

# ラムサール条約の観点から見た日本の湿地政策の課題

林 健一\*・佐藤 寛\*\*

## 1 はじめに

湿地 (wetlands) は何世紀もの昔から不毛の土地、無価値な土地、得体のしれない土地とみなされ、開発の対象となってきた。このため、湿地は、今日最も危機に瀕している自然生態系と称されるまでになり、埋め立てや周辺開発による機能低下や消失だけでなく、外来種の侵入による生態系の変化、土砂流入等による乾燥化、地球温暖化や気候変動による脆弱な生態系への影響が懸念されているほか、伝統的な管理の弱体化がみられるところである。

こうした湿地の劣化、消失は、「豊芦原瑞穂の国」といわれる我が国も例外ではない。湿地は水の生態系であり、水鳥をはじめ多種多様な動植物が生息・生育する場であるとともに、水の循環の調整を行うなど、生態系サービスの基盤として、私たちの社会に多くの恵みを与えてくれているものであり、その保全再生が重要な課題となっている。

湿地の保全再生を図る上での基礎的枠組みとなる「特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約 (Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat)」(以下、「ラムサール条約」

という。) が広く知られている。

本稿では同条約の理念や締約国会議における決議等からみた、日本の湿地政策の現状と課題について検討を加えていく。このため、まず、ラムサール条約の意義や湿地保全再生の枠組みを中心に概観を加える。次に、同条約の観点から我が国の湿地政策の現状について分析し、条約の国内実施を行う上での法・政策面の課題を指摘していく。

## 2 ラムサール条約の概観

### (1) 条約の沿革と概要

ラムサール条約は、1971 (昭和 46) 年イランのラムサールにおいて採択され、1975 (昭和 50) 年に発効した条約であり、特に水鳥の生息地等として国際的に重要な湿地及びそこに生息する動植物の保全を促進することを目的としている。

同条約は、比較的初期の生物多様性、多数国間自然保護条約であるが、水鳥保護にとどまらず、湿地やその生態系・生物多様性保護という視点を明確に打ち出した点で今日的な価値を有しており、同条約は、湿地の管理保全の基本的な枠組みとして活用されている。

2012 (平成 24) 年 7 月現在において、締

\* 中央学院大学社会システム研究所 准教授

\*\* 中央学院大学社会システム研究所 所長・教授

約国 162 か国、登録湿地数 2,040 か所、合計面積は約 193 百万 ha に及んでいる。

同条約は、保護対象とする湿地を「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」（条約第 1 条 1）と定義している。

また、国際的に重要な湿地として登録す

る区域を「特に、水鳥の生息地として重要である場合には、水辺及び沿岸の地帯であつて湿地に隣接するもの並びに鳥又は低潮時における水深が 6 メートルを超える海域であつて湿地に囲まれているものを含めることができる」（条約第 2 条 1）としている。

より具体的な湿地の分類については、表 1 のとおり、第 8 回条約締約国会議（2002 年）の決議 VIII .13 添付文書 I（ラムサール条約湿地分類）において枠組みが提示されており、海洋沿岸域湿地、内陸湿地、人工湿地に大別されている。

表 1 ラムサール条約の湿地分類

#### 海洋沿岸域湿地

- A 低潮時に 6 メートルより浅い永久的な浅海域。湾や海峡を含む。
- B 海洋の潮下帯域。海藻や海草の藻場、熱帯性海洋草原を含む。
- C サンゴ礁。
- D 海域の岩礁。沖合の岩礁性島、海崖を含む。
- E 砂、礫、中礫海岸。砂州、砂嘴、砂礫性島、砂丘系を含む。
- F 河口域。河口の永久的な水域とデルタの河口域。
- G 潮間帯の泥質、砂質、塩性干潟。
- H 潮間帯湿地。塩生湿地、塩水草原、塩性沼沢地、塩生高層湿原、潮汐汽水沼沢地、干潮、淡水沼沢地を含む。
- I 潮間帯森林湿地。マングローブ林、ニッパヤシ湿地林、潮汐淡水湿地林を含む。
- J 沿岸域汽水 / 塩水礁湖。淡水デルタ礁湖を含む。
- K 沿岸域淡水潟。三角州の淡水潟を含む。
- Zk(a) 海洋沿岸域地下カルスト及び洞窟性水系。

#### 内陸湿地

- L 永久的内陸デルタ
- M 永久的河川、溪流、小河川。滝を含む。
- N 季節的、断続的、不定期な河川、溪流小河川。
- O 永久的な淡水湖沼（8ha より大きい）。大きな三日月湖を含む。
- P 季節的、断続的淡水湖沼（8ha より大きい）。氾濫原の湖沼を含む。
- Q 永久的塩水、汽水、アルカリ性湖沼。
- R 季節的、断続的、塩水、汽水、アルカリ性湖沼と平底。
- Sp 永久的塩水、汽水、アルカリ性沼沢地、水たまり。
- Ss 季節的、断続的塩水、汽水、アルカリ性湿原、水たまり。
- Tp 永久的淡水沼沢地・水たまり。沼（8ha 未満）、少なくとも成長期のほとんどの間水に浸かった抽水植生のある無機質土壌上の沼沢地や湿地林。

