

# 渡良瀬遊水地周辺地域の活性化を目指して ～「広い土俵」と「わたらせブランド」の形成～

客員研究員 長濱 元（東洋大学名誉教授）\*

## はじめに

渡良瀬遊水地は 100 年以上も前に建設された主として治水を目的とした人工的な構造物である。その区域は 4 県 6 自治体<sup>（補注 1）</sup>に及び、面積は 33 km<sup>2</sup>もあり、人工の湿地としては東洋一とされている。筆者は 20 年前に東洋大学板倉キャンパスに職場を得たことにより、それ以降その自然および文化的活用について周辺地域の活動を調査するとともにその環境の教育への利用、地域の活性化のための研究や提案を続けてきた。

本論においては、それらの調査研究の経験と成果をもとに、最近の動向を加え、渡良瀬遊水地のエコミュージアム化と周辺地域の産業振興に関する考察に絞ってそのポイントを述べる。

## 1. 渡良瀬遊水地の利・活用状況

### （1）渡良瀬遊水地の概要

渡良瀬遊水地は 100 年以上の歴史を持つが、渡良瀬川および利根川の治水問題とともに足尾銅山の鉍毒被害軽減の問題が大きな理由として挙げられている。また、そのために旧谷中村のほとんどを含む広大な敷地を収容するということが当時の社会問題となり、田中正造をして生涯をかけた反対運動を行わせ、そのことが地域住民の意識に影響を残している。

渡良瀬遊水地の管理については、国（国土交通省関東建設局利根川上流河川事務所）が主管であり、地元の 4 県・6 自治体等が協力して行っている。また、それら関係者による協議体<sup>（補注 2）</sup>も機能しており、一部は（一財）渡良瀬遊水地アクリメーション振興財団が担当している。

渡良瀬遊水地の主たる機能は治水・利水であるが、遊水地としてのインフラが整備された 1991 年以降はそのかなりの部分が一般に開放され、自然観察やスポーツ・リクリエーション・釣りなどを目的とした利用が広く行われ、近年は年間 100 万人を超える利用者数となっている。

### （2）近年の動向

#### ① 遊水地の開発と保護をめぐって（開発計画からエコミュージアム化へ）

渡良瀬遊水地のエコミュージアム化に関する提案はかなり遡る。1990 年に国により「渡良瀬遊水地の開発計画」が発表され、ゴルフ場の増設と第 2 調節池の開発計画が明らかになった時に、関東 6 都県の自然保護関係 16 団体が新たに「渡良瀬遊水池を守る利根川流域住民協議会」を設立し、反対運動を展開した。その活動の目標の中に「未来像『渡良瀬遊水地エコミュージアム・プラン』の作成と提唱」があった。

2000 年代に入り、それを受けて同会の依頼を受けた「わたらせ未来基金」により、「わたらせ未来プロジェクト」が作成された。このプロジェクトでは、エコミュージアムの対象範囲は足尾銅山跡地を含む渡良瀬川流域まで拡大されている。ただし、上記住民協議会では、現在は「渡良瀬遊水地まるごと博物館構想」を提唱している。

\* 東洋大学名誉教授、小山市「渡良瀬遊水地第 2 調整池エコミュージアム基本計画懇話会」委員、「群馬県産青パパイヤ生産研究会」会員

渡良瀬遊水地については、前述の国の計画をめぐる反対運動を経て、国と民間団体との協議の場が生まれ、1997年以降両者の協議と調査研究を経て、2000年には「渡良瀬遊水地の自然保全と自然を生かしたランドデザイン」が、2010年には「渡良瀬遊水地保全・再生基本計画」が策定され、渡良瀬遊水地におけるそれ以降の諸事業のベースとなっている。

