

新潟市における潟をめぐる市民活動の特徴

佐々木 葉¹・安達 幸輝²・外山 実咲³・橋本 航征⁴・渡邊 拓巳⁵・小澤 広直⁶

¹ フェロー会員 早稲田大学教授 創造理工学部社会環境工学科
(〒169-8555 東京都新宿区大久保 3-4-1, E-mail: yoh@waseda.jp)

² 学生会員 法政大学大学院デザイン工学研究科都市環境デザイン工学専攻
(〒102-8160 東京都千代田区富士見 2-17-1, E-mail: koki.adachi.2j@stu.hosei.ac.jp)

³ 学生会員 法政大学大学院デザイン工学研究科都市環境デザイン工学専攻
(〒102-8160 東京都千代田区富士見 2-17-1, E-mail: misaki.toyama.7a@stu.hosei.ac.jp)

⁴ 学生会員 法政大学大学院デザイン工学研究科都市環境デザイン工学専攻
(〒102-8160 東京都千代田区富士見 2-17-1, E-mail: kosei.hashimoto.2f@stu.hosei.ac.jp)

⁵ 非会員 早稲田大学大学院創造理工学研究科建設工学専攻
(〒169-8555 東京都新宿区大久保 3-4-1, E-mail: t.watanabe@moegi.waseda.jp)

⁶ 学生会員 早稲田大学大学院創造理工学研究科建設工学専攻
(〒169-8555 東京都新宿区大久保 3-4-1, E-mail: h.kozawa@ruri.waseda.jp)

新潟市では市内に点在する潟と呼ばれる湿地、湖沼を地域の重要な資源と位置付け、潟の環境保全ならびに人々との関係性の構築に力を入れている。かつての潟に見られた生業としての利用が大幅に衰退した中で、治水および生態系機能の観点から潟を保全するとともに、地域の水系インフラとしての現代的価値を見出す取り組みが多様な主体によって進んでいる。本研究ではこのうち潟をめぐる市民活動に着目し、福島潟と佐潟を対象としてその概要と特徴を整理した。具体的には、それぞれの潟の歴史的経緯を踏まえ、現代における市民活動団体の種別、関係性、活動の目的と成果を把握した。これを踏まえ、今後水系インフラのマネジメントの主体の議論を展開する際の論点を提示した。

キーワード: 潟, 水系インフラ, マネジメント, 市民活動, 新潟市

1. 新潟市の潟

日本では、水田を中心とした農地を拡大することが地域の生産性向上、すなわち経済成長と人口増加に直結していた時代が数百年にわたって続いてきた。そのため湿地や湖沼は干拓の対象となり、埋め立てられてきたが、一定の湖沼は地域の水系インフラとしての機能および多様な生物資源の獲得の場として残されてきた。しかしこうした存在価値も 1970 年代以降は急激に失われていき、人と湖沼との関わりが大きく変容した。その中であって新潟市内に残る潟と呼ばれる湖沼、湿地では、その現代的価値を見出す取り組みが進んでいる。

具体的には新潟市のアイデンティティを議論する過程で潟に注目が集まり、2010（平成 22）年に市の政策研究機関である都市政策研究所から提示された「田園環境都市構想」における戦略の一環として潟の価値の再発見、再構築をめざすことが位置づけられ、2014（平成 26）年

4 月に潟環境研究所が設立された。それに先立ち佐潟のラムサール条約認定（1996（平成 8）年）、ビュー福島潟開館（1997（平成 9）年豊栄市の施設として）、鳥屋野潟湖畔にビッグスワン建設（2001（平成 13）年）といった出来事があり、潟への注目が高まっていたという背景もある。一方潟は遊水池としての機能を持つため、治水整備の一貫として潟に繋がる河川、水路の整備、潟をとりまく堤防の整備も主に新潟県事業として進められている。

潟環境研究所はその役割を、潟の調査研究、潟の情報収集発信、ネットワークの構築、窓口機能とし、所長、事務局、研究員といった内部組織と外部相談員として潟で活動する団体や有識者と連携した体制を取っている。このように新潟市では、潟という水系インフラに関わる多様な主体の連携によって、潟の現代的意義を考え、価値を高める活動が行われている。

本研究は、こうした新潟市による活動の一環に位置付

けられる調査¹⁾の一部から、新潟の潟をフィールドとした市民活動の現況把握、および、こうした市民活動を論じる際の論点について考察するものである。具体的には新潟市内の 16 の潟²⁾のうち、特徴の異なる佐潟と福島潟について、それらと人との関わりを文献およびヒアリング調査によって把握し、現代における活動の特徴を整理した。

