

気候安全保障と日本の開発援助のあり方

気候危機下における人道支援機関の動向

津高 政志

IGES 戦略マネジメントオフィス

1. 背景

地球規模で進む気候変動は、気象の激甚化、そして洪水や干ばつなどの自然災害を世界各地で引き起こし、新たな人道危機を生み出している。すでに社会基盤が脆弱化している紛争下の人々にとって、気候変動はリスクを増幅させる要因にもなっている。気候変動の負の影響が人類の発展や国際政治・経済の安定を阻むこの気候危機とも呼ばれる状況は、「気候安全保障」という視点から捉えることができる。人間の安全保障を掲げて開発援助に注力する日本にとって、気候危機下の人道支援の現状を分析・評価することは、今後の外交政策を展望する上で必須の課題だと言えるだろう。

本稿では、まず日本が政府開発援助(ODA)を用いて拠出している国際的な人道支援機関による気候危機対応の概観を試みる。次に、深刻さを増す気候危機に対し、人道支援機関が直面している困難について論じる。最後に、日本政府が今後どのような戦略を描き人道目的の開発援助ドナーとして行動していくべきかを提案することで、日本及び世界の気候安全保障に貢献することを目指す。

人道支援機関は、長らく紛争、自然災害、パンデミックなどの緊急対応に携わってきた。近年、こうした紛争や自然災害の発生と気候変動の影響が関連づけて議論されることが増えている。人々が経験する災害の中には、人間活動によって引き起こされた環境破壊が自然からのフィードバックとなり、人間の活動を阻害していると考えられる例も少なくない。紛争や災害と気候変動の関連性を科学的に証明することは難しいが、例えば紛争により社会機能が低下している中央アフリカ、マリ北部、イラク南部などの地域では、気候変動の影響により社会の脆弱性がさらに悪化することを指摘した赤十字国際委員会による報告が、人道支援の現場では広く受け入れられている¹。

気候安全保障という概念が生まれた契機としては、気候変動が及ぼす地域、国家、コミュニティ、そして人間への脅威をどのように回避していくか、あるいは減衰させていくかという問題意識が広く共有され始めたことがある。安全保障という言葉は、元来国家の防衛や外交の分野において使用されてきたが、今、用語の使用範囲が拡大しつつある。気候変動の影響による自然災害の激甚化や紛争の激化に伴い、今後、軍のみならず人道支援機関のような安全保障に深く関わるアクターの出動が増えることが見込まれる。こうした、気候と安全保障との近接を端的に示すため「気候安全保障」という新しい言葉が使用され始めたと考えられる。例えば、温暖化による海面上昇は、個人レベルでは住む場所を追われるリスク、コミュニティレベルでは農業や漁業の変化や衰退のリスク、国家レベルでは軍事施設(基地や軍港など)の防衛機能の一部を失うリスク、国際レベルでは地政学的バランスの変化のリスクなどを引き起こし得る。そして、これらのリスクのいくつかは、程度や速度に差異はありながらも、既に顕在化しつつある。

気候変動により進行する個々の現象は、時に紛争地域における自然災害といった複合災害の形で大きな惨状を生む。気候変動は、紛争やパンデミックなどコミュニティが直面する既存の危機やリスクを増幅させる働きがあり、「予期せぬ事態を予期する」ことの重要性がかつてないほどに高まっている。そして、気候変動影響の地球規模の遍在性を鑑みれば、気候危機によるリスクの増幅は日本においても対岸の火事とは言えず、日本の安全保障において気候変動の緩和・適応が重大な関心事項となることを免れない。

¹ ICRC. 2020. "When Rain Turns to Dust: Understanding and Responding to the Combined Impact of Armed Conflicts and the Climate and Environment Crisis on People's Lives", July. https://www.icrc.org/sites/default/files/topic/file_plus_list/rain_turns_to_dust_climate_change_conflict.pdf.

