

山内直人 日本経済新聞連載（2012 年 1 月 4 日～1 月 18 日）

ゼミナール「震災と非営利活動」

- ①「NPO など災害時に重要な役割」2012 年 1 月 4 日.
- ②「交通アクセスが支援活動に影響」2012 年 1 月 5 日.
- ③「義援金の配分にジレンマ」2012 年 1 月 6 日.
- ④「復興支援に 700 の NPO など参加」2012 年 1 月 9 日.
- ⑤「NPO へ資金面の支援広がる」2012 年 1 月 10 日.
- ⑥「企業の復興支援活動が多様化」2012 年 1 月 11 日.
- ⑦「都市で自主防災組織の強化必要」2012 年 1 月 12 日.
- ⑧「NPO の経営基盤強化が課題」2012 年 1 月 13 日.
- ⑨「税額控除で寄付の誘因増す」2012 年 1 月 17 日.
- ⑩「今後の復興に相互扶助が不可欠」2012 年 1 月 18 日.

震災と非営利活動 ①

甚大な被害をもたらした東日本大震災の発生から10カ月近くが経過した。震災直後から多額の災害義援金が寄せられ、多くのボランティアが被災地に入り、非営利組織(NPO)が様々な支援活動を展開してきた。震災復興に個人や民間主導の非営利活動が重要な役割を担っている。

民間の非営利活動とは何か。日本や欧米の市場経済では、営利を主目的として利潤を分配する株式会社などの営利企業が主役である。しかし近年、営利を主目的とせず、社会問題の解決を主目的とするNPOが様々な分野で台頭してきた。また営利企業でも目先の利益を追求するだけでなく、企

NPOなど災害時に重要な役割

業の社会的責任(CSR)の一環として社会問題の解決を目指す活動に力を入れるようになっていく。いまでは民間非営利活動は社会に欠かせない存在になっている。

特にこうした活動が重要になるのは東日本大震災のような巨大な災害時だ。なぜなら被災者の救援、医療、がれき撤去など膨大な社会的ニーズが短期間に発生し、状況が刻々と変化するため、国や地方自治体だけでは十分に対応することが困難になるからだ。そこでボランティアや寄付に支えられながらNPOが臨機応変に活動して、これらのニーズに対応することが不可欠になってくる。

一方、今回の震災では義援金の分配などの課題も明らかになっている。

本稿では災害ボランティアや義援金寄付、NPOなどに焦点をあて、今回の震災における民間非営利活動の役割と課題を考える。同時に、こうした活動を促すに必要な税制など政策的な論点について問題提起したい。

(大阪大教授 山内直人)

震災時の非営利活動の状況

	東日本大震災	阪神大震災	(データ出所)
ボランティア数	89万200人	137万7000人	全国社会福祉協議会
NPO法人数	1586	4594	内閣府
義援金募金額	3425億円	1791億円	厚生労働省

(注)義援金募金額は日本赤十字社、中央共同募金会、日本放送協会、NHK厚生文化事業団への合計。NPO法人数は被災地府県で認証された累積数。2011年12月22日現在

ゼミナール

震災と非営利活動 ②

個人で行う非営利活動にボランティアと寄付があり、社会貢献の二大手段になっている。大規模災害からの復興には膨大なマンパワーが必要であり、災害ボランティアが重要な役割を演じる。

東日本大震災でも多くのボランティアががれきの撤去や避難所・仮設住宅の運営などの活動を行ってきた。また、医師や看護師、弁護士、建築士など専門知識を生かしたボランティア「プロボノ」も多数、参加している。

災害ボランティアの数や活動時間の現状を網羅的に把握することは困難だが、被災地の市町村に設置された災害ボランティアセンターを経由して活動をした人数を全国社

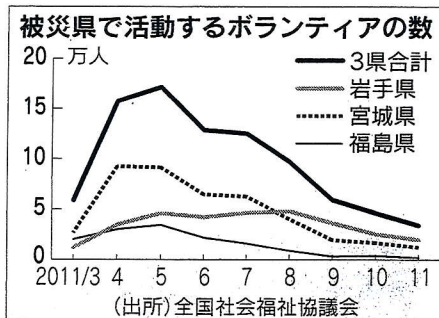
交通アクセスが支援活動に影響

会福祉協議会が集計して公表している。これによれば11月末までの累積で約88万人がボランティアに参加したとされる。被災3県の内訳をみると岩手が31万人、宮城が43万人であるのに対し、福島は14万人にとどまっております。原発事故の影響を見て取れる。

