

ラムサール条約 (1980 年～)

名執 芳博

1. 1980 年 ラムサール条約への加入の経緯^{けい}

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、1971年2月、イランのラムサールで採択され、1975年12月に発効した。

日本は1980年6月に加入書を寄託機関であるユネスコに寄託し、同年10月に発効した。

日本政府がラムサール条約の採択後すぐに加入に動かなかったのは、ラムサール条約が自然環境分野では初めて採択された国際条約であり、その対処に苦慮していたのが一つの原因と思われる。それとともに、同条約は湿地保全を目的とした条約であるものの、その名称に「特に水鳥の生息地として」とあったことから、二国間渡り鳥条約を結べば渡り鳥とその生息地は保護でき、条約が目指していることは果たせると考え、むしろ渡り鳥条約の締結に力を注いでいた節がある（日米渡り鳥条約の署名が1972年、日ロが1973年、日豪が1974年）。

日本のラムサール条約加入に大きな働きを果たしたのが、現在の日本国際湿地保全連合（WIJ）の前身の国際水禽湿地調査局（IWRB）日本委員会（IWRB-J）（当初は国際水禽調査局日本委員会）である。

後に IWRB-J の一員となる日本白鳥の会の松井繁会長が、1976年、英国スリムブリッジに Matthews・IWRB 会長を訪ね、IWRB-J の立ち上げに合意。1977年、Matthews 会長を日本に招き、IWRB-J が結成された。構成団体は、日本白鳥の会、日本野鳥の会、山階鳥類研究所、日本鳥類保護連盟、日本鳥学会、世界野生生物基金日本委員会等であった。目的は、水禽類及びその生息地である湿地の調査・保護の推進を図ることであった。設立後、日本政府に対してラムサール条約への早期加入を陳情するとともに、IWRB 各国代表者会議の日本への誘致活動を行った。

1980年2月、IWRB 第26回各国代表者会議が札幌で開催され、これを契機に日本政府が IWRB に加盟した。そして、前述したとおり、同年6月にラムサール条約への加入書を寄託した。

日本政府のラムサール条約加入を後押ししたもう一つが、別稿で述べるワシントン条約との関係である。ワシントン条約未締結にもかかわらず、同条約関連の国際会議で日本が非難決議されたことに関して、国会議員に説明に行った際、未加入の環境関連国際条約のリストにラムサール条約の名があり、この条約は何だ、問題ないのならワシントン条約と一緒に加入について国会に提出したらどうかということになり、動き出したと聞く。

2. ラムサール条約第5回締約国会議（釧路会議）

1993年6月、釧路市においてラムサール条約COP5が開催された。

1988年、環境庁野生生物課から内々の打診を受け、また、ラムサール条約Daniel Navid事務局長（当時）が訪日し、COP5の日本開催を要請したのを受け、鰐淵俊之釧路市長（当時）を中心として同COPの釧路市への誘致活動が積極的に動き出した。釧路市の働きかけにより、1989年10月には、同COPの日本への招請を政府として意思表示することが決定した（中心は、環境庁、外務省、大蔵省（当時）の三省庁）。1990年7月、スイスのモントルーで開催されたCOP4において、第5回会議の日本開催が決定、続いて開催された常設委員会において釧路市開催が決定された。なお、釧路市を中心として30名を越すモントルー訪問団が結成され、同地で釧路市長主催レセプションなどを開催し、会議参加者と交流した。

環境庁としても、日本国内において当時あまり関心が高くなかった湿地の重要性についての認識を高めるとともに、あまり名前を知られていなかったラムサール条約の認知度をあげる機会となると考えた。また、アジア地域で初めての同条約COPを開催することにより、アジア地域における湿地保全への関心を高め、同地域のラムサール条約の締約国増にも貢献できると考え、積極的に取り組んだ。

ただし、別稿で述べるワシントン条約京都会議の誘致は政府全体として取り組み、準備室も外務省に設けられ各省から室員が集められたのに対し、ラムサール条約釧路会議は環境庁が一步前に出ていたため、準備室は環境庁内に設けられ、他省庁からの応援はなかった（筆者は、準備室長を務める）。なお、室員は野生生物課からだけでなく、自然保護局（当時）全体から集められ、優れたサブ担当、ロジ担当、プレス・NGO担当に恵まれ心強かった。自然保護局においてタコ部屋が作られたのはこれが最初ではないかと思われる。

