



ラムサール条約と日本の自然保護

〔要約〕この解説的エッセイは、ラムサール条約と日本の自然保護との関係を描きながら、立ち立場から見ることを目的としている。その中には立ち遅れた日本の自然保護の姿を如実に見ることができるようになる。思われる。

1は序論であり、鳥類の存亡が人間の生活環境の尺度となっていることを示す。2はラムサール条約が鳥類の大半を占める渡り鳥の生活環境を守るため、広義の湿地を世界的に保全することを目的としていること、および湿地の保全方法について略述する。3は、日本国内三カ所の候補地のうち、釧路湿原のみが条約登録となるにいたった経過をのべる。また、風連湖登録の反対理由とされた道路計画について、その道路の有用性が疑わしいものであることをのべる。

4は、自然を保全すべき土地が公有であることが保護の根底的条件であること、しかし現在は、釧路湿原においてすら土地の私的分割が進んでいることの実例を示す。5は、全体利益に無関心たらしめられていく日本人の間では土地利用、計画作成の段階から出発する保護運動が特に重要であることを説く。

ラムサール条約の日本語訳（一部省略）を掲げている。

1、鳥類と人類

「われわれは一步すすむたびごとに次のことを思いしらされる。われわれが自然を支配するのは、ある征服者がよその民族を支配するとか、なにか自然の外にあって自然を支配するといったぐあいに支配す

るのではなく、—そうではなくて、われわれは肉と血と脳髓ごとごとく自然のものであり、自然のただなかにあるのだということ、そして自然にたいするわれわれの支配は、すべて他のあらゆる被造物にもましてわれわれが自然の法則を認識し、それらの法則を正しく適用しようという点にあるのだ、ということである」(注1)。

それぞれの有機的自然(それは無機的自然を土台として成立している)は強じんな自己保存力を有するけれども、生活環境が一定限度以上に破壊されると死滅し、その死滅はまた他の有機的自然の死滅を導く。そしてやがては人類をも死滅に導くことはいうまでもないだろう。

食物連鎖の頂点近くにいたる鳥類は人類にとって直接に、自然汚染のパロメーターと

なる。スエーデンの一自然史博物館は、前世紀以来の鳥類の羽毛の中に含まれる水銀量を調べている。それによると一八一五年から一九四〇年までのオオタカ(Coshawk)の羽毛1kg中に含まれる水銀量は3mg以内であったが、一九四〇年—一九六五年には二〇mgに達した。同様にして、ミサゴ(Oprey)は一八四〇年から一九四〇年まで六mg以内であったが、一九四〇年—一九六六年には一六mgに達した。カイツブリ(Grabe)はこの関係をさらに明瞭に示し、一八六五年—一八九〇年は五・五mg、一九〇〇年—一九一五年は六・五mg、一九一五年—一九四〇年は一〇mg、一九四〇年—一九六六年は一八mgに達した(注2)。羽毛中の水銀量は、その羽毛が成長する時の血液中の水銀量から発しているものであり、その血液中的水銀量は鳥類の食物および呼吸する空気中の水銀量から発している。

また、ある研究によると東京の都心・浅草のハトの血液—デシ・リットル中の鉛は三三・二〇・四^{μg}(マイクログラム)、都心・渋谷は三二・八^{μg}、都心・護国寺は一五・一^{μg}、二^{μg}であり、東京の郊外・多摩は五・四^{μg}、三^{μg}、郊外・所沢は二・九^{μg}、三・〇^{μg}だった。これは自動車のカソリンに加えられた鉛をハトが吸収していることを示す。事実、渋谷で捕え

られたハトを小笠原諸島中の父島に移したところ、血液中の鉛濃度は低下したのであった。

鳥類の血液中の水銀および鉛の量と、人類のそれとが密接に関係していることは疑うまでもないだろう。終戦後グアム島に長いこと隠れていた人が、日本に帰ってきた直後には毛髪中の水銀値が低かったのに、何カ月か東京の病院に入院している間に、たちまち八PPMぐらいに水銀値が上がった。また別の調査によると、日本人の毛髪中の水銀値の平均が約六PPM、外国人の平均が一・八PPMだった(注3)。

