

日本の災害応急対応における行政と地域建設業者の関係性に関する構造分析
Structural Analysis of the Relationship between Governments and Local Construction Contractors
in Disaster Response in Japan

○和田好世・大西正光

○Kosuke WADA, Masamitsu ONISHI

In disaster emergency response for roads and rivers, governments have adopted a system that differs significantly from normal times in order to cooperate quickly with local construction companies. Just as firms internalize transactions to save transaction costs in the market, governments change their organizational structure during disaster situations to reduce transaction costs such as time. However, the current system does not adequately ensure the savings. In this regard, we determined that a power over contractors is contributing to the savings and pointed out five patterns of it according to the expectation theory of social power. We interviewed builders and confirmed one of these patterns. But this power-based system has problems with transparency and sustainability.

1. はじめに

災害時、行政は管理下の河川や道路について応急対策を実施する責務を負う。その際には地域の建設業者の協力が欠かせない。行政は、契約方式の工夫や災害協定の締結により、彼らと迅速に連携できる体制を整えている。

ところが、現状の体制は建設業者に過度な負担を課していることが指摘されている¹⁾。たとえば、精算方式が適切でないために、災害対応により建設業者が大幅な赤字を被ることもある。他にも、応急対応時は平時に比べてリスクが高いが、損害補償は基本的に業者側の負担になっている。本研究では、こうした課題の解決に資するため、行政と地域建設業者の関係性に着目して、現状の体制について分析した。

2. 災害モードと取引費用

災害応急対応時、行政と地域建設業者の関係性は平時から大きく変化する。災害時の関係性を災害モードと呼ぶと、その特徴として次のような実態があることを指摘できる。

- 災害協定を締結して事前に関係組織と調整を行っている
 - 口頭の要請と口頭の承諾だけで活動が始まる
 - 事後に実態に合わせて契約・精算が行われる
 - 担当業者の選定は実質的に建設業協会が担うことも多い
- こうした特徴は、企業の組織内取引にも見られ

るものである。企業の取引は市場取引と組織内取引に分けられる。市場での取引をする際には交渉や契約に関する費用（取引費用）が必要となる。その費用を節約したい場合は企業統合等により取引が内部組織化される²⁾。すなわち、災害時は行政と地域建設業者の取引は内部組織化されており、特に時間という平時の取引費用が節約され、迅速性が実現している。

もっとも、企業の組織内取引と災害モードには相違点も認められる。前者では雇用契約等の法的拘束力により、取引前の交渉や契約なしに取引内容の実行が担保されている。しかし後者では、建設業者は行政の要請に協力する法的義務がなく、制度上は取引費用の節約が担保されていない。建設業者の協力という選択がなければ迅速性が確保されない。さらに現状は業者側に不利な体制であることが言われており、業者が協力しない場合も容易に想定できる。だが実態として協力している業者が多いため、現状の体制が成立している。このギャップについて以降で分析する。

3. 分析方法

災害対応に協力する理由について、建設業者からは「使命感」「社会貢献の一環」「行政にお願いされたらやるしかない」というように説明される。このことから、建設業者の選択の背後には何らかの圧力が存在し、それが彼らを協力に駆り立てていると推察できる。この選択圧力を分析する理論

として「権力の予期理論³⁾」を用いた。

この理論は被権力者の予期的了解のみに基づいて権力を定義する理論である。たとえば、親にゲームを禁止されることを恐れてしぶしぶ勉強する子どもを考える。被権力者たる子どもの中で図1のような予期的了解が形成されれば、たとえ親にその意志がなくとも、子どもは権力を体験したとすることができる。

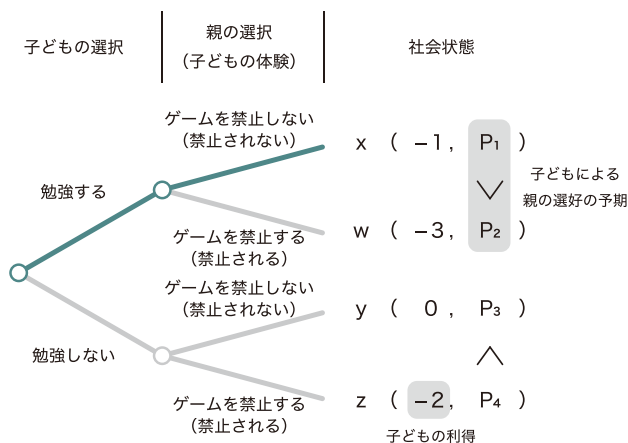


図1 被権力者の予期的了解の例

なおこの例は、実現が予期される状態が現状より望ましくないであるため威嚇権力に分類される。現状より望ましい状態が予期される場合は報酬権力となる。たとえば、子どもが勉強すればおもちゃを買ってもらえると予期している場合が当てはまる。また予期する社会状態が実際には実現しないこともあるが、その場合は期待外れ権力と呼ぶ。

4. 分析

現状では、建設業者は災害対応に協力しているが、その活動に対する十分な短期的報酬を行政から得られていない場合が指摘されている。このような実態をもたらし権力構造として、予期理論に基づく次の5つのパターンが挙げられる。

(1) 短期における行政からの期待外れ報酬権力

建設業者は十分な短期的報酬を得られると予期して協力しているが、実際には得られていない

(2) 長期における行政からの期待通り報酬権力

短期的報酬の代わりに受注増などの長期的報酬が得られることを予期して協力しており、実際に報酬を受けられている

(3) 長期における行政からの期待外れ報酬権力

長期的に報酬が見合うことを予期して協力して

いるが実際にはそれが得られない

(4) 長期における地域社会からの威嚇権力

地域建設業者は地域社会との結び付きが強く、災害対応に当たらなかった場合にたとえば地域の信頼を失い、それが長期的な損失になることを予期しており、それを避けるために行政に協力している

(5) 長期における行政からの威嚇権力

協力しなかったことでたとえば行政との関係性が悪化してそれが長期的な損失になることを予期しており、それを避けるために協力している

5. 検証

前章の分析を実態に基づいて検証するため、北海道で開催された地元建設業者等との災害対応の課題に関する意見交換会に参加した。

まず精算に関して、利益はないが赤字も出ないように改善されてきていることがわかった。一方で、災害対応の経験がその後の入札においてあまり評価されていないことが挙げられていた。このことから、パターン2が成立しにくいことが伺われた。

また災害対応に協力する理由として「災害時という一時的なことで、行政との平時の受注関係に影響を及ぼすことは避けたい」という意見が確認できた。これはパターン5に該当する。

6. 考察

パターン5のような権力の存在は、災害モードの実効性を向上させている。しかし、業者の損失を伴う場合は持続可能性に課題がある。他方で、業者に過度な負担がかかる実態は改善されつつあるが、それはあくまで暗黙のルールとして運用されているものも多い。透明性が十分に確保されているとはいえず、適切な制度化が求められる。

参考文献

- 1) 福田健, 加藤耕一郎, 白井隆裕: 災害応急対策等における建設関連企業の役割と今後の課題, JICE report, No. 42, pp. 34-37 (2023).
- 2) Williamson, O. E., 浅沼万里, 岩崎晃: 市場と企業組織, 日本評論社 (1980).
- 3) 宮台真司: 権力の予期理論—了解を媒介にした作動形式, 勁草書房(1989).