

# 新型コロナ禍における人間の安全保障と SDGs —グローバル危機の最前線に立つ地域社会—

野田真里<sup>†</sup>

## Human Security and SDGs under COVID-19 Pandemic: Local Society on the Front Line of the Global Crisis

Masato Noda

This paper discusses the issues and challenges of sustainable development goals (SDGs) under the novel corona virus diseases (COVID-19) pandemic as a crisis of human security. As the pandemic impacts on the progress on SDGs multi-dimensionally, our global society should utilize the goals as our common compass to overcome the global crisis. To achieve 'Leave no one behind', the motto underpinning SDGs, it is essential to focus on vulnerable people and states/regions. On the front line, community and local government play critical role for the responses to COVID-19. While SDGs reflect a global agenda, their issues and challenges typically emerge in local context. As the case, agriculture of Ibaraki Prefecture, Japan depends on labour power from abroad because of its aging society. The pandemic highlights ways in which local contexts serve as battlegrounds for global issues, a lesson which could inform global society's SDG strategy. Namely, localization of SDGs is an essential bottom-up approach to achieve the goals.

**キーワード：**持続可能な開発目標（SDGs）、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）、地域社会、人間の安全保障、SDGsの地域展開、ボトムアップ、サプライチェーン、人口動態・労働力移動

### はじめに

グローバル化が進展する中、様々な脅威が国境を越えて、直接人々に対してふりかかっている。2019年12月、中国の武漢から発生した新型コロナウイルス感染症（Corona Virus Diseases 2019: COVID-19）のパンデミックは日本および世界に深刻な影響をあたえており、いまだ終息の兆しが見えない<sup>1</sup>。グローバル化の進展により、COVID-19の脅威は国境を越え、人々に直接ふりかかる、人間の安全保障（human security）の危機である。と同時に、COVID-19パンデミックは、国際社会全体が取り組む国連・持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals: SDGs）にとって重大な挑戦であり、その真価が問われている。COVID-19パンデミックは、保健医療分野はもとより、経済、社会、環境において広範囲かつ複合的に危機的な影響を与えている。新型コロナ禍はもはや世界の片隅で起きた「他人事」ではなく、我々自身が直面する切実な課題つまり「我が事」であることを痛感

<sup>†</sup> 茨城大学人文社会科学部准教授、早稲田大学アジア太平洋研究センター特別センター員

Associate Professor, School of Humanities and Social Science, Ibaraki University; Research Fellow, Waseda University Institute of Asia-Pacific Studies (WIAPS).

<sup>1</sup> 本稿の投稿時点（2021年8月31日）において、日本では4度目の緊急事態宣言のさなかであり、感染確認が約151万人で重症者は過去最高を記録し、医療体制や経済・社会に危機的な影響を与えている。また、世界では感染者数が2億17,700万人（死者452万人）を記録している（Our World Data <https://ourworldindata.org/coronavirus-data> ※2021年8月31日閲覧）。

させている。新型コロナ禍は万人に及ぶものであるが、そのダメージは、「取り残される」人々や国・地域により一層深刻に降りかかってくる。そのため、我々の生活の基盤である地域社会からのボトムアップの取り組みが、グローバルな取り組みや国家による対応と共にもとめられている。筆者はSDGsの地域社会での課題やニーズにこたえるため、地元の茨城県や故郷の三重県においてSDGsの地域展開（localization of SDGs）の研究や実践に取り組んでいる。実際の地域社会の現場に足を運んで調査し、政策や実践にかかわるなかで、COVID-19パンデミックというグローバルな危機によって、ローカルな地域社会が人間の安全保障やSDGsの最前線に立っている現状を目の当たりにしている。

本研究では新型コロナ禍が突きつけるSDGsの課題について、グローバルかつローカルな視点を踏まえて「我が事」としてとらえ、人間一人ひとりに焦点をあてた人間の安全保障をwith/postコロナ時代の今日的な視点から再検討し、「誰一人取り残さない」SDGsをボトムアップでどのように実現していくのかについて、その最前線に立つ日本の地域社会の課題や事例等も踏まえて分析する。第1に、新型コロナ禍を新時代の人間の安全保障の危機としてとらえ、感染症とCOVID-19パンデミックがもたらす脅威について検討する。第2に、SDGsの真価が問われるCOVID-19パンデミックとそのSDGsへ多角的な影響や、「取り残される」人々や国・地域についてみる。第3に、COVID-19対応とSDGsの地域展開によるボトムアップアプローチについて検討し、事例として茨城県の農業にみられるグローバルかつローカルなサプライチェーンと人口動態・労働力移動について分析する。

## 1. 人間の安全保障の危機としてのCOVID-19パンデミック：世代を超える重層的・複合的危機

### (1) 新型コロナ禍と新時代の人間の安全保障

新型コロナ禍が浮き彫りにしたことは、グローバルな脅威に対応する上で、四半世紀の歴史を刻んできた人間の安全保障の重要性への再認識である。1994年に国連開発計画『人間開発報告書』（*Human Development Report*）で提唱された人間の安全保障は、SDGsを含む国連総会決議「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための2030アジェンダ」（以下、「2030アジェンダ」）において、概念として直接の言及はないものの、人間の安全保障における「人間一人ひとりに焦点を当てる」アプローチは、SDGsの核心をなす理念である「誰一人取り残さない」（*Leave no one behind*）に引き継がれている。また、人間の安全保障は国家による安全保障（*state security*）を補完するものとして提唱され、国民国家の単位だけでは対応が困難な感染症対策つまり、今日の新型コロナ禍への対応へのインプリケーションを提示している。すなわち、グローバル化の進展により、国民のための国家による安全保障の有効性が相対的に低下するなかで、人間一人ひとり、とりわけ脆弱な人々に焦点をあて、保護とエンパワーメントを行う人間の安全保障のアプローチは、今日の新型コロナ禍における「誰一人取り残さない」SDGsの推進に向けて、改めてその意義が問い直されている。このグローバルな危機をのりこえ、持続可能な地球社会を共に創るための指針として、with/postコロナという新時代の人間の安全保障を再構築する動きもみられる<sup>2</sup>。

