

釧路湿原をめぐる法システムと 今後の法制的課題

田 中 謙

〔目 次〕

- 第1章 はじめに
- 第2章 釧路湿原の現状
- 第3章 釧路湿原をめぐる法システムの概要
- 第4章 釧路湿原をめぐる法制上の問題点
- 第5章 釧路湿原をめぐる今後の法制的課題
- 第6章 おわりに

第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。

湿原、沼沢地、干潟などの湿地は、多様な生物を育み、特に水鳥の生息地として非常に重要である。しかし、湿地は干拓や埋立てなどの開発の対象になりやすく、その破壊をくい止める必要性が認識されるようになった。湿地には国境をまたぐものもあり、また、水鳥の多くは国境に関係なく渡りをすることから、国際的な取組が求められる。そこで、特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地及びそこに生息・生育する動植物の保全を促し、湿地の「賢明な利用」(Wise Use)を進めることを目的として、1971年2月2日、イランのラムサールで開催された「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」(Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat：以下、「ラムサール条約⁽¹⁾」という)が採択された(1975

二五八六

年12月21日発効)。

湿地は、生物の多様性にとってもっとも重要な地域であり、また海水の水質浄化の役割も果たしているが、その機能は十分に評価されているとはいえない。その結果、湿地は、埋立ての対象とされることが少なくなく、最近でも、1997年4月14日に、諫早湾干拓事業によって水門が閉鎖され、大規模な湿地が消滅したことは記憶に新しいところである⁽²⁾。また、湿地は、工場などからの汚水や生活雑排水の脅威にもさらされている。

釧路湿原は、国内最大の面積を持ち、タンチョウやイトウなど実に多様な野生生物が生息している。1980年に「ラムサール条約登録湿地」に指定され、1987年には国立公園に指定されたが、農地開発や宅地造成などのため、湿原面積は徐々に減少している。このような中、近年では「釧路湿原自然再生プロジェクト」による自然再生事業が行なわれるなど、湿地保全に向けた各種の取り組みもなされている。

本稿では、釧路湿原の現状(第2章)と、釧路湿原をめぐる法システムがどのような法システムになっているのか確認し(第3章)、釧路湿原をめぐる法制上の問題点を指摘した(第4章)うえで、今後の法制的課題を提示する(第5章)こととしたい⁽³⁾。

第2章 釧路湿原の現状

以下、本章では、釧路湿原の現状⁽⁴⁾について確認しておく。

1. 釧路湿原とは? — 釧路湿原の特徴 —

(二五八五)

釧路湿原は、人間活動が集積しやすい平野部に位置し、生活や生産活動の場として早くから切り開かれてきたが、現在でも、タンチョウ、キタサンショウウオ、イトウなどの固有種や希少種をはじめとする多様な野生生物が生息している。釧路湿原の特徴として、主に2つの特徴をあげることができよう。

(1) 「広大な」湿原

第1に、釧路湿原の特徴として湿原の「大きさ」があげられ、広大な湿原は、多くの野生生物の貴重な生息地となっている。釧路湿原は、北海道東部、20万人都市の釧路市の背後にあって（釧路市、釧路町、標茶町、鶴居村の4市町村にまたがっている）、わが国最大のまとまりを持つ湿原である。屈斜路湖を源とする釧路川に沿って発展し、湿原の東西の幅は約10 km、南北の幅は約35 km、湿原面積は約19,000 haに及び、湿原の広さは日本最大である。また、湿原の集水域は、阿寒山系と屈斜路湖を含む地域、湿原東部および西部の台地など、約250,000 haに及び、これは神奈川県面積に相当する。丘陵部の森林地域は、湿原に水を供給し、湿原の多様な生態系を支える源となっている。

(2) 多様な生態系

第2に、広大な面積を持ち、その大部分に未だ人の手が入ることなく保たれた釧路湿原には、多様な野生生物が生息しているほか、湿原全体を覆うさまざまな植物など、その生態系は非常に多彩である。

これまでに生息が確認された数は、哺乳類30種、鳥類約170種、昆虫類約1,130種、両生・爬虫類9種、魚類38種にもものぼる。哺乳類のなかで目立つのは、エゾシカとキタキツネである。特にエゾシカは、道東一帯でその数が急速に増えており、湿原とその周辺でも目にする機会が多くなっている。鳥類では、釧路湿原のシンボルとして有名な特別天然記念物のタンチョウが有名であるが、それ以外でも水鳥を中心にさまざまな鳥類が生息している。昆虫では、トンボやチョウが代表的である。特に、1954年に標茶町で発見され、同町の天然記念物にも指定されているエゾカオジロトンボは、氷河期の生き残りといわれる希少種である。両生類の中では、釧路湿原を唯一の生息地とするキタサンショウウオが有名である。魚類では、湿原内の湖沼や河川にアメマス、ウグイをはじめ多くの淡水魚が生息するが、その中で「湿原の主」ともいわれるのがイトウである。ただし、キタ

釧路湿原をめぐる法システムと今後の法制的課題

サンショウウオやイトウなどは、近年、その数がめっきり減っており、保護が課題となっている。

一方、湿原全域を覆うのは植物である。広大なヨシ・スゲの湿原が、大草原のような独特の風景を作り出している。湿原上に育つ樹林はハンノキが中心で、遠くから見るとカーペットのようなヨシ・スゲの湿原に、こんもりとした変化をつけている。

このように、広大な湿原では、さまざまな野生生物が、独特の自然環境の中で互いにバランスを保ちながら生存している。

2. 湿原の開発による湿原の減少

北海道では、明治時代に入って各地で本格的な開拓が始まった。広大な平地である釧路湿原においても、農地としての利用を目指して、さまざまな取り組みが行なわれることとなった。幕末になると、早くも湿原を水田に変えて、稲作を行なうという計画が構想され、その後、湿地の周辺部で実際に稲作が試みられたこともあった。結局、稲作は成功しなかったものの、その後は、酪農などを目的とした農地開発、宅地造成などが行なわれ、湿地の面積は徐々に減少された。

さらに、湿原に流れ込む河川の流域での開発の結果、土砂の流入が増えて湿原に堆積していることも大きな問題となっている。本来は、湿原の主体であるヨシ・スゲの湿原が、ハンノキの樹林帯に姿を変える傾向が、近年顕著となっている。

国土地理院の湖沼湿原調査⁽⁵⁾によると、2000年8月現在、全国で最も減少した湿地は、北海道の釧路湿原で、大正時代は33,739 ha あった湿地が、現在では22,656 ha となっており、約33%の湿地が消失したという。

3. 釧路湿原の保護——釧路湿原をめぐる湿地保全の取り組み——

釧路湿原の保護は、1935年（昭和10年）8月に湿原の一部2,700 ha が「釧路丹頂鶴繁殖地」として、文化財保護法に基づいて国の天然記念物に

指定されたことに始まる。その後、1952年（昭和27年）に「釧路のタンチョウ及びその繁殖地」として、「特別天然記念物」に指定変更されるとともに、面積も2,749 haに拡大された。さらに、1967年（昭和42年）には、「タンチョウ」を、地域を定めない種指定の「特別天然記念物」に指定変更するとともに、同年7月には、タンチョウの繁殖地としてだけでなく、湿原そのものの価値が認められ、湿原の中心部5,011.4 haが「釧路湿原」として改めて天然記念物の「天然保護区域」に指定された。

1958年（昭和33年）には、湿原の面積11,523 haが、鳥獣保護法に基づいて、国指定釧路湿原「鳥獣保護区」（希少鳥獣生息地）に指定されている（うち「特別保護地区」は6,962 ha）。

1980年（昭和55年）、釧路湿原の天然記念物区域（天然保護区域）は、日本で最初の「ラムサール条約登録湿地」に指定された。さらに、1987年（昭和62年）には、釧路湿原は、自然公園法に基づいて、国内28番目の国立公園（釧路湿原国立公園）に指定された。公園の総面積26,861 haのうち、湿原の面積は19,357 haに及ぶ（2004年・環境省調査による）。なお、公園の総面積26,861 haのうち、ラムサール条約登録湿地は7,863 haである。

かつては湿原を農地化する試みも行なわれていたが、現在は湿原の開発よりも保全に目が向けられており、湿原内では国土交通省や環境省などによって、「釧路湿原自然再生プロジェクト」による自然再生事業が行なわれている⁽⁶⁾。この自然再生事業は、2002年に策定された「自然再生推進法⁽⁷⁾」に基づいて実施されている。

第3章 釧路湿原をめぐる法システムの概要

第2章で述べたように、釧路湿原は、ラムサール条約のほか、文化財保護法、鳥獣保護法、自然公園法、自然再生推進法といった国内法に基づいて、さまざまな保護施策が実施されている。そこで本章では、これら条約および国内法の法システムについて概観する。

1. ラムサール条約

ラムサール条約によると、締約国は、3年ごとに締約国会議を開催し、条約の実施などに関して協議をすることになっており（6条1項、2項）、実際にも、これまで締約国会議は9回ほど開催されている。そこで本節では、これら締約国会議の内容も踏まえて、ラムサール条約の法システムについて概観する。

(1) 湿地の価値の確認

ラムサール条約は、水鳥の保護を1つの目標にしているが、同時に水鳥の生息地である「湿地の保護」を正面から唱っていることが肝心である。この点につき、ラムサール条約の前文は、「締約国は、人間とその環境とが相互に依存していることを認識し、水の循環を調整するものとしての湿地及び湿地特有の動植物特に水鳥の生息地としての湿地の基本的な生態学的機能を考慮し、湿地が経済上、文化上、科学上及びレクリエーション上大きな価値を有する資源である」としている。

さらに、ラムサール条約の前文では、人間とその環境とが相互に依存しあっているという生態学的な考えが示されているほか、湿地は、生態学的な価値だけでなく、経済学的価値・文化的価値・科学的価値・レクリエーション価値も有しているという考えも示されていることが伺える。

(2) 「湿地」とは？

二五八二
ラムサール条約によれば、「湿地」とは、「天然のものであるか人工のものであるか、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6メートルを超えない海域を含む」とされている（1条1項）。この定義によれば、湖、貯水池、河川、運河、用水路、水田、污水处理場、干潟、珊瑚礁なども対象となり、通常「湿地」という言葉から想像されるよりも

広い範囲の土地が含まれることに注意する必要がある。

(3) 一般的な湿地の保全・管理（締約国の義務1）

締約国は、湿地が登録簿に掲げられているかどうかにかかわらず、すべての湿地について自然保護区を設けることにより湿地および水鳥の保全を促進し、かつ自然保護区の監視を十分に行なうことを義務づけられている（4条1項）。また、締約国は、湿地を管理することによって、適当な湿地における水鳥の数を増加させる努力義務が課せられている（4条4項）ほか、湿地の研究、管理および監視について能力を有する者の訓練を促進することも義務づけられている（4条5項）。なお、締約国は、湿地およびその動植物の保全・管理などに関して締約国会議から勧告がなされた場合には（6条2項d号）、当該勧告を考慮に入れることが義務づけられている（6条3項）。

また、複数の締約国の領域にわたっている湿地、複数の締約国に及んでいる水系については、当該締約国が相互に協議することとしている（5条）。さらに、湿地およびその動植物の保存に関する施策や規制についても、締約国に対して調整・支援する努力義務を課している（5条）。

(4) 湿地の指定と登録（締約国の義務2）

締約国は、水鳥の生息にとって「国際的に重要な」湿地を指定して、指定された湿地は事務局の登録簿（ラムサール・リスト）に記載される（2条1項）。各締約国は、条約に署名するか批准書や加入書を寄託するに際して、最低1カ所の湿地を指定しなければならない（2条4項）。なお、登録簿は、事務局が保管する（8条2項b号）。

「国際的に重要な湿地」と判断するための基準であるが、「生態学上、植物学上、動物学上、湖沼学上または水文学上の国際的重要性」のほか、「水鳥にとっていずれの季節においても国際的に重要」という基準があげられていて（2条2項）、水鳥重視の条文となっている。しかし、最近では、

登録湿地の選定に当たって、水鳥以外の要素も重視される傾向が強まり、第7回締約国会議の決議7.11において、「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⁽⁸⁾、基準グループA「代表的、希少または固有な湿地タイプを含む湿地」と基準グループB「生物多様性の保全のために国際的に重要な湿地」の2つのグループに分けたうえで、①自然のまたは自然度が高い湿地の湿地であって、代表的、希少または固有な例を含む湿地、②危急・絶滅危惧動植物等の生態学的群集の生息・生育地、③生物多様性の維持に重要な動植物個体群の生息・生育地、④ライフサイクルの重要な時期における動植物種の生息・生育地、⑤常時水鳥2万羽以上を維持する湿地、⑥水鳥の種・亜種個体群の1%を常時維持する湿地、⑦在来魚類個体群等の相当割合を支え、世界的な生物多様性に貢献する湿地、⑧魚類の給餌源、産卵場、稚魚の成育場、漁業資源の母川・回遊路といった8つの基準が明記されている。さらに、第9回締約国会議9.1付属書Bでは、ラムサール条約湿地に係る上記8つの基準に加え、⑨湿地に依存する鳥類以外の動物種（又は亜種）の地域個体群の1%以上を支える場合に適用する基準が新たに追加された。以上のように、現在では、登録湿地に選定するかどうかを判断するにあたって、水鳥基準は、多数の基準の中の1つの基準にすぎないことがわかる。