2. 佐潟をめぐる人々の活動

(1) 佐潟の概要²⁾

佐潟は、新潟市西区の赤塚地区に位置し、上流側の小さな上潟（うわかた）と下流側の大きな下潟（したかた）の、大小2つの潟から成り立つ淡水湖である。河川流入はなく、周囲に広がる海拔15～40mの砂丘からの湧水が水源となっている。排水は、下潟の出口にある水門から荒江（あらいど）と呼ばれる排水路に入り、広通川の下をくぐり、旧広通江排水路を通り、旧広通江排水機場で新川に揚水され、海に至る。周辺砂丘地はスイカやダイコンなどが作付けされる畑として利用されている。砂丘上からは佐潟、日本海、佐渡島、角田山、越後山脈を望むことができる。

また、佐潟は 1996（平成 8）年に、周辺を含めた 76ha が日本で 10 番目にラムサール条約登録湿地に指定されており、冬期になるとカモ類が多数越冬するのが特徴である。特にコハクチョウの越冬数は毎年 3000 羽以上で、越冬地として全国有数となっている。



図-1 佐潟周辺地図
（国土地理院電子地形図25000より筆者作成）

(2) 佐潟と人々の関わりの変遷³⁾

a) 戦前まで

戦前までの佐潟は、稲作・漁業・狩猟・蓮根栽培といった、赤塚集落の人々にとっての生業の場であった。

稲作において、佐潟は赤塚集落で本田と呼ばれる水田

約180haの重要な灌漑用水地であった。そのため、本田の作業に備えて3月上旬から水門を閉じて湛水を始め、苗代や5月下旬の田植えに合わせて放水を行う佐潟の管理は、赤塚自治連合会総代によって厳しく取り仕切られていた。また、毎年、佐潟の貯水機能を低下させないため、水位が最も下がる8月中旬に、赤塚地区住民総動員による「普請」と呼ばれる浚渫が行われていた。さらに、3月上旬から5月下旬には「ごみ上げ」と称し、個人で佐潟の水底に沈む腐った水草や泥を舟にすくい上げ、それを栄養源として田んぼに撒き、田植えを行っていた。

稲作以外に、佐潟では魚類、鳥類、蓮根の名産を産出しており、赤塚集落の人々による蓮根の植え付けが大正時代まで行われていたが、現在は自生する蓮根のみを収穫している。また、周辺の砂丘地は昭和初期ごろになると松林から畑地として利用されるようになり、有名な赤塚大根や葉タバコなどを収穫していた。

b) 近代化期

1969（昭和44）年以降に実施された減反政策を機に、潟周辺部の水田は次々と休耕田となり、1982（昭和57）年に西川を水源とする赤塚揚水機場が完成してからは、佐潟が灌漑用水地として機能することはほとんどなくなった。これによって「普請」や「ごみ上げ」といった潟の水深を維持する行動は消失した。

戦後には赤塚漁業協同組合が結成され、適期にコイ・フナ・ウナギを稚魚放流し、主に冬期に捕獲しており、現在も第5種協同漁業権の許可を得て佐潟で漁業を行っている。周辺砂丘地の畑地は、1962（昭和37）年ごろ、佐潟の水を汲み上げ潟周辺の畑地に散水するスプリンクラーが導入されると、それまでしばしば見舞われていた干ばつによる大きな被害は解消され、農作物は安定した収穫が得られるようになった。

c) 潟での生産の減退期

1983（昭和58）年には新潟市が佐潟を公園化する計画を立て、周辺部の土地買収に着手した。また、1998（平成10）年ごろ、角落して水位を調節していた水門をスイッチで上下できる形式に変更したことで、潟の水を完全に抜くことができなくなった。このように、潟周辺の水田が管理されなくなると、ヨシやマコモが侵入し、枯死した水生植物は浚渫することなく堆積し、佐潟の水面は狭くなっていった。

また、佐潟は 1981（昭和 56）年に鳥獣保護区に指定されたことから、狩猟ができなくなった。

d) 人と潟との関係再構築期

潟での生産の減退につれてゴミが捨てられるなど環境が悪化したことに対して、クリーンアップ活動として地域での清掃が行われるようになった。さらに湖底の泥の浚渫、ヨシを植える活動も起こり、環境と生態の回復が試みられた。こうした活動にふさわしい名称として、か

つての「普請」にちなんで、新たに「潟普請」と呼ぶこととした。つまり過去の生業上必須であった行為のもとに、地域活動としての泥上げとヨシ刈りを行う行為が「潟普請」である。泥上げの範囲は潟の一部に留まり、水質改善までの影響力を持たないが、かつての佐潟での活動を学ぶという意味で象徴的な行為という意味をもつ。また、小中学校と連携し、子供からお年寄りまでが参加することで、世代間の交流の場としても機能している。

現代における「潟普請」は、子供の活動によって大人世代への影響・意識の変化をもたらし、機能的に必要な本格的な水質問題改善作業への予算要求へとつながり、さらには地元主体の活動によって「地元感」を確認でき

る行為となっている.

