

気候変動の脅威によって深刻化する飢餓 ～世界の食料システムの備えを検証する～

オックスファム報告書(日本語要旨)
2014年3月25日 日本時間 00:00 解禁

飢餓は不可避ではありません。しかし、世界の飢餓問題への取組みの成果と行く末を脅かす大きな脅威として気候変動があります。そして、世界の食料システムは、気候変動による影響に対応するための備えが極めて不十分です。

3月25日から開催される気候変動に関する政府間パネル(IPCC)総会では、気候変動がもたらす飢餓の脅威が喫緊の課題であることが示されます。

オックスファムは、気候変動による影響に対する世界の食料システムの備えを検証するため、10の政策分野に基づいた指標を立て、評価しました。その結果、気候変動が人々への食料供給にもたらすことが予想される影響への備えが万全と言える国は、先進国、途上国を問わず皆無であり、その中でも影響が最も深刻でリスクが一番高いのは、世界の最貧困層と食料安全保障が確保されていない国であることが明らかになりました。

一方で、適切な備えによって、こうした飢餓は不可避のものではないということもこの調査により判明しました。今後20年間にどれだけの人々が飢餓に直面するかは、各国がどの程度気候変動に適応し備えるか、そして世界の最貧国の適応策に必要な支援がなされるかにかかっています。そして、温室効果ガスの早急かつ大幅な削減こそが、21世紀後半も私たちが安定して食料を手に入れるためには必要です。

各国政府、ビジネス界、そして世界中の市民が、気候変動、そして気候変動によって深刻化する飢餓問題に団結して取り組むことが求められます。

気候変動による食料への影響－フィリピン台風ハイエンでも明らかに

2013年11月にフィリピンを襲った台風ハイエン(30号)で、同国の漁業は壊滅的な被害を受けました。漁師の多くは船をなくし、NGOなどの食料支援に頼って生活しています。魚介類の成育に大切な役目を果たすマングローブやさんご礁などの生態系も壊され、水産資源は台風以前の40%に激減しました。漁獲をなんとか確保しようと、漁師の中にはダイナマイトを使った漁法などの違法行為を行なう者もでてきており、水産資源の減少にさらに拍車をかけています。気候変動により、台風ハイエンのような異常気象が今後さらに増加していくことが懸念されています。

食料を確保するために必要な10の政策 各国で深刻な対策不足が判明

オックスファムは、気候変動・食料政策を、国レベルならびにグローバルレベルにおいて検証するため、政策分野に基づいた10の指標を立て評価しました。飢餓の要因は所得水準から紛争にいたるまで多様ですが、その中でも、オックスファムの経験と幅広い学術論文を基に、「気候変動の中で人々への食料供給の確保に必要な政策」という観点から選定した項目です。評価は、各政策分野において必要とされる水準を10点とし、その水準に照らして現状を評価したものです。

結果、明らかになったのは、世界の食料システムが気候変動の影響に対して危機的なまでに備えがないという事実です。途上国、先進国を問わず、多くの国が対策を講じることができていないのが実態ですが、最も貧しく、食料安全保障の低い国ほど、必要な施策が遅れていることも確認されました。また、食料安全が現在脅かされている国々は、同時に気候変動の多大な影響リスクにもさらされているということが明らかになりました。

一方で、こうした傾向に反して、同程度の気候変動リスクに直面しながらも比較的高い食料安全保障を達成している国もあります。例えば、ガーナ、ベトナム、マラウイなどの国は、気候変動リスクという観点からは、ナイジェリア、ラオス、ニジェールと同程度のリスクに直面していますが、食料安全保障の観点からは、比較的高い結果となっています。ガーナ等の成功要因は、ここに挙げている10項目のうちいくつかの分野において既に対策を取っていることです。こうした例は、国の政策によって、飢餓が防げることを示しています。気候変動ならびに食料政策に関してどのような判断を下し、気候変動の影響にいかに対応し、備えるかが、今後20年飢餓に直面する人々の数を左右するといえます。

政策分野 1: 適応のための資金

評価: 1 未満/10

気候変動枠組条約の下、先進国は、貧困国の気候変動適応策を支援する法的義務を負っています。2009年のコペンハーゲン会議において、貧困国の気候変動対策に対し、各国首脳は、2020年までに年間1000億ドルの拠出(長期資金)を約束し、2010年から2012年の間に300億ドル(短期資金)を拠出することを約束しました。気候資金では、削減のための緩和策が優先される傾向があり、適応策にもバランスよく資金が配分されることが求められてきました。しかし、短期資金の内訳を見ると、適応策に向けられた資金は多く見積もっても20%程度でした。適応策には、最低でも年間1000億ドルが必要だと言われている中、現状は必要な水準からほど遠いと言わざるを得ません。

