

「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

平成23年6月14日

「新しい公共」推進会議

目 次

はじめに	1
提案1：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	2
「熟議」による復興の街づくりを	2
提案2：個人、企業、団体等の持つ力・ノウハウを結集する	3
1. 「個人之力」の結集を	3
2. 「企業之力」の結集を	4
3. さまざまな「社会の担い手組織之力」の結集を	5
提案3：「新しい公共」による支援を応援する資金面での環境整備を行う	6
提案4：新しい地域づくり支援のための総合的な支援拠点を整備する	7
提案5：情報の連携と企業／NPO等／自治体の協力体制を推進する	8

はじめに

本年 3 月 11 日に発生した東日本大震災により、多くの尊い人命が失われた。沢山の人たちが生活基盤を、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。深い悲しみと喪失感を感じざるを得ない。その一方で、被災地内外で、多くの国民が「支え合い」や「人への配慮」を示し、「人の役に立つことを喜びとする」ことを経験している。さまざまな個人や組織・機関の協働による「新しい公共」の萌芽が見られる。

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、被災地の今後の復旧・復興活動に向けて、「新しい公共」の力が生き活きと発揮されるよう、見直すべき制度の改革案を、また、活動現場視点から積極的に構築すべき支援の仕組みを提言としてとりまとめた。

多くの人が仕事や生活について「3.11 以前と同じではいられない」と思い、被災地で起きていることを「他人事ではない」と感じている。私たちの「心の故郷」のかつての日々を綴った柳田國男の民俗学は『遠野物語』から始まった。その柳田國男とは別の視点から東北を語る赤坂憲雄は『東北学／忘れられた東北』の中で、東北とは「南と北の文化があい交わる境のフィールド」であるとして、その歴史が象徴する「東北の民の心性に織りこまれた結ばれを解きほぐすこと」が大事であると述べている。「郷愁」だけでない新しい東北を創り出すことが重要であるということだろう。

被災地を元に戻すのではなく、新しい可能性を実現する希望の地にすることが必要である。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。

また、本提言に関する政府の取組については、今後「新しい公共」推進会議としてフォローアップしていく。

提案1：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

復興プロセスにおいて、被災した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必要。

「熟議」による復興の街づくりを

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ることが必要だ。

<米国の例>

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、多くの市民が大きな会場に集まり、また、その会場と遠隔地とが情報ネットワークでつながれ、四千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。ファシリテータが250人。その場で意見を集約し分析が行われる。リモコンを使っての投票も行われたという。このことを可能にした America Speaks はワシントン D.C. に本部を置く NPO によるプロジェクトで、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があり、カリ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、提案は州議会の検討事項に反映されたとされる。

<我が国の例>

東日本大震災が起こる前年に、日本でも、文部科学省の提案が契機となって、教員、保護者、教育長、一般市民、高校生、学生、企業人、NPOスタッフから文部科学省職員までの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ていた。対面の「リアル熟議」は平成22年度末までで約100回開催された。関心をもった多様な人が次々に仲間と一緒に自らの「リアル熟議」を立案し、さまざまな人・組織を誘って、議論をし、当事者による結論を情報発信している。

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」を推進することが望ましい。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も有効であろう。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、通信ネットワークを介する等してこうした「熟議」に加わることは、地域の将来に向け開かれた発想を広い層の参加によって作り出す上で重要である。

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。

提案2：個人、企業、団体等の持つ力・ノウハウを結集する

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各地でさまざまな活動を行っている個人、企業、団体等の持つ能力・ノウハウを結集し、日本国民の持てる力を総動員することが重要。

1. 「個人の力」の結集を

◇公務員の現場での活動を促す

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。

◇「眠れる『士』」を呼び覚ます

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。また、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。

◇企業社員がプロボノで支援する

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、当該法人に社員やOB/OGを職員として出向させ、その期間の同職員の給与を企業が支払うことも考えられる。後者の場合でも、職員の給与は人件費として損金算入されること等から、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、ニーズに応じて社員や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。

2. 「企業の力」の結集を

◇被災地に向けての物資の物流体制を加速させる

企業による支援は、社員によるボランティア参加の支援や義援金の提供だけでなく、製造業、流通業、小売業などそれぞれの本業の力を発揮させて被災地に商品を提供するというやり方もあり得る。住民が日常生活を奪われた被災直後の時期に、できるだけ迅速に、効率的な物流体制を構築することが望ましい。同様のことは、救援物資の避難所及び被災家庭への効率的な配布体制の整備についても言えよう。

<今後の災害発生時に検討すべき課題の例（今回は既に対応済のものを含む）>

- ・国の基準や方針の変更で可能になるもの、ないし、地方自治体の協力によって解決が可能になり得るものとして、物流拠点の体系的かつ即時の整備、陸・海・空の輸送体制の整備、緊急車両通行許可、物流事業施設に対するインフラ整備の優先度の設定等のほか、当該事業者に対する燃料の優先供給、避難所や仮設住宅近隣への仮設店舗の場所提供などがありえる。
- ・個々の企業の努力、ないし、業界の協力、および、ボランティア／NPOなどとの協働によって改善が可能になり得るものの例として、被災者ニーズ情報の迅速かつ継続的な把握、即食性から暖かい食べ物へのニーズの変化への対応や避難所や仮設住宅近隣への仮設店舗の設営等がある。

◇企業の再興や創業を支援する

被災地が「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、新たな雇用が創出されて地元経済が活発になることが重要。しかし、被災した地元企業は「二重債務」を負う可能性もあるなど、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ことから、新しい方法を用意することが重要である。被災地の主な産業である第一次産業従事者を対象にした起業家の育成も重要だ。「新しい公共」の考え方から、復興支援策全体の中で、税制上の措置を含め、被災地における企業の再興や創業支援のための措置等、必要な制度のあり方について検討を行う。

