

はじめに



平成 28 年 4 月に発生した熊本地震（以下、「熊本地震」という。）では、同一地域で震度 7 の地震が立て続け（28 時間以内）に 2 度発生した。また、一連の地震で震度 6 弱以上を 7 度観測するなど、長期にわたり多くの余震も発生し、熊本県では、平成 31 年 4 月 12 日現在、死者 270 名、住宅の全壊・半壊が 4 万棟を超える広範かつ甚大な被害となった。その結果、855 箇所で開催された避難所への避難者数は、最大で 18 万人に及んだ^{*1}。

我が国は、4 つのプレートが相互に接する場所に位置し、世界的にも地震活動が極めて活発な地域である。内陸には、2,000 を超える活断層があると推定されており、平成 7 年の阪神・淡路大震災や平成 16 年の新潟県中越地震など、これまでも活断層に起因し、甚大な被害をもたらす地震が繰り返し発生してきた。

本県にも M6.8 以上の地震が発生するおそれのある活断層が 4 つあるとされている^{*2}。そのため、平成 25 年 3 月に「群馬県地震防災戦略」を策定し、地震被害を可能な限り抑止・減少させるための事前対策として、62 の施策・事業を県・市町村・県民が一体となって推進しているところである。

災害発生時には、災害応急対策の主体として、市町村が災害応急対策を迅速に実施する必要があり、県は、被災市町村への後方支援や広域的な支援の受入れなど、災害応急対策に関する総合調整を行う責務がある。しかしながら、多くの市町村は、大規模災害への対応経験はなく、職員数も限られているため、膨大な災害応急対策を被災市町村単独で的確に対応することは極めて困難である。

熊本地震の対応においても、広域的な応援・受援に具体的な運用方法・役割分担が確立していなかったこと、応援の受け入れに当たり県と市町村の役割分担が明確でなかったことなど、被災地地方公共団体における受援体制が十分に整備されていなかったことから、多くの混乱が見られた。

熊本地震のように、大規模な災害が発生した場合、被災地外から広域的な応援が必要となるため、応援を受ける側の体制をあらかじめ整備しておくことの重要性が改めて認識されたところである。

本県においても、大規模災害に見舞われた際に、全庁的な受援調整体制の下、市町村等と連携して、応援職員が円滑に業務を実施し、提供される物資が避難所までスムーズに行き届く体制を整備することで、全国から受ける支援をより効果的なものとし、迅速な被災

*1 平成 28 年（2016 年）熊本県熊本地方を震源とする地震に係る被害状況等について（平成 31 年 4 月 12 日 18 時 00 分現在（国）非常災害対策本部）

*2 政府地震調査研究推進本部による関東地域の活断層の長期評価（平成 27 年 4 月公表）

者支援につなげなければならない。

このため、本県では、熊本地震対応に派遣した職員等を通じて得られた多くの貴重な教訓を踏まえ、県と市町村等がそれぞれ役割分担しながら、支援の受入体制を連携して確保するとともに、より実践的な災害応急対策を講じることを目的に、平成 28 年 7 月に県と市町村、民間事業者等からなる「県と市町村等との防災体制検討会議」（以下、「検討会議」という。）を設置した。

検討会議では、全体会議のほか、「避難所運営」と「救援物資の供給」に関する分科会を設置し、民間の物流事業者やボランティア団体等、専門的な視点からも課題を抽出し、外部からの支援の効果的な受入れについて対応を検討した。

県では、平成 29 年 1 月に県地域防災計画を見直し、「県は、受援計画や応援計画を定めるよう努め、また、受援・応援に関する連絡・要請方法の確認や応援部隊の活動拠点の確保を図り、訓練を実施するなど、日頃から災害時において協力を得られる体制の整備に努める」とともに、「市町村は、受援計画を定めるよう努め、また、受援に関する連絡・要請方法の確認や応援部隊の活動拠点の確保を図り、訓練を実施するなど、日頃から、災害時において協力を得られる体制の整備に努める。」ことを規定した。

国でも、平成 28 年 12 月に取りまとめた「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策の在り方について（報告書）」^{*1}において、「今後の広域災害の対応における受援を想定した体制整備について検討を進めるべき」と提言しており、平成 29 年 3 月 31 日には、内閣府（防災担当）が「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・公表したところである。

