

「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

2011年5月31日（概要；1st draft）

「新しい公共」推進会議座長ドラフト

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、多くの方々が生活基盤を、また、育った家、愛着のある町並み、長い歴史の積み重ねと文化の集積である地域を失った。私たちも深い悲しみと喪失感を感じざるを得ない。それとともに被災地で、また、それ以外の多くの場所で、多くの国民が、「新しい公共」の基となる「支え合い」「人への配慮」を自然に示し、「人の役に立つことを喜びとする」ことを経験している。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、諸外国からの支援や応援を胸に、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。

一人ひとりの国民、企業、NPO、商店街、地域組織、協働組合、政府・行政機関や職員等様々な主体が、それぞれの役割を果たすだけでなく、他の人に歩み寄ることで協働が実現するとき、悲しみや困難の中に希望の光が差し込むのである。

そうした動きが促進され、大震災による被災者や原子力発電所の事故による被害者の支援活動や、被災地の今後の復旧・復興活動に向けて、「新しい公共」の力が生き生きと発揮されるよう、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、あるいは活動現場からの視点に立ち、またあるいは広い視野からの俯瞰により、いくつかのことを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実効性が期待できるもの等、いくつかのタイプのものが含まれている。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。

福島原子力発電所の事故による被害者たちは、地震や津波によるものにとどまらず、見えないものに対する恐れと不安、風評被害、今後の見通しが立ちにくいことからくる焦りや圧迫感など複合的な被害を受けている。私たちは、そのような状況があることを決して忘れずに、今後とも、実行可能で状況の改善に有効である手だてについてさらなる検討を継続し、必要に応じて追加の提言を行っていくこととしたい。

提案1：個人、企業、団体等の持つ能力・ノウハウの結集

今回の大震災からの復旧・復興にあたっては、被災地のみならず全国から、日本国民の持てる力を総動員することが重要である。

看護師、カウンセラー、介護福祉士等の資格を持ちながら、既に退職しているなど、その職に就いていない人が日本全体には多数存在するとみられ、そのような資格保持者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ようにすることが望ましい。その際、厚生労働省等においては、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べきである。

また、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ことにより、中小企業診断士の自発的な貢献を促進すべきである。

また、全国の公務員は、既にその直接の職務として、また行政組織内の派遣を通じて、復旧・復興活動に携わっている場合も多いが、被災地において活動するNPO等に公務員が従事し、官民の壁を超えて互いのノウハウを有効に活用できるようにすべきである。

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必要がある。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べきである。

地方公務員については、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ことができる他、「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ができる。こうした対応により、人事交流を促進することが望ましい。

大小さまざまな企業のまさに「新しい公共」の重要な担い手としての積極的な活動を行った。それだけでなく、被災地が「新しい公共」宣言が言うような「支え合いと活気のある」地域になるには、地元企業が復興し、新しい企業が起り、地元経済に貢献することが必要である。しかし、すでにさまざまに被災した地元企業は通常の方法で工場の再建や生産手段の獲得のための資金を調達することは難しい。新しい方法を用意することが重要である。

ひとつには、「新しい公共」の取り組みを広げる社会的起業増加のためのエンジェル税制の活用があるだろう。ベンチャー企業へ投資を行った個人投資家に対して税制上の優遇措置を行う制度であるエンジェル税制を地域再生の企業に対する投資に適用すべく必要な制度改革を行うことが望まれる。(北城提案)

同様の試みがネット上で始まっている。市場におけるファンドのノウハウを活用してある投資会社が運用している「震災支援ファンド」だ。地元企業者が、それぞれの復興プランをネットで語り、その提案に対して、一ロ一万円（半分は寄付、半分は融資と看做される）の寄付／融資を募集するものである。この試みに対しても、出資者に対する（一定の条件の下での）税額控除などのインセンティブを与えるべく税制上の制度変更を速やかに実施することが望ましい。（井上・金子提案）

東日本大震災の被災者に対して、多くの市民や法人が義援金・支援金や寄付を申し出ているとされている。たいへん心強いことだ。しかし、復興支援をする資金的援助は、義援金・支援金や寄付のみではなく、復興を担う特定の地元企業等に対する出資という形をとるものも有効であると考えられる。

