

地方自治体におけるラムサール条約義務等の実質化に関する基礎的検討 — 地域連携による湿地の保全・再生を目指して —

林 健一*

1 本稿の検討課題

著者は、前号（拙稿 2016, pp.13-33）においてラムサール条約湿地の地域ブランド化を考察し、その結論として次の知見を得た。すなわち、「ラムサール条約湿地のブランド化は、湿地の賢明な利用（wise use of wetlands）が前提とされなければならない。ここでは湿地の生態学的特徴に対して、人為による否定的な変化をもたらさない方法や速度による、湿地の持続可能な形式の利用のみ許容し得る」ことを指摘した。

本稿の問題意識は、こうした「条約の示す義務等」¹⁾を地域政策の形成、展開過程において、どのように実現、担保していくのかという点にある。

つまり、条約を国内的実現（実施）²⁾していく上で課題となる、環境保護に関する国際条約の「義務履行の確保問題＝条約義務履行の実質化問題」（龍澤・米田, 2003, p.47）を検討していくこととする。「実質化」とは明文化された義務を「遵守」するだけでなく、当該条約の目的や精神からみて、明文化された義務それ自体の内容を発展させる「支援・促進的措置」を併せて講ずることにより、その義務が履行されたとする考え方である。換言すれば、明文化された義務の「遵守」と「支

援・促進的措置の設定と行使」が統合、協働することにより「実質化」が図られるのである。（龍澤・米田, 2003, pp.48-50）。

こうした見解から敷衍される課題である、締約国として条約の示す義務等を履行、担保する措置と、環境問題に有効に対応するため、明文化された義務それ自体の内容を発展させる支援・促進的措置のあり方を併せて検討することを「実質化問題」として捉えていく。

具体的には、湿地の賢明な利用を始めとするラムサール条約の示す義務等を履行、担保し、条約湿地の保全・再生を積極的に促進するための制度的基盤のあり方を考察していく。このための検討素材として、本稿では生物多様性基本法に基づく生物多様性地域戦略を取り上げていく。

本稿は、前述のとおり、ラムサール条約湿地の保全・再生にかかる地域政策の形成、展開過程に視点を置いてこの実質化問題を検討しようとするものであるが、今日地域政策を取り巻く環境は厳しさを増している。とりわけ、我が国は人口減少局面に突入しており、地域社会の存続可能性について危機意識が高まっている。

こうした状況の下、第 31 次地方制度調査会は「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申

* 中央学院大学社会システム研究所 准教授

(平成 28 年 3 月 16 日)」を公表し、人口減少社会における地方行政体制のあり方として、広域連携等による行政サービスの提供、外部資源の活用による行政サービスの提供を推進していくべきこと等を指摘している³⁾。

本答申が示す複数自治体間の広域連携だけでなく、地方自治体をはじめ地域の多様な主体による連携（以下「地域連携」という。）は、今後の地域課題を解決する手法として重要であると著者は考えている。このため、地域連携を促進する観点からも実質化問題を考察していくものとし、生物多様性地域連携促進法に基づく地域連携保全活動計画を検討素材としていく。

2 生物多様性基本法と地域戦略

私たち人間は生態系からの多様な恵み（生態系サービス）を受けて生存している。この基礎となる生物多様性に対して、人間の諸活動は多岐にわたり負の影響を及ぼしている。

環境省（2012b）は、人間活動の負の影響を「開発など人間活動による危機」、「自然に対する働きかけの縮小による危機」、「人間により持ち込まれたものによる危機」、「地球環境の変化による危機」の 4 つに整理している。

これら 4 つの危機は独立したものではなく、危機の相互作用を考慮した対策の展開が期待されているが、生物多様性の保全と持続的な利用という目標を達成するための基本原則等を掲げた法律として「生物多様性基本法」（以下「基本法」という。）がある。また、生物多様性を保全するための活動を促進する法律として「生物多様性地域連携促進法」（以下「地域連携促進法」という。）がある。これらは生物多様性条約やラムサール条約を国内実施する際の基盤となる法制度（国内実施法制）として重要であり、課題の検討に先立

ち、これらについて本章と次章で概観を加えていく。

（1）生物多様性基本法の概要

平成 20（2008）年 6 月に制定された基本法は、環境基本法の理念にのっとり、生物多様性の保全と持続可能な利用に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、生物多様性から得られる恵沢を将来にわたって享受できる自然と共生する社会の実現を図り、あわせて地球環境の保全に寄与することを目的としている（基本法第 1 条）。

基本法は、私人に対する一定の行為の義務づけやそれに違反する罰則を定める規制法ではなく、以下のとおり、生物多様性の理念や基本原則を明らかにする基幹的法律である。

第一に、同法は国内法における生物の多様性（生物多様性）の定義を初めて規定した。すなわち、「『生物の多様性』とは、様々な生態系が存在すること並びに生物の種間及び種内に様々な差異が存在すること」（2 条 1 項）と定義している⁴⁾。

生物多様性の概念は基本法にとどまらず、鳥獣保護法（2002 年改正）、自然環境保全法（2009 年改正）、自然公園法（2009 年改正）がそれぞれ改正され、各法の目的規定に「生物多様性の確保」が明記されるようになっている⁵⁾。

第二に、持続可能な利用を「現在及び将来の世代の人間が生物の多様性の恵沢を享受するとともに人類の存続の基盤である生物の多様性が将来にわたって維持されるよう、生物その他の生物の多様性の構成要素及び生物の多様性の恵沢の長期的な減少をもたらしさない方法（持続可能な方法）により生物の多様性の構成要素を利用することをいう」（2 条 2 項）と定義している。

ここで「長期的な減少をもたらしさない方法

により、生物多様性の構成要素を利用する」との意味は、自然や生態系の保全を基盤とし、大前提とした上で、生物や遺伝子資源などの持続的な利用の促進を図ろうとするものである。

すなわち、持続可能性は、人間活動に対して生態系が有している支持力または許容力の持続可能性を意味するのであり、事業や活動の持続可能性または継続可能性を意味するのではない。そして、生態系の支持力または許容力は、生物多様性が維持していなければ確保できないのである（磯崎 2012, p.935）。

ラムサール条約では、この持続可能な利用が「湿地の賢明な利用」として表現されており、湿地生態系の維持が賢明な利用の大前提となっている。基本法はこうした側面からも

ラムサール条約の示す義務等を履行、担保するための国内実施法・担保法となると考えられる。

持続可能な利用については以上のとおりのもので理解できるが、より具体的には、持続可能性に関する基準・指標は、表 1 のとおり、自然科学的要素とともに社会科学要素から構成される（磯崎 2012, pp.936-937）。

第三に、基本法は法の目的を達成するための基本原則として、後述するとおり、地域の実情に即した保全、最小影響利用、予防原則・順応的管理、長期的な視点からの取り組み、地球温暖化対策との連携などを示している。

また、13 項目からなる国の基本的施策を定めている。このうち主なものは表 2 のとおりであるが、「地域の生物の多様性の保全」（基

表 1 持続可能性の基準

自然科学的基準

- ・生物多様性の保全
指標) 種、遺伝子および生態系それぞれの多様性
- ・生態系サービスの維持
指標) 生産性と生態系機能の維持
- ・有害な影響の防止及び除去
指標) 臨界負荷量

