The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	気候変動が与える世界の安全保障政策へのインパクト
Author(s)	蓮井, 誠一郎
Citation	GLOCOLブックレット. 2012, 7, p. 9-26
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/48273
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

気候変動が与える世界の安全保障政策へのインパクト

蓮井誠一郎 茨城大学人文学部

1. はじめに

本文では、環境安全保障(Environmental Security)論から発展した気候安全保障(Climate Security)について論じる。これは、気候変動を安全保障上の問題あるいは脅威としてもとらえようとする考え方である。気候変動は人類全体が生存を依拠する自然環境への脅威となるだけではなく、世界各地の政治的不安定の原因となり、ついには戦争の原因にまでなっていく、というのがこの議論の主旨である。

この概念はしかし、たんなる新しいものの見方というだけではなく、欧米を中心に、政策を統合し新しい世界秩序を模索する際のキーワードになりつつある。本文では、国連改革とからめて、日本外交への政策提言も行う。

2. 気候安全保障論の現状

2.1 日本

日本において、気候安全保障についての議論が政策レベルで本格的に始まったのは、2007年2月の環境省中央環境審議会地球環境部会の気候変動に関する国際戦略専門委員会の議論(環境省 2007a)からだといえる。委員会での議論でも指摘されているが、2006年10月のグレンイーグルズ対話における英国ベケット外相の演説や、日本の若林環境大臣の演説で、次々と気候安全保障が指摘されたことによって、国内でもこの概念を政策レベルで用いる必要性が認識されるようになった。その結果、2007年5月に報告書「気候安全保障(Climate Security)に関する報告」(環境省 2007d)が作成された。その論旨は、下記の通りである。

1) 国連気候変動枠組み条約の交渉が進んでいない中で、気候安全保障というとらえ方が主要国や国連で広がっている。
2) 加速する気候変動とそれへの科学的理解の進展がみられる。
3) 安全保障概念が拡大し、気候変動を脅威としてとらえられること。
4) 日本の総合安全保障の概念は、気候安全保障を包摂できる。
5) 地球公共財としての気候を守るための世界の一致協力した対応が必須。
6) 気候安全保障概念を用いることで、政策の優先度を上げ、途上国や主要排出国を巻き込んでの削減行動の義務化への圧力を高められる。
7) 政策としては、他国との連携、気候安全保障を中心にした人間の安全保障への貢献、現在の交渉の膠着状態を打開、途上国の「低炭素で成長する経済社会」への転換促進、脆弱な途上国への早めの適応策、などが求められる。
8) 総合安全保障の理念を、気候変動問題に臨む姿勢として用いる。

報告書は、上記のような観点から、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。しかしながら、その具体的な位置づけや、用い方についてまでは踏み込んでおらず、「地球公共財としての気候」という日本の洞爺湖サミットを見据えた外交上の位置づけ方を提唱しているのみである。その後の環境省内部では、記者会見や中央環境審議会地球環境部会などの議論で言及されることは何度かあったものの、米国の2007年の気候安全保障法（Climate Security Act）、あるいは2009年の米エネルギー・安全保障法（American Clean Energy Security Act）のような法政策としては打ち出されてこなかった。日本の諸法案にみられる唯一の言及は、2009年7月に自民党が提出した「低炭素社会づくり推進基本法案」の前文において、わずかに「地球温暖化は、人類の存続の基盤を揺るがす安全保障の問題であり、その防止は人類共通の課題である。」という指摘のみである。

なぜ日本では気候安全保障論は政治の主題になりにくいのか。学術研究の立場から考えられる理由としては、欧米と日本における環境安全保障論への姿勢の違いである。欧米では環境安全保障論の文脈で、すでに1980年代から気候変動と安全保障には議論の蓄積があった。80年代末のトロント会議やブルントラント委員会報告書 “Our Common Future”はその例で、今世紀に入ってからも、継続的に研究成果が発表されていた。しかし、日本国内においては環境安全保障論についての研究は、その概念設定に慎重な見解（山田 1999; 太田 2001; 落合 2001）も多く、研究全体があまり活発化しなかった。現在に至るも、気候変動と安全保障に関する国内の社会科学分野での学術研究は、あまり多くない。

2.2 米国

もともと米国では環境安全保障論の研究が盛んで、環境劣化が紛争や政治的安定に影響するという考え方は定着していた。たとえば、クリントン政権下で影響力を持ったトロント大学のホーマーディクソン（Homer-Dixon）のモデル図1は、90年代を通じての研究の成果であったし、それは現在でも改良されて図2のように展開されている。

