

## 国際的な「Climate Security」概念の展開と日本にとっての意味

地球環境ユニット 武川昌男<sup>1</sup>

### <要旨>

気候変動枠組条約下の温暖化交渉では、先進国と途上国とが対立し、膠着状態に陥っている。この現状を打開すべく、英国のイニシアチブで「Climate Security（気候安全保障）」という概念が広がり始めている。

「対策を採らないことによる被害の拡大（Cost of inaction）」は甚大であり、引いては国家安全保障をも脅かしかねない事態に繋がっていく可能性もあるため、温暖化対策は、国際社会が協同で取り組まなければならない最重要課題である、との主張である。

米国もまた、気候変動問題と国家安全保障問題を結びつけ、「Climate Security」というコンセプトで国是を固め、新大統領の下、国内エネルギー政策を推進し、温暖化交渉もリードしていこうと考え始めている。日本もこの概念に基づいた Global Governance 体制の中で、独自の貢献を果たしていくことが可能である。

お問い合わせ：report@tky.ieej.or.jp

---

<sup>1</sup> 東京ガス(株)環境部在籍（2009年4月1日～）

## 国際的な「Climate Security」概念の展開と日本にとっての意味

地球環境ユニット 武川昌男<sup>1</sup>

### <要旨>

気候変動枠組条約下の温暖化交渉では、先進国と途上国とが対立し、膠着状態に陥っている。この現状を打開すべく、英国のイニシアチブで「Climate Security（気候安全保障）」という概念が広がり始めている。

「対策を採らないことによる被害の拡大（Cost of inaction）」は甚大であり、引いては国家安全保障をも脅かしかねない事態に繋がっていく可能性もあるため、温暖化対策は、国際社会が協同で取り組まなければならない最重要課題である、との主張である。

米国もまた、気候変動問題と国家安全保障問題を結びつけ、「Climate Security」というコンセプトで国是を固め、新大統領の下、国内エネルギー政策を推進し、温暖化交渉もリードしていこうと考え始めている。日本もこの概念に基づいた Global Governance 体制の中で、独自の貢献を果たしていくことが可能である。

### はじめに

2007 年 4 月の国連安全保障理事会の場で、当時議長国であった英国のベケット外相のイニシアチブで、議題として取り上げられた「Climate Security」の概念は、その後、米国でもこの考え方に沿って政策論が展開され始めている。そこで、本稿では、その議論の経緯や要素を概観するとともに、日本にとっての意味を考察する。

### 1. 議論の経緯

Climate Security の概念は、21 世紀に入ってまもなく欧米発の考え方として展開されてきている。以下に、関連する主な検討動向について時系列に概観する。

#### <ペンタゴンレポート>

2003 年、米国国防総省から「不意に襲い来る気候変動（Abrupt Climate Change）」と題する報告書<sup>2</sup>が発表された。本報告書は、著者自身が述べている様に、気候変動が

<sup>1</sup> 東京ガス㈱環境部在籍（2009 年 4 月 1 日～）

<sup>2</sup> <http://www.gbn.com/articles/pdfs/Abrupt%20Climate%20Change%20February%202004.pdf>

もたらず「最悪の事態を想定した極端な分析 (Worst Case Scenario)」であったため、当時はそれほど大きく取り上げられることはなかったが、国防関係者の間で気候変動問題が正式に論じられていくきっかけとなった。

#### <ハリケーン・カトリーナの衝撃>

2005 年 8 月、米国南東部を大型のハリケーン・カトリーナが襲う。カトリーナは甚大な被害をもたらし、死者 1,800 人以上・行方不明 700 人以上という人的被害に加え、街全体を文字通り壊滅、製油所等のエネルギーインフラも壊滅させた。対策の遅れ等もあり、悲惨な光景が先進国、それも超大国アメリカで現実のものとなった。この出来事が米国社会に与えたショックは大きく、大型台風の発生と気候変動との因果関係はさておき、「環境難民」のイメージや、「対策を採らないことによる被害の拡大 (Cost of inaction)」を具体的に想起させることとなり、米国議員の間で議論が活発化することとなった。

