

# ラムサール条約の効果的な実施と地方自治体の役割

林 健一\*

## 1 はじめに

湿地 (wetlands) は、水鳥をはじめ多種多様な動植物の生息・生育地としての役割だけでなく、生態系サービスの基盤として私たちに多くの恵みを与えてくれる存在である。しかし、湿地は今日最も危機に瀕している自然生態系と称され、埋め立てや周辺開発による機能低下や消失、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、脆弱な生態系への地球温暖化や気候変動の影響など様々な課題に直面している。また、地域住民によって担われてきた伝統的な管理の弱体化もみられる。このため、湿地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条約として、「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。

この条約は、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と湿地の賢明な利用を促進することを目的としている。同条約は、渡り性の水鳥保護にとどまらず、湿地の生物多様性の保護や管理保全の基本的な枠組みとして活用、参照が期

待されている。

2017 (平成 29) 年 3 月 2 日現在、条約締約国 169 か国、登録湿地数 2,060 か所、合計面積は約 2 億 1,527 万 ha に及んでいる。我が国は 1980 (昭和 55) 年に加入し、同日現在、50 ヶ所、14 万 8,002ha のラムサール条約湿地を登録している。

条約は、一般的に締約国 (中央政府) を直接の対象とするものであり、地方自治体にその義務の履行を求めるものではない。後述するとおり、ラムサール条約義務についても条文上はその名宛人を締約国としている。このことは地方自治体が条約と無関係であり、条約義務の履行に積極的に取り組む余地はないことを意味するのであろうか。

本稿では、自治体は条約義務をどの様に受け止めるべきかとの認識のもと、条約と地方自治体の関係について考察していく。この問題については、条約義務の実質化 (義務の履行) に向けて、a. 条約が地方自治体に期待している役割は何か、b. 条約に規定される義務等を地方自治体はどこまで遵守すべきなのか、c. 地方自治体が条約に規定される義務等に配慮して実施する施策の具体像はどのようなものか、などの論点が想起される。

本稿では、条約の誠実順守義務 (憲法 98 条 2 項) を果たしていくための条約の国内関

---

\* 中央学院大学社会システム研究所 准教授

係機関・主体の役割分担（権限協働）のあり方、とりわけ、地方自治体は条約の国内実施においていかなる役割を担うべきかとの課題について検討を行っていく。

また、この際に条約の示す義務や決議、勧告等を一種の政策指針とみなし、これを地域政策プロセス（Plan-Do-See）において、積極的に参照、活用していくことを提唱していく。

このための参考資料として、条約事務局が提供する「ラムサール条約ハンドブック」の体系とタイトルを著者が翻訳したものを巻末資料として添付している。

こうした課題を検討するため、まずは、条約の国内実施に関する先行研究<sup>1)</sup>に概観を加えていく。次にラムサール条約の湿地保全義務を抽出し、同条約の示す義務等を確認、把握していく。これらの分析を踏まえ、ラムサール条約義務の実質化（義務の履行）に向けた地方自治体の役割の具体像について考察していく。

## 2 地方自治体が条約義務の実質化に果たす役割

### (1) 国内法と国際法の関係

本書における課題を検討する前段として、国際法と国内法の一般的な関係について確認しておくことにする。

国際法と国内法の関係については、国際法学上の大きな論点であった。大別すると、国際法と国内法を一元的な秩序と捉える一元論と、両者は異なる秩序だとする二元論に区分することができる。一元論には、国内法が国際法に優先するという「国内法優位の一元論」と、国際法が国内法に優先するという「国際法優位の一元論」があるとされた。また、近時では、国際法と国内法を等位だとみる「等位理論（調整理論）」が主張されている（小寺、

2004, p.45）。

このうち等位理論とは、国際法と国内法を等位の関係におき、相互に生ずる「義務の抵触」については、調整による解決に委ねようとする立場である。国際法と国内法は、二元論の主張するように全くの無関係の独立の法体系ではなく、相互に依存・補完しあう関係にあり、各国はその国内法を国際法に適合させるなど、「義務の抵触」を調整すべき法的義務を負い、その履行は憲法の判断に委ねられている（山本、1994, pp.85-86）。

この等位理論は他の2つの考え方よりも現実の説明力において優れていることから、多くの支持を集めている。しかし、これらの議論は国際法と国内法の実体的な関係に差異はなく、より重要な問題は国内法と国際法の基本的な枠組みを前提にして、具体的なケースについて、国内法の局面で国際法を、また国際法の局面で国内法をどの様に斟酌するのかという問題であると指摘されている（小寺、2004, p.54）。本稿では前者の問題を検討していきたい。

### (2) 国内法における国際法の地位と役割

国内法における国際法の地位の問題は、国際法の国内的効力（国際法は国内で法としての効力をもつのか）の問題、国内的序列（国際法は国内法の階層秩序の中でどこに位置づけられるのか）の問題、国内適用可能性（国際法は国内で直接適用されるのか）の問題に区分されてきた（小寺・岩沢・森田編、2010, p.110）。

#### ① 国際法の国内的効力と国内的序列

まずは、我が国における国際法（条約）の「国内的効力」と「国内的序列」についての学説を整理していく。この点に関して、日本国憲法第98条2項は「日本国が締結した条約及

び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする」と定めている。

この98条2項は、国内において国家機関や個人が国際法を遵守すべきことを定めたもの、すなわち国際法の国内的効力を認めたと通説は理解している（酒井他2011, p.389）。つまり、国内的効力をもつとは、条約が憲法上の手続に従って公布されれば国内で法として妥当するとの意味である。このため、条約の内容が行政にかかわるものであれば行政法の法源としての性質を有することになる（田中1991, pp.58-59）。

国内的序列（条約と憲法および法律の序列）については、日本国憲法第98条2項はこれを明らかにしていない。しかし、憲法が国際協調主義を一つの基本原則としていること、条約は国会の承認を必要とされていること（73条3号）、「誠実に遵守する」という文言の含意などから、条約は法律に優先するものと解されている。また、憲法と条約の関係については、条約優位説と憲法優位説に分かれているが、後者が通説的な理解となっている（小寺・岩沢・森田編2010, pp.120-125、酒井他, 2011, pp.388-395）。

