

2012年5月24日

環境大臣 細野 豪志 殿

特定非営利活動法人ラムサール・ネットワーク日本

代表理事

柏	木		実
呉	地	正	行
花	輪	伸	一
堀		良	一

「生物多様性国家戦略2012」策定に際しての

ラムサール条約湿地数値目標に関する提言書

第1 提言の趣旨

この度策定される「生物多様性国家戦略2012」においては、ラムサール条約湿地登録の数値目標として、2018年に開催が予定されるラムサールCOP13までに、国内の条約湿地を新たに15か所増やし、登録面積を既登録湿地も含め16万ヘクタールまで拡大することを目指すべきである。

第2 提言の理由

1 条約湿地は9か所新たに登録されて計46か所に

2012年5月10日に開催された中央環境審議会野生生物部会では、本年7月6日からルーマニア・ブカレストで開催されるラムサール条約第11回締約国会議（ラムサールCOP11）までに新たに9か所の条約湿地、6,941ヘクタールが登録されることが報告され、この追加登録により、日本の条約湿地は、46か所、137,968ヘクタールになる。

2007年11月に策定された「第3次生物多様性国家戦略」では、ラムサールCOP11までにラムサール条約湿地を新たに10か所増やす数値目標が掲げられ、その後2008年のCOP10で4か所登録されたため、2010年3月に策定された「生物多様性国家戦略2010」では、COP11までに新たに6か所を増やす数値目標となり、結果として9か所の新たな登録が実現することになったのである。

2 2010年の提言を基にした現実的な提言を

私たちは、2010年1月にラムサール条約湿地候補地検討会が設置されて条約湿地の候補地の見直しが行われるに際して、別紙の「ラムサール条約湿地候補地選定に関する提言書」を環境大臣に提出し、中長期目標として「2030年のCOP17までに、少なくとも100か所以上、のべ75万ヘクタール（わが国の国土面積の約2パーセント相当）以上の湿地を登録する」こと、短期目標として、「COPが開催され

るごとに、新たに、10か所以上、追加登録分と既存登録地の登録範囲の拡大によつてのべ10万ヘクタール以上の湿地を登録することと定めるべきであると提言した。私たちの基本的な考え方は、現在も2010年に提言したとおりである。この間、2010年10月に開催された生物多様性条約第10回締約国会議で採択された愛知ターゲットの目標11に「2020年までに少なくとも陸域の17%、海域の10%を保護区域などによって保護する」と定められていることからしても、中長期目標、短期目標のいずれもが、2010年の提言で提言したとおりに定められるのが理想である。

しかし、今回「生物多様性国家戦略2012」が策定されるに際し、生物多様性国家戦略は概ね5年を目処に見直しが行われること、2010年9月に環境省が172か所の条約湿地潜在候補地を選定していること、そして、「第3次生物多様性国家戦略」、「生物多様性国家戦略2010」での数値目標に対する今回の実績等を踏まえて、「生物多様性国家戦略2012」の中で設定される数値目標については、今後5年間程度の目標として、より現実的なものとして提言することとした。

3 目標となる新規条約湿地の数について

今回の追加登録によって条約湿地数は46か所になり、私たちが中長期目標とすべき数字として示していた100か所の約半分の数になる。かつて、日本湿地ネットワーク（JAWAN）が2005年に環境省に対して、将来的に100か所の登録が必要と提言した際に、当時の担当官からは、「日本において必要とされる条約湿地数は50か所程度ではないか。」と指摘された。しかし、2010年9月に環境省が発表した、登録のための国際基準を充たす潜在候補地が172か所であったことからすれば、2005年当時の提言が決定的外れでなかったことは明らかである。

2007年の第3次生物多様性国家戦略で10か所の数値目標が設定され、その後の2回のCOPで13か所を増やし、特に今回のCOP11で9か所増やせたということは、2010年の提言の中で短期目標として定めるべきとしたCOPごとに新たに10か所という数字も関係者の努力次第で十分可能な数字であることが明らかである。また、今回の追加登録後も潜在候補地が163か所残っていることからすれば、「生物多様性国家戦略2012」においては、COP13までに新たに20か所の数値目標を設定すべきと言うこともできる。

しかし、目標を一度に倍にすることで関係者に大きな負担感を与えてしまい、却って新規登録が進まないというような事態は絶対に避けなければならない。そこで、漸進的に、この5年間の13か所の新規登録の実績を基に15か所の新規登録という目標を掲げ、10か所の目標で13か所という今回の実績と同様に、COP13までに目標15か所のところ20か所程度の実績を残すことを期待したい。

