志³

¹非会員 高知県東京事務所 (〒110-0011東京都千代田区内幸町1丁目3-3 内幸町ダイビル7F)
E-mail: qqt29qf99@almond.ocn.ne.jp

²非会員 有限会社中重建設 (〒787-0771高知県四万十市有岡558-1)
E-mail: nakaju@eagle.ocn.ne.jp

³正会員 高知工科大学システム工学群 (〒782-8502 高知県香美市土佐山田町宮ノ口185)
E-mail: goso.takashi@kochi-tech.ac.jp

東日本大震災において、事前に災害応急対策の支援に関する協定を締結していた地元の建設企業が、公共土木施設の管理者である行政と連携、協力し、災害直後から緊急輸送路となる道路の啓開にいち早く着手し、その後の人命救助や支援物資の実施に大きく貢献した。このことは、災害協定が有効に機能した事例として評価されている。一方で、連絡手段が途絶えるなど、平常時とは異なる状況において、災害協定が実態に則していなかったとの調査報告もあり、東日本大震災を教訓として、既存の災害協定を見直す必要性が出てきている。来る南海トラフ地震に備え、災害応急対策の実施体制の構築は喫緊の課題である。本研究は、大規模災害時においても、行政と建設企業との連携体制のもとに災害応急復旧が迅速かつ適確に実施されるよう、大規模災害時にも対応可能な災害協定の必要条件について考察したものである。

Key Words : *disaster relief agreement , construction company , local government*

1. はじめに

行政と地元の建設業団体との災害協定は、公共工事を通じて確立された受発注者の関係を前提に締結されている。災害時における建設企業の支援活動は、事前にせよ事後にせよ行政との請負契約に基づいて実施されることとなる。請負契約の締結に当たっては、行政からの要請・承諾の手続きを経て契約書等の文書によって行うことが原則とされている。この方法は通信手段が途絶するなど、大規模災害時には適したものとは言い難い。また、請負契約による受発注者の責任は、当然、公共工事の場合と同様に、その多くを建設企業が負うこととなる。この点は2次災害の危険な状況において、建設企業に過度な負担を負わせていると言っても過言ではない。

東日本大震災では、一部の建設企業が、行政からの要請を待つことなく、自らの価値基準に基づく判断により、現場の最前線に向かい、献身的に道路啓開などの災害応急対策を遂行したことが明らかとなっている¹⁾。余震が続き、津波警報が出されている状況の中、自らの危険を顧みずに対応に当たったのは、日頃から、地域の暮らし

や経済を支える社会資本の建設を担い、培ってきた強い使命感、責任感、そして地域・住民を守りたいという郷土愛があったからだと推測される。建設企業の災害対応力が十分に生かされるように、大規模災害時にも対応可能な災害協定への見直しが喫緊の課題である。

本研究では、災害時における行政と建設企業との連携関係について述べるとともに、行政と地元の建設業団体とが締結してきた災害協定の果たす役割について検証し、将来の大規模災害時において、十分に機能する災害協定の必要条件を提案する。そのうえで、建設企業の視点から整理した今後取り組んでゆくべき課題について述べた。

2. 大規模災害時における行政と建設業の役割

(1) 災害時における行政の役割

1995年の阪神・淡路大震災では、家屋の倒壊等から生存者を救出できたのは、大部分が3日目までであった²⁾。他の地震災害でも同様であり、“地震発生から72時間が経過すると生存率が急激に低下する”と言われている。

表-1 災害応急対策における行政と建設企業の役割分担

	国・県・市町村 (公共土木施設の管理者)	建設会社
被害状況の把握	被害状況の集約 ※一部直営で調査実施	被害状況の調査、報告
緊急輸送路の確保	・対象路線の選定と優先順位の決定 ・作業範囲・内容の決定	・道路啓開作業の実施 ・作業員、オペレーターの確保 ・建設機械、資材の確保
応急復旧工事	・対象施設の選定と優先順位の決定 ・作業範囲・内容の決定	応急復旧工事の実施 ・作業員、オペレーターの確保 ・建設機械、資材の確保

そのため、国や地方公共団体は、災害が発生した際には、何よりもまず、“救急・救命活動”に最善をつくすこととなる。救急・救命活動や援助物資の輸送など、初期段階における活動の遂行には、的確な被害情報の把握と合わせて、被災各地へ繋がる輸送ルートの確保が重要となってくる。そのため、行政は、災害直後、直ちに初動体制を確立するとともに、速やかに、被災各地へ向けた輸送ルート計画を立案する。このことは災害対策基本法第50条にも記述されており、輸送ルートの確保、併せて海上からの物資輸送のための航路や防災拠点港の機能確保など、災害応急対策を実施することとなる。

(2) 災害時における建設業の役割

公共工事による社会資本の整備は、発注者（行政）と受注者（建設企業）がそれぞれの役割を果たし連携して進められている。発注者は、設計書・仕様書や予定価格の作成、契約の相手方の決定、工事の監督、完成検査・評価といった発注関係事務を行い、建設企業は、作業員やオペレーター、建設機械を有し、契約された公共工事の適正な履行に努める。発注者と受注者の役割は、公共工事を進めていく上で明確に区別されており、それぞれの立場において必要となる体制を整備し、専門能力の向上に努め、効率的かつ効果的に事業を実施する。

災害応急対策の実施に当たっても、公共工事の場合と同様に、行政と建設企業がそれぞれの役割を果たし連携して取り組むこととなる。災害時において、建設企業は、公共工事によって培った“施工力”は勿論のこと、地域に密着した基幹産業として、地域の実情や地理的条件に精通した“機動力”を十分に発揮し、公共土木施設の被害状況の調査、道路啓開や応急復旧工事など、行政が実施する災害応急対策への支援を実施することとなる。

このように、災害応急対策を実施するうえで、建設企業は欠かすことのできない存在であり、迅速かつ的確な対策の実施を図るためには、行政と建設企業の連携による実施体制の構築が欠かせない。

(3) 行政と建設企業との連携体制

災害直後の危険かつ混乱した状況において行政と建設企業の連携が成立するためには、事前に“災害協定”を締結しておくことが必要となる。これまで行政は、地元の建設企業で組織され、組織力と指揮命令系統を持った地元の建設企業団体との間において災害協定を締結し、大規模地震や津波をはじめ、風水害や積雪などに備え、災害応急対策の実施体制の強化を図ってきた。

災害応急対策を実施するうえでの、行政と建設企業の役割を大きく分けると表-1のとおりである。役割分担については、災害協定を締結する際に、両当事者において十分に調整がなされ、災害協定に明記されることとなる。

