

気候安全保障—気候危機と向き合う今日的視点—

Climate Security: Perspectives on Confronting the Climate Crisis

稲田 信司*
Shinji Inada

Abstract

Climate change is increasingly recognized as a 'threat multiplier' with serious implication for peace and security. Leading media of the world intend to call current situation as the 'climate crisis'. The inauguration of the Biden administration in the US in January 2021 has triggered a renewed interest in climate change measures on a global scale. Meanwhile, with the rapid spread of renewable energy and other energy sources, the struggle for supremacy over oil and natural gas is changing. There is growing momentum to reassess geopolitical risks. The concept of 'climate security', which is increasingly being discussed mainly in Europe and the US, is beginning to attract attention in Japan.

I. はじめに

新海誠監督の映画『天気の子』の舞台は2021年の東京だった。雨が降り続け、街が水没する様子が描かれていた。それは、現実を先取りしているかのような風景だった。大型台風や集中豪雨に伴う洪水などの被害が発生し、人々の生命、財産に深刻な打撃を与える様を、私たちは毎年のように目の当たりにしている。「気候変動 (Climate Change)」を超えた「気候危機 (Climate Crisis)」とも表される異常気象の脅威と、どう向き合えばいいのか。それぞれの国家レベルの対策、あるいは国際協調を通じた地球規模の対策を見いだすための推進力となり得るのが、1990年ごろから欧米諸国を中心に使われ始めた「気候安全保障 (Climate Security)」という考え方ではないだろうか。本稿では、気候安全保障の定義を整理したうえで、気候危機への対応を急ぐ主要国の取り組みを概観しつつ、脱炭素社会に向けた課題解決の道筋を考えたい。

II. 「気候安全保障」とは何か

気候変動など地球規模の環境問題が脅威になり得るという認識が広がってきたのは、東西冷戦の終結と無縁ではない。米ソの軍事的衝突の脅威が後景に退き、経済のグローバル化が進展する

* 朝日新聞ゼネラルエディター補佐、朝日新聞グローブ前編集長
Deputy General Editor of The Asahi Shimbun, Former Editor in Chief of The Asahi Shimbun Globe

につれ、地球規模の環境問題を安全保障の問題としてとらえる機運が高まった。それが顕在化した最初の国際舞台が、1992年のブラジル・リオデジャネイロで開かれた国連環境開発会議（地球サミット）とされる。ただ、地球規模の環境問題の重要性については各国とも異論はないものの、それを安全保障の問題と位置づけるという見方については一致をみることがなかった。

その後、国連の気候変動に関する政府間パネル（IPCC）が地球温暖化に関する科学的知見を積み上げて公表するにつれ、温室効果ガスの排出量の削減は待ったなしの課題という認識が深まった。大きな転機となったのは、2005年に英国のスコットランドで開催された主要8カ国首脳会議（G8サミット）ではなかったか。議長を務めた英国が主導して、国際的な機運が再燃した。IPCCの科学的知見を補完するように、気候変動に伴う農業、インフラ、工業生産などへの経済的影響を試算した「スターンレビュー（気候変動の経済学）」を公表。ベケット英外相は2006年の国連総会演説で、当時はまだ耳慣れない「気候安全保障」という用語を使って国際社会に迅速な行動を促し、翌年には国連の安全保障理事会で気候変動を主要議題と位置づけるよう提案した。一方、地球温暖化に関する国際的枠組みである京都議定書から脱退していた米国のブッシュ政権は当時、気候変動を安全保障問題とする見解を示していなかったものの、米上院外交委員会で2007年に採択されたバイデン・ルーガー決議案では、気候安全保障の考え方が採用されていた。

