

原子力被災市町村における応援職員

西 田 奈保子

はじめに

本稿は、原子力災害で被災した市町村における中長期応援職員⁽¹⁾(以下「応援職員」という。)の現状をデータに基づいて考察するものである。

災害対応業務が増大した市町村行政組織はさまざまなかたちで職員の増員を行い、住民の生活再建と地域の復旧・復興を支える。災害対応業務に携わるのは、東日本大震災及び福島第一原子力発電所事故による被災自治体の職員自身であるが(今井・自治体政策研究会 2016、高木 2017、高木 2020)、集中改革プラン等の行財政改革で職員削減が求められてきた背景と被災後の退職者増の影響が重なり、ヒューマンリソースは明らかに不足していた。こうした状況下において、職員増員の要の役割を果たしてきたのが全国の自治体等から派遣された応援職員である。被災市町村への応援職員の内訳は、他市区町村職員をはじめとした、都道府県職員や中央省庁職員等の派遣と、被災市町村による任期付職員等の採用に分かれる(伊藤 2015)。なかでも、市区町村職員として行政経験を積んだ応援職員は災害対応の即戦力として被災市町村から大きな期待を寄せられてきた。広域複合災害のもとでは遠隔の市区町村から被災市町村への派遣が主流であり(西田 2017)、災害行政における市区町村の役割の大きさがわかる。

政府は復興期間を2020年度までの10年間と定めており、この間の総括作業を進めている。2019年12月、「『復興・創生期間』後における東日本大震災からの復興の基本方針」が閣議決定され、応援職員に関連した部分では次のように述べている。

(1) ここでいう中長期とは地方自治法252条の17に基づく派遣を指す。

「（成果） 東日本大震災においては、小規模で財政力に乏しい地方公共団体が多く被災したことを踏まえ、震災復興特別交付税等による財政支援や、全国の地方公共団体から被災地方公共団体への応援職員の派遣等による人材確保対策（岩手県、宮城県及び福島県への派遣等は、最も多い平成26年度には約1,700名、令和元年度には約900名、同三県の市町村への派遣等は、最も多い平成27年度には約2,500名、令和元年度には約2,000名）を実施し、被災地方公共団体による復旧・復興事業の円滑な実施に寄与した。

（今後の課題） 復興・創生期間後も対応が必要な事業を確実に実施できるよう、復興を支える仕組みとして、震災復興特別交付税や人材確保対策等の自治体支援のあり方の検討が必要である」

東日本大震災に係る応援職員の人件費等の派遣経費は震災復興特別交付税により国が全額を措置する仕組みであるが、復興・創生期間（2016～2020年度）以降の地元負担軽減は決まっていない⁽²⁾。河北新報によると、多くの被災市町村は2020年度末で応援職員をゼロにしたい考えだが、2021年度も原子力災害の影響が続く福島の403人を中心に、被災3県の23市町村が約690人の応援職員を必要としているという⁽³⁾。詳細は後述するが、東日本大震災に関連し、必要とされる職員数のピークは、岩手、宮城の市町村では震災から4年後の2015年度であり、福島の市町村では震災から7年後の2018年度である。津波被災地域と原子力被災地域では状況が異なることがわかる。原子力災害による避難指示区域の解除が進んだこと⁽⁴⁾や、帰還困難区域の一部を特定復興再生拠点区域に定めることが可能になった⁽⁵⁾こと等が影響していると考えられる。

2021年度以降の応援職員派遣の要望について、福島県内の原子力被災市町村の中には「悩ましい」との声がある。震災前の職員構成は、退職者分の不補充の結果、中堅層が手

(2) 熊本地震における中長期派遣は特別交付税措置8割、地元負担2割である。

(3) 河北新報2020年2月28日「応援職員ニーズ高止まり」

(4) 2014年4月から市町村ごとに避難指示解除準備区域の解除が開始され、2017年3月と4月に飯舘村、川俣町、浪江町、富岡町の避難指示解除準備区域と居住制限区域の解除、2019年に大熊町の避難指示解除準備区域と居住制限区域が解除された。

(5) 福島復興再生特別措置法の改正（2017年5月）により、将来にわたって居住を制限するとされてきた帰還困難区域内に、避難指示を解除し居住を可能とする区域を定めることができる。市町村長は区域の設定及び除染やインフラ等の整備に関する計画を作成し、内閣総理大臣が計画を認定する仕組みで、認定から5年を目途に整備の概ね終了と避難指示解除がめざされている。認定は、2017年9月双葉町、同11月大熊町、同12月浪江町、2018年3月富岡町、同4月飯舘村、同5月葛尾村に行われた。

薄な状態にあったという。集中改革プランにおける定員管理の結果⁽⁶⁾によると、2005年度から2010年度までの職員の減少率は、川内村や大熊町など減少率の低い自治体では1%台に止まるが、飯舘村や川俣町など減少率の高い自治体では20%台であった。避難指示区域を抱えた自治体の減少率平均は10%である。加えて、2011年度からの4年間の退職者数が職員数に占める割合は3割～4割、採用者数が職員数に占める割合は2割～3割であり、「通常より速いスピードで職員の新陳代謝が起こり、職務の継承という側面から行政能力の低下」（今井 2016）に直面したのである。

このような中で、全国の市区町村等からの応援職員は行政経験をもとに主体的に仕事を進めてくれる即戦力として被災自治体から頼りにされてきた。災害後の財源配分においては平時以上に中央依存が強まるため、被災自治体は国の定めた復興期間に間に合わせようとあらゆる復興事業を集中的に実施する方向性をとらざるを得ない。人口減少等により将来にわたって自治体財政が厳しい中、集中的な需要増に対応するためであれば、正規職員を採用して育成するよりも、将来にわたって雇用する必要がない応援職員を要望したいと考えることも理解できる。しかし実際には、自治体が復興計画に定めた事業は国の定めた復興・創生期間では終了に至らず、とくに技術職員はたとえ地元負担が生じたとしても必要な状況にあるという。一方で、人材育成の観点からは、応援職員を頼りにし過ぎるとプロパー職員の中に経験が蓄積されず、当該自治体組織にとっての学習機会は減少してしまう⁽⁷⁾。加えて、繁忙期が継続すると新規採用職員に対する教育の機会が失われがちになる。

以上のように、原子力被災市町村は、災害から10年目以降も応援職員に期待せざるを得ない職場環境にあると推察される。人材確保のための派遣ルートにはいくつかのタイプがある。派遣ルートに着目して、全国の市区町村からの東日本大震災被災市町村への派遣状況全体をみると、発災から5年目の人数確保に大きく寄与しているのは、総務省、全国市長会及び全国町村会による中長期の職員派遣スキームである全国的な広域調整の仕組み（以下「総務省ルート」という。）である（西田 2018）。もともと総務省ルートは、自治体間の姉妹都市協定や災害協定による派遣や何らかのネットワークに基づいた直接支援

(6) 総務省ウェブサイト「地方公務員数の状況」

(7) 筆者が参加する科研費17K03545に基づいて2019年に実施した「東日本大震災による被災自治体への応援職員の派遣に関する調査」結果（調査対象数601自治体、回収率48.1%（289自治体））によると、「職員の派遣は災害対応経験の蓄積に効果がある」と考える派遣元自治体は87.5%（「そう思う」「ややそう思う」の合計）であるため、総体としての自治体職員あるいは自治体組織への効果を期待する見方もありうる。

