

渡良瀬遊水地のワイズユースについて

客員研究員 長濱 元（東洋大学名誉教授）

はじめに

本論は渡良瀬遊水地のワイズユースに関する“ラムサール湿地ネットわたらせ”の活動に焦点を合わせて作成している。同活動は2019年夏に提言をまとめることとなっているため、暫定的に中間報告となる。その後、全体的な視野に立った論文を作成する予定である。

1. ラムサール湿地登録と「ワイズユース」

環境省のホームページでラムサール条約に関するパンフレット（2017）を読むと、ラムサール条約の3つの柱として「保全・再生」、「ワイズユース（賢明な利用）」、「交流・学習」が紹介されている。「ワイズユース」については下記のような説明文となっている。

『湿地は、私たちの身近にあり、人間の生活環境や社会活動と深い関わりを持っています。このため、ラムサール条約では、人間の行為を厳しく規制して湿地を守っていくのではなく、湿地生態系の機能や湿地から得られる恵みを維持しながら、私たちの暮らしと心がより豊かになるように湿地を活用する「ワイズユース」を進めることを謳っています。

「ワイズユース」は、健康で心豊かな暮らしや産業などの社会経済活動とのバランスがとれた湿地の保全を推進し、子孫に湿地の恵みを受け継いでいくためのとても重要な考え方なのです。』

「ワイズユース」を運動として積極的に進めていくという立場に立てば、上の説明の中でも特に後段の文章が重要であり、このような考え方に沿った具体案を考え、実施に移していくことが要請される。また同時に他の2つの柱である「保全・再生」、「交流・学習」との整合的な連携が必要なことにも留意しなければならない。

なお、ラムサール条約の締結国会議では用語の修正が行われている。ただその内容は専門的で一般人には正確な理解が難しいことも多く、環境省等の解説を参考に原則的な事項を押さえておくことが望ましい。

また「ワイズユース」の内容も湿地の自然・生態系の保全、治水（防災）の遂行が前提とされており、利用者の利便が優先的に認められてはいないことを認識しておく必要がある。

2. 渡良瀬遊水地の「ワイズユース」の現況

（1）利根川上流河川事務所関係

国土交通省およびその出先機関である利根川上流河川事務所においては、渡良瀬遊水地の維持管理を行っているが、1990年代初めに観光のため等の開発計画が地域住民・関係団体等の反対運動にあってとん挫して以降、時代の変化に対応してその自然の保全・再生に関心を向け始めた。1992年5月に「渡良瀬遊水地の自然保全と自然を生かした利用に関する懇談会（第1次）」を発足させた。その後、1997年4月には「渡良瀬遊水地の自然保全と自然を生かした利用に関する懇談会（第2次）」を発足させ、2000年3月に「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」を公表した。

引き続き 2002 年 6 月「渡良瀬遊水地の自然保全・再生検討委員会」を設置し、2010 年 3 月「渡良瀬遊水地湿地保全・再生基本計画」を策定し、以降の湿地保全・再生事業の基本としている。また、この計画に関連して同年 10 月に「渡良瀬遊水地湿地保全・再生モニタリング委員会」を設置して 2018 年まで活動を継続した。

さらに上の事業に関連して 2013 年には「渡良瀬遊水地利活用協議会」を関係の地方公共団体と民間団体を糾合して発足させるとともに、2015 年には南関東エコロジカル・ネットワークとの連携を図るためにその「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」を発足させている。

(2) 4 市 2 町関係

① 小山市

4 市 2 町の中では最も早くから市の重要施策として取り組んでいる。そもそもの始まりは、国土交通省による「南関東地域における水辺環境エコロジカル・ネットワーク形成による魅力的な地域づくり検討調査」(2009～2010 年度)の進行とともに 2010 年 7 月に発足した「コウノトリ・トキの舞う関東自治体フォーラム」に参加し、市長が代表副幹事として自然環境保全への取り組みを積極的に進めてきたことにある。

