

原発被災自治体職員の実態調査（2次）

高木 竜 輔

1. はじめに

本稿の目的は、自治労福島県本部（地方自治総合研究所・福島原発災害研究会が調査協力）が2017年11月に実施した原発事故により被災・避難した自治体に勤務する職員に対する調査票調査の結果を通じて、復旧・復興業務に従事する彼ら／彼女らの置かれた状況ならびに就労意欲について明らかにすることである。

2011年3月11日に発生した東日本大震災ならびに福島第一原子力発電所の事故によって、避難を強いられた地域の行政機能は大きな影響を受けた。当初は双葉郡8町村と飯舘村の全域に避難指示が出され、行政機能も他地域への避難を余儀なくされた。また、南相馬市、田村市、川俣町の一部においても避難指示が出され、これらの地域においては行政機能の他地域への移転はなかったものの、自然災害からの復旧対応にとどまらず、広域避難者への対応など多大な業務を強いられている。2014年春から始まった避難指示解除の動きは2017年春には帰還困難区域を除きほぼ終了した。緊急時避難準備区域だった地域も含めると、現在では多くの自治体の役場機能が元の地域へ戻っている。

住民の避難状況や避難指示解除のタイミングは自治体により異なるが、どの自治体行政においても復旧・復興に向けて過重な負担がかかっていることは間違いない。地震・津波からの復旧作業に加え、広域避難する住民への対応、各種賠償への対応、産業・雇用の確保に向けた取り組みなど、被災地の自治体は震災前と比較して多くの業務がのしかかっている。さらに原発事故という国内では前例のない大災害への対応において、被災地の行政職員は仕事における自らの判断が正しかったのかどうか、常に不安がつきまどっている。このように、被災の職員には、物理的・精神的に負担がかかっていることは間違いない。

そもそも、前例のない大災害に対応する行政職員も被災者である。その多くは自治体の職員である以前にその地域の住民である。彼ら／彼女らも被災し、避難を強いられ、自らの生活を再建させなければならない。そのことが被災地の自治体で働くことといろいろな

面で矛盾をきたすこともある。そのことも影響して、多くの職員が途中で職を辞している。他方で、被災者としての自らの状況を顧みず、被災者に寄り添い、行政職員として懸命に復旧・復興を担っている者もいることも確かである。原発事故からの復興において、被災自治体の職員が果たす役割は大きいものがあるが、そのためにも行政職員の置かれた立場を理解し、場合によっては適切な支援をおこなうことが必要である。

本稿では、このような問題意識のもと、自治労福島県本部が実施した原発事故被災地の行政職員に対する調査票調査のデータにより、行政職員の生活環境や職場環境、就労意欲などについて明らかにする。自治労福島県本部による被災・避難自治体職員調査は今回で二回目であり、初回調査は2016年3月から5月にかけて実施されている。今回の調査はそれから1年半が経過した段階でおこなわれた第2次調査である。前回との違いは、2017年春に富岡町や浪江町などの自治体で避難指示が解除され、それに伴い役場機能が元の地域に戻った自治体が多く存在することである。まさしく帰還局面に突入した被災・避難自治体職員の意識と行動をデータから明らかにし、そのことから求められる支援施策の導出へとつなげてゆきたい。

2. 調査の背景と概要

(1) 被災自治体ならびに職員を取り巻く状況

まずは調査の前提として、原発事故により被災した自治体の状況について確認しておきたい。表1には、本稿で対象とする自治体の避難指示状況と役場機能の避難状況について示したものである。

2011年に発生した福島第一原発事故により、周辺地域に避難指示ならびに屋内退避指示が出された。それに伴い双葉郡8町村の自治体機能は他地区へと移動を余儀なくされた。なお飯館村に関しては他の自治体とは避難のタイミングが異なり、事故から約3ヶ月が経過してから自治体機能が他地区へと避難している。その後、4月22日からは第一原発20キロ圏内が警戒区域に、20～30キロ圏内が緊急時避難準備区域に、20キロを超えても線量が高い地域が計画的避難区域に指定された。緊急時避難準備区域は2011年9月末をもって解除され、2012年春には川内村、広野町の役場機能が元の地域に戻っている。

2012年4月以降、警戒区域、計画的避難区域の解除が順次行われ、放射線量に基づ

く三区分の避難指示へと再編されている。とはいえ広野町や川内村以外では元の場所での役場の再開に時間がかかっており⁽¹⁾、2015年9月の檜葉町、2016年4月の葛尾村、同7月の飯舘村と、これらの自治体では元の場所で再開するのに4～5年がかかっている。2017年春には富岡町、浪江町の役場機能が元の場所で再開したが、他方で本稿執筆時点の2018年春においても大熊町、双葉町の役場機能は戻っておらず、その目処も立っていない。

表1 調査対象自治体の避難状況と役場機能の再編

	避難指示の状況	役場機能の避難状況
南相馬市	→ 4/22警戒区域・計画的避難区域・緊急時避難準備区域設定→9/30緊急時避難準備区域解除→2012/4/1警戒区域・計画的避難区域の解除・再編→2016/7/12(一部地域の)避難指示解除	本庁は避難せず。小高区の役場機能は本庁へ避難→2013/4/1小高区役所再開
飯舘村	→ 4/22計画的避難区域設定→2012/7/17計画的避難区域の解除・再編→2017/3/31(一部地域の)避難指示解除	→ 6/22福島市→2016/7/1帰還
富岡町	→ 4/22警戒区域設定→2013/3/25警戒区域の解除・再編→2017/4/1(一部地域の)避難指示解除	→ 3/12川内村→3/16郡山市→2017/3/6帰還
檜葉町	→ 4/22警戒区域・緊急時避難準備区域の設定→9/30緊急時避難準備区域の解除→2012/8/10警戒区域の解除・再編→2015/9/5避難指示の解除	→ 3/12いわき市→3/25会津美里町→2012/1/17いわき市→2015/9/5帰還
広野町	→ 4/22緊急時避難準備区域の設定→9/30緊急時避難準備区域の解除	→ 3/15小野町→4/15いわき市→2012/3/1帰還
浪江町	→ 4/22警戒区域・計画的避難区域の設定→2013/4/1警戒区域の解除・再編→2017/3/31(一部地域の)避難指示解除	→ 3/12津島支所→3/15二本松市→2017/4/3帰還
大熊町	→ 4/22警戒区域設定→2012/12/26警戒区域の解除・再編→現在も全域に避難指示	→ 3/12田村市→4/3会津若松市
双葉町	→ 4/22警戒区域設定→2013/5/28警戒区域の解除・再編→現在も全域に避難指示	→ 3/12川俣町→3/19さいたま市→5/23加須市→2013/6/17いわき市
葛尾村	→ 4/22計画的避難区域設定→2013/3/22警戒区域・計画的避難区域の解除・再編→2016/6/12(一部地域の)避難指示解除	→ 3/14福島市→3/15会津坂下町→7/1三春町→2016/4/1帰還
川内村	→ 4/22警戒区域・緊急時避難準備区域設定→2012/4/1警戒区域の解除・再編→2014/10/1一部地域避難指示解除→2016/6/14避難指示解除	→ 3/16郡山市→2012/4/1帰還

出典：今井(2014)ならびに今井(2018)作図の表を加筆修正した。なお、役場機能の避難ならびに帰還は、町長室ならびに議会が置かれている場所に基づいて記している。

(1) 例外は小高区役所であり、警戒区域解除の1年後に戻っている。これは、南相馬市は全域に避難指示が出ておらず、原町区にある本庁機能が動かなかったことが影響していると思われる。

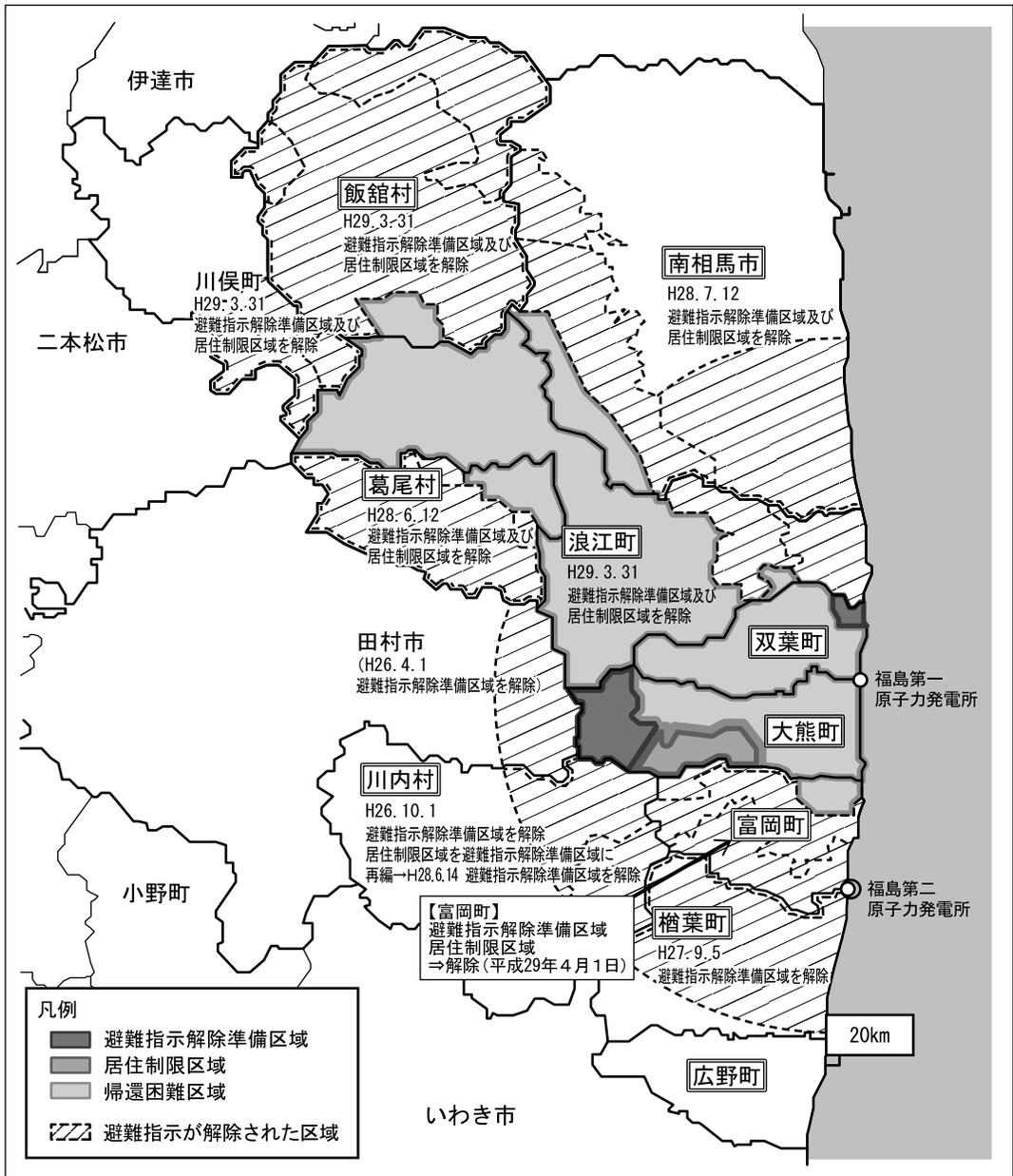
図1は調査時点における避難指示状況の地図を示したものである。この図において二重線の四角によって囲まれた自治体が今回の調査対象地域である。これを見ると、調査時点において今も全域に避難指示が出ている地域もあれば、早期に避難指示が解除されて役場機能も元に戻っている地域もある。また、自治体の領域内にまだ避難指示が出ている場所もあるなかで自治体機能が元に戻っている地域もある。対象地域によって置かれている状況にかなりの違いがあるが、当然、このような避難指示の状況と経過は被災自治体の職員の意識と行動には大きく影響を与えると想定される。

被災自治体により置かれた状況が異なる一方で、すべての自治体に共通する点として近年における行財政改革の影響についても確認しておく必要がある。震災前からの行革により、職員数が削減されてきた。そのなかで原発事故が生じ、一気に自治体の業務量が増えている。今井照によれば、その業務量は歳出決算額ベースでいうとピーク時に5倍にまで増えているという（今井 2017：141）。業務量増加という状況のなかで、各自治体は震災後に臨時職員を採用し、また他の自治体から派遣職員を受け入れるなかで何とか対応している。表2は今回の調査対象自治体の職員数を示したもののだが、調査時点において多くの臨時・非常勤職員や任期付き職員が採用されていることがわかる。

