

# 気候安全保障へのイントロダクション

気候変動の影響を安全保障の観点から捉えなおす

適応と水環境領域  
岡野 直幸

## 本ウェビナーの背景

- IGESとして、新たに、「**気候安全保障**」をテーマとした**研究プロジェクト**をスタートしました。これを契機として、本ウェビナーでは以下のようなことを考え、このテーマへの導入をします。
  - 気候安全保障とは何か？気候変動対策と何が異なるのか？
  - これまで、気候変動と安全保障の関係を巡って、どのような議論が行われてきたのか？
  - 今後IGESとして、どのようなことに注目して取り組みを行っていく予定か？

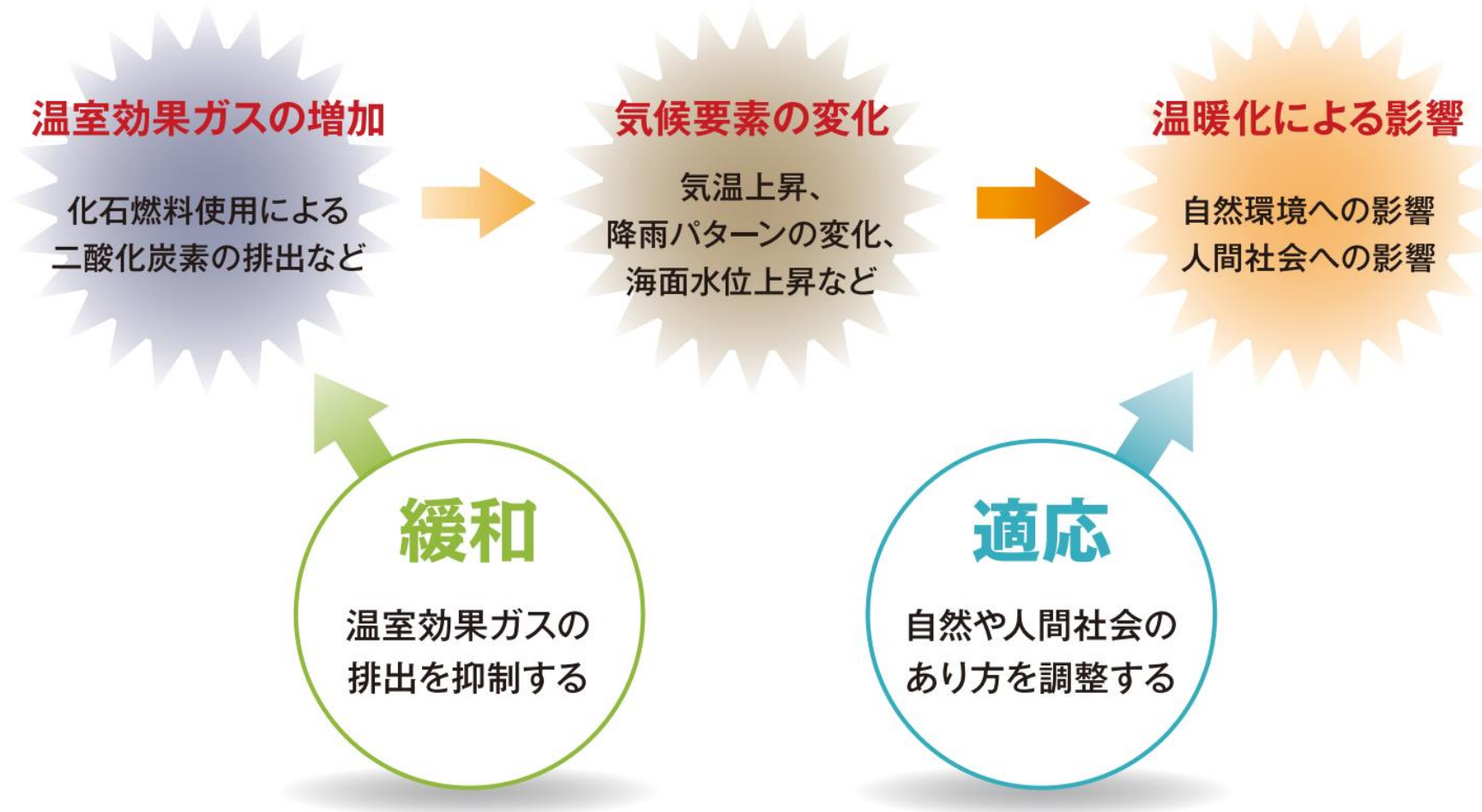


本研究事業は、外務省外交・安全保障調査研究事業費補助金総合事業

(課題名：気候変動がもたらす安全保障環境の変容の分析とそれを踏まえた日本の外交・安全保障アプローチの検討) (2023～2025年度)

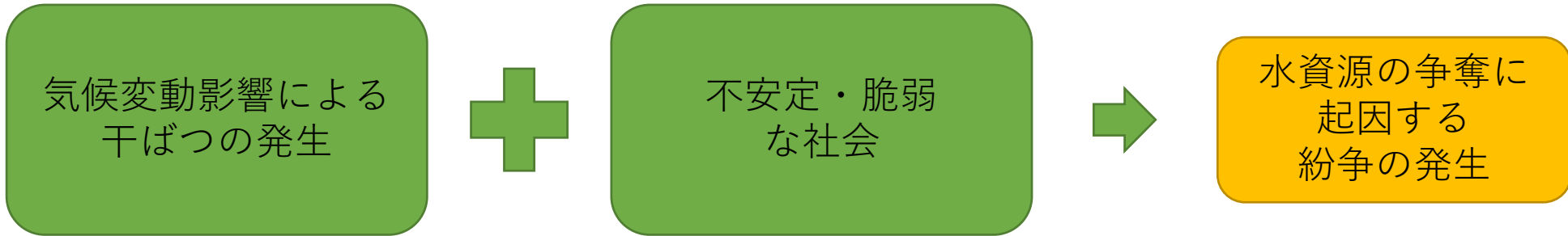
の支援の下で実施されるものです。

## はじめに：気候変動対策の概要



出典：環境省

## 気候変動は安全保障上の課題か？



- 「気候変動影響により紛争等が増加するのであれば、気候変動を加味した安全保障戦略が必要」
- ただし、実際に気候変動と特定の紛争に因果関係があるかどうかの証明は困難。紛争要因は気候変動に限られず、気候変動は多様なファクターの中のひとつにすぎない。
- 気候変動が紛争等の安全保障上の課題と何らかの関係があるだろうことまでは共通理解となりつつある。だが、それをいかに外交・安全保障戦略に位置づけるべきかについては未だ明らかでない。各国・組織も、この点について見解が大きく分かれている。

