

アフリカにおける 野生動物と保護区の管理

住民参加と多目的利用

小林 聡史

多くのアフリカ研究者にとって、日本人のもっている「野生動物と飢餓の大陸」などというアフリカのイメージは払拭したいものかも知れない。しかし一方で、アフリカの野生動物の現状について正しい認識がなされているかどうかとも疑問である。「広大な保護区があって野生動物が安泰」でもなければ、「人々が貧しく自然保護どころではなく密猟だらけ」とも一概には言えない。

確かに、アフリカにおける野生動物保護では一般的なイメージどおり、広大な土地（サバンナ）に群れる大型野生動物（哺乳類）が特徴になっている点において、アジアや中南米地域と一線を画している。中南米や日本を含むアジアのように、熱帯林をはじめとする森林景観が中心となっている場合には、野生動物が多い地域でもその観察には熟練と忍耐を要する場合が多い。反面、サバンナ景観を有する東アフリカや南部アフリカ地域では、クルマで移動し比較的簡単に野生動物を観察することができるため、きわめて観光資源化しやすかった。

さらに、人間が少なく大型保護区が設定しやすかったことも特徴的だ。そもそも農地に適していないことが多く、人間の活動空間の拡大との衝突が最近までそれほど大きな障害となつてこなかったためである。アフリカには国立公園をはじめ、動物保護区や森林保護区等さまざまな名称の保護区が存在しているが、その総面積は200万平方キロメートルに及んでいる。

しかしながら、人口増や保護区外での資源枯渇、保護区を伝統的に利用してきた人々の権利の見直し等から、これまでの動物保護制度や保護区のあり方が再検討されてきている。保護区の代表である国立公園では一般的に野生動物の狩猟は行なわれていないが、動物保護区等では場所によって狩猟等、野生動物の消費的利用が行なわれている。

1 野生動物の利用

アフリカに限らず、世界的にも野生動物の消費的利用を全面否定している国家はない。アフリカ

でも、ケニアをはじめ狩猟を全面禁止あるいは一部禁止している国はあるが、有害獣駆除に伴う肉の利用や野生動物の家畜化等、他の消費的利用は行なわれている。

これら野生動物を殺す、すなわち消費を伴う利用法とは異なり、野生動物を生きのまま観光資源として利用する方法もアフリカ各地で積極的に推進されている。野生動物の絶滅に対して警鐘が鳴らされ、保護策が推進されるにつれて、野生動物の消費的利用とは相容れないケースが出てきたからだ。

特定の野生動物が危機的状況にあることを研究者が指摘し、それに対して政府が法的保護を決定、場合によっては保護区が設定される、というのがこれまでの一般的パターンであった。しかし、保護動物以外の野生動物に対して消費的利用をするのかあるいは非消費的利用をするのか（すなわち殺して利用するのか観光資源ととらえるのか）、あるいは消費的利用をする場合どのような形態にするのかは、誰が決定すべきものであろうか。

2 住民参加型資源管理

世界各地で自然資源の管理には積極的に地域住民を巻き込む、住民参加型管理が促進されている。アフリカでも各地域で行なわれるようになってきたが、特に大型動物を対象とした成功例としてジンバブエの CAMPFIRE プロジェクトが引き合いに出される。

CAMPFIRE は Communal Areas Management Programme for Indigenous Resources の頭文字をとったもので、直訳すれば地域の資源を共有地域として管理していくプログラムだ。CAMPFIRE は、狩猟収入も分配することを前提とした、アフリカでは初めての地域型プロジェクトであり、保護区

外の野生動物の管理・利用の仕方を地元の意見を聞いた上で決めることが基本となっている。野生動物を間引いてその肉を分配するか、スポーツハンティングを導入してその収益を分配するか、あるいはサファリ観光を実施するかを地元の責任において決定することになる。プログラムに参加することによって直接利益が村落世帯に分配される。1989年の本格的運用開始以来、これまでにジンバブエの57の県のうち36県で実施されるようになり、地域社会単位では185カ所、全部で約20万世帯が参加するまでに成長した。

