

アドプト・プログラムにおける自治体の支援と参加団体の役割分担に関する研究

—大阪府「アドプト・リバー・プログラム」を事例として

A Study on the relationship between Local Government and Volunteer Groups in Adopt Program —In Case of "Adopt River Program" of Osaka Prefecture

都市計画分野 牛尾玲華

公共空間は行政によって集中的に管理されてきたが、近年、利用者である地域住民等が維持・管理活動も行うことで、今日の利用要求への多様化に対応できるのではないかという期待がある。本研究では公共空間を行政と市民が協働で維持・管理するアドプト・プログラムを扱い、大阪府の河川を対象とした事例における自治体と参加団体がそれぞれどのような役割を担っているのかを明らかにした。参加団体が美化活動、自治体はその支援となっているだけでなく、協定の締結によって地域住民の活動拠点を与え、新たな使い方を促している可能性がある。

Public space has been managed by only administration. However, in recent years, it can respond to various use demand by citizens' managing. This paper clarifies the relationship between the local government and volunteer groups in Adopt Program as an example of "Adopt River Program" of Osaka Prefecture. In this case, volunteer groups support the community beautification and local government supports it. Not only it, it is possible that the supports give activity base of community or urge to use public space variously.

1. 研究の概要

(1) 研究背景

公共空間⁽¹⁾は都市活動や市民生活を支える重要な基盤であり、整備水準の向上や効率性・安全性を追求するため、行政によって集中的に供給、管理されてきた¹⁾。しかし、それでは今日の利用者ニーズの多様化には対応しきれない場合がある²⁾。このような課題への改善策のひとつとして、公共空間の利用者である地域住民等が維持・管理活動も行うことへの期待が高まっている。その内容は市民活動単独ではなく、行政・地域住民や市民団体・企業等による協働活動が見られる。その活動は地域・団体によって様々であり、管理から活動の広がりを見せている例もある^{3,4)}。

公共空間の維持・管理のために、市民の美化活動等を促進する仕組みのひとつに「アドプト・プログラム(以下 AP)」がある。アメリカが発祥の市民と行政が共同で公共空間の維持管理を行うもので、企業や地域住民などが道路や公園など一定の公共の場所で定期的・継続的に清掃活動を行い、行政がその活動を支援している。上述のような例^{3,4)}があることから、維持・管理を目的とした美化活動から、地域活動の幅がひろがっていく。

本研究では、公共空間として河川をとりあげる。河

川は公共空間のなかでは管理に当たっては比較的自由度が高く利用可能な範囲も広いため、様々な利用方法が期待される。また吉川⁵⁾は、河川空間を、教育や福祉など様々な分野での取り組みを複合的に行える公共空間であることを述べており、その可能性を示している。2000年には河川審議会が河川管理の一部を市民団体等が役割分担する必要性を答申し⁶⁾、河川での市民の活動が期待されている。

(2) 研究の目的

本研究では大阪府の河川を対象とした AP を対象とする。自治体の担当者及び参加団体の AP に対する意識から、管理者と地域住民がどのように協力して活動を行っているのか、役割分担の実態を明らかにする。そのうえで、他の地域住民の活動との関係を考察する。

(3) 研究方法

まず対象の AP に登録されているプログラムの概要を把握して参加人数や活動頻度等の傾向を明らかにし、詳細を検討する事例を選定する。対象事例の詳細を自治体の担当者と参加団体へのヒアリングにより把握し、アドプト・プログラムにおける役割分担の実態を明らかにする。

(4) 研究の位置づけ

本研究に関連するものとして、地域共同管理⁽³⁾や市

民参加に関する研究などがある。井沢らの研究³⁾では、河川を対象に自治会と行政が連携して公共空間を創出するプロセスや、公共空間への波及効果を明らかにすることによって、共同管理を可能とする条件や公共空間の新しい管理・運営のあり方を検討した。長沼ら⁷⁾は街路空間で住民が行う個人的な緑化活動の実態と意識特性を明らかにし、街路環境形成への活用の方向性を示した。浦田ら⁸⁾は、指定管理者制度を活用している公園を対象に、指定管理者と市民グループのよりよい関係構築に役立つ取り組みの方向性を示し、民間指定管理者が市民参加を促進しながらよりよい公園の管理運営を実現してくための条件を明らかにした。

