

これから10年の地域づくり報告書



～ラクラク、イキイキ暮らせて、
ワクワクする地域をめざして～



平成26年9月
長岡市復興推進地域づくり委員会

目 次

1	はじめに	2
2	長岡市における中山間地域の現状と課題	3
3	これから先 10 年における地域づくり (1) めざすべき地域づくりのビジョン (2) 地域づくりのビジョンの理念	5
4	ビジョン達成のための担い手と役割 (1) めざすべき地域ビジョンの達成に向けた連携体制 (2) 地域づくりにおける戦略的役割 ① 地域づくり（経営）組織の役割 ② 地域復興支援員の役割 ③ LIMMO（山の暮らし再生機構）の役割 ④ 行政の役割	8
3	地域における取組みについて	
5	ビジョン策定に至った過程 (1) 復興過程で生まれたこと (2) 具体的な活動事例 ① 震災復興により生まれた住民の想い ② 地域復興支援員の活躍 ③ NPO法人の活動 ④ 地元食材を活用した取組み ⑤ 地域活動団体の交流、活性化の取組み ⑥ メモリアル施設での取組み ⑦ 震災復興を支援する資金【新潟県中越大震災復興基金】	13
6	おわりに	20

1 はじめに

中山間地域の集落は、居住の場としてだけでなく、地域の伝統文化を維持しつつ、生産活動や交流の場として生活全般を支えるとともに、農地の管理による水源の涵養や森林の保全を通して、洪水の防止、土壌の浸食や崩壊の防止などの機能により、下流域の都市住民を含む多くの国民の豊かな暮らしを支えている。

平成 16 年 10 月 23 日に中越地方を襲った新潟県中越大震災（以下、「震災」と表記）は、中山間地域に大きな被害を残した地震で、長期間にわたり、住民の生活に大きな影響を及ぼした。

一方、住民自らが主体となって行った震災復興の取り組みは、過疎化、高齢化が進んでいる中山間地域に、新たな活力を生む原動力となっている。

この新たな活力の原動力は、「ふるさとへの愛着、復興するという住民の意志の力」であり、住民は災害が起きたことは仕方のないことと割り切り、お互いに協力して地域を復興すべく、震災からの 10 年間活動してきた。

しかしながら、被災した中山間地域の集落では、震災後、人口減少などにより、生活扶助機能の低下、耕作放棄地の増加、身近な生活交通手段の不足、空き家の増加等、様々な問題が生じており、今後更なる過疎化、高齢化の進展により問題が一層深刻化する恐れがある。

このような状況から、長岡市では、震災後 10 年間の復興活動で培ってきた「経験」と「教訓」の成果を踏まえ、これから先 10 年間の中山間地域の持続可能な地域づくりの方向性について、当委員会を設置し検討することとした。

当委員会は、学識経験者、関係団体の代表者、地域 NPO 法人の関係者によって構成され、地域の現状と課題を把握することから始め、地域に関わる地域住民や住民組織、行政機関がどう役割分担し、どのように連携しながら現状の課題と向き合い、どう解決するか、今後の地域づくりについて協議した。

この検討結果が、今後の中山間地域をはじめとする長岡市内の各地域において、特徴ある地域づくりを考える上で一つの方向性を示すものとなり、10 年後もこの報告書の提言を活かした地域づくりを実践・継続していくことで、全国的に問題視されている人口減少問題にも対処できることを当委員会として願っている。

2 長岡市における中山間地域の現状と課題

長岡市では、平成 16 年 10 月 23 日に発生した震災により、中山間地域がとりわけ大きな被害を受けた。

新潟県中越大震災の復興は、都市直下型地震として甚大な被害が発生した阪神淡路大震災の復興とは異なり、国土の約 70%を占める中山間地域が甚大な被害を受けたことで、これまでとは違った経験と知見が必要であったことから、行政の取組みだけでなく、住民自らが主体となって様々な取組みを行ってきた。

被災地域では、様々な取組みが行われるようになってきた一方、震災をきっかけとした人口の流出が中山間地域の過疎化や高齢化を急激に早め、本来であれば 20 年後に来るはずだった様々な地域問題が加速され、顕在化した。

実際の山古志、小国、栃尾、川口の各地域における地域人口と高齢化率の推移を表 1 に示す。

表 1 長岡市の中山間地域（4 地域）の人口と高齢化率

地 域	人 口 (人)			高 齢 化 率 (%)		
	H16.4.1	H26.4.1	減少率	H16.4.1	H26.4.1	上昇率
山古志	2,184	1,150	47%	37.0	47.7	10.7%
小 国	7,141	5,828	18%	34.3	39.9	5.6%
栃 尾	24,393	20,098	18%	29.4	35.6	6.2%
川 口	5,697	4,780	16%	27.1	32.2	5.1%

※ 長岡市全体の平成 26 年 4 月 1 日現在の高齢化率：27.4%

この表 1 から明らかなように、いずれの地域でも震災以後、人口が確実に減少し、高齢化率も平成 26 年 4 月 1 日現在で 30%を上回るものとなっている。

また、当委員会の各委員から、次のような地域の課題が挙げられている。

- ① 少子化、高齢化
- ② 集落の雑貨店閉店に伴う買物弱者の増加
- ③ 棚田等の耕作放棄地の増加
- ④ 空き家の増加
- ⑤ 医師不足等による地域医療への不安
- ⑥ 地域NPO法人に対する行政サービス代行業務の拡大
- ⑦ 地域活動への参加者の偏り（男性参加者が少ない）
- ⑧ 冬季の除雪作業
- ⑨ 地域の共同作業を担う人材の確保
- ⑩ (公財)新潟県中越大震災復興基金（以下「復興基金」と表記する）事業の終了に伴う地域活動の停滞
- ⑪ 地域リーダー（キーマン）の不足
- ⑫ 集落の活動にかかる個人の役割負担の増加
- ⑬ 地域活動に積極的な集落と消極的な集落の温度差の発生
- ⑭ 地域に必要とされるNPO法人のあり方

これらの課題に加え、集落活動を維持するため、比較的近隣地域に移住した同地域出身者に対し個別に依頼し支援を受けているとの意見や、今後の地域には、支援をうまく活用する総合商社のような組織体制を持ち、事業を実施するNPO法人が必要との意見が出された。

先に述べた地域課題は、ここ長岡市内の中山間地域に限らず、現在、全国的な問題となっており、その解決には地域住民の主体性やマネージメント力が今後ますます重要となってくる。

加えて、これらの地域課題は、集落機能をより一層低下させる要因となり、近い将来、集落の消滅や統合などの集落存続のあり方をも検討することに繋がる、待たなしの状況を生み出す要因となっている。

