

# 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 Title	第12章 新型コロナウイルス感染症の経験が示す新たな課題
他言語論題 Title in other language	Chapter 12, New Challenges Revealed by Experience with COVID-19
著者 / 所属 Author(s)	奈良 由美子 (NARA Yumiko) / 放送大学教養学部教授
書名 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— 科学技術に関する調査プロジェクト報告書 (Risk Communication regarding Science and Technology: New Challenges and Developments)
シリーズ Series	調査資料 2022-6 (Research Materials 2022-6)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
刊行日 Issue Date	2023-03-30
ページ Pages	89-97
ISBN	978-4-87582-908-9
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	新型コロナウイルス感染症に関するリスクコミュニケーションで注目すべき事例を紹介し、そこから示唆されるリスクコミュニケーションの課題を提起する。

\* 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12章 新型コロナウイルス感染症の経験が示す 新たな課題

放送大学教養学部 教授 奈良 由美子

## 【要旨】

2020年に始まった新型コロナウイルス感染症（COVID-19）パンデミックは、収束に至るまで波を繰り返す、らせん状に推移する災害である。医療健康のみならず、経済、教育など様々な分野にも影響を及ぼしてきた。パンデミックに関連する科学的知識は作動中の科学の中にあり、災害を乗り越える過程は常に大きな不確実性をまとうものであった。その中で、政治家、専門家、市民といった多様な主体がリスクコミュニケーションを試みてきた。本稿では、国内外でのCOVID-19をめぐるリスクコミュニケーションの研究や実践、評価を概観し、情報発信、科学と政策決定、信頼構築、対話・共考・協働、リスクコミュニケーションの人材育成と組織への位置付けなど、今後取り組むべき課題を示す。

## はじめに

本稿では、世界各地で実践されてきたパンデミック対策・対応の中からリスクコミュニケーション（クライシスコミュニケーションを含む）の側面に焦点をあて、研究や実践、評価に関する情報を収集・分析し、課題群を抽出する。その際、分析視点としては、奈良<sup>(1)</sup>で示したリスクコミュニケーションの全体枠組の要素（「リスク特性（ハザード種別、知識の不定性）」「フェーズ」「スケール（時間・空間・社会）」「目的」「関与者」）のうち、世界各国での研究や実践、評価で知見が得られており、日本の活動に示唆を与えそうな要素（リスク特性、フェーズ、関与者）に焦点を絞る。さらに、リスクコミュニケーションにおいて重視されている「信頼」と「双方向性」の観点からも、研究や実践の主な動向と課題を述べる。

## I リスク特性—知識の不定性の高さ及び二次リスクの発生—

COVID-19パンデミックのリスク特性としては、知識の不定性の高いことがまず挙げられる。この特性は、そもそもこのパンデミックのハザード種別が新興感染症であることによる。今でこそこの感染症が飛沫などにより感染伝播すること、ヒトへの感染力が強いこと、潜伏期間中においてもヒトへの感染性があることなどが分かっている。しかし初期においては臨床像やウイルスの特性も有効な対処方法についてもよく分からなかった。新興感染症及びその流行については、科学的にまだ解明されていないことも多く、「作動中の科学」（科学的な知識は常

\* 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。一部、オープンアクセスではない資料が含まれる。

(1) 奈良由美子「新型コロナウイルス感染症とリスクコミュニケーション—自らのコミュニケーション実践のいったんの振り返りとして—」『危険と管理』52号, 2021.4, pp.81-95. <[https://doi.org/10.32300/jarms.0.52\\_81](https://doi.org/10.32300/jarms.0.52_81)>

に現在進行形で形成されているということ)<sup>(2)</sup>の中にあり続けてきた。一方で、感染者が増える中で、エビデンスを待ってられない、今答えを出さなければならない問題が目の前にある。このように、パンデミックのリスクコミュニケーションは常に知識の不定性の高い状況において行わざるを得ない。その場合であっても、リスク情報の発信者は迅速で正確かつ平易な表現でのメッセージを一貫性を持って発信しなければならない。同時に、受信者の側には、科学的知識が常に書き換わり得ることを理解した上でリスク情報を受け止める必要がある。

