

国際連合「政策概要：新型コロナウイルスの女性への影響」

2020年4月9日

序文

北京行動綱領採択 25 周年となる 2020 年は、ジェンダー平等の新局面を開く年となるはずであった。ところが、新型コロナウイルスの流行拡大により、過去数十年に得られた限定的な改善ですら、揺り戻しの危険にさらされている。新型コロナウイルスの大流行は、既存の不平等を深め、社会、政治及び経済システムの脆弱性を浮き彫りにしている。そして、そうした脆弱性により、大流行の影響は増幅されている。

新型コロナウイルスが及ぼす悪影響は、健康から経済、安全、社会保障に至るまでのあらゆる領域において、単に性別だけを理由として、女性及び女兒にとって大きくなっている。

> 一般的に収入や貯蓄が少なく、不安的な仕事に就いていたり貧困に近い生活をしていたりすることの多い女性及び女兒は、経済的な悪影響を特に大きく受ける。

> 初期の報告によれば、新型コロナウイルスによる死者は男性の方が多いたことであったが、一般的に女性の健康は、性と生殖に関する医療サービスを含む資源と優先順位の見直しによって悪影響を受けている。

> 子どもたちが学校に通えず、高齢者に対するケアの必要性が高まり、医療サービスが逼迫する中で、無償ケア労働が増えている。

> 移動の制限や社会的隔離施策と相まって、新型コロナウイルスの大流行による経済的及び社会的緊張が深まる中で、ジェンダーに基づく暴力が急激に増えている。被害者を支援するサービスが中断されたり利用できなくなったりするのと時を同じくして、多くの女性が加害者とともに家庭での「ロックダウン（都市封鎖）」を強いられている。

> 社会的一体性が既に損なわれ、体制の能力及びサービスが限定的となる脆弱、紛争、緊急事態といった状況では、これら全ての影響が増幅される。

本政策概要においては、こうした問題に順に焦点を当て、新型コロナウイルスに直面して女性及び女兒の生活がどのように変化しているかを考察し、即時的な応急対応及び長期的な回復の取組の両方に付随して提言する優先施策の概要を示す。

新型コロナウイルスは、世界の医療システムに対する挑戦であるだけでなく、人間の精神に対する試練でもある。対応は、将来起こる危機に対してより強靱となる、より平等な世界につながるものでなければならない。新型コロナウイルスによる影響を緩和するため、

多くの国では財政刺激パッケージや公衆衛生格差に対処する緊急施策が導入された¹。必要な効果を上げるためには、国による全ての応急対応において、女性及び女兒を中心に据えること（女性及び女兒の包摂、代表性、権利、社会経済的成果、平等、保護）が極めて重要である。これは、長年にわたる不平等を是正するというだけでなく、より公正で強靱な世界を作るということでもある。女性及び女兒だけでなく、男性及び男児の利益にもなる。女性は、この大流行により最も深刻な打撃を受けるが、コミュニティにおける対応の中心ともなる。これを認識した政策的対応は、より大きな効果を上げる。

これを達成するため、本政策概要においては、3つの横断的な重点事項が強調されている。

- 1) **新型コロナウイルスに関する全ての応急対応計画及び意思決定において、女性の平等な代表性を確保する。** 経済計画や緊急対応を含む分野を越えたエビデンスによれば、女性に協議せずに、または、意思決定に女性を含めずに立案された政策は、ことごとく効果が低く、害を与える可能性すらあることに疑いはない。個々の女性を越えて、コミュニティにおいて最前線で対応を行うことが多い女性団体が、代表に加えられ、また、支援されるべきである。
- 2) **有償及び無償のケアに対処することで、平等に向けた革新的な変化を推進する。** 教員から看護師に至るまで、経済におけるケアの仕事の給与は、他の業種に比べて低い。家庭において、女性は、無償、かつ、目に見えないケア労働の大部分を担っている。いずれも日常生活及び経済の基盤となるものであるが、性別役割規範及び不平等を前提としており、それを定着させるものである。
- 3) **新型コロナウイルスの社会経済的影響に対処する取組全てについて、女性及び女兒を対象とする。** 平等性を高め、機会を増やし、社会保障を充実させるため、財政刺激パッケージ及び社会扶助プログラムの設計に、意図的にジェンダーの視点を適用することが重要になる。

これら3つの横断的な重点事項は、先日事務総長が発表した「人権に関する行動呼びかけ」を反映したもので、推進されれば、女性と女兒の権利に重要な影響を与えるであろう対策を挙げている。これらの施策は、大流行という状況下ではより重要性を増している。

¹ DESA（国連経済社会局）政策概要 No. 58 “財政出動計画による社会危機への対応”
<https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/un-desa-policy-brief-58-covid-19-addressing-the-social-crisis-through-fiscal-stimulus-plans/>

I. 経済への影響

新型コロナウイルスは、世界中で経済に重大な影響を与えるだろう。新型コロナウイルスが及ぼす社会経済的影響についての政策概要「共有の責任とグローバルな連帯」においてより詳細に説明されているとおり、既に市場及びサプライチェーンは混乱しており、企業は休業や事業の縮小を余儀なくされており、多数の人が仕事や生計を失ったか、失うと予想される²。ILO（国際労働機関）による推定によれば、現在 27 億人の労働者が、完全、又は部分的な都市封鎖の影響を受けており、これは世界の労働人口の81%に当たる。他方、IMF（国際通貨基金）は、世界における 2020 年の生産高が大きく減少すると予測している³。新型コロナウイルスは、世界経済を世界的な不況へと傾けており、この不況は、過去の不況と著しく異なるものとなるだろう⁴。

