関西自然保護機構会報16(1)：35－42, 1994

琵琶湖のラムサール条約への登録[1)]

滋賀県自然保護課　森　谷　　賢[2)]

BIWA-KO (LAKE BIWA) HAS BEEN INCLUDED IN THE LIST OF WETLANDS OF INTERNATIONAL IMPORTANCE

Masaru MORIYA *Head, Nature Conservation Division, Shiga Prefectural Government.*

はじめに

ある時，知人から「琵琶湖の北湖の一部でも登録湿地にならないものかと思うが，いやいや，これは冗談だよ。」と言われたことがある。また，滋賀県の若手職員が「もし琵琶湖全部が登録湿地になったら，凄いですね。」と語った。どちらの時も，私個人としては，そうすべきか，そうできるかとの判断がつかなかった。

登録がどのような意味合いを持つことになるのであろうか。「登録湿地になることは，漢方薬を飲むみたいなものです。今すぐに効き目があると思うのは過剰な期待ですが，飲み続ければ必ず将来良いことがあります。」と私はある人に感想を語ったことがある。保全と賢明な利用を目指す条約の理念は，かつて日の目を見なかった「湖沼環境保全特別措置法案」を私には呼び覚ますものがあり，琵琶湖の管理において，治水や利水に比し，保全への重みを増す弾みになるのではないだろうか。

登録についての基本的な考え

93年２月25日の２月定例県議会の提案理由説明において，稲葉滋賀県知事は，琵琶湖をラムサール条約の登録湿地に指定されることを国に申し出たいとの考えを表明した。この説明により登録にあたっての滋賀県の基本的な考えを理解していただけると思う。

「私は先ず最初に琵琶湖をラムサール条約の湖沼として登録されるよう国に申し出る考えであることを申し上げ，皆様のご理解を得たいと存じます。ラムサール条約は，水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約でありますが，昭和46年に採択され，現在日本を含め73カ国[注1)]が加盟しています。この湿地という言葉は，この条約で初めて定義されたもので，広く水のあるところを意味し，湿原や干潟だけでなく，琵琶湖のような湖沼も含まれるとされています。また，この条約は湿地の恩恵を将来にわたり確保するため，湿地の「賢明な利用」[注2)]を進めようとするものであり，画一的な無条件の規制を課すものではなく，漁業・観光・レクリェーションなどの適正な利用を求めるものであります。琵琶湖は農林水産業をはじめ，近畿1,400万人の大切な水源として人々の生活とかかわっており，昭和25年に全国で初めて国定公園となり，昭和46年には南湖・北湖の全てを鳥獣保護区といたしました。現在，ガン，カモ，ハクチョウ類を中心に28種，５万羽を超える水鳥

1）関西自然保護機構業績　第123号
2）現所属　環境庁長官官房秘書課
脚注１）93年９月現在では，80ケ国が加盟している。
脚注２）第３回締約国会議で採択された決議において，「賢明な利用」を「湿地の自然特性を維持しながら人間のために湿地を持続的に利用すること」と定義している。

が生息し，飛来する我が国有数の湖沼であります。私たちは，これからも，この琵琶湖が変わることなく，人々の暮らしの中で活かされながら存在していくことを，県民共通の願いとしておりますが，これはラムサール条約の目的と軌を一にするものであります。幸い，本県が実施してきた琵琶湖保全のための諸施策や取り組みをもってすれば，条約の内容を満足させることができ，新たな法的措置をとる必要がないということでありますので，本年６月に北海道釧路市で開催される条約締約国会議に向けて，琵琶湖を同条約の登録湿地とすることにより，これまで以上に国際的な重要性をもつ湖として発信してまいりたいと考えます。」

