

国連活動から見る新型コロナウイルス感染症と女性

堀内 光子*

はじめに

世界は、執筆時点の、2021年2月下旬に至るも、新型コロナウイルス感染症(COVID-19以後「コロナ」と略称する。)禍で、危機の時代といえる。国際労働機関(ILO)は、2020年の雇用状況から1930年代の大恐慌以降の最も厳しい危機と評価している(ILO [2021:20])。感染拡大防止の切り札としてワクチンの投与も始まっているが、コロナは相変わらず大課題で、保健領域ばかりでなく、経済、社会、人々の生活に甚大な影響を与えている。各国とも、感染拡大抑制と経済の立て直しに苦慮している。2021年2月20日には、世界の感染者数は1億108万人強、亡くなられた方も245万人を超えた(ジョン・ポプキンズ大学調べ)。日本においても、非常事態宣言などにより感染者数の増加が抑えられる状況もみられるものの、亡くなられた人の数も6千人を超えた。コロナの発生が確認されて1年余。昨年秋からの感染拡大で、ヨーロッパ各国では、ロックダウンなどの厳しい規制を続けている国も多い。

本稿は、新型コロナの、特に影響が大きい女性・少女への影響と対応について、「人権」という視点から、国連活動を中心に概観するものである。感染拡大防止のため、移動の制限や社会的隔離策が進められ、さ

まざまな課題も生じている。そうした中で、ICT(情報通信技術)がコミュニケーション、ビジネス、教育など様々な領域で進展し、デジタル変革が進んでおり、人々への正負両方の影響が顕在化している。

最初に指摘しておきたいことは、危機時には、既にある格差や差別が深刻化することで、これが本稿の視点を「人権」としているゆえんである。周辺化されやすい女性・少女は、大きな負の影響を受けている。コロナ禍でジェンダー平等の進歩も逆戻りする危険が多分にある。にもかかわらず、女性は、政治・経済分野での意思決定から大きく外されている。2016年から実施が始まった、SDGs(持続可能な開発目標)の「誰も取り残さない」理念の達成は、コロナ禍の今、大きな試練に直面している。残念ながら、コロナに関しての人種、ジェンダー等に基づく偏見や差別も目に付く。国連事務総長が呼びかけたように、包摂と持続可能を基にした新しい社会契約を作り出す必要がある。それには、社会的結束への強化が必要である。なお、国連事務総長は、誤・不正確情報を防止するために、10月「#PledgeToPause」や「#TakeCareBeforeYouShare」を立ちあげるまでに至っている。

* (公財) アジア女性交流・研究フォーラム理事長

1. 女性・少女へのコロナの影響概観

最初にコロナの女性・少女への影響を概観したい。まず、第一は、つとに知られているが、在宅（ステイ・ホーム）のような社会的隔離策や移動の制限は、ジェンダーに基づく暴力を増加させていることである。被害者は、女性及び少女である。2点目は、女性・少女の精神面も含めた健康への影響である。女性のストレスや精神的負担が大きい。日本では、女性の自殺が増加している。ここには、性的・リプロダクティブ権利の確保が含まれる。保健システムの過重負担、人的資源や資金の再配分、医薬品の不足やグローバルのサプライチェーンの混乱などが、性的・リプロダクティブ健康/権利を損なっている。3点目は、仕事、所得及び暮らしについてである。女性は、低賃金や非公式経済⁽¹⁾に多く就業している。また、コロナによる壊滅的ダメージを受けたレストラン、ホテル、小売業、サービス業などにも多く就業しているため、仕事を喪失することも多いうえに、学校閉鎖による子ども、そして、高齢者の世話のニーズが増大している。女性が多く担っている、育児、介護、掃除、洗濯、食事の世話などのケア労働、SDGsでは無報酬の仕事（アンペイド・ワーク）であるが、女性・少女への負担増があり、労働市場から退出する女性が増えている。ケア労働に就くことの多い移民（女性）労働者の問題もある。コロナにより世界的に貧困の増加がみられ、非公式経済に多く就業している女性（日本では非正規雇用）やシングルマザーの深刻な影響も指摘できる。エッセンシャル・ワーカーの過重負担もある。コロナによる職場での制約は厳しい。最新の国際労働機関（ILO）モニターでは、2021年1月でも、世界の労働者が住む国の93%は、職場閉鎖

