

時 期	応急段階
区 分	応急生活支援
分 野	国内からの支援
検 証 項 目	災害ボランティアの受入れと配分調整

根拠法令・事務区分	(災害時におけるボランティア活動等については、阪神・淡路大震災以降、災害対策基本法に位置づけ)
執 行 主 体	ボランティア活動：ボランティア団体・個人 施策上の配慮等：国、県、市町
財 源	ボランティア活動： ボランティア等に対する施策における防災上の配慮等：一般財源（事業によって国庫補助、地方債・地方交付税措置あり）
概 要	<p>ボランティア活動は、行政だけでは手が行き届かない領域において、柔軟できめ細かに対応できる特性を有している反面、あくまでも活動者の自主性に委ねられていること、専門的な知識・技術を持つボランティアから、そうでないボランティアまで、また、組織的に活動するボランティアから、個人で活動する者まで、多種多様な形態を有することを考慮する必要がある。</p> <p>阪神・淡路大震災では、全国から多数のボランティアが被災地域に駆けつけ、一年間で延べ約138万人が救援物資の配分、避難所運営、医療介護等の救援活動や生活支援、復旧・復興に向けた活動を展開したが、発災当初は災害時における行政側のボランティアの受入体制が整っていなかったこと、経験豊富なコーディネーターがほとんどいなかったことに加え、初心者ボランティアが多く、宿泊や食事のあてもなくやみくもに来神したボランティアへの宿泊等の手だてに翻弄された、被災者の自立を妨げる結果になった、など多くの問題も指摘されている。</p> <p>震災を契機に、平成7年の災害対策基本法の改正において、国及び地方公共団体がボランティアによる防災活動の環境整備の実施に努めるべきことが明記された。また、平成10年には特定非営利活動促進法が制定されるなど、自主的な活動を促進する環境整備が進んでいる。被災自治体をはじめとする地方公共団体においても、地域防災計画等においてボランティアの位置づけがなされ、受入体制の整備が進められている一方で、ボランティアの連携や受入、役割分担など、解決しなければならない課題が残されている。</p>

阪神・淡路大震災時における取組内容とその結果	
国	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置</p> <p>【文部省】</p> <p>文部省においては、各大学等に対し、授業の一環としてのボランティア活動の位置づけ等、学生がボランティア活動に参加しやすい条件づくりを要請した。[『平成7年度我が国の文教施策』文部省]</p> <p>阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果</p>
県	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置</p> <p>一般ボランティアの受入</p> <ul style="list-style-type: none"> ・県は、市町社会福祉協議会ボランティアセンターの需給調整機能を支援するため、1月22日に、県災害対策総合本部緊急生活救援部の中にボランティア推進班を設置した。ボランティア推進班は、県における一般ボランティアの推進担当部署である福祉部長寿社会政策局すこやかな社会づくり推進室と県社会福祉協議会ボランティアセンターとの職員で編成した。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p306] ・ボランティア推進班では、県社会福祉協議会ボランティアセンターと一体となって、ボランティ

ア活動の広域的な調整やニーズ把握などを中心に支援を行った。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県
の1年の記録』兵庫県,p306]

医療ボランティアの受入

- ・18日～22日までに19件、23日から30日の間に26件など県外の医療機関や個人から医療ボランティアの申し出が県に寄せられた。県では医療ボランティアの宿泊施設として、21日に海上保安庁の協力により、ヘリコプター搭載型巡視船などを確保し、23日には国の現地対策本部における医療ボランティアの一元的管理体制を整備して救護センター、救護所への派遣を確保した。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p221]
- ・平成7年10月から個人については県医師会、チームについては私立病院協会を窓口としてそれぞれボランティアの募集を行い、個人は66名、チームは12チームの応募があった。12月から共通専門研修を実施し、受講後登録を行い、平成8年1月には制度を発足させた。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p222]

看護ボランティアの受入

- ・1月17日、被災病院や転送患者を受け入れた病院からの看護婦の応援要請を受けて、県看護協会に協力体制を依頼するとともに、18日、関係市の災害対策本部において、個別のボランティアの申し出に対応することとした。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p222]

関係機関との連携

- ・ボランティアニーズとボランティアとの円滑なコーディネートを図るため、ボランティア推進班、県社会福祉協議会ボランティアセンター、被災地の市町社会福祉協議会ボランティアセンター、県内の被災していない地域の市町社会福祉協議会ボランティアセンターなど、関係機関のネットワークの形成を図った。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p306]
- ・広域的なボランティアニーズについては、ボランティア推進班でとりまとめを行い、報道機関への資料配布を通じて、全国にボランティアを募集した。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p306-307]

ニーズ及び活動実態の把握

- ・ボランティア推進班では、避難所緊急パトロール隊や救護対策現地本部の活動等を通じてニーズの把握に努め、市町社会福祉協議会ボランティアセンターに情報提供をするなど、市町社会福祉協議会ボランティアセンターの活動を側面から支援した。また、県内のボランティア活動の実態を把握するため、避難所、救援物資の搬入搬出拠点等におけるボランティアの人数を把握するとともに、被災市町社会福祉協議会ボランティアセンターにおけるボランティアの申し出状況をまとめた。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p308]
- ・4月以降も、避難所緊急パトロール隊や救護対策現地本部が終了する7月26日まで、定期的に、避難所緊急パトロール隊や救護対策現地本部の活動等を通じて、ボランティアの人数を把握するとともに、ボランティアの充足状況等を市町社会福祉協議会ボランティアセンターに情報提供した。また、市町社会福祉協議会ボランティアセンターやボランティア団体等を通じて、仮設住宅入居者や在宅の要援護者を対象に活動するボランティアの人数を定期的に把握し、その状況をとりとまとめた。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p308]

ボランティア保険への対応

- ・県は、従来から県社会福祉協議会において「兵庫県ボランティア災害共済」等を設けていたが、震災等の天災による事故は不担保となっていたことから、1月26日に、損害保険会社と協議し、新たに余震によるけがを補償対象とする「天災危険担保付行事用保険」制度を設けるとともに、特例措置として、電話連絡のみで加入できる方式を採用した。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p311]
- ・2月1日から(社)日本損害保険協会では、被災市町の自治体がボランティアに保険(余震によるけが等も対象)を掛ける場合、保険料の1カ月分を自治体に代わって協会が負担し、各自治体への義援金とすることとした。この結果、神戸市、尼崎市、芦屋市、伊丹市、宝塚市、北淡町がそれぞれ協会に申し出を行い、これらの市町におけるボランティア登録者はこの保険の対象とされた。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p311]

「ありがとうボランティアの集い」の開催

- 平成7年3月17日、震災において活躍した多くのボランティアに感謝するとともに、ボランティアが一堂に集まり、自立復興に向けた今後のボランティア活動のあり方について考えるため、“ふれあい自立・ネットワーク”をテーマに“阪神・淡路大震災”ありがとうボランティアの集いを開催した。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p308]

