

野生生物行政の始まりと、猛禽類保護及び湿地保全に見るその展開（1986年～）

小林 光

1. 科学的データに基づく野生生物行政の嚆矢

鳥獣行政は従来、林野庁造林保護課猟政班において行われてきたが、環境庁発足（1971）にともない、新たに設置された自然保護局鳥獣保護課に移管された。課長は林野庁からの出向者で、その他の技術系職員も林野庁からの移籍組であった。厚生省国立公園部から移籍し国立公園行政を担当する技術系職員（レンジャー）との人事交流がない状態が4年間も続いた。環境庁発足と同時に入庁したレンジャーの中には、採用後10年を経て自然公園法は習熟したものの鳥獣保護法を読んだことのない者さえいた。局全体としては野生動物への関心は低い状態にあった。

当時の鳥獣保護課では、野生鳥獣の個体数はもちろんのこと、分布状況も把握できていなかった。この頃の日本には、野生動物を研究する機関としては山階鳥類研究所と日本モンキーセンターくらいしかなかったが、1970年代も後半になると「生きものたちの姿を未来に伝えよう！」を合言葉に日本におけるナチュラルヒストリーの確立を目指し、科学的データに基づく野生動物の保護管理を目的とする研究機関設立の動きが若手の研究者たちの中から出てきた。そして、1978年に財団法人日本野生生物研究センター（野生研）が設立された。設立認可申請に当たり、当初、鳥獣保護課に相談に行ったところ、課長から「当課は鳥と獣しか扱わない」と断られ、企画調整課に改めてお願いに行ったそうである。さらに、この団体は行政の支援によって設立されるものではなかったため、設立後の運営継続を危惧した自然保護局長は、当初、設立に反対の立場であった。設立資金集めを始め幾多の困難を経てようやく認可された。当時の局長は、法人設立の意義は大いに認めていたので、認可後には財政面でも人材面でも個人的に運営支援を惜しまず野生研の黎明期を支えたと、当センターの40周年資料集に記録が残っている。

野生研のことで特筆すべきは、次の2つの調査を手始めに、その後の科学的データに基づく野生動物行政の推進に非常に大きく貢献したことである。

① 全国のカモシカの生息頭数の推計調査

野生研が発足した1978年は、国の特別天然記念物であるカモシカによる森林被害が大問題になり最高潮に達していた時期である。林業者の要望を受けた林野庁が駆除することによって森林被害を抑え込みたいと主張するのに対して、カモシカを保護したい自然保護団体に押された文化庁が対立して、環境省はその板挟みになっていた。そこで、3庁は1977年からニホンカモシカの分布域、生息密度、生息頭数の推計に関する調査を開始した。この調査に発足間もない野生研が参加した。その結果、カモシカの生息数は約9万頭前後と推計され、この数値をもとに環境庁、文化庁、林野庁の3庁によって「カモシカの捕獲やむなし」との合意が1979年に成立した。なお、捕獲されたカモシカの頭骨、角、生殖器官等は回収され、野生研によって齢査定、繁殖状況等の分析が行われ、翌年の捕獲許可頭数に反映された。科学的データに基づく野生動物の保護管理の好例となった。さらに膨大なカモシカ

標本は長期にわたり自然研が保管していたが、最終的には国立科学博物館に収蔵されて、我が国のナチュラルヒストリーの一翼を担うことになった。

② 哺乳類の分布調査の解析

日本のどこにどういう野生動植物がいるか分かっていない時代にあつて、環境庁発足の1年後に自然環境保全法（1972）が成立した。この法律に基づく自然環境保全基礎調査（緑の国勢調査）の実施によって野生動植物の実態に幾らかでも近づく努力が模索された。第1回調査（1973）は植生の現状把握をメインテーマにして実施された。その結果、人の手が加わっていない自然の植生は国土のわずか23%しか残っていない事実が分かった。これにより原生林の保護の機運が国民的に高まることになった。

しかしながら野生動物については依然分からないことが多かったため、第2回調査（1978）では野生動物の分布調査に重点が置かれた。その一環として、大型及び中型哺乳類8種（ニホンザル、シカ、ツキノワグマ、ヒグマ、イノシシ、キツネ、タヌキ、アナグマ）について、猟友会の協力を得て分布調査が実施された。ニホンカモシカについては1977から同様な調査が実施（前記①参照）されていたので第2回調査には含まれなかった。1979年に調査結果の情報処理及び解析を行ったのも野生研だった。その成果として一例を挙げれば、クマ類の地域絶滅が見られるほか、生息域が分断隔離され、縮小化している個体群の存在も明らかになった。また、ツキノワグマについてはブナ、ミズナラの森林帯面積の減少とクマの分布域の縮小に相関関係があることが分かり、早急な保護対策の必要性が示唆され、その後のクマ類の保全方針につながっていった。

このように野生生物行政を科学的なデータに基づいて行う点で、環境庁をサポートしてきた野生研だが、その後、野生生物の調査だけでは自然環境保全の問題解決にはつながらないとの認識のもと、自然の特性把握に加えて人の利用特性、景観特性等の把握・評価も併せて実施する計画系調査の業務も手掛けるようになり、1992年には名称を財団法人自然環境研究センター（自然研）に変更した。その後も現在に至るまで環境庁の良きパートナーとしての役割を果たしている。

2. 野生生物課の発足

鳥獣保護課は、当初、二国間渡り鳥保護条約の締結、カモシカ、シカによる農林業被害対策に多忙だった。そんな中、絶滅のおそれのある野生動植物の国際取引の規制を図るための「ワシントン条約」、水鳥等の生息地である湿地を国際協力によって保全することを目指す「ラムサール条約」が1975年に相次ぎ発効するなど、世界の関心は野生生物の保護に向かっていた。国際的潮流に押され、日本も遅ればせながらワシントン条約、ラムサール条約に加盟（1980）する。これらの対応は鳥獣保護課が担っていたが、行政の範疇は鳥獣保護法を根拠に鳥類と哺乳類だけであった。絶滅が懸念されたイリオモテヤマネコの緊急給餌事業（1979）、トキの人工繁殖に向けた飼育（1980）を開始したものの、あくまで「鳥獣」の枠内での対応にとどまっていた。その他の動物にはほとんど保護の手立てを持たなかった。

