

# 観光による地域活性化と自然保護 —ラムサール条約に湿地登録された渡良瀬遊水地を事例として—

村 瀬 慶 紀

本研究は、観光による地域活性化と自然保護の両立のあり方について、特に自治体の組織間連携を含めた観光政策・行政論の視点から検討したものである。

具体的には2012年7月3日付でラムサール条約に湿地登録された渡良瀬遊水地を事例として、渡良瀬遊水地がラムサール条約湿地登録に至るまでの経緯や周辺市町村(4県4市2町)の観光資源および行政の政策について、文献調査やインタビュー調査を行い、検証してきた。

その結果、登録が承認された2012年は、記念年としてさまざまな講演会や自然観察会、スポーツイベント等が実施され、それぞれの自治体によるPR活動は進められてきたが、持続的に県境を越えて地域活性化への取り組みが行なわれている事例は、現在のところあまりみられないことが明らかになった。

そこで調査で得られた知見に基づいて、県境を越えた市町村組織の連携強化、市町村合併に伴う商工・観光関連組織の再編、組織化、他産業との連携強化のあり方について提言を行い、自治体の組織間連携を促進することで渡良瀬遊水地周辺地域の観光資源を協働で発信していくことが重要であると主張した。

keywords：ラムサール条約、地域活性化、自然保護、自治体の組織間連携、  
DMO(Destination Marketing Organization)

## 目 次

1. はじめに
2. 渡良瀬遊水地の概要とラムサール条約湿地登録に至るまでの経緯
3. 渡良瀬遊水地周辺地域の観光資源と観光政策
4. 周辺地域の観光による活性化に向けた組織的課題
  - 4-1. 県境を越えた市町村組織の連携強化
  - 4-2. 市町村合併に伴う商工・観光関連組織の再編、組織化
  - 4-3. 他産業との連携強化
5. 考察
6. まとめ

観光による地域活性化を模索する動きもみられるようになってきたが、多くの課題が山積している。例えば、①自然保護や治水保全との両立、②観光資源の新たな発掘、③県境を越えた各自治体の連携等が挙げられる。本研究では、地域活性化と自然保護の双方を生かしながら観光によるまちづくりを行っていくための要件について、文献調査(行政資料等)やインタビュー調査を参考に、特に組織体制の視点から検討していくことにする。

## 2. 渡良瀬遊水地の概要とラムサール条約湿地登録に至るまでの経緯

### 1. はじめに

渡良瀬遊水地は、栃木県、群馬県、埼玉県、茨城県の4県(4市2町)の県境にまたがる日本最大級の遊水地である。2012(平成24)年7月3日付でユネスコのラムサール条約湿地登録地に認証され、自然保護、特に生物多様性の維持、発展に努めていくことが義務化されるようになった。同時に、ラムサール条約の湿地登録をきっかけに

渡良瀬遊水地は、足尾銅山鉍毒事件や台風、豪雨による対策の一環として、治水機能を目的に造成された日本最大級の遊水地である。当時は足尾銅山(現在の栃木県日光市足尾町)から鉛を含んだ多量の土砂が洪水時に流れ出し、特に1890(明治23)年8月、1896(明治29)年7月、9月の大洪水では、渡良瀬川の中・下流部において鉍山

の汚染水に関連した被害によって大きな社会問題になった。その後、明治、大正、昭和にかけて渡良瀬川の改修工事と遊水地化事業が進んだが、1947（昭和22）年のカスリーン台風によって、渡良瀬遊水地周辺地域は、甚大な被害をもたらした。そこで遊水地をより効率的に活用するため、調節地化事業が進み、1997（平成9）年までに3つの調節池が完成し、今日に至っている。

渡良瀬遊水地の管轄機関は、国土交通省関東地方整備局の出先機関である利根川上流河川事務所であり、日常的な管理運営にあたっては、利根川上流河川事務所が所管する一般財団法人渡良瀬アクション振興財団が行っている。同財団は、利根川上流河川事務所、遊水地周辺市町村、民間企業等の出資による第3セクターであり、これらの機関と遊水地周辺市町村が役割分担をして管理を行っている。

近年の動向としては既述のとおり2012（平成24）年7月3日付でユネスコのラムサール条約湿地登録地に認証された。ラムサール条約の湿地登録に必要な条件としては、①国際的に重要な湿地である、②国の指定する法律によって自然保護が担保されている、③地元自治体および関係機関から賛意を得る、ことが挙げられている。これまでは①については要件を満たしていたが、②と③については、登録を宣言してから約20年間、いわゆる「治水」と「自然保護」のどちらを優先するかで議論が平行線を辿っていた。

