



Title	ラムサール条約の締結および国内実施の政策決定過程に関する一考察
Author(s)	菊池, 英弘
Citation	地域環境研究：環境教育研究マネジメントセンター年報, 5, pp.59-71; 2013
Issue Date	2013-06-15
URL	http://hdl.handle.net/10069/33103
Right	

This document is downloaded at: 2020-10-28T04:45:59Z

ラムサール条約の締結および国内実施の 政策決定過程に関する一考察

菊池 英弘*

Japanese Policymaking Process of Accession to the Ramsar Convention and its Domestic Implementation

Hidehiro KIKUCHI

Abstract

The Ramsar Convention adopted in 1971 is an international treaty on environmental protection which has such a long history that it is said to be a model of global environmental agreements. Although the United Nations Conference on the Human Environment in 1972 requested all the countries to contract the Ramsar Convention, however, Japan maintained a passive reaction concerning it in early 1970s, to become a party in 1980. Moreover, although the Ramsar Convention demands each contracting party to designate suitable wetlands of international importance within its territory, it can be seen that the reaction was very slow, as the number of wetlands Japan designated has been that of only three sites, 10 years after the accession of the convention.

Since the late 1980s, the Japanese government has increased the number of designated wetlands and has activated the implementation of the Ramsar Convention, such as hosting the conference of the parties in Japan.

This report examines the characteristics of the Japanese global environmental policy by analyzing chronologically the process of Japanese accession to the Ramsar Convention and its implementation.

Key words : Ramsar Convention, Wetlands, Waterfowl Habitat, Japanese Policymaking Process

1. はじめに

沼沢地、湿原等の湿地に生息する水鳥の多くは渡り鳥であり、国境を越えて移動する。このため、水鳥保護及び湿地保全のための国際協力の必要性が認識され、1971年2月2日、イランのラムサールにおいて開催された「湿地及び水鳥の保全のための国際会議」において、「Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat（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）」（本稿では以下、この条約の採択会議開催地にちなんだ呼称「ラムサール条約」を用いる。）が採択された。

ラムサール条約は、1973年に採択された「絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約」（本稿では以下、この条約の採択会議開催地に

ちなんだ呼称「ワシントン条約」を用いる。）と並んで歴史の長い環境条約であり、その後採択された環境条約の祖型¹とも言われる。

2013年5月29日現在、ラムサール条約の締約国は167か国、登録湿地は2,123か所である²。日本は、1980年6月17日に加入書をユネスコに寄託し、同年10月17日にラムサール条約が効力を発生した。

ラムサール条約は、特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地及びその動植物の保全を目的とし、各締約国領域内にある国際的に重要な湿地を条約に基づく登録簿に登録すること、湿地及びその動植物の保全のためとるべき措置等について規定している³。

我が国は46か所の湿地を登録⁴し条約の義務履行を行うことはもとより、条約事務局への拠出などの金銭的貢献、事務局職員への派遣などの人的貢献など、同条約の実施に積極的に協力している⁵。

一方、我が国がラムサール条約の締結に至った政策決定過程は必ずしも明確ではない。また、どのような湿地を登録するかの方針にも、不徹底な面があるように思われる。

*前・長崎大学大学院水産・環境科学総合研究科

(受理年月日 2013年6月15日)

本稿では、まず我が国がラムサール条約を締結するに至った経緯を概観し、その政策決定過程の特徴を明らかとしたい（本稿 2. および 3. ）。

次に、湿地の登録要件に関する条約解釈と国内担保措置、実際の指定実績について、時系列的に概観、分析することとしたい（本稿 4. から 6. ）。

本稿は、上記により、我が国の環境政策の形成過程の特徴の検討に資することを目的とする。またその際、城山・鈴木・細野らによる政策形成過程の 4 段階（創発、共鳴、承認、実施・評価）のうち「創発（問題認識とイニシアティブ）」⁶に着目することとする。

2. ラムサール条約採択と民間団体の役割(1960 年代-1972 年)

国際的民間団体による鳥類保護の取組の歴史は長く、鳥類保護会議（International Council for Bird Preservation. 以下、本稿では ICBP という。）が 1922 年に設立され、鳥類レッドデータブックの作成、鳥類保護に関する資料提供などを行っていた（1994 年 Bird Life International に改組）。

我が国の民間団体としては、山階鳥類研究所が ICBP との協力関係にあり、1970 年には山階芳麿所長が ICBP 副会長に選任されている⁷。

ICBP により 1954 年に設立されたのが、国際水禽調査局（International Waterfowl Research Bureau. 以下、本稿では IWRB と言う。）である。IWRB は水鳥とその生息地としての湿地を保全するために設立された民間団体であり、ラムサール条約の採択に向けてイニシアティブを発揮した（1995 年 Wetland International に改組）。

具体的には、IWRB は 1960 年代以降、条約案の提案文書の作成や調整、国際会議の企画等を行い、1971 年にイラン政府がラムサールで開催した国際会議の運営等も行っている。この国際会議において、ラムサール条約が採択された⁸

翌 1972 年の国連人間環境会議は、その後の世界各国の環境政策に大きな影響をもたらしたが、その成果文書中で「適当な時期に、国際的に重要な湿地の保護に関する条約に調印すること」（勧告 99.1(b)）が各国政府へ勧告されている⁹。

3. 我が国の条約締結までの経緯（1973-1980 年）

3.1. ハイリゲンハーフェン会議と我が国民間団体の活動の活発化

ラムサール条約の採択後、IWRB は、1973 年、「第 5 回国際湿地水禽会議」の開催を企画し、各国へ招待状を送付した。

我が国は、ラムサールで開催された会合には参加していなかったが、IWRB は我が国外務大臣あてにも招待状を送付した。招待状の中では 1974 年 12 月西ドイツ（当時）のハイリゲンハーフェンにおいて上記会議を開催予定であり、ラムサール条約に関する諸問題について検討することなどが説明されていた¹⁰。

IWRB は 1974 年 4 月外務大臣宛の再度の書簡をもって我が国代表団の参加を要請したが、非公式専門家会合であり政府間会合ではないなどとして、政府からの出席者はなかった¹¹。

我が国政府がハイリゲンハーフェン会議への出席を見送る一方で、出席者を派遣した自然保護団体があった。「日本白鳥の会」がそれであり、同会理事を務めていた安部学氏が会議に出席した¹²。

同会は、日本に渡来する白鳥の保護と渡来地の環境保全を図ることなどを目的として 1973 年に設立された民間団体である¹³が、山階芳麿・山階鳥類研究所長の要請を受けてハイリゲンハーフェン会議へ参加した¹⁴直後から、IWRB と協調してラムサール条約批准促進に向けた活動を活発化させている。

阿部氏は 1975 年 6 月に新聞に寄稿し、ラムサール条約の早期批准の必要性を訴え¹⁵、また、日本白鳥の会としては、1976 年 11 月、丸茂重貞環境庁長官¹⁶あてに、ラムサール条約批准について文書をもって陳情を行っている¹⁷。

3.2. IWRB 日本委員会の設立などの動き

日本白鳥の会は、ハイリゲンハーフェン会議への出席以降 IWRB との協力関係にあったほか、山階鳥類研究所、日本野鳥の会などの国内の鳥類保護団体とも協力関係にあった。

1977 年 11 月 20 日には、IWRB マシューズ事務局長が来日した際に、日本白鳥の会、山階鳥類研究所、日本野鳥の会など 9 団体¹⁸が IWRB 日本委員会の設立について協議し、IWRB 日本委員会が設立された^{19 20}。

同日の報道には、日本野鳥の会からの話として、環境庁が IWRB 日本委員会設立を条約批准の基盤として歓迎している旨、明年の国会で条約締結手続を行うよう準備をすることとなった旨を報じているものがある²¹。また、日本野鳥の会自身も、1977 年 12 月、大鷹淑子環境政務次官に対してラムサール条約早期締結を陳情している²²。

