

2022年3月31日

海洋安全保障序説—海洋「世論」の創成のテコとしての気候変動に注目して—

小森 雄太

笹川平和財団海洋政策研究所

1. はじめに

いわゆる「安全保障 (security)」の定義について、諸説あるものの、一般的には「国民の生活をさまざまな脅威から守ること¹⁾とされている。例えば、本稿執筆中にもロシア・ウクライナ国境付近では、冷戦後最大規模となる10万人規模のロシア軍が展開し、緊張が高まった状況となっているが²⁾、これは安全保障上の典型的な事案である。一方で、端的には「何かから何をどのように護るのか？」という命題に集約し得る安全保障における脅威や手段などは多様であり、その1つが海洋安全保障であると考えられる。同時に、海洋安全保障は海洋ガバナンスを構成する主要な取り組みの1つという性格も有している。

海洋ガバナンスは国連海洋法条約 (UNCLOS) が目指した「海洋の総合的管理」を具体化するものであり³⁾、主要な取り組みとしては上述の「海洋安全保障」を含む「安全」に加えて、「開発」および「環境」に関する取り組みが挙げられるが⁴⁾、周知のようにこれらの取り組みは個別的あるいは順応的に取り組まれてきた。しかし、昨今の違法・無報告・無規制 (IUU) 漁業の撲滅や資源開発をめぐる紛争をはじめとして、開発や環境、安全の各分野を跨るような政策課題の検討あるいはその方策の提示が求められるようになってきた。その最たるものが気候変動⁵⁾への対応である。

本稿においては、このような安全保障あるいは海洋ガバナンスを取り巻く状況を踏まえ、新たな脅威としての気候変動に注目し、海洋「世論」の創成に与える影響を検討する。

2. 気候変動とは何か？

気候変動に関する国際的な枠組みである国連気候変動枠組条約 (United Nations Framework Convention on Climate Change : UNFCCC) においては、気候変動は「地球の大気の組成を変化させる人間活動に直接又は間接に起因する気候の変化であって、比較可能な期間において観測される気候の自然な変動に対して追加的に生ずるもの」と定義されている。

この気候変動の影響は広範に及ぶことが想定されており、国際連合環境計画 (United Nations Environmental Programme : UNEP) と世界気象機関 (World Meteorological Organization : WMO) が1988年に共同で設置した気候変動に関する政府間パネル (Intergovernmental Panel on Climate Change : IPCC) が2014年に公開した評価報告書 (IPCC Fifth Assessment Report : AR5) は、「温室効果ガスの継続的な排出は、更なる

温暖化と気候システムの全ての要素に長期にわたる変化をもたらし、それにより、人々や生態系にとって深刻で広範囲にわたる不可逆的な影響を生じる可能性が高まる。気候変動を抑制する場合には、温室効果ガスの排出を大幅かつ持続的に削減する必要があり、適応と合わせて実施することによって、気候変動のリスクの抑制が可能となるだろう。」と強い警鐘を鳴らしている⁶。そのため、気候変動への対応は政策課題として強力に推進することが求められる。しかし、我が国において気候変動が環境問題あるいは経済問題として認識されているように⁷、安全保障上の問題としては必ずしも十分に認識されているとは言えないのが現状である⁸。

3. 安全保障上の脅威としての気候変動

我が国における気候変動の認識は前述の通りであるが、海外では異なる共通認識が形成されつつある。例えば、北大西洋条約機構（North Atlantic Treaty Organization : NATO）は、2021年6月に開催されたブリュッセル首脳会合において、「気候変動と安全保障に関する行動計画（NATO Climate Change and Security Action Plan）」を初めて採択し、気候変動に対する取り組みへの姿勢を明確化している⁹。また、気候変動がインド洋地域における安全保障上の脅威であり、休眠中の環インド洋地域協力連合（Indian Ocean Rim Association : IORA）を気候変動による災害を含むインド洋諸国の安全保障上の懸念を話し合うための枠組みとして機能させるべきとする分析も発表されている¹⁰。そして、グデーレス（António Guterres）国連事務総長は2021年9月に国連安全保障理事会において、気候変動への方策と平和構築との関連性に関する演説を行い、気候変動が安全保障に密接に関わる可能性を指摘している¹¹。

