

アルバニア国
ディヴィアカ・カラヴァスタ
国立公園参加型管理による保全と
持続的利用プロジェクト
詳細計画策定調査報告書

平成 24年 8月
(2012年)

独立行政法人国際協力機構
地球環境部

環 境
J R
12-109

アルバニア国
ディヴィアカ・カラヴァスタ
国立公園参加型管理による保全と
持続的利用プロジェクト
詳細計画策定調査報告書

平成 24年 8月
(2012年)

独立行政法人国際協力機構
地球環境部

目 次

目 次
地 図
写 真
略語表

第1章	調査の概要	1
1-1	調査団派遣の経緯と目的	1
1-2	調査団の構成	2
1-3	調査日程	2
1-4	主要面談者	4
1-5	調査結果概要	6
1-6	総括所感及び対処方針に対する調査結果	7
第2章	プロジェクト実施の背景	9
2-1	国立公園・自然保護地域管理を取り巻く国際的な動向	9
2-2	アルバニアの国立公園・自然保護地域管理に関する制度・組織・課題	12
2-2-1	国立公園・自然保護地域管理に係る法制度及び政策・施策	12
2-2-2	国立公園・自然保護区管理の担当省の組織体制及び所掌業務	17
2-3	アルバニアの国立公園・自然保護区管理の現状と課題	20
2-3-1	管理・運営の計画状況	20
2-3-2	管理・運営の実施状況	21
2-3-3	国立公園・自然保護区管理における課題	22
2-4	ディヴィアカ・カラヴァスタ国立公園の概況	24
2-4-1	全体とゾーンごとの概況	24
2-4-2	自然環境	25
2-4-3	管理のための体制・制度	26
2-4-4	利用及び管理の現状と課題	27
2-5	ドナー等の対象分野関連事業	31
2-5-1	WB	31
2-5-2	UNDP	31
2-5-3	EU	31
2-5-4	KfW	31
2-5-5	GIZ	31
2-5-6	SNV	31
2-5-7	NGO 有機農業協会	32
第3章	プロジェクト基本計画	33
3-1	要請内容	33
3-2	プロジェクトの概要	34
3-3	プロジェクトの基本計画	34

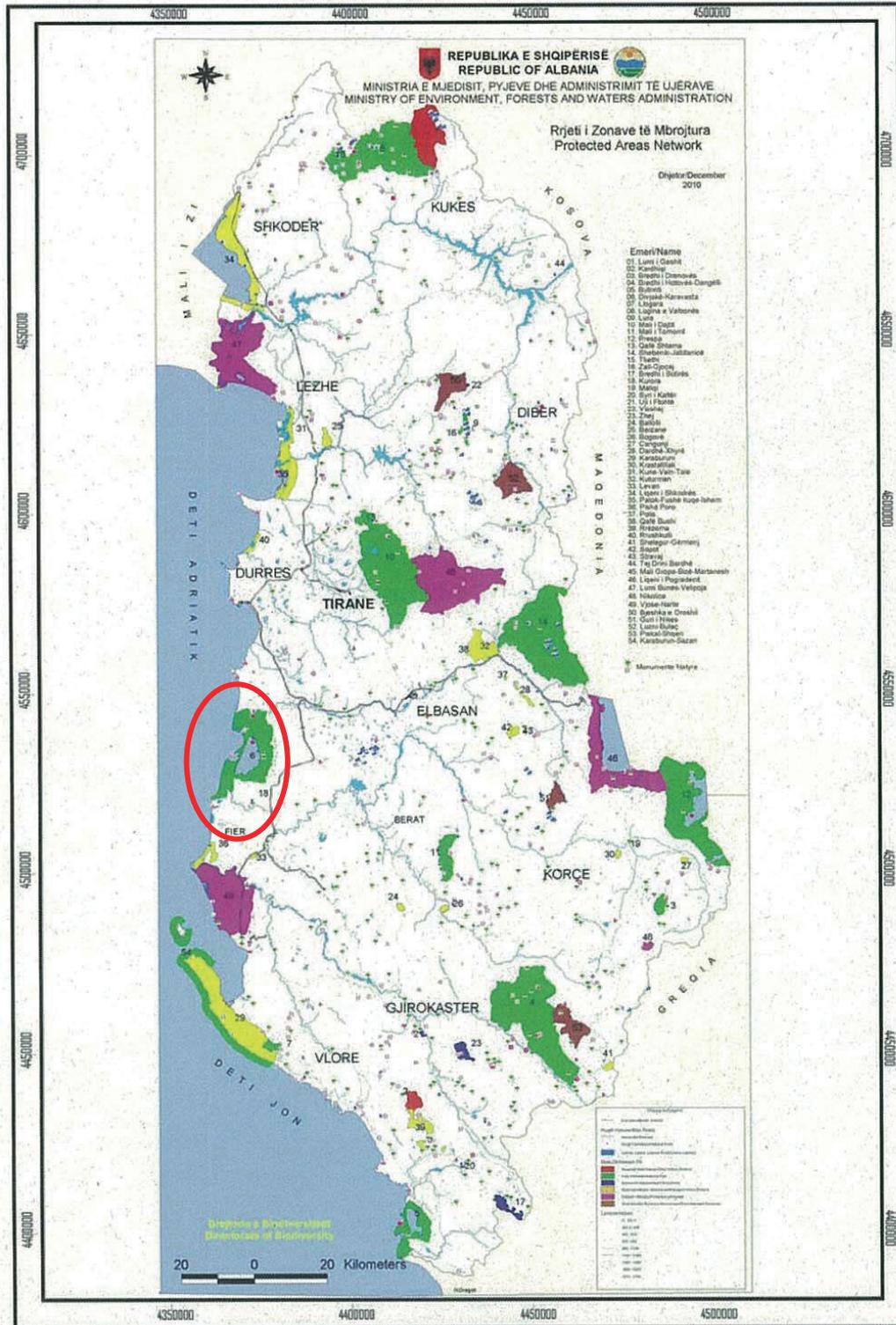
3-4	実施体制.....	36
3-5	前提条件及び外部条件.....	36
第4章	プロジェクト実施の事前評価.....	38
4-1	妥当性.....	38
4-2	有効性.....	38
4-3	効率性.....	39
4-4	インパクト.....	39
4-5	自立発展性.....	40
第5章	プロジェクト実施上の留意事項.....	41
5-1	C/P 機関の実施体制.....	41
5-2	地域の利害関係者との協働体制.....	41
5-3	他の国立公園・保護区管理への成果の波及.....	41
5-4	ラムサール条約の理念「ワイズユース」の具現化.....	42
5-5	プロジェクト事務所の場所.....	42
5-6	専門家の保護区管理行政の知識・経験の重要性.....	42

付属資料

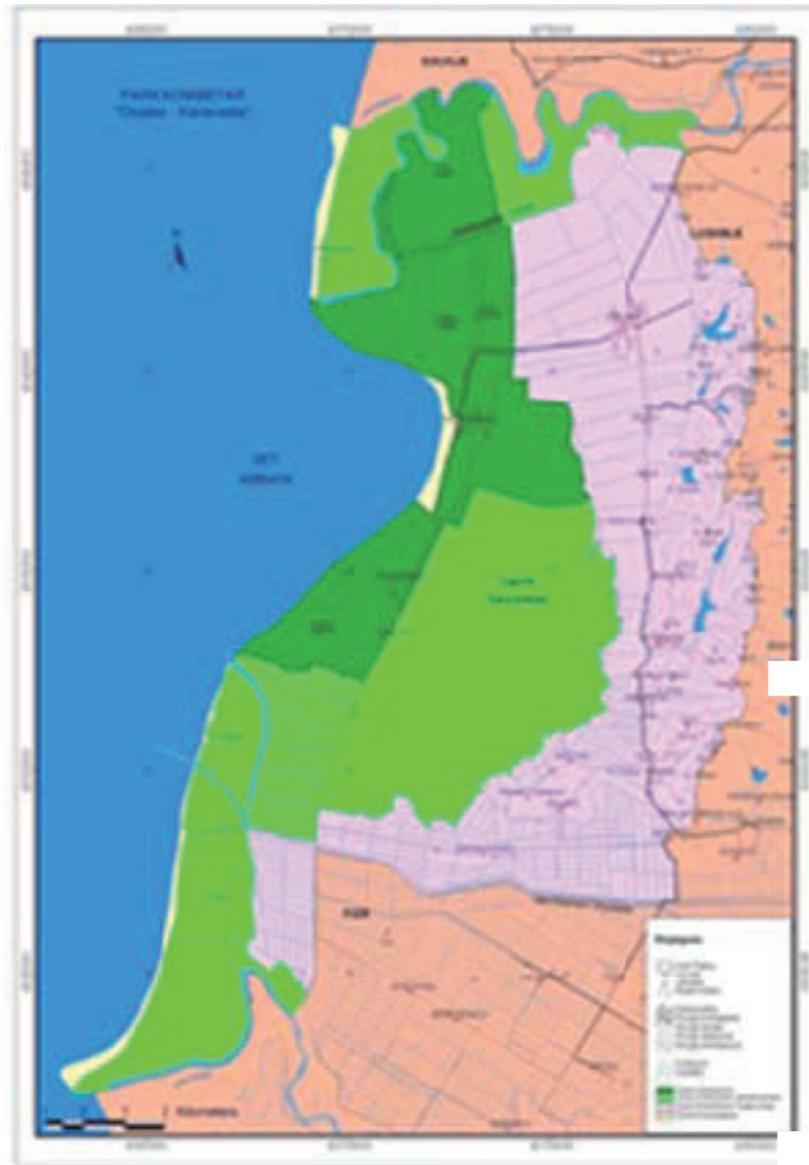
1.	協議議事録(M/M)及び合意議事録 (R/D) 案.....	45
2.	面談記録.....	61
3.	事前質問表.....	103
4.	収集資料一覧.....	107
5.	対象地域関係者ワークショップ結果.....	111

地図

(1) 全国における対象地域



(2) 対象地域



- ① センターゾーン（森林）：濃い緑
- ② 持続的利用ゾーン（湖沼）：黄緑
- ③ 伝統的利用ゾーン（主に農地）：桃色
- ④ レクリエーションゾーン（砂浜）：薄黄色

写 真



センターゾーン(森林)



持続的利用ゾーン(湖沼)



伝統的利用ゾーン(主に農地)



レクリエーションゾーン(砂浜)



公園管理事務所



公園管理事務所員



センターゾーンの森林に放置されたゴミ



持続的利用ゾーンでの漁業



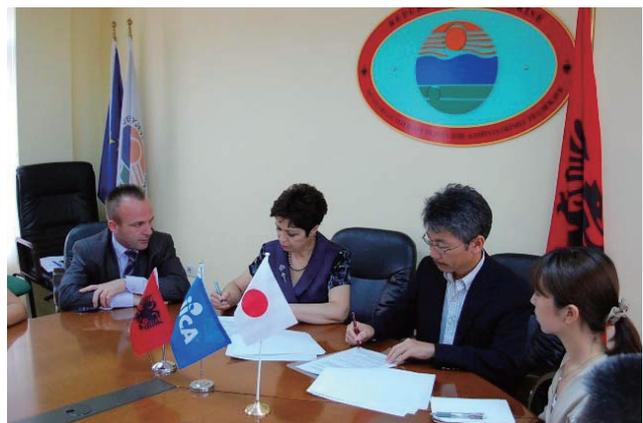
持続的利用ゾーンの水鳥



伝統的利用ゾーンの居住区の一例



レクリエーションゾーンの民宿



環境・森林・水管理省事務次官との
ミニッツ署名

略 語 表

ABS	Access and Benefit Sharing	遺伝資源へのアクセスと利益配分
C/P	Counterpart	カウンターパート
CBD	Convention on Biological Diversity	生物多様性条約
COP	Conference of the Parties	締約国会議
DKNP	Divjaka-Karavasta National Park	ディヴィアカ・カラヴァスタ国立公園
EU	European Union	欧州連合
GEF	Global Environment Facility	地球環境ファシリティ
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit	ドイツ国際協力公社
ICCA	Indigenous and Community Conserved Areas	先住民・地域社会保全地域
ICDP	Integrated Conservation and Development Project	保全開発統合プロジェクト
IUCN	International Union for Conservation of Nature and Natural Resources	国際自然保護連合
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	ドイツ復興金融公庫
LPA	Law for Protected Area	自然保護地域法（アルバニア共和国）
M/M	Minutes of Meeting	協議議事録
MC	(Protected Areas) Management Committee	（保護地域）管理委員会
MoCTYS	Ministry of Culture, Tourism, Youth and Sports	文化・観光・青年・スポーツ省
MoEFWA	Ministry of Environment, Forestry, and Water Administration	環境・森林・水管理省
MP	Management Plan	管理計画

NBSAP	National Biodiversity Strategy and Action Plan	生物多様性国家戦略及び行動計画
NGO	Non-Governmental Organizations	非政府組織
NTA	National Tourism Agency	アルバニア観光局
NTPA	National Territorial Planning Agency	国土計画庁
PA	Protected Area	自然保護地域
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリックス
R/D	Record of Discussion	討議議事録
RNPA	Representative Network of the Protected Areas	代表的保護地域ネットワーク
SNV	Stichting Nederlandse Vrijwilligers (Netherlands Development Organisation)	オランダ開発機構
TCC	Technical Coordinating Committee	技術調整委員会
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNEP	United Nations Environment Programme	国連環境計画
WB	World Bank	世界銀行

第1章 調査の概要

1-1 調査団派遣の経緯と目的

1. 背景

アルバニア共和国（以下、「アルバニア」）は、欧州のバルカン半島の南西部に位置し、国土面積は四国の約1.5倍の小さな国である。国土の約3分の2は山岳地帯あるいは丘陵地帯であり、残りは沿岸部の肥沃な平野とアドリア海岸で構成されている。

アルバニアは生物多様性条約(Convention on Biological Diversity :CBD) を批准しており、2000年に「生物多様性国家戦略及び行動計画 (National Biodiversity Strategy and Action Plan :NBSAP)」を策定した。同行動計画の緊急目標の一つとして保護区の増大が掲げられ、保護区面積は2000年の5.8%から2010年時点の13.17%まで増加している。

同公園は、河口、砂丘、干潟、森林などを含む多様な生態学的景観を有し、地中海松や灰色ペリカンなど希少性の高い種を含む多様な生物種の生息地でもある。公園内の干潟は1994年にはラムサール条約登録地にも指定されている。同公園は、生態学分野の研究対象地や国内及び海外からの訪問者が非常に多い観光名所でもあり、さらに住民が農業、家畜飼育、水産、伝統手工芸、観光サービスを行う居住区でもある。公園内の干潟のラムサール条約への登録を機会に、中央・地方政府、民間団体の間では同公園の保全に対する意識が高まり、より良い管理と持続的な自然資源の利用に基づく保全を目指そうとしている。

