

大規模災害時の緊急復旧工事における 安全管理と労務災害補償

井上 惣介¹・中野 晋²・根来 慎太郎³

¹正会員 徳島大学大学院 先端技術科学教育部博士後期課程 (〒770-8506 徳島市南常三島町 2-1)
E-mail:s-inoue@k-inouegumi.co.jp

²正会員 徳島大学教授 環境防災研究センター (〒770-8506 徳島市南常三島町 2-1)
E-mail:nakano.susumu@tokushima-u.ac.jp

³学生会員 徳島大学大学院 先端技術科学教育部博士後期課程 (〒770-8506 徳島市南常三島町 2-1)
E-mail:negoro@kamei93.co.jp

大規模災害時の緊急復旧工事において安全管理体制の確保は困難である。熊本県では2017年に全産業中59%にあたる13名が2016年熊本地震に関連する建設作業中に亡くなったと報告されている。本研究では、緊急復旧工事における労務災害補償に着目し、適正な労務補償制度のあり方について検討した。

都道府県等と建設業協会の間で締結されている災害協定に記載されている労務災害補償の内容について分析した。また、熊本県建設業協会にて熊本地震の復旧工事での労務災害と補償について聞き取り調査を行った。

ほとんどの自治体の災害協定では補償に関する記述は見られず、労務災害補償は建設企業に一任されている。一方、熊本県では建設業協会が独自の保険制度を導入しており、一定の成果を収めている。これらの結果を踏まえ、緊急出動による復旧工事に対する労働災害補償を適正化する方法について提言する。

Key Words: *liability for damage, compensation insurance system, disaster agreement*

1. はじめに

阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、新潟県中越沖地震及び東日本大震災における建設企業の災害対応を整理した豊澤ら¹⁾は、大規模災害時の緊急復旧工事では安全な工程や対策を講ぜずに作業を進めざるを得ない状況下のため安全衛生対策が疎かになり、発生する労働災害は建設業における災害がほとんどであると指摘している。

実際には、2016年4月に熊本地震が発生した熊本県で熊本労働局のまとめた報告書²⁾によると、2016年では建設関係者8名(全産業の57%)が作業中に亡くなっている。2017年では13名(59%)と上昇するが、過去の死亡者数を確認すると2012年では7名(47%)であり、産業別割合の推移からも災害復旧工事における労働災害は、建設業において一番多く発生している。

過去20年間(1985年~2005年)の災害復旧工事における労働災害をまとめた日野³⁾は、機械災害や墜落、土砂災害等の多様な災害を想定した安全対策が必要であり、特に墜落災害の防止策を中心に検討を行う必要があるこ

とを指摘している。行政においては厚生労働省⁴⁾も、大震災等の災害復旧工事における労働災害防止対策の指導を徹底してきた。

さらには今後、我が国では自然災害の復興工事や東京オリンピック関連工事等により工事量も高水準で推移することが見込まれるが、現場管理者や技能労働者の不足、建設業の従事者の高齢化や過重労働による疲労やストレスに起因する労働災害の増加が懸念されている。そのため、建設業労働災害防止協会⁵⁾も労働災害の根絶に向けた労働災害防止対策の実施計画を展開している。

しかし、このように徹底した労働災害の防止対策が実施されているにも関わらず、労働災害の発生数は依然として多く大きな問題である。

これらの現実を踏まえると、今後も災害復旧工事における労働災害の防止対策は、さらに強化される必要のある安全管理の中の最重要な課題である。

一般に、安全管理手法の一つにリスクマネジメントがあり、図-1のようにまとめられる(例えば、目木⁶⁾)。

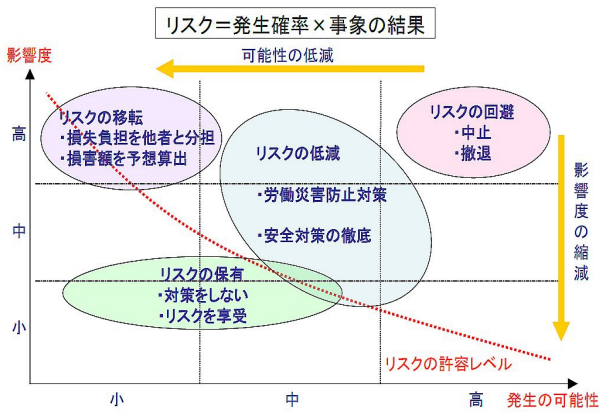


図-1 リスクレベルとリスク対策

表-1 4つの戦略の特徴及び具体的な内容

戦略	対策の特徴	具体的な内容
回避	リスクを被る機会を無くす	災害時の応急出動の中止や被災現場からの撤退
低減	リスクの発生確率を低減する	工事現場の安全施設の設置や日常の点検
移転	リスクによる損失の負担を他者と分担する	算出した損害額と同等の保険をかける対応
保有	リスクによる損失の負担を享受する	影響度が小さなリスクは対策を講ぜずに保有

