

ニュージーランドとオーストラリアの気候変動政策と移民問題

東北公益文科大学 講師 樋口恵佳

地球温暖化による影響は、30年前から¹国際的に懸念が表明され、対策強化の必要性が確認されてきた。しかし2019年時点において、温室効果ガスの影響による気温上昇には歯止めがかかっていないうえ、気候変動による海面上昇も加速していると世界気象機関（WMO）は報告している²。気候変動枠組条約（UNFCCC）のもとで2015年に採択されたパリ協定は、世界の平均気温の上昇を工業化前に比べ2℃より十分低く保つとともに、1.5℃に抑える努力を追及するという目標を掲げている。この目標に向けて世界的な対応を促すため、気候変動に関する政府間パネル（IPCC）は2018年10月に「1.5℃特別報告書」を受諾し、さらに同報告書の「政策決定者向け要約」を採択した³。現在、これらの科学的知見をいかに国家政策に反映させるのかについて、海洋政策の文脈においても、気候変動に関する各国の政策決定者の判断が注目されている。

本稿で扱うニュージーランドとオーストラリアは、いずれも太平洋島嶼国に深い関係を有する海洋国家であり、海面上昇や異常気象による環境難民の問題に直面していることから、関連する国際動向と照らした両国の気候変動政策について紹介し、移民問題に着目した一定の評価を提示したい。

1. ニュージーランドの気候変動・海洋政策

1.1 気候変動政策への評価

世界的にニュージーランドの気候変動政策がどのように位置づけられているかについては、排出削減目標の格付け機関とされる気候活動トラッカー（Climate Action Tracker: CAT）による政策評価が参考になる。

現在ニュージーランドでは、労働党のアーデン首相のもとで、気候変動に関する法律を一本化してパリ協定に基づく目標達成を促進するため、現行の気候変動対応法（2002年）を改正する「ゼロカーボン修正法案（2019年）」が提出され、2019年11月現在、下院にて審議中である⁴。気候活動トラッカー（CAT）は「同法案は実質的な排出削減のための政策ではなく、ニュージーランドは同法案を実施するための政策をほとんど持たない」ことから、ニュージーランドの政策はパリ協定の掲げる目標達成には「不十分」と評価されている（6段階のうち下から3番目⁵）。ただし、これらの温室効果ガスの排出に関する法案・政策には海洋に関する視点が含まれていないことから、海洋政策としての気

¹ 国連総会決議44/207（1989年）。

² WMO “United In Science”, (September 2019), p. 6.

³ 環境省「気候変動に関する政府間パネル（IPCC）「1.5℃特別報告書（*）」の公表（第48回総会の結果）について 平成30年10月7日」
<https://www.env.go.jp/press/106052.html>（20191101訪問）。

⁴ New Zealand Parliament, Bills (Proposed laws) “Climate Change Response (Zero Carbon) Amendment Bill”
https://www.parliament.nz/en/pb/bills-and-laws/bills-proposed-laws/document/BILL_87861/climate-change-response-zero-carbon-amendment-bill（20191105訪問）

⁵ Climate Action Tracker “New Zealand,” <https://climateactiontracker.org/countries/new-zealand/>（20191105訪問）。「不十分（insufficient）」評価は、「同政策を国際社会が同様に実施するならば、2100年までに3℃以下の温暖化が見込まれる（2℃以下の温暖化を維持するというパリ協定の達成には不十分）」という基準であり、EUやオーストラリアと同等の評価である。なお、日本の評価は「非常に不十分」であり、この1つ下である。

候変動に対する対策は、別途検討する必要がある。

海洋政策を含んだ気候変動政策文書としては、2018年7月に内閣が表明した政策文書である「気候変動政策と次なる政策決定のための枠組み」がある。同枠組みでは、特に海面上昇を想定して、「太平洋島嶼国の安全保障がニュージーランドの安全保障と相互関係にあるために、気候変動がリスクを増大させる」こと、また「太平洋島嶼国からの移住先にニュージーランドが選ばれていること」が記述されたうえで、「太平洋地域を支援し、緩和と適応のための地域の能力構築を行い、国際規則の策定と実施に参加すること」が、ニュージーランドの目指すリーダーシップの在り方として挙げられている⁶。2019年の「私たちの海洋(Our Ocean 2019)」国際会議においても、海洋科学のための太平洋コミュニティセンター、および太平洋漁業のためのパートナーシップに対する政策が登録されている⁷ことから、ニュージーランドにおける海洋政策では、太平洋島嶼国との関係も注目されている。

1.2 太平洋島嶼国との関係

ニュージーランドはコウエヤクック諸島と自由連合関係にあり、さらにトケラウ(自治領)などの海外領土を有するほか、旧国際連盟委任統治地域であったサモア独立国など、他の太平洋島嶼国とも緊密な外交関係を持つことから、ニュージーランドは太平洋島嶼国に対する外交的な影響力を戦略的に重視している⁸。このような事情から、ニュージーランドは気候変動に関わる海面上昇や気象の極端現象など、太平洋島嶼国が直面する課題に対し、継続的に支援を行ってきた⁹という経緯がある。



図：太平洋島嶼国（出典：「海洋白書2017」）

⁶ Cabinet Paper “Framework for climate change policy and key upcoming decisions,” para. 23.

