

特集インタビュー

須川 恒さんにきく ラムサール条約と琵琶湖（1）

1993年6月、釧路市で開催されたラムサール条約締約国会議において琵琶湖がラムサール条約の登録湿地になりました。琵琶湖研究所にとっても、締約国会議のプレ会議であった1992年10月のアジア湿地シンポジウムの会場になったり、少なからぬ因縁の(?)ある条約です。そこで、研究者あるいはNGOの立場で、この問題にかかわってこられた須川恒さんに「ラムサール条約と琵琶湖」と題してインタビューしましたので、本号と次号に分けてご紹介いたします。

(聞き手広報・研究交流部門 上田 徹)

-須川さんとラムサール条約のかかわりはどういうところから始まったんですか。

おとしのアジア湿地シンポジウムで、「琵琶湖の鳥類とその生息環境の保護」というテーマで話をせよ、ということになり、はじめてまとまった形で勉強するきっかけができました。それまでは、湿地に関する条約というような常識的なレベルの知識は持っていました、その時はじめて、ラムサール条約事務局の講演などがまとまった形で聞けて、おもしろそうだなと思ったんです。研究者だけでなく、行政、NGOなどいろんな立場の人が参加をして、ラムサール条約というものでつながりを持っている。この点に非常に興味を持ちました。それで、是非、本番の締約国会議に参加しようということで、「日本雁を保護する会」というNGOの一員として参加しました。

-ラムサール条約って、そもそも一体何なんでしょうか。

解説書にのっているような説明は、省くとして。条約自体は、せいぜい紙きれ一枚程度のもので、これだけを読んでも、湿地を守る具体的なことは何も書いていない。重要なことは、条約の精神をどう生かすかであって、湿地のとらえかたは、時代の潮流とともにどんどん変わってきます。そこで、それぞれの時代に応じた課題が、締約国会議における決議文や勧告文の中に現われており、それがむしろ重要なんだと思います。つまり、これらの中身を理解しないと、ラムサール条約の意義はわからないと言えます。ところが、決議文や勧告文を読んでも、まだ具体的なイメージがわいてこない部分があります。というのも、決議文や勧告文の背景には、さまざまな実例報告や調査研究があって、結局はここまでたどらないと、決議文や勧告文の本当の意味はわからないからです。

締約国会議で出される決議文や勧告文は、言ってみれば締約国や各登録湿地を抱えている自治体にむけて出された「宿題」のようなもので、3年後の次の締約国会議に向けて「宿題」をやっていくことが期待されているわけです。

では、琵琶湖に対して、どんな「宿題」が出ているのかというと、まだ誰も十分には答えられない段階だと思います。まずは、どんな「宿題」が出ているのかを、私も含め、じっくりと勉強するところから出発する必要があるんじゃないかと思っています。

-ラムサール条約は、決して今までの琵琶湖の環境保全の取り組みに対する勲章というような理解だけではダメなんですね。

そうですね。でも、琵琶湖は「宿題」をするための素材を数多く持っている登録湿地として非常に期待されていると思います。

-ラムサール条約では、水鳥が主役として扱われているようですが、ラムサール条約と水鳥の関係はどう考えたらいいのでしょうか。

ラムサール条約の正式名称の頭には、「特に水鳥の…」とはなっていますが、水鳥の保護自体を目的とする条約かということ、それは誤解だと言えます。あくまで、さまざまな価値を持った湿地を保護し、また賢明な利用をはかることを目的とする条約です。むしろ結果的に、水鳥の生息地が保護されることになります。

ただし、条約を実行するうえでは、水鳥を通して湿地の価値を探り、その重要性を多くの人々に理解してもらおうという姿勢を持っていると思います。

多くの種類の水鳥が多数集結しているといった情報は、比較的容易に、しかも多くの人々が楽しみながら得られる情報です。水鳥は、採食地や休息地として、湿地のさまざまな側面を利用しており、その利用のしかたも種類によって異なっています。すなわち、私たちは水鳥を通して、どこに重要な湿地があり、また湿地がどのような価値を持っているかを知ることができるわけです。