社会科学基準

- ・社会、経済的便益の維持増進
指標) 生産及び消費
野生生物被害
レクリエーションおよび観光、利用に関わる生態系または生物種に関する投資
文化的・社会的および精神的な必要と価値
雇用および地元社会の必要
- ・法制度の整備
指標) 権利設定、事前評価、情報公開、公衆参加、紛争解決、行政機構

出典：磯崎（2012, pp.936-937）を著者が整理した。

本法 14 条)においては、生物の多様性の保全上重要と認められる地域の保全、過去に損なわれた生態系の再生その他の必要な措置(1項)、里地、里山等の保全を図るため、地域の自然的社会的条件に応じて当該地域を継続的に保全するための仕組みの構築その他の必要な措置(2項)、生物の多様性の保全上重要と認められる地域について、地域間の生物の移動その他の有機的なつながりを確保しつつ、それらの地域を一体的に保全するために必要な措置(3項)をそれぞれ講ずることが期待されている。これらに加えて、「国土及び自然資源の適切な利用等の推進」(17条)、「生物資源の適正な利用の推進」(18条)、「生物の多様性に配慮した事業活動の促進」(19条)等についても必要な措置を講ずることが期待されている。

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、国だけでなく、地方公共団体、事業者、国民、民間団体がそれぞれの立場から自主的に取り組む環境配慮行動が重要である。このため基本法は各主体の責務を規

定している。特に、地方公共団体に対しては、表 1 に掲げる国の施策に準じた施策と、所管する区域の社会的自然的条件に応じた施策を実施すべきことがその責務として定められている(基本法 27 条)。

(2) 生物多様性基本法が示す基本原則

次に、基本法が示す諸原則について概観を加えていく。

①地域の実情に即した保全

基本法 3 条 1 項は、「生物の多様性の保全は、(略)、野生生物の種の保存等が図られるとともに、多様な自然環境が地域の自然的社会的条件に応じて保全されることを旨として行われなければならない」と定めている。

本条は主に生物多様性の保全を図る上での基本原則となるものであり、地域の実情に即した保全原則と称される。

②影響が最小になるような利用

基本法 3 条 2 項は、「生物の多様性の利用は、(略)、生物の多様性に及ぼす影響が回避され

表 2 基本法の定める国の基本的施策(主なもの)

○保全に重点を置いた施策

- ①地域の生物多様性の保全
- ②野性生物の種の多様性の保全等
- ③外来生物等による被害の防止

○持続可能な利用に重点を置いた施策

- ④国土及び自然資源の適切な利用等の推進
- ⑤遺伝子など生物資源の適切な利用の推進
- ⑥生物多様性に配慮した事業活動

○共通する施策

- ⑦地球温暖化の防止等に資する施策の推進
- ⑧多様な主体の連携・協働、民意の反映及び自発的な活動の促進 など

出典：基本法第 14 条から第 26 条により著者作成。

又は最小となるよう、国土及び自然資源を持続可能な方法で利用することを旨として行われなければならない」と定めている。

法文中の自然資源の意義は「我々が社会経済活動に利用する資源のうち、その供給に生物による働きが介在しているもの全てをいう。生物を始めとした有機的な資源のみならず、清浄な水や土壌もこれに含まれる」と解されている（谷津他 2008, p.29）。

本条は主に生物多様性の利用を行う上での基本原則となるものであり、最小影響利用の原則（影響が最小になるような利用）と称される。

③予防原則と順応的管理

基本法 3 条 3 項は、「生物の多様性の保全及び持続可能な利用は、生物の多様性が微妙な均衡を保つことによって成り立っており、科学的に解明されていない事象が多いこと及び一度損なわれた生物の多様性を再生することが困難であることにかんがみ、科学的知見の充実に努めつつ生物の多様性を保全する予防的な取組方法（略）により対応することを旨として行われなければならない」と定めている。これは、予防原則（予防的アプローチ）と称される。

また、後段では、「事業等の着手後においても生物の多様性の状況を監視し、その監視の結果に科学的な評価を加え、これを当該事業等に反映させる順応的な取組方法により対応することを旨として行われなければならない」と定めている。これは、順応的管理と称される。

この 2 つは、長期的観点からの取り組み（同条 14 項）や、地球温暖化対策との連携（同条 15 項）と併せて、生物多様性の保全や利用に際しての基本原則となるものである。

（3）生物多様性地域戦略の意義と策定状況

①生物多様性地域戦略の意義

生物多様性地域戦略（以下「地域戦略」という。）とは、「当該都道府県又は市町村の区域内における生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関する基本的な計画」と定義され（基本法 13 条）、前述した「①地域の実情に即した保全」の原則を各地域で具体化するための基盤となる行政計画である。

地域戦略の策定主体は地方自治体（都道府県及び市町村）であるが、地域戦略に定めるべき内容は、a. 生物多様性地域戦略の対象とする区域、b. 当該区域内の生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関する目標、c. 当該区域内の生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関し、総合的かつ計画的に講ずべき施策などである。（基本法 13 条 2 項）

環境省（2016, p55）は、b. の目標の意義について「目標とは、地域における生物多様性の達成すべき姿（ゴール）であって、望ましい姿（ビジョン）ではない」と説明している。c. の講ずべき施策はこの目標を達成するための手段となることから、地域戦略の策定にあたっては、目標の具体化は極めて重要な作業となる。

また、目標の形式については、「目標は、到達すべき姿を文章により示す定性的なもの、具体的な達成状況を示す定量的なもの、或いは設定した目標に対する達成度を示す数値目標などの示し方があります。また、目標の内容も、地域ごとの課題の解決を重視する方法や愛知目標との整合を重視する方法のほか、環境負荷と生物生産力のバランスで評価するエコロジカルフットプリントを用いるなど指標化する方法」もあるとしている（環境省 2016, p55）。

②地域戦略の性格と期待される役割

地域戦略は、地域における「生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関する基本的な計画」であるが、政府が定める生物多様性国家戦略を基本とすることが、基本法 13 条 1 項に規定されている。「基本とする」との文言は不明瞭であるが、生物多様性国家戦略と自治体環境基本計画の基本理念を引照し、生物多様性分野における諸施策を具体化した行政計画と位置付けられるであろう。

地域戦略はこうした性格の計画であることから、条約の示す義務等を履行、担保する措置とともに、条約の示す義務等の内容を発展するための支援・促進的措置を具体化するための安定的な政策基盤となるのである。

③地域戦略の策定状況

地域戦略は環境省（2016b）に掲げる 5 つの基本戦略のうちの 1 つである「生物多様性を社会に浸透させる」意義をもつものである。

政府は平成 32 年における数値目標として、「（目標）生物多様性地域戦略の策定自治体数：47 都道府県（平成 32 年）」を掲げている。

では、実際の策定状況⁶⁾はどうであろうか。2015（平成 27）年 3 月末現在の地域戦略の策定状況は、都道府県が 35（全 47 都道府県の約 75%）、政令指定都市が 14（全 20 政令指定都市の 70%）、市区町村（政令指定都市を除く）が 48（全 1,721 市区町村の約 3%）、合計 97 の地方公共団体で策定済みとなっている。

地域戦略策定済み地方公共団体の前年度からの増加数は、都道府県が 2、政令指定都市が 1、市区町村（政令指定都市を除く）が 15 となっており、特に市区町村で新たな策定が進んでいる。

