

第8回 PAC 政策シミュレーション
「危機対応シミュレーション ーどこまで情報公開するかー」

1. シミュレーションの概要

2011年9月10-11日、当研究所は都内キヤノン研修施設において第8回政策シミュレーションを実施した。本シミュレーションでは、東日本大震災後の原発事故をめぐる政府の発表振りに批判が集中したことを踏まえ、重大危機発生時の政府の情報公開のあり方につき様々な角度から検討することとした。

この目的を達成するため、今回はアジア地域にある架空の隣接する2国家の国境付近で原因不明の致死性の高い伝染病が同時発生し、疫病の影響が徐々に両国首都圏にまで拡大するとの想定でシナリオを作成、従来と同様、チャタムハウス・ルール方式により実施した。

同シミュレーションには学者、ジャーナリスト、現役官僚を含む約40名が参加し、両国の首脳以下政府関係省庁、一般市民及びメディア・チームに分かれ、24時間にわたり、疫病対策を含む様々な行政措置、政治行動、関連交渉・報道などが極めてリアルに再現された。

2. シナリオの想定(国名・地名等すべて架空の名称・内容)

201X年8月10日以降、東アジア地域のある島にある西ニコネシア王国と東ニコネシア共和国の国境付近にある草原で、風土病の派生系と思われる致死率の極めて高いウイルスによる家畜大量死事件が発生する。

両国国境沿いにある草原付近の家畜の中で「EBIRA 豚死病」に似た症状を示す牛、豚など急増し、既に両国とも数百の死亡例がある。感染のメカニズムは不明だが、血液、分泌物、排泄物や、唾液などの飛沫が感染源と推定されているほか、空気感染の可能性もある。

同島は冷戦時代東西の独裁国家に分裂し対立が続いたが、現在西ニコネシア王国と東ニコネシア共和国はともに民主主義国家となっている。西ニコネシア王国は人口8,000万人で立憲君主型議員内閣制を、東ニコネシア共和国は人口9,000万人で大統領制を、それぞれ採用している。

西ニコネシア王国の首都人口は800万人、草原からの距離は220キロ。同草原から80キロの地点に人口40万の、150キロの地点に人口150万の都市がそれぞれある。同王国は伝統的に民主主義が徹底され、メディアに対する統制も少なく、情報公開が進んでいる。

これに対し、元共産主義国家の東ニコネシア共和国の首都人口は1,000万人、草原からの距離は210キロ。草原から70キロの地点には人口45万の、160キロの地

点には人口 140 万人の都市がそれぞれある。同共和国は現在報道の自由は一応確保されているものの、情報開示は必ずしも進んでいない。

3. チーム編成

東ニコネシア共和国	西ニコネシア王国
大統領府	首相官邸
大統領	首相
首席補佐官	首席補佐官
農務長官	農林水産大臣
保健長官	保健大臣
首席報道官	首席報道官
報道官	報道官
報道官	報道官
書記官	書記官
国民	国民
国民	国民
国民	国民
国民	国民
国民	国民
国民	国民
国民	国民
メディア	メディア
編集局長	編集局長
社会部記者	社会部記者
政治部記者	政治部記者
海外メディア	
記者	
記者	
記者	
記者	

4. シミュレーションの流れ

9月10日(土)30分程度のオリエンテーションの後、11時30分ごろから政策シミュレーションを開始。冒頭、両国国境付近草原で家畜の大量死亡事件が発生し、両国の政府、国民、メディアは約一時間にわたり基本的対処方針に関する議論を行う。

西ニコネシア(「西」)政府は原則としてすべての情報を公開する方針を確認、これに対し東ニコネシア(「東」)政府は基本的に情報を統制しつつ、国内マスコミには優先的に情報を与える一方、問題が生じた場合には圧力で対処することを決定する。

13時15分ごろ、国境付近の草原で大量の野生猿がウイルスに感染し死亡、国際機関が「ヒトにも感染する可能性がある」旨コメントしたとの報道が「西」で流れ、緊張が流れる。「東」は「西」との国境封鎖を通告。14時過ぎ、「西」で幼児が原因不明の高熱を出す例が多数報告され、国内でパニックが発生する。

その後、「西」では政府の対応に不満を持つ市民による抗議運動が始まり、「西」政府首相の辞任を求める動きが表面化する。これに対し、「東」では政府による国民監視が一層強化されるとともに、国内各地で軍隊が動員され、デモなど不測の事態を抑

