日本のラムサール条約湿地の特徴と課題

林　　健一*・佐藤　　寛**

1　はじめに

湿地は水の生態系といわれ、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る。しかし、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、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。

同条約は、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、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、湿地の管理保全の基本的な枠組みとして参照、活用されている。

本稿では我が国のラムサール条約登録湿地の特徴と課題について検討を加えていく。このため、まず、ラムサール条約に基づいて「国際的に重要な湿地」として指定、登録された湿地（登録湿地）の特徴について分析を行う。次に、同条約の国内実施の基盤となっている、鳥獣保護法と自然公園法による保護・規制措置に概観を加え、その問題点を明らかにしていく。これらの分析を踏まえ、条約の国内実施を行う上での法・政策面の課題となる新たな湿地保護法制のあり方を検討していくことにする。

2　日本のラムサール条約登録湿地の特徴

(1) 登録湿地の指定状況

日本は1980（昭和55）年にラムサール条約に加盟し、国内最初の登録湿地として釧路湿原を登録した。その後、1993年（平成5）年には釧路市で第5回締約国会議が開かれたことを契機とし、国内の登録湿地数は順次増加し、2005（平成17）年には20カ所を登録湿地としている。これは、ラムサール条約第7回締約国会議（1999（平成11）年）において、当時1000か所であった世界の登録湿地数を

* 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

2005（平成 17）年までに倍増するという目標（「重要湿地の戦略的枠組み決議」Ⅶ.11）が掲げられたことを受けてのものである。

また、2007（平成 19）年に策定された、我が国の湿地保全政策の基礎となる「第三次生物多様性国家戦略」において、第 11 回締約国会議までに新たに 10 か所増やすことを目標とし、2008（平成 20）年 10 月に開催された第 10 回締約国会議の際には 4 か所を登録している。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、図 1 のとおり、日本の登録湿地は合計 46 か所（137,968 ha）を数えている。

表 1 により、登録状況について年代別に見ていくことにする。条約加盟当初は条約の中心と見なされてきた水鳥の保護の観点から、渡り鳥の渡来地、越冬地について重要な湿地を登録してきている。2005（平成 17）年の一括登録以降は、渡り鳥の渡来地等が依然として登録の中心となっているものの、生物多様性の観点からは、絶滅危惧種や希少種、動植物・魚類の地域個体群の生息地が指定されてきている他、高層湿原などの自然公園も条約湿地として指定が行われ、多種多様な湿地の登録が徐々に進められてきている。

○ラムサール条約湿地 位置図

図 1　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）

表１　日本の湿地の登録状況（年代別）

条約湿地名	登録年月日	湿地の特徴
釧路湿原	S55.6.17	低層湿原、タンチョウ生息地
伊豆沼・内沼	S60.9.13	大規模マガン等ガンカモ渡来地
クッチャロ湖	H1.7.6	大規模ガンカモ渡来地
ウトナイ湖	H3.12.12	大規模ガンカモ渡来地
霧多布湿原	H5.6.10	高層湿原、タンチョウ繁殖地
厚岸湖・別寒辺牛湿原	H5.6.10	低層湿原、大規模オオハクチョウ等渡来地、タンチョウ繁殖地
谷津干潟	H5.6.10	泥質干潟、シギ・チドリ渡来地
片野鴨池	H5.6.10	大規模ガンカモ渡来地
琵琶湖	H5.6.10	淡水湖、大規模ガンカモ渡来地、固有魚類生息地
佐潟	H8.3.23	大規模ガンカモ渡来地
漫湖	H11.5.15	河口干潟、クロツラヘラサギ渡来地
宮島沼	H14.11.18	大規模マガン渡来地
藤前干潟	H14.11.18	河口干潟、シギ・チドリ渡来地
濤沸湖	H17.11.8	低層湿原、湖沼、大規模オオハクチョウ等渡来地
サロベツ原野	H17.11.8	高層湿原、オオヒシクイ、コハクチョウ渡来地
雨竜沼湿原	H17.11.8	高層湿原
野付半島・野付湾	H17.11.8	塩性湿地、低層湿原、藻場、タンチョウ繁殖地、大規模コクガン等渡来地
風連湖・春国岱	H17.11.8	汽水湖、低層湿原、藻場、タンチョウ繁殖地、大規模キアシギ等渡来地
阿寒湖	H17.11.8	淡水湖、マリモ生育地
仏沼	H17.11.8	オオセッカ繁殖地
蕪栗沼・周辺水田	H17.11.8	大規模マガン等ガンカモ渡来地
尾瀬	H17.11.8	高層湿原
奥日光の湿原	H17.11.8	高層湿原
三方五湖	H17.11.8	固有魚類生息地
串本沿岸海域	H17.11.8	非サンゴ礁域のサンゴ群集
中海	H17.11.8	大規模コハクチョウ等の渡来地
宍道湖	H17.11.8	大規模マガン・スズガモ渡来地
秋吉台地下水系	H17.11.8	地下水系・カルスト
くじゅう坊ガツル・タデ原湿原	H17.11.8	中間湿原
藺牟田池	H17.11.8	ベッコウトンボ生息地
屋久島永田浜	H17.11.8	アカウミガメ産卵地
慶良間諸島海域	H17.11.8	サンゴ礁
名蔵アンパル	H17.11.8	マングローブ林・河口干潟
化女沼	H20.10.30	ダム湖、ヒシクイ（亜種）、マガン等渡来地
大山上池・下池	H20.10.30	ため池、マガモ、コハクチョウ等の渡来地
瓢湖	H20.10.30	ため池、コハクチョウ、オナガモ等の渡来地
久米島の渓流・湿地	H20.10.30	渓流、周辺湿地、森林、キクザトサワヘビの生息地
大沼	H24.7.3	淡水湖、堰止湖群
渡良瀬遊水地	H24.7.3	低層湿原、人口湿地、トネハナヤスリ等生息地、オオヨシキリ等の渡来地
立山弥陀ヶ原・大日平	H24.7.3	雪田草原
中池見湿地	H24.7.3	低層湿原、泥炭層
東海丘陵湧水湿地群	H24.7.3	非泥炭性湿地、シラタマホシクサ等生育地、ヒメタイコウチ等生息地
円山川下流域・周辺水田	H24.7.3	河川、周辺水田、コウノトリ、ヒヌマイトトンボ等の生息地
宮島	H24.7.3	砂浜海岸、塩性湿地、河川、ミヤジマトンボの生息地
荒尾干潟	H24.7.3	干潟、クロツラヘラサギ、ツクシガモ等の渡来地
与那覇湾	H24.7.3	干潟、シギ・チドリ類の渡来地