県民総ボランティアキャンペーンの展開

- 県民のボランティア活動への参加を促進するため、毎年、県民総ボランティアキャンペーンを展開してきたが、特に7年度は、期間を6月1日「善意の日」から8年1月17日までと前年度（3カ月間）より大幅に延長するとともに、“自立復興ボランティアキャンペーン”として、震災における被災者の避難生活や自立を支援するボランティア活動の推進を図った。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p309]

ボランティア活動に対する支援

- ボランティア活動助成金（復興基金事業）：社会福祉協議会に登録又は届け出をしており、被災者対象の活動を行っているボランティア団体に対し、運営及び活動経費助成を行った。（H7年当時）

区分	助成の対象となる経費	構成人数	助成額等
一般活動費助成	ボランティアグループが活動を行うために要する一般的経費（交通費・通信費・ボランティア保険掛け金等）	5人以上のグループ	・年活動日数が6日以上の場合： 年額3万円 ・年活動日数が24日以上の場合： 年額6万円
特別活動費助成	当該ボランティア活動固有の経費（原材料購入費・活動機器・機材の借上げ費等）	5人以上のグループ	・1事業あたり15万円以内（3万円未満は対象外） ・1グループ年間2回を限度

[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p309]

- 元気アップ自立活動補助（復興基金事業）：被災者の自立復興に向けて行うグループ活動とグループのネットワークづくりに要する経費の一部を補助した（平成7～11年度）。[財団法人阪神・淡路大震災復興基金事業案内 <http://web.pref.hyogo.jp/fkikin/jigyo/index.htm>]
- 災害復興ボランティア活動補助（復興基金事業）：被災者の生活、自立を支援するボランティア活動に要する経費の一部を補助した（平成12～16年度）。[財団法人阪神・淡路大震災復興基金事業案内 <http://web.pref.hyogo.jp/fkikin/jigyo/index.htm>]

補助内容：（1）一般的経費・年間3万円～10万円以内
（2）事務所借上費・年間50万円以内
（3）特別活動費（交流会等に要した経費）・1事業あたり15万円以内（1グループ2事業まで）

- 復興住宅コミュニティプラザ活動支援事業（復興基金事業）：復興住宅コミュニティプラザ等において、高齢者の生活支援等に係るボランティア活動を行うグループに対し活動経費を助成した（平成12～14年度）。[財団法人阪神・淡路大震災復興基金事業案内 <http://web.pref.hyogo.jp/fkikin/jigyo/index.htm>]

補助内容：1事業あたり15万円以内（1グループ2事業まで）
原則として月1回以上3ヵ月以上継続して活動を行うグループ

- 被災地NPO活動応援貸付事業（復興基金事業）：県内に主たる事務所を置き、1年以上継続して活動を行っているNPO法人又はNPO法人に準ずる団体（被災地を主たる対象とする、社会貢献度の高い継続性のある事業を実施していること）に対して活動費の貸付を行った（平成13～16年度）。[財団法人阪神・淡路大震災復興基金事業案内 <http://web.pref.hyogo.jp/fkikin/jigyo/index.htm>]

補助内容：貸付限度額300万円、貸付利率2%、返済期間5年以内

- 災害復興公営住宅高齢者元気アップ活動支援事業（復興基金事業）：NPOやボランティアグループが、災害復興公営住宅において、高齢者の元気アップや生きがいづくりのためのふれあい交流事業で一定の要件を満たす活動に対して、経費を補助した（平成13～14年度）。[財団法人阪神・淡路大震災復興基金事業案内 <http://web.pref.hyogo.jp/fkikin/jigyo/index.htm>]

補助内容：1対象住宅で1回限り100万円以内

	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果</p> <p>ボランティアの受入人数は一年間で延べ約138万人であった。ボランティアは、炊き出し、救援物資の仕分け・配送、ごみの収集・運搬、避難所での作業補助、被災者の安否確認、被災者に対する情報提供、高齢者等の災害弱者の介護や移送、保育、水くみ、入浴サービス、夜間防犯パトロール、交通整理や、医師や薬剤師による医療救護活動や、建築士による建築物の危険度判定、弁護士による法律相談、手話通訳、外国語通訳など、多種多様な活動に従事した。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p-]</p> <p>市町社会福祉協議会ボランティアセンターは、発災当初は、一部の市町を除き、ボランティアニーズとボランティアを効果的に結びつけることはできなかった。その理由として、予想をはるかに超える規模の災害の中で、史上空前のボランティアが活動に参加したこと、ボランティアコーディネーターの機能に今回のような大規模な災害への対応を想定していなかったこと、市町社会福祉協議会ボランティアセンターが避難所となったケースがあったこと、地元のボランティアコーディネーター自身が被災者になったケースがあったこと、ボランティアニーズが大量でかつ短期間に変化するため、把握が困難であったことなどが挙げられる。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p306]</p>
市 町	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置</p> <p>【神戸市】</p> <p>ボランティアの受入</p> <ul style="list-style-type: none"> ・震災直後の平成7年1月18日未明に神戸市災害対策本部に「救援ボランティア窓口」を設置し、医師や看護婦などの専門職をはじめとするボランティアの受付を行った。同年1月30日からは神戸市民福祉人材センター（現ボランティア情報センター：神戸市社会福祉協議会（市社協））が在宅者支援ボランティアを募集し、受付登録とコーディネートを開始した。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995』神戸市,p603] ・被災直後には区役所にボランティアが殺到したが、区役所では避難所の開設、救援物資の受入、遺体の安置などに忙殺され、対応することができなかったため、区対策本部への協力や避難所での活動など、ボランティアはそれぞれの判断によって自発的に活動を開始した。区レベルではボランティアを受け入れるシステムを設置していなかったが、それぞれ異なった形態で、受入のための組織化が取り組まれた。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995』神戸市,p603] ・平成7年3月11日の兵庫区ボランティアセンターの開設以後、同年6月15日までに全区社協にボランティアセンターを開設し、震災ボランティアを含む従来からの福祉ボランティアの活動を支援する窓口を開設した。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995』神戸市,p606] ・全国から郵送された救援物資の仕分けと配送の後方支援ボランティアの募集にはCATVの告知放送も活用した。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995』神戸市,p604] <p>ボランティア活動に対する支援</p> <ul style="list-style-type: none"> ・支援活動のための区役所庁舎のスペースやプレハブの提供、仮眠施設の提供、通信・事務機器の提供、食事の提供などを行った。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995』神戸市,p606] ・神戸市が加入する「救援ボランティア傷害保険」を開設した（保険期間は平成7年2月1日から8年2月末）。なお、平成7年2月1日から3月1日までの1カ月間については、（社）日本損害保険協会から、阪神大震災救援ボランティアのための寄附があり、保険の補償内容が「地震による傷害」も対象となる特約付きの保険とした。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995』神戸市,p606] ・被災地域での活動運営費や事業費に対する阪神・淡路大震災復興基金の「ボランティア活動助成」による助成事業を平成7年5月25日から開始した。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995』神戸市,p606] ・震災ボランティアをはじめとした福祉ボランティアの活動を推進するため、平成8年度より「地域ボランティア活動助成」制度を設け、区社協ボランティアセンターを窓口活動支援を強化した。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995』神戸市,p606]

