

平成 30 年 6 月 10 日現在

機関番号：14501

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2015～2017

課題番号：15K12996

研究課題名(和文) 災害リスクのマルチレベル・ガバナンス 人間の安全保障と企業の社会的責任からの接近

研究課題名(英文) Multilevel Governance for Disaster Risk Reduction: From Perspectives of Human Security and Corporate Social Responsibility

研究代表者

栗栖 薫子 (Kurusu, Kaoru)

神戸大学・法学研究科・教授

研究者番号：00294968

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,400,000円

研究成果の概要(和文)：災害リスクの削減に向けて、社会の強靱性を高める方途が探索されている。災害リスクの削減にむけて、社会における多様なアクターの平時・緊急時の思考や行動を把握し、様々なアクターの行動をいかに調整するのが問われている。本研究は、防災・減災・災害対応(DR3)、人間の安全保障/持続可能な開発(SDGs)、企業の社会的責任(CSR)という3領域に関わるマルチレベル・ガバナンスの態様と方向性の解明に着手した。災害リスク削減グローバル・プラットフォームなど、多様なアクターによるガバナンスの萌芽が観察される。活動のオーケストレーションの必要性、民間セクターの関与を増やすなどのいくつかの課題が指摘できる。

研究成果の概要(英文)：Any policy for disaster risk reduction needs to include ideas for increasing resilience of the society. In order to prepare for cases of natural disasters, cooperation among various actors such as governments, civil society, and private sector is essential. The preliminary study attempted to draw a picture of multi-level governance which has been emerging in crosscutting areas of disaster risk reduction and response (DR3), human security and SDGs, and corporate social responsibility (CSR). Emergence of a 'DR3 governance' is observed among various actors with different modes of governance. How to coordinate various actor levels and modes of governance is a key question here.

研究分野：国際関係論

キーワード：災害リスク削減 企業の社会的責任 マルチレベル・ガバナンス 人間の安全保障

## 1. 研究開始当初の背景

東日本大震災後の応急・復旧・復興において企業が果たしてきた役割の重要性にもかかわらず、その国際政治学的研究は立ち遅れている。そこで、本研究は「自然災害リスクに対するマルチレベル/マルチアクター・ガバナンス」を明らかにする。

## 2. 研究の目的

第1に、自然災害リスクのマルチレベル・ガバナンスの現状を把握する。とくに、企業の役割および企業と他のアクター（政府、国連機関、NGO、大学など）との協働に注目しつつ、防災・減災・災害対応(DR3)、人間の安全保障、企業の社会的責任の3領域の結節点を探る。第2に、本研究はガバナンスの実務家と積極的に交わり、「DR3の実効的ガバナンスはいかなるものか」を問う実践志向の強いガバナンス研究を目指す。

## 3. 研究の方法

資料・文献調査と聞き取り調査を通じて、DR3に関するガバナンス・コンプレックスをマッピングする。その中心に位置すると考えられる国連機関（国連国際防災戦略事務局、国連人道問題調整事務所、国連グローバル・コンパクト事務所）や国際協力機構(JICA)のスタッフへの聞き取り調査を行い、この問題領域の重要なプレーヤーを把握する。

## 4. 研究成果

### (1)マルチレベル・ガバナンス

【\*本セクションの記述は、拙稿（三浦聡）「持続可能な開発のトランスナショナル・ガバナンス 権威の多元化と新たなガバナンス・モード」『国際法外交雑誌』第116巻第2号(2017年8月)158-188頁に基づく。】

自然災害がもたらす影響の多寡を生み出すのは、自然災害だけではなく、介在変数としての社会の脆弱性とハザードへの暴露の度合いである。そのため、社会の強靱性を高める方が探索されている。災害リスクの削減は、2015年に国連総会で採択された「持続可能な開発目標(SDGs)」(とくに目標9・