本研究ではアドプト・プログラムを利用した地域共同管理において、公共空間の維持・管理活動での地域住民と自治体の役割分担に着目する。

2. アドプト・プログラムの特徴

(1) アドプト・プログラムの概要

始まりはアメリカのアドプト・ア・ハイウェイ・プログラムとされる。このプログラムは1985年頃、アメリカのテキサス州交通局(Department of Transportation)により始められた。当時、州ハイウェイの散乱ごみの清掃を行っていた州の交通局が、毎年15%から20%の割合で増えつづける清掃費用に困り、市民に協力を呼びかけたところ、市民グループや企業からの賛同を得て活動が始まった⁹⁾。

アメリカを手本にして、日本においても企業や地域住民などが道路や公園など一定の公共の場所で定期的・継続的に清掃活動を行い、行政がその活動を支援するAPの仕組みがつけられた。道路の他、河川、公園、橋梁など様々な公共空間が市民によって管理されている。2012年4月現在、全国で475のプログラムがある¹⁰⁾

(2) 全国におけるアドプト・プログラムの概況

日本でAPの普及を進める中心となっている公益社団法人食品容器環境美化協会(以下、食環協)の調査⁽⁴⁾により、以下のことが明らかになっている。

・APの効果や課題

食環協が立ち上げたAP研究会の調査から、現状のAPの効果や課題が明らかになった。

効果としては、参加している市民・自治体ともに、環境美化への啓発や地域に対する愛着等、意識の変化を感じている意見が多かった。市民の意識向上は、市民と自治体ともに問題としても指摘している意見が多く、共通の課題にもなっている。

自治体に関しては、市民と比べると地域のイメージアップや制度の周知など、広報活動を意識している自治体が多いと考えられる。しかし、参加者は人数が増えないことや支援要望等、現状のままで続けると活動が

難しいことを問題としてあげていることが多い。自治体でも参加しやすい仕組みの構築を課題とする意見が多くなっている。

・APにおける一般的な行政の支援

APにおける行政の支援内容は、傷害保険の加入と清掃に必要な道具の提供が一般的である。特に保険の加入を支援している自治体の割合は大きく、安全面には特に配慮していることがうかがえる。活動に直接必要ではないが、APを実施している場所であることを示すサインボード等を設置する自治体も全体で7割を超えており、参加者の意識向上やAPを広める効果が期待されている。

(3) 対象の位置づけ

以上より、全国で導入されているAPの概況から、自治体の支援内容や参加者の活動の仕方といった行政と市民の協働のあり方や役割分担が課題となっている。そのため、河川を対象として10年以上継続しているAPの中から、協働に着目しAPを展開させている取組みのある事例を取り上げるのは意義があると考え、研究対象として大阪府のアドプト・リバー・プログラムを選定した。

3. 大阪アドプト・プログラムの概要

(1) 大阪アドプト・プログラムの種類

大阪府では道路・河川・港湾・森林を対象としたAPを導入している。大阪APの協定を締結する際には、行政の立場から大阪府(土木事務所等)と市町村、二者が参加者と協定を結ぶ。森林のAPは他と少し違い、事業者を対象とし、対象地の所有者とも協定を結ぶ内容になっている(表1)。この中で、河川やその周辺を対象としたアドプト・リバー・プログラム(以下ARP)を本研究では扱う。

表1 大阪APの種類(2012年4月現在)

名称(登録数)	対象	活動の基本ルール
アドプト・ロード・プログラム (416)	道路	原則として活動は1ヶ月に1回以上。
アドプト・リバー・プログラム (175)	河川敷、 河川公園等	原則として活動は1年に3回以上。
アドプト・シーサイド・プログラム ⁽⁹⁾	港湾	原則として活動は1年に2回以上。
アドプト・フォレスト (28)	森林	対象は企業等の事業者。 協定期間は原則として5年単位で、更新・継続も可能。

(2) ARPにおける各団体の役割

■ARP参加団体(市民)

・美化活動区間において美化活動を行う
協定締結時は、美化活動の責任を持つ区間を決める。美化活動については、その内容(清掃・除草・花栽培・その他必要な活動)は協定書に記載するが、そのどれをやるか、ということまでは示さず、行う内容はその範囲内で参加団体に任される(役割分担としては「美化活動」と表記する)。

・活動中に生物、汚染や不法投棄等を発見した場合は土木事務所等に連絡する。

■大阪府

・清掃道具（ゴミ袋・ひばさみ・軍手等）の貸出し
 最初は支給を行う。それ以降は、団体から要望がある場合や巡視の際に支給する。

・美化活動区間及び美化活動する団体を示すためのサインボード等の設置

・美化活動中の事故に備えた保険料の負担

参加団体は必要に応じて民間の保険会社の傷害保険・賠償責任保険に加入し、その保険料を大阪府が負担する。現在は168のプログラムのうち154(92%)がこの保険に加入している。