アジア湿地シンポジウム

さて，滋賀県がラムサール条約に関わるきっかけは，92年10月に大津市と釧路市で開催された「アジア湿地シンポジウム」（囲み欄１）である。93年６月に釧路市で第５回ラムサール条約締約国会議が開催される予定であり，それに向けてアジアにおける加盟国を増やすきっかけを作りたいなどのことから，この種の国際シンポジウムの開催を90年頃から民間のラムサールセンターが提唱した。ラムサールセンターは岩手大学人文社会科学部の磯崎助教授を中心に活動を開始した環境 NGO である。環境庁も締約国会議前の普及啓発の必要性から，この提案を取り上げ，結局環境庁が中心となり，滋賀県，北海道，釧路市，ラムサールセンター，ILEC（国際湖沼環境委員会）等が資金や人手を提供し，シンポジウムは開催されることとなった。私事ながら，90年に釧路で次回の締約国会議が開催される決定がなされた時，私は環境庁の地球環境部で仕事をしており，関係の自然保護局の担当者から，ワシントン条約締約国会議（92年３月，京都）も含め今後の動きは承知していたが，まさか滋賀県でラムサール条約関係の業務にかかわることになるとは思いもよらなかった（私は，開設予定の UNEP 国際環境技術センターのため，91年４月に環境庁から滋賀県に出向となり，92年４月から滋賀県自然保護課長を努めることとなった。）。

環境庁がアジア湿地シンポジウムの主催者の一人に滋賀県を勧誘した背景には，上記のセンター設立のきっかけとなった ILEC が吉良竜夫琵琶湖研究所長のリーダーシップの下に着実な成果を上げていたことや，ラムサール条約の登録湿地が東日本に片寄っており全国的な関心の醸成を環境庁が望んだためではないかと思う。私が，自然保護課長に就任した時には，滋賀県がシンポジウムの主催の一員になることは内部決定されていたが，ラムサール条約の定める「湿地」に琵琶湖が含まれるか，どのような法的資格を持てば登録湿地足りうるかという点は，十分には県内で共通理解ができていなかった。

アジア湿地シンポジウムで最も注目された発言は，第３日目に開催された公開セミナーにおけるラムサール条約事務局のスマート氏によるものであった。氏の発言を要約すると，ラムサール条約の定義では，湿地は沼沢地，湿原，泥炭地または水域をいい，低潮位における水深が６ｍを越えない海域を含む，となっており，湖沼を湿地に含めて理解してもかまわない。

湿地の登録にあたり，渡り鳥などの「水鳥」が大変重要な要件と判断する国もあれば，「水鳥」との関係も含め湿地を生態系として広くとらえる国もある。1971年にラムサール条約が成立した当時は，湿地の登録にあたり，水鳥との関係が最重要視されたが，20年間の推移とともに，登録湿地の性格は変化してきており，登録にあたっての要件としての「水鳥」の存在は，湿地の多様な生態

的，社会的な重要性を配慮する動きの中で，その重要性が相対的に薄れつつある。

また，登録湿地における保全施策に関連して，既に充分な法制度が対応している湿地のみを登録する国もあれば，登録した後に保全施策を導入しようとする国もある。

シンポジウムが終了した時点で知事は次のような趣旨のコメントを行った。

「さて，ラムサール条約にいう湿地に琵琶湖が入り得るかについて関心を呼んでいますが，聞くところによると公開セミナーにおけるスマート事務局長の発言を聞く限りでは，湿地を湖沼を含めて理解してもかまわないとのようです。しかし，登録が意義あるものとなるためには，国の方針や条約に定める国際的な義務の内容を勉強し，関係市町村の意見も聞きながら，その上で考えを固めるべきものと考えています。」

登録湿地としての資格

そこで，まず，国の方針や条約に定める国際的な義務の内容のみならず琵琶湖の自然特性が適格であるかをめぐって環境庁と協議を始めることとなった（囲み欄2）。結論としては，先の知事提案理由説明にあるとおり，現在の法的な措置と琵琶湖の自然特性は適格との環境庁の考えが，93年1月初めに酉年の縁起物のように示された。