こうした状況の中、日本政府は開発協力大綱を2023年6月に改定し²、新たな時代の人間の安全保障、途上国との共創など、新しい基本方針を持ってODAの運用を効率化・最適化することを試みている。大綱の中では、冒頭一行目から気候変動問題を始めとする地球規模課題の深刻化が記され、開発と環境の両立を企図したインフラ・防災と環境・気候変動影響の関連付けが行われている。こうした記述からは、日本政府が気候変動による影響を人間の安全保障のために必要なリスク認識・管理の部分で無視できないファクターであると位置づけていることが伺える。開発協力大綱の中では気候安全保障という言葉そのものは使用されていないが、日本政府のODAの根幹には、「自由で開かれた世界の持続可能な発展」の実現があり、そのために気候変動適応を含む様々な対応策を推進しスケールアップしていくことで、人間の安全保障を高めていくという方針があるものと推察される。

気候安全保障は「日本国内に直接生じる安全保障リスク」と「日本国外で生じる安全保障リスクから波及して生じる日本の安全保障リスク」の2つに分類できる。本稿では、後者の波及リスクに焦点を当て、激動する人道支援の現場で生じている課題に効果的に対応することで、日本へのリスクを最小化し、また、同分野における日本の貢献・国際協調を最大化する方策を探る。そのために、まず、日本がODAを拠出している人道支援機関の現状を把握し、これらの機関が直面する困難を理解した上で、それらを踏まえた政策提言を試みる。

2. 日本政府が資金を提供している主な人道支援機関

まず、日本政府による海外への資金の規模を、ODA白書(2022年度版)³を用いて概観する。日本政府は「国際機関等への拠出金等に対する評価」を毎年公表しているが、この中には86機関(2022年度)が拠出先として存在する⁴。表1に示すとおり、日本政府の国際機関向け拠出・出資等実績は、2021年の支出総額ベースで41億ドル超(約4720億円)であった。

<表1: 日本政府の国際機関向け拠出・出資等実績の推移>

区分	(支出総額ベース、単位：百万ドル)	
	暦年	
	2020年	2021年
1. 国連機関	639.1	477.0
2. 世界銀行グループ	1,110.1	1,723.4
3. 地域開発銀行	522.9	1,110.6
4. その他	1,144.9	833.7
合計	3,417.0	4,144.7
政府開発援助全体に占める割合(%)	16.8	18.9

出典：OECDデータベース (OECD.Stat) (2023年1月)

(注)

- ・ 二国間国際機関経由等援助実績は含まれない。
- ・ 四捨五入の関係上、合計が一致しないことがある。

※日本国外務省「2022年版開発協力 参考資料集」の図表29より抽出

² 日本国政府. 2023. “開発協力大綱～自由で開かれた世界の持続可能な発展に向けた日本の貢献～”, June. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100514690.pdf>.

³ 日本国外務省. 2022. “2022年版開発協力白書 日本の国際協力”, May. https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/press/shiryo/page24_000176.html.

⁴ 日本国外務省. 2023. “令和4年度国際機関等への拠出金等に対する評価”. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100387162.pdf>.

この中から、本稿では国際人道法(ジュネーブ条約)に明記されている赤十字国際委員会(ICRC)をはじめ、今日、紛争地・被災地の現場において主要な人道支援アクターとなっている、国際連合世界食糧計画(WFP)、国連難民高等弁務官事務所(UHCR)、国際連合児童基金(UNICEF)、国際連合人道問題調整事務所(OCHA)とOCHAが事務局を務める中央緊急対応基金(CERF)の6機関の活動を分析の対象とした。これらの機関に対する日本政府の2022年度の拠出予算金額は、表2⁵に示すとおり6機関合計で約64億円であった。

<表2: 主要な国際人道支援機関への日本政府の2022年度拠出予算金額>

国際機関名	WFP	UNHCR	UNICEF	OCHA	CERF	ICRC	計
拠出金額(千円)	540,000	3,526,894	2,087,045	100,873	13,300	152,600	6,420,712

※日本国外務省「令和4年度国際機関等への拠出金等に対する評価」より抽出

本来であれば、日本政府が人道支援目的に拠出している資金の全体を理解するためには、紛争地への支援や二国間贈与や借款に含まれる資金についても考える必要があるだろう。しかしながら、開発援助資金の使途を人道支援とそれ以外に区分することは難しい。例えば、紛争地への支援の中にはライフラインに関係しない支援もある。また、二国間贈与であれば、どの資金を人道支援に割り当てるかについては被贈与国の考えが反映される。医療や栄養、食料の支援であっても、すべてが人道支援に区分されるとは限らない。こうした複雑さを排除するために、本稿では二国間贈与や借款などは対象とせず、日本政府が拠出をしている国際的な人道支援機関の活動に焦点を当てることとした。

