

(抄訳)
ネパールにおける新型コロナウイルス感染症 (COVID-19) への対応と対策
 (2020年4月30日 暫定版、5月21日翻訳)

1. はじめに

今回の COVID-19 感染防止における入国制限に加えて、ネパール政府は4つの行動、家に居ること (ステイホーム)、社会的距離の確保 (ソーシャルディスタンス)、マスクを着用すること、手を洗うこと、を推奨しています。表 1 は、これら感染防止の対応について、筆者がアジア防災センター客員研究員として日本滞在中にニュース報道で得た情報と、実際の経験に基づいて、ネパールと日本の間の状況をまとめたものです。

表 1. ネパールと日本の COVID-19 予防行動に関する政策の相違 (4/30 時点)

予防処置	ネパール	日本
ステイホーム	- 必須：2020年3月24日からロックダウンが実施 (あらゆるレベルのガバナンスの軍、警察、関連する執行機関が関与している)	- 要請：2020年4月7日に主要7都府県で緊急事態宣言が発令、同月16日に全都道府県に拡大、期限は5月6日まで。
社会的距離の確保	- 集団でのイベントのキャンセル (宗教礼拝、結婚式、祭りなど)	- 3つの密 (密閉空間、密集場所、密接場面) の回避 - 集団行事のキャンセル
マスクの着用	- 三段階レベルでの対策の法制化 (厳格な罰則)	- 法制化されていない - 政府によるマスクの配布
手を洗う	- 自身の推奨	- 推奨 (幅広い公的努力)
サービスとモビリティ	- 限定されたサービスの提供 (銀行、健康支援、食料品の提供は限られている) - 公共交通機関は運休 - 国外居住者の救助を除いて、国際的な航空機運用は停止中	- 医療施設、食品施設は正常に利用可能 - 公共交通機関は一部運休はあるが、正常に運航 - 国民、外国人居住者は外出でき上記サービスを利用可能
インシデントコマンドシステム	- 首相と内閣の閣僚が運営 - 内閣は副首相が率いる Covid-19 予防管理 - ハイレベル調整委員会を結成した - 副首相が議長を務めるハイレベル調整委員会の下に、別途 Covid-19 危機管理センターを設立された - センターは州と地区レベルにも設置された - 連邦レベルにおいては、インシデントコマンドコーディネーターは保健人口省の下で、保健緊急作戦センター (HEOC) が対応している - ネパールにおける感染症法は、1964 年は制定された - 防災管理法 2017 に基づいた協議会及び委員会は、全てのレベルで対応されている	- 国レベルでは首相、閣僚、国会議員等が対応 - 県レベルでは知事が状況に応じて対応する - 市区町村レベルでは最前線で従事している - 災害管理と保健所はあらゆるレベルで尽力している - 首相は議会から権限を受け、緊急事態宣言に基づいて、一部関係施設の停止などを知事に要請

即時救済	<ul style="list-style-type: none"> - 生活困窮者には食料品が提供されている - 交通支援および医薬品の提供が行われている - これら支援はローカルレベルで実施されている - 多くのボランティアが従事している 	<ul style="list-style-type: none"> - 日本政府は、日本に住むすべての人に対して、1人当たり10万円を支給することとした
------	---	--

それぞれの政府による政策と行動の内容は下記を含む様々な理由により異なっています。1) 医療制度の整備状況、2) 高齢者や貧困層の割合等の人口分布、3) 人口密度、4) COVID-19の検査能力、5) 文化、社会、政治的な動態

