

気候変動における環境難民の保護の現状 —地球温暖化とツバルの事例—

Climate change and the preserving of Environmental Refugees. Global Warming and case of Tuvalu

早稲田大学大学院アジア太平洋研究科

清崎 莉左

KIYOSAKI Risa

キーワード: 気候変動、地球温暖化、環境難民、海面上昇、ツバル

Key words: Climate change, Global Warming, Environmental Refugees, Sea level, Tuvalu

I. 緒言

21 世紀において環境問題がうたわれるなか、気候変動から生じる「環境難民」の存在が顕在化してきた。しかしながら、このような環境難民は、これまで概念化されることはなく、国際法上、不明確な立場である。これは、「紛争難民」に比べ曖昧な定義とされていることがその背景として考えられる。したがって、このような環境難民に対する保護の制度化は順調に進んでいるとは必ずしも言い難い。環境難民の種類としては、一般的に①砂漠化による避難民、②海面上昇による避難民、③環境紛争による犠牲者と想定されている。

また、地球温暖化にともない難民化した人の数が、紛争を原因とする難民の数を上回ったという事実は、環境難民の存在を裏付ける[国際赤十字 1999]。特に、海面上昇や砂漠化により、帰還が困難な人々への直接的な保護政策は存在しないため、国際社会の早急な課題であるといえる。世界の様々な地域において、人間の居住地として適さない土地が増えつつあるなかで「環境難民」が増大することにより、紛争や迫害に起因する従来の難民問題は、新しい局面を迎えたと分析している[滝澤三郎、山田満 2017]。

上記の現状を踏まえ、本論の目的は、気候変動から生じる環境難民について、ツバルの事例をもとに難民受け入れ国の保護制度の視点から考察することである。

II. 対象と方法

本論においては、研究の対象国として、南太平洋の島国であるツバルを取り上げる。ツバルは海拔が低い離島であるがゆえ、地球温暖化にともない海面上昇の深刻な被害を受けている国の1つであり、近い将来水没することが確実視されている。他方、受け入れ国としては、ニュージーランドが移民政策を実行しているため、ニュージーランドの政策を考察する。また、紛争や迫害による難民も比較対象として取り上げる。

本論の研究方法としては、主に先行研究をふまえた上で、「気候変動における政府間パネル」(Intergovernmental Panel on Climate Change、略称: IPCC)の報告書、国連環境 NGO 報告書をはじめとする既存の資料をもとに文献調査を実施する。

III. 結果

1. ニュージーランドの政策

ニュージーランドでは、2002 年よりツバル人を受け入れる PAC 制度(Pacific Access Category)を移民受け入れ政策として導入した。その実績は、2006 年まで毎年 60~90 人となっている。しかしながら、この PAC 制度には、「18-45 歳であること」という年齢制限に加え、ニュージーランドで職を有していること、最低限の英語のコミュニケーション能力を有することなどの申請条件が設けられている。この PAC 制度を利用した移民政策は、「難民」としてではなく、「労働者」として受

け入れているため、ツバル国民にとって厳しい現実となっている。また、ニュージーランドは 2007 年より、4 月から 11 月にかけて季節労働者雇用(出稼ぎ)制度 (Recognized Seasonal Employment Scheme)を開始し、大洋州諸国から一定人数を雇用するスキームを開始している[国際協力機構 2008]。

他方、保護制度の観点から見ると、ツバル国民のような環境難民を「難民」として正式に受け入れを表明している国は、現時点では皆無に等しい。

一方で、図 1 のとおり、紛争や迫害による難民の受け入れ国としては、2015 年時点でトルコの 250 万人が最も多くなっている(ただし、経済難民は含まない)。

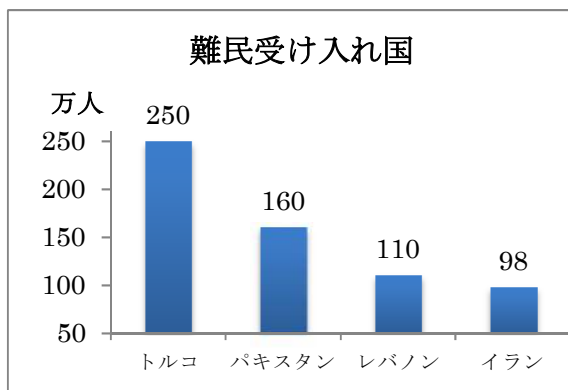


図 1 難民受け入れ国 トップ4 (2015)

注： UNHCR ホームページ[2015]をもとに作成

2. 2015 年の難民帰還者数

母国に帰還できた紛争・迫害による難民数は、2015 年時点で、20 万 1400 人となっており、最も多く帰還した国は、アフガニスタン(6 万 1400 人)、スーダン(3 万 9500 人)、ソマリア(3 万 2300 人)、中央アフリカ共和国(2 万 600 人)となっている。[国連難民高等弁務官事務所ホームページ 2015]。

