# 都市近郊湿地における 市民活動の構造と意味に関する研究 —新潟県福島潟を事例として—

5218D055-1 渡邉拓巳\*\*

コミュニティと生態系の接点である都市近郊湿地は人々の多元的な価値認識に基づき保全活用されることが望ましいと考えられる。本研究は場所の概念を援用した計画の方法論の理論的検討とその実践のための基盤形成を目指して、新潟県福島潟を事例として湿地環境の整備および市民活動の歴史、維持管理活動の通時的・共時的記述による実態把握とその構造化を目的とする。その結果より湿地の湿性遷移の対策が治水・河川行政に担われる現代にあって、行政の補完という経緯で継続してきた市民活動主体には公園区域外の維持管理が意識化されにくいという構造が明らかになった。さらに、保全に関する意見の理由の分析から、ステークホルダーの多元的な関心が同居する活動の場と、長期的視点と共に湿地環境の持続性を身体的に体感しうる活動の場を効果的に設計することの有用性が示唆された。

Key words:湿地,市民活動,保全活用,場所,福島潟

# 1. 序論

# 1.1 背景

湖沼や湿原をはじめとする湿地環境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、特に都市近郊湿地では多様な利活用がなされ、複数の組織・団体が所有・管理主体となる場合も多いと考えられる。

湿地に関する国際的な枠組を提供するラムサール条約締約国会議では、日本を含む締約国に対してラムサール条約登録湿地に限らず可能な限り全ての湿地で管理計画を策定することを要求しており<sup>2)</sup>, さらに計画プロセスの各段階における地域住民等のステークホルダーの関わり方や、長期的な順応的管理のプロセスを基本とする計画の様式を示した「湿地に係る管理計画策定のための新ガイドライン」を決議している<sup>3)</sup>.

しかしながら、国内における湿地保全の実態を概観する と、多くの湿地では鳥獣保護区や国立公園といった関連制 度に基づく個別の管理計画の策定に止まるため、必ずしも 各湿地における多様な市民の関心が活かされ、多元的な価 値の保全が目指されているとは限らないといえる.

一方、ヒーリーがによる場所論およびガバナンス論としての都市計画理論の立場によると、上記の特徴を持つ湿地は過去から未来に至る関係性の網の目の中で意味付けられる「場所」として捉えることができるだろう。したがってその管理の問題は「計画的志向を持つ場所のガバナンス」における問題の一部として一般性を持ちうる。つまり、場所

としての湿地が過去から未来に至る複数の時空間との関係 の下で人々による経験に多元的に意味付けられるという性 質に着目することが湿地の計画の要件となると考えられる.

上垣 りは自己家畜化論 りをはじめとする人間学や環境思想諸学を参照しつつ、現代において人々が置かれている困難な状況を「人間存在の持続不可能性」という言葉で説明している。上に述べた場所概念の応用を通じた多元的な価値の共有により、人々の協働と自然環境の保全への奉仕を通じて生きる意義を取り戻すための場づくりへの緒を、都市近郊湿地に見出すことができると考える。

# 1.2 目的

本研究は新潟県の福島潟を事例として、対象地における管理計画に相当する理念及び協働を通じた保全活用の実践をいかに達成するかを検討する一助となることを期待する. そのために本研究は、福島潟の物理的環境の整備経緯及び維持管理の現状を明らかにすること、多様な主体による活動の実態の把握を通じて福島潟という場所を介する経験の全体像を明らかにすることを目的とする.

## 1.3 概念フレームと仮説の提示

本研究では現象学的地理学において発達した概念である「場所」概念を導入する.一方で、M.アンリのオートアフェクション<sup>7)</sup>及び木村敏のアクチュアリティ論 89)を踏まえて内山 10)により再定式化されたソフトシステム方法論 (SSM) を参照し、両者の架橋を試みた.

まず現象学的地理学の論者であるレルフによれば「場所は人間の秩序と自然の秩序との融合体であり、私たちが直接経験する世界の意義深い中心である. それは、固有の位置や景観や人間集団によってというよりも、特定の状況の上に経験と意志とが焦点を結ぶことによって生まれる」<sup>11)</sup>.

ここで述べられているのは、現象としての場所は志向性を持った意志と経験の背景又は対象として生じる <sup>12)</sup>ということである. なお、「志向性」 <sup>13)</sup>はフッサールにより提出された概念であり、西條は竹田の欲望相関性 <sup>14)</sup>を踏まえて「対象 (意味・価値等) は志向 (欲望・関心等) との相関性のもとで現れる」 <sup>15)</sup>という相関性原理として再定式化した.本研究はこれらの議論を踏まえ、ある意志を伴う体験を通じた場所の現象は、体験の意味付け(意志の意識化あるいは操作、およびその内容)と相関して現れるものと考える.

次に、場所の現象という質的な対象を捉える手続きとし てアクチュアリティ論を参照する. 木村によれば「現在た だいまの時点で途絶えることなく進行している活動中の現 実、対象的な認識によっては捉えることができず、それに 関与している人が自分自身のアクティブな行動によって対 処するほかないような現実」を指す「アクチュアリティ」 は、五感による認識対象(リアリティ)、例えば言語に還元 できない. また、M.アンリは無媒介に直接的に感じられる 情感性を指し「オートアフェクション」と呼び、生の自発 性の現れであると考えた. 内山はこれらの議論を受けて、 アクチュアルな現実を共有する方法として、「同じ行為的な アクチュアルな場を共有している人々にとって、オートア フェクションは共通して現れると考えられる」と前提し、 オートアフェクションの表現を擦り合わせることで、純粋 なアクチュアリティに近い思いの表現を析出させるプロセ スを提案している. 内山はこれをチェックランドが開発し た問題解決手法であるソフトシステム方法論(SSM)にお ける「アコモデーション」の理論的基盤としている. アコ モデーションとは、英国の文化を反映させた「思いを共有 したうえでの各自の異なった世界観の同居」であり、リア リティレベルの合意であるコンセンサスとは異なる.

これらの議論を踏まえ、本研究は湿地での諸活動を通じた体験から得られる思いを共有し、問題解決と相互理解のための学習プロセスを実践することによって場所の多元的な価値の保全と「人間存在の持続可能性」に貢献できるという仮説を設ける。図1にこの過程に含まれる3つの局面を示した。これらの局面は様々な時間・空間のスケールで複線的に進行するサイクル(スパイラル)を形成することが望ましいが、この過程が導入され自律的に進行するまでには移行期間が必要となる。本研究は過程の導入前における現状把握を通じて導入に向けた可能性を検討するものであり、この漸進的な過程の効果を検証するものではない。



**図1**. 意味づけられた活動の共有による場所を介した体験と学習のプロセス

## 1.4 研究の方法

将来にむけた計画を志向するためには、「湿地に係る管理計画策定のための新ガイドライン」3が指摘するように現状の福島潟に関する広範な情報が必要であり、特に単なる野島保護に止まらない多様な活動や関心の広がりを把握するための共時的な記述が求められる。加えて、長期的で俯瞰的な視点が獲得されるためには、把握された現状を評価するための何らかの視座が同時に求められるだろう。

本研究は「意味付けられた活動の共有による場所を介した学習のサイクル」の初期段階として、共時的記述による湿地の現状把握と、通時的記述による湿地の独自の歴史性の把握、そして本研究の関心の下から観測された現代という時代の理解に即した湿地の現状の相対評価を行うという方法をとる。これを踏まえ本研究の研究項目を表1に示す。

文献調査に用いる資料は、研究項目 1.開発の歴史では自 治体等による事業誌や郷土史が中心である。研究項目 2.活動の歴史、3.活動の分布、4.意見の分布では市民団体による 記録に加え、新聞記事等の定期刊行物を参照する。

現地調査及びヒアリングの実施日と内容を表2に示す.

