

リスク・ガバナンス・フレームワークの感染症リスクへの適用可能性について

青柳みどり

1 はじめに

気候変動そして新型コロナウイルスの問題など、システミック・リスク (OECD, 2010) とされるリスク・イベントは最近特に多い。2000年代になって欧州を中心に提案されてきたリスク・ガバナンスの議論は (Renn, 2005, IRGC, 2017, 青柳, 2017 等), 「気候変動や SARS の問題など, 国境や専門家の対応分野を跨ぎ, かつてない協力体制を編成することを必要とする」リスク (これをシステミック・リスクという, OECD, 前出) に対する対応のために提案されてきたものである。Jasanoff (1990) や Renn (2005) を始めとして, 科学技術と社会の役割を議論する STS (科学技術社会論) やリスク社会学などの分野で専門家の役割やメディアの影響の重要性を指摘する研究は数多く存在する。しかしながら, 専門家の役割やメディアの影響などを検討範囲にいれた上で, 様々なリスク・イベントをシステミック・リスクとして「管理」していく枠組みについて, 日本においてはきちんと議論されていないように見受けられる。

ここ数ヶ月の新型コロナウイルスへの対応をみると, 当初は医学を中心とする感染症対策とリスク・コミュニケーションの専門家が主に「専門家」として科学的知見の提供を行った¹⁾。外出自粛など社会にも対応を要請する段階になって「経済学など社会科学の専門家」の参加を要請するなど事後的な対応になった。また, マスメディアに登場する「専門家」を含めて, 「専門家」のあり方 (「専門」の範囲, 行政/政治との役割分担など) も, 大きく注目されることとなった。従来のリスク「管理」の議論においては, 特定のリスク・イベントの外側になる政治や世論は枠組み外の事項

であり, 管理の範疇ではなかったことも, その対応が暗中模索のように見えることとなった要因ではないかと思える。本稿においては, リスク・ガバナンスの枠組みを適用しながら, 専門家等の役割と現時点での課題を明らかにする。

2 リスク・ガバナンス・フレームワーク

一般的に従来の化学物質管理, 食品安全などのリスク管理の議論においては, リスク管理者が最終的な責任をもってリスク対応を行う (図 1)。ある薬品製造工場における化学物質管理などがその典型である。そのような場合には, 社会集団における規範や価値観, リスク間のトレードオフなどは考慮する必要はない。

しかし, パンデミックや気候変動などの問題においては, 政府を始めとする様々な組織が国境や専門家の専門領域を越え, 協力し合って問題に対処していかななくてはならない。新型コロナ問題対応では, 感染症リスクと人々の行動を制限するロックダウン, それに起因する経済の停滞というようにリスク間のトレードオフも検討の対象に入れて意思決定をしなければならない。そこには, 規範や価値観という大きな問題が横たわる。これらをかかえてうまく進めていくか, そのためにどの

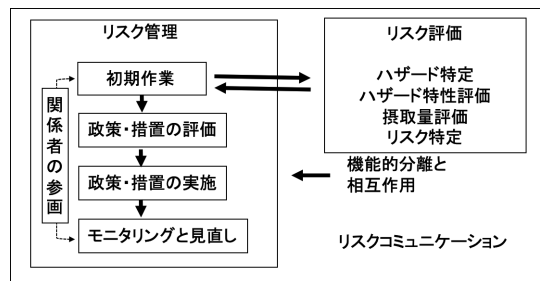


図 1 リスク管理の枠組み
CODEX などをもとに作成 (山田, 2019)。

ようなことを検討すべきかを提案しているのが、リスク・ガバナンスの議論である（図2）。

図2に沿って言えば、図の右側が「評価分野（知識の創出）」を示し、リスク評価（Assessment：具体的には新たな感染症に関する、科学的知見の獲得、またそれらに対する人々の懸念評価）の実施、そしてこの「リスク評価」によるリスクの特徴の把握を行う。

