

震災・災害シンポジウム2026
科学と政策を考える

政策形成における専門的 知見のガバナンス

東京大学大学院法学政治学研究科教授 米村滋人

自己紹介

【略歴】

- 2000年 東京大学医学部卒
- 2000-2001年 東京大学医学部附属病院非常勤医員
- 2001-2002年 公立昭和病院内科
- 2002-2004年 東京大学大学院法学政治学研究科修士課程
- 2004-2006年 日本赤十字社医療センター循環器科
- 2005-2013年 東北大学大学院法学研究科准教授
- 2013-2017年 東京大学大学院法学政治学研究科准教授
- 2017年-現在 東京大学大学院法学政治学研究科教授

【専門】 民法、医事法、循環器内科、災害復興論

米村と災害・コロナ感染症

- ▶ 米村の本来の専門は、民法であり、その中でも**損害賠償に関する法律問題**を中心的に扱ってきた。
- ▶ 2011年の東日本大震災発生当時、東北大学の教員であった。以後、災害復興支援活動に取り組み、研究としても**災害法の問題**を扱うようになった。
- ▶ 他方、もともと医師であり、医療における法律問題（医事法）の研究も行ってきた。その関連で、コロナ禍では**感染症対策の法的問題**に関する論文等を多数公表した。

コロナ感染症と「災害」

- ▶ コロナ感染症について、「災害」として扱うことを主張する見解が有力に存在した。
- ▶ クルーズ船対応・医療支援等の自衛隊の派遣については、「災害派遣」として実施されていた。
- ▶ 弁護士グループにより「災害対策基本法等で住民の生命と生活を守る緊急提言」 (<http://www.law-okamoto.jp/wp-content/uploads/2020/04/20200416teigen.pdf>) が出された。
- ▶ 政府はコロナ感染症は「災害」に該当しないとする立場をとった。それでも、両者には共通項が多い。本講演でも、両者を対比しつつ検討を進めることとする。

本日の内容

- 1 問題の契機——コロナ禍での「専門家」
- 2 大川小学校津波被害と「専門家」
- 3 専門的知見のガバナンスのあり方

1 問題の契機

—コロナ禍での「専門家」

- 2 大川小学校津波被害と「専門家」
- 3 専門的知見のガバナンスのあり方

感染症対策の政策決定と専門家会議

- ▶ コロナ禍では、感染症対策に関して、「新型コロナウイルス感染症対策専門家会議」（専門家会議）および「新型コロナウイルス感染症対策分科会」（分科会）がきわめて重要な役割を担った。
- ▶ 2020年3月以降、専門家会議はたびたび「状況分析・提言」などの表題で見解を表明。その中で、国民一般に対して具体的な感染対策の実施を求める記述が盛り込まれた。
- ▶ しかし、そこで発信された「専門家」による提言等の適否や妥当性については十分な検証がされていない。

- ▶ 「4月7日及び4月16日の緊急事態宣言には、.....医療崩壊を防止すること等といった狙いがあった。しかし、仮に不十分な削減のままで、これまでの「徹底した行動変容の要請」を緩和した場合には、緩和後まもなく感染者数の拡大が再燃しそれまでの市民の行動変容の努力や成果を水泡に帰してしまうおそれがある。このため、新規感染者数等が一定水準以下まで下がらない限り、「**徹底した行動変容の要請**」を**続けなければならない**」とされた。

- ▶ その上で、「接触頻度」の変化率に基づく「行動変容の評価」に関する記述が盛り込まれた。結論として、特に大都市部では、「**接触頻度の減少は8割に達していなかった**」とされた。
- ▶ 他方で、「参考2」として、「COVID-19による死亡率と医療需要の低減を目的とした非薬物的介入(NPI)の影響（3月16日インペリアル・カレッジ・ロンドン発表）の概要」という資料が添付され、その中で「**緩和**」戦略と「**抑制**」戦略の対比に関する記載がある。

