

防災・減災活動における民間企業の活用に向けた一考察  
A Study on the Utilization of Private Companies in Disaster Risk Reduction Activities

○大西 正光

○Masamitsu ONISHI

This study discusses an institutional framework to promote the utilization of private companies in disaster risk reduction activities specifically focusing on the system of 'Kyotei' (cooperative memorandum between a governmental body and non-governmental body, typically private companies) which has been pervasive in Japan. Firstly, the role of Kyotei is examined. Secondly, possible challenges concerning Kyotei system are discussed. And finally, I argue that Kyotei should be legal contract under which a private company who breaches it is obliged to pay damages.

### 1. はじめに

防災・減災活動においては、「自助・公助・共助」という言葉が示唆するように、異なる組織レベルの間で適切な役割と責任を分担することの重要性が謳われてきた。防災・減災活動の重要性に関する社会的認識の高まりとともに、いわゆる共助と呼ばれる領域に属する組織レベルにおいて、NPOやボランティアが果たす役割が実務的にも拡大している。一方、応急対策や復旧の局面では、民間企業が活躍する活動領域も少なくない。災害対策基本法第7条第2項では、「災害応急対策又は災害復旧に必要な物資若しくは資材又は役務の供給又は提供を業とする者は、基本理念に則り、災害時においてもこれらの事業活動を継続的に実施するとともに、当該事業活動に関し、国又は地方公共団体が実施する防災に関する施策に協力するように努めなければならない。」とあり、災害対応及び復旧において、企業も含めて積極的役割を果たす努力を行うことが法律でもって定められている。防災力向上のために民間企業が果たす役割に注目した施策の検討<sup>1),2)</sup>も行われている。こうした背景から、災害応急対策あるいは災害復旧時に企業からの協力支援を約束するための災害協定を締結する自治体が近年急速に増加している。

本稿では、防災・減災活動において民間企業の活用を意図したツールとしての災害協定に着目し、その制度的機能を整理する。その上で、現在普及している災害協定慣行の課題を考察し、災害対応の局面における民間企業の更なる活用には、災害協定の契約化が必要であると主張する。

### 2. 災害協定の機能

災害協定は、災害が生じた場合、応急対策や復旧の局面で、行政がその責務を果たすために必要となる多岐にわたる資源（物資、資材、役務等）の提供を、災害が生じる前の段階から組織に申し込み、組織がその申し込みを受諾して成立する約束である。災害協定の締結相手は主に民間企業であるが、必ずしも民間企業である必要はない。災害協定を締結した組織は、災害の発生を契機として定められた内容についての協力を行わなければならない。

災害協定の制度的機能を考えるために、仮に災害協定が存在しない場合の対応プロセスについて考えてよう。災害発生直後及び復旧復興過程を含む災害対応の局面では、緊急を要する多岐にわたる仕事が同時多発的に発生する。仮に災害協定がなければ、発災後に対応過程で必要となる資源を提供できる企業を場当たりに探したり、協力内容及びその運営体制について協議したりする必要がある。災害協定があれば、こうした労力と時間を節約できる。すなわち、災害協定の効果は、1) 探索時間の節約と 2) 協力内容と運営体制の策定時間の節約の2つに整理できる。災害協定は、災害応急対策の組織化を事前に行うことで、緊急的ニーズへの対応を可能にする。公開されている災害協定書の中には、協力内容は記載されているものの、その仕事を実施する上での運営体制、特に行政と組織の間での意思決定権限の境界が定められていないケースもあり、事前の組織化という機能の実現が難しいと考えられる。

### 3. 現在の災害協定慣行の課題

災害協定は、緊急性が伴う応急対策及び復旧における資源を瞬時に動員するという意図がある。災害協定での約束通りに協定締結組織が協力「すれば」、「少なくとも」緊急に必要な資源が全くないといった事態を回避できる。ここで、敢えて「すれば」という部分と「少なくとも」という部分を強調したが、この点が災害協定慣行の課題に関わっている。