表1. 研究項目の内容

	通時的	勺記述	共時的記述			
研究項目	1.開発の歴史	2.活動の歴史	3.活動の分布	4.意見の分布		
内容	福島潟の空間整備 や関連する農地整 備・河川改修等	市民活動の生成や 発展等の経緯	維持管理等の活動 の場所やテーマの 分布	ステークホルダー による問題意識や 意見の分布		
調査手法	文献調査	文献調査	文献調査 現地調査	文献調査 ヒアリング		
時間スケール	300年間~	50年間~	~5年間	5年間~20年間		
空間スケール	流域・周辺市町村	福島潟近傍	福島潟近傍	-		

表2. 現地調査及びヒアリング等の実施状況

実施日	内容 ※筆者が同席していないヒアリング
2017/07/12	新潟市内の潟を訪問(鳥屋野潟・じゅんさい池・松浜の池・福島潟・十二潟・佐潟・上堰潟)
2017/10/14	現地調査(福島潟放水路等)
2017/10/15	現地調査(鎧潟干拓地・福島潟周辺の社寺等・福島潟河川改修事業右岸側掘削工事現場)
2018/02/20	ヒアリング(ねっとわーく福島潟・レンジャー職員・新潟県新発田地域振興局・新潟県新潟地域振興局地域整備部治水課福島潟放水路管理所)
2018/03/14	聴講・講演(新潟市潟環境シンポジウム「湿地と共生する都市の未来」)
2018/07/31	活動調査(潟先案内)・ヒアリング(ビュー福島潟)
2018/09/07	ヒアリング(新潟市北区役所産業振興課)・福島潟水門に関する情報共有(ビュー福島潟)
2018/09/08	ヒアリング(鳥彫会・豊かな自然学習園を作る会・福島潟よしアシ和紙の会)・現地調査(鳥穴・砂山集落の水路調査)
2018/09/09	活動調査(ネイチャーガイド)・ヒアリング(ねっとわーく福島潟)
2018/09/12※	ヒアリング(地元農家・かたごはんの会・ビュー福島潟)
2018/11/15※	ヒアリング(福島潟めぐみの会・潟来亭管理人・レンジャー職員2名)
2018/11/16※	ヒアリング (新潟市北区観光協会・新潟県立環境と人間のふれあい館・地元住民・潟舟の会・ 新鼻甲一自治会)
2018/11/17※	ヒアリング(葛塚東小学校区コミュニティ協議会)
2019/02/10	瓢湖訪問・聴講 (新潟市潟環境シンポジウム「みんなの潟学」)
2019/06/13	現地調査(新井郷川放水路)
2019/06/14	資料調査(ビュー福島潟)
2019/07/17	じゅんさい池・松浜の池・通船川訪問・資料調査 (ビュー福島潟)
2019/07/23	ヒアリング(ビュー福島潟)
2019/08/18	活動調査(かたごはんの会・潟舟の会)
2019/08/19	現地調査(福島潟水門予定地・市島邸)・ヒアリング(ウェットランド新潟)
2019/08/20	聴講(ふるさと歴史講座「福島潟と歴史図書館」)・ヒアリング(新潟地域振興局・新発田地域振興局)・現地調査(福島潟河川改修事業沈砂池・右岸側掘削工事現場)
2019/08/21	葛塚中学校・砂丘館(潟の記憶展)訪問
2019/09/15	聴講 (潟の記憶展「鎧潟の記憶から未来の潟を考える」)
2019/09/21	活動調査(佐潟クリーンアップ活動「潟普請」前日準備)
2019/09/22	活動調査(佐潟クリーンアップ活動「潟普請」当日)
2019/09/23	葛塚中学校訪問・講演(葛塚中学校)・福島潟交流集会に関する情報共有(ビュー福島潟)
2019/09/28	現地調査(阿賀野川河川改修事業)
2019/11/03	活動調査 (福島潟マルシェ・収穫祭) ・ヒアリング (ビュー福島潟)
2019/11/23	現地調査(バードウォッチング・潟の創作展・菜の花畑ダイコンハムシ駆除ボランティア)
2019/12/09	ヒアリング(葛塚中学校ワークショップ1回目)
2019/12/10	ヒアリング(葛塚中学校ワークショップ2回目)
2019/12/12	国土交通省阿賀野川河川事務所訪問・福島潟水門色彩検討会議・ヒアリング(ビュー福島潟)

## 1.5 対象地の概要

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内陸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たが、一部の湿地は残存した。その一つが新潟市北区と新発田市の境に位置する福島潟である。

本研究における福島潟の位置付けを以下に示す.まず,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で1.1 節に述べた都市近郊湿地の多様な生態系サービスという典型的な特徴を持つ.一方で,現状では公園施設の指定管理者業務仕様書及び国指定福島潟鳥獣保護区計画書が存在するのみであり,ステークホルダーの多様な関心を反映する長期的な方針は存在しない.

したがって、多様な価値が潜在するが、それを持続的に 保全・活用するための計画が存在していないという本研究 が扱う湿地および場所の計画の問題を検討するための事例 として適している.

# 1.6 既存研究と本研究の位置付け

新潟の潟を対象とした先行研究として,地誌学的研究<sup>20</sup>, 住民の潟の記憶や愛着形成に着目した研究<sup>21)22</sup>, 市民活動 に関する筆者らの既報論文<sup>23)</sup>がある.

また、自然再生や保全を扱う研究にはフィールドに根差した環境倫理学・環境社会学分野の研究(例えば<sup>24)</sup>や、国内外で社会と生態系の複雑な関係性(Social-Ecological Systems)を分析することで湿地の生態系サービスの保全を目指す研究が蓄積されている(例えば<sup>25)</sup>).

本研究は湿地での活動などの経験を通じて感じられる場所を介した思いや問題意識といったミクロな過程が直接に捉えることができないことを踏まえたうえで、それらを湿地の協同的な計画に活かすための方法論を試行的に整備し、その前段階の実践を行う点に特徴がある。さらにこの特徴は、湿地の物理的環境あるいは生態系サービスや社会の変容の過程に着眼し、マクロな視点からその保全や再生を志向する Social-Ecological Systems を論じる多くの研究との差異でもある。

なお、1.3 項に提示した仮説は国内の環境学分野の知見の延長線上にあるが、本研究はフィールドでの事後的な記述に基づく観察事項や結果を提示するのではなく、現象学などの諸学に依拠する理論的アプローチから方法論として再構成し、フィールドでの漸進的、あるいは仮説検証的な過程の下で改善と修正を可能にする基盤形成を重視する.

# 2. 福島潟の開発の歴史

現在の福島潟の環境を形成した経緯を把握し、その特徴を長期的視点の下で相対化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、その整備目的を確認した。その際、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3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。

#### 2.1 福島潟の開発史の概要

#### (1) 藩政初期

福島潟において、文献から遡れる最古の整備は 1598 年頃に行われたといわれる仏島開削である。越後野志上巻<sup>26</sup>の加地川の項によれば、「此川古ハ大見村・山埼村・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>41)</sup>と同時に、藩政初期にあっ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>42)</sup>.

## (2) 新発田藩政期の開発

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奨励される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。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った。これは当時幕領であった紫雲寺潟の排水のため、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、加治川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。

# (3) 明治期以降の治水対策

また明治以降は洪水流の氾濫を防ぐ阿賀野川河川改修を 実施、これに付随し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>43</sup>.

## (4) 新井郷川排水機場による機械排水

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 32).