感染症対策の「戦略」

- ▶ 感染症対策のあり方は1つではない。病原体の危険性の程度、感染性の強弱、感染拡大の状況等の種々の事情によって異なる「戦略」がとられる。
- ▶ **「完全制圧戦略」**：実効再生産数 (R_t) を1未満にすることで、患者をゼロにすることを目標とするもの。
- ▶ **「集団免疫戦略」**：感染症の拡大 (R_t が1を超えた状態) を完全に許容し、「集団免疫」の獲得を目標とするもの。
- ▶ **「軟着陸戦略」**：一般住民に一定の行動制限をかけて感染を遅らせはするものの、完全制圧は目標とせず緩徐な感染拡大を許容し、長期間をかけて集団免疫の獲得を目指すもの。

- ▶ しかし、3-4月の専門家会議の「提言」では、これらの戦略の選択肢については一切言及がなかった。
- ▶ 5月1日提言で初めて「参考2」の資料中にこの点が紹介されているが、提言本文では、理由の記載なしに「専門家会議では、感染の拡大を前提とした集団免疫の獲得のような戦略……はとるべきでないと考える」とされている。
- ▶ 全体として、「完全制圧」を目指すのか、「軟着陸」を目指すのかが曖昧で、安倍首相（当時）の説明も一貫しなかった。

専門家会議の姿勢に関する問題

12

▶ 専門家会議の姿勢には、少なくとも3つの問題があった。

(a) 「科学的判断」の建前をとりつつ、科学的根拠はほとんど示されず、根拠の乏しいシミュレーションに基づく知見が盛り込まれた。その点の検証もない。【科学的判断自体の問題】

(b) 感染症対策の基本戦略の選択肢が明示されないまま、専門家会議が妥当と考える対策がア・プリアリに「正しい感染対策」として提示された。【政策決定過程の問題】

(c) 国民一般に対する「行動変容」の呼びかけが専門家会議から行われた。しかし、「なぜそれが必要なのか」についての詳しい説明はなく、結論だけが提示される状態が続いた。

【説明責任の所在・遂行方法の問題】

感染症専門家の思考様式

- ▶ 他方で、専門家会議の情報開示方針の背景には、いくつかの考え方があったと考えられる。
 - ▶ 「ワンボイス」を重視する考え方
 - ▶ 細かい理由や背景を説明することは有害だとする考え方
 - ▶ 感染症対策を「絶対的正義」とする考え方

「ワンボイス」重視

- ▶ 専門家は全員が同じメッセージを発するべきで、そのメッセージを事後に変更することは好ましくないという考え方。
- ▶ リスクコミュニケーションのあり方として肯定的に評価する論者も多いが、専門家の無謬性、専門的知見の確定性・不変性を前提とするものであれば、およそ受け入れられない考え方。
- ▶ しかし、一般人は専門家・専門的知見をそのように捉えることが多い。

「専門家信仰」

- ▶ 科学的判断の理由や背景を一般人向けに説明する必要はなく、むしろ一般人の理解を妨げるものとする考え方。
- ▶ 専門家が専門家向けの説明をそのまま一般人に垂れ流した場合には、確かに誤解や不満を生じさせる可能性がある。
- ▶ しかし、要はサイエンスコミュニケーションの問題。説明を全くしないことは、かえって不信感を増幅させる。
- ▶ しかも、専門家会議が扱っていたのは科学的判断ではなく、一種の政策判断。政策判断の根拠を政府機関が説明しないことは、民主国家では許されない。（専門家会議の「議事録問題」は、この問題を間接的に扱っていたと言えるか。）

感染症対策の絶対視

- ▶ 感染症対策はあらゆる社会的・経済的利益に優先するとする考え方が、感染症専門会の間には根強く存在していた。
- ▶ 「人の命」の問題だから特別なのだ、という論理は、マスメディアの報道でも繰り返し喧伝された。
- ▶ しかし、生命保護のためにどのような方策が有効かは、それ自体が議論の対象であり、すべてが生命保護に有益である前提をとることは疑問。
- ▶ また、生命保護も絶対ではない可能性がある。きわめて低い生命リスクを避ける利益に優越する社会的利益はありうる。そのこと自体が議論の対象であり、少なくとも感染症専門家が考えるほど単純ではない。

