

気候安全保障 (Climate Security) に関する報告

(本 文)

1. 検討の背景

[国内・国際の気候変動政策検討状況]

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 年と次の約束期間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、国連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、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、次期枠組交渉に参加しないとする米国政府、そして次期枠組においても先進国のみ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ないでいる。

[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」が開始した。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) 及び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、今や世界の主要国の首脳レベルの課題となっている。

[気候安全保障: 国際的議論の開始と展開]

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位置づけ、国際社会において「Climate Change」の問題を「Climate Security」として取り上げる姿勢を示している。2006年9月の国際連合総会のスピーチに続いて、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、気候変動問題の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をはらんでいる。このリスクの規模は、二度の世界大戦や1930年代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。

アメリカのブッシュ政権は、当面、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。

[脚注：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、急激な気象変化など、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動きがある。国連のアナン前事務総長は、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パン・ギムン事務総長は、気候変動に焦点をあて、国連総会の時期にあわせ、2007年9月にはハイレベル特別会合の開催を計画しており、さらに、2008年には首脳レベル会合の開催に意欲を示している。さらに、2007年4月17日には、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、パン国連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。

【気候変動と持続可能な開発との関係】

気候変動問題をめぐるこのような動きから、持続可能な開発に気候変動が及ぼす影響について、次のような認識が浮かび上がってくる。

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。言い換えれば、気候変動対策は貧困撲滅等の努力の成果を継続・発展させるための前提となること。

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。

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、気候変動の影響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。

気候変動の原因をなす温室効果ガスの蓄積は、化石燃料の燃焼や森林の減少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に必要なエネルギーの供給と密接に関係している。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。

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首脳レベルでの意思決定の必要性]

現在、国連気候変動枠組条約では、各国の主張が対立し、本格的な交渉に入れないでいる。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は、国連気候変動枠組条約及び京都議定書の締約国会議であるが、そこでの次期枠組交渉を進展させ、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。

[本専門委員会の役割]

気候安全保障の議論は、既に国際社会で進行しつつあり、今後の気候変動政策における主導的な概念となる可能性がある。本専門委員会では、この概念を日本として、どのように今後の気候変動政策推進に生かしていくべきかについて検討した。

2. 気候変動の影響

[既に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 作業部会報告書は、温暖化が人為的な排出に起因する可能性が非常に高い（確信度 90%以上）こと、過去百年間の全球平均気温・海水面は、加速的に上昇していること、膨大な実測データに基づき既に全世界的に気候変動の影響が生じていること、を明らかにした。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とした。

（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 3 万 5 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、米国では 1700 人を超える死者が出た。
- ・ 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約 60%減となった。

[将来の影響予測(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、1980 年 - 1999 年に比較してさらに 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、そのスピードが加速しており、今世紀末までにシナリオに応じて今後さらに 18cm から 59cm の上昇を予測している。

第 2 作業部会は、今後、水資源、生態系、食糧、沿岸域など様々な分野で以下のように影響が深刻化すると予測している。

- ・ 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、百万人単位の多数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。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、地球全体を

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、第四次評価報告書の第3作業部会で報告された、4の気温上昇により地球全体での平均損失がGDPの1 - 5%となり得ることが再確認された。

[将来の影響予測(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、豪雨も全国的に増加
- ・ 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(120兆円)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可能性

[脚注：IPCC第四次評価報告書第1及び第2作業部会報告書の留意事項]

1. 気候変動の予測及び影響の評価は1990年を基準として行っている。IPCC第2作業部会報告書によれば、産業革命前(1850-1899年)の期間との平均温度差を表すためには、1990年を基準とした数字に0.5を足す必要がある。

2. 多くの記述がCO₂だけの濃度や排出量で示されているが、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

3. 観測については2005年までの事象を分析、知見は現在十分に確認されている文献だけに基づいて評価を行っているため、気候変動の進行の速度が加速している傾向や、最新の科学的知見が充分には盛り込まれていない。このため、第四次評価報告書で記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、グリーンランドや南極での氷床の動的挙動(Dynamic Melting)など)。

[対策のためのコストと対策しない場合のコスト]

スターン・レビューでは、気候変動のコストに関して、「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(対策のためのコスト)」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%かかるとしている。なお、IPCC第四次評価報告書第3作業部会によれば、対策コストは税収還元、技術的習熟の促進、大気汚染削減等によるコベネフィット(共通便益)により、相当程度相殺されるとし

ている。

これに対し、「Cost of Inaction」による損失額は、スターンレビューでは、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。したがって、早期に対策を開始することが必要と結論づけている。