さえ込む動きが続く。

夕刻には、「西」の地方都市で 200 人の死者が発生するが、政府の事態把握は遅れ、苦し紛れに「避難命令」など発表する。こうした政府の失態をめぐって国内が混乱し、一時は現政府に反対する「暫定政府」が樹立されるなど、「西」国内情勢は不安定化する。

これに対し、「東」では国民の間で政府に対する不満が燻っていたものの、政府は敵対勢力指導者を閣内に取り込むなど硬軟を巧みに使い分けたため、内政は「西」ほど混乱しない。その後「東」政府は戒厳令を発布して統制を強化したが、最終的にヒト感染がないことが明らかになり、戒厳令は解除された。

その後、「東」「西」両国は今回の感染症問題で合同関係閣僚会議を開催するなど、一定の関係改善が見られたが、疫病騒ぎで国民の不満が高まった「東」は、国民の関心を逸らすため「西」への軍事侵攻を開始。米軍部隊が両国に向かい始めたところで時間切れとなり、9月11日午前10時過ぎ終了。

5. シミュレーションの評価

今回の政策シミュレーションの最大の収穫は、重大危機の際の情報公開のあり方につき、様々な選択肢を「リスク・フリー」状況の下で試みる中で、それぞれの選択肢が国民やメディアに如何なる影響を与え得るかにつき多くの教訓が得られたことである。特に、重要な教訓として以下の6点を挙げる。

①公開する情報の迅速さと正確さは二律背反

「西」のような情報公開が徹底しているシステムの下でも、「国民が知りたいこと」と「政府が発表する内容」にはどうしてもギャップが生ずる。

「正確さ」を優先すれば情報開示は遅れるが、それでは国民を困惑させ、欲求不満にさせるだけだ。政府は特定の時点で情報開示出来ない理由をきめ細かく説明し、丁寧に国民を説得する必要がある。

②情報開示はタイミングが重要

タイミングが遅ければ、「何か隠している」と批判される。タイミングが早過ぎても、混乱が生じ疑問視され易い。(言うは易しいが)結局情報は適切なタイミングで適切な量を開示するしかない。

③危機の際に政府が提供する情報が多ければ多いほど、メディアはコントロールされ易い

「西」のように、メディアにとって情報が有り過ぎると、かえって正しい方向が見え辛くなる傾向がある。方向性を失ったメディアの情報は、最終的に政府と国民を惑わせることにもなりかねない。

④情報が少ないことは必ずしも政府批判に繋がらない

「東」のように情報が管理されると、管理する側が圧倒的に強くなるが、それも慣れれば「心地良く」すらなる。情報が遮断されていると、国民は安易に「政府を覆そう」とは思わなくなる。スパイがいるかもしれないと思うと、なかなか一致団結は難しい。情報統制をうまくやれば、それなりに独裁政権は維持できる。

⑤独裁政権は言動とそのタイミングを一つ誤れば崩壊する

「東」のような情報統制国家においては、国民との直接コンタクトすること、早め早めに対策を打つこと、情報だけではなく政策提案を併せた情報開示をおこなう

ことが必要である。

⑥情報公開が進んだからといって政権が安定する訳ではない

危機の際には、大方の想像以上に、国民の様々な要求が高まり、単なる情報開示の問題を越えて非常に複雑な対応が求められる。「西」では情報の自由を持つ市民との連携が容易ではなかったのに対し、「東」では逆に情報が少なかった分、市民の心をコントロールし易かったのは決して偶然ではなからう。

【参考】ゲームコントローラーの問題意識

今回の政策シミュレーション開始前、参加者全員に対し以下のような問題意識を提示しておいた。

今回の PAC 政策シミュレーションは、危機時の政策決定における「情報」をキーワードとし、情報の収集・分析・大小の判断の根拠・情報開示などの一連のプロセスにおいて、特にメディア・国民に対する「情報開示」の大小・是非を問うものとする。

【背景】

東日本大震災後に発生した福島第一原発事故をめぐり、日本政府の情報開示のあり方に対する批判が顕著となった。政府は、①原発近隣地域の避難を確実に実施しつつ、②広域影響を最小限にとどめるという判断から、20km 避難指示区域(後に警戒区域)、30km の計画的避難区域を定めたが、放射性物質の飛散データの非開示や空気・土壌汚染データの調査不備などが批判される事態に陥った。また原発から放出された放射性物質の総量についての評価も遅延し、国際的な事故評価尺度 (INES) レベル7を宣言したのは事故から1ヶ月後のことであった。