【尼崎市】

ボランティアの受入・派遣

- ・1月25日までは、会計室において、義援金品と同時にボランティアの受付を開始した。[『阪神・淡路大震災 尼崎市の記録』尼崎市,p127-128]
- ・1月26日以降は、同和対策室において、登録したボランティアの活用に向けての取り組みを始めた。具体的には、登録から派遣までのシステムづくりとして、ボランティアの登録名簿を支援できる項目によって分類し、ボランティア派遣の要請(ニーズ)があれば、すぐにその分類された名簿から探し、ボランティアを派遣できるよう体制を整えた。ボランティア派遣の要請を受けて、登録名簿から、活動内容、人員・場所・時間などの適切なものを探し、ボランティアに電話連絡する、ボランティアの了解が得られれば、必要事項を連絡して対応してもらう、という手順でボランティアを派遣した。また、ボランティアの利用を呼びかけるPRを市報に随時掲載、ケーブルテレビ「チャンネルウェーブあまがさき」で流した他、日刊紙やテレビにも機会あるごとに情報を提供した。[『阪神・淡路大震災 尼崎市の記録』尼崎市,p127-128]

【西宮市】

ボランティアの受入・派遣

- ・1月18日に災害対策本部会議において、ボランティアの窓口を人事部(災害対策本部会議の組織でいう動員部)に置き、受入体制を整えた。また、市の各局からのボランティア派遣の要請も人事部に集約し、内容に応じてボランティアを派遣した。
- ・医師、看護婦、建築士等専門的能力を有するボランティアの申し出は、保健環境部、建築部等関係部局を紹介した。医療関係ボランティアについては、保健環境部の要請により民間の団体「関西NGO」が受付及び派遣の手配をすることになった。
- ・ボランティアの受付及び派遣の手配については、ボランティア団体が集まって組織した西宮ボランティアネットワーク(N・V・N)が、途中から市に代わって行うこととなった。NWNは救援活動に従事するボランティア団体や個人と行政をつなぐパイプ役としての情報拠点となり、各々を支援することを目的として発足した。

[『阪神・淡路大震災 西宮の記録1995.1.17』西宮市,p334]

【芦屋市】

ボランティアの受入

- ・1月19日に市災害対策本部内にボランティア班を設置し、ボランティアの募集・登録を開始するとともに、庁内の生活文化課相談室をボランティアグループに提供した。[『阪神・淡路大震災 芦屋市の記録'95~'96』芦屋市,p238]
- ・1月21日には、ボランティアにより「ボランティア委員会」が発足した。[『阪神・淡路大震災 芦屋市の記録'95~'96』芦屋市,p238]

ボランティア活動に対する支援

- ・宿泊施設、活動拠点、事務用品等の確保に関する支援
- ・避難所、物資等に関する行政情報の提供
- ・ボランティア保険を市が全額負担 など[『阪神・淡路大震災 芦屋市の記録'95~'96』芦屋市,p238]

【宝塚市】

ボランティア本部の開設

- ・1月18日の段階では、災害対策本部に電話あるいは直接訪れて、ボランティア活動をやりたいという申し出が相当数あったが、対応した福祉部では、仕事を調整できるような状況ではなかったため、名前と連絡先を聞いて、各自で避難所へ行って応援してもらうよう依頼するにとどまった。以後、日を重なるごとに申し出は増え続けたこともあり、1月20日に災害対策本部においてボランティア本部の設置を決定するとともに、社会福祉協議会にボランティアコーディネーターの派遣を要請した。21日から、市庁舎グランドフロアの災害対策本部の横で、受付と業務のコーディネートを開始した。[『阪神・淡路大震災 - 宝塚市の記録1995 - 』宝塚市,p123]

- ・ 2月28日には、遠方から泊まり掛けで来ているボランティアの疲労も限界に来ていることや、今後の長期にわたるボランティア支援の体制を再構築するために、いったん本部を解散することにして、解散式を行った。[『阪神・淡路大震災 - 宝塚市の記録1995 - 』宝塚市,p123]
- ・ 3月から5月までの間は、市庁舎のボランティア本部だけでなく、総合福祉センターのボランティア活動センター及びソリオ2のボランティアセンターソリオコーナーを再開した。[『阪神・淡路大震災 - 宝塚市の記録1995 - 』宝塚市,p123]

阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果

【神戸市】

ボランティアの受入数は次のとおりである。

- ・ 災害発生後、医療団を始めとするNGOなどの団体がいち早く現地入りし、独自の活動を開始した。また、個人で被災地に駆けつけたボランティアも増加した。平成7年2月28日までに神戸市が直接把握している市内で活動するボランティアの人数は延べ10万人であった。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995 』神戸市,p603-604]
- ・ 1月22日には一般のボランティアを含め7,200人に達し、登録を中断したが、その後も申入れが続き、3月8日の窓口閉鎖までに合計約11,500人に達した。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995 』神戸市,p603-604]
- ・ 1月30日からは神戸市民福祉人材センター（現ボランティア情報センター：神戸市社会福祉協議会（市社協））が在宅者支援ボランティアを募集・登録し、3月末時点で約3,300の個人・団体を登録した。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995 』神戸市,p603-604]
- ・ なお、救援物資の搬入・搬出作業に携わったボランティアは延べ約5,100人、全国から郵送された救援物資の仕分けと配送の後方支援ボランティアは延べ約28,700人であった。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995 』神戸市,p603-604]
- ・ 区対策本部や区社会福祉協議会（区社協）で受入れ、活動したボランティアは同年6月15日までに開設した全区のボランティアセンターにおいて、8月末時点で18,570人にのぼった。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995 』神戸市,p603-604]

【尼崎市】

地震発生直後から、ボーイスカウト、キリンビール、コープこうべ、京都トラック協会、大学等から支援の申し入れがあり、それとともに、個人や市内高等学校の生徒などからも支援の申し出が相次いだ。[『阪神・淡路大震災 尼崎市の記録』尼崎市,p129]

ボランティアの登録数は、1月25日までに152件、1月末までに計303件、2月は221件、3月以降6月までの4か月間は36件であった。[『阪神・淡路大震災 尼崎市の記録』尼崎市,p129]