4 目標となる条約湿地の面積について

今回増える9か所の条約湿地の平均面積は771ヘクタールである。従前の37か所の平均面積が3,541ヘクタールからすると、やはり面積的には十分とはいえない。2010年の提言では、中長期目標として国土面積の約2パーセントを目指して、100か所以上、延べ75万ヘクタールにすべきとしたが、現状の46か所、137,968ヘクタールからすれば、あまりに乖離してしまっている。今後、浅海域の広大な面積の登録や、河川の流域単位での登録など、条約湿地の登録範囲に関して抜本的な発想の転換を行わなければ、100か所以上、延べ75万ヘクタールという数字は現実的な数字とならないであろう。

登録範囲の発想の転換については今後の課題にすることとして、当面の5年間程度の目標を定めるに際しては、新規登録の条約湿地の平均面積を1,000ヘクタール

以上として約15,000ヘクタール、さらに既登録湿地につき約7,000ヘクタールの範囲拡大を目指して、既登録湿地も含め16万ヘクタールまで拡大することを現実的な目標として掲げるべきである。蕪栗沼や円山川下流域では周辺水田も併せて登録されているが、既登録湿地の中にも、自然湿地の周辺水田が自然湿地と一体となって湿地生態系を形成し、湿地生態系の保全のためには周辺水田も条約湿地に編入して保全を図るべき湿地が数多く存在している。決議X.31「湿地システムとしての水田の生物多様性の向上」を提案したわが国としては、周辺水田までの登録範囲拡大とその管理に省庁を越えて積極的に取り組んで行くべきである。

5 まとめ

以上のとおり、「生物多様性国家戦略2012」の策定に際しては、提言の趣旨に記載したとおり、ラムサール条約湿地登録の数値目標として、2018年に開催が予定されるラムサールCOP13までに、国内の条約湿地を新たに15か所増やし、登録面積を既登録湿地も含め16万ヘクタールまで拡大することを目指すべきである。

このような目標を設定し、条約湿地の数を増やして行く上で、条約湿地の保全・管理を十全に行っていくための管理計画と予算が問題になろう。管理計画については、既登録の条約湿地の中にも策定されていない湿地が存在するが、条約締約国は領域内のすべての湿地を賢明に利用することが義務づけられており、条約湿地に限らず主要な湿地について管理計画を策定して賢明な利用を図ることは当然のことであるから、潜在候補地の段階で、湿地の管理主体は利害関係者の参加も得て速やかに管理計画を策定すべきである。また、昨今の厳しい財政状況の中では、条約湿地関係予算を増額して行くことに困難があることは理解できるが、それを理由に条約湿地登録の取り組みが遅れることがあるならば、本末転倒と言わざるを得ない。日本全国に所在する潜在候補地は地域に居住する人々の営みと密接に結びついており、各地に地元の潜在候補地の登録を求め、湿地の賢明な利用をめざす市民が存在している。条約湿地の保全は国の予算によってのみ行うものではなく、国が自治体と住民と協働することによって湿地の保全を図るべきものである。そのためのマンパワーは決して不足してはいないのであり、未だ十分に活用されていないだけのことである。

わが国は、ラムサール条約締約国として、また、愛知ターゲットを承認に導いた生物多様性条約COP10の議長国として、財政状況の困難を乗り越えながら、着実に条約湿地の数と面積を増やし、湿地と生物多様性の保全を実現する責務を負っている。その責務を果たすべく、提言の趣旨記載のとおり数値目標を設定しなければならないのである。

以上

別紙

2010年1月7日

環境大臣 小 沢 鋭 仁 殿

特定非営利活動法人ラムサール・ネットワーク日本

代 表 理 事

柏	木		実
呉	地	正	行
花	輪	伸	一
堀		良	一

ラムサール条約湿地候補地選定に関する提言書

提言の趣旨

- 1 ラムサール条約湿地候補地選定に際しては、ラムサール条約が採択している「ラムサール条約の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」中のラムサール条約湿地リストに関する展望（ビジョン）（「生態系の構成要素、過程及び恩恵／サービスを維持することにより、地球規模での生物多様性を保全し、人々の生活を維持するために重要である湿地の国際的なネットワークを構築し維持すること。」）、実施目標（「各締約国に、湿地の多様性並びにその主要な生態学的及び水文学的機能を完全に代表する条約湿地の国内ネットワークを設立すること。」等）を確認した上で、わが国の条約湿地リストに関する以下の中長期目標と短期目標を設定し、それらの目標を達成するためのラムサール条約湿地候補地選定方針が策定されるべきである。

