

1. 調査概要

1-1 目 的

現在、我が国は、美しい国土の形成に向けた自立の促進と誇りの持てる地域の創造という課題を抱える一方、都市郊外部の利根運河流域では、自然や歴史・文化等の地域資源を活かした地域活性化や利根運河の市民の憩いの場への転換、田園環境の保全の課題を抱えている。

そこで、本調査は、都市郊外部である利根運河流域を対象に、自然や歴史・文化等の地域資源を活かした自然や歴史と調和した美しい地域空間の実現方策を検討することによって、自立の促進と誇りの持てる地域の創造を進め、流域連携のモデルづくりを目的とするものである。

1-2 調査の背景

(1) 地域を取り巻く現状

a. 地域を取り巻く国土の動向

近年の我が国の社会経済動向の変化に伴い、我が国からはゆとりある生活空間の喪失が進む一方で、自然や歴史と調和した美しい地域空間に対する国民ニーズは年々高まりをみせている。

こうしたなか、平成 10 年 3 月 31 日に策定された「21 世紀の国土のグランドデザイン」で、5 つの基本的課題の 1 つに自立の促進と誇りの持てる地域の創造が位置付けられ、課題達成に向けて多様な主体の参加と地域連携軸の展開が重要であることが示されるとともに、文化の創造に関する施策において、美しさとゆとりを重視した生活空間づくりや個性と伝統のある地域文化の保存と活用を通じて自然や歴史と調和した美しい地域空間の形成を進めていくことが重要であることが示された。

また、既に平成 8 年 2 月策定の「国土利用計画」でも、目標達成に必要な措置として環境の保全と美しい国土の形成が位置付けられ、そのためには歴史的風土の保存や美しく良好な緑地・水辺景観の形成の重要性が示されている。

さらに、平成 16 年 5 月に「国土審議会調査改革部会」で取りまとめられた「国土審議会調査改革部会報告「国土の総合的点検」－新しい“国のかたち”へ向けて－」で、今後取り組むべき 3 つの柱の 1 つに持続可能な美しい国土の創造を位置付け、美しさを人と自然との永続的な関係の中でつくられる、歴史性や文化性をも含めた空間の美しさとして捉えた上で、自然共生型の国土づくりを展開していくことが重要であることが示された。また、同報告では、持続可能な美しい国土を創造するという観点から都市郊外部を今後の重要検討地域としている。

豊かな自然・歴史・文化に囲まれたゆとりある生活空間に対する国民のニーズが高まりを見せるなか、「文化、厚生及び観光に関する資源の保護並びに施設の利用及び整備に関する事項」等が並ぶ現行事項に新たに「国土における良好な環境の創出その他の環境の保全及び良好な景観の形成に関する事項」が加えられた「国土形成計画法」が、閣議を経て平成 17 年 12 月 22 日に施行された。

また、平成 18 年 4 月 7 日には「環境基本計画－環境から拓く新たな豊かさへの道－」が閣議決定され、重点分野政策プログラムとして、環境保全の人づくり・地域づくりの推進が位置付けられた。本重点分野プログラムでは、地域の資源や資産を活用しつつ、環境負荷の少ない、同時に豊かな社会生活を送ることのできる地域づくりを行う必要があるという観点から、自然環境に歴史・文化も含めた様々な資源を適切に保全し、持続的な活用を行う取り組みの促進を通じて、それぞれの持つ資源や特長を活かした地域づくりを進めていくことが打ち出された。