⁷ Our Ocean 2019 Commitment, <https://ourocean2019.no/wp-content/uploads/2019/10/20191025-Commitments-1616.pdf> (20191115訪問), p.5.

⁸ Radio New Zealand “NZ’s foreign minister announces next steps in ‘Pacific reset’ aid strategy,” (2 July 2018), <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/360841/nz-s-foreign-minister-announces-next-steps-in-pacific-reset-aid-strategy> (20191105訪問).

⁹ New Zealand Foreign Affairs & Trade, “Our relationship with the Pacific” <https://www.mfat.govt.nz/en/countries-and-regions/pacific/> (20191102訪問)

1.3 海面上昇に伴う移民の受入れ政策

気候変動による海面上昇に伴う外交政策上の問題の一つに、気候難民(環境難民¹⁰)の受入れがある。

ニュージーランドは、現地における能力構築のほかにも、太平洋島嶼国からの移民受入れのための枠組みを有している。ニュージーランド太平洋アクセス枠(New Zealand's Pacific Access Category: PAC)と呼ばれるプログラムでは、毎年フィジー、トンガ、ツバル、キリバスから計650名にニュージーランドへの永住権枠を用意して¹¹おり、さらにサモアについて、サモア特別ビザ(Samoan Quota Resident Visa : SQRV)という年1100名の枠が用意されている¹²。現状では年齢制限(18-45歳)や語学力、所得要件などが課されているため、実際に認定される移民の数は用意されている枠よりも少ない。2019年のデータでは、太平洋枠では269名、サモア枠では416名が認定を受けているにとどまる¹³。

これらの移民受入れ枠は、主には雇用目的の移民用に用意されたものであり、ニュージーランドは“気候難民”と呼ばれる人々に特化した受入れのための枠組みを持っていないわけではない。しかしながらアーデン首相は、以上に挙げたような太平洋島嶼国出身者の受入れ枠が、気候変動による移民にとってすでに活用できる枠組みである¹⁴と認識している。

このほか、2018年5月にウィンストン・ペーター外相が提出した「気候変動による太平洋島嶼国の強制移住に関する行動計画」の中では、気候変動にかかる太平洋島嶼国向けの人道ビザについて検討するよう勧告¹⁵されているが、その後実現に向けた大きな動きは存在しない。

2. オーストラリアの気候変動・海洋政策

2.1 気候変動政策への評価

オーストラリアは、気候変動政策に関する2017年の国内レビュー¹⁶において、アジア-太平洋熱帯雨林パートナーシップ、国際サンゴ礁イニシアチブ、ブルーカーボンパートナーシップなどの国際的な貢献¹⁷、および国内においてはエネルギー、経済分野における一連の政策に実績を認める一方で、パリ協定の達成のためにはさらなる野心的な取り組み

¹⁰ Climate refugees あるいは Environmental refugees. 環境の悪化が理由となって居住地を去ることを余儀なくされる人々を、環境難民と呼ぶ。「環境難民」『地球環境キーワード事典[五訂]』(2008年) p.122. ただし、1951年の難民の地位に関する条約で保護される「難民」の定義には当てはまらないため、「難民」という語を当てはめることには批判もある。近年は「環境移民」や「環境/気候のため移動を強制された人」などの呼び方もなされるが、法的な定義の合意には至っていない。See, European Parliament Research Service “The concept of ‘climate refugee’ Towards a possible definition” p. 3.

¹¹ Ministry of Business, Innovation & Employment “Information about Pacific Access Category Resident Visa,” <https://www.immigration.govt.nz/new-zealand-visas/apply-for-a-visa/about-visa/pacific-access-category-resident-visa> (20191105訪問)

¹² Ministry of Business, Innovation & Employment “Moving from the Pacific Islands” <https://www.newzealandnow.govt.nz/choose-new-zealand/compare-new-zealand/pacific-islands> (20191105訪問)

¹³ Ministry of Business, Innovation & Employment “News and notifications” <https://www.immigration.govt.nz/about-us/media-centre/news-notifications/2019-pacific-access-category-ballot-results> (20191105訪問)

¹⁴ 1 : 14 : 23~ <https://www.facebook.com/climatereality/videos/1618758938190744/> (20191106訪問).

