

□風評被害とリスク・コミュニケーション

東京大学大学院 関 谷 直 也

東京電力福島第一原子力発電所事故以降、福島県産の農産物・水産物について風評被害が発生している。

出荷されている福島県産農産物は「安全」になった、だが福島県産のものについて多くの人が不安を感じており「安心」していないから通常に流通していない、だからこそ放射線に関する教育を行って「正しい知識」を身につけてもらおう、「安全」なのに「安心」していないからリスク・コミュニケーションが大切なのだ。これが、多くの人が思っている、一般的な風評被害の原因であり解決策であろう（少なくとも政府はその方針で進んでいる）。だが本当にそうだろうか。

リスク・コミュニケーションとは何か

リスク・コミュニケーションとは、リスクに関する問題を理解し、問題を解決するため、個人、集団、組織間の当該リスクに関する相互的な情報や意見の交換の過程をいう。もともとの意味としては、「情報や意見の交換の過程」そのものを指すが、一般的に人々は確率的にはリスクの認識を正確にできないという前提の上で、それを正す、もしくはある特定の意図をもった情報伝達、啓発活動を指すことも少なくない。

非日常的に発生する放射性物質や水銀などの有害物質汚染や原子力事故などの大規模事故、BSEや新型インフルエンザなどの生物災害（バイオハザード）に関しては、人々は過度に危険性を見積

もる傾向がある。これを「カタストロフィ・バイアス（過大視の偏見）」というが、このため、問題となっている食品や商品を必要以上に忌避することがある。

よって、これらの事件・事故が発生したときのコミュニケーションにおいては行政や専門家から「安全・安心」が強調されることが多い。多くの人は不安なので、これらの「安全・安心」のメッセージは受け入れない。また、人体に影響を与える可能性は低くとも最悪の事態を想定する必要性があるとの立場、重大かつ不可逆的な影響を鑑みて科学的因果関係が証明されない場合でも規制措置を行うべきという予防原則的な立場などからも上述のようなコミュニケーションは批判される。

逆に自然災害に関しては、人々は危険性を低く見積もる傾向がある。これを「ノーマルシー・バイアス（正常化の偏見）」といい、このため警報や注意報、避難指示・勧告が伝わりにくいとされ、いかに人々に危険性を伝えるかというコミュニケーションに重点がおかれる。情報伝達のスピード、正確さ、精度など適切性と受け手側の情報・リテラシー教育などに焦点があてられる。だが自然災害などはめったに起こらないものだから、行政や専門家が危機感を感じていたとしても、多くの人には中々伝わらない。

この異なる二つのリスク・コミュニケーションは混同されがちであるが、区別して考えることが重要である。ただし、ここでは、風評被害という社会問題を例に、それ以前の問題を考えたい。

現段階の「風評被害」とは

あらためて、風評被害とは何だろうか。

歴史的に、風評被害とは、もともと原子力分野において、放射性物質による汚染がない状況で食品・土地が忌避されることとして問題となってきた。過去に「風評被害」とされた事例をまとめると、風評被害とは、ある社会問題（事件・事故・環境汚染・災害・不況）が報道されることによって、本来「安全」とされるもの（食品・商品・土地・企業）を人々が危険視し、消費、観光、取引をやめることなどによって引き起こされる経済的被害を指す（関谷直也『風評被害—そのメカニズムを考える』光文社、2011年）。

東日本大震災後、「風評被害」という言葉については様々な使われ方がされ、混乱をうんできた。だが風評被害とは、本来は「安全」にも関わらず売れないというものを指す。環境汚染や食中毒の危険性のある、安全でないものが売れないのは当然である。それらとは別に、安全にも関わらず売れないから問題となってきた現象が風評被害である。

東京電力福島第一原子力発電所事故直後は、この安全について色々な意見があったがゆえに混乱した。風評被害か実害か、人の価値観によって議論が分かれるところであった。しかし、事故から7年が経過する中で状況は大きく変化してきた。セシウム134 (Cs134) の半減期2年を過ぎ、農作物生産過程における吸収抑制策などの成果もあり、時間の経過に伴い食品に含まれる放射性物質の値は下がってきている。放射性物質に関する知見も蓄積されてきた。

