

平成23年9月30日

内閣総理大臣 殿

長岡市長 森 民 夫 印

総合特別区域法第31条第1項の規定に基づき、地域活性化総合特別区域について指定を申請します。

◇指定を申請する地域活性化総合特別区域の名称

持続可能な中山間地域を目指す自立的地域コミュニティ創造特区

1 指定申請に係る区域の範囲

(1) 総合特区として見込む区域の範囲

長岡市の区域のうち、編入前の山古志村（以下「山古志地域」という。）、小国町（以下「小国地域」という。）、栃尾市（以下「栃尾地域」という。）及び川口町（以下「川口地域」という。）の区域並びに太田地区の区域（以下「当該区域」という。）。

(2) (1)の区域のうち、個別の規制の特例措置等の適用を想定している区域

(3) 区域設定の根拠

- 平成16年（2004年）に発生した新潟県中越地震により生じた大規模災害（以下「震災」という。）により、川口地域では最大震度7を記録し、山古志地域では全村避難の後、長期にわたる仮設住宅での生活を余儀なくされるなど、当該区域は甚大な被害を受けた。
- 生活や産業の再建に不可欠な住宅、生産基盤、インフラなどの復旧工事は、国や県からの多大な支援によって概ね3年間ではほぼ完了し、当該区域は復興過程における再生期から発展期への移行途上にある。
- 当該区域では、被災地の地域づくりや復興を目指すNPOなどの支援団体が設立され、住民が会員として運営を支えるNPOがコミュニティバスを運行したり、住民とNPOが協働して描いた集落デザインによって交流施設が整備されたり、新たに設立された中間支援組織が支援関係者のネットワークを構築するなど、他の地域にはない住民と支援団体が協働した取り組みが行われている。さらに、個々の集落の枠を超え、地域全体の将来像やまちづくりを考える住民組織も設立され、協議が行われている。このように、震災を契機として住民が培ってきた相互扶助の精神に加え、地域社会を守り、育て、活性化していこうとする機運が高まり、自ら行動することに消極的だった住民の意識が変化し、地域活動への参加性が高まった。

- 一方、中山間地域に位置する当該区域では、以前から人口減少と高齢化が進んでいたが、震災以降その流れが加速したことにより、民間路線バスが撤退し、高齢者の移動に支障が出るなどの弊害が生じている。このような状況を踏まえ財団法人新潟県中越大震災復興基金（以下「基金」という。）の補助により、その対策のための活動が行われているが、基金の支援期限が迫るなか自立運営の新しいモデルの構築に向けた検討が行われている。
- 以上のように、当該区域は、長岡市内の他地域に比べて生活サービスの継続性が低下しているが、住民の地域を守り、育て、暮らし続けたいとの意識は強く、また、震災を契機として地域住民やNPOなどの支援団体が一体となった地域復興の活動が活発に行われており、持続可能な中山間地域の形成を目指して地域の多様性を保持しつつ総合力を結集する新たな取り組みを行うことができる素地が備わった区域であるため、地域活性化総合特別区域として指定申請するものである。

## 2 指定申請に係る区域における地域の活性化に関する目標及びその達成のために取り組むべき政策課題

### （1）総合特区により実現を図る目標

#### ア 定性的な目標

誰もが安心して暮らし続けられる地域

解説：中山間地域にある当該区域が有する水源の涵養、自然環境の保全、良好な景観形成、伝統文化の伝承等の多面的かつ公益的な機能は、直接的・間接的に市民や国民の暮らしを支えている。これらの機能を維持するため、また、何よりも当該区域に住み続けたいという住民の想いを実現するため、継続的に生活サービス提供することができるモデルを構築することにより「誰もが安心して暮らし続けられる地域」を目指すもの。

#### イ 評価指標及び数値目標

評価指標（1）：住民基本台帳人口

数値目標（1）：山古志地域・太田地区

1,536人（H23年9月現在）→ 1,390人（H28年9月）

小国地域 6,168人（H23年9月現在）→ 5,650人（H28年9月）

栃尾地域 21,350人（H23年9月現在）→ 19,680人（H28年9月）

川口地域 4,989人（H23年9月現在）→ 4,680人（H28年9月）

評価指標（2）：市政への満足度（バス・電車など公共交通機関）

「満足である」又は「どちらかといえば満足」

数値目標（2）：山古志地域 14.0%（H23年1月現在）→ 17%（H28年）

小国地域 28.6%（H23年1月現在）→ 31%（H28年）

栃尾地域 33.6%（H23年1月現在）→ 36%（H28年）

川口地域 43.0%（H23年1月現在）→ 46%（H28年）

評価指標（３）：各地域で民間の路線バスが運行されていないエリアにおいて、民間事業者でも行政でもない『自立経営型NPO法人』が行う生活交通事業により運行サービスが受けられる市民の割合