など何らかのコロナ関連制限が行われている（ILO [2021: 01]）。4点目は、少女の教育への影響である。世界中で起きた学校閉鎖により、教育もさることながら少女が安全な環境を失い、栄養ある食事や必要なサービスを失っているかもしれない。5点目は、女性と少女が周辺化され、水の供給や衛生設備・サービスが受けられなくなっているケースもある。

2. コロナ禍における女性の人権についての国連の対応

人権を所管する主要2組織の活動をみてみよう。

(1) 国連事務局（人権高等弁務官事務所）

国連事務局（人権高等弁務官事務所）は、2020年4月15日「新型コロナと女性の人権：ガイダンス」を发出し、人権は新型コロナの対応の中心と訴え、特にジェンダーに基づく暴力、健康、仕事・所得・生計、水・衛生への女性のアクセス、少女の教育、女性の食糧へのアクセス、新型コロナ対応計画についての決定への女性の参加とデータ収集の必要性を指摘している。

(2) 女子差別撤廃委員会（CEDAW）

CEDAWは、不平等の悪化、ジェンダーに基づく暴力のリスクの高まり及び女性が直面している差別に深い懸念を示し、国に女性・少女の権利の支持を訴えた。CEDAWは、多くの国で新型コロナの感染予防のため、移動の自由の制約及び物理的距離を取る方策が保健、安全なシェルター、教育、雇用及び経済生活で女性がより強く制約される可能性があるとして指摘した。紛争や人道的状況下という不利な状況にある女性に、特に悪影響をもたらしている。締約

国は、新型コロナ施策が、直接にも、間接にも、女性・少女を差別してはならない義務がある。締約国は、また、ジェンダーに基づく暴力から女性を保護し、説明責任を果たし、全危機の対応・回復において、女性の社会・経済エンパワーメントを保障し、政策策定に参加することを保障する義務があると訴えた。CEDAWは、新型コロナに関するガイダンス・ノートを作成し、締約国に対し、次の9項目を要請した。それらは、①大流行が女性の健康に及ぼす多大なインパクトへの対処、②性的・リプロダクティブヘルス・サービスを、必要不可欠なものとして提供すること、③女性・少女をジェンダーに基づく暴力から保護すること、④意思決定に女性の平等参加を確保すること、⑤教育を継続的に確保すること、⑥女性への社会的・経済的サポート、⑦不利な立場にある女性のための的を絞った方策の採用、⑧人道的状況における女性・少女の保護及び女性・平和・安全保障アジェンダの実施継続並びに⑨制度的対応、情報発信及びデータ収集、である。

3. ジェンダーに基づく暴力

国連事務総長は、いち早く、2020年4月、コロナ感染の影のパンデミックとして、女性と少女に対する暴力の増加を警告した[UN:2020a]。2020年4月以前の過去12か月間に、15-49歳の女性・少女で親密なパートナーから性的・身体的暴力を受けた被害者は、特に家庭での暴力で、世界的に増加傾向で、2億4,300万人にも上る。新型コロナの大流行が続く中、例えばホットラインへの電話数が5倍増になった国や、多くの国でヘルスセンターへの報告の増加がみられ、被害者が更に増えることも予想される。既にアルゼンチン、カナダ、フランス、

ドイツ、スペイン、イギリス、アメリカ等の政府機関、女性団体、市民社会関係者は家庭での暴力報告の増加と緊急保護施設（シェルター）を増やす必要性について注意喚起している。国連人権高等弁務官事務所も2020年4月15日、移動の制約方策で、多くの国でジェンダーに基づく暴力の増加が確認できると指摘した。

