

## 大規模災害時の広域的な人的支援体制の構築に係る取り組み

宮城県 復興・危機管理部 復興・危機管理総務課

### 1. はじめに

未曾有の被害をもたらし、多くの方の尊い命が失われた東日本大震災から 10 年以上が経過した今に至るまで、平成 28 年熊本地震、平成 30 年 7 月豪雨、北海道胆振東部地震、令和元年東日本台風、令和 2 年 7 月豪雨をはじめ国内では、災害が激甚化・頻発化している状況にあり、都道府県及び市区町村が広域的な応援を有効に活用しながら、災害応急対策を速やかに進めていくことが求められている。

東日本大震災以降、相次ぐ各災害の反省を踏まえながら、全国知事会等において各協定の見直し、応急対策職員派遣制度の制定等広域応援に関する体制の充実が図られている。

本県においても、東日本大震災の教訓や全国的な流れを踏まえながら、広域応援計画及び広域受援計画を策定し、体制整備を図ってきたところである。

本稿では、東日本大震災以降の本県の広域的な人的支援体制の構築及び実災害発生時の対応について紹介していく。

### 2. 東日本大震災における広域支援と教訓

#### (1) 東日本大震災以前の広域支援体制

東日本大震災以前、本県では都道府県間の相互応援体制を強化するため、平成 7 年に「大規模災害時等の北海道・東北 8 道県相互応援に関する協定（北海道、青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県、新潟県）」を締結、平成 8 年には全国知事会において、「全国都道府県における災害時の広域応援に関する協定」を締結した。

また、市町村が締結している独自の協定に加え、県内市町村の相互応援体制の整備を目的に、平成 16 年に「災害時における宮城県市町村相互応援協定」を締結した。

#### (2) 東日本大震災における広域支援

東日本大震災は、被害の規模・範囲ともに経験したことのない災害であり、本県及び県内市町村の体制だけで災害対応を行うことは困難であった。

そのため、本県では県内市町村のニーズを照会し、その回答をもとに全国知事会、総務省に応援職員の派遣を要請し、多くの人員を確保することが可能となった。

また、各相互応援協定に基づく支援の他、本県や県内市町村に対し、各省庁ルートによる支援、市町村の独自要請に基づく支援、自主的な支援等多岐にわたる支援を受けていた。

### （3）東日本大震災における教訓

東日本大震災では、多くの地方公共団体から支援を受けることとなったが、数多くの支援を受け入れるため、調整する体制づくりが十分でなかった。また、県内市町村においても、避難所運営、罹災証明発行事務、物資調達等に必要とされる職員数が事業の進捗に応じて変化することから、効率的な応援職員の活用、受け入れ調整を行うことは困難であった。

このような状況下で、現在広域応援の主流となっている被災自治体に対して特定の自治体がマンツーマンで支援を行う「対口支援方式」の有効性が確認されている。

東日本大震災の反省として、市町村からのニーズ把握、複数の地方公共団体からの支援の受け入れ調整など、被災市町村を速やかに支援する体制を整備していく必要性があった。

本県では、東日本大震災における46の教訓を、「東日本大震災―宮城県の発災後一年間の災害対応の記録とその検証―」にまとめ、平成27年3月に発行した。その中に大規模広域災害時においても有効に機能する受援体制の構築を教訓の一つとして掲げており、東日本大震災以降受援体制の強化に努めてきた。

## 3. 東日本大震災後の広域的な支援体制の取り組み

### （1）全国的な支援制度の充実

東日本大震災後の平成24年6月に災害対策基本法が改正され、都道府県による調整規定の拡充、国による調整規定が新設されるとともに、対象業務が避難所運営支援等応急対策一般に拡大されている。

平成28年4月に発生した熊本地震においても、広域受援の具体的な運用方法、受援時の県と市町村の役割分担に課題が生じたことから、内閣府が地方公共団体の受援体制に関する検討会を設置し、その議論を踏まえ平成29年3月に「地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドライン」を策定した。