数値目標（３）：山古志地域・太田地区※１

0.0(99.8)%（H23年９月）→ 99.8%（H28年）

小国地域 0.0%（H23年９月）→ 97.6%（H28年）

栃尾地域※２ 0.0%（H23年９月）→ 0.0%（H28年）

川口地域 0.0%（H23年９月）→ 100.0%（H28年）

※１ 山古志地域・太田地区では、自立経営型NPO法人による運行サービスが提供されていないため、数値は0.0%であるが、平成23年９月現在、NPO法人が会費と基金等の補助金により、サービスを提供しているため、そのサービスを受けられる市民の割合を参考としてカッコ内に掲載した。

※２ 栃尾地域では、過疎高齢化が進行する地域における住民の生活サービスの確保を図るため、NPO法人によるコミュニティバス運行について枠組みを含めた具体的な検討が進められているが、現在、民間のバス事業が継続される見込みであるので、現時点における目標数値は0.0%とした。

#### ウ 数値目標の設定の考え方

数値目標（１）の目標達成に寄与する事業としては、生活交通事業を想定している。

数値目標（２）の目標達成に寄与する事業としては、生活交通事業を想定している。

数値目標（３）の目標達成に寄与する事業としては、生活交通事業を想定している。

## （２）包括的・戦略的な政策課題と解決策

### ア 政策課題

#### <<生活サービスの継続性確保>>

当該区域では、人口減少に伴う市場規模の縮小により、民間路線バスの撤退や商店の廃業などの弊害が生じている。また、行政も市町村合併による広域化や厳しい経済情勢の下、複雑・多様化した地域社会の課題に対し、単独で継続的に解決を図ることが困難になっている。このような状況のなか、誰もが安心して暮らし続けられる地域を実現するため、行政でもない、民間でもない新たな枠組みにより生活サービスの継続性を確保することが急務である。

解説：

例えば、山古志地域・太田地区では、震災を契機に撤退した民間路線バスに代わる地域の公共交通を確保するため、特定非営利活動法人中越防災フロンティア（以下「NPO法人中越防災フロンティア」という。）が、地域のほぼ全世帯が負担するNPO法人の会費や基金の補助金によりコミュニティバスを運行している。復興のための国の支援措置である基金の支援期限が迫るなか、自立運営のための新しいモデルを構築していくものである。

◇対象とする政策分野：s) 中山間地活性化

## イ 解決策

### <<生活サービスの継続性確保>>の解決策

地域住民と協働しながら震災復興や地域づくりに取り組むNPO法人を事業主体として、地域住民の全員が会費を負担して経営に参画し、相互扶助の精神に基づき労力や技術等は無償又は安価で提供することにより経費を削減し、既存の概念にとらわれずに事業を行い多様な収益を確保することにより経営の安定化を図りながら生活サービスを継続的に提供する『自立経営型NPO法人による生活サービス提供モデル』を構築する。そのための突破口として、喫緊の課題である生活交通事業に取り組み、その成功体験を糧に、地域特性を活かした旅行商品の企画販売などの事業へ領域拡大を図ることで収入源を確保し、生活交通に限らず買物支援・高齢者の見守り・除雪支援などの生活支援サービスの充実と継続性を高めることにより、持続可能な中山間地域の形成を目指す。

### (3) 取組の実現を支える地域資源等の概要

当該区域では、平成16年10月に発生した新潟県中越地震で大きな被害を受けたが、復旧・復興の過程において、被災地の地域づくりや復興を目指すNPOなどの支援団体が設立され、地域住民との協働によりコミュニティバスを運行したり、集落の将来像の策定支援を行った。また、新たに設立された中間支援組織が支援関係者のネットワークを構築するなど、他の地域にはない住民と支援団体が協働した取り組みが行われている。

#### ア 地域の歴史や文化

○ 当該区域では、長く農業が産業の中心であり、農道、水路などの維持管理や農作業の共同作業を通じて集落内の相互扶助の精神が育まれている。また、集落内の公共施設や道路の除雪、地域の伝統・文化を子供達に伝える学校教育への協力などの活動も行われている。

