

「(仮称)復興推進・地域生活支援センター」設立支援の提案

早稲田大学社会科学部総合学院 教授 坪郷 實
社会福祉法人 大阪ボランティア協会 常務理事 早瀬 昇

NPO・NGO、協同組合、地縁団体、任意団体、企業などの民間の主体と自治体との協働により運営される「いのち」と「生活」を共に支える“拠点”（(仮称)復興推進・地域生活支援センター）を、市町村／コミュニティごとに創設・運営できるように、政府として支援する。

被災者自身や被災地域のNPOが主体的に参画・参集し、行政とも連携する拠点をベースに、被災地の人々が主導的に復興活動を推進。被災者一人ひとり異なる個別的なニーズにも寄り添い、一人ひとりの生活の再建に基づいた、地域社会の復興を進める。

地域全体を視野に置く「復興推進」と、被災者一人ひとりの生活に焦点をあてる「地域生活支援」は志向が異なりやすいが、被災者一人ひとりの生活再建なしに地域の復興はないことをふまえ、あえて2つの機能の両立をめざす。ただし、センターによって力点の違いを認める。

国は、このような体制整備のため、規制の緩和、予算措置を含めた、必要な措置をとる。

<具体的内容>

★ 被災各地域（市町村／コミュニティ）に「(仮称)復興推進・地域生活支援センター」を創設・運営できるように、政府として支援する

(1) 運営の原則

① 被災者主体・被災者主導（被災者／避難者を主体化＝被災者を過度の弱者扱いしない）

- ・センター運営への被災者／避難者の参加を促す（被災者／避難者＋被災地NPOと生活支援相談員、ボランティアコーディネーターなどの専従スタッフとの協働運営を目指す）。
- ・プログラムの開発と実施にあたって、被災者／避難者と被災地NPOが主体となり、地域外からその活動を応援する体制を整備する。

※ここでいう「被災地NPO」とは、被災地内のNPO法人だけでなく、社会福祉法人や公益法人、協同組合、青年団、消防団、自治会なども含む。また「被災地」には下表の3県だけでなく、茨城県、青森県、千葉県、長野県、それに避難者が暮らす地域も含む。

	岩手県	宮城県	福島県
NPO法人（11年2月28日）	298	584	564
社会福祉法人（10年4月1日）	293（255）	214（176）	（199）
公益法人	9	10	9
特例民法法人	312	322	356

※社会福祉法人数の（ ）内は、社会福祉協議会と共同募金会を除いた数字

<本原則の背景>

現在、全国から多くのNPOやボランティアコーディネーターが被災地の支援に関わっているが、今後は被災者と被災地NPOを主体とした復興を進めていかねばならず、被災者が主導的に進める取り組みを支援する。

② 地域の特性に配慮した多様性の尊重（メニュー方式の導入と自由度の確保）

- ・国などから定型的な「型」を押し付けるのではなく、被災市町村／コミュニティごとの個別的な事情を考慮して、それぞれに運営形態や事業形態を検討できることとする。
- ・具体的には、政府は、下記に示すようなセンターに期待される「機能」メニューのうち、一定数の機能が実行できるセンターを助成対象センターと認定し、その設立経費や運営経費を支援する。
 - （復興推進を中心機能とするセンター、生活支援を中心機能とするセンターを二つの極として、多様な形態を認める。ただし、その際には
 - A. 地域の複数のNPO関係者（と行政の）の参画
 - B. 事業実施に関わる専門性を有するスタッフの参画
 - C. 事業計画の実効性 などの要件を設定する）
- ・また、被災自治体には復興に活用できる既存の制度・政策を統合的に運用できる権限を付与、自治体の裁量範囲を高めた交付金の支給、規制の緩和などにより、自治体の自由度を拡大し、権限と財源を保証する体制を作る。

③ 協働型運営

- ・「民」と「官」の多様な関係者が協働して運営を進める。
 - （*単独の主体だけで運営するのではなく、被災者／避難者や地元NPO、社会福祉協議会、農業・漁業・商工業者、協同組合、青年団、消防団、自治体関係者などの複数の関係者から“有志”が集って立ち上げ、オープンな形でセンターを運営する。なお、既に多くの関係者が集って開設されている組織については、上記の条件に該当するものとする。
*事業推進の中核となる事務局は、被災地の社会福祉協議会やNPO支援機関の職員だけでなく、人望のある避難所のリーダーなどの採用も認める。）
- ・センターは、民間の主体が自立的に創設し自治体が支援する形態、自治体が設置し民間に運営を任せる形態など、地域の実情に応じて創造的に創設できるものとする。