目標11)の実現に不可欠な要素として位置付けられる重要な課題である。また、日本では、政府が「仙台防災協力イニシアティブ」において、政府が主導して地方自治体、民間企業、NGO、研究機関と連携する体制を構築すると述べ、政策的方向性としてマルチレベル・ガバナンスが意識されているとわかる。

自然災害の分野だけでなく、持続可能な開発の分野では、多様なレベル(マルチレベル)の多様な主体(マルチアクター)による多様な手段(モード)を用いた(マルチモーダル)ガバナンスが観察される。以下では、マルチレベル・マルチアクター・マルチモーダルなガバナンスを「トランスナショナル・ガバナンス」(以下、TNGと略記)と呼び、その理論枠組を示す。

グローバル・ガバナンスの概念は多義的であるが、国家や国際機関による「政府間(intergovernmental)ガバナンス」、非国家主体のみが関わる「トランスナショナル・プライベート・ガバナンス」、両者が共にガバナナーとして参画する(パブリック・プライベート・パートナーシップなどの)「ハイブリッド・ガバナンス」に分類できよう。このうち、とを含むものがTNGである。この分類に基づくと、TNGを「非国家主体が独自に、ないしは国家や国際機関と共に、国境を越えて権威を行使することにより、2ヵ国以上にわたる所与の共同体の成員を公共の目標に導く実践」と定義することができよう。

TNGに関わる主体はいかなる手段(ガバナンス・モード)を用いて目標を実現しようとするのか。TNGの多種多様なモードを整理するための枠組として、「政治・政体・政策(politics-polity-policy)」という3つの次元が有用である。第一に、主体間の関係に関わる「政治」の次元では、アボット(Kenneth W. Abbott)とスナイダル(Duncan Snidal)らによる4分類がある。彼らは、ガバナナー(た

例えば、政府、国際機関)がターゲット(たとえば、企業)を統治する手段が「ハードかソフトか」、両者の関係が「直接的か間接的か」という2つの次元に基づき、ハイアラキー(ハード+直接、国際法や国内法による法規制) b. 国家から国際機関などへの権限移譲(ハード+間接)、ガバナーとターゲットのコラボレーション(ソフト+直接)、そしてオーケストレーション(ソフト+間接、ガバナーが媒介者への様々な支援を通じてターゲットを統治)という4つのモードを示す。第二に、ガバナンスの制度構造に関わる「政体」の次元では、ガバナンス論や組織論で従来から論じられてきたハイアラキー、市場、ネットワークという3類型がある。第三に、ガバナンスの手段に注目する「政策」の次元では、法学者のレッシグ(Lawrence Lessig)の議論を踏まえ、ハイアラキー(拘束力を有するルールの設定と執行)、市場化(市場志向の諸改革を実現する手段)、規範(学習を通じた社会化と原則の設定)、アーキテクチャ(物理的・制度的構築物の設計・構築・管理)という4類型を挙げることができる。

次節で見る通り、災害リスク削減のガバナンスに関して重要な役割を果たすのが、政府の取組、政府間の枠組(兵庫行動枠組から仙台防災枠組へ)、マルチステイクホルダーの枠組(「災害リスク削減グローバル・プラットフォーム」)、企業取組(事業継続計画などの各企業の事業戦略、サプライチェーン・マネジメント)である。とは、従来型のハイアラキーに基づく、政府による非国家主体のガバナンスである。ただし、仙台防災枠組は、その指導原則として政府の第一義的な責任を確認しつつ、状況に応じて多様な主体が責任を共有することも定めており、コラボレーションに基づく取組の拡大につながりうる。

はアーキテクチャ(プラットフォーム)

