

## リスク「コミュニケーション」への遠い道

～コロナ禍中の実践から

田中幹人\*

### はじめに

私は、科学技術とメディアの交錯するなかで起きている課題を研究しています。科学技術のトピックは、マスメディアやソーシャルメディアのなかでどのように議論されているのか、ジャーナリズムは科学技術をどのように報じているのか、また報じるべきなのか。こうした課題を、科学やリスクのコミュニケーション研究や、科学技術社会論と言われる学術分野の観点から分析しています。手法としては計算社会科学と呼ばれているコンピュータを使ったビッグデータ分析や、言説分析などの質的研究手法などを併用しています。

また私は、3年前の2020年2月から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メンバーや東京都福祉保健局のアドバイザーとして、専門分野の知識を生かしてコロナ対策の科学知識をどのように社会共有し、また社会の議論を喚起してコロナ対策に反映していくかという試みに関わってきました。今日は、私が専門分野の立場からどのようにこの3年間のパンデミックを眺めてきたか、という話をさせていただき、学術研究は世の中を把握するのにどのように役立つか、ひいてはリスクコミュニケーションを通じて社会がどう変わっていくべきなのか、という話をさせていただこうと思います。

新型コロナウイルス感染症のパンデミックのなかでは、色々な言葉が飛び交いました。歴代の首相は「専門家のご意見を伺って判断します」ということばを繰り返しましたし、あるいは専門家の

側も政策決定の参考にしてもらおうと科学的知見を述べてきました。パンデミック初期で特に有名なのは、当時北海道大学、現在は京都大学におられる西浦博先生が、シミュレーション予測に基づいて、何も対策しなければ42万人の方が亡くなるかも、と述べられたことですね。この発言は大きな社会反応を引き起こしました。

あるいは政府からは、国民の皆さんには行動の自粛をお願いしたい、というメッセージが出ました。これに対して、議論はありましたが結局は非常に素直に従ったのが日本社会です。そしてその後は、いつしか「感染症対策か経済活動か」といった二律背反の風潮が科学技術研究に関するメディア世論のなかで作られてきて、あまりはっきりした社会的な選択は行われなまま、いわゆる「感染症法上の五類移行」として感染対策を緩めることに向かっているのが、2023年4月現在の日本の状況です。

ただ、私は2020年から現在にいたるまで頻回に世界の研究者と議論する機会をいただいています。感染症対策のうえでは、日本は世界的には「優等生」と見なされています。私自身が対策に関わってきたから自己弁護しているわけではありませんし、私自身は日本のこれまでも沢山の課題があるとは思っていますが。

感染者数の推移のグラフを見てみると、最近はどこも正確な統計はとらなくなっていますが、アメリカやイギリスと比較しても日本は10万人あたりの死者数は比較的強く抑えてきた。新型コロナの始まったころ「ハンマー & ダンス」という表現があったのを覚えていますか？感染が拡大してきたら緊急事態宣言を出してハンマーでそれを叩いて抑えるように対策をし、落ち着いてきた

\* 早稲田大学政治経済学術院教授

らダンス時期に入る、つまり対策を緩める。これをワクチンのような有効な対策が開発され普及するまで粘り強く続ける、という基本戦略を成功させることができたと言えるでしょう。

これはカッコ付きの「成功」かもしれませんが、何よりも市民が協力的に実践したことが、重要です。たとえばイギリスもアメリカも、ロックダウンという強力な法的根拠のある措置で人びとの行動制限を行いました。あるいはシンガポールや台湾などは、日本では新型コロナ対策について極端に理想化した国として語られることもあります。しかし、あちらの研究者と議論していると、それぞれに課題があります。

改めて日本を考えた場合、緊急事態宣言と言っても結局は「お願い」ベースに過ぎない政府の号令に、市民が自主的かつ民主的に対策をした点は重要です。もちろんここでいう「民主的」には、ムラ社会的な相互監視機能が働いていたのでは無いかといった反省的検討は、これから求められています。

こうした対策の背景には、リスクのメッセージがあります。「三密を避けよう」などの具体的な感染対策のメッセージが開発されて普及したこと、「ソーシャルディスタンス」など最初はわかりにくいとされた概念が、次第に市民の社会活動に組み込まれていったことなどが重要です。ただ、今日のお題である「リスクコミュニケーション」という観点からすると、こうしたリスク情報の発信は、リスクコミュニケーションの重要な一部ではありますが、全体ではありません。