3. 気候危機に対する人道支援機関の動向

本節では、近年取りざたされている気候危機に対し、それぞれマンデートの異なる人道支援機関がどのように対応してきているかを分析する。その際、念頭に置くべき重要なことは、人道支援機関は、原因や理由がどうあれ、人道原則に基づき人々に救済を与えることが使命であり、紛争・自然災害の如何を問わず活動するという基本行動原則である。したがって、人々の絶望や苦しみの根本原因が気候変動になったからといって、人道支援機関による受益者への対応が劇的に変化することはない。一方で、現場で支援を実施する中で、根本原因や状況を悪化させている要因を探り、それらの排除に向けて関係主体に対してアドボカシーを行っていくことは必然的に重要である。このため、人道支援機関が自らのオペレーションに係る気候変動の影響と、その対応策や戦略について記した文書を調査・分析することは、本稿の目的を達成する上で有効な方法論である。

【国際連合世界食糧計画(WFP)】

WFPは、2018年に「WFPと気候変動」と題した報告書の出版を通じて、飢餓の撲滅という組織的な大目標に向かう文脈の中で、気候変動にもレジリエントなコミュニティの形成を支援するという考え方を打ち立てた⁶。これを機に、WFPでは気候変動対策に関する出版物が増え、支援プログラミングの過程における気候・環境の主流化が進み、WFP戦略計画2022-2025⁷の中にも気候に関する記述が盛り込まれた。それにとどまらず、WFPは各国での支援活動を通じて気候対応分析を細かく進め、畜産農家のための気

⁵ Ibid.

⁶ WFP, 2018, "WFP and Climate Change: Helping Countries Increase Climate Resilience to Achieve Zero Hunger", October, <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000063821/download/>.

⁷ WFP, 2022, "WFP Strategic Plan 2022-2025: Turning the Tide against Hunger", July, <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000135456/download/>.

候リスク保険や、レジリエンスを高めるための生計手段多様化など、支援手法的な分野を進展させた。現在では、気象災害に係る早期警戒システムのための機械学習⁸から、ドローンによる洪水リスクマッピング⁹に至るまで、現代技術を駆使した支援を展開している。WFPIは、AIやブロックチェーン、虹彩認証や電子送金など、効果的なロジスティックスや支援を可能する技術の試みについて、国連ファミリーの中でも先駆的であることで知られているが、コミュニティのレジリエンスを高める目的で開発される技術の革新には近年目覚ましいものがある。

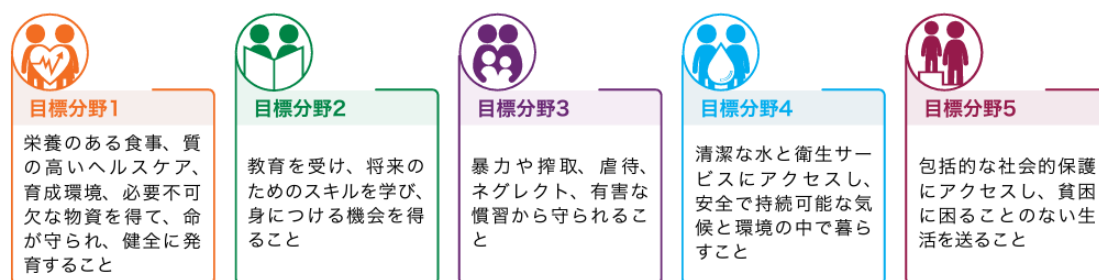
【国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)】

