

危機下の科学的助言 —新型コロナウイルス感染症対策専門家会議の 「前のめり」をどう評価するか—

廣野 喜幸

1. 専門家会議の「前のめり」

社会的問題の意思決定に科学者や医師といった専門家はどうか—
—この「専門家関与問題」は科学論にとって大きな課題であろう（藤垣 2003 など）。まして、そうした意思決定が何らかの危機＝クライシス下でなされなければならないとしたら、課題の解決はいっそう困難さを増す。2019年11月頃に出現した新興感染症である新型コロナウイルス感染症はパンデミックに至り、感染者や重症者・死亡者が多数生じ、予防措置によって経済が停滞するといった危機状況が生じた。それは現在（2021年12月）においてもなお続いている。このクライシスにおいても、当然のごとく、専門家関与問題が大きな課題であることが浮き彫りになった。日本においてその一側面を集約的に示したのが、新型コロナウイルス感染症対策専門家会議の「前のめり」であろう。

2019年11月、中国の武漢で生じた、当時原因不明の肺炎は、瞬間に世界中に広がっていった。日本も2020年1月から対策を講じはじめ、2月14日には医学的助言を行う新型コロナウイルス感染症対策専門家会議（以下、専門家会議）が新型コロナウイルス感染症対策本部に設置され（同本部は内閣の下におかれた）、重要な役割を果たしていた。ところが、同年6月24日、西村康稔新型コロナ対策担当大臣・経済再生担当大臣は、少なくとも部外者の目には対策にあたって重要な役割を果たしていたはずの同会議の廃止を、傍目には唐突に発表したのである。実際、専門家会議は廃止され、それに代わって、7月3日には新組織である新型コロナウイルス感染症対策分科会（以下、分科会）が、

やはり内閣に属する新型インフルエンザ等対策閣僚会議の諮問機関である新型インフルエンザ等対策有識者会議の下位組織として発足した。

なるほど、パンデミックの場合、危機状況と言ってもそれなりの期間クライシスが続くのであり、事態も進行するのだから、状況の変化に適応すべく、組織が「脱皮」したとしても不思議ではない。ある時期までは医学的対処が最優先事項であり、急を要する医学的助言のための機関のみが設置されていたが、第一波が落ち着いた時点で、そうした単一機能組織が、経済状況等をも勘案した総合調整組織に再編成されただけのこととして、特段言挙げせず済ますといった態度をとることもできるかもしれない。だが、このケースでは、流行がひとまず下火になったという、組織にとっての外的状況の変化もさることながら、当時の専門家会議のあり方が同会議のメンバーからも同会議のメンバー以外の感染症対策本部からも疑問視されたという内的要因の比重が大きかったのであり、疑問視された特徴＝問題点については、放置せずに検討が加えられて然るべきだと考えられる。その疑問視された特徴を象徴するのが、「前のめり」になる。

2. 「前のめり」の内実

西村大臣が専門家会議の廃止を発表した6月24日に、専門家会議は提言書「次なる波に備えた専門家助言組織のあり方について」を公表し、メンバーの3人が記者会見した。この際に、専門家会議の当時の問題点を示すために同会議自らが用いた言葉が「前のめり」である。提言書では1カ所、項目2(3)のタイトルに「前のめり」になった専門家会議」と使われている。記者会見は日本記者クラブによって、「新型コロナウィルス(29)次なる波に備えた専門家助言組織のあり方について」というタイトルで文章化されており、ある質問の中に2カ所、それに対する専門家会議の脇田隆宇座長による回答の中に2カ所の使用が認められる。

上記の使用箇所において、「前のめり」とはかくかくしかじかであるといっ

た形式で、きちんと規定されているわけではない。だが、提言書からは、次の3つの特色を言い表すための用語だと判断できよう。

(A) 科学的助言においては、政府が質問し、それに答えるという形が一般的だが、「行政から検討の依頼があった個別問題だけでなく、全体の大きな方向性や戦略などを、適宜厚生労働臣に進言できる体制」（提言書2頁）に変更したこと。

(B) 第8回会議（3月19日）以降、進言される内容がより総合的なものになったこと。例えば、(1) 感染者や家族等、集団感染を起こした医療機関・施設への偏見や差別の解消、(2) 一人暮らしの高齢者や休業中ひとり親家庭等の生活支援、(3) 感染者の体験談の体系的な収集、(4) 接触確認アプリとプライバシー、(5) 配偶者から暴力や児童虐待の防止、(6) 亡くなられた方の尊厳をもった葬儀・火葬といった、感染症対策に関わる倫理的・法制度的・社会的課題 (ELSI = Ethical, legal and social issues) についての提言も含まれるようになった。

(C) 第3回会議（2月24日）以降「見解」を、第8回会議（3月19日）より後は「状況分析・提言」を、専門会会議が政府を通してではなく、政府了承のもとで直接発表するようになったこと。

そして、専門家会議は「前のめり」状態をよしとせず、改善を試みるに及んだのである。(B) および (C) の結果、事実あくまで決定は政府が下しているにもかかわらず、「あたかも専門家会議が政策を決定しているような印象を与えていたのではないかと考え」(同上) られることを憂え、政府が発表を主導し、政策決定者は政府であることが明確に示されるような体制の構築を求め、また、専ら医学的助言を行うのに適したメンバーからなる同会議が感染症対策に関わる ELSI 問題等を論じるのではなく、法学者や倫理学者も参加するような組織のあり方が望ましい旨を提言したという次第になるだろう。

3. 科学的助言の基本原則

ここで、専門家関与問題の基本原則を確認しておこう。英国では1980年代、

ウシのあいだに海綿状脳症 BSE が流行った。BSE のウシを食したときに、病気がヒトに伝染するのではないかという懸念が当然のごとく湧き起こった。これに答えを与えるべく、政府は 1988 年 4 月に対策作業部会を設置したが、同部会は 1989 年 2 月の報告書で伝染しないであろうと結論付けたのである。これを受け、英国政府は牛肉の安全性の宣伝にあいつとめたが、1995 年、ヒトへの伝染の初例が報告され、その後、変異型クロイツフェルト・ヤコブ病 (= BSE 牛からの伝染によるヒトの海綿状脳症) でおよそ 150 名が亡くなる事件が起こった。こうした専門知の失敗事例がいくつか認められたため、英国はじめいくつかの国々で専門家関与問題の探究が進められ、科学的助言についての知見・洞察が積み重ねられ、「科学的助言」論なる領域が成立発展することになった (Maasen & Weingart 2005, Pielke 2007, Douglas 2009, Lentsch and Weingart 2011)。

公的機関からも、2010 年 3 月 24 日にはイギリスのビジネス・イノベーション・技能省から「政府への科学的助言に関する原則」、2013 年 1 月には日本学術会議から「科学者の行動規範改訂版」、2015 年 4 月には OECD から「政策策定のための科学的助言」が公表されている。また、日本では 2011 年の東日本大震災時における科学者の言動が問題となり、科学技術振興機構が 2012 年 3 月に「政策形成における科学と政府の役割及び責任に関わる原則試案」が世に問われた¹⁾。

有本ら (2016) で、科学的助言を行う科学者の一つの有望な類型として紹介されているのが、米国の政治学者ペルキー (Roger A. Pielke) が指摘した「誠実な斡旋者 (honest broker)」というあり方である (Pielke 2007)。大方の科学者は知的興味心にまかせて研究し、知見をまとめる。あるいは、まとめるに過ぎない。しかし、「誠実な斡旋者」の科学者バージョンとは、科学の知見のもつ政治的含意に意識的であり、それらの知見をもとに政策のオプションを政治家にできるだけ多く提示し、ある政策オプションのもつ科学的含意を的確に政治家に伝えることができるような科学者類型である。科学者以外に、例えば経済学者も「誠実な斡旋者」の経済学者バージョンとして同様な助言を行う。こうした誠実な斡旋者たちによる諸助言を総合的に判断した末に、政治家は政策を決定す

る。その際、政治家はどうしてその政策にしたかを一般に明快に説明する。このあり方をここでは「科学的助言の基本原則」²と呼んでおこう。改めて述べると以下のようなになる。

科学的助言の基本原則：当該問題に関連する諸分野の専門家が的確な助言をし、それを総合判断して説明責任を果たしながら政治家が政策を決定する。専門家の助言はあくまでも適切な確な情報提供に留まるべきで、決定を先取りしてはならない。

この科学的助言の基本原則は、多少「変奏」されつつも、以下のように広く認められている。

専門家集団が担うべき役割は、現時点での最良の科学的知見を的確にまとめることと、その知見の限界を政府（および社会）に提示することであり、それを踏まえて何らかの価値選択を行うのは政府・政治家の役割であるというのが、基本的な責任区分である。（尾内&調 2020a, 495）

リスク評価はどの程度の危険性があるかの科学的な判断で、リスク管理はリスク評価の結果を踏まえ、適切な措置を実施することだ。専門家は各々の知見に基づいてリスク評価を担うべきだが、そこには統一した見解があるわけではなく、幅がある。その幅のある評価の中で決定を下すのが、政治によるリスク管理である。（内田 2020）

しかるべき専門家のアドバイスをきちんと聞くことは、とても大事だ。……（改行）しかし、非常事態宣言を出すのか出さないのか、終了するかしないのか、といった最終的な政策決定は、これは政治家が責任をもって下すことである。（佐倉 2020）

専門家から複数の選択肢の提言がまず示され、政府がその中から政策を決めて根拠を説明するのが本来の姿。（朝日新聞 2020 年 7 月 2 日朝刊 20 頁における藤垣裕子の発言）