リスク対応は、大きく分けると回避、低減、移転、保有の4つの戦略に分類され、それぞれの対策の特徴と具体的な内容を表-1に示す。

従来より建設企業における安全管理対策の基本はリスクの低減にあり、労働災害を減らすための努力が積み重ねられてきた。しかし、いくら充分な安全対策が徹底されたとしても、災害直後の津波警報や余震等の危険な環境下における作業では、労働災害を減らすための努力にも限界があることも今後検討を要する課題の一つであると考えられる。

そこで、リスク戦略としては低減とセットでリスクの移転対策を推進する必要がある。リスクの移転の代表には保険などの金銭的補償の活用がある。災害復旧工事で不幸にも労働災害が発生した場合は、被害状況に応じた適切な被災補償がされる必要がある。発災直後の人命救出や救急搬送等の緊急対応訓練も重要であるが、それに加えて適切な被災補償の制度を整備することは重要な課題である。

著者らが土木学会論文集等で文献調査を行った中では、発災後の緊急対応時の被災補償に関して言及している調査や研究は森實ら⁷⁾の調査程度である。つまり、労働災害の防止対策等におけるリスクを低減する対策に関する従来からの研究に比べて、保険への対応等におけるリスク損失を移転する対策に関する研究は、充分には進んでいない事も確認できた。また安全管理におけるリスクマネジメントの4つの戦略の中で、リスクを被る機会を無くす対策である回避の戦略や対策を講じない保有の戦略

に関する具体的な調査・研究については、文献調査では確認できなかった。よって、回避と保有の2つの戦略は建設企業の安全管理における論議の対象自体になりにくい特徴を備えていることも充分に考えられる。そこで、4つ目である移転の戦略においても、従来から調査・研究されてきた労働災害の防止対策等における低減の戦略に加えて、今後は災害復旧工事の安全管理問題の一つとして調査・研究を進めていく意義があると考えられる。

森實ら⁷⁾は、大規模災害に対応可能な災害協定について研究し、発災後の行政から建設企業への出動要請は従事命令に等しく、被災補償も充実させた災害協定の見直しが必要であることを指摘している。しかし、災害協定の見直しを実現していくための具体的な手順や、実現していく経過途中でも取りうる対策については、新たな検討が必要である。

著者らは、聞き取り調査から災害対応で被災した従事者への補償状況の実態を明らかにするとともに、災害協定に対する分析を実施した。その結果を通して、本研究では、望ましい災害時補償のあり方について新たな提案を行うこととする。

2. 災害時の労務補償に関して

(1) 損害賠償責任及び災害協定の現状について

2009年7月に防府市で発生した豪雨災害や2010年7月に発生した山陽小野田市の豪雨災害について、地元建設企業の対応を整理した川崎ら⁸⁾によると、従事者の人身事故による労働災害や重機類の損壊による2次被害が実質的な大きな損失として問題になっている。

さらには国や県が市との災害協定を締結していないケースもあり、災害協定自体の明確化が今後の課題であることが指摘されている。

これらの問題は、現在でも非常に重要な課題であると考えられる。たとえ災害協定が締結されていても、従事者に対する損害賠償の責任が明確にされていない場合は、建設企業が従事者に対して損害賠償の全責任を負うことになる。これは建設企業の経営にとっても、非常にリスクを抱えることが懸念される重要な問題である。

(2) 民間と公務員等の被災補償制度について

公共工事では、関係法規(民法第709条・第716条、労働基準法第75条・77条・79条)において、工事中に作業者が負傷等した場合、発注者が安全上の注意義務を怠った場合を除き、基本的には建設企業が責任を負い、作業者に対して労災保険等を適用して補償を行うとされている⁹⁾。

労災保険(労働災害補償保険)は、保険料を全額企業

が負担及び納付して政府（国なら厚生労働省，地方では各都道府県の労働局や労働基準監督署）が運営する補償制度である。一般的に地震，台風等の天災による被災は通常認められないことになっているが，災害時の復旧・復興作業では，民間事業者の中でも建設企業の果たす役割は非常に大きいとの観点から，労働者災害補償保険法において，保険給付の対象とされている⁷⁾。

労災保険では，治療費は療養補償として，また死亡の場合は遺族給付及び葬祭料として全額補償対象になっているが，休業損害による休業補償の一部と死亡・後遺障害逸失利益の大部分及び慰謝料の全額が賄われない。よって，死亡の場合は労災保険による補償費の総額として，初年度に1人当たり約600万円程度の支給額となり，その不足分は企業の負担となる。昨今は，事業主が労災保険以外の不足分を対象とした何らかの上積み補償を求められるのが一般的であるため補償をめぐる争いが生じ，裁判にまで発展するケースがある。このようなトラブルを未然に防ぐために設けられたのが労保連労働災害保険（労働保険の上乗せ補償制度）である。この労災保険の上乗せ補償を行う法定外労災補償制度は民間の損害保険会社や公益財団法人建設業福祉共済団等が扱う。

一方，公務員の災害補償制度では，国家公務員は国家公務員災害補償法⁹⁾が中心で，その他に裁判所や防衛庁等については別の補償法規が制定されている。地方公務員は，常勤職員については地方公務員災害補償法¹⁰⁾が適用され，非常勤職員は実態に応じて労働基準法や労災保険法，場合によっては船員法や船員保険法等が適用される。一般に，公務員の災害補償の場合は，国家公務員でも地方公務員でも労働災害ではなく公務災害と称される。