長岡市では、平成17年8月に復興計画を策定、平成20年3月に改訂を行い、震災からの復興に取り組んできている。

復興計画では、「安全な暮らしの確保、災害をばねに地域社会の活力の向上、中山間地域の持続性を確保」という3つの観点を取り入れ、震災からの復興を進めてきた。

生活の場となる集落のコミュニティや伝統文化などの再生については、地区・集落の住民が主体となり検討を重ね、地域復興支援員、ボランティア、コンサルタントと協働して、より効果的に取組みを進めた。

また、長岡市では、震災被害の大きかった中山間地域の支援組織として、平成19年4月に財団法人山の暮らし再生機構（LIMO）を設立した。※平成25年4月に公益財団法人となった。

LIMOは、中山間地域の魅力を伝え、都市との交流を進めながら、中山間地域で活動する人材の育成や産業創出を目指すことを基本理念として、持続可能な中山間地域を目指して事業を実施し、地域の支援を行っている。

さらに、防災体制の強化という観点では、ながおか市民防災センターを平成22年に整備し、子供向け防災教室、自主防災会リーダー研修などを実施している。また、公益社団法人中越防災安全推進機構では、中越市民防災安全大学の開設や小・中学生向け防災学習教材の作成など、安全安心な暮らしを目指す取組みを行政と協働して進めている。

これらの取組みに加え、復興過程において、過疎化や高齢化が進むなかで、住民自らが主体となって地域課題と向き合いながら、様々な取組みが行われた。

例えば、住民主体のNPO法人によるコミュニティバスの運行、地域特産品を活用した農家レストランの営業、メモリアル施設での地域内外住民との交流など（後述する）であり、震災前には行われていなかった住民主体の活動が活発に行われ、復興の大きな成果となっている。

これらの成果から、長岡市が復興計画で目指した「災害をばねに地域社会の活力を高める」などの活動が順調に進み、復興が確実に進んできたことが示唆される。

以上のような住民自らが主体となって活動してきた復興の成果は、少子化、過疎化、高齢化に伴って現在直面している、そしてこれから直面するであろう様々な地域課題への対策と解決策に繋がるものと考えられる。

そこで、住民や行政がこれから先10年の地域づくりに取り組んでいくための共通目的となる地域ビジョンを次章で提案する。

3 これから先 10 年における地域づくり

(1) 目指すべき地域づくりのビジョン

平成16年10月の震災から10年を経過して、これから先10年の持続可能な地域づくりを実践していくうえでの方向性を検討し、地域の理想の姿を地域ビジョンとしてまとめた(図1)。

このビジョンは、住民や地域団体がお互いに共有し共通目的とするものであるが、必ずしも各地域が一斉に同じ施策を行うためのものということではなく、目的達成に向け、色々なことを試みていくためのスローガンとして使っていくものである。そして、このビジョンは、中山間地域に限らず、長岡市内全域における様々な地域課題の解決につなげていくものである。

【 地域ビジョン 】

ラクラク、イキイキ暮らせて、ワクワクする地域をめざして

【 基本方針 】

- ・ 過疎化、高齢化しても、ラクラク安心して暮らし続けられる地域の形成
- ・ 老若男女を問わず、だれもがイキイキ楽しく住み続けられる地域の形成
- ・ 地域の魅力をワクワク感じて、交流や対流が生まれる地域の形成

(2) 地域ビジョンの理念

過疎化や高齢化に適應する持続可能な地域づくりをめざすものとして、復興で得た「知恵」や「仕組み」(後述する)を活かして、この地域ビジョンを作成した。

過疎化、少子化、高齢化に負けず地域住民が暮らし続けるため、そして持続可能な地域づくりを行うため、地域内に住んでいる人がより快適な暮らしやすさをめざすキーワードとして「ラクラク」「イキイキ」を、地域外の人が魅力を感じる地域をめざすキーワードとして「ワクワク」を用いた地域ビジョン「ラクラク、イキイキ暮らせて、ワクワクする地域をめざして」を提言する。

地域ビジョンのキーワードに基づく地域づくりの姿勢は、次のとおりである。

① 過疎化、高齢化しても、ラクラク安心して暮らし続けられる地域

そこに暮らしている人にとって、人口が減っても住み続けたいという思いと実感が伴うように、効率よく安心して暮らせる環境をつくっていくことを示したものであり、すでに人口減少に歯止めがかからず、暮らし続けることが厳しくなっている地域には、技術革新的

な新たな取り組みを試行しながら、暮らしやすさを追求し実現していこうという思いも込められている。

また、「ラクラク」というキーワードは、毎日時間に追われ、せかせか生きるのではなく、何かゆったり生きていこうということ、換言すれば時間に追われずに時間を有効に活用していこうという「時間の豊かさ」として定義する。

この「ラクラク」暮らすために地域が具体的に取り組むこととしては、①生活支援・利便性の向上を目指して、ICTの活用（タブレット活用など）や暮らし支援システム（買物代行等）を実施することや、②暮らしの安全・安心の向上を目指して、雪防団・雪ボランティア、冬期移住システム、暮らし見守り隊（生活支援員）等について考え、試行していくことである。

② 老若男女を問わず、だれもがイキイキ楽しく住み続けられる地域

ただ地域に漫然と住むだけでなく、人口が減少しても、働くことなどの生き甲斐を持って暮らしていこうということを示すものである。

自分の地域で暮らしていくことを工夫しながら、時には楽しみながら今後の地域づくりを行う中で、うまく探っていくようにしてほしいという思いがある。

さらに、「イキイキ」というキーワードは、住民一人一人が自分の時間を自由に使って、わがままができるという「選択の豊かさ」として定義する。

この「イキイキ」暮らすために地域が具体的に取り組むこととしては、①地域内での起業支援や就業環境の整備として、コミュニティビジネス（起業や事業化）支援、除雪の直営化（冬季雇用）、ツーリズムビジネスの開発（自然、地域文化、農業体験、災害等）を行うことや、②移住を希望する人たちへの環境整備・支援として、空き家や農地の貸与、子育て世代への移住支援、インターン受入の拡大とサポート、短期移住体験プログラムを行うこと、③地域を離れた人たちとの関係性の確保として、地域出身者を結ぶシステム、地域行事応援隊、通い農業者の支援システムを作って活用することなどが挙げられる。

③ 地域の魅力をワクワク感じて、交流や対流が生まれる地域

この「ワクワク」は、「ラクラク」「イキイキ」の地域づくりを行っていく中で、付随して発生してくる概念と考えてほしい。地域住民のみならず、地域外からの人たちが地域の良さを認め地域の活動を応援してくれるなど、地域外の人たちが魅力を感じる地域づくりを行っていくということである。