ラムサール条約のような国際条約は、国境を越えて渡りをする水鳥自体を保護するためにも必要だと思われる人も多いと思いますが、ヨーロッパを中心とする国々ではボン条約(移動野性動物の保護に関する条約)というのがあり、これがラムサール条約と表裏一体となって機能しています。日本は、まだボン条約に加盟しておらず、その分、渡りをする水鳥の生息地となっている湿地を国際的な協力関係によって保護する役割が、ラムサール条約に期待されているのだと思います。

-ラムサール条約の性格について、さらに聞きたいんですが、この条約が、国、地方自治体、NGOそれぞれに求めている役割はどういうことでしょうか。

アジア湿地シンポジウムの際の条約事務局のスイスのM. スマートさんの講演で、その点に関し的確に述べられていて印象深かったんですけど、ラムサール条約というのは、最初にできた国際的な自然保護や環境に関する条約であったわけで、そういう事情で、あまり敷居を高くする、すなわち規制中心の条約にしてしまうと、締約国が少なくなってしまうかもしれない。そこで、極力規制を義務づける条項を少なくして、条約へ加盟しやすくしたということです。逆にいえば、そうした条項が少ない分、締約国や登録湿地をもつ地方自治体に委ねられた責任は重いわけです。つまり、締約国や地元地方自治体が、主体的にやらなければならない部分が非常に大きくなるんです。

-締約国や地方自治体にとっては、主体性を要求される厳しい条約なんですね。

そうですね。この点でおもしろかったのは、未加盟の国の政府代表の方と話をしたときに、その方が、「ラムサール条約はこまる。」と言うんです。その理由はといえば、政府の立場としては、ワシントン条約のように、条約に具体的に規制すべき条項が列記されている方が、国内での対応がとりやすい。ラムサール条約では、国内で何をしたいのかかわからないので、むしろ大変だと。

NGOについても、現実には湿地にかかわっているということでは、地方自治体と同様に役割は重要です。たとえば、IWRB(国際水禽湿地調査局)というNGOがあるんですが、この組織なんかは条約事務局から委託を受けて、登録湿地で起こる生態学的な特徴の変化について、実際に調査・研究をしたりして、締約国会議の勧告文や決議文に大きな影響を与えているんです。それに、締約国会議の1年前には、IWRBの会議を開催して、翌年の本番の締約国会議には、十分に戦略をたてて臨んでいる。IWRBがラムサール条約の関係で果たしている役割は、注目すべきだし、IWRBの報告には琵琶湖において参考になるものも多いと思います。

-新聞やテレビのニュースなどでは、政府とNGOの対立部分だけが、おもしろおかしく取り上げられることが多いですね。

日本国内から参加していたNGOの多くは、さまざまな地域で湿地保護上の課題をかかえており、この会議の機会

にその問題をアピールしようという発言も多かったのですが、議長から国内の当事者間で話し合いなさいと議題に取り上げられないこともありました。個々の地域の課題を集約し、十分な分析を加えることによって、はじめてラムサール条約を実行する上で役立つ素材を、NGOは提供できるのではと感じました。(次号へつづく)



須川 恒(すがわひさし)氏: 専門研究分野は鳥類生態学。日本鳥学会、日本生態学会、日本雁を保護する会、極東鳥類研究会などの会員で、龍谷大学や(株)生態システム研究所に非常勤として勤務。1988年度と1989年度に琵琶湖研究所のプロジェクト研究「湖岸の景観生態学的区分と評価手法」で水鳥の分布現況と地域区分に関する研究に携わる。琵琶湖の水鳥に関する研究の第一人者。