しかし、こうした通説的理解に対しては、国際協調主義を条約優位の根拠づけとすることに疑義が呈されている<sup>2)</sup>。

また、高橋（2003, p.81）は次のとおり指摘している。すなわち、通説は憲法が条約に優位する理由として、憲法改正手続が条約承認手続よりも厳重になっていることに求めており、条約が法律に優位する理由についても、条約の締結には国会の承認が必要とされていることに求めている。しかし、効力関係を手続の厳格度と平行に考えるなら、条約の承認手続は法律の制定手続よりも緩和されており、従来の通説を維持するには手続的理由を乗り越えうる何らかの実質的理由が必要で

あるとしている。

こうした批判を踏まえて、山田（2017, pp.455-456）は日本国憲法98条2項が前文や9条とともに、国際協調主義を規定しているとしても、そこから法律に対する類型的な優位を導くことは性急である旨を指摘している。

また、近時の有力な見解<sup>3)</sup>は、日本国憲法98条2項は各国家機関が国内において国際規範を遵守するための行動をとる責務を宣言しているとの理解を手掛かりに、誠実遵守義務を果たすための国内諸機関の間の権限協働のあり方を模索しようとする傾向にあることが指摘されている。

そこで、本稿では条約の誠実順守義務（憲法98条2項）を果たしていくための条約の国内関係機関・主体の役割分担（権限協働）のあり方を検討すること、とりわけ、地方自治体は条約の国内実施においていかなる役割を担うべきかを課題とし、以下検討を行っていく。

## ②国内諸機関の役割分担による条約の国内実施

次に、条約の義務履行や目的実現に大きく影響を与える条約の国内実施について、国内諸機関の役割分担と関連付けながら先行研究を整理していくことにする。

ここで条約の国内実施とは、竹内（2017, p.127）によれば、国際平面で交渉され採択・確定された条約を、a. 条約の締結及び国内法制の整備を通じて国内へ取り込み（国内受容）、b. さらに国内法制の運用により国内平面で条約の規律内容を実現するという一連のプロセスと捉えることができる<sup>4)</sup>。

前述のとおり、我が国において条約は国内的効力を認められる。こうした性格を有する条約は、その国内実施において直接適用できるのかという問題について、直接適用可



能性 (direct applicability) または自動執行性 (self-executing) と、間接適用あるいは国際法適合解釈という観点から議論がなされており、以下では我が国における議論を整理していく<sup>5)</sup>。

#### i) 司法機関の役割分担

条約の直接適用可能性とは「国内においてそれ以上の措置なしに直接適用されること」と定義される (岩沢 1985, p.291、小寺・岩沢・森田編 2010, p.114)。条約の直接適用可能性が主に問題となってきたのは、裁判所による適用である。

これまで、人権条約を中心に、個人が条約を根拠として国家に請求する場合や法令とその適用の違法を主張する場合などについて争われてきた<sup>6)</sup>。

司法機関が条約などの国際法規を適用する場合には、国内の立法機関との関係が問題となる。つまり、国際法規の適用条件は、国内における権力分立のあり方と密接に関連し、国際法によってではなく各国内法によって決定される。国内裁判所において条約が直接適用可能かどうかを決定する判断基準は、先行研究においては a. 条約当事国の意思、b. 国内立法者の意思、c. 明確性、d. 法律事項への非該当性という 4 つの要素が挙げられることが多い (岩沢 1985, pp.296-320、小寺・岩沢・森田編 2010, p.115-116、酒井他 2011, pp.400-403)。

しかしながら、条約の適用主体や条約の適用を主張する主体は限定されていないのであり、裁判所が裁判基準として適用しうるだけでなく、行政機関が条約を行政行為の根拠として適用しうるものと解されている (岩沢 1985, p.291、北村 2017, pp.101-103)。

また、原田 (2014, pp.24-25, pp.101-102) は国際法規を国内の権力分立構造からみてどの

機関がどのように実現するのが適切かという問題の立て方を行う方が、国際公法・国内公法の双方のアプローチがしやすいものと思われると指摘している。

#### ii) 立法機関の役割分担

本稿は地方自治体における国際的政策基準の実現を検討課題としているが、以下では立法機関、行政機関と条約の国内実施との関係の観点から、先行研究を整理していくことにする。

条約の要求する義務や国内措置の履行を国内的にどう担保していくのかという問題は、立法機関と関係し、立法政策、つまり条約を含めた国内法の整理統合という立法技術の妥当性の問題となる。

我が国の条約の国内実施に関する立法政策について、実務の立場からの先行研究 (谷内 1991, pp.113-115) は次の A、B のとおりこれを要約している。また、いかなる条約の規定が自動執行力を有するか否かは必ずしも明確でないことや、条約の国内法上の担保措置については「念には念を入れ」式の発想が強いことが指摘されている

#### A 自動執行力のある条約

ア 原則として立法化の必要がない

イ 関係国内法との文言の相違、関連省令等との関係で妥当と考えられる場合は国内法を新規に制定又は改廃することがある (理論的には、条約が国内法に優先するので問題ないと考えられるが、法体系の統一性及び法的安定性を維持するためにかかる考え方がとられている)

#### B 自動執行力のない条約

ア 当該条約の実施を担保する国内法令が無い場合は、新規立法の必要がある。

イ 当該条約の内容と矛盾する国内法令がある場合はこれを改廃する。

ウ 既存の国内法令によって条約の内容がすでに実現されているか、又は実現され得る場合は立法化の必要がない（ただし、かかる法令の維持義務が生じる）。

また、我が国においては、どのような条約を締結するにせよ、担保法が完全に整備されていることを確保するよう努め、その担保法の運用を通じて条約の実施を図るといふ完全担保主義という考え方が実務上とられているとの指摘もある（松田, 2011）。

例えば、我が国においては、ワシントン条約の国内実施法として「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」（種の保存法）が整備され、生物多様性条約の国内措置として生物多様性基本法<sup>7)</sup>が整備され、さらにはカルタヘナ議定書の円滑な実施を目的とした「遺伝子組換え生物等の使用等の規制による生物の多様性の確保に関する法律」（カルタヘナ法）が整備されるなどしている。

### iii) 行政機関の役割分担

こうした立法を中心とする国内措置に基づき、条約とその国内担保法の規律内容を実現する段階において中心的役割を果たすのが行政機関である。この段階では国内担保法の執行や関連政策の立案、実施が中心となるが、条約の国内実施と行政機関との関係をどの様なものとして考えるべきであろうか。

