

# 新潟県福島潟における環境整備目的の 変遷から見た維持管理・利用活動の構造

渡邊 拓巳<sup>1</sup>・佐々木 葉<sup>2</sup>

<sup>1</sup>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:t.watanabe@moegi.waseda.jp

<sup>2</sup>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

湿地は生物多様性や治水機能など多様な価値・機能を有するため、維持管理や保全活用に関わるステークホルダーは多岐にわたる。しかし、個々の活動やそれに伴う経験は各ステークホルダーの中に閉じやすく、長期的な観点の下で将来像を描く際には課題となる。本研究は越後平野に分布する「潟」と呼ばれる湿地のうち、市民活動が活発であり治水上の重要性を併せ持つ福島潟を研究対象として、潟の物理的環境の整備の背景にあった思想との対比の下で各々の利害関係者が潟で経験している維持管理及び保全活用のための活動の実態を明らかにすることを目的とする。そのために、まず文献調査をもとに福島潟に物理的に介入してきた事業・計画の背景にある関心や目的の変遷を捉えた。次に福島潟の保全・活用に関わる活動の主体・場所・内容に着目し、各ステークホルダーが経験しうる潟の機能や価値を活動テーマの分布との関係のもとで考察した。

**Key Words** : 湿地, 保全活用, 空間の履歴, 市民活動

## 1. 研究の概要

湿地は多様な生態系サービスを供給しており、窒素の蓄積による水質浄化、洪水時の水量調整、生物の生息地の提供、自然景観の保全、レクリエーション及び環境教育の場の提供など<sup>1</sup>周辺地域に与える影響は大きい。そのため、湿地の保全・活用に関与する団体やコミュニティの活動目的や関心も多様でありうる。また、陸域と水域が交わる地理的特徴のため複数の組織・団体が所有・管理主体となる場合が多い。

新潟県の越後平野では、海岸部に砂丘が発達した結果排水困難となった沿岸部に湿地が広く分布した。それらの多くは近世以来の漸進的な干拓と近代以降の機械排水のために水田へと姿を変えてきたが、一部の湿地は今日まで残存しており、その一つが新潟市北区と新発田市にまたがって位置する福島潟である。福島潟は生物多様性への貢献や景勝地としての魅力、あるいは地域拠点として多様な市民活動の受け皿となっていると同時に、水系内における治水上の重要性を併せ持つ点に上に述べた典型的な湿地の特徴が表れている。しかしながら、そこで行われる多様な事業・活動ゆえに、それぞれのステークホルダーの意向や関心もまた多様化・専門化し、長期的

な観点の下で整備方針や保全・活用の将来像を描く際には課題となると考えられる。

ところで、環境をめぐるステークホルダーごとの意向や関心の多様さとそれに伴う問題は各所で現に生じており、しかも二元対立的な図式で説明できる単純なものとは限らないことは既に環境倫理学等の分野で明らかになっている。例えば、宮内ら<sup>2</sup>は環境保全の過程にみられる科学の問いと社会の問い、グローバルとローカル、制度と実態といった様々なレベルにみられる「ズレ」の存在を認識し、フレームを「ずらし」ながら協働で前進することを提唱している。

以上を踏まえ、本稿は福島潟における長期的な将来像の検討や多主体が相互の関心を共有する手がかりを得るため、福島潟の物理的環境の整備の背景にあった関心との対比の下で福島潟での維持管理及び保全活用のための活動の実態を明らかにすることを目的とする。そのために、過去の福島潟の整備目的のレビューと活動団体の実態調査をそれぞれ文献調査により行ったのち、福島潟の整備目的と市民活動の背景から類推される関心の所在に着目して対照することで、両者の間にある「ズレ」あるいは一致の構造を捉える。

新潟の潟を対象とした先行研究として、地誌学的研究、

住民の潟の記憶や愛着形成に着目した研究，市民活動に関する筆者らの既報論文がある。

斎藤<sup>3)</sup>は日本海側に分布する潟湖への関心から福島潟における干拓の経緯やその過程，近現代における意味の変容の説明を試みている。

安達・福井<sup>4)</sup>は新潟市佐潟の周辺住民の「自伝的記憶」を地域のアイデンティティを見つける契機として捉え，郷土に関するエッセイ集から場所にひもづいた「自伝的記憶」を収集することによって佐潟の地域景観が風景として住民の間に媒介する意味を議論できる可能性を提示している。

Ogawa & Fukumoto<sup>5)</sup>は福島潟の干拓前後で変数としての集落と水辺の距離やランドスケープが変化したことに着目し，福島潟への愛着の変化に影響を与えている要因は既に指摘されている水辺環境までのアクセスよりもむしろ福島潟の利用やライフスタイルの変化であることを明らかにしている。