【西宮市】

NVNIは、市側の情報を加盟ボランティア団体に流す一方で、各団体から伝えられる現場の最新情報を市側に伝えたり、各グループ間の人員・物資不足の調整などが行われた。市側も、市に申し出のあったボランティアをNVNIに紹介するとともに、庁内各局に対して連携と支援を呼び掛ける通達が出され、全庁的なバックアップ体制がとられた。（いわゆる「西宮方式」の確立）。[檜垣龍樹「行政とボランティア活動」『まちづくりを問い直す 防災と自治 年報自治体学Vol.9』良書普及会(1996/3),p138-139]

【芦屋市】

1月17日～4月30日に、延べ人数27,095人、1日平均261人、ピーク時780人（2月11日）のボランティアが活動した。主な活動内容は、物資の搬入、避難所の世話、給水、風呂の支援、高齢者の支援、解体家屋の支援、仮設住宅への移転支援、各カウンセリング、情報収集等であった（ボランティア委員会登録分のみ(H7.4.30 現在)）。[『阪神・淡路大震災芦屋市の記録'95～'96』芦屋市,p237]

【宝塚市】

一般ボランティア

- ・初日は50数名であったが、1週間後の28日には300人を超え、ピーク時には、600人近い人が全国から支援活動のためにボランティア本部へ集まった。[『阪神・淡路大震災 - 宝塚市の記録1995 - 』宝塚市,p123-124]

表 ボランティア本部におけるボランティアの登録等の件数(1月18日～3月31日)

	件数
登録件数	15,305
相談件数	13,669
コーディネート件数	13,564

(『阪神・淡路大震災 - 宝塚市の記録1995 - 』宝塚市)

専門職ボランティア

- ・ボランティア本部に駆けつけた保健婦や看護婦は、避難所や救護所の医療活動を支援するとともに、福祉事務所と連携して要援護者の安否確認や救援活動に従事した。また、建築士は、依頼のあった家屋の診断に市内を駆けめぐった。2月当初には、日本社会福祉士会から支援の申し出があり、福祉事務所内に現地活動本部を設置してもらい、全国から集まった社会福祉士が高齢者の安否確認と相談に取り組むとともに、仮設住宅への入居が始まってからは、入居者全世帯に面談を行い、要援護者のニーズの把握や自治会形成への支援に3月末まで取り組み、逆瀬台デイサービスセンター準備室(社会福祉法人聖隷福祉事業団)に引き継いだ。[『阪神・淡路大震災 - 宝塚市の記録1995 - 』宝塚市,p123-124]

企業、労組、社会団体のボランティア活動

- ・ある市内の企業は、2ヵ月にわたって毎日十数名の社員を派遣し、ある宅配便の企業も、避難所への食糧や救援物資の搬送に数台の車両と社員を1カ月近く派遣した。また、労働組合からも全国組織あるいは地方組織を通じて、多くの組合員の派遣があったことなどが、対応した職員の記憶にとどまっている。社会団体では、地元と近隣の青年会議所から救援物資の搬送にトラックと人の派遣があり、ボーイスカウトは、避難所の炊き出しを1カ月行った後、仮設住宅への入居者へ配布する毛布、米、日用生活用品等の救援物資約2,000個をパッキングして各戸へ配送する作業を約3カ月間行った。その他にも多くの団体によるボランティア活動があった。[『阪神・淡路大震災 - 宝塚市の記録1995 - 』宝塚市,p123-124]

その他

阪神・淡路大震災に対してとった措置

日本赤十字社では、兵庫県支部の地域奉仕団、特別奉仕団の他、和歌山県、広島県、山口県、三重県、福井県、大阪府、徳島県、岡山県等の奉仕団が活動した。[『阪神・淡路大震災 救護活動の記録』日本赤十字社,p118-124]

日本医師会、日本歯科医師会、日本看護協会、日本薬剤師会、全国社会福祉協議会などから専門ボランティアが派遣された。

また、多数のボランティア団体やNGO・NPOが被災地域で活動した。

阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果

数多くの団体・個人が被災地域で活動した。兵庫県の調べによると、ボランティアの人数は一年間で延べ約138万人であった。

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組内容とその結果

国

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組

法令の整備等

災害対策基本法

- ・平成7年12月の改正により、住民等の責務として、住民は、自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、自発的な防災活動に参加する等、防災に寄与するように努めなければならないこととされた。また、施策における防災上の配慮等として、国及び地方公共団体は、自主防災組織の育成、ボランティアによる防災活動の環境の整備、その他国民の自発的な防災活動の促進に関する事項の実施に努めなければならないとされた。[災害対策基本法]

防災基本計画

- ・防災基本計画では、防災ボランティア活動の環境整備として、地方公共団体は、ボランティア団体と協力して、発災時の防災ボランティアとの連携について検討すること、国及び地方公共団体は、日本赤十字社、社会福祉協議会等やボランティア団体との連携を図り、災害時においてボランティア活動が円滑に行われるよう、その活動環境の整備を図るものとする、などを定めている。
- ・また、ボランティアの受入れについては、国、地方公共団体及び関係団体は、相互に協力し、ボランティアに対する被災地のニーズの把握に努めるとともに、ボランティアの受付、調整等その受入体制を確保するよう努め、また、ボランティアの受入れに際して、老人介護や外国人との会話力等ボランティアの技能等が効果的に活かされるよう配慮するとともに、必要に応じてボランティアの活動拠点を提供する等、ボランティアの活動の円滑な実施を図られるよう支援に努めること、などを定めている。

[『防災基本計画』中央防災会議]

特定非営利活動促進法（平成10年3月25日法律第7号）

- ・特定非営利活動を行う団体に法人格を付与すること等により、市民が行う自由な社会貢献活動の発展を促進することを目的に、平成10年3月に制定され、同年12月に施行された。特定非営利活動の種類に、災害救援活動が位置づけられた。
- ・平成14年12月には、法附則の検討条項の規定を踏まえ、特定非営利活動の種類追加や設立認証の申請手続の簡素化、暴力団を排除するための措置の強化、等の規定を盛り込んだ「特定非営利活動促進法の一部を改正する法律」（平成14年12月18日、法律第173号）が成立した（施行：平成15年5月1日）

[特定非営利活動促進法（平成10年3月25日法律第7号）][特定非営利活動促進法の一部を改正する法律（法律第173号）]

【郵政省】

災害ボランティア口座の創設

- ・国内において天災などの非常災害があった場合に、ボランティア団体による被災者の救援活動が円滑に行われるよう、平成8年9月に、郵便振替の加入者がその口座の預り金をボランティア団体に寄附することを郵政大臣に委託する制度である「災害ボランティア口座」を創設した。（郵便振替の預り金の民間災害救援事業に対する寄附の委託に関する法律（平成8年6月12日法律第72号））

