

湿地の生物多様性の保全と 賢明な利用を目指して

For the Conservation and Wise Use of Wetland Biodiversity

NPO法人 ラムサール・ネットワーク日本
Ramsar Network Japan (Non-profit Organization)



このポジションペーパーは、2010年10月に名古屋市で第10回生物多様性条約締約国会議が開催されるに当たり、NPO法人ラムサール・ネットワーク日本が、湿地の生物多様性の保全と賢明な利用について、その見解をまとめたものである。前半は、締約国会議とそこで議論される決議案に向けたものであり、後半は、日本政府の湿地政策への提言となっている。

ラムサール条約では、陸地とつながる水のある場所のほとんどが湿地に分類されている。これらの湿地は水系と陸域の境にあってその両者に関わる生物の生活を支えている。湿地は、生物多様性の保全にとってきわめて重要な環境である。生物多様性条約が、ラムサール条約を湿地に関する先導役と定義し、同条約事務局と覚え書きを交わし、共同作業計画にもとづいて活動をしているのもこのためである。

ラムサール条約および生物多様性条約では、これまで決議等において、開発活動が生息地である湿地を劣化または破壊し、生物多様性の喪失を促進してきたことに警鐘を打ち鳴らしてきた。日本の生物多様性国家戦略も、生物多様性に対する3つの脅威の一つとして生息地の開発を挙げている。

しかしながら、湿地の破壊は、世界各地で依然止まっている。

今回締約国会議が新たに策定しようとしている戦略目標や決議を実効あるものとするためには、その現実を直視し、地球規模の大きなスケールで、また、地域レベルの詳細なスケールで、湿地の破壊を防ぎ、その保全と復元の課題に取り組むことが必要である。

わたしたちは、第10回生物多様性条約締約国会議に対し、次のとおり要請する。

1 「湿地に関わる横断的な問題」についての議論を開始すること

生物多様性条約では、テーマ別課題として、湿地が、ラムサール条約の内陸湿地は「内陸水」、沿岸海洋湿地は「沿岸・海

洋」、また、人工湿地である水田は「農業」のテーマの下で扱われ、湿地の課題が分離して取り組まれている。

しかしながら、このように分離して取り組むことに合理性はない。湿地はすべて地球の表面を流れる水でつながり相互に関連しているからである。そのため、ラムサール条約では、分離ではなく、むしろ相互の関連性を意識した統合的流域管理・統合的沿岸管理を目指しているところである（ラムサール決議VIII.4付属書）。

生物多様性条約においても、分離ではなく、相互の関連性を踏まえた横断的な湿地保全の取り組みをなすべきである。

わたしたちは、締約国会議に対し、湿地に関する、より横断的で一貫した作業計画を策定し実施するために、横断的なテーマ（Cross-Cutting Issues）の一つとして湿地をとりあげること提案する。

2 「農業生態系の評価」に関する決議を 実行すること

水田湿地は生物多様性の保持に大きく寄与している。

日本政府提案の決議案「農業生態系の評価」は、その重要性を踏まえたものであり、水田農業を行う締約国における生物多様性の保全と湿地の賢明な利用にとって有効なツールとなるものである。

わたしたちは、生物多様性条約締約国会議が、新戦略計画の実施に際し、水田農業を行っている国に対して、この決議の実行を強く奨励することを望む。

また、生物多様性条約COP10で採択予定の水田関連決議は、ラムサール条約水田決議を評価し、その完全実施を求めている。ラムサール条約との共同作業計画に、水田の生物多様性を推進する活動を、実践課題として積極的に組み入れることを要請する。

また、生物多様性条約が、ラムサール条約との共同作業計画に、水田の生物多様性を推進する活動を、実践課題として積極的に組み入れることを要請する。

3 沿岸域の健全な生態系と持続可能な一次産業を生かす政策を採用すること

干潟やマングローブ、サンゴ礁などの沿岸域や河口域に位置する湿地は、言うまでもなく、生物多様性を保全するうえで重要な生息地である。古来、人々は、その豊かな生物多様性の恵みを糧として、持続可能な生産・採取活動を行い、漁業という一次産業によって生活を支えてきた。

しかしながら、これらの湿地は、全面的に開発の悪影響を受けている。その豊かな生物多様性は急速な劣化と消滅の脅威にさらされている。

わたしたちは締約国に対し、これらの湿地における生物多様性の劣化と消失を止めるために、沿岸域における開発を強く抑制することを求める。同時に、これらの湿地の賢明な利用を実現するため、生物多様性を利用するとともに持続可能な形で守ってきた健全な漁業を生かす政策をとることを要請する。

4 失われた湿地の再生と復元に取りかかること

湿地破壊の深刻な現状にかんがみると、生物多様性の豊かさ、これに基づく生態系サービスの様々な恩恵を確保するためには、湿地破壊を食い止めるだけでは不十分である。破壊され、失われた湿地の再生と復元の課題に積極的に取り組まなければならない。

すでにラムサール条約においては、1990年の勧告4.1「湿地再生」において、「現存する湿地を失ってから再生するよりも、それを維持及び保全するほうが、常に望ましくかつ経済的である」という原則を確認しつつ、湿地の復元と再生を奨励している。

わたしたちは、締約国会議に対し、ラムサール条約における「湿地の復元と再生に関する原則と指針」（同条約決議VIII.16）を参考に、生物多様性条約における、湿地の復元と再生に関する原則を確立することを要請する。