政策分野 2: 社会保障	評価: 3/10
<p>収入に占める食費の割合は、貧しいほど高いと言われます。このため、食料危機で最も影響を受けるのは貧困層の人々です。雇用保障制度などの社会保障政策は、貧困層の食料へのアクセスの確保、子どもの就学維持など、食料危機に際して更なる貧困に陥ることを防ぐことに効果的であることが分かっています。大半の先進国では全国民が何らかの社会保障が提供されていますが、世界全体で見ると、社会保障の対象となっているのは世界人口の 2 割に過ぎません。ザンビア、マリ、ラオスのような貧困国では、社会保障政策の対象となっているのは人口の 5%未満です。一方、前述のマラウイ、ガーナ、ベトナムのように気候変動リスクが高いにも関わらず食料安全保障が比較的高い国々の特徴として、同程度のリスク国に比べて社会保障政策の充実(社会保障政策の対象となる人口がそれぞれ 21%、28%、29%)が挙げられます。</p>	
政策分野 3: 食料危機支援	評価: 6/10
<p>緊急人道支援は、気候変動により飢餓の危機にさらされた人々にとって最終的な救済措置です。毎年、人道危機に際して国連の緊急支援が要請されますが、過去 10 年間に要請された農業・食料・水支援のための資金のうち、実際に拠出された額は平均して要請額の 66%です。しかし、人道支援のために必要とされる資金額の上昇に伴い、要請された金額と実際に各国によって提供された金額の開きは拡大傾向にあります。気候変動により、異常気象による自然災害の増加が見通される中、今後の負担増が懸念されます。</p>	
政策分野 4: 食料備蓄	評価: 5/10
<p>異常気象により食料生産が打撃を受けたり、食料価格が高騰したりした場合の備えとして、食料備蓄が重要です。世界の穀物消費に対する穀物備蓄の割合(在消比率)は歴史的に見ても減少傾向にあり、直近 10 年の全ての年で過去 25 年平均を下回っています。国連食糧農業機関(FAO)によると、2007 年から 2008 年の食糧危機の際には、35 カ国が公的備蓄からの市場供給を実施しました。インドでは、政府が 2008 年にコメと小麦を大量購入し備蓄していたために、市場へ供給を行って価格調整を行い、何千もの人が飢餓に陥ることを防ぎました。しかし、ほとんどの貧困国では、公的食料備蓄の準備や管理に費やされる政府予算は非常に限られています。</p>	
政策分野 5: ジェンダー	評価: 5/10
<p>途上国において農業に従事する人々の 43%が女性です。女性は、農業に従事するだけでなく、食料の生産や食事の供給において重要な役割を果たしています。ジェンダーに配慮した適応策は、食料安全保障の向上につながる事が明らかになっていますが、そうした施策は、現状では不十分と言わざるをえません。例えば、西アフリカならびに北アフリカにおいても女性は農業に従事していますが、土地を所有している女性は5%未満です。このことは、土地の利用や投資に対する決定権が女性と男性で違うことを意味しています。また、女性が公益地位を占めることが少ない国では、防災情報などへのアクセスが著しく低いという調査結果もあります。女性の置かれた文脈を適切に考慮することが有効な適応策につながるのです。</p>	
政策分野 6: 農業分野への公的資金	評価: 7/10
<p>世界の飢餓人口の約 8 割が農業やその他の自然資源に頼る小規模食料生産者だと言われています。このことは、気候変動がより直接的に彼らの生活の基盤に影響を与えることを意味します。農業部門に対して政府がしっかりと予算配分を行なうことが重要です。しかし、世界の農業支援は、過去 30 年間で大幅に削減されました。1980 年代は ODA の 43%が農業に対して行なわれていましたが、今日では 7%に過ぎません。2003 年マプト宣言において、アフリカの各国首脳は、それぞれの国家予算の 10%を農業に充てると約束しましたが、10 年後にこの目標を達成しているのは、わずか 4 カ国です。農業予算の使われ方も重要です。女性小規模農家への支援、農業分野における研究開発への投資は、気候変動下の飢餓問題への対処として有効であることが確認されています。</p>	