UNHCRは、2020年に公表した「気候変動対策のための戦略的枠組」の中で、気候変動が強制移住や保護が必要な状況に陥るリスクを増加させるものであるという認識を確固たるものとした¹⁰。さらに、2021年には国際移住機関(IOM)との共同研究の成果として、「Bridging the Divide in Approaches to Conflict and Disaster Displacement」という報告書¹¹を公表し、アフガニスタン、コロンビア、ニジェール、フィリピン、ソマリアの個別具体的なケースを用いて「戦略的枠組」の認識を補完した。それらの知見は2023年12月に公表された「気候変動対策のための戦略計画2024-2030」¹²に引き継がれ、その後の組織運営方針の柱となっている。具体的な対策として、南スーダン難民・コンゴ民主共和国難民がウガンダのホストコミュニティの持続可能な水資源管理に参加し、水の供給が人道支援から公的なシステムに移行する際に協働してレジリエンスを向上させた例などが、気候変動適応・レジリエンスプログラムを包摂的に実施した優良事例として挙げられている¹³。

【国際連合児童基金 (UNICEF)】

UNICEFは2022年から2025年までの組織全体の戦略計画¹⁴の中で、相互に関連する1から5までの目標分野を定めている(図1)。

10代の若者を含むすべての子どもたちのために



< 図1: UNICEFの目標分野 >

※UNICEF「UNICEF戦略計画 2022-2025 2030年を見据えた新たな目標」p10より

⁸ WFP. 2023. "Machine Learning for Early Learning Systems", November. <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000154485/download/>.

⁹ WFP Mozambique's Research, Analysis and Vulnerability team. 2022. "Buzi River Flood Risk Mapping", August. <https://storymaps.arcgis.com/stories/cf46560be0ed4ff2a23b05650d9f24c2>.

¹⁰ UNHCR. 2020. "Strategic Framework for Climate Action". <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/604a26d84.pdf>.

¹¹ UNHCR and IOM. 2021. "Bridging the Divide in Approaches to Conflict and Disaster Displacement: Norms, Institutions and Coordination in Afghanistan, Colombia, the Niger, the Philippines and Somalia". <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/6244008a4.pdf>.

¹² UNHCR. 2023. "Focus Area Strategic Plan for Climate Action 2024-2030" Advance Copy, December. <https://reporting.unhcr.org/climate-action-focus-area-strategic-plan-20242030>.

¹³ Ibid. p26.

¹⁴ UNICEF. 2022. "UNICEF戦略計画 2022-2025 2030年を見据えた新たな目標", January. https://www.unicef.or.jp/library/pdf/UNICEF_Strategic_Plan_2022_2025.pdf.

UNICEFでは、気候、エネルギー、環境、DRR(災害リスク軽減)がひとつのまとまり(頭文字を取って「CEED」)として束ねられており、それらが組織的な目標に紐づき、多角的なリスクに対処するプログラミングを支えている。図1の目標分野の別によれば、CEEDは特に目標分野4において、活動結果が報告される仕組みとなっている。すでに2022年のCEED分野におけるパフォーマンスはまとめられており、目標に対し119%達成したという結果が報告されている¹⁵。UNICEFが司る、水と衛生、教育、健康、栄養、子どもの保護など多岐にわたる支援活動の中で、細かく指標を設定してそれぞれの進捗を評価・検討しており、組織として注力していることが伺える。

【国際連合人道問題調整事務所(OCHA)と中央緊急対応基金(CERF)】

人道に関わる国連機関の中でも唯一調整業務だけを専門的に行う機関であるOCHAは、世界の人道支援を必要としている人の数が、サハラ以南のアフリカにおいて2021年に1億1000万人だったものが、2023年に1億6800万人に増加していることについて警鐘を鳴らしている。そして、その現象が気候変動と連関があるということを示すND-GAIN country indexという気候変動への脆弱性を測る指標を用いて分析し、この地域への人道ニーズが今後さらに高まることを警戒している¹⁶。

OCHAは中央緊急対応基金(CERF)の事務局機能を担っている。2006年からそのCERFの平均27%が毎年激甚気象災害に対して使用されている。OCHAは気候変動枠組条約(UNFCCC)の第28回締約国会議(COP28)にて、初めてHumanitarian Hubという人道支援分野の課題を話し合うイベントスペースを設置し、様々なステークホルダーとともに気候危機に対する支援に関する議論を深めた。そして、OCHAはCOP28にてCERFのClimate Action Account設立を発表し、気候変動のインパクトを予測し対応するための機能強化のため、拠出金の必要性を訴えた¹⁷。