5 保護地域のネットワークにより重要湿地の保全をはかるべきである

保護地域（特に海洋保護地域）が真にその役割を果たすようにすることは、締約国会議の重要課題である。実際上の管理がなく、保全の役割を果たしていない保護地域が多いという報告も寄せられている。

この点について、ラムサール条約湿地においては、十分とは言えないまでも、生態系保全のための管理計画を策定し、適切に管理することが原則とされている。また、湿地のネットワークを通じてすべての湿地を保全することが謳われている。

わたしたちは、締約国会議に対し、生物多様性条約における保護地域の数を増加させ、管理を前進させるとともに、保護地域の設定が、保護地域のみでの保護にとどまることなく、そのネットワークを通じて、保護地域に指定されない重要生息地・生態系をも保全するような、より強固な制度として機能することを強く期待し、そのための活発な検討を要請する。

6 地域NGOのネットワークと先住民・地域住民の力を活用すること

地域で保全活動を行っているNGOの多くは、日常的な調査活動を行っている。先住民や地域住民は、伝統的に、あるいは、現実の生活を通じて、生息地の実情についての豊かな知見を有

している。

これらNGOの調査データや先住民・地域住民の知見の活用を図る事は、生物多様性を保全する上で、極めて重要である。ラムサール条約の参加型管理計画ガイドラインにおいては、管理計画に地域社会の意見を組み込むことにより、経済的な面も含め、成功することが多いと指摘されているところである。

わたしたちは、締約国会議に対し、生物多様性条約の新戦略を実現するために、本格的な地域NGOのネットワーク、先住民・地域住民の協力体制を早期に構築すべきことを要請する。

7 CEPAのさらなる充実を図ること

CEPAは生物多様性条約を推進するうえで特に重要である。

日本政府提案の「国連生物多様性の10年」決議では、特にCEPAの活動をベースに、研究機関・国連機関などと協力しCBD新戦略の実施を推進することを求めている。

同決議の実施にあたっては、ラムサール条約において、同条約COP10で、CEPAを「Communication、Education、Participation and Awareness」に一部変更するなど、先進的で効果的な行動型CEPAを推進していることを参考にして、CEPA活動を統合的、効果的に発展させるべきである。

わたしたちは、締約国会議に対し、次のとおり提案する。

- (1) UNFCC/CEPAなども協働し、先進的な湿地CEPAの経験を活かして生物多様性条約の影響力を強め、湿地保全を推進すること。
- (2) 特に、開発など人間活動の影響による生物多様性の損失を食い止めるためのツールの開発と、その普及を推進すること。
- (3) World Wetland Networkなどとの情報交換や支援を通じて、生息地や持続可能な地域の暮らしを守るための活動を実施している地域NGOとの関係を強化すること。

日本政府に対しては、以下のことを要請する。

8 独自の国家湿地政策を策定すること

日本は、独自の国家湿地政策を策定することなく、湿地保全の政策的対応は、湿地保全政策を含む生物多様性国家戦略の策定で足りるという立場をとってきた。

わたしたちは、これまでの生物多様性国家戦略の改訂で、湿地の占める割合が段階的に増加してきたことに敬意を表しつつも、日本政府に対し、改めて、独自の国家湿地政策の策定を要請する。

生物多様性条約とラムサール条約がそれぞれ密接に関連しながらも、独自の存在意義があり、それぞれの相乗効果で生物多様性と湿地の保全に寄与しているように、国家湿地政策は生物多様性国家戦略に解消することができない独自の存在意義を有している。湿地全体を見通した政策の基本を確立しないままでは、いかに生物多様性国家戦略のなかで湿地の占める割合を増加させようとも、湿地の保全・賢明な利用のための政策としては不十分である。

また、国家湿地政策を独自に策定することは、生物多様性国家戦略と相まって、生物多様性と湿地の保全に相乗効果をもたらす、それぞれの取り組みを発展させる意義を持つものである。

9 湿地保全法を制定すること

湿地保全法の制定は、ラムサール条約の成果を日本において実践し、湿地保全と賢明な利用を実現する上で、また、それを通じて生物多様性の保全をより強固にしていく上で、不可欠の課題である。

湿地保全法がないため、日本の湿地保全の取り組みは、さまざまな困難に直面している。例えば、条約湿地に登録されても自治体の担当者や地域NGOなどに湿地の賢明な利用の意義、保全の枠組み、必要なツールなど、ラムサール条約締約国会議で積み重ねられた国際的な成果が十分に伝わらず生かされていない、湿地保全のための予算措置に困難を伴う、保護区の根拠法がばらばらで、それぞれの湿地の特性を踏まえた保護区になっていない、湿地破壊の開発に対する有効な歯止めがない、湿地の再生と復元の原則が定着しない、湿地保全の独自性を踏まえた国家湿地政策が制定されない、各地の湿地の実情に即した地域管理計画が策定されない、条約湿地登録の数値目標を含めた戦略が構築されない、効果的なCEPAを実践できない、NGOのネットワーク形成に対する有効な支援がなされていないなど、困難は少なくない。

わたしたちは、日本政府に対し、少なくとも生物多様性基本法に匹敵する湿地保全法を早急に制定すること、同時に、湿地保全法と生物多様性基本法の関連法を整備して、これらの法律をより実効性あるものにすることを要請する。

