

地球環境の変化と安全保障—米国の戦略について

徳地秀士

政策研究大学院大学シニア・フェロー

1 はじめに—環境と「安全保障」

「安全保障」の概念は多義的である。「安全保障」の問題に学問的にアプローチするにせよ、実務的・政策的にアプローチするにせよ、何が（誰が）何を何から如何にして守るのかという問に対する答えを見つけるという作業、或いはこれに関連する作業であることには変わりはない。

地球環境を守るべきものと考え、自然環境の変化、特に人間による自然破壊を地球環境に対する脅威と考えるのであれば、環境問題を「安全保障」の問題としてとらえることは何らおかしいことではない。

今日、二酸化炭素の大量かつ長期にわたる排出がもたらした地球温暖化は、海面水位の上昇をもたらし、太平洋島嶼国をはじめとして多くの沿岸国が国土の減少・喪失という脅威にさらされている。これは、国家の基本要素たる国土に対する危機であるから、「人間の安全保障」の問題というより文字通り「国家安全保障」の問題である。

既に1989年には、ジェシカ・マシューズが「安全保障を再定義する」において、人口増加、森林伐採、土地の浸食、漁業資源の乱獲、温室効果ガスの排出、フロンガスの排出の問題を取り上げ、これらが地球環境と人間の生活に及ぼす影響について論じるとともに、経済指標の再定義などの必要性を指摘するとともに、最も重要な措置として、オゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書の早期改正、世界銀行などによって提唱された熱帯雨林行動計画の実行、家族計画事業への支援、及びエネルギーの効率的使用に関する米国の政策の策定を提言している¹。この論文は、環境保護のための施策を「安全保障」の名の下に論じているものであるが、このように環境保護そのものの問題を「安全保障」の問題として扱うことについては、批判はあり得る。ただし、この論文は、環境の悪化が水資源などを巡る紛争につながることを指摘するとともに、資源や人口の問題が解決されないと経済の衰退が国内の不安定や内戦を引き起こし、権威主義的な政府の出現、政治的転覆や環境難民の流出を引き起こす可能性にも言及しており²、ここから地域紛争等について論ずるのであれば、従来の安全保障の議論の範疇に属するものであると言える。

また、気候変動を脅威の増強要因ととらえ、例えば、テロリストの根拠地となっているパキスタンが、気候変動の結果として洪水や水資源不足によりさらに不安定化することを指

¹ Jessica Mathews, "Redefining Security," *Foreign Affairs*, Spring 1989, pp. 162-177.

² *Ibid.*, pp. 166-168.

摘するアプローチ³も、紛争の要因として環境問題をとらえる立場にきわめて近いと言えよう。このほか、戦闘行為に伴う環境破壊の問題や核兵器開発の過程で生じた核などによる汚染の浄化も「環境安全保障」の名の下に行われることがあると言われている⁴。

しかし、「環境安全保障」という概念を使用するか否かは別として、環境の変化と安全保障というテーマの下で議論される話題は以上の類型のものにとどまらない。例えば、気候変動が軍の活動環境に影響を与えることから、軍がこれに対する対応を迫られるというようなことがある。訓練環境が変化して今まで行ってきた演習ができなくなるとか、軍事施設そのものが維持できなくなるという事態に対する対応が、これまで以上に切実な問題となっている。また、気候変動が軍の役割・任務に変化をもたらすということに伴う論点もある。大規模自然災害に対する救援活動における軍隊の役割は今日ますます重要になっていることは誰の目にも明らかである。さらに、気候変動が人間の活動に変化をもたらし、それが軍の活動範囲、軍の任務・役割に影響を及ぼすということもある。例えば、北極海における海氷の減少に伴い北極海が海上輸送路として注目されるようになると、これに伴い、同海域が軍事力の展開・移動のルートとしての意義を増すことになり、同海域が関係国の地政的な対立と競争の場となるとともに、海難救助や海上災害に関する国際協力の間ともなる。

