

気候安全保障の概念とその政策 — 適応策としての政策評価の可能性 —

2023年度第9回S-18セミナー
2023/11/06(オンライン開催)

蓮井誠一郎
茨城大学・人文社会科学部
地球・地域環境共創機構(GLEC)

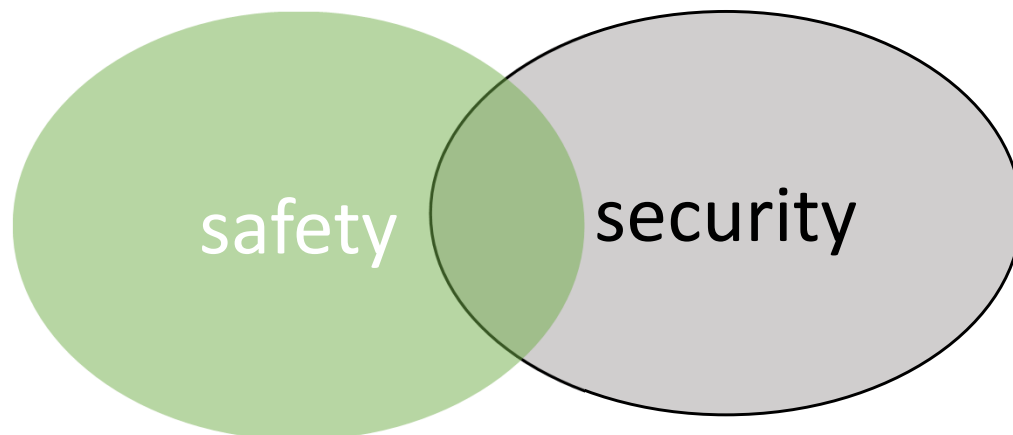
- 気候危機を背景に「気候安全保障(Climate Security)」が国連などで議論活発化
 - ⇔ その政策論は精緻ではない
 - 「気候安全保障」の概念とその目的が定まっていない＝統一的理解が未定着
 - 政策のバリエーションが乏しい＝軍隊の適応策が先行(他の分野も徐々に進展)
 - 政策の評価基準が定まっていない
- 現段階の考え方: **気候変動は既存の脅威を増幅させる要因**であり、気候変動に対応するためには、**気候レジリエンスを目指した国際協力、あるいはそのための国際的レジームが必要**だと考えられている(2015年G7共同声明)。また気候にレジリエントな開発(CRD)もSDGsと共にキーワードになってきた
 - 安全保障レジーム形成は、一般には現状維持側と現状変革側に分かれて対立を含むと困難だが、非軍事的安全保障レジームは方向性や利害関係の一致が存在するG7のような国家集団においては比較的容易に形成可能
- ではそのための政策はどの国がどんな政策を計画/実施しているのか。それらをどう評価していくべきか？

- 安全(safety): 客観的にみて安全

- 科学的にゼロリスクはないが、絶対危険はある
- 認識限界を超える「想定外」「予想外」は残る
- 科学の進展で変化するが短期的には評価は安定

- 安心(security): 主観的にみて安全

- 評価が分かれたり両極端に振れたりすることがある
- 他者に操作/影響される可能性がある
- 社会情勢の変化によりダイナミックに変化し不安定



- 「安全だが不安」= 取り越し苦労、杞憂
- 「不安全だが安心」= 油断、不注意

	安全	不安全
安心	①皆が安心し安全と考えられる(認識限界を超えるリスクは残る) 政治的に目指されるゴール	②専門家はリスクを認識しているが、市民には何かの理由で伝わっていない 秘匿、機密、情報操作など
不安	③専門家と市民のミスコミュニケーション/ディスコミュニケーション リスク最小化欲求との綱引き	④皆がリスクを認識しているという意味でコミュニケーションは成功 政治的には避けるべき状況

主に政治家、官僚、専門家など広義の政策決定者集団が認識と決定に強い影響力を発揮

主に市民が得た情報をもとに世論にするが、政策決定者も影響される

- 安全・安心の2軸で評価する政策決定者
- 安心の1軸中心で評価する一般市民

広義の政策決定者集団内部における評価の分断や混乱は避けがたいが、市民にはより大きく伝わり世論に影響する

• **本質的論争概念**としての安全保障

- 誰が、誰のどんな安全を、どのような脅威からどうやって守るのか？
- 主体、対象、脅威、手段に分かれてその正当性や妥当性が常に問題になる

• 「獲得した利益に対する脅威の不在」(A・ウォルファーズ)

- 1950年代に利益という観点から安全保障を定義
- 自らの国益の最大化を追求する諸国家の活動(≡国際政治)には親和性が高い定義であり認識でもある

<背景>

◆冷戦後も国家中心・物質中心(軍事と経済)から抜け出さない**米国**

- 戦略研究や国際システムの構造分析の活性化
- 地政学復権の基盤を形成

◆対して、**ヨーロッパ**を中心に物質中心の見方が緩和され人間中心の新たな潮流が生まれた

- 戦争や貧困、迫害からの「解放」(アベリトウイス学派)
- セキュリティを一義的に定めるのではなく人びとが「セキュリティの問題」とみなすことがセキュリティ(コペンハーゲン学派)
- 各国政府やNGOなどの相互作用を通して(新たな)脅威が形成される(パリ学派)

安全保障化(securitization)とは

- あらゆる公的問題は、

①政治化されていない問題(nonpoliticized)

②政治化された問題(politicized)

③セキュリティ化された問題(securitized)

のどこかに位置付く(B.ブザン、O.ヴェーヴァ)

- ②から③への移行を「セキュリタイゼーション」
 - では、どうやってそのような移行が起こるのか？
 - どんな問題でも安全保障問題になれるのか？

① 発話行為:「A(守られるべき対象)は安全保障問題である」

- 重大な損害をもたらす脅威が迫っており、その脅威を取り除くには緊急措置が必要であり、そのためにも自らに特別な権限を与えるべきであると説く

② 聴衆: 発話を受け入れるか否か

- 受け入れられるセキュライゼーションと、受け入れられずに終わるセキュライジング・ムーブは別
- では、どんな条件が整えば、聴衆に受け入れられやすくなるのか

- 一定の条件を満たした問題が「安全保障」の対象となる
 - 伝統的な国家安全保障(national security)では国家:主権、独立。領域:領土や領海など。国民:生命や財産
 - これらの共通点は「現状で我々が生存を依拠している利益」
- 発話内容の内的条件
 - これらの利益への脅威が実存することを明らかにして、
 - もはや後には引けない局面にあることを示した上で、
 - 取り得る解決策を打ち出すような論法
- 発話内容の外的条件
 - 政治家、官僚、科学者など権力を有する発話者であれば聴衆が聞き入れる可能性は上がり、脅威とされる対象の性質によっても変化する
 - 軍事、環境、経済、食糧、エネルギー、水、海洋などで顕著に見られる

2005年頃から・・・

<政策決定者の議論>

脅威増幅要因だ
政治対立や紛争の原因だ
国家安全保障上の脅威だ

<科学コミュニティの議論>

リスク増幅要因のひとつではある
紛争への直接の因果関係は見えない
脆弱な国家には脅威だが、先進国では違う

政治的発話

科学研究の蓄積

矛盾？

だが2015年頃以降は・・・

- 広義の安全保障概念で政策統合
- 軍隊のグリーン化、気候抗たん化
- 軍隊の人道支援/災害救援(HA/DR)
- 損失と損害への経済支援
- エネルギーの脱炭素化
- 気候中立、ネイチャーポジティブ経済

