

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

## Research and Legislative Reference Bureau National Diet Library

|                                  |  |
|----------------------------------|--|
| 論題<br>Title                      | 第13章 各国のパンデミック対応に関する比較分析が与える示唆—科学技術社会論の見地から—   |
| 他言語論題<br>Title in other language | Chapter 13, Lessons of a Cross-National Comparative Study on the Responses to the Pandemic: Perspectives of Science and Technology Studies     |
| 著者 / 所属<br>Author(s)             | 寿楽 浩太 (JURAKU Kohta) / 東京電機大学工学部教授   |
| 書名<br>Title of Book              | 科学技術のリスクコミュニケーション—新たな課題と展開—<br>— 科学技術に関する調査プロジェクト報告書<br>(Risk Communication regarding Science and Technology: New Challenges and Developments) |
| シリーズ<br>Series                   | 調査資料 2022-6 (Research Materials 2022-6)  |
| 編集<br>Editor                     | 国立国会図書館 調査及び立法考査局  |
| 発行<br>Publisher                  | 国立国会図書館  |
| 刊行日<br>Issue Date                | 2023-03-30   |
| ページ<br>Pages                     | 98-106   |
| ISBN                             | 978-4-87582-908-9  |
| 本文の言語<br>Language                | 日本語 (Japanese)   |
| 摘要<br>Abstract                   | 新型コロナウイルス感染症のパンデミックにおける各国のリスクコミュニケーションの動向と、そこから得られる示唆について解説する。   |

\* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

\* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

## 第13章 各国のパンデミック対応に関する比較分析が 与える示唆—科学技術社会論の見地から—

東京電機大学工学部 教授 寿楽 浩太

### 【要旨】

日本における COVID-19 パンデミックへの対応、特に初期の対応は、感染者数や死者数では国際的に見ても相対的に低い水準にとどまったものの、政府の措置に対する社会の評価は必ずしも肯定的ではなかった。この課題について、リスク・コミュニケーションの改善による対処を志向する動きもある。しかしながら、リスク・コミュニケーションの本来の目的は、リスクへの対処のための社会各層の対話・共考・協働の促進であり、政府に対する評価や支持の向上ではない。本章は科学技術社会論分野における各国のパンデミック対応に関する国際比較研究プロジェクトの成果を紹介することで、本旨に照らしたリスク・コミュニケーションの改善を考えるための知見を提供する。すなわち、専門知を社会において誰がどのようにいかすべきなのか、その際の専門家とそれ以外の主体の権限の境界はどこにあるべきなのかといった、social compact（「社会協約」：市民と国家、市民同士の関係についての支配的な通念）を意識することの重要性や、日本における社会協約を改めて自覚的に踏まえたリスク・コミュニケーションの姿を構想することの有用性を示す。

### はじめに

日本における新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の感染者数、死者数は、国際的に見れば相対的に低い水準に抑え込まれてきた。特に、COVID-19 パンデミック初期の2020年の状況を思い起こすと、この観点のみから見れば、諸外国に比べて日本の新型コロナ感染症対策は成功したとさえ言えるかもしれない。

しかし、当の日本社会では、その当時から COVID-19 に対して政府が主導した対策には否定的な声が少なからず聞かれた。各報道機関が随時行った世論調査は社会の不満を強く示唆し、何より、2021年9月に菅義偉内閣がわずか1年余りの在任期間で退陣に追い込まれた理由は、新型コロナ感染症対策の失敗と広く受け止められた<sup>(1)</sup>。

ここで、いわゆるリスク・コミュニケーション（あるいはパンデミック初期についてはクライシス・コミュニケーション）の重要性が説かれ、教訓を次なる感染症災害、ひいては他の様々な災害への備えにいかすことがしばしば訴えられる。その際には、リスク・コミュニケーションの役割として、政治・行政あるいは専門家の側が「理解」を求めたい内容を速やかに周知し、社会の各層の協力を円滑に取り付けることに資するといった理解がうかがわれる。

