

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

(1) 憲法と開発保全管理指針

1984年制定の憲法ですでに環境保全に言及されていた。1994年に従来体制を変革する政権交替が行われ、1996年には憲法が改正された。改正憲法では環境保護に対する枠組みが大幅に強化された。

1996年の憲法改正以後、経済開発に関する諸策が検討され政策立案が行われてきたが、社会開発戦略として復興開発プログラムが制定されている。この戦略は南アの統合的社会経済体制変革過程における復興と開発の一部であり、以下の7つの原則が示されている。

- ・ 統合と持続性 - 経済的開発及び環境の持続性を確保するため国、州、地方、私企業、市民組織等全ての側面を統合する。
- ・ 人民主導型 - 年齢、性、経済的地位、都市生活者、地方生活者に関らず、全ての市民は各々の未来を築くため積極的に関与する
- ・ 平和と安全 - 特に婦人に対する暴力を含めあらゆる形態の暴力と戦い国民一丸となって平和を推進する
- ・ 国家建設 - 多様性を保った統一と国家主権の強化により国づくりを進める
- ・ 基本的な必須要件を満たす基盤整備 - 南ア国民の基本的必須要件を満たし、都市部及び地方部で過去に抑圧されていた経済的・人的潜在力を開放する
- ・ 民主化 - 意思決定に対する全ての参加
- ・ 評価と責務 - 社会が承認できる段階的達成を判定するための標準測定方法の創出

この原則に従って環境保全策管理体制の見直し、持続的環境保全計画の策定が進められねばならない。Agenda21で示されている地域社会での参加型アプローチによる計画策定が国家戦略として定められたと解釈してよい。

(2) 環境保全に関する主要法体系

環境保全国家戦略

生物多様性保全と持続的利用のための国家政策 (National Policy on the Conservation and Sustainable Use of South Africa's Biological Diversity) が国会で承認されている。国家政策では、1) 貧困の撲滅、2) 経済の持続的発展、3) 人々の社会的発展、の3つの優先課題と関連づけて、「生物多様性の持続的利用と保全がもたらす利益の源となる自然環境と共存する環境保全を意識した国家」を目指している。そして、1) 生物多様性の保全、2) 生物資源の持続的利用、3) 遺伝子資源の利用の公平な利益配分を課題として次の6つのゴールを設定している (South African National Report on the Conservation on Biological Diversity)。

- 1) 遺伝子、種、個体群、群集、ハビタット、生態系、ランドスケープの多様性保全
- 2) 生物資源の持続的利用と生物多様性に対する影響の最小限化
- 3) 遺伝子資源の開発・利用による収益の国家利益への還元
- 4) 生物多様性保全、管理、利用分野における能力開発
- 5) 生物多様性の持続的利用と保全に対するインセンティブ・経済的状況の創出
- 6) 国際的な生物多様性保全・持続的利用の促進

環境法

1994年の政権交替、1996年の憲法改正までも以下のような環境保全に関する法制度が整備されていた。

- ・ 1975年：湖沼地域設置法 (the Lake Areas Development Act No. 39, 1975)
 - 国立公園公社の管理のもとに、国の湖沼地域 (national lake areas) を設置する
- ・ 1982年：環境保全法 (the Environment Conservation Act No. 100, 1982) (1991年に廃止)
 - EIA事項、常設委員会の設置、海岸保全などを規定
- ・ 1989年：環境保全法 (the Environment Conservation Act No.3, 1989)
 - 効果的な保全、環境の利用管理、環境委員会の設置、などを規定
 - 保護区に新しく2つのカテゴリーを追加し、また開発制限地区を設ける
 - 1) 自然環境保全 (Protected natural environment)
 - 2) 特別保護区 (special nature reserves)
 - 環境評議会 (The Council for the Environment) で国家環境政策・戦略を組み立てる

1994年以降の変革の流れを受けて、「一つの国家一つの海岸」などのスローガンのもとに国民の参加を目指した自然資源・環境保全に関する法体系、ガイドラインの見直しが行われている。主なものとして次のような法律が近年制定されている。

- ・ 国家環境管理法 (1998年) (National Environment Management Act of 1998)
- ・ 国家水資源法 (1998年) (National Water Act of 1998)
- ・ 生物多様性国家計画 (National Biodiversity Action Plan, in South African National Report to the Fourth Conference of the Parties, 1998)
- ・ 環境管理政策の公表 (1999年) (Environmental Management Policy; White Paper)
- ・ 国家環境管理法生物多様性分野 (2000年ドラフト) (National Environment Management Act, Biodiversity Chapter, First Draft, 2000)

また海岸保全に関して、海岸管理に関する課題・政策分析が DFID の支援で行われている (参照: <http://sacoast.wcape.gov.za>)

国家環境管理法 - 生物多様性部門

環境管理法に関しては、部門ごとの詳細規定作成が進められている。生物多様性分野に関しては National Environmental Management Act: Biodiversity Chapter (NEMA-Biodiversity) として、2000年10月に詳細規定のドラフトが作成された。この環境管理法 - 生物多様性部門では、生物多様性保全の上で課題となる次の9項目について詳細な規定を目指している。

- 1) 生物多様性保全原則
- 2) 機関の設置と役割
 - 植物研究所 (NBI; National Botanical Institute) (既存)
 - 南アフリカ生物多様性機関 (SANBI) (計画中)
 - 生物多様性基金 (National Biodiversity Trust Fund) (計画中)
 - 生物資源利用評議会 (Bioprospecting Council) (計画中)
- 3) 生物多様性保全
- 4) 保護区
- 5) 希少種取引

- 6) 外来種
- 7) 生物資源へのアクセスと利益配分
- 8) 知的所有権・知識
- 9) 許可

国際条約

ラムサール条約登録地として、上記のセントルシア湿地を含め 16 地域、約 4,900km² の地域が登録されている。世界遺産条約には 4 地域が登録されているが、そのうち自然遺産（大セントルシア湿地公園）と複合遺産が各 1 カ所ずつある。固有種が多いケープ半島を自然遺産に登録するための提案が出されており、管理機構が明確でないなどの理由で 2000 年の世界遺産委員会では承認されなかったが、2001 年中には承認の見込みである。ユネスコの MAB(UNESCO Man and the Biosphere) プログラムによるバイオスフィア・リザーブは 3 カ所である。(表 10)。この他、地域条約を含め生物資源・環境保全に関して、国連海洋法、捕鯨条約、ロンドン条約などに加盟している。

表 10 国際条約等に基づく保護区

世界遺産（自然遺産および複合遺産）

名称	登録年	面積(km ²)	位置する州	登録時の保全状況
Greater St. Lucia Wetland Park (自然遺産)	1999	2,395.66	クワズール ナタール州	13 の保護区を包含
Ukhahlamba / Drakensberg Park (複合遺産)	2000	2,428.13	クワズール ナタール州	12 の保護区を包含
The Cape Floristic Region (Phase 1)	申請中	218.37	西ケープ州	1 の保護区を包含
The Cape Floristic Region (Phase 2)	計画中	5,332.17	西ケープ州	6 の保護区を包含

バイオスフィア・リザーブ

名称	登録年	面積(km ²)	位置する州
Kogelberg	1998	1,036.29	西ケープ州
Cape West Coast	2000	3,780.00	西ケープ州
Waterberg	2001	4,145.71	北部州