当初はその流れの中で「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協議会」の設置(2011 年 5 月)および小山市治水促進・ラムサール条約湿地登録・コウノトリ野生復帰工程表～第 2 調整池の掘削による治水機能の確保を最優先に、ラムサール・ブランドを活かし、コウノトリ・トキの舞うふるさとづくり～の策定(2011 年 10 月)を行った。

その後、2014 年 3 月に「遊水地関連 5 ヶ年計画」を策定し、全体構想を公表するとともに、同年 10 月には「渡良瀬遊水地第 2 調整池エコミュージアム基本計画策定懇話会」を発足させ、関係機関・団体・学識経験者等の意見を集める仕組みを作った。2015 年 3 月には「渡良瀬遊水地第 2 調整池エコミュージアム基本計画」を策定して、第 2 調整池のエコミュージアム化とそこに隣接する同市生井地区を中心とする産業・観光振興を目指す諸事業を推進している。

さらに「ワイズユース」の一環として、2017 年を準備期間とし、2018 年を初年度とする「小山市渡良瀬遊水地観光地化推進 5 ヶ年計画～エコ・アグリツーリズムの推進～」を作成し、意欲的に施策を展開している。

② 栃木市

栃木市は渡良瀬遊水地の敷地面積の 71.2%を市域として占めており、旧谷中村を吸収した藤岡町と合併したこともあって、4 市 2 町の中では渡良瀬遊水地との因縁が最も深い自治体となっている。

前記「コウノトリ・トキの舞う関東自治体フォーラム」に参加し、小山市と同じく結成当初からのメンバーではあるが、上記の因縁にもからんだ内部の調整に手間取り、2015 年 3 月に「渡良瀬遊水地ハートランドプラン～ハートランドの国づくり～」をまとめて公表し、本格的な「ワイズユース」への取り組みを始めている。

上記のプランについては、そのネーミングやストーリーの構成・内容などについて従来の経緯などからかなり異なった発想法が取られたため、一部の関係者からは必ずしも好意的には受け取られていない様子も見られる。

③ 板倉町

板倉町はその海老瀬地区（旧海老瀬村）が旧渡良瀬川沿いにあり、水害の常襲地として初期の遊水池の候補地に含まれていたこともあり、渡良瀬遊水地との縁も深い。

しかしながら、板倉町は渡良瀬遊水地の利活用にも深く関わりながら、一方で利根川・渡良瀬川の合流地域における自然環境と文化の歴史などに関する調査を実施し、平成2011年9月に関東地方で初めて「重要文化的景観 利根川・渡良瀬川合流域の水場景観」の指定を受けている。

したがって、板倉町における地域振興、観光文化振興施策は、渡良瀬遊水地の一部を含むこの「水場の景観」が中心となって進められている。この点が渡良瀬遊水地の利活用を看板とする他の市町の渡良瀬遊水地利活用施策との考え方の差となっている。

④ 加須市

加須市は2010年3月に旧北川辺町と合併したことにより、渡良瀬遊水地と直接関係を持つことになった。同市は2013年に「北川辺スポーツ学習センター」、2014年に道の駅「きたかわべ」を渡良瀬遊水地の堤防上に設置したほか、観光名所・特産物等を関連付けて遊水地の利活用を図ってきたが、他の市町・その他の有力な施策に比べて特に良い成果を上げているわけではないとの感があった。

加須市は、ラムサール条約湿地登録の成果の活用を目指して、渡良瀬遊水地の利活用を観光振興施策の一つの柱とし、2015年3月に「加須市渡良瀬遊水地利活用計画～渡良瀬遊水地ワイズユースプラン～」を公表しており、2018年8月には「加須市渡良瀬遊水地利活用委員会」を発足させている。

⑤ 古河市

古河市は江戸時代に古河藩領が渡良瀬遊水地の周辺に多くあったことや、早くから鉄道の駅が開業したことで、田中正造の遊水池建設反対運動との関係も深く、歴史的なつながりは浅くはない。