気候変動などを安全保障の問題とみなす考え方は、必ずしも一様ではない。国立環境研究所の社会システム領域長の亀山康子氏は、世界で研究が盛んになっている気候変動と安全保障に関する論文や各国政府の報告書を読み込み、気候安全保障という考え方をめぐる議論を大きく四つに分類した¹。まず、1990年代の黎明期には、長期的かつ不可逆的な地球規模の変化に着目した議論が主流だったという。地球温暖化など地球規模の変化を新たな脅威ととらえ、地球、人類、生態系を守るため、温室効果ガスの排出量を削減するための緩和策を講じることが求められた。二つ目は、人々の生活に打撃を与えるリスクに重点を置いた議論だ。地球環境問題を「人間の安全保障」とみなす考え方ということもできる。台風や洪水、熱波など異常気象による個人レベルの様々な損害を脅威ととらえ、人々の生活やその前提となる食料やエネルギーなどの安定供給を守ることを目的に、個人や地域レベルでの備え、つまり適応策について議論が深まった。三つ目は、環境問題と紛争との間の因果関係に着目する考え方だ。気候変動に伴う異常気象や環境破壊は、農業や漁業など食料生産にも深刻な影響を与え、生産者の収入が減ったり、食料価格が上昇したりする可能性が高まる。たとえば、アフリカ中部のチャド湖は、周辺人口の増加や砂漠化により、かつてより非常に小さくなり、農業、漁業、放牧で生計を立てていた人々の貧困状態が悪化したとされる。社会不安を背景に、イスラム過激派ボコ・ハラムが勢力を拡大し、紛争へと発展したといわれている。四つ目は、ハリケーンや竜巻などの異常気象により、国の軍事施設などが被害を受けることで軍力を損なうという議論で、米国防総省の報告書などで用いられている。

近年、気候安全保障をめぐる議論が盛んになってきた背景に、いわゆる「気候難民」と呼ばれる人々の増加があげられる。欧州では、中東やアフリカから地中海などを渡って多くの難民が押し寄せ、欧州連合（EU）加盟国の間で賛否が割れ、それぞれの加盟国内でもポピュリズムの台頭を招くなど政治問題と化した。異常気象が原因とされるハリケーン被害が広がるにつれ、グアテマラやホンジュラスなど中南米諸国から米国へ移住希望者が押し寄せ、気候変動と安全保障への関心が高まっている。また、太平洋の海面上昇の影響で、島嶼国からオーストラリアやニュージーランドへと移住者が増えており、温室効果ガスを排出してきた先進国では、人道上的責任か

¹ 2021年4月4日付朝日新聞グローブ05「気候安全保障って？ 意識薄い日本」

ら難民の受け入れの是非について議論がなされている。

ノルウェー難民評議会によると、2019年に全世界で約2400万人が気象災害によって避難や移住を余儀なくされた。また、世界銀行は2050年までに1億4000万人が避難を強いられると推計している²。

現状では、気候変動による移民を国際法上の「難民」とする定義はない。ただ、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）は2020年10月、「気候変動や災害を受けて国際的な保護を求める場合、難民としての地位を主張するのは正当である可能性がある」との法的考察を発表した。また、2021年2月には、国連人権理事会で、気候変動が難民申請の理由に値するとの見解が示されている。

スウェーデンのストックホルム国際平和研究所のフロリアン・クランプ氏は「気候変動と紛争の間には強い因果関係があるが、最近気候変動が直接的な紛争の原因という理解ではなく、人間の安全保障上のリスクを増大させる一因と認識されるようになった」と指摘している³。

III. バイデン米政権が主導する気候変動をめぐる国際交渉

米国のジョー・バイデン氏は2021年1月20日の大統領就任式を終え、ホワイトハウスの執務室で17の大統領令に署名した。そのひとつが、2015年の国連の気候変動枠組み条約締約国会議（COP21）で採択された「パリ協定」への復帰だ。トランプ前政権が掲げた「アメリカファースト」から脱却し、国際協調路線に回帰する方針を印象づけた。バイデン氏はその際、気候変動を「人類存亡に関わる脅威」と位置づけたうえで、「国家安全保障と外交政策の中心にすえる」と断言した。バイデン政権は米国が気候変動をめぐる国際交渉を主導する意欲を明確に打ち出した。その姿勢を象徴する人事が、「パリ協定」の採択の立役者とされる、ジョン・ケリー元国務長官の登用だった。ケリー氏は気候変動担当の大統領特使に任命され、国家安全保障会議（NSC）のメンバーに名を連ねた。また、バイデン大統領は、オースティン国防長官に対し、気候変動が安全保障に及ぼす影響の分析を指示し、国家防衛戦略をはじめとする各種の戦略・政策文書を策定する際に考慮するよう要請した。