このように、環境と「安全保障」を巡る議論は多様な広がりを持つものであるが、本稿においては、米国防省が2019年1月に公表した「変動する気候が国防省に与える影響に関する報告書」⁵と、同年6月に公表した「国防省北極戦略」⁶の内容を取り上げつつ、米国防府の取り組みについて考察する。

なお、上記二つの報告書を概観する前に、気候変動問題に関する米国世論の動向について紹介しておきたい。この問題もまた、米国の政治的分断を示しているからである。

ピュー・リサーチ・センターが2019年10月前半に行った世論調査によれば62%の米国人は気候変動が生活に影響を与えると考えている⁷が、党派別で見ると、民主党寄りの米国人は82%が影響ありとしているのに対して、共和党寄りの米国人ではこの割合が38%でし

³ Sherri Goodman, “What is environmental security?” *Yale Insights*, April 15, 2012, <https://insights.som.yale.edu/insights/what-is-environmental-security>.

⁴ 米本昌平「環境外交と環境安全保障」地球産業文化研究所、GISPRI ニュースレター、1999年第4号、<https://www.gispri.or.jp/newsletter/199904-1>.

⁵ Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition and Sustainment, *Report on Effects of a Changing Climate to the Department of Defense*, January 2019.

⁶ Office of the Under Secretary of Defense for Policy, *Report to Congress: Department of Defense Arctic Strategy*, June 2019.

⁷ Cary Funk and Meg Hefferson, *Public View on Climate and Energy: Democrats most agree the federal government should do more on climate, while Republicans differ by ideology, age and gender*, Pew Research Center, November 25, 2019, p. 5.

かない⁸。また、民主党のリベラル派の96%は人間の活動が気候変動に関係していると考えているのに対して、同じように考える共和党の保守派は53%でしかない⁹。さらに、民主党のリベラル派の81%は環境政策が環境にとって好ましいことであると考えており57%は環境政策が経済にとり好ましいと考えているのに対して、これに対応する共和党保守派の数字はそれぞれ、25%、10%となっている¹⁰。

また、シカゴ評議会が2019年6月に行った世論調査の結果にもとに、移民、気候変動、中国という党派性の大きな3つの課題のそれぞれについて、それが米国の国益にとって脅威であるとする米国人の割合をみると、民主党支持者の中での割合と共和党支持者の中での割合の差は、移民問題では59%、気候変動問題では55%、中国問題では18%となっており、移民と気候変動の問題は、中国問題よりもはるかに党派性の大きな課題となっていることが分かる。しかも、過去約10年の傾向を比較してみても、気候変動問題についてはほぼ常に、民主党支持者と共和党支持者の間の意見の乖離が他の二つの問題と比べて大きいことが見て取れる¹¹。

また、気候変動への対応が米国の政治的亀裂の大きな一因であることは、民主党のジョセフ・バイデンが2020年1月の論文の中で米国の直面するグローバルな課題の第一に挙げたのが気候変動と移民問題であり、かつ、バイデン政権が誕生したら初日にパリ協定に復帰する旨を明らかにしている¹²ことにも現れていると言えるだろう。

2 「変動する気候が国防省に与える影響に関する報告書」（「気候変動報告書」）

米国防省が2019年1月に発表した「気候変動報告書」は、気候変動が米軍の施設や運用にもたらすリスクを明らかにして、施設の強靱性と運用の実行可能性を強化する方策を明らかにするものである。次項で述べる「北極戦略」が国防省の政策担当次官によりとりまとめられたものであるのに対して、「気候変動報告書」は、取得・維持担当次官によりとりまとめられていることから示唆されるように、この報告書は、主として米軍の物理的管理の一環として気候変動への対応策を述べているものであり、紛争の要因としての気候変動を

⁸ Ibid., p. 7.

⁹ Ibid., p. 8.

¹⁰ Ibid., p. 9.