による派遣等の個別支援が進む中で、個別の連携の網から漏れたところを手当てする位置づけで構築されたものであるが（稲継 2015）、それが徐々に主要な機能を果たすようになった。しかし、広域調整機能とセーフティネット機能をもつ総務省ルートは、災害協定等による自治体間の自発的關係に基づく派遣が比較的安定的に推移するのに比べ派遣人数の減少率が高く、被災市町村が必要数の応援職員を確保するためには相互補完的な複数の派遣ルートの維持管理が求められる（西田 2018）。また、財政力のある自治体による派遣と特定の派遣先への集中による派遣の持続性（曾我 2017）が観察されていることからいえば、応援職員の確保は、派遣元となる全国の市区町村の考え方に依存する。

このような仕組みと現状のもと、原子力被災市町村は津波被災市町村と同様に応援職員の必要数を9割方確保してきた。津波被災自治体に比べ、事業実施も含めて復興の進み方が異なる原子力被災自治体は、どのように人材を確保してきたのだろうか。本稿では以上の関心から、まず1章では、岩手、宮城との比較で福島における人材確保の概況を確認し、原子力災害を受けた福島の特徴を確認する。次に、避難指示解除の経緯に着目して4町を選び、2章では、2017年3月と4月に避難指示解除準備区域と居住制限区域を解除した浪江町と富岡町の人材確保の状況と、派遣元自治体の常勤職員が応援職員として派遣されたケースに焦点をおいて整理する。町域に帰還困難区域が多く、この地域に震災時人口のほとんどが居住していた大熊町と双葉町は3章でとりあげる。最後の章では分析結果を要約し若干の考察を加える。

使用するデータは以下のとおりである。2章では、各県がとりまとめた、被災に関連し市町村に必要とされる人材の確保状況を用いる。ウェブサイトで公開されている2013年度から2020年度までの情報を対象とする⁽⁸⁾。このデータには自治体からの派遣に加え、復興庁スキームや国職員の派遣等も含まれる。また被災市町村による任期付職員等の採用数も含まれる。3章と4章では、2章で用いたデータに加え、2013年度から2018年度の総務省「被災地方公共団体への職員派遣状況」調査結果を用いる。総務省データは全国市区町村と全国都道府県からの派遣のみを対象としたものである。

(8) 岩手県：各年度3月1日（2020年度は8月1日）の「被災市町村人材確保状況（東日本大震災津波関係）」、宮城県：各年度3月1日（2020年度は7月1日）の「[東日本大震災]職員不足状況」、福島県：各年度3月1日（2020年度は8月1日、2017年度は3月分にアクセスできなかったため2月1日）の「東日本大震災に関連し必要とされる職員の派遣等状況」

1. 福島における人材確保の概況

図1、図2、図3は、岩手、宮城、福島の市町村において東日本大震災及び原子力災害に関連し必要とされる職員数の充足状況と確保の方法別の充足人数について経年変化を示したものである。折れ線で示した充足率は必要数に対する確保数を指す。人数の確保の方法は「派遣」か「採用」かに分けた。具体的な区別は、地方自治法に基づく中長期派遣か、市町村自ら採用した任期付職員や再任用職員等である。3県を比較の視点でみると、福島の特徴として次のことがいえる。

第一に、充足率を8年間の平均でみると、岩手93.7%、宮城90.6%、福島96.3%となっており、共通して9割台を確保しているが、福島の充足率は他より高い。

第二に、確保した人数の経年変化に着目すると、岩手、宮城のピークは2015年度であるが、福島は2018年度であり、需要が高まる時期が他より遅い。

第三に、1点目で指摘した福島の充足率の高さに関連していると思われるが、確保した人数のうち「採用」が占める割合が他より高い。岩手、宮城では全体に占める「派遣」の割合の方が高いが、福島では逆転している。