しかしながら、最終的には2002年から利根川上流河川事務所に設置してきた「渡良瀬遊水地保全・再生検討委員会」による検討の結果、2010年3月に「渡良瀬遊水地湿地保全・再生基本計画」を策定し、同計画の最終章において「・・・渡良瀬遊水地をラムサール条約湿地に登録する地元の声も尊重し、『水とネットワーク』の一拠点として、多様な魅力を持つ湿地にするとともに、将来はトキやコウノトリが舞うような魅力的な地域づくりの一助となるよう関係者と共同・連携を強めていく」と前向きな文章を記述したことをきっかけに登録に向けて一歩前進した。

ラムサール条約への湿地登録を巡っては、当初から地域の自然保護団体（例えば「渡良瀬遊水地

をラムサール条約にする会」）が小山市議会に陳情書を提出したり、環境省が地元住民の理解・協力を得るために、関連する4県（4市2町）を対象として、登録に向けての道筋やメリット等の説明会（2011年9月2日～9月16日、計5回開催）を行ったりと湿地登録を目指した動きが盛んにみられるようになってきた。その結果、2011年12月末にすべての周辺自治体が賛意を表明し、例えば小山市では「渡良瀬遊水地ラムサール推進課」（2015年9月現在の名称）を立ち上げ、コウノトリの飼育、繁殖、放鳥等さまざまな活動に取り組んでいる。

また、治水と自然保護を両立させていくための法的担保として、従来のような国内のラムサール条約湿地登録地で環境省が指定してきた鳥獣保護特別保護区ではなく、より規制が緩和された「鳥獣保護区」と「河川法」の組み合わせによって自然環境の保全と治水対策の両立が図られることになった。湿地保全の法的担保を国土交通省所管の法律によって適用する例は全国で初めてである。

背景には、遊水地の「乾燥化」が挙げられる。乾燥化によって湿地の減少と植生の単純化、外来種の拡大等が生じており、これらの解決と安定的な治水容量を確保していくためには、「掘削による湿地保全・再生」を第2調節池において進めるものとし、試験掘削をモニタリング調査と併せて行い、その結果を反映させて本格的な掘削を行っていくことにした。

一方で、ラムサール条約への湿地登録をきっかけに周辺地域の活性化も大きな課題としてあげられる。渡良瀬遊水地の利用状況に関しては、一般財団法人渡良瀬アクション振興財団の調査によると、2010年度には100万人を超えて103万6,610人となり、以後約100万人ペースで推移している。他方、利用目的に関しては、谷中湖でのレクリエーションのほか、スカイスポーツや花火大会等を中心とした一過性のイベントに参加する割合が高いといえる。

### 3. 渡良瀬遊水地周辺地域の

#### 観光資源と観光政策

図表 1 各市町村の年間観光入込客数（千人）

		平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度
栃木県	小山市	3,187	2,681	2,839	3,193	3,234
	栃木市					
	（旧栃木市）	2,399	1,661	2,378	2,014	2,374
	（旧藤岡町）	1,142	1,018	991	957	1,021
	野木町	10,6	11,4	11,7	13,4	11,6
茨城県	古河市	1,254	770	1,486	1,498	1,450
群馬県	板倉町	57,6	50,4	47,7	46,7	43,4

〔出典〕「栃木県観光客入込数・宿泊推定調査結果」栃木県産業労働観光部観光交流課、「群馬県観光客数・消費額調査(推計)結果」群馬県統計情報提供システム、「茨城の観光レクリエーション現況」茨城県商工労働部観光物産課、の平成 22 年度から平成 26 年度のデータを基に筆者作成。なお、埼玉県加須市に関してはホームページ上で毎年のデータを公表していないため除外した。

〔注〕千人以下は四捨五入している。なお、集計方法は各地域によって異なるため、単純比較はできない。

渡良瀬遊水地の周辺地域は、大規模な観光地が隣接しているわけではないが、自然、歴史、伝統祭事等の文化に関する観光資源が少なからず存在する。

ところで、平成 19 年から平成 25 年における各市町村の年間観光入込客数は下記の表のとおりである。

小山市は、概ね 200 万人後半から 300 万人前半を推移している。いわゆる小山評定の舞台であり、関ヶ原の合戦を勝利に導いたゆかりの地として「開運のまち 小山」を標榜している。また、環境によるまちづくりに先進的な取り組みを行っており、2005 年に「景観行政団体」となり、2007 年には「小山市景観計画」を策定している。ラムサール条約の湿地登録を受けてコウノトリの繁殖に最も先進的に取り組んでいる地域でもある。