<sup>2</sup> 国連開発計画（UNDP）は、日本政府と協力して新たな時代の人間の安全保障を再考、特別報告書の刊行を計画している。2021年6月21日、*A New Generation of Human Security*と題したシンポジウムが開催された。この中で、①人間の安全保障への脅威の構造的変化：人新世とパンデミックとデジタル時代、②人間の安全保障に対する脅威：暴力的な紛争と犯罪、③人間開発への脅威としてのHuman Insecurity、④困難な時代における新たな期待と今後の対応等のテーマで議論が行われ、また、国際協力機構（JICA）が提唱する「人間の安全保障2.0」についても発表がなされた（国際協力機構 2021）。

COVID-19 パンデミックへの日本政府の対応が人間の安全保障に立脚していることは、第 75 回国連総会における菅義偉総理大臣（当時）の演説に端的に示されている。

新型コロナウイルス感染症による未曾有の危機は、ともすれば分断と隔絶に傾きがちな国際社会を、連携へと引き戻しました。過去 75 年間、多国間主義は、課題に直面する度、強くなり、進化してきました。今回の危機も協力を深める契機とたく、皆様に連帯を呼びかけたいと思います。…この感染症の拡大は、世界の人々の命・生活・尊厳、すなわち人間の安全保障に対する危機であります。これを乗り越えるには、「誰一人取り残さない」との考え方を指導理念として臨むことが、極めて重要です。一人一人に着目する「人間の安全保障」の概念は、ここ国連総会の場で長年議論されてきた考え方であり、…今回の危機に際し、人間の安全保障の理念に立脚し、ユニバーサル・ヘルス・カバレッジの達成に向け、「誰の健康も取り残さない」という目標を掲げることが重要と考えます。まずは、こうした目標を皆さんと共有したいと思います（菅 2020）。

国際社会での人間の安全保障の推進において、日本のイニシアティブが果たしてきた役割は大きい。その代表的貢献として、理論面においては、緒方貞子氏（元国連難民高等弁務官・元国際協力機構理事）とアマルティア・セン教授（ハーバード大学・1998 年ノーベル経済学賞受賞）が共同議長をつとめた人間の安全保障委員会（Commission on Human Security）とその報告書『安全保障の今日的課題』（*Human Security Now*）が大きな成果といえる。また実践面においても日本は人間の安全保障を外交や政府開発援助・開発協力（ODA）の支柱とし、国連における「人間の安全保障基金」（Human Security Fund）等をつうじて、その実現に貢献してきた。

人間の安全保障は様々な議論をへて彫琢されてきたが、2005 年国連総会の「世界サミット 2005 成果文書」（*2005 World Summit Outcome*）において、次のように定義されている。すなわち、「我々は、人々が自由と尊厳をもって生き、貧困と絶望から自由となる権利を強調する。我々は、すべての個人、とくに脆弱な人々が、恐怖からの自由と欠乏からの自由を実現する権利を有し、自身の有するすべての権利を享受しその人間としての潜在性が発揮されることを確認する」（paragraph 143）。ここで、人間の安全保障における三本柱として、「恐怖からの自由」（freedom from fear）、「欠乏からの自由」（freedom from want）、「人間の尊厳」（humanity dignity）が確立したといえる。

また、このパラグラフ 143 のフォローアップとして、2012 年の国連総会決議において、人間の安全保障の「共通の理解」（common understanding）として (a)–(h) の 8 つの特徴が明記された。その主なポイントとして、(a) 2005 年世界サミットでの定義にくわえて、(b) 人間の安全保障は、人々が中心となる、包括的で、固有の社会状況に即して、予防を中心とする対応であり、すべての人々の保護（protection）とエンパワーメント（empowerment）を強化するものである、(c) 人間の安全保障は、平和、開発、人権の相互関連を重んじ、同様に、市民的権利、政治的権利、経済的権利、社会的権利、文化的権利を重んじる等が述べられている<sup>3</sup>。

<sup>3</sup> United Nations Development Programme（1994）や Commission on Human Security（2003）においては、人間の安全保障の概念に、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化、人道の罪からの保護等も含まれていたが、2012 年の国連総会決議において、これらは「保護する責任」（Responsibility for Protection: R2P）として、人間の安全保障とは一線を画すものと明記された。

## (2) 健康と人間の安全保障：感染症がもたらす世代を超えた重層的・複合的危機の悪循環

次に、COVID-19等の感染症や健康は、人間の安全保障とどのように関連しているか検討しよう。健康は、人間の安全保障において不可欠な目的であり、またその実現のための手段でもある、という二面性を持つ。第1に、人間の安全保障の不可欠な目的として、「人間の生命をまもることが人間の安全保障のまさに核心だからである。健康の安全保障は人間の安全保障のかけがえない中枢（vital core）をなすものである。一疾病、障害、回避可能な死亡等が人間の安全保障への『深刻かつ広範にみられる脅威』であるとされる（Commission on Human Security 2003: 96）。また第2に、人間の安全保障を実現するための手段として、「健康とは、単に病気でないことにとどまらず、『身体的、精神的、そして社会的なより良い生き方（well-being）が達成されている状態』を指す。健康は身体的な健全さとともに、心理的な健全さや将来への自信でもある。こうした観点から、よい健康は人間の尊厳や人間の安全保障のための手段といえる。つまり、健康によって人々が選択を行い社会的機会の追求し、将来を計画することが可能となるからである」といえる（ibid.）。

こうした点をふまえて、COVID-19等の感染症がもたらす人間の安全保障上の危機についてみてみよう（図1）。人間の安全保障において中枢となる生命や健康を脅かすものとして、紛争や人道危機、貧困と不平等とならんで、感染症の脅威が挙げられる。感染症は人類の歴史において健康はもとより経済・社会に大きな影響を及ぼしてきた。中でも今日のCOVID-19パンデミックにかんがみて重要なのが、約100年前（1918-1919）の、いわゆる「スペイン風邪」のパンデミックである。これにより、世界人口の24-30%が罹患し、多くの死者がでたとされる。特にその第二波においては、致死率が高まり、その大半が生産年齢人口および子どもであったことから、短期的のみならず中長期的にも大きな影響を及ぼしたといえる。