- 狭義の国家安全保障概念では対応に無理
- 損失と損害は南の国々に偏在(とくにアフリカ)
- 気候レジリエントな開発(CRD)の必要性
- 安保政策体系に気候変動をどう組み込むか
- 資源の安全保障に気候変動が影響
- 地政学的変化にどう対応するか

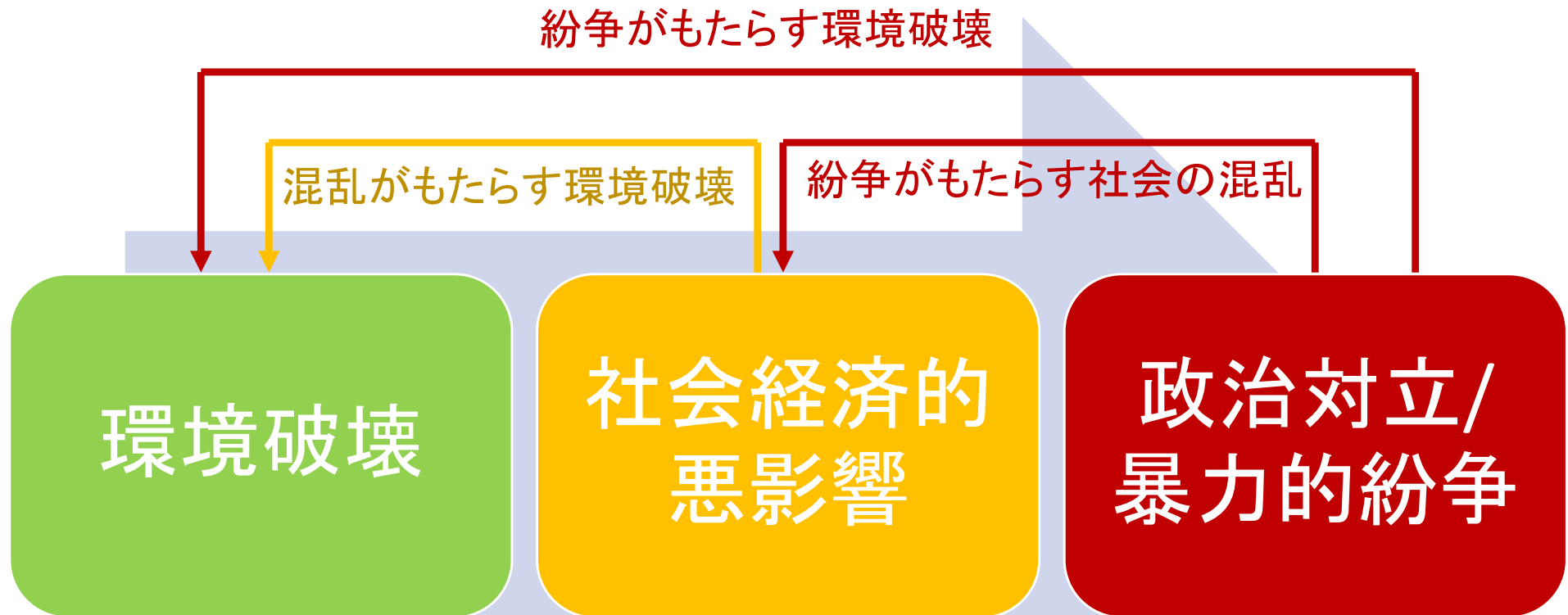
裏打ち？

- 気候の安全保障(security of climate): 気候の変動を緩和し、大気の成分変化を守ること。
 - > 気候変動を防止する諸政策(緩和策)の推進
 - > 「環境に優しい軍隊」(!)への転換
- 気候変動を通じた安全保障(security through climate change): 気候変動が国際政治構造に新たな構造変化をもたらすことで安全保障の根幹に関わる問題になる。(蟹江(2007)はこれを構造的気候安全保障と呼んだ)
- 気候変動による安全保障上の脅威(climate change as a security threat): 気候変動がもたらす影響が、人命や財産を損なったり、武力紛争をもたらす。(蟹江(2007)はこれを軍事的気候安全保障と呼んだ)
- 環境問題と安全保障を結びつけて考える「環境安全保障」(Environmental Security)論から派生した議論

学術研究における環境と安全保障

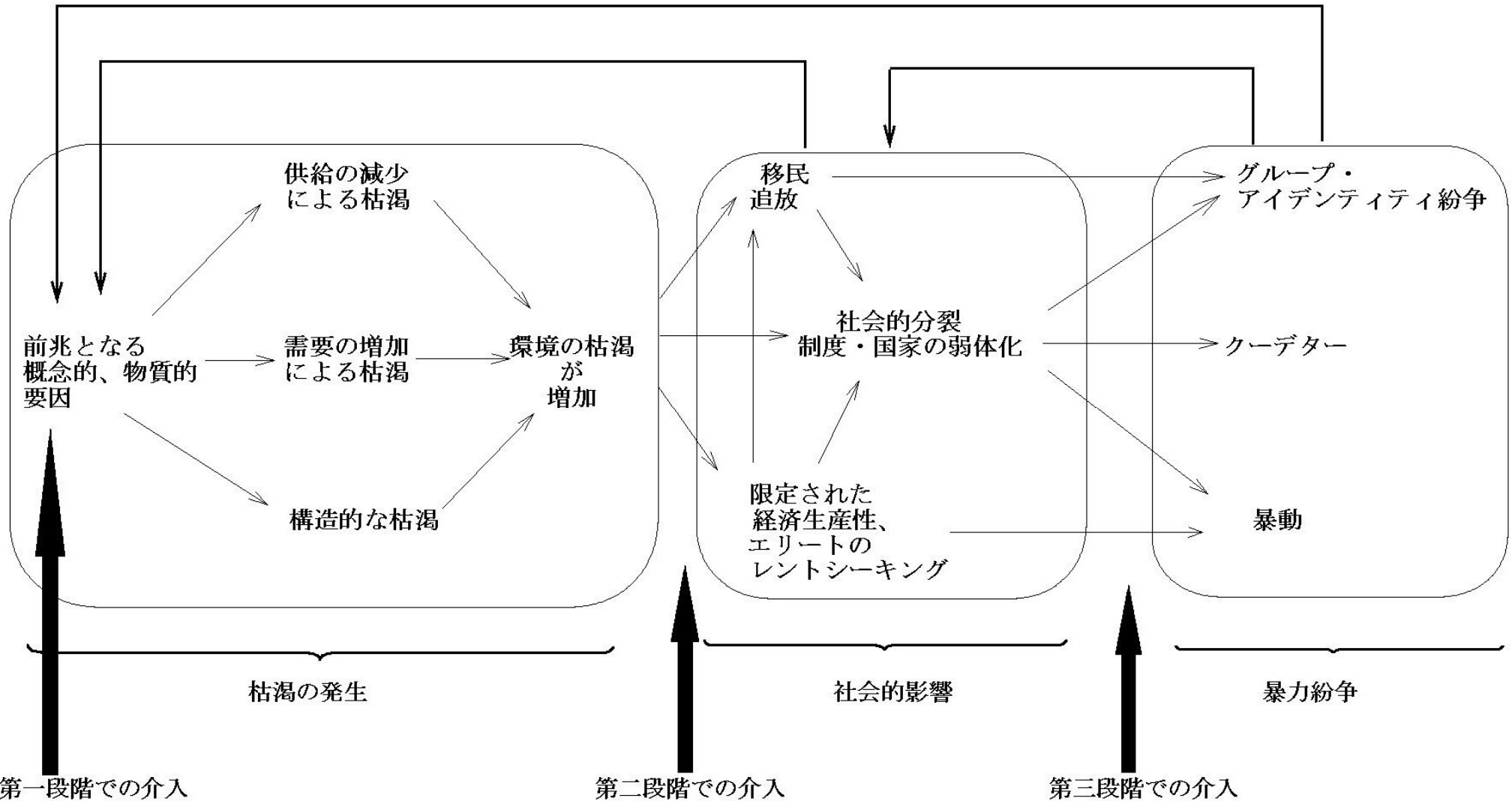
- 3本の同名論文”Redefining Security”(安全保障を再定義する)
 - Lester Brown(1977), Richard Ullman(1983), Jessica Mathews(1989)
- 「環境破壊→経済社会的影響→暴力紛争」という思考パターンが共通点
 - 環境を政治と同等の紛争研究の変数に格上げ
 - 再生可能資源の枯渇を問題視
- 1989年がブームの始まり(冷戦の終わり)
 - 90年代後半以降、伝統的安全保障論との統合をめざした議論が影響力