新型コロナウイルスによって、女性の経済及び生産生活は、男性よりも大きく、また男性とは異なった影響を受けるというエビデンスが浮上しつつある。世界中で、女性の方が収入や貯蓄が少なく、不安定な仕事に就いており、インフォーマル経済において雇用されている場合が多い。また、社会保障にアクセスしにくく、ひとり親家庭の大半を占めている。したがって、経済的ショックを吸収する余力が男性より小さい。

女性の方が家庭において多くのケア需要を引き受けているため、人員削減や解雇によって、女性の仕事もより大きな影響を受ける。こうした影響により、女性の労働参加率に見られるただでさえ微細な改善が揺り戻しの危険にさらされ、特にひとり親家庭において、女性が自身及び家族を養う能力が制限される。多くの国において、最初の解雇は特にサービス業で大々的に行われた。ここには、小売、接客、観光といった、女性の多い業種が含まれる。

女性の大半（70%）が、解雇に対する保護や有給の病気休暇がほとんどなく、社会保障へのアクセスが限定される状態で、インフォーマル経済で雇用されている発展途上国において、状況は更に深刻である。生計を立てるため、こうした労働者は公共の場や社会的交流に頼ることが多いが、現在の流行拡大を抑えるために、交流が制限されている⁵。

² “共有の責任、グローバルな連帯”：Covid-19 の社会経済的影響への対応（2020 年 3 月）

https://www.un.org/Sites/Un2.Un.Org/Files/Sg_Report_Socio-Economic_Impact_Of_Covid19.Pdf

³ IMF 追加レファレンス

<https://blogs.imf.org/2020/04/06/an-early-view-of-the-economic-impact-of-the-pandemic-in-5-charts/>（IMF が世界経済の見通しを発表予定（4 月 14 日））

⁴ <https://www.forbes.com/sites/miltonezrati/2020/03/18/heading-off-the-covid-19-recession/#651eba9a28e6>

⁵ 世界的に見ると、インフォーマル雇用は女性（58.1%）よりも男性（63.0%）の方が多いが、低・中所得国では女性の方が男性よりも高い割合でインフォーマル雇用にある。例えば、アフリカでは、雇用されている女性の 90%がインフォーマル雇用であるのに対し、男性の 83%がインフォーマル雇用である。（https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_626831.pdf, pages 20-21）

エボラウイルスは、隔離によって女性の経済及び生計活動が大きく減り、貧困率が上昇し、食糧不足が悪化することを示した⁶。市場で日々の商売を行う人の約85%が女性であるリベリアにおいては、エボラ予防施策（移動の制限を含む）が女性の生計及び経済的安定に重大な影響を与えた⁷。そのうえ、男性による経済活動は予防策が取られなくなると間もなく危機前の水準に戻ったにもかかわらず、女性の経済的安定及び生計への影響はずっと長く続いた。

過去の経験と新たなデータから、新型コロナウイルスによる世界的不況の影響によって、長期にわたって女性の収入と労働参加率が下がる結果となり、既に貧困の中で生活する女性には更なる悪影響があると予測できる。近年の経済成長の結果として極度の貧困から脱出できた人は、再びその非常に脆弱な状況に戻ってしまうおそれがある。

経済的な回復のための施策

新型コロナウイルスによる危機の最中及びその後の施策は全て、より平等で、包摂的で、持続可能な経済及び社会を作ることを目指すものでなければならない。これはおそらく、大流行によって浮上した最も明白な教訓だろう。これには、ジェンダーに配慮した経済及び社会政策、そして女性の経済生活を大流行への対応計画の中心に据えることが含まれる。

3月31日時点で65か国が、総額4.8兆米ドルに相当する財政対応パッケージを通過させていた⁸。4月3日までに計106か国が、新型コロナウイルスに対応して社会保障及び雇用プログラムを導入、又は変更した⁹。こうしたパッケージにおいて、最も幅広く使用されているツールは社会扶助（拠出なしの給付）であり、続いて社会保険及びサプライサイドの労働市場への介入である。こうした介入においては、性別ごとのデータやジェンダーの視点を盛り込み、具体的に女性をターゲットとすることが必要である。例えば、現金給付プログラムは、最も幅広く使用される社会扶助介入である。女性労働者の割合が高く、サプライチェーンが混乱している業種には、女性労働力を雇用し続けられるよう、信用、融資、助成金へのアクセスが十分に認められるべきである。同様に、支払手続きにおいては、給付へのアクセスができるよう、女性及び女児のケア義務や、雇用においてインフォーマルな地位を占めている可能性を考慮する必要がある。

⁶ 社会福祉・ジェンダー・子供省、UN Women（国連女性機関）、オックスファム、シエラレオネ統計局（2014）：エボラウイルス感染症のジェンダー次元での分野横断的な影響評価

⁷ <https://www.unwomen.org/en/news/stories/2014/11/in-liberia-mobile-banking-to-help-ebola-affected-women-traders>

⁸ UN Women 推計値 - オックスフォード COVID-19 政府応急対応トラッカー準拠：
<https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/oxford-covid-19-government-response-tracker>

⁹ http://www.ugogentilini.net/wp-content/uploads/2020/04/Country-social-protection-COVID-responses_April3-1.pdf

