

## 安全保障化、人身御供、アイデンティティ政治 ——コロナ対策に失敗したドゥテルテ大統領が なぜ過去最高の支持率を記録したのか？——

足 立 研 幾

はじめに

2020年に世界中を襲った新型コロナウイルス感染症により、2023年までに600万人を超える人が亡くなった。未知で、かつ致死率の高い新型コロナウイルス感染症の拡大を受けて、世界各国は感染症対策に追われることとなった。とりわけ厳しい隔離・移動規制をとったのはフィリピンである。フィリピンは、2020年3月から5月にかけて、マニラ首都圏および一部の自治体に隔離・移動規制措置を行った。この措置は「世界で最も長いロックダウン」と称された。また、そうした規制を徹底すべく、警察と軍隊が大々的に動員され、規制に従わないものを「射殺してもよい」とドゥテルテ大統領は命じた (Billing 2020)。実際、ロックダウン開始からわずかひと月の間に、マニラ首都圏だけでも3万人以上がロックダウン措置違反で逮捕された (Arguelles 2021:263)。取り締まりの行き過ぎによる人権侵害も報告され (Talabong 2020)、マスク着用を拒否したとして射殺されたものも出た (Billing 2020)。

しかし、このような厳しいロックダウンを実施したにもかかわらず、フィリピンの新型コロナウイルス感染症の感染拡大がうまく抑制されたとはいいがたい。フィリピンでは2020年6月以降感染者数は急増し、人口当たりの感染者数は東南アジア最多となった (Thompson 2022:409)。一方で、ロックダウンの影響で経済は大幅に冷え込み、失業率も急上昇した (Magno and Teehankee 2022:111-3)。各国のコロナ下でのレジリエンスを評価したブルームバーグの調査では、フィリピンは53カ国中の最下位であり、日経アジアによる同様のコロナ対策に関するランキングでも、フィリピンは121カ国中最下位であった (Gavin and Sarao 2021; Aguilar 2021)。それにもかかわらず、フィリピンのドゥテルテ大統領の支持率は低下するどころか上昇し、2020年9月には歴代大統領の最高支持率、91%を記録した (Reuters 2020)。それは一体なぜなのであろうか。この問いに答えることが本稿の目的である。

フィリピンのコロナ対策に関する先行研究においては、フィリピンが軍隊を動員した厳しいロックダウンを実施した経緯を、安全保障化という概念によって説明するものが多い (Hapal 2021; Thompson 2022)。詳細は後述するが、安全保障化とは、ある問題を国家存亡にかかわる脅威と位置づけ、安全保障の課題として取り組むようにすることである (Buzan et al., 1998)。確かに、ドゥテルテ大統領はしばしば新型コロナウイルス感染症問題を、戦争に関連する用語を用いて語り、新型コロナウイルス感染症対策において軍隊を積極的に活用した。ただ、新型コロナウイルス感染症の感染拡大抑制に失敗しているにもかかわらず、なぜ支持率が高いのかという点は安全保障化概念では説明ができない。新型コロナウイルス感染症が安全保障上の問題に位置づけられたのであれば、国家安全保障の危機に適切に対処できない大統領の支持率は大きく低下するほうが自然である。

先行研究では、新型コロナウイルス感染症対策に対して軍隊が動員されているという点に注目するあまり、安易に安全保障化概念を援用しているように思われる。本稿では、最初に安全保障化概念の内容を確認する。その上で、フィリピンにおいて新型コロナウイルス感染症は安全保障化されていなかったことを示す。一方で、フィリピン政府は新型コロナウイルス感染症ではなく、別のものを国家安全保障上の脅威として人身御供 (scapegoat) にし、その「敵」に対して過剰ともいえる攻撃を行った。そうした攻撃を行ったことこそが、新型コロナウイルス感染症対策がうまくいかない中にあってもドゥテルテ大統領の支持率が上昇した要因であったと、本稿は論じる。

## 第一節 安全保障化と過剰安全保障化

新型コロナウイルス感染症の広まりを受けて、多くの国の政治指導者は、新型コロナウイルスの脅威を、国家の安全保障にかかわる問題と位置づけることで、優先的に対応しようとした。例えば、フランスのマクロン大統領は度々「我が国は戦争状態にある」と述べて、人々に外出規制措置への理解を求めた (*Politico EU* 2020)。あるいは、アメリカのトランプ大統領は自らを「戦時大統領」と呼び、人々に「国のために犠牲を払うこと」を求めた (*Politico* 2020)。こうした状況をうけて、安全保障化概念を用いて各国のコロナ対策を分析しようとする研究が数多くなされることとなった<sup>1)</sup>。

安全保障化概念は、いわゆるコペンハーゲン学派によって発展してきたもので、安全保障研究における一大分野となっている (Salter 2018)<sup>2)</sup>。この概念は、ある問題がいかに安全保障の問題とみなされるようになるかという点に注目をする。あるアクターが、ある問題を安全保障上の脅威と位置づけることで、当該問題の安全保障化を試みる。そうした試みを、聴衆が受け入れると当該問題は安全保障上の問題とみなされるようになり、当該問題解決のために、安

全保障の名のもとにあらゆる手段をとることが可能となる（Buzan et al. 1998:25）。

実際、安全保障化された問題の解決のために、軍隊が動員される現象はしばしば観察される。新型コロナウイルス感染症問題への対策にあたって、上述のフランスでは、医療支援等に（*France24* 2020）、アメリカでも野戦病院設営などに軍隊が動員された（Megerian and Cloud 2020）。他の国においても、外出規制やロックダウン等の取り締まりにおいて軍隊がしばしば活用された。国家の安全保障にかかわる緊急性の高い問題への対応に、軍隊を活用すること自体が問題なわけではない。しかし、軍隊の本来任務ではない問題に軍隊を活用することが問題を引き起こすことはしばしばある。軍隊が新型コロナウイルス感染症拡大防止のための外出規制等の取り締まり活動に従事した際には、多くの国で過剰な取り締まりや人権侵害が頻発した（Acacio et al. 2020; Levy 2022）。こうした安全保障化の行き過ぎは、しばしば過剰安全保障化として非難される。

