

福島県伊達市における原子力災害からの回復期の

地域保健活動取り組み

1 研究の目的

本研究班は、放射線リスクコミュニケーションのためのツールを開発することを主眼としているが、その先を見据えると、それをを用いて住民と協働していくにあたり、どのような体制・手法によるのが効果的か、検討していく必要がある。

そこで、本研究では福島県伊達市における取り組みを採り上げた。同市では、専任の保健師を配置した独自の放射線リスクコミュニケーション事業により効果を上げており、その状況についてインタビュー調査を実施し、この把握・分析を行うことで被災自治体における放射線リスクコミュニケーションのあり方について有用な示唆を得ることを目的とした。

2 研究の方法

福島県伊達市において、現場での活動を視察するとともに（平成 26 年 11 月 26 日）、住民への放射線リスクコミュニケーションに係る事業を実施している行政職員である保健師を対象に半構造化インタビューを実施した（平成 27 年 2 月 2 日）。

インタビューは別添 1 のインタビューガイドを基に実施した。

質問内容は、組織構成、行政職員以外の者で放射線リスクコミュニケーションに従事している者の状況、放射線リスクコミュニケーションに係わる地域資源の状況、リスクコミュニケーションを実施する上での工夫・今後の課題とした。

インタビュー調査の実施にあたっては、説明文書および同意文書を用いて本研究の趣旨・目的・個人情報の保護・結果の公表の仕方を説明し、同意を得た。

また、同市の地域的な状況については、ホームページや市から提供いただいた紙資料データを整理することで取りまとめを行った。

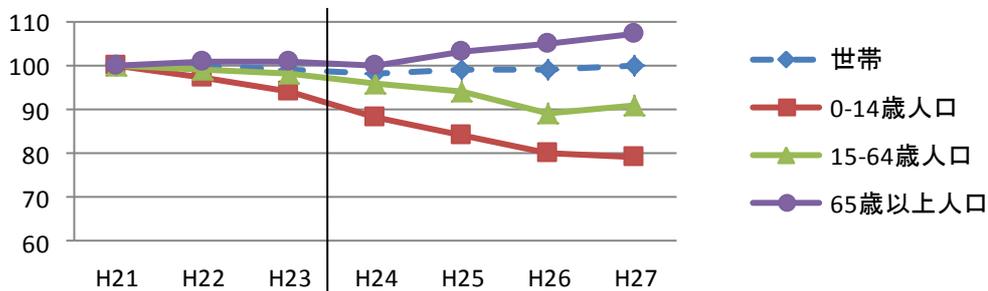
3 研究の成果

(1) 調査対象自治体の地域・行政等の現状

a 伊達市の人口等の状況

伊達市においては、原発事故後、年少人口、生産年齢人口が減少し、一方で世帯数はわずかながら増加している。若年世代の市外・県外への転出や、原発に近い自治体からの転入が影響していると考えられる（図 1）。原発事故後の人口の推移や将来予測は地域により異なっており、その特性を踏まえた事業展開が求められる。特に大きな変化があるところでは外部からの支援がより必要となる。

図 1) 世帯数、人口数の推移 (平成21年=100) 各年1月1日現在)



原発事故

※福島県ホームページ掲載資料を基に、岡田作成

b 地区の状況

伊達市は平成 18 年に、5 町（伊達町、梁川町、保原町、霊山町、月舘町）の合併により発足し、市内の地区は旧 5 町の区域に沿って分かれている。それぞれの人口等の状況は以下の通りである。（図 2）

合併は自治体に財政の安定化その他のメリットをもたらすが、一方で地域性の違いは一朝一夕に解消されるものではないので、それを踏まえた自治体運営の工夫が必要とされることにも留意する必要がある。

各地区は、それぞれ町内会に分かれており、地域のコミュニティーは、通常はこの町内会毎に形成されている。

(図 2) 伊達市の各地区の人口等の状況

地区名	人口	備考
伊達地区	11,254 人	
梁川地区	17,962 人	
保原地区	22,867 人	一部地域に特定避難勧奨地点があった
霊山地区	7,971 人	一部地域に特定避難勧奨地点があった
月舘地区	3,701 人	一部地域に特定避難勧奨地点があった

※平成 26 年 12 月末日現在。伊達市ホームページ掲載資料を基に岡田作成。

市内では、放射線量の高い霊山地区から低い梁川地区への住民の移動が多く見られる。

地区ごとの状況を見ると、梁川地区、霊山地区、月舘地区が、山間部ということもあり高齢化率が高い。そうした地区においては従前、住民間のコミュニケーションが比較的密にとられていたが、震災後は住民の集まる機会が減少し、コミュニケーション機能が低下している。