公務災害は，地方公務員法第45条（公務災害補償）に規定され，具体的な内容は地方公務員災害補償法第1条にあり，公務上の災害と通勤（労災では非適用）による2つの災害が適用される。つまり，公務員の場合は，労災保険法の適用される労働者よりも管理者による拘束性が強く，それだけ通勤途上にも使用者の支配力の及んでいる場合が多いという考え方に準拠する。

補償する主体に関しては，地方公務員災害補償法第24条¹⁰⁾により，地方公務員の場合は地方公共団体が設置した法人である地方公務員災害補償基金が必要な補償を行う。これは労災のように保険料を納付するものではなく，すべて地方公共団体の負担金等で賄われる。

さらに国家公務員の場合，民間の保険制度や地方公務員の基金制度ではなく国が自ら直接，災害補償を行う⁹⁾。この直接の補償については，労働災害（公務災害）の考え方が根底にあり，労働基準法の規定にある使用者の災害補償責任の履行の確保を由来とする労働者災害補償保険法の大原則に基づく¹¹⁾。

このように公務災害補償の原資は，すべて国又は地方

公共団体が負担する。国又は地方公共団体が非常に重い責任を負うため，公務災害では職員に過失がある場合でも公務起因性があれば補償額は定型，定率化され過失の有無によって補償額が変更されることはない¹²⁾。

また，消防団員は地方公務員法及び消防組織法に規定された市町村における非常勤の特別職地方公務員である。消防団員が公務により病気や負傷または死亡した場合は，市町村消防団員等公務災害補償条例に基づき消防団員等又は遺族の方に市町村総合事務組合が損害補償を行う。

さらには消防団員等公務災害補償等責任共済に関する法律（責任共済法）第13条の規定に基づき，市町村総合事務組合に代わって消防団員等公務災害補償等共済基金¹³⁾が消防団員に福祉事業補償を行う。

このように消防団員等公務災害補償制度は地方公務員災害補償制度に極めて近い。補償制度は無過失責任主義をとり，市町村等は使用者としての過失責任の有無にかかわらず補償の責任を負う¹³⁾。

2011年3月11日に発生した東日本大震災で被災し，死亡又は行方不明となった東北三県（岩手県，宮城県，福島県）の消防団員は合計で201人であり¹⁴⁾，補償費の総額としては1人当たり最大2,600万円程度の支給があった。

このように公務員や消防団員は，国や地方公共団体が災害補償の原資を賄い，補償責任も負担している。一方，建設企業の作業従事者に適用される労災や上乗せ労災保険の原資と補償責任は，建設企業に委ねられている。平常時は問題がないが発災時の災害対応中に関しては，最前線で一般的な安全配慮措置ができない，あえて危険な作業を担う建設企業に被災補償の全責任を負わせている現在の災害時の補償の在り方は，決して十分な補償制度ではないと考えられる。

3. 調査

(1) 調査方法

応急復旧活動における官民間の具体的な作業や取り組み内容に関して，全国的な現状を把握するためには災害対応の具体的な活動内容が取り決められている災害協定に着目することが相応しいと考えて，その調査を実施した。また，2016年熊本地震の災害対応で被災した従事者への補償状況の実態を明らかにするために聞き取り調査を実施した。

a) 災害協定の分析

建設業協会に関係する災害協定について，被災補償についての記載状況を分析するため，都道府県等と全国各地の建設業協会の間で締結されている災害協定に対して，Webに掲載されている資料を収集して課題を抽出する。

表-2 聞き取り調査の概要

項目	内容
目的	熊本地震等の復旧工事で、地元建設企業の労働災害と補償についての実態を把握すること
地区	熊本県, 熊本市, 阿蘇市
対象	(一社) 熊本県建設業協会政策局(事務局) : 2名 (一社) 熊本県建設業協会熊本支部事務局 : 1名 (一社) 熊本県建設業協会阿蘇支部 支部長, 副支部長 : 4名
期間	平成30年3月7日~8日
方法	聞き取り調査
内容	熊本地震や過去の水害等の災害対応について ・災害対応中の作業従事者の怪我や死亡の状況 ・被災した作業従事者への補償の状況 ・建設企業の補償体制の厚薄について ・補償が不十分な現状の有無の確認等 ・これからの取り組みについて ・その他自由意見

b) 聞き取り調査

調査概要を表-2に示す。熊本地震における対応で災害対策本部を指揮、運営した熊本県建設業協会政策局並びに同協会熊本支部、災害の中でも被害が最も大きかった阿蘇地区を管轄する同協会阿蘇支部を対象として災害発生から1年と11カ月が経過した平成30年3月7日・8日に聞き取りを行った。

(2) 調査結果

a) 災害協定の分析

災害協定の取り決め項目への分析結果は、国や都道府県等との取り決め先別に図-2に示す。「災害時における応急対策業務に関する協定」¹⁵⁾のようなWebから収集できた災害協定の数は、取り決め先が国土交通省で12部、都道府県及び政令市では21部の計33部である。今後は収集方法を検討して収集数を増やすことも大切な課題と考える。

