

「気候変動と脆弱性の国際安全保障への影響」に関する

円卓セミナー

2017 年 1 月 19 日

外務省

サマリー

内容

1. 概要
2. 背景
3. 目標とセッション構成
4. 各セッションの概要

1. 概要

気候変動問題や安全保障分野を初めとする国際社会問題につき様々なバックグラウンドを持つ専門家と G7 政府関係者が、2017 年 1 月 19 日に東京において開催された「気候変動と脆弱性の国際安全保障への影響」に関する円卓セミナーに出席し、2016 年に広島において開催された G7 外相会合のフォローアップとして、地球規模レベルでの課題について協議を行った。

当該円卓セミナーは、日本国外務省により開催されたもので、G7 諸国とその大使館職員 19 名（外務省関係者を除く）、国連機関 9 名、アカデミアや研究機関関係者 24 名、民間 16 名、市民団体 11 名、メディア 11 名、日本政府機関 4 名、一般学生を含む 100 名の参加があった。

円卓セミナーは、一般参加者向けに基調講演、プレゼンテーション及びパネルディスカッションを内容とした公開セッション、そして G7 関係者が様々な専門性を持つ 46 人の専門家との協議を行う 2 つのラウンドテーブルセッション（非公開）の 3 つのセッションから構成されている。

セッションにおける活発な議論は、G7 関係者の気候変動の脆弱性とその多面的な影響に対して理解を深めるとともに、翌日開催された作業部会に対して有用な情報を提供した。

2. 背景

英国の主導で専門家会合が開催された 2013 年以降、G7 外相は数十年後に国家と社会の安定に重大な脅威をもたらす可能性がある気候変動と脆弱性リスクについて議論を重ねている。G7 各国は、ワーキンググループ(WG)の設置や WG/専門家会議などを開催しながら、こうしたリスクに対して措置を講じている。

2015 年に開催された G7 外相会合では、気候変動が国際的な安全保障に重大な影響を及ぼす可能性があることを認識し、G7 がシンクタンクに作成を委託した報告書 A New Climate for Peace を歓迎した。同報告書は、国際社会の平和と安定への将来リスクを軽減するための迅速な行動を求め、さらには、個々に、そしてそれらの相互作用によって、国家及び社会の安定に対して深刻な脅威を引き起こす可能性のある 7 つの気候脆弱性リスクを特定している：

- (1) 地域資源争奪：土地、水、鉱物、その他の天然資源などの資源をめぐる争奪。気候変動は、波及効果によって他の地域においても資源をめぐる競争関係を増加させる可能性がある。
- (2) 生活の不安定性と移住：生計が天然資源と密接に関連している地域では、気候変動に敏感な経済部門の生計に影響を与えるほか、移住を加速させる。
- (3) 異常気象と災害：気候変動は、低速と急速な災害をもたらす可能性がある。低速な災害は、徐々に食糧生産と経済に影響を与える。急速な災害は、大規模な暴風の結果発生する可能性がある。求められる資金拡大し、既存の保険メカニズムやその他の対処方法がリスク管理不足に陥る可能性がある。
- (4) 変わりやすい食糧価格と食糧供給：食糧安全保障に対する既存のリスクは、紛争、人口増加、貧困、土地と資源への不公平なアクセス、弱いガバナンスに関連している。気候変動は、耕作可能な土地の喪失、土地の肥沃度の低下、天候パターンの変化、及び極端な気象事象による農業生産の減少によって、これらの問題をより複雑にする可能性がある。
- (5) 国境を越えた水管理：何百万もの人が国境を越えた河川流域に住んでおり、河川管理において緊張関係が存在する。政府が国境を越えた河川システムにおける適応行動を決定するために一方的なアプローチをとる場合、気候変動は国間の紛争につながる可能性がある。

- (6) 海面上昇と沿岸地帯の浸食：気候変動によって引き起こされる海面上昇と沿岸の浸食は、帯水層や土壌の塩化に伴う大規模な移動や移住を招き、最終的に浸水することが予想されるなど、大規模な経済的損失をもたらす。
- (7) 気候政策の意図しない影響：長期的な気候変動シナリオの十分な理解に基づいていなければ、気候変動に適応しようと努力している善意の政策は、脆弱性を不当に増加させる可能性がある。部門横断的な調整と紛争に敏感な計画の欠如がある。

当該報告書は、国及び社会の気候と脆弱性リスクに対する強靱性（レジリエンス）強化のため、気候変動の適応、開発及び人道援助、平和構築の 3 つの主要政策セクターにおいて必要とされる行動に対して、総合的な対応の必要性を主張している。