Ts	季節的、断続的淡水沼沢地、水たまり。無機質土壤上にある沼地、ポットホール、季節的に冠水する草原、ヨシ沼沢地。
U	樹林のない泥炭地。灌木のある、または開けた高層湿原、湿地林、低層湿原。
Va	高山湿地。高山草原、雪解け水による一時的な水域を含む。
Vt	ツンドラ湿地。ツンドラ水たまり、雪解け水による一時的な水域を含む。
W	灌木の優占する湿原。無機質土壤上の、低木湿地林、淡水沼沢地林、低木の優占する淡水沼沢地、低木カール、ハンノキ群落。
Xf	淡水樹木優占湿原。無機質土壤上の、淡水沼沢地、季節的に冠水する森林、森林性沼沢地を含む。
Xp	森林性泥炭地。泥炭沼沢地林。
Y	淡水泉。オアシス。
Zg	地熱性湿地。
Zk(b)	内陸の地下カルストと洞窟性水系。
<b>人工湿地</b>	
1	水産養殖池（例魚類、エビ）
2	湖沼。一般的に 8ha 以下の農地用ため池、牧畜用ため池、小規模な貯水池。
3	灌漑地。灌漑水路、水田を含む。
4	季節的に冠水する農地（集約的に管理もしくは放牧されている牧草地もしくは牧場で、水を引いてあるもの。）
5	製塩場。塩田、塩分を含む泉等。
6	貯水場。貯水池、堰、ダム、人工湖（ふつうは 8 ヘクタールを超えるもの）。
7	採掘現場。砂利採掘坑、レンガ用の土採掘坑、粘土採掘坑。土取場の採掘坑、採鉱場の水たまり。
8	廃水処理区域。下水利用農場、沈殿池、酸化池等。
9	運河、排水路、水路。
Zk(c)	人工のカルスト及び洞窟の水系。

出典) 環境省HP (<http://www.env.go.jp/nature/ramsar/08/0413.pdf>)

## (2) ラムサール条約加盟国の義務

同条約は、締約国の法的責務とされる、条約の前文及び 12 条からなる規定（ハードな法）から構成される他、締約国会議により多数の決議と勧告（ソフトな法）が示されている。

締約国の義務としては、生態学上、植物学上、動物学上、湖沼学上又は水文学上の国際的重要の観点から湿地を登録すること（条約第 1 条 1、2）、登録湿地の保全を促進し、できる限り適正に利用すること（賢明な利用）を促進するため、計画を作成、実施すること（条約第 3 条 1）、登録の有無にかかわらず、湿地に自然保護区を設け、その監視を行うこ

と（条約第 4 条 1）を求めている。また、締約国会議の勧告について、湿地管理責任者は通知を受け、当該勧告を考慮に入れることを求めている（条約第 6 条 3）。

## (3) 「賢明な利用」の基盤となる湿地管理計画の策定

ラムサール条約のキー概念は「賢明な利用 (wise use)」である。この概念は「生態系の自然特性を変化させないような方法で、人が湿地を持続的に利用すること」と、初期においては定義されていた（勧告Ⅲ .3 附属書）。

その後、第 9 回締約国会議（2005 年）において、国連の「ミレニアム生態系評価」

や、生物多様性条約が適用している生態系アプローチと持続可能な利用の概念、そして、1987（昭和62）年の「ブルントラント委員会」で採択された持続可能な開発の定義が考慮され、「湿地の賢明な利用とは、持続可能な開発の考え方に立って、エコシステムアプローチの実施を通じて、その生態学的特徴の維持を達成すること」との新たな定義がなされている<sup>1)</sup>（決議IX.14 付属書A）。

同条約は、この賢明な利用を促進するため、湿地管理計画の策定を求めている（条約第3条1）。この計画策定のアウトラインとして、「ラムサール条約湿地及びその他の湿地の管理計画策定に関する新ガイドライン（決議VIII.14 付属書）」が示されている。

新ガイドラインによれば、湿地管理計画の重要な機能として、①個別湿地管理の目標を示し、目標達成に必要な管理（行動）を明示すること、②湿地の生態学的特徴に対し影響を及ぼす要因等を特定すること、③湿地の生態学的特徴の変化を管理するためのモニタリング（監視・評価）の要件を規定することな

