

平成 23 年度

建専連全国大会 講演録

建設産業の再生

～若者が希望を持って入職できる環境づくり～

平成 23 年 11 月

社団法人 建設産業専門団体連合会

はじめに

この冊子は、平成 23 年 11 月 15 日（火）に日本消防会館ニッショーホールで開催された平成 23 年度全国大会における主催者挨拶、来賓挨拶、基調講演「建設産業の再生と発展のための方策 2011」（講師：大森雅夫氏）、特別講演「東日本大震災における復旧・復興に向けて」（講師：徳山日出男氏）の内容をとりまとめたものです。

建設業の抱える諸々の問題については、一刻の猶予もなく解決しなければならず、その解決策の一助となる内容となっておりますのでご活用いただければ幸いです。

社団法人 建設産業専門団体連合



社団法人建設産業専門団体連合会 会長

才賀 清二郎

ご挨拶の前に、東日本大震災、福島第一原発事故、そしてその後の自然災害で多くの方々が被災され亡くなられたことを、お悔やみ申し上げます。今回の全国大会は、メインテーマを「建設産業の再生」、サブテーマを「若者が希望を持って入職できる環境づくり」としました。建設産業は、国土の保全、災害等応急復旧、国民生活の安全・安心を守る基盤整備に不可欠の産業です。豊かで潤いある国土づくりに貢献し、社会・経済活動の基盤を支えてきました。しかし、建設技能労働者の高齢化に加え、若年入職者の減少と離職率の高さから、このままでは数十年後には若い技能者がいなくなるのではないかと心配されます。

建設業界は市場の縮小や価格競争の激化により、相変わらずきわめて厳しい経営環境にあり、そのしわ寄せが専門工事業者や労働者に及んでいます。こうしたなか、国土交通省で「建設産業の再生と発展のための方策 2011」「建設技能労働者の人材確保のあり方について」、厚生労働省で「第8次建設雇用改善計画」が発表され、建設産業の健全なあり方について議論が行われています。建設業の現状を今まで以上に計量的に把握し、より具体的な対策をとるべく、行政、元請、下請、業界団体あげて取り組んでいるところです。

本日の全国大会は、建設専門業・技能労働者が今日の建設現場を支えている実態に焦点を当てるとともに、若者が希望を持って入職できるような環境づくりをしなければ、建設産業は国民生活の安全・安心を守ることができなくなることを、国民ならびに建設業界に対して提言するものです。

建専連は、建設専門工事業界を代表する政策提言集団として、個々の業種団体を超えた横断的な共通課題の解決に取り組むとともに、過去から未来に続く建設産業という大河の流れを途切らせることのないよう、積極的に事業活動を展開していきたいと思っております。皆さまのご支援、ご協力をお願い申し上げまして、開会の挨拶に代えさせていただきます。



国土交通大臣政務官

室井 邦彦

東日本大震災の折には絶大なるご支援、ご協力をありがとうございました。特に住宅関係の事業は皆さまのお力なくしては一步も前へ進みませんでした。建設業界を取り巻く状況が非常に厳しいなか、国土交通省の住宅・建築関係の行政に対し、積極的に取り組んでいただき、改めて感謝申し上げます。

建設業界は日本の経済を支える大切な基幹産業です。国土交通省としてもこの厳しい環境下で、明るい日差しが出るように施策、方策を打ち出しているところです。国土交通省は平成23年6月にまとめた「建設産業の再生と発展のための方策2011」を具体的に推進していくために、地域維持型の契約方式の導入や保険未加入対策の推進など、さまざまな取組みを始めています。この方策を具体的に前に進めるためには、皆さまの前向きで熱心な取組みとご協力が不可欠です。改めて皆さまのご協力をお願い申し上げます。

建設産業は人の持つ技術と技能によって成り立つものであります。その建築物がどのような出来ばえか、どれほど高く評価できるものかということは、専門工事業者の皆さまの技術力に左右されます。貴連合会では勉強会や、建設技能労働者の確保のための技能者育成などにも積極的に取り組んでおられると聞いております。そうした皆さまの地道な取組みが、若い人たちに希望と光、魅力を感じさせ、さらには業界の発展につながっていくものと信じております。厳しい状況ではありますが、国土交通省も皆さまとしっかりと協力しながら、政策の実現に邁進していきたいと思っています。

貴連合会がこれからも日本の経済を支え、ますますご発展することを祈念して、お祝いと激励の言葉に代えさせていただきます。



厚生労働大臣政務官

津田 弥太郎

平成 23 年度全国大会の盛大な開催を心よりお祝い申し上げます。また才賀会長はじめお集まりの皆さまには、日頃より厚生労働行政、とりわけ建設雇用改善の推進に多大なご理解とご協力をいただき、厚く御礼申し上げます。まずこの場をお借りして、東日本大震災で被災された皆さまに心からお見舞い申し上げます。また、貴連合会の皆さまが、復旧作業に向けた建設重機の提供をはじめ、福島第一原子力発電所の冷却のためのコンクリート圧送ポンプ車の迅速な提供や、被災者へのボランティア活動など、復旧・復興のための取組みを、震災直後から展開してこられたことに、敬意を表する次第です。

貴連合会は専門工事業の中核的な担い手としての役割を長い間果たしてこられました。品質の高い工事施工はもとより、基幹技能労働者の地位の向上に取り組みられ、若年技能労働者のキャリア意欲の向上を図ってこられました。さらに、重層下請構造やダンピング受注がもたらす労働条件の悪化を防ぐための調査や提言などにも取り組み、建設業界の雇用改善にも重要な役割を担っておられます。

建設業は、高齢化社会にあっては国民が安心して快適に生活できる社会資本の整備を担い、震災の復旧・復興工事では被災者の希望をかなえる活躍が期待されます。厚生労働省では震災からの復旧・復興に向けた雇用の創出や生活支援を行うとともに、2011 年 4 月に策定した第 8 次建設雇用改善計画に基づき、建設業労働者にとって魅力ある労働環境づくりや、若年労働者の人材確保、育成に取り組んでいます。技能労働者を雇用する事業主の団体である貴連合会の皆さまには、建設雇用改善の取組みがいつそう広まるよう、引き続きご支援・ご協力をお願いします。

最後に、本日の大会が大きな成功を収めるとともに、貴連合会のますますのご発展とご出席の皆さまのご健勝・ご活躍をお祈りして、私の挨拶とさせていただきます。

社団法人日本建設業連合会 会長

野村 哲也

ご挨拶の前に、東日本大震災および台風12号の犠牲者のご冥福をお祈りするとともに、被災された皆さまに謹んでお見舞い申し上げます。あわせて、被災地の復旧・復興活動に当たられているすべての皆さまに心より敬意を表します。

全国大会開催をお慶び申し上げます。建設産業では若者の入職の減少という憂慮すべき状況が続いています。建設産業を支えるのは、現場で身体を動かし知恵を出し、技能を磨いてものづくりをする技能者です。若者がこの仕事に興味と希望を持って入職し、次世代を担う人材として育っていくことが、建設産業の持続と発展の鍵です。その意味で今大会のテーマは理にかなっていますが、難しい課題でもあります。日建連では2009年4月に「建設技能者の人材確保・育成に関する提言」をとりまとめ、会員企業の理解と協力の下、公的資格の取得支援や就業環境の改善等、具体的な活動に取り組んでいます。2011年は新日建連となりましたが、このことは重要課題の1つとして着実に推進していく所存です。

2011年は東日本大震災と台風12号で甚大な被害をもたらされ、多くの国民が自然の威力のすさまじさに驚くとともに、防災・減災対策の重要性を実感しました。その意味で社会資本整備を担う建設産業の役割は重要です。震災では多くの若者がボランティアとして働きました。人の役に立ちたい、地域のために尽くしたいという思いを持った若者は決して少なくないのです。そうした若者のなかには、建設業の仕事に魅力を感じる人もいます。ものづくりのおもしろさはもちろん、人々の命や生活を守るために力と知恵を尽くす仕事に、彼らはやりがいや誇りを感じると思います。それをきちんと伝えていくことが重要だと思いますし、それにはまずわれわれ自身が、この仕事にはやりがいと誇りがあると、心から思えることが大事です。日建連ではこれからも建専連の皆さまと連携し、若い人たちが希望と誇りを持って働ける環境づくりに貢献していきたいと思えます。



社団法人全国建設業協会 会長

浅沼 健一

東日本大震災、津波、集中豪雨、台風で尊い命を亡くされた方がた、そして被災された方がたに、心からお悔やみとお見舞いを申し上げます。私も東日本大震災の直後、現地に入りましたが、建設業者の皆さんが自らも被災し、また親戚を亡くされたにもかかわらず、必死に復旧に努めている姿を見て、感謝の気持ちで一杯となりました。そして誇りを持つ仲間がいることを大変心強く感じ、国土と国民の安心・安全を守るのは我々だという気概を持ちました。

本日は建専連全国大会の開催をお慶び申し上げます。日頃から建専連の活動は本当に素晴らしいものだと思っております。近年、建設業界は産業としての再生産ができなくなってきているのではと危機意識を感じております。若者が入職して来ず、高齢化が進み、倒産・廃業も多くなっている。このようなことが続くと、建設業界そのものが再生機能を失ってしまいます。そのような中で全建としても、建専連の皆さんとともに、我々の社会的使命を果たしていくためにも、共同して知恵を出してこの問題に取り組んでいかなければならないと思っております。