3. ツバルにおける海面上昇の状況

気候変動に関する政府間パネル(IPCC)第 4 次報告書によると、今世紀末までに気温は、1.1~6.4 度、海面は 18~59 cm 上昇することが予測されている。ツバルの平均標高は、平均海面上 1~2m で、高潮位(平均海面+1.3m)の際には、現在においても島の中央部の居住地が浸水する事態となっている[国際協力機構 2008 23 頁]。

4. 海面上昇によるツバルの被害状況

ツバルの主な産業は、漁業および農業である。近年、高水位の満ち潮の回数の増加により、高潮時には地面から海水が湧き出しており、農業用水を始め井戸水や農作物に甚大な被害を与えている[独立行政法人国際協力機構 2008 23 頁]。

IV. 考察

現在、環境難民は、難民条約の定める保護の対象であるとは認められていない。そのため、受け入れ国側の政策も完全には整っていない。また、墓田[2003: 20]によると、法律上、環境難民を法的側面から客観的な評価をくだすとすると、すべての国家が規範を認識しているとは言い難いとしている。したがって、図 2 のように、環境難民の受け入れ国と関連国との連携をもとに、今後どのように国際的に権威のある法的枠組みを定めるべきか、早急な対応を求められていると判断できる。特に、こうした特異な立場の難民は環境損害に対して、帰還する場所もなく脆弱な立場にあるため、紛争や迫害による難民と比較しても、より注目すべき存在であることは確かである。IOM(国際移住機関)は、「気象災害により 2050 年までに、2 億人の避難民または移民が出る。」としている。表 1 では、異常気象による熱帯低気圧の発生数と比率を異常気象のレベル別に表した。

また、2015 年フランス・パリで開催された「気候変動枠組条約会議第 21 回締約国会議」(COP21)において、2020 年以降の新たな国際枠組みである「パリ協定」(Paris Agreement)が採択された。気候変動に具体的な対策が求められるなかで、パリ協定の発効は気候変動へ向けての出発点であり、明確なシグナルを発信することにより、各国の責任分担への視野が開けたといえる。

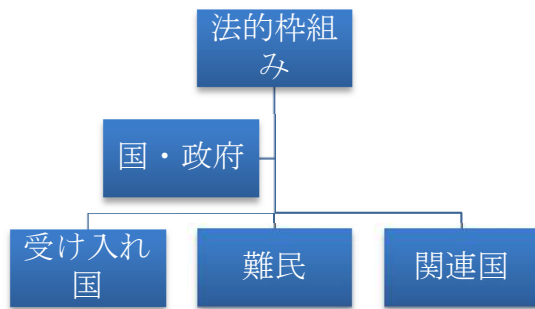


図2 法的枠組み(国際法)を軸とした一連の流れ

表1 海洋における熱帯低気圧の発生数と比率
 カテゴリー4およびカテゴリー5 (異常気象)

	1975-1989年		1975-1989年	
	発生数	%	発生数	%
南西太平洋	10	12.0	22	28.0
東太平洋	36	25.0	49	35.0
西太平洋	85	25.0	116	41.0
北インド洋	1	8.0	7	25.0

注: サステナビリティの科学的基礎に関する調査 [2006]

注: カテゴリーとは異常気象のレベルを表す

V. 結論

本論では以上の考察から、気候変動から生じる環境難民について、ニュージーランドの政策を保護制度の視点から考察した。しかしながら、本論では国際法上の観点からの研究に曖昧さが残るため、今後は難民条約を含めた事例を交えながら考究していきたいと考える。前述したように、地球温暖化にともない海面上昇の影響を受けているツバルにおいては、国そのものが消滅する可能性が指摘されている。また、ツバルのもう1つの問題として、深刻なゴミの問題も浮上している。パリ協定が発効されたことは、あらためて環境問題の重要性がうたわれた歴史的な出来事であるとともに、気候変動のリスクが顕在化してきたことを示唆している。今後は、ツバルに焦点を当てながら、政策だけでなく、オーストラリアやニュージーランドの受け入れ側の視点からも論じていく所存である。

文献

- サステナビリティの科学的基礎に関する調査 2006.
<http://www.sos.2006.jp/index.html> (last accessed: 2017/05/29)
- 下村恭民 2016. 『国際協力 第3版』 有斐閣
- 国際移住機関 (IOM) 2008. 『報告書 2008』
- 国際赤十字 1999. 『世界災害報告書 (World Disasters Report)』
- 国連難民高等弁務官事務所 (NHCR) 2015. 数字で見る難民情勢
www.unhcr.or.jp/html/ref-unhcr/statistics/index-2016.html (last accessed: 2017/05/29)
- 最上敏樹 2014. 『人道的介入』 岩波書店
- 最上敏樹 2016. 『いま平和とは』 岩波書店
- 滝澤三郎・山田満 2017. 『難民を知るための基礎知識-政治と人権の葛藤を越えて』 69 頁 明石書店
- 東野真 2013. 『緒方貞子 難民支援の現場から』 集英社
- 独立行政法人 国際協力機構 東南アジア第一・大洋州部 2008. 『ツバル 気候変動対策プロジェクト形成調査 報告書』 23
- 墓田桂 2003. 『外務省調査月報』No.1 「国内避難民 (IDP) と国連-国際的な関心の高まりの中で」 20 頁

(文責: 清崎 莉左)