

旭川アドプト・プログラム

評 価 報 告（仮称）

（本 編）

平成14年 月 日

旭川アドプト・プログラム評価委員会

目 次

第1章 はじめに

第2章 旭川アドプト・プログラム社会実験結果

- (1) 旭川アドプト・プログラムの仕組み
- (2) 管理運営主体であるNPO旭川の決定に至る経緯
- (3) 活動および管理運営
 - 1. 里親の募集
 - 2. 活動
 - 3. NPO旭川の運営
 - 4. 岡山河川の経費節減

第3章 旭川アドプト・プログラムの評価と課題

- 3.1 評価の基本的な考え方
- 3.2 評価と課題
 - (1) 仕組みに対する評価
 - (2) 管理運営に対する評価
 - (3) 総合評価

第4章 今後の基本的な方向性

旭川アドプト・プログラム評価委員会 委員名簿

評価報告（仮称）(案)

旭川アドプト・プログラム評価委員会

第 1 章 はじめに

岡山市内を流れる一級河川旭川は、広大な河川敷や豊かな自然を有しており、市民の憩いの場として利用に供されている。一方、快適な利用の妨げとなるゴミや雑草の問題が顕在化してきたことや、洪水時の堤防など河川施設の安全性を確保する上から、適切な河川の維持管理が求められている。

河川管理者である国土交通省岡山河川工事事務所（以下、「岡山河川」という。）では、従前より堤防や河川敷の草刈りをはじめとして、不法投棄された粗大ゴミの撤去など河川維持管理を、複数の地元建設会社と指名競争入札による工事請負契約を締結し実施してきた。また、地元商工会議所の地域活動の一環として、平成 6 年より市民参加による旭川一斉清掃活動や、朝市の出店者による朝市会場の河川敷清掃・草刈り活動や、個人によるゴミの不法投棄の監視活動など、様々な河川維持管理のボランティア活動も行われている。

このように近年、河川への関心の高まり、市民ボランティア活動の活発化などにより、河川利用だけでなく自分達が利用する川を自らきれいにしようと、河川維持管理への市民の取り組みも多く見受けられるようになってきている。平成 9 年の河川法の改正に伴い、河川行政における市民との連携も一層進んできており、河川管理者が中心となって行われている河川維持管理についても市民との協働が模索され、徳島県の吉野川をはじめとしていくつかの河川で、アドプト・プログラムを取り入れた清掃活動がすでに実施されている。岡山河川は、これらをさらに一歩進め河川清掃分野に限られていた市民参加を、河川維持管理の中でも大きな作業となっている草刈りにも拡大し、さらにアドプト・プログラムの管理運営を行政が行うのではなく、NPOが行うという試みを、平成 13 年度に社会実験という形で実施している。

この社会実験は、個人を中心とした個別的な取り組みを、アドプト・プログラムという形で実施することによって、市民参加の拡大と組織的な取り組みとし、市民参加による河川維持管理をより一層確実なものにする試みである。

今回、社会実験として実施されているアドプト・プログラム制度は、1985 年にアメリカ、テキサス州で道路の散乱ゴミ対策の新しい取り組みとして始められたもので、アドプトとは、英語で「養子にする」と言うこと。すなわち、「川」と「市民」を養子縁組して、里親（市民）として一定区間の里子（川）を大切に守り育てるという意味を持っている。

全国でも類を見ないこの試行を、新しい河川維持管理の一つの選択肢とするためには、市民参加の仕組みづくりや、管理運営上の仕組みづくりなど、多くの課題をクリアーする必要がある。試行を通じて得られた結果を正しく評価し、課題を明らかにしていくことが求められる。

本評価委員会は、岡山河川で実施された社会実験結果を評価し、解決すべき課題及び今後の基本的な方向性をとりまとめ報告するものである。

第2章 旭川アドプト・プログラム社会実験結果

(1) 旭川アドプト・プログラムの仕組み

旭川アドプト・プログラム（以下、「旭川AP」という。）は、岡山河川が旭川の河口部から上流に約12キロメートル区間の両岸で、河川堤防及び高水敷の一定区間を里子とみなし、市民グループや企業社会グループなどを里親として、養子縁組を行うものである。里親は、河川堤防や高水敷の清掃活動を行う「清掃ボランティア」、草刈り活動を行う「草刈りボランティア」、自らは清掃・草刈り活動を行わないが、活動に必要な経費を寄付する「スポンサー里親」の3つに区分される。