2016 年広島で開催された G7 外相会合では、気候変動の脆弱性リスクに対して緊急に対処する必要があることを認識するとともに、気候変動に対する地球規模の回復力を高めるために、脆弱性リスクを低減するという共通の目的に向けて行動することの重要性が強調された。

3. 目的とセッション構成

当該円卓セミナーでは、G7 関係者と様々なバックグラウンドを持つ専門家が、主に以下の 3 つの点について協議を行った。

- ・ G7 諸国が直接的及び間接的に曝露される気候・脆弱性リスクの現状に関する理解を共有する。
- ・ 気候脆弱性リスクに対するより深い理解と、リスクへの対応のための具体的なケースを検証する
- ・ G7 諸国における今後の優先事項を検証する。

円卓セミナーは、開会セッションから始まり、その後、2 つのプレゼンテーションを含む最初の全体セッションが開催された。G7 関係者と専門家が参加した円卓セッションは非公開の形で実施されたが、すべての参加者が参加可能であった最終全体セッションでは、円卓セッションの要旨がパネリストと共有された。

4. 各セッションの概要

開会セッション

開会セッションでは、円卓セミナーの主催者である滝沢求外務大臣政務官が開会挨拶を行った。また、基調講演と今日のセミナーで扱われるテーマに関連する研究の紹介も行われた。

滝沢求外務大臣政務官は、参加者を歓迎し、G7 外相による自然災害、難民、避難民などの気候変動の脆弱性に関する様々な問題に取り組むというコミットメントと資源需要の増加などは外交政策に組み込むことの必要性を述べた。G7 外相は、気候変動が我々の環境、国際安全保障、経済的繁栄にとって脅威であると認識している。また、気候変動や脆弱性リスクに関連する深刻な複合リスクに関する理解を深めるために、参加者全員が情報と意見を共有することが望まれる。そして、本イベントに参加した一般聴衆の方々に対しても謝意が述べられた。

G7 ワーキンググループ議長である外務省国際協力局気候変動課長の石垣友明氏は、WG での作業背景とその進歩を説明した。G7 は何年にもわたって気候変動を議題に含めてきたが、最近では G7 外相が気候変動と安全保障の関連について議論してきた。2013 年、英国の主導の下で専門家会合が開催された際には、気候変動が世界的な経済的リスクと安全保障リスクを増大させる要因であるとの声明が発表された。2014 年に開催された外相会議では、気候変動と安全保障に関する研究機関とシンクタンクのコンソーシアムの協力を得て、2015 年に A New Climate for Peace を発表することとなる、リスクと脆弱性に関する報告書の作成が決定された。当該報告書における提案内容を評価するためのワーキンググループ(WG)が設立された。

円卓セミナーは、2016 年 G7 広島外相会合の成果をフォローアップするとともに、議論をさらに発展させることで、以下の 2 つの目的を達成するものとする。一つは、気候変動と安全保障に関する多面的かつ複雑な問題の意識を高め、議論を深めることで、もう一つは、議論の成果を G7 メンバー国間の政策対話に反映させ、検討が不十分な点を見出し、結果をリスク分析や政策決定プロセスに適切に組み込むことである。G7 各国が共同コミュニケで提案した内容を具現化することが期待されている。

東京大学藤原帰一教授の基調講演「気候変動と政治衝突:2 つの無視された点を結び付ける」においては、これまでの気候変動問題に関する議論が気候変動と政治の関連性が無視されており、伝統的な国際安全保障理論を超えて安全保障の領域を拡大する必要があるなど、今後の議論において考慮すべき重要な要素について問題提起があった。

安全保障に関する研究では、危険とその排除方法に焦点が当てられているが、一方、リスク研究は危険と利益の両方に焦点が当てられており、両者におけるバランスを取る必要があるとの指摘があった。一方、セキュリティ問題に直接関連する人的及び管理システムならびに物理的及び生物学的システムに関する気候変動の影響可能性についても考慮する必要性についても言及された。

また、気候変動が紛争にどのように関係しているかに触れ、資源不足、国家の脆弱性につながるグループ間の競争、そしてより広範な政治的紛争の相互関係を紹介し、排除される傾向にある原因と結果の長い連鎖に焦点を当て、政策の優先順位を設定する必要性を説明した。

世界で発生している気候変動に関連したリスクが、経済、社会、地政学、技術、環境など多分野に関連する一方、ごく少数に限られているという状況において、将来とすべき行動としては、国内・外の安定の基礎として、気候変動の優先順位付け、グローバルレベルでのネットワーキング、ならびに、問題を放置することによって生じるコストを示すことで国民の意識を高めること等が重要であると強調された。

