

長期避難経験自治体における職員が抱える課題の実態分析

ー福島県双葉町・大熊町の事例からー

An Analysis of the Actual Challenges Facing Local Government Employees

Experiencing Long-Term Evacuations Due to the Fukushima Daiichi Nuclear Accident

ー The Case Studies of Futaba Town and Okuma Town, Fukushima Prefecture ー

松原 久^{*1}, 加賀谷 環^{*2}, 山田 修司^{*3}, 藤室 玲治^{*4}

Hisashi MATSUBARA, Tamaki KAGAYA, Shuji YAMADA, Reiji FUJIMURO

本研究では、原発事故によって長期にわたる全域避難を経験した福島県双葉町と大熊町を事例に、最新のアンケート調査から、自治体職員が現在抱える課題の実態について生活上・職務上の両面で明らかにすることを目的とした。両町では、2025年時点においても、行財政構造、職員体制、町民や役場関係機能の避難状態、復興課題の存在といった多様な側面で、原発事故によって生じてきた状況の変化が解消されておらず、職員のなかで震災前の採用者と町内出身者がともに少数派になるという新たな事態も迎えている。そのなかでアンケート調査の結果からは、生活上の課題、職務上の課題の両面において、課題の継続する部分と変化する部分が見いだされた。ストレスを構成する項目間の多様な相関関係、職場ストレスと生活ストレスの間にみられる正の相関関係なども新たに確認できた。両町で現状の継続が当面見込まれることを踏まえると、今回確認できた課題の背景理解や対応策の検討を進めることが重要である。

キーワード: 福島第一原発事故、長期避難、自治体職員、生活ストレス、職場ストレス

Keywords: Fukushima Daiichi Nuclear Accident, Long-Term Evacuation, Local Government Employees, Life-related Stress, Work-related Stress

1. はじめに

1.1. 問題の所在

本稿の目的は、東日本大震災・福島第一原子力発電所事故（以下、原発事故）で被災し長期にわたって全域避難を経験してきた自治体を対象に、事故の発生から10年以上が経過して避難指示の一部解除や役場本体機能の帰還等も進展した現在、職員が直面する課題の実態を明らかにすることである。

原発事故では、最大で12市町村に対して国からの避難指示あるいは警戒区域の指定があり、そのうち9町村では、自治体独自の判断を含めて全域が避難指示の対象区域となった¹⁾。ここから各自自治体は、

役場の本体機能を自治体外へ避難させながら、平時にはない膨大かつイレギュラーな業務（避難所や仮設住宅の確保から除染、賠償関係まで）へ対応する必要に迫られた。このような原発事故で全域避難を経験した自治体にみられる特殊な状況は、自治体職員に対して複数の面で負の影響をもたらす結果となった^{1) 2)}。

第一に、健康状況の悪化がある。全域避難を経験した自治体職員を対象とする2016年の調査によると、原発事故以降、新たに健康診断等で要注意・要精密と指摘された職員は全体の61%を占め、症状としては生活習慣病が5割近く、不眠症・アルコール依存

*1 福島大学地域未来デザインセンター 特任助教・修士（文学）

Specially Appointed Assistant Professor, Community Future Design Center, Fukushima University

*2 福島大学地域未来デザインセンター コーディネーター（元）

Former Coordinator, Community Future Design Center, Fukushima University

*3 福島大学地域未来デザインセンター 特任助教・修士（文学）

Specially Appointed Assistant Professor, Community Future Design Center, Fukushima University

*4 福島大学地域未来デザインセンター 特任准教授・博士（学術）

Specially Appointed Associate Professor, Community Future Design Center, Fukushima University

症などの精神疾患が3割近くにのぼった¹⁾。第二に、職員の疎外構造がある。職員は被災者でありながら、住民等と接するときには被災者としての立場を表現する道が自制される。さらに国や県、知事や市町村長と面するときには統治構造の末端としての役割を求められる。特に原発事故前の地域や住民を知っている職員ほど疎外意識につながりやすいという指摘がなされてきた²⁾。第三に、被災者としての長距離かつ長期間の避難や過酷な業務の積み重ねから、職員の中途退職者が続出してきた。退職者が多い自治体の場合、原発事故後の4年間で35.2%の職員が入れ替わったというデータもある¹⁾。第四に、職員間の関係性や住民対応への影響がある。各自治体では、新規職員の採用や応援(派遣)職員の要請を通じて、膨大な業務に対応してきた。しかし彼ら・彼女らに対する教育機会は業務の多忙によって不足してきたため、不適切な住民対応や原発事故前に採用された職員との意識の違いに結びつきかねない点などが指摘されてきた¹⁾。

このような各種影響の存在から、自治体職員が直面する課題の分析および支援は、原発事故に関連する調査研究において重要な位置を占めてきたといえる。その一方で、原発事故の発生から時間が経過するなかで、自治体職員を取り巻く環境には様々な変化が生じてきた。一つは、避難指示の解除によって自治体内での居住が可能になる、役場の本体機能が自治体内に戻る、復旧・復興事業の完了が近づくことによって業務量が縮小するといった変化である。原発事故を経験した自治体固有の課題が弱まっていく方向性の変化と言い換えることもできる。それと同時に、避難指示の解除によって避難元へ生活の拠点を戻すかどうかの選択が求められる、定年退職や中途退職の蓄積によって原発事故前の職場や住民の顔・暮らし等を把握する職員がより少なくなるといった変化も念頭に置く必要がある。固有の課題が継続・深化する、あるいは、新たな課題に転換するといった方向性の変化ともいえる。それでは異なる方向性を持つ変化の交差も考えられる現在、原発事故を経験した自治体が抱える職員の課題はどのような実態にあるのか。

1.2. 先行研究と本稿の問い

以上のような関心をもとに、本稿では被災自治体のなかでもとりわけ長期にわたる避難を経験してきた福島県双葉郡の2町(双葉町と大熊町)を事例とし、職務上、生活上の両面から自治体職員が抱える課題と実態を分析する。

本稿の関心に近い調査研究の1つとしては、2017年に自治労福島県本部が双葉郡8町村と南相馬市、飯舘村の合計10市町村を対象に実施した調査(以下、2017年調査)に基づく高木の研究がある^{3) 4)}。避難指示の解除と役場本体機能の帰還は、過酷な勤務状況の改善につながっておらず、むしろ職員が二つの相反する立場(=被災者としては避難先での生活再建を選択しながら、自治体職員としては帰還政策に従事)に置かれることで葛藤やストレスを抱える点、避難を継続中の職員ほど地域の先行き不透明感や第一原発への不安等が強く、生活ストレスの高さや仕事の充実感の低さ、就労継続意欲の低さもみられる点などを新たな課題として指摘している³⁾。同様の調査をもとに、長期間の避難を余儀なくされた自治体ほど職員の就労継続意欲が低い結果があったとして、避難先から避難元の職場へ通う職員が継続して職務に従事できる体制づくりや支援が求められる点も指摘されている⁴⁾。2023年に双葉郡8町村を対象に実施された調査(以下、2023年調査)も存在しており、ここでは仕事にやりがいを感じる職員の割合が高いものの、業務量に対する職員数が不足しているという感覚が継続しており、うつ病の検査対象となる精神的健康状態の職員も回答者の約4割にのぼるなど、以前から指摘されてきた健康面の影響の継続を明らかにしている⁵⁾。