何らかの深刻な問題が生じたとき、不満の矛先が専門家チームに向けられるのなら、政策決定としては決して健全ではない。本来、責任を負うべきは、専門家チームの提言を受け入れて政策を決定した内閣であり、首相だからである。（牧原 2020, 2）

本来、官邸に期待されているのは、感染症対策と経済政策との総合調整である。それは、公衆衛生行政と景気振興策の二つを軸に、医療、福祉、教育、産業支援など広範囲の政策を視野にいれて、緊急事態宣言を発令したり、それを徐々に解除したり、あるいは感染者数が増えれば強化したりといった、ブレーキとアクセルを小刻みに使い分ける高度な政治判断を続けることに他ならない。（牧原 2020, 4）

「3密」回避など行動変容はリスク管理策であるものの、専門会会議等のリスク分析・評価に基づくものであり、これらを提示することまでは専門会会議等が担うことが妥当であった。しかし、それを対策として採用し、判断プロセスについても透明化し、理由を含めて国民に対して呼びかけ、その責任を負うのは政府の役割だ。（一般財団法人アジア・パシフィック・イニシアティブ 4.2.1）

専門家会議自身、6月24日の段階で、「新型コロナウイルス感染症の対策について医学的な見地から助言等を行い、政府は専門会議の「提言」を参考としつつ、政策の決定を行うものである」（提言書5頁）と述べるなどして、広く支持されている科学的助言の基本原則を共有している。

4. 分かれる評価

科学的助言の基本原則からすると、専門家会議の「前のめり」は確かにある種の危うさを伴う。尾内&本堂(2011)は、やはり東日本大震災というクライシス状況における専門家と政治の関係を論じた際に、科学的助言の基本原則に違背する現象を「踏み越え」と呼び、厳に戒めた。同会議が「前のめり」を明示的に定義しなかったのと同様に、尾内&本堂(2011)も「踏み越え」を明示的に定義しているようには見受けられない。だが、全体の文脈からすると、「踏み越え」の規定は次のようなものになるだろう。ある専門領域は研究によって知見を得て、それを社会に提供するが、そうした知見の守備範囲は限られている。にもかかわらず、守備範囲を越えたところにまで知見を適用する越権行為が「踏み越え」なのだと言えよう。

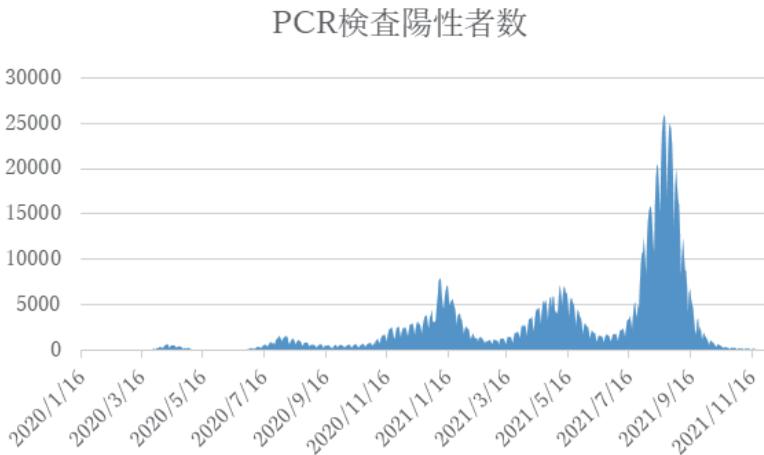


図1 PCR陽性者数の推移

ここで、時系列を確認しておく。4月7日に緊急事態が宣言され、解除されたのが5月25日になる。政治学者の牧原出は5月2日の段階で（牧原2020）、

政治学者の尾内隆之と科学論家の調麻佐志は5月26日に（尾内&調 2020a）、医師であり法学徒でもある米村滋人は5月27日にそれぞれの見解を詳らかにしている（米村 2020）。そして、6月24日に専門家会議の提言書が公表されたという次第になる³。陽性者数の推移は図1のようになっている。5月2日は第一波が収まりつつあった時期、5月末は小康期、6月末は第二派の懸念が高まっていた時期にあたる。その後、第二波が落ち着きはしたものの、第三波の懸念が現実化しつつあった10月下旬に、新型コロナ対応・民間臨時調査会がそれまでの対応について検証を試みている（一般財団法人アジア・パシフィック・イニシアティブ 2020）。

専門家会議の「前のめり」をどう評価するについては判断が分かれる。尾内&調(2020a)と米村(2020)は、「前のめり」は「踏み越え」に他ならないとして、厳しく非難する。クロと断定していると言ってよいだろう。

専門家（会議）が自ら国民に向けて、「行動変容」を盛んに呼びかけるという状況が生じた。医学的見地からの助言を担うはずの人々が、個人の行動や生活スタイル、業績や収入に直結する企業活動の自粛要請までに関与するという事態は、異常というべきである。（尾内&調 2020a, 492）

専門家会議に政府から託された公式の役割が医学的助言である点から見ると、民間事業者の経営に大きな影響を及ぼす「自粛」や個人の「行動変容」を彼ら専門家が直接呼びかけることは、重大な「踏み越え」と評価せざるをえない。（尾内&調 2020a, 494）

今回の専門家会議も、上記の通り政策選択に立ち入った判断を行っている点で、「踏み越え」を行ったものと評価せざるを得ない。（米村 2020, 3; ネット版では2節5段落）

科学技術社会論の研究者である見上公一は、氏らしく慎重に断言こそ避けるも

の、条件法を使いながら、「前のめり」は「踏み越え」であった疑いをもっている、つまりクロに近いグレーと評価しているように筆者には見受けられる。

科学が「踏み越え」をしているとすれば、それは情報の発信ではなく、政治の領域への配慮によってということになる。（見上 2021, 29）

牧原も問題性があることをこう指摘する。

今や感染症対策は、専門家チームが政策の実施を決定し、国民に訴えかけるといった状況を呈している。……ある意味、「専門家支配」と言うべき政治状況なのである。（牧原 2020, 1-2）

だが、牧原は専門家委員会を指弾しない。緊急事態宣言を出すべきだと提言したのは、専門会議ではなく、諮問委員会だが、これらのメンバーはかなり重なっており、そうでなくとも以前から顔見知りのメンバーであり、「あたかも「チーム」をなしていたと捉える（牧原 2020, 3）。そのうえで、「緊急事態宣言については、あたかも諮問委員会が決定したと受け止められかねない状況」だと指摘した（牧原 2020, 4）⁴。チームとしての専門家集団は、決定という違反を实のところ犯していないのだが、科学的助言の基本原則に反したという見え姿を出現なさしめた点に問題性を見いだしているようだ。シロ寄りのグレーと言えようか。

専門家会議自身はおそらくクロと言われるのは心外だろう。確かに「前のめり」になりはした。そして、世間の風は前のめりを押し進める方向に吹いていた。このままでは、踏み越えかねない。だからこそ、提言書で改善を求め、一線を踏み越えずに済んだ——というのが専門家会議自身の解釈ではあるまいか。だからこそ、尾内&調(2020a)がすでに用いていた「踏み越え」なる言葉を避け、「前のめり」を——しかもかなり控えめに——用いることを選んだのだろう⁵。専門家会議自身はシロそのもの、ないしは限りなくシロに近いグレーと考えて

いるのではなからうか。

社会学者定松淳は専門家会議のこうしたあり方を、「本稿はこの「踏み越え」を擁護する」（定松 2021, 25）として、基本的に肯定する。この擁護が、そもそも科学的助言の基本原則に违背していない、「踏み越え」ではないとみなすためなのか、確かに「踏み越え」には違いないのだが、それを否定的に見るべきではないという理由からなのかは、明示されていないので、直ちには分からない。前者なら、専門家会議の立場——もとより筆者の推定にすぎない——に近いが、後者だとすると、科学的助言の基本原則がいついかなるときにも堅持されるべきとは限らないという論点を含む斬新さをもっていると言えるだろう⁶。この点は後（11 節）に立ち返ることになる。

5. 評価が分かれるのはなぜか

倫理上の裁定に定まった方法はなく、各種のアプローチが存在している。事例集を用意しておいて、どの前例に近いかを判断し、その前例にならう決疑論的なやり方もある。その場その場での叡智・倫理的熟慮によって倫理的裁定を下す「状況倫理」のような方式もある。倫理原則を打ち立て、それに適うか否かで倫理的判断を下す原則主義 (principlism) も存在する。一つに収斂しないのは、それぞれ一長一短だからである。科学的助言の基本原則を設定し、それに违背するかいなかを検討するというタイプの議論は原則主義的アプローチに則っているわけだが、原則主義は各事例を、快刀乱麻を断つがごとく裁定しまくってくれる爽快感をもたらす場面が多々ある一方、問題も伴う。

ある原則に照らすと、誰がどう見ても許されるだろう、あるいは許されないだろうと合意のつく事例ももちろん多い。しかし、判断の分かれる事例も存外多いものである。こうしたグレー・ゾーンの事例の黑白をつけるのはそれほど簡単な作業ではない。科学という営みがもたらす知識は多くの仮定に基づいており、知識内容が確実に一意に定まるわけではなく、知識の解釈には幅があり、100% 確実な知識などそうありはしないという指摘は科学技術論でよくなされ