2. ネパールの「ホーム/コミュニティ検疫」

地方自治体からの支援物資は、ロックダウンの期間中に見られる一般的な光景となりました。特にこの支援物資は、「貧困ライン以下」と、「日雇い労働者」で暮らしている家族が、飢餓を緩和するための物資を受け取っています。支援物資は5～50キロの米、1～5キロの穀物、塩分、油、石鹼、砂糖、野菜、インスタントラーメンのパックが含まれます(写真1)。ただし、これら支援物資の量と中身は、自治体によって異なります。また、これら支援活動にはボランティアの参加も自治体レベルで調整されています。一部の地域のボランティア団体は、資金や車両を提供して、住民を自宅や病院などに輸送する支援活動も行われています。写真1に示したイタハリ地区(Itahari)においては、日雇い労働者は「三輪車(トライシクル)の運転手」、「乗合タクシー(ジプニー)の運転手」、「露店商」、「美容院」、「工場の労働者」、「清掃員」などがあります。その他には、収穫したばかりの果物や野菜や魚を売る人たちもいます。こうした人々は、ロックダウンの期間に多くの不安を抱え、特に支援物資でどれだけ長く持ちこたえられるかについてとても心配しています。この状況については、イタハリだけでなく、ネパールの他の多くの地域でも起こっています。



写真1. 支援物資の配給の様子

ロックダウン政策はいつ始まったか？

中国で最初の症例が報告されたとき、世界保健機関(WHO)はその数日後に報告を行いました。ネパール政府は、副首相が率いるCovid-19 予防管理ハイレベル調整委員会を結成して、2020年3月1日に第1回本ハイレベル調整委員会が開催されました。その後、タスクフォースとアクションチームは、国、地方、地区、ローカルとの異なるレベルにおいてそれぞれ形成されました。また、2020年1月13日に中国武漢からの陽性のCOVID-19症例¹であった帰還者が報告され、ネパール政府は首都カトマンズにおいて検査体制を整えました。続いて、同年3月10日にハイレベル調整委員会は国境に保健検疫デスクを設置し²、その対策手段として、集会の開催を避け、一定の距離を維持して、検疫センターを設立するよう指示しました。さらに同委員会は、2020年3月24日からネパールのロックダウンを勧告しました³。続いて、最新の状況を踏まえて、4

¹Correspondence, https://www.researchgate.net/publication/339163164_The_first_2019_novel_coronavirus_case_in_Nepal

² <https://www.onlinekhabar.com/2020/01/831087>

³Cabinet office Notice, <https://www.opmcm.gov.np/wp-content/uploads/2020/03/コロナ会議-2076-11-22.pdf>

月 27 日にロックダウンを 5 月 7 日まで延長することを決定しました⁴。ネパール国内の唯一の国際空港であるトリブバン国際空港はさらに 5 月 15 日まで閉鎖されることになりました。

人々の移動制限

大規模な集会（例：教会の礼拝、ビーチパーティ、スポーツイベント）は禁止され、公共交通機関のサービス停止、全ての学校が休校となりました。医療従事者など最前線で働く人（医師、看護師、軍、警察など）の活動は、この制限の対象外とされています。また、民間企業にはテレワークの実施を要請しています。また、家族の中で 1 名のみが生活必需品（例：食品、医薬品）を購入するために外出することが許可されています。一方で、人々の動きを制限するために、市街に警察の検問所が設置され、違反者は逮捕されます（写真 2）。必要な外出を行う際は、「外出パス」（写真 3）を申請する必要があります。



写真 2. 警察が違反者を逮捕(ネパールタイムズ)

写真 3. トラベルパス(内務省 2020)

施設の閉鎖の義務

ホテル、カジノ、関連ビジネスの営業できません。免除対象施設は、銀行、送金サービスなどの金融機関、限られた時間の食料品販売とされています。また、複数の重要な建設プロジェクト（マラキ水供給など）も免除対象とされています。なお、この指示に従わない違反者等は、法的手続きに基づいて罰せられます（2020 年 3 月 21 日付のハイレベル調整委員会議事録⁵）。

渡航の制限

外国人へのビザ発行と、ネパールへの入出国は停止されています。ただし、COVID-19 に関連する医療用品を持って渡航する関係者、貨物取扱業者、農家、その他の食品生産者も制限の対象外です。

