

## Executive summary

---

HIV 対策から学んだ大きな教訓の 1 つは、どんなパンデミックでも人権に基づくアプローチとコミュニティの力が対策の中心になるということです。差別、刑法への過度の依存、市民社会活動の制限、そして人権の尊重・保護・実現に消極的な姿勢は、健康問題に効果的に対応するために不可欠なコミュニティの参加を妨げてしまいます。過度に厳しい制限を課す対策、とりわけコミュニティの現実を無視した対応や暴力的かつ強制的な執行は、逆に対策への信頼を損なう結果になるのです。COVID-19 パンデミックは、社会がいま直面している最も深刻な脅威の 1 つです。短期間で世界に広がり、私たちの生活のあらゆる面に影響を与えています。このパンデミックの社会経済的な影響は深く、しかも長期にわたって続くことになるでしょう。感染を抑え、ウイルスがもたらす広範な影響を防ぐには、協調した行動を迅速にとる必要があります。

一方で HIV のパンデミックも終わったわけではありません。2019 年には世界で 170 万人が新たに HIV に感染しています。世界の HIV 陽性者数は 3800 万人です。私たちはいま、2 つのパンデミックが同時に進行する時代に生きているのです。一方のパンデミックの教訓を他のパンデミックに生かすだけでなく、これまでの成果を損なうことなく、対策の相乗効果があがるようにしなければなりません。

人権の保護と促進は、HIV 対策の中心的アプローチであり、対策の成功を支えてきました。人権にかかわる問題について、UNAIDS には、監視と検証を行い、規範となる指針を示す責任があります。そうした問題を見過ごしていれば、結局は HIV 対策にも影響を与えることになるからです。国連経済社会理事会 (ECOSOC) は UNAIDS の合同プログラムについて「人権の保護とジェンダーの平等を推進し、ジェンダーに基づく暴力や健康にかかわる社会、経済的決定因子を含む社会的リスク要因に取り組むアプローチに再び力を入れる」よう求める決議を 2019 年に採択しています (1)。2016 年には国連総会が UNAIDS の合同プログラムに対し「様々な開発課題の達成に向けて、ジェンダーの平等と女性の地位向上、人権の促進を通じエイズの流行の社会的、経済的、政治的、構造的な拡大要因に取り組むというその使命の中で、加盟国を支援する」ことを求めています (2)。その中には、貧困をなくし、社会保護や食料安全保障、安定した住宅を提供することも含まれています。人権と COVID-19 に関する報告書の中で、国連事務総長は「私たちすべてが力を合わせなければなりません」と述べ、すべての国連機関がそれぞれの専門分野を生かして世界保健機関 (WHO) を支援する責任があることに言及しています (3)。

この責務を果たすために、UNAIDS は HIV 対策の教訓を生かし、5 月中旬までに COVID-19 対策として世界各国で出された移動制限の公衆衛生命令が人権に与えた影響を検証しました。とりわけ HIV 陽性者やキーポピュレーション (セックスワーカー、薬物使用者、ゲイ男性など男性とセックスをする男性、トランスジェンダーの人たち、受刑者) など HIV に大きな影響を受けている人たち、そして女性と少女への影響には大きな注意を払って検証を進めています。

その結果、本報告書は HIV 対策で得られた知識に基づき、公衆衛生対策が社会的に最も弱い立場の人たちに与える影響を深く認識した提言を行っています。

各国政府は COVID-19 パンデミック対策で大きな試練に直面しています。経済は低下し、空港と国境は閉鎖され、失業が増え、医療システムは限界を超えているのです。多くの政府が、COVID-19 とそれに伴う広範な社会経済的停滞から人びとをまもるという巨大な任務に迅速に対応しています。また近隣の国々や、場合によっては遠く離れた国々を助けることで、国際的な連帯と支援の要請にも応えてきました。社会保護の特別な枠組みも作成、拡張されています。コミュニティのグループは食糧支援のパッケージを届け、保健医療サービスを維持するために活動しています。国際通貨基金（IMF）によると、各国が 5 月 20 日までに動員した資金は世界全体で約 9 兆ドルと推定されているのです（4）。

重大な新興感染症が出現した時にはありうることであり、感染経路も分からなかったエイズ流行の初期にもそうだったように、COVID-19 を封じ込めようとする試みは人権侵害への懸念と実際の侵害事例をもたらしています。人権の重視を求める声があがっているにもかかわらず、です。このことが、少なくとも一部では、COVID-19 や HIV といったパンデミックの社会経済的な影響を強く受けやすい脆弱なコミュニティの間で、壊滅的な打撃をもたらしています。