また、熊本地震では、「九州・山口9県災害時応援協定」（平成23年10月31日締結）に基づく対口支援方式が機能したことから、その結果を踏まえ総務省において、平成30年3月に被災市区町村応援職員確保システム（現「応急対策職員派遣制度」）が構築されている。

被災市区町村は、災害のフェーズに応じた応急対策を順次進めていくことが求められるが、災害対応業務の増大による人員不足に加え、災害対応の経験が少ない場合は業務のマネジメントが困難となる。応急対策職員派遣制度では、単に対口支援団体としての応援職員の派遣のみならず、市区町村の要請に基づき災害マネジメントをフォローする総括支援チームの派遣も可能となっており、被災市区町村と対口支援団体が一体となって災害対応できる制度となっている。

## （２）全国知事会、北海道・東北ブロック知事会協定の見直し

平成 24 年 5 月に改正された全国知事会の「全国都道府県における災害時等の広域応援に関する協定」では、カバー（支援）県の規定の新設などカバー（支援）体制の確立、知事会に緊急広域災害対策本部を設置する規定の新設など全国知事会の体制と機能の強化が図られている。

平成 26 年 10 月には、全国知事会の協定見直しを踏まえ、「大規模災害時等の北海道・東北 8 道県相互応援に関する協定」を改正した。本改正では、応援調整道県から役割を拡充し、カバー（支援）県を道県ごとに設置した。これにより、これまでの被災道県の被害情報の収集・提供、応援ニーズの把握・集約、応援道県との連絡調整に加え、カバー（支援）県が、被災道県への人的・物的支援、国や全国知事会等との連絡調整を担うこととなった。

なお、本県と山形県は、相互にカバー（支援）県の第一順位となっており、最近では、令和 2 年 7 月の大雨の際に本県から山形県に、令和 3 年 2 月の福島県沖地震の際に山形県から本県に情報収集のための連絡調整員（リエゾン）派遣を行っている。

また、東日本大震災時に、カバー（支援）県からのリエゾンが大きな役割を果たしたことから、被災道県が派遣されたリエゾンとの連絡調整に配慮すべき旨が追加された。

平成 27 年 3 月には、ブロック内で大規模災害時の応援を迅速かつ的確に行うため、北海道・東北 8 道県広域応援本部の設置、広域応援業務の内容等を規定した「大規模災害時等の北海道・東北 8 道県広域応援ガイドライン」を策定した。

また、平成 26 年 10 月の協定改正時に、北海道・東北 8 道県の防災担当者による連絡会議の設置を規定した。以後定期的に連絡会議を開催し、各道県防災担当者によるブロック内応援の検証、意見交換等を実施することで、平時からの顔の見える関係の構築、ブロック内の支援体制の円滑化に努めている。

## （３）宮城県における広域応援・受援体制の構築

東日本大震災で得られた教訓及び、国、全国知事会、北海道・東北 8 道県の広域支援体制の構築・見直しを踏まえながら、本県では、平成 28 年 9 月に「宮城県災害時広域応援計画」、令和元年 5 月に「宮城県災害時広域受援計画」を策定した。

### ア 宮城県災害時広域応援計画の策定

東日本大震災を経験した本県では、復旧・復興の経験、ノウハウを生かした支援が求められている。本県では広域応援計画を策定し、全国知事会及び北海道・東北 8 道県の広域応援協定に基づく応援要請があった場合、または、全国で震度 6 弱以上等の大規模災害が発生し知事が認める場合に、広域応援本部を設置し、人的・物的支援を行うこととしている。

広域応援計画では、被災自治体のニーズの把握、応援が必要と予想される担当業務、派遣職員の資機材準備等について定めており、実際に応援要請があった場合に速やか

に支援を実施できる体制を整備している。

#### イ 宮城県災害時広域受援計画

広域受援計画では、本県において大規模災害が発生し、災害対策本部が設置された場合における初動期、応急対策～復旧期(概ね1～2か月)の救助救出機関からの応援、医療機関からの応援、自治体等による人的支援、物的支援の受け入れ体制や手続きを定めている。

