

コロナ時代のSDGs戦略

「持続可能性の危機」克服に向けた大胆なビジョンを

SDGs市民社会ネットワーク

政策担当顧問

稲場雅紀

コロナ禍でSDGsの進捗は足踏みまたは後退している。だが、COVID-19とSDGsの各項目を照らし合わせれば「危機の時代の羅針盤」となる。SDGsは、保健のみならずガバナンスに至るまで、コロナと生きる世界の「マインドセット」となる。

いなか まさき 一九九〇年代から一貫して市民社会で貧困・人権・保健の課題に取り組む。二〇〇二年よりアフリカ日本協議会でエイズ・保健を担当。二年よりSDGs策定に関与。一六年から政府SDGs推進円卓会議構成員も務める。著書に『SDGs危機の時代の羅針盤』（共著）など。

二〇一九年九月、ニューヨークの国連本部で「国連SDGsサミット」が開催された。SDGsの進捗が遅れており、このままでは多くの目標が期限までに達成できないとの懸念が表明され、今後一〇年間でSDGs達成への「行動の一〇年」とすることなどを決めた「政治宣言」が採択された。この時、われわれはまだ、これから何が起こるかを知らなかった。国連本部のあるニューヨーク市だけでなく、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）に五〇万人近くが感染し、二万五〇〇〇人が命を奪われる、ということ。世界全体では約八八〇〇万人が感染し、奪われた命

は二〇〇万人を超えた。ここ数年、世界で最大の犠牲者を出してきた感染症は結核で、一九年の死者数は約一四〇万人であった。COVID-19はあっさりと、結核の年間死者数を抜き去ったのである。

もともと進捗が遅れていたSDGsは、COVID-19でさらに大きな打撃を受けるに至っている。教育分野では、一六億人の子ども・若者が学校閉鎖の影響を受け、四億人以上がオンラインなどでの代替的な教育手段にアクセスできていない。二一世紀の保健課題で最重要と位置付けられていたエイズは、二〇年間で死者数を三分の二近く減らし

たが、ロックダウンなどの影響で医薬品やサービスへのアクセスが途絶し、特にサハラ以南アフリカ地域では、死者数が五〇万人以上増える可能性がある、との予測が示されている。もしそうなれば、死者数の水準は〇八年に並び、これまでの努力が水泡に帰すことになりかねない。

世界の関心事がCOVID-19に独占され、さらに航空網をはじめとするグローバルなつながりが国境閉鎖で分断されて、人々の意識が自国に集中していくなかで、SDGsの課題の多くが取り残される状況が生じている。このままでは、SDGsの取り組み自体が全的に後退し、「貧困のない、持続可能な世界」の実現が大きく遠のくことになりかねない。パンデミックという新しい状況下で、SDGsの価値を再定義・再構築することが求められている。

慢性的危機の深化が急性的危機を呼び込む

ここで思い出す必要があるのは、COVID-19は何の理由もなく表れたわけではないということだ。COVID-19は、重症急性呼吸器症候群（SARS）やエイズ、エボラ出血熱など他の新興感染症と同様の「人獣共通感染症」であり、これが人間社会にもたらされた要因には、「生物多様性の喪失」がある。これにより、人間と動物の関わり

のあり方が変化し、その結果、COVID-19に限らず、多くの新興感染症がもたらされているのである。「生物多様性の喪失」は、気候変動と同様、人間に由来し、地球を蝕む慢性的な「持続可能性の危機」である。ここでわれわれは、ある事実に気づかねばならない。すなわち、自然と人間の関係のあり方に関わる気候変動や生物多様性の課題にせよ、社会と経済のあり方に由来する貧困や格差の課題にせよ、慢性的な持続可能性の危機は、ただ漫然と存在するわけではないということだ。慢性的危機は、深まれば深まるほど、COVID-19のような急性的危機を連鎖的に呼び込む。そして、人間の生命や生活を破壊していくのは、これらの急性的危機の方なのだ。ならば、急性的危機に対症療法のみをもって対応するだけでは不十分である。

二つの慢性的危機がCOVID-19のインパクトを大きく増幅させたといえる。一つは全世界的に拡大する肥満と非感染性疾患の増大、もう一つは、保健医療サービスの民営化や公共投資の削減による、感染症対策と公衆衛生政策のキャパシティの低下である。COVID-19で顕在化し、最もダメージを受けたのは先進国・中所得国の都市貧困層である。この人口層では、ジャンクフードや清涼飲料水への依存により、既に肥満と非感染性疾患が蔓延していた。