どを挙げている。

つまり、湿地管理計画は、湿地の保全再生の目標とその実現手段（賢明な利用の枠組み）を具体的に示すことにより、湿地の直面する危機に対する処方箋としての役割が期待されているのである。

また、最近では「ラムサール条約湿地管理計画は、地域、または国家レベルにおける公共開発計画制度に組み込まれるべきこと」、「個別湿地規模の管理計画は、賢明な利用計画及び管理のための多因子的アプローチの一つの要素であるべきこと、また、統合的河川流域と沿岸域の規模を含めた広範な規模の景観計画と生態系計画にリンクすべきであること」を求めている（決議VIII.14 付属書）。

### 3 ラムサール条約からみた日本の湿地政策の課題

#### (1) 日本の湿地の現状

まず、国土地理院が実施した「湖沼湿原調査」<sup>2)</sup>により、我が国の湿地・湿原の変遷に

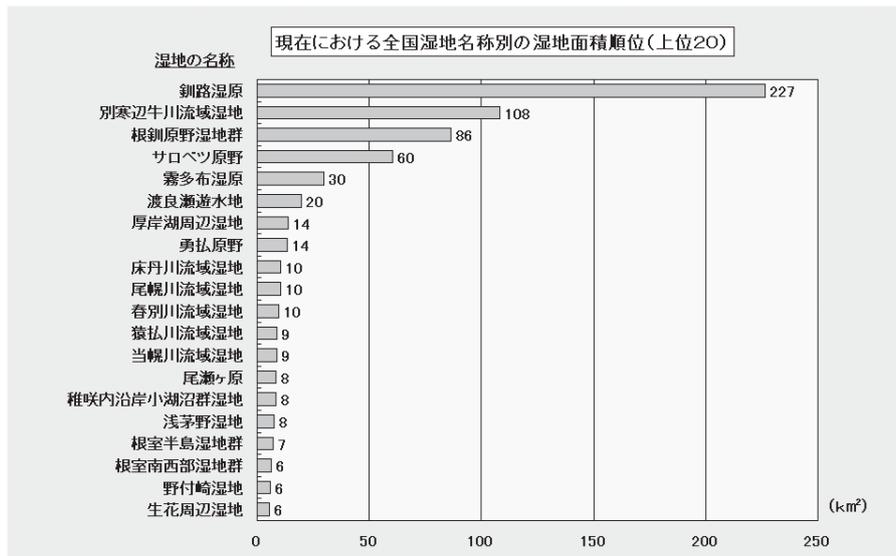


図1 我が国の湿地面積順位（上位20）

出典) [http://www.l.gsi.go.jp/geowww/lake/marsh/part/diagram\\_1.html](http://www.l.gsi.go.jp/geowww/lake/marsh/part/diagram_1.html)

ついてみていくことにする。この調査は、日本全国の湿地・湿原の変化を把握することを目的とし、1996（平成8）～1999（平成11）年度にかけて実施され、明治・大正時代から現在までの、およそ70年から90年間の湿地面積の変化を計測したものである。

この調査では、明治・大正時代の5万分1地形図に表示されている湿地記号の範囲と現在の5万分1地形図に表示されている湿地記号の範囲を地形図上で比較して湿地面積の増加・減少が把握されている。同調査の公表結果（平成12年まとめ）により、日本の湿地の現状を確認していくことにする。

図1のとおり、現在、我が国で湿地面積が最も広いのは釧路湿原であり227km<sup>2</sup>ある。第2位の別寒辺牛（べかんべうし）川流域湿地は108km<sup>2</sup>で釧路湿原の半分以下である。第3位は根釧原野湿地群で86km<sup>2</sup>、第4位はサロベツ原野60km<sup>2</sup>、第5位に霧多布湿原30km<sup>2</sup>と北海道の東部に集中している。第6位は、関東地方の渡良瀬遊水地20km<sup>2</sup>となっている。

このように、上位20位までに入った湿地

のほとんどは、北海道の東部または北部に集中しており、道内の湿地は全国の約86%（708.67km<sup>2</sup>）を占めている。上位20位までのうち、北海道以外の湿地は、渡良瀬遊水地と尾瀬ヶ原の2カ所のみとなっている。

図2は、日本全国の湿地面積について、明治・大正時代から現在までの変化量を分類区別に整理したものである。明治・大正時代の湿地面積は2,110.62km<sup>2</sup>存在したが、平成12年調査時点では820.99km<sup>2</sup>となっている。この間、宅地化や農耕地利用等の人為的要因による減少（減少（開発））により1,343.44km<sup>2</sup>、土砂流入などの自然的要因による減少（減少（自然減））により210.21km<sup>2</sup>が消失している。