特に、かつて特定避難勧奨地点が存在していた地区では、若年世代を中心に住民の一部が他地区・他自治体へ移動したことや特定避難勧奨地点の指定の有無が地域での住民間の分断をもたらしたことにより、原発事故前に比べ、地区住民間のコミュニケーションが円滑ではなくなっているといわれる。被災地においてはこのようなコミュニティーのありようも影響を受けるので、そのことへの考慮も求められる。

c 行政組織等の状況

平成18年の市発足当初は5地区にそれぞれ保健センターが置かれ、保健師が配置されていたが、平成19年に制定された「伊達市行財政改革大綱」に基づく市機構改革の一環として、平成20年度より一か所に統合され、健康福祉部健康推進課に配置されている

健康推進課には、健康企画係、母子保健係、成人保健係、健康増進係、健康管理係があり、そのうちの健康管理係において、外部・内部被曝の測定、データ管理・分析、放射線に関する知識の普及、健康相談、健康づくりの支援といった、放射線健康管理に関する事業を担当している。

高齢者の支援の中核である地域包括支援センターは、伊達地域、梁川地域、保原地域、霊山・月舘地域の4カ所に設置されている。

d 他部署、他機関との連携

健康管理係において、他の部署等との連携の現状は以下の通り。

- ・一人暮らし高齢者の場合は、保健師の訪問後、地域包括支援センターや、健康推進課の介護予防担当に対応をつなぎ、地域から孤立しないように経過観察するケースも多い。
- ・乳幼児のストレス解消、運動不足解消も課題であり、同じ健康推進課内の母子保健係によるグループミーティング（親子遊び）の事業を通じて取り組んでいる。
- ・市の放射線対策課からは、帰還者情報の提供を受けている。
- ・県保健所は、伊達市において独自のケアチームが結成される前、平成23年と24年に「お茶飲み会」のスタッフとして関わっていた。現在は市の独自事業として行っており、県保健所との直接の関わりはない。他の自治体の職員に活動状況を知らせるために平成25年9月10日に開催された福島県保健衛生学会において、これまでの取り組みが発表されている。

（２） 放射線健康管理に係る事業の状況

a 事業の実施体制

健康管理係では、心のケアに関する事業を保健師が、内部・外部被曝の測定に関する事業を事務職員がそれぞれ担当している。また、現在市職員のほか絆支援員への事務委託（福島県事業）、県看護協会から派遣された保健師によるサポートを受けている。保健師は、事務作業等についてスタッフのサポートを受けて、心のケア事業に専念することができている。

市職員以外では、放射線に対する知識の普及と相談の充実のため、民間の相談員1名による講話と相談対応を行っている。講話については、幼稚園・保育園、小中学校、地域住民を対象に、食品の安全性をテーマとして実施している。相談については、24年度は週2回（火曜日、木曜日）、窓口を設けて対応した。これに加え、放射線科医師によるフォロー、相談を月1回、臨床心理士による心理相談を月1回設け、相談員による講話・相談から、専門職によるフォローにつなげる流れを構築している。平成27年度からは、地域のコミュニケーションを回復させることも視野に入れ、地域支援・個別支援を展開する予定である。民間の相談員は、様々な分野の専門家に積極的にアプローチして情報を得るとともに、様々な立場の支援者とも積極的に意見を交換した。活動の様子は第14回原子力委員会臨時会議（平成25年4月22日）や「放射線の健康影響に関する専門家意見交換会（平成27年2月11日）」でも発表された。

b 事業の経年的な展開

健康管理係では、住民の放射線に対する健康不安に対応するため、「心と体のケア事業」として、事業の目的・目標を毎年定め、放射線講話、放射線健康相談、健康不安・ストレス軽減、専門家による事後フォローといった各事業を連携させながら行っており、これは県内自治体の中でも特徴的な点であるということであった。

こうした事業の組み立ては、県の主導ではなく各市町村が独自に行っており、伊達市においては住民の

状況を踏まえながら必要な対応を行い、事業の実施状況を事後評価してさらに改善させることにより、以下のように経年的に事業の展開を図ってきている。

平成23年度は、放射線講話を実施し、知識の啓発を行った。

平成24年度は、市民の健康不安が解消されない状況であることから、放射線健康相談窓口の設置、健康不安の軽減等、「心と体のケア事業」を設け、①放射線に係る生活に役立つ知識の普及と相談体制の整備、②放射線ストレスの軽減、③特定避難勧奨地点に指定された地区の支援に重点をおいて事業を実施した。相談員による講話においては、食品について知りたいという住民の希望が大きいことに着目し、ほうれん草の放射性物質濃度の変化を示した後に、揚げ物等に多く含まれるとされるアクリルアミド等について触れ、具体的な食品を挙げながらリスクへの対応を考える機会が提供された。講話ではわかりやすいリスク比較を示す観点から単純化して伝えている傾向にあったが、バランスを取った伝え方をするようにスタッフ間の話し合いの中で軌道修正されていった。

