

ジェンダー視点から見た日本における COVID-19 の影響(速報)

日本女性監視機構(JAWW)

はじめに

この報告は COVID-19 の感染拡大に対する日本政府の緊急対応に焦点を当て、ジェンダーの視点から分析したものである。APWW(アジア太平洋女性監視機構)からの質問に応じて 2020 年 5 月 20 日現在作成した英文原稿を翻訳後に加筆・修正したもので、6 月 10 日現在のものである。COVID-19 の世界的な感染拡大は依然として続いており、緊急対策に加え今後は、「ニューノーマル(新常態)」に向けての医療、経済、社会の各分野の対応をジェンダー視点から影響分析することが必要となる。すなわち COVID-19 の影響に関するジェンダーの視点による全体的な分析は今後の課題であると言える。

パンデミックに対し、日本政府は 4 月 7 日緊急事態宣言を発し、これに基づき外出やビジネスの自粛を求める要請をした。日本の緊急事態宣言は、世界の他の国々で取られた罰則を伴う厳しいロックダウン(都市封鎖)よりゆるやかなものであったが、一方、感染者や感染者のケアに当たっている医療従事者等のケア労働者等に対する中傷や社会的排除などが見られた。このような不寛容さは、包摂的で民主的な社会の構築を妨げる要因の一つとして懸念される。

COVID-19 パンデミックの影響をジェンダー視点で分析する上での最大の問題は、ジェンダー別に集計された統計データがないことである。しかしメディアなどで取り上げられた多くの事例は、COVID-19 パンデミックへの対応が既存のジェンダー不平等を悪化させ、女性と女児のエンパワーメントおよびジェンダー平等の力とはなっていないことを示している。

1. COVID-19 による健康と人道的危機に対するの政府の対応は、既存のジェンダー不平等をどのように悪化させたか

日本政府は COVID-19 パンデミックに対して緊急の対応策をとった。とりわけ、学校、保育園等の臨時休業は幼い子供を持つ女性に大きな負担と影響を与えた。この休校措置は 2 月 27 日に突然発表されたため社会的に大きな混乱をもたらした。特にひとり親の女性への影響は深刻だった。女性たちの中には、仕事をするか家で子どもの世話をするかを選択を迫られたひともあり、失業や収入減による経済的ひっ迫に直面した。もともと、シングルマザー世帯収入はそうでない世帯の 40%しかないというデータもあり、この政策のために困窮する女性がさらに増えた。

政府は在宅勤務を推奨したが、正規雇用者には在宅勤務を認めながら、女性が過半数を占める非正規の雇用者には認めないため出勤を余儀なくされたという事例が報告されている。非正規雇用者は高い感染リスクにさらされる結果になった。

幸運にも在宅勤務ができた女性は、在宅での有償労働に加え、子どもの世話や家事などの無償労働という二重負担を強いられることになった。日本社会に強いジェンダー規範のため女性は不均衡にケア労働を負っていることが、このような二重負担を増した。

ジェンダーに関するセンシティブリティを欠いた政府の対応策が女性に負の影響をもたらした事例として特別定額給付金がある。政府は1人当たりに給付するとしながら、実際の給付に当たっては、受給権者を世帯主とし世帯全員の分を所帯主の銀行口座を通して給付すると決めた。日本では世帯主は男性であることが一般的であるため、女性の給付金へ直接的アクセスは妨げられた。

この給付の方法が、とりわけ、ドメスティック・バイオレンス(DV)のサバイバーに深刻な影響を与えることが懸念された。長年DVのサバイバーを支援してきた女性団体等からの要請もあり、政府は避難しているDVサバイバーに対しては、世帯主を通さず個人が受給できるよう手続きに特例を認めた。しかし、この特例は避難できないでいるサバイバーには適用されないままである。