しかし、環境省の人員・予算・知識の不足により、同公園ではその重要性が認識されつつも管理計画すら策定されていない。一方で、観光客は増加しており、今後公園内の生態系に与える影響が顕在化する前に、適切な対策を講じることが必要である。

上記の背景の下、平成22年度要望調査において、アルバニア環境・森林・水管理省 (Ministry of Environment, Forestry, and Water Administration :MoEFWA) は、「ディヴィアカ・カラヴァスタ国立公園において国立公園の管理計画が策定され、その実施を通じて自然資源の有効活用とエコツーリズムの発展へ向けた能力が向上すること」を目的として、本技術協力プロジェクトを要請した。日本国はこれを採択し、JICA 地球環境部は案件の開始に向けて、詳細な協力計画を策定するための調査団を派遣した。

2. 目的

本調査は、アルバニアからの要請内容を踏まえて、アルバニア関係機関との協議及び現地調査を通じて、先方政府のニーズ及び実施体制に即した具体的で妥当性のある協力計画を策定し、アルバニア関係機関と合意文書を交わすことを目的とする。

1-2 調査団の構成

担当業務	氏名	所属・役職	出張期間
総括	山田 健	JICAバルカン事務所 次長	2011/7/20- 2011/7/26
協力企画／評価分析	寺田 佐恵子	JICA地球環境部森林・自然環境保全第二課 職員	2011/7/13- 2011/7/26
国立公園管理行政	高橋 進	共栄大学教育学部 教授	2011/7/15- 2011/7/24
国立公園管理計画	阪本 日出雄	(株)パデコ プリンシパルコンサルタント	2011/7/7- 2011/7/28

1-3 調査日程

2011年7月7日(木)～7月28日(木)(22日間)に実施した。その後、総括担当及び協力企画/評価分析担当団員は、別業務のためにマケドニア国に赴いた。詳細日程は以下の通り。

日順	日付	曜日	官団員			役務団員	宿泊
			総括	協力企画・ 評価分析/	国立公園 管理行政	国立公園管理計画	
1	7月 7日	木				成田発→ティラナ着	ティラナ
2	8日	金				午前：環境省訪問 午後：ディヴィアカ・カラヴァスタ国立公園(以下DKNP)現地調査	同上
3	9日	土				終日：DKNP 現地調査	同上
4	10日	日				終日：DKNP 現地調査	同上
5	11日	月				午前：有機農業協会 世界銀行 午後：欧州連合(EU)	同上
6	12日	火				午前：ドイツ開発公社(GIZ) 午後：ドイツ復興銀行(KfW) オランダ開発機構(SNV)	同上
7	13日	水			成田→ティラナ	DKNP 関係者ワークショップ	同上
8	14日	木			ブトrint公園 の現地調査 公園事務所訪問	官団員に同じ	ブトrint

9	15日	金		プトリント公園 の現地調査 現地視察	成田→ティラナ	官団員に同じ	ティラナ
10	16日	土		プレスパ湖国立公園現地調査			同上
11	17日	日		DKNP 現地調査			同上
12	18日	月		午前：プロジェクト組織について団内 打ち合わせ		午前：国連開発計 画 UNDP 午後：ローカルコ ンサルタント	同上
				午後：観光文化青年スポーツ省			
13	19日	火		DKNP 現地調査 午前：ラマスコミュニ ン 午後：DKNP 管理事務所 ディビアカ市役所 ルシニエ森林局			同上
14	20日	水	ベオグラード発→ティ ラナ着 午後：団内打合せ	午前：環境省との内容検討（PDM 案、RD 案） 午後：団内打合せ			同上
15	21日	木	午前：環境省との内容検討（PDM 案、 R/D 案、M/M 案） 午後：団内打合せ	ティラナ発→ ローマ着 ローマ発→		官団員に同じ	同上
16	22日	金	PDM、RD 案協議	→成田着		官団員に同じ	同上
17	23日	土	団内打合せ (PDM 案、R/D 案、M/M 案の作成)			官団員に同じ	同上
18	24日	日	団内打合せ (PDM 案、R/D 案、M/M 案の作成)			官団員に同じ	同上
19	25日	月	M/M 協議			官団員に同じ	同上
20	26日	火	M/M 協議及び署名			官団員に同じ	同上
21	27日	水	ティラナ→スコピエ移動			ティラナ発→ ローマ着・発→	
22	28日	木				→成田着	

1-4 主要面談者

● 環境・森林・水管理省 (Ministry of Environment, Forestry and Water Administration: MoEFWA)

環境・森林・水管理省 本省

Mr. Taulant BINO,	Deputy Minister of MoEFWA
Ms. Myrvete PAZAJ	General Secretary, MoEFWA
Mr. Sajmir HOXHA	Director of Biodiversity Directorate
Mr. Fatos BUNDO,	Director of EU Integration and Projects
Mr. Nehat DRAGOTI	Head of the PA Sector, Biodiversity Directorate
Ms. Elvana RAMAJ	Expert, Fauna, Flora and Soil Sector, Biodiversity Directorate
Ms. Aljana SINOJMERI	Expert, Protected Area Sector, Biodiversity Directorate
Mr. Ermal HALIMI	Head of Flora, Fauna and Soil Sector, Biodiversity Directorate
Ms. Shpresa MEZINI	Expert, Programming IPA Fund, Directorate Integration & Projects
ルシニエ森林管理局 (Directorate of Forest Management at Lushnje)	
Mr. Kujtim HAXHILI	Director
Mr. Agron MULLAJ	Management Specialist, Divijake-Karavasta Sector
Mr. Allutun DINGOZI	Head of the Sector of Park Administration Divijaka-Karavasta
Mr. Hysni KUQI	Zone Inspector in National Park (Ranger)
Mr. Beqir XHIMA	Forestry Specialist
Mr. Dorjan XHANI	Forestry Engineer
Mr. Arben SOPJANI	Inspector of the D.K National Park
ブトrintト森林管理局 (Butrint National Park Management and Coordination office)	
Mr. Rajmond KOLA	Director
プレспа国立公園管理事務所 (Prespa National Park Management Office)	
Mr. Olsi DUMA	Director

● 対象地域の地方行政機関

ディヴィアカ市 Divijake Municipality

Mr. Fredi KOKONESHI	Mayor
Mr. Arben TRUNGU	Deputy Mayor
Mr. Josif KRUTI	Manager, water-supply company
レマス コミュニティ Remas Community	
Mr. Ahmet BIBA	Chief of Land Use Office
Ms. File TRIMI	Engineer, Urban Office

● 他省庁

文化・観光・青年・スポーツ省 (Ministry of Culture, Tourism, Youth and Sports :MoCTYS)

Ms.Majlinda LAMI Director of Tourism

Ms. Tatia SPIROLLARI Expert of Tourism, Directorate of Tourism

Mr. Enton DIAMANTI Expert of Tourism, Directorate of Tourism,

公共事業・運輸省 (Ministry of Public works, Transport)

Ms. Kreuza Leka (今回面談なし) National Agency for Spatial planning

● 他援助機関

国連開発計画(United Nations Development Programme :UNDP)

Ms.Elvita KABASHI, Officer for Environment Program

Ms.Violeta ZUNA Project Manager, Prespa Park& Marine Protected Areas

世界銀行 (World Bank :WB)

Ms.Drita Dade Senior Projects Office, ECA Sustainable Development Department, WB, Albania

欧州連合 (European Union :EU)

Mr. Antoine Avignon Advisor on Environment, EU Albania Office

Mr. Philippe Theou Young Expert of Environment, EU Albania Office

ドイツ国際協力公社 (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit: GIZ)

Mr.Ismail BEKA Deputy Country Director, Albania Office

ドイツ復興金融公庫 (Kreditanstalt für Wiederaufbau :Kfw)

Mr.Bledar Dollaku Senior Project Coordinator for Water Sector, Albania

Mr.Thimaq LAKO Deputy Team Leader, Prespa national Park Project

オランダ開発機構 (Netherlands Development Organization :SNV)

Mr.Janaq Male Community Forest Adviser, Albania Office

● NGO、民間機関関連、その他

有機農業協会 (Organic Agriculture Association)

Mr.Lavadosh FERRUNI Executive Director

環境系ローカルコンサルタント

Dr. Andrian VASO Consultant of IC consulenten

Dr.Fernando Bego Individual consultant

J&T Shpk Durres 社 (カラヴァスタ湖の漁業会社)

Mr.Ylli Malko Manager of Fish Store House

● JICA バルカン事務所関連

企画調査員 (マケドニア駐在)	
照井 加奈子	Project Formulation Adviser
在外専門調査員 (アルバニア駐在)	
Mr.Sokol KONOMI	Technical Coordinator in Albania

1-5 調査結果概要

現地視察及び面会等による情報収集の結果を踏まえて、案件の基本計画及び実施体制等についてアルバニア関係機関と協議し、それらの内容を網羅した討議議事録 (Record of Discussion :R/D) 案を添付した協議議事録 (Minutes of Meeting :M/M) について合意し、2011年7月27日(水)に調査団総括と MoEFWA 事務次官との間で署名・交換を行った。概要は以下の通り。

(1) プロジェクトの目標

対象国立公園において、地方自治体と利害関係者の参加を伴った形で管理計画に基づいて持続的な保全と利用を実施するための体制が形成される。

(2) 目標達成のためのアウトプット

以下の3点の達成により、プロジェクト目標の達成を目指す。

- ① 地方自治体と利害関係者の参加型による保全と持続的な利用のための管理計画の策定
- ② 管理計画に基づいた実施のためのノウハウ (教訓) の共有
- ③ 管理計画の策定と実施のための手法が他の保護区関係者への普及

(3) 主な活動内容

上記①について：自然・社会に関する調査、技術調整委員会の設立、関係者ワークショップ、それらをふまえた管理計画の策定

上記②について：管理計画に基づくアクションプランの策定、いくつかの活動の実施と評価

上記③について：対象地での活動への招待、計画策定の作業・教訓等の記録の作成、普及のためのセミナー・ワークショップ等の開催

(4) アルバニア側の実施体制

主たるカウンターパート (Counterpart :C/P) 機関は、MoEFWA において生物多様性及び保護区の管理の「計画策定」を担う環境政策総局下の生物多様性局である。このため、本案件の C/P 要員については、プロジェクトダイレクターを MoEFWA 環境政策総局長、プロジェクトマネージャーを同生物多様性局長が務める。

また、国立公園を含む保護区の管理の「実施」は、対象地域を所管する地方森林局が担当している。このため、上記以外の C/P 要員については、①本省の生物多様性局の職員、②対象地を管轄に収める地方森林局であるルシニエ県森林局の職員の双方から構成される。

1-6 総括所感及び対処方針に対する調査結果

(1) 能力強化の要点と対象者

アルバニア全国の14国立公園のうち、管理計画の策定を終えているものが2つ、準備中のものが1つであるが、全てドナー支援によるものであり、現在までのところアルバニアが単独で作成した管理計画は存在しないと考えられる。このため、プロジェクト対象地を一事例として本省職員自体が管理計画策定と実施のためのプロセスを理解するところから始め、管理計画策定のノウハウを他の国立公園や公園外の保護区を所管する地方森林局に指示できるようになることが必要であるとする。また、現場レベルでは、見回りの実施だけでなく、関係者を巻き込み計画を策定することが本来任務の一部であるという意識の醸成から始める必要がある。

(2) 「目玉」とする2つのアプローチ

住民が生活する生物多様性豊かな国立公園を対象地とする本案件のアプローチとして、対象国立公園の管理計画の策定を、①持続的な利用と保全の両立を目標とし、②住民や地方自治体など利害関係者の参加型で策定する、という2点を設定した。具体的には、①は、管理計画の内容を、場所や利用圧を適切に設定した上での自然資源の利用の継続を念頭に置いた内容とすることである。また②は、管理計画の策定のプロセスを、行政関係者のみで策定したものを現地にはめ込むのではなく、現地の利害関係者によってボトムアップで集積される知見・経験・意見を取り込みながら計画を策定していくことである。

(3) SATOYAMA イニシアティブへの言及

上記のような地域社会との協働型の保護地域管理手法は、近年世界潮流となりつつある。また、このアプローチは日本が提唱する SATOYAMA イニシアティブの二次的な自然を人々との生活の関わりの中で持続的に保全するという理念に合致したものであり、この点を先方関係者にも説明し、合意を得られたため、M/M にその旨を記載した。これにより、本案件の目玉・意義をより効果的に国内外に発信することにつながると思われる。

(4) エコツーリズムの扱い

要請では「エコツーリズムの発展」が含まれていたが、調査の結果、策定する管理計画に基づくアクションプランの中でのアクティビティの選択肢の一つと位置づけた。理由は、対象地の利用による生態的なインパクトなどの評価・調査やそれに基づく管理計画なしにはエコツーリズムを推進すべきかどうかは不明であるためである。この点は先方観光省も同意見であり、観光省は国内で適切なエコツーリズムを行うためにもその可能性を持つ地の管理計画の策定を希望していた。また、現況の農業、水産業、ビーチ観光は一定の雇用と経済効果を生んでおり、新たな産業ではなく、自然環境保全の適切な維持管理により、現在の生態系サービスの享受を持続的なものにすることが重要と考えられる。

(5) 他ドナー支援の活用による効率・効果の向上

プロジェクト対象地域において2005年にWBが策定した管理計画策定のための準備報告書(Feasibility Study)や、WBが他の国立公園で策定して省の承認まで至ったが実践に移されていない管理計画がある。本プロジェクトではこれらの過去の支援から、管理計画の策定の手法、承認までのプロセス、実践可能な計画とするための留意事項などを最大限活用し、効率的かつ効果的な支援を行うことが重要である。

(6) バルカン域内連携の可能性

保護区管理に関しては、域内連携が既に始まっており、KfWが実施しているプレスパ国立公園管理プロジェクトでは、単なる対象地の管理にとどまらず、マケドニア及びギリシャとの間で「国境を越えた保護地域 (Transboundary Protected Area)」の設定を目標としている。これは、EU全体でも推進している目標であり、他にも既にセルビア共和国及びモンテネグロとの間で国境を越えた保護地域化が進められている場所がある。本案件の対象地は沿岸であり、直接的な国境を越えた保護区設定への発展はないものの、ラムサール条約登録湿地という世界的な保護区で日本が提唱するSATOYAMAイニシアティブの理念に基づく支援という点を強調し、「地域社会との協働による持続的な利用と保全のための管理計画の策定・実施」というアプローチを域内に展開することも目指し得ると考えられる。このため、隣国の優良事例の視察や、本案件のセミナー等への活動に他国関係者を招くことも効果的と考える。