3.3. 我が国政府の対応の経緯

上記 3.2.のようにハイリゲンハーフェン会議を契機として鳥類保護団体の活動が急速に活発化していた一方で、政府の対応は迅速ではない。

環境庁は、1976年5月には、外務省を通じて、この当時のラムサール条約締約国に対してそれぞれの国内での条約実施状況について調査を行っている。ただしこの時、環境省から外務省に対して条約締結を求めているにもかかわらず、条約締結に備えて国内措置を検討するための情報提供を求めたにとどまっている²³。

また、上記 3.2.の 1977年11月20日の新聞報道に関する外務省からの照会に対して、環境庁は「加入のため来年の国会に提出するとき考えはない」と説明している²⁴。

環境庁がラムサール条約締結に消極的な立場を転じて、外務省に条約締結を要請したのは、1978年4月である。環境庁野生生物課から外務省国際連合局社会課に対して、山田久就環境庁長官²⁵がラムサール条約締結の強い意向を持っていること、条約締結に当たって必要となる登録湿地について候補地（風連湖、釧路湿原）の目算が立ったことから、条約締結に向けた検討を依頼している^{26 27 28}。環境庁はこの時、ラムサール条約の締結は、他の環境条約の締結より容易であるとも述べている²⁹。

この直後、1978年5月12日の衆議院公害対策並びに環境保全特別委員会において、岩垂寿喜男委員から「去年11月の国際機関からの働きかけがあったことは御存じのとおり」としつつ、ラムサール条約の次期国会での締結を求められている³⁰。岩垂委員の言う国際機関の働きかけは、上記 3.2.の IWRB マッシュズ事務局長の来日、IWRB 日本委員会の設立等を指すものと考えられる。岩垂委員の質問に対しては、山田環境庁長官から条約締結のための準備を進めている旨を答弁し、また外務省も条約の締結について検討中と答弁している³¹。

さらに、同年5月30日の「鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律」（本稿では以下、鳥獣保護法という。）の改正に関する衆議院の委員会附帯決議においては、「鳥獣保護に関する国際協力の一層の推進を図るため、関係国際条約の早期締結に努めること」が政府に要求されるに至った³²。

3.4. 条約締結承認案件の国会提出と承認

我が国が条約を締結する手続は外務省の所掌事務である。外務省は、上記 3.2.および 3.3.の動向を受けて、ラムサール条約の締結手続を進めたものと見ら

れ、1979年、第87国会に「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の締結について承認を求めるの件」が提出された。同年2月には参議院外務委員会における提案理由説明及び質疑が行われ、同年3月2日に参議院を通過、衆議院に送られた後、衆議院が解散されたため審議未了となった。翌1980年の第91国会で衆議院外務委員会による審議が行われ、同年4月30日に可決された。このため、2年ばかりでの国会審議となった。

3.5. 小括① —政府の創発の消極性—

ラムサール条約は IWRB などの民間団体のイニシアティブによって生まれたものであるが、国際的に重要な湿地の保全は国の環境政策の一環として行われるべき課題である。また、国連人間環境会議においてもラムサール条約締結が勧告されたことは政府も認識しており³³、我が国も環境政策の観点から条約締結に向けた積極的な創発が必要であった。

しかし、上記の政府の対応経緯を見る限り、我が国政府はラムサール条約の成立当初、条約自体に無関心であったと言えよう。このことは、ハイリゲンハーフェン会議への招請に対して政府から出席者がなかったことに現れている。政府の無関心の背景は、締結承認案件の国会審議において、他の締約国に比して我が国の締結が遅かった理由を問われた際、条約協議に参画していなかったことが「淵源的理由」³⁴と答弁されていることに現れている。

我が国におけるラムサール条約締結への動きは、IWRB と IWRB の活動に参加した我が国の民間団体が、政府に対して直接的に、あるいは国会を通じて間接的に条約締結を働きかけたことに始まっている。当時の環境庁は、IWRB と我が国民間団体からの働きかけを受けて受動的に、また、環境庁長官のトップダウン的な判断に従い、条約締結の検討を行った。

ラムサール条約締結に向けて本来は環境庁が行うべき環境政策の観点からの積極的な創発を、事実上、民間団体が代替して行っていたと言え、この点で、ほぼ同時期（1978-1980年頃）のワシントン条約への政府の対応³⁵と共通する。

4. ラムサール条約の国内担保措置

我が国が条約を締結する際には、外務省において、必要な場合には関係省庁の協力を得つつ、条約文の邦訳および解釈を確定する作業を行う³⁶。

ラムサール条約については、外務省および環境庁が中心となって検討が行われている。論点は多岐に渡るが、本稿では以下、湿地登録の要件と国内担保措置について、その検討過程を概観する。

4.1. 湿地登録の要件（湿地の「重要性」）

ラムサール条約が締約国に要求する義務は多岐に渡るが、条約第3条1の規定に基づき、登録簿に国際的に重要な湿地を登録し、登録簿に掲げた湿地の保全を推進するとともに、その適正な利用を促進するための計画を作成し、実施することが基本である。

当初、環境庁は、尾瀬沼を例として、ラムサール条約が「水鳥及びその生息地を保全することを目的としている」と解し、ゆえに水鳥の生息がほとんど見られない湿地は「本条約の対象としては考えていない」（ゆえに尾瀬沼は対象外）との極めて限定的な条約解釈と湿地登録方針をとった³⁷。

これに対し、外務省における検討を通じて作成された資料では、登録湿地の要件となっている「重要性」の解釈について、水鳥にとって重要な湿地³⁸のほか、「水鳥が生息していない場合でも特殊な動植物が生息していて生態学上ないし動植物学上国際的に重要な場合なもの、湿地そのものが湖沼学上あるいは水文学上国際的な価値を持つという意味で国際的価値を有するもの」が考えられる、としている³⁹。

外務省の条約解釈を前提として、環境庁も上記のような限定的な湿地登録方針を修正し、尾瀬沼は学術上貴重なものとしつつ、登録湿地としては「まず水鳥にとって重要なものが優先的に指定されることが期待されている」ため、尾瀬沼を指定することは特に考えていない、と、水鳥保護を優先することとした⁴⁰。（下線は筆者が付した。）

4.2. 登録湿地の保全措置

ラムサール条約に基づいて、締約国は、登録されているかに関わらず、湿地を保全する義務を負う（条約第4条1）。

さらに外務省、環境庁等による条約解釈検討により、条約第2条5の規定に基づき、締約国は「緊急な国家的利益」のためでなければ登録湿地を廃止又は縮小することができないと解された。また、この規定の担保措置としては、主務官庁の長が登録区域の現状変更等につながる行為について許可権限を有し、登録湿地の区域の縮小ないし廃止を余儀なくするような現状変更（例えば地域開発、市街地造成等）については、関係法令に照らしてその保護法益を害

するものとして許可を認めないことが出来ること、が想定されていた⁴¹。

そのための具体的措置（本稿では以下、「担保措置」という。）としては、鳥獣保護法による鳥獣保護区特別保護地区の指定、自然公園法による特別地域あるいは特別保護地区の指定等が想定されていた。以下にその担保措置を示す⁴²。

（ア）鳥獣保護法による担保措置

環境庁長官⁴³または都道府県知事は、法第8条ノ8⁴⁴の規定に基づき、鳥獣保護区を設定することができる。環境庁長官が指定する場合は国設鳥獣保護区、都道府県知事が指定する場合は県設鳥獣保護区と呼ばれている。

環境庁長官または都道府県知事は、法第8条ノ8第3項⁴⁵の規定に基づき、鳥獣保護区の区域中に特別保護地区を指定することができる。特別保護地区においては、法第8条ノ8第5項⁴⁶の規定に基づき、工作物の設置、水面の埋立てまたは干拓、立木竹の伐採等の行為について環境庁長官または都道府県知事の許可を要する。