## リスクとは何か、 そしてリスクコミュニケーション

そもそもリスクとは何か、簡単に確認してみます。そもそも人間の歴史上、古代においては災害とか疾病というのは「神罰」でした。大きな厄災が起こった際には祭祀を行ったりして神の怒りを鎮撫しようとしてきました。

近世に、こうした人間の意識は大きく変わります。転機とされる出来事の一つが、1755年にポルトガルで起こったリスボン地震です。ちょうど礼拝が行われる時間帯に起こったこの地震を契機

に神と人間の関係性が問い直され、啓蒙時代が始まっていきます。こうした議論のなかで「リスク」、つまり「危険に挑戦する」概念が生まれてきます。危険をもたらす可能性があるリスクというサイコロを振るのは神では無く人間だ、という意識が育っていったわけです。こうした世界観の変化が、リスクをとってでも世界を拡張していく大航海時代をもたらしました。

さらに近代になり成立した国民国家は、このリスクを制御するために生まれたとも言えます。例えば国家で度量衡の単位を統一するということは、国土を管理して税制を安定化させるという機能もありますが、同時に不安定な経済や水害のような災害といった様々なリスクを、貨幣価値の安定や治水事業を通じた国家制御下におくことにつながっています。

しかし現代社会では、もはや国家はリスクを制御しきれなくなってきました。これには、まずリスクの在り方が次々に発見・発明されるようになり国家管理の範疇を超え始めたことがあります。科学技術の発達により、私たちが普段食べているものにも様々な健康リスクがあることが発見されてきましたし、さらには人工知能のように便利であるが危険をもたらすかもしれないリスクも発明され続けています。私たちは身の回りにある膨大なリスクを知ってしまい、また作り出し続けているのです。

また、リスク自体もグローバル化してきました。チヨルノブイリや福島第一原発の事故の結果として放出された放射性核種というリスクは国境に関係無く広がりますし、何よりも今も続くパンデミックがグローバルなリスクであることが、これを物語っています。

こうして現代においては、リスクはグローバル化すると同時に国家で管理しきれなくなったことから、「世の中にあるリスクについて国家は統制を試みはするが、結局は個人で対処する必要もある」というある種、矛盾含みの状況になっているわけです。

こうした中では、科学技術を用いてリスクを測定し、リスクを評価しようとする（リスク評価）。しかし科学技術は、リスク評価はできるが、リスクにどう対処するかは科学だけでは無く、法的規制や倫理・規範など、さまざまな要素を踏まえた

いと決まりません。そこで国家の行政機構はリスクを管理することを試みる（リスク管理）わけですが、これも先ほど見てきたように今や国家は管理しきれない。従って最後は個人の判断に任せざるをえない部分がある。だからこそリスクのありさまというものを社会で共有して「私たちはどのような社会に生きたいのか」を皆で決めていくために行われるのが「リスクコミュニケーション」です。

リスクコミュニケーションの定義は色々あります。古くは1989年の米国 National Risk Council による定義ですね。NRCはリスクコミュニケーションを「リスクについての、個人・機関・集団間での情報や意見のやりとりの相互作用的過程」と定義しました。NRCの後も時代の変化に合わせて再定義が試みられ続けています。たとえば日本では東日本大震災の反省を踏まえて、2014年に文科省の研究部会では「リスクのより適切なマネジメントのために、社会の各層が対話・共考・協働を通じて多様な情報および見方の共有を図る活動」として定義しています。

この考え方に基づくと、コロナ渦中で、日本のコロナ対策を主導されてきた尾身茂先生や、政府の新型コロナ対策を担った担当大臣の方々に対し、私が「国民に向けてリスク情報を伝える」ことを「リスクコミュニケーション」と呼ぶのは避けてください、とお願いしてきた理由がわかるかと思えます。リスクを伝えることあくまで「リスク情報発信」です。もちろんそれ自体は大事ですが、発信されたリスク情報を受け取った日本社会が議論を行い、社会的な選択を行うことを目指すのがリスクコミュニケーションだからです。

