2012/1/19　原

論文紹介

湿地保全をめぐる法システムと今後の課題　田中　謙

○１章　はじめに

湿地は、今日もっとも危機に瀕している自然生態系の１つである。

→干拓や埋め立てなどの開発の対象になりやすいため。

特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地およびそこに生息・生育する動植物の保全を促し、湿地の「賢明な利用」を進めることを目的として、1971年「湿地及び水鳥の保全のための国際会議」において、「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」（**ラムサール条約**）が採択された。

○２章　湿地保全の法システムの概要

湿地保全に関する法（１）条約…ラムサール条約

（２）国内法…湿地一般の保全を目的とする法律は存在しない。

（１）ラムサール条約

目的＝湿地、特に水鳥の保護（前文）

・湿地の定義

「湿地とは、天然のものであるか人工的なものであるか、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）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六メートルを超えない海域を含む。」（１条１項）（私たちが思っているものより広い定義）

・締約国の義務

国際的に重要な湿地を指定し、ラムサール・リストへ登録する－締約国は最低１カ所、登録簿に掲げる湿地を指定する（２条４項）。

（指定・登録にあたっては、第7回締約国会議の議決で「国際的に重要な湿地選定のためのラムサール基準」が採択された。「代表的、希少または固有な湿地タイプを含む湿地」と「生物多様性のために国際的に重要な湿地」という基準を明記した。それらはさらに８つの基準に分けられており、第9回締約国会議では新たに１つ追加され、９つの基準が明記されている。水鳥重視から、湿地の生態系保護を基準へ。）

　登録湿地については、登録湿地の「保全」および「賢明な利用」を促進するための計画作成の義務がある（３条１項）。→ラムサール条約では、湿地を「保全」することのみでなく、その機能を「賢明に利用」することも目的としている。

湿地の賢明な利用とは、「持続可能な開発の考えに立って、エコシステムアプローチの実施を通じて、その生態学的特徴の維持を達成することである。」（第９回締約国会議9.1付属書A）→人類が湿地を利用するにあたっては、湿地の生態学的特徴の全体が将来にわたって維持できるようにするとともに、湿地の恩恵を将来の世代も同様に享受できるように工夫すること。

（「賢明な利用」に関しての具体的な内容の基準…ガイドライン作成（第4回締約国会議）や決議（第5回締約国会議、第7回締約国会議）がされている。環境影響評価、モニタリングの実施、土地利用計画に湿地保全を入れる、など。（p71で、湿地の機能を破壊しない伝統的な手法による農業・漁業・観光などは、湿地と人間の調和を示す「賢明な利用」の一形態といえる。））

（＊「持続可能な利用」…「将来の世代の需要と期待に対して湿地が対応しうる可能性を維持しつつ、現在の世代の人間に対して湿地が継続的に最大の利用を生産できるように、湿地を利用すること」（第3回）

上記に言う登録湿地の「保全」と「賢明な利用」を促進するための「管理計画」の策定および実施。どのような対策を講じるのかは各国政府の判断に委ねられている。ただし、第８回締約国会議、「ラムサール条約湿地及びその他の湿地にかかわる管理計画策定のための新ガイドライン」が作成されている。）

（２）湿地保護に関する日本の法律

日本においては、湿地一般の保全を目的とする法律は存在せず、湿地は、それが存在する土地に適用される法律によって間接的に保護されるに過ぎない（例えば河川法、海岸法、港湾法…など）。日本におけるラムサール条約の指定登録湿地は、ほとんどが鳥獣保護法や自然公園法などの国内法で、すでに保護対象となっている地域である。（環境省の考え方に基づいて、既存の法制度によって湿地の保全が担保されていることが選定条件となるため。）

・鳥獣保護法による規制

　目的：「…鳥獣の保護及び狩猟の適正化を図り…自然環境の恵沢を享受できる国民生活の確保及び地域社会の健全な発展に資すること」（１条）

登録湿地は鳥獣保護法の「特別保護地区」の指定を受けているところが少なくない。特別保護地区で開発行為を行うためには、環境大臣または都道府県知事の許可が必要である。（２９条７項）

（逆に鳥獣保護法で開発行為を抑制するためには、「特別保護区」「特別指定保護区域」を指定することが必要となる。（「鳥獣保護区」は鳥獣の捕獲の禁止の効果のみ））

・自然公園法による規制

目的…「優れた自然の風景地を保護」と「その利用の増進を図る」こと（１条）

自然公園法の対象となるのは、「風光明媚な景観を備えた自然」だけである（２条２，３，４号）。＊自然公園は、国立公園、国定公園、都道府県立自然公園の３つ

国立公園もしくは国定公園の中に海中公園（２４条１項）（海中の景観を維持するため、サンゴとか）を、特別地域の中に特別保護地区（１４条１項）（景観維持のために特に必要なとき）、利用調整地区（１５条１項）（公園の風致・景観の維持とその適正な利用を図るため）をそれぞれ設定できる。