地域外の人達が、その地域にやってきて色々なことを支援してくれることで、地域の良さを理解するとともに、新たな取り組みに住民個人が自信をもってチャレンジすることで、何か新たな発見があるかもしれないという「ワクワク」した気持ちを持つことができ、地域外の人もワクワクしながら地域を応援できるという思いがある。

このことから、「ワクワク」というキーワードは、地域内の住民同士のつながりだけでなく、地域外の人たちとの交流が増え、人的支援のネットワークが広がっていくという「関係の豊かさ」として定義する。

この「ワクワク」を感じるために地域が具体的に取り組むこととしては、①地域の魅力を感じる取組みとして、地域の情報発信（プロモーション）していくこと、②外部との継続的な「対流」を生み出す取組みとして、企業や大学が行う地域貢献活動の誘致や企業や大学の研修や合宿等の誘致を積極的に進めていくこと、③次世代テーマの実験地（モデル地区化）として、情報通信を活用した中山間地域モデルの実証となり、ロボットの活用モデル試行地域（除雪、林業、災害パトロール等）となることなどが挙げられる。

これから先 10 年、「ラクラク」「イキイキ」「ワクワク」をキーワードとして地域づくりしていくことは、震災からの復興に費やした 10 年の経験を活かして更なる次の 10 年につなげていけるように地域を持続し、地域独自の新たなアイデアや観点でチャレンジしていくことである。

つまり、人口減少により地域活動がままならなくなることを座して待つのではなく、地域活動が持続できる方法を住民が主体的に考え、チャレンジするという攻めの姿勢を持って取り組んでいくことである。

そして、単にチャレンジするだけではなく、地域の独自性や特色を出し、他地域との差別化を図っていくことが必要となる。

加えて、地域に顕在化した目前の課題解決に日々対処するだけでは疲弊するだけなので、次の世代が継続して住みやすい地域だと実感できるように、今から 1 つでも 2 つでも次の世代につながる「種」となる活動をしていくこと、少し未来のニーズも考えて行動することがこれからの地域づくりに必要不可欠な要素である。

4 ビジョン達成のための担い手と役割

(1) めざすべき地域ビジョンの達成に向けた連携体制

地域づくりのビジョンである「ラクラク、イキイキ暮らせて、ワクワクする地域をめざして」を実現するためには、地域住民、地域活動（経営）組織、（公財）山の暮らし再生機構及び行政等の連携が重要であり、その体制を図2のように提言する。

地域づくりでは、適材適所という言葉が示す通り、1つの組織が全てを網羅し、地域に関わるすべてのことを担うということではなく、地域に存するリソースは限られ、地域づくりに投資できる資金も潤沢ではないため、お互いに連携、補完し合っていていくことが大切である。

地域住民や地域（経営）団体がお互いに連携することで、縮小傾向あるいは停滞傾向にある地域活動を円滑に運営することが可能となり、新たな取組みにチャレンジすることも可能となる。住民が目標を持って新たな取組みにチャレンジしている時は、訴求力があり、目新しさが生れ、取り組む本人の見方だけでなく、地域外からの注目度も格段に上がり、発信力も大きくなる。

また、今までと違った新たな取組みを地域が積極的に行い、頑張っていきたいという雰囲気を作り出すことは、住民自身が地域づくりを考え、自覚するための大事な要素ともなる。

このようなことを念頭に、地域内の連携体制を構築することが、自分たちの地域の規模や活動の形態により合致した「身の丈に合った地域づくり」を行うための基本である。

(2) 地域づくりにおける担い手の戦略的役割

震災復興における大きな成果の一つは、地域の復旧・復興を住民が中心となって主体的に進め、さらに、住民の活動を地域外からも様々な組織団体が支援し、住民主体の地域活動へとつながってきたことである。

地域内だけでなく地域外から地域を支援する個人、団体等が多種多様にに関わり、地域のプレイヤーが複数同時に存在することが、地域づくりそのものを支えている。

住民主体の地域づくりを進めるためには、住民の想いを様々な方法で支援していくことが重要であり、そのためには、①集落の意見や課題を集約・把握し、②地域づくり（経営）組織を地域で組織し、③地域の課題解決に向けた情報共有の場や支援の場（プラットフォーム）を設置することが必要であろう。

この3つのことを実践しながら地域づくりを円滑に進めていくため、地域づくり（経営）組織、地域復興支援員、（公財）山の暮らし再生機構（LIMO）、行政の役割分担について、次のとおり整理した。

① 地域づくり（経営）組織の役割

地域づくり（経営）組織は、地域住民の意見を集約し、地域の課題解決や地域の活性化につながる各種事業を企画、推進する住民組織である。

地域によってその形態は異なり、地域住民が独自のNPO法人として新たに結成したり、コミュニティ推進組織として立ち上げたりすることが考えられるが、中山間地域では、複数の地域課題に柔軟かつ総合的に取り組もうという意識のもと、「総合型NPO法人」として結成さ

れている。

地域課題を集約して効率よく対応できるNPO法人等の地域づくり（経営）組織が結成されていない地域は、まず組織を結成する必要がある。

この総合型NPO法人は、地域固有の組織であり、地域の課題解決や行政がケアしきれない地域ニーズに応え、補完する活動を行うことが目的になるが、地域のニーズ全てに対応しているのは、支所（行政）よりも業務量が増えて行き詰まる可能性がある。このため、組織としてのメリットに注力しつつ、必要に応じて支所（行政）と連携を取っていくべきだと考える。

また、総合型NPO法人の活動は、行政が行う事業とは異なり、地域NPO法人の特性を活かして、平等性や公平性を必ずしも考慮しない、得意なところだったり、伸ばせるところを伸ばしたりして、こだわった活動を推進していくことが求められる。

地域課題を解決するには、地域内だけで解決することが困難な場合もあり、地域外の団体等の支援を受けることで地域課題を解決することが可能となることもあるため、地域内への受け入れ体制を整える役割もNPO法人には必要である。しかし、地域外からの支援の受け入れを行いながら、常に地域課題を把握することをNPO法人だけで担うのは、そもそも地域内の人材不足が指摘されていることから、困難な場合もあると考えられる。そこで、地域復興支援員から上手くサポートしてもらうことで、地域課題の解決や地域外からの支援受け入れをよりスムーズに行うことができる。

地域づくり（経営）組織が、地域復興支援員を直属の実働部隊として管理監督するには、一定のリスクも含まれており、組織の成熟度と地域住民が思い描いている役割像とに関係するため、その時々に応じて、従来どおりLIMOが地域復興支援員を一括雇用し、管理監督するなかで、それぞれの地域に派遣する形態を取ることも有効な手段であると考えている。