内陸部の開発や海辺の埋め立てが行われて鳥類の生息場所が破壊されたり、農薬の大量使用が行われると、この事態は別の形で進行する。鳥類が減ると昆虫がふえる。昆虫を減らすため農薬をさらに大量に用いると、鳥類がさらに減る。別の種類の昆虫がふえる。また新しい農薬が用いられる。これらの農薬は食物中に大量に含有され、人類の生命を脅かす原因となる。「鳥がまた帰ってくると、ああ春がきたな、と思う。でも、朝早く起きて、鳥の鳴き声がない。それでいて、春だけがやってくる」(注4)とカーソンは書いた。なにか人類滅亡の前日と思われる描写である。

以上、鳥類を単に人間環境のパロメータ

ーとしてのみとりあげた。自由に空を飛ぶ鳥たちが原始時代から、どれほど人類の心で友であったかというまでもない。たとえば、人間は鳥たちを見て飛ぶことを考え続けたように思われる。レオナルド・ダ・ビンチの考えた飛行機は、人間が板の上につぶせに寝て、翼を鳥のように羽ばたきさせて飛ばうというものだった(注5)。

〔注〕

(注1) エンゲルス『自然の弁証法』、一八七三—一八八三、大月版全集第二〇巻、四九二ページ。

(注2) Johnels, A.G., Role of Natural History Museums, Museum, vol. XXV, no. 1 / 2, 1973, pp. 55—56. 数値は棒グラフから読みとる。

(注3) 鈴木継美、大塚柳太郎編『環境—その生物学的評価』篠原出版、一九八〇、三二—四四ページ。

(注4) Carson, R.L., Silent Spring, 1962. 青樹訳『生と死の妙業』新潮社、一九七四、九〇ページ。

(注5) R・ウォレス『レオナルド』タイム・ライフ・インターナショナル、一九六九、一一六—一一七ページ。

2、ラムサール条約の成立

ラムサール条約は「人間とその環境とが相互に依存していることを認識し」(同条約前文)、その環境を保全することを究極の

目的にしている。

われわれが見かける鳥類の大部分は渡り鳥である。たとえば北海道でごく普通の鳥類は一七八種であり、このうち留鳥は三十七種、夏鳥(春に来て繁殖、秋に南方に移住する)七三種、冬鳥(秋に飛来して越冬、春に北方に帰還する)二三種、旅鳥(北方で繁殖し、南方で越冬する間に通過)四五種。本州の一般的な鳥類一九六種のうち留鳥七四種、夏鳥四三種、冬鳥五五種、旅鳥二四種である(注1)。

したがって鳥類を保護することは、その大半を占める渡り鳥を保護することを意味するし、渡り鳥を保護するためには各国が協力して全地球的に保護しなければならぬ。そして、この渡り鳥にとって「池沼、泥地、沢地、湿原などの湿地は、生息にもっとも適した環境である。その理由の一つは、水が鳥をひきつけることである。鳥は、湿地にすまない鳥でさえ、毎日水を飲み淡水の水場を訪れるものである。それだけではない。そこには大量の食料、隠れ家がある。世界の渡り鳥の通路が大きな川や、沿海地域や、浅い湖沼のある地域を通過しているのは、けっして偶然のことではない」(注2)。

ところが渡り鳥、特に水鳥とよばれる鳥類の生息の場である湿地や沿海地域、河川

は第二次大戦後の世界各国の開発により減少するか、またはその自然環境が破壊される事態が急速に進んでいる(注3)。このことは早くから多くの人々により心配されていた。そして一九六二年一月にはフランスで「湿地に関する国際会議」が開催され、水鳥を守るために世界的規模で湿地の環境を保全するための国際条約を結ぶことの必要性が確認された。

その後、条約案について数回にわたる検討が重ねられたあと、一九七一年一月から二月にかけてイランのラムサール(またはラムサー)で開催された「湿地および水鳥の保全のための国際会議」で「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」(通称ラムサール条約)が採択されたのである。

