

気候変動への適応

貧困国で何が必要なのか 誰が負担すべきか

気候変動によって、貧困国の影響を受けやすいコミュニティは、これまで経験したことのなかった気候の変化がもたらすストレスに適応することを強いられています。問題の主たる責任を負う富裕国は、温室効果ガスの排出を急速に削減し、被害を食い止めなければなりません。そして、適応策実施のための資金を提供することで支援を開始しなければなりません。オックスファムによる試算では、途上国における適応策のために、少なくとも毎年 500 億米ドルが必要となります。そして、排出削減が急速になされなければ、その数字は跳ね上がることとなります。貧困層の人々に降り掛かる被害をより正確に把握するために緊急な作業が必要です。オックスファムが新しく開発した適応資金指数では、米国、欧州連合諸国、日本、カナダ、そしてオーストラリアは、必要な資金の 95% 以上を負担するべきと出ています。この資金は、援助額を 0.7% まで引き上げるという国連の目標の達成に計上されてはなりません。先進国は、自国内で数十億ドルの適応策の実施を計画しています。しかし、それらの国々はこれまでのところ、後発開発途上国の適応策実施への支援として 4800 万米ドルしか基金¹に拠出していません。そしてそれを援助として計上しています。これは、気候変動への国際社会の対応として、受け入れることのできない、不公正なことです。



1 気候変動への適応, オックスファム ブリーフィングペーパー、2007 年 5 月

要約

「雨期が来るのが遅れたら、作物が育たず、人々が苦しみます。子どもたちが葉っぱを食べるんです。そんな状況で助けてくれるのは神のみです。」

カスコ・アジカラ、農家・父親、ガダベジ村、ナイジェリア

「私たちが行いうる行動の選択肢は、基本的に3つです。緩和²、適応、そして苦しむこと。私たちは、それぞれを組み合わせで行うことになります。そして肝心なことは、この組み合わせがどのようなものになるかということ。緩和を行えば行うほど、適応が少なくてすみ、そして苦しみも減ることになるのです。」

ジョン・ホルドレン、米国科学振興協会会長³

気候変動の影響には、深い不公正が隠れています。裕福な国々は数十年も温室効果ガスを排出して問題の原因を作ってきました（そしてその過程で裕福になっていきました）。しかし、貧しい国々が、干ばつ、洪水、飢餓、疫病に見舞われ、その問題の被害を最も受けるのです。

被害は、すでに影響を受けやすいと見られるコミュニティで発生しています。そうした場所では、この現実に対して人々は適応を始めています。南アフリカでは、降雨の頻度が減少し、予報が難しくなったため、農家は家畜を売り、早く生育する作物を栽培することを強いられています。バングラデシュでは、村人たちは水に浮かぶ菜園を作り、洪水から生活を守っています。ベトナムには、マングローブを海岸線に沿って植えることで、熱帯性暴風雨による波の被害を軽減しているコミュニティがあります。

気候変動は、現在の経済成長モデルに課題を突きつけています。つまり、産業革命以前の水準と比べて2°C未満の気温上昇幅に抑えるために、全ての国々が炭素排出を抑えた開発の方法を見つけなくてはならないのです。しかし、問題の原因に関する歴史的な責任を考えると、豊かな国々には、二つの義務があることが明らかになります。つまり、温室効果ガスの排出を大幅に削減して被害の拡大を食い止めること、そして、貧しい国々が気候変動の影響を完全な形で受ける前に適応策を講じるため、補償としての資金を提供して支援を本格的に開始することです。

気候変動に対処するためには、これまでになかった程高いレベルでの協力が必要です。2007年6月にドイツで開催されるG8サミットは、富裕国がそのような協力体制を確立するという強い意志をはっきりと表明する重要な機会となります。ハイリゲンダムでG8首脳がしなければならないことは明らかです。それは、2°C未満の温暖化幅に抑えるための世界的な目標を設定し、自国内での排出を2015年までに削減することを約束することです。

