

原発被災自治体における職員の 避難と生活再建における論理

高木 竜 輔

1. 問題の所在

本稿の目的は、自治労福島県本部が地方自治総合研究所・福島原発災害研究会とともに2017年11月に実施した福島第一原発事故により被災・避難した自治体に属する職員に対する質問紙調査のデータを用いて、避難を継続している自治体職員の置かれた状況ならびに生活再建に向けた論理を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、原発周辺自治体の9町村が全域避難を強いられた。また、多くの自治体が長期の避難を強いられた。2020年春の時点で避難を強いられた自治体の多くが元の場所か、元の自治体区域内で役場機能を再開している。とはいえ、まだ避難指示が解除されていない区域もあり、多くの自治体で住民の帰還は進んでいない。

そのなかで原発事故被災地の自治体職員には、住民に先立って帰還することが求められている。避難している住民からすれば、職員が帰還していないのに、自分たちに戻れというのはおかしい、という論理である。自治体が帰還の旗振りをおこなっているのだから、職員が率先して帰還する姿勢を示すべきだというのがその理由であろう。

ただし、原発事故による被災自治体では、職員の帰還は進んでいない。後ほど詳しく調査結果を紹介するが、上記調査では、長期避難を強いられた双葉郡の自治体における事故前に入職した職員のうち、7～9割が避難を継続していた。避難指示が解除され、役場機能が元の場所に戻ったとはいえ、自治体職員もすぐに戻ることができていない。

多くの職員が戻っていないことは、自治体職員も被災者であり、長期避難のなかで避難先で生活を再建していることを考えると、ある意味で当然のことと思われる。しかし自治

体職員には元の町に戻るべきとのまなざしがかけられており、自治体職員という立場と自らの生活再建との間で職員は板挟みになっている。

原発事故被災地の復興を長期的に検討していく際に、避難先で生活再建した職員の置かれている状況を理解する必要がある。なぜなら、被災地の復興を支えている職員、特に事故前の自治体を知る職員が一人でも多く職務に従事することが被災地復興のための条件だと考えるからである。とはいえ、避難している自治体職員の被災者としての側面、具体的には彼ら／彼女らの生活再建の実態、帰還に向けた意識、さらに長期避難のなかでの就労意欲などについて明らかにされているわけではない。

そこで本稿では、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質問紙調査のデータを用いて、避難を継続している自治体職員の置かれた状況と生活再建に向けた論理を明らかにする。

2. 職員調査の概要と避難している職員の特徴

(1) 前回調査報告の知見と分析視角

先に調査研究の経緯について確認しておきたい。2017年11月に自治労福島県本部が地方自治総合研究所・福島原発災害研究会とともに、原発事故により被災・避難した自治体の職員に対して質問紙調査を実施した（調査の概要については次節で述べる）。その調査結果については、『自治総研』2018年5月号にて報告している。分析に入る前に、そこで得られた知見について整理しておきたい。

被災自治体職員の置かれた状況を明らかにするという調査目的に基づき、生活環境や職場環境、復興に対する意識など、可能な限り多様な論点に沿って分析結果を紹介した。論文の結論において、(1)被災自治体の職員の労働実態の厳しさに加え、被災自治体の職員の立場と被災者としての職員の立場で苦しむ職員がいること、さらに(2)職員間の分断が生じていることを述べた。

(1)に関しては、震災前とは別の新しい場所に住むことを考えている人において職場でのストレスが高く、いずれ定年前に退職する割合が高いことなどがデータから確認された。(2)に関しては、将来の意向の違い（帰還する／したい、判断できない、別の場所に住む、震災後採用）によって地域の先行きや第一原発の将来、さらには自分の仕事の充実感に違いが生じていることがデータから確認された。総じて別の場所

に住むと回答している職員は地域の先行きを不透明に感じ、第一原発の将来についても不安を感じ、自分の仕事の充実感も感じていないことが明らかになった。

ただし、その分析においては、基本的に被災自治体の職員すべてを対象として結果をまとめている。そのため、避難している職員だけでなく、帰還している職員、避難しなかった職員、事故後に入職した職員、臨時・非常勤等職員も分析対象に含まれている。

そのため本論文では、調査時点で避難を強いられている自治体職員に分析対象を限定し、彼ら／彼女らの置かれた避難状況ならびに生活再建に向けた論理を明らかにしたい。その際、避難している自治体職員の住宅再建、帰還意向、就労継続意欲に注目する。具体的には、以下のような問題意識に基づいて、分析を進めていく。