■市町村

・回収したゴミの処理

除草作業や一斉清掃を行っていて一度に大量のゴミが出る場合は、家庭ゴミとは別に市町村が回収を行う。河川や区間によっては粗大ゴミが多いところもあるので、同様に回収に向かう。

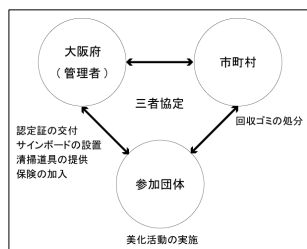


図1 三者協定



図2 活動例（大阪府提供写真）

(3) 協定の解除

協定締結時には、活動が無理な場合はやめても構わない旨を説明する。参加団体から協定解除の意思が伝えられた場合、または市町村や土木事務所等で美化活動が適当でないと判断した場合は、活動を停止し協定を解除する。しかし現状では、人数の減少など活動しにくい状況になったが活動を続ける意思がある場合は、協定の解除はせずに休止状態としていることが多い。

(4) AP から展開した取組み

大阪府では AP の導入をきっかけに、美化活動だけでなく地域に関する様々な取組みで市民や企業と協働する事業を広めるためにブランドを立ち上げた。AP から活動を広げた公共空間の利用や環境美化のイベントを行うなど、様々な事業と関わっている。AP においてはブログや広報誌等で、参加団体の活動を多くの人に伝える取組みが進められている。

4. アドプト・リバー・プログラムの概況

(1) 調査方法

大阪アドプトへの参加・活動報告の窓口である大阪府土木事務所(7ヶ所)及び寝屋川水系改修工営所、西大阪治水事務所の計9箇所の ARP 担当者を対象に、各プログラムの活動状況について、それぞれの担当するプログラムのリストを送付し、空欄(活動団体の種類、活動内容・頻度)を把握できている範囲で埋めるよう依頼した。アンケートは E

メールによって配布し、回収も同様に E メールによる返送で行った。送付日は2012年11月8日、回答期限は2012年11月20日とした。また、参加人数については大阪府を通じて保険に加入している参加団体が報告している人数(2012年4月～9月の半年分)を参考に、1回の活動に参加する人数の平均を算出した。調査を行った2012年11月の時点で、ARP 実施プログラムのリスト(大阪府 HP で公開)の最終更新が行われたのは2012年7月11日であり、そこで確認できたプログラム数は175、参加しているのは193団体である。そのうち調査によって明らかに活動を停止していることが確認されたプログラムが7(参加:8団体)あったため、全168のプログラム(参加は185団体)が対象となった。

また、表で把握されない部分での活動を把握する参考とするため、意欲的に取り組んでいると考える事例を自由回答で記入してもらった。

(2) 全体の傾向

各項目の平均値等を表2に示す。

大阪府内の区を除く(大阪市内は担当が市になるため)56の自治体のうち、ARP を実施しているのは34である。大阪府が管理する152⁽²⁾の河川のうち、107(70.4%)の河川でARPによる美化活動が行われている。

表2 各項目の平均値・最大値・最小値

項目	平均	最大	最小
活動年数(2012.7.1 現在)	5.5 年	10.9 年	1ヶ月未満
活動頻度	1週間に1.3回	毎日	年に1回
1回の活動に参加する人数	18.5人	135人	1人

・ARPに参加している団体は、ボランティア団体、次いで自治会・町内会といった地縁組織が多い(表3)。

・活動頻度が決まっている団体は月に1回活動する場合が最も多い(図3)。花栽培を行っているプログラムは活動頻度が高くなる。毎日となっているものでは全てが花栽培を行っている。

表3 参加団体の種類

ボランティア	54
自治会	25
町内会	15
地元企業	21
学校	8
複数団体	11
NPO	3
その他	31

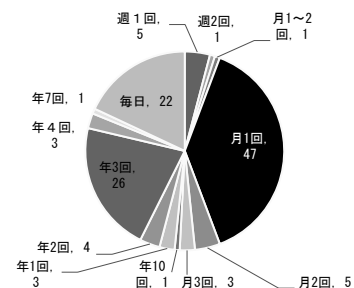


図3 活動頻度の割合(不定期を除く)

・活動頻度が月単位や年単位で行っているプログラムになると、1度の活動で10人以上の人数規模で活動しているものが

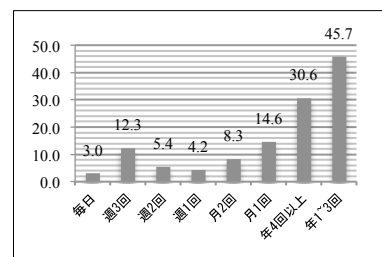


図4 活動頻度毎の参加人数(平均)

