

重要な湿地の保全・再生へ向けた適正な管理を行うための法 制度の創設等を求める意見書

2023年（令和5年）5月12日

日本弁護士連合会

湿地は陸域と水域の境界にある自然環境として重要なものであるにもかかわらず、人はその価値を十分に認識せず、開発等によって、その多くを消失させてきた。当連合会は、日本の湿地が十分に保全・再生されてこなかった原因が、その保全・再生に向けた法整備の不備にあると認識し、2002年10月11日第45回人権擁護大会において、「湿地保全・再生法の制定を求める決議」¹を採択し、2006年3月16日、同決議を具体化するため、全ての湿地を対象に「湿地の保全及び再生等に関する法律要綱案」²を作成・公表した。

しかし、前述の決議から20年以上が経過したにもかかわらず、日本ではいまだに湿地の保全・再生に特化した法整備がなされないままである。2023年3月31日に閣議決定された「生物多様性国家戦略2023－2030」でも、湿地の保全・再生に特化した法制度創設へのロードマップは何ら示されず、湿地に関する記述は様々な箇所に分散するなど、統一的な国家湿地政策が示されたとはいえない。

その間、環境省が「日本の重要湿地500」の改定作業の際に調査を行った生物分類群ごとに整理した961湿地のうち、情報が得られた823湿地中524湿地に悪化傾向が見られる状況にあり³、早急な対策が求められる。

第1 意見の趣旨

当連合会は、国に対し、以下を求める。

- 1 環境省が選定した生物多様性保全上重要な湿地(以下「重要湿地」という。)及びこれに準ずる重要な湿地（現在は重要湿地に選定されていないが、最新

¹ 「湿地保全・再生法の制定を求める決議」（2002年10月11日）

https://www.nichibenren.or.jp/document/civil_liberties/year/2002/2002_1.html

² 「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）

https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/060316_2.pdf

³ 環境省自然環境局自然環境計画課「生物多様性の観点から重要度の高い湿地〔重要湿地〕」（平成28年4月）118頁。なお、一つの湿地で複数の生物分類群のものがあるため、生物分類群としては961湿地となる。

https://www.env.go.jp/nature/important_wetland/pdf/jwetlist2804v5.pdf（2023年4月17日現在）

の調査等により重要湿地選定のための「共通の選定基準」⁴を満たすなど生物多様性保全上重要な価値を有する湿地)の保全・再生へ向けた適正な管理を行うために以下の内容を骨子とする法制度を創設すること

- (1) 重要湿地及びこれに準ずる重要な湿地を保全するための保護区制度を設けること
- (2) 重要湿地及びこれに準ずる重要な湿地における湿地の毀損を原則禁止とすること
- (3) 開発行為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によって保全を行う手法(ミティゲーション)を用いること
- (4) 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を導入すること
- (5) 湿地保全・再生のための施策に環境保護団体・住民が参画する制度を盛り込むこと

2 前述1の法制度の創設までの間においても湿地環境の悪化はとどまる状況になく、この間に湿地の保全再生のためにとるべき措置として、少なくとも重要湿地については、地方公共団体と協力して、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(通称 ラムサール条約)湿地への登録の推進及び支援を積極的に行うこと

第2 意見の理由

1 湿地の重要性

(1) 湿地の価値

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(かんすい、ここでは海水を指す。)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ものである(ラムサール条約1条1)。これには、湖沼、ダム湖、河川、ため池、湧水地、水田、遊水池、地下水系、塩性湿地、マングローブ林、干潟、藻場、サンゴ礁などが含まれる。

地球上の全ての生物は、土・水・大気を基盤として、様々な個性を持ち、食物連鎖や生物間の共生など、直接間接につながり合い、支え合って生きている。生物多様性とは、こうした生態系のもとでの生物の豊かな個性とその

