

気候脆弱性リスク: 国際的視点

ルーカス・ルッティンガー¹

気候変動は既に世界が抱えている脅威を拡大する。脆弱性を助長し、社会の混乱を招き、激しい紛争に発展させるであろう。問題となるのは、脆弱な国々が既に直面している諸問題に気候変動の影響が波及した時、7つの複合的なリスクが発生することである。複合的な気候脆弱性リスクは体系的な性質を持つため、単独のセクターに特化した対策では不十分であろう。気候脆弱性リスクへの強靭性を高め、意義ある共通便益を達成するためには、気候変動適応、開発援助・人道支援、平和構築の3分野において政策やプログラムを統合させることが肝要である。

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。さらに同年7月12日には横浜にて第8回持続可能なアジア太平洋に関する国際フォーラム(International Forum for Sustainable Asia and the Pacific: ISAP)が開催され、100名を超える参加者を

¹ アデルフィ・シニアプロジェクトマネージャー。G7委託報告書「平和のための新しい気候」筆頭著者

協力:



Federal Foreign Office



集めた。²この一連の会議では、日本及びアジア太平洋地域の気候脆弱性リスクを特定し、対策を見出すことに焦点を置いた。

さらに、アデルフィと IGES は、日本及びアジア太平洋地域における気候脆弱性リスクに関する 5 本のポリシーペーパーを共同して発表する。本ポリシーペーパーでは、気候脆弱性リスクを国際的な論議の文脈から説明し、日本及びアジア太平洋地域におけるその関連性を示すために、様々な課題に焦点を当てている。本ポリシーペーパーは英語版と日本語版にて作成されている。

本ポリシーペーパーは、「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」報告書中の主要な研究結果を紹介する。具体的には、気候変動と脆弱性との関連を、これまでに書かれた気候変動と安全保障に関する報告書よりも幅広い視点で考察した。本ポリシーペーパーは、気候変動を国家や社会に影響を及ぼし様々なリスクに晒す複数要因の一つとして捉える。先進国の安定と強靭性の達成に向け気候変動が引き起こすリスクに注意を促している点で、脆弱国や紛争多発国に主眼を置く従来のアプローチとは一線を画す。本ポリシーペーパーの主な対象は外交政策策定者である。本課題についての科学的見解をまとめ、G7 の外交政策策定者に対して根拠に基づく提言を行うことにより、気候変動・安全保障に係る分析と外交政策行動との間にある隔たりを埋めることを目的としている。

この目的のために、気候変動、開発援助・人道支援、平和構築分野における様々な政策、プロセス、制度を広範囲で分析した。また、分野間の縦割りを解消する統合した対応を実現するための欠落部分や課題の特定に焦点を合わせている。

7つの気候脆弱性リスクが国家や社会を脅かす

地球の限られた資源が切迫状態にある。食料、水、エネルギーに対する需要は増しており、特に人口や経済が急速に成長している地域において深刻である。広がる失業、急速な都市化、環境劣化は、多数の貧困国における貧困削減や経済発展に向けた取り組みを困難にしている。脆弱な地域では、根強い格差や政治的排斥、対応力に乏しい政府がこのような圧力を深刻化させ、不安や紛争の可能性を増大させている。気候変動が水、食料、土地に及ぼす追加的な影響は、脅威を増幅し、国が国民のニーズに応える能力を低下させるであろう。