この条約の概要は次の通りである。前文において、この条約の精神がのべられている。水の循環を調整し、動植物とくに水鳥の生息地である湿地は大きな価値をもっており、それを喪失することは取返しのつかないことである。湿地に生活する水鳥は国境を越えるものであるから国際的な資源として保護すべきであり、湿地とその動植物の保全は、将来に対する見通しをもった国内政策と国際的行動とを結びつけることによつてのみ保全することができる。

第一条で、この条約でいう湿地と水鳥が定義されている。湿地は単に内陸部の湿地に限らず、淡水、海水のものを含み、また水深6m以内の海域をも含んでいる。水鳥は生態学上、この条約でいう湿地に依存する鳥類をさしている。

第二条から湿地と水鳥を保全するための方法をのべている。その方法は、第一に国際的に重要な湿地を指定し、登録することである。その湿地が水鳥の生息地として特に重要である場合は、第一条でいう湿地の定義を越え、湿地に隣接する水辺や沿岸地帯、湿地にかこまれた水深6m以上の海をも含めることができる。

第三条と第四条では締約国の国内的義務がのべられている。各国は条約の登録湿地および、その他の湿地の保全と適正利用のため計画を作って実施する。また、それらの湿地に自然保護区を設けて湿地および水鳥の保全を促進し、十分な監視も行う。登録湿地を国家的利益のために廃止または減少する際は、できるだけその喪失をおぎなう、新たな自然保護区を創設する。湿地や、その動植物についての研究の国際的交換をさかんにする。

第六条と第七条は、湿地保全のための国際的行動の方法について規定している。国際的行動の主体となるのは締約国の会議で

あり、その会議の主要な任務は締約国に対し湿地およびその動植物の保全、管理、適正利用に関しての一般的、個別的勧告を行うことである。その勧告は、過半数による議決で採決する。

締約国会議で、ある国の政府または機関が同条約の事務局に指定されるまで、国際自然保護連盟が事務局となる。

ラムサール条約が一九七一年に作成されて以来、一九七四年にはオーストラリア、フィンランド、スエーデン、一九七五年には南アフリカ、イラン、ギリシャ、ブルガリアが調印するなど年を追って締約国がふえ、日本は一九八〇年五月の第九一回国会

で締結が承認された。発効したのは一九八〇年一月一七日である。

一九八〇年末までの締約国は表(注4)の通りである。これによると湿地の登録面積は判明している国の分だけで五六〇万〇七三九haであり、このうち五〇%はソ連が占めている。これに次いでイランが登録湿地数、面積ともに多い。スエーデン、西ドイツ、デンマークなども国土面積に比べて登録湿地数、面積が多いことが注目される。日本は渡り鳥の世界的な通過地でありながら登録湿地数、面積は少なすぎるといわなければならない。今後の拡大が要望されているのは当然といえよう。

(注)

(注1) 環境庁「わが国の鳥類」一九七六、一三三ページ。

(注2) リーグスダイジェスト編「すばらしい自然」日本リーグスダイジェスト社、一九八〇、一八六ページ。

(注3) 注目すべき報告書であるアメリカ政府特別調査報告「西暦二〇〇〇年の地球」(邦訳、家の光協会、一九八一)にも湿地の生態学的意味と破壊の世界的状況が述べられている(同書2・環境編、一八一―一八四ページ)。