しかし、関東中心部の要地としての歴史から、独自の文化的伝統を持ち、観光資源も豊富であり、渡良瀬遊水地の利活用に関する熱意は、市当局・市民共に総体的にはそれほど高くはない。また遊水地へのアクセスについて言えば、首都圏からの利便は良いものの、渡良瀬遊水地への距離が短いわりには、観光・レクリエーション区域へのアクセスの利便は良くない。このことも他市町に較べて熱意が薄いことの要因となっている。

⑥ 野木町

野木町は渡良瀬遊水地には接しているものの遊水地中心部へのアクセスが不便なこと、また近くには野木神社以外に有力な観光スポットがないことで、町外へのアピールには弱いところがあった。

しかし、歴史的な産業遺産として国の重要文化財に指定されていた旧下野煉化製造会社煉瓦窯の改修が終了し、2016年5月に観光施設としてオープンしたことにより、渡良瀬遊水地に関わりの深い観光資源が活かせることになった。また、長らく自動車の通行が禁止されていた野渡橋の規制が緩められ、日中は車で通行ができるようになったことはプラスの要因となっている。ただ、交通インフラの整備状況はまだ不十分である。

観光開発という点では、小山市の生井地区とも隣接しているために、小山市との連携を図って

いるが、町民の意識が他の市町と比較して相対的に高いことが今後の施策の展開に役立っていくであろう。

（3 「ラムサール湿地ネットわたらせ」の取り組み

「ラムサール湿地ネットわたらせ」は、渡良瀬遊水地をラムサール条約湿地に登録させることを目的として2009年6月以降活動してきた「渡良瀬遊水地をラムサール条約登録地にする会」を前身としており、その目的が2012年に達成されたのち、渡良瀬遊水地の賢明な利用を実現することを新たな目的として2013年6月に再発足（名称変更）した組織であり、8つの構成団体と個人会員とで組織されている。

同会は新しい目的を達成するために、2018年1月から2019年6月にかけて、渡良瀬遊水地周辺の4市2町を開催地とする8回の「市民フォーラムわたらせ」と最終的に賢明な利用を実現するための提言をまとめて宣言するためのシンポジウムを1回開催する事業を進めている。

2018年9月までの第1～4回（それぞれ小山市、栃木市、野木町、古河市で開催）のフォーラムでは遊水地の課題別の問題点について協議し、11月（板倉町で開催）以降開催の4回のフォーラムでは提言案（12項目）について協議・検討を進めたうえで6月に提言のためのシンポジウムを開催する予定である。

提言案の項目は2018年11月の時点では以下の12項目となっている。

- 提言 1 すべてのビジョン、計画、提案の基本は遊水地のワイズユース
- 提言 2 ワイズユースによって守られる遊水地の魅力と価値の確認と共有化
- 提言 3 4市2町一体でのワイズユースを実現するための基本計画の策定
- 提言 4 地域振興とワイズユース/基本計画の中での一体化
- 提言 5 治水・利水とワイズユース
- 提言 6 ワイズユースが求める生態学的特徴の維持と保全目標としての将来ビジョンの定立/将来ビジョンと諸プランの一体性の確保
- 提言 7 将来ビジョンのために必要な管理手法と各主体による役割分担を定めた管理計画の策定
- 提言 8 4市2町官民協力の下でのアクセス、受入れ態勢、エコツアー
- 提言 9 ガイドブックとインターネットによる情報提供
- 提言 10 遊水地の価値の共有と住民交流、環境歴史教育、体験学習の4市2町共同開催
- 提言 11 条約湿地、足尾鉍毒事件史蹟、スカイスポーツ拠点等の関係サイトとの交流・連携
- 提言 12 関係諸機関・組織の連携と協力/関係自治体議員連盟や民間組織の立ち上げ