これらの政策や論説が注目する地域や対象は、いずれも異なるものである。しかしながら、気候変動を単なる環境問題や経済問題としてのみ捉えておらず、安全保障上の問題あるいは脅威として認識しているという点においては共通している。このような文脈を基盤あるいはより加速させる流れとしては、2021年4月に開催された気候サミット（Leaders' Summit on Climate）¹²や2021年10月に開催された国連気候変動枠組条約第26回締約国会議（UNFCCC-COP 26）¹³が挙げられる。これらの会合においては、外交・安全保障上の重要課題として気候変動を取り上げているのみならず、安全保障担当閣僚が議論に参加するなど、気候変動が名実ともに安全保障上の脅威として認識されていることが明らかになった。

4. 海洋から見た気候変動

このように安全保障上の脅威として強く認識されるようになった気候変動であるが、これまで概観してきた動向や議論はほとんどが陸地に注目したものである。しかし、気候変動の影響は地球全域に及ぶものであり、海洋も例外ではない。そのため、前述の IPCC も AR 5 を公開した後、2019年に海洋および雪氷圏（極域や高山など）に注目した初の報告

書となる海洋・雪氷圏特別報告書 (Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate : SROCC) ¹⁴を公表するなど、警告を発し続けている。

確かに気候変動は陸地由来であるが、「海洋・雪氷圏は、気候と気象を調整し、食料と水を供給し、経済・貿易・輸送を支え、文化を形成し、私たちの福祉に影響を与えている。海洋と雪氷圏に現在起こっている変化の多くは人間の活動の結果であり、全ての人々の生活に影響を及ぼすものである。」と同報告書が指摘しているように¹⁵、海洋の変化が与える影響は極めて甚大である。

従って、より積極的な取り組みが求められるが、これはこれまでのような安全保障を実施する場から、護るべき対象へと海洋が変化し得ることを意味している。また、取り組みの持続可能性を担保するという意味においては、経済的な取り組みも必須である。これらの課題への対応は正に海洋ガバナンスの中核的な課題であるが、これは気候変動が「陸地中心主義」から「海洋中心主義」へと世界の外交・安全保障政策をシフトさせる端緒となることが期待できるということでもある¹⁶。そして、この変化は正しく持続可能な開発目標 (SDGs) において、「気候変動とその影響に立ち向かうため、緊急対策を取る (SDG 13)」ことと「海洋と海洋資源を持続可能な開発に向けて保全し、持続可能な形で利用する (SDG 14)」ことがその基盤となっていることを裏付けることにもなる¹⁷。

5. おわりに

本稿は安全保障あるいは海洋ガバナンスを取り巻く状況を踏まえ、新たな脅威としての気候変動に注目し、海洋「世論」の創成に与える影響を検討してきた。本稿での検討を通じて、気候変動への対応が安全保障に止まらず、新たな海洋ガバナンスのあり方、そして持続可能な開発を達成するためのきっかけとなることを明らかにした。これらの知見を踏まえ、若干の私見を述べたい。

本稿でも幾度々指摘したように、安全保障における脅威あるいは護るべき対象はヒトもしくは国家に代表される集団に由来するものがほとんどである。しかし、気候変動は人間活動に由来するものではあるものの、具体的な事象としては台風や大雪といった異常気象として現出することが多く、これは国家や民族を問わず、等しく被害を受け得るものである。そのため、俗な表現をするならば、「呑気に戦争をしている場合ではない」ということである。