さらに、渡良瀬遊水地のラムサール条約湿地登録により、新たな特産品を開発しようとする試みも行われている。同市では「ラムサール条約湿地登録渡良瀬遊水地の賢明な活用推進事業」として、①治水機能確保を優先とした「エコミュージアム化」、②「トキ・コウノトリの野生復帰」、③「環境にやさしい農業を中心とした地場産業の推進」の三本柱を掲げ取り組んできた。

例えば昨年新たに小山ブランドに認定された

「ラムサールふゆみずたんぼ米」（写真 2）をきっかけに、ふゆみずたんぼを活用した「ラムサールホンモロコ」の養殖事業化、「ヨシズ」の産業復活等も検討されている。ヨシズに関しては、需要の減少、安価な中国産の輸入、高齢化による後継者不足等によって厳しい経営環境にあるが、節電・省エネの関心の高まりを背景に、高品質な渡良瀬遊水地のヨシズを普及させようと、同市では「ラムサール・渡良瀬遊水地小山市ヨシズ購入費補助金」による助成を進めている<sup>注1</sup>。また、市内の小学校ではヨシズを教室の窓に設置し、暑さ対策の実証実験も行っている。



写真 1 ふゆみずたんぼ実験田



写真 2 ふゆみずたんぼ米

栃木市は旧栃木市と旧藤岡町に区別し、旧栃木市では概ね 200 万人前後、旧藤岡町では概ね 100 万人前後を推移している。同市は渡良瀬遊水地の約 71.2% を有しており、旧藤岡町に関しては旧谷中村の大半を吸収合併した経緯もあり、遊水地と最も関係が深いまちでもある。同市は合併後に「コウノトリ・トキの舞う関東自治体フォーラム」に参加するとともに、2013 年 4 月からは同市総合政策部に「総合政策課ワイズユース担当」を設置し、遊水地の保全管理に関する取り組みを行っている。一方で、観光資源に関しては、2 年に 1 回開催される「とちぎ秋まつり」や毎年 4 月に開催される「とちぎ花まつり」への観光イベントをはじめ、広域的には大平山や出流山満願寺への来訪も多く散見される。

市内においても「小江戸とちぎ人形まつり」、「ビール祭り」、「巴波川のライトアップ」をはじめ、新たな観光イベントもはじまっている。

観光客の構成は大まかではあるが、団体観光客と個人観光客の割合は半々で、近年では個人観光客の割合が増加してきている。また観光客の約 8 割が車による来訪である。なお、駐車場に関しては、大規模イベントを除いて交通渋滞や収容能力の限界がみられる訳ではない（平成 22 年度栃木市観光基礎調査）。

古河市は概ね 100 万人前後を推移しているが、平成 23 年度は東日本大震災で 8 月の花火大会が中止になったことが影響し 77 万人に減少している。同市は株式会社穂高カントリーが運営しているゴルフ場「古河ゴルフリンクス」が遊水地に隣

接しているが、同施設で毎年 8 月に開催される古河花火大会は、毎年 25,000 発の関東最大級の花火に加え、三尺玉を 3 発打ち上げ、多くの観光客を魅了している。

野木町は概ね 10 万人を推移しており、「のぎ未来プラン」(第 7 次野木町総合計画)を参照すると、例えば「水と緑と歴史のまちづくりプロジェクト」のなかに、煉瓦釜修復、オープンガーデンの整備、散策コース、観光案内板の設置等が掲げられている。また、同町ボランティア支援センターの拠点である「きらり館」ではレンタサイクルも行っており、今後は渡良瀬遊水地のラムサール登録をきっかけにサイクリングロードの整備も検討する段階に入ってきている。

板倉町は概ね 40 万人後半から 50 万人前半を推移している。同町では 2007 年に本学地域活性化研究所と共同で「板倉町観光振興計画策定に関する共同研究報告書」を作成した。同町では渡良瀬遊水地を観光資源として認知しているものの、地元住民を中心とした自然観察教室に限られており、必ずしも十分な取り組みがなされているとはいえない。一方で、「揚船」や「水塚」をはじめ水害に関連した歴史遺産も多く保全されており、観光資源としての有効活用がどの程度できるかが、今後の課題となる。