拡大する行政分野に、さすがに対応仕切れなくなり、1986年に鳥獣保護課を廃止し野生

生物課および鳥獣保護業務室を新たに設置した。野生生物課の最初の仕事は「絶滅のおそれのある野生動植物の譲渡の規制等に関する法律（ワシントン条約国内法）」（1987）の制定であった。この法律により規制対象として 630 種の野生動植物が指定された。

さらに、この新しい組織が原動力になり、自然保護の新しい価値観が生まれてくることになった。それは、生物種は守るべきものという価値観である。“生命は人為では作れない”ものであって、“人の手によって野生動植物を絶滅させてはいけない”という考え方である。この考え方はレッドデータブック（RDB）の発表（1991）と種の保存法の成立（1992）などにより社会に次第に認知されるようになった。（ワシントン条約、ラムサール条約、トキ等の繁殖事業、レッドデータブック、種の保存法については、別項を参照）

しかしながら、種の保存法が制定されたものの、根強い各省庁の反発もあって、希少野生動植物種の指定も生息地等保護区の指定も思うように進まなかった。それでも、種の保存法で“野生動植物の種は絶滅させてはならない”という価値観が定まった点は極めて大きな意義があった。

3. 猛禽類^{もうきん}の保護と環境アセスメント

実効力としてやや不安のあった RDB や種の保存法が、非常に大きな影響力を持つ時が近づいていた。

RDB(1991)、種の保存法（1992）に先立つ 1987 年に総合保養地域整備法（リゾート法）が制定されて、全国各地でスキー場、ゴルフ場、ホテル、テニスコートが作られていた。工業再配置及び高速交通・情報通信網の整備を掲げた日本列島改造論（1972）がリゾート版として再来したかのようであり、全国どこのレクリエーション地域の施設も金太郎アメのような状況が広がりつつあった。

リゾート開発熱は、各地で自然保護上の摩擦を引き起こした。特にスキー場・ダム建設を巡りイヌワシ・クマタカの繁殖への影響について自然保護団体と鋭く対立した。また、ゴルフ場の計画に関してはオオタカの生息に対する影響が懸念された。これら 3 種の猛禽類^{もうきん}は種の保存法で希少野生動植物種に指定されていたため、この問題への対策を環境庁は迫られた。そこで 1996 年に「猛禽類^{もうきん}保護の進め方」という指針を公表した。この指針では、①営巣中心域での環境改変を避けるべきこと、②営巣中心域を把握するために最低 2 繁殖シーズンにわたる調査を実施すべきことが提案された。

これにより環境アセスメントの実施においては、この 2 条件をクリアーすることが事業者に求められることになった。

折しも、環境庁発足以来の悲願であった環境影響評価法がようやく 1997 年に成立した。これで環境アセスメントの実施が法的義務になったことも、猛禽類^{もうきん}はじめ絶滅危惧種^{きぐ}の保全には大きな効果があった。つまり「生物種は絶滅させてはならない」という価値観は芽生えはしたものの現実の政策の中で市民権を得られずにいたのだが、目の前の開発から生物種を救う手段を環境影響評価法によって得たのである。

以下に、猛禽類^{もうきん}の営巣が確認されたことで開発が中止になったり変更されたりした例としてイヌワシに関して 2 事例、オオタカに関して 1 事例を紹介する。

(1) イヌワシ保護と環境影響評価

イヌワシに関しては、幾つかのスキー場開発計画地にイヌワシの営巣が発見されたために計画が中止された事例がある。いずれもリゾート開発の波に乗って計画されたものだが、秋田駒ヶ岳山麓と鳥海山南山麓の2つのスキー場計画の例を説明する。

秋田駒ヶ岳山麓（秋田県）では、1990年に「田沢湖リゾート開発基本計画」が民間事業者により発表された。この地域では1983年以来毎年のようにイヌワシの幼鳥が確認されていたため、秋田県は半年間のイヌワシ調査の実施を表明した。その調査内容と体制では不十分と判断した日本自然保護協会は、1990年12月から独自の環境アセスメント調査を開始した。その結果は1994年2月に最終報告書として発表され、開発計画地がイヌワシの繁殖上最重要地域であることが指摘された。調査結果が考慮され、事業者は報告書発表の同日に計画の白紙撤回を公表した。

鳥海山南山麓（山形県八幡町）では、1987年に民間事業者による大規模リゾート構想が明らかになると、すぐに地元自然保護団体が自然破壊を危惧して計画反対の声を挙げた。1990～1993年に数次にわたる建設反対の署名が提出されたが、計画が中止される気配はなかった。1993年10月に県、町、日本山岳会、地元自然保護団体の合同で鳥類専門家による調査が行われ、幼鳥を含めた4羽のイヌワシが確認された。これにより、県の考え方にも大きな変化が生じ、イヌワシへの影響も環境アセスメントの対象にすることになった。しかしながら八幡町は、周辺にはイヌワシの営巣地はなかったとし、また、県自然環境保全審議会も1年間の追加調査を義務付けつつも、1995年3月に全会一致でスキー場計画は妥当との結論を出した。しかし、日本山岳会を中心とする調査グループによって、4月にはイヌワシの営巣地が発見された。これを受けて県は、山形県イヌワシ生息調査検討委員会を設置し、1995年7月から1997年3月までの1年9か月かけてイヌワシの行動圏、採餌行動、繁殖活動等について調査を行うことになった。この時点で1996年8月に環境庁が「猛禽類保護の進め方」を発表したのである。その後、紆余曲折を経て調査検討委員会がスキー場予定地はイヌワシへの影響は避けられないとの結論を1997年7月に出し、事業者も計画からの撤退を表明した。