さらに、パンデミックのリスク特性として、二次リスクの発生が前提となることも指摘しておきたい。二次リスク (Secondary risk)<sup>(3)</sup>とは、所期のリスクを小さくしようとリスク対応を実施した結果、発生するリスクのことである。パンデミック下でのリスクコミュニケーションという直接的なリスク (一次リスク) である医療や保健衛生分野に目が行きがちだが、パンデミックの影響は地域の社会生活の隅々にまで及んでおり (二次リスク)、それぞれの事象・場面・状況において、独自のリスク管理やコミュニケーションが展開されているはずである。地域社会で提供される通常の活動やサービスは、非常時においてどのようなリスクコミュニケーション上の課題に直面したか、それらをどう克服したのか。一例として、学校教育の場がある。パンデミック対策が政府や地方行政から示された際に、地域の学校はどのようなリスクコミュニケーション過程を経て特定の意思決定 (給食の黙食、音楽の声出し禁止、修学旅行の中止など) につなげたのか。無論そのような問題に取り組んだ研究や調査も以下のように存在するが、リスクコミュニケーションの観点からの体系的で詳細な研究が求められる。

例えば、Hoover et al.<sup>(4)</sup>は、米国での「学校再開」という意思決定に当たって関与者間でどのようなリスクコミュニケーションがあったのかレビューしている。国内では、山田<sup>(5)</sup>が、名古屋市内の小中学校を事例として、パンデミック下で学校行事の実施か中止かをめぐる合意形成の過程を描き出しており、「教育委員会の示すガイドラインと近隣の学校からの情報」「例年の踏襲で実施してきた全ての活動の意義を含めた問い直し」「安全な実施方法を1から作り上げる」といった点が浮き彫りになり、これらをめぐる合意形成過程でステークホルダーのコロナ観、教育観の違いが露呈したことを報告している。また、田邊<sup>(6)</sup>は、コロナ禍での双方向オンライン授業実施をいち早く決定した熊本県教育委員会を例にして、教育委員会議事録の分析から、リスクコミュニケーションの過程や教育長のリーダーシップを明らかにしている。

パンデミックは健康医療のみならず、教育、経済など様々な分野にも大きな不確実性を伴いながら影響を及ぼしていく。つまり COVID-19 は典型的なシステム・リスクでもある。単独のリスクとその因果関係と管理方策の検討だけでは不十分であり、COVID-19 以外の疾病のリスク、その他の社会、経済、倫理、政治的な要因・影響までを含めた包括的な観点からの分

(2) 藤垣裕子「作動中の科学と科学的助言—時間軸と責任境界をめぐって—」『研究技術計画』36巻2号, 2021, pp.108-115. <[https://doi.org/10.20801/jsrpm.36.2\\_108](https://doi.org/10.20801/jsrpm.36.2_108)>

(3) Project Management Institute, *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide), Fourth Edition*, Newtown Square: Project Management Institute, 2008, p.306.

(4) Anna G. Hoover et al., “Balancing Incomplete COVID-19 Evidence and Local Priorities: Risk Communication and Stakeholder Engagement Strategies for School Re-Opening,” *Reviews on Environmental Health*, Vol.36 No.1, 2021, pp.27-37. <<https://doi.org/10.1515/reveh-2020-0092>>

(5) 山田真紀「COVID-19 禍下の公立学校における学校行事実施の実態と課題—名古屋市内の公立小中学校のケーススタディから—」『椋山女学園大学教育学部紀要』15巻1号, 2022, pp.39-45. <<https://doi.org/10.20557/00003416>>

(6) 田邊良祐「コロナ禍における熊本市教育委員会の双方向オンライン授業実施に関する論議—教育委員会会議録の分析を通じて—」『地域創生』41号, 2022.3, pp.1-13. <<http://hdl.handle.net/11207/399>>

析と、医療界、産業界、学界、市民社会、政府にまたがる包括的なガバナンスが求められる。

## II フェーズ—平常時からの取組の重要性—

COVID-19 パンデミックに関して言えば、何度かの流行の波は見られるが、活動や動向も、非常時（クライシス）期の現状報告や現状での課題の提示がほとんどである。その中で、現在のパンデミック対応を可能としたパンデミック前のリスクコミュニケーションの仕組みや教育、啓発、対応に関する報告が幾つかある。例えば、パンデミックへの対応が迅速で、初期に流行を抑え込めていた台湾では、2003年の重症急性呼吸器症候群（SARS）流行の痛い経験から、次のパンデミックに備えるために、国家衛生指揮センター（National Health Command Center: NHCC）を設置し、2005年に伝染病防治法<sup>(7)</sup>の見直しを終えていて、体制が整っており、今回のパンデミックには迅速に対応できたという<sup>(8)</sup>。韓国もまた、2015年（中東呼吸器症候群（MERS）流行時の対策に失敗した直後）に、感染症制御・防疫法の改正が行われ、2016年には、韓国疾病制御・防疫センターに、リスクコミュニケーション室（Office of Risk Communication）が設置され、地方政府、医療施設、市民に対して信頼の置ける情報を迅速に開示する方法のガイダンスを提供するようになったことが報告されており、COVID-19 パンデミックの前に、リスクコミュニケーションの部署が設立されていたことになる<sup>(9)</sup>。振り返って、日本では、平常時にパンデミックへの準備ができていなかったという指摘がある<sup>(10)</sup>。