バイデン政権は2021年10月末から予定されていたCOP26に狙いを定め、気候変動をめぐる国際交渉を加速していく。そのスタートダッシュといえるのが、2021年4月に米国が主催した「気候変動サミット」で、40の国・地域的首脳らが招待され、オンライン形式で開かれた。人権や安全保障の問題で対立する中国とロシアの首脳も参加。バイデン大統領は冒頭、米国の温室効果ガスの削減目標について「(2005年比で) 2030年までに半減させる」と表明し、オバマ政権時の目標値からほぼ倍増させ、世界を主導する意欲をみせた。参加各国の首脳からも気候変動対策を推進しようという米国の意向をふまえた発言が目立った。中国の習近平国家主席は「中国は米国を含む国際社会とともに、地球環境のガバナンスを推進するために努力する」と表明した。また、日本の菅義偉首相は2030年度の新たな削減目標について「(2013年度比で) 46%削減」と表明し、これまでの目標を大幅に引き上げ、米国や欧州と歩調を合わせる姿勢を打ち出した。米国主導のサミットによって、COP26で「パリ協定」より一段高い目標で合意するための土壌が整ったと受け止められた。

² 2021年4月4日付朝日新聞グローブ07「米国が重視する気候安全保障」

³ 2021年4月4日付朝日新聞グローブ05「気候変動が紛争のリスクを増大させる」

米国を抜いて世界1位の排出大国となった中国をどう国際交渉の場に引き入れるか。ケリー氏は2021年8月下旬に訪中し、石炭火力発電輸出の停止を求めた。中国は即答を避けたが、COP26の開幕を控えた9月の国際総会で、習近平国家主席が「気候変動に積極的に対応し、人と自然の生命共同体を築く」と述べ、石炭火力発電の新たな輸出をやめる方針を表明した。中国はトランプ前政権下で悪化した対米関係を改善するための糸口を探るため、気候変動問題については是々非々で対応する姿勢を示したとの見方もある。

英国グラスゴーで開かれたCOP26は、議長国の英国にとって、欧州連合（EU）からの離脱に伴う国際的存在感の低下を払拭するための大舞台でもあった。新型コロナの影響でCOPの開催は2年ぶりだったが、約130カ国の首脳を含む、約4万人を集めた。最大の注目点は2030年に向けた国別削減目標（NDC）と、その目標を実現するための具体的な削減策のとりまとめだった。ジョンソン首相が先頭に立って世界各国に削減策を提示するよう呼びかけ、自らも「グリーン産業革命」と銘打ち、「英国は風力発電のサウジアラビアになる」と公言し、2030年までに全家庭の電気を洋上風力発電でまかなうと意気込んでみせた。

COP26は11月13日、「グラスゴー気候合意」を採択して閉幕した。この合意文書には、「世界の（産業革命からの）気温上昇を1.5度に抑える努力を追求する」という表現が盛り込まれた。パリ協定で努力目標だった1.5度を格上げし、事実上の世界目標と位置づけたのだ。1.5度目標の実現に向けて「今世紀半ばには実質ゼロにすること」とし、この10年間の行動を加速する必要があると強調した。削減を進めるための具体策にも踏み込んだ。最終盤で焦点があたったのが、排出削減策を設けていない石炭火力の扱いだった。排出量が世界1位の中国と3位のインドが「段階的廃止」という表現の修正を求めたところ、米国のケリー氏らが妥協案を探り、「段階的削減」と表現を弱めて明記することで合意。化石燃料に対する非効率な補助金も段階的に廃止するとした。

ケリー氏は閉幕後の会見で「パリがアリーナを建設し、グラスゴーで（脱炭素社会への）競争が始まった。そして、今夜、号砲が鳴った」と語った⁴。

IV. 中国が急ぐ脱炭素の戦略

世界全体の温室効果ガスの排出の3割を占める中国は、国内で頻発する異常気象による被害に危機感を持ちつつ、持続可能な経済成長を支えるためのエネルギー供給拡大を急ごうと躍起になっている。中国の基本姿勢を端的に示しているのが、2020年9月の国連総会に寄せた習近平国家主席のビデオ演説だ。習氏は「2030年までに温室効果ガスの実質的な排出量を減少に転じさせ、2060年までにゼロにする」との国際公約を打ち出した。国内的には「30・60目標」という金科玉条のスローガンとなり、脱炭素の動きの推進力となっている。欧米や日本など先進国に排出削減の法的義務を課した1997年の京都議定書で中国は義務を負わなかったものの、世界最大の排出国となった今は「責任ある大国」として国際交渉に臨む姿勢を示している⁵。