(注4) 東ドイツ以下ポルトガルまでの登録湿地数と面積、一九八一年以降の締約国について環境庁に問い合わせたが不明であった

表 1980年までのラムサール条約加盟国

| | 国名 | 登録湿地数 | 面積 (ha) |
|----|----------|-------|-----------|
| 1 | オーストラリア | 1 | 191,660 |
| 2 | フィンランド | 11 | 101,343 |
| 3 | ノルウェー | 1 | 320 |
| 4 | スエーデン | 20 | 254,917 |
| 5 | 南アフリカ | 2 | 9,968 |
| 6 | イラン | 18 | 1,357,550 |
| 7 | ギリシャ | 11 | ? |
| 8 | ブルガリア | 2 | 1,200 |
| 9 | イギリス | 13 | 77,563 |
| 10 | スイス | 1 | 1,155 |
| 11 | 西ドイツ | 17 | 243,027 |
| 12 | パキスタン | 9 | 20,990 |
| 13 | ニュージーランド | 2 | 14,807 |
| 14 | ソ連 | 12 | 2,841,400 |
| 15 | イタリア | 20 | 12,852 |
| 16 | ヨルダン | 1 | 7,372 |
| 17 | ユーゴスラビア | 2 | 18,094 |
| 18 | セネガル | 2 | 23,000 |
| 19 | デンマーク | 26 | 397,800 |
| 20 | ポーランド | 1 | 710 |
| 21 | アイスランド | 1 | 20,000 |
| 22 | 日本 | 1 | 5,011 |
| 23 | 東ドイツ | ? | ? |
| 24 | ハンガリー | ? | ? |
| 25 | アイルランド | ? | ? |
| 26 | ベルギー | ? | ? |
| 27 | オランダ | ? | ? |
| 28 | ポルトガル | ? | ? |

資料) 1980年9月22日付官報、

『野鳥』1979年1月号より作成

3、釧路湿原の条約登録

釧路湿原がラムサール条約の登録湿地となるまでの事情を記しておきたい。このことは自然の保護に対する日本の状況をよく示していると思うからである。

条約批准以前は、日本野鳥の会などの保護団体により北海道の風蓮湖、釧路湿原、宮城県伊豆沼の三カ所を登録湿地とするよう運動があった。特に風蓮湖は面積五二平方km、湖岸線五八kmの巨大な潟湖で、オホーツク海との間には原始林の多いしげる砂州が点在し、「タンチョウやオジロワシが繁殖するだけでなく、渡りの時のシギ・チドリ、そしてガンやカモの数は驚くほどだ」（注1）というところである。

しかし、風蓮湖を条約の登録湿地とするための話し合いを地元の根室市、別海町と進める過程で、地元側は登録湿地にする計画している海岸道路建設などの地域開発計画がむずかしくなるとして登録に反対した。また伊豆沼についても、ガンが沼周辺の稲を食うことを理由として地元の反対があり、結局、釧路湿原だけが登録湿地となった。

風蓮湖の登録反対の理由とされた海岸道路について新聞（注2）は根室市の調査が一九八二年九月にまとまったと報じている。

それによると、この道路は風蓮湖のオホーツク海側を横切り、根室市と別海町を結ぶ。道路の長さ一五km、道路幅は一〇mで風蓮湖口には一kmの橋をかけ、総工費は約七〇億円という。根室市、別海町や、その経済団体は、この道路を国道として建設するよう北海道開発局や北海道庁に要望している。この道路の建設理由としては「砂州の浸食防止、産業の発達、観光振興」があげられており、また「北方領土振興対策として強く働きかけている」という。

地図でみるように、現在、根室市と別海町を結ぶ道路は別海から厚床までの国道二四四号線、厚床から根室までの国道四四号線が整備されている。要望されている道路と現在の国道との間に生ずる距離差は約三〇kmである。一九八〇年の国勢調査による根室市の人口は四万二八八一人、別海町は一万九〇三四人である。釧路、厚床方面と、中標津、標津方面の人と物資の輸送は今後も国道二四四号線と四四号線が最短距離であり、要望されている道路を利用するのは根室と標津、別海の人口の一部と観光者に限られるだろう。また、海と湖に直面している道路の冬期間の通行は困難を伴うだろう。

こうなると経済効果は乏しいとみななければならぬ。砂州の浸食防止には、それを

目的とした工法がとられるべきだろう。北方領土対策にとつてこの道路が、どんな役割を演ずるのか意味不明である。実態は、観光客の車が通行することにより根室市と別海町にわずかな経済効果があることを期待して、公費による道路建設を要望しているということであろう。

この道路計画について書いたのは、日本ではこのような計画のために自然の保護が犠牲にされることを示したからである。日本では常に、目前の利害、ここでは特定地域の、それも大きいとはいえない経済的利益の期待のために日本全体、または世界全体の利益が阻止されるのである。「国の鳥獣保護計画に、サンクチュアリ構想のような発展性がみられないことが地元を刺激している」（注3）面もあるのかもしれない。しかし、部分的利益のために全体的利益が犠牲にされる傾向は日本全体のものであるといわなければならない。