10 ラムサール条約湿地を増加すること

日本はラムサール条約締約国となった1980年から1993年の釧路の第5回締約国会議（COP5）までに9か所、2002年のCOP8までにさらに4か所の条約湿地を登録し、2005年のCOP9で一度に20か所を追加登録して条約湿地を33か所とした。その後2007年11月策定の第三次生物多様性国家戦略で、2012年のCOP11までに10か所の追加登録という数値目標を掲げ、2008年のCOP10では4か所を登録した。したがって、COP11までに少なくとも6か所を新たに登録しなければならない状況にある。

環境省は、国際基準1～9を充たすラムサール条約湿地の潜在候補地を選定するため、2010年にラムサール条約湿地候補地検討会を設置し、9月には172か所の湿地を潜在候補地に選定したことを公表した。今後、172か所の潜在候補地の中から登録のための絞り込みが行われることとなる。

従来の登録過程においては、COP7で採択されCOP9で改正された「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」に指摘されている「優先する候補地を特定する」、「規模の小さい湿地を見逃さない」、「登録に際し既に何らかの保護区に指定されていることや登録後に必ず保護区に指定されることを要求しない」等の基準が必ずしも活かされず、本来登録されるべき重要湿地の多くが未だに登録されていない。

わたしたちは、日本政府に対し、同ガイドラインを厳正に遵守し、172か所の潜在候補地の中から、COP11までに最低6か所という数値目標にこだわることなく、本来登録されるべき重要湿地を積極的に追加登録することを要請する。

11 実効性のある自然再生を行うこと

日本における自然再生の取り組みは、極めて不十分である。

近年、全国各地で法律に依らない自然再生の事例が増加している。他方で自然再生推進法に基づく政策的事業を行っている協議会は、施行後5年間で18例が設置されているにとどまっている。しかも、これらの事例においては、総じて自然再生の実効性に問題を抱えている。そうした問題は、自然再生が、住民主導ではなく行政主導になっていること、協議会での合意形成が困難なことなどに起因している。これらの問題は、今後、自然再生推進法の運用上の改善によって対応する余地があるとしても、そもそも、生物多様性国家戦略が目指す生態系ネットワークの復元という規模での本格的な自然再生の観点からは、同法による対応には限界があるといわなければならない。同法では、点の規模での再生しか期待できないからである。

わたしたちは、日本政府に対し、再生を行いうる湿地の全国目録の策定などを前提に効果的で原則的な自然再生を推進しようとしているラムサール条約における「湿地復元の原則とガイドライン」(VIII.16)を参考にして、自然再生の取り組みにつき、湿地保全再生法の制定など、法制度のあり方を含めた再検討を行うことを要請する。

12 河川法の住民参加を確実なものにすること

河川政策の根幹を成す河川法は、1896年に「治水」を目的に制定されて以来、1964年に「利水」、1997年に「環境」が目的に加わるという2度の大幅な改正を経た。しかし、住民意見を反映する具体的措置は「公聴会の開催等」以外には明文化されておらず、すべては河川整備基本方針で決定してしまっている。ほとんどの水系で旧法に基づく工事実施基本計画が踏襲され、住民参加は見せかけのものでしかない。「淀川水系流域委員会」(2001年発足)では、情報公開、住民参加が徹底されたが、現在は旧態依然の手法に戻つつある。

わたしたちは、日本政府に対し、真の住民参加によって環境を重視した地域の治水のあり方を決めることが出来るよう河川法を改正するとともに、次のことを要請する。

- (1) 新規のダム建設を行わないこと。日本は人口と税収の減少する社会を迎えている。今後必要となるダム撤去や維持管理費を計算すれば、新規のダム建設を行う余裕はないと考えるべきである。
- (2) ラムサール条約決議VIII.2「世界ダム委員会(WCD)の報告およびそのラムサール条約との関係」(2002年)にもとづき、今後、河川を可能な限り自然に戻すこと。
- (3) 国内外で得た失敗の教訓を途上国への政府開発援助によるダム建設で繰り返されないように留意すること。

13 湖沼周辺の水田をラムサール条約湿地に含めること

日本国内の37箇所のラムサール条約湿地のうち、湖沼を含むものは22か所である。これらは、鳥獣保護法、自然公園法、種の保存法のどれかに基づく保護区の指定がされている。しかしながら、これらの法律は本来湿地の保全に関わるものではないため、十分に役割をたしているとはいえない。

また、湖沼の管理・保全には、その緩衝地帯や流域を一体化

して考えることが重要であるが、水面のみを登録しているところでは、湖岸に隣接した陸域での開発への対処が困難である。このようななかで、最近、緩衝地帯としての水田に注目した取り組みが広がってきている。湖沼を含む22の条約湿地の内、11の条約湿地はその周辺に水田（農業湿地）が存在し、ラムサール条約に対する農家の意識も変わり、2005年にはラムサール条約湿地「蕪栗沼・周辺水田」が実現した。

わたしたちは、日本政府に対し、既存の条約湿地の機能向上のため条約湿地の範囲を周辺の水田まで拡大すること、水田湿地を含む湖沼湿地を積極的に追加登録することを要請する。

さらに、Ramsar/CBD COP10の水田決議を、次の生物多様性国家戦略と地域戦略（県・市町村単位）に盛り込み、その考えを現場で具体化することを積極的に支援することを要請する。

14 干潟・浅海域保全の原則を確立すること

干潟・浅海域は、生物多様性、水質浄化、漁業生産の場として重要な湿地環境である。しかし、日本では、その重要性が顧みられず、埋立や干拓により1945年から2005年の60年間に約40%の干潟が消滅した。これには全国総合開発計画（第1次～5次）などによる臨海部の重化学工業地帯開発や、フェニックス計画による廃棄物埋立と都市再開発の政策が大きく関係している。また、当初は米増産を目的とした大規模干拓事業も大きく関与している。これらの干潟・浅海域の埋立・干拓は「公有水面埋立法」（1922）にしたがって実施される。