収集できた災害協定の各項目を集計した図-2によると、国や都道府県等の両者で、出動要請に関する項目の数(A, Bの合計である31項目)に対して、何らかの補償の適用が明示されている項目の数(C, D, Eの合計である7項目)が少ないことが分かる。また、国に比べると、都道府県等の方が補償についての明示は多くなっているが、両者とも作業従事者や第三者への補償の取り決めがほとんどない協定が多い。

一方、項目Cの公務補償が明記されている東京都の災害協定¹⁶⁾では、災害時において道路啓開等の応急措置に従事した者の損害補償に関する東京都条例第38号¹⁷⁾の規定に基づいて直接、補償することが明示されている。

また東京消防庁の災害協定¹⁸⁾でも、東京建設業協会の会員企業に属する従事者が人命救助のために住家等の障

都道府県の建設業協会本部との災害協定における取り決め

(収集協定33部の各項目の記載数)

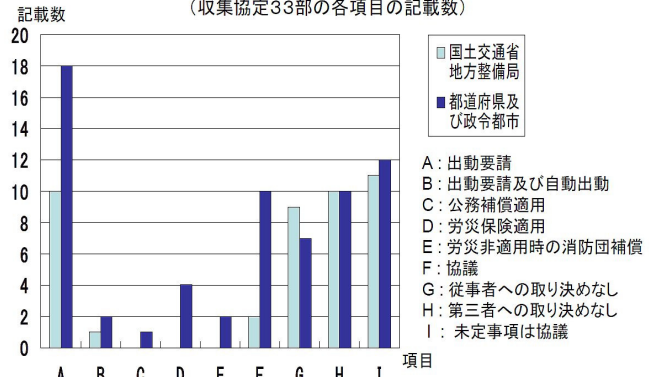


図-2 災害協定の分析結果詳細

害物を撤去する場合に、特別区の消防団員等の公務災害補償に関する東京都条例第84号¹⁹⁾に準じて補償することが明示されている。

しかし、同じ地域であってもそれが巡回員であるなら、東京国道事務所との災害協定²⁰⁾では、活動時に生じた損害については補償されないことが明示されている。

また高知県との災害協定²¹⁾によると、損害の発生や被災した場合の処置問題について、国と県と建設企業の三者に責任がある場合は各々で負担する取り決めの他、たとえ第三者に生じた損害も建設企業に責任がある場合は、建設企業がこれを負担する取り決めになっている。

b) 災害協定についての考察

災害協定の補償に関する取り決めにおいて、建設企業で損害を負担する協定がほとんどであるため、通常時の一般工事と災害時の応急復旧及び道路啓開活動に関して、建設企業にとっては現在、補償体制における違いはない。

一方、災害時には東京都¹⁶⁾と東京消防庁¹⁸⁾のように公務災害補償に守られている災害協定の事例もある。作業の役割が人命救助のための家屋撤去から道路啓開のための障害物除去へと時間に応じて変化したとしても、それらの活動を規定している災害協定により、東京都の建設企業の従事者に限り公務災害補償に守られることになる。行政が補償を行う東京都の場合に、かえって企業が安全配慮を軽視したり、危ない作業を指示したり等のモラルハザードの事例は過去文献に見られないが、今後の聞き取り調査の課題の一つであると考えられる。

現在、災害協定の従事者補償に関する取り決めが要請先ごとに縦割りで内容が違っているのは問題であり、災害対応の役割が違っても緊急時の対応活動の期間中は、すべての対応者が一律に補償されるような枠組み作りのための協議が今後は必要になると考えられる。

c) 聞き取り調査

調査結果の詳細は、聞き取り先別に熊本県建設業協会本部を表-3に、熊本支部及び阿蘇支部を表-4に示す。

表-3 聞き取り内容 (熊本県建設業協会本部)

聞き取り内容 (熊本県建設業協会本部)	
独自の 扶助的な 保険制度	平成26年に協会独自の保険制度ができた。少なくとも消防団員と同じような補償ができないかを熊本県で検討してもらったが、善処するが全国的に調査してそのような例はないという見解をいただいた。 協会の保険制度は、ボランティア活動中の被災に対する保険制度になっている。 協会の保険制度は、労災保険や他の保険等の適用と関係なく支払われる。
補償	発災後の調査は、災害協定によると無償になっているが、企業からすれば業務である。
安全衛生 環境	雪害時の塩まき等は、通常の維持管理業務に含まれている。事故の場合は、企業にとってペナルティが非常に大きい。 従事者は、経験不足の者や高齢者を再度雇用しているケースが多い。退職共済の新規の手帳を発行する昭和24年生まれの人がある。 解体の箇所数が3万カ所と多く、トータルで事故例の数値が増えている。

表-4 聞き取り内容 (熊本支部及び阿蘇支部)