## 気候変動は安全保障上の課題か？

安全保障とは一般に、対象（国、人間等）を脅威（戦争、紛争等）から守ること

「気候変動は、**安全保障上の脅威を増幅**させるものである（Threat Multiplier）」  
米Center for Naval Analysesによる報告『National Security and the Threat of Climate Change』（2007）において使用され、その後頻繁に活用されるようになった。

同報告は、以下のように説明する：

「予測される気候変動は、(…)広範な政治的不安定と破綻国家の可能性を引き起こすだろう。従来の安全保障上の脅威の多くが、特定の主体が特定の方法与時点で行動するのとは異なり、**気候変動は複数の慢性的な状態を引き起こし、同じ時間枠の中で世界的に発生する可能性がある**。(…)弱体化し、機能不全に陥った政府は、ただでさえ生存の可能性が薄い中で、内部紛争や過激主義を助長し、権威主義や過激なイデオロギーを助長する。」

⇒既存の安全保障上の脅威とは**質的に異なる脅威**として気候変動を位置付け



## 気候変動は安全保障上の課題か？

日本の『国家安全保障戦略』（2022）では、以下の記述：

「気候変動は、人類の存在そのものに関わる安全保障上の問題であり、気候変動がもたらす異常気象は、自然災害の多発・激甚化、災害対応の増加、エネルギー・食料問題の深刻化、国土面積の減少、北極海航路の利用の増加等、我が国の安全保障に様々な形で重大な影響を及ぼす。」