先ほど野村会長がおっしゃったことにも通じますが、業界としても企業としても、国民に感謝される存在になること、そしてそういう業界と企業の中で、働く我々自身が自分の仕事に誇りを持つようになることが大事ですし、そのために改善すべきことは改善することが大事なことかと思っております。現場で汗をかきながら、ものづくりにおける最高の技術・技能を極めて、立派な仕事をしていくことが、国民の皆さんから信頼と納得を得る最善の途だと思っております。全建も皆さんと一緒に、ありがとうと感謝される業界になるよう、そしてわれわれ働く者が誇りを持って働けるような建設業界になるよう、今後とも一生懸命がんばるつもりです。どうかご協力をよろしくお願いいたします。

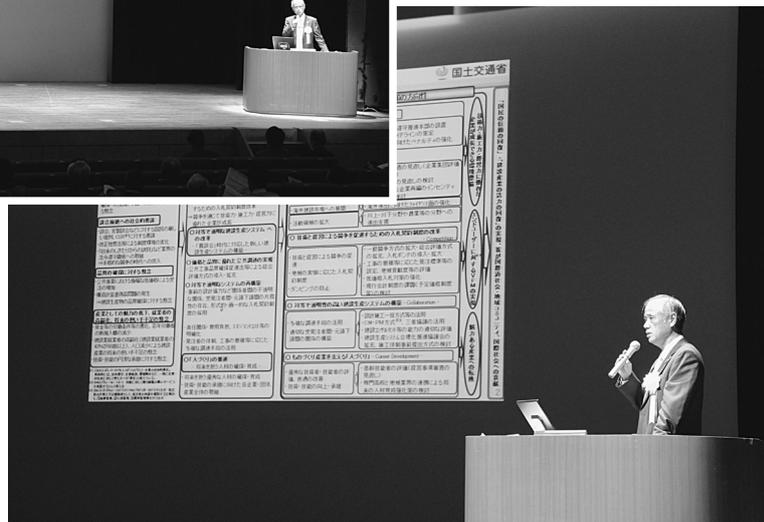
基調講演

建設産業の再生と発展 のための方策2011



国土交通省政策統括官

大森 雅夫



私は9月まで国土交通省建設流通政策審議官として「建設産業の再生と発展のための方策2011」（以下「建設産業再生方策2011」と略）の策定に携わっていました。人事異動があり現在は担当でなくなったのでこの講演は辞退しようと思ったのですが、才賀会長に「これまで携わってきたのだから」と言っていただき、厚かましくも本日登壇した次第です。「建設産業再生方策2011」は2010年末から動き出し、約半年を経て2011年6月に策定に至りました。その経緯についてまず述べたいと思います。

私は6年前、建設産業担当の官房審議官として建設業界とはさまざまな議論をするポジションにありました。当時は建設投資がどんどん落ち込み、その一方でいわゆる「橋梁談合」が「官製談合」の典型として世間を騒がせ、「官」に対してもさまざまな問題が指摘されました。日本土木工業協会の葉山莞児会長（当時）が、「透明性ある入札・契約制度に向けた検討会議」を設置し、旧来のしきたりから決別した新しいビジネスモデルを構築すると宣言したのも、この頃です。しかしこのあと、低価格の入札が急激に横行するようになり、ダムの入札で予定価格の30数%という落札結果すら生じ、建設業界に激震が走ります。当時の国交省は、一方では談合をなくし競争性を確保しなくてはならないが、他方では競争によってダンピングが横行すれば手抜き工事が増え、それは国民にとって最終的な不利益になるので、ダンピング対策も行わなくてはならないと苦慮していました。

競争性を確保しながらダンピング対策を実施するという時代の要請を踏まえつつ、今後の建設産業の政策の方向性を見いだそうとして、当時の国交省は建設産業政策研究会を設置し、「建設産業政策 2007～大転換期の構造改革～」を発表しました。建設投資の急激な減少、談合廃絶への社会的要請、品質の確保に対する懸念、産業としての魅力の低下、就業者の高齢化、将来の担い手不足の懸念といった建設産業を取り巻く環境変化の問題を取り上げ、建設産業再建のためのさまざまな施策を整理していったのです。

これにもとづいて具体的に実施された政策もありましたが、その後私はいったん建設担当から離れていました。2010年の夏、建設流通政策審議官として再び建設業界とおつきあいをする機会を与えられましたが、4、5年ぶりに接する建設業界は、本当に疲弊しているな、という印象でした。

2010年11月の臨時国会で、当時の馬淵澄夫国交省大臣も地方建設産業の危機的状況について述べています。ご存じの方も多いでしょうが、馬淵前大臣はゼネコン出身で建設業に造詣が深く、選挙活動で各地を回った際に目にした地方建設産業の疲弊ぶりに危機感を持ったため、国会でもみずからの言葉でそれについて語ったのです。その馬淵大臣から、今後の建設産業対策について議論し、早急に対策整備をして実施を図らなくてはならないとの指示があり、建設産業戦略会議を開くことになりました。緊急に手を打ちたいので、戦略会議のメンバーも、本当に建設業の実態をよく知っている方がたに議論してもらおうということになり、弁護士でもある大森文彦東洋大学教授を座長に、京都大学大学院工学研究科の古阪秀三准教授、芝浦工業大学工学部の蟹沢宏剛教授をはじめとする7名の専門家に参加していただき、政策づくりのための議論を一緒にいたしました。馬淵大臣の指示の1つに、できるだけ定量的な分析を行ってほしいということがあったので、従来にもましてさまざまな数字を用いて政策を整理していきました。

以下、この「建設産業再生方策2011」の内容について、そこで提起された7つの課題に即して話していきます。ただ最初に述べたように、私は9月で建設業関係の部署から去ったため、現在の動きについては詳しくないことはあらかじめご了承ください。

◆地域維持型の契約方針の導入

まず第1の課題として、地域社会の維持の問題があります。建設投資、許可業者数、および就業者数の推移をみると、1992年度のピーク時の建設投資に比べると2010年度は51.5%もの減少を示し、当時の半分以下の建設投資ですが、それに対して就業者の減少率は27.3%、許可業者数のそれは17%と、それほど減少していません。この3つの数字に、さらに売上高総利益率、販管費率、営業利益率の変化をあわせて考えるとある問題がみえてきます。売上高総利益率は通常「粗利」と呼ばれますが、財務省の「法人企業統計」をみると、建設投資が激減するようになって以降も、建設産業全体の粗利はほぼ一定を保っています。これは当然といえば当然で、売上高が減れば通常は材料費も人件費もそれに比

例して減少するので粗利は一定になります。ただ建設投資はピーク時の半分になっているのに対し、就労者は4分の1程度しか減少していないので、1人あたりの収入は減少することになります。これは、実際に労務単価が毎年下がっていることや、日給月給といった雇用形態が非常に増えてきていることからわかります。つまり労働者の待遇が非常に悪化してきているのです。今大会のサブタイトルである「若者が希望を持って入職できる環境づくり」のためには、こうした点をなんとかしなくてはなりません。

もう1つ問題なのが、販管比率の増加です。売上高総利益率、つまり粗利と販管比率が同じであれば営業利益率は一定になるのですが、営業利益率は低下の一途をたどり、すでに1%にまで落ち込んでいます。この増加する販管費の大きな部分を占めるのが役員給与です。ただ役員給与自体もそれほど増えているという実感はないと思いますが、この場合の役員とは「社長」です。社長が増えているのです。先ほど述べたように、売上が半減しているのに業者数は17%しか減っていないということは、零細企業が非常に増えているということであり、社長が増えているということです。それで販管比率が増え、営業利益率が落ち込んでいるのです。

零細企業が非常に増えているという現象は、地方の建設産業の全体的な傾向です。大都市圏（東京都、大阪府、愛知県、神奈川県、埼玉県）と地方圏（秋田県、富山県、鳥取県、高知県、佐賀県）のデータから抽出した分析をみると、地方圏では従業員20人以上の事業所は1999年から2006年までの間に約半分に減っていますが、従業員が9人以下の事業所は10%も減っていません。大都市圏でも若干その傾向はみられるものの、それほど顕著ではありません。ここから地方建設業で零細企業が増えていることがわかりますが、その結果どうなるかという、それなりに力を持ち、一定のパイの仕事に責任を持てるような事業所がなくなってきています。東日本大震災の印象が強烈だったので忘れがちですが、実は2011年は北陸豪雪の年でした。国交省で自治体へのアンケートを行ったところ、2011年はすでに除雪などの仕事がうまく回らなかったところがかかなり多く、企業の零細化は建設業界だけの問題ではなく、地域の維持そのものの問題にもなっていることが明らかになっています。

災害対応はもちろんのこと、除雪を含む地域維持事業を担うことのできる企業が不足しているのです。この点への対策が急務です。地域維持事業の担い手確保に資する新たな契約方式を導入しなくてはなりません。例えば従業員9人以下の零細企業が24時間交替で行わなくてはならない除雪業務を引き受けるのは、事実上不可能です。ではどうするべきか。1社でできないのなら、ジョイントベンチャー（JV）を作るのです。ただし、例えば10社が集まるジョイントベンチャーにとって一冬の除雪の発注だけでは企業経営は成り立ちません。その場合、冬期の除雪業務と他の期間の除草を含む維持管理業務をあわせて、年間一括契約とするのです。それでも経営がむずかしいのであれば、さらにこれを複数年契約とします。こうした地域維持事業を目的とした新タイプのジョイントベンチャーを、「建設産業再生方策2011」では提案しています。