現時点の渡良瀬遊水地におけるエコミュージアム化のための具体的な活動は、小山市による事業である。この事業は後述の「コウノトリ・トキの舞う関東自治体フォーラム」の副代表幹事である市長の重要政策であり、2013年策定の「小山市治水促進・ラムサール条約湿地登録・コウノトリ野生復帰推進事業」として事業化され、2014年には「渡良瀬遊水地関連5ヶ年計画」、2015年には「渡良瀬遊水地第2調整池エコミュージアム基本計画」が策定され、関連の事業が進行している。ただし、この計画は小山市単独の計画であり、計画の対象区域は第2調整池と隣接する小山市の市域の範囲に止まり、限定された区域でのエコミュージアム化計画となっている。

また栃木市においては、2015年に「ハートランドプラン」を公表して振興事業を推進しているが、それはエコミュージアム化を直接指向しているわけではない。

## ② 利根川流域に広がる広域のネットワーク形成

上記の動きに先立ち、2009年には国の主唱により「南関東エコロジカル・ネットワーク形成に関する検討委員会」が設置され、「南関東におけるコウノトリ・トキを指標とした河川および周辺地域における水辺環境の保全・再生政策の検討と、将来のコウノトリ・トキの野生復帰に向けた魅力的な地域づくりのための地域振興・経済活性化方策の検討」が行われた。利根川流域の多くの市町村がこれに関心を持ち、2010年には「コウノトリ・トキの舞う関東自治体フォーラム」が設置され、代表幹事に千葉県野田市長、副代表幹事に栃木県小山市市長が就任した<sup>(補注3)</sup>。現在5県の29自治体が参加している。

その後、前記「南関東エコロジカル・ネットワーク形成」に関する動きへの連携として、利根川上流河川事務所及び小山市・栃木市の所管課を事務局とする「渡良瀬遊水地エリア エコロジカル・ネットワーク推進協議会（エリア部会）」が2015年に設置されている。

## ③ ラムサール条約湿地登録の影響

渡良瀬遊水地をラムサール条約湿地に登録しようという提案はかなり前からあったが、それは1990年代になって具体的な運動として取り組まれだした。しかし、渡良瀬遊水地は自然条件には問題がなかったが、湿地の保護のための法的な条件、地元地域の体制整備などに問題があり、それらの問題のクリアに時間がかかり、それは2012年になりやっとかなえられた。

この渡良瀬遊水地のラムサール条約湿地への登録は渡り鳥の保護を目的とする湿地の保護のためであるが、地元としてはそれを呼び水とした地域の観光の活性化のためにも役立つという期待もあった。それはある程度実現しているがまだ確実に持続的な成果を生むほどにはなっていない。登録の条件として、地元の自治体・住民が遊水地を保護・維持するだけでなく、地域のための活用・学習の場としても役立つことが義務付けられており、それらの条件を果たしていくための具体的な活動を実施していくことが課題である。

## 2. 地域振興・産業振興について

### (1) 社会環境の変化による動向（人口の減少と国内市場の縮小）

日本の人口は既に減少過程に入っており、今後そのスピードは当分の間加速していく。そのため国内市場の縮小は必至であり、日本経済の海外市場への依存度も深まっていく。したがって、渡良瀬遊水地周辺地域の活性化もこの動向を無視しては実現しない。地域内だけではなく、国内・国外をも広く視野に入れた戦略的な考察と実行が要請されている。

地域の人口には常住人口と流動人口の2つがある。従来は地域振興も常住人口をベースに計画されていた。近年は状況の変化を反映し、次第に地域外との連携を取り入れ、いわゆる「インバウンド」の視点を取り入れる事例も増えている。活性化の持続のためには、定住・流動人口の量と質、何を地域内外にアピールしていくのかを戦略的に考えていく時代となっている。

## (2) 観光・経済振興関係の活動

### ① 従来の地域活性化方策の限界

遊水地を直接使用する事業は、遊水地本来の設置目的である「治水」のための管理条件に必然的に制約され、あくまでもその限界の中での利用を考えなければならない。ほとんどの事業・活動が経済性という点で効率性が低く、採算性に難点があるのはそのためである。