- ・ 避難している自治体職員はどれくらい避難先で生活再建を進めているのか。その場合、その背景にはどのような要因が作用しているのか。
- ・ 避難している自治体職員は元の場所に戻るのか。さらに彼ら／彼女らの帰還意向には、どのような要因が影響しているのか。
- ・ 避難している自治体職員の就労継続意欲はどれくらいなのか。さらに彼ら／彼女らの就労継続意欲を規定するものは何か。

(2) 分析データ

本報告で扱うデータは2017年11月に自治労福島県本部が実施した被災自治体職員調査である。この調査における対象者は、福島第一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、飯舘村）の職員（管理職を除く正職員、再任用、任期付、非常勤、派遣職員）、2,530名である。なお、この調査の対象者は被災自治体の職員であるが、彼らの全てが原発事故によって避難を経験したわけではない。自治体は全域避難したかもしれないが、職員の方の自宅が勤務している自治体外の避難指示区域にあれば避難していないかもしれない（実際に全域避難自治体においてそのような職員がいる）。

質問紙は各単組を通じて配布し、職員には回答してもらった後、封筒に入れて厳封してもらった後に、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1）。正規職員に限った有効回収率は75.7%である。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た（この調査の概要ならびに結果については高木（2018）を参照のこと）。

今回の分析では避難を継続している自治体職員に限定して分析を進める。表1における分析ケース数の項目欄は各自治体における分析対象者を示している。

表1 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	109
飯館村	146	55	46	46	31.5%	83.6%	0	27
富岡町	200	141	99	89	49.5%	63.1%	2	55
檜葉町	125	91	69	55	55.2%	60.4%	2	19
広野町	75	72	62	60	82.7%	83.3%	0	14
浪江町	233	136	165	104	70.8%	76.5%	23	44
大熊町	151	106	117	90	77.5%	84.9%	7	45
双葉町	130	72	63	62	48.5%	86.1%	0	34
葛尾村	42	29	29	19	69.0%	65.5%	2	8
川内村	50	49	35	35	70.0%	71.4%	0	21
合計	2,530	1,441	1,664	1,091	65.8%	75.7%	59	376

出典：高木（2018：53）に今回の分析ケース数のデータを追加

なお、分析を進めるにあたって、避難中の職員の生活再建や就労意欲が自治体の避難指示解除状況によって大きく影響を受けるという前提から、調査対象自治体を以下の4つに類型化する。表2はその区分を示している。

表2 分析で用いる被災自治体の4区分

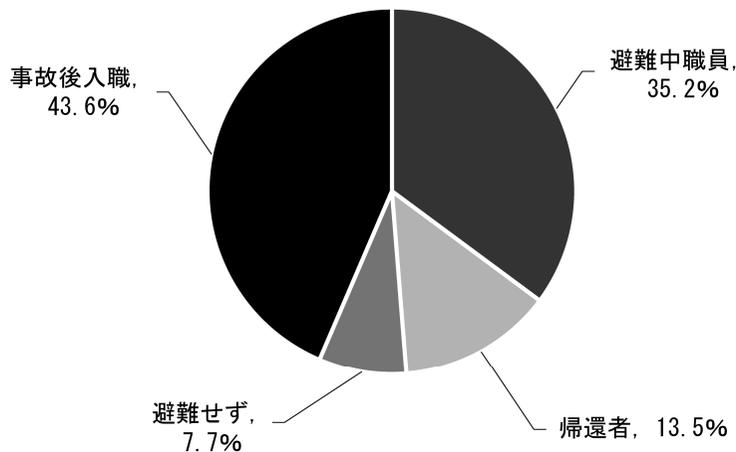
(1) 南相馬	小高区には避難指示が長期にわたって出ていたが、役場機能自体は他地域に避難していない。小高区役所も比較的早期に元の場所で再開している。
(2) 広野・川内	比較的早期に避難指示が解除され、役場機能は比較的早い段階で元の地域に戻っている。
(3) 飯館・富岡・檜葉・浪江・葛尾	原発事故から長期にわたって避難指示が出され、最近になって避難指示が解除された地域。檜葉以外は一部に避難指示が解除されていない区域が残っている。主要な役場機能は戻っているが、避難先に一部機能が残っている。
(4) 大熊・双葉	2017年3月時点で避難指示は解除されておらず、役場機能も戻っていない。