先行研究は条約と司法審査や立法政策との関係を中心にこれまで議論してきたが、行政機関との関係については未解明の課題が多く存在しているように思われる。

国際法が国内で果たす役割には、直接適用可能以外にも、間接適用あるいは国際法適合解釈と呼ばれる国内適用形態のあることが指摘されている。これは「国内実施の過程において、国内で裁判所や行政庁が国際法を国内法の解釈基準として参照し、国内法を国際

法に適合するよう解釈する」ものである（小寺・岩沢・森田編 2010, p.116、酒井他 pp.403-405）。

具体的には、国内裁判所の他、国内関係機関等が国内法を解釈するにあたって、その指針、基準、補強材料として条約を援用するものであり<sup>8)</sup>、これにより条約目的の実現を図ろうとするものである。

本稿では、行政機関が直接または間接的に行政活動（政策形成）の根拠として条約を適用、活用しうるものとの見解を手掛かりに、誠実遵守義務を果たすための権限協働のあり方、とりわけ、地方自治体は条約の国内実施においていかなる役割を担うべきかとの課題について、次節において考察していくものとする。

### (3) 地方自治体が条約の国内実施に果たす役割

#### ①環境条約の特性と義務の履行措置

本稿は、ラムサール条約を検討対象としているが、同条約をはじめ環境問題に適用される国際法（環境条約）の特色として、枠組条約の成立形式をとることがあげられる。

枠組条約（framework conventions）とは、条約自体には当該条約の目的とする環境保全に関する枠組的な義務とそのための国際協力、締約国会議、事務局等からなる実施の仕組みなどを定め、附属書や議定書によって具体的な規制の方式や基準等を設定する条約の形式である（松井 2010, p.36）。

松井（2010, p.36）によれば、こうした条約形式は、環境保全の目的一般については合意しても、具体的な規制措置について相対立する諸国に、まず出発点として一般的義務を受諾させることを可能とするとともに、科学的知見や対処技術の発展に伴いより明確かつ厳格な基準の導入を可能とするのである。

つまり、自然環境に関する条約においては、自然生態系が地域によって固有性、特殊性を有しており、人間社会との関係性によって必要な国内措置が異なることから、統一的な規制基準や保全措置などは条約本文に定められていないことが多く、科学的知見や対処技術の発展に伴い、附属書等を活用して、ガイドラインの提示やより明確かつ厳格な基準の導入を可能とすることから枠組条約の形式が活用されているのである。

このため、環境条約においては、条文に定められている義務を遵守するだけでは不十分であり、実効的な環境保護を実現していくため、条約の目的や中核的理念さらには背景、精神に沿った結果が得られるよう、条約の「効果的な実施」を促進することが求められている（磯崎 1996, p.202）。

各国の条約義務の履行を促すため、これまで様々な手法<sup>9)</sup>が用いられてきた。本稿では、条約本文の示す義務規定に加え、締約国会議等において蓄積されてきた、条約の解釈や奨励としての勧告的性質をもつ決議、勧告、指針、原則宣言、基準等を「条約の示す義務等」と定義しておく。

次節では、こうした条約の示す義務等を地方自治体が政策形成過程で積極的に活用していくための前段として、地方公共団体が条約の国内実施に果たす役割について検討していく。

## ②地方自治体が条約義務の実質化に果たす役割

条約とは「国の間において文書の形式により締結され、国際法によって規律される国際的な合意」と定義される<sup>10)</sup>。こうした条約の基本的な性質から、条約の示す義務等の活用や配慮行動の多くは、国（中央政府）に対して求められているものとみなされてきた。

確かに、国際平面で交渉され採択・確定さ

れた条約の締結、国内法制の整備を通じて国内へ取り込み（国内受容）、具体的紛争が生じた場合の司法機関による裁判は、第一次的に国（中央政府）の役割となる。

しかし、関係機関・主体の間の権限協働により、条約の誠実順守義務を実現していくという観点から考えた場合、地方自治体の担う役割は国内担保法の適用を行うことにとどまるのであろうか。

地方自治法は地方公共団体の存立目的と役割について、「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」（第1条の2）と規定している。

この規定の意味は、地方自治体が地域的な性格を有する行政を担う主体であること、自らの判断と責任に基づいて、地域における事務等の企画、立案、調整、執行などを一貫して処理することを意味している（松本 2000, pp.85-94）。

本稿の検討対象とするラムサール条約湿地は様々なタイプのもが存在し、その生態系は地域によって固有性、特殊性を有している。また、そこにおいて発現している諸課題についても地域社会との関係性によるものであるなど、地域的な性格を有する。この対処策として必要な措置（地域政策）は即地的、臨床的になされる必要があり、地域行政の主体である地方自治体の役割は極めて重要である。

龍澤・米田（2003, pp.48-50）は、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と捉え、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を提唱してい



る。

つまり、条約に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（義務の履行）が図られるとするのである。

こうした見解を念頭に地方自治体の果たすべき役割を考察すると、地方自治体は地域固有の湿地とその生態系の保全、さらには発現している課題の解決に向けて国内法制の適切な運用を担うことが期待される。

しかし、これに留まらず「法を政策実現のための手段にとらえ、政策実現のためにどのような立法や法執行が求められるかを検討する、実務及び理論における取り組み」を考える政策法務の観点（磯崎 2012, p.3）から考えた場合、次の点についても地方自治体が担うべき役割といえよう。

すなわち、地域における行政の自主的かつ総合的实施主体として、条例や各種行政計画を活用するなどにより、条約義務それ自体の内容を発展させる支援・促進的措置を中核とする地域政策を構想し、地域固有の課題の解決を図っていくことが期待されているといえよう。

また、地方自治体は地球社会や国家と地元をつなぐ位置にあるため、地域の住民や企業やNPO、NGOの参加を促進し、連携を図る重要な役割を果たしえる（磯崎 1996, pp.240-241）のである。つまり、地方自治体は地域の諸主体の結節点となるなど、地域間連携により条約の示す義務等を実現していく役割を果たすことが期待されているのである。