ちなみに、世界のGDPの1%としている対策にかかる費用や5%としている損失額に対処する費用は、政府資金だけでは対応できる額ではなく、この観点からも、社会全体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。

上記のように、IPCC第四次評価報告書とスターン・レビューは、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。

[脚注：スターン・レビューでの損失額推計の考え方]

- ・ 「cost of inaction」とは、対策をとらない場合に気候変動の進行によって被る被害額や被害を回避するための予防に必要な額である。
- ・ 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た方法により、GDPの20%の損失。

3. 気候安全保障の考え方

(1) 安全保障の概念の広がり

[伝統的安全保障の考え方]

伝統的な安全保障の考え方は、「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、外敵の侵略行為から、軍事的手段を含むあらゆる必要な手段によって守る」という考え方である。要するに、安全保障の問題は、「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」であると言える。

[脚注] 軍事的手段の制限

1945 年以降は、国連憲章第 2 条 4 項のもと、他国からの武力攻撃に対する自衛権の行使の場合と、安全保障理事会の決定に基づく軍事的強制措置の発動の場合を除いて、自国の安全保障を理由にしても国家が他国に対して武力を用いることは禁止されている。

[安全保障の概念の広がり]

上記のような伝統的な安全保障の考え方に対し、安全保障の概念をより幅広く捉える新たな安全保障の考え方がある。

「人間の安全保障」という概念が、国連開発計画(UNDP)『人間開発報告書』により、1994 年に提唱された。2003 年には、日本も支援した人間の安全保障委員会(共同議長:アマルティア・セン、緒方貞子)により、「人間の安全保障」という観点から国際社会が取り組むべき課題をまとめた報告書「安全保障の今日的課題」が出されている。この「人間の安全保障」という概念は、他国からの侵略といった伝統的な脅威だけではなく、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、過度な国際的人口移動、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」に国際社会が対処していこうとするものであり、国際社会がこうした脅威にさらされている人たちに対して、どのように対処するかが人間の安全保障の核心となっている。日本は、人間の安全保障を重要な考え方として位置づけ、国際社会に提唱してきた。

このように、安全保障の考え方は、近年、伝統的な国家安全保障から、より幅広い内容をもつ安全保障へと広がっている。つまり、安全保障の「脅威」が国家の独立や領土保全に対する軍事的脅威から、軍事的脅威に留まらない様々な脅威へ、「守るべき価値」が領土保全から、人間の安全や福祉の向上へと広が

っている。また、最近では、人権と民主主義も守るべき価値に含まれると捉えられている。

【日本の総合安全保障の考え方】

日本では、「総合安全保障」という考え方が大平総理の研究グループにより、1980年に提唱された。これは、軍事に限らず、食糧やエネルギー不足、自然災害など、国民生活に対する様々な脅威を対象と捉える考え方である。主要目標として、国土防衛のほか、自由で開かれた国際秩序の維持、エネルギー安全保障及び食糧安全保障の実現、さらに大地震などの大規模自然災害への対策を講じることが挙げられている。また、対応手段としては、脅威をなくすよう国際環境を好ましいものにすると同時に自助努力を行うこと、それらの中間として利益を同じくする国との連携で国際環境の一部を好ましいものにするを挙げている。また、軍事的手段のみではなく非軍事的手段も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。

すでに1980年から日本が「安全保障」について、単に軍事的脅威のみならず様々な脅威に対して、軍事的手段によってではなく国際協調によるその実現を構想してきたということは、日本が「気候安全保障」という概念を検討する際に重要である。この日本の「総合安全保障」の考え方は、気候変動のもたらす脅威をその対象に包摂しうるものである。すなわち、気候変動のもたらす脅威を国民の安全や生活、さらには広く人間に対する脅威を日本にとっての「安全保障」の問題と捉え、ひいては経済的相互依存強化を含めた国際協調を進めることが安全保障につながるという考え方が導かれる。このような考え方は、世界の気候変動政策の促進に資する概念である。

(2) 気候安全保障の考え方

【気候安全保障の用語】

「気候変動と安全保障」の関係を、それぞれ「気候変動」・「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。しかしながら、近年における気候変動と安全保障の連動する関係を、「気候安全保障」という一言で表現するほうが適切であり、一般に理解されやすいであろう。

なお、エネルギー安全保障や資源安全保障などは資源の配分、つまり入口の問題であるが、気候安全保障では、安定な気候という有限資源の配分という面だけでなく、そうした資源を利用した結果生じる出口に関連する安全問題とす