以上、原発事故から現在に至るまでの、調査対象自治体を取り巻く状況について確認してきた。その結果として、被災自治体の職員にはかなりのストレスがかかっている。精神科医の前田正治は原発事故により避難を余儀なくされた二つの自治体の職員に対する面接調査を実施した上で、職員のうつ病の罹患率の高さを指摘している（一つの自治体では約15%、もう一つの自治体では約20%）。この背景には、（1）継続する過重業務、（2）住民の怒り・不安への暴露、（3）役割葛藤、（4）不可避性、の四つが存在すると指摘している。前田は「とりわけ福島県沿岸部の被災自治体は、その多くが一時避難を余儀なくされており、職員は職務上の多大なストレスに加え、自らも避難生活を余儀なくされていたり、あるいは家族が離散していたりと被災者としてのストレスもあるなど、加重的状況であり、より精神保健上の問題も大きいと考えられる」と述べている（前田 2015）。

原発被災自治体の職員を取り巻く状況の過酷さは、職員の退職となって現れる。今井照は、双葉郡8町村と南相馬市、飯館村に関して総務省の資料をもとに2010年職員数と2015年職員との職員数を比較した結果、ほとんどの被災自治体で3～4割の職員が退職したことを指摘している。もちろん震災後にも新たな職員が採用されているが、

図1 対象自治体と調査時点における避難指示状況



(出典：福島県「避難指示区域のイメージ(平成29(2017)年4月1日時点)」に筆者が加筆)

職務の継承という側面から行政能力が低下することを危惧する（今井 2017：144）。また、復旧・復興業務のために臨時職員を採用したり、他自治体から職員を派遣してもらっても十分な解決策とはなっていない。

今井照は職員の大量退職の影響を復興における住民合意形成過程に見ている。震災後に採用された職員は元の地域での執務経験がないため、避難元での避難者の具体的な生活を思い浮かべながら復興業務に対応することができない。さらに以前の職場を知らないことが職場内でのコミュニケーションにも影響を与える。復興を担う自治体行政が組織として機能するかどうかを危惧されている（今井 2016：190-191）。

表2 雇用形態別に見た調査対象職員数

	合 計	正職員 (組合員)	臨時・非常勤等職員			〔合計外数〕 調査協力派遣(応援)職員 ()内は全数	
			再任用 職 員	任期付 職 員	臨 時・ 非常勤等		
南相馬市	1,378	690	28	89	571	23	(172)
飯 館 村	146	55	0	22	69	0	(31)
富 岡 町	200	141	2	6	51	2	(24)
檜 葉 町	125	91	3	0	31	2	(27)
広 野 町	75	72	3	0	0	0	(57)
浪 江 町	233	136	0	26	71	23	(113)
大 熊 町	151	106	2	0	43	7	(16)
双 葉 町	130	72	1	0	57	0	(23)
葛 尾 村	42	29	2	0	11	2	(13)
川 内 村	50	49	1	0	0	0	(11)
合 計	2,530	1,441	42	143	904	59	(487)

(2) 本稿の分析枠組み

このように、被災自治体の職員は被災地の復旧・復興の担い手であるが、その職員自体には過大な負担がのしかかっている。本稿では被災自治体の職員の置かれた状況をデータにより分析していくが、そのときのポイントを確認しておきたい。

第一に、被災者としての職員という視点である。前節にて前田正治による調査結果を紹介したが、そこでの(3)役割葛藤について、「多くの職員が震災直後、とくに原発事故以降に直面したのが、職務を全うすべきか、家族を守るべきかといった深刻な役割葛藤である」と紹介している（前田 2015：55）。原発被災自治体の職員は、職

員である前に住民であり、被災者である。

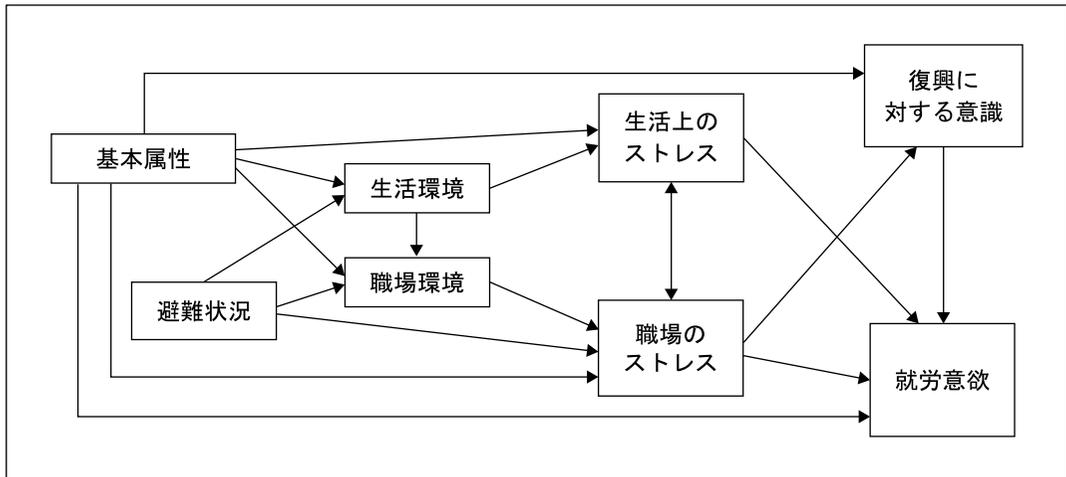
南相馬市の職員である庄子まゆみも、震災対応のさなかに家族を県外へと一時避難させ、さらに同僚のなかには子どもと離れて業務を継続することを断念し早期退職した職員がいたことを紹介した上で、「私たち職員も被災者だった。しかし、市職員でもあった」と述べている（庄子 2016 : 77）。この言葉には、被災自治体の職員を取り巻くジレンマが凝縮されているが、そのようなジレンマが職員の職場ならびに生活の上でのストレスを構成するとともに、就労意欲に大きな影響を与えていると思われる。

中川幾郎は「災害復興に際しての『行政システム』のあり方が意識されていることはあっても、自治体職員の公務現場や生活の現実には、報道機関はもとより研究者も観察が及んでいないのではないか。……（中略）……災害時や復興時における自治体職員の役割は、切実なまでに重要であるにもかかわらず、である」と述べているが（中川 2014 : 15）、本稿はそのなかでも「被災者としての職員」という視点から、被災自治体の職員の置かれた状況について考えてみたい。

第二に、自治体による違いである。福島第一原発事故から6年半が経過し、帰還困難区域を除いて原則避難指示が解除されるまでに至った。当初は南相馬市を除いてすべての自治体機能が他地域への避難を余儀なくされたが、現在では避難指示の解除のタイミングなどで置かれている状況に違いが生じてきた。そのことはもちろん、帰還意思を含めた職員の生活再建にも影響を及ぼす。他方でそれが、復興に対する意識や就労意欲などにも影響を与えているとも考えられる。論文全体を通じて、自治体による違いが職員に及ぼす影響について考えてみたい。

これらを踏まえて本稿では、図2で示した枠組みのもとで分析をおこなう。3章では職員の置かれている「生活環境」と「職場環境」について確認する。それらを踏まえて4章では、職員が抱える「生活上のストレス」「職場のストレス」について明らかにする。5章と6章では、それらが職員の復興に対する意識や就労意欲にどう影響しているのかを確認した上で、終章にて分析から明らかになった知見をまとめたい。

図2 本稿における分析枠組み



(3) 調査の概要

今回の調査は自治労福島県本部が2016年3月に実施した被災自治体職員調査に続く、二回目の調査である⁽²⁾。前回の調査は正職員のみが対象であったが、多くの自治体で役場機能が再編されているなかでの調査だったため、多くの職員において通勤時間が長くなったり、時間外勤務に従事している様子が確認された。

第2次調査も自治労福島県本部が調査の実施主体であるが、今回は地方自治総合研究所・福島原発災害研究会が調査の企画・分析に当たってサポートしている。調査対象は引き続き原発事故により被災・避難した10自治体（双葉郡8町村、南相馬市、飯館村）の職員であるが、今回の調査では正職員に加えて臨時・非常勤等職員（再任用、任期付、非常勤、派遣職員）にも回答をお願いしている。

調査は2017年11月に実施し、管理職を除く2,530名の職員に調査票を配布した。調査票は各単組を通じて配布し、職員には回答後、封筒に入れて厳封してもらい、それぞれの単組の役員に渡してもらった。開封は自治労福島県本部で一括しておこなっている。調査の結果、1,673名から回答を得た（うち9票が無効票。そのため有効回答は1,664票）。有効回収率は65.8%であった（表3）。正職員に限った有効回収率は75.7%である。今回はそれに他の自治体からの派遣職員の回答59票を加えた1,723票

(2) 第1次調査の結果については今井（2016）、今井（2017）にて一部紹介されている。

を対象に分析している。ただし、表3を見てもらって分かるように、調査回答者に占める南相馬市の比率が大きくなっている。分析においてはこの点に留意する必要がある。

調査においては基本属性に加え、職員の生活環境ならびに職場環境、生活ならびに職場におけるストレス、復興に関する意識、就労意欲などを尋ねている（調査票ならびに単純集計表は論文末の参考資料を参照のこと）。また、調査票の最後において自由回答項目を設定しており、そこでの記述内容も分析の解釈のための参考として適宜引用する⁽³⁾。

表3 各自治体ごとの対象者数、回収数、回収率など

	対象者数	内、正職員 (組合員)	有効 回収数	内、正職員 回収数	有効 回収率	正職員 回収率	派遣 職員票	分析 ケース数
南相馬市	1,378	690	979	531	71.0%	77.0%	23	1,002
飯館村	146	55	46	46	31.5%	83.6%	0	46
富岡町	200	141	99	89	49.5%	63.1%	2	101
檜葉町	125	91	69	55	55.2%	60.4%	2	71
広野町	75	72	62	60	82.7%	83.3%	0	62
浪江町	233	136	165	104	70.8%	76.5%	23	188
大熊町	151	106	117	90	77.5%	84.9%	7	124
双葉町	130	72	63	62	48.5%	86.1%	0	63
葛尾村	42	29	29	19	69.0%	65.5%	2	31
川内村	50	49	35	35	70.0%	71.4%	0	35
合計	2,530	1,441	1,664	1,091	65.8%	75.7%	59	1,723

(4) 調査対象者の基本的属性

調査結果を紹介する前に、対象者の基本的属性を確認しておきたい。対象者のうち、66.3%が正職員であり、臨時・非常勤等職員は33.7%であった。また、正職員に対しては震災前の採用かどうかを尋ねているが、震災前採用が57.2%、震災後採用が42.8%であった。

(3) 調査票における自由回答項目は、①役場、職員、仕事などについて、②復興のあり方や国、県、東京電力などについて、③その他、震災・原発事故以降の7年間を振り返って、印象に残っていることなど何でも、の3項目である。

雇用形態と震災前後の採用状況を組み合わせて「正職員（震災前）」「正職員（震災後）」「非正規」の3つのカテゴリーを作成し、それぞれごとの性別、年齢の構成比などを示したのが表4である。性別については、正職員は震災前後の採用にかかわらずほぼ同じであるが、非正規については女性が61.0%と多数を占めている。震災前採用の正職員と震災後採用の正職員で異なるのは平均年齢であり、前者の平均年齢が43.6歳であるのに対して後者のそれは31.6歳と10歳近くの差が見られた。年齢構成においても違いが見られ、震災後採用の半数は20代であることも明らかとなった。

表4 雇用形態別にみた職員の性別と年齢

		正職員 (震災前)	正職員 (震災後)	非正規	全体
性別	男性	56.8%	57.0%	39.0%	50.9%
	女性	43.2%	43.0%	61.0%	49.1%
	N	621	465	554	1,640
平均年齢	平均値	43.6	31.6	46.4	41.1
	標準偏差	8.0	8.0	12.9	11.7
	N	581	451	540	1,572
年代	20代	2.6%	51.9%	14.1%	20.6%
	30代	29.6%	29.5%	18.0%	25.7%
	40代	43.9%	15.3%	23.0%	28.5%
	50代	22.9%	3.1%	24.8%	17.9%
	60代以上	1.0%	0.2%	20.2%	7.4%
	N	581	451	540	1,572

注) Nはケース数を示している。以下の図表でも同じ。

3. 被災自治体職員の生活環境と職場環境

被災自治体の職員は、被災者・避難者への支援に従事する立場であるとともに、自らが被災者・避難者である場合がほとんどである。しかし2章でも述べたように、そのような視点での研究はほとんどなされていない⁽⁴⁾。役場が広域避難・長期避難を強いられてい