2019年に国連女性機関（UN WOMEN）がまとめた、「北京+25」に向けての北京宣言・北京行動綱領の実施に関するグローバル・レビューでも、女性・少女に対する暴力撤廃を、各国のトップの政策優先課題と認識しており[UN:2020c]、80%以上の調査回答国が女性と暴力に関する法律を、導入、強化あるいは実施し、87%の加盟国は暴力からのサバイバーへのサービスを導入・強化している。しかし、十分な資源がないこと、暴力に関する報告率が低いこと、制度的障害に加えて、治安、警察、司法制度に蔓延している、家父長制的態度やジェンダーに対するステレオタイプの存在など、効果的な法律実施には大きな障害がある。女性に対するサービスや保護命令のような方策が十分に樹立されていない。女性・少女に対する暴力の防止やコロナ感染について、18%が流行以前も対応ができていない。コロナ感染流行以前の12か月間に、15歳から49歳の女性・少女の18%が親しいパートナーから身体的・性的暴力を受けていた。新型コロナの影響によるオンライン使用の増加は、オンライン暴力も増加させていること、また社会的距離を置く対応策は、交通手段、公共スペース、道路などでの性的その他の暴力への女性の不安も生じさせている。国連事務総長は、4月5日、国連加盟国に対し、①シェルターは女性へのエッセンシャル・サービスである旨の宣言、②薬局及び食料品店における緊急

警告システムの設置、③オンライン・サービス及び市民社会組織への投資の増加、④加害者の起訴、⑤加害者に警戒されずに、女性がサポートを模索できる安全な方法の構築、⑥女性に対する暴力の既決囚を釈放させないこと、⑦人々、特に男性、少年に対する啓発キャンペーンの拡大、を呼びかけた。この呼びかけに、146国連加盟国・オブザーバー国が応じた。また、この呼びかけに応じ、国連「女性に対する暴力」特別報告者も、新型コロナの回復過程等でジェンダーに基づく暴力に対する緊急の措置を取るよう呼び掛けた。

国連は、女性への暴力の予防・対応に関して、国に対し、以下の9項目を勧告している [UN: 2020b]。

①新型コロナの対応・回復のための国別計画において、効果的なモニター・説明責任メカニズムとともに、女性に対する暴力の予防・対応を優先課題とすべきこと、②女性に対する暴力への予防・対応への投資は、財政刺激パッケージの一部であり、より良い復興の不可欠なものとするべきであることを勧告している。具体的には以下のとおりである。①女性団体がその重要な役割を果たすために、新型コロナの対応・回復に関する意思決定過程への参加や②市民社会や女性の権利グループが実施しているサポートサービスへの緊急・フレキシブルな資金提供の確保などの国の役割を勧告している。さらに、③警察・司法サービスは、女性・少女への暴力事件についての優先順位を高くすること、④暴力の防止戦略として、伝統的メディア、社会メディアやオンライン技術などを利用した規範、ステレオタイプ・態度の変更や、男性・少年の女性・少女の暴力撤廃への提携、⑤国は、暴力予防戦略、コロナ感染対応での経済支援策・刺激策の策定及び回復計画の一環として、

ジェンダー対応及び社会保護への普遍的アクセスを保障すべきこと、⑥企業も含んだ全アクターが暴力を受けた女性のサポートをすべきであること、国は女性・少女への安全で手頃なICTへのアクセスの確保と技術プロバイダーとともにオンライン暴力・ハラスメントの撤廃を行うこと、⑦女性・少女に対する暴力の関係法の強化とセクシャル・ハラスメントの撤廃を優先課題と位置付けるべきこと、⑧国はILO「暴力・ハラスメント条約」の批准をすべきこと、及び⑨国は、国連機関等とともに、暴力に関するデータの改善努力を強化すべきこと。