【赤十字国際委員会(ICRC)】

人道支援において最も歴史の長い国際機関であるICRCは、2020年7月に「When Rain Turns to Dust」という報告書を発表し、中央アフリカ共和国、イラク南部、マリ北部における現場での気候変動影響を報告した他、既存の人道支援メカニズムが気候変動という脅威にいかに対応していかなければならないかを説いた¹⁸。さらに、2023年、ICRCはノルウェー赤十字社と共同で、「Making Adaptation Work」と題した報告書を発表。主にイラク、シリア、イエメンといった組織的な重点地域での活動が、環境破壊や気候変動によっていかに脅かされているかという事実、そして紛争が環境を破壊し、環境破壊が人間の安全保障を弱めさらなる紛争の激化を招くという相互関係についても明らかにした¹⁹。政策決定者に対するサマリーも用意し、気候変動適応のための資金に紛争地・被災地のコミュニティがアクセスしやすくすべきであるといった政策提言を盛り込んだ。

【人道支援業界における協調行動】

¹⁵ UNICEF. 2023. "Climate, Environment, Energy and Disaster Risk Reduction (CEED) Global Annual Results Report 2022", August. <https://www.unicef.org/media/143781/file/CEED%20Global%20Annual%20Results%20Report%202022.pdf>.

¹⁶ OCHA. 2023. "Seven things you need to know about climate change in Eastern and Southern Africa", December. <https://www.unocha.org/news/seven-things-you-need-know-about-climate-change-eastern-and-southern-africa>.

¹⁷ OCHA. 2023. "COP28: Four outcomes that matter to the aid community", December. <https://www.unocha.org/news/cop28-four-outcomes-matter-aid-community>.

¹⁸ ICRC. 2020. Op. cit.

¹⁹ ICRC and Norwegian Red Cross. 2023. "Making Adaptation Work: Addressing the compounding impacts of climate change, environmental degradation and conflict in the Near and Middle East: Summary for policy makers". https://www.icrc.org/sites/default/files/wysiwyg/Activities/Climate-Change/313551_policy_report_making_adaptation_work_uu_may23_new2.pdf.

それぞれの機関が気候変動影響の情報収集や対応の模索に迫られる中、人道支援業界がまとまって知見を結集する動きも出てきた。2021年、人道支援機関はICRCと国際赤十字・赤新月社連盟(IFRC)の主導のもと、気候変動や環境悪化の「今そこにある危機」に対応し、組織を自ら律するために、「人道機関のための気候環境憲章」を作成した²⁰。2024年1月現在までに380の組織が署名しており、さらに憲章へのサポートを表明する「人道支援ドナー国の気候環境宣言」に日本政府も2023年5月に署名をしている²¹。憲章は7項目から成り、人道支援機関が気候と環境にどのようにコミットしていくかが綴られている。自主的にターゲットを設定して、それに対し進捗状況を測定していくことも推奨されており、例えばDanish Refugee Councilでは、適応努力の一環として避難民コミュニティのレジリエンスを高めるため、2025年までにすべてのプログラムと人道支援について戦略的に気候と環境のリスクを特定し管理する²²など、各組織がそれぞれ目標を掲げている。これら人道支援業界における自発的な、そして集団的な気候変動対策・環境保全行動は、2020年代から始まった新しい動きである。これはまさに、人道支援現場での気候変動影響の気づきと、Do no harm原則²³の延長として支援活動自体の環境負荷軽減の必要性や受益者の気候レジリエンス向上の重要性が業界を通じて共通認識となったことの表れであろう。

上記の通り、気候危機が顕在化してきている昨今において、人道支援機関がそれぞれの方法で対応策を模索し、世界の至るところで知見の蓄積が行われてきていることを本節では示した。また、人道支援機関が横のつながりを用いて気候環境憲章の制定と、自主的なターゲットの設定といった、集団的な行動を取っていることにも触れた。これらの自発的な努力は、必ずしも「気候安全保障」という共通言語を用い、それをひとつの目的として推進されているわけではない。しかし、各機関について共通して言えることは、気候変動や環境悪化に対する危機感の高まりから、自分たち自身と受益者の気候レジリエンスの向上という新たな課題に対し、対策を急いでいるという現実である。次節では、人道支援機関がすでに経験している、あるいは経験すると予想される、様々な困難についてまとめる。