2.1 ネパール全土での「緊急事態宣言」

3 月 24 日に開始されたロックダウンから 2 日目、ネパールのビディヤ・デヴィ・バンドリ大統領は、国内すべての関係者に従い、今後発生が危惧される事象に対して、一丸となって対応できるよう、政府に促しました⁶。これに先立ち、ネパール政府はすべての地方自治体に対し、生活困窮者に対する支援物資を提供し、緊急資金を使用するよう要請しました。一部の地方自治体は、特定の高齢者（例えば、タルン・ドウド越農村自治体に在住）に、無償の緊急輸送な

⁴Cabinet office Notice, <https://www.opmcm.gov.np/wp-content/uploads/2020/03/Corona-Meeting-2076-12-08.pdf>

⁵ Cabinet Notice, 2020, <https://www.opmcm.gov.np/wp-content/uploads/2020/03/Corona-Meeting-2076-12-08.pdf>

⁶ News President Office, <https://www.presidentofnepal.gov.np/?p=4035>

どを行っています⁷。また、首都カトマンズ・メトロポリタン・シティーにおいては、街区の消毒を行いました⁸。さらに、ネパール政府は救急医療費用および医療品の価格の凍結を命じた覚書を発出しました。しかしながら、この規制については未だ十分ではないと考えられています⁹。そこで 2020 年 4 月 7 日、ネパールの K.P. シャルマ・オリ首相は、Covid-19 に対する進展と課題について国民に演説を行い、より良い生活の回復のために、必要に応じてロックダウンの措置を繰り返す必要があることを説明しました。

2.2 地方レベルでの良好な対応活動

地方レベルの公的な関係機関は、新しい連邦制度の下で実施された 2017 年の総選挙に基づいて設置されています。これら関係機関は、Covid-19 における対応において、住民と強い絆を築き、高齢者、子供、低賃金所得者、最前線で戦う医療従事者に対して、十分な支援を差し伸べています¹⁰。この支援活動については、2020 年 3 月 29 日に措置および救済支援策を内閣が発表し、これ以降も最善を尽くして対応されています。ただし現時点においては、地方レベルは、社会的弱者を救済する窓口にすぎず、新しい検疫場所の確立、保健施設を追加、充実した住民へのサポートが必要で、良い活動事例になると考えられています。

一方で、メディアから見た課題としては、地方レベルの支援活動が、組織化されていない貧困地区の人々を完全にカバーしていないことが指摘されています。つまり、この地区に住む人々は、支援を受けることができる自分の村へ繋がる歩道が整備されておらず、アクセスできないという課題があります。

2.3 課題

上述の通り、人々の行動制限のために様々な対策が実施されていますが、多くの病院には標準化された検疫と隔離システムの仕組みは未だなく、防護服や COVID-19 のテストキットが十分でないことが現在の課題となっています。これら限られた資源と脆弱な医療システムでは、Covid-19 と戦うのは非常に難しくなっています¹¹。限られた人的リソースである医療従事者は、国レベルでの活動が可能ですが、トレーニングの実施や研究施設の設立支援などを行うことにより、地方レベルに技術移転をすることが可能になると考えられます。その他、詳細な課題については以下も報告されています。

- 隔離された感染者の人数は最近増加しています。これは、未だ人の移動が高いことを示しています。メディアによると、感染者のほぼ半数はネパールと国境を接するインド出身者で、感染の連鎖を断ち切るために、人々の移動をより制御する必要があります。
- ネパールの GDP の 29%は外国人労働者によるもので、国内には多くの外国人が滞在しています。一方で、海外で働くネパール人の数も非常に多く、ネパールに帰る救助を求めています。政府はこの点について問題視していますが、未だ具体的な対応が出来ておらず、大きな悪影響を及ぼすと考えられます。
- 生活困窮者を特定し、毎日ニーズに応じて支援活動することは合理的ではない、という一部の恥ずべき報告があります。この悲観的な考え方は、今後の継続的支援と、ネパールの将来を見据えた生産性の向上の障壁になると考えられます。