阪神大震災の際には、のべ約140万人のボランティアが活動したとされる。今回は出足が悪く、最初の数カ月参加者数は阪神大震災の時と比較してかなり少なかった。東日本大震災は被災地がきわめて広範囲におよび大都市からの交通アクセスも悪いことや、津波の被害が大ききがれきの量が膨大であることなどが障害となった。

こうしたなかで、遠隔地から「ボランティアバス」といわれるバスツアーが多数運行されるなど、新しい取り組みが目立っている。震災復興の現場ではまだ多くの人手が必要とされており、今後のボランティアの動向を見守りたい。

(大阪大教授 山内直人)



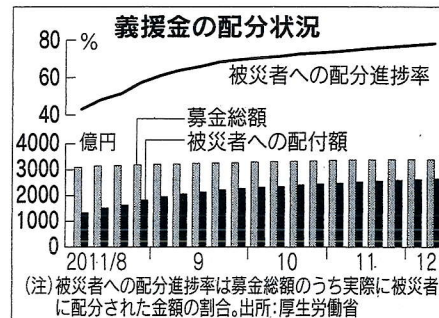
ゼミナール

震災と非営利活動 ③

義援金は災害時に集められる特殊な寄付であり、被災者の当座の生活資金や、犠牲者への見舞金を支給するための重要な資金源となる。東日本大震災でも、国内だけでなく海外からも多くの義援金が寄せられている。

国内の最も代表的な受付団体は日本赤十字社と中央共同募金会である。この両団体が受け付けたものだけでも、すでに合計3400億円を超えており、阪神大震災時の約1800億円の2倍近くに達した。日本では史上最大規模といえるだろう。

阪神大震災の時には、集められた義援金の配分方法について様々な議論があり、配分の遅延が問



義援金の配分にジレンマ

題になった。東日本大震災でもやはり同じような問題が発生した。今回、被災地自治体や日本赤十字社などを構成メンバーとする「義援金配分割合決定委員会」が設置されたのは、震災から1カ月近く経過した4月8日であった。

ここで義援金の配分方法が議論されて決められた。住宅の全壊・全焼・流失、死亡、行方不明者は35万円、住宅の半壊・半壊は18万円、原発避難指示や屋内退避指示区域の世帯は35万円を基準として、これに対象世帯や対象者数を乗じた額を被災した各都道県に配分することに決定した。

義援金はこうした基準に従って自治体を通じて最終的に被災者に支給される。しかし、被災状況の把握の困難や自治体の体制不備などもあり、被災者への支給はかなり遅延した。集められた義援金を公平に配分しようとする迅速な配分ができないというジレンマがあり、改めて今後課題を残したといえる。

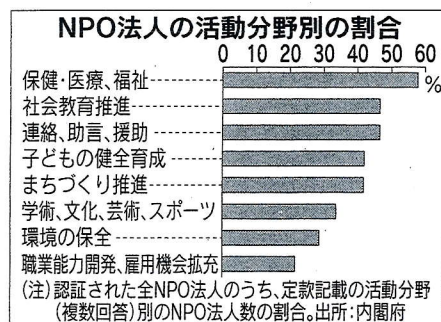
(大阪大学教授 山内直人)

震災と非営利活動 ④

日本では1995年の阪神大震災に際して、自治体など官の機能がマヒするなかで、多くのボランティア団体が被災地の救援や復興のために活動した。このことが注目されて、非営利組織(NPO)や非政府組織(NGO)が一般にも知られるようになった。

震災3年後の98年、超党派の議員立法により特定非営利活動促進法(NPO法)が制定された。昨年11月末までの間に約4万4千の特定非営利活動法人(NPO法人)が認証を受けている。

もとより非営利活動を行う組織としては、NPO法人以外にも公益法人や一般法人、社会福祉法人、法人格を持たない小



復興支援に700のNPOなど参加

規模団体などが活動している。

東日本大震災の被災地においても、多くのNPOが様々な活動を展開している。これらの組織を統括する団体である東日本大震災支援全国ネットワーク(JCN)は東日本大震災における被災者支援のために結成された、全国の災害支援関係の団体のネットワークだ。およそ700の団体が参加しているという。