出典）環境省ＨＰ（http://www.env.go.jp/nature/ramsar/conv/2-3.html）掲載資料「日本の条約湿地の概要」により、著者作成

(2)「国際的に重要な湿地」の選定基準から見た特徴

ラムサール条約は、その前文において、「締約国は、人間とその環境が相互に依存していることを認識し、水の循環を調整するものとしての湿地の及び湿地特有の動植物特に水鳥の生息地としての湿地の基本的な生態学的機能を考慮し、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」とし、単に水鳥種の保護にとどまらず、その生息地である湿地の有する価値を正面からとらえている。

つまり、同条約は、湿地が生態学的価値に加え、経済的価値、文化的価値、科学的価値、レクリエーション的な価値を有することを確認し、明確化している。

ラムサール条約は、湿地をこうした価値を有するものとして保護対象としている。また、同条約は、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。

具体的な湿地の分類については、「ラムサール条約湿地分類」（決議Ⅷ.13添付文書Ⅰ）において枠組みが提示され、海洋沿岸域湿地、内陸湿地、人工湿地に大別されている。具体的には、湿原、湖沼、砂浜、干潟、サンゴ礁、マングローブ林、藻場、河川、水田、貯水池、湧水池、地下水系など多種多様な形態の湿地が含まれるものとなっている。

ラムサール条約締約国は、こうした湿地のうちから、「国際的に重要な湿地」を指定し、指定された湿地は、国際的に重要な湿地に係る登録簿に記載される（条約第2条第1項）。この際、「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に従って」選定されるべきであることの他、「水鳥にとっていずれの季節においても国際的に重要」という基準が示されている（条約第2条第2項）。この「国際的に重要（国際的重要性）」を判断するための基準が、「国際的に重要な湿地の選定基準及びガイドライン」（決議Ⅷ.13付属書2）であり、9つの国際登録基準（表2）が示されている。

表2　ラムサール条約湿地の国際登録基準

○基準グループA　代表的、希少または固有な湿地タイプを含む湿地

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

○基準グループB　生物多様性の保全のために国際的に重要な湿地

種及び生態学的群集に基づく基準

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

水鳥に基づく特定基準

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

魚類に基づく特定基準

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

他の種群に基づく個別基準

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）掲載資料に著者加筆

この基準はラムサール条約第2条第1項を実施する際のガイドラインとなるものであるが、代表的、希少または固有な湿地タイプを含む湿地（基準グループA）と、生物多様性の保全のために国際的に重要な湿地（基準グループB）に大別される。また、基準グループBは、種及び生態学的群集に基づく基準、水鳥に基づく特定基準、魚類に基づく特定基準に区分されている。

条約湿地として指定するにあたり、当該湿地が該当する基準を明らかにするが、我が国の条約湿地の国際登録基準への該当状況を整理したものが図2及び巻末資料1である[1)]。

日本の登録湿地の中心は、渡り鳥の集団渡来地や越冬地等となっている湿地であり、水鳥基準（基準5、6）に該当する湿地は29あるが、重複を除く実数は20湿地となっている。