「三大感染症」の一つHIV/エイズに象徴的である通り、感染症は世界中の誰もがかかる危険があ

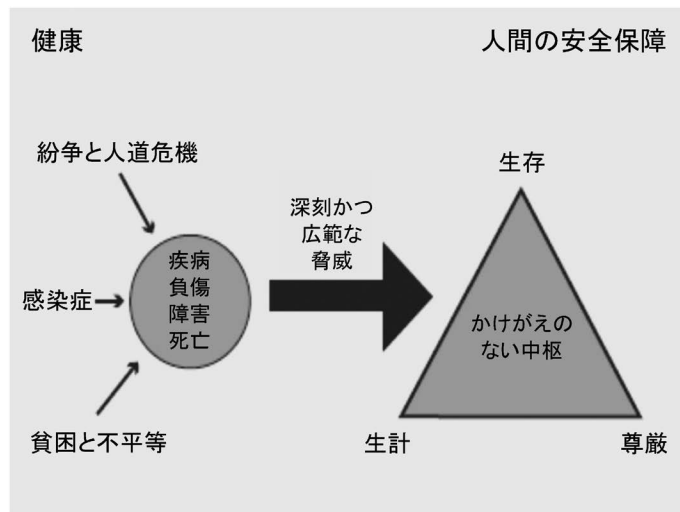


図1. 感染症と人間の安全保障の関連

出典：Commission on Human Security（2003: 97）

り、まさに「他人事」ではない、「我が事」である。HIV/エイズは健康のみならず、経済・社会の全般において「深刻かつ広範な脅威」となるのであり、生存や生計、尊厳といった人間の安全保障を危機におとし入れる。今日の COVID-19 パンデミックについても同様に、「労働力である成人の生命を奪い、家庭を貧困に陥れ、孤児を生み出し、地域社会を破壊し、不安定な政府をさらに弱体化させる」ものである (op.cit.: 97)。さらに、こうした脅威は世代を超えて影響を与える。「成人して働いている子どもが病気にかかれば、親である高齢者も影響を受ける。感染が深刻な国では熟練労働者（教員、看護師、警察官、校務員など）も減少する」(ibid.) ことになる。また逆に、親が罹患すれば、子どもに対しても、失業等により貧困に直面する、教育の機会の提供が困難になる等、大きな影響を与えることになり、世代を超えた人間の安全保障の危機の悪循環が生じることが懸念される。

COVID-19 等の感染症は、保健医療をはじめ人々の生活に不可欠な公的機関による社会サービスの提供とその担い手に大きな打撃を与える。その背景として、国家による安全保障が危機に直面していることに注目する必要がある。国民国家体制は、国家が国民一人ひとりを守るという前提の上に成り立っている。しかし、グローバル化の進展により、政府自体が機能しない脆弱国家や破綻国家、そして政府が本来守るべき国民を弾圧する強権国家の出現、また、移民・難民等による国境を越えた人の移動等により、こうした国家による安全保障の前提が崩れつつある。今日、こうした国家による安全保障の危機の上に、COVID-19 パンデミックという新たな脅威がさらに追い打ちをかけ、人々は二重の脅威にさらされている。つまり、COVID-19 パンデミックは、人間の安全保障の世代を超えた重層的・複合的危機の悪循環をもたらすと強く危惧される<sup>4</sup>。

## 2. SDGs の真価が問われる新型コロナ禍：「取り残される」人々と国・地域

### (1) COVID-19 パンデミックと SDGs 「行動の 10 年」

COVID-19 パンデミックは人間の安全保障の危機である。と同時に、国際社会全体が取り組む SDGs もまた、大きな困難に直面している。新型コロナ禍の「2020 年において、グローバルにみた場合、極度の貧困の割合は過去 20 年間で初めて上昇した。数億の人々が極端な貧困と慢性的な飢餓の状態に押し戻された」のであり、「人々の生命や生計、そして持続可能な開発のための 2030 アジェンダにむけた人々の努力に対して、壊滅的な影響をもたらした未曾有の危機」に直面している (United Nations 2021: 3)。国際社会は COVID-19 パンデミックというグローバル危機の荒波に抗して、SDGs という共通の「羅針盤」を用いてどのようにのりこえていくか、まさにその真価が問われているといえる。

新型コロナ禍によってもたらされている、人間の安全保障は世代を超える重層的・複合的危機であることはすでに見た。With/post コロナという新時代においては人間の安全保障と SDGs とを関係づけて理論的・実践的に分析することは不可欠であるように思われる。人間の安全保障は人々が中心であり人間一人ひとりに焦点をあてる点や、「恐怖と欠乏からの自由と人間の尊厳」として、国連憲章前文にうたわれている、「平和、開発、人権」という国連の三大目標をつなぐ架け橋となる。他方、

<sup>4</sup> COVID-19 パンデミック下でおきた、ミャンマーにおける軍事クーデター（2021 年 2 月 1 日）と住民の弾圧、アフガニスタンにおけるタリバンの首都カブール（2021 年 8 月 15 日）制圧と復権が、人間の安全保障の重層的・複合的な危機の象徴的事例であろう。両国は日本との関係も深く、とくにアフガニスタンについては、国外に救出することができなかった邦人や関係するアフガニスタン人が多数、本稿の投稿時点で現地に残されている。

SDGsは、持続可能な開発として、「世代間の問題」を論じており、また、「経済、社会、環境」の三つの柱とその相互関連を17目標と169のターゲットをつうじて多角的に論じている。こうした点にかんがみて、COVID-19パンデミックからの「よりよい復興」(Build Back Better)にむけて、人間の安全保障とSDGsを理論的・実践的にリンクさせていく必要がある。

