関西自然保護機構会報16(1)：29－34, 1994

ラムサール条約の課題

環境庁自然保護局野生生物課　名　執　芳　博

THE THEME OF THE RAMSAR CONVENTION

Yoshihiro NATORI *Wildlife Protection Division, Nature Conservation Bureau Environment Agency.*

ラムサール条約釧路会議

1993年６月９～16日，北海道釧路市において，ラムサール条約第５回締約国会議が開催された。締約国会議とは，条約の加盟国によって定期的に開催される総会である。

釧路会議は，最初の２日間が全体会合で条約の履行状況，特に世界各国における湿地の保全状況，事務局の活動状況，今後３年間の事業計画及び予算等について議論を行い（公式オープニングセレモニーは，皇太子殿下の御成婚との関係で６月10日午前中に開催），次の２日間は，ワークショップに分かれ，①登録湿地の保全（各国の登録湿地の現状等），②湿地の賢明な利用（賢明な利用のための指針の策定等），③湿地保護区の設置（保護区の管理計画策定等），④湿地保全のための国際協力（ODAへの湿地保全概念の導入等）の４テーマについて議論が行われた。日曜日の釧路湿原をはじめとする道東の湿地等へのエクスカーションをはさみ，全体会議で釧路会議の決議等に関する予備的討論，翌日は「日本の日」と称して我が国の湿地保全の状況及び湿地に関する調査研究等を参加各国に紹介，最終日は，再び全体会議で決議，勧告等の採択を行い，閉会した。

釧路会議は，国際的にもラムサール条約への関心が高まっている中で開催され（例えば，1990年と比較すると，締約国数は約５割増（54カ国から77カ国），登録湿地数は約２割増（497カ所から610カ所）となっている。），締約国72カ国，非締約国23カ国の他，国際機関，地方自治体，非政府機関（NGO）等360団体，約1,200人が参加し，参加国数，人数とも過去最大規模の締約国会議であった。中でも日本国内のNGOの参加が多かったことが特徴としてあげられる。

締約国会議を我が国に招請したのは，主に次の二つの目的による。

一つは，国内的に，我が国では残念ながら湿地はまだ役に立たないところと思われ，いいイメージがなく，湿地の重要性が広く認識されているとはいい難かったことから，締約国会議という湿地に関する一大イベントを我が国で開催することにより国内での湿地への関心が高まることを期待した。

二つ目は，国際的な面として，我が国に渡来する渡り鳥の越冬地，中継地としても，アジア地域の湿地の保全は重要であり，アジア地域で初めて締約国会議を開催することにより，同地域においても湿地への関心を高め，アジア地域では11カ国（東アジア地域では４カ国）しかないラムサール条約締約国を増加させたいと考えた。このため，環境庁では，３，４年前から東南アジア地域の国々を対象として，湿地保護計画の策定支援，鳥類のバンディング研修ワークショップ等のプロジェ

クトを行うとともに，釧路会議においては，途上国参加者の旅費支援を日本政府として行った。

釧路会議については，会議開催直前から会議中連日のように新聞，テレビ等で全国的に報道されたおかげで，我が国においてラムサール条約に関する認識を高め，湿地保全の重要性についての関心を高めるというねらいはかなり達成できたと考える。

釧路会議で議論された内容は広範かつ充実したものであり，過去最大数の９本の決議及び15本の勧告が採択された。これらの中で特徴的なものとしては，釧路声明，ワイズユース，ラムサール条約25周年キャンペーン等に関するものがあげられる。

ラムサール条約の課題

ラムサール条約の当面の課題は，釧路会議で採択された釧路声明（決議5.1）によく凝縮されていると考える。

釧路声明は，1992年６月，ブラジルのリオデジャネイロで開催された環境と開発に関する国連会議（UNCED，地球サミット）で採択されたリオ宣言以降初めての環境に関する国際的な声明との位置付けであり，今後，中期的にラムサール条約の指針となるものである。

盛り込まれた内容としては，①湿地の保全と管理，②ワイズユースの推進，③国際協力の推進，④湿地の重要性に関する普及啓発，⑤他の条約，特に生物の多様性に関する条約との連携，があげられる。

湿地の保全と管理

湿地は生物の多様性に富んだ地域であり，その生態系も，干潟における食物連鎖，浄化作用を考えても，様々な要素が複雑に絡み合っている。このため，その管理は非常に難しいものである。