なお、都道府県知事が鳥獣保護区を設定しようとするときは環境庁長官に届出を要し、特別保護地区の指定をしようとするときは環境庁長官への協議を要する（法第8条ノ8第4項⁴⁷）。

（イ）自然公園法による担保措置

自然公園法に基づき、環境庁長官は国立公園及び国定公園を指定することができる（法第10条1項及び第2項⁴⁸）。環境庁長官は国立公園及び国定公園について、特別地域（法第17条第1項⁴⁹）、特別保護地区（法第18条第1項⁵⁰）を指定することができる。特別地域及び特別保護地区内においては、工作物の新築、水面の埋立てまたは干拓、木竹の伐採等について、国立公園にあっては環境庁長官、国定公園にあっては都道府県知事の許可を要する（特別地域について法第17条第3項、特別保護地区について法第18条第3項⁵¹）。

また、都道府県は条例の定めるところにより都道府県立自然公園を指定することができる（法第41条⁵²）。都道府県は条例の定めるところにより都道府県率自然公園の区域内に特別地域を指定し、国立公園の特別地域における規制の範囲内で必要な規制を行いうる（法第42条第1項⁵³）。

なお、都道府県立自然公園の特別地域の指定については、国の関係地方行政機関の長への協議を要し（法第46条第1項⁵⁴）、また、環境庁長官は都道府県立自然公園に関し、都道府県に報告を求めること

等ができる（法第 47 条⁵⁵）。

（ウ）文化財保護法による担保設置

上記 2 法のほか、文化財保護法に基づく天然記念物への指定（法第 69 条）、天然記念物の現状変更等についての文化庁長官の許可制（法第 80 条）も担保措置として想定されていた⁵⁶。

文化財保護法による措置は、条約締結に必要な登録湿地として釧路湿原が予定されていたこと、釧路湿原がすでに天然記念物に指定されていたことから、特に釧路湿原を湿原登録するための担保措置として想定されていたものと考えられる。

すなわち、当時、釧路湿原の登録予定区域（5012ha）全域が天然記念物および鳥獣保護区に指定されていたが、鳥獣保護区特別保護地区（3833ha）では条約第 2 条 5 の要求をする許可制を担保できない区域があったため、文化財保護法第 80 条の許可制を用いたものと考えられる。

本稿は以下、環境政策上の重要な法制度である鳥獣保護法および自然公園法について主に見ることとする。

4.3. 湿地登録と担保措置に関する国会答弁

条約の国会審議においては、基本的に外務省と関係省庁による事前の検討結果に基づき、政府として統一的な答弁がなされる。

湿地の重要性に関しては、1979 年の参議院外務委員会での質疑において、外務省から、水鳥に関する重要性のほか、「水鳥が生息していない場合でも、特殊な動植物が生息していて生態学上あるいは動植物学上、国際的に重要性が認められているもの。また、湿地そのものが湖沼学上あるいは水文学上国際的な価値を持つものというような意味での国際的な重要性。そういういろいろな面がある」と答弁しており⁵⁷、上記 4.1. の事前検討結果のとおりである。

その一方、環境庁からは、同じく参議院外務委員会の質疑において、国内の湿地保全のための法的措置についての質問に対し、鳥獣保護法による措置のみが答弁され、自然公園法による措置については言及されておらず⁵⁸、上記 4.2. の事前検討結果が部分的にしか反映されていない。

また、環境庁は国会において、国際的に重要な湿地として、釧路湿原のほか、風蓮湖、伊豆沼、小湊干潟、谷津干潟、汐川干潟をあげている⁵⁹が、これら 5 か所はいずれも渡り鳥の飛来地であり、登録湿地とするには鳥獣保護法で担保可能な湿地である。

外務省との検討においてその原初的な条約解釈が

示されていたが、環境庁の水鳥保護偏重の姿勢が国会答弁にも現われている⁶⁰。

4.4. 小括② 水鳥保護の偏重 一隻眼的条約実施—

外務省が国会で答弁しているとおおり、登録湿地は水鳥の生息地に限定されない様々な重要性から選定されうるものであり、上記 4.2. のとおり、その担保措置は鳥獣保護法、自然公園法によることが予定されていた。

その上で外務省と環境庁は、まず水鳥の生息地の登録を優先するとの方針をとったものであり、この方針を前提とする限り、登録湿地の担保措置は、当面は、鳥獣保護法で足りる。この限りで上記 4.3. の環境庁答弁は誤りとは言えない。

ただし、上記 4.1. のとおり、外務省と環境庁の事前検討結果は、水鳥生息地以外の湿地を登録の対象外とはせず、これらの将来的な登録を排除していない。このため、水鳥生息地以外の湿地登録可能性と、担保措置としての自然公園法の適用可能性に言及しなかったことは、いわば一種の心裡留保であり、対外的説明としては不十分である。

環境庁は、さらに、条約締結後の 1982 年の国会答弁において、ラムサール条約の登録湿地は「あくまで水鳥保護のため」に行うとした^{61 62}。

環境庁は、結局、水鳥保護の観点からのみラムサール条約を捉え、いわば隻眼的に条約を実施する方針を採った。環境庁がラムサール条約への対応範囲を水鳥保護のみに狭く限定して捉えた判断は、ワシントン条約への対応の際に国内流通規制を行わなかった判断⁶³とも通底するように思われる。

5. 条約の実施経緯と検討（1）（1980-1999 年）

5.1. 条約締結と湿地登録

1980 年 6 月 17 日、我が国はラムサール条約への加入書を寄託するとともに、釧路湿原を登録した。1985 年には伊豆沼・内沼が、1989 年にはクッチャロ湖が登録された。いずれも鳥獣保護法による担保措置がなされ、釧路湿原については文化財保護法による措置も担保措置とされた。

条約締結後 10 年間で計 3 か所が登録されたが、国会答弁で示された具体的候補地の半分にも満たず、湿地登録は迅速なものとは言えない。

5.2. 釧路会議の誘致

条約に基づく我が国の湿地登録の進捗が遅いのか、1980 年代後半から、地球環境問題への対応が国

際的関心事項となった。

ラムサール条約と同時期に我が国が締結したワシントン条約についても、条約締結の際の環境庁の対応は十分なものとは言えず、結果的に我が国に対する国際的非難を招いたが、環境庁は1980年代後半以降、ワシントン条約を地球環境保全の一環と捉え、締約国会議の誘致（1992年の京都会議）、「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」（本稿では以下、「種の保存法」という）の制定（1992年）による法規制の強化を行うなど、取組を積極化した⁶⁴。

ラムサール条約の締約国会議についても、条約事務局からの働きかけに応じて、1989年10月、非公式に我が国として関心表明を行い、その翌年1990年6月には会議誘致方針の閣議了解を経て⁶⁵、1992年の第4回締約国会議（モントルー会議）において第5回締約国会議の釧路開催が決定した。

その際、締約国会議を誘致する意義として、環境省は、①自然保護および野生動物保護について我が国の姿勢を世界に示すこと、②アジア各国の条約締結を促進すること、を挙げている⁶⁶。

5.3. 登録基準の変更（モントルー基準）

ラムサール条約の条文上、国際的に重要な湿地であるかどうかを判断する基準は明示されていない。このため、条約の採択直後からIWRBによる検討がなされ、上記3.1.に前述した1974年のハイリゲンハーフェン会議、また、条約発効後は締約国会議において議論されている⁶⁷。

ハイリゲンハーフェン会議においては水鳥に関する定量的な基準が明示されたほか、代表的または固有の湿地の基準、動植物に関する基準などが示されたが、1987年の第3回締約国会議（レジャイナ会議）における検討によって、強調すべき重要性を考慮して基準が並べ替えられ（いわゆるレジャイナ基準）、1990年のモントルー会議において勧告4.2として採択された（いわゆるモントルー基準）⁶⁸。