2019年9月、おりしもCOVID-19の発生に先立つこと数か月、国連のグテーレス事務総長はSDGsの達成状況に憂慮し、「行動の10年」(Decade of Action)を提唱した。SDGsの進捗と達成について重大な危機感を抱いての提唱であったが、COVID-19パンデミックによって、さらに危機感は深まり、「行動の10年」はより一層重い意味を持つこととなった。「行動の10年」においては、すべてのセクターに対し、次の3つのレベルでの行動を呼びかけている(United Nations n.d.)。第1に、グローバル・アクションとして、持続可能な開発目標にむけた、より強いリーダーシップの発揮、一層の資源の投入そしてスマートな解決の模索である。第2に、ローカル・アクションとして、政府、都市および地方行政において必要に応じた政策、予算、組織および規制の転換に取り組むことである。そして第3に、ピープル・アクションとして、ユース、市民社会、メディア、民間セクター、組合、学界および他のステークホルダーも含めて、求められる変革を推進するための継続的な運動を起こすことである。

さらに、「行動の10年」においては次の3点が急務である、第1に、あらゆる場所のすべての人が参加することが求められる。グローバル目標にむけた継続的な力を醸成し、誰一人取り残さないよう、リスクを特定する。これらにより、我々一人ひとりが個人かつ集団として、またローカルかつグローバルに行動することが求められている。第2に、緊急かつ野心的な行動が求められる。我々の世代で極度の貧困を終焉させ、気候変動を解決し、不公正やジェンダー不平等を克服せねばならない。そして第3に、解決にむけてアイデアを加給する(supercharge)ことが求められる。問題解決の可能性をひめたアイデアに光をあて、持続可能なイノベーション、投資そして技術を可視化し、それを若者たちがリードできるような環境をつくらねばならない。

## (2) SDGsへのCOVID-19パンデミックによる多角的・複合的な影響

COVID-19パンデミックのSDGsへのインパクトは、「2030アジェンダ」において予見として懸念された様に、「地球規模の健康の脅威、より頻繁かつ甚大な自然災害、悪化する紛争、暴力的過激主義、テロリズムと関連する人道危機及び人々の強制的な移動は、過去数十年の開発の進展の多くを後戻りさせる恐れがある」(paragraph 14)と、まさにそのとおりの事態となっている。グテーレス国連事務総長は「行動の10年」を発表した翌2020年、COVID-19パンデミックをふまえて、『責任の共有とグローバルな連帯：COVID-19の経済社会インパクトへの対応』(United Nations 2020)を刊行、COVID-19は保健分野のみならず、SDGsのあらゆる目標に多角的に影響をおよぼす構図を示している(図2)。以下、その概略をみてみよう。

目標1: No poverty (貧困をなくそう)については、COVID-19パンデミックにより収入の減少が社会や世帯の脆弱性をもたらし、貧困ライン以下に陥れることになる。目標2: No hunger (飢餓をゼロに)については、COVID-19により食料の生産や分配が悪影響を受ける。目標3: Good health and well being (すべての人々に健康と福祉を)については、COVID-19に直接かかわる目標であり、保健のアウトカムに甚大な影響を及ぼす。目標4: Quality education (質の高い教育をみんなに)につ

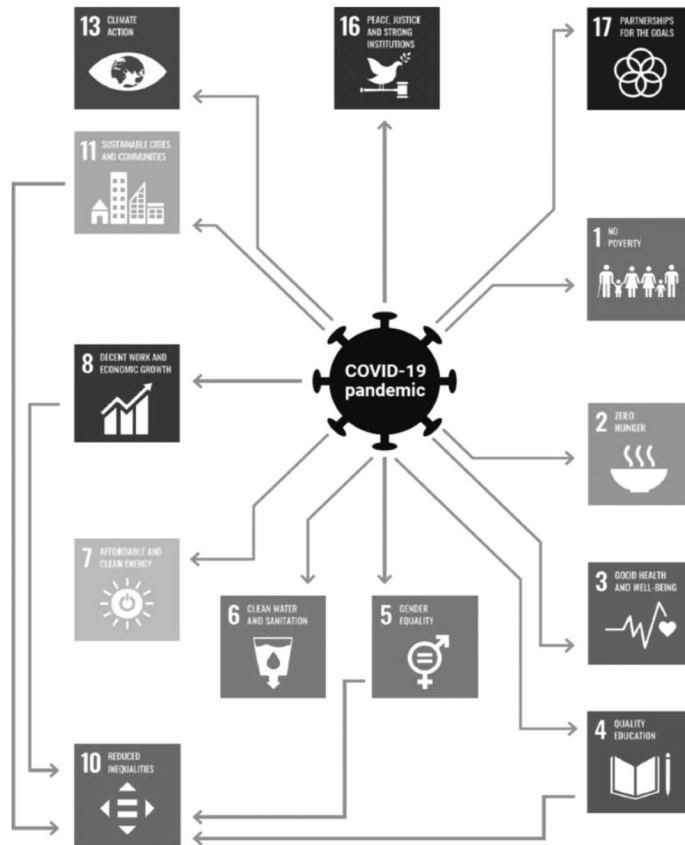


図2. COVID-19のSDGsへの多角的・複合的な影響

(出典) United Nations (2020: 12)

いては、COVID-19 パンデミックにより多くの学校が閉鎖されるとともに、リモート学習が十分な効果を上げられず、教育にアクセスできない学習者が出るのが危惧される。目標5: Gender equality (ジェンダー平等を実現しよう) については、女性は経済的に収入減少のリスクにさらされ、また女性への暴力の増加が危惧される。保健・社会福祉サービス従事者の多くは女性であり、より一層の COVID-19 感染のリスクにさらされる。目標6: Clean water and sanitation (安全な水とトイレを世界中に) については、その供給が滞り安全な水へのアクセスが十分でなくなる。これにより、COVID-19 予防のもっとも重要な手段の一つである衛生的な手洗いに悪影響を及ぼす。

目標7: Affordable and clean energy (エネルギーをみんなにそしてクリーンに) については、その供給が不足することにより、電力へのアクセスの低下と COVID-19 に対応する保健システムの弱体化を招く。目標8: Decent work and economic growth (働きがいも経済成長も) については、経済活動の停滞により、職種によっては収入減少、労働時間の減少や失業が生じる。目標11: Sustainable cities and communities (住み続けられるまちづくりを) では、スラム地域においては高い人口密度と劣悪な衛生状況により、COVID-19 のより高いリスクに住民がさらされる。