¹⁵ Pacific climate change-related displacement and migration: a New Zealand action plan (May 2018), para 37.

¹⁶ 2017 Review of Climate Change Policies (December 2017).

¹⁷ *Ibid*, pp. 12-14.

が必要であるとの自己評価を下している¹⁸。

気候活動トラッカー(CAT)の政策評価は、ニュージーランドと同じ「不十分」である。オーストラリアの気候変動政策は後退を続けているとされ、たとえばIPCC1.5℃特別報告書に基づいた政策変更はしないと明言し¹⁹、また、2015年から続けていた緑の気候基金(Green Climate Fund : GCF)への出資を2018年12月を最後にする²⁰ことを発表している。2019年5月にはモリソン首相(自由党と国民党の保守連合政権)の再任があったが、気候変動政策に大きな進展はない²¹とされる。

他方で、オーストラリア気象局とオーストラリア連邦科学産業研究機構(Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation: CSIRO)によって、オーストラリア周辺の海洋と気候に関する監視、科学的評価などの情報公開等は積極的に行われており、2年に1回報告書が出されている²²。2019年の「私たちの海洋(Our Ocean 2019)」国際会議においては、インド洋研究所ブルーカーボンハブ2019-22、ブルーエコノミー協力研究センター、太平洋における気候変動の影響による海洋境界へのリスク評価²³などの海洋に関する気候変動政策が登録されている²⁴。これらを踏まえるならば、オーストラリアにおいては、気候変動に関する海洋政策は研究分野を中心に進められているといえる。

2.2 太平洋島嶼国との関係

ニュージーランドと同様に、オーストラリアにとっても太平洋島嶼国は外交的な重要性を持つ²⁵。2016年から開始された「太平洋ステップアップ」政策は、2018年11月に更新され、2019-2020年の間に約14億豪ドルの支援を約束している²⁶。2018年の政策ブローシャーによれば、太平洋諸島フォーラム(PIF)と合意した支援項目の中には、気候と災害に対するレジリエンス投資および再生可能エネルギー投資について5年で5億豪ドルの支援を太平洋島嶼国に約束している²⁷。

2.3 海面上昇に伴う移民の受入れ政策

オーストラリアもニュージーランドと同様に、太平洋島嶼国出身者を対象とする労働者のための枠組みを準備している。2018年7月に開始した「太平洋労働者スキーム」は、フィジー、キリバス、ナウルなど9か国から労働者を受け入

¹⁸ *Ibid*, p.41.

¹⁹ Guardian, "Australian government backs coal in defiance of IPCC climate warning" (8 October 2018), <https://www.theguardian.com/australia-news/2018/oct/09/australian-government-backs-coal-defiance-ipcc-climate-warning> (20191115訪問).

²⁰ Australian Budget at a Glance 2019-20. p. 3, footnote 2. ただしこれは、元々UNFCCCのもと、「4か年で2億ドル」の支援プログラムだったもの。See, <https://www.environment.gov.au/climate-change/adaptation/international-climate-change-adaptation-initiative/paccsap> (20191115訪問)

²¹ *Supra* note 5, (CAT), "Australia".

²² State of Climate 2018, CSIRO BOM (December 2018).

²³ 海面上昇によって他国との境界画定のために使用されていた地形が変化することで、他国とひいた海洋境界についても影響が及ぶリスクのこと。

²⁴ *Supra* note 7. p. 2.

²⁵ Department of Foreign Affairs and Trade "Stepping Up Australia's Engagement with Our Pacific Family", <https://dfat.gov.au/geo/pacific/engagement/Documents/stepping-up-australias-engagement-with-our-pacific-family.pdf> (20191115訪問)

²⁶ *Id.*

²⁷ *Id.*

れ、その後能力開発された労働者が故郷へ帰ることで、太平洋地域全体の能力の向上と、オーストラリアにおける人手不足の解消に役立るといえるものである²⁸。このプログラムの前には、キリバス、ナウル、ツバルからの労働者のために「北部オーストラリア労働者割当て(Northern Australia Worker Pilot Program : NAWPP)」と呼ばれる割当枠が存在したが、「太平洋労働者スキーム」はNAWPPと季節労働者プログラムを引継いで開始されたものである²⁹。

ニュージーランドにおける移民受入れプログラムと同様、オーストラリアが太平洋島嶼国のために準備するこのようなプログラムは、気候難民の受入れに特化して構築されたものではない。ただし、こちらもニュージーランドと同様、オーストラリア政府自体は、この労働者受入れのプログラムを「(太平洋島嶼国における)レジリエンス構築の重要な要素」とであると認識している³⁰。

