

外交・安全保障と気候変動対策との
関係について
(たたき台)

気候変動長期戦略懇談会第2回
平成27年10月25日

1. 気候安全保障(Climate Security)に関する報告

本報告は、平成19年5月に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において、報告されたもの。

本専門委員会では、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している。

1-1 気候安全保障の概念と国際的な論議

- 伝統的な安全保障の考え方に対し、国連では「脅威」が国家への脅威から、国際社会に対する脅威へ、「守るべき価値」が国家の領土保全から人間の安全や福祉の向上へと広がる、新たな安全保障の考え方を提唱している。

(例えば、「人間開発報告書」(国連開発計画、1994年)、「安全保障の今日的課題」(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)、2003年)

- 我が国においては、1980年に大平総理の研究グループにより「総合安全保障」を提唱。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。気候変動のみならず「脅威」をその対象に包摂しうるものである。

気候安全保障概念がもたらす効果

- ✓ 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。
- ✓ 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。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。
- ✓ 「脅威」が明白になるにつれて、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。

気候安全保障においては、以下のとおり国際的な議論が展開されている。

イギリス	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年開催された国際連合総会やG20対話でのスピーチにおいて言及)。
アメリカ	本会議に回付されたバイデン・ルーガー決議案(2007年3月)や、米政府系シンクタンクである海軍分析センター報告書(2007年4月)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	アナン前事務総長はCOP12(2006年11月)において「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」とスピーチ。後任のバン・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ハイレベル特別会合の開催を計画した。

1-2 気候安全保障の下での国際的な気候変動効果

- 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、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。

持続可能な発展と各国にもたらすプラスの効果の認識

- ◆ 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。
- ✓ 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。
- ✓ 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。
- ✓ 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。

「脅威」概念の転換による国際交流の新展開

- ✓ 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。
- ✓ 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。

スターンレビュー 概要

スターン博士が、ブラウン財務大臣の依頼を受け、ブレア首相に提出した「気候変動と経済」に関するレビュー(平成18年10月30日公表)

There is still time to avoid the worst impacts of climate change, if we take strong action now.

(今行動を起こせば、気候変動の最悪の影響は避けることができる)

行動を起こさない場合の被害損失
少なくともGDPの5%
最悪の場合20%

今、行動を起こした場合の対策コスト
GDPの1%程度

気候変動に伴う農業・インフラ・工業生産などへの経済影響(年間、世界総GDPベース)

温暖化対策においては早期の行動が経済影響を小さくする

2. 最近の内外の動き

2-1 その他の最近の国内の認識

- 我が国では、安全保障と気候変動との関係について、防衛白書に取り上げられ、また、国家安全保障戦略において、安全保障の文脈で気候変動対策の必要性が盛り込まれている。

平成20年版防衛白書

第I部 わが国を取り巻く安全保障環境

(解説)気候変動が安全保障環境に与える影響(抄録)

地球温暖化による気候変動への関心が高まりを見せていることを背景に、近年、気候変動が安全保障に与える影響について考察する動きが広まっている。

(中略)

これらの会合や文書において指摘されているように、気候変動が安全保障環境に与える影響は多岐に及ぶと考えられている。

(中略)

このように、気候変動が安全保障環境にもさまざまな影響を与え得るとの認識が急速に共有されつつある中、わが国としても、気候変動が安全保障環境に与える影響について注目していくことが重要である。

「国家安全保障戦略」(平成25年12月閣議決定)

Ⅲ 我が国を取り巻く安全保障環境と国家安全保障上の課題

1 グローバルな安全保障環境と課題

(5)「人間の安全保障」に関する課題

(中略)一方、貧困、格差の拡大、感染症を含む国際保健課題、気候変動その他の環境問題、食料安全保障、更には内戦、災害等による人道上の危機といった一国のみでは対応できない地球規模の問題が、個人の生存と尊厳を脅かす人間の安全保障上の重要かつ緊急な課題となっている。

Ⅳ 我が国がとるべき国家安全保障上の戦略的アプローチ

5 地球規模課題解決のための普遍的価値を通じた協力の強化

(5)エネルギー・環境問題への対応

エネルギーを含む資源の安定供給は活力ある我が国の経済にとって不可欠であり、国家安全保障上の課題である。資源の安定的かつ安価な供給を確保するため必要な外交的手段を積極的に活用し、各国の理解を得つつ、供給源の多角化等の取組を行っていく。