出典：高木（2018：59）

(3) 避難している職員の特徴

避難している自治体職員の特徴を明らかにする前に、どのような職員が避難しているのか、その傾向を確認しておきたい。まず、今回の調査で避難を強いられている職員が正職員のうちどれくらいの割合かを図1に示した。対象者のうち、事故後に入職したのは43.6%であり、事故前からの職員は56.4%にとどまる。そのうち、避難を継続している職員は35.2%、元の場所に戻った帰還者は13.6%、避難していない人は7.7%になる。

図1 現在の職員の状態 (n=1,069)



ここで避難中の職員とは、避難指示が出たために避難した職員だけでなく、避難指示が出ていないが避難し、現在も避難中である人も含まれている可能性がある。

表3は自治体ごとにみた職員の状態を見たものである⁽¹⁾。各自治体の下段の値は事故前に入職した人を母数とした割合を示しており、上段の値は正規職員全体を母数とした割合を示している。

正規職員全体を母数とした割合を見ると、多くの自治体で3～5割の職員が事故後に入職していることが分かる。檜葉町に関しては58.5%が事故後入職と一番高くなっているが、この点については調査対象者のうち回答した人の割合によって変動するた

(1) 以下、示した表においては、丸めの関係でパーセントの合計がちょうど100%にならないケースがあることをお断りしておく。

め、実態を反映しているわけではない。いずれにせよ、原発事故から7年が経過するなかで少なくない割合の職員が事故後に入職している（今井照・自治体政策研究会編著、2016）。

事故前入職した職員を母数とした割合をみると、南相馬市と広野町以外の自治体では避難中の職員が多いことがわかる。2015年9月に役場機能が元の場所に戻った檜葉町も調査時点である2017年11月の時点ではまだ9割弱の職員が避難中であった。帰還することが期待されている役場職員でさえ、避難が長期化すると簡単には帰還できないことが分かる。

広野町では37.3%の職員が帰還しており、避難している職員よりも多い。他方、同じ時期に役場機能が元の場所に戻った川内村では帰還者が11.4%にすぎず、60.0%の職員が避難中であった。同じタイミングで役場機能が戻っても、職員の帰還状況に違いが生じていることがわかる。南相馬市に関しては全域に避難指示が出されていない

表3 自治体ごとにみた職員の状態

自治体		事故前入職			事故後入職 (n)
		避難中	帰還者	避難せず (n)	
南相馬市		21.3%	20.5%	15.6%	42.6% (512)
		37.1%	35.7%	27.2%	
広野町		23.7%	37.3%		39.0% (59)
		38.9%	61.1%		
川内村		60.0%	11.4%		28.6% (35)
		84.0%	16.0%		
檜葉町		35.8%	3.8%	1.9%	58.5% (53)
		86.4%	9.1%	4.5%	
富岡町		61.8%	1.1%		37.1% (89)
		98.2%	1.8%		
浪江町		42.3%	5.8%		51.9% (104)
		88.0%	12.0%		
葛尾村		42.1%	15.8%		42.1% (19)
		72.7%	27.3%		
飯舘村		58.7%	2.2%	2.2%	37.0% (46)
		93.1%	3.4%	3.4%	
大熊町		50.0%	1.1%		48.9% (90)
		97.8%	2.2%		
双葉町		54.8%			45.2% (62)
		100.0%			
合計		35.2%	13.6%	7.7%	43.6% (1,069)
		62.4%	24.0%	13.6%	

ため、他地域に避難していない職員も3割弱ほどいる。帰還者も35.7%となっており、帰還した職員が一定割合いるが、それでも避難中の職員が37.1%とこのなかでは多数を占めている。

被災自治体の職員の置かれている状態の違いは、年齢や子どもの有無などによって規定される。ここでは南相馬市を対象を限定し、どのような人が避難しているのか見よう。表4はその結果である。避難中の職員の多くは30代、40代であるのに対し、帰還した職員や避難していない職員の多くが40代50代以上と少し年齢層が高くなっている。事故後に入職した職員は新卒で入って来る職員が多いことを反映して20代が多くなっている。高校生以下の子どもの有無に関しては、避難中の職員において高校生以下の子どもがいる割合が63.3%と他のカテゴリーと比較して高くなっていることがわかる。

以上の結果からは、子どもがいることが職員に避難を継続させていると解釈することができる。この点については、これまで原発避難者について語られてきたことからするとわかりやすい結果であろう（吉田、2016）。

