

災害支援活動と中小建設業の連携による CSRの推進

松田 曜子¹

¹正会員 長岡技術科学大学准教授 環境社会基盤工学専攻 (〒940-2188 新潟県長岡市上富岡町1603-1)

E-mail:yamatsuda@vos.nagaokaut.ac.jp

本論では、各地方の公共事業の担い手である中小建設業者が、災害時のボランティア活動の担い手と連携することにより、CSR（企業の社会的責任）を果たせる可能性があることを、先進事例から検討する。災害前後の3件の事例から災害ボランティア活動は地元密着型の中小建設業との親和性が高いことを示し、建設業が従来行ってきた「災害協定」に基づく復旧工事の実施による社会貢献だけでなく、災害時の被災地支援活動を行うNPO等支援団体や社会福祉協議会等との積極的な連携により、より直接的に市民の信頼を獲得できる可能性があることを述べる。

Key Words : CSR, disaster relief volunteers, local construction business, public procurement

1. はじめに

現在、東日本大震災の復興需要や東京オリンピック開催に向けた建設需要のため、建設業界は活況と言われているが、長期的にみれば人口減少、公共事業の削減により、建設業の経営環境は一層厳しくなると見込まれる。そのような環境下であっても、とくに地方部においては建設業は基幹産業であり、産業活動は維持されなくてはならない。そのためには、地域社会のなかでその必要性が健全な形で認められる存在である必要がある。

一方で、日本全国を見わたすと自然災害は毎年どこかで発生している。なかでも水害は激化しており、2015年7月関東・東北豪雨では一級河川である鬼怒川が氾濫、2016年8月の大雨では北海道に3つの台風が上陸、2017年7月九州北部豪雨では福岡県朝倉市や大分県日田市で月降水量の平均を上回る雨量が1日で観測されるなど、これまでの豪雨災害に関する想定をはるかに超えるような事象が発生する事態にある。多くの被災地では、こうした水害が発生した後にボランティアを募集し、床下の泥かきや家具の移動など家屋の復旧作業を担うのが一般的になってきている。

災害ボランティア活動は、1995年の阪神・淡路大震災の際に「元年」と呼ばれ、以降発災時の個人世帯の生活再建には不可欠の存在として、現在では地域防災計画にその運営について明記している自治体も多い。そのほとんどは、市町村の社会福祉協議会（社協）がボランティ

アセンターを運営するといった内容であるが、静岡県や三重県など一部ではNPO・NGOとの連携を図り、より重層的な支援活動を目指した自治体もある¹⁾。

通常、社協や、ボランティア、市民活動を管掌する行政機関の市民生活系部署は、建設系の部署との接点は少なく、これまで行政が積極的に災害時のボランティア活動と建設業者の連携を推進することはなかった。しかし、「国民の命と暮らしを守る」²⁾という使命は両者に共通しており、実際にも、家屋の床下に堆積した土砂の撤去といった作業内容や、スコップ、一輪車、一部の重機など使用する道具や機械の重複を考えれば、両者の親和性は高い。そのため、実際の被災地では両者の連携事例は中越地震以降いくつも実績が確認されている。

本稿の目的は、災害ボランティアと建設業の連携に関連する3つの活動事例を示し、中小建設業者においては、災害ボランティア活動への参加によってより本質的なCSRを推進できる可能性があることを示すことである。

2. 事例① 「思い出の品探し」作業

(1) 糸魚川駅北大火

建設業者と災害ボランティアが連携した被災地支援活動の例として、2016年12月22日の糸魚川駅北大火（新潟県糸魚川市）の事例を紹介する。

糸魚川駅北大火は、大型コンロを消し忘れた飲食店が火元となり、糸魚川駅から日本海沿岸までの市街地の商

店、住宅地等約40,000m2を焼失、全焼120棟、半焼5棟、部分焼22棟という、日本では1976年の酒田大火（山形県酒田市）以来の大規模火災である。同日はフェーン現象に伴い強い南風が吹いており、火災としては初めて強風による自然災害と認められ、同年12月30日に被災者生活再建支援法の適用が決定された³⁾。