4. 気候危機において人道支援機関が直面する困難

進行・拡大する気候変動の影響に比例する形で、すでに人道支援機関は困難に直面しており、そしてこれから直面する困難についても幾許かの予測がある。まず、純粋に人道支援の対象者が増えることが危惧されている。OCHAのジョイス・ムスヤ国連人道問題局次長兼緊急援助副本部長は、COP28への出席後、「あと20年あまりのうちに、現在の4倍に当たる16億人以上の人々が深刻で極端な干ばつにさらされる可能性があり、また、危機リスクの非常に高い国に住む人々の数は、およそ3倍になるだろう」と述べ、人道支援とともにレジリエンスや適応により多くの資金が必要となる見方を示した²⁴。

一方で、COVID-19に起因する経済後退による各国拠出金の低迷や、ロシア・ウクライナ戦争を発端とする食料・燃料価格の高騰により、人道支援機関はかつてないほどに難しい財政的な舵取りを迫られている。中でも、紛争下での民間人の保護や緊急支援を主たる業務とするICRCが、その160年にも及ぶ歴史

²⁰ ICRC. 2021. "Red Cross Red Crescent: Humanitarian sector joins forces to tackle 'existential threat' of climate change", June. <https://www.icrc.org/en/document/red-cross-red-crescent-humanitarian-sector-joins-forces-tackle-existential-threat-climate>.

²¹ Climate Charter. <https://www.climate-charter.org/signatures/> accessed on 16 Jan 2024.

²² Climate Charter. <https://www.climate-charter.org/signatures/danish-refugee-council/> accessed on 16 Jan 2024.

²³ 人道支援機関の間で原則とされる、「支援者は受益者に対し害を与えてはならない」という規範。善意の活動であっても、現地の状況を悪化させた例は存在し、その戒めとして人道支援者の間では頻繁に用いられる概念である。

²⁴ OCHA. 2023. "Deputy relief chief: "Imperative" to support resilience, climate adaptation alongside humanitarian aid", December. <https://www.unocha.org/news/deputy-relief-chief-imperative-support-resilience-climate-adaptation-alongside-humanitarian>.

でも経験したことのない規模の財政危機に陥っていることは無視できない。2023年4月に1800人の人員削減を発表し、12月にはさらに2200人に及ぶ人員削減が行われているというアナウンスがあった²⁵。これにより、各国に設置していた多くの事務所が閉鎖され、緊急対応キャパシティが著しく低下していることが、人道支援業界全体に衝撃を与えている。

先述のOCHAのジョイス・ムスヤ氏が指摘するように、「G20諸国は(2022年に)1兆4000億ドルを化石燃料の補助金に費やしたが、これは(2023年に)人道支援に拠出を要請している額の30倍に当たる」²⁶ので、気候危機は拡大・激化し、それに翻弄される人は増え、その人たちを救う人たちは増えない、という状況が続くことが強く懸念されている。こうした規模で人道キャパシティの相対的な低下が長引けば、安全保障上の問題を惹起することも容易に想像がつかだろう。そして、そうした安全保障上の影響を受けるのは、日本も例外ではない。

また、気候と名のついた資金の多くが気候変動「緩和」に向けられていて、気候変動「適応」への投入が割合として少ないことも指摘されている。UNICEFは世界的に気候資金の20%にも満たない額が適応に向けられ、その中のさらに少ない資金しか子どもへの社会的サービスに割り当てられていないことを懸念している²⁷。

適応資金の運用面での難しさもある。ICRCの報告書「Making Adaptation Work」では、2018年から2020年までにイラクで行われたGreen Climate Fund (GCF)の気候アクションのガバナンスに関するキャパシティビルディングや、2019年にシリアで行われた二つのGCF災害対策活動に関し、そういったプログラムが現地の気候変動適応のためにより多く必要であると認識した上で、実際には協調の欠落や受託条件、縦割り行政などの弊害により、適応資金が効果的に活動に落とし込めていない現実も報告されている。同報告書では、国レベルより小さいスケールの適応活動がよりレジリエントなコミュニティを生むことも知見として留意されているが、一方で、紛争下にあるそういった市町村は気候資金に、以下の理由でアクセスが限られていることも指摘している。ひとつは、ローカルな活動への国際的な気候資金がそもそも微量であるということ。そして第二に、気候資金の提供機関が紛争地域を高リスクと判断し、提供先から外すことである。