また、平成 30 年 3 月からは、大規模災害発生時に全国の地方公共団体の人的資源を最大限に活用して被災市区町村を支援するための全国一元的な応援職員の派遣の仕組みとして「被災市区町村応援職員確保システム」の運用が開始され、各自治体の受援体制の早急な整備が求められている。

これらを踏まえ、本県において大規模災害が発生した場合を想定した「群馬県災害時受援・応援計画」を策定するとともに、県内市町村による受援計画の策定を促すことにより、本県の防災対策の更なる強化に取り組むこととする。

^{*1} 中央防災会議 防災対策実行会議「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループ」

第1章 総 則

1 計画の目的

本計画は、県内で災害が発生した場合に、被災市町村と連携し、国や他の地方公共団体、指定公共機関、指定地方公共機関、民間事業者、ボランティアなどの各種団体から支援を円滑に受け入れるための体制等を事前に整備しておくことにより、被災地方公共団体の行政機能を確保しながら、迅速かつ効果的な被災者支援を実施することを目的とする。

2 基本的な考え方

(1) 計画の位置付け

本計画は、群馬県地域防災計画を具体化する計画の一つとして位置付ける。また、群馬県業務継続計画（BCP）との整合を図る。

(2) 計画で対象とする受援・応援の範囲

本計画は、災害発生後から想定される受援・派遣の形態のうち、次の図の赤枠内の「初動期・応急期・復旧期（初期）」における受援・応援を対象範囲とする。

初動期・応急期・復旧期（初期）	災害対策基本法に基づく応援 災害応急対策を実施するために必要な業務を実施する。 応援期間は短期間であり、応援職員は身分の異動を伴わない。 なお、応援を求められた地方公共団体は、正当な理由がない限り、応援を拒んではならない。 【根拠】 災害対策基本法に基づく市町村長等の間(67 条)、市町村長等と都道府県知事等の間(68 条)、都道府県知事等の間(74 条)の応援	【想定業務】 避難所運営支援 物資集積拠点支援 住家被害認定調査 など
	相互応援協定に基づく応援 地方公共団体間での災害時相互応援協定等に基づく派遣。 応援期間は基本的に短期間であり、応援職員は身分の異動を伴わない。 【根拠】 各地方公共団体が締結している災害時相互応援協定等	【想定業務】 協定に規定されている業務
復旧期（中期以降）・復興期	地方自治法に基づく派遣 地方公共団体の長が、当該地方公共団体の事務の処理のため特別の必要があると認めるときに、他の普通地方公共団体の長に対し職員の派遣を求めることができるもの。 復旧・復興事業の実施のための中・長期派遣として熊本地震においても実施された。 派遣期間は原則として長期にわたり、派遣職員の身分の異動を伴う（派遣先の身分と併任）。 【根拠】 地方自治法第 252 条の 17 第1項	【想定業務】 災害査定等の社会 基盤施設復旧業務 （道路等の災害復 旧） など

「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」（内閣府（防災担当）策定）から抜粋

（３）受援・応援対象業務

本計画は、県や市町村の行政機能の維持や避難者に物資を速やかに届けるためなどの人的・物資支援を対象とし、救助・救急、消火活動等に係る広域支援については、既に策定している緊急消防援助隊受援計画等に基づき対応する。

また、既に独自の枠組みを持つ支援（国等による定型化された応援等）についても、既に定められたスキーム等に基づき対応することを原則とする。

【国による定型化された応援】

- ・（消防庁）緊急消防援助隊
- ・（警察庁）警察災害派遣隊
- ・（自衛隊）災害派遣部隊
- ・（国交省）緊急災害対策派遣隊（TEC-FORCE）
- ・（厚労省）救護班・災害派遣医療チーム（DMAT）
- ・（厚労省）災害派遣精神医療チーム（DPAT）
- ・（環境省）災害廃棄物処理支援ネットワーク D.Waste-Net など