過剰に安全保障化がなされることが問題視されることは多いものの、何をもちて過剰な安全保障化というのかという点は、実は十分に理論化されているとはいいがたい。確かに、コロナ下でのロックダウンに従わない人々に対して、軍隊を動員して対応することは、軍隊の本来の役割ではないかもしれない。一方で、ロックダウン実施に軍隊を動員することに対して、世論が支持する場合も少なくない。こうした政策を支持している人々は、これらの政策に対する軍の動員を過剰だとは思っていないと思われる。誰の、どのような目的に照らして、過剰な手段をとると、過剰安全保障化となるのであろうか。

本稿では、安全保障化アクターが実施する安全保障化された脅威除去のための措置が、観衆の求める措置に比べて過剰な場合を、過剰安全保障化と定義する（Adachi 2024）。すなわち、安全保障化アクターと観衆の間での認識ギャップに注目する。ある問題が安全保障化されることに、観衆が同意するとしても、その安全保障化された問題に対していかなる措置をとるかという点について、観衆は必ずしも政府に全権を委任するわけではない。他国から軍事攻撃を受けたからといって、すぐさま核兵器で反撃することに誰も異を唱えないといったことはない。観衆が受容する以上の過剰な対応を行えば、当然観衆から批判を浴びる。安全保障化アクターと観衆の相互作用は、問題のフレーミングをめぐるのみならず、いかなる措置をとるのかをめぐるものもなされ続ける。そして、観衆が妥当と考える措置よりも、過剰な措置が取られる場合、それは観衆の反発を生む。これを過剰安全保障化と呼ぶ。以上のように、安全保障化、および過剰安全保障化について議論を整理したうえで、次節以降でフィリピンにおけるコロナ対策を見ていこう。

## 第二節 新型コロナウイルス感染症は安全保障化されたのか？

フィリピンにおいて最初に新型コロナウイルス感染症の感染者が確認されたのは2020年1月30日である。この感染者が中国武漢からフィリピンへの旅行者だったこともあり、政府はすぐさま武漢を州都とする湖北省からのフィリピン人以外のフィリピンへの入国を一時停止した。ただ、当時すでに、湖北省はロックダウン措置を実施しており、この措置にはほとんど意味はなかった<sup>3)</sup>。また多くの国で新型コロナウイルス感染症の感染者が出ており、より広い範囲からの入国規制を求める声が強かった。こうした要望に対して、ドゥテルテ大統領は「各国、1、2件の感染など、ほとんど恐れるに足らない」と述べ、新型コロナウイルス感染症の脅威を否定していた (Aguilar 2020)。政府のコロナ対応の遅れに対する批判が出た際には、保健当局が取っている予防措置を挙げて、政府が適切に対応していると訴えた。一方で「感染を避けるには、フィリピン人の抗体の強さに頼ればよい」、「フィリピン人は簡単には病気にならない」などと新型コロナウイルス感染症の脅威自体を否定するような発言を繰り返した。また「コロナの感染拡大がもし悪化したら、軍隊と警察が国の社会秩序を維持することを望む」と述べ、医学や疫学ではなく、軍隊や警察によって新型コロナウイルス感染症に対応しようとする姿勢を示していた (Tomacruz 2020)。

3月に入り、フィリピン国内でも感染が拡大し始めた。フィリピン初の国内感染例が確認されると、ドゥテルテ大統領はすぐさま公衆衛生緊急事態宣言を発出した (Proclamation No.922)。ただし、ドゥテルテ大統領自身の新型コロナウイルス感染症に対する認識が変化したとはいえない。実際、公衆衛生緊急事態宣言発出後の3月11日のスピーチで、「長時間会議や大規模集会を控えろだって、そんなもの信じるのか！」と述べている (Duterte 2020)。また、その際、政府が発表した接触禁止方針に反し、大統領自身が軍隊や警察関係者と握手を繰り返した (Lopez 2020)。その後1週間で感染者数が急増したことを受けて、フィリピン政府は、3月半ばから5月にかけてマニラ首都圏、および一部自治体において厳しい隔離・移動規制措置をとった<sup>4)</sup>。しかし、この発表の際にも、国民に対して、繰り返しコロナウイルスを恐れないように訴えたという (Hutchcroft and Holmes 2020)。

一方で、隔離・移動規制措置の実施にあたり、政府は、軍隊や警察を積極的に活用し、政府の感染症対策をインターネット上で批判した市民を令状なしで逮捕したり (Vitug 2020)、外出制限に違反した者を次々に逮捕したり、射殺したりするなどしたことは既述の通りである。多くの先行研究は、こうした対応は新型コロナウイルス感染症問題をフィリピン政府が安全保障化した結果であると指摘している。また、軍隊や警察の積極的活用によって引き起こされている人権侵害等を、過剰な安全保障化、あるいは軍事化の結果であると批判的に論じがちであ

る (Atienza et al. 2020; Baysa-Barredo 2020; Hapal 2021; Quijano et al. 2020; Thompson 2020; Thompson 2022; Utama 2021)。しかし、新型コロナウイルス感染症対策に軍隊を活用したことのみに基づいて、フィリピン政府が新型コロナウイルス感染症問題を安全保障化したとは言えない。軍隊が、様々な緊急対策をとるために必要な能力を有した人員を提供できる存在であったから、多くの国が新型コロナウイルス感染症対策において軍隊を活用したという面もあるからである (Kalkman 2021)。

3月23日に、いわゆる「国民が一体となって回復するための互助特措法」(Bayanihan to Heal as One Act) が成立し、大統領が緊急事態に対応するための広範な権限を得たことを指摘し、新型コロナウイルス感染症が安全保障化されたことと主張するものもある (Baysa-Barredo 2020; Thompson 2022:410)。しかし、この法律によって、ドゥテルテ大統領がそのような広範な権限を得たという事実はない。その内容は憲法に則ったものであり、安全保障化することなしには認められないような極端な内容が含まれていたわけではない (Atienza et al. 2020:11-12)。むしろ、最終的に成立した法律の内容は、議会の大統領に対するコントロールが当初案よりも強いものとなっている (Hutchcraft and Holmes 2020; Buan and Rey 2020)。本法が憲法違反であるとの訴えもなされたが、そうした訴えは最高裁によって退けられている (CNN Philippines 2020)。