基準1は、湿地の固有性や希少性に関する基準であるが、24の湿地がこれに該当している。この基準にのみ該当する湿地は9箇所あり、山岳地域に形成された淡水湖（大沼、阿寒湖）、中・高層湿原（尾瀬、奥日光の湿原、くじゅう坊ガツル・タデ原湿原）や雪田草地（立山弥陀ヶ原・大日平）の他、低層湿原・人口湿地（渡良瀬遊水地）、サンゴ群集（串本沿岸海域）、地下水系（秋吉台地下水系）という、多様な水辺空間を指定している。これら以外の湿地は、基準1と併せて、生物多様性基準や水鳥特定基準についても該当する湿地となっている。

また、少数ではあるが、魚類基準（基準7、8）に該当する湿地（三方五湖、琵琶湖、宍道湖、名蔵アンパルなど）や、他の種群基準に該当する湿地（宮島）も登録されている。

この様に同条約はその名称から、水鳥保護条約と狭義に解されがちであるが、水鳥の生息地以外の湿地についても広く適用対象となっている。

(3) 国内法の保護形態から見た特徴

我が国では、国際登録基準に加えて独自の指定要件として表3の3点を定めている。これらの3要件を満たしている湿地について、

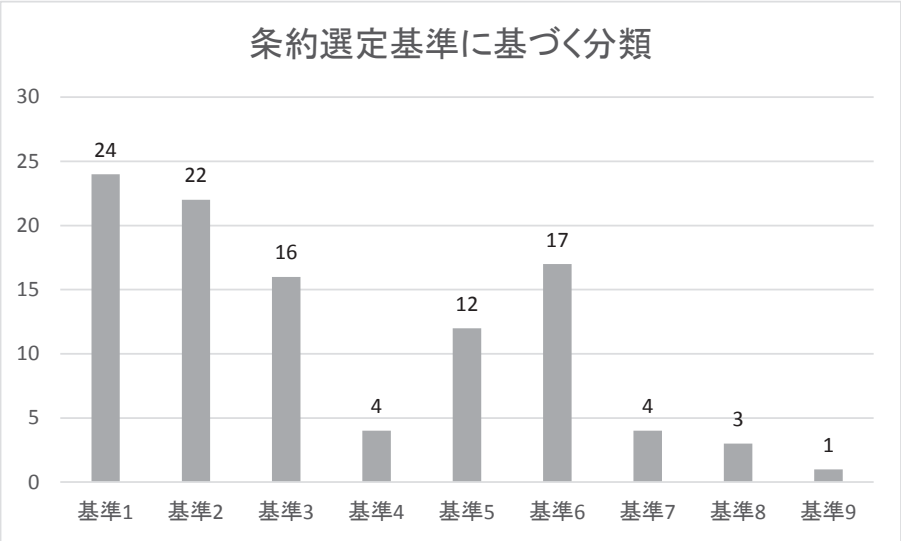

図2　国際登録基準に基づく分類
注　複数選択のため、条約湿地数と一致しない。
出典）著者作成

表 3　日本での登録条件

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。

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

表 4　条約湿地に対する国内法の保護形態

法的保護の形態	湿地数
鳥獣保護法 （国指定鳥獣保護区特別保護区）	21
自然公園法 （国立・国定公園特別地域　等）	16
鳥獣保護法+自然公園法	5
鳥獣保護法+自然公園法+河川法	1
鳥獣保護法+河川法	1
種の保存法 （生息地保護区管理地区）	2
計	46

注）湿地数の内訳は巻末資料 2 のとおり。
出典）著者作成

3 年毎に開催される締約国会議の機会に登録湿地として指定を進めている[2)]。

ラムサール条約は、指定を行う際に国内法による法的担保を求めていないが、我が国では要件 2. に基づき、関係法令に基づく保護措置が取られている区域について指定、登録を行っている[3)]。

では、どのような国内法が登録湿地の保護や規制を担保しているのであろうか。この点を分類したものが表4及び巻末資料2である。

表 4 のとおり、我が国のラムサール条約湿地の大部分は鳥獣保護法による「国指定鳥獣保護区特別保護区」ないしは、自然公園法による「特別地域」、「特別保護地域」が指定され、これらの保護区（地域）により当該湿地が保護され、各種規制が行われる形となっている。また、鳥獣保護法の国指定鳥獣保護区特別保護区と自然公園法の特別地区が重複して指定されている湿地は 5 地区（サロベツ原野、湯沸湖、釧路湿原、佐潟、片野鴨池）ある他、これら 2 つに加えて河川法の「河川区域」が指定されている湿地（円山川・下流域周辺水田）や、鳥獣保護区と河川区域が指定されている湿地（渡良瀬遊水地）もある。

この様に。登録湿地に対する保護・規制制度は、鳥獣保護法と自然公園法が中心的役割を果たしているが、一部には「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）」の「生息地保護区管理地区」が指定されている湿地（藺牟田池、久米島の渓流・湿地）もみられる。また、湿地区域内やその周辺に水田を含む登録湿地もあり、農業振興地域の整備に関する法律や農地法も一定の役割を果たしているものと考えられる。