これらの検討と勧告によって、締約国は、水鳥保護だけでなく、湿地の特性、動植物保護などの観点から湿地登録を行うべきことが一層明確になったと考えられる⁶⁹。

このような国際的議論を受けて、1991年、環境庁も、国会答弁において、モントルー基準を参考にし我が国の登録ガイドラインを定め、湿地の評価を行い、登録の担保措置として鳥獣保護法のみならず自然公園法等を用いる考えを示すとともに、モント

ルー会議で決定した釧路会議（1993年）に向けて登録湿地を増やす意向を示した⁷⁰。

5.4. 生物多様性国家戦略（1995年）における位置づけ

この時期は、1992年の国連環境開発会議で我が国も署名した「生物多様性条約」が発効（1993年12月）し、条約第6条の規定に基づいて生物多様性国家戦略が検討されていた。

1995年に決定された生物多様性国家戦略においては、ラムサール条約に関しては「渡り鳥の飛来地として国際的に重要な湿地」の登録と適切な管理を行うとする方針が記述されるにとどまり⁷¹、環境庁の従来の水鳥保護偏重姿勢からの変更はなかった。

5.5. 1991～1999年の湿地登録と担保措置

環境庁は、登録湿地の候補地について地元との調整を進め、1991年にウトナイ湖、1993年の釧路会議において谷津干潟、琵琶湖等の5か所⁷²を登録した。これにより釧路会議時点での登録湿地を合計9か所とした。

さらに1996年には佐潟、1999年には漫湖を登録し、この時点で登録湿地を合計11か所とした。

1991～1999年に登録された8か所の湿地は、いずれも渡り鳥の飛来地であり、うち6か所は鳥獣保護区特別保護地区だった。

ただし、琵琶湖、佐潟は特別保護地区ではなく、以下のように、鳥獣保護区であることに加えて、国定公園特別区域及び特別保護地区であることを担保措置とした。

（ア）琵琶湖

琵琶湖はハクチョウ、ガンカモ類等の飛来する水鳥生息地である⁷³。1971年に滋賀県が琵琶湖鳥獣保護区を設定しているが、一部（竹生島）を除き特別保護地区は設定されていなかった⁷⁴。このため、鳥獣保護法によっては、登録湿地の現状変更につながる行為について許可に係らしめることができず、条約の担保ができなかった。

一方で琵琶湖は1950年に指定された琵琶湖国定公園に含まれ、特別区域及び特別保護地区の指定がなされていた。滋賀県は環境庁と協議し、県設鳥獣保護区であり、かつ国定公園特別保護地区または特別地域である地域を登録湿地の区域として画定した⁷⁵。

（イ）佐潟

佐潟は、日本有数のハクチョウ、ガンカモ類の渡来地である⁷⁶。1981年に国設佐潟鳥獣保護区に指定

されているが、特別保護地区には指定されていないため、琵琶湖と同様に、鳥獣保護法によっては湿地の現状変更につながる行為への許可制がとられていなかった。

一方で、佐潟も、琵琶湖と同様に、国定公園特別地域（佐渡・弥彦・米山国定公園特別地域）に指定されており、当該地域内での行為規制が行われていた。

5.6. 自然公園法による担保措置の意義

琵琶湖及び佐潟は、いずれも水鳥の生息地として重要な湿地である。上記 4.4. に前述した環境庁の従来の方針からすれば、鳥獣保護法に基づく特別保護地区の設定により行為規制を実施しようとする措置し、そのうえで登録すべき湿地である。

一方で、琵琶湖、佐潟ともに、地元には湿地登録に伴う規制強化への懸念があり、これに対して既存の地域指定以上のものは行わないことで地元の合意を得た経緯があった⁷⁷。このため、両湿地については鳥獣保護区特別保護地区の新設は事実上できず、既に設定されていた国定公園特別保護地区ないし特別地域をもって担保措置とせざるを得なかったものと考えられる。

したがって、琵琶湖、佐潟の登録の担保措置として自然公園法を用いたことは、鳥獣保護法による担保措置の不足を個別的に補完したにとどまり、登録湿地数を増加させるための現実的かつ例外的な判断によるものと考えられる。

5.7. 小括③ — 隻眼的条約実施の継続 —

環境庁のラムサール条約対応の出発点は、水鳥を保護することにあり⁷⁸、この立場が、上記 5.4. のとおり、1995 年の生物多様性国家戦略においても変更なく踏襲された。この立場からは、条約締結時に答弁されていたとおり⁷⁹、湿地登録の担保措置は鳥獣保護法上の措置で足りる。

一方で、1990 年のモントルー基準が水鳥保護以外の湿地の重要性を強調し、これが環境庁の従来の水鳥重視の姿勢を変更する機会となりえたことは、上記 5.3. に前述した 1991 年の国会答弁にも現れている。また、環境庁の内部でも、登録に当たって水鳥の生息地にこだわる方針への疑問が呈されていた⁸⁰。

この時期にモントルー基準を踏まえて議論を推し進めれば、水鳥保護偏重の方針を改め、鳥獣保護法のみならず自然公園法等の環境庁所管の法制度を用いて、水鳥の生息地以外の湿地についても広く登録

候補地とする方向へと、政策転換を創発することも可能であったと考えられる。環境政策全体の趨勢を見ても、地球環境問題への取組が積極化していたこの時期は、ワシントン条約対応の積極化、種の保存法の制定にも見られるように、環境庁の従来の方針を見直す機会であった。

しかし環境庁は、鳥獣保護法では担保措置が不足する候補地については例外的に自然公園法に基づく措置を用いるという現実的判断をしつつ、水鳥保護偏重の隻眼的な条約実施を継続した⁸¹。

5.8. 小括④ — 地球環境保全としての国際協力に対する創発の積極化 —

国内の湿地登録については従来の方針が継続されたが、この時期環境庁は、水鳥保護のための国際協力について積極的な創発を企図している。すなわち、ラムサール条約実施に関する最重要課題は途上国の加入促進と考え、釧路会議をそのための機会と位置づけて誘致した⁸²。

さらに、例えば、1994 年 12 月、環境庁はオーストラリア自然環境庁と「東アジア～オーストラリア湿地・水鳥ワークショップ」を釧路市で共催し、これを契機として IWRB 日本委員会及びアジア湿地局 (AWB) による「アジア・太平洋地域渡り性水鳥保全戦略」が策定された。この戦略は、2006 年 11 月「東アジア・オーストラリア地域フライウェイ・パートナーシップ」という多国間の取組に発展している⁸³。

水鳥保護を重視した隻眼的創発ではあるが、釧路会議の誘致をはじめとして、地球環境問題を意識した国際的取組の強化が進められたことは、環境政策上の積極的創発として評価されるべきである。

6. 条約の実施経緯と検討（2）（1999-2012 年）

6.1. 倍増決議と国内目標

1999 年コスタリカで開催された第 7 回締約国会議（サンホセ会議）において、湿地登録を拡充するためのガイドラインが採択され、その中で 2005 年までに世界の指定湿地を 2,000 か所以上に増加（ほぼ倍増）させることを目標とすることが決議された⁸⁴。

我が国政府も、この決議を受けて、2005 年の第 9 回締約国会議までに、国内のラムサール条約湿地を 22 か所（1999 年当時の 11 か所の倍）以上に増加させることを国内目標とした⁸⁵。