しかし、遊水地の外側ではその制約が大幅に減るので、民間によるそれらの制約を大きく受けない事業には多くの工夫の余地がある。従来から多くの観光・経済活動が周辺の各地域において実施されてきたが、今のところこれといったドル箱事業は聞こえてこない。各自治体や地域、商工会・寺社などによる「お祭り」は年中どこかで行われているが、大きな目で見ると形態上は「どんぐりの背比べ」あるいは「金太郎あめ」的な内容が多く見受けられる。それぞれの主催者によって工夫、特色は考えられていても、外界からみれば差別化は大きくは望めない。

地域人口の減少や経済の縮小化を考えると、よほど地道なインバウンド集客がなければ、縮小・尻つぼみとなる。関東の優良地にある渡良瀬遊水地周辺地域の集落がすべて自然消滅することは考えられないとしても、経済的主体としての存在価値が弱まり、鳴かず飛ばずということはある。以上が従来の狭い土俵にこだわる方策の限界である。

### ② 新しい発想と手法（後発のチャレンジャーの持ち味を生かす）

上記の限界から考えると、「渡良瀬遊水地」を看板に掲げながらも、各県や個々の自治体の境界（枠）を超えた発想による「内容（理念と対象となる実物）」及び「仕組み（連携とコミュニケーション）」による特産品の開発・新市場の開拓を考えていかなければならない。

地域活性化の試みは国内でも既に数十年の歴史と経験を持ち、様々な形態の事例と成功・失敗の結果が存在する。したがってモデルは豊富であり、参考とする事例も無数にあるが、猿真似におわらず独自の工夫を加えて、発展性と持続性のある事業の開発を目指すことが重要である。

改めて渡良瀬遊水地周辺地域について考えてみると、その産業基盤は工業と農業である。そのうち工業は競争力の強い大企業は生き残っているが、地元の工業を支えてきた中小企業は苦しい局面を迎えている。地域の産業としてどのような形で生き残らせていくか、その策が無ければ生存の継続は難しい。市場の動向に左右され易い企業誘致依存となってしまう。

一方農業の分野では、農家の高齢化による衰退がみられる一方、新しい技術革新・制度の変更も進んでいる。新しい品種の採用、流通経路の改革、加工なども取り入れた経営形態など、制度改革も見据えて新規開拓・展開の余地がまだ残っている。食料は強い。世界の人口と経済は拡大しているのである。

一つの着眼点としては、渡良瀬遊水地周辺では果物生産の適地が多いことである。従来もいちご・ぶどう・梨・ブルーベリーなどの生産量も多く、フルーツセンターによる振興も試みられてきた。オリーブ・パパイアなどの導入を試みる事例も見られる。ただ、米・野菜と同じく旧態依然の生産・流通方式では成長は望めない。

地元企業の工業力も生かして、市場の変化・消費者の需要に応じ、今までとは違った方式を編み出していく必要がある<sup>(補注4)</sup>。それらの新機軸による戦略を練って、健康志向の観光客や自然・生物愛好家の外国人をも含む誘い込み（インバウンド）の工夫が必要である。

### (3) 学術的研究の視点（インバウンドへの連結）

渡良瀬遊水地は自然観察や保護の観点からだけではなく、学術研究の上からも世界的に貴重な存在である。自然保護・治水上の問題や生物相に関するテーマはこれまでもしばしば取り上げられているが、それらは個々の分野に散らばっていて、それらを総合的・体系的に収集し、保存し、分析・研究する場・組織が無いことが大きな欠点としてあげられる。

小山市には渡良瀬遊水地周辺においては唯一ともいえる自然科学系の市立博物館を有している。この博物館は古代の窯業の窯跡が発掘されたことをきっかけに設置されたものである。現在は専門の学芸員も退職し、研究機関としての位置づけは弱まっている。野木町の「野木煉瓦窯」は近代技術の導入遺跡であるが、この両者の連携は有益である。