公衆衛生をまもるという正当な目的により、人権が部分的に制限されることもありうるとはいえ、そうした場合でも、制限は人権を重視し合法的なものでなければならないし、必要かつバランスがとれ、エビデンスに基づくものである必要があります。また、適用期間を限定し、政策としても、実施においても、差別を生み出さないことが大切です。変化しやすい状況のもとでは、新たなエビデンスが示されたり、人権への影響が明らかになったりしたときには、積極的に政策を変えていく必要があります。制限がスティグマと差別を広げるかたちで実施されている場合には、社会から排除されやすいコミュニティやスティグマの対象とされているコミュニティに対し、極端に大きな影響を与える可能性があるからです。UNAIDS の共同スポンサーは、人権を重視した対策を各国が実施するためのガイダンス（手引き）を示し、提言を行っています。本報告書ではそうした提言、および UNAIDS 報告書『COVID-19 時の人権：コミュニティ主導の効果的な対応のための HIV からの教訓』に基づいて、HIV 対策からの教訓が実際に早期の COVID-19 対策にどのように取り入れられてきたのかを調査しました。また、ロックダウン政策が HIV 陽性者や弱い立場の人たちに与えた影響についても調べています。

状況の緊急性を考えれば、世界全体を対象に検証を行うことは困難です。むしろ、本報告書で取り上げた 16 カ国（注 1）の政策とその実践例に対する検証の方が、広く世界で進行している現象を反映したサンプルとなっているはずです。HIV サービスは維持しなければならないし、UNAIDS には人権の観点から HIV 陽性者および HIV に脆弱な人たちへの影響を監視する責任もあります。この点も考え、本報告書では世界で最も HIV 陽性率が高い国々を含む地域に焦点をあててきました。

希望が持てるグッドプラクティス事例も数多くあるものの、その他の調査結果は極めて憂慮すべきものです。国および地方レベルでは、多くの政府が人権保護を支持し、コミュニティを力づける行動をとっています。たとえば、水へのアクセスを拡大し、社会保護や医療サービスの提供を可能にし、緊急の食糧供給を行い、マスクの配布を警察に指示し、取り残されそうな人たちに手を差し伸べるよう地域医療従事者を支援してきた政府もあります。

---

（注 1） アルゼンチン、ボツワナ、ブラジル、カメルーン、中央アフリカ共和国、チリ、コロンビア、エルサルバドル、エチオピア、ジャマイカ、ケニア、マラウイ、ナイジェリア、ペルー、南アフリカ、ウガンダ。

しかし、特にパンデミックの初期には、人権侵害が繰り返し報告されています。その原因は 3 つのカテゴリに分類できるでしょう。

- 政策や指示自体が人権侵害の原因になる；たとえば緊急時の輸送手段が確保できなくなるようなケース。
- 政策と執行の間のギャップが原因になる；政策は妥当なものであっても、法執行機関による不当な武力行使などで人権侵害が起きるケース。
- COVID-19 の流行の影響で波及的に人権侵害が起きる；価格が暴落したり、排除されやすいコミュニティが非難的になったりするケース。

最初のカテゴリの場合には、パンデミック対策の初期段階のうちに修正が可能です。2 番目と 3 番目のカテゴリでは影響が後々まで続く可能性があります。したがって、人権侵害の監視と警戒はパンデミックの全期間を通じ、続けていかなければなりません。

本報告書の調査対象となった 16 カ国では、ロックダウンと外出禁止令違反で何万もの人が調査期間中に逮捕されていることが報告されました。中でもキーポピュレーションが受けた影響は極端に大きく、封鎖命令の下で暴力、排除、逮捕などを経験しています。セックスワーカーはほとんどの国で財政支援の対象から除外される一方、どの国でもセックスワークに従事する人が何百人も逮捕されています。ゲイ男性など男性とセックスする男性、およびトランスジェンダーの人たちは逮捕や嫌がらせの対象となりやすく、薬物使用者はハームリダクションのサービスを安全に利用することが困難になっています。ロックダウン規制が広範囲に適用されると、出産期の女性が病院に行けなくなるなど、女性に対する影響が大きくなります。

キーポピュレーションの若者は、とりわけ負の影響を受けやすくなっています。国連開発計画 (UNDP) の地域プロジェクトによると、COVID-19 対策により若いレズビアン・ゲイ・バイセクシュアル・トランスジェンダー・インターセックス (LGBTI) の人々、および薬物使用者が暴力を受けやすく、そしてサービスを利用しにくくなっていました。この人々はサービスを利用するための家族の同意や助けを得にくく、ロックダウンによって支援や医療のサービスを受けることもできず、必ずしも安全とは言えない家の中に長期間、閉じこもらざるを得ないので暴力を受ける機会が増えるのです (5)。