富裕国はまた、途上国での適応策への資金を提供するという義務を果たすことで、気候変動の対処に必要な世界的な協力体制を確立するという約束を明確に表明しなければなりません。しかし、それがすでに約束されている分の援助に充てられるべき資金を流用することになってはなりません。適応策実施のために設置され

た基金へのプレッジを表明するために、6月下旬にワシントン DC で開かれるドナー国会合は、必要な規模の資金の提供を始める理想的な機会となることでしょう。

途上国が気候変動に適応していくためには何が必要でしょうか？それは様々のレベルでの変化です。人間の経験領域を超える気候変動の影響に対処するために、適切な技術を用いて生計を営む方法に多様性を持たせることで、コミュニティレベルでの回復力をつけなければなりません。政府省庁は気候変動の不確実性を考慮に入れた計画や予算立てを行い、病院、給水施設、道路などの新規そして旧来の社会インフラには、気候変動に対する耐性を持たせなければなりません。

本稿では、資金面での課題がどのくらいの大きさになるのかに関する大まかな指針を提示しています。オックスファムによる概算では、途上国が気候変動に適応するための費用は、広く引用されている世界銀行による試算である年間 100-400 億米ドルを大きく上回ると出ています。私たちは新しい計算方法を用いて、少なくとも年間 500 億ドルが必要と見積もっています。そして、その数字は温室効果ガスの排出削減が急速になされない場合、大幅に跳ね上がります。

その資金は誰が提供するのでしょうか？ 衡平性と公正に根ざしたものの見方をすれば、過剰な排出の責任を有し、支援を行う能力を有する国々が、その費用を負担するべきです。オックスファムの新しい適応資金指数では、適応における公平さとはどのようなものになるかが示されています。米国は年間必要額の 40%以上、欧州連合は全体で 30%以上、日本は 10%以上を負担する責任があります。欧州連合の国々での上位 5 カ国は、ドイツ、英国、イタリア、フランス、スペインです。

適応は、何十億ドルもの資金を毎年必要とします。しかし、豊かな国々はこれまでわずか 1 億 8200 万米ドルしか、途上国における適応のための国際基金に拠出を約束していません。この額は、オックスファムが全体で必要と考える額の 0.5% 以下です。

後発開発途上国(LDCs)の最も緊急で優先的な適応策の実施に必要な資金は、10-20 億米ドルになると見られます。しかし、ドナー国はこの緊急性を全く認識しているようには思えません。これまで LDCs を拠出対象国として設置された基金に拠出された資金額は 4800 万米ドルです。これは、必要額の 5%以下の数字です。ハイチ、サモア、キリバスでの必要額は満たせますがそれ以上ではありません。

この資金規模は必要額のほんの一部であるだけでなく、そのほぼすべてが、国民総所得の 0.7%分を援助として提供するという、長年守られてこなかった約束の達成分として計上されてしまっています。気候変動関連で提供する資金は、この援助目標とは別の追加的なものとするという立場を明確に示しているのは、オランダのみです。開発と貧困削減のための資金は大幅に不足しています。ドナー国は、1970 年に約束したように、援助額を 0.7%まで引き上げるべきです。適応策のための資金は、これに追加的に提供されるべきであり、援助の定義の中に含まれるべきではありません。

一方、豊かな国々は自国内での気候変動に係る適応策に資金を投じています。適応策の実施支援のための基金への拠出額全体を上回る規模の予算を、個々の事業に充てています。これまでのところ 3800 万米ドルの拠出を約束し、最大の資金供与国である英国は、1 億 7800 万ポンド(3 億 4700 万米ドル)を、部分的には気候変動対策でもある、ロンドンにある地下鉄の冷房システムに投資してい

ます。1800 万米ドルの拠出を約束しているオランダは、気候変動の影響を予測して、国内の洪水防止堤防を作るために少なくとも 22 億ユーロ(29 億米ドル)を費やしています。