「同盟国・同志国を含むあらゆるステークホルダーと連携して、国内外での取組を主導していく。具体的には、2030年度において温室効果ガスを2013年度から46%削減、2050年までのカーボンニュートラル実現に向けた、再生可能エネルギーや原子力の最大限の活用を始めとするエネルギー・産業部門の構造転換、大胆な投資によるイノベーションの創出等を通じ、脱炭素社会の実現に向けて取り組む。」

「また、気候変動が国際的な安全保障環境に与える否定的な影響を最小限のものとするよう、国際社会での取組を主導する。その一環として、気候変動問題が切迫した脅威となっている島嶼国を始めとする途上国等に対して、持続可能で強靱な経済・社会を構築するための支援を行う。」



## 気候安全保障の問題として議論されうる事例①：気候変動を一因とする人の移動

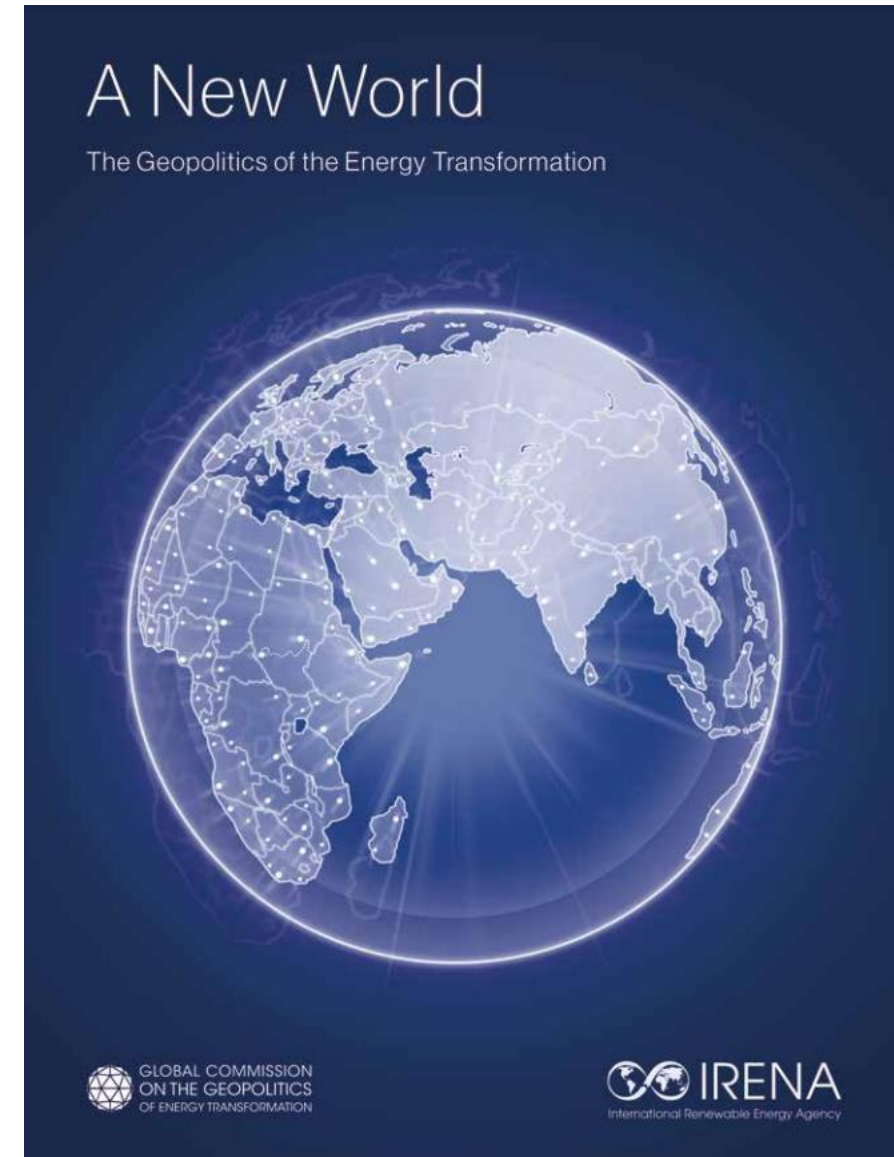
- 洪水や干ばつ、海面上昇などが一因となり、住む場所を変更せざるを得ない人々が出ている。気候変動影響の深刻化により、こうした人々はさらに増加すると指摘されている。
- 推計の妥当性について議論はあるものの、例えば世界銀行は、2050年までに、2億1,600万人が気候変動の影響により国内避難民となる可能性があると指摘する。
- こうした課題は、とりわけ、人の望まない移動を防いだり適切な補償等を与えたりすることが困難な脆弱国にとって、社会の不安定化を招く安全保障上の課題となる。
- また、移民が国境を超えて移動する場合、受け入れ国の社会の不安定化を招く可能性があるとして、受け入れ国（しばしば先進国）において脅威と認識される場合もある。日本ではあまり論点となっていないが、例えば米国では、『Report on the Impact of Climate Change on Migration』（2021）との報告書がホワイトハウスによって用意されている。