以上のような経過で釧路湿原が登録湿地となったのであるけれども、これも新たに保護されたのではない。釧路湿原の全面積は二万九〇八haとされている。一九三五年には、この湿原の中央部二八四八haが国の天然記念物「釧路のタンチョウ及びその生息地」として指定され、同時に禁猟区にも指定された。一九七九年には、この面積

が五〇一一haに拡大された。

釧路湿原が天然記念物に指定されたのは、そこに住むタンチョウが「動物（生息地、繁殖地及び渡来地を含む）で我が国にとつて学術上価値の高いもの」（文化財保護法第二条）であることによる。この天然記念物の所有者は「文化財保護法並びにこれに基づいて発する文部省令及び文化庁長官の指示に従い、管理する」（同法第三条）業務を負っている。

また同じ地域が鳥獣保護区の特別保護地区に指定されていることにより、その地域の所有者は「鳥獣の生育および繁殖に必要な営巣、給水、給餌などの施設を設けることを拒むことができない」うえ「水面の埋立もしくは干拓、立木竹の伐採または工作物の設置を行う者は環境庁または都道府県の許可を受ける」（鳥獣保護および狩猟に関する法律第八条）ことになっている。

したがってラムサール条約の登録湿地は現行法により、すでに鳥獣が保護されている場所に指定されたことになる。天然記念物にも鳥獣保護区にも指定されていないところをラムサール条約の登録湿地にしても現行法下では、土地の使用制限など有効な法的処置をとれないので釧路湿原を指定した側面もあつたという。

たしかに天然記念物に指定されている鳥

類の繁殖地または渡来地は全国で二七カ所にのぼっている。また鳥獣保護区に指定されている鳥類の繁殖地または渡来地も多いであろう。しかし、天然記念物でみるかぎり、指定されている鳥類の生息地は島または湖沼が多く、海辺を含む湿地は少ない。これは島または湖沼は人が舟を利用して近づきやすく、放置すれば、その鳥類が全滅する危険があったための処置であろう。

しかし、きつと基底的には離島または湖沼は土地所有権が確立した明治以降も長く所有者のない土地、水面としてとどまり、それがやがて国有地または地方自治体の土地とされた。そのように特定の所有者がおらず、公有地であったことが天然記念物、鳥獣保護区としての指定を非常に容易にしたからであろう。

今後、天然記念物、鳥獣保護区、公園に指定されている地域をラムサール条約登録湿地にして行くことが考えられるが、これだけでは条約の目的とする湿地の積極的な保全にならないことはいまでもない。現在、保護されていない湿地や海辺を登録湿地にして、そのあとそこを天然記念物なり鳥獣保護区なりにして、法的規制を加えることが条約の精神にかなっていることはいまでもないだろう。

釧路湿原が天然記念物、鳥獣保護区に指

定された最大の理由は、タンチョウがそこに生息するからであった。このタンチョウは、いわゆる渡り鳥ではなく漂鳥であって、北海道の東部（十勝、釧路、根室）の海辺の湿地で繁殖し、冬に釧路湿原に集結して生息している（注4）。道東の海辺の湿地が十分に保全されないかぎり、このタンチョウも滅びる可能性がある。

ラムサール条約登録後の釧路湿原をめぐる動きを付記する。

環境庁は一九八二年三月、工費約二一〇〇万円で国設クッチャロ太鳥獣保護区管理センターを建設した。このセンターの監視塔から湿原への無断立ち入りや、採捕、盗堀などを監視したり、パトロールの基地にするもので条約に掲げられている「自然保護区の監視を十分に行う」機能に対応するものといえよう。

ところで、この釧路湿原も他の湿原と同様、危機にさらされている。保護地区の上流部に当たる鶴居村、標茶町の丘陵部の山林の伐採、周辺湿原を牧草地にするための排水などにより、融雪量や降水量の多い年には保護地区全域が冠水して遊水池と化する。それにより水鳥の巢は全滅の危険がある（注5）。