佐々木<sup>6)</sup>は新潟市内の佐潟と福島潟における潟と人の関わりを捉えるための論点を潟での市民活動の概要と特徴をもとに抽出している。具体的には佐潟と福島潟の市民活動の現状に共通する特徴として，活動団体の種別は任意団体・法人・公的団体及び会議体などを総合的に捉える必要があること，多様な活動の目的とその成果に対して地域性や生態学の知識に基づく活動の意義づけが行われる例もあること，活動の場となる施設の性格が活動自体に影響することの3点を提示している。

本稿は佐々木<sup>6)</sup>の論点を踏襲しながらも，調査対象を福島潟に限定し，近世以降現代に至るまでに福島潟とそれに関連する諸施設になされたインフラ整備の経緯を現在の福島潟の市民活動の実態を分析するための補助線とすることで，市民活動がインフラマネジメントの主体たりえるための要件に関して議論を進める。そのために，本稿では福島潟の歴史的経緯をインフラ整備の目的という観点から捉え直し，市民活動の目的と対照したほか，新たなヒアリング調査の結果を補助的に用いる。

## 2. 福島潟の整備目的の変遷

現在の福島潟の環境を形成した関心や動機を捉えるとともに，その特徴について過去を含めた時系列の下で相対的に把握することを目的として，福島潟に直接・間接に介入する主要なインフラ整備を抽出し，目的のレビューを行った。用いた資料は県や国の土木事務所をはじめとする公的機関が発行した事業誌が中心であり，二次文献に所収された資料や解説を含む。レビューにあたり，一定程度の体系的な計画のもとで複数の土木工事を行う事業はその上位計画名を記し（表-1中D, E, F, I, K, L, N, O,

P, Q），その他の事業についても主体や年代，地理的な連続性を加味して区分を行った。

### (1) 福島潟の開発史の概要

福島潟において，文献から遡れる最古の整備は遅くとも 1598 年までに行われたといわれる仏島開削である。越後野志上巻<sup>7)</sup>の加地川の項によれば，「此川古ハ大見村・山崎村・六日町村ノ間ヲ流レ，浦村放生橋村ヲ経テ佐々木村ニ至リ佐々木川ト名ヅケシガ，慶長三年，溝口伯耆守新発田城主ト為玉ヒテ後，今ノ川筋ニ改瀬替ス」とあり，福島潟への流入水減少と新発田城下の防衛のための北遷事業である<sup>2)</sup>と同時に，藩政初期にあつては河川の流路確定の必要が大きかったと考えられる<sup>2)</sup>。

福島潟における開発は，享保の改革により町人請け干拓が許可される 18 世紀から本格化し 20 世紀の「私営による開発」に至るまで主体を変えながら進められるが，その発端は 1730 年に実施された阿賀野川の洪水流を日本海に落とす松ヶ崎掘割の開削である。これは当時幕領であった紫雲寺潟の排水効果を上げるため，紫雲寺潟への流入水を締め切り加治川に流すことを目的として境川締切に着手した際に，下流側の新発田藩が反対したことを受けて補償の意味合いを含め実施されたものである。松ヶ崎掘割は翌年の融雪洪水で決壊し阿賀野川の本流となり，結果として阿賀野川とその支流であった加治川及び新井郷川，福島潟一帯の水位が下がり，多くの干上がり地が生まれた。

また明治以降は阿賀野川において洪水流の氾濫を防ぐための河川改修を実施，これに付随して新井郷川放水路が開削されたほか，加治川放水路の開削が加治川水害予防組合の事業として実施されている。一方で耕地整理の進行に伴う排水の増加や同時多発的な排水機の導入に伴う上下流の不整合を生じた時期でもあり，流域全体の抜本的な排水対策が求められた<sup>24)</sup>。

こうした状況を踏まえ，国営阿賀野川農業水利事業（農地開発営団による阿賀野川大規模農業水利事業が 1947 年に国営に移管）の下で 1957 年に建設されたのが新井郷川排水機場である。これは福島潟周辺を含む自然排水困難な地域の湛水防除を機械排水により実施するものであり，1950 年頃から地元要望があがり計画が進められていた国営福島潟干拓事業の実現性の根拠にもされている<sup>13)</sup>。

国営干拓事業は当初，食糧の増産や地元入植者による自作農創設及び地元増産による農業経営の合理化を図り計画された<sup>13)</sup>が，1977 年の事業完了までにコメ供給の安定化や 1966 年及び 1967 年の羽越水害の発生，1974 年の福島潟鳥獣保護区指定などを経たのち，保存水面の管理やその後の公園化に向けた動き（「福島潟残存水面の管理に関する陳情書」）<sup>25)</sup>が生じる点に当初の福島潟に