ラムサール条約登録湿地

名称	登録年	面積(km ²)	位置する州	登録時の保全状況
Nylsvley Nature Reserve	1998	39.70	北部州	自然保護区
Barberspan	1975	31.18	北西州	州立保護区
Seekoeivlei Nature Reserve	1997	47.54	フリー州	自然保護区
Blesbokspruit	1986	18.58	ハウテン州	バードサンクチュアリ、自然保護区
Tutle Beaches / Coral Reefs of Tongaland	1986	395.00	クワズール ナタール州	海洋保護区
St. Lucia System	1986	1,555.00	クワズール ナタール州	
Lake Sibaya	1991	77.50	クワズール ナタール州	
Kosi Bay	1991	109.82	クワズール ナタール州	自然保護区
Ndumo Game Reserve	1997	101.17	クワズール ナタール州	自然保護区
Natal Drakensberg Park	1997	2,428.13	クワズール ナタール州	原生区、自然保護区、動物保護区、州立公園、国有林
Orange River Mouth	1991	20.00	北ケープ州	
De Hoop Vlei	1975	7.50	西ケープ州	州立保護区
De Mond (Heuningnes Estuary)	1986	9.18	西ケープ州	自然保護区
Langebaan	1988	60.00	西ケープ州	国立公園
Wilderness Lakes	1991	13.00	西ケープ州	国立公園、原生区、自然保護区
Verlorenvlei	1991	15.00	西ケープ州	

森林法・狩猟法・自然資源管理に関する法律

森林に関して、1984年に制定され1991年に改正された森林法（the Forest Act No. 122, 1984）がある。この森林法では保護区と別に保護林や原生自然地域（wilderness area）の設置を規定している。また、防火帯設置、山地水源保全についても述べている。森林法の成立以前から、州レベルの森林保護区設置が行われ、ケープでは19世紀末には約3,500km²の森林保護区が宣言された。1980年代後半の時点で、州有林1.35万km²と水源林6,200km²をあわせた1.97万km²が森林としての管理下にある。森林資源以外の狩猟や自然資源管理に関しては後に述べるように、多くは州規定とされている。

（3）保護区設定・管理に関する法律

国立公園法

国立公園は1926年に成立、1962年に改正された法律が基盤となり、1976年に国立公園法（the National Park Act）が成立した。この法律では、保護区のコアエリアの買取も可能にしている。現在（2001年4月）、20の国立公園があり、国立公園数・面積の拡大、公園内管理の一部民間委託などが進められている。

海洋漁業法（海洋保護区）

南アフリカは 3000km におよぶ海岸線をもつ。1973 年に成立しその後多くの改訂が行われた海洋漁業法（the Sea Fisheries Act No. 58, 1973）では、環境局の海洋漁業課長（the Chief Directorate of Sea Fisheries）の管轄下で、海洋保全区（marine reserves）が設定できることを定めている。

州立保護区とプライベート保護区

南アフリカでは州、個人の狩猟保護区（game reserve）が 19 世紀後半から設立されてきた。これらの保護区には、自然保護区（nature reserve）、狩猟保護区（game reserve）、野生動物保護区（wildlife reserve）、原生自然地域（wilderness area）、森林保護区（forest reserve）、などさまざまな名称、カテゴリー区分が行われている。1980 年代後半の時点で公有地（publicly owned nature reserves）が 574 ヶ所 7.2 万 km²（国土の 5.8%）であったのに対して、法的権限のない私有地保護区が国土の約 6% 程度しめていたと推定されている（1992 Protected Areas of the World: South Africa. <http://www.unep-wcmc.org/cbi-bin/padb.p>）。しかし、州有地、私有地保護区のデータベースは未整備なところが多く、国立公園や世界遺産登録地以外の保護区の全体像は不明な点が多い。

2-2 . 自然環境保全に関わる組織

（1）保護区システム

上記のように南アフリカの保護区システムは複雑で、2001 年 4 月現在、22 のカテゴリーがあるが（表 11）、国立公園以外では大面積のものは少なく、農地などの間に点在している（図 4）。国立公園、州立保護区、市立保護区などの公立保護区が 403 カ所ある。国立公園（National Park）の名称であっても国立公園公社が管轄するのは 20 カ所のみで（表 12）で、州が管轄している場所がある。これは 2-2-(3) で述べるような歴史的背景に基づくものである。また住民組織の土地や私有地を契約により国立公園とする場合もあり、契約公園（contractual park）と呼ばれる。海洋保護区や国有林は中央政府の管轄であるが、実際の管理は州に委任しているものが多い。この他に、私有保護区も大小様々あり、大規模な私有保護区は観光産業にも希少種保護にも重要な役割を果たしている。比較的小規模の私有保護区を登録し、管理を支援する The South African Natural Heritage Programme と Sites of Conservation Significance Programme はいずれも 1980 年代に始まっており、前者には 2001 年現在 325 カ所、約 460km² が登録されている。

これらの保護区を IUCN の 6 つの管理カテゴリーに準じて、1) 学術保護区、2) 原生区、3) 国立公園および同等の保護区、4) 記念物・文化遺産（世界遺産を含む）、5) 生息地および野生生物保護区、6) 景勝地、7) 持続的利用地域、8) ウェットランドの 8 カテゴリーに区分し、整理し直す作業が進められている。

現在、陸上の保護区面積は国土の 6% 弱であるが、これを 8% にまで増加し、また、沿岸の国立公園を中心に海洋保護区を増やし、現在、海岸線の 5% が保護区になっている状況を 20% にまで増加するのを目標としている（DEAT 2001）。非生産林の国有林の多くは、近年、国立公園の拡張に吸収されたり、州立保護区に合併されたりする傾向にある。

多様な保護区を統合して大規模な保護区とする動きが、前述の 8 カ所の生物多様性と固有種率の高い地域（南アフリカのホットスポット、表 6）を中心に進められている。その代表的なものは最初に世界遺産に登録された大セントルシア湿地公園（Greater St. Lucia Wetland Park）で、登録申請時にラムサール条約登録湿地、州立保護区、海洋保護区、国有林など 13 の保護区が統合

され、登録後に世界遺産管理当局（World Heritage Authority）が新設された。また、地域開発活動の Lubombo SDI（Spatial Development Initiative）の地域を含めて大きなバイオスフィア・リザーブとする構想や、近隣のもザンビーク、スワジランドと結び、国境をまたぐ保護区の Lubombo TFCA（Transfrontier Conservation Area）とする構想も進められている。

表 11 南アフリカの保護区の種類

保護区種類	準拠法	管理担当機関
1 国立公園 (National Park)	National Parks Act 57 of 1976	南アフリカ国立公園公社(South African National Parks : SANP)
2 湖沼保護区 (Lake Area)	Lake Areas Development Act 139 of 1975	SANP
3 水源保護区(Mountain Catchment Area)	Mountain Catchment Areas Act 63 of 1970	州
4 自然保護区 (Protected Natural Environment)	Environment Conservation Act 73 of 1989	州
5 特別自然保護区 (Special Nature Reserve)	Environment Conservation Act 73 of 1989	州
6 開発制限区 (Limited Development Area)	Environment Conservation Act 73 of 1989	地方政府に委任
7 国立植物園 (National Botanical Garden)	Forest Amendment Act 1991	国立植物研究所 (National Botanical Institute : NBI)
8 国有林 (State Forest)	Forest Act 122 of 1984	水森林省 (DWAF) から州に委任
9 森林保護区 (Forest Nature Reserve and Wilderness Area)	Forest Act 122 of 1984	水森林省 (DWAF) から州に委任
10 記念物 (National Monument)	National Monuments Act 28 of 1969	記念物委員会 (National Monuments Council) と州
11 保全区 (Conservation Area)	National Monuments Act 28 of 1969	記念物委員会 (National Monuments Council) と州
12 防衛区 (Defence Area)	Defence Act 44 of 1957	防衛軍 (South African National Defence Force)
13 海洋保護区 (Marine Reserve)	Sea Fishery Act 12 of 1988	環境観光省 (DEAT)、一部州
14 漁業制限区 (Restricted Area)	Sea Fishery Act 12 of 1988	環境観光省 (DEAT)、一部州
15 島嶼 (Most South African Islands)	Sea Birds and Seals Protection Act 46 of 1973	DEAT、海鳥は州に委任
16 州、市、私有保護区 (Provincial, Local and Private Nature Reserves)	州法	州、地方政府、個人
17 ラムサール条約登録湿地 (Ramsar Site)	Wetland Conservation Act (検討中)	DEAT および保全当局 (Conservation Authority)
18 世界遺産 (World Heritage Sites)	The World Heritage Convention Act 49 of 1999	DEAT および世界遺産管理当局 (World Heritage Authority)
19 バイオスフィア・リザーブ (Biosphere Reserves)	法的位置づけなし	DEAT および保全当局、近隣住民
20 私有コンサーバンシー (Private Conservancies)	法的位置づけなし	農民
21 民有自然遺産 (Natural Heritage Sites)	法的位置づけなし (登録プログラム)	土地所有者
22 保全場所 (Sites of Conservation Significance)	法的位置づけなし (登録プログラム)	土地所有者