リゾート法の成立は当時のバブル経済によるカネ余りが背景にあった。バブル崩壊が始まった1991年には、日本弁護士連合会により、早くもリゾート法廃止を求める決議が採択されている。結局、政府においても2004年に基本方針を変更し、構想の抜本的な見直しが行われた。全国12地域でリゾート構想が廃止され、それ以外でも投資に見合うだけの集客ができなかった地域が多く出て、地方財政を圧迫する結果に終わった。このように見てくると、上記の秋田駒ヶ岳と鳥海山では、リゾート計画中止により事業者は経済的に救われたのではないだろうか。事業者からは当初、“イヌワシが計画をつぶした”と非難の声もあったが、リゾート熱が冷める前に撤退できたので、巨額の建設投資を回避できた。

(2) オオタカ保護と環境影響評価

オオタカは、生息地の開発などで生息数が激減し1984年の調査で約400羽とされ、そのため、1993年には種の保存法により希少野生動植物種に指定された。

オオタカに関しては 2005 年に開会された愛知万博に係る環境アセスメントの例がある。1988 年に愛知県が万国博覧会誘致構想を打ち上げ、その候補地として 1990 年に瀬戸市の「海上の森」が挙げると、万博会場整備と跡地の宅地開発をセットにした計画に対し、優れた里山の自然環境の破壊につながるとする反対運動が高まった。「新しい地球創造：自然の叡智」をテーマとする万博の誘致が 1997 年に成功し、計画は着々と進んでいったが、1999 年 5 月に会場予定地でオオタカの営巣が確認された。愛知万博は環境影響評価の実施を公約していたため、環境庁が公表していた「猛禽類保護の進め方」(1996) に従ってオオタカの繁殖状況調査を約 2 年間実施する必要が生じたのである。この時点で、工事着工を遅らせれば 2005 年の開会には間に合わない事態になった。このため、2000 年に会場跡地の宅地開発計画を中止するとともに、海上の森を主会場にすることを断念し、愛知青少年公園に変更することにしたのであった。(この件に関する環境アセスメントの詳細については上杉氏による別項を参照)

このことが契機になり、自然との共生のあり方を考え、生態系の保全・復元・創出等に取り組む場として里山の保全に関する機運が高まったと言える。現在では、海上の森は「あいち海上の森条例」により保全されている。なお、オオタカは、保護施策と生息環境の変化によって生息数を急速に回復させたため、2017 年に希少野生動物種の指定が解除されている。

4. 湿地の保全

湿原、河川、湖沼、マングローブ林、干潟、藻場、サンゴ礁などの湿地は、陸域と水域が交わる場所。移行帯(エコトーン)としての水辺は、多様な生き物を育む自然保護上重要な生態系である。

日本で湿地の保全が注目され始めたのは、ラムサール条約加盟(1980)の際に釧路湿原を条約湿地として第 1 号登録した時からであろう。もちろん尾瀬ヶ原など国立公園として注目されていた著名な湿地はあったが、その多くは高層湿原のように貴重な水生植物が豊富な景観的に優れた湿地であった。当時としては、アシに一面覆われた釧路湿原のような場所は不毛の原野と思われていたし、干潟などの海岸域は保全の対象としては軽く見られていた。

ラムサール条約では、水鳥等の生息地の保全を国際協力のもとで推進することを目的としていたため、条約加盟を契機にして、渡りをする水鳥の渡来地としての湿地の保全に日本としても力を入れ始めた。

(1) 渡り性水鳥の渡来ルート(フライウェイ)の保全

渡り鳥は繁殖地―中継地―越冬地を結んで国境を越えて湿地、草原、森林などを移動しているため、これら全てが揃わなければ永続的に存続することができない。したがって、国際的な保全の取組が不可欠な生物である。

環境庁でもその重要性を認め、発足(1971)直後から渡り鳥保護条約・協定の締結に力を注いできた。日本は次の 4 国との間で個別に条約または協定を締結している。アメリカ(1972 署名、1974 発効)、オーストラリア(1974 署名、1981 発効)、中国(1981 署名、

1981 発効)、ロシア (1973 署名、1988 発効) である。これら二国間の条約・協定に基づき情報交換と共同調査の検討を目的とした定期会合が行われているほか、渡りの経路を把握する等のためにガン類、ホウロクシギ、オオワシなど数種で共同調査が実施されている。

湿地を利用して渡りをする水鳥としては、日本にはシギ・チドリ類、ガン・カモ・ハクチヨウ類、ツル類などがいて、我が国の湿地を越冬地または中継地として利用しているが、中国、韓国、ロシア、オーストラリアなど繁殖地、東南アジアなどの中継地との連携による活動は不十分だった。

我が国が 1980 年にラムサール条約に加盟した後、COP5 の釧路開催 (1993) 頃になると渡り性水鳥保護の機運が高まった。釧路会議において次回 COP6 がオーストラリアのブリスベンで 1996 年に開催されることが決まると、日本とオーストラリア両国の間で、渡り鳥及び湿地の保護につながるプロジェクトが何かできないだろうか話し合われた。当時は、日豪渡り鳥保護協定があったものの、韓国や東南アジアの国々とは渡り鳥に関する協定は無かったので、日豪両国政府がスポンサーとなってアジア太平洋地域の国々の協力のもとで渡り性水鳥の保護を図り、湿地の保全に役立てることになった。