多い。活動頻度が低いと1回の参加人数が増加する傾向にあると考えられる(図4)。

(3) 参加団体の種類で見た特徴

参加団体の種類ごとに見ていくと、町内会がARPに参加している期間が長く活動頻度も高い傾向にある(図5,6)。また、参加人数では自治会や町内会、学校といった地縁組織では1回の参加人数が多い傾向にある。

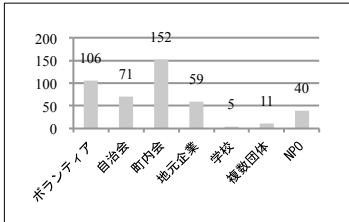


図5 活動回数の平均(1年)

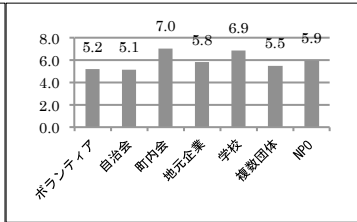


図6 活動期間の平均(年)

(4) 美化以外に活動を行っている参加団体

美化以外の活動を行っているプログラム(8ヶ所)を見ると、環境に関するボランティア団体が、生物観察や環境調査等の河川に関係の深い活動を行っている場合が多い。

大阪府の担当者が良い印象を持つプログラムは、活動頻度が高く、日常の美化活動以外にも一斉清掃や環境に関連したイベントを行っているものが多い傾向にあった。

表4 各項目の平均値

項目	平均
活動期間(年)	6.2
参加人数/回	9.6
活動頻度(1週間)	1.4

5. 参加団体の活動実態

(1) 調査方法と対象

活動団体と自治体の支援の実態を把握し、参加団体と自治体の役割分担が実際の活動ではどのようにしているのかを明らかにする。

団体によって活動内容や自治体の対応は変わるが、本研究では、特に活動頻度が高く、意欲的に取り組んでいると考えられる事例を対象とした。

1. 第3章で把握したプログラムのうち、活動年数が平均の5.45年より長い(相当の継続性があると考えられる事例を選ぶため)

2. 活動頻度が「毎日」となっている。基本的に毎日その場所に来て、何か活動している。

3. アドプトを担当する大阪府の各土木事務所、治水事務所、改修工営所へのアンケートにおいて、活動が意欲的、活発であると印象づけられている事例を選ぶ。

1~3にあてはまる事例5つに対して、実態を把握するためにヒアリング調査を行う。

(2) ヒアリングの結果

活動に関するヒアリング結果の一覧を表5示す。

・活動内容

①内田：美化活動として、清掃・除草、除草に役立てるための羊の飼育を行っている。花栽培を行っている。他団体と連携し、地域のイベントを対象の河川公園で

行う。

②高安西：清掃と花栽培を行っている。八尾土木が河川美化啓発のために、転落防止柵に小学生の描いたポスターを貼ってリバーギャラリーにしている。また福祉委員会としての活動では、鯉のぼりを恩智川の周辺であげている。

③八戸の里：ゴミ拾い等の清掃と花壇の手入れ、植栽の水やりを実施している。参加団体は花が好きな人々の集まりであり、手入れの方法を学んだり様々な種類の苗を植えたりと、本格的な趣味として花栽培を行っている。また周辺住民と花のやりとりがある。一斉清掃の際は担当自治体も協力する。

④御厨南：美化活動として清掃・花栽培・植栽の水やりを行っている。自治会の地域清掃の延長で活動している。

⑤千代崎：美化活動として清掃・花栽培を行っている。また参加者の趣味で石の展示をしたり、休憩用のひさしや椅子を設置したりしている。植えている野菜の収穫体験や、食事会、子育てサークルといったイベントも行う。

・活動量

活動区間の長さは違っても、毎日の活動に携わっている人数は1~3人とあまり差はない。①内田は羊の世話人が決まっているため基本的に同じ人が毎日通っているが、他の事例では当番制や団体内で特に花の世話が好きな人が交代で世話をしている。

一斉清掃については、①内田と③八戸の里は基本的に団体に所属する人々が行っているのに対し、②高安西では地区内に一斉清掃を周知し団体に所属する以外の人を集めているため100人の規模が実現できていると考えられる。

・活動に必要な道具の調達

清掃道具については、初回のみ大阪府から貸し出されたものを使用し、消耗したら参加団体が各自で調達している。花壇に使う肥料や花苗等も同様に負担している。花苗は年に2~3回大阪府(大輪会)からの支給もあるが、いずれの団体も花栽培を好む人が苗や種を自分の好きな物を選んで買っていることを確認した。一部団体の一斉清掃では、土木事務所等も協力し、特別な清掃道具やゴミ回収のトラック等は自治体の支援によってまかなわれている。