これは従来の特定業務委託JVや経常JVとは異なるので、中央建設業審議会では建設共同企業体の準則の改正のための議論が、秋以降行われました。11月11日の中建審総会で、災害対応や除雪などの「地域維持事業」の実施を目的とする場合、地元の中小・中堅建設業者がJVを結成することを認める、「地域維持型JV」の運用方法を追加した「共同企業体（JV）運用準則」が了承されました。国や都道府県などの各公共発注機関は、今後この準則に従ってJV運用基準を見直すようになると思います。これは将来の企業再編の起爆剤になるだろうと思います。

◆保険未加入企業の排除

第2に、今大会のテーマにも通じますが、技能労働者の雇用環境の改善という課題があります。売上高減少に伴い固定費削減の方策として、技能労働者の外部化や賃金の引き下げが急激に進みましたが、その結果若年入職者が減少し、技術を次世代に継承することができなくなるという技能・技術喪失の危機が現実化しています。この対策として最も重要なのは、やはり賃金です。労務単価の問題は国会でも頻繁に議論されていますが、基本的に賃金は市場で決まっていくべきものではないかと思います。アメリカでは生活保障賃金

条例を取り決めて労務単価を一定以上に保つという方策をとっている自治体もあるので、日本でも公契約法という形式で同じことをしてはどうかという意見もあります。一部の市町村では実際に条例化していますが、国としてはまだデリケートな問題があるためそこまでなかなか踏み込めません。では、それ以外でできることは何かというと、保険未加入企業の排除です。法定福利費を負担しない企業が、人を大切に施工力のある企業を駆逐しているおそれがあるからです。

農林水産省と国交省は毎年、「公共工事労務調査」を実施しています。これは、公共工事に従事する労働者の県別賃金を職種ごとに調査するものですが、その結果に基づいて公共工事の積算に用いるための「公共工事設計労務単価」を決定しています。この調査によると、社会保険への労働者単位での加入状況は、全国平均が70%ですが、土木工事全体の平均が71%、建築工事全体の平均が64%です。社会保険とは、雇用保険・健康保険・厚生年金保険という本来なら100%加入が法律上義務づけられているものですから、加入していない労働者がいること自体問題です。また、この調査は規模が10人以上の事業所が対象なので、建設業全体の実態はこの数字よりさらに悪いものと思われます。

他産業と比較すると、製造業従事者の社会保険への加入率は、雇用保険92.6%、厚生年金87.1%です。持続的な発展に必要な人材の確保と企業間の健全な競争環境の構築には、建設業もまずは労働者単位でこのレベルの加入率を目指すべきですが、現在はまだ実態も明確にはつかめていません。一挙に改善するのはむずかしいので段階的に進めていくしかありません。スケジュールとしては、まず周知・啓発期間に1年程度をとり、排除方策を大規模工事から順次拡大し、5年目途でめざすべき姿にしていこうとしています。具体的には、行政、元請企業、下請企業が一体となった取組みが求められます。行政は許可更新時に社会保険加入状況を確認するなどして、社会保険担当部局と連携して加入の徹底化を図り、元請は行政によるチェックのもと、下請企業の保険加入状況のチェックと指導を行います。下請企業は、再下請企業の保険加入の徹底を指導するとともに、労働者単位の加入状況の効率的なチェックを行います。建専連をはじめとするさまざまな建設業団体にも労働者の保険加入状況のチェックをお願いしたいと思っています。

現実にはどこまで改善できるのか疑問だとよく言われます。この問題についてはこれまでも、建専連はもちろん日本建設業団体連合会や全国建設業協会の意見もいただき調整してきましたが、みなさんの思いは「とにかくやっつけよう」というものでした。通常はこうした問題では元請企業はなかなか動かないことが多いのですが、これについてはゼネコン・サブコンともに、非常に前向きにとらえてくれているという気がしています。すでに建設市場整備課はこの問題に全面的に取り組んでいると聞いています。ぜひ皆さんもこの保険未加入企業の問題については、ご協力をお願いします。

◆技術者データベースの整備と業種区分の点検

次に第3の課題として、技術者の育成と適正配置の問題があります。建設関連企業にとっての最大のセールスポイントとは、どのような経験と能力を持った技術者・技能者を抱えているかだと思います。例えばイギリスでは160万人の建設技能者・建設技術者がデータベースに登録しており、韓国にも同様のデータベースがあります。日本も遅ればせながらこうした仕組みを作る必要があります。データベースにアクセスすれば、発注者はどのような技術者・技能者がいるのか、すぐに知ることができ、これは消費者の保護にもつながるのです。技術者データベースの整備については、**図1**を参照してください。

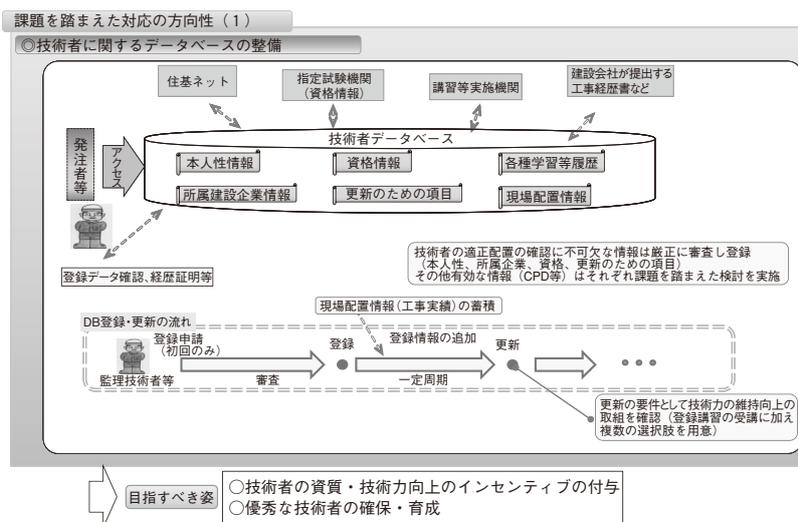


図1 技術者データベースの整備

技術者の適正配置の問題と関連して重要なのは、業種区分の点検です。建設工事は多種多様な専門的技術の組み合わせによって行われており、そのため業種別許可制度を採用しています。現行の業種区分は1972年に施工技術の相違や取引慣行、業界の実態等によって設定されたもので、28業種あります。しかし、40年が経過するなかで業種区分が実態と乖離するおそれが生じてきています。当時は高度経済成長時代で「つくる」一辺倒でした。それに対し現在は社会が成熟し、建設業に求められる仕事の内容も変わってきています。業種区分の見直しは、私が十数年前に建設業担当の課長補佐を務めていたときからの懸案事項でしたが、この問題に取り組もうとすると利害調整がむずかしいことから、「パンドラの箱」と言われてきました。しかし、現在は明らかに修繕や維持・管理といった業務に、建設業の仕事の比重が移りつつあります。いつまでも過去の業種区分の見直しをせずにもいられませんので、現在、審議会等でこれについて各団体からご意見をいただいているところです。修正すべき点は修正するという方向で進展してほしいと思っていますが、40年間変わらなかったことの主な理由の1つとして、建設業法でこの28業種が規定されているという問題があります。法律の修正には非常に手間ひまがかかります。目指すべき姿は、時代のニーズや経営環境の変化に対応した技術者制度の適切な運用ですが、そのためにそれぞれの業種についてどのように制度を整えていくのかということも、今後の議論の焦点になっていくだろうと思います。

◆入札契約制度改革の推進

第4に、公共調達市場と受発注業者関係に関する課題があります。先に述べたように、古いしきたりからの決別を宣言したことで、低価格入札が横行した時期がありました。価格競争が激化し地域建設企業の疲弊と品質への悪影響が懸念されるとともに、参加者多数の入札で受発注者ともに手続負担が増すという問題が生じました。そこで、入札契約制度を改革しようとさまざまな対策をとってきました。国交省の直轄工事での低価格入札は2006年度には10%以上ありましたが、それ以降毎年下がっていき、2009年度には全体の

3.3%までに減少しました。それに対して都道府県の発注工事では、むしろ2005年度以降増加しており、2009年度には25.3%と全体のほぼ4分の1を占めています。建専連の幹部の方がたとお話をすると、すぐにダンピング対策という議論になるのも、こうした現実があるからです。こうなった理由の1つとしては、予定価格の事前公表ということがあります。予定価格の事前公表を行うと、応札者の約6割が最低制限価格の±1%の範囲内の予定価格を出してくるといふ、入札行動のゆがみが生じます。このため同額での入札も多くなり、事後公表の場合には5.7%しか発生しないくじ引き入札が、事前公表の場合には13.5%も生じます。自治体による発注においても、調査基準価格を国の調査実績に基づく水準に見直し、予定価格等の事前公表も取りやめるようにして、工事の品質確保と下請へのしわ寄せ防止に取り組まなくてはなりません。

もう1つの課題は落札決定の効率化です。国交省直轄のWTO政府調達協定対象工事では一般競争入札が実施されていますが、これへの入札参加が近年急激に増加しています。2005年度の1工事に対する平均入札参加者数が6.4者だったのに対し、2009年度にはそれが18.4者と約3倍に増えています。WTO対象工事は総合評価落札方式をとっていますが、総合評価の技術提案・審査には多くのコストを要します。平均入札参加者数が18.4者の場合、そのコストは予定価格の7.1%を占めます。2010年7月の日建連法人会員決算状況調査では、建設企業の営業利益率は0.6%ということですから、予定価格の7.1%が受発注者全体のコストとなっている状況は、国民経済にとって過剰負担になると思われます。そこで、簡易な技術審査により応募者を5者程度に絞り、その後総合評価をすることで落札者を1者に決めるといった段階選抜を導入することで、トータルコストを抑えていくことを考えています。具体的にどのように実施していくかについては、現在私は把握していませんが、簡易な技術審査というものをどのように行うかが、1つのポイントだと思っています。ダンピング対策や入札の改善策についてはすでに手を打ち、閣議決定を行ったところです。