これらの知見はいずれも重要であるが、本稿の問題関心と照らし合わせると、調査の実施時期、分析区分の面で限界がある。2017年調査については双葉町や大熊町で全域避難が継続中の時期に実施されたものであった。2023年調査については双葉町や大熊町の全域避難が終了した時期の調査であるが、分析区分をみると4つの自治体(浪江町、富岡町、大熊町、双葉町)がひとまとめの区分にされており、双葉町や大熊町といったとりわけ長期間の避難を余儀なくされた自治体における課題の実態を抽出できるものにはなっていなかった。課題間の関係性に踏み込んだ総合的な分析という部分でみても不足がある⁵⁾。

以上の点を踏まえて、本稿では被災自治体のなかでもとくに全域避難が長期化した双葉町と大熊町を事例に、生活上の課題、職務上の課題の両面から、長期避難を余儀なくされた自治体職員が現在直面している課題の実態を分析する。分析にあたっては、2つの問いを用意する。1つは、「原発事故で全域避難を経験した自治体では、原発事故に伴って生じてきた新たな状況がどのように継続しているのか」という点である。双葉町と大熊町が公表している各種

統計から現状を明らかにする。もう1つは「先行研究で指摘されてきた課題は、現在の両自治体においてどのように見いだせるのか」という点であり、2025年3月～4月にかけて実施したアンケート調査をもとに、課題間の関係性を含めて明らかにする。

以下では、双葉町・大熊町における原発事故によって生じてきた状況の変化(2)とアンケート調査の概要(3)を確認したうえで、職務上、生活上の両面から課題の実態と相互関係(4)を明らかにする。最後に、今回の分析から得られた知見をまとめたうえで若干の考察を加えることとする(5)。

2. 原発事故に伴う状況の変化：双葉町と大熊町の場合

双葉町と大熊町では、原発事故の発生から14年以上が経過した2025年時点においても、原発事故に伴って生じた新たな状況がおおむね継続してきた。ここではその特徴について、行財政の構造、職員の体制、町民や役場機能の避難状態、復興課題の存在という4つの側面から明らかにする。

2.1. 行財政構造

原発事故で被災した市町村のなかでも、とりわけ空間の復興に時間を要してきた両町では⁽¹⁾、事故前の規模を大幅に上回る財政規模と復旧・復興関係の予算が占める割合の大きさなど、原発事故に伴って生じた行財政構造の変化が現在まで継続している。

双葉町の当初予算を例にとると、原発事故前の予算規模を大幅に上回る状態が2014年度から始まり、ピークを迎えた2019年度には2010年度(56.8億円)の6.1倍となる344億円を計上した。そのうち86.6%が復旧・復興関係の予算であった。2025年度の当初予算も2010年度の2.9倍にあたる162.4億円で、復旧・復興関係の予算は67.6%を占めている(図1)。大熊町における当初予算も、おおむね同様に推移している。事故後最大となった2024年度には2010年度(73.4億円)の4.6倍にのぼる338.1億円を計上した。そのうちの62.6%は復旧・復興関係の予算であった。2025年度についても223.2億円を計上し、復旧・復興関係は48.8%を占めている。

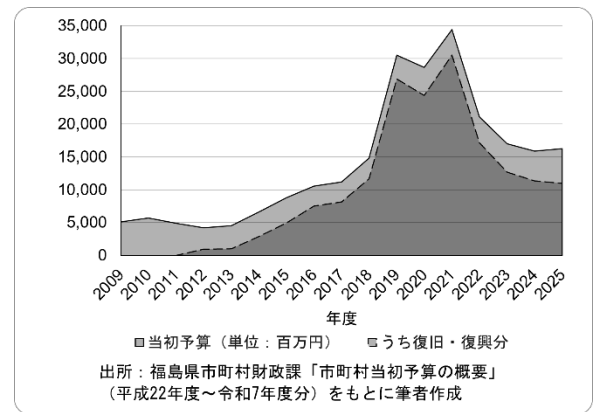


図1 双葉町における当初予算の推移

2.2. 職員体制

予算規模の膨張から職員に負荷のかかる状況が継続しており、正規職員の中途退職も続いてきた。その結果、業務の遂行に必要な職員数を確保するため、応援（派遣）職員の配置を求めるという原発事故後に生じた体制が継続している。さらに原発事故後は新規採用を含めて多様な地域から職員が入職しており、地元出身者の割合が低くなってきた。

関連する統計が詳細に公表されている双葉町の数字をみると、時間外・休日勤務時間の平均（一人当たり年間）は、2011年度にピークの318時間を記録し、2010年度の115時間の3倍弱となった。以後も2014年度、2016年度を除くと事故前よりも長い状態が続いており、2025年度は176時間を記録した。中途退職は原発事故前の2010年度に0人であったが、2012年度以降は3～9人の間で推移している(図2)。事故以降における中途退職と定年退職を単純に合計すると104人であり、原発事故前（2010年4月1日現在）の正規職員数(94人)をすでに超える人数になっていた。

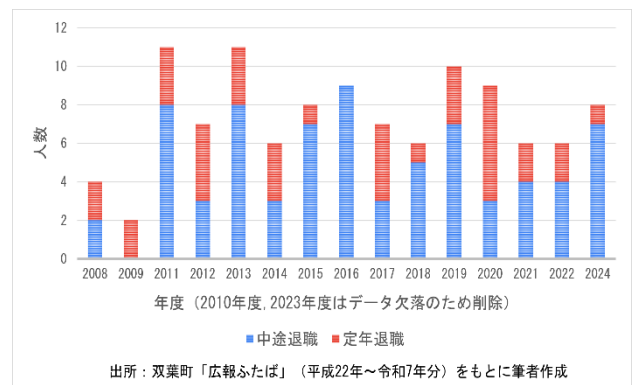


図2 双葉町における中途退職・定年退職の推移

業務量に対応する職員数を確保するため、両町では新規職員の採用に加えて、応援（派遣）職員の配置を継続してきた。応援（派遣）職員については、原発事故以降、総務省スキーム、復興庁スキーム、

その他独自ルートを組み合わせて全国から派遣する仕組みが構築されてきた。それらの数字を合計すると、2025年4月1日現在も双葉町に36人、大熊町に32人が配置されており、それぞれ職員登録者全体の20.8%（双葉町）、14.5%（大熊町）を占める状況であった⁽²⁾。

このような応援（派遣）職員の配置と職員の退職による入れ替わり、原発事故後の町外出身者による入職の増加等から、現在の職員のなかで町内出身者が少数派になるという事態が生じてきた。双葉町役場では、職員名簿の作成にあたって、町内出身者と震災前の採用者を独自に集計している。その統計をみると、2025年4月1日時点の職員定数115人⁽³⁾に対して町内出身者は43人（37.4%）、震災前の採用者は27人（23.5%）にとどまっていた。町内出身者の割合は震災前採用者27人中26人（96.3%）であるのに対し、震災後採用者（応援（派遣）職員の一部を含む）は88人中17人（19.3%）という対比的な特徴があった。