中長期目標

2030年のCOP17までに、少なくとも100か所以上、のべ75万ヘクタール（わが国の国土面積の約2パーセント相当）以上の湿地を登録する。

短期目標

COPが開催されるごとに、新たに、10か所以上、追加登録分と既存登録地の登録範囲の拡大によつてのべ10万ヘクタール以上の湿地を登録する。

- 2 ラムサール条約湿地候補地選定方針は、「ラムサール条約の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」中の「優先的に条約湿地に指定する湿地を特定するための体系的方法の採用に関するガイドライン」、「国際的に重要な湿地を特定するための基準並びにその適用のためのガイドライン」と長期

目標」、「個別湿地タイプを特定し指定するためのガイドライン」に忠実に準拠し、特に、以下の事項については特段の配慮をすべきである。

- ① 国際的に重要な湿地を特定するための基準 2、3、4 は、湿地に生息する水鳥と魚類以外の種のためだけでなく、適当な場合には水鳥と魚類のための湿地も同じく特定できる、対象範囲の広い基準である。
- ② 条約湿地の候補地を選定する際、優先する候補地を特定する。
- ③ 規模の小さな湿地を見過ごさない。
- ④ 候補地選定や条約登録に際し、既になにがしかの種類の保護区に指定されていること（予定を含む）を要求しない。

- 3 ラムサール条約湿地候補地選定手続に際しては、湿地保全・生物多様性の保全に関わる NGO の意見を可能な限り聴取して、NGO の意見が最大限選定結果に反映されるよう配慮し、候補地となった湿地を賢明に利用していくための保全・管理に関する計画策定手続に NGO の参加を確保すべきである。

提言の理由

1 はじめに

ラムサール・ネットワーク日本は、「地域の草の根グループと連携し、湿地にかかわる NGO のネットワークを運営し、ラムサール条約にもとづく考え方・方法により、すべての湿地の保全、再生、賢明な利用を実現する」ことを目標として、昨年 4 月 29 日に設立されました。前身の「ラムサール COP10 のための日本 NGO ネットワーク」は、2008 年 10～11 月に開催された韓国ラムサール COP10 に積極的に関わることによって日本の湿地保全・再生活動を前進させようと日本国内の湿地保全の NGO が集結して 2008 年 3 月に設立した時限組織でした。その「ラムサール COP10 のための日本 NGO ネットワーク」は、韓国でも設立された「ラムサール COP10 のための韓国 NGO ネットワーク」との緊密な協力の下、ラムサール COP10 直前に世界から約 400 名の参加を得た世界湿地 NGO 会議を開催して、会議の中で恒久的な組織として世界湿地ネットワーク (WWN) の発足が決まり、会議の最後に採択された順天宣言はラムサール本会議で報告され、また、日韓両国 NGO の働きかけを契機に日韓両政府が提案した決議 X.31 「湿地システムとしての水田の生物多様性の向上」(以下水田決議という) が本会議で採択されるという、大きな成果を上げることができました。この成果を今後の日本の湿地保全・再生活動に活かすために、ラムサール・ネットワーク日本が設立されたのです。

このラムサール・ネットワーク日本の主要メンバーは、従来から、日本湿地ネットワーク (JAWAN) やラムサール条約湿地を増やす市民の会に所属して、ラムサール条約湿地登録推進に関する提言や意見書の作成・公表に深く関与してきました。JAWAN は、2005 年、2006 年と環境省に対して COP9 以降のラムサール条約湿地登録に関する長期的ビジョンや数値目標を定めるよう提言しました。また、それまでの JAWAN の提言を具体的に各地の湿地で実践し今後の条約湿地の追加登録を推進していくために 2006 年 6 月に各地の湿地保全関係者が集まって設立したラムサール条約湿地を増やす市民の会は、2007 年 1 月には、17 か所の候補地を選定した「早急にラムサール条約に登録し保全すべき重要湿地リスト (第 1 次)」を公表し、環境省に対し登録要請を行いました。そして、2007 年 8 月に、JAWAN とラムサール条約湿地を増やす

市民の会の連名で、第3次生物多様性国家戦略の策定に際しては、ラムサール条約湿地登録に関する長期的ビジョンや数値目標を示すべきと提言しました。具体的には、20年程度の間登録数を100か所以上にして国内での条約湿地のネットワークを構築することをわが国の長期的ビジョンとし、2010年の翌年に開催される2011年のCOP11（その後COP10において開催年が2012年と決定しました）までに条約湿地を20か所増やす数値目標を設定しなければならないと主張したのです。その後2007年11月に策定された第3次生物多様性国家戦略は、2011年のCOP11までにラムサール条約湿地を10か所増やす数値目標を掲げました。2008年のCOP10では4か所が新たにラムサール条約湿地に登録されましたので、2012年のCOP11までに少なくともあと6か所のラムサール条約湿地が新たに登録されることになります。

