

令和2年度桜門体育学会大会 特別講演

新型コロナウイルスの危機管理とリスクコミュニケーション

福田 充 (日本大学危機管理学部 教授)

はじめに

私自身は「危機管理学」という学問を専門に研究活動を行っておりますが、元々、このような学問領域はありませんでした。1995年、私のふるさとである兵庫県の西宮市や神戸市が阪神淡路大震災で被災いたしました。当時、私は大学院生だったのですが、そこで初めて災害の被災地調査を行い、その2ヶ月後に東京においてオウム真理教による地下鉄サリン事件の調査等も行いました。その頃から災害対策やテロ対策を研究対象とし、研究活動を行う中で、他国と比較して、「日本の危機管理が遅れている」という問題意識を持ち始めました。その後、北朝鮮ミサイル事案やJCOの臨界事故等、様々な問題がありました。様々な危機管理に関して、自然災害や原発事故、もしくは犯罪・テロ対策、ミサイルや戦争・紛争、情報セキュリティも、そして感染症やパンデミックに対しても、「危機管理学」という観点から幅広くアプローチを行ってきました。このようなアプローチは、「オールハザード・アプローチ」と言いますが、これについては後ほど話をさせていただきたいと思っています。そういった観点からこれまで26年間、危機管理学という学問を行ってまいりました。現在も国民保護を始め、内閣官房や官庁の様々な委員をしておりまして、内閣官房の新型インフルエンザ等対策有識者会議や厚生労働省の感染症の分科会に所属しながら、新型コロナウイルスのような新感染症のパンデミック対応の危機管理についての研究・提言を行っております。今日の報告の構成に関しては、第1部：危機管理学とは何か、第2部：危機管理の4機能モデルから見た新型コロナウイルス、第3部：新型コロナウイルスとリスクコミュニケーションの3部構成でお話をさせていただければと思います。

第1部：危機管理学とは何か

まず、新型コロナウイルスという問題を考えるにあ

たって、「危機管理学からのアプローチで考えると、どういうことか」ということをお話しするため、最初に「危機管理学とは何か」ということを考えていきたいと思います。

現代は「リスク社会」と言われています。これは、ウルリッヒ・ベックというリスク社会学者が作った言葉です。現代の日本や世界を様々な危機が襲っています。例えば、地震や台風といった自然災害、原発事故や交通機関の事故といった大規模事故もあります。殺人等の犯罪もしくはテロリズム、ミサイルといった国民保護事案もあります。戦争・紛争といった国際安全保障の問題もあります。情報流出やサイバー攻撃といった情報セキュリティの問題、新型ウイルスといったパンデミックの問題、あらゆるものが「危機」でありまして、それら全ての危機を対象にすることというのを「オールハザード・アプローチ」という言い方をします。それに基づいた危機管理学というものが必要だと私は考えています。

ウルリッヒ・ベックは「リスク社会学」という学問を立ち上げた研究者で、「再帰的近代化」という問題を提起しています。それはどういうことかと言いますと、元々、人類を苦しめていた危機というのは、外界(地震や台風といった自然を由来にした危機、感染症



桜門体育学会 令和2年度(第11回)大会 講演

「新型コロナウイルスの危機管理と
リスクコミュニケーション」

日本大学危機管理学部 福田 充

2021年1月17日～23日

福田充研究室 E-mail: fukuda.mitsuru@nihon-u.ac.jp
Web: <http://fukuda326.o.oo7.jp/>
Twitter: [fukuda326](https://twitter.com/fukuda326)

© 2021 Mitsuru Fukuda

図1 講演の様子(講演映像より)

等の病気も含む)を乗り越えるために科学は進化してきた。つまり、災害とか感染症といった危機を乗り越えるために、近代科学は進化し、その基底には危機管理が存在している。しかしながら、その危機管理のために新しく作られた制度、その制度を作っていくもしくは技術を作っていくこと自体が近代化ということですが、その近代化によってもたらされた新しいシステムや科学技術が、さらに新しい危機をもたらしている。その新しくもたらされたシステムや科学技術といったものをコントロールするために、また新しい危機管理が必要になっていく。そのように危機管理という活動は無限に続いていきます。制度や科学技術が進化していく度に、新しい制度やシステムもしくは科学技術に対応した危機管理というものがメタレベルで必要になります。そうやって近代化というものは終わらないということを指摘したことがこの「再帰的近代化論」というものになります。現代思想の分野では、近代化の後にポストモダンが来るといったポストモダン論が提唱されていましたが、そうではなく、「永遠に近代化というものは続く」、そして、「そのキーワードとなるのが危機管理だ」ということを指摘したのがウルリッヒ・ベックという研究者でした。

近代化のモデルを示しますと、技術主義と資本主義と民主主義、この3つのシステムが相互作用しながら近代化を進めて行きます。そして、それは止まりません。リスク社会というものが存在して、危機管理というものがキーワードになる以上、この3つの進化は止まらないという考え方です(図2)。