環境破壊(気候変動)が紛争につながる構図

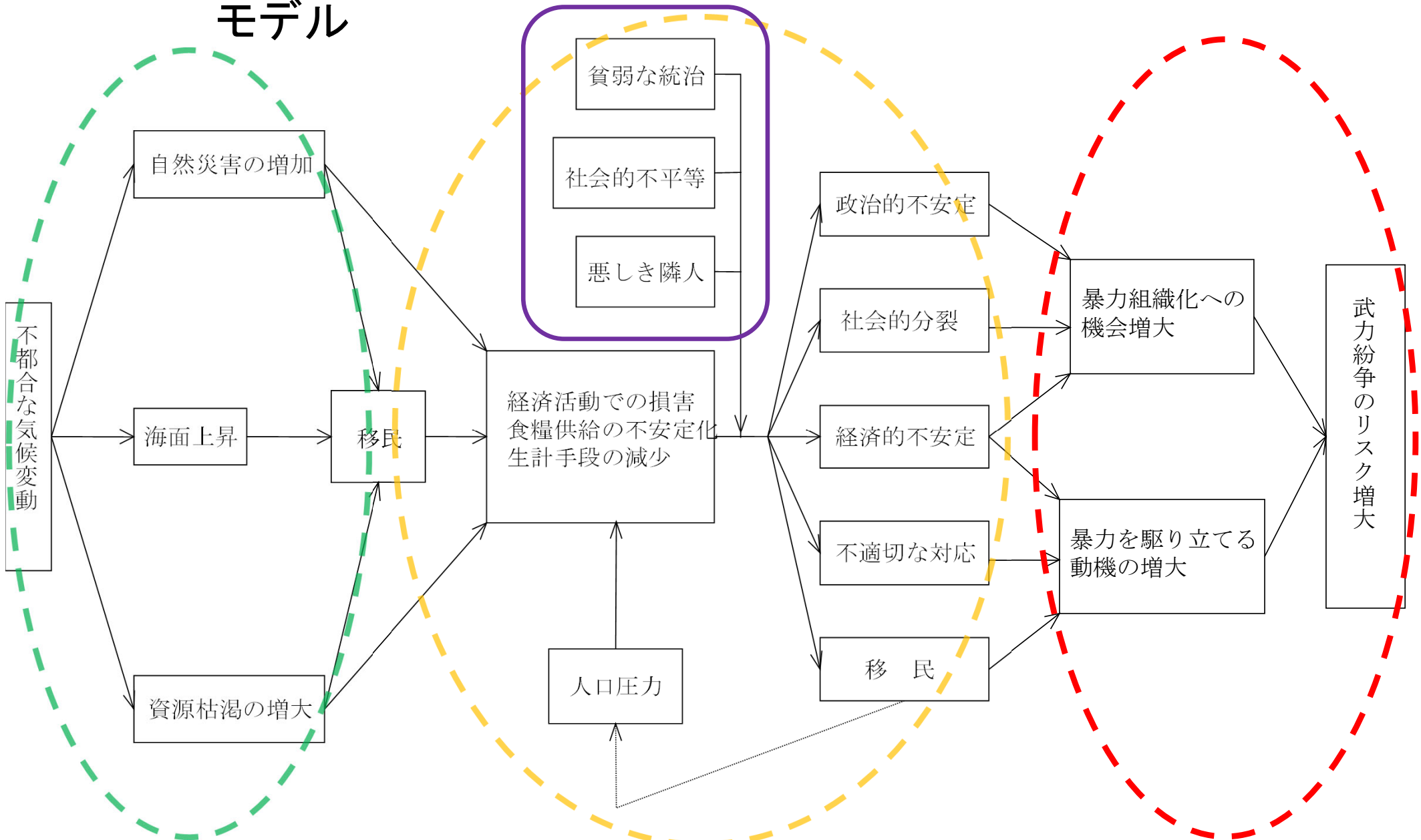


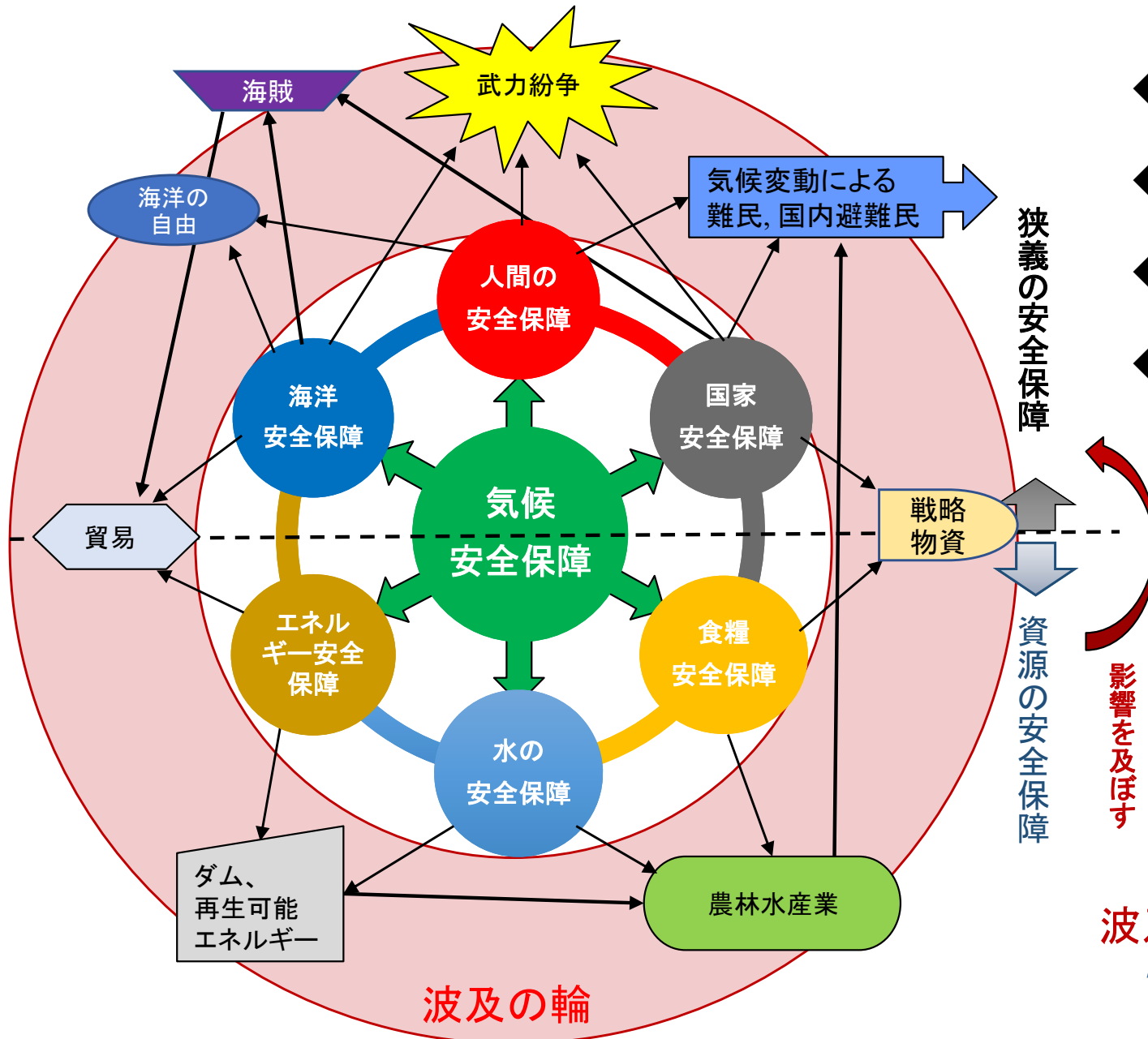
ネガティブな悪影響のサイクルで問題は加速度的に政治対立や紛争へと悪化していく

ホーマー・ディクソンのモデル

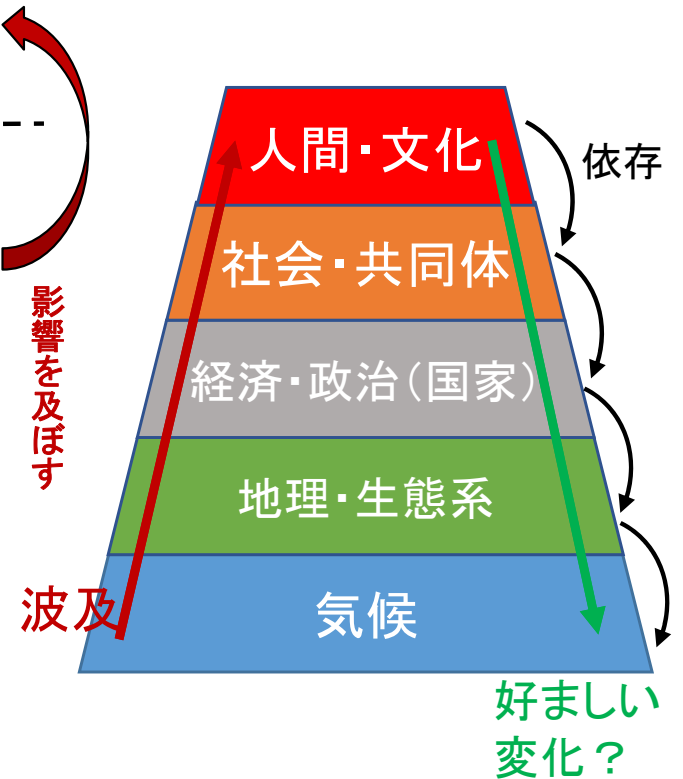