表-1 福島潟の整備目的 7)20)より作成

計画名及び事業の区分	自	至	目的	主な事業
A 藩政期の加治川流域整備	1598	1796	・加治川の河道の整理 ・周辺開発	仏島開削・蓮潟瀬替・聖籠新川開削・佐々木川締切・二ツ山開削・狐尾・大曲瀬替
B 紫雲寺潟の開発	1698	1734	・紫雲寺潟周辺の荒地開発 ・排水による干上り地の創出と干拓	堀家の改修・松平家の改修・榊原家の改修（高畑開削）・長者堀開削・紫雲寺潟干拓・長者堀再開削・境川締切・松ヶ崎掘削開削・今泉川（菅谷川）締切
C 新江用水	1734	1734	・利水（阿賀野川水位低下に対処） ・農業経営安定化 ・新田開発	新江用水
D 山本文右衛門による開発	1755	1771	・新田開発（水位低下により生じた開発適地の開発） ・干拓地の利水	加治川狐尾瀬替・新発田川瀬替・新太田川開削
E 十三人衆による開発	1790	-	・福島潟の全面的な新田開発	箱間壁仕法・土流し工法・山倉・浜茄子・天王新道造成
F 藩営による干拓	1824	1835	・福島潟の新田開発 ・財政困難への対策	新井郷川名目所掘削開削・阿賀野川逆水止め普請工事・前新田開・新鼻開干拓
G 私営による干拓	1851	1937	・所有する潟水面の開発	新田干拓・新々田干拓・山倉田干拓・市島田干拓
H 明治期以降の加治川治水事業	1889	1914	・破壊水害の除却 ・下流部・合流部の河床上昇の対策	狐尾・大曲瀬替・岡田の瀬替・加治川分水路開削工事
I 阿賀野川改修工事	1915	1933	・阿賀野川の洪水防御 ・支川への逆流防止	新井郷川改修
J 国営事業以前の土地改良	1937	1939	・治水事業と並行した湛水排除・内部排水	県営安野川排水改良事業
K 阿賀野川沿岸大規模農業水利事業	1941	1973	・新井郷川の水位低下を図ることによる湛水除外	駒林川放水路・新発田川改修・新井郷川排水機場
L 国営阿賀野川用水農業水利事業	1963	1984	・利水（河川改修及びダム建設に伴う河床低下に対処） ・用水不足による乾田化・機械化の遅れの改善	阿賀野川頭首工
M 国営福島潟干拓事業	1966	1977	・食糧の増産 ・沿岸既耕地の湛水による減産防止 ・主要食糧の確保 ・地元入植者による自作農創設及び地元増産 ・農業経営の合理化	国営福島潟干拓事業
N 新井郷川恒久的治水対策	1968	2003	・1966年、1967年の水害を契機とした抜本的な治水対策	新発田川放水路・福島潟放水路・胡桃山排水機場
O 国営阿賀野川右岸農業水利事業	1988	2007	・施設老朽化、降雨強度増大、都市化及び排水改良向上による排水量向上への対応による水田の汎用化 ・農業排水施設の強化による湛水被害の防止	新井郷川排水機場改修・福島潟承水路改修
P 福島潟自然生態圏整備事業	1995	1998	・自然環境の保全 ・新たな生態系の創造 ・地域づくり、地域文化の創造拠点 ・豊栄市のイメージを高める	潟文化の森整備事業・水辺の休憩広場整備事業・自然生態学習園整備事業・福島潟公園整備事業・一般廃棄物最終処分場建設事業・福島潟放水路建設事業・河川改良事業・河川局部改良事業・瀧いのある水辺河畔整備
Q 阿賀野川水系新井郷川圏域河川整備計画	2003	-	・洪水、高潮等による災害の発生防止または軽減 ・河川の適正な利用及び流水の正常な機能の維持 ・河川環境の整備と保全	福島潟広域河川改修事業