表4 職員の状態別にみた年代と高校生以下の子どもの有無（南相馬市のみ）

職員の 状態		年 代				(n)	高校生以下の 子どもの有無	
		20代	30代	40代	50代以上		い る	(n)
職員の 状態	避難中	1.9%	26.2%	50.5%	21.4%	(103)	63.3%	(109)
	帰還者	1.0%	18.2%	49.5%	31.3%	(99)	54.8%	(104)
	避難せず	1.3%	13.3%	46.7%	38.7%	(75)	33.8%	(80)
	事故後入職	54.8%	27.6%	14.3%	3.3%	(210)	23.4%	(218)
合 計		24.4%	23.2%	34.1%	18.3%	(487)	39.9%	(511)

以下の分析では、避難している職員に分析対象を限定し、彼ら／彼女らの住宅再建状況、帰還意向、就労継続意欲に注目して分析を進めていく。

3. 住宅の再建

まずは避難している自治体職員の住宅再建の状況について示しておきたい。原発事故からの生活再建においては、対象者の住宅再建はその後の生活再建を予測する上で大きな手がかりとなる（高木、2017）。避難している職員は避難先の自治体においてどれくらい住

宅を再建しているのだろうか。

表5は自治体、年齢、高校生以下の子どもの有無ごとにみた現在の住宅を示したものである。調査では、住んでいる場所が震災時とは異なる人に対して調査時点の住宅を尋ねている。そのため必ずしも避難中の住宅であるとは限らないが、ここでは概ね避難先の住宅と解釈して問題ないと思われる。

まずは全体の傾向を確認しておきたい。持ち家と回答したのが46.8%であり、これはほぼ避難先で再建した住宅だと考えていいだろう。避難している職員の半数が避難先に住宅を再建しているのである。次に多いのが民間賃貸住宅の27.8%であり、仮設住宅やみなし仮設に入居している割合よりも高くなっている。

自治体別に見ると、どの地域においても持ち家の割合が一番多くなっており、4～5割に達している。避難指示解除のタイミングが早いか遅いかはあまり関係がない。むしろ南相馬市においては52.8%と一番高くなっている。南相馬市においては、帰還できる人がすでに元の場所に戻っているために戻らない人が多数を占めていることが、持ち家の比率を高めていると思われる。広野町、川内村においては調査時点において仮設住宅の入居期限を過ぎており、入居している職員はいない。残りの町村では仮設住宅・みなし仮設に入居する職員が1割程度存在する。

年齢別に見ると、避難先で持ち家を購入している職員は40代、50代以上において多くなっている。それに対して民間賃貸住宅は20代30代において多くなっている。また、高校生以下の子どもの有無別に見ると、いる職員において持ち家との回答割合が高くなってい

表5 属性別にみた現在の住宅

		現在の住宅						(n)
		持ち家	家族が所有する住宅	民間賃貸住宅	公営住宅(有償)	仮設住宅・みなし仮設	その他	
全 体		46.8%	11.6%	27.8%	1.1%	9.7%	3.0%	(370)
自治体区分	南相馬	52.8%	13.0%	25.9%	0.9%	7.4%		(108)
	広野・川内	47.1%	17.6%	35.3%				(34)
	飯舘・富岡・ 檜葉・浪江・ 葛尾	43.7%	10.6%	27.2%	0.7%	13.2%	4.6%	(151)
	大熊・双葉	44.2%	9.1%	28.6%	2.6%	10.4%	5.2%	(77)
年 代	20代30代	37.1%	12.6%	37.1%	1.4%	7.0%	4.9%	(143)
	40代	54.4%	12.2%	23.1%	0.7%	7.5%	2.0%	(147)
	50代以上	54.5%	9.1%	14.5%	1.8%	18.2%	1.8%	(55)
高校生以下の 子どもの有無	い る	55.7%	11.8%	21.5%	0.4%	9.2%	1.3%	(228)
	いない	32.4%	11.3%	38.0%	2.1%	10.6%	5.6%	(142)

る。それに対していない職員においては民間賃貸住宅との回答割合が高くなっている。

以上の点からは、子どもを持つ職員が避難先での生活を再建させるために持ち家を購入する傾向にあることがわかる。なお、紙幅の都合で表は示さないが、現在の住宅別にみた震災で分かれて暮らしている人の有無を見ると、全体で62.1%が分かれて暮らしていると回答しているのに対し、持ち家層では50.6%となっている。依然として半数が分かれて暮らしている人がいるものの、それでも避難先で持ち家を購入することによって世帯分離が少し解消されていることがわかる。

