

トピックス XVIII

感染症危機における科学的専門家助言組織のあり方

要旨

2020年1月に国内初発例が確認された新型コロナウイルス感染症の流行は、9月現在も継続している。新型コロナウイルス感染症対策専門家会議におけるこれまでの活動を総括することは、今後の流行対策及び新たな新興感染症流行への備えに重要である。これまでの活動と共に、「科学的専門家助言組織」のあり方についてまとめた。

〔日内会誌 109：2343～2347, 2020〕

脇田 隆字



Key words 新型コロナウイルス, 専門家会議, アドバイザリーボード

はじめに

2019年末から中国湖北省武漢市に原因不明の肺炎が流行しているとの報道があった。当初は、武漢市の海鮮市場に関連した人の間で集団発生したとされた。その後、春節で多くの人が武漢から海外に出たこともあり、全世界に流行が拡散するに至った。国内では、2020年1月15日に新型コロナウイルス感染症（coronavirus disease 2019：COVID-19）初症例として、中国武漢市に滞在歴のある肺炎患者が確認された¹⁾。9月5日現在までに累計71,583名の感染者と1,361名の死亡者が報告されている。我が国では、新しい感染症に対する危機管理を必ずしも重要視してこなかったため、今回の流行に対する準備が十分ではなかった。この間、厚生労働省及び政府の新型コロナウイルス感染症対策本部のもとには、COVID-19に関する専門家助言組

織として、新型コロナウイルス感染症対策アドバイザリーボード（以下、アドバイザリーボード）、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）、基本的対処方針等諮問委員会ならびに新型コロナウイルス感染症対策分科会が設置され、活動してきた（図）。専門家会議構成員は、感染拡大を防止し、重症者及び死亡者の発生を最大限抑止することを目標として政府に提言してきた。これらの会議での活動を通じて、「科学的専門家助言組織」のあり方等については、さまざまな課題に気付かされた。

1. アドバイザリーボードの活動と専門家会議の発足

2020年2月初頭、厚労省は、アドバイザリーボードを設置した^{2,3)}。国の審議会等では、予め示された議事次第に沿って、議案に対し専門家

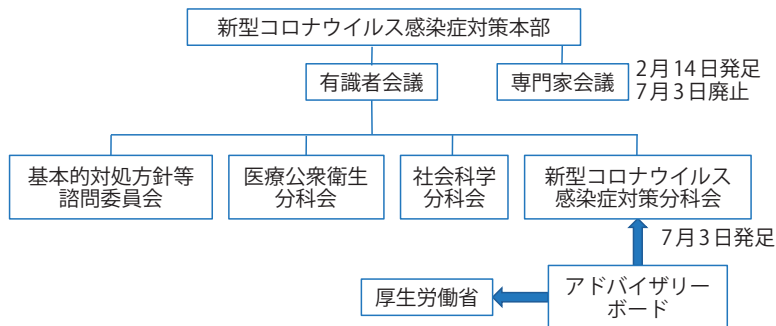


図 新型コロナウイルス感染症対策専門家助言組織

が意見を陳述する。アドバイザーボードでも、事務局が用意した個別のテーマに対し、構成員が意見を述べるにとどまった。そして、2月14日、政府対策本部のもとに、専門家会議が発足し⁴⁾、COVID-19の対策について医学的な見地から助言等を行うことが求められた。構成員には、アドバイザーボードのメンバーに加えて、座長が出席を求める複数の有識者が加わった。第1回(2月16日)では、ダイヤモンド・プリンセス号に関する対応、政府から提案された相談・受診の目安に関して^{5,6)}、第2回(2月19日)では、大規模イベントの開催について議論を行った⁷⁾。この時点では、構成員の役割は、政府が提示した案に応答するという受動的なものであった。

2. 「前のめり」になった専門家会議

しかし、2月中旬以降、ウイルスの感染拡大が予期され、強い危機感が構成員の間で高まった。そのため、①専門家側が感染状況を分析し、対策案を政府に提起する必要性、②その提案について社会に説明する必要性、③市民と感染防止策を共有する必要性について、構成員の間で意見が一致した。専門家側が審議会等においてこのような積極的な取り組みを進めることは、一般的ではない。しかし、感染症危機において、専門家の役割は、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と考えた。

そのため、第3回(2月24日)の会議で、構成員から「専門家と行政側がブレインストーミングできるような場を持ち、検討の依頼があった個別の問題だけでなく、大きな方向性や戦略などを、厚生労働大臣に進言できる体制を望む」ことを発言し⁸⁾、加藤厚生労働大臣(当時)の了解を得た。また、専門家会議の感染拡大防止に関する危機感を市民と共有すべきと考え、そのために「新型コロナウイルス感染症対策の基本方針の具体化に向けた見解」を取りまとめ、政府の了承も得て発表した⁹⁾。