(3) 佐潟をめぐる市民の活動

佐潟をめぐり団体を組織して活動する住民の動向を把握することを目的に、新潟市潟環境研究所へのヒアリングを実施した（表-1、表-2）。

表-1 ヒアリング概要

日時	2018年1月11日（木）
対象者	潟環境研究所 小泉英康氏，吉川巨人氏，隅杏奈氏 水の駅「ビュー福島潟」館長 佐藤安男氏 赤塚中学校地域教育コーディネーター 太田和宏氏

表-2 佐潟に関わる団体

団体名		活動内容	活動時期	会員数
A	佐潟と歩む赤塚の会	佐潟をめぐる地域の中心的組織。潟舟乗船体験、ナイトハイク、潟普請、佐潟を喰らう会、風づくり風あけ大会、ほくとわたしの夏休み佐潟の昆虫だあ！などのイベントの開催。	通年	約20名
B	佐潟ボランティア解説員の会	佐潟ボランティア解説員による自然解説活動（夏：植物、冬：水鳥）。解説員は赤塚地区外の人が多い。	第2・4土曜日、その他随時	
C	佐潟村	佐潟水鳥湿地センターにて地元の野菜の販売。	土日の午前	
D	中原邸保存会	中原邸の保存、継承。4月、10月中原邸一般公開。佐潟、中原邸の竹で炭焼き。		約150名
E	赤塚郷土研究会	赤塚地域を中心に歴史の調査研究。会誌「越後赤塚」を年1回発行。設立から30数年経過し、新潟県の活動団体の中でも古株に値する。	通年	約140名
F	佐潟野鳥倶楽部	みずき野団地のコーヒー店のオーナーを中心に、開店前に佐潟を一周してゴミ拾いをしつつ野鳥観察も載す。撮影した野鳥の写真はブログに掲載。	毎週火曜日	6-7名
G	赤塚佐潟歴史ガイド	赤塚地域および佐潟周辺の史跡や自然を中心としたガイド活動を実施。2013年頃発足。		14-15名
H	新潟大学 E ホーム	新潟大学の制度「ダブルホーム」で年間を通じて地域貢献活動を行う。多学部のみ県外出身者で構成され、「佐潟と歩む赤塚の会」主催のイベントにも参加。		20名
I	赤塚佐潟地図研究会	赤塚地区および佐潟周辺の自然・歴史等を楽しめるコースの設定と地図の作成。作成した地図は、赤塚佐潟歴史ガイドに使用するなど地域資源の普及に役立てられる。2017年発足。		12名
J	佐潟観光協会	佐潟まつりの開催	8月	
K	コミュニティ佐潟	新潟市の制度であるコミュニティ協議会の赤塚地区における名称。新潟市が政令指定都市に指定された際に設立。新潟市各所に小学校区ごとに設置。		
L	佐潟クリーンアップ実行委員会	底の泥をあげ、水路の草を刈る「潟普請」の開催。	9月	70名
M	佐潟周辺環境保全連絡協議会	ラムサール条約登録により策定された『佐潟周辺自然環境保全計画』の進行管理、各団体の活動の計画、ヨシ刈りの範囲選定、ヨシ刈りの結果分析、浚渫工事の評価などを行っている。2006年に設置。		
N	赤塚漁業協同組合	佐潟での漁（11月3月）、鯉祭り（3月）		

ヒアリングより、14の団体が佐潟をめぐり活動していることが明らかとなった。これらの団体の活動内容は多岐に渡るが、活動の目的と成果の関係性を以下のように図化できる(図-2)。

また、各団体の組織としての性質により分類すると、6つのグループに大別できる（表-3）。

表-3 各団体の組織としての性質

	団体名
自発的な活動団体	A, C, D, E, F, G,
特定事業実施のための組織	A, J, L
大学による地域連携活動団体	H
生産のための共同組織	N
行政による位置づけのある組織	B, I, M, K
既存の地域コミュニティ組織	K

ヒアリングにより、赤塚地域の住民の中には複数の団体に所属する人が多数存在し、どの団体も似たようなメンバーが所属することが明らかとなった。また、赤塚地域在住、出身者以外の人も団体に所属し活動することから、佐潟近傍に住む市民に活動が限定されるのではなく、

