

気候安全保障（Climate Security）に関する
専門委員会報告（案）

平成 19 年 5 月

中央環境審議会地球環境部会
気候変動に関する国際戦略専門委員会

目次

要約	2
1. 検討の背景	5
2. 気候変動の影響	9
3. 気候安全保障の考え方	1 2
(1) 安全保障の概念	1 2
(2) 気候安全保障の考え方	1 4
4. おわりに	2 2
参考資料	2 3

要約

現在、国連気候変動枠組条約では、2013年以降の次期枠組みの議論が活発化しているが、各国の主張が対立し、交渉に入ることができていない。2005年のG8 英国グレンイーグルズサミットで気候変動を主要議題としたイギリスは、最近、気候変動問題を安全保障の問題と認識し、国際社会において気候変動問題を「気候安全保障」として取り上げる姿勢を示している。スターン・レビューは、適切な気候変動対策をとらない場合の世界経済に及ぼす深刻な気候変動の影響について警告を発した。アメリカでは、バイデン・ルーガー決議案等において、気候変動が国家安全保障に影響を与えるものであるとする見解が示されている。国連においても、本年4月17日に国連安全保障理事会で初めて議論が行われた。

以上のように、気候安全保障の議論は、既に国際社会で進行している議論であり、また、今後の交渉における指導的な概念となる可能性もある。そのため、本専門委員会では、日本として、どのようにこの概念を理解し、今後の気候変動対策の議論に生かしていくべきかについて、整理することとした。

IPCC 第四次評価報告書第1、第2作業部会報告書によって、温暖化が人為的な影響である可能性が非常に高いことが結論づけられ、全世界的に、今まさに気候変動の影響が生じていることが膨大な実測データに基づいて証明された。また、将来の影響についても、2080年代までに、多数の百万人単位の人口が毎年洪水に被災するなど、今後、水資源、生態系、食糧、沿岸域など様々な分野で影響が深刻化することが予測されている。

スターン・レビューでは、気候変動対策をとらない場合のコストを算出し、その損失額は、少なくとも世界のGDPの5%、最悪の場合20%以上に達するに当たる可能性があるとした。これは20世紀に経験した2度の世界大戦や世界大恐慌に匹敵し、早期の対策が必要と結論づけている。

このように、気候変動の速度は速まっており、早期の対策を講じなければ、干ばつや水不足、国土の水没に伴う環境難民の発生から地域の不安定化と紛争の種となる恐れがある。

安全保障の基本的概念は、「誰が、どのような価値を、どのような脅威から、どのように守るか」である。気候変動による影響を「脅威」と認めるかどうかは、気候変動による影響の程度を甚大なものとするかどうかによる。IPCC 第四次評価報告書、スターン・レビューによれば、気候変動は既に人間の生命・健康や人間活動の基盤となっている生態系の脅威となっており、適切な対策を

講じなければ、更にその脅威は大きくなる。気候変動がもたらす「脅威」は、人類の活動や生態系の前提となっている地球の気候の急激な変化であるため、これまでの「国家安全保障」のみならず、「人間の安全保障」、「食料安全保障」、「エネルギー安全保障」などのあらゆる安全保障に係わるものである。

このような「気候変動と安全保障」の関係を、それぞれ「気候変動」の概念、「安全保障」の概念を明らかにして、両者の関係を説明していくことも可能である。また、気候変動がもたらす安全保障の領域横断的な「脅威」に対処するという観点から、これを「気候安全保障」という用語で表現することも可能である。むしろ、気候変動と安全保障の関係を、一言で「気候安全保障」という用語で表現するほうが、適当であり、一般にも分かりやすいと考える。

また、「気候安全保障」の認識を国民及び国際社会が共有することによって、もともと与えられるべき高い優先順位が与えられ、国内対策や国際的な連携も促進される効果が期待できる。気候安全保障は、低炭素で成長する経済社会に必要な技術や制度、ライフスタイルを促すものであり、社会の発展にも貢献する。

もともと軍事的な用語として始まった「安全保障」の用語は、今日では広く使われている。気候安全保障は、国際連帯を促進しながら、基本的には非軍事的手段により、それぞれの国家、国民・企業の活動、それを取り巻く生態系を気候変動の脅威から守るというものである。非軍事的な手段を用いる安全保障を発展させてきた歴史を持つ日本として、気候変動問題に臨む姿勢として用いるのに適切な用語であると考えられる。

気候変動の影響は、広範にわたり、すべての国・地域に及ぶ。その影響は、国境によって区分されない地球大気の組成の変化によって生じるものであり、その保護が、全人類の安全保障に不可欠なものとなっている。このように考えれば、地球の気候を一定の状況に保っている大気は、「地球公共財」と考えることもでき、気候変動対策は、「地球公共財」への脅威の除去であるとして、それが人類すべての安全保障につながるという論理構成も可能であろう。

「地球公共財」の保護の手段は、国際協調による行動である。しかし、問題は、国際協調による行動が、脅威を除去するほどには迅速に行われず、脅威が現実の被害となって現れてしまう可能性が否定できないことである。そのようなことのないように、各国が、国際協調の下に迅速な気候変動対策を講じるようにするには、どのような考え方に基づいて、国際的な交渉を行っていくべきかが重要な課題となる。

気候変動問題を安全保障問題としてとらえ、気候変動の影響を甚大なものとして認識し、それを世界の国・企業・団体・個人に対する「脅威」と認識することは、各国の気候変動対策の優先順位を高いものにするとともに、国際社会

