

Title	科学的助言の原則と実践のはざま : COVID-19対応に見る諸課題
Author(s)	加納, 寛之; 小山田, 和仁
Citation	年次学術大会講演要旨集, 35: 355-358
Issue Date	2020-10-31
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/10119/17309
Rights	本著作物は研究・イノベーション学会の許可のもとに掲載するものです。This material is posted here with permission of the Japan Society for Research Policy and Innovation Management.
Description	一般講演要旨

科学的助言の原則と実践のはざま COVID-19 対応に見る諸課題

○加納寛之, 小山田和仁 (科学技術振興機構・研究開発戦略センター)
hiroyuki.kano@jst.go.jp

1. はじめに

専門家による政府への科学的助言や社会への情報発信は、政策立案・執行プロセスの改善や市民の行動変容を促すために不可欠な取り組みである。しかしながら、各国の新型コロナウイルス感染症への対応を省みてみると、専門家からのメッセージが政策の現場や市民社会で多くの課題を提示した。科学的助言を実践する際に専門家が従うべき行為規範に関し、これまで議論が積み重ねられてきたが、科学・政治・社会の間で信頼関係を築くのは依然として大きな課題である。

本稿では、新型コロナ感染症のパンデミックに対する科学的助言の課題を検討するための予備的調査として、関連する報告書や声明を元に、科学的助言の行為規範としてすでに整理されている文言と、この度のパンデミック対応のズレを確認し、今後の検討方針を示す。

2. 緊急時の科学的助言の行為規範

科学的助言がどうあるべきかに関し、国際的に共通の規範や原則を作ろうとする取組がなされてきた。OECD の科学的助言に関する国際研究プロジェクトの報告書で提示された行為規範は、科学的助言に関する国際標準と見なされている(OECD 2015)。国内でも、科学技術振興機構・研究開発戦略センター(JST-CRDS 2012)が「政策形成における科学と政府の役割及び責任に係る原則思案」を取りまとめている。

緊急時の科学的助言に関しても検討が進められてきた。OECD は 2018 年に *Scientific Advice during Crises: Facilitating Transnational Co-operation and Exchange of Information* を公表し、2020 年 5 月には *Providing science advice to policy makers during COVID-19* という政策ブリーフの中で COVID-19 のパンデミック下における科学的助言の行為規範を示した(OECD 2018, 2020)。その要点は以下の通りである。

- [1] 各アクターのために定義済みの役割と責任が付託された明確な権限を有すること。これには以下が含まれる。
 - ・ 諮問と意思決定の機能と役割に関する明確な定義と区分がされていること。
 - ・ 定義済みの役割と責任、および、コミュニケーションに必要な専門性を有すること。
 - ・ 関係するすべての個人、および、機関にとっての法的役割と潜在的な義務に関し事前に定義されていること。
 - ・ 付託された権限に関連して必要な制度上、事業計画上、人員上を支援すること。
- [2] 科学者、政策立案者、他のステークホルダーなどの重要なアクターが必要に応じて関与すること。これには以下が含まれる。
 - ・ 参加のための透明性のあるプロセスを採用し、利益相反の宣言、検証、対処のために厳格な手続きに従うこと。
 - ・ 目下の問題に対処するために必要な科学的専門知を分野横断的に活用すること。
 - ・ 科学の専門家でない人や市民社会のステークホルダーが助言のフレーミングや策定に関与すべきか、もしくは、どのように関与するのかをはっきりと考慮すること。
 - ・ 国内および国際的なカウンターパートと時宜を得た情報交換、および、協調のための有効な手続きを実施すること。
- [3] 健全で偏りのない正統な助言を生産すること。そのような助言は以下のようなものでなければならない。

- ・ 利用可能な最良の科学的エビデンスに基づいていること。
- ・ 科学的不確実性を率直に評価し、伝達すること。
- ・ 政治的(および、他の利権団体)の介入から守られていること。
- ・ 透明性があり説明可能な仕方で助言が創出、活用されること。

(OECD 2020, 2)

以上の行為規範は、[1]科学と政治の役割と責任分担、[2]多様なアクターの参画、[3]科学的助言の健全性に関する取り決めに該当するものと理解できる。もちろん、以上の行為規範が健全な科学的助言が行われる上で留意されるべき論点のすべてを網羅しているわけではなく、また、これらの規範が遵守されれば、科学的助言がうまく機能するわけではないが、紙面の制約上、本稿では、この三点に絞って議論する。

