

日本とアジア太平洋地域の気候脆弱性リスク

気候脆弱性リスクは日本及びアジア太平洋地域にとって重大な安全保障上の課題である。日本は、ドイツやアメリカ等の G7 諸国から得た重要な教訓、災害リスク軽減 (Disaster Risk Reduction: DRR) といった分野での独自の経験と大きな強みを活かし、このリスクに取り組むことができる。今後進むべき道として、体系的なリスク評価の実施や、気候脆弱性リスクに取り組むための関連政策の特定と探究が考えられる。例えば、日本の開発援助と外交政策の実績評価の実施である。加えて、G7 と脆弱な状況や紛争下にある国々とがパートナーシップ関係を結び、長期的な強靱性の構築を目指すことも一案である。

背景

気候変動は、21 世紀に世界が抱える重大な安全保障課題の一つである。「脅威乗数 (threat multiplier)」と呼ぶことができるように、国家の脆弱性を促し、社会不安の火種となり、武力紛争をも引き起こしかねない。同時に、国家が既に脆弱性を抱えていると、気候変動適応に向けた取り組みがこれに妨げられてしまう。特に弱い立場にある人々にこの事態が発生する。こうして、多くの社会が「脆弱性のわな」にとらわれる恐れがある。

G7 の一つである日本は、持続可能な経済発展、平和、安定に向けた課題を認識している。2016 年 4 月、日本が議長を務めた G7 会合にて、各国外相は、G7 の委託による独立報告書「平和のための新しい気候: 気候と脆弱性のリスクに関する行動 (A New Climate for Peace: Taking Action on Climate and Fragility Risks)」の公表に続き、気候脆弱性リスクの回避に優先的に力を注ぐことを確認し合った。これには、気候脆弱性への配慮を各国政府内で統合していくことを含んでいる。

このような背景を受け、アデルフィは、地球環境戦略研究機関 (Institute for Global Environmental Strategies: IGES) と協力し、日本における気候脆弱性リスクについて多岐に渡る議論を促し、前述の G7 報告書の結果、及び、同報告書が日本で持つ意味と関連性を考え、議論してきた。最初のステップとして、アデルフィと IGES は 2016 年 6 月、2 回に渡り専門家会議を共同実施した。第一回は 2016 年 6 月 14 日に開催し、31 の日本国内及び国外の専門家や政府関係者を集めた。同 16 日に開催した第二回には日本国内の 15 の市民団体が参加した。本ワークショップは次の二点に焦点を当てた:

- 日本とアジア太平洋地域における気候脆弱性リスク: 日本とこの地域に気候変動が与える直接的・間接的な影響は何か? どの気候脆弱性リスクが日本とこの地域では発生するだろうか。災

協力:



Federal Foreign Office



害リスク、エネルギー、食料、水資源における安全保障を確保する上でこのリスクはどのように関わってくるだろうか。

- 気候脆弱性リスク対策：気候脆弱性リスク対策として、日本国内、アジア太平洋地域内、G7 にはどのような経験やアプローチが存在するか。また、気候変動、開発援助、外交政策においてはどのアプローチが日本にとって適切か？日本にとっての短期的・長期的な解決策、行動、出発点は何か？

本ワークショップ報告では主な議論の結果をまとめる。本報告はまた、アデルフィと IGES が 2016 年に日本語及び英語にて共同発表するポリシーペーパーの第一弾であり、日本における気候脆弱性リスクに係る議論を活発化させることを目指している。

日本とアジア太平洋地域にとっての気候脆弱性リスク

日本では、広い政治的論議の中で気候変動は大きな比重を占めていない。途上国を中心とした他国に気候変動が及ぼす影響についてはある程度議論されているものの、日本への影響については十分検討されていない。例えば、異常気象事象や災害は日本で頻繁に発生しているが、このような事象と気候変動とのつながりはメディアに十分に取り上げられておらず、広く議論を呼ぶことはなかった。日本では中央政府より地方政府が気候変動の影響への取り組みに積極的だと感じる関係者が多い。しかし、リスクへの見方は徐々に変わっているようでもある。メディアは日本における気候変動と異常気象事象との関連性を伝えるようになり、日本政府は初めて包括的な気候変動の影響評価に基づいた国家適応計画を策定した。

日本の気候脆弱性リスクに関する議論では、言葉の難解さが高い障壁となっている。これは、脆弱性と強靭性という、気候変動が持つ安全保障上の意味を論議する上で基礎となる単語に適切な訳が存在しないことに起因する。¹ 強靭性は、強固なインフラと解釈されることが多く、社会、文化、政治、ガバナンスを包摂する多角的な概念とは捉えられていない。脆弱性に至っては、当てはまる日本語は全くないと言っていい。

