

2026 年度 建設マネジメント委員会 研究成果発表会

大規模災害対応ガバナンス 高度化小委員会の 議論の軌跡と今後の展望

小委員長 大西正光(京都大学)

これまでの経緯

災害対応ガバナンス
研究小委員会

- 災害対応のガバナンスにかかるさまざまな課題の洗い出し
- 能登半島地震からの教訓

大規模災害対応ガバナンス
高度化小委員会

- 大規模: 発散した文脈/テーマの絞り込み
- 高度化: 委員のアクションによって何らかのWhat's newを生み出すことを目指す

災害応急対策に関する建設関連企業の課題

・契約手続・災害協定 ・費用・安全・その他

事前段階(待機・巡視)

災害発生

直後段階(応急復旧)

査定

事後段階(本復旧)

・不安定な支払い条件
(除雪作業など)

・待機費用

・パトロール中の危険

・口頭指示の位置づけ
(精算、保険契約)
・多様な契約手法の活用
(随契等)

・自主判断による業務
・協定下で作業する業者の法的位置づけ(労災、民地での活動)
・指示の錯綜
・協力業者への過大立て替え
(元請企業)
・二次災害の危険
・時間外労働の上限規制
・受発注者協働の体制(調整役の必用性)
・資材屋まで含めた連携

人口減少地域

・人材の確保＝技術や経験の引継ぎ

広域災害

・資材・人材の不足による追加費用(移動・宿泊)

・資機材の取り合い

・手持ち工事や業務との調整

・契約ロットの大きさ
(大手:大型、地元:小型)
・随意契約が有効活用されていない

・地元のために利益度外視だが受ける
しかない
(地元企業)
・設計変更による適正な支払い無し

・工事成績評定の評価
・経審へのマイナス影響

・人材不足による不調に伴う工事の遅れ

課題への対応策

・契約手続・災害協定 ・費用・安全・その他

事前段階(待機・巡視)

災害発生

直後段階(応急復旧)

査定

事後段階(本復旧)

- ・設計変更の導入
(除雪作業など)
- ・出来高の概念の再整理
- ・保険・災害補償の充実
- ・平時の地域や発注者とのネットワーク形成
- ・人材育成(暗黙知まで含めた技術の伝承)
- ・災害情報共有システムの運営

- 協定内で口頭指示の裏づけ
精算、保険契約
- ・多様な契約手法の活用
(随契等)
- ・発注者の協力による工事の一時停止
- ・自主判断による業務の法的位置づけ
- ・協定下で作業する業者の法的位置づけ(労災、民地での活動)
- ・発注者や協会による対応する業者の調整
- ・迅速な支払い
- ・保険・災害補償の充実
- ・労働基準法との調整
- ・受発注者協働の体制(調整役の必用性)
- ・資材屋まで含めた連携訓練、協定

人口減少地域

- ・人材の確保

広域災害

- ・出来高の概念の再整理
- ・保有機材を増やす、行政間の広域連携

- ・契約ロットの大きさの工夫
(大手:大型、地元:小型)
- ・設計変更をしやすくし、対応業者の赤字が出ることがないようにする
- ・工事成績評定の評価
- ・自治体によるランク付けの工夫
- ・人材の確保

・対応策のアプローチ別の分類と対応主体(案)

発⇒発注者
受⇒受注者
学⇒大学など研究機関

・契約手続・災害協定
・費用・安全・その他

運用のルール化が 必要な課題

- ・口頭指示の裏付け(発・学)
- ・多様な契約手法の検討(発・受)
- ・災害協定内で業務内容や法的
位置づけを定める(発・受・学)
- ・災害対応における出来高の概念
の再整理(発(県,市)・受・学)
- ・保険、災害補償の充実(発)
- ・労働基準法との調整(労)