3. 災害協定の役割

(1) 災害応急対策の実施手法

建設企業の支援活動は、行政と建設企業との「請負契約」に基づいて実施されることが多い。建設企業は、支援活動に要する作業員やオペレーター、建設機械等により、契約された作業を実施する。ここでは、建設企業の支援活動が請負契約により実施されている理由について、はじめに民法に基づく請負契約の性質から述べ、次に公共土木施設が持つ私権の制約から整理する。また、請負契約の手続きの特性や運用面の課題についても整理する。

a) 請負契約

他者からの労務等の提供により仕事を完成させる契約には、雇用契約、委任契約、請負契約などがある。雇用契約は、労務の提供を目的とし、成果を必要としない契約である。委任契約（および準委任契約）は、法律行為や事務処理を他者に委託するものであり、一定の事務を処理すること自体を目的とし、雇用契約と同じく成果は必要としない契約である。これに対し、請負契約は、労務の提供を通じて仕事を完成させることを目的とした契約であり、成果を必要とする契約である。建設工事の場合、請負人は工事を完成する義務を負うことになる。近代の公共工事では、事業量の増大、大規模・複雑化、技術の高度化などから、ほとんど全てが請負契約によって実施されている。

b) 公共土木施設への私権の制約

公共土木施設の機能を維持、管理する者は、関連法規において、施設の管理者である国や地方公共団体とされている。例えば、道路施設は、道路法において、国又は地方公共団体等が施設の機能を維持するため、維持管理や修繕工事、災害復旧を含めた工事等を直接行うべきものとされており、道路の効用を妨げる私権の行使などについては、特別の制約がある。つまり、道路施設について、建設企業などの第三者が道路啓開等の災害応急対策を行うためには、例え災害時であっても道路管理者の承認が必要になってくる。道路以外の公共土木施設においても、それぞれの法令の中で、同様の考えが示されている。

このため、建設企業は施設管理者と契約を締結しなければ工事を行うことはできない。建設企業への支払手続きも契約が前提となるため、契約の締結が必須となる。さらに、公共工事で確立された役割分担をそのまま適用することで効率的・合理的な業務の実施が可能となることから、請負契約の手法により支援活動が実施されている。

c) 請負契約の手続きの特性と運用面の課題

契約に当たっては、民法では契約書等の要式行為は必要とされていないが、地方自治法第234条第5項において、地方公共団体が契約を締結する場合は、例外を除き、両当事者が合意したことが明らかとなる契約書等を取り交わすことが原則とされている。更には、両当事者の記名押印が契約の効力の発生要件とされている。また、公共工事では、建設業法において、請負契約を締結する両当事者において、最低限、定めるべき項目について、書面に記載し、署名又は記名押印して相互に書面を交付しなければならないとなっている。

これらのことから、例えば災害時であっても、契約を締結する以上は、要請、承諾の行為を契約書等の文書によって行わなければならないが、当然、既存の災害協定においても、地方自治法等の関係法令に基づく手続きを原則としているところである。しかしながら、実際には、大規模災害時に契約書等を取り交わすことは困難であり、口頭による要請、承諾の行為だけで支援活動に着手することが容認されている。この場合、後日、文書を取り交わし、契約の成立があったことを追認している。

(2) 災害協定の役割

本項では、請負契約と災害協定との関係を整理し、災害協定の果たす役割について述べる。そもそも「協定」とは、どのような意味や役割を持つのか、ということである。このことについては、地方財務実務提要³⁾において、次のとおり解釈されている。

『「協定」の意味ですが、協定とは二以上の当事者が、一定の事項について合意のうえ取り決めること、又はその取り決めたものをいいます。(中略)なお、この意味における「協定」は結局のところ「契約」の一種であるといえますが、強いて契約との用法の差をいえば、ニュアンスとしては、普通の契約又は取り決めよりも、その合意の過程において、当事者又はその代表者による交渉が行われ、かつ、基本的事項を定めるもの、あるいは多数当事者間の多角的・多面的合意の場合等に多く用いられているといえます。』

災害協定は、行政が行う災害応急対策について、建設企業が支援することを事前に合意し、取り決めるものであることから、地方財務実務提要の解釈からして契約の一種であると言える。しかしながら、災害時に建設企業が行う支援活動は災害協定に基づくものではなく、別途

行政との間で交わされる請負契約により実施されている。

それでは、なぜ災害協定が必要なのか、請負契約との相関関係はどうなのか、ということが問題となる。災害協定の機能としては、次の3点のことが考えられる。

a) 請負契約の予備手続きの機能

災害協定は、災害時の建設企業の支援活動について、信義上の義務を課しているものと言える。災害時の危険かつ混乱した状況においては、平常時同様の事務処理では、災害応急対策の円滑な実施に支障が出ることとなる。更には、地域防災において中心的な存在である建設企業には、行政のみならず様々な者からの支援の依頼があることも予測される。そのため、行政の立場としては災害応急対策の実施に相応しい建設企業を候補者として事前に選定(複数)し、災害時の業務内容を申し合わせ、円滑に実施できる関係を構築しておくことが必要となる。

一方、建設企業の立場としては行政組織への協力意思の表示と、業務内容を確認しておくことが重要である。このように災害協定は、建設企業に対して災害時における信義上の義務を課し、請負契約に基づく建設企業の支援活動が確実に実施されるようにするための両当事者の事前申し合わせであり、請負契約に進む予備手続きとして機能している。

b) 災害時の契約条件の合意のための機能

次に、契約の条件を事前に合意しておくという機能がある。既存の災害協定では、地方自治法等の関係法令に基づく手続きを原則としているところであるが、大規模災害時に文書等を取り交わすことは困難であり、実際には、口頭により要請、承諾を行い、契約書等の文書を後日取り交わす場合がほとんどである。そのため、支援活動の内容や経費負担、損害賠償など、建設企業が支援活動を実施するにあたって必要とする最低限の条件について、事前に十分に調整し、災害協定において合意しておく必要がある。図-1のとおり、災害時に、契約書が交わされるまでの間においては、災害協定における合意事項が、唯一、作業を実施するうえでの条件となる。なお、表-2は行政組織が建設業界団体と締結した災害協定に記載されている内容を整理したものであるが、補償の内容や費用精算方法は具体的に記されていない場合も多く、建設企業にとっては不安を残しているのが現状である。

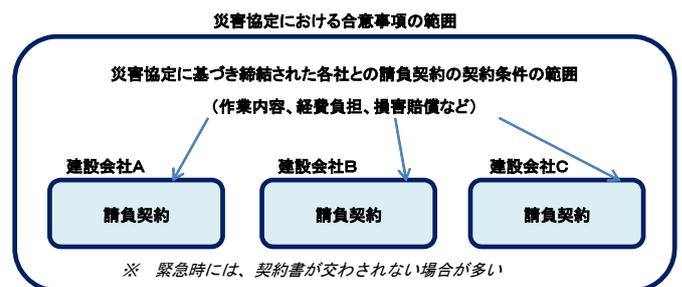


図-1 災害協定と請負契約が示す契約条件の範囲

表-2 災害協定に記述されている内容⁴⁾⁵⁾⁶⁾より整理

	応急復旧支援	被災者の救出支援	従事者の災害補償	第三者損害補償	費用の計算方法	費用の請求先	連絡手段途絶時の対応
国交省(整備局)	○						△
国交省(事務所)	○						
県(本庁)	○						
県(事務所)	○			「協議により補償」			
A市(人口30万強)	○			「協議により補償」	「市の積算を基準に協議」	○	
B市(人口3万強)	○	○	「適用法令の規定により補償」	「協議により補償」	「協議して定める」	○	

c) 建設業の社会貢献への意思を宣言する機能

建設業にとって、災害応急対策は本業ではない。しかしながら、特に地方の建設企業に対する地域防災の要としての期待は大きく、そのことを建設企業自らが使命として自覚している。そのため、建設業は、災害協定の締結により、災害応急対策に協力することを社会に約束し、与えられた使命を果たす意思があることを宣言する。