### ③本稿の検討課題とその位置づけ

条約と地方自治体の関係についての代表的な先行研究は、日本都市センター（2007）である<sup>11)</sup>。同報告書は、国際条約と自治体との関係について、理論的考察や現状把握を

行い、国際条約と自治体との関係を考えるにあたっては、a. 国際条約が自治体を対象としているか否かの判断基準、b. 国際条約を履行するために国内法の整備が必要な場合と必要でない場合の判断基準、c. 国内法がない場合、自治体が直接国際条約を根拠として責任を負うことになるか否かの判断基準について、今後更なる検討が必要であることを指摘している。

また、北村（2013, p.9）は、環境条約の国内実施措置として地方自治体の条例・規則等を考えることができるとしつつも、地方自治体として条約の実施にどのように関与するかという点については十分な議論がないと指摘している。

本稿はこれらの先行研究と問題意識を共有しているものの、条約の示す義務等を一種の政策指針とみなし、これを企画、立案から個別具体の執行、評価から構成される地域政策プロセスにおいて、積極的に参照、活用していくことを提唱し、そのための基礎的な検討を行うものである。

条約の示す義務等を地域政策プロセスにおいて積極的に参照、活用することは、条約の義務の実質化を実現する上で様々な効果が期待できる。

例えば、地方自治体では、条約機関の専門的検討を経た、条約の示す義務等を参照することにより、これまで問題として受け止められなかった状況を問題視する効果をもつであろう。また、NPO・NGOなどのステークホルダーにおいては、自らの主張の裏付けとして活用されるなど、政策提言（advocacy）による新たな政策の形成や政策の変容が期待されるところである。

### 3 ラムサール条約の効果的な実施と地方自治体の役割

#### (1) 湿地の意義とその役割

本章では以上の先行研究に基づいて、地方自治体がラムサール条約の効果的な実施に果たす役割について検討していく。

#### ①条約の適用（保護）対象とする湿地

検討素材とするラムサール条約は、1971（昭和46）年2月2日、イランのラムサールにおいて採択され、1975（昭和50）年に発効した多数国間自然保護条約である。

同条約は、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と湿地の賢明な利用を促進することを目的とするが、課題の検討に先立って、条約の適用（保護）対象とする湿地の定義とその価値について確認していく。

条約第1条1は、「湿地とは、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」（条約第1条1）と定義している<sup>12)</sup>。

これには、湿原、湖沼、ダム湖、河川、ため池、湧水地、水田、遊水池、地下水系、塩性湿地、マングローブ林、干潟、藻場、サンゴ礁などが様々なタイプの水辺空間が含まれることとなる<sup>13)</sup>。

我が国のラムサール条約湿地は、2017（平成29）年3月現在、50を数えるが、各地域の個性を反映した多種多様な形態の湿地が形作られ、渡り性水鳥をはじめとする様々な野生生物の生息地となるなど、各地域の生物多

様性を支えている。

#### ②湿地の有する価値の確認

こうした湿地の特徴や価値をどの様なものとしてとらえるべきであろうか。ラムサール条約前文はこの点に関して「湿地が経済上、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こと」を指摘している。より具体的には湿地の持つ価値として、畠山（2004, pp.193-194）は次の4点を指摘している。

第1は湿地の水文学的役割である。湿地は、冠水することで洪水時の流量を減少させ、財産や耕地を保護している。水をためることで河川や湖沼の水位を安定させ、乾期には魚類の生息地となる他、地下水位を維持することで樹木や穀物の成長を助けている。

第2は、湿地の生化学的な価値である。湿地は栄養分を貯蔵し、溶解物質・腐敗物質を生産することで物質を循環させ、樹木の生育、魚介類の生息を助けている他、泥炭地等には溶解物質・汚染物質・病原菌などの有害物質の河川・湖沼への流入を減少させ、水質を浄化する機能がある。

第3に、湿地は、絶滅危惧種、希少種を含む多数の生物の生息・生育地となり、地域にとって特色のある生態系を形成している。脊椎・無脊椎動物にも豊かな生育環境を提供し、生物多様性保護にも寄与している。また、水鳥・狩猟鳥のハンティングなどレクリエーションの場も提供している。

第4は、湿地のもつ社会的・文化的な価値であり、その効用や経済的価値を超えて、自然の永遠の歩みを考えさせる稀有な場である。

以上のとおり、湿地は水鳥の生息地としての役割を果たすだけでなく、広く生態系サービスを供給する役割を果たしているの



る。湿地における生態系サービスの全体像は  
図1のとおり整理することができる。

図1 湿地における生態系サービスの類型と例

供給サービス	調整サービス	調整サービス
湿地生態系から得られる次のような生産物	湿地生態系プロセスの調整機能から得られる次のような恩恵	湿地生態系から得られる物質的ならびに非物質の次のような
・食物	・気候調整	・精神的、霊的
[魚類・鳥獣・果実・甲類などの生産]	[温室効果ガスの発生と吸収、湿地周辺やその地方における温度や降雨などの気象過程への影響]	[靈感の源、種々の信仰における精神的信仰的価値]
・淡水	・水の調整（水流）	・レクリエーション
[飲用生活用水、産業用水、農業用水の貯留と保持]	[地下水の涵養と排水]	[余暇活動の機会の提供]
・繊維と燃料	・水の浄化と排水処理	・美的
[木材や薪、泥炭、飼料の生産]	[過剰な栄養やその他汚染物質の固定、回収、除去]	[多くの人が見出す湿地生態系にある美や美的価値]
・生化学的生産物	・浸食の調整	・教育
[生物相からの薬用物質などの抽出]	[土壌や堆積物の保持]	[公教育その他の教育や研究の機会の提供]
・遺伝資源	・自然の危険の調整	・歴史的遺物
[植物の病原体への抵抗性遺伝子や、鑑賞植物など]	[洪水の制御や暴風からの保護]	・伝統的生活様式と知識
	・花粉媒介	
	[花粉媒介生物の生育環境]	
支持サービス		
他の生態系サービスを生み出すために必要なサービス		
・土壌生成	・一次生成	・栄養循環
[堆積物の保持や有機物の蓄積]		[栄養塩類の貯留、再循環、加工、獲得]

出典：琵琶湖ラムサール研究会HP（<http://www.biwa.ne.jp/~nio/ramsar/ovwise1.htm>）

ラムサール条約はこうした価値をもつ湿地の保全と「湿地の賢明な利用 (wise use of wetlands)」を促進しようとするのである<sup>14)</sup>。