b. 地域の河川に関わる動向

調査対象地域の利根運河は、舟運を目的に明治 23 年に開削・竣工され、その後、昭和 16 年には水運の歴史を閉じ、昭和 50 年から緊急暫定導水路としての役割を担ってきた。平成 18 年 2 月 14 日に策定された「利根川水系河川整備基本方針」（国土交通省河川局）において、利根運河はこれまでの緊急暫定導水路としての役割を終え、緑豊かな水辺の回廊として人と水辺空間のふれあいの場となるよう良好な河川環境の整備・保全に努めるとする位置づけが示された。また、平成 18 年 3 月 20 日には「環境用水に係る水利使用許可の取り扱いについて」（国土交通省河川局）が策定され、良好な環境の整備と保全に対する国民のニーズの増大や健全な水循環の確保を求める声の高まりを受けて、環境用水の円滑な導入が推進されることになった。水質、親水空間、修景等生活環境又は自然環境の維持・改善を図ることを目的とした「環境用水」という地域資源の保全・活用に向けた対応が急務となっている。

c. 地域の農地に関わる動向

調査対象地域の利根運河流域では、耕作放棄の防止及び都市と田園の交流促進に向けた対応が求められている。こうしたなか、平成 17 年 3 月 25 日に閣議決定された「食料・農業・農村基本計画」では、食料、農業及び農村に関し総合的かつ計画的に講ずべき施策として、耕作放棄地の発生防止・解消のための措置の強化による農地の有効利用の促進が掲げられるとともに、都市と農村の交流の促進及び都市及びその周辺の地域における農業の振興による都市と農村の共生・対流と多様な主体の参画の促進が掲げられた。具体的には、市民農園等による農地の利用機会の拡大や心から落ち着ける緑地空間の形成の取組みを推進することが示されている。

d. 地域の自治体に関わる動向

調査対象地域の利根運河につながる江川地区は、良好な谷津田であり、隣接の斜面林を含めレッドデータ該当動植物の生育・生息が多数確認される等、貴重な自然環境が形成されている。近年、水田について土地区画整理事業の計画があったが、途中で事業が中断され、耕作放棄地となっており、無秩序な開発の懸念が生じたことから、野田市は自然と共生する地域づくりを目的として農業生産法人を設立し当該地域を取得し、水田型市民農園の整備等を指向している。平成 18 年 4 月 4 日に食料・農業・農村政策推進本部で決定された「21 世紀新農政 2006」では、自ら考え行動する農山漁村の活性化に向けて、国の役割を見直し、多くの地域の活性化に向けた取組みへの参加促進、努力・創意工夫の促進を重点的に進めていくことが掲げられている。また、国土形成計画法に基づく国土形成計画全国計画、そして国土利用計画法に基づく国土利用計画全国計画は、平成 19 年度に策定予定となっており、国土形成計画法に基づく広域地方計画は、国土形成計画全国計画の策定後、1 年後に策定予定となっていることから、本調査がこれら国土づくりに関する計画の検討に向けて、重要な基礎資料を提供することとなる。

(2) 調査発案の背景

千葉県野田市を中心とする都市郊外部の利根運河周辺地域は、利根川・江戸川・鬼怒川などの河川や谷津田が連結する水と緑による生物多様性に富んだ地域であるとともに、かつては舟運によって川沿いを中心に地域独自の文化を創出するなど、歴史と文化に恵まれた地域であった。しかし近年の陸上交通機関の発達や治水事業、都市開発等の進展に伴い、舟運を中心に育まれてきた歴史・文化資源の多くが失われてしまい、また、一定の管理のもとに保たれてきた貴重な自然や田園環境も放棄・荒廃している現状にある。このような現状を踏まえ、河川環境を重視した市民の憩いの場への転換や田園環境の保全管理という課題を抱える利根運河周辺地域では、これまでも前述の課題に係る自然環境保護対策基本計画の策定等の施策が展開されてきたものの、自治体ごとに個別に施策が実施されているのが現状であり、水と緑、歴史、文化が調和した美しい地域の景観が損なわれ、また地域活力も停滞している状況にある。