⁷ News, <https://radiosolu.org/news/830>

⁸ Disinfection Activities, http://www.xinhuanet.com/english/2020-03/26/c_138917556_11.htm

⁹ Sapkota R, Nepal's Readiness Against Covid-19, <https://www.himalkhabar.com/news/112284>

¹⁰ Rijal M, Fighting Covid-19 at the Local Levels, <https://risingnepaldaily.com/opinion/fighting-covid-19-at-the-local-levels>

¹¹ Nepal Cannot Fight Coronavirus Alone, <https://thediplomat.com/2020/04/nepal-cannot-fight-coronavirus-alone/>

これまで、ネパール政府は不確実なロックダウンの期間を示してきました。これは、政府がロックダウンを継続するため、「監視と決定」に基づいた判断の戦略を取ってきたからです。政府は、最初ロックダウンの期間を2020年3月24日から同月31日の期間に設定しました。最初は4月7日までの延長、二度目に4月15日までの延長、さらに三度目に4月27日までの延長、そして最近では四度目となる5月7日まで延長が宣言されました。しかしながら、感染者数の曲線は減少の兆候が確認されず、政府はハイレベル調整委員会で、さらなるロックダウン延長の可能性を検討しています¹²。

3. 日本における「自己責任」の喚起

国民に対する政府の権限が強いネパールとは異なり、日本の取り組みは少し寛容なものとなっています。日本の法規制の下では、いわゆる「ロックダウン」を導入することはできません。このため、政府では新型インフルエンザ等特別措置法を改正し、政府は緊急事態を宣言して、コロナ感染症の拡大を防ぐために、国民に自宅にとどまることを要請しています（指示ではない）。また、国民が政府の要請や指示を拒否しても罰則はありません。

国民が不要不急の用事のため外出するのを避けるため、多くの商店、飲食店、娯楽施設、工場などの営業や活動が休止されています。この経済的支援策として、事業継続のため中小企業等に対して200万円の現金支給を導入することになりました。このほか、個人事業主に対しては100万円を支給することになりました¹³。

緊急事態宣言については、先ず2020年4月7日に東京、神奈川、埼玉、千葉、大阪、兵庫、福岡に対して1ヶ月に及ぶ緊急事態を宣言しました（期限は5月6日）¹⁴。この宣言により各知事はCOVID-19の蔓延を防ぐことを目的とする様々な制限を課することができるようになりました。さらに、政府は4月16日に政府によるコロナ対策の追加の経済対策を発表し、日本在住の個人に対して各々10万円（約903米ドル）の現金給付を行うことになりました¹⁵。

3.1 国内七都府県に限定された緊急事態宣言¹⁶

上述の通り、当初7都府県のみが緊急事態宣言の対象でしたが、その後、全国47都道府県に対象が拡大されました（4月30日時点で継続中）。この緊急事態宣言により、知事は要請・指示に関する権限を持つことができました。知事は住民に対して、不要不急の移動を控えることを要請し、学校を閉鎖、保育園・高齢者のデイケアセンター・その他の福祉施設の利用の制限を指示できるようになりました。ただし、民間企業の活動を停止させる権限はありません。ネパールとは異なり、ここでの警察などによる過剰な介入は日本ではありません。ある意味で、日本とネパールの緊急事態は対極にあると言えます。

また、緊急事態宣言が出された後でも、人々は特別な許可証なしで外出することができ、桜の花の下を歩くことができます¹⁷。さらに、秩序を保ちつつスーパーマーケットで買い物をすることもできます¹⁸。企業については、テレワークでの勤務体制を推奨されますが、強制的に

¹²Cabinet Press Notes and Notices, <https://www.opmcm.gov.np/>

¹³ Amendment to Special Measures Act (Article 32), https://japan.kantei.go.jp/98_abe/statement/202004/00001.html

