

「新しい公共」による被災者支援活動等
に関する制度等のあり方について
—震災支援制度等ワーキング・グループ報告—

平成23年6月14日

「新しい公共」推進会議
震災支援制度等ワーキング・グループ

目 次

はじめに	1
1. 「新しい公共」による被災地での支援活動の環境整備	2
(1) NPO法人及び公益法人の事業報告の提出等の期限の延長	2
(2) 公務員によるNPO法人等の活動への参加の促進	2
(3) 資格保持者の能力の有効活用	2
(4) 被災地における移動手段の確保	3
(5) 予算の迅速かつ弾力的な執行	3
2. 「新しい公共」を活用した新しい地域づくり	4
(1) 被災者支援や復興のための支援拠点とそれを支えるプラットフォーム	4
(2) 被災者の支援・復興計画策定に向けた「熟議」の推進	6
3. 「新しい公共」による支援を支える資金面での環境整備	7
4. 現行法制度の下で実現可能な取組等	8
5. 提言のフォローアップ	11

はじめに

本年3月11日に東日本を襲った大震災により、我が国は多くの尊い人命を失い、多くの方々が貴重な生活手段をなくした。被災地における復旧・復興への道程は長く険しいものになることが見込まれるが、全国民が心を一つにしてこれに立ち向かっていく気運も広がっている。

企業、NPO等様々な団体の活動、国民一人ひとりの寄附やボランティア活動など、「新しい公共」が今回の大震災からの日本の再生に向けて果たす役割は極めて大きい。こうした「新しい公共」の力は、被災地を中心に全国各地において、日々の国民の生活や企業・団体等の活動の現場で広がっており、それが日本社会の新しい姿での再生に大きく寄与していくことが期待される。

こうした動きを後押しし、今回の大震災による被災者支援活動や、被災地における今後の復旧・復興活動に向けて、「新しい公共」の力が最大限に発揮されるよう、見直すべき制度や積極的に構築すべき仕組み等について、活動現場からの視点に立ち、以下のとおり提言としてとりまとめた。

提言の中には、法律や政令等の改正を必要とするもの、法令の改正がなくても予算措置による支援があれば実現可能であるもの、法令の改正や予算措置がなくても担い手の意欲次第で大きな広がりが期待できるもの等、多様なものが含まれている。

法令の改正を必要とするもの、国の新たな予算措置を必要とするものを含め、国による対応が必要なものについては、関係する府省において、各提言の具体化に向けた検討を積極的に進め、可能なものからできる限り早期に実現するよう対応されることを期待する。

一方、これらの必要がないものについては、本提言に示されたアイデアを基に、「新しい公共」の各担い手が、必要に応じ相互に連携しつつ、自らの創意工夫を加味して、積極的に新しいプロジェクトとしての仕組みを形成していくことを期待する。その際、国の予算措置による支援が必要な場合、事業の性格に応じ新しい公共支援事業のスキームを活用することが考えられる。

本提言は、3月11日に発生した東日本大震災による直接の被災への対応を中心として扱っているが、大震災に派生して生じた原子力発電所の事故の影響については、まだ事態が終息していないこともあり、「新しい公共」の観点でも、今回は十分に検討が深められなかったところである。

このため、今後とも、原子力発電所の事故への対応も念頭に、さらなる検討を継続し、必要に応じ追加の提言を行っていくこととしたい。

1. 「新しい公共」による被災地での支援活動の環境整備

(1) NPO法人及び公益法人の事業報告の提出等の期限の延長

- 今回の震災以降に法令に規定されている履行期限が到来する義務については、「平成23年東北地方太平洋沖地震による災害についての特定非常災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令」により一律に履行義務を6月末まで免責することとされているところであるが、こうした期限については、義務の内容ごとに実情に応じて、さらなる必要な延長措置を検討する。今回の震災により被害を受けたNPO法人及び公益法人の事業報告の提出等の期限については9月末とする。

今回の震災による被害により事業報告書等の作成が困難になったNPO法人及び公益法人からの相談については、所轄庁が適切な助言を行う。また、今回の震災により被害を受けておらず履行義務の免責が適用されないが、被災者支援のために止むを得ず事業報告書等の提出が遅れる可能性のあるNPO法人及び公益法人からの相談についても、所轄庁が適切な助言を行う。