しかし、2014年に文部科学省の「安全・安心科学技術及び社会連携委員会」が取りまとめた

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和4（2022）年12月28日である。

(1) 例えば、菅首相の退陣表明を受けた大手新聞各紙社説はいずれも、菅内閣の下での COVID-19 パンデミック対策が国民の支持を失ったことを「失敗」（産経新聞）「失態」（毎日新聞）「国民の信失った」（朝日新聞）「十分な成果を上げたとは言えない」（読売新聞）「楽観的な見通しのもとで政策判断を誤った」（日本経済新聞）「新型コロナ対策を巡る失政」（東京新聞）といった表現を用いて退陣の主な背景として挙げた。

「リスクコミュニケーションの推進方策」<sup>(2)</sup>がリスク・コミュニケーションを「社会の各層が対話・共考・協働を通じて、多様な情報及び見方の共有を図る活動」と定義したことからも明らかなように、科学技術社会論やリスク研究など、リスク・コミュニケーションに深い関わりを持つ学術分野では、政府中心の集権的な統治（ガバメント）から各ステークホルダーの有機的な連携による統治（ガバナンス）への転換の文脈で、双方向性や多元主義といった参加民主主義的な性質を強調してリスク・コミュニケーションが語られることが一般的だ。

加えて、世界を見渡した際に各国のパンデミック対応は多様な展開を見せ、それらに対する評価もまた、毀誉褒貶（きよほうへん）入り乱れたものとなり、言うまでもなく、各国でのリスク・コミュニケーションの成功／失敗もまた、極めて多面的に評価されることとなった。

では私たちはどのような視座から各国のパンデミック対応を捉え、教訓を見いだせばよいのであろうか。本章はこの問いに対して、公衆衛生、政治・経済そして科学と社会の関係に対して専門性を発揮する学際的な分野である科学技術社会論の国際比較研究プロジェクトの成果の一部を紹介しつつ、リスク・コミュニケーションへの示唆を論じるものである。

## I 各国のパンデミック対応に関する比較分析の試み

### 1 CompCoRe プロジェクトとその問い

本節では、筆者も参画した COVID-19 パンデミックへの各国社会の対応の比較分析の国際研究プロジェクトである“Comparative Covid Response: Crisis, Knowledge, Policy”（略称 CompCoRe、共同研究代表者 Sheila Jasanoff ハーバード大学教授、Stephen Hilgartner コーネル大学教授）における、パンデミック初期の対応に係る各国比較の分析結果を紹介する。

CompCoReは、COVID-19パンデミックに対する各国の対応を質的な方法で比較分析しようとする、最大規模の研究プロジェクトとされ、その学術的な分析枠組みは科学技術社会論（Science and Technology Studies: STS）の理論や方法によるものである<sup>(3)</sup>。その中核となったのは、STSの第一人者のひとりである Jasanoff と、その長年の共同研究者でもある Hilgartner を中心として長年にわたって展開されてきた、Science and Democracy Network（SDN）という科学技術社会論研究者の研究ネットワークである<sup>(4)</sup>。Jasanoff と Hilgartner は 2020 年 4 月、米国科学財団（National Science Foundation: NSF）が COVID-19 パンデミックに対して用意した Rapid Response Research（RAPID）Collaborative Grant に応募して採択され、同 5 月 1 日から CompCoRe プロジェクトを開始した<sup>(5)</sup>。

CompCoRe プロジェクトは「専門家の知識を公共政策において用いるに当たって、何がそれ

(2) 文部科学省『リスクコミュニケーションの推進方策』安全・安心科学技術及び社会連携委員会, 2014.3.27. <[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/gijyutu/gijyutu2/064/houkoku/\\_icsFiles/afiedfile/2014/04/25/1347292\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/gijyutu/gijyutu2/064/houkoku/_icsFiles/afiedfile/2014/04/25/1347292_1.pdf)>

(3) 米国科学財団（National Science Foundation）RAPID Collaborative Grants #2028585 並びに #2028567 による支援。加えてオーストリア、中国、フランス、ドイツ、オランダ、シンガポール、イギリス、アメリカの公的資金の支援を得た。プロジェクト後半では Schmidt Futures Foundation による研究資金支援もなされた。