・参加団体と自治体のやりとり

自治体側(土木事務所等)からは、活動把握のために少なくとも年に数回は連絡をとっている。参加団体側からは、毎月の活動日数・人数の報告の他には、特に問題がない限り連絡をしないという団体もあった。この報告は書面でのみやりとりされ、直接自治体の担当者とは話さずことはない。

表5 ヒアリング結果

名称(場所)	①内田(和泉市内田町)	②高安西(八尾市高安町)	③八戸ノ里(東大阪市御厨東)	④御厨南(東大阪市御厨南)	⑤千代崎(大阪市西区千代崎)
写真(②③⑤は大阪府提供)					
対象区間で活動内容	清掃・除草 花栽培 花苗作り 羊の飼育(除草のため) その他動物の飼育(趣味) 鯉のぼりや陶芸作品等の展示 イベント(羊の毛刈り・虫の放流等)	清掃(一斉清掃あり) 花栽培 リバーギャラリー 鯉のぼりの展示	清掃(一斉清掃あり) 花栽培 花の授受(知人や通行人と)	清掃(一斉清掃あり) 花栽培	清掃 花栽培 野菜栽培・収穫体験 虫の飼育 子育てサークル ギャラリー 食事会
1回の活動に参加する人数(平均)	2.2人 除草(年3回):約30人	0.9人 一斉清掃(年1回):約100人	2人 一斉清掃(年1回):約20人	3.3人 一斉清掃(月1.2回):約40人	3.1人
支援	初期整備(倉庫の設置等) 清掃道具貸出(初回) 担当: 風土土木事務所	初期整備 (花壇、水道、倉庫の設置等) 清掃道具貸出(初回) 担当: 八尾土木事務所	初期整備 (花壇、水道、倉庫の設置等) 一斉清掃協力 東大阪市からの補助金 清掃道具貸出(初回) 担当: 寝屋川水系改修工営所	初期整備 (花壇、水道、倉庫の設置等) 清掃道具貸出(初回) ・東大阪市からの助成金(年額21,000円)と、自治会費で活動している。 担当: 寝屋川水系改修工営所	(遊歩道整備後に活動開始) 初期整備 (倉庫の設置等) 清掃道具貸出(初回) 担当: 西大阪治水事務所
参加団体の概要	内田町町内会と、町内の有志で集まって結成したボランティア団体「ふる里内田スタッフ」や、内田町子供会と協力している。 また、団体には所属していないが、公園に通う個人の参加者がいる。	会員:約140人 八尾市にある福祉委員会のひとつ。夏祭りや餅つきといった地域のイベントの企画運営等を行う。	・会員は22人(2012.12) ・花が好きな人で集まった団体。会員は遠くても自転車で10分あれば来られる程度の距離の住民	・自治体には約850世帯が参加している。 ・御厨南自治会自体は昭和50年ごろからある。	・会長は花壇の手入れや掃除に熱心で、大抵、遊歩道にいる。 ・花壇の手入れは緑化ボランティアを募集してその人たちがやっている。
美化活動の概要	・除草のために羊を飼っている。(大阪府の飼育実験から;写真) ・個人の参加者は、公園に通い、ゴミ拾いや子どもたちとの交流などに関わっている。	・一斉清掃は地区をあけて力を入れて取り組んでいる。 ・柵の鍵は八尾土木が管理しているので、住民は自由に川に入ることにはできない。	・当番制で1日最低2人が道の掃除や花壇の手入れを行う。市が補っている低木の水やりも行う。 ・旅行や体調不良等で活動できない場合は、交代して助け合っている。 ・花壇は区画分けて、それぞれ個人に割り当てている。 ・園芸の勉強会を行うなど、学びながら花を栽培している。 ・お互いに教え合ったり、花を譲り合ったりしている。 ・早朝に作業することも多いが、すぐ隣が住宅地なので、苦情が来ないように話し声の大きさは気をつけている。	