ドゥテルテ大統領の発言を見る限り、新型コロナウイルス感染症の脅威を強調し、この問題を安全保障化しようと聴衆を説得したとはいいがたい。世界的に新型コロナウイルス感染症が広まり、フィリピン国内でも感染者が増加しつつある中で、国民の間でも新型コロナウイルス感染症への脅威認識が高まりつつあった (Hutchcroft 2020)。それに対して、既述の通りドゥテルテ大統領自身は、新型コロナウイルス感染症の脅威を否定したり、軽視したりするような発言を繰り返していた。ハバル (Karl Hapal) によれば、ルソン島全域のロックダウン開始に際し、ドゥテルテ大統領は「危険で見えない敵との戦争 (war against a vicious and invisible enemy)」との表現を用いたという。しかし、この記者会見の際ですら、ドゥテルテ大統領は、「ウイルスの危険性については支離滅裂な発言をし、人々に怖がるなど繰り返して述べていた」という (Hutchcroft and Holmes 2020)。

何らかの対象を安全保障化するには、その対象が国家や国民にとって脅威となる敵であると一度でも主張すればよいというものではない。その対象が脅威であり、安全保障の問題として扱う必要があることを繰り返し訴え、聴衆の支持を得なければならない。しかし、ドゥテルテ大統領が、新型コロナウイルス感染症を敵とみなす発言をしたことはあったとしても、それを安全保障化しようと一貫して試みたということはない。むしろ、頻繁に新型コロナウイルス感染症の脅威を軽視する発言を繰り返していた。その結果、ロックダウン実施中の3月にフィリピンで実施されたギャロップ・インターナショナルの調査において、「コロナウイルスの脅威

は誇張されている」と回答する割合が59%、4月時点でも依然50%に上った（Gallup International 2020）。聴衆たる国民の過半数は、新型コロナウイルス感染症が安全保障上の脅威であるという主張を受け入れていない状態であった。ドゥテルテ大統領が新型コロナウイルス感染症の安全保障化を試みたとは言い難く、聴衆がそれを受け入れたという事実もないのである。先行研究の多くは、ドゥテルテ大統領が新型コロナウイルス感染症を安全保障化したと論じているが、そうした主張は多分に印象論にすぎない。

### 第三節 人身御供としての「規律なき者」

ドゥテルテ大統領自身、新型コロナウイルス感染症問題に関連して、戦争を想起させるような単語をしばしば用いたことは事実である。2020年2月3日から5月4日にかけてのドゥテルテ大統領のスピーチ、記者会見、ビデオメッセージのテキスト分析を行った結果、頻出上位100位の中には、「死」「軍隊」「力」「兵士」という語が含まれていたという（Ranada 2020）。しかし、こうした単語を用いたことのみをもって、ドゥテルテ大統領が新型コロナウイルス感染症を安全保障化しようとしていたとは言えない。既述の通り、ドゥテルテ大統領は、新型コロナウイルス感染症を一貫して国家安全保障上の脅威と位置付けて、聴衆を説得しようと試みてはいるからである。「死」「軍隊」「力」といった戦争に関連する用語を頻繁に用いた背景には、単に政府の対応を劇的に見せようとした面が大きいのかかもしれない（Lasco 2020a:1421-2）。ただし、ドゥテルテ大統領は、ロックダウンの取り締まりに際して実際に軍隊を動員するのみならず、「問題があれば、射殺せよ」と繰り返していた。何らかの「敵」を想定して、それを打ち倒すために軍隊を動員していた。ドゥテルテ大統領は、一体、誰（何）を安全保障上の脅威、敵とみなしていたのであろうか？

結論を先取りするならば、ドゥテルテ大統領が「敵」とみなしたのは、「規律なき者（pasaway）」であった。フィリピンでは、2000年代中ごろから著しい経済成長が続く中で、新自由主義思想が広まり、資源の再配分よりも個々人の自己責任を重視する考え方が強まっていた。そうした中で、厳格な「規律」の重要性を訴えるドゥテルテが国民から高い支持を得るようになっていた（Kusaka 2020:424-5）。自己を「規律」し、努力すれば成功できるとの考えが広まる一方で、実際には苦闘する「善き市民」が、「規律なき者」を「邪悪な他者」と非難する傾向が強まっていた（Kusaka 2017）。こうした中で、ドゥテルテ大統領は、「規律なき者」を標的として厳しい取り締まりをすることで、国民の支持を高めようとする傾向を強めていった。

彼が推し進めた「麻薬戦争」はその典型例であろう。ドゥテルテ大統領は、麻薬蔓延を国家安全保障上の脅威として、安全保障化した（Quimpo 2017; Utama 2021; Thompson 2020）。

その際、軍隊を動員し、麻薬密売人や麻薬常用者等を射殺することも厭わない厳しい取り締まりを行った。しかし、数多くの麻薬密売人や麻薬常用者を逮捕しているにもかかわらず、フィリピン国内での麻薬流通量は減少していない（Allard and Lema 2020）。それにもかかわらず、「規律なき者」「邪悪な他者」である麻薬密売人や麻薬常用者を、容赦なく取り締まったことは、富裕層、中間層のみならず、「善き市民」たろうとする貧困層の支持も得ることにつながった（Kusaka 2017; Thompson 2018）。

新型コロナウイルス感染症問題においては、新型コロナウイルス感染症自体の脅威は否定や軽視し続ける一方で、外出規制、マスク着用、ソーシャルディスタンス等を守らない「規律なき者」が、ウィルスの蔓延拡大の原因であると強調した。2020年4月、フィリピンのコロナ感染者数が東南アジアで最も多くなった際、大統領報道官が、『「規律なき者」が非常に多い。そのせいで、ASEANでコロナ感染者数が一番多くなった。恥ずべきことだ。『規律なき』振る舞いをやめなさい』と述べたのは、そうしたことを象徴的に示している（*Philippine Daily Inquirer* 2020）。同日、ドゥテルテ大統領も、「この隔離措置は、本当に、彼ら以外を守るためのものなのです（Hapal 2021:234）」と述べており、「規律なき者」から「善き市民」を守るためにロックダウンを行っている」と強調した。その上で、規律を守らせるために、戒厳令のような措置をとらざるを得なくなるかもしれないと主張した（Hapal *ibid.*）。新型コロナウイルスの感染拡大の原因となっている「規律なき者」を国家にとっての脅威と位置付け、すなわち安全保障化し、軍隊を動員した厳しい取り締まりの対象にしようとしたのである。