一方、我が国においては、自立の促進と誇りの持てる地域の創造という課題を抱えており、その解決策として、自然や歴史と調和した美しい地域空間づくりが「21世紀の国土のグランドデザイン」や「国土利用計画」において提示されたものの、従来の省庁個別の事業や特定地域に限定した取組みでは対応が難しいところがある。このため、今般、閣議を経た「国土形成計画法の施行」、「第三次環境基本計画の策定」、さらには国土交通省において取りまとめられた「利根川水系河川整備基本方針」にあたり、美しい国土の形成を目指した利根運河周辺地域における自然や歴史と調和した美しい地域空間づくりを地域と国が連携して推進するため、本調査を提案した。

(3) 調査地の概要

本調査は、利根運河周辺に位置する千葉県野田市、柏市、流山市、茨城県守谷市及び埼玉県吉川市を対象とする。総面積は 320.97km²で、総人口は 80 万人を超える。

なお、詳細な調査は、本調査の諮問組織として設置した「自然や歴史と調和した美しい地域空間実現方策調査検討委員会」で承認された範囲内（図 1-2-1）で実施した。

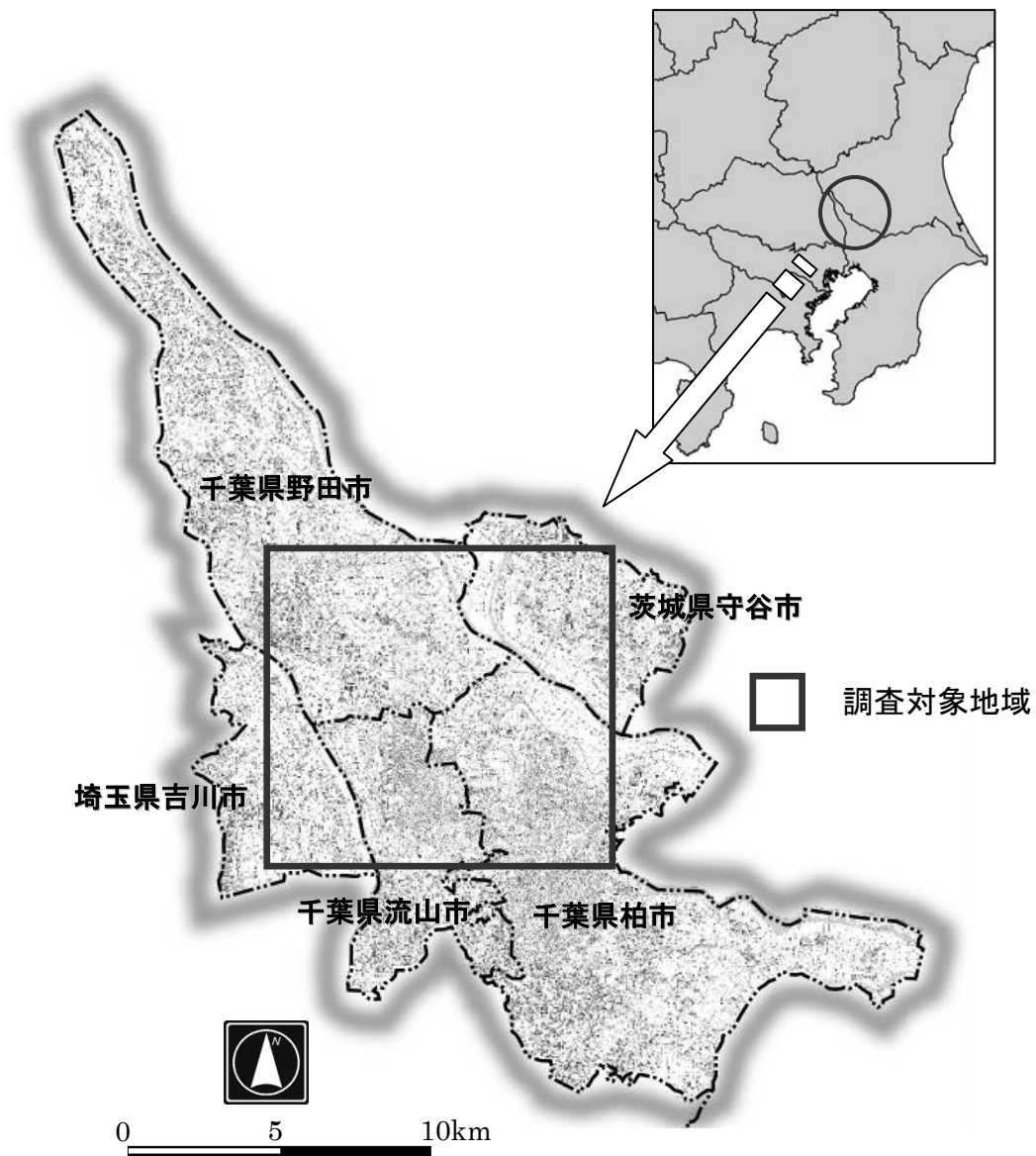


図 1-2-1 調査対象地域

(4) 課題解決に向けた基本的な考え方

本調査発案の背景等を踏まえ、当該地域における課題解決に向けた基本的な考え方を以下に示した。

- ・利根運河周辺地域において、利根運河を含む河川整備基本計画の策定に向けた当該地域の計画づくりや農地の耕作放棄の進行と鉄道新線（つくばエクスプレス）開通に伴う急激な環境変化に的確に対応していくための調査を行いとりまとめる。