目標13: Climate action (気候変動に具体的な対策を) については、気候変動対策への取り組みが

遅れることが懸念されるが、他方で生産や交通の減少により環境負荷が低下するであろう。目標 16: Peace, justice and strong institutions（平和と公正をすべての人に）では、紛争により COVID-19 への対策が阻害される。こうした紛争地帯は COVID-19 の深刻な影響を被るリスクが最も高い。そして、目標 17: Partnership for the goals（パートナーシップで目標を達成しよう）においては、グローバル化への反動が生じる一方、公衆衛生分野への国際協力の重要性が脚光を浴びることになる<sup>5</sup>。

これらの COVID-19 の SDGs にもたらす影響は複合的につながっている。例えば、COVID-19 パンデミックが目標 4、目標 5、目標 8、目標 11 にもたらす悪影響は、目標 10: Reduce inequality（人や国の不平等をなくそう）にも負のインパクトをもたらす。「2030 アジェンダ」にも明記されている通り、「持続可能な開発目標（SDGs）とターゲットは…一体のもので分割できないものである」（paragraph 55）という性格に照らした場合、ここで例示されている以外の、COVID-19 がもたらす SDGs の目標間の直接的・間接的な影響や相互関連についても分析していく必要がある。COVID-19 はこのように、SDGs の目標が取り組む課題に多角的かつ複合的に影響を与え、その範囲は全世界におよぶ。

### （3）新型コロナ禍で「取り残される」人々と国・地域：二重のダメージと格差の拡大

しかしながら、ここで注意を要するのは、COVID-19 パンデミックは万人に降りかかるが、一方でそのダメージは一律ではなく、「取り残される」脆弱な人々や国・地域が最も深刻な影響を受ける点である。「2030 アジェンダ」において、第 1 に、「取り残される」人々とは、「子ども、若者、障害者（その内 80%以上が貧困下にある）、HIV/エイズと共に生きる人々、高齢者、先住民、難民、国内避難民、移民を含む」（paragraph 23）とされる。また、第 2 に、「取り残される国・地域」としては「最も脆弱な国々、特にアフリカ諸国、後発開発途上国、内陸開発途上国、小島嶼開発途上国（small island developing states: SIDS）は、紛争下や紛争後国と同様に特別な配慮を必要としている」（paragraph 22）と述べられている<sup>6</sup>。

また、COVID-19 パンデミックによるインパクトと既存の脆弱性という二重のダメージにより、新たな貧困や脆弱な人々が生まれる（ESCAP, ADB and UNDP 2021: 12）。すなわち、第 1 に、既存の脆弱性として、社会のインフォーマリティが高いため、社会保障が不十分でヘルスシステムも脆弱である。また気候変動や自然災害の問題や環境負荷も高い。また、社会の分断により、所得や富の格差、女性や脆弱な人々が取り残され、教育、保健、デジタルアクセス、包摂的な金融等の機会が損なわれている。第 2 に、これら既存の脆弱性の上に降りかかる COVID-19 によるインパクトとして、健康への被害はもとより、食料の安全が脅かされ栄養状態が悪化する、雇用や収入が失われる、教育の機会が失われるほか、薬物乱用、女性や子供への暴力、人身売買等の社会問題が深刻化する、そしてこうした問題への対応が困難になる等である。

<sup>5</sup> COVID-19 への対応に伴い、経済開発協力機構・開発援助委員会（OECD-DAC）加盟国の ODA は増加傾向にある。特に日本は、「1995 年の 144 億ドル（1 兆 5900 億円）を超えて過去最高となる勢いで増える見通し」であり、「新型コロナウイルス対応で東南アジアに医療機器などの無償資金協力を拡充する。対中国を念頭に国際保健分野で日本の発言力を高める狙いがある」とされる（日本経済新聞、2021 年 8 月 2 日）。

<sup>6</sup> 日本も 6,852 の島々からなる島嶼国であり、うち 416 の有人離島が「取り残される」地域となるリスクを抱えている。日本離島の COVID-19 対応と SDGs の地域展開および SIDS へのインプリケーションについては、三重県伊勢志島のフィールドワークをもとに、その脆弱性および、内発的なレジリエンスのシステムと持続可能な生計について、機会を改めて論じたい。



こうした、新型コロナ禍がもたらす二重のダメージは日本とて例外ではない。労働者についてみると、「取り残される」者とそうでない者の間に新たな格差が生じている（菊池，北尾，御子柴 2020: 264-268）。第1に，産業の対人性と職業のフレキシビリティという2軸で分析した場合についてみてみよう。対人性とは，対面での仕事が必要である業種か否か（前者に，エッセンシャルワーカーも含まれる），フレキシビリティとは，勤務場所の柔軟性やリモートワークのしやすさ等である。新型コロナ禍に対して最もレジリエンス（回復力・強靱性）が高いのは「一般的（対人的でない）・フレキシブル」な雇用であり，全体の24.5%を占め，平均年収は537万円となる。これに対し，最も脆弱なのは「対人的・非フレキシブル」な雇用であり，全体の20.2%を占め，割合は「一般的・フレキシブル」と大差がない一方，平均年収は325万円と大きな格差がある。第2に，ジェンダー格差についてみてみよう。上記のデータを男女別に見た場合，最もレジリエンスが高い「一般的・フレキシブル」な雇用は男性が約28.9%（年収663万円）に対し，女性は19.1%（年収297万円）となっており，ジェンダー間において割合・年収ともに大きな格差がある。これに対し，最も脆弱な「対人的・非フレキシブル」な雇用は，男性が16.5%（年収360万円）に対し，女性は24.9%（年収144万円）と，こちらも大きなジェンダー格差がある<sup>7</sup>。

こうした脆弱な人々や国・地域は，外的ショックからうけるダメージが大きいのみならず，そこからの回復力も弱く，復興過程におけるいわゆる「K字回復」つまり，順調に回復する人々や国・地域と，「取り残される」人々や国・地域との間での格差が拡大するリスクも高い。新型コロナ禍からの復興には，単にパンデミックの前の状態に戻すのではなく，「取り残される」人々や国・地域のレジリエンスとエンパワーメントに配慮した，「より良い復興」が求められよう。