リスクコミュニケーションでは理論／知識と実践／スキルの調和が必要となり、そうした力量をあらかじめ身につけた人材を擁することは組織の対応力を高める。クライシスの最中では難しいが、収束を迎えたフェーズでは本格的にこの課題に取り組むべきであろう。リスクコミュニケーションにかかる人材を育成し、組織にリスクコミュニケーションを恒常的に位置付けることが必要となる。過去にも2009年に新型インフルエンザ（A/H1N1）が発生した。その対策の振り返りと課題提言を行った『新型インフルエンザ（A/H1N1）対策総括会議 報告書』には、「国民への広報やリスクコミュニケーションを専門に取り扱う組織を設け、人員体制を充実させるべきである」と明記されている<sup>(11)</sup>。課題解決の、これ以上の先延ばしは避けなければならない。

その際、リスクの波及性をいかに考慮に入れられるかがポイントとなる。実際、前述のとおり、今回のCOVID-19 パンデミックの影響は健康、医療分野の一次リスクにとどまらず、経済への影響のリスク、教育への影響のリスク、メンタルや若者の自殺リスクのような二次リスク

(7) 「伝染病防治法」全国法規資料庫 <<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=L0050001>>

(8) Yi-Chieh Jessica Lin, “Establishing Legitimacy through the Media and Combating Fake News on COVID-19: A Case Study of Taiwan,” *Chinese Journal of Communication*, Vol.15 No.2, 2022, pp.250-270. <<https://doi.org/10.1080/17544750.2021.2011343>>

(9) Seung-Youn Oh, “From a ‘Super Spreader of MERS’ to a ‘Super Stopper’ of COVID-19: Explaining the Evolution of South Korea’s Effective Crisis Management System,” *Journal of Asian Public Policy*, Vol.15 No.2, 2022, pp.250-265. <<https://doi.org/10.1080/17516234.2020.1863540>>

(10) 鈴木一人「第3部 ベストプラクティスと課題：第6章 危機対応コミュニケーション」アジア・パシフィック・イニシアティブ『新型コロナ対応・民間臨時調査会—調査・検証報告書—』ディスカヴァー・トゥエンティワン、2020、pp.342-357；福田充「コロナ禍で明らかになった自治体危機管理の課題と展望（上） リスク・マネジメントにおける危機管理4機能の構築」『ガバナンス』231号、2020.7、pp.118-120。

(11) 「新型インフルエンザ（A/H1N1）対策総括会議報告書」2010.6.10、p.4。厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/bunya/kenkou/kekkaku-kansenshou04/dl/infu100610-00.pdf>>

にまで及んだ。リスクイベント発生の初期段階で、影響の波及範囲とリスクのスコープの見極めを行った上でリスクコミュニケーションを実施することが必要であり、そうした能力を備える人材の育成と組織化が検討されなければならない。

### Ⅲ 関与者—当事者性と多様性の重視—

COVID-19 パンデミックは、すべての人が当事者であり、関与者であるという特徴がある。ここでは、「政治リーダー」「専門家」「市民」を取り上げて考える。

#### 1 政治リーダー

パンデミック初期の各国政府の対応をめぐる研究では、政治リーダーのメッセージングがリーダーシップと絡めて多く取り上げられている。米国の大統領、州知事の情報発信の比較分析<sup>(12)</sup>、各国首脳メッセージングの特性分析では、オーストラリア、ニュージーランド、カナダの比較<sup>(13)</sup>、米国、英国、エジプトの比較<sup>(14)</sup>、単独では、ドイツ<sup>(15)</sup>、オーストラリア<sup>(16)</sup>、ニュージーランド<sup>(17)</sup>、ガーナ<sup>(18)</sup>などがある。またギリシャの首相は第一波と第二波との間でメッセージングのフレームを変えたという報告がある<sup>(19)</sup>。

政治リーダーのパーソナリティとメッセージングの特性は、政権内部の政治過程を経て出てくる調整された公的メッセージングと調整なしで発せられる個人的メッセージングで違いがあるだろうが、情報の受け手側からすれば、同一人物の発信であり、リスクコミュニケーションの面からは、情報の一貫性、正確性などに問題が生じると見る。ただ、ニュージーランド首相の例のように、公的メッセージングでは厳格な規制をかける強いメッセージングを行う一方で、個人的メッセージングでは、市民（女性、母親）としての生活の場からのメッセージを発