るが、原則に則っているのか違背しているのかにも解釈に幅があるということも私たちは心得ておくべきだろう。

自然科学に関連する「踏み越え」には少なくとも次の3種類があるように筆者には思われる。

(i) ある学問分野内での越境：ニュートン物理学は、素粒子などのミクロの世界には適用できない。それは量子力学によらなければならない。にもかかわらず、素粒子にニュートン物理学を適用するのは踏み越えになる。生物によって代謝のあり方は異なる。ある薬がマウスの症状の改善をもたらしたからといって、ヒトのも薬効があるとは限らない。マウスのデータをそのままヒトにも通用するものとして適用するとしたら、それは踏み越えである。

(ii) 学問分野の越境：医学者が経済政策について助言をすれば、それは踏み越えである。経済政策について助言は、経済学のトレーニングを受け、一定以上の能力があると認められた者がことにあたるべきである。

(iii) 政策提言から決定への越境：クローン人間を作成していいかどうかを決める権利をもつのは社会である。医学者がそれを決めてしまうのは踏み越えである。

(i) はときに能力不足によって、(ii) はときに傲慢によって、(iii) はときに善意にもかかわらず、行き過ぎた父権主義によって生じる。

尾内& 調 (2020a) は医学的助言集団が経済活動についても注文をつけている点を論拠に踏み越えとみなしているのだから、上記の (ii) を重視しているのだろう。一方、米村 (2020) と見上 (2021) は、それぞれ、「政策選択に立ち入った判断を行っている点で」(米村 2020, 3), 「科学が政治に対して配慮する状況こそが私が理解する「踏み越え」であって、…… 科学が政治に配慮することは、本来専門家として負うべき責任以上に、政府が意思決定に対して負うべき責任までも部分的に引き受けることを意味する」(見上 2021, 29) と述べていることから分かるように、(iii) に着目しているように思われる。

特徴 (i) ~ (iii) をすべて共有していれば文句なく「踏み越え」であろう。すべて有していなければ、「踏み越え」ではない。しかし、(ii) しか、あるいは (iii)

しか有していない場合、判断は難しくなる。どれかひとつでも該当すれば十分「踏み越え」だと判断する者もいれば、すべて持っていなければならない、部分的に有しているだけでは「前のめり」にすぎないとする者もいるだろう。(ii)を重視する者は(ii)さえ有していれば「踏み越え」とし、(iii)のみ見られるあり方は「踏み越え」ではないとするかもしれない。

項目にまたがる解釈の幅だけではなく、項目内にも解釈の幅がある。先にも見たように、尾内&調は専門家会議が「個人の行動や生活スタイル、業績や収入に直結する企業活動の自粛要請までに関与するという事態は、異常」（尾内&調 2020a, 492）だという。日本記者クラブにおける、同会議副座長尾身茂の発言は、これに対する弁明ないし異論になっているだろう。

感染症対策というのは、実は感染症[「感染症学」の言い間違いか]という学問やウイルス学という学問等を基礎にしますが、実はそれだけでは終わらないところがあるのです。(改行)なぜかという、感染症の拡大を防止するためには、人々の動き、今回で言えば行動変容ですね、そういうことをわれわれが提言して、最終的に政府が[国民に]お願いするということだと思います。いわゆる実験室の学問とは違う部分があるのです。それが感染症対策と、ほかの純粋な科学との違いといってもいい。(改行)2003年のSARSのときも、WHO(世界保健機関)という医療の専門機関が、2003年4月に香港と広東省に渡航延期勧告を出しました。それは一つの極端な例ですけれども、それほど社会科学的な側面がある。(日本記者クラブ 2020, 1; 角括弧内は引用者による補いである)

この説明自体は詭弁ではない。公衆衛生学など、社会科学的な側面を濃厚に併せ持つ医学が確かに正当に存在し、それは社会医学と言われる医学の一分科なのである。ノーベル医学・生理学賞受賞者がその名声を買われて、それまでまったく携わったことのない伝統文化保存団体の長になり、あれこれ指示するのはわけがちがう。提言書には、「感染症対策に関わる倫理的法制度的社会的課

題 (ELSI) の観点も、「状況分析・提言」に盛り込んできた」(新型コロナウイルス感染症対策専門家会議 2020, 4) と、「感染症対策に関わる」と制限がつけられていることを見逃すべきではない。「社会医学とは社会に対する組織的な努力により、人々の健康の実現を図る …… 医学」(荒記 2017, 15) とされるように、社会医学の対象は個人ではなく社会なのであって、社会医学の誕生期には、小工場における労働条件の改善が課題とされたのだから(荒記 2017, 107)、感染終息に密接に関係があれば、行動変容への提言は十分医学的助言とみなしうる余地があるのである。医学という概念も解釈の幅をもつ、あるいは、概念が伸び縮みするのであり、越境しているかどうかは検討を要する事柄である。

定松は「科学と政治の線引きは(この後)専門家会議によって踏み越えられたというよりも、最初の設定から曖昧であったし、そもそも線引きの難しいものである。」(定松 2021, 28) と述べるが、これはまったく正しい指摘なのではあるまいか。

特徴 (iii) についても、解釈の幅が指摘できるだろう。牧原はこう言う。「実際にそれを決定したのは、全閣僚で構成される新型コロナウイルス感染症対策本部。国会への事前報告も経ており、あくまで政治の側が決定する仕組みにはなっている。」(牧原 2020, 4) 例えば、緊急事態宣言は首相が出したのであって、専門家会議が強要できる類いのものではない。確かにその通りであって、「決定」をこの次元で捉える限り、決定は政治セクターが行ってきたことは動かない。

だが、専門家会議は政策オプションの提示ではなくある種の決定をしていると米村や見上が批判を加え、あるいは仄めかすときの「決定」は、先のそれとは次元の異なる決定を含意しているように思われる。すでに見てきたように、米村は「政策選択に立ち入った判断を行っている」(米村 2020, 3) と述べる。これは、政策オプションをできるだけ多く政府や社会に提示するのではなく、専門家会議の段階で既にどれがいいか悪いかを取捨選択した上で、残されたもののみを——しばしば専門家会議が最良だと考えたある一つの政策のみを——政府に伝えていることを意味する。

たとえば、初期に争点となったのはPCR検査であった。当初は37.5℃以上が4日続いた人のみを検査するといったようにかなり限定的であったが、これに反対する意見も多く提起された。望む人にはすべて行うべきだという反論が世間から起きたとしよう。このとき、37.5℃以上が4日続いた人のみを検査する方針だとかくかくしかじかのことが起こるだろう、望む人すべてに実施した場合、こうなるだろう、あるいは医師が必要だと判断した人にすべて実施するという新たな選択肢もあるのだとして、その場合の予想はこうなるだろうと示す行為をしていれば、それは「誠実な斡旋者」類型に求められる作業と認められよう。だが、この際、PCR検査を行うキャパシティはかなり限られており、望む人すべてに実施することなど現実にとりて不可能だとして、提示する政策オプションから除いたとしよう。これは、望む人すべてに実施する施策は取らないという決定を専門家会議が下していることを意味するのではあるまいか。だが、PCR検査を行うキャパシティを増やすことは、社会的合意のもとでは必ずしも不可能ではないかもしれない。現時点におけるキャパシティ不足を所与のものとして捉え、望む人すべてに実施する政策オプションを省く行為は、政治や社会が決めるべき決定を先取りする、ある種の決定行為だと言えるのではないだろうか。こうした次元における決定を専門家会議は行い、もって科学的助言の基本原則に違背した嫌疑は十分成り立つように思われる。

専門家会議が政治的決定をしたか否かも、そう簡単に判断できることではない。何をもって「決定」とするかについても、このように解釈の幅が存在する。

評価が分かれる理由の一部は、これまで指摘してきたように、(1)原則に則るとはどういうことか、(2)どのようなタイプの越境をどれほど侵しているか、(3)ある分野の専門領域の内実とは何か、(4)決定とはいかなる事態かをめぐる各評価者の解釈の幅、あるいはフレーミングの違いにあるように思われる。

6. 科学的助言の基本精神——助言者は権力をもつな！

米国の政治学者バクラック&バラツツ (Bachrach and Baratz 1962) や英国出

身の政治社会学者ルークス (Steven Lukes) の議論 (ルークス 1995 等) をもとに、筆者なりに整理すると次のようになる。アクター A と B がいて、それぞれ状態 α と β をよしとしているとしよう。このとき、話し合いによって、どちらをとるかを民主主義的に合意に至ることも当然あるだろう。しかし、A が暴力、あるいは暴力を示唆することによって、強制的に α が実現されたとしよう。このとき、A が暴力的権力を B に発動したのである。以前は権力というこうした力を想起することが多かったかもしれない。しかし、現代においては権力の様態は暴力的なそれには限らない。A がある種の力を発揮して、 α が実現されると B が得するようなシステムを構築したとする。

たとえば、A には財力があり、B が α を受け入れれば、報酬を与えるともちかけたとする。この場合、 α が実現されやすくなるだろう。こうした様態が誘導的権力である。また、 α は実現可能だが β は実現不可能だという真理が発見されたとき A が B に信じ込ませることに成功したとしよう。これまた α の実現確率が高まる。これも権力の一様態であって、情報操作的権力とでも呼べるだろう。

何が望ましい状態かを模索している人々に、ある種の可能性を隠蔽することは情報操作的権力に他ならない。見上が「政治の領域への配慮」という文言で想定しているのは——あるいは筆者は見上の真意を捉え損ねているのかもしれないが——、純粋な科学的観点からのみ提言をするように心がけるのではなく、科学外の諸事情を鑑みて、提言の仕方を勘案してしまうことだとすれば、やはり専門家会議が無自覚に情報操作的権力を発動している点を懸念しているのではないかと考えられる。