一方で、ロシアのウクライナへの侵略に代表されるような古典的な安全保障の事案がすぐに無くなるということもなく、勢力均衡 (balance of power) に代表させる国際関係の構築が相対的に戦争を漸減する取り組みであることも言うまでもない。また、IPCC の非公開会合でロシア代表が「この紛争を防ぐことができなかったすべてのロシア人を代表し、謝罪を表明させてほしい¹⁸」と述べたように、少しずつではあるが、大きな揺戻しはあるものの、新たな国際秩序を志向する流れも生まれつつある。そのため、気候変動という未曾有かつ不定形な脅威ではあるものの、その対応を通じて、ヒト対ヒトという構図を抜け出

す新たな海洋「世論」の創成が始まることを期待したい。

- 1 阿部齊・内田満・高柳先男編『現代政治学小辞典〔新版〕』有斐閣、1999年、14頁。また、同項目では具体的な定義として、安全保障を「何から（軍事侵略、テロ、犯罪、経済封鎖、自然災害などの脅威）、何を（生命と財産、政治的自由、経済的豊かさ、文化的伝統などの価値）、どのようにしてか（軍事的・外交的手段、国内的結束・対外的有用性のアピールなどの方法）という文脈のなかで総合的に理解されるべき政策体系」としている。
- 2 米国務長官、ロシア軍が10万人部隊維持 ウクライナ国境『日本経済新聞（電子版）』2022年1月8日6時3分。ロシアが口実でつち上げも、米情報機関が分析 侵攻正当化で『REUTERS（日本語版）』2022年2月4日11時58分。その後、本稿脱稿直前の2022年2月25日には、ロシアがウクライナに侵攻するという、冷戦期の「プラハの春」への対応にも似たような状況となっている。ロシア軍、ウクライナ侵攻 プーチン氏、軍事作戦発表—米大統領「断固対応」『時事通信（電子版）』2022年2月24日13時42分。
- 3 寺島紘士「海洋ガバナンスの課題と展望—海洋の秩序形成と持続可能な開発—」『政策オピニオン』第45号、2016年10月、1-8頁。
- 4 秋元一峰「オーシャンック・トリレンマへの取り組み～安全保障と海洋管理の融合を糸口として～」『Ocean Newsletter』第6号、2000年11月、6-7頁。
- 5 なお、いわゆる「気候変動」について、海洋物理学などの分野においては、気候変動(climate variation)と気候変化(climate change)を区分し、前者をなんらかの内部要因によって気候が標準的な状態からずれ、そのずれがある程度大きい場合とする一方、後者をこの標準状態がもっと長い時間で変わることとし、自然変動を生む大気・海洋のシステムに外部から何らかの作用が加わることで起こることが多いとしている。山形俊男「気候の問題を考える」『Ocean Newsletter』第200号、2008年12月、6-7頁。しかしながら、本稿においては、外務省をはじめとする関係省庁の用法に従い、気候変化(climate change)を気候変動として論を進めることとする。
- 6 気候変動に関する政府間パネル（文部科学省・経済産業省・気象庁・環境省翻訳）『第5次評価報告書（統合報告書）政策決定者向け要約・用語集』環境省、2016年、8-16頁。
- 7 小森雄太「総合的気候安全保障を目指して（第5部第2章）」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9月、249-265頁。
- 8 ただし、防衛省は2021年5月に気候変動が安全保障に与える影響等について省内一体となって検討を行うことを目的として、防衛副大臣を座長とする「気候変動タスクフォース」を設置している。第1回防衛省気候変動タスクフォース議事概要、https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/meeting/kikouhendou/pdf/gijigaiyo_01.pdf（2022年2月1日検索）。また、『令和3年版防衛白書』に「気候変動が安全保障環境や軍に与える影響」という項目が設けられ、諸外国における問題認識や取り組みを解説しているように、安全保障上の脅威としての気候変動に対する認知度は高まっている。防衛省『令和3年版防衛白書—日本の防衛』、日経印刷、2021年9月、161-163頁。
- 9 長島純「安全保障の脅威としての気候変動—軍隊のレジリエンス強化の観点から—」、https://www.spf.org/iina/articles/nagashima_07.html（2022年2月1日検索）。
- 10 Arjun Gargeyas, “Climate Change Is the Biggest Threat to Indian Ocean Security”, <https://thediplomat.com/2021/08/climate-change-is-the-biggest-threat-to-indian-ocean-security/>（2022年2月1日検索）。
- 11 同演説においては、以下のような課題あるいは懸念を指摘している。①気候変動と環境管理の失敗によって、2020年に移住を余儀なくされた人々の数は、3000万人にのぼり、このうちの9割は気候変動に対応する能力が最も少ない国から出ている。さらにこれらの気候難民を受け入れている国の多くもまた、気候変動の影響を受けている途上国で、受け入