海中公園と特別保護地区は、開発行為について環境大臣や都道府県知事の許可が必要となる（２４条３項,１４条３項）。利用調整地区は、そこに立ち入るにあたっては、環境大臣または都道府県知事の認定を受けなければならない（１５条３項）。

○３章湿地保全の法システムの問題点

（１）財産権偏重の法システム

・「自然環境保全」と「財産権」の調和条項

例：自然公園法４条「この法律の適用に当たっては、自然環境保全法第３条で定めるところによるほか、関係者の所有権、鉱業権その他の財産権を尊重するとともに、国土の開発その他の公益との調整に留意しなければならない。」

（自然環境保全法第３条「【財産権の尊重及び他の公益との調整】自然環境の保全に当たっては、関係者の所有権その他の財産権を尊重するとともに、国土の保全その他の公益との調整に留意しなければならない。」）

→このような条項がある結果、常に財産権が優先され、「賢明な利用」はなかなか実現されない。

＊調和条項…「1967年制定当時の公害対策基本法１条２項は、『生活環境の保全については、経済の健全な発展との調和が図られるようにするものとする。』と規定していた。…。実際、具体的な規制システムを設計するにあたっては、規制対象業界と行政との間に密接な連絡がとられて『無理のない』内容となった。（1970年、関連法から調和条項削除）」（北村,2011）

・「開発・建築自由の原則」

　「開発・建築自由の原則」の法システムの下では、環境保全の視点から土地利用規制を強化しようとしても、土地所有者を納得させることは難しい。

（法システム自体が「利用」を前提としているため、規制しにくいと言いたいのだと思う。また、論文のp63には、開発してはならないところを指定する、というシステムであるため、指定が後手になる、とある。）

＊開発・建築自由の原則…わが国では、開発の自由を原則として、例外的に規制し、規制が緩和されても土地所有者の負担は増えないというシステムがとられているために、土地所有者から、規制緩和の圧力がかかりやすく、規制強化の圧力はなかなかかからないという弱点がある。（阿部,1989）

（２）弱い環境保全機能と過剰利用

例：自然公園法…風光明媚な景観を有しない湿地はなかなか保全されない。→自然環境の保全に結びつかない

　　　　　　　「保護」と「利用」の両方を推進するとしているものの、実際には、往々にして「利用」の方を優先させ、その結果として、「観光」という名目で開発が促進される。

→利用者の増加による環境への悪影響

（３）弱い生態系保全の観点

　1987年に指定された釧路湿原国立公園は、「優れた風景地」だからでなく、その特徴的な生態系ゆえに国立公園に指定された。→生態系保護を重視する方向への転換か

しかし、現実に国立公園内で実施されている管理の状況は、とても生態系を重視したものとはいえない。

（４）問題の多い保全対象地域の指定

・水鳥のみ重視することや、国内法ですでに指定されている地域であることが要求されること。→保護が必要な地域が保護対象地域として指定されない可能性

・自然環境保全法という、自然環境そのものを保全することを目的とした法律がある。それによって指定される「原生自然環境保全地域」は、財産権を厳しく制限できる。しかし、厳しさゆえに対象は国有・公有地に限られ、森林法に定める保安林については指定できないといった制約がある（１４条１項）。

・「地元合意」の重視…例：鳥獣保護法　鳥獣保護区の指定には、地元の合意（２８条３～６項）を要求している。自然環境保護団体がラムサール条約に登録してほしい湿地は開発の危機にさらされている地域であるが、そのような地域は開発の圧力が強く、地元合意はなかなかとれない。

（５）湿地保全をめぐる甘い規制

・日本の国立公園は、民有地を取得して造るものではなく、土地利用規制手法によるいわゆるゾーニング公園である。規制手法は、利害調整と妥協の上で成り立つ。さらに、既得権を重視し、自然公園法の「特別地域」や「特別保護地域」に指定されたときすでに着手していた行為は、既得権保護という名目で規制されない（１３条３但書、１４条３項但書）。

・登録湿地以外の湿地および湿地周辺における環境破壊

　例：釧路湿原　（水源となる）森林の伐採、河川改修工事、大規模なリゾート開発、湿原周辺のゴルフ場開発計画などがある。「これらの開発は、現在でも開発の危機にさらされている釧路湿原の生態系を根本から破壊するものであると言えよう。」（JAWAN,1993）