(4) なお、SDN と Jasanoff をめぐっては、本報告書執筆中の 2022 年 11 月初旬にアカデミック・ハラスメント並びにセクシャル・ハラスメントの被害を受けたとの告発が関係者からなされている。詳細は不明な段階であるが、同プロジェクトの成果や今後、更には SDN や Jasanoff のこれまでの成果や業績に対する評価についても何らかの影響が生じる可能性が考えられることを取り急ぎ付記しておく。本報告書執筆時点では明らかに情報が不足しており、筆者自身として何らかの評価や判断を行うことは困難である。

(5) 詳しくは同プロジェクト Web サイト <<https://compcore.cornell.edu/>> を参照。

らを信用できる、正当な、そして信頼できるものとしているのか」という大きな問いに答えることを目的としており、それは更に以下の4つの問いに分割できる。

- ① パンデミックはいかに政治的イシューとしてフレームされるのか、
- ② 政策決定者は、どんな種類の科学的あるいは政策的助言に依拠するのか、
- ③ 政府はどの範囲で、そしてどのくらい効率的に、(それらの情報の) 合成者 (synthesizers) として機能するのか、また、
- ④ 知識や技術的能力の普及者としてはどうか、あるいは、どんな主張や政策概念が論争のテーマとなりうるのか。

プロジェクトではこれらの問いに答えるべく、当初は10か国、後に16か国・地域のチームが編成されて比較分析を行った。具体的には、各国チームが科学的知識の不確実性や制限、政策上の論争における主要な争点についての質的データを時系列に整理して収集し、その結果をJasanoffとHilgartnerらによるリーダーシップチームが比較分析して理論的な含意を取り出した。その初期的な成果は、2021年1月にCompCoReプロジェクトの中間報告書として取りまとめられた(以下「中間報告書」)<sup>(6)</sup>。中間報告書はプロジェクトのWebサイトにおいて無料で公開された。以下では、まず中間報告書が明らかにした主な知見を要約しつつ紹介し、続いて日本における今後のリスク・コミュニケーションへの示唆を検討する。

## 2 通念的理解における「5つの誤謬」

各国における2020年当時の、パンデミック初期の対応を比較分析した中間報告書は、巷間(こうかん)しばしば見受けられる主張であるものの、本研究の結果がそれらは誤りであったことを示した事柄として、以下の5つを挙げている。これらはいずれも、危機とリスク・コミュニケーションを考える際の前提として把握しておくべきものであると思われる。

### 誤謬1 「「作戦帳」があれば感染症禍を制御できる」

「「作戦帳(あるいは「演劇の脚本」)」(playbook)があれば感染症禍を制御できる。」という信念に対して、中間報告書の分析結果はその逆のことを示す<sup>(7)</sup>。

作戦帳を当てにすることがなぜ誤りなのか。作戦帳は「選手」や「演技者」(パンデミック対応でいえば社会における様々な組織や個人)があらかじめ定められたとおりに演じると想定する。しかし、作戦帳や脚本は選手あるいは演技者たちが、それが「正しい試合(あるいは劇)」だと合意した場合にのみ機能する。政治・政策上の変化により、彼らは作戦帳や脚本を捨て、違う試合や劇を演じる可能性が常にあり、事前の目論見どおりに物事が進むとは限らない。

パンデミック初期において台湾はSARS(重症急性呼吸器症候群)用の作戦帳を成功裏に「上演」した。ドイツは東西統一やリーマン・ショックの際のそれを「上演」し、経済をマネー

(6) Sheila Jasanoff et al., *Comparative Covid Response: Crisis, Knowledge, Politics: Interim Report*, Harvard Kennedy School, 2021. <[https://compcore.cornell.edu/wp-content/uploads/2021/03/Comparative-Covid-Response\\_Crisis-Knowledge-Politics\\_Interim-Report.pdf](https://compcore.cornell.edu/wp-content/uploads/2021/03/Comparative-Covid-Response_Crisis-Knowledge-Politics_Interim-Report.pdf)>