(2) 公務員によるNPO法人等の活動への参加の促進

- 被災者支援活動や復旧・復興活動においては、被災地において活動するNPO法人等に国家公務員・地方公務員が参加し、組織の壁を超えて互いのノウハウを有効に活用することが望ましい。

このため、国家公務員が一定期間、NPO法人等と協働する復旧・復興活動に、職務の一環として従事することを検討するとともに、休職制度によりNPO法人等において給与の一定割合を国から支給して復旧・復興活動に従事する方策についても検討を行う。また、今後の課題として、国家公務員をNPO法人等に派遣するための法令の整備についても検討を進める。

- 地方公務員についても、上記の国家公務員と同様な休職制度を条例により設ける。また、「公益的法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律」に基づきNPO法人等への職員の派遣を行う場合に、地方自治体から給与を支給できるよう条例で定めることにより、人事交流を促進する。

(3) 資格保持者の能力の有効活用

- 教員、看護師、カウンセラー、介護福祉士、社会福祉士等資格を持った退職者等を現地のニーズに応じて幅広く募集し、「新しい公共」の担い手が、その専門知識や能力を有効活用できる仕組みを設けることが望ましい。

関係省庁等において、一定期間実務から遠ざかっていた資格保持者を対象

に、必要な研修の機会を提供する。

- 被災地のNPO法人等（全国の被災者支援NPO法人等を含む）の経営相談のニーズに応えるため中小企業診断士の自発的な貢献を要請する。

（４）被災地における移動手段の確保

- 被災地において、NPOや個人等がボランティア活動として被災者等を車輻に乗せて移動する際に、実費（実際にかかったガソリン代、有料道路代、駐車場料金のみ）を徴収したり、好意に対する謝礼を受け取ることは、乗合または貸切の形態に関わらず、道路運送法上の許可を得なくても可能である。
また、道路運送法に基づきNPO法人等が運営協議会の合意を得て自家用有償旅客運送の登録を行えば、人件費を含め運送の対価を収受することができる。このため、被災地で自家用有償旅客運送に取り組む意向があるNPO法人等からの申し出に応じ、運営協議会における協議が迅速かつ円滑に実施されるよう、国土交通省として関係者に働きかけることとする。

（５）予算の迅速かつ弾力的な執行

- 今回の大震災への対応として国の予算で行う事業については、一刻も早く被災地で支援活動を行う「新しい公共」の担い手の役に立つよう、できる限り迅速な執行に努める。都道府県を通じて執行される場合には、都道府県においてもできる限り迅速な執行に努める。
被災地域をトータルに支援し、現場の自主的な発想の下に、そのニーズに弾力的に応える観点から、国においては、できる限り省庁の縦割りの壁を越え、個々の事業の隙間を埋めることができるよう、横断的に連携して弾力的な執行を行う。

2. 「新しい公共」を活用した新しい地域づくり

(1) 被災者支援や復興のための支援拠点とそれを支えるプラットフォーム

- 被災者の応急的な生活支援に加え、中期的な生活の復興・自立に向けた支援も念頭におき、被災者の生活や被災地の復興に関する様々な課題に対し、きめ細かく、ワンストップで対応することのできる包括的な支援拠点（「新しい公共・復興推進センター（仮称）」、以下、支援拠点という）が、被災地域のコミュニティごとに存在することが望ましい。

既に進められつつある取組（注）を前提に、それらができる限り一元的に調整し、利用者にとってワンストップ的な利便性が確保されるようにすることが重要である。既存の取組を軸にしてその足りない機能を補充したり、または個々の取組を全体として包括する枠組みとするなど、地域の実情に応じて、さらなる自発的な取組により、支援拠点が形成されていくことが望ましい。

（注）仮設住宅に介護・保育拠点を併設し、行政から社会福祉協議会等に運営を委託するといった取組がある他、地域が自発的に「連携復興センター」を設立し、地域コミュニティごとに復興支援員を配置するなどの取組が進められつつある。

支援拠点は、例えば、次のようなメニューの中から、地域の実情に応じて必要な機能を果たすことが考えられる。

- ① 災害ボランティアセンター機能
- ② 被災者の生活等に関するワンストップの相談対応機能、及び訪問活動により被災者のニーズを掘り起こすアウトリーチ機能
- ③ コミュニティの維持・再生機能
- ④ 行政や民間における様々な支援策のコーディネート・サポート機能
- ⑤ 新しい産業の育成や、地域産業の復興支援、6次産業化の推進など産業育成機能
- ⑥ 災害弱者へのサポート機能