このような制約を念頭に置きつつ、専門家会議では、日本国外の気候変動の影響がいかに関内及びその安全保障に影響し得るかという点を中心に話し合われた。その結果、次のような気候脆弱性リスクが特定された：

1. **脆弱地域からの食料・エネルギー輸入への依存**：日本は食料と化石燃料を輸入に高く依存している。このため、輸入先となる世界各地の気候変動の影響は日本の脆弱化につながる。日本では気候変動が起こす水不足に悩まされるかもしれない農作物生産地に頼っている。
2. **資源争奪の激化**：アジア太平洋地域の漁業は、既に気候変動に影響されており、この傾向は今後顕著となるだろう。気温の上昇と移動する漁場は、海洋資源を巡る争いを激化させ、既存の紛争の力学を悪化させかねない。
3. **アジア太平洋地域における脆弱性と紛争の拡大**：今日、小島嶼国の多くは既に脆弱と考えられているが、気候変動の影響が増大し、海拔が上昇するにつれ、現実の脅威に直面するであろう。同時に、アジア太平洋地域内で著しい発展や工業化の途にある国の多くは、経済格差、急速な都市化、環境劣化、政治不安、局地的紛争という何重もの圧力を抱えている。これらの影響が拡大すると、気候変動はリスクを増大させ、より脆弱で紛争を多発させる恐れがある。これがアジア太平洋地域の安全保障に与える意味は多様である。一例として、移住や難民の流入が挙げられる。

¹ 脆弱性と強靭性及び気候脆弱性リスクの定義については、「平和のための新しい気候(A New Climate For Peace)」のウェブサイト(www.newclimateforpeace.org)を参照。

4. **サプライチェーンのリスク**: アジア太平洋地域における気候変動の影響と不安定の拡大は、日本に重大なサプライチェーンのリスクを投げかける。例えば、2011年にタイで起こった洪水は、多くの日本企業の生産能力に影響を与えた。

深刻化するリスクを巡る議論の中で重要な点は、気候脆弱性リスクはアジア太平洋地域、さらには、世界全体で共通する問題である、ということである。日本がこのリスクを回避することは恐らく不可能で、適切な政策が手遅れにならないうちに策定されなければ、このリスクの直接的・間接的な影響を被るであろう。地政学的なリスクは、とりわけ軽視され研究も進んでいない安全保障上の課題であるが、気候変動によって悪化する可能性がある。例えば、中国が気候変動の影響を深刻に認識するとその役割はどう変わるであろうか。或いは、気候変動が北朝鮮の政治体制に追加的に課すストレスはどのような結果をもたらすであろうか。このような問いはほとんど検討されていないが、アジア太平洋地域における気候変動の安全保障上の意味を適切に評価するためには重要な点であろう。

気候脆弱性リスクに取り組むための重要な経験

専門家会議では、日本国内外の参加者は次のような経験を共有した。この経験は取り掛かりとして役立てることが可能で、気候変動リスクへの取り組みに寄与すると考えられる：

1. **リスクの認識は野心的な行動において重要**: 国際排出削減目標に係る日本の立場を定める過程を分析したところ、**意思決定者は気候変動が日本に及ぼすリスクではなく、削減目標の経済的負担を重視したことがわかる**。政治の議論は主に、なすべき対策ではなくできる対策を中心に展開した。この経験が示すのは、日本における気候リスクに関する啓発の拡大と議論の深化の必要性である。これには、日本で始まり完結する影響の先を見なければならぬ。
2. **災害リスク軽減(Disaster Risk Reduction: DRR)は日本の大きな強みである**: 日本は DRR において豊富な経験と教訓を有しており、日本の経験から災害リスクに取り組む際の重要な課題が分かる。例えば、台風による洪水の経験からは、最近の災害規模はしばしば前例がなく、強靭性は人口動態変化や人口流出によってしばしば損なわれることがわかる。同時に、日本はこのような課題解決に投資を継続してきた。新規の予警報システムや地域・住民主体型の強固な災害リスク管理(Disaster Risk Management: DRM)アプローチの開発がその一例である。さらに、作物を対象とした新たな保険アプローチを開発し、インフラを強化してきている。
3. **適応はこれまでにはなく急速に発展している政策分野である**: 日本は、包括的な気候変動の影響評価に基づいた国家適応計画を初めて策定した。この計画は日本におけるリスクの論議を広げ、適応行動の基礎となった。国内での行動に加え、途上国や国際ネットワークとプラットフォームへの支援を通じ、こうした分野における国際協力も実施している。国際協力機構(JICA)は、被援助国の適応計画策定支援の実績がある。この経験は、適応を継続的なプロセスと捉え、特にデータやモデル構築の面で、不確実性に取り組むための独創的で科学的に妥当な方策を見出すことが必要であることを示す。
4. **脆弱性と紛争はアジア太平洋地域の大きな開発課題である**: 脆弱性と紛争は開発目標達成を特に困難にする。アジア太平洋地域は他の地域に比べて継続中の紛争の数が多く、特に地方レベルの紛争が多発している。ドナー国やアジア開発銀行のような多国籍機関は脆弱性及び紛争に対処するための概念やアプローチを策定している。ドナー国・機関は、脆弱性と紛争を経験している国家と社会を一方、強靭で安定した国家と社会をもう一方に置くスペクトルとして脆弱性を理解する。脆弱な状況に効果的に対処するには、脆弱さと紛争の正確な状況を把握し、紛争に配慮した方法でプロジェクトを立案することが重要である。