かつてある首相は、首相のもとに集まる情報量に驚いたという。大臣時代の比ではないそうだ。専門家もつ専門領域周辺のみ情報で、政策オプションの棄却・刈り込みを行うのはやはり不適切だとも考えられる。先に述べたように、専門家が所与とみなしている事態は、実は変更可能なのかもしれないのだから。専門家会議は情報操作的権力という政治行為を行ったのであり、踏み越えが行われたという解釈も十分成り立つ⁷。

この辺りで、用語の整理を試みておこう。専門家が助言するにあたって、自らの専門から離れた領域まで助言を行う行為を越境型逸脱と名付けよう。越境型逸脱がさらに進み、総合調整案作成をなすまでに至った状況を総合調整案型逸脱と呼ぶことにする。つまり、総合調整案型逸脱は越境的逸脱の一特殊形態になる。この場合の調整案は、専門家集団の限られた情報に基づくため真の総合調整とは言えず、限定的なものでしかない。総合調整案型逸脱があったとしても、その後政治セクターによって真の総合調整がなされる場合、限定された総合調整案作成自体は政策決定とまでは言えない。だが、政治セクターが限定された総合調整案をそのまま採用し続けられれば、総合調整案作成は実質的決定の色彩を帯びる。かくして、総合調整案作成が決定にまで及んでいるか否かは政治セクターの応答とも関係してくるので、総合調整案作成自体はグレーな営みとみなせよう。

複数の選択肢を体系的に提示することなく、実現可能性などを付度して選択肢のいくつかを示さない場合、助言段階で政策決定を先取りしているとみなせる。これを隠蔽的逸脱と呼んでおく。越境的逸脱はあくまでも助言の位相に留まっており、決定行為にまでは及んでいない点が、隠蔽的逸脱とは異なる。

あるいは、先行する論者の含意を必ずしも十分には汲んでいないのかもしれないが、上記とこれまでの用語の関係を述べておくと、「前のめり」は総合調整案型逸脱にほぼ相当すると考えてよいであろう。総合調整案作成がグレーであるため、ある者は「前のめり」をクロだとし、他の者はシロだとみなす。ある論者にとって、逸脱はすべて「踏み越え」であろうし、越境型逸脱と隠蔽型逸脱のみに「踏み越え」を用いる論者もいるであろう。

私見では、科学者が情報操作的権力を揮う隠蔽型逸脱をどう阻止するかが大きな問題である。総合調整型逸脱を含む越境型逸脱は visible であり、対策を立てることが可能だが、隠蔽された権力によって物事が決まってしまう場合、監視機構が働かず、改善を期す術を私たちは失う。前者はレジリエンスをはたらかせる余地があるが、後者にはない。逸脱の度合いが大きい総合調整型逸脱が次に問題になってくる。総合調整型逸脱を除く越境型逸脱の問題性は相対的に

は低いであろう。

だとすると、科学的助言の基本原則を支える基本精神は次のようなものなのではないだろうか。

科学的助言の基本精神：科学的助言者の役割は助言であり、政治家の任務は政策決定である。つまり、科学的助言者が政策決定をしてはならない。権力は政治家のみがもつべきであって、科学者らの専門家が権力をもってはならない。もっともなすべきでないのは、助言の段階でいくつかの政策を提示しない隠蔽型逸脱であり、次に問題となるのは、総合調整案作成という政治家の任務を代わって遂行してしまう総合調整案作成型逸脱になる。

先に「前のめり」の評価が論者によって異なるのは、各論者のフレーミングが異なるからではないかと述べたが、「前のめり」の評価は、上記の基本精神から判断すべきではないかというのが筆者の提言になる。

この問題は、これまで科学技術社会論で「ユニーク・ボイス問題」として論じられきた議論と密接な関係をもつ。次に、ユニーク・ボイス問題を検討しておこう。

7. ユニーク・ボイス問題

最良の選択肢のみを示すのがいいのか、複数の選択肢を体系的に提示すべきか、このユニーク・ボイス（シングル・ボイス）問題については、議論が積み重ねられてきた（藤垣 2018,47-52）。米国のある人類学者は、福島原発事故後、日本政府は非系統的知識（dis-organized knowledge）を出し続けたと指摘したという。要するに場当たりに断片的な知識を巻き散らかしただけだと認識されたのである。

では、専門家集団はどのように振る舞うのがいいのだろうか。各国で改善策が模索されたが、一つには収斂せず、現状では有力な策が二つある。

それではどういう情報公開のしかたが望まれたのだろうか。…… 行動指針となるようなユニークな統一見解を出すのが科学者の社会的責任なのか。それとも、幅のある助言をして、あとは市民に選択してもらうのが責任だろうか。（藤垣 2018,47-48）

有力な策の二つとは「ユニークな統一見解」と「幅のある助言」である。両者の対立は、「最良と推定された一つの政策オプションのみの提示」と「できるだけ多様な政策の諸オプションの考案・提示」——「誠実な斡旋者」類型に求められるような——を比べた先の議論と平行関係にあることは明らかだろう。

ユニーク・ボイス支持派の論拠は、各セクターがそれぞれ各自の良しとするところを発信する場合、それが軌を一にしていればよいが、そうではなく、異なる意見が乱立するとなると、一般市民は困惑するだけだろうという点に尽きる。窓口を一つにするワン・ストップ化によって、最良の施策を一貫して発信しつづけるワン・ストップ＝ユニーク・ボイス路線が望ましいとされる。

これに対し、見上はこう言う。「確かにそのような懸念はあるかもしれないが、同時に情報を受け取る市民を信じていないパターナリスティックな視点という見方もできる。」（見上 2021, 29）確かに、情報が錯綜した場合、一般市民はただ困惑するだけだとするのは、事実を調べない上での、単なる紋切り型決めつけにすぎない蓋然性は高い。事実、藤垣は、福島の高校に在職する理科教員の意見を紹介している。「政府は混乱させたくないというが、事故がおこったこと自体がもう混乱である。また、一つの答えを出したいというが、いろいろな情報が出るのが当然であり、そんなことはわかっている。統一した情報を出したいと専門家はいうが、統一された一つの情報が欲しいわけではない。全部出してほしい。その上で意思決定は自分でやる。」（藤垣 2018, 48）市民の情報処理能力・判断力を見くびるな、というわけである。

また、ユニーク・ボイスの場合、政策決定過程の密室化が生じかねない。

科学は自律的であるべきだとして、専門家会議が政治・行政とは完全に別個に自由に発言することが認められるべきであろうか。あるいは責任は政治の側にあるということで、専門家会議での議論や助言は（事後的な完全公開を前提として）一切外部には伝えず、政治・行政のみが発信・判断を発信すべきだろうか。前者はやはり混乱を引き起こすだろうし、後者は民主主義国家のあり方としてはあまりにも危険に思える。（定松 2021, 28）

民主主義は独裁制より、少なくともましなシステムだというのが、歴史の知恵であった。政策決定過程の密室化は、民主主義システムの社会に部分的に独裁制サブ・システムの孔を穿つ危うさをもつ。

ここで、科学的助言論の有力な考え方を確認しておく。科学的助言論においては、助言者が為政者に何をどう助言したかを市民に公表すべきだとされる。英国ビジネス・イノベーション・技能省の「政府への科学的助言に関する原則」では、「助言者は、秘密保持に関する通常の制約に従うことを条件として、政府の政策に対立するものも含め、政府に対する自らの助言を自由に公表することができる。」ことを原則に挙げているし、科学技術振興機構が東日本大震災の反省を踏まえて作成した「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試案」（2012年3月）はこう勧める。「科学的助言者は、原則として、科学的知見を自由に公表することができる。ただし、科学的知見が政策形成及び世論、ひいては社会全般に対して大きな影響力をもつことを自覚し、責任をもって科学的知見を公表する」（2012年3月）のがよい。そうであれば、助言と政府による施策の異同は明らかになり、なぜそうなのかと政府に問いかけることが可能になり、政府も説明責任を負い、いい加減なことはできなくなる。してみると、科学的助言の場合、為政者からユニーク・ボイスが発せられたとしても、単に一つの声が鳴り響くわけではなくなる。

助言における情報の流れには、(K1) 専門家から政府へ、(K2) 政府から市民へ、(K3) 専門家から市民への3つのチャンネルがあるだろう。今見てきたように、科学的助言の標準見解とでも呼ぶべき考え方は、(K2) も (K3) も用意しなくて

もよいとする見解を否定する。また、(K1)においては、単一オプション提示と複数オプション提示を推奨する2説があったが、同様に、(K2)と(K3)においても単一オプション提示と複数オプション提示の両者が想定できるだろう。したがって機械的に考えるならば、表1のように(C1)～(C8)の8つのケースがありうる。

表1 ユニーク・ボイス問題における8ケース

	科学者→政治家	政治家→市民	科学者→市民C
(C1)	単一オプション	単一オプション	単一オプション
(C2)	単一オプション	単一オプション	複数オプション
(C3)	単一オプション	複数オプション	単一オプション
(C4)	単一オプション	複数オプション	複数オプション
(C5)	複数オプション	単一オプション	単一オプション
(C6)	複数オプション	単一オプション	複数オプション
(C7)	複数オプション	複数オプション	単一オプション
(C8)	複数オプション	複数オプション	複数オプション

政治家も市民も非専門家である点では同断であり、科学者は政策の直接決定者であるか否かによって助言のあり方を変えてはならないと要請するならば、(C2)・(C4)・(C5)・(C7)は考慮の対象ではなくなる。また、諸々の専門家集団がすべて単一オプションしか提示しない状況で、政治家が市民に複数オプションを提示する事態は考えにくく、(C3)をまともに取り上げる必要はないだろう。