## (5) 福島潟国営干拓事業

国営福島潟干拓事業は当初、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32が、1977年の事業完了までにコメ供給の安

Г	計画名及び事業の区分	自	至	目的	<b>主た事</b> 業
Α	藩政期の加治川流域整備	1598		<ul><li>加シ川の河道の軟理</li></ul>	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
В	紫雲寺潟の開発	1698	1734		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・松ヶ崎掘割開削・今泉川(菅谷川)締切
c	新江用水	1734	1734	<ul><li>・利水 (阿賀野川水位低下に対処)</li><li>・農業経営安定化</li><li>・新田開発</li></ul>	新江用水
	山本丈右衛門による開発	1755	1771	・十拓地の利水	加治川狐尾瀬替・新発田川瀬替・新太田川開削
Ε	十三人衆による開発	1790	-	<ul><li>福島潟の全面的な新田開発</li></ul>	箱開墾仕法・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	<ul><li>・福島潟の新田開発</li><li>・財政困窮への対策</li></ul>	新井郷川名目所掘割開削・阿賀野川逆水止め普請工事・前新田囲・新鼻囲干拓
G	私営による干拓	1851	1937	・所有する潟水面の開発	新囲干拓・新々囲干拓・山倉囲干拓・市島囲干拓
Н	明治期以降の加治川治水事業	1889	1914	<ul><li>・破堤水害の除却</li><li>・下流部・合流部の河床上昇の対策</li></ul>	狐尾・大曲瀬替・岡田の瀬替・加治川分水路開削工事
ı	阿賀野川改修工事	1915	1933	<ul><li>・阿賀野川の洪水防御</li><li>・支川への逆流防止</li></ul>	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
М	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 ・地元入楮者による自作農創設及び地元増産 ・農業経営の合理化	国営福島鴻干拓事業
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
0	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
Р	福島潟自然生態園整備事業	1995	1998	<ul><li> 新たな生態系の創造</li><li> 地域づくり、地域文化の創造拠点</li><li> 豊栄市のイメージを高める</li></ul>	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・潤いのある水辺河畔整備事業
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の防止または軽減 ・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

表 3. 福島潟の整備目的 26)-39)より(領域)

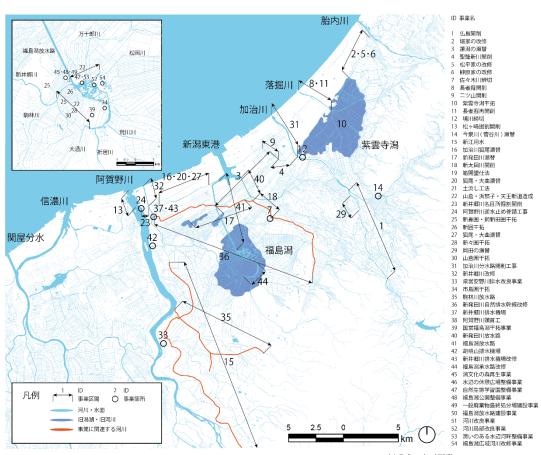


図2. 福島潟に関わるインフラ整備の実施区間・箇所 20-39)より作成 40)を一部2度

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て,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」)44が生じる点に福島潟に対するまなざしの変容を見

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.

## (6) 羽越水害と新井郷川恒久的治水対策

一方で治水体系においても 2000 年代に概ね現在の姿が 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 45, 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 46.

## (7) 阿賀野川水系新井郷川河川整備計画

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>20</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>39</sup>.

## 2.2 整備目的の変遷

福島潟の開発の歴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(図3). 上記の事業はいずれも治水(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の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(表3中,B)、開発のために治水を行う事業(D,E,F)、治水に直接関与せず実施する事業(G)、治水を妨げるとみなされた事業(Gの一部,M)という4パターンが概ね時系列順に実施されている.

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(Pの一部)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(Q)がこれに該当する.

#### 2.3 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、ある事業が引き起こす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、実際の流量は計画と異

なり、結果として下流側での機械排水に頼ることとなった <sup>47</sup>. なお、同様の事象は新発田川改修にも見られた <sup>47</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側面を持つことが窺える.

第二に、福島潟を河川事業から捉えることで、地域間の 関係性を見て取ることができる。まず、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、同一河川の上流・下流の関係が浮かび上がる。 さらに、異なる水系間の関係として、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。

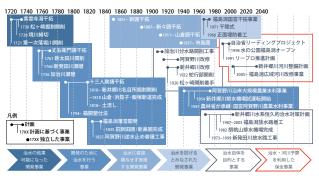


図3. 事業開発の目的にみる開発と治水の関係性の変遷

# 3. 市民活動の生起と発展の過程

4 章で確認する現在の福島潟における市民活動を長期的な観点から位置付けるための視座を得ることを目的として、通時的記述を用いて市民活動の黎明期から今日見られるような活動が生じるに至るまでの過程を把握した. 調査にあたって、活動団体の記念誌および活動報告集に加え、必要に応じて行政の定期刊行物及びヒアリング結果を参照した.

#### 3.1 市民活動の展開過程

# (1) 水の公園福島潟整備以前

昭和 30 年代頃まで福島潟は潟端住民の生業の場として生活に密着した存在であった。一方で生活の安定を求める声 3つも大きく、国営による福島潟干拓事業が実施されるに至ったが、並行して民俗学 49・生態学 49の見地から福島潟の姿の変化を危惧する動きも見られた。干拓地が完陸する一方で、干拓後の残存水面の状態の悪化を受けて 1973 年に福島潟の自然を守る会(以下、守る会)が発足した。

守る会は「福島潟の復元と動植物の保護育成」<sup>50)</sup>をスローガンに掲げ、関係市町村の連絡協議会設置などの効果を上げている。具体的な実践活動としては、舟を用いた水面

の現地調査51),上流河川でのゴミや水質汚濁対策の普及啓発パトロール52),ハナショウブ園の造成53)が行われていた. 当初地元市民の関心は薄かった54)が,守る会の運動により1983年に新潟景観百選,二十一世紀に残したい日本の自然に入選したのを境に住民意識は高まりを見せ、1985年に青年会議所をはじめとする市内16の市民団体からなる福島潟浚渫促進連絡協議会が設立,同年2万人規模の浚渫要望署名が豊栄市に提出されるに至る.これにより豊栄市議会に福島潟対策委員会が設立され,以降1987年に福島潟活性化手法の委託研究を実施5556),市長交代後にはリーディングプロジェクトの整備計画57)が策定され,福島潟自然学習園(現水の公園福島潟)が整備された.

# (2) 水の公園福島潟整備以降

公園整備後、活動の中心は1997年に組織されたねっとわーく福島潟(以下、ねっと)に移り、複数の市民活動が成立していく。初期の活動は、他地域のビジターセンター研修や、豊栄鳥彫会による展示品の作成、自然学習園の手作り池の造成やボランティア育成、植物かるた作り5859が特徴的である。守る会と共にねっとの母体である600雁わたる会のオオヒシクイ繁殖地調査も会員の参加の契機となっている61020。

その後, 2002年のNPO法人認証を経て, 2004年にはねっ との発足当時の目標の一つであったラムサール条約登録に 関する交流集会が行われた<sup>63</sup>ほか、組織の硬直化や活動の 単調化やビュー福島潟職員(市)とねっとの間の不信感を 背景に、運営改善への危機感を伴うワークショップが実施 される49など、議論の発展と再組織化が意識されている. この時期における活動の発展として、表4に示した「かたご はんの会」と「潟舟の会」の発足が挙げられる. 前者は月 に一度早朝に集まり潟の散策と朝ごはんを楽しむ会であり、 当時ねっとの理事を務めたメンバーが「新しい潟の楽しみ 方ができないか」<sup>69</sup>と提案した活動である.現在も継続し ており、市内の異なる活動団体のメンバーなどの交流や情 報交換の場ともなっている60.後者の「潟舟の会」は有志か らなるねっとの分科会であり、活動の拡大を目的として伝 統的な潟舟の作成と、ビュー福島潟(市)や土地改良区、 漁協との協議の下で潟舟運航のためのプログラム作成が行 われた. 制作・議論の過程はかわら版で報告され、伝統を 伝えたいという思いや制作の楽しさが語られているの.

以降の市民活動の発展の第一の転換点として、ねっと側がコミュニケーションの重要性を再確認していた<sup>60</sup>矢先、

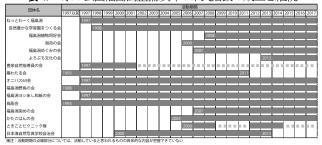


表 4. 水の公園福島潟整備以降の市民活動の成立と継続

これに水を指す事件<sup>69</sup>が2009年に起きた.この事は後の福島潟の管理に関する議論に様々なレベルで影響を与えたと認識されている<sup>79</sup>.第二の転換点は2014年の指定管理者制度の導入である.3章に述べた通り、ねっとは福島潟みらい連合の一員としてカフェとショップ運営等にあたっている.

## 3.2 価値の多元化の過程と市民活動の動的展開

前節に述べた市民活動の展開を踏まえ、3章で確認した現在の福島潟の市民活動を踏まえると以下の事項が言える.