<本原則の背景>

被災地域のNPO支援機関の中でボランティアコーディネーションに取り組んできたものは少なく、災害ボランティアセンターとの連携が少ない。逆に災害ボランティアセンターを担っている社会福祉協議会の中にはNPO法人やNPO支援機関との連携が弱いものが多い。さらに農漁業・商工業の関係者は、NPO支援機関や社会福祉協議会との連携が弱い。しかし、今後の復興を考える場合、こうした民間の主体間の連携強化が必要になる。

④ ボトムアップでの創設と非排除の原則

- ・センターの創設にあたっては、ビジョンを共有する“有志”を核としつつ、関係者がボランティアに参画することを基本とする。（これはスタッフが全員、ボランティアでなければならないことは意味しない。専従者に必要十分な給与を支払い、専門家へも謝金を支払う）
- ・ただし、オープンな運営に心がけ、意欲のある人には組織運営・事業推進への積極的な参加を促す。さらに、活動推進にあたっては、少子高齢化におけるユニバーサル・デザイン、男女共同参画、多文化共生の観点も重視し、誰も排除しない（ソーシャルインクルージブ）センターとする。

(2) 期待される機能（「機能メニュー」の例）

① 「災害ボランティアセンター」機能（災害ボランティアセンターから発展する場合）

- ・当面は緊急生活支援ニーズに対応したボランティアコーディネーション（泥かき、引越し手伝い）に対応。徐々に個別ニーズに重点を移す。
- ・被災者自身も助け合いの担い手に（出番を得、例：郡山市にある巨大避難所ビッグパレットに開設した「生活支援ボランティアセンター（おだがいさまセンター）」）

② ワンストップの相談対応機能（地域生活支援センター。市町村センター／相談コーナー）

- ・多様な人材／専門職と連携し、被災者の様々な生活課題（居住、就労、教育、福祉、健康、環境保護、多文化共生…）に対し、総合的・包括的に対応する。
- ・相談コーナーでは仮設住宅群でのよろず相談 など
- ・訪問活動により、地域における被災者／避難者のニーズを掘り起こす「アウトリーチ活動」の機能を持つ。
- ・既存の、生活支援相談員（厚生労働省所管・福祉施設に配置）／ライフサポートアドバイザー（生活援助員。厚生労働省所管・仮設住宅併設のサポート拠点に配置）／集落支援員（総務省所管・地域内人材を過疎地の集落で配置）／地域おこし協力隊（総務省所管・域外人材を委嘱）／田舎で働き隊（農林水産省・農村活性化人材育成派遣支援モデル事業）などがセンターを活動拠点ないし連携拠点とすることで、相互に連携。統合役として「災害復興支援員」を配置することもできる。

③ コミュニティの維持・再生機能（市町村センターおよび相談コーナー）

- ・避難所、仮設住宅群、復興住宅などでの自治会活動の支援
- ・ふれあいサロン／いきいきサロンの開催
- ・交流イベントの開催 などを実施する。

④ 地元NPOの活動活性化機能

- ・NPOの財政力向上（活動強化のための助成事業の実施、寄付者獲得講座の開催 など）
- ・ボランティアとの協働力向上研修（ボランティアコーディネーション力向上研修） などを実施する。

⑤ 復興推進機能（産業復興、雇用創造。県センターおよび市町村センター）

- ・住民参加／住民（地元NPO）主導型の復興・雇用創造の支援拠点としての機能
事例：@リアスNPOセンター（釜石）、気仙沼復興協会、番屋プロジェクト（南三陸町）
- ・「日本はひとつ」しごとプロジェクト（厚生労働省）と連動した、復旧事業へのCFW（Cash for Work）的展開の斡旋
- ・被災生産者と県外消費者をつなぐプロジェクトの仲介（Buy 東北、Visit 東北キャンペーン）など

(3) センターの活動エリアと相互の連携、およびスタッフ

センターは、社協やNPOセンターなど従来からあるネットワークを生かして創設するこ

とも認める一方で、地域／コミュニティごとにボトムアップ的な形で新たに創設することも可能とする。なお、各センター間および県域など広域での連携がスムーズになされるために、活動エリアに応じて、以下のような連携関係をとることができるものとする。

① 活動エリアと主な機能、職員数

1) 仮設住宅群ないし合併前自治体エリア

- ・仮設住宅の集会所や合併前自治体エリアごとに開設するような場合、「相談コーナー」とし、主にワンストップ的な相談対応とコミュニティの維持・再生にあたる（50戸以上の中規模・大規模仮設住宅群に1～2人配置。）