※関連資料：【参考３】独自の枠組みを持つ支援

（参考：熊本地震で国等の関与により県外からの派遣が調整された主な業務）

- ・（消防庁）緊急消防援助隊
- ・（警察庁）警察災害派遣隊
- ・（厚労省）医療対策要員（DMAT 等）
- ・（日本水道協会、全国管工事業同組合連）給水・応急復旧要員
- ・（厚労省）保健師・管理栄養士・介護職員等
- ・（環境省）災害廃棄物処理支援ネットワーク D.Waste-Net
- ・（中国・四被災建築物協議会）応急危険度判定士
- ・（農水省）農地・農業用施設復旧要員

（４）市町村の対策等

県の災害対応業務のみならず、市町村を含めた県全体としての人的・物資支援を総合的に調整し、特に災害の初動期においては、県以上に業務が逼迫する被災市町村への支援を重視する。

このため、被災市町村と連携した対応が必要となるものについては、被災市町村の対策等についても、必要な範囲で定める。

３ 速やかな応援要請等

県及び各市町村においては、平素から災害対応に係るタイムラインや災害時特有の業務に関する理解を深めた上で、災害発生時には、早期に応援の必要性を検討し、速やかに本計画に沿った行動をとる。

4 受援・応援の状況把握・取りまとめ

災害時に応援を受けつつ、資源を適切に配分するためには、被災地に入る人的資源や物的資源を正確に把握するとともに、災害対応の優先課題に沿って資源を効率的に配分・配置することが重要である。そのために、応援・受援の状況把握・取りまとめ（資源管理）を確実に実施する。

【参考 1】 受援・応援に関するこれまでの経過

1 災害対策基本法、防災基本計画

- 平成 7 年 12 月 災害対策基本法の改正（阪神・淡路大震災を契機）
 - ・ 地方公共団体相互の協力や相互応援に関する協定の締結に関する規定（法第 5 条の 2、法第 8 条第 2 項第 12 号）が新設
- 平成 24 年 6 月 災害対策基本法の改正(第 1 弾)
 - ・ 地域防災計画を定めるに当たっては、円滑に他の者の応援を受け、又は他の者を応援することができるよう配慮する旨規定（法第 40 条、42 条）
 - ・ 自治体間応援の対象業務を発災直後の緊急性の高い応急措置から避難所運営支援、巡回健康相談、施設の修繕などを含む災害応急対策全般に拡大（法第 67 条、68 条、74 条）
- 平成 24 年 9 月 防災基本計画の修正（災害対策基本法（第 1 弾）改正、防災対策推進会議最終報告等）
 - ・ 地方公共団体及び防災関係機関は、災害の規模や被災地のニーズに応じて円滑に他の地方公共団体及び防災関係機関から応援を受けることができるよう、防災業務計画や地域防災計画に応援計画や受援計画をそれぞれ位置付けるよう努めるものとし、応援先・受援先の指定、応援・受援に関する連絡・要請の手順、災害対策本部との役割分担・連絡調整体制、応援機関の活動拠点、応援要員の集合・配置体制や資機材等の集積・輸送体制等について必要な準備を整えるものとする」と記載
- 平成 25 年 6 月 災害対策基本法の改正(第 2 弾)
 - ・ 国（指定行政機関等の長）に対する災害応急対策全般に係る応援の要求（法第 74 条の 3）に関する規定が創設
 - ・ 応急措置の代行（法第 78 条の 2）等に関する規定が創設
 - ・ 内閣総理大臣による広域一時滞在の協議等の代行（法第 86 条の 13）に関する規定が創設
- 平成 26 年 1 月 防災基本計画の修正（災害対策基本法（第 2 弾）改正、大規模災害復興法等）
 - ・ 災害応急対策等に係る業務を行う企業と国・地方公共団体との協定締結の促進
- 平成 28 年度 熊本地震に関するワーキングなど
 - ・ 地方公共団体への支援充実 → 市町村における受援を想定した防災体制の強化
- 平成 29 年 3 月 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の策定
- 平成 30 年度 応急対策職員派遣制度の構築
- 令和 2 年 4 月 市町村のための人的応援の受入れに関する受援計画作成の手引きの策定（最終改正 令和 7 年 4 月）