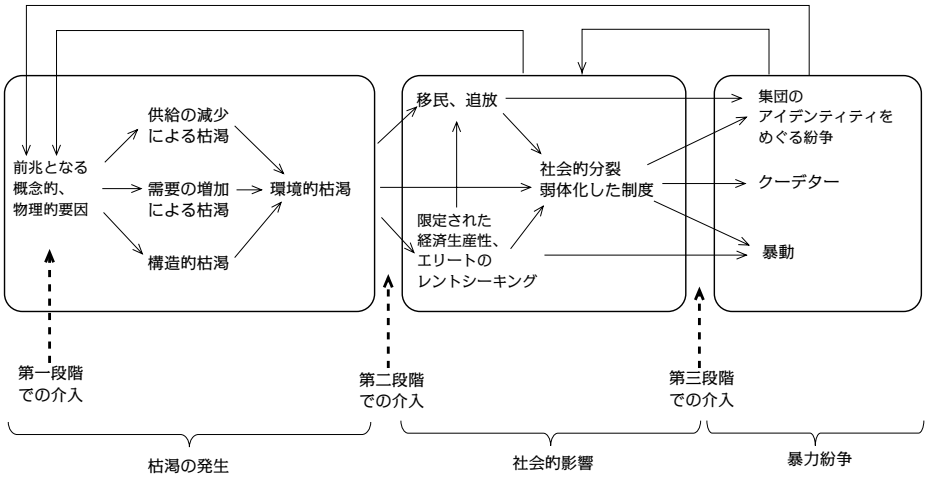

図1：ホーマーディクソンの環境枯渇と暴力間の因果関係のコアモデル
（出典：Homer-Dixon 1999: 134）

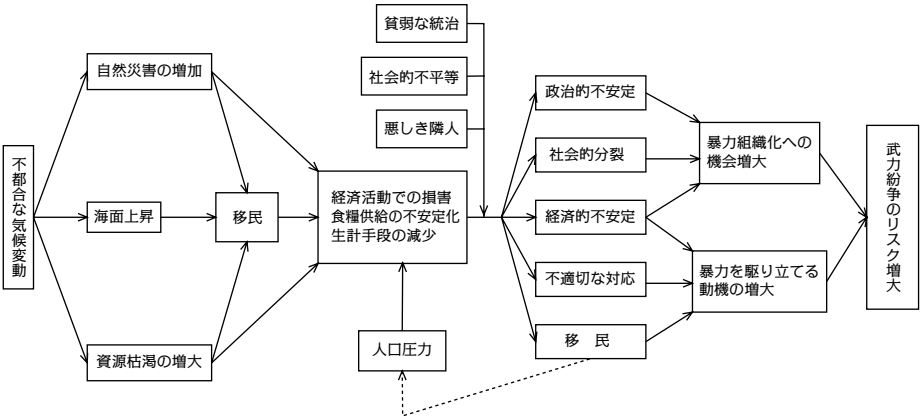

図2：起こりうる紛争にいたる道程
（出典：Buhan, Gleditsch, Theisen 2008: 14）

その米国は、ブッシュ政権下の2006年には動き始めた。軍事系シンクタンクCNAコーポレーションでは、2006年に退役した将軍を集めて調査研究を開始し、2007年に報告書を出版している（http://www.cna.org/nationalsecurity/climate/）。さらに2007年1月のブッシュ大統領の一般教書演説では、初めて気候変動が取り上げられていることや、いくつかの報告書などを見ると、米国で気候安全保障の政策レベルの議論が本格的に始まったのは2007年だと考えることができる。

現在のオバマ政権は、エネルギーと気候安全保障についての諸政策を着々と準備している。その重要な一面は、未曾有の金融危機に対処するためのアメリカ復興再投資法でも600億ドル以上の資金がクリーンエネルギーなどに投じられることになっていることである。2009年6月16日には、この計画を科学に裏打ちされたものにすることになる、米国地球変動研究計画（USGCRP）からの「地球規模の気候変動の合衆国に対する影響」と題された報告書が発表された（Karl, et al. 2009）。同報告書は、温暖化の人為性、米国内での気温上昇、豪雨の増加、降雪減少と早期の雪解けによる河川流量の変化、海面上昇とその増大を指摘している。それぞれについて、報告書は人的・社会的影響が重大なレベルになると見積もっており、たとえば、シカゴでは2055年までに熱波による死者数の予測が低排出シナリオでも1975年と比べて2

倍（約400人/年）、高排出シナリオでは4倍（約800人/年）にもなるとする（Karl, et al. 2009: 90）など、強い危機感を表す内容になっている。そして報告書は、適応策だけではなく、クリーンエネルギーによる緩和策もまた重要であると主張しているが、この点はオバマ政権の進めるグリーンニューディール政策を補強するように機能している。

この報告書発表と平行して、2009年6月26日、同政権は下院で大規模で包括的かつ野心的な気候変動対策法案「米クリーンエネルギー・安全保障法案」（H.R.2998）を可決させた。折からの金融危機で、米国の国際競争力低下を懸念する議会の抵抗は根強く、下院の可決後、上院での審議は2011年現在も止まったままである。だがもしこの法案が可決されれば、気候安全保障論にとって、重大な意味を持つ。なぜなら、法案は気候変動への適応に関する部分で下記のように明確に指摘しているためである。（下線部筆者）

> 議会は、下記の評決を下す。
>
> （1）地球規模の気候変動は、潜在的に、国家および地球規模の安全保障上の脅威増幅要因であり、農業資源、植物資源、海洋資源、水資源をめぐる競争や紛争を悪化させ、開発途上国では人口移動、貧困、飢餓に結びつく可能性が高い。
>
> （中略）
>
> （6）増大する貧困、経済社会の不安定化を含む地球規模の気候変動の結果は、合衆国の国家安全保障、外交政策、経済的利益にたいして、長期にわたる挑戦をもたらす可能性が高い。
>
> （7）気候変動の国際的な戦略的、社会的、政治的、文化的、環境的、保健、経済的影響を認識し、対策を立て、緩和すること、およびこれらの影響から立ち直る力を強化するために開発途上国を支援することは、合衆国の国家安全保障、外交政策、そして経済的利益の範疇にある。（H.R.2998, Sec.491）