その管理のためには，まず，湿地の現状を把握しておくことが大切である。

環境庁では，「自然環境保全法」に基づき，昭和48年から概ね５年毎に「自然環境保全基礎調査」（通称，緑の国勢調査）を実施し，我が国における自然環境の現状及び経年変化を把握してきている。同調査の枠組みの中で，特定植物群落調査（昭和53，59～61年），河川調査（昭和54，60，平成４年），湖沼調査（昭和54，60，平成３年），海岸調査（昭和53，59，平成４年），干潟調査（昭和53，平成元～３年）等の湿地関係の調査を行ってきている。

特定植物群落調査では，高層湿原，中間湿原，低層湿原といったいわゆる湿原が全国に約12万haあること，これらの湿原の大半は10ha以下の小規模なものであること，大規模な湿原は釧路湿原，サロベツ湿原などで全湿原の80％以上が北海道に集中していること等が明らかとなっている。

干潟調査の結果からは，全国で平成３年現在51,462haの干潟が存在し，このうち40％は九州の有明海に分布すること，4,076haの干潟が前回調査以降約10年間に消失したこと，最も多い消失原因は埋立であること等が判明している。

現在，第５回調査の中で，陸域の湿地に関する総合的な情報を整備する湿地調査を実施中である。また，平成６年度からは，沿岸部の湿地(浅海域)の現状を把握する海辺調査を実施予定である。

次に湿地の保全に関していえば，世界の，特に先進国と比較した場合，我が国のラムサール条約登録湿地数は必ずしも多くない。これが，我が国においては，湿地の保全が十分図られていないとの印象を与えているようである。

しかし，保全の必要な湿地については，その自然の特質に応じ，「自然環境保全法」，「自然公園法」，「鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律」等自然環境保全に関する既存の法律を活用して保全を図

っている。

自然生態系の保全を図ることを目的として，自然環境保全法に基づき，「原生自然環境保全地域」，「自然環境保全地域」，「都道府県自然環境保全地域」が指定されている。

原生自然環境保全地域は，人の活動の影響を受けることなく，原生の状態がまとまって維持されている地域で，環境庁長官が指定し，自然環境に変化をもたらすような行為は，原則として禁止されている。現在，全国で5地域（面積合計約6,000ha）が指定されているが，湿地の保護を目的として指定されているものはない。

自然環境保全地域は，高山性の草原，優れた天然林等がまとまってある地域や優れた自然環境の湖沼，湿原，海域等で，環境庁長官が指定する。この中の特別地区では，工作物の新築，土地の形質変更，土石の採取等を行おうとするときは，許可が必要である。現在，全国で10地域（面積合計約22,000ha）が指定されており，このうち崎山湾自然環境保全地域（沖縄県）はサンゴ礁の保全を目的としている。

都道府県自然環境保全地域は，都道府県レベルで優れた自然環境が残されている地域で，都道府県が条例に基づき指定している。現在，514地域（面積合計約73,000ha）が指定されており，うち約60地域が湖沼，湿原等の湿地が保全対象となっている。

優れた自然の風景地の保護と公園としての利用の推進を目的として，自然公園法に基づき，「国立公園」，「国定公園」，「都道府県立自然公園」が指定されている。

国立公園は，我が国を代表するような優れた自然の風景地で，環境庁長官が指定し，この中の特別地域では，工作物の新築，木竹の伐採，土石の採取等を行おうとするときは許可が必要である。現在，全国に28ケ所（面積合計約205ha）が指定されており，釧路湿原（釧路湿原国立公園），サロベツ湿原（利尻礼文サロベツ国立公園），尾瀬ケ原（日光国立公園）等我が国の代表的な湿地を数多く含んでいる。

国定公園は，国立公園に準ずる優れた自然の風景地で，環境庁長官が指定し，行為許可はすべて都道府県知事が行う。現在，55カ所（面積合計約133万ha）が指定されており，涛沸湖（網走国定公園），琵琶湖（琵琶湖国定公園）等の湿地を多く含んでいる。

都道府県立自然公園は，県レベルでの優れた自然の風景地で，都道府県知事が条例に基づき指定し，行為許可も知事が行う。現在，301カ所（面積合計約195万ha）が指定され，風蓮湖（野付風蓮道立自然公園），大村湾（大村湾県立自然公園）等の湿地がみられる。