2 群馬県地域防災計画

群馬県地域防災計画では、災害対策基本法の改正（平成 25 年 6 月）や防災基本計画の修正を踏まえ、大規模広域災害を意識した平常時からの備えとして、周辺自治体や遠隔地自治体との相互応援協定締結の推進、大規模広域災害に対する即応力の強化として、国による応援、応急措置の代行による支援体制の強化等について規定している。

また、平成 28 年 4 月に発生した熊本地震を踏まえ、平成 29 年の 1 月に「県は、受援計画や応援計画を定めるよう努め、また、受援・応援に関する連絡・要請方法の確認や応援部隊の活動拠点の確保を図り、訓練を実施するなど、日頃から災害時において協力を得られる体制の整備に努める」とともに、「市町村は、受援計画を定めるよう努め、また、受援に関す

る連絡・要請方法の確認や応援部隊の活動拠点の確保を図り、訓練を実施するなど、日頃から、災害時において協力を得られる体制の整備に努める。」ことを規定した。

【参考 2】災害対策基本法における応援要求に係る規定

1 市町村長等→他の市町村長等

(他の市町村長等に対する応援の要求)

第六十七条 市町村長等は、当該市町村の地域に係る災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、災害応急対策を実施するため必要があると認めるときは、他の市町村の市町村長等に対し、応援を求めることができる。この場合において、応急措置を実施するための応援を求められた市町村長等は、正当な理由がない限り、応援を拒んではならない。

2 前項の応援に従事する者は、災害応急対策の実施については、当該応援を求めた市町村長等の指揮の下に行動するものとする。

2 市町村長等→都道府県知事等

(都道府県知事等に対する応援の要求等)

第六十八条 市町村長等は、当該市町村の地域に係る災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、災害応急対策を実施するため必要があると認めるときは、都道府県知事等に対し、応援を求め、又は災害応急対策の実施を要請することができる。この場合において、応援を求められ、又は災害応急対策の実施を要請された都道府県知事等は、正当な理由がない限り、応援又は災害応急対策の実施を拒んではならない。

3 都道府県知事→区域内の市町村長

(都道府県知事の指示等)

第七十二条 都道府県知事は、当該都道府県の区域内の市町村の実施する応急措置が的確かつ円滑に行なわれるようにするため特に必要があると認めるときは、市町村長に対し、応急措置の実施について必要な指示をし、又は他の市町村長を応援すべきことを指示することができる。

2 都道府県知事は、当該都道府県の区域内の市町村の実施する災害応急対策（応急措置を除く。以下この項において同じ。）が的確かつ円滑に行われるようにするため特に必要があると認めるときは、市町村長に対し、災害応急対策の実施を求め、又は他の市町村長を応援することを求めることができる。

3 前二項の規定による都道府県知事の指示又は要求に係る応援に従事する者は、災害応急対策の実施については、当該応援を受ける市町村長の指揮の下に行動するものとする。

4 都道府県知事→他の都道府県知事等

(都道府県知事等に対する応援の要求)

第七十四条 都道府県知事等は、当該都道府県の地域に係る災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、災害応急対策を実施するため必要があると認めるときは、他の都道府県の都道府県知事等に対し、応援を求めることができる。この場合において、応急措置を実施するための応援を求められた都道府県知事等は、正当な理由がない限り、応援を拒んではならない。

2 前項の応援に従事する者は、災害応急対策の実施については、当該応援を求めた都道府県知事等の指揮の下に行動するものとする。この場合において、警察官にあつては、当該応援を求

めた都道府県の公安委員会の管理の下にその職権を行うものとする。

5 都道府県知事→他の都道府県知事→他の都道府県の区域内市町村長

(都道府県知事による応援の要求)

第七十四条の二 都道府県知事は、当該都道府県の地域に係る災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、第七十二条第一項の規定による指示又は同条第二項の規定による要求のみによつては当該都道府県の区域内の市町村の実施する災害応急対策に係る応援が円滑に実施されないと認めるときは、他の都道府県知事に対し、当該災害が発生し又は発生するおそれがある市町村の市町村長（次項及び次条において「災害発生市町村長」という。）を応援することを求めることができる。