この法案が成立すれば、米国で初めて、国家政策レベルで気候安全保障が制度化される契機となる。しかもそれは、オバマ

政権の重要な政策軸として、今後の国際秩序の形成にも大きく影響を及ぼすものになる。仮に成立しなかったとしても、オバマ政権の気候変動に対するとらえ方を表現した象徴的文書として、2007年の気候安全保障法案と並び、重要な位置づけが可能である。

民間レベルでの政策立案作業も加速している。オバマ政権と非常に関係が深いと言われる(Lozada 2009)シンクタンクのCNAS(Center for a New American Security)は、2007年に設立されてからこれまで、「エネルギー安全保障と気候変動(Energy Security and Climate Change)」プロジェクトから気候安全保障に関する報告書を次々に出している(たとえば Campbell 2008)。CNASは民間シンクタンクではあるものの、その提言が持つオバマ政権への影響力は無視できない。すでに前議長のミッシェル・フローノイ(Michele Flournoy)は、政策担当国防次官になっているし、2009年6月には、CEOで共同設立者のカート・キャンベル(Kurt Campbell)が、国務次官補に就任することが発表され、彼は日本の岡田外相(当時)と沖縄問題などアジア太平洋の安全保障問題について密接な交渉を行ってきた。

その後もCNASは安全保障分野でますます積極的に活動を続けており、2009年6月になって、自然安全保障(Natural Security)と銘打ったプロジェクトを立ち上げた。CNASの副所長のシャロン・バーク(Sharon Burke)は、「特にエネルギー、非燃料鉱物、水、土地といった天然資源の消費は、地政学、そして諸国の安定に影響しうる。同時に、気候変動や生物多様性の喪失といった、これらの資源の高い消費率の結果もまた、地政学的な圧力や不安定、災害をひきおこすかもしれない(Burke 2009: 12)」と主張している。さらに結果としての気候変動は経済成長から社会的安定までを脅かし、さらに人道危機を引き起こすこと(Burke: 18)、生物多様性の喪失は、世界の40%の紛争に関係する天然資源ストレスを引き起こしうることを警告している(Burke: 19)。

バークは、自然安全保障を「究極的には、現代のグローバル経済のための、十分で、信頼がおけ、適切な価格での、持続的な天然資源の供給を意味する(Burke: 9)」と定義している。そして、報告書は既存の国家安全保障戦略などの米国の諸戦略に自然安全保障の観点を取り込みつつ、諸官庁に現在欠けている自然安全保障の観点からの監督と調整を提言している(Burke: 20)。

自然安全保障の概念は、これまでの気候安全保障の枠内の議論を更に拡大し、再生可能・不可能資源の両方の消費のあり方まで含む、かなり包括的な安全保障観を提示したものであるが、それは言い換えれば、今後のオバマ政権は、気候安全保障というキーワードをひとつの軸にして、安全保障・国防政策と経済・エネルギー政策を統合していくという方向性、あるいはその可能性が高いということである。

CNASは、オバマ政権の米エネルギー・安全保障法案の頓挫を受けて、いくつかの報告書も出している。そのひとつが、“Lost in Translation: Closing the Gap Between Climate Science and National Security Policy”と銘打った、2010年4月の報告書である。報告書では、現在の困難は気候変動科学と社会科学や政策立案との間のコミュニケーション不足が原因とみており、表1のような提言をして、これを解消すべきと主張している。

表1：CNASによる気候変動科学と社会科学の意思疎通円滑化のための提言（2010年4月）

1）気候変動科学を国家安全保障政策に統合	・大統領は、気候変動と国家安全保障に関する省庁横断的な作業部会を設置すべき。
	・国防総省は、国防科学理事会に気候変動と国家安全保障に関する恒久的な諮問機関を設置すべき。
	・国務省は、気候科学のアドバイザーを対外援助を含む、各地域局に任命すべき。
	・学術界は、生物物理学者と社会科学者、政治学者に対して、気候変動が国家安全保障にどう影響しうるのかを共同研究し、査読された論文を出版するインセンティブを、研究資金だけでなく、学術組織における昇進などもふくめて与えるべき。
2）国家安全保障研究を展開	・議会は、気候変動の国際的影響、なかでもその影響が最も先鋭化する地域に関する研究に予算措置すべき
	・国防総省は、連邦政府の資金で運営される諸研究所にすぐに実施できる提案をすべき
3）気候安全保障の翻訳家集団に投資	・議会は、気候安全保障の翻訳家集団を構築するために予算措置をすべき
	・国防総省、教育省、国家情報局長官、国立科学財団は、自然科学者と社会科学者の縦割りを解消すべき
	・国防総省は、上級管理職（SES）レベルの政策決定者（軍の将官クラス相当）に、科学政策のセミナーに参加し、科学技術政策をそのコアカリキュラムに含めるべき

（出典：Rogers and Gulledge 2010: 8-9.より筆者作成。）

このように、気候変動を米国の主権と国家安全保障に関わる問題とするとらえかたと、その観点から、気候変動を軸に、国内・外交政策の統合をはかろうとするのが米国の気候安全保障論の特徴であるといえる。

