

顕在化する温暖化の影響 —ツバルの取り組み— <第3回>

○ 温室効果ガスの排出削減も頑張っています

海面上昇、高波、サイクロンなど迫り来る気候変動の悪影響に対応するため、ツバルは国をあげ、適応策、損失と損害への対応だけではなく、温室効果ガスの排出削減にも取り組んでいます。ツバルの温室効果ガス排出量は、世界全体の0.000005%しかないにもかかわらず、ツバルは、2015年パリ協定の合意に先立ち、国連気候変動枠組条約事務局に提出した国別目標案 (Intended Nationally Determined Contributions /INDC) の中で、2025年までに発電部門からの温室効果ガス排出量をほぼゼロにするとしています¹。これまでの発電は主にディーゼル発電によるものでしたが、2015年末までに、EUなどの支援により、ニウラキタ島以外の全ての島に、太陽光発電パネルと蓄電池が設置されました。これにより、首都フナフチを含むと、ツバル全発電量のうち約24% (Tuvalu Electric Company提供による資料より筆者算出) が太陽光発電でまかなわれることとなります。

○ それでも残る不安

パリ協定において、工業化以前からの平均気温の上昇を2℃を十分に下回るレベルに維持し、1.5℃への抑制を努力目標とし、そのため今世紀後半に人間活動による温室効果ガスの排出を実質ゼロにすることを目指すことになった²ことは大きな希望です。しかし、課題も山積みです。すでに条約の締約国が掲げている削減目標では、地球の平均気温は2100年までに3℃くらいまで上昇してしまうことがわかっています³。パリ協定に否定的な米国のトランプ新政権の動向も心配です。

もし、サイクロンウィンストンのような南半球史上



写真 スクフェタウという離島に設置された太陽光発電パネル

© Shuuichi Endou NPO Tuvalu Overview

最大級のサイクロンが、ツバルを直撃したら一体どうなるのでしょうか？ その場合、ツバルに住む人たちは、強制的に国外に避難しなければならないかもしれません。そんな現実が起る可能性が高まっているにもかかわらず、現在、気候変動の影響や自然災害によって、国外に避難しなければならなくなった人々（ここでは国外気候変動避難民と呼ぶ）を保護する国際的なしくみはありません。

○ 国外気候変動避難民は難民とは違うの？

1951年にできた難民の地位に関する条約（ここでは、難民条約と呼ぶ）では、第1条A(2)において、難民とは、「国籍をもつ国の外にいる人」で、「国籍をもつ国からの保護を受けることができない人」とされています⁴。このことは国外気候変動避難民も同じです。しかし、難民条約では、難民と認められる人は、「迫害の恐れがあるという十分理由のある恐怖を有する人」とされています。この迫害理由は、「人種、宗教、国籍もしくは特定の社会的集団のメンバーであること、または政治的意見」とされており、気候変動の

¹ Government of Tuvalu, *Intended Nationally Determined Contributions (2015)*.

² United Nations Framework Convention on Climate Change, *Paris Agreement (2015)*.

³ United Nations Environmental Programme (UNEP), *The Emission Gap Report 2016—Executive Summary (2016)*.

⁴ United Nations High Commissioner for Refugee, *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*.

影響や自然災害は「迫害」の理由とされていません。そのため、気候変動の影響や自然災害によって国外に避難しなければならなくなった場合、その人たちは、今の難民条約のもとでは難民として認められず、保護を受けることはできません。

○ 国外気候変動避難民の保護に向けて

南太平洋の人たちは、自ら難民になりたいとは思っていません。あくまでも最後の手段として、威厳ある移住 (Migration with Dignity) を選択したいと考えています。キリバスやツバルでは、様々な留学制度を使って海外で教育を受ける支援をしたり、既存の労働移住制度を使って、オーストラリアやニュージーランドへ移住したい人の後押しをしています。しかし、既存の労働移住制度は、年齢制限や語学力、健康状態、職がすでに決まっているかなどの条件を満たさなければならず、全ての人が移住できるわけではありません。むしろ、子ども、高齢者、体に障がいがある人など、社会的にも脆弱で、災害の影響をもっとも受ける人たちは、この制度を使って移住することができず、とり残されてしまうという問題があります。

国際的な人権条約のもとでは、難民の権利は、避難先の国が保障する義務があると考えられています。しかし、国外気候変動避難民は難民条約の「難民」にあたらないため、国外気候変動避難民がその国に入国・滞在し続けることができるかの判断は受入国の裁量に任せられており、避難先での国外気候変動避難民の保護は確実なものではありません。

このような現状を踏まえ、ツバル政府も国外気候変動避難民の問題について動きだしています。2016年の4月に行われたパリ協定の署名式で、エネレ・ソポアング首相は、国外気候変動避難民の権利を保障する国際的な枠組みを設立するための国連総会決議を採択するよう、世界各国に呼びかけました⁵。また、10月

には、ツバルの首都フナフチにツバル、キリバス、マーシャル諸島、トケラウの首脳が集った気候変動に関する環礁諸国連合首脳会議 (Coalition of Atoll Nations on Climate Change Leader's Summit) が開催され、気候変動避難民⁶の権利保護を訴える内容を含む「フナフチ宣言」が採択されました。今後このような動きは広がって行くと考えられます。

パリ協定では、2015年のCOP21でパリ協定と一緒に採択されたCOP決定では、損失と損害に対応するためのワルシャワ国際メカニズムのもとに作業部会を設置し、その作業部会で気候変動避難民の発生を回避、最小化、対応するための総合的なアプローチを検討することになりました。このように国際交渉の場で、気候変動避難民への対応について議論することになったことはたいへん有意義です。ここでの議論には、国内気候変動避難民と国外気候変動避難民の両方が含まれていますが、国外気候変動避難民の保護につながるかどうか、今後の議論が注目されます。

○ ツバルだけの問題ではない

気候変動避難民の問題は、ツバルだけの問題ではありません。ある研究機関によると、過去7年間において、毎年平均2,250万人 (国内避難民を含む) の人が気候変動や気候に関連した自然災害によって強制的に避難を余儀なくされていると言われていています⁷。小規模島しょ国では、気候変動による異常気象の発生頻度や強度が増加することが予想されており、このような状況に陥る人は今後増えるでしょう。国外気候変動避難民には、今のところ適切な保護をするという国際的なしくみはなく、何らかの国際的な対応が必要なのは明確です。気候変動避難民が出る可能性がある国、そして、気候変動避難民を受け入れる国の両方で、いざという時に備えて準備をしておくことが必要だと思います。

川阪 京子 (CASA会員)

⁵ Government of Tuvalu, *Statement Presented by Prime Minister of Tuvalu: Honorable Enele Sosene Sopoanga at The 71st Session of the United Nations General Assembly General Debate on September 23, 2016.*

⁶ Coalition of Atoll Nations on Climate Change (CANCC) Leaders Summit, *Funafuti Declaration (2016)*.

⁷ Internal Displacement Monitoring Center and Norwegian Refugee Council, *Global Estimates 2015: People Displaced by disasters (2015)*.