一方、面積の増加も確認されており、航空測量の実施により後に発見され、結果的に増加した面積が165.53km<sup>2</sup>、その他、自然に起きた水位低下や水位上昇による湿地の増加、休耕地が湿地化したことによる増加が若干みられたところである<sup>3)</sup>。これらを差し引きした結果、現在の全湿地面積は平成12年調査時点で820.99km<sup>2</sup>となり、明治・大正時代に

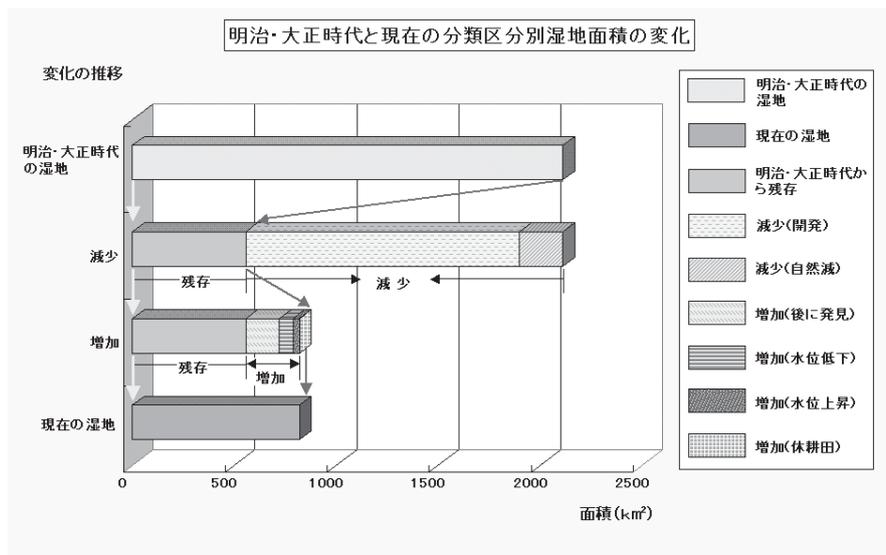


図2 湿地面積の変化状況

出典) [http://www1.gsi.go.jp/geowww/lake/marsh/part/diagram\\_5.html](http://www1.gsi.go.jp/geowww/lake/marsh/part/diagram_5.html)

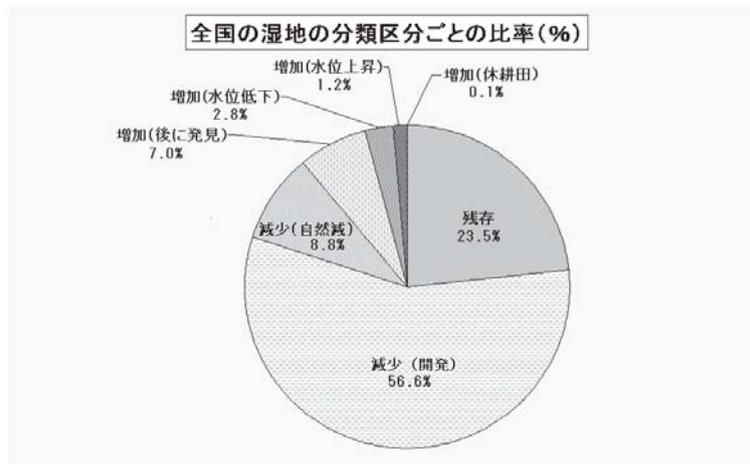


図3 分類区分別ごとの比率

出典) [http://www1.gsi.go.jp/geowww/lake/marsh/part/diagram\\_7.html](http://www1.gsi.go.jp/geowww/lake/marsh/part/diagram_7.html)

表2 湿地名称ごとの湿地面積の減少(各地区上位3位)

		明治大正 時代の面積	現在の 面積	変化量 (km <sup>2</sup> )	変化率 (%)	減少部分の 分類
北海道地区	1位 釧路湿原	337.39	226.56	▲110.83	▲32.85	減少(開発)
	2位 石狩川小湖沼群	86.19	0.66	▲85.53	▲99.23	減少(開発)
	3位 勇払原野	81.78	13.50	▲68.28	▲83.49	減少(開発)
東日本地区	1位 屏風山湿地群	15.41	1.58	▲13.83	▲89.75	減少(開発)
	2位 一里小屋湿地	8.71	0.29	▲8.42	▲96.67	減少(開発)
	3位 印旛沼周辺湿地	9.62	2.28	▲7.34	▲76.30	減少(開発)
西日本地区	1位 山下池・小の田池湿地	0.31	0.00	▲0.31	▲100.00	減少(開発)
	2位 タデ原湿原	0.23	0.00	▲0.23	▲100.00	減少(自然減)
	3位 宮崎港湿地	0.07	0.00	▲0.07	▲100.00	減少(開発)

出典) [http://www1.gsi.go.jp/geowww/lake/marsh/part/list\\_x.html](http://www1.gsi.go.jp/geowww/lake/marsh/part/list_x.html) を部分抜粋し加筆。