釧路自然保護協会や釧路地方総合開発期成会（釧路支庁管内一市八町一村で結成）

は以前から釧路湿原を国立公園とするよう政府に働きかけており、一九八二年九月二四日には環境庁長官の原氏が国立公園にする方針のあることを表明したそうである（注6）。土地所有の問題については後述するけれども、現状では強力な法的規制を加えない限り、湿原を保護できないことは明らかである。

〔注〕

（注1）無記名「風蓮湖をラムサール条約の指定湿地に！」『野鳥』一九七九年一月号。

（注2）北海道新聞一九八二年六月一日、朝日新聞道内版一九八二年六月三日。

（注3）注1にあげた「風蓮湖をラムサール条約の指定湿地に！」。

（注4）林田恒夫「湿地条約を実効あるものに」『自然保護』一九八〇年五月号。

橋本正雄「湿原に生きる動物たち」『北海道自然保護協会会誌』第一五号（一九七六）。

（注5）同上二論文。

（注6）北海道新聞一九八二年九月二五日。

4、自然の保護と土地利用規制

札幌の北部の、都市汚水を集めて流れる新川という人工河川で黒っぽい色のカモ類が二、三〇羽集まり、羽根を休めたり、水を浴びたりしている風景を見たことがある。

札幌周辺を通過する渡り鳥たちにとって憩うべき海辺や湖沼、湿地が見出されないた

め、このように汚ない川をその代替としているのだろうか。

北海道は日本でもっとも湿地が多いところで、その総面積は二〇万haと算定されている。このうち一一万六〇〇ha、約六〇%が河川流域にある。この低地での存在のために近年までに河川流域の湿地の約七〇%が水田、牧野に転換された。この開発地のうちには短期間、農耕に使用されたあと放棄された土地も多い。このように北海道ですら、渡り鳥の住むことのできる場所は少なくなってきた。

釧路湿原のみではなく当初から要請のある風蓮湖、宮城県伊豆沼など重要な湿地から順にラムサール条約の登録湿地とし、保全すべきは当然である。また条約の対象となっているのは内陸の湿地だけではなく、低潮時における水深が六mを越えない海域を含んでいることを想起すべきである。

土地価格の上昇は海岸の埋め立てによる土地の「創造」をも招いた。発達した大型土木機械と埋立て工法を利用して、海岸沿いの丘陵地をけずり取って宅造しながら、その排土で海の埋立てを並行させる方法が地方自治体や民間企業によって行われている（注1）。この埋立ては、当然ながら海中のすべての地形と動植物を減らすのであり、それらに依存する渡り鳥をも減らす。

それはまた海辺に住む人間にとっての自然環境が直接に悪化することを意味する。

(注2)。

このような中で、現在わずかに残されている渡り鳥の集まる海辺をラムサール条約の登録湿地とし、次いで現行の法的規制を加えれば、かなり効果的に保護できるにちがいないのである。

ところで、自然保護のための法的規制を行うにあたって根底的な問題となるのは、規制しようとする土地および水面が公的所

有、つまり国や地方自治体の所有であるか、私的所有、つまり個人または企業など私的団体の所有であるかということである。公的所有であれば法的規制は極めて容易ではないにしても、理論的に容易である。たとえば住民を代表する団体から国、地方自治体およびそれらの議会に合理的で強い要請があれば、それを拒否する法的理由は存在しない。しかし私的所有であれば、個人ないし企業が自然の保護のために法的規制を認容することは例外に等し、私的利益のために法的規制を拒絶するのが通例である。あえて私的所有地の自然を保護しようとするならば、地方自治体または住民団体が、その土地を買い取らなければならないのが現在の状況である。

イギリスに始まり、日本でも知床半島の

一角で行われている開拓農家離農跡地の土地の買い取り、和歌山県田辺市の天神崎買取り運動などは、放置しておけばホテル用地、別荘用地などとして開発される予定だった私有地を公有地または住民共有地にし、その自然を守ろうとする動きである。