の連帯した温室効果ガス削減の行動を正当化することにつながる。また、気候変動によって甚大な影響を受ける小島嶼国や低地国など気候変動の影響に脆弱な国に対して、適応措置による支援や、その影響を緩和するために温室効果ガスを大量に排出する国に対して削減措置を講じることを国際社会が求める機能を果たすことになる。

現在の国際交渉では、気候変動の「影響」を脅威と考えるのではなく、気候変動の「対策」に伴うコストを脅威と考えて、「対策を回避すること」を国益と考えた交渉が行われている。「気候安全保障」は、このことに対して、根本的な考え方の変更を迫るものである。

本専門委員会は、今後国際交渉に当たり、政府が「気候安全保障」概念が持つ有用性を具現化する方向で臨むべきであることを提言する。

1. 検討の背景

[2008年の国内・国際の政策検討状況]

京都議定書の第一約束期間が始まる 2008 年が来年に迫っている。そのため、国内では、日本の約束である「1990 年比マイナス 6 %」を達成するため、地球温暖化対策推進法に基づく京都議定書目標達成計画の見直し作業に入っている。また、国際的には、京都議定書の第一約束期間の最終年である 2012 年と次の約束との間にギャップを生じないようにするため、2013 年以降の次期枠組の議論が活発化している。

次期枠組については、気候変動枠組条約及び京都議定書の締約国会議が議論の場となる。しかしながら、次期枠組交渉に参加しないとする米国政府、主要排出国のコミットメントが必要であるとする京都議定書締約先進国、次期枠組においても先進国が更に温室効果ガス削減をすべきで途上国には義務を負わせるべきではないとする途上国が対立し、具体的な交渉に入れにくい。

[G8 サミットでの気候変動への取組み]

一方、G8 では、2005 年イギリスが議長を務めた G 8 グレンイーグルズ・サミットにおいて、いわゆる「グレンイーグルズ・プロセス」が開始されている。グレンイーグルズ・プロセスでは、G8 国のみではなく、中国・インド・南アフリカ・ブラジル・メキシコの「プラス 5」の国に加え、急速に経済発展をしている国計 20 カ国が参加する「G20 対話」が継続して開催されている。G20 対話の第一回は 2005 年 11 月イギリスで、第二回は 2006 年 10 月メキシコで開催され、第三回は 2007 年秋ドイツで、最終回である第四回は 2008 年春に日本で開催される予定である。この会合には、技術面及び資金面の議論の解決に寄与するため、国際エネルギー機関 (IEA)、世界銀行も参加している。また、この会合には、気候変動に関する知見がインプットされており、IPCC の科学的知見や、イギリス政府の委託により作成された「スターン・レビュー (気候変動の経済学)」も紹介されている。

グレンイーグルズ・プロセスの成果は、2008 年日本で開催される G8 サミットで報告されることとなっており、議長国である日本のリーダーシップが期待されている。

2007 年ドイツの G 8 ハイリゲンダムサミットにおいても、気候変動問題は主要議題として掲げられ、G8 サミットに中国等の「プラス 5」の国の首脳も参加して議論する予定となっている。このように、気候変動問題は、今や首脳レベルの課題となっている。

【気候安全保障：議論の開始と展開】

グレンイーグルズ・プロセスを開始したイギリスは、最近になって、気候変動問題を安全保障の問題と認識し、国際社会において「Climate Change」の問題を「Climate Security」して取り上げる姿勢を示している。2006年10月に開催されたメキシコでのG20対話でのスピーチで、英国ベケット外相は、「Climate Security」という用語を用い、国際社会の迅速な対応を要請した。

また、2006年10月に発表されたスターン・レビューは、経済的側面の分析により、「これから20年から30年を超えて我々がとる行動は今世紀の末から来世紀にかけて、経済や社会活動に大規模な混乱を引き起こすリスクがある。このリスクの規模は、二度の世界大戦や20世紀前半の世界経済恐慌に匹敵するものである。そして、一度引き起こされた変化を元に戻すことは難しく、ほぼ不可能である。」と述べ、適切な気候変動対策をとらない場合の世界経済に及ぼす深刻な気候変動の影響について警告を発している。

アメリカでは、ブッシュ政権は、気候変動問題を安全保障の問題であるとの見解を示していない。しかしながら、アメリカ上院外交委員会で2007年3月に採択され、本会議に回付されたバイデン・ルーガー決議案や、米政府系のシンクタンクである海軍分析センターが2007年4月に発表した報告書において、気候変動が国家安全保障に影響を与えるものであるとする見解が示されている。

バイデン・ルーガー決議案（抜粋）

- ・長期的な旱魃や飢餓、大規模な移住、急激な気候変化など、地球規模の気候変動が与える潜在的影響は、その影響を受ける地域の国際緊張を高め、不安定性を増す可能性があり、そのため、米国の国家安全保障上の利害に影響を及ぼす可能性がある。
- ・米国の安全保障は、炭素分の高いエネルギーに米国や世界が過度に依存しているという問題の解決に向けた外交・軍事・科学・経済上の資源の配置によって、ますます左右されるようになるであろう。
- ・米国は、地球規模の気候変動がもたらす健康・環境・経済・国家安全保障上のリスクを軽減し、次世代技術によって持続的な経済成長を促進するために行動すべきである。
- ・拘束力のある協定への米国の参加を確保するため、国連気候変動枠組み条約に基づいた交渉に参加し、「米国の経済・国家安全保障上の利益を増進し、保護する」、「共通だが差異のある責任の原則に従って、温室効果ガスを大量に排出するすべての国による削減約束を規定する」、「参加国による取組の負担を最小限にするために、柔軟な国際的メカニズムを設ける」、「世界全体で温室効果ガス排出量の長期的で大幅な削減を実現する」。