◇ファンドで地元企業復興を支援する

市場におけるファンドのノウハウを活用して投資会社が運用している「震災支援ファンド」がネット上で始まっている。地元企業が、それぞれの復興プランをネットでアピールし、その提案に対して、一口一万円（半分は寄附、半分は出資と看做される）の寄附・出資を募集するものである。このような試みについては、公益性の確保などの課題を整理した上で、例えば、一部を税控除の対象とすることなども含め、出資者（寄附者）に対するインセンティブを与えるべく、復興支援策全体の中で、何らかの制度上の措置を検討することも考えられる。

3. さまざまな「社会の担い手組織の力」の結集を

◇日本型社会的協同組合の制度を検討する

協同組合においては、地域の生活を支える日常生活物資の供給、農林水産業の復興に向けた事業再開等のために、被災地の協同組合と全国の協同組合が連携して取り組んでいる。また、長期的な復興支援を見据えたNPO－生協－農協の連携による拠点づくりと支援ネットワークづくりも始まっている。

こうした動きの中で、さらに多様な主体による参加の仕組みを拡げていくためには、様々な関係者や関係団体が、地域コミュニティの一つの事業体として「複合協同組合」を形成できるようにすることが望ましい。カナダの「連帯協同組合」や「コミュニティ・サービス協同組合」、イタリアの「社会的協同組合」を参考にして、「日本型社会的協同組合」の制度を検討する。

◇労働組合の組織力と人材を活用する

“総力戦”となる大震災復興支援にあたっては、各職種を横断する形で組織された労働組合の積極的な参加が期待される場所である。労働組合にはさまざまな職種の組合員がおり、それらのノウハウは被災者支援活動や復興支援に有用である。また、長引くことが予想される復興支援においては組織化された組合員は安定した後方支援部隊として大きなパワーを発揮する。各企業においては、復興支援を希望する社員に対して10日間程度の有給休暇を制度化することを検討することが望ましい。

◇地方自治体の業務を「新しい公共」の担い手と協働して実施する

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。

◇地域ぐるみで被災者を受け入れる

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。北九州市では、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、住宅の確保から生活必需品の提供をはじめ、心のケアや就業支援など、北九州市に一時避難された人々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。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。

提案3：「新しい公共」による支援を応援する資金面での環境整備を行う

「新しい公共」の担い手による支援活動の拡がりを後押しするため、一人ひとりの気持ちと行動を有効に役立てる資金面での仕組みを整えることが重要。

◇国内外からの支援金を集中させて復興基金を設置する

国内及び海外からの民間の支援金等を集めた基金を組成し、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、ボランティアコーディネータの派遣、被災地の小規模ビジネスのための融資・保証、被災した子供への奨学金など、さまざまな用途に柔軟に活用できるようにする。こ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も可能であろう。

◇指定寄附金を拡充する

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。

◇新たな仕組みで寄附に応える

税制優遇等による寄附のインセンティブに加え、例えば、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るなど、個人や法人からより多くの寄附が集まるような仕組みを設けることが望ましい。

提案4：新しい地域づくり支援のための総合的な支援拠点を整備する

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が、被災地域のコミュニティごとに必要。また、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の構築が必要。

◇包括的な支援拠点を設置する

被災者の生活支援など既に進められつつある取組を前提に、それらを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。

◇被災地の内外から支援を支えるプラットフォームを構築する

上記のような取組を被災地の内外から支える支援のプラットフォームが必要である。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。

◇支援拠点やプラットフォームを支える方策を検討する

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。

- * 支援拠点やプラットフォームの設置・運営等についての基本的な考え方、機能等については、「震災支援制度等ワーキング・グループ報告」を参照

提案5：情報の連携と企業／NPO等／自治体の協力体制を推進する

震災支援活動に欠かせないのが支援する組織間の情報連携である。平時よりフォーマットやプロトコル等の枠組みについて協議し、必要になったらすぐに情報連携ができる体制を構築しておくことが重要。

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、震災支援での情報ネットワークなど ICT の活用については、個々には目覚ましい成果があったものの、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あった。例えば、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ている。ひとつの主要な原因は、NPO等の団体、企業、行政機関の間での平時の情報連携が十分でなく、震災対応の体制作りに時間がかかったことが指摘されている。

＜サービス開始まで一カ月＞

中国や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・自治体の調整に時間がかかり、一部の自治体で活用されたのは震災発生の一カ月以上後。避難所への物資援助の情報など、一番必要なときにシステムが活用しづらかったことが反省点となった。

また、津波で役場や病院などが流されたことによって、情報連携しようにも、紙ベースで保存されていた重要な個人情報や失われ、公的証明書の発行や病気治療などに大きな障害が生じたケースが少なくなかった。

＜重要な情報はネット上に安全に蓄積する＞

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、患者データが消失すると、救急時対応や避難所などでの診療が難しい。多様な機関によって保有されている健康・医療の個人情報を安全に蓄積するために、各医療機関等が地域の協議会等に外部保存を行う、医療機関が相互にバックアップを行う、あるいは患者自身が必要最小限の自己の医療情報を別途所持する等の方策をとり、必要に応じて本人や医師による閲覧・検索を可能にする仕組みの構築に向けた検討を始めることが望ましい。

◇「情報連携・流通基盤」を整備する

NPO、企業、行政等の間での平時の情報連携に加え、災害時を想定して、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、事前に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ついて合意し、整えておく必要がある。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による情報のアクセス、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。このような仕組みは、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することを含めて検討し、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「協力モード」に即時に移行できる体制を整えることが重要である。