図1 岩手の市町村における人材確保の状況

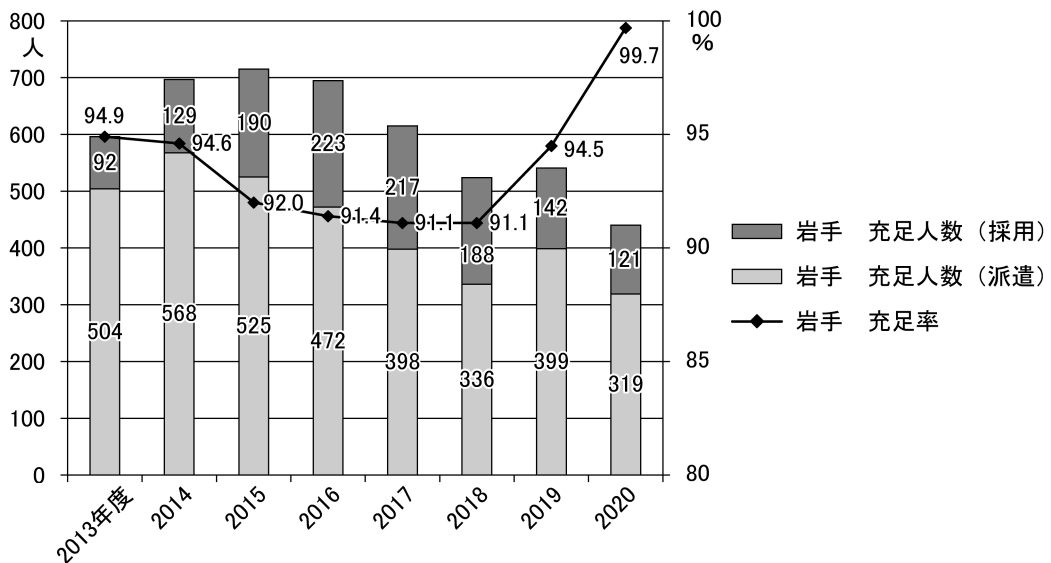


図2 宮城の市町村における人材確保の状況

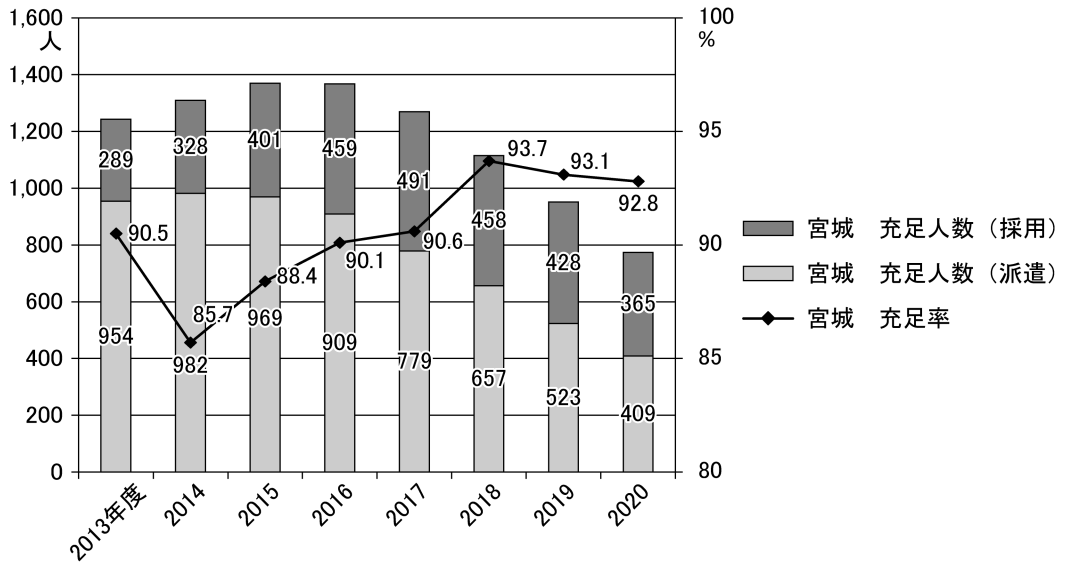


図3 福島の市町村における人材確保の状況

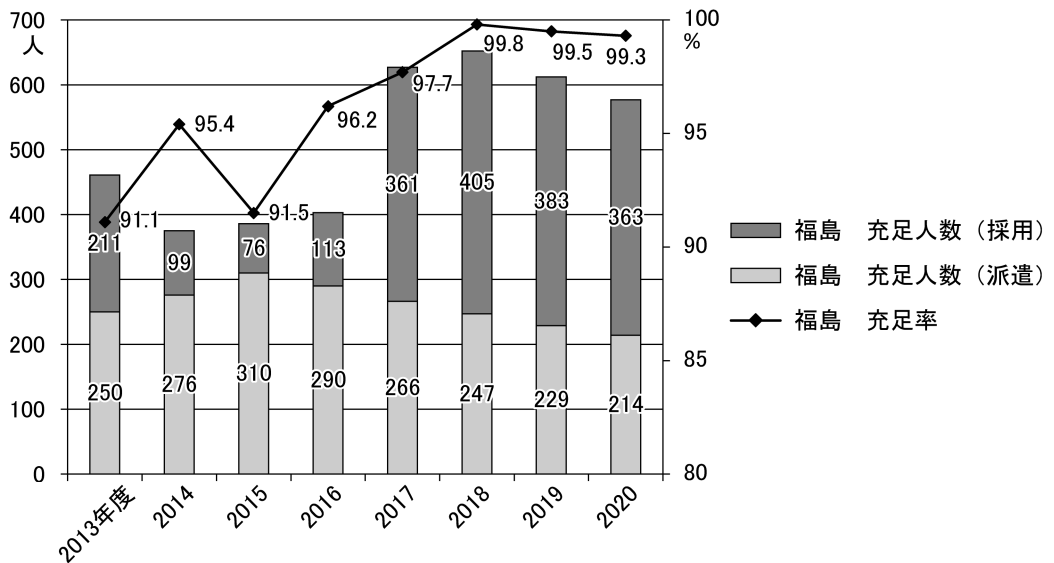


図4、図5、図6は岩手、宮城、福島各市町村が確保した職員の職種について経年変化を示したものである。一般事務（用地、税務含む）、土木（農業土木含む）、建築、保健師、その他（電気、機械、文化財、看護師等）の5分類で概況の変化をみた。岩手と宮城の場合、復興事業のフェイズの変化により必要とされる職種が変化する傾向がわかるが、福島の場合、原子力災害による避難指示解除時期が影響して異なる傾向も示している。3県を比較の視点で見ると、福島の特徴として次のことがいえる。

第一に、3県ともに確保数全体に占める一般事務職の割合が年々高まっており、中でも福島では2017年度に確保数が倍増し、需要が高まっている。

第二に、土木職、建築職、保健師の各確保人数に着目すると、他県に比べ福島ではピーク時から現在まで高止まりしている。

図4 岩手の市町村が確保した職種

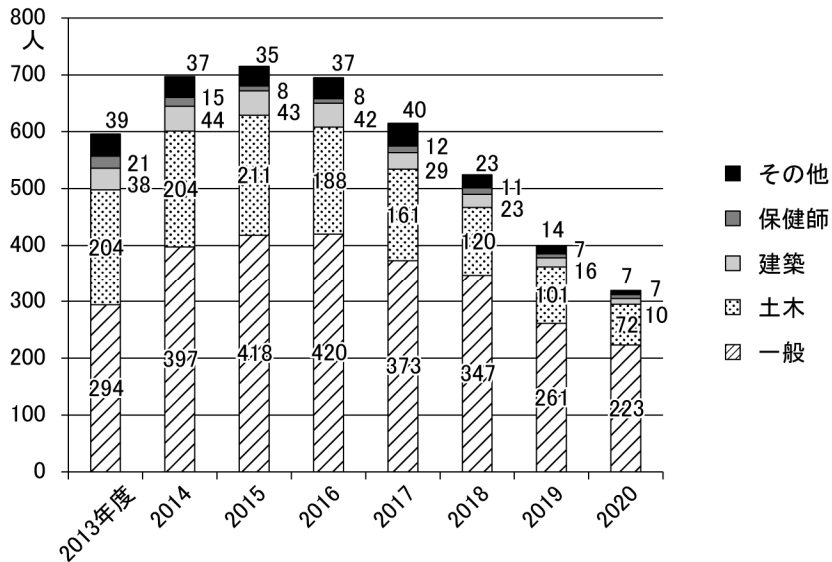


図5 宮城の市町村が確保した職種

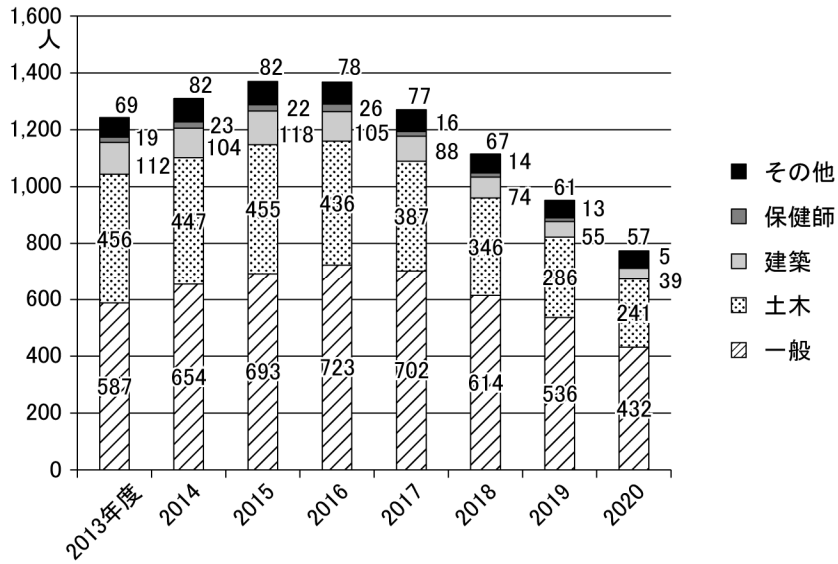
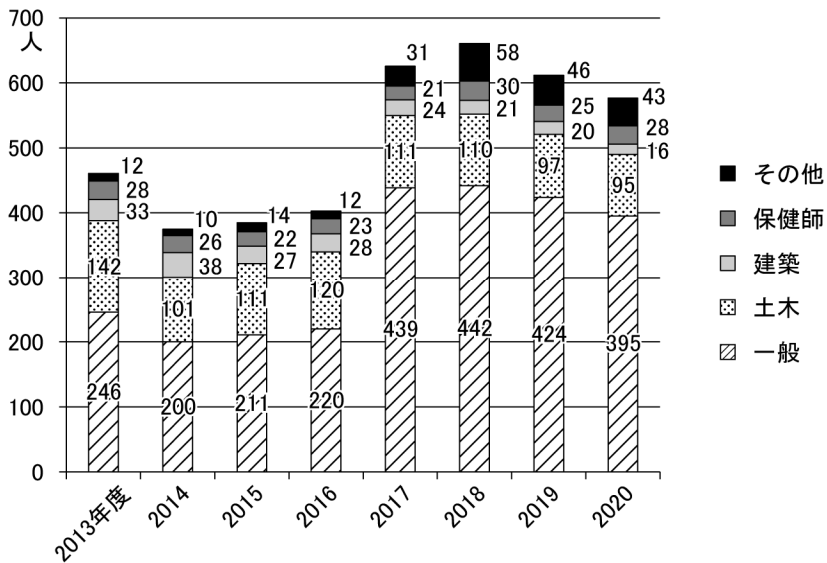