一方、図の左側は、「管理分野（意思決定と実施）」を示し、図の右側のリスク評価結果をうけてリスク削減対策を実行に移すための項目を実行していく。図の右側のリスク評価結果を受けた受忍性および受容性²⁾を判断するリスク判断、リスクマネジメントのためのオプションの実現、モニタリング、意思決定などであり、そのためにリスク対策オプションの同定、オプションのアセスメント、評価（Appraisal：リスクマネジメント実施のための社会経済的影響評価、図の右側のリスクそのものの評価に加えて、対応実施の意思決定のための評価を行う。これにより複数あるオプションのどれをどの程度実施するのかの選択が可能となる。）

と選択を行う。

図1のリスク管理の枠組みと大きく異なるのは、リスク評価がハザードの特定だけではなく社会の懸念、受忍性、受容性、社会経済的影響評価などにも及ぶこと、リスク管理においても複数のオプションを評価し選択する構造になっていることである。それは社会の規範、価値観、社会経済的な構造の状況次第で最適なオプションが異なることが前提にあるからである。

そして、多くの分野から専門家が協働作業を行っていくため、図の中心に「（各分野にまたがる専門家間の）コミュニケーション」があり、情報や意見の共有がフレームワークの中心にあることを示す。

3 専門家の役割

リスク・ガバナンスの議論では、専門家の役割が重要なポイントとなる。そして、その専門家は、当該リスク（感染症）の専門に限定されない。感染症問題対応のためのエビデンスとなる科学に関して知見を提供する専門家（感染症の専門家、創