取組内容

【政府】

防災問題懇談会の設置

- ・平成7年3月28日に、内閣総理大臣の私的諮問機関として防災問題懇談会が設置され、9月11日に「防災問題懇談会提言」をとりまとめた。この中で、「運用・実務面の改善を行うべき施策」として、「ボランティアの自主活動を損なわない形で側面的にボランティアに対する支援を充実させることが望ましく、行政においては、技能等を有するボランティアやリーダーの登録制度を始め、ボランティア団体に対する法人格の付与、経済的基盤の確立のための支援策等について検討するとともに、リーダーの育成を図り、また、災害時には特に行政面で手薄になっている分野をボランティアに周知して、行政がボランティアと協力して被災者への効果的な援助に当たれるよう努めるべきである。」「1月17日を「防災とボランティアの日」として位置づけ、防災訓練が主体となる9月1日の「防災の日」とは異なる形で、関係団体・機関において国民に身近な活動を中心に啓発行事等を実施していくことが望ましい。」との提言がなされた。[『防災問題懇談会提言』防災問題懇談会]

「防災とボランティアの日」及び「防災とボランティア週間」の創設

- ・阪神・淡路大震災において、各種のボランティア活動及び住民の自発的な防災活動についての防災上の重要性が広く認識されたことから、平成7年12月15日の閣議了解により、「防災とボランティアの日」（毎年1月17日）及び「防災とボランティア週間」（毎年1月15日～21日）が創設さ

れた。[『平成8年版防災白書』国土庁,p87][『震災対策の充実のために 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて』総務庁行政監察庁,p133]

中央防災会議「今後の地震対策のあり方に関する専門調査会」の設置

- ・平成13年6月28日の中央防災会議において、「今後の地震対策のあり方に関する専門調査会」の設置が決定された。平成13年9月17日に第1回目の専門調査会を開催、審議を重ね、平成14年7月に「今後の地震対策のあり方についての提言」をとりまとめた。この中で、重点的に取り組むべき施策の1つである「防災協働社会の実現」において、ボランティアコーディネーターの育成や専門家によるサポート体制及びボランティア参加の仕組みの構築、防災機関と住民・ボランティア・NPO等の連携による地域の防災対策の推進などが提言されている。[『今後の地震対策のあり方について報告』中央防災会議今後の地震対策のあり方に関する専門調査会]

中央防災会議「防災基本計画専門調査会」の設置

- ・中央防災会議の議決に基づき、平成13年10月11日に中央防災会議防災基本計画専門調査会が設置され、防災に関する基本的な検討課題及び防災基本計画の必要な見直しを審議し、平成14年7月には「防災体制の強化に関する提言」をとりまとめた。「コミュニティや自主防災組織の強化及びボランティア等の連携の推進」や自主防災組織やボランティア等のリーダー育成、行政とボランティア等との連携など「防災・危機管理に関する住民等の人材育成」が提言されている。[『防災体制の強化に関する提言』中央防災会議防災基本計画専門調査会]

中央防災会議「防災に関する人材の育成・活用専門調査会」の設置

- ・平成14年7月4日開催の中央防災会議において、防災に関する人材の育成・活用専門調査会の設置が了承され、平成15年5月に「防災に関する人材の育成・活用について 報告」をとりまとめ、人材育正プログラム、教材の整備等による体系的な研究の実施など、地域の防災リーダーやボランティア組織・NPO等のリーダーの人材育成について提言がなされた。[『防災に関する人材の育成・活用について報告』中央防災会議防災に関する人材の育成・活用専門調査会]

【内閣府】

「防災とボランティアの集い」の開催

- ・内閣府は、毎年「防災とボランティア週間」に、防災とボランティアに関する普及・啓発の行事開催等を通じて、災害発生時におけるボランティア活動や自主的な防災活動の重要性に対する認識を一層深め、災害に対する備えの充実・強化を図ることとしている。

【人事院】

公務員のボランティア休暇の創設

- ・人事院は、平成8年12月9日、次の内容の公務員のボランティア休暇を創設し、規則を改正、平成9年1月1日から施行した。なお、1月2日、日本海においてタンカーからの重油流出事故が発生したが、人事院では、職員の重油除去作業への参加をこの休暇の対象とすることとし、各省庁に通知した。

1)活動の対象：災害時における被災者に対する援助活動、社会福祉施設における入所者に対する援助活動、居宅における障害者・高齢者等に対する援助活動。

2)給与：休暇期間中の給与の減額は行わない。

3)日数：1年につき5日間。

【文部科学省】

学校における防災ボランティア教育の推進 ID161参照

全国体験活動ボランティア活動総合推進センターの開設 ID161参照

【総務省】

災害ボランティア口座の運用

- ・平成8年9月に創設された「災害ボランティア口座」については、日本郵政公社が引き継ぎ運用する。

【消防庁】

都道府県消防学校等におけるボランティア研修

- ・消防庁においては、災害救援ボランティアの研修カリキュラムを示すとともに、消防機関に研修の協力について要請を行っている。

「災害ボランティア・データバンク」の整備

- ・平成13年5月から、地方公共団体とボランティア団体等が連携を図る上で必要な情報が相互に得られるよう、共有すべき情報をデータベース化し「災害ボランティア・データバンク」として、インターネットを通じて公開しており、平成15年6月には、データベースの内容充実を行い、都道府県別、団体別、活動内容別、人材・資機材別などの検索・集計の機能向上を図ったところである。

地方公共団体との情報連絡

- ・毎年、都道府県、政令指定都市及び消防庁で構成する『災害ボランティアの活動環境整備に関する連絡協議会』において、地方公共団体における災害ボランティア関係施策等について情報交換、調査検討等を行っている。

防災・危機管理 e - カレッジの開設 ID162参照

災害ボランティアの活動環境に関する検討懇談会の設置

- ・消防庁では、平成14年に「災害ボランティアの活動環境に関する検討懇談会」を設置した。懇談会からは、災害時のボランティア活動の活性化と活用を支援するため、ボランティア団体やボランティアを希望する人に対する情報提供体制の強化、広域防災拠点を活用した研修・訓練の実施など、その活動環境整備の必要性について等の提言がなされた。

【国土交通省】

「防災エキスパート制度」等の創設

- ・国土交通省は、阪神・淡路大震災を契機に、災害時におけるボランティアの果たす役割の重要性が認識されたことから、以下の制度を創設した。
- ・大規模災害時の公共土木施設の被害情報の迅速な収集と施設管理者への連絡等をボランティアとして行う「防災エキスパート制度」
- ・土砂災害に関して行政への連絡等を行う「砂防ボランティア制度」と、土砂災害に関する危険箇所の点検、調査等を行う「斜面判定士制度」
- ・地震発生後、建築技術者等のボランティアによる被災建築物の応急危険度判定を行う「被災建築物応急危険度判定制度」、被災宅地の応急危険度判定を行う「被災宅地危険度判定制度」