中国は脱炭素に向けた国際公約を果たすため、戦略の柱に据えているが再生可能エネルギーの大規模で迅速な導入だ。中国の2019年末の風力の設備容量は約2億1000万キロワットで、2位の米国の2倍。太陽光は約2億キロワットで米国の3倍にのぼり、ともに世界一を独走している。

⁴ 2021年11月16日付朝日新聞「脱炭素 苦肉の前進」

⁵ 2021年6月6日付朝日新聞グループ02「最大の風力大国・中国 実質ゼロ前倒しも」

ただ、エネルギー消費全体に占める割合は依然5%程度にとどまっており、6割の石炭、2割の石油には遠く及ばない。

そんな中、2021年3月の全国人民代表大会（国会に相当）で、「60年ゼロ」をめざし、2030年を目標に排出量を減少に転じさせる行動計画を年内に作る方針が決まった。国営企業傘下のシンクタンクの報告書によると、2060年のエネルギー構成は、風力と太陽光が全体の半分を占めている。その設備容量は約35億キロワットにのぼり、この規模は2019年末の世界全体の3倍にあたる。課題は風力や太陽光の電力の安定供給だが、中国政府は蓄電設備や「スマートグリッド」などへの投資を加速することで課題を克服しようとしている⁶。

中国企業は太陽光パネルや電池、陸上風力発電の出荷量で世界トップ10に多くが名を連ねており、再生可能エネルギー分野での国際競争力は急速に高まっている。習近平国家主席は2021年9月、国際的な批判が大きかった石炭火力発電の輸出について停止する方針を表明した。途上国への再生可能エネルギーの輸出を加速することへの布石ともいえそうだ。まずは、巨大経済圏構想「一帯一路」の協力国であるアジアや中東などの国々に照準を合わせ、戦略的な投資を進める構えだ。習氏は「優位な産業における世界の先端の地位を強固にし、世界のサプライチェーンの中国への依存度を高めなければならない」と指示を出している。

V. 気候危機で変わる地政学

米ホワイトハウスは2021年10月、COP26の開幕を目前に、国家安全保障と外交政策の関係部門による気候変動の影響などを分析した各報告書を公表した⁷。米政府の情報機関を統括する国家情報長官室（ONDI）がまとめた気候変動が安全保障に与える影響に関する報告書では、パリ協定の目標達成のために各国が温室効果ガスの排出削減を加速するなか、地政学上の緊張が高まりかねないと指摘した。また、気候変動の影響が顕在化するなか、地政学上の火種が悪化しかねないと予測。温暖化により北極圏の海水が溶けるにつれ、海洋資源や航路をめぐる各国が権益を求めて競争が激しさを増し、対立が深まるおそれがあるとしている。さらに、各地で気候変動による異常気象が頻発し、水資源や人の移動をめぐる紛争のリスクが高まると予測している。

石油や天然ガスといった化石燃料は中東など一部の国・地域に偏在している。各国はこうした資源国からエネルギーをできるだけ安価に調達する道を探り、大国はエネルギー確保のために同盟関係を結んだり、軍力で支えたりしてきた。一方、各国で導入が進む再生可能エネルギーは、その種類や規模の違いがあるとはいえ、至るところで開発・普及する可能性がある。今後、化石燃料への依存度が減り、再生可能エネルギーへの転換が進めば、世界の地政学的な勢力図も大きく変わりかねない。

国際再生可能エネルギー機関の初代事務局長を務めたアドナン・アミン氏は地政学上の関係が変わる可能性を指摘する。「21世紀のいま、再生可能エネルギーの時代に入ろうとしている。風力や太陽光はどの国にもあり、化石燃料の輸入に頼らなくてもかなりの部分、自給できるようになる。石油や天然ガスをめぐって覇権を争う時代は終わり、これからは（再生可能エネルギーをめぐる）イノベーションと技術開発の時代になる」⁸。

