

湿地の保全及び再生等に関する法律要綱案

第1 本要綱案作成に至る経緯

1 湿地の機能

湿地保護の国際条約であるラムサール条約（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）は第1条で「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。」と定義している。このような湿地は、生物多様性に富み、多くの野生生物の命を支えているだけでなく、食料などを提供し、またその堆積土砂と侵食のコントロール、洪水調節、水質の保全と汚染の緩和、地下及び地上の水の供給の保持機能によって人の生存を支えてきた。また、最近ではその気候緩和機能によって、地球温暖化防止にも資すると注目されている。

2 湿地の消失

しかし、人は、湿地の価値を十分に認識せず、じめじめした不毛の土地と見て、開発を続けた。特に、戦後は大型工作機械によって、農地、宅地、商工業用地造成のために生態系への配慮なしに凄まじい勢いで開発が続けられた結果、例えば、大阪湾ではほぼ100%、東京湾でも96%の干潟が消滅するに至っている。また、多くの河川で発電、治水、利水等の目的でダム建設が行われて河川環境は悪化し、同様に、土地改良事業によってため池は潰され、農業用水路もコンクリート三面張りにされてしまい、かつては身近な存在であったホタルやメダカの姿も消えてしまった。湖沼についても、八郎潟や河北潟などわが国を代表する汽水湖が農地造成のために干拓されてしまっただけでなく、都市化の進展によって、琵琶湖や霞ヶ浦等は自然の浄化能力を超えた大量の工場排水、生活排水が流れ込み、深刻な水質汚染が進行している。

このような戦後における急激な湿地の消滅・湿地環境の悪化は、全世界的規模で進行した。

3 ラムサール条約の採択と湿地保全策の進展

この事態に対し、国際的には、干潟をはじめとする湿地保全の重要性が認識され、1971年には、環境保全のための国際条約としては最初のものとなるラムサール条約が採択され、以後、湿地の保全は国際的な課題となっ

た（わが国は1980年に批准）。

わが国においても、1993年6月に釧路市で第5回ラムサール条約締結国会議が開催されたことを一つの契機として、湿地保護の重要性の認識が高まってきている。政府も、1994年12月閣議決定・2000年12月変更の環境基本計画や1995年10月閣議決定の生物多様性国家戦略によって、生物多様性及び干潟その他の湿地の重要性や保全の必要性に言及し、2002年3月閣議決定の新・生物多様性国家戦略においては、湿地の重要性を強調し、湿地の置かれた状況を分析した上で、湿地保全の緊急性や保全手法までも明記するようになり、環境省も2001年12月、保全のための基礎資料とし開発計画がある場合には保全上の配慮を促すとして、日本を代表する重要な湿地500カ所を選定（以下「500選の湿地」という）し、「日本の重要湿地500」として公表するに至っている。

4 当連合会の取り組みと第45回人権擁護大会決議

当連合会では早くから湿地保全問題に取り組み、各地の湿地を取り巻く問題状況を調査、研究の上、湿地に関する開発行爲の中止や保全策の提言を行ってきた。1997年には諫早湾干拓事業に関し排水門の開放を求める会長声明（5月22日）、排水門の開放と干拓事業の廃止及び諫早湾干潟についてラムサール条約の登録湿地とすることを求める意見書（10月17日）、中海土地改良事業の廃止を求める意見書（5月2日）を、1999年12月17日には三番瀬の埋立計画を中止してラムサール条約の登録湿地とすることを求める意見書を、2002年3月には沖縄県泡瀬干潟の埋立計画の中止を求める意見書を、それぞれ公表した。

当連合会は、こうした湿地保全に関する取り組みの中で、わが国の湿地が十分に保全・再生されてこなかった原因は、湿地の価値を無視し、破壊・消滅させてきた開発政策を根本的に見直さずに、湿地の開発を抑制し、その保全・再生を図るための法制度を整備しなかったことであると認識するに至り、あるべき湿地保護法制を検討すべく、2002年10月に郡山市で開催した第45回人権擁護大会において、シンポジウム第3分科会「うつくしまから考える豊かな水辺環境 - 湿地保全・再生法制定に向けて - 」を開催した。その結果を踏まえ、議論の結果、国に対し、「湿地の保全および再生を法の目的に明記した湿地保全・再生法（仮称）を制定し、その内容として、500選の湿地をはじめとする重要な湿地を保全するための保護区制度、開発行爲が湿地に及ぼす影響について、回避・最小化・代償という優先順位をもって保全を行う手法（ミティゲーション）、生態学的知見に基づき保全と再生を一体的に行うための湿地管理計画制度、および湿地保全・再生のための施

策に環境保護団体・住民が参加できる制度的保障等を盛り込むこと。」等の施策を求める「湿地保全・再生法の制定を求める決議」を満場一致で可決承認した。

この決議内容を法案要綱の形で具体化したのが本要綱案である。

本要綱案作成に当たっては、自然環境保全法、自然公園法、鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律、絶滅のおそれがある野生動植物の保存に関する法律、自然再生推進法等のわが国の自然保護に関する法律だけでなく、韓国の湿地保全法、アメリカの国家環境政策法・水質浄化法・絶滅の危機にある種の保存法及びドイツの連邦自然保護法等の外国法、並びにラムサール条約締約国会議の決議及び勧告をも参考にした。

韓国の湿地保全法はわが国の自然環境保全法の湿地版とあってよいほど同法と構造を同じくしていることから、本要綱案の骨格を決めるに際しては大いに参考になったし、「湿地改善地域」は同法の制度を取り入れたものである。また、湿地保全の有力な手法であるミティゲーションについては、アメリカの国家環境政策法及びドイツの連邦自然保護法を、「市民訴訟条項」については、アメリカの水質浄化法及び絶滅の危機にある種の保存法を、それぞれ参考にしたものである。

当連合会は、本要綱案の作成に当たり様々な角度から検討を加えたが、考慮において行き届かない点や不十分な点があり得ると思われる。本要綱案は、わが国における湿地の保全・再生に向けての叩き台として広く世に問うものであり、本要綱案に対する各界各層のご意見を頂き、それらをもとにしてさらに検討を続け、よりよいものにしていきたいと考えている。

第2 要綱案の内容

別紙のとおり。

湿地の保全及び再生等に関する法律 要綱案

2006年3月16日
日本弁護士連合会

<目次>

第1	目的	1
第2	定義	2
第3	基本理念	4
第4	国際協力による湿地の保全等	6
第5	国の責務	6
第6	地方公共団体の責務	6
第7	事業者の責務	7
第8	市民の責務	8
第9	湿地の調査	8
第10	湿地保全事業等	9
第11	湿地管理基本方針	10
第12	中央湿地管理委員会	13
第13	地域湿地管理委員会	14
第14	地域湿地管理委員会の事務	15
第15	地域湿地管理計画	16
第16	地域湿地管理計画の実施	19
第17	湿地の毀損等の禁止	20
第18	影響緩和措置	20
第19	湿地保全地域の指定	24
第20	市民等による湿地保全地域指定の申出	26
第21	行為制限	28
第22	湿地保全計画	28
第23	特別保護地区	29
第24	湿地改善地域	31
第25	湿地改善計画	32
第26	中止命令等	33
第27	市民訴訟条項	33
第28	影響緩和措置の変更の訴え	36
第29	湿地調査員等	36
第30	補償等	37
第31	罰則	38

第1 目的

この法律は、わが国においてはこれまで湿地が有する価値に適切な考慮が払われることがないまま、人間の様々な社会経済活動によって、湿地の減少又は質的劣化が深刻化していることに鑑み、湿地の重要性を正しく認識した上で、湿地の減少及び質的劣化を防止し、かつ、過去に失われた湿地及びその機能を回復するために必要な事項を規定し、もって、現在及び将来の世代の人間及び野生動植物が健全で恵み豊かな湿地の恵沢を享受し、人類の幸福及び生物多様性の確保に貢献することを目的とするものとする。

<解説>

- (1) 最近制定された行政関係の法律については、その法律がどのような背景で、何を目的に制定され、その目的達成のためにどのような手法が定められているのかを概括的に記述した目的事項を記載するのが一般的です。このことにより、その法律がどのような性格を有しているのかが分かるようになっていきます。この要綱案でも、「湿地の保全及び再生等に関する法律」がどのような性格を有するものかを分かり易く説明するため、目的規定を設けることとしました。
- (2) この目的では、まず湿地が減少又は質的劣化を来してきたのは、湿地が有する価値に十分な考慮を払うことなく埋立て等の開発行為や汚染物質の排出が行われたためであることを率直に反省します。
- (3) その上で、現在世代の人間は勿論のこと、将来の世代の人間そして野生動植物までもが健全で恵み豊かな湿地の恵沢を享受できるようにするために、日本において湿地の減少及び質的劣化を防止し、かつ、過去に失われた湿地及びその機能を回復して、人類の幸福及び生物多様性の確保に貢献することを目的とする旨うたうこととします。

野生動植物までもが健全で恵み豊かな湿地の恵沢を享受できるようにとする趣旨は、「生物の多様性が有する内在的な価値並びに生物の多様性及びその構成要素が有する生態学上、遺伝上、社会上、経済上、科学上、教育上、文化上、レクリエーション上及び芸術上の価値を意識し、生物の多様性が進化及び生活圏における生命保持の機構の維持のため重要であることを意識し、生物の多様性の保全が人類の共通の関心事であることを確認」（生物の多様性に関する条約前文）するとともに、湿地の保全が生物多様性にとって極めて重要であることを認識したからにほかなりません。

このように、人間だけでなく、他の生命に対する配慮をうたったものと

して、「広島市環境の保全及び創造に関する基本条例」があります。同条例は前文で「私たちは、社会経済活動や生活様式の在り方を見直すとともに、一人ひとりが環境をより良くするための努力を重ね、さらに国の内外の地域の人々とも互いに協力し合って、地球上のあらゆる生命が平和のうちに共存できるような取組を推進しなければならない。」としています。

さらに、この文言は、オオヒシクイ訴訟を嚆矢として近時数を増している人間以外の生物等を原告とした自然の権利訴訟と同様に、環境倫理の三大原則の一つである「自然物の生存権」(加藤尚武著「環境倫理学のすすめ」丸善ライブラリー)をも意識したものであり、これにより生物多様性の保全の強化が促進されることへの期待も込められているのです。