⁴ 脚注3 参考資料4頁。

つながりをいう。生物多様性は、様々な恵みを私たちにもたらししており、その保全は、私たちが生存するために不可欠である。

そして湿地は、水と土を基盤とする生態系として、生物多様性に富み、多くの野生生物の命を支えている。人間にとっても、湿地は、現在市場に出回っている魚介類のほとんどが、産卵・幼生期を中心として生活史のうちの一定期間を沿岸の湿地で過ごしており、その種の存続に不可欠なものであって、食料を提供する場でもある。それ以外にも、湿地は、仕事（生業）の場であるだけでなく、娯楽、景観、文化等、人間の日常生活を豊かに育む場である。加えて、後述するように、温室効果ガスによる気候変動の緩和、洪水調節、水質の保全など人の生存を支える存在である。

(2) 気候変動対策や防災の面からも重要な役割を有すること

湿地は、温室効果ガスを吸収・貯留し、大気への排出を抑制し、温室効果ガスによる気候変動の影響を軽減するのに重要な役割を果たしている。例えば、植生のある沿岸湿地は、堆積物中に炭素を固定するが⁵、地球規模では、毎年数千万トンもの炭素を固定し、また、泥炭地は、陸地面積の3%に過ぎないが、森林の2倍の炭素を蓄えるなど⁶、湿地は地球上で最も効果的な炭素の吸収・固定源である。

また、河川沿川にある湿地は、洪水時には、一時的に水を貯めて、遊水させ、下流の流量を削減する機能を果たし、河川と人間の生活空間との緩衝帯となり、水害リスクを低減させている。この生態系を活用した防災・減災（Ecosystem Based Disaster Risk Reduction : Eco-DRR）は、グリーンインフラと呼ばれ、近年、毎年のように発生する豪雨災害など増大する自然災害への対応策として期待されている。湿地を保全・再生することは、防災・減災上も重要である。

2 湿地の保全・再生の現状と当連合会の活動

(1) 失われてきた湿地

① 湿地の消失

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、埋立てや干陸化による開発を続けた。ラムサール条約事務局が2018年10月に公表した世界湿地概況によると、1700年以降地球の湿地資源

⁵ 森林等が光合成で体に吸収した炭素を「グリーンカーボン」と呼ぶのに対比して、「ブルーカーボン」と呼ばれている。

⁶ ラムサール条約事務局（環境省訳）『世界湿地概況日本語版 世界の湿地の現状とその生態系サービス 2018』6頁

の87%近くが失われ、1970年から2015年の間では世界の湿地は約35%が失われ、これは森林面積の減少の3倍の速さで進行している。

日本でも、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。その結果、国土地理院が実施した調査によると、河川及び常時水面となっているところを除いた陸域の湿地⁷は、明治・大正時代には全国で2110.62㎢が存在していたが、1999年の報告では820.99㎢となり、実に61.1%もの湿地が失われた。

戦後、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、河川の連続性が遮断され、河川環境は悪化した。同様に、土地改良事業によって、ため池は潰され、水田は乾田化され、かんがい水路は用排水分離とコンクリートさらにはパイプライン化によってかんがい期のみ水を流す単なる用排水施設となり、水田－かんがい水路－川の間で、水の空間的・時間的連続性が失われた。その結果、この湿地生態系を産卵・成長、種によっては日常の生息の場としていた魚介類や昆虫が消えてしまい、現在では、多くの種が絶滅危惧種となってしまっている。湖沼についても、八郎潟（秋田県）、河北潟（石川県）など日本を代表する汽水湖が農地造成のために干拓され、また、沿岸域においても、諫早湾が干拓され、潮受け堤防により有明海との連続性が遮断されてしまった。

② ラムサール条約の採択と湿地保全策の進展

湿地の消滅・湿地環境の悪化に対し、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（日本は1980年に加入した。）、以後、湿地の保全は国際的な課題となっている。