10数年前の気候安全保障モデル： 直線的「環境変動→社会経済的影響→政治対立」 モデル

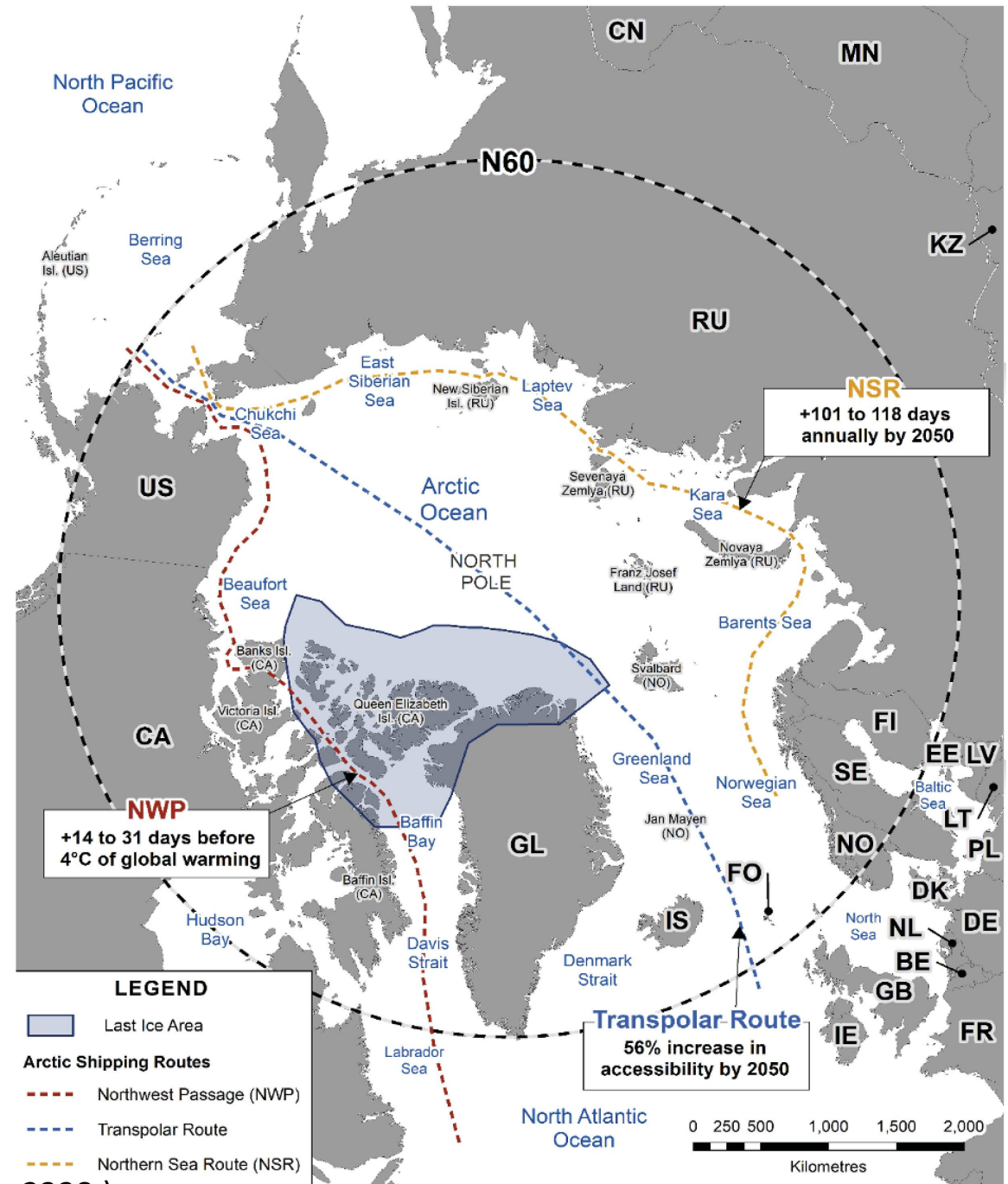




- ◆ 気候安全保障が他の安全保障に影響を与える**発火点**
- ◆ その波及の輪は様々な問題や課題に及ぶ
- ◆ 気候変動は政治経済を通じて人間や文化のあり方にも波及
- ◆ 人間や文化は気候に好ましい変化や影響を与えられるか？