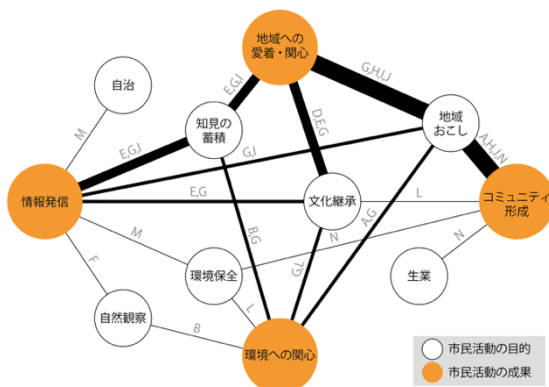


図-2 各団体の活動目的と成果の関係性

潟というインフラマネジメント主体としての効果が広域に波及している事が明らかとなった。これらの団体の中には、市民だけで構成されるのではなく、官民大学が連携するなど様々な立場の人が所属するものも存在する。

「赤塚佐潟地図研究会」は、赤塚地域の、行政、大学（国際情報大学）が参加しそれに該当する。また、「佐潟周辺自然環境保全連絡協議会」は、メンバーが地元団体の代表者、環境NGO、学識者、行政で構成され、またその活動内容から行政的な一面があると言える。またかつては、祭礼や俳句を活動内容とした団体も存在したが、会員の死去に伴い自然消滅したが、今回までの調査では詳しい変遷までは明らかにならなかった。

今回のヒアリングにより得られた情報を概観すると、佐潟の水面を直接利用する団体は少なく、佐潟を媒体とし生起する行動を目的に据えて活動する団体が多く存在することが一つの特徴と言える。このことから住民の主眼は、潟というインフラマネジメントを主体的に維持管理することよりも、潟やその周辺の空間から誘発される住民の行動、つまり野鳥に代表される潟に集う生命体の観察活動や、地域で営まれる祭やイベントなどに置かれていることが明らかとなった。その一方で、ラムサール条約に登録されたことから、潟の自然環境の保全を行政的に議論する団体も存在する。行政と住民が一緒になって、地域の自然環境について議論を交わしている事実や象徴的に行われる「潟普請」の存在から、ラムサール条約の効果により住民の佐潟の自然環境に対する感心が高まったと言える。また、潟という空間の歴史・文化的要素に価値を見出し、それを学術的にまとめ外部発信しようとする団体も存在した。前章でも論述したように、潟には自然的空間としての価値があることはさることながら、潟やその周辺で培われてきた人間の生命活動の痕跡にも価値のあるものが多い。

3. 福島潟をめぐる人々の活動

(1) 福島潟の概要

福島潟は新潟市北区と新発田市にまたがって位置する淡水湖であり、新潟市に16箇所あるとされる潟のうち最大の面積を持つ。福島潟南東部の五頭山脈・笹神丘陵周辺を水源とする13本の河川が流入しており、新井郷川から新井郷川排水機場を介して日本海に至る。排水機は常時運転され、これにより福島潟の水位はT.P. -0.7m前後に維持されている。また、増水時には2003（平成15）年に竣工した福島潟放水路を通じて洪水を流下させている。潟周辺は江戸時代から昭和末期に段階的な干拓を経て形成された水田が広がり、食糧生産に加え、水鳥の食餌の場ともなっている。潟の北岸には水の駅「ビュー福島潟」

や自然観察施設が立地し、福島潟と遠景の五頭山脈を一体として望むことができる。国の天然記念物であるオオヒシクイの日本一の越冬地であり、オニバスの国内の自生の北限としても知られる。



図-3 福島潟周辺地図
(国土地理院電子地形図25000より筆者作成)

(2) 福島潟と人々の関わりの変遷

a) 戦前まで

福島潟は近世初頭以来、その周辺集落の入会地であった⁴⁾。18世紀中頃からは、1730（享保15）年に開削された松ヶ崎堀割への阿賀野川の流路変更による水面縮小を契機として、潟周辺の新田開発が進んだ⁵⁾。1911（明治44）年には潟水面全体が市島家の所有になり、地先集落住民により稲作や資源利用がなされた⁶⁾。