(C1)の全面ワン・ボイス路線は、とにかく混乱を避けることを最優先する思想であろう。藤垣が論じたのは、科学的助言に限定されない、ユニーク・ボイス問題一般についてであったが、この場合、どちらが良いのかは、一般市民のあり方と関係があるとされており、それは科学的助言においても当てはまるだろう。市民は多様な情報が発信されると混乱してしまうのか。それとも、活用してよりよい対策をなすうのか。筆者にはどちらなのか、直ちに判別がつか

かない。独断的に決めるのではなく、調べてみるべきなのだろう。そして、調べてみれば、どちらの市民もいるという至極当たり前の結果になるのではないだろうか。どちらかが圧倒的に多ければ、ユニーク・ボイス/幅のある助言のいずれかを支持することもできようが、どちらかが無視しえない少数派として存在する限り、いずれとも決めがたいはずである。

にもかかわらず、市民のあり方とは別の理由から、筆者は(C1)の全面ワン・ボイス主義には懐疑的である。科学的助言の基本精神を論じた節で述べたように、筆者は、市民の混乱がおこるデメリットよりも、専門家が情報操作的権力を発揮するデメリットの方がはるかに深刻だと考える。越境型逸脱同様、visibleな「市民の混乱」は対策を立てようがあるが、隠蔽された権力によって物事が決まってしまう場合、私たちはそのことに気づきさえしないからである。定松は「前者はやはり混乱を引き起こすだろうし、後者は民主主義国家のあり方としてはあまりにも危険に思える。」と述べたが、筆者としても後者について「あまりにも」という形容を伴わせた感性に与したいと思う。

(C1)の全面ワン・ボイス主義は専門家集団を権力に誘いやすい。かくして、科学者は常に幅のある助言をすべしとする思想によって支持される(C6)と(C8)の2ケースのみが採るべき方策かと思われる。専門家から政府へは「幅のある助言」をする方がよい。密室化は避けるべきであり、そのためには、専門家の助言と政府の施策を比較できる必要があった。だとすれば、専門家は政府にした「幅のある助言」をそのまま市民に伝えなければならない。(K3)においても、「幅のある助言」が望ましいということになる。(K2)においては、ユニーク・ボイスと「幅のある助言」の双方が選択肢であり続ける。

まとめると、(C8)専門家から政府へも、政府から市民へも、専門家から市民へも一貫して「幅のある助言」をするか、(C6)専門家による発信は政府へも市民へも「幅のある助言」をなすが、政府からはユニーク・ボイスのみ市民に届けられるかのどちらかになるだろう。後者の場合であっても、政府からはユニーク・ボイスのみが伝えられるが、科学者からは「幅のある助言」も鳴り響くことになる。また、(C6)の場合、自己判断で事に臨む市民は「幅のある助言」

に依拠して態度決定し、自己判断では心許なく感じる市民は、政府のユニーク・ボイスに従えばよいということになる。

いずれにせよ、科学者は複数の選択肢を体系的に提示することがつとめであろうというのが、筆者の結論になる。

8. 平時の科学的助言・危機下の科学的助言

政府からの情報伝達はユニーク・ボイスであるべきか否かという論点がまだ残されている。これは市民のあり方と関連していることは先に確認したが、科学的助言が必要とされる状況が平時か危機下かの違いも関与してくる。

有本らは、科学的助言論における今後の課題として、(1) 緊急時の科学的助言と(2) 市民の参加、(3) 科学的助言者の法的責任の3点を挙げる(有本ほか2016, 49-52)。もちろん、私たちの興味は緊急時の科学的助言にある。「緊急時の科学的助言のための特別な仕組みが必要であるというのが、近年の国際的な認識となっている。」(有本ほか2016, 49) 緊急時は平時とはまた別の仕組みが必要なのではないかというのである。

緊急時の科学的助言は、厳しい時間制約の下で、不十分な情報を基になされるという点で、平時の科学的助言とは大きく異なる。しかも、緊急時にはさまざまな専門家がメディアで見解を述べ、それらの見解の範囲や質がまちまちであることから、政策担当者にも混乱を招きやすい。(有本ほか2016, 49; 傍点は引用者)

平時だと混乱を収める余裕をもてるが、危機時だと混乱がもちこされてしまう。危機時には、市民が諸々の選択肢を比較考量して決断するのに必要な時間資源・労力資源を確保するのが難しい。実質上、混乱組が多数派を占め、「幅のある助言」活用組は無視しえる少数派になるだろう。だから、危機時にはユニーク・ボイスの望ましさが(格段に)増大すると論じられる。

しかし、再度確認すると、混乱が起こったとしても、科学者からのチャンネルは常に「幅のある助言」であるべきであろう。その上で、混乱を収める方策を立てる方向を目指すのが本筋なのではないだろうか。混乱を避けるためにユニーク・ボイスに拘るとするのは、筆者には本末転倒のように思われる。

クライシス・コミュニケーションの特徴について、田中幹人は、(K2)の政府から市民へのチャンネルにおける単一オプションの的確迅速な周知徹底の必要性と、(K3)の科学者から市民へのチャンネルにおいて、決定プロセスを市民に伝えることの重要性を以下のように的確にまとめている。

クライシスコミュニケーションの特徴として、危機的状況下ではすべての利害関係者の熟議をふまえた決定を行うことは不可能なため、組織体の指揮系統が「事前に議論され、準備されていたルールに則って」トップダウン型に機能することが要求される。ここで求められているのは正確な情報を指針とともに迅速に現場に供給することであり、また局所的にはボトムアップ型の報告を行いつつも、現場の判断を優先することが（事後的にも）許容されなければならない。この矛盾した対応策を実現するには、判断の事後的な検証可能性を担保するために、プロセスを中心とした徹底した情報開示こそが最も優先すべきタスクとなり、またそのことが判断の結果を受容する基礎となる ……（田中 2013, 132-133）

かくして、危機下のクライシス・コミュニケーションは原則、ユニークボイス路線で行くべきだということになる。科学的助言者によるユニーク・ボイスは情報操作的権力の観点からは平時でも危機下でも好ましくないのだが、政治から市民への情報伝達においては、危機的状況はユニーク・ボイスがよいというのだ。そして、その重要な理由の一つが、「危機的状況下ではすべての利害関係者の熟議をふまえた決定を行うことは不可能なため」という緊急避難にあるのだから、熟議が可能な平時は(C8)が望ましいということになるだろう。このように見てくると、有本らが明示した問題設定に対しては、平時と危機下で

は科学的助言原則のあり方は異なるというのが答えになるだろう。

これまでの議論をまとめると、科学的助言の基本原則は次の科学的助言原則に拡張されることになるだろう。

科学的助言原則

(基本原則) 当該問題に関連する諸分野の専門家が的確な助言をし、それを総合判断して政治家が政策を決定する。

(専門家の役割) 専門家は考えられるかぎりの選択肢を体系的に提示すべきである。自らの専門性を越え出る事柄についての発言は控えなければならない。また、助言の段階で特定の選択肢を除くといった決定の先取りをしてはならない。

(専門家の説明責任) 選択肢の体系的提示は、政治家だけではなく、公衆に対してもなされなければならない。

(政治家の役割と説明責任) 政治家は決定事項を理由とともに公衆に提示しなければならない。平時において政治家は選択肢の体系的提示を公衆に示しながら政策決定をすべきである。危機下において、選択肢の体系的提示を公衆に示しながら政策決定する余裕がない場合には、そうした手続きを割愛して政策を決定し、公衆に迅速に周知徹底すべきである。危機下における政策決定のあり方については、平時によく考えて合意しておき、実際の危機下では微調整に済むようにしておくのが望ましい。

では、この科学的助言原則が妥当だとすると、今回の「前のめり」はどう評価されるだろうか。

9. 「前のめり」の評価

当時の政治セクターのあり方とは以下のようなものであった。

これまでの官邸は、単に「後手後手」に回っただけではなく、こうした総合調整から逃げ回ってきたようにも見える。(牧原 2020, 5)

森友・加計学園問題での国会審議や公文書の改ざん・廃棄に象徴される政府の無責任さは、今に始まったことではない。問題が起これば、専門家に責任をとらせて、延命をはかるといふ狡猾(こうかつ)な戦術も、その延長線上にあるのかもしれない。(牧原 2020, 6)

安倍首相が支持率を下げている理由(中略)のひとつは、責任との向き合い方だろう。感染症の専門家たちに判断を委ねすぎていて、みずからの責任を回避していると受け取られているのだ。(佐倉 2020)

その「活躍」ぶり[＝踏み越え]は専門家のみならず責任があるのではなく、政府の対応の遅れ、さらに言えばサボタージュとも言いいたいほどの専門家会議への依存がある。(尾内&調 2020a, 494; 角括弧内は引用者による補いである)

2009年に新型インフルエンザ騒動があり、それを受けて対策が提言されていたのだが、この提言は放置されたに等しく、新型コロナウイルスのパンデミックにあたり、少なくとも当初、政府は危機意識が薄く、対策も後手後手に回りがちだったことは否めない。したがって、政府は科学的助言原則に要請にまっとうに応えたとは言えないであろう。

では、専門家会議はどうだったであろうか。感染症の専門家に課せられた役目は、感染症の終焉、重症者あるいは死者の極小化に関係することであったはずである。第2節で述べたように、同会議が積極的に提言するようになった後に言及されたものの中には、たとえば、以下があった。(1) 感染者や家族等、集団感染を起こした医療機関・施設への偏見や差別の解消、(2) 一人暮らしの高齢者や休業中ひとり親家庭等の生活支援、(3) 感染者の体験談の体系的な収

集, (4) 接触確認アプリとプライバシー, (5) 配偶者から暴力や児童虐待の防止, (6) 亡くなられた方の尊厳をもった葬儀・火葬. 医療機関に偏見がもたれると治療が阻害される可能性があるだろうし, 感染者の体験談も接触アプリも所期の目的に役立つ可能性があるから, こうした提言は職掌範囲内だとみなせよう. しかし, 虐待防止は確かに対策が重要ではあるが, パンデミックから派生する問題であって, 医師の職掌範囲を越境しているのではないだろうか. だとすると, 専門家会議は越境型逸脱をしているとみなさざるをえない. そして, 生活支援まで論じているとなると総合調整案作成型逸脱もしはじめている嫌疑がある. ただし, 専門家会議の案がそのまま横滑りして実際の政策になったか否かは, 慎重に判断する必要がある, この場での判断は保留しておきたい.