## (1) 福島潟と活動の価値の多元化

第一に、福島潟の公園化に至る価値の多元化の過程と変遷である(図4). まず、国営干拓の主たる目的は生産拡大であったが、事業後には陸化の懸念から福島潟の復元が目指された. そのため、市民活動の嚆矢であった守る会の発足の趣旨には治水に関する問題意識が多分に反映されている<sup>71)</sup>. その後「自然文化」をコンセプトとする公園整備の政策化と実現を経て、活動のテーマは治水や浚渫から文化活動にシフトした. これに伴い、舟で水面を巡る体験への意味付けは、水量や水質の「現地調査」から、「潟の歴史を伝え、守る」<sup>60</sup>に変化している. また、主体に着目すると、当初国指定鳥獣保護区設置の公聴会において農作物の被害を訴え反対していた土地改良区は、現在は環境保全対策においてイニシアチブをとる主体となっている<sup>72)</sup>.

#### (2) 活動の動的な展開

第二に、市民活動の動的な展開である。市民活動は巨視的には守る会からねっとへと主体を移しながら展開したが、国営干拓の危機を受けて発足した守る会は、機動的な運動を経て到達した福島潟の政策化以降、市民参加の機会を徐々に失い、やがて活動は停滞したようである。一方ねっとにおいては、Holling & Gunderson<sup>73</sup>の適応サイクルの概念を借りれば、試行期の活発な市民参加と、組織の法人化に伴う安定化(硬直化)を経て、信頼の失墜による公正な議論の崩壊、指定管理者指定による再構成期を経て現在に至っている。また、試行期においては新しい体験の場を生む「潟舟の会」や、「食」という共有されやすい活動の意味付けの下で、外部の組織や新規の来園者のゆるい受け口となっている「かたごはんの会」などが始められた。また、指

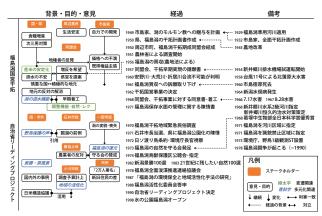


図4. 水の公園福島潟の整備以前の関心の変遷

定管理者制度導入以降を二度目の試行期と捉えるならば、 「潟と田んぼ」(2015年開始)やごく最近開催されている「福 島潟マルシェ」74(2019年開始)の開催は、活動の場をつくり、 関心を広げる取り組みとして同様に評価できる. 具体的に は、前者の「潟と田んぼ」は潟と水田の生態学的・歴史的 な接続への着目に加えて、新潟市による2013年の環境認証 米「ふくまるみ」登録が、環境保全型農業の取り組みに進 展しない状況への問題意識75の下、2014年開始の米の試食 会「収穫祭」を前身として70始まった. さらに遡れば, 近隣 農家との連携はホタルの激減を契機にその復活を目指した ホタル復元事業 (2010-2012年度) に由来する<sup>75)</sup>. その後農 家を講師とする「潟と農ミニシンポジウム」(2015年)に より田んぼの貯水効果など多面的機能が確認された75/ほか、 「子ども連れ70名が参加費2.500円を払ってリピーター参 加する」<sup>77</sup>という「田んぼで遊ぼう!」が定着している. ま た、後者の「福島潟マルシェ」は福島潟自然文化祭の「自 然文化」としての意味の希薄化、活動規模の縮小や自己目 的化への問題意識から、企画された経緯がある78という.

# (3) 体験と学習のプロセスの文化的受容性

第三に、以上の議論を踏まえると、本研究が提案する「体験と学習のサイクル」というコンセプトは、既に守る会やねっとの活動改善の取り組みに一部が内包されており、本研究を踏まえた福島潟における今後の計画実践の際に活動主体によるプロセスの受容性が高いことが期待される.

## 4. 市民活動の現状と維持管理の構造

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、ねっとの活動報告書 <sup>79</sup>に基づき市民団体等による個別の活動内容を調査した.

調査年度は複数の資料間の整合性を図るため、指定管理 者業務仕様書 <sup>80)</sup>の業務基準として参照された 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 の活動を中心に活動状況を把握した.

#### 4.1 指定管理者業務の概要

指定管理者業務の対象施設を図5に示す.業務の特徴的な点として、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、水の公園福島鴻連絡協議会の運営が挙げられる.水の公園福島鴻連絡協議会は、水の公園福島鴻を構成するほかの公共的施設及び利便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、福島鴻雁晴れ協議会は市が運営し、福島鴻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>23</sup>).

さらに、周辺自治体と土地改良区、福島潟新井郷川漁業 組合からなる福島潟環境保全対策推進協議会との連携の下、 春のヨシ焼きの実施と、ゴミ拾いを行う福島潟クリーン作 戦に協力する旨がレンジャー業務基準に指定されている<sup>79</sup>.

#### 4.2 市民活動の性質と空間分布

図6に、上記の資料から活動主体、参加協力団体と一般参加者の有無、活動場所を把握できた47の活動と、その性格と空間に基づく分類を示す。分類の際は、環境への行為的関与に着目する本研究の関心に従い、自然活動の性質を積極一消極軸と奉仕一享受軸に沿って4象限に区分した。

結果より、まず福島潟の周辺地域ではモニタリング調査を始めとする比較的クローズドな活動(図6中,7,9,45)と、営農団体との連携のもと田んぼでの生物観察を行う一般向けの活動(21,22)が見られた。また、公園区域外、すなわち潟水面を中心とする活動は一般向けの潟舟案内(10)、植物調査(26)、マコモの植栽(30)、イベント時のヒシ採り体験(34)が特定された。なお、ヨシ焼き、クリーン作戦もこの分類に含まれる。また、公園区域内で資源利用に関わる活動としてイベント時のヒシ採り(34)が行われる。施設屋内及び公園区域内の空間利用に関する活動は地元コミュニティが主催する福島潟自然文化祭に多くみられた。

#### 4.3 福島潟の維持管理活動の構造

図6に示した市民活動の現状と維持管理業務を対照することで、福島潟の維持管理活動の構造を共時的に捉える.

第一に、湿地としての潟の保全において重要な意味を占める土砂堆積や植物遺骸の堆積による湿性遷移の対策を担う活動は、概ね県事業の浚渫とヨシ焼きに限られる.

第二に、維持管理や資源利用を通じて潟に関与する体験はイベント時のヒシ採り体験や年一回のマコモの植栽のように、公園区域内や単発の機会、一部のグループに限定されている。特に公園区域外の右岸側地域のエリアは2006年及び翌年に関係者と住民を含めた環境保全対策の意見交換会で治水対策と自然保全のバランスが議論された811が、目下ここでの活動は少数の専門家による植物調査のみである。



図5. 指定管理施設の配置図79

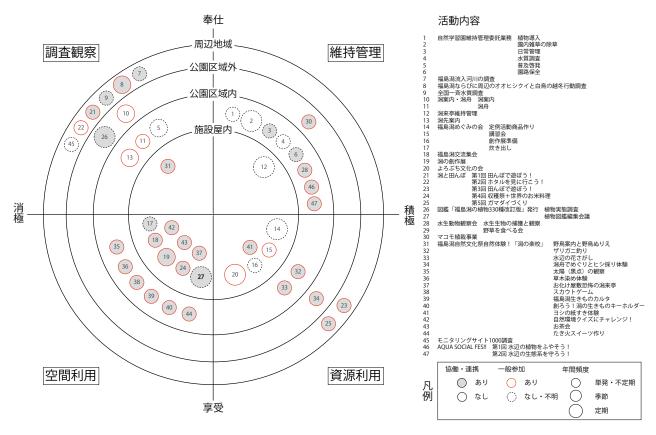


図6. 市民活動の性質と空間による分類 78)より((域

# 5. 利害関係者の意見の構造

本章では、福島潟の活動に関わる主体の意見をヒアリング調査と文献調査を通じて共時的に把握し、その構造を捉えることを目的とする。また、福島潟での活動の主体に加えて外部のステークホルダーの意見も参照した。インタビューの経緯は1章の表2に示した。