このような状況の中で、この度、環境省がラムサール条約湿地候補地検討会を設置して、2010年度中にこれまでのリストの見直しと新たなラムサール条約湿地候補地を選定することとされています。私たちラムサール・ネットワーク日本は、この機会に、わが国のラムサール条約湿地登録の取組みが飛躍的に進展することを祈念して、従来NGOが唱えてきた提言や意見を踏まえながら、改めて条約湿地登録に関する意見を集約し、本提言書として提出する次第です。ラムサール条約湿地候補地検討会での議論の一助となれば幸いです。

2 わが国におけるラムサール条約湿地登録の経過と数値目標

わが国は1980年にラムサール条約に加盟すると同時に釧路湿原をラムサール条約湿地に登録して以来、2002年のCOP8までの22年間で13か所のラムサール条約湿地に登録してきました。ところが、2005年のCOP9には一挙に20か所も追加登録し、条約湿地は合計で33か所になりました。このように2005年に一挙に20か所も追加登録されたのは、1999年のCOP7において決議VII.11が採択され、その附属書である「ラムサール条約の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」（以下単に「ガイドライン」という）がCOP7当時1000か所近くに達していたラムサール条約湿地リストに関する短期目標を「条約湿地を拡充する際には、条約が採択した長期的ビジョン、戦略目標、及び条約湿地に関する目標を考慮すべきことを認識した上で、2005年に開催される第9回ラムサール条約締約国会議までに、少なくとも2000か所の湿地を『国際的に重要な湿地のリスト』に掲げるよう確保すること。」と定めたからです。それを受けて、わが国もCOP7当時の条約湿地11か所を倍増することを国内目標として取り組み、その結果、COP8で2か所、COP9で20か所が追加登録されました。

COP9では、決議IX.1が採択されており、その附属書B「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の改正」（2008年11月には、決議VII.11で採択された附属書（1999年）に、それぞれの決議に従って適切な位置に、決議VII.13（1999年）、VIII.11とVIII.33の附属書（2002年）、決議IX.1附属書AとB（2005年）、および決議X.20（2008年）の内容が統合された第3版とされている）では、ラムサール条約湿地リストに関する短期目標を「条約湿地リストに、2010年までに少なくとも2500か所、のべ2億5千万ヘクタールの湿地が登録されるようにすること。」に変更しました。当時の条約湿地は約1600か所ですから、「ガイドライン」の改正によって、2010年までに条約湿地の約60パーセント増を目指すことになります。これをCOP9でラムサール条約湿地が33か所となったわが国に当てはめれば、20か所を増やさなければなりません。わが国の場合、慣例として締約国会議開催にあわせて追加登録をしてきましたから、従来の開催周期から

すれば2010年の翌年の2011年に開催される予定だったCOP11までには20か所を増やす目標を設定しなければならないこととなります。第3次生物多様性国家戦略策定に際して、私たちNGOがCOP11までに20か所を追加登録する数値目標を掲げるべきと主張したのは、この決議IX.1の付属文書Bを根拠としていました。

残念ながら第3次生物多様性国家戦略が掲げたラムサール条約湿地に関する数値目標は私たちの主張の20か所には届かず10か所の追加登録でしたが、このわが国政府が第3次生物多様性国家戦略で掲げた数値目標が「ガイドライン」に則ったものであることは、わが国政府からCOP10に提出された国別報告書の中で、「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」を用いて、10か所の追加登録の数値目標を掲げたと記載されていることから明らかです。

3 数値目標の前提となる展望（ビジョン）と実施目標

「ガイドライン」の短期目標はガイドライン中の「II.国際的に重要な湿地のリスト(ラムサール条約湿地リスト)に関する展望(ビジョン)、実施目標、短期目標」に定められており、短期目標はあくまでも、展望(ビジョン)、実施目標の下で設定されています。従って、COP7のガイドラインで指摘されているように、短期目標を達成していくためには、展望(ビジョン)や実施目標を考慮することは不可欠です。

「展望(ビジョン)」とは、当初「生態学的及び水文学的機能を介して地球規模での生物多様性の保全と人間生活の維持に重要な湿地に関して、国際的ネットワークを構築し、かつそれを維持すること」と定義づけられていましたが、COP9での改正により、「生態系の構成要素、過程及び恩恵/サービスを維持することにより、地球規模での生物多様性を保全し、人々の生活を維持するために重要である湿地の国際的なネットワークを構築し維持すること。」と定義づけられています。また、国際的ネットワークについては、条約の各締約国の領土内に設けられた国際的に重要な湿地の、緊密な総合的ネットワークから構築しなければならないと付言されています。