- ・本調査によって、広域的な地域資源の存在やその保全・管理活動のネットワーク、さらに当該地域に来訪可能な都市住民とのネットワークを形成することで、団塊の世代や都市住民を視野に入れた多様な活動拠点や体験・学習・ふれあいの場を提供し、都市住民等も含めた地域資源の保全・管理の体制づくりを進める（利根運河エコパークの実現）。このような都市郊外部における自然や歴史・文化の地域資源を活かした広域的な地域活性化モデルを得て、他の都市郊外部へも適用することで、我が国における自然や歴史と調和した美しい地域空間づくりの推進に貢献する。
- ・利根運河エコパークの実現：地域・都市住民の参加や利用を想定し活動拠点の整備や活動メニュー、各主体の役割分担等を検討し、環境用水やエコツーリズム等の新たな概念により管理・活用される利根運河を核とした自然、歴史・文化体験が可能なエコパークを実現する。
- ・地域を特徴づける魅力的な自然資源である運河、水路、谷津田、湿地。森林等の保全を進めるとともに、適切な生物指標を用いて自然環境の再生や創出を図り、これらを接続することにより生物多様性に富んだ生態系ネットワークを形成する（多種多様な自然体験メニューの提供等）。
- ・利根運河を中心に存在する醤油醸造所、河岸、歴史的建造物、文化財等をストーリー付けし、来訪者が楽しく周遊できるようなコースづくりを行う（多種多様な歴史・文化体験メニューの提供）。
- ・谷津田の保全や河川の管理への地域住民、都市住民等の多様な主体の参加を促進する。

1-3 調査内容

本調査は、基礎調査の実施、拠点地区のあり方及び一体的な保全・管理、活用・展開方策の検討を行い、これらに関し検討委員会の開催を通じて意見を求め、調査・検討の結果を実現するための方針を示した成果のとりまとめを行った。