2 前項の規定による要求を受けた都道府県知事は、当該要求に応じ応援をする場合において、災害発生市町村長の実施する災害応急対策が的確かつ円滑に行われるようにするため特に必要があると認めるときは、当該都道府県の区域内の市町村の市町村長に対し、当該災害発生市町村長を応援することを求めることができる。

3 前二項の規定による都道府県知事の要求に係る応援に従事する者は、災害応急対策の実施については、当該応援を受ける市町村長の指揮の下に行動するものとする。

6 都道府県知事→内閣総理大臣

(内閣総理大臣による応援の要求等)

第七十四条の三 都道府県知事は、当該都道府県の地域に係る災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、第七十二条第一項の規定による指示又は同条第二項若しくは前条第一項の規定による要求のみによつては災害応急対策に係る応援が円滑に実施されないと認めるときは、内閣総理大臣に対し、他の都道府県の知事に対し当該災害が発生し又は発生するおそれがある都道府県の知事（以下この条において「災害発生都道府県知事」という。）又は当該災害が発生した市町村の市町村長（以下この条において「災害発生市町村長」という。）を応援することを求めるよう求めることができる。

2 内閣総理大臣は、前項の規定による要求があつた場合において、災害発生都道府県知事及び災害発生市町村長の実施する災害応急対策が的確かつ円滑に行われるようにするため特に必要があると認めるときは、当該災害発生都道府県知事以外の都道府県知事に対し、当該災害発生都道府県知事又は当該災害発生市町村長を応援することを求めることができる。

3 内閣総理大臣は、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合であつて、災害発生都道府県知事及び災害発生市町村長の実施する災害応急対策が的確かつ円滑に行われるようにするため特に必要があると認める場合において、その事態に照らし特に緊急を要し、第一項の規定による要求を待ついとまがないと認められるときは、当該要求を待たないで、当該災害発生都道府県知事以外の都道府県知事に対し、当該災害発生都道府県知事又は当該災害発生市町村長を応援することを求めることができる。この場合において、内閣総理大臣は、当該災害発生都道府県知事に対し、速やかにその旨を通知するものとする。

4 災害発生都道府県知事以外の都道府県知事は、前二項の規定による内閣総理大臣の要求に応じ応援をする場合において、災害発生市町村長の実施する災害応急対策が的確かつ円滑に行われるようにするため特に必要があると認めるときは、当該都道府県の区域内の市町村の市町村長に対し、当該災害発生市町村長を応援することを求めることができる。

5 第二項又は第三項の規定による内閣総理大臣の要求に係る応援に従事する者は、災害応急対策の実施については、当該応援を受ける都道府県知事の指揮の下に行動するものとする。

6 第四項の規定による都道府県知事の要求に係る応援に従事する者は、災害応急対策の実施に

については、当該応援を受ける市町村長の指揮の下に行動するものとする。

7 都道府県知事→指定行政機関の長等

(指定行政機関の長等に対する応援の要求等)

第七十四条の四 第七十条第三項に規定するもののほか、都道府県知事は、当該都道府県の地域に係る災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、災害応急対策を実施するため必要があると認めるときは、指定行政機関の長又は指定地方行政機関の長に対し、応援を求め、又は災害応急対策の実施を要請することができる。この場合において、応援を求められ、又は災害応急対策の実施を要請された指定行政機関の長又は指定地方行政機関の長は、正当な理由がない限り、応援又は災害応急対策の実施を拒んではならない。