そこにCOVID-19が侵入し、膨大な数の人々が一気に重症化した。それに直面した公共の保健医療サービスは、公共投資の削減と民営化で平時の冗長性を奪われ、あらかじめやせ細った状態にあり、なすすべもなく「医療崩壊」に帰結したわけである。

慢性的危機は急性的危機を呼び込むだけでなく、その危機に対するレジリエンス（強靱性、復元力）をもやせ細らせる。持続可能性の危機に蝕まれた社会では、急性的危機が到来したときに、それを打ち返すレジリエンスが既に失われている。逆に、COVID-19という「急性的危機」に直面したわれわれがなすべきことは、急性的危機への対応療法と並行して、相乗効果をもって持続可能性の危機の克服を目指すことと、急性的危機に対するレジリエンスの回復にとにかく全力を注ぐことであるはずだ。

「危機の時代の羅針盤」としての再発見

ここにおいて、SDGsは平時と異なった装いをもって見えてくる。COVID-19に直面して初めて、われわれはSDGsを「危機の時代の羅針盤」として再発見するのである。世界の貧困の半減を呼号したミレニアム開発目標（MDGs）に代わって、二〇三〇年までの世界の目標と

なったSDGsは、目標と期限を設定し、指標によって進捗を測るという、MDGsと共通のデザインを採用したものの、対象とアプローチは大きく変化した。開発のみならず環境、経済、さらに国家や国際社会の統治のあり方まで含み込み、課題へのアプローチも、選択的アプローチから包括的アプローチへと変化した。これは、気候変動や生物多様性の喪失など「持続可能性の危機」の深刻化を反映したものである。

SDGsにはもう一つの側面がある。二二―一五年の三年間をかけて、国連諸機関や、アカデミアのネットワークであるSDSN（持続可能な開発解決ネットワーク）、先住民や若者、女性、障害者などの当事者を含む市民社会のインプットを得つつ、国連を舞台に、外交交渉で策定された目標だということである。すなわち、SDGsは、国連諸機関による薫陶と外交交渉という厳しいトライアル（治験）を通過して成立した現実的な目標でもあるのだ。ならば、COVID-19という未曾有の危機に直面したわれわれが、SDGsを「危機の時代の羅針盤」として活用しない手はない。

COVID-19を真ん中に置き、周りにSDGsの一七のゴールを配置して、各目標とCOVID-19の関連を整

理してみる。森羅万象を分類した一七のゴールに照らすことで、COVID-19が世界にどんなインパクトをもたらしているかが包括的に見えてくる。では、それにどのように取り組むのか。その原理原則は、国連で採択された、SDGsを含む文書「我々の世界を変革する」(Transforming our world)の「宣言」に示されている。「だれ一人取り残さない」という哲学、人権の尊重やマルチ・ステークホルダー・アプローチといった原則は、単なるきれいなこと、スローガンではない。実際にこうした価値観を現実のものとしていくことが、世界を蝕む危機に正面から対峙し、克服するために不可欠だからこそ、明記されているのだ。SDGsは、COVID-19という急性的危機の収束のための羅針盤としても活用できるのである。

SDGsゴール16の精神を

では、SDGsはCOVID-19の収束にどう活用できるのか。私は、焦点は日本では注目されることの少ない「ゴール16」にあると考える。ゴール16は、公正な司法へのアクセス、汚職・腐敗の防止、言論の自由の確保を含む、統治のあり方に関する目標である。ここで特に注目されるのは、行政機関の透明性や参加型意思決定など統治のあり

方を定めるターゲット16・6および16・7である。

世界的にみて相対的にCOVID-19の被害の少ない東・東南アジア・大洋州の中でも、対策の成功国として挙げられているのが、台湾、ニュージーランド、韓国である。この三カ国のCOVID-19対策には、多くの共通点がある。

まず、この三カ国は、直近のパンデミック経験であるSARS、中東呼吸器症候群(MERS)、もしくは新型コロナウイルスエンザを経験し、その教訓を踏まえてパンデミックに対処する法律と国家戦略を整備していた。そのため、COVID-19の拡大に際して首尾一貫した形で、国境の閉鎖、国内での検査の急速な拡大と隔離などの封じ込め、予防といった公衆衛生政策を効率的・集中的に実施することができたのである。

また、この三カ国は、公衆衛生政策への集中的な取り組みにおいて、国家指導者や担当省庁が、広く一般市民との間で、首尾一貫したコミュニケーションを、伝統的メディア、ソーシャルメディアの双方で展開することにより、透明性と公開性を確保することに成功した。