社会福祉法人糸魚川市社会福祉協議会は出火翌日の同23日に「糸魚川市地域たすけあいボランティアセンター」を設置し、延焼した地区の焼け跡から位牌、宝飾品、アルバム等の家財を捜索する「思い出の品探し」というボランティア活動を行うことにした。その際、市の仲介により、既に災害対策本部に協力の申し入れを行っていた一般社団法人新潟県建設業協会糸魚川支部と連携し、重機と人力の共同作業で活動を実施することが決定した。

「思い出の品探し」作業は図-1のように、被災者である住民の立ち会いの下、建設業協会の会員各社が提供した重機で大きなガレキを撤去した後、スコップをもったボランティアが焼け跡から物を探し出すという手順で行われた。この作業には2日間で会員20社中11社が参加し、延べ28箇所の家屋、商店跡等で連携作業を実施した。表-1には、この活動における両組織の動きを時系列で示している。

事前の面識がなかったにもかかわらず、火災発生後の被災地で建設業協会と社協の連携作業が実現した直接、間接の要因を明らかにするために、著者は2017年5月に、新潟県建設業協会糸魚川支部長、および同事務局長にヒアリング調査を行った。

(2) 組織連携実現の経緯と組織の意図

① 実現の経緯：市の仲介

建設業協会支部長は、火災直後から頻りに市の災害対策本部（災対本部）に通い、建設業協会支部として何かできることはないかという伺いを立てていた。一方同じ頃、焼け跡から家財を探し出すのに困っている住民がいるため、災害ボランティアセンターがその捜索を手伝うという案が災対本部に寄せられていた。当時の報道でも、「人の手ではとても家財を探しきれない」という住民の声が報じられていたことから、最終的には災対本部の市幹部が仲介することによって、両者が連携して捜索作業に臨むことが決まった。

② 組織の意図：具体的な地域貢献への意欲

そもそも、火災後に支部長が災対本部に伺いを立てていたのも、かねてから支部長には「協定という書面上の地域貢献よりも具体的な地域貢献がしたい」という意図があったためであった。支部長はこの点について、「建設業者には『市民の安心安全を守る』という使命はある程度刷り込まれているが、それを達成する手段については思慮が不足していた。建設業者がその使命を果たすために懸命に業務に励むのは他の商売と変わらない姿勢であり、ただ、そのことを地域に理解してもらうためのコミュニケーションが不足していた」と述べている。

(3) 小括

建設業協会支部と社協との連携が実現したのは、「家財の取り出しには重機が必要である」という現実のニーズに、建設業者の技術が合致したからであるが、その背景には、市民との直接的なコミュニケーションを望む支部会長の意図が反映されていたと言えよう。

表-1 「思い出の品探し」活動における建設業協会とボランティアセンターの動き

2016年 12月	(一社)新潟県建設業協会 糸魚川支部	糸魚川市地域たすけあいボランティアセンター (社福)糸魚川市社会福祉協議会
27日	「思い出の品探し」実施日を12月29, 30日の両日に決定。 ----- 会員各社に重機とオペレーターの提供を依頼	
		地元ボランティアの募集
28日	夕刻：両者が打ち合わせを行い作業内容を確認（「効率よりも被災者の心情に寄り添う」という趣旨の説明）、現地本部テントの設置、作業の進め方手順の確認	
29日	作業箇所：17カ所 ----- 参加社：11社 重機数：16台（主にバックホウ） オペレーター：16名 補助者：17名 現場責任者等：8名 現地本部：8名	
		参加ボランティア：75名 スタッフ：30名（うち現地本部：2名）
30日	作業箇所：11カ所（うち継続1カ所含む） ----- 参加社：4社（継続） 重機数：6台（主にバックホウ） オペレーター：6名 補助者：8名 現場責任者等：6名 現地本部：9名	
		参加ボランティア：157名 スタッフ：30名（うち現地本部：2名）