(7) 英語で言うPlaybookとはアメリカン・フットボールにおける作戦帳や演劇の脚本集などを指すとされるが、ここでは各国の政府や各種機関、企業などが定める行動計画、対応計画などが該当すると考えればよいだろう。

じた。これに対して、アメリカ政府はエボラ出血熱用の作戦帳を放棄し、異なるゲームを演じることとなった。

## 誤謬2「危機時には、政治は政策の背後に退く」

一般に、危機時には党派的な駆け引きや対立などの政治的な動きは棚上げされ、危機対応のために大同団結して政策立案・実施に注力することが可能となるという期待がある。しかし、中間報告書は再びその逆のことが起こったと主張する。すなわち、危機は、あらかじめ存在した経済・政治システムの諸状態を拡大するというのである。

分極化した社会では、人種、経済的格差、極端な政治的党派化、政府のエリートへの不信といった分断を危機が増幅した。他方、合意が保たれている社会では、既存の連帯が危機により強化され、人びとは差異を一旦脇に置き、共通善に資する政策を支持した。中間報告書は後者に含まれる国として、フランス、日本、ドイツ、オランダ、シンガポールを挙げている。

## 誤謬3「成功と失敗の指標は明確で、成果ははっきりし、客観的に測定可能である」

ここでも成功と失敗に係る通念的な理解とは逆のことを中間報告書は示す。

成果の尺度は常に価値負荷的（筆者注：価値観の違いにより変化し、客観的に確定しがたいこと）で、常に争われ、それが本来属する文脈の重要な特徴を消し去ってしまう。達成度の尺度はしばしば矛盾をはらみ、どれが正しいか、あるいは重要かについて専門家の間の意見の不一致が見られる。

また、どの指標が重要と見なされるかは危機の展開に沿って変化する。そして、結果に対してどのような受け止めがされるかはどの指標が用いられるかに依存する。

したがって、政策を評価する指標を選ぶことそのものが、政治的な意思決定なのである。

## 誤謬4「科学的助言者は政策決定者が最善の政策を選択することを可能にする」

これも強固な通念であろうが、またも分析結果は事実がそれと対極であることを示している。

危機の状況下においては、専門的知識は解釈次第のものとなり、専門家たちは滅多に「ワンボイス」で発言できない。多くの国で、専門家助言が相互に衝突するのは普通のことであり、例外的なことではない（例：ブラジル、オランダ、アメリカ、イギリス）。公的な助言に対する人びとの信頼が、政府への信頼と相関していることも明らかだ（例：ドイツ、オランダ、シンガポール）。

## 誤謬5「公衆衛生上の助言への不信は科学リテラシーの低さを反映したものである」

この考えも広く見受けられるものだが、中間報告書の分析結果はこれについても真逆のことを示した。

何が「事実」かについての活発な論争は、専門家と一般の人びとの間だけではなく、専門家同士の間でも起きる（例：イタリア、オランダ、イギリス、アメリカ）。そして、試算、モデル、数値、予測、そして変化していくデータに基づく専門家助言への過信は危機のさなかに急激に変化する（筆者注：例えば過信が行きすぎたと思うと、急激に不信に見舞われる、等）ことがある（例：疫学についての N. Ferguson 教授（イギリス）、マスクについての A. Fauci 博士（アメリカ））。

また、ワクチン忌避は医療に関する各国の文化的な経験から生じている（例えば、特定の人びとが過去の医療サービスにおいて実験台のように扱われたという搾取の経験があるか、あるいは、一部の人びとだけが恩恵にあずかれなかったという疎外の経験があるか、というように）<sup>(8)</sup>。

### 3 CompCoRe プロジェクト中間報告書の「鍵となる発見」

中間報告書はこうした誤謬を退けた上で、COVID-19 パンデミック初期の各国対応についての比較分析の結果として6つの「鍵となる発見」を示している<sup>(9)</sup>。このうち、リスク・コミュニケーションとはやや関連が薄いと思われる項目「雇用を守るべきであり、失業者の財布を守るべきではない」以外を紹介する。

