関西自然保護機構会報16(1)：15－20, 1994

法的側面からみたラムサール条約

岩手大学人文社会科学部　磯　崎　博　司

THE RAMSAR CONVENTION FROM A LEGAL POINT OF VIEW

Hiroji ISOZAKI　*Associate Professor, Department of Law, Iwate University.*

登録湿地の基準

ラムサール条約が対象とする湿地のうち「国際的に重要な」ものは，締約国の指定に基づき，条約事務局が管理する登録簿（ラムサールリスト）に掲げられる。これに関しては，第２条２項が，ラムサールリストに登録指定すべき「国際的に重要な湿地」を見分けるための要件について触れている。そこにおいては，水鳥にとっての価値が重視されてはいるが，生態学上，植物学上，動物学上，湖沼学上もしくは水文学上の価値もあげられている。

① ラムサール登録地のためのガイドライン

しかし，以上の要件では明確な定義とは言えないため，もう少し細かい基準とガイドラインがこれまでの締約国会議において設定されてきている。モントルー会議（1990年）の勧告4.2は，レジャイナ会議（1987年）が修正した基準を更に以下のように修正しており，できる限りこれ以上の修正を行わず，統一的な適用を確保するとしている。

1. 代表的なまたは特異な湿地に関する基準
   (a) 特定の生物地理学的な地域の特質を特に良く表わしている原生状態またはそれに近い状態の湿地，または
   (b) 複数の生物地理学的な地域における標準的な性質を特に良く表わしている原生状態またはそれに近い状態の湿地，または
   (c) 主要な河川流域または沿岸域の自然機能において，水文学的，生物学的または生態学的に重要な役割を果たしている湿地であって，その役割を特に良く表わしているもの。とりわけ，国境付近に位置するものは，これに該当する。または，
   (d) 特定の生物地理学的な地域において希少であるかまたは特異なタイプの湿地
2. 動植物に基づく一般的基準
   (a) 希少であるか，生存力が弱いかもしくは絶滅の恐れのある動植物の種または亜種が集団で生息するか，または，これらの種の個体が相当数生息している湿地，または
   (b) そこに生息している動植物相の質および特徴が優れているために，その地域の遺伝学的および生態学的な多様性を維持するにあたって特別な価値を有する湿地，または
   (c) 生物学的サイクルにおいて危機的段階に陥っている動植物の生息地として特別の価値を有する湿地，または
   (d) 地域固有の動植物の種または個体群にとって特別の価値を有する湿地
3. 水鳥に基づく特別基準
   (a) ２万羽の水鳥が規則的に生息する湿地，または

(b) 湿地の価値，生産性または多様性を表わす特定の水鳥の分類群（アビ目，カイツブリ目，コウノトリ目，ペリカン目，ガンカモ目，ツル目，チドリ目，または，湿地に関わるワシタカ目）に属す個体が多数規則的に生息する湿地，または

(c) 個体数に関するデータが使える場合は，水鳥の種または亜種それぞれの個体数の1%が規則的に生息している湿地。

② 利用されている湿地のための基準

さらに以上に加えて，周辺の共同体に対して重要な役割（たとえば，食料，繊維，燃料などの提供，文化の維持，食物連鎖の確保，水質の保全，洪水の調節または気候の安定化など）を果たしている湿地もラムサールリストに登録すべき重要な湿地に該当すると定められている。以上に示されているような生物学的な特徴がなくても，社会・経済的な価値があり，利用されている湿地も対象とされているのである。このことは，後述するように，ラムサール条約が賢明な利用をその目的の一つとしているからである。

③ 水鳥以外の生物指標

また，水鳥以外の特定の動物または植物が評価基準として望ましい場合は，それを特別ガイドラインとして定めても良いとされている。

たとえば，水鳥以外の動物種として，トンボなどの昆虫類，魚類，カエルなどの両生類，淡水性カメやワニなどの爬虫類，カバ，コビトカバ，カワウソ，マナティ，カワイルカ，ウォーターバックなどの水生または湿地性の哺乳類などが指標として考えられている。これらの種に基づいて具体的な湿地名もあげられているが，それらのほとんどは登録地となっていない。日本に関わるものとしては静岡の桶ケ谷沼に生息するベッコウトンボがあげられている。

特に，魚類については，釧路における締約国会議（1993年）において，魚類の生息地として国際的に重要な湿地を選定するためのガイドラインを策定するよう求める勧告が採択された。