なお、コミュニケーションの一環としての意図を実現させるため、本活動に従事したオペレーターにはできるだけ協会のベストを身につけさせ、存在がわかるようにした。また、「思い出探し作業」の後に、災害復旧業務として焼失現場の清掃を請け負った業者も数社あった。

3. 事例② ブルーシート張り作業

(1) 鳥取県中部地震

鳥取県中部地震は2016年10月21日14時7分、鳥取県中部を震源として発生したマグニチュード6.6の地震であり、鳥取県倉吉市、湯梨浜町、北栄町で震度6弱の揺れを記録した。倉吉市での住家の被害は、全壊4棟、半壊246棟、一部損壊9,190棟である⁴⁾。この地震の発生にともない、社会福祉法人倉吉市社会福祉協議会は、地震発生翌日の10月22日14時に倉吉市災害ボランティアセンター（以下、倉吉市災害VC）を開設し、当年度末の2017年3月31日まで運営を継続した。

長曾我部ら⁵⁾によれば、倉吉市災害VCでは、専門的な技術を必要とするニーズ、具体的には家屋の屋根へのブルーシート張りの要請が多数発生したため、災害VCのみでは対応しきれず、市や県を通じ、県、中部支部、市の各建設業協会からブルーシート張り作業の一部に業者を派遣してもらおうという協力を得た。業者の派遣は、表-2に示す鳥取県、鳥取県中部地区、倉吉市と各建設業協会（支部）との間に締結された災害協定を運用する形で実現した。

表-3は、倉吉市災害VCにおけるボランティア活動の依頼件数である。ここに示されている活動件数中、完了したブルーシート張り作業のうち約200件を建設業協会が派遣した業者が実施した。これらの派遣には災害協定の経費負担の項に基づき金銭補償がなされた。

社会福祉協議会が運営する災害VCの活動において、自治体の災害応援協定が運用された経緯と、社協の意図を明らかにするために、著者は2018年3月から5月にかけて、倉吉市社会福祉協議会の災害VC担当者にメールおよび面会によってヒアリング調査を行った。

(2) 災害協定の運用の経緯と組織の意図

① 実現の経緯：社協の決断と外部支援者の介入

地震の翌日に開かれた災害VCの開設当初、社協ではブルーシート張りの要請は想定していなかったが、いざ相談を受け始めたところ、ほぼ全ての電話がブルーシートに関するニーズだった。特に、古い木造建築が多い倉吉市の中心市街地と揺れの中心が重なっており、相談の多くが独居や夫婦のみで住む高齢者からであった。そこに度重なる余震が発生したこともあり、社協の担当者は、

表-2 ブルーシート張り作業業者派遣のため運用された協定

対象	協定書名	初回締結年月
県	災害時における応急対策業務等に関する基本協定書（鳥取県知事・（一社）鳥取県建設業協会会長）	平成13年2月
中部地区	災害時における応急対策業務等に関する細目協定書（鳥取県中部総合事務所長・（一社）鳥取県建設業協会中部支部長）	平成13年2月
市	災害時における応急対策業務に関する協定書（倉吉市長・倉吉市建設協議会長）	平成18年6月

表-3 倉吉市災害VCにおける活動の状況

活動種別	件数	依頼件数	うち活動完了	うちキャンセル
ブルーシート張り		1,086	732	354
片づけ、がれき撤去等		740	588	152
合計		1,826	1,320	506

まずブルーシートで屋根の応急処置を施さなければ、住民は不安でその後の本格修理や生活再建に進めなくなるという危惧を感じた。そのため、あらゆる手段を講じてブルーシート張りに対応する方針を固め、市や県の担当課に相談、建設業協会への支援要請を行うことを決めた。一方で、福祉的観点から、独居の高齢者宅から行うなどの優先順位を定め、作業件数を適正規模に絞った。

また、実施に当たっては被災地経験が豊富な外部支援者の存在も不可欠であった。建設業者にとって屋根上の作業は必ずしも専門ではないため、作業工程に関しては被災地での経験が豊富な外部支援者が建設業者や消防士の資格を持つボランティア等に教えながら進めた。