以上のとおり、地域戦略の作成が進展しているが、策定済み自治体は、地域戦略策定

の効果をもどのように評価しているのでしょうか。環境省の調査結果⁷⁾を基に整理すると次のとおりとなる。

地方自治体の大部分は「生物多様性の保全と持続可能な利用」の必要性、重要性の普及啓発や住民意識の醸成に効果があったとしており、生物多様性の概念は一般になじみが薄く理解しにくいことから、こうした意義についても重要なものと言えよう。

しかしながら、注目すべき評価は市民セクターの変化や政策主体である行政主体の変化を指摘する意見である。具体的には、前者の市民セクターの変化を指摘する回答は次のとおりである。

- ・「多様な主体による検討委員会や、NPO 等との協働により生物多様性の県民理解促進を図るためのシンポジウム等を開催したことにより、様々な地域や立場の異なる主体間に連携・協働が生まれ、それぞれの主体が生物多様性の保全に主体的に関わる気運が高まった。」（栃木県）
- ・「生物多様性の観点から取組を進める NPO 等自然活動団体が増えてきた。」（兵庫県）
- ・「戦略を推進し、進行管理を行う母体として、市民・NPO、学識経験者、事業者及び市で構成する任意団体「北九州市自然環境保全ネットワークの会（自然ネット）」を立ち上げ、メルマガや情報誌などの情報媒体を通じ（各主体が実施する自然環境保全活動の）情報共有を行い、その後それらの活動へ参加を促す仕組みを構築した。」（流山市）

次に、後者の政策主体である行政主体の変化を指摘する意見は次のとおりである。

- ・次期総合計画や他部局の部門計画等に生物多様性や地域戦略の理念が反映された。（栃木県、兵庫県）

- ・生物多様性保全の各種施策を体系化したことにより、施策展開の検討や予算要求上の説明が論理的になった。(長崎県)
- ・全国で生物多様性地域戦略を策定している自治体や策定を予定している自治体を集め、いきものジャパン・サミット(生物多様性自治体サミット)を開催し、北九州市、高山市、流山市による共同宣言を採択するとともに、自治体間の連携交流のネットワーク化を図ることができた。(流山市)

さて、都道府県及び市町村は、地域戦略を単独又は共同して定めることが可能とされている(基本法13条1項)が、策定済みの地域戦略の大部分は単独策定であり、地方公共団体が共同で地域戦略を策定した事例は「奄美大島生物多様性地域戦略」のみである⁸⁾。

3 生物多様性地域連携促進法と保全活動計画

基本法21条1項は「国は、生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関する施策を適正に策定し、及び実施するため、関係省庁相互間の連携の強化を図るとともに、地方公共団体、事業者、国民、民間の団体、生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関し専門的な知識を有する者等の多様な主体と連携し、及び協働するよう努めるものとする」と規定している。

また、同条3項は「国は、事業者、国民又は民間の団体が行う生物の多様性の保全上重要な土地の取得並びにその維持及び保全のための活動その他の生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関する自発的な活動が促進されるよう必要な措置を講ずるものとする」と定めている。

本章で検討対象とする地域連携促進法は、

これらの規定の趣旨を具体化したものと考えられる。以下ではこの法制度について概観を加えていく。

(1) 地域連携促進法の概要

地域連携促進法は、地域における多様な主体が連携して行う生物多様性保全活動を促進することによって、豊かな生物多様性を保全することを目的としている。

同法は、各地域における生物多様性の保全を図るため、国による地域連携保全活動に関する基本方針の作成の他、市町村等による地域連携保全活動計画の作成、地域連携保全活動協議会、地域連携保全活動支援センターの設置などを定めている。

(2) 地域連携保全活動の意義

地域連携促進法が促進しようとする地域連携保全活動とは「地域の自然的社会的条件に応じ、地域における多様な主体が有機的に連携して行うもの」と定義される(地域連携促進法2条2項)。

具体的には、生物の多様性をはぐくむ生態系に被害を及ぼす動植物の防除、生物の多様性を保全するために欠くことのできない野生動植物の保護増殖、生態系の状況を把握するための調査、その他の地域における生物の多様性を保全するための活動が想定されている(地域連携促進法2条2項)。こうした活動のうち、地域連携保全活動計画に位置づけられた活動については、計画作成時に国または都道府県への協議を経ることにより、自然公園法等の法律に基づく許可や届出など一部の手続が不要となる特例措置もある。

地域連携保全活動の担い手となる「地域における多様な主体」は、市町村、NPO等の民間団体、地域住民、農林漁業者、企業等の事業者、大学・博物館・専門家等が想定され

ている⁹⁾。

「地域連携保全活動の促進に関する基本方針」（農林水産省・国土交通省・環境省告示第2号）は、こうした多様な主体による地域の特性に応じた活動が行われることにより、生物多様性の保全が各地域で強化されるだけでなく、地域コミュニティの再構築や地域の活性化、地域課題の解決につながることを期待している。

また、こうした担い手による、地域の実情に即した生物多様性の保全の原則（基本法3条1項）を踏まえた地域連携保全活動が各地域で促進されることは、本稿の視点から言えば、湿地の生物多様性保全の担い手づくりを促進し、地域連携体制を構築する意義を持ち、生物多様性の主流化に寄与する意義を持つといえよう¹⁰⁾。

（3）地域連携保全活動計画の意義と活用状況

①地域連携保全活動計画の意義と活用

市町村は、単独で又は共同して、国の地域連携保全活動基本方針に基づき、「当該市町村の区域における地域連携保全活動の促進に関する計画（地域連携保全活動計画）」を作成することができる（地域連携促進法4条1項）。

地域連携保全活動計画に定めるべき内容は、a. 地域連携保全活動計画の区域、b. 目標、c. 計画期間の他、d. 地域連携保全活動の実施場所、実施時期、実施方法等に関する事項である（地域連携促進法4条2項）。

このうち、b. の計画目標は、地域の自然的条件や社会的条件を踏まえて、地域の生物多様性や人と自然との関わりがどのような状態になることを目指すのかを表すとともに、個別の地域連携保全活動の目標ともなるものであり、その設定は計画策定上において重要な課題となる。

環境省（2012a, p20）は、b. の目標の形式について、「計画区域全体で一つの目標を設定する方法や、種や生態系に着目して設定した地域ごとに個別目標を設定する方法も考えられます。その際、具体的な数値を示すもの（定量的目標）から地域の将来像のイメージを描くようなもの（定性的目標）まで様々な目標が考えられます。かつて人と自然との関係が豊かであった頃の地域をイメージして目標を設定したり、具体的に種や生態系に着目した生物多様性の保全の観点に、地域の活性化や自然と共生する地域づくりの観点を加えることも良い」と指摘している。

この活動計画は、現在14計画あり、黒松内町ほか後志地域14市町村、小山市、あきる野市、秦野市、珠洲市、飯山市、信濃町、木津川市、西宮市、真庭市、宇部市、松山市、西条市、大宜味村が策定している¹¹⁾。また、計画に基づく地域連携保全活動の一例¹²⁾とし、「宇部方式」による生物多様性保全（山口県宇部市）がある。

宇部市の取組みは「宇部市生物多様性地域連携保全活動計画」に基づくものであり、「里地里山（里海）から恩恵を受けているという意識の醸成」、「都市部に住む人との交流促進、地域活動への参加促進」、「子ども達への環境学習の推進」、「里地里山（里海）を管理する担い手を育成し、再生を目指す」という方向性を掲げている。