これらの種は，周辺の住民にとって経済的に重要な種であることが多い。従って，水鳥以外のそのような種を指標とすることは，登録地の拡充のためにも，また，賢明な利用という概念を発展させるためにも重要なことである。

④ 日本における法的対応

ラムサール登録地の指定については，法的措置が確保されているところを指定する国と，これまでは法的措置のとられていないところを指定する国とがある。後者の積極的対応の場合には，保護措置の拡大が期待できるものの，名前だけの登録地が増えるという懸念も抱えている。実際，登録湿地のなかには，汚染被害を受けたり，過剰利用されたり，また，生態学的調査が十分に行われていない所もあるため，その保全管理を確実にすることが求められている。これまでにも，締約国会議毎に具体的な湿地名を挙げてその管理の強化が呼びかけられてきている。

日本政府は前者の立場をとっており，ラムサール登録地の指定は，法令に基づく措置がすでにとられていることが条件とされている。従来は，鳥獣保護・狩猟法のもとの国設の特別保護地区が指定されてきたが，最近は，琵琶湖のように県設の特別保護地区も指定されている。今後，自然公園法，自然環境保全法または希少野生生物種保存法などのもとの地域指定制度の利用も期待されている。なお，日本の法制度のもとでは登録地の管理は地元の人々や自治体に大きく依存しているため，地元の住民を代表する自治体が登録指定を要望するかどうかにも重点が置かれている。

ところで，類似の登録地制度を有する世界遺産条約においては，登録地のための条件として，自然の広がりに応じて地域を指定すること，法的な措置がとられていること，緩衝地帯が設置されていることが必要とされており，地方行政との連携も求められている。

湿地の保全と賢明な利用

ラムサール条約は，湿地の生産力とその社会経済的価値を認識しており，湿地を人間から隔離して保護するのではなく，湿地と人間との共存を目指している。締約国は，登録湿地について，その保全と賢明な利用を促進しなければならない。しかし，実際には，世界各地で湿地の機能が失われている。そのために，締約国会議や常設委員会において，具体的な利用・保全計画の研究がされてきており，以下に示すような勧告やガイドラインも作成されている。

① 賢明な利用に関する定義

たとえば，レジャイナ会議の勧告付属書は，賢明な利用について次のように定めている。「賢明な利用とは，生態系の自然特性を変化させないような方法で，人間のために湿地を持続可能なように利用することである。また，持続可能な利用とは，将来の世代の需要と期待に対して湿地が対応し得る可能性を維持しつつ，現在の世代の人間に対して湿地が継続的に最大の利益を生産できるように，湿地を利用することである。生態系の自然特性とは，たとえば，土壌，水，植物，動物および栄養物のような，物理的，生物学的または化学的な構成要素並びにそれらの相互関係のことである。」

換言すれば，締約国は，自国が関わる利用活動を生態系および生命系が支え続けられる範囲内にとどめなければならない。また，登録湿地の自然特性の変化を防止しなければならず，第3条2項に定められているようにそのような変化を把握するための措置をとらなければならない。

② 賢明な利用に関するガイドライン

以上の賢明な利用の実現と生態学的な変化の防止のために，モントルー会議勧告4.10の付属書においてそのためのガイドラインが定められた。そこでは，湿地基本政策を策定し，開発関連の計画と調整を図ること，および，個別の湿地について管理計画を定めることなどが求められている。また，そうした基本政策や管理計画のもとにおいて，個々の利用行為や事業活動が賢明な利用の範囲内にあるか否か判断することと，監視・観測および即応するための体制を整えることが必要とされている。

短期的には，締約国に対して，特に，次のような行動をとることが求められている。

(a) 湿地に影響を及ぼす恐れのある事業計画に，その立案時点から，環境上の評価が組み込まれること。（その評価には，事業実施の承認前に十分な環境影響評価を行うこと，当該事業の実施中に継続的な評価を行うこと，および必要とされる環境措置を完全に実行することが含まれる。湿地に直接関わる事業だけに留まらず，その水源域における事業または間接的に影響を及ぼす事業についても，環境上の考慮および評価がおこなわれるべきである。それにあたっては，湿地が有している機能と価値が損なわれないよう特に注意すべきである。）