- また、上記のような被災地での地域コミュニティごとの取組に加え、それらを被災地の内外から支える支援のプラットフォーム（「きずな創生プラットフォーム（仮称）」、以下、プラットフォームという）が構築されることが望ましい。プラットフォームは、被災地の関係機関が主体となるが、外部からの応援・支援機関（NPO法人、公益法人、企業、経済団体、各種協同組合、労働組合、大学等の教育機関等）の民・民の自発的なつながりを拓けることにより複数形成され、それぞれが行政区域を超えた協働型で運営されることが考えられる。これらを通じ、被災地の支援のために現在形成されつつある全国各地の支え合いのネットワークが強化され、絆の再生と創造が進む

ことが期待される。

とりわけ、福島県のように県外避難者の多い状況においては、行政区域を超えた支援のプラットフォームは有効であると考えられる。

プラットフォームは、例えば、支援拠点を補完する次のようなメニューの中から、各プラットフォームが関係する地域の実情に応じて必要な機能を果たすことが考えられる。

- ① 応援、支援してくれる機関の発掘や連携の仕組みづくり機能
- ② 各地からの人材のリクルーティングや人材育成機能
- ③ 福祉やまちづくりから教育、環境、産業活性化、原子力安全に至るまで、多方面の専門家、企業、NPO等とのネットワーク構築機能
- ④ 事業を実施するNPO、住民組織の組織運営能力向上機能
- ⑤ 復興や地域づくり、地域の安全のための政策提言機能

□ 支援拠点及びプラットフォームに関しては、次の3つを共通の基本的考え方とすることが望ましい。

- ① ビジョンを共有する有志によるボトムアップでの設立を基本とし、詳細な事業内容は、上記の趣旨を活かして自主的に企画される。その際、事業の企画・実施プロセスの適正性・公開性・アカウンタビリティの確保を重視する。
- ② 既に被災地において復興のためになされている多くの取組を前提として、それらを支援、促進する枠組みとして形成されるものとし、それらと重複する新たな活動主体を作ることとはしない。
- ③ 地域で行われる事業内容を検討するため、被災者や地域の関係者の意見をボトムアップで吸い上げる「熟議」の開催を重視する。その際、被災者だけでなく行政や応援・支援機関も積極的に参加するとともに、障害者、子どもを含む幅広い年代、居住外国人、生活弱者等が、男女を問わず参加・貢献できる方法をとる。

□ 各支援拠点、各プラットフォームの事業概要や事業主体等が定まった時点で、国として各々の持続的活動を支援するため、これらに対する寄附金を指定寄附金として指定することや、立ち上げ段階で必要に応じ新しい公共支援事業等を活用するなど、「熟議」の実施を含めたこれらの取組を支援する方策について検討する。

さらに、幅広い活動をコーディネートする専門的な人材が不可欠であるため、ニーズに応じ全国の地方自治体やNPO等から経験のある専門的人材の派遣を検討する。

(2) 被災地の支援・復興計画策定に向けた「熟議」の推進

- 東日本大震災復興構想会議が示した復興構想7原則の1つに、「被災地の広域性・多様性を踏まえつつ、地域・コミュニティ主体の復興を基本とする。」とあるように、被災地の復興に向けた地域計画の策定は、地域の実情に応じ、被災者を含む地域の住民が参加し、その意見が十分反映されるような形で行われなければならない。このため、地方自治体においては、NPOやボランティア等「新しい公共」の担い手はもとより、日常は機会の少ない住民の参加機会を創出して、生活、住居、地域経済、まちづくり、教育、福祉、環境、文化等、多様な観点から、地域住民が自ら議論する「熟議」を推進する。例えば、幾つかの地方自治体で実施されている無作為抽出型ワークショップ（市民討議会等）や討議型世論調査などの手法により、広く住民の声を吸い上げ、地域の復興の青写真を描く。なお、地域外に居住している当該地域の出身者等幅広い関係者がこうした「熟議」に加わることは、地域の将来に向け開かれた発想を採り込む上で重要である。国は、地方自治体を通じて、こうした取組を促すとともに、必要に応じて支援を行う。