図6 福島県の市町村が確保した職種



2. 浪江町と富岡町

(1) 避難指示区域の解除と町の動向

浪江町と富岡町では2017年春に、帰還困難区域⁽⁹⁾以外の避難指示が解除された。役場の主要機能は町内に戻り、解除に向けて既に始まっていた町内の復興事業が本格的に動き出した時期である。しかし、両町は避難指示解除準備区域と居住制限区域が同時期に解除されたとはいえ、それぞれの町における解除区域と帰還困難区域に相当する地域が町にとって持つ特性は異なる。この点を概要のみ確認したうえで、両町の人材確保の状況を整理し、派遣元自治体における身分が常勤職員である応援職員に着目して傾向を分析する。

浪江町で避難指示が解除された区域は、町の面積の約20%に相当し、震災時人口の約83%が居住していた。解除区域の震災時人口は多いが、町全体に占める帰還困難区域の面積が大きい。また、2017年12月に特定復興再生拠点区域復興再生計画の認定が行われ、帰還困難区域の一部である室原地区、末森地区及び津島地区で、除染、家屋解体、インフラ復旧、農業水利施設や圃場の整備等の事業が計画されている。2020年7月の町内居住人口は1,022人で2011年3月住民登録に占める割合は4.8%である。避難者は県内ではいわき市、南相馬市、郡山市、二本松市に分散しており、県外では北関東、関東、宮城の在住者が多いが、県内・県外各地に分散している。役場は、町内の本庁舎の他、二本松事務所、福島出張所、いわき出張所、南相馬出張所を設置している。

富岡町で避難指示が解除された区域は、町の面積の約88%に相当し、震災時人口の約70%が居住していた。また、2018年3月に特定復興再生拠点区域復興再生計画の認定が行われ、常磐線と国道6号に囲まれた帰還困難区域の一部で除染、家屋解体、道路や上下水道等の事業が計画されている。2020年7月の町内居住人口は1,472人で2011年3月住民登録に占める割合は9.3%である。避難者は県内ではいわき市、郡山市に集中しており、県外では北関東、関東の在住者が多いが、県内・県外各地に分散

(9) 浪江町の帰還困難区域は、町区域の北西部に広がり町全体面積の約81%に相当し、震災時人口の約17%が居住していた。富岡町の帰還困難区域は、町区域の北東部、常磐線夜ノ森駅を含む大熊町に接するエリアで町全体面積の約12%に相当する。震災時人口の約30%が居住し、土地区画整理事業の実施等により震災以前は人口が増加していた地域が含まれる。

している。役場は町内の本庁舎の他、いわきと郡山に支所を設置している。

(2) 人材確保の状況

2010年の職員数は浪江町180人（一般行政職125人）、富岡町142人（一般行政職108人）であった⁽¹⁰⁾。集中改革プランの間に浪江町7.7%、富岡町8.4%を削減し、職員数を十数人減らした中での被災であった。2011年度中の退職者は浪江町17人、富岡町13人であった⁽¹¹⁾。本節では1章と同じデータソースを用いて、原子力災害に係る人材確保の状況を確認する。

図7は両町が他自治体職員等の派遣と任期付職員等の採用により確保した人数の経年変化を示したものである。確保数をもっとも多い年度には、浪江町では派遣47人、採用110人で、2010年の一般行政職人数を超える人数の応援を受けている。富岡町では派遣29人、採用21人で、2010年の一般行政職人数の約半分に当たる人数の応援を受けている。

解除が同時期の浪江町と富岡町では類似の傾向がみられるだろうか。第一に、両町ともに避難指示解除が始まり、特定復興拠点区域復興再生計画の認定が行われた2017年度から確保数を格段に引き上げていること、第二に、確保数のピークは福島県内の市町村全体では2018年度であったが、浪江町と富岡町では2019年度であること、第三に、任期付職員を増やしており、特に浪江町では顕著に増加していること、第四に、震災前の職員数の相違以上に確保人数に違いがみられること、がわかる。確保人数のピークについては両町に類似の傾向がみられるが、確保人数の実数はかなり異なっている。

町が採用した任期付職員等を除いて、他自治体等から派遣された応援職員の内訳を示したのが図8と図9である。分類別にみれば、他自治体（市区町村と他県を含む）からの派遣が占める割合が高いが、近年では多くても4割程度となっている。福島県の常勤職員による応援を両町ともに2015年から受けており⁽¹²⁾、省庁からの派遣を含む「その他（国職員派遣等）」は近年割合が高まっている。復興庁スキームは復興庁

(10) 総務省「地方公共団体定員管理調査」

(11) 総務省「地方公務員給与実態調査」

(12) 次節で使った総務省データ（各年4月または5月時点）によれば浪江町は2013年、2014年にも派遣を受けている。本節のデータに含まれないのは、福島県の集計フォーマット上の分類が途中で変更されたことか、あるいは集計月の違いが原因と推測される。