富裕国は、2007 年 6 月に開かれる G8 サミットでの機会を逃してはなりません。被害の拡大を食い止めるために排出を削減し、温暖化を 2°C よりも可能な限り低く抑制するために緊急の措置を取ることに合意しなければなりません。そして、本格的な支援を開始し、各国が引き起こした汚染の責任の度合いと支援能力に照らし合わせ、適応に関連する基金に必要な規模の資金を提供するべきです。適応は、それだけでは、気候変動の解決策にはなりません。それは、大幅な削減が達成されてこそ、貧困国に違いをもたらすものです。では、気候変動の適応における公正を確保するために必要なこととは何でしょうか？

豊かな国々が率先して、温室効果ガスを劇的に削減することによって、産業革命前のレベルに比べて、温暖化を 2°C 未満に抑制すること。これは、危険な気候変動を回避し、貧しい人々が適応策を通じて最悪の影響を逃れることを可能にするために必要不可欠です。富裕国、貧困国、双方が協力し、将来の人間開発のための低炭素の道を見つける努力を開始しなければなりません。

オックスファムの適応資金指数において上位を占める国々—米国、欧州連合、日本、カナダ、そしてオーストラリアは、更なる資金を途上国に対して至急に提供すべきです。気候変動を引き起こした原因の責任と支援できる能力に応じて、積極的に必要な規模(おそらく少なくとも年間 500 億米ドルとなるでしょう)の資金調達を始めるべきです。

すでに約束された援助資金を流用する形で、適応策実施のための資金がまかなわれてはなりません。開発は貧しい人々が適応するのを可能にするために必要不可欠であり、そのための資金は依然として大幅に不足しています。ドナー国は貧困をなくすために国内総生産(GDP)の 0.7%を提供するという約束を果たさなければなりません。適応のための資金を調達するにあたって、この約束された援助からの流用があってはなりません。そして、体系的かつ透明性のある方法での報告がなされなければなりません。「汚染者負担原則」にならい、それは裕福な国から貧しい国への援助としてではなく、排出大国からその影響を最も受けやすい国々への補償としての資金として支払われるべきなのです。援助とは別に資金を調達するための革新的な制度は多くあります。それらを十分に検討する価値があります。

適応の経済的意味合いに関するより確固たる見積を緊急に行うことが必要です。これは、気候変動防止を経済的に分析した英国政府の「スターン報告書」と同様のものを、開発と適応の関係性の検証、事業設計と資金調達に関しての最優良事例の提供、そして適応の費用便益をより正確に見積もることに焦点を当てたイニシアチブが必要です。これにより、途上国が適応を開発計画と予算に組み入れていくにあたり、よりしっかりとした基盤がもたらされることとなります。そして、所得が高く排出量の多い国々に、支払能力と、支払責任に基づいた確固たる資金規模の予測を提供することができます。

体験を通じての学習を促進するために、適応のさらに集中的なアクションラーニングの時期が必要です。適応のための基金を管理し資金を分配するのにあたっての最善策、そして途上国の気候変動に関連する回復力を育てていく最良の方法を、国際社会が規定して明確にするために、しなければならないことは多くあり

ます。しかし、世界中で脆弱な状況に置かれたコミュニティは、必要な支援を得始める前に、一つひとつ全ての疑問が解消するのを待つことはできません。さらに集中的なアクションラーニングの時期(それは検証、組織的能力の確立、実証事業の成功例の拡大に焦点を置いた)を設けることによって、価値ある、より体験を通じた学習が可能になります。この最初の段階では3-5年のフェーズから始めて、国際的な適応策実施のための基金は、NGOを含む様々なアクターに、利用可能な状態で提供されるべきです。それは、最も効果的な方法で、脆弱なコミュニティに行くことができ、支援できるのは彼らだからです。このフェーズを通して得られた経験と専門的知見は、体系的に文書化され、学習を促進するために共有されるべきです。そうすれば、実際の経験からの学習によって、基金の適格性とガバナンスに関する未解決の議論に貢献することでしょう。そして、気候変動への適応に関する最優良事例に関する情報が提供されることにもつながります。