感染症の専門家は世界保健機構で活動することもあり, そうした活動は医療行政に関わる場面もみられ, 医師と行政官の両側面をもつため, 一般に, ある種の決定の先取りを専門家の段階で行う傾向があるようにも見受けられる. 現時点では, 新型コロナウイルス対応においてはそうではなかったと言い切れない以上, 隠蔽型逸脱があったかどうか厳しく精査していく必要があるだろう.

まとめると, 越境型逸脱についてはクロであり, 今後改善されるべきである. 総合調整案作成型逸脱についても隠蔽型逸脱についてもグレーというのが, 筆者の評価になる.

10. ゲーム論的状況

私たちは先に, 専門家会議の「前のめり」に対する諸評価を確認し, 筆者の評価も今し方述べた. その多くはクロないしグレーというものであったが, 積極的に評価すべきという見解も存在する. そう判断したのは新型コロナ対応・民間臨時調査会である. 「未知の感染症に直面し, 特に感染が拡大する局面では, 専門家が「前のめり」になる構図は, 結果的にうまく機能したと言える」(一般財団法人アジア・パシフィック・イニシアティブ 2020, 5章3節2項5段落, ebook; 傍点は引用者).

筆者による先の評価は、科学的助言原則を妥当なものとし、それにどれくらい違背しているかでクロ/シロの判断をしたものだが、新型コロナ対応・民間臨時調査会は異なる観点をとっている可能性がある。民主主義社会のシステムにあってはすべて民主的に判断されるべきだというイデオロギーを金科玉条とするなら、危機下にあっても、科学的助言の基本原則は不可侵の原則なのであって、墨守しきらなければならない。このとき、科学的助言の基本原則は目的となっている。そうではなく、何らかの良さ（well being）をもたらすからこそ、科学的助言の基本原則は守られるべきだとする立場もある。新型コロナウイルス感染症対策にあつて、目的は流行を抑えること、死者を最小化すること、重症者をできるだけ減らすことにあるのだとすると、科学的助言原則から逸脱したときの方が、そうした目的をより達成すると認められる場合、逸脱が支持されるだろう。あのとき専門家会議が「前のめり」ないし「踏み越え」になったがゆえに、感染による被害が減ったのだとする考えは、証明不可能とはいえず、確かにそうだったのかもしれないと肯ける点があるだろう。

ここで科学的助言原則を思い起こしておこう。専門家が的確な助言をし、それを総合判断して説明責任を果たしながら政治家が政策を決定する。ここには専門家セクターと政治セクターというアクターが2者登場し、幅の広い助言を行い、総合判断するという行為をそれぞれがなすことによって科学的助言原則が成就される仕組みとなっている。

専門家セクターが「前のめり」ないし「踏み越え」になった理由は、専門家会議が危機感を抱いたからであった。「われわれが前のめりになってしまった原因は、専門家会議での構成員の間で危機感が醸成されたことが大きかったと思います。」（日本記者クラブ 2020, 10）しかし、専門家会議の危機感に見合う危機意識を政治セクターがもちあわせていれば、前のめりにはならなかったのではないだろうか。専門家会議のもつ危機意識と政治セクターのそれに温度差があったことが原因と言う方がより正確なのだろう。前のめりになったのは、政治セクターのあり方に対する専門家セクターの反応なのである。あるアクターの選択だけでは結果が決まらず、他のアクターのそれに左右されるゲーム

論的状况がここには存在した。

政治セクターには、(P1) 総合調整を行う道と (P2) 様子見を決め込む 2 つの手があり、後者を探っていたのである。これに対し、専門家セクターには、(S1) 科学的助言の基本法則を墨守して、専門的助言のみに徹する、(S2) 科学的助言の基本法則からは逸脱して、行動自粛等と呼びかける、(S3) 政治セクターが総合調整をするように働きかける、という 3 つの選択肢があっただろう。なお、(P1) と (P2) は論理的に排反的である。また、(S1) と (S2)、(S1) と (S3) も同時には採りえない。(S2) と (S3) は平時なら併行して勧められるが、危機時には資源制約上、片方しか採用しえない。(P1)(P2)(S1)(S2) はプレイヤーないしアクターが単独でその行動をとりうる非協力ゲームにおける手であるが、(S3) は、2 者が協力しないと成果が得られない協力ゲームの手であるため、ゲーム論的には次元が異なる。そのため、まずは (P1)(P2)(S1)(S2) のみを考察の対象とする。また、科学的助言ゲームの基本構造を見てとるべく、市民層は複数の選択肢をもたない受動的な存在だと仮構してある。もちろん、市民層は選挙等によって政治家の利得を変更しうるのであって、科学的助言ゲームは 3 者ゲームなのであり、今後は 3 者ゲームの分析が重要になってくるだろうが、ここでは徒に議論を煩雑化することを避けることにした。

このような前提のもとで、危機下における科学的助言ゲームを想定すると、その利得行列は、たとえば表 2 のようになるだろう。なおこれは新型コロナ対応・民間臨時調査会の判断を追認し、「前のめり」が良好な結果をもたらす場合である。

各セルの括弧内は、左から、政治セクター・専門家・一般市民の利得が示されている。ゲームの利得は大小関係が重要なのであって、数値自体は意味をもたない点に注意されたい。また、当時の現実を的確に反映させるような数値化も意図していない。繰り返す述べるが、表 2 は事態をはっきりさせるための仮想例にすぎない。

市民の利得は以下のようなになるだろう。政治家も専門家も科学的助言の基本原則に従った場合、たとえば流行病を阻止することと経済のバランスがとれ、

総合利得は大きいだろう。このとき、基準値として10を与えてある。専門家が限定的な総合調整案を作成したが、政治家がきちんと総合調整している際は、真の総合調整自体はなされているのだから、最善例と同様な利得が得られるだろう。政治家が責任を回避するものの、専門家が総合調整案型逸脱をした場合、利得はそれなりに大きい。その総合調整は限定的であるため、真の総合調整案を下回る。政治家が責任を回避して拱手傍観し、専門家がただ「幅のある助言」を政治セクターに伝えて済ませたときは、真であれ限定的であれ、対策案が一切講じられず、利得は最も少ない。

表2 科学的助言ゲームの利得行列 (1)

		専門家セクター	
		幅のある助言	総合調整案型逸脱
政治セクター	総合調整	(10, 10, 10)	(10, 8, 10)
	責任回避	(12, 5, 5)	(15, 15, 8)

政治家も専門家も科学的助言の基本原則に則った場合のそれぞれの利得を、やはり基準値として10に設定した。専門家が限定的な総合調整案を作成し、政治家が総合調整したとき、政治家は果たすべき役割を果たしているので基準値の利得を得るが、不要な「前のめり」に及んだ専門家セクターは基準値を下回る。政治家が責任回避し、専門家が総合調整案型逸脱をした際は、意図した通りの良好な結果が得られ、与えられた役割以上の貢献ができ、「善意」の専門家の満足度は高くなる。政治セクターは労少なくしていい結果が得られ、結果が良好なため責任回避もさほど咎められず、やはり満足度は高い。政治家が

責任を回避し、専門家が「幅のある助言」で済ます場合、市民の利得が大幅に下がるのに連動して、「善意」の専門家の利得は少なくなる。未曾有の危機下にあっては一定規模以上の厄災は免れない。どのような対策を立てようとも所詮負け戦でしかない。負け戦をいかにうまく負けるの問題になってくる。いずれにせよ、批判が強いかわいかなの差に過ぎず、褒められるわけではない。特に時間が切迫している場合、総合調整など仕切れるものでもないだろう。ここは様子見を決め込んで、専門家が待ちきれず対策をもちかけるまで待った方が得策だと（不適切に）政治セクターは考える。

こうした利得構造のとき、専門家がどちらの行動を取ろうとも、責任回避の方が得になる。政治セクターはそう振る舞うだろうと専門家は予測でき、だとすると総合調整案作成に傾く。そして、（責任回避，総合調整案型逸脱）にひとたび落ちてしまうと、自分だけ他の選択肢を選ぶと利得が減ってしまうので、そこから他へ移行しがたくなる。かくして、（責任回避，総合調整案型逸脱）が安定解となる。

次に、専門家の総合調整的逸脱が失敗する場合を検討することにしよう。この場合の利得構造は表3のようになるだろう。

表3 科学的助言ゲームの利得行列 (2)

		専門家セクター	
		幅のある助言	総合調整案型逸脱
政治セクター	総合調整	(10, 10, 10)	(10, 8, 10)
	責任回避	(12, 5, 5)	(7, 2, 3)