釧路会議への釧路市をはじめとする地元の貢献は大きく、特に延べ5000人を越す市民が、接遇、通訳、ガイド、自然解説、各国旗掲揚などのボランティアとして参加したことは特筆に値し、そのホスピタリティは参加各国代表団や条約事務局から高く評価され、釧路会議は成功裏に終了した。後にも先にもこれだけの市民参加を得たラムサール条約COPはない。当時の釧路地方では、ラムサール条約の認知度は間違いなく上がったと思われる。

また、環境庁が期待していたとおり、釧路会議を契機として、国内の湿地保全への関心が高まり、各地で湿地保全にかかわる動きが活発化した。さらに、アジア地域のラムサール条約締約国も増加した。

3. 釧路会議サブ関係

ホスト国として、当時4か所だった国内のラムサール条約登録湿地（釧路湿原（1980年

登録)、伊豆沼・内沼(1985年)、クッチャロ湖(1989年)、ウトナイ湖(1991年))の数を何とか二桁に乗せたいと取り組んだ。結果として登録できたのは、霧多布湿原、厚岸湖・別寒辺牛湿原、谷津干潟、片野鴨池、琵琶湖の5カ所でわずかに二桁に届かなかった。

厚岸湖・別寒辺牛湿原の登録に際しては、ラムサール条約への登録が漁業活動の妨げになるのではないかとの懸念が漁業者から示された。ラムサール条約はワイズユースも目的としており、通常の漁業活動は登録後も同じように続けることができることを繰り返し説明し、最終的に理解してもらった。厚岸湖の漁業者は登録後も支障なく漁業活動を続けることができたことを体得し、後に風連湖・春国岱の登録に当たって、同地の漁業者から同じような懸念が示された際、現地に赴き漁業活動に支障がないことを説明してくれた。また、厚岸湖・別寒辺牛湿原の周辺に将来道路建設の計画があり、予定されている計画であれば登録地に支障がないと判断し、登録は将来の道路建設に支障がない旨の念書を書いた記憶がある。

釧路会議の頃、藤前干潟、和白干潟など干潟に関連する開発計画が問題となっていたため、是非とも干潟を登録したいと考えた。谷津干潟は、国有地であり、既に国指定鳥獣保護区特別保護地区の網がかかっていたため、登録することとした。

琵琶湖の登録に際しては、建設省(当時)サイドと琵琶湖は湿地ではなくて湖だ、いやラムサール条約では湖も湿地と定義されているとの激しいやり取りがあった。滋賀県に向かっていた環境庁職員が間に立ってくれ、大変助けられた。ただ、琵琶湖全体を国指定鳥獣保護区特別保護地区に指定することは難しく、国立公園の特別地域で行為規制は担保されているとし、国指定鳥獣保護区との合わせ技で保護の担保措置として登録した。

これら新規に登録された5湿地を有する自治体の首長など代表者が、釧路会議の開会式で、ラムサール条約側から登録湿地認定証の授与を受けた。

ラムサール条約上は、湿地の登録は随時できるが、日本では釧路会議以降、COPに合わせて登録するようになった。また、日本の新たな湿地登録を世界にアピールするとともに、湿地を有する自治体の当事者意識を高めるため、COPにおいてサイドイベントを開催し、ラムサール条約事務局長から新たな登録湿地を有する自治体の首長等代表者に登録湿地認定証を授与してもらうようにした。

釧路会議は日本の東北端に当たる地で開催するため、せっかく国際会議をホストしても、全国的には報道されないのではないかということも当初危惧^{きぐ}された。これについては、当時、千歳川放水路、藤前干潟へのごみの最終処分場建設、和白干潟沖の埋め立て、諫早干拓など湿地に関連する問題が全国にあり、これらに関連するNGOが釧路会議の会場内外でアピールし、これが全国的に報道されたため、釧路会議自体も日本全体に知られることとなった。