ドイツのシンクタンク Adelphi のアレクサンダー・カリウス(Alexander Carius)氏は、2014 年に WG 作業の一環として G7 外相から委託された G7 諸国における気候変動の脆弱性に関する研究を紹介した。同氏は、A New Climate for Peace の発表以降の進展概要と、気候と脆弱性のリスクについてどのような行動が観察されたかを報告した。

同報告書は、都市化の圧力、環境悪化、不平等な経済発展と格差、人口増加、気候変動、資源需要の増大などの世界規模の圧力に注目し、国家や社会を脅かす 7 つの複合的リスク、すなわち地域資源競争、不安定な生計と移住、異常気象と災害、越境水管理、海面上昇と沿岸劣化、そして気候政策の意図しない影響について取りまとめている。同氏は、アジア太平洋の視点から、当該地域の島嶼国、漁業、及び移住などの問題を検討してきた。

同報告書には、国際的な交渉に影響を与える国内戦略を作成することによって、世界的なリスクアセスメント、食糧安全保障、DRR、国境を越えた水紛争、地域の強靱性(レジリエンス)の構築といった幅広いレジリエンスアジェンダの下、勧告をとりまとめている。

同氏は、環境持続可能性は今や地政学的関心事であり、パリ合意と 2030 年のアジェンダと SDG の採択で多国間システムに見通しを与えたと強調した。多くの国が気候変動と安全保障を議題に置いているため、政治的な気運を維持し、政策を行動に導くことが重要だと述べた。

セッション1

米国のシンクタンク・気候変動・安全保障研究所(CCS)のシロー・フィティック(Shiloh Anna Fetzek)氏が、「気候変動が国際的な安全保障と新たな課題に与える影響」に関する報告を行っている。当該報告では、気候変動と安全保障上のリスクとの結節点(nexus)について、米国政府の安全保障関係者が、なぜ過去 15 年間にわたり、当該問題に真剣に取り組んできたか、その理由を中心に報告があった。

気候変動に関連した安全保障関係の説明では、海面上昇、災害、移動、食糧安全保障、地政学・地政学に関するアジア太平洋地域における最近の事例と潜在的なシナリオを強調するとともに、これらが外交政策と防衛の問題としてどのように拡大するのかを紹介した。気候変動が、日本、他の G7 諸国、アジア太平洋諸国を含むすべての政府において、発生する確率が高く、影響力の強い戦略的安全保障問題として扱われるべきである主張した。

報告では、米国の行政が対応を迫られる気候変動対策に対して、一般的にどのように取り組むのか、また、これがどのように米国太平洋司令部の地域活動における米国のアジア太平洋の再均衡と気候回復の構成要素に影響を与えるかについても触れた。これは、気候保障上のリスクを管理するために、すべての国の安全保障共同体及び外務省が実施すべき最低限の対応であることを示唆するものである。

その後、スウェーデンのシンクタンク・ストックホルム国際平和研究所のマリン・モジョルク(Malin Mobjörk)博士は、国連安全保障理事会と気候保障リスクの統合について講演し、政策立案者がどのように気候変動をセキュリティ政策に配慮すべきかを検討した。同博士は、気候変動は世界における基本的な物理的プロセスに影響を及ぼし、その影響は広範囲にわたることから、気候変動は将来を形作る主要な力の一つとして広く認識されていると述べた。また、最悪の場合には、人間社会に対して悲惨な結果をもたらすと指摘した。気候変動リスクは、多面的(異なる結果を伴う)、多次的(地域からグローバル)、中長期的な意味合いが短期間であることを特徴とする。このような複合的な性質のために、異なる政策及び問題領域が同時に影響を受ける。スウェーデンでは、一般的に、成功し、持続的な対応には統合されたアプローチが必要であるとされている。これは、スウェーデン外務省が資金提供し最近発表した報告書において取り上げられたアプローチである。

同博士の報告は、国連安全保障理事会が気候変動リスクを低減するためのより積極的な役割をどのように採用することができるかについて焦点を当てている。このような変革に向けた重要な仕組みとし、a) 気候関連の安全保障上の作業を調整するための国連制度内の制度的な場(institutional home)の形成、b) リスク評価が行われ、国連安全保障理事会にどのように報告されるかについての体系的な変更を上げている。同博士は、紛争解決と平和構築に関する国連安全保障理事会の作業を強化する能力を提供する、リスク評価とリスク管理に気候リスクを統合するためのいくつかの重要な側面を強調した。