組織体制など ガバナンス構造を 変えるべき課題

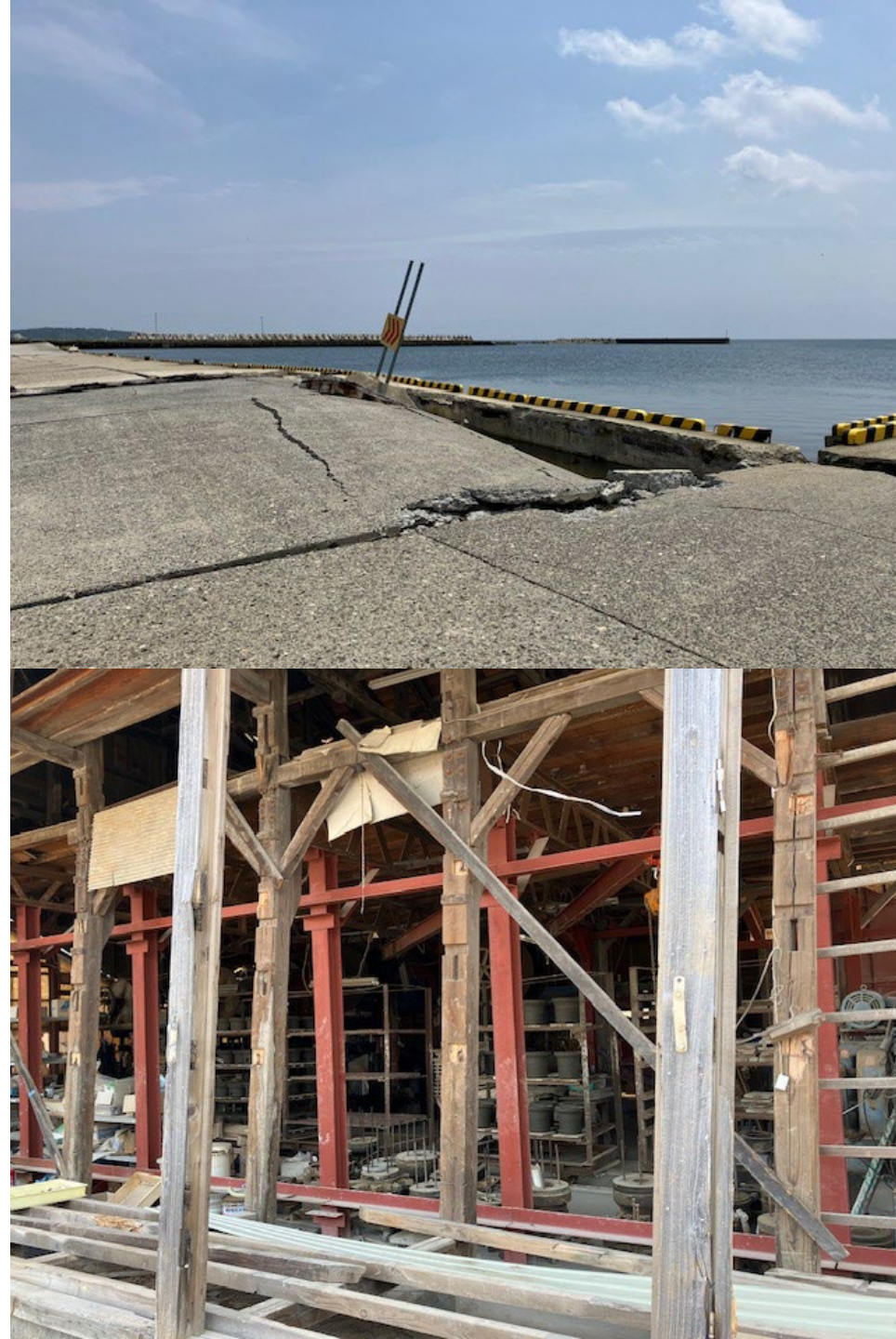
- ・要請の一元化
(発、受)
- ・行政担当者の認識不足の解消
(発)