以上の提言案は議論のためのたたき台なので、まだ生煮えの所が多々あるが、今後の協議を経て精選・推敲されていくと思われる。なおその後2019年2月の段階では、上記提言が10項目に再編され、内容の具体化も進んでいる。今後さらに修正が進むと予想される。

3. 渡良瀬遊水地における「ワイズユース」の考え方と提言のあり方

提言のあり方について、筆者は現時点で幾つかの問題点を感じている。2019年3月2日に開催

された第7回市民フォーラム（小山市で開催）に向けての検討内容（提言案）を見ると、提言の解説版も用意され、少し焦点化が見えてきているが、以下に幾つかの問題について指摘しておきたい。

（1）何のため、誰のためのワイズユースか？

ラムサール条約の趣旨を読むと、ワイズユースを行う主体は第一には近隣の住民と地方自治体というように理解できる。ただし、当該湿地に関するステークホルダーについて考えると、その範囲は当該地域だけではなく、境界を越えた外延部（時には海外の関係者）を含むと考えられる。

「何のため」という点については、ラムサール条約で定められているので理解しやすいが、「誰のため」ということについては個別の湿地の立地条件や自然・社会環境によって左右され、まさに「ワイズ」な取り組みが要請される課題である。

渡良瀬遊水地の場合には、これまでも地方公共団体および民間団体による数多くの取り組みが行われてきているので、それらをより「ワイズ」に調整していく必要がある。「ラムサール湿地ネットワークわたらせ」の提言が、今後の調整に前向きで有意義な提言として公表されることが要請されているのである。

（2）「地域の活性化（発展）」に資するワイズユースとは？

地域の活性化とは、地域の住民による学習や活動を通じて地域の活性化（発展）に貢献することである。それらの内容には個人的な活動もあれば社会的な活動もある。個人的な活動は自己の私的・情緒的欲求を満たすことや他の人々との交流活動を充足させ、人格的な成長を遂げることである。また、社会的な貢献は、自分の仕事（事業活動）と社会的活動を通じて、経済的向上を図るとともに参加団体・企業・自治体などの一員としてそれらの活動に貢献し、外国からの誘客も含めて地域全体の活性化（底上げ）を図ることである。

その意味で「ワイズユースは目的ではなく、手段である」と認識する必要がある。そのような視点から、個人にかかわるワイズユース、地域から見た総合的なワイズユースを全体として考察・調整し、全体のために資する「提言」が求められているのである。

4. 提言の内容について

（1）単なる「前進」ではなく「脱皮」が必要

現在の提言案は以前より「前進」しようとしているが、ラムサール湿地登録後の条件変化に対応（脱皮）できていないように思われる。「ラムサール湿地ネットワークわたらせ」は「渡良瀬遊水地をラムサール条約登録地にする会」の名称を変更して、発展的に新しい課題に取り組むために再発足したものだが、進行している日本と世界の社会変化に対応することも含めて、その意図が十分に消化されているだろうか。

さらなる前進（脱皮）のためにはステークホルダーの拡大が必要と考えられる。現在行われている市民フォーラムと提言の準備はそのことにも留意して行われているとは推測するが、そのための明確な理念と具体的な方策が不足しているように思われる。

（2）4市2町の一体化（協力）だけがワイズユースへの近道か？

これまでの渡良瀬遊水地の利活用において、もちろん4市2町による諸施策はこれまでも行われてきており、大きな貢献をしてきている。ただ、4市2町の主体性による拡大策だけが「ラム

「サール条約湿地レベル」のワイズユースを深化・発展させていくための原動力になり得るかということについては、国と関係4県との関係、および今後の人口減・財政事情等を考えれば、その効果への期待は限定的なのではないか。