#### 発見1 「[成功]と[失敗]は常に争われ、変化する」

パンデミック対応は未知の事柄への対処の連続であり、かつ、公衆衛生、経済、政治の相互作用の中でなされざるを得ない。畢竟（ひっきょう）、その成否の評価は捉える側面や評価者の立場によって大きく変わり得る。しかも、事態の進展に伴い、ある時点では概ね肯定的に評価されていたものが別の時点では批判を浴びたり、その逆のことが生じたりもする。

中間報告書は、成功と失敗の基準を一意に示すことはできないが、少なくとも政策決定者が単一の指標や基準、そして公衆衛生、経済、政治のうちの特定の側面に拘泥して意思決定をするべきではないことや長期的な社会的・政治的帰結を見過ごすべきではないことなどに注意を喚起している。

#### 発見2 「政治が政策を形成し、政策が政治を規定することはない」

「5つの誤謬」に挙げられていたように、未曾有のパンデミックに際しても、各国それぞれの政治的状況を棚上げし、危機対応のために大同団結して政策立案・実施に注力するという事態は生じなかった。むしろ、各国の社会、政治が抱えていた問題点がより極端に、顕著に噴出したと言ってよい。

アメリカでは党派政治の激化がそのまま、政府や社会への助言を行う専門家の政治任用の人事に直結したと中間報告書は指摘する。2020年当時はトランプ政権下であり、「反科学」「非科学」との批判もあったが、中間報告書によれば、実際に起こったのは、政権の政治信条上の考え方や党派的利益に資する見解を述べる専門家が助言者として要職に任用され、そうでないものは遠ざけられた。

#### 発見3 「“Social compact”（社会協約）がものを言う」

ここで注目されるのが、“social compact”（市民と国家、市民同士の関係についての支配的な通念）の力の大きさについての中間報告書の見解である。

Social compact は、日本で一般には social contract（社会契約）として理解されているものと同種であり、中間報告書も、その古典的理解では市民と市民、あるいは市民と国家の關係に

(8) したがって、ワクチン忌避の問題も単に知識の有無、理解・無理解の問題とは片付けられないことになる。

(9) なお、同報告書が分析枠組みの面で示した学術的な示唆については次の節で紹介する。

ついでに概念と受け止められてきたことを指摘している。Social compact も素直に和訳すれば「社会契約」となり得るが、伝統的に日本語で理解されている社会契約概念との区別のため、本稿では以降、仮訳として「社会協約」という語を当てたい<sup>(10)</sup>。

例えば、アメリカにおけるマスク着用義務をめぐる論争や、ヨーロッパ諸国の指導者による人びとの自発的協力への呼びかけ（とそれが一定程度奏功したこと）などは、そうした古典的な意味での社会協約の発現とも見ることができよう。

他方で、中間報告書は、21世紀においては epistemic authority（認識上の権威）、つまり、誰が必要な、そして正当な専門知を持ち合わせているのかについての社会協約がいよいよ重要になっていると主張する。

認識上の権威は近代以降、常に存在してきたが、平素は潜在的 (tacit) である。ところが、パンデミック（のような危機）はそれを明確に意識させる。つまり、「公共的意思決定のための知識や根拠に対して、既存の政治システムにおいて権威付けをしているのは誰で、どんな基盤に拠ってそれをしているのか」を問うことが重要だというのである。

近代国家がすべからず専門知に強く依存しているのは間違いないが、専門知を動員するやり方はそれぞれ大いに異なる。例えば、「事態が急速に変化し、不確実性が高く、専門家間の不一致がある場合にどの専門知供給源を用いるか」（中間報告書 p.18）は国によって異なる。あるいは、「専門家への委任の境界をどこに設定するか」（同）もまちまちである。

また、例えば医師と患者の間における意思決定上の権威の分解点は時代によって移り変わってきたが（筆者注：例えばインフォームドコンセントの一般化）、同様に、公衆衛生当局者と市民の間にもそうした分解点があり、パンデミックにおいては人びとがそれをどのように認識しているかも問われることになった。