- (4) この将来世代の人間や野生動植物が湿地の恵沢を享受できるようにすることをうたうことは、「賢明な利用(wise use)」あるいは「持続可能な発展(sustainable development)」を意味しますし、湿地の減少及び質的劣化を防止することはアメリカ合衆国でとられている「no net loss(個々の湿地の減少や質的劣化を防止して総体としての湿地の機能を維持、確保しようとするもの)」の政策を日本でも採用することを法律上明言することになります。
- (5) また、過去に失われた湿地及びその機能を回復することをうたうことは、この法律が湿地の保全だけでなく、湿地の再生についても規定することを意味します。なお、湿地でなかった場所に新たに湿地を創出する「湿地の創造」は目的中には加えませんでした。後述する影響緩和措置(ミティゲーション)においては、代償策としてかつて湿地でなかった場所に湿地を創設する必要があること、学校その他の公共施設あるいは工場等の敷地内にビオトープとして擬似的自然の池等を創設することは環境学習やレクリエーションだけでなく、生物多様性の見地から有意義であることから、湿地の創造を推進することはこの目的にかなうものと思われる。
- (6) そして何より重要なのは、この法律が人間の利便や都合のためだけでなく、生物多様性の確保それ自体をも目的とすることです。その意図は上記(3)で述べたとおりですが、そのことによって、人間中心の考えで行われてきた湿地の毀損や、ホタルの住める川とか桜並木等といった、人から見て価値のある特定の種の存続しか考えない湿地の再生が行われることを防止することにも役立つと思われます。

第2 定義

「湿地」とは、淡水、汽水又は塩水が永続的又は一時的に表面を覆っている地域及びそれに隣接する地域をいい、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ものとする。

「湿地の保全」とは、湿地環境及びその有する本来の機能を維持し、これを発展させるために行われる活動をいうものとする。

「湿地の再生」とは、過去に失われた湿地環境及びその本来の機能を取り戻すことを目的として行われる活動をいうものとする。

「湿地の創造」とは、かつて湿地でなかった場所に湿地環境を新たに創出するための活動をいうものとする。

「湿地の毀損」とは、埋立て、排水、取水等により湿地の形状又は形質を変更したり、湿地に建物その他の構造物を設置する方法で、湿地を保全以外の目的で使用したりすることをいうものとする。

「湿地の質的劣化」とは、乾燥化、水質汚濁、生物多様性の減少等によって、その湿地の本来有している機能が損なわれる状態に至っていることをいうものとする。

< 解説 >

法律の解釈・運用が正しく行われるためには、法が対象とする「湿地」をはじめ、以下に挙げる用語については定義規定をおく必要があると考えます。

(1) 湿地

湿地は一般的には、「河川・湖沼の近辺などで、地下水が地表に近く、水けの多いじめじめした土地」とされています（広辞苑第5版）が、この要綱案では、ラムサール条約の国内法という位置づけから、対象とする「湿地」は、同条約にいう湿地、すなわち「淡水、汽水又は塩水が永続的又は一時的に表面を覆っている地域及びそれに隣接する地域をいい、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」ものとししました。

(2) 湿地の保全

「湿地の保全」とは、湿地環境及びその有する本来の機能を維持し、これを発展させるために行われる活動をいうものとししました。

(3) 湿地の再生

「湿地の再生」とは、過去に失われた湿地環境及びその本来の機能を取り戻すことを目的として行われる活動をいうものとししました。

(4) 湿地の創造

「湿地の創造」とは、かつて湿地でなかった場所に湿地環境を新たに創出するための活動をいうものとししました。

(5) 湿地の毀損

「湿地の毀損」とは、埋立て、排水、取水等により湿地の形状又は形質を変更したり、湿地に建物その他の構造物を設置する方法で湿地を保全以外の目的で使用するということとしました。

(6) 湿地の質的劣化

「湿地の質的劣化」とは、乾燥化、水質汚濁、生物多様性の減少等によって、その湿地の本来有している機能が損なわれる状態に至っていることをいうものとしました。

第3 基本理念

- (1) 湿地を健全で恵み豊かなものとして維持することは、人間の健康で文化的な生活及び生物多様性の確保に欠くことができないものであること並びにかような湿地が人間の諸活動の負荷によって損なわれつつあることを深く認識し、今後は湿地を保全し、再生し及び創造していくことによって、現在及び将来の世代の人間だけでなく、野生動植物が、健全で豊かな湿地の恵沢を持続的に享受でき、また、湿地環境及びその機能が将来にわたって維持されなければならないものとする。
- (2) 湿地の保全、再生及び創造のための施策を行うに当たっては、近年において湿地が著しく減少したこと並びに人工的な湿地の再生及び創造はいまだ十分に確立された技術でないことに鑑み、まず現存する湿地をできる限り保全することを優先させ、湿地の再生及び創造は、保全された湿地の持つ諸機能を補完するものと位置づけ、湿地の再生又は創造を理由に湿地の保全が疎かにされてはならないものとする。
- (3) 湿地の保全、再生及び創造に当たっては、湿地が市民のレクリエーション及び自然環境学習の場としても重要性を有することに鑑み、これらの場としても活用が図られるように配慮しなければならないものとする。
- (4) 湿地の保全、再生及び創造は、地域における湿地環境の特性、復元力及び生態系の微妙な均衡を踏まえて、かつ科学的知見に基づいて実施されなければならないものとする。
- (5) 湿地の保全、再生及び創造の施策は、関係行政機関、関係地方公共団体、地域住民、特定非営利活動法人、湿地に関し専門的知識を有する者等の地域の多様な主体が連携しつつ積極的に取り組んで実施されなければならないものとする。

<解説>

(1) 行政関連の法律では、その法律の目的を達成するための各種施策がよるべき基本理念を定めるのが一般的です。環境基本法や自然環境保全法も基本理念を格調高くうたっています。本要綱案でも、これらの例に倣い基本理念の項目を設けることにしました。そして、本要綱案は、現在の環境保護法制の到達点を意識して作成されたこと、対象とする湿地の種類が多岐にわたること等に鑑み、次のような事項を基本理念として掲げるべきと考えます。

(2) 持続的な恵沢の確保

湿地の保全、再生及び創造は、湿地を健全で恵み豊かなものとして維持することが人間の健康で文化的な生活及び生物多様性の確保に欠くことができないものであること並びにかような湿地が人間の社会生活活動の負荷によって損なわれつつあることに鑑み、現在及び将来の世代の人間と野生動植物が健全で豊かな湿地の恵沢を持続的に享受するとともに、湿地環境及びその機能が将来にわたって維持されるように行われなければならないものとするを第一の基本理念に挙げました。

(3) 保全が原則であることの確認

湿地の保全、再生及び創造のための施策を行うに当たっては、近年において湿地が著しく減少したこと並びに人工的な湿地の再生及び創造はいまだ十分に確立された技術でないことに鑑み、まず現存する湿地をできる限り保全することを優先させ、湿地の再生及び創造は保全された湿地の持つ諸機能を補完するものと位置づけ、湿地の再生又は創造を理由に湿地の保全が疎かにされてはなりません。このことを明確にするために、保全が原則であることを基本理念としました。

(4) レクリエーション及び自然環境学習の場としての湿地の利用

湿地の保全、再生及び創造に当たっては、湿地が市民のレクリエーション及び自然環境学習の場としても重要性を有することに鑑み、これらの場としても活用が図られるように配慮しなければならないことも基本理念としました。

(5) 科学的知見の活用

湿地の保全、再生及び創造は、地域における湿地環境の特性、復元力及び生態系の微妙な均衡を踏まえて、かつ科学的知見に基づいて実施されなければなりません。そこで、このことも基本理念としました。

(6) 保全、再生及び創造における多様な主体の協働

湿地の保全、再生及び創造の施策は、関係行政機関、関係地方公共団体、地域住民、特定非営利活動法人、湿地に関して専門的知識を有する者等の

地域の多様な主体が連携しつつ積極的に取り組んで実施されなければなりません。そこで、このことも基本理念としました。

第4 国際協力による湿地の保全等

- (1) 湿地が、特に国境を越えて移動する渡り鳥にとって休息地、採餌場及び繁殖地として重要な機能を有しており、渡り鳥の保護のためには国際的な見地から湿地保護を図る必要があることに鑑み、湿地の保全、再生及び創造は、国際的協調の下に積極的に推進されなければならないものとする。
- (2) 湿地の保全、再生及び創造を行うに当たっては、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、生物の多様性に関する条約その他わが国が批准している国際条約の趣旨を尊重しなければならないものとする。

< 解説 >

湿地が、特に国境を越えて移動する渡り鳥にとって休息地、採餌場及び繁殖地として重要な機能を有しており、渡り鳥の保護のためには国際的な見地から湿地保護を図る必要があることに鑑み、湿地の保全、再生及び創造は国際的協調の下に積極的に推進されなければならないものとした。

その場合には、既にラムサール条約や生物の多様性に関する条約その他わが国が批准している国際条約の遵守が求められることから、その趣旨を尊重されなければならないものとした。

第5 国の責務

- (1) 国は、湿地を保全し、再生し、及び創造する責務を負うものとする。
- (2) 国は、第3項及び第4項の基本理念にのっとり、総合的な湿地の保全、再生及び創造に関する施策を策定し、及び実施する責務を有するものとする。
- (3) 国は、その所有し、又は管理する土地内に、その地域の自然的条件に適合した湿地を再生し、又は創造するよう努めなければならないものとする。

第6 地方公共団体の責務

- (1) 地方公共団体は、本法その他の法律によって定められたところに従い、その区域内にある湿地を保全し、再生し、及び創造する責務を負うものとする。

- (2) 地方公共団体は、第3項及び第4項の基本理念にのっとり、国との適切な役割分担をふまえて、その区域内にある湿地の保全、再生及び創造について、国の施策に準じた施策その他当該区域の自然的条件に適合した施策を策定し、及び実施する責務を有するものとする。
- (3) 地方公共団体は、その所有し、又は管理する土地内に、その地域の自然的条件に適合した湿地を再生し、又は創造するよう努めなければならないものとする。

<解説> 第5項及び第6項

これまでに国や都道府県の施策によって多くの干潟や湖沼等が埋め立てられてきたことに鑑み、国及び地方公共団体に湿地の保全の義務を負わせ、湿地の減少をくい止めるだけでなく、生態学的に重要な場所には湿地を再生させる必要があります。その内容は、次のようなものとすべきと考えます。

- (1) 国及び地方公共団体は、本法（本法に基づき制定される政令も含む）又は他の法律（例えば河川法）によって定められた区分に従い、それぞれが湿地の保全、再生の義務を負うものとする。

この場合、予算や人員との関係上、一級河川における国の義務のように、特に他の法律で規定しない限り、湿地の保全、再生に関する義務主体は基本的には基礎的自治体である市町村と考えます。そして、当該湿地が複数の市町村にまたがる場合及び当該湿地が重要な湿地であり特に都道府県において保全、再生すべきものとされた場合には都道府県、当該湿地が複数の都道府県にまたがる場合及び当該湿地が重要な湿地であり特に国において保全、再生すべきものとされた場合には国というように、保全、再生についての責任の分担をすべきと考えます。なお、この点についても、第15項の地域湿地管理計画において定められることとなります。