その一方、災害時は、当然、建設企業自らが被災している場合もあり、また、津波警報や余震が続く中、2次災害の危険も排除できない。こういった中で、行政が建設企業に災害応急対策に従事することを要請するという判断は、極めて難しいものとなる。行政の一方的な押し付けでは連携体制は成立せず、災害協定の締結という形で社会貢献への意思が宣言されることによって、はじめて連携体制の構築が可能となる。

4. 東日本大震災における建設企業の活躍

(1) 地元の建設企業の災害直後の対応

国土交通省東北地方整備局の記者発表資料⁷⁾によると、建設業の約6割が、「発災後4時間以内に活動を開始した」と回答している。一方で、活動を実施した地元の建設企業のうち約7割が自らも被災している。迅速な対応が可能となった要因としては、建設機械等を自社で保有していることや、作業員やオペレーターを自社で雇用していること、日頃から緊急時に備えた体制ができていたなどといった回答が多かった。公共事業が激減し、多くの建設企業が経営合理化を進める中であって、作業員や建設機械などを自社保有し、災害時には迅速に災害応急対策に着手できる体制を備えていたことがわかる。

(2) 東日本大震災における建設企業の活動状況と災害協定の評価

国土交通省国土技術政策総合研究所が東北地方整備局、東北建設業協会連合会と実施した調査⁸⁾において、発災時の建設企業の支援活動の状況や災害協定への評価がとりまとめられている。概要は以下のとおりである。

- 発災後3日間に実施された1,694件の支援活動のうち災害協定を締結していたものは1,287件、災害協定を未締結であったものは407件

- 災害協定を締結していた1,287件の内、行政の要請に基づく活動は1,023件、要請に基づかない活動は264件
- 災害協定を未締結だった407件の内、行政の要請がに基づく活動は303件、要請に基づかない活動は104件
- 8割の企業は災害協定が役立ったと回答
- 役に立たなかったとの回答理由は「要請がなかった」又は「通信が不通で要請がなかった」など

災害協定の締結が高く評価されている一方で、災害直後の通信手段が途絶する中において、多くの建設企業が、行政からの要請の有無に関わらず自らの判断によって支援活動を実施していることが分かる。また一部には、無償支援の実態もあるとの回答結果もあった。

(3) 東日本大震災における通信施設の復旧

発災後の固定電話の影響回線数や携帯電話の停波基地局数の推移⁹⁾を見ると、発災後2日目が被害のピークで、固定電話については、一部（NTT東日本）を除き発災後1週間で、携帯電話については発災後3日間で壊滅的な状況からほぼ回復している。携帯基地局の機能の停止は、停電の影響を受けたことが主な要因との報告もあり、電気の復旧の推移とほぼ同じように回復している。

5. 災害協定が実際に機能する必要条件と現状

(1) 災害協定が実際に機能するための必要条件

東日本大震災で建設企業が行ったような自主的・献身的な活動を促し、そしてそれに報いるためには、危険な状況下で起こりうる二次災害や作業に対する自主的な活動を正式なものとして位置づけ、費用についても補償することが必要となる。大規模災害時に対応可能な災害協定として満たすべき必要条件は次の3点であり、以下整理する。

a) 条件1：建設企業の判断による支援活動への着手

大規模災害時には通信手段が途絶える場合も十分に考えられ、建設企業自らの判断で支援活動に着手できるよう、災害協定において条件設定する必要がある。

b) 条件2：作業員に対する損害賠償責任

建設企業の支援活動は、災害直後の津波警報が出されている中、又余震などによる2次災害の危険もある中で実施される。建設企業は、十分に安全対策を講じることは言うまでもないが、作業員が被災する可能性は高い。公共工事であれば、建設企業（請負者）が仕事完成の義務を負っているため、作業員に対する損害賠償責任を負うことになるが、災害時の危険な状況の中、行政に代わって災害応急対策に従事する建設企業に全責任を負わせ

ることは望ましくない。そのため、行政が作業者に対する損害賠償責任を負うことができる仕組みを整え、建設企業の負担を軽減する必要がある。

c) 条件3：支援活動に要した経費の負担

既存の災害協定は、建設業の社会貢献やイメージアップの一環として締結してきた側面もあり、被害情報の収集や発災後の数日間について、建設企業が負担するように規定している場合が多く見られる。しかし支援活動を円滑に実施するには、作業者や資材・機材の確保など必要経費は、可能な限り行政が手当てすることが望ましい。

(2) 太平洋沿岸の12県の災害協定の実態

上述の必要条件が満たされているかどうかを確認することを目的とし、2013年10月に高知県土木部は災害協定に関するアンケート調査を行った。調査対象は高知県と似た条件を持った太平洋沿岸の11県（静岡、愛知、三重、和歌山、徳島、愛媛、大分、宮崎、岩手、宮城、福島）である。以下、高知県も含めた12県の状況を整理する。

a) 条件1：建設企業の判断による支援活動への着手

「通信手段が遮断されるなど、乙（建設企業）と連絡が取れない場合に、乙の会員企業の判断で応急対策業務に着手することはできますか」という設問に対しては、「できる」が2県、「できない」が10県となった。「できる」と回答した1つの県は、「緊急を要する場合で連絡が不可能である場合は、乙の判断により調査、災害応急工事及び道路啓開を実施するもの」とし、その際は、被災後3日以内に着手前の状況、施工数量等を写真及び計算書等で県に報告することと規定している。もう1つの県は、「震度5強以上の地震が観測された場合には、県からの協力要請及び指示があったものと見なし、応急業務施工者の自主的判断により、被害情報の収集及び報告、緊急車両の通行の確保及び人命の保護、財産の保全のため緊急を要する場合には、障害物の除去及び応急復旧、その他必要かつ最小限の業務を実施することができると規定している。

b) 条件2：作業者に対する損害賠償責任

「乙の作業従事者が負傷等した場合の補償方法について定めていますか」という設問に対しては、12県中「定めている」が7県、「定めていない」が5県となった。「定めている」7県のうち5県では、労働者災害補償保険法の適用や業務従事者に対する損害補償に関する条例（県条例）を適用することを規定しており、建設企業の負う責任を軽減している。2県では、建設企業の使用者責任において補償するように規定されており、建設企業のリスクが高い規定となっている。

c) 条件3：支援活動に要した経費の負担

各県の災害協定において、次のとおり規定されている。

- 被害状況の調査・報告を要請できるとしている8県では、2県が県の負担、6県が建設企業の負担と規定
 - 応急復旧工事（瓦礫の除去、道路啓開を含む）は、11県が県の負担、1県が建設企業の負担と規定
- このように、経費の負担については、一部の作業について、建設企業の負担によることが明記されている県もある。