これに加えて、即時的な応急対応のためであっても長期的な回復のためであっても、経済政策全般がジェンダーの視点から立案及び実施される必要がある。これには、女性が経済活動に十分に関与するのを妨げる障壁を取り除くこと、同一賃金と機会の平等、既存のバイアスを考慮した社会保障制度、女性起業家への融資、女性の自営を推進するメカニズムが含まれる。こうした経済的対応には、公共及び民間領域の両方が含まれることとなるだろう。

同様に、ジェンダーに基づく教育格差を縮小し、女性が公式な労働市場にとどまり参加を拡大できるようにすることは、多くの経済がより力強く、公平で、持続可能な成長によって「回復する」力を得るのに大きな役割を果たすだろう。

最後に、現行の社会保障制度の適用範囲は十分でない。労働力へ公式に参加していなければ適用されないことも多いため、多くの女性はセーフティーネットを利用できない。南アジアにおいては、農業以外の職に就いている女性の80%超がインフォーマル雇用である。サハラ以南のアフリカでは、この数字が74%である。ラテンアメリカ及びカリブ海地域では、農業以外の職に就いている女性の54%がインフォーマル雇用に従事している。健康保険、有給の病休や産休、年金、失業給付といった給付等は、正規雇用の枠を越えて届くもの、あらゆる領域で働く女性が利用できるものである必要がある。

国による応急対応計画においては、以下が推奨される。

> 女性の手に現金を行き渡らせる。モバイルバンキングを使用した条件付き現金給付プログラムなど、女性の手に直接現金を行き渡らせる既存のプログラムが存在する国は、そうしたプログラムを拡大すべきである。

> 低い取引コストで実施できる施策（低所得者に対する一時的な電気代の免除など）を導入する。

> 国による既存の社会保障プログラムを利用し、新型コロナウイルスの影響を受ける集団、特に女性が非常に多い業種（観光、教育、小売、飲食、接客等）の所得を保障するようターゲットング方法を変更する。

> 基本的な社会保障を、インフォーマル労働者に拡大する。

> 女性が所有するビジネスの税負担を軽減する施策を導入する。

> マイクロファイナンスや貯蓄グループなど女性のネットワーク及び市民社会組織を利用し、給付等について伝達する。

> 経済的影響及びそれに効果的に対処する方法を含め新型コロナウイルスが女性及び女兒に与える影響を理解するため、全ての国別評価にジェンダー評価を組み込む。

インフォーマル労働者及び女性が率いるビジネスへの直接的な支援が特に不可欠である。経済的支援は、助成金付き融資、国による融資、税や社会保険料の支払猶予や免除により、女性の多い業種で女性の率いる、深刻な打撃を受けた企業やビジネスを対象とするものである必要がある。例えば、政府は、特に家内労働者を対象とする施策を含め、(タイやペルーで行われているように) インフォーマル労働者の所得代替施策を支援することが考えられる。また、食品、基本物資、衛生設備用品、個人用防護具の公共調達において、女性が率いるビジネスから直接調達することが考えられる。インフォーマル経済で働く女性、特に金融にアクセスできない女性が現金給付や失業補償を受けられる支援が必要である。

コスタリカ政府は、協同組合への信用及び若者、女性、高齢者、先住民、アフリカ系、小作人、移民、障害者など優先度の高い住民を対象とするビジネスプロジェクトの利率を全面的に引き下げた。

国連にできること

国連は、新型コロナウイルスに対応するプログラムや政策に関連するものを含め、国の政策に情報提供するため、ジェンダー分析及び性別ごとのデータを提供できる。また、各国政府に対し、低い取引コストで実施できる施策は何か、新型コロナウイルスによる隔離及び都市封鎖政策の影響を受けている業種で多く働く女性に収入を与えるプログラムに、どのように照準を定めるかについて助言できる。その際、国連は各国政府に対し、現金給付プログラムの拡充などを通じて女性の手現金を行き渡らせる最も効果的な方法について助言したり、融資条件について助言したり、女性が資金にアクセスでき、その使用をコントロールできるようにするため、プログラムにおいてどのようにモバイルバンキングを活用できるかについて提案できる。国連はまた、女性を適切に対象とした財政刺激パッケージの設計を支援できる。

II. 健康への影響

疾病の大流行により、女性及び女兒は治療や医療サービスを受けるのがより難しくなる可能性がある。民族性、社会経済的地位、障害、年齢、人種、地理的位置、性的指向、その他不可欠な医療サービス及び新型コロナウイルスに関する情報へのアクセスや意思決定に影響を与える要素による、複数の、または、交差する不平等によって状況は悪化する。女性及び女兒には独自の健康上のニーズがあるが、特に地方や社会から疎外されたコミュニティにおいては、質の高い医療サービス、必要不可欠な薬やワクチン、妊産婦向け及び性と生殖に関する医療、日常の及び突発的な医療費に適用される保険にアクセスできない可能性が高い。制限的な社会規範及び固定的性別役割も、女性が医療サービスにアクセスする能力を制限し得る。これら全ては、健康危機が広がる中で特に影響を及ぼす。