- (2) 国は、基本理念にのっとり、湿地の保全、再生の根幹となる施策を策定し及び実施する責務を有するものとする。
- (3) 地方公共団体は、基本理念及び湿地の保全、再生に関する国の施策にのっとり、地域の自然的条件に適合した湿地の保全、再生に関する具体的施策を策定し及び実施する責務を有するものとする。
- (4) 国及び地方公共団体は、その所有し、又は管理する土地内に、その地域の自然的条件に適合した湿地を再生し、又は創造するよう努めなければならないものとする。

第7 事業者の責務

- (1) 事業者は、第3項及び第4項の基本理念にのっとり、その事業活動

によって湿地を毀損し、又は湿地の質的劣化をもたらさないようにする責務を負うものとする。

(2) 事業者は、その所有し、又は管理する土地内に存在する湿地を保全するよう努めなければならないものとする。

(3) 事業者は、その所有し、又は管理する土地内に、地域の自然的条件に適合した湿地を再生し、又は創造するよう努めなければならないものとする。

第8 市民の責務

(1) 市民は、第3項及び第4項の基本理念にのっとり、その活動によって湿地を毀損し、又は湿地の質的劣化をもたらさないように配慮する責務を負うものとする。

(2) 市民は、その所有し、又は管理する土地内に存在する湿地を保全するよう努めなければならないものとする。

(3) 市民は、その所有し、又は管理する土地内に、地域の自然的条件に適合した湿地を再生し、又は創造するよう努めなければならないものとする。

<解説> 第7項及び第8項

事業者や市民についても、その所有し、又は管理する土地内にある湿地を埋め立てたり、汚水を排水する等して水質を悪化させたりしてきたことに鑑み、その所有し、又は管理する土地内にある湿地については、次のような義務を負担すべきと考えます。

(1) 事業者及び市民は、基本理念にのっとり、その活動によって湿地を毀損し、又は湿地の質的劣化を来さないようにする責務を負うものとします。

(2) 事業者及び市民は、その所有し、又は管理する土地内に存在する湿地を保全し、又は湿地を再生するよう努めなければならないものとします。

第9 湿地の調査

(1) 国は、5年ごとに湿地の保全、再生及び創造のための施策に必要な基礎調査を実施しなければならないものとする。

(2) 上記(1)の基礎調査に際しては、研究者、湿地の保全活動に従事してきた個人、特定非営利活動法人その他民間の団体に対して協力を求めるよう努めるとともに、その調査結果については、これらの者に意見を述べる機会を与えなければならないものとする。

(3) 国は、上記(1)の調査結果を、速やかに、公表しなければならない。

いものとする。

<解説>

(1) 湿地を適正に保全、再生するためには、その存在及び質の状況を常に把握して、もし問題が生じあるいは生じるおそれのある湿地に関しては、優先的に対策をとる必要があります。そのために、調査の実施は不可欠です。

そこで国は、5年ごとに、湿地の保全、再生及び創造のための施策に必要な基礎調査を実施しなければならないものとし、同様の基礎調査は、自然環境保全法第4条に定める自然環境の基礎調査（いわゆる緑の国勢調査）でも行われていますが、本項の湿地調査は、湿地に関してより詳細な調査を要求するものです。

この基礎調査の結果を踏まえて、第15項の地域湿地管理計画が策定されることとなります。

(2) 地域の湿地の状況については、当該地域を研究のフィールドとしている研究者や保全運動に取り組んでいるNPO等が豊富な情報を有している場合が多いので、これらの研究者やNPO等の協力を求めることが調査の正確性につながるだけでなく、またコスト面でも有利です。そこで、この調査に当たっては、できる限りこれら研究者、NPO等の協力を求めるものとし、

なお、研究者、NPO等が意見や情報を提供することによって、調査に協力したにもかかわらず、それが調査結果に適正に反映されていない場合もあることから、調査結果をまとめるに当たっては、研究者、NPO等に意見を述べる機会を保障するものとし、

(3) この調査の結果については、湿地の保全活動等に活用する必要があることから、速やかに公表するものとし、

第10 湿地保全事業等

(1) 国又は地方公共団体は、地域湿地管理計画の定めるところに従い、湿地の保全、再生又は創造のための事業計画を策定し、これを実施しなければならないものとする。

(2) 国又は地方公共団体は、上記(1)の事業計画の策定及びその実施をしようとする場合には、湿地のもたらす恵沢が地域住民だけでなく広く一般に帰することに鑑み、当該事業に関する知見を有する研究者、市民及び特定非営利活動法人の関与を求めなければならないものとする。

(3) 上記(2)の関与を求めるに当たっては、公平を旨とし、特定の者

に偏りがあってはならないものとする。

< 解説 >

- (1) 湿地の保全、再生及び創造は、当該湿地を取り巻く土壌、地下水、気候、生物多様性等の自然環境を無視して行われるべきでないことはいうまでもありません。当該湿地の自然環境に適合するとともに、生物多様性の確保という見地から、近隣の湿地及び森林や草原といった他の生態系とのネットワークの形成という観点も重要です。この生態的ネットワークの形成の重要性については、新生物多様性国家戦略第3部第1章第1節1保全の強化でも述べられているところでもあります。

この湿地間及び湿地と他の生態系のネットワーク化は、第15項の地域湿地管理計画によって、実現されることが予定されています。

そこで、国又は地方公共団体は、この地域湿地管理計画の定めるところに従い、湿地の保全、再生及び創造の義務を負うものとされた湿地について、保全、再生及び創造のための事業計画を策定して、これを実施するものとしします。

- (2) また、国又は地方公共団体は、湿地について保全、再生のための事業を行うに当たっては、湿地のもたらす恵沢が地域住民その他広く一般市民に帰することに鑑み、当該事業において知見を有する研究者、市民及びNPOの関与を求めなければならないものとしします。国又は地方公共団体と研究者、市民及びNPOの連携の重要性については、自然再生推進法でも規定されています(第3条第2項)。
- (3) なお、行政にとって都合のよい者にのみ関与を求め、行政に対して批判的な、研究者、市民、NPOを排除することを防ぐため、この関与を求めるに当たっては、公平を旨とし、特定の者に偏りがあってはならないものとしします。

第11 湿地管理基本方針

- (1) 国は、湿地の保全、再生及び創造に関する施策を科学的かつ計画的に実施するための基本方針(以下「湿地管理基本方針」という。)を定めなければならないものとする。
- (2) 湿地管理基本方針には、次に掲げる事項を定めるものとする。
- 湿地の保全、再生及び創造に関する基本構想
地域湿地管理委員会の委員の資格、構成及び運営に関する基本的事項
地域湿地管理計画の対象区域(以下「地域湿地管理区域」という。)

内容、策定手続等地域湿地管理計画の策定に関する基本的事項

湿地保全地域の指定に関する基本的事項

自然環境保全法、自然公園法、鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律その他湿地の保全に係る法律及び当該地域に関連する都市計画法、都市再開発法その他の法律に基づく他の計画との調整に関する基本的事項

その他湿地の保全、再生及び創造に関する重要事項

- (3) 地域湿地管理区域は、第9項の湿地環境基礎調査の結果に基づき、集水域等湿地の地理的、自然的条件を考慮して決定されなければならないものとする。
- (4) 環境大臣は、湿地管理基本方針の案を作成して、閣議の決定を求めなければならないものとする。
- (5) 環境大臣が湿地管理基本方針の案を作成しようとするときは、中央湿地管理委員会の意見を聴くとともに、公聴会の開催、意見公募手続の実施等広く一般の意見を聴かなければならない。なお、環境大臣は、湿地の保全、再生又は創造のための活動に関与している会員が50名以上の特定非営利活動法人であって届出があるもの（以下「届出特定非営利活動法人」という。）については、個別に意見を聴取する手続をとるものとする。
- (6) 中央湿地管理委員会は、上記(5)に定める意見を述べるに際して必要があると認めるときは、公聴会を開催することができるものとする。
- (7) 上記(4)から(6)までは、湿地管理基本方針の改訂について準用するものとする。この場合において、環境大臣は、中央湿地管理委員会及び地域湿地管理委員会の意見を聴かなければならないものとする。

<解説>

- (1) 本項は、いわゆる「国家湿地政策」の基本軸としての湿地管理基本方針の内容及び作成手続を定めるものです。ラムサール条約締約国は、国家湿地政策の策定を義務づけられていますが、これまでわが国はこの責務を怠ってきました。政府は生物多様性国家戦略をもってその責務を履行したかのような態度をとってきましたが、その統合性、一元管理、法的拘束力等で到底代替し得るものではありませんでした。その意味で、本項に定める湿地管理基本方針を中心軸とする地域湿地管理計画により、わが国で初めて国家湿地政策が策定されることとなります。

- (2) 湿地管理基本方針の特徴は、計画及びその実施の科学性を重視し、政治的な判断により開発優先になることに歯止めをかけるため、市民意見の反映といった制度的手当てをしていることです。自然環境保全法第12条第1項に基づく自然環境保全基本方針などこれまでの基本方針とは相当異なった、わが国では過去に類例がない内容及び作成手続となっています。
- (3) 湿地の保全・再生に加えて創造を対象としたのは、後述する影響緩和措置（ミティゲーション）の原則により、湿地対策を規律する必要があるためです。
- (4) 他の法律では基本方針で、当該法律で定める委員会の構成や管轄まで言及することはありませんが、本要綱案では、地域湿地管理委員会は本法の骨格であり、本制度を稼働させる中核であることから、その構成や対象区域について記載事項としました。
- (5) 地域湿地管理計画の対象区域（以下「地域湿地管理区域」という。）は、地理的条件、湿地保全等に関する施策の実効性・効率性等を考慮して、定められることとなりますが、基本的には水系すなわち集水域を基本として定められることになると考えます。ただし、北海道や沖縄県のように、一つの道、県に複数の集水域がある場合には、効率性の観点から道、県全域を一つの地域湿地管理区域とすれば足りると思われれます。また、逆に、利根川と荒川、多摩川、那珂川等のように近接して、地理的、生態的にもほぼ同一の集水域については、併せて一つの地域湿地管理区域とすることになると考えます。
- (6) 湿地管理基本方針によって湿地の一元的管理を実現するため、その策定に当たっては、中央湿地管理委員会に諮問する方式をとっています。なお、本要綱案の作成の過程では、中央湿地管理委員会による策定も検討されましたが、現行法の体系になじまないとして諮問方式となりました。
- (7) 上記(2)のとおり、民意の反映による行政のコントロールという観点から、公聴会やパブリックコメントに加えて個別意見聴取手続を加えたのが特徴です。委員会による公聴会開催も異例であり、単なる諮問機関性を超える要素を加味した制度となっています。
- (8) なお、意見公募手続は、パブリックコメント制度として、「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続について（1999年3月23日閣議決定）」において定められ、2005年改正の行政手続法第39条～第45条において法定された制度です。行政手続法では命令等を定めるときに実施すればよいことになっていることから、本要綱案では湿地管理基本方針の重要性に鑑み、明示することにしました。
- (9) 公聴会については、必須条件とするだけでは特段新鮮みはありませんが、