表2との差異は、専門家が総合調整案型逸脱をする場合にのみ生じる。これは、幅のある助言をした際の利得は表2と同じになることを意味する。政治セクターが総合調整案をきちんと作成しえたときは、市民の利得は変わらず、総合調整案型逸脱の失敗も露わにならないので、このときも利得は表2と同じになるであろう。利得が変わるのは、政治セクターが責任を回避し、専門家の総合調整案型逸脱が失敗した場合だけになる。そのとき、失敗の度合いが激しければ、対策がない場合を下回る利得しか市民は得られないだろうし、それほどでもなければ利得はさして下がらないだろう。ここでは、成功事例との違いが際立つはずの、失敗による損害が甚大な事例を考える。このとき、専門家は所期の効用を確保できず、非難の矢面に立つので、利得は最低になる。政治セクターも連動して利得が下がるが、責任転嫁をすれば、利得はそれほど下がらないと予測する。

この利得構造だと、専門家はいずれにしても「幅のある助言」を選ぶのがよい。政治セクターは専門家が「幅のある助言」をするだろうと考えることができ、責任回避にまわる。(責任回避, 幅のある助言)が安定解となり、市民にとって最良なはずの(総合調整, 幅のある助言)は実現されない。専門家の失敗事例を想定することは、専門家セクターを総合調整案型逸脱から「幅のある助言」へと移行させるが、政治セクターを総合調整案作成へと向かわせる力はない。

専門家は概ね信頼できると考えれば、表2が想起され、(責任回避, 総合調整案型逸脱)に強く誘われる。専門家の失敗は無視しえないほど多いとみなせば、表3が想起され、(責任回避, 幅のある助言)が選ばれることになるだろう。専門家集団は自己の失敗をそれほど多くは見積もらないであろうから、総合調整案型逸脱に落ち着く。ともあれ、(総合調整, 幅のある助言)が安定して実現されることはない。

また、いずれにしても、危機下では政治セクターは責任回避に向かう。実際、危機下で散見される、政治セクターの責任回避行動の原因を遡及推測的(abductive)に求めると、以上のような次第となるだろう。多くの論者が、政治セクターの責任回避策を叱責していたが、上記のような利得構造によって彼ら

はそのような選択肢に誘われるのである。

そして、政治セクターが「責任回避」戦略を選ぶ以上、専門家にとっても市民にとっても望ましいのは、専門家が総合調整案型逸脱をすることであろう。政治セクターが責任回避策をとることが構造的に予測される状況では、「前のめり」が良いことだと判断されるのは、このような経緯によってであり、こう考えてくると、その評価はあながち荒唐無稽ではなくなる。

もちろん、市民にとって利得が高いのは、政治セクターが総合調整を行う場合である。そして、そのときは、科学者セクターが「幅のある助言」をする利得が高くなる。したがって、望ましいのは、つまり個々のアクターにとっての合理性ではなく、システム全体で合理的なのは、(総合調整, 幅のある助言)である。だが、利得構造はその実現が容易でないことを告げるのである。

11. 今後の方向性

定松―見上論争において、定松はこう総括している。

見解の分岐になっているのは、「専門家会議が置かれていた状況を所与のものとして考え、その行動を評価する」かどうかである。本稿では所与として考える立場（専門家会議が置かれた状況）から記述を行ったが、所与として考えず、見上氏が冒頭述べているように「政治の状況を踏まえて科学の側が何をできたのかという考え方が本当に妥当なのか」、つまり現状で所与となってしまっている状況そのものも批判的に検討する必要があることには、私も異論はない。(定松 2021, 30)

定松の指摘は、政治セクターが責任回避策をとる以上、専門家会議が「前のめり」を選んだのは擁護できるということであり、見上が述べているのは、そうした擁護よりも、政治セクターが責任回避策ではなく、総合調整策を選ぶようにするには何をなすべきかを考える方が重要なのではないかということだろう。

両者の対立は、これから進むべき方向が2つ考えられることを意味している。

第一の方向性（見上が示唆する方向性）：専門家集団が情報操作的権力を発揮することはいついかなる場合でも避けるべきである。危機下という理由から、専門家集団に部分的でせよ決定権を付与したとしよう。しかし、そもそも平時/危機を截然と切り分けることなど、不可能である。ある状況で専門家集団に決定権を認めると、それは他の状況にも浸潤することが必定であり、科学的助言の基本原則そのものが崩壊しかねない。そのようなリスクは断固避けるべきである。

こうした方向性を志向した場合、危機下で仮想例のような利得構造が安定的に再現されるとすると、「政府の責任回避—専門家集団の「前のめり」—識者の批判」という歴史構造が半永久的に繰り返されるだけに終わってしまいかねない。科学的助言の基本原則はいついかなる場合でも遵守しなければならない立場をとるならば、危機下において、仮想例のような利得構造が安定的に再現されてしまう事態をどう乗り越えていくか、利得構造をどう変えていくかが重要になる。

第二の方向性（定松が示唆する方向性）：科学的助言の基本原則が適切なのは平時にのみである。危機下では別の原則が妥当する。危機下における科学的助言の原則においては、専門家集団はある種の決定をしてもよい。つまり、ある種の「前のめり」の妥当性を認めてしまった方がよい。

こちらの方向性を志向する場合は、平時と危機をきちんと識別できるようにしておかなくてはならない。また、専門家集団に認められる「ある種の決定」の内容および条件を、その妥当性の論拠とともに詰めていくべきである。そして、ある危機下で専門家集団がなした「ある種の決定」を評価し、専門家集団の決定をよりよきものに改善し続ける社会システム、専門家に付与される権力の「見える化」と監視機構を構築する必要がある。

それぞれの方向性についてコメントをさらに試みておこう。まず、第一の方向性について。おそらく、利得構造が表4のようになっていれば、(総合調整、幅のある助言)が安定解となって実現される。すなわち、科学的助言原則に則っ

た行動が見られ、市民のにとっての最大利得が現出する。問題は、いかなるシステムを構築すれば、表4のような利得構造になるかである。

表4 科学的助言ゲームの利得行列(3)

		専門家セクター	
		幅のある助言	総合調整案型逸脱
政治セクター	総合調整	(10, 10, 10)	(10, 8, 10)
	責任回避	(3, 5, 5)	(6, 3, 8)

尾内&調(2020)はこう主張する。

目下の課題としては、感染対応の現場の問題を踏まえた外部からの批判を通して、専門家組織・政府が上記の「思想」に即して行動するように動かすことが先決だと思われる。(尾内&調 2020a, 495)

思想を確立して、それに従うように批判することはもとより重要である。科学的助言原則を確立確定して、市民も含め周知徹底することは、筆者も大賛成である。しかし、上記のようなダイナミズムがあるとすれば、それは必要条件にすぎず、十分条件となっていないのではないか。要するに、批判は利得構造を変えない可能性がある。利得構造が表2のようなものである限り、科学的助言原則は現実によって常に裏切られかねない。

有識者やマスコミによる批判だけではなく、科学助言原則が広く共有され、政府が責任回避した場合、支持率が急落する、あるいは、選挙に敗れるなどの

サンクションがシステムとしてはたらければ、利得構造も変わるかもしれない。しかし、どのような問題が生じようとも、安倍政権が支持され続けた点を鑑みると、そうなるとは限らない。一方、東日本大震災時における菅直人への反応、新型コロナウイルス厄災時の菅政権の退陣をみると、そうなるかもしれない。

見上は、専門家セクターが政治セクターに働きかけることによって、(総合調整、幅のある助言)を実現する可能性について述べていた。しかし、利得構造が表2のようなものだとすると、ゲーム理論においてナッシュが明らかにしたところでは、そうした交渉によってもたらされる均衡点は、両者の利得の積を最大にするように、(総合調整、幅のある助言)と(責任回避、総合調整案型逸脱)をある確率で採用することになる。おそらく、働きかけは(総合調整、幅のある助言)の実現確率を向上させるだろう。だから、批判同様、働きかけを行うべきだろう。ただし、批判同様、働きかけは十分条件ではない点が問題となるだろう。(総合調整、幅のある助言)が安定して選択されるわけではなくなることをどう評価するか。実現確率の向上で満足できるのなら働きかけ路線で十分だとみなすことも可能だろうし、あくまで(総合調整、幅のある助言)の安定的選択を目指すとする、他の方策を創出しなければならない。

再説すると、危機の度に表2のような利得構造が再現されるとすれば、「政府の責任回避—専門家集団の「前のめり」—識者の批判」という歴史構造が半永久的に繰り返されるだけだろう。見上自身が示唆していることだが、個々のアクターだけではなく、システムの総体を批判し、システムを変えていく必要がある。歴史構造自体を断ち切ることを目指していく必要があるのだろう。

第2の方向性について。これまで検討してきたのは危機下の利得構造であった。平時だと、政治セクターは総合調整案を策定する余裕・余力をもつように思われるので、様相は違ってくるだろう。例えば、表5のような利得構造となるはずである。

専門家が限定的な総合調整案を作成し、政治家が総合調整したとき、表2と同様に、政治家は果たすべき役割を果たしているので基準値の利得を得る。危機時とは異なり、政治セクターの総合調整が期待できるにもかかわらず、「前

のめり」に及んだ専門家セクターは表2を越えて利得が低下する。政治家が責任回避し、専門家が総合調整案型逸脱をした場合、危機時には、限定的であったとしても総合調整がなされる功德が無策に比べられ高く評価されるが、平時の比較対象は真の総合調整となり、限定的であることが低く評価される。責任を回避した政治セクターの利得も低いが、矢面に立つのは限定的総合調整案の策定者である科学者であり、その利得はより低くなる。政治家が責任を回避し、専門家が「幅のある助言」をなす場合、無策となり、市民の利得はさらに下がる。この場合、無策の矢面に立つのは政治セクターであり、同セクターの利得もさらに低下するが、科学者はそれほどではない。