このプロジェクトはこれまで先進国の支援に支えられてきたが、中心的存在だった米国からの支援が2001年度を最後に打ち切られることになった。国際 NGO からの支援は続くものの、今後は本当にプロジェクトが自立していけるかという、正念場を迎えることになる。

これまでに類似のプログラムがナミビア、ボツワナ、ザンビア、マラウイ等南アフリカ諸国で開始されているが、基本的な構成要素としては、(1) 地方分権による管理、(2) 地域社会による野生動物の管理、(3) 地域の自然保護（計画策定）委員会の設立、(4) 資源管理のための機関を地域に作ること、(5) 観光やスポーツハンティングによる収入の分配、が挙げられる。

タンザニア等の東アフリカと西アフリカでは、これらの構成要素のうち特定のものに力点を置いたもの、さらに住民参加の機会を増やそうとした試みが行なわれている。

3 保護区における対立と対応策

ジンバブエの CAMPFIRE プロジェクトはあくまで保護区外の土地が中心だが、こういったやり方は保護区の管理の仕方にも影響を与えてきた。

これまでアフリカ各国でも保護区の管理当局と地域住民の対立に関しては、報告がされてきた。国立公園等保護区内で人々の居住が許可されていない場合、たとえ少数でも保護区予定地にすでに居住している人々がいれば、保護区外への移動を余儀なくされることになる。しかし、こうした移動すべてが、対象となった人々の生活を悪化させたと即断することは避けなければならない。学校や診療所の提供といった社会政策と結びつけて実施された例もあるからだ。保護区ごとに個別の厳密な検証が必要だ。

もちろん悲劇的な例もある。ウガンダのムプロ湖国立公園では、公園設立の際に立ち退きを命じられた人々が、1986年に政府が崩壊すると公園内に戻り、残っていた野生動物を大量に殺した。保護すべき野生動物がいなくなれば、新政権が樹立されても再度この地域を国立公園には指定しないだろう、との考えに基づいての行為であったと報告されている。

また、住民生活には配慮したものの、うまくいかなかった例もある。1959年にタンザニアのセレンゲティ国立公園からンゴロンゴロ自然保護区が切り離されたのは、保護区内でマサイの人々による放牧を許可するためであったが、土地利用に関する問題も人々の不満も解消されてはいない。ケニアのアンボセリが国立公園になる際には、マサイの人々に公園内での放牧をあきらめてもらうため、補償金および公園外に水ポンプを設置する条件が話し合われた。しかし、政府はその後財政難を理由に補償金支払いをしづり、ポンプもきちんと稼働しなかったため、マサイの人々は国立公園内での放牧を再開してしまった。マラウイ湖国立公園では、1980年の指定に当たって、予定地で生活していた漁民の生活に配慮し、国立公園の中に5カ所の漁村をそのまま残し公園域から

はずした。しかしその後、公園域に取り囲まれた形のこれら漁村では人口が倍増し、資源枯渇の危機を迎えている。

国立公園をはじめとする保護区設立に当たっては、事前調査および関連施設や道路の建設が必要であり、設立後も管理のための費用が必要となる。このため、野生動物保護と観光開発を目的としたプロジェクトが考案され、多くの援助機関が資金を提供してきた。1980年代から、自然保護と開発の融合が目的とされ、また地域住民の生活にも配慮するため、当時から住民参加がうたい文句となったプロジェクトが推進されてきた。ところが、アフリカにおける他の開発の例に漏れず、こういったプロジェクトも必ずしも成功していない。