この養子縁組の成立により、里親は決められた場所において、年2回以上の清掃活動や年2～3回の草刈り活動を行う。また、里親になった団体名は、里子として預かった区間付近の堤防天端や高水敷に設置される看板に明示される。さらに、必要な資機材は、里親に可能な限り貸与または支給される。

里親の募集、養子縁組、里親による清掃・草刈り活動、養子縁組の整わなかった区間の清掃・草刈り活動、看板の製作・設置、必要な資機材の貸与・支給、活動の管理などは、河川管理者に代わってNPO法人「旭川を日本一美しい川に育てる会」（以下、「NPO旭川」という。）が行う。

旭川APの実施にかかる経費は、岡山河川とNPO旭川との間で、旭川の河口部から上流に約12キロメートル区間の草刈り作業に係る「旭川堤防除草他作業」請負契約により支払われる。なお、「旭川堤防除草他作業」請負契約で契約された草刈り区間のうち、草刈りボランティアが実施した区間の草刈りに係る費用は、減額変更契約により請負金額から減額される。

里親としての参加資格は、決められた区間の活動が確実に実施できる能力を考慮し、10名以上の団体で、かつ200メートル以上の区間を、年2回以上の清掃または、草刈り活動が可能な団体としている。

(2) 管理運営主体であるNPO旭川の決定に至る経緯

吉野川におけるアドプト・プログラムの事例では、アドプト・プログラムの管理運営は、国・県・市町村と企業や住民団体などで構成される組織（吉野川交流推進会議）が当たっており、その管理運営に係る経費は、行政予算と民間寄付金によりまかなわれている。

今回の社会実験では、行政機関において職員の転勤などによる、行政サービスの連続性確保の困難さを解決し、地域との密接な関係や、地域へのきめこまやかな対応を行うために、地域に根付いたNPOを仲介することで、行政が直接行う場合よりも良好になることが期待されることから、旭川APの管理運営を地元で地域活動を行っている団体に委託することとした。

岡山河川では、平成13年1月24日に入札・契約手続運営委員会を開催し、旭川APに関する協定内容などの検討を行い、平成13年2月1日には、地元商工会議所が中心となって平成5年8月に設立した「旭川を日本一美しい川に育てる会」（以下、「育てる会」と言う。）と、旭川APに関する覚書を締結した。なお、育てる会は、旭川流域で一斉清掃活動を平成6年より毎年1回実施し、平成11年には約2万人の参加者を集めるなどの実績がある。平成13年4月17日には、育てる会がNPO法人として岡山県より認証され、同日、岡山河川とNPO旭川の間で、旭川APに関する協定書が締結され、平成13年5月29日、随意契約によりNPO旭川と

「旭川堤防除草他作業」請負契約を締結した。

契約概要は、以下のとおりである。

契約金額：63,000,000 円

工 期：平成 13 年 5 月 30 日～平成 14 年 3 月 31 日

契約内容：【旭川右岸】河口から岡山市三野地先（河川距離標 12.100 キロメートル付近）

【旭川左岸】河口から岡山市中原地先（河川距離標 12.480 キロメートル付近）

【面 積】延べ約 96 万平方メートル

(3) 活動及び管理運営

1. 里親の募集

募集方法は、新聞やテレビ等による広範な広報と、パンフレットやチラシ広告による沿川住民への直接的な広報とが実施された。

その結果、里親登録状況は、清掃ボランティアとして 27 団体（983 名）が登録し、その対象範囲は旭川 A P 区間の約 6 割であった。

草刈りボランティアには、1 団体（150 名）が登録し、スポンサー里親には 19 団体が登録し、寄付金総額は 2,100,000 円であった。

参加希望者は申込書を提出し、NPO 旭川と参加希望者による合意書の締結を行い里親として登録され、年間活動計画書の提出により手続きが完了する。

2. 活動

清掃ボランティアによる清掃活動は、旭川 A P 対象区間のうち、里親が登録されている 27 箇所（9.60 キロメートル区間）において実施された。NPO 旭川によれば、延べ活動回数 41 回、延べ活動人数 1,155 人により、可燃物が 594 袋、不燃物が 326 袋のゴミが収集された。