◆海外展開支援策の強化

次に、第5の課題として、海外市場への積極的進出があります。海外には膨大なインフラ需要があるにもかかわらず、日本の建設業の受注額は伸び悩んでいます。それに対して韓国の建設業は近年海外での受注額を伸ばしています。図2は日本と韓国の土木・建築工事の海外受注高比較を表しています。韓国の建設業界にはプラント産業も入っているため日本との比較が従来はしにくかったのですが、プラント産業を除いて業種の範囲を日本と同じにした上で比較のためにグラフ化しました。左側の棒グラフが日本で、右側が韓国ですが、韓国は2005年頃までは日本の何分の1かという程度だった海外受注高が、2006年から急激に伸び始め、2008年には日本を大きく追い抜きました。

実際、数年前までは韓国企業は日本にとってそれほど脅威とは受けとめられていなかったと思いますが、最近は競争力を強化しています。今年の1月にモンゴルへ行ってきたのですが、韓国企業が続々と進出している現状を目の当たりにしました。1997年から起きたアジア通貨危機で韓国市場は一時大きなダメージを受け、大手建設業も倒産する事態に見舞われましたが、その後地道な努力を続け人材育成と海外での情報収集に努めました。人材と情報は建設業にとって最もベースとなる糧ですが、韓国建設業はこの部分を強化する努力を徹底して行っています。イ・ミョンバク政権の支援策も効果をあげているのですが、こうした地道な取組みが海外受注高の伸びに現れているのだと思います。

○韓国等諸外国では政府が手厚い支援策を講じている例もあり、競争が激化。

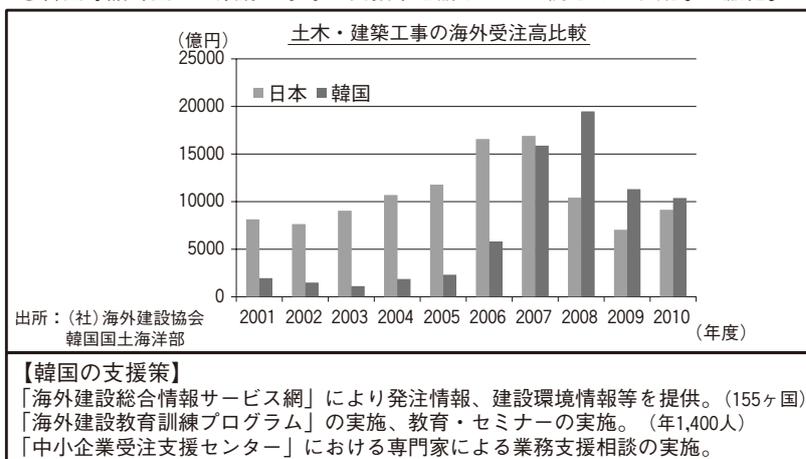


図2 日本と韓国の土木・建築工事の海外受注高比較

韓国政府は建設業支援策として、「海外建設総合情報サービス網」により155ヶ国の発注情報や建設環境情報などを提供したり、「海外建設教育訓練プログラム」という教育・セミナーを実施するプログラムを、年間1,400人を対象に実施したり、「中小企業受注支援センター」で専門家による業務支援相談を行ったりしています。また、韓国の海外建設協会にはゼネコンやサブコン、プラント産業など、さまざまな中小企業が加入しており、業界一体となって海外に進出を図っています。日本でも海外市場開拓の重要性は常に指摘されていることなので、企業、業界団体、政府が一体となって、中小建設企業を含めた日本建設産業の海外展開を推進するための対策に取り組んでいきたいところです。

◆不良不適格業者の排除

第6に、過剰供給構造の是正という課題があります。建設業界は企業数としては過剰状態にあります。2010年、全国建設業協会から、企業数を減らすために、新規企業については建設業の許可を出す条件を厳しくしてはどうかという提案がありました。しかし既存企業はそのまま新規企業にだけ厳しい基準を課すのは、資本主義と平等を原則とする社会においてはむずかしいということで、そうした制度改正は見送りました。むしろ、先ほど述べたような保険未加入企業や技術者適正配置ができていない企業を排除し、建設企業の欠格要件を強化することで、不良不適格業者には退場してもらい、適正な企業のみが生き残れるような形にするよう、都道府県との連携を強化して進めていこうとしています。

◆震災を受けた特別の対応

第7として、東日本大震災を受けての課題がありますが、このテーマについては特別講演で東北地方整備局の徳山日出男局長が話をされるので、ここでは省略します。ただ、「建設産業再生方策2011」でもこの震災を受けて、迅速な復旧復興をしていくためには何が必要なのかについてまとめています。いろいろな課題がありますが、まず円滑な資金繰りのために緊急復旧事業には前払い金を円滑かつ潤沢に支払うことが重要です。また、地域の

雇用面からも地域の企業と人材をできるだけ活用できるよう、いくつかの提案を整理し、施策として発表したところです。

◆現実に即した施策の実施をめざして

以上、「建設産業再生方策2011」が提起した7つの課題について述べてきました。重要なことは、これらの課題を具体的な施策によって早期に解決していくことです。第1の課題として取り上げた地域維持型契約方式の導入や、第4の課題で提起したダンピング対策の強化については、すでに8月初めの閣議決定を受けて、今後は総務省とタッグを組み、地方自治体に対する具体的な政策として、実施していくこととなります。「総務大臣及び国土交通大臣から各都道府県知事・政令指定都市市長あて通知」として、「地方公共団体に対する入札契約適正化法に基づく要請（公共工事の入札及び契約の適正化の推進について）」が8月25日付で発行されたので、そこで示された施策が浸透していくように、今後も整備を進めていきます。

そのほか、技術者・技能者のデータベースの問題、社会保険未加入の問題など、行政として整備すべきことがらや、業種区分の問題等々、さまざまな制度改正の課題があります。これから各業界団体と十分に調整していかなければいけないと思いますが、同時にあまり時間をかけすぎず解決できることには早く手を打つようにしなければなりません。もしも手を打っていくなかで何か問題が生じれば、また修正すればいいのです。何もしないのは行政の不作为になる危険があると、私は思います。

最後になりますが、世の中は常に大きく変化しています。建専連の幹部の方がたにもよくご指摘を受けますが、行政の対応はどうしても遅れがちです。「建設産業再生方策2011」をまとめることができたのも、皆さんの指摘があったおかげです。行政はどう動くべきかという皆さんのご意見は、これからもわれわれにとって非常に重要です。今後とも積極的なご意見をいただけるようお願いいたします。ご清聴ありがとうございました。

特別講演

東日本大震災における 復旧・復興に向けて



国土交通省東北地方整備局長

徳山 日出男



3月11日の東日本大震災発災直後から、建設業界の皆さま、特に地元東北の皆さまには、ご自身も被災し身内の安否もわからないなか応援をいただき、ありがとうございます。おかげさまで東北地方整備局は務めを果たすことができました。全国からも応援をいただき、心より御礼申し上げます。今日は、東日本大震災直後、建設業界の皆さんとどのように震災対応をしたのか、お話します。NEXCO東日本、JR東日本、各県・各市の自治体、あるいはボランティアなどいろいろな方がたが活躍されました。私は地震の専門家でもありませんし、震災の全貌を見たわけでもありません。最初の2週間は局長室の床に寝袋で寝て、1カ月間シャワーもなしで対応に追われるばかりでした。本日はそうした体験談を、初動の行動を記録したメモやビデオをもとに、話したいと思います。

◆災害対策室の立ち上げ

3月11日14時46分に三陸沖で発生したマグニチュード9の地震は、その後40分間にマグニチュード7.4~7.7の3つの余震を伴って、揺れによる被害はもちろんのこと、広範な津波被害をもたらしました。三陸地域は地震の約30分後、仙台平野から福島にかけては約1時間後に、大きな津波が押し寄せました。三陸地域は40年に1度の割合で大きな津波に見舞われる地域ですが、仙台平野から福島県が津波に襲われたことはほとんどありません。唯一今回に匹敵する大津波は、1200年前の貞観地震で引き起こされた津波でした。

通常地震災害の場合、まずは応急復旧ないし緊急復旧を行ってから本復旧という手順で事が進みます。例えば土砂崩れにあった道路には、とりあえず矢板を打って1車線だけ通れるように応急復旧をし、その後本復旧をします。しかし東日本大震災では復旧以前にすべきことがあり、そこに国土交通省の出先機関である地方整備局が取り組んだのは、希有なケースだったと思います。聞きなれない言葉だと思いますが、まず最初にしたことは「道路啓開」でした。それと同時に自治体・被災者支援も行いました。地方整備局が直接自治体や被災者の支援を行うのは、ふつうはあまりありませんが、自治体そのものが壊滅するほどの被害が生じたため、最初からずっと一貫して支援を行いました。