稲作においては、潟の湖底の泥土は大規模新田開発のための輪中堤防内や、水面に密生させたマコモの上にすくい上げられることで水田造成が行われ、かつ肥料の役割も果たした⁷⁾。また、カモ猟や小エビ、フナ漁が行われており、ヨシやマコモ、ヒシの実など多様な自然物が採取されていた⁸⁾。

b) 近代化期

機械排水の普及による農地の湛水・冠水の危険の緩和と化学肥料の普及により、水田への客土の必要性は低くなった⁹⁾。一方で、土地改良区の改良事業開始に伴い、水路の運搬機能が農道に代わられた。これらの結果、潟で多用途に利用されていた潟舟は水田客土、肥料運搬、収穫物運搬の機能を失い、その数は減少した¹⁰⁾。さらに、1961（昭和36）年には新井郷川排水機場が完成し、常時運転されることで福島潟及び新井郷川の水位は著しく低下した。これが周辺農地の湿田から乾田への移行を促進し、耕運機の急速な普及のきっかけとなった¹⁰⁾。

以降、昭和40年代まで行政の取り組みは食糧増産を主目的としており、1966（昭和41）年には福島潟の最後の干拓である国営干拓事業が開始された¹¹⁾。

c) 潟での生産減退期

新井郷川排水機場の常時運転による水位の低下は、農

地や集落への客土を不要にし、潟の浚渫を行う必要性を失わせた。その結果、潟の水深は浅くなり、漁獲高の低下につながった¹²⁾。また、漁業の衰退の背景には、排水機場による回遊魚や汽水・海水魚の移動経路の断絶に加え、農薬流入の影響が甚大であった。特に後者はシジミ等をほぼ全滅させる原因となった¹³⁾。また、この時期にマコモの繁茂が進み、水面が狭窄した¹⁴⁾。

d) 人と潟との関係再構築期

1975（昭和 50）年に国営干拓事業が竣工し、福島潟の多面的機能への着目から、約 200ha の水面が残された。1979（昭和 54）年には最初期の自然活動団体の発足が見られた¹¹⁾。

また、1980 年代後半には、旧豊栄市により、治水に加えレクリエーションや観光を含めた総合的な土地利用の方向性の調査及び計画が行われた^{11),15)}。それに基づき地域拠点施設である水の駅「ビュー福島潟」と自然学習園を含む公園一帯が整備され、現在に至るまで地域活動の基盤となっている。

資源利用に着目すると、後述する市民活動として和紙作りのためのヨシ刈りやヒシの実の採取と調理などが行われ、また近年の水質改善により、小エビやフナが漁が地元の漁師によって続けられている⁵⁾。

(3) 福島潟をめぐる市民の活動

福島潟における活動を把握するため、市民活動グループの中心的団体でもある「NPO法人ねっとわーく福島潟」および「ビュー福島潟」での活動を行っている方にヒアリングを行った（表 4）。また佐潟に対するヒアリング時に提供された情報も参照した。

表-4 福島潟に関するヒアリング概要

日時	2018年2月20日（火）
対象者	NPO法人ねっとわーく福島潟事務局長 安澤裕志氏 ビュー福島潟自然指導員 佐久間昌孝氏

a) 市民活動の状況

ヒアリングおよび潟環境研究所より提供された資料を総合して、福島潟における市民活動団体のリストを表-5のようにまとめた。これからも多くの団体が活動していることがわかるが、各団体の規模、活動状況、構成員などにはかなりの違いがあると思われる¹⁶⁾。これら多くの団体が並列的に存在している活動状況は、概ね以下のように理解できる。

「ビュー福島潟」建設に伴う活動の展開

3章（1）で述べたように福島潟周辺では1980（昭和55）年ごろから潟の自然環境に関わる市民活動が見られ、現在まで続く「福島潟野鳥の会」は1988（昭和63）年に発足していた。これに加えて、旧豊栄市による「福島潟自然生態園整備事業」（1992（平成4）～1997（平成9）年）の実施に伴い、行政からも整備対象地を舞台とする市民活動のエンカレッジが行われたと考えられる。拠点施設「ビュー福島潟」の1997（平成9）年の開館に先立ち、「雁わたる会」と「鳥彫会」がともに1993（平成5）年に発足している。開館とともに複数の独立した活動団体と、定期的な環境調査などを実施する「ねっとわーく福島潟」が発足し、その後部会や独立団体として活動のトピックごとに数が増えていく。「ねっとわーく福島潟」は2002（平成14）年にNPO法人化する。「ビュー福島潟」は名誉館長に有名人を起用するなど行政政策としての