2.3 欧州

気候安全保障という表現を政治的に使い始めたのは、欧州である。英国ブレア政権当時のマーガレット・ベケット（Margaret Beckett）外相がこの用語をしばしば用いるようになったのがそのはじまりである。そして2006年11月のCOP12では、ベケット外相だけでなく、日本の若林環境相らが気候変動は安全保障上の脅威になると演説し、なかでも当時のアナン国連事務総長は「気候変動は、あまりにも多くの人がいまだに信じているようなただの環境問題ではない。それはあらゆるものを包摂する脅威なのだ。（中略）気候変動はまた、平和と安全への脅威でもある（Annan 2006）」と演説した。このCOP12以降、国際社会では急激に気候変動を安全保障問題とするとらえ方が広がってきた。

そして2007年4月には、国連安保理議長でもあったベケット外相のイニシアチブで、安保理で初めて気候変動問題が国際の平和と安全への脅威になるとして公開討論の議題にされた。この討議には理事国以外の40カ国もの国々が参加した。討議では、EUや日本、島嶼国はイギリスの議論に賛成したが、G77+中国の途上国グループが、このような議論は安保理の権限ではなく、総会や経済社会理事会で行われるべきだと、手続き上の問題を指摘する意見を表明し、米国が議論から距離をおく中で、南北の対立構造が安保理でも鮮明になった。

しかし、この公開討論でイギリスと共に、気候安全保障論の先導役を担っていた当時の欧州議会議長国だったドイツで、ドイツ連邦政府気候変動諮問委員会（WBGU）は2007年になり、重要な報告書「安全保障リスクとしての気候変動」を作成した。250頁を超えるこの包括的な報告書は、図3にあるように、気候に誘発される典型的な紛争原因を、水資源の劣化、食糧生産の減少、嵐や洪水、人口移動の四つのタイプに分け、さらにそれらが世界の特定の地域で組み合わさって、ホットスポットを形成すると予測している（WBGU 2008: 163）。

さらに報告書は、これに対応するための国際的な政策の設定も困難になると分析する。なぜなら、中国とインドの興隆に伴う米国の力の低下により、単極から多極システムへと世界秩序が移行することが想定され、そのような世界秩序の移行は、平和裡に行われたことがこれまであまりなかったからである。もちろんそれは、大国同士の暴力紛争を意味するものではないが、そ

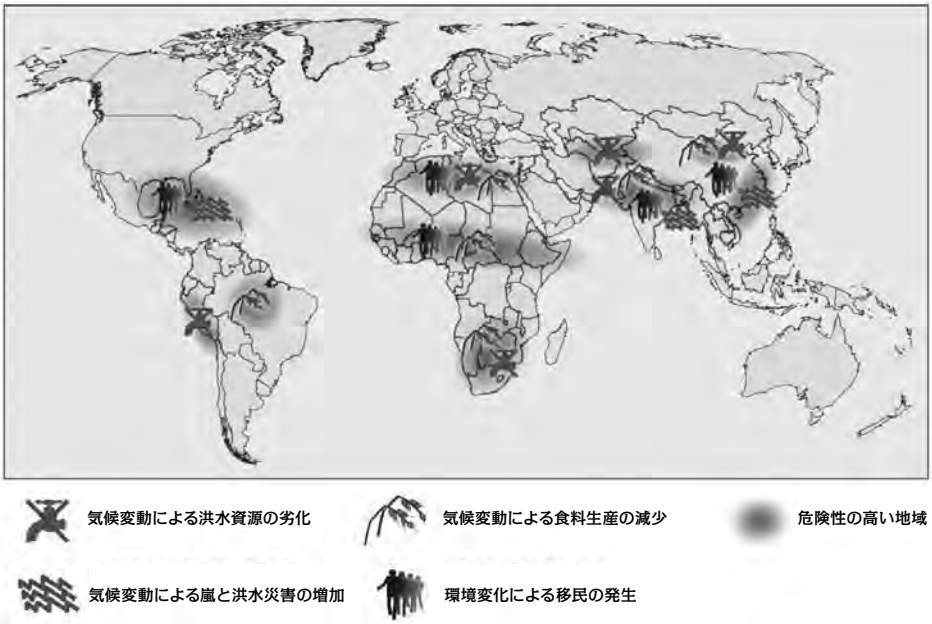

図3：各地のホットスポットがつくる紛争の星座
（出典：WBGU 2008: 163）

の対立が、気候政策のための貴重な時間と資源を吸収してしまう（WBGU 2008: 54）。そして結果的に、緩和策が失敗すると、下記のような6つの国際安全保障への脅威が醸成されてしまうことになる。

1）気候変動の結果、脆弱な国家の数が増大する可能性。
2）世界の経済開発へのリスク。
3）気候変動の主因となる諸国と、その影響を最も被る諸国との間の負担の配分をめぐる対立増大のリスク。
4）人権とグローバル・ガバナンスの主体としての先進国の正統性へのリスク。
5）移民の誘発と増大。
6）伝統的安全保障政策の限界を超える脅威。（WBGU 2008: 169-175）