表5 科学的助言ゲームの利得行列(4)

		専門家セクター	
		幅のある助言	総合調整案型逸脱
政治セクター	総合調整	(10, 10, 10)	(10, 5, 10)
	責任回避	(5, 5, 5)	(8, 3, 6)

このときの安定解は（総合調整、幅のある助言）となり、科学的助言原則と足並みが揃う。このような状況で科学的助言原則に背くとしたら、あえて不適切で不自然なことをしでかしていることを意味し、確かに厳しく指弾されなければならないだろう。

自然な実現可能性をも担保するならば、利得構造に見合う科学的助言原則が望ましく、平時と危機時では科学的助言原則は異なるということになる。

だとするとこの方向性の課題は、まず、下記に例示するような、平時版と危

機時版の科学的助言原則を現につくってみせることになるだろう。慌てて付け加えておくと、下記はあくまでイメージしやすくするための例にすぎず、もとより見本を示したわけでもなければ、叩き台をつくったという意識もない。

科学的助言原則（平時版）

（基本原則）当該問題に関連する諸分野の専門家が的確な助言をし、それを総合判断して政治家が政策を決定する。

（専門家の役割と説明責任）専門家は考えられるかぎりの選択肢を体系的に提示すべきである。自らの専門性を越え出る事柄についての発言は控えなければならない。また、助言の段階で特定の選択肢を除くといった決定の先取りをしてはならない。選択肢の体系的提示は、政治家だけではなく、公衆に対してもなされなければならない。

（政治家の役割と説明責任）政治家は選択肢の体系的提示を公衆に示しながら政策決定をすべきである。政治家は決定事項を理由とともに公衆に提示しなければならない。また、危機下における政策決定のあり方についてよく議論し、準備しておく。

科学的助言原則（危機時版）

（基本原則）科学的助言原則（平時版）が良好な結果をもたらすときはそれに従う。平時版では良好な結果が期待できず、危機下で一定の条件が成り立つときは（例えば、差し迫った危機で総合調整が間に合わない、あるいは、政治が機能不全に陥り、良好な総合調整が見込めない等々）、専門家は、助言に留まらず、ある種の実質的決定をしてよい。

（専門家の役割と説明責任）専門家は考えられるかぎりの選択肢を体系的に提示すべきである。総合調整が限定的なものではなくなるように努力する。

（補足：科学的助言原則（危機時版）においては、政治セクターが機能不全に陥っていると想定されるので、「政治家の役割と説明責任」の項目は存在しない。）

だとすると、危機時には、専門家による総合調整案の限定性をいかに改善し、真の総合調整に近づけるにはどうすればよいかが次の課題になる。この場合、専門家集団が一時的に政治機能を果たすことを認めるのであり、専門家がベスト・パフォーマンスな政治機能を果たす工夫が要求されることになるだろう。

12. 最後に——弁明

先に筆者は、専門家会議の「前のめり」について、越境型逸脱はクロ、総合調整案型逸脱と隠蔽型逸脱はグレーと評価した。これは暫定的にまとめた科学的助言原則を基準としたときの評価になる。だが、その後、平時と危機下で科学的助言原則は異なる可能性について述べた。この場合、危機下の科学的助言原則が確定しない以上、専門家会議の評価もできず、現時点では積極的に評価できる可能性もあるとしか言えない。いろいろ検討してきた挙げ句、判断を保留するという何ともしまりが無い話だが、ご容赦いただけると幸いである。とはいえ、専門家会議の「前のめり」について現時点で軽々に評価しえないとするのが、むしろ知的誠実だとの思いもある。

一つの科学助言原則をいついかなるときにも適用する志向性で行くのか、平時と危機下では別の科学助言原則を使い分けるアプローチをとるのか、利得構造のシステム的変革を目指すのか、利得構造のシステム的変革は断念して、一定の利得構造のもとでの最適パフォーマンスをはかるのか。2方向のうちどちらがより有望なのかについても、今のところ筆者に定見はない。当面は二正面作戦でいくしかあるまい。

註

1 こうした動向は、有本建男・佐藤靖・松尾敬子らによって、時宜を得た形で手際よくまとめられている（有本ほか 2016）。

- 2 ここでいう科学は、自然科学と学問一般という二重の意味を担っていることに留意されたい。
- 3 牧原や尾内&調, 米村の批判の声が届いたのであろうか,
- 4 5月2日のこの指摘が、「あたかも専門家会議が政策を決定しているような印象を与えていたのではないか」(提言書5頁)という6月24日の専門家会議の認識に木霊しているのを見てとることは容易だろう。
- 5 「前のめり」という言葉を最初に用いたのは牧原(2020)である。牧原は当時の状況に「踏み越え」感を抱かなかつたのではないかだろうか。
- 6 筆者は後者ではないかと推定していたが、その後、定松から確かに後者であるとの回答を得た(定松, 私信)。
- 7 仄間では、専門家会議自体は専門家会議の段階での議論を取捨選択することなく政府に伝えていた。つまり、専門家会議は科学的助言の基本原則はわきまえていた。しかし、専門家会議からすると、マスコミが一般に伝える際、専門家会議が一つの選択肢のみを政府に伝えているように報道しているように感じられたそうである。それゆえ、提言書を出すに至ったのだという。

謝辞

本稿は、日本科学史学会生物学史分科会が2020年12月19日に開催したシンポジウムにおける発表を文章化したものである。瀬戸口明久氏をはじめ、シンポジウム時に意見をくださったみなさまに感謝する。見上公一氏と定松淳氏には、発表をさらに発展させ、本稿のような形でまとめるような方向性を示唆する質問を下さったことと、草稿をあらかじめ見せていただいたことにお礼を申し述べる。本稿を仕上げえたのも、両氏と、シンポジウムに誘って下さり、編集者の経歴を活かして、完成を促し続けてくれた住田朋久氏のお蔭である。

文献

- 荒記俊一 (2017) 『社会医学原論—古代ローマ帝国, 産業革命から国際保健へ』
ポリッシュ・ワーク.
- 有本建男・佐藤靖・松尾敬子・吉川弘之 (2016) 『科学的助言』 東京大学出版会.
- Bachrach, Peter and Morton Baratz (1962) The Two Factor of Power, *American Political Science Review*. 56:947-952.
- Douglas, Heather E. (2009) *Science, Policy, and Value-Free Ideal*. University of Pittsburg Press.
- 藤垣裕子 (2003) 『専門知と公共性』 東京大学出版会.
———(2018) 『科学者の社会的責任』 岩波書店.
- 一般財団法人アジア・パシフィック・イニシアティブ [編] (2020) 『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.
- Lentsch, Justus and Peter Weingart eds. (2011) *The Politics of Scientific Advice: Institutional Design for Quality Assurance*. Cambridge University Press.
- ルークス, スティーヴン (1995) 『現代権力論批判』 中島吉弘訳, 未来社. Steven Lukes (1974) *Power: A Radical View*. Macmillan.
- Maasen, Sabine & Peter Weingart eds. (2005) *Democratization of Expertise? : Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making*. Springer.
- 牧原出 (2020) 「前のめりの「専門家チーム」があぶりだす新型コロナへの安倍政権の未熟な対応」『論座』 [<https://webronza.asahi.com/politics/articles/2020042900002.html> 2021年12月3日閲覧]
- 見上公一 (2021) 「コメント」, 定松 (2021) 所収.
- 日本記者クラブ (2020) 「新型コロナウイルス (29) 次なる波に備えた専門家助言組織のあり方について」 [<https://s3-us-west-2.amazonaws.com/jnpc-prd-public-oregon/files/2020/08/0160eddc-d130-4dec-a2c9-53597a0278a3.pdf> 2021年3月15日閲覧]

- 尾内隆之・本堂毅（2011）「御用学者がつくられる理由」『科学』90(5): 887-895.
- 尾内隆之・調麻佐志（2020a）「新型コロナウイルス感染症対策における科学と政治」『科学』90(6):489-507.
- （2020b）「新型コロナウイルス感染症対策における科学と政治（2）——追いやられる科学とリスク評価」『科学』90(10):887-894.
- （2021）「新型コロナウイルス感染症対策における科学と政治（2）——科学を顧みない政治」のための科学論に向けて」『科学』91(2):141-148.
- Pielke, Roger A. (2007) *The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics*. Cambridge University Press.
- 定松淳（2021）「2020年コロナ禍・最初の緊急事態宣言までの科学と政治」『生物学史研究』101: 25-32.
- 佐倉統（2020）「科学技術と政治的判断」[<http://science-interpreter.c.u-tokyo.ac.jp/2020/post-3516/> 2021年12月3日閲覧]
- 新型コロナウイルス感染症対策専門家会議（2020）「次なる波に備えた専門家助言組織のあり方について」[<https://s3-us-west-2.amazonaws.com/jnpc-prd-public-oregon/files/2020/06/85936b92-3d79-4cf9-aac4-4de7d7cba606.pdf> 2021年3月15日閲覧]
- 田中幹人（2013）「科学技術をめぐるコミュニケーションの位相と議論」, 中村征樹[編]『ポスト3・11の科学と政治』ナカニシヤ出版, 123-175頁.
- 内田麻理香（2020）「「暗黙知」欠く専門家に注意」『朝日新聞デジタル』2020年6月25日.
- 米村滋人（2020）「感染症対策の法的ガバナンスと専門家の役割」『法律時報』1512:1-3. [Web版は <https://www.web-nippyo.jp/19069/> 2021年12月3日閲覧]