2.3. 避難状態

現在の双葉町と大熊町では、一部区域の避難指示解除によって全域避難の状態は解消され、役場本体機能も町内に帰還した。その一方で、多くの住民は町外への避難を続けており、役場機能も部分的に町外へ残る状態が維持されている。

双葉町では、避難指示解除準備区域とJR双葉駅周辺の一部区域で2020年3月4日に先行して避難指示が解除された⁽⁴⁾。2022年8月30日には、帰還困難区域のなかに設定された特定復興再生拠点区域で避難指示が解除され、約11年半ぶりに町内一部区域での居住が可能になった。大熊町でも、避難指示解除準備区域と居住制限区域（中屋敷地区、大川原地区）で2019年4月10日に避難指示が解除され、約8年ぶりに町内で居住可能な区域がうまれた⁽⁵⁾。帰還困難区域内に設定された特定復興再生拠点区域においても、2020年3月5日にJR大野駅周辺の一部区域、2022年6月30日にその他の区域が解除され、居住可能な区域が拡大している。全域避難状態の解消に伴って、双葉町役場は2022年9月5日に、大熊町役場は2019年5月7日に、それぞれ町内で再建された新庁舎での業務を再開した。

しかしながら、原発事故で避難した住民の帰還は進展しておらず、役場関係の一部機能が町外に残る特殊な状況も継続している。双葉町では2025年6月1日現在、町内居住者数は185人で、住民登録数5188人の3.6%にあたる。この数字は、原発事故後に転入

した居住者（いわゆる移住者）を含んでおり、避難生活を経て町内に住まいを戻した居住者（いわゆる帰還者）に限定するとさらに少なくなる。大熊町の町内居住者は781世帯1029人で（2025年6月1日時点）、住民登録数9911人の10.5%を占めるが、いわゆる帰還者に限定すると320人にとどまっていた。役場関係の機能についても、双葉町では町外に3つの支所（いわき、郡山、埼玉）と2つの連絡所（つくば、南相馬）の設置があり、幼稚園、小学校と中学校はいわき市内への避難が続いている。大熊町でも町外に2つの出張所（会津若松、いわき）と連絡事務所（中通り）の設置が続いてきた。

2.4. 復興課題の存在

双葉町と大熊町は、避難指示が解除された地域における生活環境の整備、長期避難者への対応、帰還困難区域の避難指示解除に向けた取り組みなど、他市町村と共通する課題に加えて、両町固有の中長期的な復興課題を抱えている。それは両町に中間貯蔵施設と福島第一原発が立地するゆえの課題である⁽⁸⁾。

中間貯蔵施設については、中間貯蔵・環境安全事業株式会社法において2045年（中間貯蔵開始後30年以内）までに福島県外で最終処分を完了させることが国の責務と明記されている。しかし処分完了後の跡地利用については、両町と福島県、環境省で「敷地の跡地が地域の振興及び発展のために利用されるよう、協議を行う」点が定まっているのみというのが現状である⁽⁶⁾。福島第一原発についても、2051年までに廃炉を完了させることが廃炉措置に向けた中長期ロードマップで計画されているものの⁽⁷⁾、施設の解体有無を含めて廃炉後にどのような敷地の状態になるかは定まっていない。したがって、中間貯蔵施設の跡地利用や福島第一原発の廃炉後の敷地のあり方など、住民との対話のもとに具体化が必要な復興課題を両町は中長期的に抱えているともいえる。

3. アンケート調査の概要

すでにみたように原発事故によって生じてきた状況が多様な側面で継続する現在の双葉町と大熊町において、職員が直面する課題の実態を分析するためにアンケート調査を実施した。実施にあたっては両町の総務課に協力を依頼し、福島大学地域未来デザインセンター相双地域支援サテライトによる地域復興支援活動の一環で行なった。調査概要は表1のとおりである。なお、質問項目の作成にあたっては、先行研究で指摘されてきた課題の現状を分析するため、ストレスを中心に、生活上、職務上の両面にわたっ

て総合的に課題を分析している2017年調査の質問文を参照した。

表1 アンケート調査の概要

実施主体	福島大学地域未来デザインセンター 相双地域支援サテライト
回答形式	googleフォーム（各役場総務課経由で対象者に 自記式で回答依頼）
回答期間	双葉町…2025年4月2日～4月25日 大熊町…2025年3月31日～4月25日
対象	双葉町職員登録者、大熊町職員システム利用者 （雇用形態…正規職員、再任用職員、会計年度 任用職員、任期付職員、派遣（応援）職員）
有効回答数	双葉町＝52/173（回答率30.8%） 大熊町＝30/220（回答率13.6%）
調査項目	①基本属性、②生活環境・ストレス、③職場 環境・ストレス、④福島第一原発事故・復興に 対する意識、⑤双葉町（大熊町）が抱える課題 についての意見や提案

回答者の雇用形態は、正規職員が47人（57.3%）、任期付職員と派遣（応援）職員がいずれも12人（14.6%）、会計年度任用職員が8人（9.8%）、再任用職員が3人（3.7%）で、多様な雇用形態の職員から回答があった。さらに正規職員の採用年度を震災前（2010年度以前）と震災後（2011年度以降）で区分すると、震災後採用のほうが多数派という結果となった。自治体別の回答数を含めた詳細は、表2のとおりである。

表2 自治体別にみた雇用形態の分布

		正規			非正規			派遣 (応援)	計
		震災前 採用	震災後 採用	小計	任期付	会計年度 任用	再任用		
双葉	回答数	9	18	27	10	3	3	16	52
	比率	17.3%	34.6%	51.9%	19.2%	5.8%	5.8%	30.8%	100.0%
大熊	回答数	12	8	20	2	5	0	7	30
	比率	40.0%	26.7%	66.7%	6.7%	16.7%	0.0%	23.3%	100.0%
全体	回答数	21	26	47	12	8	3	23	82
	比率	25.6%	31.7%	57.3%	14.6%	9.8%	3.7%	28.0%	100.0%

性別は男性の割合が高く、年齢は40代、出身地は町内が最多となった。性別と年齢、出身地の分布について、自治体間では有意な差がなかったが、回答者を①震災前採用の正規職員、②震災後採用の正規職員、③非正規職員（任期付職員・会計年度任用職員・再任用職員）、④派遣（応援）職員という四つに分類すると、年齢と出身地については有意な差があった（カイ二乗検定の結果、いずれも $p < 0.001$ 。以下で有意差について言及する場合はカイ二乗検定の結果とする）。すなわち、性別を含めて特徴をみると、①震災前採用の正規職員は、ほぼ男性で、年齢は40代～50代、出身は全員が町内である。それに対して②震災後採用の正規職員は、女性も一定数含んでおり、年齢は20代～40代が中心、町外の出身者も7割以上含んでいた。③非正規職員は、女性と50代以上が中心で、出身地は町内から町外まで幅広い。④