(4) 牛尾裕子らがある自治体の保健師を対象に実施したインタビュー調査では、市の職員としての立場と被災者としての立場のなかでの矛盾がストレスとなって職員にのしかかる様子が示されている(牛尾・大澤・清水 2012)。

ることは、自治体職員の生活や将来設計にも大きな影響を与える。自治体によってはすぐに元の自宅に戻れた職員もいるし、他方で現時点でも避難を余儀なくされ、今後も避難が継続するような職員も存在する。ここでは、自治体職員である前に被災者・避難者である彼らの生活をまず確認しておきたい。

加えて、そのような避難状況のなかで職員はどのように働いているのだろうか。職員の生活環境が異なることは、当然彼らの働き方にも影響を与える。それだけでなく、元の町での役場の再開状況や復興状況などによっても、彼らの働き方は当然異なってくる。一例を挙げると、富岡町役場は2017年3月6日に役場の主要機能を元の場所に戻したが、それにあわせて役場職員がすぐに町内に戻れるわけではない。そのため富岡町役場は、直前まで役場機能が置かれていた郡山市から富岡町まで通勤バスを走らせているが、片道2時間程度かかっている。この一例は、避難指示解除によって職員の労働環境が悪化する可能性があることを示唆している。

ここでは、原発事故により被災した自治体職員の置かれている生活環境ならびに職場の環境についてデータを確認してみたい。

(1) 生活環境

被災者としての職員について、ここでは家族分離や震災当時の住宅状況などを見ておきたい⁽⁵⁾。家族分離については、分離していると回答したのは49.8%とほぼ半数であった。帰還している職員は39.1%と全体の4割にとどまる。また避難している職員に対して震災当時の住宅の状況を尋ねたところ、居住することができると回答したのは30.5%にとどまった。他方で修理や建て替えが必要だったり、解体・譲渡するなどして今すぐは住むことができない職員は43.0%にのぼる。

避難している職員に対して現在の住宅を訪ねたところ、46.8%が持ち家と回答していた。家族が所有する住宅を含めると6割弱となる。このことは、避難中の職員の多くが避難先に持ち家住宅を確保していることを意味する。それに対して仮設住宅・み

(5) 家族分離と帰還状況については正職員に対してだけ尋ねている。そして震災当時の住宅の状況と現在の自宅、自宅のある場所の避難指示状況については、震災前とは異なる場所で生活している人に対してのみ尋ねている。

帰還状況については、調査票では「現在、住んでいる場所は震災時と同じですか」と尋ねており、避難しているかどうかを尋ねているわけではない（たとえば避難元自治体には戻っているが別の場所で自宅再建した場合など）。とはいえここでは、原発事故により広域避難したという社会的背景より、帰還状況として解釈し、分析を進めている。

なし仮設は9.7%にすぎない。震災時に住んでいた場所に避難指示が出ているかどうかについては、32.3%にとどまった。避難中の職員の多くは自宅のある場所の避難指示が解除されているが、その自宅が居住することができると回答したのは36.4%にとどまる。

このように見ていくと、被災自治体職員の多くは自らの生活環境を回復できておらず、まだまだ帰還できる状況にないことがわかる。

次に、これら職員の生活環境について、自治体ごとに特徴を確認しておきたい。ここでは、職員の生活環境が避難指示解除状況によって規定されるとの前提から、調査対象の10自治体を4つのカテゴリーに分類し、それに基づいて分析を試みる。表5はそれぞれのカテゴリーの特徴を示しているが、以下ではこの自治体の4区分に基づく分析を試みる。

表5 分析で用いる被災自治体の4区分

(1) 南相馬	小高区には避難指示が長期にわたって出ていたが、役場機能自体は他地域に避難していない。小高区役所も比較的早期に元の場所で再開している。
(2) 広野・川内	比較的早期に避難指示が解除され、役場機能は比較的早い段階で元の地域に戻っている。
(3) 飯館・富岡・ 楡葉・浪江・葛尾	原発事故から長期にわたって避難指示が出され、最近になって避難指示が解除された地域。楡葉以外は一部に避難指示が解除されていない区域が残っている。主要な役場機能は戻っているが、避難先に一部機能が残っている。
(4) 大熊・双葉	2017年3月時点で避難指示は解除されておらず、役場機能も戻っていない。

表6は自治体別に居住場所、家族分離の状況、自宅の状況について示したものである。現在の居住場所については、避難指示が今も出ている／長期間にわたって避難指示が出ていた地域ほど帰還している職員の割合は少なくなっている。ここでは、役場機能が元の場所に戻ってある程度の時間が経過した広野町や川内村においても半数以上の職員が避難していることを確認しておきたい。家族分離に関しては大熊町・双葉町において72.2%と一番多い。避難指示が長期にわたって出ている自治体ほど家族分離の割合が多くなる傾向にある。

自宅の状況についても、避難指示が今も出ている／長期間にわたって避難指示が出

ていた地域ほど「居住することができる」割合が少なくなっている。特に大熊町・双葉町においては「建て替えしないと住めない」という回答割合が27.3%と多くなっており、他の地域と比較して高くなっているのが特徴である。

表6 自治体ごとにみた職員の生活環境

		南相馬	広野・川内	飯館・富岡・ 楢葉・浪江・ 葛尾	大熊・ 双葉	全 体
居住 場所	震災前と同じ	64.4%	43.5%	9.5%	1.3%	39.1%
	震災前とは異なる	35.6%	56.5%	90.5%	98.8%	60.9%
注1)	N	306	62	169	80	617
家族 分離	家族分離あり	35.2%	49.2%	65.7%	72.2%	49.8%
	家族分離なし	64.8%	50.8%	34.3%	27.8%	50.2%
注1)	N	304	61	169	79	613
自宅の 状況	居住することができる	30.3%	55.9%	31.3%	18.2%	30.5%
	修理をしないと住めない	14.7%	5.9%	14.0%	19.5%	14.6%
	建て替えをしないと住めない	5.5%	2.9%	9.3%	27.3%	11.4%
	解体・譲渡などで今はない	18.3%	5.9%	20.7%	13.0%	17.0%
	その他	31.2%	29.4%	24.7%	22.1%	26.5%
	N	109	34	150	77	370

注1) 震災前から採用されている正職員のみ

注2) 震災前から採用されており、震災前とは異なる場所に住んでいる正職員のみ

避難している職員に対して将来の帰還意向について示したのが図3である⁽⁶⁾。これを見ると、3.5%が「家族で震災時居住地に戻る」と回答し、2.4%が「自分のみ震災時居住地に戻る」と回答している。両者を合わせると5.9%だが、避難している職員のなかで、帰還の目処が立っているのはわずかこれだけである。それに対して「引き続き現在の場所に住む」と回答したのは49.3%と約半数にのぼった。24.0%が「震災時とは別の新しい場所に住む」と回答しており、多くの職員が戻らない／戻れないと回答している。自治労福島県本部が実施した第1次調査の結果でも多くの避難中の

(6) この設問は、震災時に住んでいた場所の避難指示が解除されているかどうかで別々に尋ねている（論文末尾に参考資料として調査票を添付している。その調査票における問2-7と問2-8の項目）。ここではそれぞれの設問の選択肢を統合し、現在も避難している人の帰還意向として結果を示している。

職員が戻らない／戻れないと回答しているが、今回の調査でも事態はほとんど変わっていない。

もちろん、「引き続き現在の場所に住む」「今は判断できない」と回答した職員のなかから、遠い将来において帰還する職員が出てくるかもしれない。とはいえ調査結果からは、多くの職員はすぐには戻らず／戻れず、そのためその多くが避難先から時間をかけて通勤する勤務形態を強いられていると思われる。

図3 職員の帰還意向 (N=375)

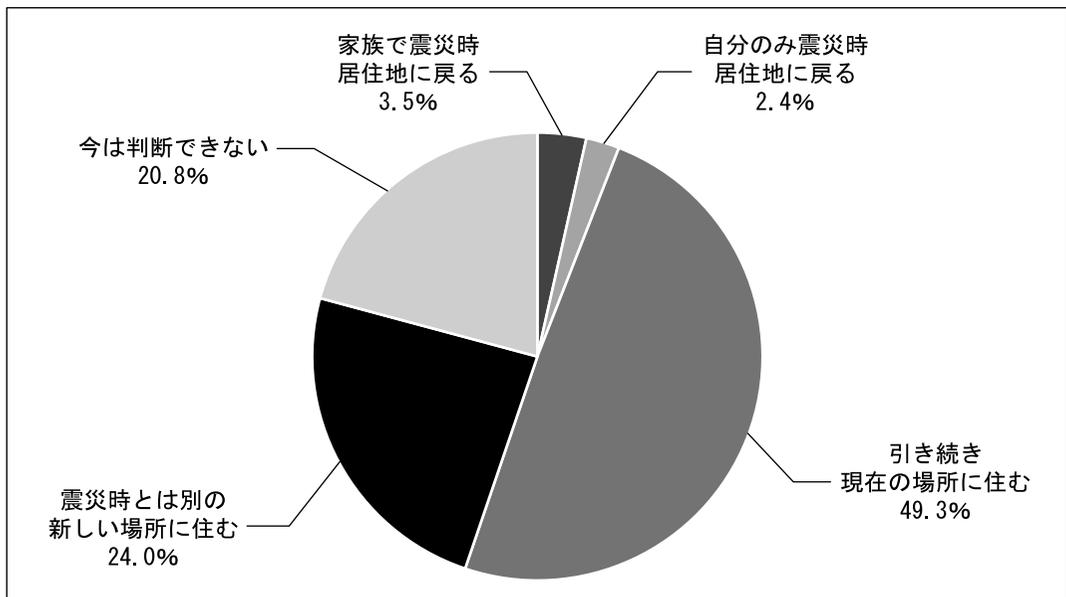


表7は属性別の職員の帰還意向を示したものである。この項目も避難している正職員のみを対象にした分析である。

年齢に関しては、分析可能な対象者数の都合により3段階で表示しているが、50代以上の職員において「家族で震災時居住地に戻る」という回答割合が12.5%と比較的多くなっている。それに対して40代においては「引き続き現在の場所に住む」という回答が54.7%と多く見られた。とはいえ、年齢に関係なく多くの職員が「引き続き現在の場所に住む」と回答していることを確認しておきたい。

自治体に関しては、広野町・川内村以外の地域において「震災時とは別の新しい場所に住む」と回答した割合が多くなっている。特に大熊町・双葉町などこれからも長

期避難が見込まれる自治体においてその割合が多くなっている。他方、広野町・川内村の職員の多くは「引き続き現在の場所に住む」と回答している。将来的に戻るつもりであるが、現時点では子どもの学校など家族の都合によりそのように判断していると思われる。

自宅の避難指示状況との関係については、自宅のある場所に避難指示が出されている職員において「今は判断できない」との回答割合が31.4%と多くなっている。避難指示が解除された職員においてはその割合は低いものの、57.1%が引き続き現在の場所に住むと回答しており、避難指示が解除されても多くの職員はすぐには戻れないことを示している。

避難元の住宅の状況との関係について見ると、居住できるかどうかと帰還意向は関連していない。解体・譲渡などで今は住宅がない職員において「震災時とは別の場所に住む」との回答が多くなっているが、帰還を検討しているかどうかと住宅の状況は関係ないことが明らかとなった。

表7 属性別にみた職員の帰還意向（震災前から雇用されている避難中の正職員のみ）

		家族で震災時居住地に戻る	自分のみ震災時居住地に戻る	引き続き現在の場所に住む	震災時とは別の新しい場所に住む	今は判断できない
年齢	20代30代 (145)	1.4%	4.1%	48.3%	22.8%	23.4%
	40代 (148)	2.7%	1.4%	54.7%	24.3%	16.9%
	50代以上 (56)	12.5%	1.8%	37.5%	25.0%	23.2%
自治体	南相馬 (109)	5.5%	0.0%	57.8%	25.7%	11.0%
	広野・川内 (34)	5.9%	0.0%	76.5%	5.9%	11.8%
	飯館・富岡・楢葉・浪江・葛尾 (153)	3.3%	3.9%	46.4%	23.5%	22.9%
	大熊・双葉 (79)	0.0%	3.8%	31.6%	30.4%	34.2%
自宅の避難指示	避難指示中 (121)	0.8%	4.1%	33.1%	30.6%	31.4%
	避難解除 (254)	4.7%	1.6%	57.1%	20.9%	15.7%
避難元の住宅状態	居住することができる (113)	6.2%	1.8%	50.4%	18.6%	23.0%
	修理をしないと住めない (54)	7.4%	3.7%	48.1%	18.5%	22.2%
	建て替えをしないと住めない (42)	2.4%	4.8%	42.9%	26.2%	23.8%
	解体・譲渡などで今はない (63)	1.6%	0.0%	41.3%	38.1%	19.0%
	その他 (98)	0.0%	3.1%	58.2%	24.5%	14.3%