ると、これは安全保障の面から新しい視座を提供する。また、気候安全保障の用語自体は、新しいものであるが、その考え方の根底は、ローマクラブの「成長の限界」から脈々と流れているものであると言える。

[安全保障問題としての気候変動の捉え方]

「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」という安全保障の基本的概念を、気候変動について適用すると、次のようになる。

- * 「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、「地球公共財」である気候の変動対策は、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、それらの関係当事者（ステークホルダー）が行動する。
- * 「守るべき価値」: 国民の安全や福祉である。また、国連気候変動枠組条約の目的に明記されているように、人類の食糧生産や経済活動だけでなく生態系それ自体の価値にも及ぶ。さらに、現世代のみではなく、次世代におけるそれらの価値も守るべき対象となる。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。気候はすべての国・地域で自由に享受・利用され、その変動影響は国境の存在とは無関係に起こる。このように考えれば、地球の気候は、「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もいえる。「地球公共財」保護の手段は、現代国際社会の状況を鑑みると国際協調による行動しかない。
- * 「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がもたらす、食糧生産、経済活動、その基盤である生態系への悪影響、およびそれらによって引き起こされる国際紛争など、その脅威は広範にわたる。
 - ・近年の異常気象の多発により、多数の犠牲者が出るとともに、農作物の収穫量減少による経済的被害も起きている。
 - ・温室効果ガスの排出傾向がこのまま続くなれば、世界の平均気温の上昇は更に継続し、すべての国・地域で、水資源、生態系、食糧、沿岸域など様々な分野で重大な損失が生じることが予測されている。
 - ・海面上昇、飲料水不足、農業生産性の低下は、貧困へのさらなる打撃をもたらす、地方から都市への、また貧しい土地から肥沃な土地への移住及び環境難民を増加させ、約 2 億人が今世紀半ばまでに移住する可能性がある。
 - ・米国の研究者などによって、降雨量減少と紛争勃発リスクとの間には相関関係があることが明らかになっており、気候変動は地域の

不安定化に確実に影響を及ぼす。

- ・海面上昇は、国境線や経済水域を変える可能性があり、国境紛争を招く。島嶼国では海面上昇により国土そのものが失われ、移住を余儀なくされる。このように、国家の意に反して、戦争以外の原因で領土（場合によっては国家そのもの）が失われることは人類史上初めての事態である。

- ・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、デング熱などの増加による健康に対する脅威があげられる。

- ・こうした影響は複合的に国家間の紛争をも引き起こす可能性がある。

* 「どのように守るか」：科学情報にもとづき各国がそれぞれに緩和策と適応策を講じるだけでなく、国際社会が連携し地球公共財としての気候を維持する。

[脚注：科学情報とIPCCの役目]

IPCC に集約される気候変動科学情報は自然相手の政策にとって不可欠である。安全保障における脅威は主観的判断による思い込みのみでも正当化されうるが、気候変動の脅威は、IPCC 等によって集約される科学的に解明された客観的知見に基づいており、これが国際社会の対応を促すための強力なソフトパワーとなっている。

[気候安全保障概念がもたらす効果]

気候変動問題を安全保障問題として位置づけることによって、国内において、また、国際社会において、この問題の政治的優先順位を高め、世界の国・企業・団体・個人に対する重大かつ差し迫った「脅威」であるとの認識を国民及び国際社会が共有することにより、以下のように対応が促進される。

- * 各国において気候変動に政治的優先順位の高い政策にする。低炭素排出下で成長する経済社会に向けた、技術や制度、ライフスタイルやワークスタイルの変化を促す。

- * 国際社会の連帯した温室効果ガス削減の行動を正当化し、促進する。

- * 先進国のみならず、途上国においても、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が促進され、同時に将来の国際連携へ参加の必要性が強く認識される。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」のための支援が進む。

- * 更に「脅威」が明白になるにつれて、脅威の「主体」である温室効果ガス排

出国に対する義務的な削減行動への国際的圧力が強くなる。「ある国家」(脅威の主体)が温室効果ガスを削減しないことを国際の「平和に対する脅威」として安全保障理事会が決定するような事態になれば、排出を削減しない国に対して国際社会が温室効果ガス削減を強く求める行動をとること(強制的な行動による脅威の除去)も、安全保障理事会の議題となっていない現段階では考えられないものの、将来的には国際社会がとりうる選択肢となる。ただし、軍事行動に伴う温室効果ガスの排出など、問題の性質に鑑みれば、その強制措置は自ずと経済制裁など非軍事的措置となろう。