Ajdin Kamber/Shutterstock

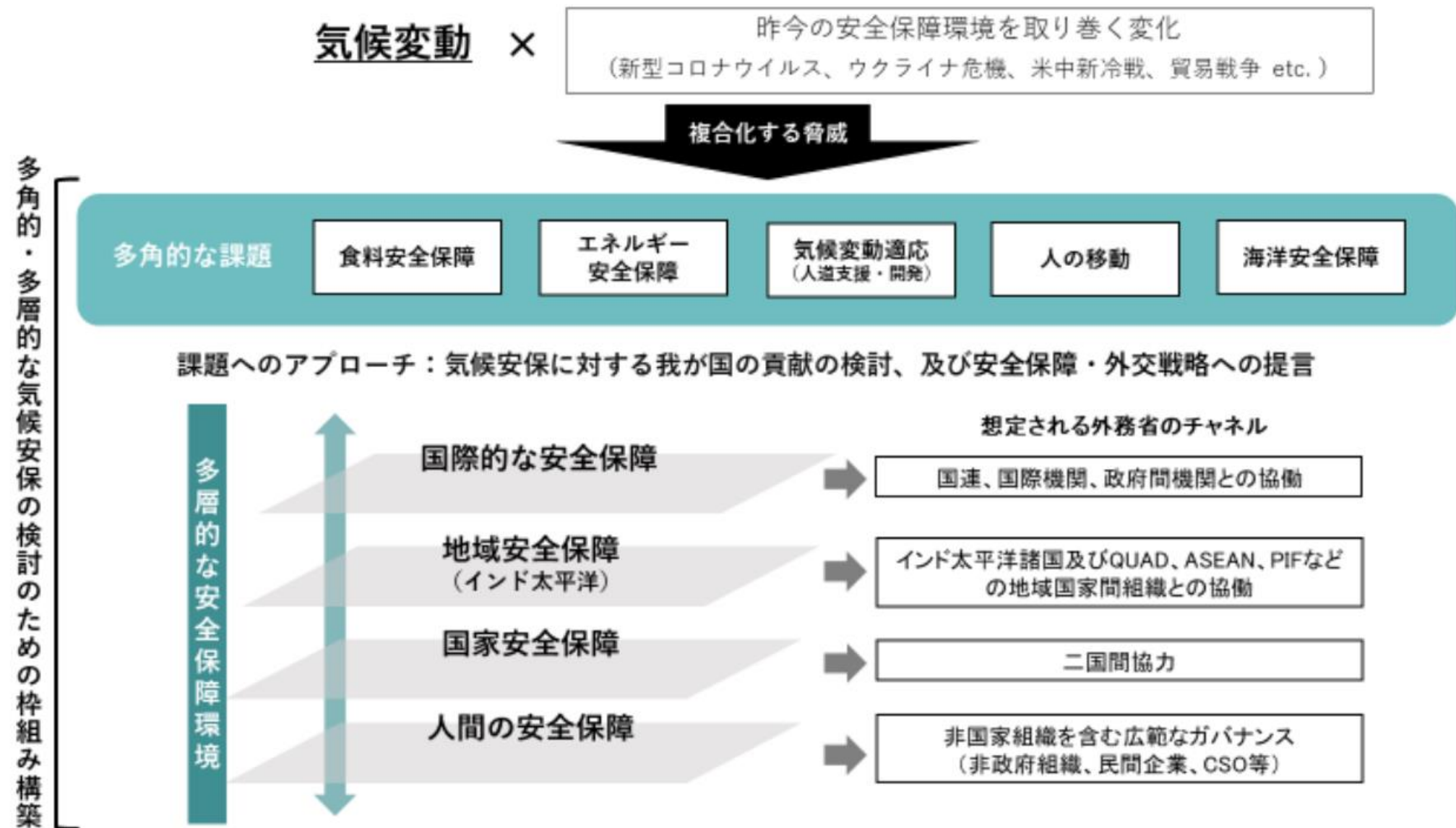
## 気候安全保障の問題として議論されうる事例②：エネルギー安全保障

- 気候変動対策が要請するエネルギー転換（脱炭素化）は、エネルギー安全保障のために必要とされる資源が、化石燃料から、再生可能エネルギーの大規模普及に不可欠な重要鉱物（リチウム、コバルト、レアアース等）に変化することが意味する。これらの資源を有する国の地政学的重要性が高まる。
- 国際再生可能エネルギー機関（IRENA）は、『A New World: The Geopolitics of Energy Transformation』（2019）を刊行。化石燃料が過去2世紀にわたって地政学的地図を形成してきたように、自然エネルギーによるこの世界的なエネルギー転換は、世界的な勢力分布、国家間・地域間の関係、紛争のリスク、地政学的不安定の社会的・経済的・環境的要因に変化をもたらすだろうと指摘。
- 日本も、2022年、経済安全保障推進法に基づき、「特定重要物資」として半導体や蓄電池など11分野を指定するなど、急速に取り組みを進めている。





# 気候安全保障の議論の整理



## これまでの国際動向①：国連安全保障理事会

国家間の紛争を議論する場である国連安全保障理事会で、気候変動が正面から扱われることは従来無かった。

**2007年**、英国の提案により気候安全保障に関する初の議論。

- 提案者である英外相Margaret Beckett氏は、気候変動は狭い国家安全保障の問題ではなく、「脆弱で相互依存がますます強まる世界におけるわれわれの集団安全保障(collective security)」の問題とした。
- 狙いの一つは、「**安保理が、紛争回避のための統合的アプローチの一部として気候関連のファクターをより重視するように促すこと**」（公開討論に向けた英によるコンセプトペーパー）。

その後、同様の趣旨で、2011年（独提案）、2018年（スウェーデン提案）、2019年（ドミニカ共和国提案）など、幾度かの議論が行われてきた。

2021年12月には、気候変動問題と安全保障に関する安保理決議案が採決にかけられたが、否決(賛成:12、反対:2(ロシア、インド)、棄権:1(中国))