派遣（応援）職員は、男性と20代・30代が中心で、町外（福島県外）出身の割合が全体と比較すると高くなっていた（表3）。

表3 雇用形態別にみた性別、年齢、出身地の分布

		正規 (震災前 採用)	正規 (震災後 採用)	非正規	派遣 (応援)	全体
性別	男性	90.5%	73.1%	65.2%	91.7%	78.0%
	女性	9.5%	26.9%	34.8%	8.3%	22.0%
	その他・ 答えたくない	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
年齢	20代・30代	4.8%	38.5%	4.3%	58.3%	23.2%
	40代	42.9%	50.0%	4.3%	25.0%	31.7%
	50代	52.4%	11.5%	34.8%	0.0%	26.8%
	60代以上	0.0%	0.0%	56.5%	16.7%	18.3%
出身地	自町内	100.0%	26.9%	39.1%	0.0%	45.1%
	自町外 (福島県内)	0.0%	42.3%	34.8%	33.3%	28.0%
	自町外 (福島県外)	0.0%	30.8%	26.1%	66.7%	26.8%

以下では、採用時期・雇用形態ごとにある属性の違いも念頭に置きながら分析する。

4. 職員が現在直面する課題

4.1. 生活上の課題：住まいの関連

はじめに生活上の課題について、住まいの側面から確認すると、避難指示の一部解除後も町外に住まいを確保する職員の割合が多数派となった。この状況は、先行調査が着目してきた「原発事故による避難を経験した震災前採用の職員」（2017年調査）だけでなく、事故後に赴任した職員の間でもみられる。さらに町外に住まいを持つ職員については、町内住まいの職員と比較すると通勤の負担を抱えていた。

双葉町と大熊町では、避難指示の解除に伴って、一部区域で住まいを戻す／新たに置くことが可能になった。それでは職員の現在の住まいであるが、町内が21人（25.6%）、町外（双葉郡内）が13人（15.9%）、町外（双葉郡外の福島県内）が47人（57.3%）、町外（福島県外）が1人（1.2%）という結果になった（雇用形態ごとに有意差なし）。町民全体に占める町内居住者の割合（双葉町3.6%、大熊町10.5%）と比較すると、町内居住者の割合は高い。ただし町内であっても、震災時の住まいと同じ場所に住む、いわゆる帰還者にあたる職員は4人にすぎず、その他は、震災時と別の場所に住まいを確保した、あるいは震災時に町内へ居住しておらず震災後に住み始めた職員であった。全体の割合としても、原発事故による避難を経験した震災前採用の職員、事故後に赴任した職員ともに、現在の住まいは町外にある職員が多数派となっていた。

震災時に町内へ住まいがあり、現在は別の場所で生活する職員27人に元の住まいの状態を質問したと

ころ、「居住することができる」という回答は3人（11.1%）で、「解体・譲渡などで今はない」が15人（55.6%）、「建て替えをしないと住めない」が4人（14.8%）「その他（賃貸・集合住宅等）」が5人（18.5%）という結果になった。2017年調査のうち大熊町・双葉町の回答者の結果をみると、自宅があるものの「建て替えをしないと住めない」状態が最多であったため⁽⁸⁾、年月の経過とともに震災時の住まいの解体・譲渡が進行し、震災時の住まいに戻って生活を再開するかたちでの帰還は困難になっていることがうかがえる（図3）。

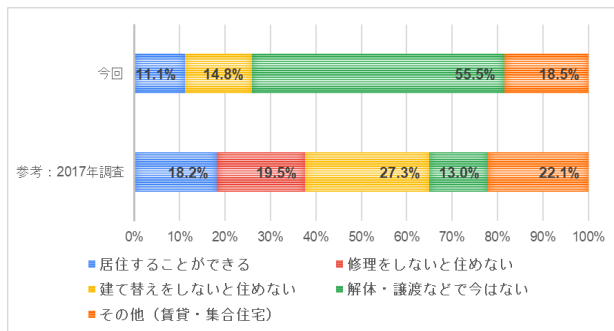


図3 震災当時の住まいの状態（帰還者をのぞく）

関連して今後の住まいに関する意向を質問したところ、震災時の住まいへ近いうちに戻る（避難指示が継続中の場合は解除後に戻る）としたのは2人にとどまった。その他は「引き続き、現在の住まいに住む」が13人、「今は判断できない」が8人、「現在の住まいとは異なる新しい場所に住む」が4人であり、避難指示の有無に関わらず、震災時の住まいと同じ場所に戻るといった判断にはつながりづらい現状にあることが分かる。

通勤時間を見ると、片道30分未満が44人（53.7%）、30分～1時間の間が25人（30.5%）となり、片道1時間未満が全体の3分の2を上回る結果となった。現在の住まい別にみたのが図4である。現在の住まいと通勤時間の間には有意な差があり（ $p<0.01$ ）、町に住まいが近いほど通勤時間も短い傾向があった。職員全体をみると、様々な事情から町外で住まいを確保する職員が多数派になっているなかで、彼ら・彼女らに通勤の負担が生じていることを示唆する結果ともいえる。

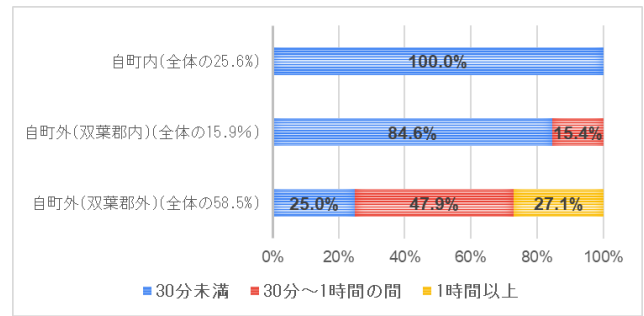


図4 現在の住まい×片道通勤時間

4.2. 生活上の課題：ストレスと感じるもの

生活上の課題をストレスの側面からみると、先行調査では心身の健康不安を抱える職員の多さ³⁾、あるいは、精神的な健康状態が悪化している職員の多さ⁵⁾といった点が指摘されてきた。しかし今回の調査結果をみると、心身の健康不安を抱える職員自体は存在するものの、他のストレス要因のほうが強くなっていた。また各種ストレスは、正規職員でより高い傾向がみられた。

生活上のストレス（以下、生活ストレス）は、2017年調査と同様に、「家族のこと（介護・子育て等）」「収入のこと（将来の年金等を含む）」「住まいのこと（住宅・通勤・近隣等）」「身体・健康不安」の5つから構成される尺度とみなす。そして各項目について「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」の回答を合計すると、最も多いのは「家族のこと（介護・子育て等）」の45人（54.9%）、次が「収入のこと（将来の年金等を含む）」の43人（52.4%）となり、身体や心の健康不安を感じる割合は他の項目よりも小さくなっていた（図5）。