3. 専門家会議による

「見解」「状況分析・提言」

第6回(3月9日)では、日本のCOVID-19に対する戦略を「見解」として取りまとめた¹⁰⁾。「クラスター(集団)の早期発見・早期対応」、「患者の早期診断・重症者への集中治療の充実と医療提供体制の確保」、「市民の行動変容」の3本柱を基本戦略として政府に対し提案した。

第7回(3月17日)では、ヨーロッパ諸国や東南アジア、エジプトからの移入による症例増加への懸念が高まり、入国者への対策について厚労省に要望した¹¹⁾。しかし、結果として、欧

州からの感染者の移入を抑えられず、3月以降の感染拡大の要因となってしまった。

第8回（3月19日）の「状況分析・提言」では、地域での流行状況の評価を行った。海外でみられるようなオーバーシュート（爆発的患者急増）への懸念と、そのような事態に至った場合にはロックダウン（都市封鎖）に類する措置が必要になること等について、政府に助言した。第8回以降、専門家会議から発表する文章のタイトルは、それまでの「見解」から「状況分析・提言」となり、より総合的なものに変更された。より有効な提案を行うために、専門家の主張と共に、政府の考え方や対策の全体を、厚労省等の職員と構成員が、一定の緊張関係のもと、毎日のように議論しながら「状況分析・提言（案）」を取りまとめ¹²⁾、会議でもさらに意見を交わし、完成させ、記者会見で発表した¹³⁾。

4月7日、政府対策本部決定により、7都府県に対して、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づく緊急事態宣言が発出された。なお、緊急事態宣言に関しては、専門家会議ではなく、基本的対処方針等諮問委員会が政府の諮問に対して議論し、答申を行った。4月16日には、全ての都道府県が緊急事態宣言の対象とされた。

第11回から第15回専門家会議では、緊急事態宣言下での国内の流行状況の評価と共に、その時々の施策の提案とさらなる課題等を政府に助言した^{14~18)}。

4. 専門家会議の活動からみえてきた課題

2月初頭に設置されたアドバイザリーボードから始まった、専門家助言組織としての活動を通じて、いくつかの課題が明らかとなり、専門家会議のあり方についても検討した。

1) 政府と専門家会議の関係性について

本来であれば、専門家会議は医学的見地から

助言等を行い、政府はその助言を参考としつつ、政策の決定を行う。しかし、外から見ると、あたかも専門家会議が政策を決定しているような印象や誤解を与えていたかもしれない。このような誤解には、専門家や政府の情報発信のあり方も影響していた。

2) 市民への情報発信について

国内での感染拡大が目前に迫り、危機感が高まり、2月24日の「見解」では、専門家会議が市民に直接に行動変容等をお願いするに至った。その後も、詳細且つ具体的な事項を提案してきた（「人との接触を8割減らす、10のポイント」、「新しい生活様式の実践例」等）。さらに、感染症対策として人々の行動変容を促す意図から、政府へ経済的な補償・援助の要請を言及するに至った。だが、このような活動は、さらに詳細且つ具体的な判断や提案を専門家会議が示すものという期待を高めてしまった。その反面、専門家会議への警戒感を高めた人もいた。また、頻回に記者会見を開催した結果、国の政策や感染症対策は専門家会議が決めているというイメージが作られ、あるいは作ってしまった。

3) 科学的専門家助言組織のあり方（責任範囲と役割の明確化）

本来、科学的専門家助言組織は、現状を分析し、その評価をもとに政府に対して提言を述べる役割を担うべきである。また、政府はその提言の採否を決定し、その政策の実行について責任を負う。そして、リスクコミュニケーションは政府が主導して行い、専門家助言組織もそれに協力するという関係性であるべきである。

今回のように、社会的に大きなインパクトのある感染症対策に関わる専門家助言組織は、社会経済活動の維持と感染拡大防止対策の両立を図るために、医学や公衆衛生学以外の分野からもさまざまな領域の知を結集した組織とする必

要がある。また、倫理的・法制度的・社会的課題 (ethical, legal and social implications/issues: ELSI) の専門家と政府のリスクコミュニケーションのあり方にアドバイスできる専門人材が必要である。さらに、このような専門家助言組織が有効に機能するためには、事務局機能によるサポートが欠かせない。

4) 危機対応時における市民との コミュニケーションの体制整備

危機対応時においては、市民が身を守るための情報を簡潔且つ明瞭に発信する必要がある。リスクコミュニケーションは、一方向的な広報とは大きく異なる。戦略的な情報発信を実施することができるよう、専門人材を活用すべきである。また、政府、リスクコミュニケーションの専門家ならびに専門家助言組織は、相互に連携のうえ、政府として発信すべき情報について議論を行い、情報発信すべきである。

おわりに

専門家会議構成員が「次なる波に備えた専門家助言組織のあり方について」として、6月24日に政府に提案した¹⁹⁾。その結果、専門家会議は7月3日に廃止され、新たに新型コロナウイルス感染症対策分科会が設置されると共に、アドバイザリーボードが活動を再開した(図)。これは専門家会議構成員からの提案が政府に受け