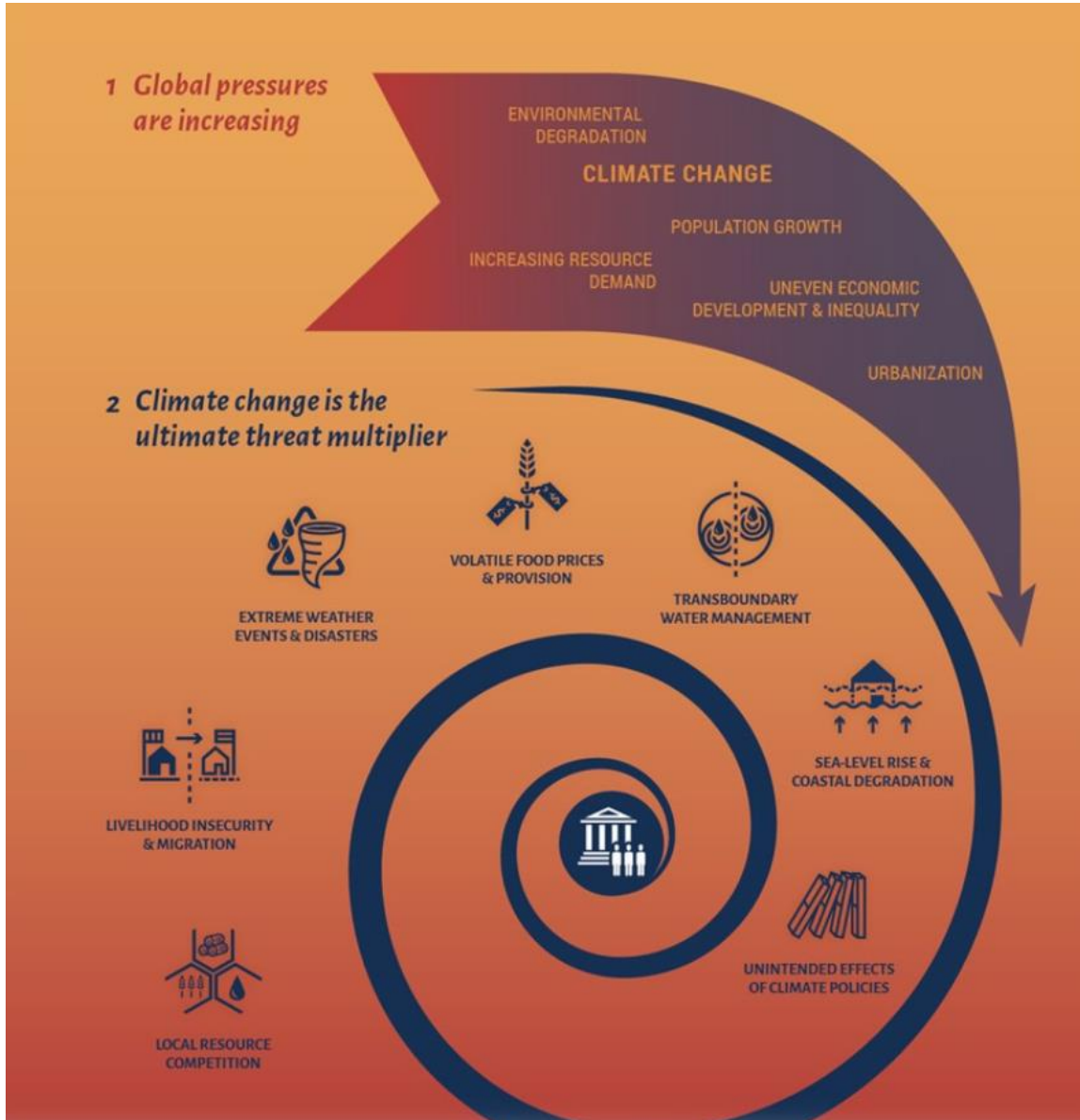
- 気候変動に関する安全保障上のリスクを「中心的な要因」として国連の紛争予防戦略に取り込むことを試みた
- ロシア「気候変動枠組条約などの、より広範な参加を得られるプロセスで議論されるべき」