これらの分析から、WBGUは、表2のような政策提言を行って

表２：気候変動による不安定化と紛争のリスクの緩和のためのWBGUによる９つのイニシアチブの概要

該当する政策領域	イニシアチブ	内容
多極世界のために協力できる環境づくりを進める		
外交政策	イニシアチブ1—グローバルな政治的変革を形成する	・中国とインドの登場を米国とならぶ世界大国として建設的に運用 ・強力な欧州外交の必要性 ・地政学的な変化についての世界会議開催という可能な選択肢 ・気候変動を人類にとっての共通の脅威として認識
外交上の環境と開発政策	イニシアチブ2—国連改革	・現在の国連システムをより予防的で組織的なアプローチに適合させる ・安保理の役割と任務を真摯に検討する ・国連の環境政策分野における能力の強化 ・世界開発環境理事会の設立
安全保障政策としての気候政策Ⅰ：危険な気候変動の回避による紛争予防		
環境と外交政策	イニシアチブ3—野心的な国際気候政策の追求	・2℃の防止策を国際標準に ・京都議定書のさらなる展開 ・(米国を含む)工業諸国に対する野心的な削減目標の適用と、新しく工業化した開発途上国を統合する ・自然の炭素ストックの保全
環境、エネルギー、経済、研究政策	イニシアチブ4—EUのエネルギー体系の転換	・EUの主導的役割を強化 ・欧州エネルギー政策の改善と適用 ・効率化革命の誘発 ・再生可能エネルギーの拡大
環境、開発、研究、経済政策	イニシアチブ5—パートナーシップを通じた緩和戦略の開発	・開発協力における分野横断的テーマとしての気候保護の確立 ・新興工業諸国(とくに中国とインド)との脱炭素パートナーシップの合意 ・G8+5枠内での革新のための条約に合意
安全保障政策としての気候政策Ⅱ：適応戦略の実施による紛争予防		
開発、研究政策	イニシアチブ6—途上国への適応戦略の支援	・工業諸国は途上国の気候の影響に対する適応と緩和を支援せねばならない ・優先順位は(アフリカのような)とくに危険にさらされる開発途上地域のための特定の戦略の考案 ・水危機の緩和 ・農業セクターの気候変動への適合 ・災害予防の強化
安全保障、開発政策	イニシアチブ7—気候変動によって更に脅威にさらされる脆弱国家や弱小国家の安定化	・弱小国家や脆弱国家の安定化をドイツ行動計画「市民の危機予防、紛争解決と紛争後の平和構築」により広く取り入れる ・OECDの対応の指針を指示し適用する ・「全政府的な」アプローチを環境方面にも拡張する ・国際的なフォーラムやネットワークを通じて弱小国家の市民社会の潜在能力を高める
外交、国内、開発政策	イニシアチブ8—協力と国際法のさらなる展開を通じて移民を管理する	・移民に関する包括的な国際戦略を開発する ・移民政策を開発援助に統合する ・環境移民を国際協力に含める ・国際法に環境移民の保護を正式に記す ・既存の保護レジームの弱体化を許容しない ・既存の難民レジームに追加的な手段を加える
開発、研究政策	イニシアチブ9—地球規模に情報と早期警戒システムを拡大する	・すべての自然災害、疫病、技術論的リスク、地域的な気候変動とその影響、環境問題についての情報を提供する包括的な地球規模の早期警戒システムの開発を積極的に支持する ・全国と地方レベルでの早期警戒情報実施の向上

(出典：WBGU 2008: 193)

いる。

この提言は、国際的なパワーバランスの変化を前提に、気候変動への対応を踏まえ、さらに途上国も巻き込んだ世界秩序を構築し、それをもとに、適応と緩和の戦略を展開する、という包括的シナリオになっている。

このように、欧州からの提言が日米での議論と比べて特徴的なのは、気候安全保障を国内政策の統合よりも、世界秩序再編成のキー概念にしようとしている点にある。蟹江はすでに2007年に「現在の気候変動対策を巡る国際的主導権争いは、気候安全保障の国際秩序形成を巡る政治であると見るべき」(蟹江 2007: 219)と正確に指摘しているが、まさにこのために、欧州からは非常に外向きの提言が目立っているのだ。

3. 気候安全保障論の含意〜新しい世界秩序

このように、気候安全保障がもたらすひとつの含意は、欧州が志向するような世界秩序の再編である。

京都議定書の発効のためにロシアの加盟を促したのは欧州だったように、欧州の気候安全保障に関する議論を特徴づけるのは、多国間の協調枠組みの優先的な模索である。2006年9月の国連総会でのベケット英外相の演説がそのスタート地点となった。2007年4月の安保理での公開討論ではドイツなど欧州諸国が英国の議論に賛同する演説を行っている(S/PV.5663; S/PV.5663(Resumption 1))。このような議論を経て、最終的には失敗するものの、2008年9月に国連総会に気候変動と安全保障の含意について決議案を提出したのは、旧英連邦の諸国と島嶼国であり(A/62/L.50)、10月にはこれにEU各国が加わっている(A/63/L.8)。

ドイツWBGUの提言もまた、気候安全保障を軸にした世界秩序を構築しようとしている動きの典型例である。その提言のイニシアチブ2の国連改革がその核心といえる。そこで提唱されている中でも、世界開発環境理事会(Council on Global Development and Environment)の設立は、非常に特徴的な提言である。

英国などが主導した安保理での気候安全保障についての議論や、総会での決議の試みの結果をふまえてみれば、安保理改革案として、気候変動をその権限に組み込むことは、拒否権をもつ