出典：White Paper on the Conservation and Sustainable Use of South Africa's Biological Diversity, DEAT 1997 を改変

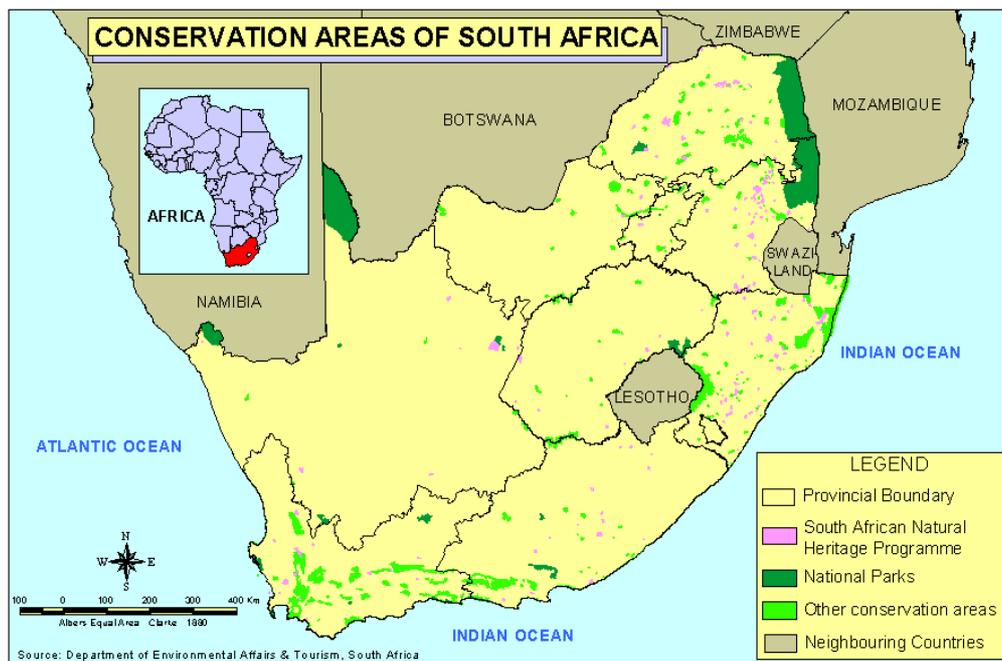


図 4 南アフリカの保護区
 (出典 : National State of the Environment Report, DEAT 1999)

表 12 南アフリカの国立公園 (国立公園公社が管轄するもの)

名称	設立年	面積(km ²)	位置する州	備考	出典
Addo Elephant NP	1931	743.39	東ケープ州	拡張中	2)
Agulhas NP	1999	56.90	西ケープ州		2)
Au-grabies Falls NP	1966	416.76	北ケープ州	'94 後に拡張	2)
Bontebok NP	1961	32.36	西ケープ州		1)
Cape Peninsula NP	1998	134.50	西ケープ州		2)
Golden Gate Highlands NP	1963	116.33	フリー州		1)
Karoo NP	1979	770.94	西ケープ州	'94 後に拡張	2)
Kgalagadi Transfrontier Park	2000	38,000.00	北ケープ州	2 カ国にまたがる	3)
Knysna National Lakes Area	1985	150.00	西ケープ州		1)
Kruger NP	1926	19,623.62	ムプマランガ州		1)
Marakele NP	1993	507.26	北部州	'94 後に拡張	2)
Mountain Zebra NP	1937	246.63	東ケープ州	'94 後に拡張	2)
Namaqua NP	1999	500.00	北ケープ州		3)
Richtersveld NP	1991	1624.45	北ケープ州		1)
Tankwa-Karoo NP	1986	438.99	西ケープ州	'94 後に拡張	2)
Tsitsikamma NP	1964	639.42	東ケープ州		1)
Vaalbos NP	1986	226.97	北ケープ州		1)
Vhembe / Dongola NP	1998	53.56	北部州		2)
West Coast NP	1985	362.73	西ケープ州	'94 後に拡張	2)
Wilderness NP	1975	719.36	西ケープ州	'94 後に拡張	2)

出典 1) 1992 Protected Areas of the World (WCMC)
 2) A Bioregional Approach to South Africa's Protected Areas 2001/2002 (DEAT)
 3) South Africa Yearbook 2000/01 (GCIS)

(2) 国の環境保全機構

南アフリカ中央政府の機構は細分されていて、27 省 (Ministry) の下に 36 の省レベルの機構 (Department) がある。環境保全管理は、環境観光省 (DEAT ; Department of Environmental Affairs and Tourism) が主に管轄している。自然環境保全分野では、環境管理局の下の生物多様性・遺産課が関与する割合が高い (図 5)。この他、水資源と森林は水資源森林省 (DWAF ; Department of Water Affairs and Forestry) が、土地利用に関しては土地省 (Department of Land Affairs) が管轄している。ラムサール登録湿地、世界遺産登録地などの対外窓口は環境観光省だが、現場の管理は各保護区の管理担当組織が行い、必要に応じて統合的な保全当局 (Conservation Authority) を組織している。国立公園は環境観光省の下にある南アフリカ国立公園公社 (South African National Parks) (図 6) が管理している。国立公園公社の中で最大組織であるクルーガー国立公園は約 2,600 人の職員を抱え、図 7 のような組織である。