【農林水産省】

山地防災ヘルパー制度の創設

- ・農林水産省は、山地災害等に係る情報収集能力を強化するため、市町村職員、地域における治山技術者OB等を山地防災ヘルパーとして認定するとともに、講習会、現地研修会を実施している。

○農村災害ボランティア制度の導入

- ・農林水産省では、あらかじめボランティアとして登録した者を大規模な災害が発生した場合に被災自治体等からの要請に応じ現地に派遣するとともに、災害の未然防止のために農業用施設の見回り等の活動を実施している。

【厚生労働省】

阪神・淡路大震災を契機とした災害医療体制のあり方に関する研究会の設置

- ・阪神・淡路大震災の教訓を生かし、被災地となった場合の観点と被災地への支援という観点から検討を行うため、平成7年4月に「阪神・淡路大震災を契機とした災害医療体制のあり方に関する研究会」を設置した。同研究会は、平成8年4月に「阪神・淡路大震災を契機とした災害医療体制のあり方に関する研究会・研究報告書」をとりまとめ、ボランティア活動と行政との連携として、(1)ボランティア活動の基盤整備、(2)ボランティア活動の受け入れ・連携、(3)ボランティ

ア活動のコーディネート機能の強化、(4)活動支援、(5)ボランティア団体等のネットワーク化、が提言された。[『阪神・淡路大震災を契機とした災害医療体制のあり方に関する研究会・研究報告書』阪神・淡路大震災を契機とした災害医療体制のあり方に関する研究会]

災害医療体制のあり方に関する検討会の設置

- 厚生労働省は、平成12年7月4日に「災害医療体制のあり方に関する検討会」を設置し、同検討委員会では、平成13年6月に「災害医療体制のあり方に関する検討会報告書」をとりまとめた。
- この中で、「ボランティア、NPOとの連携」として、地方公共団体等において、防災訓練や研修の実施、他のボランティア団体や防災関係機関、自主防災組織等との交流によるネットワーク化、地域防災計画やマニュアル策定への参画等を通じ、自主性を尊重しつつ技術レベルの向上やポテンシャルの維持が図られるような支援を工夫する必要があること。地方公共団体等とボランティアの役割分担の明確化を図るとともに、地方公共団体等の災害救助実務に習熟したボランティアの養成とそのネットワーク化を図る必要があること。地方公共団体等とボランティアとの情報の共有を推進すべきであること。が提言された。
[『災害医療体制のあり方に関する検討会報告書』災害医療体制のあり方に関する検討会]

地域健康危機管理ガイドラインの策定

- 厚生労働省は、平成12年3月に「地域保健対策の推進に関する基本的な指針」を改正し、地域における健康危機管理等の基本的な方針を示した。指針では、医療ボランティアに関しては、平常時の備えとして、自然災害等において、被災地域のみによる対応が困難な場合には、他の地域からのボランティア等の協力が必要な場合に備えて、例えば医療ボランティアの配置等の調整を行う担当を予め決めることが必要である、救援物資が届けられた場合の対応体制も予め決めることが必要である、としている。また、健康危機発生時の対応として、地域の医療機関のみでは対応が困難となり、他の地域からの救護班、医療ボランティア等に応援を求める場合は、保健所が応援医療チームに現場の医療ニーズ、被害状況、交通及びライフラインの状況、避難所及び救護所の設置場所の状況、避難者の状況等の情報提供を行うとともに、応援医療チームの配置に係る調整を行うことが必要である、長期間にわたって応援医療チームによる医療の提供が行われる場合には、現地の医療機関の機能の復旧状況にあわせて応援医療チームの活動の調整を行い、応援活動が現地の医療機関の活動の妨げとならないように配慮する必要がある、としている。
[『地域健康危機管理ガイドライン』地域における健康危機管理のあり方検討会]

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果

NPO法に基づく認証団体数は、平成16年3月31日現在で16,160法人である。活動の種類別の法人数は以下のとおりである。

号	活動の種類	法人数	割合(%)
1	保健、医療又は福祉の増進を図る活動	9,312	57.62
2	社会教育の推進を図る活動	7,620	47.15
3	まちづくりの推進を図る活動	6,365	39.39
4	学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動	5,012	31.01
5	環境の保全を図る活動	4,720	29.21
6	災害救援活動	1,117	6.91
7	地域安全活動	1,388	8.59
8	人権の擁護又は平和の推進を図る活動	2,533	15.67
9	国際協力の活動	3,701	22.9
10	男女共同参画社会の形成の促進を図る活動	1,530	9.47
11	子どもの健全育成を図る活動	6,240	38.61
12	情報化社会の発展を図る活動	575	3.56
13	科学技術の振興を図る活動	276	1.71
14	経済活動の活性化を図る活動	709	4.39
15	職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動	802	4.96
16	消費者の保護を図る活動	302	1.87