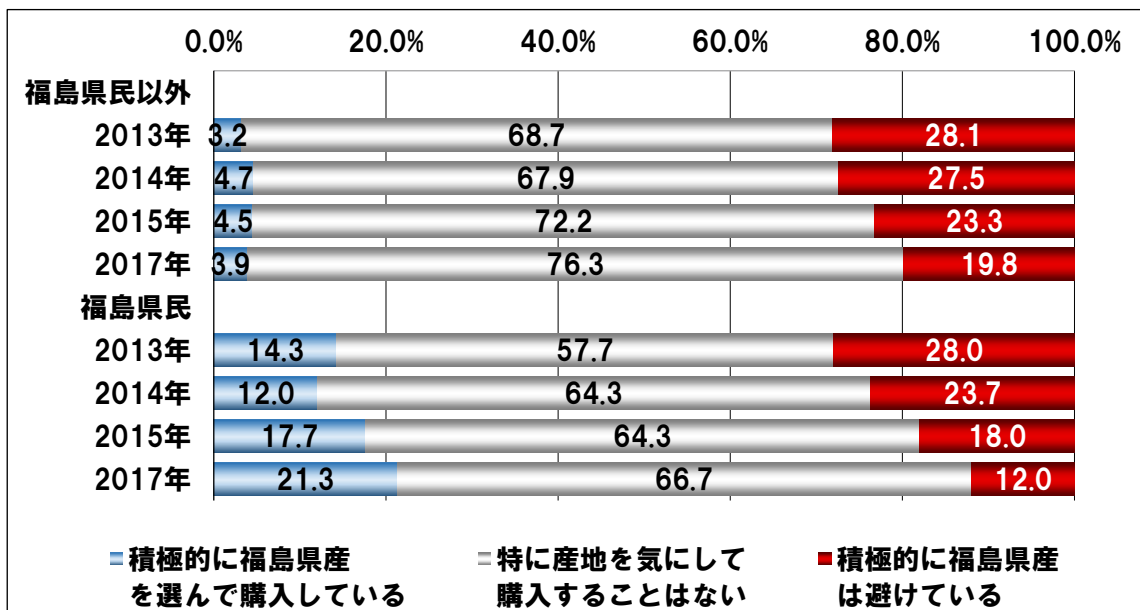
また市場流通する福島県産農作物については米の全量全袋検査、モニタリングやスクリーニングなど検査体制の徹底が行われている。そして、この数年間の検査結果をみると米や野菜から基準値を超えて放射性物質が検出されることはほぼない。多くの検査の段階では時間とコストを考えて機械

で検出できる限度である検出限界値として25Bq/kg、12 Bq/kg、10 Bq/kg を設定して検査をしているのだが、検出限界値をこえて放射性物質が検出されることもほぼなくなってきた。

これらが相まって、福島原発事故から時間をかけて生産者・流通業者・消費者の間で事実上、結果的に合意した許容量としてこの検査機器の設定した検出限界では放射性物質は検出されなかったという意味の「N.D. (検出限界値以下)」がデファクトスタンダードとなってきた。時間の経過とともに現段階の風評被害で問題となっているのは、このN.D. (というよりほぼ流通している食品がこの状態) の状態で発生する経済被害のことである。

もちろんこれは政府としていうところの「いわゆる風評被害」に含まれる。政府の定めた「基準値100Bq/kg (乳製品は50Bq/kg)」以下であるという視点においても「安全であるにもかかわらず生じる経済的被害」ということには変わりがない。現在でも、公的には政府が定めた基準以下ならば安全であるとして、この基準以下で人々が商品を買わないことによって生じる経済被害を「いわゆる風評被害」といている（原子力損害賠償の第二次指針以降、「いわゆる風評被害」と称されている）。

そして現在、福島県庁をはじめ様々な組織で福島県農産物のブランド化やPR、放射線に関するリスク・コミュニケーションが行われている。消費者の放射性物質汚染への関心の低下や不安感の低下などを踏まえれば、風評被害は低減・払拭されてもよいように考えられるが、福島県産の農産物の生産・販売状況をみると、「米」を中心として未だ福島県の農作物の流通は回復しているとはいえない。依然として販売不振が続き、厳しい局面におかれている品目も存在する。すなわち、風評被害を単に消費者の不安感や購買意欲の問題と考えた従前の対策では風評被害は解決しないことは明らかである。