まず、「すれば」とした点についてである。災害対策基本法で「協力」という用語が用いられているため、災害協定書では、「協力」という用語で統一されている。さらに、協定書によっては、「協力するように努める」としているものも少なくない。すなわち、災害協定において締結組織に求められていることは、協力しようとする努力であり、協力行為そのものではない。極端ではあるが、仮に締結組織が予定していた協力行為をまったく行わなかったとしても、努力したが無理だったという理由をもって不作為を正当化できる。すなわち、災害協定における協力の約束の法的拘束力は、極めて弱く、実際にどれほどの程度の協力が期待できるかどうかは、行政と当該組織とのインフォーマルな信頼に依存している。災害協定は、組織による自発的意思に基づく協力的姿勢を表明したにすぎず、行政はそれを信頼しているが、法的契約としての実効性を有していない。すなわち、民間企業を対象とした災害協定は、ビジネス関係として成立していないことを示している。実際、内閣府の報告書<sup>1)</sup>でも、企業にはCSR（企業の社会的責任）を果たす観点から、防災に係る役割を議論している。

災害協定の中には、協力行為に対して無償のケースもあれば、有償のケースもある。有償の場合には、企業は対価を得るので、必ずしもすべてが社会的責任の論理だけで災害協定が成り立っているわけではない。しかし、問題の本質は、いざ災害が生じた際、有償であろうと無償であろうと協力行為を行わなかった場合に、約束違反に伴う契約上の罰則が存在していない点にある。この事実により、災害協定の実効性は、精神論のみに立脚した脆弱なものであると言わざるを得ない。

### 4. 災害協定の契約化の効果

現行の災害協定は法的な意味での契約的効力を有していないことを指摘した。企業が信頼関係を

犠牲にすれば、災害協定が実際には機能しない可能性があることが問題であると主張した。しかし、特にCSRや信頼関係が有効に機能している社会ではこうした懸念は大した問題ではないかもしれない。それでも、災害協定を契約化、すなわち法的拘束力を有する契約として位置づけることには、別の意義が存在する。

まず第一に、どれだけの災害シナリオへ対応するかというキャパシティベースでの災害対応計画を策定すれば、必然的に災害後に確保しておくべき資源量の目標が定められる。その上で、これらの資源を確実に確保するためには、企業の自発的協力ではなく、罰則を伴う提供義務を確保せざるを得ない。さもなければ、計画通りの資源確保が可能かどうかは保証の限りではない。キャパシティを基準とした災害対応計画に実効性を持たせるには、災害協定の契約化が必要となる。

第二に、災害協定を契約化するためには、災害応急対応や復旧で要求される契約上の義務を明確に定義しなければならない。災害対応において、企業が何をすべきかが明確になれば、通常時から可能な限り効率的に仕事ができるリスクマネジメントや技術開発を行うインセンティブを与えられる。結果的に、より効率的かつ効果的な災害対応を実現できる。

第三に、災害協定の契約化により、競争的な公共調達プロセスを通じて、より効率的に当該ミッションを達成できる主体にタスクを割り当てる事ができる。

### 4. おわりに

本稿では、現行の災害協定が協力組織の協力的姿勢の表明に過ぎず、実効性に欠ける点を指摘した。その上で、災害協定を法的拘束力が伴う契約とした場合に期待される効果について考察を行った。災害協定の契約化には、業務に応じた契約ルール策定、契約違反の際の損害賠償ルールに関する規範的分析が必要となり、今後の研究課題としたい。

### 参考文献

- 1) 内閣府：民間と市場の力を活かした防災力向上に関する専門調査会報告書，2005。
- 2) 沼田宗純，佐藤唯行，目黒公郎：防災ビジネスの創造と育成のための Disaster Profiling に関する研究，生産研究，Vol. 64, No. 6, 2012。