ラムサール条約は、「持続可能な開発を地球規模で達成することに貢献するため、地域や地方からの取り組みや国家的な取り組み、あるいは、国際協力を通じて、全ての湿地を保全し、賢明に利用すること」を目的とする。ラムサール条約の正式名称にもあるように、同条約はもともと水鳥の生息環境としての湿地の保全を重視してきた。しかし、議論の積み重ねの中で、生物多様性の保全や人間社会の福祉にとって湿地生態系が極めて重要であることが国際的に認識されるようになり、ラムサール条約は、その

⁷ 5万分の1地形図での、湿地記号の範囲の比較によっているので、海域及び陸域の河川、常時水面となっているところ及び水田は含まれていない。

前文において「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」としており、水鳥の生息地に限らず、全ての湿地の保全や賢明な利用を視野にいれる方向で発展してきた。

日本においても、1993年6月に釧路市で第5回ラムサール条約締約国会議が開催されたことを一つの契機として、1994年12月に閣議決定された第一次環境基本計画や1995年10月閣議決定の生物多様性国家戦略において、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するに至った。

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った。

また、環境省は、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か所を選定し、「日本の重要湿地500」として公表するに至った。その後、生物多様性国家戦略（2012－2020）において、「日本の重要湿地500」を見直すよう明記されたこと等を背景に、環境省は、2016年、湿地保全・再生の取組が活性化することを目指し、「日本の重要湿地500」を、生物多様性保全上重要な湿地として改訂した。その結果、633か所が重要湿地とされた。

(2) 当連合会の取組と「湿地の保全及び再生等に関する法律要綱案」の提唱

- ① 当連合会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為の中止や保全策の数多くの提言を行ってきた。

当連合会は、こうした湿地保全に関する取組の中で、日本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、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。同シンポジウムでの議論の結果を踏まえ、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、「日本の重要湿地500」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、開発行為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」を満場一致で採択した。

その後、この決議内容を法案の形で具体化すべく検討を行い、2006年3月には「湿地の保全及び再生等に関する法律要綱案」を提唱した。

② その後の湿地環境と当連合会の活動

ア 当連合会は、前述の要綱の提唱後も湿地環境の保全・再生のための活動を続け、主なものとして以下の決議、意見書を公表している。

(ア) 2003年10月23日「諫早湾干潟の再生と開門調査の実施を求める意見書」（なお、当連合会では、これに関連した意見書、会長声明及び会長談話を1997年以降計11本公表している。）

(イ) 2011年8月5日「泡瀬干潟埋立事業の中止等を再度求める意見書」（なお、当連合会では、これに関連した意見書及び会長談話を2002年以降計5本公表している。）

(ウ) 2012年10月5日「豊かな海を取り戻すために、海岸線の新たな開発・改変の禁止、及び沿岸域の保全・再生の推進を求める決議」

(エ) 2013年11月21日「普天間飛行場代替施設建設事業に基づく公有水面埋立てに関する意見書」

(オ) 2014年11月20日「防潮堤建設についての意見書」

(カ) 2015年2月19日「中池見湿地のラムサール条約登録範囲を通過する北陸新幹線ルートの変更の検討を求める意見書」

イ しかし、前述の要綱案で提唱した内容の法制化はおろか、湿地の保全・再生に資する法制度の整備は一向に進展していない。

そのため、環境省の「日本の重要湿地500」を見直す際の調査において、調査対象となった生物分類群ごとに整理した961湿地のうち、情報が得られた823湿地中524湿地に生物の生育環境の悪化や湿地の減少などの悪化傾向が見られる状況となっている。そのうち、劣化要因について情報のあった368湿地のうち、その主たる要因の54%が埋立てや護岸工事をはじめとした開発など人間活動による危機であると分析されている⁸。

⁸ 脚注3参考資料121頁、122頁。

日本の代表的なサンゴ礁でもある泡瀬干潟や辺野古・大浦湾といった重要湿地が埋立事業により危機に瀕しているほか、2022年11月には、岐阜県御嵩町美佐野地区の重要湿地⁹が、重要湿地であることが伏せられてリニア中央新幹線工事の残土処分場の計画予定地とされていることが判明するなど、環境省が選定した重要湿地ですら環境の悪化が依然として続いている。