6. 必要条件の検証と改善策

(1) 建設企業の判断による支援活動への着手

既存の災害協定では、建設企業が支援活動に着手することが可能となるのは、行政と建設企業との間において契約が成立した時点である。建設企業は、契約の成立によってはじめて、契約された範囲において、作業を実施することが可能となる。建設企業が実施する支援活動に係る契約が成立するまでの、具体的なフローは図-2のとおりである。地方自治体が契約を締結する場合は、例外を除き、両当事者が合意したことが明らかとなる契約書等を取り交わすこととされており、両当事者の記名押印が契約の効力の発生要件とされている。そのため、既存の災害協定は、要請、承諾の手続きについて、原則、文書によって行うこととしている。これらのことから、建設企業が支援活動を実施するためには、契約の成立と、

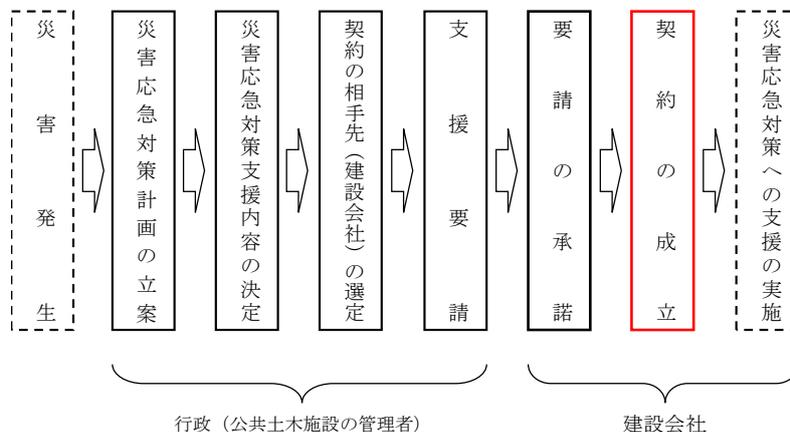


図-2 契約が成立するまでのフロー

契約書又は契約書に代替できる文書等を取り交わすことが条件となる。整理すると、1つ目の条件は行政との間における「契約の成立」であり、2つ目の条件は「契約書等の文書を交換」することとなる。

しかし、この2つの条件は連絡手段等が確保されている状況を前提とするものであり、東日本大震災の場合と同様に、通信施設が被災し、連絡手段が途絶える場合は有効ではない。東日本大震災を教訓にして、大規模災害時にも対応可能な新しい概念のもとに、2つの条件を満足する手法を検討し、建設企業の判断によって支援活動に着手できる手法を確立しておくことが必要である。

a) 条件1：「契約の成立」に関する改善策

連絡手段が途絶えた状況において、契約を成立させるには、“自動的に契約が成立する”仕組みが必要である。この考えについては、建物等の機械警備を委託する際の契約が参考になる。機械警備の場合、警備員が施設に常駐しないため、警備会社は、警報機等によって異常事態の発生を確認した後、対象となる施設に急行し、異常事態の確認や事態の拡大防止など、契約された内容を履行することとなる。つまり、異常事態の発生が契約を実施する基準となっている。このことから、両当事者において、事前に、契約が成立する基準を明確に合意しておけば、連絡手段が途絶えた状況において、自動的に契約を成立させることが可能となる。

契約が成立する基準としては、災害直後の混乱した状況においても、両当事者の間で情報共有できる“気象庁発表の地震情報”など、明確な基準が望ましい。

b) 条件2：「契約書等の文書を交換」に関する改善策

地方自治法第234条第5項において、地方公共団体が契約を締結する場合は、例外を除き、両当事者が合意したことが明らかとなる契約書等を取り交わすことが原則とされており、両当事者の記名押印が契約の効力の発生要件となっている。しかしながら、連絡手段が途絶えた状況では、この条件を満足することは不可能であり、災害時の緊急性を踏まえて、例外的に取り扱うことが適当だと言える。民法においては、契約書等の要式行為は必要とされおらず、また地方自治法第234条第5項の規定においても、契約書等の作成は原則の行為³⁾であるため、地方公共団体の契約書等の財務規則等により、例外的に契約書の作成を省略することができることとなっている。しかしながら、この例外規定は、少額な随意契約やせり売り、物品の売買における単純な取引の場合など限定的であること、更には、建設業法においては書面により契約しなければならぬとされていることから、契約書を取り交わすことは契約の必要条件である。このことから連絡手段が途絶えた場合の例外として、一定期間が経過し、連絡手段が確保された時点において原則に戻り、契約書等を速やかに取り交わすことを可能とする例外措置

を明確にしておく必要がある。

(2) 作業員に対する損害賠償責任

既存の災害協定では、作業員に対する損害賠償の責任が明確にされてない協定も多く、その場合は公共工事の場合と同様に、建設企業が作業員に対する損害賠償の責任を負うこととなる。公共工事では、関係法規（例えば民法第709条・第716条、労働基準法第75条・77条・79条）において、工事中に作業員が負傷等した場合、発注者が安全上の注意義務を行った場合を除き、基本的には建設企業が責任を負い、作業員に対して労災保険などを適用し、補償を行うとされている。

労災保険は、政府が管理運営する補償制度である。この制度は、一般的には、地震、台風など天災による被災は、通常認められないこととなっているが、災害時の復旧・復興作業では、民間事業者の中でも建設企業の果たす役割は非常に大きいとの観点から、労働者災害補償保険法において、保険給付の対象とされている。

災害時に作業員が負傷等した場合の損害賠償については、一義的には、公共工事と同様に、建設企業の責任の範囲において対応することが適当と考えるが、労災保険は、常時の業務を想定した制度であり、災害時の危険な状況に十分に対応できるとは言い難く、また、そもそも、行政が実施すべき災害応急対策の業務に従事する建設企業に対して全責任を負わせることは望ましくない。そのため、行政においても、建設企業の責任を軽減する措置を講じておく必要がある。

高知県土木部が実施したアンケート調査において、一部の県では、労災保険に加え、作業員に対する損害補償に関する県条例を策定し、災害協定において条例が適用できるように定めている事例があった。これらのことから、作業員が負傷等した場合の損害賠償については、地方公共団体において、災害時に対応できる損害補償の仕組みを備え、建設企業の負う責任を軽減することが望ましい。なお、作業員に対する損害補償に関するある県条例の条文には「この県条例は、災害対策基本法第84条第2項の規定に基づき、都道府県が定めることとされているものであり、災害対策基本法第71条の都道府県知事の従事命令により、災害応急対策の業務に従事した者に対する損害補償を行うものである。」と記されていた。

従事命令については、公用令書の交付を要件としており、また従事命令に従わない場合は罰則規定があるなど、災害協定の“要請”とは異なり、命令を受けた者の義務は非常に大きいものとなっている。災害協定の“要請”がこの従事命令に当たるか、ということであるが、支援活動を実施するか否かは、建設企業の判断によることであり、特に罰則規定も定めていないことから、従事命令に該当すると言えず、本条例の適用外と解される。

しかし、現実には建設企業が行政からの要請を拒否することは考え難く、実際には行政からの要請の有無に関わらず、強い使命感や責任感から危険な作業に自らの判断で着手していることからしても、災害協定に基づく“要請”は建設企業に対して実質的な従事命令に相当する義務を課すことになる。このことから、従事命令が適用される範囲について、公用令書の交付に加え、災害協定等における“要請”についても認められるよう、災害対策基本法の改正を検討する必要があると考えられる。