3月11日に地震が起きたとき私はちょうど東北地方整備局の自分の部屋にいました。これは不幸中の幸いでした。東京に出張でもしていたら初動段階で後れをとったでしょう。揺れの長さや大きさと、すぐただごとではないと感じました。しばらくすると電気が消えました。東北一円がすべて停電になったのです。整備局や事務所は自家発電装置を持っているので、数秒後にはすぐに電気がつきましたが、訓練以外で自家発電装置が動いたのを見たのははじめてでした。大変なことになったな、と思いました。宮城県沖地震は30年以内に99%の確率で起きるといわれていましたが、正直、実際に自分が遭遇するとは思っていませんでした。これから何をどういう順番でするか、間違えてはいけません。まずそう思い、A4のメモ用紙とシャープペンだけを握って、災害対策室の方へ走ったのを覚えています。

どこの地方整備局にも災害対策室というものがあります。東北地方整備局は事務所も出張所も自家発電装置を備えており、燃料・食糧・水の備蓄も3日程度あります。3日分あればその間にいろいろな面で立て直しができ、補給するまでもちます。トイレの排水は地下水を汲み上げて使っていたので、水の供給が止まっても大丈夫でした。また、災害対策室にはマイクロ波無線システムがあり、東北6県にある45の事務所と100の出張所すべてと連絡を取ることができます。42個のモニターがあり、NHKや民放のニュースを一度にすべて映してリアルタイムで情報を得られ、東北6県の道路と主要な河川に設置された1,880台のカメラからの映像も見ることができます。外部との連絡と情報入手の道は確保されていました。この部屋に道路班や情報通信班が100人ほど待機しました。各班の幹部はモニターが見える位置にコンパクトに机を配置して、別の部署で起きたことがすぐわかるようにしていました。

災害対策室に着くと、私は自分がすべきことを紙に書きました。そのメモに「15時15分」とあるので、地震が起きてから30分後ですが、災害対策室にいる100人に向かってマイクで、まず何から着手してほしいかを話しました。第1に、言うまでもなく被害の確認です。「局」「事務所」「安否」とメモに書いてありますが、局内ですら職員が無事なのか、まだわかりませんでした。東北地方整備局は築56年で、全国一のオンボロ庁舎です。震度7

の地震に見舞われ壁はせん断破壊を起こし、壁に固定していたロッカーが壁ごと倒れてきたりしていましたが、それを乗り越えて職員は災害対策室に集まっていました。とにかく、局・事務所・出張所の職員が無事なのかどうか、それから自家発電装置が生きているのかどうか、外と連絡が取れるのかどうか、それをまず確認するようにと言いました。それから整備局の管理下にある道路、河川、ダム、港湾といった施設がどういう状況にあるのか、震度4以上の地震の時は命令なしで自動的に点検に入ることになっていますから、点検をしているはずだが、それがどうなっているのか、早く情報を取るようにと言いました。

災害対応ではメディアにどういう情報を出すかが大事だとつねづね感じていたので、次に、そのための指示を出しました。うまく情報を出せばこの道路が通行できるかななどをテレビが伝えてくれますが、うまく情報を出さないと「現地は混乱している」と報道されてしまうので、その点に注意して窓口を1本に決めることにしました。まずは企画部長1人にメディアからの電話を集めるようにとの指示を出しました。また、今までの経験からいって、メディアと同じくらいうまく対応しないといけないのが、本省です。本省とうまく情報のやり取りをすれば信頼してもらえますが、そうでないと不信感を持たれてたちまち情報共有が崩れます。本省の対応窓口をどうするか迷いましたが、基本的にこれも企画部長1人に任せると指示しました。今振り返ると、情報の入手と発信の部分を最初にコントロールしようとしていたのです。現在どういう体制にあり、庁舎はどのような状況で、どんな情報収集に着手しているかを、本省に明確に答えなければいけないので、正確な状況を把握して大至急とりまとめるようにと指示しました。また、この時点で青森・福島・岩手・宮城の4県には「リエゾン（災害対策現地情報連絡員）」として2～4人の職員を自動的に派遣していたので、そのことも本省に報告するようにと言いました。

◆防災ヘリコプターからの第一報

仙台空港には各地方整備局の防災ヘリコプターが1機ずつあり、私たちも「みちのく号」というヘリを置いています。地震で空港は管制機能をなくしたので、ヘリを飛ばすかは独

自判断になりますが、すぐに飛ぶ指示を出しました。このことは『文藝春秋』2011年5月号に「無名戦士たちの記録」という記事として掲載されたので少し知られていますが、熊谷順子という防災課長が、地震が起きて10分もたたないうちに私に「ヘリを上げていいですか。無人で上げさせてください」と言いに来たのです。「無人で」という意味が私は最初はわからなかったのですが、通常ヘリには職員が同乗します。整備局から空港まではふつうでも1時間かかりますが、地震で渋滞していればもっとかかるはずですが、その時間が惜しいので職員を乗せないで空港に待機している委託のパイロットだけでヘリを飛ばそう、という提案でした。彼女は、その時点で空港が津波に襲われると思ったわけではなかったのちに言っていますが、結果的にこの判断は非常によかったです。すぐに飛ばしたおかげで19億円のヘリを津波でだめにせずすんだというだけでなく、日没まであと2時間ほどだったので、日のあるうちに広範囲の被害状況を把握する上で、ヘリは非常に威力がありました。彼女の機転には感謝しています。

その日、「みちのく号」が撮ったビデオは、非常に重要な情報になりました。ヘリからのライブ映像は災害対策室のモニターにそのまま映し出されるシステムになっていました。ただ、あとからわかったことですが、青葉山にある中継アンテナが被災してしまったせいで粗い映像しか見られませんでした。しかしパイロットの報告音声は入ってきます。地震から37分後の15時23分に仙台空港を離陸し、15時50分には停電のために信号が止まって大渋滞になっている仙台市内の様子を、ヘリのカメラはとらえました。阪神・淡路大震災の時のようなビルの倒壊や道路の横倒しはないというのでほっとしたのもつかの間、15時58分には市内を流れる七北田川を津波が遡上する様子をカメラはとらえます。16時、仙台平野に津波が来たとヘリからの報告が入りました。そこでヘリにすぐに海岸線へ出るように指示しました。若林区荒浜の上空へ来たときには津波はもう陸に上がってきていました。パイロットは、海岸線の住宅地や老人ホーム、車や歩いて逃げる人が津波にのまれるところを見ました。海岸から約4メートルの海沿いを走る仙台東部道路は5～8メートルの盛土をしてあったので、津波はそこでようやく止まります。しかし、名取川以南にある約2,000世帯の漁港町である名取市閑上は、津波で壊滅していました。

ヘリコプターによる撮影以外では、釜石港湾事務所が撮った津波の映像が残っています。堤防を越えた途端、あっという間に市街地に津波が入り込む様子がとらえられています。先ほど1,800台の定点カメラがあると言いましたが、実はそのうち250台は流され、その他も落橋で光ファイバーが切断されて映像が来ないところがありました。本当に被害が激しいところほど情報がなかったのです。東北地方整備局の気仙沼国道維持出張所も、津波に襲われて水で車庫が水没中との連絡を最後に消息が絶たれ、ずいぶん心配しましたが、日頃から津波危険区域であることをよく承知して訓練していた職員は、ぎりぎりうまく逃げさせて命だけは助かりました。私が15時15分に職員に指示を出していたころすでに、すさまじい津波被害が起きていたのです。

ヘリが16時17分に仙台空港に戻ってみると、空港はすでに津波で冠水していました。しかたなく南下して福島空港に降りることにしましたが、その間もビデオを撮り続けていたため、結果的に福島第一原子力発電所を撮影することになります。まだ爆発を起こす前なので建屋は健全ですが、パイプラインや電源が津波で被災している様子が映っています。その後、NHKのニュースなどでこのビデオは繰り返し使われることになります。

◆本省とのテレビ会議

午後7時頃にはだんだん情報が集まりつつありました。ヘリからの報告で、仙台平野に津波が来たと知り、とんでもない状況だとわかりました。また、流されずに生き残っている定点カメラもあり、電話回線は不通でしたがマイクロ波無線システムも生きていましたから、かなりの情報が入ってきました。すでに午後6時頃、国交省本省から、今夜のうちに大臣のもとで関係局長以上の大きな本部会議を開くので、テレビ会議の形で私も出席して現地の報告をするようにとの指示を受けていたので、その準備のためのメモを書き始めていました。

まず第1に、東北地方整備局と各事務所の状況を報告しようと思いました。福島県庁では最初の地震で本館がかなり被災したため、県知事以下全員が自治会館へ移動してしま

た。それほど激しい地震だったので、本省もこちらの状況をかなり心配していました。仙台市内は停電しており電話も不通で、断続的に余震もある状態でした。あとになって職員が「夜になったら星がきれいだった」と言っていました。実際仙台の町は真っ暗闇で星だけが輝いていました。整備局も本館はかなり被災してしまい、暖房も壊れてしまったので職員はずいぶん寒い思いをしました。災害対策室棟だけは健在でした。実はここだけは6年前に増築した際に、建築基準法の耐震基準の5割増しで特別に造った建物だったのです。自家発電もマイクロ波無線システムも健在で、災害対策室はきちんと機能していることを、まず伝えようと思いました。

各事務所との連絡状況も報告しなくてはなりません。このときの私のメモには「事務所はすべて連絡が取れるといえるのか」と書かれたあとに「but」とあり、3事務所と1出張所は音信不通であると記されています。塩釜と釜石の港湾事務所からは2階まで浸水したという情報が来ていましたが、東北技術事務所と気仙沼国土維持出張所とはこの時点ではまだ音信不通でした。出張所に関しては、連絡が取れないところがいくつあるのか自体、まだあまりわかっていませんでした。