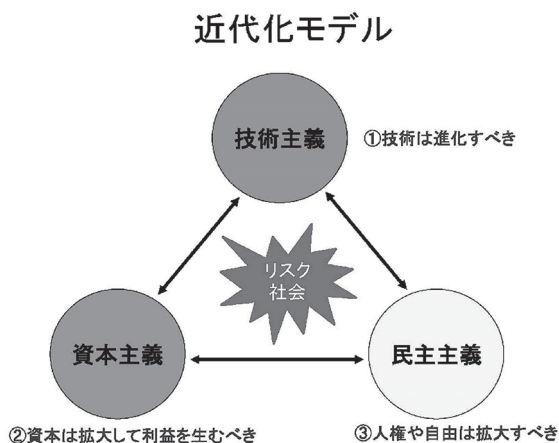


図2 近代化モデル

そのような現代社会で、人々がどのようなリスクに対する意識を持っているかということをおはずと社会調査してまいりました。例えば、「リスク不安」ということを1点取ったとしても、2019年の調査データですが、日本人が戦争、大地震、テロ、原発事故、新型インフルエンザ等の感染症といったものにどういふリスク不安を抱えているかということをおはしたのがこの図です。私は20年くらいずっと定期的にこの項目で調査をしておりますが、日本人を対象にした場合、常に第1位となるものが大地震です。やはり、自然災害大国である日本に住んでいる日本人は、地震や自然災害に最も脅威を抱いており、リスク不安を持っていることは変わらない部分です。しかしながら、近年何が変わってきたかと言うと、戦争やテロ事件といった「政治的な危機」というものに対するリスク不安が年々増大していることです。これらの項目は、10年前～15年前ではもっと低い数値でした。さらに、原子力発電所事故に対する不安はもっと低かったのですが、2011年3月11日、福島第一原発事故以降、原発事故に対するリスク不安はとて高まっています。このデータは、2019年のものなので、新型インフルエンザ等の感染症に対するリスク等は低いですが、今、社会調査をすればもっと高い割合になるだろうと思われます。しかしながら、2年前までは人々の感染症に対するリスク不安は、かなり低かったということです。つまり、意識も、準備も、事前には足りていなかった、万全ではなかったということがこれで分かるかと思ひます。このように、社会の環境や状況が変わってくると、人々のリスク不安というのは大きく変わってくるということです。しかしながら、オールハザードで様々な危機に不安を感じている。そして、それに対して自治体や企業が想定している危機というものも調査をしています。グラフの青で示しているものが自治体で、赤で示しているものが企業の回答です。上の方に地震や豪雨、台風、火山というものがありますが、自治体も企業もやはり日本の組織は、自然災害を想定した危機対応が中心であることがこれで分かるかと思ひます。そして、下の方にもう一つ山がありますが、これが特にサイバー攻撃や情報漏洩といったものに対する企業の危機対応が進んでいるということです。それに比べるとやはり中段にあるような原発事故、テロや戦争といったものに対する危機管理もし

くは対応というものに対して、実は自治体も企業も対策が遅れています。新型インフルエンザ等の感染症というものも自然災害ほどは進んでいないという状況があります。つまりここで分かることは、人々はオールハザードで様々な危機に対してリスク不安を抱えていますが、そういった人々のリスク不安に対して、自治体や企業もしくは大学や病院などの組織が対応をし始めている危機は偏っており、偏在していると言えます。このギャップが今、大きな問題になっていることが明らかになっています。

オールハザード・アプローチというものをもう1回確認しますと、「すべての破滅的・破壊的危機を対象」にしたアプローチであるということです。なぜ、オールハザード・アプローチが必要であるかと言いますと、政府や自治体、企業であっても学校であっても直面する危機を選ぶことはできないということなのです。自分達は地震しか研究していないし、考えていないから、地震には対応できるがそれ以外の危機には対応できませんということは、政府や自治体、企業、学校や病院には許されないということなのです。今回のような新型コロナウイルスといった感染症の危機が発生しても、政府や自治体、企業、学校は対応できないといけないというわけです。危機は選べない。だからこそ、危機管理を研究する者もしくは教育する者といったように、私達は危機管理学部という学部を作りましたけれども、そこでは全ての危機に対応できるような人材を育てなければいけないということです。

ハザードという概念ですが、オールハザード・アプローチということを言うときに、ハザード系リスクという言葉を使いますが、ここに挙げてある赤い文字、そして赤い丸を付してあるような例えば戦争、ミサイル、テロリズム、サイバー攻撃、気候変動、原発事故、地震、津波、台風そして新型コロナウイルスのような感染症パンデミックといった非日常的なものです。常に起こっているわけではありませんが、時々発生して大規模な被害をもたらすものをハザードと言います。一方で、日常的に毎日のように起こっている交通事故、いじめ、自己破産、病気、怪我等といったものは、日常的に起きていますが、小規模なリスクでありまして、こういったものをライフ系リスクと言います。ライフ系リスクというものに対する研究・教育というものは、法学部でも経済学部でも医学部でもこれ

まで既存の学問領域で対応できていた部分でした。しかしながら、赤い丸のハザード系リスクというものは、こういったものを対象にしていた学問領域というものは今までありませんでした。なので、研究も教育も社会での実践も遅れてきたのだという反省点に基づいて、私達は危機管理学の研究を行っています。感染症パンデミック対策もそうだということです。

危機管理学部の構造は、オールハザード・アプローチという意味では縦軸の自然災害、大規模事故、犯罪、テロリズム、戦争紛争、パンデミックこういったもの全てに対応しますけれども、学際的アプローチとしては、実は社会科学、自然科学全ての領域でこの領域の研究は危機管理としてやれるわけです。しかしながら、理系の方の研究のアプローチというのは個別的に進んでいて知見があります。しかしながら、どこが問題かというところ、それを法学、政治学、社会学といった社会科学の中でマネジメントしていく領域が弱かった。だからこそ、私達のやっている危機管理学というのは、法学、政治学、社会学といった社会科学、政策科学を中心とした学際的アプローチで、オールハザード・アプローチで危機管理を実践していこうというのが、危機管理学の考え方だということです。ですから、私自身も危機管理学をやっておりますが、災害の危機管理もやります。原発事故もやります。テロリズムもテロ対策もやります。サイバー攻撃といった情報リスクもやります。感染症パンデミックも、私自身がオールハザードで危機管理学を研究しています。しかしながら、そのアプローチは法学、政治学、社会学、社会心理学といった社会科学を中心に研究しているということです。これが現在の危機管理学というものの考え方です。その考え方で、この新型コロナウイルス感染症パンデミックの問題を考えるとどうなるのかということをこれから第2部でお話しをしていきたいと思えます。

第2部：危機管理の4機能モデルから見た新型コロナウイルス

第2部は、危機管理の4機能モデルから見た新型コロナウイルスということです。日本は、現在の「新型コロナウイルスの危機管理に成功したのか」という点について、まず考えてみたいと思います。皆さんご存知の通り、2019年11月に中国の武漢で謎の新型肺炎