同条約は湿地における人間活動を排除しておらず、湿地とそこに生活する住民の多様なかかわりを尊重すべきものとしている (畠山 2004, p.202)。

湿地の賢明な利用の概念は「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>15)</sup> (決議Ⅸ.1 附属書 A)。

地方自治体が条約に想定される義務等に基づいて実施する施策の展開にあたっては、この湿地の賢明な利用を念頭に置く必要がある。また、湿地の各種生態系サービスの利用にあたっては、拙稿 (2016) で指摘のとおり、湿地の生態学的特徴、つまり、ある時点において湿地を特徴付ける生態系の構成要素、プロセス、そして恩恵 (人々が生態系から受け取る恩恵) ないしはサービスの複合体に対して、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、湿地の持続可能な利用についてのみ容認している点に留意されなければならないのである。

## (2) 締約国の湿地保全義務

ラムサール条約は条約の前文及び 12 条か

らなる規定から構成されている。条約条文の示す義務のうち、締約国の「湿地の保全」に関する義務<sup>16)</sup> を抽出していくと次のとおりとなる。

### ① 湿地の登録義務 (条約第 2 条 1、2)

締約国は、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性の観点から湿地を登録すること。

### ② 湿地保全管理計画の作成、実施義務

「締約国は、登録簿に掲げられている湿地の保全を促進し及びその領域内の湿地をできる限り適正に利用することを促進するため、計画を作成し、実施する」こと (条約第 3 条 1)。

### ③ 湿地の自然保護区の設定とモニタリング等の義務

「各締約国は、湿地が登録簿に掲げられているかどうかにかかわらず、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、かつ、その自然保護区の監視を十分に行う」こと (条約第 4 条 1)。

「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 (条約第 4 条 4)、また、「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 (条約第 4 条 5)。

「各締約国は、(略) 登録簿に掲げられている湿地の生態学的特徴の変化をできる限り早期に入手することができるような措置をとること」、また、これらの変化に関する情報は、条約事務局に通報すること (条約第 3 条 2)。

### ④ 湿地の開発に伴う代替措置を講ずる義務

「締約国は、登録簿に掲げられている湿地の区域を緊急な国家的利益のために廃止し又

は縮小する場合には、できる限り湿地資源の喪失を補うべきであり、特に、同一の又は他の地域において水鳥の従前の生息地に相当する生息地を維持するために、新たな自然保護区を創設すべきである」こと（条約第4条2）。

### (3) 条約の効果的な実施のための措置

以上が、湿地保全に関する締約国の義務であるが、どのような湿地を、どの程度、どのような計画、法制度により保護、モニタリングするのか、保全に向けた具体的政策をどのようなものとするべきかについては、全て締約国の自主的判断に任されている（畠山 2004, pp.200-201）。

しかし、ラムサール条約ではこれまでの締約国会議で採択された勧告（Recommendation）と決議（Resolution）が多数蓄積されており、自国内の湿地保全について全くの白紙状態で締約国の自由裁量に委ねられているわけではない。

これらの勧告や決議の内容は、条約の解釈

や適用、条約上の義務の履行にあたって踏まえなければならない指針（ガイドライン）や手引き（ガイダンス）などの技術的事項が含まれており、締約国や湿地の保全に係る者に対して参照、活用することが推奨されている<sup>17)</sup>。

また、ラムサール条約（条約第6条3）は締約国会議の勧告について、湿地管理責任者に対して、通知を受け、当該勧告を考慮に入れることを求めている。条文上は勧告の考慮を求めているが、条文に明記されていない決議についても同様の取扱いが求められると考えられる<sup>18)</sup>。

具体的な勧告や決議の例は表1のとおりである。これは第9回締約国会議（2005（平成17）年：ウガンダ・カンパネラ）において、賢明な利用の概念を実施するための科学的・技術的な追加手引として採択されたものである。いずれも条約の目標達成や条約義務の実質化を効果的に実現する手段として重要な働きをしている。

表1 ラムサール条約締約国会議の決議等の例

決議IX.1	ラムサール条約の賢明な利用の概念を実施するための科学的・技術的な追加手引き
付属書A	湿地の賢明な利用及びその生態学的特徴を維持するための概念的枠組み
付属書B	「国際的に重要な湿地のリストを将来的に拡充するための戦略的枠組み及びガイドライン」の改正
付属書C	ラムサール条約の水関連の手引きの統合的枠組み
付属書C i	河川流域管理：追加手引き及びケーススタディ - 分析のための枠組み
付属書C ii	湿地の生態学的特徴を維持するための地下水管理に関するガイドライン
付属書D	ラムサール条約の履行効果を評価する「成果指向」の生態学的指標
付属書E	湿地目録、評価及びモニタリングの統合的枠組み（IF-WIAM）
付属書E i	内陸及び沿岸海洋域湿地における生物多様性の迅速評価のためのガイドライン

出典：決議等の訳文は環境省 HP (<http://www.env.go.jp/nature/ramsar/09/index.html>) 掲載資料によった。



こうした決議、勧告、指針、手引きなど様々なツールを各締約国が活用できるよう、ラムサール条約事務局は各主題別にとりまとめた「ラムサール条約ハンドブック (Ramsar Handbooks)」(全20巻)を発行している。この体系及び各巻タイトルは巻末資料のとおりである。

現在公表されている最新版は2010(平成22)年公表された第4版であり、第10回締約国会議(2008(平成20)年)までに採択された手引きや決議等が背景文書や解説とともに採録されており、条約の義務等を履行、実現する上で大変有用な情報源となっている。

勧告や決議は条文解釈の提示や基準・ガイドラインの設定等を担っているが、これらの性格はいかなるものと認識すべきであろうか。

ラムサール条約の勧告、決議については、締約国に対する法的拘束力をもたないと解されているが、国内法における政令や告示と同様に、効果的な実施を確保するための、すぐれて行政的な機能を果たしている(磯崎1996, pp.211-213)。

本稿では条約の示す義務等を政策指針の一種とみなして、これを地域政策プロセスにおいて、積極的に参照、活用していくことが有用であり、地域政策の実務において活用されていくことを推奨したい。この「条約の示す義務等」の定義については前述したとおりであるが、ラムサール条約においては条文が規定する湿地保全義務に加え、これらの勧告、決議、付属書がこれに該当し、その全体像をなすものである。