¹ (訳者注)2001年に開催された国連温暖化会議の結果として、途上国支援を拡大するために、「気候変動枠組条約」の下に2つ、そして「京都議定書」の下にひとつの基金が設置されることとなった。条約の下には「特別気候変動基金(SCCF)」、そして「後発開発途上国基金(LDCF)」が設置され、議定書の下には「京都議定書適応基金(KPAF)」が設置されている。もともと、SCCFは緩和も含む様々な温暖化関連事業に対して資金を拠出することとなっていたが、その後の交渉で適応もSCCFの主な拠出対象事業とするという合意がなされ、これら新規3基金は全て適応事業を対象とすることとなった。しかし、遅々として進まない基金の運営と資金規模の圧倒的な不足が問題となっている。

² (訳者注)「緩和」とは温室効果ガスを削減し、温暖化そのものを抑制することを指し、「適応」とは温暖化の影響に対して対応措置を取ることを指す。

³ J. Kanter and A. Revkin, 'World scientists near consensus on warming', *New York Times*, 29 January 2007.

© Oxfam International May 2007

This paper was written by Kate Raworth with the support of many Oxfam International colleagues including Antonio Hill, Jeff Atkinson, Sarah Best, Phil Bloomer, Teresa Cavero, Celine Charveriat, Katherine Daniels, Gonzalo Fanjul, Lot Felizco, Richard Grahm, Matt Grainger, Duncan Green, Reinhard Hermle, Marita Hutjes, Chris Jochnick, Hetty Kovach, Max Lawson, Adrian Lovett, John Magrath, Gracykutty Middey, Swati Narayan, Maha el Nasser, Helen Palmer, Kimberly Pfeifer, Kevan Ray, Bernice Romero, Jackie Smith, Stanley So, Caroline Sweetman, Marilise Turnbull, Mary Wareham, Sabina Voogd, and many others who provided comments.

Oxfam is very grateful to the following people for their assistance with the paper's production: Tom Athanasiou and Paul Baer (EcoEquity), Christian Barry, Rachel Berger (Practical Action), Sasha Blackmore, Angie Dazé (CARE International), Madeleen Helmer (IFRC), Keith Hyams, Saleemul Huq (IIED), David James, Anna Kirkpatrick, Roman Krznaric, Benito Müller (Oxford Climate Policy), Thomas Pogge, Hannah Reid (IIED), Rachel Roach (Tearfund), J. Timmons Roberts, Pablo Suarez (IFRC), Maarten van Aalst (IFRC), Tao Van Dang (IFRC) and Elike van Sluis (IFRC).

This paper is part of a series written to inform public debate on development and humanitarian policy issues. The text may be used free of charge for the purposes of advocacy, campaigning, education, and research, provided that the source is acknowledged in full. The copyright holder requests that all such use be registered with them for impact assessment purposes. For copying in any other circumstances, or for re-use in other publications, or for translation or adaptation, permission must be secured and a fee may be charged. E-mail publish@oxfam.org.uk.

For further information on the issues raised in this paper please e-mail advocacy@oxfaminternational.org.

The information in this publication is correct at the time of going to press.

Oxfam International is a confederation of thirteen organizations working together in more than 100 countries to find lasting solutions to poverty and injustice: Oxfam America, Oxfam Australia, Oxfam-in-Belgium, Oxfam Canada, Oxfam France - Agir ici, Oxfam Germany, Oxfam GB, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (Spain), Oxfam Ireland, Oxfam New Zealand, Oxfam Novib (Netherlands), and Oxfam Québec. Please call or write to any of the agencies for further information, or visit www.oxfam.org.