4. その他釧路会議あれこれ

釧路会議の開催を5か月後に控えた1993年1月15日、釧路地方は大地震に襲われ、完成したばかりの国際会議場も被害を受けた。ラムサール条約事務局をはじめ、世界中のラムサール条約関係者からすぐにお見舞いや励ましの言葉が届けられた。同事務局からは、地震の後始末が一段落するまでCOPを延期することもありうべしとの提案もあった。しかし、地元の頑張りにより何とか復旧し、予定どおり、同年6月に開催することができた。

また、釧路会議の会期は当初1993年6月9～16日と定められていたが、6月9日に皇太子殿下（今上天皇）の結婚の儀と重なり、日本の担当大臣等の出席が難しくなったため、6月9日には、議題の採択、議長の選出など形式的な開会を行い、6月10日にホスト国大臣挨拶をはじめとする公式開会式を行うという異例のスケジュールとなった。

5. ラムサール条約登録湿地関係市町村会議

釧路会議を成功させようと、釧路市が主導して、1989年6月、国内の登録湿地を有する市町村によって構成される「ラムサール条約登録湿地関係市町村会議」が設立された。釧路会議以後も毎年のように関係市町村が集まり会議は開催された。ただし、前年度の活動報告と決算報告、次年度の活動計画と予算を議論する形式的なもので、あまり参加する意義が感じられないものであった。

後述する登録湿地を20か所新たに登録した後に開催された同会議において、当時野生生物課長としてオブザーバー参加していた筆者は、登録湿地が一気に増え、同会議に加入する自治体も急増する機会に、より参加する意義が感じられる市町村会議にするべきである、手始めにホームページを作ったらどうかというアドバイスをした。ホームページが作られるとともに、専門家を呼んで湿地に関連する講演を聞き、市町村間で意見交換する学習交流会も会議の際に行われるようになった。市町村会議は今や政府やNGOなどの重要なパートナーとなっている。

世界的に見ても、登録湿地に関係する地方自治体がネットワークを作っている例はほとんどなく、本会議は条約事務局等から高く評価されている。

6. アジア湿地シンポジウム

釧路会議に関連して始まり、現在まで続いているもう一つの会議がアジア湿地シンポジウム（AWS）である。

環境庁は何とか釧路会議を盛り上げるとともに、アジア地域の湿地への関心を高めようと、前年の1992年に、アジア地域を対象として湿地に関するセミナーのようなものを開催したいと考えていた。一方、釧路会議を視野に入れて設立されたNGOのラムサールセンター（RCJ）も前年にアジア地域を対象としたシンポジウムを画策していた。この両者の声がNavid・ラムサール条約事務局長（当時）の耳に入り、両者とも同じようなことを計画しているので一緒にやったらどうかという提案があった。この提案を受けて、環境庁と

RCJ が手を組んで 1992 年 10 月、アジア湿地シンポジウム (AWS) を琵琶湖と釧路で開催した。政府と NGO が共催するという当時としては画期的な会議であった。琵琶湖で開催したのは、琵琶湖のラムサール条約への登録を後押ししたいというねらいもあった。

COP は政府間の会議であり、NGO などの発言機会は限られている。それに対し、AWS はアジアの政府関係者ばかりでなく、専門家、湿地管理者、NGO、地方自治体、企業、メディアなどが一堂に会し、湿地に関する意見交換、情報交換を行い、その成果を COP にインプットするという役割を担うようになり、その後も COP の前年にアジアの各国で開催されるようになった。第 1 回 AWS から 25 年目の 2017 年には久々に日本 (佐賀県) で第 8 回 AWS が開催され、2021 年には第 9 回 AWS が RRC-EA (ラムサール条約東アジア地域センター) の主催で開催された (新型コロナウイルス感染拡大のためオンライン開催)。

また、2005 年に開催された COP 9 では、日本が提案した決議 IX. 19 「ラムサール条約の効果的な履行に果たす地域湿地シンポジウムの重要性」が採択された。同決議では、AWS がアジアにおける湿地の保全と賢明な利用のための情報交換の効果的な場であり、今後とも定期的に開催することを支持するとともに、他地域でも同様な地域的なフォーラムの開催の検討が奨励された。