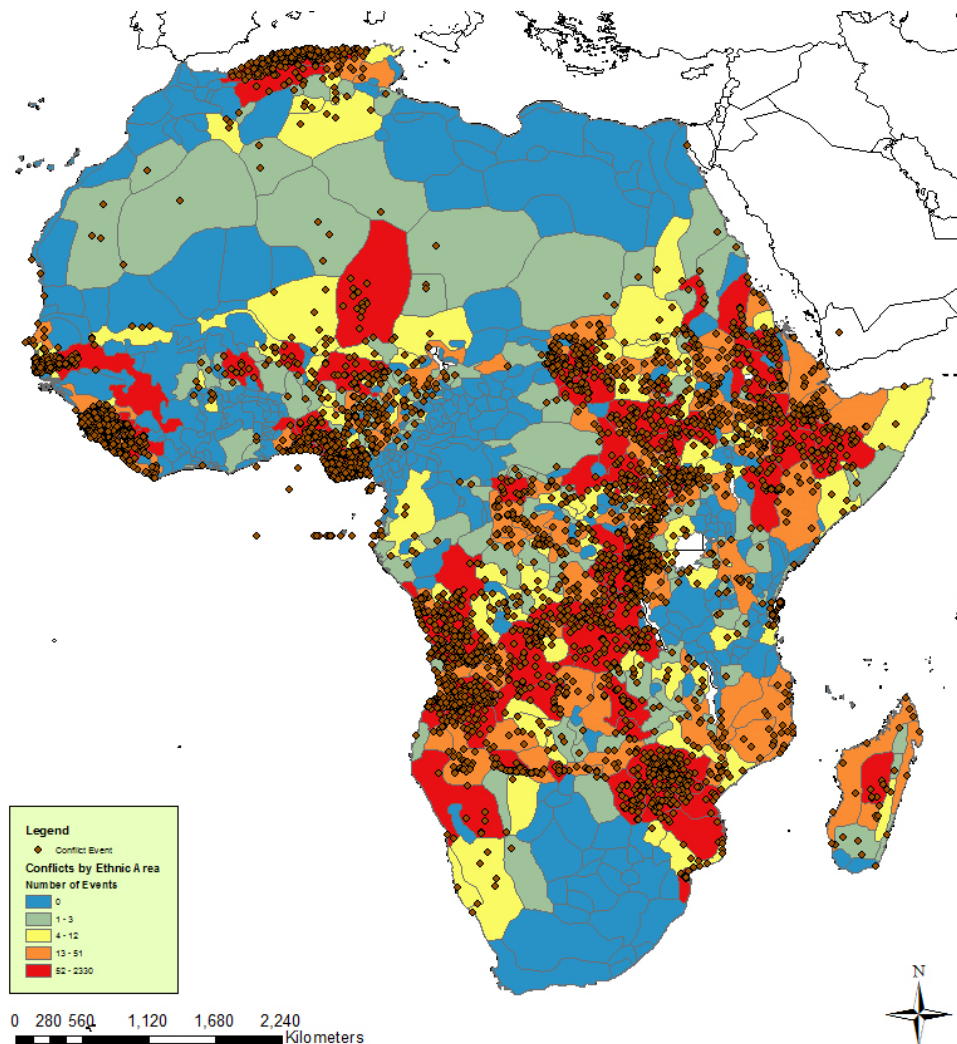


- ベーリング海峡という米口最前線のチョークポイントがあるため、対米/対露関係が悪化すれば通航困難
- 主要航路だったNSRは対露関係悪化で利用困難が予想。今世紀半ばには年間101-118日間は非砕氷船でも通航可能
- TSRは極点通過のため、厚い氷に耐えられる船が必要だが、2050年までに56%ほど通過可能性が増える見通し
- NWPは+4°C上昇の前で通航可能14~31日間でPolar Class 7の船なら得られそう



(出典: IPCC AR6 WGII, p.2338.)

気候変動の影響と紛争が多いアフリカ大陸



コンゴでは長く紛争が続き、環境も荒れ果てている。荒れた環境は気候変動にも脆弱で、社会を不安定にして政治的にも不満が高まり紛争を後押しする。(写真の出典: CNN)

点は暴力的紛争が起こった地点。境界線は民族分布で、赤いほど紛争の数が多い。
(出典: Good Governance Africa (<https://gga.org/>))

表1 気候安全保障の4種類の定義

定義の分類	何を脅威としているか	何を脅威から守ろうとしているか	安全保障のための手段
① 長期的かつ不可逆的な地球規模変化	温暖化や気候変動等の地球規模の変化	地球、人類、生態系	温室効果ガス排出量の削減（緩和策）
② 個人への短期的かつ突発的なリスク	地域あるいは個人レベルでの異常気象やそれに付随する様々な損失・損害	人々の日常生活や、その前提となる食料やエネルギー等基本的な物資の安定供給	適応策、レジリエンス構築
③ 紛争や暴力の根源的要因	人々の移住等、人の対立の原因となるもの	民族等、人の基本的まとまり	社会不安につながる諸要素の除外
④ 軍事力や防衛力への影響	海面上昇等の長期的変化、および、異常気象等突発的事象	国土、軍事施設、防衛施設	防衛その他軍事的体制分野での適応策