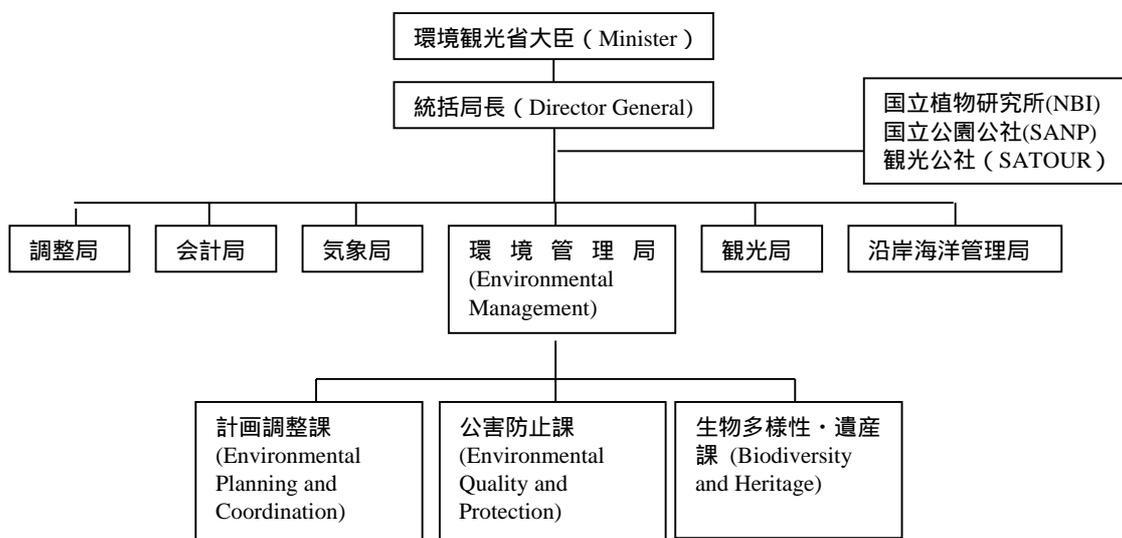


図 5 環境観光省 (DEAT) の機構図

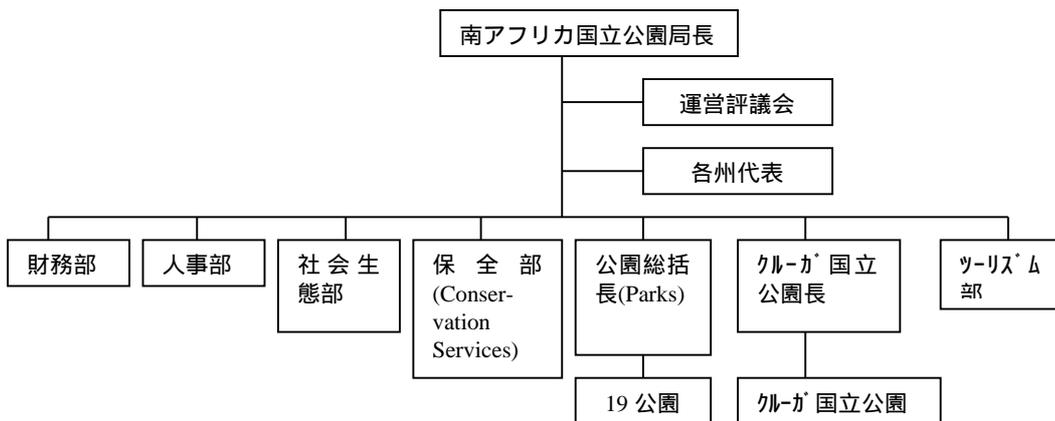


図 6 南アフリカ国立公園公社組織図

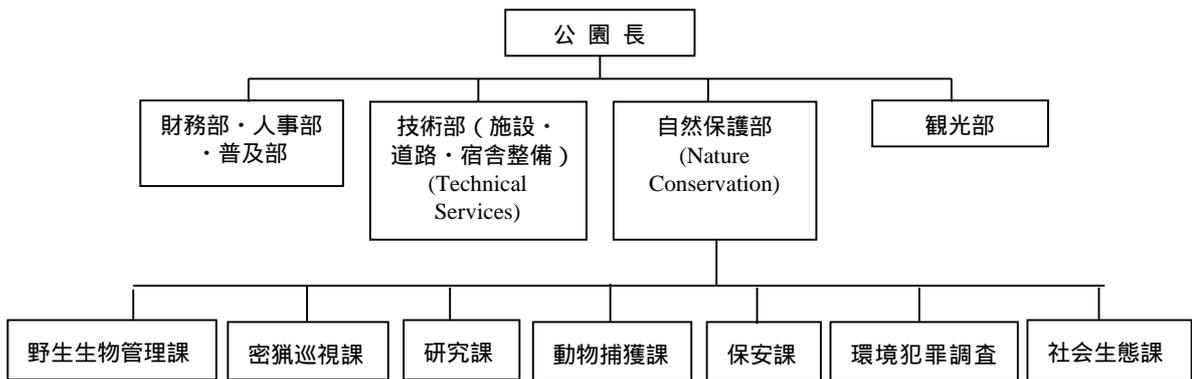


図 7 クルーガー国立公園組織図

(3) 国と州政府機関

1994年以前の状況(4州とホームランド)

南アフリカでは、州の権限・独自性が相当程度認められている。環境保全に関しても、国は国家法や基本的な政策、ガイドラインを作成するだけで、条例レベルの規定や保全対策の実施は各州に委ねられている。ただし、州ごとの歴史的な経緯によって権限、独自性はことなる。1992年までに独立した州政府を形成していた4つの州(Cape、Transvaal、Natal、Orange Free State)は1990年代当初の時点でそれぞれ独立した環境保全、野生生物管理機構をもっていて、中央政府の権限が及ばない分野もあった。一方、1991年の時点でホームランドと呼ばれていた10の地域については、自治政府(self government)をもつものの1991年時点では中央政府と地方政府の両方によって管理が行われていた。歴史的に自治権・独自性が高かった4つの州の1990年代前半までの環境保全に対する状況を整理すると次のようになる。

1) Transvaal

トランスバル州自然・環境保全部(Chief Directorate of Nature and Environmental Conservation of the Transvaal Provincial Administration)が環境分野を管轄している。"Transvaal Nature Conservation Ordinance No. 12, 1983"を1983年に設定し、保護区管理、動植物保全、漁業管理を進めている。1991年現在、合計約2,990km²の面積をもつ52の州立保護区があった。

2) Natal

ナタール公園局(the Natal Parks Board)が、公園、自然保護区、禁猟区、州立森林保護区、海洋保護区を含め、75の保護区を管理していた。職員は3,500名で年間予算は約9300万ランド(1991年)。公園局は、私有地の保護区管理への参加を進め、約1万km²の私有地について狩猟動物保護などへの協力を得ていた(1991年当時)。

3) Cape

ケープ州自然・環境保全部(The Department of Nature and Environment Conservation)が保護区・環境保全を管轄していた。1974年に自然保全条例(the Nature Conservation Ordinance)を制定し、ケープ州自然・環境保全部により、1) 州保護区、2) 地方保護区、3) 個人保護区、が設置されていた。

4) Orange Free State

オレンジフリー州自然・環境保全部(The Orange Free State Nature and Environment

Conservation Directorate)が、約 1,600km²の面積をもつ 14 の州立保護区を管理していた(1991 年当時)。1969 年(1991 年改正)の自然保全条例(the Nature Conservation Ordinance No. 8)により、狩猟用ファーム(game farms)と禁猟区(game reserve)を含む保護区設定が行われていた。州立保護区以外では、130km²、14 カ所の個人保護区、3,500km²、25 カ所の保護区が州の自然・環境保全局の管轄下にあった。

1994 年以降の状況(9 州に分割)

1994 年の政権交替、暫定憲法の発効を受けて元の 4 州は 9 つの州に分割された(図 8)。しかし、元の 4 州の行政基盤をもたない新しく分離独立した州では、行政組織の整備、州条例の制定、人材育成などの面で多くの課題を抱えている。各州の環境担当局は表 13 の通りであるが、クワズールナタール州や西ケープ州などでは保護区管理や自然保護分野に関して、別途、公社的な組織を作っている。