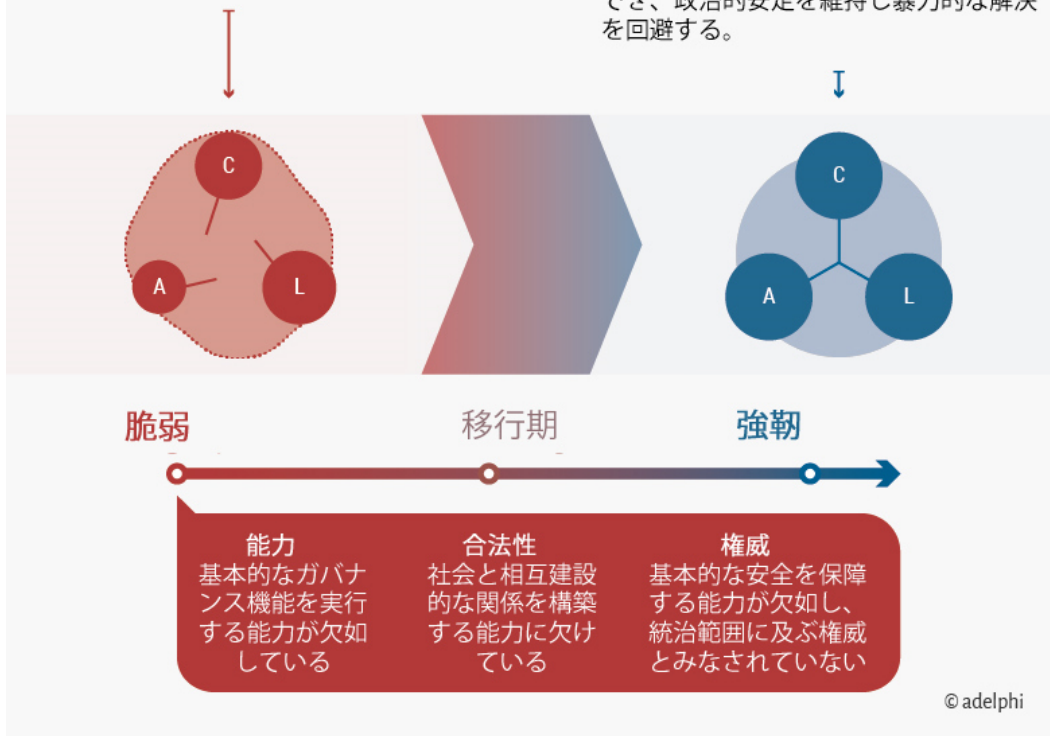
このように集中しつつある圧力への国家や社会の対応力は、脆弱性スペクトル（「最も脆弱性が高い」から「最も強靭性がある」まで）を用いて測定可能である。国家が基礎サービスを提供できず、国民を保護できず、社会と相互建設的な関係を構築できない時、脆弱的な状況が発生する。このような状況になれば安定していると言える国家でさえ、脆弱期を経験することや、脆弱地域を抱えることはあり得る。管理が適切でなければ、脆弱期や脆弱地域は脆弱と紛争の負のスパイラルへと導かれ、国家は暴力、ガバナンスの弱体化や不安定が繰り返す悪循環に陥る。

² http://www.iges.or.jp/isap/2016/en/session/pl_2.html

脆弱から強靱へ

脆弱とは、主権国家としての責務遂行が（完全に、又は、一部）不可能な状態を指す。合法性、権威、能力の欠如がこれに含まれる。

強靱な国家及び社会の特徴は安定した社会契約の存在である。安定した社会契約とは、機能性、責任能力、包括性がある制度と基礎サービスが供給されている状態を指す。強靱な国家及び社会は平和的に衝撃を吸収し問題に対処することができ、政治的安定を維持し暴力的な解決を回避する。



一方、強靱な国家とは、国民との相互建設的な関係を構築し、機能する制度を維持し、基礎サービスを提供する。強靱な国々は平和的に衝撃を吸収し圧力に対処ことができ、政治的安定を維持し暴力的な解決を回避する（上の図を参照）。

(i) 気候変動のいくつかの影響はもはや止めることができず、(ii) 予測可能な気候変動の影響に直面している国家や社会は脆弱になってしまっている、という二つの基本的な想定に基づき、気候変動が急速な都市化、格差、経済不況、環境劣化といった他の問題と作用した時に浮上する 7 つの複合的リスクを特定した。この 7 つのリスクを特定する過程では、気候変動、脆弱性、紛争に係る分析を行った。分析対象は、7 つのリスクが人間の安全保障、国家の安全保障、国家間の安全保障に及ぼす脅威、及び、その外交政策策定者への関連性と意義に関する、査読論文や最近の灰色文献、現地調査、10 カ国において実施した協議結果を包括した最新の研究である。