干潟などの湿地の再生に関しては、2002年に制定された自然再生推進法の適用が考えられるが、当連合会が調査した英虞湾の干潟再生事業では、同法を適用できなかった。なぜなら、同法を適用する場合には、環境省・農林水産省・国土交通省のいずれかの省の提供する事業のメニューに該当しなければ、同法の枠組みを適用できないところ、英虞湾で行われた水門を改造して海水導入を行う干潟再生事業などは、前述のいずれもの省の事業のメニューに該当しなかったからである。

3 不十分な湿地の保全・再生の法整備

(1) 日本の湿地保全に関する法制度の現状

ラムサール条約は、締約国に対して、ラムサール条約湿地であるかどうかにかかわらず保護区を設けることにより湿地及び水鳥の保全を促進し、かつ、その保護区の監視を十分に行うことを求めている（同条約4条1項）。しかし、日本においては、湿地の保全そのものを目的とする法律はなく、後述のとおり、他の法律や条例等によって保全されているのが現状である。

そして、ラムサール条約湿地については、締約国が条約上の義務を履行することが必要となるため、国内法（自然公園法など）によって保全がなされなければならないとされている。

2023年4月現在、日本におけるラムサール条約湿地は53である¹⁰。その法的保全形態とその内訳は、鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律（以下「鳥獣保護管理法」という。）（国指定鳥獣保護区特別保護地区）によるものが25、自然公園法（国立公園・国定公園特別保護地域又は海域公園地区）によるものが18、鳥獣保護管理法及び自然公園法によるものが5、鳥獣保護管理法、自然公園法及び河川法（河川区域）によるものが

⁹ ハナノキの御嵩町最大の自然自生地で、東海丘陵要素植物群の植物が生育しており、東濃地域湧水湿地群の一つである。

¹⁰ 環境省ウェブサイト「日本の条約湿地」

https://www.env.go.jp/nature/ramsar/conv/RamsarSites_in_Japan.html（2023年4月17日時点）

1、鳥獣保護管理法及び河川法によるものが2、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）（生息地保護区管理地区）によるものが2となっている。

法的保全形態としては、鳥獣保護管理法（鳥獣保護区特別保護地区）と自然公園法（国立公園・国定公園特別保護地域等）によるものがほとんどを占めていることが分かる。

そして、これらの保護地域においては、伐採や埋立て、干拓、工作物の新築等、開発行為の規制等がなされることになり、湿地保全に資する面がある。

(2) 現在の法制度上の課題

① 湿地保全上の課題

鳥獣保護管理法は、生物多様性の確保を目的に掲げてはいるものの、鳥獣（鳥類又は哺乳類に属する野生動物）の保護を図るための事業を実施することにより、鳥獣の保護を図ることを直接の目的とするものである。そのため、鳥獣保護管理法においては、鳥類が生息していない湿地は、保護の対象ではない。また、自然公園法は、生物多様性の確保を目的に掲げてはいるものの、主たる目的は優れた自然の風景地の保護とその利用の増進にある。そのため、自然公園法においては、主観的な多義概念である「優れた景勝地」と評価されない湿地は保護の対象ではない。

さらに、鳥獣保護管理法で指定された鳥獣保護区特別保護地区及び自然公園法の国立公園又は国定公園の中で指定された特別保護地区あるいは特別地域における行為規制が厳しく、それが農林漁業者等の地元関係者の反発を招いて、かえってラムサール条約が締約国に求める湿地保全のための保護区の設定の障害となっている面もある。