・活動熱心な人は70代くらいの人が多い。 ・夏の水やり、秋の落葉集めが特に作業量が多く大変。 ・趣味でやっているようなもの。 ・花壇の手入れはほぼ毎日、特に当番等は決まらずによく来る人が中心になって行っている。	・遊歩道の扉の鍵は参加団体も持つっており、毎日開け閉めして管理している。 ・子どもたちの情操教育のために野菜や果物などを植えている。 ・幼稚園や小学校の子が来る。街の子だと、そのあたりに野菜がなっていると見られないから、どうやって野菜が育つのかがこの川に来たら体験できるようにしたかった。
美化以外の活動の概要	・ウサギやインコ、昆虫等、参加団体や地元の人たちが好きな動物を飼育している。 ・そりや虫取り網など、子ども用の遊び道具を常備	・防犯パトロールに力を入れており、毎日パトロールカーで巡回している。 ・対象区間付近で毎朝、登校する小学生を見守っている。川は毎日見る。	・主な活動は清掃と花栽培のみだが、花栽培は参加者の趣味でやっている。息抜きや生きがいにしている。	・自治会の活動として、夏祭りやクリスマスなどで地域のイベントを開催している。	・簡易、仮設のプールをつくっており、子どもたちが水遊びしたりする。 ・ピオトープで水中の虫などが観察できるようにしている。 ・ひさしや椅子なども手づくりしている。
利用者や周辺の地域住民との関わり	・羊等動物の餌は周辺の住民が持ってくることもある。 ・以前は飼育していた動物をほしい人に譲っていた。 ・マナーの悪い人へは注意する。何度も話している、だんだんゴミを捨ったりしてくれるようになることもある。 ・個人ボランティアの方は、よく子どもたちの相手をしている。シールや塗り絵など、いつも遊び道具を持って公園にくる。	・小学生の通学路にもなっており、車道で危ないため朝は大人が見ている。	・通りがかる人に花をもらえないか聞かれることがある。 ・家で育てられなくなった花をもらったり、苗や種を分けたりする。近所の知り合い以外にも知人でない人に声をかけられることもある。 ・近接するアドプト団体、周辺住人に花の株分けをしたり、育てられなくなった花を引き取ったりしている。切花をあげることもある。	・通行人と話す等はほとんどない。たまに花がほしいと声をかけられる。	・収穫イベントや生物観察会を開いて地域の子どもたちを呼んでいる。 ・保育園で描いた絵等を展示する場所が遊歩道にある。
問題に思っていること等	・若い人にもっと参加してほしいが、仕事があるのが難しい。後継者はまだ見つかっていない。	・後継者がいない。 一斉清掃以外でも若い人にもっと参加してほしいが、仕事があるので仕方ないと思う(団体)。 ・掃除の回数を増やしたい、という声を聞くが安全管理の問題で増やすのが難しい(八尾土木)	・花壇に悪戯をされたり、花を盗られたりすることがある。 ・ゴミを捨てる人に注意をするが、ほとんどは聞いてもらえない。 ・高齢者が多いので、肥料を運ぶなど力仕事が大変。	・ゴミの収集が月に1度しかなく、掃除の範囲が広い割には少ない。 ・廃材をよく捨てられて処理に困る。 ・たまに花を勝手にとられてしまう。できるだけ続けていきたいが、若い人が参加せず、後継者が心配。	・後継者がいるかどうか ・色々なものをつくっているのが、少し過剰に感じる。 ・野菜は本来なら植えてはいいものだが、営利目的ではなく、自分のものにするのではなく、子どもたちに収穫してもらい、地域に貢献しているので注意して管理することとまっている。(担当者)