#### <国連安全保障理事会での議論に初出>

2007 年 4 月、国連安全保障理事会の正式な議題として、「気候安全保障 (Climate Security)」が取り上げられた。当時議長国であった英国のベケット外相のイニシアチブで議論が生まれ、中国・ロシア等には「当問題は気候変動枠組条約の下で論じられるべき」と退けられながらも、「ダルフル問題等の安全保障上の問題も、気候変動が原因となっていることがある」という、一定の共通認識が醸成された。

時を同じくして、米国の元海軍提督等で構成される Center for Naval Analysis から、気候変動問題が既に世界各地で安全保障上の問題を引き起こし始めていることを地域毎に分析し、「気候変動対策は国家安全保障上の問題でもある」と結論付けた報告書<sup>3</sup>が発表された。

保守陣営の軍関係組織からの提言に対し、それまで気候変動問題を軽視し続けてきたブッシュ政権も態度を変えざるを得ず、G8 ハイリゲンダムサミットでは「2050 年までに世界全体の温室効果ガスの排出量を少なくとも半減することなどを真剣に検討する」という文言に合意するに至る。

#### <コンセンサスの醸成>

2007 年 10 月、日本では米国における排出権取引制度について論じる際に取り上げられることが多い「Climate Security Act」(通称リーバーマン・ウォーナー法案)が提出され、同年 11 月、外交評議会 (Council on Foreign Relations) や、政府系政策シンクタンクである CSIS/CNAS が、相次いで「Climate Security」関連の報告書<sup>4</sup>を発表し

<sup>3</sup> 「National Security and the threat of Climate Change」

<sup>4</sup> 「Climate Change and National Security」 Council on Foreign Relations

た。

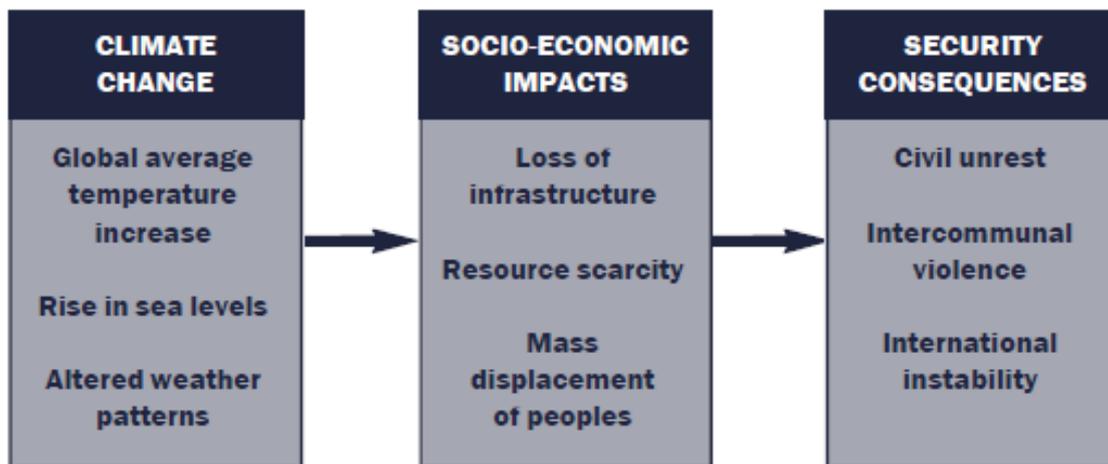
欧州では、2008年3月に「Climate Security」に関するEC合意文書<sup>5</sup>が発表され、6月には米国議会が公式に「Climate Security」に関する報告書<sup>6</sup>を受理している。7月のG8洞爺湖サミットでは、気候変動問題と、原油や食糧価格の問題との相関も論じられ、気候変動問題が、より拡がりのある文脈で論じられる様になった。

8月からの米国大統領選挙では、候補者全員が「石油の浪費は、気候変動を引き起こすだけでなく、中東諸国への富の流出をもたらし、引いてはその資金がテロ勢力に流れ、米国の国家安全保障を脅かしている。」という論理を展開した。そして、2009年2月には、米国・欧州間で同問題の対話を行う場<sup>7</sup>が設けられるに至り、「Climate Security」に関する議論の深まりとコンセンサスの醸成は加速する状況にある。

## 2. 議論の要素

### <3つの次元>

現段階で、明確な「Climate Security」の定義等はない。しかし、議論の要素は概ね似通っており、以下の図<sup>8</sup>の通り分類することができる。