- より民主的な意見の反映という意味で、より実効性のある手続を将来的には委員会規則等で定めることまで射程に入れる必要があると思われます。
- (10) また、個別意見聴取もすでに主要な法案等では実施されていますが、法制度として確立させることにより、透明性と公平性を確保し、かつ、意見反映制度を実効化させるための一歩となり得ると思われます。
- (11) 最近のまちづくり条例をはじめ、多くの自主条例では民主的意見反映手続は様々な創意工夫がなされており、本条項の手続はこれらと平仄を合わせたものであり、国として標準を示すものという意義も有しています。

第12 中央湿地管理委員会

- (1) 環境大臣は、関連省庁、学識経験者及び届出特定非営利活動法人の構成員の中から、中央湿地管理委員会の委員を任命するものとする。
- (2) 中央湿地管理委員会の委員は、25名以内とするものとする。
- (3) 中央湿地管理委員会は、次の事項について審議するものとする。
- 湿地管理基本方針案の作成
地域湿地管理区域の決定
2以上の地域湿地管理区域にまたがる湿地に関する湿地管理計画の調整
- (4) 中央湿地管理委員会の会議は、公開とし、その議事録は、遅滞なく、公表しなければならないものとする。
- (5) 中央湿地管理委員会は、上記(3)の事務を遂行するため、必要な場所への調査及び立ち入りを行うことができるものとする。
- (6) その他中央湿地管理委員会に関する必要な事項は、政令で定めるものとする。

<解説>

- (1) 中央湿地管理委員会の構成や委員の資格の基本を定めることにより、その活動について制度保障を期待したものです。
- (2) 委員の選出母体に関連省庁を入れたのは、若干、公害対策会議のように省庁横断的な活動を予定したからです。他方で、中央環境審議会のように学識経験者やNPOもメンバーに入れた複合的な組織構成で、民主性、総合性を醸し出そうとしています。
- (3) 権限について、本項(3)で「基本方針案の作成」とあるのは、具体的には「第11項(2)に定める事項」を意味します。「第11項(2)

に定める基本方針案の事項」と言い換えてもよいでしょう。

本項（３）の地域湿地管理区域の決定やの調整は、とは異なり、行政委員会のような役割をもつ独自の制度で、一元的管理の一要素です。これまでの法律では、このような事項の決定は環境大臣の権限とされていましたが（自然環境保全法第１４条等）、あえて中央湿地管理委員会の権限とすることにより、一元性を確保しようとしています。

- （４）中央湿地管理委員会の審議の公正さや透明性を確保するため、会議は公開とし、議事録も作成してこれを公開するものとししました。
- （５）本項（５）の調査・立ち入り権が中央湿地管理委員会に付与されることは、委員会の独自性、権限の強化となり、また、地域指定の有力な手段となります。
- （６）中央湿地管理委員会の構成や任命方式、国会の承認を必要とするかなどをどの程度法律で定め、どの程度政令等で定めるかは環境基本法、中央環境審議会令が参考となると思われます。

第１３ 地域湿地管理委員会

- （１）環境大臣は、地域湿地管理区域において広域的な湿地の管理を行うための機関として、各区域に地域湿地管理委員会を設置するものとする。
- （２）地域湿地管理委員会は、独自の事務局を擁するものとする。
- （３）地域湿地管理委員会は、当該地域湿地管理区域内の地方公共団体の長、湿地を管理する関係機関の代表者、当該湿地管理区域内の地方公共団体の長が推薦する湿地の保全、再生又は創造に関して科学的又は法的な専門的知識を有する者その他湿地の保全、再生又は創造に関して関心を有する者で組織するものとする。
- （４）地域湿地管理委員会は、月１回会議を開催するものとする。ただし、特別の必要のあるときは、委員長は、その理由を示して、臨時の会議を招集することができるものとする。
- （５）会議の定足数は、２分の１とし、議事は、出席者の過半数で決するものとする。可否同数のときは、委員長の決するところによるものとする。
- （６）委員会は、会議を公開し、その議事録は、遅滞なく、公表しなければならないものとする。
- （７）委員の資格、選任手続その他地域湿地管理委員会の活動に関して必要な事項は、政令で定めるものとする。

<解説>

- (1) 本項は、本法の湿地保全制度を動かす中心主体である地域湿地管理委員会の組織及び予算を定め、その重要な基盤を法的に確保するものです。
- (2) 委員会の所属は委員の任命権が環境大臣であることから、環境省が自然であり、その点の明記が必要と思われます。
- (3) 独自の事務局制は、その権限行使の実効性を図るには不可欠であり、さらにその構成についてまで言及することも検討課題です。例えば、独禁法第35条や公害等調整委員会設置法では詳細で重厚な制度を整備し、弁護士・検察官などを職員に加えています。
- (4) 委員の資格については、行政機関や地方公共団体の長に加えて専門家と関心のある住民も含めてできるだけ広範囲からの選任を予定しています。資格制限を強化して絞りをかけるより、任命手続の中で市民意見を反映する方法が望まれます。

地方公共団体の長には当該地域湿地管理区域内にある都道府県知事だけでなく市町村の長も含まれますので、地域湿地管理委員会に参加することにより地元公共団体のイニシアティブが発揮できるものと考えます。

なお、利根川水系を管轄する地域湿地管理委員会のように多数の市町村長を構成員とする地域湿地管理委員会については、淀川流域委員会のように、上流、中流、下流、渡良瀬川、鬼怒川といった主な支川ごとに部会を設けることも考えてよいと思われます。

- (5) 委員会は、多様で複雑な案件を相当数処理する必要から定期的な開催を予定し、常置機関に匹敵する程度に恒常的に機能することが求められています。同時に、委員長に臨時会の開催権限も認めて、即時対応性を確保しています。

第14 地域湿地管理委員会の事務

地域湿地管理委員会は、次の事務を行うものとする。

地域湿地管理計画の策定及び変更

当該湿地管理区域内の国の機関及び地方公共団体に対して地域湿地管理計画の実施を求めること。

地域湿地管理計画の実施状況について、国、地方公共団体、湿地の保全、再生又は創造の事業に關与する特定非営利活動法人その他の団体又は個人に対して報告を求めること。

当該湿地管理区域内における湿地保全地域及び湿地改善地域の指定に関する事項

当該湿地管理区域内において第18項に基づき湿地の毀損等のお

そのある行為についてなされるべき影響緩和措置の適否の判断及びこれに反してなされる湿地の毀損等の停止措置に関する事項

人間活動、自然災害その他の当該湿地管理区域内において湿地に影響を及ぼすおそれのある作用の防止策の提言

湿地の毀損又は質的劣化をもたらすおそれのある行為を防止するための調査、立ち入り並びに都道府県知事が行う是正命令、中止命令、原状回復命令及び制裁措置についての勧告

その他湿地の保全、再生又は創造のために必要であるとして湿地管理基本方針で掲げる事項

< 解説 >

- (1) 本項は、本法の最も重要な制度の一つである地域湿地管理委員会について、類例のない強固な権限を定めています。この権限行使が一元的管理の実行手段です。
- (2) 権限の種類としては、本項、及び の立入調査は一定の処分性をもつ強力な権限ですが、他は判断や要請、提言、勧告に止まります。
- (3) 他の法制度との比較では、上記 は自然環境保全法第 12 条第 2 項の自然環境保全基本方針記載事項と類似していますが、同法ではその策定は案を環境大臣が策定し、閣議で決定されることになっています（第 11 項（ 4 ））。準司法権限を有する公正取引委員会の場合は、独禁法第 45 条以下で、勧告、是正措置を含め強力な権限を定めています。計画策定については含めていません。公害等調整委員会も強力な調査・裁定権限などがあるものの、計画策定は含めていません。その意味でこの地域湿地管理委員会は類例のない独自の「委員会」制度となっています。
- (4) 上記 の国や地方公共団体に対する計画の実施を求める権限は、一元的管理を実効性のあるものにする有効な手段です。ただ、例えば景観法第 79 条の国土交通大臣の市町村長に対する「指示」と比べると、多少弱い権限となっています。
- (5) 本要綱案の中核となる制度である影響緩和措置（以下解説では「ミティゲーション」といいます。）の判断は、事前予防の観点からその判断基準等を提示することが求められると思われます。具体的な開発案件については、後記第 18 項に定めるとおり、委員会としては意見を述べるに止めています。

第 15 地域湿地管理計画

- (1) 地域湿地管理委員会は、湿地の保全、再生及び創造のための施策を

総合的、科学的及び計画的に実施するため、当該湿地管理区域について、第9項に定める湿地環境基礎調査の結果に基づき、当該地域の地理的、地質的及び水文学的条件、気候的条件、生態学的条件等の自然条件に応じて、計画期間を15年とする広域的な地域湿地管理計画を策定しなければならないものとする。

- (2) 地域湿地管理計画には、次に掲げる事項を定めるものとする。
- 当該湿地管理区域内にある湿地の保全、再生及び創造に係る施策の主体に関する事項
 - 当該湿地管理区域内にある湿地の現況に関する事項
 - 当該湿地管理区域内にある湿地保全地域及び湿地改善地域の状況に関する事項
 - 当該湿地管理区域内における15年後の湿地の状況予測に関する事項
 - 当該湿地管理区域内において今後15年間に湿地の保全、再生及び創造のためにとるべき施策に関する事項
 - その他当該湿地管理区域内における湿地の保全、再生及び創造のために重要であるとして湿地管理基本方針で掲げる事項
- (3) 地域湿地管理計画中に湿地の再生又は創造に関する事項を掲げる場合においては、当該地域の生物多様性に資することを目標としなければならないものとする。
- (4) 上記(2)に定める事項については、地図上に表示して公表するものとする。
- (5) 地域湿地管理委員会が地域湿地管理計画を策定しようとする場合、当該湿地に法律で定める管理者又は所有者がいるときは、あらかじめ、その者の意見及び当該湿地のある地方公共団体の長の意見を聴くものとする。
- (6) 地域湿地管理委員会が地域湿地管理計画の案を作成しようとするときは、公聴会を開催するものとする。
- (7) 地域湿地管理委員会は、地域湿地管理計画の案を作成したときは、これを公告し、公告の日から起算して60日間縦覧に供しなければならないものとする。
- (8) 何人も、この縦覧期間中、地域湿地管理委員会に対して地域湿地管理計画の案についての意見書を提出することができるものとする。地域湿地管理委員会は、届出特定非営利活動法人については、個別に意見を求めなければならないものとする。
- (9) 地域湿地管理委員会は、上記(6)の公聴会の結果及び上記(8)