表-5 福島潟における市民活動団体

	名 称 ^(注1)	活動内容	活動時期	協議会 ^(注2)
A	NPO法人ねっとわーく福島潟*	自然学習園の池の維持管理。潟案内、情報発信。ビュー福島潟内「まこも」運営など。	通年	○
	豊かな自然学習園を作る会*	湿地性・水生植物の繁殖活動、植物調査、図鑑編集出版	通年	
	福島潟植物観察同好会*	湿地性・水生植物の繁殖活動、植物調査、図鑑編集出版	通年	
	潟舟の会*	潟舟の運行	5月～9月	
	福島潟めぐみの会*	潟のめぐみや生きものを素材とした小物を製作。	通年	
	よろづち文化の会*	潟米亭の囲炉裏を囲んでの食事会と懇談	通年・月1回	
B	ときこビクニック隊*	名誉館長加藤登紀子氏企画事業の実施。「水鏡」合唱や、福島潟での自然体験活動。	通年	○
C	福島潟ヨシあし和紙の会*	福島潟に生える「ヨシ」を使って和紙をつくる。	通年	○
D	福島潟染めの会*	潟の植物を使って草木染めを楽しむ。	通年	○
E	豊栄鳥彫会*	木を素材に野鳥を彫り出し彩色し、実物そっくりに仕上げる。バードカービング。	通年	○
F	福島潟野鳥の会*	オオヒシクイ等調査	10月～3月	○
G	かたごはんの会*	朝の福島潟をお散歩し、みんなで朝ごはんを楽しむ。	通年	○
H	豊栄自然観察指導員の会*	自然保護啓発イベントの開催、自然観察指導		
I	雁わたる会*	豊栄市の文化向上と親睦を目的とした主婦中心の会として発足。オオヒシクイの調査保護活動	2011解散	
J	オニバス63会*			
K	日本海自然写真自治会*	2000年発足	2013解散	
L	新潟天文研究会	星座観察会開催	通年	
M	カルタの会	自然カルタの読み聞かせ開催	通年	
N	新潟天文研究会	星空観察会の開催。	通年	
O	福島潟自然文化祭実行委員会	福島潟自然文化祭(9月23日)の開催のための実行組織	9月前後	
P	福島潟環境保全対策推進協議会	福島潟クリーン作戦、「新芽呼ぶヨシ焼き」の開催。近隣土地改良区・魚組・県地域振興局で構成		
Q	福島潟・新井郷川漁業協同組合			○
R	豊栄土地改良区			○
S	(一社)いがた北青年会議所	環境整備活動等		○
T	新鼻甲一自治会・前新田沖自治会			○
U	葛塚東小学校区コミュニティ協議会	福島潟自然文化祭実行委員会主団体		○

補注：（注1）名称の末尾に*のある団体は、表-6「福島潟を拠点とする市民団体の活動の歴史」に記載されている団体である。

（注2）協議会欄に○のある団体は、「福島潟雁晴れ協議会」の構成団体である。このほかに行政機関・ビュー福島潟の指定管理者が加わる。

表-6 福島潟を拠点とする市民団体の活動の歴史

団体名	活動期間																						
	1997以前	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
ねっとわーく福島潟		1997																					
自然豊かな学習園をつくる会			1998																				
福島潟植物同好会													2008										
潟舟の会											2006												
福島潟めぐみの会												2007											
よろぶち文化の会																		2013					
豊栄自然指導員の会		1997																					
雁わたる会	1993																2011						
「オニバス63会」		1997																					
福島潟野鳥の会	1988																						
福島潟ヨシあし和紙の会		1997																					
鳥彫会	1993																						
福島潟染めの会												2007											
かたごはんの会										2005													
ときとピクニック隊											2006												
日本海自然写真学校自治会					2000														2013				

補注：活動期間の点線部分については、活動していると思われるものの具体的な内容が把握できていない。

アピールも意図され、旧豊栄市における重要事業と位置付けられていたと考えられる。こうした背景から活動予算の補助も得ながら潟という場所を拠点として、自然環境保護と啓発、地域文化の保全と継承、趣味的な活動を通じた交流といった側面をもつ市民活動が複数誕生、展開していったと理解できる。この中で中心的役割を担う「ねっとわーく福島潟」は現在の会員数は約150人でほとんどが潟周辺の住民であるが、県外のファンもわずかではあるが在籍している。「ビュー福島潟」開館20周年の際に「ねっとわーく福島潟」が整理した活動団体の履歴のデータをもとに個別の活動団体時期を表したものが表-6である。これらの中には近年構成メンバーの高齢化等による活動の縮小が懸念されるものもある。

施設管理と事業実施体制の構築

旧豊栄市は2005（平成17）年3月に新潟市に編入合併となる。その後、1章で述べたように新潟市が2010（平成22）年頃より潟に注目した施策を展開しはじめて、2014（平成26）年に「潟環境研究所」が設立される。同じく2014（平成26）年度から指定管理者制度が「ビュー福島潟」にも導入されることとなり、それによって従前の市民活動への影響が懸念された。これを機に市民団体と行政、指定管理者の情報交換、意見交換の場として「福島潟雁晴れ協議会」が2014（平成26）年4月に設立された。協議会は市民団体として自治会等3団体と福島潟活動市民団体8、これに加えて行政3、指定管理者1（福島潟みらい連合）が加わり、17団体から構成されている（表-5参照）。ここに含まれる団体が一定の代表性を有するものと考えられる。この他には、毎年開催される規模の大きな活動の実行組織として位置付けられるものがある。一つは「ビュー福島潟」開館以来開催されている「福島潟自然文化祭」のための実行委員会である。