(3) 災害応急対策に要した経費の負担

東日本大震災では、支援活動を実施した建設企業の中に、無償支援を行ったケースも多い。また、既存の災害協定において、情報収集や発災後の数日間の災害応急対策を建設企業の負担により実施するように規定している場合も多く見られる。確かに、一部に無償支援が容認されているのは、建設業の社会貢献やイメージアップの一環であることが原因の一つと考えられる。しかしながら、災害対応における建設業の役割の重要性や請負契約の性質からしても行政が経費を負担することが自然である。

災害対策基本法第71条の従事命令の場合は、作業に従事した者への損失補償として、作業に要した実費を弁償することが明確に規定されている。前項で述べたように、災害協定の“要請”は従事命令に相当するものであり、行政が経費を負担するべきであろう。なお、一般管理費など、いわゆる諸経費に相当する経費を計上するか否かについて、様々な意見があるところだが、支援活動の場合であっても、公共工事の場合と同様に、作業員や建設機械の手配、通信交通費、減価償却費などの管理部門の経費は当然必要になってくることから、諸経費に相当する経費も計上することが自然である。

(4) 災害対策基本法に基づく災害応急対策の権限・責任

災害対策基本法では、国は、災害対策の実施に係る権限と責任を都道府県や市町村に大幅に委譲している。中でも、災害対策基本法第50条に規定される災害応急対策は、都道府県と市町村が実施すべき事項とされており、地方自治体の長は、応急措置を実施するために特に必要があると認められる場合は、同法第71条により、従事命令を発する強制権までも有している。

従事命令の行使については、災害時に、住民や民間事業者を強制的に危険な状態に置くため、慎重にならなければならないこと、また、従事命令に寄らずとも、行政と建設業をはじめとした民間の各団体との間において、災害協定による支援体制の構築が進んでいることから、過去に適用された事例は報告されていない。

また、従事命令は、災害時において、住民や民間事業者を強制的に危険な状態に置くことになることから、同

法では、災害応急対策の業務に従事した者に対する損失及び損害の補償についての規定が設けられている。損失補償とは、従事命令に基づき災害応急対策の業務に従事した者に対して、作業に従事した時間に応じ、実費を弁償するものである。損害補償とは、従事命令によって、災害応急対策の業務に従事させた者が、死亡し、負傷し、若しくは疾病にかかり又は障害の状態となった場合について、災害救助法の規定の例により、各種の扶助金が支給（損害補償）されるものである。これまで述べてきたとおり、災害時において建設企業は、実際には災害対策基本法の従事命令の場合に相当する役割を担っており、そのことからしても、本法の概念をもとに、課題の改善を図ることが適当だと考える。

7. 大規模災害に対応可能な災害協定の提案

(1) 災害協定の必要条件

これまで述べてきたとおり、現在の実手法は、災害時における建設企業の実際の活動に即しておらず、実態に合った災害協定の見直しが求められる。本章では大規模災害が発生した場合にも対応が可能な災害協定の必要条件（規定事項）についての条文について考察する。

a) 条件1：「契約の効力発生」に関する条文案

この必要条件を規定する前提条件としては、以下の事項を満たす必要がある。

- 施設や地域ごとに支援活動を適切に実施できる建設企業を選定し、契約の候補者として、その一覧を災害協定に添付しておく
- 地方公共団体の財務規則等により、災害時に限り、遡及契約を認める例外規定を設ける

上述の事項を考慮した条文案を以下に示す。

（甲の支援活動の要請）

第〇条 甲は、災害応急対策の実施にあたり、本協定第〇条に規定する乙の支援を必要とする場合は、乙の会員から支援活動を的確に行える者を選定し、要請書（様式〇）により、支援活動を要請する。ただし、緊急を要するなど文書により要請することが困難な場合は、口頭で要請し、その後、速やかに文書を送付することとする。

（乙の支援活動の承諾）

第〇条 乙の会員は、特別の理由がない限り、甲の要請を承諾するものとする。

乙の会員は、甲の要請を承諾する場合は、甲に対し速やかに承諾書（様式〇）を送付するとともに、速やかに要請内容を実施する体制を構築し、支援活動に着手するものとする。

b) 条件2:「契約の成立」に関する条文案

連絡手段の途絶する一定期間（発災後1週間が目安）においては、口頭等による要請、承諾の手続きを省略し、気象庁発表の地震の発生場所と規模及び連絡手段が使用不能な場合を基準とし、自動的に契約が成立する旨規定することが有効と考えられる。なお、この必要条件を規定する前提条件としては、支援活動の内容を明確にし、災害協定に規定することが必要となる。上述の事項を考慮した条文案を以下に示す。

＜規定案＞ 甲：都道府県，乙：建設業団体。以下同じ
（災害応急対策実施者の判断による支援活動の実施）

第〇条 災害応急対策実施者は、当該協会支部管内で震度〇以上の地震が観測され、かつ甲との連絡手段が途絶した場合には、災害応急対策実施者の判断により、第〇条に規定する支援活動に速やかに着手する。その際には、可能な範囲で災害情報を入手し、作業従事者の安全に配慮するとともに、2次災害の危険を回避するための安全対策を十分に講じることとする。

※災害応急対策実施者：甲乙間で事前に調整された施設や地域ごとの契約の候補者

c) 条件3: 作業従事者への損害補償および経費の負担

作業従事者に対する損害賠償について、労災保険と県条例の適用の組み合わせによることを規定し、建設企業の負担を軽減することが必要となる。災害協定に基づく“要請”が、従事命令の発令の基準となるように法律の見直しを行い、都道府県において定める業務従事者に対する損害を補償する県条例の適用対象とする。なお、一義的には、労災保険を適用することとし、これらの補償の組み合わせを有効に活用することによって、建設企業の負担を軽減する。

上述の事項を考慮した条文案を以下に示す。

（災害補償）

第〇条 本協定に基づき、支援活動に従事した者が、負傷し、若しくは疾病にかかり、又は死亡した場合の損害補償は、「労働者災害補償保険法」（昭和22年法律第50号）により当該従事者を使用する乙の会員が行う。

ただし、労働者災害補償保険法が適用されない場合は、「災害に際し応急措置の業務に従事した者に係る損害補償に関する条例※」（平成10年3月30日条例第3号）を適用する。※高知県条例

また、建設企業が支援活動に要した経費についても、行政が負担することについて規定しておく必要がある。建設企業が支援活動に要した経費については、災害対策基本法の従事命令による損失補償（実費弁償）の考えを

参考に、行政が実費相当分を負担する。このことは、災害協定に規定する支援活動の全てに適用する。上述の事項を考慮した条文案を以下に示す。

（経費の負担）

第〇条 乙の会員が本協定第〇条の支援活動に要した経費については、甲が負担することとする。なお、経費の算定にあたっては、甲と乙の会員との協議により、その支払額を決定する。

以上a)～c)の3つの必要条件については、事前に両当事者において、十分に調整し、災害協定に明記することとする。a)で示した条件1:「契約の成立」に関して規定された場合の災害応急対策の実施フローは、図-3のとおりである。