個々人や個々の法人が、義援金を選択するか、出資という方法を選択するかは、当事者の判断であるが、このような「出資による資金的支援」という選択肢が存在する事は重要なことだと考える。実際、義援金の場合、寄付者にとって寄付したお金が何に使われるか具体的にはわかりづらい、義援金が実際に被災者に届くまでにかかなりの時間がかかる、などの「課題」があるとされている。それに対して、たとえば、被災地の地元企業が復興するための具体的な計画と必要な資金額が示され、それを見て「実効性がある」、「重要な分野だ」、「応援したい」などと判断した個人や法人が共感し、特定の企業に直接寄付／出資したいと思うことも少なくないであろう。出資という選択肢があることで、復興に必要な資金がより多く集まる可能性が生まれるであろう。個人のそのような想いを促進するための税制による優遇措置を講じる事は、「新しい公共」宣言であった、政府が独占していた領域を「新しい公共」に開くことによって、国民により多くの選択肢を提供するという事に相当する。

◇多様な主体による「新しい公共」推進策

<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 P F I を促進するため、今通常国会において P F I 法が改正され、① P F I 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。

<協働組合に関するもの>

- ・ 協働組合もさまざまなリソースや組織力を生かして・・・(加藤提案)

<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、「民間に任せの方が効率的・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、

- ① 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
- ② 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。

・ 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。

提案2：当事者たちが議論して、復興プランを作り、情報を発信する

ハリケーン・カトリーナがアメリカのニューオーリンズを襲ったとき、その復興のために、大きな会場で、また、遠隔地と情報ネットワークを使って、4000人規模の被災地の当事者たちの参加型会議（＝熟議）が行われた。250人のファシリテータ。その場で意見を集約し分析。リモコンを使っての投票も行われた。この America Speaks というプロジェクトは、この他にも、数千人が参加して作った提言が150の公的機関・民間・NPOで採用されたオハイオの地域活性化の熟議、カルフォルニアでの保険制度改革の熟議では8都市3500人が参加、ていあんはカルフォルニア議会の検討事項に反映された。被災者や住民が自ら考え、発言し、互いに議論し、多くの住民が復興プロセスに参画し、情報を発信する。

東日本大震災が起こる前の年に、日本でも、文部科学省、民間スタッフ、企業人、高校生から大学生までの学生、教育関係者、その他、多様な人の参画による「熟議」がネット上と対面で多数行われるようになった。対面の「リアル熟議」は、一年間で、学生、教員、NPO、高校生など多様な人たちが自主的に主催するという形で数十回開催された。横浜市で行われた、児童・生徒の保護者や地域住民による熟議では、学校と地域の連携を促進するコーディネータの重要性が指摘され、そのことが横浜市の施策に反映されるなどの具体的な成果があった。

被災者は、ともすると「支援を受ける」側となって、自ら情報を発信する機会が少ない。復興会議は東京で開かれ、有識者が発言するのを聞いていることになりかねないなど、受け身になってしまう面もある。復興プロセスでこそ、America Speaks のように、東北の当事者たちが互いに徹底的に熟議し、自らの意見や考えを主体的に、全国に、そして、全世界に発信する機会を作ることが望ましい。

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、地方自治体における福祉関係行政担当、教育・文化担当に加え、NPOやボランティア等「新しい公共」の担い手はもとより、思いっきり多くの、子供から大人からお年寄りまで、住民の参加基本的コンセプトとして、地域住民が自ら議論する「熟議」を推進することが望まれる。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、必要な支援を行う。

提案3：「新しい公共」による支援を支える資金面での環境整備

◇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、同指定寄附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、指定寄附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。

(例) 大きな施設については、例えば、「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等が考えられる。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。

なお、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提供することの重要性が高まっている。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。

◇被災地支援ファンド等の創設

複数のNPO等が集めた支援金、海外からの支援金等を集めた基金を組成し、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る。同基金を新たな財団法人を設立して管理・運営する場合には、当該財団法人の公益認定に

ついて、申請に基づき、できる限り迅速な事務手続きを行う。なお、同基金の活用として、次のようなことが考えられる。

- ・ ボランティアコーディネーターの派遣
- ・ 「新しい公共」の担い手が、被災者支援や被災地の復旧・復興のために、職を失った被災者を一時的に雇用し、その賃金の一部を補助（Cash for Work:CFW）
- ・ 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。

提案4：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、アカウンタビリティーを重視する。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。

提案 5：情報の連携と企業／NPO／自治体の協力体制

今回の震災支援にあたっては、NPO や企業が個々により取り組みをしたケースが多かったが、全体として NPO、企業、行政機関の間での平常時のコミュニケーションが少なかったために、震災対応のための体制作りには時間がかかり、協働した活動をスムーズに、効果的に行う事について困難さがあった。