ただし、この章の冒頭で示した地域連携体制図のように、地域復興支援員を管理監督するのが、将来的に、地域NPO法人なのか、LIMOなのかについては、地域NPO法人の活動内容の質や熟度とも関係し、幅広い活動にチャレンジできる余力が残っているかとも関連する。

地域NPO法人自身が、今すぐ積極的に地域復興支援員を活用することができ、管理監督することができるなら、お互いに直接意思疎通できる身近な存在として、図に示すような連携体制の確立を目指すことが効率的である。しかし、管理監督できなければ、LIMOが地域復興支援員を管理監督し、必要とされる地域に地域復興支援員をその都度派遣する形態をとることで、地域やNPO法人を的確に支援することができる。

そしてもう一つ、委員から多くの意見があったが、単に復興基金や行政からの補助金のみで地域NPO法人を運営していただければ、決まりきった定例的な事業しか扱うことができず、新たな活動や事業計画に着手することが難しくなってしまう。

地域NPO法人が今後も長期にわたって継続して活動していくためには、新規事業を開拓し拡充するための財源を確保できるような幅広い仕組みづくりを検討する必要がある。

② 地域復興支援員の役割

地域復興支援員は、当初、地域におけるコミュニティ機能の維持・再生や、地域の復興を目的として、住民と行政をつなぎ、住民の思いを実現するための人的支援策として被災地に配置され、地域に深く関わり、非常に貢献してきた存在である。

しかし、震災の発生から10年が経過し、復興基金の事業メニューもそのほとんどが終了し、被災地域の復興が進んでいる現在、その役割は、当初のものから変化してきている。

平成26年5月の復興基金理事会において、地域復興支援員制度の延長が決定されたが、そ

の役割についての詳細は今のところどうなるか示されていない。しかし、その役割は、現在の地域課題の解決に寄与すべく、地域の復興という観点だけでなく、中山間地域で顕著な人口減少対策などの新たな課題解決を担う存在であると考えられる。

したがって、これから先 10 年の地域づくりを考えながら、「ラクラク、イキイキ暮らせて、ワクワクする地域をめざして」というビジョンを掲げ、「復興」というステージから脱し、次のステージで地域づくりを行うために、地域復興支援員は、地域づくり（経営）組織と一体的に活動することが求められる。次のステージに移行することとは、現在、発生している地域の課題と住民ニーズを収集・把握し、それに対応しながら、地域の各種事業の実施協力を行うことである。

地域復興支援員は、配置された当初の目的からもわかるとおり、集落の行事や地域コミュニティの再生・維持などの集落支援に関する業務は得意であるが、より大きな範囲をカバーするような解決策の提示やとりまとめ、地域全体の課題の解決や活動の総合的プランニングが必ずしもできるというものではない。

つまり、地域復興支援員は、その活動フィールドを集落単位とし、住民一人ひとりの顔を見ながら地域の活性化に繋げていくということを最優先の役割とし、その活動で特に成果の上がった事例を別の集落や関係者につなげ、広げていくことが求められている大切な役割である。

また、地域復興支援員の役割は、地域により異なり、今後多岐にわたることが予想されるが、まずは、個々の集落を中心に支援すること、次に住民のニーズを汲んで活動している地域NPO法人の活動を支援することである。

③ （公財）山の暮らし再生機構（L I M O）の役割

（公財）山の暮らし再生機構は、平成 19 年設立当初、「中山間地域再生への創造的な取り組みを通じ、持続可能な中山間地域の形成を目指す」ことを理念に、地域復興支援事業、山の暮らし大学校事業、産業・交流支援事業を行ってきた。

更に、平成 20 年からは、復興基金の「地域復興支援員制度」を活用して中山間地域に地域復興支援員を配置し、地域のコミュニティ機能の維持再生や復興基金を活用して集落や地域団体の活動を積極的に支援し、地域の自立的復興を目指した活動を行っている。

震災の復興から 10 年が経過した現在、被災地域の復興が進んでおり、地域NPO法人が地域課題の解決に取り組み、住民ニーズを把握した事業を企画推進している状況もみられることから、L I M Oとしては、地域住民の活動を直接支援することから一歩抜け出し、震災後に生まれた地域NPO法人への支援、新たな地域づくりの事業開拓を行うことも必要となってくる。

具体的には、地域づくり（経営）組織のサポートを行うとともに、地域に合致する新たな事業を開拓したり、地域間の情報共有と情報発信を行ったりすることがその役割となる。

そのためには、地域住民や集落、地域NPO法人を支援するセクションとなる地域支援センターと、外部人材や外部組織と地域にとって有益と思われる新たな技術や手法を考え開発するセクションとなるソーシャルイノベーションセンターの 2 つの部門を設置することが望ましい。

また、地域NPO法人が地域復興支援員を直接管理監督出来ない場合には、地域支援センターに地域復興支援員を所属させ、各地域の状況に応じてNPO法人などに派遣し支援するための拠点となる必要がある。

地域復興支援員の役割が、集落や地域NPO法人のサポートであることから、L I M Oの役

割は、より広域的な視点で一步先の課題に取り組むことが今後は可能になるとともに、そうすることが望まれる。

そのためにまず、それぞれの地域NPO法人の情報共有の場となる「地域NPOアライアンス」を結成し、常に各地域の情報収集と他地域への情報提供を行うことが大切であり、この地域アライアンスが、今までそれほど情報交換の機会がなかった地域間の横のつながりを生み出すこととなる。加えて、地域で新たにNPO法人を立ち上げようとしている団体に対してのよき先行事例や相談窓口となるだろう。さらに、この地域NPOアライアンスを発展、拡大することで、地域NPO法人をはじめとした様々な活動団体によって構成される、より大きな情報共有の場となる「地域アライアンス」を形成することも可能となり、一地域ではなかなか解決できなかった地域課題を他地域と協力して解決するための重要な手段となり得る。

一方で、地域として新たにに取り組む事業をLIMOが率先して発掘、開拓していくことで、地域をより魅力的で持続可能なものにしていくこともできるだろう。

このようにこれからの地域づくりにおけるLIMOの役割を、地域に密着した支援を行うセクションと、新たに地域に適合する事業を開拓するセクションとに分けて二層化することで、従来、LIMOが支援の対象としてきた被災地域である中山間地域だけでなく、市内の全域に対し、広く震災の経験と教訓を活かした取組みや支援を波及させていくことが可能となる。

④ 行政の役割

行政は、地域住民、地域NPO法人、LIMO、地域復興支援員という地域の担い手における役割を踏まえたうえで、自立的に地域づくりや地域経営を主に行う各種地域事業に対する支援（下支え）や地域の成功例を政策に積極的に取り入れ、波及・反映させていくことがその役割となる。

地域づくりの主体は地域住民であることから、行政は地域づくりの主体的プレイヤーではなく、下支え、後方支援でなければならない。そのため、個々の地域活動は、地域住民や地域NPO法人が自立的に企画・立案し、運営していくべきである。