このうち、種の保存法に基づく生息地保護区は、国内希少野生動植物種に指定されている種のうち、その生息・生育環境の保全を図る必要があると認める場合は、生息地等保護

区を指定しているものである。このうち管理地区は、産卵地、繁殖地、餌場等特に重要な区域について指定されるものであり、自然公園法の特別保護地区と同等の開発行為が制限されている。

次章では、ラムサール条約湿地に対する国内法の保護形態の中心となっている、鳥獣保護法、自然公園法による保護措置・規制制度について分析を加え、これらを補完する観点から、新たな湿地保護法制の方向性を探っていくものとする。

3　我が国の湿地保護制度の特徴と課題

(1) 鳥獣保護法による保護・規制制度の概要

日本の登録湿地のうち 28 湿地は、鳥獣保護法の国指定鳥獣保護区特別保護区により担保されており、集団で渡来する渡り鳥の保護を図る「集団渡来地の保護区」ないしは、環境省又は都道府県の策定したレッドリストに掲載されている鳥獣の保護を図る「集団繁殖地の保護区」などに指定されている。

鳥獣保護法は「鳥獣の保護及び狩猟の適正化を図り、もって生物の多様性の確保、生活環境の保全及び農林水産業の健全な発展に寄与することを通じて、自然環境の恵沢を享受できる国民生活の確保及び地域社会の健全な発展に資すること」（第 1 条）を目的とする法律であり、その保護対象は鳥獣（鳥類又は哺乳類に属する野生動物：法第 2 条第 1 項）である。

この目的を達成するため、積極的に鳥獣の保護を図る制度が「鳥獣保護区」である。鳥獣保護区は、環境大臣が指定する国指定鳥獣保護区と、都道府県知事が指定する都道府県指定鳥獣保護区の 2 種類がある。

環境大臣が指定する国指定鳥獣保護区は、「国際的又は全国的な鳥獣の保護の見地からその鳥獣の保護のために重要と認められる区域」に指定される（第 28 条第 1 項第 1 号）。

この地区指定により、狩猟鳥獣を含むすべての鳥獣の捕獲が禁止されることとなるが、環境大臣又は都道府県知事は、鳥獣保護区の区域内で鳥獣の保護又はその生息地の保護を図るため特に必要があると認める区域を「特別保護地区」に指定することができることが定められている（第 29 条）。

この区域指定は、鳥獣の安定した生息の場とするため、保護区域の区分に従って指定するものとされている。例えば、集団渡来地の保護区は「渡来する鳥獣の採餌場又はねぐらとして必要と認められる中核的地区について指定するよう努めるもの」とされ、希少鳥獣生息地の保護区は「保護対象となる鳥獣の繁殖、採餌等に必要な区域を広範囲に指定するよう努めるもの」とされている[4)]。

現在、登録湿地においては、国指定鳥獣保護区特別保護地域の指定が行われており、都道府県指定鳥獣保護区の指定は見られない状況にある。

鳥獣保護区は、鳥獣の生息や繁殖の維持促進のために指定されるものであるが、指定の目的を達成するためには、従来の鳥獣の捕獲や開発行為の規制だけでは困難な状況となっている。このため、保護区の環境変化等により鳥獣の生息状況に照らして必要があると認めるときは、「鳥獣の生息地の保護及び整備」を図ることを目的として、繁殖施設等の整備を行う「保全事業」を実施することとされている（第 28 条の 2）。

この保全事業の具体的内容は、施行規則第 33 条の 2 に規定されており、a. 鳥獣の繁殖施設の設置、b. 鳥獣の採餌施設の設置、c. 鳥獣の休息施設の設置、d. 湖沼等の水質を改善するための施設の設置、e. 鳥獣の生息地の保護に支障を及ぼすおそれのある動物の侵入を

表 5　鳥獣保護区制度の概要

区分	制度の概要	規制の概要	存続期間
鳥獣保護区 （法第28条）	鳥獣の保護を図るため、必要があると認められる地域に指定するもの。	・狩猟が認められない	20年以内 期間は更新が可
特別保護地区 （法第29条）	鳥獣保護区の区域内において、鳥獣の保護及びその生息地の保護を図るため、必要があると認められる地域に指定するもの。	【要許可行為】 ・工作物の新築等 ・水面の埋立、干拓 ・木竹の伐採 ※1ha以下の埋立、干拓や住宅の設置など鳥獣の保護に支障がない行為として政令に定める不要許可行為がある。	鳥獣保護区の存続期間の範囲内
特別保護指定区域 （令第2条）	特別保護地区の区域内において、人の立入り、車両の乗り入れ等により、保護対象となる鳥獣の生息、繁殖等に悪影響が生じるおそれのある場所について指定するもの。	【要許可行為】 ・植物の採取、動物の捕獲等 ・火入れ又はたき火 ・車馬の使用 ・動力船の使用 ・犬等を入れること ・撮影、録画等 ・野外レクリエーション等	特別保護地区において、区域と期間を定める