このように、被災自治体の職員の多くが長期避難のなかで自らの家族とその生活を守るために、避難先で住宅を再建させている。家族のことを思えば、それ自体は必然的な選択であろう。

ただし、避難局面から復興局面になり、自治体機能が元の場所に戻る過程のなかで、そのしわ寄せが避難先に住宅を再建した自治体職員に及ぶことになる。例えば避難先から被災自治体までの長時間にわたる通勤などである（高木、2018：64）。そのような負担に耐えかねて、早期の退職を考える職員もいる。避難している職員は、自由記述で以下のように述べている。

職員の生活の本居は中通り、ほぼ全員が単身赴任、二重生活の状態にある。数年は良いかもしれないが長くは続かない。現に、30～40代の早期退職者が出ている。

今後の復興の進み具合で人事異動により家族が更にバラバラになる。

これから避難指示が解除される予定で、役場が戻った際、退職せざるを得ない職員が多く出るのでは？

このような自由記述からは、この先被災地の復興がさらに進むなかで、自治体の復興に対する取り組み態勢も変わってくることへの職員の不安を読み取ることができる。

4. 帰還意向

(1) 属性との関係

次に帰還意向について確認したい。この点に関して、2018年に執筆した自治総研の論文の内容をまとめておこう（高木、2018：61）。

調査では避難している職員に対し、今後の帰還意向について尋ねている（避難指示が出ている人には解除後の意向を尋ねている）。全体では、家族で／自分だけ戻ると回答したのは6％程度とわずかであり、引き続き現在の場所に住むと回答したのが49.3％、震災時とは別の新しい場所に住むと回答したのが24.0％、今は判断できないと回答したのが20.8％であった。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との回答を合わせると73.3％の職員が帰還しないと答えていることになるが、前者がすでに生活再建を終えたと解釈できるのに対し、後者はこれから避難先を変更する可能性があると解釈できる。とはいえ、職員の3人に2人は元の場所に戻るつもりがない。

自治体の四区分ごとにみた避難中の職員の帰還意向を示した。南相馬市のような全域避難になっていない自治体や、広野町や川内村のような比較的早期に役場機能が元の場所にもどった自治体においても、避難している職員の6～7割が引き続き現在の場所に住むと回答し、1～2割程度の職員が震災時とは別の新しい場所に住むと回答している（南相馬市が25.7％、広野町・川内村が5.9％）。全域避難ではなかったり、全域避難であっても早期に避難指示が解除された地域でも、長期避難中の職員の8～9割が元の場所に戻らないのである。

注目したいのは、今は判断できないという回答が、これらの地域で少ないことである。その背景には、南相馬市小高区以外の地域では、いつかは戻ると考えているが、子どものこともあり帰還を見合わせていることがあるだろう。将来に対する意向が決まっているため、今は判断できないという回答が少ないと考えられる。それに対し長期にわたり避難指示が出ていた／出ている自治体においては、2～3割が今は判断できないと回答しており、まだ将来の意向を決め切れていないと考えられる。

年齢との関係では、40代において54.7％の職員が引き続き現在の場所に住むと回答しており、他の年代と比較して割合が高かった。それに対して50代は37.5％と低くなっている。40代において今は判断できないとの回答が16.9％とほかの年代と比べて

低くなっており、この年代は明確な将来意向を持っていることがわかる。

今回、新たに高校生以下の子どもの有無との関係について確認しておきたい。表6はその結果である。高校生以下の子どもがいると回答した職員において、引き続き現在の場所に住むと回答する割合が58.4%と高くなっており、いないと回答した職員と比較して20ポイント近くも高い。ここからは、子どもを持つ避難中の職員は、子どもの教育のことを考えて帰還を見合わせていると考えることができる。

表6 高校生以下の子どもの有無別にみた帰還意向

		帰 還 意 向				今は判断 できない	(n)
		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		
高校生以下の 子どもの有無	い る	3.9%	2.6%	58.4%	21.6%	13.4%	(231)
	い ない	2.8%	2.1%	34.7%	27.8%	32.6%	(144)
	全 体	3.5%	2.4%	49.3%	24.0%	20.8%	(375)

(2) 低線量被ばくの影響

避難している職員の帰還意向に対して、原発事故による汚染がどれくらい影響を与えているのだろうか。ここでは、低線量被ばくによる健康不安、第一原発の現状・将来に対する不安との関係を見ておきたい。表7はその結果である。