鳥獣とその生息環境を保護することを目的として，鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律に基づき，環境庁長官が設定する「国設鳥獣保護区」と都道府県知事が設定する「都道府県設鳥獣保護区」がある。同区域内では，鳥獣の捕獲が禁止され，その中の重要な部分である特別保護地区では，水面の埋立，木竹の伐採，工作物の新築等の行為には設定者の許可が必要である。

国設鳥獣保護区は，現在，54地区（面積合計約49万ha）が設定され，このうち国設ウトナイ湖鳥獣保護区（北海道），国設浜甲子園鳥獣保護区（兵庫県）等20カ所以上が湿地を含んでいる。

県設鳥獣保護区は，現在，3,530地区（面積合計約298万ha）が設定され，この中で少なくとも190地区の渡り鳥の集団渡来地の大半は湿地を対象としている。

湿地の適正な保全を図るためには，集水域全体を視野に入れた保全が必要であるといわれている。我が国の土地利用の状況を考えたとき，集水域全体を保護区にすることは難しい。このため，湿地

の保全に配慮した集水域における活動が望まれるところであるが，まず，保護区外の活動の影響把握が出来る体制を整える必要があろう。

このような観点から，釧路湿原においては，国立公園（ラムサール条約登録湿地）の区域外からの影響をモニタリングする手法についての研究が行われている。

また，同じ登録湿地である伊豆沼・内沼では流域の生活排水，畜産業からのし尿等による水質汚濁が問題となっているが，湿地自体へのマコモ植栽等の環境改善事業を進めるとともに，上流域の地方自治体において下水道整備計画が進められている。

ワイズユースの推進

湿地を手付かずに保全するだけではなく，ワイズユース（賢明に利用）するということは，ラムサール条約の基本的な考え方である。

しかしながら，ラムサール条約発効当初は国際的に重要な湿地の登録が優先されていたようである。

登録湿地の数が増えるにつれて，保全と開発を統合していかなければならないという認識が高まり，第２回締約国会議では，湿地のワイズユースが今後優先的に取り組むべき課題であると位置付けられた。

第３回締約国会議では，ワイズユースの概念の定義が行われた。それによると，ワイズユースとは，「生態系の自然的価値の維持と両立させた方法で人類の利益のために湿地を持続的に利用すること」であると定義し，さらに，「持続的な利用とは，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，現在の世代の人類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」としている。同会議では，さらに，この概念を実施に移すためのガイドライン案を作成することを使命としたワーキンググループが設置された。

第４回締約国会議では，上記のワーキンググループによって案が作成された「ワイズユースの概念を実施するためのガイドライン」が採択された。

さらに，釧路で開催された第５回締約国会議では，「ワイズユースの概念の実施に関する追加的ガイダンス」が採択された。

このように，ラムサール条約ではワイズユースについて優先的に取り組まれているが，これまでのところ，言葉の世界のみであり，「湿地を破壊的に，回復不可能なように利用しないこと」がワイズユースであるという気はするが，実際のところ何がこれに当たるかはなかなかピンとくるまでに至っていない。

ワイズユースをできるだけ分かりやすく示すため，ラムサール条約事務局では，我が国の民間セクターの協力を得て，湿地のワイズユースに係る広報用のビデオを作成し，釧路会議のオープニングセレモニーにおいて初上映された。このビデオは，英・仏・西語版が作成され，各国に配布される予定である。環境庁においても，日本語版を作成し，各県等に配布する予定である。

また，各国のワイズユースの事例を20ほど集めた報告書がこの程まとまり，各締約国等に配布された。

これらを利用しつつ，各国において，それぞれの国の実情に即した湿地のワイズユースが進められることが望まれる。

国際協力の推進

開発途上国にも多くの重要な湿地が存するが，開発の脅威にさらされているものが少なくない。しかし，途上国には，湿地の適切な保全や管理のための資金的，技術的能力の不足がみられ，先進国からの技術協力が求められている。

また，先進国から途上国への開発援助に当たっては，湿地への影響を配慮することが望まれる。

環境庁では，前述したとおり，近年，主に東南アジアの国々を対象に湿地保全への支援を行ってきている。湿地の保護計画策定支援に関しては，フィリピン及びタイで事業を行ってきた。バード・バンディング・トレーニング・ワークショップに関しては，フィリピン，インドネシア，タイで実施した。昨年はタイに近隣諸国を集めて実施するようなことも行っている。さらに，マレーシアにおいて，湿地の生物多様性に関する調査研究を行っている。