出典）環境省ＨＰ（http://www.env.go.jp/nature/choju/area/area1.html）

防ぐための施設の設置、f. 鳥獣の生息地の保護及び整備に支障を及ぼすおそれのある動物の捕獲等が予定されている。これらの事業は「専ら鳥獣の生息地の保護及び整備を図るという目的に限定されて行われるもの」[5] である。

保護措置の概要は以上であるが、特別保護地区の区域内においては、建築物その他の工作物の新増改築、水面の埋立て又は干拓、竹木の伐採を行おうとする場合には許可を受ける必要がある（第 29 条第 7 項）とされ、これが区域内における規制措置となっている。

(2) 自然公園法による保護・規制制度の概要

日本の登録湿地のうち 22 湿地が、自然公園法の自然公園制度（国立公園、国定公園）により保護、規制制度が担保されている。このうち 16 湿地は自然公園法のみによって担保されている。

自然公園法は「優れた自然の風景地を保護するとともに、その利用の増進を図ることにより、国民の保健、休養及び教化に資するとともに、生物の多様性の確保に寄与することを目的とする」（第 1 条）法律であり、優れた自然の風景地が保護対象となっている。

同法の定める自然公園は、「国立公園」、「国定公園」と「都道府県立自然公園」があるが、公園の保護と利用を適正に行うために、公園ごとに「公園計画」が定められている。この公園計画に基づいて、国立公園内の施設の種類や配置、規制の強弱を定めている。公園計画は「規制計画」と「事業計画」に大別される。

①規制計画

規制計画では無秩序な開発や利用の増大に対して、公園内で行うことができる行為を規制することで自然景観の保護が図られている。規制される行為の種類や規模は公園の地種区分に応じて定められており、自然環境や利用状況を考慮して特別保護地区、第 1 種～

第3種特別地域、海域公園地区、普通地域の6つの地種区分を公園内に設けている。また、過剰利用によって自然環境が破壊されるおそれが生じたり、適正で円滑な利用が損なわれたりしている地域には、利用調整地区を設け、立ち入ることのできる期間や人数を制限するなどして、良好な自然景観と適正な利用を図っている。

この公園計画（保護規制計画）に基づいて、指定された地域の種類によって、自然公園法に基づく申請又は届出の手続が必要となっている。ラムサール条約湿地では、特別地域、特別保護地域の指定がほとんどであるが、優れた自然の風景地を保護するとの目的を達成するため、自然や風景を改変するおそれのある建築物等工作物の設置、木竹の伐採、土石の採取や動植物の捕獲・採取等については許可を要することとするなど、各種行為を規制している[6)]。

②事業計画

事業計画は、公園の景観又は景観要素の保護、利用上の安全の確保、適正な利用の増進、並びに生態系の維持又は回復を図るために必要な施設整備や様々な対策に関する計画であり、施設計画と生態系維持回復計画がある。

施設計画では適正に公園を利用するために必要な施設、荒廃した自然環境の復元や危険防止のために必要な施設を計画し、それぞれの計画に基づき公園事業として施設の設置を行うものである。

生態系維持回復計画は、シカやオニヒトデなどによる食害、他地域から侵入した動植物による在来動植物の駆逐などによる生態系への被害が予想される場合、あるいは被害が生じている場合に、国、地方公共団体、民間団体などが協力して、食害をもたらすシカやオニヒトデ等の捕獲、外来種の駆除、自然植生やサンゴ群集の保護などの取り組みを予防的・順応的に実施し、生態系の維持又は回復を図るための計画である。

(3) 湿地保護法制のあり方について

①先行研究の状況

これまで見てきたとおり、ラムサール条約の国内実施のための法は制定されておらず、鳥獣保護法や自然公園法が湿地の保護や規制に中心的な役割を果たしていた。

繰り返しになるが、鳥獣保護法は、鳥獣の保護を目的とし、その生育環境を保全するための法であり、自然公園法は優れた自然の風景地を保全するための法律である。いずれの保護対象地域も「湿地を保全するという観点から指定されるわけではなく、湿地を保全する必要がある地域だとしても、当該湿地に鳥類や哺乳類が生息していない地域や、風光明媚な景観を備えていない地域は、保護対象として指定されない」こととなる[7)]。

こうした現行の湿地保全のあり方は、湿地固有の生態系の保全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、定着させていくとともに、湿地そのものの保全を図っていく上での課題の1つとして、湿地の特徴や価値に着目した湿地一般の保全を目的とした「湿地保全法」の必要性が指摘されてきている（日本弁護士会 2002、田中 2008、大塚 2010,pp.208-210、