世界の湿地の中に渡良瀬遊水地をしっかりと位置づけ、世界中から自然・生物愛好家や研究者を誘引するためには、学術的な位置づけを明確にした機関が必要である。知識をも「資源」として専門家を誘引し、観光客も集まる名所としての湿地に育て上げていくことが肝要である。

もう一つの視点は、地域住民及び一般の人々への「渡良瀬遊水地」および周辺地域に関する知識の普及である。これも従来の講座・シンポジウム方式には限界がある。その限界を突破するために、筆者は自治体の枠を超えた「わたらせ検定」<sup>(補注5)</sup>を実施したことがある。周辺では小山市、加須市、栃木市がそれぞれの市をPRするための「ご当地検定」を実施しているが、それらの内容では市域外への普及には限界があると考えられる。

## 3. 結論（国際化（インバウンド）をどう取り入れるか）

### (1) 渡良瀬遊水地を核とする活動基盤一体化の試み

渡良瀬遊水地周辺地域において世界に誇れる大きな資源は「渡良瀬遊水地」である。この地域における渡良瀬川（利根川）の水害・鉍毒の歴史は地域史として共通する内容を持つ。その経験を基盤として将来どのような遊水地像を世界の人々の心の中に描けるか、まだその議論は煮詰まっていないように思われる。

南関東を広く対象とする「南関東エコロジカル・ネットワーク構想」は外部からの発想による構想であり、ラムサール条約湿地登録は国際的な権威付けにはなっているが、その内実と整備は地元の努力に委ねられている。

地元が直接関与している構想は「渡良瀬遊水地保全・再生基本計画」と「渡良瀬遊水地のエコミュージアム化構想」であるが、遊水地の内部にこだわることは、遊水地と地域の振興を狭い範囲に限定することになり、自らに枠を嵌めることになる。その打開策は、遊水地の自然は渡良瀬川流域の一部として捉えることではないか。すなわち、渡良瀬遊水地を核としつつもその外側に

も目を向け、ことに渡良瀬川流域を同じ土俵の上と考えた方が渡良瀬遊水地の持つ様々な価値・独自性・発展性が大きく開かれた形で位置づけられると考える。産業・地域振興の観点からも個別の自治体を超えた発想が必要である。戦略的持続計画の策定と実行である。

地域としての生き残りを考えると、先走って言えば「渡良瀬遊水地とその周辺⇔渡良瀬川流域(足利市・桐生市とその周辺) ⇔足尾銅山跡地⇔日光」という高速道路や特急列車を利用せず、宿泊を織り込んだ地域の自然と歴史・文化・産業を体験し、親しむことができ、味わいのある「じっくり観光ルート(わたらせ回廊)」の整備によるインバウンド構想が可能ではないか。

広い土俵の上で、県・市や既存の団体の境界を超えて連携した自由・闊達な活動が望まれる。それらが地域を支える担い手として成長していくこととなるだろう。

## (2)「わたらせブランド」の確立

地域活性化のための資源として、渡良瀬遊水地周辺地域には3つの大きな資源がある。一つは渡良瀬川流域から渡良瀬遊水地へとつながる自然と生物相である。二つ目は農業や養蚕業の発展および足尾銅山の開発から現在に至る鉱工業の発展と衰退の過程である。3つ目は20世紀後半から21世紀にわたって活性化した環境問題への対応を目指して取り組んでいる活動である。

上記の3つの資源を基盤として、それらを地域活性化の将来像へとつなげていくという理念(イメージ)に基づく「わたらせブランド」の創造が必要である。従来「地域ブランド」と言えば、各地域の「名所・特産物・食べ物など」を指していた。各自治体の「ご当地ブランド」のリストは皆そのレベルに止まっている。しかし、国際的なインバウンドも視野に入れた情報発信に値するのは、より広い地域の基盤の上に立って呼びかけ、「わたらせ」のイメージを関連付けることができる「地域ブランド」ではなかろうか。