以上のとおり、これまでは各市町村がそれぞれの地域資源を活用して観光振興を検討してきたが、今後は渡良瀬遊水地のラムサール条約登録をきっかけとして、4 県が連携し、周辺地域の観光資源を「面」でつないだ新たな広域経済圏を整備することが期待される。

#### 4. 周辺地域の観光による活性化に向けた

##### 組織的課題

渡良瀬遊水地がラムサール条約湿地登録されたことに関しては、各商工会議所、商工会および観光協会は、概ね好意的に受け止めているといえる。同地域は既述のとおり栃木県、茨城県、群馬県、埼玉県の 4 県に囲まれていることから、県境を越えた組織体制をどのように進めていくかが今後の



課題といえる。

#### 4-1. 県境を越えた市町村組織の連携強化

現在のところ渡良瀬遊水地の遊水地内に関しては、従来から渡良瀬遊水地アクリメーション振興財団、周辺自治体の関係部局、スポーツ・レクリエーション団体によって構成された「渡良瀬遊水地利用者等連絡協議会」や、その関連協議体として「渡良瀬遊水地スポーツ利用者等連絡協議会」を設け、遊水地内の管理方法について情報共有や意見交換を行っている。また、周辺地域の首長、関係組織機関の代表が集まって「渡良瀬遊水地保全・利活用協議会」が設けられ、周辺地域が連携をとってワイズユース（賢明な利用）を推進していく体制が整いつつある。

一方で、周辺地域の活性化に関しては、各県・市町村が個別に行っており、県境を越えて周辺地域が連携する例は、現在のところみられない。観光による地域活性化を検討するうえでは、観光客にインパクトのあるイメージを形成させることが重要となり、渡良瀬遊水地を中核とした広域観光ルートの策定や情報発信を進めていくことが急務となる。

最近では、広域観光を進めていくためにさまざまな協議会や連絡会を設立するようになってきた。例えば北海道観光振興機構や九州観光推進機構、四国ツーリズム創造機構といった県境を越えた大きな広域連携組織や、株式会社南信州観光公社のような周辺市町村を統括して旅行商品の造成や修学旅行やワーキングホリデーの受け入れ窓口をワンストップ化するような事例である。

広域連携組織を整備するには、各組織間の役割を明確にし、情報共有や意見交換を日常的に行っていく体制を確立することが必要になる。例えば各都道府県には、観光協会（連盟、コンベンションビューロ等）が設けられており、両者の組織には重複する事業も少なからず存在する。したがって、広域連携組織には財政、人的資源の調達のみならず、ネットワークや各組織のノウハウを生かすことによって、業務を効率的に推進し、より強固なネットワークの形成と情報発信の強化が期待される。

例えば大社（2013）は、観光客の行動によって設定（または想定）されたエリアを網羅する専門性の高い観光地マーケティング機関（組織）を各地にブロック単位で配置する必要性を提唱している。観光客が1つの観光エリアとして認識し、1回の旅行で周遊する確率の高いエリアを行政区割りに関係なく広域エリアとして設定する。その広域エリアを国、都道府県、市町村の役割分担で財政的支援を受けながら、下記のようにマーケティング調査や広域観光戦略の策定、周辺地域との合意形成、観光事業者への強力な情報発信等を事業とする日本版DMO（Destination Marketing Organization）の設立を主張している<sup>注2</sup>。

#### 4-2. 市町村合併に伴う商工・観光関連組織の再編、組織化

近年の市町村合併の影響により、新たな再編（統合等）や組織化に向けた課題である。現在、商工会議所（もしくは商工会）に関しては、旧北川辺町では合併前に加須市商工会と統合し、現在は加須市商工会北川辺支所となっている。一方で旧藤岡町は、栃木市と合併以降も藤岡町商工会として独立している。観光協会に関しては、群馬県板倉町と野木町に観光協会は存在せず、行政（町役場）が観光事業全般を担っている。旧北川辺町では、商工会と同様に合併前に加須市観光協会と統合し加須市観光協会北川辺支部となっている。旧藤岡町に関しては商工会と同様、栃木市と合併以降も藤岡町観光協会として独立している。

