

新型コロナウイルス感染症 (COVID-19) の拡大防止のための取組み フィリピンと日本とにおける現状

1. はじめに

両政府は、COVID-19 の蔓延を防ぐために、国境での入国制限に加えて、一般的に、家にいること、社会的距離を置くこと、マスクを着用すること、および手を洗うことの4つの行動を推奨し、強化実施しています。表1は、フィリピンと日本における観測結果（ニュースレポートと実際の経験に基づく）を示しています。

Table 1 フィリピンと日本の COVID-19 予防行動に関する政策の相違

予防行動	フィリピン	日本
家にいること <i>Staying Home</i>	- 義務 ロックダウンの強制 (軍、警察、その他強制執行にかかる関連機関の関与)	- 義務ではない ロックダウンは強制ではない (個人個人の責任と協力を要請)
社会的距離を置くこと <i>Social/Physical Distancing</i>	- グループでのイベントの中止 (例：教会の礼拝、ビーチパーティ、闘鶏大会)	- 3つの密（密閉空間、密集場所、密接場面）を避けること、グループイベントの中止 (例：マラソン大会)
マスクを着用すること <i>Wearing Mask</i>	- 地方自治体による法制化 (違反した場合の罰則規定あり)	- 奨励されているが法制化はされていない - 政府より国民にマスクを配布
手を洗うこと <i>Washing Hands</i>	- 推奨（各自）	- 推奨 (実施に関し広く広報)

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. フィリピンにおける「コミュニティの隔離」

地方自治体からの救援物資は、隔離期間中の日常生活によくみられる光景です。家族、特に「貧困ライン以下」と「日銭稼ぎの労働」で暮らしている家族は、飢餓を緩和するための救援物資を受け取っています。通常、3~5キログラムの米、イワシ缶を5つ、即席麺3~5パックが配られます。私の親戚が住んでいるカガヤンデオロ（フィリピン南部、ミンダナオの都市）では、「日銭稼ぎの労働者」には、「三輪車（トライシクル）の運転手」、「乗合タクシー（ジ



写真1. 支援物資 (出典：Inquirer 2020)

プニー)の運転手」、「露店商」、「美容院」、「道路清掃人」が含まれます。その他の「日銭稼ぎの労働者」は、収穫したての果物や野菜、または獲れたての魚を売って稼いでいます。こうした人々は、隔離期間に多くの不安を抱え、特に救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。基本的に、こうした状況はカガヤンデオロだけでなく、フィリピンのすべての地域で起こっています。

社会隔離政策はいつ始まった？

3月16日(COVID-19の感染者確認が142件と報告)¹、フィリピン政府はルソン島全体に「強化されたコミュニティ隔離(ECQ)」を課しました²。その直後、他の州(東ミサミス州、ダバオ州)もそれになっています。ECQとはロックダウン(都市封鎖)政策です。

- **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)の禁止、公共交通のサービス停止、すべての学校の休校。感染症の最前線で働く人(すなわち、医師、看護師、軍、警察、および関係者)は制限の対象外。民間企業には「テレワーク」の実施を要請。家族の内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る。人々の移動を制限実施にあたり、軍事警察のチェックポイント(写真2)が設けられ、「社会隔離パス」(写真3)を提示しなければなりません。



写真2 警察のチェックポイント
(出典：CNN Philippines 2020)

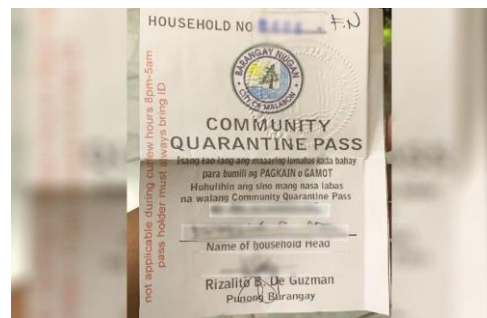


写真3 Quarantine Pass
(出典：Philippines Star 2020)

- **施設の閉鎖の義務**：ホテル、カジノ、闘鶏場、および関連ビジネスの営業は許可されません。銀行や送金サービスなどの金融機関は対象外です。違反者は罰せられます(2020年3月16日付けの事務局長からの覚書を参照)³
- **旅行の制限**：外国人へのビザの発行とフィリピンへの外国人の入国は一時停止します。フィリピン国外への旅行もCOVID-19に関連する医薬必需品を入手する関係者は例外とし、禁止します。また、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。違反者は罰せられます(2020年3月16日付けの覚書を参照)。