7. ラムサール条約登録湿地の 20 か所新規登録について

2003 年 7 月、筆者が野生生物課長を拝命した際、1999 年の COP 7 における、2005 年の COP 9 までに世界の登録湿地を倍増させるという決議 VII. 11 を受けて、日本でも 1999 年当時の 11 か所の登録湿地を 2 倍の 22 か所以上に増加させるという目標が設定されていた。

同決議では、また、それまで「特に水鳥の生息地として」という名称から世界的にも水鳥と関係のある湿地が登録される傾向にあったのを、今後は世界の生物多様性の保全に寄与するよう様々な湿地生態系を登録するという戦略的枠組みとガイドラインも採択された。

2001 年には、保全上重要な湿地として選定された「日本の重要湿地 500」が公表されていた。この「日本の重要湿地 500」を基として作業を進めることとし、各分野の専門家による検討会を設置した。まず、日本を代表する湿地タイプとしてどのようなものがあるかを検討した。さらにそれぞれのタイプの湿地に妥当と思われる選定基準 (例えば、湿原であれば、日本を代表するからにはある程度の規模が必要との考えから北海道は 200ha 以上、本州以南は 100ha 以上など) を検討した。この選定基準と国際的に重要な湿地選定のためのラムサール基準を「日本の重要湿地 500」にリストアップされた湿地に適用し、合致した候補地について、さらに国指定鳥獣保護区特別保護地区などの保護区の設定状況・設定の可能性の情報を重ね合わせた。これらにより絞り込まれた候補湿地について、地元自治体との調整を図り、賛意を得られたものを登録することとし、最終的には 20 か所を新たに登録することができた。

湿原については、高層湿原は、雨竜沼湿原、尾瀬などがあったが、中間湿原でまとまり

のあるものがなかなか見つからなかった。筆者がレンジャーを務めた阿蘇くじゅう国立公園のタデ原と山を隔てた坊ガツルを合わせて何とかつじつまを合わせた。湖沼としては、水鳥の渡来地のほか、マリモが生育する阿寒湖、固有魚が生息する三方五湖などを登録した。サンゴ群落として串本沿岸海域、サンゴ礁として慶良間諸島海域、地下水系として秋吉台地下水系を登録した。砂浜も登録しようとし、生活環の重要な段階を支えるという基準に合致するアカウミガメの北太平洋でも有数の産卵地である屋久島永田浜を登録、絶滅のおそれのある種の生息地として、ベッコウトンボの生息する藪牟田池を登録した。また、東北地方環境事務所が、地元の日本雁を保護する会などのNGOと協力して農業者の理解を得、水田に国指定鳥獣保護区特別保護地区の網をかけることができるようになり、初めて水田を含む登録湿地である蕪栗沼・周辺水田が実現した。

水田、サンゴ礁、地下水系、砂浜など世界的にも登録されることが少ないタイプの湿地が含まれていたことから、ラムサール条約事務局からも評価された。

2003年に設立された超党派の議員連盟である「ラムサール条約登録湿地を増やす議員の会」は、大臣への陳情、国会での応援演説、登録候補地の視察、選挙区内自治体への働きかけなどを行うなど頼もしい応援団だった。

地元自治体等との調整は、主に地方環境事務所をお願いした。本省での検討状況に関する情報提供が必ずしも十分でなかった面もあり、おしかりを受けることもあったが、地元調整に尽力して下さった地方環境事務所の協力があったからこそ20か所も登録できたものと大いに感謝している。なお、筆者も可能な限り地方自治体へのあいさつ回りを行った。

候補湿地を有する自治体の反応も様々で、是非登録を進めてほしいと逆に環境省に陳情に訪れる自治体や登録後記念式典を開催する自治体がある一方、特に反対はしないけれどという自治体もあった。

アプローチの仕方が適切でなく、ボタンの掛け違いが起こってしまい、“ラムサール”という言葉に拒絶反応を示すようになった地元住民を作ってしまう、いまだに登録がかなわない福島潟やサロマ湖などの例もある。特にサロマ湖はインドの登録湿地であるチリカ湖の環境回復のヒントとなった湿地であり、残念でならない。