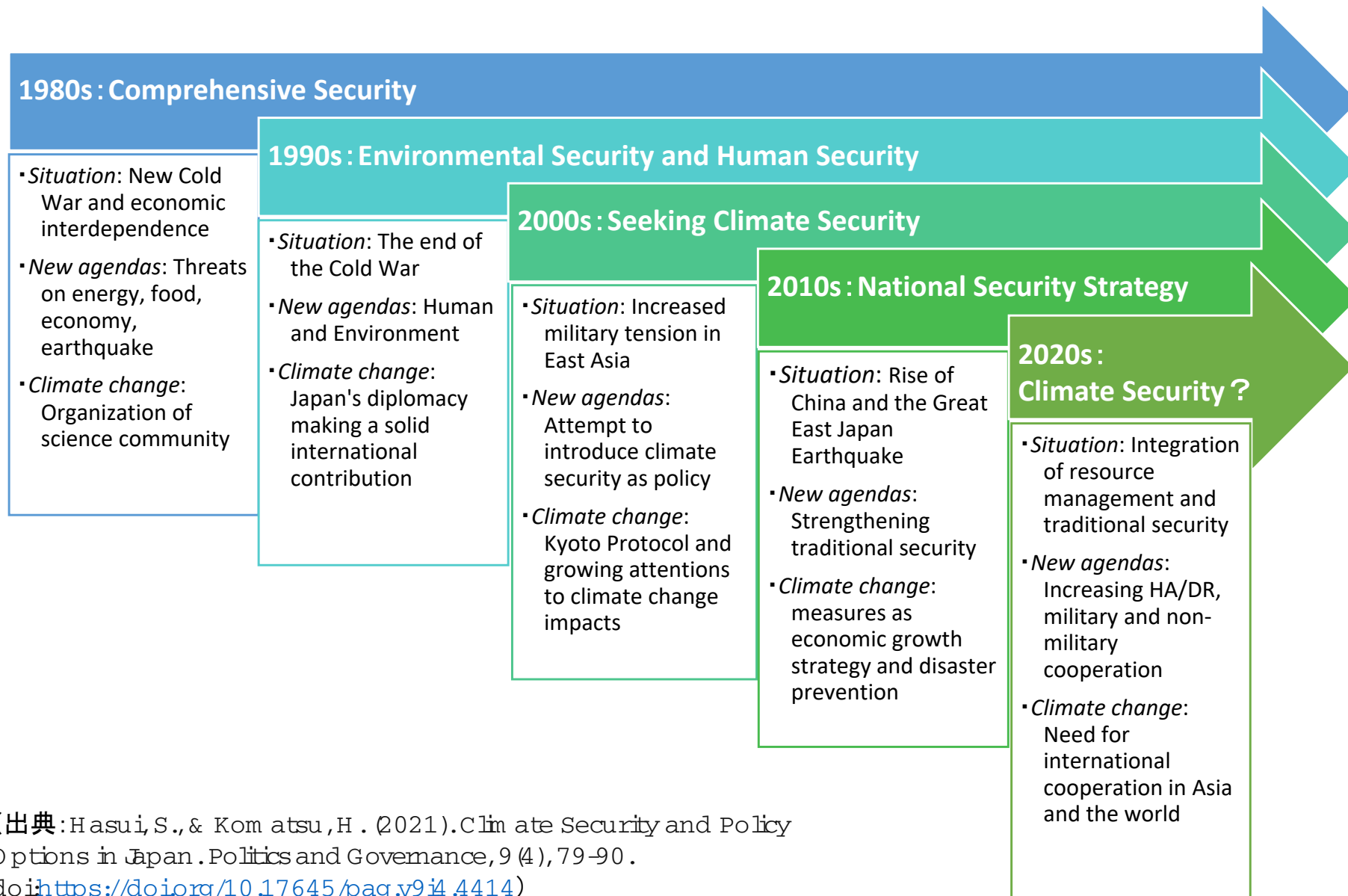
(出典: Kameyama, Y., Ono, K. The development of climate security discourse in Japan. Sustain Sci 16, 271–281 (2021). <https://doi.org/10.1007/s11625-020-00863-1> より国環研プレスリリースで訳出)

それぞれが意味すること

- ① 緩和策に関係するいわゆるグリーン産業の活性化
- ② エネルギー供給や、新たなライフスタイルにかんする産業の活性化
- ③ 海外に事業所を置いた場合のリスク要因
- ④ 海面上昇で失う領土の保護や自衛隊の施設の適応

日本の気候安全保障への変遷

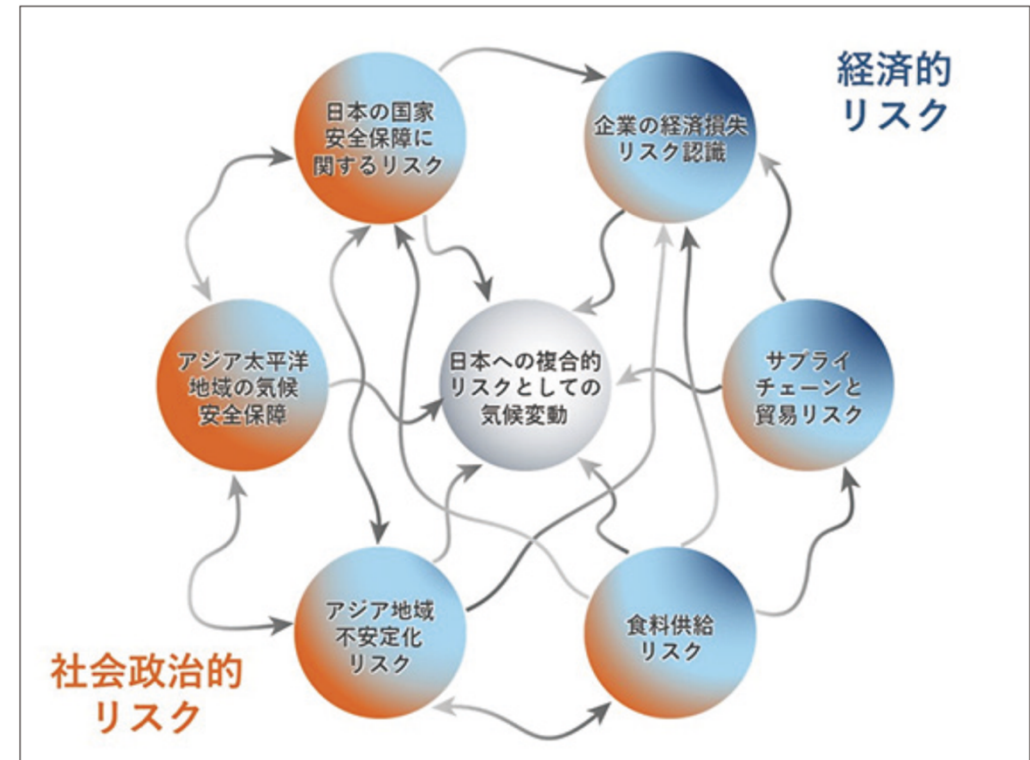
⇒大平政権、自民党の宏池会(現岸田派)から連綿と続く総合安全保障に、環境安全保障や人間の安全保障などが加わりつつ、伝統的な軍事的国家安全保障強化の流れも



(出典: Hasui, S., & Komatsu, H. (2021). Climate Security and Policy Options in Japan. *Politics and Governance*, 9 (4), 79-90. doi:<https://doi.org/10.17645/pag.v9i4.4414>)

日本への複合的リスクとしての気候変動

- 企業活動へのリスク
- 国際的サプライチェーンへのリスク
- 食糧供給(海外生産・輸入)へのリスク(海外での紛争を含む)
- 国家安全保障へのリスク(周辺国の不安定化+経済損失やパフォーマンス低下)
- アジア地域の不安定化リスク(緩和や適応の失敗、適応の限界)
- アジア太平洋地域の気候安全保障(熱波と寒波、洪水と干ばつなど極端現象の繰り返し)



(出典: 国立環境研究所「気候変動の複合的リスクに備える」
URL https://www.nies.go.jp/social/news/compound_risks_of_climate_change.pdf) (亀山康子作成)