の意見書の趣旨を反映して地域湿地管理計画を策定し、これを公表しなければならない。

(10) 地域湿地管理計画は、5年ごとに見直すものとする。

(11) 上記(5)から(9)までの規定は、地域湿地管理計画の変更について準用するものとする。

<解説>

- (1) 湿地の保全、再生に関する施策を適正に実行するためには、そのための計画が不可欠です。この計画は、限られた予算や人的資源を効率的に用いるという観点からも必要です。例えば、どの湿地を後述の湿地保全地域に指定し、どこに湿地を再生すべきかは、場当たりのではなく、第9項の基礎調査に基づき、生態学、水文学等の知見を用いて、将来予測を行って湿地に関する将来像を描き、その中で実現されなければ適正なものとなりません。また、大型動物の生息場所を確保するためには生息地のネットワーク化が不可欠ですが、そのためにも湿地の保全と再生を一体化して実施するための計画が必要です。そして、各年度において実施される施策は、この将来像を実現するためのものとして関連づけられる必要があります。湿地の保全、再生を適正に行うためのこの計画を「地域湿地管理計画」と呼びますが、その概要は次のとおりのものですべきと考えます。
- (2) 第5項及び第6項の解説でも述べましたが、まずは、当該湿地管理計画区域内にある湿地の保全、再生、創造に係る施策を、市町村、都道府県又は国のいずれが主体となって実施すべきか、その責任主体を明確にする必要があります。
- (3) 湿地の保全、再生、創造に係る施策は総合的かつ科学的に実施される必要がありますが、その総合性・科学性を地域湿地管理計画の策定及び実施に求めています。環境基本法第15条は「総合的かつ計画的な推進」をうたい、実際の環境基本計画においても総合性は打ち出していますが、計画のため科学性は必ずしも十分反映しているとはいえません。
- (4) 計画期間は、対象区域の広範さや複雑で知見が十分でない自然が相手であるという点に鑑み、15年という長期計画を予定していますが、新たな事態に対処するため5年ごとに見直すこととしました。
- (5) 本項(2)の計画内容は、自然再生推進法第9条第2項や鳥獣保護法第7条第2項などが参考となります。
- (6) 湿地の再生及び創造については、人間の都合で、その地域には生息したことのない生物やその地域の生物とは異なる遺伝子をもった生物を導入して、生物多様性を混乱させないように配慮する必要があることから、第3

項で特にそのことを規定しました。

- (7) 地域湿地管理計画の実現のためには、土地利用に関する他部門の行政にその内容を知らせ、その内容と齟齬する土地利用をしないように働きかける必要があります。また、デベロッパーに対しても、計画内容に反した開発をしないよう注意を促す必要があります。そこで、地域湿地管理計画を地図上に表示して公表することにしました。従って、この地図上の表示は、土地利用規制上、理解できる程度に具体化する必要があります。その意味では当該地域内の湿地形態に応じて詳細な地図を用意するなど弾力的な対応が必要となります。
- (8) 本項(5)から(9)までの計画策定手続は、届出NPOからの意見聴取を除き、一般的に要求される意見反映手続等の保障ですが、地域ごとにさらに充実した内容を個別の規則等で定めることが検討されてよいと思われます。

第16 地域湿地管理計画の実施

- (1) 国及び地方公共団体は、地域湿地管理委員会の指示に基づき、地域湿地管理計画を誠実に実行しなければならないものとする。
- (2) 国又は地方公共団体が、当該地域内における土地利用計画を立て、又は開発行為に対して許認可を与える場合においては、当該地域湿地管理計画の内容に適合させなければならないものとする。

< 解説 >

- (1) 第15項(2)により地域湿地管理計画で決定された当該湿地の保全等の責任主体に対して、地域湿地管理委員会の指示権を認め、計画実行を一元的管理の下に置こうとするものです。先述のとおり、これまでに類例のない制度であるため、技術的には政令等でより詳細な基準や手続規定が検討されてよいと思われます。
- (2) 本項(2)の規定は、地域湿地管理計画の適合性を具体的な土地利用計画の策定や許認可の場面で実現することを保障するものである。ただ、他の計画への法的拘束力を高めるには、計画自体の詳細化や技術的な要件等の計画自体への明記といったことが検討される必要があると思われます。なお、許認可に対する法的拘束力を明確化するに当たっては、景観法のように各個別法規を組み入れ、基準変更を明文化する方法も検討される必要があると思われます(同法第48条から第60条まで)。

第17 湿地の毀損等の禁止

何人も、政令に定める規模を超える面積を有する湿地又はそれ以下の面積であっても地域湿地管理委員会が特に保全のための配慮が必要であるとして定めた湿地について、毀損又は毀損と同程度の影響をもたらす著しい質的劣化を来す行為（以下「毀損等」という。）をしてはならないものとする。ただし、非常災害のために必要な応急措置として行う行為及び第18項（1）による影響緩和措置を講じたことにより許される行為については、この限りでないものとする。

<解説>

第1項の目的でも述べたように、湿地の消滅や質的劣化が進行する中で、湿地を保全し、再生していくためには、アメリカのように「no net loss」の政策が必要であり、本要綱案はこの政策を実現するための法的根拠を示すものでもあります。そして、この「no net loss」の政策実現の中核となるのが、本項の湿地の毀損等の行為の原則禁止と、次項のミティゲーション（影響緩和措置）です。本項では、一定の規模あるいは重要な湿地については、「ミティゲーション」により許容される場合を除いては、当該湿地の「質的劣化をもたらす行為」（毀損行為）を禁止することにしました。なお、その規模については政令で定めることとし、規模は小さくても特に重要性の高いものについては、地域湿地管理委員会が指定できることとしました。

また、上記湿地を保全するためには、周辺地域の保全も不可欠であることから、地域湿地管理計画では、各保全湿地について周辺地域を定めることとし、その周辺地域においても、非常災害などの特別な場合を除いて、ある程度の行為規制をすることが必要と考えます。

なお、農地については、農地としての通常の利用は、当然のことながら除外しました。

第18 影響緩和措置

（1）何人も、非常災害のために応急措置として行う場合を除き、政令に定める規模を超える面積を有する湿地若しくはそれ以下の面積であっても地域湿地管理委員会が特に保全のための配慮が必要であるとして定めた湿地又は地域湿地管理計画で湿地周辺地域と定められた地域内において湿地の毀損等のおそれのある行為をしようとする場合には、次の影響緩和措置を講じなければならないものとする。

湿地の毀損等が回避できる場合又はこれらの結果がその原因とな

る行為に比して、人の生命、身体若しくは財産及び生物多様性に対して大きな損失をもたらす場合には、湿地の毀損等は、回避されなければならないものとする。

湿地の毀損等が回避できない場合であっても、その結果を最小化することによって、当該湿地の機能を著しく損なうことがなく、かつ、その損失に比して多くの利益を人にもたらす行為については、当該湿地の毀損等の結果の最小化を図らなければならないものとする。

湿地の毀損等の結果の最小化が図れない場合であっても、その行為が人にもたらす利益が大きく、かつ、毀損等がなされる湿地と同等の湿地を再生し、又は創造することによって、毀損等の結果を相殺し得ると評価できるときは、同等の湿地の再生又は創造をしなければならないものとする。

上記 の場合において、湿地の毀損等の原因となる行為をしようとする者は、同等の湿地の再生又は創造に係る費用の負担をもって、同等の湿地の再生又は創造に代えることができるものとする。

- (2) 湿地及び湿地周辺地域内における次の行為は、上記 (1) にいう湿地の毀損等のおそれのある行為とみなすものとする。ただし、農地においては、耕作その他の通常の利用は、この限りでないものとする。

建物その他の工作物の新築又は増築

水面を埋立て又は干拓すること。

新たに取水又は排水をすること。

当該湿地に流水が流入する水域又は水路に、汚水又は廃水を排出すること。

土、砂、小石、石等の採取

新たに業として耕作、漁労、狩猟又は養殖を始めること（以前業としてこれらの行為を行ってきた者が5年以上休業した後に開始する場合を含む。）

これまで生息又は生育したことのない動植物の人為的導入

- (3) 地域湿地管理委員会は、上記 (2) に定めるもの以外の行為についても、政令で定めることにより湿地の毀損等のおそれのある行為とみなす行為として定めることができるものとする。

- (4) 地域湿地管理委員会は、上記 (3) に基づき、湿地の毀損等のおそれのある行為とみなされる行為を定めたときは、これを国及び関係地方公共団体に通知するとともにその地域で講読されている新聞への掲

載その他一般に周知させる手続をとらなければならないものとする
こと。

- (5) 湿地及び湿地周辺地域において、湿地の毀損等のおそれのある行為をしようとする者は、あらかじめ、都道府県知事に当該行為の影響及び影響緩和措置についての報告書（以下「影響緩和措置報告書」という。）を添えて届け出て、当該行為について影響緩和措置が適切であることの確認を受けなければならないものとする。
- (6) 都道府県知事は、上記（ 5 ）の確認の審査をする場合においては、影響緩和措置報告書を地域湿地管理委員会に送付して、その意見を聴かなければならないものとする。
- (7) 地域湿地管理委員会が上記（ 6 ）の意見を述べる場合には、公聴会を開催するとともに、影響緩和措置報告書を公告し、公告の日から起算して 60 日間縦覧に供しなければならないものとする。
- (8) 何人も、この縦覧期間中、地域湿地管理委員会に対して影響緩和措置報告書についての意見書を提出することができるものとする。地域湿地管理委員会は、届出特定非営利活動法人については、個別に意見を求めなければならないものとする。
- (9) 地域湿地管理委員会は、上記（ 7 ）の公聴会の結果及び上記（ 8 ）の意見書の趣旨を勘案して、影響緩和措置の適否に関する意見を述べるものとする。
- (10) 何人も、上記（ 5 ）の審査結果について、都道府県知事に対して異議申立をすることができるものとする。
- (11) 湿地及びその近隣において、湿地の毀損等のおそれのある行為について、許認可権者が許認可をする場合には、上記（ 5 ）に定める審査の結果を尊重して行うものとする。
- (12) 何人も、上記（ 11 ）に基づき国若しくは地方公共団体の許認可を受けた場合又は上記（ 5 ）に基づき都道府県知事より影響緩和措置が適切であると認められた場合でなければ、湿地の毀損等のおそれのある行為を開始してはならないものとする。

< 解説 >

- (1) アメリカでは、1849年及び1860年の沼沢地法のもとで多くの湿地が開発され、干陸化されてしまいました。その後湿地が有する様々な価値が再評価され、1987年全米湿地政策フォーラムに参加した下院議員、学者、農業者、環境保護活動家、ビジネスリーダー等によって、湿地について「ノーネットロス」政策が提言され、以来、この政策は、一般市民が

らも広範な支持を得て、連邦政府はもちろん多くの州政府にも採用され現在に至っています。このノーネットロスを実体化する手法がミティゲーション（影響緩和措置）です。

アメリカでは国家環境政策法（NEPA）の規則で連邦の行為が環境に及ぼす影響についてミティゲーションの検討が定められているほか、水質浄化法、食料安全保障法には湿地の喪失を防止するためのミティゲーションの規定が設けられています。