次に、「職員の安否」とあります。午後7時にメモを書き始めたときには、「6割強」と書いています。6割強の安否は確認したという意味ですが、刻々と情報が入るたびに消しては書き直し、最後に「85%」と書いてあります。夜9時半くらいに大臣とテレビ会議をしたので、そのとき職員のうち85%は安否確認ができたと報告したと記憶しています。「軽傷1」と書いてありますが、誤報だったようであとで「重症1」に直してあります。しかしこれもこの時点でわかっていたことにすぎません。職員の家族の安否もぜひ確認したいということで、いろいろ調べていましたが、メモでは消してしまっています。その日の夜には報告できるような情報は、何もつかむことができなかつたのです。その夜から整備局では救援活動に向けての準備が始まりましたが、職員も、そして地元の建設業の皆さんも、家族の安否がまったくわからないままに救援活動に参加してくれた人たちが、たくさんいたのです。本当に頭が下がります。

第2に、県と連絡が取れたことを報告しようと思いました。宮城県の村井嘉浩知事とは

連絡がつき、直接話したところ、道路の寸断状況をなんとかしてほしいと相談を受けました。知事はこうおっしゃいました。まだ各地の様子が完全にはわからないものの、大災害であることは間違いなし、東京方面からは大きな救援チームが入ってくるだろう。しかし東北道や国道4号などの主要な道路は、あちらこちらで地震による段差が生じたせいで通行止めになっている。救援ルートが開かれなくては、にっちもさっちもいかないので、この問題をよろしく頼む、ということです。このことは大臣にも申し上げたいと思い、メモにも、ルートの確保をNEXCO東日本と協力してやりたいと書きました。

各事務所の点検状況については、報告できることはありませんでした。ずっと大津波警報が出たままになっていた上に余震も続き、太平洋岸の津波浸水地域には近づくことができず、点検にも入れなかったのです。各事務所は地震の発生とともに自動的に河口や水門施設などの点検に入るのですが、整備局がそこへ入っていったいいのかわかるかどうか判断しきれずにいました。つまり、最も肝心なところの情報が集まっていなかったのです。

ただ、だからといって何もわからないというのではいけないと思い、入手した情報から状況を判断して報告しようと思いました。テレビ会議では、情報を取ることができた内陸側の被災状況からは高速道路が横倒しになっているといった現象は見られないようなので、推測ですがと前置きした上で、構造物が破壊されるタイプの震災とは違うのではないかと、思い切って大臣に申しあげたと記憶しています。今回は津波型の市街地型震災ではないかというのが、私の考えでした。ヘリの映像や各事務所との連絡状況から、太平洋岸の被害が大きいことが予測されました。盛岡や福島の内陸部の事務所とは連絡が取れましたが、太平洋岸の事務所とはまったく連絡が取れなかったのです。阪神・淡路大震災でも、最も被害の大きい被災地からは情報があがってきませんでした。あのとき報道機関が最初に伝えた地震の死者数は1名でしたが、中心被災地以外の比較的被災が軽微なところの情報が、最初はあがってきていたのです。太平洋岸の被害は深刻だろうと推測しました。

このことを前提に、翌日からの救援活動では2つのことをやりたいと、メモに書きました。まずは自治体や被災者に対する応援です。通常の災害時には、例えば道で土砂崩れがあれば整備局はその応急復旧をするのですが、今回はまったく状況が違うと判断しました。

市町村そのものが津波で壊滅しているだろうから、応援のための機材をたくさん用意しないといけないと考えました。すでに照明車などを日本海側の事務所から太平洋岸に移すように命じていましたが、全国からも少し回してほしいと大臣にお願いしたいし、また、TEC-FORCE（緊急災害対策派遣隊）として国交省から建設関係の専門家を大規模に東北に送ってくれるように要請しなくてはいけないと思いました。もう1つは「点検復旧」です。救援ルートを確保するために緊急路や緊急の港を開く必要があるので、その作業を行いたいと思いました。こうしたことをメモに書き、大臣とのテレビ会議に臨みました。

会議は災害対策室のモニターを使って行いました。私と副局長2名とが、本省の大畠章宏大臣とモニター越しにお話しました。メモに書いたことを申し上げたところ、大臣からは「とにかく人命救助第一でやりなさい」と言われました。具体的にどうやるかは局長である私しか情報を持っていないのだから、自分を政府代表だと思って、やったほうがいいと思うことは全部やりなさい、大臣にも事務次官にも相談しなくてよろしいと、かなりきっぱり言ってくださったのを覚えています。全面的に判断を任せてくれたのです。非常にありがたいことでした。

このやりとりは、災害対策室にいる100人のメンバーも聞いていました。また、各事務所もこの画像と音声はすべてモニターを通して聞いていました。それどころか全国の地方整備局やその事務所——新潟国道事務所も岡山河川事務所も——すべてモニターを通して聞いていましたから、今何が起こっていて、何が最優先事項だと大臣が考えているかを、全国の国交省職員は同時に知ることができたのです。このあと応援に来ていただく上で、これは非常に有効でした。

◆救援準備態勢へ

このテレビ会議を受けて、夜11時半くらいに職員に向かって、明日はこういうことをやりたいので今夜徹夜で準備してもらいたい、よろしく頼む、と話し、その内容をすぐに書面にして配布しました。「3月12日の対応」という文書ですが、配ったときにはすでに日付

が変わって12日になっていました。内容はこうです。まず、太平洋沿岸に大きな被害が生じていると思われるので、それを前提に行動する。防災ヘリは仙台から南へ飛びましたが、三陸地方が大きな被災地であると想定されたので、本当は三陸方面に飛ばしたかったのです。しかしパイロットにも確認したのですが、当日は雪が降っており仙台北部に厚い雪雲があるため、北には飛ぶことができませんでした。したがって、三陸方面の陸前高田や南三陸で国道45号にかかる橋がかなり落ちていたという致命傷があることに、この時点ではまだ気づいていません。ただ、太平洋岸が最大の被災地だろうから、ここの救援を最優先とすると決めました。燃料の問題などもあるので、あらゆるところに手をつけるわけにはいかなかったのです。内陸の情報は早めに入っており、実は福島でも国道4号の4車線すべてが土砂崩れで埋まってしまった地域があるとわかっていましたが、伏拝の旧道が通行可能だったので、それなら土砂崩れの復旧に兵力を割くのはもったいないから、とにかく太平洋岸に機材や人手を持っていこうと判断したのです。職員には、第一優先は太平洋岸に出ること、その上で最悪を想定した準備を徹夜でやってくれ、という話をしました。現状がつかめないときに希望の見通しで準備をすると失敗するので、過剰でも万全の準備をしてほしいということです。とにかく市街地は壊滅していると考えべきなので、道路は障害物が山積みになっていて動けないだろう。それを処理できるようなバックホーを持っていくこと。また、言いにくいことですがおそらくご遺体がたくさんあるのではないかと。そういったことも想定しなくてはならないと話しました。

それを前提として、翌日すべきことを3点あげました。第1に、情報収集を一気に行うこと。ヘリが1機しかないので他の地方整備局のヘリを3機借り、未明から4機体制を取るから、それぞれどこを飛ばすか分担を決めるようにと言いました。

第2に、救援ルートの確保です。命の危険にさらされている被災者が何万人もいると想定されるので、道路復旧よりもまず救急チームや自衛隊に一刻も早く現地入りしてもらうためのルートの確保が最優先課題になります。港湾の利用の可能性も検討し、日本海側から船舶を持ってくることも考えましたが、海の側から近づくことは大津波警報が続く中では困難と思われました。そのため、「道路啓開」を行う指示を出しました。「啓開」とはも

ともと軍事用語で、機雷で封鎖された港をその除去を掃海艇が行って航路を確保する場合などに使いますが、障害物を除去して通行可能にするという意味です。そのためには、国交省だけでは何もできません。災害時の協定を結んでいる地元建設業者の皆さんから機材などを借りなくてははいけません。ところが電話は不通になっています。事務所や出張所とはマイクロ波無線で連絡が取れますが、建設業者さんとはそうはいきません。しかし明日からの啓開作業が勝負ですから、今夜一晩でどのくらい連絡をつけて機材を押さえられるかが鍵になると職員に言いました。果たしてどうなるかと思いましたが、結果としてこの夜のうちに52の道路啓開作業チームができました。職員が走って行ってお願いしたところもありますが、半分以上は事務所や出張所に、何かしましょう、やらせてくださいという業者さんのお申し出があつて、では「啓開」をやりたいのでこういう装備をお願いしますと言って引き受けてもらいました。もちろん、大半は災害協定を結んでいたところです。しかし、地元の業者さんは会社そのものが被災したり、家族の安否もわからないままの人が多かったのです。そもそもあの状況下で被災地に行くのは、命にかかわることでした。家族から「頼むから行かないでくれ」と言われた人もいたそうです。そういう中で啓開作業に参加して下さったことに、心から感謝しています。10社の企業から応援をいただいて、太平洋沿岸から33チーム、内陸部から19チームの、合計52チームが結成されました。

第3は、県や自治体に対する応援です。前に述べたとおり、青森・岩手・宮城・福島の4県にはすでにリエゾンが派遣されましたが、通常の単なる連絡要員ではなく状況に応じて判断を下せる責任者を特定するようにと指示を出しました。それぞれの地域で不足しているのは、通信なのか、給水車なのか、照明なのかを把握して、どういう対策がとれるかを迅速に判断しなくてはなりません。また、市町村にもリエゾンを派遣することになるだろうから、そのための要員を選抜しておくようにと指示を出しました。通常の災害時には、自衛隊とはお互いに職員を交換して情報を密にするよう努めるのですが、県はともかく市町村にリエゾンを派遣したことはそれまで一度もありませんでした。しかし、釜石・宮古・大船渡・相馬・気仙沼・陸前高田といった地域は被害が厳しいことが予想されたので、こうした市町村にはリエゾンが必要になりそうだと考えました。太平洋岸の事務所はリエゾ