存在した湿地面積の61.1%に当たる1,289.62 km<sup>2</sup>(琵琶湖の約2倍の広さに相当)が消失したことが、同調査により判明している。

図3は、全国の湿地の分類区分による増減面積の割合を円グラフで示したものであり、明治・大正時代からの残存23.5%、開発による減少56.6%、自然減による減少8.8%、後に発見された増加7.0%、水位低下による増加2.8%、水位上昇による増加1.2%、休耕田の湿地化による増加0.1%となっている。

表2は、湿地名称毎に、明治・大正時代の面積と現在の面積を比較し、湿地面積の減少

について北海道地区、東日本地区、西日本地区の各地区に分けて変化量大きい順に各3カ所整理したものである。

全国で最も減少した湿地は、北海道の釧路湿原(釧路市他)である。大正時代の面積は337.39 km<sup>2</sup>あったが、現在の面積は226.56 km<sup>2</sup>であり、約33%の湿地が消失している。東日本地区では、青森県の屏風山湿地群(青森県木造町他)の面積が最も減少している。大正時代の面積は15.41 km<sup>2</sup>あったが、現在の面積は1.58 km<sup>2</sup>であり、約90%が消失している。

これら2つの減少原因は、「減少(開発)」

とされ、明治・大正時代の地図に湿地記号の記載があるが、現在の地形図に記載がないもので、宅地化や農耕地化、その他の人為的行為により湿地が減少したものに分類されている。各地区の湿地面積の減少はこの理由によるものがほとんどであるが、西日本地区のタデ原湿原（大分県九重町）は「減少（自然減）」とされ、土砂流入等の自然現象により湿地が減少したものに分類されている。

なお、表中には記載がないが、全国で最大の増加は、栃木、群馬、埼玉、茨城にまたがる渡良瀬遊水地であり、明治・大正時代には3.48 km<sup>2</sup>であったが、現在では19.67 km<sup>2</sup>に増加

している。

(2) 日本におけるラムサール条約への取組み状況

我が国は、1980（昭和55）年に条約に加盟し、国内最初のラムサール条約登録湿地として釧路湿原を登録した。その後、1993年（平成5）年に釧路市で第5回締約国会議が開かれたことを契機とし、同条約が広く認知され、2005（平成17）年には20カ所が条約湿地として登録されている。最近では2012（平成24）年7月ルーマニアのブカレストで開催された、第11回締約国会議において、大沼（北

○ラムサール条約湿地位置図



図4 日本のラムサール条約登録湿地  
出典）環境省HP（<http://www.env.go.jp/nature/ramsar/conv/2-3.html>）

海道)、渡瀬遊水池(茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県)など9箇所が追加登録されたことは記憶に新しいところである。

日本のラムサール条約登録湿地は、図4のとおり、2012(平成24)年8月現在で、46カ所(137,968ha)を数えており、湿原、湖沼、干潟など様々なタイプの湿地を条約湿地として登録してきている。

日本政府のラムサール条約への対応について、時系列的に丹念な分析を加え、政策決定過程の特徴を明らかにした菊池(2013, p.67)は、そもそも条約交渉に参加しておらず、政府として関心を持ちあわせていない状況から始まり、条約締結に向けた民間団体の積極的創発と政治的判断を受けて検討作業を開始するという受動的な態度であったこと、湿地登録と担保措置についても既存法令に基づく最小限度の対応を試行する消極的なものであったと結論付けている。

こうした我が国特有の背景から、湿地保護法制を持つ諸外国とは異なり、我が国では条約の国内実施措置として湿地固有の法制度を有していない状況にある。

### (3) 条約登録湿地選定のための国際的基準と日本の指定要件

ラムサール条約は条約湿地を登録するにあたり、9つの基準(表3)を示し、いずれかを満たす必要があるとしている。我が国では、これらに加えて独自の指定要件として次の3点を定めている。

- ①国際的に重要な湿地であること(条約で示された基準のいずれかに該当すること)
- ②国の法律(自然公園法、鳥獣保護法など)により、将来にわたって、自然環境の保全が図られること、
- ③地元自治体などの登録への賛意が得られることとなっている。

これらの3要件を満たしている湿地について、3年毎に開催される締約国会議の機会に条約湿地として登録を進めており、条約の活用に向けた動きが各地で見られるところである。