また、ドイツでも、自然環境保全の手法の一つとして1976年に制定された連邦自然保護法にこのミティゲーション制度が採用されて以降、各州の自然保護法に取り入れられています。

この規定は、上記アメリカの国家環境政策法・水質浄化法やドイツの連邦自然保護法を参考にして、ミティゲーションの内容を規定したものです。ミティゲーションには、回避（毀損しない）、影響の最小化、影響の最小化が困難な場合には同等な湿地の再生と創造、という段階があり、まず回避から検討される必要があります。

ミティゲーションを適正に実施するためには、環境影響評価が不可欠ですので、環境アセスメント制度に倣い、ミティゲーション報告書を作成させ、これを公告・縦覧して市民の意見を求める制度も併せて創設することとしました。この制度は、既存の環境影響評価法や環境影響評価条例が大規模な事業について適用されるのに対して、すべての湿地及び近隣地域に対して影響を及ぼすおそれのある行為には適用される点で異なります。

なお、湿地の毀損や質的劣化は、湿地それ自体に対して毀損等のおそれのある行為が行われる場合だけでなく、その周辺地域で行われる場合にも生じることから、周辺地域での行為についても対策が必要です。そのため、例えば地域湿地管理計画の対象となった湿地の周辺100mの地域というように、地域湿地管理委員会が湿地周辺地域を定めて、そこで行われる行為についてもミティゲーションを要求できるようにしました。

- (2) ミティゲーションによる湿地保全の実効性を確保するためには、湿地の毀損等のおそれのある行為については、すべてその要否が検討される必要があります。しかし、何が毀損等のおそれのある行為かの判断はそれほど容易でないため、その点に関する明確な基準がないと運用が恣意的になるおそれがあります。そこで、ドイツの連邦自然保護法に倣って、一定の行為を毀損等のおそれのある行為とみなしてミティゲーション手続をとらせることにしました。それが、本項(2)の行為です。それ以外の行為についても、地域湿地管理委員会は必要があれば、「毀損等のおそれのある行為とみなされる行為」を定めることができるものとししました。このことに

よって、デベロッパーにとっても禁止行為が予測可能であるとともに、規制する側にとっても権限の行使が容易になるものと思われます。

なお、この法的リスト及び地域湿地管理委員会が定めたリスト以外であっても、「毀損等のおそれのある行為」に該当する行為があり得ますが、そのことは規制する都道府県側で立証する必要があります。

- (3) 地域湿地管理委員会が定める「毀損等のおそれのある行為」リストの持つ重大性に鑑み、これを定めたときは、速やかに国や地方公共団体に通知するとともに、新聞等で市民に知らせる必要があります。そのために設けられたのが本項(4)です。
- (4) ミティゲーション審査の手法として、湿地等の毀損のおそれのある行為をしようとする者には、あらかじめ、都道府県知事に対して、「影響緩和措置(ミティゲーション)報告書」の提出を義務づけ、都道府県知事は地域湿地管理委員会の意見を聴いてこれを審査することとしました。地域湿地管理委員会が意見を述べるに際しては、市民への情報公開と参加の機会を確保するために公聴会の開催と報告書の公表を義務づけました。縦覧の期間については、パブリックコメントなど、通常は30日が多いようですが、短すぎると考えられますので、倍の60日間としました。
- (5) 都道府県知事が、これらの手続を経た後になした確認結果に不服があるものは何人も異議申立ができることとしました。
- (6) ミティゲーションの実効性を担保するためには、環境影響評価法が免許権者に対して環境影響評価の結果に基づいた判断を要求している(同法第33条)と同様に、都道府県知事の確認結果については湿地及び湿地周辺地域における湿地の毀損等のおそれのある行為についての許認可手続においても勘案されるような規定が必要です。

第19 湿地保全地域の指定

- (1) 環境大臣又は都道府県知事は、地域湿地管理委員会の申出により、次に掲げるもののいずれかに該当する湿地であって、生態系上重要なものをその周辺地域又は周辺海域とともに湿地保全地域に指定することができるものとする。

当該湿地の類型を代表する湿地であって、自然状態が維持されているもの

生物多様性が豊かな湿地

特異な景観的、地形的又は地質的価値を持つ湿地

希少又は絶滅の危機に瀕した野生動植物種が生息し、生育し又は渡来する湿地

- (2) 環境大臣又は都道府県知事は、湿地保全地域を指定しようとする場合は、当該地域に法律で定める管理者又は所有者がいるときは、あらかじめ、その者の意見及び当該地域のある地方公共団体の長の意見を聴かなければならないものとする。
- (3) 地域湿地管理委員会が上記(1)の申出をするときは、あらかじめ、届出特定非営利活動法人の意見を聴かなければならないものとする。
- (4) 環境大臣又は都道府県知事が湿地保全地域を指定したときは、その旨及び区域を官報で公告するほか、第 1 8 項(4)に準じ関係地方公共団体に通知するとともにその地域で講読されている新聞に掲載する等一般に周知させる手続をとらなければならないものとする。
- (5) 湿地保全地域の指定は、上記(4)の規定による公告によって効力を生ずるものとする。
- (6) 上記(2)から(5)までの規定は、湿地保全地域の指定の解除、及び区域の変更について準用するものとする。

< 解説 >

- (1) 環境大臣又は都道府県知事は、地域湿地管理委員会の申出により、以下の から に該当する湿地であって、生態系上重要なものをその周辺地域又は周辺海域とともに湿地保全地域に指定することができるものとしす。

なお、本項の「その周辺地域又は周辺海域」は、第 1 9 項の「湿地周辺地域」とは別のもので、前者が当該湿地保全のためにはどの範囲まで湿地保全地域に組み込むべきかという観点から決定されるのに対し、後者は当該湿地の毀損等を防止するためにはどの範囲にまでミティゲーションを要求すべきかといった観点から定められることとなります。

この湿地保全地域の指定及び指定後の管理は、基本的には都道府県知事が行うものとしす。2つの都府県にまたがる場合には、環境大臣が指定してその管理も国が行うものとしす。以下で、「環境大臣又は都道府県知事」という場合には、この場合と同様に、基本的には都道府県知事をいいますが、当該湿地が2つの都府県にまたがる場合には、環境大臣をいうものとしています。

湿地保全地域の位置づけ及び指定基準については、ラムサール条約の登録湿地を選定するための基準を参考としました(第 4 5 回人権擁護大会シンポジウム第 3 分科会基調報告書「うつくしまから考える豊かな水辺環境」2 0 8 頁 ~ 2 1 0 頁)。なお、ラムサール条約は成立の経過では水鳥の飛

来などを重視していますが、現在では湿地そのものの価値を重視する方向にあります。

当該湿地の類型を代表する湿地であって、自然状態が維持されているもの

生物多様性が豊かな湿地

特異な景観的、地形的又は地質的価値を持つ湿地

希少もしくは絶滅の危機に瀕した野生動植物種が生息、生育あるいは渡来する湿地

(2) 環境大臣又は都道府県知事は、湿地保全地域として指定されると土地利用規制がかかることから、そのことで影響を受ける湿地の所有者又は管理者及び当該湿地が存在する地方公共団体の意見を聴くものとします。そのことによって、指定後の紛争を予防するとともに、指定後の管理の容易性も確保できると思われま。

(3) また、湿地保全地域の指定は、地域湿地管理委員会の申出によって行われることになっていますが、ここに環境保護団体の意見を反映させるため、届出NPOについては、あらかじめその意見を聴くものとしました。

(4) 環境大臣又は都道府県知事が、湿地保全地域を指定する場合には、その旨及び区域を官報で公示するほか、関係地方公共団体に通知するとともにその地域で講読されている新聞に対する掲載その他一般に周知させる手続をとらなければならないものとします。

湿地保全地域の指定は、本項(4)の規定による公示によって効力を生ずるものとします。

(5) 本法による湿地保全地域の指定は、自然公園法その他の法律による地域指定と重複は妨げないと考えます。例えば、釧路湿原などは、鳥獣保護法による特別保護地区であり、かつ、自然公園法による特別保護地区に指定されています。

第20 市民等による湿地保全地域指定の申出

(1) 何人も、地域湿地管理委員会に対し、当該地域が第19項(1)に該当することを証明する資料を添えて、当該地域を湿地保全地域に指定することを環境大臣又は都道府県知事に申出をするよう書面をもって申請することができるものとする。

(2) 上記(1)の申請があった場合には、地域湿地管理委員会は、申請があった日から180日以内に環境大臣又は都道府県知事に対する申出をするかどうかを決定しなければならないものとする。

(3) 地域湿地管理委員会は、十分な調査が必要である場合その他特別の

事情がある場合には、さらに180日を超えない範囲で上記(2)に定める期間を延長することができるものとする。

(4) 地域湿地管理委員会は、上記(1)に定める書面を受領した場合はその旨を、上記(2)及び(3)の決定についてはその理由を付してその旨を、速やかに、書面をもって申請人に通知しなければならないものとする。

(5) 上記(1)の申請をした者は、地域湿地管理委員会が上記(2)及び(3)に規定する期間内に何らの決定もしない場合及び第19項(1)に該当するにもかかわらず、環境大臣又は都道府県知事に対して湿地保全地域として指定するよう申出をしない旨の決定をした場合には、湿地管理委員会に対し、公聴会の開催を請求できるものとする。

(6) 上記(1)から(5)までの規定は、湿地保全地域の廃止及び区域の変更について準用するものとする。

< 解説 >

従来湿地に具体的な権利を有すると認められていない者にも、湿地指定や廃止などについて強いイニシアティブを認めた規定です。湿地が現在及び将来の世代の人間及び野生動植物が湿地の恵沢を享受するという第1項の本法の目的に沿ったものであり、その活用が期待されます。

何人も、地域湿地管理委員会に対し、当該地域が第19項の湿地保全地域となる要件に該当することを証明する資料を添えて、当該地域を湿地保全地域に指定するよう環境大臣又は都道府県知事に申出をするよう書面をもって申請することができるものとします。

この申請があった場合には、地域湿地管理委員会は申請があった日から180日以内に環境大臣に対する申出をするかどうかを決定しなければならないものとします。ただし、十分な調査が必要である場合その他特別の事情がある場合には、さらに180日を超えない範囲で本項(2)に定める期間を延長することができるものとします。

地域湿地管理委員会は、前記の申請書面を受領した場合はその旨を、また、申請に従って申出をする、あるいはしない、と決定した場合には、理由を付してその旨を、速やかに書面をもって申請人に通知しなければならないものとします。

前記申出の申請をした者は、地域湿地管理委員会が所定の期間内に何らの決定もしない場合、及び要件に該当するにもかかわらず、環境大臣又は都道府県知事に対して湿地保全地域として指定するよう申出をしない旨の決定をした場合には、地域湿地管理委員会に対し、公聴会の開催を請求できることにしまし