② 組織の意図：福祉行政的視点

災害VCにおいて、個々のニーズを引き受けるかどうかは各災害VCの裁量に任されている。倉吉市災害VCでブルーシート張りを全面的に引き受けた背景には、上記の通り「被災した高齢者の屋根の不安をまず取り除くことが、その後の生活再建につながる」と考えた社協の方針がある。VC担当者によれば「目の前にある不安を取り除かなければ、その後の生活再建には進めなくなる」という原則は、生活困窮者や機能不全家庭への福祉的対応の原則と同じであり、不安の構造が似ていた被災高齢者にも、同様に適用しようと決めたとのことである。

(3) 小括

災害協定を運用する形で行われた建設業協会と社協の連携は、社協担当者の福祉専門家的視点による判断と、鳥取県や倉吉市による協定の柔軟な運用、およびそれに対する建設業協会の積極的な対応によって実現されたと見える。建設業者にとっては、協定という根拠が存在する下で災害VCの活動に協力でき、さらに金銭補償も得

られるという利点がある。

4. 事例③ 災害ボランティア活動用資機材管理

(1) 災害ボランティア活動用資機材管理に関する三者協定

一方愛知県名古屋市中では、一般社団法人名古屋建設業協会、名古屋市、なごや災害ボランティア連絡会の三者が2007年に「災害ボランティア活動用資機材の管理に関する三者協定」を交わし、ボランティアで用いる資機材の共同管理を行っている⁶⁾。管理される主な資機材は、スコップや一輪車などの土砂撤去用の道具、高圧洗浄機、デッキブラシ、ほうき等の掃除用具、長靴、マスク、軍手等の消耗品等である。

名古屋建設業協会の加盟各社は自社倉庫の空きスペースを資機材の保管庫として無償で貸し出し、また、他の被災地に資機材を送る際には、作業ヤードを提供し積み込みに協力する。ボランティア団体は倉庫の整理や一輪車のタイヤの空気入れなど日常の維持管理を行う。

災害が起これば、事務局の呼びかけによりボランティアが倉庫に集合、積み込み作業を行う(図-2)。その後資機材は2008年から2016年までの間に31件の災害ボランティアセンターからの要請に応え送られている。被災地では一度に大量の資機材が必要となり、急な需要に内部だけで対応することは難しい。また、同じ水害でも、土砂の流出量や発生規模によって必要となる機材の種類と量は異なるため、被災地支援の経験者が選定し送付される資機材は、緊急期の被災地にとっては単なる物資支援以上の価値を持つ。



図-2 災害発生時の資機材積み込みの様子

(2) 総合評価基準への記載

名古屋の災害ボランティア活動用資機材管理のもうひとつの特徴は、公共調達基準との連結である。2018年4月現在、名古屋市が発注する工事請負契約において用いられる、総合評価落札方式(自己評価型)の評価基準には「地域貢献・地域精通度」の評価分野に「災害ボランティア資機材保管の実績」という項目があり、自己評価30点満点のうち、資機材保管に1点、他の災害支援活動と合わせて4点が割り当てられている⁷⁾(表-2)。

事業発注者である名古屋市緑政土木局によれば、「災害ボランティア資機材保管の実績」は上述の三者協定の締結がきっかけで導入された。また、市主催の防災訓練への参加なども同様の理由で設けており、地域の災害支援活動に協力的な業者が良い評価が得られるように設計されている。

表-2 名古屋市 総合評価落札方式自己評価型評価基準等一覧(抜粋)