第2章 プロジェクト実施の背景

2-1 国立公園・自然保護地域管理を取り巻く国際的な動向

(1) 自然保護地域及び国立公園の誕生

自然保護地域（以下、「保護地域」）は、古くは王侯貴族などの狩猟の場や狩猟対象動物の確保などのために誕生した。国立公園は、この保護地域の一形態である。

現代の国立公園の原型は、米国で誕生した。世界で最初の国立公園は、1872年に指定されたイエローストーン国立公園である。西部開拓で先住民の土地であろうとも無関係に土地所有が細分化し民有地化されていく時代の米国において、国立公園制度によって国立公園は公有地として確保されることとなった。

この米国で誕生した国立公園制度は、帝国主義時代の流れの中で世界各地の植民地に移入されていった。米国型の国立公園の管理方式は、世界の生物多様性の保全に大きく貢献したものの、同時に地域社会への深刻な影響も及ぼした。すなわち、先住民や地域住民が国立公園・保護地域から強制的に退去させられ、土地は公園専用の国有地として管理されるという影響である。また、こうして米国型の国立公園・保護地域が世界に広まる中で、「人類の干渉を排除して自然を保護すべきである」という考え方も広まっていった。

一方で、国土面積が小さく、古くから稠密な土地利用がなされてきたヨーロッパ諸国や日本では、米国の国立公園を範としながらも、指定地域内に民有地も含む独自の公園制度を発達させてきた。

(2) 保護地域管理の変遷

このように、19世紀の植民地時代から1970年代までは人を排除して自然を保護する考え方が支配的であったが、現在では、地域社会との協働による保護地域の管理は一つの潮流となっている。その変遷は主に以下のとおりである。

① 統治管理型（～1970年代）

アフリカ、中南米や東南アジアなどの欧米植民地に導入された¹米国型保護地域の管理は、先住民などの伝統や生活を無視し、時には部落ごと公園区域から追放するような「統治管理型」であった。このため、保護地域内の自然資源に依存して生活していた人々と管理者との軋轢が生じた。

② 開発援助型（1980年代～1990年代）

その後、保護地域の管理のためにも、地域社会の生活の安定は必要だとの認識が生まれてきた。これには、CBDを巡る途上国と先進国との対立などで、途上国の資源原産国意識や先住民・農民・女性の権利意識が芽生え、これに先進国が理解を示してきたこともある。

1975年にザイールのキンシャサで開催された第12回国際自然保護連合（IUCN）²総会

¹ ヨーロッパ諸国は、自国では国土面積も狭く、古くから人為による開発も行われてきたために米国型保護地域の設定は断念した。しかし植民地においては、かつての王侯貴族が狩猟動物保護のための保護地域を設定したのと同様に、狩猟対象のゲームリザーブなどに米国型の保護地域を導入した。

² 国際自然保護連合（World Conservation Union: IUCN）は、自然保護のために設立された国際NGOである。その前身は、1948年に設立された国際自然保護連盟（International Union for Protection of Nature: IUPN）にさかのぼる。1956年に国際自然保護連合（International Union for Conservation of Nature and Natural Resources: IUCN）として再結成され、1991年からは名称を the World

において「伝統的生活様式の保護」と題する決議がなされたのをはじめ、特に第3回世界国立公園会議（1982年インドネシア・バリ島）では、保護地域の管理と地域住民の社会・経済的要求を調和させることにより生物多様性保全を保証しようとする「保全開発統合プロジェクト(Integrated Conservation and Development Project :ICDP)」の考え方が提示され、以降、保護地域と地域社会の両立や計画・管理に地域住民を参加させる必要性などが、世界的に認識されるようになってきた。

1980年代から90年代にかけて、このような考え方に基づく保護地域管理が、WBなどの開発援助機関の主導による「開発援助型」の管理がなされた。しかし、地域住民の不法行為よりも政府による大規模開発の方が自然保護上の問題となり、成功したとは言い難い事例が多い。

③ 自立支援型

近年、エコツーリズムによる地域社会の経済性向上によって保護地域内の自然資源に依存する生活からの脱却を図り、また住民が自然の価値を再認識することで自然保護を保証しようとする動きが、非政府組織(Non-Governmental Organizations :NGO)等による小規模プロジェクトなどで盛んに実施されている。これは、地域住民の経済的な自立を支援することで保護地域の自然保護を促進しようとする「自立支援型」と位置付けられる。

④ 資源許容型

また、第4回世界国立公園会議(1992年ベネズエラ・カラカス)の「カラカス宣言」、国連環境開発会議(1992年ブラジル・リオデジャネイロ)の「リオ宣言」「アジェンダ21」及び生物多様性条約(CBD)(1992年)に、地域住民・先住民の知恵と権利や地域社会の伝統の尊重が明確に盛り込まれた。この流れは第5回世界国立公園会議(2003年南アフリカ共和国・ダーバン)ではさらに明確になった。この結果、地域社会による伝統的な自然資源の利用をある程度許容する「資源許容型」の管理形態が取り入れられるようになってきた。

⑤ 参加協働型

さらに、地域住民の利益と持続可能な資源利用を組み入れた保全を目指すという新たな考え方から、関係当局は先住民の地域社会との連携に力点を置くようになってきた。連携とは、管理への地域社会参画の拡大、公園地域や自然資源へのアクセスの改善、観光と収入の増大、文化資源と伝統の存続など、資源利用の許可レベルから管理への雇用レベルまで幅広いものである。このような地域住民の参画による協働管理は、いわば「参加協働型」といえる。長い変遷を経て、世界の保護地域管理はこの形態に到達した³。

⑥ 地域管理型

さらに、かつて取り上げた保護地域の土地を先住民や地域社会に返還したうえで契約に基づき管理してもらう「先住民・地域社会保全地域(Indigenous and Community Conserved Areas: ICCA)」などの「地域管理型」の概念が生まれた。近年では、指定地域がオーストラリア連邦、コロンビア共和国、ケニア共和国、ネパール連邦民主共和国など世界各地で増加してきている。

Conservation Union と変更したが、略称の IUCN はそのまま使用することとしており、和名も国際自然保護連合を引き続き使用している。なお、日本国政府(担当、外務省)は国家会員として、また環境省は政府機関会員として加盟している。

³ 他方で、土地が狭く保護地域と居住地域が混在している日本では、国立公園誕生の当初からこの「参加協働型」の手法を採用せざるをえない状況にあり、このような管理が一般的となった。

(3) 地域社会との協働による保護地域管理

現在では世界的な潮流ともなった保護地域管理における地域社会との協働であるが、その行動計画などを国連や IUCN などが主催する国際会議での決議・勧告からまとめると、およそ以下のようなになる（高橋, 2011）⁴。

【全般的な考え方・傾向】

- ① 地域住民との共存を目指した保護地域（保護地域から追放せず、土地の返還も）
- ② 自然保護と地域社会の経済発展との両立
- ③ IUCN 保護地域カテゴリーの「生息地・種管理地域」「資源管理保護地域」の拡充
- ④ 地域社会により成立する「景観保護地域」、特に「文化景観」の評価と保全
- ⑤ リオ宣言（1992 年）、第 5 回世界公園会議ダーバン宣言（2003 年）などでの地域住民の権利尊重の考え方

【保護地域の設定】

- ① 住民への周知と意見の尊重（公聴会、パブリックコメントなど）
- ② 公園管理計画決定への住民参加
- ③ 住民生活と共存可能な地区割り制度（伝統的利用地区の設定など）

【保護地域の管理運営】

- ① 地域住民への周知と環境教育（周辺での学校教育支援を含む）
- ② 管理計画策定への住民参加
- ③ 伝統的資源利用の容認
- ④ 保護地域境界の確定
- ⑤ 管理への住民参加（管理官としての雇用を含む）
- ⑥ モニタリングなど調査研究への協力と雇用
- ⑦ エコツーリズムの推進（保全と地域経済発展の両立、プログラム開発、施設提供、研修など）
- ⑧ 地域社会への管理委託（ICCA など）

(4) IUCN 保護地域カテゴリー

IUCN では、世界の保護地域を管理目的などから分類し、「保護地域管理カテゴリー」を作成し公表している。1994 年の「保護地域管理カテゴリー」⁵（以下、「IUCN カテゴリー1994」）では、世界の保護地域を以下のように 6 分類している。

- I 厳正保存地域／原生地域 Strict Nature Reserve/ Wilderness Area
 - Ia 厳正保存地域 Strict Nature Reserve
主として学術的な目的のために管理される保存地域
 - Ib 原生地域 Wilderness Area

⁴高橋進（2011）生物多様性と地域開発 ―愛知ターゲットと保護地域ガバナンス、毛利勝彦（編）『生物多様性をめぐる国際関係』大学教育出版、pp.177-207

⁵IUCN（1994）保護地域管理カテゴリーに関するガイドライン、pp15-22
最新版は IUCN（2008）Guidelines for Applying Protected Area Management Categories,
<http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/PAPS-016.pdf>

- 主として原始性の保護のために管理される地域
- II 国立公園 National Park
主として生態系保護とレクリエーションのために管理される地域
- III 自然記念物 Natural Monument
主として特異な自然物を保全するために管理される地域
- IV 生息地／種管理地域 Habitat / Species Management Area
主として管理介入を通じた保全のために管理される地域
- V 陸域景観／海域景観保護地域 Protected Landscape / Seascape
主として陸域景観・海域景観の保全とレクリエーションのために管理される保護地域
- VI 自然資源持続的利用保護地域 Protected area with sustainable use of natural resources (Managed Resource Protected Area)
主として自然生態系の持続可能な利用のために管理される保護地域

このうち、「VI 自然資源持続的利用保護地域」は、1994年の改訂により追加されたカテゴリである。また、現在はカテゴリの変更が議論されており、前述(2)⑥のICCAをカテゴリに新たに追加する動きもある(高橋, 2007⁶, 2011⁷)。

(5) 生物多様性保全

植民地時代あるいは帝国主義時代における保護地域をめぐる宗主国と植民地との関係は、現在においても生物資源をめぐる先進国と途上国間の争点となっている。1992年に制定されたCBDでは、生物多様性保全の一環として遺伝的多様性の重要性が認識されているが、遺伝資源へのアクセスと利益配分(Access and Benefit Sharing:ABS)は先進国と途上国間での最大の論点となっている。

このような中、保護地域の確保は、生物多様性保全のための重要な措置の一つとして、CBD第8条「生息域内保全(in-situ conservation)」に規定されている。今後の保護地域の管理運営においては、生物多様性の保全そのものを目的として認識した管理が必要である。

これら保護地域の管理を含めた生物多様性の保全と持続可能な利用については、それぞれの国ごとに「生物多様性国家戦略(National Biodiversity Strategy)」を定めることがCBDで規定されている(第6条)。したがって、保護地域の管理運営においても、生物多様性政策の一環として、この戦略との整合性を図りつつ実施していくことが求められる。

2-2 アルバニアの国立公園・自然保護地域管理に関する制度・組織・課題

2-2-1 国立公園・自然保護地域管理に係る法制度及び政策・施策

(1) 法制度

①自然保護地域について

アルバニアにおける保護地域は、2002年に制定された「自然保護地域法(Law for Protected Areas:LPA)」(No.8906, dated 6.6.2002(改正) amended in 2008 by Law No.9868, dated 04.02.2008;

⁶高橋進(2007)世界の国立公園の課題と展望. 国立公園659, pp.26-27

⁷脚注5と同様。

‘On some addendums and changes in the Law No.8906, dated 06.06.2002 “On protected Areas”’) (以下、「LPA」)に基づき指定されている。この LPA では、重要または絶滅の危惧のある自然などを以下の 6 種の保護地域として指定することを規定し、それぞれの保護地域には緩衝地域 (buffer area) を設けることとなっている (同法第 4 条)。

- a) 原生自然保存地域・科学的保存地域 Strictly natural reserve/scientific reservation/ (Category I)
- b) 国立公園 National Park (Category II)
- c) 国家記念物 National Monument (Category III)
- d) 自然管理保存地域・種及び生息地管理地域 Natural managed reservation/area of management of habitats and species (Category IV)
- e) 景観保護地域 Protected Landscape (Category V)
- f) 資源管理保護地域・多目的利用保護地域 Protected area of managed resources/protected area with multi-purpose utilization (Category VI)

なお、これらの保護地域の種別は、IUCN カテゴリー1994 に準拠するものであり、各保護地域の末尾に示されている Category I～VIが IUCN カテゴリーを示している (IUCN カテゴリー1994 は前述 2-1 (4) 参照)。

②国立公園について

このように、国立公園は保護地域の一区分として指定されているものである。国立公園の指定要件 (同法第 6 条) によると、国立公園は、国を代表し、あるいは国際的に重要な、人為の影響の少ない自然生態系を有する地域であり、面積は1,000ha 以上とされている。ここでは、動植物、地形・岩石などの自然物が、教育や研究の用に供される。また、公園境界から 50m 幅は、緩衝地域として指定されることがある。

国立公園内では、公園内の自然環境保全のため、生物多様性や生態系などに影響を与え得る土地利用などの 13 項目の行為が禁止されている (同法第 6 条)。保護地域における 4 レベルの規制の強さのうち、国立公園の規制は第 2 レベルである。

③保護地域の管理計画について

この国立公園を含む各保護地域では、管理計画 (Management Plan : MP) が作成されることになっている (同法第 15 条)。この MP には、当該保護地域管理の目標などを定めることになっており、保護地域内での自然保護のための規制に対する許可要件もその一項目である。

④ その他の保護関係の法制度について

環境保護に関する基本法は、すでに 1967 年には制定されていたが、民主的な近代法制度としては 1991 年から制定され始めた。現行の保護地域に関する法律には、LPA のほかに、以下のような関連法がある。(NBSAP, 2000, p.40 ; 4th National Report to CBD, 2010; p.20) ⁸

- ・ 生物多様性保護法 Law “On Biodiversity Protection”, No. 9587, dated 20.07.2006;
- ・ 野生動物保護法 Law “On Wild Fauna Protection”, No.10006, dated 23.10.2008;
- ・ 絶滅の危機に瀕する動植物種の国際取引に関する規制及び手続法 Law “On rules and procedures for international trade of endangered species of flora and fauna”, No .9867, dated 31.1.2008;

⁸ NBSAP, 2000; p.40 ; 4th National Report to CBD, 2010; p.20

- ・ 狩猟法 Law “On hunting”, No.10253, dated 11.3.2010.