- 
- (12) Daryl V. Watkins and Aaron D. Clevenger, “US Political Leadership and Crisis Communication during COVID-19,” *Cogent Social Sciences*, Vol.7 No.1, 2021, 1901365. <<https://doi.org/10.1080/23311886.2021.1901365>>; Abdul-Akeem Sadiq et al., “Crisis Leadership during COVID-19: The Role of Governors in the United States,” *International Journal of Public Leadership*, Vol.17 No.1, 2021, pp.65-80. <<https://doi.org/10.1108/IJPL-08-2020-0071>>; Yu Tian and Jeongwon Yang, “Deny or Bolster? A Comparative Study of Crisis Communication Strategies between Trump and Cuomo in COVID-19,” *Public Relations Review*, Vol.48 No.2, June 2022, 102182. <<https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2022.102182>>
- (13) Gillian E. Campbell, *Who Achieved COVID-19 Success? A Comparative Analysis of the Communication Styles, Rhetoric and Crisis Response of Three Prime Ministers and What We Can Learn from the Leadership of Australia, Canada, and New Zealand*, 2021, p.59. Master’s thesis, Ryerson University, Toronto, Canada.
- (14) Hanaa Youssef Shaarawy Ismail, “A Contrastive Schematic Analysis of COVID-19 Crisis Response Strategies in American, British and Egyptian Speeches from 11-14 March 2020,” *Journal of Scientific Research in Arts*, Vol.22 No.7, November 2021, pp.1-20. <<https://doi.org/10.21608/jssa.2021.90756.1297>>
- (15) Marianne Kneuer and Stefan Wallaschek, “Framing COVID-19: Public Leadership and Crisis Communication by Chancellor Angela Merkel during the Pandemic in 2020,” *German Politics*, 2022. <<https://doi.org/10.1080/09644008.2022.2028140>>
- (16) Natalie Reyes Bernard et al., “Analysis of Crisis Communication by the Prime Minister of Australia during the COVID-19 Pandemic,” *International Journal of Disaster Risk Reduction*, Vol.62, August 2021, 102375. <<https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2021.102375>>
- (17) David McGuire et al., “Beating the Virus: An Examination of the Crisis Communication Approach Taken by New Zealand Prime Minister Jacinda Ardern during the Covid-19 Pandemic,” *Human Resource Development International*, Vol.23 No.4, 2020, pp.361-379. <<https://doi.org/10.1080/13678868.2020.1779543>>
- (18) Prince Adu Gyamfi and Adwoa Sikayena Amankwah, “Effective Communication during a Global Health Crisis: A Content Analysis of Presidential Addresses on the COVID-19 Pandemic in Ghana,” *Journal of International Crisis and Risk Communication Research*, Vol.4 No.2, 2021, pp.193-220. <<https://doi.org/10.30658/jicrcr.4.2.1>>
- (19) Neofytos Aspriadis, “Managing COVID-19 Pandemic Crisis: The Case of Greece,” *Journal of International Crisis and Risk Communication Research*, Vol.4 No.2, 2021, pp.387-412. <<https://doi.org/10.30658/jicrcr.4.2.8>>

することで、国民の高い信頼を得たという事例もある<sup>(20)</sup>。

COVID-19 パンデミックの中で、「科学に基づく」とか「証拠に基づく」というリスクコミュニケーションの基本原則が機能しない事例が少なからず見られた。米国のトランプ大統領や共和党の州知事たち<sup>(21)</sup>、ブラジルの大統領<sup>(22)</sup>などがその例として挙げられている。しかもその政治的リーダーシップによって、多くの市民が、科学や証拠に反する（あるいは「無視する」）施策や行動原則を支持し（あるいは信じ）、行動する光景が見られた。リスクコミュニケーションの研究は、この問題をどのように整理するのか。大きな課題と考える。

## 2 専門家

パンデミック下で、「関与者としての専門家」と言えば狭い意味では政策決定に関与する科学者・医学者が該当し、広い意味では、関連領域の研究に関わっている科学者個人や共同体（学会等）が該当しよう。一般に、科学者共同体で新しい科学的知識の正当性・妥当性が認定されるためには、それ相応のプロセスが機能し、完了するまでにある程度の時間を要するが（科学的知識の特殊性）、既に述べたとおり、パンデミックに関連する科学的知識は、「作動中の科学」として、プロセス的にも時間的にも、不確実性をまとった状態にとどまらざるを得ない。しかも、パンデミック下での科学的知識が役割を期待される土俵は、科学者共同体のそれではなく、政治的なそれである。この「科学的知識の特殊性」と「土俵の特殊性」の下で、関与者である専門家（科学者・医学者等）は口を開かなくてはならない状況に追い込まれる。