法的な問題もある。近年、「気候難民」という言葉が関心を集めているように、気候危機は大規模な人の移動を発生させる要因でもある。しかしながら、国際的な、あるいは地域的な難民条約・規約・宣言が規定しているのは、紛争や暴力から逃れてきた人々への国際的な庇護であるため、その気候変動による移住者への援用については是非について議論がある。つまり、気候変動によって移住を余儀なくされた人々にも、難民という枠組みで同様の保護を与えるべきかどうかという議論である。難民の保護が一義的なマンドートであるUNHCRにとっては、これは気候難民を支援対象者に含めるか否かという組織的な問題にもなる。これに関して、UNHCRは2023年12月に「気候変動、国際難民法とUNHCRのマンドートに係るUNHCR書簡」²⁸という文書を作成し、国際難民条約上の保護を受けない気候変動や災害の避難民が、国内法や政策によって適切に保護や滞在を認められるよう各国に対応を促している。また、UNHCRは同書簡を通じて、1951年の難民条約に気候変動による強制移住に対応する追加議定書が必要であるとい

²⁵ Geneva Solutions. 2023. "ICRC announces more job cuts, unveils four-year plan", December. <https://genevasolutions.news/peace-humanitarian/icrc-announces-more-job-cuts-unveils-four-year-plan> accessed on 17 Jan 2024.

²⁶ OCHA. 2023. Op. cit.

²⁷ UNICEF. 2023. Op. cit.

²⁸ UNHCR. 2023. "Climate change impacts and cross-border displacement: International refugee law and UNHCR's mandate", December. <https://www.unhcr.org/sites/default/files/2023-12/UNHCR%20note%20on%20climate%20change%20international%20protection%20UNHCRs%20mandate%20Dec%202023.pdf>.

う議論への認識を示している。さらに同書簡は、国際法の新たな進展を模索するとともに、そうした新しいタイプの難民に対して既存国際法がいかに効果的な保護を与えうるかを検討することの重要性にも触れている。

5. ドナーとしての日本政府への示唆

人道支援のオペレーションは、人命を守りながら環境を守るといった考え方ではすでに立ち行かない局面にある。人を救う行為の中に気候変動適応の要素を積極的に組み込んでいかないと、人間の安全保障が低下し、気候変動の影響により悪化した環境が遅かれ早かれ人々を死に追い込むことが、様々な現場でのオペレーションからの示唆として共有されつつある。紛争を含めた人間活動から来る環境負荷はプラネタリー・バウンダリー²⁹を超過する状況を作り出している。環境が人類の生存の土台であり、環境保護が人道と安全保障に直結し、適応行動が人的被害の最小化に寄与するという関係を、あらためて見つめ直す必要がある。人類が地球環境への負の影響を与え続けた結果、環境の変化が不可逆的なティッピングポイントを超過し、自らの存在基盤を失うことになる状況を破局と捉えるならば、人道支援機関の現場報告からは、すでに破局への端緒が垣間見える。

紛争と貧困が連鎖するような負のスパイラルが、地球規模で起ころうとしている。ある国や地域で、まず、汚染や環境破壊の度合いが限度を超え、健康被害、農作物被害や貧困が拡大する。全球的な気温上昇とそれに続く海面上昇が状況を加速し、資源争奪のための紛争が発生する。そして、紛争が新たな汚染、環境破壊と貧困の拡大をもたらすというものだ。そうした現場の人々の苦しみを目の当たりにし、さらに同様の現象が世界のどこでどのような規模で起こっているかをリアルタイムで鳥瞰的に見られるのは、国際的な人道支援機関のみであろう。気候安全保障の問題は概念や懸念として存在するだけでなく、リスク回避への努力を怠れば実際に顕在化するものであるということ、私たちは心に留めておく必要がある。