ラムサール条約では、湿地における人の活動を排除しておらず、賢明な利用として、湿地と人との多様な関わりによる適正な利用を促進しようとしている。湿地の中には、ため池のように、二次的自然として人の手が加えられて形成されたものや、水稻や漁など人の手を加えて維持されているものもある。湿地の良好な状態を維持するため又は維持しつつ行われている農業・漁業等の第一次産業や自然との触れ合いは、いずれも湿地の賢明な利用であり、ラムサール条約の認識や希望にかなうものである。保護か利用かの択一ではなく、保護と利用を併せて可能にする保護区も考えられてもよいはずである。

以上のとおり、湿地の有する価値やその特性を踏まえた上で、賢明な利用を含めて的確に湿地の保全がなされる必要がある。そのためには、保全

の法的枠組みとして、湿地自体を保護対象とする法律がなければならないのである。

② 湿地再生における課題

湿地再生における現行法としては、自然再生推進法がある。同法については、当連合会は、第55回人権擁護大会シンポジウム第3分科会基調報告書において、泡瀬干潟の自然破壊に見られるように、保全の視点が乏しく新たな自然破壊に無力であることや住民参加の手続が不十分であるなど多くの問題点を指摘してきたところである。特に、再生事業については環境省、農林水産省、国土交通省の3省のうち、特定の省を主管庁としなければならない、省を横断するような施策が不可能であるなど硬直的である。

このことから、湿地再生に関しても、保全と一体化した計画のもとで、湿地の特性に応じて地元関係者のアイデアを十分に活かした再生事業を行うことができる法制度が求められる。

(3) 国家戦略上の位置付けの不備

ラムサール条約は、同3条1項及び2001年のラムサール条約第7回締約国会議（COP7）決議6により、締約国に対し「独自、かつ単独で成り立つ」国家湿地政策の策定を求めている。日本は、生物多様性国家戦略のうちの湿地に関する記述部分がこの国家湿地政策に当たると説明してきた（「生物多様性国家戦略」（2023-2030）において初めてその旨を明記した。）。しかし、生物多様性国家戦略の湿地に関する記述は様々な箇所分散しており、統一的な国家湿地政策としての体を成していない。また、ラムサール条約が対象とする湿地は、沼沢地から浅海域まで多様であり（同1条1項）、これらの湿地の賢明な利用を推進するには、独自の国家湿地政策が不可欠である。

以上から、湿地政策に特化した法制度を創設し、その基本計画として国家湿地政策を位置付けることが、鳥獣保護管理法や自然公園法の枠組みでは保護されない価値を有する湿地を対象とする法律・政策の位置付けとしては望ましい。

4 国際的な動き

アメリカでは、1989年以降、個々の湿地の減少や水質汚濁・乾燥化・生物多様性の減少等の質的劣化を防止して総体としての湿地の機能を確保するノ

一ネットロス (No Net Loss)の原則¹¹を掲げて、湿地の減少と機能低下の防止を国家政策とするようになったことをはじめ、近年、東アジア地域において、韓国では2007年、台湾では2015年にそれぞれ湿地保全を目的とした「湿地保全法」が制定されるなど、海外では湿地保全が国家政策とされてきた。

また、ラムサール条約の第4次戦略計画2016-2024において、4つの目標（①湿地の減少と劣化の要因への対処、②ラムサール条約湿地ネットワークの効果的な保全と管理、③全ての湿地の賢明な利用、④実施強化）及び19の個別目標を掲げ、SDGsや生物多様性条約の戦略計画とも関連しながら湿地の保全を進めようとしている。

このように、湿地の保全は生態系の保全や回復にとって、なくてはならないものであるとの共通認識が国際的に醸成されている。

加えて、2019年3月には、国連総会において、2021年から2030年を国連生態系回復の10年と位置付け、気候危機との闘い、食料安全保障と水供給、そして生物多様性の保全の強化における効果ある対策として、劣化あるいは破壊された生態系の回復をさらに促進することを目指している。無論、この取組も湿地の保全とは不即不離の関係にある。