性別による職業の分離により、女性がリスクやウイルスにさらされているおそれがある。世界的に、医療労働者の70%が女性であり、特に看護師、助産師、コミュニティヘルスワーカーといった最前線で働く医療労働者に女性が多い¹⁰。医療施設において清掃、洗濯、ケータリングといったサービスを提供する従業員も大半が女性であり、女性がウイルスにさらされる可能性を高めている。地域によっては、女性が個人用防護具や適切なサイズの装備にアクセスしにくくなっている。こうした数字にもかかわらず、女性の声は、新型コロナウイルスへの対応についての国やグローバルな意思決定に反映されていないことが多い。

性と生殖に関する医療への影響。妊産婦向けの医療やジェンダーに基づく暴力に関連するサービスを含む性と生殖に関する医療の提供は、女性及び女兒の健康、権利、ウェルビーイングの中心である。こうした医療の提供から関心がそれたり欠かせない資源が転用されたりすれば、妊産婦の死亡や罹病の増加、思春期の妊娠率の上昇、HIV、性感染症といった結果を生じさせるおそれがある。ラテンアメリカ及びカリブ海地域では、新型コロナウイルスの大流行の現状を考えると、更に1,800万人の女性が最新の避妊薬に通常通りアクセスできなくなると推定されている¹¹。

新型コロナウイルスが健康に与える影響に対し、国による対応においてどのように対処できるか

新型コロナウイルスに対する公衆衛生面での備え及び応急対応計画の全てにおいて、女性及び女兒の健康に対する直接的及び間接的な影響について検討することが欠かせない。

¹⁰ WHO 医療従事者におけるジェンダー平等：104か国の分析（2019年）：

<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/311314/WHO-HIS-HWF-Gender-WP1-2019.1-eng.pdf?ua=1>

¹¹ ラテンアメリカにおける避妊薬のための自己負担費用 UNFPA ラテンアメリカ・カリブ地域事務所（2020年3月）

オランダにおいては助産師のチームが、大流行の中にあって休業しているホテルで妊産婦へのケアを提供している。

女性及び女児が新型コロナウイルスに関する公衆衛生メッセージにアクセスできるようにする。医療に関する対応に当たっては、女性及び女児の様々な状況及び懸念に照準を定めた、公衆衛生メッセージの作成及び普及を推進しなければならない。場合によっては教育へのアクセスが限られているため識字率が低いが、メッセージは全ての人にとってアクセス可能であり、文化的に適切で、理解できるものでなければならない。新型コロナウイルスの感染予防及び医療に関する正確な情報は、紛争の影響を受けている状況においても、難民、国内避難民のための集落に住む人、僻地や地方のコミュニティに住む人を含む、全ての女性及び女児に届くよう発信されるべきである。

最前線で働く医療従事者としての女性の役割に、明確な注意を払う。助産師、看護師、コミュニティヘルスワーカーなど最前線で働く女性医療従事者、そして医療施設のサポートスタッフの健康、心理社会的ニーズ、労働環境には特別な注意を払う必要がある。個人用防護具は、女性にとって適切なサイズであるべきである。設計及び生産において使用されることの多い「標準的な男性」サイズの大きさに作られたマスクやカバーは、女性をウイルスにさらしたままにすることが分かっている。女性医療従事者、女性及び女児、特に感染予防、検査、治療のために隔離された人のために、必要不可欠な保健衛生用品（生理用品、石鹸、手指消毒液等）といった製品を用意することも重要である。最前線で働く労働者やコミュニティボランティアの女性の脆弱性が高まっていること、そうした人に対する暴力の件数を考えれば、虐待やジェンダーに基づく暴力の防止及び減少のための明確な施策が必要である。対応策の立案に当たっては、最前線で働く女性の声を盛り込まなければならない。

標準的な医療サービス、特に性と生殖に関する医療が継続できるような措置を講じる。高齢の女性やジェンダーに基づく暴力のサバイバーへの医療サービス、産科及び新生児ケアの救急を含む産前産後のケア及び分娩について、特に注意を払う必要がある。感染をコントロールするのに必要な措置が講じられるべきである。HIV治療へのアクセスは中断なく維持される必要がある。特にHIVの母子感染予防の観点から必要性が高いが、理由はそれに限らない。

国連にできること

国連は、世界保健機関主導によって行われる公衆衛生に関する対応の一環で、大流行のジェンダーに関する局面を考慮する。加えて、大流行に対応するとともに他の医療サービスの中断を避けるため、ジェンダーの見地から医療システムの強化を支援する。これには、政策的助言と、医療従事者用の個人用防護具を含む医療用品及び物資の調達との両方が含

まれる。国連は、人道的問題を抱える国を含む公衆衛生及び社会的支援システムが脆弱な国に対する支援を提唱しており、妊婦、HIV感染者、障害者といったリスクの高い集団を含め、特に女性及び女児を対象とした、新型コロナウイルスに感染するリスクを減らす方法に対する意識向上を支援している¹²。加えて、各国政府及びパートナーと協力して、女性及び女児の性と生殖に関する健康及び権利に引き続き注意が払われるよう取り組んでいる。

¹² <https://www.unfpa.org/featured-publication/women-and-young-persons-disabilities>

III. 無償ケア労働

世界の経済及び我々の日常生活の維持は、女性及び女兒による目に見えない無償の労働の上に成り立っているという事実が、新型コロナウイルスによるグローバルな危機によって極めて明白になった。子どもたちが学校に通えず、高齢者や病気の家族に対するケアの必要性が高まり、医療が逼迫する中で、新型コロナウイルスが蔓延する世界においてケア労働の需要が急激に高まっている。