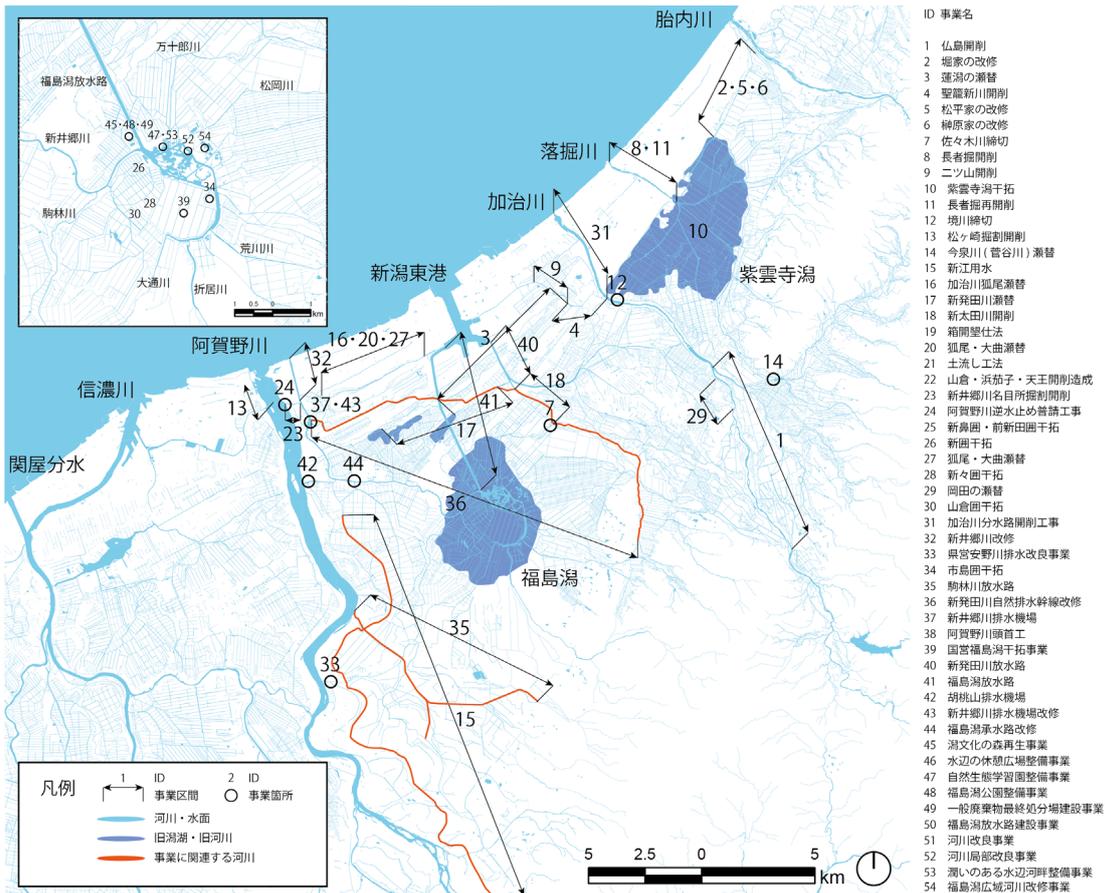


図-1 事業の実施区間・箇所 7)20)より作成, 2)を一部改変

対するまなざしからの変容を見ることができる。福島潟の公園化はその後自治省（現：総務省）によるふるさと創生事業のリーディングプロジェクトとして 1992 年から 1997 年の事業年度で実施された福島潟自然生態園整備事業により実現され、今日の福島潟の市民活動や環境保全活動の拠点となっている。

一方で治水体系においても 2000 年代に入り、概ね現在の姿が形作られる。福島潟の洪水流を日本海に流下する施設である福島潟放水路は、羽越水害を契機とした治水計画として策定された新井郷川恒久的治水対策の暫定計画に位置付けられており<sup>26)</sup>、その後 1998 年の下越・新潟水害に伴う河川激甚災害対策特別緊急事業と河川災害復旧等関連緊急事業の指定を受けて 2003 年に完成・通水した<sup>27)</sup>。

同じく 2003 年には阿賀野川水系新井郷川圏域河川整備計画<sup>18)</sup>が策定され、これに基づいた福島潟広域河川改修事業が 2019 年現在も進行している。この事業には洪水時に福島潟から新井郷川への流入水を締め切る福島潟水門の整備や築堤に加えて貯水容量の増加を目的とした右岸側の旧水田の再掘削が含まれており、環境保全対策会議を通じて新たな水面創出のあり方が検討された<sup>20)</sup>。

## (2) 目的の変遷

福島潟を巡る開発史から得られる知見として、整備目的の変遷を挙げることができる。上記の事業はいずれも治水（あるいは利水）との強い関連が認められる点に共通性が見られるが、各事業と治水との関係性や、治水を通じて達成されるより具体的目的や関心の面では相違が見られる。特に農地開発と治水の関連に着目すると、治水事業の結果として開発が可能になった事業、開発のために治水を行う事業、治水に直接関与せず実施する事業、治水を妨げるとみなされた事業という 4 つのパターンが概ね時系列順に実施されている。

紫雲寺潟の開発では、潟の周辺の荒地や草地又は掘削開削の結果生じた干上がり地の開発を主たる目的として事業が行われていた<sup>28)</sup>一方、山本丈右衛門による開発及び十三人衆による開発は水面を新たに干拓することを目的としており、特に後者は未成ではあるが潟の全面干拓へと向う計画を示している。

また、藩営による開発は方針において実質的に十三人衆を踏襲している<sup>29)</sup>ものの、殖産興業による新発田藩の再建という位置付けを担っている<sup>30)</sup>点に特色がある。その後、潟水面所有者の私営による新囲、新々囲、山倉囲、市島囲の干拓は特別な河川改修等の工事を伴うことなく漸進的に進行した。なお、この間に梅雨湖（内沼潟地内）の干拓が計画されるが、湛水被害を危惧する上流側の水利組合の反対により頓挫している<sup>31)32)</sup>。

また、国営福島潟干拓事業では、「干拓計画において

現在の治水機能を十分尊重するために、溢流部を設け、基準雨量を超える降雨量があった場合、干拓地を遊水地とせざるを得ないこと」を認める同意書が地元から新潟県知事へ提出されている<sup>33)</sup>。