しかし、この88年前の法律では、環境保全への配慮が極めて不十分であり、早急に廃止して、保全を原則とした「公有水面保全法」を制定するべきである。「海岸法」その他の海岸関連法では、縦割りを解消するような省庁間連携の制度が必要である。環境影響評価法では、代替案の義務化や、アセス手続きの形骸化を防ぎ、第三者の審査機関に権限を持たせるなどの改正が必要である。干潟・浅海域については、現存干潟の保全、劣化干潟の回復、消滅干潟の再生など「保全・再生の原則」を確立するべきである。

15 砂浜の保全と復元、市民参加の海岸管理を行うこと

日本の海岸の総延長約33,000kmのうち砂浜は約5,900kmと18%を占める。しかし、その陸側と海側には、ほとんどの浜でコンクリート製の波消しブロックや垂直護岸、階段・傾斜護岸、道路、離岸堤、突堤、ヘッドランド、人工リーフ等の堅牢な人工物が何かしら設置されている。人工物がない自然の砂浜・れき浜海岸は、1割に満たないと推測される。ウミガメやコアジサシなど多様な生物の生息地である砂浜の植物群落は、(1)護岸工事や埋め立て、(2)防砂防潮を目的とするクロマツ植林などによる群落生育地の減少、(3)道路や堤防による砂浜の分断、(4)外来種の侵入によって生育環境が失われつつある。さらに各地で進む海岸侵食は重大な問題である。

砂浜の保全を図るには、海一汀線-砂浜-後背地といった海岸環境の連続性を確保し、奥行きのある砂浜を維持する必要がある。そのためには、現存する自然の砂浜を保護地域として保全する、各地に自然状態の砂浜を復元する、砂浜への人工物はこれ以上造らない、侵食の原因を根本的に取り除く施策を行う、市民参加の海岸管理を行う、国レベルの海岸のモニタリングを行うことが必要である。

16 現存のサンゴ礁の保全を最優先すること

沖縄のサンゴ礁は本土復帰（1972年）以降、開発行為による直接の埋め立てや開発行為に伴い海に流れ込む赤土の影響を受け、また陸域起因の汚染物質の流入によるオニヒトデの大発生など様々な危機にさらされている。1998年には異常気象のため世界的な大規模白化現象が起こり、2007年にも広範囲にわたる白化現象による被害が生じている。

沖縄県は1995年に赤土防止条例を施行しているが、いまだに大量の赤土が海に流入している。保全措置として海中公園が存在し、2010年からは自然公園法の改正によって海域公園も制定されたが、他国と比べてその設置数や面積が少なく規制の内容も実効力を伴わないのでなかなか効果が出ていない。

沖縄のサンゴ礁は総じて弱っているにも関わらず劣化した水質は戻らず、引き続き開発は進み、また地球温暖化は今後頻度を増すとされている。地球温暖化に伴う高水温等に加え、新たな問題として海洋酸性化やサンゴの病気等の問題も生じている。

わたしたちは、日本政府に対し、このような一連の問題を真摯に検討し、現在あるサンゴ礁・サンゴ群集の保全を最優先するための措置を具体化することを要請する。

17 国内でCEPA活動を充実させること

CEPAは生物多様性条約とラムサール条約を推進するうえで重要である。

わたしたちは、日本政府に対し、当面、次のとおり、CEPAを効果的に実効することを要請する。

- (1) 生物多様性条約とラムサール条約の協同で、国内外での効果的な湿地CEPAを進めること。
- (2) 地域NGOの代表が参加した上での、国の「湿地CEPA行動計画」や地域レベルでのCEPA行動計画作りを進めること。
- (3) 湿地保全の国際的な成果であるラムサール条約の決議やガイドライン、賢明な利用ハンドブックシリーズ、「湿地の社会経済学」などの出版物の翻訳を積極的にすすめる、その普及啓発のための学習会やシンポジウムなどを全国的に展開すること。それらの情報交換や交流を通して、課題や知識の共有化を図り、湿地の保全を促進すること。翻訳や学習会の開催などはNGOとの協働で実施すること。途上国などに対して、同様の自国語への翻訳や普及活動を支援すること。
- (4) 世界湿地の日や、生物多様性条約、ラムサール条約の締約国会議なども含め、さまざまな場面で地域NGOと協働し、メディアへの働きかけを強化すること。
- (5) 湿地の保全と賢明な利用についての学習を、学校の正規の教育課程に組み込むための作業を実施すること。
- (6) CEPAを効果的に実施するため、地域NGOを代表するCEPAフォーカスポイントを増設すること。

以上

Position Paper for COP10 of the CBD For the Conservation and Wise Use of Wetland Biodiversity

Ramsar Network Japan (Non-profit Organization)

This Position Paper was prepared for the 10th Meeting of the Conference of the Contracting Parties (COP10) to the Convention on Biological Diversity (CBD) to be held in Nagoya City, Japan in October, 2010: it summarizes the position of the registered non-profit organization, Ramsar Network Japan, on issues relating to the conservation and wise use of wetland biodiversity. Its first half addresses issues to be discussed and decisions to be made by the Conference of the Parties, and its second half contains our suggestions regarding wetland policy for the Government of Japan.