特筆すべきことは、2019年に採択されたILOの仕事の世界における「暴力・ハラスメント条約」に言及し、法制度も改善されてきているものの、いまだ不十分との認識を示している。なお、同条約にいう労働者は、通常の労働者に加え、訓練中の者や求職者、ボランティアも含まれることに留意する必要がある。最後に、重要なことは、女性・少女特有の影響を把握し、適切な対応に結び付けるために、性別データの収集と、女性を政策変容・解決手段・復興の中心に置き、女性の声を反映させることをここでも強調したい。

4. 就業情勢と貧困の増大

(1) コロナ感染は、貧困を増やし、2021年までに世界に一日1.9ドル未満で生活する、極度の貧困（絶対的貧困）で暮らす人々は、4億3,500万人に上る。このうち4,700万人がコロナによる貧困の人々と推計される。加えて、世界の女性雇用の現実は厳しい。世界の60%の女性は、インフォーマル（非公式）経済で働いている。収入は相対的に低く、貧困に陥る大きなリスクがある。

貧困対策として、社会保護政策は重要であるが、貧困削減の大きな鍵は、雇用創出である。新型コロナで、市場は落ち込み、ビジネスは閉鎖し、何百万という女性の有給の職が消滅している一方で、学校閉鎖や、高齢者の世話のニーズが増大している。女性の権利や機会がかつてないほど失われているといえる。

(2) 2021年1月発行のILOモニターによれば、国内政策では、2020年には、特定地域にターゲットを絞ったり、分野を特定しての方策が標準的となっている。2020年の就業喪失状況を2019年第4四半期と比べると、労働時間数で見ると8.8%減少、就業者数で見ると2億5,500万人のフルタイム職の喪失、うち雇用喪失は1億1,400万人である (ILO [2021:01])。雇用喪失は、男性に比べて女性の方が大きく (5.0%)、成人労働者に比べて若年労働者の方が大きい (8.7%)。2020年は、空前の雇用喪失規模となった。こうした影響は、女性が多いためと考えられるが、失業の増加というより、労働市場から退出して非労働力人口の増加という結果になっている。2021年の経済は不確実性が高いが、2021年も、雇用喪失が引き続く予測される (ILO [2021:02])。

また、2020年の労働所得については、8.3%の低下 (370兆米ドルの減少)、グローバルGDPの4.4%の低下をみた。労働所得の損失は、相対的に、若年労働者、女性、自営業主、低・中程度の技能労働者で大きい (ILO [2021:02])。

経済回復は、ばらつきがあり、雇用、所得、労働者の権利及び対話に焦点を当てた。人間を中心に据えた回復に焦点を当てる必要がある。

5. 女性・少女に配慮したコロナ対策 好事例

国連は、コロナ危機当初 (2020年4月) から、政策ブリーフで、いち早く、①すべての新型コロナの対応で、計画・意思決定での女性の平等な代表を確保すること、個人の代表だけでなく、女性団体が代表する重要性にも言及している。また、②報酬・無報酬のケア経済に取り組むことにより、平等への革新的な変化を起こすこと、及び③新型コロナの社会・経済的インパクトへの取り組みで女性・少女をターゲットにすること、を提言している。こうした政策策定のためにも、ジェンダー別データの整備が必要であることは言うを俟たない。

家族的責任の男女平等分担の推進やフレキシブルで、家族フレンドリーな仕事のやり方、さらには経済的インセンティブや社会的セーフティ・ネットは、ジェンダーに敏感でなければならない。そして、あらゆる女性・少女のエンパワーメントが必要である。こうしたジェンダーへの影響を的確に把握するために、UN WOMENは、新型コロナの影響に関する「迅速評価調査」のガイダンス文書を発表している [UN WOMEN:2020]。9月26日には国連開発計画 (UNDP) 及びUN WOMENが共同で「グローバル新型コロナ・ジェンダー対応追跡」を発表した。「追跡」は、当初206か国・地域での、①女性・少女に対する暴力への取り組み、②無報酬労働への支援及び③女性の経済保障の強化、の3分野での2,500件もの政府政策の分析を行っている。しかし、この「追跡」では、政策は総じて不十分で、国によるばらつきがあると総括している。

国連 (機関) が関わった具体例 (好事例)