# 5.1 意見の相違・共通の分析

# (1) ヨシ焼き:問題認識と体験の相関性

まず、ヨシ焼きに関する意見の多元性を概観する(表5). ヨシ焼きは一般に枯れたヨシを春先に焼くことで新芽の再生を促し、また遺骸の堆積よる湿性遷移や栄養塩放出を防ぐという意味付けがなされ、観光資源としても位置付けられる。まず、ヨシの栄養塩吸収などの環境機能について体験を通じて伝えることを目的とする<sup>82)83)</sup>「福島潟ヨシあし和紙の会」の会員はヨシの破砕などの加工の経験や、東日本大震災の直後に消防車が手配できずヨシ焼きが中止された経験を踏まえ、「ヨシ焼きが上手くいくかが和紙づくりのカギ」<sup>82)</sup>(表5中、E)であると述べる。また、「潟舟の会」の船頭の一人は、降雪量とヨシ焼きの関係について、「雪が降るとヨシが倒れて密になるからよく燃える」<sup>84)</sup> (F) と話す。このように、ヨシ焼きは福島潟の人々にとって各活動との 相関の下で現象し、価値を有することが窺える. このヨシ焼きについて、土地改良財産の管理を行う土地改良区は積極的に推進する立場<sup>85)</sup> (A) だが、ねっとのメンバーは生態系の観点から問題意識<sup>86)</sup> (B) を持っている. ここには、共に生態系に関する意見の理由を持ちながらも、活動の性質や外部評価の参照による意見の差異が見られる. さらに、福島潟河川改修事業を進める県によれば、右岸側住民からは水路拡幅によりヨシ焼きの延焼や獣害防止を求める声(D) が上っており、潟への忌避感が窺える<sup>87)</sup>という. また、左岸側に居住する目線からも火の回りが事前に予測できない様子が語られ<sup>88)</sup> (C)、ヨシ焼きの意味や妥当性が適切に共有される必要性が示唆される.

(2) ラムサール条約と湿地保全:問題認識の相違と共通 次に、同じく多様な主体の関心の所在となっているラム

表 5. ヨシ焼きをめぐる意見と理由 82)84)85)86)87)88)

主体	A氏 B氏 新潟北 ねっとわーく 土地改良区 福島潟		C氏 新鼻甲一 自治会	D氏 右岸側 近隣住民	E氏 福島潟ヨシ あし和紙の会	F氏 潟舟の会
意見	・浚渫、ヨシ焼き は潟の環境保全に 大きく寄与してい る	・毎年実施のヨシ 焼きにより生態系 が単純化、均一化 ・潟全面のヨシ焼 きは止めて部分焼 きに	・大変な行事。日 時や火の回りを制 御できない ・本当はしなくて もいい	・管理用水路を拡幅し、ヨシ焼きの延焼を防止するべき	・和紙づくりが上 手くいくためには ヨシ焼きの成否が カギ	・雪が多く降ると ヨシ焼きが上手く いく
意見の理由	・国立環境研究センター員から樹林 化を防ぐ手立てで 最も優れていると 評価	・潟内のヤナギの 減少 ・ヒシモドキ、ヒ ツジグサの絶滅	<ul><li>下から見ると急 に火が上がる</li><li>本来「ヨシが来 年いいように」と 焼く</li><li>・ヨシの需要低下</li></ul>	・ヨシ焼きおよび 潟への忌避感 (県によれば科学 的根拠はない)	・2011年東日本 大震災後のヨシ焼 き中止の経験など ・ヨシの環境性能	・ヨシが倒伏し、 密になるため (継続的な潟水面 での活動)
活動	・干拓残存水面の 委託管理 ・福島鴻環境保全 対策推進協議会 (ヨシ焼き・ク リーン作戦)	·水質一斉調査 ·植生調査 ·水生生物調査	・潟端に40-50年 間居住	(県への要望)	・ヨシ和紙漉き (ヨシ収穫、節取 り、皮むき、破砕、 ソーダ灰で煮て打 解など)	・潟舟の運航と案 内 ・福島潟新井郷川 漁業協同組合(資 源採取)

主体	G氏/H氏 本 ねっと/レンジャー 職員	I氏 新潟市長	J氏 かたごはんの会 (K氏と同席)	K氏 ビュー福島潟 (J氏と同席)	L氏 新潟市北区 観光協会	C氏 新鼻甲一 自治会	M氏 葛塚東小学校区コ ミュニティ協議会	N氏 新潟市潟環境 研究所長
意見	・ラムサール登録に向けて活動していた時期もしたいた時期もしたいた時期もしたいた時期もしたいたない、・団体としては登録を目指す方向ではある登録は書ではないが、そうでなくとも既に地域として守る方向に向かっているようにも見える	はごく最近の合言葉 ・ほかの潟を含め、私有 権と紛争の歴史 ・福島潟も治水は目処が	・地元は地元の中で完結 しようとする一方で行政 も管理したが返車期象 ・方向性の議論で調和で き方の ・方に ・市民としての声や動き がないと誰も何もしない ・タイミングが重要	・盛り上げ方が上手くなかった。子供内存在が大事・市が保全計画をきっちりとすべき。好きな人、色んな人が関わる指針になれば、・登録の歩みとそのビジョンが重要	・観光をやろうとしても、 ラムサール登録すると思 うように使えない ・イベントと指定管理も、 制約がある中で採算化は できない構造 ・元来行政の補助で成り 立っており資金不足は新 しい問題	・水門が出来て水害のない福島場が昔の願い、福島場が昔の願い、場所で異様の事くなるというが、一番は財産・ラムサールは最終的には必要かもしれない。 福島湯条約でいい。何を明存して何をやりたいのか、観光ボートなどの案は保護と逆行	・ラムサール条約とかそういうものをどうまちづくり環境に活かすか、質し利用をいかに進めていくか。 ・すれなりとラムサール (する)とウムサール はいかない受持ちがある。知名度が上がるといった地域の声もあるが、慌 てずに	・登録されると、利用・ 整備ができなくなるという完え動かあり、進度しなかった。 ・大都市において「自然 との共生」を国内外に表 眼、活発なフィズユース への期待 ・観文時代以来、生き物 を大切にし、ラムサール 条約でいうフィズユース を実践してきた
意見理印		・8.4水害の発生 ・福島潟は治水優先で、 治水が一番なんだという 方たちが、治水工事が終 わるまで、条約湿地には できないと主張した	・例えば学校との連携は 校内に理解のある人がい て成り立つ	・地元の外から盛り上が ると利害関係がなくとも 抵抗感がある	・乏しい観光資源 ・市の財政悪化 ・地元事業者の体力低下	・排水機場が建つ前に 上ってきていた鮭やマス は忘れられないが、自然 排水ではもたない ・役所は信用ならないと いう人もいる	・新潟市潟環境研究所長 によれば福島潟の環境は 珍しい ・国営干拓地紛争などに 根差した行政への不信	・宮城県仙北地方 ・葛西臨海公園の登録 ・山川草木悉有仏性 ・"河童のコウタの冒険" 斎藤惇夫 ・"鎧潟"国見修二
活動	・潟舟の会 (G) ・ねっと事務局(G) ・指定管理者業務(G・H)	・平成17年の合併以前よ り4期市政運営 ・元新潟日報社	・かたごはんの会 ・ねっと理事とレン ジャー職員を経験 ・教育支援活動	・指定管理者業務 ・国県内の湿地関連団体、 協議会	・福島潟自然文化祭 ・北区内各種イベント	・潟端に40-50年居住 ・遊潟広場の管理	・福島潟自然文化祭 ・除雪、防犯、植栽管理、 健康など	・河川工学者 ・福島潟名誉館長 ・新潟水辺の会

表 6. ラムサール条約湿地登録をめぐる意見と理由 88/93/94/95/96/97/98/99/

サール条約の登録是非について意見と理由の把握を行った (**表6**). ラムサール条約登録に関する事実関係として、福 島潟の左岸側である北区で登録への動きが2016年頃活性化 し89, 各コミュニティ協議会や公共団体の代表等からなる 北区自治協議会が、ラムサール条約登録湿地への登録にむ けた取り組みを進める要請書を既に2016年に市に提出して いる90. しかし、福島潟は湿地の重要性に関する国際的な 登録基準と、国指定鳥獣保護区指定による法制度に基づく 保護という条件を満たすが、「地元の賛意」という環境省の 条件が満たされていない%. その一方で、新潟市では2019 年12月現在ラムサール条約の「湿地自治体認証」に向けた 準備を進めている91). この枠組みは2015年の締約国会議 (COP12)で採択され、湿地の保全・再生、管理への地域関係 者の参加、普及啓発、環境教育等に関する国際基準に該当 する自治体を認証する90ものであり、都市のブランド化や 地域振興を通じた湿地の保全活用の増進が意図されている.