図7 人材確保の状況（浪江町と富岡町）

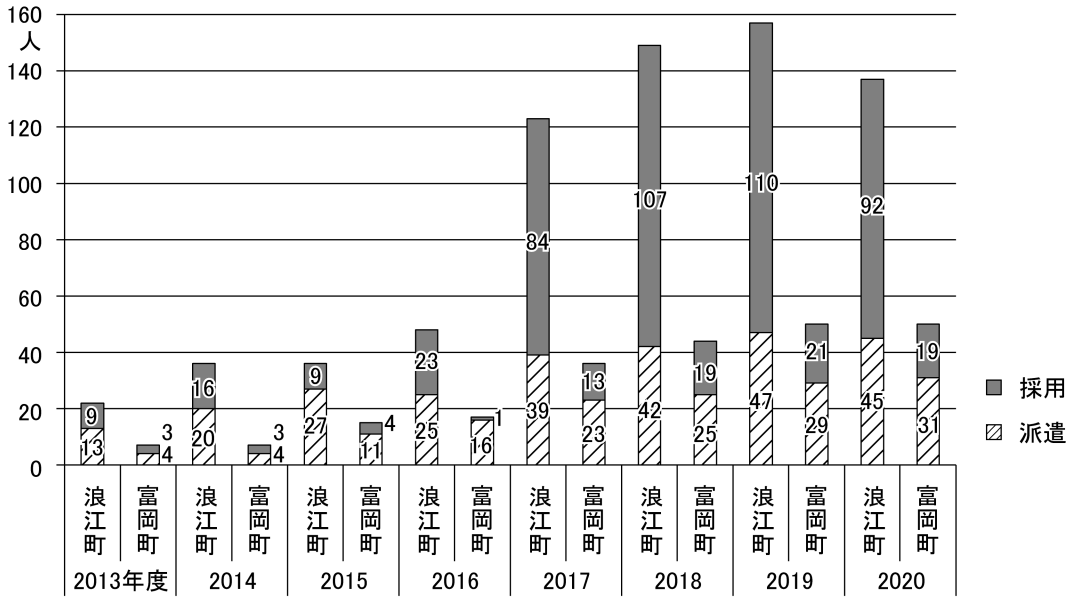


図8 応援職員の内訳（浪江町）

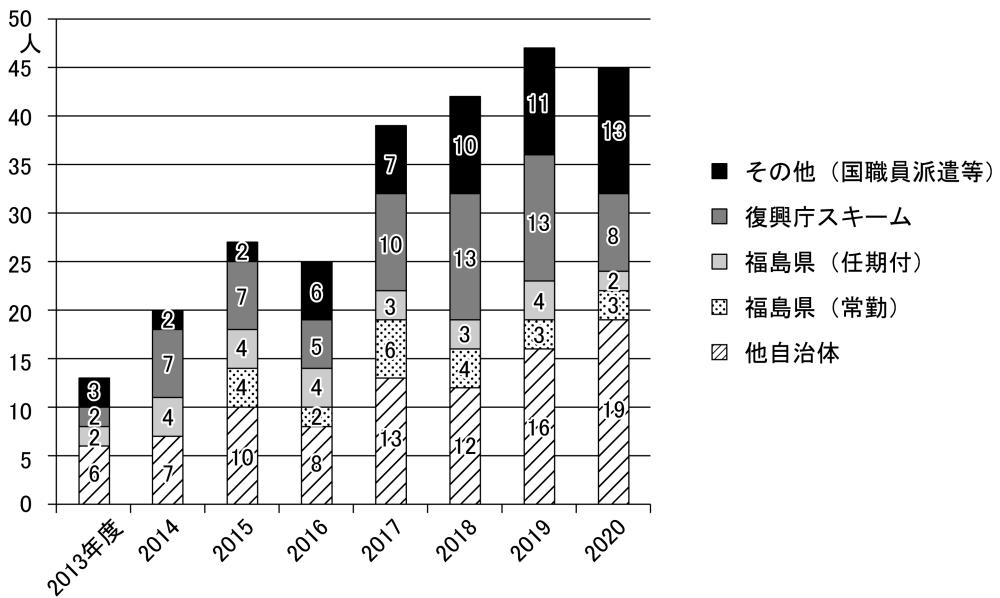
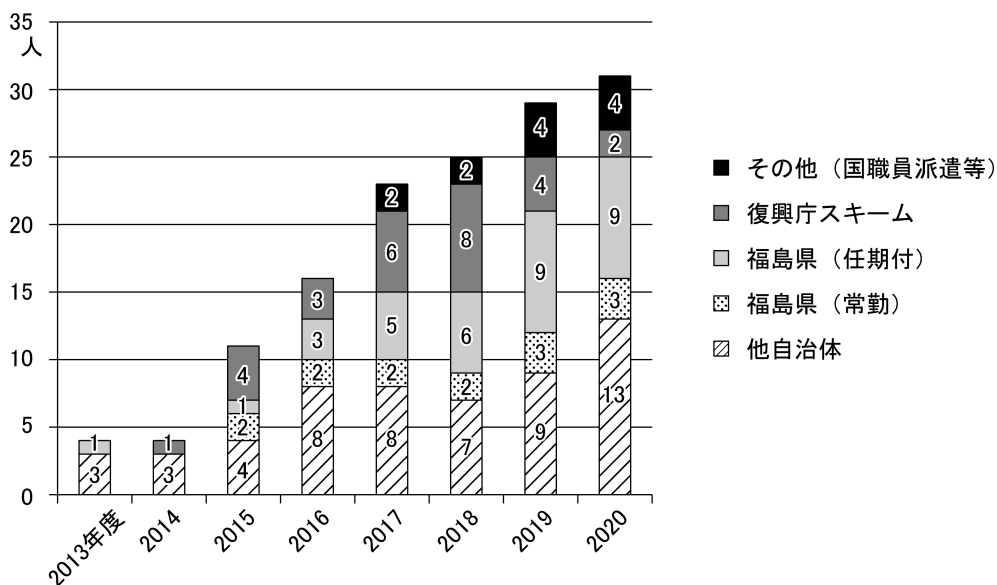


図9 応援職員の内訳（富岡町）



が採用した任期付職員の派遣、福島県（任期付）は福島県が採用した任期付職員の派遣であり、図7でみた町採用による任期付職員以外にも、非正規雇用による充足が行われていることがわかる。

（3） 応援職員の派遣元自治体と職種

表1と表2は、派遣元自治体における身分が常勤職員である応援職員に着目し、派遣元自治体と職種を年度ごとに6年間分をまとめたものである。網掛けは同一自治体による同一職種の派遣が連続していることを示している。括弧内は職の内容が表示されていたものである。2年連続で福島県職員等の同一職員が派遣された事例もあるがこれらの表にはその情報は含めておらず、延べ人数でカウントした。

派遣元自治体に着目すると、同一自治体による同一職種の派遣が連続している事例が浪江町で約87%、富岡町で約85%であり、単年度のみ派遣した自治体のほうが少数であることがわかる。また、市区町村からの派遣が浪江町約68%、富岡町約65%で、都道府県からの派遣よりも多い。特定の市区町村からの派遣の継続は、総務省ルートによるマッチング以降の継続的派遣の他、原子力災害以前からの友好都市協定の合意事項に基づく災害時の相互支援が根拠になっている事例、災害直後からの避難所への

表1 応援職員の派遣元自治体と職種（浪江町）

年 度	2013	2014	2015
都道府県	福島県 一般（復興推進） 福島県 保健師	福島県 一般（復興推進） 福島県 保健師	福島県 一般（復興推進） 福島県 保健師 高知県 保健師
市区町村	成田市 一般（健診データ処理） 箱根町 一般（遺族会・支援金） 笠岡市 一般（年金・保険） 高梁市 一般（被災者支援） 浅口市 一般（被災者支援）	成田市 一般（農林漁業再生） 箱根町 一般（用地） 笠岡市 一般（保険） 小田原市 一般（介護保険） 湖西市 一般（生活支援） 赤磐市 一般（福祉給付金）	成田市 一般（税務） 箱根町 一般（災害弔慰金） 笠岡市 一般（生活支援） 小田原市 一般（生活支援） 湖西市 一般（仮設住宅管理） 赤磐市 一般（地場産業振興）
人 数	7	8	9
年 度	2016	2017	2018
都道府県	福島県 一般（復興推進） 福島県 保健師 福島県 一般（復興推進）	福島県 一般（復興推進） 福島県 一般（復興推進）	福島県 一般（—） 福島県 一般（—） 福島県 土木
市区町村	成田市 一般（税務） 小田原市 一般（生活支援） 湖西市 一般（生活支援） 赤磐市 一般（地場産業振興）	成田市 一般（生涯学習） 笠岡市 一般（広報） 小田原市 一般（生活支援） 湖西市 一般（地域防災計画） 赤磐市 一般（地場産業振興）	成田市 一般（生涯学習） 笠岡市 一般（広報・統計） 小田原市 一般（施設管理） 赤磐市 一般（地場産業振興） 新宿区 一般（介護福祉） 横浜市 一般（税務）
人 数	7	7	9

表2 応援職員の派遣元自治体と職種（富岡町）

年 度	2013	2014	2015
都道府県			福島県 一般（復興推進） 福島県 土木
市区町村	杉戸町 一般（被災者支援） 品川区 一般（健康管理）	杉戸町 一般（避難住民の交流） 品川区 一般（障害者支援） 彦根市 土木	杉戸町 一般（避難住民の交流） 品川区 一般（障害者支援） 幸手市 一般（介護） 柏崎市 一般（国民健康保険）
人 数	2	3	6
年 度	2016	2017	2018
都道府県	福島県 一般（復興推進） 福島県 土木	福島県 一般（復興推進） 福島県 土木 岐阜県 土木	福島県 一般（—） 福島県 土木
市区町村	杉戸町 一般（避難住民の交流） 品川区 一般（障害者支援） 幸手市 一般（税務） 敦賀市 一般（税務）	杉戸町 一般（避難住民の交流） 品川区 一般（障害者支援）	杉戸町 一般（避難住民の交流） 品川区 一般（障害者支援）
人 数	6	5	4