が発生したという情報がありました。しかしながら11月、12月の2ヶ月の間、中国そしてWHOも世界もそれを傍観していました。日本もそうです。その間に対応が遅れて、2020年1月、ちょうど1年前に、ついに日本に新型コロナウイルスが入ってきました。そして、その対応を2月、3月と行って来たわけですが、日本の対応は後手に回っていました。そして、4月に緊急事態宣言が発出されました。その後、解除されて、経済活動やGo Toトラベル、Go Toイートなどのキャンペーン等を回しながら、感染症対策を行い、両輪をどうやって回していくかということが問題になり、そして2021年の1月、再び緊急事態宣言が発令されたということです。

さて、長いスパンで振り返ってみたいと思います。新型コロナウイルスというものが出るまでは、こういった感染症パンデミックの対策は、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づいた、例えば分科会や有識者会議といったもので政府は対応を検討してまいりました。新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づいた緊急事態宣言という対策だったわけです。その新型インフルエンザ等の対策のために計画として作られていたのが、新型インフルエンザ等政府行動計画というものです。これはもしご関心があればご覧いただければと思いますけれども、これは非常に良く出来ていまして、どのような項目が検討されていたかと言いますと、ここに挙げられている5つの項目が柱になっております(図3)。

1番目が外国や国内での発生状況、動向原因の情報

新型インフルエンザ等 政府行動計画

- (1)外国や国内での発生状況、動向、原因の情報収集
(インテリジェンス)
- (2)感染症の蔓延防止に関する措置
(セキュリティ)
- (3)医療の提供体制の確保のための総合調整
(ロジスティクス)
- (4)地方自治体、指定公共機関、事業者、国民への情報提供
(リスクコミュニケーション)
- (5)国民生活や国民経済の安定に関する措置
(セキュリティ・ロジスティクス)

17

図3 新型インフルエンザ等政府行動計画

収集をする。これを「インテリジェンス」と言います。つまり、世界で一体どんな感染症が発生していて、どのような社会の影響を及ぼしていて、日本に入ってくる可能性があるのか。これは1年中、1日中ずっと情報収集をして、分析をしておかないと対応が遅れてしまいます。こういうものを「インテリジェンス」と言います。2点目、もしそれが発生したとするならば、感染症の蔓延防止に関する措置を立てなければならない。これを「セキュリティ」と言います。3番目の医療の提供体制の確保のための総合調整を行う。これを「ロジスティクス」と言います。4番目、地方自治体、指定公共機関、事業者、国民への情報提供を実施する。これを「リスクコミュニケーション」と言います。5番目に、国民生活や国民経済の安定に関する措置ということで5番目の項目が立てられております。この5つの項目というのは、実は網羅的で非常に良く練られている計画であり、これが数百ページにもなる計画として構築されていました。では、なぜ、この計画が今回の新型コロナウイルスの対応で上手いかなかったのかということが問題です。計画はきちんと練られていました。作文としては良くできていたのですが、それが政府や自治体のオペレーションレベルにまできちんと落とし込めていなかったということが大問題であったということです。絵に描いた餅であったということです。

第2部で皆さんと一緒に検討したいのは、この危機管理学というものを考えるときに、「4つの機能」ということを柱として考える「危機管理学の4機能モデル」ということを説明していきたいと思います。危機管理学で一番大事なものは、インテリジェンスです。2番目がセキュリティ、3番目がロジスティクス、4番目がリスクコミュニケーションということでありまして、この4つの柱で危機管理ということを実践していかないといけない。それが政府であり、自治体であり、企業であり、大学も病院も同じだということです。危機管理というもののこの4本の柱をもう少し噛み砕いて説明しますと、1番目のインテリジェンスというのは、危機に関する情報を収集し分析することです。2番目のセキュリティは、危機の発生と拡大を食い止める対策をとるということです。3番目のロジスティクスは、危機への対処に必要な物資を準備して使うということです。4番目のリスクコミュニ

危機管理学の4機能モデル 福田(2020)

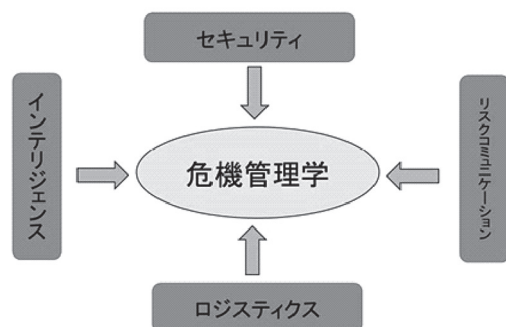


図4 危機管理学の4機能モデル

ケーションは、危機に関する情報を市民に伝えて議論をし、政策決定をさせていくということです。この4つの機能というのは、新型コロナウイルスのような感染症危機だけではなく、地震、台風といった自然災害でも重要になってきますし、テロや犯罪でも重要になってきます。戦争や紛争といったものに対する対応にも必要になってきます。ですから、この危機管理というこの4つの機能自体がオールハザードで、全ての危機管理に必要なになってくるということをぜひご理解いただければと思います(図4)。

それを落とし込んでいくとこのような多様な変数というものが発生してきて、この日本型モデルというものを考察していく必要があります。やはり、新型コロナウイルスという問題を中心に考えていきたいと思います。日本や世界が新型コロナウイルスと闘うために、どのような対応をしなければいけないのか。目標となるのは、新型コロナウイルスの感染者や死者を抑制することです。これが目的変数、従属変数になります。そしてそれを抑制するために、どのような対応が必要になってくるのかということで、12個の項目を上げております。説明変数(独立変数)として考えられるのが、このような12個の項目と考えることができます(図5)。

日本は世界と比べると、特にアメリカやブラジル、インドなど非常にたくさんの死者が出ている地域と比べると、日本は相対的に死者の数が少ない。人口比率から比べても、低いことが分かります。なぜそうなのかということを説明できる変数というのは、いろいろ