## リスクコミュニケーションを解体する

もう少しだけ、リスクを社会が受け止める有様を細かく見ていきましょう。科学者や技術者はリスクを測ろうとします。こうした中では、リスクはハザードつまり被害がどれくらいの確率で起こるのか、たとえば交通事故がどれくらいの頻度で起こっているのかを統計計算します。

ハザードにどれくらい暴露されるのかも大事で

す。たとえばX線写真は病気の診断などで活用される技術ですが、放射線を浴びすぎるとがんなどの病気を誘発します。少量ならば有益でも大量だと有害、というのはどんな食べ物や薬であってもそうです。つまりハザードの曝露量が問題になるわけです。

感情だって重要です。ちょっと汚い例えですが、渡瓶にお茶を入れて出されたら、「この渡瓶は新品を滅菌消毒しているから安心ですよ、リスクゼロですよ」と言われたところで、普通は飲みたく無いでしょう。

さらに社会学的な視点も重要です。リスクというのは、人びとに公平に降りかかりはせず、裕福な人間はリスクが低く、貧しい人びとはリスクが高く分配されるのです。たとえば近年の交通事故の死亡率は10万人あたり15人程度です。ではこのリスクの死亡確率は、最高クラスの高級セダンに乗って週末だけレジャーに行く人と、仕事に疲れた体で生活の足として軽自動車に乗らざるをえない人に公平に降りかかるかと言うと、全くそうではないことは想像が付くでしょう。リスクは社会的弱者に対して不平等に分配されるのです。

こうしたことを踏まえると、私が『リスク情報発信』を『リスクコミュニケーション』と呼ぶないでください、リスクコミュニケーションとはプロパガンダ戦術ではありません」と繰り返しお願いしてきた意味が改めておわかりでしょう。リスクコミュニケーションとは、科学で測定評価できる部分だけで無く、心理学や社会学の視点も交えながら、何よりも社会の民主的な意思決定を行うための試みだからです。

## リスクコミュニケーションの現場から

実際のリスクコミュニケーションの取り組みには、私だけでなく沢山の専門家や医師、公務員の方々などが関わっています。ここで少し、私たちが具体的にどんなことやってきたかをお話しします。東京都の新型コロナウイルス感染症対策のサイトをご覧になったことがある方はいらっしゃいますか？リスクコミュニケーションの前提として、人々がリスクについて議論する土台となる、科学

的なデータの透明性は非常に大事です。東京都はパンデミックが始まってから多くのデータを公開しています。

このデータは日々更新されています。この後コロナの第9波がいつ始まるのかという議論がありますが、皆さん自身でもこの兆候は公開されたデータから読み取れます。このデータや表を作るために、ほぼ毎朝のように会議をやっていきます。この図は感染拡大兆候を示す指標が、それぞれ上がっているか下がっているかを示しています。皆さんが把握しやすくするため、天気予報のように見せています。

これらは、元のデータが上がってきてから、データに基づいて短い文章を毎朝議論して、様々な分野の専門家の先生がたと決めていきます。平日はほぼ毎朝、こういう会議をやっていきます。こうした努力によって、東京都の政策決定の根拠を示す「証拠に基づいた政策形成（エビデンス・ベースト・ポリシー・メイキング）」を行っていく。こうした流れは、近年の科学と政治の関係の非常に大きな変化です。

さらに「3密（密閉・密集・密接）を避けよう」というメッセージ、皆さんもご存じですよね。非常に迅速かつ適切なリスクメッセージとして日本社会で広がりました。この「3密」のメッセージが生み出され、広がる過程に私もお付き合いしてきました。小池百合子・東京都知事はパフォーマンスの天才であり、3密のメッセージを広めた功労者ですが、これを会議中に思い付いたのは霞が関の官僚のかたです。

先ほどは東京都のサイトがエビデンス、証拠に基づいて展開しているという話をしましたが、ここで重要なのは、この「3密を避けよう」というリスクについてのメッセージはエビデンスが十分で無いときに開発されたということです。当初、ダイヤモンド・プリンセス号の後、北海道の札幌郊外でぽつんぽつんと患者さんが見つかり始めました。何でこんなことが起こるのか、と専門家たちは議論していました。

この少し前に、「さっぽろ雪まつり」が開催されていました。保健所による地道な聞き取り調査などのデータを踏まえて、感染症の専門家は、「さっぽろ雪まつり」で旅行者が海外から沢山やってきて新型コロナが持ち込まれ、居酒屋やバーなど