湿地の指定に当たっては、各締約国は、「渡りをする水鳥の保護、管理及び適正な利用についての国際的責任を考慮する」とされており（2条6項）、湿地の指定が各締約国の自由裁量に委ねられているわけではないことにも注意する必要がある。

二五七九

日本は、ラムサール条約を1980年に批准し、そのときに釧路湿原が指定登録された。従来、日本においては、主に水鳥の生息地が指定登録されていたが、2005年10月に新たに20湿地が条約湿地として追加指定登録された際には、マングローブ林、サンゴ礁、地下水系、さらには水田を含む沼地、アカウミガメの産卵地など、水鳥の生息地以外の形態の湿地も指定登録された。なお、2008年1月現在、登録湿地数は33カ所で（【ラムサール条

約湿地・登録地位置図】参照), 面積合計は 130,293 ha に及んでいる⁽⁹⁾。

(5) 登録湿地の保全・管理 (締約国の義務 3)

登録湿地について, 各締約国は, その「保全」および「賢明な利用」をするため, 一般的な湿地の保全・管理に関する各種の義務 (本節(3)) に加えて, 以下に述べる各種の措置を講じることが要求される。

① 登録湿地の「保全」および「賢明な利用」

登録湿地について, 締約国は, 登録湿地の「保全」と「賢明な利用」を促進するための措置を講じることとされ (3条1項), ラムサール条約では, 湿地を「保全」(conservation) することのみでなく, その機能を「賢明に利用」(wise use) することも目的としている。

第3回締約国会議の勧告附属書によると, 「賢明な利用」とは, 「生態系の自然特性を変化させないような方法で, 人間のために湿地を持続可能なように利用すること」としている。ここにいう「持続可能な利用」とは, 「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」とされている。

その後, 第9回締約国会議で湿地の「賢明な利用」の定義が改訂された。第9回締約国会議決議 9.1 付属書 A 「湿地の賢明な利用及び生態学的特徴の維持のための概念的な枠組み」段落 22 によると, 「湿地の賢明な利用」とは, 「持続可能な開発の範囲内において生態系アプローチ (ecosystem approach) を通じて達成される湿地の生態学的特徴 (ecological character) の維持である」⁽¹⁰⁾ としている。すなわち, 我々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 (=生態系アプローチ) とともに, 湿地の恩恵を, 現在の世代だけでなく, 将来の世代も同様に享受できるように工夫すること (=持続可能な発展) が意図されている。したがって, 「賢明な利用」とは, 「持続可能な発展」(sustainable development) の湿地についての派生概念であると考えられ

釧路湿原をめぐる法システムと今後の法制的課題



【ラムサール条約湿地・登録地 位置図】

(出典) 環境省 HP (http://www.env.go.jp/press/file_view.php?serial=7342&hou_id=6518)

る⁽¹⁾。

(二五七七)

締約国は、湿地の利用を生態系の自然特性を変化させない範囲にとどめることが要求されるが、「賢明な利用」に関しての具体的な内容の基準がないと、各締約国の対応もまちまちになってしまう。ただし、締約国会議や常設委員会において、ガイドライン（第4回締約国会議における勧告4.10附属書）や決議（第5回締約国会議における「賢明な利用に関する決議5.6」、第7回締約国会議における「湿地の保全と賢明な利用を促進するための法制度の見直しに関する決議7.2」）が作成されている。ガイドラインにおいては、湿地

の基本政策および、個々の湿地についての管理計画の策定が、決議では、ガイドライン実施のうえでの手引きとして、環境影響評価およびモニタリングの実施、土地利用計画への湿地保全の組入れ、行政決定に対する民間団体の不服申立ての権利の確保などが、それぞれあげられている。

② 管理計画の策定および実施

登録湿地については、締約国は、登録湿地の「保全」と「賢明な利用」を促進するための措置を講じることとされ、具体的には、「管理計画」の策定および実施が義務づけられている（3条1項）。もっとも、条約では、湿地の保全や賢明な利用のために「計画を策定し、実施する」としか定めておらず、具体的にどのような計画を策定し、どのような対策を講じるのかについては、各国政府の判断に委ねられている。ただし、「管理計画」の策定に関しては、第8回締約国会議において、決議8.14「ラムサール条約湿地及びその他の湿地に係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¹²⁾。

③ 湿地の生態学的特徴の変化に関する情報の入手および通報

各締約国は、湿地の生態学的特徴の変化またはそのおそれに関する情報をできる限り早期に入手することができる措置をとるとともに、これらの変化に関する情報を遅滞なく事務局に通報することも義務づけられている（3条2項）。

④ 新たな自然保護区の創設

締約国は、登録湿地の区域を緊急な国家的利益のために廃止または縮小する場合には、できる限り湿地資源の喪失を補うべきであるとされ、そのための具体的な措置として、新たな自然保護区の創設することがあげられている（4条2項）。もっとも、締約国がこの新たな自然保護区を指定登録することは、義務づけられているわけではない。

2. 文化財保護法による規制

前述のように、釧路湿原では、文化財保護法に基づく「天然記念物区域

(天然保護区域)」が、日本で最初の「ラムサール条約登録湿地」に指定された。本節では、天然記念物制度を中心に、文化財保護法の法システムについて概観する。

(1) 文化財保護法の目的・対象

文化財保護法は、「文化財を保存し、且つ、その活用を図り、もつて国民の文化的向上に資するとともに、世界文化の進歩に貢献すること」を目的としている(1条)。なお、「文化財」の1つに「記念物」があり、わが国にとって学術的価値の高い動植物のほか、その生息地・繁殖地・渡来地も含まれる(2条1項4号)。

(2) 「天然記念物」の指定と規制

文部科学大臣は、記念物のうち重要なものを「天然記念物」に指定することができる(109条1項)。「天然記念物」の指定対象は、動物、植物、地質鉱物及び天然保護区域であるが、生物種や単一の鉱物だけでなく、動物の場合は生息地、繁殖地、渡来地を、植物の場合は自生地を、鉱物の場合は特異な自然現象を生じている土地や地域を含めて指定することもできる(2条1項4号)。「天然保護区域」とは天然記念物を含んだ一定の範囲のことである。また、文部科学大臣は、天然記念物の中で特に重要なものを「特別天然記念物」に指定することができる(109条2項)。なお、これらの指定基準は「国宝及び重要文化財指定基準並びに特別史跡名勝天然記念物及び史跡名勝天然記念物指定基準」(昭和26年文化財保護委員会告示第2号)に基づいている。天然記念物の現状を変更し、またはその保存に影響を及ぼす行為をしようとする者は、文化庁長官の許可を受けなければならない(125条1項)。無許可でこのような行為をした者は、20万円以下の罰金を科される(197条1号)ほか、このような行為をした者に対して、文化庁長官は、原状回復を命ずることができる(125条7項)。もっとも、文化財保護法では、取引に対する規制はない。

現状変更が不許可になったことにより損失を受けた者は、通常生ずべき損失を補償されることになっている（125条5項）が、実際には補償はなされていない⁽¹³⁾。

前述のように、釧路湿原においては、「タンチョウ」が地域を定めない種指定の「特別天然記念物」に指定されているほか、「釧路湿原」5,011.4 haが「天然記念物」（「天然保護区域」）に指定されている。

また、地方公共団体も、条例を定めることにより、国の指定する天然記念物以外の文化財で重要なものについて、その保存のための措置を講ずることができる（182条2項）。前述のように、標茶町では、エゾカオジロトンボが同町の天然記念物に指定されている。

3. 鳥獣保護法による規制

ラムサール条約の登録湿地の中のいくつかの湿地は、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。そこで、鳥獣保護法の「特別保護地区」の指定と規制を中心に、鳥獣保護法の法システムを概観することとする。

(1) 鳥獣保護法の目的・対象

鳥獣保護法は、「鳥獣の保護を図るための事業を実施するとともに、鳥獣による生活環境、農林水産業又は生態系に係る被害を防止し、併せて猟具の使用に係る危険を予防することにより、鳥獣の保護及び狩猟の適正化を図り、もって生物の多様性の確保、生活環境の保全及び農林水産業の健全な発展に寄与することを通じて、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」を目的としている（1条）。なお、同法において「鳥獣」とは、「鳥類又は哺乳類に属する野生動物」を指す（2条1項）。

(2) 鳥獣保護区の指定と規制

環境大臣または都道府県知事は、鳥獣の保護のために必要があると認めるときは、20年以内の存続期間を定めて、「鳥獣保護区」を指定することができる（28条1項，7項）。ただし、鳥獣保護区を指定するには、環境大臣は農林水産大臣と協議することを要する（28条9項）ほか、関係行政機関の意見聴取（28条3項）、住民および利害関係人による意見書の提出（28条5項）、公聴会の開催（28条6項）など「地元の合意」を重視している。その結果、鳥獣保護区は、環境省と農水省が合意しないと実際上はなかなか指定されないし、地元でもめている場合に指定されることもほとんどないのが実状である。

なお、鳥獣保護区の主要な効果は鳥獣の捕獲の禁止であり（8条以下）、開発行為を抑制することはできない。開発行為を抑制するためには次に述べる「特別保護地区」を指定することが必要となる。

前述のように、釧路湿原では、1958年に湿原の面積11,523 haが、鳥獣保護法に基づいて国指定釧路湿原「鳥獣保護区」（希少鳥獣生息地）に指定され、この「鳥獣保護区」のうち6,962 haが「特別保護地区」に指定されている。

(3) 特別保護地区の指定と規制

開発行為を抑制するためには、鳥獣保護区を指定するだけでは不十分であり、「特別保護地区」を指定することが必要となる。特別保護地区は、鳥獣保護区の中で特に必要な場合に、環境大臣または都道府県知事により、鳥獣保護区の存続期間の範囲内（すなわち、20年以内）で指定される（29条1項，2項）。また、環境大臣または都道府県知事は、特別保護地区の中でさらに厳重な保護を図るため、特別保護地区の区域内に「特別指定保護区域」を指定することができる（29条7項4号）。

特別保護地区では、建築物の新築・改築・増築、水面の埋立て、干拓、木竹の伐採などについて、環境大臣または都道府県知事の許可が必要とな

る(29条7項)。また、特別指定保護区域では、木竹以外の植物を採取、動物の卵の採取、たき火、犬その他鳥獣に害を加えるおそれのある動物を入れること、球具その他の器具を使用して、野外スポーツまたは野外レクリエーションをすることなどについても、環境大臣または都道府県知事の許可が必要となる(29条7項4号、施行令2条)。

これらの要許可行為について許可を受けずに行なった者は、6か月以下の懲役または50万円以下の罰金に処せられる(84条1項5号)。また、環境大臣または都道府県知事は、当該違反者に対して、違法行為の中止と、それによる自然資源の改変について原状回復を命ずることができる(30条2項)。

4. 自然公園法による規制

ラムサール条約の登録湿地の中のいくつかの湿地は、自然公園法の「特別保護地区」や「特別地域」などの指定を受けているところが少なくない。そこで、自然公園法の特別保護地区や特別地域の指定と規制を中心に、自然公園法の法システムを概観することとする。なお、2009年5月27日に改正自然公園法が成立(同年6月3日公布法律47号)した⁽¹⁴⁾ので、この改正自然公園法も踏まえて概観する。

(1) 自然公園法の目的・対象

自然公園法は、①「優れた自然の風景地を保護」するとともに、②「その利用の増進を図ることにより、国民の保健、休養及び教化に資するとともに、生物の多様性の確保に寄与すること」を目的としており(同法1条)、自然の「保護」と「利用」の両方を推進するという考え方が示されている。なお、「生物の多様性の確保に寄与すること」という文言は、2009年改正法で加えられたものである。

また、自然公園法は、同法の対象となる自然公園として、① 国立公園、② 国定公園、③ 都道府県立自然公園の3種類をあげている(2条1号)。

さらに同法は、① 国立公園を「我が国の風景を代表するに足りる傑出した自然の風景地」(2条2号)、② 国定公園を「国立公園に準ずる優れた自然の風景地」(2条3号)、③ 都道府県立自然公園を「優れた自然の風景地」(2条4号)とそれぞれ定義しており、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」だけであることが伺える。

(2) 自然公園の指定

① 国立公園は、環境大臣が、関係都道府県および中央環境審議会の意見を聴いて指定し(5条1項)、② 国定公園は、関係都道府県の申出により、環境大臣が同審議会の意見を聴いて指定し(5条2項)、③ 都道府県立自然公園は、都道府県が、条例の定めるところにより指定する(59条)。前述のように、釧路湿原は、1987年に、国内28番目の国立公園(釧路湿原国立公園)に指定された。