3. 「新しい公共」による支援を支える資金面での環境整備

- 被災者支援活動に充てるための、認定NPO法人に対する寄附金で本年4月27日付の包括告示による指定寄附金及び公益法人に対する寄附金で本年5月20日付の包括告示による指定寄附金の対象期間外である3月11日以降の早い段階から募集された寄附金についても、税額控除の適用が認められるよう、平成23年度税制改正法案の速やかな成立が喫緊の課題である。

また、指定寄附金の指定については、社会福祉法人や助成型の各種の公益的な法人についても、その適格性、有効性が認められるものについては、法人の形態にかかわらず迅速に指定する。今後、大災害が発生した時には、今回の措置も踏まえた適切な指定寄附金の迅速な指定に努める。

- 税制優遇等による寄附のインセンティブに加え、国民や企業からより多くの寄附が集まるような仕組みを設け、被災地の復旧・復興につなげていくことが望ましい。

このため、例えば、地方自治体、公益法人、NPO法人等において用途を特定した寄附を受け、地域の復興に向けた施設等の建設や、事業の実施にあたり、その寄附者の名前を付す仕組みを広め、寄附の拡大を促す。

地方自治体においては、寄附に条件が付されておりその条件を満たさない場合に当該寄附を解除する「負担付きの寄附」でなければ、事前に議会の議決がなくても寄附を受入れ、施設や事業等に寄附者の名前を付すことができる。こうしたことについて、技術的助言として各都道府県等に周知を図る。

(注)

大きな施設として、「〇〇記念体育館」、「〇〇記念公園」、「〇〇橋」など、名称・呼称に寄附者の名前を付けることが考えられる他、公園のベンチや樹木等比較的小さなモノに、寄附者の名前を書いたプレートを付けることが考えられる。また、例えば、CFW(Cash For Work)事業のための寄附を募集し、「〇〇記念雇用創出事業」など、事業名に寄附者の名前を付けることも考えられる。

- 多くのNPO法人・認定NPO法人に支援金が寄せられている現状から、これらの法人に関する基礎的な情報を国民に分かりやすく提供することの重要性が高まっている。

このため、平成25年度から運用を開始するとしている内閣府のポータルサイトを平成24年度から可能な限り運用できるようにし、認定NPO法人の情報も統合する。

4. 現行制度の下で実現可能な取組等

以下については、現行制度の下で実現可能であり、その内容を広く周知することにより、「新しい公共」の担い手の積極的な活動を促す。

<NPO法人、公益法人等の活動に関するもの>

- NPO法人の新規事務所設立について、所轄庁が内閣府である法人が新規に事務所を設立する場合は届出で可能である。また、震災対応のため臨時的に出張所を設ける場合等、新規事務所の設立には該当しないケースも多いと考えられ、その場合には特段の手続きを行う必要はない。
- NPO法人の設立について、内閣府において震災に起因する各種申請については優先的に審査し、可能な限り審査期間の短縮を図ることとしている。各都道府県に対しても、4月15日付で同趣旨を通知し、同種の取組を要請した。
- NPO法人について、法人の定款上の範囲内であれば、「災害救援活動」「NPO支援」を定款上の活動分野に掲げていない場合であっても、いわゆる災害救援活動やNPO支援を行うことは妨げられないことについて明確化し、各都道府県に対し4月15日付で通知を発出した。
- 公益法人等について、災害救援活動を新たに行う際、多くの場合は定款に定めた目的や事業の範囲内であると考えられ、特段の措置を講ずることなく実施可能と考えられる。定款の変更が必要な場合であっても、法人法において簡易な手続きが定められており、こうした方法の活用により対応可能である。また、事業の実施に行政庁への変更申請、変更届が必要となる場合があるが、多くは変更届によって対応可能であり、変更申請が必要な場合も迅速な審査の実施により対応している。

<ボランティア活動に関するもの>

- 雇用保険受給中に被災者支援ボランティア活動（自発的かつ報酬を得ない労務の提供）を行った場合、労働（再就職）の意思や能力があれば、雇用保険の基本手当を受け取ることができる。
- 以下のようなホームページが既に存在しており、ボランティア活動や物資等について、ニーズと提供者のマッチングに活用することが可能である。
 - ・震災ボランティア連携室が連携している民間のウェブサイト「助けあい

ジャパン」を介して、関係者は、時々刻々と変化する物資ニーズやサービスニーズを入力、削除でき、誰もが閲覧可能

- ・文部科学省において、被災地域の児童生徒等がより必要な支援を受けやすくするために、被災者・被災地域のニーズと各団体が提供可能な支援を相互に閲覧できるポータルサイト（「東日本大震災子どもの学び支援ポータルサイト」）を開設・運用し、両者のマッチングを支援