「実施目標」は1～4に分かれ、実施目標1は「各締約国に、湿地の多様性並びにその主要な生態学的及び水文学的機能を完全に代表する条約湿地の国内ネットワークを設立すること」、実施目標2は「適当な条約湿地の指定と管理を通じて、地球規模の生物多様性の維持に寄与すること」、実施目標3は「条約湿地の選定、指定及び管理の面で、締約国、条約の国際団体パートナー、及び地域の利害関係者の間の協力を促進すること」、実施目標4は「補い合う環境条約に関する各国の協力、超国家的な地域の協力、及び国際的な協力を推進する手段として、条約湿地ネットワークを利用すること。」と定められています。

したがって、わが国が「ガイドライン」の短期目標に沿った国内の数値目標を設定し、条約湿地を追加登録していく際には、このラムサール条約湿地リストに関する展望(ビジョン)と実施目標を考慮し、国際的ネットワークの構築と維持のために、先ず、国内に、湿地の多様性並びにその主要な生態学的及び水文学的機能を完全に代表する条約湿地の国内ネットワークを設立していく方針のもとで追加登録していかなければならないのです。

環境省は、COP9までに条約湿地を倍増するために、2004年にラムサール条約湿地検討会を設置し、条約湿地の候補地54か所を選定して、COP9ではその中から20か所が登録されました。その際に、検討会の中で示された環境省の候補地選定の方針は、「①わが国における保全上重要な湿地として選定された『日本の重要湿地500』の中から国際的な基準を満たすと考えられ、かつ予定を含む国指定鳥獣保護区特別保護地区等として保全が担保されている湿地について専門家による検討会を開催して検討を行

なう。②候補地の中から、地元自治体から賛意を得られたものについて、条約事務局への登録申請手続きを行なう。」というもので、重要湿地の国際的ネットワークの構築と維持というラムサール条約湿地リストに関する展望（ビジョン）や湿地の多様性並びにその主要な生態学的及び水文学的機能を完全に代表する条約湿地の国内ネットワークの設立というラムサール条約湿地リストの実施目標については全く触れられていませんでした。

ラムサール条約湿地リストに関する展望（ビジョン）や実施目標との関係で、COP8までに登録していた13か所の条約湿地に関する評価、問題点の洗い出しをした上で、これからの条約湿地選定における課題の検討をしなければ、COP9までの条約湿地倍増に際し、最も相応しい候補地を選定することはできないはずですが、しかし、環境省の当時の候補地選定方針には、ラムサール条約湿地リストに関する展望（ビジョン）や実施目標との関係で最も相応しい候補地を選定しようという十分な配慮を文言上読み取ることができませんでした。

4 ヨーロッパ諸国と比較した日本の登録状況

日本、韓国とヨーロッパ諸国の条約湿地の登録数と登録面積、総登録面積に対する割合、国土面積に占める登録面積の割合を比較しましたので、下の表をご覧ください。

条約湿地の登録数と登録面積、総登録面積に対する割合の比較			
世界	1,880 Ramsar sites,	184,969,024 hectares	100.000%
日本	37 Ramsar sites,	130,027 hectares	0.070%
韓国	12 Ramsar sites,	8,218 hectares	0.004%
イギリス	168 Ramsar sites,	1,274,323 hectares	0.688%
フランス	36 Ramsar sites,	3,314,275 hectares	1.791%
ドイツ	34 Ramsar sites,	868,226 hectares	0.469%
オランダ	49 Ramsar sites,	818,908 hectares	0.442%
スウェーデン	51 Ramsar sites,	514,675 hectares	0.268%
デンマーク	38 Ramsar sites,	2,078,823 hectares	1.123%
スペイン	63 Ramsar sites,	281,768 hectares	0.152%
(2009年12月14日現在、ラムサール条約事務局のHPから)			
国土面積と国土面積に占める登録面積の割合の比較			
日本	37,783,500 hectares		0.34%
韓国	9,848,000 hectares		0.08%
イギリス	24,482,000 hectares		5.20%
フランス	54,703,000 hectares		6.05%
ドイツ	35,702,100 hectares		2.43%
オランダ	4,152,600 hectares		19.72%
スウェーデン	44,996,400 hectares		1.14%
デンマーク	4,309,400 hectares		48.23%
スペイン	50,478,200 hectares		0.55%

東アジアでCOPが開催されたことのある日本や韓国の条約湿地の登録状況がいかによりヨーロッパ諸国に較べて貧弱であるかは一目瞭然です。島国で地理的状況が似ていると

して日本と対比されることの多いイギリスは、条約登録の最先進国です。国土面積がわが国の3分の2にもかかわらず、登録数で4.5倍、面積で9.8倍、面積割合で15.3倍という、驚くべき数値を誇っています。