さらには、2022年12月の国連生物多様性条約締約国会議(COP15)において、各国政府が2030年までに陸域と海域のそれぞれ30%以上で生物を保護する目標、いわゆる「30 by 30」目標を新たな世界目標として合意した。「30 by 30」目標については、日本でも環境省において「30 by 30ロードマップ」を公表し、先行して取組を進めているが、とりわけ湿地が生物多様性の中心であることに思いを致し、国立公園など保護地域の拡張にとどまらず、保護地域以外での生物多様性保全に資する地域の確保に際しては、湿地を中心として指定を目指すことが望ましい。

このように、近時、湿地保全及びそれを取り巻く国際情勢の動きは目まぐるしいものがあるが、日本においても、その潮流に遅れを取らぬよう、更なる取組を図る必要がある。

5 意見の趣旨1について

湿地の重要性は、今や世界的にも共通の認識であるが、前述のとおり、日本では、法制度が不十分であることから、湿地の保全が十分になされていない。そして、湿地の再生を目指すのもほど遠い状況にある。

¹¹ ある地域において開発による自然生態系への悪影響を回避、最小化を図り、それでも残ってしまう悪影響がある場合に、同等の自然価値を創出することで均衡を取り、総体としての自然の価値機能を保とうとする原則。

よって、国は、湿地そのものの価値に着目した湿地の保全・再生のための法律を創設すべきである。前述のとおり、湿地の消滅や湿地環境の悪化が進行する中、湿地を保全し、再生していくためには、「No Net Loss」の政策を中心に据えるべきであり、重要な湿地を保全・再生するために、当連合会が2006年3月16日に公表した「湿地の保全及び再生等に関する法律要綱案」を参考とすべきである。具体的には、特に、以下のような内容を盛り込むべきである。

- (1) 重要湿地及びこれに準じた重要な湿地を保全するため、保護区制度を設けることにより、重要な湿地及びその周辺地域について、科学性を重視した適正な管理計画のもとに保全を行い、保全に支障を及ぼす行為を制限すること
- (2) 重要湿地及びこれに準じた重要な湿地における湿地の毀損（埋立て、排水、取水等）を原則禁止とすること
- (3) 開発行為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によって保全を行う手法（ミティゲーション）を用いること
- (4) 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を導入すること
- (5) 湿地保全・再生のための施策に環境保護団体・住民が参画する制度を盛り込むこと

6 意見の趣旨2について

(1) ラムサール条約による湿地保全の必要性

前述のとおり、まずは意見の趣旨1に記載の法制度の創設が求められるところである。ただし、法制度の創設にあたっては、主務官庁など国内の関係機関の調整など、今後一定の期間を要することは容易に予想できるところである。

しかし、こうしている間にも、重要湿地ですらその環境の悪化がとどまる状況にはない。前述のとおり、現状では、ラムサール条約湿地については、条約上の義務を履行するため、自然公園法や鳥獣保護管理法など既存の法律を活用して保全がなされている。そこで、特に、前述の法制度が創設されるまでの期間においては、重要湿地につき国が積極的に地方公共団体と協力しながら、ラムサール条約湿地への登録に向けた支援を行うこと及び既存の法律による同条約上の義務履行を通じて、湿地の保全・再生を行うことが喫緊の要請事項である。

(2) ラムサール条約による締約国の義務

ラムサール条約締約国は、ラムサール条約湿地か否かにかかわらず保護区を設け、保全の促進、監視を行う義務を負う（4条1項）が、ラムサール条約

湿地については、保全計画の作成実施義務（3条1項）、湿地の生態学的特徴の変化とその危険性等に関する報告義務（3条2項）、ミティゲーションなどの義務を負う（4条2項）。

もともと重要湿地の前身である「日本の重要湿地500」において、ラムサール条約における湿地定義の広がりなどを受けて、ラムサール条約湿地登録に向けた礎とすることがその選定目的とされているところ、その選定基準が重要湿地の選定でも踏襲されている。そしてかかる選定基準は、国際的に重要湿地の基準に準じたものである¹²。