長期的に見てプロジェクトがうまくいかなかった原因を考えると、部分的にはプロジェクトを推進する側の経験不足もあっただろうし、国や地域の官僚主義に伴う弊害も指摘される。プロジェクトが住民参加を標榜しても、国や地方の役人達が自分達の持っている権利を奪うことになるのではと抵抗もあっただろう。しかしより問題なのは、外部機関が行なう調査が不十分にもかかわらず、「持続的な資源管理」「住民参加」「エコツーリズム」といった用語を並べただけの提案に終わるといって、一般的傾向があることである。

これまで多くの自然保護制度が中央政府の意向によって決定されてきたことは確かで、その反省から住民参加が唱われている。しかし、単に地域住民の意見を聞いただけでそれが政策に反映されなければ意味がないことは、アフリカ各地の経験からも明らかである。また、アフリカにおいてはアジアや中南米地域に比べ、保護区周辺の住民が多民族から構成されている傾向がより強い。特定の人々のみを対象に便益配分等を提案すれば、たちまち他の人々や地方政府からの反発を招いてし

まう。

4 これからの保護区管理

住民参加のあり方がこれからの保護区や野生動物保護のために重要であることは間違いない。地域に根ざしたプロジェクトになる必要があることから、それぞれの地域における意見交換が重要であることはもちろんだ。しかしそれと同様に、各国政府内における話し合いで、組織作りを行なうことや法整備等により地域住民の権利を明確にすることが重要と考えられる。

ジンバブエの CAMPFIRE プロジェクトでは、1982年の「公園野生生物法」の改正により、地方分権と住民参加の枠組みが提供されることになった。ウガンダでは1996年に新しい「野生生物法」が採択され、地域社会が従来から土地を利用して来た事実が認められれば、保護区内であっても引き続き利用することが可能となった。また、保護区収入の20%が地方政府に提供され、地域開発に用いられる。タンザニアでは97年に森林政策が発表され、「国設森林保護区」の管理を地域社会に委ねる試みが開始された。また翌年発表された野生生物政策は、おそらく東アフリカで最も地域住民の生活を考慮に入れた内容となっている。ボツワナ最大の保護区である中央カラハリ動物保護区ではさまざまな問題を抱えてきたが、99年にEUの支援によって新しい管理計画が策定された。この段階で保護区内に居住していた人々はそのままと住み続けてもよいことになり、彼らのライフスタイルを尊重することが明言された。南アフリカでは、多くの保護区において保護区ごとに地域住民の意見交換が行なわれ、その地域特有の優遇措置が導入されてきた。国立公園内の土地が先住民の人々に再配分された例や、30年契約で保護区内の土

地を賃貸し、放牧と一部資源の利用を認め、土地利用代金を地域社会で設立した基金に繰り入れるシステムが開発された例もある。保護区収入の20%から最高50%が、保護区に隣接して生活する人々に還元される取り決めも行なわれた。また、保護区内から燃料用薪、建築用木材やわら、あるいは医療用薬草のいずれかのみ採集を認めるという取り決めも行なわれている。

政府内の組織作りに関しては、例えばタンザニアでは1993年に国立公園公社の中に国立公園管理の観点から地域社会へのサービスを考慮する部門が設置され、ウガンダでは住民参加を促進するための作業部会が作られた。南アフリカでは94年に「社会生態学局」が設立されている。保護区管理における政策草案や住民参加促進のために担当者の研修を行なうなどしている。

多くの場合が新しい試みを始めて、これからの成果が期待されているわけだが、具体的な成果が上がっているプロジェクトも出てきている。モーリタニアのダウリン国立公園では、湿地再生プロジェクトによってアシ原や沿岸域のマングローブ林の復元が行なわれた。その結果、1998年には過去最大のエビ収穫が認められ、地域の人々は湿地プロジェクトの効果を認識するに至った。そして国立公園領域をさらに西に広げて、マングローブ林を含むようにして欲しいという要望を地域社会から提出している。ギニア＝ビサウの例では漁獲された魚を塩漬けにする作業、南アフリカの例では観光客用ロッジの床に敷くマットを製作する作業を通じて、主として女性に新たな雇用の機会を提供している。また、ウガンダのエルゴン山国立公園では未解決の問題も積み残しされているが、地域社会と公園管理当局との間で交渉を続け、覚え書きを交わすことによって、少なくとも公園内での放牧がなくなり、木炭製造や保護区内での不