こうした線引きが社会協約のうちで決定的に重要な部分を占めるのが21世紀だと中間報告書は主張する。

#### 発見4「公衆衛生上の介入は“either-or”（二者択一）であるべきではない

中間報告書は、「ウイルスをターゲットにする介入」と「社会的実践をターゲットにする介入」という2つに、パンデミック対応のための公衆衛生上の介入を分類している（表）。介入の様式の二分法は、しばしば政策上の措置の二者択一に重ねられる。しかし、両者は背反するばかりではなく、むしろ対策が奏功した国では両者をうまく組み合わせたことがうかがわれた。

自由主義国での国境封鎖の実施や集団免疫戦略の採用が失敗に終わったことや、パンデミック初期において、欧米の公衆衛生当局や世界保健機関（WHO）がマスク着用の感染防止上の効果を疑問視したことなど後から批判的に検証された出来事は、経済政策と公衆衛生政策を不適切に混合した結果であったり感染の機序に対する医学的知見に基づくエビデンスの不足の結果であったりした。

また、社会的実践をターゲットとした、非・医薬学的介入の試みも、今後は社会学、人類学、政治学、行動科学、そして科学技術社会論などの知見をいかし、より各国社会の機微に即した形で医学的介入と組み合わせて行われれば、より効果的なものとなる可能性がある。

(10) なお、Jasanoff 自身も、2007年の著書では social contract の語を用いているし、その後も両者を入れ替え可能な語として用いている場合がある。しかし、本稿では伝統的な社会契約概念との区別の観点から、social compact の語を敢えて区別した上で論を進めたい。

表 介入の枠組みと様式

|                    | ウイルスをターゲットにする介入   | 社会的実践をターゲットにする介入   |
|--------------------|---|--|
| 隠喩の枠組み             | ウイルスを外部からの侵略者と見なす                                       | 市民とその社会的実践を内なる脅威と見なす   |
| 典型的な措置             | 国境管理<br>個人用防護具 (PPE)<br>脆弱な個人の隔離<br>集団免疫<br>特効薬<br>ワクチン | ソーシャル・ディスタンス<br>人びとの集まりに対する制限<br>マスクの着用義務<br>国内の旅行制限<br>経済・社会生活のロックダウン、学校の閉鎖<br>ワクチン忌避との闘い |
| 専門知の供給源            | 臨床医学、ウイルス学、細胞生物学、ゲノム研究                                  | 疫学、数学的モデリング、社会科学・行動科学  |
| 想定される措置の様式         | 技術的解決<br>「銀の弾丸」(注)的な解決策                                 | 感染予防のための市民の協力  |
| (人びとやその生活への)侵入の度合い | 低い  | 高い   |

(注) 銀の弾丸 (silver bullet) とは、西洋において人智を超えた強敵を一撃で倒せる伝説上の武器を指し、転じて、厄介な問題を一挙に解決する画期的な対処策 (技術、装置、薬品、等) のことを指す。

(出典) “Table1: Frames and Modes of Intervention,” Sheila Jasanoff et al., *Comparative Covid Response: Crisis, Knowledge, Politics: Interim Report*, Harvard Kennedy School, 2021, p.12. <[https://compcore.cornell.edu/wp-content/uploads/2021/03/Comparative-Covid-Response\\_Crisis-Knowledge-Politics\\_Interim-Report.pdf](https://compcore.cornell.edu/wp-content/uploads/2021/03/Comparative-Covid-Response_Crisis-Knowledge-Politics_Interim-Report.pdf)> を基に筆者作成。