(b) 湿地の自然要素の利用につき，過剰利用とならないよう規制すること

(c) その地域の住民の参加の下に，また，彼らの要求を考慮の上で，管理計画を策定し，実施し，また，必要な場合は定期的に再検討す

ること。

(d) 国際的に重要であるとされた湿地をラムサール条約リストに登録指定すること

(e) ラムサール条約リストの登録地であるか否かに関わらず，湿地に自然保護区を設定すること

(f) 機能と価値を失ってきている湿地につきその復元を図ること。

③ 賢明な利用に関する追加手引

釧路会議においては，賢明な利用をどのように確保するかが中心テーマとされ，従来よりも細かい点まで討議が行われた。

賢明な利用に関する決議5.6は，社会経済的側面の重視，地域住民の重視，関係機関の間の連携協力，包括的な管理，広域的な管理，および未然防止原則の適用を求めている。さらに，関係する行政担当者が賢明な利用に関するガイドライン（勧告4.10付属書）を当てはめる際の手助けとして，湿地基本政策の策定，法政策およびその他の措置，湿地とその価値に関する知見，ならびに，特定の湿地における行動の4項目について記している追加手引（決議5.6付属書）が定められた。

このうち法政策の項目においては，法規制とともに経済的手法についても再検討すること，土地利用計画に湿地保全を組み入れること，影響の大きな開発計画に許認可制度を取り入れること，環境影響評価を実施すること，湿地の外で行われる活動にも環境影響評価を行うこと，活動が終了するまでモニタリングを続けること，土地所有者や利用者と協定を結ぶこと，経済的な誘導手法を採用すること，有害な外来種の導入を規制し，その駆除を行うこと，誤った行政決定に民間団体が不服申し立てする権利を認めることなどが定められている。

特に，ラムサール条約登録湿地，生態学的に影響を受け易い地域，生物多様性の豊かな地域，固有種の生息する地域または湿地自然保護区などの特定の湿地に関する法律については，人為的な行為を規制すること，ゾーニングにより段階的に規制すること，伝統的または持続可能な活動を奨励すること，管理・取締のための機構を樹立すること，地域住民やNGOを組織化すること，環境上特に影響を受け易い地域について特別な環境影響評価手続きを実施すること，悪影響を及ぼす活動について環境影響評価を行うこと，および，重大な損害は生じないと評価されない限りそのような活動を認めないことが求められている。

なお，上記の環境影響評価について日本政府は，単に法律条文や制度を作ることではなく，十分な評価を確実に行うことが大事であると指摘し，法的義務づけを外すよう求めたため，当初の草案に比べて義務づけの弱い字句とされた。

④ 日本における法的対応

このように，賢明な利用の確保のためには，十分な環境影響評価が求められており，その実施にあたっては，時間的，地理的，分野的な広さが重視されている。つまり，計画の初期段階から実行後まで，湿地の外で行われる事業活動についても，そして，自然面だけではなく社会・文化面についても，評価が求められている。また，利用計画の立案・評価・実行・管理にあたって，住民の参加が求められている。

また，ラムサール条約は第4条において，登録地とされていない湿地についても自然保護区を設置し，十分に監視することを求めている。登録地はシンボル的存在であり，それを支えている自然の広がりに応じた広域的な対応が求められているのである。その意味では，日本における国立公園指定地や鳥獣保護区指定地には，湿地が含まれており，第4条が求めている登録地以外の湿地の保

全にも対応は行われている。しかし，そこでとられている措置はラムサール条約が求める管理に必ずしも沿っているわけではなく，今後さらに拡充していく必要がある。

他方，上述のモントルー会議の勧告で求められている湿地基本政策を釧路会議までに策定していたのは，カナダとウガンダの二カ国だけであった。しかし，個別の湿地基本政策は策定していなくても，より広い政策である自然保護または国土利用などに関する政策や計画の中で湿地について触れている国もある。

日本も同様であり，湿地基本政策については，1993年11月に新しく制定された環境基本法のもとの環境基本計画のなかで言及される予定である。その基本計画は，1994年の半ばには中間とりまとめが行われる予定で検討が進められている。

なお，この基本計画の策定にあたっては，法的には定められていないが，途中で公表し，広く意見を求めて最終案が定められる予定とされている。これは，リオ会議へのナショナルレポートおよびアジェンダ21の国別計画のとりまとめにあたって，中間段階で公表し，意見を求めて修正したことにならっている。このような機会を活かして，湿地に関わる政策が基本計画に十分取り入れられるよう求めていく必要がある。