日本型モデルの福田仮説

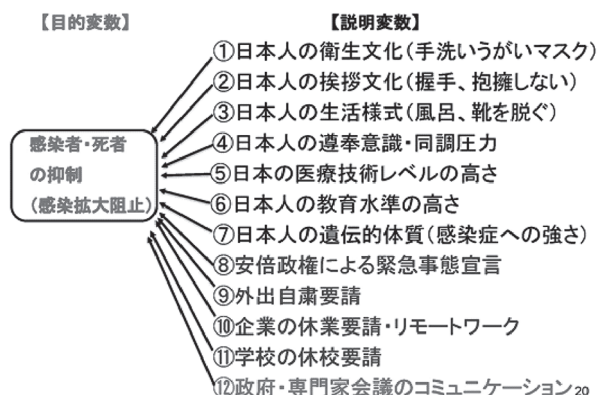


図5 新型コロナウイルスの日本型モデル(仮説)

なことが考えられますが、まずはこの12項目を挙げて考えてみたいと思います。

1つ目は、説明変数として日本の伝統文化の力というものもあるのではないかとということも指摘されています。日本人の衛生文化、手洗い、うがい、マスク着用です。これは新型コロナウイルスが蔓延する前から、日本人はずっとやってきていました。日本人の挨拶文化も握手や抱擁しない、キスをしない。欧米では、やはり握手、抱擁、キスといったもので接触することによって感染が拡大していきます。3番目は日本人の生活様式です。毎日お風呂に入り、お湯につかる。部屋の中で靴を脱ぐといった文化は、世界では当たり前ではないということです。4番目の日本人の同調圧力、お上意識というものがあります。これは社会心理的な要因です。「みんながやっているから自分もやろう」といった同調圧力というのは日本では非常に強い村社会になっています。2番目は日本の現代的社会的体制の力です。例えば、日本の医療技術レベルの高さや日本の教育水準の高さです。そういったものが感染力の抑制に効いているかもしれません。もしくは、これはまだ分かっていませんが、日本人の医学的特徴、遺伝的体質というのも考慮する必要があるかもしれません。しかしながら、説明変数の効果で社会科学の中でどういった戦略や対策を立てることができるのかということを考えると、昨年と言えば安倍政権、今年と言えば菅政権ですが、その政権による政策です。その緊急事態宣言の効果、外出自粛要請の効果、企業の休業要請やリモートワークの効果、学校の休校

要請の効果が挙げられます。もう1つ考えられるのは、政府や専門家会議のコミュニケーション、記者会見やリスクコミュニケーションといったものの効果というものがどういう風に発生したのかということです。これらの政策にどのような効果があったのかについては、これら全てのデータを揃えることができて、そして目的変数、説明変数のデータをきちんと各国のデータを揃えた上で、重回帰分析もしくはロジスティック回帰分析等で解析を進めることで、後々検証できるようになってくるだろうと思います。しかしながら、これらのデータがまだ十分に変数化できない段階では、この仮説を実証的なモデルとして検証し、今の政策に活かすということは難しいかもしれません。やはり、次の新しい感染症対策に生かしていくためには、こういったものも必要になっていくだろうと思われます。

新型インフル等対策特措法、緊急事態宣言には罰則等の法的拘束力は去年もなかったですし、令和3年1月の現在もない状況です。しかしながら、なぜこれが上手くいったように見えるのかということも考えていく必要があるだろうと思います。そこを私はリスクコミュニケーションの力という風に考えてもいます。

危機管理学の4機能モデルで考えた時に、日本は新型コロナウイルスの危機管理はうまくいったのかということを考える必要があります。1番目はインテリジェンスですが、インテリジェンス活動として中国でこの新型コロナウイルスもしくは新型肺炎が発生した時に、日本の初動におけるインテリジェンス活動は成功したのかということを考えないといけません。私自身は、これは失敗したと思っています。内閣官房も厚生労働省も、一体この初動において、中国での情報収集や分析活動は何をやっていたのかということは、ほとんど何もうまく機能していなかったと言うことができます。だからこそ日本の初動対応は遅れ、機能不全が発生したということです。

日本人のインテリジェンス軽視というものは、実は昔から指摘されています。日本人の情報分析軽視体質というのは、太平洋戦争のときの『失敗の本質』という研究書からも明らかです。そして、日本人のインテリジェンス活動への誤解という側面もあります。インテリジェンスというものは、「テロ対策や戦争でアメリカのCIA、イスラエルのモサド等がやっていること

ですよね」という風に思われがちですが、そんなことはありません。原発事故であっても、災害対策であっても、感染症対策であってもインテリジェンスというものは必要です。インテリジェンス活動自体への誤解が広まっていて、その結果、厚生労働省にもインテリジェンス対応部署というものは存在しないという現状があります。インテリジェンスこそ危機管理の根本であり、そのインテリジェンスから戦略が生まれている。戦略から危機の対応が生まれていくということが、再度、考え直さないといけないことだと思われます。

そして2つ目が、セキュリティです。セキュリティとは、感染症対策で言うと水際対策、出入国の規制、検疫・防疫体制を強化することになります。しかしながら、いつかは入ってきますので、国内の体制が確立できるようになるまでの時間稼ぎという側面もあります。しかしながら、水際対策で止めることができれば国内の感染や蔓延は最小化することができます。それ以外にも、国内の感染拡大の防止策として、様々な外出規制等のようなロックダウン、学校休校措置、企業の休業要請といったものは、全部セキュリティになります。しかしながら、日本人はこれを上手く準備してきませんでした。そして、上手く運用することができなかったということが反省点です。なぜ、それが上手くいかないのかという時に、大事になってくるのが、日本人の危機管理における戦略感・戦略的思考というものが欠落しているという問題です。目標やゴールというものは大事です。それは、日本人の感染者数や死者数を最小化させて、収束化させるというのが感染症対策のゴールです。しかしながら、2つ目に戦略というものをどう考えるかという時に、日本人には戦略観というものはありませんでした。その基にある戦術というものに関しては、日本人は細かく考えることができます。ここに挙げているもの（資料には外出自粛要請・移動規制、リモートワーク、医療体制の構築、3密回避や新しい生活様式など）は、すべて戦術レベルのことです。それをどうやって統合的にマネジメントしていくかという戦略感が弱かったと思います。その戦略と戦術の違いというのは、スポーツの観点でも、企業経営の観点でも、戦略と戦術の違いというのは重要でありまして、『戦争論』を著した戦略家のクラウゼヴィッツの言葉で言うと、「戦術の失敗は、戦略で補うことができるが、戦略の失敗は、戦