以上のように、政府の対応策がジェンダーセンシティブでないため、既存のジェンダー不平等を悪化させている。

2. 政府は COVID-19 による健康と人道的危機への政府の対応に当たり、既存のジェンダー不平等にどのように対応したか

DV 被害者への対応に関する政府の対応には若干の前進が見られた。ジェンダー平等を推進するためのナショナル・マシーナリーである男女共同参画局は、すばやくDV被害者を対象とした24時間電話相談窓口である「DV相談+（プラス）」の設置を発表した。これは電話相談だけでなく、同行支援など緊急的な保護等を含む支援である。これに先立って、DV被害者を支援してきた「NPO 法人全国女性シェルターネット」をはじめとする複数の女性団体は、緊急事態宣言による外出自粛の下で、家庭内で虐待の危険にさらされている女性や子どもの保護のための早急な対応が必要であることを政府に訴えた。今回設置された「DV相談+（プラス）」の成果はまだわからないが、この男女共同参画局の対応とそれを受けての地方自治体による迅速な取組みの実施は、COVID-19 下におけるDV問題の緊急性について社会に警鐘を鳴らす役割を果たした。

3. 北京行動綱領(以下 BPfA)は、COVID-19 下における健康と人道的危機への対応にどのように役立つか。

北京世界女性会議と行動綱領の主な成果は、粘り強い活動の持続と献身的な活動家の存在である。この成果は 25 年間継続し今日の COVID-19 への対応につながっている。例えば、DV サバイバーの支援者は、自粛要請により DV が増加する危険性に注意を喚起し政府に特別措置を求めた。また、混雑したシェルターでは感染リスクが高まることにも注意を喚起し、シェルターのスペースや收容人員の拡大の必要性を訴えた。このような動きが前述の「DV 相談+（プラス）」の設置につながったといえる。

また、女性団体の主導により問題を指摘した他の事例として「しんぐるまざーずフォーラム」をはじめとするシングルマザーの支援者および当事者による活動が挙げられる。シングルマザーの多くが非正規雇用で働いており、真っ先に雇用を失う危険が高く、貯蓄も不十分なことから、緊急の救済が必要であること、また、シングルマザーは学校や保育園が休みになると家で子どもの面倒を見なければならず、そのために就業困難に陥ることから緊急に貧困対策が必要なことを政府に訴えた。

障がいのある女性たちも、パンデミックが始まってすぐに行動を起こしたグループの一つである。彼女たちは、障害を持つ女性に対する性暴力へのリスクに対し特別な注意が必要であることを呼びかけた。障害女性に対する性暴力のリスクは平時から存在しており、団体は取り組んできたが、パンデミックのような危機的状況下では増加する可能性が高いことを指摘したのである。また、障害のある女性たちの声が届きにくいことから、パンデミック対策等の決定過程への当事者の参加を求めた。

他にもさまざまな女性団体が、パンデミックへの対応における政策や対策にジェンダーの視点を含めるよう政府や政党に働きかけている。

以下ではもっとも大きな被害を受けた脆弱な人びとについて詳述する。

エッセンシャルワーカー：

医療・福祉労働者看護師、介護士、スーパーのレジ係など、社会の維持に必要不可欠な労働者の大半は女性である。彼女たちは、短期的な利益を求める新自由主義経済政策による緊縮財政と労働力不足のため日ごろから劣悪な労働条件と不安定雇用のもとで働いていることが多い。医療従事者は個人用保護具（PPE）の不足により高い感染リスクにさらされている。医療従事者の中には、家族への感染を恐れて帰宅できなかったという声もあり、彼女たちの精神的ストレスを一層増大させた。加えて、子どもの保育園への通園を拒否されたなどの事例も数多く報告されている。日本における COVID-19 感染検査体制が不十分であったことが市民の感染不安を加速させたのかもしれない。

高齢者、介護労働者

高齢者の介護労働者は経済的にも健康上のストレスの面でも最も深刻な影響を受けている。これらの介護労働者には女性が多く、パンデミックの前から、低賃金の非正規雇用という劣悪な労働条件の下で働いている人が多かったが、パンデミックにより状況は一層悪化した。介護サービス提供者は民間の事業者が多く、パンデミックの影響を受けて廃業したり、サービス内容を縮小したりすることも少なく