ボトムアップ アプローチ が必要なもの

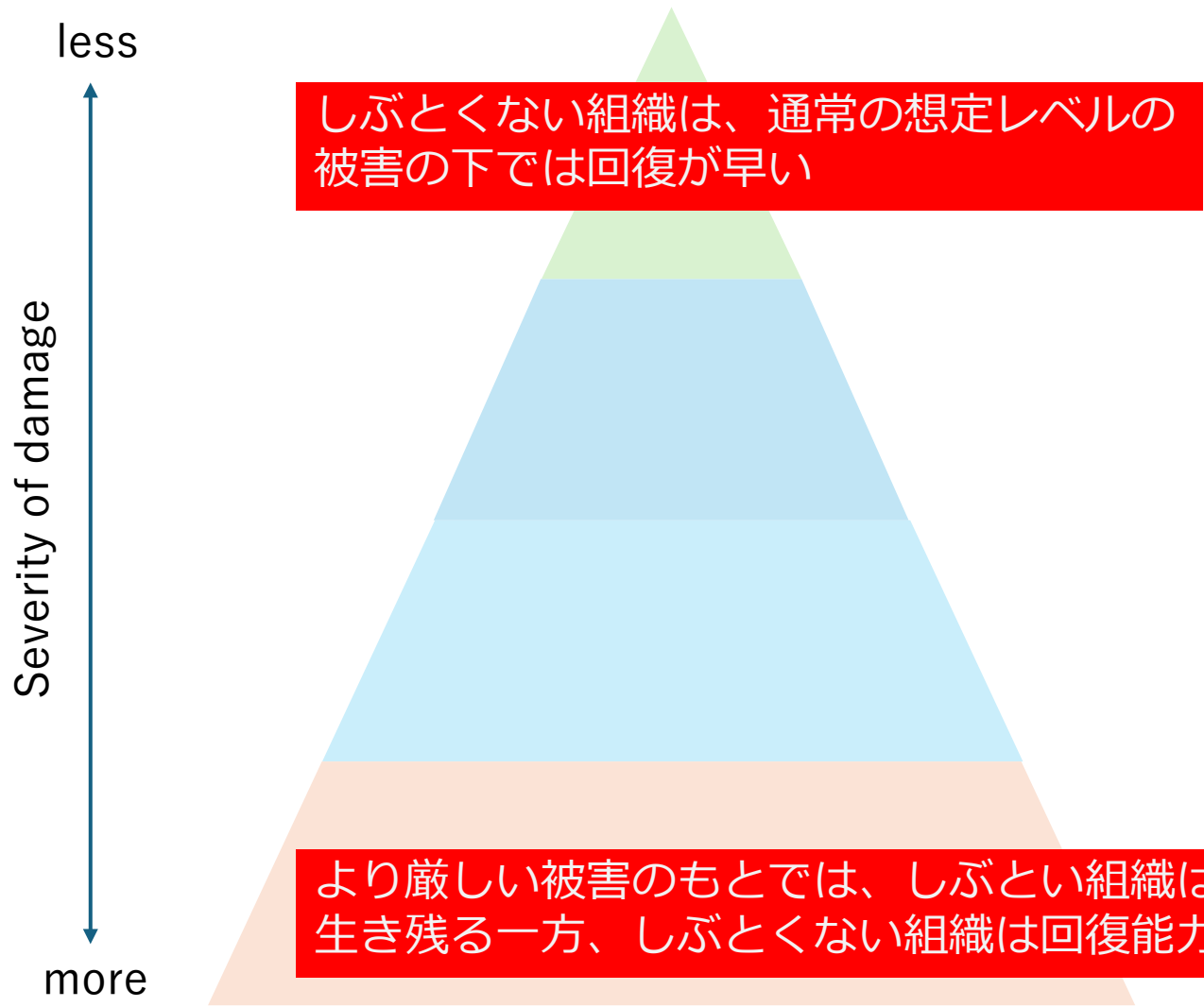
- ・建設企業のPR強化
(発・受・学)
- ・担い手確保
(PR+給料UP⇒?)
- ・平時から顔の見える関係を
築く
(発・受)