評価分野	評価項目	評価基準	配点 (自己評価30点満点)	
地域貢献・地域精通度	(1) 本市内における本店の有無	①本店あり ②本店なし	3 0	合計4点まで 8
	(2) 以下のいずれかに該当する災害活動実績 ・過去3年間の本市からの依頼に基づく災害活動(本市域外を含む) ・過去年間の国又は他の地方公共団体等からの依頼に基づく本市内での災害活動	①300万円以上の災害活動実績あり	3	
		③ 300万円未満の災害活動実績あり	2	
		③活動実績なし	0	
	(3) 過去3年間の本市主催の防災訓練での活動実績	①2年以上の活動実績あり	2	
		②1年の活動実績あり	1	
③活動実績なし		0		
(4) 過去1年間の災害協定等の締結等	①本市との災害協定等の締結、 災害ボランティア資機材保管の実績 、地域防災協力事業所の認定	1		
	②実績なし	0		
(5) 本市内における過去1年間のボランティア活動実績の有無	① 活動実績あり	1		
	②活動実績なし	0		

災害ボランティア活動への協力が、単なる地域貢献活動ではなく、協定に基づく「資機材の共同管理」という

形で総合評価方式での加点につながれば、建設業者にとっては、業務落札の直接的なインセンティブになりうる

と言えよう。また、資機材積み込み時等には、災害ボランティア活動に従事する市民と建設業者社員が協力して作業する場面も発生し、建設業者の認知度を地域で高める機会にもなっている。さらに、災害ボランティア資機材の保管実績が総合評価基準に配点されていることにより、建設業者にとってはボランティア活動に携わる直接的なインセンティブが増していると言える。

ただし、この制度には課題もある。表-2に示すように実際には資機材保管は他の項目と並列であり評価点としては形骸化しつつある。事業発注側である名古屋市は実状に合わせて評価基準を毎年見直しているが、こうした分野間の配分の議論も、今後の制度設計において十分になされる必要がある。

5. まとめ

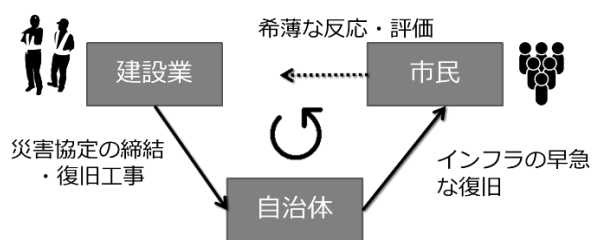
本論において示した3つの事例をステークホルダーの観点から改めて考察する。図-3は、本論の事例で登場した建設業者、自治体、および市民というそれぞれのステークホルダーの役割を模式化したものである。なおここで「市民」は、一般市民、被災者、災害ボランティア、支援団体を広く包含する主体とする。

①は災害協定を結び、復旧工事に協力するという建設業においては従来から行われてきたCSR活動（旧来型）である。旧来型では、本業である工事の発注者である自治体に優先的な工事の実施という形で貢献を行う。その結果インフラの早急な復旧という形で効果が市民に還元されるが、その効果が見えにくいため、市民から建設業に対する評価は抑制的になる（点線）。

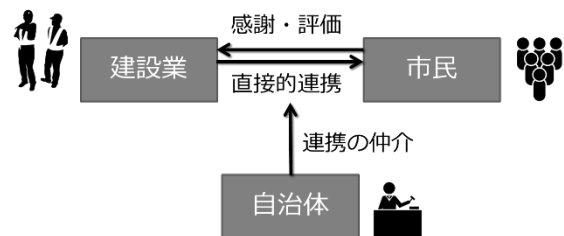
次に②は、糸魚川市や倉吉市の事例のように被災者支援活動に建設業者が直接参加する活動である。この直接型の活動では、自治体はふだん結びつきの弱い社協や支援団体と建設業を連携させる仲介役として機能する。その結果、建設業者は本業を生かした活動を市民と直接連携して行うこととなり、建設業者に対する市民からの信頼獲得につながる。ただし、こうした活動の多くは被災地で諸条件が整った際にアドホックに行われるため、業界全体での事例共有が進んでいない点が課題である。

最後に、名古屋の事例である③はボランティアとの連携を公共調達ルールに組み込んだ制度型である。制度型では、建設業者の本業にとって最も重要な総合評価基準に災害ボランティア活動の実績が組み込まれることにより、直接的なインセンティブが高まると言える。この