中国や米国が積極的に賛成していない以上、容易ではない。求められるのは、安保理が持つような違反者への法的強制力である。であるならば、安保理以外に、安保理並みの権限を持った「ハイレベル理事会」をECOSOCに代えて設置する、というのはひとつのアイデアである。WBGUはこのアイデアを、すでに2005年の政策文書で下記のように示している。

> WBGUは、国際システムにおける嘆かわしいほどの一貫性の欠如を克服し、サステイナビリティに関する諸目標についての法的強制力を向上するためには、国連システムにおいて新たな指導的機関の設立しかないと考えている。経済社会理事会（ECOSOC）は、それが社会経済問題に焦点を合わせていることと、真の権威の欠如のために、その役割を全うできない。WBGUはしたがって、ECOSOCは世界開発環境理事会に代替されるべきであり、その理事会は安保理と同じ階層構造に設置されるべきであると提言する。（WBGU 2005: 15）

これはかなり過激な改革案である。実際、2007年版の報告書では、これだけ大規模な改革は国連憲章の修正となり、それは安保理の全常任理事国を含む総会の3分の2以上の賛成を必要とするため、米中の賛同が得にくい近い将来にこれを達成するのは困難であろう（WBGU 2008: 197）と予測しており、したがって長期的な目標として設定されている。しかし他方で、その実現を目指し、より現実的な策として「開発、人道援助、環境の分野における国連システムの一貫性に関するハイレベル・パネル」の法的強制力を強化して利用する方策を提案している（WBGU 2008: 197-198）。

このような提言とその課題をみるかぎり、新秩序の形成は容易ではない。ただ欧米が中国とインドを巻き込むことに成功すれば、状況は好転する可能性は高まる。2009年のCOP15、2010年のCOP16では、まさにその中国とインドをはじめとするG77＋中国と欧米の交渉が主題となったものの、日米でも気候変動に関する基本的な法案が可決されないなか、実りはほとんどなかった。だが欧米は将来の外交交渉のための国内外の準備を求心力のある気候安全保障をキーワードに着々と進めている。

4. 政策提言〜欧州との連携による国連改革

気候安全保障は、現在進行形の議論である。当然激しい論争もある。環境政治においては、一方では自然安全保障のような新しい展開も存在しているが、他方では気候変動についての懐疑論や、古い経済の側からの抵抗も根強い。オバマ政権の米クリーンエネルギー・安全保障法の下院での可決は賛成219票、反対212票、棄権3票という僅差であり、その後の上院での審議は1年以上も目立った動きがない。日本でも気候安全保障に言及した自民党からの「低炭素社会づくり推進基本法案」は、民主党からの「地球温暖化対策基本法案」とともに2011年末においても成立していない。

学術研究分野においても、環境安全保障論は、その議論と同じくらい長い歴史を持つ根強い批判にさらされ続けてきた。その批判は、必ずしも伝統的な軍事的安全保障概念の擁護者からだけではなく、武力行使の機会増大を懸念する平和主義者たちからも主張されてきた。環境と安全保障を結びつけることによって、環境問題に対して軍事力を用いることを正当化し、武力行使の可能性を増大させる懸念が残る。日本の総合安全保障論においてもこの可能性についての議論はあった。「大平総理の政策研究会」の総合安全保障についての報告書にある「軍事的な安全保障のための手段が、軍事的なものに尽きることなく、総合的なものであるのと同様、非軍事的な安全保障のための手段も、非軍事的なものに限られることなく、総合的なものである。」（内閣官房 1980: 26-27）という指摘がその一例である。現在の米国をみても、前述のCNASの自然安全保障のような議論の展開をみると、現在米国が推進している政策統合は、この先、資源戦争のような状況を正当化し得るようにさえみえる。

このような批判や懸念をはらみつつも、欧米諸国がすでに気候安全保障を軸にした政策統合と世界秩序の構築過程に入っているという事実は、日本外交にとって、無視できないものである。では、この状況を考慮すると、日本は、この政治的キーワードをめぐる国際政治で、どのような選択肢があるのだろうか。日本の現状をみると、その数はあまり多くない事が分かる。

まず指針となるべき気候安全保障について、日本の環境省での議論や報告書では、日本の領域（たとえば沖ノ鳥島とその排他

的経済水域）や国民の生命、財産について、気候変動が大きな悪影響を及ぼすことが指摘されている（環境省 2007d: 14）。だが、報告書は、気候安全保障という言葉を使うことで、政策の優先度を上げたり、対米（あるいは対途上国の）国際交渉を有利に進めたりすることに主な効用を求め、そこでの日本の外交能力向上を目指している。それが重要であることは論を待たないが、欧州のように気候安全保障概念を世界秩序形成のために多国間交渉の枠組みの中でどう使うのか、あるいは米国のようにそれを使って、国内の諸政策をどう統合するのかという議論を報告書では十分していない。委員の一人から下記のようなきわめて適切な指摘があったにもかかわらず、である。

> 要は、軍事的な国防の議論に押し流されることなく、気候変動問題から派生する経済・社会・環境・文化的な価値（守るべきもの）に対する脅威に対して、企業や市民社会さらには一般消費者の積極的な参加を確保しつつ、どのような包括的な対策が必要であり、この地球規模の問題にどのような国際協力体制を形成していくのか、という議論になるように「気候安全保障」概念を日本が使いこなせるなら、この概念は、日本にとっても世界にとっても、根本的な問題解決に向けて有効であろう。（環境省 2007c: 2）