また，環境基本法は，地方自治体に地方計画を策定するよう義務づけてはいない。しかし，地域環境管理計画やローカルアジェンダ21などをすでに策定した自治体もあり，今後も地方レベルでの策定が求められている。それらの地方自治体による計画の中で，個々の湿地に関する保全・利用・管理のための基本方針と手法が定められなければならない。

釧路会議の成果

ラムサール条約においては，締約国の増加および登録地の増加から登録地の確実な保全管理と湿地の賢明な利用の確保に重点が移ってきた。数量的な拡大も必要であるが，それとともに質的な向上が求められるようになっている。それに応えて，釧路会議でも具体的かつ実効的な手続きおよび措置に関する論議が行われた。

① 主な決議および勧告

釧路会議においては，以下のような決議および勧告が採択された。

［決議］

5.1 釧路宣言およびラムサール条約の実施の枠組み

5.2 財政および予算

5.3 国際的に重要な湿地のリストに最初に指定するための手続き

5.4 生態学的な変化が生じたか，生じつつあるか，または生じる可能性のあるラムサール登録地のリスト（モントルーレコード）

5.5 科学技術検討会の設置

5.6 湿地の賢明な利用

5.7 ラムサール登録地およびその他の湿地の管理計画

5.8 湿地保全基金の今後の資金運用

5.9 国際的に重要な湿地を見分けるためのラムサール基準の適用

［勧告］

5.1 特定の締約国の領域におけるラムサール登録地

5.2 第3条（生態学的な特徴およびその変化）の解釈に関するガイドライン

5.3 湿地の基本特性および湿地保護区に関わる地域指定の必要性

5.4 ラムサール条約とGEFと生物多様性条約との関係

5.5 多国間および二国間の開発協力計画への湿

地の保全および賢明な利用の組み入れ
5.6　ラムサール条約におけるNGOの役割
5.7　国内委員会
5.8　湿地保護区における湿地の価値に関する一般認識の向上のための措置
5.9　魚類の生息地として国際的に重要な湿地に関するラムサールガイドラインの策定
5.10　1996年に向けた25周年湿地キャンペーン
5.11　スイスにおける事務局の新所在地
5.12　日本の受け入れに関する謝辞
5.13　亜熱帯地域へのラムサール条約の普及促進および強化
5.14　地中海地域の湿地に関する協力
5.15　締約国会議における作業用語

なお，国際協力にあたって具体的に必要とされる行動の法的位置づけに関する勧告も準備されていたが，それは今後の課題とされた。

② 釧路声明

釧路声明（決議5.1付属書）は，ラムサール条約が現代的な観点を有する湿地に関する最初の地球規模の条約であること，湿地が生物多様性にとって重要であること，生物多様性条約と密接な連携のもとにラムサール条約が主導的な役割を果たすべきであること，湿地の保全と賢明な利用が進められているものの湿地の喪失や機能の低下は続いていることなどを指摘したうえで，地球の自然環境の保全に向けて次のような基本原則を提示した。

・登録湿地の保全と管理（登録地のネットワークの確立，観測および管理体制の確立，集水域を含む管理手法の確立，そして悪化または失われた湿地の復元が必要とされる）

・湿地管理計画（湿地管理計画の策定，賢明な利用の確保，そして国家基本政策への湿地の機能と価値の組み入れが必要とされる）

・共有されている湿地の管理および開発援助に関する国際協力（ラムサール条約事務局と生物多様性条約事務局との連携，開発援助の影響の再検討，二国間および多国間の融資機関からの資金確保，地域的な協力の強化，そして国際的な湿地ネットワークの確立による共同管理計画の策定が必要とされる）

・ラムサール条約に関する認識の向上（湿地の機能と価値の理解の促進，湿地保全担当者の訓練計画の機会の増加，そして様々なレベルで条約の啓蒙普及のための広報資料の作成が必要とされる）

③ 今後の課題

湿地は，最も多様性に富んでおり，生物多様性の観点からも重要な場所であると同時に，開発が最も進められている場所である。釧路会議は，昨年の地球サミットで合意された持続可能な開発という概念を実際の場にあてはめる役割を担っていた。実際，釧路会議では，自然保護だけではなく国土開発や土地利用も論議の対象とされた。ラムサール条約は，開発および環境に関する政策の総合調整に向けてさらに一歩踏み出したのである。

次回の締約国会議に向けて，各地域で賢明な利用を実践することが求められるが，その際は賢明でない利用を例示して外枠を示す作業が必要になると思われる。また，開発利用に関わる当事者によってラムサール条約の原則がその活動の中に組み込まれていくことも必要とされる。