3. COVID-19 への対応の検討

3.1 科学と政治の役割と責任分担

COVID-19 のパンデミックは、科学的助言の以前からの主要な論点であった「科学と政治の関係をどのように調整すべきか」という問題を改めて浮き彫りにした。科学的助言の制度設計の中心的な課題は、政策過程の中で、科学と政治の双方が分業を行いながらも、同時に協働のあり方を模索することで、問題の性質に応じた適切な役割分担を可能にすることである。一般に、専門家は客観的なデータに基づきリスク評価を行い、それに基づいて助言をし、政策立案者は助言を踏まえ、ルールを作って実行する役割を担う。ただし、両者の役割は明確に線引きできるわけではない。公衆衛生の問題は、科学の問題であると同時に、人々の行動変容を必要とし、社会・経済に大きな影響を及ぼす可能性がある点で政治的な問題でもある。

今回の新型コロナウイルスのパンデミックでは、急速に出現した予期せぬ脅威を前に、科学と政治の間で足並みがそろわず機能不全に陥った。興味深いことに、この種のパンデミックに対応できるような科学諮問機関が確立していなかった国では、関連する専門知識を短期間で組織化する仕組みづくりを進め、アドホックな組織が効果的に機能していた一方で、長らく感染症対策に力を入れており、確立した科学諮問の制度を有しているアメリカやイギリスでは、科学と政治の連携がうまく図れず、科学と政治は丸一となって市民社会にメッセージを発することができなかったことが指摘されている(ESAF 2020; 鈴木 2020)。このことは、確立された構造が、特定の危機に対して何が必要なのかを判断する柔軟性を失わせているのではないかという疑問を投げかけている。

多くの国々で見られた科学と政治の責任のなすり付け合いとともとれるような状況は、科学と政治に対する市民の不信感を強める要因となった。日本でも、各専門家会議の役割・位置付けが不明確であったことが科学と政治の協働を難しくした。新型コロナウイルス感染対策専門家会議は、「新たな感染症による未曾有の事態を目の前にし、我々専門家が果たすべき役割は、ウイルスや感染症に関する科学的知見を収集・分析して政府に助言をするだけでなく、公衆衛生上の観点から感染予防や感染拡大防止に資する対策案も提供することである」(コロナ専門家有志の会 2020, 2)と、政府と専門家の役割分担が不明確な中で「前のめり」に市民の行動変容を狙った情報発信をせざるを得なくなった結果、あたかも専門家が全てを決めているかの印象を世間に与えることとなった。

3.2 多様なアクターの参画

パンデミックは単に医療や公衆衛生に関わるリスクを指すだけではなく、様々な社会経済的影響と深く関係しているため、問題の解決に向けて、様々なレベルで、研究機関、公共部門、民間部門、市民社会が必要に応じて連携することが求められる。

COVID-19 への対応に対し科学的助言の貢献が期待される点は多種多様である。ウイルスと疾患に関する科学的理解、治療法やワクチンの開発・効果、パンデミックの封じ込め対策に伴う経済・社会生活全般への影響、感染症との共存を見据えた今後の社会のあり方といった様々な論点に対処するためには、複数の領域からの科学的助言が必要である。ただし、専門家個人が分野の領域を超えた話題に精通している訳ではないため、様々な知見を総合的に考慮し、幅広い視点に基づいた意見を提供することが求められる。欧州委員会の共同声明 *Statement on Scientific Advice to European Policy Makers During the Covid-19 Pandemic* でも、COVID-19 に対する様々な領域の知見を組織化・調整される必要性が指摘されている(European Commission 2020)。日本でも、当初は、医学的な見地から感染症対策が主導され

ていたが、感染症とその対策によって引き起こされる倫理的・法制度的・社会的課題(ELSI)への対応が重要である点が指摘された(コロナ専門家有志の会 2020, 8)。2020 年 9 月には、新型コロナウイルス感染症対策分科会で「偏見・差別とプライバシーに関するワーキンググループ」が開催された(内閣官房 2020)。