(3) 公園計画と公園事業

自然公園では、自然の風景地の「保護」と「利用」という2つの目標を達成するため、国立公園については、環境大臣が「公園計画」(国立公園および国定公園の保護と利用のための規制と事業に関する計画：2条5号)と「国立公園事業」(公園計画に基づいて執行される事業：2号6号)を決定し(7条1項、9条1項)、主に国が国立公園事業を執行する(10条1項)。国定公園については、環境大臣が「公園計画」を決定し(7条2項)、都道府県知事が「国定公園事業」を決定し(9条2項)、国定公園事業の執行は主に都道府県が行なう(16条1項)。

二五七二

(4) 地域・地区の指定

自然公園は、景観の優秀性、自然状態を保持する必要性の度合い、公園利用上の重要性によって、特別保護地区(21条)、利用調整地区(23条)、特別地域(20条)、海域公園地区(22条)、普通地域(33条)に区分される

(ただし、都道府県立自然公園については、特別保護地区、海域公園地区は設けられない)。特別保護地区は、特別地域の中で景観維持のため特に必要のあるときに指定される(21条1項)。利用調整地区は、公園の風致・景観の維持とその適正な利用を図るため特に必要のあるときに特別地域または海域公園地区の中に指定される(23条1項)。特別地域は、風致維持の必要性に応じて、第1種から第3種までに分類される(20条1項、施行規則9条の2)。海域公園地区は、海域の景観を維持するため、その区域の海域内に指定される(22条1項)。海域公園地区は、2009年改正法によって、従来の「海中公園地区」(旧24条)が改められたもので、これは、干潟や藻場に代表される浅海域を重要な場所として位置づけたことによる変更である。普通地域は、公園区域のうち、特別地域にも海域公園地区にも指定されていない地域である(33条1項)。

(5) 特別保護地区・特別地域・海域公園地区の規制

特別保護地区、特別地域、海域公園地区においては、建築物の新築・改築・増築、水面の埋立て、干拓、木竹の伐採などについて、国立公園については環境大臣の、国定公園については都道府県知事の許可が必要となる(20条3項、21条3項、22条3項)。許可・不許可の判断基準は、①自然公園法施行規則11条⁽¹⁵⁾、②「自然公園法の行為の許可基準の細部解釈及び運用方法について」(平成12年8月7日付け環自国448-3環境庁自然保護局長通知)、③地方環境事務所長が定める国立公園管理計画のうち「公園事業及び行為許可等の取扱に関する事項」、の3つに基づいている。なお、これらの地域・地区においては、公園利用に関して、みだりにゴミを捨てたり、騒音を発生させたりする行為も禁止されている(37条)。

なお、国立公園および国定公園内における森林の伐採は、「自然公園区域内における森林の施業について」(昭和34年国発643号、都道府県知事宛国立公園部長通知)に基づいて、国立公園等における地域・地種区分に応じて伐採方法が定められている。たとえば、特別保護地区の森林は禁伐である

が、森林の施業に関する制限について、厚生大臣（現在は環境大臣）はそれぞれの地区につき農林大臣と協議して定めるものとされ、第1種特別地域においては、原則として禁伐であるが、風致維持に支障のない限り10%以内の単木伐採は可能とされている。

(6) 利用調整地区の規制

利用調整地区の制度は、アメリカなどの国立公園の仕組みを取り入れ、利用可能人数の設定などにより自然生態系の保全と持続的利用を推進しようとするものであり、2002年の改正法で導入されたものである。利用調整地区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（24条）、その際の手数料の規定も置かれている（31条）。

(7) 普通地域の規制

普通地域においては、大規模な影響のある一定の行為について事前の届出義務が課せられているにとどまる（33条1項）が、環境大臣または都道府県知事は、風景を保護するために必要な限度において、当該行為を禁止し、または必要な措置を命ずることができる（33条2項）。

(8) 生態系維持回復事業

国立公園について、環境大臣等は、公園計画に基づき、審議会の意見を聴いたうえで、「生態系維持回復事業計画」を定めることが義務づけられ（38条1項）、当該事業計画に従って、国による生態系維持回復事業が行なわれる（39条1項）。また、国定公園についても、都道府県知事は、「生態系維持回復事業計画」を定めることができる（38条2項）ほか、環境大臣の確認を受けたうえで、当該事業計画に従って生態系維持回復事業を行なうことができる（39条2項）。この生態系維持回復事業は、2009年改正法で新設されたものである。

5. 自然再生事業

前述のように、釧路湿原では、自然再生推進法に基づいて、「釧路湿原自然再生プロジェクト」による自然再生事業が行なわれている。以下では、自然再生推進法の仕組みを概観する。

(1) 自然再生推進法の目的・定義

本法は、「自然再生に関する施策を総合的に推進し、もって生物の多様性の確保を通じて自然と共生する社会の実現を図り、あわせて地球環境の保全に寄与すること」を目的としている（1条）。

本法における「自然再生」とは、「過去に損なわれた生態系その他の自然環境を取り戻すことを目的として、関係行政機関、関係地方公共団体、地域住民、特定非営利活動法人（以下、「NPO」という）、自然環境に関し専門的知識を有する者等の地域の多様な主体が参加して、河川、湿原、干潟、藻場、里山、里地、森林その他の自然環境を保全し、再生し、若しくは創出し、又はその状態を維持管理すること」と定義されており（2条1項）、その自然再生を目的として実施される事業が「自然再生事業」とされている（2条2項）。自然再生の定義の中にNPOの参加が盛り込まれており、役所だけで事業を実施したとしても自然再生事業にはならないという特徴がある。

(2) 基本理念

自然再生についての考え方は、「新・生物多様性国家戦略」において記述されているが、自然再生推進法は、法律としてはじめて自然再生の基本理念を明らかにしている。具体的には、① 生物多様性の確保を通じた自然と共生する社会の実現等を旨とすること（3条1項）、② 地域の多様な主体による連携・透明性の確保（3条2項）、③ 地域の自然環境の特性、自然の復元力、生態系の微妙な均衡を踏まえ、科学的な知見に基づくこと（3条3項）、④ 自然再生事業の着手後も自然再生の状況を監視し、その結

果に科学的な評価を加え、これを事業に反映させる方法により実施すること（3条4項）、⑤ 自然環境学習の場としての活用への配慮が必要なこと（3条5項）、が規定されている。

(3) 自然再生基本方針

政府は、自然再生に関する施策を総合的に推進するための基本方針（以下、「自然再生基本方針」という）を定めることとされている（7条1項）。同基本方針には、① 自然再生の推進に関する基本的方向、② 自然再生協議会に関する基本的事項、③ 自然再生全体構想及び自然再生事業実施計画の作成に関する基本的事項、④ 自然環境学習の推進に関する基本的事項、⑤ その他自然再生の推進に関する重要事項、といった事項が定められる（7条2項）。

自然再生基本方針の案は、環境大臣が、農林水産大臣及び国土交通大臣と協議したうえで作成し、閣議の決定を求めるとされている（7条3項）が、同基本方針の策定後は、おおむね5年ごとに見直しが行われる（7条6項）。

自然再生基本方針は、2003年4月1日の閣議で閣議決定された。同基本方針においては、行なうべき自然再生の視点や自然再生事業の対象を明らかにするとともに、法の基本理念を踏まえ、多様な主体の公平な参加、順応的方法、透明性の確保といった重要事項を定めている¹⁶⁾。

(4) 自然再生事業の実施

（二五六七） 自然再生事業は、次のような手順で実施される。① 自然再生事業の実施者が、地域住民、NPO、自然環境の専門家、関係行政機関等とともに「自然再生協議会」を組織する（8条1項）。② この「自然再生協議会」においては、その地域における自然再生の全体像についての「自然再生全体構想」を作成する（8条3項）とともに、同構想と整合性をもって作成される「自然再生事業実施計画」の案についての協議が行なわれる（8条

2項)。③ 実施者は、自然再生基本方針および「自然再生協議会」の結果に基づき、「自然再生事業実施計画」を作成する（9条1項）。④ 事業実施者は、自然再生事業実施計画を作成した場合は、同実施計画の写しを全体構想の写しとともに主務大臣及び関係都道府県知事に送付することとされており（9条5項）、この送付を受けた主務大臣及び都道府県知事は、実施者に対して、同実施計画に関し必要な助言をすることができるが、この場合において主務大臣は、「自然再生専門家会議」の意見を聴かなければならない（9条6項）。

第4章 釧路湿原をめぐる法制上の問題点

以上のように、釧路湿原は、ラムサール条約のほか、文化財保護法、鳥獣保護法、自然公園法、自然再生推進法といった法律による各種規制を受けているが、本章では、これらの法システムを踏まえて、釧路湿原をめぐる法的な問題点を指摘することとする。

1. 「生物多様性保全」の軽視と「利用」の重視

まず、「自然環境保全」あるいは「生物多様性保全」の観点を軽視する一方、各種開発や観光などの「利用」を重視する法システムになっていることを指摘できる。

(1) 「自然環境保全」「生物多様性保全」の視点の欠如

現行の法システムは、「自然環境保全」、とりわけ「生物多様性保全」の視点からは不十分な法システムになっているという問題点を指摘することができる。

たとえば、自然公園法の法システムの下では、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。すなわち、自然公園法は、風光明媚な景観を保護する法律であるため、人の立入を認め、往々にして観光用の施設（スーパー林道、ホテル、観光道路等）を造ることを正当化して自然破壊に手

を貸し、景観的に優れていない自然は、いかに生物学的に貴重であっても保護しないなど、「自然環境保全」という視点からは不十分な法システムとなっている。実際、釧路湿原においても、かつては湿原を農地化する試みが行なわれていた。

また、自然公園法の法システムでは、「優れた自然の風景地」が保護の対象であり、開発規制も主として景観保護の視点から規定されているため、「生物多様性保全」という観点からは十分ではない。もっとも、この自然公園法の趣旨については、「自然の風景地」（自然景観）を保護するということは、その風景地を形成する自然のすべて、すわなち、生物多様性を保全することであるという解釈もあり得る。また、1987年に指定された釧路湿原国立公園が、「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ことをもって、日本の国立公園の指定も生物多様性保全を重視する方向に転換したという理解もある。しかし、後述するように、「生物多様性保全」の視点を重視して保全対象地域が指定されているわけではない。

(2) 「利用」重視による大規模開発と「過剰利用」

現行の法システムは、自然環境を「利用」することも目的としている。たとえば、自然公園法の法システムでは、環境を保護しつつ利用する、あるいは利用のために環境を保護するということを意識した法システムとなっている。すなわち、形式的には、「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、①「観光」などの名目で開発が促進されるとともに、②利用者の増加による環境への悪影響も指摘されているところである。

まず、①「観光」などの名目で開発が促進されることについてであるが、従来、国立公園に関する環境問題というのは、そのほとんどが、ダムや道路の建設あるいはゴルフ場の造成といった、公園の内部や周囲で計画される大規模な開発をどのように規制あるいは抑制するのかという問題であっ

た。このような、いわゆる「開発型の環境問題」は、もちろん、現在でも存在しているうえに、大規模な開発はひとたび実施されればその環境影響も大きなものとなるため、公園内の環境の保護保全にとって重要な問題である。しかし、この「開発型の環境問題」というのは、自然環境の保全とは別の理由に基づく活動との対立という、いわば「環境対開発」という単純な構造として捉えることができ、だからこそ「環境か開発か」という選択として、社会としての優先順位を考えることによって解決可能な問題でもあるといえる。

これに対して、② 利用者の増加による環境への悪影響についてであるが、自然を愛し楽しむために公園を訪問する利用者の活動や、場合によっては利用者の存在自体も、その人数が多くなりすぎると、自然環境に深刻な影響を与えることになるという状況が生じる。すなわち、国立公園などの「特定の地域内での人間の活動（利用行為）が、その地域の自然環境が受け入れ可能な範囲（収容力：キャパシティ）を超えてしまう」のである。これが「利用に伴う環境影響」である「過剰利用」（オーバーユース：Over Use）問題である⁽¹⁷⁾。

2. 問題の多い「保全対象地域」の指定

ラムサール条約では「国際的に重要な湿地」の選考基準として湿地自体に関する基準が用いられているにもかかわらず、日本においてはその重要性が認識されておらず、「保全対象地域」が適切に指定されていない。

(1) 湿地保全という視点から指定されない保全対象地域

ラムサール条約は法的拘束力のある国際条約ではあるが、1カ所以上の登録湿地の登録と、登録湿地などを保全するための管理計画作成を求める以外は、特定の義務を締約国に課しているわけではない。そのため、どのような湿地を、どの程度、どのような法制度で保全するのかについては、すべて締約国の自主的な判断に委ねられている。