宇部市の特徴的な取組みは、a. 多様なニーズのコーディネートや情報共有・発信をするため、宇部方式（産官学民の協働）による「宇部市生物多様性応援団」を組織している点や、b. 再生可能エネルギー導入によって得た資金や環境価値を循環させ、里地里山の整備を図る「再生可能エネルギー森の再生事業」を実施している点にある¹³⁾。

活動計画は生物多様性の保全に関する課

題を解決するため、地域の関係主体が地域連携保全活動に取り組むための実行計画としての性格をもつものであり、条約の示す義務等を履行、担保する措置とともに、条約の示す義務等の内容を発展するための支援・促進的措置を具体化するための安定的な政策基盤となるのである。

②地域連携保全活動協議会の設置と活用

地域連携保全活動計画を作成しようとする市町村は、計画の作成に関する協議、計画の実施に係る連絡調整を行うための地域連携保全活動協議会を組織できる（地域連携促進法5条）。

協議会の構成員は、地域連携保全活動計画を作成しようとする市町村の他、NPO等の活動主体、地域連携保全活動支援センター、地域住民、学識経験者、関係行政機関、その他市町村が必要と認められる者が想定されている。（地域連携促進法5条2項）。

協議会において協議が調った事項について、協議会の構成員は、協議結果を尊重しなければならないことが法定され（地域連携促進法5条3項）ている。このため、計画策定や実際の地域連携保全活動の実施に際して、関係主体の合意形成を図る円卓会議的な場として活用するなど、協議会を有効活用することにより、地域連携保全活動を効果的、効率的に進めていくことが可能となる。

4 地域連携によるラムサール条約湿地の保全・再生

（1）ラムサール条約の示す義務等の方向性

ラムサール条約は、特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地及びそこに生息・生育する動植物の保全を促し、湿地の賢明な利用（wise use of wetlands）を促進することを目的

としている。本条約は、1971（昭和46）年2月2日に採択され、1975（昭和50）年12月21日に発効しており、我が国は1980（昭和55）年に加入している。

「特に水鳥の生息地として」という呼称を伴っているが、この条約は湿地保護を目的とする条約であり、生態系の保護や持続可能性の観点を採用した、多国間環境条約の中でも先駆的な存在である。

同条約は、締約国の義務のうち、湿地の保全・管理についての方向性を次のとおり提示している。まず、同条約は、3条1項において、「締約国は、条約湿地の保全及び湿地の適正な利用（賢明な利用）を促進するため、計画を作成し、実施する」ことを定めている。

また、4条において、「締約国は、条約湿地であるかを問わず、領域内の湿地に自然保護区を設けることにより湿地及び水鳥の保全を促進し、自然保護区の監視を行う」こと（1項）、「締約国は、湿地の管理により、適当な湿地における水鳥の数を増加させるよう努める」こと（4項）、「締約国は、湿地の研究、管理及び監視について能力を有する者の訓練を促進する」こと（5項）を定めている。

ラムサール条約は湿地の保全・管理に関する義務を上述のとおり設定しているが、前文において、（注・林：湿地の生態学的機能は）「湿地及びその動植物の保全が将来に対する見通しを有する国内政策と、調整の図られた国際的行動とを結び付けることにより確保されるものであることを確信」するとしているが、これは条約と国内法の連携の必要性を指摘しているように思われる。

しかしながら、国内実施法、担保法や計画の形式など、国内実施法制のあり方については沈黙しており、条約の国内的実現（実施）の際に課題となる実質化問題への対処方法については各国の事情に任せている。

(2)「条約の義務等」を実質化するための措置の選定

では、条約の国内実施の際に課題となる実質化問題、つまり、条約義務を履行、担保する措置と支援・促進的措置をどのような政策ツールを活用し、具体化することが有効であろうか。

著者は、前述した基本法に基づく生物多様性地域戦略と地域連携促進法に基づく地域連携保全活動計画の活用が有効であると考えており、これらの策定や施策の実施などに際して条約の義務等を実質化（参照、反映）していくことが適当であると考えている。

次節において詳細な検討を行うが、この検討に先立って、地域戦略と保全活動計画の役割分担とその適用のイメージを整理すると図1のとおりとなる。まず、基本法に基づく生物多様性地域戦略は、対象区域を都道府県及び市町村の区域全体とするだけでなく、単一の行政区域を越えて、より広域に視野を広げた取組を実施することも考えられることから、「当該自治体全域及びその周辺」、「当該地方自治体全域のほか、生物多様性を考えるうえで必要な事項について、都道府県や周辺自治体、等と連携」する形をも想定している（環境省 2012, p.50）。

一方、地域連携促進法に基づく地域連携保全活動計画は、主に特定の活動実施場所を対象エリアとし、行政だけでなく、保全活動を行う主体がいつ、どこで、何をするのかを具体的に示した実行計画となるものである。

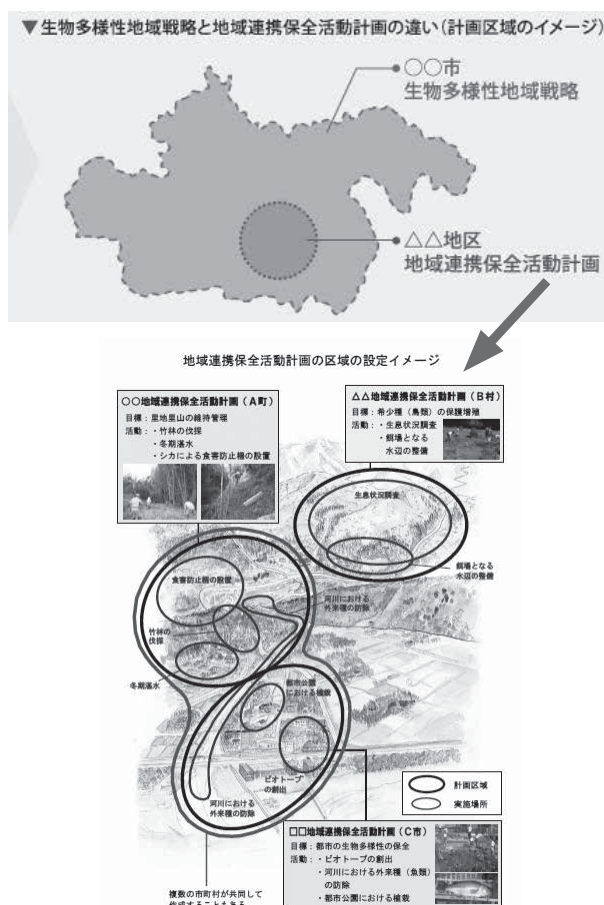
以上のとおり、地域戦略は、生物多様性の保全と持続可能な利用に関する基本的な方針と地域の課題解決の方策を示すものである。一方、地域連携保全活動計画は地域戦略で示した基本指針や施策を実現していくためのアクションプランとして位置づけられる。

こうした機能分担はあるが、いずれも条約

義務を履行、担保する措置と支援・促進的措置を具体化する役割を担うものとして活用が可能であろう。

また、単独の地方自治体だけでなく、複数の地方自治地が共同により策定可能な点が注目される。共同地域戦略の発想は、生物多様性という考え方の核心の一つであり、生態系の「つながり」という観点と符合する。すなわち、共同地域戦略は、自治体の管轄区域によって分断された生態系の「つながり」を取り戻す契機となるのであり、基本法に、そのための根拠規定があることは特筆すべきことであり、海外へも積極的に情報発信すべき政策情報と言える（及川 2010, p.145）が、活動計画についても同旨と