れ国の国民と予算を圧迫しており、気候難民の問題は多くの周辺国に問題を飛び火させている。②気温上昇を 1.5°C以内に抑制するためには、2030 年までに全世界的に GHG の排出を 45%削減する必要がある、各国は COP 26 を前にして NDCs を野心的なものに見直すとともに、その目標を達成するために具体的な対策を直ちに開始する必要がある。③こうした気候変動緩和対策とともに、気候変動適応・防災措置にも取り組む必要がある、気候変動対策に関する資金の半分を回すべきである。気候変動適応対策や防災対策なしでは、世界の平和も安全保障も維持できない。UN chief: Window to avert devastating climate impacts ‘rapidly closing’, <https://news.un.org/en/story/2021/09/1100912> (2022 年 2 月 1 日検索)。

12 気候サミット特集、<https://www.iges.or.jp/jp/projects/summit-climate> (2022 年 2 月 1 日検索)。

13 亀山康子「COP26 閉幕：「決定的な 10 年間」の最初の COP で何が決まったのか?」、<https://www.nies.go.jp/social/navi/colum/cop26.html> (2022 年 2 月 1 日検索)。

14 環境省「気候変動に関する政府間パネル (IPCC)「海洋・雪氷圏特別報告書」の公表 (第 51 回総会の結果) について」、<https://www.env.go.jp/press/107242.html> (2022 年 2 月 1 日検索)。なお、SROCC の公開を受けて、笹川平和財団海洋政策研究所では「IPCC 海洋・雪氷圏特別報告書を受けた 10 の提言」と題した政策提言を発表している。笹川平和財団海洋政策研究所「IPCC 海洋・雪氷圏特別報告書を受けた 10 の提言 変化する気候と海洋・雪氷圏—転換点に立つ海の未来」、

https://www.spf.org/global-data/opri/news_191015_IPCC_Rec.pdf(2022 年 2 月 1 日検索)。

15 環境省「IPCC 「海洋・雪氷圏特別報告書」の概要」、

http://www.env.go.jp/earth/ipcc/special_reports/srocc_overview.pdf(2022 年 2 月 1 日検索)。

16 小森雄太「気候変動への対応を志向した新たな海洋安全保障に関する一研究—「陸地中心主義」からの脱却を目指して—」『海洋安全保障情報季報』第 34 号、2021 年 11 月、162-170 頁。

17 スtockホルム・レジリエンス研究所が公開した SDGs ウェディングケーキモデルにおいては、SDG 17 を頂点として、16 の目標を 3 つの階層 (経済圏 (Economy)、社会圏 (Society) および生物圏 (Biosphere)) に配置しているが、SDGs の基盤的な目標として SDG 13 と SDG 14 は生物圏に配置されている。The SDGs wedding cake、<https://www.stockholmresilience.org/research/research-news/2016-06-14-the-sdgs-wedding-cake.html> (2022 年 2 月 1 日閲覧)。

18 気候変動のロシア代表「紛争、謝罪を表明」 国連非公開会合で研究者 ウクライナ情勢『朝日新聞 (電子版)』2022 年 2 月 28 日 11 時 22 分。