### 発見5 「新たなグローバリズムの下で社会協約は更新が迫られている」

2020年5月、パンデミック対応が本格化する最中にアメリカがWHOから脱退したことに象徴されるように、第二次世界大戦後の国際協調主義の延長上としていわゆる「グローバリズム」を捉えることには限界が生じている。パンデミックが世界的な出来事として必ずしも国境に区切られずに世界の人びとに影響を与えたのは事実だが、そのことをして世界の一体性を安易に念頭に置くことはできない。SNS (ソーシャル・ネットワーキング・サービス) の普及、ビッグデータの処理を可能にする情報処理技術の発達の下、よりネットワーク型の国際的なガバナンスが志向される必要があるだろうし、COVID-19 に対する mRNA (メッセンジャー RNA) ワクチン開発と完成したワクチンの国際的な配分の経緯は、国際的な倫理の基盤や科学の規範にも再考を促している。つまり、国際的な社会協約の更新も求められていることになる。

もちろん、社会協約の更新は特定の個人や機関の発意や唱道、あるいは法律の改正や制度の改変などによって直ちに、随意に行えるものではない (だからこそ、社会協約は法律などとは区別した概念とされている)。しかしながら他方で、COVID-19パンデミックのようなインパクトの大きい稀頻度の出来事が、人びとや組織、更には各国政府の考え方や振る舞いに否応なく影響し、それらが拠って立つ社会協約に対して変化を不可避的にもたらすことが当然、想定される。

そもそも、何らかの問題の出現や政策上の要請からつくられた新たな法律や制度が現実の統治の中で効果を発揮することによって社会協約を変化させる場合もあるし、先行して社会協約が変化することが法制度の改変につながることもあるだろう (例えば日本でも2000年代以降、「司法制度改革」の旗印の下で司法への市民参加が進んだが、これは司法に係る社会協約の変化が背景となって生じた、と見ることができる)。



## II 日本におけるリスク・コミュニケーションへの示唆

### 1 社会協約の視点から見る国内での議論

では、CompCoReプロジェクトのこうした知見は、日本における今後のリスク・コミュニケーションにどのような示唆を与えるのだろうか。

前節では、同プロジェクトの中間報告書が社会協約の役割とその更新の重要性を強調していたことを引用し、特に、専門的知識に関する関係主体の間での権限・権威の分岐点が問題になるとの指摘を紹介した。

この線引きの問題が、政策決定者と科学的助言の関係、社会と専門家の関係などにも各国それぞれの規範を与えていることはいうまでもない。日本においても、いわゆる「分科会」（新型コロナウイルス感染症対策専門家会議（2020年2～7月）とそれを引き継ぐ新型インフルエンザ等対策有識者会議・新型コロナウイルス感染症対策分科会（2020年7月以降）を総称して表記）の役割、分けてもその長である尾身茂会長の役割については、科学的助言やリスク・コミュニケーションの文脈でも様々な意見や評価が出されたが、それらが「本来は〇〇であるべきなのに××だ」とか、「以前の△△と異なり□□の役割を果たしていて好ましい」などと論評する際に依拠しているのが正に科学的助言やリスク・コミュニケーションに関して当該の論者が持ち合わせる、社会協約についての理解そのものなのである。

社会協約に係る理解が異なる論者同士が、そのことを意識せずに議論を闘わせても、おそらくそれはかみ合った議論にはならない。例えば政府が設けた「新型コロナウイルス感染症対応に関する有識者会議」は、その報告書において、「専門家との関係を含めた意思決定プロセスが明確だったか、科学的な知見に基づく評価・分析は十分だったかなどの点において問題がなかったとは言えない」と述べるが、ではどのように「意思決定プロセス」を明確化すればよいのか<sup>(11)</sup>。同報告書は「専門家の役割は科学的助言にあり、判断は政治と行政が行うことが適切である」とも述べるが、では具体的にどこまでの範囲が「科学的助言」であり、どこからが「判断」に属する事柄なのか。さらに、「公衆衛生の専門家だけではなく、医療や社会経済の専門家もメンバーとしている、イギリスの緊急時科学助言グループ（Scientific Advisory Group for Emergencies: SAGE）を参考にすることが考えられる」とも提案しているが、イギリスと日本の社会協約の差異はどれほど意識されていたのか。こうしたことが次に答えるべき問いとして見えてくる。