「規律なき者」が新型コロナウイルス感染症の感染拡大の原因であるとする証拠があるわけではない。検査体制や接触者追跡体制が十分でない中、どのような経路で感染が拡大しているのかに関するデータをフィリピン政府はほとんど有していなかった。感染拡大の原因として、政府の政策の不備を批判されないため、政府が「規律なき者」を人身御供（scapegoat）にしたという側面が強いといえる（Lasco 2020b）。実際、「規律なき者」を安全保障化しようとする試みは、ドゥテルテ大統領のこれまでの規律重視政策の延長線上にある。上述の通り、コロナ禍以前から、ドゥテルテ大統領は繰り返し「規律なき者」の取り締まりの重要性を訴え、国民の支持を得てきた。新型コロナウイルス感染症問題でも、医学や疫学によって対応するための十分な能力がない中で、「規律なき者」を人身御供にすることで、政府への批判をかわそうとしたのである。

「規律なき者」を取り締まる規律重視政策はこれまでも国民に支持されてきたものであり、新型コロナウイルス感染症問題において「規律なき者」を厳しく取り締まることも、国民から支持を得られることが期待できた。また、「規律なき者」を安全保障化しようとする試みは、新型コロナウイルス感染症という見えない敵を安全保障化しようとするよりも、聴衆たる国民にとっては理解しやすく、また受け入れられやすかった。敵が可視化されるからである。そし

て、その「敵」を多く取り締まることで、具体的な「戦果」をあげていると主張することができる。それゆえ、フィリピン政府は、検査体制や接触者追跡調査を強化するよりも、軍隊を動員したロックダウンの取り締まりに力を入れた。その結果、新型コロナウイルス感染症の感染拡大が抑制されていなかったにもかかわらず、政府の対応がうまくいっていると回答するものが、3月には7割、4月には8割にも上った（Gallup International 2020）。感染拡大が続いていたにもかかわらず、国民がこのような評価をしたのは、「敵」である「規律なき者」が数多く取り締まられているという「戦果」を受けてのものであろう。

インペリアル・カレッジ・ロンドンの調査によると、フィリピンで買い物のための外出を控えると回答したものの割合は72%、自宅外での勤務を控えると回答した者の割合は81%と、いずれも調査されたアジア諸国の中では最も高かった。オックスフォード大学による政府規制の厳格度指標でみると、この時期、ベトナムの100に対して、フィリピン、タイ、香港は86、シンガポール、インドネシアは81となっていた。これらフィリピンと同等か、より厳しい規制を行っていた国と比べても、フィリピン国民は有意に外出を控えていたのである（Imperial College London 2020）。外出するときにマスクを着用すると回答した割合も92%と極めて高かった。外出を控える傾向は、携帯端末の位置情報データ等、他のデータでも確認されている（Punongbayan 2020）。ソーシャルディスタンスやマスク着用は、フィリピン国民の間ではその是非をめぐる議論が分かれるようなものではなかった（Hapal 2020:11）。政府の求める「規律」に多くのフィリピン国民は従っていたのである（Kusaka 2020）。

#### 第四節 「規律なき者」と「善き市民」のアイデンティティ政治

「規律なき者」を「善き市民」と対置する政治手法は、ドゥテルテ大統領によって進められた麻薬戦争でもとられたものである。新自由主義的傾向が強まる中で、不満を募らせていたフィリピン国民は、「規律なき者」を厳しく罰する「懲罰的ポピュリズム」に大いに溜飲を下げた<sup>5)</sup>。様々な不満を抱える多くの「善き市民」たるフィリピン人は、「規律なき者」の犠牲になっているという被害者感情を強めていたからである（Kusaka 2019）。麻薬戦争において、多くの者が逮捕され、射殺され、しばしば人権侵害が報告されていたにもかかわらず、あるいはそれゆえに、多くのフィリピン国民は、ドゥテルテ大統領を支持した（Kenny and Holmes 2020; Kenny and Holmes 2023）。犯罪者や腐敗に対して、厳しい姿勢で臨んできた背景にも同様のロジックがある。そして、この「懲罰的ポピュリズム」は、社会階層や、宗教、人種、地域的亀裂を超えた支持を獲得しえたのである（Kusaka 2017:64; Kusaka 2019）。

先行研究が指摘するように、新型コロナウイルス感染症を安全保障化していたのならば、感  
26（1046）



染が収まらず拡大する中で、大統領が高支持率を維持し続けることは難しかったと思われる。しかし、ドゥテルテ大統領や政府関係者が安全保障化していたのは、新型コロナウイルス感染症ではなく、「規律なき者」であった。それゆえ、「規律なき者」を厳しく取り締まっていることを示すことで、「敵」に対応しているという評価を受けることができた。

加えて、国民を「規律なき者」と「善き市民」に対置する手法は、「道徳的なわれわれ」と「非道徳的な他者」というアイデンティティを構築し、それを利用して大統領への支持を高めようとするアイデンティティ政治を体現するものであった（Kusaka 2017）。ドゥテルテ大統領は、「規律なき者」と「善き市民」の分断をあおり、「われわれ」「善き市民」を、「悪意ある他者」たる「規律なき者」から守ってくれる存在として自らを位置付けようとした。その結果、「悪意ある他者」に対して厳しい取り締まりを行う際に人権侵害があったとしても、「われわれ」「善き市民」が問題視することはあまりなかった。むしろ、それは「われわれ」にとって望ましいこととすら受け止められた。

それゆえ、軍隊を動員し違反者に対する射殺も辞さない厳しいロックダウンの取り締まりを行っていたにもかかわらず感染拡大に歯止めがかからない状況の中でも、8割にも及ぶフィリピン国民が、政府はコロナ問題にうまく対応していると回答したのである。また、「コロナの感染拡大を防ぐためなら、喜んで人権を犠牲にする」と回答するものも86%にも上った（Gallup International 2020）。これは、人権よりも「善き市民」となることを重視しようとしている証左であると思われる。いずれにせよ、政府によるロックダウンや厳しいロックダウン違反の取り締まりを、過剰と認識するものは少なく、圧倒的多数はそれを適切ととらえていた。すなわち、過剰安全保障化されていたとはいいがたいのである。