[脚注：ほとんどすべての人たちが「脅威の客体」]

- * 気候変動の影響に脆弱な国及び貧困層
- * 世界経済の相互依存関係が進んでいる現在では、気候変動の影響に対して比較的強靱な国であっても、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、貿易や難民を通じて自国の安全保障上の問題が生じる。
- * 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、温暖化の影響に比較的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。

4. 気候安全保障の下での国際的な気候変動政策

日本の総合安全保障の考えに基づけば、国民を気候変動の脅威から守るために、国内においては低炭素社会構築によって気候（適応も含む）、エネルギー、産業国際競争力の面での自国の安全保障力を強化するほか、国際協力の面では、気候変動に対処する多国間の枠組みである国連気候変動枠組条約を通じて国際環境整備に尽力するとともに、理念・利益を同じくする国との連携により気候安全保障を進める必要がある。

気候変動はすでに、現在人間の生命・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、これまでの「国家安全保障」のみならず、「人間の安全保障」、「食糧安全保障」、「エネルギー安全保障」などのあらゆる安全保障に関わるものである。

[持続可能な発展と各国にもたらすプラスの効果の認識]

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。ゆえに気候変動問題は、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国際政治の中心に据えられるべき問題である。

これまでの他国からの侵略に対する軍事面を主軸とした国家の安全保障のため、例えば兵器や核弾頭などになされる投資は、持続可能な発展に資するその他の効用を生むわけではない。それに比して、気候安全保障のために講じられる対策は、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、社会インフラや制度、行動様式を促進する。それは、生産活動に当たった資源及びエネルギー効率を高めることを介し、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コベネフィット（共通便益）をもたらす。更に、適応策の意義が世界的に理解・認識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、将来世代に豊かな資産を残すことにつながるものであり、気候安全保障の観点から、持続可能な発展の道筋に導き入れることは、世界の安定的発展に大いに寄与する。

〔「脅威」概念の転換による国際交渉の新展開〕

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、次期枠組の構築に向けた本格的な交渉に入れないでいる。その一因として、気候変動の「影響」を「脅威」と考えず、気候変動の「対策」が、エネルギー使用量の制約をもたらし、経済成長を阻害する自国への「脅威」であると考え、「対策を回避すること」を国益とする考え方があるように思われる。気候変動の「影響」を世界各国・人類への脅威と規定する「気候安全保障」は、根本的にこの考え方の変更を迫るものである。

すなわち気候変動のコストに関して、「Cost of Action」だけでなく「Cost of Inaction」をもとりあげ、両者の比較から早期の対策の有効性を要請する考え方であり、次期枠組交渉に対しても促進的な機能を果たすことができる。また、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の考え方が見られる現在の国際交渉の膠着状態を打開して、交渉を促進し、更に将来の姿を示すことができる。

気候変動という脅威への対応に当たっては、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不可欠である。開発途上国においても近年排出量が急増しているが、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。また、社会資本整備が急速に進捗しているため、開発政策の中に気候変動の緩和・適応政策を統合化・主流化することによって早めに「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る。また、その実現のためには国際的な協調が必要となる。さらに、気候変動の甚大な影響を受ける脆弱な途上国への早めの適応策も求められる。

削減のコミットメントの形式や内容については、「共通だが差異のある責任」の原則により、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り、このことは気候変動枠組条約にも謳われている。

[脚注：対策コストを脅威とする考え方に基づく行動の傾向]

- * 「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、一般的に、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があっても、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える。

[国際交渉の場の拡大]

既に気候変動問題としては、国連気候変動枠組条約で取り扱われているが、上記のように、気候変動を国際社会に対する脅威と認定し、気候安全保障と位置づけるのであれば、G8に加え、国連安全保障理事会をはじめ国連の場でも優先順位の高い政治的課題として位置づけることが考えられる。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り、気候変動問題をハイレベルな政治的な課題として位置づけることに貢献したといえる。

5. おわりに

科学（影響予測）は気候変動による脅威の高まりを示している。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。しかし、近年の国際交渉の停滞、各国国内政策の遅れなどの現実、気候変動問題の政治的重要性の認識は高まりつつあるとはいえ、IPCC 第四次評価報告書で明らかになった脅威に対して、まだ十分な優先順位を与えられているとはいえない。

気候変動は、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り、また各国の安全保障に直接かかわる問題でもある。適切な対策が講じられなければ、現在国際社会が取り組んでいる貧困撲滅や平和構築、経済発展に対する努力をも台無しにしかねない。日本も、エネルギー等資源・食糧の国際依存が高いこと、海に囲まれていることから、世界的気候変動による影響を大きく受けることとなり、国民の安全を守るために、高い優先順位を持って対策を実施していかなければならない。