法な開墾が減少している。また、ニジェールの保護区では、外部からやって来た人々による保護区内での伐採を防ぐため、管理当局と地域住民が協力し、双方が恩恵を被っている。

これまで住民参加促進のプロジェクトが援助機関によって進められた場合には、それをモデルにして他の地域でも応用しようという動きにはつながりにくく、成功しても孤立した例にとどまっていた。それが、少しずつではあるが各地で真剣に取り組まれるようになってきたと言えるだろう。ジンバブエのCAMPFIREは、全国展開が行なわれた貴重な例だ。今後の住民参加においては、政府側が地域の人々の意見を拾い上げるだけでは不十分で、それが政策に反映されるよう住民側が働きかけていける、そのための組織作りが必要となる。あるいは住民側に立った、地域レベルで活動を続けられる国内NGOの役割が重要だ。アフリカ諸国における国内NGOの活動は、資金集めや政府との関係改善等まだまだ課題が多いが、徐々にではあるが各国で成果が報告され始めた。タンザニアのンゴロンゴロでは、マサイの人々がNGOを結成して、自分達の意見を明らかにする手段としている。援助機関や国際NGOも、アフリカ各国のNGO支援に力を入れ始めている。日本からの支援もアフリカの国内NGOを窓口としたり、日本の環境NGOからの支援が行なわれるように働きかけていくことが重要となってくるだろう。

保護区と地域住民の生活圏との間にバッファゾーン（緩衝地帯）を作れば対立は避けられるだろうという、比較的単純化されていたこれまでの考え方が、ここに来て住民参加によって保護区内部も含めた土地利用の仕方を再検討する、具体的実践的な動きになってきたと言えるだろう。日本語のニュアンスで言うならば、これまでの住民参加という言葉よりはむしろ住民主体の保護区管理、

あるいは管理当局との共同管理と言った方が適切かも知れない。保護区の多目的利用化、あるいはワイズユースが進められるだろう。

しかしながら、アフリカのすべての保護区で同じように多目的利用が進められるとは限らないだろう。すなわち今日のアフリカでも、絶滅危惧種を抱えた保護区や生物多様性の高い保護区では、これまで以上に規制の厳しい保護区制度に置き換わる傾向にあるからだ。他方、住民参加による資源管理が成功したと報告される保護区は、それほど生物多様性が高くない例が中心だ。今後、このような保護区の二極分化が進むのかどうかは研究者の間でも意見が分かれている。

2002年8月終わりから9月初め、南アフリカ共和国で「持続可能な開発に関する世界首脳会議（ヨハネスブルク・サミット）」が開催される。1992年にブラジルで開催された地球サミットから10年経ったことを契機に、環境と開発に関する世界会議を再び行ない、これまでの成果と今後の問題点を検証することが目的だ。テロ事件の余波で安全保障の論議ばかりが注目を浴びているが、アフリカにおける開発と自然保護の関係も重要な課題の一つだ。また、2003年9月にはやはり南アフリカのダーバンにおいて、第5回世界保護区会議が開催される予定になっている。これは、IUCN（国際自然保護連合）が中心になって10年に一度、開催されているものだ。1992年にベネズエラで開催された前回会議では、保護区管理における住民参加のあり方が焦点になった。第5回会議は主要テーマを「領域を越えた便益」にすえ、地域のためになる保護区運営のあり方が検証されることになる。この二つの大きな世界会議が21世紀初めにアフリカで開催されることによって、アフリカの保護区のあり方がさらに問い直されるだろう。

（こばやし・さとし／釧路公立大学）