「大規模」の意味

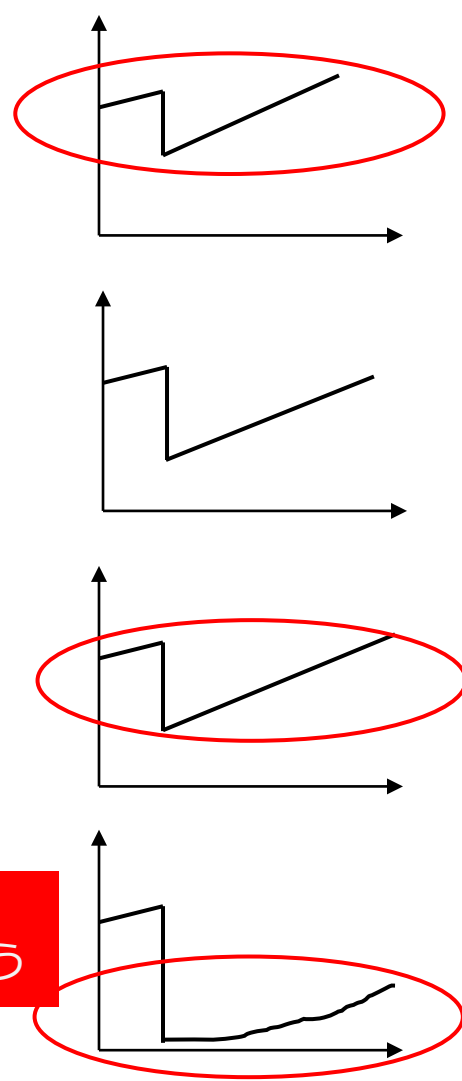
- (大小問わず) **地域**の存続を脅かす被害をもたらす災害
- 国にとっては大規模ではなくても、地域にとっては大規模
- 例: 能登半島地震