¹⁴ NHK World, https://www3.nhk.or.jp/nhkworld/en/news/20200407_43/

¹⁵ Y100,000 cash handout, <https://www.channelnewsasia.com/news/asia/japan-offers-covid-19-stimulus-payment-to-all-residents-12653052>

¹⁶ Expansion of State of Emergency to entire Japan, <https://english.kyodonews.net/news/2020/04/da404143318b-urgent-japan-looks-to-expand-areas-covered-by-virus-emergency-declaration.html>

¹⁷ Cherry blossoms, <https://english.kyodonews.net/news/2020/03/14fb6e803d74-feature-japan-struggling-to-get-a-grip-on-social-distancing.html>

¹⁸ Special time for elderly, <https://mainichi.jp/english/articles/20200408/p2a/00m/0na/015000c>

オフィス等の閉鎖をさせられることはありません。公共交通機関も運行されていて、鉄道やバス会社は、基本的に通常営業をしています。この他、タクシーには営業の制約はありません。



写真4. お花見を楽しむ人たち（共同ニュース）



写真5. 高齢者のための指定された買い物の時間（毎日ニュース）

3.2 課題

現在の日本国民の懸念は、強制力を伴わない民主的な手法で感染者の増加を抑えることができるかという点にあるのではないのでしょうか。また、ほとんどの地域で感染者が確認されている状態で、地域が限定された緊急事態宣言が有効であるかという点も懸念されています。事実、京都府や愛知県などの一部の自治体は、当初政府による緊急事態宣言の対象ではありませんでしたが、自治体独自の緊急事態を宣言しました¹⁹。

この他に、国民の「仕事に対する考え方」も課題として提起することができます。多くの日本人は、自宅での仕事は生産性が低いという考え方に捉われており、オフィスでの勤務を好むと言われています。それに加えて、職場における対策には管理職の理解が重要となります。管理職がテレワークを推奨すれば、部下はテレワークを取り入れることができます。そして、「文化」もまた重要な要因となります。日本独特の文化と言われている「ハンコ」事務がテレワークの導入の障害になっているという報告もあります²⁰。

4. 考察

ネパールと日本は、いずれも災害対策システムを整備しており、これらのシステム（例えば、ネパールにおけるロックダウン宣言、日本における緊急事態宣言）が活用され、COVID-19の感染拡大を防ぐ努力を行っています。ネパール政府はその対応策として、一時的ではあるが権限が強力な、Covid-19 予防管理ハイレベル調整委員会を設置し、議長が COVID-19 のタスクフォースを率いています²¹。また、国家防災担当庁や、保健・安全保障・産業・金融等に関する省庁は、ハイレベル調整委員会と連携して対策に取り組んでいます。市長などが議長を努める地方政府レベルにおいては、支援物資の流通と提供を行っています。一方で日本では、国は対応方針等を示すが、具体的な対処方針を検討し指揮するのは地方自治体（都道府県知事）です。日本はこのパンデミックと戦うために、恒久的に対応できる対策の仕組みを有しています。今回の COVID-19 のパンデミックに対応する手順は、多くの点でネパールと日本で異なっていると考えられます。

¹⁹NHK World, <https://www3.nhk.or.jp/nhkworld/en/news/backstories/1025/>

²⁰Japan Times, <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/04/13/business/corporate-business/traditional-japanese-seal-system-hampers-telework/#.XpT8xIMzb-Y>

²¹Prime Minister Direction to strictly implement lockdown, <https://kathmandupost.com/national/2020/04/18/prime-minister-oli-directs-high-level-covid-19-committee-to-strictly-implement-lockdown>

具体的には、日本のアプローチはネパールより民主的で、国レベルと都道府県との間で権力の分離が行われています。最も重要なことは、日本は強制的な制限（ロックダウン）を国民に課さなかったことです。代わりに、国の政府や都道府県の自治体は、国民に対して「個人の責任」に基づく行動を依頼しました。これを可能にした点については、日本国内における強固な保険制度、福祉支援、指示に協力的な国民性などから、このような決定を下すことができたと思われま