### 2 社会協約の違いが生むバリエーションを意識する

CompCoReプロジェクト中間報告書は、国家と社会の間の社会協約や専門知の動員に係る社会協約の差異が各国の対応にどのような差異をもたらしたのかを指摘している。

前者については、例えばシンガポールの集権的なコントロールに基づく対応は、政府に対する強いパターナリズム（父権主義）という、同国の基盤的な政治文化によって可能とされていた。他方で、オランダはパンデミック初期において、「インテリジェント・ロックダウン」とも称される、政府が統制的な措置を講じることを自重するかたちでの都市封鎖措置を講じた

(11) 新型コロナウイルス感染症対応に関する有識者会議『新型コロナウイルス感染症へのこれまでの取組を踏まえた次の感染症危機に向けた中長期的な課題について』2022.6.15. 内閣官房ウェブサイト <[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/coronavirus\\_yushiki/pdf/corona\\_kadai.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/coronavirus_yushiki/pdf/corona_kadai.pdf)>

が、これは市民の理性への信頼を第一義に据える同国の民主政治の風土に支えられていた。

逆に、ワクチン接種促進やマスク着用義務化などの公衆衛生上の措置をめぐるアメリカでの混乱は、コミュニタリアン（共同体主義者）とリバタリアン（自由主義者）という、同国の政治思想の二大潮流の衝突であり、政治的リーダーシップが両者の統合に失敗した結果とみることができると中間報告書は指摘する。

後者の専門知動員に係る社会協約に関しては、ドイツがコッホ研究所への高度な委任という、割合はっきりした専門家主義を採用し、社会もそれに納得したのに対し、フランスでは科学的助言のために政府が設けた「科学評議会」の委員構成をめぐって各方面から異論が出され、論争があったことが指摘されているし、その部分では日本の分科会をめぐる論争についても言及されている。日本政府の検証報告書が範としたイギリスのSAGEについては、同グループにかつて所属した専門家らが“indieSAGE”と呼ばれる別の自主的な専門家助言組織を立ち上げて直接、社会に対して発信を行い、両者の間で論争が繰り広げられたことが述べられている。

## おわりに

日本におけるリスク・コミュニケーションの取組は、欧米などの先行例やそれを支える学術的研究、それらを基に生み出される実践的知見・経験の蓄積等を参看、導入することを端緒とすることが多い。もちろん、これまでの日本での取組においても、いわゆる国情に即した改変や調整がなされ、様々な場面で成果を挙げてきたことは確かであろう。

しかし、例えば、本稿の冒頭でも掲げた文部科学省の「リスクコミュニケーションの推進方策」では、ヨーロッパのリスク研究者が中心となってつくられた学術組織であるIRGC（国際リスクガバナンス評議会）が示した枠組み（リスク・ガバナンス・フレームワーク）に依拠した提案がなされていた。いうまでもなく、それはヨーロッパ諸国の社会協約（それは「リスク」そのものに関するものもあるだろうし、専門知に係るものもあろうし、公的な場面でのコミュニケーションの在り方そのものに係る通念もあろう）の影響を否応なく強く受けているはずである。日本の状況に即したリスク・コミュニケーションを構想するのであれば、手法論のレベルにとどまらない基礎付けをし直した上での適用・応用が求められる。

では、日本のリスク・コミュニケーションが依拠すべき社会協約とはどのようなものなのか。そしてCOVID-19パンデミックはそれに対してどのような更新を迫り、また実際に変化を引き起こしたのか。更なる学術的な研究と社会的な議論が求められる。

そして、社会協約に対して私たちが自覚的になり、その内容を皆で確認することそれ自体が、コミュニケーションが果たすべき重要な役割の1つだと認識する必要がある。私たち自身が物事の妥当性や正統性を判断する際の基盤が明らかとなれば、より多くの人びとの腑に落ちる法制度や政策を用意し、実行する上で肯定的な影響を与えるであろうことは想像に難くない。

社会協約を意識することの重要性は、COVID-19パンデミックがリスク・コミュニケーションに与える最も大きな教訓の1つであると考えられる。