	17	前各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動	6,762	41.84
	<p>注：平成16年3月31日現在 注：一つの法人が複数の活動分野の活動を行う場合があるため、合計は100%にならない。 注：第12号から第16号までは、改正NPO法施行日（平成15年5月1日）以降に申請して認証された分のみが対象。 資料：内閣府国民生活局NPOホームページより</p>			
県	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組 地域防災計画において、災害救援専門ボランティア制度の運営とともに、県、市町はボランティア団体と連携し、県域、市町域単位でボランティア活動の支援拠点の整備に努めるなど災害ボランティア活動について定めている。[『兵庫県地域防災計画』兵庫県] 災害救援専門ボランティア制度の創設</p> <ul style="list-style-type: none"> ・阪神・淡路大震災においては、特に、医師・看護婦等の医療スタッフ、建築物危険度判定スタッフ、倒壊家屋を掘り起こす土木工作機器や救援物資輸送に係る企業ボランティア等専門的分野のボランティアが多くの被災者を勇気づけ、応急対策時に行政のパートナーとしても重要な役割を果たした。このため、県内外で大規模災害等が発生した際、緊急に救援活動に赴く兵庫県災害救援専門ボランティア(ひょうご・フェニックス救援隊「HEART-PHOENIX」)の登録・派遣制度を創設した。 <p>ボランティア、NPOに対する支援については、「生活復興県民ネット」の設置や災害復興ボランティア活動補助、法人県民税の減免など、県民のボランティア活動への支援も行うとともに、NPO・ボランティアグループの全県的な支援ネットワーク拠点として「ひょうごボランティアプラザ」を平成14年6月に開設するなど、様々な施策を展開している。</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果 ボランティア登録数は、平成13年度で197,377人である。 NPO法人認証件数は、平成15年度末で延べ521件である。</p>			
市 町	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組 【神戸市】 地域防災計画において、発災時には、神戸市社会福祉協議会に「市災害ボランティア情報センター」を設置し、ボランティアニーズなどに関する情報の提供や、全国的支援組織やボランティア団体との連絡調整及び派遣要請を行い、全市レベルのボランティア情報の集約や発信・受信基地としての機能を構築することとしている。また、区社会福祉協議会ボランティアセンターに「災害ボランティア現地支援センター」を設置し、被害状況に応じた活動拠点・資機材を確保することとしている。[『神戸市地域防災計画』神戸市] NPO育成支援アドバイザー派遣事業</p> <ul style="list-style-type: none"> ・震災後、市内には多くのNPOが誕生したが、運営スタッフの不足に悩む団体が多いことから、人材を半年間派遣する事業を開始した。 <p>法人市民税の減免</p> <ul style="list-style-type: none"> ・法人格の認証を受けたNPO法人に対する法人市民税の均等割を全額免除している。 <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果 神戸市社会福祉協議会に登録しているボランティア団体・個人は年々増加しており、平成14年度末で1,201団体、2,513個人である。NPO法人認証数も増加傾向にあり、平成15年11月末で201団体である。</p>			
その他	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組 被災地域内はもとより、全国的にボランティアやNPOの活動が活性化している。被災地域内においては、海外災害援助市民センター(CODE)や「1・17希望の灯り」などの多数の活動団体が設立され、また、しみん基金KOBEや市民サポート基金、県民ネット助成金など、ボランティアやNPOの活動を支援する団体の設立なども見られる。全国的な組織としては、日本災害救援ボランティアワーク(NVNAD)、東京災害ボランティアネットワーク、防災情報機構などがある。また、日本ボランティア学会や国際ボランティア学会など、研究組織も誕生した。</p>			

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果

これまでの各方面からの指摘事項

今回の災害ほどボランティアの素晴らしい活躍が見られた例はありません。数多くのボランティアが全国津々浦々から駆けつけ、様々な分野で活動し、被災者の方々を救援するとともに大きな励ましを与えました。いたるところで献身的な活動をしている姿はまさに感動的なものでした。我が国でこうした防災ボランティアについて議論されはじめたのは1991年のサンフランシスコのロマブリエタ地震からです。国においても国土庁や自治省で本格的な検討がなされ、日本赤十字社をその受入れ窓口とし、期待される活動内容や登録制度、活動上の災害保障のあり方を示した報告書が各都道府県に配られました。実際、静岡県や神奈川県、愛知県などではボランティア登録制度が作られていました。当時の議論では、我が国においてはボランティア制度は馴染まないのではないかと言われていましたが、これは大いなる誤解であり、他人のことにあまり深く関わらないとまで言われた若い人々の活躍が多くの人々の心を打ちました。

しかし、このボランティアに関しても当初はその受入れ体制がまずいと言う批判がありました。「是非お手伝いに駆けつけたいのだがどこに行ったらよいのか分からない」とか「駆けつけたのだが何の指示もないので取りあえず目についた避難場所で勝手に活動した」と言ったような言葉も多く聞かれました。残念ながら兵庫県ではまだこうしたボランティア制度は作られていませんでしたので、こうした点もあったかと思えます。ボランティアのそもそもの原点はあくまでも『自発性、主体性、無償性』にもとづく活動と言うことです。そして、その活動を効率的に行うために必要とされるのが組織性であり、この組織性という点で受入れ体制の必要性が論じられるべきであり、いたずらに行政活動の内部にボランティアを位置づけるべきではないと思います。ですから簡単に言えば、こうした組織性がなかったとしても、勝手に行き、勝手に活動することも必要なことです。今回も避難場所で一人で黙々と掃除をしている人や街角で温かいお茶を「どうぞ自由に」と声をかけているグループなどが幾つも見られました。ロマブリエタの地震の時にも実際に見られたボランティアの姿の多くはこうした光景でした。

もう一つ、ボランティアのあり方をめぐる議論として忘れてはならないのは、本来の行政における業務として予め必要な救援体制は、そもそも地域防災計画において位置づけられるべきであり、本来業務が予算上や人員体制上組めないことを理由にボランティアに依拠することは避けられなければなりません。いずれにせよ、今回の数多くのボランティア活動の経験と教訓をもとに、我が国における防災ボランティアのあり方がさらに検討される必要があると思います。（佐藤隆雄「阪神大震災からの教訓 6,400人余の尊い犠牲は私たちに何を語りかけているのか？」『マイホームプラン平成7年9月号』マイホームプラン社）

今回の地震でも、神戸市内の生活情報は比較的に数多く放送されたが、一方、宝塚市や芦屋市などの生活情報はきわめて少なく、生活情報の過疎地域ができてしまった。その結果、救援物資やボランティアが放送された地域だけに集中してしまっただけである。（廣井脩「災害放送の歴史的展開」『放送学研究No.46』日本放送協会放送文化研究所）

神戸市においては、ボランティア募集に対し予想を遙かに超えた申し込みが殺到、受付電話がパンク状態となり、1万1,500人を登録したものの仕事の割り振りはほとんどできなかった。このように登録ボランティア制度がうまく働かなかった理由としては、以下の3点が挙げられている。1) 神戸市が募集していたボランティアは救急医療のための専門ボランティアであったのに対し、応募してきたのは専門技術を持たない一般ボランティアが中心であり、本人が何ができるかはっきりできず、仕事の割り振りが困難だった。2) 電話回線の輻輳により、いったん登録されても出勤要請を行うことが困難だった。3) 人手が必要だったのは市役所よりもむしろ現場に近い区役所だったが、現場では膨大な業務に忙殺されてボランティアへ仕事を要請する余裕がなかった。（山下祐介・菅磨志保「神戸市各区の災害ボランティア状況」『阪神大震災研究2 苦闘の被災生活』神戸新聞総合出版センター）

（被災地市民グループインタビュー結果）支援する側の気持ちも、自立を支援するというよりも、『気の毒だ、かわいそうだ。』の気持ちでの対応がずっと続いたために、被災者の自立が遅れている。様々な助成金があったからこそできた支援活動等はたくさんあるが、助成金や物資が人の心をつぶしている部分も多い。そのまま災害公営住宅に入っても、「後は自分達でやっていこう。」という気持ちがなく、「前はこうしてくれたのに。」となっている。例えばテレビである災害公営住宅にはお米が分配されたということが映ると、『なぜうちには来ない。』となっている。ボランティア、マスコミ、行政も、震災前に地域で皆が少しずつ気持ちを合わせて作ってきたものを壊してしまったということを非常に強く感じる。（（財）阪神・淡路大震災記