#### (4) ラムサール条約義務の実質化に向けた地方自治体の役割

条約は、締約国を直接の対象とするものであり、地方自治体にその義務の履行を求める

ものではない。前述のとおりラムサール条約義務についてもその名宛人を締約国としている。しかし、このことは地方自治体が条約と無関係であることを意味しない。

むしろ、渋谷(2007, p.238)は、地方自治体が条例制定をはじめ、もろもろの施策を構築・実施する際に、国際条約をはじめとする国際法との関係を意識せざるをえない段階にすでに足を踏み入れているということは確かであると指摘している。

そこで、ラムサール条約義務の実質化に向けた地方自治体の役割について、本稿のまとめとして考察していく。

我が国におけるラムサール条約の国内担保法は、湿地とその生態系の保全を直接の目的とする法制度がないため、湿地の存在する土地の性格により担保法が異なっている。例えば、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管理法により、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により、それぞれ湿地の保全管理が行われている。これらのなかでも鳥獣保護管理法と自然公園法がその中心となっている(拙稿, 2014)。

こうした法制度の整備については国の役割となるが、地方自治体は国と比較して、行政分野を横断して政策の立案や実施が可能な立場にある。

すなわち、地方自治体は地域における行政の自主的かつ総合的实施主体として、地域固有の湿地とその生態系の保全、さらには発現している地域的課題の解決に向け、国内担保法と関連法制の適切な運用を行うことや、法令の空白領域を適宜補充していくことにより、湿地とその生態系の管理、保全、再生に係る地域政策を効果的に実施していくことが期待されている。

また、前述のとおり、ラムサール条約は湿地保全管理計画の策定と計画の実施義務（条約3条1）と湿地の保護区の設定、モニタリング義務を定めている（条約4条1）。これらの義務を履行するためには、各湿地が存在する地方自治体の計画策定や実施措置が不可欠となる。

この際、独自条例や各種行政計画を活用するなどにより、地域固有の課題解決策と、条約に明文化された義務それ自体の内容を発展させる支援・促進的措置とを中核とする地域政策を構想し、関係主体と連携しつつ実施することにより、条約義務の実質化を図ることが期待されているといえよう。

#### 4 おわりに

本稿は、条約の誠実順守義務（憲法98条2項）を果たしていくための条約の国内関係機関・主体の役割分担（権限協働）のあり方、とりわけ、地方自治体は条約の国内実施においていかなる役割を担うべきかとの課題について理論的な検討を行い、ラムサール条約義務の実質化を中心にその具体像を検討した。また、条約の示す義務等を一種の政策指針とみなし、これを地域政策プロセスにおいて、積極的に参照、活用していくことを提唱したところである。

今後に残された課題としては、地方自治体がラムサール条約の示す義務等に配慮して実施する地域政策の具体像はどの様なものなのか、事例研究を中心に考究していくことにある。

また、この前提としてラムサール条約の決議、勧告さらにはラムサール条約ハンドブックについては、これまで必ずしも体系的な研究がなされていないように思われる。本稿ではこの準備作業として、条約事務局が提供す

る「ラムサール条約ハンドブック」の体系に係る翻訳資料を添付したが、こうした基礎研究に取り組むことにより、地域政策の実務の参考情報として提供していくことも必要となるだろう。

[注]

- 1) 環境条約の国内実施に関する包括的な先行研究としては北村（2013）がある。ラムサール条約の国内実施に関する先行研究は菰田（2005）、中央学院大学社会システム研究所、遠井（2013）がある。
- 2) 清宮（1979, pp.451-452）は憲法の根本規範的条項以外の条項について、憲法の国際協調主義から直ちに条約の同位又は優位を導き出すことは無理があると指摘している。また、条約優位説を批判する文脈であるが、阪本（2000, pp.98）は国際協調主義という抽象的な大原則から結論を出そうとする性急が見られ、精密な議論とはいい難いと批判している。
- 3) こうした見解をとるものとして中川（2012）、竹内（2017, pp.126-127）などがある。
- 4) 北村（2013, pp.8-9）は、国内実施の認識枠組みとして、a. 条約の定立、b. 成立した条約の国内法への編入、c. 整備された国内法令の執行、d. 条約にもとづき国際的平面においてなされる国内実施状況の監督という、連続して展開される法過程の全体を4段階モデルと整理している。
- 5) 自動執行性の概念については、2つの異なる意味で用いられている。第1は、条約の国内実施のため概念であり、条約を締結したときに、実施のために国内立法が必要だと考える場合と、条約のまま実施が可能のために国内立法が必要ではな

いと考える場合とがあり、後者の実施立法が不要とする条約が「自動執行性をもつ条約」と呼ばれる。第2は、条約を裁判所が適用される際の概念であり、国内裁判所が独立した裁判基準として条約を用いることの条約が、第2の意味での「自動執行性をもつ条約」と呼ばれる。この第2の意味での自動執行性に代えて直接適用可能性の概念を用いるべきとの主張（岩沢 p.284）も有力になされており、直接適用可能性、自動執行性の用語については、論者によって採否が異なっている（小寺 2004, pp.55-56、酒井他 2011, pp.386-387）。

- 6) 直接適用に関する裁判例及びその判断基準に関する最近の研究としては、北村 (2017) がある。
- 7) わが国は 1993（平成 5）年に生物多様性条約を締結したが、環境基本法では「生態系の多様性の確保、野生生物の種の保存その他の生物の多様性の確保」を基本的施策の 1 つに位置づけていた。この時点で政府は、既存の複数の法律を組み合わせることで生物多様性が確保され、生物多様性条約を批准する要件を十分に満たしているとし、新法制定が検討されなかった。これに対し鳥獣保護法（鳥獣保護管理法）、種の保存法、外来生物法などで野生生物の保護はなされているが、法律の保護対象から漏れている野生生物が多いという指摘や議論も多く存在し、その指摘や議論を踏まえて、生物多様性の確保に特化した法律として 2008（平成 20）年に「生物多様性基本法」が議員立法により制定された経緯があることが知られている (<http://tenbou.nies.go.jp/policy/description/0120.html>)。こうした問題点から推察される研究課題