わが国が、ガイドラインのラムサール条約湿地リストに関する展望（ビジョン）と実施目標に配慮して、国際的ネットワークの構築と維持のために、先ず、国内に、湿地の多様性並びにその主要な生態学的及び水文学的機能を完全に代表する条約湿地の国内ネットワークを設立していこうとするならば、候補地選定の方針を決定する上で、国際的な基準を充たす限りにおいて、登録数と登録面積を大幅に増加させていくことを前提とし、かつ重要湿地をもらさないよう優先順位をつける配慮がなされなければなりません。かつて JAWAN がわが国の条約湿地登録に関する長期的ビジョンとして提言した、20年程度の間登録数を100か所以上にして国内での条約湿地のネットワークを構築することは、条約湿地の平均登録面積が狭小なわが国にとっては、ヨーロッパ諸国と遜色のない登録状況を目指していく上で極めて控え目なビジョンとさえ言っても過言ではありません。また、最近の登録状況を見ると、誰もが知っている重要だけれども開発等の問題があつてなかなか登録されてこなかった湿地ではなく、ごく少数の専門家しか知らなかったようなどちらかといえば重要度では必ずしも高いとはいえない湿地が登録されることもあり、国内ネットワークを構築する上では、登録順位の優先性という点で問題があるのではないかと懸念されます。

このようなわが国の状況を改善していくために、今回設置されるラムサール条約湿地候補地検討会でラムサール条約湿地候補地選定方針を策定するに際しては、条約湿地リストに関する展望（ビジョン）、実施目標を確認した上で、わが国の条約湿地に関する中長期の数値目標を設定していく必要があります。

5 CBD のポスト2010年目標とラムサール条約湿地の国内ネットワークの構築

本年10月には名古屋で生物多様性条約第10回締約国会議（CBD-COP10）が開催されます。生物多様性条約では、2010年までに現在の生物多様性の損失速度を顕著に減少させることが目標とされていましたが、その目標を実現できなかった反省の下にポスト2010年目標がCBD-COP10で決定されます。

わが国はCBD-COP10の開催国としてポスト2010年目標の提案を準備していますが、2050年を想定した中長期の目標は、「人と自然の共生を世界中で広く実現させ、生物多様性の損失を止め、その状態を現状以上に豊かなものとするとともに、人類が享受する生態系サービスの恩恵を持続的に拡大させていく。」とされ、2020年を想定した短期の目標としては3つの目標を掲げ、2番目の目標は「生物多様性の保全に向けた活動の拡大を図る。将来世代にわたる持続可能な利用の具体策を広く普及させる。人間活動の生物多様性の悪影響を減少させる手法を構築する。」とされています。短期の目標の下に9つの個別目標が定められ、個別目標Eは「生物種を保全する活動を拡充し、生態系が保全される面積を拡大する。」とされ、この個別目標の達成手法のうちE5は「生態系のために重要だが、環境変化に脆弱な生態系、特に湿地、サンゴ礁、島嶼の保全・再生活動を重点的に行う。」とされ、数値指標として「回復された湿地・サンゴ礁等の面積・箇所数、藻場・干潟の創出面積、ラムサール条約登録湿地の数」を掲げています。

「ガイドライン」が展望（ビジョン）として「生態系の構成要素、過程及び恩恵／サービスを維持することにより、地球規模での生物多様性を保全し、人々の生活を維持するために重要である湿地の国際的なネットワークを構築し維持すること。」を掲げ、さらに短期目標で2010年までに2500か所、のべ2億5千万ヘクタールの湿地の登

録を目指すとしていることと、上記のポスト2010年目標の湿地保全に関わる個別目標、達成手法、数値指標を見比べれば、両者は、湿地が果たしている生物多様性保全機能、湿地を保全していくことの重要性、その保全手法に関する発想を共通にしていることが明らかです。

わが国がCBD - COP10の開催国として、ポスト2010年目標を提案する以上、わが国のラムサール条約湿地候補地選定に関する方針を「ガイドライン」に忠実なものに定め、わが国にヨーロッパ諸国に劣ることのない条約湿地の国内ネットワークを構築し維持していかなければならないことは明らかであり、そのための中長期・短期目標を明確に設定し、その目標を実現するための候補地選定方針を定めなければなりません。

現在37か所の条約湿地は、第3次生物多様性国家戦略における数値目標からすれば2012年のCOP11までには少なくとも6カ所増えて43か所以上になるはずですが、中長期目標として、2030年のCOP17までには、条約湿地数は100か所以上、登録面積は国土面積の約2パーセントに相当する75万ヘクタール以上を目指し、短期目標としては、COPごとに、条約湿地数は10か所以上の追加登録と、追加登録分と既存登録地の登録範囲の拡大によって登録面積の10万ヘクタール以上の増加を目指していかなければ、ヨーロッパ諸国と遜色のない登録状況に達し、条約湿地の国内ネットワークを構築することはできないでしょう。ラムサール条約湿地候補地検討会には、このような目標を明確に設定し、その目標を実現していくために、どのように候補地を選定していくべきかという議論を十分に重ねて候補地選定方針を定め、一つでも多くのラムサール条約湿地候補地を選定することを期待しています。