2023年にICRCとノルウェー赤十字社が共同で発表した政策提言³⁰にも含まれているが、人道支援、開発、環境、平和構築を行うそれぞれの機関が、大目標である環境の持続可能性とコミュニティのレジリエンスのために協働する必要がある。人道・開発・平和ネクサスという言葉が謳われて久しいが、このネクサスに気候変動適応の要素を通奏低音として加える必要がある。人道支援機関職員は厳しい状況下で活動できるよう訓練を積んでいるものの、ある程度安定した環境下においてはじめて効果的な活動を展開できる。紛争に気候変動が加わる過剰な不安定状況下では、人道支援のみならず、開発支援も平和構築もままならないことは自明である。少なくとも本稿で取り上げた人道支援機関はそれに気づいており、受益者の生存可能性を高めるために、すでに事業に適応の要素を組み込み始めている。

紛争の影響も、気候変動の影響も、当然国境をまたいで波及する。裏を返せば、平和もレジリエンスも国境をまたいで波及する。日本国外における気候変動適応を組み込んだ人道支援は、「自由で開かれた世界の持続可能な発展」の拡大により、日本国内にも便益をもたらさう。ODAでは、直接的または短期的に便益をもたらすために、経済協力による市場拡大やインフラ整備による開発支援などに重きが置かれがちであるが、日本における気候安全保障を構築するためには、長期的な視点での人道支援機関へ

²⁹ K. Richardson et.al. 2023. "Earth beyond six of nine planetary boundaries" によると、地球環境の限界値を定めたプラネタリー・バウンダリー9項目(気候変動、成層圏オゾン層の破壊、海洋酸性化、生物圏の健全さ、西部地球化学的循環、淡水利用、土地利用変化、新規化学物質、大気エアロゾルによる負荷)のうち、すでに6項目が限界を超えているとされている。

³⁰ ICRC and Norwegian Red Cross. 2023. Op. cit. p20.

の拠出の拡充が求められる。人道支援機関が従来の保護やライフラインの確保から一歩進み、気候変動適応の付加価値をつけた活動を開始している現状に鑑み、各国はその付加価値に対してしっかりと拠出して人道支援機関の活動を支え、自国と世界の気候安全保障に役立てる、という考え方が必要である。

今後の気候変動の進行の度合いによっては、何もしないことから来る安全保障上の不利益の方が大きくなる可能性もある。特に気候変動の影響による大規模な人の移動は、国内移住・国際移住を問わず受け入れ先との軋轢を生みやすく、社会の不安定化に繋がるだろう。平和とレジリエンスの拡大のため人道支援機関への拠出を増やすことは、不確定要素の多い将来への保険、あるいは気候安全保障上のリスクによる混乱を抑止し、安定した繁栄を享受するための投資と捉えるべきである。

人道支援機関は、これまで多くの人を救ってきた。日本のODAはその活動価値を見込んで拠出されている。しかし、気候変動適応を組み込んだ人道支援機関の活動は、今後救った人の数のみならず、数値化は難しいが重要な持続可能性への貢献についても評価されるべきである。人道支援機関の動向を注視しながら、気候変動適応と気候安全保障の連関を探っていくことは、今後の日本政府の外交方針を検討していく上で重要かつ必要な作業となっていくだろう。

本稿のレビュー及び有用な情報提供を頂きました
IGES 椎葉渚氏、久留島啓氏、Mark Elder 氏、S.V.R.K. Prabhakar 氏、岡野直幸氏、大塚隆志氏に
心より感謝申し上げます。

また、本稿は「2023 年度 外交・安全保障調査研究事業費補助金
(気候変動がもたらす安全保障環境の変容の分析とそれを踏まえた日本の外交・安全保障アプローチの検討)」の
成果の一部に基づくものです。

公益財団法人 地球環境戦略研究機関 (IGES)

戦略マネジメントオフィス

〒240-0115 神奈川県三浦郡葉山町上山口 2108-11

Tel: 046-826-9592 Fax: 046-855-3809 E-mail: iges@iges.or.jp

www.iges.or.jp

この出版物の内容は執筆者の見解であり、IGES の見解を述べたものではありません。

©2024 Institute for Global Environmental Strategies. All rights reserved.