気候変動の影響を正確に捉え、対応を進めるためには、「気候安全保障」の概念を政治的に明確に位置づけることは適切である。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、我が国を含めた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が促進される効果も期待される。

我が国の提唱してきた「総合安全保障」概念は、この気候安全保障の枠組みを構築するために適切な基本理念を有している。気候安全保障は、国際連帯を促進しながら、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ふさわしい理念であると考えられる。

本専門委員会は、今後、我が国が低炭素社会構築に向けた国内政策を確実に遂行するため、また、さまざまな国際交渉で諸国の温室効果ガス削減が早期・効果的に促進されるため、「気候安全保障」という概念を国内・国際社会で位置づけ、効果的に用いることを提言する。

(別添1)

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

委員名簿

(平成19年2月20日現在)

区分	氏名	職名
臨時委員 (委員長)	西岡 秀三	独立行政法人国立環境研究所参与
専門委員	明日香 壽川	東北大学東北アジア研究センター教授
専門委員	太田 宏	青山学院大学国際政治学部国際政治学科教授
専門委員	甲斐沼 美紀子	独立行政法人国立環境研究所 地球環境研究センター温暖化対策評価研究室長
専門委員	蟹江 憲史	東京工業大学大学院社会理工学研究科価値システム専攻助教授
専門委員	亀山 康子	独立行政法人国立環境研究所 地球環境研究センター温暖化対策評価研究室主任研究員
専門委員	工藤 拓毅	財団法人日本エネルギー経済研究所地球環境ユニット総括
臨時委員	住 明正	東京大学サステイナビリティ学連携研究機構教授
臨時委員	高橋 一生	国際基督教大学国際関係学科教授
臨時委員	高村 ゆかり	龍谷大学法学部法律学科教授
専門委員	新澤 秀則	兵庫県立大学経済学部教授
臨時委員	原沢 英夫	独立行政法人国立環境研究所社会環境システム研究領域長
専門委員	松橋 隆治	東京大学大学院新領域創成科学研究科教授
専門委員	三村 信男	茨城大学広域水圏環境科学研究センター教授
専門委員	横田 洋三	中央大学法務研究科教授
専門委員	米本 昌平	科学技術文明研究所所長

専門委員会における審議経緯

(別添2)

第15回会合(平成19年2月20日)

1. 気候変動を気候安全保障の問題としてハイライトしている事例

- COP12でのコフィ・アナン前国連事務総長によるステートメント(2006.11)
- COP12での若林環境大臣によるステートメント(2006.11)
- 英国ベケット外相による外交政策と気候安全保障に関するベルリンでのスピーチ(2006.10)
- アル・ゴア前副大統領の映画「不都合な真実」

2. IPCC第4次報告書の第1作業部会の評価報告書及びスターン・レビュー

- 今般のIPCC報告によると、温暖化が既に起こっていることを明らかにするとともに、人為起源の温室効果ガスの増加が温暖化の原因であるとほぼ断定。また、21世紀末には、平均気温が1.1°Cから6.4°C上昇し、台風やハリケーンなどが強大化することなどを予測している。(「影響」については、第2作業部会が担当しており、4月にまとめられる予定。)
- 英国政府気候変動・開発における経済担当政府特別顧問であるニコラス・スターン博士(元世銀チーフエコノミスト)により、昨年10月末にまとめられたスターン・レビューにおいては、気候変動問題の緊急性を訴えつつ、経済的側面からの分析が行われており、世界的に注目を集めている。

3. 「環境安全保障」に関する考え方

- 米本委員からの発表

4. 議論

- 気候変動問題が安全保障問題として位置付けられ始めている現状についてどう考えるか。
- 安全保障問題として位置付けるに当たっての留意点は何か。



第16回会合(平成19年3月29日)

1. 従来型の安全保障論の特徴

- 「国家」の安全保障が中心。
 - ・国家の安全を脅かす危機＝軍事的脅威が第一義的
 - ・守るべき対象＝国家

概念の
拡大



危機： エネルギー・食糧・経済
対象： 世界・人類・国民生活

2. 気候変動問題を安全保障として位置づけるにあたっての要件

3. 気候変動問題を安全保障としてどのように位置づけるか

- 「人間安全保障」に関する検討事例

4. 議論

- 上記それぞれの項目について議論



第17回会合(平成19年4月25日)

報告書(案)の提示と議論(第1回及び第2回の議論の集約)