そのため、どのような湿地がラムサール条約に登録されているのかが問題となるが、日本政府は、ラムサール条約上の湿地として登録すればその保全が国際的義務になるということで、保護できるところしか登録しないという方針のようである。そして、保護できるところとは、国内法ですでに指定されている地域、たとえば、文化財保護法の天然保護区域、鳥獣保護法の鳥獣保護区、自然公園法における国立公園の保護地域などにすでに指定されていることを要求している。これは、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の1つになるとの環境省の考え方に基づいている。そのため、文化財保護法や鳥獣保護法や自然公園法においてどのような地域が保護対象地域として指定されるのかが問題となる。

文化財保護法では、学術的観点から価値の高いものだけが保護の対象である（109条）。また、鳥獣保護法では、鳥獣（「鳥類又は哺乳類に属する野生動物」）のみが保護の対象⁽¹⁸⁾である（2条1項）し、自然公園法でも、保護の対象となるのは、「風光明媚な景観を備えた自然のみ」である（2条）。したがって、文化財保護法や鳥獣保護法や自然公園法による保護対象地域は、湿地を保全するという観点から指定されるわけではなく、湿地を保全する必要がある地域であったとしても、学術的価値が低いところや、当該湿地に鳥類や哺乳類が生息していない湿地や、風光明媚な景観を備えていない地域は、保護対象地域として指定されないということになる。

さらに、自然公園法に基づいて指定される「特別地域」は、風致維持の必要性に応じて、第1種から第3種までにゾーニングされる（20条1項、施行規則9条の2）が、このゾーニングは、国有林や民有林の森林業計画との整合性を優先したものであり、適切なゾーニングが必ずしも行なわれているわけではないことも指摘できる⁽¹⁹⁾。

(2) 「地元合意」を重視する保全対象地域の指定方法（手順）

日本政府は、ラムサール条約上の湿地として登録すればその保全が国際的義務になるということで、保護できるところしか登録しないという方針

のようである。そして、保護できるということは、国内法ですでに指定されている地域、たとえば、国立公園の保護地域や、鳥獣保護法の鳥獣保護区にすでに指定されていることを要求している。そこで、国内法の指定の仕方が問題となるが、たとえば、鳥獣保護法では、鳥獣保護区を指定するためには、農林水産大臣との協議（28条9項）と地元の合意（28条3項～6項）を要求している。

たしかに、最終的には環境大臣または都道府県知事が一方的判断で指定することができる法システムになっている。しかし、実際には、農水省と合意できなかつた場合や地元がまとまって賛成しなかつた場合には、鳥獣保護区に指定しないという弱腰の運用がなされている。その結果、自然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派の圧力が強く、地元合意はなかなかとれないので、鳥獣保護区に指定されない⁽²⁰⁾。

(3) 自然環境保全法との重複指定禁止

鳥獣保護法や自然公園法に基づいて保護対象地域を指定するのでは湿地保全という視点からは不十分であるが、自然環境保全法に基づいて保全対象地域を指定するのであれば、湿地保全の効果はそれなりに期待できるものの、問題は少なくない⁽²¹⁾。

風光明媚な景観を保護することを目的とした自然公園法に対して、自然環境保全法は、自然環境そのものを保全することを目的として1972年に制定された法律である。同法では、自然を原生のまま保全する「原生自然環境保全地域」のほか、「自然環境保全地域」、「都道府県自然環境保全地域」が指定される（14条1項、22条1項、45条1項）。

原生自然環境保全地域は、自然状態のまま保全する地域で、竹林の伐採が禁止されることはもとより、落葉・落枝の採取、動物・その卵の採取も禁止される（17条）し、立入禁止地区を設けることもできる（19条）。ただし、これは財産権に対する厳しい制限になることから、国有・公有地に限

られていて、民有地を指定することはできないし、国有地でも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）。また、原生自然環境保全地域は、「人の活動によって影響を受けることなく原生の状態を維持して」いる地域であり、原則として1,000 ha以上の面積が確保されることを要件としている（14条1項）ので、1,000 ha未満の小面積については、自然を原生のまま保全する必要がある地域であったとしても指定されない。

また、自然環境保全地域については、自然公園法との重複指定は禁止されている（22条2項）ので、生態系保全の必要があったとしても、すでに自然公園法で指定されている場合には自然環境保全法による指定はできないし、保安林開発も規制されない（25条4項，28条1項）といった制約がある。

3. 甘い土地利用規制

財産権偏重の法システムになっていることとも関連するが、湿地をめぐる各種規制がとても甘いという問題点を指摘することができる。

(1) ゾーニング手法に基づく甘い規制

自然環境保全に関する現在の日本の法律は、現在の自然環境を形成している地域などを保全することを目的として、必要な地域指定を行ない、その地域内では一定の開発行為の規制（公用制限）をするというゾーニング（地域制）の手法を採用している点に特色がある。たとえば、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²²⁾。国が管轄管理する「国指定鳥獣保護区」（鳥獣保護法28条1項，28条の2第1項）もあるものの、鳥獣保護法による保護地区もゾーニング地区である。これに対して、アメリカのヨセミテ、イエローストーン、グランド・キャニオン等の国立公園は、国が公園地域の土地の所有権を有することを前提として設置され、具体的な管理行為も国が

中心となつて行なう「営造物公園」である。

ゾーニング手法は、動植物を保護するために特定の地域を指定し、そこにおける動植物の捕獲行為その他その生態系を保護するために一定の行為を禁止する法システムをおいている。しかし、地域内の規制手法の多くは、地権者を中心とする数多くの関係者の間での利害調整と妥協の上に成り立つものとならざるを得ないものとなるが、その調整はどうしても産業活動優先となりやすく、結果として環境保全の規制は甘いものになってしまう。

(2) 登録湿地「以外」の湿地における環境破壊

登録湿地以外の湿地に対して、日本においては独自の湿地保全戦略がなく、生物多様性保全国家戦略の中で湿地保全が謳われているにすぎない。その結果、登録湿地以外の湿地は、関連法によって保護地域や種の指定がなされない限り、保全よりも開発に重点が置かれることが少なくない。実際にも、日本の湿地の多くは農業・工業用地確保や廃棄物処分のために埋立ての対象とされ、干潟は第2次世界大戦直後と比べて約40%減少している。

しかし、以上のような状態は、「各締約国は、湿地が登録簿に掲げられているかどうかにかかわらず、湿地に自然保護区を設けることにより湿地及び水鳥の保全を促進し、かつ、その自然保護区の監視を十分に行う」とするラムサール条約4条1項に鑑みると、適切な対応とはいえない。実際にも、北海道の千歳川放水路事業、諫早干潟・藤前干潟・三番瀬の埋立事業、吉野川の第十堰建設事業などは、同条約との関係で問題となるおそれが十分に存在していたし、実際、諫早干潟と藤前干潟の埋立事業に関しては、条約事務局から日本政府に対して懸念が表明された。このように、日本においては、とりわけ登録湿地以外の湿地において「賢明な利用」がなされているとはとてもいえないような状況である。

(3) 釧路湿原「周辺」における環境破壊

釧路湿地の周辺で「賢明な利用」がなされているとはいえない状況であることも指摘できる。1980年に釧路湿原がラムサール条約に登録され、1987年には釧路湿原が国立公園に指定された一方、第4次全国総合開発計画やリゾート法施行に伴い、釧路湿原周辺においても、ゴルフ場が多く計画され、実際に開発も進み、上幌呂、幌呂で明渠排水事業が始まるなど、開発は進んだ。

第5章 釧路湿原をめぐる今後の法制的課題

以上、第4章で指摘した問題点を踏まえて、本章では、釧路湿原をめぐる法システムについて検討されるべき課題を取り上げる。

1. 「生物多様性保全」の重視と「賢明な利用」の明確化

「生物多様性保全」の視点を重視するとともに、「賢明な利用」の中身を明確にする必要がある。

(1) 「生物多様性保全」の視点の明確化

ラムサール条約では、広く生物多様性保全に重要な湿地についても同条約の対象としているが、日本においては、依然として生物多様性を保全するという観点がとても弱く、過剰利用による生態系の破壊が絶えない。そこで、① 目的規定の中に「生物多様性保全」という視点を明記したうえで、② 「生物多様性保全」という観点から湿地を指定するとともに、③ 生物多様性保全を重視して湿地を保全・管理することが望まれる。

二五五九

もっとも、今日は、自然や環境といった問題に関する社会の知識と認識は大きく変わり、「自然保護について重要なのは、動物や周囲の環境と相互に影響しあって織りなす生態系の保全である」と認識される時代となっている。

まず、まだ記憶に新しい2002年改正自然公園法では、「自然公園におけ

る生態系の多様性の確保その他の生物の多様性の確保を旨として、自然公園の風景の保護に関する施策を講ずる」ことが国および地方公共団体の責務とされた（3条2項）ものの、目的規定に生態系重視の文言は盛り込まれなかった。一方、2002年改正鳥獣保護法では、目的規定に「生態系に係る被害を防止」、「生物の多様性の確保」といった文言が明記され（1条）、鳥獣の保護を通じた生物多様性の保全という方向性が示された。

その後、第3次生物多様性国家戦略⁽²³⁾の策定（2007年11月27日閣議決定）、生物多様性条約第10回締約国会議の2010年名古屋開催の決定（2008年5月30日ボン会議）、生物多様性基本法⁽²⁴⁾の成立（2008年5月28日成立、同年6月6日公布）といった「生物多様性保全」の流れが展開されるに至った。

以上の流れの中で、2009年2月5日に、中央環境審議会が「自然公園法の施行状況等を踏まえた必要な措置について」と題する答申が出されたが、この答申を踏まえて、同年5月27日に「自然公園法及び自然環境保全法の一部を改正する法律」が成立した（2009年6月3日公布法律第47号）。2009年改正自然公園法では、「この法律は、優れた自然の風景地を保護するとともに、その利用の増進を図ることにより、国民の保健、休養及び教化に資するとともに、生物の多様性の確保に寄与することを目的とする」（下線部が改正部分）として、「生物の多様性の確保に寄与すること」が目的規定に追加された（1条）。

しかし、「この法律は、自然公園法……その他の自然環境の保全を目的とする法律と相まって、自然環境を保全することが特に必要な区域等の生物の多様性の確保その他の自然環境の適正な保全を総合的に推進することにより、広く国民が自然環境の恵沢を享受するとともに、将来の国民にこれを継承できるようにし、もつて現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与することを目的とする」（下線部が改正部分）として「生物の多様性の確保」が明確化された2009年改正自然環境保全法（1条）と比較すると、自然公園法の目的規定は、「生物の多様性の確保のために志したところは十分には達成できなかったが、それもやむを得ない、結果とし

てある程度の生物の多様性の確保に寄与したのであれば、それで足りる」という読み方を許してしまうのではないかとの不安を覚えさせる書き方になっていることは否めない。また、環境省自然環境局国立公園課も、「生物の多様性の確保」という文言が入ったからといって、風景地としての「場」の保護という自然公園法の性格が変わるわけではないという認識のようである⁽²⁵⁾。

そのため、「この法律は、優れた自然の風景地の保護及び生物の多様性の確保を図るとともに、……」というように、「風景地保護」と「生物多様性の確保」を少なくとも同列に置くべきであろう⁽²⁶⁾。

(2) 「風致」「景観」の再定義

自然公園法では、「優れた自然の風景地」の保護を図る手段として、公園計画に基づいて規制を実施しているが、その際に用いられている保護対象の概念が「風致」(20条, 23条等)と「景観」(21条, 22条, 23条等)である。

この「風致」と「景観」の概念について自然公園法は何ら規定していないが、「自然公園法の解説」(1977年)によれば、「『風致』の意義については、必ずしも一義的に定義づけられるものではないが、広義には、人の五感に対して美的感興を与える自然物ないしは自然現象及びこれらを含む自然環境ないしはこれらがかもしだす美的雰囲気とでもいえよう。また、史蹟、遺蹟等の文化景観も自然景観と調和し、これと一体をなしている場合には、一種の風致ということが出来る。したがって、風致は必ずしも可視的なもの、永続的なものに限られない。清浄な大気、野鳥の可憐な鳴声等もまた、風致の構成要素であるということが出来る」、「『景観』とは、前条の風致に包含される概念であるが、これを定義すれば、『植物、動物、地質、鉱物等の自然物若しくはこれらに基づく自然現象又は史蹟、遺蹟等の文化景観によって構成される特異な風致であって、公園要素の精髓』ということができよう」と解説されている⁽²⁷⁾。