また、近年の福島潟整備の特徴を挙げるとすれば、治水の予算を活用することで潟の湿地環境の保全の役割が担われている点を指摘することができる。具体的には、福島潟自然学習園整備事業と一体で行われた潤いのある水辺河畔整備事業において県の河川予算を使い水生動植物の保全を目的として実施された浚渫工事と、現在進行中の福島潟広域河川改修事業の潟水面の拡張工事がこれに該当する。

## (3) 事業間の関係

前節で確認した個別の事業の目的に見られる特徴に加え、事業間の関係性から得られる観察事項を以下に示す。

第一に、福島潟周辺開発の過程は、ある事業の結果生じる結果の不確実性への対応や負の側面の補償、あるいは老朽化対策を通じて連鎖的に進行していると言える。具体的には三度にわたる高畑の開削、新井郷川排水機場改修はそれぞれ水路の埋塞、施設老朽化に伴う対応であった。また、新井郷川排水機場の計画以前は、駒林川放水路による福島潟への流入防止によって湛水防除を達成する計画であり、阿賀野川と駒林川放水路の水位のピーク時がずれることを利用して排水するものであったが、実際の流量は計画通りでなかったため、結果として下流側での機械排水に頼ることとなった<sup>34)</sup>。なお、同様の現象は新発田川改修にも見られた<sup>34)</sup>。さらに用水事業に着目すると、新江用水の開削は松ヶ崎掘割による阿賀野川の水位低下、国営阿賀野川用水農業水利事業（阿賀野川頭首工）は阿賀野川河川改修及び上流のダム建設による河床低下がそれぞれ背景にあり、地域の内外における事業の副作用の対処という一側面を持つことが窺える。

第二に、福島潟を河川事業という側面から捉えることにより、地域間に存在する関係性を見て取ることができる。その一つは同一河川の上流・下流の関係であり、福島潟への流入水の防止という目的や、下流の湛水対策・上流の用水対策という目的から浮かび上がる。もう一方は異なる水系間の関係であり、逆水の防止及び河川水位の低下という事業目的がかつて信濃川から落掘川まで複数の河川が同一の河口に注いでいたことを物語っている。

## 3. 保全・活用に関する活動の分布

現在の福島潟における保全・活用に関する種々の活動の実態を把握するために、まず対象地の主要な公的施設である水の駅「ビュー福島潟」等（以下、ビュー福島

潟)の指定管理者事業の概要を把握したのち、市民団体等による個別の活動内容を調査した。

これらの調査にあたり新潟市による指定管理者業務仕様書<sup>35)</sup>および指定管理団体の構成団体であるNPO法人ねっとわーく福島潟が発行する活動報告集<sup>36)</sup>及びウェブページ<sup>37)</sup><sup>38)</sup>を参照した。また、これらの資料の間の整合性を図るため、調査対象年度を指定管理者業務仕様書の業務基準において参照されている2017年度とし、対象地における市民活動の中核的な役割を担うねっとわーく福島潟の活動を中心に活動状況を把握した。

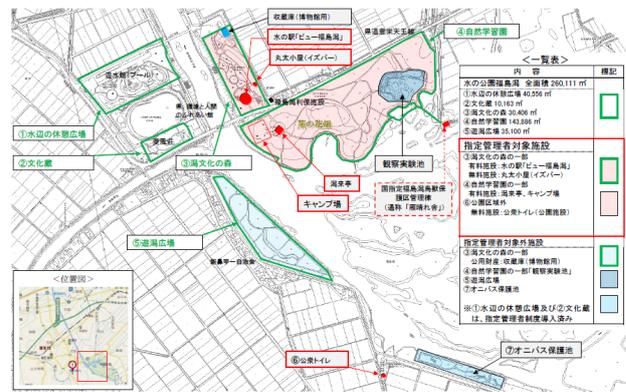


図-2 指定管理施設の配置図<sup>35)</sup>

(1) 指定管理者業務の概要

水の公園福島潟は福島潟自然学習園整備事業により整備された新潟市(旧豊栄市)の都市公園であり、1998年に自然と文化の情報発信施設としてビュー福島潟がオープンした。公園施設の維持管理は2013年度まで市の直営で実施され、2014年度以降は指定管理者制度の導入により協同企業体である福島潟みらい連合が受託している。本章で調査の対象とするねっとわーく福島潟は福島潟みらい連合の構成団体の一つである。なお、2018年に指定期間が満了し、2019年4月より再び福島潟みらい連合が指定管理者に選定された。

業務仕様書は管理運営の基本方針として「自然文化」を基本コンセプトにすることを明記している。ここで「自然文化」は「市民と指定管理者そして行政が協働・連携して、水と土の象徴である福島潟を保全・復元し、自然保護を行うとともに、市民のふれあいの場、学習の場そして活動の場を提供し、地域文化の伝承と新たな文化を創造すること」<sup>39)</sup>と定義されている。