その後、開催された公開ディスカッションでは、当該トピックに関する議論のタイムラインと、統合的アプローチにおけるシナジーの創造方法について、質問とコメントが提供された。また、適応や緩和がより資源有効であるかどうか、そしてこの問題に関する地方政府や都市への関与など、海水の酸性化に関する質問もあった。講演者は、これまでの進展を続けることを望み、研究主導型による検討と政策指向型分析をどのように相互に結びつける必要があるといった意見を述べた。海洋食糧生産は国際的な安全保障に関連しており、すべての世界的な現象は地方の状況で表現されており、都市は弾力性に重大な役割を果たすとのコメントも述べられた。

全体パネル

全体パネルでは、先に開催された非公開のセッション2とセッション3において G7 関係者と専門家が発表・協議した内容の主なポイントについて、各セッションのモデレーターからの最初に報告を受けた。

セッション2のモデレーターを務めた WWF ジャパンの山岸直之氏は、気候変動がもたらす移住、感染症、海洋問題などのリスクに関して行われた包括的な議論について報告した。山岸氏は、気候変動は乗数的と複合的リスクであり、因果関係を確立しようとする対応が遅れる可能性がある点を強調した。努力はすべての証拠をベースに行うのではなく、運用レベルで行うべきであるとも指摘した。G7 は、気候変動と安全保障に関連する将来的な問題の結節点(nexus)の特定とその対応に協力するとともに、縦割りを打ち破るための国際的な枠組みを構築する上で主要な役割を果たすことが指摘した。

セッション3のモデレーターを務めた地球環境戦略研究機関の佐野大輔氏は、セッションにおける議論の要旨を紹介した。セッション3では、農業、災害管理、製造業・金融等の民間セクターの役割に対する気候変動の影響を幅広くテーマとして扱った。セッション3において提起された重要な点は、(i)研究部門とビジネス部門及び地域社会による研究開発と行動を誘発する科学的アプローチの重要性、(ii)問題に対処するためのプロジェクトを開発するためのグッドプラクティスの共有、(iii)事業部門が気候変動問題に取り組むよう促すインセンティブ等であった。佐野氏は、サプライチェーンのリスク管理、適応と回復力の構築、不作為のコストと適応策なしの費用、教育などのキーワードを共有するとともに、政府部内での調整が必要である点を指摘した。より多くの連携関係が明示的になった。

全体パネルに登壇した国連機関、開発機関、研究機関及び科学コミュニティ各分野の専門家は、これまでの議論に対するコメントを提供した。国連広報センター所長の根本かおる氏は、移住と開発とそれに関連するプログラミングのために、国連がどのように気候変動の影響に対して取り組んでいるか、今後どのような計画を予定しているかについてグレテス国連事務総長の発言や持続可能な開発目標(SDG)の例を通じて紹介した。アジア開発銀行(ADB)のパトリック・サフラン(Patrick Safran)氏は、開発援助機関が気候変動のもたらす懸念を開発援助にどのように統合することによって、援助国と被援助国との間に前向きな成果を生み出すことができるかを紹介した。国立環境研究所亀山康子氏は、気候変動の脆弱性に対処するために科学研究機関がどのような役割を果たすことができるかを紹介した。

この議論を G7 外相による将来の行動にどのように結びつけるか、そしてこれらの解釈を国家的に決定された貢献(NDCs)に含めるための実践的な勧告、そして G7 がこの問題を統合する役割を果たすかどうかを検討することの重要性、リスク管理の方法などさまざまな質問及びコメントが出された。

パネリストは、リスク回復力の管理が各国の NDC に反映され、気候変動について話し合う際にはグローバリゼーションが念頭に置かれなければならないと指摘した。気候変動と SDGs に関して国連と協力している企業の好例を紹介している国連グローバル・コンパクトが紹介された。また、金融機関が Win-Win な状況のためには政府を支援する必要があること、及び気候の是正の必要性についてのコメントがあった。

司会者の地球環境戦略研究機関 のラジーブ・シャウ(Rajib Shaw)博士は、ニーズの優先順位付けとともに、包括的な政策立案を地方レベルの行動に結びつけることの重要性を強調した。

閉会の挨拶

円卓セミナーの閉会にあたり、G7 ワーキンググループ議長である外務省国際協力局気候変動課長の石垣友明氏から今回のセミナーにおいて挙げられた主な留意点をどのように結び付けるか、統合されたアプローチと、その結節点(nexus)を見つけることが重要であるとの言及があった。セミナーにおいては、農業、移住、水、災害によるリスク削減、都市化など、多くの分野を扱ったが、これらの問題に有効的に対処するためにも G7 の活動を強化し、多様なステークホルダーを関与させることが重要であり、特に、国連システムや国際金融機関などの国際機関との対話をより強化することが重要と考えたとの指摘がなされた。そして結びとして今回ご参加いただいた方々が今後もつながりを保ち、気候脆弱性の問題に取り組んでいただけることを期待する旨の発言があった。