二五五七

以上を踏まえたうえで、環境省自然環境局国立公園課課長補佐は、「自

然公園法で言う『景観』には、すぐれている、美しい、人に感動を与えるといった価値概念を含み、かつ、直接的に見えるものだけでなく、そこに存在する野生生物や鉱物、自然現象、史跡等を包括するもの」であり、「我が国の各種自然保護地域制度の中核をなす国立公園において、さらには、その中でも最も厳正に保護すべき特別保護地区において、その保護対象の概念を『景観』と表していることにより、専門家すら、自然公園法は見た目の美しさ（けしき、ながめ）だけを守る制度として受け止める向きがある」が、「実際には、すぐれた自然の風景地であることを前提としながらも、そこに生息・生育する動植物や生態系、さらには、そこでなければ提供されない自然のサービスを含める広い概念としての『景観』を保護対象としていることに留意が必要である」という²⁸⁾。しかし、その後、概念よりも狭い概念（すなわち、「けしき」「ながめ」等の意味）で「景観」という言葉が一般的に用いられるようになり、2004年には景観法も策定されるに至ったわけであるが、その結果、自然公園法における「景観」までが、狭い概念で解されているように思われる。

そのため、「風致あるいは「景観」の定義を明確にする必要があるように感じる。すなわち、「風致あるいは「景観」とは、「優れた自然の風景地であることを前提としながらも、そこに生息・生育する動植物や生態系、さらには、そこでなければ提供されない自然のサービスも含まれる」ということが明確にわかるようにすべきであろう。

(3) 「賢明な利用」の明確化

自然公園法では、優れた自然の風景地の「利用の増進」も目的の1つとされている（1条）が、この「利用」とは、どのような利用を想定しているのかが明確ではないために、「賢明な利用」がなされていない面があるように感じる。

そこで、現在の「利用」という文言を「賢明な利用」にする必要があろうし、「賢明な利用」の定義も、ラムサール条約に規定されている定義を

踏まえたものにすべきであろう。すなわち、「湿地の賢明な利用」とは、「持続可能な開発の範囲内において生態系アプローチ (ecosystem approach) を通じて達成される湿地の生態学的特徴 (ecological character) の維持である」ということ、自然公園法の中できちんと規定すべきであろう。少なくとも、「賢明な利用」とは、「持続可能な発展 (sustainable development) の湿地についての派生概念である」ことがわかるような文言にすべきであろう。

さらに、今一度「賢明な利用 (Wise Use)」あるいは「持続可能な利用」とはどのような内容のものであるのかについて確認しておく必要があるように感じる。「賢明な利用」とは、① 自然環境の容量 (キャパシティ) は有限であることを前提として、環境負荷をその容量の範囲内に抑えて自然環境を利用するという発想が基本になっていること、② 自然環境は「現世代と将来世代共通の財産」であることを前提として、自然環境を利用するにあたっては、「現世代の」環境保全や利用だけでなく、「将来世代の」環境保全や利用までも考えるものであること、ということ、これを正確に認識することが必要であろう⁽²⁹⁾。

2. 適切な保護地域の指定

湿地保全の視点から、「保全対象地域」を適切に指定する必要がある。

(1) 「普通地域」制度の活用と国立公園区域の拡大

二五五五
前述のように、日本においては、文化財保護法、鳥獣保護法、自然公園法などの法律によって「保護地域」を指定することによって、生態系とその構成要素である生物種を保全しようとしているが、なかでも「生物多様性の保全」という視点から重要な役割を果たしているのが、自然公園法に基づく国立公園である。しかし、国立公園に指定されている地域を見ると、「本来、国立公園として指定すべき地域」、別の言い方をすれば、「特別地域のような厳しい規制までは必要ないものの、大規模開発に対す

る土地利用規制は必要な地域」が必ずしも国立公園の区域として指定されていない。この問題を解決するためには、「普通地域」を再認識する必要がある。

現在の自然公園法におけるゾーニング手法の中で、扱いが曖昧なのが「普通地域」である。自然公園法の条文(26条)から判断すれば、普通地域も、優れた自然の風景地として保護が必要な地域といえる。しかし、実際には、近年の国立・国定公園の指定や、公園計画変更に際して、普通地域の指定は積極的に行なわれてはいない。すなわち、自然公園法制定以降の国立・国定公園では、一般に、特別地域としての資質を有する区域のみが国立公園や国定公園の区域として指定されている。

しかし、高層マンションや大型風力発電施設など大規模工作物の整備が各所で進められるようになった今日、特別地域の風致景観を保護するという観点からも、住民生活に直結するような行為については規制がかからず、大規模開発だけが規制対象となる「普通地域」の制度を有効に活用し、風景に影響のある行為について調整を図れるようにしておくことが重要であろう⁽³⁰⁾。

以上を踏まえると、「特別地域」としての資質を有する区域だけ国立公園・国定公園の区域として指定するのではなく、当該区域より範囲の広い周辺地域についても国立公園や国定公園の区域として指定することが必要であり、そのためにも、「普通地域」の制度を活用することが望まれる。別の言い方をすれば、「普通地域」を活用することによって、国立公園や国定公園の区域をより広範囲に指定することが期待できよう。また、現在の国立公園や国定公園周辺の地域を「普通地域」として指定することによって、大規模開発をコントロールできるようになろうし、後に触れる保護地域周辺の土地利用規制を強化することにもつながることとなろう。

(2) 適切な「特別地域」「特別保護地区」の指定(ゾーニングの見直し)

鳥獣保護法や自然公園法による保護対象地域は、湿地を保全するという

観点から指定されるわけではなく、湿地を保全する必要がある地域であったとしても、当該湿地に鳥類や哺乳類が生息していない湿地や、風光明媚な景観を備えていない地域は、保護対象地域として指定されない。このように、現在の法システムは、湿地保全という観点から見た場合とても不十分な法システムとなっている。

以上のように、湿地保全という視点から見た場合、鳥獣保護法や自然公園法に基づいて保護対象地域を指定するのでは限界があるので、湿地保全を目的とした法律を制定して、湿地保全の視点から保全対象地域を指定するようにする必要がある。

さらに、鳥獣保護法や自然公園法など現行の法システムにおいては、ラムサール条約の「国際的に重要な湿地」の選定基準を踏まえて湿地が指定されているわけではない。しかし、ラムサール条約の趣旨を踏まえるのであれば、湿地保全を目的とした新たな法律を策定するとともに、ラムサール条約の「国際的に重要な湿地」の選定基準に基づいて湿地を指定することが望まれよう。別の言い方をすれば、湿地保全を目的とした新たな法律の中に、ラムサール条約の「国際的に重要な湿地」の選定基準を明記することが必要であろう。少なくとも、現在のように、水鳥の生息地かどうかを必要以上に重視して湿地を選定する方針は改める必要がある。

一方、既存の法システムを活用するにしても、現在のゾーニングが適切に行なわれているかどうかを見直す必要があるだろう。たとえば、自然公園法において、本来「特別保護地区」ないし「第1種特別地域」に値するところがきちんと「特別保護地区」ないし「第1種特別地域」に指定されているかどうかを確かめる必要がある⁽³¹⁾。

また、自然公園法における特別地域では、個体の保護よりも本当に大切な生息・生育地をきちんと保護することを重要視している。しかし、現実には、公園管理者が、このような生息・生育地情報（学術調査の結果等）を十分に有していないため、重要な生息・生育地での開発行為が許可されてしまい、これらの生息・生育地が合法的に破壊されているという指摘もあ

る。そのため、環境省や都道府県の公園管理者が、日常的にどこに動植物の生息・生育地情報を収集し、現地管理に反映していくことも課題といえよう⁽³²⁾。

(3) 適切な保護対象地域の指定方法（手順）

保護対象地域を指定する際に地元との調整は必要であるが、公益上必要な地域は適切に指定できるようにする必要がある。そのプロセスにおいては、できる限り住民や利害関係者の意見を聞くとともに、ある程度はそれに応えることも求められようが、一方で、無理な要求については却下することが求められる。すなわち、住民や利害関係人の意向を広く反映しつつも、最終的には、少数の不合理的な反対は押し切って、行政の見識で保護対象地域を指定することができる法システムが必要である⁽³³⁾。

しかるに、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委ねており、しかも、自然公園や国指定鳥獣保護区への指定は登録の要件とはされていない。実際にも、国指定鳥獣保護区の指定、とりわけ特別保護地区の指定は規制が強いため、地元自治体・農業漁業関係者の反発が強く、それが登録湿地の増加を妨げる原因となっている。したがって、「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といった柔軟な手順が考えられるべきであろう⁽³⁴⁾。

(4) 自然公園指定地域から自然環境保全地域への指定換え

今後、(湿地保全に限らず)自然環境保全の視点から保全対象地域を指定するという場合、「自然公園法」と「自然環境保全法」の役割分担について検討する必要がある。

現在の法システムを前提として考えられるしくみとしては、① 国立公園のうちで特に自然保護の要請の強いところを自然環境保全地域に指定換えする⁽³⁵⁾、あるいは逆に、② 人々の関心を惹かなくなった原生自然環境

保全地域や自然環境保全地域に見切りをつけ、それらを国立公園の特別保護地区ないし第1種特別地域に取り込んで適切な管理を施していく³⁶⁾、③小面積でも指定できる自然環境保全地域（自然環境保全法22条1項の3号から6号まで）を活用する³⁷⁾、④自然環境保全法の中でさまざまな自然保護区のメニューを用意し、その中には国民による利用を相当程度認めるものも含めておく³⁸⁾、などが考えられよう。

これらの法システムの中で、個人的には、「利用」の定義が曖昧なほか、「特別保護地区」ないし「第1種特別地域」が適切に設定されているとはいえない現状を踏まえると、②の法システムを採用することは賛成できない。そのため、適切に「保全対象地域」を指定するためには、自然環境保全法を活用すべきであるように考える。そこで、①③④の法システムのすべてをうまく活用する方法がいいように考えるが、まずは、自然環境保全地域について自然公園法との重複指定を禁止している規定（自然環境保全法22条2項）を廃止し、生態系の保全上重要な地域については、自然公園指定地域から「自然環境保全地域」に指定換えできるような法システムにすべきであろう。なお、④の法システムを用いる場合には「賢明な利用」を事前にきちんと定義しておく必要があると考える。

次に、自然公園指定地域から「原生自然環境保全地域」へ指定換えできるような法システムにすべきかについては、今後の検討課題となろう。現在の法システムの下では、民有地を「原生自然環境保全地域」に指定することはできない（同法14条1項）ため、「原生自然環境保全地域」を指定するためには、民有地を買い上げて公有化することが必要となる。1つの方法として、民有地でも「原生自然環境保全地域」に指定できるような法システムにすることも考えられるが、同地域に指定されると財産権に対する厳しい制限がなされるということを考えれば、民有地でも同地域に指定できるとするのは難しいであろう。

しかし、国有地であっても、森林法に定める保安林や1,000 ha未滿の小面積を「原生自然環境保全地域」に指定することもできないという法シ

ステム（同法14条1項）は変更し、森林法に定める保安林や1,000 ha 未満の小面積であっても「原生自然環境保全地域」に指定できるような法システムに変更すべきであろう。

3. 土地利用規制の強化

保全対象地域を適切に指定した後、各種の土地利用規制を強化する必要がある。とりわけ、「賢明な利用」を実現させるための手法について検討することが今後の課題である。

(1) 湿地対象地域の公有化

日本の自然公園や鳥獣保護法における保護地域の環境保全機能が弱いのは、これらの地域が「ゾーニング地域」であることが1つの要因である。ゾーニング手法では、動植物を保護するために特定の地域を指定し、そこにおける動植物の捕獲行為その他その生態系を保護するために一定の行為を禁止する法システムをおいているが、地域内の規制手法の多くは、地権者を中心とする数多くの関係者の間での利害調整と妥協の上に成り立つものとならざるを得ないものとなり、結果として環境保全の規制は甘いものになってしまう。

そのため、地域内の管理を実効的に行なうためにも、公有地の面積をできるだけ拡大し、当該湿地を環境省が直接管理することが望まれる。とりわけ、厳格に保護・保全する必要のある湿地については、必要な土地を国や地方公共団体が取得し、環境保全を中心においた営造物的な管理を行なうべきである。そのためにも、すでに国や地方自治体が保有している土地であって、湿地保全という観点から重要である地域については、これを早急に自然環境保全目的の専用地域とすることが求められる。たとえば、国有林のうち自然公園や自然環境保全地域に指定されている地域については、自然公園や自然環境保全のための専用地域とすべきであろう。一方、自然公園や自然環境保全地域内の民有地については、土地の所有者や使用者と

行政との間で、状況に応じた多様な環境保全契約を締結するなどの方法を検討することも考えられる⁽³⁹⁾。

ちなみにアメリカでは、国立公園の95%は国有林であり、国立公園局(National Park Service：以下、「NPS」という)が土地も自然も森林もすべて管理している⁽⁴⁰⁾。

(2) 戦略的環境影響評価の実施

ラムサール条約においては、登録湿地以外の湿地についても「賢明な利用」が要求されている(4条1項)が、すべての湿地で「賢明な利用」をするうえで特に重要となるのが、「ガイドラインに基づく慎重な環境影響評価の実施」と「湿地の『保全』と『賢明な利用』を組み入れた利用計画の策定・実施」である。