この他、毎年実施されている一斉清掃活動も例年どおり行われた。この一斉清掃活動では、里親登録されている区間も含め、高水敷がない等の清掃活動が困難な一部区間を除き、河口から上流 17.500 キロメートルまでの全区間を対象に、3 回実施され、延べ約 3,850 人の参加があった。

草刈りボランティアの草刈り活動は、古京地先の高水敷 1 箇所のみで行われた。草刈りボランティアは、地元の農機具メーカー等の協力を得て、3,720 平方メートルの範囲を、ラジコン式草刈り機と肩掛け式草刈り機を用いて、2 回実施した。また、里親登録がされていない区間の草刈りについては、NPO 旭川から地元建設会社に委託された。

里親の活動を紹介するために、旭川 A P 区間の堤防天端及び高水敷などに 8 箇所看板を設置することとし、古京地先をはじめとして、すでに堤防天端へ 2 箇所、高水敷へ 5 箇所の合計 7 箇所が設置されている。残る 1 箇所についても近々に設置される。

看板には、全里親登録団体（46 団体）（スポンサー里親も含む）の他、里親登録されていない団体で一斉清掃参加団体（78 団体）の団体名も表示される。

また、看板の製作・設置にあたっては、洪水時や周辺景観への影響などを考慮して、外部専門家も加えた検討委員会を設置して、デザインや材質などの検討が行われた。

資機材の貸与・支給実績は、30 個の熊手の貸与と、18,000 枚のゴミ袋、4,230 組の軍手の支

給があった。この他、地元の農機具メーカーと建設会社の協力により、2 台のラジコン式草刈り機と 10 台の肩掛け式草刈り機の貸与もあった。

活動の管理は、活動回数や参加人数、ゴミの収集状況等を記載した活動報告書を里親が作成提出し、それに基づき管理を行った。草刈りには危険性も考慮し、NPO 旭川の現場代理人が立会いの下に行われた。

旭川 A P は、岡山市の環境パートナーシップ事業の一部として位置付けられており、収集されたゴミは岡山市の協力により無償で処理された。

草刈りによって発生した 312 トンの刈り草は、全て無償で邑久町福谷の福谷地力増強推進会において堆肥化され、牧山クラインガルテンで無料配布される予定である。なお、平成 12 年度までは、有償で焼却処分されていた。

3. NPO 旭川の運営

NPO 旭川は、定期ボランティア 1 名、不定期ボランティア 3 名と、兼務ではあるが商工会議所職員 2 名が加わった事務局により運営された。

旭川 A P の予算は、収入が「旭川堤防除草他作業」請負契約金 60,375,000 円（第 1 回変更契約）と、スポンサー里親協賛金 2,100,000 円の合計 62,475,000 円であった。支出は、本来行すべき旭川 A P に係る経費として、清掃・除草費や看板製作・設置費などの 60,385,000 円であり、事務局職員賃金など事務局を運営するための経費として、2,850,000 円であり、法人設立準備費など、その他経費として 1,600,000 円の合計 64,835,000 円であった。平成 13 年度は初年度でもあり、決算案では 2,360,000 円の赤字となる見込みである。

4. 岡山河川の経費節減

平成 13 年度の活動では、草刈りボランティアによって実施された草刈り活動による、3,720 平方メートル分の草刈り経費の直接的な経費節減の他、収草された刈り草の処分が、リサイクルにより処理費用がかからなかったことによる間接的な経費節減も図られ、若干ではあるが、第 1 回変更契約時点で 2,625,000 円の旭川にかかる河川維持管理コストの低減が認められた。

第3章 旭川A P 社会実験の評価と課題

3.1 評価の基本的な考え方

本評価委員会では評価にあたって、まず、本委員会の役割について議論し、その上にならって評価の基本的な考え方を明確にした。

地域で自主的に社会活動を行っている任意団体に、管理運営を委ねる方式で行った社会実験結果を、正しく評価し課題を明確にし、新しい河川維持管理のあり方を模索していくことが、本評価委員会に求められた役割である。

評価の過程では、定量的評価の必要性、管理運営にあたるNPOのマネジメント能力評価の必要性、評価項目としての時間軸採用の必要性など、評価手法、評価項目についての議論があった。