また、国連においても、気候変動問題に高い優先順位を与えて議論しようとする

する試みが見られる。国連のアナン事務総長は、2006年11月ケニアで開催されたCOP12でのスピーチで、「気候変動は、環境問題のみならず、あらゆる分野に対する脅威である」と述べている。アナン氏の後任の国連事務総長であるバン事務総長は、2008年の国連総会の時期に、首脳レベルでの気候変動特別会合を開催しようと言う意欲を示している。さらに、2007年4月17日に国連安全保障理事会で初めて気候変動問題が議論された。これは安保理議長国であるイギリスの強い要請により、各国の了承を得て実現されたものであり、「エネルギー、安全保障、気候」と題して公開討論が開催された。公開討論は、ベケット英国外相が議長を務め、スロバキア、イタリア、ドイツ、オランダ、及びモルディヴから閣僚級が出席したほか、バン事務総長も一部出席し、日本を含め合計55カ国がスピーチを行った。

【気候変動対策と他の課題との関係】

気候変動問題をめぐるこのような動きから、気候変動が及ぼす影響に関する次のような認識が浮かび上がってくる。

- ① 気候変動が及ぼす影響は、環境の変化のみならず、国連が進めている貧困撲滅や平和構築の努力をも妨げる大きな障害となる可能性があること。
- ② 気候変動が及ぼす影響は、特に脆弱な国にとって直接的な、また、世界的規模での経済攪乱によって多くの国の、安全保障上の問題となる可能性があること。
- ③ このような深刻な影響をもたらす気候変動問題は、それを緩和する対策についても、気候変動に適応する対策についても、高い優先順位を持って取り組まなければならないこと。

したがって、気候変動の影響を緩和する対策については、気候変動の対策がもたらす影響についても十分配慮しながら進める必要がある。気候変動の原因をなす温室効果ガスの排出は、化石燃料の燃焼や森林の減少をもたらす土地改変等によってもたらされている。これらは、経済発展や民生の安定と関係している。

このように、エネルギー問題と開発問題は、気候変動による影響を緩和する対策として、また、その対策がもたらす影響の観点から、気候変動問題と深いかかわりを持っている。

【次期枠組：交渉開始に向けた努力】

現在、国連気候変動枠組条約では、各国の主張が対立し、交渉に入ることができていない。一方で、前述したように、気候変動問題の優先順位は高くなっている。気候変動問題解決の場合は、気候変動枠組条約及び京都議定書の締約国

会合であるが、そこでの次期枠組の交渉を開始させ、気候安定化に向けた道筋を作っていくには、首脳レベルでの意思決定を必要とする。

[専門委員会の役割]

以上のように、気候安全保障の議論は、既に国際社会で進行している議論であり、また、今後の交渉における指導的な概念となる可能性もある。

そのため、本専門委員会では、日本として、どのようにこの概念を理解し、今後の気候変動対策の議論に生かしていくべきかについて、整理することとした。

2. 気候変動の影響

[現在現れている気候変動の影響]

IPCC 第四次評価報告書第 1、第 2 作業部会報告書によって、温暖化が人為的な影響である可能性が非常に高い（90%以上）ことが結論づけられ、全世界的に、今まさに気候変動の影響が生じていることが膨大な実測データに基づいて証明された。過去百年間の全球平均気温上昇率、海面上昇率は、加速的に増加している。また、近年の異常気象の多発は温暖化が寄与している可能性がある。

（近年の異常気象の事例）

- ・ 最近 12 年のうち 11 年が 1850 年以降で最も暑い年の上位を占めている。
- ・ 2003 年の欧州熱波では約 5 万 2 千人以上が死亡した。
- ・ 2004 年の大雨によりインド・バングラデシュなどで 2000 人以上が死亡した。
- ・ 2005 年のハリケーン・カトリーナの被害で、米では 1700 人を超える死亡者が出た。
- ・ 2006 年にオーストラリアでの記録的な干ばつにより小麦の生産量が前年比 60%減となった。

[将来の影響(世界)]

将来の影響については、第 1 作業部会において、気温上昇が過去 100 年間で 0.74℃既に上昇し、21 世紀末にはシナリオに応じて、1.8[1.1 – 2.9]℃から 4.0[2.4 – 6.4]℃気温が上昇すると予測している。海面上昇については、今世紀末までにシナリオに応じて最小 18 cm から最大 59 cm の上昇を予測している。

第 2 作業部会では、今後、水資源、生態系、食糧、沿岸域など様々な分野で影響が深刻化することが予測されている。

（影響の予測）

- ・ 今世紀半ばまでに中緯度域・乾燥熱帯地域で水資源が 10-30%減少。
- ・ 1.5-2.5℃を超える気温上昇で、生物種の約 20-30%が絶滅のリスク。
- ・ 1-3℃の海面温度の上昇で、珊瑚の白化や広範囲な死滅が頻発化。
- ・ 1-3℃を超える気温上昇で、食糧生産量は世界的に減少。
- ・ 2080 年代までに、多数の百万人単位の人口が毎年洪水に被災。

