

# 日本の気候脆弱性リスクが外交政策に持つ意味

西村六善<sup>1</sup>

日本は気候リスクを国境にとらわれずに考える必要がある。世界にもアジア太平洋地域にも及んでいる気候変動の影響は日本の食料安全保障を左右し、漁業で見られるような激化する資源の争いや国家の安定にも影響するであろう。外交政策は、このような課題に立ち上がり、課題への取り組みにおいて積極的な役割を果たさなければならない。G7 にとって新しく有効な取り組みは、影響を受けた国や脆弱な国との長期的な強靱性パートナーシップの構築である。

## 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集めた。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。

<sup>1</sup> 前地球環境問題担当特命全権大使

協力:



Federal Foreign Office



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。この 5 本のポリシーペーパーは、国際場裏における気候脆弱性リスクに関する論議を現況に当てはめ、日本におけるその関連性を示すため、異なるテーマを扱う。ペーパーは全て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では日本にとっての気候脆弱性リスクが外交政策に持つ意味を検証する。

## 日本の気候脆弱性リスクの再定義と解釈

地球温暖化は環境、人々の生計、発展にとって重大な脅威である。この重大な脅威への対策として、各国は炭素排出削減を約束した。同様に、気候変動がもたらす事態に備え、気候リスクとそれが脆弱性に及ぼす影響を回避・軽減させるための措置を講じることは、国際社会の全てのものにとっての責務と言える。

日本も例外ではない。日本は様々な気候変動の影響を受けるであろう。例えば、以前よりも頻繁に熱波が襲来し、豪雨は激しさを増し、台風は協力になり、このような影響は全て、人々の福利、公衆衛生、水資源、環境等に深刻な影響を及ぼす可能性がある。日本政府はこのようなリスクの喫緊性を認識しており、今後数年、或いは、数十年間で最も危機に瀕する分野として次を特定している：<sup>2</sup>

- 農業、森林・林業、水産業
- 水環境・水資源
- 自然生態系
- 自然災害・沿岸域
- 健康
- 産業・経済活動
- 国民生活・都市生活

既に明白であるが、地球温暖化とその負の影響は国境を超える。今日、気候リスクは一国の国境の内と外の状況の結果として生じる。グローバル化が進むにつれ、我々の気候脆弱性リスクの認識も国内に留まってはならない。日本のように世界で貿易を行っている国には特にこれが言える。他国のリスクは日本にも影響する可能性があり、その逆も考えられるため、日本は国外のリスクに目を向ける必要がある。この単純な事実は、国の規模に関わらず、いずれの国にも当てはまることである。従って、より大きな文脈で気候脆弱性リスクを再定義することがどの国にも必要である。

本ポリシーペーパーは、日本が認識する気候脆弱性リスクを再定義するため、食料供給と仮想水、国際水域における漁業、ヒマラヤ地域 3 つのケースを紹介する。

## 食料供給と仮想水

農地に乏しい日本が発展し経済の国際化を進めた時代、海外から資源を大量に輸入しなければならなかった。特に食料と農業生産物を輸入に頼った。供給熱量ベースでは、日本で口にする物の 60 パーセントは海外から輸入されている。穀類、小麦、とうもろこしはアメリカ、オーストラリア、ブラジルから主に輸入している。食肉については、日本は世界最大の輸入国である。豚肉の輸入量は

<sup>2</sup> 環境省 気候変動の影響への適応計画について(平成 27 年 11 月 27 日閣議決定) (“National Plan for Adaptation to the Impacts of Climate Change”), [オンライン]日本語:

<http://www.env.go.jp/earth/ondanka/tekiou/gaiyou.pdf>

英語: <http://www.env.go.jp/earth/ondanka/tekiou/adaptationplansummary.pdf>



## 国際水域における漁業

日本は、漁業が盛んで、一人当たりの魚の消費量において世界第 3 位である。<sup>6</sup> 日本の人口は世界全体の 2 パーセントにも満たないが、魚と水産製品の輸入においては世界第 2 位であり、世界の海面漁業漁獲高の約 4 パーセントを占める。<sup>7</sup>しかし、日本の漁業文化は危機に瀕している。この幾つかの原因は、地球温暖化と減少を続ける漁業資源を巡る各国間の争いの拡大と熾烈化である。

古くからある漁場の全てにおいて日本の漁獲高は減少傾向にある。この傾向は今後も続き、2100 年までに沿岸魚種の漁獲高は 70 パーセントも縮小すると予測されている。さらに留意しなければならないのは、気候変動の影響の下、魚種資源がどうなるかを研究者も未だ解明できていない事実である。<sup>8</sup>しかし、複数の要素が、海水面の水温上昇、海流の変化、植物性プランクトン量の変動、珊瑚白化の増加といった漁業に負の影響を及ぼすであろうという点で、専門家間の意見は概ね一致している。さらに、海は二酸化炭素量をより多く吸収するため酸性化が進んでいるが、この影響は今後 100 年間で拡大していくと見られている。

前述の問題には、漁場で争いが激化している、という背景がある。例えば、東シナ海では、中国における海産物の需要の拡大に伴い、中国の漁船が日本の漁船を数で上回っている。<sup>9</sup>同様の事例は韓国と他のアジア諸国との間でも見られている。このように、減少する水産資源を巡り、アジア太平洋地域全体がますます激しい争奪戦場と化しており、日本に新たな深刻な気候脆弱性リスクを投げかけていると言ってもよいだろう。