The Ramsar Convention on Wetlands defines as wetlands nearly all places where land and water meet. Wetlands support life that depends on both their terrestrial and aquatic components. Wetlands are environments vital to the protection of biological diversity. The CBD recognizes the leadership of the Ramsar Convention with respect to wetlands, and thus the two conventions have acceded to a memorandum of cooperation, and have acted together on the basis of Joint Work Plans.

Through their resolutions and decisions, etc., both the Ramsar Convention and the CBD have sounded the alarm on how development has contributed to the degradation and destruction of wetland habitats and the loss of biodiversity. Japan's national biodiversity policy also identifies habitat development as one of three types of threats to biological diversity.

In spite of this, wetland destruction continues unabated in every corner of the world.

If the new strategic goals and other decisions that the present COP plans to adopt are to be practically applicable ones, this reality needs re-examination. The issue of how to stop wetland destruction and promote wetland conservation and restoration needs to be taken up on both a wide, global scale and a detailed, local scale.

Thus, we would like to make the following requests to the 10th Conference of the Contracting Parties to the Convention on Biological Diversity.

1 Open a discussion on wetlands as a cross-cutting issue

The CBD breaks up its consideration of areas recognized as wetlands under the Ramsar Convention into different issue categories, addressing inland wetlands under the theme of "biodiversity of inland waters," coastal and marine wetlands under "marine and coastal biodiversity," and rice paddies (artificial wetlands) under "agriculture."

However, this kind of fragmented approach is not quite rational. All wetlands exist inter-dependently as parts of the Earth's flowing water systems. This is why the Ramsar Convention does not fragment its approach; on the contrary, in conscious recognition of wetlands' mutual inter-dependence, one of its aims is to promote integrated river basin management and integrated coastal zone management (for example in Ramsar resolution VIII.4 Principles and Guidelines for incorporating wetland issues into Integrated Coastal Zone Management)

The CBD should take, not its present fragmented approach, but one that addresses the protection of wetlands as a cross-cutting issue in recognition of their inter-dependent nature.

We request the Conference of the Parties to address wetlands as a Cross-Cutting issue to promote the establishment and implementation of a work plan that deals with wetlands in a

unified and cross-cutting manner.

2 Implement decisions made regarding "Valuing Agricultural Biodiversity"

Rice paddy wetlands make a large contribution to maintaining biological diversity.

In recognition of their importance, the Japanese government has submitted suggestions included in the Draft Decisions to be considered by COP10 on "Valuing Agricultural Biodiversity" which could function effectively in favor of biodiversity protection and wise use of wetlands for Parties that pursue rice paddy agriculture.

We hope that CBD Parties that pursue rice paddy agriculture will strongly encourage the implementation of the decision made on this issue by the Parties at COP10 in the course of implementing the new CBD Strategic Plan.

In addition, the decision on agricultural biodiversity proposed for adoption by COP10 addresses rice paddy biodiversity in "Draft Decisions for the Tenth Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity (cop-10-01-add2-en.doc) Item 6.1 Agricultural Biodiversity, paragraphs 21-22, reflects Ramsar Resolution X.31 "Enhancing biodiversity in rice paddies as wetland systems" and urges thorough practical application of its content. We would like to see actions promoting rice paddy biodiversity actively included in the Ramsar/CBD Joint Work Plan and put into practice.

We would also like to see actions promoting rice paddy biodiversity actively included in the Ramsar/CBD Joint Work Plan and put into practice.

3 Adopt policy favoring healthy coastal zones and sustainable primary industries

It is well-known that coastal areas of tidal flats, mangroves, coral reefs, etc. and wetlands situated in river estuaries are important habitats that protect biodiversity. Humans have since ancient times depended on the bounty of their rich biodiversity, and through sustainable harvest and production, developed the primary industry we call fisheries, which supports many human lives.

However, these wetlands are being negatively impacted on all fronts by development, and their biodiversity is being threatened with rapid degradation and outright destruction.

In order to stop the degradation and destruction of these wetlands' biodiversity, we ask the Parties to implement strong controls on development in coastal and estuarine zones. At the same time, we also ask them to adopt policy that rewards healthy fisheries that have maintained sustainable methods while utilizing these areas' biodiversity.

4 Set about restoring and reconstructing lost wetlands

In view of the serious state of wetland destruction around the world, if we are to secure their rich biodiversity and the various ecosystem services they provide, stopping their destruction now will not suffice. We must actively take up the issue of restoring and reconstructing destroyed and disappeared wetlands.

As far back as 1990, the Ramsar Convention addressed this issue in Recommendation 4.1 "Wetland restoration," which notes that the Parties were "Convinced that maintenance and conservation of existing wetlands is always preferable and more economical than their subsequent restoration," and recommended that "all Parties examine the possibility of

establishing appropriate wetland restoration projects.”

We refer Parties to Ramsar Resolution VIII.16 “Principles and Guidelines for wetlands restoration,” and request them to establish principles of habitat restoration and reconstruction in the Convention on Biological Diversity.

5 Pursue the protection of important wetlands through protected area networks

One issue of importance to CBD Parties is how to ensure that protected areas (especially marine protected areas) are truly fulfilling their intended functions. It has been reported that many protected areas are in fact not being properly managed and are not functioning as intended.

In this regard, Wetlands of International Importance (Ramsar sites) are in principle supposed to have management plans and be managed appropriately for ecosystem protection, although in many cases existing approaches do not suffice. Also, it is clearly stated that establishing networks can contribute to the conservation of all wetlands.