今回の被災地には、もともと地元NPOが活動していないところもあり、東京や関西を活動拠点にするNPOが支援に入っている地域も多い。また日ごろは発展途上国向けの活動を行っているNGOが、そのノウハウを生かして被災地で積極的な活動を展開していることも注目に値する。

阪神大震災の時と比較すると、組織基盤のしっかりしたNPOも増えており、復興には時間がかかるため、支援の長期化に向けた体制整備が必要な時期に来ている。

(大阪大学教授 山内直人)

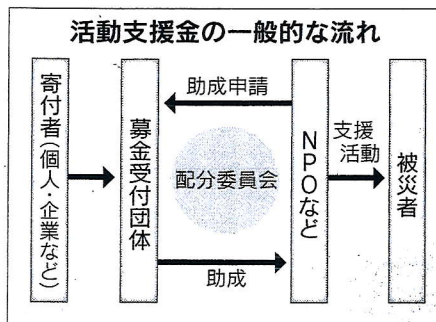
震災と非営利活動 ⑤

東日本大震災の被災地で非営利組織(NPO)が復興を支援する活動が続けるためには、社会が継続的に活動資金を供給することが必要である。

こうした観点から、NPOやボランティア団体の活動を助ける活動支援金も様々なルートで積極的に募集されている。

例えば中央共同募金会では、義援金の募集とは別に「赤い羽根災害ボランティア・NPO活動サポート募金」という名称で活動支援金を募集している。既に30億円を超える支援金が集まっている。

義援金と比較すると総額としては10分の1以下ではあるが、これまで1200件を超える申請があり、12億円を超える助



NPOへ資金面の支援広がる

成を行っている。被災地支援や復興のために活動するNPOやボランティア団体の活動をサポートする貴重な財源になっていると評価できる。

このほかにも、様々なルートで活動支援金の寄付募集が行われている。最近では、インターネットを活用した活動支援金の募集も盛んだ。寄付募集サイトのジャスト・ギビング・ジャパンやファーストボランティアなどが代表例である。これまでにそれぞれ数億円から数十億円を集め、被災地で活動するNPOなどの団体を資金面で支援している。

震災復興には時間がかかるため、活動支援金の重要性はますます高まってくると思われる。阪神大震災の時にもつばら義援金を中心だった。今回、活動支援金にも寄付が寄せられるようになったのは、災害復興におけるNPO活動の意義について、徐々に社会的認知が進みつつあることを示唆しているといえるだろう。

(大阪大教授 山内直人)

震災と非営利活動 ⑥

東日本大震災では被災地の復興支援に企業も積極的な役割を果たしている。日本経済団体連合会のアンケート調査によれば、回答企業の89%が義援金、30%が非営利組織(NPO)などへの支援金を寄付している。金額ベースでは被災者への義援金が66%を占めるが、支援金も26%を占めており企業が被災地のNPO活動の支援に力を入れていることがうかがえる。

資金援助のほかには、7割を超える企業が自社製品などで現物の寄付を行い、また2割近い企業が施設を開放している。寄付以外の活動としては、大多数の企業が社員や消費者、顧客などに寄付や支援活動の呼びかけ

企業の復興支援活動が多様化

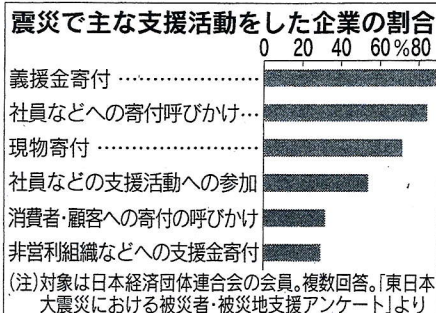
を行っている。社員や消費者に寄付を呼びかけるに当たり、これに連動する形で企業が一定額の上乗せ(マッチング)をする例も多い。社員の寄付に対しては、企業は平均してその23%を上乗せして寄付を行っている。また、消費者・顧客の場合は、店頭募金や寄付つき商品の販売などによる寄付に平均2・4%を上乗せしている。