本報告書は、COVID-19 パンデミックの初期にあたる 2020 年 2 月から 5 月中旬の間に、社会から最も排除されやすく、弱い立場にあるコミュニティで起きたことを知るためのスナップショットです。報告書で言及されている多くの国ではその後、対策を修正しており、教訓が世界中で共有されるとともに、いくつかの問題の解決がはかられてきました。報告書で概要を説明した初期のグッドプラクティス事例、および課題解決策について検討していただくことで、今後の対策により影響がもたらされることを願っています。ただし、HIV 対策で学んだように、アウトブレイクや危機に対する早期の対応が、その後も社会的に弱い立場のコミュニティの権利と福祉に大きな影響を残していく可能性は現実にあります。パンデミック対策は継続しなければならないにしても、初期の手法と結果については引き続き検討と分析を行う必要があるのです。

本報告書における初期の COVID-19 対策の分析は、国際的に認められた人権基準、公衆衛生機関からの

勧告、HIV 対策の教訓に基づいています。COVID-19 に取り組むための国家戦略が人権を重視したものであるには - 本報告書ではっきり示したように - 国際協力と援助による対策の強化と支援を継続していかなくてはなりません。HIV 対策から学んだ教訓をもとに、各国政府が人権を踏まえ、効果の高い COVID-19 対策の構築に向けて緊急に行動をとるべき 10 分野提言を以下に示します。

## 法とその執行

### ▶ 極端かつ差別的で、行き過ぎた刑法の適用を避ける。

HIV 対策の経験が示してきたように、キーポピュレーションを犯罪者として扱い、HIV の感染・曝露・非開示を犯罪とみなすといった刑法の過度な使用、あるいは差別的な適用は、公衆衛生対策として有害です。刑法が公衆衛生対策の中心になると、たとえば病原体の曝露、感染、拡大が罪となることで、教育の効果や能力強化の努力が損なわれ、感染のリスクが逆に高まるおそれがあります。COVID-19 対策のための命令に違反したとして逮捕された人の数は、調査の対象となった国々だけでも数万人にのぼっており、命令遵守のための刑法に対する過度な依存と罰則の強化が確認されています。各国政府は、強制的かつ懲罰的な COVID-19 対策は控えるべきです。代わりに、公衆衛生命令の実施に伴って生じる障壁と取り組み、COVID-19 に関する知識を深める情報キャンペーン支援し、刑罰の行使を可能な限り回避する必要があります。HIV 対策の経験では、懲罰的かつ強制的な措置を解除することで、新規感染は減少し、健康上の成果は改善し、人権が保護されることが実証されています。

### ▶ キーポピュレーションに対する差別的な執行を停止する。

セックスワーカー、ゲイ男性など男性とセックスをする男性、トランスジェンダーの人たち、その他社会的に弱い立場にあり、暴力被害を受けやすい集団の人たちが、サービスの利用を拒否されたり、COVID-19 対策のロックダウンによる差別的執行の対象となったりしています。HIV の流行の歴史では、暴力や嫌がらせ、キーポピュレーションへの差別が、スティグマの内在化を助長し、HIV 対策にも直接の影響を与えてきました。各国政府は、法律の改正や最前線の職員による差別解消に向けた研修など、こうした事態に対応するための行動を直ちに起こす必要があります。

### ▶ 状況を笠に着た暴力を明確に禁止し、COVID-19 対策の実施において法執行機関や治安当局が行き過ぎた対応や行動をとることのないよう説明責任を果たす。

本報告書では、外出禁止令やマスク着用といった公衆衛生対策を実施する際の警察および治安部隊による暴力行使について、致命的なものも含め広範かつ多数の報告事例を詳述しています。HIV のパンデミックと同様、こうしたアプローチをとれば、保健医療サービス（特に HIV サービス）などの重要なサービスを有効なかたちで提供するための時間や資源が奪われてしまいます。逮捕されたり、暴力を受けたりする恐れが広がり、必要なサービスを受けられなくなるのです。各国政府は、国際人権法に則って法執行機関を運用しなければなりません。最高レベルから現場まで、以下のことを徹底する必要があります：武力の行使や逮捕、拘留に対し、公正な裁判を受ける権利、公平な取り扱いとプライバシーが守られる権利を保証する；警察および治安部隊の権力行使を抑制する：治安部隊には権力を乱用しないようきちんと報告、説明させる。法執行機関に対しては、生命を脅かしたり、拷問その他の虐待を恣意的に行ったりしないよう念を押し、こうした禁止は絶対的かつ常に無視してはならないものであることを徹底させる。