注) 各変数のカテゴリーの後ろに続く () は対象者数を示している。以下の図表でも同じ

これらの調査結果からは、自治体職員の帰還意向が、避難指示状況や自宅の状況とはそれほど明確な関係にないと言える。広野町・川内村に関しては2012年春に役場機能が元の場所に戻った。あれから5年が経過してもこれらの地域では半数以上の職員が避難をしているし、その多くが引き続き現在の場所に住むと回答している。40代において「引き続き現在の場所に住む」という回答が多くなっていることから、そこには家族の都合などさまざまな要件が絡んでおり、それらが解決されなければ帰還できないことが推測される。例えば、現在も避難指示が出ており役場機能が戻っていない自治体の職員は、自由回答で以下のように書いている。

将来の住まいについての設問について、自分は■■■勤務（注：元の場所での役場勤務のこと）になれば単身赴任しようと考えています。学生時代や人事交流で独り暮らしは経験していますが今後子育てや親の介護しながらの単身赴任がとても不安です。

調査結果では「自分のみ帰還する」という回答は少ないものの、この記述からは、そのような選択を取ろうと考えている職員にもさまざまな不安がのしかかっていることが見て取れる。帰還にまつわるどの選択においても、それぞれにおいて悩みや不安が存在することが予想される。

（2） 職場環境

被災者としての自治体職員の置かれている状況を確認したが、そのことは職員の職場環境にも大きく影響を与えている。次に職員の職場環境について見ていきたいが、ここでは通勤時間と時間外勤務の状況について見ていきたい。

本調査ではすべての職員に対して通勤時間の実時間を尋ねている（単位は分）。非常勤職員を含めた平均通勤時間は24.3分（標準偏差21.1）であった。正職員に限った通勤時間は26.0分（標準偏差23.0）であった⁽⁷⁾。

もちろん通勤時間は、職員の避難状況や採用状況に加え、自治体の帰還状況によっても変わりうる。そのためここでは、これまで見てきた自治体の4区分と帰還の有無を掛け合わせて、それぞれのカテゴリーごとに震災前から雇用されている正職員の平

(7) 震災前の通勤時間を尋ねていないため、震災後にどれだけ通勤時間が変化したのかは不明である。

均通勤時間を示したのが表8である。

対象地域全体では、帰還している職員の平均通勤時間は15.8分であるのに対し、避難している職員では33.7分となっている。避難している職員は帰還している職員に比べ2倍以上の通勤時間がかかっていることがわかる。さらに自治体ごとに見ていくと、南相馬や大熊・双葉では避難している職員の平均通勤時間は20分強であるのに対し、広野・川内ならびに飯館・富岡・檜葉・浪江・葛尾においては、避難している職員の平均通勤時間は40分を超えている。特に広野・川内では避難している職員の通勤時間は帰還した職員の約5倍となっている。大熊町・双葉町では調査時点において全町避難指示が継続していることから、平均通勤時間は他と比較してそれほど長くなっていない。それでも今後避難指示が解除されれば、飯館村や富岡町と同じような数値を示すことが予想される。

表8 自治体・避難状況別にみた職員の平均通勤時間（正職員のみ）

		平均時間(分)	標準偏差	N
全 体	帰還	15.8	11.5	240
	避難	33.7	27.4	369
南相馬	帰還	16.2	11.2	196
	避難	22.0	18.7	108
広野・川内	帰還	8.9	5.6	27
	避難	43.5	26.7	35
飯館・富岡・檜葉・浪江・葛尾	帰還	21.6	17.1	16
	避難	45.4	30.7	150
大熊・双葉 注1)	避難	22.4	18.3	76

注1) 1ケースほど帰還したケースがあったが、数値の掲載は割愛した。

通勤時間に加えて、被災自治体の職員の置かれた状況を理解するために見るべきなのが時間外勤務の状況である。2章でも確認したように、被災自治体には通常業務に加え、復旧・復興事業がのしかかっており、多くの職員が残業をして対応している。本調査では時間外勤務の状態を尋ねており、「ない」「行事・繁忙期にあるくらい」「週に1～3日」「ほぼ毎日」の4段階で尋ねた。

その結果を示したのが表9である。臨時・非常勤などを含めた全体では、16.3%が「ほぼ毎日」と回答し、22.2%が「週に1～3回程度」と回答していた。「ほぼ毎日」

「週に1～3回程度」を時間外勤務が恒常化している層ととらえると、全体では4割弱の職員において時間外勤務が恒常化していることが明らかとなった。

年齢による違いを見ると（ここでは正職員に限定した）、40代以下において「ほぼ毎日」という回答割合が多くなっており、特に40代において24.2%と一番多くなっている。それに比べると50代以上においては「ほぼ毎日」という回答は少なく、「ない」という回答も17.8%と他の年齢層と比べて多くみられた。

雇用形態別に見ると、非正規職員より正職員の方が時間外勤務の割合が多くなっている。正職員のなかでも採用時期による違いについてみると、「ほぼ毎日」という回答割合に違いはないものの、「週に1～3回程度」という回答については震災後に採用された職員において回答割合が多くなっていることが明らかとなった。

自治体による違いについて見ると、「ほぼ毎日」という回答割合については大きな違いは見られないものの、強いて言えば大熊町・双葉町においてその回答比率が少なかった。「週に1～3回」という回答も両自治体では少なく、「ない」という回答割合は他の自治体と比べて多かった。長期避難のなかで現地帰還の動きが他の自治体と比較して顕在化していないことが数値に表れていると考えられる。

表9 各種属性にみた職員の時間外勤務の状態

		ない	行事・繁忙 期くらい	週に1～3 回程度	ほぼ毎日
全 体 (1,709)		24.2%	37.3%	22.2%	16.3%
年齢 注1)	20代30代 (553)	9.0%	39.8%	30.0%	21.2%
	40代 (322)	9.0%	37.9%	28.9%	24.2%
	50代以上 (152)	17.8%	42.8%	22.4%	17.1%
雇用形態	正職員（震災前） (618)	13.3%	40.1%	24.9%	21.7%
	正職員（震災後） (463)	7.6%	38.4%	31.5%	22.5%
	非正規 (549)	46.1%	33.9%	13.1%	6.9%
自治体	南相馬 (994)	26.1%	35.6%	21.4%	16.9%
	広野・川内 (96)	8.3%	58.3%	17.7%	15.6%
	飯館・富岡・楢葉・ 浪江・葛尾 (434)	21.4%	34.6%	27.2%	16.8%
	大熊・双葉 (185)	29.2%	41.6%	16.8%	12.4%

注1) 年齢に関しては正職員のみ

4. 被災自治体職員が抱えるストレス

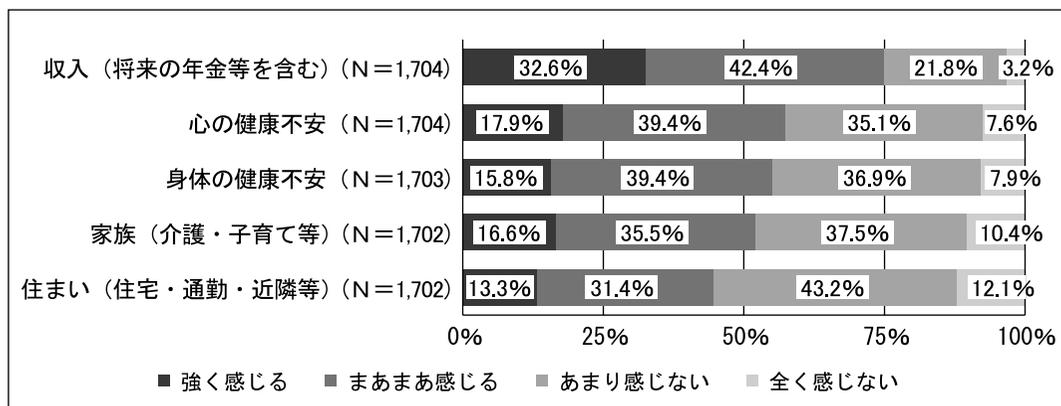
被災自治体の職員が置かれている生活環境、職場環境を見てきたが、そのことは職員に対するストレスとなって現れてくる。ここでは職員の抱えているストレスについて見ていきたい。

(1) 生活におけるストレス

本調査では、被災自治体の職員が生活上抱えているストレスを明らかにするために5つの項目を設定し、「強く感じる」から「全く感じない」まで4段階で尋ねている。図4はその結果を示したものである。

5つの項目のなかで「強く感じる」「まあまあ感じる」をあわせた割合が一番多いのは将来の年金等を含む収入であり、75.0%がストレスに感じていた。次に割合が高いのが心の健康不安であり、57.3%が不安に感じていた。その他、身体の健康不安や家族、住まいのことがらについても4～5割の職員が不安を感じていたことが明らかになった。このように見ると、多くの職員が生活のいろいろな面においてストレスを抱えていることがわかる。

図4 職員の生活におけるストレス



生活上のストレスに関して、ここでは回答に応じて得点を与え、5項目の得点を足し合わせた⁽⁸⁾。最大値15点、最小値0点となるこの生活ストレス得点について、得点分布に基づきおおむね比率が均等になるように全体を三つに分け、それぞれ「低い」（0～6点）、「中程度」（7～9点）、「高い」（10～15点）とした。そのためここでの生活上のストレスは絶対的なものではなく、職員のなかでの相対的なものを示しているにすぎない。どのような職員においてストレスが高いのかを確かめるためのものである。

表10は属性別に職員の生活上のストレスを見たものである。年齢に関しては40代でストレスが「高い」割合が多くなっており、50代も同程度存在した。自治体に関しては、避難指示が解除されていない大熊・双葉でストレスが「高い」割合が多く、飯館・富岡・楡葉・浪江・葛尾においても同程度であった。雇用形態については震災前から雇用されている正職員において「高い」割合が51.9%と多く、震災後採用の正職員と比較して約2倍程度も多い。また、震災後採用の正職員より非正規職員において「高い」割合が多くなっていた。これらの点からは、震災以降の慣れない長期避難生活と震災対応が生活上のストレスとなって職員に負荷を与えていることが見て取れる。

帰還意向との関係については、震災時とは別の新しい場所に住むと回答した正職員において「高い」と回答する割合が多くなっている⁽⁹⁾。このことは、将来における居住地と通勤先との分離した状態が身心の負担となって表れていると思われる。

時間外勤務については、ほぼ毎日と回答した職員においてストレスが「高い」割合が多くなっている。通勤時間についても長くなるほどストレスが「高い」割合が多くなっている。今後詳細に分析する必要があるが、単純に震災後の激務が職員の生活上のストレスとなって現れていることを確認しておきたい。

(8) 「強く感じる」に3点、「まあまあ感じる」に2点、「あまり感じない」に1点、「全く感じない」に0点を与えた。ちなみに、5項目の信頼性係数（クロンバッハの α ）は0.792であった。

(9) 自分のみ震災時居住地に戻るという正職員においてもストレスが「高い」割合が多くなっているが、回答したケース数が少ないため、ここではそれ以上の解釈は控えた。

表10 属性別に見た職員の生活上のストレス

		低い	中程度	高い
全 体 (1,723)		28.0%	34.4%	37.6%
年齢	20代 (326)	36.5%	36.5%	27.0%
	30代 (407)	30.0%	35.1%	34.9%
	40代 (450)	23.8%	32.9%	43.3%
	50代以上 (436)	25.5%	34.4%	40.1%
自治体	南相馬 (983)	29.1%	35.6%	35.3%
	広野・川内 (94)	27.7%	37.2%	35.1%
	飯館・富岡・楡葉・浪江・葛尾 (429)	28.0%	30.8%	41.3%
	大熊・双葉 (183)	22.4%	35.0%	42.6%
雇用形態	正職員 (震災前) (609)	16.1%	32.0%	51.9%
	正職員 (震災後) (460)	36.3%	35.2%	28.5%
	非正規 (542)	33.9%	35.1%	31.0%
帰還意向 注1)	家族で震災時居住地に戻る (12)	16.7%	25.0%	58.3%
	自分のみ震災時居住地に戻る (8)	12.5%	12.5%	75.0%
	引き続き現在の場所に住む (182)	16.5%	34.1%	49.5%
	震災時とは別の新しい場所に住む (89)	14.6%	21.3%	64.0%
	今は判断できない (75)	9.3%	33.3%	57.3%
時間外勤務	ない (404)	28.2%	35.6%	36.1%
	行事・繁忙期にあるくらい (627)	29.8%	35.4%	34.8%
	週に1～3回程度 (375)	28.3%	34.1%	37.6%
	ほぼ毎日 (273)	23.1%	30.0%	46.9%
通勤時間	10分以内 (240)	35.4%	33.8%	30.8%
	10～20分以内 (635)	28.8%	35.3%	35.9%
	20～30分以内 (281)	26.7%	37.0%	36.3%
	30分～1時間以内 (339)	26.3%	33.9%	39.8%
	1時間以上 (179)	21.8%	29.6%	48.6%