Oxfam America 226 Causeway Street, 5th Floor Boston, MA 02114-2206, USA +1 617 482 1211 (Toll-free 1 800 77 OXFAM) E-mail: info@oxfamamerica.org www.oxfamamerica.org	Oxfam Hong Kong 17/F., China United Centre, 28 Marble Road, North Point, Hong Kong Tel: +852 2520 2525 E-mail: info@oxfam.org.hk www.oxfam.org.hk
--	--

Oxfam Australia 156 George St., Fitzroy, Victoria 3065, Australia Tel: +61 3 9289 9444 E-mail: enquire@oxfam.org.au www.oxfam.org.au	Intermón Oxfam (Spain) Roger de Llúria 15, 08010, Barcelona, Spain Tel: +34 902 330 331 E-mail: info@intermonoxfam.org www.intermonoxfam.org
Oxfam-in-Belgium Rue des Quatre Vents 60, 1080 Brussels, Belgium Tel: +32 2 501 6700 E-mail: oxfamsol@oxfamsol.be www.oxfamsol.be	Oxfam Ireland Dublin Office, 9 Burgh Quay, Dublin 2, Ireland Tel: +353 1 672 7662 Belfast Office, 115 North St, Belfast BT1 1ND, UK Tel: +44 28 9023 0220 E-mail: communications@oxfamireland.org www.oxfamireland.org
Oxfam Canada 250 City Centre Ave, Suite 400, Ottawa, Ontario, K1R 6K7, Canada Tel: +1 613 237 5236 E-mail: info@oxfam.ca www.oxfam.ca	Oxfam New Zealand PO Box 68357, Auckland 1145, New Zealand Tel: +64 9 355 6500 (Toll-free 0800 400 666) E-mail: oxfam@oxfam.org.nz www.oxfam.org.nz
Oxfam France - Agir ici 104 rue Oberkampf, 75011 Paris, France Tel: + 33 1 56 98 24 40. E-mail: info@oxfamfrance.org www.oxfamfrance.org	Oxfam Novib (Netherlands) Mauritskade 9, Postbus 30919, 2500 GX, The Hague, The Netherlands Tel: +31 70 342 1621 E-mail: info@oxfamnovib.nl www.oxfamnovib.nl
Oxfam Germany Greifswalder Str. 33a, 10405 Berlin, Germany Tel: +49 30 428 50621 E-mail: info@oxfam.de www.oxfam.de	Oxfam Québec 2330 rue Notre Dame Ouest, bureau 200, Montreal, Quebec, H3J 2Y2, Canada Tel: +1 514 937 1614 E-mail: info@oxfam.qc.ca www.oxfam.qc.ca
Oxfam GB Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK Tel: +44 1865 473727 E-mail: enquiries@oxfam.org.uk www.oxfam.org.uk	

Oxfam International Secretariat: Suite 20, 266 Banbury Road, Oxford, OX2 7DL, UK
Tel: +44 1865 339100 Email: information@oxfaminternational.org. Web site:
www.oxfam.org

Oxfam International advocacy offices:

E-mail: advocacy@oxfaminternational.org

Washington: 1100 15th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20005-1759, USA, Tel: +1 202 496 1170.

Brussels: Rue Philippe le Bon 15, 1000 Brussels, Belgium, Tel: +322 502 0391.

Geneva: 15 rue des Savoises, 1205 Geneva, Switzerland, Tel: +41 22 321 2371.

New York: 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York, NY 10017, USA, Tel: +1 212 687 2091.

Linked Oxfam organizations. The following organizations are linked to Oxfam International:

Oxfam Japan Maruko bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokyo 110-0015, Japan
Tel: + 81 3 3834 1556. E-mail: info@oxfam.jp Web site: www.oxfam.jp

Oxfam Trust in India B - 121, Second Floor, Malviya Nagar, New Delhi, 1100-17, India
Tel: + 91 11 2667 3 763. E-mail: info@oxfamint.org.in Web site: www.oxfamint.org.in

Oxfam observer member. The following organization is currently an observer member of Oxfam International, working towards possible full affiliation:

Fundación Rostros y Voces (México) Alabama No. 105 (esquina con Missouri), Col. Napoles, C.P. 03810 Mexico, D.F. , Tel/Fax: + 52 55 5687 3002. E-mail: comunicacion@rostrosyvoces.org Web site: www.rostrosyvoces.org

Published by Oxfam International May 2007

Published by Oxfam GB for Oxfam International under ISBN 978-1-84814-198-8