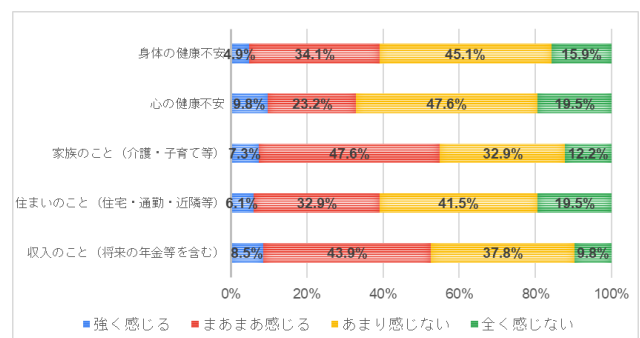


図5 生活上のストレス

つづいて各項目の回答について、「強く感じる」を3点、「まあまあ感じる」を2点、「あまり感じない」を1点、「全く感じない」を0点とし、合計得点を算出した。2017年調査に合わせて10点～15点を「高い」、7～9点を「中程度」、6点以下を「低い」という3つに分類すると、「高い」は14人（17.1%）、正規職員に限定すると13人（27.7%）になった（図6）。

2017年調査で着目した「震災前採用で避難を継続中の正職員」⁴⁾については、今回、15人中5人（33.3%）が「高い」結果となった。

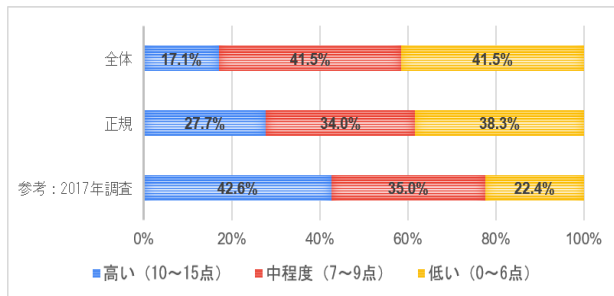


図6 生活ストレス点数

項目間の関係性について信頼性分析でみたところ、一定の一貫性がみられた（Cronbachの $\alpha = 0.775$ ）。順位相関分析で相関係数（Kendallのタウb）をみた結果、いずれの項目間についても有意な相関がみられた（表4）。ここから、各項目のストレスが大きい／小さいと他の項目のストレスも大きい／小さい傾向にあり、身体や心の健康不安が突出した生活ストレスにはなっていない現状が示唆される。

表4 生活ストレスに関する各項目の相関関係

		心の健康不安	家族のこと (介護・子育て等)	住まいのこと (住宅・通勤・近隣等)	収入のこと (将来の年金等を含む)
身体・心の健康不安	相関係数	0.62***	0.42***	0.33***	0.33***
	有意確率(両側)	<0.001	<0.001	<0.001	<0.001
心の健康不安	相関係数		0.49***	0.20*	0.32**
	有意確率(両側)		<0.001	0.04	0.001
家族のこと (介護・子育て等)	相関係数			0.34***	0.27**
	有意確率(両側)			<0.001	0.006
住まいのこと (住宅・通勤・近隣等)	相関係数				0.35***
	有意確率(両側)				<0.001

*5%水準で有意(両側)、**1%水準で有意(両側)、***0.1%水準で有意(両側)

4.3. 職務上の課題：業務量、支え合い、充実感、地域理解

職務上の課題について、業務量の多さ、職員間の支え合いの不十分さ、仕事の充実感の低さという先行調査が指摘してきた各側面からみていくと、業務量の多さこそ継続していたものの、支え合いの不十分さや充実感の低さを感じる職員は少数であった。また震災後に赴任した町外出身の職員であっても、地域の歴史や震災前の様子、避難中の出来事等については一定程度触れている状況があった。

業務量について、双葉町と大熊町における予算規模は震災前を上回る状態が続いているが、時間外勤務についても、「恒常的にほぼ毎日」「恒常的に週1回～3回程度」の合計は18人（22.0%）、正規職員に限ってみると13人（27.7%）であった（図7）。この結果と双葉町の統計と合わせてみると、震災前の水準には戻っておらず、業務量の多い状況が継続して

いることが読み取れる。

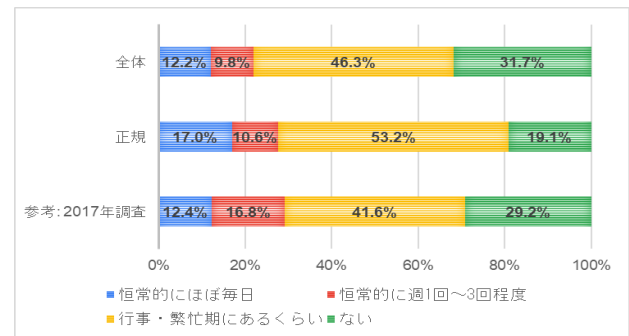


図7 雇用形態×時間外勤務の状況

職員間の支え合いを感じられていない職員の存在、町外避難を継続して仕事の仕事の充実感を感じられていない職員の存在は、それぞれ2023年調査、2017年調査で明らかになった課題である。今回の結果をみると、支え合いについて「強く感じる」「まあまあ感じる」の合計は70人（85.4%）と高い水準であった。仕事への充実感についても、全体で「強く感じる」「まあまあ感じる」の合計は66人（80.5%）、震災前採用で町外に住まいがある正規職員15人に限定してみても12人（80.0%）であり、先行調査でみられた課題は顕在化していなかった（図8）。ただし、支え合いや充実感を感じられていない職員がそれぞれ1割強～2割弱存在している点には留意すべきである。

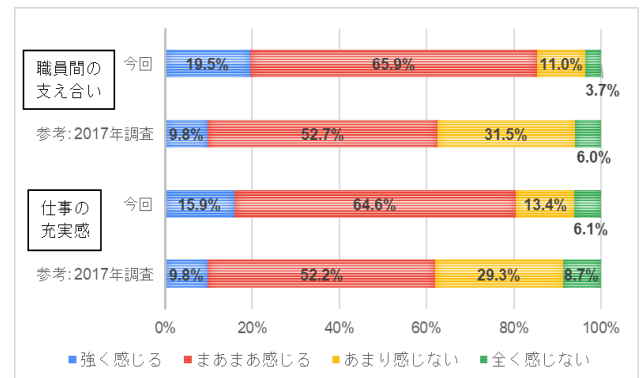


図8 職員間の支え合いと仕事への充実感

地域理解に関する質問は、2章で確認したように震災後採用や町外出身の職員が増加している現状を踏まえて、今回独自に用意した。「浜通りや福島県の歴史について触れる機会」「双葉町（大熊町）の震災前の様子や避難中の出来事を聞く機会」という二つの項目について「よくある（触れる）」「ときどきある（触れる）」の合計は、前者で56人（68.3%）、後者で58人（70.7%）となり、いずれの項目についても「あまりない（触れない）」や「全くない（触れない）」の回答は少数であった（図9）。雇用形態や

出身地との関連でみても有意な差はみられなかったことから、町外出身者や震災後の採用者であっても地域の歴史や震災前の様子、避難中の出来事等について触れる機会は一定程度存在していることがうかがえる。