前市長の理解では、福島潟における地元の反対は「ラムサールより治水」<sup>93</sup> (表6中、I) という主張に基づくと捉えている。この理解はビュー福島潟内部でも共有されており、福島潟内部では登録に向けた表向きの運動はなされず、消極な現状維持の意見<sup>94</sup> (G・H) も見られる。また、こうした図式化に従えば、治水が進展しつつある現在ではラムサールに向けた対話ができる<sup>93</sup> (I) という意見も成り立つ。このような登録に向けた動きが想定された上で、子どもの意見を取り入れながら適切な機会を捉えた推進<sup>95</sup> (J) や、慎重な議論の必要性<sup>96</sup> (M) といった手続きに関する意見も得られた。それらの意見のうち、登録の気運の醸成を反省する意見<sup>97</sup> (K) の背景としては、「地元の外から盛り上がると利害関係がなくても抵抗感がある」<sup>97</sup> (K) という反対派の意見を踏まえた心情の推測が語られた。

一方で、潟端に数十年居住する地元住民によれば、潟の 恵みを享受してきた上でその保全を望みながらも、海と潟、 あるいは潟と集落を分断する治水施設の必要性をも訴えて いる<sup>88)</sup> (C). 先に述べた保全と治水という図式が実際に背 後に見え隠れするが、決して利害関心が無いわけではなく、 むしろ個別の事業にアンビバレントな感情を踏まえた意見 であることが窺える.加えて、一部住民には行政に対する不信感があり (C・M) 88960,旧豊栄市時代の干拓地闘争 (減反政策を背景とする稲作の制限に関する紛争)などの記憶に由来する% (M)という.なお、「福島潟条約でいい」88 (C)という、形式ではなく目標像を重視する意見はK氏と一部類似するが、G氏・H氏の現状肯定的な意見とは性格が異なる.

さらに、観光の観点からは保全に関する各種の規制や公園管理上の理念が、市の財政悪化を背景に現状の施設運営・イベントが収益を生めない構造を招いている%(L)と指摘されている。観光利用の具体的な提案イメージは、保全という点では共通する他の主体及び関係者の意見に必ずしも沿わない<sup>88</sup>(C)が、市が補助する基金の下で発展してきた活動やイベントの持続性を問う意見として解釈される。実際に、北区役所の担当課によれば、2000年に創設された福島潟自然文化基金は当初寄付額と同額を市予算から充当する制度であったが、現在の充当額は寄付額の1/4程度にとどまるという<sup>89</sup>. また、活動への補助金の減額、ビュー福島潟の有料入館者数の減少傾向、老朽化した公園設備(木橋、侵食された湖岸園路など)を指定管理費で賄えない現状などを述べている<sup>89</sup>.

# 5.2 利害関係者の意見と問題認識の構造

前節の意見を踏まえると、まずラムサール条約をめぐる意見対立に関しては、登録の効果や望ましさ、制度の知識といった「リアリティ」としての根拠のレベルでの対立ではないと考えられる。旧潟環境研究所の所長であるN氏は、「ラムサール条約についての誤解があった」<sup>99</sup> (N) と述べるが、正しい知識が伝達されれば直ちに賛意が得られるとは考えにくい、なぜなら意見のズレの所在は、意見の理由、特に体験に由来する部分に関する相互理解の欠如にあると考えられるためである。具体的には、周囲の主体、ステークホルダーは地元の反対意見の理由は「治水優先」<sup>93</sup> (I) や「誤解」<sup>99</sup>(N)、「外部への抵抗感」<sup>97</sup> (K) であると捉えているが、実際には地元の人による意見の理由は、「オイカワが跳ねる潟の記憶」<sup>88</sup> (C) や「水や火が迫ってくる不安」

8788) (C・D) のような具体的な体験の質を伴うリスクと資源保全の間のバランスの議論に由来すると考えられる. しかしながら, ねっとの理事に若手として加わり意見が通りにくい体験を経て活動を立ち上げた経験をもつJ氏が「自分たちだけのルールがある」 95 (J) と感じた思いの表現からも, 外部からの理解が一方的に欠けているのではなく, あくまで相互の思いの共有に関する問題であると言えよう.

また一見すると、多くの意見は福島潟の保全は重要性の 点で共通しながら、観光という関心がそれに反するように 見える。しかしながら、ビュー福島潟内の主体のうちラム サール反対派として認識されている「潟舟の会」のメンバ ーが「潟の恵みを食べ、周辺の農産物を買ってもらい、舟 に乗って潟を感じてもらう。地元の人がここで稼ぎ、関わ っていくことが大事」<sup>100</sup>だと述べるように、保全と収益と いう関心を止揚する目標像が既に示されている。

ヨシ焼きの例で見たように、意見を形成する思いや問題 意識は活動を通じた体験や日常の視点と相関して現れるこ とが示唆される.体験に由来する意見の共有のために、ま ずそれらの「アクチュアル」な意見の理由となった活動や 視点、それを意味付ける歴史や記憶を共有することが、一 元的な理念の下に意見を収斂せずに場所の体験の多元性を 活かす湿地保全の観点から見て有用である可能性がある.

## 6. 結論

# 6.1 考察: 通時的記述による共時的記述の相対化

本研究では、これまで開発の歴史の確認から、現在の福島潟の環境整備が「治水・河川予算による保全」というフェーズにあることを確認し、特に湿地の陸化を抑制する浚渫が県事業により達成されてきたことを明らかにした。また、福島潟に関連する事業の蓄積は地域間の水系を介したつながりや自然・社会の不確実性といった教訓を共有しうる歴史性、今日の地域住民の他者認識に影響を与える記憶の源であることが示唆された(2章).

次に市民活動の歴史を確認することで、干拓事業の残存 水面の陸地化による治水上や生態系保全上の危機を背景に 「福島潟の復元と動植物の保護育成」の目標の下、水質や 水深の調査といった活動から始まり、公園化を経て文化活 動を含む現在の多様性に富んだ活動内容へと発展や停滞の 中で動的に展開してきたことが明らかになった(3章).

これらの通時的な記述の結果を踏まえると、共時的な記述から得られた現状把握の結果について以下の三点を指摘することができる.

# (1) 治水と結びつく体験の機会の不在

まず、マクロに歴史と環境を捉えると、4.3節に述べた湿性遷移や、洪水時の水位変動・浸食による生態系や施設の劣化に表れているように、現代において湿地の保全と治水・河川整備は相互に関係する問題である。かつて水面の浚渫

は守る会による活動のテーマの一部であり、舟を用いた現 地調査が行われていた.しかし、4.3節に述べたように現在 の福島潟の市民活動は公園区域外・維持管理・治水に関す る活動を行っていない. つまり湿地としての福島潟を保全 する上で考慮すべき堆積作用や水位変動の問題について活 動を通じて関心を持つことのできる活動主体は限られてい る. これは当初市の直営であった公園施設において「行政 では実践しにくい部分を補完する」101)という性格をねっと が有していたためでもあるだろう. かつての守る会の運動 の結果として浚渫が県によって開始されて以来、湿性遷移 の防止やそのモニタリングは建設会社の浚渫船、および県 設置の沈砂池、業務委託の環境調査が担っている側面が強 い. さらに、新井郷川排水機場や福島潟放水路の建設のよ うな治水のための河川改修の成果である水害発生頻度の低 下や,浚渫・掘削土砂を利用した周辺農地の盤上げの結果, 人々が河川管理や水害対策を意識する機会は今後も減少す ることが懸念される. こうした状況が続けば, 湿地として の福島潟が守られる過程や、福島潟周辺が洪水から守られ る仕組みを実感するための契機を失う事につながるだろう. ただし例外として、マコモの植栽と福島潟ヨシあし和紙の 会の活動、ヨシ焼きは、それぞれ洪水による浸食やヨシに よる水質改善、ヨシ利用による堆積の防止という意味付け を伴う活動を提供しており、これらの活動の機会が体験と 学習の場として効果的に活用されることが期待される.