なお、これらのうち、「生物多様性保護法」及び「絶滅の危機に瀕する動植物種の国際取引に関する規制と手続法」は、それぞれ CBD 及び「ワシントン条約 (CITES)」の国内法として位置づけられている。

(2) 政策・施策

アルバニアは、CBD を 1994 年に批准した。CBD では、国立公園及び保護地域は、生物多様性を保全するために重要な「生息域内保全 (in-situ conservation)」の措置として規定されている (同法第 8 条)。

①生物多様性国家戦略及び行動計画

アルバニアは、CBD 第 6 条(a)に基づく「生物多様性国家戦略及び行動計画 (NBSAP) を 2000 年に策定した⁹。この NBSAP では、生物多様性の保全と持続可能な利用のための緊急行動計画、短期行動計画 (1~5 年)、中期行動計画 (5~10 年)、及び長期行動計画 (10 年以降) を定めている (NBSAP, 2000, p.19)。

国立公園・保護地域に関連する施策としては、まず管理計画については、緊急行動計画で自然保護地域法案を策定し、さらに主要な国立公園など影響を受けやすく重要な保護地域では管理計画を準備することとし、短期行動計画で同法の国会承認を目指している。また、管理組織については、緊急行動計画では自然及び生物多様性に関する国家委員会を設置し、短期行動計画では保護地域の管理運営組織の確立を目指している。さらに、保護地域面積については、緊急行動計画では国土の 14%をカバーする代表的保護地域ネットワーク (Representative Network of the Protected Areas :RNPA) の承認を掲げ、中期行動計画では RNPA の国土の 25%まで拡張することを目指している。

②ナショナルレポート

CBD では各国ごとに生物多様性の現況及び条約条項あるいは締約国会議 (Conference of the Parties: COP) 決議の実施状況などをナショナルレポートとして条約事務局に報告することになっている。アルバニアは第 1 次ナショナルレポートとして NBSAP の策定を報告した。また、2007 年 1 月には第 2 次及び第 3 次のナショナルレポートを作成した。CBD 第 8 回締約国会議 (COP8) (2006 年) においては、2009 年 3 月末までに第 4 次のナショナルレポートを条約事務局に提出することが決議されており、2011 年 8 月 11 日現在で 175 カ国 (締約国の 90%) から提出されている。アルバニアは、2011 年 3 月 31 日付でこの第 4 次ナショナルレポートを作成し、条約事務局に提出している (4th National Report to CBD, 2010)。

③保護地域の設定

1990 年代までは保護地域の面積は小さく、国土面積の 2%にも満たなかったが、前述のとおり、1998 年に環境庁が設立され、保護地域を含む生物多様性保全施策の立案・実施が推進された。この結果、2001 年末には、保護地域面積は 165,401ha、国土の 5.7%を占めるまでになった (このうち、国立公園は 13 公園、56,440ha) (表-1)。

⁹ アルバニアの NBSAP は、地球環境ファシリティ (GEF) の援助により、1999 年 11 月に作成されたが、正式な NBSAP として承認されたのは 2000 年である。しかし、CBD 事務局に提出された NBSAP は、1999 年 11 月作成の表紙のままである。当該報告書の引用としては、正式に承認された” NBSAP2000” としておく。

表－１ アルバニアの保護地域（2001 年末現在）

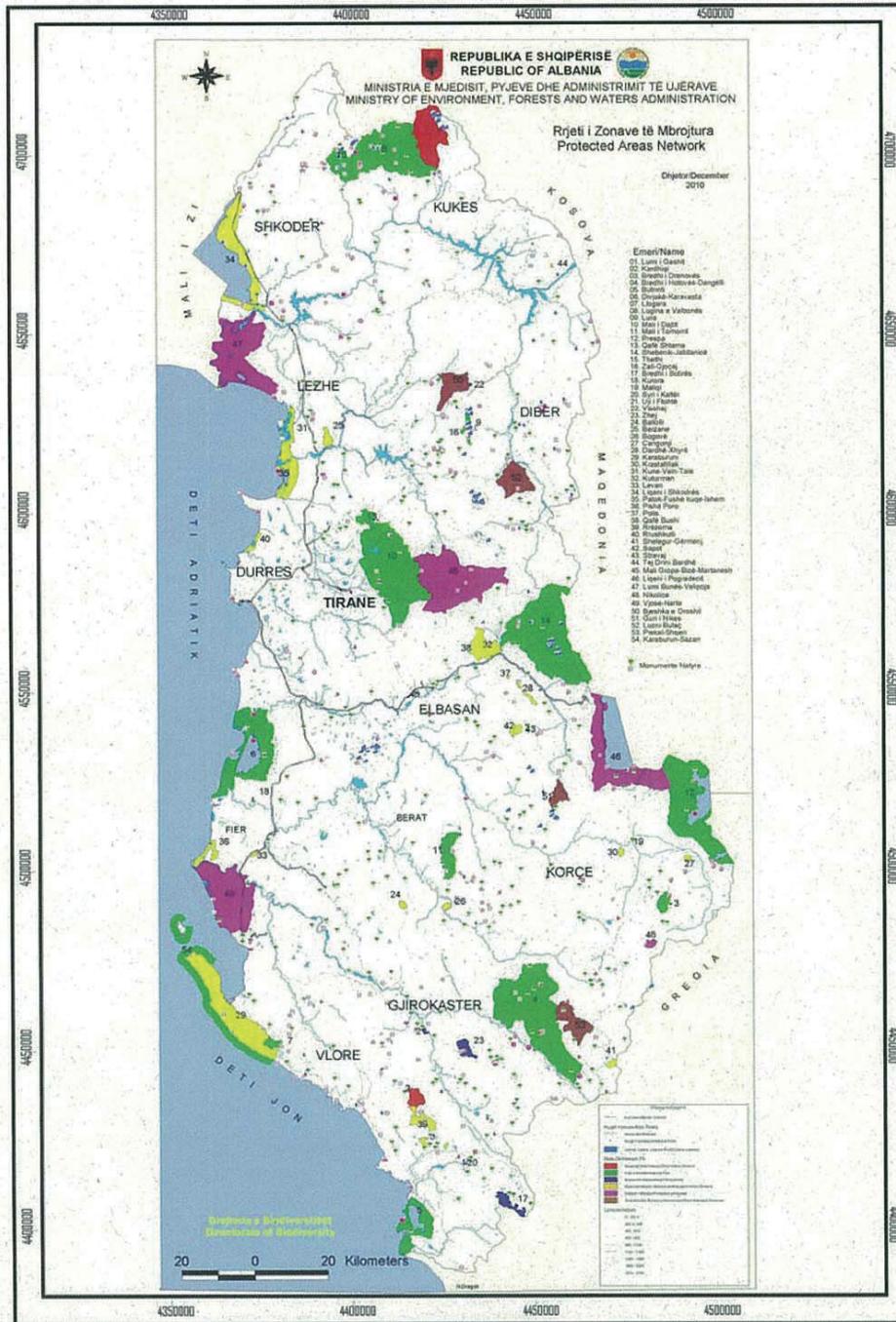
No.	PA categories	No. of PA	Surface (ha)	%
1	Strictly protected area	4	14,500	8,83
2	National parks	13	56,440	32,86
3	Monuments of nature (special forest wood, woodland areas)	750	3,490	2,88
4	Managed areas	26	42,898	26,13
5	Protected landscape/seascape	4	29,873	18,20
6	Protected resource area	4	18,200	11,09
	Total	801	165,401	100,00

NBSAPの策定及び2002年6月の自然保護地域法(LPA)の制定は、さらにこれを推進した。2010 年末現在では、797 地域、375,947.7ha（うち、国立公園は14 公園、176,517ha）で、国土面積の13.17%を占めている（表－2）。

表－2 アルバニアの保護地域（2010 年末現在）

No.	Category of Protected Area	No. PA	Surface (ha)	% of Republic's surface
1.	I Category. Strict natural reserve / scientific reserve	2	4,800.0	0.17
2.	II Category. National Park.	14	176,517.0	6.14
3.	III Category. Nature Monument	750	3,490.0	0.12
4.	IV Category. Managed natural reserve/natural park	22	62,530.0	2.18
5.	V Category. Protected landscape	5	95,864.4	3.33
6.	VI Category. Protected area of managed resources/ protected area with multiple use	4	18,200.0	0.63
	Total	797	361,401.4	13.17

(4th National Report to CBD, p.23)



Map of Protected Areas of Albania, June 2010 (source MoEFA – Biodiversity Directorate)

(4th National Report to CBD, p. 25)

图一 保護地域位置图

2-2-2 国立公園・自然保護区管理の担当省の組織体制及び所掌業務

前述のとおり、LPA において保護地域の管理運営のために、MP を保護地域ごとに策定することとなっている。この MP について定めた「保護地域管理委員会設立に関する決定 (The Establishment of Protected Areas Management Committee)」¹⁰では、「保護地域管理委員会 (Protected Areas Management Committee : MC)」を、国立公園、自然管理保存地域及び景観保護地域の MP 実施などのために設立することとなっている。MC は、MoEFWA のほか、公共事業省、観光省、関係地方自治体、保護地域内土地所有者、NGO などの代表者から構成される。保護地域管理に関わる各省の体制及び業務は以下の通り。

(1) MoEFWA

①背景

アルバニアは、1994 年の CBD 批准に伴い、行政組織も、1992 年に健康省 (Ministry of Health) (その後、健康・環境省 (Ministry of Health and Environmental Protection) に改組) の下に設置された環境保護委員会 (Committee for Environmental Protection) を、1993 年には国家環境庁 National Environmental Agency (以下、環境庁) に改組し、さらに 1998 年には首相府直属の組織とした。¹¹

また、2000 年の NBSAP 策定後、2001 年 9 月に環境省 (the Ministry of Environment) が設置され、2006 年には水域、草地及び森林の管理権限が付加されて、MoEFWA に再編され、2009 年より現行の組織体制となっている。

②役割

MoEFWA の役割は、環境、森、水、漁業に関する政策、戦略、行動計画を策定・提案し、実施の責任をもち、それによって持続的な開発と生活の向上を向上させることである。さらにそれを通じて、アルバニアの EU への加盟に貢献することが求められている。具体的には、関係国家政策の実施、環境と林業への主要な資金投入の決定、環境分野における調査プログラムの策定、関連する他省庁や地方自治体との調整などを行う。

③組織構造

MoEFWA には大臣の下に官房があり、副大臣 3 名と次官 1 名が配置されている。3 つの総局 (環境政策総局、水管理総局、業務支援総局) があり、次官の直属の局が 3 局 (EU 統合案件局、環境管理局、内部監査局)、そして各総局に属する局が合計 9 つある。(図-2 参照)。また、組織図には表示されていないが、全国 36 の県 (District) には各々、地方森林局が配置されており、管内の森林管理業務に当たっている。以下に国立公園・保護地域の管理に関わる各部局について説明する。

1) 生物多様性局(Directory of Biodiversity)

生物多様性に関する国際会議への出席、報告書の作成、保護地の管理計画策定を所管しており、本プロジェクトの要請書を起案した部局である。局長(Director)以下 5 人の職員がおり、保護地域課(Protected Area Sector) と動植物土壌課 (Flora, Fauna and Soil Sector) の 2 課がある。WB、GIZ、KfW 等の他の援助機関による国立公園支援のカウンターパート部局でもある。

¹⁰ Decision No86, on 11.2.2005 For the Establishment of Protected Areas Management Committees (Decision 86, 2005)

¹¹ NBSAP, 2000, p.8, p.42 ; 2nd National Report to CBD, 1997; p.3

2) 森林草地局 (Directory of Forestry and Pastures)

全国の森林管理の中央における取りまとめ部局である。地方森林局や後述の国立公園管理事務所を統括しているわけではないものの、これらの管理事務所の職員の多くは森林管理分野の出身であり、中央において地方関連事務所とのやり取りが最も密な部局である。

3) 地方森林局

各県に配置されている地方森林局は、MoEFWA の大臣直轄組織であり、いずれの総局・局の下にも位置づけられない。なお、本プロジェクトの対象地域であるディヴィアカ・カラヴァスタ国立公園 (Divjaka-Karavasta National Park :DKNP) を所管するのは、フィア県(Fier Region)のルシニエ・ディストリクト(Lushinje District)の森林局である。

4) 国立公園管理委員会(Park Management Committee)

国立公園管理委員会の設置は省令(Decision No.86, on 11.2.2005 for The Establishment Of Protected Area Management Committees)で定められている。委員には次の職位の者を含めるとされている。

- a) MoEFWA の代表
- b) MoEFWA 生物多様性局の代表
- c) 公共事業省と観光省の代表
- d) 保護地と重なる地方自治体の代表
- e) 保護地と重なる地方自治体の首長
- f) 保護地のあるリージョン議会の代表
- g) 保護地のあるリージョンの環境機構(Environmental Agency)
- h) その地域の森林局の所長
- i) 保護地内の土地所有者 (私有地がある場合)
- j) その保護地で活動している全国レベルあるいは地方レベルの NGO 代表
- k) その他の委員