### 3. 新型コロナ禍の最前線と SDGs の地域展開：グローバル・ローカルな視点から

#### (1) COVID-19 パンデミック最前線に立つ地域社会と SDGs のボトムアップアプローチ

脆弱な人々や特別な課題をもつ国・地域を「取り残さない」ことがSDGsの理念であり，COVID-19パンデミックによって，その真価が問われている。脆弱な人々に保健，教育等のサービスを提供し，感染症等の脅威から守り，エンパワーメントする，その最前線に立っているのが地域社会であり，ボトムアップアプローチが鍵となる。「地方自治体（local and regional governments: LRG）はCOVID-19パンデミックの危機の最前線に立っており，その真っ只中でコミュニティをケアし，地域連帯のネットワークを強化して，最も脆弱な人々を守っていかなければならない」（United Cities and Local Governments 2020: 12）。

地域社会はSDGsへの対応や取り組みにおいて最前線に立っており，SDGsの地域展開<sup>8</sup>が「誰一人取り残さない」ボトムアップによる持続可能な開発には不可欠である。「COVID-19によってSDGsの地域展開はこれまでもまして急務となっている。それは，疾病対策や緊急救援等への突発的な危機への対応において地方政府が決定的に重要な役割を果たすことに示されている」（Oosterhof 2020: 2）。また「2030アジェンダ」においては，「政府と公共団体は，地方政府，地域組織，国際機関，学術団

<sup>7</sup> これらに加えて，正規雇用と非正規雇用や学歴による格差も，新型コロナ禍のダメージの違いに影響している（ibid）。

<sup>8</sup> SDGsの地域展開（Localization of SDGs）については，グローバルな地方政府のネットワークでパルセロナに本部を置く，都市・自治体連合（United City and Local Government）が国連や各国の政府，自治体等と連携して積極的に推進している。また，ジュネーブの国連社会開発研究所（United Nations Research Institute for Social Development）が2018年のSDGsハイレベル政治フォーラム（HLPE）の公式サイドイベントとして*Localizing the SDGs through Social and Solidarity Economy for Sustainable and Resilient Societies*を開催する等，研究が進んでいる。野田（2018），野田（2021）も参照。

体、慈善団体、ボランティア団体、その他の団体と密接に実施に取り組む」とされ、地方自治体は重要なパートナーとして位置付けられている（paragraph 45）。

日本政府はSDGs政策として、「誰一人取り残さない」社会を実現するため、我が国が国際社会において主導してきた「人間の安全保障」の理念に基づき、「SDGsアクションプラン」の三本柱として「SDGsと連動するSociety 5.0の推進」、「SDGsを原動力とした地方創生」、「SDGsの担い手として次世代・女性のエンパワーメント」を掲げ、その実現に取り組んできた。加えて、各ステークホルダーと連携したプラットフォームの設立や、「SDGs未来都市」の選定等により、日本全国における多様なSDGs実現のための取組の推進を図ってきた（SDGs推進本部 2016: 3）。

次に、日本のSDGs基本政策である『SDGs実施指針（改訂版）』における、地方自治体の役割についてみてみよう。ここで注目すべきは、SDGsの地域展開には多角的な役割が期待されているという点である。第1に、SDGsのボトムアップアプローチによる視点である。「国内において『誰一人取り残されない』社会を実現するためには、広く日本全国にSDGsを浸透させる必要がある。そのためには、地方自治体及びその地域で活動するステークホルダーによる積極的な取組が不可欠であり、一層の浸透・主流化を図ることが期待される」（ibid. 11）。第2に、SDGsを地域社会が抱える課題の解決、地方創生に活用するという視点である。「現在、日本国内の地域においては、人口減少、地域経済の縮小等の課題を抱えており、地方自治体におけるSDGs達成へ向けた取組は、まさにこうした地域課題の解決に資するものであり、SDGsを原動力とした地方創生を推進することが期待されている」（op.cit.）。さらに第3点として強調するべきは、こうした地域社会の足元からのSDGs展開を通じて、「2030アジェンダ」で示されているグローバル課題の解決にむけた、市民や住民一人ひとりの行動変容を促進し、特に次世代の担い手を育てていくことである。

## (2) SDGsからみる茨城県の農業：グローバル・ローカルなサプライチェーンと人口動態・労働力移動

2000–2015年に国際社会が取り組んだ国連ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）が主に途上国における貧困等の開発課題の解決を目指していたのに対し、SDGsは途上国および先進国が取組むグローバルな目標であり、日本に住んでいる我々にとっても、もはや「他人事」ではなく、我々の生活に直結する「我が事」である。教育、保健、社会保障、防災等の公共サービスの直接の担い手は地方自治体である。また、グローバル化の進展の中で、地域社会そして我々の日常生活は世界と密接不可分であり、国内と国際を分けては考えられなくなっている。「グローバル化が進んだSDGsの時代、社会問題に先進国と途上国の垣根はなくなった。社会政策は、両者に共通の貧困、教育、保健、労働、社会統合等の問題を扱わなければならない」（ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス：LSE, David Lewis教授・社会政策学部長一当時）<sup>9</sup>。途上国に通じる経済、社会、環境の構造的な問題が日本の地域社会にも存在しており、それらは人類共通の課題であるといえる。SDGsに関する様々な課題は生活の場である地域社会に典型的に現れる。筆者が実際の地域社会の現場を訪問し、また自治体等の具体的な施策や計画等にかかわるなかで、グローバルな問題は、まさにローカルな文脈において人間の安全保障やSDGsと直結していると実感することが多い。