ただし、そのことに問題がないというわけではない。フィリピン国民を、「善き市民」である「われわれ」と、「規律なき者」である「他者」とに二分し、「他者」を徹底的に罰することで、「善き市民」の支持を得るとするアイデンティティ政治は、「他者」に対する過剰な排撃につながりやすい（Kusaka 2017:64）。こうしたアイデンティティ政治の援用が内戦を激化させたり（Kaldor 2003）、社会の分断を拡大させたりすることはしばしば指摘されている通りである（Fukuyama 2018）。フィリピンにおけるコロナ対策について、安易に新型コロナウイルス感染症を安全保障化したと主張したり、その際過剰安全保障化されているといった批判をしたりすることは、単に的外れだけでなく、この点を見落としてしまう危険を高めてしまい有害ですらある。

## 終わりに

本稿で見てきた通り、フィリピンのドゥテルテ大統領は、新型コロナウイルス感染症を安全

保障化も、過剰安全保障化もしていなかった。「敵」とされたのは新型コロナウイルス感染症ではなく「規律なき者」であった。そして、その「他者」たる「規律なき者」を、「われわれ」「善き市民」と対置し、アイデンティティ政治を行ったことで、「規律なき者」を厳しく排撃すればするほど、「われわれ」の間で大統領に対する支持が高まる状況が生まれた。そのことが、フィリピン政府による厳しいロックダウンをはじめとする政策が、新型コロナウイルス感染症の感染拡大抑制に失敗していたにもかかわらず、ドゥテルテ大統領が過去最高の支持率を獲得した理由である。

人権侵害や裁判なしの殺害が多発しているにもかかわらず、それが「他者」たる「規律なき者」に向けられている限り、問題視しない風潮が強まっている。この状況は、何もコロナ禍になって初めて生まれた現象なわけではない。ドゥテルテが大統領就任以来進めてきた麻薬戦争をはじめとする様々な政策に共通するものである。しかも、こうした政策は、ドゥテルテ大統領に代わって大統領となったマルコス（ジュニア）大統領にも引き継がれているようにも見える。失脚した独裁者であったマルコス（シニア）大統領の息子が、大統領選挙に勝利し得た背景には、マルコス（ジュニア）がドゥテルテ政権の政策を引き継ぐと認識された点（Dulay et al. 2023）、とりわけ「規律」を通じた進歩というビジョンを引き継ぐとみなされた点があったことが指摘されている（Kuhonta 2022）。そして、実際にドゥテルテ大統領の「規律」重視政策の象徴であった「麻薬戦争」については、マルコス（ジュニア）大統領は「より思いやりを持った手法」をとると公約していたにもかかわらず、これまでのところドゥテルテ路線を継承し、人権侵害や違反者殺害が続発している（Chi 2023; Gavilan 2023; Simons 2023）。

それゆえ、こうした「規律なき者」と「善き市民」を対置するアイデンティティ政治の危険性にしっかりと目を向けることは不可欠である。そのためにも、安易な安全保障化論の援用は慎む必要がある。安全保障化概念を援用する際には、誰が何を「敵」として安全保障化しようとしているのか、またその「敵」に対処するためのいかなる政策を聴衆が適切と認識しているのか、こうした点を丁寧に分析することが極めて重要なのである。

【付記】石川幸子教授が本学に着任されて以来、様々な共同研究プロジェクト等でご一緒させていただく機会を得た。本稿は、その一つ、「ASEAN 共同体時代の東南アジアにおける人間の安全保障」研究プロジェクトで、2023年1月に実施した石川教授を調査リーダーとするフィリピン調査の成果の一部である。また本研究を進めるにあたり、科学研究費補助金（課題番号20H04407、および22K01367）による助成を受けた。

## 注

- 1) 安全保障化概念を用いて各国の新型コロナ感染症対策を分析するものは少なくない。文中でふれたアメリカについて分析するものとしては（Kirk 2022）、フランスについて分析するものとしては（Yang 2022）がある。加えて、イギリス、オーストラリア、ニュージーランドにおける新型コロナウイルス

- 感染症の安全保障化状況を比較するものや（Kirk and McDonald 2021）、スロヴァキア、ロシア、アメリカを比較するものなど（Lukacovic 2020）、複数国の状況を比較するものも少なくない。
- 2) 安全保障化論に対しては、言語行為に焦点が当たりすぎている点を批判するもの（McDonald 2008; Williams 2003; Hansen 2011）、安全保障化に対抗する動きを無視しがちな点を批判するもの（Aradau 2004; Stritzel and Chang 2015）、聴衆が受け入れると安全保障化が成功すると決定論的に見ている点を批判するもの（Wilkinson 2007; Bilgin 2011; Peoples and Williams 2010）、聴衆や文脈に関する研究が十分でない点を批判するもの（Balzacq 2005; McDonald 2008; Roe 2008）、日常的な専門家の役割を考慮していない点を批判するもの（Peoples and Williams 2010; Bigo 2008）など、様々な批判がある。その一方で、様々な問題の分析に援用可能であることもあり、テロ、麻薬、移民等の多くの問題の分析に用いられ、今や安全保障研究において最も広く引用される概念の一つとなっている（Baysal 2020:5）。
  - 3) 中国からの入国規制になかなか踏み切らなかった理由としては、中国への配慮があったとの見方が多い（Arguelles :262; Lasco :1421）。
  - 4) 当初は、3月12日からマニラ首都圏に30日間、隔離・移動規制措置、いわゆるロックダウン措置をとることとしたが、その後、対象地域が拡大され、期間も延長された。
  - 5) ドゥテルテが大統領選に勝利した背景を、「懲罰的ポピュリズム」によって説明するものとして、（Curato 2016）がある。