畠山 ,2004,pp.195-196 など)。

②湿地の有する価値とは

では、湿地保全法の中核となる湿地の特徴や価値とは、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湿地の有する価値として、生態学的価値に加え、経済的価値、文化的価値、科学的価値、レクリエーション的な価値を指摘している。

また、湿地の持つ価値としては、次のような点が指摘されている（畠山 2004,pp.193-194)。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、

表 5　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的な次のような恩恵:
・食物	・気候調整	・精神的、霊的
［魚類、鳥獣、果実、穀類などの生産］	［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］	［霊感の源、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	・水の浄化と廃水処理	・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、観賞植物など］	［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	・一次生産	・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）

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の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。

つまり、湿地は各種生態系サービス（表6）を供給しているのである。

③新たな湿地保護法の方向性

こうした価値を有する湿地をどのような法制度で保全再生していくべきであろうか。

田中（2008）は、湿地保全法を策定する際には、a. 土地所有権を保護して規制を最小限に抑える法システムを転換し、土地利用規制を強化すること、b. 環境保全機能を強化するとともに、過剰利用を抑制するような法システムにすべきこと、c. 生態系保全の観点を確保すること、d. ラムサール条約の「国際的に重要な湿地」の選定基準をふまえて、保全対象地域を適切な方法で指定すること、e. 湿地保全対象地域の公有化、戦略的アセスメントの実施、湿地の保全と「賢明な利用（wise use）」を組み入れた利用計画の策定・実施などによって、開発規制を強化するなどの視点を盛り込むことを指摘している。

本稿もこうした視点を肯首するものであるが、湿地の保全を主に水循環との関係で検討していきたい。近年、ラムサール条約締約国会議は、野生生物保護や生物多様性保護にとどまらず、湿地生態系と水循環や水資源管理の結びつきについても視野に入れた議論を展開している。

例えば、第9回締約国会議（2005）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）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[8)]。

特に、前者の「ラムサール条約の水関連の手引きの統合的枠組み」は、「湿地から、また湿地が存在する集水域から水を多く取り過ぎること、また湿地に注ぐ水を汚染することはすべて、湿地の生態学的プロセスに重大な変化をもたらす可能性がある。このようなことが起こると、生息地の物理学的、化学的鋳型に変化が起き、不可逆的な生物多様性の喪失という結果を招くことが一般的である。土地管理や植生管理をどれだけ入念に行ってもこのような変化を緩めることはできない。湿地生態系は適切な水質の水を、適切な時期に、適切な量を必要とする」、つまり、「水がなければ湿地はない」と指摘している。

また、「湿地生態系は、水と水が人間にもたらすすべての恩恵の最大の源泉であり、また私達に水を供給し続ける水循環の主要かつ決定的な要素である。湿地生態系を保護することは、それが提供する水及び水と関連する恩恵を賢明に利用することと同様、人間の生存にとって欠かすことのできないものである」、つまり、「湿地がなければ水はない」との認識も示している。

湿地保全法を策定する際には、野生生物保護や生物多様性保護など湿地生態系の管理、保全、再生施策に加え、それらの基盤となる、統合的河川流域管理や統合的水資源管理による水循環の健全化の視点を組み込んでいく必要がある。

さて、「水循環基本法」が2014（平成26）年7月1日から施行された。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。

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、これらラムサール条約の決議、勧告を十分考慮し、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も求められていくであろう。

ラムサール条約の定める国際義務等を確実に担保し、湿地の価値や生態系サービス機能を十全に発揮させるためには、他法令との役割分担を図りながらも、湿地の管理、保全、再生方策を直接規定する、湿地保全法の立法も検討の余地があるといえよう。

湿地保全法においては、湿地固有の保護・規制制度を具体化していくとともに、賢明な利用のための湿地保全管理計画の策定や、個別湿地の条例の制定可能性などを位置付けていくことが、条約の国内実施の実効性を高め、高い水準の保護を達成していく上で、今後の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。

4　おわりに

本稿は、日本のラムサール条約登録湿地の指定状況について分析を加えた結果、同条約の国内実施の基盤となっている、鳥獣保護法と自然公園法による保護・規制措置が同条約の国内実施の基盤となっていることを確認することができた。

鳥獣保護法は、鳥獣の保護を目的とし、その生育環境を保全するための法であり、自然公園法は優れた自然の風景地を保全するための法律である。いずれの保護対象地域も「湿地を保全する」という観点から指定されるわけではない。

このため、ラムサール条約の定める国際義務等を確実に担保し、湿地の価値や生態系サービス機能を十全に発揮させるためには、他法令との役割分担を図りながらも、湿地の管理、保全、再生方策を直接規定する「湿地保全法」が必要となる。先行研究においてもこうした立法措置の必要性は指摘されてきたが、本稿では特に、湿地保全法を策定する際には、野生生物保護や生物多様性保護など湿地生態系の管理、保全、再生施策に加え、それらの基盤となる、統合的河川流域管理や統合的水資源管理による水循環の健全化の視点を組み込んでいく必要があることを指摘した。