を通じて、感染が拡大したのでは無いかと推測しました。祭りを楽しんだ後は、観光客は冬ですから密集・密接・密閉な空間に集まってしまうわけです。そうしたところに居合わせた客や従業員などの若者が、感染しても顕著な症状を示さないまま、ウイルスの運搬者となってしまいます。そして週末などに自分の実家や故郷、それぞれの札幌の衛星都市に当たるところに帰省するわけです。そこで高齢者に感染させてしまい、この高齢者が発症することで感染の発生が捕捉されるということが起こっていた——今では当たり前知られていることですが、2020年の2月、3月の時点でははっきり分かっていないことでした。

この時点で、仮説に基づいて「3密を避けて」というリスクメッセージを作って広めたわけです。今では、これは簡潔かつ科学的に適切なリスク情報であることが証明されていますが、このメッセージを作った時点でエビデンスと言えるものは、先ほど述べたように保健所の方々による地道な調査報告の結果と、武漢の研究者が出していたプレプリント論文、つまりまだ査読されていない論文だけでした。つまり、科学的には十分なエビデンスが無かったのです。

エビデンスは大事ですし、私も専門家としてエビデンスを作る側です。しかし、エビデンスが完全になるまで待っていたら手遅れになることがある、という矛盾も現代社会のリスクの難しさです。今ですと新型コロナ後の後遺症が盛んに議論されていますが、まだ後遺症のエビデンスは完全になっていません。つまり新型コロナ感染のリスクは科学的には完全には明らかになっていない。しかし因果関係が十分に明らかで無くとも、苦しんでいる人々はいらる。そうした中で、どういうふうのエビデンスも考慮しながら、補償や治療をやっていくかというのは、まさにリスクコミュニケーションの問題です。

## 市民の声を聴く

ここまでは情報発信の話ばかりでした。しかし「コミュニケーション」というからには双方向の対話を目指すべきで、発信だけでなく受信もし

なければなりません。では、行政や専門家は情報発信するだけで無く、市民の声をどうやって聴くのか。これは皆さんがこの後、政経の講義の中で学んでいくことでもあります。ひとつにはアンケート調査があります。ただ、アンケート調査は沢山の回答を収集可能ですが、回答者の意見は、質問者が考えた問いの枠組みに制限されてしまうという性質があります。

あるいは、これは私などが行っていることですが、ソーシャルメディアで自由に発信された意見を収集して分析する、「ソーシャルヒアリング」と言われる手法もあります。FacebookとかTwitterのビッグデータを分析するわけです。これは多様な市民の声を分析することができる一方で、メディアプラットフォームの場の影響を受けやすいという問題や、大きい声が目立つといった特徴があります。たとえば、誰でも「いいね」されると悪い気はしないわけです。こうしたボタンが存在することにより、少しでもバズろう、という作用が働き続けることによって、意見が先鋭化しがちです。

そして最後に、地道ですが社会学的な市民へのインタビューといったものも非常に大事です。アンケートでは聞き漏らしてしまう声や、ソーシャルメディアでは言えない本音は、やはり人と人との対話の中でぼろりと出てくることがあります。これらを補完的に用いないと、これだけコミュニケーション技術が発達した現在でも、やはり分からない部分があるのです。

## 市民の声を聴く～実際の取り組みから

つい先月、1万人の都民にアンケート調査を行いました。「この後5類化に向けて、どういった不安がありますか」と訊いてみると、やはり医療システムがちゃんと提供されるかが非常に不安であるとの回答が得られました。東京都庁の人たちは、こうした都民の不安を聞き入れて政策を決めようとしています。

アンケートからは皆さんの年代からの回答も得られています。新型コロナに感染した後、後遺症を疑う症状がありましたか、と尋ねたところ、20

代、30代が一番「ある」と答えたのです。中には自由回答で「学業に支障が出るぐらい、ずっと頭が重い」といった回答もありました。いま皆さんは丁寧にマスクをしています。もちろん外でする必要はなくなってきてはいますが、これはちょっと密接してるな、と感じる空間ではマスクを着用し、少し体調が悪いと感じたら休む、ということはやはり大事です。