支援が発展した事例等がみられた。

職種に着目すると、一般事務職が浪江町で約87%、富岡町で約77%を占めている。一般事務職の業務内容は住民支援関係が多いが、多岐にわたっている。保健師や土木職の人数は少なく、派遣元は県であり、市区町村からは専門職の派遣を受けていない。福島県は保健師の他に、職の内容が復興推進となっている職員を連続して派遣している。当該データでは役職は不明である。特別職に限らず、県から市町村への一般職の派遣は平時においても行われており、1980年代から1990年代の状況によれば（市川1997、1998）、市町村の発意による派遣、かつ特定の事業やプロジェクトに対応したものが大半である⁽¹³⁾。

3. 大熊町と双葉町

(1) 避難指示区域の解除と町の動向

大熊町と双葉町は町域に帰還困難区域が多く、震災時人口のほとんどが帰還困難区域に指定された地域に居住していた。本章では、前章と同様に両町の避難指示区域の解除と継続に関わる動向の概要を確認したうえで、人材確保の状況を整理し、派遣元自治体における身分が常勤職員である応援職員に着目して傾向を分析する。

大熊町では、2019年4月に町域の一部である避難指示解除準備区域と居住制限区域が解除され、5月には大河原地区に新たに建設された町役場庁舎で業務が再開され、6月には町営復興公営住宅への入居が始まった。解除区域は、町の面積の約38%、震災時人口の約4%が居住していた地域である。町域の約62%は帰還困難区域に指定されており、震災時人口の約96%が居住していた。また、2017年11月に特定復興再生拠点区域復興再生計画が国に認定され、帰還困難区域の一部であり、町の中心であった常磐線大野駅周辺地区、下野上地区で、除染、家屋解体、インフラ復旧等の事業が計画されている。2020年7月の町内居住人口は852人で2011年3月住民登録に占める割合は7.4%である。避難者は県内ではいわき市と郡山市に集中しており、県外では北関東、関東に多いが、県内・県外各地に分散している。役場は、町内の本庁舎の他、会津若松出張所、いわき出張所、中通り連絡事務所（郡山市）を設置している。

(13) 地方分権改革前後、東日本大震災・原子力災害前後における変化の有無は本稿で扱う準備がない。

双葉町では、町内での居住は開始されていないが、2020年3月に町域の約4%に当たる区域の避難指示を初めて解除した。中間貯蔵施設整備対象エリアに隣接する町北東部の避難指示解除準備区域と常磐線双葉駅前など帰還困難区域の一部である。帰還困難区域の一部エリアの解除は、2017年9月に特定復興拠点再生拠点区域復興再生計画が国に認定されたことにより進められた。駅に隣接した町役場コミュニティーセンター連絡所が開設され、町内での住民票交付等の一部業務が再開された。町内での居住開始は2022年がめざされている。避難者は県内ではいわき市に集中しており、県外では関東、北関東に多いが、県内・県外各地に分散している。役場は、町内の連絡所の他、主要機能のあるいわき事務所、郡山市と埼玉県加須市に支所、南相馬市と茨城県つくば市に連絡所を設置している。町域の約96%が帰還困難区域に指定されており、震災時人口の約96%が居住していた。

(2) 人材確保の状況

2010年の職員数は大熊町127人（一般行政職86人）、双葉町105人（一般行政職70人）であった⁽¹⁴⁾。集中改革プランの間の削減率は大熊町1.6%、双葉町5.4%であり、職員数を数人減らした中での被災であった。2011年度中の退職者は大熊町8人、双葉町12人であった⁽¹⁵⁾。本節では1章と同じデータソースを用いて、原子力災害に係る人材確保の状況を確認する。

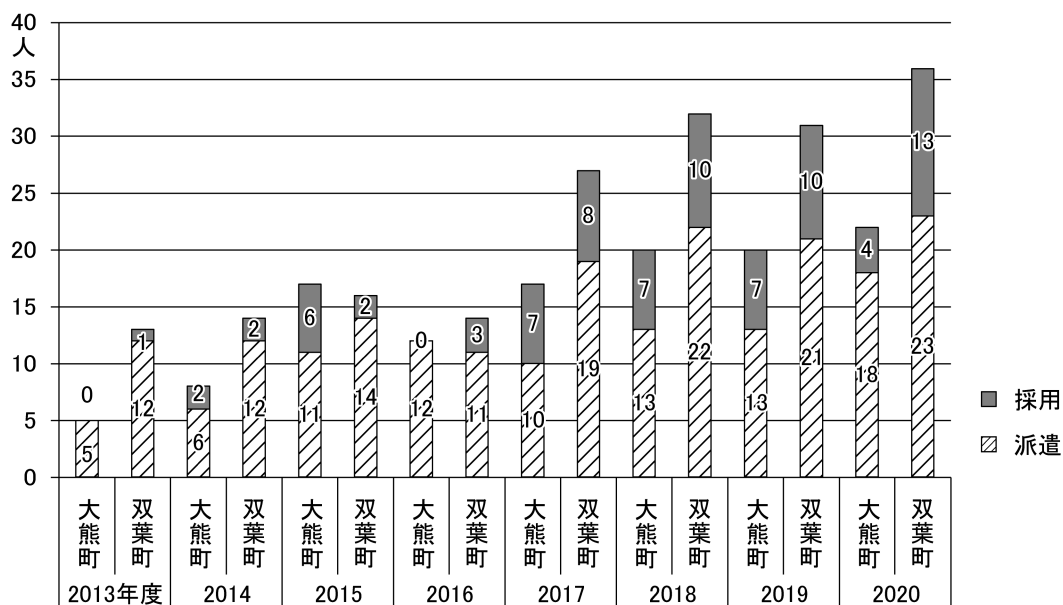
図10は両町が他自治体職員等の派遣と任期付職員等の採用により確保した人数の経年変化を示したものである。確保数をもっとも多い年度には、大熊町では派遣18人、採用4人で、2010年の一般行政職人数の約4分の1に当たる人数の応援を受けている。双葉町では派遣23人、採用13人で、2010年の一般行政職人数の約半分に当たる人数の応援を受けている。

住民の帰還が開始された大熊町と可住地域がまだない双葉町では状況が異なるが、両町は帰還困難区域を多く抱える原発立地自治体であり、避難指示区域の解除開始にもっとも時間がかかった。人材確保の状況に関して両町に類似性はみられるだろうか。また、大熊町の避難指示解除準備区域と居住制限区域の解除の2年前に同区域が解除された浪江町と富岡町の傾向との関係はどのようになっているのだろうか。第一に、両町ともに確保数が伸び始めた時期は特定復興拠点区域再生計画の認定が行われた

(14) 総務省「地方公共団体定員管理調査」

(15) 総務省「地方公務員給与実態調査」

図10 人材確保の状況（大熊町と双葉町）



2017年度であり、浪江町、富岡町とも共通していること、第二に、確保数のピークは福島県内の市町村全体では2018年度であったが、大熊町と双葉町では直近の2020年度であり、浪江町、富岡町のピーク（2019年度）よりも1年遅いこと、第三に、任期付職員を増やす傾向がみられ、浪江町、富岡町とも共通の傾向にあること、第四に、ほぼ一貫して双葉町のほうが大熊町より多くの人数を確保しているが、浪江町、富岡町に比べると両町ともに確保人数が少ないこと、がわかる。各町の2010年の一般行政職との人数比で考えると、応援職員数は大熊町が約4分の1で他より少なく、富岡町と双葉町は約半数で同程度、浪江町は約1.3倍で他3町より多くなっている。