2.4 小括

以上のように、ニュージーランド、オーストラリアの両国は、太平洋島嶼国と緊密な関係を有しており、特に気候変動対策については積極的に国際協力を行っている。ただし、海面上昇に伴う移住者への取組みは、それ自体の政策として行われているわけではなく、経済・雇用政策の一環として移住者受入れが行われているという現状にとどまる。加えて、ニュージーランドやオーストラリアでは、ツバルやキリバスから「気候変動に伴う難民として保護を受けたい」とする難民申請(いわゆる気候難民)がなされた事例が20以上存在するが、成功した例は存在しない³¹。このような現状は、国際的な議論の文脈に照らしてどのように評価されるだろうか。

3. 海面上昇に伴う移住に関する国際的議論の動向

海面上昇に伴う国際法上の問題については、2019年に、国際法委員会(ILC)において「国際法に関する海面上昇(Sea-level rise in relation to international law)」という議題が扱われることが決定されたばかりである³²。ILCは海面上昇の問題について、国際海洋法における基線に関する作業(2012年作業完了)、および災害における人の保護に関する作業(2016年作業完了)において既に議論を行ってきたが、ILCは海面上昇の問題が①近年関心を集めていること、②新たな国家実行が生じていること、③何らかの法典化の可能性があること、④新たな国際法の発展を反映する議題となることなどを踏まえて、新たな法典化作業に含めることを決定した³³。

国際法協会(ILA)においてはILCに先駆けて、2012年に「国際法と海面上昇」委員会が設置され、2018年に「海面上昇に伴い強制移転させられた人々の保護に関するシドニー宣言(以下、シドニー宣言)」を採択した³⁴。シド

²⁸ Department of Foreign Affairs and Trade, "Pacific Labour Mobility" <https://dfat.gov.au/geo/pacific/engagement/pacific-labour-mobility/Pages/default.aspx> (20191115訪問)。

²⁹ Archived; Minister for Foreign Affairs. https://foreignminister.gov.au/releases/Pages/2018/jb_mr_180301a.aspx (20191115訪問)。

³⁰ Nansen Initiative, "Global Consultation Conference Report: Geneva, 12-13 October 2015" (December 2015), p. 77 [Australian Statement].

³¹ Jane McAdam, "Building International Approaches to Climate Change, Disasters, and Displacement," *Windsor Yearbook of Access to Justice*, vol.33, no. 2 (2016), p.5.

³² Analytical Guide to the Work of the International Law Commission http://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml (20191108訪問)

³³ Report of the International Law Commission (A/73/10), paras, 23-25. ILCで現在提案されている論点としては、海洋法上の論点(海面上昇における基線や基線に基づいて設置される海洋境界変更の法的効果、境界画定、島と人工島、既存の境界と沿岸国の主権的権利や第三国の権利義務など)、および国家性の論点(完全に島が水没した場合の国家性継続/喪失、第三国の領地への領域移動や統合)、人の保護に関する論点(国際協力、現地での措置、避難民や移民、強制移動を強いられた人の人権保護など)が提示されている。See also, paras, 15-17.

³⁴ ILA Resolution 6/2018 (August 2018). pp. 1-2.

二一宣言の原則7では、海面上昇に伴う移民に関して「母国および移住国の双方が、既存の国内法を(中略)適用可能な国際人権法、国際労働法に従って見直すべきである (should review)」とされて³⁵あり、海面上昇に伴う移民の受入れ自体が厳格な法的義務として捉えられているわけではない。

ニュージーランドやオーストラリアが太平洋島嶼国に対し、気候変動への適応策のために多くの支援を行っているのは記述した通りである。また、ニュージーランドやオーストラリアの移民受入れプログラムは、それ自体が気候難民受入れを目的とするものではなくとも、両国の政府の立場としては、気候変動に関連する支援の文脈を持ち合わせている。これについては、太平洋島嶼国の側も、「労働移民に関する政策」と「気候変動に伴う適応策としての移民」を密接に関わる不可分なものとして捉えている³⁶。

このような現状を踏まえるならば、ニュージーランドやオーストラリアと太平洋島嶼国側の協力体制が存在すること、すでに多くの継続的支援が行われていること、移民政策の一環として受入れプログラムが存在し、気候変動政策としての側面を有することを考えれば、気候移民や気候難民の名目での受入れがなくとも、ニュージーランドやオーストラリアがただちに国際法上非難される立場にあるとは言えない。

ただし、今後ILCにおける作業によって④新たな国際法の発展が反映された何らかの法典化作業がなされることから、関連する国家実行がILCにおいてどのように評価されていくのかは引き続き注視していく必要があるだろう。

³⁵ *Ibid*, Annex Principle 7. さらに緊急性の高い越境性の避難民に関しては原則9が「受入れねばならない(should)」 「追い返してはならない(should)」とするが、こちらは海面上昇に伴う移民ではなく、災害による文脈である。

³⁶ *Supra* note 30, p.137 [Statement of Kilibati]