新旭水鳥観察センターで撮影

ラムサール条約: イランの北、カスピ海の湖畔の「ラムサール」という町で、1971年に“水鳥の湿地に関する国際会議”が開催され「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」が採択された。この条約は、水鳥にとって重要な湿地を世界各国が保全し適正に利用することを目的とした条約で、会議が開催された町の名前にちなんで「ラムサール条約」と一般的に呼ばれている。琵琶湖は、県内6市15町にわたる65,602haが、1993年6月に釧路市で開催された第5回ラムサール条約締約国会議で、登録湿地として指定され、日本最大の登録湿地となった。

特集インタビュー

須川 恒さんにきく ラムサール条約と琵琶湖（2）

－話題を琵琶湖に移したいのですが、湿地といえば釧路湿原に代表されるような湿原のイメージが強いのですが、琵琶湖は本当に湿地なんですか。

ラムサール条約でいう湿地(wetland)というのは、非常に幅広いもので、およそ水に関係する場所は、深海などとはもあれすべて含まれていると考えていいわけです。もちろん琵琶湖という水域も湿地に含まれます。

－登録湿地としては琵琶湖全域が指定されていますが、湖岸の湿地の部分だけでもよかったのではないのでしょうか。

登録湿地にするのは、例えば帯状の沿岸帯だけを指定してもよかったでしょうが、沿岸帯の湿地というのは、琵琶湖の沖合の水質とは無関係ではられません。また、琵琶湖の水質を考える場合には、集水域の経済活動や自然が大きく影響するわけです。いわゆる「湿地」という場所そのものを、注視することも重要ですが、そのような「湿地」は、決して沖合の水域や集水域とは、無関係ではおれず、むしろそれらを連携させて考えていく姿勢がないと湿地の問題は解決しないと思います。この点は、勧告文や決議文でも指摘されています。

－県民の立場から琵琶湖が登録湿地になった経緯をみると、アジア湿地シンポジウム以降の1年足らずの短い間で琵琶湖の湿地登録への動きが急に進展したように思えますが。

アジア湿地シンポジウムの段階では、琵琶湖が登録湿地になるかならないかの方針は、まだ決まっていなかったと思います。シンポジウムでは、琵琶湖について環境教育やヨシの話などさまざまな話題が地元から提供されました。シンポジウムの参加者も、滋賀県や琵琶湖については、材料の豊富なおもしろい地域だという印象を持ったと思います。でも、地域から誰かが旗を振って、琵琶湖を登録湿地にしようというような目立った動きは特にみられなかったと思います。

－日本政府の登録湿地に対する考え方に何か変化があったのでしょうか。

アジア湿地シンポジウムの時に、M. スマートさんが、「どういう湿地を登録湿地にするのかしないのかも締約国の自主的判断にまかされている。」とおっしゃっていました。要するに、登録湿地について非常に幅広い考えをもっている国と非常に厳密かつ慎重に考える国がでてくるというわけです。日本の立場はというと、どちらかといえば慎重に考えている後者の立場なのです。アジア湿地シンポジウムの時点での日本政府の考え方は、国設の鳥獣保護区の中の特別保護地区という、非常に自然環境に対して厳しい規制が課されている区域の中から登録湿地を選ぶという方向であったと思います。すなわち、登録湿地になった段階で、すでに環境庁の直接管理のもとにおくことができる法的な裏づけをもったしくみになっていたんです。M. スマートさんは、アジア湿地シンポジウムでは、日本のような考え方だけではなく登録湿地を先に指定してから、法律を後で整備していくというような別の道もあるのだということを指摘していました。しかし、琵琶湖全域は県設の鳥獣保護区にはなっていますが、国が直接きびしく管理できる体制になっているわけではありません。1992年のアジア湿地シンポジウム以降も、政府が考え方を変えていなかったら、琵琶湖も登録湿地にはなれなかったでしょう。