アメリカでは、湿地について“no net loss”の政策⁽⁴¹⁾が実施されているが、日本においても、全国的に重要な湿地を保全するため、開発行為を認めるという場合でも、慎重な環境影響評価を実施する必要がある。具体的には、保全対象の湿地内で慎重な環境影響評価を実施することはもちろん、保全対象湿地の周辺で行なわれる活動に対しても環境影響評価を実施することが必要であろうし、また、開発計画段階での法的チェックを行うための戦略的環境アセスメントを実施することも必要であろう⁽⁴²⁾(もっとも、2008年に成立した生物多様性基本法25条では、戦略的環境影響評価の推進が示されている)。なお、第8回締約国会議の決議8.9では、生物多様性に関連する事項も盛り込んだ戦略的環境アセスメントのガイドラインが示されている⁽⁴³⁾。

また、日本では、環境省は、湿地の埋立許可に際して限定された形で意見を述べることしかできない(公有水面埋立法47条2項)など、環境関連行政庁の権限は非常に限定されている。しかし、湿地の埋立許可に際しては、戦略的環境影響評価の結果も踏まえて、環境省のチェックを受けるという法システムも必要であろう⁽⁴⁴⁾。

(3) 「湿地保全・利用計画」の策定

すべての湿地で「賢明な利用」をするうえで、湿地の「保全」と「賢明な利用」を組み入れた「湿地保全・利用計画」を策定・実施することも重要である。保全地域の画定、管理原則、手法、計画期間、予算、主導管理者などを定める「保全計画」を策定することが重要であることはもちろんである⁽⁴⁵⁾が、ラムサール条約は、湿地における人間行動を排除しているわけではなく、湿地とそこに生活する住民との多様な関わりを尊重すべきものとしている。湿地の機能を破壊しない伝来的な手法による農業・漁業・観光などは、湿地と人間生活の調和を示す「賢明な利用」の一形態といえ、条約の目的にかなうものである。とすると、このような「利用計画」を策定することも重要であろうし、いくつかの種類の湿地については、「保全」か「利用」かではなく、中間段階の保全と利用を可能にするような保護区のあり方を検討する余地があるかもしれない⁽⁴⁶⁾。なお、「湿地保全・利用計画」を策定するにあたっては、住民参加の手続きを踏むことが要求されよう⁽⁴⁷⁾。

(4) 「入園料」の徴収（規制手法以外の手法の活用）

保護地域の設定、開発行為や捕獲・流通の禁止、是正命令、罰則などの規制手法が重要であることは改めて指摘するまでもないが、今後は、風景地保護協定や緑地協定などの「協定手法」、土地管理者に対する補助金や税制上の優遇措置のほか、「入園料」の徴収など、さまざまな手法を組み合わせ、国立公園の自然資源を持続的に利用し、管理してきた地域社会を支えていくための取り組みを充実させることも必要であろう⁽⁴⁸⁾。ここでは、「入園料」についてのみ言及しておく。

湿地が減少してしまった今日においては、湿地利用者から「入園料」などの費用を徴収する方法が考えられる。たしかに、いくら行政が管理しているからといっても、土地所有権もない「管理行為」（それも「開発規制」中心の管理）だけで、「入園料」のような対価を利用者から徴収できるかと

いうと、なかなか難しいことは否定できない。しかし、「入園料」と呼ばれる費用を徴収することができるかどうかは、基本的には、法律制度づくりの際の政策判断と、何よりも、湿地を管理する行政が「入園料」の徴収に値するサービスを提供しているか否かによると考えるべきであろう。

また、今後、環境保全の面では生態系のレベルにまで考えた十分な保全を行なう一方、利用の面では満足度の高い充実した体験を提供するという場合、そのための諸対策に必要となる費用を、誰がどのように支払うのかという、いわゆる「費用負担」の問題を避けて通ることはできない。この点につき、実際に湿地を訪れ、各種のサービスを実際に利用して楽しんでいる人々にも応分の負担をしてもらう方が、公平かつ妥当であろう⁽⁴⁹⁾。

(5) 過剰利用規制の強化（過剰利用の抑制）

過剰利用対策としては、それぞれの湿地ごとに、あるいはさらに、各湿地内のそれぞれの地域ごとに、その湿地で受入可能な「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、利用を調整することが望まれる⁽⁵⁰⁾。

まず、2002年の改正自然公園法では、国立公園・国定公園内の特別地域であって「湿原その他これに類する地域のうち環境大臣が指定する区域内」への立入りを規制できることになり（同法13条3項13号）、土地所有権によることなく公園保護の観点から人の立入りを制限する規定がはじめて設けられたわけであるが、必要に応じてこの立入規制を活用することが望まれる。

（二五七七）

次に、「利用調整地区制度」などを活用して、上記「収容力」という観点から、利用者数の調整、滞在日数の制限などを実施することも望まれよう。「利用調整地区制度」とは、国立公園や国定公園の自然環境の維持とその適正な利用を図るため、利用者の行為や人数等を「調整」する地域を特別地域内に設定するという仕組みである（自然公園法23条～31条）。利用調整地区制度による利用調整は、特別地域内（当然、「特別保護地区」を含

む)で、環境大臣が定める特定の地域と期間について、利用者の立入りを「認定制」(24条)とすることによって実施される。各利用調整地区ごとに、利用者数や滞在日数等に関する基準(認定基準:同法26条,同法施行規則13条の4)が定められ、認定を受けた利用者は立入認定証の携帯が求められる(24条6項)。なお、利用者数の調整は、米国の国立公園のほか、日本においてもすでに実施されている⁽⁵¹⁾。

また、必要に応じて、「マイカー規制」や「車馬等乗り入れ規制」を実施することも必要であろう。「マイカー規制」とは、大量の自動車による交通渋滞やそれに伴う自然破壊等を抑制するため、バスやタクシーといった公共交通機関以外の自動車の乗り入れを制限する手法のことで、正式には「国立公園自動車利用適正化対策」と呼ばれるものである(なお、法律上は道路交通法を根拠に実施されている)。マイカー規制は、基本的には道路を走る自動車を対象とする規制対策であるが、道路ではない地域でも車(特に、オフロード車,オフロードバイク等)は走ることができるし、河川や湖沼ではモーターボートや水上バイクが、そして雪の上ではスノーモービルが走り回る。しかし、これらの利用は、他人の快適かつ安全な利用を妨げ、場合によっては動植物や地形といった生態系に悪影響を与えることともなる。そこで、自然公園内の特定の地域では、このような乗り物の利用を規制している⁽⁵²⁾が、これを「車馬等乗り入れ規制」という。このような「マイカー規制」や「車馬等乗り入れ規制」を実施することによって、過剰利用を抑制することが期待できよう⁽⁵³⁾。

(6) 「自然体験プログラム」と「ガイド資格制度」の整備

湿地を「賢明に利用」という場合、「その地域の特徴的な自然や、その自然と関わって形づくられてきた文化を体験し経験すること」が求められるようが、国立公園のような日本の自然を代表する場で、より多くの人々にその自然やそれに関連する文化伝統を楽しんでもらえるようにするためには、もっと「気軽に」活動に参加できる機会を提供することが必要

となる。それに応えるものが「自然体験プログラム」である。

しかし、日本の国立公園では、地域制という自然公園制度の基本的な性格の結果、公園管理の中心は「自然地域を確保するための土地利用制限（開発規制）」であり、公園管理に携わるレンジャーの主な活動も「開発に関わる許認可や指導」とならざるを得なかった。そのため、国立公園等の自然公園を本当の意味で「楽しむ」ための仕組みと、その中心となるべき「体験・経験プログラム」の開発・整備はまだまだ不十分であり、その点を改善していくことが重要となろう⁵⁴⁾。

また、このような「自然体験プログラム」を充実したものにするためには、それぞれの活動を手助けするガイドを整備することも必要である。ガイドには、高度の自然解説能力が求められるのは当然であるが、さらに、潜在的に種々の危険が存在している自然の中の活動で、しかも一般の利用者のような「素人」を案内するものである以上、「危機管理」や「安全対策」の能力についても要求されよう。自然地域で活動するガイドの問題については、2007年6月に「エコツーリズム推進法⁵⁵⁾」（2008年4月施行）が成立したが、今後は、同法の中に、国立公園等の自然地域で活動する「ガイドの資格制度」を盛り込むことも、今後の検討課題といえよう⁵⁶⁾。

なお、国立公園などの自然保護を積極的に実施するためには、地域住民の協力は欠かせない。一方、国立公園などの自然を保護するために土地利用規制が強化されるということになると、一般的には、対象となる土地を所有し利用している人々にとっては経済的な不利益となるが、このガイド制度は、「自然をお金にする」ための活動の代表的なものともいえる⁵⁷⁾。

(7) 保全対象地域「周辺」の土地利用規制の強化

現在、指定されている保全対象地域「周辺」の開発が実施されているという問題に対しては、まず、自然公園法の「普通地域」をうまく活用して、国立公園や国定公園の区域を現在より広範囲に指定することによって、ある程度は大規模開発をコントロールすることが期待できよう。

もっとも、現行の「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することは難しい。そこで、今後は、現行の「開発・建築自由の原則」から、「開発・建築不自由の原則」あるいは「計画なければ開発なしの原則」に転換することが望まれる⁵⁸⁾。「開発・建築不自由の原則」あるいは「計画なければ開発なしの原則」の下では、もし開発を許可しない場合でも土地所有者を納得させやすくなり、ひいては、土地利用規制を強化することも比較的容易なものとなる。

第6章 おわりに（総合的な「湿地保全法」の制定を）

自然は、いったん破壊されると取り返しがつかないことが多く、自然が破壊された後で自然を取り戻そうとしても「時すでに遅し」ということが少なくない。そこで、自然が破壊される前の段階で、「未然防止」の観点から対策を講じる必要がある。

このときに、期待したい制度が、2009年改正自然公園法で創設された「生態系維持回復事業」である。自然再生推進法による自然再生事業が既に失われた自然を取り戻す事業であるのに対して、生態系維持回復事業は、自然が失われる前の段階で進行を食い止めようという趣旨の事業である。たしかに、「生態系維持回復事業」によって自然が失われる前の段階で進行を防ぐことも重要であるが、「未然防止」の観点から、より早期の段階で各種の対策を講じる必要がある、そのためにも、①「生物多様性保全」の観点を重視するとともに「賢明な利用」の中身を明確にし、②保全対象地域を適切に指定したうえで、③各種の土地利用規制を強化する必要がある。

ところで、筆者の米国国立公園局（National Park Service：NPS）の職員に対するインタビューによれば、米国エバーグレイズ国立公園におけるもっとも深刻な問題は「水不足」であるという。すなわち、エバーグレイズ国立公園の近くに大都市マイアミがあり、エバーグレイズの水源であるオキチョビー湖（Lake Okeechobee）からエバーグレイズに水資源が供給さ

れる前の段階でマイアミに大量の水が供給される一方で、オキチョビー湖からエバーグレイズに流れる水が近年激減している結果、エバーグレイズの湿地環境に大きな影響を及ぼしているということであった。これに対して、日本の釧路湿原においては、湿原周辺にマイアミ（あるいは札幌）のような大都市が存在しているわけでもなく、今後の対応（法制度の整備）次第では、エバーグレイズ国立公園よりも「湿地保全の見通し」は明るいように感じている。

しかし、湿地の持つ独自の価値に着目するのであれば、現在の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。すなわち、ラムサール条約にいう「国際的に重要な湿地」は、鳥獣保護法・自然公園法・文化財保護法などの対象地域よりも広い区域が対象となる。また、ラムサール条約によれば、湿地が登録簿に掲げられているかどうかにかかわらず、すべての湿地について、自然保護区を設けることなどを締約国に対して義務づけている（4条1項）。とすれば、現在、日本においては、湿地一般を対象とした法律が存在していない⁽⁵⁹⁾が、「1つのまとまりを持った特徴のある生態系を構成している」という湿地自体の特徴に着目して、湿地一般を保全することを目的とした総合的な「湿地保全法」を制定し⁽⁶⁰⁾、その所在地にかかわらず、湿地自体を保全する法システムを整備することが要求されよう。

今後、「賢明な利用」の意味をきちんと理解したうえで、総合的な「湿地保全法」が策定され、釧路湿原はもちろん、全国に存在する数多くの湿地が保全・復元されることを祈りつつ、今後の動向を注意深く見守りたい。

註

- (1) ラムサール条約については、山下弘文『ラムサール条約と日本の湿地』（信山社、1993年）、同『日本の湿地保護運動の足跡』（信山社、1994年）、G.V.T.（小林聡史訳）『ラムサール条約その歴史と発展』（釧路ウェットランドセンター、1995年）、磯崎博司「ラムサール条約」国際比較環境法センター編『世