行政は、地域住民が主体となって活動している中で、地域内の連絡調整や情報収集、各事業主体者への支援（補助金、業務委託等）、地域経営組織の育成支援等を行いながら、住民自身が頑張る地域全体の活性化に繋げていくことを後押しし、下支えをすることである。

特に、地域NPO法人の活動については、自由が担保できるような仕組みを行政として考えることが必要である。その意識を持って、行政の下請けではなく、自分達ができない部分を地域NPO法人と一緒にやっていくという考え方が大事である。

また、地域活動や地域連携体制を構築したことをさらに他の地域に波及させるために、長岡市の政策として反映するとともに、事業の実施に必要な予算を措置することも行政の役割である。

(3) 地域における取組みに向けて

地震から10年のいま、地域住民やNPO法人、LIMO等が協力して、試行錯誤しながら様々なことに取り組んでおり、前述したような役割をそれぞれの地域がそれぞれに合うように再構築することで、長岡市が地域づくりのフロンティアとして様々なことに取り込んでいく柔軟な連携体制が整備され、住み続けられる地域を作っていく可能性を持っている。

地域ビジョンのキーワード「イキイキ」「ラクラク」「ワクワク」に基づいて活動しても、地

域だけではどうにもならない限界部分もあり、地域住民、NPO法人、行政が一体となって持てる知識を出し合って、一歩か半歩進むために議論や試行錯誤を積み重ねていくチャレンジ精神こそこれから先 10 年には求められていると考える。

また、それぞれの地域が積極的に新たなチャレンジをしていく土壌と言うべき仕組みを作っていくための媒体となる、当委員会のような検討の場を今後も継続的に設定し、常に、地域間の情報共有を行うことが地域づくりには必要である。

5 ビジョン策定に至った過程

(1) 復興の過程で生まれたこと

これから先 10 年の地域づくりに向けて地域が目的とする地域ビジョンを提言するにあたっては、復興の過程で生まれた様々な住民主体の活動を通して得た「知恵」や「仕組み」を踏まえる必要があった。

この復興の「知恵」や「仕組み」については、①共助コミュニティの強化と共感コミュニティの発生（地域の基盤整備）、②「民の公」の拡大による自立と自律の地域経営（地域の目標）、③住民による地域活動の合意と決定の仕組み確立（推進体制の整備）、④中間支援等を行う外部組織の活用・連携（サポート体制の整備）として整理される。

まず、震災をきっかけとして、自らを守る「自助」の考え方に加え、近隣同士がお互いに助け合う「共助」コミュニティの結びつきが、より強固なものになるとともに、地域内だけでなく、地域外に住んでいる人たちが、復興に関心をもち共感して被災地域を支援する「共感コミュニティ」が形成されたことで、被災地の復興が大きく前進したことは間違いない。これにより、地域コミュニティの再生が促され、復興の地域基盤が再形成されている集落もある。

また、震災以前は行政が行う公共事業と民間企業等が行う事業の 2 つに大別できるという考え方が主であったが、震災以降の復興過程では行政が被災地の復興すべてをサポートすることが難しかったため、住民や企業などが行政をサポートする形で、様々な公共的活動を行う「民の公」と言うべき新たな考え方が出てきた。

この考え方が顕著になり、住民自らに公共的活動を行おうとする気運が出てきたことで、地域住民による地域密着型、かつ、地域課題を総合的に解決しようとする NPO 法人や団体が組織され、無数に育ってきた。これら NPO 法人が、行政から補助金や委託を受けて、行政の行うべき事業を行うようになってきている。

NPO 法人などが活発に目標を持って地域づくり（地域経営）に取り組むことで、地域における住民の合意形成と合意決定する体制が整備されてきた。

そして、この NPO 法人などが住民のニーズを集約し、地域内で活動するだけでなく、支援してくれる地域外の団体組織や行政と連携を取ることで、様々な地域活動を一層活発に行うことができる仕組みができあがっていった。

一方、住民が地域活動を行うために必要となる資金については、当初、住民やボランティアが自分達で募金を集めるなどしていたが、その活動に賛同した企業などが出資するようになり、現在では財団ができるというような流れまできており、行政が出資するお金（税金）と住民やボランティアによるお金の両方で地域を支えようとしている。

このように、地域住民の主体的活動に加え、地域 NPO 法人、行政が一体となって、持てる知識を出して、一歩または半歩進むために様々な取組みを積み重ねることで、震災後 10 年間、地域づくりを培い、地域が変わってきた。

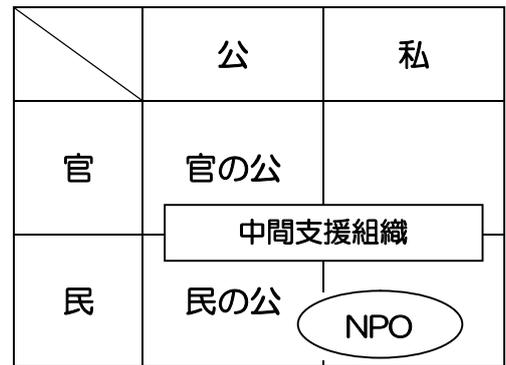
こういった連携の仕組みにより、山古志、小国、栃尾、川口の各被災地域において、震災以降、人口減少が進行しているものの、住民主体の様々な活動が継続しており、中越地方の中山間地域が必ずしも疲弊していないということが復興の成果だと言えよう。

行政や住民、ボランティアの活動について、図式化すると、下図のように整理できる。

※この図に示す文言は、次の通り。

- 官：行政
- 民：民間（住民、ボランティア、企業等）
- 公：公共的活動や事業
- 私：私的活動や事業
- 中間支援組織：官と民をつなぐ様々な活動を行う組織（例：（公財）山の暮らし再生機構など）

図3 関係図



(2) 具体的な活動事例

震災からの復興過程において培われた経験と知見に基づき、前述したように、地域づくりに取り組むNPO法人が設立され、様々な分野での多彩な取り組みを展開、多くの成果が生み出されている。成果を以下に紹介する。

図4 各地域の取り組み事例

<p style="text-align: center;">山古志地域</p>  <p>▽地域のお母さん方が経営する農家レストラン「多菜田」</p>  <p>△NPO法人中越防災フロンティアが運行する「クローバーバス」</p>	<p style="text-align: center;">小国地域</p>  <p>▽小国地域の魅力を発信アオーレ長岡での移動販売</p>  <p>△NPO法人MTNサポートが運行する「OKバス」</p>
<p style="text-align: center;">栃尾地域</p>  <p>▽地域づくり団体が交流を深める「かりやだ交流会」</p>  <p>△にいがた地鶏と地元食材の農村レストラン「すがばたけ」</p>	<p style="text-align: center;">川口地域</p>  <p>▽中学校の総合学習の授業もNPO法人が支援</p>  <p>△NPO法人くらしサポート越後川口が運行する「黄色いバス」</p>

