

序文

アフリカにおける自然環境保全については、多くのアフリカ諸国の貧困層の大半が農林水産業など自然資源の利用に依存する生活をしているため、自然環境劣化に対する圧力が大きいと同時に、劣化による影響も深刻なものとなっています。また、自然資源管理が国家経済・開発と直結した重要な課題であるにもかかわらず、他の開発課題に優先順位が置かれているために十分な関心が払われていないという状況があります。加えて、急激な人口増による自然環境への圧力、経済の停滞による保護区管理費の削減、管理体制の不備による密猟の多発、農地拡大による森林伐採等アフリカの自然環境保全に係る問題は多く、人類共通財産であるアフリカの自然資源の適正管理への援助ニーズは非常に高くなっています。

本基礎調査団は、南アフリカ共和国およびジンバブエにおいて、自然環境保全に係る情報を収集し、技術協力の可能性と方向性を検討することを目的として、平成 13 年 4 月 10 日から 5 月 4 日まで当部計画課吉浦伸二課長代理を団長とし派遣されました。本報告書は本基礎調査の結果をまとめたものであり、今後の協力に携わる関係者の方の参考になれば幸いです。

最後に、本調査にご尽力頂いた南アフリカ共和国およびジンバブエ国政府関係者、現地大使館、国内関係期間の各位に深く謝意を表するとともに、引き続き一層のご支援を賜りますようお願い申し上げます。

2001 年 5 月

国際協力事業団

森林・自然環境協力部

部長 宮川 秀樹

目 次

・ 基礎調査総括	3
・ 南アフリカ共和国 (Republic of South Africa)	
1 . 自然環境の概要と社会経済的特徴	
1 - 1 . 自然環境の概況	11
1 - 2 . 生物多様性と希少種	13
1 - 3 . 南アフリカの社会・経済の特性	18
2 . 自然環境保全の制度と実施体制	
2 - 1 . 自然環境保全の法制度と国家戦略	19
2 - 2 . 自然環境保全に関わる組織	23
2 - 3 . 各国ドナー・ NGO の活動と参考事例	32
2 - 4 . 環境保全型地域開発	39
3 . 自然環境分野の課題とわが国の協力分野の展望	
3 - 1 . 自然環境分野の政策・技術上の課題	40
3 - 2 . わが国の協力可能分野の展望	43
・ ジンバブエ国 (Republic of Zimbabwe)	
1 . 自然環境の概要と社会経済的特徴	
1 - 1 . 自然環境の概況	55
1 - 2 . 生物多様性と希少種	59
1 - 3 . ジンバブエの社会経済概観	60
2 . 自然環境保全の実施体制	
2 - 1 . 自然環境保全政策	67
2 - 2 . 自然環境保全に関わる組織	71
2 - 3 . ドナー・ NGO の活動と参考事例	76
2 - 4 . 総合環境保全型観光地域計画 (ECO - TRIP)	82
3 . 自然環境分野の課題とわが国の協力分野の展望	
3 - 1 . 自然環境保全の政策・技術上の課題	86
3 - 2 . わが国の協力可能性分野の展望	87
参考資料	
資料 1 . 基礎調査団員構成	95
資料 2 . 調査団行程表	96
資料 3 . 面会者リスト	97
資料 4 . 面談記録 (南アフリカ)	南ア-1
資料 5 . 面談記録 (ジンバブエ)	ジンバ-1
資料 6 . 収集資料一覧	167

略 語 表

【南アフリカ】

CAPE: Cape Action Plan for the Environment
CFK: Cape Flora Kingdom
CI: Conservation International
CSIR: The Council for Science and Industrial Research
DANCED: Danish Cooperation for Environment and Development
DBSA: Development Bank for Southern Africa
DEAT: Department of Environmental Affairs and Tourism
DFID: British Department for International Development
DWAF: Department of Water Affairs and Forestry
EPRD: European Programme for Reconstruction and Development
FFI: Fauna and Flora International
GEF: Global Environmental Facility
IUCN: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources
MAB: Man and Biosphere
NBI: National Botanical Institutes
SADC: Southern Africa Development Community
SANP: South African National Parks
SDI: Spatial Development Initiative
TFCA: Transfrontier Conservation Area
WCMC: World Conservation Monitoring Center
WWF-SA: Worldwide Found for Nature, South Africa

【ジンバブエ】

CAMPFIRE: Communal Area Management Programme for Indigenous Resources
DEAP: District Environment Action Plan
DNPWM: Department of National Parks and Wildlife Management
GIS: Geographic Information System
HLGNH: Ministry of Local Government and National Housing
IUCN-ROSA: IUCN Regional Office of Southern Africa
MDC: Movement for Democratic Change
MEAT: Ministry of Environment and Tourism
MHCW: Ministry of Health and Child Welfare
MORA: Ministry of Land and Agriculture
MRRWD: Ministry of Rural Resources and Water Development