広域受援計画は、特に、県業務及び市町村業務に関する受け入れ体制の整備を図っており、人的支援の受け入れに関する調整が必要になった場合に、災害対策本部の中心的業務を担う災害対策本部事務局内に人員調整チームを立ち上げ、県庁内、被災市町村の応援ニーズの収集、県庁内、県内市町村相互の応援調整から全国知事会及び北海道・東北8道県の広域応援協定、応急対策職員派遣制度を活用した広域的な応援要請・受け入れ調整まで、災害の規模に応じて人員調整チームが集約し対応することとなった。

受援計画に基づく対応の実効性を高めるため、昭和53年宮城県沖地震が発生した6月12日を「みやぎ県民防災の日」と定め、毎年大規模災害を想定した総合防災訓練を実施しているが、訓練の中で受援計画に基づく人的支援のニーズ把握、応援要請、受け入れ調整について業務の手順確認を実施している。

### 4. 本県における広域的な人的支援の事例

本県では、広域応援計画及び広域受援計画策定後に県内、県外で発生した大規模災害に対して、以下の対応を実施した。

#### (1) 応援事例：平成30年7月豪雨及び北海道胆振東部地震

##### ア 平成30年7月豪雨

平成30年6月28日以降の台風第7号や梅雨前線の影響により、西日本を中心に広い範囲で豪雨となり、7月6日から8日にかけて1府10県で大雨特別警報が発表され、甚大な被害をもたらした。知事間協議により岡山県に対する災害廃棄物処理業務の支援を行った他、広島県に対する公衆衛生活動チームの派遣等を行った。

また、7月12日には、全国知事会から広島県府中市の応援要請を受けたことから、本県では、広域応援本部を設置し、対口支援団体として、広島県府中市に対して罹災証明関連業務等の人的支援及び災害マネジメント総括支援員を派遣した。

派遣先では、災害マネジメント総括支援員及びリエゾンが広島県府中市長等に対して、災害応急業務の処理方針の作成等について助言を行ったり、災害対応業務の効率化に寄与していた。

## イ 北海道胆振東部地震

平成 30 年 9 月 6 日に北海道胆振中東部を震源とするマグニチュード 6.7 の地震が発生し、厚真町で最大震度 7、安平町、むかわ町で震度 6 強を観測した。

同地震の発生を受け、平成 30 年 7 月豪雨の広域応援のために設置していた宮城県広域応援本部の設置継続を決定し、情報収集のため北海道災害対策本部にリエゾンを派遣した（写真 1）。

9 月 9 日には、北海道からの厚真町、安平町、むかわ町に対する避難所運営アドバイザーチームの派遣要請に基づき、青森県庁内に北海道・東北 8 道県広域応援本部が設置され、広域応援の細部調整のため別途青森県庁に 9 月 10 日よりリエゾンを派遣した。

総務省及び北海道・東北 8 道県の調整を経て、厚真町に青森県、山形県及び福島県、安平町に岩手県及び新潟県、むかわ町に秋田県及び本県が対口支援団体となった。

9 月 14 日より 10 月 8 日まで、秋田県が避難所運営支援、本県が罹災証明関連業務を担当し（写真 2）、むかわ町に対して支援を実施した。



写真 1 北海道・東北 8 道県リエゾンによる打ち合せ（北海道庁）



写真 2 被害認定調査の様子

## ウ 東日本大震災のノウハウ継承と若手職員の育成

平成 30 年 7 月豪雨及び胆振東部地震における本県職員の派遣に関しては、確実かつ効率的な被災地支援につながるよう、東日本大震災で災害対応業務に従事した職員をデータベース化した「宮城県職員災害対応人材バンク」などを活用し、経験者を中心に即戦力となる職員を派遣した。

一方、若手職員をベテラン職員とともに活動させることで、災害対応に関するノウハウを継承することも重要であり、派遣するリエゾンとしてベテラン職員と若手職員を組み合わせる構成すること等により、職員の育成も同時に行っている。