聞き取り内容 (熊本支部 及び 阿蘇支部)	
独自の 扶助的な 保険制度	災害応急の依頼の多くは、行政の道路又は舗装維持の担当者からのもので、これに伴う協会の保険制度は、昔はなかった。 阿蘇では数年前の水害時に、二次災害に遭いかけた業者がいた。その経験を踏まえて、災害協定の一環として、支部が協会独自の保険制度の創設を協会本部に依頼した。 応急措置時に各支部で被災が発生した場合に、金額は大きくはないが全部を支給するという形の保険に協会本部単位で加入した。 協会独自の保険制度の導入は、本部にかなりの負担がかかるが、支部で入るといえるには至っていない。もし改善を考えるなら、本部の入っている保険金に支部別に入るといえる方をして、同じ保険の流れを外さないようにする必要がある。 協会独自の保険制度では、労災保険や他の保険等の適用と関係なく支払われる。
補償	2016年の秋口に心筋梗塞で倒れた方の補償について、社員が発注者や行政との打合せの最中に心筋梗塞になってしまったため、原因が分からなかった。手厚く配慮したかったが労災扱いとならなかったため、補償は会社からの見舞金や社会保険で対応した。現場代理人は役所との打合せが大事な業務であるため、その最中に倒れても労災が認定されないという話は納得できない。 災害関連死に対しては、国又は県が補償している。
安全衛生 環境	現在は災害関連死の数が、地震で亡くなられた人の3倍になっている。

聞き取り調査の結果によると、表-5 のように雪水害対応で被災した場合に、従来より行政は建設企業にペナルティを課してきた。つまり、雪水害対応での事故にペナルティが課されることは、自治体が通常の発注業務と考えており、通常であれば労災事故は企業側の安全配慮義務違反であり労災の適用と改善指導がなされるべきと判断されていることになる。

しかし、実際に建設企業では経験不足の者や高齢者も多く再雇用されているため、いくら安全のための訓練を徹底しても事故をゼロにするための環境が整っているとは言えない状況にある。

このような現状の中で、阿蘇地域において水害対応中に建設企業の従事者が2次災害により被災寸前になる状況が発生した。

この経験を踏まえて阿蘇支部は、建設業協会による保険制度の創設を協会本部に依頼して、平成26年に建設業協会独自の保険制度が熊本県建設業協会に誕生している。この保険制度は、図-3 のように協会本部で加入して、労災保険や他の保険の適用には関係なく各支部で被災した従事者に支払われるため、協会員からも一定の評価を得られている。全国の各建設業協会にとっても、新しい事例として参考になると考えられる。

また、熊本地震の災害復旧工事で現場代理人が行政の担当者との打ち合わせ中に倒れる被災が発生している。しかし、法的には他に賠償責任を負う存在がある場合は認定がおりない労災の判定に関して、打ち合わせ場所が

表-5 災害対応中の被災とペナルティについて

除雪や水害への災害対応	
被災前	被災後
行政からの出動要請 ↓ 建設企業	行政からのペナルティ ↓ 建設企業

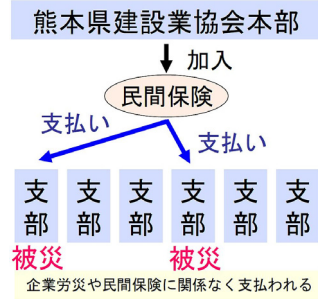


図-3 熊本県建設業協会独自の補償保険の仕組み

表-6 各方針に守られる対象について

方針に守られる対象	企業	従事者
(1) 建設業を積極的に維持する方針	-	○
(2) 現行の労災補償制度でも臨める方針	○	-

事務所であったことや倒れた原因が本人の体調管理に関するものであると判断されたため、この被災では労災が認定されず、社会保険と会社の見舞金で対応せざるを得ない状況となった。

この事例は、現在でも建設企業の立場からは納得が得られておらず問題視されている。労災保険が適用されない場合は、被災従事者を含めた家族の生活も立ちいかなくなる大きな問題であり、今後の改善に向けた協議が必要であると考えられる。

4. 提案

以上の調査から、建設業を積極的に維持する方針や現行の労災補償制度でも臨める方針について、またそれらの検討を実現に向けて促進させるための提案を以下に述べる。以下の各方針は、守られる対象を考慮すると表-6 に示すような特徴を備える。

(1) 建設業を積極的に維持する方針

建設業を積極的に維持する方針として、次の理由により図-4 に示す3つの項目を導いた。

(a) 災害協定に項目を追加する理由

調査した災害協定の被災従事者への補償条項の記述によると、手厚く補償されている協定¹⁰⁾もあれば、全く補

償されないばかりか災害対応中の器物破損時に建設企業が損害賠償を負担する協定²⁾もあり、各災害協定で補償条項の記述が無統一であった。これらの災害協定では建設企業の災害対応力を担保するどころか低下させてしまう懸念がある。これらを改善するためには、災害協定に着目して補償条項を改めて見直すことが、まずは重要であると考えた。

(b) 追加する項目が図-4に示す3つである理由

調査の結果、災害協定に明示されている「出動要請」並びに「協力要請」は災害救助法の適用外であり、第7条で規定されている「従事命令」と同じ法的な扱いは災害協定上で受けていないことを確認できた。