【参考3】独自の枠組みを持つ支援～国等が派遣する要員～

省庁名	関与	派遣する要員	主な業務内容	実施主体	根拠・出典	災害事例
防衛省	直接	自衛官	・避難者等の捜索救助 ・人員及び物資の緊急輸送 ・炊飯及び給水	防衛省	防衛省防災事業計画	東日本大震災、熊本地震 外
海上保安庁	直接	職員	・海難救助 ・人員及び物資の緊急輸送 ・巡視船による給水、入浴提供	海上保安庁	海上保安庁防災事業計画	東日本大震災、熊本地震 外
国土交通省	直接	緊急災害対策派遣隊(TEC-FORCE)	・災害情報収集、自治体の災害対策支援 (排水ポンプ車による緊急排水、上空画像提供、照明車派遣、土砂災害危険箇所の評価等)	国土交通省	国土交通省防災事業計画 災害時応援協定	東日本大震災、熊本地震 外
文部科学省	直接/間接	被災文教施設応急危険度判定士	・学校、体育館等の危険度判定	文部科学省/国立学校/都道府県教育委員会等	被災文教施設応急危険度判定に係る技術的支援実施要領	東日本大震災、熊本地震 外
文部科学省	間接	専門家	被災区分判定(被災建物の状況を踏まえ、建物を建て直すか、補修するかといった復旧の方針を決めるための調査)	不明	熊本地震の被害情報(文部科学省)に記載有	熊本地震
文部科学省	間接	スクールカウンセラー	被災児童・生徒の心のケア	日本臨床心理士会、各都道府県・指定都市教育委員会	熊本地震の被害情報(文部科学省)に記載有	熊本地震
警察庁	間接	警察災害派遣隊	・救出救助 ・検視、死体見分及び身元確認の支援 ・緊急交通路の確保及び緊急通行車両の先導	警視庁・道府県警	警察災害派遣隊設置要綱	東日本大震災、熊本地震 外
消防庁	間接	緊急消防援助隊	・避難者等の捜索救助 ・人員及び物資の緊急輸送 ・消火活動	消防隊員	消防組織法 消防援助隊運用要綱	東日本大震災、熊本地震 外
厚生労働省	間接	救護班・災害派遣医療チーム(DMAT)	・域内搬送 ・被災地内の病院支援 ・現場での医療活動	DMAT本部	日本DMAT活動要領	東日本大震災、熊本地震 外
厚生労働省	間接	災害派遣精神医療チーム(DPAT)	・災害によって障害された地域精神科医療機関の機能の補完 ・避難所、在宅の精神疾患を持つ被災者に対する継続的で適切な精神医療の提供	DPAT活動拠点本部	災害派遣精神医療チーム(DPAT)活動要領	熊本地震
厚生労働省	間接	水道事業者、工事事業者	・水道施設の復旧作業 ・給水車の派遣	日本水道協会	・地震等緊急時対応の手引き ・災害時相互応援に関する協定	東日本大震災、熊本地震 外
厚生労働省	間接	保健師	・避難所の支援(健康管理(健康相談、健康状態チェック、ハイリスク者・要支援者の把握と支援、保健指導)、健康教育(エコノミー・クラス症候群、感染症関係、ラジオ体操)受診の支援、看護・介護サービスの提供、心のケアチームとの連携による精神的支援、環境整備(衛生対策、生活基盤の構築、共有スペースの設置)、医療機関情報等情報収集、衛生用品など必要物品の配布)	都道府県・保健所設置市・特別区	厚生労働省防災業務計画	東日本大震災、熊本地震 外
厚生労働省	間接	手話通訳者	視聴覚障害者等への避難所等における情報・コミュニケーション支援	不明	熊本地震の被害情報(厚生労働省)に記載有	熊本地震
国土交通省	間接	被災建築物応急危険度判定士	家屋等の建築物の危険度判定	日本建築防災協会等	熊本地震の被害情報(国土交通省)に記載有	東日本大震災、熊本地震 外
国土交通省	間接	被災住宅危険度判定士	擁壁等の宅地の危険度判定	(社)全国宅地擁壁技術協会(独)都市再生機構 等	被災住宅危険度判定実施要綱 等	東日本大震災、熊本地震 外
国土交通省	間接	下水道事業者、施工業者等	下水道施設の復旧	地方公共団体/下水道関連団体	・下水道災害時における大都市間の連絡・連携体制に関するルール ・下水道事業における災害時支援に関するルール	東日本大震災、熊本地震 外
環境省	間接	ゴミ処理担当市区町村職員、専門家、技術者、関係団体	・災害廃棄物の収集運搬活動の支援 ・災害廃棄物の分別の支援 ・一時仮置き場の確保・管理運営、処理困難物対応に係る支援 ・生活ごみ、し尿、避難所ごみの収集運搬、処理に関する支援	災害廃棄物処理支援ネットワーク(D.Waste-Net)	環境省防災事業計画(体制の整備)	熊本地震

平成30年4月11日付け総務省自治行政局公務員部公務員課事務連絡から抜粋