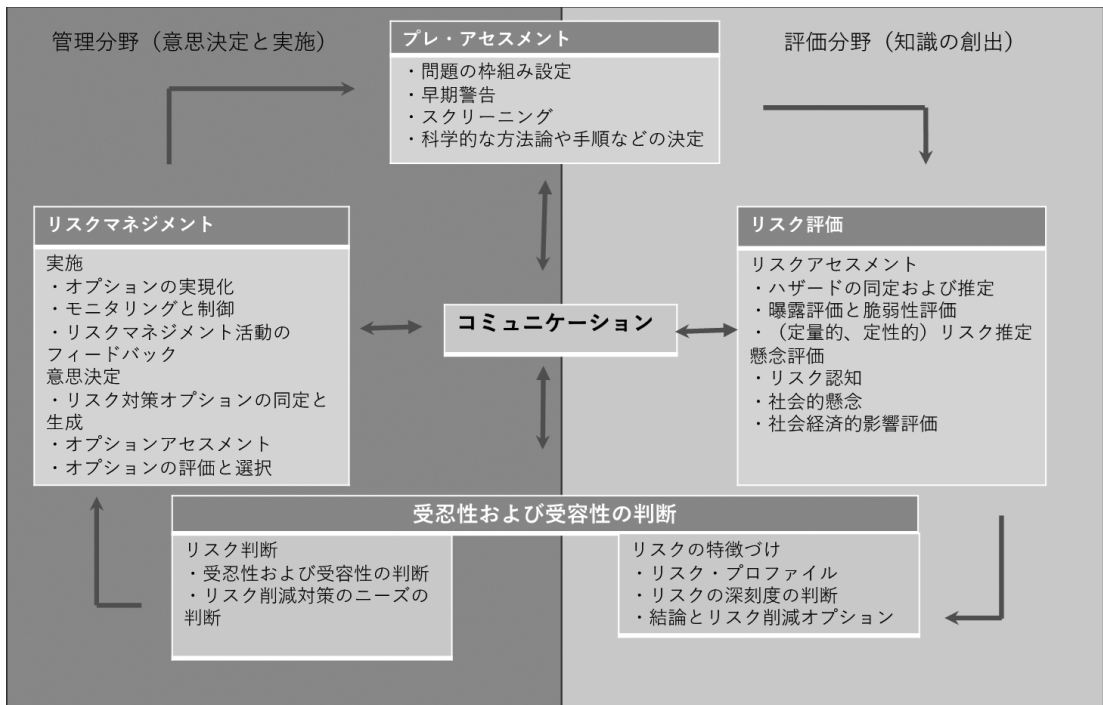


図2 リスク・ガバナンスの枠組み
Renn, 2005 より著者翻訳（青柳, 2017）。

薬・製薬の専門家を始めとする薬学、医学関係分野の専門家）とともに、それらを社会に提供していくための専門家（研究開発に対する財政支出のための意思決定の助言）、緊急対応のリスク同定の専門家（公衆衛生、医療実践者など）、さらに社会経済的影響に関する専門家（経済・財政、社会福祉問題専門家など）等々、様々な分野の専門家の分野を超えた協働作業になる。さらに多くの分野から専門家が協働作業を行っていくため、その専門家間のコミュニケーションをうまく実践していくことが必要になる（Renn, 2005, IRGC, 2017）。マスメディアは、国内、世界全体の公衆に情報を伝達し、また収集していく、「媒介」の役割を果たす。

図2にあげたリスク・ガバナンス・フレームワークにおいては政府の役割を明示していない。それは、システムック・リスクとされるリスク・イベントごとの問題の特徴に依存するためである。詫摩（2020）などは、国境を越えて広がる感染症に人類がどう対応し、協力体制を築き上げてきたのかについて述べている。その中で、一般に公衆衛生の問題は、特に公的な機関の役割分担が大きく、場合によってはかなり強い権限を有することも指摘されている。新型コロナ問題については、従来想定された範囲を越えて人々の移動制限（ロックダウン）のように、様々な分野（たとえば、学校での授業・講義他の活動制限に関して文部科学省、観光業等への影響は観光庁や国土交通省といった具合）に渡る制限を「要請」した。また保健行政は地方自治体が主に担う業務であることから制限要請の実務については都道府県知事や市町村の首長が担当するなど、結果としてほぼすべての行政機関の協調が必要となった。

科学的助言に関して言うと、感染症・公衆衛生専門家、またリスク・コミュニケーション専門家を中心に専門家の助言組織が立ち上げられた。問題は国内での「感染症以外」の分野における対応であった。武藤（2020）は、専門家会合の議論において、「（政府・担当省庁に依頼しているにもかかわらず）社会・経済状況の分析やシミュレーションは全く出てこない」状況であったことを指摘した³⁾。関連分野の専門家からは異論はあるかもし

れないが、すくなくとも、「社会・経済状況の分析やシミュレーション」の検討結果は、当時政府への助言を担っていた新型コロナウイルス対策専門家会議には届いていなかったことになる。新たに設置された新型インフルエンザ等対策有識者会議には経済学等社会科学分野の有識者も加えられたが、具体的に「社会・経済状況の分析やシミュレーション」を含む、それぞれの専門分野からそれぞれの専門分野の知見に即した提案がされたとの報道はない。結果として、リスク・ガバナンス・フレームワークにおけるリスク対策オプションの同定、オプションのアセスメント、評価（Appraisal）と選択にあたって、社会経済的な観点からの評価が不明なまま政策が進められているのではないかとの疑念が生じる状況となっている。

4 まとめと結論

日本において新型コロナウイルス問題が優先的政策課題となった3月以降、既に8ヶ月以上が経過し、ウイルスに対応するワクチンの情報がニュースを賑わせる状況になった。しかしながら、国内の対応政策としては、4月の外出自粛要請以降、大きな進展はあったとは言いがたい。また、政策全般のあり方を議論する動きもみられない。しかしながら、リスク学分野では、これまでもシステムック・リスクの議論がなされてきており、その知見を今回の問題にも適用した議論を試みた。今回の問題はいつ収束するかは、現時点では見通しがたかない。2000年以降、SARSの問題、2009年の新型インフルエンザの問題と、かつてなく感染症問題が頻発する状況にあり、今後に備えての体制を議論しておく必要があることは明らかである。今後の議論の一助になれば幸いである。