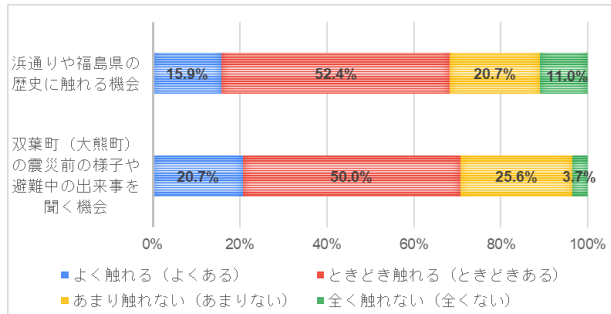


図9 地域の歴史や避難経験等について触れる機会

4.4. 職務上の課題：ストレスとを感じるもの

職務上の課題について、生活上の課題と同様にストレスの側面からみると、2017年調査では5つのストレス要因がいずれも高い水準にあった。そのなかで、今回の調査においても強いストレス要因としての継続がみられたのは「職務上の知識・経験の不足」「地域の先行き不透明」の2つであり、前者は他のストレス要因と関連がみられたが、後者については独立性が強いものとなっていた。

職務上のストレス（以下、職場ストレス）についても、2017年調査と同じように、「多忙（職員不足）」「職務上の知識・経験の不足」「職場の人間関係」「住民対応」「地域の先行き不透明」の5つの項目から構成される尺度とみなす。また5つの項目について、それぞれ「強く感じる」「まあまあ感じる」の回答を合計したところ、最大は「職務上の知識・経験の不足」の45人（54.9%）、次は「地域の先行き不透明」の40人（48.8%）となった（図10）。

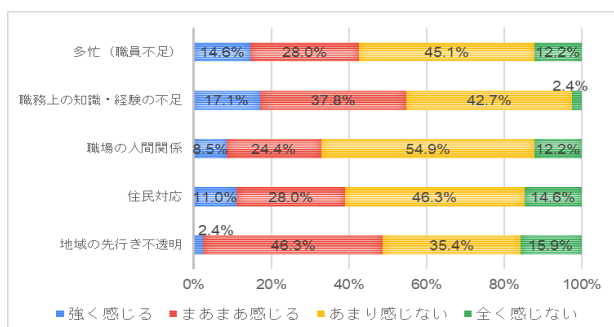


図10 職場ストレス

生活ストレスと同様に、各項目の回答を点数化したうえで合計得点を算出したところ、「高い」は15人（18.3%）、正規職員に限定すると14人（29.8%）であった（図11）。

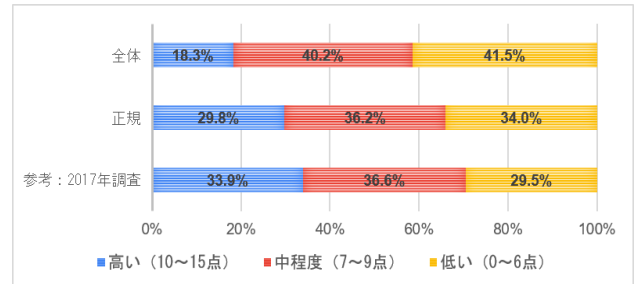


図11 職場ストレス点数

項目同士の関係性について信頼性分析を行なった結果、「地域の先行き不透明」を除く4項目について一定の一貫性があった（Cronbachの $\alpha=0.671^{(9)}$ ）。順位相関係数（Kendallのタウb）をみると、「地域の先行き不透明」はいずれの項目とも有意な相関がなかった。有意な相関がみられたのは「多忙（職員不足）」と「職務上の知識・経験の不足」「職場の人間関係」「住民対応」、「職場の人間関係」と「職務上の知識・経験の不足」「住民対応」の間である（表5）。

表5 職場ストレスに関する各項目の相関関係

		職務上の知識・経験の不足	職場の人間関係	住民対応	地域の先行き不透明
多忙（職員不足）	相関係数	0.32**	0.29**	0.33***	-0.04
	有意確率（両側）	0.001	0.003	<0.001	0.66
職務上の知識・経験の不足	相関係数		0.39***	0.1	-0.03
	有意確率（両側）		<0.001	0.31	0.78
職場の人間関係	相関係数			0.34***	0.13
	有意確率（両側）			<0.001	0.2
住民対応	相関係数				0.14
	有意確率（両側）				0.16

** 1% 水準で有意（両側）、*** 0.1%水準で有意（両側）

今回の調査では、働く上でストレスとして感じる内容について選択肢式（複数選択あり）でも回答を求めた。その結果、1つ以上の項目を選択したのは53人（全体の64.6%）であり、選択内容としては「仕事のマニュアルがない」が37人（1つ以上選択した回答者のうち69.8%。以下同様）、「町民の顔が見えない」が29人（54.7%）、「震災前にあった町の暮らしの様子が分からない」が19人（35.8%）、「困りごとを相談する相手がいない」が14人（26.4%）と続いた。その他にも選択肢にないストレスとして、（中途退職者が多いなかでの）人材育成の難しさ、町民からの苦情の対応、町外避難中の学校の帰還に向けた対応、避難先の住民への対応といった内容に関する記述があった。

これらの回答結果からは、職務上の知識・経験が不足していてマニュアルもない状況、あるいは、町民の顔が十分に见えず地域の先行きも不透明な状況といった部分を職場ストレスとして感じる職員の存在が浮かび上がる。

4.5. 職場ストレスの詳細分析

生活ストレスと職場ストレスについては、合計点数が「低い」あるいは「中程度」の職員がいずれも過半数を大きく上回る一方で、強いストレスを抱える職員も2割弱ずつ存在していた。そこで、職場ストレスを抱える職員の特徴を把握するため、職場ストレスの合計得点を従属変数として重回帰分析を行なった。結果としては、生活ストレスとの間にのみ有意な関連がみられた。

説明変数として投入したのは、個人属性および勤務背景（性別、年代、雇用形態、自治体）、生活ストレスの合計得点、職場環境に関する指標（時間外勤務[OW]、職場サポート（職員間の支え合い）[Sup]、仕事の充実感[Ful]）である。時間外勤務（OW）は順序尺度（0～3）として扱った⁽¹⁰⁾。表6は、個人属性および勤務背景（性別、年代、雇用形態、自治体）ごとにみた職場ストレスの平均値(M)と標準偏差(SD)である。また表7は、職場ストレスと主要な連続変数（OW、Sup、Ful、生活ストレス）との相関係数をまとめたものである。職場ストレスは、生活ストレス（ $r=0.39$ 、 $p<0.01$ ）、時間外勤務（ $r=0.31$ 、 $p<0.01$ ）とは正の相関を、職場サポート（ $r=-0.33$ 、 $p<0.01$ ）、仕事の充実感（ $r=-0.36$ 、 $p<0.01$ ）とは負の相関を示した。偏相関でも生活ストレス合計得点および職場サポートとの関連が維持された。

	N = 82	n (%)	M	SD
男性		18 (22.0)	6.22	2.05
女性		64 (78.0)	7.41	2.60
20・30代		19 (23.2)	7.21	2.45
40・50代		48 (58.5)	7.23	2.84
60代以上		15 (18.3)	6.80	1.42
正職員（震災前採用）		21 (25.6)	7.29	2.76
正職員（震災後採用）		26 (31.7)	7.85	2.98
非正規等		35 (42.7)	6.54	1.87
大熊町		30 (36.6)	7.30	2.79
双葉町		52 (63.4)	7.06	2.39