建設企業における災害対応の活動が災害対策基本法や災害救助法の補償の適用範囲内の活動として法的な根拠を備えるためには、「出動要請」並びに「協力要請」を災害救助法第7条規定の「従事命令」に基づかせる必要があると考えた。

また、図-4に示す2つ目の扶助金と3つ目の損害賠償の支給の項目については、1つ目の「出動要請」並びに「協力要請」が災害救助法第7条規定の「従事命令」に規定された時点で、災害対策基本法第71条及び同法第84条2項の条項は、それぞれ必然的に準拠される条項であるが災害協定に明示することで発注者を含む建設業界の関係者にとっても理解の促進に繋がると考えた。

a) 災害協定における扶助金規定等の考慮

災害救助法第7条には「都道府県知事は、救助を行うため、特に必要があると認めるときは、(中略)、土木建築工事関係者を救助に関する業務に従事させることができる」として従事命令を出すことができるように定められている。しかし、過去文献の調査や聞き取り調査では、従事命令による建設企業の災害対応は確認できなかった。森實ら⁷⁾も、従事命令が過去に適用された事例は報告されていないことを指摘している。また、同法第12条には「第七条又は第八条の規定により、救助に関する業務に従事し、又は協力する者が、そのために負傷し、疾病にかかり、又は死亡した場合には、政令の定めるところにより扶助金を支給する」と扶助金が支給されることが明記されているが、同じく本調査では、同法第12条の扶助金が支給された事例も確認できなかった。

一般的には、災害協定よりも災害救助法が優先される。つまり災害協定に明記がなくても災害救助法が適用される。それでも災害協定に扶助金や補償等の条項を盛り込む必要があるのは、次のような理由による。

行政と建設業協会の間で締結された災害協定に基づく「出動要請」あるいは「協力要請」は、災害救助法第7条に規定されている「従事命令」や第8条に規定されている「協力命令」でないため、それらの規定に基づく扶

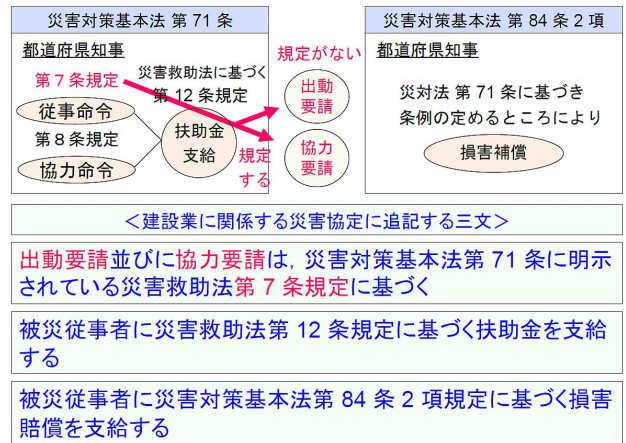


図-4 災害協定に追加する3つの条項

助金や補償が一切適用されない。つまり、災害対応中の建設企業にとって災害救助法は法的な準拠の対象になっていないのが現状である。

図-4に示すように、災害協定の出動要請及び協力要請に対応する法の規定がないため、道路啓開作業などで緊急出動した場合に被災した場合、これに対する補償(扶助金に相当)は、現在行われていない。

徳島県でも南海トラフ地震対策として国、県、建設業の三者で地震発生直後に自動的に道路啓開に従事する災害協定を締結しているが、こうした自動出動が災害救助法に規定される従事命令と同様の法的扱いを受けていないのが現状である。以上により、災害協定へ図-4に示す3つの条項を盛り込むことで、災害救助法第12条で規定されている扶助金や災害対策基本法第84条2項における損害賠償と同様な被災補償が緊急出動中の建設企業の従事者に対しても可能になると考えられる。

(2) 現行の労災補償制度でも臨める方策

労災保険では、事業の種類が同一であっても作業工程、機械設備あるいは作業環境の良否、事業主の災害防止努力の如何等により事業ごとの災害率に差が生じる。そこで、厚生労働省は事業の種類ごとに災害率等に応じて定められている労災保険率を個別事業に適用する際、事業主負担の公平性の観点から、さらには事業主の災害防止努力をより一層促進する観点から、当該事業の災害の多寡に応じ、将来の労災保険率又は労災保険料を上げ下げする労災保険のメリット制²⁾を運用している。

しかし、公共工事における労災保険を非常事態である災害対応中の建設企業に適用すると、安全配慮も間に合わない災害現場へ行政により出動させられる環境そのものが、労災保険に備わるメリット制の本来の趣旨である事業主負担の公平性や事業主の災害防止努力をより一層促進する観点から大きく逸脱してしまうため、災害対応中の建設企業に労災保険をそのまま適用するのは問題があると考えられる。

一方、平常時の公共工事でも難病のうち厚生労働省が特に定めた振動障害、塵肺に関しては、労災保険の徴収時にメリット制からコード除去措置をとるため、メリット制が発動しないことになっている²⁹⁾。

同じく発災時の災害対応の期間に限り、建設企業に労災保険の適用が発生した場合は、将来の労災保険の徴収時にメリット制を発動させない新たな施策を実施することが、建設企業の労災保険料の増額負担分を除去できる有効な措置であると考えられる。