#### 参考文献一覧

- ・ Acacio, Igor, Anais M. Passos, and David Pion-Berlin. 2022. "Military Responses to the COVID-19 Pandemic Crisis in Latin America: Military Presence, Autonomy, and Human Rights Violations," *Armed Forces & Society*, 49(2), 372–394.
- ・ Adachi, Kenki. 2023. "Parasitizing Human Security Norm?: Analysis of the Philippines Government's References to Human," *Journal of Human Security Studies*, 12(2), 51-69.
- ・ Adachi, Kenki. 2024. "Under-securitization of COVID-19 in Japan: Voluntary Behavioral Change as Self-defense?," *Security Dialogue*, Advance online publication. <https://doi.org/10.1177/09670106231224602>
- ・ Aguilar, Krissy. 2020. "Don't be afraid of nCov, says Duterte," *Inquirer*, February 3, 2020.
- ・ Aguilar, Krissy. 2021. "Among 53 countries, PH falls at bottom in COVID-19 resilience report," *Inquirer*, September 29, 2021.
- ・ Allard, Tom and Karen Lema. 2020. "Exclusive: 'Shock and awe' has failed in Philippines drug war, enforcement chief says," *Reuters*, February 7, 2020.
- ・ Aradau, Claudia. 2004. "Security and the democratic scene: Desecuritization and emancipation," *Journal of International Relations and Development*, 7:388-413.
- ・ Arguelles, Cleve V. 2021. "The Populist Brand is Crisis: Durable Duterte amidst Mismanaged COVID-19 Response," in Daljit Singh and Malcolm Cook eds., *Southeast Asian Affairs 2021*, ISEAS, 257-274.
- ・ Atienza, Maria Ela L., Aries A. Arugay, Jean Encinas-Franco, Jan Robert R. Go, and Rogelio Alicor L. Panao. 2020. "Constitutional Performance Assessment in the Time of a Pandemic: The 1987 Constitution and the Philippines's COVID-19 Response," *International IDEA Discussion Paper 3/2020*, 1-31.

- Balzacq, Thierry. 2005. "The three faces of securitization: Political agency, audience and context," *European Journal of International Relations*, 11(2), 171-201.
- Baysa- Barredo, Joel Mark. 2020. "Problematizing the Securitization of Covid-19 in Southeast Asia: A necessary Step Towards an Inclusive, Rights-Centered Normal," COVID-19 Op-ed, Shape-sea, June 16, 2020. Available at <https://www.shapesea.com/op-ed/problematizing-the-securitization-of-covid-19-in-southeast-asia-a-necessary-step-towards-an-inclusive-rights-centred-normal/>
- Bigo, Didier. 2008. "International political sociology," In: Paul D. Williams ed., *Security Studies: An Introduction*. London: Routledge, 116-129.
- Billing, Lynzy. 2020. "Duterte's Response to the Coronavirus: 'Shoot Them Dead'," *Foreign Policy*, April 16, 2020. Available at <https://foreignpolicy.com/2020/04/16/duterte-philippines-coronavirus-response-shoot-them-dead/>
- Bilgin, Pinar. 2011. "Politics of studying securitization? The Copenhagen School in Turkey," *Security Dialogue*, 42(4-5):399-412.
- Buan, Lian and Aika Rey. 2020. "Congress reins in Duterte's special budget powers," *Rappler*, March 25, 2020. Available at <https://www.rappler.com/newsbreak/in-depth/255764-congress-reins-in-duterte-special-budget-powers/>
- Buzan, Barry, Ole Wæver, and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- Chi, Cristina. 2023. "A year into presidency, Marcos quietly keeps Duterte's drug war going - rights groups," *Philstar*, June 30, 2023. Available at <https://www.philstar.com/headlines/2023/06/30/2277702/year-presidency-marcos-quietly-keeps-dutertes-drug-war-going-rights-groups>
- *CNN Philippines*. 2020. "SC junks petition vs. constitutionality of Bayanihan Act," CNN Philippines, July 1, 2020. Available at <https://www.cnnphilippines.com/news/2020/7/1/Supreme-Court-Bayanihan-Act-COVID-19-.html>
- Curato, Nicole. 2016. "Politics of Anxiety, Politics of Hope: Penal Populism and Duterte's Rise to Power," *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 35(3), 91-109.
- Dulay, Dean C., Allen Hicken, Anil Menon, and Ronald Holmes. 2023. "Continuity, History, and Identity: Why Bongbong Marcos won the 2022 Philippine Presidential Election," *Pacific Affairs*, 96(1), 85-104.
- Duterte, Rodrigo Roa. 2020. "Speech of President Rodrigo Roa Duterte During the Oath-taking of Newly Promoted Generals and Flag Officers of the Armed Forces of the Philippines and Star Rank Officers of the Philippine national Police," delivered at the Rizal Hall, Malacanang Palace, Manila, March 11, 2020. Available at [https://pco.gov.ph/wp-content/uploads/2020/03/20200311-Speech\\_of\\_President\\_Rodrigo\\_Roa\\_Duterte\\_during\\_the\\_Oath-Taking\\_of\\_Newly\\_promoted\\_Generals\\_and\\_FlagOfficers.pdf](https://pco.gov.ph/wp-content/uploads/2020/03/20200311-Speech_of_President_Rodrigo_Roa_Duterte_during_the_Oath-Taking_of_Newly_promoted_Generals_and_FlagOfficers.pdf)
- *France24*. 2020. "Macron launches army Operation Resilience to support fight against coronavirus," March 25, 2020. Available at <https://www.france24.com/en/20200325-macron-launches-army-operation-resilience-to-support-fight-against-coronavirus>
- Fukuyama, Francis. 2018. "Against Identity Politics: The New Tribalism and the Crisis of Democracy," *Foreign Affairs*, 97(5), 90-114.