25年度・26年度は、これまでの取り組みに対する事業評価から、住民の間に知識はある程度普及してきており、一方で、①放射線ストレスの軽減にとどまらない、原発事故後の様々な生活の変化に伴う運動不足やストレスの軽減、②支援対象を全市に拡大（※ただし特定避難勧奨地点が存在した地区に重点を置く）、③母親の支援を通じた乳幼児のストレス軽減、④帰還者支援といった課題が見られるようになったため、これらに対応できるよう事業内容を展開させてきている。（別添2、別添3）

c 事業の実施に当たっての工夫

放射線健康管理事業「心と体のケア事業」の実施に当たっては、講話・相談から個別住民のフォローにつなげるよう留意している。また、事業を実施するにしたがい、不安の解消された住民とそうでない住民との差が開いてきていることから、不安の残っている住民を対象にした専門職によるケアを行っている。

また、事業の実施前・後にスタッフによるミーティングを開き、事業の流れ、課題の確認、フォローの必要な住民への対応の確認等を行い、事業実施中はスタッフが参加者の様子をよく観察・把握するなど、事業の組み立てについても事業を重ねる毎に工夫を凝らし、充実させている。

その他、一旦参加したがその後参加しなくなった住民についても、その地区の状況、住民の状況を勘案しながら対応を個別に検討している。

このように、①事業から事業への流れの重視（集団を対象とした事業から個別の住民を対象としたフォローへとつなげること）、②住民の状況の変化（不安の所在が偏ってきていること）に対応した事業改善の工夫といった点に、伊達市の事業の特徴が見られる。

d 母子を対象とした事業

母子については、25年度より、子どもの運動不足・肥満解消のための、小学校における「すこやか運動教室」を開始したと併せ、乳幼児の活動制限による運動不足・ストレスを解消し、健康な心身をつくることが方針の一つとして掲げられた。また、当初からグループミーティング（親子遊び）等による母子の支援を行っているが、26年度から、母親の精神面のフォローを充実させることにより、乳幼児のストレスを軽減し、精神の安定を図っている。

事業としては、親子遊び、保育士・幼稚園教諭への支援、乳幼児健診における臨床心理士の増員・保育士の協力を図っている。

加えて、自主避難者支援の中で、米沢市、山形市へ出向いて出前講座（「伊達ホッとする会」）を開催している。帰還者に対しては、訪問により生活状況を確認し、サービスにつなげている。また、「お遊び・おしゃべり場」として、子供のお遊びをしながら、母親への臨床心理士によるミーティングを行い、帰還後の生活になじんでもらうようにしている。

帰還者の把握は県からの名簿で行うが、タイムラグが生じることから、山形市、米沢市の相談窓口からの

連絡票を活用する方策を検討している。

なお、乳幼児健診の場を活用して放射線への不安について聞くことは、自ら話そうとしない母親が多く、把握が難しい状況であるということであった。

(3) 放射線リスクコミュニケーション事業を取り巻く状況の変化と課題

a 事業実績と重点の変化

放射線に関する知識が住民に普及してきている状況を踏まえ、講話の実施回数は、24年度64回、25年度38回、26年度16回（予定）と減少してきている。一方、健康不安に対するニーズは、潜在化しながらも依然として残っており、健康相談は24年度41回、25年度41回、26年度50回（予定）と、増加傾向にある。また、相談の内容・対象について、体と心のストレス解消、戸別訪問の重視といった変化が見られる。

健康不安については、不安が潜在化・個別化しているため、個別に拾い上げて対応していくことが必要となっているということであった。

b 課題の大きい地区への関わり方

健康相談については、特定避難勧奨地点があった霊山地区、月舘地区におけるニーズが高い。また、それらの地区では、個別の住民ケアの実施も多い。

それらの地区では、特定避難勧奨地点に指定された世帯と指定されなかった世帯との間で、補償の有無の違いに起因して、地区内のコミュニティが円滑に機能しなくなっていた。

その後、避難勧奨地点にならなかった世帯の中にも、ADRや集団訴訟により補償を得た世帯が出てきたことから、コミュニティの状況は以前に比べれば改善されてきている。ただし、後述cのように、集団訴訟等の進み方の違いがコミュニティの状況に影響している。

そうした地区への関わり方としては、原発事故以前から健康相談、健康教育といった事業で関わっていたつながりを基に、町内会の長（「区長」）や、趣味の集まり（「サロン」）を通じて相談事業等の開催を図っている。