た。

この公聴会開催要求のほかにも、義務づけ訴訟の提起等市民からの申出の実効性を担保する制度を設けられないかについても検討しましたが、諮問機関である地域湿地管理委員会を被告とすることが可能かといった疑問があることから、本要綱案ではこの公聴会の開催要求に止めました。

第21 行為制限

何人も、非常災害のために必要な措置として行う場合以外は、湿地保全地域内において第18項(2)に定める行為及び同項(3)に基づき地域湿地管理委員会により湿地の毀損等のおそれのある行為とみなすとされた行為をしてはならないものとする。

<解説>

湿地保全地域の環境を守るため、何人も、非常災害のために必要な措置として行う場合以外は、湿地保全地域内において第17項(2)に定める行為及び同項(3)に基づき地域湿地管理委員会により湿地の毀損等のおそれのある行為とみなすとされた行為をしてはならないものとします。

なお、第17項は湿地一般についての規制で、ミティゲーションによる開発の可能性を否定していませんが、本項は湿地保全地域内での開発行為をより厳しく規制するものです。

第22 湿地保全計画

(1) 環境大臣又は都道府県知事は、湿地保全地域を指定する場合には、地域湿地管理委員会の意見を聴いて、当該湿地の保全に関する計画(以下「湿地保全計画」という。)を策定しなければならないものとする。

(2) 湿地保全計画には、次に掲げる事項を定めるものとする。

保全すべき当該湿地の特質

当該湿地の保全に関する基本的事項

当該湿地の保全事業に関する基本的事項

当該湿地の特質に即して、特に保全を図るべき土地の区域(以下「特別保護地区」という。)の指定に関する事項

当該湿地保全のための規制に関する事項

当該湿地保全のための施設に関する事項

(3) 第19項(2)から(4)までの規定は、湿地保全計画の策定、廃止及び変更について準用するものとする。

<解説>

環境大臣又は都道府県知事が、湿地保全地域を指定する場合には、地域湿地管理委員会の意見を聴いて、以下に掲げる事項を定めた当該湿地の保全に関する計画（以下「湿地保全計画」といいます。）を決定しなければならないものとしします。

この「湿地保全計画」は、自然公園法上の国立公園における公園計画と同様に、当該湿地保全地域の管理に関する具体的な計画であり、第15項に定める当該地域内の湿地全般の保全に関する地域湿地管理計画とは異なり、湿地保全地域の管理に関する詳細な内容を要求されるものです。

公聴会の開催や利害関係人が参加する円卓会議の開催なども検討しましたが、管理委員会の権限を尊重したものとなりました。第15項などに公聴会の開催、意見書の提出の道などを用意していますが、ここではそこまでの手続は求めませんでした。

保全すべき当該湿地の特質

当該湿地の保全に関する基本的事項

当該湿地の保全事業に関する基本的事項

当該湿地の特質に即して、特に保全を図るべき土地の区域（以下「特別保護地区」という。）の指定に関する事項

当該湿地保全のための規制に関する事項

当該湿地保全のための施設に関する事項

第19項（2）から（4）までの手続は、湿地保全計画の策定、廃止及び変更準用するものとしします。

第23 特別保護地区

（1）環境大臣又は都道府県知事は、湿地保全計画に基づき、湿地保全地域内に、特別保護地区を指定することができるものとする。

（2）第19項（2）から（4）までの規定は、特別保護地区の指定及び指定の解除並びにその地域の変更について準用するものとする。

（3）特別保護地区内においては、次に掲げる行為は、環境大臣又は都道府県知事の許可を得なければしてはならないものとする。ただし、非常災害のために必要な応急措置として行う場合は、この限りでないものとする。

火入れ又はたき火をすること。

屋外において物を集積し、又は貯蔵すること。

植物若しくは海藻（これらの種子を含む。）を採取し、若しくは損傷し、又は落葉若しくは落枝を採取すること。

動物（さんごを含む。）を捕獲し、若しくは殺傷し、又は動物の卵を採取し、若しくは損傷すること。

車馬若しくは動力船を使用し、又は航空機を着陸させ、若しくは着水させること。

当該湿地及びその周辺 1 キロメートルの区域内において、当該湿地に流水が流入する水域又は水路に、汚水又は廃水を排出すること。

物を係留すること。

その他地域湿地管理委員会が定める行為

- (4) 環境大臣又は都道府県知事は、当該行為が当該湿地の保全のために必要である場合、又は湿地環境に対する影響が無視し得るものと認められる場合でなければ、上記(3)の許可をしてはならないものとする。
- (5) 環境大臣又は都道府県知事は、上記(3)の許可を与えるに当たって条件を付することができるものとする。
- (6) 特別保護地区において非常災害のために必要な応急措置として上記(3)に掲げる行為をした者は、その行為をした日から起算して14日以内に、環境大臣又は都道府県知事にその旨を届け出なければならないものとする。

< 解説 >

(1) 環境大臣又は都道府県知事は、湿地保全計画に基づき、湿地保全地域内に、特別保護地区を指定することができるものとします。

(2) 特別保護地区内においては、第21項の行為制限に加えて、以下の行為については、非常災害のために必要な応急措置として行う場合以外は、環境大臣又は都道府県知事の許可を得なければならないものとします。この許可には、湿地の保全、再生のために必要な条件を付することができるものとします。本項は自然環境保全法第17条などを参照し、湿地の特質から行為の制限を拡張しています。

火入れ又はたき火をすること。

屋外において物を集積し、又は貯蔵すること。

植物若しくは海藻（これらの種子を含む。）を採取し、若しくは損傷し、又は落葉若しくは落枝を採取すること。

動物（さんごを含む。）を捕獲し、若しくは殺傷し、又は動物の卵を採取し、若しくは損傷すること。

車馬若しくは動力船を使用し、又は航空機を着陸させ、若しくは着水させること。

当該湿地及びその周辺 1 キロメートルの区域内において、当該湿地に流水が流入する水域又は水路に、汚水又は廃水を排出すること。

物を係留すること。

その他地域湿地管理委員会が定める行為

- (3) また、特別保護地区の指定及び指定の解除並びにその地域の変更については、湿地保全地域の指定に関する手続を準用するものとします。
- (4) なお、非常災害のために必要な応急措置が適正になされたことを確認するため、特別保護地区において非常災害のために必要な応急措置として本項(3)に掲げる行為をした者は、その行為をした日から起算して14日以内に、環境大臣又は都道府県知事にその旨を届け出なければならないものとなりました。

第24 湿地改善地域

- (1) 環境大臣又は都道府県知事は、地域湿地管理委員会の申出により、当該湿地管理区域内における、生態系上重要であるにもかかわらず、保全状態が不良であるため、人為的な管理をしなければ当該湿地の有する機能を著しく損なうおそれのある湿地をその周辺地域又は周辺海域とともに湿地改善地域に指定することができるものとする。
- (2) 湿地改善地域内においては、第18項(2)に掲げる行為は、非常災害のために必要な応急措置として行う場合以外は、環境大臣又は都道府県知事の許可を得なければならないものとする。
- (3) 環境大臣又は都道府県知事は、上記(2)の許可を与えるに当たって条件を付することができるものとする。
- (4) 第19項(2)から(5)までの規定は、湿地改善地域の指定及び指定の解除並びにその区域の変更について準用するものとする。

<解説>

生態系上重要であるにもかかわらず、保全状態が不良であるため、人為的な管理をしなければ当該湿地の有する機能を著しく損なうおそれのある湿地については、その機能を回復するために様々な対策を講ずる必要があります。そこで、重要な湿地について、その質的劣化を防止し、その機能を回復させるための施策を重点的に講じるために設けたのが、この湿地改善地域制度です。同様の制度は韓国の湿地保全法でも採用されています。

環境大臣又は都道府県知事は、地域湿地管理委員会の申出により、当該湿地管理区域内における、生態系上重要であるにもかかわらず、保全状態が不良であるため、人為的な管理をしなければ当該湿地の有する機能を著しく損なうお

そのある湿地をその周辺地域又は周辺海域とともに湿地改善地域に指定することができるものとなりました。

指定等の具体的手続については、湿地保全地域の規定を準用することとしています。

第25 湿地改善計画

- (1) 環境大臣又は都道府県知事は、湿地改善地域の指定後、速やかに、地域湿地管理委員会の作成した案に基づき、湿地改善地域の環境を改善するための計画（以下「湿地改善計画」という。）を策定しなければならないものとする。
- (2) 地域湿地管理委員会が第24項(1)による申出をしようとする場合には、当該湿地に関する湿地改善計画の案を作成し、これを環境大臣又は都道府県知事に提出しなければならないものとする。
- (3) 湿地改善計画は、科学的知見に基づき、おおむね5年間で当該湿地の環境の改善が図られるように作成されなければならないものとする。
- (4) 湿地改善計画には、次に掲げる事項を定めるものとする。
 - 当該湿地の水位及び水量の維持又は改善のための方策に関する事項
 - 当該湿地の水質の維持又は改善のための方策に関する事項
 - 当該湿地の生物多様性の維持又は改善のための方策に関する事項
 - その他当該湿地の生態系の維持又は改善のための方策に関する事項
- (5) 第22項の規定は、湿地改善計画の策定及び変更について準用するものとする。
- (6) 環境大臣又は都道府県知事は、湿地改善計画に従い、湿地改善のための事業（以下「湿地改善事業」という。）を行うものとする。
- (7) 湿地改善事業については、第10項(2)及び(3)の規定を準用するものとする。
- (8) 環境大臣又は都道府県知事は、当該湿地の機能を著しく損なう原因を生じさせた者に対し、その改善に必要な費用の全部又は一部を負担させることができるものとする。この費用負担に関する事項は、政令で定めるものとする。

<解説>

湿地改善計画は、湿地改善地域内で、湿地の質的劣化を防止し、当該湿地が

かつて有していた諸機能を回復するための事業を計画的に行うために設けた制度です。改善のためには周辺地域、周辺海域も併せて指定する必要がある場合を想定しました。

この湿地改善計画の策定、変更手続についても、湿地保全計画についての規定を準用することとしています。

湿地改善事業の費用は国又は都道府県が負担しますが、当該湿地の機能を損なう原因を生じさせた者がいる場合において、その程度が「著しく損なう」とときには、汚染者負担の原則に従い、その者に必要な費用の全部又は一部を負担させることとしました。

第26 中止命令等

環境大臣又は都道府県知事は、第17項、第18項(12)、第21項若しくは第23項(3)の規定に違反した者又は同項(5)若しくは第24項(3)により許可に付された条件に違反した者に対して、その行為の中止及び是正又は原状回復を命じることができるものとする。

< 解説 >

湿地の毀損行為、特別保護地区における行為制限及びそれに付された条件違反、湿地改善地域における行為制限の解除の条件違反など、各種制限行為の実効性を確保するため、違反の行為を行う者に対して、環境大臣又は知事はその行為の中止と結果の是正や原状回復を求めることができることとしました。