1. 地域レベルの資源競争

気候変動が原因で、地域によっては特に水と耕作地といった天然資源へのアクセスが限られるであろう。同時に、人口増加や急速な経済発展を経験する地域では需要が拡大している。このような傾向は、欠くことのできない資源を巡る競争を駆り立て、緊張を高め、地域レベルの紛争を引き起こす。資源を巡る競争は、資源基盤が乏しく、紛争の歴史があり、疎外された住民グループが居住する地域に特に悪影響を及ぼす可能性が高い。また、地域レベルの競争は国レベルや国家間レベルの問題に発展し得る。しかし、公平かつ有効に天然資源が管理されれば、脆弱性を低減させ争いが暴力へと発展するのを防ぐ一助となる。

2. 生計の不安定化と移住

天然資源に直接頼る人々の多くは、その生計手段が気候変動によって危険に晒されるであろう。気候変動によって放牧地が縮小し、水資源が枯渇し、気候に左右されやすい経済部門に関連する職業が脅かされる地域もある。このような環境の変化が、不平等な土地配分、保証のない土地所有権、未熟な市場、貿易障壁、不十分なインフラといった問題と重なると、農村地帯に住む人々は別の生計手段を探すようになる。既に失業に喘ぎ生活環境の悪い都市部へ引っ越す人もいれば、違法な収入源に頼らざるを得なくなる人もいる。気候変動は、既存の移住形態及び将来の移住者の規模を変えるであろう。移住は気候ストレスに対処する有効な方法となり得るが、気候変動の影響で人々の移動が増えると、その移住と再定住が適切に管理されなければ、地方及び地域の不安定化につながる恐れがある。

3. 異常気象事象と災害

異常気象事象と災害は人々の生計、財産、健康を脅かし破壊する。災害と脆弱性との関係は、相互に補強するものであることが多い。例えば、災害によって、既に限界に近づいていたガバナンス体制がさらに疲弊し、経済活動の機会が減少し、資源が奪われ、多くの人々が行き場を失う。セーフティネットや保険制度その他の災害の影響に対処する手段が欠落していると、特に政府による支援が不十分であったり公平さを欠いていたりすれば、住民の不満を引き起こす可能性がある。人道支援についても、それが適切に設計されなければ、緊張を悪化させ、紛争のリスクを増大させ得る。既に脆弱で紛争が起こっている状況では、災害によって強靭性を強化する取り組みが弱体化或いは停滞し、災害の影響を深刻化させる可能性がある。しかし、防災や災害対応の取り組みによって、気候脆弱性リスクへの強靭性が向上し、平和構築の機会がもたらされる可能性もある。

4. 食料価格と食料供給の変動

気候変動は、世界各地で収穫を低下させ、食料生産を妨げる可能性が非常に高い。人口増加やエネルギー需要の変化といった世界で膨らむ圧力と相まって、食料不安は増大し、食料価格はより大きく変動するであろう。2007年から2009年にかけて40カ国以上で起こった食料に端を発する暴動が示すように、食料価格が安定しなければ、民衆の不安は募り、民主主義は崩壊し、内乱や局地紛争を引き起こしかねない。これは特に貧困、ガバナンスの欠如、薄弱な社会契約と結びつく深刻化する。食料を輸入に依存し世帯収入に占める食費の割合が高い国家は特に脆弱である。しかし、食料不安が社会不安につながる可能性は、都市化の程度や市場へのアクセスといった地域レベルの要因のみで説明できるものではなく、消費者に対する補助金や輸出市場といった国の政策も関係する。