(3) 方策を実現に向けて促進させるための提案

a) 国土交通省における災害協定の確立

まず最初に、国土交通省との災害協定で上記の追加条項が明記され、各地方整備局で確立される必要がある。

そのためには環境整備も必要であり、全国建設業協会からの要望も重要になると考えられる。

b) 都道府県等における災害協定の確立

国土交通省で上記の災害協定が確立されると、次に都道府県等との災害協定で上記の追加条項が明記されやすくなる。知事と建設業協会長の普段からの信頼関係の構築も非常に重要になってくる。

c) 労災保険のメリットコード除去措置の確立

実際に労災保険の徴収時に、メリット制からコード除去措置をとるには厚生労働省との協議が必要になるため、これについても全国建設業協会からの要望が必要になると考えられる。

5. おわりに

労働基準法の規定にある使用者の災害補償責任の履行の確保を由来とする労働者災害補償保険法の大原則¹¹⁾の観点を踏まえれば、災害対応の出動要請期間中においては、公務員等と同様に建設企業に対しても、その使用者である国又は地方公共団体は責任の所在を明確にして、非常に重い責任を負うことになる。

この災害対応の公平性の観点から、本研究では、建設企業の被災従事者への補償制度を改善する場合の提案や現行の補償制度で臨む場合の最低限の提案をおこなった。

また、災害協定の分析と労働災害や被災補償に関する聞き取り調査により災害対応を実施する建設企業の従事者を取りまく課題を整理した。災害時に曖昧にされてきた建設企業に対する出動要請や協力要請は活動の根拠である法的な位置づけが現在は存在していないことも判明した。被災した従事者がしっかりした補償を受けられる環境が整備されることは、建設企業のみが従事者の補償の全責任を負わされていた災害対応から解放され、建設企業の災害対応力を向上させることが可能になると考え

られる。それは建設企業の従事者が安心して災害対応業務に全うでき、その力を十二分に発揮できる環境が整うようになると考えられるからである。

今後さらに災害協定や補償制度に対する研究の枠組みが広がる必要があり、その意味では本研究は、その方向性を確かめる試論的な提案となった。本研究はそれらを完成させるのではなく、むしろ、この枠組みの可能性を先行的に示し技術的、法的な検討を促進できればと考えた。

今後、枠組みの見直しの検討を進める中で、建設業がどのように力強く災害対応力を向上させていけばよいかについても重要な課題である。

謝辞: 聞き取り調査において、(一社)熊本県建設業協会政策(事務)局、(一社)熊本県建設業協会熊本支部、(一社)熊本県建設業協会阿蘇支部の皆様から度重なる有益な情報提供ならびにご示唆を頂いた。また徳島労働局三好労働基準監督署長より、労働災害補償に関するご示唆を頂いた。ここに深甚なる感謝の意を表します。

参考文献

- 1) 豊澤康男, 伊藤和也, 吉川直孝: 災害復旧工事の労働安全衛生上の問題点と対策について, 土木学会, 論文集 F6 (安全問題), Vol.67, No.2, I_155-I_160, 2011.
- 2) 熊本労働局: 平成 29 年死傷災害発生状況 (平成 29 年 12 月末現在), 資料 3, 平成 30 年 1 月 10 日.
- 3) 日野泰道: 建設業の災害復旧工事における労働災害の分析, 「労働安全衛生研究」, Vol.3, No.2, pp.137-142, (2010)
- 4) 厚生労働省労働基準局安全衛生部: 東日本大震災による災害復旧工事における労働災害防止対策の徹底について (その 4) ~地震・津波により被害を受けた建築物等の解体工事関連~, 基安化発 0831 第 2 号, 平成 23 年 8 月 31 日.
- 5) 建設業労働災害防止協会: 建設業の労働災害防止に関する中期計画と今後の展望 (第 8 次建設業労働災害防止 5 カ年計画), 「建設の安全」号外, 平成 30 年 3 月 1 日.
- 6) 目木知明の ERM 研究室: リスク戦略について, エンタープライズ・リスクマネジメント (ERM) の基礎知識, <http://www.risken.net/erm11.html> (平成 30 年 6 月 30 日閲覧)
- 7) 森寛一宏, 中脇法文, 五艘隆志: 地方における大規模災害に対応可能な災害協定に関する研究, 土木学会論文集 F4 (建設マネジメント), Vol.71, No.4, I_97-I_108, 2015.
- 8) 川崎秀明, 桜井厚, 三浦房紀: 災害時における地元建設業のリスク軽減に及ぼす影響に関する調査及び分析, 土木学会論文集 F6 (安全問題), Vol.70, No.1, 1-13, 2014.
- 9) 電子政府の総合窓口イーガブ: 国家公務員災害補償法 (昭和二十六年法律第九十一号), 施行日平成二十九年一月一日, 平成三十年六月八日公布 (平成三十年法律第四十一号) 改正.