5. **政治的リーダーシップが重要**:アメリカ、イギリス、ドイツといった他の G7 との経験から、気候脆弱性リスクに優先権を与えるには政治的なリーダーシップが極めて重要であることがわかる。国際レベルでは、各国が国連安全保障理事会のような様々な国際会議や国際機構の議題に気候安全保障を載せるよう主導してきた。各意思決定者はまた、自国内でも重要な役割を果たしてきた。例えばアメリカでは、軍事・国防関係者はいち早く気候脆弱性リスクを国の政治課題に掲げた。昨年、ジョン・ケリー国務長官は気候脆弱性リスクに取り組む姿勢を繰り返し示し、これを優先事項として取り扱うよう職員に指示している。

今後の道筋

本会議では、日本における気候脆弱性リスクに関する啓発の強化とリスクについての認識の拡大が必要であることが強調された。これには、脆弱性と強靭性に関する適切な用語がないといった問題を解決し、アジア太平洋地域と世界での気候変動の影響が日本の安全保障にどのように影響を及ぼすのか、或いはその逆の場合について、検討することが含まれる。この2点は、関連概念や日本での重要性を伝えるのに非常に重要となる。本会議で話し合われたリスクは、変動する気候が日本の安全保障に如何に影響するか、特に、脆弱性と紛争の力学がアジア太平洋地域にてどのように働くかを**体系立て、掘り下げて評価**するための出発点となり得る。この評価には、政策策定者の知識向上に非常に有効とされた優良な事例研究を含める必要がある。また、気候変動がアジア太平洋地域に与える地政学的な意味に特に焦点を置かれなければならない。例えば、中国の外交政策や北朝鮮の政治体制の安定性である。気候脆弱性リスクの関連性を示すには、食料やエネルギー保障或いはサプライチェーンへの悪影響等、その経済的なリスクを示すことも役立つであろう。

同時に、アジア太平洋地域や世界における効果的な気候脆弱性リスク対策のために日本ができることは多い。DRR において日本は国際的なリーダーであり、気候変動適応への投資も増加している。この状況は、経験を共有し、試行プロジェクトを実施するといった、気候脆弱性リスクに対処する足掛かりとなる行動には有利な立場と言える。日本はまた、気候脆弱性リスクを DRR や気候変動適応行動における重点事項とすることで、より主導的な役割を果たすことが可能である。これは、自国の開発援助で始めることができ、さらに、国連や ADB のような地域援助機関への協力を通じて行うことができる。これを達成するには、**関連政策の体系的・包括的な評価**を実施し、気候脆弱性リスクに取り組むための関連アプローチ、教訓、出発点を特定し、検討する必要がある。評価対象とすべき項目として、日本の開発援助や、気候変動及び環境に係る事業、一連の外交政策が挙げられる。アジア太平洋地域にとっての第一歩は、日本が東南アジア諸国連合 (ASEAN) や太平洋・島サミット (PALM) との協力であろう。このような行動は、特に国際的な情報プラットフォームのような、G7 による現行の取り組みと関連づけるべきである。²

本会議で議論された別の可能性は、**長期的な強靭性パートナーシップ**構想である。同構想は、G7 から 1 カ国或いは複数国が、脆弱な状況や紛争を経験している国々の 1 カ国又は複数国に対し、これまでより密接かつ長期に渡る協力を行うというものである。そのゴールは、共同で優先行動を定め支援を実施することにより、影響を受けた国が多様な影響やストレス要因への強靭性を強化することである。

² www.newclimateforpeace.org



第一回専門家会議(2016年6月14日、於東京)



第二回専門家会議(2016年6月16日、於東京)

著者: ルーカス・ルッティンガー(アデルフィ), シヴァプラム・プラバカール(地球環境戦略研究機関(IGES))

デザイン: Steffen Kalauch, adelphi

法的事項

発行者

© 2017 adelphi/公益財団法人地球環境戦略研究機関

adelphi

Alt-Moabit 91

10559 Berlin

Germany

電話: + 49 30 89 000 68-0

FAX: + 49 30 89 000 68-10

メール: office@adelphi.de

ウェブサイト: www.adelphi.de

本プロジェクトはドイツ外務省の助成を受けています