そのための作業は、ウェットランド・インターナショナル・アジア・パシフィック(WIAP) 及び国際水禽^{すいきん}湿地調査局(IWRB)日本委員会 (現 日本国際湿地保全連合(WIJ)) が実施した。まず 1994 年に釧路で水鳥ワークショップを開催し 17 か国から研究者、行政官、NGO が集まり議論を重ね、「釧路イニシアチブ」がまとめられた。これは、①アジア太平洋地域の水鳥保全戦略を策定すること、②渡りルート (フライウェイ) 上の湿地をラムサール条約登録湿地に追加することを推進すること、③将来に向けて多国間での協力関係を構築することなどを内容とする勧告である。

さらに、翌 1995 年にはマレーシアのクアラルンプールで世界湿地開発会議が開催された機会に「釧路イニシアチブ」を提示して世界の支持を得た。その結果を踏まえ、1996 年に「アジア太平洋地域渡り性水鳥保全戦略」が WIAP 及び IWRB 日本委員会によって発表された。この戦略は、当面の目標を 1996 年から 2000 年までの 5 年間に、シギ・チドリ類、ガン・カモ類、ツル類のフライウェイについて保全のための行動計画 (アクションプラン) を策定するとともに、フライウェイ上の湿地ネットワークの設立を目指すものである。

「アジア太平洋地域渡り性水鳥保全戦略」は、1996 年のラムサール条約 COP6 (ブリスベン) でも支持され、アジア太平洋地域の湿地ネットワーク構築に関する勧告 (ブリスベンイニシアチブ) が採択された。この勧告については、日豪の事務当局の間では共同提案する方向で議論が続いていたが、国内調整が間に合わず会議出発までに外務省の了解が得られなかった。会場入りしてから「なぜ日本は共同提案しないのか」と以前からの事情を知る国々や NGO から問い詰められた。特に、アメリカの政府代表から「日本は共同提案国に是非なるべきだ」と指摘を受けた。この事情を会議の途中で日本政府代表団の団長から外務本省に打電してもらい、ギリギリのタイミングで共同提案することができたのである。また、時を同じくして COP6 開催期間中 (1996 年) に 10 か国から 24 か所の湿地が参加して「東

アジア - オーストラリア地域シギ・チドリ類湿地ネットワーク」がスタートした。

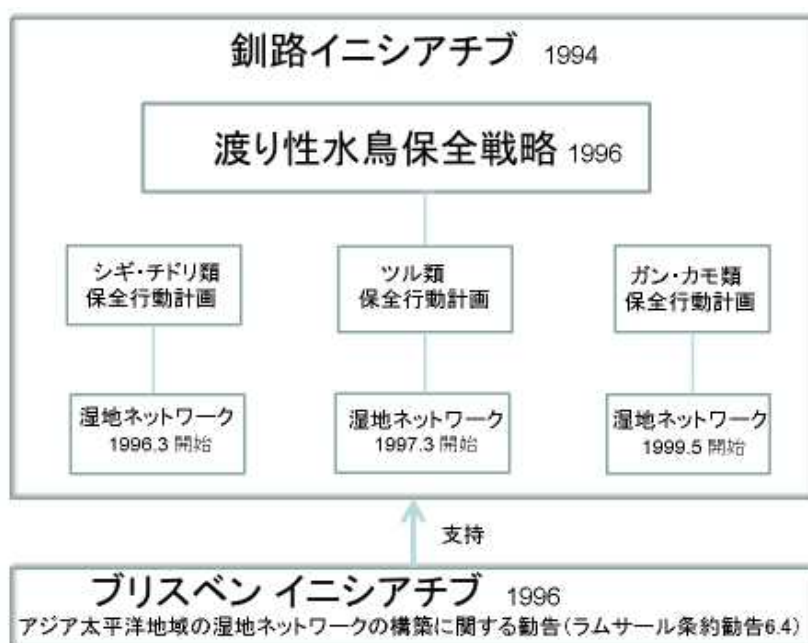


図1. アジア太平洋地域渡り性水鳥保全戦略

「アジア太平洋地域渡り性水鳥保全戦略」の対象地域は、シベリアを含むアジアから太平洋地域、オーストラリア、ニュージーランドにかけての広い地域である。この地域の渡り鳥のルートとしては、①中央アジアからインドにかけてのフライウェイ、②東アジアからオーストラリアにかけてのフライウェイ、③西太平洋のフライウェイの3つのフライウェイがある。

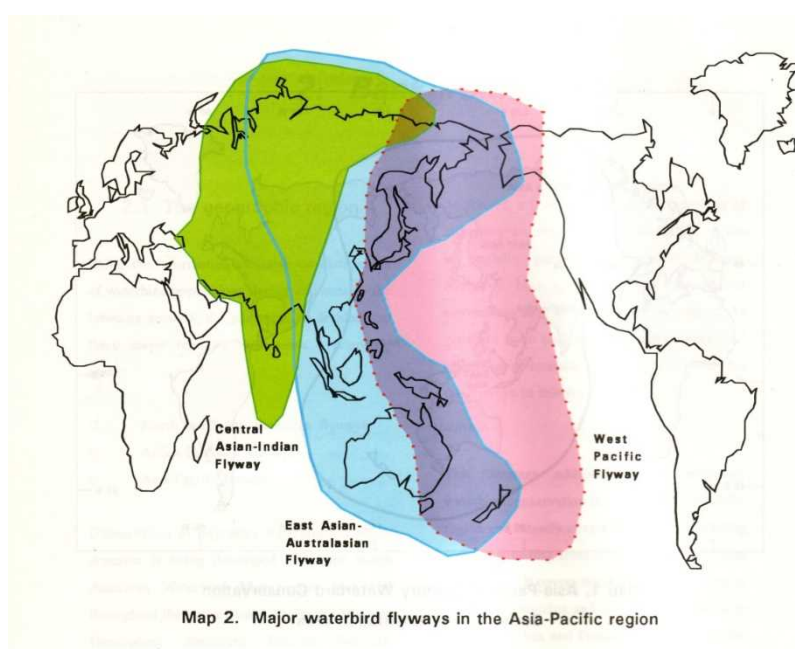


図2. アジア太平洋地域における渡り性水鳥の主なフライウェイ

ちなみに、南北アメリカ地域では 1985 年に「西半球シギ・チドリ類保護区ネットワーク (WHSRN)」が設立され、また、ヨーロッパ～アフリカ地域にも大きなフライウェイがあって、ボン条約（移動性の動物の保護に関する条約）のもとで「アフリカ - ユーラシア地域渡り性水鳥保護協定 (AEWA)」が 1995 年に調印されている。