COVID-19 パンデミック下、欧州5カ国（ベルギー、オランダ、英国、スウェーデン、ドイツ）で政府のアドバイザリーボードの委員を経験した科学者へのインタビュー調査研究がある<sup>(23)</sup>。その結果によると、彼らは、当初、生命医学系の仕事だと単純に考えていたが、実際は学際的な作業をすることになってしまっただけ戸惑ったとか、科学的証拠は政府によって理解され受け入れられるものと思っていたらそう簡単ではなかったとか、自分たちは今まで経験したことのない新しい役割を受け持たされていることには気づいたが、自分たちの領分がどこまでなのかについては不明のままだったとか、メディアの前ではいつの間にか公人として扱われていた、といった印象を述べている。科学的助言に関わる科学者・医学者等には、科学者・医学者としての資質を越えて、非専門家からの理解や納得また協働を取り付けるコミュニケーション能力といった別の特殊な資質が求められるのだが、多くの科学者・医学者等はその点に違和感を持つということだろう。

日本でも、COVID-19 パンデミック下での科学的助言に関する研究が行われている。鈴木<sup>(24)</sup>や加納寛之<sup>(25)</sup>は、新型コロナ対応の中で、政府の助言者組織としての専門家会議等が発信す

(20) Campbell, *op.cit.* (13)

(21) John M. Callahan, “The United States: Politics versus Science?” Darren Lilleker et al., eds., *Political Communication and COVID-19: Governance and Rhetoric in Times of Crisis*, New York: Routledge, 2021, pp.67-78.

(22) Lucas Ferrante et al., “How Brazil’s President Turned the Country into a Global Epicenter of COVID-19,” *Journal of Public Health Policy*, Vol.42 No.3, September 2021, pp.439-451. <<https://doi.org/10.1057/s41271-021-00302-0>>

(23) Elien Colman et al., “Following the Science? Views from Scientists on Government Advisory Boards during the COVID-19 Pandemic: A Qualitative Interview Study in Five European Countries,” *BMJ Global Health*, Vol.6 No.9, September 2021, e006928. <<https://doi.org/10.1136/bmjgh-2021-006928>>

(24) 鈴木 前掲注(10)

(25) 加納寛之ほか「科学的助言とパブリックコミュニケーション—日本の新型コロナ対応が提起する新たな課題—」『研究技術計画』36巻2号, 2021, pp.128-139. <[https://doi.org/10.20801/jsrpim.36.2\\_128](https://doi.org/10.20801/jsrpim.36.2_128)>

るパブリックコミュニケーションを経時的に追いかけて、専門家会議が当初の役割である政府への助言を組織体として行っていたが、事態の悪化に伴い、政府への助言だけでなく、専門家会議として直接メディアを通して社会に情報を発信するようになり、さらに、専門家有志の会とか専門家個人としての SNS 等を通じた発信が行われていったことを明らかにしている。

このように、科学的知識と政策決定（科学者集団と政治・行政）との風土的・文化的・慣習的な違いが、パンデミックといった緊急事態の下での円滑なコミュニケーションの妨げになると考えられる中で、両者の間を取り持つ Brokerage（ナレッジ・ブローカー）というアイデアを提起する研究もある<sup>(26)</sup>。

クライシスコミュニケーションにおいては、一貫性のある情報が迅速に発信・提供されることが社会（市民）の信頼を得る上で重要だと言われるが、このような専門家個人やグループの信念に基づく（無論ある種の科学的根拠に基づくのだが）情報発信は、従来のクライシスコミュニケーションやリスクコミュニケーションの既存の枠組ではあまり想定されてこなかった。さらに広げれば、政府の政策決定機構の外にある、学会等の科学者団体、NPO などの市民科学グループ、市井の専門家としての科学者個人、医療活動に当たる専門家といった人々の特に SNS を通じた情報発信なども視野に入れて、新しい枠組を検討する必要があるだろう。