早期に「普遍的マスク着用」が徹底した台湾で、マスク供給の問題をIT技術で克服し、巧みなコミュニケーション

ンで国民の不安を解消したオードリー・タンIT相のストーリーは日本でも有名である。ニュージーランドのアーダーン首相は、痛みを伴う強力なロックダウン措置への国民の支持を確保するために、まず政策の根拠、次に社会連帯の必要性を首尾一貫したメッセージングで訴え、対策が成果を上げるに伴って、国民に誇りと次なる目標を提示する段階的なコミュニケーション戦略により、対策への国民の主体的な参加を実現した。

一方、韓国政府は、COVID-19対策の初期段階で、一見、感染症対策とは無関係に見える「透明性、公開性、参加型意思決定」を「コロナ対策三原則」として設定した。これは、COVID-19対策における統治原則の確立が最重要課題であることを韓国政府が初期段階から理解していたことを示している。さらに、同国で差別と偏見にさらされてきたゲイのコミュニティで感染が拡大したとき、政府はいち早くコミュニティのリーダーたちとの対話を集中的に行い、また、新たに匿名検査を実施して、クラスター追跡への、コミュニティの主体的参画を確保することに成功したのである。

三カ国のCOVID-19対策の実践は、必ずしも「SDGs」自体を意識して行われたものではない。しかし、こ

れら三カ国の実践は、COVID-19に直結する保健医療政策（ゴール3）のみならず、SDGs、特にゴール16の「ガバナンス」の原則（16・6の「効率性・公開性・透明性」と16・7の「包摂的で代表性を反映した参加型の意思決定」）が極めて有効に機能する、ということを示している。

日本外交に「持続可能性の危機」克服のビジョンを

最後に、COVID-19下でSDGsの捲土重来を期するうえで、わが国の外交が果たしうる役割について述べる。SDGsは「持続可能性の危機」を克服し、持続可能な社会への移行に道筋をつけるための目標である。ならば本来、慢性的な「持続可能性の危機」の深化がCOVID-19のような大きな急性的危機を呼び込み、それがSDGsの進捗を大幅に後退させるリスクも、あらかじめSDGsの設計に組み込んでおくべきであった。また、人類は既に、一直線に「持続可能な社会」を実現する最後の機会を逸してしまっており、COVID-19はこれから人類が直面する新たな物語の序章にすぎない、という可能性も、頭に置いておく必要がある。

いずれにせよ、COVID-19によるSDGs進捗の全的後退に直面して、われわれはSDGsを放棄してはなら

ない。逆に、この時点においてこそ、SDGsをCOVID-19収束の基本戦略とし、持続可能性の危機を克服するための羅針盤とすることを宣言する必要がある。「人間の安全保障」をSDGsのベースとすることに尽力し、策定後もSDGsにコミットしてきた日本は、SDGs達成へのグローバルな意思の再確認に指導力を発揮しうる。

そのうえで、日本外交は、COVID-19のグローバルなインパクトの軽減に尽力する必要がある。国際社会は、二〇二〇年三月の世界保健機関(WHO)のパンデミック宣言からわずか一ヵ月強で、収束に向けた新規技術の開発とグローバルなアクセスを一体で手掛ける「ACTアクセラレーター」(COVID-19関連製品アクセス促進枠組み)と、知的財産権の共有化によりイノベーションを図る「C-TAP」(COVID-19技術アクセス・プール)の設置に成功した。しかし、ACTアクセラレーターは二〇二一年を通じて二兆五〇〇〇億円の資金不足に直面し、C-TAPは先進国や企業の支持を得られず苦戦している。

われわれは、パンデミックが国家安全保障の最大の脅威であることを確認する必要がある。実際、米国におけるCOVID-19の死者数は既に、第二次世界大戦における死

者数を上回るに至っている。われわれが想起すべきは、現在の世界の軍事費総額は年間二〇〇兆円に上るということである。ならば、その一%強の資金を、世界最大の安全保障上の脅威であるCOVID-19への対策に回すことも考えられるのではないか。

未曾有の脅威を前にして、本来必要とされるのは、国家安全保障のための資金の一部をCOVID-19の収束に緊急投資するという抜本的な提案である。すなわち、既存の社会・経済の仕組みに固執するのではなく、急性的な危機の収束と持続可能性の危機の克服に向けて、安全保障や貿易・投資などのルールの最適化と、資源動員の集中、そして、国家およびグローバルな統治への国民・市民の信頼回復のために、最大限の力を注ぐことである。日本はこれまで、時代の転換点において新しい仕組みを構想し、これをリードする、といったことは必ずしも得意ではなかった。しかし、こうした変革のプロセスのファシリテーター役になることは、本来可能なはずである。今、日本外交に必要とされるのは、何よりも、COVID-19が垣間見せる時代の深淵に怯えるのでなく、「持続可能な社会」への新たな道筋を開く契機として認識するマインドセットの転換であるはずだ。●