・対象区間の利用者や周辺地域との関わり

周辺の住民や利用者と、対象地で積極的に関わる団体(①内田、②高安西、③八戸ノ里、⑤千代崎)が見られ、地域活動の拠点のひとつとなっている場合がある。

・問題点としては、参加団体からの要望が多い、対象地を独占的に使ってしまうなど、熱心に活動するために生じてしまうものがあげられた。また、参加団体への対応が十分できていない、という意見は本調査で話を聞いた全ての担当者からあげられた。

(4)自治体担当者の意見

ヒアリングの際、大阪 AP 全般に関して、大阪府の担当者からは以下のような意見があった。

・参加団体への対応

参加団体と密に接することで近づけて、色々なことが言えるようになる等、参加団体が対象区間周辺と自治体をつなげている場合がある。何度も参加団体と接しているうちに、活動には参加していない周辺の住民に

も河川巡視の際に声をかけてもらえるようになった、という意見があった。

問題点として、住民が地元をきれいにしているうちに要望が増えてくるが、支援には限界がある、安全管理の面で課題がある等の理由で全ての要望にこたえることが難しいことがあがった。また、ARPに参加する全ての団体に均等に対応できないことを指摘する意見もあった。

・担当者の意識の変化

大阪 AP が始まってから、日常でも環境美化に感心を持つようになった担当者もいる。

・公共空間の私物化

手間をかける分、参加者の好みが多量になって排他独占的な利用に至ってしまう。縄張り争いのようなものに発展してしまう例もある。

5. まとめ

(1) アドプト・プログラムの効果と課題

日本におけるAPは、食環協が中心としてなって普及に努めている。自治体と市民双方にAPに関する情報提供や環境美化教育を行う支援をしている。食環協が立ち上げたAP研究会の調査から、現状のAPの効果や課題が明らかになった。効果としては、参加している市民・自治体ともに、環境美化への啓発や地域に対する愛着等、意識の変化を感じている意見が多かった。市民の意識向上は、市民と自治体ともに問題として指摘している意見が多く、共通の課題にもなっている。

(2) 大阪アドプト・プログラムにおける役割分担

大阪APにおける参加団体の役割は美化活動であるが、その内容が詳しく定められてはおらず、清掃や花栽培といった環境美化の目的に沿ったものを参加団体の意思で自由に行うというものになっている。また協定解除については、続ける意思がある場合は尊重し、休止をするという選択肢もある。

ARPに参加している団体は、ボランティア団体、次いで自治会・町内会といった地縁組織が多い。基本的に自分の身近な地域での活動となっている。

美化活動以外の事を行っているプログラムでは、環境に関するボランティア団体が、生物観察や環境調査等の河川に関係の深い活動を行っている。多くの場合は活動を継続する過程でARPに参加しており、大阪府側がある場所を整備した際に地元で活動している団体に声をかけることも多い。全体的に、自治体の対応は団体によって異なっており、一定の手法はない。

(3) ARPにおける自治体の支援と参加団体の活動

・一斉清掃については、参加団体のメンバーを集めて行うものと、AP参加者以外の周辺住民も巻き込んで行うものがある。危険が多い河川等は自治体も協力して清掃を行っている。大阪府では歩道や河川の水中の定期的な清掃は行っておらず、参加団体の存在によってこれらの美化活動を実行することが可能になっている。

・活動に使用する道具については、大阪府の場合、初回のみ貸し出されたものを使用し、消耗したら参加団体が各自で調達している。花壇に使う肥料や花苗等も同様である。花苗は年に2~3回、慈善団体から大阪府を通じての支給もあるが、いずれの団体も花栽培を好む人が苗や種を自分の好きな物を選んで買っていることを確認した。一部団体の一斉清掃では、土木事務所等も協力し、特別な清掃道具の提供や粗大ゴミ回収等の支援を行っている。

・自治体側(土木事務所等)からは、活動把握のために少なくとも年に数回は連絡をとっている。参加団体側からは、毎月の活動日数・人数の報告の他には、特に問題がない限り連絡をしないという団体もあった。こ

の報告は書面でのやりとりのみで、直接担当者と話すことはない。

・問題点としては、参加団体からの要望が多い、対象地を独占的に使ってしまうなど、活動が過剰になってしまうために生じるものがあげられた。

(4) 結論と考察

本研究で明らかになった役割分担の実態を表6に示す。活動内容も参加団体に任されており、問題が起きない範囲では自治体も対応しない。活動開始前に重点的に支援を行い、その後の具体的な活動は参加団体が自立して行っている。

表6 参加団体の役割と自治体の支援

	協定で決められた役割分担	対象事例での実態
参加団体の活動	美化活動	・清掃は必須 ・花栽培は自由だが、大阪府が花壇を設置したときに世話を依頼する事がある ・技術的に難しい、安全面が不安等の理由で一斉清掃では自治体が協力することもある。
	その他(協定なし)	・対象地でイベントを行っている団体もある。 ・工作物等を許可を問わずに自由に作っているが、特に自治体の対応はない。
自治体の支援	初期整備	・活動に必要な整備を行っている(舗装、水道等)
	清掃道具の貸出し	初回、または一斉清掃で土木事務所が協力しているとき一時的ではない ・道具、花苗、肥料等は参加団体も負担
	保険の負担	・継続して行っている。

ARPでは、役割分担を決めて協定を結ぶが、役割の内容を定めすぎないことによって、対象区間を地域住民に任せ積極的な美化活動や他の活動への広がりをもたせようとする。また支援内容にある対象区間の整備が、地域住民の趣味やイベント等の他の地域活動を行いやすくしていることにもつながっている場合があり、活動の場を提供する機会にもなっていると考える。

しかし一方で、手間をかけることで場所への愛着が大きくなって、排他独占的な利用に至ってしまうことも問題視されている。周囲に害を与えない範囲の把握は困難であるが、参加団体だけでなく、周辺の住民等の様子にも注意して対処する必要があると考える。