また、SARS や MARS といった過去の公衆衛生の問題から得られた教訓として、コミュニケーションの問題がパンデミックの対応において極めて重要であることが確認されている。WHO は、リスクコミュニケーションとコミュニティ・エンゲージメントについてのガイドラインを整備し、感染症とその社会的混乱を最小限に抑えるための推奨事項をまとめている(WHO 2020)。効果的なコミュニティ・エンゲージメントは、社会の混乱を最小限に抑えることに繋がる。影響を受ける集団のリスク認知が、専門家や政府の認識と異なることはしばしばある。この度のパンデミック対応を省みても、リスク管理措置の決定や変更の際の根拠を多様なアクターの存在を前提にして明確に伝達できなかったことは、インフォデミック(情報の感染爆発)が発生する一因になった(Fleming 2020)。新型コロナウイルス感染対策専門家会議は、リスクコミュニケーションのあり方や体制について改善を求めている(コロナ専門家有志の会 2020, 8)。

3.3 科学的助言の健全性

感染症対策は科学的知見に基づいて進められることが期待されているが、その前提条件として、質の高い科学的知見が蓄積し、利用可能な状態にある必要がある。しかしながら、今回、COVID-19 の問題の存在が世界的に認知されたのは 2020 年の年明け頃であり、世界で急速に研究が進んでいるものの、ウイルスの性質、感染機序、感染症の社会経済への影響に関してはまだ不明確な点も多く、科学的知見の効果、限界、不確実性等が十分に把握されていない段階にある。このことは、研究が進行中の状況下において科学的理解が限定的で、リスクや不確実性が大きい場合に、科学的助言者はどのようにして政策立案者に科学的助言を伝えるのが最善かという問題を提起している。

研究の発展に伴い、COVID-19 に関する科学的知見の内容は更新されていく。こうした状況下で、科学的助言を行う際には、不確実性の特定と評価に注意を払うことが推奨される。単に不確実性が特定されているだけではなく、施策の中でどのように考慮されているのかを、市民に説明することが必要である。こうした丁寧な説明は、市民が科学や政治に対し信頼を持つための重要なプロセスである。科学的助言が機能するためには、助言に対する信頼が不可欠であり、信頼は、科学的助言がオープンで透明性のある手続きに則っていることで担保される。

今回のパンデミックは、ウイルスについての理解、感染率、感染症の社会的影響などに関し、複数の不確実性に同時に対処を迫られた状況と理解できる。そうした状況下において、政策立案者側は自分たちが状況をコントロールできる助言を優遇する傾向があることも指摘された。イギリスでは、政府は科学的助言のチェリーピッキングを行い、予測し、管理しやすい対象に目を向けたことが批判されている(cf. Bacevic 2020)。こうした事態を回避するためには、科学的助言のポリティックスに科学的助言者自身も自覚的である必要がある。

4. おわりに—科学・政治・社会のインターフェイスの強化へ向けて

以上は、COVID-19 のパンデミックへの対応への科学的助言に関する課題のほんの一部であるが、今後の科学的助言の課題を考える上で考慮しなければならない方向性を示唆している。これまで、科学的助言の行為規範やガバナンス等では、科学的助言が特定の利益にとらわれず、客観的で質の高い助言を誠実に提供しているかといった点に焦点が当てられてきた。しかし、今回のパンデミックに対し、一部の国の科学諮問の機能不全で露呈したのは、政治が科学を理解し、それを施策やメッセージに反映し、感染症対策についての納得感を社会との間でいかに醸成するかといった側面が重要であるということであった。信頼をいかに醸成するかという観点は、科学的助言の行為規範と実践をつなぐあらゆる場面で中心的な課題となっている。アメリカ科学振興協会の上席研究員 E. William Colglazier は、確立した科学諮問のエコシステムを備えた先進国が、パンデミックの対応に失敗したことを省みて(cf. Colglazier 2020a)、人々の行動に影響を与える困難な意思決定に関する科学的助言を実践するには、科学から得られた知見に基づいて価値のトレードオフに対処したり、社会的合意を形成したりすることに注意を払う必要性を強調している(Colglazier 2020b)。

こうした課題設定は、科学的諮問制度をめぐる今日の国際的な議論の変遷にも表れている。科学的助言を論じる際に前提とされていた「科学と政治のインターフェイス」という従来の問題設定は、今日、