8. 今後のラムサール条約への湿地の登録に関して思うところ

2005年のCOP9に向けては、登録湿地の倍増という世界的な短期目標があったため、地元からの要望を受けるのではなく、トップダウン方式で登録を進めざるを得なかった。しかし、登録後の湿地の管理やワイズユースは主として地元自治体、地元住民やNGOが負うことを考えるとラムサール条約における湿地登録の基本はボトムアップであると考えられる。

トップダウン方式で登録した結果がその後どう影響したか気になったので、登録して10年たった2015年に、20湿地に何らかの記念行事が行われたかヒアリングを行った。4分の3の湿地で講演会、観察会、子供イベント、写真展などの登録10周年記念行事が行われていた。記念行事等の実施の有無だけで判断できるものではないかもしれないが、少なく

ともラムサール条約や湿地への認識が地元で定着しつつあるかどうかの指標にはなるのではないかと考える。

20 湿地の新たな登録は、その後の湿地の登録にいろいろな形につながっていると考える。例えば、水田に関して、蕪栗沼・周辺水田の登録が円山川下流域・周辺水田の登録に、山岳湿原に関して、雨竜沼湿原の登録が立山弥陀ヶ原・大日平、芳ヶ平湿地群の登録に、干潟に関して、荒尾干潟、東よか干潟、肥前鹿島干潟の登録に、特異な湿地タイプとして、屋久島永田浜の登録が、東海丘陵湧水湿地群、中池見湿地、渡良瀬遊水地の登録に、希少種の生息地に関して、藪牟田池の登録が、キクザトサワヘビの久米島の溪流・湿地、ミヤジマトンボの宮島の登録につながったと考えられる。

2021 年 11 月の「出水ツルの越冬地」の登録で、日本のラムサール条約登録湿地は 53 か所になった。今後は国主導で無理して登録湿地を増やしていかななくてもいいのではないかと考える。

ただし、地域的に見た場合、四国にはまだ登録湿地がない。また、ラムサール条約や湿地への人々の認識をさらに高めるために、身近なところに登録湿地があることは役に立つと思われる。その観点から、できれば各都道府県に少なくとも一か所は登録湿地があることが理想であろう。例えば、四国の満濃池、四万十川、神奈川県の小網代の森などを考えた時、現行の保護の担保措置はハードルが高く、それ以外の担保措置として適切なものがないか知恵を絞る必要があると思われる。

さらに、特に人口の多い都市部、中でも東京や大阪における湿地の登録は効果が大きいと考える。その際、COP12 で採択された「湿地自治体認証」をうまく活用できないかは検討に値すると思われる。

次に、既にネームバリューがあり、国立公園等で保全が図られている湿地、例えば阿寒湖や尾瀬のような湿地をラムサール条約に登録することによって、当該湿地の保全がさらに進み、ラムサール条約への認識がさらに高まるかという点については、検証が必要であろう（この 2 湿地については、10 周年記念行事等は行われなかった）。

また、一般の人々にとってアクセスが難しい湿地、例えば、雨竜沼湿原、芳ヶ平湿原群、立山弥陀ヶ原・大日平のような湿地の登録に当たっては、当該湿地のステークホルダーの特定が困難な場合が多く、湿地の保全・管理やワイズユースについてどのような人々とどのような形で合意形成を図るのかも合わせて検討しておく必要があると思われる。

別の観点で、希少種の生息・生育する湿地、例えば、東海丘陵湧水湿地群では観察会の時しか湿地にアクセスすることができないし、宮島では登録湿地が一般に公開されておらず、このような湿地を登録した場合、希少種の保護とワイズユースとの兼ね合いをどう考えるかが課題である。

もう一点、餌付けにより水鳥が集まり登録基準を満たしているような湿地が、果たしてラムサール条約登録湿地にふさわしいのか、今後議論が必要だと考える。

【略歴】

1975 年入庁。箱根、長者原、川湯で勤務。1990～1994 年、野生生物課でワシントン条約京都会議担当、ラムサール条約釧路会議準備室長。UNEP アジア太平洋地域事務所副所長の際、ワシントン条約 COP11 参加。2003～2006 年、野生生物課長でラムサール条約登録湿地 20 か所指定・COP 9 参加、ワシントン条約 COP13 参加。2010 年退官。