指定管理業務の対象施設の配置を図-2、業務基準書に示された業務項目を表-2に示す。業務は施設の管理運営に関する事業、自然文化に関する事業、自主事業に大別されており、評価・報告やコンプライアンス関連がその他に含まれている。特徴的な点として、春の入込客数を増やす要因となっている菜の花の畑の管理や名誉館長事業の実施、レンジャー職員の配置および学術的調査、水の公園福島潟連絡協議会の運営が挙げられる。水の公園福島潟連絡協議会は、水の公園福島潟を構成するほかの公共的施設及び便利施設の管理者の情報交換の場であり、相互連携したPRを目的としている。一方で、福島潟雁晴れ協議会は市が運営し、福島潟の管理運営の方針に関して市民団体及び地元団体の意見を聞くことを目的とする会議体であり、地元から自治会・漁業組合・土地改良区・青年会議所等が参加している<sup>9)</sup>。

(2) 市民活動の把握

図-3に、上記の資料から活動主体、参加協力団体、一般参加者の有無、活動場所を把握することができた48の

表-2 指定管理者業務の概要<sup>35)</sup>

大項目	小項目	内容
施設の管理運営	施設の利用	施設の利用の許可 水の駅「ビュー福島潟」受付 使用料及び寄付金の徴収 入館者の案内等要望・苦情等対応
	施設の維持管理	施設保守管理 設備危機管理 清掃 駐車場管理 園地管理(除草・危険木・菜の花の畑等) 保安警備 除雪と雪囲い
	広報	ホームページの更新・管理 総合パンフレットの作成 イベントチラシの作成 各種メディアの活用
	名誉館長	名誉館長の選考 福島潟のPRと自然文化活動の促進
自然文化	業務内容及び実施方法	レンジャー業務基準書の規定
	専門的職員の配置	自然指導員(レンジャー)の配置
	スクラップアンドビルド	イベント・企画展等
	学術的調査	自然情報の収集など
自主事業	福島潟自然文化基金の広報等	趣旨の説明と各種イベント時等の寄付金募集
	自主事業の提案及び実施	指定管理者の責任及び費用負担による「自然文化」活動に資する事業
	経理	自主事業と指定管理事業の経理の分離
	施設の利用許可	市への使用許可申請
その他の業務	自動販売機の設置	発生した利益の一部を管理運営経費に充当
	事業計画書及び報告書の作成	公の施設の目標管理型評価書 再委託 法令等遵守 守秘義務と個人情報取り扱い 経費関係 備品等、修繕、リスク負担管理 損害賠償責任保険関係 指定管理者名の表示 入館者及び使用者アンケート、自己評価の実施 水の公園福島潟連絡協議会の運営 引き継ぎ業務 国指定福島潟鳥獣保護区管理棟(雁晴れ舎)の維持管理

活動とその分類を示す。

分類の方法として、まず活動を福島潟の環境に与える影響の側面から、施設利用、調査観察、資源利用、維持管理の4つに分類した。これらの分類項目はそれぞれ潟の空間や施設自体を享受するもの、潟の環境が持つ情報や意味を享受するもの、潟の環境を資源として採取するもの、潟の環境に手を入れ制御するものとして説明できる。

次に、活動が行われた場所に着目して、施設屋内、公園区域内、公園区域外、周辺地域と分類を行い、平面上に活動を布置した。但し、公園区域外はおおよそ福島潟の水面を指すものとし、複数の活動箇所や活動の性格がみられる場合は重複を許した。

さらに、複数の団体が関係する活動を網掛けで表示し、一般来訪者が参加可能な活動を実線で示した。

分類の結果より、まず活動場所に注目すると、福島潟の周辺地域で行う活動として、親子向けの生物観察や農家との連携のもと藁細工等のプログラムを含む「潟と田んぼ」等が見られ、市民にオープンになっている。しかし、学術的調査や維持管理のような業務的性格を持つ活動については、地元の高校生による協力は見られるが必