術では補えない」ということを私たちは知る必要があると思います。

そうなってくると、戦略的にはどのようなものがあるかと言うと、昨年の初期の段階からずっと私は申し上げてきましたが、「ハード管理戦略」で徹底するのか、「ソフト管理戦略」で徹底していくのか、ということの議論と合意形成がないと、感染症の危機管理は上手く回らないということを考えておく必要があります。「ハード管理戦略」とは、強力な都市封鎖やロックダウンを行うことによって、強い法的規制で、早めに感染拡大を終息させるということです。これは、例えば中国の武漢方式と呼ばれていたりしますが、イタリアやフランス等もこういった戦略を取り入れています。なぜかと言うと、日本の緊急事態宣言よりももっと強い非常事態宣言等の法律や法制度があるからです。日本では、ここまでできる法制度というものは、今のところありません。逆に言うと、「ソフト管理戦略」というのはスウェーデン方式と言ったりもしますが、社会生活や社会活動の規制統制をほとんど行わずに、自由に経済活動や社会活動をしていきます。しかしながら、そうすると感染症は蔓延していきいます。緩やかに感染をさせていく中で、必ず、死者が出ます。死者は出ますけれども、それを認める。そして、それを受け入れながら集団免疫を目指していった、この感染症危機を乗り越えていこうというのが、ソフト管理戦略です。これは日本ではほとんど考慮されませんでしたし、世界各国でもこれを積極的に取り入れたのは、スウェーデン等の一部の国しかありませんでした。これはなかなか難しい戦略です。ハード管理戦略で行くのか、ソフト管理戦略で行くのか、どちらかに寄せていかないと、永遠にこの新型コロナウイルスの対策、新感染症の対策は長引いてしまうということがこの分野では常識ですが、日本はどちらも取れませんでした。だから、「日本型モデル」ということで、のらりくらりとその中間でやりくりをしてきたということです。このモデルで第1波や第2波は乗り越えることができましたが、この冬に直撃した第3波というのは、のらりくらりとした日本型モデルでは立ち行かないのではないかということが危惧されています。だからこそ、新型インフルエンザ等対策特別措置法、新型コロナウイルス感染症の特措法、これらの問題点がたくさん出てきて、そういったものを改善していかない

といけないという段階になってきています。

さて、4機能モデルで考えていくと、3番目はロジスティクスということになります。ロジスティクスというものは、医療の提供体制の確保のために、様々な総合的な調整が必要になってきます。これが新型コロナウイルスに対するロジスティクスです。ロジが必要なものは、病院医療だけではありません。全てのステークホルダーに、ロジの確立が必要になってきます。それは政府も、自治体も、ファーストレスポンドーも、企業も、学校・大学も家庭の中でも、こういった感染予防のための様々な物資、様々な物、そういったものの準備は必要でしたが、それが初期において大混乱したということです。ロジスティクスの確立のためには、業務継続のためのロジスティクスの確立というものも必要になります。病院であれば、医療サージ、医療崩壊というのは必ず起きることが前提で、その機材や防護服やマスク、薬、そういったもののバックアップ、備蓄、サプライチェーンの維持というものが必要でした。企業もやはり、この新型コロナウイルスを受けて企業の休業要請やオンライン化、リモート化というものの促進が求められており、そのための業務継続、そのバックアップのグローバル・サプライチェーン等のリモート化というものの進め方も必要で、これからもその強化が必要になってくると考えられます。家庭の中でも様々な備蓄というものが必要になってきます。

こういった政府や自治体のロジスティクスというものを、「公助」と言います。そして、社会の中でも企業や学校や病院もそういったものを「共助」と言います。家族やご近所さんでそういうものを「互助（お互いに助け合う）」と言います。そして、自分の危機は自分で守るというものが「自助」というものです（図6）。この自助、互助、共助、公助のバランスを持って、全世界、全国、全社会空間の中でこれを実践していかないと克服できないのが、新型コロナウイルスのような感染症対策だと思います。国ぐるみで、世界ぐるみで乗り越えていくためには、人々の行動変容が必要になってくるということです。そのためには、どうやって自治体政府や企業というものが、感染症パンデミックが発生しても業務継続を行うことができるかということも重要です。BCP（業務継続計画）という考えがありますが、それについても今後BCPの策定が、企

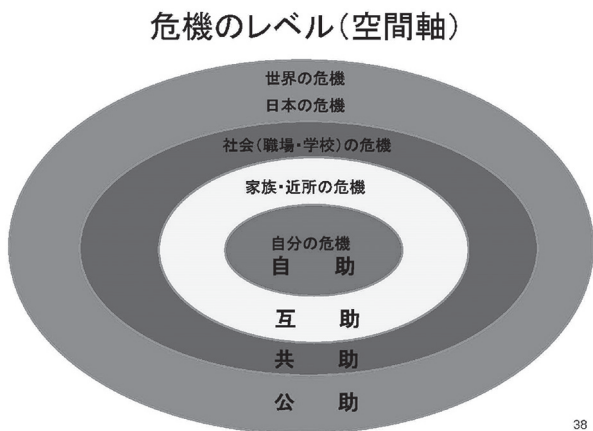


図6 危機のレベル

業や学校、病院でも求められているということです。

続いて、危機管理学の4機能モデルの中で最後にあたる「リスクコミュニケーション」というものが、感染症対策では非常に重要だということを最後にお話したいと思います。

政府が緊急事態宣言を出すというのも、実はリスクコミュニケーションです。外出自粛を要請する。「皆さん、外出をやめてください」ということを要請する。休業要請、「リモートワークをお願いします」というのも要請、学校休校措置が取られた時も要請です。要請というのは、「お願い」なんですね。お願いというのは、人をお願いをする「説得コミュニケーション」です。ですから、リスクコミュニケーションの多くの場合は、人に要請をする説得コミュニケーションとなります。それが上手くいっているのかどうかということを考えないといけないということです。