## アジア諸国における壊滅的な気候変動の意味

科学者や政策策定者は、長期に渡ってヒマラヤの氷河融解が引き起こすリスクを議論してきた。このリスクはアジアの広範囲に影響を及ぼす可能性がある。また、連帯の観点から日本の外交政策にも重大な意味を持ち得る。溶けていく氷河はブータンの湖を一杯にし、氷河湖決壊洪水のリスクを増大させている。この影響は何万人にも及ぶ。最悪の場合、複数の湖が同時に溢れ、ブータン中に壊滅的な激流となって流れ込む可能性がある。このような決壊は、近隣のインドやバングラデシュに洪水を招くなど、ブータンだけでなく下流の国々にも打撃を与えるであろう。

しかし、氷河湖決壊洪水は、ヒマラヤ山脈における重大な気候リスクのほんの一つに過ぎない。気候変動は、このような突発的な災害だけでなく、深刻かつ長期的な影響ももたらすであろう。ヒマラヤの氷河は、極冠氷に続き世界で第 2 の淡水源であるが、10 年毎に 30 メートルから 60 メートルの割合で後退している。これは、13 億人が生活のために利用するアジア大陸の大規模河川のうち、長江、ガンジス川、インダス川、メコン川等 7 河川に影響を及ぼすであろう。地球温暖化による水のストレスに影響を受けるのがアジアの 13 億人であるという規模は日本にとっても不安材料である。

<sup>6</sup> 世界食糧農業機関(FAO) (2016) “The State of World Fisheries and Aquaculture. Contributing to Food Security and Nutrition for all”, ローマ。

[オンライン]<http://www.fao.org/3/a-i5555e.pdf>.

<sup>7</sup> 同書.; 世界銀行(2016). Population data, [オンライン]

<http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?view=map>.

<sup>8</sup> Popescu, I. and Ogushi, T. (2013) “Fisheries in Japan”, European Parliament Note, [オンライン]

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/529044/IPOL-PECH\\_NT\(2014\)529044\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/529044/IPOL-PECH_NT(2014)529044_EN.pdf).

<sup>9</sup> 野口陽(2016)「東シナ海、日本の漁船ピンチ 底引き網漁場を中国船が占有」(“Japan trawlers driven out of East China Sea by Chinese boats”)『朝日新聞』2016 年 6 月 9 日(英語版 2016 年 7 月 4 日)

[オンライン]日本語:<http://www.asahi.com/articles/ASJ684D9WJ68ULFA00T.html>

英語:<http://www.asahi.com/ajw/articles/AJ201607040001.html>.

前述の 2 例とは反対に、ヒマラヤ山脈の洪水は、人道上の連帯という立場から、日本が真正面から立ち向かわねばならない気候脆弱性リスクである。日本政府がブータンに対し重要な協力を積極的に実施しているのはこのためである。地球温暖化によって発生する洪水に対する「洪水早期警報」システムは、初めてブータンを世界の気象情報ネットワークとつなぐこととなる。

### 外交政策の行動範囲の再定義

国外の気候脆弱性リスクへの理解を広げることで、国の気候変動に対する行動は外交政策により適合する。これは日本の場合に特に重要である。その理由は、政策策定者は、現在と予測可能な今後の気候脆弱性リスクは基本的に管理可能でかなりの程度まで鎮静可能であると考えており、及び、気候脆弱性リスクが国レベルで顕著となり増大しているため、この対策に資源を投じ動員するという国のコンセンサスがある、ためである。国レベルに限ったリスク評価に基づく適応行動を個々に行うのではなく、各国は国家間協力の新たな視点を持つことが可能である。

気候脆弱性リスクをより広範な地域及び世界の現状の中で再定義し評価することで、資源争奪の激化のような新たな安全保障上のリスクを加えるなど、リスクに対する我々の理解は向上する。さらに、これにより、我々の気候に関する行動の緊急性と必要性はより深く理解される。外交政策は、このような課題に立ち上がらなければならないだろう。例えば、外交は、縮小する資源の公平な配分を交渉する役割を果たさなければならない。日本の領海内や近辺の漁業問題がまさに当てはまる。国際公法の役割も、このような交渉においてますます重要となる。

### 脆弱国の気候脆弱性リスクの新しい取り組み

特に最も脆弱な国々にとって、気候脆弱性リスクが重大かつ緊急であることを考えれば、G7 は従来のやり方を続けてはいけぬ。既存のアプローチの他に新しく革新的な方法やアプローチを開発しなければならない。国際会議の開催が一案である。本ポリシーペーパーは、G7 が脆弱性と紛争に影響を受けている国々に対する協力の効果を上げるための新しく具体的な方法を提案する。気候脆弱性リスクに直接取り組むために、G7 諸国は、G7 同士の協力、および、影響を受けている国々との協力をより密接に行わなければならない。影響を受けている国が多様な衝撃やストレス要因(気候変動や脆弱性を含むがこれに限定されない)に対する強靭性を向上させるため、長期的な関与やパートナーシップは、最も有効な方法の一つである。

この長期的な強靭性パートナーシップは、一カ国或いは複数のパートナー国に焦点を当て、パートナー国の首都で常設合同委員会を立ち上げることに始まる。このような常設合同委員会には G7 の大使や、パートナー国政府の代表者、市民団体、世界銀行のような国際援助機関が参加する。常設合同委員会は定期会合を開催してパートナー国の気候脆弱性リスクを議論し、協働できる対策を計画する。本アプローチによって、G7 による支援を重複を避けつつパートナー国政府のニーズと現地の事情に適合させることができる。同時に、このような関与を通じ、G7 が気候脆弱性リスクへの取り組みにおける経験と知識を得ることもできるであろう。さらに重要な点としては、このパートナーシップは、10 年から 20 年といった長期的な視点を持つことから、必要な改革に着手するために不可欠な G7 とパートナー国政府との間の信頼構築に寄与するであろう。

著者: 西村六善

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(IGES)

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](mailto:office@adelphi.de)

ウェブサイト: [www.adelphi.de](http://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