2) 市町村エリア

- ・上記の機能に加え、地元NPOの活動活性化や復興推進、また50戸未満の「小規模仮設住宅群」や「みなし仮設住宅」の巡回相談にあたる。また県レベルの復興事業計画の策定にも参画する。3～4人配置。

3) 県エリア

- ・県レベルでNPOの活動活性化や復興推進。市町村エリアのセンターの支援。県外避難者への対応。県レベルの復興事業計画への参画など。県の規模により6人前後。

※上記の職員数には、もっぱら管理・事務にあたるスタッフを除いている。

② 専任スタッフ

- ・避難所などで活躍してきた住民リーダーや長期間活動してきたNPOスタッフなど、地元で人望のある人材を、一定の研修を経て新たに雇用して確保することもできる。
- ・被災者支援社会的包摂事業（緊急雇用創出事業・重点分野雇用創造事業）などを活用した雇用も考えられる。
- ・希望するセンタースタッフに対して、「スタッフ研修」を実施（市民活動論、協働論、過去の大災害時の取り組み、コミュニティソーシャルワーク、ボランティアコーディネーション、生活支援系諸制度の理解、社会的企業論…）

③ 事業のアウトソーシング

- ・専門性の高い個別のサービス供給に関しては、センターがNPO等に委託することができるものとする。
- ・業務委託契約（労務提供型契約）においては、「新しい公共」指標（地域において社会的目的、環境目的で活動するNPO、協同組合、社会的企業、任意団体などを対象）、障害者の雇用、男女共同参画、環境への配慮、災害支援協定の締結などを評価して委託先を決める、「総合評価入札制度」を導入する。

(4) 「(仮称)復興推進・地域生活支援センター」への支援策

「(仮称)復興推進・地域生活支援センター」の開設および運営に対して、政府は以下のような支援策を実施するものとする。

① 開設補助金および運営補助金の支給

＜拠点整備関係＞

- ・拠点施設の設置に関わる補助金（改装費、什器備品類の整備費など）
- ・拠点施設の維持に関わる補助金（家賃、補修費、など）

＜事業推進関係＞

- ・センタースタッフ（専門職ないし専門的知見を有するスタッフ）の person 費の補助
- ・基幹的事業費（相談事業費、研修開催費、情報提供事業費 など）

＜事務費関係＞

- ・事務系スタッフ（管理職、出納担当者、総務担当者など）の person 費の補助
- ・事務費（消耗品、水道光熱費 など）

② 指定寄付金対象としての認定

- ・「(仮称) 復興推進・地域生活支援センター」の公益性をふまえ、また行政の補助金だけではなく、民間からの資金サポートを受けやすくすることで、センターの民間性を高める。

※ 今ある市民参加型の復興推進拠点である「災害ボランティアセンター」と、「(仮称) 復興推進・地域生活支援センター」との比較表

	災害ボランティアセンター	復興推進・地域生活支援センター
設置主体	主に地元社協（一部に独立型のセンターもある）	地元社協やNPOセンターの他、新たな協議会等の結成による設立、さらに行政が設立し運営を協議会などに任せる形態（公設民営）もありうる
スタッフ	ボランティアコーディネーター（地元社協職員、県外社協ブロック派遣職員、支援プロジェクト会議派遣職員など）	生活支援相談員（地元社協職員、地元関係者）、ケースワーカー、ボランティアコーディネーター、NPO支援スタッフ、県外応援者も助言者的に参加
対応する課題	緊急的な生活支援（足湯、炊き出しなどの支援、側溝を含む公共施設整備、個別被災世帯の泥かき、転居支援、思い出探し隊…）	仮設住宅などでの日常的な生活支援、被災者／避難者の中から復興リーダーの育成、まちおこし、雇用創出、復興計画策定への参画、域外支援者との連携
活動期間	遅くとも夏ごろまで	夏までに新設するか、災害ボランティアセンター、復興協議会などから発展。仮設住宅から震災復興住宅への転居完了までは活動（その後も復興推進の「民の拠点」となりうる）
運営財源	地元社協自己負担＋災害ボランティア支援プロジェクト会議（中央共募）＋ブロック派遣元社協 など	復興基金からの助成、各種政府制度の活用に加え、ジャパンプラットフォーム「ともに生きる」ファンド、日本NPOセンター「日本に元気をプロジェクト」などの民間資金の活用や民間寄付の開拓 など