### (4) 国レベルでの湿地保全政策の方向性

我が国における湿地保全政策の基本的な考え方は、2012(平成24)年に策定された「生

表3 ラムサール条約湿地の国際的登録基準

基準1: 特定の生物地理区を代表するタイプの湿地、又は希少なタイプの湿地
基準2: 絶滅のおそれのある種や群集を支えている湿地
基準3: 生物地理区における生物多様性の維持に重要な動植物を支えている湿地
基準4: 動植物のライフサイクルの重要な段階を支えている湿地。または悪条件の期間中に動植物の避難場所となる湿地
基準5: 定期的に2万羽以上の水鳥を支える湿地
基準6: 水鳥の1種または1亜種の個体群で、個体数の1%以上を定期的に支えている湿地
基準7: 固有な魚類の亜種、種、科の相当な割合を支えている湿地。また湿地というものの価値を代表するような、魚類の生活史の諸段階や、種間相互作用、個体群を支え、それによって世界の生物多様性に貢献するような湿地
基準8: 魚類の食物源、産卵場、稚魚の生息場として重要な湿地。あるいは湿地内外における漁業資源の重要な回遊経路となっている湿地
基準9: 湿地に依存する鳥類に分類されない動物の種及び亜種の個体群で、その個体群の1パーセントを定期的に支えている湿地

出典) 環境省HP (<http://www.env.go.jp/nature/ramsar/conv/2-1.html>)

物多様性国家戦略 2012-2020」(第3部第1章第2節8)において2つの方針が明らかにされている(環境省, 2012, pp.128-129)。

具体的には、第1に「平成11年の第7回締約国会議において目標とした、『条約湿地数を2,000か所にまで増やす』ことを達成(平成24年5月現在2,006か所)し、登録湿地数の増加のみならず、登録湿地の質をより充実させていく方向が重視されてきていることから、わが国においても既に登録された湿地について、条約の理念に沿って保全と賢明な利用の質的な向上を図ります。具体的には、平成32年までに、これまで登録されたすべての湿地についてラムサール情報票(RIS)の更新を行うとともに、地域の理解と協力を前提として必要な登録区域の拡張等を図ります。なお、国際的に重要な湿地の基準を満たすことが明らかであって、登録によって地域による保全等が円滑に推進されると考えられる湿地については、これまでの登録状況にもかんがみ、平成32年までに新たに10か所程度の登録を目指します。」としている。

こうした方針を受けて、環境省は2013(平成25)年から「重要湿地保全再生事業」(12,000千円)を実施している。この事業は「日本の重要湿地500」の選定から10年が経過したことから、現在までの変化を把握し見直すことにより、湿地保全の基礎資料として有効なものにするものである。具体的には、重要湿地の見直しのために、過去と現在の湿地の状況判断材料として、航空写真、植生図、土地利用図など客観的なデータを使用した情報収集を行い、また、検討会を開催し、重要湿地500の加除や、保全への活用方法を検討するものとしている。

第2に、「ラムサール条約湿地を抱える市町村が任意に加盟する『ラムサール条約登録湿地関係市町村会議』をはじめ、関係する地

方自治体や地域住民、NGO、専門家などと連携しつつ、条約湿地に関するモニタリング調査や情報整備、湿地の再生などの取組を進めます。また、条約湿地の保全と賢明な利用(ワイズユース)のための計画策定の支援や賢明な利用の事例紹介、普及啓発などを通じて、各条約湿地の風土や文化を活かした保全と賢明な利用を推進していきます。」としている。

次に、今後の条約履行のための優先事項を見ていくと、「ラムサール条約国別報告書(第12回締約国会議提出)」において、次の5点を明らかにし、ラムサール条約事務局に報告がなされている(環境省, 2014, p.5)。

- ①ラムサール条約への登録によって、地域による保全等が円滑に推進されると考えられる湿地の登録を推進する。
- ②地域の理解と協力を前提として、必要なラムサール条約湿地の区域の拡張を図る。
- ③ラムサール条約湿地のRISの更新を進める。
- ④関係する地方自治体や地域住民、NGO、専門家などと連携しつつ、ラムサール条約湿地に関するモニタリング調査や情報整備、湿地の再生などの取組を進める。
- ⑤ラムサール条約湿地の保全とワイズユースのための計画策定の支援や、ワイズユースの事例紹介、普及啓発などを通じて、各ラムサール条約湿地の風土や文化を活かした保全とワイズユースを推進する。

#### (5) 条約の国内実施を行う上での法・政策面の課題

ラムサール条約は、締約国に対して、湿地に自然保護区を設け湿地及び水鳥の保全を促進することを求め(条約第4条1)、また、

湿地の区域を緊急な国家的利益のために登録湿地の区域を廃止、縮小する権利を有すること（条約第2条5）を認めている。

条約第2条5の規定については、外務省、環境庁等による条約解釈検討において、緊急的な国家的利益のためでなければ登録湿地を廃止又は縮小できないと解し、規定の担保措置として、主務官庁の長が登録区域の現状変更等につながる行為について許認可権限を有し、登録湿地の区域の縮小ないし廃止を余儀なくするような現状変更（地域開発、市街地造成等）は、関係法令に照らしてその保護法益を害するものとして許可を認めないことができないと想定され、具体的な担保措置として、鳥獣保護法による鳥獣保護区特別保護地区の指定、自然公園法による特別保護地区や特別保護地区の指定、文化財保護法による天然記念物の指定等を想定していたことが先行研究により明らかにされている（菊池 2013, p.62）。