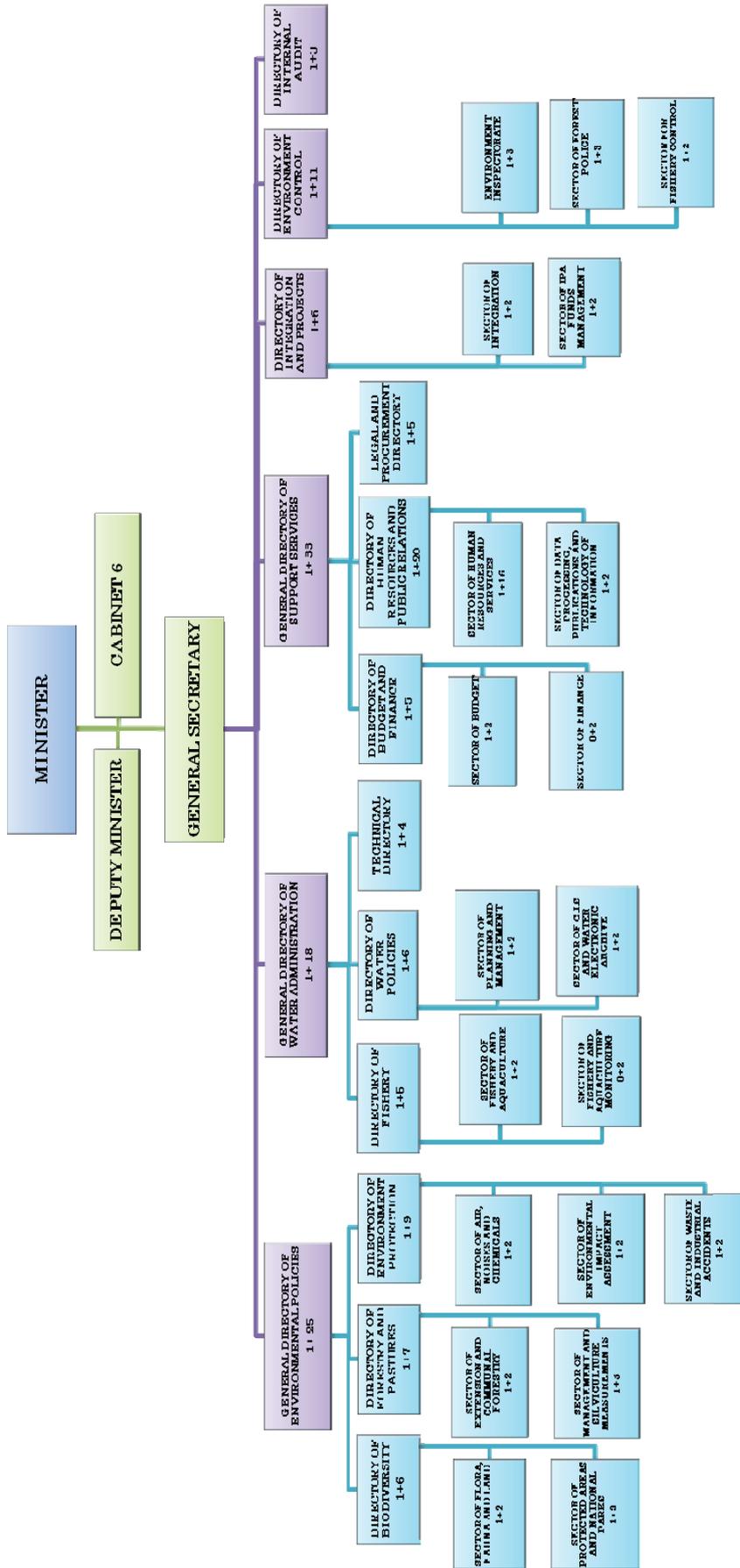


図-2 環境・森林・水管理省の組織図

(2) MoTCYS

MoTCYS の所承のうち、本プロジェクトに関するものは観光である。同省は、外郭団体にアルバニア観光局(Albania National Tourism Agency :NTA)があり、観光地としてのイメージアップやプロモーションを実施している。特に本プロジェクトの当初要請では国立公園を含む保護地域でのエコツーリズム振興も含まれていたため、MoEFWA は MoTCYA との調整を図っていた。本プロジェクトに対する MoTCYA からのコメントは以下の通りである。

- ① アルバニアの海岸部は豊かな自然に恵まれており、観光も考慮に含めるべきである。
- ② その際には、欧州基準として、「持続的な観光開発のための EU Agenda 21」をガイドラインとする必要がある。
- ③ 国内法として、環境保護法、環境影響評価 (Environmental Impact Assessment : EIA) 法、南部沿岸部開発計画等との整合性を取る必要がある。

(3) 公共事業省国土計画庁 (Ministry of Public Works, National Territorial Planning Agency)

国土計画法(Law on Territorial Planning/ No.10 119 date 23.4.2009) によると、公共事業省国土計画庁 (Ministry of Public Works, National Territorial Planning Agency :NTPA)は国家総合計画(General National Plan)を策定する役割を担っている。一方で、各地域の土地利用計画を策定する権限と責任は地方自治体(市 (Municipality) 及びコミューン (Commune)にある。ただし計画地域が複数の自治体にまたがる場合はリージョン(Region)の扱いになる。どちらの場合においても、NTPA はその指導監督を行う。

(4) 地方自治体

地方自治体は各種法令と国家総合計画(General National Plan)に基づき、土地利用条例案を策定する。条例案は各関連機関 (例えば国立公園であれば MoEFWA 等) との合意と NTPA の承認を得て、公聴会を開いたうえで、条例として発効する。条例は少なくとも 10 年毎に見直される。また、国立公園内のゴミの収集と処理は地方自治体の業務となっている。

2-3 アルバニアの国立公園・自然保護区管理の現状と課題

2-3-1 管理・運営の計画状況

前述の通り保護地域の面積は順調に増加しているものの (2-2-1 (2) 参照)、その管理・運営の計画及び実施は十分ではない。

NBSAP では、影響を受けやすく重要な保護地域での管理計画準備を掲げているものの (2-2-1 (2)参照)、2010 年末現在で、MP が策定されているのは 3 地域のみで、MoEFWA の承認手続き中のものが 3 地域である。さらに 2013 年までに新たに 3 保護地域の MP が策定される予定である¹²。特に、策定済みのうち 2 つ[ブトrint (Butrinti) 国立公園及びマリ・ダイチ (Mali i Dajtit) 国立公園]、準備中のうち 1 つが国立公園[プレスパ (Prespa) 国立公園]である (調査団の MoEFWA へのヒアリングに基づく 付属資料 2 参照)。

策定済み MP については、ブトrint 国立公園の MP は、WB の支援により策定され、2011 年 7 月に承認された。この MP は 200 ページを越える膨大なもので、多くの活動が提案されているが、具体的な実施方法や資金源等の記載はない。また、Shkodra 保護地域の MP が、WB の支援によって作成されている¹³。準備中の MP については、プレスパ国立公園の MP は、地球環境ファシリティ (Global Environment Facility :GEF) とドイツの GIZ と KfW の支援による策定が計画され

¹² p35, 4th National Report to CBD, 2011

¹³ P4, 4th National Report to CBD, 2011

ている。その他、GIZ が生物多様性関係のプロジェクトを準備中であるヴァルボナ溪谷(Valbona Valley) 国立公園のMP 策定が予定されている。

このように、現時点ではアルバニアが独力で作成したMP はおそらくないと考えられ、MP 策定の経験や能力には乏しいことが予測される。

また、アルバニアには以下の3か所のラムサール条約登録湿地が存在する。これらは全て保護地域内にある。ラムサール条約登録湿地においては、管理計画の策定が必須となっており、保護地域の管理計画の有無に関わらず、登録湿地の管理計画は策定されている。

- ① ブトリント湖 (Lake Butrint) 2003年3月28日指定
- ② カラヴァスタ湖 (Karavasta Lagoon) 1995年11月29日指定
- ③ シュコドラ湖とブナ川 (Lake Shkodra and River Buna) 2006年2月2日指定

2-3-2 管理・運営の実施状況

①実施体制

国立公園の管理・運営は、MoEFWA の地方出先機関である地方森林局により実施されている。歴史的背景として、主に森林生態系を公園の保全対象としていたため、そもそも農業食料省の森林草地総局が国立公園の管理・運営を担当していた (Decree 413, 1994¹⁴)。その後、保護地域のうち国立公園 (カテゴリーII) および自然管理保存地域 (カテゴリーIV) は、環境省 (当時) の協力の下で森林草地総局が管轄することとなり、現地での管理は地方森林局が担当してきた (Decree 266, 2003¹⁵)。2009年の行政組織の改革により、保護地域の管理政策全般については、MoEFWA の環境政策総局生物多様性局が担当している。しかし、森林草地局をはじめとするいくつかの総局、および局にまたがる幅広い現地管理事務は、MoEFWA 大臣直属の組織に移行された地方森林局が依然として管轄している。

②実施状況

前述の通り、国立公園・自然保護地域の多くが管理計画を有さない。このため、その実際の管理は地域森林局による森林保護が重点的に行われている。例えば、DKNP やブトリント国立公園のレンジャーは火災や違法伐採を防ぐために、主として森林を見回る。また非木材森林生産物 (DKNP では松脂) の管理や、冬場の密猟の取り締まりを実施することもある (後述の事例報告参照)。魚類、水生植物、昆虫等の動物相についてはほとんど管理がされておらず、生物多様性局でも省内の専門家が林業系技術者に偏りすぎていることが課題として認識されている。

¹⁴ DECREE Nr.413 DATE 22.8.1994 ON PROCLAMATION OF THE KARAVASTA LAGOON THE DIVJAKA PARK AS NATURELE ECOSYSTEM ESPECIALLY PROTECTED TO BE INCLUDED IN THE RAMSAR CONVENT LIST

¹⁵ DECREE Nr.266 date 24.4.2003 ON THE PROTECTED ZONE ADMINISTRATION (Decree 266, 2003)

事例：ブトリンツの森林保護（ブトリンツ国立公園を管轄するスランデ(Srande)ディストリクト森林局長への聞き取りによる）

ブトリンツ国立公園内では、羊、牛の放牧が行われている。夏には山地に、冬には平地に牧畜を移動させる。牧畜農家は、森林の拡大を防ぎ草地を確保することを目的として、夏に国立公園内の草地に火をつけてこれを燃やしてしまう習慣がある。しかし地中海性気候のアルバニアでは夏は空気が乾燥しており、草地を焼く火が森林火災に発展してしまう危険が大きい。

そこで、地方森林局では、草地に火をつけないことを約束して契約した牧畜農家のみに放牧を認めるという有料許可制を導入した。契約した牧畜農家は、自ら火をつけないだけでなく、公園内で火災を発見した場合、森林局に通報することになっている。契約農家は、羊1匹につき年間100レク（約80円）、牛1頭につき年間500レク（約400円）を支払う。2011年現在、20-25件の農家が森林局と契約している。草地1ha当たりの適切な放牧家畜数は羊だと年間3-4頭とされており、契約頭数を管理することができるこの手法は、草地のキャリングキャパシティを超えない範囲に放牧をコントロールし、過放牧やそれによる土壌流出を防ぐこともできる。

2-3-3 国立公園・自然保護区管理における課題

NBSAP では保護地域管理について、いくつかの課題が示されている（NBSAP, 2000）。このうち、「保護地域の数の限定」については順調に解消されつつあるものの、それ以外の「自然保護戦略の欠如」「法制度の齟齬と弱体な体制」「管理計画の欠如」「効果的な管理のための財源の不足」「管理のための職員数および研修の不足」「保護地域外における危機に瀕する動植物種の保護欠如」は、依然としてその後も課題として残っている。¹⁶以下に具体的な課題を示す。

①実質的な計画及び体制の不足

生物多様性法 Law on Biodiversity（2006年）及びNBSAP（2000年）により、自然保護に関する基本的戦略は規定された。特に、保護地域については、2002年に制定されたLPAにより体系的な保護地域制度となっている。しかし、制度に基づく管理の実施については、各保護地域の特性に応じた柔軟な管理運営はMCに委ねられている一方で、MCの設置とMPの策定が遅れており、それらの実質的な管理運営体制及び方針の早急な確立が望まれる。

管理体制がないため、法令の強制力についても、その限界が見受けられる。

②民有地の管理ノウハウの不足

保護地域は基本的には国有地、あるいは市有地や村有地などの公有地において指定され、民有地の指定は特別の場合とされている。行為規制などを含む管理運営は、MoEFWAが承認したMPに基づいて実施され、これに対して民有地の所有者が異議を申し出た場合には補償もされることになっている（4th National Report to CBD, 2011, p.34）。しかし、MP策定の遅れ、および現地の管理組織である地方森林局の業務経験の蓄積が主として森林生態系の管理であることなどから、特に農地の民有地における有効な管理は実施されていない状況である。

③アルバニア国内の関連部局の体制の整理・強化

2009年にMoEFWAの現行体制が整備されたものの、前述の組織変遷や保護地域の指定過程などの歴史的な背景により、本省内の担当部局（生物多様性局）と他の関係部局との連携、及び大臣直轄機関である地方森林局との組織的な連携の不足が懸念される。

また、前述の通り、地方森林局の職員の専門分野の偏りの解消と能力向上が必要である。保

¹⁶ 3rd National Report to CBD, 2007, p.41, p.72-73

護地域における生物多様性の保全と持続可能な利用を推進するためには、現地での管理体制の強化が求められる。このためには、必要な専門分野をカバーする職員数の増加と研修などによる人材養成、財源の確保、さらに広報活動などによる国民・関係者への周知が必要である（4th National Report to CBD, 2011, p.76）。

④地域との協働体制の構築

アルバニアでは、多くの自然保護地域で多数の住民が生活しており、保護地域における住民生活によって様々な問題が生じている。例えば、燃料としての森林伐採、牧草地への火入れに起因する森林火災、過放牧による表土流出、廃棄物、し尿等による地下水汚染、違法なハンティングや漁業、などが報告されている。これらの問題を解決するためには、地域住民との協働による管理体制の構築が重要である。法律ではMCには関係省庁と共に地方自治体代表などが構成員として参加することになっており、少なくとも法制度上は地域との協働がなされることとなっている。しかし、MC 設立及びMP 策定の遅れと、MC の運営経験の不足によって、この制度が生かされていない。この点からもMC の早急な設置と適切な運用が求められる。

2-4 ディヴィアカ・カラヴァスタ国立公園の概況

2-4-1 全体とゾーンごとの概況

(1) 全体概況

DKNP は、まず松林がその保護のために、DKNP (1,162ha) として指定された。続いて、そこにカラヴァスタ湿地 (3,967ha) とクラリ Kulari 地区 (815ha) などを加えたゾーンが、1994年にラムサール条約登録湿地として登録された (Decree 413, 1994)。このラムサール条約登録湿地を核に、2007年10月19日付けの省令 687号で、現在の全域は22,230ha (222.3km²)のDKNPが指定された (4th National Report to CBD, 2011, p.48)。国立公園には、国有地、民有地及び村有地が含まれ、農業のほか、漁業、観光業なども営まれており、以下の4つのゾーンに区分されている。MCは現在設立の手続き中であり、公園全体のMPは存在しない。ゾーンごとに慣習と一部規制に基づいて、地方森林局、地方自治体及び住民が、利用や部分的な管理を実施している。

(2) ゾーンごとの概況

ゾーンごとに、土地所有者、利用者・利用状況、管理状況などが異なる。



図-3 ディヴィアカ・カラヴァスタ国立公園

① センターゾーン (森林)

<現状>左の図中の濃い緑の部分。面積 5,310ha の国有地。地中海松の森林地帯であり、保護のために立ち入りが禁止され、フェンスが設置されている。森林官がバイクで見回りを実施している。

<課題>下記④のレクリエーションゾーンとの境界では、飲食店などの違法建築が多く、ゴミの不処理が生じている。

② 持続的利用ゾーン (湖沼)