- 界の環境法』(1996年) 411頁以下などのほか、ラムサール条約の事務局のホームページ (<http://www.ramsar.org/>) も参照。
- (2) 諫早湾干拓事業を法的に評価する論文として、田中謙「諫早湾干拓事業の法的評価と今後の方向性」長崎大学経済学部研究年報18巻(2002年) 49頁以下参照。
- (3) 湿地保全の法システム全般に関する問題点については、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巻(2008年) 51頁以下参照。
- (4) 釧路湿原の現状に関する詳細は、釧路市地域資料室編『釧路新書 29 [新版 釧路湿原]』(釧路市, 2008年), 杉沢拓男『自然ガイド 釧路湿原』(北海道新聞社, 2000年), 辻井達一 = 高田雅之 = 岡田操編『北海道の湿原』(北海道新聞社, 2007年), 環境省 = 自然環境共生技術協会編『釧路から始まる自然再生』(ぎょうせい, 2004年) 50頁以下, 石城謙吉 = 福田正己編『北海道・自然のなりたち』(北海道大学図書刊行会, 1994年) など参照。
- (5) <http://www1.gsi.go.jp/geowww/lake/shicchimenseki2.html> また、国土地理院の同調査によると、明治・大正時代は、全国で 211,062 ha の湿地が存在したが、現在は、全国で 82,099 ha の湿地が存在しているにとどまっており、明治・大正時代に存在した湿地面積の 61.1% に当たる 128,962 ha (琵琶湖の約 2 倍の広さに相当) が消失したことが判明したという。
- (6) 釧路湿原における自然再生の概要に関しては、環境省 = 自然環境共生技術協会編・前掲註(4)書77頁以下、釧路湿原自然再生事業調査報告書『自然再生をめぐるローカル・ガバナンスの論理——釧路湿原自然再生事業の事例を通して』(2006年) など参照。このほか、釧路湿原自然再生プロジェクトについては、環境省釧路自然環境事務所による「湿原自然再生プロジェクト・湿原データセンター」のホームページ (<http://kushiro.env.gr.jp/saisei/>) のほか、釧路湿原自然再生協議会「釧路湿原自然再生全体構想」(<http://www.kushiro-wetland.jp/pdf/conception.pdf>) も参照。
- 自然再生事業については、鷺谷いづみ = 草刈秀紀『自然再生事業——生物多様性の回復をめざして』(築地書館, 2003年), 自然再生を推進する市民団体連絡会編『森, 里, 川, 海をつなぐ自然再生』(中央法規, 2005年), 中村太士「自然再生事業の現状と課題」環境研究126号(2002年) 55頁以下, 羽山伸一「自然再生事業はどうあるべきか」環境と公害35巻1号(2005年) 15頁以下など参照。また、自然再生事業の実施状況に関しては、環境省「自然再生ネットワーク」のホームページ (http://www.env.go.jp/nature/saisei/network/relate/li_3.html) も参照。
- (7) 自然再生推進法に関する詳細は、羽山伸一「自然再生推進法案の形成過程と

釧路湿原をめぐる法システムと今後の法制的課題

法案の問題点」環境と公害32巻3号（2003年）52頁以下，田中謙「自然再生推進法の概要と問題点」市民政策33号（2004年）4頁以下，磯野弥生「生物多様性の確保と自然再生推進法」環境法政策学会編『生物多様性の保護』（商事法務，2009年）115頁以下など参照。また，同法を協働型政策決定という視点から論ずるものとして，勢一智子「協働型政策決定の法構造——自然再生推進法を素材として——」西南学院大学法学論集41巻3=4合併号（2009年）197頁以下参照。このほか，環境省自然環境局の自然再生に関するホームページ（<http://www.env.go.jp/nature/saisei/law-saisei/index.html>）も参照。

- (8) http://www.env.go.jp/nature/ramsar/ramsar_all.pdf を参照。
- (9) 日本のラムサール条約登録湿地の一覧については，以下の外務省のホームページ（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/jyoyaku/pdfs/rmsl.pdf>）も参照。
- (10) 第9回締約国会議決議9.1付属書A「湿地の賢明な利用及び生態学的特徴の維持のための概念的な枠組み」に関しては，The Ramsar Handbooks for the Wise Use of Wetlands, 3rd edition (2007) を参照。ちなみに，このHandbooks は，ラムサール条約の事務局のホームページ内（http://www.ramsar.org/lib/lib_handbooks2006_e01.pdf）でも確認することができる。
- (11) 「持続可能な発展」に関する詳細は，大塚直「『持続可能な発展』概念」法学教室315号（2006年）67頁以下，高村ゆかり「持続可能な発展（SD）をめぐる法的問題」森島昭夫＝大塚直＝北村喜宣編『環境問題の行方』[ジュリスト増刊 新世紀の展望2]（有斐閣，1999年）36頁以下，森田恒幸＝川島康子「『持続可能な発展論』の現状と課題」三田学会雑誌85巻4号（1993年）4頁以下など参照。
- (12) <http://www.env.go.jp/nature/ramsar/08/0414.pdf> 参照。
- (13) たとえば，特別天然記念物であるニホンカモシカがヒノキ等の芽を食べるため，食害を被ったとして，1985年に，岐阜県裏木曾・南飛騨地方の8市町村の林業者らが国家賠償法1条のほか，文化財保護法80条を根拠として，国に16億円の補償を求めて訴訟を提起したが，1992年には訴えが取り下げられた。
- (14) 2009年6月3日公布の改正自然公園法に関しては，交告尚史「自然公園法及び自然環境保全法の一部を改正する法律」ジュリスト1386号（2009年）70頁以下参照。
- (15) 自然公園法施行規則11条の規定は，行為の種類別に設けられている第1項から第32項までの行為別基準と，特別な事由がある場合にこれらの行為別基準の特例（例外）を定めることのできる第33項の規定，そして，すべての行為に対して共通的・横断的に適用される第34項の基準から構成されている。この中で特に留意すべき規定は，第34項の規定である。第34条では，第1項から第32項

- まで、または第33項の規定に基づき定められた基準の特例に適合していたとしても、①「風致又は景観の維持上の支障を軽減するため必要な措置」(ミティゲーション)が講じられていなかったり(第1号)、②「申請に係る場所又はその周辺の風致又は景観の維持に著しい支障を及ぼす特別な事由があると認められる」場合(第2号)には不許可とすることが規定されている。
- (16) 自然再生基本方針の概要については、小幡雅男「自然再生推進法にみる『基本方針』の役割について」大阪学院大学法学研究31巻1=2号(2005年)1頁以下参照。
- (17) 過剰利用の問題に関しては、加藤峰夫『国立公園の法と制度』(古今書院、2008年)209頁以下、山村恒年=関根孝道『自然の権利』(信山社、1996)7頁以下参照。このほか、過剰利用が引き起こす問題や、過剰利用の発生メカニズムを経済学的な視点から考察する文献として、栗山浩一=庄子康編著『環境と観光の経済評価——国立公園の維持と管理』(勁草書房、2005年)10頁以下も参照。
- (18) 鳥獣保護法の対象については、環境衛生の維持に重大な支障を及ぼすおそれのある鳥獣または他の法令により捕獲等について適切な保護管理がなされている鳥獣であって環境省令で定めるものは適用除外とされている(80条)ため、他の法令で保護管理されているものとして多くの海棲哺乳類が対象外とされているが、たとえばトドなどについて適切な保護管理がなされているかについても疑問であるという指摘もある。さらに、鳥獣保護法に対しては、鳥獣のみを保護の対象としていることのほか、捕獲禁止、販売等の規制が適切に行われているかどうかを判定する機関が不十分であること(たとえば、鳥獣保護員の数が少ない)、実効性のある特別地区などの指定が極めて限られていて、また、鳥獣保護区の最長の設定期限が20年と定められていること(28条7項)などの問題点も指摘されている。大塚直『環境法[第2版]』(有斐閣、2006年)485頁参照。
- (19) そのため、環境省が独自に本来の国立公園にふさわしい森林の管理水準を定める必要があるのではないかとの指摘もある。則久雅司「国立公園の風致景観の保護」環境研究148号(2008年)134頁参照。
- (20) たとえば、博多湾の和白干潟は日本海側では最大の干潟で、多数の水鳥の飛来地である(すなわち、ラムサール登録湿地に該当するための「国際的に重要な湿地」の条件をクリアしている)が、1994年に人工島事業が着工された。和白干潟を鳥獣保護区に指定してラムサール条約の登録湿地にしてほしいという要望も強かったが、地元の合意を得ることは困難であったため、和白干潟は、今日に至ってもラムサール条約に登録されていない。
- (21) 自然環境保全法の問題点に関しては、畠山武道「自然環境・景観保全の法と

釧路湿原をめぐる法システムと今後の法制的課題

政策——法制度の特徴と運用の実際——」法学セミナー658号（2009年）22頁以下，村田哲夫「自然環境保全の法的システムとその課題」都市問題研究56巻10号（2004年）3頁以下，山村恒年「自然環境保全の法と課題」森島昭夫＝大塚直＝北村喜宣編『環境問題の行方』〔ジュリスト増刊 新世紀の展望2〕（有斐閣，1999年）204頁以下，阿部泰隆「自然環境保全の法的手法——その欠陥と改善策——」ジュリスト1015号（1993年）90頁以下など参照。

- (22) 国立公園の土地所有関係について見てみると，伊勢志摩国立公園のように私有地が96.1%という公園もあり，国立公園全体でも約24.8%の私有地が含まれている。国有地も全国立公園面積の61.2%あるが，そのほとんどは林野庁が管理する国有林野であり，国立公園専用地域として環境省が所管しているのは国立公園総面積の0.2%にも満たない。
- (23) 「第3次生物多様性国家戦略」については，環境省編『第3次生物多様性国家戦略——人と自然が共生する「いきものにぎわいの国づくり」を目指して』（バイオシティ，2008年）参照。なお，「第3次生物多様性国家戦略」については，環境省のホームページで全文を参照することができる。<http://www.env.go.jp/nature/biodic/nbsap3/pdf/mainbody.pdf> このほか，2002年3月に策定された「新・生物多様性国家戦略」（第2次生物多様性国家戦略）については，環境省自然環境局自然環境計画課「新・生物多様性国家戦略の決定について」かんきょう27巻5号（2002年）8頁以下も参照。
- (24) 生物多様性基本法については，畠山武道「生物多様性基本法の制定」ジュリスト1363号（2008年）52頁以下，三上悠子「生物多様性基本法」法令解説資料総覧322号（2008年）36頁以下，同「自然と共生する社会の実現を目指して——生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関する施策を総合的・計画的に推進 生物多様性基本法」時の法令1821号（2008年）6頁以下，谷津義男＝北川知克＝盛山正仁＝末松義規＝田島一成＝村井宗明＝江田康幸『生物多様性基本法』（ぎょうせい，2008年）など参照。
- (25) 交告・前掲註(14)論文74頁参照。
- (26) 交告・前掲註(14)論文74頁の草刈秀紀（WWF ジャパン）意見参照。
- (27) 環境庁自然保護局企画調整課編『自然公園法の解説』（中央法規，1977年）157頁，200頁参照。
- (28) 則久・前掲註(19)論文128頁以下参照。
- (29) 北村喜宣『自治力の逆襲』（慈学社，2006年）21頁以下参照。
- (30) 則久・前掲註(19)論文134頁参照。
- (31) 交告・前掲註(14)論文78頁参照。
- (32) 則久・前掲註(19)論文131頁以下参照。
- (33) 阿部泰隆『行政の法システム（下）〔新版〕』（有斐閣，1997年）558頁以下参