① 震災復興により生まれた住民の想い

震災は住民の暮らしに大きな被害をもたらした一方で、地域を見つめ直す機会を与える結果となった。震災前も、各地域で様々な活動が行われていたが、震災によって生まれた危機感、そして改めて気付いたふるさとへの愛着、支援いただいた人たちへの感謝の気持ちがより多くの住民を地域活動へ目を向ける動機となって作用している。

多くの住民が、震災によって、これまで当たり前にあった暮らしを続けられるのかと不安を抱いた一方、その当たり前の暮らしを維持するために、住民自らが汗をかく選択をし、それが新たな取り組みへと繋がっていった。

② 地域復興支援員の活躍

これまで記した多くの取組みにおいて、縁の下の力持ちとして地域に寄り添った活動を行ってきたのが地域復興支援員であり、彼らの存在は、震災復興の過程において欠かすことのできない存在である。

地域復興支援員を雇用する公益財団法人山の暮らし再生機構は、震災で被災した中山間地域の創造的復興に向けて、民間、NPO法人など多様な主体の活動支援及び中山間地域が有する魅力や価値を活かした新しいまちづくりに関する事業を行い、長岡市及び周辺被災地の創造的復興と発展に寄与することを目的として、長岡市が300万円の出捐金を拠出して平成19年4月に設立された組織である。

地域復興支援員の人件費には復興基金を活用しており、小国地域、栃尾地域、山古志地域、川口地域のほか、南魚沼市に16名を配置している（平成26年9月1日現在）。当初は設置期間を平成20年から平成25年までの5年間としていたが、活動内容が評価され、設置期間が2年間延長され、更に平成27年以降も延長されることとなった。

地域復興支援員は、住民に寄り添いながら活動することを基本として、復旧・復興初期においては、コミュニティ機能の維持・再生に主眼を置き、地域の復興デザイン計画の策定支援や行政手続きの補助を行ってきたほか、他地域との交流事業などで大きな役割を果たしており、近年では地域を自立に導くためのコミュニティビジネスの確立についても積極的に取り組んでいる。

また、地域復興支援員の存在は、目に見えない大きな効果ももたらしている。地域の未来、生活を左右するような話し合いを、住民と行政の二者で行った場合、立場や考え方の相違などから対立構造が生まれるケースが多く、それによって計画が大きく遅れることが懸念される。そこに地域復興支援員が第三極として中立的な立場で話し合いに加わることで、意見調整がスムーズに行われ、合意形成のスピードが復興の進捗に大きく作用する局面において、重要な役割を担った。

また、地域復興支援員が、学生やボランティア、他地域などの外部との繋がりを構築して地域に持ち込むことで、人口減少によって存続が危ぶまれていた伝統行事や集落維持活動を存続することができ、また、外部からの視点によって、これまで気づかなかった“地域の宝”を住民自身が発見するという効果も生まれている。

③ NPO法人の活動

震災により、中山間地域では、地域で暮らし続けるためにどうするべきかという議論が活発

になり、その気運がNPO法人の設立を後押しした。

震災後に中山間地域で設立されたNPO法人の大きな特徴として「総合型のNPO法人であること」が挙げられる。中山間地域が抱える問題に対応しようとする場合に、一つの視点に特化した活動ではなく、地域活性、福祉、交通、除雪といった、多面的な問題に対して総合的に取り組む必要性から生じた必然であると考えられる。

また、もうひとつの特徴として、多くの住民が参画する「地域で支えるNPO法人」であることも特筆すべき点である。前述の地域が抱える問題が、NPO法人与地域住民の双方にとっての課題として合致しているためであり、言い換えればこれらのNPO法人は地域住民と同じ目線で活動テーマを構築、共有していると言える。

そういった地域課題のひとつに、「生活の足」の確保が挙げられる。利用者の減少に伴い、民間バス会社の運行路線が減少・廃止されていくなかで、自家用車を持たない住民の移動手段の確保は、全国の過疎地域でも課題となっているが、山古志、小国、川口では、NPO法人がその課題に対してコミュニティバスを運行するといった手法で解決しようとしている。

ほかにも、冬期間における除雪人員の確保といったシーズと、除雪初心者のための練習場の提供というニーズを組み合わせた「雪かき道場」の実施や、震災メモリアル施設の運営など、地域特有の課題に対して柔軟に対応しており、今後も多様な活動が期待される。

④ 地元食材を活用した取り組み

「震災でお世話になった皆さんに、地場食材を販売する場所をつくり、地域の味を知って欲しい」という願いから、各地で直売所や農家レストランを整備する動きが出はじめ、復興基金をはじめとした各種支援制度が活用できたことも大きな推進力となり、直売所・農家レストランの整備に繋がった。

山古志地域の「多菜田」は、週末の店舗は観光客で賑わいを見せる一方、お弁当の配達も依頼に応じて行うことで、視察者向けの食事としても定番化しており、幅広い層に山古志の味を伝えている。

栃尾地域の「農村レストランすがばたけ」は、これまでブランド地鶏として飼育していた「虎千代丸」を加工したメニューを店舗で提供しており、近隣の観光施設と連携した誘客や、野菜の収穫体験といった季節のイベントを継続して行うことで、リピーターの獲得に成功している。

また、固定の店舗を持たずに、地域の食材を移動販売といった形で提供する取り組みも行われており、小国地域の「結城野の会」は、日替わり弁当や薬膳カレーといったメニューを長岡駅前のアオーレ長岡で販売、ワンコイン（500円）といった気軽さから、連日完売が続いている。

このように、地域食材を使った取り組みが活発になってきた要因として、これまで普通の料理、もしくは商品として提供できるものではないと思い込んでいた田舎料理が、震災によって地域を訪れた来訪者との交流から、来訪者にとってはそれが御馳走であることに気付かされたという一面がある。

これらは、経済活動の面のみで評価されるものではなく、地域内の雇用を生み出しているという点にも着目すべきであり、高齢化が進む地域において、人と人との交わりといった“いきがい”をもたらしたことは何よりの成果と言える。

⑤ 地域活動団体の交流、活性化の取組み

震災により疲弊した地域を活性化させるための仕組みとして、地域住民自らが参画した組織の活動が重要な存在として機能している。

山古志地域では、震災直後から、地域の未来について住民自らが考える場として、各集落のキーパーソンをメンバーとした「山古志住民会議」が立ち上がり、復興の地域デザインを「やまこし夢プラン」として策定した。このプランの特色は、行政が主導したものではなく、住民が中心となり、中間支援組織や行政が加わって作られたという点で、「これからの地域をどうするか」という課題に対して、住民自らがビジョンを示したものである。