さらに、地震直後には、各集落が高齢者の安否確認・見守り、炊き出し、避難所の運営支援などを行った。

このように、当該区域では、地域で受け継がれている相互扶助の精神が平常時、非常時を問わずに発揮されており、事業の実施にあたり地域住民が提供する労力や技術等を活用した経費の軽減が期待でき、課題解決の実現可能性が高まると考えられる。

#### イ 地理的条件

#### ウ 社会資本の現状

#### エ 地域独自の技術の存在

#### オ 地域の産業を支える企業の集積等

#### カ 人材、NPO等の地域の担い手の存在等

##### ① NPO法人中越防災フロンティア

被災地域の復興と、新潟県中越地方全体の防災力の向上を目指し平成18年に設立された。山古志地域・太田地区のほぼ全世帯が会員として法人を支え、会員制運送サービス『クローバーバス』を運行。平成20年度の運行開始から平成22年度までの累計利用者数は10万人を超え、地域住民から暮らしに不可欠な交通手段としての認識と信頼を得ている。

- ② 特定非営利活動法人MTNサポート（以下「NPO法人MTNサポート」という。）  
平成20年に設立され、“もったいない”をキーワードに農業振興、生活支援、震災復興などの活動を行い、「人と地域が織りなすやすらぎの元気交流小国地域」を目指している。現在は、地域特性を活かした復興プラン策定に取り組む集落への支援業務や特産品開発等に取り組みながら、地域内の存在感を高めている。平成24年度からは小国地域の南部において、これまで長岡市が運行していた福祉バスに代わり、生活交通事業を実施する。
- ③ NPO法人フォーラム栃尾熱都  
栃尾地域の元気づくりに取り組んできたTOCHIOふぉーらむ21の活動を引き継ぎ、市民及び地域社会が元気に夢のある生活を目指し、いきいき暮らすため、まちづくり推進と支援に関する事業を行うとともに住民、行政、企業のパートナーシップによる地域社会づくりに寄与することを目的として、市町村合併を機に平成18年にNPO法人として設立された。震災により存続が危ぶまれた祭りの支援や観光イベントの企画運営を中心にまちづくりを進めるとともに、過疎高齢化が進行する地域において住民の利便性の向上を図るため、将来に向けたコミュニティバス運行を検討している。
- ④ NPO ぐらしサポート越後川口  
川口地域では、地域住民が互いに支えあい、誰もが安心して暮らせる、活気ある地域社会をつくるため、活動を通じてふるさとの活性化を促し、住みよい地域社会づくりに寄与することを目的としたNPO。  
設立総会を平成23年10月に行い、平成24年春法人化の予定。
- ⑤ 財団法人山の暮らし再生機構  
震災で被災した中山間地域の創造的復興を目指して平成19年に設立された。平成20年度から地域コミュニティ機能の維持・再生を目的として山古志地域、小国地域、栃尾地域及び川口地域並びに太田地区に地域復興支援員を配置し、地域住民や地域活動団体に対する人的支援活動を行っている。設置当初は個別集落やイベントの企画実施に対する支援活動が中心であったが、現在では旧市町村の区域全体の持続可能性を高めるための人的支援活動へと、対象が拡大している。
- ⑥ 社団法人中越防災安全推進機構  
安全・安心な地域づくりや防災安全技術・産業の振興を目指して平成18年に設立された。防災安全に関する調査研究や地域の防災力向上に関する事業に加え、防災や復興に関わる人材育成事業にも力を入れている。また、震災からの復旧復興過程で得られた知見等を後世に伝える中越大震災メモリアル施設の整備を進めるとともに、その運営を通じて地域住民が主体となった地域経営を目指すための組織づくり支援を進めている。

## キ 地域内外の人材・企業等のネットワーク

- ① 長岡市中山間地域自立促進協議会  
当該区域で活動するNPO法人、中間支援組織及び行政を構成員として、長岡市の中山間地域の自立促進を図ることを目的に、平成23年に設立された。

② 長岡市地域公共交通協議会

地域の関係者（市民、交通事業者、道路管理者、警察、学識経験者等）を構成員として、地域における需要に応じた住民の生活に必要なバス等の旅客輸送の確保その他旅客の利便の増進を図り、地域の実情に即した輸送サービスを実現することを目的に、平成21年に設立された。