したがって、重要湿地は、国際的にも重要な湿地として、ラムサール条約湿地とすることで、国内法の保全措置に加え、前述の義務の履行を通じて保全・再生が適正になされることが期待される。

(3) 登録による保全と賢明な利用

① 保全計画の作成といっても、湿地保全管理に特化した計画もあれば、自然公園の公園計画や鳥獣保護区の指定計画をもって保全管理計画とする例もある。

もともと、湿地により、その保全・再生には、水質の悪化、ゴミの増加問題、磯焼け、乾燥化、専門家の不在、維持管理費の不足、開発との緊張関係など、それぞれ抱える課題があり、その湿地の特性や課題に応じた保全管理計画のもとで地元関係者間と連携して、適正な管理が行われることが望ましい。これは、ラムサール条約3条1項及びCOP7決議6により、締約国に対し「独自、かつ単独で成り立つ」国家湿地政策の策定を求めている趣旨にもかなうものと言える。伊豆沼・内沼（宮城県）を例に挙げると、同湿地では、富栄養化や外来種の増加が保全上の問題となっていることから、「伊豆沼・内沼自然再生事業実施計画」に基づき、湖内植生保全（ハスの刈払いを行うことにより、ヘドロ化を防止する。）、湖岸植生保全（護岸をして浅場を作ることにより、湖岸の植生を復元させる。）、在来生物保全（外来種のブラックバスを駆除することにより、在来生物を復元させる。）等が行われている。

② ラムサール条約は、人類の活動を厳しく制限することで湿地の保全を図るという考え方はとっておらず、人類が湿地から得られる恵みを維持しながら湿地を活用する賢明な利用という考え方をとっている。

湿地がラムサール条約湿地に登録されることでイメージアップとなり、

¹² 脚注3参考資料1頁、4頁。

湿地のみならずその地域のブランド化や経済発展に資する例は多い。

具体的には、蕪栗沼・周辺水田（宮城県）では、水田に水を入れ、渡り鳥の休み場としている。ここで作付けされた米は、有機米「ふゆみずたんぼ米」としてブランド化されており¹³、これも賢明な利用の一環である。

- ③ ラムサール条約においては、湿地の保全と賢明な利用を促進するための C E P A（Communication, Education, Participation and Awareness＝広報、教育、参加、普及啓発活動）が重要視されている。

多くのラムサール条約湿地では、自然観察会、環境学習、清掃活動、地方公共団体から管理委託を受けるなどしたビジターセンターでの広報等が行われており、湿地の保全に対する地域住民の意識の醸成に一役買っている。

ラムサール条約湿地となることで、地域住民にとって、湿地が「そこに存在して当然のもの」という存在から、改めて湿地の価値を認識して、湿地の保全・再生に関心を持つ存在となる例は多い。

- ④ 小括

湿地の保全・再生は、地元公共団体のみならず、地元NPO、地元住民、専門家など多方面の者の協力のもとで、賢明な利用への取組を通じてなされている。また、前述のとおり、当該湿地の特性に応じたメニューを十分な予算の下で実施することが必要である。

したがって、ラムサール条約湿地に登録された場合は、湿地の特性に応じた保全・再生計画の下で、適正な管理がなされるべきである。

- (4) ラムサール条約湿地の推進

環境省は、2010年9月、ラムサール条約湿地潜在候補地として全国から172湿地を選定した。日本では、①国際的に重要な湿地であることに加え、②国の法律によって将来にわたって、自然環境の保全が図られること、③地元住民などから登録への賛意が得られることがラムサール条約湿地の登録条件となっていることから¹⁴、前述の潜在候補地のうち、地元公共団体等から登録への賛意が得られ、国内法による保護担保措置の確保が整ったものからラムサール条約湿地への登録を進めていくこととされた。そして、その後

¹³ 他に、ブランド化されたふゆみずたんぼ米として、円山川下流域・周辺水田（兵庫県）の「コウノトリの舞」、片野鴨池（石川県）の「ともえ」、渡良瀬遊水池（栃木県・群馬県）の「ラムサールふゆみずたんぼ米」などの例がある。