本日の内容

17

1 問題の契機——コロナ禍での「専門家」

2 大川小学校津波被害と「専門家」

3 専門的知見のガバナンスのあり方

震災直後（石巻市街・2011/4/5）

18



東日本大震災と津波訴訟

- ▶ 津波被害を受けた各地で、施設管理者・自治体等の事前防災や地震発生後の避難誘導等の過誤により津波被害に遭ったとして、遺族が提起した損害賠償請求訴訟を一般に「津波訴訟」と呼ぶ。
- ▶ 東日本大震災では、津波訴訟が多数提起された。学校や保育施設に関する事例が多いものの、民間企業での避難指示の妥当性や自治体施設の避難利用の適否が問題となった訴訟もあった。

東日本大震災に関する津波訴訟

- ① 日和幼稚園訴訟
- ② 七十七銀行女川支店訴訟
- ③ 山元町東保育所訴訟
- ④ 常磐山元自動車学校訴訟
- ⑤ 新岩手農業協同組合訴訟
- ⑥ 野蒜小学校訴訟
- ⑦ 大川小学校訴訟
- ⑧ 釜石鵜住居訴訟

大川小学校事件

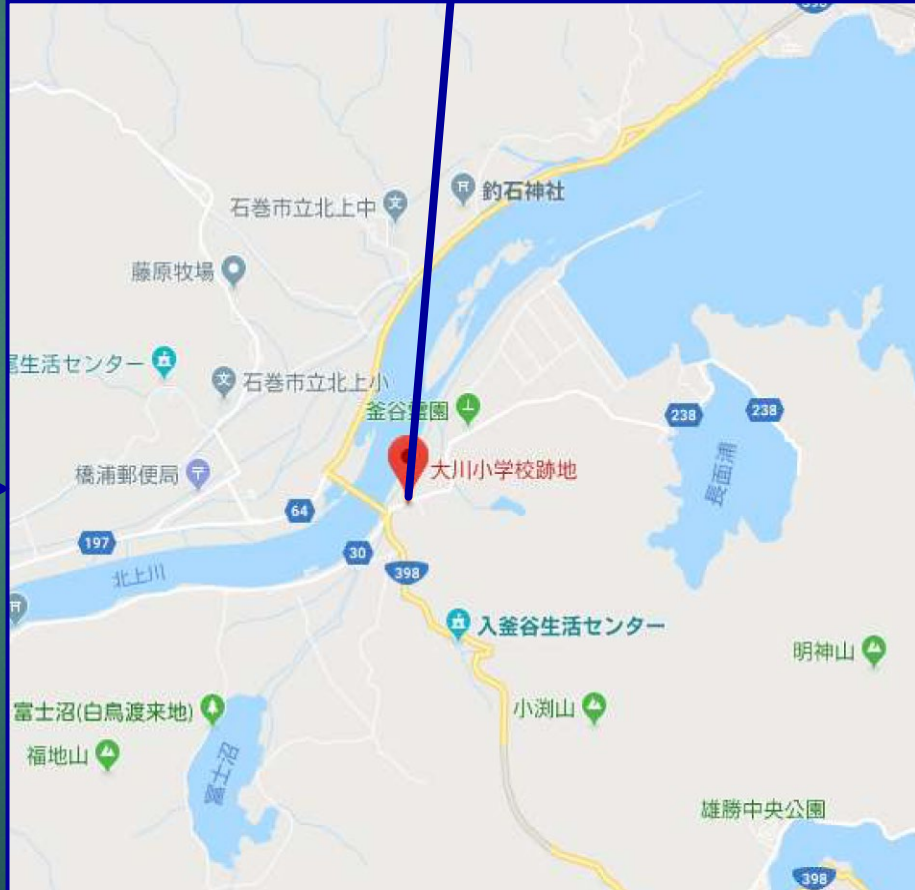
- ▶ 石巻市立大川小学校で、児童74名・教職員10名が死亡または行方不明となった事件。
- ▶ 児童らは、地震直後に校庭に避難したものの教員の指示により15時30分頃まで校庭で待機した。最終的に、河川堤防付近の小高所（三角地帯）への避難を開始した直後（15時37分頃）に津波が到達し、巻き込まれた児童・教職員が死亡した。
- ▶ 大川小の敷地は石巻市防災計画のハザードマップ上で津波の予想浸水区域に含まれていなかった。大川小の「地震発生時の危機管理マニュアル」（2007年策定・2009年改訂）では、避難先に関して「（火災・津波……等で校庭等が危険な時）第二次避難【近隣の空き地・公園等】」と記載されていた。