<現状>左の図中の黄緑の部分。面積 6,408ha の国有地。ラムサール湿地条約登録地となっているカラヴァスタ湖沼とその周辺の地区であり、欧州では貴重な灰色ペリカンの営巣地である。契約漁業会社のみ、商業的漁業が認められている。

生態系の持続的な保全のために必要な規制、可能な利用度合いが把握されておらず生態系への影響が不明。適正な漁獲量の把握や、湿地への入場制限の必要性が認識されていない。

③ 伝統的利用ゾーン（主に農地）

<現状> 図中の桃色の部分。面積は農地、草地、森林等が 9,078ha と市街地が 312ha の民有地または地方自治体の土地。約 15,000 人が合法的に居住している。丘陵部の森林部分はルシニエ森林局の直轄となっている。

<課題> 農地から湖沼への化学肥料や農薬の流失の影響など、住民生活が保護区環境に与える影響が不明、かつ無規制である。農作物等を観光客に売る販路がない。

④ レクリエーションゾーン（砂浜）

<現状> 図中の薄黄色部分。面積 1,120ha の地方自治体の所有地。遠浅のビーチで、年間 50 万人が訪れ、夏のピークシーズンには 1 万台の車が公園内の車道に入る（合法）。ルシニエ森林局が公園全体の管理を担うものの、地方自治体が所有する観光地でもあるため、ゴミの処理などは自治体を実施している。商業は行われているが居住者はいない。

<課題> 上水道・下水道、電気等のインフラが未整備である。観光客によるゴミ放置や、①のセンターゾーン（森林）内まで飲食店や民宿が違法に建築され営業を行っている。

2-4-2 自然環境

(1) 地形

DKNP は、ほぼ平らな地形である。ただし、伝統的利用ゾーン（前頁参照）の中央には南北に道路が走っており、その道路の東側のみ丘陵部となっている。

国立公園の東の境界はこの丘陵の尾根線（分水嶺）で区切られている。国立公園の西側はアドリア海に面している。国立公園の北端にはシュクンビニ(Shkumbini)川、南端にはセナミ(Senami)川があり、大量の土砂を運ぶため、国立公園の西側の海岸線の形状は記録のある過去 140 年間だけでも大きく変化している¹⁷。

(2) 植物¹⁸

カラヴァスタ湖の水底の表面は泥であり、その 30-40%はネジリカワツルモやアマモで覆われている。海岸沿いを南北に幅 80cm 以内の砂地が伸び、海の近くにはオニハマダイコン、イタリアオオオナモミ、ロシアアザミなどが生えている。海から離れるにしたがって、イネ科のアンモフィラ・アレナリア、オニハマダイコンなどが優先する植生となる。森林には地中海松が群生しており、部分的にフランス海岸松、カサマツなどが混じる。林内の下層植生は、典型的な地中海種であるマスディックツリー、エリカ、ギンバイカなどの低木や草本植物である。

(3) 動物

DKNP では、カラヴァスタ湖を中心として、少なくとも 120 種の魚類、57 種の軟体動物、8 種の両生類、24 種の爬虫類、229 種の鳥類、35 種の哺乳類、1,000 種以上の昆虫類が確認されている。絶滅危惧種として、爬虫類ではアカウミガメ、エスキュラピスヘビ、鳥類ではダイサギ、ムラサキサギ、ハイロチュウヒ、セイタカシギ、ソリハシセイタカシギ、キアシ

¹⁷ Environmental and Social Assessment of Karavasta Wetland Complex, 2005, World Bank, 11 ページ

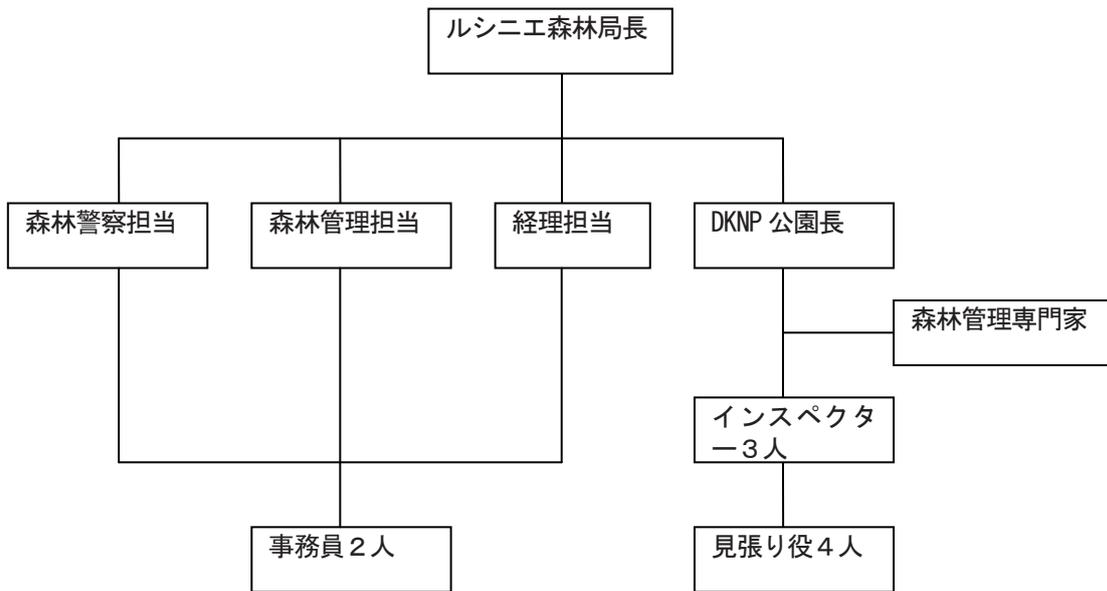
¹⁸ 同上。当該国立公園の生物多様性に関する記述が 3.5 章にまとめられている。

セグロカモメ、アジサシ、哺乳類ではカワウソ、キンイロジャッカル、ユーラシアンアライグマ、ヨーロッパケナガイタチが生息している。

2-4-3 管理のための体制・制度

(1) 組織体制

MoEFWA の組織である地方森林局として、ルシニエの地方森林局（以下、ルシニエ森林局）があり、このルシニエ森林局が管轄地域内にある DKNP の管理を行っている。下の図-4 の通り、ルシニエ森林局の職員は 15 名で、国立公園に関わるのはこのうちの 9 名である。DKNP 内の森林は、ルシニエ森林局の管内で最大の森林となっている。



出典：調査団ヒアリング（付属資料 2 参照）

図-4 ルシニエ森林局 組織図

既述の通り、各保護地域は MC を設立することが義務付けられており（2-2-2 参照）、生物多様性局が事務局となって設立を進めている。DKNP では、現在、以下の手続きで MC の設立中である。2011 年 11 月までには第 1 回の会合を開きたいとしている（調査当時 付属資料 2 参照）。

- 1) 省令に基づいて予定委員が出てくる組織を確認し、また特定されていない NGO 等を選定する。
 - 2) 各機関に連絡し、委員就任予定者の職名氏名の情報をもらって、委員リストを作る。
 - 3) リストを大臣に示して承認を得る。
 - 4) 開催日時を調整して委員に招待状を送る。
 - 5) 委員会を開催する。場所は DKNP 内のレストラン等を想定。
- また、公園内のゴミの収集と処理については、地方自治体の業務となっている。

(2) 管理予算

公園管理の経費は、公園管理を所掌するルシニエ森林局への省内予算で賄われている。車両及び機材の整備状況は下表（表－3）の通りである。予算は十分ではないが、後述の地方自治体による夏場のビーチゾーンへの入場料徴収を除いて、国立公園への来訪者から入場料の徴収は現在行われていない。なお、アルバニアでは国立公園等への入場料は全て一度国庫に入るため、国立公園管理事務所の予算には直結しない。

表－3 ルシニエ森林局の機材整備状況

No.	大分類	小分類	台数等	備考
1	車両関係	公用4WD	1台	局長専用
2		公用オートバイ	3台	全て故障中
3		私物オートバイ	8台	職員の私物を公用に使用している
4		ガソリン代	40,000 Leke/ 月	全く足りない状況とのこと
5	事務機材	プリンター	2台	
6		コピー機	1台	故障中
7		プロジェクター	なし	
8		双眼鏡	1台	
9		コンピューター	2台	
10		プリンター	2台	

出典：調査団ヒアリング（付属資料2参照）

(3) 管理計画

DKNP の管理計画は未だ策定されていない。一方、ラムサール条約登録湿地であるカラヴァスタ湖とその周辺地域については、管理計画(Karavasta Lagoon Management Plan 1996)が策定されている（2－4－1参照）。この計画では、カラヴァスタ湖及び周辺の森林、ビーチ、農号ゾーンを含む地域、即ち現在の国立公園全体についての管理方針が示されているが、現在実施されているものは極めて少ない。

(4) 土地利用計画

2－2－2で前述の通り、アルバニアでは地方自治体が各種法令と国家総合計画に基づき、土地利用条例案を策定することとなっている。DKNP に関しては、ディヴィアカ市が2011年7月中旬時点で、レクレーションゾーンの土地利用条例案を策定済みでNTPA のコメント待ちであった。後述するビーチ内の建築物については、簡易な木造建築物のみ認めることとし、現在数多くみられるホテルなどの違法な建築物については「取り壊されることになる。」との見解であった。

2－4－4 利用及び管理の現状と課題

(1) DKNP 全体

まず、MC が設立されておらず、MP も策定されていないため、関係者が多様なゾーンをどのように利用・管理するかという基準がない。また、貴重な生態系を有するにも関わらず、生物多様性や自然を楽しむという文脈での利用・管理がなされていない。

また、管理予算が十分でないため、車両や燃料の不足から、最低限のパトロールを行うこともままならない状況にある。なお予算不足はアルバニアの公園共通の課題と思われ、既に

MP が策定されたブトリンツ国立公園では、国立公園管理強化のためのプログラムが提案されているものの、予算措置がされておらず実行可能性が危ぶまれている。

さらに、公園管理関係者の人材不足も課題である。DKNP の公園長（管理事務所長でありルシニエ森林局職員）は、高卒で林業を学んでいるが、年配の職員で大学以上の教育を受けた者は少ない。また DKNP は森林のみならず湖沼、農業地を含むものの、公園管理事務所の職員の多くは林業をバックグラウンドとしている。これは、アルバニアの公園管理全体の課題であり、湖沼などの森林以外の生態系や、哺乳類、魚類、昆虫などの動物相、林木以外の植物相、そしてそれらを総合的に理解して管理する能力を有する者はまず配置されていないと考えられる。

また、法的拘束力の弱さも課題である。DKNP では多くの違法建築についてルシニエ森林局のレンジャーが局内に報告しているが、報告のみで黙認状況にある。レンジャー職員は通常、地元住民から雇用されており、違反行為を見つけても厳密に取り締まりにくいと考えられる。また、2002 年に自然保護地法が施行されたが罰則規定がなく、同様に各地の国立公園・自然保護区で違法な森林伐採や違法建築があるが、十分な対処はされていない状況にあるという（調査団ヒアリング 付属資料2 参照）。

(2) 各ゾーンの利用及び管理の状況と課題

前述のように、DKNP ではゾーンごとに異なる生態的特徴を有し、利用状況も管理状況も全く異なる。各ゾーンの現状及び課題は以下の通り。

1) センターゾーン（森林）

①利用状況

- 希少な地中海松の生息地であり、土地の所有権と利用権は国にある。
- このゾーンそのものの来訪者は殆どいない。公園管理事務所や警察署がある。
- ビーチとの境界線付近にはビーチ客向けの宿泊施設、レストランなどが違法で建築されている。ビーチ客が入り込むことでゴミが散乱している。
- 居住は認められておらず、実際に住んでいる住民もいない。

②管理状況

- 鉄条網のフェンスで囲われゲートがいくつか設置されているが、入場制限はされていない。
- 公園管理事務所のレンジャーによって、午前と午後に1回ずつオートバイでの巡回によるパトロールがなされている。巡回の主要な目的は、森林火災の予防・早期発見である。

③課題

- ビーチ側に違法建築が多いが、黙認状況にある。
- 消火設備がなく、森林火災に十分な対応が出来ない。消防車はルシニエの街にあるが、林内道路は狭く林内での消防車による消火活動は出来ない。
- 予算不足により、パトロールのための車両やガソリン代が不足しておりパトロールの制限になっている。また、フェンスや道路の維持管理が出来ない。
- 森林局としては、希少な地中海松の生息地として来訪者を増やしたいという意向があるものの、市民が森林を楽しむ仕組み（案内者、標識、地図）がない。

2) 持続的利用ゾーン（湖沼）

①利用状況

- ・ラムサール条約登録湿地であるカラヴァスタ湖沼とその周辺の地区であり、鳥類が多く観察され灰色ペリカンが営巣している。
- ・湖沼部分の所有権と利用権（漁業）は国にあり、MoEFWA は水産行政も管轄している。
- ・湖沼周辺の土地部分の所有権は地方自治体にある。ここでは居住は認められておらず、実際に住人はいないが漁業会社の作業小屋が建っている。軍の施設もある。
- ・湖沼では MoEFWA と契約した漁業会社が商業的な漁業を行っている。漁業会社は、地域住民を 50 人ほど雇用している。
- ・趣味で個人が釣りをしていることも多いが、これは特に取り締まられていない。

②管理状況

- ・公園管理事務所は、鳥類については違法ハンターを取り締まったり、灰色ペリカンの観察に対しては申請制としてその審査を行ったりしている。しかし、水生植物や魚類に関しては特に管理や保全活動は実施していない。
- ・契約漁業会社以外の者が網で魚を取れば違法となるが、その取り締まりは主に漁業会社が行っており、レンジャーはたまにバイクで巡回に通る程度である。

③課題

- ・湖と海をつなぐ 3 本の大きな水路があるが、その浚渫等の適正管理が行われていない。このため海水の流入が少なくなり、夏には水温が上昇し魚類への影響が懸念される。
- ・水産資源の持続的な利用量が不明なまま漁業が行われており、漁獲量の減少が懸念されている。
- ・ラムサール登録湿地であるが、その豊かな生態系を保全したり観察したりする仕組みがない。
- ・大雨の際に上流からの土砂が流入しているが、対応がなされていない。

3) 伝統的利用ゾーン（主に農地）

①利用状況

- ・東側に小規模な丘陵地域が含まれ、丘陵部の山林は国有林である。
- ・その他は個人あるいは地方自治体の所有地であり、農業や居住区として利用されている。約 15,000 人が生活しており、野菜の 2 期作 3 期作が行われている。
- ・居住は、特定の市街化区域で認められている。宅地の開発圧力は強くはなく、違法建築は少ない。農地については、国立公園内であるがゆえの規制は特になく、化学肥料や農薬が使用されている。地形的に湖に流入すると思われるが漁業・生態系への被害は、特に意識されていない。
- ・農地と湖沼の間には、塩分濃度が高く耕作に向かない牧草地がある。この所有権は地方自治体にあり放牧に使われている。