また、約 1-3℃未満の気温上昇であれば地域やセクターによってコストと便益が混在するが、約 2-3℃以上の気温上昇によって生じる影響は、世界中のすべての地域にとって経済的にマイナスになる可能性が高いとしている。ただし、全球で合算した数値は、多くの定量化できない影響を含めることができないため、過小評価である可能性が非常に高い。さらに、第 3 次評価で報告された 4℃の気温上昇で全球での平均損失が GDP の 1 – 5%となり得ることが再確認された。

[将来の影響(日本)]

日本についても、次のような影響が生じると予測されている。

- ・ 今世紀末までに2～3℃程度の気温上昇が予測され、国内のほとんどの地域で降水量が増加し、特に西日本では20%増。
- ・ 台風や熱波も頻発し、豪雨も全国的に増える。
- ・ 海面が1m上がると、東京や大阪などの沿岸域を中心に約2400km²、410万人が浸水の被害を受け、経済被害も1兆ドルに上る可能性。

[スターン・レビューで記述されている影響]

スターン・レビューでは、気候変動のコストに関して、初めて「Cost of Inaction (対策をとらない場合のコスト)」を算出した点に大きな意義がある。さらに、スターン・レビューでは、「Cost of Action」と「Cost of Inaction」とを比較して、対策を講じるべきであるとしている。「Cost of Action」のコストは世界のGDPの1%かかるのに対し、「Cost of Inaction」による損失額は、少なくとも世界のGDPの5%、最悪の場合20%以上に達するに当たる可能性があるとし、これは20世紀に経験した2度の世界大戦や世界大恐慌に匹敵するとも述べている。そのため、早期の対策が必要と結論づけている。

- ・ 2200年までの予想される被害額をすべて足し合わせた総額について、それを毎年同じ率で支払う場合の額をGDPの5%と計算。現実の被害は、現在よりも2200年に近いほうが大きいので、5%は一つの近似値として理解。この5%は手堅い数値として提示。
- ・ 健康・環境への被害を金銭に見積もって、GDPの11%の損失。
- ・ 炭素のフィードバックを考慮し、GDPの14%の損失。
- ・ 脆弱な地域での被害について、現在の経済学の方法よりも倫理的な観点も加えて、GDPの20%の損失。

ちなみに、対策にかかる費用はGDPの1%としており、日本の場合、現在価格ではおよそ40兆円、被害額として計算されているGDP5%は、およそ200兆円に当たる。この額は、政府資金だけでは対処できる額ではなく、この観点からも、民間を巻き込んだ総がかりの対策、経済構造や社会構造の変革を伴う対策が必要であることを示している。

[気候変動がもたらす影響の評価]

なお、IPCC第四次報告書第1及び第2作業部会報告書では、1990年を基準として気候変動の予測及び影響の評価をしているので、次の点に留意する必要がある。

- ・ IPCC第2作業部会報告書によれば、産業革命前(1850-1899年)の期間との差を表す

ためには、1990 年を基準とした数字に 0.5℃を足す必要があるとしている。

- また、IPCC では、多くの記述が CO₂ だけの濃度や排出量で示されており、安定化をめざす温室効果ガス濃度を考える際には、すべての温室効果ガス濃度を CO₂ に換算して合算した値を考慮しなければならない

また、IPCC 第四次評価報告書では、現在得られている知見に基づいて評価を行っており、進行している気候変動の現実の動きと比較すると、過去の事象を分析していることになる、そのため、気候変動の進行の速度が加速している傾向や、今回の第四次評価報告書で盛り込まれなかった新しい科学的知見を考慮すると、第四次評価報告書で記述されている将来予測について、より変化の速度が速く、大きな影響が現れる可能性があるという点に留意する必要がある（例えば、温暖化の正のフィードバック効果やグリーンランドや南極でのダイナミックな氷床の融解など）。

上記のように、IPCC 第四次評価報告とスターン・レポートは、気候変動の速度は速まっており、早期の対策を講じなければ、すべての国にとって不可逆的でかつ深刻な被害が生じる結果になる恐れがあるという状況を明らかにしている。

3. 気候安全保障の考え方

(1) 安全保障の概念

[安全保障の定義]

安全保障については、いくつかの定義があるが、要するに、「誰が、どのような価値を、どのような脅威から、どのように守るか」が安全保障の問題であると言える。ここでは、安全保障の考え方をその要素毎に捉えて、分析する。

(代表的な安全保障の定義)

- ・ 「客観的には獲得した価値に対する脅威の不在、主観的には獲得した価値が攻撃される脅威の不在」(アーノルド・ウォルファーの定義)
- ・ 「国・政府が中心になって、領土の保全、政治的独立、領土内の人民の生命と財産を、外的の侵略行為から、軍事的手段と含むあらゆる必要な手段によって守る」(伝統的な安全保障の考え)
- ・ 「国民が主権を有する国民国家では、国家の安全は、結局、市民の安全や幸福を守ることである。経済的相互依存関係は国際協調を促す」(リベラルな安全保障の考え方)
- ・ 「安全保障とは、国民生活をさまざまな脅威から守ることである。そのための努力は脅威そのものをなくすための国際環境を全体的に好ましいものとする努力、脅威に対する自助努力、及びその中間として、理念や利益を同じくする国々と連帯して安全を守り、国際環境を部分的に好ましいものにする努力の三つのレベルから構成される」(「総合安全保障の概念」：大平総理の研究グループの定義)