そしてこの議論と政策が欠如する状態は、報告書作成から4年余が過ぎた現在も変わっていない。ここが気候安全保障において日本が抱える最大の問題であろう。外交あるいは政治の現場では、気候安全保障という概念とその含意についての理解が進まず、この言葉への評価はあまりよくなかったのかもしれない。むしろ報告書の後、「気候安全保障」という言葉はあまり使われなくなったようにさえみえる。また先述のように、もともと日本の学術界では、環境と安全保障を結びつける議論に消極的な見解が多かったことも指摘され得る。当然、欧米のように気候安全保障というキーワードを比較的容易に受け入れられる素地としての言説は政治分野でも学術分野でも十分に共有されていなかった。

問題状況の源泉は他にもある。2009年6月に麻生政権が「野心的」と自賛して打ち出した温室効果ガス2005年比15％削減案は、国際的には落胆をもって迎えられ、潘国連事務総長にも「も

う少し野心的に」と注文をつけられることになった（朝日新聞（朝刊）2009/6/27: 11）。これが示すのは、国内における根強い温暖化懐疑論と古い経済界の影響力である。経団連などは2009年3月17日の各紙への全面意見広告で、「多額の国民負担額」を理由に、大きな削減率の策定を牽制した（日本経済団体連合会他2009）。気候安全保障のような概念もまた、対策に消極的な彼らの影響を受けたのかもしれない。皮肉にも専門委員会の審議の過程で環境省の担当審議官が指摘した、国際交渉の場では気候変動の影響が脅威ではない、気候変動対策が脅威なのだ、だから、対策をいかにして回避するかと、回避行動が国益になっている（環境省 2007b）、という現象が、発言が指していた諸外国との交渉の場ではなく、国内で起こったということであろう。

しかし、蟹江が報告書出版当時すでに指摘したとおり、「国内事情にとらわれるばかりに、気候安全保障を軸とした今後の国際秩序形成に乗り遅れることが最も『国益』を損ねることになる（蟹江 2007: 220）」のが現実化しているのは明らかだ。もちろん、国際情勢は容易ではない。2009年コペンハーゲンでのCOP15では、ブッシュ政権末期で成果が期待されなかったCOP14と違い、潘事務総長が言うところの「調印すること（seal a deal）」が目標になっており、その直前の2009年9月22日にはこのための準備会合と位置づけられる国連本部での初めての「国連気候変動サミット」が開催されたにもかかわらず、その後のCOP16に至るも具体的成果はなかった。日本では折しも政権交代後の民主党政権が支持率低迷にあえぐ中、2011年3月11日の東日本大震災とそれに伴う東京電力福島第一原発事故により多数の原発が停止状態に入り、短期的に火力発電量を増加させざるを得なかった。その結果、当時の鳩山総理の25%削減という数値目標はすでに求心力を失いつつある。そんな中で、日本独自の気候変動に関する統合された政策群を、外交成果が期待されている2011年のCOP17までに準備するのは不可能だった。結局COP17では、日本が京都議定書から離脱し、自主的な削減を行いながら2020年からの削減枠組みにむけた国際的な取り組みを推進することで合意した。しかし、すべての国が参加する枠組みへの合意には相当な時間と、諸外国との確かな協調が必要になる。

であるならば、WBGUの提案するような国連改革案がドイツ政府あるいはEUの方向性として出てきたならば、それを全面的

に支持するのが残された日本の数少ない選択肢のひとつではないだろうか。

新しい世界開発環境理事会設置は当面容易ではないにしても、そのための素地として、国連開発計画(UNEP)の強化が掲げられている。WBGUは特にその中長期的に安定した活動を可能にする財政面での支援の必要性を強調している(WBGU 2008: 196-197)。WBGUはまた、前述の「開発、人道援助、環境の分野における国連システムの一貫性に関するハイレベル・パネル」の強化についても、特に財政面での支援の必要を説いている(WBGU 2008: 197-198)。この戦略の中に日本が活躍できる場があるのではないだろうか。もともと、UNDPなどの国連機関には、現状のECOSOCに加え「経済安全保障理事会」を設置したいという思惑は以前からある(Haq 1995: 186-199)。WBGUの提言を受け入れる受け皿は国連内部にもあるのだ。

そこで、これらの提言を積極的に推進することを表明し、欧米が急速に形成しつつある中国やインドを巻き込む世界秩序に、国連の場を通じて参加していくことは、それができなかった場合を考えれば、非常に大きな国益の確保となると考えられる。

かりに世界開発環境理事会が設立され、それまでの十分な支援実績があれば、そこで日本は主要排出国としての消極的な立場ではなく、新秩序の支援者という積極的な立場で重要な常任理事国として参加することもできるかもしれない。その理事会は、安保理並みの法的強制力をもちながら、一方で既存の安保理との棲み分けから、軍事力に関する権限はもたない可能性が高い。日本の悲願である既存の安保理常任理事国入りが当面は絶望的になる中で、憲法で軍事力の行使に制限がある日本が、国連で国力に見合った貢献をできるのは、この理事会ではないだろうか。ここならば、国民的理解も含めて参加はしやすいはずである。