既存の災害協定では、災害直後の建設企業の活動の位置づけが曖昧になっていたが、災害協定にこの条件を規定することで、連絡手段が途絶した場合においても契約の成立が可能となり、災害直後の支援活動が“契約”により明確にされることとなる。また、契約の成立により、事前に災害協定において合意された条件3（作業従事者に係る損害補償）および（経費の負担）が有効性を持ち、そのことにより、適切な作業環境が確保され、建設企業を持つ災害対応力が十分に発揮されるとともに、災害応急対策の円滑な実施が実現可能となると考えられる。

(2) 本条文に基づく道路啓開業務シミュレーションと今後解決すべき課題の抽出

こういった災害協定が締結された場合、地方の建設企業が実際にどのような活動を行えるのか、あるいはどの様な課題が生じることになるのかについて把握するためシミュレーションを行った。その概要を以下に示す。

a) 対象企業と発災の想定

対象企業は従業員14名（うち消防団員は3名、熟練重機オペレーターは5名）の建設企業（A社）とした。高知県において地域防災のかなめとなっている建設企業の従業員数は10～30人程度の企業が多く（参考：2015年2月現在、同県建設業BCP認定制度の認定135社の平均は17名）、津波浸水区域に位置する企業を除外するという条件で対象企業を選定することとした。A社はこれらの条件に合致し、保有重機の台数も多く、道路啓開作業での期待度が高いことから、A社をシミュレーションの対象企業として抽出した。当該企業の保有重機一覧を表-3に示す。当該企業は中山間部に位置し、津波の心配はないが、土砂災害警戒区域に隣接している。所属する建設業協会の地域支部から国交省地方整備局との災害協定に基づいた道路警戒区間（国土交通省が管理する国道の延長5km区間）を割り当てられている。被災時（午前10

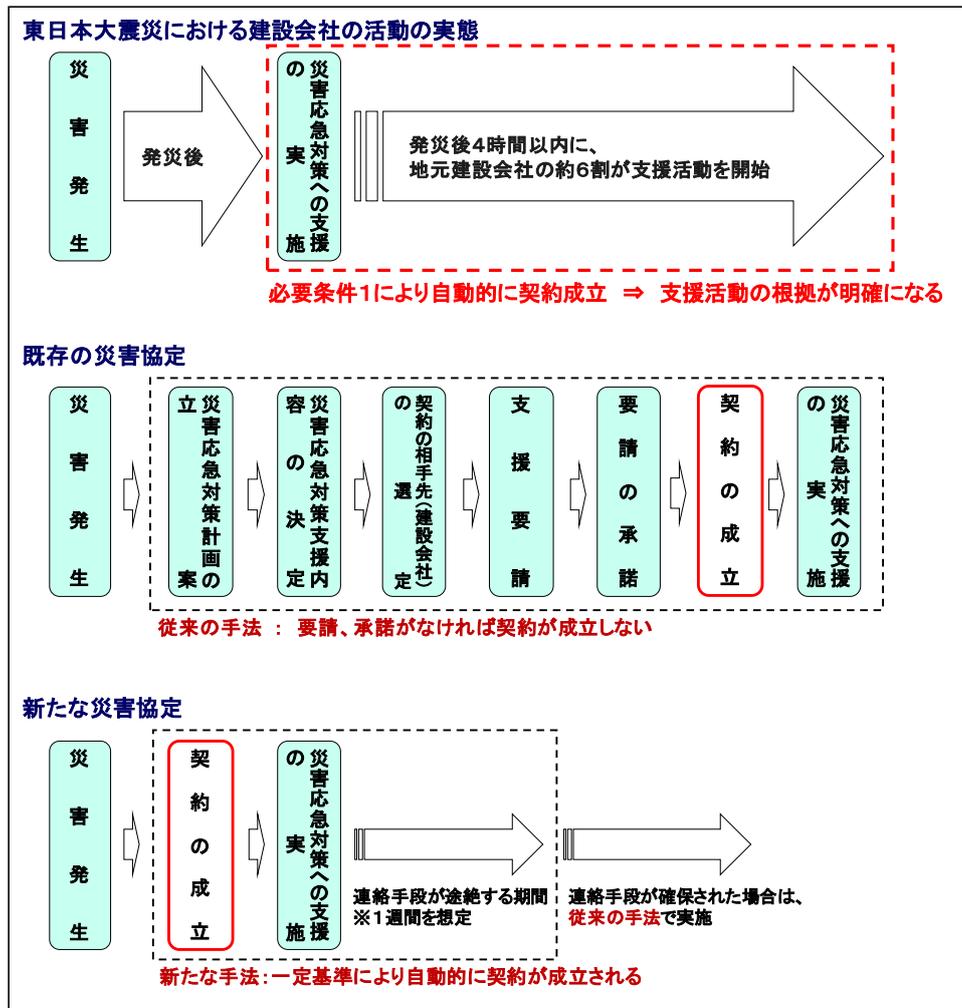


図-3 災害協定に「契約の成立」に関して規定された場合の災害応急対策の実施フロー

表-3 A社の保有重機一覧

種別	規格	台数
バックホウ	0.8m ³ 20 t	2台
バックホウ	0.5m ³ 14 t	4台
ミニバックホウ	0.1m ³ 3 t	1台
ブルドーザ	15 t	1台
ブルドーザ	10 t	1台
ブルドーザ	7 t	1台
振動ローラ	4 t	1台
不整地運搬車	3 t 積	1台
運搬車	10 t 積	1台
ダンプトラック	10 t 積	6台
積載形トラッククレーン	5 t 積	1台
散水車	4 t	1台
グラブプル	0.5m ³ 用	1台
フォークリフト	1.5 t	1台
ブレーカ	0.8m ³ 用	1台
ブレーカ	0.5m ³ 用	1台

時を想定)のA社の概況は以下の通りである。

- 本社は土砂災害警戒区域、資材置き場は土砂災害の警戒区域外に位置する
- 災害対応拠点は資材置き場に設定。本社勤務の災害対応を行う従業員は一時避難後に資材置き場へ移動
- 資材置き場にはフォークリフトや運搬車等の運搬機械が常置。バックホウやブルドーザなどの建設機械

は受注した現場に常置

- 道路啓開作業割り当て位置は、本社と資材置き場を結ぶ国道。被災状況の確認は短時間で可能
 - 地区内に2件の下請現場と1件の元請現場が稼働中であり、8名が従事
 - 地区外に3件の下請現場（もっとも遠方で本社から40km以上離れている）が稼働中で、6名が従事
- b) 発災から72時間の道路啓開業務シミュレーション
現地状況を踏まえ以下の活動シナリオを設定した。

<発災後1時間以内>

- 携帯電話の通話・メールは使用不能（復旧に約3日）
- 社長と副社長は安否確認もかねて車で被害状況確認
- 副社長は家族の安否確認後、国道を資材置き場に向かう途中でがけ崩れを確認
- バックホウ0.5m³以上と10 t ダンプが必要だと判断
- 社長は災害対策本部設置のため下車し徒歩にて資材置き場に向かう
- 副社長は土砂撤去に必要な機材が1セット揃った地区内の下請現場1に向けて移動開始
- 地区内の下請現場1では重機が自走して現場へ急行
- 地区内の下請現場2では県道の土砂災害3ヶ所の啓開