として、条約義務と国内担保法の対応関係（ギャップの有無）を確認していく必要があるといえよう。

- 8) 間接適用については岩沢 (1985, pp.333-334) を参照。国際法適合解釈については酒井他 (2011, pp.403-405) を参照。
- 9) 環境条約によって異なるが、報告・通報、検討・審査、監視・査察、協議、条文解釈の提示、基準やガイドラインの設定、条約よりも厳しい国内措置の奨励、下部組織の設定、基本政策・国家計画の策定、政策措置の特定、技術・財政支援、費用負担メカニズム、基金の設定、NGO の関与と協力、情報公開、国際世論による監視と批判など、各国の条約義務の履行を促し、各国の行動を監視するための様々な手法がとられている。
- 10) 条約法に関するウィーン条約第 2 条 1 (a) を参照。
- 11) その他の先行研究としては、国際化が行政法に与える影響を分析し、法律に基づく行政庁の裁量権を行使するにあたって、国際法や国際制度に淵源する規範等は十分に考慮されるべきであり、このような考慮を加えることは他事考慮にあたらぬとするもの（成田, 1990）や、国際法と条例制定権の関係について考察を行う渋谷 (2007)、条約による国（中央政府）への義務付けと地方自治の関係を分析する斎藤 (2011) などがある。
- 12) この他には、国際的に重要な湿地として登録する区域として「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って湿地に隣接するもの並びに島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っ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）としており、広く水辺空



間がその対象となっている。

- 13) 具体的な湿地の分類については、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。
- 14) 環境省の公定訳では「湿地の適切な利用」であるが、本稿では「湿地の賢明な利用」とする。なおこの概念は、条約2条6項、3条1項、6条2項(d)、6条3項に登場する。
- 15) 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、本稿で引用したラムサール条約本文、関係の勧告、決議の和訳は、環境省ホームページ (<http://www.env.go.jp/nature/ramsar/conv/>) 掲載のものによっている。
- 16) Matthews (1993, pp.116-118) は締約国になることによって生ずる義務について、湿地の保全、湿地保全における国際協力の推進、湿地保全に関する広報活動の奨励、条約義務の支持に大別しているが、本稿では湿地の保全についてのみ取り上げる。
- 17) 例えば、決議書IX. 21の13では「締約国に対して、総合的・統一的なアプローチの開発に寄与するために、湿地管理計画だけでなく湿地政策及び湿地戦略にも文化的価値に関する事項を組み入れることを、またその成果を広めることを重ねて奨励する」としている。
- 18) 第1回締約国会議（1980（昭和55）年）から第7回締約国会議（1999（平成11）年）までの間は、勧告（Recommendation）

と決議（Resolution）の表記がそれぞれ使われてきたが。その後、第8回締約国会議（2002（平成14）年）以降は決議（Resolution）のみ使用されている。

#### 【参考文献・資料】

- 磯崎初仁（2012）『自治体政策法務講義』第一法規
- 磯崎博司（1996a）「環境条約の効果的な実施に向けて」柳原正治編『国際社会の組織化と法－内田久司先生古希記念論文集』信山社, pp.201-460
- 磯崎博司（1996b）「環境条約の実施と行政の役割」関西自然保護機構会報18巻2号, pp.153-160
- 岩沢雄司（1985）『条約の国内適用可能性－いわゆる“SELF-EXECUTING”な条約に関する一考察－』有斐閣
- 北村朋史（2017）「条約の直接適用可能性－条約の国内実施における裁判所の役割とその限界」, 法学教室 No.442, pp.101-107
- 北村喜宣（2013）「環境条約の国内実施－特集にあたって」論究ジュリスト07（2013年秋号）
- 清宮四郎（1979）『法律学全集3・憲法I（第三版）』有斐閣
- 小寺 彰（2004）『パラダイム国際法－国際法の基本構成』有斐閣
- 小寺彰・岩沢雄司・森田章夫（2010）『講義国際法（第2版）』有斐閣
- 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
- 斎藤 誠（2011）「グローバル化と地方自治」自治研究第87巻第12号, pp.19-33
- 酒井啓亘・寺谷広司・西村弓・濱本正太郎

- (2011)『国際法』有斐閣
- 阪本昌成(2000)『憲法理論Ⅰ(補訂第三版)』成文堂
- 渋谷 誠(2007)「地方公共団体の条約と国際条約」立教法学 73 巻, pp.223-238
- 高橋和之(2003)「国際人権の論理と国内人権の論理」ジュリスト No.1244, pp.69-82
- 竹内真理(2017)「国際条約の国内実施－国内諸機関の権限行使の観点から」法学教室 No.444, pp.126-132
- 田中二郎(1991)『新版・行政法 上巻(全訂第二版)』弘文堂
- 谷内正太郎(1991)「国際法規の国内的実施」, 広部和也・田中忠編『山本草二先生還暦記念・国際法と国内法－国際公益の展開』勁草書房, pp.109-131
- 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
- 中川丈久(2012)「総括コメント－行政法から見た自由権規約の国内実施」国際人権 23 号
- 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
- 成田頼明(1990)「国際化と行政法の課題」, 成田頼明・園部逸夫・金子宏・塩野宏・小早川光郎編『雄川一郎先生献呈論集・行政法の諸問題 下』pp.77-106
- 日本都市センター(2005)「国際条約と自治体」
- 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・佐藤寛(2014)「ラムサール条約の観点から見た日本の湿地政策の課題」中央学院大学社会システム研究所紀要第 15 巻 1 号, pp.1-14
- 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
- 原田大樹(2014)『行政法研究叢書 30・公共制度設計の基礎理論』弘文堂
- 山本草二(1994)『国際法(新版)』有斐閣
- 松井芳郎(2010)『国際環境の基本原則』東信堂
- 松田 誠(2011)「実務としての条約締結手続」, 新世代法政策学研究 10 号, pp.301-330
- 松本英昭(2000)『新地方制度詳解』ぎょうせい
- Matthews(1993)[訳: 小林聡史]『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
- 山田哲史(2017)『グローバル化と憲法－超国家的法秩序との緊張と調整(憲法研究叢書)』弘文堂
- 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

#### 【参照ホームページ】

- 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/>
- 琵琶湖ラムサール条約研究会「ラムサール条約を活用しよう－湿地保全のツールを