5. 越境水資源管理

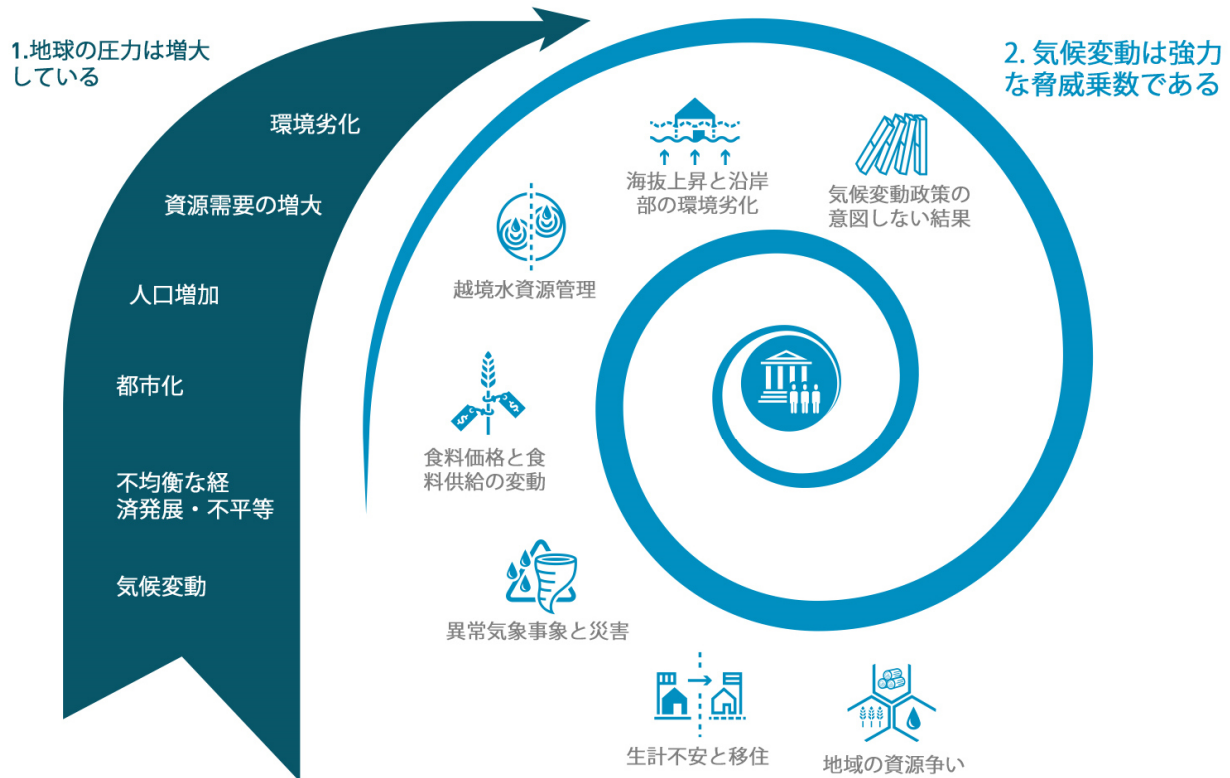
共有された水給水の管理は、政府間に連携のチャンスとなるが、緊張の原因ともなり得る。越境流域は、武力紛争や重大な対立の歴史を有する地域にある場合が多い。歴史上、国家間の「水戦争」の前例は少ないが、水需要が増してその利用可能性が気候変動に左右されると、水を巡る争いは多くの地域で増えると思われる。越境流域では、気候変動がもたらす脆弱性リスクの管理はとりわけ複雑で、ガバナンス体制に対する圧迫を強める。特に、水資源管理が政治的配慮によって軽視された場合や権力の非対称に影響される場合にこれと言える。