図1 地域戦略と保全活動計画の関係



出典：環境省（2013, p.5）と環境省HP掲載資料¹⁴⁾を著者が統合し、一部加工した。

言えよう。

(3) 実質化問題の検討－地域戦略と保全活動計画の活用を中心に

では、こうした機能分担を持つ地域戦略と保全活動計画を活用し、条約の示す義務等をどのように実質化していくべきであろうか。以下では、湿地自体の保全・再生と、渡り性水鳥保護のための環境保全・再生活動の2点の課題への対応を中心に実質化問題の検討を行っていく。

①湿地自体の保全・再生

湿地は、ラムサール条約の前文が示すとおり、水の循環の調整を行うことや、水鳥をはじめとする多様な動植物を育む場として非常に重要であり、経済上、文化上、科学上及びレクリエーション上、大きな価値を有する資源である。同条約は、湿地の価値をこのように確認し、水鳥保護にとどまらず、水鳥の生息地である湿地生態系の保護を正面から謳っている。

しかし、これまで湿地は、干拓や埋め立て等の開発の対象になりやすく、国土地理院の調査¹⁵⁾によれば、我が国の湿地は開発により100年間で61%が消失したことが判明しており、これは琵琶湖の約2倍の広さに相当する。また、湿地の乾燥化や外来種の侵入などによる湿地生態系の変化が各地でみられている。

湿地は最も危機に瀕している自然生態系と評される状態にあり、湿地生態系の保全、再生は喫緊の政策課題となっている。対策の企画、実施にあたってはラムサール条約の示す義務等の他、国内法では主に基本法等の国内実施法制に準拠することとなる。

湿地の特性を踏まえた保全・再生のあり方を検討する前段として、湿地の定義と具体

像を確認していく。条約の対象となる湿地については「天然のものであるか人工のものであるか、永続的なものであるか一時的なものであるかを問わず、更には水が滞っているか流れているか、淡水であるか汽水であるか鹹水（海水）であるかを問わず、沼沢地、湿原、泥炭地又は水域をいい、低潮時における水深が6メートルを超えない海域を含む」と定義している。

湿地の具体的な範囲は、湿原、河川、湖沼、砂浜、干潟、サンゴ礁、マングローブ林、藻場、水田、貯水池、湧水池、地下水系など、多種多様なタイプの湿地が想定されており、およそ水のあるところは条約の対象となっている。

このため湿地の保全、再生については、即地的な湿地生態系と、当該湿地と人間活動の関係性を念頭に検討される必要があり、湿地や当該地域の実情に即した対応が不可欠となる。

条約3条1項は、前述のとおり、湿地の保全及び湿地の適正な利用（賢明な利用）を促進するため、各湿地の管理計画の策定、実施を締約国の義務としており、こうした対応の基礎として湿地保全管理計画の策定が課題となる。

しかしながら、我が国のラムサール条約湿地の保全管理は、自然公園の公園計画や鳥獣保護区の指定計画に基づき行われることが中心となっており、湿地独自の保全管理計画を策定している例は一部に過ぎない¹⁶⁾。

思うに、湿地はひとつのまとまりをもった生態系を構成しており、その生態学的特徴を保全、再生していくためには、湿地それ自身を直接対象とした保全、再生のための計画が策定されるべきであろう。この際、湿地保全管理計画の策定に関連する決議Ⅷ.14「ラムサール条約湿地及びその他の湿地管理計画策

定のための新ガイドライン」を参照していくことが有用であろう¹⁷⁾。

湿地保全管理計画の具体像は湿地のタイプや直面する課題によって様々であるが、地域戦略と一体化すること又は地域戦略の部門計画としての位置づけを湿地保全管理計画に与えることにより、基本法を根拠とする行政計画となり、条約の示す義務等に加えて、同法の定める基本原則についても反映した政策展開が担保される形をとることができるのである。

②渡り性水鳥保護のための環境保全・再生活動

課題の検討に先立ち、渡り性水鳥の特性について確認しておくことにする。渡り性水鳥はそれぞれの種や個体群によって異なるが、国境を越えて長距離の移動を行い、季節によって繁殖地、中継地、越冬地という異なる生息地の間を移動している。例えば、夏鳥の渡りのルートは東南アジア－台湾－琉球列島－本州－北海道というルートが主流となっており、冬鳥の渡りのルートはシベリア－カムチャッカ－北海道－本州のルートをとるものと、シベリア－日本海－本州のルートをとるものがあることが知られている（中村2012, pp.33-34）。

例えば、日本に渡来するマガンの大半は、繁殖地であるロシアのペクルニイ湖沼群から、中継地であるカムチャッカ半島、北海道（石狩平野（宮島沼）、ウトナイ湖）、秋田県（八郎潟、小友沼）を経て、越冬地の宮城県（伊豆沼、蕪栗沼）のルートをとることが報告されている（呉地1999）。

従来から、渡り性水鳥とその生息地の保全は、渡りの経路（フライウェイ）全体で考えるべきことが指摘されている。つまり、渡り性水鳥は国境を越えて長距離の移動を行い、

季節によって異なる生息地を利用するため、生息地が1箇所でも環境悪化するとフライウェイを移動する水鳥全体に影響する。このため、こうした水鳥の保護や管理にはフライウェイにかかわる各国関係者が協働して生息地の保全に取り組むべきことが不可欠となっている（呉地2011, pp.113-114）。

こうした国際協力のスキームとして「東アジア・オーストラリア地域フライウェイ・パートナーシップ（EAAFP）」が著名である。また、我が国では、アメリカ合衆国、オーストラリア、中国、韓国、ロシアと渡り鳥の保護に関する条約・協定を締結しており¹⁸⁾、これらの条約等を通じて、渡り鳥の捕獲等の規制、鳥類などの保護とその生息環境の保護に取り組んでおり、ラムサール条約の補完的な役割を果たしているといえよう。

渡り性水鳥とその生育環境を保全する上において、これらの国際協力の重要性は論を待たない。しかし、水鳥や湿地の保全のための十分な国内措置がなされているとは必ずしも言えない現下の状況において¹⁹⁾、国内湿地の保全再生を効果的に行うためには、条約の示す義務等をいかに使うことができるのかを検討しなければならないと考えている。

具体的には、国内のフライウェイに関係する各地域が、ラムサール条約の示す義務等を地域政策の形成、展開過程において参照しつつ、同一步調で生息地の減少、悪化などの課題改善に取り組むなど、湿地生態系の保全・再生のための緊密な地域連携体制を構築していくことが重要な課題の1つとなるものと思われる。

国内のフライウェイ関係地域の範囲は、渡りの経路の詳細な解明²⁰⁾が前提となるが、ラムサール条約湿地とこれを補完する役割を持つ多様な周辺地域が複数含まれる形が基本となるであろう²¹⁾。