これらは現在の経済構造の中では、自然を守るためのやむを得ざる、住民のエネルギーと資金の大きな支出の上に立った運動であるけれども、土地私有の構造そのものを認容せざるを得ない中での運動であることはいうまでもない。

ラムサール条約に登録された釧路湿原の一部にしても、それが国有地だったことが指定の基本的条件の一つとなった。明治初期の北海道の土地の大半は無主の土地だった。無主の土地は明治政府によって官有地とされ、これが次第に民間に農地、牧野として有償、時には北海道土地私下規則のごとく無償で払い下げられた。

釧路湿原のように人の近づきにくいところは長く国有地としてとまり一九二五年の禁猟区指定、一九三五年の天然記念物指定に障害は存在しなかったようである。もともと、その土地が私有地であったらツルは生息していたはずもなかっただろう。

先に述べたように天然記念物、鳥獣保護区として指定されている同じ場所をラムサ

ール条約の登録湿地としたことは重複指定の感をまぬがれないが、これも同地の大半が国有地(指定面積五〇一haのうち四八七八haが国有地、一三四haが私有地)であることに直接に関係している。天然記念物、鳥獣保護区であっても私有地であれば積極的な保護対策を進めるのに重大な障害となるだろうからである。

しかし釧路湿原においてすら私有化の動きが周辺から波のようにおしよせている。一つの事例をあげると次のようである。

一九八二年五月二八日の新聞は警察が釧路湿原の一角を違法に売買していた二つのグループを摘発したことを伝えている。一つのグループは釧路市南大通・不動産業社長A、彼の二男B、釧路市遠矢番外地・砂利販売業Cの三人。警察の調べによると、AはCの所有する釧路町鳥通六二の湿原三万九六〇〇平方mを買った。しかし国土利用計画法では一万平方m以上の土地の売買には利用目的、価格などを道庁に届け出ることが義務づけられている。このためAは、

価格を低く抑えられるのをがれようとしてB、Cと共謀してA所有の会社の社員五人の名義で土地を五区画に分筆し、一万平方m未満の土地売買であるように偽装して一九八一年五月に道庁に届け出た。この土地はAが五九〇〇万円で購入したもので、

これを二〇八区画に分けて宅地造成し、一九八二年四月までに東京都内の不動産業者を通じて東京、東北各県の市民に一四八区画を計九一二五万円で購入した。

検査されたもう一つのグループは釧路市愛国・宅地造成業社長D、釧路市光陽町・不動産業社長E、釧路市武佐・美容室経営者・Fの三人。警察の調べによると、DはFから釧路町鳥通八八の湿原一万六〇〇平方mを買ったが、国土利用計画法の規制をのがれて土地価格をひきあげようとして、Dとその知人の二人が分割して買うという

内容の虚偽の書類を作り一九八一年八月、道に届け出た。Dはこの土地を一八二四万円で購入し、宅地造成したのち、Eと共謀して関連会社名義で分割し、一万平方m未満の売買と装ってEが四五八二万円で購入した。このEは一九八二年四月までに土地四区画のうち三八区画を横浜、釧路、根室などの市民に計八五八七万円で購入した(注3)。

この不正売買の対象となった釧路湿原は、かつては無主の未開地であり明治初期には国有地とされたところである。それが農地、牧野として払い下げられた。近年、そこでは農耕が放棄され、土地は非農業者(先の事件では砂利販売業、美容室経営者)の手に渡ったのであろう。それらの土地は、さ

らに不動産業者、宅地造成業者の手に渡り、彼等はそれをさらに高く売却しようとして細分化し、市民に販売する。先のケースでは五九〇〇万円で買った土地の一部が九一二五万円で、一八二四万円で買った土地の一部が八五八七万円で販売されている。

これと同じ事態は、もちろん釧路湿原の他の部分ばかりでなく全国の私有の山林、原野、旧農地で進行していることは明らかである(注4)。それは自然の保護にとつて真の障害になる。