大川小学校の所在地



宮城県石巻市釜谷字山根1番地

石巻市釜谷字山根1番地→地名「釜谷」の「釜」は古語の「甕マ」に通じ、津波によって湾曲型に侵食された地形を表している、字名の「山根」は「山の麓」の意



大川小学校の校歌2番の歌詞には「船がゆく 太平洋の 青い波 寄せてくる 波」(控訴審判決63頁)

北上川の河床勾配は1万7000分の1程度と非常に緩やか

昭和9年完了の付け替え工事前は「追波川」だった

北上川

富士川の堤防の高さ = 3.125m

北上川の本堤防の高さ = 5.185m

新北上大橋

富士川

堤防はない

約3.7km

樹高20m程度の松林 (防砂林)

河北総合支所広報車が津波現認しUターンした地点

海拔は1.12m

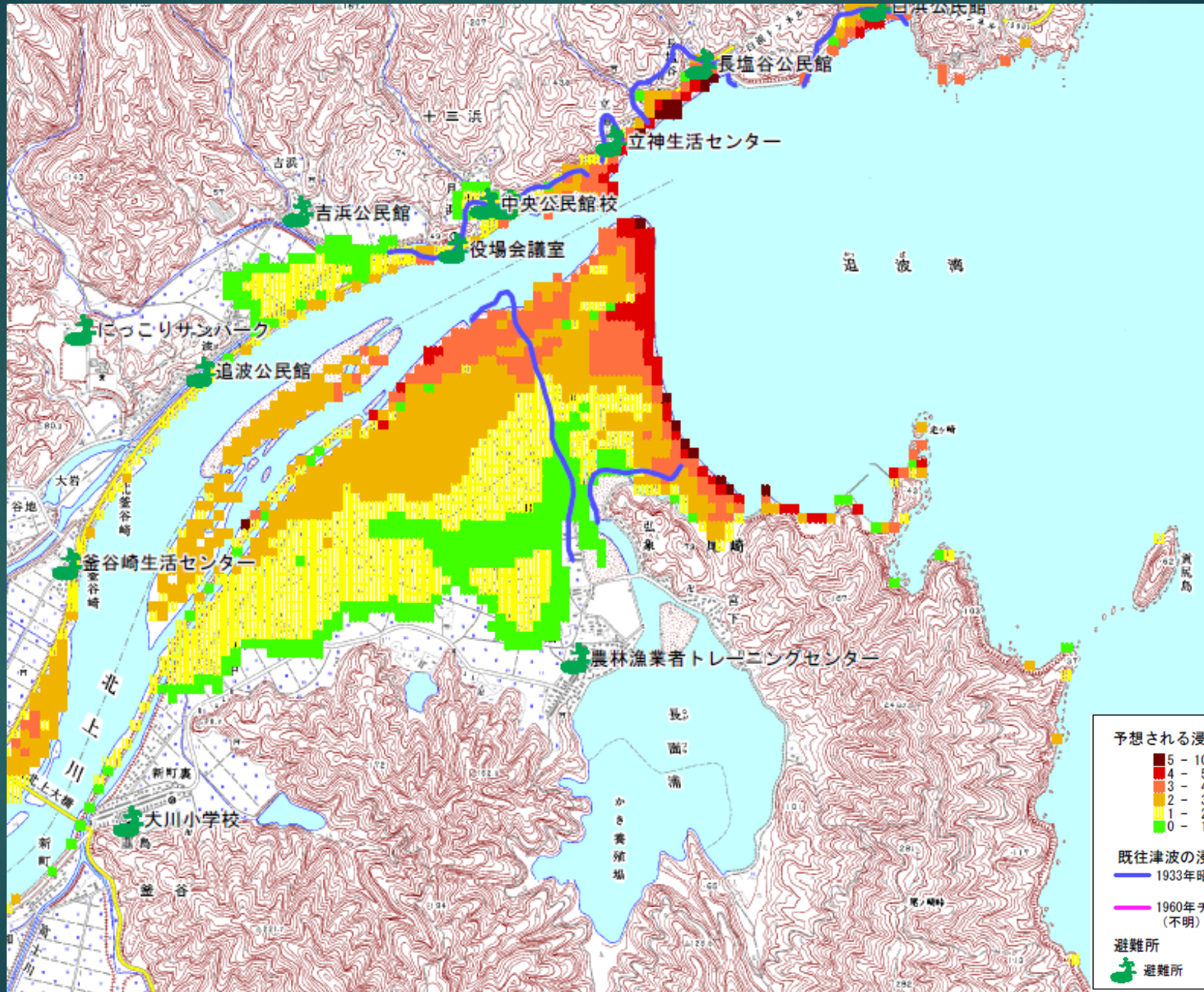
大川小学校

(通学区域が広い)

追波湾



ハザードマップ上の浸水域(当時)



この問題を考える際のポイント

25

①地震発生後の事後対応を問題とするか、地震発生前の事前防災措置を問題とするか。

②ハザードマップで津波浸水域に含まれていない場合に、避難義務を肯定できると考えるか。

①事前防災か事後対応か

- ▶ 津波訴訟全体では、地震発生直後の避難に向けた対応の適否を問題とする判決が多い。
- ▶ しかし、災害発生直後の極限的な状況の中で、不適切な判断をしたとして事後的に責任を問うのは酷ではないか、という意見も根強い。
- ▶ 事前防災について検討するとしても、東日本大震災規模の巨大津波を予想することはできなかった、とする意見も多い。

②ハザードマップを超えた義務

- ▶ 災害科学においては、災害予測には常に不確実性があり、ハザードマップも誤差を含むことが当然の前提とされていた。