これら世界の 3 大フライウェイにおいて、対象は水鳥に限られているとは言うものの、渡り鳥の保護に貢献する仕組みができたのは、明確な目標を持って粘り強く交渉を重ねてきた成果と言えよう。それとともに、湿地保護に関わる多くの NGO の全面的な協力があつた点を挙げる必要がある。日本については、WIJ のほか WWF ジャパン、日本野鳥の会、山階鳥類研究所、日本鳥類保護連盟、日本湿地ネットワーク、日本雁を保護する会、ラムサールセンターなどの貢献は非常に大きかった。

その後、湿地ネットワークは、ツル類に関し 1997 年に、ガン・カモ類に関し 1999 年に開始された。さらに、これらのネットワークは、2006 年から、「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 (EAAFP)」の下に「東アジア・オーストラリア地域渡り性水鳥重要生息地ネットワーク」に引き継がれ、対象種も渡り性水鳥全般に広がり、2021 年 10 月現在、18 ヶ国 151 ヶ所の湿地が参加してフライウェイサイトネットワークが構築されている。

(2) 干潟の保全

環境庁発足 (1971) 前後の頃、干潟の保全を巡って「入浜権^{いりはま}」が盛んに言われ、干潟の埋立に反対する運動が各地で起こっていた。高度経済成長期に全国で行われた海浜の埋立、工場の立地により海浜へのアクセスが制限され、市民が海から遠ざけられていた。この問題に関し、環境庁は 1978 年に実施した第 2 回緑の国勢調査における海岸調査の一環として海岸への立入可能性について現地調査を実施している。波打ち際まで何の障害もなく自由に行けるかどうか、また不可能な場合はその理由について、全国の海岸線を調査したのである。

「入浜権」は先進的な考え方であったが、環境権の議論が進んでいない当時の状況では世に広く受け入れられることなく、環境庁の調査も施策に反映されることなくお蔵入りになってしまったが、将来、海浜の利用に関して市民の権利を考慮すべき時代が来る可能性がある。その時には、この調査結果が陽の目を見ることになるものと思われる。

一方、干潟の状況を見ると、たとえば東京湾では、明治後期に 13,600ha あつた干潟が、1981 年頃には 1,000ha までに激減し、9 割以上の干潟が失われた。これに対して環境庁には打つ手が無かった。サンゴ礁のような“美しい”風景とは言い難い砂泥の干潟は、自然公園の手法では保護が難しかったし、手法の問題以上に、干潟の価値が保全行政において認識されていなかったとも言える。そこで環境庁は第 2 回及び第 4 回緑の国勢調査で、戦後 (1945 年以降) に全国の干潟がどの程度消滅したかについて調査を実施した。その結果、戦後 50 年の間に約 4 割もの干潟が埋立、干拓等により消えていたのである。特に戦後 30 年間の消滅はすさまじく、1945 年に 82,621ha あつた干潟が、約 30 年後の 1978 年には 53,856ha になり、約 35%の干潟が失われた。(図 3)