また、栃尾地域、小国地域及び川口地域では、区や集落単位で活動している団体の交流・連携を促す気運が高まってきている。かりやだ交流会（栃尾地域）、地域づくり交流会（小国地域）といった新たな交流の場は、各団体の活動内容を知ることが刺激になるとともに、新たな連携が生まれるきっかけにもなっている。参加団体は、いずれも自らの地域・団体の規模に適したスケールで活動を行っているが、他団体の活動内容を確認する場ができたことで、自らの組織が抱えている問題点の解決方法が見つかるきっかけとなったり、NPO法人を含む他団体との連携により、より発展的な活動に取り組むことができるようになってきている。

⑥ メモリアル施設での取組み

災害の記憶を風化させず、経験と教訓を地域内外に伝える場所として、重要な役割を担っているものが災害メモリアル施設である。「中越をまるごとアーカイブ」をコンセプトとして、4つのメモリアル施設と、3つのメモリアルパークから構成されており、来場者が各施設・パークを回遊することで、震災の被害状況や復興の道程を知るだけでなく、施設を利用する地域住民やガイドとの交流を通じて、復興にかける思いや地域での暮らしに触れるといった発展性も期待される。

中でも、川口きずな館とやまこし復興交流館は、前述のとおり運営を地域のNPO法人が行っており、より地域に密着した取組みが行われている。これは、災害メモリアル施設を地域経営の拠点として活用したいという地域住民の声を受けたもので、施設に集う住民のアイデアによって、住民発意の催しが多く行われるようになってきているほか、東日本大震災の被災者との交流が生まれるなど、今後の活用に大きな可能性を感じさせてくれる動きが見られる。

図5 中越メモリアル回廊位置図

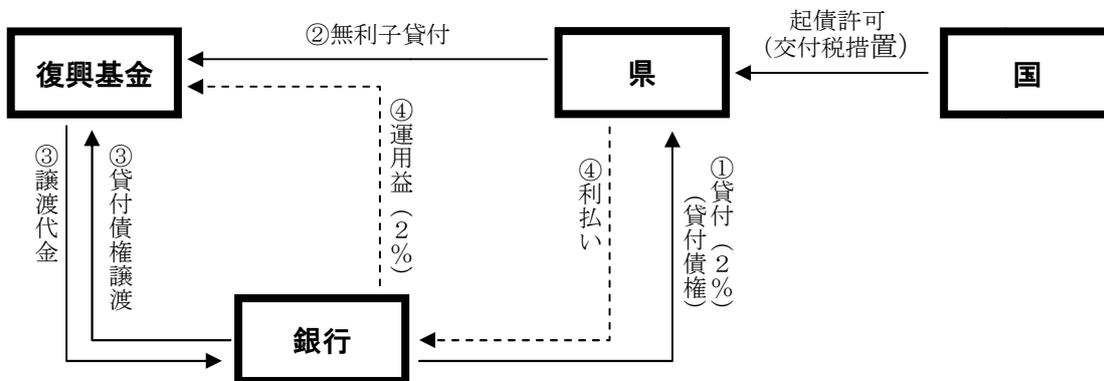


⑦ 震災復興を支援する資金【新潟県中越大震災復興基金】

多くの地域活動が生まれるきっかけとなったのが、復興基金である。

この基金は、震災によって多くの課題が顕在化する一方、一刻も早い「創造的復旧」を後押しするため、行政が実施する取り組みを補完し、被災者の救済及び自立支援並びに被災地域の総合的な復興対策を長期的・安定的、機動的に進め、災害により疲弊した被災地域を魅力ある地域に再生させることを目的として創設されたものであり、柔軟でスピード感を持って被災者支援にあたるとの特徴を活かして、住宅や生業の再建に寄与し、被災者自らが立ち上がり、復旧・復興に立ち向かう気運を後押しした。

図6 復興基金のスキーム



また、インフラ整備や生活再建に一応の目途がついたあとの復興段階において、住民自らが改めて集落のあり方を考え、議論することが大切であることから、これまで前例のない、地域復興支援員といった人的支援制度の導入や、復興後のビジョンを明確化する地域デザインを支

援する事業がこの基金によって創出された。このことは、住民主体の復興をすすめる原動力となった。

基金メニューの事業化にあたっては、関係する市町村に対して要望調査やヒアリングが行われるなどして、随時事業が追加され、事業実施後であっても、補助対象者の要件緩和や補助対象事業の拡大、補助率アップなど、市町村や住民の要望を受けて要綱が随時改正されていった。

このような運用は、単年度で予算を編成する市町村会計では難しく、住民ニーズが短期間で変容する復興初期においては、非常に使い勝手の良い補助金であった。

6 おわりに

今回、キャッチフレーズとして「ラクラク、イキイキ暮らせて、ワクワクする地域をめざして」を掲げた。これだけ見るとどこにでもありそうな、ありふれたフレーズに見えるかもしれない。その点では、その目指すところ、そしてこの言葉の背景がセットで今後の地域づくりの現場に引き継がれていくことが望まれる。

「ラクラク」「イキイキ」「ワクワク」、これらはあくまでも住民の創意工夫であり、地域を主体とした様々な資源を戦略的に組み合わせることでしか実現しない、言い換えれば、他力本願ではなく、内発的かつ動的な活動の継続で獲得すべきものであるということである。地域に関わる様々な人や組織がそれぞれ考え、行動し、そして連携、協働することを継続することで「ラクラク」暮らせる環境を獲得し、多自然地域での豊かで「イキイキ」とした暮らしを実現する。そしてそれらの暮らしは多くの人にとって「ワクワク」するような環境となり、それが次の「ラクラク」暮らせる環境を支える地域外の人材を誘引する。このようなプロセスは、中越大震災から10年、実際に被災地域が経験してきたことである。そして現在、被災地域にはこれまでの経験を踏まえた地域総合型NPOが立ち上がり、活動を具体化させている。

この動きを止めないこと、そのために何が必要かを考え、実践することがこれからは行政の施策として求められてくる。その役割分担も議論を重ねていく中で明らかになってきたのではないかと思う。行政による施策はなにも支援の性格を帯びたものばかりではないはずである。地域のさまざまな活動を支援し、必要に応じてその活動を阻害する要因（それは行政が制定している条例などかもしれない）を取り除いていくという姿勢、取り組みが求められているのだろう。これらをタイムリーに行っていくためには、地域がどんなことを考え、取り組んでいるかについて情報を速やかに収集できる感度のいいアンテナをはることも必要である。