表6 個人属性・勤務背景と職場ストレス

表8に重回帰分析の結果を示す。生活ストレスが職場ストレスと正の関連を示した（ $B = 0.28$ 、 $p=0.033$ ）

表7 職場ストレスと相関行列

	WS	Sup	Ful	OW	LS	M	SD
WS 職場ストレス	—	-0.32 **	-0.36 **	0.31 **	0.39 **	7.15	2.53
Sup 職場サポート	-0.22 *	—	0.5 **	-0.08	-0.04	2.01	0.68
Ful 仕事の充実感	-0.16	0.45 **	—	-0.14	-0.22 *	1.90	0.73
OW 時間外勤務	0.21	0.02	-0.02	—	0.26 *	1.02	0.96
LS 生活ストレス	0.32 **	0.15	-0.15	0.15	—	6.78	2.98

上半分はピアソンの積率相関係数、下半分は偏相関係数を示す。*5%水準で有意、**1%水準で有意

のに対し、時間外勤務、職場サポート、仕事の充実感などの職場要因や個人属性・勤務背景の係数はいずれも統計的に有意ではなかった。なお本モデルの自由度調整済みGVIFを算出したところ、全ての値が2未満であり、多重共線性の問題は認められなかった。

表8 職場ストレスの重回帰分析

	B	SE	β	95%CI		p
				Lower	Upper	
(切片)	6.26	2.33	—	1.61	10.90	0.01
男性	0.77	0.70	0.13	-0.64	2.17	0.28
40・50代	-0.21	0.66	-0.04	-1.53	1.10	0.75
60代以上	-0.08	0.83	-0.01	-1.73	1.58	0.93
正職員（震災後採用）	1.18	0.86	0.22	-0.53	2.89	0.17
非正規等	0.52	1.02	0.10	-1.51	2.55	0.61
双葉町	-0.34	0.70	-0.07	-1.73	1.05	0.63
OW（時間外勤務）	0.51	0.32	0.19	-0.13	1.16	0.12
Ful（仕事の充実感）	-0.41	0.53	-0.12	-1.47	0.65	0.44
Sup（職場のサポート）	-0.80	0.54	-0.21	-1.87	0.28	0.14
LS（生活ストレス）	0.28	0.13	0.33	0.02	0.54	0.03
F	5.30 (10, 71), $p < 0.001$					
adj. R^2	.26					
AICc	377.36					

注）SEはロバスト標準誤差（HC3）。参照カテゴリは、性別＝女性、年代＝20・30代、雇用形態＝正職員（震災前採用）、自治体＝大熊町。

5. おわりに

5.1. 本稿の知見

ここまで、原発事故の発生から10年以上の時間が経過し、全域避難の状態も解除された2025年時点における双葉町・大熊町の状況と両町の職員が直面する課題の実態についてみてきた。本研究で得られた主な知見は以下の通りである。

第一に、原発事故に伴って生じた状況については、多様な側面で継続していることが確認できた。具体的には、【1】原発事故前を上回る財政規模と復旧・復興関係の割合が高い行財政構造、【2】増大した業務量と中途退職等による人員減少へ対応するために応援（派遣）職員を配置する職員体制、【3】町民の住まいや役場関係の機能にみられる避難状態、【4】中間貯蔵施設と福島第一原発が立地するゆえの中長期的な復興課題の存在といった側面から、新たな状況が解消されず維持されている実態があった。さらに人員体制の面では、中途を含めた退職者の発生と

町外出身者の入職、応援（派遣）職員の配置が継続するなかで、震災前の採用者と町内出身者がともに少数派になるという新たな事態を迎えていた。

第二に、両町の職員が直面する課題の実態について、先行調査で指摘されてきた各種課題との対比でみた場合、生活上の課題、職務上の課題のいずれにおいても継続する部分と変化する部分が存在していた。さらに、今回新たに確認できた課題間の関係性もあった。整理すると以下ようになる。【1】生活上の課題のうち、継続する部分としては、自らも避難を経験した震災前採用の職員は町外で住まいを再建している割合が大きく、通勤の負担が生じていること、心身の健康不安が生活ストレスの1つとして存在することといった点がある。【2】課題の変化や新たに確認できた課題間の関係性としては、震災後に赴任した職員であっても町外で住まいを確保している割合が大きく通勤の負担を抱えていること、心身の健康不安以外のストレスを感じる職員も多く、心身の健康不安が突出したストレス要因になっている訳ではないことが指摘できる。【3】職務上の課題については、業務量の多さや職務上の知識・経験が不足する現状、さらには地域の先行き不透明な現状へのストレスがあることなどが継続する部分として考えられる。【4】職員間の支え合いの不十分さや仕事の充実感の低さを感じる職員は限定的であること、震災後の採用者が町外出身者であっても「地域の歴史や震災前の様子、避難中の出来事等について触れる機会」は一定程度存在すること、地域の先行き不透明さは他のストレス要因との間で相関関係がみられないこと、職場ストレスと生活ストレスの間には正の相関関係がみられること、といった点は変化した部分／新たに確認できた部分である。

5.2. 本研究の示唆、今後の課題

今回の調査では、原発事故の発生に起因する状況が継続するなかでも、職員間の支え合いの不十分さや仕事の充実感の低さなど、先行調査で指摘された課題が確認できない側面があった。その要因としては、回答者の偏りに加えて、課題に対応する取り組みの効果があった可能性⁽¹¹⁾も考えられる。そこで、原発事故後に行われてきた取り組みや支援を振り返り、評価分析していく作業もこれからの研究課題の1つといえるだろう。それと同時に、中長期的な復興課題の存在を踏まえると、（少なくとも両町においては）現在のような行財政構造や職員体制、避難状態が当面続く状況が想定される。したがって、今回確認できた職員が抱える課題の背景理解や対策の検

討についても研究上あるいは実践上重要になってくることが示唆される。以下では、職員が抱える課題のうち、町外に多くの職員の住まいがある点（生活上の課題）、職務上の知識・経験不足や地域の先行き不透明さを感じている点（職務上の課題）について、背景や対策の方向性を簡単に考察したうえで結びとする。

町外に多くの職員の住まいがある状況は、通勤面の負担だけでなく職員としての規範や災害時の対応といった現実的場面にも関わる課題である。今回の調査の設問「双葉町（大熊町）が抱える課題についての意見や提案」（以下、意見や提案）の自由記述においては、「町（行政機関及び町民を含めて）としては、職員は町内に居住することを望んでいると思うが、それを強制することはできない…（略）…大規模災害発生の場合、即時対応できる職員は町内居住の職員」（大熊町）といった意見も実際にみられた。しかし長期避難を経験した職員が再び町内で生活を開始するまでには、本稿でも確認したように障壁がある。また、震災後に新たに赴任した職員が町内に住まいを確保しようとしても、既存の民間賃貸住宅等の荒廃によって大幅な住宅不足があるのが実情である。ここから、町外に住まう職員が安心して職務を継続できる体制の構築⁹⁾という先行研究で指摘されてきた取り組みと同時に、町内での住まいを希望する職員に対応した住宅不足解消に向けた取り組みについても現在求められているといえる⁽¹²⁾。