その時に「リスク」と「クライシス」の違いを捉えておかねばなりません。「リスク」というのは、危機が発生する前の状態のことを言います。ですから、「リスクマネジメント」と「リスクコミュニケーション」というのは、危機が発生する前の状態の危機管理のことを言います。一方で、危機が発生した後の状態は「クライシス」と言います。ですから、クライシスマネジメント、クライシスコミュニケーションというのは、危機が発生した事後対応のことを言います。日本人は両方合わせて「危機管理」と言うので、このリスクマネジメントとクライシスマネジメントの区別がつかないことが、問題だとされており

クライシス・コミュニケーション

危機(クライシス)が発生した段階において、組織や個人間で行われるコミュニケーション。危機から人々の生命を守るために行われる警報や、避難指示などによるコミュニケーション。(福田, 2010)

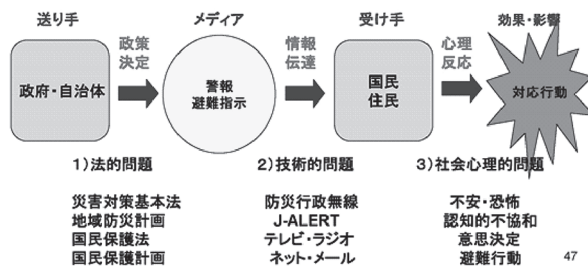


図7 クライシス・コミュニケーション

ます。両方やって、両方準備して、相互作用することによって上手くいくのです。これは、新型コロナウイルスのような感染症対策でも同じです。

危機管理のタイムラインで言えば、事前対応のリスクマネジメント、リスクコミュニケーションで何ができるか。これで8割決まるというのが危機管理の原則です。準備で8割、事後対応で2割、事後対応のクライシスマネジメント、クライシスコミュニケーションというものも、発災期、復旧期、復興期というふうな時間軸に沿って、これは自然災害であっても、テロであっても、戦争紛争であっても、感染症対策でも同じ流れがあります。

クライシスコミュニケーションについて、例えば緊急事態宣言というものは、政府が出します。そして、自治体が出します。そして、緊急事態宣言をメディアや色々なコミュニケーションツールで国民・市民に発信し、それを受け止める国民・市民がその言うことを聞いて、対応行動をとる。行動変容をもたらすことができれば、感染症対策は上手くいくということです(図7)。

これは、緊急事態宣言だけではありません。大雨特別警報といった大雨警報、津波警報等の自然災害の警報でも、このような流れは同じです。例えば、ミサイルによる攻撃によってJアラートが発表された場合も同じです。ミサイル発射時のJアラートの情報伝達も、このようにミサイルが発射されて、アメリカ軍の早期警戒衛星、自衛隊のイージス艦が情報を探知し、そしてそれが防衛省に伝わって、首相官邸の危機管理

センターに伝わって、そして消防庁に伝わった後、そこからJアラートが起動されて、各地方自治体から情報が発表され、住民に伝わっていく。この情報伝達が、クライシスコミュニケーションです。話は逸れますが、北朝鮮からミサイルが発射された場合、東京に着弾するまでに7分だと言われています。7分間の間に、この情報伝達を実施しなければならないということです。時間との戦いです。津波警報もそうですが、火山警報もそうです。しかしながら、新型コロナウイルスというのは、非常に長いスパンで、じっくり感染拡大をしていく。なので、時間はありますが、それに遅れてしまえば対応を失敗してしまうということになります。新型コロナウイルスのパンデミックで情報伝達がされている様々なメッセージというものはこういうものです。例えば、以前で言えば専門家会議、現在では新型コロナウイルスの分科会が発信しているのは、「3密」を避けましょう。密閉、密集、密接の回避をいかに人々が実行できるかということです。手洗い、咳エチケット、マスクを実践しましょう。これをリスクコミュニケーションして、人々がどのくらい実行することができるか。「新しい生活様式」を人々の中で実践していきましょう。そしてそれを人々はどれくらい行動変容することができるかによって、感染症を抑え込むことができますということです。

これらを政府や自治体、分科会や専門家会議が、マスコミ・メディアを通じて、国民市民に情報伝達をして伝えていく。これが、リスクコミュニケーションです(図8)。そして、そのコミュニケーションが上手

くいって、回されて行けばこの感染症対策は進んでいくということです。

つまり、リスクコミュニケーションというのは、私自身の定義ですけれども、「社会に存在するリスクについて考え、リスクに関わる人々がとろうとするコミュニケーションの全体。リスクについて社会においてメディアを通じて知り、学び、市民の間で議論がなされることによって、民主主義的に合意形成していく過程」のことをリスクコミュニケーションと言います。それが上手くいけば、様々なデマやフェイクニュース、そういったものが人々を混乱させる「インフォデミック」という現象も避けることができます。そして、そのインフォデミックによって発生する様々なパニックや社会的混乱、人々の不安を抑えることができるということです。そして、それによって私たちはリスクに関するリスクリテラシーを高めていきながら、スマート備蓄やエシカル消費といったことを回していくことによって、冷静にこの新型コロナウイルスという問題も解決することができるのではないかと思います。それが、リスクコミュニケーションのゴールです。

第3部：新型コロナウイルスとリスクコミュニケーション

それでは最後の第3部ですが、この新型コロナウイルスとリスクコミュニケーション。今の2021年の現代に焦点を絞って考えた時に、どうあるべきか、ということを考えて、まとめたいと思います。