それでも環境庁は干潟保全の具体的手段を手に入れられなかったのである。

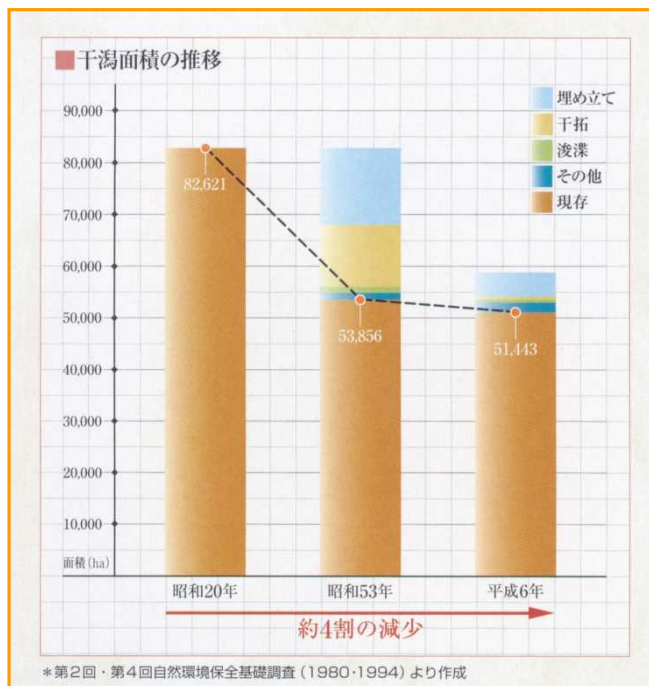


図3. 干潟面積の推移

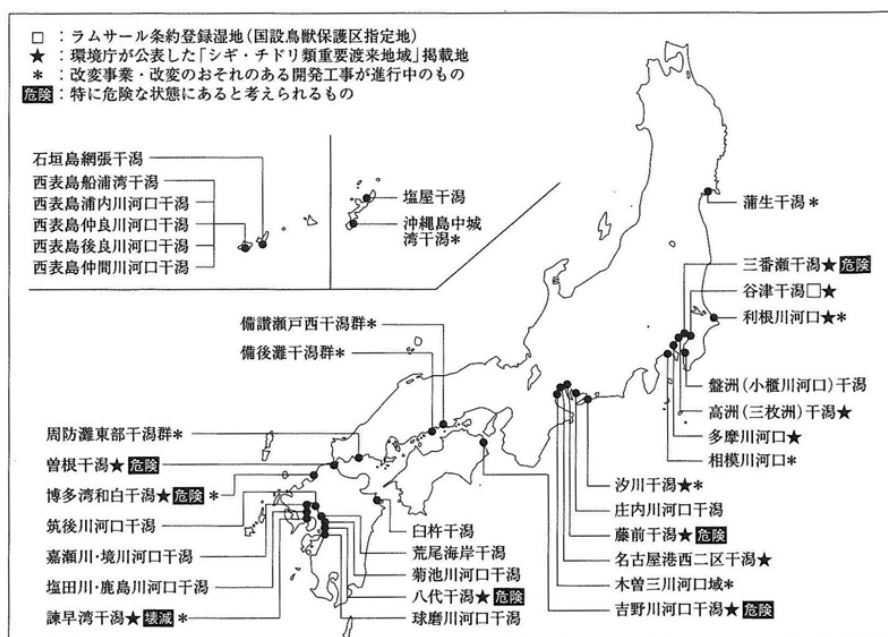


図4. 全国の主な干潟の現状(1998)

① 諫早干拓の教訓

諫早干潟は日本で最大規模の干潟の一つであり多くのシギ・チドリ類が渡来していた。その干拓工事の環境アセスメントに際して環境庁は1988年に工事を容認している。工事をス

トップさせるだけの科学的裏付けを持っていなかったのである。その反省もあって、その年から環境庁はシギ・チドリ類の渡来状況について定点調査を全国の干潟で開始し、1997年9月に9年間の調査結果を「シギ・チドリ類渡来湿地目録」として公表した。その結果では、諫早湾はシギ・チドリ類の渡来数が日本一を誇る生息地であることが分かったが、時、既に遅く、同年4月には諫早湾干拓堤防が完成して湾が締め切られていた。

② 藤前干潟の保全

1998年の時点では干潟の開発問題は全国的に広がっていた。(図4) その中の一つに伊勢湾奥の藤前干潟の埋立問題があった。名古屋市から出る今後10年分のゴミで公有水面(藤前干潟)を埋めて一般廃棄物の最終処分場にする計画が進められていた。(図5) しかし「シギ・チドリ類渡来湿地目録」は、藤前干潟は諫早干潟に次いでシギ・チドリの渡来数の多い干潟であり、諫早干潟が消滅した時点で日本一の渡来数を誇る干潟であることを示していた。渡り鳥渡来地の保護を優先するか、大都市のゴミ処理の解決を優先するか、判断が迫られる中、地元の自然保護NGOである藤前干潟を守る会の案内で現地の状況を内密に視察すると、伊勢湾奥には多くの埋立地が利用されないまま残されていることが分かった。中にはゴルフ場にする予定のまま何年も放置されている埋立地もあった。さらに名古屋市のゴミは分別されないまま隣県に運ばれ、医療用注射針の混入が見つかるなど隣県との間でトラブルを起こしていた。伊勢湾内にあった産業廃棄物処分場では廃棄物が集まらず一部で一般廃棄物を受け入れていたが、その処分場からは名古屋市のゴミの受け入れを拒否されている状況だった。

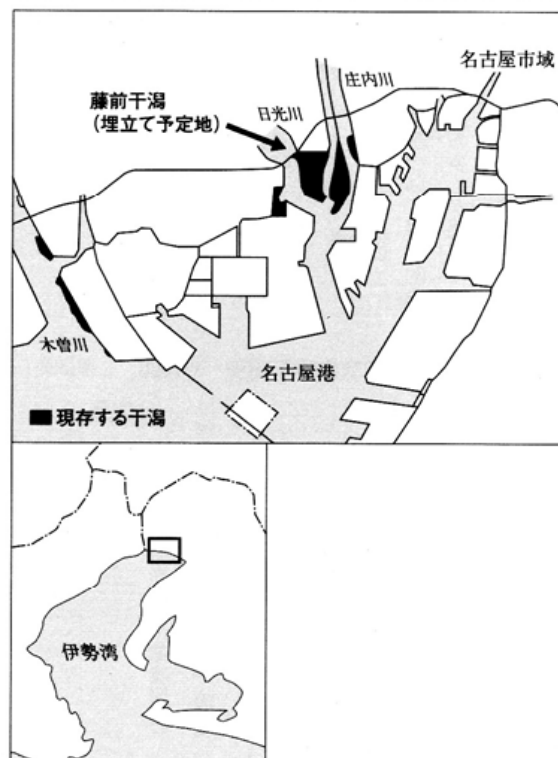


図5. 藤前干潟埋め立て計画

ちょうどこの頃、環境庁では渡り性水鳥の保護に取り組んでいた（前述）。シギ・チドリ類、ガン・カモ類、ツル類の渡来ルートに沿って生息地を国際協力のもとで保護しようという構想である。シギ・チドリ類の保護に熱心なオーストラリア政府も藤前干潟の埋立に反対の立場で、豪環境大臣からも書簡（1998）が寄せられ、国際的にも問題になっていた。

自然保護 NGO の側は、藤前の干潟を守る会、日本湿地ネットワーク、日本野鳥の会、WWF ジャパン、日本自然保護協会など多数の団体が協力してシンポジウムの開催等を通じて世の中の共感を広げる活動を続けた。