新型コロナウイルスへの対応において、無償ケアは不可欠な立役者である。無償ケア労働の分担については、男女間で大きな不均衡が見られる。新型コロナウイルスが世界的な大流行となる前、女性は男性の3倍の無償ケア及び家庭内労働を担っていた。この目に見えない経済は、実態経済及び女性の生活に実体的な影響を及ぼしている。ラテンアメリカにおける無償労働の価値は、GDPの15.2%（エクアドル）から25.3%（コスタリカ）に及ぶと推定されている¹³。

大流行という状況において、ケア労働の需要が増えたことで、性別役割分業において既に存在する不平等が深まっている。ケア経済の目に見えにくい部分でひずみが大きくなっているが、経済的対応において考慮されないままである。

医療。病院及び医療センターが新型コロナウイルス感染の潮流を止めようと懸命に努力する中で、家庭及びコミュニティにおける医療負担は例外なく日々増加している。新型コロナウイルスに罹患した患者は、他の患者に場所を譲るため早く退院するかもしれないが、家庭でケアや支援を必要とする。新型コロナウイルスに関連しない医療サービスやソーシャルサービスが縮小されるおそれもあり、それは慢性の病気を含む他の病気の患者に対し、家族がより多くの支援をする必要があることを意味する。女性は、無償で家族のケアをすることが既定事項となっている者として、無償、又は薄給で働くコミュニティヘルスワーカーの大半を占める者として、新型コロナウイルスへの対応の第一線にいる。

学校の休校により、女性及び女兒に重荷や要求が加わっている。ユネスコによれば、新型コロナウイルスによる休校が広がる中で、現在15億2,000万人の児童生徒（87%）及び6,000万人超の教員が家にいる。公式及びインフォーマルな保育の供給が減少する中で、無償の保育に対する需要が女性に重くのしかかっている。これは、既存の労働力構成のみならず、社会規範を理由としている。こうした状況は、特に離れた場所から仕事ができない場合、働く能力を制約するものである。保育に対する支援の欠如は、ケア責任を負う必要不可欠な労働者にとって特に問題となる。米国では、病院における職の78%だけでなく、薬局における職の70%、食料品店の仕事の51%をも女性が占めている¹⁴。

¹³ ECLAC ラテンアメリカ・カリブ海地域の時間利用に関する情報（2019年）

https://oig.cepal.org/sites/default/files/2019-10_repositorio_uso_del_tiempo_eng.pdf

¹⁴ 米国労働統計局、最新雇用統計- CES (National) 雇用と所得の表 (B-5b) :

<https://www.bls.gov/web/empsit/ceseeb5b.htm> (February 2020).

高齢者の（高齢者による）ケアも、新型コロナウイルスに直面する中で不可欠なニーズである。国を越えて、特に年齢が高くなるにつれ、高齢者に占める女性の割合が高くなる。世界的に、70歳の人々の57%、80歳を超える人の62%が女性である¹⁵。高齢の女性は、終身年金や老齢年金の受給額が少ない傾向にあり、自分自身のためのケアにアクセスする可能性は低くなる。あらゆる世代の女性が、男女を問わず高齢者に対する無償ケアの大部分を担っており、こうしたケアを継続できるかどうかは、女性自身の健康及びウェルビーイングと、そうした女性が持つ、ケアの対象となる人の感染リスクを最小化できる能力に依存している。

女兒及び思春期の女性も、新型コロナウイルスによるケア労働の負担の影響を受けている。最近のデータによれば、思春期の少女は、同年代の少年に比べてかなり多くの時間を家事に費やしている¹⁶。学校の休校により、女兒が家庭でより多くの家事を担うこととなるだけでなく、非常に多くの女兒、特に貧困の中にある女兒、障害のある女兒、地方の孤立した場所に住む女兒が、教育を修了する前に学校を中退することになりかねない。この大流行が起こる前ですら、質の低い教育しか受けられない女兒が非常に多く、基礎的な読解及び算数の最低限の技能も身につけられず、生産的で充実した生活を送るのに必要な中等レベルのスキル、知識、機会も得られない人が非常に多かった。過去に病気が流行した際のエビデンスによれば、思春期の女性は、学校を中退し危機が去っても復学しないリスクが特に高くなっている。

ジェンダー包摂的な経済的対応のために必要な施策

女性による無償ケア労働は、長年にわたり不平等を推進するものとして認識されてきた。それは賃金の不平等、低い所得、低い学業成績、身体的及び精神的健康を害するストレス要因に直結している。この分野における無償の目に見えない労働が、新型コロナウイルスの大流行によって急激に深刻化している。しかしこの大流行は、日々の家族、コミュニティ、経済の機能がこうした目に見えない労働に依存している様子をはっきりと示した。より包摂的で回復力の高い強靱な経済構造を再建するに当たり、変化を起こし、これを最後に無償ケア労働を認識し、減らし、再分配する機会が与えられている。

新型コロナウイルスの大流行への対応に女性が参画する一方で、女性の提供する無償労働に際限なく融通が利くわけではない¹⁷。十分な支援がなければ、社会保障及び公共サービスの提供における穴を応急的にふさぐために女性の仕事を広げる長期的なコストが膨大なものとなり得る。したがって、必要とする人へのケアの継続を保障し、無償で家族及びコミュニティのケアをする人をこの危機の中で必要不可欠な労働者として認識するため、即時的な措置が必要である。