注

1) 朝日新聞1月8日夕刊「原因不明の肺炎、中国で59人確認 当局、SARS 否定」この記事では、「最初に患者が見つかったのは昨年12月12日」としている。

2) 受忍性、受容性については、Renn (2005) の中で以下のように定義される。「受忍性」という用語は、（それがもたらす利益のために）追求する価値があると考えられる活動でありながら、合理的な範囲内でリスク低減のための追加的な努力を必要とするものを指す。

「受容性」という用語は、残るリスクが非常に低いため、リスク低減のための追加的な努力が必要とは見なされない活動を指す。”The term ‘tolerable’ refers to an activity that is seen as worth pursuing (for the benefit it carries) yet it requires additional efforts for risk reduction within reasonable limits. The term ‘acceptable’ refers to an activity where the remaining risks are so low that additional efforts for risk reduction are not seen as necessary.” (Renn, 2005, p 36, 下から 13 ~ 10 行目).

3) 執筆時点でシンポジウムはYouTubeで公開されており、以下のリンクの1時間22分あたりで当該の指摘がある。https://www.youtube.com/watch?v=OiNP7VWwpUM&t=1s (2020年12月13日閲覧)。

参考文献

青柳みどり (2017) 「化学物質をめぐるリスク・ガバナンスのあり方について」『環境経済・政策研究』第10巻第2号, 52-56頁。
 Jasanoff, S. (1990) *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers*, Harvard University Press.
 IRGC (2017) *Introduction to the IRGC Risk Governance Framework, revised version*. Lausanne: EPFL

International Risk Governance Center, <https://irgc.org/publications/core-concepts-of-risk-governance/>.

武藤香織「COVID-19の専門家助言組織の課題」日本医事法学会・東京大学科学研究費補助金事業 共催 特別 WEB シンポジウム「感染症対策の法と医療—新型コロナ問題の背景は何か」2020年8月30日 (日) 10:00~17:00, <https://www.youtube.com/channel/UCL0S7w0nHsaLK90k95l7Wjw/about> (2020年12月13日閲覧)。

OECD (2010) *Risk and Regulatory Policy Improving the Governance of Risk*, OECD. DOI:10.1787/9789264082939-en.

Renn, O. (2005) *Risk Governance—Towards an Integrative approach*, International Risk Governance Council. https://irgc.org/wp-content/uploads/2018/09/IRGC_WP_No_1_Risk_Governance__reprinted_version_3.pdf (2020年12月13日閲覧)。

詫摩佳代 (2020) 『人類と病—国際政治から見る感染症と健康格差—』中央公論新社。

山田友紀子 (2016) 「食品安全・リスクアナリシスおよびレギュラトリーサイエンス (特集:レギュラトリー・サイエンス)」『日本リスク研究学会誌』第26巻第2号, 77-81頁。

(あおやぎ・みどり 国立環境研究所)

新型コロナウイルスが家庭ごみ分別収集処理フローに与えた影響 —国際的動向と日英の事例から—

野村久子・高橋若菜

1 はじめに

新型コロナウイルス (COVID-19) の感染予防のために、外出自粛や在宅勤務、時差出勤などが時代の要請になって久しい。一方で、在宅勤務や自粛が叶わない業種もある。医療機関、警察、消防、介護施設、交通機関、電気、ガス水道、通信、流通などである。こうした業種への従事者は、エッセンシャルワーカーと呼ばれる。ごみの収集や処理も、その一角をなしている。ごみ収集が滞れば、

社会を清潔で衛生的に保つことができない。

わが国では、非常事態宣言後も、全国でごみ収集処理は続行されている。しかし、ごみの中には、市民が使用するマスクやティッシュなども含まれ、感染者が用いたごみも含まれる。そのため、家庭ごみ収集の現場は、必然的に感染リスクの増大に晒されることとなった。

新型コロナウイルスは、総じて家庭ごみ分別収集処理フローに、いかなる影響を及ぼしたのだろうか。第2節では、国際機関や先行研究を参考