(1) 基礎調査の実施

利根運河流域に分布する魅力的な地域資源（自然、歴史・文化等）について発掘・評価する。

(2) 拠点地区のあり方の検討

美しい地域空間づくりの拠点地区（大規模谷津田等）の特徴を抽出し各拠点のテーマを検討する。

(3) 一体的な保全・管理、活用・展開方策の検討

利根運河流域（河川及び運河沿いの農地）における自然・歴史・人（活動）のネットワークの形成方策等の検討を行う。

(4) 検討委員会の開催

利根運河流域全体の地域資源の一体的な保全・管理、活用・展開方策について検討会を開催し運営する。

(5) 成果とりまとめ

本調査をとりまとめ、報告書の作成を行う。

なお、各調査内容の全体概要については、以下にフロー図（図 1-3-1）を示した。

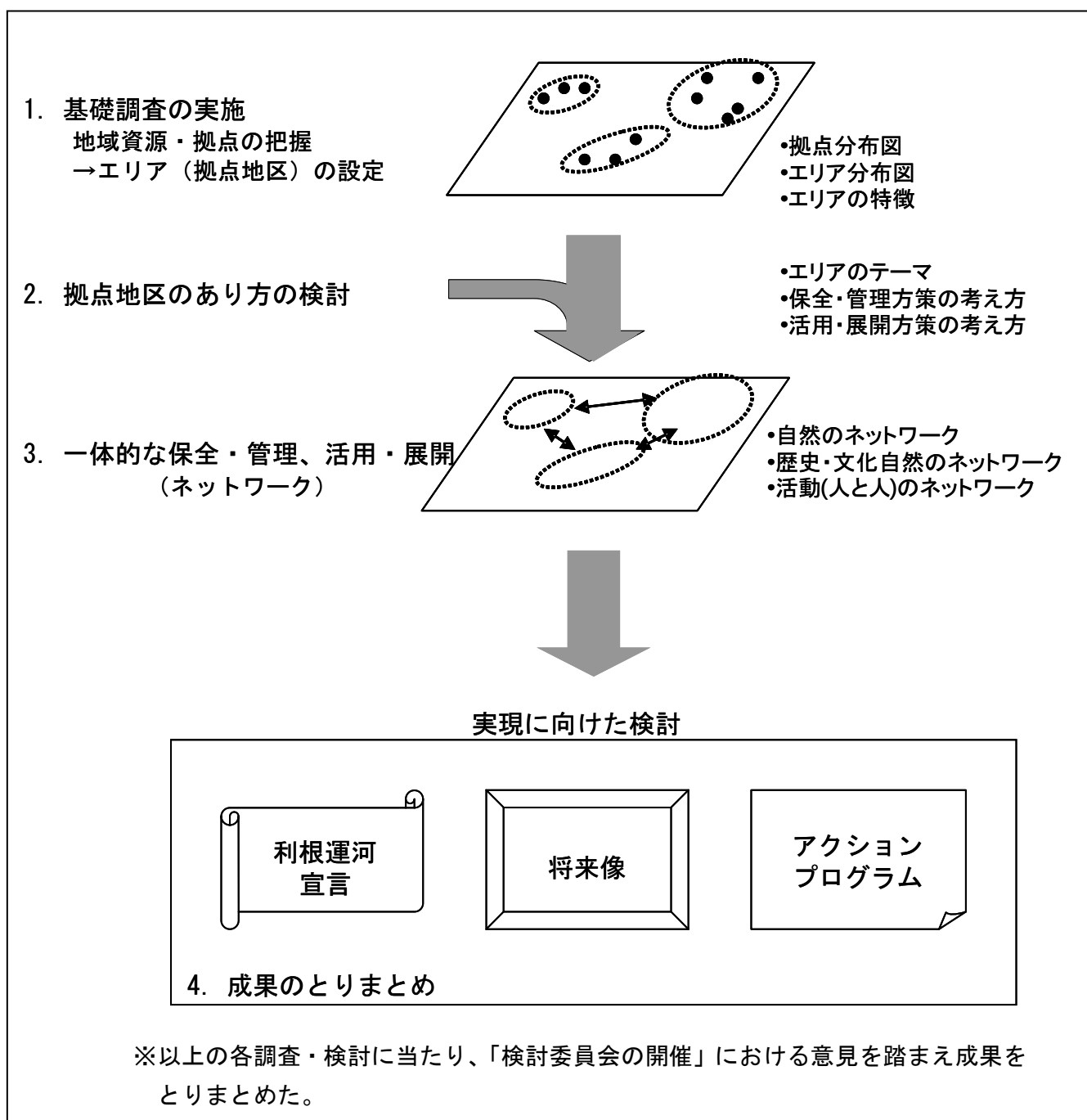


図 1-3-1 調査フロー