### 3 市民

パンデミック下でのリスクコミュニケーションの文脈で、近年特に注意が払われているのが、主要な関与者である市民について、特定のコミュニティ（先住民、移民、外国人労働者、移動民といった人々のコミュニティ）や情報の届きにくいグループ（他言語のグループ、福祉施設・高齢者施設等で生活する人々、手話を必要とする人々、ネット環境にアクセスできない人々、子どもたち）など、マージナルな人々に対する共創的なリスクコミュニケーションの努力である。例えば、OECD の報告書<sup>(27)</sup>の中には、カナダ政府の取組として、先住民社会やマイノリティコミュニティのリーダーたちと協働して、政府のメッセージがそのようなコミュニティに伝わるような仕組みを構築していたことが記されている。また、20か国に展開している子どもの参加・権利に関する専門家ネットワークが2020年4月に実施した聞き取り調査の結果をまとめた緊急レポート（Larkins et al.）<sup>(28)</sup>では、COVID-19 パンデミックに関連して子どもの参画を企図した国レベル、地方レベルの活動は見いだせないと答えた専門家が70%に上り、残り30%は、何らかの活動が構想中・進行中と答えたが、政府レベルでの行動は皆無だったと報告している。

リスクコミュニケーションの初発の時点から、彼らを視野に入れた取組でなくてはならないことが、全ての関与者に共有されるような教育・啓発活動も必須となろう。パンデミックにおいては、あらゆる立場の人々が感染リスクにさらされる客体であり、同時に感染リスクを低減する主体となる。いかにすればあらゆる層に情報が届くか、多様な層の声を拾えるか、メディ

(26) Peter D. Gluckman et al., “Brokerage at the Science-policy Interface: From Conceptual Framework to Practical Guidance,” *Humanities and Social Sciences Communications*, Vol.8 Article No.84, 2021. <<https://doi.org/10.1057/s41599-021-00756-3>>

(27) OECD, *First Lessons from Government Evaluations of COVID-19 Responses: A Synthesis*, 21 January 2022. <<https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/first-lessons-from-government-evaluations-of-covid-19-responses-a-synthesis-483507d6/>>

(28) Cath Larkins et al., *Building on Rainbows: Supporting Children’s Participation in Shaping Responses to COVID-19*, 23 April 2020. University of Central Lancashire Website <[https://clock.uclan.ac.uk/33087/1/28%20April%20Building%20on%20Rainbows-%20Child%20Participation%20in%20COVID-19%20Response%20-%20Rapid%20Paper\\_.pdf](https://clock.uclan.ac.uk/33087/1/28%20April%20Building%20on%20Rainbows-%20Child%20Participation%20in%20COVID-19%20Response%20-%20Rapid%20Paper_.pdf)>

アの選択やコミュニケーションの場の設定の工夫が必要となる。

また、リスクコミュニケーションの主要な主体となる市民に求められるのは、リスク情報を受けて COVID-19 に関する理解を深めたり行動変容を行ったりすることにとどまらない。当該リスクをめぐる自らの実態や意見、要望、またそれらの根底をなす価値観を表出することも含まれる。これについては「V 双方向性—対話・共考・協働とリフレキシビティ（reflexivity 省察性、反省性）の具現化—」において後述する。

#### IV 信頼—相手の感情や価値観の尊重—

ここではリスクコミュニケーションにおける信頼に関連する研究を見てみる。ポルトガルで、「情報源に対する信頼度の高さと提言の遵守には正の相関がある」という仮説に基づいた調査研究<sup>(29)</sup>が行われた。その結果、市民はメディアや政府高官からの情報よりも、保健衛生当局の専門家からの情報のほうに、より信頼を置いていること、男性よりも女性のほうが政府の情報を信頼しており、年齢面では若者たちは、専門家やメディアからの情報に、より信頼を置いていること、同時に、政府の危機管理には最も批判的だった。さらに、ポルトガル市民は、COVID-19 に関する情報源としての SNS 等については信頼性を置いていないこと、インフルエンサーや SNS に対しては、学歴が高いほど、信頼していないことが明らかになったという。

スウェーデンでは、政府が「手洗い」などの行動指針については推奨しているにもかかわらず、「マスク着用」だけはその有効性に疑問を抱いてきた。市民の対応行動に対して、政府への信頼が因果的影響を与えるかどうかを検討するのに、政府のこの「マスク着用非推奨」への信頼という事象はうってつけである。もし、政府の指針が、各個人の採用する予防策に因果的に影響をするということなら、政府に高い信頼を寄せる人々は、そうでない人よりも、手洗いを励行するけれども、マスクは着用しないことになる。調査結果は、様々な関連しそうな変数を制御しても、まさにそのとおりとなった<sup>(30)</sup>。

一方、シンガポールからの報告<sup>(31)</sup>によれば、政府や専門機関に対する信頼が大きいほど、市民はリスクを過小評価し、遵守行動をとらないといい、当該リスクに対して対応する行動を個人がとる必要はないという信念につながっているという。リスクコミュニケーションにしてもリスク管理にしても、その方策が効果を発揮するためには、もっと心（heart）に響く情報の提供が必要でそれが成否を決めるのではないかと考察している。