- ・ Gallup International, 2020. “3<sup>rd</sup> wave of the Gallup International Survey on Corona Crisis,” June 8, 2020. Available at <https://www.gallup-international.com/survey-results-and-news/survey-result/3rd-wave-of-the-gallup-international-survey-on-the-corona-crisis>
- ・ Gavilan, Jodesz. 2023. “Hundreds killed in drug war during Marcos’ 1st year,” *Rappler*, July 10, 2023. Available at <https://www.rappler.com/nation/death-toll-drug-war-marcos-jr-first-year-office-dahas-project-2023/>
- ・ Hansen, Lene. 2011. “Theorizing the image for security studies: Visual securitization and the Muhammad cartoon crisis,” *European Journal of International Relations*, 17(1):51-75.
- ・ Hapal, Karl. 2021. “The Philippines’ COVID-19 Response: Securitising the Pandemic and Disciplining the Pasaway,” *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 40(2), 224-244.
- ・ Hutchcroft, Paul and Ronald D. Holmes. 2020. “A Failure of execution: Despite lacking a coherent pandemic strategy, Philippines president Rodrigo Duterte is tightening his grip,” *Inside Story*, April 4, 2020. Available at <https://insidestory.org.au/a-failure-of-execution/>
- ・ Imperial College London, 2020. Covid-19 behaviours in the Philippines, Institute of Global Health Innovation, April 2020. Available at [https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/institute-of-global-health-innovation/Philippines\\_ICL-YouGov-Covid-19-Behaviour-Tracker\\_20200429\\_NT\\_vF.pdf](https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/institute-of-global-health-innovation/Philippines_ICL-YouGov-Covid-19-Behaviour-Tracker_20200429_NT_vF.pdf)
- ・ Kalkman, Jori Pascal. 2021. “Military crisis responses to COVID-19,” *Journal of Contingencies and Crisi Management*, 29(1), 99-103.
- ・ Kenny, Pual D. and Ronal Holmes. 2020. “A New Penal Populism? Rodrigo Duterte, Public Opinion, and the War on Drugs in the Philippines,” *Journal of East Asian Studies*, 20(2), 187-205.
- ・ Kenny, Paul D. and Ronald Holmes. 2023. “The Philippines: Penal Populism and Pandemic Response,” Nils Ringe and Lucio Rennó eds., *Populism and The Pandemic: How Populist around the World Responded to COVID-19?*, Routledge, 162-172.
- ・ Kirk, Jessica. 2023. “‘The cure cannot be worse than the problem’: securitising the securitisation of COVID-19 in the USA,” *Contemporary Politics*, 29(2), 141-160.
- ・ Kier, Jessica and Matt McDonald. 2021. “The Politics of Exceptionalism: Securitization and COVID-19,” *Global Studies Quarterly*, 1, 1-12.
- ・ Kuhonta, Erik Martinez. 2022. “Why Did Filipinos Vote Overwhelmingly for Ferdinand Marcos, Jr?,” *Open Canada*, May 10, 2022. Available at <https://opencanada.org/why-did-filipinos-vote-overwhelmingly-for-ferdinand-marcos-jr/>
- ・ Kusaka, Wataru. 2017. “Bandit grabbed the state: Duterte’s moral politics,” *Philippine Sociological Review*, 65, 49-75.
- ・ Kusaka, Wataru. 2019. “Why Filipinos have come to embrace authoritarian ‘discipline,’” *The Asia Dialogue*, July3, 2019. Available at <https://theasiadialogue.com/2019/07/03/why-filipinos-have-come-to-embrace-authoritarian-discipline/>
- ・ Kusaka, Wataru. 2020. “Duterte’s Disciplinary Quarantine How a Moral Dichotomy was Constructed and Undermined,” *Philippine Studies: Historical & Ethnographic Viewpoints*, Vol.68, No. 3/4, 423-442.
- ・ Lasco, Gideon. 2020a. “Medical Populism and the COVID-19 Pandemic,” *Global Public Health*, Vol.

15, No. 10, 1417-1429.

- Lasco, Gideon. 2020b. "Pasaway' as scapegoat," *Inquirer*, April 30, 2020.
- Levy, Yagil. 2022. "The people's army "enemising" the people: The COVID-19 case of Israel," *European Journal of International Security*, 7(1). 104-123.
- Lopez, Virgil. 2020. "Duterte on Precautions vs. COVID-19: 'Naniwala pala kayo'," *GMA News Online*, March 11, 2020. Available at <https://www.gmanetwork.com/news/topstories/nation/729288/duterte-on-precautions-vs-covid-19-naniwala-pala-kayo/story/>
- Lukacovic, Marta N. 2020. "'Wars' on COVID-19 in Slovakia, Russia, and the United States: Securitized Framing and Reframing of Political and Media Communication Around the Pandemic," *Frontiers in Communication*, 5:583406.
- Magno, Francisco A. and Julio C. Teehanke 2022. "Pandemic Politics in the Philippines: And Introduction from the Special Issue Editors," *Philippine Political Science Journal*, 43, 107-122.
- McDonald, Matt. 2008. "Securitization and the construction of security," *European Journal of International Relations*, 14(4):563-587.
- Megerian, Chris and David S. Cloud. 2020. "Pentagon mobilizes 1,500 National Guard troops to help battle coronavirus," *LA Times*., March 17, 2020. Available at <https://www.latimes.com/politics/story/2020-03-17/pentagon-mobilizes-1-500-national-guard-troops-to-help-battle-coronavirus>
- Peoples, Columba and Nick Vaughan-Williams. 2010. *Critical Security Studies*. London: Routledge.
- *Philippine Daily Inquirer*, 2020. "'Pasaway'," July 5, 2020. Available at <https://opinion.inquirer.net/131454/pasaway>
- *Proclamation No.922*, Declaring a State of Public Health Emergency throughout the Philippines. Available at <https://www.officialgazette.gov.ph/downloads/2020/02feb/20200308-PROC-922-RRD-1.pdf>
- *Politico EU* (Bruxelles). 2020. "Emmanuel Macron on coronavirus: 'We're at war'," 16 March. Available at: <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-on-coronavirus-were-at-war/>.
- *Politico* (New York). 2020. "Trump labels himself 'a wartime president' combating coronavirus," 18 March, 2020. Available at: <https://www.politico.com/news/2020/03/18/trump-administration-self-swab-coronavirus-tests-135590>.
- Punongbayan, Jan Carlo. 2020. "How data debunk Duterte's toxic 'pasaway' narrative," *Rappler*, July 22, 2020. Available at <https://www.rappler.com/voices/thought-leaders/analysis-how-data-debunk-duterte-toxic-pasaway-narrative/>
- Quijano, Nastassja, Maria Carmen (Ica) Fernandez, and Abbey Pangilinan. 2020. "Misplaced Priorities, Unnecessary Effects: Collective Suffering and Survival in Pandemic Philippines," *The Asia-Pacific Journal*, Volume 18, Issue 15, No. 6, 1-14.
- Quimpo, Nathan Gilbert. 2017. "Duterte's 'War on Drugs': The Securitization of Illegal Drugs and the Return of National Boss Rule," in Nicole Curato ed., *A Duterte Reader: Critical Essays on Rodrigo Duterte's Early Presidency*, Cornell University Press, 2017.
- Randa, Pia. 2020. "56,000 words on the virus: Duterte's crisis messaging all bluster, little science," *Rappler*, May 6, 2020. Available at <https://www.rappler.com/newsbreak/in-depth/259931-dutere-crisis-messaging-bluster-little-science-words-coronavirus/>
- *Reuters*. 2020. "Philippines' Duterte scores record high rating, despite virus crisis," October 5, 2020.