気候変動分野では、国内の排出削減に向けた一層の取組を行う。優れた環境エネルギー技術や途上国支援等の我が国の強みをいかした攻めの地球温暖化外交戦略(「Actions for Cool Earth(ACE:エース)」)を展開する。また、全ての国が参加する公平かつ実効的な新たな国際枠組み構築に積極的に関与し、世界全体で排出削減を達成し、気候変動問題の解決に寄与する。

2-2 各国等の対応の例

- ✓ 気候変動は、世界に既に存在する脅威を増幅させる(threat multiplier)。
- ✓ 人口増と中流階級の増加に伴い、世界の水、食料、エネルギーへの需要は増大の一途。他方で、気候変動の影響の顕在化により、極端な気象現象が増加し、水不足、食料供給の不安定化及び価格高騰が生じる。
- ✓ 資源を巡る衝突・紛争が生じ、国内外の移住が増加。気候難民問題が更なる紛争の火種に。
- ✓ とりわけ脆弱な国家において、社会の不安定化についてテロや過激派集団の活動が活発化する可能性。
- ✓ 極端な気象現象の増加に伴い、洪水、ハリケーン、森林火災等の災害が増加。インフラが破壊され、従来の国防組織による災害救助・人道援助等の対応が追いつかない可能性。
- ✓ 北極海の海氷融解に伴う新たな航路及び資源開発の可能性と、これに伴う新たな衝突・紛争の可能性。

【各国の対応の例】

米国

- 国防総省が、累次の「4年ごとの国防見直し(QDR)」、「気候変動適応ロードマップ」等において、気候変動が米国の安全保障に与える影響を分析。対応のための行動・計画を取りまとめ。
- ホワイトハウス「国家安全保障戦略(2015)」において、気候変動を8つの最重要戦略的リスクの1つに挙げ、「気候変動は、自然災害の増加、難民の流入、食料や水等の必需品を巡る衝突を引き起こす、国家安全保障への緊急かつ増大しつつある脅威である。」と記述。

英国

- 2007年の国連安全保障理事会における議論を主導。
- 「国家安全保障戦略」において、気候変動が、世界の安定性と安全保障、そして国家の安全保障への最大の脅威となる潜在的可能性がある旨を記述。

マルチの フォーラム

- 国連では、2007年に安全保障理事会が初めて気候変動をテーマに議論。以降、隔年で総会又は安保理において、テーマ別討議等が実施されている。
- G8/G7外相会合は、2013年、気候変動の潜在的な影響と資源ストレスを世界の深刻化する安全保障リスクとして検討することに合意。2015年、報告書の提出を受けて、年末までの作業部会の設置に合意。

(参考) G8/G7における議論

2013.4 G8外相会合ステートメントにおいて、G8で気候変動の潜在的な影響と資源ストレスを世界の深刻化する安全保障リスクとして検討することに合意。

The G8 agreed to consider means to better respond to this challenge and its associated risks, recalling that international climate policy and sustainable economic development are mutually reinforcing. Officials from interested G8 countries will meet to consider the potential consequences of climate change and associated environmental and resource stresses as a contributing factor to increased security risks globally, and report to Foreign Ministers.

2014 G7各国の外務省の委託により、世界のシンクタンクによるコンソーシアムが研究を実施。

2015.4 上記コンソーシアムが報告書「平和のための新たな気候：気候と脆弱性リスクに関する行動(A New Climate for Peace: Taking Action on Climate and Fragility Risks)」を公表、2015年外相会合に報告。7つの重大な気候脆弱性リスクを列挙し、4つの提言を行った。

(リスク)

1. 地域の資源の争奪
2. 生計の不安定化と移住
3. 極端な気象と災害
4. 不安定な食料の価格と供給
5. 国境を越えた水管理
6. 海面上昇と沿岸部の浸食
7. 意図しない気候政策の影響

(提言)

1. 気候脆弱性リスクを外交政策の優先課題とする。
2. G7の協力を強め、新たな対話の場を設ける。
3. 多国間のプロセスと機構に情報提供し、世界大のレジリエンスに関する課題を設定する。
4. 世界の行動を地域の結果に結びつけるため幅広い関係者が提携する。

2015.4 G7外相会合コミュニケ

「気候変動と安全保障」と題する章を設けて記述。

- 我々は、気候変動及び脆弱性に関係する複合的なリスクをより良く理解し、特定し、観察し、対処することの必要性について一致している。
- 我々は、2016年の会合までにあり得べき実施について報告を受けられるよう、2015年末までには、作業グループを設置し、同研究の勧告を評価させることを決定した。