¹⁵ 国際連合 経済社会局 人口課 (2019). 世界人口の見通し (2019) オンライン版 :

<https://population.un.org/wpp/>

¹⁶ UNICEF, プラン・インターナショナル, UN Women (2020) 女兒にとっての新しい時代 : 25年の歩みを振り返る : <https://www.unicef.org/media/65586/file/A-new-era-for-girls-2020.pdf>

¹⁷ Elson

新型コロナウイルスが、ここ数十年間で達成されたジェンダー平等における進歩、特に女性の労働力参加に関する進歩を後退させないよう、即時的な措置が必要である。今投資の決定をすれば、後に効果を体感できる。例えば 2008 年の世界的な金融危機の直後には、主として男性を雇用していた大規模なインフラプロジェクトに対して支援策が提供された一方で、教育、看護、公共サービスといった女性の多い業種では人員削減が行われた。

新型コロナウイルスを受けた支援策は、公式な業種の仕事に就いている労働者だけでなく、ほとんどが女性である、インフォーマル、パートタイム、季節労働者を含める必要がある。各国政府による外出禁止施策のため現在操業停止状態にある接客業、飲食業、観光業など、女性の多い領域では特にその必要がある。既にこうした方向に動いている国もある。例えば、イタリアは、インフォーマル及び臨時労働者の契約が終了した場合に対象となる支援策の実施を検討している。最後に、救済措置や支援策により、大企業や中企業のみならず、女性起業家が比較的多い零細企業や小企業をも支援するべきである。加えて、民間部門による経済的支援及び信用は、男女が平等に利用できるようにすべきである。

当座の危機を越えて、社会規範に対し、より良い平等に寄与し得る影響が残る可能性もある。世界的に多くの企業が柔軟な勤務体制に移行しており、仕事とケア責任をよりうまく両立できる、こうした働き方のモデルが実現可能なことは明らかである。同様に、多くの女性が必要不可欠なサービスの労働者として、家庭の外で、または、この期間中両親ともに仕事と子育てを両立させながら家にいる家族のために働き続けている中で、父親がケアの役割を主に担うか共有することで、危機の後、役割分担及び定着した性役割に対して波及効果を及ぼすかもしれない¹⁸。こうした変化は、意図的に積み上げられ、強固なものとする必要がある。

国による施策には、以下を含めることが推奨される。

- > 高齢者、障害者、新型コロナウイルスから回復中の人に対するケアの継続を保障する。
- > 無償で家族のケアをする人については、都市封鎖による制約の適用を除外し、こうした仕事を安全に遂行するための支援及び装備を提供する。
- > 新型コロナウイルスの大流行に効果的に対応するため、無償でケアをする人及びコミュニティの医療従事者に情報、研修、十分な装備及び生活支援を提供する。
- > 無償ケア労働の負担が過剰になることによる影響を緩和するため、ケアをする人に対し、以下の措置により包括的な社会保障を拡充し提供する。
- > 有給の家族休暇及び有給の病気休暇へのアクセスを拡大する。

¹⁸ Alon, T.; Doepke, M.; Jane Olmstead-Rumsey, Y.; and Tertilt, M., : 新型コロナウイルスの男女共同参画への影響 (2020 年)

http://faculty.wcas.northwestern.edu/~mdo738/research/COVID19_Gender_March_2020.pdf

- > ケア責任を負う労働者のために、有給の労働時間削減・ワークシェアリングを導入する。
- > 現金給付や社会年金といった、女性が多く対象となる社会扶助プログラムの適用範囲拡大及び給付の増額を行い、新型コロナウイルスによる危機の間は全ての条件の適用を見合わせる。
- > ケア責任を負う女性に対するものを含め、新たな現金給付を導入する。
- > テレワークができない労働者のために、保育サービスを利用するための一時金、補助金、バウチャーを追加支給し、これをインフォーマル労働者へも拡充する。
- > 地方、インフォーマル居住地、国内避難民及び難民向けキャンプにおけるものを含め、基本的なバリアフリーインフラ及び公共サービスへの投資とアクセスを、以下の措置により優先する。
- > 学校が休校し、保育及び家族支援サービスが休業する中で、働く親に対する子育て支援を拡充する。特に、必要不可欠な労働者が安全に利用できるサービスに焦点を当てる。
- > 学校給食プログラムを、危機的状況に合わせ配達や持ち帰りという形態に変更して継続する。
- > インフォーマル居住地、地方、難民キャンプの女性を含め、弱い立場にある女性集団に対し、十分かつ手頃な価格の水道、下水、衛生サービスへのアクセスを保障する。
- > インフラ及び公共サービスのための財及びサービスを、女性が経営する企業から調達する。

国連にできること

無償ケア労働の問題に立ち向かう国連の戦略は、単に無償労働の可視性を高めるという範囲を越えている。そこには、ケア負担を軽減し、男女間、家族と公共・市場サービス間でより良く再配分する政策的措置が含まれているのである。国連は、地方及び僻地への十分かつ手頃な価格の水道、下水、衛生サービス、そして電力供給を提唱する。これは、危機によって増大している、女性による生産的かつ無償のケア及び家事労働を支援するため、そして、社会的ケアのインフラに配分する資金を増やすべく公的支出の優先順位を付け直すためである。