¹ COVID-19 Tracker Philippines, <https://www.doh.gov.ph/covid19tracker>

² CNN Philippines, ECQ, <https://www.cnnphilippines.com/news/2020/3/16/luzon-enhanced-community-quarantine-covid-19.html>

³ Memo 16 March 2020, <https://www.officialgazette.gov.ph/downloads/2020/03mar/20200316-MEMORANDUM-FROM-ES-RRD.pdf>

2.1 フィリピン全土の「緊急事態」宣言

都市封鎖の初日、ドゥテルテ大統領は、フィリピン全土での6か月の「緊急事態」宣言を行いました⁴。この宣言により、すべての地方自治体は、それぞれの緊急事態基金を使って、災害リスク管理事務所（LDRRMO）を通じて有権者に救援物資を提供することができます。一部の地方自治体（例：パシグ市など）は、医療関係者の個人用保護具（PPE）の購入に利用しています⁵。その他、消毒関連の活動への財政的支援も提供しています⁶。なお、大統領は、基本物資、救急医療品、医薬品の価格の凍結を命ずる覚書も発行しています⁷。

2.2 大統領への特別権限

3月24日、ドゥテルテ大統領は、大統領がCOVID-19の国家緊急事態に対処するために必要な権限を行使することを許可する「Bayanihan to Heal as One（国民一丸となって感染症を乗り越える）」として知られる法律に署名しました⁸。この法律では、議会によって修正されない限り3か月間有効な30の特別権限が定められています。これらの権限の1つは、一般的な地域の最低賃金率に基づいて、5,000～8,000フィリピンペソの緊急補助金を低所得世帯に提供することです。ドゥテルテ大統領は、社会福祉開発省（DSWD）を受益者に助成金を分配する任務を与えました⁹。問題の1つは、銀行や指定された送金センターに人が集まることなく、これらの受益者が物理的な距離を保ちながら、この補助金をどのように給付できるかです。

2.3 課題

人々の移動を制限するために多くの活動が実施されていますが、フィリピンではCOVID-19の「マステスト（広範囲検査）」は実施されていません。富裕層や影響力のある人、特に政治家が自分自身を優先して検査を受けています¹⁰。また、下記のような課題も指摘されています。

- COVID-19 データ解析は、死亡した人の割合が回復した人の割合よりも高いことを示しています（<https://www.doh.gov.ph/covid19tracker>）。
- 4月10日の時点で、21人の医師がCOVID-19で亡くなりました。さらに、152人の医師と63人の看護師の陽性が確認されました¹¹。
- 貧困層の間で、中産階級による偏見と差別の事例報告—政府補助金の「怠惰な受益者」、「フリーライダー（利益だけを受けるもの）」として烙印を押された—があります。

当初、封鎖は3月15日から4月14日までの期間に設定されていました。しかし、感染者数曲線の平坦化の兆候があまり見られないため、大統領はCOVID-19に関する省庁間

⁴ PH under State of Calamity due to COVID-19, <https://cnnphilippines.com/news/2020/3/17/ph-state-of-calamity-coronavirus.html>

⁵ ABS-CBN, <https://news.abs-cbn.com/ancx/culture/spotlight/03/20/20/heres-everything-that-mayor-vico-sotto-has-done-so-far-in-response-to-covid-19>

⁶ Financial assistance, <https://www.rappler.com/nation/257106-manila-financial-assistance-families-under-coronavirus-lockdown>

⁷ Rappler, Freezing of prices, <https://www.rappler.com/nation/254915-duterte-orders-price-freeze-coronavirus-lockdown>

⁸ “Bayanihan Heal as One Act”, <https://www.officialgazette.gov.ph/downloads/2020/03mar/20200401-IRR-RA-11469-RRD.pdf>

⁹ DSWD to distribute cash aid, <https://www.cnnphilippines.com/news/2020/4/2/dswd-lgu-cash-aid-distribution.html>

¹⁰ VIP testing in the Philippines, <https://www.ucanews.com/news/covid-19-testing-for-vips-sparks-outrage-in-philippines/87517>

¹¹ CNN Philippines, <https://www.cnnphilippines.com/news/2020/4/8/doctors-nurses-with-coronavirus.html>

タスクフォース（IATF）からの勧告を受け入れ、ロックダウンを4月30日まで延長することを承認しました¹²。

3. 日本では「自己責任の喚起」

政府による厳しい統制のあるフィリピンとは異なり、日本の取り組みは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、コロナ感染症の蔓延を防ぐために国民に自宅にとどまることを要請したり、指示したりすることができるようになりました。一方で、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。