- ※ 2013年 関谷・農林中金調査（全県、N=14091）
- ※ 2014年 関谷科学研究費調査（東北+東名阪、N=1779）、
- ※ 2015年 超学際研究機構調査（東北+主要都市、N=3839）
- ※ 2017年 福大・農林中金調査（全県、N=9489）

図1 福島県の農産物に関する消費行動の変化

風評被害と人々の意識

この福島原発事故をめぐる「人々の意識」について、実証的なデータから正確に考えてみよう。筆者らは、風評被害の現状についてアンケート調査を繰り返しおこなってきた。福島県以外のデータについては調査対象地域が異なるので、厳密には比べられないのだが、参考値として示すと図1のようになる。県内、県外ともに福島県産の購入状況について、福島県産を拒否する人の割合は大幅に減ってきている。また福島県内で、その変化は大きい。消費者の意識も変化してきていることがわかる。

福島県内で大きく拒否層が減り、積極的な購入層が増えている理由は何だろうか。放射性物質に関して不安が薄らいだ理由としては、福島県内では「基準値を超えた品目は出荷制限がなされているから」「放射性物質に関する検査がおこなわれるようになってきたので」「放射性物質が検出さ

れなくなっている」という検査体制の充実による検査への信頼感が生まれてきたことが大きな理由である（図2）。これは複数回の調査でおおむね同じ傾向である。すなわち県内ではスク

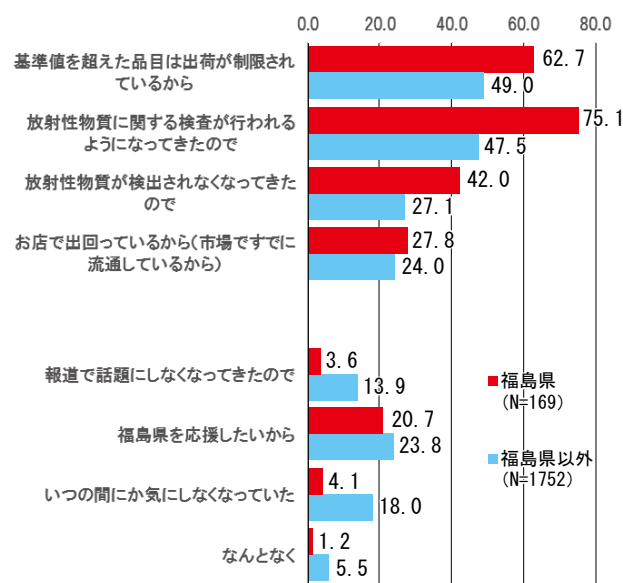


図2 不安が薄らいだ理由（関谷、2016）

リーニング、検査実施、放射性物質が検出されなくなっているという事実の周知が進んだ結果であり、福島県外では関心の低下により、これらの周知度が低く、ゆえに、不安感の低減が遅いのではないかと考えられる。

また、より詳細に、積極的に福島県産を購入している要因を分析すると（ロジスティック回帰分析）、「全量全袋検査」「JAの検査」を知っており、「食品に対する放射性物質の影響に対する不安度」が低いほど積極的に福島県産を購入していることがわかった（図3）。放射性物質に関する知識量などは購入にはあまり関係がなかった。「全量全袋検査の実施」の認知、「現在、ほとんどの農産物の検査結果は検出限界値以下であること」という事実をすなおに伝えていくことが通常通りの購買行動に戻すためには重要であることがわかる（関谷直也，2016，東京電力福島第一原子力発電所事故後の放射性物質汚染に関する消費者心理の調査研究—福島における農業の再生，風評被害払拭のための要因分析—，地域安全学会論文集No.29）。結果は単純である。すなわち、放射線の知識といったリスク・コミュニケーションはあまり重要ではなかった。福島県産を拒否しているか否かに大きな影響を与えているのは、検査体制や検査結果の認知であった。

風評被害の問題は直後の消費者心理としての「安全」「安心」の問題ではなく、次のステージに

入ってきている。すでに福島県産の農産物の安全性は確認されてきているにも関わらず、震災から7年目に入り、販路が他の産地に変わってしまったという「棚」が奪われてしまったという問題、自身の消費ではなく贈答品・ギフトの問題（自分は大丈夫だと思っても相手がどう思うかわからないという問題）、安全なことが分かっており、かつ安価なので家庭での消費用ではなくコンビニや弁当などの中食、飲食店などの外食の業務用に回すという、いわゆる「買い叩き」など、問題の質が変化してきているのである（関谷，2017，東京電力福島第一原子力発電所事故における風評被害と農産物流通，月刊NOSAI，vol.69，3月号）。