⇒同志国による地道な取り組みは継続しているものの、大国間で意見の一致がなく、膠着状態。



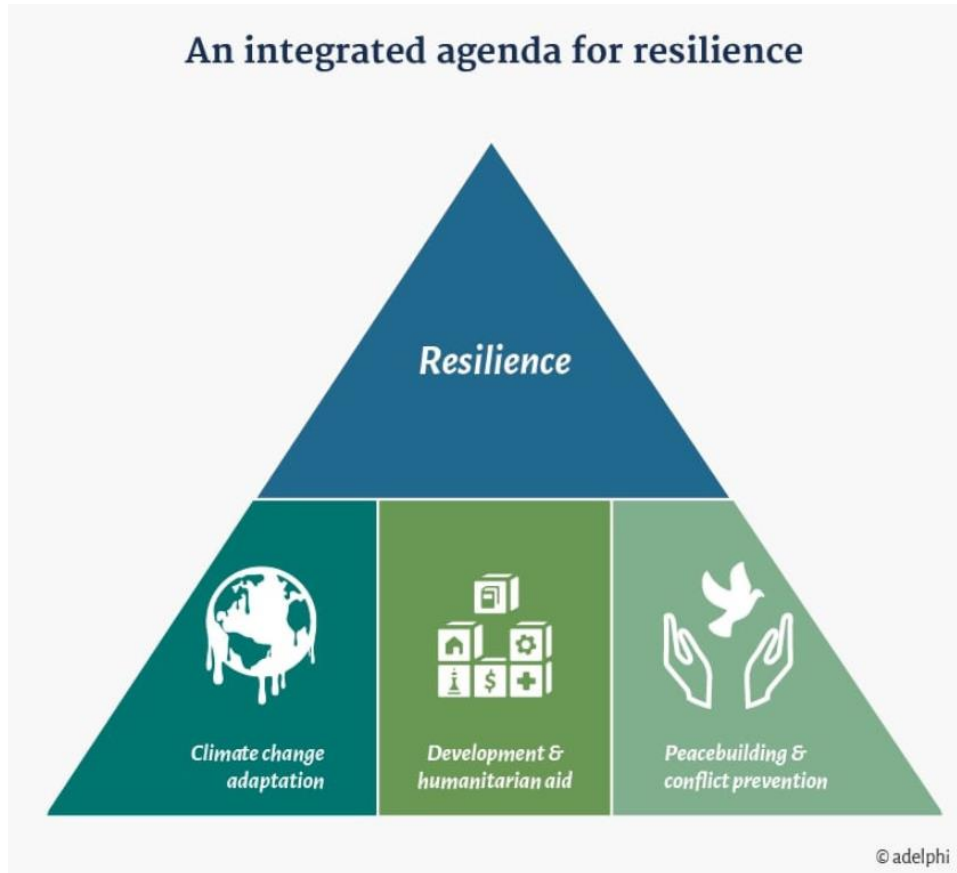
Photograph: Loey Felipe/AP

## これまでの国際動向②：安保理外の取り組み



- 安保理外では、ソフトなアプローチや同志国のイニシアティブを中心として取り組みがある。主要なものとして、G7による2015年の『**A New Climate for Peace**』報告書がある。
- 同報告書では、気候変動と紛争との関係に主たる関心を寄せる安保理と比べ、気候安全保障を幅広く捉える視点が示されている。
- 左図では、このことが、Threat Multiplierの概念を用いて表現されている。すなわち気候変動は、人口増や資源需要増といった他の要素を組み合わせられ、生活不安や移民、資源の争奪等の多様な課題を生み出している。

## これまでの国際動向②：安保理外の実り組み（続）



- 同報告書は、従来の安全保障アプローチである平和構築・紛争予防と並び、開発・人道支援、気候安全保障を加えた**統合的なレジリエンスのアジェンダ**を対策の方向性として提示する。

『A New Climate for Peace』 より、ありうる政策的対応



## これまでの国際動向③：その他近時の動向

近年になって、気候安保を巡る議論は益々活発化しており、取り組みも増加している。

- 2018年には、国連気候安全保障メカニズム（Climate Security Mechanism）が立ち上げられた。国連政治・平和構築局（DPPA）、国連開発計画（UNDP）、国連環境計画（UNEP）、国連平和活動局（DPO）によるもので、国連システムが気候関連の安全保障リスクにより系統的に対応できるようになることを目標として取り組みを推進。各種ツールや気候リスクアセスメントのサポートを提供。
- 2022年には、G7外相会合（議長国：ドイツ）において、付属文書として「気候、環境、平和及び安全に関する声明」が発表され、2022年10月に**Climate for Peaceイニシアティブ**として立ち上げられた。今後の行動として、平和のための気候／生物多様性ファイナンスの動員や、気候安全保障リスクを踏まえた平和構築などが挙げられた。
- 2023年G7外相会合（議長国：日本）コミュニケにおいては、以下の指摘：「適応を促進し、これらの人々の強靱性を強化するとともに、気候変動及び環境の悪化によって平和及び安定にもたらされるリスクを低減するために適時かつ効果的な行動をとるために、更なる支援を引き続き提供する」