社員のボランティア活動を支援するため、既存のボランティア休暇制度を創設したり拡充したりした企業も多く、利用率も高まっているとみられる。

阪神大震災の時にも多くの企業が被災地支援活動を行った。しかし東日本大震災では、より多くの企業や企業経営者がより多様な活動を展開しているようだ。

長引く不況下にもかかわらず幅広い支援活動が行われているのは、日本でも企業の社会的責任(CSR)の考え方が着実に浸透していることが背景にあると考えられる。

(大阪大教授 山内直人)



震災と非営利活動 ⑦

災害復興や防災にはコミュニティの問題解決力が不可欠である。大災害で被災したとき、最初に救援の手を差し伸べてくれるのは隣人であることが多い。実際、阪神大震災で家屋が倒壊した直後には多くの人を救出したのは隣人だったという。

日本では自治会や町内会など地域組織が地域社会の運営に一定の役割を果たしてきた。災害時においても、最も頼りになるのは地縁をベースにした共助であろう。

地縁組織の一種である消防団も地域防災に重要な役割を演じてきた。消防団員は非常勤の公務員であり、わずかの報酬も支給される。しかし実質的にはボランティアである。

消防団も地域防災に重要な役割を演じてきた。消防団員は非常勤の公務員であり、わずかの報酬も支給される。しかし実質的にはボランティアである。

都市で自主防災組織の強化必要

り、民間非営利活動の一つである。

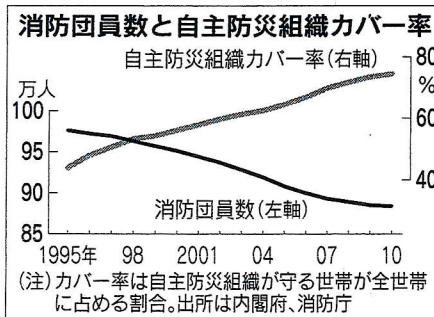
東日本大震災においても消防団は大きな役割を果たした。ただ、地縁の希薄化とともに団員の減少や高齢化などで長期的に弱体化してきている。

消防団に代わって地域防災の担い手として組織化が進められているのが、自治会や町内会などが中心となって組織される任意団体の自主防災組織である。阪神大震災以降、各地の災害でその効果が発揮されている。

住民間の日常的な付き合いに基づく信頼関係があつて相互扶助が根付いているコミュニティでは、避難訓練など自主防災組織の活動を綿密に行うことが可能だ。このため、災害時の被害を減少させる効果があると考えられる。

一方、大都市のマンションなど住民間の関係が希薄化しやすい地域では地域防災力を維持するために、管理組合などが中心となって自主防災組織の結成や強化を図る必要があるだろう。

(大阪大学教授 山内直人)



ゼミナール

震災と非営利活動 ⑧

東日本大震災以降、多くの非営利組織(NPO)が活動範囲を平時時よりも広げて震災復興に関わってきた。また、震災後に復興支援を目的に設立されたNPOも多い。

阪神大震災は、日本でNPOなど非営利活動が台頭するきっかけになった。1998年に特定非営利活動促進法(NPO法)が施行されてからは法人として活動する団体も急速に増えた。同様に東日本大震災が契機になり、非営利活動の底辺が広がって活動基盤の強化につながる可能性がある。

実際、2011年度には、公的サービスの担い手を育てる国の「新しい公共支援事業」をはじめ、

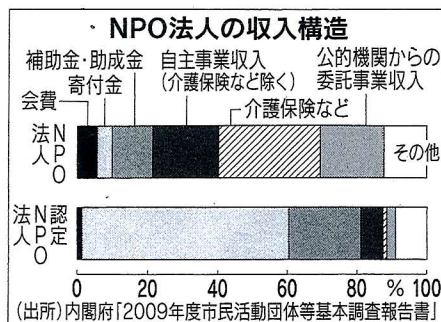
NPOの経営基盤強化が課題

国や地方自治体が震災復興に関わるNPOに対して各種の財政支援を行っている。企業もNPOと連携して様々な復興支援事業を展開している。

しかし、こうした「復興特需」が一段落した後でもNPOが活動を継続して発展するためには、収入基盤の強化を図る必要がある。特定非営利活動法人(NPO法人)の平均的な収入構造をみると、寄付が収入全体の数%にとどまる一方、行政からの委託など事業収入への依存がみられる。