- 照。
- (34) 畠山武道『自然保護法講義 [第2版]』(北海道大学図書刊行会, 2005年) 201頁参照。
- (35) 大塚・前掲註(18)書476頁参照。ちなみに, 十勝や屋久島は, 自然環境保全法制定時に, 自然公園から原生自然環境保全地域に指定換えされたものである。
- (36) 加藤峰夫は, 「自然環境保全地域は, 制度上はレクリエーション目的で管理される地域ではないと考えられているため, 必要な管理行為も十分には行われず, その結果, 皮肉にも「利用に伴う自然環境の悪化」が懸念されている地域もある。また, 自然環境保全地域の対象となっている地域は, 開発行為に対してより強い規制を行う都市計画(都市計画法)の対象には指定されないことと解されているため, 自然環境保全地域に指定されるとかえって乱開発が進むというおかしな事態が生じている。また, 自然環境保全地域が「利用」(レクリエーション)を目的としない自然保護制度と整理されたことの結果として, 少なくとも関係行政機関の間では, 自然公園制度はあくまでも利用を認められるべき地域という認識が強まっている。そこで, 現実にとどこまで管理に手間をかけることができるのかという視点に立って, 自然環境保全制度を自然公園制度に組み込んで「統合」することも検討する余地がある」と指摘している。以上, 詳細は, 加藤・前掲註(17)書50頁以下参照。
- (37) 大澤雅彦監修 = 日本自然保護協会編『生態学から見た自然保護地域とその多様性保全』(講談社, 2008年) 50頁 [幸丸政明執筆部分] 参照。
- (38) 交告・前掲註(14)論文78頁参照。
- (39) 「自然環境保全のための法制度」ワーキンググループ「提案: 総合的観点からの自然環境保全に向けた法制度面の整備・改善」環境法政策学会編『自然は守れるか』(商事法務, 2000年) 48頁参照。
- (40) 国立公園局(National Park Service: NPS)が管理する国立公園は, 385のエリアを持ち, 総面積は33.2万km²にも及ぶ。しかも, 敷地内にあるものは, レストランから教会に至るまで, 国立公園局の管理下にある。国立公園では, 伐採や開発行為が禁止されているばかりか, 景観を損ねる建物も, 生態系に影響を及ぼす行為も禁止されている。そのほか, 公園に接する国有林の伐採も制限されている。なお, アメリカの国立公園制度に関しては, 畠山武道『アメリカの自然保護法』(北海道大学図書刊行会, 1992年) 249頁以下参照。また, アメリカの国有地法に関する詳細は, 鈴木光『アメリカの国有地法と環境保全』(北海道大学出版会, 2007年) 参照。
- (41) no net loss policy とは, 埋立許可の前後において, 全体としての湿地の面積(acreage), 機能(function), 価値(value)が減少しない(増加は構わない)という政策である。日本的な用語でいえば, 「純損失回避政策」といえよ

釧路湿原をめぐる法システムと今後の法制的課題

う。1988年に、ブッシュ大統領（当時）によって、全米の湿地を総量としてこれ以上減らさない（NO-NET-LOSS）という目標が打ち立てられ、それ以降、米国では、残されている湿地をこれ以上減少させない対策を取った上で、これまでに失った湿地を取り戻すためのさまざまな取り組みが始められるようになった。

この点で参考になりそうなのが、米国の連邦と州の埋立関連法の下で採用されているミティゲイション（Mitigation）制度である。ミティゲイションとは、埋立により生ずる影響を少なくするための工夫をしたり、新たに湿地を造り出したり、現在ある湿地の機能を高めたりすることによって、埋立によって失われる湿地の機能や価値を維持することである。しかし、ミティゲイションによって新たに創出されたはずの湿地が結局は機能不全に陥っていて、ミティゲイションを活用すればするほど、湿地破壊が進行するというジレンマに陥っているようである。米国におけるミティゲイションに関しては、北村喜宣『行政法の実効性確保』（有斐閣，2008年）112頁以下〔第7章ミティゲイション〕参照。

- (42) 戦略的環境アセスメントに関しては、環境影響評価制度研究会編『戦略的環境アセスメントのすべて』（ぎょうせい，2009年），宇賀克也「戦略的環境アセスメント」月刊自治フォーラム588号（2008年）47頁以下，原科幸彦「戦略的環境アセスメント（SEA）制度化の動向——環境省の共通ガイドラインの制定と今後」環境と公害37巻1号（2007年）51頁以下，柳憲一郎「計画段階における環境配慮手法——戦略的環境アセスメントの総合的検討」明治大学法科大学院論集1号（2006年）201頁以下，浅野直人「戦略的環境アセスメント（Strategic Environmental Assessment）の導入」環境と公害30巻4号（2001年）16頁以下，環境アセスメント研究会編『わかりやすい戦略的環境アセスメント』（中央法規，2000年），柳憲一郎「政策アセスメントと環境配慮制度」森島昭夫＝大塚直＝北村喜宣編『環境問題の行方』〔ジュリスト増刊 新世紀の展望2〕（有斐閣，1999年）62頁以下，寺田達志「戦略的環境アセスメント（SEA）の導入に向けて」ジュリスト1149号（1999年）99頁以下，バリー・サドラー＝ロブ・フェルヒーム著（原科幸彦監訳）『戦略的環境アセスメント』（ぎょうせい，1998年），など参照。

- (43) <http://www.env.go.jp/nature/ramsar/08/0409.pdf> 参照。

- (44) この点，米国における湿地保護のための開発許可制度が参考になる。すなわち，米国では，連邦清浄水法（Clean Water Act：CWA）404条に基づき，湿地埋立の許可権限は，歴史的経緯もあって，陸軍工兵隊（Army Corps of Engineers：COE）に与えられているものの，連邦環境保護庁（Environmental Protection Agency：EPA）が拒否権を持っている。すなわち，

CWA 404条(c)によれば、「申請にかかる投棄・排出行為が、上水道源、魚介類の生息地、野生生物、あるいは、レクリエーション環境に対して受容できない影響を与える場合」には、EPA 長官は、COE の許可に対して拒否権を発動することができるという法システムになっている。See Christine A. Klein & Federico Cheever & Bret C. Birdsong, "Natural Resources Law: A Place-based Book of Problems and Cases," Aspen Publishers (February 2005), pp. 931-992. 米国 CWA の埋立許可制度に関しては、北村喜宣『環境管理の制度と実態：アメリカ水環境法の実証分析』（弘文堂、1992年）99頁以下、同・前掲註(41)書115頁以下、浅野孝 = 大垣眞一郎 = 渡辺義公監訳『水環境と生態系の復元——河川・湖沼・湿地の保全技術と戦略——』（技報堂、1999年）277頁以下なども参照。

- (45) 生物多様性保護における計画手法の重要性については、畠山武道「生物多様性保護と法理論」環境法政策学会編『生物多様性の保護』（商事法務、2009年）11頁以下参照。
- (46) 畠山・前掲註(34)書202頁参照。
- (47) 地域環境政策への市民参加の問題については、三上直之『地域環境の再生と円卓会議——東京湾三番瀬を事例として——』（日本評論社、2009年）が興味深い。
- (48) 則久・前掲註(19)論文134頁参照。また、経済的施策の実例から政策手段を検討するものとして、諸富徹編『環境政策のポリシー・ミックス』（ミネルヴァ書房、2009年）も参照。
- (49) 以上、「入園料」に関する詳細は、加藤・前掲註(17)書151頁以下参照。
- (50) この場合の「収容力」は、① 生態系への影響（自然科学的調査）と、② 利用者にとっての良好な自然体験（社会科学的調査）という両者の観点から判断される必要がある。なお、① 生態系への影響とは、動植物や地形等々、いわゆる自然環境に対して利用者の行為が与える影響で、② 利用者にとっての良好な自然体験とは、人々がその自然地域を訪れて十分に満足できたかどうかという社会科学的な調査から判断される収容力である。詳細は、加藤峰夫「国立公園制度の課題と展望——自然環境の保護と利用を高いレベルで両立させるために——」環境研究111号（1998年）103頁参照。また、「適正収容力」の決定方法に関しても、加藤・前掲註(17)書212頁以下参照。
- (51) 米国の国立公園では、主に徒歩で利用される自然地域について、その中で1泊以上のキャンプをしながら旅をする、いわゆるバックパッキング（登山）の場合に、「バックカントリーパーミット」（backcountry permits：入山許可証）の取得を要求し、たとえば、ヨセミテ国立公園などでは、1日に発行されるバックカントリーパーミットの数を特定の地域ごとに一定の数に制限すること

釧路湿原をめぐる法システムと今後の法制的課題

によって、利用者を調整している。これがバックカントリーパーミットの「割当制」(quota system)と呼ばれるものである。また、最近では、ザイオン国立公園のように、日帰りのコースでも、利用者数を調整するため、バックカントリーパーミットによる割当制を採用する地域もみられる。

一方、日本においても、2006年12月に、吉野熊野国立公園の西大台地域で「利用調整地区」が指定された。また、小笠原国立公園や中部山岳国立公園・乗鞍岳五色ヶ原地域では、一定の能力や資格を有するガイドの同行を義務づけ、ガイド1人当たりが案内できる利用者の数に上限を設けることによって、事実上の利用者数の調整を行なっている。

- (52) 「車馬等乗り入れ規制」として、特別保護地区では「道路及び広場以外の地域」で「車馬若しくは動力船を使用し、又は航空機を着陸させること」を規制(禁止)し(21条3項10号)、また、特別地域では、「道路、広場、田畑、牧場及び宅地以外の地域のうち環境大臣が指定する区域」でこれらの乗り物の使用を規制している(20条3項17号)。
- (53) 筆者による米国国立公園局(National Park Service : NPS)の職員に対するインタビューによれば、米国エバーグレイズ国立公園では、過剰利用対策として、① 舗装された車道を新たに造らず、観光客の移動はトロールや自転車で移動することとし、② 道を造るという場合も、車道ではなく歩道(Trail)で対応することとし、③ 歩道も、できる限り自然のままのものを造る(舗装しない)といった方針を掲げているという。
- (54) 自然や文化を「体験・経験」することの必要性や、「自然体験プログラム」の整備に関しては、加藤・前掲註(17)書246頁以下参照。なお、大規模な自然地域が公園専用地域として用意され管理されるのを当然のこととして誕生し、運営されてきたアメリカやカナダのような営造物型の国立公園では、各種のプログラムを中心とした自然解説活動(nature interpretation)が早くから公園管理の重要な部分とされ、担当の人員(nature interpreter)もレンジャー組織の一環として用意されてきた。
- (55) 2007年に制定された「エコツーリズム推進法」に関しては、愛知和男・盛山正仁編『エコツーリズム推進法の解説』(ぎょうせい、2008年)、大内巨「エコツーリズム推進法」法令解説資料総覧319号(2008年)37頁以下、同「自然環境の保全と観光の振興を両立させるエコツーリズムを推進——エコツーリズム推進法」時の法令1802号(2008年)44頁以下など参照。
- (56) 加藤・前掲註(17)書248頁以下参照。
- (57) 国立公園の地域住民が具体的な活動をするための「経済的な手当の必要性」については、加藤峰夫「コメント」環境法政策学会編『生物多様性の保護』(商事法務、2009年)62頁以下、同・前掲註(17)書264頁以下参照。

- (58) 日本における土地利用規制（土地利用計画，建築規制等）の法システムは，土地所有権は憲法で保障された財産権であるということで，元来，所有者が自由に利用できること（＝「開発・建築自由の原則」）を前提としたうえで，法令による制限を設けている（民法207条）。しかし，憲法29条は財産権を保障しつつ，その内容は法律で定めるとしているが，財産権を制限する法律は少なく，しかも，民法207条は，土地の所有権は法令の制限の範囲内でその上下に及ぶとしているので，しばしば，土地所有権は絶対で，天空，地下深く及ぶと考えられている。したがって，現行の法システムの下では，法令の制限のない限り，土地所有者は自由に開発・建築することができ，しかも，法令の制限は基本的に厳しくない。こうした「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く，その結果，土地所有者による濫開発が行なわれ，環境が破壊されることが少なくない。以上，現行法の基本的な法システムと問題点については，阿部泰隆『国土開発と環境保全』（日本評論社，1989年）44頁以下，同『行政の法システム（上）〔新版〕』（有斐閣，1997年）265頁以下参照。
- (59) 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。たとえば，河川湿地は河川法により，海岸湿地は海岸法や港湾法・漁港法により，都市近郊の湿地は都市計画法などにより，農業地帯の湿地は農地法・ため池保護条例などにより，それぞれ保護もしくは管理されている。また，国立公園や鳥獣保護区の中の湿地は，自然公園法や鳥獣保護法で保護され，生息する鳥類が天然記念物や絶滅のおそれのある種であれば，文化財保護法や「種の保存法」で保護されている。
- (60) 総合的な「湿地保全法」の必要性については，環境法政策学会編『自然は守れるか』（商事法務，2000年）50頁以下，畠山・前掲註(34)書196頁，大塚・前掲註(18)書175頁なども参照。

なお，アメリカでは，6つの州が湿地を保全することを目的とした包括的な湿地保全法を制定しているし，連邦レベルでも，CWA 404条をはじめ，多くの連邦法が湿地の生態的な特色に着目した湿地保全対策について定めている。また，韓国においても，1998年12月に「湿地保全法」が成立している。

【謝辞】

本稿執筆に際しては，2009年3月27日から30日にかけて，環境省釧路自然環境事務所，釧路湿原自然保護官事務所，釧路湿原自然再生協議会事務局等の方々に対してインタビューを行なった。ご多忙な方々ばかりであるにもか

釧路湿原をめぐる法システムと今後の法制的課題

かわらず、快くインタビューに応じていただいた。また、2009年2月28日から3月4日にかけて、米国国立公園局（National Park Service：NPS）の職員の方々に対してインタビューを行なった。筆者の拙い英語によるインタビューにもかかわらず、快く応じていただいた。以上の方々に対して、この場を借りて厚く御礼申し上げる次第である。

【附記】

本稿は、2007年度の住友財団 環境研究助成の研究課題「自然環境保全・修復の法システムの構築」（助成番号 073352）の研究成果の一部である。