として、UN WOMENも称賛した、エジプトの例を挙げる⁽²⁾。エジプトでは、2020年3月25日にはWHOの新型コロナ技術支援ミッションが終了し、第1回トラック（追跡）を4月6日に発表した。

エジプト国内女性評議会（女性に関する国内本部機構。以後「女性評議会」と称する。）は、新型コロナについての女性への政策・プログラム（女性評議会が世界銀行、国連女性機関、国連人口基金、国連薬物犯罪事務所及びILOとの協議により策定）についての第1回報告書を、2020年3月30日発表した。同報告に対して、UN WOMENは、新型コロナのジェンダー視点の組み入れを称賛する声明を出している。同時に、女性評議会の「新型コロナ大流行の間の対応政策・プログラムに関する女性の政策トラック（追跡）」の隔月刊行も行っている（WEB）ようであるが、筆者が英語版で確認できたのは、2020年5月発行の二回目までのみである。

女性評議会は、四本の柱、すなわち、①既存の支援プログラムの適用・拡充による人的資産（健康、教育及び社会保護）へのインパクト、②女性の声及び実行者（危機管理の間の女性に対する暴力、リーダーシップ及び意思決定における代表）、③経済機会へのインパクト、並びに④データ及び知識、の四本柱に基づく、新型コロナ対策を提言した。

女性評議会が作成した、第1回報告では、新型コロナのインパクトは女性の方が男性より大きいと指摘している。その理由は、第一に、医療・保健分野で、女性は男性と比べて医療従事者が多い（医師の42.4%、保健省で働いている看護師の91.1%が女性。加えて私立の病院等で働く看護師は73.1%が女性）。保健分野の女性は、ウィルスに晒されやすいことや、有償・無償の

仕事のバランスをとるといふ大きなストレスを抱えている。さらに、極めて多い保健サービスを行うことにより、家族計画サービスや避妊薬へのアクセスが制約されるかもしれない。その結果、出生率の上昇に繋がる可能性があり、個人、家計、コミュニティに社会・経済的インパクトを与える可能性がある。新型コロナは、女性のリプロダクティブ保健サービス・物品へのアクセスを遮るかもしれない。妊娠中の女性は保健施設での感染リスクのために、保健サービスの参加を思いとどまるかもしれないと指摘している。第二に、女性の経済活動、特に非公式経済では重大な脅威がある。生計面でのジェンダー格差は拡大するかもしれない。エジプトでは18.1%の女性が世帯の長である。非農林産業での就業のうち40.9%の女性が非正規経済に従事している。33.9%の女性の就業は、脆弱な就業で、新型コロナのリスクのある就業である（女性就業者の産業別割合をみると、36.4%が農業、56.8%がサービス業、製造業が6.7%）。女性は、報酬が支払われるケア部門で、主に教師、医療従事者、ソーシャルワーカーとして働き、ケア部門雇用者全体の70%を占めている。ケア部門の女性雇用者は、女性雇用者全体の28-31%を占め、男性の4倍もの多くの女性が働いている。

エジプト政府は、全てのニーズ、特に女性のニーズを考慮しながら、新型コロナ感染の拡大ペースに従い、その封じ込め・予防のため、厳格な手続き・方策をスタートさせた。新型コロナ感染症大流行による女性の社会・経済的及び心理的衝撃に対する女性のエンパワーメントと保護を十全にするために、政府は、必要なプロセス及びプログラム実施の全決定に、女性のあらゆるニーズを組み込み・主流化することに力を入れている。