そしてこれは私の研究プロジェクトで分析したデータです。これは新型コロナのパンデミック初期の日本のTwitter議論空間をネットワーク分析したものです。どう読み解けるかを簡単に説明すると、一つの小さな極として医学専門家などが意見を発信して情報源となっている。その近傍で、保守-右派の人たちがニュースの情報をシェアしながら新型コロナに気をつけろ、政府の言うことをきけ、と声を挙げている。そしてそれらと離れた極で、リベラル-左派の人たちが不安がっている。意見としては明らかに分断して見えるのがわかると思います。

しかし分断しているからこそ、社会を包摂しコミュニケーションする必要がある。そこでこうした分析を踏まえて、私が関わった感染症などの医学専門家や医療者の方々には、時間が限られているなかでは誰と優先的に対話すべきか、というアドバイスをしていました。この場合には、まずは分断している別の「島」の、つまり対立しているように見えても自分たち医療専門家に近いところにいる人たちと対話するのが大切です。また、より「遠い」ところで懐疑的に見ている人たちには、より丁寧な説明が必要です。一番良くないのは、懐疑的で不安に駆られている人たちに、頭ごなしの「説得」をしてしまうこと。たとえばワクチンに不安を感じている人たちに「科学的に安全なんだから四の五の言わずに接種しろ」などと言うのは、分断を深めて逆効果になってしまうのです。今回のパンデミックでは多くの専門家がソーシャルメディアで情報発信をし、対話を続けました。これによってリスクコミュニケーションが実践できた部分も多いと考えています。

もう一つのデータは最近のもので、これも私たちのプロジェクトで、東京大学の鳥海不二夫教授が出してくださったものです。今年、2023年2月の時点で官邸や内閣官房の人たちは、ソーシャ

ルメディアでの声も踏まえて「新型コロナ分類の5類化」を推進したら歓迎されるだろう、と予測していました。しかし分析したところ、実は歓迎している人たちの多くは、ワクチンに5Gの通信チップが入っているとか、新型コロナはビル・ゲイツが作った生物兵器だとか、そういう荒唐無稽な陰謀論を普段から信じ、「コロナは風邪」と主張している人たちだったのです。さらに興味深いのは、性急な「5類化」に慎重な態度を示している大きな集団が二つあります。これは与党支持者と野党支持者の集団で、これらは近接して重なり合っています。つまり、珍しいことに与野党の支持者が共に、もっと慎重にやるべきでは、と述べていたわけです。ソーシャルメディアで声を拾うことの難しさがわかると思います。

最後に、市民対話についても触れておきます。やはり丁寧にインタビューして初めて、見えてくるものがあります。1つだけ事例を紹介すると、これは放送大学の奈良由美子教授と「科学コミュニケーション研究所『さくり』」さんが中心になってやられた仕事ですが、「反ワクチン」と言われてしまうような、当初は不安からワクチンを拒否していた母親の集団が、その後ワクチン接種を受け入れるようになったグループを見つけて、インタビューをしたという事例です。

この方々が、なぜ当初は拒否していたワクチンを受け入れるようになったか。「リスク情報発信によって人々の意識を変える」ことをリスクコミュニケーションだと思っていると、「正しいリスク情報」に触れて意識改革が起こったと思いたいところですが。しかし、実際に話を聞いてみると、直接の契機はメディアの啓発情報に触れて目が覚めたとか、お医者さんに説得されたからでは無いことのほうが多い。周囲の親密な人との対話を通じて、少しずつ「やっぱりワクチンを接種したほうがいいかな」と変化していった。こうした実際のケースから学ぶところも多いのです。

例えば、この方達が述べていたことで取り組むべき課題だと感じたのは、インタビューされた人が「私たちはワクチンを接種することにしたけど、まだ受けないことにしている（かつての「仲間」だった）他のお母さんたちに対して後ろめたい気がする」と述べていたことです。ある社会的関係性を「科学的に正しい」からと言ってそこから引

きはがし、別の社会的関係性に入れてしまうことは、当事者にとって痛みを伴うのです。リスクコミュニケーションの際には、こうしたことが起こりうることも考慮した丁寧な対話や情報発信が必要です。