<地方自治体に関するもの>

- 被災により機能不全や人手不足に陥っている地方自治体を実施するさまざまな公共サービス（例えば、各種申請受付・処理、調査研究、施設の管理運営、介護・福祉サービスに関する事務等）については、従来から独自の判断で取組を進めている地方自治体の例を参考に、必要に応じ、民間委託をはじめ各種の手法を活用して、「新しい公共」の様々な担い手と協働し実施することが有効である。
また、業務が大幅に拡大している社会福祉協議会等でも、同様に、様々な担い手と協働することが有効である。
- 被災地の地方自治体が民間と契約を行う場合、大震災による被害の応急復旧など、緊急の必要により競争に付することのできない事業については、随意契約によることが可能である。同趣旨について、4月25日付で関係県に対し周知している。
- 地方自治体が中心となり、「新しい公共」の様々な担い手が協働して、地域ぐるみで被災者を受け入れ、生活再建を目指して物心両面で支援する取組を行っている例がある。こうした取組は全国各地で実践することが可能である。なお、こうした取組の担い手が集まり、全国における協働事例を広く共有する場を設けることが望ましい。

（参考）北九州市の例

「絆」プロジェクト北九州会議を設置し、社会福祉団体、NPO法人、地域団体、市民団体、経済団体などと協働して、住宅の確保及び生活必需品の提供、身近な生活情報の提供を通じた声かけをはじめとする心のケア、更には関連団体と協力した求人提供や市就職イベントの情報提供などの就業支援など、北九州市に一時避難された人々への生活再建に向けての支援をワンパッケージで行っている。

<企業に関するもの>

- 企業がNPO等非営利法人を支援しようとする場合、現金で寄附金を出す

という手段の他、当該法人に職員やOB／OGを出向させ、その期間の同職員の給与を自ら支払うことも考えられる。後者の場合でも、税制上の取扱いは現金での寄附に比べて特段不利になることはないため、ニーズに応じて当該企業職員やOB／OGの人的能力を有効に活用した支援とすることが可能である。

- 民間の活力を公共施設の整備・管理等に活かし、低コストで質の高い行政サービスを可能とするための手法であるPFIを促進するため、今通常国会においてPFI法が改正され、①PFIの対象施設の拡大、②民間事業者による提案制度の導入、③サービス内容・施設の利用料金を民間事業者が決定する方式の導入等が実現した。

これにより、民間の事業者が「新しい公共」の観点から積極的に、被災地の復旧・復興のための公共施設の整備・管理等を行うことが可能となっている。

<多様な主体によるもの>

- 国内および海外からの民間の支援金等を集めた基金を組成し、必要に応じて財団法人を設立するなどして、国民や海外からの寄附金を長期的に管理・運営する仕組みを創り、災害発生時の緊急対応から中長期に渡る復興過程にいたるまで、様々な用途に柔軟に活用できるようにすることが可能である。

(参考) 基金の活用例

- ・ ボランティアコーディネーターの派遣
- ・ 被災地の地域復興につながる小規模農業やコミュニティ・ビジネスの初期支援のための融資、保証
- ・ 今後の大規模災害発生時における、「新しい公共」の担い手による初期対応の費用を迅速に拠出
- ・ 被災した子供への奨学金の貸与

- 上記の基金等を利用して、「新しい公共」の担い手が、被災地をはじめ全国の職のない人を有給で一時的に雇用し、国土保全隊として組織して被災地に派遣することが可能である。

5. 提言のフォローアップ

- 本提言に関する政府の取組については、今後、「新しい公共」推進会議として定期的にフォローアップし、その経過を公表していくことが必要である。
- 今回の復興はまだ緒についたばかりであり、さらなる制度や仕組みに関する支援の検討は不可欠である。原子力発電所の事故の被災者に対する支援もこれから本格化してくるものと考えられる。震災支援制度等ワーキング・グループは、今回の提言に引き続き、当面の間継続的に活動を行い、第二次提案を行うことを検討する。

* NPOとは、様々な社会貢献活動を行い、団体の構成員に対し収益を分配することを目的としない団体の総称（法人格の有無を問わない）。

* NPO法人とは、特定非営利活動促進法に基づき法人格を取得した法人。