議論では、山の暮らし再生機構のあり方も取り上げた。当初、この組織がミッションとして掲げてきたことは、重点的に支援してきた被災地域において、より地域の実情に応じた形でNPOとして組織化されつつあり、その組織自体も問題意識を持ち、「ラクラク」「イキイキ」「ワクワク」な暮らしの実現に向けて活動をはじめつつあることが共有できた。そうなれば今後10年に向けたミッションは再定義される必要がある。しかし、といてこの組織が不要になったというわけではない。中越大震災で被害はさほど大きくなかったものの、地域課題としては被災地域と同様で、かつ豊かな暮らしのある地域は長岡市には数多くある。そこで地域主体の動きをつくるのはこれまでの経験が存分に生かされるべきであるし、被災地域のさらなる発展のためには、これまでとは全く発想の異なる、革新的な取り組みを半ば実験的に展開する柔軟性も必要となる。議論の始まる前には、地域NPOが山の暮らし再生機構の役割を代替しつつあるという見方もあったが、場を共有し、現状を議論する中で、それぞれの重要性が整理されたことで、限られた資源を有効に利活用しつつ、総合力でよりよい山、海、川のくらしが展開されていく可能性が広がったと思う。

中越大震災は各地に大きな被害をもたらしたが、そこからの復旧・復興プロセスでは、地域

に関わる多様な主体が生まれ、それぞれの役割を認識した。総合力で地域づくりをすることの可能性が明らかになってきた。そしてそれをきっかけとして、長岡市民がいろんな地域を行き交い、交流し、協働するダイナミックな状況が生まれつつある。これを持続すること、そして様々な技術等も積極的に導入しながら果敢にチャレンジしていくことが肝要だというのが一つの結論である。しかもこの結論は理想論ではなく、実践的なものである。大きくなった長岡市がより魅力を高めるために、山も海も川も、町も里も、みんながお互いの特徴を生かして取り組みを進化させてほしい。

長岡市復興推進地域づくり委員会委員長
澤 田 雅 浩

長岡市復興推進地域づくり委員会 委員一覧

【委員】

学識経験者、関係団体の代表者、NPO法人の関係者による7名で構成。

(敬称略)

氏名	所属・役職等	備考
澤田 雅浩	長岡造形大学 准教授	委員長
田中 仁	NPO法人 中越防災フロンティア 理事長	副委員長
上村 靖司	国立大学法人長岡技術科学大学 教授	
山口 壽道	(公社)中越防災安全推進機構 事務局長 (公財)山の暮らし再生機構 理事長	
小島 康市	NPO法人 MTNサポート 副理事長	
井田 洋也	NPO法人 フォーラム栃尾熱都	
赤塚 雅之	NPO法人 暮らしサポート越後川口 事務局長	

○アドバイザー

氏名	所属・役職等	備考
平井 邦彦	長岡造形大学 名誉教授	

【 検討経過 】

回数	実施日	検討項目
第1回	H25.12.24	地域NPOの活動紹介 地域の現状に関する意見交換
第2回	H26.1.27	地域の現状と課題の把握 地域NPOへのヒアリング結果確認
第3回	H26.2.21	地域づくりの視点について共通認識 復興で生まれた新たな活動の確認
第4回	H26.5.2	具体的な地域の取組みに関するアイデア出し 目指すべき中山間地に関する意見交換
第5回	H26.6.2	これからの10年における地域ビジョンについて 地域ビジョンに対するキーワード整理と取組みについて
第6回	H26.7.14	これからの地域づくりの方向性について 地域づくりの具体的取組について 委員会報告書の項目について
第7回	H26.8.11	これからの地域づくりのビジョン達成における仕組みについて 地域NPOの活動と地域内の連携について (公財)山の暮らし再生機構(LIMO)の活動と役割について
第8回	H26.8.25	(公財)山の暮らし再生機構(LIMO)の役割について(再考) ビジョン達成のための地域連携の体制について

地域ビジョン（これからの地域づくりの方向性）

【地域づくりの基本的方向】



【これからの地域づくりのビジョンと展開イメージ】

ラクラク・イキ暮らしさせて、ワクワクする地域をめざして

- ・過疎化、高齢化しても、ラクラク安心して暮らし続けられる地域の形成
 - ・老若男女を問わず、だれもがイキイキ楽しく住み続けられる地域の形成
- ⇒ ・地域の魅力をワクワク感じて、交流や対流が生まれる地域の形成

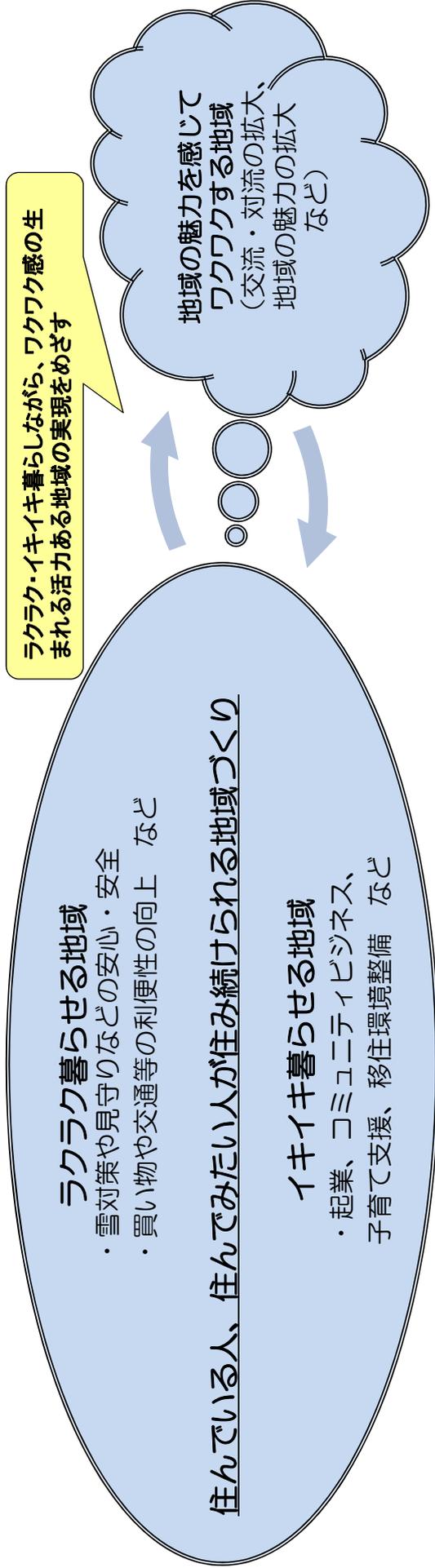


図 2

「ラクラク、イキイキ暮らせて、ワクワクする地域」に向けた連携体制