すでに、「放射線」に関する理解やリスク・コミュニケーションの問題でもなければ、行政に対する不信感の問題でもない。検査体制や検査結果などの「事実」がきちんと周知されていないという——いわば、被災地の中と外において、その理解が異なるという問題、またそれらを前提とした流通の問題へと変化してきているのである。放射線の知識も重要だが、その前に事実として、福島県内の農産物・水産物について、スクリーニングなどの検査体制、放射性物質が検出されなくなっているという検査結果の事実についてあらためて理解を深めていくような施策と、福島県産の流通構造が変化してしまったことへの対策が必要なのである。

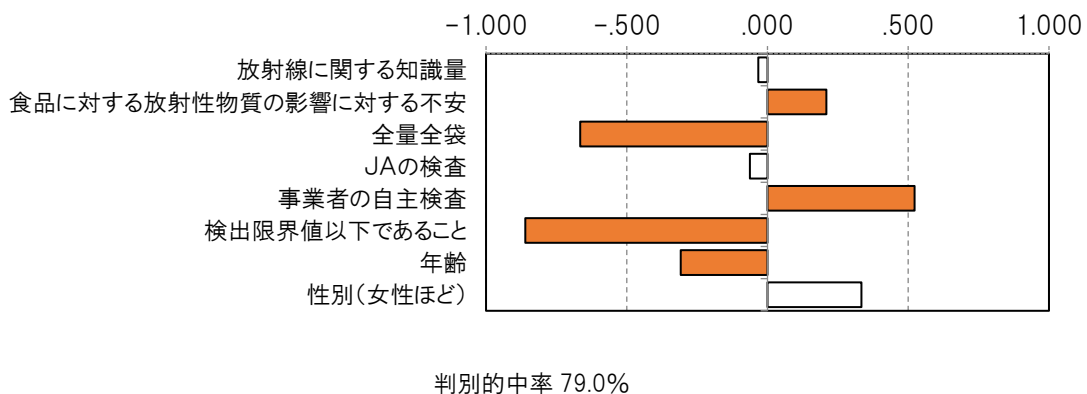


図3 積極的に福島県産を避けている人を予測するロジスティック回帰分析（関谷，2016）

「リスク・コミュニケーション万能論」からの脱皮

ここから得られる教訓は何か。まずはリスク・コミュニケーションや啓発などを主唱する前に、様々な社会問題が発生している状況の原因をきちんと見極める必要があるということである。風評被害とは何のことか、コミュニケーションとして求められることは何かなど、原因やそのメカニズムをきちんと分析せずに、放射線に関する知識が重要だ、放射性教育が重要だ、などとして住民への意識啓発だけを行おうとしても解決しないのである。社会構造の問題として流通対策、産業対策などを行っていくこと、コミュニケーションの問題として人々が情報として何を必要としているかを分析することが重要なのである。

本稿では、風評被害に焦点を絞ってリスク・コミュニケーションの問題を論じたが、同様の問題は防災対策の様々な場面で発生する。

大規模火災の温床となる木造密集住宅の解消や耐震化が進まない要因は人々の心理や意識だけに

その原因があるのではない。木造密集住宅がすすまない理由は、既存不適格で土地も狭く、建替え自体が困難である場所も多いこと、更地にすれば土地の固定資産税が高くなること、買い手もつかないことなどから、再開発の対象とならない限りにおいてはそのままにするという選択肢を選ばざるを得ないという都市計画法、建築基準法、税法などの制度上の問題が大きい。

耐震化がすすまない理由は、高齢化が進む中で、入院や介護施設への費用を残存させるために住宅の補修にお金をかけるという人は少ないし、そもそも余命に限りのある中で、耐震化への費用の支出はそもそも合理的ではない。すなわち高齢福祉の問題が大きいのである。

病気の原因やそのメカニズムを見誤り、処方箋が間違っていれば病気は治らない。風評被害に限らず災害対策において、呼び声や人々の防災意識の問題だけでは解決しないことは多くある。様々な社会問題が発生している原因、そのメカニズムをきちんと見極めることが重要なのである。