そのためにも、「温室効果ガスの大量排出という気候の汚染は、地球公共財への侵害であり、それはすなわち、国際の平和と安全への侵害行為である」という気候安全保障の言説が加盟国間で十分に共有されなければならない。

この遠大な目標に向けて、まず国内の政策を、アメリカのように、気候安全保障、あるいはより広く環境安全保障を軸にして再編統合していく必要がある。そのような安全保障論は、大平内閣の総合安全保障以来、国内でも研究や政策的議論は欧米に比

べれば少ないものの、一定の蓄積はある(たとえば参議院 1992)。これらの資源を利用しつつ、強い政治的リーダーシップの下で関係の各分野が協調すれば、既存の政策も含めた、一貫した政策群の編成が可能になるはずだ。すでに欧米はその流れを作り出している。日本がそれに乗り遅れるかどうか、ここ数年が正念場である。

謝辞

本文の執筆に当たっては、GLOCOLより貴重な報告の機会と執筆の機会をいただいた。ここにとくに記して心から感謝したい。また本研究は、茨城大学の地球変動適応科学研究機関(ICAS)の第4部門の研究成果の一部である。

参考文献

Annan, Kofi
2006 “Secretary-General's Address to the UN Climate Change Conference” (2006/Nov/15 at Nairobi, Kenya) (http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=2303 :2009/6/29取得)

Brown, Lester
1977 *Redefining Security*, Worldwatch Paper No.14. (Washington, D.C.: Worldwatch Institute)

Buhan, Halvard, Gleditsch, Nils Petter and Theisen, Ole Magnus
2008 “Climate change, the environment, and armed conflict”, Paper presented at the annual meeting of the ISA's 49th ANNUAL CONVENTION, BRIDGING MULTIPLE DIVIDES, Hilton San Francisco, SAN FRANCISCO, CA, USA, Mar 26.

Burke, Sharon
2009 “Natural security”, (Washington, D.C.: Center for New American Security)

Busby, Joshua W.
2007 “Climate change and National Security: an agenda for action”, (New York: Council on Foreign Relations)

Campbell, Kurt M.
2008 “National Security and Climate Change in Perspective” in Campbell, Kurt M. ed., *Climatic cataclysm: the foreign policy and national security implications of climate change*, (Washington, D.C.: Brookings Institution Press)

German Advisory Council on Global Change (WBGU)
2005 “Policy Paper 4: Development needs environmental protection: recommendations for the millennium + 5 summit”, (http://www.wbgu.de/wbgu_pp2005_engl.pdf)
2007 “World in transition: climate change as a security risk”, (http://www.wbgu.de/wbgu_jg2007_engl.pdf)

Homer-Dixon, Thomas

1999 *Environment, scarcity, and violence*, (Princeton, NJ: Princeton University Press)

Intergovernmental Panel on Climate Change（IPCC）

1995 *IPCC Second Assessment: Climate Change 1995 A REPORT OF THE INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE* (IPCC)

2001 *Climate Change 2001: Synthesis Report* (Cambridge University Press)

2007 *Climate Change 2007: Synthesis Report* (IPCC)

蟹江憲史

2007 「気候安全保障をめぐる国際秩序形成へ：ハイポリティクス化する環境政治の真相」『現代思想』（青土社）2007年10月号、210-221頁。

環境省

2007a 「中央環境審議会地球環境部会第15回気候変動に関する国際戦略専門委員会議事録」（http://www.env.go.jp/council/06earth/y064-15a.html）

2007b 中央環境審議会地球環境部会第16回気候変動に関する国際戦略専門委員会議事録（http://www.env.go.jp/council/06earth/y064-16a.html）

2007c 「資料2-3：『気候安全保障』に関する検討についての意見提出」（http://www.env.go.jp/council/06earth/y064-16/mat02_3.pdf）

2007d 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、「気候安全保障（Climate Security）に関する報告」

Karl, Thomas R., Jerry M. Melillo, and Thomas C. Peterson, (eds.)

2009 *Global Climate Change Impacts in the United States*, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, Sao Paulo, Delhi: Cambridge University Press.

Lozada, Carlos

2009 "The 'it' think tank," The Washington Post, 7 June.

Mathews, Jessica

1989 "Redefining Security," Foreign Affairs, 68 (Spring)

内閣官房内閣審議室分室・内閣総理大臣補佐官室編

1980 「総合安全保障戦略—大平総理の政策研究会報告書5」（大蔵省印刷局）

日本経済団体連合会他

2009 「考えてみませんか？私たちみんなの負担額。」『朝日新聞』（朝）2009年3月17日、5頁。

落合浩太郎

2001 「環境安全保障—拡散する概念」赤根谷達雄・落合浩太郎編著『新しい安全保障論の視座』（亜紀書房）150-182頁。

太田宏

2002 「環境問題をめぐる危機管理と予防」木村汎編『国際危機学』（世界思想社）324-345頁。

参議院

1992 『90年代日本の役割：環境と安全保障のあり方』（参議院外交・総合安全保障に関する調査会）

Ullman, Richard H.

1983 "Redefining Security," *International Security*, 8(1)

山田高敬

1999 「環境安全保障と国際統治」納屋政嗣・竹田いさみ編『新安全保障論の構図』（勁草書房）、115-148頁。

米本昌平

1994 『地球環境問題とは何か』（岩波新書）