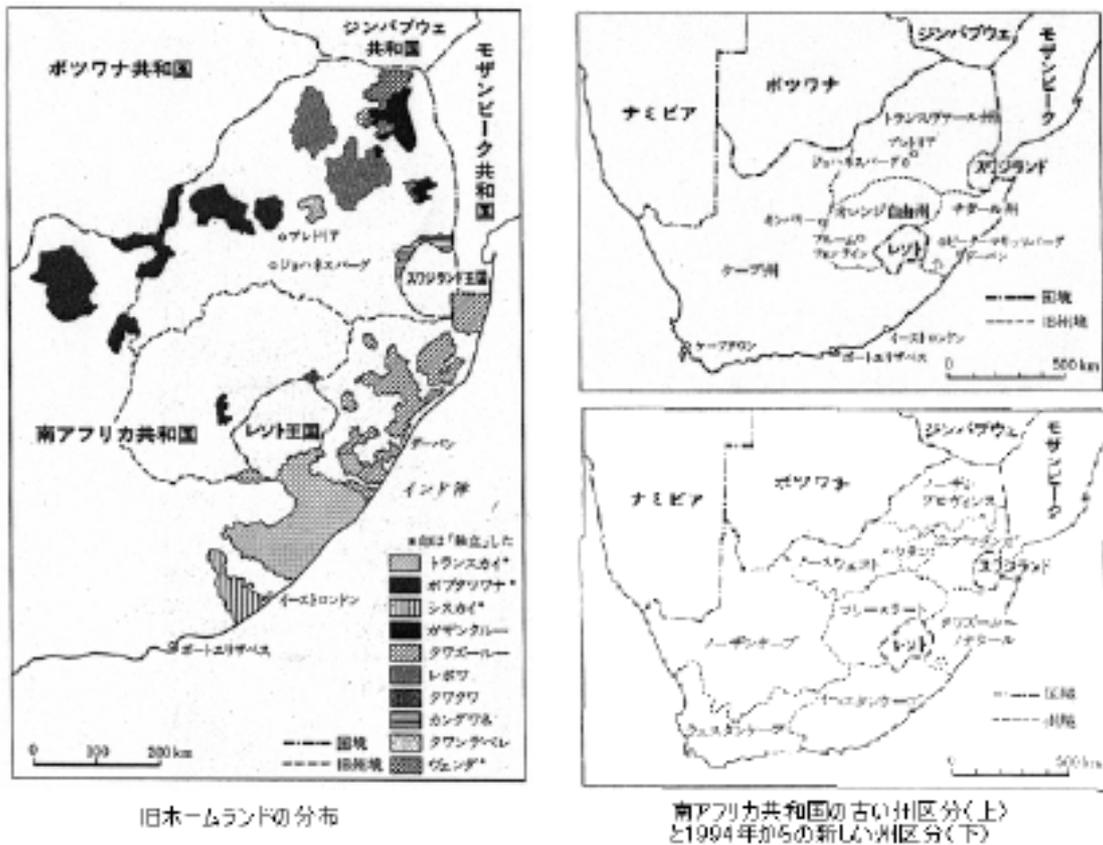


図 8 南アフリカ共和国の州
(出典：峯陽一 南アフリカ 「虹の国」への歩み 岩波新書 1996)

表 13 各州の環境担当局

州	環境担当局
北部州	農業・環境局 (Agriculture and Environment)
北西州	農業・保全・環境局 (Agriculture, Conservation and Environmental Affairs)
ムプマランガ州	農業・保全・環境局 (Agriculture, Conservation and Environment)
ハウテン州	農業・保全・環境・土地局 (Agriculture, Conservation, Environment and Land Affairs)
フリー州	環境・観光局 (Environmental Affairs and Tourism)
クワズールナタール州	農業・環境局 (Agriculture and Environmental Affairs)
北ケープ州	農業・土地・環境・保全局 (Agriculture, Land Reform, Environment and Conservation)
西ケープ州	環境・文化局 (Environmental and Cultural Affairs)
東ケープ州	経済・環境・観光局 (Finance, Economic Affairs and Environment and Tourism)

* 2000 年 8 月現在、2001 年には名称が若干変わっている局もあった。

(4) 西ケープ州と CAPE プロジェクト

州の行政組織

ケープ植物界 (CFK) の分布中心的地域である西ケープ州は、1990 年代以前から独自権限の強かった 4 つの州の一つであったケープ州の南西部の地域である。元のケープ州は西ケープ州、北ケープ州と東ケープ州に再編されたが、ケープ州の州の主要行政組織は西ケープ州に引き継がれた。西ケープ州政府では、CAPE プロジェクトに関し図 9 のような環境保全体制を整備している。しかしケープ地域の世界遺産登録申請に際し、中央政府も関与した保全局を新規に作るか、州独自の CFK 保全機構を保全局とするかについて、州と中央政府の間で決着がついてない。

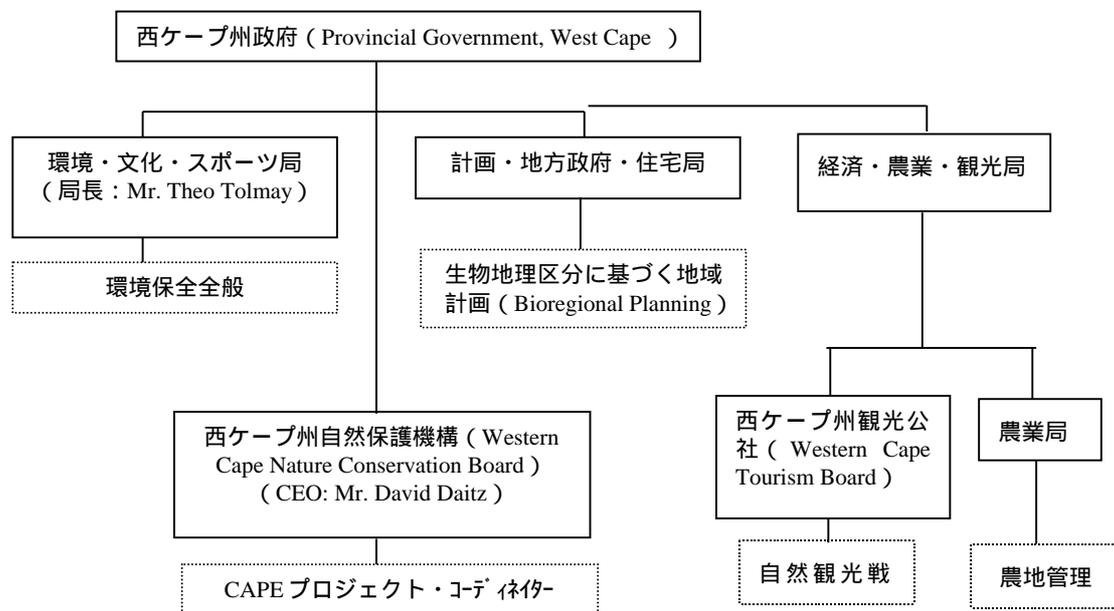


図 9 西ケープ州の環境保全組織と CAPE プロジェクト

CAPE プロジェクトの経緯と目的

GEF が 1997 年から資金援助を行い、WWF-SA の調整で、西ケープ州環境文化スポーツ局、西ケープ州自然保護機構を中心として関係機関が集まり（図 10）CFK の保全と生物資源の持続的利用を目的とした CAPE（Cape Action Plan for the Environment）プロジェクトが 2000 年 9 月に作成された。CAPE プロジェクトでは、次の 3 つを主要目的としている。

- 1) 生物地理区分に基づく重要生息地保全（Conserving biodiversity in priority areas）
- 2) 資源の持続的利用（Sustainable use of resources）
- 3) 人材育成・機関能力向上（Strengthening institutions and governance）

CAPE プロジェクトでは 2020 年までの全体プログラムで 37 のコアプロジェクトを計画し、当面の 2001-2005 年間の全体予算は 8 億 1200 万ランド（125 億 8600 万円）と算定している。そのうち州政府支出など以外の約 4 億 8700 万ランド（約 75.5 億円）を外部機関からの支援に求めている。行動計画に対しては、フェーズ として GEF-世界銀行による支援が検討されているとともに、DANCED などいくつかの国際協力機関、および WWF-SA、CI（Conservation International）FFI（Fauna & Flora International）など国際的な NGOs も資金援助に関心を示している。JICA に対してもいくつかのコアプロジェクト（生物多様性保全計画、データベース作成、自然資源利用大学教育、外来種対策、水資源など）に対する支援が非公式に要請されている。