本評価委員会では、これらの議論を踏まえ、本委員会の役割を考慮しながら、以下のような基本的な考え方で評価を行うこととした。

- ・社会実験に至る過程を評価するのではなく、どのような形であれ、実施された社会実験で出てきた結果を評価する。
- ・社会実験の実施過程の個別的な適否を評価するだけでなく、今後の方向性も考慮しながら課題等を明確にする。
- ・試行初年度であり、結果は短期間の成果に過ぎず、時間軸を考慮した長期的な評価も考える。
- ・活動成果（活動の出来具合など）、市民参加（参加者人数、参加者の内訳など）、費用対効果、市民意識の改善（投棄ゴミ量など）など、いくつかの項目については定量的に把握することは可能であるが、比較対照する目標値などがないことから、現状、あるいはそれぞれの委員が考える旭川A Pのあるべき姿を基準に、委員の議論を集約して評価とする。
- ・市民参加、経費節減及び河川維持管理の達成度、市民意識の改善、旭川A Pを効果的に執行するための運営方法など、アドプト制度の成否を決める項目を中心に評価する。

3.2 評価と課題

(1) 仕組みに対する評価

今回の試みは、市民と連携を図り、より多くの市民の参加を得ながら河川維持管理を行うものである。

市民の広範な参加という点では、旭川A Pにより、これまで一斉清掃活動に参加していなかった医療法人2団体が、新たに清掃活動に加わったことなどを踏まえると、市民参加の拡大という点では積極的に評価できる。

しかしながら一方で、先進事例にはなかった草刈り活動については、その活動の難易性などの理由により、わずかに1箇所（3,720平方メートル、全面積の1パーセント）が農機具メーカーの協力により、デモンストレーション的に行われたのみにとどまったこと、残りの部分については、NPO旭川より地元建設会社に委託され、実施されたことなどを考慮すると、今後、活動の難易性なども含め、草刈り活動への市民参加のあり方を検討することが必要である。

また、従前から清掃活動や草刈り活動を個人的に行っている人々が、里親の参加資格に

合わないことから里親に組み入れられなかったことは、より多くの市民参加という点では課題を残す形となった。活動を伴わないスポンサー里親については、提供された資金相当分が、河川管理者とNPO旭川との請負契約の中から減額措置されることでコストの縮減に寄与したことは認められるが、今後、提供された資金が河川環境の改善などに、どのように還元されるのか、その仕組みなども考えておく必要がある。

(2) 管理運営に対する評価

管理運営主体の決定経緯については、一部不透明であるとの指摘もあったが、NPO旭川と岡山河川との契約手続きは、岡山河川内の所定の手続きにより、適正に行われていると考えられる。しかし、管理運営主体の選定に当たっては、旭川流域での河川清掃に関する実績評価からNPO旭川のみに特定され、結果的に他のNPOが参入する余地が無かったことから、今後は、NPO等の選定に際して、より広範な参加ができるよう配慮する必要がある。

里親の募集活動については、様々な広報媒体を使って募集活動を行ったが、約4割の区間で里親が登録されない結果となっている。この原因としては、登録時の書類提出などの手続きが参加を希望する市民には少し煩雑であったこと、参加資格が身の回りの小さい活動を行っている人々をカバーしきれないことなどが考えられるが、市民が積極的に参加したくなるような仕掛けづくりに欠けていたことも指摘しておかなければならない。市民参加のためのインセンティブも、今後考慮する必要があると思われる。

NPO旭川はもともと一斉清掃を実施してきた団体であり、旭川APと並行して一斉清掃も実施している。旭川における河川清掃活動という点で、一斉清掃も旭川APも目的は同じであり、実際、一斉清掃活動を行っている団体も里親と重複しているところもある。旭川APの清掃ボランティアの中には、一斉清掃活動の中に旭川APの清掃活動を組み込んでいるところもある。NPO旭川は、一斉清掃活動では参加者に対して保険に加入しているが、旭川APでは加入していない、里親登録されていない一斉清掃活動参加団体の名前を看板に掲載するなど、一斉清掃と旭川APを明確に区分して管理運営を行っていない面も見受けられる。同じ目的の活動であることを考慮するとやむを得ない面はあるが、一斉清掃はNPO旭川独自の地域活動であり、旭川APは河川管理者の委託を受けて行われるものであることを考えると、その運営に当たっては、今後、会計上の区分等を含めて明確にしていくことや、一斉清掃活動参加者の里親への登録促進などの配慮が求められる。