- ▶ しかし、自治体の地域防災計画に組み込まれたハザードマップは、「被害想定」として避難計画などを策定する根拠として扱われ、その策定に災害科学の「専門家」が深く関与するのが一般的。
- ▶ 学校教員等は災害の素人であり、ハザードマップを超えた被害想定の下に避難行動を計画することは不可能だとする意見も多い。

一審判決の判断

- ▶ 原告・遺族側は、学校の裏山に逃げる事ができたと主張したのに対し、石巻市・宮城県は、津波の到達は予見できなかったなどと主張した。
- ▶ 一審・仙台地裁判決は、事前防災の義務については、ハザードマップの浸水域外であったことを主たる論拠として、義務違反はないとした。
- ▶ しかし、津波到達の7分前に同校脇の県道を市の広報車が通過し避難呼びかけを行った時点で、教員らに裏山への避難義務が発生したものとし、当該義務の違反による過失を肯定し賠償責任を認めた。

- ▶ 米村は、本件一審判決が出る前から、事後対応の法的責任論を批判する論文や新聞記事を公表していた。
- ▶ 災害直後の緊急状況下では、適切な行動をとることができない可能性があり、その時点の行動につき過失があると認定すべきではない、というのが理由。
- ▶ 災害発生後の適切な避難行動は、事前に適正なマニュアル整備や避難訓練等の事前防災対応がされていて初めて可能になるのだから、**法的責任も事前防災の不備を根拠としなければならない**と主張した。

控訴審判決の概要

- ▶ 一審判決と異なり、事後対応はほとんど問題とせず、**事前防災のみ**を審理対象とした。
- ▶ 大川小では、事前に「地震（津波）発生時の危機管理マニュアル」が作成されていたものの、避難場所にして「近隣の空き地・公園等」と記載されていたことが過失にあたりとされた。
- ▶ 石巻市教育委員会にも、上記マニュアルの不備に関する指示・指導義務違反があるとされた。