この結果、国立公園や鳥獣保護区の中の湿地は自然公園法や鳥獣保護法により、河川湿地は河川法により、海岸湿地は海岸法や港湾法などにより、都市近郊の湿地は都市計画法などにより、農業地帯の湿地は農地法・ため池保護条例などにより、保護、管理されることとなる。つまり、湿地はそれが存在する土地の属性（従属物）と捉えられ、河川法、都市計画法、農地法、自然公園法など、湿地の属する土地に適用される法律によって間接的に守られているにすぎないものとなっていることから、湿地はその所在地にかかわらず、湿地の特徴や価値に着目した法律制定の必要性が指摘されている（畠山, 2004, pp.195-196）。

こうした現行の湿地保全のあり方は、規制を最小限におさえる財産権偏重の法システムであり、湿地固有の生態系の保全や水循環機能に果たす役割の観点が非常に弱く、独自の

指定要件を追加していることと相まって、湿地の過剰利用や生態系破壊につながっているとの批判がなされている（田中, 2008、畠山, 2004）。

また、遠井（2013, p.52）は、国の規制権限を重視して、厳格な行為規制を求める保護区設定を選定条件とすることで、登録地の決定及び区域指定は生態学的価値よりも、社会経済的要因に影響される傾向があることを指摘している。

このため、従来から、ラムサール条約の目指す理念を実現、定着させていく上での課題の1つとして、湿地の保全を直接の目的とした総合的な「湿地保全法」の必要性が指摘されている（日本弁護士会 2002、田中 2008、大塚 2010, pp.208-210 など）。

こうした中で「水循環基本法」が本年（2014年）7月1日から施行されることとなった。同法は、水に関する総合的な政策を実効的に進めるための法的基盤となるものであり、「健全な水循環の維持又は回復のための取組みが積極的に推進されるべきこと」（第3条1項）、「流域に係る水循環について、流域として総合的かつ一体的に管理されるべきこと」（第3条4項）などを基本理念としている。

一方、ラムサール条約は、生物多様性保護にとどまらず、水循環を通じた湿地生態系と水資源管理の結びつきについても視野に入れ、第9回締約国会議（2005年）では「ラムサール条約の水関連の手引きの統合的枠組み（決議IX .1 付属書C）」が示され、第10回締約国会議（2008年）では「湿地と河川流域管理：統合的な科学技術的手引き（決議X .19）」が決議されるなど、湿地の保全と賢明な利用を統合的河川流域管理や統合的水資源管理に組み込んでいくことを求めている。

水循環基本法に基づく政策・施策・事業の計画、立案等の政策形成過程においては、こ

れら決議を十分考慮し、湿地の役割や価値を適切に考慮したものとしていくことが求められ、湿地の管理、保全、再生政策についても健全な水循環系と統合的流域管理の実現に向けた法政策の重要な課題の1つとされなければならないであろう。

今後の課題として、生物多様性基本法や水循環基本法など、関係法令との役割分担を明確にしつつ、従来から課題とされてきた、新たな湿地保全法が具体化されていく必要がある。

また、湿地の持続的な保全や利用を実現していくためには、行政、地域住民、NPOをはじめとする多様なステークホルダーが湿地の保全再生に必要な諸課題の解決に向けて連携（協働）し、必要な対策を各主体が実施していくためのシステム（協働による湿地保全再生システム）の構築が必要となるであろう<sup>4)</sup>。

#### 4 おわりに

以上、本稿ではラムサール条約の理念や締約国会議における決議等の視点から、日本の湿地政策の現状と課題について概観を加え、条約の国内実施を行う上での法・政策面の課題について指摘してきた。

ラムサール条約は、その締約国会議において、生物多様性保護にとどまらず、水循環を通じた湿地生態系と水資源管理の結びつきや、人間の福祉と湿地の働きとの間のつながりについても視野に入れた議論がなされてきている。また、国内法においては、生物多様性基本法や水循環基本法など新たな立法が措置されてきている。

こうした中で、条約と国内関連法制度とを関連づけた、湿地保全再生政策をどのように具体化し、実施していくべきであろうか。と

りわけ、地方自治体を中心とする地域政策の領域においては、条約や決議の趣旨、内容についても織り込んだ政策の立案、実施に向け、今後より具体的に湿地保全再生にかかる制度・政策を検討することが必要と考えられる。