また、環境庁は、サンホセ会議の議論を受けて、水鳥保護偏重の従来の方針を改めて「広く生態系と

して重要な湿地」を登録、保全する必要があるとの認識を明示するに至った⁸⁶。

6.2. 湿地登録増加に向けた検討

サンホセ会議の後、環境庁は、専門家から成る重要湿地選定調査検討委員会を設置した。同検討会は、ラムサール条約の登録基準を参考として、生物多様性保全の観点から重要な湿地の選定基準を策定し、重要湿地を抽出した。右検討会の検討結果等を踏まえて、2001年10月、環境省は500か所の重要湿地を選定し、湿地保全の基礎資料として公表した⁸⁷。

この直後の2002年3月に決定された新・生物多様性国家戦略においては、「1999年（平成11年）の第7回締約国会議において、湿地の登録基準を主に水鳥を中心としたものから生物多様性全般に拡大すること、登録湿地を倍増すべきことの決議が行われたことを踏まえ⁸⁸、湿地登録を促進するとしている。

この新・生物多様性国家戦略では国内担保措置は記述されていないが、この戦略決定とほぼ同時期の2002年11月、環境省は、国会質疑において、重要湿地500の中から「鳥獣保護区の特別保護地区や国立公園、国定公園などの特別地区に指定する等の保全措置を図ったうえで登録を進めていきたい⁸⁹と答弁し、鳥獣保護法のみならず自然公園法による担保を行う考えを表明している。

環境省は、2004年から2005年にかけて開催された「ラムサール条約湿地検討会」における検討を経て、候補地の選定を行った。

6.3. 2002年、2005年、2008年の追加登録

2002年には宮島沼、藤前干潟の2か所（いずれも渡り鳥渡来地であり、鳥獣保護区特別保護地区）が登録されたのに続き、2005年ウガンダで開催された第9回締約国会議（カンパラ会議）において、我が国は20か所の湿地登録を行った⁹⁰。

2005年の登録湿地のうち、高層湿原、サンゴ礁など水鳥保護とは別の重要性のみによる登録が10か所⁹¹について行われ、自然公園法に基づく措置を担保措置とした。また、藺牟田池（ベッコウトンボ生息地）については、種の保存法に基づく生息地保護区管理地区を担保措置としたことが注目される。

種の保存法は、生息地保護区管理地区について建築物の新築、水面の埋立てまたは干拓、木竹の伐採等を環境大臣の許可に係らしめており（第37条第4項）、上記4.2.に前述した鳥獣保護法および自然公園

法に基づく措置と同等の規制をなしうるものと考えられる⁹²。

2007年11月に策定された「第3次生物多様性国家戦略」は、第11回締約国会議までの10か所の湿地登録を国内目標とし⁹³、2008年韓国で開催された第10回締約国会議（昌原会議）において、4か所が登録された⁹⁴。

これらのうち久米島の溪流・湿地はキクザトサワヘビ生息地であり、種の保存法に基づく措置を担保措置とした（ほか3か所は、渡り鳥飛来地であり、鳥獣保護区特別保護地区）。

6.4. 2012年の追加登録と2020年までの目標

環境省は、2009年から2010年にかけて開催されたラムサール条約湿地候補地検討会において登録湿地の潜在的な候補地として172か所を選定⁹⁵するなどの検討を行った。その結果、2012年ルーマニアで開催された第11回締約国会議（ブカレスト会議）において、9か所が湿地登録された⁹⁶。

このうち5か所⁹⁷が自然公園法に基づく措置を担保措置とし、上記6.3.と同様の傾向が見られるほか、渡良瀬遊水地、円山川下流域・周辺水田の2か所については、河川法に基づく河川区域を担保措置としたことが注目される。

河川法は、河川区域内における一定の行為を河川管理者の許可に係らしめている。土地の占用（法第24条）、土石等の採取（法第25条）、工作物の新築等（法第26条）、土地の掘削等（法第27条）等が許可の対象である。

なお、2012年に決定された生物多様性国家戦略においては、2020年までに新たに10か所程度の登録を目指すとしている⁹⁸。

6.5. 小括⑤ —複眼的な条約実施への転換—

1999年以降、サンホセ会議での倍増決議を受けた受動的な創発ではあったが、我が国も従来の登録湿地数を倍増する国内目標を掲げ、迅速な検討を経て、2005年にこれを達成したことは評価されるべきである。また、2007年の国内目標設定と2012年ブカレスト会議での達成も同様に評価されるべきである。

特に、サンホセ会議を直接の契機として従来の水鳥保護偏重の隻眼的な条約実施が変更され、様々なタイプの湿地について、条約締結当時から想定されていた自然公園法のほか、その当時には存在しなかった種の保存法も活用し、いわば複眼的な湿地登録

および担保措置が行われるようになったことは画期的と言える。

2002年から2012年までに登録された合計35か所のうち、15か所が自然公園法による担保措置により登録されている(2005年のカンパラ会議までで言えば、22か所のうち10か所が自然公園法による登録である)。このほか鳥獣保護法と自然公園法の両方が用いられた登録湿地が2か所(サロベツ原野、瀧沸湖)ある。

このように自然公園法による担保措置を用いることにより湿地登録が加速している。今後も様々なタイプの湿地を、自然公園法や種の保存法等による法的担保手段を用いて登録すべく検討し、2020年までの10か所の追加登録目標を達成する必要がある。

一方で、ただ単に登録湿地数を増加させることだけに意味があるのではなく、個々の登録湿地と動植物が適切に保全され、1987年のレジイナ会議勧告3.3以降議論が深められてきた「湿地の賢明な利用」が実現することが重要である。

すでに法律に基づく地域指定が行われ、行為規制の対象となっている区域の中から登録湿地を選べば、新たな規制を懸念する地元の理解も得やすく、登録は比較的容易であろうが、登録の前後で何も変わらないのでは湿地登録の意味は減殺される⁹⁹。

この意味で、新たに河川法を担保措置として登録された湿地についても、賢明な利用が実現されていくかどうか注視する必要がある。

7. おわりに

本稿では、ラムサール条約への我が国政府の対応について時系列的に分析してきた。

その対応は、そもそも条約交渉に参加しておらず政府として関心を持ちあわせないという状況から始まり、条約締結に向けた民間団体の積極的創発と政治的判断を受けて検討作業を開始するという受動的なものであった。また、湿地登録と担保措置についても、既存法令に基づく最小限度の対応を志向する消極的なものであった。

地球環境条約の締結と国内実施に当たっては、国内担保措置を実施することとなる省庁の創発が重要な役割を果たす、と筆者は考える。ラムサール条約の締結及び国内実施に関する政策形成過程は、この観点から批判的に考察されるべきである。

一方で1990年代以降は、地球環境問題への対応を積極化する一環として渡り鳥保護分野での国際協

力を推進していること、サンホセ会議を契機に従来の水鳥保護偏重姿勢を改め多様なタイプの湿地を迅速に登録しつつあることは、それぞれ評価されるべきである。

1970年代の条約締結当初の時期に比べ、地球環境問題への政策的対応を通じて条約対処能力も向上したものと考えられ、このことはワシントン条約への対応と共通する。今後とも我が国は、地球環境保全のための国際的な枠組み構築と参加、およびその国内実施について、積極的な創発を目指すべきである。

ただしその際、すでに登録された国内の登録湿地の保全を疎かにしてはならず、ラムサール条約の目指す湿地の賢明な利用を実現することこそ重要であることに留意が必要である。

そのためには、現在の登録湿地の状況を個別具体的に検討し、問題があればその要因を分析するという地域に根差した研究が重要であろう。地域環境研究の一環として重要な課題であるとも言えよう¹⁰⁰。

また、ラムサール条約について検討する場合、国の取組のみならず、民間団体、地方公共団体、地方議会、ボランティアなど、多くの活動主体の取組についても目を向けるべきであるが、本稿ではなしえなかった。今後の課題としたい。

¹ 西井正弘編『地球環境条約』(有斐閣、2005年)11頁を参照。

² ラムサール条約事務局ホームページ
http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-about-parties-parties/main/ramsar/1-36-123%5E23808_4000_0を参照 (last visited Jun. 5. 2013)。