基礎調査総括

1. 基礎調査総括

(南アフリカ共和国)

1. 調査の概要

南アフリカ共和国は生物多様性の高い地域を有し、また環境行政機関の実施体制、法整備、保護区管理が他のアフリカ諸国と比較して整備されていると考えられるため、本調査では今後の自然環境保全分野技術協力を行う上での参考となり得るアプローチや関連情報を収集することを主眼に調査・視察を行うこととした。一方、西ケープ州を中心とした Cape Action Plan For the Environment (ケープ環境計画) が GEF 資金により進展しており、非公式に JICA に対する協力可能性の打診があったことから同計画、および南南協力支援の可能性がある南部アフリカ野生生物カレッジについては案件形成の可能性を検討する調査対象とした。

調査期間中はケープ環境計画調査および世銀をはじめとする他ドナーおよび環境観光省との協議の他、ケープ環境計画の一部も含めた東ケープ州、前述の南部アフリカ野生生物カレッジと近接するクルーガー国立公園、IUCN がプロジェクトを形成中のブランド峡谷、および自然環境関連政府機関を調査した。

帰国後、全調査結果を検討した結果、4 件のプロジェクト案を調査団としてとりまとめた。調査結果概要と今後の案件検討上の留意点は以下の通りである。

2. 調査結果概要と協力の可能性

2 1 ケープ環境計画 <ケーププロジェクト>

本計画は 1998 年 GEF の資金 (\$ 12.3mil) により strategic planning phase が開始され 2000 年 9 月に戦略と行動計画が完成した。37 のコア・プロジェクトが形成され、その中から 4 件が同計画のコーディネーターである WWF-SA (世界自然保護基金・南アフリカ事務所) から JICA 南アフリカ事務所に対し協力の可能性を打診された経緯がある。本調査では WWF-SA のアレンジにより 8 件のプロジェクト (当初検討の打診があったものは 4 件) の説明を受けるとともに、西ケープ州・文化・スポーツ局、計画・地方行政・住宅局、および西ケープ州自然保全ボード (WCNCB) の幹部との協議を行った。

ケープ環境計画全体と説明のあった各プロジェクトに関する調査団としての評価および協力可能と思われる分野の詳細は報告の通りであるが、調査を通じて得られた印象を下記にまとめた。

同計画に対する協力を肯定 (Positive) する要素として次の点があげられる。

- p-1. Cape Floral Kingdom(CFK)の生態系としての希少性の高さ
- p-2. CFK が農地開発、都市化等により急速に劣化しており、生物多様性保全の観点からの緊急性
- p-3. 本計画は生物多様性保全に加え、持続可能な資源の使用、組織・制度の強化の 3 要素を持つこと (2 年間の第 1 フェーズにより戦略、技術データ、実行計画が一通り揃っている事)
- p-4. 持続可能な資源の使用においては、自然資源からの生産物、自然をベースとしたツーリズムによりコミュニティの参加 (住民に対するインセンティブ) の重要性が認識されている事
- p-5. 本計画は政府実施機関、非政府組織、研究機関、民間セクター等多くの組織のパートナー

- シップにより進められている事（また関係者の意識、取り組みの姿勢に感銘を受けた）
- p-6. 西ケープ州および中央政府環境観光局が支援を表明していること
 - p-7. 世銀・GEF が第 1 フェーズの成果を高く評価しており、第 2 フェーズへの融資を検討している事
 - p-8. CI(Conservation International)は環境保全活動に対する新グラント供与を 15 コア・プロジェクトに関し検討している事
 - p-9. 生態区に基づく地域開発計画という手法のモデル性。即ち成功すれば他地域での適用が可能（第 2、第 3 国研修の可能性）
 - p-10. リオ・アフター 10 が 2002 年に南アで開催されるという象徴性・ニュース性
一方同計画に対する協力を消極的(Negative)とする要素は次の通りである。
 - n-1. 戦略、実行計画はできたものの、計画（コア・プロジェクト）間の論理的、時系列的関連性、評価・モニタリングの基準が整理されていない事
 - n-2. 参加している実施機関の技術レベルは特に研究機関の場合一定の水準を有し、技術協力の必要性が小さいと考えられること
 - n-3. 多くのドナーが関与（検討）しており JICA が参画する必然性に欠けること
 - n-4. 基本的には先方は資金援助(funding)を期待していること
 - n-5. そもそも西ケープ州は豊かな州であり、JICA の協力重点州ではないこと
 - n-6. ドナー会合ではコモンバスケット方式の協力の可能性が検討されており、その場合我が国の協力の取り組み方に適合しないこと
 - n-7. 西ケープ州と中央政府との間で実施機関についての意見の相違があること
 - n-8. 行政機関を C/P とする場合、適格の職員が十分配置されていないであろうこと