環境庁内部でも若手職員を中心に外部の専門家を招いてこの問題についての勉強会が持たれ、「わずか 10 年分のゴミのために世界的に貴重で日本一のシギ・チドリ類の渡来地を永久に失うわけにはいかない」との意見に集約されつつあった。しかし、公有水面埋立に関する環境庁の意見は、運輸大臣から意見を求められた後に言えるというのが環境アセスメントの手続き上のルールであったために、意見を述べる機会を伺っていた。

そのような折に、名古屋市の環境影響評価審査委員会が藤前干潟の埋立に関し「渡り鳥と干潟の生態系へ影響を及ぼすことは明らか」と答申。1998 年 3 月のことであった。一方、これに続く部分で、自然環境保全措置として人工干潟の造成、既存干潟の部分的かさ上げといった代償措置を提案していた。これを受けて、名古屋市が藤前干潟の一部に人工干潟を造成して環境への影響がどうなるか実証実験をするという考えが伝わってきた。この実験は環境アセスメント手続きとは別件のことであるので、運輸大臣から意見を求められる前であったが、1998 年 12 月に名古屋市で開催された「国際湿地シンポジウム」において、渡り鳥に影響を及ぼす可能性のある実験を保護上重要な場所で行うべきではなく、名古屋市の計画する人工干潟は環境影響を軽減する措置として考慮に値しない旨を環境庁の見解として発言した。その後、名古屋市、愛知県、運輸省、国会議員を巻き込んで大騒動になったが、環境庁長官（国務大臣）の決断は揺るぎなく、干潟をゴミ処分場として埋め立てることに關して、環境庁は一丸となって公有水面埋立手続きにおいて反対の立場を堅持した。1999 年によくこの計画は中止されることになった。

その後、名古屋市は「ごみ非常事態宣言」を発してゴミの分別回収を徹底することでゴミ量の削減に成功し、ゴミ処理先進都市になった。また、2002 年には藤前干潟が国設鳥獣保護区に指定されるとともに、ラムサール条約湿地として登録され、国際的に保全の価値が認められた。

さらには、藤前干潟の成功に力を得た NGO の活動や千葉県知事の英断もあって、住宅等都市機能確保のために埋立計画があった東京湾の三番瀬についても計画が中止された。

このように干潟をはじめ自然環境の保全は、科学的知見の上に国、関係自治体、地域住民、研究者、NGO による対話や度重ねて行われた意見交換・シンポジウムなど連携・協力、時には国際的な協力によるものであり、これらの積み重ねがなければなし得ないものであることを肝に銘じなければならない。

なお、渡り性水鳥の渡来地としてだけの説明では干潟の価値を十分に説明しているとは言い難い。貝類など干潟に特有の生物の中には絶滅危惧種も多いし、生物活動による水質浄

化機能も極めて高い。干潟は人間生活にとっても必要不可欠の場なのである。この認識は環境庁内で引き継がれ、2002年から開始された全国の干潟生物調査（後述）につながるようになった。

（3）重要湿地の選定

ラムサール条約加盟（1980）以来、湿地保全の必要性が痛感されたが、湿地に関する当時の情報としては第2回録の国勢調査（1978）で調査された干潟の分布状況くらいしか無かった。そのため自然保護 NGO が協力し合って情報を収集し、国際的に重要な湿地をまとめた「日本湿地目録」（1989）を IWRB 日本委員会が発行した。環境庁でも第5回録の国勢調査で湿地調査を実施し 1995年に報告書を公表した。この調査は陸地にある面積 1ha 以上の自然の湿地について所在地・湿地タイプ・面積・標高・保護地域指定状況等の基礎的な情報と、植生・動植物種の生息(生育)・人為的なインパクト等の環境情報の収集を目的として実施され、いわば「湿地台帳」のようなものを作成した。

一方、国際的には、ラムサール条約 COP4（1990）以来、湿地が単に水鳥の生息地としてではなく、生態系全体の維持のために重要な役割を果たし、気候の調整、大気・水系の浄化、生活に必要な自然資源の提供、環境変容を把握する指標として不可欠であることが強調されるようになっていた。COP7（1999）では、登録湿地選定のための新しい湿地登録基準が打ち出されるとともに、2005年までに登録湿地を2倍にすること及び各締約国に重要湿地の目録整備を求める決議が採択された。

日本においても、生物多様性の保全上重要な地域の適切な保全を進める旨を記述した新環境基本計画（2000）を受け、この機会を逃すことなく、科学的・専門的知見と情報に基づく湿地保全の基礎資料を得るとともに、湿地の保護の進展及び開発計画等における配慮を促すことなどを目的として、我が国における重要な湿地の選定を行った。湿原／塩性湿地、河川／湖沼、湧水地／地下水系、干潟／マングローブ林、砂浜、藻場、サンゴ礁等の主な湿地タイプごとに生物多様性保全の観点から重要な地域を選び出した。

選定作業は WIJ に依頼して行われ、湿地に生育・生息する生物分類群ごとの専門家 22 名による検討委員会が選定に当たった。情報収集する生物分類群は次のとおりとされた。湿原植生、マングローブ林、藻場、サンゴ礁、水草、淡水藻類、シギ・チドリ類、ガン・カモ類、その他の鳥類、淡水魚類、爬虫両生類、ウミガメ、昆虫類、甲殻類、淡水貝類、底生動物である。検討委員には研究者のほか海中公園センター、WWF ジャパン、日本雁を保護する会、バードライフ・インタナショナル、自然環境研究センター、日本ウミガメ協議会等から多様な専門家が参画した。さらに各地の自然史研究会、自然保護 NGO、博物館、民間企業から数百人の方々方が実地調査や情報提供に協力した大規模な作業になった。