³ ラムサール条約に関する概説として、大塚直「環境法(第3版)」(有斐閣、2010年)205-210頁、西井・前掲1)第3章の菰田誠「ラムサール条約」、磯崎博司『国際環境法』(信山社、2000年)、山下弘文『ラムサール条約と日本の湿地』(信山社、1993年)等を参照。

⁴ 環境省ホームページ(2012年8月10日現在)
<http://www.env.go.jp/nature/ramsar/conv/2-3.html>を参照 (last visited Jun. 5. 2013)。

⁵ 外務省ホームページ
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/jyoyaku/rmsl.html>を参照 (last visited Jun. 5. 2013)。

⁶ 城山英明・鈴木寛・細野助博編著『中央省庁の政策形成過程—日本官僚制の解剖—』(中央大学出版部、1999年)4-6頁を参照。

⁷ 「山階鳥類研究所50年のあゆみ」(1984)205-211頁、224-227頁を参照。

⁸ G.V.T.Matthews 著小林聡訳「The Ramsar Convention on Wetlands: Its History and Development」(1993)「ラムサール条約その歴史と

発展」(釧路国際ウェットランドセンター発行) 21-42 頁に詳しい。

⁹ 環境庁長官官房国際課「国連人間環境会議の記録」174 頁、また、同課「1982 年ナイロビ会議の記録—UNEP 管理理事会特別会合—」377 頁を参照。

¹⁰ 外務省外交資料館所蔵の特定歴史公文書ファイル「2010-6545 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(ラムサール条約) / 日本の加入」中の IWRB の Matthews 事務局長から外務大臣宛の書簡「International Conference on the Convention of Wetlands and Waterfowl, Heiligenhafen 1974」(1973 年 12 月 1 日付け)を参照(2013 年 5 月 17 日閲覧)。

このレターの中で、同会合が、英国・セントアンドリュース会合(1963 年)、デンマーク・ノルトヴェイク会合(1966 年)、ソ連・レニングラード会合(1968 年)、イラン・ラムサール会合(1971 年)に引き続いて開催されるものであり、ラムサール条約から派生する諸問題についても検討する予定であることが示されていた。これらの会合が、ラムサール条約策定過程で重要な役割を果たしていたことについては、Matthews・前掲注 8) を参照。

なお外務省外交史料館所蔵の同名のファイルが 4 冊あり、ファイル番号は 2010-6542 から 2010-6545 である。本稿では以下、ファイル番号で標記する。いずれも開示請求のうえ 2013 年 5 月 17 日に閲覧。

¹¹ 外務省ファイル 2010-6545 中の、1974 年 4 月 1 日付け IWRB の Matthews 事務局長から外務大臣宛の書簡、および、同日付け外務省国連局社会課文書処理要領「湿地帯及び水鳥保護に関する国際会議への日本代表団の参加について」を参照。

¹² 外務省ファイル 2010-6545 中の文書「Report of the International Conference on the Convention of Wetlands and Waterfowl, Heiligenhafen 1974」の参加者リストを参照。

¹³ 日本白鳥の会誌「日本の白鳥」(本稿では以下、「日本の白鳥」という。)第 1 号(1973)を参照。なお本稿で参照した「日本の白鳥」は、以下のページから閲覧した。

<http://www.jswan.jp/kaishimokuji-121220.html>
(last visited Jun. 5. 2013)

¹⁴ 安部学「IWRB 日本委員会の生い立ちと役割」日本の白鳥第 25 号(2001) 40-41 頁を参照。

¹⁵ 1975 年 6 月 26 日付朝日新聞 5 面を参照。なお日本の白鳥第 3 号(1976) 2-3 頁に転載されている。

¹⁶ 丸茂環境庁長官の在任期間は 1976 年 9 月 15 日から 1976 年 12 月 24 日。

なお、本稿では以下、行政機関の名称、人物の呼称等については、当時のまま用いることとする。特に必要がある場合には脚注に注記する。

¹⁷ 日本の白鳥第 4 号(1977) 2-3 頁を参照。

¹⁸ 世界野生生物基金日本委員会、全日本狩猟倶楽部、大日本猟友会、日本自然保護協会、日本鳥学会、日本鳥類保護連盟、日本白鳥の会、日本野鳥の会、

山階鳥類研究所(50 音順。当時の名称)

¹⁹ 日本の白鳥第 5 号(1978) 5-8 頁を参照。

²⁰ オブザーバーとして、環境庁自然保護局鳥獣保護課、文化庁記念物課が参加することとなった。

²¹ 1977 年 11 月 20 日付朝日新聞「国際湿地条約に日本、参加の方向」と題する記事を参照。

²² 外務省ファイル 2010-6543 中の日野鳥発第 73 号「ラムサール条約への早期加盟について(陳情)」を参照。

²³ 外務省ファイル 2010-6545 中の昭和 51 年 4 月 18 日付け環白鳥第 59 号「水きんの生息地として特に国際的に重要な湿地に関する条約関連事項の調査依頼について」および昭和 51 年 5 月 31 日付け公信国社合第 1965 号「国際湿地条約の批准に関する調査」を参照。これらによれば、当時環境省はラムサール条約について検討中であり、締約国の登録湿地管理体制について具体的実情を参考のため承知したいとして、登録湿地の名称やタイプ、登録湿地の管理を行う行政機関等について、英国、オーストラリア、イラン、フィンランドに対して調査を行っている。

²⁴ 外務省ファイル 2010-6542 中の新聞記事(前掲注 16)のスクラップに書きこまれたコメントを参照。

²⁵ 山田環境庁長官の在任期間は 1977 年 11 月 28 日から 1978 年 12 月 7 日。なお山田環境庁長官は外務事務次官経験者。日本国政調査会編「衆議院名鑑」(1977) 第 3 章選挙公約編 53 頁を参照。

²⁶ 外務省ファイル 6545 中の「ラムサール条約(水鳥の生息地として国際的に重要な湿地帯に関する条約)加入について」(1978 年 4 月 14 日)と題する外務省国際連合局社会課作成の文書を参照。この中で、環境庁は「山田同庁長官の強い意向もあり、わが国の本件条約への加入可能性を検討してきたところ、今般、関係者(地方自治体、地元住民)との接触を通じ、北海道フーレン湖及びクシロ湿原を本条約の保護対象湿地帯に指定しうるとの感触を確認した」、とある。

²⁷ 三浦二郎「風蓮湖を国際保護湿地に」日本の白鳥第 7 号(1980) 113-118 頁は、北海道庁や根室自然保護協会は風蓮湖の登録に前向きであったが、1978 年 10 月に環境庁自然保護局鳥獣保護課長が根室市長を訪問した際、根室市長が道路建設への影響の懸念から登録を拒否したとしている。なお、風蓮湖・春国岱の湿地登録は 2005 年に実現した。

²⁸ 佐山浩「利尻礼文サロベツ国立公園指定の経緯と釧路湿原国立公園指定との関連性」ランドスケープ研究 73 巻 5 号(2010) 391-394 頁は、1977 年 2 月釧路自然保護協会が環境庁に対して、ラムサール条約の締結と釧路湿原の登録を要請したとしている。

²⁹ 前掲注 22) 文書を参照。「環境諸条約の中で本条約への加入が最も容易なものと判断するので、外務省としてもこれを前向きに検討願いたい」としている。

30 昭和 53 年 5 月 12 日衆議院公害対策並びに環境保全特別委員会会議録第 18 号 4 頁を参照。

31 前掲注 30) 中の山田環境庁長官答弁および丸山俊二説明員（外務省国際連合局社会課長）答弁を参照。

32 昭和 53 年 5 月 30 日衆議院公害対策並びに環境保全特別委員会会議録第 20 号 12 頁を参照。

33 昭和 54 年 2 月 22 日参議院外務委員会会議録第 4 号 14 頁における田中寿美子委員の質問に対する小林俊二説明員（外務省国際連合局外務参事官）の答弁を参照。