「The Age of Consequences: The Foreign Policy and National Security Implications of Global Climate Change」 Center for Strategic & International Studies/Center for a New American Security

<sup>5</sup> 「Climate Change And International Security」 European Commission Paper

<sup>6</sup> 「National Intelligence Assessment on the National Security Implications of Global Climate Change to 2030」

<sup>7</sup> 「Transatlantic Dialogue on Climate Change and Security」 The International Institute for Strategic Studies

<sup>8</sup> 「AN UNCERTAIN FUTURE」 Oxford Research Group January 2008 より引用

#### <気候変動>

一つ目の分類は「気候変動」そのものであり、主な論点は以下の4つが挙げられる。

- ①「洪水」「旱魃」「強風」「日照の過不足」といった天候の不順、
- ②「動植物の分布」などの生態系の変化、
- ③「海水温度の上昇」「海水酸性化」「魚類の生態変化」等の海洋問題、
- ④「海面上昇」「北極圏の地理的変化」等の物理的変化

しかし、どのような種類の気候変動が、どの程度の強度で起こってくるかは現段階では正確に予測が困難であるだけでなく、発生していても認識できない場合も多々あり、「早期発見の仕組み（Early Warning System）」の必要性が論じられることも多い。

#### <経済・社会上の影響>

二つ目の分類は「経済・社会上の影響」であり、気候変動が引き起こす人間社会への二次的影響である。主な論点は以下の5つが挙げられる。

- ①「領土」「居住地」そのものの喪失
- ②「耕地」の劣化・喪失
- ③「港湾」「エネルギー」「軍事」「産業」等の沿岸部のインフラへの損害
- ④「淡水」「食糧」「水産」「エネルギー」等の資源の減少（含、市場の混乱）
- ⑤「環境難民の発生」（含、棄農民問題）

#### <安全保障上の問題>

三つ目の分類は「安全保障上の問題」であり、「Climate Security」のコンセプトの肝の部分である。主な論点は以下の6つが挙げられる。

- ①現存する対立・紛争の激化（含、移民問題）＝「Threat Multiplier」
- ②国家機能喪失（Failed State）による海賊・テロリストの温床化
- ③資源ナショナリズムの激化・資源を巡る紛争の激化
- ④途上国の先進国に対する憎悪の激化
- ⑤北極圏等に見られる新たな領土・資源・航路を巡る紛争の発生
- ⑥現行の「Global Governance」体制弱体化（含、機動的に対応できる国際機関が手薄）

### 3. 安全保障概念の変化

伝統的な安全保障の考え方は、「国・政府が中心となって、軍事を含むあらゆる必要な手段により、領土の保全、政治的独立（Sovereignty）、領土内の人民の生命・財産を、外敵の侵略行為から守る」といったもので、対策としては軍事作戦に重きが置かれ、国家が持つ予算等の資源（resource）は「軍備」に投入されることが多かった。

しかし「Climate Security」の考え方は、「（基本的には非軍事手段により）国際連帯を促進しながら、それぞれの国家、企業・国民の活動、及びそれら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、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、あらゆる安全保障に係わる広がりを見せ、対策もまた多岐に亘り、気候変動対策が、本来は国際社会が優先して有機的に取り組んでいなければならない課題であることを認識させる。

しかし、現行の温暖化交渉では、「対策を採らないことによる被害の拡大（Cost of inaction）」を国際社会共通の脅威と考えるのではなく、気候変動の対策に伴うコスト（Mitigation Cost）が各国の国益に反する脅威であると考え、交渉術を駆使して「（可能な限り）コストを少なくする」＝「対策を回避する」ことに陥りがちな交渉が行われており、京都議定書自体が持つ仕組み上の問題点<sup>9</sup>と相俟って、交渉は膠着状態に陥っている。「Climate Security」の考え方は、これに対して根本的な交渉ポジション・枠組みの変更を迫るものである。

「Climate Security」の考え方に立てば、気候変動問題は、国際社会が協同で取り組まなければならない喫緊の課題であり、その対策は、いたずらに軍事の肥大化を招くのではなく、エネルギー利用効率向上等の温室効果ガスの削減対策を通じて、資源・エネルギーの安全保障が実現されていくことになる。ひいては、「枯渇性資源」である化石燃料に依存することなく成長できる経済・社会のインフラ（例えば再生可能エネルギーシステムなど）が形成され、次世代に残されていくことに繋がっていく。また、適応（Adaptation）策を通じて貧困削減や、途上国の国家管理機能の向上に繋がり、人間の安全保障及びテロの防止等も実現されていくことになる。