平成13年度のNPO旭川の活動を支えるための原資は、スポンサー里親からの協賛金と、「旭川堤防除草他作業」請負契約金であった。旭川APを管理運営するために必要な経費は特に手当てされておらず、これらの収入の中から捻出する仕組みとなっている。草刈りボランティアが増えると「旭川堤防除草他作業」請負契約金は草刈りボランティア作業相当分が減額変更されることになっているため、草刈りボランティアが増えると収入が減ってしまう結果となる。旭川APの効果的な運営管理のためには、NPO旭川の努力もさることながら、しっかりした活動を支えるための資金手当てについても、今後、工夫が必要である。決算案を見ると、旭川APの活動が初年度であったことから初期投資が大きかったことや、旭川APの運営経費が、NPO旭川の運営経費にも使われるなど、収支を含め改善していく必要がある。岡山河川とNPO旭川との「旭川堤防除草他作業」請負契約では、岡山河川の請負契約金の支払い時期は、通常の作業請負工事と同様に中間払いはあるものの、基本的には工事完了検査後となって

おり、支払い時期までの運営資金は、NPO旭川が調達しなければならないことから、NPO旭川にとっては負担となっている。今後は、宮城県などで実施されているNPOへ発注する場合の資金援助の仕組みなどを含め運営資金の事前支払いについても研究していく必要がある。

その他、里親に対する様々な支援については、資機材の貸与・支給などについては特段大きな問題はない。

看板設置による里親団体の周知は、里親の果たす社会的な役割を地域の人々に知らしめるとともに、地域におけるゴミの不法投棄抑制効果などを考えると今後も継続すべきである。しかし、里親の活動区間別に設置したものでなく、大きなエリアを対象に設置されたため、記載された里親の活動と現場が一致していないことや、記載内容が当該エリアの里親名、スポンサー里親名、一斉清掃参加団体名となっており、旭川APに未登録の団体名も記載されているなど、統一性を欠いており、記載方法、記載内容、設置場所などの基準を明確にする必要がある。

(3) 総合評価

今回の実験の個別的な評価は前述のとおりである。これら個別的な評価を、旭川APの目指す方向性に沿って総合的に評価すると、次のとおりである。

従来から行なわれていた河川維持管理行為に比して、著しく質的な低下は見られないこと、経費面ではスポンサー里親からの資金提供などもあり、従前と比しても河川維持管理面で劣ることはない。また、旭川APの大きな柱である市民参加についても、従前行われていた一斉清掃活動に従事している団体を中心に清掃ボランティアに組み込まれたことなどを考慮しても、一斉清掃に延べ約3,850人の岡山市民が参加し、身近に流れる旭川の清掃活動に従事した事実は評価できる。しかしながら、今回、全国でも例を見ない草刈り活動をアドプト・プログラムの中に組み込んだ試みも、実質的には一部地元の農機具メーカーなどの協力により、デモンストレーション的に行われたにとどまっている。草刈り活動が清掃活動に比べて危険性を有していることを考慮しなければならないが、旭川APにおける草刈り活動の扱い方や、草刈り活動における市民参加のあり方などについて検討する必要がある。

また、各地で行われている先行事例では、管理運営主体は、第3セクターなど行政機関が関与したものになっているが、今回は、地域活動を行っている団体が委託を受け、管理運営に当たる方式を採用しており、地域住民の日常における係わりという点からは、将来的にも好ましいことである。

一方、管理運営主体の決定過程においては、過去における活動の実績だけでなく、旭川APを効率的かつ効果的に執行できるマネジメント能力や、より広範な市民参加を促す仕掛け作り等の能力など、広範な視点での検討が欠けていた。

旭川APの実施に当たっては、管理運営主体の決定方法、市民参加の仕組みなど課題はあるものの、河川維持管理におけるアドプト・プログラム適用に関して、市民意識の変化など長期的な評価が必要なもの以外、概ね初期の目的は達成されている。