－より柔軟な方向を政府がとったといえますね。これにはどういうことが影響しているのでしょうか。

たぶん、琵琶湖の場合はヨシ群落保全条例が、重要な役割を果たしていると思います。この条例は、ヨシ群落の保護により、結果として水鳥の生息環境を保護しているわけです。こうしたことから、琵琶湖には、その他の法的規制も含めて、ラムサール条約の登録湿地にするだけの基本的な規制が十分整っているということで、登録湿地になったという経過じゃないかと推測しています。

－今までの日本の登録湿地が国設鳥獣保護区の特別保護地区ばかりだったとすると、琵琶湖は新しいタイプなんですか。

琵琶湖の場合は面積的にも非常に広い範囲で、日本の他の登録湿地とは異なる特徴をもっていると思います。保護すべき区域とワイズユースすべき区域をどのように判断したらいいのか。具体的にどのように保護をすすめればいいのか。また、具体的にどのようにワイズユースをすすめればいいのか。こうした課題については、日本の他の登録湿地の経験からだけでは得られない面がかなりでてくるでしょう。そうすると、世界中の登録湿地を相手にして、経験の交流を図っていくことが、琵琶湖の場合には必要になってくる。これは、琵琶湖がラムサール条約の登録湿地になったことのメリットにつながってくると思います。

－世界に向けて積極的に情報を交換していけるようなネットワークをつくっていくことが、必要なんですね。

きっと、世界中には琵琶湖と似た問題を抱えた登録湿地、すなわち、多くの人々が湿地の周りに住み社会経済活動を営みながら、湿地を守っていけるようなシステムづくりをめざしているような登録湿地があるはずだし、そういうところをみつけたら交流を図っていくことが必要でしょう。そのためのデータベースというのは、条約事務局がかなり構築しているようです。ラムサール条約では、各登録湿地は、条約事務局を通して他の登録湿地の様々な経験を知ることができるようになっていて、自分たちの登録湿地に関して、情報のある一定のフォーラムにまとめ、公開する責任を持つことになっています。こうした交流に関しては、その国が責任を負うことになっているんですが地方の自治体や、NGOの役割は大きいように思います。琵琶湖の場合も、こうした情報は、最終的には県や環境庁の担当部局が集約するとしても、琵琶湖の湖岸にかかわるさまざまな機関やNGOも主体的に情報を提供する必要があるのではと思います。

－滋賀県は広報誌等を通して、ラムサール条約の重要なキーワードは「ワイズユース(湿地の賢明な利用)」であると紹介しています。しかし、この言葉は一人歩きやすく、ラムサール条約で本来どのような意図で使われているかについては、十分には県民に伝わっていないように感じているのですが。

意外に思われるかもしれませんが、ラムサール条約締結国会議で「ワイズユース」について真剣に議論されるようになったのは、ここ数年のことなのだそうです。条約本文第3条の1には「登録湿地の保全を促進し、国内の湿地をできる限り、賢明に利用することを促進する」と書かれていますが、湿地の保護をいかに進めるかが中心の議論であったのが、開発途上国に住む多くの国民にとっては、湿地は生活を支えるために不可欠であるといった観点から、今まではあまり問題にされていなかった湿地の「ワイズユース」という概念が、注目されるようになってきたのだそうです。

－「ワイズユース」についてラムサール条約のとらえかたは、どうなっているのでしょうか。

結局、湿地の「賢明でない」利用を防ぎ、湿地の「賢明な」利用を進めるためには、人々の叡知をどのように結集するしくみを創ればよいのかということだと思います。主眼は、どう「利用」するかという点以前に、どう「賢明」でありうるのかという点だと思うのです。

「ワイズユース概念の追加指針」というのが第5回締約国会議の決議文5. 6の付属書にあって、ここに、そのしくみについて的確に述べられています。

この内容については、関連文書も含めじっくり研究する価値があると思います。

この指針では、ワイズユースの前提としてこう述べています。社会的経済的要因が、湿地喪失の最大の原因である。地域住民、特に先住民への特別な関心が必要である。琵琶湖であれば県の自然保護課のようないわゆる代表機関が必要であるとしても、長期的関係を持つには機関間の協力関係が必要になってくる。ワイズユースをすすめるための研究機関が必要になってくる。湿地だけでなく、湿地に関係がある集水域だとか、湿地の沿岸帯、沖合まで視野に入っていないとダメである。