6 候補地選定方針に関して見直すべきこと（1）－ 規模の大小と法的担保

「ガイドライン」の中には、わが国が新たに条約湿地候補地選定方針を定めるに際しての具体的な指針となる「優先的に条約湿地に指定する湿地を特定するための体系的方法の採用に関するガイドライン」、「国際的に重要な湿地を特定するための基準並びにその適用のためのガイドラインと長期目標」、「個別湿地タイプを特定し指定するためのガイドライン」があります。私たちNGOは従来の候補地選定方針がこれらのガイドラインに忠実に従っていなかったために様々な問題があることを指摘してきました。

「優先的に登録湿地に指定する湿地を選定するための体系的方法の採用に関するガイドライン」には、面積に関し「規模の小さな湿地を見過ごさないこと」との記載があり、法的担保に関しては「締約国は、条約湿地への指定が、その湿地に対して、既にながしかの種類保護区という地位を付与されていることを要求したり、条約湿地への指定後に必ず保護区という地位を付与することを要求したりするものではないことを認識する。」と記載されているにもかかわらず、わが国の候補地選定方針はこれらの記載に忠実に従っていませんでした。法的担保があるに越したことはないにしても、環境省所管の自然保護に関わる法律の保護区指定のみを登録の条件に掲げることの狭隘さは、「優先的に登録湿地に指定する湿地を選定するための体系的方法の採用に関するガイドライン」の発想と大きく乖離しているでしょう。

COP9の前に開催されたラムサール条約湿地検討会では、世界的にも貴重な泥炭地である中池見湿地は面積が小さい故に、本州の渡り鳥にとっての要衝である渡良瀬遊水池は河川区域でしかないが故に、いずれも登録候補地の選定に漏れてしまいました。世界的にも稀なコウノトリ野生復帰事業に取り組む兵庫県豊岡市では、放鳥したコウノトリの生息を支える河川敷や再生した人工湿地、水田等の湿地についてCOP11での登録を目指していますが、条約登録を目指す上で、円山川の一部が指定されている国定公園以外のコウノトリの生息域にどのような法的担保を当てはめるべきか関係者が知恵を絞ら

なければならぬ状況にあります。このような現状を嘆く NGO の多くは、ラムサール条約湿地が真に賢明に利用されていくために必要なことは十全な湿地の管理であって、環境省所管の自然保護に関わる法律の保護区に指定されなくても、自治体が条例を設定することによっても、国土交通省が河川区域を河川整備計画に基づいて管理することによっても、十全に湿地を管理していくことは可能である筈だということに気づいています。また、保護区に指定されて条約登録されても、湿地の特性に即した保護区の設定や満足な湿地管理計画が策定されなければ、伊豆沼の湖岸で行われようとした温泉掘削の問題のように、条約登録による保全が画餅に過ぎなくなってしまうことも多くの関係者が体験しています。

7 候補地選定方針に関して見直すべきこと（2）－ 優先順位付けと基準2～4

先にも指摘した、誰もが知っている重要な湿地でも開発問題等があるためになかなか登録されてこなかったということについても、「優先的に登録湿地に指定する湿地を選定するための体系的方法の採用に関するガイドライン」には、「優先順位付け」として、「条約湿地として指定するにふさわしい湿地のリストを作成する場合、湿地選定基準を体系的に適用したならば、締約国には、優先する候補湿地を特定するよう奨励する。」との記載がありますが、今までの候補地選定方針には優先順位付けの記載はありませんでした。

また、従来水鳥が生息する湿地については、「国際的に重要な湿地を特定するための基準（以下単に「基準」という）5」が「定期的に2万羽以上の水鳥を支える場合には、その湿地は国際的に重要であると考えることとする。」とし、「基準6」が、「水鳥の一種または亜種の個体群において、個体数の1%を定期的に支えている場合には、その湿地は国際的に重要であると考えることとする。」としているために、その具体的な数値に達しないと条約湿地に登録できないと考えられがちでした。しかし、「優先的に登録湿地に指定する湿地を選定するための体系的方法の採用に関するガイドライン」では、「水鳥（基準5、6）と魚類（基準7、8）に関しては個別基準が策定されたものの、湿地に関係する分類群の中で水鳥と魚類だけが、条約湿地として登録できる根拠、条約湿地として登録すべき根拠となるわけではない、ということである（基準9も参照）。単に水鳥と魚類については個別の手引きが最もよく策定されている、ということに過ぎない。基準2、3、4は、湿地に生息する他の種のためだけでなく、適当な場合には水鳥と魚類のための湿地も同じく特定できる、対象範囲の広い基準である。」とされています。従って、水鳥の数が「基準5,6」のような数値基準に達していなくても、「基準2」（危急種、絶滅危惧種または近絶滅種と特定された種、または絶滅のおそれのある生態学的群集を支えている場合には、その湿地は国際的に重要であると考えることとする。）、「基準3」（特定の生物地理区における生物多様性の維持に重要な動植物種の個体群を支えている場合には、その湿地は国際的に重要であると考えることとする。）、「基準4」（生活環の重要な段階において動植物種を支えている場合、または悪条件の期間中に動植物種に避難場所を提供している場合には、その湿地は国際的に重要であると考えることとする。）によって、登録の可能性のあることを十分吟味する必要があります。