観光協会の組織化に必要な条件として、①自治体との関係、②サービス志向、③事業活動の範囲、④主な事業内容、⑤法人格の側面から検討したものが下記の図表2になる。

従来の観光協会の大半が行政（市役所や役場）の庁舎内に事務所を設け、協会の大半が行政からの出向で業務が行われている例も多かった。これは観光協会の多くが任意団体であり、行政からの運営補助金等に依存していることから、業界の自律性に乏しく、イベント運営や観光案内所の運営、観光情報の発信等が主な事業内容となり、運営補助金の時間的な制約や用途に関する制約が活動に大きく影響していた。そのため全国一律の事業運

図表2 観光協会の組織化に必要な条件

	従来の観光協会	新たな観光協会の理想像
自治体との関係	行政補完型	パートナーシップ型
サービス志向	一律的なサービス	柔軟なサービス
事業活動の範囲	行政エリア内	顧客ニーズに対応したエリア
主な事業内容	広報、イベント運営、案内	多様な収益事業
法人格	任意団体、一般社団等	多様な法人格

〔出典〕大社(2013)を参考に筆者が加筆・修正した。

営しかなされず、顧客や地域の実態に即した柔軟な事業活動が期待できないことが課題であった。

そこで、観光協会の組織化を行うことによって、観光協会が法人化を目指し、行政依存から脱却し、行政、商工会議所、NPO法人や住民団体等と対等なパートナーとして自ら収益事業を創出していくことが重要になる。全国の法人化された観光協会の主な収益事業には、①公共施設の指定管理、②調査研究事業の受託、③国や県の観光振興事業委託、④民間財団からの補助金事業、⑤旅行商品の造成、販売等が挙げられる。このような事業を獲得するには、専門性の高い人材の確保と法人化を含めた組織体制の確立が必要になる。さらに、協会の活動範囲に関しても、観光協会が属する行政エリアにとどまらず、顧客のニーズに合致した新たに県境を越えたブロック圏のなかで広域的な連携を推進することが期待される。

#### 4-3.他産業との連携強化

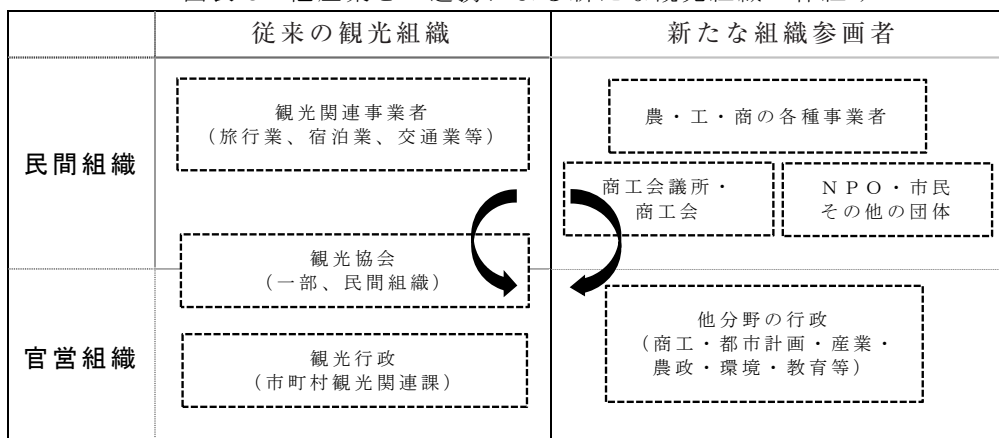
他産業の連携に関しては、既述のとおり「生産から加工・販売まで一貫してビジネス化する第6次産業」の構築が重要になる。近年は人口減少や高齢化の進展に対応するべく、農・工・商と観光の連携も進んできている。

農業分野では、グリーンツーリズムに代表されるように農家レストラン、農業体験、農村民泊、ワーキングホリデー等を通じて交流人口の増加や定住人口の増加を狙っている。

工業分野では、産業観光に代表されるように工場見学や職人の伝統技法を見学する例も増えてきている。渡良瀬遊水地周辺地域には、多くの工場が立地しており、行政や商工会議所等が地域資源の開拓を進めていくことが求められる。