CAPE プロジェクトは行政機関、地域住民、NGO の各層の参加により CFK 保全を図ろうとするもので、地域保全計画のモデルとして注目される。ただし、37 のコアプログラムの相互関係と、各プログラムの具体的な実施計画にまだ明確でない部分がある。また、実施機関に関して、西ケープ州のところでも述べたように、現在の西ケープ州独自の機関を中心に進めるか、世界遺産指定を視野に入れて、国（中央政府）も関与した機構を新たに作るかの調整が行われている。

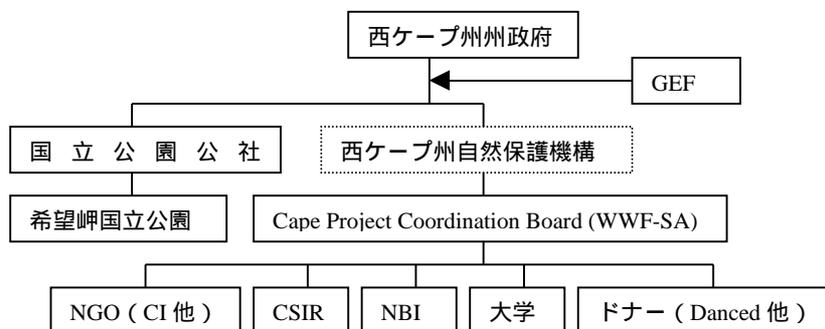


図 10 CAPE プロジェクトの関係機関（概略図）

CAPE プロジェクトにおけるツーリズム

CAPE プロジェクトの持続性は自然資源基盤型ツーリズムからの直接的収益及び地域社会への便益還元（観光関連地場産業の育成と維持）によるところが多い。観光の適正な発展は地域経済への刺激になるばかりでなく、世界的な経験を海外観光客に提供できる場となると期待されている。しかし、プログラムの持続性を確保するために観光開発に関する開発指針及び環境保全管理に対する利益の再投資策策定が必要とされている。更にこの開発指針策定には地域社会、環境保全団体・機関、私企業、あらゆる行政機関の参加が必要であるとされ、観光協議会を通じて地域社会の参加が促進されるものと期待されている。パイロットプロジェクトとしてはアグルハス平原、ガーデンルート、農業地帯に於ける自然基盤ツーリズムの開発が挙げられている。

(5) 東ケープ州

上記のように東ケープ州は、ホームランドを広く含むかたちで元のケープ州から分離再編された州である。州都は元独立州シスカイの首都ビショ（Bisho）に設定され、庁舎も新設された。このため環境保全分野を含め、現在州の行政機構を整備している段階である。州の環境行政は次のように、環境局の元に州環境保全課と州を5つの地域に分けた地域別の管理課が観光課とと並列して設置されている（図11）。環境部は政策、環境影響評価・管理などを主に担当しており、生物多様性保全も担当ではあるものの、保護区管理は2001年から観光部の下におかれている。

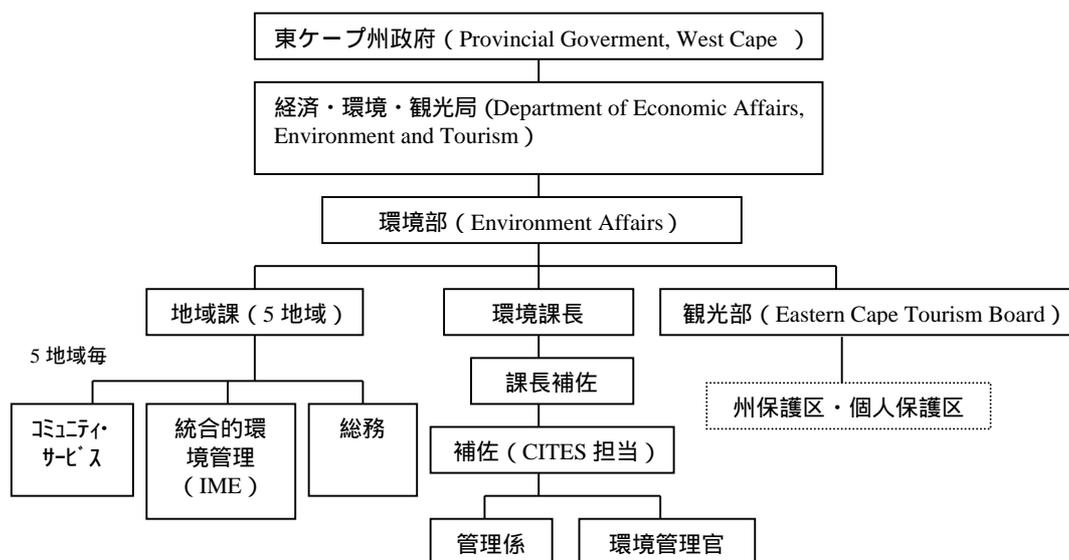


図 11 東ケープ州の環境保全行政機構

2-3 . 各国ドナー・NGO の活動と参考事例

(1) 国際機関

GEF

GEF 資金援助の生物多様性保全分野では、環境観光省に対して CAPE プロジェクトを含め表 14 のようなプロジェクトが現在実施、または検討されている。この他、気候変動分野では太陽発電 (solar panel) を利用した中規模プロジェクトが 2 件実施されている (1999~2000 年)。

世界銀行

現在は 1999 年に作成された 3 年間の国別戦略に則って援助が行われており、経済成長・雇用促進、社会的・環境的持続性の養成、地域の開発における役割強化の 3 つの目的を挙げている。さらに環境分野に関しては持続性の観点から、貧困対策、人材育成、自然資源の持続的利用による雇用創出・経済成長の 3 点を目的としている。活動は GEF プロジェクトが中心で、貸付は行っていない。

表 14 南アフリカ環境観光省における GEF プロジェクト

プロジェクト名	対象地域	期間	実施機関	予算(US\$)	担当機関
ケープ半島生物多様性保全	西ケープ州と東ケープ州の一部	1998～2004年	WWF-SA, SANP	12,300,000	世界銀行
国境をまたぐ保護区 (Maloti-Drakensberg)	レソト - 南アフリカ	2001年～	2国間委員会設置予定	15,250,000 (2カ国分) (+準備 50,000)	世界銀行
植物多様性調査、ネットワーク(SABONET)	SADC	1998年～	NBI	4,725,000	UNDP
南部アフリカ生物多様性支援計画	SADC	1998年～	SADC, IUCN-ROSA	4,500,000	UNDP
NGO-政府協調生物多様性	Region (10カ国)	1999年～	Bird Life Intl., Bird Life SA	4,300,000	UNDP
ナマクワランド保護区開発	北ケープ州	1999年～	SANP	MSP 760,000	世界銀行
保全農業	西ケープ州、東ケープ州、クワズールナタール州	1999年～	NBI	MSP 750,000	世界銀行
低木密生林のイオム保全計画	東ケープ州	2000年～	ポートエリザベス大学	MSP 740,000	世界銀行
Greater Addo Elephant Park 保全開発	東ケープ州	準備中	SANP、東ケープ州	(準備 340,000)	世界銀行
Richtersveld Community 生物多様性保全	北ケープ州	準備中	Richtersveld Local Council	MSP (準備金 25,000)	世界銀行
セントルシア湿地	クワズールナタール州、ルボンボ SDI	準備中	クワズールナタール州、ルボンボ SDI	(準備 750,000)	世界銀行
国境をまたぐ保護区 (カラハディ公園)	北ケープ州	準備中	SANP、ボツワナ		世界銀行
エコリズム・ビュー		準備中	UNEP 多様性ユニット	480,000	UNEP
多様性と観光		準備中	UNEP 多様性ユニット	625,000	UNEP
砂漠防止計画		準備中	Roben Penny, Env. Monitoring Group	(準備 340,000)	UNEP/UNDP
West Coast 化石公園	南ア博物館 (ケープタウン)	準備中	未定	(準備金 25,000)	
南部アフリカ野火管理		準備中	森林研究所	(準備金 25,000)	UNDP