注1) 帰還意向については震災前から採用されている避難中の正職員のみ

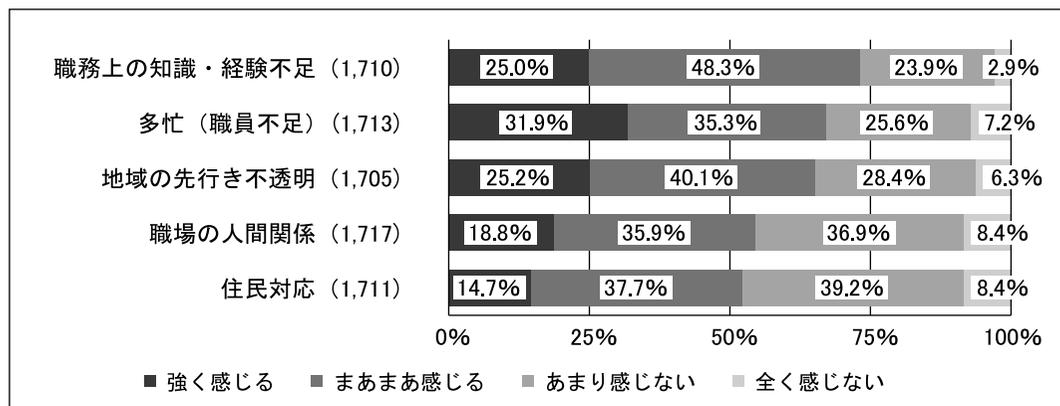
(2) 働く上でのストレス

生活上のストレスと同じく、働く上でのストレスも見ていきたい。ここでは5つの項目を設定し、「強く感じる」から「全く感じない」まで4段階で尋ねている。図5はその結果を示したものである。

「強く感じる」「まあまあ感じる」を合わせた割合が最も多かったのは職務上の知識・経験不足であり、73.3%の職員が感じていた。その次に多忙（職員不足）が67.2%が続き、地域の先行き不透明感や職場の人間関係、住民対応などにおいても5

～6割の職員がストレスに感じていることが明らかとなった。ここからは、多くの職員が職務の上でストレスを抱えていることが分かる。

図5 働く上でのストレス



被災自治体の職員が職場で抱えているストレスについて、自由回答ではさまざまな記述が見られた。図5で示した5項目の具体的な内実を理解してもらうために、いくつか紹介しておきたい。

中堅職員として住民との関係や業務の経験をつまなければならない時期に震災がおこり数年間は通常業務が行えなかった。今になり急に中間管理職になったため知識と経験不足を痛感している。

震災後、これまでになかった、未経験の業務が増大して、ストレスの中で業務してきている。職員も減って、新人が採用になりその教育もありかなり職場全体が疲れきっている状況である。

本来専門職として採用されたが震災後は行政の事務に配属されており自分の資格が生かせずにいる。また行政の知識不足、力不足を感じており、職員の迷惑になっているのではと仕事を続けるべきか悩むところです。

仕事量に対して職員数が足りていない（本庁舎）。残業続きの状況改善を行え

なければ、心身の病気や早期退職職員が増加するのではないか。

10年後の状況が、まったく予測できない中で、業務を遂行している。大変先行が不安である。

働く上でのストレスに関しても、生活上のストレスと同じく5項目について回答に応じて得点を与え、5項目の得点を足し合わせたストレス得点を作成した⁽¹⁰⁾。最大値15点、最小値0点となるこの働く上でのストレスについて、得点分布に基づきおおむね比率が均等になるように全体を三つに分け、それぞれ「低い」（0～7点）、「中程度」（8～10点）、「高い」（11～15点）とした。これも絶対的なものではなく、職員のストレスを相対的に見るためのものである。

表11は属性別に働く上でのストレスをみたものである。年齢に関しては生活上のストレスと同様、40代でストレスが「高い」割合が多くなっていた。ただし50代以上では「高い」割合は少なく、30代においては全体と比較してその割合はわずかに多い程度である。被災自治体においては30代と40代に負荷がかかっていることがわかる。自治体による違いについては、南相馬市以外の地域で「高い」割合が多くなっている。南相馬市においては職員も多く、自治体も一部のみ避難していたことがこのような結果になっていると思われる。雇用形態については震災前から採用されている正職員において「高い」割合が42.1%と多くなっている。震災前から採用されている職員は震災以降ずっと復興業務に携わっていることに加え、比較的年齢が高く、職場において何らかの役職に就いていることが予想され、そのために働く上での負担がかかっていると思われる。

帰還意向との関係については、生活上のストレスと同様、震災時とは別の新しい場所に住むと回答した正職員において「高い」割合が多くなっている⁽¹¹⁾。避難指示が解除されたなかで役場職員が戻らないことへの批判などを受けていることが、働く上でのストレスとなっている可能性がある。このように、他地域に住居を構えた職員には生活上も働く上でもストレスがかかっていることが明らかになった。

(10) 5項目の信頼性係数（クロンバッハの α ）は0.689であった。

(11) 自分のみ震災時居住地に戻るという正職員においても「高い」割合が多くなっているが、回答したケース数が少ないため、それ以上の解釈は控えた。

表11 属性別に見た職員の働く上でのストレス

		低い	中程度	高い
全 体 (1,723)		30.7%	39.8%	29.5%
年齢	20代 (327)	27.5%	43.1%	29.4%
	30代 (408)	28.9%	39.7%	31.4%
	40代 (456)	25.4%	39.3%	35.3%
	50代以上 (432)	41.4%	39.1%	19.4%
自治体	南相馬 (978)	33.7%	40.6%	25.7%
	広野・川内 (97)	19.6%	45.4%	35.1%
	飯館・富岡・楡葉・浪江・葛尾 (435)	26.9%	38.2%	34.9%
	大熊・双葉 (183)	29.5%	36.6%	33.9%
雇用形態	正職員 (震災前) (617)	16.9%	41.0%	42.1%
	正職員 (震災後) (463)	22.9%	44.1%	33.0%
	非正規 (536)	50.9%	35.1%	14.0%
帰還意向 注1)	家族で震災時居住地に戻る (13)	15.4%	38.5%	46.2%
	自分のみ震災時居住地に戻る (9)	22.2%	33.3%	44.4%
	引き続き現在の場所に住む (184)	20.7%	39.1%	40.2%
	震災時とは別の新しい場所に住む (90)	11.1%	35.6%	53.3%
	今は判断できない (77)	20.8%	36.4%	42.9%
時間外勤務	ない (339)	54.9%	33.1%	12.0%
	行事・繁忙期にあるくらい (630)	33.2%	41.4%	25.4%
	週に1～3回程度 (377)	17.8%	42.7%	39.5%
	ほぼ毎日 (277)	7.9%	41.9%	50.2%
通勤時間	10分以内 (240)	29.2%	42.9%	27.9%
	10～20分以内 (634)	34.2%	38.8%	27.0%
	20～30分以内 (280)	35.0%	40.7%	24.3%
	30分～1時間以内 (343)	26.5%	40.2%	33.2%
	1時間以上 (182)	22.0%	36.8%	41.2%

注1) 帰還意向については震災前から採用されている避難中の正職員のみ

時間外勤務については、その頻度が多くなるほど働く上でのストレスが高くなる傾向が見られた。また通勤時間についても長くなるほど「高い」とする割合が高くなっている。今後詳細に分析する必要があるが、単純に震災後の激務が生活上のストレスだけでなく、働く上でのストレスとなって職員にのしかかっている。

このように、職員の働く上でのストレスは自治体の被災状況や労働状況によって規定されているが、職員自体の生活再建状況によっても異なることが明らかとなった。この点を分かりやすく示している自由記述を紹介しておきたい。

7年間強制的に避難を強いられ移住先に定着した職員に対する「理解不足」を感じるとともに通勤や勤務体系について、これまでにない独創的な制度づくりが可及的速やかに必要であることを理解して欲しい。

この記述からは、被災者としての職員という立場と帰還政策に従事する自治体職員という立場との間で、前田正治が整理したような「役割葛藤」が確認できるとともに（前田 2015）、原発被災自治体が抱える矛盾が職員に凝集されている様子が見て取ることができる。

表12は、働く上での各種ストレス（5項目、図5）と生活する上での各種ストレス（5項目、図4）との相関係数を示したものである。このなかで相関係数の高いものを示すと、職場の人間関係と心の健康不安の相関係数が0.469と高くなっている。多忙（職員不足）と住民対応に関しても心の健康不安との相関係数が高く、このことから職場での対応が職員の精神的ストレスとして影響を与えていることがうかがえる。また、ある意味では当たり前と言えるが、多忙（職員不足）と職場の人間関係は身体の健康不安とも相関係数が比較的高くなっていることを確認しておきたい。

他方、地域の先行き不透明感と、家族や住まいにおけるストレスと相関係数が高くなっていることも明らかとなった（相関係数はそれぞれ0.303、0.353）。このことは、自らが勤務する地域の将来が不安定であるという意識のなかで、家族や住まいなどの人生設計についての迷いや不安をもたらしていると思われる。

表12 働く上でのストレスと生活上のストレスとの相関（全職員）

		生活上のストレス				
		身体の健康不安	心の健康不安	家族（介護・子育て等）	住まい（住宅・通勤・近隣等）	収入（将来の年金等を含む）
働く上での ストレス	多忙（職員不足）	0.302	0.390	0.246	0.224	0.167
	職務上の知識・経験不足	0.208	0.286	0.180	0.188	0.139
	職場の人間関係	0.308	0.469	0.241	0.203	0.260
	住民対応	0.282	0.336	0.256	0.253	0.182
	地域の先行き不透明	0.277	0.289	0.303	0.353	0.232

5. 原発事故・復興に対する意識

(1) 原発事故に対する各種意識

次に、原発事故から6年半が経過するなかで、被災自治体の職員が事故や復興についてどのように捉えているのかについて考えてみたい。原発事故による放射能汚染という現実や第一原発の廃炉について職員はどのように感じているのだろうか。さらに未曾有の災害からの復興過程はさまざまな点で矛盾を生み出し、さらに広域避難・長期避難のなかでなかなか住民の意見を広く集約することが難しい状況になっている。そのような状況に対して、職員はどのように感じているのだろうか。

これらを明らかにするために調査では4つの項目を設定し、「強く思う」から「全く思わない」まで4段階で尋ねている。

- ・ご家族のことを含めて、低線量被ばくによる健康被害に不安を感じていますか。
- ・福島第一原子力発電所の現状・将来について、不安を感じていますか。
- ・全般的に、復興のあり方について役場内（職員間）で議論ができていると思いますか。
- ・全般的に、復興のあり方について住民の意見が取り入れられていると思いますか。

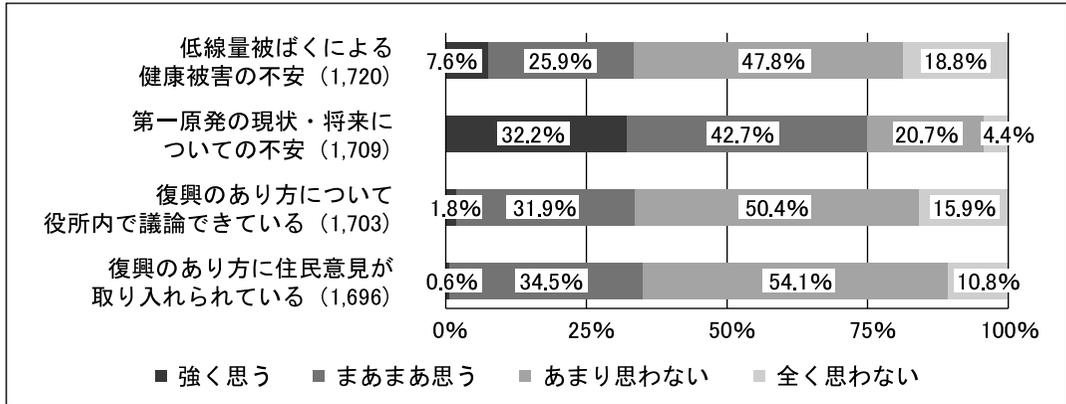
図6はそれらの回答結果を示したものである。低線量被ばくによる健康被害の不安について「強く思う」「まあまあ思う」を合わせると33.5%であった。これに関して多くの職員は気にしていないことが明らかとなった。