「科学・政治・社会のインターフェイス」に拡張されつつある(cf. TWI2050, 2020)。新たに「社会」が追加されたことの含意は、科学と政治の関係を調整する際に社会の信頼をいかに醸成するのかという点が、科学的助言が有効に機能するために無視できない要素として認識されるようになったためであると思われる。

参考文献

- Bacevic, J. 2020. Science in Action – The shifting priorities of the UK government’s response to COVID-19 highlights the need for publicly accountable expert advice, *LSE Blog*, <https://blogs.lse.ac.uk/impactofsocialsciences/2020/04/27/science-in-inaction-the-shifting-priorities-of-the-uk-governments-response-to-covid-19-highlights-the-need-for-publicly-accountable-expert-advice/>, Accessed 21 September 2020.
- Colglazier, E.M. 2020a. Response to the COVID-10 Pandemic: Catastrophic Failures of the Science-Policy Interface, *Science & Diplomacy*, <https://www.sciencediplomacy.org/editorial/2020/response-covid-19-pandemic-catastrophic-failures-science-policy-interface>, Accessed 21 September 2020.
- Colglazier, E.M. 2020b. America’s Science Policy and Science Diplomacy After COVID-19, *Science and Diplomacy*, <https://www.sciencediplomacy.org/editorial/2020/americas-science-policy-and-science-diplomacy-after-covid-19>, Accessed 1 August 2020.
- European Commission. 2020. *Statement on Scientific Advice to European Policy Makers During the Covid-19 Pandemic*, https://ec.europa.eu/info/news/joint-statement-scientific-advice-european-policy-makers-fight-against-covid-19-pandemic-2020-jun-24_en, Accessed 19 September 2020.
- ESAF. 2020. *Highlights of ESAF meeting on scientific advice during the COVID-19 crisis*, <https://esaforum.eu/highlights-of-esaf-meeting-on-scientific-advice-during-the-covid-19-crisis/>, Accessed 24 September 2020.
- Fleming, N. 2020. Coronavirus misinformation, and how scientists can help to fight it, *Nature*, 583: 155 – 156, <https://www.nature.com/articles/d41586-020-01834-3>, Accessed 25 September 2020.
- JST-CRDS. 2012. 『戦略提言 政策形成における科学と政府の役割および責任に係る原則の確立に向けて』, <https://www.jst.go.jp/crds/pdf/2011/SP/CRDS-FY2011-SP-09.pdf>, Accessed 24 August 2020.
- コロナ専門家有志の会. 2020. 『次なる波に備えた専門家助言組織のあり方について(記者会見発表内容)』, <https://note.stopcovid19.jp/n/nc45d46870c25>, Accessed 15 September 2020.
- 内閣官房. 2020. 『新型コロナウイルス感染症対策分科会 偏見・差別とプライバシーに関するワーキンググループ(第1回)』, https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/ful/working_g_konkyo.pdf, Accessed 19 September 2020.
- OECD. 2015. Scientific Advice for Policy Making: The Role and Responsibility of Expert Bodies and Individual Scientists, *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 21, OECD Publishing, https://www.bmbf.de/files/OECD2015_ScientificAdvicePolicyMaking.pdf, Accessed 24 August 2020.
- OECD. 2018. Scientific Advice during Crises: Facilitating Transnational Co-operation and Exchange of Information, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264304413-en>, Accessed 24 August 2020.
- OECD. 2020. Providing science advice to policy makers during COVID-19, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=132_132655-cbl92gnv49&title=Providing-science-advice-to-policy-makers-during-COVID-19, Accessed 5 June 2020.
- 鈴木一人. 2020. 「感染症との闘いを左右した政治と科学のバランス」, 『外交』, 62: 24–31.
- TWI2050 – The World in 2050. 2020. *Innovations for Sustainability: Pathways to an efficient and post-pandemic future*, Report prepared by The World in 2050 initiative. Internal Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), www.twi2050.org, Accessed 21 September 2020.
- WHO. 2020. 『COVID-19 に対するリスクコミュニケーションとコミュニティ・エンゲージメント(RCCE)の備えと対応』 https://extranet.who.int/kobe_centre/ja/news/COVID19_specialpage_technical, Accessed 24 September 2020.