## 4. おわりに

本論は紙幅の制約があり、かなり大つかみの内容とせざるを得なかった。特に周辺各自治体と民間団体の活動の内容・特徴、今後の可能性について具体的に取り上げる余裕がなかった。それらについて説明と論評を行うと長文の内容となるので、それは今後の機会に譲りたい。

### 《補注》

1. 栃木県(栃木市・小山市・野木町)、茨城県(古河市)、埼玉県(加須市)、群馬県(板倉町)の4県6市町である。
2. 国(利根川上流河川事務所)、渡良瀬遊水地アクリメーション振興財団、4市2町(古河市、野木町、小山市、栃木市、板倉町、加須市)、同教育委員会および遊水地の利用者(農耕・漁業など)、隣接自治会、治水に関する関係団体、自然保護関係団体、スポーツ等の利用者団体が必要に応じて会議を開催し、調整に当たっている。
3. 関東におけるコウノトリの野生復帰に関しては、野田市が2012年12月に飼育を開始して繁殖に成功し、2015年以降幼鳥の放鳥を実施し、その一部は渡良瀬遊水地にも飛来している。小山市では計画の当初には同様の事業を計画していたが、その後中止している。

4. 農業の「6次産業化」ということが言われて久しく、多くの地域で取り組まれてきた。現在では単に「6次化」ということでは十分ではなく、この地域ならではの「6次化」あるいは他地域・他産業（例えば内外の企業）などとの多様な連携の工夫が必要となっている。
5. 渡良瀬遊水地周辺地域と渡良瀬川流域を対象地域とし、課題は①渡良瀬遊水地に関する領域、②渡良瀬遊水地の生き物に関する領域、③渡良瀬遊水地周辺地域と渡良瀬川流域の歴史・文化・産業に関する領域の3領域から出題している。第1回検定は2015年7月5日に各領域80問ずつを出題して実施された。

#### 《主要参考文献・資料》

1. 長濱元、「渡良瀬遊水地周辺地域に関する調査研究について〈地域活性化研究と「わたらせ検定」〉」、東洋大学地域活性化研究所報 No. 13、2016年2月
2. 長濱元、竹内章悟、薄木三生、村瀬慶紀、「社会環境の激変に対応する渡良瀬遊水地周辺地域の地域活性化活動に関する研究」成果報告書、東洋大学地域活性化研究所、2014年3月
3. 小山市総合政策部企画政策課、「小山市治水・ラムサール湿地登録・コウノトリ野生復帰促進工程表～第2調整池の掘削による治水機能の確保を優先に、ラムサール・ブランドを生かし、トキ・コウノトリの舞うふるさとづくり～」、2011年10月
4. 国土交通省関東地方整備局利根川上流河川事務所、「渡良瀬遊水地湿地保全・再生基本計画～未来へつなげよう渡良瀬遊水地の豊かな自然と治水の働き～」、2010年3月
5. 国土交通省関東地方整備局、「南関東エコロジカル・ネットワーク形成に関する検討業務報告書、平成21年度広域ブロック自立施策等推進調査」、2010年3月
6. 布川了（文）堀内洋助（写真）、「田中正造と足尾鉍毒事件を歩く」、随想者、2009年7月
7. 渡良瀬遊水地成立史編集委員会編、「渡良瀬遊水地成立史」、2006年6月
8. 渡良瀬遊水地を守る利根川流域住民協議会編、「新・渡良瀬遊水地 - 自然と歴史の野外博物館に - 」、随想社、2005年9月
9. 河合雅司、「未来の年表—これからの日本におこること—」、講談社現代新書、2017年6月
10. 中村好明、「儲かるインバウンドビジネス10の鉄則 未来を読む『世界の国・地域分析』と『47都道府県別の稼ぎ方』」、日経BP社、2017年12月