実際、途上国では、貧困等が原因でテロリスト化していくケースも少なくないため、既に米国海軍では「戦争に勝つことと同じ位、戦争を未然に防ぐことが重要」として<sup>10</sup>、気候変動を含むテロ化の原因を未然に取り除いていくことにも力点が置かれ始めている。

平和憲法を持つ日本は、軍事作戦に重きを置くことが出来なかったこともあり、独自の安全保障の概念<sup>11</sup>を発展させてきたが、その内容が「Climate Security」と相通ずる

<sup>9</sup> 「Time to ditch Kyoto」 nature Vol. 449 | 25 October 2007

<sup>10</sup> 「A Cooperative Strategy for 21<sup>st</sup> Century Sea power」 米国海軍省

<sup>11</sup> 「安全保障とは、国民生活を様々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

概念となっていることは興味深い。

#### 4. 変化の背景

こうした考え方の変化の背景には幾つかの要因が考えられるが、主なものとしては以下の6点が挙げられる。

##### <イラク戦争の泥沼化>

莫大な軍費を投入して軍事行動を展開したが、その後の内紛やテロの発生等により、想定していた程のエネルギー安全保障への貢献は実現しなかった上に、中東イスラム圏での米国のイメージ低下に繋がってしまい、中東からの石油輸入に依存すること自体に限界が見え始めた。加えて、米国（或いは英米）単独主義で、国際社会の合意を得ないままでの侵攻とその後の泥沼化であったため、国際社会での米国の評判（Perception）が低下し、ブッシュ政権の気候変動軽視の印象も含めてこれらを拭い去るべく、国際協調主義・気候変動問題重視のメッセージを打ち出す必要があった。

##### <潜在的なテロの脅威>

中東に限らず、イスラム圏での米国のイメージは低下しており、依然として米国はテロの標的とされるリスクが高い。加えて、テロリスト化への原因として、貧困・貧富格差の問題があることは否定できず、気候変動問題がその遠因となっているとすれば、温室効果ガスの最大排出国である米国への憎悪が増幅されてくる危険性があり、これを未然に防いでいく必要があった。

##### <気候変動問題軽視の限界>

IPCCの第四次評価報告書のような、温暖化が現実に行き始めていることを裏付ける科学的なデータ類が増えてきていることや、G8ハイリゲンダムサミット、COP13バリ会合等に見られる国際社会の議論の流れが気候変動問題重視の傾向にあり、米国がこれに反したままであり続けることが困難となってきた。

##### <「地上の問題」としての「Peak Oil」>

北海油田や、サウジのガワール油田など、既存の大型油田からの生産量が低下傾向にあり（Oil Depletion）、加えて中東諸国やロシアなど、地政学上、欧米と対立する国々での資源ナショナリズムの台頭（Militarization of energy）に伴い、技術を持つ国際石油資本による新規油田開発が困難となり、投資が減退傾向にあることから、石油需要の

---

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）

増大に対し、供給が追いついていかない構造は依然として改善されず、国内・世界全体での石油需要抑制策が必要不可欠となってきた。

#### <米国国内でのエネルギー政策大転換の必要>

「輸入石油依存からの脱却」に加え、米国では老朽化したエネルギーインフラを更新・改造する必要が高まっている。(橋梁落下等、エネルギー以外のインフラについても、老朽化に伴う事故が発生している。)しかし、これまでのブッシュ政権は気候変動問題軽視の傾向があったため、思い切った国内政策転換の必要があり、これを後押しする強い理由付けが政治的に必要不可欠であった。

#### <主要途上国の台頭>

中国を筆頭として、インド、ブラジル、南ア、メキシコ等の主要途上国の経済成長・台頭は目覚しく、G8 諸国の国際政治上の立場を脅かしかねないものとなってきている。インドの TATA 財閥が生産した「世界一低価格な車<sup>12</sup>」に象徴される様に、先進国が温暖化対策を採る一方で、主要途上国が温暖化対策を採らない場合、労働力等が安い途上国にはもともと価格競争力がある上に、炭素価格まで上乘せとなった場合、経済の国際競争力維持は困難となってくる。