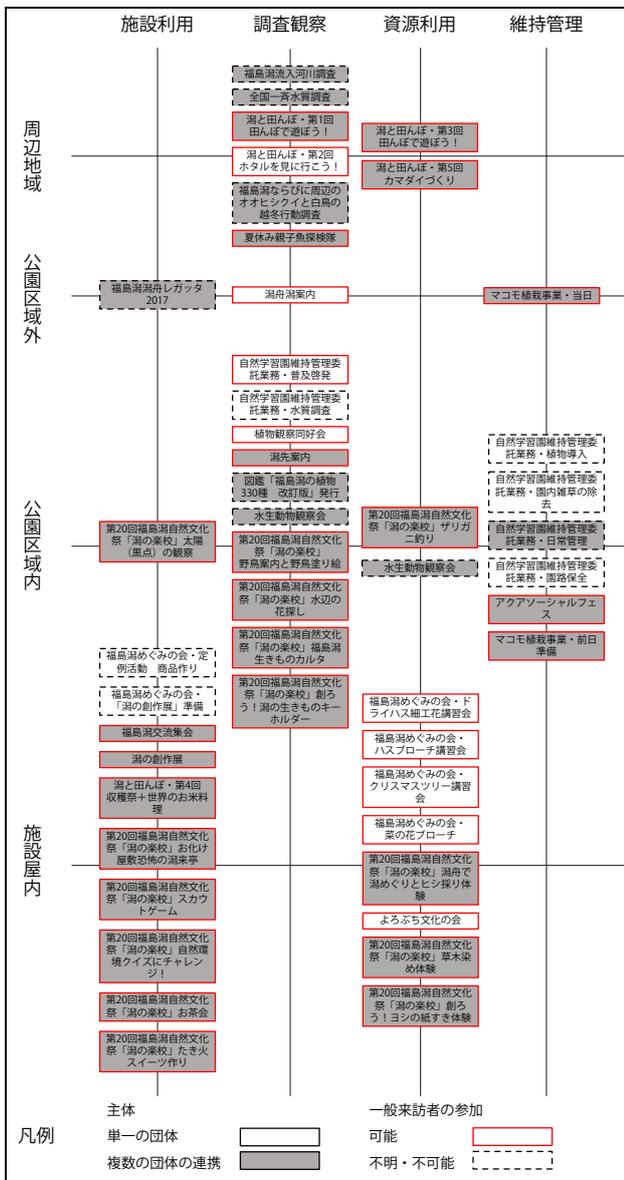


図-3 保全・活用に関する活動の分類<sup>36)~38)</sup>より作成

ずしも一般の参加者向けではないことが読み取れる。但し、冬季に飛来するオオヒシクイがエサとするマコモを植える活動である植栽事業については、一般に参加者を募っており参加可能である<sup>39)</sup>。その背景として、マコモの流出等が原因でマコモの植栽方法を複数通り試すために労力が必要であることが挙げられる<sup>39)</sup>。また、サワオグルマ等の貴重な水生植物の植え付けを行うアクアソージャルフェスも、一般の参加者に環境の改善に携わる機会を広く提供している<sup>40)</sup>。

また、公園区域外で資源利用を行う活動については漁業関係者等により行われていると考えられるが、資料には見られなかった。したがって一部の会員に採取を依頼するなどの手段を通じて福島潟での資源の利用が行われていると推測される。言い換えれば、案内や紹介のない一般の来訪者が資源利用の現場を体験する機会は限られると言えよう。

施設利用を中心とする活動は福島潟自然文化祭の催しに多く見られる点特徴的である。一方、ビュー福島潟の地下工作室を作業場とする福島潟めぐみの会の活動は潟のハスを季節に合わせて用いる工作やつる植物のクリスマスリース製作を行っており、講習会という形で一般参加も可能である。

最後に、公園区域内の活動は、その他の活動場所よりも活動内容の幅が広く、想定する参加者も多様であることが読み取れる。また、他の団体や組織に所属する活動主体が手伝いや講師などの形で連携している事例が全体として多く確認された。

以上の結果を踏まえると、福島潟の市民活動において一般の参加に対してオープンな活動や、主体間で連携が行われる機会は豊富であるが、維持管理及び保全活用に関する活動に参加する機会は比較的限られていると考えられる。また、福島潟を含む周辺地域での活動もテーマや参加対象者が限定的であるものの定期的実施されていることは特徴的であると言えよう。

#### 4. 結論

本稿では2章において福島潟の環境を形成してきた事業の目的や背景を把握することで、治水との関連のもと福島潟の整備目的が変遷してきた過程や、福島潟の流域の整備が必ずしも完全な制御の下で行われてきたとはいえず、水系間や同一水系内の関係性への対処の連続であったという一側面を見てきた。また、3章では福島潟の管理と市民活動を担う組織であるねっとわーく福島潟の活動を調査した。その結果、多様な活動が存在する中にも、それぞれの活動の場所や性格が異なるために、福島潟を訪れる主体に応じて福島潟での体験へのアクセスしやすさに差があることが示唆された。

本稿における以上の調査結果を踏まえた福島潟の市民活動の構造に関する考察事項を以下に示す。

##### (1) 活動のテーマについて

まず、現状の福島潟を形作っている主要な動機及びツールとなっている治水という関心と、現状市民活動が関心を寄せていると考えられるテーマは必ずしも一致しないことが示唆された。また、潟の北東部に新たな水面が掘削されようとしているが、現状として潟の公園区域外を活動範囲としている例は自然調査などの例を除くと限られており、保全・活用の方向性を検討する必要があると考えられる。