6. 海面上昇と沿岸部の環境劣化

海面上昇は、低地の経済的・物理的な存続力をすでに脅かしている。現在の海面上昇予測では、今世紀中に完全に水没する国はないとされる。しかし、徐々に土地が減るにつれ、多くの沿岸部の経済面・農業面での存続力は大幅に減少する。高潮による被害は深刻さを増し、将来の土地損失のリスクは緊急性を帯びるであろう。このような変化により、住民は移住を余儀なくされ、危機に瀕した地域の脆弱性リスクは増加するであろう。海面が上昇するにつれ海岸線も変化する。これが国境の境界を変え、海上国境、領海、海上交通輸送路、海洋資源を巡る対立を引き起こす可能性がある。

7. 気候政策の意図しない影響

脆弱性を克服し紛争を回避するために我々に必要なのは緩和策と適応策である。しかし、広範な影響に配慮せずに政策を立案・実施した場合、善意の政策であっても、経済発展を妨げ、政府的な安定を揺るがし、不安定を悪化させかねない。気候変動適応・緩和政策がより多様な分野で実施される中、意図しない負の影響が及ぼされるリスクも、特に脆弱な状況では、増加するであろう。このような意図せずもたらされる結果として、貧困国における土地所有権の保証の希薄、少数グループの排斥、環境劣化の拡大、生物多様性の損失、気候変動の加速が挙げられる。このような予期せぬ影響は、異なるセクター間の連携不足や紛争に配慮しない計画立案によってもたらされる。



7つの複合的な気候脆弱性リスクは国家や社会を脅かす

この7つの複合的な気候脆弱性リスクは相互に関連する。複雑に作用し合い、いずれのレベルにおいても有効な対策の策定を困難にしている。一例として、地域的な天然資源を巡る争いや生計の不安定化は、主に当該地域の問題であるが、移住が増加し、経済が崩壊し、社会が緊張するといった深刻な波及効果をもたらす可能性があり、これが広い範囲の不安定へと発展する。反対に、国境をまたぐ水資源を巡る紛争が地域の生活と天然資源へのアクセスを乱し、市場の不安定や異常気象事象は世界のサプライチェーンに影響し、地域にも深刻な影響を及ぼす可能性がある。

気候変動は脆弱性を含めた地球上の諸問題を同時に複雑にしている。気候脆弱性リスクが持つ相互に依存し、システムとして働くという性質に留意しなければ、戦略は失敗し、最悪の場合にはその戦略が改善しようとするリスクを逆に悪化させてしまうであろう。相互に依存する課題には統合した解決策が必要である。

政策統合を通じた強靱性の構築

複合的な気候脆弱性リスクが及ぼす脅威を軽減させる最善策は、気候変動を緩和することである。しかし、気候変動が既に進行中である今、気候脆弱性リスクを管理し最小限に留めるよう措置を講じる必要がある。

国家や社会が気候脆弱性リスクへの強靱性を向上させるにあたり、次の3つの政策分野が鍵となる：

- **気候変動適応プログラム**により、各国は気候変動の負の影響に備え、潜在的な被害を回避し、最小限に抑え、これに適応することができる
- **開発援助と人道支援プログラム**により、国家や国民が、経済面・ガバナンス面・社会面で能力を構築し、被害に対する強靱性を向上することができる
- **平和構築と紛争予防プログラム**は、緊張を緩和し持続可能な平和に向けた環境を整備することにより、紛争の原因と影響に対処する

気候脆弱性リスクが複合的であるため、脆弱性の増加による気候変動の影響や、気候変動への強靱性が損なわれて脆弱になることを防ぐには単一のセクターにのみ対策を講じても不十分となってしまう。気候変動適応、開発援助と人道支援、平和構築における取り組みを組み合わせることで、国際社会は相互に関連し合うリスクを緩和し、意義のある共通便益を達成することが可能である。

早期警報と評価、計画立案、資金調達、実施という、政策策定に係る主要な段階で政策を統合させることは、簡単ではないが不可欠な取り組みである。しかし、既存のプログラムには空白部分があり、この部分を埋めれば、気候脆弱性リスクに対応し得る政策を策定する機会となる。