34 昭和 54 年 2 月 22 日参議院外務委員会会議録第 4 号 5 頁における戸叶武委員の質問に対する小林俊二説明員の答弁を参照。

小林説明員は、ラムサール条約について、①欧州を中心に国境を接する国々による国際的協力が民間国際機関を中心として始まり、②日本は協議に参加しておらずラムサール会合にも招請されておらず、③日本は渡り鳥の飛来する相手国が米国などに限られる島国であり二国間協議によって渡り鳥の保護が可能である点で欧州と異なる、との事情を挙げたうえで、協議への不参加が締結を遅らせた淵源の理由としている。

35 拙稿「ワシントン条約の締結及び国内実施の政策形成過程に関する考察」長崎大学総合環境研究 14 巻 1 号 (2011) 1-16 頁のうち、6-7 頁を参照。

36 条約締結のために政府内で行われる検討作業については、拙稿「バーゼル条約締結に至る政策形成過程に関する考察」長崎大学総合環境研究 13 巻 2 号 (2011) 1-12 頁において記述したが、外務省が、必要に応じて国内担保措置を行う関係省庁とともに、条約文の和訳及び解釈の精緻な検討を行い、内閣法制局の審査を受ける。

37 外務省ファイル 2010-6544 中の想定問答案「問尾瀬沼のような湿地は本条約の対象になるか。我が国が湿地として指定する気はないか。」との設問についての答弁案を参照。

38 外務省ファイル 2010-6544 中の 1979 年 2 月 19 日付の「特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する擬問擬答案」中の「問 11 「国際的に重要な湿地」とはどのようなものか」の想定問答を参照。

この中で、水鳥については、①水鳥の世界総数のかなりの数が生息している湿地、②渡りをする水鳥の種の相当数が生息している湿地、③絶滅のおそれのある水鳥の種が継続的に生息する湿地、④渡りのルートに位置している湿地、が考えられるとした。

39 前掲注 38) の想定問答を参照。

40 前掲注 38) の擬問擬答案中の「問 尾瀬沼はいかなる観点から見て重要な湿地といえるか。この条約の湿地として指定する予定か」の想定問答を参照。

41 前掲注 38) の擬問擬答案中の、第 2 条 5 の規定に関する想定問答を参照。

なお、「緊急な国家的利益」については、予測され

る災害や疫病等から国土や住民を保護するため他に方法がない場合が例示されている。また、湿地内の一部に工作物を設置する等の行為は、それが軽微な行為で指定湿地の縮小ないし廃止につながらない限り条約上の問題は生じないと解されている。

42 以下、法令の根拠条文については、当時のものを用いる。相当する現行法の条文については脚注に示すこととする。

43 現在は環境大臣。本稿において以下同じ。

44 現行法の第 28 条の規定に相当。

45 現行法の第 29 条第 1 項の規定に相当。

46 現行法の第 29 条第 7 項の規定に相当。

47 鳥獣保護区について現行法の第 28 条第 9 項、特別保護地区について現行法の第 29 条第 4 項に相当。

48 現行法の第 5 条第 1 項及び第 2 項に相当。

49 現行法の第 20 条第 1 項に相当。

50 現行法の第 21 条第 1 項に相当。

51 特別地域について現行法の第 20 条第 3 項、特別保護地区について現行法の第 21 条第 3 項に相当。

52 現行法の法第 72 条に相当。

53 現行法の法第 73 条第 1 項に相当

54 現行法の法第 79 条第 1 項に相当

55 現行法の法第 80 条に相当

56 前掲注 41) の想定問答を参照。

57 昭和 54 年 2 月 22 日参議院外務委員会会議録第 4 号 17 頁における立木洋委員の質問に対する小林俊二説明員の答弁を参照。

58 昭和 54 年 2 月 22 日参議院外務委員会会議録第 4 号 5 頁における戸叶武委員の質問に対する野辺忠光説明員（環境庁自然保護局鳥獣保護課長）の答弁を参照。

戸叶委員が「日本においては国内の湿地に対する法措置を現在までどのような形においてなしてきたのでしょうか」と質問したのに対し、野辺説明員は「鳥獣保護の立場からお答え申し上げます。私どもの鳥獣保護という立場でございますと、通常は、森林生の鳥獣を主体に従来は保護を図ってまいったわけでございますが、・・・(中略)・・・特に水鳥の生息地がだんだん狭くなってきておるといこともございまして、私どもといたしましては鳥獣保護法に基づきます鳥獣保護区に指定をし、それによる環境の保全、水鳥の保護を図っていくというたてまえで現在まで及んでまいっております。」と答弁している。（下線は筆者が施した。）

「鳥獣保護の立場」から答弁するとの限定を付することによって、自然公園法に基づいて尾瀬のような貴重な湿地が保全されてきたことについては説明していない。

59 昭和 54 年 2 月 22 日参議院外務委員会会議録第 4 号 17 頁における立木洋委員の質問に対する野辺忠光説明員の答弁を参照。

60 1979 年の参議院外務委員会での条約審査、1980 年の衆議院外務委員会での条約審査において、環境

庁は水鳥生息地についての鳥獣保護法による担保措置のみを答弁している。

61 昭和 57 年 3 月 26 日衆議院環境委員会議録第 4 号 1 頁における五十嵐広三委員の質問に対する正田泰央政府委員（環境庁自然保護局長）答弁では、「ラムサール条約に基づく湿原、これはもう文字通り超 A 級のものでございまして、普通の公園のような利用の目的と保護の目的と両方兼ね合わせたものでなくて、あくまで水鳥の保護のため一本の指定」とし、それ以外の湿原については国立公園、国定公園、都道府県立自然公園、原生自然環境保全地域に取り入れるとの趣旨を答弁している。

この答弁は、条約締結時の外務省等との事前検討結果として、湿原の持つ重要性には水鳥生息地以外にも様々なものがあり、鳥獣保護法のみならず自然公園法の適用も想定されていたことと乖離し、水鳥が生息しない湿地は登録しないとの環境庁の原初的な理解に戻っているように思われる。

62 我が国のラムサール条約対応は、大塚・前掲注 3)208 頁において水鳥基準を「過度に重視」したものと評され、磯崎・前掲注 3)111 頁において「水鳥基準のみしか適用してきていない」と評されたが、これらの評価が生じた淵源は、条約締結当時の環境庁の原初的理解にあるものと思われる。

63 拙稿・前掲注 35)7-8 頁を参照。

64 拙稿・前掲注 35)10-11 頁を参照。

65 平成 2 年 6 月 22 日衆議院石炭対策特別委員会会議録 2-3 頁における北村直人委員の質問に対する鈴木一泉説明員（外務省国際連合局社会協力課長）、武藤嘉文通商産業大臣の答弁を参照。

66 平成 2 年 6 月 22 日衆議院石炭対策特別委員会会議録 2-3 頁における北村直人委員の質問に対する菊地邦雄説明員（環境庁自然保護局野生生物課長）の答弁を参照。

67 Matthews・前掲注 8)62-70 頁を参照。

68 菰田・前掲注 3)63 頁を参照。

69 Matthews・前掲注 8)66 頁では、レジヤイナ基準により、条約名の「特に水鳥の生息地として」の部分は条約対象範囲の不必要な限定と認識されるようになった旨を指摘している。

70 平成 3 年 4 月 23 日衆議院環境委員会会議録第 4 号 8 頁における岩垂寿喜男委員の質問に対する伊藤政府委員（環境庁自然保護局長）の答弁を参照。翌日の参議院環境特別委員会会議録第 5 号 10 頁における沓脱タケ子委員の質問に対しても、伊藤政府委員が同趣旨の答弁を行っている。