こうした政府の対応を批判して、政府の保有する情報に可能な限りの開示を求め、また国民が必要とする情報は自らの手で収集しようという動きが高まっている。例えば「自由報道協会」は、既存の記者クラブ制度を批判しつつ、公平な取材と自由な価値観による報道の重要性を訴える。またブログや SNS などのソーシャルメディアの発展は、人々の情報収集や価値判断の形成に飛躍的な影響を与えるようになってきている。こうした状況のなかで、政府による「情報の開示」にいかなる価値基準が相応しいかが問われている。

【シミュレーションの方法】

シミュレーションを進める上で「情報の開示」に対する2つの意見を対立させる。

①情報開示が「多ければ多いほどよい(more may be better)」型

情報を入手した時点でできるだけ加工することなく全面的に国民に提示し、国民がそれを判断するべきとする考え方。国民の多くがインターネット等を通じて専門的知識にアクセスし、未加工のデータについての解釈も可能であるとする(例えば、放射性物質の飛散シミュレーション(SPEEDI)のデータを直ちに開示することにより、政府の方針の有無にかかわらず、国民自身がその危険性を判断するべきという考え方)。政府側からみれば、情報の透明性を高めることによって、国民の信用を高め、かつそ

の判断と責任を国民自身に負わせることもできる。この立場を敷衍すれば、情報のオープンな提供と国民の判断の総和によって「より良い政策」が生まれるとする信念に結びつく。

②情報開示は「できるだけ選択的に(as selective as possible)」型

政策決定とは一種の自由の制限であり、とりわけ国民の動員(mass movement)を伴う政策決定の際には、情報を統制して躊躇なく行動することによって、政策を有効に遂行し、リスクを最小限にすることができるとする考え方。例えば、戦争報道を自由にするによって敵国の被害状況ばかりが報道されれば、国民の戦争遂行に対する正当性を確保することは難しくなってしまう。戦争の勝利という大目的が、ヒューマンイズムの確保という小目的によって阻害される可能性が十分に考えられる。そして、情報を担うべきは官僚・裁判官といった専門的知識をもった職業集団であり、彼らへの「判断の委譲」があるからこそ、社会の信頼と効率性が保たれる。国民はときに冷静な判断と長期的視野に欠け、国民個々の判断の積み重ねはきわめて非効率であり、結果的にオープンな情報提供と国民に対する判断の委譲は「よい政策」をもたらさない。

国家の統治メカニズムにおいて、国民の代表者たる政治家と専門家集団(官僚機構)に対する信頼と深く関わっている。政治家と官僚への信頼が高い国家では、国民への情報提供は最小限で差し支えない。国家は代表者と専門家集団によってマネージされ、国民は国家の重要判断の責任を負うこともない。しかし、政治家と官僚への信頼が著しく低い国家では、政策決定の委譲に対する受容(acceptance)が低下する。国民は情報さえ与えられれば、小規模な利益集団としての代表者や専門家集団よりも正しい判断ができると思いがちである。

本シミュレーションでは、こうした統治システムの信頼性の大小に基づく政策決定の比較をすることとする。とりわけ、危機に際する政策決定にどのような影響をもたらすのか、が焦点となる。

「チーム1:権威主義体制国家」は、危機の発生に対して、国民に対する情報提供を最小限とし、メディア活動を制約しながら、問題の対応にあたる。政策決定者は、危機に関する情報が国内外のメディアで論じられていることを極力制限し、自らの政策目標の遂行に邁進する。チーム1は、権力の行使や動員を効率よく進めることができるかも知れないが、仮に国民が政府の提供する情報と著しく異なる状況に直面し、不利益を被る場合、政府に対する不満が爆発する可能性もある。

「チーム2:オープンな民主主義国家」は、危機の発生に対して、政府が得た情報を基本的に全てオープンな形で国民に提供し、国民の判断(世論調査等)を通じて政策の遂行にあたる。チーム2は、国民が「公平な情報提供」と「知る権利」を満ち、判断を委ねる点においては、政策判断のオーナーシップを高められる。しかし、危機時の混乱した情報の整理、国民の多様で混乱した解釈の統制に困難を抱えそうである。また国民多数の判断が、専門家集団からみて明らかに誤りであるケースも生じうる。

(了)