ところで，アジア湿地シンポジウムが開催された92年現在の日本における登録湿地は4箇所であり，以下のような国内法の制度が適用されており，登録湿地となるためには少なくとも国設鳥獣保護区であることが絶対要件のようにみえたわけであるので，新たに示された見解は大変画期的であった。というのは琵琶湖のほぼ全域は国定公園特別地域になっているものの，琵琶湖は県設鳥獣保護区（竹生島のみ県設鳥獣保護区特別保護地区）にすぎない。要するに，対象とする範囲が県設鳥獣保護区にすぎなくても，国の定める国定公園の特別地域と重なっていれば，登録湿地の保全措置として認められるとの見解が出されたからである。

1）釧路湿原（7,726ha，北海道の釧路町・標茶町・鶴居村の三町村内）
　鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律（国設鳥獣保護区特別保護地区）
　自然公園法（国立公園特別保護地区・特別地域）

2）クッチャロ湖（1,607ha，北海道の浜頓別町内）
　鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律（国設鳥獣保護区特別保護地区）
　北海道自然公園条例（道立自然公園特別地域）

3）ウトナイ湖（510ha，北海道の苫小牧市内）
　鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律（国設鳥獣保護区特別保護地区）
　苫小牧市自然環境保全地区

4）伊豆沼・内沼（559ha，宮城県の迫町・若柳町・築館町の三町内）
　鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律（国設鳥獣保護区特別保護地区）
　宮城県自然環境保全地域

一方，第4回締約国会議において，国際的に重要な湿地に関する判断規準（クライテリア）が勧告として採択されており（囲み欄3），琵琶湖は項

目の１－ａ，２－ｃ，３－ａのそれぞれに該当するものとされた。

１－ａ（動物や植物の分布のうえで地域の代表性を有していること）

琵琶湖の湖岸や水辺には70種以上の植物が数えられ，大きな特徴としては，湖岸線に沿った大規模なヨシ群落が見られる。

２－ｃ（渡り鳥の中継地となるなど動物にとって重要な生息の場所であること）

琵琶湖に生息している魚種は，53種があり，そのうちホンモロコ，ニゴロブナなど固有種は11種類が数えられる。また，毎年ガン，カモ，ハクチョウ類などの多数の水鳥が飛来し，生息する湖沼である。

３－ａ（一定時期に２万羽以上の水鳥がすみついていること）

琵琶湖およびその周辺に記録されている鳥類は172種類である。また，昭和44年から行っている水鳥一斉調査によると毎年５万羽程度が確認されている。

そこで，21関係市町（６市15町），関係団体（滋賀県市長会，滋賀県町村会，滋賀県猟友会，滋賀県漁業組合連合会），関係機関（建設省，運輸省，水産庁）に対しラムサール条約の意義や内容について精力的な説明を行った。40日余りの間に基本的な理解等を得た後，知事の提案理由説明（既述）を受けた滋賀県議会での審議，滋賀県自然環境保全審議会の了承を得て，３月19日，滋賀県は環境庁に対し指定申し出を行ったわけである。その後，北海道釧路市で開催された第５回締約国会議において，知事は登録認定証（口絵写真参照）を受け取ることとなった。

なお，後日の新聞で，滋賀県と建設省が覚え書きを取り交わしたことが報道されたが，登録にあたっての手続きが必ずしも定形化されていないこと，琵琶湖は多様な利用がされており極めて重要な水域であることから，登録湿地の範囲，登録湿地における法的措置，琵琶湖における賢明な利用等について，双方が共通の理解に達したことを確認したものである。

琵琶湖の登録湿地としての範囲については，原則として，次の３要件をすべて充足する区域として設定した。

１）県設琵琶湖鳥獣保護区として設定されている区域であること。

２）琵琶湖国定公園の区域のうち，特別保護地区及び特別地域であること。

３）琵琶湖に至近の道路から琵琶湖の区域（道路敷は含まず）であること。

条約において規定される「湿地」の定義に当てはまる水域であり，更に条約が求める「保全」を法律に基づき担保できる水域であることが必要であるとの考えにより，原則として県設琵琶湖鳥獣保護区と琵琶湖国定公園の特別保護地区及び特別地域が重複した区域であり，かつこの重複した区域が陸域を含む場合には琵琶湖に至近の道路から琵琶湖側に区域界を設けることとして区域設定を行った。