他方で第一原発の現状・将来についての不安については、「強く思う」「まあまあ思う」を合わせると74.9%が不安を感じていた。低線量被ばくによる影響については不安という声がないわけではないが、長期にわたり他地区へと避難しているために、第一原発の現状、将来に関する設問と比較するとそれほど割合が多くはないと考えられる。むしろ多くの職員が第一原発の廃炉について危惧していることを確認しておきたい。

復興のあり方について役場内で議論ができているかどうかについては、「あまり思わない」「全く思わない」を合わせて66.3%が否定的に考えており、復興のあり方に住民意見が取り入れられているかに関しても64.9%が否定的に考えている。復興の最

前線にて長時間勤務をしているが、多くの職員は復興について疑問を持ちながら仕事をしていることが明らかとなった。

図6 原発事故・復興に対する意識



復興事業に取り組む際に、そのあり方について疑問を持ちながら仕事をこなすことは、職員の精神衛生上あまり良いこととは言えない。そのため以下では、後二者について詳しく見ていきたい。ただし、これら二項目に関しては「強く思う」という回答はほとんどいなかったため、以下の分析では「強く思う」「まあまあ思う」を足し併せて「そう思う」とし、3カテゴリーで分析を試みることにした。

(2) 復興のあり方について役場内で議論できているか

復興のあり方について役場内で議論ができているかに関して、属性別に結果をみたのが表13である。年齢に関しては、30代において「全く思わない」という回答がわずかだが多くなっており、20代において「そう思う」という回答が多くなっている。これは、雇用形態と関連づけると理解することができる。震災前から採用されている正職員では「全く思わない」という回答が少し多くなっており、逆に震災後に採用された正職員では「そう思う」という回答が多くなっている。震災前から採用された職員は震災前の状態と比較して現状を捉えているために役場内で議論ができていると回答する割合が多くなると考えられる。それに対して震災後に採用された正職員は基本的に震災後しかわからないため、震災前から採用された職員に比べ「全く思わない」との回答割合が少ない。

自治体による違いについては、大熊・双葉において「全く思わない」との回答割合が全体と比較して多くなっている。しかし両自治体においては「そう思う」という回答も多くなっている。これについては今後詳細な分析が必要であるが、可能性としては両地域とも今後も当面避難指示が解除されない見込みであり、具体的なレベルで復興のあり方が問われないことが「そう思う」という回答割合を多くしているとともに、そのことがまさに自治体の存続を大きく揺るがすために「全く思わない」という回答割合もわずかに多くなっていると考えられる。

働く上でのストレスに関しては、やはりストレスを感じているグループにおいて「全く思わない」という回答割合が高くなっている。これは、復興のあり方について役場内で議論ができていないためにストレスが高くなる、という形で相関関係であると考えた方が良いかもしれない。

表13 属性別や意識別にみた「復興のあり方について役所内で議論できている」

		そう思う	あまり思わない	全く思わない
全体 (1,703)		33.7%	50.4%	15.9%
年齢	20代 (328)	40.9%	46.3%	12.8%
	30代 (407)	31.0%	49.4%	19.7%
	40代 (456)	32.7%	51.1%	16.2%
	50代以上 (440)	32.5%	55.7%	11.8%
自治体	南相馬 (988)	31.3%	54.0%	14.7%
	広野・川内 (97)	27.8%	55.7%	16.5%
	飯館・富岡・楢葉・浪江・葛尾 (432)	37.7%	45.1%	17.1%
	大熊・双葉 (186)	40.3%	40.3%	19.4%
雇用形態	正職員 (震災前) (619)	27.9%	52.5%	19.5%
	正職員 (震災後) (462)	39.0%	46.3%	14.7%
	非正規 (544)	36.2%	51.1%	12.7%
働く上での ストレス	低い (513)	38.4%	51.7%	9.9%
	中程度 (667)	37.2%	49.0%	13.8%
	高い (496)	24.6%	50.6%	24.8%

(3) 復興のあり方に住民意見が取り入れられているか

復興のあり方に住民意見が取り入れられているかどうかについて、属性別に結果をみたのが表14である。年齢による違いは見られなかった。自治体についても大きな違

いは見られなかったが、広野・川内において「あまり思わない」という回答割合が多く、「全く思わない」が少なかった。雇用形態についても大きな違いは見られなかったが、震災前に採用された職員において「あまり思わない」「全く思わない」という回答割合が多い傾向が見られた。これも前項目と同様、震災前から採用された職員は震災前の状態と比較して現状を捉えているために、そのように回答すると思われる。

表14 属性別や意識別にみた「復興のあり方に住民意見が取り入れられている」

		そう思う	あまり思わない	全く思わない
全 体 (1,696)		35.1%	54.1%	10.8%
年齢	20代 (328)	37.5%	54.6%	7.9%
	30代 (404)	37.1%	52.0%	10.9%
	40代 (455)	32.5%	56.9%	10.5%
	50代以上 (440)	33.6%	55.2%	11.1%
自治体	南相馬 (985)	33.8%	54.6%	11.6%
	広野・川内 (97)	33.0%	60.8%	6.2%
	飯館・富岡・楢葉・浪江・葛尾 (430)	38.6%	51.6%	9.8%
	大熊・双葉 (184)	34.8%	53.8%	11.4%
雇用形態	正職員 (震災前) (615)	31.4%	56.4%	12.2%
	正職員 (震災後) (460)	37.8%	52.0%	10.2%
	非正規 (543)	37.2%	53.2%	9.6%
働く上でのストレス	低い (511)	40.7%	53.4%	5.9%
	中程度 (666)	36.3%	54.1%	9.6%
	高い (495)	27.7%	55.6%	16.8%

働く上でのストレスに関しては、こちらもやはりストレスを感じているほど「全く思わない」という回答割合が多くなる傾向が確認された。これも前項目同様、震災後において住民の意見を聞いていないために職員の働く上でのストレスとなっていると考えられる。これに関して自由回答での記述では、

声高に「復興」を叫んでいても、実際の復興計画等に住民の意見が反映されているとは言いにくく、それに伴う苦情を受けてもその持ち越し先が無く、結果それが職員個々に対するストレスになっている。悪循環。

という回答が見られた。復興の名のもとに実施している事業が住民のためになっておらず、実際に苦情を受け、結果として職員のストレスとなり、ひいては仕事の充実感を奪っているように思われる。

6. 被災自治体職員の就労意欲

これまで被災自治体職員の生活・職場環境とそこでのストレスなどについて見てきたが、そのような状況のなかで職員の職務に対する意欲はどのようになっているのだろうか。本章では被災自治体職員の就労意欲について見ておきたい。

原発事故後に被災自治体の職員は自らの置かれた状況を顧みず住民を支援してきていることが報告されている（今井 2014）。とはいえ、事故対応が長期化し職務の多忙状況が継続するなかで多くの職員が働く上でも生活上においてもストレスを感じていることが今回の調査から明らかになった。加えて復興のあり方についても多くの職員が疑問を持つような状況では、被災自治体の職員の就労意欲が低下してもおかしくないだろう。被災自治体では、仕事に充実感を感じ、また職員同士で支え合うような環境整備が求められるが、そのような感覚が低下していけば、仮に正職員であっても定年まで働こうとは思わないだろう。しかし中途退職者が増えてしまうと、ますます被災自治体の職場環境は悪化し、ひいては当該地域の復興に大きな影響を及ぼしてしまう。

ここでは職員の就労意欲を見る項目として、三つの項目を設定した。

- ・「全般的にみて、自分の仕事に充実感がありますか」（充実感）
- ・「全般的にみて、職場内での職員間の支え合いができていますと感じますか」（支え合い意識）
- ・「今後も定年まで働く予定ですか」（就労意思）

第一と第二の項目については全職員に「強く感じる」から「全く感じない」まで4段階で尋ねた。最後の就労意思に関しては「そのつもり」「いずれ定年前に退職するつもり（転職を含む）」「判断できない」の三段階で正職員のみ尋ねた。

(1) 仕事の充実感

表15は職員の仕事の充実感について調査の結果を示したものである。職員全体で見ると、9.0%が「強く感じる」、58.1%が「まあまあ感じる」と回答しており、両者をあわせて67.1%であった。仕事の充実感を感じない職員は32.9%にとどまった。これまで見てきた被災自治体職員の置かれた状況を考慮しても、多くの職員は仕事の充実感を感じていることが明らかとなった。

次に年齢や各種意識ごとに仕事の充実感を確認しておきたい。年齢によって仕事の充実感に大きな違いは見られなかった。属性において違いが見られたのは自治体と雇用形態においてであった。広野・川内において仕事の充実感を感じないという割合が44.8%と多くなっている。これらの地域では復興事業が一段落し平時の仕事に戻っているために、震災前の仕事との比較のなかで充実感を感じることができていないと思われる。他方、雇用形態に関しては、震災前から採用されている職員において仕事の充実感を感じない職員が45.6%と高くなっている。これに関しては、震災前と比較して、震災後の業務はさまざまな矛盾をかかえている場合が多く、そのことが充実感を感じられない要因かもしれない。ただし自治体や雇用形態による違いについては今後詳細な検討が必要だろう。

働く上でのストレス意識についても、仕事の充実感との関連が確認された。働く上でのストレスが相対的に高いグループにおいて仕事の充実感を感じないという回答が51.3%にもものぼった。復興に関する職務のなかで職務上の知識・経験不足を感じたり、職場の人間関係が悪いことが仕事の充実感の低下につながっていると思われる。

同じく復興に対する意識についても仕事の充実感と関連していた。復興のあり方について役場内で議論できておらず、それに住民意見が取り入れられていないと考えている人ほど、仕事の充実感を感じることができていないことが明らかとなった。被災地の将来を含めた復興のあり方について違和感を覚えながらも、上からの命令される復興事業を進めることに矛盾を感じていることがこのような結果になっていると思われる。

表15 属性別や意識別にみた仕事の充実感

		強く感じる	まあまあ感じる	あまり感じない	全く感じない
全 体 (1,708)		9.0%	58.1%	26.2%	6.7%
年齢	20代 (329)	7.9%	60.5%	23.7%	7.9%
	30代 (410)	7.3%	59.3%	26.1%	7.3%
	40代 (456)	10.1%	55.0%	27.6%	7.2%
	50代以上 (442)	10.6%	60.6%	25.8%	2.9%
自治体	南相馬 (997)	8.3%	61.8%	24.2%	5.7%
	広野・川内 (96)	4.2%	51.0%	34.4%	10.4%
	飯館・富岡・楢葉・浪江・葛尾 (431)	11.1%	53.8%	27.8%	7.2%
	大熊・双葉 (184)	9.8%	52.2%	29.3%	8.7%
雇用形態	正職員 (震災前) (615)	4.9%	49.6%	34.5%	11.1%
	正職員 (震災後) (462)	8.4%	60.0%	25.5%	6.1%
	非正規 (552)	13.6%	64.5%	18.8%	3.1%
働く上でのストレス	低い (518)	14.3%	66.4%	16.2%	3.1%
	中程度 (666)	7.8%	62.2%	24.9%	5.1%
	高い (498)	5.0%	43.8%	38.4%	12.9%
役所内で議論できている	そう思う (569)	10.5%	67.8%	18.6%	3.0%
	あまりそう思わない (852)	7.7%	58.0%	28.9%	5.4%
	全くそう思わない (269)	8.9%	37.5%	34.9%	18.6%
住民意見が取り入れられている	そう思う (591)	10.7%	66.3%	19.5%	3.6%
	あまりそう思わない (911)	7.6%	57.3%	28.5%	6.6%
	全くそう思わない (182)	9.9%	34.6%	37.9%	17.6%

(2) 職員間の支え合い感

表16は職員間の支え合い意識について調査結果を示したものである。職員間の支え合い意識について、職員全体で見ると、10.9%が「強く感じる」、59.2%「まあまあ感じる」と回答しており、両者をあわせて70.1%であった。支え合いを感じない職員は29.9%にとどまった。

同じく職員間の支え合い感についても、年齢や各種意識ごとに職員間の支え合い意識を確認しておきたい。仕事の充実感と同じく、この項目に関しても年齢との関係は見られなかった。雇用形態においても仕事の充実感において見られたような関係が見られ、震災前から採用されている職員において支え合いを感じない職員が37.9%と多くなっている。