今後の課題は湿地保全法の具体像を検討していくことに加え、湿地の保護・規制措置として重要な課題－保全管理計画の策定、計画に定められた対策の実施、湿地の生態学的特徴のモニタリングや対策の成果の評価－については、他日を期することとしたい。

［注］

1）環境省（2013）に掲載された各湿地の国際登録基準を集計、整理した。

2）推薦された湿地は条約実施機関による審査は行われておらず登録簿に掲載されている。

3）条約第2条5項は、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としている。この規定については、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地域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）。

4)「鳥獣の保護を図るための事業を実施するための基本指針（平成 19 年 1 月 29 日環境省告示第 3 号）」。本稿では、鳥獣保護管理研究会（2013,p.424）の掲載資料によった。

5)「国指定鳥獣保護区指定等実務要領（平成 19 年 3 月 23 日付環境省自然環境局長通知）」。本稿では、鳥獣保護管理研究会（2013,p.332）の掲載資料によった。

6) 法第 20 条第 3 項は、①工作物を新築し、改築し、又は増築すること、②木竹を伐採すること、③環境大臣が指定する区域内において木竹を損傷すること、④鉱物を掘採し、又は土石を採取すること、⑤河川、湖沼等の水位又は水量に増減を及ぼさせること、環境大臣が指定する湖沼又は湿原及びこれらの周辺一キロメートルの区域内において当該湖沼若しくは湿原又はこれらに流水が流入する水域若しくは水路に汚水又は廃水を排水設備を設けて排出すること、広告物その他これに類する物を掲出し、若しくは設置し、又は広告その他これに類するものを工作物等に表示すること、屋外において土石その他の環境大臣が指定する物を集積し、又は貯蔵すること、水面を埋め立て、又は干拓すること、土地を開墾しその他土地の形状を変更すること、高山植物その他の植物で環境大臣が指定するものを採取し、又は損傷すること、⑫環境大臣が指定する区域内において当該区域が本来の生育地でない植物で、当該区域における風致の維持に影響を及ぼすおそれがあるものとして環境大臣が指定するものを植栽し、又は当該植物の種子をまくこと、⑬山岳に生息する動物その他の動物で環境大臣が指定するものを捕獲し、若しくは殺傷し、又は当該動物の卵を採取し、若しくは損傷すること、⑭環境大臣が指定する区域内において当該区域が本来の生息地でない動物で、当該区域における風致の維持に影響を及ぼすおそれがあるものとして環境大臣が指定するものを放つこと（当該指定する動物が家畜である場合における当該家畜である動物の放牧を含む。）、⑮屋根、壁面、塀、橋、鉄塔、送水管その他これらに類するものの色彩を変更すること、⑯湿原その他これに類する地域のうち環境大臣が指定する区域内へ当該区域ごとに指定する期間内に立ち入ること、⑰道路、広場、田、畑、牧場及び宅地以外の地域のうち環境大臣が指定する区域内において車馬若しくは動力船を使用し、又は航空機を着陸させること、⑱前各号に掲げるもののほか、特別地域における風致の維持に影響を及ぼすおそれがある行為で、政令で定めるものを許可対象としている。

7) 田中（2008,p.68）を参照。

8) 以下の決議の和訳は、環境省ホームページ（ラムサール条約と条約湿地）に掲載されているものによった。

【参考文献・資料】

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

浅野敏久・林健児郎・謝珏・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

大塚直（2010）『環境法（第３版）』有斐閣
奥脇直也･小野寺彰編（2014）「国際条約集（2014年版）」有斐閣
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～」
環境省（2013）「日本のラムサール条約湿地－豊かな自然・多様な湿地の保全と利用－」
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）」
環境庁（1990）『野鳥の王国湿地への招待－湖･沼･池・干潟の楽しみ方』ダイヤモンド社
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
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
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
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
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
南眞二（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
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）
畠山武道（2004）『自然保護法講義（第２版）』北海道大学出版会
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
林健一・佐藤寛（2013）「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 15 巻１号
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
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）
水制度改革議員連盟・監修（2014）「水循環基本法の成立と展望」日本水道新聞社
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―」

【参考ホームページ】

環境省ＨＰ（ラムサール条約と条約湿地）
http://www.env.go.jp/nature/ramsar/conv/index.html
環境省ＨＰ（野生鳥獣の保護管理）
http://www.env.go.jp/nature/chojyu/area/areal.html
環境省ＨＰ（国立公園）
http://www.env.go.jp/park/system/teigi.html