NPOがその社会的使命の実現を目指しつつ経営基盤を強化するためには寄付を増やすことが何よりも必要である。NPO法人の中で寄付者が寄付金控除を受けることのできる認定NPO法人だけを取り出してその収入構造をみると、寄付が基幹収入になっていることがわかる。これはNPO自身の寄付獲得の努力だけでなく、制度的支援がNPOの経営基盤強化に重要であることを示唆しているといえるだろう。

(大阪大学教授 山内直人)



ゼミナール

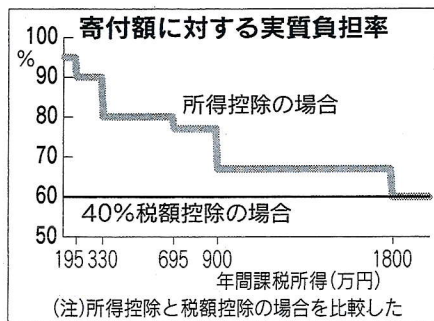
震災と非営利活動 ⑨

東日本大震災から3カ月後の昨年6月、抜本的な寄付税制改革が行われた。このなかで、特定非営利活動法人(NPO法人)が寄付控除対象である認定NPO法人になるための認定システムの多様化・弾力化が図られた。同時に、寄付者は税額控除を選ぶようになり寄付の誘因が強化された。

従来の認定NPO法人の要件のうち、最もクリアするのが困難だったのが、一般からの広い支持の有無を調べる「パブリック・サポート・テスト」だった。これは法人の經常収入のうち寄付金などの収入が20%以上占めることを必要としている。今回の税制改革で、一定金額以上の寄付者の絶

税額控除で寄付の誘因増す

ゼミナール



対数で判定する新基準が導入された。事業収入の多い法人でも幅広く市民の支持を得ているのであれば、従来の基準を満たせなくても認定を受けられるようにするためだ。具体的には年間3千円以上の寄付者が年平均100人以上いればよいという基準が追加され、新旧の基準のいずれかを満たせばよいことになった。

また、個人が認定NPO法人に寄付した場合、従来の所得控除だけでなく税額控除を選択できるようになった。寄付額に対する控除対象額を示す控除率は40%に定められたので、年間の寄付額が10万円だと寄付者に適用される所得税率にかかわらず、納付すべき所得税が4万円弱減額される。

改正後の寄付税制は国際的にみても遜色ないものであり、これから普及・浸透を図る必要がある。NPO法人としては、社会的課題の解決に向きあって寄付を受ける価値のある活動をしていることを社会に訴求することが不可欠である。

(大阪大教授 山内直人)

震災と非営利活動 ⑩

これまで東日本大震災の復興における災害ボランティアなど非営利活動の状況をみてきた。大災害からの復興には時間がかかる。特に今回の場合、農業や水産業など地域の基幹産業が打撃を受けて雇用が失われたために長期的な視野が必要だ。

今後の復興に相互扶助が不可欠

ゼミナール

復興に必要なソーシャルキャピタルの要素		
信頼関係	つきあい	相互扶助
(具体例)	(具体例)	(具体例)
一般的信頼	社交性	利他心・社会への関心
住民間の信頼	隣人との情報共有	非営利活動への参加
行政への信頼	地域行事への参加	地域内でのボランティア
組織への信頼	絆の重視	

SCは長い時間をかけて形成されてきたものであり、歴史・文化的背景

や生活習慣に大きく依存する。これまでみてきた様々な非営利活動もその構成要素としてとらえることができる。SCは簡単に増やせない半面、災害からの復興過程では簡単に破壊されてしまう恐れがある。

阪神大震災の時には仮設住宅における孤独死の問題が起きた。多くの被災者は震災前に暮らしていたコミュニティを離れ、仮設住宅での生活を余儀なくされた。このためSCが崩れ、高齢者などに対するケアが十分行き届かなくなり、これが一因になったとされる。今後の復興においても住民移転や都市再開発など、様々な復興施策がSCを破壊していないか点検することが重要だ。

今回の震災を契機として非営利活動が多様化し、一段と広がる動きが芽生えていると評価できる。今後、被災地が元通り以上になる理想的な復興を果たすため、SCはその成否を左右する重要な要素であるといえる。

(大阪大教授 山内直人)
〓この項おわり