表16 属性別や意識別にみた「職員間の支え合い」感

		強く感じる	まあまあ感じる	あまり感じない	全く感じない
全 体 (1,713)		10.9%	59.2%	24.5%	5.4%
年齢	20代 (329)	12.2%	59.9%	23.1%	4.9%
	30代 (411)	11.2%	56.9%	27.3%	4.6%
	40代 (459)	9.6%	60.8%	24.0%	5.7%
	50代以上 (442)	12.0%	61.3%	22.4%	4.3%
自治体	南相馬 (997)	11.3%	64.0%	20.2%	4.5%
	広野・川内 (97)	8.2%	55.7%	28.9%	7.2%
	飯館・富岡・楢葉・浪江・葛尾 (435)	11.0%	51.7%	30.3%	6.9%
	大熊・双葉 (184)	9.8%	52.7%	31.5%	6.0%
雇用形態	正職員 (震災前) (617)	7.3%	54.8%	30.6%	7.3%
	正職員 (震災後) (464)	8.4%	61.4%	25.6%	4.5%
	非正規 (553)	17.2%	61.5%	17.2%	4.2%
働く上での ストレス	低い (520)	20.2%	66.3%	11.0%	2.5%
	中程度 (671)	8.0%	64.7%	23.8%	3.4%
	高い (495)	4.8%	43.8%	40.0%	11.3%
役所内で 議論できて いる	そう思う (574)	15.2%	66.7%	15.9%	2.3%
	あまりそう思わない (852)	9.2%	59.6%	27.2%	4.0%
	全くそう思わない (268)	7.5%	41.8%	34.3%	16.4%
住民意見 が取り入れ られている	そう思う (594)	15.2%	66.7%	15.9%	2.3%
	あまりそう思わない (914)	9.2%	59.6%	27.2%	4.0%
	全くそう思わない (180)	7.5%	41.8%	34.3%	16.4%

他方、仕事の充実感と異なる結果が見られたのは自治体による違いである。仕事の充実感に関しては広野町・川内村において「全く感じない」という回答が多かった。それに対して職員間の支え合い感については、南相馬市で「まあまあ感じる」との回答が多く、「あまり感じられない」という回答割合が少なくなっている。とはいえそれ以外は明確な違いが見られなかった。

働く上でのストレス意識についても、職員間の支え合い感との関連が確認された。働く上でのストレスが高くなるほど支え合い感を感じない割合が多くなり、相対的に高いグループにおいてその回答割合は51.3%となっている。これも仕事の充実感と同様、多忙であったり、職場の人間関係が悪いことが職員間の支え合い感を低下させていると考えられる。これに関して自由回答では、

職員不足により一人当たりの業務量が増加しており長距離通勤もあり身体的にも精神的にも負担が大きい。職員不足のため職員同士でも支え合うことが難しい。

という記述が見られた。震災復興業務だけでなく、職員不足や避難先からの通勤という悪条件が重なることで、職員間での支え合いを実感できていない様子がうかがえる。そのことが仕事の充実感を失わせていると考えられる。

同じく復興に対する意識も職員間の支え合い感と関連しており、復興のあり方について役場内で議論できておらず、それに住民意見が取り入れられていないと考えている職員ほど支え合い感を感じることができないことが明らかになった。他の職員や住民と復興のあり方について意見の一致をみないまま事業が進んでいることがこのような結果になっていると思われる。

(3) 定年までの就労意向

最後に定年までの就労意向について確認しておこう（表17）。定年まで働くつもりかどうかは被災自治体職員の就労意欲を測るバロメーターと考えられる。この質問項目は正職員に対してのみおこなっており、以降の分析は正職員に限定したものである。

職員全体で見ると、定年まで働くと回答したのは48.8%にとどまり、17.3%が「いずれ定年前に退職する」と回答し、33.9%が「判断できない」と回答している。判断できないという回答が一定数いるものの、今の時点で定年まで働くという意向を明確にもつ職員が半分しかいないことをまずは確認しておきたい。

次に属性別に定年までの就労意向を確認しておきたい。年齢に関しては50代以上において「そのつもり」と回答する割合が54.5%と多い。反面、20代30代の若年層において「判断できない」との回答割合が多くなっており、被災自治体での将来にわたる職務に不安を感じている様子がうかがえる。自治体別に見ると、「いずれ定年前に退職する」と回答した割合に違いはみられないものの、大熊・双葉において「判断できない」という回答割合が37.3%と若干多くなっている。雇用形態との関係についてみると、「そのつもり」と回答した割合に違いはみられないものの、震災前から採用されている職員において「いずれ定年前に退職する」という回答が20.1%と多くなっている。

表17 属性別や意識別にみた定年までの就労意向（正職員のみ）

		そのつもり	いずれ定年前に 退職（転職含）	判断できない
全 体 (1,084)		48.8%	17.3%	33.9%
年齢	20代 (248)	45.6%	18.1%	36.3%
	30代 (304)	49.0%	15.8%	35.2%
	40代 (323)	48.9%	19.2%	31.9%
	50代以上 (154)	54.5%	15.6%	29.9%
自治体	南相馬 (527)	48.6%	18.0%	33.4%
	広野・川内 (95)	56.8%	16.8%	26.3%
	飯館・富岡・楢葉・ 浪江・葛尾 (312)	47.1%	17.3%	35.6%
	大熊・双葉 (150)	48.0%	14.7%	37.3%
雇用形態	正職員（震災前） (621)	48.0%	20.1%	31.9%
	正職員（震災後） (463)	49.9%	13.4%	36.7%
帰還意向 注1)	家族で震災時居住地に戻る (13)	61.5%	15.4%	23.1%
	自分のみ震災時居住地に戻る (9)	55.6%	11.1%	33.3%
	引き続き現在の場所に住む (184)	53.3%	19.0%	27.7%
	震災時とは別の新しい場所に 住む (90)	41.1%	31.1%	27.8%
	今は判断できない (78)	44.9%	11.5%	43.6%
働く上での ストレス	低い (208)	63.9%	10.1%	26.0%
	中程度 (457)	50.1%	16.8%	33.0%
	高い (412)	39.6%	21.4%	39.1%
仕事の充実感	強く感じる (69)	78.3%	7.2%	14.5%
	やや感じる (580)	57.9%	12.8%	29.3%
	あまり感じない (649)	34.5%	21.3%	44.2%
	全く感じない (96)	18.8%	38.5%	42.7%
職員間の 支え合い感	強く感じる (83)	65.1%	13.3%	21.7%
	やや感じる (621)	55.7%	14.5%	29.8%
	あまり感じない (307)	35.2%	20.8%	44.0%
	全く感じない (65)	27.7%	30.8%	41.5%

注1) 帰還意向については震災前からの避難中正職員のみ

帰還意向との関係でいうと、震災時とは別の新しい場所に住むと回答した職員において「いずれ定年前に退職する」と回答した割合が31.1%と多くなっている。避難先

に生活拠点を構えたことが就労意向に影響を及ぼすことはある意味で当然といえるかもしれない。ただし、避難先に生活拠点を構えても被災自治体での仕事を継続する人も41.1%もあり、そのような意向の職員へのケアも別途必要であると思われる。

働く上でのストレスについても、高くなるほど「いずれ定年までに退職する」との回答割合が多くなることが明らかとなった。また、ストレスが高くなるほど「判断できない」という回答が増加する傾向にあり、職場環境の悪化が就労意欲を低下させていることが確認された。

この章にて確認してきた仕事の充実感や職員間の支え合い感も就労意欲に影響を与えていることが明らかになった。両者とも感じる事ができれば定年までの就労意欲が高まり、それらを感じる事ができなければ「いずれ定年までに退職」と回答する割合が多くなる。特に仕事の充実感を全く感じる事が出来ない人においては、定年まで働くつもりと回答した割合は18.8%にとどまることを最後に確認しておきたい。

7. 結 論

これまで紹介してきた調査結果を踏まえて、明らかになった点について述べておきたい。

(1) 被災自治体の職員の労働実態

第一に、改めて確認しておかなければならないのは、被災自治体の職員の置かれた環境の過酷さである。本稿ではそれを、時間外勤務の状況や通勤時間などから読み解いてきたが、原発事故から6年半が経過した時点においてもその状態は続いている。まさに職員にとって、原発事故は「収束していない」のである。

また、自治体の違いにもかかわらず過酷な勤務が続いていることを確認してきた。そして、避難指示解除と役場機能の帰還によって過酷な勤務状態が改善されるどころか、場合によっては悪化している可能性さえ示唆された。その背景には、職員自らの生活再建（避難先での住宅再建など）と役場機能の帰還との矛盾が職員にのしかかっており、まさに自由回答にもあったが、「被災者としての職員」の置かれた立場が理解されていないことがこのような事態をもたらしていると考えられる。

さらに、そのような過酷な勤務状態が職員の生活や職場におけるストレスとなって現れていることも確認され、ひいては職員の就労意欲などにも影響を与えていること

が明らかになった。自治体の置かれている状況にかかわらず定年までの就労意向が低いことは大きな問題であり、勤務状態の改善や仕事の充実感などを高めること、そもそも復興のあり方を問うことなど、多方面にわたっての改善が求められている。

(2) 被災者としての職員

このような職員の過酷な労働実態は、被災自治体が抱える復興事業が大きな理由であるが、ただしそれだけが原因とはいえない。第二に、前節でも少し触れたように、被災自治体の職員が抱えている復興に対する意識や就労意欲は、職員の被災者としての側面によっても大きく規定されていることが明らかになった。4章2節でも確認したように、職員も被災者であり、被災者という立場と役場職員という立場の間で苦しむ職員が存在することを確認したが、それは最終的に職員の就労意欲に影響を与えていく。この点について自由回答では、

役場機能が本庁へ戻り、家族の事情で（定年まで働き続けるつもりで就職したが）定年前に退職することとなると思う。親の介護や子どもの学校のことを考えると単身赴任や通勤は選択肢にはなく、退職後の生活（収入）のことが不安である。職場内にも同じような状況の職員がいるので、今後について話すことが多いが、不安は解消されない。

という記述がみられたが、まさに職員を続けるための「条件」が整わなければ辞めざるを得ない状況に追い込まれていく。被災者としての職員へのケアだけでなく、「被災者としての職員」の置かれた状況を理解し、根本的に改善しない限りは、職員が抱えるストレスも改善しないし、就労意欲も高まらないと思われる。本稿で繰り返し指摘している役割葛藤（前田 2015）状態に置かれている役場職員が、役場内での職員の立場を優先するために、自らの被災者としての生活再建を犠牲にしないような取り組みが求められる。

(3) 職員間の分断

最後に確認しておきたいのは、被災自治体における職員間の分断についてである。これまで被災自治体の職員の復興に対する意識や就労意欲などを見てきた。そしてこれらは職員の被災状況や自治体の置かれた状況などによって規定されていることを明

らかにしてきた。このことを裏返すと、職員も震災後の状況によって分断状況に陥っている、ということになるのではないか。

福島県会津美里町の職員である渡部朋宏は、原発事故により避難してきた檜葉町の職員へのヒアリング調査を通じて、「避難生活の長期化は、職員の居住地により、①檜葉町以外での生活を選択した職員、②檜葉町に戻った職員、③檜葉町に戻りたいが戻れない職員、という新たな分断を生じさせた」ことを見いだしている（渡部 2018：67）。このことは、復興過程のなかで職員間に分断が生じていることを示唆するものである。

このことを改めて今回の調査データから確認しておきたい。今回の調査に即して言えば、(1)いち早く戻った職員もいれば、(2)当面は避難先での生活を継続したり、(3)他の場所での住宅再建を決めた職員もいる。また、(4)震災後に採用された職員もいる。ここではそれら4カテゴリーについて、復旧・復興に対する意識を確認してみた。表18はその結果である。

全体として、復旧・復興に対する職員の意識は、震災後に置かれた状況によってかなり異なっていることがわかる。当面避難を継続する層と別の場所で住宅再建した層は、地域の先行き不透明感を強く感じ、第一原発の現状について不安に感じている。そのために生活上において高いストレスにさらされており、仕事の充実感が低く、定年までの就労意欲も低い。このような立場の違いが、職場内において復興対応をめぐる職員間の意識のズレとなって現れる可能性がある。このことは最終的に被災自治体の復興にも影響が出てくるだろう。