- Available at <https://www.reuters.com/article/us-philippines-duterte-idUSKBN26Q0YK>
- Roe, Paul. 2008. "Actors, audience(s) and emergency measures," *Security Dialogue*, 39(6):615-635.
  - Salter, Mark. 2018. "Securitization Theory: 20 years in Security Dialogue," *Security Dialogue*, Virtual Special Issue. Available at <https://journals.sagepub.com/sdi/securitizationtheory>
  - Sarao, Gavin, Zacarian H. 2021. "PH ranks last out of 121 countries in global COVID-19 recovery index- Nikkei," *Inquirer*, October 6, 2021. Available at <https://newsinfo.inquirer.net/1498167/ph-ranks-last-out-of-121-countries-in-global-covid-19-recovery-index-nikkei>
  - Simons, Margaret. 2023. "The Philippines Is Losing Its 'War on Drugs': New President Ferdinand 'Bongbong' Marcos Jr. has promised a more compassionate approach, but that's not what it looks like in the slums of Manila," *Foreign Policy*, January 11, 2023. Available at <https://foreignpolicy.com/2023/01/11/philippines-drug-war-manila-marcos/>
  - Stritzel, Holger and Sean C. Chang. 2015. "Securitization and counter-securitization in Afghanistan," *Security Dialogue* 46(6):548-567.
  - Talabong, Rambo. 2020. "Over 100,000 quarantine violators arrested in PH since March," *Rappler*, September 8, 2020. Available at <https://www.rappler.com/nation/arrested-quarantine-violators-philippines-2020/#:~:text=Over%20100%2C000%20quarantine%20violators%20have,quarantine%20violators%20across%20the%20country.>
  - *The Guardian* (London). 2020. "Teargas, beatings and bleach: The most extreme COVID-19 lockdown controls around the world," 1 April, 2020. Available at: <https://www.theguardian.com/global-development/2020/apr/01/extreme-coronavirus-lockdown-controls-raise-fears-for-worlds-poorest>.
  - Thompson, Mark R. 2018. "Why Duterte Remains So Popular: The Failures of the Philippines's Liberal Reformism," *Foreign Affairs*, Oct. 9, 2018. Available at <https://www.foreignaffairs.com/articles/philippines/2018-10-09/why-duterte-remains-so-popular>
  - Thompson, Mark R. 2020. "The COVID-19 pandemic, the 'War on Drugs' and Duterte's Brute Force Governance in the Philippines," *Panorama: Insights into Asian and European Affairs*, 2020, 45-54.
  - Thompson, Mark R. 2022. "Brute Force Governance: Public Approval Despite Policy Failure During the COVID-19 Pandemic in the Philippines," *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 4(3), 399-421.
  - Tomacurz, Sofia. 2020. "Duterte: Military to instill order if coronavirus outbreak becomes pandemic," *Rappler*, February 10, 2020. Available at <https://www.rappler.com/nation/251473-duterte-military-instill-order-coronavirus-pandemic/>
  - Utama, Muhammad Anugrah. 2021. "Securitization in the Philippines' Drug War: Disclosing the Power-relations between Duterte, Filipino Middle Class, and the Urban Poor," *Indonesian Journal of International Relations*, 5(1), 41-61.
  - Vitug, Marites Dañguilan. 2020. "Amid the Pandemic, a Killing, Arrests and Crackdown on Freedom" *CSEAS NEWSLETTER*, 78: TBC. Available at <https://covid-19chronicles.cseas.kyoto-u.ac.jp/post-013-html/>
  - Wilkinson, Claire. 2007. "The Copenhagen School on tour in Kyrgyzstan: Is securitization theory useable outside Europe?" *Security Dialogue* 38(1):5-25.
  - Williams, Michael C. 2003. "Words, images, enemies: Securitization and international politics,"

立命館国際研究 36-4, March 2024

*International Studies Quarterly*, 47(4):511-531.

· Yang, Hai. 2023. "We are at war': securitisation, legitimation and COVID-19 pandemic politics in France," *Contemporary Politics*, 29(2), 207-227.

(足立 研幾, 立命館大学国際関係学部教授)



## Securitization, Scapegoat, Identity Politics: Why Did President Duterte Mark Record-high Approval Ratings Despite His Failure to Combat the COVID-19 Pandemic?

<Abstract>

This paper delves into the Philippines' response to the COVID-19 pandemic, focusing on the enforcement of a rigorous lockdown and the paradoxical rise in President Rodrigo Duterte's approval despite the virus's unmitigated spread. While conventional analyses lean on securitization to explain military involvement in pandemic control, this paper argues that COVID-19 was not securitized in the Philippines. Instead, the government targeted the "pasaway" (undisciplined) as a supposed threat to national security, employing identity politics. This approach, rather than one framing COVID-19 solely as a security concern, contributed significantly to the rise in the president's approval ratings. By presenting the undisciplined as adversaries, the government garnered support from perceived "good citizens." Despite human rights concerns and a lack of evidence linking the undisciplined to virus transmission, the narrative of cracking down on them garnered widespread approval. This challenges traditional securitization explanations, suggesting that the emphasis on a "scapegoated enemy" and identity politics played a pivotal role in shaping public perception and elevating presidential approval ratings.

(ADACHI, Kenki, Professor, College of International Relations, Ritsumeikan University)