それなら、具体的に何をするのかというと、まず第一に、国の湿地政策が確立している必要がある。それを進めるには、研究機関や行政機関を整備する必要がある。また、政策的な法律やその他の手段が必要である。第二には、湿地の知識と価値の問題です。まず、重要な湿地がどこにあるのかを把握するために目録を作る作業ですね。それからその湿地をモニタリングしていくということ、さらにその湿地を総合的に研究する。それから、訓練をする。この訓練をするというのは、湿地を管理したり湿地に関わっていくことができるような能力を持っている人を増やしていくプロジェクトですね。それから、教育と啓蒙です。これらは、もちろん国のレベルでも考える必要があるし、地方レベルでも考える必要がある。第三には、特定の湿地における活動ということになります。

釧路の締約国会議では、法律を整備し、あるいは目録やモニタリングといった、ワイズユースを進めるための、外掘を埋めるようなツール(道具立て)についての話をガンガン議論していました。



第5回ラムサール条約締約国会議

ーでは、琵琶湖という登録湿地を「ワイズユース」するには、どのような活動が必要なのでしょう。

まず、大きくみてやらなければならないのは、ワイズユースを進めるために議論されているそれぞれのツールについて、私達の手持ちの材料がどれだけあるのか、あるいは不十分なのかといった、在庫調べだと思います。滋賀県には、ラムサール条約を実行するためのツールが、そのように使えるとはとくに意識されなくとも、結構蓄積されているのではないかと思います。

もう少し具体的な課題として、特に「とっかかり」として重要なことは、目録的な考えを生かして、琵琶湖湖岸の湿地の状況をきめ細かく把握することだと思います。

琵琶湖の話ではないのですが、ここ数年私は日本国内の雁類渡来地の目録作成の作業にかかわってきました。目録作成というと、関係するすべての場所について、基礎的な情報を収集するというのが基本的な作業ですが、実際に進めてみますと結構奥が深く、どんな湿地が雁類の渡来地となっているのか、あるいはどんな保護上の問題を抱えているのかということが、目録を集約することによってはじめて見えてくるという経験をしました。

琵琶湖研究所の湖岸景観のプロジェクトでは、琵琶湖湖岸のほぼ全周の220kmについて1km単位に越冬する水鳥の分布調査を、地形や植生、水草などの研究者と連携しながら行なう機会がありました。この調査を進めていくと、例えば1kmごとの湖岸を単位として、基本的な情報が集約される目録ができていくことになります。このような目録があれば、行政の立場から湖岸の湿地をどのような方向で管理していけばよいのかを判断する基礎的な資料となります。また、県民にとっては、湖岸にある湿地の幅広い価値を理解する際に重要な手がかりとなることでしょう。

もっとも、基礎的な項目であっても、湖岸全域に沿って利用しやすい形になっている情報というに限られています。琵琶湖湖岸域の各要素を対象としている研究者は、琵琶湖湖岸全域にわたる利用しやすい情報を提供しよう努力してもらいたいと感じています。現時点では、とりえずといった情報であっても、まるっきりなくて、手がかりもないという状態よりはましだと思うのです。

もちろん、目録の項目の中には、専門的な研究者を必要とせず、むしろ学校等の環境教育の一環として、湖岸の情報を集めたりするほうが有意義なものもあると思います。

ー湖岸に沿ってのプロフィールが描けるような基礎情報が不足しているんですね。ところで、ラムサール条約ではワイズユースばかりが強調されているように受け取っていたのですが、締約国会議ではその他に特に注目すべき話題は何だったのでしょうか。