(参考)様々な安全保障の考え方

- 共通の安全保障
 - * 1970年代、ヨーロッパで偶発的な核戦争が起こる可能性を回避しようとして生まれたもの。
 - * 「敵対する者の間」での戦争を防止するための考え方で、防衛と攻撃の区別を明確にすることにより紛争を回避するため、脅威の誤認や偶発的の事故をきっかけに意図せざる戦争が起こる可能性を認識し、戦略的相互依存関係の世界において生存を保障するもの。
- 協調的安全保障
 - * 地域内で「敵対する可能性のある国」も含めて、協力体制を築いていく

ことによって紛争の芽を早めに摘むためのもの。

- * 万一武力衝突が発生したとしても、その規模を限定するための枠組を作ろうとするもの。

○ 人間の安全保障（国連開発計画(UNDP)：「人間の安全保障委員会」）

- * 様々な地球規模の危機として、人口増加、経済的機会の不公平、国際的な過度な人口移動、環境の悪化、麻薬生産、国際テロ等「各個人あるいは人々に対する脅威」に対処していこうとするもの。
- * 国際社会が人道的な被害に苦しむ人に対して、どのように対処するかが人間の安全保障の核心。

○ 保護する責任（カナダ政府：人道的介入）

- * 大規模な人権侵害がある場合には、武力行使も許されるとするもの。
- * EUの人間安全保障ドクトリン
- * テロリズム、大量破壊兵器の拡散、地域紛争、破綻国家、組織犯罪の脅威に対処。

○ テロへの安全保障

- * ブッシュドクトリンにおける「大量破壊兵器を有している国家やテロリストに対する先制攻撃論」は、相手の出方を考えて先制攻撃の許される範囲を考える「先制攻撃論」とは、質的に異なるもの。
- * テロリストは、世界を相手にテロをしているのではなく、それぞれの紛争の文脈で敵と戦っており、また、テロの目標、テロの手段は無限にあるので、先制攻撃によりそれを防ぐことは不可能。

○ 総合安全保障

- * 日本では、総合安全保障という考え方が1980年に提唱された。これは、軍事的手段と非軍事的手段の両方が必要であるとの考えを基にしている。非軍事的手段の例として、経済的相互依存関係の強化がある。これは、経済的相互依存関係は国際協調を生み出すという考えによる。

① 脅威とは何か

まず、安全保障の「脅威」とは、何かについて考える。国語的には「威力によって脅かし脅すこと」であり、脅威には、物理的な損害を与える「客観的な脅威」と、脅されることによる不安等の「主観的な脅威」がある。

脅威の源泉としては、短期的脅威の源泉には軍事力があり、長期的脅威の源泉には国の総合力（領土、天然資源、人口、経済力、技術力、外交能力、愛国心、国家・国民の統合度、教育水準など）がある。

「脅威」には、相手が攻撃してくるといふ脅威がある。その長期的・構造的

な脅威の要素としては、領土・資源・エネルギーをめぐる紛争・国家の分裂・社会不安・政治不安情勢の継続による他国への影響、イデオロギー対立、宗教・民族対立、人権侵害、経済格差等が挙げられる。

「脅威」を与えている主体（想定している「敵」）は、古典的には国家である。現在では、国と国の戦争ということだけで安全保障を考えることができず、国民の安全を脅かすテロリスト、国際的な麻薬集団や組織暴力も脅威の主体、想定する敵となりうる。

② どのような価値を守るか

次に、どのような価値を守るかという点については、伝統的な安全保障では、「国・政府が中心になって、領土の保全、政治的独立、領土内の人民の生命と財産を、外的の侵略行為から、軍事的手段と含むあらゆる必要な手段によって守る」という考えである。

一方、リベラルな安全保障の考え方では、「国民が主権を有する国民国家では、国家の安全は、結局、市民の安全や幸福を守ることである。経済的相互依存関係は国際協調を促す。」という捉え方をしている。

③ 誰が守るか

国家の軍事力や経済力を含めた国家の力が果たす役割は、グローバル化の進む今日の国際社会でも、依然として大きい。最終的には、国家が何らかの形で重要な役割を果たさなければ対応できない。

その上で、国家だけでは対処できない部分を、国際機構、企業、個人が担うという形となっている。

④ どのように守るか

保障には、「城砦」、「土塁」の意味がある。どのように守るかということについては、軍事的手段を含むあらゆる手段を行使すると言える。

(2) 気候安全保障の考え方

[安全保障問題としての気候変動問題]

前節で見たように、安全保障の基本的概念は、「誰が、どのような価値を、どのような脅威から、どのように守るか」である。気候変動について、この安全

保障概念を適用すると、次のように考えることができる。

- * 「安全保障」においては、「脅威」を媒介にして、その脅威を与える「主体」と、脅威を受ける「客体」がある。
- * 「安全保障を確保する」とは、脅威を受ける「客体」が、脅威を「認識」して、その脅威を「除去しようとする行動」をとることである。
- * 気候変動による影響を「脅威」と認めるかどうかは、気候変動による影響の程度を甚大なものとするかどうかによる。気候変動は、IPCC 第四次評価報告書の第1作業部会および第2作業部会の報告、スターン・レビューなどによれば、既に生じており、多くの気象災害をもたらしている。更に、温室効果ガスの排出傾向がこのまま続くなれば、全球平均気温の上昇は継続し、すべての国・地域で重大な損失が生じる。
- * 気候変動の文脈では、「脅威」は世界の人々が受ける気候変動による「影響」である。脅威の「主体」は温室効果ガスを排出する企業・団体・個人、及びそれを統括する国家であり、脅威の「客体」はその影響により生命・財産を失う企業・団体・個人、及びそれを保護する責任を有している国家である。例えば、小島嶼国のように、温室効果ガスをほとんど排出していないにもかかわらず、その影響を大きく受ける国にとっては、その「脅威」は大きい。