#### [注]

- 1) 原文は次のとおり “Wise use of wetlands is the maintenance of their ecological character, achieved through the implementation ecosystem approaches, within the context of sustainable development.” なお、本稿における決議書類は、環境省ホームページに掲載の和訳によっている。
- 2) 調査結果は国土地理院ホームページ (<http://www1.gsi.go.jp/geowww/lake/>) に掲載されており、以下の記述は掲載の資料によった。
- 3) 水位低下による湿地の増加は 66.27 km<sup>2</sup>、水位上昇による湿地の増加は 29.14 km<sup>2</sup>、休耕田が湿地化したことによる増加は 3.09 km<sup>2</sup>となっている。
- 4) 著者らは、この問題に関し、ステークホルダー間のコミュニケーションを充実させ、協働を促進していくための共通基盤として、湿地の保全再生政策に関する環境指標を活用したマルチステークホルダー・プロセス (MSP) を確立していく上での課題を別稿 (林・佐藤, 2013) で論じている。

#### 【参考文献】

1. 浅野敏久・光武昌作・林健児郎・榎本隆明 (2012) 「ラムサール条約湿地『蕪栗沼及び周辺水田』の保全と利用」広島大学総合博物館研究報告 (4) pp.1-11
2. 浅野敏久・林健児郎・謝瑛・趙孫暁 (2012) 「日

- 本におけるラムサール条約湿地の保全と利用」  
広島大学大学院総合科学研究科紀要Ⅱ, 環境科学研究 Vol.7, pp.79-104
- 3.大塚直 (2010) 『環境法 (第3版)』有斐閣
  - 4.奥脇直也・小野寺彰編 (2014) 「国際条約集 (2014年版)」有斐閣
  - 5.環境省 (2012) 「生物多様性国家戦略 2012-2020 ～豊かな自然共生社会の実現に向けたロードマップ～」
  - 6.環境省 (2014) 「ラムサール条約国別報告書 (2015年第12回締約国会議提出予定版)」
  - 7.菊池英弘 (2013) 「ラムサール条約の締結および国内実施の政策決定過程に関する一考察」長崎大学環境教育研究マネジメントセンター年報 5, pp.59-71
  - 8.田中謙 (2008) 「湿地保全をめぐる法システムと今後の課題」長崎大学経済学部研究年報 24, p.51-74
  - 9.中央学院大学社会システム研究所編 (2003) 『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
  - 10.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 2013年秋号 pp.48-54
  - 11.南真二 (2000) 「日本における湿地保全政策への提言」奈良県立商科大学研究季報第 11 巻第 2 号、p.35-49
  - 12.日本弁護士会 (2002) 「湿地保全・再生法の制定を求める決議」  
([http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/civil\\_liberties/year/2002/2002\\_1.html](http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/civil_liberties/year/2002/2002_1.html))
  - 13.畠山武道 (2004) 『自然保護法講義 (第2版)』北海道大学出版会
  - 14.林健一・佐藤寛 (2013) 「ステークホルダーとの協働による湿地保全再生システムの構築—ラムサール条約の理念実現に向けて—」中央学院大学社会システム研究所 14 巻 1 号、pp.45-54
  - 15.山下弘文 (1993) 『ラムサール条約と日本の湿地—湿地の保護と共生への提言』信山社出版
  16. Matthews (1993) 『ラムサール条約—その発展と歴史』釧路国際ウエットランドセンター (小林聡訳)
  - 17.ラムサール COP10 のための日本 NGO ネットワーク (2008) 「湿地の生物多様性を守る—湿地政策の検証—」
  - 18.環境省ホームページ (ラムサール条約と条約湿地)  
<http://www.env.go.jp/nature/ramsar/conv/index.html>
  - 19.国土地理院ホームページ (国土地理院の湖沼湿原調査)  
<http://www1.gsi.go.jp/geowww/lake/chousagaiyou.html>

## Challenge of Japan's Wetlands policy as seen from the point of view of the Ramsar Convention

Kenichi Hayashi\*, Hiroshi Sato\*\*

\*Associate Professor, Research Institute of Social Systems,  
Chuogakuin University

\*\*Professor and Director, Research Institute of Social Systems,  
Chuogakuin University

### **Abstract**

This paper analyzes the current situation of Japan's wetland policies and points out issues of legal and policy matters to be considered in performing the domestic implementation of the Convention.

Concerning Ramsar Convention, discussions have been made recently not only about biodiversity protection but also on relations between wetland ecosystem and water resource management through water circulation, as well as relationship between human welfare and the work of wetlands. As for domestic laws, new legislations such as Basic Act of Biodiversity and Basic Act of Water Circulation have been enacted.

Under the circumstances, this paper seeks the direction on how our wetland conservation recovery policies that incorporate the philosophies and perspectives of the domestic as well as international relevant legislations, should be focused and implemented.