ンを選抜するところではなかったので、内陸や日本海側の事務所から課長級の、市町村長の片腕になって活躍できる人間を選抜するようにと指示を出し、翌日昼頃には選抜してくれたと思います。このように職員は、徹夜でいろいろな準備を進めてくれました。

◆「啓開」作業の展開

海側からは三陸地域に近づけないので、道路が重要でした。国道4号や東北縦貫道は意外に致命傷がなかったので、これはいけそうだというのは初日のうちにだいたいつかめました。海側の国道45号は使えないと予測しました。実際、仙台から八戸まで全長430キロの45号は34カ所も通行不能箇所があり、うち10カ所くらいは橋が落ちたり道路そのものが流出しており、それ以外の多くのところでは津波に押し流された家や車の残骸に覆われ、どこが道かもわからないほどズタズタに分断されていました。そこまで詳しいことがわかったのはあとになってからですが、12日はともかく45号は通行困難と推測し、4号筋から横方向にくしの歯のように道を開けようと計画しました。まず東北道、国道4号の縦軸ラインを確保し、そこから久慈市、宮古市、釜石市、大船渡市、陸前高田市、気仙沼市、南三陸町、石巻市へ向かう横軸ラインを確保するという順で啓開を進めることにしたのです。燃料もなく、職員や建設業者の人数も限られているので、16本の国道に啓開を絞り、ほかには目もくれずにまずこれをやると決めました。東北道の啓開にはNE X C Oの協力を得て、横軸ラインの啓開には県と協力しつつ、あたりました。こうしてこの日の夜までに、16本のうち11のルートが使えるようになり、宮古や釜石の市街地までは入っていけるようになりました。そのあとがまさにかれきとの闘いでしたが、ここまでは非常に早くうまくいきました。もちろん復旧はしていませんから一般車が通れないところはたくさんありましたが、少なくとも自衛隊の車両は入るようになりました。その後も啓開を進めていき、ところどころ道路ごとなくなっている場所もあったので簡単にはいきませんでした。1週間後の18日には国道45号、6号の97%が通れるようになりました。道路啓開をはじめ、応急・緊急復旧、港湾啓開、排水、原発対応といったことについては、本当に多くの皆さ

んに大変お世話になりました。その後、7月に東日本大震災関係功労者表彰をさせていただき、建設業界の283社・30団体に改めて感謝を申し上げました。

道路啓開は、最初はどこが道路なのかわからないような中で行いました。まだ大津波警報が出ていましたし、余震も続いていましたから、がれきがあるところに入って作業をするのは、もしまた津波や大きな余震が来たら命にかかわることでした。それが本当に心配で、10分以内に高台や安全な場所に逃げられるような場所でだけ作業をするようにと命じていましたが、実際にはずいぶん無理をして突っ込んでくれていたと思います。ご遺体も多く、厳しい作業でした。ご遺体が見つかるバックホーでの処理はできませんから、自衛隊の手を借りて遺体安置所に運んだり、警察に確認をお願いしたりするので、啓開作業は自衛隊や県警との共同作業になりました。

啓開チームが国道45号に入ったときに撮影した田老の写真があります(写真1)。45号には34カ所もの通行不能箇所がありましたが、その20%はこのような状態でした。津波がここまで来たのだということが、はっきりわかります。標識に「三陸大津波ここから」と書かれています。こうした標識は何十カ所かにあるのですが、ここはまさに三陸大津波と同じところまで津波が来たのです。田老は明治29年と昭和8年に続いて3度も、町が壊滅するような津波に襲われたこととなります。



写真1 津波により被災した岩手県宮古市田老地区

仙台市に近いほうはこれとはやや様相が違いました。多賀城市では陸前高田市を襲ったような4階まで届くほどの高い津波は来ませんでした。水位が低くても津波の威力そのものはかなり強かったです。自動車で逃げようとして渋滞していたところに津波が来たため、結果として都市部の幹線道路には津波に襲われた車が散乱して交通阻害要因になりました。啓開作業をしていると車の中に運転手のご遺体が見つかるケースがたくさんありました。丁重に扱いながらも、早く道路を開けないと被災者を病院にも運べず救援チームも入れないということで、ジレンマを感じながら作業をしました。

港でも必死で航路啓開を行っていました。海上には漁具や養殖棚などの残骸が浮いており、海の底には引き波で引き込まれた自動車などが沈んでいるので、これを拾い上げないと緊急物資を積んだ船が港に入ることができません。大津波警報は3日続いたので啓開作業は進捗しませんでした。3月23日までに太平洋側の10港すべてに船が入れるようにしました。

仙台空港も輸送機を迎え入れるために使える状態にしなくてはなりません。津波に襲われた際、引き波のせいで70センチほど地盤が沈下したため、自然排水ができず予備の滑走路もすべて水につかっていたので、整備局の河川チームが全国から集めた排水ポンプ車で空港周辺の排水作業を行いました。空港が復旧したおかげで、米軍の輸送機が来て救援活動を開始しました。空港があれだけ早く回復したのは、排水ポンプ車を操作した建設業界のオペレーターの方のおかげです。排水ポンプ車は非常に燃料を食うため、空港復旧が優先された結果、堤防が決壊して排水が必要な場所の要請には応えられませんでした。河川チームも建設業界の皆さんも自らの管理施設以外の空港で献身的に作業してくれたことは、もっと一般の報道などでも評価してもらいたい気もします。

啓開が早く進んだ理由には、3つのことがあったと思います。第1に、既存の主な幹線道路の橋に耐震補強をしてあったことです。橋が横倒しになったり落橋しては数日で通行できるようにするのは不可能です。阪神・淡路大震災の後、耐震基準を見直して橋の耐震補強をしたことがかなり有効でした。耐震補強装置が壊れて、本橋を守っていたケースがたくさんありました。第2に、県やNEXCOとも協力して「くしの歯」作戦の16の

ルートの啓開にのみ集中できたことが、成功のポイントになりました。そして第3に、災害協定に基づいて地元建設業の協力が得られたことが、大きかったと思います。

啓開のあとは引き続き応急復旧に移っていきました。陸前高田市の気仙大橋は津波によって橋が流され橋脚だけが4基残っていました。最初の2カ月くらいで浚渫等をやっても、そのあとわずか61日で仮橋を架橋し、交通路を確保してもらいました。昼夜を分かたぬような突貫工事をしていただいたと思います。気仙大橋が繋がらないと非常に大きく迂回することになるので、早く復旧したことで大変助かりました。

◆自治体・被災者支援

太平洋沿岸自治体が大きな被害を受けたことに対応して整備局が行った支援は、3つありました。まずTEC-FORCE（緊急災害対策派遣隊）の派遣です。TEC-FORCEとは、大規模自然災害が起きたとき、被災状況を迅速に把握し被災地の早期復旧を図るために、地方公共団体に対して技術的支援を実施する目的で、国交省に設置された広域支援部隊です。本省はもちろん地方整備局や地方運輸局、国土地理院などにもそれぞれ設置されており、隊員は全国で1,000人弱ほどで、ふだんは通常業務をしています。大災害の時にはTEC-FORCEの隊員として出動することになっています。大臣の命令があれば地方整備局が要請しなくとも現地入りします。今回も3月12日には他の地方整備局からの先遣隊8名が到着し、13日には二百数十名の隊員が各地方整備局からやってきて被災状況を調査し始めました。16日には63班255名が東北地方以外の整備局から集結してきて、道路啓開チームが道を開いたあとに入っていき土砂崩れの規模や工事の難易度などを見積もって、どんどん調書を作ってくれました。会計法の決まりで、復旧の時は入札などせずに緊急随意契約をしますが、そのときに各復旧箇所がそれぞれどのくらいの難易度でいくらかの工事になるかとかいうデータがないと、発注ができません。そうしたデータもTEC-FORCEがあつという間に作ってくれるので、3月末には緊急随意契約ができたのです。現地の人間はとてもそうした見積りを作っている余裕はありませんでし

たから、こうした点は他の整備局から応援のある、全国組織の強みだと思います。

もう1つの支援は、災害対策機械の派遣です。道路啓開チームは10人くらいの小さなチームで、整備局出張所の人間が1、2人にあとは建設業者、バックホオペレーターなどからなりますが、道を開きながら市街地に入っていくときには、衛星の携帯電話を持っていけます。最初に被災地に入るのが彼らですから、まず市役所、あるいは市役所が被災している場合は市長が避難先に設置した災害対策本部に行って、衛星電話を使って災害対策室に、市長が今いる場所などを報告してくれるのです。その衛星電話で市長と直接話もしました。12日から14日頃にかけては毎日、そのようにして次々と被災地の市長と話をしました。話を聞くと、とにかく二晩も三晩も真っ暗闇の中で何の情報もないまま過ごし、隣の町のことすらわからない、部下も大勢亡くなってしまったという状態だとわかりました。まずは通信手段がなくてはいけないということで衛星電話を貸し出しましたが、これも電池が切れると使えなくなるので、Ku-sat（小型衛星画像伝送装置）や、通信不可能な場所でも災害対策ができるように作られた衛星通信車、さらに全国から集められた災害対策車などが、これも異例でしたが、各市町村すべてに貸し出されました。整備局が使っているもの以外はすべて、最も多いときでは全部で192台を貸し出しました。うち7割の130台は他の整備局からの応援の車でした。