IV. ジェンダーに基づく暴力

4月5日、事務総長は、この大流行を止めることに注意と資源を集中させることができるよう、世界的な停戦とあらゆる場所における暴力をやめることを呼びかけた。しかし、暴力が行われているのは戦場だけではない。家庭においても行われている。新型コロナウイルスの大流行により、経済的、社会的ストレスが増し、人との接触及び移動を制限する施策が取られる中で、女性及び女兒に対する暴力は世界的に増加している。人の密集した家庭、薬物乱用、サービスへのアクセス制限、ピアサポートの減少により、こうした状況が悪化している。大流行の起こる前、一生のうちに暴力を経験する女性は3人に1人と推定されていた。現在そうした女性の多くが、虐待者とともに家に閉じ込められている。

包括的なデータを得るには時期尚早であるが、世界中で女性に対する暴力が増えているという、懸念すべき報告がすでに数多く存在する。多くの場合、急増が報告されており、報告制度のある国においては、25%も増加している。報告件数が倍になった国もある。

こうした数字には、最悪の事例しか反映されていない可能性もある。1人になれる空間にアクセスできなければ、多くの女性は、電話をかけたりオンラインで助けを求めたりするのに苦労することになる¹⁹。

件数の増加と並んで、女性に対する暴力は新たな複雑さを呈している。新型コロナウイルスに身をさらすことが脅迫に使われ、加害者は女性が助けを求めたり逃げたりできないことに付け込み、女性は追い出されて路頭に迷う危険にさらされている。同時に、支援サービスも苦闘している。女性に最初に対応する司法、警察、医療サービスは、ひっ迫していたり、優先順位を変更していたり、他の理由で支援を提供できなかったりする状況である。市民社会グループは、都市封鎖やリソースの再配分の影響を受けている。家庭内暴力の被害者向けシェルターは、満室の場合もあれば、閉鎖を余儀なくされたり、医療センターとして利用されたりしている場合もある。

国による対応計画においては、効果的であると分かっている施策を実施することにより、女性に対する支援を優先的に行うことが重要である。そうした施策には、以下が含まれる。

>女性に対する暴力を防止するための取組やサービスを、新型コロナウイルスへの対応計画に一元化する。

>家庭内暴力の被害者向けシェルターを必要不可欠なサービスに指定し、そうしたシェルター及び最前線に対応する市民社会グループへ割り当てる資源を増やす。

>隔離ニーズに対応するため、空室のホテルや教育機関など他の空間を転用することによ

¹⁹ 同様に、個人がオンラインで過ごす時間が増えるにつれて、デジタル空間におけるジェンダーに基づく暴言の増加が懸念される。

り、暴力の被害者向けシェルターの収容可能人数を増やし、誰でも利用できるように配慮する。

>食料品店、薬局等の中に、加害者に気付かれずに虐待を報告できる、女性のための安全な空間を指定する。

>サービスをオンライン化する。

>家にいる男性を対象としたものを含め、アドボカシー及び意識向上キャンペーンを強化する。

国による応急対応においては、外出禁止期間や都市封鎖期間中であっても、法の支配が中断するわけではないことを、一般向けに具体的に伝えることが重要である。ジェンダーに基づく暴力を防ぐ戦略は、危機の最中にあるには司法及び保安部門の稼働計画に一元化される必要があり、犯罪に対する時効、特に性暴力に関する犯罪に対するものは、中断されるべきである。

国連にできること

国連はこうした措置を、人道的緊急事態である場合も含め、全般にわたって国連自身による対応に取り入れる方針である。国連カントリーチームと幹部は各国政府とともに、新型コロナウイルスの大流行への即時的な対応及びより長期的な政策パッケージに、女性を暴力から守る施策を標準的な部分として含めるよう提唱する。国連は、女性及び女兒に対する暴力をなくすための単独の投資としては世界最大である、欧州連合とのパートナーシップ「スポットライト・イニシアティブ」を活用し、新型コロナウイルスの大流行により生まれた新たな課題に対する取組を各国政府が拡大できるよう、各国政府と協力する。また、状況に応じて、女性に対する暴力の防止や女性に対する暴力への対応を目指した既存のプログラムも活用する。

オーストラリアのニューサウスウェールズ州で行われた調査では、最前線で働く労働者の40%が、サバイバーによる支援要請が増えているとし、70%が、新型コロナウイルスの大流行中に受理した事例の中に、複雑度の高いものが増えているとした²⁰。

²⁰ 「新型コロナウイルスの流行中、家族が家に閉じこもる中で家庭内暴力が急増」

<https://10daily.com.au/news/australia/a200326zyjkh/domestic-violence-spikes-during-coronavirus-as-families-trapped-at-home-20200327> (閲覧日：2020年4月2日)

カナダ政府による新型コロナウイルス対応パッケージには、性暴力や他の形態によるジェンダーに基づく暴力に直面する女性向けシェルターを支援するための 5,000 万カナダドルが含まれている。オーストラリアにおいては、国による対応費用のうち 1 億 5,000 万オーストラリアドルが、家庭内暴力への対応に割り当てられている。そしてメキシコにおいては、シェルターの国内ネットワークへ 4 億 500 万ペソを支給する法律の審議が行われている²¹。家庭内暴力の被害者向けシェルターは、必要不可欠なサービスとみなされており、都市封鎖・外出制限中も開いたままでいなければならない。