読み解くー」

<http://www.biwa.ne.jp/~nio/ramсар/projovw.html>

ラムサール条約事務局 <http://www.ramsar.org/>

ラムサール条約ハンドブック <http://www.ramsar.org/resources/ramсар-handbooks>

[巻末資料]

### 湿地の賢明な利用のための ラムサールハンドブック第4版 (2010)

本資料は、Ramsar Convention Secretariat (2016) “An Introduction to the Convention on Wetlands, 2016” の Appendix 4 (p.96) を著者が訳出したものである。また、各ハンドブックの英語原典は次のとおりである。いずれの資料についても、ラムサール条約事務局ホームページ (<http://www.ramsar.org/resources/ramсар-handbooks>) 掲載のものを利用していただいた。

ハンドブックの英語原典表示

Ramsar Convention Secretariat (2010) “Ramsar handbooks for the wise use of wetlands, 4th edition”, vol.1 ~ 20, Ramsar Convention Secretariat, Gland, Switzerland.

Series Editor: Dave Pritchard/ Series Supervisor: Nick Davidson / Design and layout: Dwight Peck

#### 条約の三本柱1：賢明な利用

Handbook1

Wise use of wetlands : Concepts and approaches for the wise use of wetlands (湿地の賢明な利用：湿地の賢明な利用の概念とアプローチ)

Handbook2

National Wetland Policies : Developing and implementing National Wetland Policies. (国の湿地政策：国家湿地政策の開発と実施)

Handbook3

Laws and institutions : Reviewing laws and institutions to promote the conservation and wise use of wetlands. (法と制度：湿地の保全と賢明な利用を促進するための法律と制度の再検討)

Handbook4

Avian influenza and wetlands : Guidance on control of and responses to highly pathogenic avian influenza. (鳥インフルエンザと湿地：高病原性鳥インフルエンザの防除および対応に関する手引き)

Handbook5

Partnerships : Key partnerships for implementation of the Ramsar Convention. (パートナーシップ：ラムサール条約の実施のための主要なパートナーシップ)

Handbook6

Wetland CEPA : The Convention's Programme on communication, education, participation and awareness (CEPA) 2009-2015. (湿地CEPA：コミュニケーション・教育・参加・普及啓発 (CEPA) に関する条約プログラム 2009-2015)

Handbook7

Participatory skills : Establishing and strengthening local communities' and indigenous people's participation in the management of wetlands.

(参加型湿地管理：湿地管理における地域社会と先住民の参加の確立と強化)

Handbook8

Water-related guidance : An Integrated Framework for the Convention's water-related guidance. (水関連の手引き：条約の水関連の



手引きの統合枠組み)

#### Handbook9

River basin management : Integrating wetland conservation and wise use into river basin management. (河川流域管理 : 河川流域管理への湿地保全と賢明な利用の統合)

#### Handbook10

Water allocation and management : Guidelines for the allocation and management of water for maintaining the ecological functions of wetlands. (水の配分と管理 : 湿地の生態学的機能を維持するための水の配分と管理のためのガイドライン)

#### Handbook11

Managing groundwater : Guidelines for the management of groundwater to maintain wetland ecological character. (地下水管理 : 湿地の生態学的特徴を維持するための地下水管理に関するガイドライン)

#### Handbook12

Coastal management : Wetland issues in Integrated Coastal Zone Management. (沿岸域管理 : 統合的沿岸管理における湿地の問題)

#### Handbook13

Inventory, assessment, and monitoring : An Integrated Framework for wetland inventory, assessment, and monitoring. (湿地目録・評価・モニタリング : 湿地目録、評価、モニタリングの統合フレームワーク)

#### Handbook14

Data and information needs : A Framework for Ramsar data and information needs. (データと情報の必要 : ラムサールのデータと情報ニーズの枠組み)

#### Handbook15

Wetland inventory : A Ramsar framework for wetland inventory and ecological character description. (湿地目録 : ラムサール湿地目録

の枠組みと湿地の生態学的特徴の記述)

#### Handbook16

Impact assessment : Guidelines on biodiversity inclusive environmental impact assessment and strategic environmental assessment. (影響評価 : 生物多様性を組み込んだ環境影響評価と戦略的環境評価に関するガイドライン)

#### 条約の三本柱2 : 条約湿地の指定と管理

#### Handbook17

Designating Ramsar Sites : Strategic Framework and guidelines for the future development of the List of Wetlands of International Importance. (条約湿地への登録 : 国際的に重要な湿地リストの将来の発展のための戦略的枠組みとガイドライン)

#### Handbook18

Managing wetlands : Frameworks for managing Wetlands of International Importance and other wetland sites. (湿地管理 : 国際的に重要な湿地やその他の湿地を管理のための枠組み)

#### Handbook19

Addressing change in wetland ecological character : Addressing change in the ecological character of Ramsar Sites and other wetlands. (湿地の生態学的特徴の変化への対処 : ラムサール条約湿地と他の湿地の生態学的特徴の変化への対処)

#### Handbook20

International cooperation : Guidelines and other support for international cooperation under the Ramsar Convention on wetlands. (国際協力 : 湿地に関するラムサール条約に基づく国際協力およびその他の支援のためのガイドライン)

#### 付属文書

#### Handbook 21

The Ramsar Convention Strategic Plan 2009-2015 : Goals, strategies, and expectations for the Ramsar Convention's implementation for the period 2009 to 2015. (ラムサール条約戦略計画 2009 - 2015 年 : 2009 年から 2015 年までのラムサール条約実施のための最終目標と戦略と期待)

## Effective implementation of the Ramsar Convention and the role of local governments

Kenichi Hayashi  
Associate Professor Social System Research Institute  
Chuo Gakuin University

### **Abstract**

In this thesis, fundamental consideration is made for fulfilling the duty of faithful observance of the treaty prescribed in the Constitution of Japan, by the division of roles of related organizations of the Convention.

As a result of this consideration, the roles that local governments should play in domestic execution of the Ramsar Convention are presented.

We also considered that the obligation indicated by the Convention is a kind of policy guidelines and suggested to actively utilize this by referring to it in the regional policy process.

As a reference material for this purpose, the summary of the “Ramsar Handbook” provided by the Secretariat of the Convention is attached to the end of the book translated by the author.