③ 山古志住民会議

行政に頼るだけではなく、住民の主体的な発想や、想いを震災からの復旧・復興に活かすために平成19年に設立された。地域住民らによる議論を重ね『帰ろう山古志へ』に代わる新しいキャッチフレーズ『つなごう山古志の心』を掲げた『やまこし夢プラン』を策定し、このプランに基づき創造的で明るい未来を目指し行動している。

④ かりやだ交流会

栃尾地域で活動する地域復興支援員の活動報告会で集落や団体の代表が交流したことを契機に、まちの活性化を目的に各団体が情報交換し、連携するために平成21年に発足した。集落、住民活動団体、NPO法人、社会福祉協議会、青年会議所、JA、行政職員などが参加、個々の活動内容の共有や意見交換が行われている。

⑤ 川口をまじめに考える会

地域の持っている力、住民の力を結集し、行政や支援・連携する団体と協働しながら住民主体の持続的・発展的なまちづくりを推進することにより安全で安心して住み続けられる、より元気で魅力ある川口地域の実現を図ることを目指して平成23年に設立された。

## ク その他の地域の蓄積

### 3 目標を達成するために実施し又はその実施を促進しようとする事業の内容

#### (1) 行おうとする事業の内容

##### <<生活交通事業>>

##### ア 事業内容

当該区域の地域住民の公共交通に対する満足度を高めること、さらに定住化を図るための方策として地域の実情にあった生活交通サービスを提供する。このサービスは、あらかじめ設定された経路上におけるバスの定期運行だけではなく、地域住民の団体活動等を促進するため、車両を使用しない日や時間帯に限り、地域住民に対して車両の貸渡しを行うものである。

##### イ 想定している事業実施主体

① 小国地域

「NPO法人MTNサポート」が、当該地域の南部において平成24年度から実施。

※実施主体の「NPO法人MTNサポート」は、平成20年に設立され、“もったいない”をキーワードに農業振興、生活支援、震災復興の活動を行い、「人と地域が織りなすやすらぎの元気交流小国地域」を目指している団体。

② 山古志地域・太田地区

「NPO法人中越防災フロンティア」が、平成25年度から実施。

※実施主体の「NPO法人中越防災フロンティア」は、被災地域の復興と、新潟県中越地方全体の防災力の向上を目指して平成18年に設立され、会員制運送サービス『クローバーバス』を運行。山古志地域・太田地区のほぼ全世帯が会員として法人を支えている。

③ 川口地域

NPO「くらしサポート越後川口」（法人化手続中）が平成25年度から実施。

※実施主体のNPO「くらしサポート越後川口」は、地域住民が互いに支えあい、誰もが安心して暮らせる、活気ある地域社会をつくるため、活動を通じてふるさとの活性化を促し、住みよい地域社会づくりに寄与することを目的とする。

ウ 当該事業の先駆性

当該事業は、震災を契機に地域住民との協働により活発な活動を行うNPO法人を事業主体として、地域住民の全員が会費を負担して経営に参画し、相互扶助の精神に基づき労力や技術等は無償又は安価で提供することにより経費を削減し、事業主体であるNPO法人がバスのレンタル事業による経営資源の多目的利用や観光客・視察者など地域住民以外からの運賃徴収による収益の多様化を図ることにより、生活サービスの継続的を確保することを目指す『自立経営型NPO法人による生活サービス提供モデル』を構築する点において、先駆性を有するものである。

エ 関係者の合意の状況

① 小国地域

平成24年度から南部地域において「NPO法人MTNサポート」が生活交通サービスを行うための実施方法の詳細について、長岡市や地域の関係者（市民、交通事業者、道路管理者、警察、学識経験者等）が参画する長岡市地域公共交通協議会小国地域分科会において、協議が進められている。

② 山古志地域・太田地区

現在、「NPO法人中越防災フロンティア」が復興基金補助金を活用した会員制サービスとして『クローバーバス』を運行している。平成23年8月からNPO法人中越防災フロンティア、地域住民代表者及び行政職員らによって将来のバス運行のあり方について、具体的な事業の検討が行われている。

③ 川口地域

平成24年春の法人化を目指すNPO「くらしサポート越後川口」が行っている住民説明会において、法人の主な事業として生活交通サービスを行うことを説明し、地域住民の理解を得て、平成25年度からの事業の実施に向けた検討が行われている。

## オ その他当該事業の熟度を示す事項

山古志地域・太田地区では、震災を契機に廃止された民間路線バスに代わって、「NPO法人中越防災フロンティア」が会員制運送サービスを提供している。平成22年度の利用者数は約4万人、平成20年度の運行開始から22年度までの累計利用者数は10万人を超えており、地域での暮らしに不可欠な交通手段としての認識や信頼がある。