また、Offerdal et al.<sup>(32)</sup>は、このパンデミック下でのノルウェー政府や保健衛生当局に対する市民の信頼を高める（もともと高いので、パンデミック下で「維持する」）ために、担当者たちが用いている説得の方法や状況が、アリストテレスの「エトス」というレトリックを使って解

(29) Gisela Gonçalves et al., “Who Do the Portuguese Trust? Government Communication Management in the Covid-19 Pandemic,” *Comunicação e Sociedade*, Vol.40, 2021, pp.169-187. <[https://doi.org/10.17231/comsoc.40\(2021\).3251](https://doi.org/10.17231/comsoc.40(2021).3251)>

(30) Bengt Johansson et al., “Why Swedes Don’t Wear Face Masks during the Pandemic: A Consequence of Blindly Trusting the Government,” *Journal of International Crisis and Risk Communication Research*, Vol.4 No.2, 2021, pp.335-358. <<https://doi.org/10.30658/jicrcr.4.2.6>>

(31) Catherine Mei Ling Wong and Olivia Jensen, “The Paradox of Trust: Perceived Risk and Public Compliance during the COVID-19 Pandemic in Singapore,” *Journal of Risk Research*, Vol.23 Nos.7-8, 2020, pp.1021-1030. <<https://doi.org/10.1080/13669877.2020.1756386>>

(32) Truls Strand Offerdal et al., “Public Ethos in the Pandemic Rhetorical Situation: Strategies for Building Trust in Authorities’ Risk Communication,” *Journal of International Crisis and Risk Communication Research*, Vol.4 No.2, 2021, pp.247-270. <<https://doi.org/10.30658/jicrcr.4.2.3>>

読すると分かりやすいとする。担当者たちへのインタビュー結果や参与観察の結果から、「エトス」の三要素である、competency（実践知）、virtue（美德）、goodwill（相手からの好意）が、市民への説明や説得の場面でのレトリックとして、頻繁に使われていることを明らかにした。

以上の研究成果を踏まえると、近年の情報環境下でのパンデミックに対するリスクコミュニケーションでは、市民の信頼醸成を図り、行動変容につなげる上の手法や手段を見直す必要があると、改めて言えそうである。すなわち、科学的正しさを前提とした事実やロジックに基づくコミュニケーションを検討するだけでは十分ではない。リスクの評価者・管理者が自らの専門性を高めたり、公正に熱心にリスク評価や管理に取り組んだりすること、さらには、相手の感情や心に寄り添ったり価値観を共有したりする方法の必要性と有効性について、更なる検討の余地があると考えられる。

## V 双方向性—対話・共考・協働とリフレキシビティ（reflexivity 省察性、反省性）の具現化—

リスクコミュニケーションにおいては関与者間でのリスク情報や意見のやり取りが双方向で行われることが重視されており<sup>(33)</sup>、そのやり取りは、対話・共考・協働といった営みとして実施される。そういった営みの例として、パンデミック下で行われたオランダの取組がある。オランダでは、参加型価値評価（Participatory Value Evaluation: PVE）という新しい市民参加の手法（3万人の市民がロックダウン解除に向けて政策サイドで詳細に検討されて出された8つの選択肢の中から自分の意向に合致した1つを選択する意向調査に参加することで、総体として、オランダ市民の意向を政策決定サイドに表明する）を開発実施している<sup>(34)</sup>。オランダで初の感染者が出たのが2020年2月27日、ロックダウン開始が3月24日（当初の解除予定は5月20日から7月20日の間）、PVEのデザイン開始が4月9日、実際の調査が4月29～30日実施、ロックダウンの一部緩和が6月1日、全面解除が7月1日という時系列を見ると、この仕組みがいかに速やかに企画・実施されたか分かる。

スイスの熱帯・公衆衛生研究所（Swiss Tropical and Public Health Institute）は、様々な専門分野の科学者たちとコミュニケーションやデザインの専門家、そして一般市民の協働で、“PubliCo”と名付けた双方向性のオンラインプラットフォームを立ち上げ、運営している<sup>(35)</sup>。政府にとっては、質の高い情報を提供したり、フェイクニュースに対抗したりする場として利用できるだけでなく、適切な防御策やコミュニケーション方略を見直していけるような市民からのフィードバック・ループとしても利用できる。このPubliCoが目指したのは、防御策、制限策のリスクや効果の評価するツールとしてだけでなく、効果的でフィットしたリスクコミュニケーションやクライシスコミュニケーションを作り上げる仕掛けなのである。

(33) “Risk communications and community engagement (RCCE).” World Health Organization Website <<https://www.who.int/emergencies/risk-communications>>