低線量被ばくによる健康被害への不安と帰還意向との関係についてみると、不安を

表7 低線量被ばくによる健康影響への不安、第一原発への不安別にみた帰還意向

		帰 還 意 向				今は判断 できない	(n)
		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		
低線量被ばく による健康被 害への不安	全く思わない	4.8%	9.5%	54.8%	16.7%	14.3%	(42)
	あまり思わない	5.5%	0.6%	48.5%	21.8%	23.6%	(165)
	まあまあ思う	1.7%	3.4%	48.7%	24.4%	21.8%	(119)
	強く思う			50.0%	37.5%	12.5%	(48)
第一原発の現 状・将来に対 する不安	全く思わない		27.3%	45.5%	9.1%	18.2%	(11)
	あまり思わない	4.2%	1.4%	50.7%	22.5%	21.1%	(71)
	まあまあ思う	2.8%	2.1%	53.5%	23.9%	17.6%	(142)
	強く思う	4.0%	1.3%	45.6%	26.2%	22.8%	(149)

感じない層において帰還を考えている割合が高い傾向にある。引き続き現在の場所に住むとの回答については、健康被害への不安により大きく変わるものではない。他方、不安が高くなるほど震災時とは別の新しい場所に住むと考える割合が高くなっている。

第一原発の現状・将来に対する不安と帰還意向との関係について見ると、全く不安に思わない職員の3割弱が自分のみ震災時の居住地に戻ると回答している。とはいえ、全く不安に思わない職員が少数である点を考慮に入れておく必要がある。その点を除くと、両者に明確な関連が見られるわけではない。

(3) 住宅再建との関係

避難先に住宅を再建したことと将来の帰還意思との間にはどのような関係があるのだろうか。表8は現在の住宅別にみた帰還意向を示している。持ち家で居住する職員の64.7%が引き続き現在の場所に住むと回答している。避難先に住宅を再建した職員のほとんどは元の場所に戻ることと考えていないのである。

ただし、持ち家を購入している人でもわずかではあるが将来的な帰還を考えている人がいないわけではない。また、仮設住宅・みなし仮設に入居する職員で将来的に戻ることと考えているのは1割弱にとどまり、多くは震災時とは別の新しい場所に住むと回答している。

表8 現在の住宅別にみた帰還意向

		帰 還 意 向					(n)
		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	
現在の住宅	持ち家	2.3%	1.7%	64.7%	19.1%	12.1%	(173)
	家族が所有する住宅		7.0%	41.9%	27.9%	23.3%	(43)
	民間賃貸住宅	5.8%	1.9%	40.8%	24.3%	27.2%	(103)
	公営住宅(有償)					100.0%	(4)
	仮設住宅・みなし仮設	8.3%	2.8%	22.2%	38.9%	27.8%	(36)
	その他			18.2%	54.5%	27.3%	(11)
全 体		3.5%	2.4%	49.2%	24.3%	20.5%	(370)

5. 就労継続意欲

(1) 属性との関係

最後に職員の就労継続意欲について確認しておきたい。調査では正職員に対して今後も定年まで働く予定かどうか尋ねている。『自治総研』2018年5月号では、帰還していたり、事故後入職した職員を含めた正職員全体では、そのつもりと回答したのが48.8%、いずれ定年前までに退職するつもりが17.3%、判断できないが33.9%であったことを紹介した（高木、2018：81）。

今回、避難している職員に限定した分析をおこなった。そのつもりと回答した割合は同じであるが、いずれ定年前までに退職するつもりが20.3%とわずかだが多くなっていた（表9）。いずれにせよ、避難している職員の半数しか定年まで就労するつもりがないという意味において、深刻な状況にある。

次に属性との関係について確認しておきたい。自治体による違いを見ると、南相馬市や広野・川内ではそのつもりと回答した割合は6割程度であるが、飯舘・富岡・楢葉・浪江・葛尾では40.5%、大熊・双葉では44.9%となっており、長期避難を強いられている自治体の職員において就労継続意欲が低いことが確認できる。年代との関係では、50代以上においてはそのつもりと回答した割合が60.7%となっているが、20代