今後、この旭川APが、単なる河川維持管理における市民参加に終わるのではなく、地域の人々が求める旭川の実現に向けてより積極的な関わりをもっていく、言い換えれば、市民が明確な目的意識の中で関わっていける制度にしていく必要がある。

第4章 今後の基本的な方向性

前章でとりまとめた総合評価を踏まえると、旭川A Pの今後の進むべき道は、単純な清掃や草刈りといった作業への住民参加による見かけのきれいさを求めるだけに留まらず、川と住民の関係の再構築を目指すことが求められる。

将来の旭川のあるべき姿を見据え、旭川をどう育くみ、地域が育まれるのかについて、行政と地域が一体的に取り組むための共通認識を持つことが必要である。また、目標達成に向けた取り組みを本格化させるためには、住民の内発的かつ持続的な活動の原動力が不可欠である。そのため、清掃・草刈り美化活動と言った社会貢献を通じて、活動に達成感や満足感を味わえるものとするのが望ましい。したがって、インセンティブの付与に関しても、物質的なものから、より精神的なものとする必要がある。つまり、川を含めた自分たちの地域を、自らが良くしていけるのだと言う喜びと自信を実感できることが、次のステップアップに結びつくと言える。また、次世代を担う子供たちに対しては、旭川A Pを通じて、世代間交流の実現や、環境学習の場と位置付けた取り組みが望まれる。

ここで、旭川A Pの果たす役割は、旭川のあるべき姿を実現する第一歩を踏み出すものである。言い換えれば、旭川A Pはあくまで導入部分、動機付けの段階であって、一つの通過点であると認識される。

そのため、地域の望む旭川の将来像を明確にしておくことが重要である。例えば、旭川全体の醸し出す雰囲気、景観、人と川、自然との係りなど、調和のとれた空間づくりを目指すには、多様化する価値観に柔軟に対応することが必要であり、相互理解に基づく合意形成が求められる。

これら目標達成のため、旭川A Pは、中長期的な目標と課題、当面する目標と課題を整理して、段階的に取り組むべき行動計画を展開することが必要である。また、旭川A P活動をさらに良くするため、今後も継続的に評価を行えるシステムを検討する必要がある。

当面改善すべき個別の課題を挙げれば、以下のものがある。しかし、本委員会の報告は、イメージを助ける補完的な位置付けとし、行政と地域が協働して改善策を検討し、行動に移すことが望まれる。

個別課題への取り組み

住民参加の仕組みづくり

包括的な取り組みの推進（個人、少数者団体の取り込みなど参加資格の見直し）

草刈り活動の是非（危険性の排除、段階的取り組み）

草刈り活動を取り込む場合の活動内容、方法、場所の検討や工夫

インセンティブの見直し（精神的な満足感）

ボランティアの交流促進、上下流（流域）の一体的な取り組み

情報の共有化、共通の土壌づくり

管理運営主体の決定方法

導入過程（プロセス）の透明化：情報提供、提案型公募方式の採用など

評価結果の公表

費用対効果（金銭評価＋意識の高揚や達成感など）

旭川アドプト・プログラム評価委員会

委員名簿

	氏 名	所 属	
委員長	千葉 喬三	岡山大学大学院自然科学研究科教授	学識経験者
委 員	鳥越 良光	岡山商科大学大学院商学研究科教授	
委 員	中村 良平	岡山大学経済学部教授	
委 員	近常 とし子	旭川河川モニター	河川モニター
委 員	小合 宣顕	旭川河川モニター	
委 員	小山 亮一	岡山市操南学区環境衛生協議会会長	地域代表
委 員	高須賀 卓	5374の会代表	
委 員	大島 正勝	京橋朝市実行委員会委員長	
委 員	山本 幸子	一級建築士	
委 員	佐々木 順子	高島旭竜エコミュージアムを語る会	
委 員	一井 暁子	リサイクルフォーラム	
委 員	長屋 静子	みず・まちネット事務局長	パートナーシップ コーディネーター
委 員	倉本 耕治	日本放送協会岡山放送局長	マスコミ
委 員	中原 佑介	山陽新聞社論説委員会副主幹	
委 員	中田 裕人	岡山県企画振興部企画振興課課長	行政
委 員	関山 孝夫	岡山県土木部河川課課長	
委 員	内藤 元久	岡山市環境局環境保全部環境調整課課長	

(敬称略)