2度目の緊急事態宣言が出ました。2021年の1月、菅首相が発出しました。緊急事態制限がリスクコミュニケーションというものです。そして、2つ目の問題が水際対策を強化します。出入国制限も強化されました。これはセキュリティの問題です。そして、3番目が医療体制の強化、ワクチン接種体制確立です。2月下旬までにワクチンを承認して、接種体制を2月の下旬までに確立します。これはロジスティクスの問題です。ですから、今、菅首相の下で行われているものというのは、このリスクコミュニケーションとセキュリティとロジスティクス、危機管理学の4本の柱で、この3つが中心になって進んでいるということになります。しかしながら、今問題になっているのは、緊急事態宣言が本当に人々に効力を持っているのだろうかということです。感染症、緊急事態宣言のあり方で、私

リスク・コミュニケーションの概念図

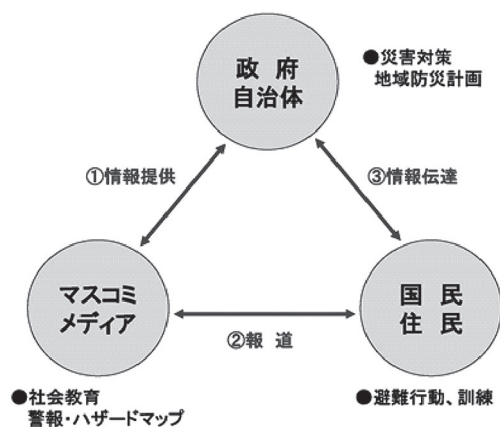


図8 リスク・コミュニケーションの概念図

がずっと言っているのは、「緊急事態宣言を早く出すべきだ」、そして「強く出すべきだ」。そうすると、早く終わるということです。これは、昨年の4月の緊急事態宣言はこういった戦略的使用方法がなされていました。しかし、今年1月に発出された緊急事態宣言は、そうではありませんでした。早くなかったです。非常に遅かったです。そして、限定的にしようとして使用しています。飲食業界を中心に、限定的に対策をするというメッセージを発表してしまった。その結果、それは限定的で弱い。その結果どうなるかと言うと、感染者数が下がるまでに長い時間がかかるかもしれない。遅く、弱く、長く、長引く可能性がある。そうすると社会的効果が弱く、行動変容が発生しづらいという状況になってしまっているのが今の緊急事態宣言であり、これはリスクコミュニケーション上の失敗だろうと思います。

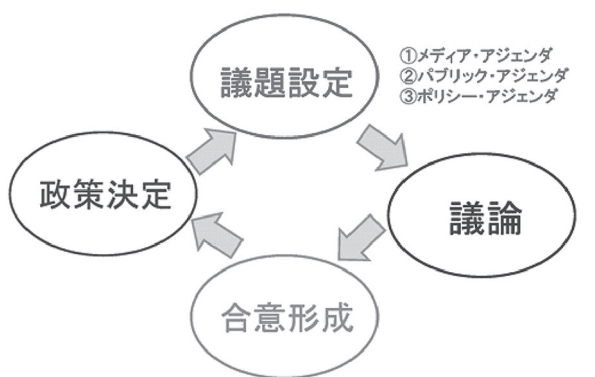
そして現在、そのリスクコミュニケーションによって求められる行動変容の難しさということが起こっています。特に、20代や30代の感染者が増えていることが分かります。その原因は、外出や外食ではないかというふうに調査の結果、明らかになっています。なぜそうなのか、正常性バイアス、正常化バイアスという問題があります。それは特に、外出抑制が利かない、もしくは20代、30代の若者の中で「自分は大丈夫だ」、「自分は感染しても重症にはならない」、「たいしたことにはならない」という心理が蔓延してしまっているということです。これは、他人事であり、自分事にできないということになります。それは、当事者意識を持ってないということです。さらに、もう1つは長期化してくることによって、恐怖や危機感が薄れて、麻痺してしまっています。この状況をどうやって乗り越えるリスクコミュニケーションや社会教育をすることができるかということが、1つ大きな問題点だろうと思います。

新型コロナウイルスの症状レベルとしましては、感染しない人もいます。しかし、感染した場合でも、感染して、発症しない人もいるということです。しかし、発症しない人でも人に感染させるリスクがあるということを社会教育していかないといけないということです。発症した場合でも、重症化しない人がいます。そして重症化する人もいます。重症化した場合、回復すると思います。しかし、死亡した人もいます。

この8段階の枝分かれというものがありますが、感染しなかったとって感染を予防できた人以外は、全ての段階で人に感染させるリスクがあるということです。特に、感染しても発症しない人が、自分の発症を気づかずに行動を抑制せずに社会行動していきながらスプレッダーになっていきます。感染させていくということがあり得ます。感染しても発症しない人たちが行動して、その人たちが家庭に持ち帰って、両親や祖父母にうつしてしまう。そうやって人々を重症化させてしまう。人を殺してしまうリスクがあるということはどうやって社会教育できるか。この感染経路の問題ということを社会教育していく必要があると考えます。現在、家庭内感染が非常に増加しています。そして、もう1つは経路不明の増大も問題になっています。そして、外部から持ち込む人というのは、外食や会食での感染というのが主な原因になっていると思われます。ここで明らかにしたいことは、家庭内ではウイルスは発生しないということです。家の中で突発的に発生することはありません。必ず外部から誰かが家庭内に持ち込むから、家庭内感染が増えているということです。家庭内感染の増加というのは、家庭内が危険なんじゃないか、外は大丈夫じゃないかということではないのです。外から家庭に持ち込んで家庭内で蔓延していくということです。だからこの2点が問題になってきています。どこから家庭に持ち込んでいるのか。持ち込みの防止をする必要があります。なので、外出や会食を減らさないといけないということになります。そして、もう1つ問題なのは、家庭内同居生活内で感染拡大が広がっているということは、家の中でも予防行動を徹底しないといけない。家の中でもマスクをして、家の中でも手洗いをしなければなりません。それは、寮生活をしているような学生達、もしくはスポーツ選手等は同じことだということです。