○４章湿地保全の法システムの今後の課題

　湿地一般を対象とした総合的な「湿地保全法」を策定すべきである。そのために検討されるべき課題は…

●経済的手法の導入＝「自然利用料」

　しかし、民有地の湿地では、湿地への立ち入りというだけで国家が金を取る理屈を作りだすのは困難。

●ラムサール条約条文について

ラムサール条約で「保全」と「賢明な利用」とを並列させる（３条１項）のではなく、①「原則は自然環境の保全」とし、②自然環境の保全が確保される範囲内で「例外的に利用する」、ということが一目瞭然な文言にすべき。

●収容力

過剰利用の抑制のために、その湿地で受け入れ可能な「収容力（キャパシティ）」を決定し、利用者の影響がその収容力内に収まるように、利用を調整する。→利用者総数の規制、滞在時間の制限など

●保護対象地域の指定方法

　「国際的に重要な湿地」は、とりあえず登録湿地に指定し、それから湿地や地域の実状にあった管理を考えるといった柔軟な手順が考えられるべきである。（ラムサール条約は、国際的に重要な湿地の管理を各国政府の判断にゆだねており、しかも、自然公園や鳥獣保護区など法律による保護区指定は登録の要件とはされていない。）

・５章おわりに

　湿地の持つ独自の価値に着目するのであれば、日本のように既存の法律のつぎはぎで対応するだけでは不十分である。

→湿地保全法の制定

　それにあたって、「賢明な利用」あるいは「持続的な利用」とはどのような内容のものであるかについて確認しておく必要がある。

　→①自然環境の容量（キャパシティ）②自然環境を利用するにあたっては「将来世代の」環境保全や利用までも考える　これらの視点の欠落を感じる

◎感想

　自然環境保護と経済活動のための利用を共存させたままの法律であるため、どちらにとっても中途半端な対応しかできていないと感じた。

「国内法のつぎはぎ」で湿地を守るという日本の対応の仕方は、筆者同様ラムサール条約締約国としては不十分であると思った。一方で、新しく「湿地保全のための法律」をつくれば、それらとの重複が起き、現場に混乱を与えかねないと思った。また、ラムサール条約に示されている「湿地」は、尾瀬からサンゴ礁まで、あらゆるものを湿地としてとらえている。これほどまでに対象が広いと、個々の生態系の特性と人々の湿地の利用の仕方についても多様である。それらへの対策も含めて、より強力に湿地保護を行うことのできる法システム作りが必要だと考える。

参考文献

田中　謙　「湿地保全をめぐる法システムと今後の課題」　長崎大学経済学部研究年報24,　p51~74　2008-03

北村　喜宣　「環境法」ｐ41,42　弘文堂　2011年

日本湿地ネットワーク（JAWAN）編集　「ラムサール条約と日本の湿地」　日本湿地ネットワーク事務局　1993年

阿部　泰隆　「国土開発と環境保全」　日本評論社　1989年

○質問

・他国の湿地保護はどのように行われているのか？

また、例えばアメリカでは国民の環境保護意識がそもそも高いと良く聞くが、その様な他国との意識の差というのはなぜあるのか？

　・財産権に対抗するのは何の権利なのか。環境権？

　→方法１　保護法益として環境を指定することで、環境を保護しなければならない理由になる。

　方法２　現在は財産権を重視される傾向が強いという状況を考えると、まだ環境権で制限することは難しい。それでも財産権が制限される場合は補償をきちんと行うべきで、その補償について先に議論するのが現実的である。

・感想で、「法律が重複すると困るのでは」とあったが、具体的にどのようなことか？

→（あまり深く考えずに感想を書いてしまったのですが…）「後法は先法を破る」という原則があるため、それにのっとれば良い。むしろ私が思ったのは、法制度よりも生態系保全の方法に関する点である。湿地は、森林、河川、海洋など複数の生態系と関わっており、さらに人間の生活（生活排水、漁業など）の影響も受ける。そうなると法律も複数関わると予想できる。湿地や他の生態系の保護・管理という規模の大きな政策を適切に行うことは、現実にはなかなか難しいようだが、それぞれの法律はその障壁になってはならないと思っている。と、まだ漠然としているので、自然保護に関する法律を調べて今後理解を深められたらと思う。

・釧路湿原の周辺はなぜ開発が行われてしまっているのか？

→詳しく調べたいと思います。少々お待ちを…

・ラムサール条約に加盟するメリットは？

→国境を越えて移動する渡り鳥を保護する目的で、ラムサール条約は制定された。生物多様性の保護という点でのメリットはある。

所有権・財産権の規制するほど生物多様性保護はメリットがあるのか…という感じの話になった。日本をはじめとするアジア地域では土地の所有とその利用に重きを置かれるため、自然保護のためにそれらを規制するのであれば補償が必要では、等の意見が出された。今後の研究課題になりそう。

・「賢明な利用」ということで、エコツーリズムとの兼ね合いは？

→尾瀬では、観光客の人数制限など、利用の調整を行うことで環境収容力を超えない利用ということに配慮している。