また、最近は不安の軽減された住民と未だに強い不安を抱える住民とが両極化していることから、臨床心理士・保健師・作業療法士・保育士等で組織する「元気アップ復興隊」という心と体のケアチームを結成して地域に関わるようにしているということであった。

c 相談事業の現場での課題

放射能相談事業の際、地区によって集団訴訟が進んでいるか進んでいないかの違いがコミュニティの状況に影響する。集団訴訟の進んでいない地区では、住民の心の状態がまだ震災当時のままであるケースもあり、対応は事業の度に、状況を見て住民への接し方や話の内容を工夫している。

また、事業を重ねる中で、ケアチームのスキルも育ってきている。例えば事務職員は、事業開始当初は参加者の心の様子までは観察できなかったが、毎回の事業の終了後にミーティングをすることによって、住民の言葉のどういう点に着目するか、表情をどのように見るか、といった点で観察眼が育ってきた。

また、事業の回数も、地区の状況によって異なる。住民のストレスの状況をK6等によって把握し、不安の強い住民がいる地区には、事業も繰り返し行っている。回数を重ねることで、住民も思いを口に出す機会を何度か得られ、徐々にストレスの軽減につながっているということであった。

4 考察

(1) 伊達市において事業が円滑に進んだ要因

伊達市における放射線健康管理に係る事業が円滑に行われている要因として、以下の点が考えられた。

① 専任の職員を配置するだけでなくチームで対応していること。

- ② 当初は特定避難勧奨地点のあった地区に限定して事業を始め、実施状況を見ながら徐々に他地区へと広げてきたこと。
- ③ 事業の実施前後にスタッフでのミーティングを行い、住民の言葉・表情の読み取り方等工夫を重ね、スキルを向上させてきたこと。
- ④ 集団を対象とした事業で終わりとせず、個別の住民へのフォローにつなげていること。
- ⑤ 毎年度事業内容を評価し、その都度メニューの拡充・改善を図っていること。

(2) 自治体一般に適用できる可能性の検討

上記(1)①～⑤を基に、自治体一般における放射線健康管理に係る事業の実施可能性を検討するに、以下の要点が考えられた。

①に関して 体制面で、専任の保健師を配置できない場合は、例えば地域包括支援センターの保健師が対応する等、既存の社会資源を活用する工夫が必要となる。いずれにしても困ったケースワークを職員個人で抱え込まないような配慮が求められる。

②に関して 専門職員だけでなく、事務職員も参加してミーティングを行い、事業実施中におけるそれぞれの役割、流れを確認することを毎回重ねていくことで、事業もより効果的に行えるようになると考えられた。

③に関して 伊達市職員からは、大きな集団を対象とするのではなく、小集団を対象に行うことが重要であるとの指摘があった。小集団であれば、参加者同士のこれまでの関係を基盤に、各参加者の心理状況の確認、当日の様子を把握し、後日のフォローまでつなげることができる。また、市に対して批判的な態度を示す市民に対しても市への貢献のあり方とともに探るなど、よりお互いへの認知のレベルを深めることを意識した取り組みがなされていた。

④に関して 個別の住民のフォローを行う際、臨床心理士がスタッフに入るのも効果が大きいとの指摘があった。臨床心理士が入ることで、他人に言えない悩みを話すことができることもある。そこから、個々の住民のストレス軽減につなげることができる。また、これらの外部の力を活用することは新たな軋轢をもたらすこともあるものの、信頼関係の中で率直に議論することで職員自身を支えるためにも役立っていることが伺えた。

そのほか、高齢者を対象とする場合は、介護予防の領域とも関わってくることから、ケースに応じて地域包括支援センターとの情報共有・連携してのフォローも有効と考えられた。

⑤に関して 伊達市においては毎年度事業評価を行い、例えば講話等の事業については、経年的に放射線に関する知識が普及している状況を踏まえ、回数を減らし、その分、個別フォロー等の事業に重点を変化させている。そのように、限られた人員の中でも、何が最も必要かを見極めて事業のメリハリをつけることで、効果的な事業が実施できると考えられた。

5 結論

本研究では、福島県伊達市における取り組みを採り上げ、同市の放射線リスクコミュニケーション事業の状況についてインタビュー調査を実施し、この分析を行うことで、被災自治体における放射線リスクコミュニケーションのあり方について、自治体一般における放射線健康管理に係る事業の実施可能性を検討した。その結果、伊達市において事業が円滑に進んでいる要因として、「4 考察」に示した5点が考えられ、自治体一般への適用の可能性について、当該各要因に対応した5つの要点が考えられた。

今年度は、福島県伊達市の一例のみを取り上げたため、その普遍化には限界がある。よって今後は引き続き、他自治体における事例を収集し、放射線リスクコミュニケーションに係わる行政組織の在り方について検討を行っていくことが重要と考えられた。

本研究の実施に当たり、伊達市健康福祉部健康推進課の皆様にご多大なご協力をいただいたことに、深く感

謝申し上げます。