ODA 関係では，JICA の枠組みの中で，ケニア唯一のラムサール条約登録湿地であるナクル湖の下水処理施設に対する援助を行うこととなっている。

また，ラムサール条約の枠組みの中では，第4回締約国会議において途上国における湿地保全プロジェクトの支援を目的として設置された「湿地保全基金」に対して，日本政府，釧路地域の諸団体，我が国の NGO 等が拠出している。

さらに，途上国に対する支援とは限らないが，我が国は米国，オーストラリア，中国及びロシアと二国間の渡り鳥等保護条約を結んでおり，この枠組みの中で，二カ国の鳥類研究者による鳥類共同調査等の国際協力が行われている。

湿地の重要性に関する普及啓発

湿地は生物の多様性に富む地域であり，また，人類に対しても，①土壌浸食の抑制，②洪水の調節，③水質の維持及び汚染の浄化，④地表水及び地下水の維持，⑤漁業，牧畜業，農業の基盤の提供，⑥野外レクリェーション，教育の場の提供，⑦気候の安定等様々な有益な機能を有している。しかし，湿地の保全の重要性については，十分に理解されていない。日本及びアジア地域においてもしかりである。

また，ラムサール条約は，前述したとおり，湿地を手付かずのままで保全するのではなく，湿地の生態系を損なわない範囲でワイズユースするということが基本的な考え方になっていることもあまり知られていない。

湿地の適切な保全を推進するためには，これらの点についての普及啓発が重要である。

冒頭述べたとおり，ラムサール条約の締約国会議を我が国に招請した目的の一つは，我が国において湿地への関心を高めることを意識してのものであった。

次回締約国会議が行われる1996年は，ラムサール条約が採択されてから25周年に当たり，これに向けて同条約及び湿地保全の重要性についての普及啓発キャンペーンを行っていくことが釧路会議で決議されており，今後ラムサール条約の枠組みの中でも普及啓発は重点的に取り組まれていくものと思われる。

普及啓発に当たっては，一般の人々だけではなく，湿地保全に関係する省庁間のつながりを保つためにも行政担当者も意識していく必要があると考える。

他の条約，特に生物の多様性に関する条約との連携

生物の多様性に関する条約(以下「多様性条約」という。)が，昨年12月29日に発効した。

前述したとおり，湿地も生物の多様性に富んだ地域であり，ラムサール条約にとって多様性条約は最も関連の深い条約となろう。

ラムサール条約は既に20年以上の歴史を持っており，その内容も湿地という生態系全体の保全を目指した自然保護分野でも先駆的な条約である。また，多様性条約は，生物の多様性の保護とその持続的な利用が目的となっているが，ラムサール

条約も湿地の保全と賢明な利用をその基本的な考え方としている。ラムサール条約の20年以上の経験を生かして，多様性条約と連携を保っていくことが適当であろう。

多様性条約は，その資金機構として暫定的にGEFを利用することになっている。特別な資金機構を持たないラムサール条約にとって，多様性の保全という観点でGEFを活用することは得策であると考える。

多様性条約が，地球サミットにおいて，気候変動枠組み条約と共に署名に付されたこと等を考えると，今後多様性条約の方が注目され，自然保護分野でも中心になって動いていくと思われる。また，多様性条約の事務局がUNEPであるのに対し，ラムサール条約の事務局は十数人のスタッフであること等から，多様性条約に飲み込まれず，独自性をあくまで維持していくことが肝要であろう。

おわりに

ラムサール条約の課題をいろいろ述べてきたが，中でも大切なのは，普及啓発であると考える。

釧路会議で採択されたワイズユースに関する追加的ガイダンスでは，「湿地の価値は大衆にまだ十分に伝わっていない。ほとんどの人は，湿地とは何であるかを知らず，知っていたとしても，湿地を役に立たない土地とみる傾向があり，熱帯雨林にあったような大衆の支持を湿地はまだ受けていない。湿地に対する教育及び普及啓発を改善することは，ワイズユースの達成に当たっての基本である。」と述べられている。

釧路会議をただ一度だけの国際会議で終わらせないためにも，また，釧路会議でせっかく盛り上がった湿地に対する関心を持続させるためにも，環境庁としても，今後特に普及啓発の分野には力を入れていきたいと考える。また，それが我が国の湿地保全を推進することにつながると考える。