第27 市民訴訟条項

- (1) 何人も、第26項に定める違法行為が行われ、又は行われようとしたときには、環境大臣又は都道府県知事に対し、第26項の中止命令等の措置を講ずべきことを請求することができるものとする。
- (2) 環境大臣又は都道府県知事は、上記(1)の請求を受けたときは、速やかに、請求に応ずべきか否かを判断し、請求を受けた日から起算して30日以内にその結果を当該請求者に通知しなければならないものとする。
- (3) 環境大臣又は都道府県知事は、上記(2)の判断をするのに必要があると認めるときは、当該地域を管轄する地域湿地管理委員会の意見を求めることができるものとする。
- (4) 環境大臣又は都道府県知事は、是正措置が必要であると判断したときは、速やかに、これを講じなければならないものとする。
- (5) 上記(1)の請求をした者は、環境大臣又は都道府県知事から是正

措置に応じない旨の通知を受けたとき、上記（２）に定める期間を過ぎても結果の通知がないとき又は是正措置に応ずる旨の通知があつてから３０日過ぎても環境大臣又は都道府県知事が是正措置に着手しないときは、環境大臣又は都道府県知事に対して是正措置を命ずる訴え、又はこれらの者を代位して、湿地に対する違法な改変を行おうとする者若しくは行った者に対して、その差止め若しくは原状回復を求める訴えを提起することができるものとする。

（６）上記（５）の訴えを提起した者が勝訴した場合には、環境大臣又は都道府県知事は、当該湿地を管轄する地域湿地管理委員会の意見を聴いて、訴えを提起した者に対し、政令の定めるところにより、勝訴の度合いに応じて弁護士費用その他の費用を支払わなければならないものとする。

< 解説 >

（１）市民訴訟条項の意義

アメリカにおいては、水質浄化法、大気浄化法あるいは絶滅の危機にある種の保全法など様々な環境保全のための法律に「市民訴訟条項」といわれる条項が盛り込まれています。

市民訴訟条項とは、わが国でいうような個人的な被害を受けていなくても、個人または団体が、行政や私人に対して裁判を起す権利を認めるものです。つまり原告の個人的法益の救済ではなく、広く公共のために法の実施を求めるための裁判制度です。

無論、アメリカにおける市民訴訟の原告適格についても、連邦行政手続法第１０条にいう「injury in fact（事実上の侵害）」の要件を満たす必要があるのが現状ですので、アメリカの市民訴訟条項に基づく訴えは、いわゆる純粹の客観訴訟とは言えないかもしれません。

しかしながら、この「injury in fact（事実上の侵害）」の要件は、わが国における改正前の行政事件訴訟法の原告適格に要求された「法律上の利益」あるいは「法律上の保護に値する利益」のように著しく限定されたものではなく、例えば、長年自然保護に取り組んできた環境保護団体の原告適格は言うに及ばず、自分が個人的な興味で何度かそこを訪れたことがあり、精神をリフレッシュすることができたからその自然を保護したい、ということだけで足りるのです。

（２）２００４年の行政事件訴訟法の改正

確かに、わが国でも２００４年の行訴事件訴訟法の改正で、原告適格については、同法第９条第２項「当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分に

において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮するものとする。」との文言が追加されたものの、自然保護団体あるいはNPO等の団体の原告適格は対象外と思われますし、上記のアメリカにおける市民訴訟条項を使った場合の「原告適格」に比べると、わが国の原告適格のハードルは、実際に訴訟を起こす市民、NPOや代理人弁護士にとって、決して大幅に緩和されたとは楽観視できないのです。

2004年の行政事件訴訟法の改正の趣旨をさらに拡大し、環境を保全しようとする市民やNPOなどが環境保全の担い手として十分に本来の役割を果たすためには、本法のような個別法で市民訴訟条項を盛り込むのは時代の要請と言えます。そこで、本要綱案では、アメリカの市民訴訟条項に倣い、特別の訴訟類型を創設することにしました。

日弁連は既に1996年10月25日に別府市で開催された第39回人権擁護大会における「野生生物の保護を求める決議」の中でも環境基本法及び国土利用計画法をはじめとする開発に関する個別法にも市民訴訟条項を設けることを決議しています。

(3) 本法の市民訴訟条項の特徴

本法の市民訴訟は、第18項(12)に違反する湿地に対する「違法な改変行為」を対象として、地方自治法の住民訴訟制度と同様に、まず第一段階として、市民の環境大臣又は都道府県知事に対する是正措置請求を定めました。そして、この請求を受けて環境大臣又は都道府県知事がしかるべき措置を講じなかったとき、あるいはその措置請求が認められなかった場合に、第二段階として、環境大臣又は都道府県知事に対して「〇〇の措置を命ずる」という内容の判決を求める義務づけ訴訟を提起できることにしました。この義務づけ訴訟は、行政事件訴訟法第37条の2及び3に定める各要件についての特例を定めるものです。

また、この義務づけ訴訟とともに、当該違法行為者に対しても代位請求としての差止めと原状回復の訴えも提起できることにしました。

この両訴訟とも、第一段階の是正措置請求を経ていることが必要となります。

わが国では地方自治法上の住民訴訟制度がありますが、市民訴訟条項に類するものではありませんでした。住民訴訟は公金の違法支出を対象として、地方公共団体の職員等を被告として提起するもので、本要綱案の市民訴訟とは性格を異にしています。

知事の検討期間を30日間としたのは、「違法な改変行為」の是正は迅速性を要するからです。

なお、本項(6)の規定は、市民等による司法救済が市民側の勝訴に終

わったときには、住民訴訟と同様に弁護士費用等の費用償還を認めるのが相当と考えたからです。市民等が湿地の保全に実質的に関与できるように地方自治法やアメリカの制度を参考にして設けたものです。

第28 影響緩和措置の変更の訴え

- (1) 第18項(10)による異議申立をした者は、都道府県知事に対し、訴えをもって影響緩和措置の変更を求めることができるものとする。
- (2) 第27項(6)の規定は、上記(1)の訴訟について準用するものとする。

<解説>

ミティゲーションの内容について異議申立を行った者については、それが認められなかった場合の司法的救済の道を設ける必要があります。

本訴えは、都道府県知事が当該異議申立を棄却あるいは却下した場合に、当該異議申立を行った者がその救済を求めるもので、基本は行政事件訴訟法第3条第2項の処分取消の抗告訴訟ですが、その具体的内容の変更を裁判所が都道府県知事に命ずることができるものとししました。

緩和措置の内容は、環境影響評価に基づく代替手段と同質のもので、裁判所による判断が十分可能であると考えます。この部分については、義務づけ訴訟の性格を持ちます。この義務づけ訴訟に関する訴え提起の要件も、第27項の市民訴訟条項(5)の訴えと同様に行政事件訴訟法第37条の2及び3に定める要件の特例と考えます。

第29 湿地調査員等

- (1) 環境大臣又は都道府県知事は、湿地の保全、再生又は創造のための施策を実施するに必要な情報を得るため、湿地の管理者又は所有者に対して書面での報告を求めることができるものとする。
- (2) 環境大臣又は都道府県知事は、湿地の保全、再生又は創造のための施策を実施するに必要な調査を行うため、地域湿地管理委員会の申出に基づき、湿地調査員を任命することができるものとする。
- (3) 湿地調査員の資格については、地域湿地管理委員会が定めるものとする。
- (4) 湿地調査員は、調査のため必要な場合において、承諾なくして他人の管理する土地に立ち入ることができる。ただし、日没後から日出前までに立ち入るとき又は宅地若しくは建物に立ち入るときは、管理者

の承諾がなければならないものとする。

(5) 土地の管理者は、正当な理由なく上記(4)の立入を拒否し、又は妨害してはならないものとする。

(6) 湿地調査員が上記(4)による立入調査を行うときは、その権限を証する証票を携帯し、要求があるときはこれを関係者に提示しなければならないものとする。

<解説>

(1) 環境大臣又は都道府県知事は、湿地の保全、再生又は創造のための施策を実施することについて、必要な情報を要する場合、湿地の管理者又は所有者に対し書面での報告を求めることができるものとしました。

(2) 環境大臣又は都道府県知事は、湿地の保全、再生又は創造のための施策を実施することについて、必要な情報を得るために地域湿地管理委員会の申出がある場合、湿地調査員を任命することができるものとしました。

(3) 湿地調査員は、調査のため必要なときは、承諾なくして他人の管理する土地に立ち入ることができるものとして、調査の実効性を担保しました。

第30 補償等

(1) 国又は地方公共団体は、第29項に定める湿地調査によって損失を被る者に対しては、その通常生ずべき損失を補償しなければならないものとする。

(2) 国又は地方公共団体は、湿地保全地域内の土地について所有権、地上権、永小作権又は賃借権を有する者から、その権利の買い取り要求があった場合には、速やかに、これに応じなければならないものとする。

(3) 上記(2)の場合において、買い取り価格は、時価によるものとし、双方の協議で決定するものとする。

(4) 上記(3)の場合において協議が整わない場合には、土地収用の例によるものとする。

(5) 上記(1)の損失補償及び(2)から(4)までの土地に関する権利の買い取りに関する事項は、政令で定めるものとする。

<解説>

国及び地方公共団体は、湿地調査その他本法によって特別の損失を被る者に対しては、憲法第29条第3項の規定に基づき、その通常生ずべき損失を補償することにしました。

また、国及び地方公共団体は、湿地保全地域内の土地の所有者等が、その権利の買い取りを希望した場合には、速やかにこれに応じなければならないものとし、この買い取り価格は時価によるものとし、双方の協議で決定するものとし、協議が整わない場合においては、土地収用の例によるのが妥当であると考えました。

第31 罰則

(1) 第26項に規定する命令に違反した者は、2年以下の懲役又は200万円以下の罰金に処するものとする。

(2) 次のいずれかに該当する者は、6月以下の懲役又は50万円以下の罰金に処するものとする。

第23項(6)の規定に違反して届出を怠った者

第29項(1)の規定に違反して報告を怠った者

第29項(5)の規定に違反して、立入を拒否し又は妨害した者

<解説>

(1) 本法の実効性を確保するために罰則を設けました。自然環境保全法第53条以下の罰則を参考にしました。同法と比較するとやや重いのですが、環境重視の時代の要請からこの程度が妥当であると考えました。

違反行為の是正のための第26項の環境大臣又は都道府県知事の中止命令等に違反した者は、とりわけ悪質であることから、最も重い刑罰を科すこととしました。

(2) 本項(2) で特別保護地区内における非常災害のための必要な応急措置として、禁止されている行為をした場合の届出義務を怠った者、 で湿地を所有し又は管理する者が国等の照会に対して報告を怠った場合、 で湿地調査員の立入調査を拒否し又は妨害した者に対しては、より軽い罰則に止めました。