第3の支援が、すでに述べたリエゾンです。発災当日から4県（青森、岩手、宮城、福島）にリエゾンを派遣し、12日、13日頃からは、東北地方整備局の中の内陸部あるいは日本海側の能代、酒田、盛岡の事務所から、職員を選抜して送りました。被災地に迷惑をかけるわけにはいかないので、リエゾンは寝るところも食糧も全部自分で調達します。当然、1週間もするとバテてしまうので、交代要員を補充し続けなくてはなりません。そんなこともあって東北地方整備局の人間だけでは間に合わず、TEC-FORCEで来てくれた他の整備局の人たちにも、交代要員としてどんどん動いてもらいました。3月23日までは31市町村に対し、県・自衛隊とあわせて96人を送ることになりました。96人のうちの6割は他の整備局からの応援です。彼らも冬の東北という慣れない場所で、非常にいい仕事をしてくれました。TEC-FORCEのメンバーは本当に災害のプロですから、市町村

長の右腕になって、災害の調査から、法律の解釈、国・県との手続きもこなしていました。被災が甚大だった市町村では、被害調査はもちろんのこと、町長から頼まれて、調査だけではなくて県への説明も引き受けていましたので、結果として、県が国交省に説明するための資料を作るのに、現地に派遣された国交省職員が、県職員に被害状況を説明しているという、不思議なことが起こっていました。当時は本当に悲惨でしたから、市や町の要望にはとてもノーとは言える状況ではなかったです。現地を見ると、自分にできることなら何でもやろうという気持ちになりました。

現地に行くといろいろなことを頼まれます。燃料が来ないと市民病院の自家発電が止まってしまうが、どうにかならないかとか、ご遺体はどんどん見つかるけれど安置所すらないのでどうしたらいいのかといったことなども、相談されます。遺体安置所の代わりに使うために、テントを調達して設営しました。また、庁舎そのものが破壊されてしまった場合、役場の代わりになる場所がほしいということだったので、工事現場事務所に使うプレハブの建物を300棟ほど全国から集めてもらい、現地に送り込みました。仮設トイレも日本建設業連合会にお願いして、そのネットワーク力で、1,000棟以上も全国から集めてもらいました。最終的に整備局で買い取るリース料をお支払いしたのですが、驚いたことに、建設業者さんからお礼を言われました。今までの災害ではこういうものはボランティアの扱いになってお金が支払われたことがなかったが、初めてちゃんと支払ってもらえた、というのです。今まで悪いことをしていたんだなあ、と思いました。これからもちゃんと払いますので、皆さん、ぜひご協力よろしくお願いします。

少し生々しい話をします。当時のメモに、3月16日10時20分に陸前高田市の市長から電話がかかってきて、燃料・棺桶・テント・人手をなんとかしてくれないかという相談を受けたことが書かれています。「棺桶」の部分の記載を見ると、今でも涙が出ます。遺体が次々と見つかっていました。遺族は、遺体を確認して自分の家族だとわかっても、自宅が流されてしまっているの遺体を引き取ることができません。遺体安置所は圧倒的に数が足りません。火葬場も被災してしまい、炉は1つしか残っていない。しかも遺体を一体焼くのに灯油が60リットルいるというのです。火葬はできなくなりつつあるので土葬にするしか

ないのですが、棺桶も足りません。火葬の場合も棺桶がないので、段ボールで覆って火葬していたそうですが、土葬となると、自分の子供や親に直接土をかけることなどできませんし、段ボールをかぶせて埋めることなど、とうていできません。土葬に踏み切るにはどうしても棺桶が必要なんだと相談されました。これは大臣とも相談しました。道路特会や河川特会では棺桶は買えないですが、「棺桶がほしいと言っているので、買っていいですね」と大臣にお話ししたところ、「後のことは心配するな。何とかしてやるから」と言ってもらいました。テレビ会議で大臣からそう言われて、職員全員がそれを聞いていたのは、非常によかったと思います。そうでなければ、私が棺桶を買えと命じても現場は「局長はああ言っているが、絶対に会計課で止められるよ」と、買うことを躊躇したかもしれません。トップである大臣がそこまで決断したのをみんなが聞いていたので、大丈夫だと確信を持って仕事をしてくれたと思います。調達班を作って、洗濯機から棺桶から生理用品まで、被災地から頼まれるものは全部買って届けていました。「闇屋のおやじみたいな仕事だな」と言って、自分たちで「闇屋のおやじ部隊」と名づけていました。

◆今後の復興計画

いよいよこれからが復興です。第3次補正予算が成立すると、復興をリードする大規模プロジェクトが本格的に動き始めます。三陸沿岸道路は、国道45号と同じく仙台・八戸間を通りますが、開通していた部分は津波に遭わなかったため、救援ルートとして大活躍してくれました。この三陸沿岸道路の未着工部分を、第3次補正予算で全線一気に同時着工します。あわせて、「くしの歯」作戦で効果がはっきりした横方向の道路、特に宮古・盛岡間の宮古盛岡横断道路と、釜石・花巻間の釜石秋田線という2本の道路も、未着工区間をほぼ全線事業化します。あわせて、東北中央自動車道の福島・相馬区間の延長事業にも全面的に着手するので、東東北ではあわせて4本の高速道路の事業が始まります。

海岸堤防も造り直しますが、一定の高さの津波を想定して堤防高を決めると、それ以上の高さの津波は想定外となってしまうので、「想定外」をつくらないために、2つのレベル

で考えます。まず数十年から百数十年に1度の頻度で起きる津波を設計対象津波群として設定して、そのレベルの津波には耐えうる堤防高にします。今回の津波のように5百年か千年に1度の最大級の津波は、堤防で防ぐというより住民避難を柱とした総合的防災対策で「減災」をめざします。この考え方で各地域の海岸の堤防高を算定しています。

各市町村は現在復興計画を練っているところですが、11月1日時点で37市町村のうち12市町村ですでに策定済みで、その他のところも福島第一原発の20キロ圏内警戒区域以外はすべて12月までに計画が決定する予定です。第3次補正予算が成立するとこれがいよいよ具体化しますが、実際に始まるといろいろな問題が生じてきます。1つは執行の難しさです。総額1兆2,400億円という額の予算を使って発注するのに、私たちの従来の契約業務のやり方ではとても間に合いませんから、新たなやり方が必要です。用地も、地権者が避難している、あるいは行方不明になっているケースもありますから、特別な方法をとらないと、なかなか事業が進みません。もう1つの問題は、いつまで復興予算が出るかです。復興は1年2年で終わる事業ではないので、長期的に予算が確保されるかどうか、今後の大きな課題だと思います。

テレビなどの震災報道では、太平洋岸の津波被災地や福島第一原発の状況が中心的に取り上げられていましたが、現実にはこの間、東北全体は一丸となって闘っていました。そのことは、震災後の日本海側の港の荷揚げ量や幹線道路の交通量の増加に表れています。救援物資等の取扱いで、新潟港・酒田港・秋田港の荷揚げ量は以前の5割増しになりますし、国道113号といった日本海側から太平洋側に向かう横方向の幹線道路の交通量も、震災翌週から以前の2.3倍になりました。

震災の教訓から、今後は高速道路ネットワークの形成が重要な課題です。今回は運よく東北縦貫自動車道は落橋や大きな致命傷がなかったので復旧を支えてくれましたが、東北は道路網に弱点があります。東京からいわき・郡山に行く場合、北関東に入るまでは外環や北関東道や磐越道など複数のルートがあるのに、東北に入ったとたん、東北縦貫自動車道1本だけになってしまいます。現在、東京からいわき・郡山へいたるルートは24通りですが、計画中の高速道路の延長工事をすべて行くと、途切れ途切れになっていたルートが

繋がりが、これが1万4,240通りに増えます。ルートが多いほど災害時の安全性は高まります。ルート数は593倍になりますが距離自体は25%増えるだけで、この25%も東京などの6車線道路と違って2車線、しかも用地も安いので、費用としては数%の追加投資ですむと思います。それだけで東北地方の安全性が大きく向上するのですから、ぜひ延長整備をするべきだと思います。

最後に、この震災から学んだことです。迅速に救援活動が進んだ最大の要因は、平時と非常時の指揮命令系統の切り替えがうまくいったことです。通常は係長、補佐、課長、部長と段階を踏まないと決定にいたらないことも、災害対策室や大臣とのテレビ会議の場で一気に決定することで、全員が情報を共有することができました。また、建物や設備が地震に耐えて機能を維持したこと、軍事用語で言う「抗堪性」が確保できたのは大きかったです。県・市町村、自衛隊、海上保安庁、NEXCOといった関係機関との連携もうまくいきました。各地からTEC-FORCEやリエゾンが応援に来てくれたのは、全国組織としての地方整備局の強みが生きた点でした。最後に、業界の皆さんからの協力をすぐに得られたことが、なんといっても大きかったと思います。建設業界は長らく逆風下であり、公共事業や建設業には悪いイメージがつきまわってききましたが、今回の献身的な活動で、いざというときに頼りになると多くの人に認められるようになりました。それも皆さまのおかげです。今後ともこれに慢心せず、建設業界と整備局を理解してもらえよう努力していきます。いよいよ復興が始まりますが、お力添えをいただいて、今よりよい東北にするつもりですので、どうかよろしくお願いします。