政策分野 7: 農業研究開発	評価: 2/10
<p>農業の気候変動への適応のためには、農業に関する研究開発(R&D)への投資が不可欠です。世界の種子の多様性は、この100年間で75%も減少しました。その土地の風土や気候の変化への適応に優れた地域固有の在来種が失われています。先進国では、農業生産高100ドルのうち平均2.16ドルが研究開発費用であるのに対し、途上国におけるこの額は平均0.55ドルに過ぎません。変動する天候に適した在来種の再発見や種子の開発が求められています。</p>	
政策分野 8: 農業灌漑	評価: 1 未満/10
<p>世界の農業の80%以上が雨水に頼っており、降雨量や降雨パターンの変化に対し脆弱です。気候の予測が立てにくい温暖化の中では、灌漑施設へのアクセスは特に高温で乾燥した地帯で重要です。現在、米国カリフォルニア州では、少なくともこの100年間で最悪の干ばつに襲われていますが、土地の80%で灌漑施設が整備されています。しかし、ニジェール、ブルキナファソ、チャドなどのアフリカ諸国では、灌漑が通っている耕作地は全体の1%未満にとどまっており、頻発する干ばつに対して一層厳しい状況に置かれています。</p>	
政策分野 9: 農作物保険	評価: 2/10
<p>気候変動への対応という観点から、農作物保険は農家にとって重要です。農作物保険は、農作物被害の補償や信用枠の増加、定収入の増加につながります。しかし、世界の農家の大半が保険に加入していません。保険加入する農家の割合は、米国で91%、オーストラリアで50%、インドで15%、中国で10%、マラウイなどの低所得国では1%です。保険加入の有無は、災害時の損失に大きく現れます。フィリピンを襲った台風ハイエンによってもたらされた農作物への損失額のうち保険による補償対象が全体の6.18%に過ぎなかったのに対し、2012年の米国における干ばつで補償対象となったのは、損失額の75%でした。</p>	
政策分野 10: 気象観測	評価: 3/10
<p>正確な気象情報の提供は、気候変動に直面する農家への一助となります。しかし、気象観測所は、世界で均等に整備されているわけではありません。例えば、日本では、1,200平方キロメートルに対し観測所が1つありますが、アフリカのチャドでは、80,000平方キロメートル(オーストリアに匹敵)に対し1つしかありません。気象観測所が十分に整備されていない国では、地域毎の正確な予報やデータの集積が難しく、こうした国は、気候変動の影響が食料供給に及ぼす脅威が大きい国でもあるのです。</p>	

適応策の限界、そして排出削減の急務

地球温暖化を2°C未満に抑えることが必要であることに各国政府が合意したにも関わらず(但し、気候変動に最も脆弱だと言われる100カ国以上は、1.5°C未満に押さえる必要があるとの立場をとっている)、現状の取組みではこの目標を達成することは厳しいのが現実です。

近く発表されるIPCCの第5次報告書では、地球の平均気温が3°Cから4°C上昇した場合、適応策を講じたとしても、地球の広範囲において食料生産が困難になると警鐘を鳴らしています。温室効果ガスの削減へ向けて早急かつ野心的な取組みがなされなければ、21世紀後半には、世界の気温上昇はこの領域に達することが予測されます。

今日、気候変動は既に、農業や漁業に対して、不可避かつ改善不可能な損失と被害をもたらしています。降雨パターンの変化や塩害は、太平洋島嶼国の農業に大きな影響をもたらしています。ベトナムの農業生産の5割が依存するメコン・デルタでは深刻な塩害の脅威に直面しています。早ければ

2040年に到達してしまうであろう30センチの海面上昇によって農作物生産の12%が失われると予測されています。

私たち、そして未来の子どもたちが十分な食料を得るためには、気候変動への適応策に対する支援の大幅な増加に加え、早急かつ野心的な温室効果ガスの削減が必要なことは明白です。

温暖化が進む世界において飢餓問題の深刻化を防ぐために

人類は、気候変動による脅威に直面していますが、飢餓は不可避ではありません。オックスファムは、各国政府、ビジネス界、そして世界中の市民に対して、次の行動を呼び掛けます。

1. 人々の回復力(レジリエンス)強化を

- 「食料への権利」を実現し、保障するための政策の導入、国内法の整備
- 食料危機における人道支援の不足を解消、対象の広い社会保障政策、食料備蓄の充実
- 小規模食料生産者、とりわけ女性を対象とした、農業政策のための公的予算配分ならびに民間投資の増加
- 小規模食料生産者、とりわけ女性の、土地、水、種子等へのアクセス確保、灌漑ならびに備蓄設備の整備、農作物保険の拡充、気象情報の収集と提供の強化

2. 温室効果ガスの削減

- 地球の気温上昇を1.5°C未満に抑えるための各国政府による排出削減対策
- 食料飲料メーカーのサプライチェーンにおける排出削減対策
- 化石燃料から低炭素開発への移行、貧しい人々の再生可能エネルギーへのアクセスの拡充

3. 気候変動ならびに飢餓問題に関する国際的な取組みに関する合意

- 2015年に法的拘束力がある野心的な枠組みに合意できるように、気候変動対策枠組み交渉へのこ入れ
- 年1000億ドルの気候資金動員の約束を守り、うち適応策支援への割合を増加
- ポスト2015開発アジェンダにおいて、2025年までの飢餓ゼロ目標の設置を支持し、これを実現

4. 一人一人が変化の担い手に

- 政府や企業が必要な施策を取るための意思表示と投票
- 食料廃棄の削減など、資源を大量に消費する生活様式の見直し

評価点の算出方法、グラフ、出典などは、英語版をご確認ください。

詳しくはこちらにお問い合わせください。

(特活)オックスファム・ジャパン (担当:佐々木佑)
03 3834 1556 / 080 9200 7169 / yu@oxfam.jp (日・英)

オックスファムは世界94カ国で活動する国際協力団体です。

オックスファム・ジャパン: <http://oxfam.jp/>
オックスファム・インターナショナル: <http://www.oxfam.org/>