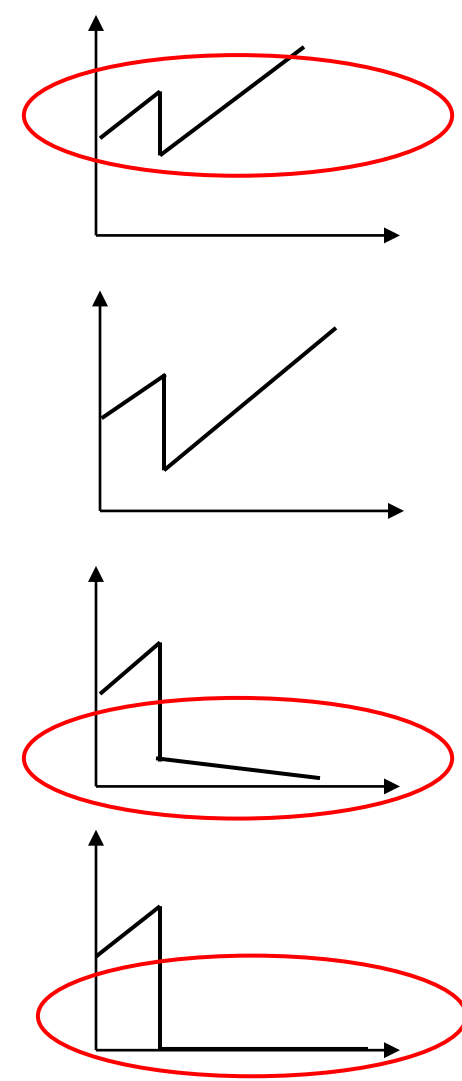
もう1つのレジリエンス概念： 「死なない=しぶとい」という視点



しぶとい組織



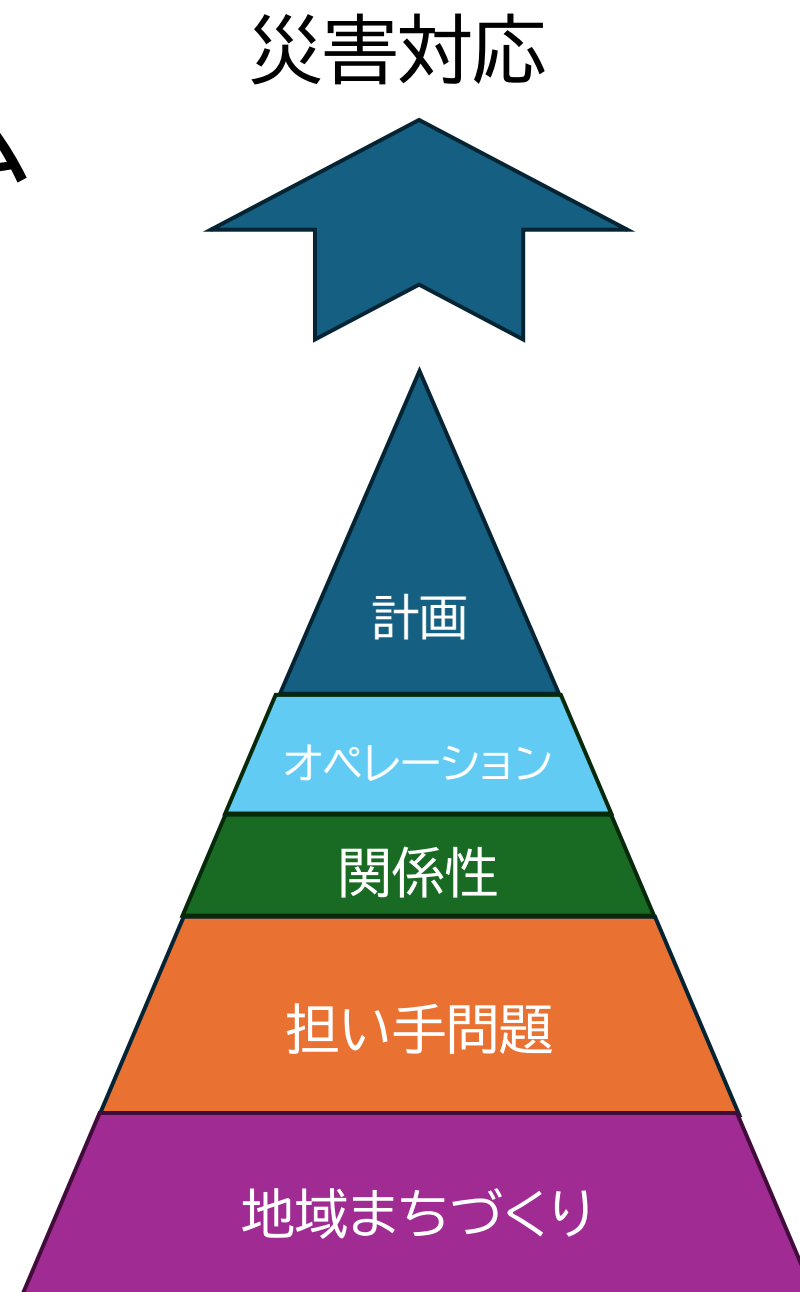
しぶとくない組織



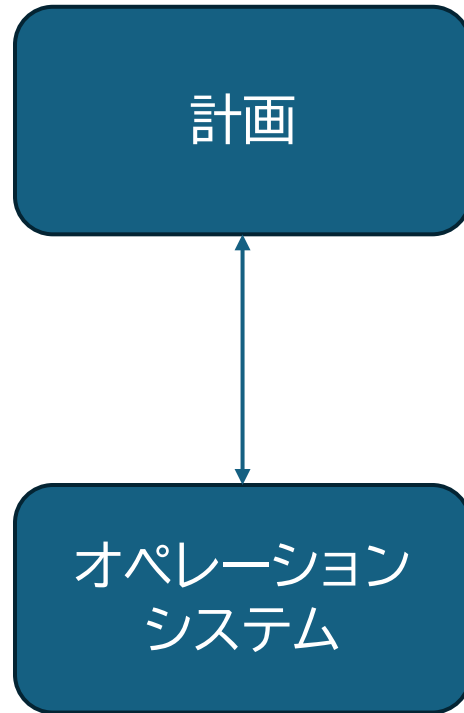
失敗のパターン

資源	効率性	環境	
×	○	○	投資不足 長期的課題
○	×	○	メンテナンス不足（モノ） 習熟不足（ヒト・モノ×ヒト） ソーシャルキャピタル不足（ヒト×ヒト） 仕組みの問題
○	○	×	計画視野，想定外事象 計画の問題