革新的なバーチャルソリューション

中国においては、**#AntiDomesticViolenceDuringEpidemic** というハッシュタグが、オンラインのリソースへのリンクとともに、アドボカシーの一環として使われ始めた。沈黙を破り、暴力が都市封鎖・外出制限中のリスクであることを明らかにするのに役立っている。アンティグア・バーブーダにおいては、オンライン及びモバイルサービスのプロバイダーが、ヘルプラインへの無料通話といった支援を届ける措置を取っている。スペインにおいては、位置情報機能付きのインスタントメッセージングサービスが、暴力のサバイバーに対して即時的な心理的支援を行うオンラインチャットルームを提供している。アルゼンチンでは、薬局が、虐待の被害者が通報を行うのに安全な空間とされている。同様にフランスでは、食料品店がポップアップサービスを提供しており、虐待を受ける状況から一時避難する必要がある女性は、延べ 20,000 泊分のホテルを利用できる。コロンビア政府は、法的助言、心理社会的助言、警察及び司法サービス（ヒアリングを含む）を含め、ジェンダーに基づく暴力に関するバーチャルサービスに引き続きアクセスできることを保障している。

²¹ <https://comunicacionnoticias.diputados.gob.mx/comunicacion/index.php/mesa/diputadas-piden-que-las-medidas-tomadas-por-el-gobierno-de-la-republica-durante-la-contingencia-por-el-covid-19-tengan-perspectiva-de-genero>

V. 人道的及び脆弱な状況における影響、人権への影響

新型コロナウイルスの大流行は、脆弱であったり、紛争の被害を受けたりといった状況にある女性及び女兒に、壊滅的な危険をもたらす。不可欠な医療、人道及び開発プログラムの中断により、医療システムが既にひっ迫していたりほぼ存在しないに等しかったりする場所においては、生死にかかわる結果となりかねない。脆弱さに見舞われている国において、妊産婦の死亡の過半数は、妊娠や出産に伴う合併症によるものである。医療分野への影響が更に大きくなれば、この数字が更に大きくなると考えられる。国内避難民であっても、難民であっても、地方にいても、貧しくても、他の理由で疎外されていても、紛争地域のあらゆる状況において、女性は孤立、誤情報の一斉拡散、不可欠な技術へのアクセスの欠如に直面している。人道的影響についての詳細は、脚注²²に示されている。

警察及び治安部隊の移動が制限されると、僻地のコミュニティにおいて法の支配が真空状態となり、性暴力及びジェンダーに基づく暴力、女性の人権擁護者を狙った殺人の発生が増える。オンラインでの言論に移行することで、女性の市民社会組織が活動し、女性の権利を擁護して緊急のアドボカシー及びサービス提供を担う余地が狭くなる危険もある。

女性、平和及び安全保障に関する課題の効果的な遂行は、この期間を通じ重点事項であり続ける必要がある。現に安全保障理事会決議第 2242 号（2015 年）は、病気の大流行が平和及び安全保障情勢の一部であることを認識し、予防、保護及び平等な参加の原則と、女性のリーダーシップを全ての応急対応に組み入れることの必要性を強調した、最初の理事会決議の 1 つである。

最後に、グローバルな大流行により、世界中の人々の移動の自由が大きく制限され、緊急施策の濫用によって人権及び法の支配が更に蝕まれているという懸念すべき報告もなされている。これについては、今後公表される、新型コロナウイルスが人権に及ぼす影響についての政策概要に詳述されているとおりでである。こうした状況は、市民空間や、コミュニティ及び個人が平和的集会の権利や表現の自由を行使する能力に、悪影響を与えている。女性リーダー及び活動家は、オンライン及びオフラインの両方において、ハラスメントや攻撃の矢面に立ち続けている。長期にわたる世界的な不況が予想されており、こうした保護の格差や人権の制限への対処方法について、深刻な懸念が生じている。将来起こる同様の危機に対する回復力を高めるため、大流行からの回復が、女性の権利の拡大及び公共的な問題への女性の参画拡大につながることを願う。

²² 世界人道対応計画 COVID-19 国連協調アピール（2020 年 12 月）

<https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Global-Humanitarian-Response-Plan-COVID-19.pdf>

結論

大流行は、既存の不平等を増幅させ、増大させる。そしてこうした不平等が、影響を受ける人、その影響の深刻さ、回復における取組を次々と変容させる。新型コロナウイルスの大流行及びその社会経済的影響により、国連の歴史において他に例を見ない地球規模の危機が生じており、その規模と複雑さに対峙するには社会全体での対応が求められる。しかし、国レベルであれ国際レベルであれ、こうした対応は、不平等によって我々全員が危機の影響を受けやすくなっている点を考慮に入れなければ、又は単に過去の政策を繰り返すことを選び、この機会を利用してより平等で、包摂的で、回復力の高い強靱な社会を再建することをしなければ、効果が大きく弱まってしまう。

新型コロナウイルスへの全ての応急対応計画、全ての回復パッケージ及び資金の予算編成において、この大流行がジェンダーに与える影響に取り組む必要がある。これは、(1) 女性及び女性団体を新型コロナウイルス対応の中核に含めること、(2) 無償ケア労働の不公平さを、皆にとってうまくいく新しい包摂的なケア経済に変えること、(3) 女性及び女兒の生活及び将来に意図的に焦点を当てて社会経済的計画を立案することを意味する。

女性及び女兒を経済の中心に据えることは、本質的に、あらゆる人にとってより良い持続可能性の高い開発の成果を推進し、より迅速な回復を支え、持続可能な開発目標を達成する地盤を取り戻すことである。