例えば、ラムサール条約湿地の1つである瓢湖（新潟県阿賀野市水原）は、ハクチョウの越冬地として著名である。瓢湖に飛来するハクチョウの大部分はコハクチョウであるが、10月中旬から3月中旬の間、瓢湖に滞在し、日中は周辺水田に採餌に出かけ、夕方には瓢湖に戻りねぐらとして利用している。また、新潟平野には瓢湖以外にも鳥屋野潟（新潟市中央区女池、鐘木）、福島潟（新潟市北区前新田）、ラムサール条約湿地の佐潟（新潟市西区赤塚）などが点在し、湖沼と水田が一体となった湿地を形成していることから、渡り性水鳥等にとって穀倉地帯の餌場と安全なねぐらが点在する形となっている。

このような相互に補完関係にある湿地や周辺水田を有する各地域が、ラムサール条約とこれを補完する2国間条約・協定の示す義務等を参照しながら、水鳥や湿地生態系のモニタリングをはじめ、予防的アプローチと順応的管理の手法により、水鳥自体の保護とその生息環境の保全・再生活動に連携して取り組むことが地域連携の具体像となる²²⁾。

地域連携を具体化していくためには、様々な取り組みが考えられるが、国内の中継地、越冬地とその周辺地域など、国内のフライウェイに関係する湿地を擁する地域が、特定の水鳥保護を中核とした湿地生態系の保全・再生活動のための共同地域連携保全活動計画の策定に取り組むことがその第一歩となるであろう。

こうした地域連携による地域政策の形成、展開過程を具体化することは、地方自治体が取組む地域政策の領域において、条約の示す義務等を実質化する契機となる意義を持つ。

また、地域連携保全活動計画は法的根拠をもつ行政計画であり、地域連携による政策実施の安定的な基盤を整備する意義を持つ。

さらに、生物多様性基本法の掲げる「生物

の多様性の保全上重要と認められる地域について、地域間の生物の移動その他の有機的なつながりを確保しつつ、それらの地域を一体的に保全するために必要な措置を講ずる」との基本施策（基本法14条3項）を具体化する意義も併せ持つといえよう。

これまでラムサール条約湿地への登録に際して、国内法（鳥獣保護法など）による保護措置が担保され、地元住民などから登録への賛意が得られていること、との国内独自の登録基準がネックとなり、登録湿地が増加しないとの批判がなされている（畠山2006, p.201）。

地域連携保全活動計画の策定プロセスに多様な関係主体が参加する仕組みづくりを行うなど、計画策定プロセスを活用することにより、関係制度や身近な地域の湿地と水鳥の価値に対する理解が促進され、条約湿地への登録や具体的な保全活動への合意形成に資することも期待できるであろう。

5 おわりに

我が国では憲法98条2項等を根拠として、条約は憲法に劣後し、法律に優位するものと理解されている。また、条約がその国について発効すると当該条約は当該国の国内法秩序において直ちに法規範としての地位を得る（国内法化する）という考え方（一般受容方式）をわが国では採用しているものと理解されている（酒井他2011, p.389, p.392、杉原2014, p.84）。

国内法秩序において法規範としての地位が国際法規範に認められる場合、国内法秩序における国際法規範の適用が問題となる。この国際法規範の適用問題については、これまで主に司法機関における適用の問題とその要件が議論されてきた（例えば、酒井他

2011, p.399 以下)。

これに対して、本稿の視点は、地域政策の形成、展開過程において、地方自治体の行政機関等が条約の示す義務等を参照しつつ、関連する国内法や条例を条約適合的に解釈、運用することや、地域で必要な措置を検討することなどにより、より早期の政策循環の段階から、条約の規範的内容や中核的理念を実現(実質化)することを目指すものである。

条約の示す義務等を参照するこうした取り組みは、地方自治体が中心的に担う地域政策をグローバルスタンダードの水準に引き上げるなど、政策のイノベーションを促進する要因となり、より適切な湿地保全・再生政策を立案、実施していくことを可能にするなどのメリットを地域政策の立案、展開過程にもたらすであろう。

一方、ラムサール条約に対しては「本質的に個別分野に関するものでそのアプローチが限定されており、生物多様性条約の効果的な履行に必要とされる全体論的で広い生態学的アプローチに立つ均整の取れたものではない」ことや、「同条約の規定が一般的性格を持つことにより、解釈及び義務の脆弱性の問題が提起された」との問題点を指摘する見解(パトリシア・バーニー／アラン・ボイル 2007, p.699)も見られるところである。このため本稿では、ラムサール条約と生物多様性基本法等とを関連づけた議論を試みたところである。

以下では、今後に残された課題について簡単に述べていくことにする。

ラムサール条約の示す義務等は、湿地生態系の保全・再生に取り組む際に採るべき考え方やアプローチなどを指示するが、これらは法規範としての役割よりも、ガイドラインとしての色彩が強いため、一般性、多義性、抽象性、曖昧さを内包しているように見える。

締約国の社会経済状況や課題の発現形態が異なるため、こうした性格はやむを得ない側面はあるものの、当該地域や湿地の状況に即して、条約の示す義務等を読み替え、具体化していかない限り、直ちに具体的な政策基準とはなりにくいように思われる。

湿地生態系の機能に関する生態学的な知見は不十分であり、自然科学の知見や技術の進展によって随時見直しを余儀なくされる。このため、これらの具体的な基準や行為態様については、順応管理的視点や予防的アプローチを念頭においた対応が必要となろう。

こうした科学的不確実性がありながらも、政策の形成、展開を行うには、地域の関係主体の合意形成が図られ、取り組むべき措置や基準についても具体的な地域政策として結実させる必要があるが、この際に次のような課題が存在していると思われる。

地域戦略等の行政計画を策定する際には、「目指すべき環境像」(計画目標)の設定が重要な課題となる。この際には、当該湿地の生態学的特徴を保全するための目標とともに、その目標達成に効果的な手段を構想するとともに、遵守すべき環境基準の水準を始めとした規制措置や、関係主体が取り組むべき環境配慮行動などについても検討されなければならない。

また、湿地の賢明な利用が求められ、湿地生態系の保護と利用のバランスを考慮すべきことが要請されているが、生態学的特徴に影響を及ぼさない利用のレベルについては必ずしも明確ではない。前述した表1のとおり、目安となる持続可能性の基準がこれまで提示されているが、当該地域や湿地の状況に即して具体化されていく必要がある。

今後は、「条約の示す義務等」の提示する指導理念等が湿地の保全・再生に関する地域政策の形成、展開過程における、上述した課

題等に対していかなる役割を果たし得るのかなどについて考究していきたいと考えている。

ともあれ、本稿はラムサール条約の示す義務等の実質化問題の素描にとどまり、課題検討の第一歩にすぎないものであることから、他日を期したい。

[注]

- 1) 環境省ホームページ掲載資料「生物多様性地域連携促進法の枠組み」を参照した。
(http://www.env.go.jp/nature/biodic/act_promo/) [平成 28 年 12 月 26 日アクセス]
- 2) ラムサール条約の国内実施に関する先行研究は米田・龍澤 (2003)、菰田 (2005)、遠井 (2013) などがある。
- 3) 同答申は、「第一 基本的な考え方」の「二 地方行政体制のあり方」の「1 広域連携等による行政サービスの提供」において、「人口減少社会において、高齢化や人口の低密度化等により行政コストが増大する一方で資源が限られる中で、行政サービスを安定的、持続的、効率的かつ効果的に提供するためには、あらゆる行政サービスを単独の市町村だけで提供する発想は現実的ではなく、各市町村の資源を有効に活用する観点からも、地方公共団体間の連携により提供することを、これまで以上に柔軟かつ積極的に進めていく必要がある」としている。
- 4) 生物多様性条約 2 条は、生物多様性 (Biological diversity) を「すべての生物 (陸上生態系、海洋その他の水界生態系、これらが複合した生態系その他生息又は生育の場のいかなを問わない。) の間の変異性をいうものとし、種内の多様性、種間の多様性及び生態系の多様性を含む」