# (2) 動的に生起してきた活動の現在時点における価値

よりミクロに活動の変化を見ていくと、福島潟の新しい活動はそれ以前の状態に対する思いや問題意識から生起してきたことが分かる。例えば、潟舟は「潟の内側を体験することでより深く知ってもらう機会をつくる」ことが目指され、シーズン限定の潟案内のほか、福島潟自然文化祭でのヒシ採り体験への活用のように、新しい意味付けを伴って発展してきた。また、「潟と田んぼ」は環境保全型農業の認証米PRに始まり、子どもが田んぼで遊んで学ぶ体験を生むに至った。さらに、「かたごはんの会」や「福島潟マルシェ」は北区内外の市民活動やサークル、事業者、アーティストと福島潟周辺の主体の間にコミュニケーションや同じ空間を共有する契機をもたらしている。

市民活動の共時的な構造の中にあって,他に類似する活動が少ないユニークな体験はこうした活動の動的発展の中で福島潟の空間に付与されてきたと言える。また,換言すれば,このような動的な過程を経て生起した活動の意味は,その時点における共時的な活動の構造の中で他の活動の意味との相対的差異として獲得されると考えられる。これを踏まえると,市民活動の展開過程を通時的に振り返るとき,今という時点での新たな状況や関心,あるいは一人ひとり異なる活動の体験と多元的な思いを反映して,同じ活動に新たな意味付けが見出されることが予想される。

本研究では湿地の物理的環境への意識的な関与に着目するという関心にもとづき、活動の性質と空間上の分布を踏まえて活動を意味付けた. ここで注意すべき点は、活動の

性質による意味付け(例えば、調査観察による普及)は他の活動に代替されうるが、活動が行われる空間に由来して付与される意味(例えば、潟の水面から見る景色の体験)の代替はより難しいということである.

# (3) 意見の理由として参照される歴史の意味

5章においては、意見の対立として捉えうる地元とラムサール条約湿地登録推進派の間の関係は、過去の身体的経験や湿地に近接した日常的な視点の下で体感される感情レベルの思いを含むことや、他者から行政批判と見なされる問題認識の背景には国営福島潟干拓事業後の減反問題をはじめとする過去の紛争等に根拠付けられていることが示唆された。現役世代の年齢を踏まえると、このような意見の理由として引用されやすい歴史の年代は福島潟の価値付けが多元化した福島潟干拓事業の前後を横断しており、場合によっては新井郷川排水機場(1954年試運転開始。表3中、K)による機械排水以前の時代が実体験の記憶を伴って語られることもある(表6中、C).したがって近現代の福島潟の自然・社会環境の変化を参照することが直接的には重要だが、福島潟の環境が近世以来、経路依存的に連続した過程の上に成立してきたことを想起する意義は大きいと考えられる.

# 6.2 本研究で得られた知見

本研究の目的を踏まえ、以下に示す知見が得られた.

本研究は福島潟の物理的環境の整備経緯及び維持管理の 現状を明らかにすること、多様な主体による活動の実態の 把握を通じて福島潟という場所を介する経験の全体像を明 らかにすることを目的として、共時的な記述で得られた市 民活動に関する知見を通時的な記述と対照し、構造化した.

その結果、湿地の湿性遷移の対策が治水・河川行政に担われる現代にあって、行政の補完という経緯で継続してきた市民活動主体には公園区域外の維持管理が意識化されにくいという構造が明らかになった(6.1節(1)).

また、市民活動の生起と展開の過程を活動の性質と空間上の位置に着目して検討することによって、空間に由来する活動の意味付けや体験は代替されにくいことを述べ、それゆえに現状の福島潟では類似する活動の少ない重要な市民活動が動的に生起してきたことを確認した(6.1節(2)).

さらに、意見の構造を観察すると、一部の意見の理由には主体の体験や日常の視点が反映されており、これが湿地保全上の重要な論点におけるズレの構造の成因であるとみられた。また、そのような体験に基づく思いは歴史的経緯の上にも根差していることが示唆された(6.1節(3)).

## 6.3 計画プロセスの実践に向けた試論

本研究は福島潟を事例として、場所の概念を援用した計画の方法論の理論的検討とその実践のための基盤形成を目指すものである。そこで1.3節に述べた「意味付けられた活動の共有による場所を介した体験と学習のサイクル」のコンセプトと本研究の成果を踏まえ、プロセスの初動期における取組の方向性を検討する。

# (1) 立場を越えた活動の共有

福島潟において共有すべき活動の体験として、湿地環境の保全や治水の問題を体感する空間の体験と、意見対立の来歴を体験する活動が挙げられる。前者について、本研究では公園区域外の維持管理、特に湿性遷移の対策に関する活動が行政に担われていること、福島潟河川改修事業において再掘削された区域が環境保全対策検討会議の意見交換会以来、市民活動や意見の形成の対象となっていないことを述べた。こうした空間を活動によって体験する契機を設けるべきである。後者について、例えば5.1節に述べたヨシ焼きの例では、ヨシ焼きの前後で特定の生態系が変化する様子を観察する活動などを共有することが考えられる。

# (2) 共有された活動の意味付けと思いの共有

活動の意味付けの局面においても、湿地の保全に関する意味付けを付与することが有効である。例えば福島潟ヨシあし和紙の会は「ヨシ和紙を漉く」体験を「ヨシの利用による環境保全」と意味付けて提供している。実際には建材利用等のヨシ需要は低下している(表5中,C)が、ヨシの利用という問題に体験を通じてつながりを持つ契機を与えており、類似の取り組みが追随することが望まれる。

思いの共有は「かたごはんの会」や「水生生物観察会」 等,一部の活動では既に実施されている.これを前項に述べた共有された活動の場で実施することが望ましい.

#### (3) 意味付けられた活動の妥当性を問う

この局面では、体験におけるアクチュアルな思いやリアリティとしての根拠のもとで活動の妥当性の問い直しを図る。例えば、ヨシ焼きの意味付けの妥当性を問うことを考えると、「樹林化の防止」(表5,A)という賛同の理由と「ヤナギの減少」(B)という懸念の理由からは、「ヤナギを残すこと」が「湿地保全」に含まれるか否かを問い直す契機が含まれていることが見て取れる。ここには、文化的な観点から目指すべき姿や観光上の価値等、多様な活動や立場に相関した思いや意見が想定される。それらの意見をアクチュアルな思いのレベルで互いに理解することが湿地の保全に向けた計画や目標像を作成するために有用であろう。

## <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,2014/5/23 更新,http://www.env.go.jp/press/press.php?seial=18162
- The Ramsar Convention Secritariat: Resolution 5.7: Management planning for Ramsar sites and other wetlands Convention on Wetlands, 1993.
- The Ramsar Convention Secritariat: Resolution VIII.14 New Guidelines for management planning for Ramsar sites and other wetlands, 2002.
- 4) パッツィ・ヒーリー著、後藤春彦監訳、村上佳代訳:メイキング・ベター・プレイス一場所の質を問う、 鹿島出版会、2015
- 5) 上柿崇英: 環境哲学における「持続不可能性」の概念と「人間存在の 持続不可能性」, 上柿崇英, 尾関周二編: 環境哲学と人間学の架橋— 現代社会における人間の解明, 世織書房, pp.171-200, 2015.
- 6) 江原昭善: 自己家畜化現象―ヒトはどこまで家畜か, 自然, 26巻,5号, pp.72-77, 1971.
- 7) M.アンリ著, 山形頼洋他訳:精神分析の系譜 失われた始源, 1993.
- 8) 木村敏:心の病理を考える,岩波新書,1994.
- 9) 木村敏: 生命のかたち/かたちの生命、青十社, 1992.
- 10) エドワード・レルフ著, 高野岳彦. 阿部隆, 石山美也子訳:場所の現象学, 筑摩書房, p.294, 1999.