¹¹ Dina Smeltz, Ivo Daalder, Karl Friedhoff, Craig Kafura and Brendon Helm, *Results of the 2019 Chicago Council Survey of American Public Opinion and US Foreign Policy: Rejecting Retreat: Americans Support US Engagement in Global Affairs*, The Chicago Council on Global Affairs, 2019, pp. 6-8.

¹² Joseph Biden, “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump,” *Foreign Affairs*, January 23, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/usa/2020-01-23/why-america-must-lead-again>.

論じたものでもなければ、戦闘行為に伴う環境破壊の問題を論じたものでもない。

この報告書は、反復する洪水、干魃、砂漠化、野火及び永久凍土の融解の5項目が米軍の施設に与える影響を分析している。洪水の影響としては海面上昇、浸水等¹³、干魃の影響としては水の供給、植生、気温の変化（冷房に使用するエネルギーの増加なども含む）、土地のひび割れ等¹⁴、砂漠化の影響としては植生や流量の変化等¹⁵、野火の影響としては施設、訓練、試験への影響が¹⁶、また、永久凍土の融解の影響としては、施設の基礎の構造的安定性への影響等¹⁷が指摘されている。

分析の対象となった米軍施設は合計79であり、それぞれ、現在及び将来（20年後）について検討している¹⁸。結論として、79のうち約2/3の施設は現在又は将来の反復する洪水に対して脆弱、半分以上の施設は現在又は将来の干魃に対して脆弱、また、約半数が野火に対して脆弱とされている（永久凍土の融解については1か所のみ）¹⁹。

また、この報告書は、米軍の運用に関しては、気候変動が米軍の任務・役割に与える影響を主として記述している。例えば、アフリカ軍の責任区域では洪水、干魃、砂漠化への対応が重要であるとし、インド太平洋軍の責任区域では洪水と津波について言及している²⁰。また、次項で述べる北極の問題にも若干の言及があり、海上交通路としての利用の増加による捜索救難活動の需要増の可能性を指摘している²¹。また、災害救援活動に関連して、USAIDやFEMAとの協力にも言及している²²。また、野外の訓練や試験、隊員の健康や安全へのリスクにも言及している²³。

こうした変化への対応の中で興味深いのは、米軍の各地域統合軍がそのパートナー諸国との間で行っている協力プログラムと、各地域統合軍の計画や訓練の変更である。細部は余り具体的に記述されていないが、例えば、アフリカ軍については、干魃と砂漠化の影響を不安定化要因として計画立案者が考慮しなければならないことなどが記述されている。また、アフリカ軍や欧州軍は水に関する協力を関係国と行い、北方軍はスカンジナビア諸国と北

¹³ Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition and Sustainment, *Report on Effects of a Changing Climate*, pp. 5-6.

¹⁴ Ibid., p. 6.

¹⁵ Ibid., pp. 6-7.

¹⁶ Ibid., p. 7.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid., pp. 4-5.

¹⁹ Ibid., pp. 5, 16.

²⁰ Ibid., p. 8.

²¹ Ibid., pp. 8-9.

²² Ibid., p. 9.

²³ Ibid., pp. 9-10.

極圏における作戦についての分析を行っていることも記述されている。インド太平洋軍に関しては、自然災害への即応に重点を置いた訓練を行っていることなどが書かれている²⁴。

この報告書は、米軍施設の強靱化、隊員の身体への影響といった課題、米政府内の他の機関との連携という課題、さらに、各地域軍の任務、関係国との協力という課題をまとめて論じているために若干分かりにくい報告書となっているが、これは、環境と安全保障という問題の全体像が十分に整理されているとは言えない現状を反映しているとも見ることができよう。

3 「国防省北極戦略」（「北極戦略」）

北極圏は、地球温暖化の影響を大きく受けて海氷の減少が進み、北極海航路の実用化、北極海の資源開発、北極観光といった新たな利活用の可能性を広げるとともに、北極海の温暖化は、同海域の水温の上昇、淡水化、酸性化の進行による生態系への影響、水面上昇、さらには世界規模での気候変動などの問題を提起している²⁵。