We request the Conference of Parties to consider actions that will increase the number of protected areas, and strongly look forward to more solid conservation systems that, in addition to promoting better management, set up protected areas in such a way that their conservation will, through the networks of which they are part, also result in protection of the other important habitats and ecosystems that have not been designated as protected areas.

6 Put to optimal use the strengths of local NGO networks, indigenous and Local communities

Most local NGOs undertaking conservation activities routinely carry out useful surveys. Indigenous and local communities possess rich stores of knowledge about local habitats, either through tradition or current everyday practices.

Efforts to optimally utilize the survey data gathered by NGOs and the knowledge of indigenous and local communities are of vital importance for protecting biodiversity. Ramsar Resolution VII.8 “Guidelines for establishing and strengthening local communities’ and indigenous peoples’ participation in the management of wetlands” notes that including the opinions of the local community in management plans often ensures success from an economic standpoint as well.

We request the Conference of Parties to speedily construct a functional system for cooperating with local NGO networks, indigenous and local communities in the implementation of the new CBD strategy.

7 Take further steps for more substantial CEPA

Communication, Education and Public Awareness, CEPA, is of particular importance in promoting the Convention on Biological Diversity.

The Government of Japan has proposed a decision on the “United Nations Decade on Biodiversity 2011-2020” that calls for mainly CEPA-based cooperation among research institutes, United Nations organizations, etc., to promote implementation of the new CBD strategy.

The 10th Conference of the Parties to the Ramsar Convention on Wetlands changed the basis for the acronym CEPA from “Communication, Education and Public Awareness” to “Communication, Education, Participation and Awareness.” We refer CBD Parties to the advanced, active and effective approaches being taken under the Ramsar Convention, and encourage them to develop integrated and effective CEPA programs.

Specifically, on CEPA, we would like to make the following suggestions to the Conference:

(1) While working with the UNFCCC/CEPA and other programs strengthen the influence of the CBD and promote wetland protection by putting to good use the experience of leading

wetland CEPA.

- (2) In particular, develop and popularize tools for stemming the tide of biodiversity loss due to the impacts of development and other human activity.
- (3) Strengthen ties with local NGOs that are acting to protect biodiverse habitats and sustainable local ways of life through information exchange and support networks such as the World Wetland Network.

Our requests to the Government of Japan are as follows:

8 Establish a free-standing National Wetland Policy

Japan at present does not have a free-standing national wetland policy. The government holds that the wetland protection policy measures in the National Strategy on Biological Diversity are sufficient to protect Japan’s wetlands.

We pay respect to the effort of the government to the step-wise increase in the proportion of the Strategy devoted to wetlands with each revision of the Biodiversity Strategy. But still, we call on the Government of Japan to draw up a new, free-standing national wetland policy.

Although the CBD and the Ramsar Convention are closely related in various ways, each has its own individual reason for being, and through a variety of multiplier effects both contribute to the protection of biological diversity and wetlands. Similarly, a national wetland policy and a national biodiversity strategy will also have individual reasons for being that would not cancel each other out. While basic principles that address wetlands in their entirety have yet to be established, no matter how much the proportion of the national biodiversity strategy devoted to wetlands grows, it will still fail to constitute a policy for promoting the conservation and wise use as wetlands.

Establishment of a free-standing national wetland strategy coupled with the national biodiversity strategy will engender multiplier effects conducive to protection of both biodiversity and wetlands and be meaningful in terms of measures taken under both strategies.

9 Enact a wetland conservation law

Enacting a wetland conservation law will promote the application in Japan of what has been learned and resolved upon under the Ramsar Convention. Legal protection of wetlands is an unavoidable issue bearing on the implementation on their wise use and thereby on stronger protection for biological diversity.

Because Japan lacks a wetland conservation law, its efforts to protect wetlands face a variety of difficulties. For example, even though a wetland may be added to the Ramsar List, local government officials, local NGOs, etc. are usually insufficiently aware of or capable of applying the body of knowledge that has been built up internationally by the Ramsar Conference of the Parties. Such lack awareness of the wise use concept, useful protection frameworks and other necessary tools results in a plethora of problems. Together with difficulties in securing budgets for wetland protection, the disparities in the laws that can be applied to establish protected areas often results in protected areas that do not protect the unique characteristics of the wetland. Effective means for halting wetland-destructive development are nonexistent, and the concepts of wetland restoration and reconstruction have not taken hold. A national wetland policy that takes into account the unique character of each wetland has not been established, local management plans adapted to the actual circumstances of local wetlands are not being created, strategies that include numerical targets for Ramsar site listing have not been drawn up, effective CEPA cannot be carried out, and effective support for creating NGO networks is not forthcoming.

We call on the Government of Japan to speedily enact a

Wetland Conservation Law that is at least on a par with the Basic Law on Biodiversity, and at the same time to enact legislation that links the Wetland Conservation Law with the Basic Law on Biological Diversity, and to make all these laws more practically applicable than they are at present.

10 Increase the number of Ramsar Sites

Between 1980, when Japan became a Contracting Party to the Ramsar Convention on Wetlands, and 1993, when it hosted the 5th Conference of the Parties (COP5) in Kushiro, Japan, it designated 9 wetlands to the Ramsar List, and from 1995 until COP8 in 2002, it designated 4 more sites. However, just prior to COP9 in 2005, it added 20 more sites to the List, bringing Japan's number of Ramsar sites up to 33. One of the numerical goals of its 3rd National Biodiversity Strategy (adopted in November 2007) was the addition of 10 more sites to the Ramsar List by the Ramsar COP11 in 2012. As of Ramsar COP10 in 2008, 4 more sites had been added, meaning that at least 6 more sites need to be added before Ramsar COP11 (2012) to fulfill its Biodiversity Strategy goal.