これにより，確定した登録湿地の範囲は，６市15町にわたる65,602haに及ぶものとなった。

今後の取り組み

世界湖沼会議の開催（84年），ILECの設立支援（85年），UNEP国際環境技術センターの開設支援（92年）など，滋賀県の環境面における国際的な

取り組みは種々あるが，琵琶湖そのものが国際的な位置づけを条約という形で受けるのは今回が初めてである。

滋賀県としては琵琶湖がラムサール条約に定める登録湿地となったことを機会に，新たな気持ちで琵琶湖を見つめ直し，水質を中心とした自然環境の一層の推進に弾みをつけるとともに，琵琶湖における環境保全の重要性とこれまでの取り組みの成果を内外に強く打ち出していきたいと考えている。富栄養化防止，ヨシ群落保全，散在性ゴミ対策など従来からの施策の実を上げるとともに，以下の分野の充実も考えている。

1. 普及啓発

水鳥写真コンテスト，水鳥観察会など，多数の県民が参加できる行事を実施し，琵琶湖の自然環境をあらたな視点で見つめ直して頂く機会をつくっていく。県民の方々や県外から訪れた方々にも，琵琶湖がラムサール条約登録湿地であることを知らせるための案内板を琵琶湖周辺に設置する。

2. 水鳥の調査

水鳥の種類・羽数と湖岸の植生や気象などとの関連，琵琶湖の魚の生息状況と，それを餌にしている水鳥の関連，ヨシ原での水鳥の分布と実態などについて分析をするとともに，継続的な調査を実施する。

3. 水鳥の増加

水鳥の生息場所として特に重要なヨシ原を「ヨシ群落保全条例」により保全していくとともに，ヨシなどの植栽事業の一層の拡大をめざす。マコモなど，自然植生を利用した水鳥の給餌場を確保するための調査・研究を進める。

4. 登録湿地間の交流

国内の登録湿地間の情報・意見交換の場，あるいは，海外の先進事例の情報収集の場を設置するよう，国に求めていく。琵琶湖の現状や取り組みを国際的に紹介していく。

5. 施設整備

水鳥の観察を通じて自然保護思想を普及させるため，水鳥公園等の整備を検討する（湖北町，新旭町に既設）。

6. 鳥類の治療

負傷した水鳥が速やかに自然へと復帰できるよう，治療や介護を行うとともに，病院や死因を調査し，治療方法や予防法確立のための体制の整備を検討する。

（囲み欄1）

アジア湿地シンポジウム
琵琶湖会議（概要）

1. 日　時：92年10月15日（木）－10月17日（土）
2. 場　所：滋賀県立琵琶湖研究所，いこいの村びわこ
3. 参加者：アジア中心に24カ国約60人の海外参加者，合計約300人
4. 主　催：環境庁，滋賀県，国際湖沼環境委員会（ILEC），ラムサールセンターなど
5. プログラム：

第1日目：○基　調　報　告
　　○第1テーマ「湿地の賢明な利用」の討議

第2日目：○第2テーマ「湿地の監視」の討議
　　○エクスカーション（第1グループ：バスで南湖のヨシ地視察
　　第2グループ：船で北湖の水質視察）
　　○琵琶湖の夕べ（いこいの村びわこ）
　　琵琶湖の様々な面の紹介と質疑
　　（ヨシ，ホタル，鳥類，環境教育，社会経済）

第3日目：○シンポジウムの勧告案の討議
　　（前文，普及啓発，人材養成，監視，合意形成，法制度，国際協力）
　　○公開セミナー「ラムサール条約のめざすもの」
　　参加者　150名