ではどうやって対策をしていくのか。理想的には、そもそもワクチンに対しての態度を決める最初のところで、できるだけバランスのとれたリスク情報に接したうえで判断して欲しいわけです。これはまた別の市民対話のなかで出た声ですが、子どもに対してのワクチン接種が始まる際、ある親の方から「ワクチンを受けるか受けないかについては、子どもの意見を尊重したい。子どもと一緒に話し合えるためのワクチン接種に関する資料が欲しい」という意見がありました。こうした声を受けて、厚生労働省や東京都では、大人向けのワクチン接種の案内資料だけでなく、子ども向けにふりがなをふったダイジェスト版のチラシも作成してくれました。これらには、ワクチンのメリットだけでなくデメリットや、副反応が起こった際の連絡先なども書かれています。これは「リスク情報発信」ですが、同時に各家庭でリスクについて話し合う、つまり家庭内でリスクコミュニケーションをするための「メディア」を作ったということでもあります。効果測定は難しいですが、個人的に、こうした取り組みは効果があっただろうと信じたいところです。

かなり細かな話になってしまいましたが、こうしたコミュニケーションの機微をケアすることこそ、非常に大事です。このあたりは、ビッグデータを大づかみに分析しているだけではなかなか見えてこない。こういった形で実際のミクロなデータからマクロのデータまでをつないで、さまざまなレベルのエビデンスを踏まえて政策を決定していくのが、リスクコミュニケーションの上で大事だと考えています。

## おわりに

ここまで、リスクコミュニケーションとはなにか、新型コロナウイルス感染症の流行の渦中でどのような取り組みがなされてきたのかをお話して

きました。しかし、リスクコミュニケーションは「専門家や行政」と「市民」のあいだでなく、専門家が行うリスク評価と、行政が行うリスク管理のあいだでも行われなければなりません。ところが、このリスク評価とリスク管理をつなげる政策的な仕組みは、まだ日本では発展途上です。

今回のパンデミックでも、感染対策から東京オリンピックのようなイベント、さらには最近の五類化の議論を含めて、専門家の意見をどうやって政策に反映してもらうか、というところには沢山の困難がありました。誤解しないで頂きたいのですが、マスメディアなどではいつも対立的に描かれますが、官僚の人たちや政治家の皆さんが必ずしも敵対的ということではありませんでした。むしろ、熱心に話を聞いて貰えた部分も沢山ある。しかし、データや専門知を、どう政策につなげるかという仕組みや作法が、日本ではまだまだ不十分だと感じたのも事実です。一方で、地方行政レベルでは相対的に機動性がある、どんどん細かい対策が打たれましたが、必ずしも科学に基づいた対策とは限りませんでした。これは行政機構のサイズの問題もあると思うのですが、政治学が分析し、改善策を提案すべき課題だとも思います。

そして最後に、これから大学で学ぶ皆さんにお願いしたいこととしては、「市民」として成長して行って欲しい、ということです。新型コロナウイルス感染症のエビデンスがそろいはじめた頃から、尾身茂先生は繰り返し、「これからはウイルスがどんなものか分かってきた。でもこれから私

たちがどういう社会をつくっていくかは私たちの選択です。ですから国民的議論をしてください」というメッセージを何回も発信しました。ところがこのメッセージは、ネットの反応などではものすごく評判悪かったのです。「なんでそんなことを言うんだ、専門家はサボるな」「どういう風に対策するかは指示を出すかはお前らの責任だろう。無責任だ」などと怒られたわけです。

こうした反応は、尾身先生をサポートしていた私からするとすごくがっかりしました。今日のお話でわかったかと思いますが、リスクに対処する上では、科学で分かることが増えても、科学だけでは決められないところがある。そこから先、リスクへの対応方法をどう選択するかは、リスクコミュニケーションを通じて社会全体で決めるべき問題です。成熟した民主社会の未来は、政府や専門家が与えてくれるマニュアルを欲しが「国民」ではなくて、「市民」である私たちひとりひとりが熟議を通じて選択することによって作られるべきではないでしょうか。

#### [推薦図書]

河合香織『分水嶺〜ドキュメント コロナ対策専門家会議』岩波書店、2021.

ハイジ・J・ラーソン、小田嶋由美子 訳『ワクチンの噂〜どう広まり、なぜいつまでも消えないのか』みすず書房、2021.

カリン・ウォール＝ヨルゲンセン、三谷文栄・山腰修三 訳『メディアと感情の政治学』勁草書房、2020.