出典：世界銀行南アフリカ事務所資料および MSP:中規模プロジェクト

DEAT HP “GEF Project Pipeline” (http://www.environment.gov.za/int_conventions/gef.pdf)

UNDP

持続的人材育成による貧困と不平等の減少を南アフリカにおける活動目的としており、持続的生計と健全な政治という2つのプログラムがある。SADC など地域対象の GEF プロジェクトには上記のようなものがあるが、南アフリカを対象とした活動では、環境保全は貧困対策に関連させて新しく導入された分野で、地域社会に対して NGO をカウンターパートとした GEF の小規模無償が始まっている。また、都市部の環境保全対策として、州や市をカウンターパートとした廃棄物管理プロジェクト (LIFE) を行っており、モデル事業として発展させようとしている。

DBSA (南アフリカ開発銀行 ; Development Bank of Southern Africa)

南アフリカおよび SADC 諸国の開発を目的に 1983 年に設立された南アフリカ政府支出の国際開発銀行である。南アフリカだけでなく、タンザニア、コンゴ民主共和国など SADC13 カ国を対象に事業を行っているが、貸付実績では南アフリカが全体の約 63%をしめ、次いでモーリシャス、ナミビアが多く、南アフリカの影響あるいは関係の深い国へのローンが多くなっている(表 14)。国レベルの事業に対しては高速道路建設ローンなどを行っているが、地方政府の小規模なインフラ整備への支援を中心としている。1999-2000 年度の場合、南アフリカ国内では州別、内容別に各々、表 16、表 17 ような分野への貸付けを行っている。ただし、一件あたりの資金貸付額は 100 万ランドから 2000 万ランド (1500 万円~3 億円) 程度とあまり多くない。南アフリカ国内における DBSA の事業別貸付額を見ると、表 17 のように複合案件が多く、次いで水資源、道路・灌漑セクターなどへの貸付が多い。また貸付と別に、図 12 のように技術援助と投資事業開始のための準備資料作成資金援助をもつ。担当者レベルでは、1) 州の環境保全担当部局へのサポート、2) コミュニティ活動へのサポート、3) エコツーリズムに関しては貧困対策とツーリズムのバランス、が重要と考えている。

表 15 DBSA の国別貸付額 (1999-2000 年)

国	貸付額 (100 万 R) *	%
南アフリカ	1,273	63.4
モーリシャス	330	16.4
ナミビア	220	11.0
スワジランド	97	4.8
ザンビア	82	4.1
マラウイ	6	0.3
計	2,008	100

1R (ランド) = 約 15 円 (2001 年 4 月)

表 16 DBSA の南アフリカ国内州別貸付額 (1999-2000 年)

州	貸付額 (100 万 R) *	%
国	200	15.7
Gauteng	395	31.0
Western Cape	200	15.7
Mpumalanga	155	12.2
Kwazulu-Natal	109	8.6
Eastern Cape	79	6.2
North West	68	5.3
Northern Cape	32	2.5
Free State	30	2.4
Northern Province	4	0.3
計	1,273	100

1R (ランド) = 約 15 円 (2001 年 4 月)

表 17 DBSA のセクター別貸付額 (南アフリカのみ) (1999-2000 年)

国	貸付額 (100 万 R) *	%
複合社会サービス	595	46.7
水資源	283	22.3
道路・灌漑	217	17.0
衛生	70	5.5
教育	47	3.7
エネルギー	36	2.8
企業開発	27	2.1
計	1,273	100

1R (ランド) = 約 15 円 (2001 年 4 月)

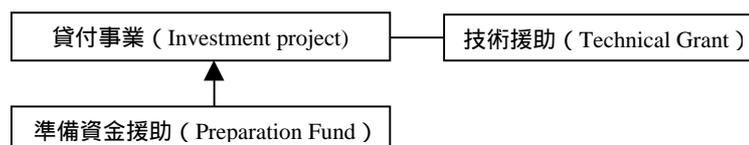


図 12 DBSA の資金貸付・技術援助と準備資金援助

(2) 各国ドナーの活動

環境観光省に対する 2 国間ドナー援助を分野別に整理して表 18 に示した。南アフリカに対しては各国の関心も高く、環境保全のさまざまな分野をカバーするような援助が行われている。

表 18 環境観光省へのドナー援助

ドナー*	生物多様性・文化遺産部	海洋・沿岸部	観光部	情報システム	人材育成	政策・法
デンマーク DANCED	生物多様性戦略、行動計画				環境人材育成ユニット	NEMA
ノルウェー NORAD	協力協定	漁業協定		協力協定	協力協定	協力協定
イギリス DFID		沿岸管理		情報管理		
EU			ワイルドコースト SDI			
アメリカ	US/SA BNC 自然保護ワークグループ	US/SA BNC 海洋・漁業・沿岸管理ワークグループ	US/SA BNC エコツーリズム・ワークグループ	情報管理	US/SA BNC	
日本 JICA			開発調査			
ドイツ GTZ、環境省	持続的利用		エコツーリズム			
オランダ環境省					戦略協力	戦略協力

*他にカナダ、オーストラリア、フィンランドも関心を示している。

出典：DEAT BUSINESS PLAN 1 April 2000 to 31 March 2001

DANCED (Danish Cooperation for Environment and Development)

デンマークの ODA において一般的な開発支援の DANIDA に対し、近年急速に経済発展をしている国、あるいは GNP がある程度高い中進国は、エネルギー、自然環境分野で多くの課題を抱えているという考えで、デンマーク環境省の援助組織 DANCED はマレーシア、タイなどとともに南アフリカへの協力を 1998 年から開始している。現在（1998-2002 年）南アフリカに対して表の 5 つのプログラムを行っている。

表 19 南アフリカにおける DANCED のプロジェクト

プロジェクト名	目的	政府の関連法・業務	南ア対象機関
都市環境管理 (Urban Environment Management)	都市開発・計画における環境・文化資源の効果的統合により持続的な居住地をつくる	国家エネルギー管理白書 (1997、DEAT)	地方政府
廃棄物統合管理 (Holistic Waste and Pollution Management)	廃棄物・汚染物質全体的管理を行う	国家環境管理政策白書 (1997、DEAT)	環境・観光省 (DEAT)、水資源・森林省 (DWAF)
持続的エネルギー (Sustainable Energy)	持続的エネルギーと計画への協力	国家環境管理政策白書 (1997、DEAT)、エネルギー政策白書 (1997、DME)	鉱山・エネルギー省 (DME)
統合的資源管理 - 1. 生物多様性	全南アフリカ国内において生物資源保全・持続的利用を促進する	国家環境管理政策白書 (1997、DEAT)、生物多様性保全持続的利用白書(1997、DEAT)	環境・観光省、国立公園公社、自然環境保全州当局
統合的資源管理 - 2. 森林・木材資源	保護林、コミュニティフォレスト、経済林政策の統合	国家持続的森林開発 (1996、DEAT)、NEAP 林業アクションプラン (1997、DWAF)	水資源・森林省 (DWAF)
統合的資源管理 - 3. 水資源	水資源の持続的開発管理	国家水資源政策白書 (1997、DWAF)、国家環境管理政策白書 (1997、DEAT)	水資源・森林省 (DWAF)