職員が職務上の知識・経験不足や地域の先行き不透明さを感じる背景としては、原発事故による避難の長期化と中長期的な復興課題の存在によって、経験知での対応やマニュアル化が困難な業務が発生しているという、両町が直面する根本的な問題との関連が考えられる。それと同時に、震災前の採用者と町内出身者がともに少数派になっている点（職場内の関係）、町民の多くが避難を継続中で顔が見えづらい点（職員と住民の関係）、両町で求める復興に向けた対応と県や国の対応が必ずしも一致していない点（町と県・国の関係）なども背景として理解する必要がある。今回の調査の意見や提案に関する自由記述をみても、1点目に関連して「ほとんどが応援職員で短時間で変わるのでコミュニケーションを取りにくい」（双葉町）「震災後は、各課での指導役を担っている職員も業務多忙となり、新規・中途採用職員への指導が不十分のように感じている」（大熊町）、2点目に関連して「震災後職員が大半を占めるため、震災以前の情報に疎い人が多数の状況。結

果、町民とのコミュニケーションに隔たりを感じる場面もある」（双葉町）「かなりの職員が震災後採用となっている中、もともとの町民からすると、役場に来て顔が分からないことが多くなっている」

（大熊町）といった意見が、3点目に関連して「他の自治体と比べ復興が進んでいないにもかかわらず、国の支援が打ち切られる論調になっていることに不安を感じる」（双葉町）「国、県は、大熊町の復興に合わせた、柔軟な対応[を]していただきたい」

（大熊町）といった意見が具体的にあげられた。ここから、多様な背景を持つ職員間のコミュニケーションを促進し、知識・経験の共有や支え合いにつなげるといった職場レベルで可能な取り組みにくわえて、職員・住民間で実態に即して目指すべき復興のあり方を改めて議論し、ビジョンを共有する機会（職員と住民の関係）、ビジョンの実現に向けたプロセスの実装化と役割分担の整理（町と県・国の関係）といった対応を並行して推進することでより効果的になると考える。

なお本稿では、アンケート調査の回答数や紙幅の制約から双葉町と大熊町の比較分析ができていない、復興のステージが異なる双葉町・大熊町以外の被災自治体との比較分析ができていない、インタビュー等を組み合わせた課題の質的理解が不十分であるといった限界が存在する。これらは今後の調査課題とする。

6. 謝辞

ご多忙のなかアンケート調査にご協力をいただきました双葉町職員ならびに大熊町職員の皆様に、この場を借りて感謝を申し上げます。

補注

- (1) 横塚有貴・川崎興太によると、双葉町にとっての復興は町民の生活再建（人の復興）と町土の再生（空間の復興）という二つの意味があるが、復興予算の主な使途となる後者に限ってみても、①帰還困難区域の全域解除、②中間貯蔵施設内にある除去土壌の県外最終処分や跡地の状況、③福島第一原発の廃炉や廃炉後の跡地の状況といった見通しの立たない課題を抱えているという⁸⁾。同様の指摘は、大熊町についても当てはまる。
- (2) 福島県「東日本大震災に関連し必要とされる職員の状況（各市町村ごとの状況）」を参照。応援（派遣）職員の全体像や役割、課題等については西田の論考⁹⁾を参照。
- (3) 双葉町における職員定数は115人、今回の調査の母集団となった職員登録者は173人であり、職員登録者のほう

がすべての雇用形態と応援（派遣）職員を含んだ網羅的な人数となっている。

- (4) 双葉町における対応の経過について、詳しくは合併70周年記念誌⁶⁾を参照。
- (5) 大熊町における避難指示解除までの対応の経過については震災記録誌⁷⁾、避難指示解除後の経過については、大熊町HP「大熊町復興通信」を参照。
- (6) 中間貯蔵施設における処分完了後の跡地利用については環境省と福島県、大熊町、双葉町の間で2015年2月25日に締結した「中間貯蔵施設の周辺地域の安全確保等に関する協定書」の第14条5項で規定されている。
- (7) 廃炉を進めていく上で、基本的な考え方や主要な目標工程等を国が定めた「東京電力ホールディングス（株）福島第一原子力発電所の廃止措置等に向けた中長期ロードマップ」（2019年12月改定が最新）を参照。
- (8) 高木の論考³⁾で記載されている数値（大熊町と双葉町をまとめて一つの分析区分として公表）にもとづく。2017年調査の数値について本文や図で言及する場合は以下同様。なお、今回の調査は2017年調査と母集団が一致するコーホート調査ではなく、数値自体の比較は意味を持たないため、本文や図での言及はあくまで参考情報という位置づけに留めている。
- (9) 「地域の先行き不透明」を含めた場合0.589となり、一貫性が低下した。逆に他の項目については、取り除いた場合にすべて一貫性が低下した。
- (10) 分析にはR version 4.4.1¹⁰⁾を使用し、重回帰分析の実行にはestimatrパッケージ(version 1.0.6)を用いた。推定には不均一分散に対して頑健な標準誤差(HC3)¹¹⁾を採用した。
- (11) 例えば大熊町では、原発事故以降にストレス面の課題を抱える職員の多さを踏まえ、メンタルヘルス研修会や庁舎内における職員の憩いのスペースづくり（ぐっちゃーカフェ）などの取り組みが行われてきた⁷⁾。
- (12) 実際に、大熊町と双葉町が2025年8月に関係省庁等へ提出した「大熊町・双葉町の復興等に向けた重点要望について（要望書）」においても「長期避難を余儀なくされた両町では、住宅の荒廃が進んでおり、住民が帰還するためには自宅の新築、あるいは大規模な改修が必要となる。また、復興拠点の整備等が進む中で移住希望者が増加しつつあるが、既存の民間賃貸住宅が荒廃し解体されたことで大幅な住宅不足となっており、移住ニーズに十分対応できていない」と言及されている。

参考文献

- 1) 今井照(2016)「自治体職員と役場のレジリエンス」
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 役場職員が見た原発避難と震災復興』, 公人の友社, p172-212.
- 2) 今井照・自治総研編著(2021)『原発事故 自治体からの証言』筑摩書房.
 - 3) 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号, pp48-91.
 - 4) 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」『自治総研』502号, pp1-18.
 - 5) 鈴木伶音・高橋和詩・荒川知輝・田澤士琉・佐藤陽菜乃・川崎興太(2023)「双葉郡8町村における自治体職員の現状と課題」『都市計画報告集』21巻4号, pp439-446.
 - 6) 双葉町(2023)『双葉町合併70周年記念誌』双葉町.
 - 7) 大熊町(2017)『大熊町震災記録誌』大熊町.
 - 8) 横塚有貴・川崎興太(2021)「福島県双葉町の原子力災害からの復興に向けた経緯と到達点ー双葉町議会の議事録の分析を中心にー」『日本災害復興学会論文集』19号, pp10-19.
 - 9) 西田奈保子(2020)「原子力被災市町村における応援職員」『自治総研』504号, pp17-38.
 - 10) R Core Team (2024). *R: A Language and Environment for Statistical Computing*. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria.
 - 11) MacKinnon, J. G., & White, H. (1985). “Some Heteroskedasticity-Consistent Covariance Matrix Estimators with Improved Finite Sample Properties.” *Journal of Econometrics*, 29(3), pp305-325.