安保理における議論が膠着状態となるなか、**ソフトなアプローチを中心として同志国や各機関による取り組み**が進められている。

## 気候安全保障の論点の例①：議論の実益は何か

- 冒頭述べたような気候変動対策（緩和・適応）を進めるということであれば、わざわざ「気候安全保障」というフレームワークを持ち出す必要はないのではないか？
- この点、例えばJakobsson (2021)は、気候変動が「人類の危機」として良く認識されたからこそ、いくつかの問題が急速に国連における重要度を増したと指摘する。その例として、前述の気候変動を一因とした人の移動の問題を挙げる。このように、安全保障上の課題であると指摘することで、特定の 이슈の政治的重要性を押し上げる効果も指摘される。
- 他方で、気候安全保障という枠組みで検討することが人の移動やエネルギー安全保障といった各論点にどのような示唆をもたらすかについては、まだ研究が不足している。さらに、UNFCCC下で進められている取り組みとの関係整理も行われる必要がある。
- さらに、脅威と平和・安定を軸とした安全保障の議論が、リスクとレジリエンス（強靱性）という異なる概念を用いて行われるようになりつつあるという指摘もある。こうした見方が、気候変動の長期予測等を踏まえた長期的目線を持った対策を可能にし、また、平和構築や紛争回避に気候変動適応・開発・人道支援を組み合わせた統合的なアプローチを促進するという期待もある。

## 気候安全保障の論点の例②：安全保障化に弊害はないのか

- 気候安全保障というアプローチは、たしかに、国家安全保障に留まらず集団安全保障（Collective security）の問題であることを強調しており、国際協調を基本とした論調が中心であるように思われる。
- とはいえ、安全保障という概念の曖昧さも手伝い、問題を気候安全保障としてフレーミングすることによって以下のような弊害が出るのではないかという主張もある。例えば：
  - 国家利益が全面に出るようになり、気候変動枠組条約が志向するボトムアップで協調的なアプローチが阻害されるのではないか
  - 気候変動対策という名目における他国への介入の契機となるのではないか
- 一方で、気候変動のようなグローバル・イシューは、国際関係において各国の協調を促進する契機になりうるという主張もある。例えばKameyama and Takamura (2021) は、気候安全保障概念は、いかに定式化されとしても、紛争を助長せずに協力を促進するものとなるべきとの見方を示す。



国連事務総長イニシアティブで取りまとめられている[Our Common Agenda](#)でも、気候変動の平和への影響とそへの協調的対応が意識されている。

## 最後に：今後、本事業で何を考えていくか

- 各国や組織は気候安全保障に対しどのような取り組みを行っているか。日本として国際社会に貢献するためには、いかなるアプローチが有益か。
- 複雑化する国際関係において、気候変動というグローバルイシューは国際協調・協力促進の契機となりうる。「気候安全保障」を、そうした**協調促進のためのツール・政策的道具立てとして活用できるものとするためには、こういった定式化が望ましいか。**
- 気候安全保障は、人の移動やエネルギー安全保障、食糧安全保障といった、多様な課題を内包している。これらを**系統的に「気候安全保障」として議論するならば、その意義はどこにあるのか。**



←なお、本日カバーできなかった気候安全保障に対する各国の取り組みを始め、近年の動向を整理した椎葉「[気候変動と安全保障に関する各国の動向](#)」（IGESブリーフィングノート）もぜひご覧ください。



今後のアップデートはこちらのページをブックマークください



<https://www.iges.or.jp/jp/projects/climate-security>

## 参考文献

Jakobsson, E. (2021). How Climate-Induced Migration Entered the UN Policy Agenda in 2007–2010: A Multiple Streams Assessment. *Politics and Governance*, 9(4), 16–26. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i4.4519>

Kameyama, Y., & Takamura, Y. (2021). Climate Change and Security: Filling Remaining Gaps. *Politics and Governance*, 9(4), 1–4. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i4.4932>

ご静聴ありがとうございました

岡野 直幸  
okano@iges.or.jp