たとえば、中国の地震、ハイチの地震などで活用された世界的に実績のある SAHANA（災害時の被災者サポート統合基盤オープンソース・ソフトウェア）を東北の震災対応のボランティア活動に展開するにあたって、政府、地方自治体の調整に時間がかかり、一部の地方自治体で活用されたのは震災発生後の 1 ヶ月以上後となり、避難所への物資援助の物流情報の整理など、一番必要なときにシステムが活用しづらかったということが反省点となった。「新しい公共」のひとつの活動として、政府あるいは中間支援 NPO を組織化して、企業ができること、NPO ができることを登録するなど、双方のできることを事前に可視化しておくこと今後の協力体制の構築（マッチング）が容易になるであろう。（北城提案）

1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災のころは、「日本人はキリスト教徒でないからボランティアはしない」と言われていた。実際は、阪神・淡路地域に130万人のボランティアが行ったとされている。後に、1995年はボランティア元年と呼ばれた。インターネットは大学か大企業しか使っていなかった。それから16年経って、今は「ボランティア」は当たり前のこととなり、インターネットの利用は急激に普及し、ありとあらゆるネットワークサービスが登場した。しかし、情報ネットワークなどICTの活用については、局所的には一定の成果が上がったとしても、全体としては、その潜在的なパワーが十分に発揮されたとは言い難い状況が随所にあった。たとえば、被災地のニーズと支援物資のミスマッチが大きかったと言われる。実際に避難所で物資の調達や配布に携わったボランティアたちはそのことを痛感した。電力などのインフラが整っていない時期には、衛星通信システムの利用を社会貢献として提供する企業もあった。これほど情報ネットワークが発達しており、個々の企業や大学等の貢献があったことを考えると、「需要」と「供給」のマッチングについては、今後の課題が残ったと言えよう。

このような状況を改善するには、まず、上記したように、NPO、企業、行政機関の間での平常時の情報連携と情報共有が行われることが重要である。また、災害などの発生時を想定して、データフォーマットやプロトコルの標準化、認証プロセスについての合意など、平時からそれぞれの機関や組織による情報発信や情報連携がスムーズにできるような体制に合意し、整えておくことが必要である。技術的には、「情報連携・流通基盤」を整備し、異なるタイプの機関や組織が情報のアクセス、流通、認証などの情報連携を可能にする仕組みを共有することが必要である。このような情報連携・流通基盤は、一定の基本部分については国が主導して情報基盤を用意し、その上で、NPOや企業によって形成されるコンソーシアム等が平時から協力して、必要性が生じたらすぐに「協力・共有モード」にスムーズに移行できるような体制を整えることが重要であろう。

今回の地震や津波によって病院などが保有する患者データの多くが流される等して消失した。特に、高齢者は、自分がかかっている病名や服用している医薬品の名前を覚えていないことも多く、いつもかかっている医師以外による救急時対応や避難所などでの対応が難しかったということがあった。この機会に、多様な機関によって保有されている健康・医療の個人情報をネットワーク上に安全に保有し、必要に応じていつでも本人や医師が閲覧したり検索したりすることを可能にする仕組みを構築する検討を始めるべきであろう。

情報がつながり、技術的に連携可能になっていたとしても、最も重要なのは、その情報を震災支援に利用するNPO、企業、行政機関などの組織の間で協力関係が成立していることである。今回の震災支援プロセスでは、自治体レベルでのヨコの相互協力についてはかなり盛んであったようであるが、国、都道府県、市町村の間のタテの連携・協力関係が、必ずしもスムーズでなかった局面があ

ったとされている。地域主権の基本に沿って、日頃から、よりスムーズで有効的なヨコ・タテの行政間協力関係を形成することが重要であろう。

また、本来、よい社会の構築を目指す NPO が、それぞれのやり方や好みを重視するあまり、実際の活動や情報共有の場面において、必ずしも十分な連携や協力ができなかったケースも見受けられる。震災支援活動においては、それぞれの独特のやり方や考え方を少し脇に置いて、全体としての活動が最大限のパワーを発揮するようにコーディネートされるよう、NPO 間の協力関係がよりスムーズに形成されることが望ましい。企業においては、それぞれ大きな貢献をしたケースが多かったとされているが、たとえば安否確認情報については、各社が独自のシステムでのサービスを提供する事はよいとして、どのような端末からどのネットワークでどの企業のデータベースにアクセスしても、すべての安否情報が閲覧、検索できるべく、関係各社が協力体制をとることが望ましい。