米国としては、西側諸国と行動原理が異なり、地政学的野心が見え隠れする中国に対しては、経済競争力を維持すべく、自ら気候変動問題重視へと転じた上で (COP の温暖化交渉では「最大排出国である米国が京都議定書に参加しないまま、途上国に対策を要求するのは道理が通らない」との主張が大勢を占めていた)、同じ条件で経済競争を行わせるべく、温暖化対策を迫っていく必要があった。

## 5. 「Security Lens」

気候変動問題が国際社会で語られ始めた当初は、「環境」という枠で議論が展開していたが、やがて、気候変動問題は、化石燃料を利用するエネルギーシステムの問題だということが再認識されてくると、議論は「環境・エネルギー」という枠で論じられ「気候変動対策と、エネルギー安全保障はコインの表裏であり、政策は双方に効果があるものであるべきだ」という結論になる。そして「Climate Security」の考えにより、国家安全保障の観点も加味した上での政策立案・実行となると、複眼的思考も必要となる。

#### <バングラデシュ>

バングラデシュでは、多くの国民が沿岸部の低湿地帯に居住しており、台風や、それに伴う高潮の被害の直撃を受けやすい。沿岸部分の距離が長いため、堤防建設等の適応

<sup>12</sup> 「India launches 'world's cheapest car」 Guardian 23 March 2009

策（Adaptation）は容易ではない。となると今後、海面の上昇等で「環境難民」が発生する可能性が高いことになるが、このことが南アジアでの地域紛争に繋がるリスクや、貧困化を引金にイスラム原理主義が伝播し、テロの温床となるリスクもある、という見方がある。

#### <アフリカの角>

ソマリアを中心とした「アフリカの角」と呼ばれる一帯は、地理的に中近東に近いこともあり、イスラム圏である。しかし、この一帯は、既に海賊問題が多発していることから分かる様に、治安を含め、国家管理機能が強くない状況にある。気候変動に伴い、こうした状況が更に悪化し、無法状態（「Failed States」）に陥ってしまうと、やはりテロの温床となる恐れがある。

#### <REDD : 途上国における森林減少による排出の削減>

REDD (Reduced Emissions from Deforestation in Developing countries) は、COP13 でインドネシアより提案された、森林管理等により、何もしなければ失われていたであろう森林を管理する代わりに、その費用を、森林管理により固定化できた CO<sub>2</sub> 分をクレジットとして売却した利益で賄う仕組みである。モニタリングの難しさ等の技術的な問題はあるが、穏健派イスラム国であるインドネシアの原理主義化を防ぐという観点からも、米国は REDD を重視している。

#### <「Smart Power」>

米国は、ブッシュ政権時の「気候変動問題軽視」「単独主義」「(武)力の信奉」による政策が必ずしもうまくいったわけではなく、米国のイメージ失墜に繋がったという反省から、「気候変動問題重視」「国際協調主義」、そして「力」ではなくビジョンで人を引き付ける「Smart Power」という考えを打ち出している<sup>13</sup>。

米国がテロの対象とならないためには、力で押さえつけるのではなく、米国が憧れの対象となるべく、国際社会と協調し、気候変動対策をリードしていくなど、行動を伴った形でプラスのイメージを身に纏わなくてはならない、との考えである。

加えて、冷戦終結以来その活動を停止していた米国文化宣伝活動や、国際交流プログラム等の情報戦略を再開し、プラスイメージの PR 活動を強化していくとしている。

#### <3D : Defense, Diplomacy, Development>

米国のイメージ向上に寄与した一つの事例として、インド津波災害時の米軍による迅速な災害救助活動が挙げられるが、災害対応だけでなく、堤防工事等、こうした災害を

---

<sup>13</sup> 「A Smarter, More Secure America」 CSIS

未然に防ぐ、或いは復旧を迅速に行うための技術力（Geo-Engineering）も活用していくことが政策検討事項に盛り込まれている。

また、途上国の開発援助の過程で、政府の管理機能を強化し、気候変動に起因した地域紛争の早期発見（Early warning system）や、違法伐採等の地下経済（Informal Economy）の取締り等も視野に入れ、気候変動問題が、国防（Defense）、外交（Diplomacy）、途上国援助（Development）に意味するものを考え合わせた上で、温暖化交渉をリードし、Global Governance 体制を強固なものとするべく、「Climate Security」の概念の深化が進められている。