念協会『平成11年度防災関係情報収集・活用調査（阪神・淡路地域）報告書』）

当初ボランティアの受け皿、窓口がなかった。誰も予想しないような大災害で、自治体も大きな被害を受け、人も組織も指揮系統も混乱の極みであった。われわれがいちばん最初に接触した西宮市でもボランティアの受け皿はなく、逆にわれわれに医療関係のボランティアの受け皿としての機能を回してきた。たぶん、自治体の第一線はどこもそうであったのだろう。その結果われわれの関西NGOボランティアネットワークには自衛隊、自治医科大学、兵庫医大などNGOを含め多くの団体と個人が加わった。緊急災害時、ボランティアの受け皿をどこにするのか。その情報はどこに聞けばわかるのか。ボランティアと政府、地方自治体との役割分担は。その調整はどこがするのか。指揮権はどこがもつのか。（榎戸健次郎「避難所における救護活動1」NGOのボランティアの経験から）『集団災害救急1995阪神・淡路大震災とサリン事件救急医学別冊Vol.19、No.12』）

医療ボランティアの場合は、その活動を効率的にするための(1)輸送・手段の問題や(2)医療活動への需要情報や(3)診療機関情報の問題の方がより重要な課題となった。すなわち、(1)についていえば、救急患者を看護しながらヘリコプターで遠い病院まで行っても、その帰路の交通手段は用意されてなかったとかの事例が象徴しているように、わが国にはまだこうした時の輸送体制にまで配慮がなされるようになっていない。また(2)と関連しては、避難所や応急救護所が多数設けられている場合、どこに必要な治療需要が発生しているかの情報が伝達できない形になってしまった。そのため、せっかく準備された医療ボランティアが充分効率的に機能できないという問題も発生した。さらに、(3)より深刻な問題は、救急患者の収容先となる2次救急（手術、入院を要する患者を対象とする）病院や3次救急（重篤な救命救急患者を対象とする）病院の状況についての情報が把握できない状態になったことである。（新野幸次郎「震災復興の教訓（その2）」『都市政策N.86』（財）神戸都市問題研究所）

緊急災害時、ボランティアの受け皿をどこにするのか。その情報はどこに聞けばわかるのか。ボランティアと政府、地方自治体との役割分担は。その調整はどこがするのか。指揮権はどこがもつのか。（榎戸健次郎「避難所における救護活動 1）NGOのボランティアの経験から」『集団災害救急1995 阪神・淡路大震災とサリン事件 救急医学別冊Vol.19、No.12』）

『災害時のボランティア活動のための環境整備に関する検討報告書』（平成14年12月、総務省消防庁）において、従来の施策に係る課題として、「地方公共団体の災害ボランティアへの対応に関する調査報告書（平成12年3月）での指摘が引用されている。（以下抜粋要約）

1 対応方針の明確化

災害時に備えて、地域防災計画等の中で災害ボランティア対応や災害ボランティアセンターの開設・運営等について位置づけを行い、関係機関等との間で役割分担を図っていくなど、被災時を想定した災害対応方針について平常時から取り組んでいくことが重要である。

特に、災害ボランティア団体等との関係がやや希薄な場合も見られることから、これらと平常時から取り組んでいくことが重要である。

2 受入窓口の明確化

災害時における災害ボランティアの登録受付や外部機関との調整連絡を行う担当窓口の明確化・整備を図るとともに、窓口に関する情報について、マスコミ等を通じて公表し、他の周辺地域や全市民に周知徹底することが必要である。

3 平常時のボランティア登録

災害支援活動を円滑に行うためには、ボランティアの登録に係る担当窓口を明確化するなど、登録受入れの環境整備を図る必要がある。

災害ボランティア登録のあり方について検討を深めていく必要がある。

4 ボランティア・コーディネーターの確保等

災害ボランティアの活動を円滑に進めるために重要な役割を果たすボランティアのコーディネート機能の整備・充実を図るため、災害ボランティアのボランティア・コーディネーターの養成・確保（専門的なボランティア団体への活動依頼も含む）に努めるとともに、災害時におけるボランティアへの対応能力を有した行政職員の養成・確保に努める必要がある。

災害救援コーディネーターに関しては地域の中で中核的な役割を果たす専門的なボランティア団体等への依頼も含め、平常時から協力体制の構築に努める必要がある。

5 災害ボランティア等との平常時からの連携

予め平常時に、可能であれば定期的に行政機関と災害ボランティア団体が災害発生時の対応や連絡体制等についての意見交換を行っておくことが必要である。

災害時に必要になる個々の作業ごとに行政機関と災害ボランティアの役割分担や連絡体制、対応方針等の整理を行うことが有効である。

6 広域的な協力関係の構築等

災害時における周辺都道府県間等の連携を可能とするため、災害ボランティアに係る各種情報交換を促進するなど、連携体

制を構築していく必要がある。

7 災害ボランティアセンターに関する問題点

災害時において、災害ボランティアセンターの開設等を的確に行っていくため、平常時から災害時を想定したルール化(行政内部の担当部署、関係機関との連絡・調整方法等)を行うことが重要である。

8 災害ボランティアの研修等の充実

優秀な災害ボランティアの養成・確保を図るため、全国統一の基準に基づいた人材養成カリキュラムの整備、あるいは、人材養成のための専門家情報のストックと人材紹介など、災害ボランティアの養成・確保に係る基盤の整備に努める必要がある。

課題の整理

ボランティア活動に対する支援

平常時における関係機関やボランティアとの連携

ボランティアとの役割分担の明確化

災害時におけるボランティア受入・調整体制の整備

今後の考え方など

- ボランティア活動に対する支援については、関係機関から随時情報提供などを行う体制を図っていく。(農林水産省)
- 平常時においても、地方公共団体と連携し災害の未然防止のために農業用施設の見回り等を行っていく。(農林水産省)
- ボランティアの役割は被災現場での農業用施設の被害状況の把握等を行い、派遣要請者(地方公共団体等)へ被害報告を行うことであり、ボランティアと地方公共団体等との役割分担は明確化されている。(農林水産省)
- 災害時におけるボランティア受入・調整体制の整備については、農業用施設等を対象とすることからある程度専門知識を有した者又は事前に研究会等へ参加した者を事前にボランティアとして登録し、活動に参加することになるため、災害時においてボランティアを受け入れる体制を取っていない。(農林水産省)
阪神・淡路大震災で得た経験や教訓を生かし、災害発生時に迅速な対応ができるよう、日頃より行政と市区社会福祉協議会、そしてボランティア団体やNPOとの連携を強め、ボランティアの活動運営やグループの結成促進、育成・交流事業に対し引き続き支援を行う。(兵庫県、神戸市)
震災で得た経験を踏まえ、ボランティア機能の迅速な立ち上がりと能力が十分に発揮されるように連携に努める。(尼崎市)