と定義しており、基本法はこの定義と旨と解されよう。

- 5) 平成 14 (2002) 年の鳥獣保護法改正において「生物多様性の確保」が追加された理由として、「野生鳥獣は生態系の重要な構成要素の一つという認識のもと、生物多様性条約の締結 (平成 5 年) 以来、生物多様性の重要性の認識の高まりを受けて、本法の全部改正に併せ新たにこの概念が盛り込まれたものである。本法の目的に対する社会的な要請の程度は時代によって変化している。(略) 国土開発の進展及び生活様式の変化等によって、生物多様の保全及び人と自然とのふれあいの推進において果たすべき役割が相対的に高くなっていると考えられる」と説明されている (鳥獣保護管理研究会 2013, p.23)。
- 6) 生物多様性地域戦略の策定状況については、環境省平成 27 年 5 月 21 日報道発表資料を参照した。調査時点は平成 26 年 11 月 30 日現在のものである。
(<http://www.env.go.jp/press/101003.html>) [平成 28 年 12 月 26 日アクセス]
- 7) 環境省ホームページ「地域戦略策定済み地方公共団体の情報等」を参照した。
(http://www.biodic.go.jp/biodiversity/activity/local_gov/local/information.html) [平成 28 年 12 月 26 日アクセス]
- 8) 2015 (平成 27) 年 3 月、奄美大島を構成する奄美市、大和村、宇検村、瀬戸内町、龍郷町の 5 市町村が、奄美大島本島と付属島嶼及びその周辺海域を対象区域とする「奄美大島生物多様性地域戦略」を共同で策定している。これは、地方公共団体が共同で地域戦略を策定した、全国で初めての事例であり注目される。
- 9) 環境省 (2013, p.3)

- 10) 2010（平成 22）年 10 月に名古屋市で開催された生物多様性条約の COP10 では、愛知目標が設定され、この目標達成に貢献するため、2011 年から 2020 年までの 10 年間を国際社会のあらゆる主体が連携して生物多様性の問題に取り組む「国連生物多様性の 10 年」とすることを採択し、2010 年 12 月の第 65 次国連総会で決議がなされており、地域連携活動の促進は、国連決議の趣旨にも副うものである。
- 11) 地域連携保全活動計画の作成事例については、環境省ホームページを参照した。
(https://www.biodic.go.jp/biodiversity/about/renkeisokushin/_case/) [平成 28 年 12 月 26 日アクセス]
- 12) 環境省（2013, pp.6-7）を参照した。同書では、記述した宇部市以外にも、後志地域の広域連携による生物多様性保全（北海道後志地域）、産学官連携による「生きものの里」づくり運動（神奈川県秦野市）、信州・信濃町「癒しの森」（長野県信濃町）、世界農業遺産「能登の里山里海保全活動」（石川県珠洲市）、都市近郊の市民協働による里山維持再生（京都府木津川市）の取り組みが紹介されている。
- 13) 環境省（2013, p.6）
- 14) 環境省ホームページ掲載資料「生物多様性地域連携促進法の枠組み」を参照した。
(http://www.env.go.jp/nature/biodic/act_promo/) [平成 28 年 12 月 26 日アクセス]
- 15) 国土地理院「湖沼湿原調査」
(<http://www.gsi.go.jp/kankyochiri/gsilake.html>) [平成 28 年 12 月 26 日アクセス]
- 16) こうした計画の例として「伊豆沼・内沼環境保全対策基本計画」、「燕栗沼環境管理基本計画」、「クッチャロ湖湿原保全プラン」、「宮島沼保全活用計画」、「佐潟周辺自然環境保全計画」、「渡良瀬遊水地湿地保全・再生基本計画」などがある。
- 17) 環境省ホームページ (<http://www.env.go.jp/nature/ramsar/08/0414.pdf>) に同決議の翻訳が掲載されている。また、“Ramsar handbooks 4th ed, Handbook18, Managing wetlands” を参照していくことも有用である。
- 18) 2 国間渡り鳥等保護条約・協定等の概要は、塚本（2011, p.234）を参照。
- 19) 湿地はこれまで開発対象地として改変され、消失している。とりわけ、1997（平成 9）年 4 月に諫早湾干拓事業によって、有明海の一部である大規模な湿地が消滅したことは未だ記憶に新しいところである。こうした大規模開発だけでなく、身近な地域の湿地開発をめぐる問題点を指摘するものとして、三浦・三戸自然環境保全連絡会編（2015）がある。また、我が国の湿地保全の法システムの問題点を指摘するものとして田中（2008）がある。
- 20) 牛山（2003）によれば、日本国内におけるマガンの越冬集団は大きく 3 通りにわけられ、このうち宮城県越冬集団については、十勝川下流域からの国外へのルートが明らかにされていない。また、十勝川下流域と宮島沼を中継地とする集団の交流についても明らかにされていない。北陸と山陰で越冬する集団については、北海道を経由せず、日本海を北上する可能性が示唆されているが、その実態や他集団との交流については明らかにされていない。今後、標識鳥を増やす努力を、上記の不明点に答える形で進める必要があることなどを指摘している。
(<http://www.jawgp.org/anet/jg008.htm> 参照。平成 28 年 12 月 26 日アクセス)
- 21) こうした範囲どりを具体化した場合、相当広範囲の地域が含まれることになり、

その調整等に苦慮し、戦略等の策定が長期化し水鳥保護等が事実上困難になるのではないかと指摘が予想される。しかしながら、広範な影響圏（catchment area）から切り離された「湿地」の保全区域を強調することは、適切な環境保全・再生活動を行う上で問題点を残すものと思われる。保護区域の内側であるのか又は外側であるのかを問わず、その目的にとって重要な生物の規制管理が必要とされるからである。この問題に関しては、パトリシア・バーニー／アラン・ボイル（2007）pp.703-704 を参照。

- 22) 小友沼（秋田県能代市）は、かつては伊豆沼にやってくるマガンが渡りの途中で立ち寄る、「中継地」であった。しかし最近では、伊豆沼など南の地域に渡らず、そのまま「越冬」するマガンが見られるようになった。つまり、中継地の越冬地化という現象がみられる（呉地, 2011, p.113）。1995～96 年から個体数が増加し始め、近年では多い時で3～4 万羽ほどのマガンが越冬している。かつて小友沼は、真冬の平均気温が0℃を下回り、沼が凍ってしまうから、マガンたちが越冬できなかったと言われている。最近では、雪も少なく、沼も凍らなくなったため、そのまま越冬するようになったとする地球温暖化の影響が指摘されている（呉地, 2011, p.113）。一方、宮城県北部でマガンが急増したことにより、採食効率が低下し、増加傾向にある宮城県北部のマガンが一部小友沼へ移動したとする分散化を原因として指摘する者もある。秋と春しか現れなかったマガンが、冬の間も棲み続けるという行動の変化は、秋田県だけでなく、北海道などでも起きているといわれている（あきた森づくり活動サポー