具体的に「誰が、どのような価値を、どのような脅威から、どのように守るか」に即して述べれば、次のとおりである。

- * 「誰が」：基本的には国家である。国家が国際協調しつつ、その国民の生命・財産を保護する。しかし、気候変動対策は、すべての企業・団体・国民にかかわることであり、国家だけでは及ばない部分があり、その部分については、それらの関係者が、行動する。
- * 「守るべき価値」：条約の目的に明記されているように、人類の食料生産や経済活動だけでなく生態系の価値にも及ぶ。もちろん、気候変動による世界的規模での甚大な影響からは、国家も安泰ではない。
- * 「どのような脅威から」：温室効果ガスの排出による気候変動の影響である。具体的には、人類の食糧生産、経済活動のほか、人類活動の基盤である生態系の破壊の脅威。
- * 「どのように守るか」：緩和策と適応策を講じることによって守る。

脅威には、客観的な要素と主観的な要素があるが、脅威は、英語では、「Crisis」「Danger」「Risk」ではなく、「Threat」が用いられている。これは、脅威が主観的要因だけで正当化されるということを示している。しかしながら、気候変動の脅威は、主観的な思い込みではなく、科学的に解明され、更に解明され続けている客観的な脅威に基づいていることを強調したい。

【気候安全保障の用語】

気候変動は、現在既に人間の生命・健康、企業活動、国家さらに人間活動の基盤となっている生態系の脅威となっており、適切な対策を講じなければ、更にその脅威は大きくなる。気候変動がもたらす「脅威」は、人類の活動や生態系の前提となっている地球の気候の急激な変化であるため、これまでの「国家安全保障」のみならず、「人間の安全保障」、「食料安全保障」、「エネルギー安全保障」などのあらゆる安全保障に係わるものである。

このような「気候変動と安全保障」の関係を、それぞれ「気候変動」の概念、「安全保障」の概念を明らかにして、両者の関係を説明していくことも可能である。また、気候変動がもたらす安全保障の領域横断的な「脅威」に対処するという観点から、これを「気候安全保障」という用語で表現することも可能である。むしろ、気候変動と安全保障の関係を、一言で「気候安全保障」という用語で表現するほうが、適当であり、一般にも分かりやすいと考える。

また、「気候安全保障」の認識を国民及び国際社会が共有することによって、もともと与えられるべき高い優先順位が与えられ、国内対策や国際的な連携も促進される効果が期待できる。気候安全保障は、低炭素で成長する経済社会に必要な技術や制度、ライフスタイルやワークスタイルを促すものであり、社会の発展にも貢献する。もともと軍事的な用語として始まった「安全保障」の用語は、今日では広く使われている。気候安全保障は、国際連帯を促進しながら、基本的には非軍事的手段により、それぞれの国家、国民・企業の活動、それを取り巻く生態系を気候変動の脅威から守るというものである。非軍事的な手段を用いる安全保障を発展させてきた歴史を持つ日本として、気候変動問題に臨む姿勢として用いるのに適切な用語であると考えられる。

【気候変動における脅威の主体の認識】

気候変動において脅威を与えている主体は、今日までの温室効果ガス濃度の上昇を引き起こした者と、将来に向けて温室効果ガスを増加させている者の双方であるが、この両者に重複して位置づけられる主体も存在する。温室効果ガス濃度の上昇は、温室効果ガスを排出する者、及び、温室効果ガスの吸収源を減少させる者によって、引き起こされる。

温室効果ガスを増加させている者は、およそすべての世界中の者である。このことをとらえて、気候変動では、「自らの行動」が脅威であり、その対策はその行動の是正であると一般化してしまうことは、対策が「道徳運動」となってしまう、政策とはならないおそれがある。

「気候安全保障」においては、脅威の除去にもっとも効果的な方法を明らか

にし、国際的な交渉のアジェンダを設定していくことが肝要である。

したがって、気候変動の脅威の除去に当たっては、温室効果ガスを大量に排出している国が削減を行うことが効果的であることは言うまでもない。その際、「共通だが差異のある責任」の原則により、削減のコミットメントの形式や内容について調整が図られることが必要となるが、その調整は、将来にわたって温室効果ガスの大量の排出が認められた結果として危険な濃度レベルに達するような事態が生じない範囲において行われるべきである。また、開発途上国における排出量が急増していること、これらの国においては先進国と比較して安価な削減ポテンシャルがより多く存在すること、耐久性の社会資本整備が急速に進捗していることに鑑み、持続可能な開発の政策の中に気候変動の緩和政策を統合化・主流化することによって「低炭素で成長する経済社会」への転換を促していくことが重要であり、その実現のためには国際的な協調が必要となる。

[地球公共財の保護と気候安全保障]