①旧来型：災害協定の締結による貢献



②直接型：災害ボランティアとの直接連携



③制度型：公共調達制度への組み込み

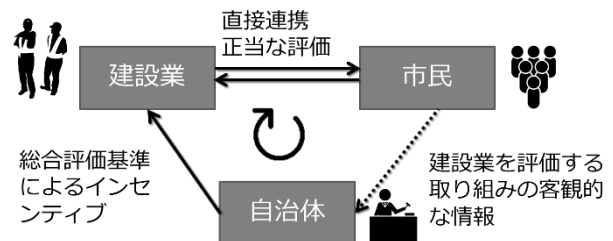


図-3 建設業者のCSRの3類型

場合、図の点線で示すように、現状では市民の監視が弱く、市民の評価を客観的情報として総合評価基準に反映できないという点が課題として残っている。本来、総合評価方式は地域において発展すべき建設業の姿を評価軸として反映させる制度である。将来的にはこのような分野に民意が健全に反映させられるような制度も望まれる。

ここで示した類型は、建設業者のCSRの全てを網羅したものではないが、災害ボランティア活動との接続は、図で模式化したように拡大可能性の極めて高い分野の活動だと言える。

建設業者の企業価値がなかなか高められない理由として災害時の報道や世論の偏向に原因を求める議論もあるが、本論で取り上げた事例のように、建設業者の専門技術が生かされやすい災害、防災の分野において、災害ボランティア活動の担い手と直接連携し、積極的に自らの存在を開示することによって、建設業全体の価値を高める方向に変革が可能であることを、本論の事例は示していると言えよう。

謝辞：本論はJSPS科研費 JP17K06594の助成を受けている。
参考文献

- [1] 内閣府（防災担当）：防災ボランティア活動に関する広域連携の体制構築に向けて、<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/volunteer/pdf/point.pdf>, (2017年10月参

- 照) , 2012.
- [2] 藤井 聡,宮川 愛由: 公共調達制度の歴史変遷に関する研究, 土木学会論文集 F 4 (建設マネジメント) , Vol.72, No.4, I_97-I_109, 2016.
- [3] 糸魚川市消防本部: 糸魚川市駅北大火記録, 糸魚川市大規模火災を踏まえた今後の消防のあり方に関する検討会ウェブページ (総務省消防庁) , http://www.fdma.go.jp/neuter/about/shingi_kento/h28/itoigawa_daikibokasai/01/shiryo2.pdf (2017年10月参照) , 2017.
- [4] 鳥取県 : 鳥取中部地震 (第100報) , <http://www.pref.tottori.lg.jp/secure/1114702/100.pdp> (2018年5月参照) , 2018.
- [5] 長曾我部まどか, 谷本圭志, 土屋哲: 災害ボランティア活動の需給バランスに関する研究—鳥取県中部地震を事例として—, 土木計画学研究・講演集, Vol.56, CD-ROM, 2017.
- [6] 名古屋市: 平成19年6月18日市長定例記者会見, <http://www.city.nagoya.jp/shicho/page/0000007159.html> (2017年10月参照) , 2007.
- [7] 名古屋市: 緑政土木局における総合評価落札方式に関する説明会資料, https://www.chotatsu.city.nagoya.jp/chotatsu_topix/news_300214_1.pdf (2018年5月参照) , 2017.
- (???? . ??? 受付)

PROMOTION OF CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY OF LOCAL CONSTRUCTION BUSINESSES THROUGH COLLABORATION WITH DISASTER RELIEF VOLUNTEERS

Yoko MATSUDA

This article considers the potential of local construction businesses to promote their corporate social responsibility through disaster relief volunteer activities. Three practices before and after natural disasters show that active collaboration with non-profit organizations for victim support and social welfare associations will lead earning direct trust to construction businesses from citizens. These activities are classified and distinguished from traditional social contribution of construction business based on cooperation agreements with local governments.