最大の特徴は、山古志地域・太田地区のほぼ全世帯が5,000円の会費を支払い法人の運営を下支えするとともに、住民の生活リズムや接続する民間路線バスに合わせた運行ダイヤの立案や、定期便やデマンドバスによる効率的な運行を行うなど、会員主体で運行している点にある。

このように「NPO法人中越防災フロンティア」と地域住民には生活交通サービスを行うためのノウハウがあり、このノウハウが平成24年度から小国地域で生活交通事業を実施する「NPO法人MTNサポート」へと波及するなど地域間連携による相乗効果も生まれ始めており、小国地域においても地域住民が当事者として運営方法や運行計画の検討を重ねながら、経費負担も含めた収支計画を立案し、自らの責任で効率的な運営が行われることになっている。

また、小国地域で今後「NPO法人MTNサポート」や地域住民が蓄積していく様々なノウハウは、山古志地域・太田地区、川口地域及び栃尾地域へ波及していくものである。

さらに、「社団法人中越防災安全推進機構」や「財団法人山の暮らし再生機構」の中間支援組織は、地域で活動する法人の設立・運営の支援や地域住民の理解促進に向けた取り組みを行っている。

## (2) 地域の責任ある関与の概要

### ア 地域において講ずる措置

#### ① 地域独自の税制・財政・金融上の支援措置

○山古志コミュニティバス運行補助金(H20年より措置/H23年度交付決定額：4,047千円)

○財団法人山の暮らし再生機構補助金(H19年より措置/H23年度交付決定額：51,000千円)

#### ② 地方公共団体の権限の範囲内での規制の緩和や地域の独自ルールの設定

○長岡市公共交通基本計画

合併した新長岡市のまちづくりを支え、将来にわたり持続可能な公共交通を構築するための指針として平成20年12月に策定された。「みんなが協働で守り育てる公共交通」を理念とし、利用が少ない路線や空白地域における運行主体は、住民が主体となった運営を検討することを基本方針としている。

#### ③ 地方公共団体等における体制の強化

○市長政策室政策企画課総合特区担当 (H23年4月設置/人員2名)

○地域振興戦略部総合特区担当 (H23年4月設置/人員2名)

○都市整備部交通政策課総合特区担当 (H23年4月設置/人員2名)

#### ④ その他の地域の責任ある関与として講ずる措置



## イ 目標に対する評価の実施体制

### ① 目標の評価の計画

数値目標（１）：毎年度末に評価実施予定

数値目標（２）：毎年度末に評価実施予定

数値目標（３）：毎年度末に評価実施予定

### ② 評価における地域協議会の意見の反映方法

長岡市中山間地域自立促進協議会の構成員から意見聴取を行う。

### ③ 評価における地域住民の意見の反映方法

○地域委員会（長岡市長の附属機関）において意見聴取を行う。

○アンケートを活用して地域住民から意見聴取を行う。

## (3) 事業全体の概ねのスケジュール

### ア 事業全体のスケジュール

H23年度：長岡市地域公共交通協議会小国地域分科会（過疎地有償運送協議）

山古志地域、川口地域で地域の生活交通確保に向けた協議を実施。

H24年度：生活交通事業開始（小国地域）

長岡市地域公共交通協議会山古志地域分科会（過疎地有償運送協議）

長岡市地域公共交通協議会川口地域分科会（過疎地有償運送協議）

H25年度：生活交通事業開始（山古志地域）※会員制運送サービスから有償運送サービスへ。

生活交通事業開始（川口地域） ※事業主体が長岡市から特定非営利活動法人へ。

## イ 地域協議会の活動状況

H23年8月：総合特別区域法に基づく地域協議会（長岡市中山間地域自立促進協議会）設立

○当初構成員：長岡市

財団法人山の暮らし再生機構、社団法人中越防災安全推進機構、

NPO法人中越防災フロンティア、NPO法人MTNサポート、

NPO法人フォーラム栃尾熱都、川口をまじめに考える会

○設立目的：長岡市の中山間地域の自立促進を図ること

○事務局：長岡市（地域振興戦略部）

○開催経過：次のとおり

・H23年8月18日：第1回長岡市中山間地域自立促進協議会を開催

・H23年9月1日：第2回長岡市中山間地域自立促進協議会を開催

・H23年9月27日：第3回長岡市中山間地域自立促進協議会を開催