8 候補地選定方針に関して見直すべきこと（3）－ まとめ

このように、今までの環境省の候補地選定方針は、「ガイドライン」中の「優先的に条約湿地に指定する湿地を特定するための体系的方法の採用に関するガイドライン」、「国際的に重要な湿地を特定するための基準並びにその適用のためのガイドラインと長期目標」、「個別湿地タイプを特定し指定するためのガイドライン」に忠実に準拠しよ

うという配慮が欠けていたために、ラムサール条約湿地をひとつでも多く増やし広い面積を保全していこうとするより、ラムサール条約湿地への登録自体を難しくしたり、登録される範囲を狭いものにしてしまうように働いた面があったことは否めません。

なぜそうなったかといえば、国際的に重要な湿地のネットワークを構築し維持するという展望（ビジョン）の下に、実施目標、短期目標というものを定めて、バックキャストिंगによって登録を進めていく「ガイドライン」の手法を忠実に取り入れようとしなかったからであり、また、国際的に重要な湿地のネットワークを構築し維持するためには、国内の重要湿地をもれなく登録して国内ネットワークを構築していかなければならないというラムサール条約締約国として当然の湿地政策を取ってこなかったからです。

根本的には、わが国の湿地保全政策の目標を定め、ラムサール条約湿地やその登録手続を根拠付けていく湿地保全法の制定が必要なことは言うまでもありませんが、「ガイドライン」の方法論に忠実な候補地選定方針を策定することによって、わが国の湿地保全政策を国内の重要湿地をもれなく登録していく方向性をもつものに転換することは十分に可能です。今回の候補地見直し及び追加に際し、先に指摘している事項について特段の配慮をした、ラムサール条約湿地候補地選定方針が策定されることを期待します。

今回設置されるラムサール条約湿地候補地検討会では、水田決議に関わる候補地選定方針についても議論されることですが、水田決議でも指摘されているように、水田が多く国際的に重要な湿地の構成要素として大きな役割を果たしていることは明らかです。周辺水田自体が条約湿地の名称に加えられたのは、2005年のCOP9で登録された「蕪栗沼と周辺水田」が初めてでしたが、わが国の既存の条約湿地の中にも周辺水田までも登録されるべき湿地は数多くあり、今後、これらの湿地で登録地の範囲拡大が行われなければなりません。また、水田自体が「基準1～9」を充たす可能性があるならば、水田自体のラムサール条約湿地としての登録が検討されるべきです。そして、このことは、正に国際的に重要な湿地のネットワークの構築と維持というラムサール条約湿地リストに関する展望（ビジョン）とラムサール条約湿地の国内ネットワークの設立という実施目標の実現に不可欠であるという観点から位置づけなければなりません。

9 NGOの期待に応える候補地選定と賢明な利用を～おわりに

ラムサール条約湿地を増やし、賢明に利用していくためには、毎日毎日湿地のことを気に病み、湿地の保全・再生のためならば寝食を忘れてしまうほどに情熱を傾ける地元NGOの存在は極めて重要であり、地元NGOの存在なしに、それらを実現することは極めて困難です。そのNGOたちの期待に応えられるような条約湿地候補地の選定方針が定められない限り、わが国において、ラムサール条約湿地の国内ネットワークの設立を実現することは不可能でしょう。

CBD-COP10の開催国としてポスト2010年目標を提案する責任において、今回の条約湿地候補地選定において大胆な候補地選定方針の見直しを行い、各地で湿地保全に取り組むNGOが真に登録実現を望んでいる湿地を候補地に選定して、速やかに登録手続を進めていくことを切望しております。

また、条約湿地の候補地になっても、さらに条約登録されても、その湿地がきちんと管理されて賢明に利用されなければ、何のための条約登録か分かりません。候補地となった湿地を賢明に利用していくための保全・管理に関する計画策定手続に速やかに着手され、その計画策定手続と策定後の保全・管理に地元NGOの参加が確保されることを期待します。

以上