In order to choose candidate sites that meet at least one of the Ramsar Convention's 9 Criteria for wetlands of international importance, in 2010 the Ministry of Environment set up a committee to consider candidate sites for the Ramsar list, and in September this year, this committee announced that it had chosen 172 candidate wetlands. The process of selecting new Ramsar Sites out of this list of 172 candidate wetlands will now be ongoing.

So far, however, the process of listing sites in Japan has not necessarily made optimal use of Resolution IX.I (Annex B), "Revised Strategic Framework and guidelines for the future development of the List of Wetlands of International Importance," initially adopted by COP7 and revised by COP9, which points out the need to identify priority sites for designation, avoid overlooking smaller sites and recalls that "Ramsar site designation does not require that the wetland in question must enjoy any type of previously conferred protected area status or must necessarily acquire this after designation." One result has been that many important Japanese wetlands that should be on the Ramsar List remain undesignated.

We call on the Government of Japan to take positive action in strict accordance with these guidelines and designate the most deserving wetlands of the 172 candidate sites to the List, without attaching undue importance to the numerical goal of designating 6 more wetlands before COP11.

11 Undertake practically effective nature restoration

Japan's efforts to restore natural environments are exceedingly inadequate.

In recent years, nature restoration efforts that are NOT based on Japan's national Law for the Promotion of Nature Restoration have been on the increase. At the same time, since this law came into effect 7 years ago, only 18 project councils have been set up in accordance with its provisions, and in general these projects are having problems achieving effective nature restoration. This is thought to have been mainly because they are based, not on citizen, but government initiative, and also because the councils' consensus-building format is not working. Even though there remains sufficient leeway in the law for future improvements in its application, it must be said that, from the very start, measures possible under this law are quite limited from the standpoint of genuine nature restoration on the scale of network of ecosystems, given as one of the aims of Japan's National Biodiversity Strategy. Restoration at each project site can only be expected under this law.

We call on the Government of Japan refer to Ramsar Resolution VIII.16 "Principles and guidelines for wetland restoration," which promotes nature restoration based

on principles and effectiveness, for example through the establishment of a national inventory of wetlands with potential for restoration. In pursuing nature restoration, it also recommends a re-examination of mechanisms of governance, including laws and legal systems, and for example, enactment of a law for the conservation and restoration of wetlands.

12 Revise the River Law to guaranteed meaningful citizen participation

The basis for policy concerning rivers, the River Law, was established in 1896 for the purpose of "flood control." Two major revisions added further purposes, "water supply" in 1964 and "environment" in 1997. However, no clear language defines mechanisms for reflecting citizen opinion other than "holding public forums for expressing opinion," and in practice all decisions are made by the government in its Basic Policy for River Improvement. In most watersheds, river management follows project implementation plans adopted under the original, unrevised law and citizen participation amounts to mere pretense. The "Yodogawa Drainage Basin Committee" (set up in 2001) attempted to put into full effect provisions in the River Law for information disclosure and citizen participation, but at present actual procedures are slipping back into the old groove.

We call on the Government of Japan to revise the River Law so that true citizen participation can substantively contribute to decisions on local flood control methods that attach greater importance to the environment, and also to:

- (1) Cease construction of new dams. Population and tax revenues are both declining in Japan and the necessary costs for future maintenance and removal of obsolete dams allow no financial leeway for constructing new dams.
- (2) In conformity with Ramsar Resolution VIII.2 (2002), "The Report of the World Commission on Dams (WCD) and its relevance to the Ramsar Convention," Japan should as far as possible restore its rivers to a natural state.
- (3) Keep in mind lessons learned from mistakes made at home and abroad in order to avoid repeating these mistakes in constructing dams as official development assistance to developing countries.

13 Designate to the Ramsar List more sites with rice paddies in the vicinity of freshwater bodies

Of Japan's 37 Ramsar sites, 22 include freshwater bodies such as lakes and ponds. Conservation management of these Ramsar sites is carried out under the Wildlife Protection and Hunting Law, the Natural Parks Law or the Law for the Conservation of Endangered Species. However, none of these laws were drawn up with wetland conservation in mind, and thus it is difficult to say that they are functioning to protect wetlands.

Also, in managing and protecting freshwater bodies, it is important to take into consideration buffer zones and watersheds in a unified manner. But at sites where only the open water area is designated, it is very difficult to deal with development in such areas even when the development site is directly adjacent to the shoreline. Of Japan's 22 Ramsar sites with freshwater bodies, 11 have rice paddies (agricultural wetlands) in the immediate area: perception of the Ramsar Convention by Japan's farmers has changed, and in 2005 "Kabukuri-numa and the surrounding rice paddies" was designated as a Ramsar site.

We call on the government of Japan to enhance the functions of existing Ramsar sites by extending their area to include rice paddies in their vicinity, and actively seek to designate more freshwater Ramsar sites that encompass rice paddy wetlands.

We also request that support be actively given to promote the inclusion of the Ramsar and CBD COP10 recommendations on rice paddies in Japan's next version of its National Biodiversity Strategy and in local strategies (at the prefectural, city, township and village levels) and also promote the practical application of their content on-site.