表9 属性別にみた職員の就労継続意欲

		定年まで働く予定か			(n)
		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	48.8%	20.3%	30.9%	(375)
自治体区分	南相馬	59.6%	18.3%	22.0%	(109)
	広野・川内	60.0%	20.0%	20.0%	(35)
	飯舘・富岡・楢葉・ 浪江・葛尾	40.5%	21.6%	37.9%	(153)
	大熊・双葉	44.9%	20.5%	34.6%	(78)
	年 代	20代30代	45.9%	19.9%	34.2%
	40代	47.3%	21.6%	31.1%	(148)
	50代以上	60.7%	19.6%	19.6%	(56)
高校生以下の 子どもの有無	い る	49.8%	18.2%	32.0%	(231)
	いない	47.2%	23.6%	29.2%	(144)

30代では45.9%、40代では47.3%となっており、若い職員ほど就労継続意欲が低いことが分かる。いずれ定年前に退職するとの回答は年代によって大きな違いは見られないが、判断できないとの回答については若い職員ほど回答割合が高い傾向にある。

高校生以下の子どもの有無との関係については、いる職員においてそのつもりと回答する割合が高く、いずれ定年前に退職と回答した割合はいない職員と比較して低くなっている。子育てのことを考えて無理をしても仕事を継続しようと考えていることが分かる。子どもがいない職員においていずれ定年前までに退職との回答割合が少し高くなっている。子どもがいないからこそ自らのタイミングを自由に決めることができるためだと考えることができる。

(2) 第一原発の現状・将来に対する不安

次に、第一原発の現状・将来に対する不安が就労継続意欲にどのような影響を与えているのかを見ておこう。表10はその結果である。これを見ると、第一原発の現状・将来に対して強い不安を感じている人において定年まで働くつもりと回答した割合が低くなっており、いずれ定年前に退職すると回答した割合が高くなっている。ここからは、第一原発への不安が避難している職員の就労継続意欲を低下させていることが分かる。

表10 第一原発の現状・将来に対する不安別にみた就労継続意欲

		定年まで働く予定か			(n)
		そのつもり	いずれ定年前に 退職（転職含）	判断できない	
第一原発の現状・将来に対する不安	全く思わない	54.5%	18.2%	27.3%	(11)
	あまり思わない	56.3%	15.5%	28.2%	(71)
	まあまあ思う	54.5%	16.8%	28.7%	(143)
	強く思う	39.2%	26.4%	34.5%	(148)

(3) 住宅再建、帰還意向との関係

最後に現在の住宅ならびに帰還意向と就労継続意欲との関係を確認しておきたい。表11はその結果である。現在の住宅との関係を見ると、避難先で住宅を再建した職員における就労継続意欲は全体平均とほぼ同程度である。少なくとも、避難先に住宅を購入したことが職員の就労継続意欲を低下させているわけではない、と言える。住宅

を購入した層は子どもを持っている職員に多く、そのため定年まで働く意欲が高いと思われる。他方、民間賃貸住宅に入居している職員において就労継続意欲が低く、加えて判断できないとの回答が高くなっている。勤務する自治体の将来的な復興状況によっては退職を選択するかもしれない。

帰還意向との関係を見ると、引き続き現在の場所に住む層においてそのつもりと回答した割合が53.3%となっており、全体と比較すると継続意欲が高くなっている。これについても、少なくとも避難先に戻らないと決断したことと自治体職員を辞めることは別の問題であることがわかる。

他方、震災時とは別の新しい場所に住むと回答している層においてそのつもりと回答した割合は41.1%となっており、就労意欲が低い。この層の31.1%がいずれ定年前までに退職と回答しており、将来的な住宅再建を検討する際にあわせて仕事を再考することを考えていると思われる。

表11 現在の住宅、帰還意向別にみた職員の就労継続意欲

		定年まで働く予定か			(n)
		そのつもり	いずれ定年前に 退職(転職含)	判断できない	
現在の住宅	持ち家	49.7%	20.8%	29.5%	(173)
	家族が所有する住宅	58.1%	11.6%	30.2%	(43)
	民間賃貸住宅	44.1%	20.6%	35.3%	(102)
	公営住宅(有償)	75.0%		25.0%	(4)
	仮設住宅・みなし仮設	47.2%	25.0%	27.8%	(36)
	その他	36.4%	27.3%	36.4%	(11)
帰還意向	家族で震災時居住地に戻る	61.5%	15.4%	23.1%	(13)
	自分のみ震災時居住地に戻る	55.6%	11.1%	33.3%	(9)
	引き続き現在の場所に住む	53.3%	19.0%	27.7%	(184)
	震災時とは別の新しい場所に住む	41.1%	31.1%	27.8%	(90)
	今は判断できない	44.9%	11.5%	43.6%	(78)