気候変動適応：確かな前進は見られるものの、脆弱性及び紛争に包括的に対応する気候変動適応計画はほぼ皆無である。脆弱な状況下にある国は、国内での能力不足から、気候資金を利用する態勢が整っていないことが多い。

開発援助と人道支援：開発プログラムに気候変動を主流化する「気候-防御」はある程度の上進が見られる。しかし、これは未だ標準化されてはいない。特に気候脆弱性リスクに晒され易い状況下で不十分である。

平和構築：安全保障を主導する機関は、気候変動と脆弱性のリスクについてより深い理解を呼びかけているが、気候変動は脆弱性や平和と紛争に係る評価に未だ十分に織り込まれていない。さらに、平和構築・紛争予防を目的とした資金調達手段の中で、気候脆弱性リスク対策を対象とするものは非常に少ない。

提言

前項で述べた欠落部分に対処するために、G7 政府は異なるレベルにおいて統合した対応を策定・実施することを約束すべきである：

1. **統合は国内から**：気候脆弱性リスクを重点的外交政策の中心に置く
G7 政府が気候脆弱性への対応を各関係省庁の計画立案・実施・評価プロセスに統合することが一歩となる。これには、関係省庁内に新たな能力や分野横断的な新政策プロセスが必要となる。
2. **新たな対話を開く**：G7 間の協力を拡大する
国境を越える問題は政府間で行動を起こすことで対処可能である。取り掛かりとして、上級官僚から構成される G7 タスクフォースを設立することで、G7 諸国間の連携をより緊密にし、具体的な共同行動を促進することができる。

3. **国際的な強靱性目標を設定する:** 多国間プロセスや機構に情報提供する
G7 政府が協力して、セクター間の壁を取り除き単一セクターのみが恩恵を受けるアプローチを解消すれば、ポスト 2015 年開発アジェンダに代表される多国間プロセスや制度が気候脆弱性リスクに包括的に取り組めるようになる。
4. **強靱性強化のためのパートナー:** 地球規模の行動が地域で成果を発現させるよう、幅広い関与を目指す
パートナー関係を強化すれば、国際的なイニシアティブが気候脆弱性リスクに対する地域レベルの強靱性を向上させる助けとなる。特に G7 は、脆弱的な状況下にある国の政府や NGO とパートナー関係を築き、気候脆弱性リスクに対応するための支援を行うべきである。

行動を起こし、この新たな協力アプローチを実行するには、気候脆弱性リスクに対する強靱性の構築を目指す次の 5 つの分野が出発点となり得るであろう:

世界のリスク評価: 気候脆弱性リスクを特定し実施可能な活動を計画するため、G7 政府は、統一され、共有され、利用し易いリスク評価手法を開発するべきである。

食料安全保障: 強靱な食料システムを強化するのに加えて、食料不足がもたらすリスクは、正確な情報の提供、危機的状況下でも機能する市場、市場へのアクセスにより緩和され得る。

防災: 開発援助機関は、協力して防災に投資すべきである。防災、平和構築、気候変動適応を統合することによりこれが可能である。

越境水資源を巡る紛争: 制度を強化し、知識と情報をさらに共有し、越境河川流域における政府間の協力を促進する、という 3 つのアプローチにより、越境水資源は平和的な協力に貢献できる。

気候脆弱性リスクに対する地域レベルの強靱性の構築: G7 政府は、自国の援助プログラムに強靱性支援を組み込み、他国にも同様の行動を促すことができる。

気候変動が及ぼす地球規模の戦略的脅威への対応は、すべての政府にとって非常に大きな課題である。G7 は、この現代最大の課題の一つに対応すると決意を示し、G7 間及び各国での協力を深めることで第一歩を踏んだ。

著者: ルーカス・ルツェンガー(アデルフィ)
デザイン: Steffen Kalauch, adelphi

法的事項

発行者
© adelphi

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から助成を受けています