（巻末資料 1）
「国際的に重要な湿地の選定基準及びガイドライン」に基づく分類

条約湿地名	A	B							
		生物多様性			水鳥		魚類		他の種群
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
クッチャロ湖		○	○			○			
サロベツ原野	○		○			○			
雨竜沼湿原			○						
宮島沼		○		○	○	○			
大沼	○								
ウトナイ湖		○			○				
濤沸湖	○	○	○		○	○			
野付半島・野付湾	○	○			○	○			
風連湖・春国岱	○	○	○		○	○			
霧多布湿原	○		○						
厚岸湖・別寒辺牛湿原	○	○		○		○			
釧路湿原	○	○	○						
阿寒湖	○								
仏沼		○							
伊豆沼・内沼		○	○						
蕪栗沼・周辺水田					○	○			
化女沼		○				○			
大山上池・下池		○			○	○			
瓢湖		○				○			
佐潟			○		○	○			
尾瀬	○								
奥日光の湿原	○								
渡良瀬遊水地	○								
谷津干潟			○						
立山弥陀ヶ原・大日平	○								
片野鴨池			○						
中池見湿地	○		○						
三方五湖							○	○	
東海丘陵湧水湿地群	○		○						
藤前干潟		○		○	○				
琵琶湖	○	○	○		○		○		
円山川下流域・周辺水田		○						○	
串本沿岸海域	○								
中海					○	○			
宍道湖					○	○	○	○	
宮島		○							○
秋吉台地下水系	○								
くじゅう坊ガツル・タデ原湿原	○								
荒尾干潟	○	○				○			
藺牟田池		○							
屋久島永田浜				○					
漫湖	○	○				○			
慶良間諸島海域	○		○						
久米島の渓流・湿地		○							
与那覇湾	○	○				○			
名蔵アンパル	○		○				○		
計	24	22	16	4	12	17	4	3	1

出典）環境省（2013）の記載により、著者作成

（巻末資料 2）
国内法制による湿地保護の形態

条約湿地名	鳥獣保護法					自然公園法					その他
	国	県	鳥獣保護区	特別保護地区	特別保護指定区域	国立公園	国定公園	自然公園	特別地域	特別保護地域	
クッチャロ湖	○		○	○							
サロベツ原野	○		○	○		○			○	○	
雨竜沼湿原							○			○	
宮島沼	○		○	○							
大沼							○		○		
ウトナイ湖	○		○	○							
濤沸湖	○		○	○			○		○		
野付半島・野付湾	○		○	○							
風連湖・春国岱	○		○	○							
霧多布湿原	○		○	○							
厚岸湖・別寒辺牛湿原	○		○	○							
釧路湿原	○		○	○		○			○	○	
阿寒湖						○			○	○	
仏沼	○		○	○							
伊豆沼・内沼	○		○	○							
蕪栗沼・周辺水田	○		○	○							
化女沼	○		○	○							
大山上池・下池	○		○	○							
瓢湖	○		○	○							
佐潟	○		○				○		○		
尾瀬						○			○	○	
奥日光の湿原						○			○	○	
渡良瀬遊水地	○		○								河川区域
谷津干潟	○		○	○							
立山弥陀ヶ原・大日平						○				○	
片野鴨池	○		○	○			○		○		
中池見湿地							○		○		
三方五湖							○		○		
東海丘陵湧水湿地群							○		○		
藤前干潟	○		○	○							
琵琶湖							○		○		
円山川下流域・周辺水田	○		○	○		○			○		河川区域
串本沿岸海域						○					海中公園地区
中海	○		○	○							
宍道湖	○		○	○							
宮島						○			○		
秋吉台地下水系							○		○		
くじゅう坊ガツル・タデ原湿原						○			○	○	
荒尾干潟	○		○	○							
藺牟田池											種の保存法
屋久島永田浜						○			○		
漫湖	○		○	○							
慶良間諸島海域						○					海中公園地区
久米島の渓流・湿地											種の保存法
与那覇湾	○		○	○							
名蔵アンパル	○		○	○							

出典）環境省（2013）の記載により、著者作成

The Characteristics and Problems of the Ramsar Convention Wetlands of Japan

Kenichi HAYASHI*, Hiroshi SATO**
*Associate Professor, Social System Research Institute,
Chuo gakuin University
**Professor & Director, Social System Research Institute,
Chuo gakuin University

Abstract

As a result of the analysis about the circumstances of how and why they were appointed as registered wetlands, we could make sure that Wildlife Protection and Hunting Act and Natural Park Act serve as the basis of domestic implementation of the Convention.

The Law of Wildlife Protection Act aims at the protection of wildlife and the conservation of the growth environment, while Natural Parks Act aims at the maintenance of beautiful natural scenery. Neither of the Acts aim at the "conservation of wetlands".

Therefore, to assure the implementation of international duties that the Convention requires, fully exercising the function of contributing to wild life, "preservation of wetlands Act" would be needed to manage, maintain and directly regulate measures to regenerate wetlands, sharing functions with other laws and ordinances.

Although the necessity of such legislative measures has been noticed in the preceding studies, this paper has put emphasis on the necessity of adding the perspectives on sound water circulation through integrated management of the river basins and integrated water resource management, in addition to the management, maintenance and regenerating policies of wetland ecosystem, i.e., protection of wildlife and the protection of biodiversity protection.