この感染症とリスクコミュニケーションを新型コロナウイルスだからこそ、リスクコミュニケーションが重要で、国民市民の一人一人の理解・納得とそれによる行動変容が発生して初めて感染予防ができる。だから、人々にコミュニケーションをして、人々に行動を変えてもらう必要があります。その自治体政府の説得コミュニケーション、メディア報道によるリスクコミュニケーション、学校・職場でのガイドラインの徹底・リスクコミュニケーション、家庭内でもリスクコ

リスクの合意形成サイクル



※このサイクルを平常時において時間をかけて冷静に合理的に実施すること。64

図9 リスクの合意形成サイクル

コミュニケーションの議論・教育をしていただくことが求められています。国民全体であらゆるレベルで、リスクコミュニケーションを徹底していかないと、この感染症は乗り越えられないということです。そして、社会全体で議題設定をし、議論をし、合意形成をしていって政策決定をしていく。この感染症の「リスクの合意形成のサイクル」というものを構築していくことが私たちに求められることだと思っています（図9）。

そのリスクマネジメントのプロセスとしても、リスクソースをきちんと判断して、リスク認知をして、リスクコミュニケーションをして、リスクを評価して、リスクマネジメントをする。このサイクルを本来は平常時から実践していかなければなりません。危機においても、この感染症のリスクマネジメントのプロセスというものを回していくことが大事だと思っています。

もう1つは私たち市民、特に日本人の意識改革というものも必要になってくると思います。1つは、ダメージコントロールをするという思考です。自分の行動を変えれば自分の危機そのダメージを上げたり下げたりすることができるのは、自分の行動によってダメージコントロールが出来るのだということの意識改革が必要だろうということです。しかしその反面、ゼロリスクはないということです。どんなに徹底していても、感染者をゼロにすることは難しいことです。徹底的にリスクをゼロにしようとも、100%人と合わない、100%家から外に出ないということにしないといけません。ですが、それは非常に難しいことだと思います。

ます。だからこそ、ゼロリスクはありませんが、日常生活をしながらどのようにダメージをコントロールしていくかという意識改革を子供から大人まで徹底して、1人1人が徹底していって、個人化していくことが重要になってきています。しかしながら、100%新型コロナウイルスというものを撲滅することは、ウイルスとして出来ませんので、社会の中にウィズ・コロナ、アフター・コロナ、コロナが蔓延している社会の中で、どうやってそれを受容可能リスク、「アクセプタブル・リスク」（受容可能リスク）にしていくか検討をしていかないといけない。そしてそれは、政府や自治体のせいだ。それだけにしない。自分達の行動変容によって、自助努力によって、互助、共助努力によって乗り越えていく。そのための市民一人一人の社会教育、そしてリスクコミュニケーションというものを自分自身が個人で徹底していくことをやっていく社会を構築していかなければならないと思います。日本の問題は、何となく空気に支配されたなし崩し的な対症療法ということで、危機管理がなされていることがあります。しかし、そうやってやり過ごしてきた経験を、過去の実験から活かしていきながら、今後の危機管理というものを改善していく必要があります。情報の真偽、どんな情報が正しいのか、どんな情報が間違っているのか。そういった市民一人一人のリスクリテラシー、フェイクニュース、デマ、インフォデミックに騙されないようなメディアリテラシー、リスクリテラシーというものを私たちは高めていかなければなりません。例えば、SNS、Twitter、Facebookの中で人々がいろいろな発言をしています。家庭の中で、職場でいろいろなコミュニケーションをしています。その中でいろいろな知識が集められていく「集合知」というものの形成していきながら、皆で議論をしながら、皆で合意をしていくプロセス、それによって社会政策を決定して、乗り越えていくことが民主主義です。理想的な民主主義の危機管理のあり方、リスクコミュニケーションのあり方というのはそうあるべきだと思います。

おわりに

これまで新型コロナウイルス感染症対策ということを中心に考えてまいりましたが、しかし、そこから学んだことを自然災害にも活かす、原発事故といった大規模事故にも活かす、テロや犯罪にも活かす、戦争・

安全保障・情報セキュリティにも活かしていく。レジリエンスを高めるための危機管理ということを考えるために、もう一度振り返ってみたいと思います。オールハザード・アプローチで危機管理を考えるという社会を作り上げていきたいと思います。そして、危機管理の4機能というものを備えるということを考えていきたいと思います。そして、自助、互助、共助、公助といったあらゆるレベルでの危機管理というものが必要になってくると思います。そして、リスクマネジメント、クライシスマネジメントの区別をし、ハードの対策とソフトの対策を両立させていく。様々な軸で危機管理のレジリエンスを高めていく必要があるだろうと思います(図10)。

その日本人の危機管理能力、リスクコミュニケーション能力を高めるための試練として、現在の新型コロナウイルスというものがあるのだろーと思います。この新型コロナウイルスを乗り越えることによって、もっと強毒性の高病原性の新型インフルというのは、5年後、10年後にまた入ってくる可能性があります。そうすると、もっと高い致死率で、もっと高い人々、もっとたくさんの人々が亡くなる可能性があります。そういった新しい脅威に立ち向かい、乗り越えるためにも、私たち一人一人の、もしくは社会全体の危機管

レジリエンスを高める危機管理

- 1) オールハザード・アプローチであること
- 2) 危機管理の4機能を備えること
- 3) ハード対策とソフト対策の両立
- 4) リスクマネジメントとクライシスマネジメント
- 5) 自助・互助・共助・公助のバランス



68

図10 レジリエンスを高める危機管理

理能力、リスクコミュニケーション能力を高めていく必要があると私は思います。引き続き、この新型コロナウイルスを乗り越えて、新しい社会制度、社会生活の中で、平和で安全な生活を取り戻すことができるように、私たち、皆さんで協力できる社会を作っていくことが可能になればと思います。福田研究室も引き続き危機管理について、新型コロナウイルスについて研究して参りたいと思いますので、引き続きご指導いただければと思います。それでは以上でございます。ご静聴ありがとうございました。