2017（平成29）年に第20回を数え、年々参加者が増加して地域の一大イベントとなっている。多くの市民団体や全市的組織であるコミュニティ協議会の当該地区団体などがこのイベントでの出展、運営に当たる。今一つは一斉清掃やヨシ焼きといった潟全域にわたる作業を実施するための「福島潟環境保全対策推進協議会」がある。評議会、幹事、顧問といった位置付けで土地改良区や漁業組合、新潟県の地域振興局の関係部署が名を連ねる。行政の参加や補助金の支出のための受け皿として、位置付けられた組織、団体と考えられる。

管理者の活動

拠点施設の「ビュー福島潟」および新潟市の公園範囲の指定管理を受けているのが「福島潟みらい連合」である。その中心は「ねっとわーく福島潟」であり、他に清掃を担当する部門などがある。指定管理者として実施する事業は市との協定事業と自主事業に分かれ、14名のスタッフが担っている。協定事業には自然観察ガイドの実施、企画展の開催、雁ばり隊（児童向けの年間学習プログラム）を含み、「ビュー福島潟」の入館料及び実費で賄われている。自主事業としては、年3～4回の潟の音風景コンサートや、潟を遊びながら体験するキャンプをはじめとする週末開催のイベントが行われている。

一方福島潟は河川のネットワークの一部であり、河川管理者として新潟県が行う管理活動にも、市民活動との連携、市民への情報発信など、人と潟との関係性の構築に重要な役割を果たしている⁴⁾。

b) 福島潟における市民活動の特徴

佐潟における活動団体の分類に照らせば、大学による地域連携活動団体以外は同様に見られ、多くの団体のほとんどが自発的な活動団体に分類可能である。この数の多さは、活動拠点として「ビュー福島潟」以外にも「潟

来亭」「雁晴舎」があり「自然学習園」と位置付けられた公園の一面などもあることが一つの理由と考えられる。これらの団体には、潟の環境の直接的な維持管理、潟の生き物の観察や保護、潟の植物などの利用など、潟という環境がなければ成立しない活動（A, C, D, F, H, I, P）が比較的多くある。一方潟を眺める、潟に近い施設を利用するといった間接的な利用や潟をきっかけとした活動（A, B, E, G, L, M など）も多い。なお潟の水面が広いため、直接潟を利用する場合でもそのエリアは限定されている。また春の菜の花迷路与 9 月の自然文化祭は広域からの人も多いイベントとなり、来訪者の集中は運営サイドへの負担も増大させている。

4. 潟をめぐる活動主体の特徴とその論点

以上のように新潟市の二つの潟、佐潟と福島潟を対象として、潟をめぐる市民活動の現状を把握した。両者に共通する特徴を以下に整理し、今後の地域の水インフラのマネジメントの議論の論点の参考とする。

a) 活動団体の種別

生活や生業の場であった潟が、産業と環境の変遷のなかで人との関係が薄れた後に新たな関係性の構築が目指されている。その関係性を行動によって実践する主体として市民活動団体を位置付けることができる。多くは自主的発意にもとづく任意なグループであるが、その成立背景には行政の支援、ラムサール条約登録のようなきっかけも影響する。一方で漁業組合や土地改良区といった生業のための組織が引き続き関与している。また、自治会組織として地域に普遍的に存在する団体も活動に参加している。これらの公的な位置付けを有する団体は、活動自体が公共性を帯びる会議体の構成員となりやすい。また自主的活動団体も NPO などの法人格を得ることで、こうした公的会議体の運営主体や指定管理者として受託業務を行い、地域インフラマネジメントの責任ある主体となる。市民活動には助成金などの公的資金の支援が重要な鍵ともなる。その支給をうけるための組織的な位置付けを整えることも必要とされている。また管理者としての行政の方針と活動内容自体の影響も大きい。そのため、インフラマネジメントの主体としての活動団体の構造を考える際には、市民と行政を含めて総合的にとらえる必要がある。

b) 活動の目的と成果

市民団体の活動の目的は同じ潟というフィールドにおいても多様である。佐潟において図-2 にまとめたように、環境保全、自然観察、文化継承、地域おこし、さらに生業や自治といった具体性をもって取り組まれる。その活動から地域情報発信、地域への愛着の醸成といった成果