2020年3月22日に開催された エジプト女性デーでの祝典で、エジプト大統領は新型コロナ拡大のリスクに直面しているメカニズムに、数多くのメッセージを伝えた。大統領は、また、社会のすべてを保護し、エジプト女性の役割・地位を認め、現段階で女性の支援的役割を継続することの重要性を認める、一連の経済的・社会保護令を発布した。この観点から女性評議会は、「新型コロナ大流行期間の対応政策・プログラムに関する女性の政策トラッカー（追跡）」を刊行している。第1回トラッカーでは、①新型コロナ拡大抑制全政策・プログラムが女性のニーズに対応しているかどうかのモニター、②前進手段としてより一層共同でき、かつ総合的なビジョンのために、意思決定者が参考文献として使用できる、全女性関連政策の容易なツールを考案すること、③新型コロナからの女性及びその家族の保護関連政策に関する政府の共同の努力を記録し、及びその成果を強調すること、④必要な支援プログラム・イニシアティブとともに全政策を振り返ること、の原則で行われている。言ってみれば、エジプトでは、新型コロナへの対応で、ジェンダーの主流化を実践しようとしていると指摘できよう。同時に、同国政府は、新型コロナが女性・少女に及ぼすマイナスの影響に取り組む国際運動のリーダー的役割を担っており、5月には、国連総会決議案も作成している。

トラッカーにあげられた具体的施策には、①医療専門家や保健従事者への経済的サポート、②小口金融に関する特別措置、③精神的サポートを提供する二つのホットラインを開始、④新型コロナに関する社会的汚名についての意識向上キャンペーン「いじめを止めよう。コロナウイルスは犯罪でない。」の実施、④非正規労働者への

経済給付、⑤女性に、eマーケット及びe商業への技術的エンパワーメントのための技術的ツールを含む、労働市場参加準備のための教育プログラムを開始などがある。

終わりに

コロナで女性は相対的に大きな負の影響を受けている、この意味で弱者といえる女性への対応が不可欠、急務である。日本でも、残念ながら女性の自殺者の増加に加えて、女性は保健関係従事者、非正規雇用が多いこと、コロナにより影響を受けている産業に女性が多く働いていること、女性が家族的責任の負担が相対的に大きいこと、シングルマザーの窮状などから、女性への影響が相対的に大きいことが理解されつつあるといえようが、対応は未だしである。この対応には、政策決定での女性の参加が不可欠であることを強調したい。そのためにも、ジェンダー統計が整備されなければならない。

最後に、世界経済フォーラムでは、「ジェンダー平等には100年かかる。」(WEF[2019])と指摘しているが、政治では95年、経済分野では257年かかると予測しており、経済、社会面でのジェンダー平等の達成は、危機の時代だからこそ加速しなければならない。なお、最近の状況を見るためにも、世界経済フォーラム「ジェンダー格差指数2021版」の早期発表が待たれる。

注

- (1) 国際労働機関 (ILO) 勧告204号「非公式な経済から公式な経済への移行に関する勧告」(第204号)では、非公式経済とは、「法令上又は慣行上、公式な取決めの適用を受けていない又は十分に適用を受けていない労働者及び経済単位による全ての経済活動」と定義している。た

だし、法令で禁止されている不正な活動は含まない。

- (2) <https://www.egypttoday.com/Article/1/84441/UN-Women-commends-Egypt-s-gender-perspective-in-COVID-19>等

主要参考文献

- ILO (2021) “*ILO Monitor: COVID-19 and the world of work .Seventh edition*”
- United Nations [2020a] *Policy Brief “The impact of COVID-19 on women”* New York <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women-en.pdf?la=en&vs=1406>
- [2020b] 国連総会文書A/75/274
<https://undocs.org/en/A/75/274>
- [2020c] UN Women [2020a] “*Rapid gender assessment surveys on the impacts of guidance Document Covid-19*” New York
https://data.unwomen.org/sites/default/files/documents/Publications/COVID19survey_Guidance.pdf
- [2020b] *Issue Brief, “Prevention: Violence against Women and Girls and COVID-19”* New York
<https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/05/brief-prevention-violence-against-women-and-girls-and-covid-19>
- [2021] UN WOMEN “*COVID-19 AND VIOLENCE AGAINST WOMEN AND GIRLS: ADDRESSING THE SHADOW PANDEMIC*”
<https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/06/policy-brief-covid-19-and-violence-against-women-and-girls-addressing-the-shadow-pandemic>