町が採用した任期付職員等を除いて、他自治体等から派遣された応援職員の内訳を示したのが図11と図12である。分類別にみれば、省庁からの派遣を含む「その他（国職員派遣等）」は近年割合が高まっており、割合は浪江町、富岡町よりも多い。福島県の常勤職員による応援を両町ともに2015年から受けている⁽¹⁶⁾。他自治体（市区町村と他県を含む）からの派遣が占める割合は大熊町で低く、双葉町は近年4割程度で

(16) 次節で使った総務省データ（各年4月または5月時点）によれば大熊町は2013年、2014年、双葉町は2014年にも派遣を受けている。本節のデータに含まれないのは、福島県の集計フォーマット上の分類が途中で変更になったことか、あるいは集計月の違いが原因と推測される。

図11 応援職員の内訳（大熊町）

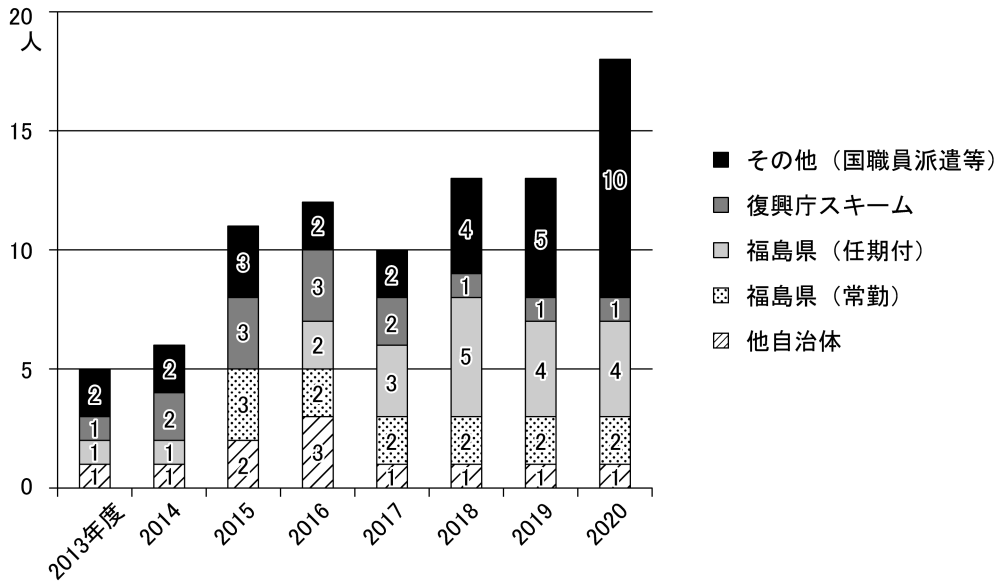
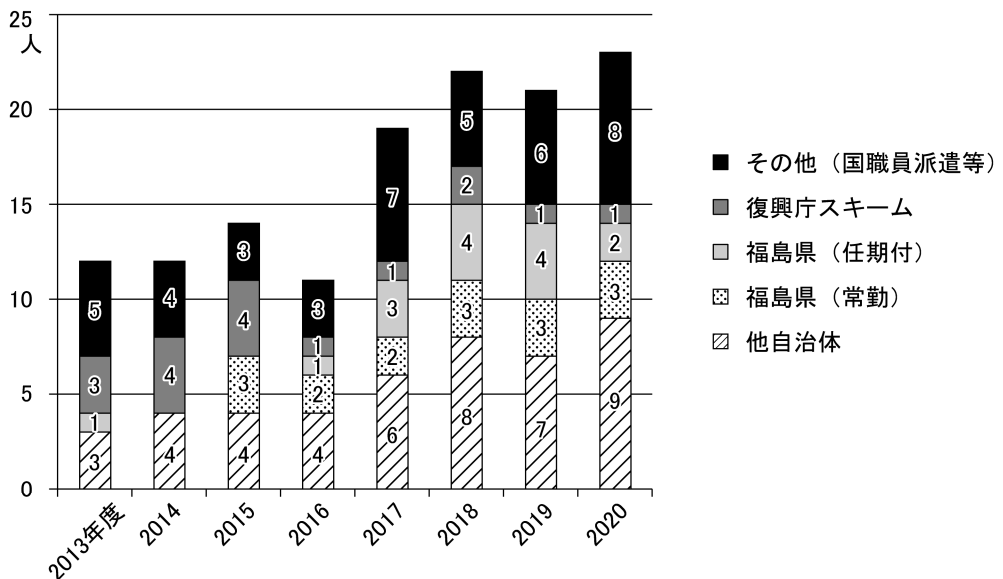


図12 応援職員の内訳（双葉町）



あり、浪江町、富岡町と同程度となっている。復興庁スキームと福島県（任期付）は

それぞれが採用した任期付職員の派遣であり、図10でみた町採用による任期付職員の他にも、非正規雇用による充足が行われている。非正規雇用による人材確保の傾向は、町によって程度の差はあるが4町に共通してみられる。

(3) 応援職員の派遣元自治体と職種

表3と表4は、派遣元自治体における身分が常勤職員である応援職員に着目し、派遣元自治体と職種を年度ごとに6年間分をまとめたものである。網掛けは同一自治体による同一職種の派遣が連続していることを示している。括弧内は職の内容である。2年連続で福島県職員等の同一職員が派遣された事例もあるがこれらの表にはその情報は含めておらず、延べ人数でカウントした。

派遣元自治体に着目すると、同一自治体による同一職種の派遣が連続している事例が大熊町で約88%、双葉町で約73%であり、単年度のみ派遣した自治体のほうが少数である。これは浪江町、富岡町と類似の傾向を示している。市区町村からの派遣は大熊町約44%、双葉町約67%であり、大熊町では福島県からの派遣割合のほうが多くなっている。市区町村からの派遣のほうが都道府県からの派遣よりも多い双葉町の傾向は、浪江町、富岡町と共通している。特定の市区町村からの派遣の継続は、総務省ルートによるマッチング以降の継続的派遣の他、全国原子力発電所所在市町村協議会の会員市町からの派遣事例等がみられるところが、立地自治体の特徴であろう。

職種に着目すると、一般事務職は大熊町で約63%、双葉町で約77%を占めており、大熊町は双葉町、浪江町、富岡町に比べやや割合が低い。一般事務職の職務内容は、大熊町では住民支援関係と復興推進が多いが、双葉町では住民支援関係、企画・計画系等多岐にわたっている。保健師、建築職、土木職の人数は一般事務に比べて少ないが、県からだけでなく市町からも専門職の派遣を受けている。福島県は保健師の他に、職の内容が生活支援、復興推進となっている職員を連続して派遣している。

表3 応援職員の派遣元自治体と職種（大熊町）

年 度	2013		2014		2015	
都道府県	福島県	一般（生活支援）	福島県	一般（生活支援）	福島県	一般（生活支援）
市区町村	三芳町	保健師（被災者支援）	柏崎市	保健師（－）	柏崎市	保健師（－）
人 数	2		2		2	
年 度	2016		2017		2018	
都道府県	福島県	一般（復興推進）	福島県	一般（復興推進）	福島県	一般（－）
	福島県	一般（復興推進）	福島県	一般（復興推進）	福島県	一般（－）
市区町村	柏崎市	保健師（－）				
	敦賀市	一般（原子力防災）	日立市	建築職	日立市	建築職
人 数	4		3		3	