気候変動の影響を詳しく記述すると、次のとおりである。

- * 地域の不安定化と紛争の種となる恐れ。海面上昇、飲料水不足、農業生産性の低下により、貧困へのさらなる打撃があり、地方から都市への、貧しい土地から肥沃な土地への移民及び環境難民が増加。約 2 億人が今世紀半ばまでに移住する可能性。干ばつと紛争の関係は証明されている。特にアフリカで深刻。
- * 小島嶼国では国土そのものが失われつつあり、移住を余儀なくされている。戦争以外で領土が失われることは人類初めての経験。将来的な海面上昇により、被害が拡大する。
- * 日本では、エネルギー等資源・食糧の国際依存の高さから来る影響（エネルギー安全保障、資源安全保障、食糧安全保障への影響）、海面上昇と異常気象現象の複合影響による物理的被害の脅威。ヒトスジシマカなどの増加による健康に対する脅威。また、海面上昇により、沖ノ鳥島が失われる等で排他的経済水域が失われる。

このように、気候変動の影響は、広範にわたり、すべての国・地域に及ぶ。その影響は、国境によって区分されない地球大気の組成の変化によって生じるものであり、その保護が、全人類の安全保障に不可欠なものとなっている。このように考えれば、地球の気候を一定の状況に保っている大気は、「地球公共財」と考えることもでき、気候変動対策は、「地球公共財」への脅威の除去であるとして、それが人類すべての安全保障につながるという論理構成も可能であろう。

「地球公共財」の保護の手段は、国際協調による行動である。しかし、問題は、国際協調による行動が、脅威を除去するほどには迅速に行われず、脅威が

現実の被害となって現れてしまう可能性が否定できないことである。そのようなことのないように、各国が、国際協調の下に迅速な気候変動対策を講じるようにするには、どのような考え方に基づいて、国際的な交渉を行っていくべきかが重要な課題となる。

【気候安全保障の効果】

気候変動問題を安全保障問題としてとらえ、気候変動の影響を甚大なものとして認識し、それを世界の国・企業・団体・個人に対する「脅威」と認識することは、各国の気候変動対策の優先順位を高いものにするとともに、国際社会の連帯した温室効果ガス削減の行動を正当化することにつながる。

既に異常気象による大きな被害が生じている。これらの一つ一つの異常気象現象について温室効果ガスの増加との因果関係を厳密に特定することは、もともと不可能なことである性格のものであるが、全体的な現象と温室効果ガスの増加との因果関係については、明らかである。今日では、既に起こっている異常気象を、安全保障の問題として認識する時期に来ている。先進国のみならず、途上国においても、国家の安全保障上の課題として気候変動が認識されるようになれば、それぞれの国内において、現在生じている気象災害などに対して、長期的な確固とした対策を講じることが促進される。

更に「脅威」が明白になるにつれて、脅威の「主体」となっている温室効果ガス排出国に対して、義務的な削減行動への国際的圧力が強くなる。

将来的に、「ある国家」（脅威の主体）が温室効果ガスを削減しないことにより「他の国家」（脅威の客体）に安全保障上の脅威を与える場合、国際社会が温室効果ガス削減を強制すること（強制的な行動による脅威の除去）は、国際社会がとりうる選択肢となる。これが、「安全保障理事会」で気候変動を議論することの将来的な帰結である。強制手段は、事柄の性格からして軍事的手段ではなく、経済的手段（経済制裁・貿易上の措置など）が主となろう。

気候変動問題を「気候安全保障」としてとらえることは、気候変動によって甚大な影響を受ける小島嶼国や低地国など気候変動の影響に脆弱な国に対して、「適応措置」による支援や、その影響を緩和するために温室効果ガスを大量に排出する国に対して削減措置を講じることが国際社会が求める機能を果たすことになる。

軍事介入における「人権の保護（人道的介入）」の議論では、迅速な行動が必要なこともあり、国連の決議を経なくとも軍事介入が正当化されるという論理であった。気候変動においては次のようなことが考えられる。

- ①気候変動の影響が緊急事態をもたらさないよう、国連の枠内で、温室効果ガスの削減策と適応策を合意し、行動する。

②緊急事態に至り、あるいは更に被害が拡大する事が明白な場合に、国連の決議を経て、国連加盟国が、温室効果ガスを大量に排出しつづける国に対して経済措置や貿易措置を講じる。

③更なる緊急事態が拡大することが明白な場合に、世界の有力な国が連携して、温室効果ガスを大量に排出しつづける国に対して経済措置や貿易措置を講じることがある可能性を排除しない。

このような気候安全保障に即した迅速な国際行動における利益の客体は、次のように考えることができる。

- * 第一に、気候変動の影響に脆弱な国である。
- * 第二に、気候変動の影響に対して自国内は強靱であるとしても、飢餓や災害により不安定化する途上国の増加により、世界的な安定が損なわれることによって、自国の安全保障上の問題が生じる。特に、世界経済の相互依存関係が進んでいる現在では、他国の影響も自国に反映することがありうる。
- * 第三に、温暖化が進めば、すべての国が不利益を受け、更に進行すれば、温暖化の影響に強靱な国といえども、食料やエネルギーの供給の確保、失業や貧困問題の増加など国家の健全な発展を阻害され、安全保障上の問題も生じる。

将来的に、気候変動問題において、このような事態が考えられる場面では、国連の安全保障理事会で議論されることがふさわしい。2007年4月、イギリスの主導により、安全保障理事会で気候変動問題が議論されたことは、この意味で画期的なことであると言える。

【気候安全保障と国際交渉の促進】

現在の国際交渉では、気候変動の「影響」を脅威と考えるのではなく、気候変動の「対策」に伴うコストを脅威と考えて、「対策を回避すること」を国益と考えた交渉が行われている。「気候安全保障」は、このことに対して、根本的な考え方の変更を迫るものである。