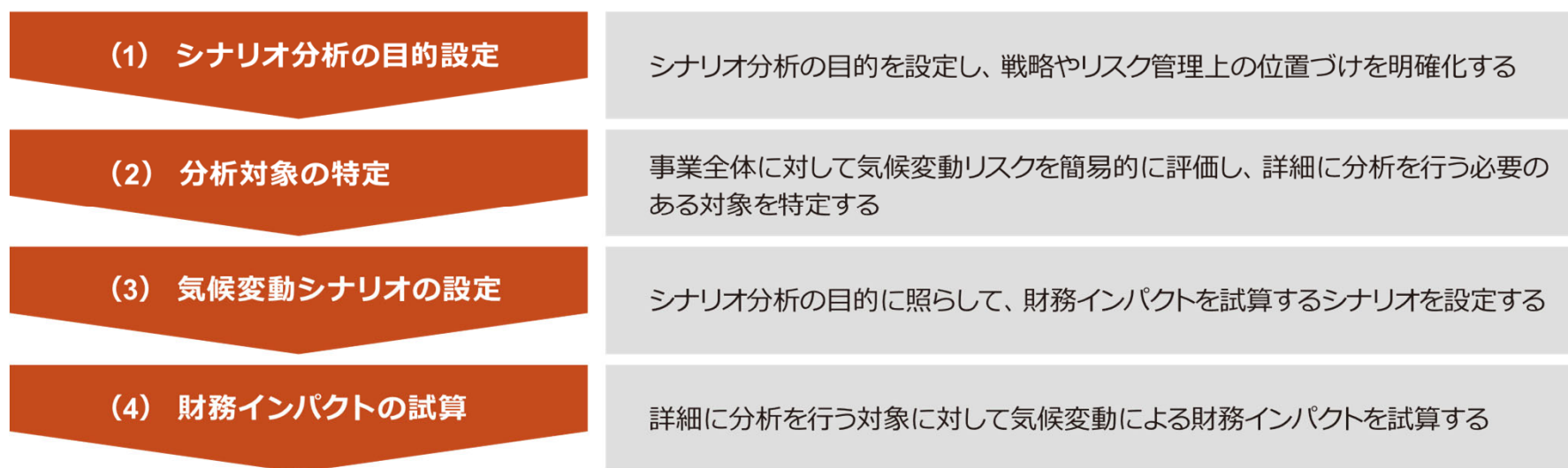
これらのリスクが複雑な相関関係をもって日本に影響する

- 先進国にはよくみられるパターン
- 対応政策とその評価が複雑化して困難

図表1：気候変動リスク概要

リスク種別		概要
① 移行リスク	法や規制に関するリスク	炭素税の導入といった法律や規制の変化に関連するリスク
	テクノロジーリスク	再エネ、蓄電池、エネルギー効率、炭素回収貯留技術といったテクノロジーの進歩に乗り遅れるリスク
	市場リスク	低炭素社会の移行により特定の商品やサービスの需給が変化するリスク
	レピュテーションリスク	低炭素社会への移行に対応できないことによるレピュテーション（評価・評判）低下のリスク
② 物理的リスク	急性リスク	自然災害の増加により被害額が増加するリスク
	慢性リスク	長期的な気候パターンの変化により収益が低下するリスク

図表2：シナリオ分析実施プロセス例



出典：PwC's View 第31号（2021年3月号）「気候変動リスクの概要とシナリオ分析」

URL：<https://www.pwc.com/jp/ja/knowledge/prmagazine/pwcs-view/202103/climate-change-risk.html>

- 2018年設立
- 国連政治・平和構築局(DPPA)、国連開発計画(UNDP)、国連環境計画(UNEP)の共同イニシアチブ
- 気候変動が平和と安全に及ぼす悪影響を分析してより体系的に対処するため国連システムの能力強化を目的
 - ①気候ストレス要因やショック、
 - ②曝露の状況、
 - ③脆弱性と対応能力の3側面で
 - ④気候関連の安全保障リスクを評価

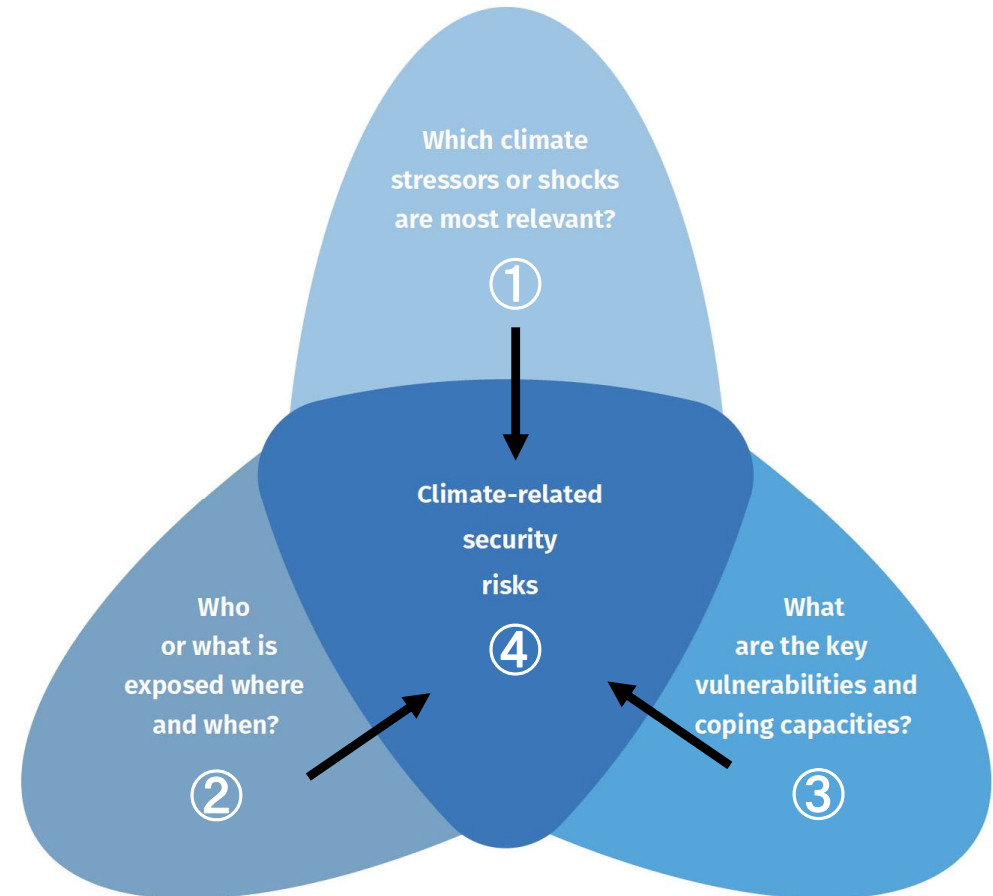
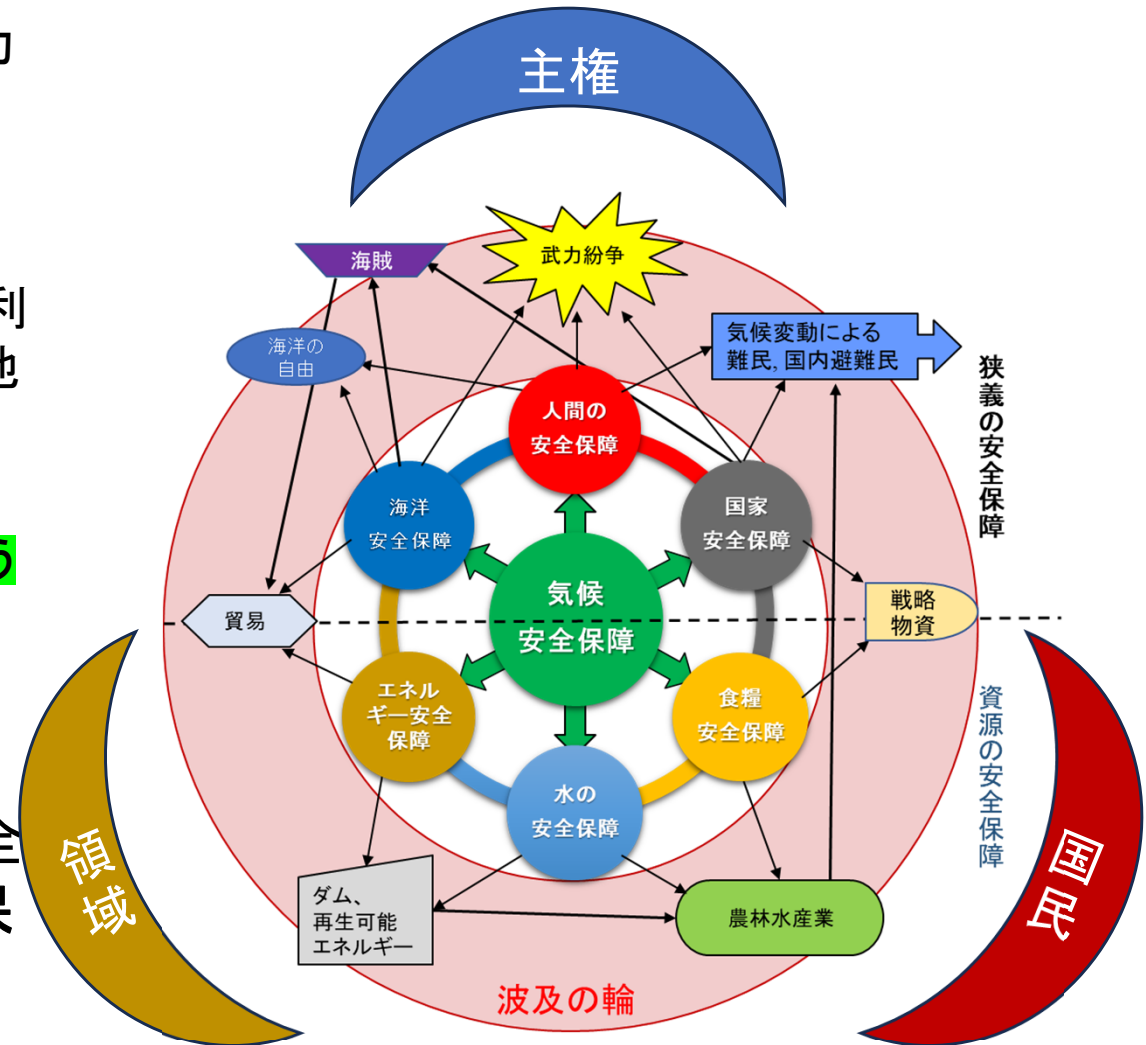