- 11) 斎藤晃吉: 新潟県福島潟の歴史地理的研究, 人文地理, 13 巻, 3 号, pp.203-220, 1961.
- 12) エドワード・レルフ著, 高野岳彦. 阿部隆, 石山美也子訳:場所の現象学, 筑摩書房, p.113, 1999.
- 13) E.フッサール著, 細谷恒夫, 木田元訳, ヨーロッパ諸学の危機と超越論的現象学, 中央公論新社, p.306, 1995.
- 14) 竹田青嗣:現象学は<思考の原理>である,p.197,2004.
- 15) 西條剛央:構造構成主義とは何か一次世代人間科学の原理, 北大路書房, p.75, 2005.
- 16) 木村敏:心の病理を考える,岩波新書,pp.28-29, 1994.
- 17) M.アンリ著,山形頼洋他訳:精神分析の系譜―失われた始源, 1993.
- 18) 内山研一: 現場の学としてのアクションリサーチ ソフトシステム方法論の日本的再構築,白桃書房, p.83, 2007.
- 19) 前掲 18), p.172
- 20) 斎藤晃吉:新潟県福島潟の歴史地理的研究,人文地理,13巻, 3号,pp.203-220,1961.
- 21) 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.
- 22) Ogawa, D. and Fukumoto, R: Facters Influencing Attachment toward Fukushima-gata Lagoon: Analsing Changes in the Lifestyle of Regional Residents, Water, Vol.11, No.6, 1262, 2019.
- 23) 佐々木葉 安達幸輝, 外山実咲, 橋本航征, 渡邉拓巳, 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.
- 24) 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, 新泉社, 2013.
- 25) Olsson, P., C. Folke, and T. Hahn. Social-Ecological Transformation for Ecosystem Management: the Development of Co-management of a Wetland Landscape in Southern Sweden, Ecology and Society, 9(4), 2, 2004.
- 26) 小田島允武:越後野志上巻,pp.210-211,1936.
- 27) 新潟県農地部,:新潟県土地改良史,1986.
- 28) 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.
- 29) 加治川水害予防組合:加治川治水沿革史 上編, p.212, 1926.
- 30) 加治川水害予防組合:加治川治水沿革史 下編,p.342,1926.
- 31) 豊栄市: 豊栄市史 通史編, pp.207-209, 1998.
- 32) 豊栄市: 豊栄市史 資料編3 近現代編, 1993.
- 33) 新発田市史編纂委員会:新発田市史 上巻,1980.
- 34) 内務省新潟土木出張所:阿賀野川改修工事概要,1933.
- 35) 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.
- 36) 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.
- 37) 新潟県:阿賀野川水系新井郷川圏域河川整備計画,2003.
- 38) 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,
- 39) 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.
- 40) 湖研究会:福島潟のおいたち,2009.
- 41) 前掲27), p.163
- 42) 前掲29), p.30
- 43) 前掲35), pp.49-50
- 44) 前掲31), pp.689-690
- 45) 前掲38), pp.94-96
- 46) 前掲38), pp.92
- 47) 前掲35), p.74
- 48) 新潟県教育委員会:福島潟干拓地域民俗緊急調査報告書,1970.
- 49) 阿部利夫編:福島潟の自然, 1982.
- 50) 福島潟の自然を守る会: 25 周年記念誌, p.1, 1998.
- 51) 前掲50), p.22-23
- 52) 前掲 50), p.10
- 53) 前掲50), p.12
- 54) 前掲50), p.11
- 55) 豊栄市,(株)グリーンシグマ:21世紀への自然の復権・福島潟―福島

- 潟活性化基本構想調查報告書-,1987.
- 56) 株式会社グリーンシグマ: NIRA 研究叢書福島潟の環境保全と地域活性化手法の研究, 1988.
- 57) 新潟県豊栄市、(財)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, 1991.
- 58) ねっとわーく福島潟:活動報告書第1号,1999.
- 59) ヒアリング,2018/9/9, 鳥彫会
- 60) ヒアリング,2018/9/9, ねっとわーく福島潟B氏
- 61) ヒアリング,2018/9/9,福島潟めぐみの会
- 62) 前掲 58), pp.47-48
- 63) ねっとわーく福島潟:活動報告集第7集,pp.55-66,2005.
- 64) ねっとわーく福島潟:活動報告集第8集,pp.38-43,67-69,2006.
- 65) 新潟日報夕刊 2005/11/17 付. : 交流広がる身近な水辺
- 66) 現地調査, 2019/8/18
- 67) ねっとわーく福島潟:活動報告集第9号, p.46, 2007.
- 68) 前掲 67), p.1
- 69) 新潟日報朝刊, 2009/3/6付: 休憩所に録音機設置 ビュー福島潟館 長が指示 管理人の勤務把握
- 70) ヒアリング, 2018/7/31, ビュー福島潟 K 氏
- 71) 前掲 50), pp.1, 8-9
- 72) ヒアリング, 2019/11/23, ビュー福島潟 K氏, ねっとわーく福島潟, G. 氏
- Gunderson, L. H., C. S. Holling, editors. Panarchy: understanding transformation in human and natural systems, Island Press, 2002
- 74) 一般社団法人あがのがわ環境学舎:【2019.6.30 開催】福島潟マルシェ@水の駅「ビュー福島潟」ビュー広場周辺♪ \_ 阿賀野川え〜とこだ!流域通信,2019/6/18 更新,
  - https://aganogawa.info/archives/39032
- 75) ねっとわーく福島潟: 活動報告集第18号, pp.31-32, 2016.
- 76) 前掲 75), p.25
- 77) ねっとわーく福島潟:活動報告集第21号, pp.25-26, 2019.
- 78) ヒアリング, 2019/7/23, ビュー福島潟 K氏
- 79) ねっとわーく福島潟: 活動報告集第20号, 2018.
- 80) 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.
- 81) 新潟県 : 福島潟河川改修事業における環境保全対策会議。2020/1/22 閲覧
- https://www.pref.niigata.lg.jp/sec/kasenseibi/1206637263258.html
- 82) ヒアリング、2018/9/8、福島潟ヨシあし和紙の会 E氏
- 83) 越後生紙振興会: 越後の生紙, 第6号, pp.2, 12-15, 2015.
- 84) ヒアリング, 2019/8/18, 潟舟の会 F氏
- 85) 新潟市北区:区政施行10周年記念誌100人インタビュー, p.70, 2018.
- 86) 前掲, p.24
- 87) ヒアリング、2018/2/20、新潟県新発田地域振興局地域整備部治水課
- 88) ヒアリング, 2018/11/17, 新鼻甲一自治会 C氏
- 89) ヒアリング, 2018/9/7 新潟市北区役所産業振興課
- 90) 新潟市北区自治協議会(自然文化部会), 新潟市環境部環境政策課: ラムサール条約湿地登録を目指す「福島潟」, 2019.
- 91) ヒアリング, 2019/12/12, ビュー福島潟 K 氏
- 92) Ramsar Convention Secretariat (環境省訳): 決議 XII.10「ラムサール条約の湿地自治体認証」, 2015.
- 93) 新潟市潟環境研究所, 特定非営利法人 GS デザイン会議: 新潟市ラム サール条約都市・新潟構想研究委託業務報告書, pp.4-13·4-15, 2018.
- 94) 前掲93), pp.3-21-3-25
- 95) ヒアリング, 2018/9/12, かたごはんの会J氏
- 96) ヒアリング, 2018/11/17 葛塚東小学校区コミュニティ協議会 M氏
- 97) ヒアリング, 2018/9/12, ビュー福島潟 K 氏
- 98) ヒアリング 新潟市北区観光協会, L氏
- 99) 新潟市潟環境研究所: 潟環境研究所ニューズレター第4号, p.6, 2016.
- 100) 新潟市潟環境研究所:潟環境研究所ニューズレター第 2 号, p.8, 2015.
- 101) ねっとわーく福島潟: 活動報告書第 15・16 合併号, p.1, 2014.