に着手（建設業協会からの割り当て対象外）

<発災後1時間～2時間>

- 副社長は消防団員から地区内の倒壊家屋の人命救助依頼を受ける
- 副社長は救助のため地区内下請現場1へ向かいミニバックホウとオペレーターを調達

<発災後2時間～5時間>

- 国道啓開現場にて、従業員1が落石により足を負傷
- 国道啓開現場にて、バックホウ0.5m³のホース破損
- 従業員2は地区の消防団と倒壊家屋内の人命救助
- 従業員2は人命作業中に吊り上げたがれきを要救助者の足に誤って落下
- 副社長は、従業員3,4,5に一時帰宅して自身の家族の安否確認をしてくるよう指示
- 県道の啓開チームは地震のゆれにより垂れ下がった電線を誤って切断
- 副社長は協会支部へ報告に向かう

<発災後5時間～22時間（初日終了）>

- 地区外の現場に派遣されていた4名は帰社不可能
- 残った8名により翌日の道路啓開の打合せ

<発災後22時間～72時間>

- 6名により国道の道路啓開作業開始
- やむを得ず重機を特殊車両通行許可なしで運搬

c) シミュレーションから抽出された課題と対策

課題①: 常に活動可能な機材を地区内に保有できない

小規模な建設企業は地区外や市外の複数現場を作業パーティ毎に日単位や週単位で移動しているという業態であり、機材を常に地区内に保有できるかどうかは不透明な状況である。建設業協会が各社に担当路線を指定する方法では対応困難であり、協会は「企業ごと」だけでなく「現場ごと」の活動計画を考える必要がある。

課題②: 従業員のモチベーション維持

対象企業の重機オペレータは「建設業に対して悪いイメージをもたれているのに、有事になれば使命感を持ち出すのは調子が良すぎる」と述べている。よく理解できる話である。災害対応活動は企業としての使命であることを従業員に説得することが第一ではあるが、公的機関が建設業従業員に期待していることを理解させることも必要であると考えられる。少額でもよいので従業員の地域防災会参加費用支弁（公的機関から建設業協会を通じた活動費の支払など）や、機器・備蓄支援、災害時の保険的な手当等を支払うという方策も検討に値する。なお、同額を企業努力として支弁した場合、従業員は単に企業の利益が出たから還元されたと理解することとなり、モチベーション向上効果は薄い。公的機関が建設企業に期待しているという事実が、末端の従業員のモチベーション向上につながると考えられる。

課題③: 地域における優先的な役割

地方の建設業従業員は消防団や地区の役員、さらには建設企業の役員等複数の立場を有している。特に、市の条例により消防団員は、消防団としての職務に従事しなければならないこととなっている。しかしながら建設業従事者（重機オペレーター等）として行政支援業務に従事の方がより効果的な社会貢献が可能である。市の条例に災害協定締結団体所属企業従業員の出勤に関する除外規定を設けたり、消防団組織において建設企業との連携策を事前に議論しておくことが必要となる。

課題④: やむを得ないルール違反や公共物への損害補償

建設機械の公道上での自走及び自走による舗装の損傷や特殊車両通行許可なしでの建設機械の運搬といったことが想定される。非常時の規定を設けることや公共物への損害は行政が負担することも規定しておく必要がある。

課題⑤: 連絡手段の確保

連絡手段が途絶することが予測されており、行政機関からの依頼だけでなく、電柱折損や電線切断等の電力企業への連絡なども必要となる。衛星電話やアマチュア無線を活用した連絡を行っている地方建設企業は多くなく、そもそもアマチュア無線は営利目的の使用が禁止されており、平時の業務には使用できない。日常的に業務で活用できない又はしない通信機器の配備については行政機関が補助を行うことも検討に値する。

課題⑥: 協定内の行政支援業務における従事者の事故

これまで述べてきたとおり、建設作業員も消防団員と同じように公災とすることが妥当と考えられる。

課題⑦: 第三者損害賠償および使用機械の損傷

営利目的の仕事で発生した事故（損傷等）であれば損害賠償（機械の修繕費）は建設企業負担となるが、災害対応業務の場合は行政組織が直接補償することが妥当と考えられる。保険者は行政組織、被保険者は災害協定を締結した組織といった保険の創設も考えられる。

課題⑧: 道路啓開を実施したことの証明（支払根拠）

監督職員の確認がないまま道路啓開を実施する際、業務に従事した証明を残さなければならないが、カメラが手元になかったり、カメラがあったとしても写真を撮っているような状況ではない。町内会長、消防団（団長・副団長・班長）等、地域において立場のある人に災害状況、従事した人員数や使用機械を確認してもらい署名で証明することが考えられる。その場合、町内会・消防団・消防署等とも別途災害協定を締結する必要がある。

課題⑨: 非協会員が行政支援業務を実施した場合の支払

災害協定は協会と締結しているため協会参加企業（協会員）のみが支払いの対象となる。しかし、協会員でなくとも機械力のある建設企業は存在し、経営方針から自主的に加入しない企業や、協会側で加入を断る場合もある。こういった場合に対し、協会が認めれば臨時に協会

員である扱いができるよう協会側の規約を定めることが必要となる。

課題⑩: 行政の積算と企業の主張する金額の見解の相違

行政と企業の支払いの対象業務範囲、積算方法、単価といった内容については必ずしも一致するものではない。使用されることが想定される建設機械や重機オペレーター等の単価や計算方法をあらかじめ合意しておくことが必要となってくる。

(3) 将来の災害応急対策の実施体制について

ここまでの議論は、行政と地元の建設業団体との災害協定を念頭に置いたものであり、あくまでも現在の実施体制が前提となっているものである。しかしながら、実際には行政の出先機関と建設業団体の会員または非会員との間において、直接やり取りがなされていること、更には、大規模災害時には、一定期間、連絡手段が途絶え、建設業団体の強みである調整機能が機能しないことが予測されることから、より実用的な手法として、個々の建設企業の持つ災害対応力と、建設業団体が持つ調整機能との組合せによる災害応急対策の実施体制の構築が望ましい。なお、個々の建設企業は、地域の事情や地理的条件、更には地域のインフラにも精通する地元の建設企業から選定される道路等の維持修繕業者が適任である。

そこで、最後に、既存の災害協定を抜本的に見直し、

個々の建設企業を中心とした、より実用的な実施体制についても提案することとする。この実施体制の実現に当たっては、関係者との十分な調整が必要であること、また、契約に係る制度改正を伴うなど、実現に当たっては、諸課題も多いことから、“将来の災害応急対策の実施体制”として示すものである。