表4 応援職員の派遣元自治体と職種（双葉町）

年 度	2013		2014		2015	
都道府県			福島県	一般（復興推進）	福島県	一般（復興推進）
					福島県	保健師（－）
市区町村	邑楽町	一般（復興計画策定）	黒部市	一般（広報）	黒部市	一般（広報）
	黒部市	一般（企画課業務補助）	かすみがうら市	一般（被災者支援）	かすみがうら市	一般（復興まちづくり長期ビジョン）
	加須市	一般（日直）	かすみがうら市	保健師		
			柏崎市	一般（－）	泊村	一般（教育委員会）
人 数	3		5		5	
年 度	2016		2017		2018	
都道府県	福島県	一般（復興推進）	福島県	一般（復興推進）	福島県	一般（－）
	福島県	保健師（－）	福島県	保健師（－）	福島県	保健師（－）
					福島県	土木
市区町村	黒部市	一般（広報）	黒部市	一般（広報）	黒部市	一般（秘書）
	かすみがうら市	一般（復興まちづくり長期ビジョン）	高萩市	保健師（健診）	敦賀市	一般（被災記録）
			敦賀市	一般（被災記録）	美浜町	一般（鳥獣保護、狩猟）
			美浜町	一般（復興まちづくり）	石岡市	一般（介護）
人 数	4		6		7	

おわりに

福島の原子力被災市町村はどのように応援職員を確保してきたのか、岩手、宮城との比較と原子力被災4町に着目して検討した。非正規雇用にかなりの程度支えられたかたちで要望人数自体は9割方確保されてきたことから、確保人数と職種は大方の応援職員ニーズを反映しているとみなして全体を概括し、今後に向けて若干の考察を加える。

第一に、応援職員の必要な時期についてである。福島の市町村全体における応援職員人数のピークは2018年度であり、岩手、宮城の3年後である。2017年に帰還困難区域以外の避難指示区域が解除された浪江町と富岡町での応援職員人数のピークは2019年度である。2019年に一部地域で住民の帰還が開始された大熊町と、2020年時点で町への居住は認められていない双葉町に至っては、2020年度にもっとも多く of 応援職員ニーズが示されていた。このことから、少なく見積もっても4～5年程度、津波被災地とは業務の進み方が異なっていると推測される。当初、国が定めた復興期間は10年であったが、放射線量の低減、復旧・復興事業実施の進捗、住民の帰還、新住民の定着等、いずれもまだ長い時間を要することが明らかになった10年でもあった。

第二に、応援職員の確保手法についてである。被災市町村自ら任期付職員等を採用することに加え、派遣された職員の中にも他団体が採用した任期付職員等が含まれており、非正規雇用を支えられていた。4町の状況を見ると、他自治体からの常勤職員の中長期派遣人数はある程度持ちこたえており、自治体どうしの協定、総務省ルートによるマッチングの仕組み、各種働きかけ等の効果で、相互理解が維持、醸成されているとみられる。しかし、派遣を継続する自治体が多い傾向からは、職員あるいは組織への災害対応経験の蓄積が期待される一方、特定の派遣元に負荷がかかっているようにもみえる。また、詳細は明らかにできなかったが、国職員等の派遣が占める割合が近年高まっているとともに、福島県職員の派遣が復興推進や保健師、技術職といった分野で実施されていることがわかった。水平的連携では補完できない部分に、市町村—国関係、市町村—県関係が形成されていると考えられる。平時における市町村と県との間の一般職の人事交流については、市町村発のニーズの存在やお互いの行政を理解することの重要性が指摘される一方で、ポストの上での市町村と県との対等な交流は30歳代前半までの若手に限定される傾向があるという(市川 1998)。国から市町村へ、県から市町村へ派遣される復興事業に関わる応援職員の機能の検討は本稿では扱えなかった課題である。

第三に、応援職員の職種についてである。福島の市町村では一般事務職ニーズが増加し、かつ、保健師や土木職へのニーズは高止まりしている。一般事務職は水平的連携の中でほとんどが確保され、業務の内容は多岐にわたっていた。復興期においてどういった業務内容がいつ頃どのくらいの量になるのかという傾向は今回の分析対象と方法では把握できなかったが、原子力災害からの避難と帰還が交錯する状況下ではニーズが増大する傾向にあることがわかった。また、一般に市町村では専門職の配置が少ないことから、水平的連携による応援には限界があると思われる、先に述べたように県による補完が行われていると考えられる。

以上を踏まえれば、被災市町村が必要な事業を実施できる組織体制の維持・形成のために、応援職員の確保や正規職員の採用等の対策を地域特性に合わせて選択できるよう、国や県は財政支援を含めた支援策を継続するべきであると考えられる。応援職員を送り出す自治体が派遣の意義を見いだせる仕組みであることも求められる。また、自治体職員としての災害対応経験をどのように組織に蓄積していけばよいのかについては、派遣元自治体、被災自治体の双方にとって取り組むべき課題であろう。

(にしだ なほこ 福島大学行政政策学類准教授)

【付記】

本稿の一部は科研費17K03545の研究成果である。

キーワード：原子力被災自治体／応援職員／中長期派遣

【参考文献】

- 伊藤哲也（2015）「復興関係自治体職員の確保対策に関する実証的分析」『自治体学』29（1）、自治体学会
- 稲継裕昭（2000）『人事・給与と地方自治』、東洋経済新報社
- 稲継裕昭（2015）「広域災害時における遠隔自治体からの人的支援」『大震災に学ぶ社会科学 第2巻 震災後の自治体ガバナンス』小原隆治・稲継裕昭編著、東洋経済新報社
- 今井照（2016）「自治体職員と役場のレジリエンス」『福島インサイドストーリー：役場職員が見た原発避難と震災復興』今井照・自治体政策研究会編著、公人の友社
- 市川喜崇（1997）「都道府県と市町村との人事交流」『地方分権に伴う国・地方の行政システムに関する調査研究』、財団法人 行政管理研究センター
- 市川喜崇（1998）「都道府県と市町村との人事交流 ― 現状と展望」『地方分権に伴う国・地方の行政システムに関する調査研究（Ⅱ）』、財団法人 行政管理研究センター

- 大谷基道、稲継裕昭（2018）「東日本大震災の被災自治体における出向官僚の役割」『獨協法学』105、獨協大学法学会
- 栗田但馬（2015）「震災復興と自治体職員 — マンパワー不足の対策と政策課題 —」『環境と公害』45(2)、岩波書店
- 佐藤竺（1965）『日本の地域開発』、未来社
- 曾我謙吾（2017）「協力的ガバナンスの諸形態とその選択 — 理論的検討と東日本大震災の実態分析から」『災害に立ち向かう自治体間連携：東日本大震災にみる協力的ガバナンスの実態』大西裕編著、ミネルヴェ書房
- 高木竜輔（2017）「原発被災自治体職員の実態調査（2次）」『自治総研』475、公益財団法人地方自治総合研究所
- 高木竜輔（2020）「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」502、公益財団法人 地方自治総合研究所
- 西田奈保子（2017）「防災・危機管理分野における遠隔型連携」『自治体の遠隔型連携の課題と展望 — 新たな広域連携の可能性 —』、公益財団法人 日本都市センター
- 西田奈保子（2018）「東日本大震災における市区町村間連携の実態 — 応援職員を事例に —」『自治総研ブックレット21 自治のゆくえ～「連携・補完」を問う～ 第32回自治総研セミナーの記録』新垣二郎編、公人社
- 西田奈保子、大谷基道、西出順郎（2020）「応援職員の派遣に戦略性はあるのか」2020年度日本行政学会研究会ポスターセッション資料
- 村松岐夫（1988）『地方自治』、東京大学出版会