システムを支えるシステム



計画とオペレーションシステムの相互依存



- 計画がないからオペレーションシステムの良し悪しを評価できない
- オペレーションシステムが伴わない計画は画餅

いざとなったら
頼むよ！

へい！

出発点：インプリメンテーション・ギャップ

課題の抽出

旧小委員会で
課題を整理

ギャップ

「何が問題か」は見えただが
「どう実行するか」が難しい

実践

制度・現場・関係性を
動かす段階へ

- 単なる提言では不十分：「あるべき論」だけでは現場の運用は変わらない。
- 当事者として考える：学会・研究者・実務者が、課題改善のプレイヤーとして何ができるかを問う。
- 小さく始める：大きな政策変更だけでなく、関係構築・勉強会・現場との接点づくりから着手する。

災害時の保険制度

- 品確法改正後の現状

- 災害協定に基づき発注者が実施を要請する災害応急対策工事等について、保険契約の保険料を工事等の実態を的確に反映した積算に含め、予定価格を適正に定めることが発注者の責務となる。
- 受注者に対して、従事者の負傷等と第三者損害を担保する適切な保険契約の締結を努力義務とする

- 論点と課題

- 実際の保険料の調査・把握、標準的な積算方法や金額の設定
- 第三者損害を担保する保険は、AIGと東京海上日動の2社？依存状態
- 災害保険が通常の保険への上乗せ特約である場合が多く、災害対応部分のみの支払額を調査で把握しにくい

本質的な問い

- 「みなし公務員」論
消防団員などは公的補償の対象となる一方、同様に活動する建設業者はなぜ民間の保険で対応するのか
→ 過去、国交省内で法制化が検討されたが省内協議で頓挫した経緯あり
- 公的活動と自主活動の線引き
対策本部長等から明確な指示があった活動は「公的」と見なされるが、自主的判断との境界は曖昧で、現場の保険適用判断を難しくしている
- 未だ災害対応時の建設業者の位置づけは不明確
建設業者は完全な民間プレイヤーなのか、それとも災害時の公共的役割を担う公的プレイヤーなのか

能登半島地震の対応と課題 ①

・現場の課題

- ・ 燃料が調達できない
- ・ 携帯電話が繋がらない
- ・ 車中泊が続く
- ・ 積雪・低温下で活動する
- ・ 宿泊場所がない
- ・ トイレがなく、特に女性従事者の活動が困難
- ・ 現場まで片道2～3時間かかる

リソース評価は、**人数・企業数・重機数だけでは不十分**で、移動、宿泊、通信、燃料、衛生を含む活動環境を含めて実効的な対応能力を評価すべき

能登半島地震の対応と課題 ②

- 発注者横断プラットフォーム
 - 資材不足、限定的な施工業者
→調整が必要だが、個別工事単位では地域全体の供給制約が見えない
 - 地域全体のコンクリート需要→優先順位の判断
 - 情報基盤だけではなく「意思決定機構」が必要
 - ガチガチではなく、**運用上の遊び**が必要
 - プラットフォームは民間企業の自主的な協議ではなく、発注者が主体となって運営することが大前提
 - 管理者別・契約別の復旧から、面的・ネットワーク的な復旧へ移行する試み

今後のテーマ(予定)

- 災害対応能力の評価
 - 地域の存続という視点
 - 想定災害規模と、地域の実際の対応能力をどう可視化するか。
- 責任境界の問題
 - 公的な災害対応リスクを、国・自治体・企業・保険市場でどう分担するか。
 - 自主的な初動を阻害しない補償制度をどう設計するか。
 - 工事だけでなく、調査・設計・コンサルタントのリスクをどう補償するか。
- 発注者横断のコーディネーション問題
 - データ基盤と意思決定機構をどう接続するか。
 - 複数意思決定者によるアダプティブな対応を支えるルールは何か。
 - 応急対応から地域の長期的存続までを、一つの時間軸でどう管理するか。
 - 「平時の調達ルールに戻ったが異常が続く中間モード」の扱い