- http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=326AC0000000191
(平成 30 年 6 月 11 日閲覧)
- 10) 電子政府の総合窓口イーガブ：地方公務員災害補償法（昭和四十二年法律第百二十一号），施行日平成三十年四月一日，平成二十九年六月九日公布（平成二十九年法律第五十四号）改正。
http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=342AC0000000121_20180401_429AC0000000054&openerCode=1
(平成 30 年 6 月 11 日閲覧)
- 11) 人事院：第 4 回「災害補償制度研究会」議事概要，平成 18 年 9 月 29 日。
<http://www.jinji.go.jp/saigaihoshou/gaiyo04.pdf>
(平成 30 年 6 月 11 日閲覧)
- 12) 人事院：国家公務員のテレワークに資する勤務時間の在り方に関する研究会第 7 回議事要旨・資料「公務災害について（参考資料 3）」，平成 20 年 3 月 18 日。
<http://www.jinji.go.jp/kenkyukai/telework/sankou0703.pdf> (平成 30 年 6 月 11 日閲覧)
- 13) 消防団員等公務災害補償等共済基金：公務災害補償・福祉給付「第 1 公務災害補償制度の性格（2 公務災害補償制度の特徴）」，
<http://www.syouboukikin.jp/intro/intro03.html>
(平成 30 年 6 月 11 日閲覧)
- 14) 総務省消防庁消防団員等公務災害補償等共済基金：東日本大震災に係る消防団員等の公務災害補償等の現状について（参考資料 1），平成 24 年 2 月 29 日。
http://www.fdma.go.jp/disaster/syobodan_katudo_kento/02/sanko_01.pdf (平成 30 年 6 月 11 日閲覧)
- 15) (一社) 東京建設業協会：災害対応ホームページ（災害協定締結状況），
http://www.token.or.jp/disaster_response/execution.html
(平成 30 年 6 月 11 日閲覧)
- 16) 東京都知事青島幸男，(一社) 東京建設業協会会長佐藤嘉剛：災害時における応急対策業務に関する細目協定，平成 8 年 7 月 18 日。
- 17) 東京都例規集：災害時において応急措置の業務に従事した者の損害賠償に関する条例（昭和三八年七月一六日条例第三八号），平成 30 年 5 月 15 日。
http://www.reiki.metro.tokyo.jp/Li05_Hon_Main_Frame.exe?UTDIR=E:\EFServ2\ss00000916\Administrator&TIID=1&SYSID=153 (平成 30 年 6 月 30 日閲覧)
- 18) 東京消防庁消防総監曾根晃平，(一社) 東京建設業協会会長飛島齊：災害時における救助・救急業務に関する協定，昭和 57 年 2 月 1 日。
- 19) 東京都例規集：特別区の消防団員等の公務災害補償に関する条例（昭和四一年七月一日条例第八四号），平成 30 年 5 月 15 日。
http://www.reiki.metro.tokyo.jp/reiki_honbun/g1012334001.html (平成 30 年 6 月 30 日閲覧)
- 20) 国土交通省関東地方整備局東京国道事務所長，(一社) 東京建設業協会会長：大規模地震時の緊急巡回活動に関する協定書，
http://www.token.or.jp/disaster_response/pdf/execution_09.pdf
(平成 30 年 6 月 11 日閲覧)
- 21) 中村河川国道事務所長，土佐国道事務所長，高知県土木部長，(一社) 高知県建設業協会会長：南海トラフ地震発生時の道路啓開に関する協定，
<http://kokenkyo.or.jp/pdf/20160329.pdf>
(平成 30 年 6 月 11 日閲覧)
- 22) 厚生労働省労働基準局労災補償部労災管理課労災保険財政数理室：第 3 回労災保険料率の設定に関する検討会，審議会議事録，平成 16 年 6 月 14 日。
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/06/s0614-4.html>
(平成 29 年 6 月 11 日閲覧)
- 23) 労働基準局労災補償部労災管理課労災保険財政数理室：第 3 回労災保険料率の設定に関する検討会，平成 16 年 6 月 14 日。
<https://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/06/s0614-4.html>
(平成 30 年 6 月 11 日閲覧)

(2018.7.6 受付)

SAFETY MANAGEMENT AND LABOR ACCIDENT COMPENSATION IN THE URGENT RESTORATION CONSTRUCTION OF THE LARGE-SCALE DISASTER

Sosuke INOUE, Susumu NAKANO and Shintaro NEGORO

It is difficult to secure a safety management system in emergency restoration work at large-scale disasters. It is reported that 13 people in 59% of all industries in Kumamoto Prefecture died in 2017 during the construction work related to the 2016 Kumamoto earthquake. In this research, paying attention to labor accident compensation in emergency restoration work, we examined the way of proper labor compensation system.

We analyzed the contents of labor accident compensation described in disaster agreement concluded between prefecture etc. and construction industry association. We also conducted an interview survey on the Kumamoto Prefecture Construction Association concerning labor accidents and compensation in the restoration work of the Kumamoto earthquake.

In most municipalities' disaster agreement there is no statement on compensation, labor accident compensation is left to the construction company. Meanwhile, in Kumamoto Prefecture, the Construction Industry Association has introduced its own insurance system and has achieved certain results. Based on these results, we propose ways to optimize labor accident compensation for restoration work due to emergency dispatch.