6. 結 論

これまで避難している職員の住宅再建、帰還意向、就労継続意欲について紹介してきた。これら調査結果を踏まえて、明らかになった点を確認しておきたい。

第一に、避難している自治体職員の半数が避難先で住宅を再建していることが明らかになった。南相馬市のような部分的避難地域、広野町・川内村のような早期避難指示解除地域において持ち家割合が高い。また40代50代においてその傾向が見られたが、その背景には子どもの存在が大きいと思われる。子どもの教育がある程度の段階に至るまで避難先で生活が必要だと考え、そのために住宅を購入していると思われる。

第二に、帰還意向については現在避難している職員の3人に2人は元の場所に戻るつもりがない。特に40代においてその傾向が強い。ここでも子どもの存在が元の場所に帰らないという決断を促していることを読み取ることができた。また、避難先に住宅を再建している層の多くは引き続き現在の場所に住むと回答している。避難先に住宅を再建することで、生活拠点を簡単には元の場所に戻せないことを示している。

第三に就労継続意欲については、避難している職員の半数しか定年まで働くつもりがないと考えている。南相馬市や広野町・川内村では就労継続意欲が6割程度と多少高いが、長期避難を余儀なくされている自治体において低くなっている。また若い年代において判断できないと考えていることが分かった。加えて、第一原発の現状・将来に対する不安が就労継続意欲を低下させていることも明らかとなった。とはいえ、避難先で住宅を再建した職員ほど就労継続意欲が低いというわけではないし、また、引き続き現在の場所に住むと回答した職員ほど低いわけでもない。そして、避難先に住宅を再建したことならびに元の場所に戻らないことは、就労継続意欲とは直接的に結びついているわけではない。

調査から見えてきたのは、避難先で住宅を再建した自治体職員は震災前の場所に戻るわけではないものの、そのために決して就労継続意欲が低いわけではない、という点である。このことから、避難中の職員は避難先から通いつける生活、いわゆる通い復興⁽²⁾を継続すると推測できる(金井・山下、2015: 58-59)。そしてそのような職員には、多大な負担が重くのしかかることになる。一つには長距離通勤という負担であり、もう一つは帰還

(2) 通い復興とは、すぐに帰還するわけではないが、仕事や家の片付けなどの用事のために避難先から被災地に通うことを指す。避難指示が解除され、役場機能が元の場所に戻った職員にとって、その多くが通い復興という形を取るとされる。

すべきというまなざしという負担である。

ただし、当たり前のことであるが、被災自治体の職員も原発事故による被災者である。長期の避難生活のなかで、彼ら／彼女らも自らの生活再建をおこなう必要がある。自らの家族のことを考えた選択は合理的であり、尊重せざるを得ない。そのような選択を無視して、政府の帰還政策に合わせて都合よく避難している職員に戻ることを期待するのがそもそも誤りであると言わざるを得ない。

むしろ重要なのは、避難先で住宅を再建している職員に職務を継続する意欲をいかにして持ち続けてもらうか、ということである。震災前から働いている職員は被災地のことを知っている。彼ら／彼女らの経験こそ被災地の復興に欠かせないはずだ。避難自治体職員が継続して職務に従事できるような体制づくりや支援が求められる。

また、戻らないと考えていた職員も長期的に見ると自らの判断を変える可能性があるだろう。子どもの教育が一段落すれば、戻ることを考える職員がいるかもしれない。そのために、避難中の職員を被災地につなぎ止めておくことが重要である。2018年の自治総研の論文でも述べたが、職員間の分断が発生しており、避難を継続している職員ほど生活上のストレスを抱えていたり、自らの仕事の充実感を得られていない傾向にある（高木、2018：85-86）。帰還政策を余儀なくされる自治体にあつて、彼ら／彼女らを孤立させないための取り組みが求められているだろう。

（たかき りょうすけ 尚綱学院大学総合人間科学系社会部門准教授）

【謝辞】

付記：この調査は、自治労福島県本部ならびに今井照（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）との共同調査に基づいている。この調査に協力して下さった自治体関係者に記して感謝申し上げます。

キーワード：原発事故／自治体職員／避難／生活再建

【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、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。
 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。
 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.

高木竜輔、2017、「避難指示区域からの原発被災者における生活再建とその課題」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：93-131.

高木竜輔、2018、「原発被災自治体職員の実態調査（2次）」『自治総研』475：48-91.

山下祐介・金井利之、2015、『地方創生の正体』ちくま新書.

吉田千亜、2016、『ルポ 母子避難』岩波新書.