米国防省が2019年6月に発表した北極戦略は、2018年の国家防衛戦略に基づき、2016年の北極戦略を改定したものであり、戦略的競争の時代における北極海を巡る米国の安全保障上の国益を防護するためのアプローチを概括的に規定するものであるとともに、北極圏における信頼性のある抑止力を維持することを目的として書かれている²⁶。

米国は北極協議会を構成する8か国の一つである。残り7か国のうち4か国はNATO加盟国であり、2か国はNATOのパートナーである。また、北極は、米国の国土防衛上も、米軍の戦力投射上も重要な位置にある。また、GIUK-Nギャップは、海軍部隊の北極海と北大西洋との間の運用にとっては今も重要性を有する²⁷。

北極戦略は、北極海で今すぐに紛争が起きる可能性は低いとしているが²⁸、ロシアとカナダがこの海域の航行に関して、国際法上認められる限度を超えた主張をしていることを指摘し懸念を表明しているほか、ロシアの軍事的な活動とプレゼンスの増加にも懸念を示している。中国については、そのプレゼンスはロシアよりも限定されていると述べるとともに、現在のところ恒常的な軍事プレゼンスはないとしつつも、砕氷艦の動向や科学調査に言及し、これが将来、潜水艦の展開の可能性を含め、中国の軍事プレゼンスの増加につながる可能性を指摘する。また、中国は、一帯一路構想の一部として北極圏における経済活動をより広範な戦略的な諸目的と結びつけているとしており、かつ、経済活動、科学調査活動等によ

²⁴ Ibid., pp. 15-16.

²⁵ 北極の未来に関する研究会『我が国が重点的に取り組むべき北極に関する課題と施策 第三期海洋基本計画の策定に向けて考慮すべき施策の要素』2017年11月、3頁。

²⁶ Office of the Under Secretary of Defense for Policy, *Arctic Strategy*, p. 2.

²⁷ Ibid., p. 3.

²⁸ Ibid., p. 3.

り中国のプレゼンスが増加していると指摘している。中国が自らを「北極近接国」と位置づけていることについては、そのような地位は認めないとしている²⁹。

北極圏における米国の安全保障上の国益を論ずる中で、北極戦略は、この地域を米国の本土防衛の観点から重視し、特に早期警戒及びミサイル防衛のための重要地域とし、また、同盟国・パートナー国との協力を重視するだけでなく、この地域に中国及びロシアとの戦略的競争が及んでくる可能性を指摘し、この文脈で航行の自由などにも言及している³⁰。また、中国が世界のあちこちで行っている搾取的な経済活動がこの地域でも行われる可能性を指摘している³¹。

その上で北極戦略は、国家防衛戦略に基づき、北極圏に関する国防省の優先目標として、本土を防衛すること、地域的な勢力均衡の維持に必要な場合には競争すること、及び自由で開かれた北極海を維持することを掲げている³²。

そして、戦略的アプローチとしては、戦略的競争関係を激化させることなくこの地域の、ルールに基づく秩序を維持するよう、同盟国・パートナー国とのネットワーク、この地域の抑止力の強化等を掲げ³³、より具体的には、状況認識能力の強化としてISRの強化等を、運用の強化として寒冷地訓練、事前配備等を、また、ルールに基づく秩序の強化として戦略対話、幕僚協議、航行自由の確保等を掲げている³⁴。こうした記述の中で、環境問題と直接に関係する論点として、永久凍土の融解による北極圏の米軍施設や訓練への影響、海難事故対応、捜索救助、自然災害救援、環境データ収集等について若干の言及がある³⁵。

なお、国防省が北極戦略を発表する直前の2019年5月、ポンペオ国務長官は、フィンランドで米国の北極政策について演説を行っている³⁶が、この演説は、北極圏における戦略的競争を主要なテーマとしており、中国とロシアのこの地域に対する進出に強い懸念を表明している。海洋環境の問題との関係で興味深いのは、ポンペオが中国を批判する中で「我々は、北極海を、軍事化と領有権の主張の対立に満ちた新たな南シナ海にしたいと考えるか。我々は、脆弱な北極海を、中国沖の中国漁船団や中国国内の規制されない工業活動によって引き起こされたと同じ環境破壊にさらしたいのか。答えはとても明らかであると思う」と指摘している点である。この点については、北極海と南シナ海とでは政治的・法的枠

²⁹ Ibid., p. 4-5.