を構築し、その上でマルチステイクホルダーのコラボレーションやネットワーク形成を促進しようとするものである。しかしながら、後述するように、これまでのところ「災害リスク削減グローバル・プラットフォーム」は2年に一度の開催にとどまっており、しかもその参加者の多くは政府関係者であることから、非国家主体とのコラボレーションやネットワークの形成が今後の課題と言えよう。このことから、アーキテクチャ(プラットフォーム)に基づくガバナンスは、そのデザインと運営が両輪となって為されるべきであり、そのためにはプラットフォームの管理者(「災害リスク削減グローバル・プラットフォーム」であれば、そのハブである国際防災戦略(UNISDR))の役割が重要だと言えよう。同プラットフォーム以外にも、災害リスク削減に関するプラットフォームやネットワークは、主体ごとに存在する。すなわち、地方自治体ではICLEIによるResilient Cities - The Annual Global Forum on Urban Resilience and Adaptationやロックフェラー財団による100 Resilient Citiesなどがあり、市民社会ではGlobal Network of Civil Society Organizations for Disaster ReductionやCommunity Practitioner's Platformなどがあり、企業ではUNISDR Private Sector Alliance for Disaster Resilient Societies (ARISE)などがあり、マルチステイクホルダー・プラットフォームであればPlatform on Disaster Displacementなどがある。これらの活動と発展をいかに支援し、それらの連携をいかに深めるか、そしてそのために「災害リスク削減グローバル・プラットフォーム」をいかに活用・活性化するか、などが災害リスク削減のマルチレベル・ガバナンスの課題だと言えよう。この点、UNISDRは「知識共有プラットフォーム」として、PreventionWebを運営しており、これによりマルチレベルに分散する知識の共有

を促している。今後は、PreventionWeb と「災害リスク削減グローバル・プラットフォーム」をはじめとする様々なプラットフォームやネットワークを連携させつつ、知識と活動の間のギャップ(knowledge-action gap)を埋めていくオーケストレーターとしての役割が UNISDR に強く求められよう。

の企業による取組については、各企業や企業間のサプライチェーンに災害リスク削減の観点や計画をいかに組み込むかが鍵となる。この点は気候変動リスクとの関連で関心が高まっており、今後は企業の系列ネットワーク（ハイアラーキー）とサプライチェーンおよびインベストメントチェーン（市場）などのモードによって、企業による災害リスク削減に関する取組の浸透と相互学習が求められよう。この点、UNISDR は民間セクターに関する「5つのビジョン」（強力なパブリック・プライベート・パートナーシップ、

強靱なインフラ、リスクセンシティブな投資と会計、強靱な社会に向けた両輪としての公民、民間セクターのリスク情報開示）を示している（UNISDR, *Disaster Risk Reduction Private Sector Partnership: post 2015 framework-private sector blueprint five private sector visions for a resilient future, 2015*）。また、国連グローバル・コンパクトと国連環境計画金融イニシアティブ（UNEP FI）が共同でオーケストレーターの役割を担う、機関投資家を対象とした「責任投資原則（PRI）」（上述の ARISE に参画）、UNEP FI がオーケストレーターの役割を務める、保険業界を対象とした「持続可能な保険原則（PSI）」（とくに、災害リスク削減に焦点を当てた Global Resilience Project）などが企業による取組の促進に果たす役割も注目されよう。

以上の観点を踏まえつつ、以下では事例に即しつつ、災害リスク削減のマルチレベル・ガバナンスについての考察を深める。

## (2) 国際的な災害リスク削減（DRR）政策 ・兵庫行動枠組みと災害リスク削減グローバル・プラットフォームの設置

【\*本節は、共著拙稿（楠綾子・栗栖薫子）「日本の国際緊急援助」『防災をめぐる国際協力のあり方』ミネルヴァ書房、2017年、25-46頁による。】

1980年代に入るときには、国際社会の目は途上国における開発と災害との関係に向けられるようになった。実際に発生した災害への対処とは異なり、緊急性のない防災分野への予算配分の優先度は低くなりがちであるが、途上国ではいったん災害が発生すると深刻な被害が生じ、開発の障害となるという悪循環に陥る。1987年の第44回国連総会は、1990年代を自然災害軽減のための期間とする「国際防災の10年」を採択した。災害への強靱性をそなえた社会をつくり、災害と貧困の悪循環を絶つことが、途上国における持続可能な開発の大前提となるとの認識が共有されるようになった。