なく、これらの介護サービス事業者に雇用されていた介護労働者の多くが仕事や収入を失った。例えば働き続けていても、介護という仕事の性質上、介護者と被介護者との身体的な接触を無くすることは難しく、高齢者は COVID-19 の感染により重症化しやすいことから、日頃にもまして細心の注意が必要となり、介護労働者の仕事上のストレスが増大した。加えて、介護労働者者には母親が多く、緊急事態宣言の結果家で育児が必要となったため外での仕事を止めたり、量を減らしたりせざるを得なくなった人も少なからずいた。

一方、介護サービスの提供が止まれば高齢者の家族にも影響が出る。高齢者の家族、特に女性は、自宅での高齢者の介護のために仕事を失うことにもつながりかねず別の問題が懸念された。

大多数が女性である高齢者自身も、パンデミックの下でこれまでとは異なる困難に直面している。高齢者は COVID-19 に感染すると重症化しやすいという健康危機に加えて、ソーシャルディスタンスのため家に閉じこもりがちになり運動機能が低下し、身体的な衰弱につながる危険がある。日本は超高齢社会であるため、COVID-19 パンデミックは介護労働者と高齢女性の仕事と生活に大きな影響を及ぼしている。

若い女性の性的搾取の危険

若い女性、なかでもホームレスの若い女性や、児童虐待などで安心して家にいられない少女の性的搾取の危険が、緊急事態下で一層増加した。ネットカフェに宿泊しているホームレスの人は東京だけでも4000人以上と言われていたが、緊急事態宣言に伴うネットカフェの閉鎖により多くの人がホームレスになった。このような状況下では、一晩の宿と引き換えに、若い女性や少女が性的搾取や人身取引の被害に遇うリスクが非常に高まっている。

性と生殖に関する健康と権利

性と生殖に関する健康サービスへのアクセスは、パンデミックのため、若い女性や妊婦にとって深刻な問題となった。自宅での滞在期間中、望まない妊娠のリスクが高くなるが、日本では緊急避妊薬の入手には医師による処方箋が必要なため、緊急避妊薬へのアクセスが難しくなっている。この問題は女子学生にとっては一層深刻で、社会的圧力のため、妊娠により退学を選択させられるといった教育権の侵害も心配される。

他方、パンデミックにより妊産婦の分娩施設へのアクセスが難しくなるという事態も見られた。例えば里帰り出産を予定していた女性が県外への移動自粛のため帰れなくなった、新しい分娩施設に連絡しても、感染を恐れて新規妊産婦を受け入れないため妊婦の行き場がなくなったなどの事例が報告された。

移民女性:

COVID-19 のパンデミックの下では、移民女性は日本の他の脆弱な人びと以上の困難に直面している。メディアで報じられている散発的な事例を除いては、データは不詳であるが、失職した外国人労働者や移住者はかなり多いようである。特にサービス業で働いている非正規雇用の語学学校の学生は大きな打撃を受けている。移民の中には現金給付の受給資格がある人もいるが、情報不足や言葉の壁のため、給付を受けられない人も少なくない。また、パンデミック中に学校を卒業したものの国境封鎖のため帰国できなくなり、在留資格がない状態に陥っている移住者もいる。移住者を支援している NGO もある

が、緊急事態宣言下での移動制限のため支援活動は限られている。また入国管理センターに收容されている人たちの場合、收容施設の混雑のため感染症のリスクが高いことが懸念されるが、適切な防止措置がとられていない。移民のなかでも女性に関する情報は少ない。

意思決定への参加：

COVID-19 パンデミックにより、意思決定への女性の平等な参加という未解決だった問題が一層鮮明になった。政府はパンデミックの対処方針を決めるために諮問委員会や専門家会議を設置したが、そのメンバーは圧倒的に男性である。日本ではもともと政策立案者や専門家の女性が少ないことに加え、危機に際しては男性が前面に出るというジェンダー規範を反映したものと考えられる。