a) 個々の建設企業との複数年契約

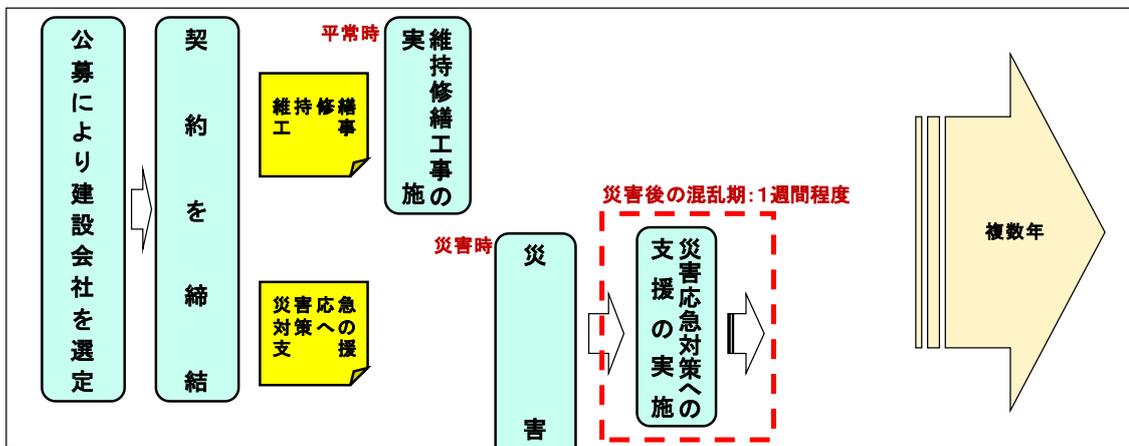
- 建設企業との間において、維持修繕業務及び災害応急対策への支援を契約する
- 契約は、施設や地域ごとに行い、地元の建設企業を対象に公募により選定する
- 災害応急対策の実施に当たっては、日頃の体制づくりや訓練等による備えも必要なことから、複数年（3～5年）の契約とする。

b) 建設業団体との災害協定

- 建設業団体の支援業務は、団体の会員間の調整や建設機械や資材等の調達、関係団体等との調整など、協会が持つ総合調整機能の発揮が期待される範囲とする
- 災害協定の適用される期間は、発災後の混乱期（発災後1週間が目安）を一定経過した後とする

以上2つの手法の組み合わせによる実施フローを図-4に示す。

1. 個々の建設会社との複数年契約（維持修繕及び災害応急対策への支援）



2. 建設業協会との災害協定（総合調整機能）

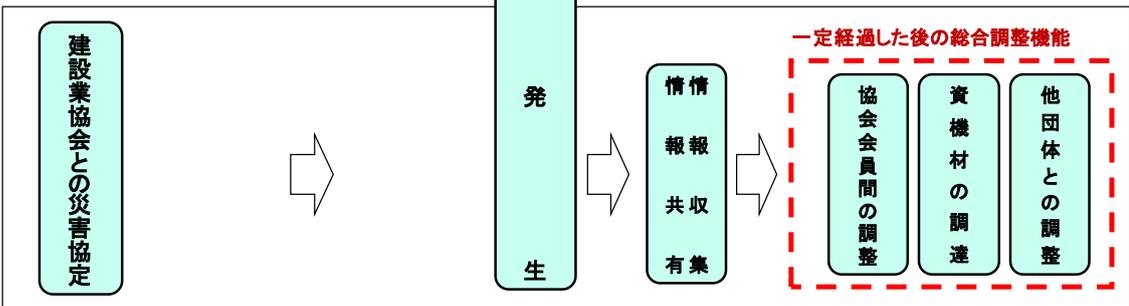


図-4 将来の災害応急対策の実施体制

8. おわりに

東日本大震災を教訓に、地域の建設業の存在の意義が改めて見直されており、全国の行政において建設業との連携体制の更なる強化が図られている。本研究では大規模災害時においても災害協定の役割が十分に果たされるように、その必要条件を分析し、盛り込むべき条文案を提案した。また、そういった協定に基づく活動をシミュレーションし、行政機関、建設業協会、地域社会等が取り組むべき課題を整理した。行政は建設企業の善意・使命感に便乗すべきではなく、既存の災害協定が改善されれば、災害時に曖昧にされていた建設企業自らの判断による活動の根拠が明確にされるとともに、建設企業が負う責任を軽減することが可能になると考えられる。

一方で、建設企業の方も経審や総合評価方式での加点という目的のため、安易に協定を結んではならない。協定を結んでいる以上消防団員と同様かそれ以上の活動が地域の建設企業に期待され、そういった自覚のもとに協定を締結されるべきである。特に、行政が費用を支払うためには契約が必要となり、本稿で述べたように具体的な条件まで網羅された細かな災害協定が必要となる。行政と建設企業間の権利と義務を明確にすることによって、地方建設企業が不安なく業務に従事でき、その力を最大限生かすことができるようになると思われる。

参考文献

- 1) 仙台市建設業協会：「3.11 東日本大震災 仙台建設業協会激闘の記録」2013.3.11
- 2) 国土交通省近畿地方整備局震災復興対策連絡会議：「阪神・淡路大震災の経験に学ぶ」2002.1
<http://www.kkr.mlit.go.jp/plan/daishinsai/> (2014.1.27 アクセス)
- 3) 地方自治制度研究会：「地方財務実務提要」ぎょうせい、1971.10.30

- 4) 高知県建設業協会：災害時における行政機関との協定締結について <http://www.kokenkyo.or.jp/> (2015.1.18 アクセス)
- 5) 四万十市、四万十市建設協会：災害時の応急対策活動協力に関する協定書 2008.6.17
- 6) 高知県幡多土木事務所、高知県建設業協会中村支部：災害発生時における支援活動に関する協定書 2011.4.1
- 7) 国土交通省東北地方整備局：【記者発表】「東北地方整備局 震災直後から、迅速に地元建設企業が活動を開始～地元企業の6割が4時間以内に始動～」2012.7.24
http://www.thr.mlit.go.jp/bumon/kisya/kisyah/images/42180_1.pdf (2015.5.17 アクセス)
- 8) 国土交通省国土技術政策総合研究所：国総研資料第729号「東日本大震災における建設関連企業の活動実態調査―被災地の支援・復旧に向けた初動の記録―」2013.3
<http://www.nilim.go.jp/lab/bcg/siryoutnn/tnn0729.htm> (2014.1.27 アクセス)
- 9) 総務省：平成23年版 情報通信白書（第1部 東日本大震災における情報通信の状況＞第1節 通信等の状況）
<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h23/pdf/n0010000.pdf> (2014.1.27 アクセス)
- 10) 高知県土木部：「緊急応急工事及び緊急委託業務の発注の取扱い変更についての一部改正について」2006.8.14 土木部長通知
- 11) 国土交通省東北地方整備局：「震災伝承館」HOME > より知りたい人へ > 啓開「くしの歯」作戦
<http://infra-archive311.jp/s-kushinoha.html> (2014.1.27 アクセス)
- 12) 高知県危機管理部：（高知県版）南海トラフ巨大地震による被害想定について 2013.5.15
<http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/010201/higaisoutei-2013.html> (2014.1.27 アクセス)

(2015.5.18受付)

A study on disaster relief agreements that can be used in the event of a large-scale disasters

Kazuhiro Morizane, Norifumi Nakawaki and Takashi Goso

Local construction companies that signed disaster relief agreements with the local government contributed to the rescue by promptly removing road obstacles for providing transportation after the 2011 Tohoku earthquake. The experience has been highly regarded as a proof of the effective functioning of the disaster relief agreement. Conversely, there have been reports that other disaster relief agreements did not proceed as smoothly owing to poor communication. Learning from the Tohoku earthquake, previous disaster relief agreements should be reviewed. Establishing an emergency response scheme is urgently needed to tackle future disasters. This study deals with effective disaster relief agreements for large-scale natural disasters that require the help of local construction companies.