条約第3条の1の「ワイズユース」と並んで重要なキーワードが、第3条の2にでてくる「エコロジカルチェンジ(生態学的特徴の変化)」です。各締約国は、登録湿地の「社会経済的影響による湿地の生態学的特徴の変化」について通報する義務があります。この条項は、釧路の締約国会議でも、国内の登録湿地の現況をどう認識するかといった点に関して、大変な争点になっていました。

実は、湿地の利用が「ワイズ」か「アンワイズ」かは、結局のところ、湿地の利用によってマイナス方向の「生態学的特徴の変化」が起こるか起こらないかに帰すことができるわけです。つまり「ワイズユース」と「エコロジカルチェンジ」の概念は、表裏一体の関係にあるといえます。

「生態学的特徴の変化」については、ラムサール条約事務局がIWRB(国際水禽湿地調査局)にその研究を委託しており、IWRBは1992年のフロリダの会議で、その点についてのシンポジウムを行なっています。その中では、世

界中の登録湿地は、どのような問題を抱えているのかといった点や、湿地の変化を知る上で水鳥は有効なツールとなりうるかといった点などについて議論がなされています。このシンポジウムの結果をふまえて、「生態学的変化についての指針」という勧告文(5. 2)が採択されています。ただし、この中では、あまり具体的にどうすべきかということとは書かれておらず、IWRBの提案などを受けて、生態学的変化については、今後とも継続すべき課題であると述べています。またIWRBは、生態学的変化をモニターできる技術的マニュアルを作成すべきであると勧告しています。私は、滋賀県がこの面で、琵琶湖を対象として他の国にも参考になるような手法をぜひ率先して開発すべきだと思います。

—最後に、琵琶湖の今後なのですが、水鳥にとっての琵琶湖はどうなっていくとお考えですか。また、琵琶湖がラムサール条約の登録湿地になったことで、琵琶湖研究所が果たすべき役割については、どうお考えですか。

1971年に琵琶湖全域が鳥獣保護区になってから、ここ20年ほどの間に、湖岸周辺の開発もかなり進み、また琵琶湖の水質もあまり良くなり横ばいだと聞いています。そういった変化を反映してか、個体数が減少している水鳥も多いのですが、意外なことに個体数が増加している水鳥も結構います。他の湖沼の例では、富栄養化の進行にともない、次々と水鳥相が変化してゆき、いきつくところまでいくと、全く限られた種類の水鳥しか生息できなくなるといことも聞いています。私は、琵琶湖における、こういった水鳥の個体数の変化も、琵琶湖の湿地に何か重要な生態学的特徴の変化が進んでおり、その変化と密接につながっている現象ではと予想するのですが。

水鳥にとっての琵琶湖を見るうえで大切なことは、琵琶湖は広いわけですから、全体としてどうかということだけではなく、琵琶湖の部分部分でどうなっているのかを見ていく必要があります。こういった時には、琵琶湖研究所が中心になって蓄積している琵琶湖沿岸帯の情報が役立ってくるわけです。

つまり、水の動態を軸とした琵琶湖研究所の研究では、サブシステムとして行なってきた湖岸研究が、ラムサール条約の観点からはメインシステムになると言えます。こうした研究の軸をあらたに加えることによって、琵琶湖のケースワークを世界の登録湿地へ情報発信できれば、世界の登録湿地にとって非常に参考になるケースとして、琵琶湖が注目されることになるでしょう。従来の湖沼研究とは別のチャンネルでも、琵琶湖研究所が世界から注目され、新たな交流が始まるという気がします。

そのためにも、これは琵琶湖研究所だけのことではないのですが、ラムサール条約で行なわれている議論そのものに興味を持って勉強し、ラムサール条約はこのように興味深い作業をしているのだということを県民に伝える教師役の人が、まず増えてもらいたいものだと思います。私も協力できることはするつもりですが。

—本日は、貴重なお話を聞かせていただきましてどうもありがとうございました。

(1994年1月10日琵琶湖研究所にて 聞き手: 広報・研究交流部門 上田 徹