②管理状況

- ・農地部分については、公園管理事務所は管理行為を行っていない。
- ・東側の丘陵部に残る国有林については、ルシニエ森林局が管理を行っている。し

かし、国有林としての管理であり、森林局内の管理事務所でさえ、この森林が国立公園の一部であるという認識は低い。

③課題

- ・国立公園としてこのゾーンの管理も必要であることが行政や住民などの関係者に認識されていない。
- ・このため農地の化学肥料や農薬が、下流のカラヴァスタ湖の生態系に及ぼす影響が調査されておらず、農薬使用の規制も検討されていない。
- ・豊かな地場野菜をビーチ観光客が消費するなどの観光と地域産業の連携がない。

4) レクリエーションゾーン（砂浜）

①利用状況

- ・年間 50 万人が海水浴に訪れる一大観光地である。7、8 月の海水浴シーズンには多い日で 1 万台の車の入域があるとのことである。
- ・レクリエーションゾーンの所有権と利用権は地方自治体にある。宿泊施設の一部については地方自治体の所有である。その他、ごく一部は私有地になっておりレストランや宿泊施設が営業している。しかし、多くの商業施設は違法建築である。
- ・居住は認められておらず、居住者はいないが、夏季にはレストランや宿泊施設の住込み店員がいる。

②管理状況

- ・レクリエーションゾーンについては、公園管理事務所は管理行為を行っていない。ビーチにはわずかな数の仮設トイレしかないために、森林に入って大小の用を足すビーチ客も多いという。
- ・海水浴客にとってのメインビーチを有する地方自治体であるディヴィアカ市は、ビーチへのアクセス道路にチェックポイントを設けて、車両でビーチに行く外部からの来訪者に入場料金を課している。乗用車は 100 レク、バンは 200 レク、バスは 300 レクを徴収している。地元住民については車両でチェックポイントを通過しても入場料金は徴収していない。
- ・このビーチへの入場料金収入はゴミの収集処理のために使われている。DKNP でゴミ問題が顕著なのはビーチゾーンであり、ディヴィアカ市は熱心にゴミ問題に取り組んでいる。市は従業員 68 人からなる清掃公社を有し、特に夏の期間はビーチでのゴミ収集活動を展開している。

③課題

- ・森林とビーチの境界線に沿って来訪者向け宿泊・飲食ビジネスを目的とした多くの違法建築が建てられているが、法的取り締まりが実施されていない。
- ・ビーチへの水道（飲料水、シャワー）、汚水処理、電気等のインフラが未整備である。
- ・多数の車両および来訪者による公園の生態系への影響が調査されていないままに利用が継続している。
- ・特に、隣接するセンターゾーン（森林）へのゴミやし尿の流出の影響が懸念されるが対策がなされていない。市役所による努力にも関わらず、ビーチ客によるゴミが散乱している。

2-5 ドナー等の対象分野関連事業

調査実施時の2011年7月時点での関連他ドナーの支援状況は以下の通りである。

2-5-1 WB

WBは2005年に本プロジェクトの対象地であるDKNPの整備計画を立案した。その後WBの優先支援課題から環境保全が外れたため整備計画は実施されていないが、作成されたプロジェクト準備報告書には、DKNPの管理計画の策定に関わる情報が多数記載されている。また、アルバニアの一大観光地であるプトリント国立公園では、WBのコンサルタントチームが公園管理計画を策定した。調査団ヒアリングによると、この管理計画の策定にあたっては住民など地域関係者による公聴会を6回開催し、彼らの意向を十分配慮するようにしたとのことであり、本プロジェクトと同じ関係者の参加型を試みたものである（付属資料2参照）。

2-5-2 UNDP

UNDPは、2011年から5年間の計画で、海岸沿いの保護地プロジェクトを実施することとしており、DKNPはその第2フェーズの対象地となっている。即ち、本プロジェクトの後半あるいは終了後からUNDPによる支援が始まる想定となるため、本プロジェクトで策定する管理計画に基づくアクションのプラン実施をUNDPが支援するという連携も考慮することが重要である。

2-5-3 EU

アルバニアは、EU加盟を目指して各種法・制度の改革に取り組んでおり、EUは環境に関する法制度の支援を行っている。2011年から3年間、「環境関連法制度の適正執行プロジェクト」を実施する予定である。EU加盟の条件として、環境法や国立公園管理計画の分野でも、明記すべき項目が指定されているため、本プロジェクトで策定する管理計画はこの条件を満たすものとする必要がある。

2-5-4 KfW

KfWは、プレスパ湖国立公園の保全と利用の支援を行っており、国立公園管理計画の策定も予定している。この支援では対象地の管理の推進にとどまらず、マケドニア及びギリシャとの三国間で「国境を越えた保護地域(Transboundary Protected Area)」を設定することも目標としている。このような地域保護区の設定はEU全体で推進している目標であり、EU加盟を目指すアルバニアにとっては効果的な支援である。また、今回調査団が策定した本プロジェクトと同様に、住民が持続可能な方法で国立公園内の資源を利用することを想定している。

2-5-5 GIZ

GIZは、アルバニア北部のマケドニア国境地域で、森林の生物多様性保全のためのプロジェクトを計画している。GIZは長年にわたってアルバニア北部でコミュニティツーリズムの支援をして来ており、観光も含めた地域振興を図ろうとしており、本プロジェクトとは、住民参加による実施を目指す点でアプローチに共通点がある。

2-5-6 SNV

SNVは、アルバニアでは1994年から業務をはじめ、現在国内5か所に事務所を設け、森林管

理の業務に豊富な実績がある。オランダ政府の方針で、バルカン地域の SNV の予算がつかなくなったため、独立採算制の NGO として運営されることとなった。既に既述の KfW によるプレスパ国立公園のプロジェクトで、NGO としての業務を受注済みであり、森林資源の利用やコミュニティ開発のノウハウを蓄積しており、本プロジェクトへのローカルリソースとしての参画の可能性もある。

2-5-7 NGO 有機農業協会

NGO 有機農業協会は、海外ドナーからプロジェクトを請け負う形で各地に有機農業を普及する NGO であり、農村開発プロジェクトなどを実施している。アルバニアでは、1997 年の設立当初から、数年にわたりディヴィアカ市での有機農業プロジェクトを実施している。この支援では、農民による有機農業協会の設立・運営を支援したが、継続しなかった。NGO 有機農業協会としては、有機農業の実施によりカラヴァスタ湖への農薬を含んだ水の流入を軽減できると考えており、農業省の補助金もあることから、有機栽培の認証制度をディヴィアカ市の農民に推奨する意向を持っている。SNV 同様、本プロジェクトへのローカルリソースとしての参画の候補となりうる団体である。

第3章 プロジェクト基本計画

3-1 要請内容

アルバニアから要請されたプロジェクトの概要は、次のとおりである。本調査でプロジェクト実施に係る現状及び構築可能な実施体制を把握し、この要請内容をベースとしてプロジェクトデザインを再検討した結果、3-2に示す基本計画でアルバニア側と合意した。

(1) 案件名

ディヴィアカ・カラヴァスタ国立公園支援プロジェクト

(Support to the management of Divjake-Karavasta National Park for sustainable development)

(2) 相手国機関名

環境・森林・水管理省生物多様性局

(3) 対象地域

DKNP(22,230ha)

(4) 裨益対象者

公園内に生活する地域コミュニティ及び公園を有する村及びコミュニティ

(5) 協力期間

1年間

(6) 上位目標

関係機関によってDKNPの持続的管理が実施される。

(7) プロジェクト目標

国立公園の管理計画が策定され、その実施を通じて自然資源の有効活用とエコツーリズム開発へ向けた能力が向上する。

(8) アウトプット

- ・国立公園運営・管理計画が策定される
- ・持続的な環境保全、エコツーリズム開発のための訪問者センターが公園内に設置される
- ・関係各機関職員の国立公園運営・管理に係る能力が向上する

(9) 活動

- ・国立公園管理計画の策定準備
- ・国立公園管理計画の承認に向けたプロモーション及び啓発
- ・国立公園管理計画のアルバニア語での出版
- ・観光情報、広報素材及び統計情報等を所持するビジターセンターの設置
- ・公園管理に関わる職員に対する公園管理の実施及び法的強化のための研修
- ・エコツーリズム開発のためのワークショップや研修の実施
- ・エコツーリズムのパイロットプロジェクトの実施
- ・国立公園の広報素材の開発
- ・アルバニア語と英語での公園ウェブサイトの設立

(10) 投入

専門家、研修、ワークショップ・セミナーの開催、

3-2 プロジェクトの概要

本プロジェクトは、DKNP を対象地域として、同公園の保全と持続的利用のための管理計画が、地方自治体と地元の利害関係者の参加型で策定され、その計画に基づいた管理の実施ノウハウが様々な関係者に共有され、このような管理計画の策定と実施の手法が対象地域内外の関係者に広く普及することを通じて、同公園において保全と持続的利用のための管理を実施する体制が構築されることを目指す。さらに、プロジェクト終了後には、アルバニアの他の保護地域でもこのような管理計画の策定及び実施がなされることを目指すプロジェクトとする。

3-3 プロジェクトの基本計画

(1) 案件名

合意した基本計画の内容をより適切に反映するものとして、以下とする。

「ディヴィアカ・カラヴァスタ国立公園参加型管理による保全と持続的利用プロジェクト
(Project for conservation and sustainable use of Divjake-Karavasta National Park with participation of local governments and stakeholders)」

(2) 相手国機関名

要請通り、「環境・森林・水管理省生物多様性局」とする。

(3) 対象地域

要請通り、「DKNP」とする。

(4) 受益者

本プロジェクトは対象地域の住民や地方行政のみならず、アルバニアの保護地域管理を担当する部局の職員の能力強化でもあることから、以下のように再設定する。

- ・環境・森林・水資源管理省の DKNP 管理に関する部局
(生物多様性局、ルシニエ森林管理局)、
- ・ディヴィアカ市役所
- ・各コミュニケーション (レマス、テルブフ、グラディシュト、ゴセ、リボフシェ、トポエ)
- ・対象地の利害関係者」

(5) 協力期間

要請の1年間では計画の策定から実施までを支援することは困難であるため、協力期間は「2年間」とする。

(6) 上位目標及びその指標

調査結果をふまえ、上位目標を以下の通り設定する。なお、これ以降のプロジェクト目標、成果及び活動についても同様である。

「プロジェクトによる保全と持続的な利用を目指した管理計画の策定及び管理の実施に関する手法が、優良先進事例として他の保護区 (国立公園を含む) の関係者に普及する。」

【上位目標の指標】

本プロジェクトの手法を適用する保護区 (国立公園を含む) の数が増える。

(7) プロジェクト目標及びその指標

DKNPにおいて、地方自治体と利害関係者の参加を伴った形で、管理計画に基づいて持続的な保全と利用を行う体制が形成される。

【プロジェクト目標の指標】

- ・2014年の各公園管理活動のための関係機関の予算が確保される。
- ・2014年各公園管理活動の担当組織が指定あるいは設立されている。

(8) 成果及びその指標

上記のプロジェクト目標を達成するために下の3つの成果の実現を目指す。

成果1. DKNPの保全と持続的利用のための管理計画が、地方自治体と地元の利害関係者の参加型で策定される

【成果1の指標】地方自治体と関係者の意見を反映した保全と持続的利用のための管理計画が策定されている。

成果2. 管理計画とアクションプランに基づくいくつかの活動を通じて、管理計画に基づく国立公園管理の実践ノウハウが対象地域の関係者に理解される。

【成果2の指標】国立公園の管理方法が習得されている。

成果3. 保全と持続的利用のための管理計画の策定及び管理の実施の手法が他の保護区（国立公園を含む）関係者に普及される。

【成果3の指標】プロジェクトの会合やワークショップ、最終セミナーに参加する他の国立公園関係者の数がXX人以上である。

(9) 活動

各成果を達成するために必要な活動として以下を実施する。

- 1.1 技術調整委員会を立ち上げる。
 - 1.2 正規の公園管理委員会の運営を支援する。
 - 1.3 自然および社会経済に関する既存の情報を収集し、あるいは追加調査を行う。
 - 1.4 関係者の積極的な参加により国立公園の保全と持続的利用のために必要なルールと活動を明らかにする。
 - 1.5 公園管理計画案を策定する。
-
- 2.1 国立公園管理のためのアクションプランをスケジュール表つきで策定する。
 - 2.2 地方自治体と地元関係者参加を伴った活動の実施・評価を行う。
 - 2.3 作業の活動・評価記録を作成する。
-
- 3.1 上記1.3、1.4および2.2の活動に他の国立公園の関係者を招く。
 - 3.2 国立公園管理計画策定作業記録を作る。
 - 3.3 このプロジェクトの実施方法を普及するためのセミナーとワークショップを開催する。

(10) 投入（日本国・相手国）

①日本側

専門家：総括、国立公園管理、自然資源管理等

日本あるいは第三国での研修

ローカルスタッフ（通訳及び運転手）

資機材：車両、事務機材（コンピュータなど）

活動費：調査、研修、ワークショップ、印刷物作成等

②アルバニア側

C/P 人材：プロジェクトダイレクター、環境政策総局長、プロジェクトマネージャー、生物多様性局長

C/P：生物多様性局職員、ルシニエの森林管理局所員、DKNP 管理事務所所員

資機材整備：ルシニエ森林管理局とディヴィアカ国立公園管理事務所での執務室

活動経費：執務室の水、電気、固定電話代等の運営費、C/P 給与、その他必要諸経費

3-4 実施体制

プロジェクトの活動は、JICA 専門家と、プロジェクトダイレクター、プロジェクトマネージャーを含むアルバニア側 C/P により実施される。プロジェクトの実施監理全般に対する責任を負うプロジェクトダイレクターを環境政策総局長、プロジェクト活動の日々の運営や技術的な事項について責任を負うプロジェクトマネージャーを生物多様性局長とする。日常の C/P は、国全体の管理計画策定及び実施を担う生物多様性局の職員と、対象地の管理計画の策定・実施の中心となるルシニエの森林管理局所員及び DKNP 管理事務所所員である。

また、プロジェクトの活動計画の承認や活動のモニタリングなど、プロジェクト全般を総括する最高機関として合同調整委員会（Joint Steering Committee : JCC）を設置した。同委員会は、MoEFWA の副大臣を議長とし、生物多様性局長、草地管理局长、統合プロジェクト局长、及び各コミュニケーション長、チーフアドバイザー専門家、JICA バルカン事務所代表をメンバーとし、少なくとも年 1 回は開催することとしている。