むしろ、渡良瀬遊水地のそれらを発展させてきたきっかけは、さまざまな民間人や民間団体の意見や活動（国際的な動きも含む）であり、地方公共団体と国はその事業予算の範囲内で協力してきたと見るのが妥当ではないかと思われる。協力関係は必須としても、4市2町の協力（一体化）を優先（または前提）とすることだけでは不十分であり、民間の主体性に基づく諸活動をもう一本の柱として立てなければ、地域の底力的な「前進（発展）」は望めないことが予想される。

（3）温度差の違う各自治体・住民にアピールする提言とするには

現在検討されている提言が、地域の自治体や住民から、好意をもってかつ賛同されて受け入れられるかどうかに関する最大の課題は、彼らが思っているあるいは抱えている関心（利害）が、無関心層も含めて、ワイズユースに関して少なからず異なっている、あるいは温度差があるということである。この課題を乗り越える必要があるのではないか。

そのためには、それぞれが持つ境界や関心（利害）の壁を融解するような提起（指摘）が必要となる。それがどのような項目や内容であるかを認識して提言しなければならない。いきなりの「一体化計画」は、現状では無理（時期尚早）なのではないか。

従来の経緯や問題点を知らない新住民も増加している現在、提言とともに必要とされる内容を例示すれば、次のような項目となろう。

- ① 地域の境界を超えて存在する、渡良瀬遊水地周辺地域の住民生活をめぐる利害を、新旧住民ともに共感できるように明示する。
- ② 趣味や仕事（事業）を問わず、地域内外の個人やグループ（団体・企業等）を結び付ける新しい素材（アイデア）を提供し、多様な分野で個人やグループの連携が生み出す新しい価値と利益を提示すること。
- ③ 知的な興奮と自然体験・農工業体験（見学）等をドッキングした事業を起こして誘客し、地域の内外に新しいステークホルダーを見出し、誘引していくこと。

以上の諸点に留意して具体的な課題を精選し、提言者としての経験と立場を生かして、取り組むべき課題と目標の構造を分かりやすく表現し、地域住民と関係自治体に対して強くアピールする提言を策定して欲しい。

おわりに

今回の市民フォーラムと提言の検討は、民間団体によって行われるという意味で大変有意義なことであり、できる限り住民と関係方面に強い「インパクト」を与えるものであって欲しい。今後、決定、公表される提言をまって、本論文をまとめた。

（参考文献）

- （1）鈴木富之「渡良瀬遊水地第2調節池周辺地域における農村観光の特徴と地域的課題」、総合観光研究第16・17合併号、総合観光学会、2018年11月

- (2) 小山市、「小山市渡良瀬遊水地観光地化推進5ヶ年計画～エコ・アグリツーリズムの推進～」、2018年3月
- (3) 小山市、「渡良瀬遊水地第2調整池エコミュージアム化基本計画」、2015年3月
- (4) 栃木市、「渡良瀬遊水地ハートランドプラン～ハートランドの国づくり～」、2015年3月
- (5) 加須市、「加須市渡良瀬遊水地利活用推進計画～渡良瀬遊水地ワイズユースプラン～」、2015年3月
- (6) 小山市、「遊水地関連5ヶ年計画」、2014年5月
- (7) 小山市企画政策課、「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調節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
- (8) 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**
- (9) 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
- (10) 板倉の水郷景観保存計画策定委員会編、「水場の文化的景観保存調査報告書」、平成17・18年度文化財保存
事業国庫補助金および群馬県補助金による事業、群馬県板倉町教育委員会、2008年3月
- (11) 長濱元ほか、「板倉町観光振興計画策定に関する共同研究報告書」、板倉町観光振興計画共同研究部会・東
洋大学地域活性化研究所（2007年3月）
- (12) 群馬県教育委員会、「水辺の回廊エコミュージアム－渡良瀬遊水地および利根川東遷地域におけるサテライ
トモニタリング調査－」、平成17年度ふるさと文化再興事業・伝統文化総合支援研究事業研究報告書、2006
年3月
- (13) 渡良瀬遊水池を守る利根川流域住民協議会編、「新・渡良瀬遊水池」、随想舎、2005年9月