さらに1999年の国連総会では、ポスト国際防災の10年として国際防災戦略（International Strategy for Disaster Reduction, ISDR）に関する決議が採択された。UNISDRは、強い災害対応力をもつコミュニティの形成を目指して、国連による国際防災活動の窓口、事務局として関係機関タスクフォースの活動を支援することや、防災に関する意識啓発活動、防災関連情報・知識の提供などを主たる任務とする。

インド洋大津波の直後の2005年1月、日本が招致し神戸で開催された第2回国連防災世界会議には、168カ国の政府代表、国際機関、NGOなど4千人以上が参加した。ここで採択された「兵庫行動枠組み（HFA）」は、災害に強い国・コミュニティ構築のために3つの戦略目標を掲げた。持続可能な開発の取り組みに減災の観点を効果的に取り

入れる。すべてのレベル、とくにコミュニティレベルで防災体制を整備し、防災力を向上する。緊急対応や復旧・復興段階においてリスク軽減の手法を体系的に取り入れる。

さらに翌2006年12月の国連総会では、「兵庫行動枠組み」を効果的に推進するための体制として、災害リスク削減グローバル・プラットフォーム(Global Platform for Disaster Risk Reduction)の創設が決定された。

#### ・東日本大震災のインパクトと仙台枠組み

2011年3月11日に発生した東日本大震災に際して、日本は世界124の国・地域、9国際機関からの支援をえたことから、震災経験を踏まえた国際防災協力をを行い、国際貢献することの重要性が強調された。平素からの取り組みとして防災・減災協力が強調された。

2015年に仙台で開催された第3回国連世界防災会議は、日本が主導した2005年の兵庫枠組採択から10年の節目にあたり、また東日本大震災という経験をふまえて、ホストである日本政府にとって対外政策上の重要課題の一つとなった。

「仙台防災枠組み2015-2030」は兵庫枠組みを土台としながら、より具体的な行動のための指針が提示され、15年間に、死者数、被災者数、経済的損失を削減するなどの、明確な達成ターゲットを設定した。中央政府が主導して地方自治体、民間企業、NGO、研究機関と連携する体制を構築すると述べ、政府の役割の第一義性を前提としつつも、政策的方向性としてマルチレベル・ガバナンスが意識されている。

しかし、それをどのような形で実現するかは自明ではない。企業では独自にDR3対策が進んでおり、企業の役割ならびに企業と他の主体との協働に目を向けることに高い意義が見いだされることは言うまでもない。2006年に設置された前述のグローバル・プラットフォームでは、政府代表、議員、自治体の首長、民間企業のリーダー、NGO、研究

機関などのステイクホルダーが協議を行っているが、ここでも特に近年になって民間部門や研究機関をいかに取り込むかが重要課題となっている(UNISDR関係者からの聞き取り、2017年)。

#### (3)災害リスク削減グローバル・プラットフォーム

同プラットフォームの会合は、2年に1回開催され、2007年に第1回会合(ジュネーブ)、2009年に第2回会合(ジュネーブ)、2011年5月に第3回会合(ジュネーブ)、2013年に第4回会合(ジュネーブ)、2017年に第5回会合(メキシコ・カンクン)が開催された。2013年の会合では、2015年の仙台世界防災会議に向けて、「ポスト兵庫枠組み」のための協議が行われ、統合報告書が提出されている。2015年以降は、後続の仙台行動枠組みに掲げられた活動の評価、活動の調整、パートナーシップの発展などの中心的なフォーラムとなっている。そこには政府レベル、非政府レベル、国際機関を含めた多様なステイクホルダーの対話やノウハウ・知識の交換のためのネットワークが存在する。このハブとなるのが、先に述べたUNISDRである。

2007年の第1回会合では、グローバル・プラットフォームは、政府、国際機関、地域間、市民社会、民間企業、学術研究機関などすべてのステイクホルダーを巻き込んだグローバルなフォーラムとなることとなった。とはいえ、会議への参加主体をみると、例えば2009年の第2回会合では、政府や国際機関が約7割を占め、市民社会が2割強、民間企業や学術研究機関の参加は見られないようである。このような参加主体の構成にはその後変化が見られ、2013年の第3回会合には、政府や国際機関が3割強にその占める位置を減少し、市民社会が2割、学術研究機関が2割と民間企業が1割と新しい主体の参画がみられる。(UNISDR, Global Platform for

Disaster Risk Reduction, 2009 'Participants Report'; UNISDR, Proceedings, 4th Session of the Global Platform for Disaster Risk Reduction, 2013:78-86.)