この選定作業の結果、環境保全上重要な 500 箇所の湿地が選定され、2001年に発足した環境省は「日本の重要湿地 500」（2002）を公表した。

その後、ラムサール条約 COP10（2008）における「水田の生物多様性の重要性」の決議が採択されたことを受けて、水田等の人工的な湿地の生物多様性保全施策を推進するためには、生物多様性の保全の観点から重要な水田の位置等、基礎的な情報を収集することが必

要となった。また、「生物多様性国家戦略 2012-2020」（2012 閣議決定）において、「日本の重要湿地 500」を見直すことが基本戦略や行動計画に掲げられたことにより、2016 年に重要湿地は見直され 633 箇所になった。

干潟保全や重要湿地の作業を通じて思い出されるのは、当初の環境庁では保護上重要な地域について公表してこなかったことである。その結果、開発に先行されることになり、保護行政が後追いになって常に苦戦を強いられていたことが悔やまれる。その当時としては、自然保護 NGO から保護を迫られるものの保護手段もなく、政治的な実力もない状況で、“保護上重要”と言え、環境庁の責任を問われることになることを避けていたと思われる。しかしながら、“大事な場所は大事”と言わなければ、誰にも知られることなく協力も得られない。そうであれば、初めから大事な場所を公表して、NGO と協力して対応していく方が有効なのではないかと思う。

なお、重要湿地の選定は NGO の活動に影響を与えた。環境省のレッドリストに示されるように淡水魚類を始めとする水生生物とその生息環境が極めて危機的な状況にあった。淡水魚類の保全が進まない大きな要因として、水の中の生き物のことが一般市民に知られていないことだと考える NGO によって調査が行われた。重要湿地 500 に選定された淡水魚類生息地 63 ヶ所等について生息地の現状を明らかにするとともに、保全上の留意事項などを提言して、保全対策を行政に働きかけるための基礎資料にすることを目的としていた。その結果は、水生生物保全研究会（現 水生生物保全協会）および WIJ の共同で「淡水魚類の重要生息地に関する調査報告書」（2005）として発表され、ほとんどの箇所で淡水魚類の生息環境が悲惨な状態になっているということが明らかにされた。

（４）浅海域の生物調査の実施

重要湿地選定作業の過程を通じて、湿地の生物相に関する情報が決定的に不足していることが環境省と専門家の間での共通認識となった。特に、陸水域と浅海域において生き物に関する情報不足が顕著だった。陸水域では淡水魚類の生息状況、浅海域では長い期間にわたって調査が行われていたサンゴ礁を除く生態系、例えば干潟、藻場における生物に関する情報が少なかった。そのため、環境省生物多様性センターは WIJ に依頼して自然環境保全基礎調査の一環として浅海域生態系調査を実施することにし、2002 年から干潟調査および藻場調査を開始した。

干潟調査は、2002～2004 年度に全国の代表的な干潟 145 ヶ所における底生動物相について統一的手法により現地調査を行った。干潟ごとに 3 測線×3 地点の調査地点で目視観察して出現した生物を記録・採集したほか、各調査地点を掘り返して生物を採集した。その結果、760 種の底生動物が確認された。未記載種も多く含まれており、近年注目されているわが国の沿岸域における自然環境保全の基礎的資料として活用が期待される。

藻場調査は、2002 年度より 5 年間、全国 120 箇所以上の藻場にて生態学的調査が行われた。調査方法は、目視において海藻・海草の植物種と生育状況を記録するほか、重点調査地を設けて方形枠を設置して海藻・海草を採集し、湿重量・乾重量等の生物量を測定した。さらに葉上の動物を採集し、分類学的調査と定量的調査を実施した。全国的に行ったこれら

の調査により、亜寒帯から亜熱帯に広がる日本列島の沿岸域には、700 種近くに及ぶ海産植物と、150 種近くの葉上動物が記録された。豊かな生態系を有している沿岸生態系の保全を行う上で貴重な生物情報を得ることができた。

今後は、さらに幅広く海辺の保全に注目すべきであろう。海辺は砂浜、礫浜、干潟、藻場、サンゴ礁など多様な生物が生息する場として生物多様性保全の観点から非常に重要な場所であるが、その保全に関する施策が十分とは言い難い現状である。例えば、海浜植物群落は多くの場所で消滅しているし、ウミガメ産卵地は砂浜の人工化によって危機的状況にある。海岸護岸・防波ブロックに阻まれてウミガメが産卵に適した場所にたどり着けずに彷徨ったあげく、ついに海に帰ってしまう足跡の写真(図6)は悲惨で、対策が急務であるが、行政にも一般人にも余り知られていない。生物多様性の保全を国家戦略として掲げた以上、これらの課題に対応していく必要がある。



図6. ウミガメ産卵地の危機的状況(表浜)

【図の出典】

図1 出典：環境省(2004)中央環境審議会野生生物部会

<http://www.env.go.jp/council/former2013/13wild/y130-05/ref04.pdf>

図2 出典：Wetlands International - Asia Pacific , International Waterfowl and Wetlands Research Bureau - Japan

Committee(1996)「ASIA-PACIFIC MIGRATORY WATERBIRD CONSERVATION STRATEGY:1996-2000」p6

図3 出典：環境省(2002)「パンフレット いのちは創れない新・生物多様性国家戦略」p7

図4 出典：財団法人日本自然保護協会(2002)「自然保護NGO半世紀のあゆみ」p113

図5 出典：財団法人日本自然保護協会(2002)「自然保護NGO半世紀のあゆみ」p119

図6 写真提供：NPO法人表浜ネットワーク

【略歴】

1948年生まれ。1971年～2002年環境庁・環境省等に勤務。その間、国立公園レンジャー、鳥獣保護業務室長、野生生物課長、計画課長、自然環境局長等を歴任し、緑の国勢調査、猛禽類保護、干潟保全、重要湿地 500 の選定等に関わる。その後、自然環境研究センターに勤務した後に水生生物保全協会を設立して淡水魚保護に携わる。