が生じる場合もある。こうしたアウトカムの生成には、相互の活動のつながりと意義の解読が重要である。佐潟における「潟普請」は、かつての生業に根ざした活動を現代の活動として創造したもので、そのネーミングも含めて興味深い。このような人と環境の関係性における新たな価値の発見、創造、展開が、「潟環境研究所」、「NPO 法人ねっとわーく福島潟」などのような個々の活動を俯瞰する主体によって行なわれている点に注目したい。

c) 空間との関係

活動とその場となる空間とは密接に関わっている。佐潟と福島潟にはそれぞれ公的な活動施設があるが、利用の自由度が高い施設、異なる性格をもった施設を有する福島潟では活動団体の数も多い。利用対象としての潟との関係には段階があり、潟そのものを直接の対象とする場合から、象徴、きっかけとする場合もある。こうした観点からは、水系インフラの空間の範囲としてどこまでを視野に入れるかが議論において重要となる。行政的な管理対象範囲にとどまらず、隣接する空間、またその空間を構成する要素とその質、さらにそれらへの認識が、水系インフラマネジメントの議論においては想定される空間の範囲となる。

以上のように市民活動をインフラマネジメントの主体として捉え、その特徴や意義を考え、それをもとに、より持続的で包括的なマネジメントのあり方を構築していくための論点を試論として整理した。今後は、今回対象とした二つの潟でのより詳しい調査を進めるとともに、新潟市の他の潟における同様な分析を行うことで、社会の変化とともに変容してきた潟と人との関係を踏まえた、新たな地域資源としての潟のマネジメントとその舞台となる空間に関する議論を展開していきたい。

謝辞：本研究を進めるに際しては新潟市潟環境研究所の多大なご協力をいただいた。ヒアリングにご協力頂いた皆さんもふくめ、深く御礼申し上げる。なお本稿は潟環境研究所からご提供いただいた情報を元にまとめているが、その解釈および考察はすべて著者らによるものであり、内容の責任も著者らにある。

補注

- [1] 本調査は新潟市潟環境研究所により GS デザイン会議に業務委託された 2017 年度「新潟市ラムサール条約都市・新潟構想研究」の一環として行った調査結果をもとに著者らによって考察したものである。
- [2] 潟環境研究所は研究対象として市内に点在する 16 の潟を取り上げている。これらは立地、規模、整備状況が多岐にわたる。本研究で対象とした佐潟と福島潟は成り立ち、規模が大きく異なるが、いずれも市民活動が活発な例と

して取り上げた.

- [3] 今回の調査では個別の団体へのヒアリング等は行っていないため、それぞれの実態までは把握できていない.
- [4] 例えば福島潟放水路管理事務所では見学会や出前授業によって福島潟の水位のコントロールの仕組みと堰などのインフラの役割の理解を図るとともに、放水路周辺散策マップなどを作成している.

参考文献

- 1) 新潟市地域・魅力創造部潟環境研究所事務局：「新潟市潟環境研究所活動報告ー潟と人との未来へのメッセージ」，2017.3
- 2) 新潟市潟のデジタル博物館：佐潟（2018.4 閲覧）
<http://www.niigata-satokata.com/learn/sagata/>
- 3) 本間隆平：ラムサール条約登録湿地 10 佐潟（さかた），私たちの自然，No.496，pp.8-11，日本鳥類保護連盟，2004.
- 4) 新潟市教育委員会：福島潟地域民俗緊急調査報告書 福島潟ー1970ー，p4，1970
- 5) 参考文献 1)，p.49
- 6) 斎藤晃吉：新潟県福島潟の歴史地理学的研究，人文地理，13 巻，3 号，pp.203-220,280，1961 より pp.215-216
- 7) 参考文献 4)，p.49
- 8) 参考文献 4)，pp.51-68
- 9) 参考文献 6)，pp.216-217
- 10) 参考文献 6)，p.218
- 11) （株）グリーンシグマ：福島潟の環境保全と地域活性化手法の研究，p.40，1988
- 12) 参考文献 6)，p.17
- 13) 参考文献 3)，p.43
- 14) 参考文献 6)，pp.16-17
- 15) 豊栄市・（株）グリーンシグマ：21 世紀への自然の復権・福島潟ー福島潟活性化基本構想調査報告書ー，1987

(2018. 4. 27 受付)

COMMUNITY ACTIVITIES ON WETLANDS PRESERVED IN NIIGATA CITY

Yoh SASAKI, Koki ADACHI, Misaki TOYAMA, Kosei HASHIMOTO,
Takumi WATANABE and Hironao KOZAWA