脱炭素の流れを加速するなか、再生可能エネルギーの技術力で優位に立つ国が影響力を増すの

⁶ 2021年4月4日付朝日新聞グループ11「最大排出国中国の挑戦」

⁷ 2021年10月23日付朝日新聞「米、気候変動で『リスク増大』 安全保障への影響分析」

⁸ 2021年6月6日付朝日新聞グループ04「再エネで変わる地政学」

は間違いなさそうだ。中国企業は太陽光や風力発電、電気自動車（EV）など広範な分野で世界トップ水準の技術力を有するようになった。また、中国政府は産油国を含む途上国に対し戦略的に輸出を進める構えで、これまでの地政学に変化をもたらす可能性があるとみられている。

VI. おわりに

日本政府は2021年、気候変動対策を重視する米国のバイデン政権と歩調を合わせるように、脱炭素へ大きくかじを切る決定をした。菅首相が「2050年までに温室効果ガスの排出を実質ゼロにする」という長期目標と、「30年度の排出量を46%削減する」という中期目標を発表した。また、エネルギー基本計画には、再生可能エネルギーを「主力電源として最優先の原則のもとで最大限導入する」とし、2030年度の電源構成は当初の22~24%から36~38%に引き上げる方針を示した。一方、原発については、可能なかぎり依存度を低減するとしたものの、電源構成は20~22%を維持するとした。

気候安全保障という考え方についても、ようやく、政府内で認識が共有され始めている。2021年の防衛白書は「気候変動が安全保障環境や軍に与える影響」という節を設けた。各国の国防当局が災害対応を求められるケースが増えており、災害対応の強化の必要性が高まっているとして、「気候変動を安全保障上の課題として重大な関心をもって注視していく必要がある」と指摘した。また、2022年の防衛白書でも同じ表題の節が設けられ、米国をはじめ、COP26の議長国の英国での取り組みに加え、北大西洋条約機構（NATO）の首脳会合のコミュニケで、気候変動の安全保障における影響の理解と適応の観点で、NATOが主導的な国際組織となることを目標とし、行動計画を採択したことを紹介している。

COP26で「グラスゴー気候合意」がまとめられ、世界が脱炭素をめざす方向で動き出した矢先、ロシアによるウクライナ侵攻が起き、戦争の長期化が懸念される。米国や欧州、日本などはロシアに対し厳しい経済制裁を科した。そして、その対抗措置としてロシアは石油・天然ガスの輸出を制限した。エネルギー安全保障が崩れ、欧州でも石炭火力や原発に回帰する動きが広がり始め、脱炭素への移行は足踏みを余儀なくされているようにもみえる。しかし、ウクライナ侵攻が改めて想起させたのは、化石燃料への依存した社会経済の脆弱さと安全保障上の脅威ではないだろうか。脱炭素の潮流をさらに加速することが平和と安全を守ることにもつながると日本でも多くの人が気づき始めている。

利益相反について

本論文に関して、開示すべき利益相反関連事項はない。

参考文献

- 朝日新聞グローブ編集部 2021年4月4日 朝日新聞グローブ第240号『気候安全保障』東京：朝日新聞社
- 朝日新聞グローブ編集部 2021年6月6日 朝日新聞グローブ第242号『風をつかむ力 エネル

- ギーと国家戦略』東京：朝日新聞社
- 公益財団法人笹川平和財団海洋政策研究所編 2019年『気候安全保障 地球温暖化と自由で開かれたインド太平洋』（阪口秀監修）東京：東海教育研究所
- 防衛省編 2021年『令和3年版 防衛白書 日本の防衛』
- 防衛省編 2022年『令和4年版 防衛白書 日本の防衛』
- National Intelligence Council. 2021. *National Intelligence Estimate, Climate Change and International Responses Increasing Challenges to US National Security Through 2040*.
- Department of Defense, Office of the Undersecretary for policy. 2021. *Department of Defense Climate Risk Analysis. Report Submitted to National Security Council*.