他方で、民間企業の活動の、社会におけるインパクトの大きさを考えれば十分とはいえないだろう。実際、2013年の会合で、ポスト兵庫枠組みに組み込むべく参加者によって強調された点の1つとして、企業の戦略と活動の重要性がある。サプライチェーン・マネジメント、事業継続計画などの事業戦略を通じて、企業はリスク削減に影響をおよぼすことが可能である。リスク削減や強靭性の構築という観点において、民間セクターが様々な役割を果たすべきことも指摘された (UNISDR, *Synthesis Report: Consultations on a Post-2015 Framework on Disaster Risk Reduction*, 2013:8)。地方自治体の首長たちからは、ローカルレベルで、DRR プロジェクトへの民間セクターのよりいっそうの関与が提言されている (UNISDR, Proceedings, 4th Session of the Global Platform for Disaster Risk Reduction, 2013:66)。

#### (4) 今後に向けて

以上より、グローバル・プラットフォームへの民間セクターの関与の増大がさらに求められよう。同時に、民間セクターと公的なセクターとの対話や長期的なパートナーシップの構築も必要である。たとえば、国連で2000年以來活動を活発化させてきた他のマルチステイクホルダー対話の場である、国連グローバル・コンパクトの経験を参考にいかして行くことも可能であろう。DRR という文脈では、地方自治体、政府、企業など様々なレベルでの、それぞれの特徴を反映したベストプラクティスの共有や対話などが、たとえば考えられるであろう。

1で述べたように、アーキテクチャ(プラットフォーム)に基づくガバナンスは、そのデザインと運営が両輪となって為されるべ

きであり、そのためには、本事例ではハブである UNISDR の役割が重要であろう。また同プラットフォーム以外にも、災害リスク削減に関するプラットフォームやネットワークが存在する。これらの活動と発展をいかに支援し、それらの連携をいかに深めるか、そしてそのために「災害リスク削減グローバル・プラットフォーム」をいかに活用・活性化するか、などが災害リスク削減のマルチレベル・ガバナンスの課題だと言えよう。UNISDR は「知識共有プラットフォーム」として、今後は様々なプラットフォームやネットワークを連携させつつ、知識と活動の間のギャップを埋めていくオーケストレーターとしての役割が求められよう。

#### 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計1件)

三浦聡「持続可能な開発のトランスナショナル・ガバナンス—権威の多元化と新たなガバナンス・モード」『国際法外交雑誌』第116巻第2号(2017年8月) 158-188頁。

〔図書〕(計3件)

楠綾子・栗栖薫子「日本の国際緊急援助・国際防災協力施策の展開」片山裕編『防災をめぐる国際協力のあり方』2017年:25-46頁。

Kaoru Kurusu, "Japan as a Norm Entrepreneur for Human Security," Mary Macarthy ed., *The Handbook of Japanese Foreign Policy*, Routledge, 2018: 321-336.

栗栖薫子「国連における多国間外交 日本による人間の安全保障概念の普及事例」『グローバル・ガバナンス学 I』法律文化社、2017年:236-256

#### 6. 研究組織

##### (1) 研究代表者

栗栖薫子 (KURUSU, Kaoru)  
神戸大学大学院法学研究科・教授  
研究者番号: 00294968

##### (2) 研究分担者

三浦聡 (MIURA, Satoshi)  
名古屋大学大学院法学研究科・教授  
研究者番号: 10339202