以上の諸要素を勘案し別紙「自然環境保全型地域計画プロジェクト」案を作成した。

今後本件を進める場合は当然西ケープ州、中央政府等関係機関との協議、実施体制の確認、現状分析が必要である。また本件実施に際しては次の点に留意する必要がある。

1. 先方政府行政機関は最小限の人員で運営しており、事業を外部コンサルタントに委託して実施する事例が多い。従って技術協力のあり方は、専門家からカウンターパート個人に技術を移転するにとどまらず、むしろ事業実施を支援するという考え方が必要になる。
2. 緊急性のある案件については、現地コンサルタント雇用による事業実施を中心とした協力のあり方も検討する（南アには多くの優れたコンサルタント社がある）。
3. プロジェクトは上から下への技術移転の実施と考えるのではなく、パートナーシップに基づく共同事業と考える。

2 2 <東ケープ州環境保全人材育成プロジェクト>

東ケープ州はかつてホームランドとされた地域を持つ新しい州で法制度、行政機構、人材育成等仮題が多い。自然環境保全面ではケープ環境計画の対象地区を含んでおり、同計画に対する協力という側面を有しつつ、JICA の援助重点地域である貧困州への協力が実現できる。

南アフリカ中央政府の賛同は得やすいと想定されるが、州の環境行政への取り組み、実施体制、特に予算措置等の確認が重要なポイントとなる。

2 3 <国境をまたぐ保護区管理支援プロジェクト>

共通の自然資源を有する地域協力に対する支援の一例である。関係国の内、最も体制の遅れた国に対する協力を実施し、地域における保護区管理体制全体の嵩上げを図るものである。協力内容には第3国専門等の南南協力スキームを活用することが考えられる。

2 4 <自然環境保全型地域開発計画マスタープラン>

自然環境を資源として利用しながら地域住民の生活水準向上と自然保全を両立させる方策としてツーリズムを中核にした地域開発計画策定に対する協力である。既に、観光開発調査が実施されており、本開発調査との整理が必要と考えられる。

3. 今後の協力の可能性

本調査結果を受けていずれかの案件が実現すれば、アフリカにおける初めての当部自然環境保全分野案件となることから、慎重かつ意欲的に取り組みたい。特に自然資源保全についての効果的協力、地域住民の貧困軽減にも裨益するアプローチ、一定期間（5～10年）で成果が出せる手法、といった側面に重点をおいた案件を優先したい。

(ジンバブエ国)

1. 本基礎調査のスコープの設定

本調査は当該セクターにおける現状を把握し援助ニーズ・関連情報の収集・分析を行い、プロ技を含む優良案件の発掘・形成、プロジェクト案作成を目的としたが、ジンバブエの政治・経済情勢、政府組織の動向が不確実であるため個別具体的案件を特定することは行わず、将来の自然環境保全分野における協力の方向性を検討し、その方向性の中で位置づけられる可能な協力案件を提示する事とした。

従って前提としたタイムスパンは、本調査結果に基づき先方政府実施機関との協議を継続し、早期に着手可能な案件についても平成 14 年度を目処に要請の取り付け、平成 15 年度に実施というスケジュールを想定している。

2. 調査結果概要と協力の方向性

限られた範囲の現地調査から得た観察であるが、保護区管理体制、諸制度・法令の基盤、植物園などの環境保全基礎研究、支援組織、また道路、学校、通信などの社会基盤は概ね整備されている。

コミュニティレベルの自然資源管理のシステムおよび地域住民への裨益の重要性についての認識も CAMPFIRE 等の活動を通じて相当程度に普及している。

UNDP 等の支援による地方レベルの環境行動計画 (District Environmental Action Plan:DEAP)策定が 1997 年から進められており、環境観光省はこれを provincial レベルを経て national レベルにまで拡大した環境管理国家プログラム National Program for Environmental Management のドラフティングを終えている。一方、国レベルの環境政策として国家環境政策大綱 National Environment Framework Policy を策定中である。環境分野の法規制では大気汚染も取り込んだ環境管理法案 (Environmental Management Bill) が 6 月には国会承認される予定である。

以上のようにコミュニティ、地域、国各レベルの環境保全に対する「基盤」は一通り整備されている、あるいは整備されつつある。また UNDP 等国連機関、USAID、DANIDA 等のバイのドナー、WWF、IUCN 等環境分野の国際 NGO、CAMPFIRE をはじめとする 200 以上といわれる国内 NGO といった多くの組織が環境保全のために活動している。

