

「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
(素案)

「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

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、国民一人ひとりの善意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。

なお、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。

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は、所轄庁が適切な助言を行う。

(2) 公務員によるNPO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等において従事する場合に休職を認めることとし、研究休職と同様に給与の一定割合を国から支給することができるよう、人事院規則を改正する。また、今後の課題として、国家公務員をNPO等に派遣するための法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

- 看護師、カウンセラー、介護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、NPO等の「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。

厚生労働省等において、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、中小企業診断士の資格の更新要件とされている実務補修に、被災地の NPO 法人等の経営相談を行った場合も、当該実務補修時間として認めるよう関係する規則を改正し、中小企業診断士の自発的な貢献を促進する。

（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。その際、適切な人件費についても実費の対象として考慮することができるようにする。

（５）被災者支援活動等を対象とする表彰制度の創設

- 今回の大震災を受けた被災者支援活動、被災地の復旧・復興に向けた活動等に関する政府の表彰制度について検討する。その中で、「新しい公共」の考え方に沿った活動に関する部門を設け、顕著な貢献があった個人、企業、団体等幅広い「新しい公共」の担い手を、被災地及び全国からの推薦を受けて表彰する。

2. 「新しい公共」を活用した新しい地域づくり

(1) 新しい地域づくり支援のための支援拠点の創設

- 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センターが、被災地域ごとに存在することが望ましい。

このため、行政による個別分野ごとの支援を有機的に結び付け、且つそれらの隙間を埋める「新しい公共・復興推進センター（仮称）」の被災地域ごとの設置を促し、必要に応じて支援する。同センターの運営は、次の4点を原則とする。

- ① 被災者主体・被災者主導で行うこととし、できる限り被災者及び被災地 NPO 等が主体となって、地域外からその活動を応援する体制とする
- ② 地域主体・地域主導で行うこととし、被災市町村・コミュニティーごとの個別の事情を考慮して、具体的な運営形態や事業形態は個別に検討する
- ③ 特定の主体だけで運営されるのではなく、被災者や被災地 NPO の他、社会福祉協議会、農業・漁業・商工業者、青年団、消防団、教育関係者、労働組合・協同組合、地方自治体関係者などの中から有志が集まって協働型の運営とする
- ④ ビジョンを共有する有志によるボトムアップでの創設を基本とし、詳細な基準や仕様を設けずに、アカウントビリティを重視する。また、誰も排除しないオープンな運営とする。（ただし、社会福祉協議会や NPO センター等、従来からあるネットワークを活かして創設することもできる）

また、同センターの機能としては、次のようなことが考えられる。

- 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）
- 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 コミュニティーの維持・再生機能
- ④ 地元 NPO の活動活性化機能
- ⑤ 復興推進機能（地域の物産品の顧客を拡大と 6 次産業化の推進、多様な担い手の協働による農水産業等の再生、復旧・復興の担い手となる人材育成の推進等）

⑥ 上記の機能を有機的に組み合わせ有効な支援を生み出すコーディネーター機能

なお、各センター間及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必要な連携をとる必要がある。

また、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 NPO や地方自治体等から経験のある専門的な人材を派遣する。

こうした同センターの自主的な設立及び運営をサポートするため、必要に応じて新しい公共支援事業を活用する他、同センターに対する寄附金を指定寄附金として指定する。

(2) 被災地の支援・復興計画策定に向けた「熟議」の推進

- 被災地の復興に向けた地域計画の策定にあたっては、地域の実情に応じ、地域住民自らの意見を十分に反映したものとすべきである。このため、地方自治体に加え、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、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。

国は、地方自治体を通じて、こうした取り組みを促すとともに、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

(1) 寄附の拡充に向けた一層の環境整備

- 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り指定寄付金とされたもの、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り指定寄附金とされたものについて、その対象期間を 3 月 11 日に遡及して適用する。また、本年 12 月末までに新たに認定を受けた NPO 法人については、3 月 11 日に遡及して認定を受けたものとみなし、被災者支援活動に充てるための寄附金を指定寄附金とする。

また、3 月 11 日以降、12 月末までに事業年度の終了する企業については、同指定寄付金を翌事業年度に繰り越して損金算入できることとする。

- 認定 NPO 法人、公益法人に関しては、今回の大震災に関連して、被災者の救援活動等のため募集する寄附について、指定寄付金として指定したうえで、控除可能限度枠を総所得の 40% から 80% に拡大するとともに、認定 NPO 法人においては税額控除制度を所得控除との選択制として導入したところである。

こうした認定 NPO 法人と同様な措置を、公益法人、社会福祉法人等についても導入する。

- 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善意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、地方自治体、公益法人、NPO 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。

(2) 休眠口座基金の創設と復興支援のための同基金の活用

- 長期に渡って取引のない休眠口座を一括して管理する基金を創設し、同基金を活用して、
 - ・被災者支援や復旧・復興に向けて被災地で活動する NPO 等の支援
 - ・広く復旧・復興に寄与する社会事業等への助成等を行うことについて検討する。

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、同種の取り組みを要請した。

□ 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>

- 地方自治体が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）の全部又は一部を、民間企業やNPO等に対し、一定期間包括的に委託する。

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において、必要な公共サービスを効率的・効果的に実施するための方法として効果が期待できるので、従来から独自の判断でこうした取り組みを進めている地方自治体の例を参考に、公権力の行使に該当しない業務については、可能な限り包括的に民間企業・NPO等にその業務を委託する。

（参考）加西市の例

加西市では、平成22年6月に「加西市包括業務委託実施方針」をまとめ、「民間に任せ方が効率的・効果的と判断されるものについては民間に任せる」との基本に立ち、

- ② 企画から管理運営までを一括して委託することにより、一層効率的・効果的な事業実施を図る
- ③ 複数の共通または類似の事務事業を集約し、一括して委託することにより、スケールメリットが見込める事務については実施する

等の方向性を示して民間事業者との対話を実施しており、市役所業務のすべてを対象に包括業務委託を進めることとしている。

- 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。

- 地方自治体を中心となり、「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。

（参考）北九州市の例

「絆」プロジェクト北九州会議を開催し、社会福祉団体、地域団体、市民団体、

経済団体と協働して、住宅の確保から生活物資の一部提供をはじめ、心のケアなど、被災し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うこととしている。

<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、税制上の取り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>

- 複数の団体が集めた支援金、海外から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付金を長期的に管理・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ービジネスの初期支援のための融資
 - ・ 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
- 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（FCC）として組織して被災地に派遣することが可能である。