②ハザードマップに関する判断

- ▶ 判決は、事前防災に関する判断の中で、ハザードマップの被害想定に誤差ないし限界があることを明確に認めた。
- ▶ 校長ら学校関係者にも津波到達の危険性を予見することは可能であったとして、ハザードマップを超える対処義務があるものとした。

災害予測の不確実性を前提に、予測を超える被害への備えを求めたもの

大川小学校事件判決の影響

- ▶ 判決が事前防災についての義務違反を肯定したことの影響は極めて大きい。
- ▶ 学校関係者・自治体関係者は、学校防災に関して重い義務を負っていることが明らかとなった。専門家が関与しているからといって、ハザードマップを信頼してよいのではなく、自らの判断で適切な災害対応マニュアルを策定することが求められる。
- ▶ 常に災害科学の最新の知見をもとに被害想定を見直し、避難の有無や避難先・避難経路などを適正に定めておくことが求められる。

本日の内容

33

- 1 問題の契機——コロナ禍での「専門家」
- 2 大川小学校津波被害と「専門家」

3 専門的知見のガバナンスのあり方

何が問題か

- ▶ コロナ対策も、災害対策も、政策形成過程でかなりの「専門家」の関与があった。
- ▶ しかし、その「専門家」の判断に不適切な内容があった。大川小訴訟判決では、ハザードマップの内容を修正する義務さえ課せられた。専門家や専門行政の決定を盲信してはならないとされた。
- ▶ 政策形成過程における「専門家の独断」をいかに排除するかが、「専門的知見のガバナンス」の問題。

専門家会議・分科会の問題性

- ▶ コロナ禍の専門家会議は、構成員の大半が感染症専門家であり、専門家の立場から政府に対して提言を行うという役割を担っていたのではないか。
- ▶ しかし実際には、科学的判断の部分は基礎データの記載が不十分であり、他の科学者や国民一般の検証に耐えうる科学的根拠は示されなかった。科学的判断として不十分。
- ▶ 専門家の提示する感染対策は、その後、在野の専門家等から有効性に対する疑義が出されたが、訂正されず、批判への応答もされなかった。一部の専門家の「独断」が無批判に国の政策に反映されたと評価せざるを得ない。

政治的判断と科学的判断のあり方

- ▶ 加えて、「感染症専門家」は、実質的に政策決定にわたる判断を行っていた。
- ▶ 政治的・政策的判断に関しては、民主制の下での手続的正統性が必要であり、かつ国民一般の批判や検証が可能となるよう透明性を確保する必要がある。
- ▶ 科学専門家の「科学的判断」の中に政治的・政策的判断が混入していた場合、全体として科学的判断の専門性に覆い隠されてしまい、当該政治的・政策的判断に関しては手続的正統性や透明性が確保されない事態が生ずる。
- ▶ それゆえ、科学的判断と政治的判断の分離が要求される。
【科学技術社会論における「踏み越え」批判】

科学的判断のガバナンスのあり方

- ▶ もちろん、政治判断の前提として一定の科学的判断を踏まえることは必要。
- ▶ 行政過程に組み込まれて政策判断の根拠とすることが予定された科学的判断に対しては、一定の民主的・法的ガバナンスが及ぶ必要があるのではないか。
- ▶ 適正な科学的判断が行われているかどうか、事後的な検証を可能にするため、科学的根拠を明示する義務を負うと考えるべきではないか。
- ▶ コロナ禍の運用に関しては、この意味での「科学に対するガバナンス」が機能していなかった可能性が高い。

ありうる制度設計案

- ▶ 現状でも、事後的な行政訴訟の形で、行政が行った判断の根拠となる科学的判断の当否は問われうる。しかし、リアルタイムの行政判断に反映されない。
- ▶ そこで、ありうる制度設計としては、以下のものが考えられる。
 - ▶ 科学的判断の検証を担う独立の行政機構を設ける
 - ▶ 在野専門家に特化したパブリックコメントを実施する
 - ▶ 学術団体に一般的な検証・再評価を委ねる