3-5 前提条件及び外部条件

本プロジェクトの前提条件及び外部条件は以下のとおりである。調査時点ではこれらの条件はクリアすると考えられたが、MoEFWA は案件開始後も引き続き同条件の維持に努める必要がある。

(1)前提条件

- ・アルバニア政府がプロジェクト実施のために必要な職員と予算を確保する。
- ・地方自治体と地元関係者が自らの参加型による国立公園の保全と持続的利用を受け入れている。

(2)外部条件

【上位目標達成にかかる外部条件】

保全と持続的な利用のための保護区（国立公園を含む）管理を推進する国家政策が変更されない。

【プロジェクト目標達成にかかる外部条件】

- ・DKNP の保全と持続的な利用のための関係機関と利害関係者の努力が継続する。

【成果達成に関する外部条件】

- ・プロジェクトと、この国立公園に対する、環境省の人員配置、予算措置が継続する。
- ・地方自治体と地元利害関係者が、自らの参加型による国立公園の保全と持続的な利用に対する支持を継続する。

第4章 プロジェクト実施の事前評価

4-1 妥当性

本プロジェクトは以下の理由から、妥当性が高いと判断される。

- ・アルバニアでは、生物多様性保全のための保護区の重要性が認識されており、その数及び面積は増加している。しかしながら、それらを適切に管理するための十分な能力や経験を政府担当機関が有しているとは言い難く、大半の保護区が管理計画を有さず実質的な管理がなされていない。このような状況において、対象地での管理計画の策定と実施を通じて、政府担当機関及び関係者の「保全と持続的利用を可能にする公園管理計画の関係者参加型による策定・実施」のための能力向上を目指す本プロジェクトの実施の意義は高い。
- ・アルバニアのように面積が小さく保護地域に住民等が生活している状況においては、対象地の保全と持続的な利用のためには、担当行政機関のイニシアティブの下での住民や地方自治体などの関係者による主体的な管理計画の策定及びその実施が必須である。このため、担当行政機関の職員と対象地の利害関係者を共に対象とするというターゲットグループの選定は適切である。
- ・本プロジェクトの対象地である DKNP は、希少種が生息しラムサール条約登録湿地を有する国内随一の生物多様性の高い地域であると同時に、海水浴客の多い観光名所の一つでもあり、さらに住民の居住区域でもある。このような保全と利用の両面から重要視されている場所を対象地として設定したことは、保全の優先度と今後の他の保護地域への同様のアプローチの波及の効果の両面から適切である。
- ・アルバニア政府による NBSAP では、管理計画の策定及び承認、管理体制の構築、保護区域面積の増大が目標として掲げられており、本プロジェクトはアルバニアの関連政策との整合性は非常に高い。

4-2 有効性

本プロジェクトは以下の理由から、有効性が高いと見込まれる。

- ・プロジェクト目標「ディヴィアカ・カラヴァスタ国立公園で地方自治体と利害関係者の参加を伴った形で管理計画に基づいて持続的な保全と利用を行う体制が形成される」の達成のためには、まず管理計画がないという現状から、「保全と持続的利用のための管理計画が、地方自治体と地元の利害関係者の参加型で策定される」(成果1) ことが必要である。さらに、計画を継続的に実践に移していくために、「管理計画とアクションプランに基づくいくつかの活動を通じて、管理計画に基づく国立公園管理の実践ノウハウが関係者に理解される」(成果2) ことが必要である。また、このような参加型で保全と持続的利用の両立を目指した「管理計画の策定及び管理の実施の手法が他の保護区(国立公園を含む)関係者に普及される。」(成果3) ことで、中央の担当行政官や対象地内外の関係者によるこのようなアプローチの実行力やモニタリングが継続的なものとなり、管理の体制が形成される。
- 以上、プロジェクト目標達成に向けた成果の設定は適切であり、その有効性が見込まれる。
- ・3つの成果からプロジェクト目標に至る過程の外部条件として、DKNPの保全と持続的な利

用に対する関係機関と利害関係者の努力の継続が求められる。現時点でモチベーションや努力の継続性を明言することはできないものの、調査地でのヒアリングでは、地方自治体からは本プロジェクトに対する意欲が示されており、また地域住民についても対象地域の自然資源を利用して生活しているため、持続的な利用のための管理の必要性をしっかりと浸透させることで、継続的なモチベーションが得られると考える（付属資料2 参照）。

4-3 効率性

本プロジェクトは以下の理由から、効率的な実施が見込まれる。

- ・管理計画の策定段階では、既存の専門分野人材を活用する技術調整委員会を立ち上げ、公園管理委員会は現在設立中のものを支援する形とし、新規の活動は必要最低限としている。また、実施段階では、大々的な管理活動の実施でなく、アクションプランの一部実施とそれを通じた教訓把握とモニタリングにとどめている。さらにアプローチ手法の普及についても、その他の活動の広報と関係者間共有という追加活動の少ない形をとっている。このように2年間という協力機関で目標を達成するために必要十分な効率的な活動を選定している。
- ・対象地 DKNP での支援やブトrint 国立公園での MP の策定を過去に行っている WB、またプレスパ湖国立公園で MP 策定に向けて支援を行っている KfW と連携し、これまでの知見を相互活用することで、プロジェクトの効率性が高まる。なお、既に調査団でブトrint 及びプレスパの両公園を視察し WB とも KfW とも面会をしている。また、活動の中に他の関係者の巻き込みを加えているため、このような連携は大いに見込まれる。
- ・各活動によって成果達成に至る過程の外部条件として、環境省の人員配置及び予算措置の継続と、地方自治体と地元利害関係者の参加型による保全と持続的な利用への協力の継続が求められる。4-2 同様、現時点で継続性を明言することはできないものの、調査団との協議の様子からは、MoEFWA のプロジェクト実施に対する意欲及び最低限の人員・予算措置の継続の必要性の認識は高いと考えられる。また同じく4-2 に記載の通り、地方自治体と地元関係者の理解は得やすいと考える。

4-4 インパクト

本プロジェクトでは、以下のようなインパクトが予測される。

- ・本プロジェクトの実施により、対象地とする国立公園で地方自治体と利害関係者の参加を伴った形で管理計画に基づいて持続的な保全と利用を行う体制が形成される（プロジェクト目標）。このような管理計画の策定及び管理の実施に関する手法が、優良先進事例として他の保護区（国立公園を含む）の関係者に普及する（上位目標）ために、ターゲットグループは全国の保護区管理を担う本省の職員としており、さらにプロジェクト活動中から他の保護区関係者を活動に巻き込むこととしている。
- ・この過程では、保護区管理を推進する国家政策が変更されないことが外部条件として求められるが、生物多様性条約を批准して条約に沿った国家戦略を立て、ナショナルレポートを策定しているアルバニアにおいてこの外部条件が満たされる可能性は高い。
- ・持続的な利用の方法としては、適切な利用制限に基づく一定の海水浴客の維持、漁獲量

を高いレベルで維持するような漁獲、より付加価値の高い水産養殖技術、ペリカンや地中海松を活用したエコツーリズムなどが考えられ、アルバニアの観光による経済発展や広報、地域関係者の収入向上がインパクトとして期待される。

- ただし、この際にはあくまで保全と持続的な利用という主目的を重んじ、過度の利用による希少種など生態系への負のインパクトが生じないように利用方法を十分に検討の上で選択することが重要である。

4-5 自立発展性

本プロジェクトは、以下の理由により、協力終了後も一定の自立発展性が見込まれる。

- 本プロジェクトの趣旨である、生態系保全と持続的利用の両立、さらにそのための関係者の参加型での管理計画の策定・実施というコンセプトは、自然保護地域の保全に関する国際的な議論の骨子をなすものである。この方向性に沿ったアルバニアの生物多様性国家戦略及び関連組織の方針は、継続されていくものと考えられる。
- 財政面については、これまで公園管理のための予算が十分に配布されていなかったことからプロジェクト終了後の予算確保が懸念されるものの、中央及び地方の行政機関、地域住民など様々な関係者で策定する管理計画とアクションプランでは予算面の検討まで含まれるため、現実的な目標設定と必要な予算の確保が期待される。また持続的な利用のためにはエコツーリズムや地域住民による清掃活動など、収入増や支出減の手法も導入することが可能と考えられる。
- 本プロジェクトでは、特別な技術を用いることはなく、中央行政が対象地域で実際に管理や利用を行う地方行政や住民などの関係者を巻き込んだ管理によって持続的な保全と利用を目指すというアプローチを用いている。この手法は、関係者の意識醸成と能力強化による部分が大きいいため、プロジェクト期間中にその点で成果を残せばその後の技術面での自立発展性は保たれると考えられる。

第5章 プロジェクト実施上の留意事項

5-1 C/P 機関の実施体制

今日までの組織や分掌の見直しの経緯から、C/P である MoEFWA では中央の生物多様性局と地方の森林局の連携が密とはいえない。一方で、生物多様性局は名実ともにアルバニアの生物多様性保全や保護管理政策を担う部署であり、地方森林局は現地で管理を担う部署である。このため、本プロジェクトでは、生物多様性局が全国的な管理の方針を決定して推進するという役割と存在意義の向上を図りつつ、地方森林局との連携強化に協力できるように配慮し、能力強化を行う必要がある。

また、これまでの他ドナーによる管理計画策定支援ではアルバニア政府ではなくドナーの契約によるコンサルタントが策定作業を行ってきたことや、これまで管理というと行政が住民に対して規則で取り締まるものだという認識が持たれがちであったことから、生物多様性局内から、「利用している住民参加型の管理計画は、保全を重視する政府でなく、中立の立場であるドナーまたはコンサルタントが策定するものである」という声があった。これに対し、調査団は、実施の主体は C/P 機関であるという技術協力プロジェクトの枠組みや、住民参加型での策定の旗振りの役割は MoEFWA にあることを述べ、理解が得られ合意に至った。しかし、MoEFWA にとっては初の技術協力プロジェクトであるため、C/P 機関の役割を誤解されないよう実施の中でも繰り返し理解を促すことが望ましい。

5-2 地域の利害関係者との協働体制

住民の生活空間でもある保護区の管理を継続的に行うためには、地域の行政や住民などの利害関係者の管理方法への理解と主体的関与が重要である。なぜならば、理想的な規則を敷いてもその必要性が認識されず守られなければ、適切な管理は実現しないからである。このため、プロジェクトでは、行政と専門家主導で管理計画を策定するのではなく、地方自治体や住民の生物多様性保全などへの理解を深めつつ、管理のためのルール策定段階から共に作り上げていくよう留意する。

具体的には、MC だけでなく、技術調整委員会 (TCC) やその下に設置するワーキンググループについても、地方自治体と住民の代表を入れて常に意思疎通を図り、重要な決定のプロセスには彼らに関与する仕組みとする。アクションプランの策定段階では、住民の理解促進を兼ねたワークショップ形式とすることも考えられる。また、アクションプランに基づいてプロジェクト期間内に実施する活動としては、小規模な投資で地方自治体や住民が主体的に参加できるものを実施することがその後の主体性の維持に好ましいと考えられる。例えば、公園内のサインボードの設置、住民と自治体の協働によるビーチの清掃、ボランティア公園管理員の育成などが候補例として挙げられる。

5-3 他の国立公園・保護区管理への成果の波及

本プロジェクトは対象地域でのプロジェクト目標の達成を通じて、保全と利用の持続的な両立という保護区管理の目的と、それを実現するための関係者の合意プロセスの重要性をアルバニアの関係者が理解し、このようなアプローチで他の国立公園・保護区でも管理が進むことを目指すものである。このため、活動実施段階から、他の国立公園を有する自治体や住民の代表者にプロ

プロジェクト主要活動とその成果を見てもらい、参加型による保全と利用の両立について考えてもらう機会を設けて将来の展開に備えることが適切である。また、DKNP のウェブサイトを立てて、プロジェクト活動の情報発信を行い、プロジェクト終了後は観光情報紹介の広報ツールとして残すという方法も考えられる。また、他の保護区支援を実施する他ドナーとの相互協力体制の初期の醸成が重要である。

5-4 ラムサール条約の理念「ワイズユース」の具現化

DKNP はラムサール条約登録湿地を有し、条約の掲げる「ワイズユース」を具現化することが求められる。即ち、生態系の保全を念頭に置き、その資源を持続的に活用し、住民や来訪者への便益をもたらすような管理・利用を検討する必要がある。このため、地方自治体や地域関係者にはプロジェクト活動を通じて「ワイズユース」の理念が理解されるように工夫するよう留意する。

利用については、現況での農業、漁業及び観光業は一定の雇用と経済効果を生んでおり、ビジネスとしてのエコツアーなど新たな産業の立ち上げは必須ではないと考えられる。適切な利用によって、既存の産業の持続性を確保することが大切である。例えば、以下のような視点での管理及び利用の見直しが必要と考えられる。

- ・農業：農薬や化学肥料のカラヴァスタ湖への流入の調査と対策。
- ・漁業：カラヴァスタ湖の持続的な漁獲量を維持するような漁業操業と水路管理。
- ・観光業：環境負荷（し尿、ゴミ、違法建築に伴う森林伐採）の調査と対策。

5-5 プロジェクト事務所の場所

プロジェクト事務所の場所は、ルシニエ森林局内が第一候補であるが、スペース及び通信機能などのインフラ面での補修増強が必要と考えられる。事務所の整備はアルバニア政府の負担事項として合意しているが、アルバニア側からは既存の執務室の整備かインフラ設備の整った執務スペースの借り上げかで経費の安い方にしたいという希望が提示されている。プロジェクト実施の推進のためにも C/P の抱える全体業務の効率の面からも、C/P の本来業務の執務場所とプロジェクト事務所は同一の場所であることが望ましいものの、借り上げによって C/P と専門家の共同執務スペースと時間と十分なインフラ設備が確保できるのであれば、借り上げも選択肢に含めて場所を検討する必要がある。

5-6 専門家の保護区管理行政の知識・経験の重要性

本案件のチーフ専門家には、「管理計画の策定」を、相手国の法令に則って現地の多くの利害関係者と協働で行い、そのプロセスで本省と地方の出先機関の双方の能力強化を行うことが求められる。これは、管理計画に基づいて、村落で「住民参加型での保護管理を実践する」というものとは異なる、より上位階層の活動である。このため、チーフに日本国内あるいは他国における環境行政、特に国立公園や保護区管理に関する行政の一定以上の知識・経験を有することが望ましい。