¹⁴ 環境省ウェブサイト「ラムサール条約と条約湿地」

https://www.env.go.jp/nature/ramsar/conv/About_RamsarSite.html（2023年4月17日現在）

もラムサール条約締約国会議が開催されるたびにラムサール条約湿地の数は増加している。

しかし、前述の潜在候補地のリストの更新は10年以上なされていないうえ、昨今の締約国会議において、新たに登録されたラムサール条約湿地は、2018年に3湿地、2021年にはわずか1湿地にとどまっているのが現状である。

重要湿地であっても地元公共団体等から登録への賛意が得られない、又は既に開発の対象とされていて国内法による保全担保措置の確保が整わない湿地¹⁵は、ラムサール条約湿地登録への道のりは険しいものとなっている。特に、地元の賛意については、湿地利用の制限や漁業等の権益の喪失、鳥類の増加による農産物への被害、法的手続の煩雑性といった懸念がよく挙げられ、これらの懸念により、ラムサール条約湿地に登録することに消極的な地域も存在する。

しかし、前述のとおり、ラムサール条約は賢明な利用という考え方をとっているのもあって、ラムサール条約湿地に登録することで新たに利用を制限するものではない。また、ラムサール条約湿地に登録したからといって、湿地に飛来する鳥類が増えるわけでもない。2018年に登録に至った志津川湾（宮城県）のように、ラムサール条約湿地としても従前以上の法規制はなされないと正しく理解されたため、漁業者も登録推進に積極的であった例も存在する¹⁶。

そこで、国は、地元公共団体等の賛否の姿勢を受動的に受け止めるにとどまらず、登録への賛意が得られるべく、法規制等に関して適切な情報提供に努めるなど、地方公共団体と協力して、登録推進への後押しを行う必要がある。

また、ラムサール条約事務局は、2019年に「ラムサール条約の自治体認証制度¹⁷」への申請自治体の募集を開始した。同制度は、ラムサール条約湿地もしくは重要な湿地が位置するもしくは隣接する自治体」が登録すること

¹⁵ ラムサール条約湿地の国際基準を満たしていながら地元の賛意が得られなかったり国内法上の保護担保措置がなされていない湿地の例として三番瀬（東京湾）、曾根干潟（福岡県）などがある。

¹⁶ 南三陸町 志津川湾保全・活用計画（令和4年3月）

<https://www.town.minamisanriku.miyagi.jp/index.cfm/8,36264,c,html/36264/20220914-133610.pdf>

¹⁷ 湿地自治体認証制度とは、ラムサール条約第12回締約国会議（COP12）決議10に基づく枠組みで、自治体のブランド化及び地域における湿地の保全や賢明な利用の推進を図ることを目的としたものである。

で、自治体のブランド化及び地域における湿地の保全や賢明な利用の推進を図ることが期待され、日本では2022年に新潟市と出水市が国内で初めて認証を受けた。湿地についてラムサール条約湿地への登録が困難であっても、前述の制度の活用等を通じて、地方公共団地等と協力して湿地保全を図ることも検討されるべきである。

第3 結語

以上のとおり、湿地の危機的状況とその保全・再生の必要性は、国内外を問わず共通認識となっているにもかかわらず、日本では湿地そのものの価値に着目した法整備は長期間進まず、国家戦略など今後の国のロードマップにも示されていない。最近に至っても、重要湿地ですら、保全上の危機に瀕している状態である。そのため、重要湿地及びこれに準ずる重要な湿地については、意見の趣旨1で述べた法制度の創設がまずは求められる。

もっとも、喫緊の対応としては、国は、少なくとも重要湿地については既存の法律の活用を通じて、意見の趣旨2で述べたとおり、ラムサール条約湿地への登録の推進及び支援を積極的に行うべきである。

以上