

英国下院の新型コロナ検証報告書を読んで

谷口武俊

2021年10月12日、英国下院の保健・社会福祉及び科学・技術の両委員会（各一名の議員で構成）合同による政府の新型コロナウイルス対応を検証した報告書が公表された。内容は、2020年春・夏の第一波への政府対応における主要な決定、決定機構そして社会的影響に大きく作用した基本的要因に関するエビデンス、評価そして勧告だ。検証の対象領域は、国家のパンデミックへの事前準備、都市封鎖・人的接触距離の確保、検査と接触追跡、社会的ケア、高リスク・コミュニティ、ワクチンと治療である。報告書は、関係者や関連機関への聴取を含め膨大なエビデンスに基づいており、様々な問題点や課題が浮き彫りにされており示唆に富む。関心ある読者は是非一読されたい。

私は報告書を手にした時、英国は米国と並び戦略的なリスク対処能力を有する国として、本連載でも国家リスク評価、フォーサイト、レッドチーム活動について紹介してきたこともあり、国家のパンデミックへの事前準備に関心が及んだ。以下では、この検証領域に関する主な指摘を紹介したい。

英国のパンデミックへの事前準備では、国家リスク評価の実施、感染症アウトブレイクへの対応計画・演習、内閣府ブリーフィングルーム（COBR）や緊急時科学的助言グループ（SAGE）や民間緊急事態事務局といった体制整備が行われており、2019年ジョンズホプキンス大学の世界健康安全保障指標では、米国と並び世界で最高レベルとの評価を得ていた。しかし、英米両国は著しく甚大な影響を受けた。報告書は、対応準備に大きな欠陥があったとし、その最大の基底的要因は、対応準備の多くが新型インフルエンザ・パンデミックを前提としたもので、あまりにも限定的で柔軟性のない計画だったと結論づけた。では、事前準備にどのような問題があったのか。

第一がリスク評価の問題点だ。現在ナショナルリスク一覧（NRR）は2020年版が公表されているが、新型コロナ発生以前のNRR（2017年公表）を眺めると、英国内での新興感染症の広がりや新型インフルエンザ・パンデミックより小さく、感染者数は数千人、死者数は100名程度と評価されていた。つまり、非インフルエンザ感染症のリスクを過小評価していたことになる。

第二がパンデミックへの対応計画の問題点だ。英国は2009年に世界的に大流行した新型インフルエンザ・パンデミックでの政府対応をレビューし、2011年、検知・評価・処置・拡大・回復の5段階から成る準備戦略を更新した。しかし、2016年のシミュレーション演習は、既に猛威をふるい人口の半数に影響が及ぶ状況（処置・拡大段階）を想定したもので、どのような特徴をもつウイルスなのかなど、検知・評価段階の演習が行われていなかった。

第三が緊急時の意思決定機構の問題点だ。まず、国家緊急事態対処の司令塔である COBR が、最高レベルの機密情報漏洩防止環境にあったため、初期対応段階から適切に運用できなかった。民間緊急事態事務局には専門的知見を有する人材が十分でなく、主幹省庁との連携にも課題があった。そして SAGE と政府の合意を反映する意思決定の場が、他国での方策などを参照することなく、ある程度の集団浅慮の状態にあったことだ。その他、科学的助言を提供する仕組みの不透明性や公共機関間での重要情報を共有するプロトコルの不在などが指摘された。

報告書では、“欧米の専門家も政策もインフルエンザへの先入観をもち、人獣共通感染症の影響を過小評価。SARS を経験した東アジアや新型コロナをポスト・エボラと認識した西アフリカの危機感に比べると、欧米諸国のそれは低く、一種の安心感を持っていた”、“要すれば、我々は集団浅慮に陥っていたのだ。感染症専門家は SARS を実のところ信じていなかった。これは英国例外主義の一種だ”との識者の指摘を紹介し、事前準備段階での欠陥の背景に先入観や自己満足そして集団浅慮の存在を示唆している。これらは思慮深い専門家や行政官にもみられるが、リスク対応を誤らせるものだ。

両委員会は改善事項を示すとともに、今も検証作業を継続しており、今後英国の緊急事態対処には教訓が反映されるだろう。検証作業はリスクガバナンスの重要事項であり、将来のパンデミックそして他の緊急事態への対応に活かすため、前向き思考、バランスの取れた思考そして責任ある思考で文書として残す重要な作業だ。一早い議会による検証作業は、英国がリスクマネジメント先進国である証した。日本の国会も行動すべき時だ。

(東京大学名誉教授＝技術リスク政策)