## サービスと支援へのアクセス

- ▶ 食料、水、医療、避難所、その他基本的なニーズへのアクセスを妨げないよう合理的な理由があれば、法的な移動制限に対する例外を認める。

本報告書で検証の対象となった16カ国のほとんどは、すべての人に対し法律で食料や水を確保し、医療を受けるためなら移動することを認めています。ただし、実際には制限が必要以上に広い範囲に及び、必要不可欠なサービスが受けられなくなっている国もあります。その中にはHIVサービスやHIV陽性者に不可欠な栄養補給のためのサービスも含まれています。極めて厳しいロックダウン政策のために、基本的なニーズを満たすことができず、亡くなったり健康を害したりするケースもありました。公衆衛生上の危機のもとでの生存の条件は複雑であり、人びとのニーズも多様なことを考慮に入れ各国政府は例外があることを常に認めておく必要があります。

- ▶ 人びと、とりわけ社会的に弱い立場の人びとが、HIVの治療と予防のサービスを利用でき、同時に他の基本的なニーズも満たされるよう積極的に取り組む。

移動制限に例外を設けるだけでなく、本報告書では健康、食糧、きれいな水を得る権利の保障について、各国政府が実施している支援策にも詳しく言及しています。しかし、ニーズの範囲と規模が、当面の政府の対応能力を超えていることもしばしばありました。多くの国でHIVの治療と予防に混乱が生じていることが報告されており、アクセスの確保、とりわけハームリダクションのサービスへのアクセス確保には、より積極的な姿勢が求められています。各国政府と国際金融機関は、サービス提供の多様化をはかり、緊急時の資金調達とそのための政策転換を急ぐ必要があります。

- ▶ 自由を奪われている人びとに対し、過密な拘留環境を緊急に緩和することで、COVID-19のリスクを最小限に抑え、健康と衛生の確保に必要な手段をすべて実行する。

刑務所には薬物依存症やHIV・結核・B型およびC型肝炎の罹患者も多く、投獄された人たちは、COVID-19そのもののリスクだけでなく、COVID-19による合併症のリスクも高まるおそれがあります。検証の対象となったほぼすべての国では、刑務所の過密状態に対処し、自由を奪われた人びとの間にCOVID-19が広がることを防ぐために、受刑者の一部を釈放する措置をとっています。過密状態が大幅に緩和された国もいくつかあります。ただし、多くの国では、釈放規模が小さすぎて効果を上げるには至っていません。本報告書では、具体例をあげ、刑務所内での過酷な待遇がCOVID-19を広げることを説明しています。COVID-19流行中の受刑者にとって、検査と治療は極めて大きな問題です。ロックダウンによって、家族や法的な支援から遮断されてしまえば、人権上の懸念はさらに大きくなります。各国政府は、COVID-19に対するリスクがあり、国際法の下で犯罪とは認められていない受刑者や軽微な罪、暴力を伴わない罪の受刑者、その他公共の安全を損なわないかたちで解放できる人たちは、安全な場所に釈放すべきです。とりわけ、女性や子供には配慮が必要です。

- ▶ 女性や子供、LGBTIの人たちに対するロックダウン期間中のジェンダーに基づく暴力の防止策、対応策をとる。

女性に対する暴力により、HIVの感染率は上昇します。一方で、LGBTIの人たちに対する暴力は、HIVサービスの利用を妨げ、HIV対策の成果に大きな影響を与えることになります。検証の対象となったほぼすべての国で、ジェンダーに基づく暴力が大幅に増加したことが報告されています。また、いかなるロックダウン規制も、ジェンダーに基づく暴力を免れるために人びとが家を出たり、本拠地を変更したりすることをはっきりと認めてはいません。各国政府はサービスを拡大し、虐待から逃れるための移動を許可することで、援助を求める人たちを支援する必要があります。

- ▶ エッセンシャルワーカーの指定と支援が必要であり、そこにはコミュニティヘルスワーカーやコミュニティ主導の保健医療提供者、ジャーナリスト、弁護士らも含める。

信頼できる情報をジャーナリストが制限を受けることなく提供できるようにすることの重要性はHIVのパンデミックによって示されてきました。弁護士は人権を基本にした対応がなされているかどうか説明責任を求めるために必要です。コミュニティヘルスワーカーとコミュニティ主導の保健医療提供者は、様々なサービスを社会から排除されがちな人びとに届けることができます。すべてではありませんが、検証の対象となったほとんどの国の政府は、これら3つのグループをエッセンシャルワーカーに指定しています。それでも、状況によっては、逮捕や嫌がらせを受けていることが文書で報告されてきました。こうした人たちがロックダウンの間も有効に働けるようにすることを妨げる大きな障壁が残っている国もあるので、各国政府はこうした人たちをエッセンシャルワーカーに指定し、パンデミックの間も安全に働けるよう支援する必要があります。