##### (2) 活動の範囲について

一方で、治水や開発という側面から見た地域のつなが

りのスケールと、市民活動が関心を寄せていると考えられる田んぼや植生、水生動物といった側面から見たスケールは一定の親和性があると考えられる。現在の市民活動の場である潟を形成した経緯を理解し、将来の不確実性に対処しながら環境整備の方向性を捉える必要が生じることも想定されうる中で、治水というテーマとのズレをずらす手段として異なるテーマとの親和性に着目した活動を創出することが考えられてよいと思われる。

#### 参考文献

- 1) 環境省：湿地が有する経済的な価値の評価結果について、平成 26 年 5 月 23 日更新、  
<http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=18162>
- 2) 宮内泰介編：なぜ環境保全はうまくいかないのか 現場から考える「順応的ガバナンス」の可能性、pp.318-327, 2013.
- 3) 斎藤晃吉：新潟県福島潟の歴史地理的研究, 人文地理, 13 卷, 3 号, pp.203-220, 1961.
- 4) 安達幸輝, 福井恒明：住民の自伝的記憶から読み解く地域の風景—新潟市佐潟を対象に, 景観・デザイン研究講演集, No.14(CD-ROM), 2018.
- 5) Ogawa, D. and Fukumoto, R : Factors Influencing Attachment toward Fukushima-gata Lagoon : Analysing Changes in the Lifestyle of Regional Residents, Water, Vol.11, No.6, 1262, 2019.
- 6) 佐々木葉, 安達幸輝, 外山実咲, 橋本航征, 渡邊拓巳, 小澤広直：新潟市における潟をめぐる市民活動の特徴, 第 57 回土木計画学発表会春大会(CD-ROM), 2018.
- 7) 小田島允武：越後野志上巻, pp.210-211, 1936.
- 8) 新潟県農地部：新潟県土地改良史, 1986.
- 9) 建設省北陸地方建設局阿賀野川工事事務所：阿賀野川史, 1988.
- 10) 加治川水害予防組合：加治川治水沿革史 上編, p.212, 1926.
- 11) 加治川水害予防組合：加治川治水沿革史 下編, p.342, 1926.
- 12) 豊栄市：豊栄市史 通史編, pp.207-209, 1998.
- 13) 豊栄市：豊栄市史 資料編 3 近現代編, 1993.
- 14) 新発田市史編纂委員会：新発田市史 上巻, 1980
- 15) 内務省新潟土木出張所：阿賀野川改修工事概要, 1933
- 16) 北陸農政局：阿賀野川流域における土地改良の展開 大規模農業投資総合効果測定調査, 1980.
- 17) 新潟県豊栄市, (株)日本都市センター：リーディングプロジェクト推進計画 豊栄市が誇れる自然と文化の創造拠点・福島潟 福島潟自然生態園整備計画, p.30, 1991.
- 18) 新潟県：阿賀野川水系新井郷川圏河川整備計画, 2003.
- 19) 北陸農政局阿賀野川右岸農業水利事業所, 阿賀野川右岸：事業誌, p.90, 2007.
- 20) 新潟県：福島潟河川改修事業における環境保全対策について—河川改修と環境保全の調和を目指して, 2008.
- 21) 湖研究会：福島潟のおいたち, 2009.
- 22) 前掲 8), p.163
- 23) 前掲 10), p.30
- 24) 前掲 16), pp.49-50
- 25) 前掲 12), pp.689-690
- 26) 前掲 19), pp.94-96
- 27) 前掲 19), pp.92
- 28) 前掲 14), p.815
- 29) 前掲 12), pp.217-219
- 30) 前掲 14), p.474
- 31) 前掲 12), p.679
- 32) 前掲 8), p.204
- 33) 前掲 12), p.686
- 34) 前掲 16), p.74
- 35) 新潟市北区産業振興課：水の公園福島潟水の駅「ビュー福島潟」等指定管理者業務仕様書, 2018.
- 36) ねっとわーく福島潟：活動報告集, 第 20 号, 2018.
- 37) 福島潟みらい連合：水の公園 福島潟 公式サイト, 最終閲覧日 2019.10.04., <http://www.pavc.ne.jp/~hishikui/index.html>
- 38) 特定非営利活動法人ねっとわーく福島潟：潟にはまってさあ大変！, 最終閲覧日 2019.10.04. <https://network-fukushimagata.at.webry.info/>
- 39) 特定非営利活動法人ねっとわーく福島潟：【お知らせ】第 20 回 マコモを増やして オオヒシクイを呼ぼう！！\_潟にはまって さあ大変！, 2018 年 4 月 12 日更新 [https://network-fukushimagata.at.webry.info/201804/article\\_3.html](https://network-fukushimagata.at.webry.info/201804/article_3.html)
- 40) 前掲 36), pp.37-40

(2019.???.?? 受付)

## TRANSITION OF THE OBJECTIVES OF ENVIRONMENT IMPROVEMENT AND RELATIONSHIP AMONG CONSERVATION ACTIVITIES IN FUKUSHIMA-GATA LAGOON, NIIGATA

Takumi WATANABE, Yoh SASAKI