6. その他：シンポジウムは，10月19日，20日には会場を釧路市に移し，国際協力を中心として討議を行い，最終日（20日）には勧告を採択した。

（囲み欄2）

ラムサール条約による登録湿地の義務と琵琶湖

主要な国際的な義務は以下の通りであり，具体は各締約国が決めることになる。

1）賢明な利用のための計画とその実施
2）自然保護区の設置と監視
3）研究，情報交換
4）水鳥増加の措置
5）研究・管理・監視の人材養成

琵琶湖における履行状況は以下のとおりである。

1）賢明な利用のための計画とその実施

琵琶湖については，自然公園法（国定公園），鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律（県設鳥獣保護区），湖沼水質保全特別措置法（指定湖沼），滋賀県琵琶湖の富栄養化の防止に関する条例，滋賀県琵琶湖のヨシ群落の保全に関する条例などが適用されている。これにより，琵琶湖国定公園計画，鳥獣保護事業計画，湖沼水質保全計画などが定められ，その実施が行われている。

2）自然保護区の設置と監視

琵琶湖は全域が国定公園の区域であり，同時に県設の鳥獣保護区となっている。また，ヨシ群落保全条例に基づく保全区域の指定が湖岸を中心に行われている。

滋賀県では，毎年1月に水鳥の一斉調査を行っており，また公共用水域の水質監視を原則として毎月48定点で行っている。さらに，湖岸の状況の把握が適宜行われており，また県下の研究所・試験所においても琵琶湖をフィールドとした監視が行われている。

この他，関係機関による水質・水量の監視も行われている。

3）研究，情報交換

琵琶湖研究所をはじめ，京都大学，滋賀大学，滋賀県立短期大学等の大学において琵琶湖を対象とした研究が行われており，更に，衛生環境センター，水産試験場においても業務の実施に伴い琵琶湖の研究に資するデータを蓄積している。研究成果などは各機関より，適宜公表されている。

4）水鳥増加の措置

琵琶湖は全域が県設の鳥獣保護区であり，ヨシ群落保全条例，自然公園法などの措置により，水鳥の生息地の保全が行われている。

5）研究・管理・監視の人材養成

これについては，1）から4）に述べたなかで付随的に行われている。

（囲み欄３）

国際的に重要な湿地を判断するクライテリア

— 第４回締約国会議の勧告 —

A wetland is identified as being of international importance if it meets at least one of the criteria set out below:

1. *Criteria for representative or unique wetlands*
   A wetland should be considered internationally important if:

   (a) it is a particularly good representative example of a natural or near-natural wetland, characteristic of the appropriate biogeographical region;

   or (b) it is a particularly good representative example of a natural or near-natural wetland, common to more than one biogeographical region;

   or (c) it is a particularly good representative example of a wetland which plays a substantial hydrogical, biological or ecological role in the natural functioning of a major river basin or coastal system, especially where it is located in a trans-border position;

   or (d) it is an example of a specific type of wetland, rare or unusual in the appropriate biogeographical region.

2. *General criteria based on plants or animals*
   A wetland should be considered internationally important if:

   (a) it supports an appreciable assemblage of rare, vulnerable or endangered species or subspecies of plant or animal, or an appreciable number of individuals of any one or more of these species;

   or (b) it is of special value for maintaining the genetic and ecological diversity of a region because of the quality and peculiarities of its flora and fauna;

   or (c) it is of special value as the habitat of plants or animals at a critical stage of their biological cycle;

   or (d) it is of special value for one or more endemic plant or animal species or communities.

3. *Specific criteria based on waterfowl*
   A wetland should be considered internationally important if:

   (a) it regularly supports 20,000 waterfowl;

   or (b) it regularly supports substantial numbers of individuals from particular groups of waterfowl, indicative of wetland values, productivity or diversity;

   or (c) where data on populations are available, it regularly supports 1% of the individuals in a population of one species or subspecies of waterfowl.