止められたものと考えている。緊急事態宣言により、3月からの感染拡大は一旦収束したが、東京・新宿の繁華街を中心に感染が継続し、7月以降、感染が再拡大し、全国に波及した。最初に述べたとおり、専門家会議構成員は重症者及び死亡者の発生を最大限抑止することを目標としてきた。一方、分科会では、感染拡大を防止しつつ、経済活動の再開も重要と考えている。そのため、医療、公衆衛生、社会経済、リスクコミュニケーションならびに自治体等の代表が参加してこの難しい両立を成立させるための対策について議論している。7月末頃に感染拡大はピークを迎え、9月初頭の現在、下降傾向にある。秋冬のインフルエンザ流行シーズンを迎え、来年2021年にはオリンピック・パラリンピック開催も控えている。今後もアドバイザリーボードと分科会の活動が期待されている。

謝辞 専門家会議の座長として、構成員と有志の専門家の皆さんの多大なる貢献・適切な助言に対して深く感謝申し上げたい。また、活動をサポートしていただいた厚生労働省職員、内閣官房職員に深謝申し上げる。また、本稿は、専門家会議構成員及び専門家有志による「次なる波に備えた専門家助言組織のあり方について」¹⁹⁾をもとに作成した。

著者のCOI (conflicts of interest) 開示：本論文発表内容に関連して特に申告なし

文献

- 1) 国立感染症研究所ウイルス第三部, 他: 日本国内の新型コロナウイルス感染症第一例を契機に検知された中国武漢市における市中感染の発生. IASR 41: 143-144, 2020.
- 2) 新型コロナウイルス感染症対策アドバイザリーボード議事概要 (2020年2月7日)
<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/000628407.pdf>
- 3) 新型コロナウイルス感染症対策アドバイザリーボード議事概要 (2020年2月10日)
<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/000628401.pdf>
- 4) 新型コロナウイルス感染症対策専門家会議の開催について (2020年2月14日, 新型コロナウイルス感染症対策本部決定)
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/senmonka_konkyo.pdf
- 5) 新型コロナウイルス感染症対策専門家会議 (第1回) 議事概要 (2020年2月16日)
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/senmonkakaigi/gaiyou_r020216.pdf
- 6) 厚生労働省: 「新型コロナウイルス感染症についての相談・受診の目安」を踏まえた対応について (事務連絡, 2020年2月17日)
<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/000597518.pdf>
- 7) 新型コロナウイルス感染症対策専門家会議 (第2回) 議事概要 (2020年2月19日)
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/senmonkakaigi/gaiyou_r020219.pdf
- 8) 新型コロナウイルス感染症対策専門家会議 (第3回) 議事概要 (2020年2月24日)
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/senmonkakaigi/gaiyou_r020224.pdf
- 9) 新型コロナウイルス感染症対策専門家会議: 新型コロナウイルス感染症対策の基本方針の具体化に向けた見解 (2020年2月24日)
https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/newpage_00006.html
- 10) 新型コロナウイルス感染症対策専門家会議 (第6回) 資料 (2020年3月9日)
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/senmonkakaigi/sidai_r020309.pdf
- 11) 新型コロナウイルス感染症対策専門家会議 (第7回) (持ち回り開催) 資料 (2020年3月17日)
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/senmonkakaigi/sidai_r020317.pdf
- 12) 新型コロナウイルス感染症対策専門家会議 (第8回) 資料 (2020年3月19日)
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/senmonkakaigi/sidai_r020319.pdf
- 13) 新型コロナウイルス感染症対策専門家会議: 新型コロナウイルス感染症対策の状況分析・提言 (2020年3月19日)
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/senmonkakaigi/sidai_r020319.pdf
- 14) 新型コロナウイルス感染症対策専門家会議: 新型コロナウイルス感染症対策の状況分析・提言 (2020年4月22日)
<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/000624048.pdf>
- 15) 新型コロナウイルス感染症対策専門家会議: 新型コロナウイルス感染症対策の状況分析・提言 (2020年5月1日)
<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/000627254.pdf>
- 16) 新型コロナウイルス感染症対策専門家会議: 新型コロナウイルス感染症対策の状況分析・提言 (2020年5月4日)
<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/000629000.pdf>
- 17) 新型コロナウイルス感染症対策専門家会議: 新型コロナウイルス感染症対策の状況分析・提言 (2020年5月14日)
<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/000630600.pdf>
- 18) 新型コロナウイルス感染症対策専門家会議: 新型コロナウイルス感染症対策の状況分析・提言 (2020年5月29日)
<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/000635389.pdf>
- 19) 新型コロナウイルス感染症対策専門家会議: 次なる波に備えた専門家助言組織のあり方について
<https://note.stopcovid19.jp/n/nc45d46870c25>