■補注

- (1)不特定多数の人々に利用される空間。狭義的には公物法で規定されている公共用物(河川、道路、公園、港湾等)とし、官公署等の公用物はここでは含まない。
- (2)ヒアリングと大阪府のHPで公開されている情報から確認した。
- (3)中田¹⁾による定義を参照すると、地域共同管理とは、従来の所有者による管理に限定することなく、実質的な管理・利用が地域環境を利用する住民などと共同で行われることである。
- (4)AP研究会が自治体と参加団体へ行ったアンケートの集計結果¹¹⁾から、明らかになっている効果や問題点を示す。

■参考文献

- 1)中田実(1993)、「地域共同管理の社会学」東信堂
- 2)井澤知且ら(2004)、「道路空間(歩道)の地域共同管理の可能性に関する研究-公共空間の公共一元管理から地域共同管理・運用への移行に関する研究-」建築学会計画系論文集(576),pp.109-116
- 3)井澤知且ら(2002)、「公共空間としての五条川(一級河川)における自治体(岩倉市)と市民団体による地域共同管理に関する研究」都市計画学会学術研究論文集(37), pp.1021-1026
- 4)井澤知且ら(2001)、「公共空間の公共一元管理から地域共同管理への移行に関する研究 -名張川河川改修と名張市新町区自治会の地域管理の場合-」都市計画論文集(36), pp.67-72
- 5)吉川秀勝(2009)、「河川の管理と空間利用 川はだれのものか、どうつき合うか」鹿島出版会
- 6)国土交通省「川と市民団体」
<http://www.mlit.go.jp/river/link/rfc/opinion/index.html>(2013.2.12閲覧)
- 7)長沼真美ら(2003)、「神戸市の街路空間における沿道住民による「勝手花壇」の実態と住民意識に関する研究」66(5),pp.819-824
- 8)浦田興・平田富士男(2007)、「都市公園における民間指定管理者と市民グループの関係の状況及びよりよい関係構築に必要な取り組みの方向性」都市計画論文集(42-3),pp.175-180
- 9)「武笠忠雄 食環協理事にきく日本版アドプト・プログラム—研究会がとりまとう」月刊廃棄物(1999-3),pp.30-35
- 10)公益社団法人食品容器環境美化協会(2011)、「アドプト・プログラム研究報告書」
- 11)大阪府「大阪アドプト・リバー・プログラム実施要領」(大阪府提供資料)

討議

討議 [重松先生]

一般的なボランティアで美化活動に関わる事と、APで関わる事の違いは何か。

回答

自治体の支援が約束されているかどうかが一番大きな違いである。APは協定を結び、参加団体は自治体の支援のもと活動を行う仕組みとなっている。

討議 [重松先生]

協定書で役割分担は明記されているが、研究で新しく明らかになったことはあるのか。

回答

対象事例においては協定書に活動や支援の具体的な内容は記載されていないため、参加団体がどのような活動を行い、自治体がどこまでの支援を行っているのかが明らかになったと考える。実態からは、活動開始前に重点的に支援を行い、その後の具体的な活動は参加団体が自立して行っている傾向にあることがわかった。

討議 [吉田先生]

対象地に対して、維持・管理をどこまでやっているのか、関与のレベルが異なっている。行政と市民のギャップがそこにあり、問題意識もあるはずだが、もう少し明確に記述できるのではないか。問題も様々だが全部一緒にしてしまっているのでは、論じるのが難しくなっている。

回答

対象事例で登録されている全ての参加団体の活動内容を詳細に把握できてはおらず、活動の程度や範囲の整理は今後の課題となっている。4章で取り上げた事例では、参加団体が対象地で管理用に設置されている柵の鍵を持っている等、任される範囲が広い場所もあり、様々な例が見られる。現状では自治体は参加団体によって対応を変えている傾向にあり、維持・管理の関与の仕方は多岐にわたっていることが予想される。

討議 [水谷先生]

公共空間の維持・管理は本来自治体の業務であるが、やってくれないから市民がやっている。自治体から見れば手の届かない部分をやらせていてありがたいはずだが要望が増えていることや、参加団体は続けたいが後継者がいないこと等が問題となっている。自

治体をお願いしながらやるべきだが、管理していく上で、どのようなシステムで回していくべきだと考えているのか。

回答

要望が増加する要因のひとつに、自治体の支援範囲がはっきりしていないことがあると考える。例えば、清掃道具の貸出しを協定書に記載しているが、実際は初回だけあとは参加団体が自力で調達している場合が多い等、支援範囲が曖昧になっているところがある。自治体はまず支援の範囲を明確に提示すべきだと考える。また、参加団体に関しては、現在参加団体同士のネットワークを構築する取組みがある(交流会や活動に関する広報誌の作成等)。それが発展して、他団体と実際の活動で互いに協力する行動が現在よりも広がり、参加団体の負担を軽減することにつながるかと考える。