(34) Niek Mouter et al., “Public Participation in Crisis Policymaking. How 30,000 Dutch Citizens Advised Their Government on Relaxing COVID-19 Lockdown Measures,” *PLoS ONE*, Vol.16 No.5, 2021, e025614. <<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0250614>>

(35) Giovanni Spitale et al., “A Novel Risk and Crisis Communication Platform to Bridge the Gap between Policy Makers and the Public in the Context of the COVID-19 Crisis (PubliCo): Protocol for a Mixed Methods Study,” *JMIR Research Protocols*, Vol.10 No.11, November 2021, e33653. <<https://doi.org/10.2196/33653>>

このような取組の萌芽はわが国でも見られ、例えば、科学コミュニケーション研究所が実施してきた市民対話の結果を厚生労働省新型コロナウイルス感染症対策アドバイザリーボードにおいて提示する取組がなされてきた<sup>(36)</sup>。しかし、そうした市民の声が具体的に政策に反映されたとまでは言い難く、そもそも市民の声を聞く場や、声を政策に接続する仕組みやチャンネルが十分に整備されているとは言えない。ここで、COVID-19パンデミックにおいてやはりリスクコミュニケーションの主要な主体である政治家、政策担当者には、自らの姿や果たすべき役割を省察することが求められよう。すなわち、リスク情報を分かりやすく発信できているかに加えて、市民の声を聞く場を設け、声を聞き、それを政策につなげることができているかについての省察である。それができていることは、ひとつには現場の実態に即した実効性のある感染症対策の実現に、もうひとつには政治家や政策担当者への信頼の構築に資する。

## おわりに

COVID-19パンデミックが発生してからおよそ3年が経過した。感染症災害は中・長期にわたらせん状に推移する災害であり、収束の見通しが立ちづらい<sup>(37)</sup>。その過程で多くの主体がそれぞれの立場で尽力してきた。なかでも国民は行動変容の維持を求められ続け、我慢といういわば有限の資源を動員し続けてきた。有限であるがゆえに、どのタイミングでどれくらいの資源動員をしてもらうべきか（例えば緊急事態宣言の発出も含めて）の政策とそのリスクコミュニケーションには、十分な配慮と戦略があって然るべきである。改めて、米国CDCが提示するリスクコミュニケーションの原則（「最初であること」「正しくあること」「信用されること」「共感を表出すること」「行動を促すこと」「尊重を表出すること」の6項目）<sup>(38)</sup>や、英国SAGE（Scientific Advisory Group for Emergencies）の示すポイント（『人々はウイルス制御に努力している。その努力が感染拡大を抑え、公益をもたらしている』といったポジティブなフィードバックを行うなど7項目）<sup>(39)</sup>に立ち戻りつつ、一貫性とビジョンのあるリスクコミュニケーションを行うことが求められよう。

今回のCOVID-19パンデミックの最中では、日々立ち現れる待ったなしのタスクに対処することが優先され、先述してきた課題に十分に取り組むことは難しかった。今後は、感染症と共生しつつレジリエントな社会を構築するために、多様な主体の共感・共考・協働を引き出すリスクコミュニケーションが実施されるであろう。政治家、政策担当者をはじめとするリスク管理機関には、こうした課題に取り組む場や機会を提供する旗振り役となることを期待したい。

(36) 奈良由美子・科学コミュニケーション研究所「新型コロナウイルス感染症への対応をめぐる市民的論点」（第82回（令和4年4月27日）新型コロナウイルス感染症対策アドバイザリーボード 資料3-8）2022.4. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/000934795.pdf>>; 同「新型コロナウイルス感染症への対応をめぐる市民的論点」（第89回（令和4年6月30日）新型コロナウイルス感染症対策アドバイザリーボード 資料3-10）2022.6. 同 <<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/000959363.pdf>>

(37) 奈良由美子「COVID-19のリスクコミュニケーションの課題」『公衆衛生』86巻7号, 2022.7, pp.628-637.

(38) “CERC Manual.” Centers for Disease Control and Prevention Website <[https://emergency.cdc.gov/cerc/ppt/CERC\\_Introduction.pdf](https://emergency.cdc.gov/cerc/ppt/CERC_Introduction.pdf)>

(39) “SPI-B: Positive strategies for sustaining adherence to infection control behaviors,” 22 October 2020. GOV.UK Website <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/933227/S0828\\_SPI-B\\_-\\_Positive\\_strategies\\_for\\_sustaining\\_adherence\\_to\\_infection\\_control\\_behaviours.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/933227/S0828_SPI-B_-_Positive_strategies_for_sustaining_adherence_to_infection_control_behaviours.pdf)>