広域応援時に派遣するリエゾンは、本県災害対策本部事務局職員にあたる職員を派

遣することが多い。特に応急対策職員派遣制度の受援調整を行う場合、市区町村の災害対応業務を十分に理解する必要があり、広域応援時にリエゾンとしてベテラン職員と市区町村の災害対応業務の調整を行う事で、市区町村の災害対応業務への理解が深まる結果となった。令和元年東日本台風の際は、平成30年7月豪雨や胆振東部地震の際にリエゾンとして派遣した職員が残っており、被災市町村の支援業務の調整に役立った。

## (2) 受援事例：令和元年東日本台風

令和元年10月12日から13日にかけての台風第19号による記録的な豪雨により、河川氾濫や土砂崩れが多数発生し、令和3年9月30日現在で、死者20名、行方不明者2名、住家被害19,423棟、被害総額約1,600億円余りと本県に甚大な被害をもたらした。

避難も長期化し、発災から1か月後の11月12日時点においても、台風の被害が甚大であった角田市、大崎市、丸森町及び大郷町の4市町において、避難所16か所に420人が避難していた。被災市町村では、罹災証明交付関連業務や避難所運営業務等市町村の災害対応業務が増大し、被災市町村単独でこれらの業務を完結するのは困難な状況となった。

本県では、被災市町村における災害対応業務を支援するため、速やかに人員調整チームを立ち上げ、被災市町村のニーズの収集、県内市町村相互の受援・応援のマッチング及び応急対策職員派遣制度による対口支援について総務省や支援団体等関係機関と調整を実施した。その結果、被災2日後には、北海道・東北8道県内から対口支援団体が決定し、早期に支援を開始することができた。

最も被害の大きかった丸森町では、12月29日まで避難所が開設されていたため、北海道の対口支援が終了した11月15日以降も県及び県内市町村職員による避難所運営業務等の人的支援を実施した。

また、丸森町には、応急対策職員派遣制度の総括支援チームに当たる県独自の災害マネジメント支援チームを10月14日から11月16日まで派遣し、丸森町からの人的支援要請に係る情報収集、現地調整及び丸森町の災害対応業務全般に関する助言や県災害対策本部との調整等を実施した。

その他、本県の独自調整等により県内市町村の相互応援や本県による応援職員の派遣も実施した。

令和元年東日本台風では、広域受援計画を策定し、訓練等により運用を確認していたことで、体制的に混乱無く調整を実施し、速やかに被災市町村への人的支援を実施することができた。

表 1 令和元年東日本台風における  
 応急対策職員派遣制度に基づく対口支援の実績

| 市町村名 | 対口支援団体 | 派遣時期        | 派遣人数       | 支援業務                         |
|------|--------|-------------|------------|------------------------------|
| 石巻市  | 札幌市    | 10/16～12/4  | 延べ 200 人   | 罹災証明交付業務                     |
| 角田市  | 青森県    | 10/15～11/10 | 延べ 941 人   | 避難所運営<br>罹災証明交付業務<br>災害廃棄物関連 |
|      | 秋田県    | 10/20～11/5  | 延べ 594 人   | 罹災証明交付業務<br>災害廃棄物関連          |
|      | 山形県    | 10/17～11/5  | 延べ 96 人    | 罹災証明交付業務                     |
| 丸森町  | 北海道    | 10/15～11/15 | 延べ 1,380 人 | 避難所運営<br>罹災証明交付業務<br>災害廃棄物関連 |

## 5. おわりに

東日本大震災の反省を踏まえ、本県では、広域応援計画、広域受援計画を策定し、同計画に基づき防災訓練での運用時の検証及び他自治体への応援職員の派遣等による調整担当の職員のスキルアップを図りながら、災害時における応援・受援体制の強化を図ってきた。また、この 10 年間で応急対策職員派遣制度の制定等全国的な広域支援体制の枠組みが整備された点も大きいと感じている。その成果が、令和元年東日本台風時の迅速な県内被災市町村への人的支援の実施に繋がったと考えている。

毎年大規模災害が我が国のどこかで発生しており、広域的な支援体制の重要性が増していることから、今後も防災訓練等を通じて実災害時の対応検証を行いながら、より良い応援・受援体制の構築を図っていきたい。