人々が不要・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ることになるためか、これらに対して経済支援策（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 安倍首相は、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。安倍首相は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 7都府県に限定された緊急事態宣言¹⁶

全国47都道府県の中で当初7都府県のみが緊急事態宣言の対象となりました。（なお、4月16日現在、緊急事態宣言は全国に拡大されています。）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となります。この権限において、住民に対して不要不急の移動を控えることを要請、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を制限することができるようになります。一方、知事には、企業の活動を停止させる権限はありません。したがって、フィリピンとは異なり、警察などの過剰な介入は日本ではありません。ある意味で、日本とフィリピンの緊急事態は対極にあると言えます。

- **強制的に人々の行動を制限しない:** 緊急事態宣言が出された後でも、人々は許可証なしで外出することができます。桜の花の下を歩くことができます。（写真4）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ができます。（写真5）。¹⁷
- **強制的にオフィス等は閉鎖されません** 企業はテレワークでの勤務体制を推奨されますが、強制的にオフィス等の閉鎖をさせられることはありません。

¹² Extension Memo, <https://www.officialgazette.gov.ph/2020/04/07/memorandum-from-the-executive-secretary-on-extension-of-the-enhanced-community-quarantine-over-the-entire-luzon-until-30-april-2020/>

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

- **旅行の制限はありません:** 公共交通機関は動いています。鉄道やバス会社は、基本的に通常営業をしています。このほか、タクシーには営業の制約はありません。



写真4 花見を楽しむ人々
(出典：Kyodo News 2020)



写真5 神戸のスーパーでの高齢者専用利用時間の設定
(出典：Mainichi 2020)

3.2 知事の権限

緊急事態宣言が出された自治体では、知事は劇場、イベント施設、ホテル、ジム、プール、美術館、図書館、ナイトクラブ等を閉鎖する権限があります。知事には、感染症の収束にとって重要である公衆衛生システムを機能させるための具体的な権限があります。また、知事は医療向けを含めた重要な物資の確保を命令する権限を持ち、その命令に従わない者を処罰することができます。このほか、知事は、企業に医療物資や機材の運搬を命令することができます。また、個人の私有財産をその所有者の承諾なしに医療用の施設として使用する権限を持つことになります。¹⁸

3.3 課題

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。(https://covid19japan.com/). 事実、京都府や愛知県などの一部の自治体は、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

このほかに、国民の「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

- フィリピンと日本には、災害対応のためのシステムがあり、COVID-19の感染拡大防止のためにこれらのシステム(緊急事態宣言を通じて発動)が活用されていま

¹⁸ Statement of Prime Minister Abe, https://japan.kantei.go.jp/98_abe/statement/202004/_00001.html

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

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

す。フィリピン政府は NDRRMC (National Disaster Risk Reduction and Management Council、国家災害リスク軽減・管理評議会) の体制を利用し、議長は現在、COVID-19に関する省庁間タスクフォース (IATF) を率いています²¹。地方自治体レベルでは知事と市長が議長を務める PDRRMO (Provincial DRRM Office、州災害リスク削減・管理担当局) と MDRRMO (Municipal Disaster Risk Reduction and Management Office、町災害リスク削減・管理担当局) が、特に救援物資の配布において、その次の段階として活用されています。日本では、通常、危機への取り組みの取組みを主導し、指導しているのは地方自治体 (特に知事) です。したがって、同じ手順がこのパンデミックでも適用されています。

- フィリピンは、COVID-19の封じ込めにおいてより「権威主義的」なアプローチを採用しました。これには、大統領に追加の権限を与えることや、軍と警察の動員による過大な力の行使が含まれます。こうした措置はフィリピンには強力な医療システム (つまり、病院のベッド、人工呼吸器、個人保護具、さらには医療保険) がないため、人々を家に留めておくために不可欠なようです。
- 日本のアプローチはより民主的です。日本は、新型コロナウイルス感染症対策のなか、国と都道府県の権力の分離を維持しています。最も重要なこととして、日本は強制的な制限を課していません。代わりに、政府は人々に彼らの「個人の責任」への協力と認識を求めています。日本政府のこうした決断は、より強い医療制度、より良い福祉支援、そして共同体意識の高い市民 (cooperative citizens) を擁しているために可能となっています。

²¹ NDRRMC COVID-19,
http://www.ndrrmc.gov.ph/attachments/article/4031/update_re_situational_report_no3_coronavirus_disease_2019_issued_17_march_2020_12mn.pdf