DFID (British Department for International Development)

援助方針の中心は貧困対策で、環境分野への援助は多くない。環境観光省の海洋沿岸管理調整局の沿岸管理ポリシー作成プログラムを援助し、1999年に完成した。その他に北西州で地域住民による自然資源管理プロジェクトの援助を行っている。

欧州連合 (EU)

EUは1995年からEPRD (European Programme for Reconstruction and Development) という年間予算1億2,750万ユーロの大型プロジェクトで基礎的公共サービスなどの分野を援助してきたが、2000年末より東ケープ州のワイルドコーストでSDI (Spatial Development Initiative) の一環として、住民による観光開発を支援するプロジェクト (EU Programme of support to the Wild Coast SDI) を開始した。4年間で8,000万ランドの予算で、当初、1,200万ランドの無償援助と1,000万ランドの貸付が決まっており、3つのNGOを介して、5地点で住民による観光事業計画を援助する。

(3) NGO 活動

国際的 NGO の多くは南アフリカの生物多様性保全を目標とし、その結果、ケープ地方での活動が多い。例外は IUCN である。南部アフリカで地域的な活動を行う NGO としては Africa Resources Trust や Endangered Wildlife Trust などがあり、国内規模の NGO は、私有保護区として希少種繁殖を行うものや環境教育を実施するものなどが数多くある。

IUCN

IUCN 南アフリカ事務所はプレトリア大学の環境研究所と協力関係を保ちながら、IUCN の名前に基づく信頼性からドナー援助の引受窓口となったり、プロジェクトの設計、調整を行っている。現在の活動の中心はコミュニティ、私企業、行政の連携を進めるパートナーシップ活動である。CAPE プロジェクトに参入する計画はない。クルーガー国立公園近くのブライドリバー・キャニオンで、植生回復により水源地保全を行い、現在の州立公園にコミュニティの土地も加えて国立公園にすることによって観光振興し、コミュニティ参加で管理していくプロジェクトを計画中である。

WWF

WWF 南アフリカ事務所は先進国の事務所同様、本部の資金援助に依存せず、個人会員、法人会員を持ち、資金調達活動を行って独自のプロジェクトを持っている。沿岸保全活動などは WWF インターナショナルの「アフリカ・マダガスカル・プログラム」と協調している。また、全世界を対象とした「グローバル 200」プログラムで選定した 200 以上のエコリージョンのうち 6 カ所（Agulhas Current、Benguela Current、Cape Rivers and Streams、Drakensberg Montane Shrublands and Woodlands、Fynbos、Namib-Karoo-Kaokoveld Deserts）が南アフリカにある。

WWF-SA 内には 10 年以上の歴史を持つ National Parks Trust と The Green Trust、10 年近い経歴の The Table Mountain Fund があり、それぞれ独自のテーマに沿って活動を行っている。さらに、南部アフリカワイルドライフカレッジの運営援助の目的で Southern African Conservation Education Trust を 2000 年に新設した。1999 年度はトラストや基金も含め、約 10 億円の収入があり、約 4 億円を保護区拡張のための土地購入に当て、約 3 億円で 200 以上のプロジェクトを運営している。

プロジェクトの優先分野は自然資源の持続的利用、希少種・生息地の保全、保護区、法・条約、汚染・非生物資源の消費利用の 5 分野である。大きなプロジェクトは 2 つあり、1 つは CAPE プロジェクト、もう 1 つは The Sappi/WWF-SA Forests & Wetlands Eco-tourism Venture で、後者は林業会社 Sappi の援助で森林およびウェットランド周辺の住民にエコツーリズム事業を普及する 5 年プロジェクトである。

CI (Conservation International)

CI は生物多様性保全を活動の目的にしており、生物多様性に富み、危機に瀕しているホットスポットを世界 25 カ所に指定したが、その全地点で保全活動を行おうと計画している。世銀、GEF、その他の財団などの資金で重要生態系保護基金（Critical Ecosystem Protection Fund）を創設、ホットスポットの保全に当てている。南アフリカの事務所はアフリカ全体の活動拠点で、ボツワナのオカバンゴ、マダガスカル、西アフリカ森林などで活動してきた。

2001 年から南アフリカのケープ植物界と多肉植物乾燥林の 2 カ所のホットスポットを対象として活動する予定で、2001 年 4 月の段階では CAPE プロジェクトと協調の可能性を検討中であった。

FFI (Fauna and Flora International)

1999 年にケープ地方のフラワーバレーの土地 5.5km² を購入して保護区としたが、地元農民が野生の花を輸出する事業は継続し、計画的、持続的利用を行っている。この地域は国立公園公社が土地所有者と契約を結んで管理する契約公園の形で 1999 年に Agulhas National Park となった。

2-4．環境保全型地域開発

(1) 地域開発計画

南アフリカの国立公園は資金の豊富さ、管理レベルの高さにより、世界的にも有数の野生生物国立公園を数多く運営している。南アの国立公園は、野生動物から家畜に伝染病が移ることを防ぐために広大な公園区域を完全にフェンスで閉鎖した形態の保護区で、現在では周辺の住民と野生動物被害をめぐって衝突を起こすようなことは無い。密猟に対しても充分に対策がとられており、希少生物の絶滅の危機等に関する問題は起こっていない。隣接国の経済状況が、モザンビークを除いて、比較的良く、国外から侵入する密猟者が少ないという点もある。しかし、1997年以降、管理レベルの高い国立公園と、公園周辺に居住する土地を持たず、職も持たず貧困から抜け出すことの出来ない多数の黒人地域社会との経済格差が顕著になってきており、政府は地域住民、地域社会を保護区等を資源とする地域の観光セクターに取り込むべく諸策を練ってきている。しかし、州レベルや、私企業レベルの保護区の整備、地域住民を取り込んだ開発計画の策定には本格的に着手しえていないのが現状である。多くの白人が所有していた広大な牧場を、保護区に変換するプロジェクトが、適地を持つ州において積極的に進められようとしている。野生生物を対象とした観光（スポーツハンティングを含む）潜在性を掘り起こし、観光産業を興すことは州の財政面にとっても、地域社会の経済発展の原動力とする点からも重要な施策であると考えられている。このような地域開発計画の策定は、国レベルでは環境観光省観光部において実施の必要性を認めている。州レベルにおいては、東ケープ州、西ケープ州において CAPE プロジェクトに関連した観光を中核とする地域開発計画の策定の必要性が認められている。

南アフリカ通産省の主導によるプロジェクト、Spatial Development Initiative (SDI)は地方の貧しく失業率の高い地域における持続的な産業開発を目標としたもので、住民による小規模事業の開発を DBSA などが積極的に援助しており、全国 11 カ所で実施されている。この中で環境を保全しながら持続的な自然観光開発を目指しているのがクワズールナタール州の Lubombo SDI と東ケープ州の Wild Coast SDI で、これらのプロジェクトには環境観光省も協力している。

(2) 観光開発

現在、環境観光省は JICA の技術協力を得て観光開発マスタープランを策定中である。同開発計画の中心は海外観光市場開拓、特に日本を中心とした東アジア市場の開拓に対する戦略策定を主目的としている。対象地は全国であるが、開発優先順位を決定して、地域別の観光開発戦略も策定されるであろう。上記の地域開発は野生生物の視察等を中心とした州レベルの観光開発を核とし、地域経済社会の参加促進を行おうとする計画であるが、同観光開発マスタープランの提言を待って具体的な州を特定した、州レベルでの観光開発マスタープラン策定が、有効なプロジェクトの実現に必要となって来よう。