## 参加と法の支配

- ▶ 移動制限の対象や時間を限定し、エビデンスに基づいて実施する。新たなエビデンスに対応する必要があるときや問題が発生したときには政府が対策の調整を行う。

本報告書が示すように、制限措置の多くはHIV陽性者やHIV感染に脆弱な人々に対する障壁を生み出し、困難をもたらしています。制限措置に対する見直しを定期的に行い、期間を限定することが大切です。16カ国のほとんどの公衆衛生命令は期限付きであり、対象も特定されています。政府は公衆衛生上の手段定期的な見直しにより、想定される人権侵害その他の問題を特定する必要があります。問題解決に向けて対策を調整し、COVID-19に関する新たなエビデンスに合わせていく必要があるのです。

- ▶ 市民社会と司法が説明責任を求める独立の場を設け、移動制限の間も維持する。

HIV対策では、差別を解消し、取り残される可能性が高い人々に手を差し伸べるために、コミュニティの存在と説明責任のメカニズムが常に重要でした。同じように、COVID-19パンデミックの初期にも、HIV陽性者やHIVに弱い立場の人たちのコミュニティが、HIVその他のサービスと支援を提供するために動いています。多くの国で市民社会と裁判所はCOVID-19対策をより良いものにしてきました。コミュニ

ティが直面する問題と取り組み、解決策を提案して実施に移すことを自由にできる環境があったからです。各国政府はすべての対策について、初期段階からコミュニティの関与を求める必要があります。そのためには、移動制限を課す前に広範な利害関係者と積極的に相談し、市民社会の声が COVID-19 対策に反映できるようにするとともに、対策の監視を行える場を設けることも必要です。自由の利益や公衆衛生命令の合法性が損なわれるおそれがあるときには、裁判所が可能な限り機能を果たし続けなければなりません。

COVID-19 パンデミックの数カ月先、あるいは数年先を見据え、各国政府は今後しばらくの間、世界各地で新たな感染と流行の波が来ることを想定しつつ、対応の調整をはかる必要があります。本報告書では、HIV 対策から学んだ教訓に基づき、急速な変化と進化を遂げた初期の COVID-19 対策について取り上げました。流行が変化する中で、各国はすでに、部分的にはここで報告されている対策から、新たな対応へと移行しています。一方で、感染の次の波を受けロックダウンを再導入した国もあります。こうした文脈のもとでは、COVID-19 へのより広範な対応の一環としてロックダウン、自宅待機、身体的距離対策、そして外出禁止令を通じ、人の移動を制限する対策が引き続き採用される可能性はあります。その場合でも、コミュニティの権限と関与を増やし、回復力を高め、協力体制を構築できるような人権重視のアプローチを最大限に生かす方策を緊急に考えなければなりません。本報告書は、HIV 陽性者とキーポピュレーションにとって、このことがとりわけ大切であり、今後の公衆衛生施策への信頼を確保するうえでも重要な意味を持っていることを示しています。

#### 【参考文献】

1. Resolution adopted by the Economic and Social Council on 24 July 2019: Joint United Nations Programme on HIV/AIDS. New York: United Nations Economic and Social Council; 2020 (E/RES/2019/33).
2. Political Declaration on HIV and AIDS: On the Fast-Track to Accelerate the Fight against HIV and to End the AIDS Epidemic by 2030. New York: United Nations General Assembly; 2016 (A/RES/70/266); <https://www.unaids.org/en/resources/documents/2016/2016-political-declaration-HIV-AIDS>
3. Guterres A. We are all in this together: human rights and COVID-19 response and recovery. In: UN.org [Internet]. New York: United Nations; 2020 <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/we-are-all-together-human-rights-and-covid-19-response-and>
4. Battersby B, Lam WR, Ture E. Tracking the \$9 trillion global fiscal support to fight COVID-19. In: International Monetary Fund Blog [Internet]. 20 May 2020. International Monetary Fund; c2019 <https://blogs.imf.org/2020/05/20/tracking-the-9-trillion-global-fiscal-support-to-fight-covid-19/>
5. COVID-19: Ensuring access to quality, safe, and non-discriminatory services for HIV key populations and migrants. In: UNDP.org [Internet]. New York: United Nations Development Programme; 2020 <https://www.undp.org/content/undp/en/home/news-centre/news/2020/-----statement-of-the-joint-un-programme-on-hiv-aids--unaids--.html>