表18 震災後の職員の立場ごとに見た各種復興に対する意識

		正職員の異なる立場				
		戻った／ 戻るつもり	当面現在 地居住／ 判断でき ない	別の場所 に住む	震災後採用	全 体
地域の先行き 不透明感	強く感じる	28.7%	38.7%	54.4%	24.4%	31.7%
	やや感じる	43.6%	39.5%	25.6%	41.0%	39.7%
	あまり感じない	25.4%	20.3%	16.7%	28.1%	24.5%
	全く感じない	2.2%	1.5%	3.3%	6.5%	4.1%
	N	181	261	90	463	995
第一原発の 現状・将来に ついての不安	強く感じる	37.2%	39.1%	43.3%	20.7%	30.6%
	やや感じる	43.3%	38.7%	37.8%	43.4%	41.6%
	あまり感じない	16.7%	19.5%	17.8%	28.3%	22.9%
	全く感じない	2.8%	2.7%	1.1%	7.6%	4.8%
	N	180	261	90	463	994
生活上の ストレス	低い	15.3%	14.4%	14.6%	36.3%	24.8%
	中程度	33.5%	33.9%	21.3%	35.2%	33.3%
	高い	51.1%	51.8%	64.0%	28.5%	41.9%
	N	176	257	89	460	982
自分の仕事の 充実感	強く感じる	4.5%	4.6%	6.7%	8.4%	6.6%
	やや感じる	53.4%	48.6%	42.2%	60.0%	54.2%
	あまり感じない	35.4%	34.4%	35.6%	25.5%	30.5%
	全く感じない	6.7%	12.4%	15.6%	6.1%	8.7%
	N	178	259	90	462	989
定年まで 働く予定か	そのつもり	46.1%	50.8%	41.1%	49.9%	48.6%
	いずれ退職	18.9%	16.8%	31.1%	13.4%	16.9%
	判断できない	35.0%	32.4%	27.8%	36.7%	34.5%
		180	262	90	463	995

ここでは、どの立場が正しいかどうかは問わない。しかしここで問題として指摘しておきたいのは、ある職員の立場が自治体の帰還政策と親和性を持つ傾向にあり、復興のあり方に対して職員がとるスタンスによって、役場内での立場が規定される可能性がある。そこに分断状況が利用される可能性があることを確認しておきたい。

以上、分析結果を踏まえた上での知見を3点にわたって紹介したきたが、原発事故から7年が経過しても被災自治体職員を取り巻く環境は改善されるどころかますます悪化しているようにも見える。その意味で、ひきつづき被災自治体の役場職員に対す

る調査を継続的に実施していく必要があると思われる。

(たかき りょうすけ いわき明星大学教養学部准教授)

キーワード：原発事故／自治体職員／復興／職員間の分断／職員調査

【付記】

この報告は、地方自治総合研究所・福島原発災害研究会（今井照（地方自治総合研究所）、西田奈保子（福島大学）、堀内匠（地方自治総合研究所））における議論に基づいている。また、この調査に協力して下さった自治体職員ならびに自治体関係者に記して感謝申し上げる。

【参考文献】

- 今井照、2014、『自治体再建——原発避難と「移動する村」』ちくま新書。
- 今井照・自治体政策研究会編著、2016、『福島インサイドストーリー』公人の友社。
- 今井照、2017、「避難自治体の再建」長谷川公一・山本薫子編『原発震災と避難——原子力政策の転換は可能か』有斐閣：132-162。
- 今井照、2018、「被災地・未災地自治体職員の使命」『ガバナンス』203：14-17。
- 前田正治、2015、「福島における被災自治体職員の疲弊、そして危機」『月刊自治研』2015年7月号：52-58。
- 中川幾郎、2014、「被災自治体職員の使命」『ガバナンス』2014年3月号：15-17。
- 庄子まゆみ、2016、「分断自治体のリアル」今井照・自治体政策研究会編著『福島インサイドストーリー』公人の友社：59-92。
- 牛尾裕子・大澤智子・清水美代子、2012、「被災自治体職員が受ける心理的影響」『兵庫県立大学看護学部・地域ケア開発研究所紀要』19：41-53。
- 渡部朋宏、2018、「檜葉町にみる自治体職員の生活実態と新たな課題」戸田典樹編『福島原発事故取り残される避難者』明石書店：58-74。

<資料>

双葉郡内自治体単組・南相馬市職労・飯館村職労
職員アンケート調査（第2次）【単純集計票】
2018年3月

自治労福島県本部

【調査協力】（公財）地方自治総合研究所・福島原発災害研究会

〔組合員・職員のみなさまへ〕

2016年春に引き続き、被災地自治体の職員アンケートを2017年11月に実施いたしました。調査対象者は被災自治体（双葉郡8町村、南相馬市、飯館村）の職員（管理職除く）、2,530名が対象で、非常勤等も含みます。回収数は1,664票、有効回収率は65.8%でした。（正規職員の回収率は75.7%）それ以外に派遣職員による回答59票を加えた1,723票が分析対象者数です。

以下では、各設問の回答結果を示しています。（N=1719）の表記は各設問の回答者数を、（50.2）の表記は各選択肢に対する回答比率を示しています。なお、5ケース以下の回答に関してはプライバシー保護の観点から回答比率を表示していません。調査に関して不明な点がございましたら、自治労福島県本部までお問い合わせ下さい。

問1 あなたご自身のことについておたずねします（○はそれぞれの設問に1つずつ）。

1-1 性別 1 男性(50.2) 2 女性(49.8)

(N=1719)

1-2 所属 1 南相馬市(58.2) 2 飯館村(2.7) 3 富岡町(5.9) 4 楢葉町(4.1) 5 広野町(3.6)
(N=1723) 6 浪江町(10.9) 7 大熊町(7.2) 8 双葉町(3.7) 9 葛尾村(1.8) 10 川内村(2.0)

1-3 年齢 [41.6 ± 11.9]歳(12月1日時点での年齢をご記入ください)

(N=1650)

1-4 雇用形態 1 正職員 2 再任用職員 3 任期付職員 4 派遣(応援)職員 5 臨時・非常勤等

(N=1645) (66.3) (1.6) (10.4) (3.6) (18.1)

【1-4で「2、3、4、5」を選んだ方は、問3(3-1)へお進みください】

【1-4で「1 正職員」とお答えの方に】

1-5 いっしょにお住まいのご家族の中に高校生以下の子どもがいますか。(N=1088)

1 いる(41.4) 2 いない(58.6)

1-6 今後も定年まで働く予定ですか。(N=1084)

1 そのつもり 2 いずれ定年前に退職するつもり(転職を含む) 3 判断できない
(48.8) (17.3) (33.9)

1-7 採用時期はいつでしたか。(N=1089)

1 震災以前(57.2) 2 震災以後(42.8)

【1-7で「2 震災以後」とお答えの方は、問3(3-1)へお進みください】

【1-7で「1 震災以前」とお答えの方に】

問2 あなたの居住環境についておたずねします(○はそれぞれの設問に1つずつ)。

2-1 震災時にいっしょに住んでいたご家族の内、現在、別れて暮らしている人がいますか。(N=613)

- 1 いる(49.8) 2 いない(50.2)

2-2 現在、住んでいる場所は震災時と同じですか。(N=617)

- 1 同じ(39.1) 2 異なる(60.9)

【2-2で「2 異なる」とお答えの方に】

2-4 震災時の住宅は、現在、どのような状態ですか。(N=370)

- 1 居住することができる(30.5)
- 2 修理をしないと住めない(14.6)
- 3 建て替えないと住めない(11.4)
- 4 解体・譲渡などで今はない(17.0)
- 5 その他(賃貸・集合住宅等)(26.5)

2-5 現在の住宅は次のうち、どれですか。(N=370)

- 1 持ち家(配偶者名義を含む)(46.8)
- 2 家族(祖父母等)が所有する住宅(11.6)
- 3 民間賃貸住宅(有償)(27.8)
- 4 公営住宅(有償)(1.1)
- 5 仮設住宅(みなし仮設を含む)(9.7)
- 6 その他(3.0)

2-6 震災時に住んでいた場所は、現在、「帰還困難区域」もしくは「避難指示区域」に指定されていますか。(N=375)

- 1 いる(32.3) 2 いない(67.7)

【2-6で「1 いる」とお答えの方に】

2-7 今後、避難指示が解除されたときのお住まいについて、どのようなお考えをお持ちですか。(N=121)

- 1 家族まとまって震災時に住んでいた場所に戻る(0.8)
- 2 自分のみ震災時に住んでいた場所に戻る(単身世帯を含む)(4.1)
- 3 引き続き現在の住まいに住む(33.1)
- 4 震災時とは別の新しい場所に住む(30.6)
- 5 今は判断できない(31.4)

【2-6で「2 いない」とお答えの方に】

2-8 当面のお住まいについて、どのようなお考えをお持ちですか。(N=254)

- 1 近いうちに、家族まとまって震災時に住んでいた場所に戻る(4.7)
- 2 近いうちに、自分のみ震災時に住んでいた場所に戻る(単身世帯を含む)(1.6)
- 3 引き続き現在の住まいに住む(57.1)
- 4 震災時とは別の新しい場所に住む(20.9)
- 5 今は判断できない(15.7)

↓

【2-2で「1 同じ」とお答えの方に】

2-3 避難をしたことがありますか。
(N=227)

1 避難をしたことはない(36.1)
2 一時、避難をしていた(63.9)

↓ ↓ ↓ ↓

【以下は全員の方におたずねします】

問3 現在の職場環境についておたずねします(○はそれぞれの設問に1つずつ)。

3-1 現在の通勤時間はおよそどれくらいですか。(N=1701)
〔 24.3 ± 21.1 分〕(およその時間を数字でご記入ください)

3-2 現在の時間外勤務の状況はいかがですか。(N=1709)

1 ない (24.2) 2 行事・繁忙期にあるくらい (37.3) 3 恒常的に週に1~3回程度 (22.2) 4 恒常的にほぼ毎日 (16.3)

3-3 定期的に医療機関を受診したり、薬を服用していますか。(N=1716)

1 している(42.9) 2 していない(57.1)

3-4 一般的にみて、職場内で職員間の支え合いができていますと感じますか。(N=1713)

1 強く感じる (10.9) 2 まあまあ感じる (59.2) 3 あまり感じない (24.5) 4 全く感じない (5.4)

3-5 一般的にみて、自分の仕事に充実感がありますか。(N=1708)

1 強く感じる (9.0) 2 まあまあ感じる (58.1) 3 あまり感じない (26.2) 4 全く感じない (6.7)

3-6 現在、働くうえで次のことがストレスになっていますか。

	強く感じる	まあまあ感じる	あまり感じない	全く感じない
①多忙(職員不足)(N=1713)	31.9	35.3	25.6	7.2
②職務上の知識・経験の不足 (N=1710)	25.0	48.3	23.9	2.9
③職場の人間関係(N=1717)	18.8	35.9	36.9	8.4
④住民対応(N=1711)	14.7	37.7	39.2	8.4
⑤地域の先行き不透明(N=1705)	25.2	40.1	28.4	6.3

問4 現在のあなた個人のお考えについておたずねします(○はそれぞれの設問に1つずつ)。

	強く思う	まあまあ思う	あまり思わない	全く思わない
4-1 ご家族のことを含めて、低線量被ばくによる健康被害に不安を感じていますか。 (N=1720)	7.6	25.9	47.8	18.8

	強く思う	まあまあ 思う	あまり 思わない	全く 思わない
4-2 福島第一原子力発電所の現状・将来について、不安を感じていますか。 (N=1709)	32.2	42.7	20.7	4.4
4-3 一般的に、復興のあり方について役所内（職員間）で議論ができていると思いますか。 (N=1703)	1.8	31.9	50.4	15.9
4-4 一般的に、復興のあり方について住民の意見が取り入れられていると思いますか。 (N=1696)	0.6	34.5	54.1	10.8

4-5 現在の生活で次のことがストレスになっていますか。

	強く感じる	まあまあ感じる	あまり感じない	全く感じない
①身体の不健康不安(N=1703)	15.8	39.4	36.9	7.9
②心の健康不安(N=1704)	17.9	39.4	35.1	7.6
③家族(介護・子育て等) (N=1702)	16.6	35.5	37.5	10.4
④住まい(住宅・通勤・近隣等) (N=1702)	13.3	31.4	43.2	12.1
⑤収入(将来の年金等を含む) (N=1704)	32.6	42.4	21.8	3.2

4-6 被災地自治体が抱えている課題などについて、ご意見やご提案があればぜひお書きください。

①役場、職員、仕事などについて

コメントあり:448件、26.0%

②復興のあり方や国、県、東京電力などについて

コメントあり:298件、17.3%

③その他、震災・原発事故以降の7年間を振り返って、印象に残っていることなど何でも

コメントあり:327件、19.0%

アンケートは以上です。ご協力、ありがとうございました。

調査票はお渡した封筒に入れて封をし、12月4日(月)までに組合へ提出してください。

〔調査問合せ先〕自治労福島県本部 024-523-4324