³⁰ Ibid., p. 5.

³¹ Ibid., p. 6.

³² Ibid., pp. 6-7.

³³ Ibid., pp. 7-8.

³⁴ Ibid., pp. 8-13.

³⁵ Ibid., pp. 6, 10, 12.

³⁶ Michael Pompeo, “Looking North: Sharpening America’s Arctic Focus,” May 6, 2019, <https://www.state.gov/looking-north-sharpening-americas-arctic-focus/>.

組みが全く異なるとして批判的にとらえる論者もいる³⁷が、南シナ海で中国が海洋環境保護義務に違反していると指摘した常設仲裁裁判所の判決³⁸を無視する中国が北極海では環境の保護にコミットするとの保証はなく、予めこうした警告を発しておくことには意味があると考えられる。

4 結びに代えて

世界経済フォーラムのグローバル・リスク報告書 2020 によれば、今後 10 年間に発生するグローバル・リスクに関する調査を開始以来はじめて、発生の可能性のあるリスク上位 5 位が全て、極端な気象、自然災害、生物多様性の喪失等の環境関連リスクになっているとされている³⁹。また、PHP 総研の 2020 年版グローバル・リスク分析は、日本の利害や日本企業のインパクトに影響を及ぼすと考えられる 10 のリスクの一つとして、激甚災害の多発による環境問題の政治化を挙げている⁴⁰。そこでは、気候変動などのグローバルな課題にはグローバルな枠組みで解決を図ろうとする動きを内政干渉として反発するポピュリスト政治家の声が高まると予測されている。

環境問題、或いは気候変動の問題が、政治や経済の問題として大きな関心を集めているのは、問題の深刻さに鑑みれば驚くべきことではないが、今やこの問題が、非伝統的な安全保障の問題としてのみならず、伝統的な安全保障の問題との関連でも関心を呼ぶようになってきていると考えられる。

そのような状況の中で気になるのは南シナ海問題である。前項で述べたとおり、常設仲裁裁判所は、南シナ海問題についての 2016 年 7 月の判決の中で、中国の行為について、南シナ海の環境を保護する義務に違反すると認定したが、この中国による環境破壊行為について、世界の環境活動家たちはなぜか静かである。南シナ海問題といえば、とかく航行の自由との関係でしか語られないような風潮があり、環境保護という観点からこの問題を取り上

³⁷ Marc Lanteigne, “The changing shape of Arctic security,” *NATO Review*, June 28, 2019, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/06/28/the-changing-shape-of-arctic-security/index.html>.

³⁸ Press Release: The South China Sea Arbitration (The Republic of The Philippines V. The People’s Republic of China): Award of 12 July 2016, p. 2, <https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/6/2016/07/PH-CN-20160712-Press-Release-No-11-English.pdf>.

³⁹ 梶林直子「炎上する惑星：気候変動の火種と政治的対立の燃え広がり～限界を迎えた惑星：気候変動がもたらす試練と政治的対立の猛威～」世界経済フォーラム・プレスリリース、2020 年 1 月 15 日、<https://jp.weforum.org/press/2020/01/suru-no-to-no-e-gari-wo-eta-gamotarasu-to-no>。