71 「生物多様性国家戦略」30 頁において、「我が国で開催された第 5 回ラムサール条約締約国会議での決議を受けて、渡り鳥の渡来地として国際的に重要な湿地のラムサール条約登録湿地としての登録を進めるとともに、その適切な管理に努める」とされた。（下線は筆者が施した）

http://www.biodic.go.jp/biodiversity/about/initiatives1/files/nbsap_1995.pdf

(last visited Jun. 5. 2013)

72 厚岸湖・別寒辺牛湿原、霧多布湿原、谷津干潟、片野鴨池、琵琶湖の 5 か所。

73 日本の白鳥第 8 号（1981）8-23 頁の「琵琶湖鳥獣保護区の更新に関する陳情とその回答」中の「琵琶湖鳥獣保護区更新計画書 1981」（滋賀県生活環境部自然課）を参照。

74 森谷賢「琵琶湖のラムサール条約への登録」関西自然保護機構会報 16 巻 1 号（1994）35-42 頁の 37 頁を参照。

75 森谷・前掲注 74)38 頁を参照。

76 日本の白鳥第 6 号（1979）122-124 頁を参照。

77 琵琶湖について安藤元一「ラムサール条約登録湿地として見た琵琶湖」琵琶湖研究所所報第 18 号（2000）116-122 頁を、佐潟について風間善浩「ラムサール条約湿地 佐潟（SAKATA）」JAWAN 通信 92 号を参照。

78 前掲注 61)の環境庁自然保護局長答弁を参照。

79 前掲注 58)の環境庁鳥獣保護課長答弁を参照。

80 幸丸政明「ラムサール条約とはなにか」環境情報科学 22 巻 2 号（1993）26-31 頁を参照。この中で、幸丸氏は「絶滅が危惧されるウミガメの産卵海浜、希少で固有な甲殻類が生息する河川」などを例示して、湿地登録の価値があるとしている。

また、我が国に『多種類の制度があるにもかかわらず、「水鳥の生息地」ということにこだわり、鳥獣保護区、それも国設に限るという窮屈な枠をはめていること』が、登録推進の障害となるばかりか、登録湿地の概念をわい小化することを懸念している。幸丸氏は当時、環境庁釧路湿原国立公園管理事務所に勤務。

81 幸丸・前掲注 80)29 頁は、従来の登録湿地のほとんどが水鳥の生息地である理由について、IWRB に集まる水鳥に関する情報に比べて他の湿地生息生物に関する情報が不十分であった結果、水鳥にとって重要な地域に照明があたることとなった旨を指摘している。

国内の湿地に関する情報の収集整理のため、後に環境庁が行ったような専門家による調査検討が、より早い時期から必要であったのではないかと思われる。

82 前掲注 66)の環境庁野生生物課長答弁を参照。また、菊地邦夫「地球環境問題としての野生生物保護」環境研究 85 号（1992 年）86-91 頁を参照。

83 環境省インターネット自然研究所ホームページ <http://www.sizenken.biodic.go.jp/flyway/>を参照

(last visited Jun. 5. 2013)

84 第 7 回締約国会議の決議 VII.11 「国際的に重要な湿地のリストを将来的に拡充するための戦略的枠組み及びガイドライン」。環境庁「第 7 回締約国会議の記録」（2000）65-108 頁中の 70 頁を参照。

85 ラムサール条約国別報告書（2002）日本語版 30 頁を参照。

<http://www.env.go.jp/nature/ramsar/conv/img/CO>

P8NationalReport.pdf

(last visited Jun. 5. 2013)

86 環境庁「ラムサール条約第 7 回締約国会議の記録」(2000) 3-4 頁、森康二郎環境庁自然保護局野生生物課長「はじめに」を参照。また、中央学院大学社会システム研究所編「湿地保全法制論」(2003) 17 頁(柳澤弘毅執筆部分)を参照。

87 平成 13 年 10 月 11 日環境省報道発表資料「重要湿地の選定(中間報告について)」を参照。

<http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=3068>

(last visited Jun. 5. 2013)

88 「新・生物多様性国家戦略」251 頁、第 4 部第 3 章第 4 節 2(1)「ラムサール条約」を参照。

http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kankyokettei/020327tayosei_f.html (last visited Jun. 5. 2013)

89 平成 14 年 11 月 21 日参議院農林水産委員会会議録第 4 号 35 頁における日笠勝之委員の質問に対する岩尾總一郎政府参考人(環境省自然環境局長)の答弁を参照。

90 環境省報道発表資料「ラムサール条約湿地の新規登録について」(平成 17 年 11 月 8 日)を参照。

<http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=6518>

(last visited Jun. 5. 2013)

91 雨竜沼湿原(高層湿原)、阿寒湖(淡水湖、マリモ生息地)、尾瀬(高層湿原)、奥日光の湿原(高層湿原)、三方五湖(固有魚類生息地)、串本沿岸海域(サンゴ群落)、秋吉台地下水系(地下水系、カルスト)、くじゅう坊ガツル・タデ原湿原(中間湿原)、屋久島永田浜(アカウミガメ産卵地)、慶良間諸島海域(サンゴ礁)。

92 磯崎・前掲 3) で、種の保存法を担保措置として用いることが指摘されていた。同書 107 頁、111 頁を参照。

93 「第 3 次生物多様性国家戦略」91-92 頁、第 2 部第 1 章第 2 節「8.ラムサール条約登録湿地」を参照。

http://www.biodic.go.jp/cbd/pdf/nbsap_3.pdf

(last visited Jun. 5. 2013)

94 環境省報道発表資料「ラムサール条約湿地の新規登録について」(平成 20 年 10 月 30 日)を参照。

<http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=10338>

(last visited Jun. 5. 2013)

95 環境省報道発表資料「ラムサール条約湿地潜在候補地の選定について」(平成 22 年 9 月 30 日)を参照。

<https://www.env.go.jp/press/press.php?serial=12982>

(last visited Jun. 5. 2013)

96 環境省報道発表資料「ラムサール条約第 11 回締約国会議(COP11)の開催及び湿地の新規登録について」(平成 24 年 7 月 3 日)を参照。

<http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=15429>

(last visited Jun. 5. 2013)

97 大沼(淡水湖、塞止湖群)、立山弥陀ヶ原・大日平(雪田湿原)、中池見湿地(低層湿原、泥炭層)、東海丘陵湧水湿地群(非泥炭性湿地)、宮島(砂丘

海岸、ミヤジマイトトンボ生息地等)

98 「生物多様性国家戦略 2012-2020」128-129 頁を参照。

http://www.biodic.go.jp/biodiversity/about/initiatives/files/2012-2020/01_honbun.pdf

(last visited Jun. 5. 2013)

99 田中俊徳「世界遺産条約の特徴と動向・国内実施」新世代法政策学研究 18 巻(2012) 45-78 頁を参照。この 73 頁脚注 27) で指摘されているような実態(湿地登録に伴う規制強化を懸念する地元に対して、登録湿地になっても「何も変わらないから」と説明し、実際に何も変わらない状況)が生じないよう、関係者の努力が求められる。

100 本稿執筆に当たって示唆を受けたものとして、本稿脚注に掲げた論考、会報等のほか、前掲注 86) 「湿地保全法制論」中の第 5 章「ラムサール条約への道程—伊豆沼・内沼を中心として—」(佐藤寛執筆部分)、斉藤雅洋「自然環境の公的管理と住民意識—ラムサール条約登録湿地：伊豆沼・内沼の事例から—」東北大学大学院教育学研究科年報第 59 集・第 2 号(2011) 69-94 頁、藪並郁子・小林聡史「ワイズユースを実現するために—ラムサール登録地の釧路湿原と沖縄県・漫湖を比較、検証する—」北海道教育大学環境教育情報センター環境教育研究 5 号(2002) 93-110 頁を参照。