国連気候変動条約及び京都議定書の締約国会議では、気候変動が緊急かつ重大な問題であるにもかかわらず、次期枠組の交渉に入ることができないでいる。これは、気候変動の「対策」が、エネルギーの制約をもたらし、経済成長を阻害するため、これこそが、自国の発展の阻害要因であると考えている傾向が根強くあるからに他ならない。すなわち、気候変動の「影響」を「脅威」と考え、これに対処するための交渉であるにもかかわらず、気候変動の「対策」がもたらす経済影響を「脅威」と考え、いかにして自国の対策について国際的なコミットメントを回避するかに終始しているからである。

このような考え方は、気候変動対策において、「Cost of Action」の企業や経済に対する影響だけに配慮する考え方である。

- * ここでは、大気中温室効果ガス濃度が上がっても温度はそんなに上がらないだろう、温度が上がっても影響はそんなに大きくないだろうなど、「Cost of Inaction」は、できるだけ過小評価しようとする傾向が働く。
- * また、温室効果ガスを大量に排出し、経済発展を続けている国にとっては、自国内における気候変動による影響がもたらす経済的な被害と、温室効果ガスを排出しながら得られる経済的な利益を比較考量すれば、経済発展する方を選択する。
- * 仮に、温暖化の過程で、他の脆弱な途上国が不利益をこうむることであっても、自国の発展が最優先であり、自国の温室効果ガスを削減する義務を負うことは回避する。
- * 他の脆弱な途上国の不利益の補填は、第一義的には先進国が途上国に対する責任として対処することが基本であると考えられる。

これに対して、気候安全保障は、気候変動の「影響」を脅威と認識する考え方であり、気候変動のコストに関して、「Cost of Action」と「Cost of Inaction」とを比較して、「Cost of Inaction」は膨大な額に上るとして、早期の対策を要請する考え方であり、次期枠組交渉に対しても次のような促進的な機能を果たすことができる。

- * 気候安全保障は、アメリカや中国、更に日本や EU を含め、温室効果ガスを大量に排出し、地球の気候を変えようとしている国に対する当然の責務を問う説である。また、気候変動の甚大な影響を受ける脆弱な途上国の安全を保障しようとする理論でもある。
- * 現実的には、気候変動の対策を脅威と考えて対策を回避することが国益であるとしている現在の国際交渉の膠着状態を打開して、交渉を進め、更に将来の姿を示すことができる。

[気候安全保障への取組が各国にもたらす良性の効果]

気象災害による飢餓、難民の発生により、国家の安全が脅かされる可能性がある。気候変動は人類の生存基盤にかかわる問題で、人類の生命・安全、世界の安定化への潜在的な脅威である。

気候変動問題は、単なる環境問題として捉えるのではなく、食糧問題やエネルギー問題、テロといった地球規模で生じる脅威の1つとして位置づけるとともに、これらに直接・間接的に大きな影響を及ぼすという意味で中心に据えられるべき問題である。

気候安全保障対策として講じられる対策は、これまでの軍事的な安全保障で

生産されてきた軍事の肥大化ではなく、温室効果ガス削減対策を通じて、低炭素で成長する経済・社会を作り出す技術や社会インフラである、それは、同時に、生産活動に当たっての資源及びエネルギー効率を高めることを通じて、資源とエネルギーの安全保障に直接的に寄与するとともに、大気汚染物質（硫黄酸化物や窒素酸化物）や水質汚濁物質の排出を減少させる効果を有する。更に、適応対策が意識化されることによって、貧困撲滅など人間として必要な生活基盤の確保にも力が注がれ、人間の安全保障に資する。

このように、気候変動問題を安全保障問題として認識し、各国が国際的に連帯して、それぞれの国民生活や生態系を気候変動の脅威から守っていくことは、将来に豊かな資産を残すことにつながるものであり、気候変動に対する安全保障対策は良性のものといえる。

4. おわりに

科学（影響予測）は安全への脅威の重大性を示している。早急に対策を取らなければ、取り返しのつかない事態を招くこととなる。昨今、政治的優先順位は高まりつつあるが、IPCC 第四次評価報告書で明らかになった脅威に対しては、まだ十分な政治的優先順位を与えられているとはいえ、政治的現実との間に乖離がある。

気候変動は、各国の安全保障に直接かかわる問題であり、適切な対策が講じられなければ、現在講じられている貧困撲滅や平和構築、経済発展の努力をも台無しにする問題である。また、各国の安全保障だけでなく、人類やそれを取り巻く生態系の存続にかかわる脅威でもある。

このような気候変動の影響を正確に把握するには、「気候安全保障」の概念は適切である。加えて、「気候安全保障」の認識を世界が共有することにより、気候変動政策に高い優先順位が与えられ、各国の国内における気候変動対策の促進に寄与するだけでなく、国際連帯による気候変動対策も促進される効果も期待される。本専門委員会は、今後国際交渉に当たり、政府が「気候安全保障」概念が持つ有用性を具現化する方向で臨むべきであることを提言する。

(参考資料)

- グレンイーグルズ・プロセスの概要
- ベケット外相のスピーチ概要
- バイデン・ルーガー決議案
- アナン元国連事務総長のスピーチ概要
- 国連安全保障理事会での気候変動と安全保障に関する議論概要
- IPCC第四次報告書第1作業部会報告概要
- IPCC第四次報告書第2作業部会報告概要
- スターン・レビュー概要