14 Protect tidal flats and shallow coastal zones on principle

Tidal flats and shallow coastal zones are important wetland environments; they are biologically diverse, function as water purifiers and serve as commercial fishing grounds. However, their importance was not recognized in modern Japan, and during the 60-year period from 1945 to 2005, about 40% of the nation's tidal flats were destroyed by landfill and land reclamation. Japan's Comprehensive National Land Development Plans Nos. 1 through 5 and other government policies had a great deal to do with this, as they promoted development of chemical and other heavy industries in coastal zone industrial parks, as well as garbage landfills such as the Phoenix Plan and other urban development. Also, in the earlier years, increased rice production was promoted through large-scale land reclamation. These landfill and land reclamation projects in tidal flats and shallow coastal zones were carried out under the national Public Water Body Reclamation Law of 1922.

However, provisions for environmental protection are markedly absent in this 88-year-old law; it should be immediately repealed and replaced with a Public Water Body Protection Law. In addition, the Seacoast Law and other laws relating to the coastal zone need mechanisms for inter-agency/ inter-ministry communication and cooperation that can dissolve the debilitating barriers posed by the rigidly vertical organization of these bureaucracies. The Environmental Impact Assessment Law also needs amendment, for example to include a third-party supervisory body invested with enough functional authority so that it can prevent the mere formalization of the assessment process, require consideration of alternative plans, etc. The "Protect and Restore Principle" should be applied to the management of tidal flats and shallow coastal zones in Japan; existing tidal flats should be protected, degraded ones restored and destroyed ones reconstructed.

15 Protect and restore sand beaches and manage coasts with citizen participation

Japan's coastline is about 33,000 kilometers (km) in length; sand beaches account for about 5,900 km, or 18% of this total. However, at most of these beaches, either on the shore and/or in the water, there exist some kind of rigid, artificial structure/s such as concrete wave-dispersal blocks; vertical, stepped or sloping concrete seawalls; roads; offshore breakwaters; jetties; artificial headlands or artificial reefs. It has been surmised that natural sand/gravel beaches without any artificial structures account for less than 10% of these beaches. A wide variety of wildlife from sea turtles to Little Terns inhabit sand beaches and their plant communities. Plant communities of sand beaches are being lost due to (1) seawall construction and landfill, (2) decreased area due to planting of beachside Japanese Black Pine groves as barriers against sand and salt damage, (3) fragmentation of beach due to construction of roads, seawalls, etc. and (4) introduced species invasion. Progressing erosion is also a serious problem at all sites.

In order to protect Japan's sand beaches, we must secure beaches that still have wide intact shoreline environments in a natural state extending up from the sea through the beach foreshore and backshore to the land behind the beach. To achieve this, all such natural beaches should be conserved as protected areas, all relatively natural beaches should be restored, and construction of further artificial structures on beaches should be halted. Also, the fundamental causes of erosion should be dealt with at the source, citizens should be involved in coastal management, and monitoring should be carried out on the national level.

16 Give top priority to protecting existing coral reefs

Since Okinawa was returned to Japanese jurisdiction in 1972, its coral reefs have been impacted by development, both by being directly landfilled and by red silt runoff arising from on-land development. Also, they have been menaced by abnormal outbreaks of Crown-of-Thorns Starfish arising from pollutant runoff from on-land development and a variety of other threats. They were also affected by the abnormal weather conditions in 1998 that caused large-scale coral bleaching worldwide, and sustained damage from another widespread bleaching event in 2007.

In 1995, Okinawa prefecture began enforcing its ordinance on red silt runoff prevention, but even now huge volumes of red silt continue to run off into the sea. Marine parks have also been set up as another coral reef protection measure, and Marine Area Park was established according to the revision of Natural Park Law in April 2010, but compared to other nations, Japan's marine parks are few and small in area; in addition, the content of their regulatory systems are not accompanied by applicable powers of implementation, and results have yet to be produced.

Although Okinawa's coral reefs are in general weakened, degraded water quality has not improved, development continues unabated, and it is thought that incidences of global warming related phenomena will increase in future. Together with global warming engendered high seawater temperatures, new problems such as sea water acidification and coral diseases are also occurring.

We call on the Government of Japan to face this series of difficulties with complete sincerity, and institute practically applicable measures, giving first priority to protecting existing coral reefs and coral communities.

17 Augment domestic CEPA activities

CEPA is vital in promoting both the CBD and the Ramsar Convention.

We call on the Government of Japan to speedily and effectively augment CEPA activities, specifically as follows:

- (1) Promote effective CEPA at home and abroad in cooperation with the CBD and Ramsar Convention.
- (2) With the participation of local NGO representation, promote the creation of both a national and local "wetland CEPA action plans."
- (3) Actively promote the translation into Japanese of the resolutions of the Ramsar Convention and other publications such as "Socio-economics of wetlands" and the Wise Use Handbook Series, as they are a valuable compendium of the results of wetland protection efforts around the world. Hold study meetings, symposia and other events nationwide to popularize these translations in order to promote sharing of issues and knowledge about wetland protection through information exchanges, etc. Work together with NGOs in carrying out these translations and study meetings. Support the same kind of native-language translations and dissemination activities in developing countries.
- (4) Strengthen efforts to work together with local NGOs and make use of the media in various ways, for example on World Wetland Day and during Conferences of the Parties to the Biodiversity and Ramsar Conventions, etc.
- (5) Implement measures to ensure that the study of biodiversity and wetland protection and wise use are introduced into the regular school curriculum.
- (6) In order to effectively implement CEPA, set up additional CEPA focal points that represent local NGOs.