トセンター総合情報サイト <http://www.forest-akita.jp/data/bird/33-magan/magan.html> を参照。平成 28 年 12 月 26 日アクセス）。こうした現象面からも地域連携による緊密な取組みの必要性が高まっているといえよう。

【参考文献・資料】

- 磯崎博司（2000）『国際環境法』信山社
磯崎博司（2012）「生物多様性に関する国際条約の展開－必要とされる措置の体系化」新美育文・松村弓彦・大塚直編『環境法大系』商事法務 pp.933-951
牛山克巳（2003）「事例報告 2 マガンの分布とフライウェイ：現状把握とデータの活用」
（<http://www.jawgp.org/anet/jg008.htm>）
荏原明則（2012）「海浜・河川・湿地保全法制度と課題」新美育文・松村弓彦・大塚直編『環境法大系』商事法務 pp.723-750
及川敬貴（2010）『生物多様性というロジック 環境法の静かな革命』勁草書房
及川敬貴（2014）「生物多様性基本法と『環境法のパラダイム転換』の行方」環境法政策学会編『環境基本法制定 20 周年－環境法の過去・現在・未来』商事法務 pp.179-193
及川敬貴（2015）「生物多様性と法制度」大沼あゆみ・栗山浩一編『生物多様性を保全する（シリーズ環境政策の新地平 4）』岩波書店 pp.11-32
環境省（2012）「生物多様性地域連携促進法 地域連携保全活動計画作成の手引き」
環境省（2012）「生物多様性国家戦略 2012-2020（平成 24 年 9 月 28 日閣議決定）」
環境省（2013）「地域連携促進法のあらまし（平成 25 年 9 月改定）」

- 環境省（2015）「日本のラムサール条約湿地－豊かな自然・多様な湿地と賢明な利用－」
- 環境省（2016）「生物多様性地域戦略策定の手引き（改定版）」
- 環境法政策学会編（2009）『生物多様性の保護 環境法と生物多様性の回廊を探る』商事法務
- 呉地正行（1999）「人工衛星用小型位置送信機を用いたガン類の追跡調査と渡り経路の解明」（<http://www.jawgp.org/onet/jg00344a.htm> 掲載資料）
- 呉地正行（2007）「水田の特性を活かした湿地環境と地域循環型共生社会の回復：宮城県・蕪栗沼周辺での水鳥と水田農業の共生を目指す取り組み」地球環境 12 巻, pp.49-64
- 呉地正行（2011）「第 3 章－3 生息地をまもる 2 湿地」財団法人日本鳥類保護連盟編『鳥との共存をめざして－考え方と進め方－』中央法規 pp.104-131
- 交告尚史（2012）「生物多様性管理関連法の課題と展望」新美育文・松村弓彦・大塚直編『環境法大系』商事法務 pp.671-696
- 菰田 誠（2005）「ラムサール条約－湿地の保全と賢明な利用をめざして－」西井正弘編『地球環境条約－生成・展開と国内実施』有斐閣 pp.58-79
- 酒井啓亘・寺谷広司・西村弓・濱本正太郎（2011）『国際法』有斐閣
- 杉原高嶺（2014）『基本国際法（第 2 版）』有斐閣
- 第 31 次地方制度調査会（2016）「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申（平成 28 年 3 月 16 日）」
- 田中謙（2008）「湿地保全をめぐる法システムの今後の課題」長崎大学経済学部研究年報 2008, 24pp.51-74
- 鳥獣保護管理研究会（2013）『鳥獣保護法の解説（改訂 4 版）』大成出版社
- 塚本瑞天（2011）「鳥をまもる仕組みの現状」財団法人日本鳥類保護連盟編『鳥との共存をめざして－考え方と進め方－』中央法規 pp.209-251
- 遠井朗子（2013）「生物多様性保全・自然保護条約の国内実施－ラムサール条約の国内実施を素材として」論究ジュリスト No.7（2013 年秋号）「特集 1 環境条約の国内実施－国際法と国内法の関係」pp.48-54
- 中村 司（2012）『渡り鳥の世界 渡りの科学入門』山日ライブラリー
- 西井正弘・臼杵知史（2011）『テキスト国際環境法』有信堂
- 畠山武道（2004）『自然保護法講義（第 2 版）』北海道大学出版会
- パトリシア・バーニー／アラン・ボイル [訳：池島大策・富岡仁・吉田脩]（2007）『国際環境法』慶應義塾大学出版会
- 林 健一（2016）「ラムサール条約湿地のブランド化と持続可能な利用－『ワイズユース』の定着に向けて－」中央学院大学社会システム研究所紀要第 17 巻 2 号 pp.13-33
- 三浦・三戸自然環境保全連絡会編（2015）『失われた北川湿地 なぜ奇跡の谷戸は埋められたのか？』サイエンティスト社
- 谷津義男・北川知克・森山正仁・末松善規・田島一成・村井宗明・江田康幸共著（2008）『生物多様性基本法』ぎょうせい
- 米田富太郎（2003）「環境保護と国際法－ラムサール条約の意義と概要」中央学院大学社会システム研究所編『湿地保全法制論－ラムサール条約の国内実施に向けて－』丸善プラネット pp.21-37
- 米田富太郎（2005）「自治体と国際環境保護

条約義務の履行：『湿地保全法制論』の
再論として」中央学院大学社会システム
研究所紀要第5巻2号 pp.1-21

米田富太郎・龍澤邦彦（2003）「『条約義務実
質化』論－ラムサール条約を念頭にして」
中央学院大学社会システム研究所編『湿
地保全法制論－ラムサール条約の国内実
施に向けて－』丸善プラネット pp.43-76

Matthews（1993）〔訳：小林聡史〕『ラムサー
ール条約その発展と歴史』釧路国際ウエッ
トランドセンター

Ramsar Convention Secretariat（2010a）
“Handbook1 Wise use of wetlands（Ramsar
handbooks 4th edition 2010）” [http://www.
ramsar.org/resources/ramsar-handbooks]
（2016年9月26日アクセス）

Ramsar Convention Secretariat（2010b）
“Handbook18, Managing wetlands（Ramsar
handbooks 4th edition 2010）” [http://www.
ramsar.org/resources/ramsar-handbooks]
（2016年12月26日アクセス）

Ramsar Convention Secretariat（2016a）“An
Introduction to the Ramsar Convention
on Wetlands（Ramsar handbooks 5th
edition1,2016）” [http://www.ramsar.org/
resources/ramsar-handbooks]（2016年9月
26日アクセス）

Fundamental study for embodying the obligation to the provisions
of the Ramsar Convention in Local government
- Aiming at conservation and restoration of wetlands through
community collaboration -

Kenichi Hayashi
Associate Professor Social System Research Institute
Chuo Gakuin University

Abstract

In this paper, in order to realize the objective of the treaty from the stage of early policy circulation, the local government considers the way of forming a regional policy while referring to the provisions of the Convention and resolutions, declarations, guidelines etc. indicated by the Conference of the Parties.

It is discussed as study material the Basic Act on Biodiversity of Japan and Biodiversity Regional Cooperation Promotion Act, the way of institutional foundation to actively promote the conservation and restoration of wetlands.

Such efforts that refer to obligations and the like indicated by the Convention are factors that promote policy innovation, such as raising regional policy prepared by local governments to the level of global standards.

It also brings merits such as making it possible to formulate and implement more appropriate wetland conservation and rebuilding policies for the planning and deployment of regional policy.