このようなジ国の自然環境保全分野において当面の JICA の協力の方向性としては以下が考えられる。

1) 実施当局に対する協力 <環境ベースライン情報整備プロジェクト>

自然環境保全の実施部門の強化が必要である。

国立公園局については既存の保護区管理体制などの基盤が効果的に管理・運用されているか、また現状維持にとどまらず目的設定型の管理運営が可能かについて問題分析を行い、人材育成、目的設定型管理運営 (新しい保護区設定、野生動物個体数誘導、ツーリズム目標設定等) 調査・モニタリング体制強化等にかかる協力を行う。

自然資源局に対しては環境保全政策の基礎となる環境情報整備体制強化の協力を検討する。遺伝子分析等の新しい技術の導入、調査・モニタリング結果の保全管理へのフィードバックを行う適応型管理体制の整備を行う。

実施当局に対する協力は個別専門家による情報収集段階を経て、先方受入体制と協力内容が整理された時点で小規模のプロ技に展開する。実施に当たっては現地適用化事業費による現地 NGO

の取り込みや WWF、IUCN との連携も検討する。

2) 政策レベルに対する協力

DEAP については評価は一定していない。計画策定に「参加型手法」が導入され地方レベルから開始された点で評価される一方、実際の村落レベルでの自然資源の基礎調査が不十分との指摘もある。いくつかのディストリクトの環境行動計画の入手し評価する必要がある。さらに行動計画の実施が担保されていることが重要であるが、環境観光省は資金面ではドナーの協力を期待しており、実現性に疑問が残る。行政、住民、NGO、民間等でどのように負担して実施していくのかも含めて計画されるべきである。国レベルの環境管理国家プログラムおよび国家環境政策大綱が策定中であるので、政策面ではこれらの法案の成立を待つのが妥当と考えられる。

< 自然環境保全型地域開発計画マスタープラン調査 >

ジ国の自然環境は貴重な観光資源であり、観光開発は自然環境保全の観点から受容能力 (Carrying capacity) に応じたものでなければならない。については現在国家観光開発マスタープランの策定が必要とされているが、環境観光省観光部門 (division) に対しては環境部門との密接な協議の上で観光開発計画を策定するよう提言の必要がある。その際 1) で述べた国立公園局の調査・モニタリング体制強化に対する協力の重要性が一層明らかとなる。

3) コミュニティレベルにおける協力

自然資源管理は住民が主体となり、保護と利用のバランスを保つことにより持続的となる。JICA の自然環境保全分野の協力においても保全を持続的に行うために住民の参加を手段とするのではなく、自然環境の保全と地域住民の生活向上を二つの目的として両立させることが必要である。

ジ国ではその一例として CAMPFIRE プロジェクトを調査し、コミュニティを基礎とした自然資源管理 (CBNRM) 手法として学ぶとともに、協力の可能性を検討した。同プロジェクトの計画については 2002 年に事務局経費の約 8 割を供与していた USAID が協力を終了することになっており、コミュニティベースでの活動が継続するか否かを含めて今後の動向を観察する必要がある。

コミュニティレベルにおける協力については、ゲームハンティングに収入の多くを依存する体制 (consumptive tourism) から脱皮していく過程で必要となる新たな収入獲得手段 (商品作物、手工芸品製作、non consumptive tourism) の開発・導入に際し、青年海外協力隊員派遣による支援等が考えらえる。

3. 自然環境保全協力に取り組む際の留意点

1) 実施当局に対する保護区管理面での協力に際しては、調査の実施、現状の把握、問題の抽出から管理策 (Management Plan) の策定、管理方針・実施法の決定、実践と目標の達成、評価を通じた管理計画策定へのフィードバックという、計画策定にとどまらない一連の実践と評価まで行うことにより、効果的な協力が実現される。

2) 貧困と環境保全

・ 1998 年の貧困に関するレポートでは人工の 61% が総消費貧困ライン (Total Consumption Poverty Line: TCPL、食糧のみならず生活に最低限必要な所得ライン) 未満であるが、その内訳をみると共同体地域 (Communal Land) における世帯の貧困率が 84% と最も高い、次いで再定住地

(Resettlement Areas) 及び小規模商業農地が 70%、大規模商業農地が 57%、都市部が 39%である。

・森林資源減少等自然資源劣化は農村部の貧困と関連しており、共同体・再定住地域での CBNRM の展開が重要と考えられる。

4. 今後の協力の方向性

アフリカにおいてはまだ自然環境保全分野案件の経験がないところ、南アフリカ共和国同様、積極的に取り組みたい。特に自然資源保全と、地域住民の貧困軽減の双方に裨益するアプローチをとるべきと考える。

現在は、土地所有に係る問題など、政治・経済状況が不透明であり、自然環境分野のプロジェクトを早急に開始することは困難であると思われるため、平成 15 年度のプロジェクト開始を目処とした長期的な展望で、本調査で提案したプロジェクト案の実施可能性も含め検討することが望ましいと考える。