

公共インフラの応急復旧における官民の組織形態に関する分析
 Analysis of Organizational Forms of Public-Private Partnerships in Disaster Emergency Response
 of Public Infrastructures

○和田好世・大西正光

○Kosuke WADA, Masamitsu ONISHI

Local governments conclude disaster relief agreements with the private sector construction companies in preparation for disaster damage to public infrastructure. The agreements enable local governments to smoothly obtain the cooperation of construction companies in the event of a disaster, thus enabling rapid disaster response. This system, however, has problems that are largely detrimental to construction companies. These problems stem from the discrepancy between the need for transparency and fairness in normal times and the need for speed in times of disaster. I analyzed the problems by focusing on changes in the relationship and organizational structure between local governments and construction companies in normal times and in times of disaster.

1. はじめに

災害時、行政は管理下の道路や河川について被害の把握・拡大防止・復旧といった業務（応急対策業務）を行う。応急対策業務では、重機・人員・専門的知識を持つ建設業者の協力が重要である。特に地方では、人員不足に悩まされる自治体も多く、地元の建設業者が大きな役割を担っている。建設業者も災害対応は重要な社会貢献活動であるとして、使命感や郷土愛から積極的に早期復旧に力を貸してきた。

こうした背景から、県や市町村は地域の建設業協会と災害協定を締結している。協定の締結は建設業者の協力を事前に取り付けることを意味する。発災時、行政は協定を根拠に要請を出し、建設業者が承諾すれば活動が開始される。これにより、業者の選定・交渉といった本来かなりの時間が必要なプロセスが簡素化され、迅速な災害対応が可能になっている。

応急対策業務は緊急性が高いため、業務に関する請負契約を活動前に結ぶ余裕がない場合もある。その際は、業務後に実態に合わせて契約が追認される。また業務の要請と承諾も、緊急性が高く通信手段が途絶している場合もあるため、口頭で済

まされることも多い。

2. 現行体制の問題点

一方で、先述の体制はいくつか重大な問題を抱えている。災害時の建設契約に関するヒアリングに複数回参加した際、建設業者から以下のような課題が指摘された。

a) 契約手続に関して

- ・要請の証拠となる文書がなく、活動に際して保険契約ができない
- ・災害対応の期間でも受注済み工事は中止されないが、これらを両立するのは困難である

b) 要請に関して

- ・夜間であっても台風による大雨の中であっても河川巡視の要請が来る
- ・国・都道府県・市町村から別々で要請が来るので、優先順位づける必要が出てくる

c) 補償に関して

- ・発災時はリスクが高いにもかかわらず、補償は平常時と変わらない

d) 精算に関して

- ・待機要請の回数は増えているが、平常時と同じく出来高精算のため待機の費用は支払われない

3. 組織形態の分析

これらの問題を分析するにあたって、まず災害協定体制の組織形態について考察したい。

平常時は、行政と建設業者は組織的に明確に分離されていることが求められる。費用・時間などの多大な取引コストをかけてでも競争入札による契約が行われているのは、透明性・公正性の確保が重要視されている証拠といえる。

一方で発災時は、特に時間という取引コストを可能な限り削減したい。市場取引による取引コストを削減する方法として、組織統合がある¹⁾。組織を統合し、組織間で行っていた取引を組織内に落とし込む方法である。

災害協定体制での行政と建設業者の関係は組織統合された関係に近いと考えられる。というのも、災害協定に基づいた要請で活動が開始し、終了後に活動実態に合わせて精算を行う点は、労働契約を根拠に業務を命令し、労働実態に合わせて賃金を支払う企業内（組織内）での行動に類すると評価できるからである。すなわち、災害協定による体制では、行政と建設業者が一つの組織のように協働することで、取引コストを削減しているのである。

もっとも、災害時でも行政と建設業者が形式的に別個の組織であるのは事実であり、組織統合されているわけではない。別個の組織でありながら一つの組織のように協働する「災害モード」と呼ぶべき独自の組織形態が存在しているといえる。



図1 平常モードと災害モード

4. 問題点の整理

以上を踏まえれば、2で示した問題点は次のように整理できる。

A) 平常モードと災害モードの齟齬

a), c), d) で挙げた課題はいずれも、活動実態が災害モードであるにもかかわらず、補償や精算が平常モードのままであるという食い違いが原因になっている。これらの問題を解決するには、補償や精算についても災害モードに合わせた制度を整備する必要がある。

B) 組織内のガバナンス問題

b) で挙げた課題は災害モードに伴う課題であり、組織内の権限関係に由来する歪み、あるいは組織内の機関同士の連携不足として整理できる。問題の解決としては、原因を特定しガバナンスを強化することになると考えられる。

5. まとめ

災害協定に基づく応急対策業務の現場での課題を紹介し、行政と建設業者の組織形態に注目して課題の整理を試みた。平常時は透明性や公正性が強く求められるが、災害時は迅速性が重視され、この違いが行政と建設業者の関係性に影響を及ぼしている。災害協定による体制では、両者が一つの組織のように協働することで、迅速性が実現されていることを論じた。

もっとも、災害モードにおいても行政と建設業者は別個の組織である。災害モードが迅速性のために透明性や公正性を犠牲にしているといっても、その中で求められる透明性や公正性が少なくとも存在すると考えられる。加えて、災害モードに伴う問題、さらには平常モードから災害モードへの移行に伴う問題も分析する必要がある。今後さらに検討していきたい。

参考文献

- 1) 菊澤研宗(2016)『組織の経済学入門』有斐閣