<sup>9</sup> 筆者によるインタビュー（2017年9月2日、於：LSE）。

茨城県は全国有数の農業生産高を誇り、東京の青果市場のシェアはトップクラスである。SDGsの観点からみた場合、茨城県の農業は、グローバルかつローカルな人口動態・労働力移動とサプライチェーンとが特徴といえる。第1に、人口動態・労働力移動の観点からみてみよう。地域社会で少子高齢化が進む中で、東京をはじめ首都圏の台所に直結する茨城県の農業を支えているのは外国人労働者や技能実習生であり、ベトナム人、中国人をはじめ様々である。元来、外国人技能実習制度は、国際協力として「我が国で培われた技能、技術又は知識の開発途上地域等への移転を図り、当該開発途上地域等の経済発展を担う『人づくり』に寄与することを目的」（外国人技能実習機構）としているはずであるが、むしろ日本の地域社会が途上国からの労働力に「支援」してもらっている側面は否定できない。例えば、銚田市はメロンの生産日本一とされるが、筆者の調査によれば、「メロンは生産に手間がかかることから、安定した労働供給のために技能実習制度が必要である」。また、「メロンの収穫時期は限られていることから、技能実習生への給与支払い等に配慮して、合わせて葉物野菜やサツマイモも栽培する等の多角化が行われるようになってきた」と、農業の在り方まで変わってきている。なお、高付加価値の近郊農業であることから、同農協の「組合員の農業生産高は平均して約2,500万円」<sup>10</sup>にもものぼるアグリビジネスである。ありがちな「過疎の衰退しつつある地方の、零細な日本の農業」といったステレオタイプは必ずしもあてはまらない。

第2に、グローバルかつローカルなサプライチェーンの観点からみてみよう。国内的には茨城県の農業はトップクラスであり、東京や首都圏の台所を支えていることはすでに見た。国際的にみても、近年、茨城県の農産物輸出は大きく伸びており、2018年には前年度比171%の5億4,600万円と過去最高額を記録した（茨城県2018）。主な内訳は青果物（2億100万円、前年比163%。シンガポール、タイ、ベトナムへ輸出）、サツマイモ（1億2100万円、前年比220%。シンガポール、タイ、カナダへ輸出）、なし（5990万円、前年比129%、ベトナム、タイ、シンガポールへ輸出）、コメ（8500万円、前年比582%。アメリカ、香港、シンガポールへ輸出）、常陸牛（2億6000万円、前年比143%。タイ、米国、ベトナムへ輸出）となっている。大変興味深い点として、輸出先が高所得国（アメリカ、シンガポール）はもとより、経済成長著しい途上国にも広がっている。

こうした点にかんがみした場合、特にベトナムについては、多くの技能実習生が茨城県の農業生産を支えており、「ベトナム人が技能実習生として日本で生産した農産物を、輸出によってベトナム人が消費する」という、茨城農業のグローバルなサプライチェーンの構造には驚かされる。今後、少子化高齢化によって、労働力不足が生じるとともに、国内市場が縮小すれば、このようないわば「茨城農業のサプライチェーンと人口」モデルは、もはや人間の安全保障や食料安全保障上の課題といえ、茨城県だけの問題にとどまるものではないように思われる<sup>11</sup>。

「2030アジェンダ」において脆弱な人々に高齢者や移民が含まれることはすでにみた。茨城県の地域社会において、高齢者や外国人技能実習生等が、COVID-19パンデミックの脅威にさらされている中で、「誰一人取り残さない」ための実態把握や施策について、今後のさらなる研究が必要となる

<sup>10</sup> 筆者による茨城旭村農業協同組合へのインタビュー（2017年10月18日）。

<sup>11</sup> 食料生産を移民に頼っている国は、日本や先進国だけではなく、途上国においてもみられる。例えばタイの農業・漁業は隣国のミャンマー、カンボジア等の移民が労働力として支えており、2015年のASEAN経済共同体（AEC）の発足によって拍車がかかっている。東南アジアインドシナ半島と日本のサプライチェーンと労働力移動をめぐる多角的な関係は今後の研究課題であろう。

う<sup>12</sup>。「COVID-19 のパンデミックにより、私たちのコミュニティや都市、地域にかつてないほどの負担を強いており、また、SDGs にも直接的な影響を与えている。地方自治体は人々に最も身近にサービスを提供する政府機関として、地域の人々を守るために重要な役割を果たし、パンデミックに対する人々の最初の防衛線となっている。世界各地で、地方自治体は、COVID-19 に対して準備態勢の改善を強化し、感染症の流行に対応するとともに、今後の計画を立てていく」(United Cities and Local Governments 2020:62) ののである。

## おわりに

COVID-19 パンデミックは、グローバルに国境を越え、世代を超えて重層的・複合的に、人間一人ひとりにふりかかる人間の安全保障の深刻な危機である。感染症は人を選ばず、誰もがその影響を被りうる地球規模課題であり、「他人事」ではなく「我が事」である。また、SDGs にも多角的・複合的影響をもたらす。他方で、その脅威は「取り残される」人々や国・地域にとってより深刻なものとなる。脆弱な人々や国・地域は、既存の経済・社会の基盤が脆弱であり、その上に COVID-19 パンデミックがもたらす危機が二重のダメージとしてふりかかり、さらなる困難に陥る危険性がある。また、レジリエンスも十分ではないため、その復興に際しては「K 字回復」としてさらなる格差が拡大することが懸念される。

他方、新型コロナ禍の荒波を乗り越えるために、幸いにして国際社会は SDGs という「羅針盤」を共有している。我々は 2030 年への「行動の 10 年」にむけて、まさに SDGs の真価が問われる、歴史的な転換点に立っている。「歴史を振り返った場合、パンデミックは政治的、経済的、社会的な変化の触媒 (catalysts) としての役割を果たしてきたし、それは今日においても真実であろう」(United Nations 2021: 3)。COVID-19 パンデミックで得られた教訓を、with/post コロナという新時代の人間の安全保障の構築と、レジリエントで持続可能な「より良い復興」にむけて進んでいかなければならない。と同時に、我々は新型コロナ禍の経験を踏まえて、さらなる新興感染症 (emerging infectious diseases: EID) の脅威に対しても立ち向かわなければならない。グローバル化にともなう人の移動の増加や気候変動によって、未知の感染症へのリスクは高まっている。そのためには人々の「『新しい生活様式』または新しい環境への適応が急務」であり、「人間の安全保障の視点からは、脅威からの保護の政策と、とくに脆弱な人びとの強靱化のためのエンパワーメント (empowerment) の政策が必要とされる」(勝間 2020: 44)。