⁴⁰ PHP 総研グローバル・リスク分析プロジェクト『2020 年版 PHP グローバル・リスク分析』PHP 総研、2019 年、16 頁。

げる論調は一向に高まる様子を見せない。「環境安全保障」なる概念の下に論ずるか否かはさておき、海における法の支配の貫徹と海洋環境問題を結びつけて南シナ海における中国の行動を問題にする声が高まらないのは不思議である。その意味では、ポンペオ米国務長官が北極圏における中国の進出について語る中で南シナ海の問題について言及したことは、有意義であると考えられる。

それはともかく、第2項で概観した米国防省の気候変動報告書は、環境と安全保障の関係について包括的に、かつ、整理して論じたものではないが、それでも、米軍の今後の運用や同盟国・パートナー国との軍事協力の動向を見る上で参考になると考えられる。

最後に、北極問題についても一言述べておきたい。日本は、北極圏の気候変動の影響を受けやすい地理的にある海洋国家であるとともに、北極海に極めて近接する海洋国家として、気候変動に伴う北極海の変化のプラス・マイナス双方の様々な影響を受ける。したがって、気候変動の視点から北極海をとらえ、その中で安全保障上の考慮も払っていく必要がある。

第3期海洋基本計画においては、「政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策」の一つとして「北極政策の推進」が掲げられている。同計画における北極政策の柱は、研究開発、国際協力及び持続的利用の3項目である⁴¹が、その中には、「北極をめぐる経済環境、安全保障環境を念頭に、北極海において、国連海洋法条約に基づき、「航行の自由」を含む国際法上の原則が尊重されるよう・・・我が国から積極的に働きかける」という施策も盛り込まれている⁴²し、持続的利用には、「北極海航路における船舶の航行安全」という視点が入っている⁴³。また、国家安全保障戦略においては、「国際公共財に関するリスク」の中で「北極海では、航路の開通、資源開発等の様々な可能性の広がりが予測されている。このため、国際的なルールの下に各国が協力して取り組むことが期待されているが、同時に、このことが国家間の新たな摩擦の原因となるおそれもある」との指摘がなされている⁴⁴。

しかしながら、北極海を巡る気候変動がもたらす諸問題に対して日本の安全保障上とるべき措置を含めた包括的な安全保障政策は確立されているとはいいがたい。金田秀昭は、北極海ルートを輸送ルートとして利用することが可能となった場合、大西洋と太平洋を連結する海上戦略機動能力の改善が顕著となり、また北極海を基盤とする戦力投射が可能となることから、米軍の態勢に変化が生じ、実兵力を殆ど持たない北方軍にインド太平洋軍が兵力を提供するという可能性が高く、そうなるとアジア太平洋地域の軍事バランスに少なからぬ影響を与えると指摘する⁴⁵。また、金田は、北極海での航路利用の増加により日本海や

⁴¹ 2018年5月15日閣議決定「海洋基本計画」69～72頁。

⁴² 同上、70頁。

⁴³ 同上、71頁。

⁴⁴ 2013年12月17日国家安全保障会議決定、閣議決定「国家安全保障戦略」8頁。

⁴⁵ 金田秀昭「北極海とわが国の防衛」日本国際問題研究所編『北極のガバナンスと日本の外交戦略』2013年、42～43頁。

その出入り口となる3海峡の交通が輻輳化し、さらには、ロシアの東シベリアにおける資源の開発と日本等への海上輸送路の設定が軌道に乗れば日本海経由のエネルギー輸送路が出現し、ますます日本海や3海峡の海上交通が輻輳化し、それが海上保安や安全保障面での問題を引き起こす可能性を指摘している⁴⁶。海上輸送ルートの実立は短期的には可能ではないだろうが、既に北極問題が軍事バランスや米中の戦略的な対立等との関係で論じられるようになり安全保障上の問題として重要性が増している今日、北極問題もまた、早期に国家安全保障戦略を見直すべき一つの重要な理由を提起していると言えるだろう。

そのような中で、日本の同盟国であり、かつ、北極圏諸国の重要な一員である米国の北極戦略とその実施については、今後更に注目していく必要があると考える。

(以上)

⁴⁶ 同上、44頁。