Figure 10: CSM conceptual approach to integrated climate-security risk assessments

- 何をもって「安全保障政策の効果」とするのは一義的に定まらない
 - 伝統的安全保障政策一般では、抑止力の向上(戦闘回避能力)、戦力の向上(戦闘勝利能力)が典型
 - 気候安全保障では脅威が異なる
 - 気候変動影響から国家安全保障上の利益(主権、領域、国民)をどう守るかは地政学的に見ても中核とされる
 - 他方で**その核を支える諸価値(SDGsやウェルビーイング、民主主義など)をどう守り強化し、持続可能にしていくかを基準にする必要があるのではないか**
- 気候変動問題では、日本単独の安全保障よりも、他国との「**共通の安全保障(Common Security)**」を考える必要性があり、**広義の適応策**に分類されるか



- どのような評価手法が、主要国と比較しながら日本の政策を評価・検討する上で有効か？
- 政策評価の先行研究の分類
 - **形式評価(Formative Evaluation)**: 政策の設計や実施の過程を評価
 - **結果評価(Summative Evaluation)**: 政策の成果や影響を評価
 - コスト便益分析(Cost-Benefit Analysis): 政策の費用と利益を比較し、その経済的な効率を評価
 - コスト有効性分析(Cost-Effectiveness Analysis): 特定の目標達成のための最小限のコストか否か
 - **比較政策分析(Comparative Policy Analysis)**: 異なる地域や国、異なる時代における政策の実施と結果を比較
 - 実験的・準実験的評価(Experimental & Quasi-Experimental Evaluation): 政策の影響を直接的に測定
- G7加盟国を対象に、非核政策分析を軸に、形式/結果評価の2つから選択するか、3つを組み合わせることで評価することになるか

- ◆安全保障政策として、主権、領域、国民という主に量的な対象だけでなく、国民の健康・ウェルビーイングなどの質的な対象を組み込むとしたらどう測るか？
 - ポストSDGs時代はウェルビーイングやウェルネスがキーワードになりそうで量から質への転換が予想される
 - 健康や福祉ならある程度は数量的に測定も可能だし、領域も生産量や生態系などの指標を用いて評価も可能かもしれない。厄介なのは主権。どの程度の独立を享受しているかは相対的にしか把握できない

- ◆気候正義、気候中立、ネイチャーポジティブ経済などの新たな倫理基準をどう組み込むか？
 - そもそもこれらは気候安全保障に必要か？だとしたらそれらの重み付けをどうするか？

- ◆「安全保障」という受け皿(ラベリング)だけでは気候変動影響やその対応策の幅広さを受け止められない？
 - 他の分野にも関連政策が多数存在？
 - 防災や農業など、他分野の政策評価結果を織り込んで、ポストSDGsを見据えた複合的な評価手法の開発が必要か(他サブテーマとの協力？)

- 蟹江憲史「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』2007年10月号Vol.35-12、pp.210-221.
- Seiichiro Hasui, "Climate Security and its implications for integrating paradigms of development and security", Takamitsu Sawa, Susumu Iai, Seiji Ikkatai eds., *Achieving Global Sustainability: Policy Recommendations*, United Nations University Press: Tokyo, pp. 279-321, 2011.
- 蓮井誠一郎「開発・安全保障パラダイムから脱『安全保障』へ」平井朗ほか編『平和学のいま』（法律文化社、2020年）
- Seiichiro Hasui, Hiroshi Komatsu, "Climate Security and Policy Options in Japan", *Politics and Governance*, Vol.9, No.4, pp.79-90 (2021)
- 阪口秀監修『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』（東海教育研究所、2021年）
- 前田幸男・蓮井誠一郎「環境と批判的安全保障—気候の危機からジオ・パワーへ」南山淳・前田幸男編『批判的安全保障論』（法律文化社、2022年）
- 藤原喜一ほか編著『気候変動は社会を不安定化させるか—水資源をめぐる国際政治の力学』（日本評論社、2022年）
- 前田幸男『「人新世」の惑星政治学—ヒトだけを見れば済む時代の終焉』（青土社、2023年）
- 関山健『気候安全保障の論理—気候変動の地政学リスク』（日本経済新聞出版、2023年）