人々の生活の基盤である地域社会は、COVID-19 パンデミックの影響が顕著であるとともに、その闘いの最前線に立っている。「誰一人取り残さない」SDGs の実現にむけては、SDGs の地域展開によるボトムアップアプローチが不可欠である。SDGs の課題はグローバル化した地域社会に典型的に現れる。我々の生存に欠かせない日本の地域の農業は、グローバルかつローカルなサプライチェーンと少子高齢化・労働力移動の複雑なメカニズム組み込まれている。

新型コロナ禍から学ぶべき重要な教訓としては、第 1 に、感染症は人や国・地域を選ばないのであり、「取り残される」脆弱な人々や国・地域の課題を放置すれば、感染症の蔓延を防ぐことができず、それはやがて我々自身そして社会全体の問題として降りかかってくることである。と同時に、第 2

---

<sup>12</sup> 例えば、茨城県大洗町の取り組みとして、「防疫と住民の安全を守るため、外国人技能実習生のみならずいわゆる『オーバーステイ』の外国人にも新型コロナウイルスのワクチン接種を行っている」(筆者による大洗町役場担当者へのインタビュー、2021 年 10 月 25 日)。

に、新型コロナ禍の拡大や終息、そして with/post コロナの新時代において我々一人ひとりの意識や行動の変容がきわめて重要ということである。これは、新型コロナ禍や感染症に限らず、貧困や気候変動等の、国際社会が人類共通の課題として直面する様々な脅威と SDGs への取り組みにも重要な示唆を与えているのではないだろうか。

## 参考文献

(和文)

茨城県 (2018) 「平成 30 年度茨城県農産物輸出実績」

<https://www.pref.ibaraki.jp/bugai/koho/hodo/press/19press/documents/yusyutu.pdf>

SDGs 推進本部 (2018) 『SDGs 実施指針改訂版』

[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sdgs/pdf/jisshi\\_shishin\\_r011220.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sdgs/pdf/jisshi_shishin_r011220.pdf)

勝間靖 (2020) 「持続可能な開発目標 (SDGs) へ向けたユニバーサル・ヘルス・カバレッジ (UHC)―新型コロナウイルスとの共生のなかでの健康への人間の安全保障アプローチ―」『アジア太平洋討究』No. 40, pp. 45-60.

菊池信之介, 北尾早霧, 御子柴みなも (2020) 「新型コロナ危機による労働市場への影響と格差の拡大」, 小林慶一郎・森川正之編 (2020) 『コロナ危機の経済学 提言と分析』日本経済出版社, pp. 257-270.

国際協力機構 (2021) 「UNDP 主催のシンポジウムで『人間の安全保障 2.0』について発表」

[https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/news/topics/20210608\\_01.html](https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/news/topics/20210608_01.html)

SDGs 推進本部 (2020) 『SDGs アクションプラン 2021〜コロナ禍からの「よりよい復興」と新たな時代への社会変革〜』

日本経済新聞 (2021 年 8 月 2 日) 「日本の ODA, 今年最高の勢い コロナ対応支援, 中国意識」

<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO74392650R00C21A8PE8000/>

日本国際保健医療学会編 (2013) 『国際保健医療学 第 3 版』杏林書院

野田真里 (2018) 「SDGs と地域社会の挑戦」, 『SDGs と里山モデル―自足可能社会に向けて』龍谷大学里山研究センター, pp. 7-14.

野田真里 (2021) 「第 3 章 SDGs と NGO・市民社会―誰一人取り残さない」ボトムアップの社会変革と『包摂的文化』にむけて」,

関根久雄編 『持続可能な開発における〈文化〉の居場所「誰一人取り残さない」開発への応答』春風社, pp. 71-90.

菅義偉 (2020) 「第 75 回国連総会における菅総理大臣一般討論演説」

[https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/unp\\_a/page4\\_005200.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/unp_a/page4_005200.html)

(英文)

Commission on Human Security (2003) *Human Security Now: Protecting and Empowering People*, New York.

Baldwin, R. and B. Weder di Mauro (2020) *Economics in the Time of COVID-19*, London: CEPR Press.

Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Asian Development Bank and United Nations Development Programme: ESCAP, ADB and UNDP (2021) *Responding to the COVID-19 Pandemic: Leaving No Country Behind*, Bangkok.

Fukushima, A. (2020) "COVID-19 Is a Human Security Crisis," East Asia Forum.

Kikuchi, S., S. Kiao and M. Mikoshiba (2020) *Heterogeneous Vulnerability to the COVID-19 Crisis and Implications for Inequality in Japan*, Center for Research and Education for Policy Evaluation, Tokyo: The University of Tokyo.

Oosterhof, P. D. (2020) *Why Localizing SDGs Is Critical in a Post-COVID World*, Manila: Asian Development Bank.

United Nations (2020) *Shared Responsibility, Global Solidarity: Responding to the Socio-Economic Impacts of COVID-19*, New York.

United Nations (2021) *The Sustainable Development Goals Report 2021*, New York.

United Nations (n.d.) "Decade of Action,"

Retrieved from <https://www.un.org/sustainabledevelopment/decade-of-action/>

United Nations Development Programme (1994) *Human Development Report 1994*, New York: Oxford University Press.

United Nations Department of Social and Economic Affairs (n.d.). "Next 18 Months Seen as Pivotal in Global Efforts to Reverse Punishing Pandemic Impacts and Boost Actions to Achieve Key Goals,"

Retrieved from <https://www.un.org/en/desa/sdg-report-2021>

United Nations General Assembly (2005) *2005 World Summit Outcome (A/RES/60/1)*.

United Nations General Assembly (2012) *Follow-up to Paragraph 143 on Human Security of the 2005 World Summit Outcome (A/RES/66/290)*.

United Nations General Assembly (2015) *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development (A/RES/70/1)*, New York.

United Cities and Local Governments (2020) *Towards the Localization of SDGs: How to Accelerate Transformative Actions in the Aftermath of the COVID-19 Outbreak*, Barcelona.