## 6. 日本の貢献

平和憲法を持つ日本が、国際的に見て独自性のある総合安全保障の概念を発展させてきたのは先に述べた通りである。実際に、そうした概念に基づき、ODA や草の根無償資金等の活用を通じ、現地スタッフのキャパシティービルディングも含めた様々なプロジェクトを着実に積み上げてきた実績と信頼があり、現地での評価も高い。また、「日伯セラード開発<sup>14</sup>」の様に、「Geo-Engineering」で食糧安全保障に貢献した先駆的な事例も少なくない。温暖化対策の文脈でも、「コ・ベネフィット CDM」の様に、温暖化対策と現地の社会的便益の双方に効果のあるきめ細かな取組みも進められてきている。

伝統的な安全保障の考え方に於いては、日本がその存在感を示すことは困難であったが、「Climate Security」という幅広い考え方に立てば、これまでの取組みの実績の上に立った、独自の貢献を行っていくことが可能である。日本でも、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の場で、「気候安全保障（Climate Security）に関する専門委員会報告<sup>15</sup>」が行われたが、後続の議論はあまり見られなかった。

日本国内では「2020 年中期目標」といった「緩和」の議論への関心が高く、「緩和」の議論が気候変動問題の全てであるかの様に考えがちな面がある。しかし、IPCC の評価報告書でも示されている様に、大幅な緩和措置を講じても、温暖化による何らかの気候変動影響が生じると見られている。国連の議論の中では、バリ会合以降、「緩和（Mitigation）」と「適応（Adaptation）」が同じ重要性の位置付けで論じられ始めていることから、今後の国際交渉を見据えた、「適応」の議論も深めていく必要があると思われる。日本の国土において気候変動の影響がさほど大きくなくとも、食糧・エネルギーといった多くの資源を輸入に頼らざるを得ない日本にとって、国際的な次元での「適応」問題は他人事ではないからである。

<sup>14</sup> ブラジルの中央高原地帯にある面積は約 2 億 ha の広大で不毛な灌木林地帯を、日本の資金協力・技術協力も活用し、日伯双方の官民合同で世界有数の穀倉地帯と変えたプロジェクト。食糧生産、地域開発、環境保全に貢献した。

<sup>15</sup> <http://www.env.go.jp/earth/report/h19-01/index.html>

勿論、「緩和」の文脈に於いて、日本の環境技術を有効に活用し、世界規模で温室効果ガスの削減を実現し、日本の国力強化にも繋げていくことが重要であることは論をまたない。しかし、日本の環境技術が優れていることは世界的に知れ渡っているものの、ともすれば高価であり、その技術・製品の普及はそう簡単ではない。既に世界一のエネルギー効率を誇っている状態で、更に追加開発投資を行って性能向上を実現していけば、製品価格は更に高くなり、環境技術の輸出という観点からは遠ざかっていく構図にある。その為、限界削減費用の低い既存技術の途上国への普及拡大策もまた、重要な政策課題となっている。

「Climate Security」の概念に立ち、「適応」の文脈を深めていけば、「Micro-Financing」の仕組みの開発等も含めた形で、既存の技術を活用し、様々な安全保障に貢献していくことができる分野が拓けてくると考えられる。

国内対策においても、「Climate Security」の概念に立てば、気候変動対策と、エネルギー安全保障政策はコインの両面であり、政策は双方に効果がある必要があり、引いては国家安全保障にも貢献することが望ましい。従って、長期的視点に立った政策優先投資が重要であり、都市構造、エネルギー需給構造の改造も視野に入れた低炭素社会へのパスを描いていく必要がある。「この製品を買えば温暖化対策は OK」というほど気候変動問題は簡単な問題ではなく、社会として、国家としてどう世界レベルで対応していくかの問題である。そういった意味で、今後とも、英米を中心に「Climate Security」の議論がどう深化し、日本にとってどの様な意味合いがでてくるのかが注視されるところである。

お問い合わせ：report@tky.ieej.or.jp