商業分野では、地域の中心市街地活性化の一環として、地域住民向けの商品を観光客向けに特産品として開発、デザインの充実化を研修会やセミ

図表3 他産業との連携による新たな観光組織の枠組み



〔出典〕大社(2013)を参考に筆者が加筆・修正した。

ナーのような形で行政や会議所等が主導して行うようになってきた。

商工会議所や商工会のなかには全国的に「観光部会」を設ける組織も増えてきており、観光事業に対する関心は高まりつつある。現在のところ、周辺地域の会議所等においては観光事業者が少ないため、単体で観光部会を設けているところはほとんど存在していないが、「商業・観光部会」もしくは「観光・サービス部会」のような形で観光関連部会を設ける地域も増えてきている。

農・工・商と観光の連携を推進していくためには、行政の支援も必要になる。行政に関しては、商工、都市計画、産業振興、農政、環境、教育分野において担当の部署が存在し個別に業務を行っているため、一時的な連絡、調整は行っているが日常的に特定の事業に対して連携をするような機会はほとんどなかったといえる。民間組織、官営組織のいずれにおいても観光事業を振興していくためには、さまざまな組織が協働することが不可欠となり、そのためには行政の長（首長）のビジョンとリーダーシップの下で各組織間連携が推進し、地域のなかで一体感が醸成し、新しい地域の価値が創造されることになる。

## 5. 考察

本研究は、2012（平成24）年7月3日付でラムサール条約の湿地登録された渡良瀬遊水地の周辺市町村が地域活性化と自然保護を両立させていくための要件について、特に現在の組織的な体制を中心に考察してきた。登録が承認された2012年は、記念年としてさまざまな講演会や自然観察会、スポーツイベント等が実施されてきたが、持続的に地域活性化に関する取り組みが県境を越えて行なわれている様子は現在のところみられない。

そこで緩やかな連携体制を構築し「渡良瀬遊水地周辺観光構想（渡良瀬遊水地リンク）」といった発想に基づく環境整備を整えていかなければならない。現況としては既述のとおり「渡良瀬遊水地利用者等連絡協議会・渡良瀬遊水地スポーツ利用者等連絡協議会」が存在し、その機能を発揮し

ているが、あくまでも治水機能の向上、発展のために遊水地内の保全管理について議論するものである。

また、政策の実行主体となる市町村に関しても、例えば小山市では周辺地域の開発に関しては都市計画課、観光政策や土産品・特産品の開発に関しては商工観光課、トキやコウノトリの飼育・放鳥に関しては渡良瀬遊水地ラムサール推進課、というように担当部署が異なることから組織の調整・統合役の存在が重要になってくる。

このような好機を生かして周辺地域の地域資源を有効活用し、渡良瀬遊水地の地域活性化と自然保護が両立することができれば、単に経済効果のみならず、住民の地域に対する誇りや賑わいといった社会・文化的な効果が期待できる。

### 【謝辞】

本研究にあたっては、国土交通省利根川上流河川事務所地域連携課長小椋裕司氏、同課専門官小川浩氏をはじめ、各市役所、商工会議所、観光協会の皆様より多大なご協力と支援を賜った。改めて感謝を申し上げたい。

### 【注】

1. 助成対象として①渡良瀬遊水地産のヨシを使用、②市内の生産者が製造、③市内の店舗にて新品で購入、④2015年4月1日～2016年3月31日に購入した場合に限って1人2枚を上限に購入金額の約3分の1を助成している。
2. 広域DMOの主な事業内容としては、①周辺地域観光マーケティング調査、②マーケティングに基づく各地町村の合意形成と広域観光戦略の立案、③マーケティングに基づくブランディングとプロモーション、④広域観光戦略に沿った観光政策の実行、⑤教育旅行やMICE等を受け入れるランドオペレーター事業、⑥フィルム・コミッションやスポーツ・コミッション等のワンストップ窓口、⑦広域エリア内の事業者および地域コンテンツの安全管理と品質管理が上げられる（大社（2013））。

### 【参考文献】

- (1) 大社充『地域プラットフォームによる観光まちづくり—マーケティングの導入と推進体制のマネジメント—』学芸出版社、2013年
- (2) 栃木県小山市「小山市商業・観光振興計画（第1期）」

- (3) 栃木県栃木市「平成22年度栃木市観光基礎調査」
- (4) 栃木県栃木市「平成24年度栃木市観光基礎調査（追加調査）」
- (5) 茨城県古河市「平成25年度観光振興課イベント概要」
- (6) 埼玉県加須市「加須市観光ビジョン（概要版）」
- (7) 群馬県板倉町「板倉町観光振興計画策定に関する共同研究報告書」
- (8) 栃木県野木町「のぎ未来プラン 第7次野木町総合計画概要版」