また、男女共同参画局が政府の COVID-19 対応策にジェンダー側面を統合するのに、どのように関与しているかに関する情報も、ドメスティックバイオレンスへの対応を除いては明らかではない。概して、COVID-19 パンデミックに対する政府の対策におけるジェンダー視点は明らかではない。女性が有償と無償のケア労働を担っていること、女性が社会・経済にとって不可欠な労働者であることを政府が十分に認識しているのかも定かではない。

4. 健康と人道的危機に対するドナーとしての対応

日本政府は3月に発表した「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策－第2弾－」(the Second Novel Coronavirus Disease (COVID-19) Emergency Response Package)および4月14日に開催された「新型コロナウイルス感染症に関するASEAN+3(APT)特別首脳テレビ会議」(the Special ASEAN Plus Three (APT) Summit on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19))において、新型コロナウイルス感染症拡大の影響を受けた途上国に対し支援を行うことを表明した。

さらに、4月7日決定の「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」において、強靱な経済構造の構築の文脈において、国際協力銀行(JBIC)による融資、国際協力機構(JICA)の緊急円借款により、アジア等への日本企業の海外事業を支援し、現地経済活動の維持に貢献することを挙げているが、女性やジェンダーについては何も触れられていない*1。

開発途上国のスラム居住者や難民などの脆弱な人々に、性と生殖の健康や教育サービスの提供などで支援している国際協力NGOでは、COVID-19の蔓延のためスタッフは現場からの離脱を余儀なくされているが、この機会に国内での広報に力を入れている。

5. 「ニューノーマル」の下での女性のエンパワーメント、ジェンダー平等、社会的包摂に向けての変革の機会

「ニューノーマル」は、女性のエンパワーメント、ジェンダー平等、社会的包摂にむけての変革の機会でもある。COVID-19に対する肯定的な対応は、女性たちの粘り強い活動によりもたらされた。彼女たちは脆弱な立場におかれている人びとのニーズに素早く対応し、政府に課題を訴え、対策をとるよう提案した。これに対し政府はDV被害者の支援のため24時間対応の相談電話を設置し、避難しているDVサ

バイバーが直接現金給付を受け取れるように特例措置をとった。政府がこのような対応を取ることができたのは彼女たちのアドボカシー活動のおかげである。

COVID-19 パンデミックとそれに対する政府の対応への初期のレビューを通じて私たちが学んだことは、これまでもさまざまな災害で経験したことと同様、COVID-19 による危機は脆弱な人びとに対してより厳しい影響をもたらしたということである。前述のように、シングルマザー、DV サバイバー、介護者、非正規雇用下の労働者、ホームレスの若い女性、障害者、移住者、高齢者などはこの危機により、より一層脆弱な立場に置かれた。今後は、これらの脆弱な人びとを意識した経済・社会システムの構築こそが急務である。

そして、今回の危機を通じて改めて分かったことに、以前からあったジェンダーの不平等が危機下で悪化したということがある。日本において、世帯主、医療等の専門家、政策立案者が男性に偏っていること、無償のケア労働が女性に偏っており、女性は非正規雇用で働く人が多く、女性の決定参画が少ないことが、危機への対応にあたり、女性のエンパワーメントに反する形で作用していることが確認された。COVID-19 パンデミックへの対応から学んだ教訓は、危機への最善の準備は、危機の前の平時における男女平等の実現ということである。

以上から導きだされる政府への提言は、女性を社会に不可欠な労働者として認識し、女性のニーズをパンデミック対策の中心に据えることである。これこそが、危機前よりも包摂的な社会と回復力のある経済を構築するための経済政策の柱となるべきである。

*1 2020年6月22日に、日本の政府開発援助(ODA)の実施機関である国際協力機構(JICA)はガイダンスノート「ジェンダー視点に立った COVID-19 対策の推進」を発表した。

<https://www.jica.go.jp/activities/issues/gender/materials/COVID-19.html>