風蓮湖のように道立自然公園に指定され、その大半が国有地(注5)であるところから将来の道路計画等を理由とする「地元」の反対でラムサール条約の登録湿地とすることは困難だった。ましてや個人または私的団体が、その利益のために所有している土地であれば、そこでの自然の保護は不可能に近い。さらに山林、原野、旧農地が不動産業者などによって細分化して販売されたところでは、不可能であるといつてよいだろう。そのようなところに小区画の土地を求める市民は、その土地を使用のために入手するのではなく、財産の一種として今後さらに転売することを目的に購入するのであり、自然保護のための利用規制に応じないのはもちろん、官公庁による土地買い取りにもなかなか応じないのが実態である

(注6)。

しかし現在の経済的、法的体制下で自然を完全に保護するためには、その土地を国または地方自治体がい取つて国有地または公有地とすることが基本的条件である。

土地収用法において自然公園法による公園事業、自然環境保全法による保全事業に該当する事業は土地を収用できると規定されている。また都市緑地保全法では緑地保全地域の拡大や買い上げが規定されている。ラムサール条約に関連させると、たとえば自然環境保全法では「その区域内に生存する動植物を含む自然環境がすぐれた状態を維持している海岸、湖沼、湿原または河川の区域」を自然環境保全地域に指定することができるとなっている。こうした区域の収用は現行法によって可能なのである。いままでこうした事例が非常に少ないのは、国、地方自治体が巨額の費用を要し、また土地所有者の強硬な抵抗が予想される収用にあえて手をつけなからであるにすぎない。これには大部分の日本人の自然保護に対する関心がいまだに低く、また関心があっても自然保護の基本的条件である土地所有まで考えることのできな傾向も利用されている。もつとも、国家のこのような消極的態度が、国民の関心を土地所有にまで向けさせないでいる一つの原因になつ

ているとも考えられる。

ラムサール条約に対し日本政府が積極的であるなら、渡り鳥が生息する湿地や海辺を条約の登録湿地とし、そこを自然環境保全地域なり天然記念物なりに指定して、その中に私有地があれば収用することは、い

ますぐできることなのである。

(注)

(注1) 金田平「豊かな千潟を残そう」『野鳥』一九七四年九月号。

(注2) 「国や企業が海岸を埋め立てようと思えば、その海面に漁業権を持つている漁協の賛成を得て一定の補償金をはらえばいい。あとは(都道府)県知事が出す埋め立て免許を受ければいい。だれのものでもないはずの海が、こうしてかんたんに売買されて埋められてしまふわけだ。松下竜一、「海を守るたたい」筑摩書房、一九八一年、一五三ページ。

(注3) 内容は北海道新聞夕刊一九八二年五月二八日による。新聞では検査者の実名をあげている。

(注4) 筆者はこの関係を「採石と山林保護の諸問題」『北海道自然保護協会誌』第一九号(一九八〇)、「分裂する私有林」同上誌「第二〇号(一九八一)」において、いずれも札幌近郊の丘陵地をとりあげて示した。

(注5) 野付風蓮道立自然公園の総面積一六九二haのうち国有地は九一四二ha、公有地は二〇三三ha、私有地は五一七ha。

(注6) 札幌市役所は札幌市東区丘陵のモエ沼周辺の湿地一七〇haを公園にしよ

うとしている。このうち私有地は一〇〇ha

5、自然保護に対する日本人の意識

西洋ではほぼルネサンス期まで「山は単に障害物であり、利益のないものであり、交通のさまたげになり、山賊や異教徒の隠れ家であるとみなされていた」(注1)。かつての「平均的な俗人は、自然を楽しむのは悪いことではないと思つたらうが、自然は楽しめるものではないと言つたらう。原野はつらい仕事しか意味しなかった(現在の農業労働者は自然の美しさに対して熱心でない、社会でほとんど唯一のクラスである)し、海岸は風と海賊の危険を意味していた」(注2)。

人間が自然を美しいもの、大切なものと考えることができるようになるためには、生産力の発展により農耕や漁労から離れて生活し、自然を距離をおいて見ることで、きる人々が増えることが必要だったのであり、それはまた人間精神の一つの発展を意味したのである。

現代における自然の保護も、これと似た関係にある。自分一人の利益しか追求することのできない人は自然の保護に熱心であることはできない。それは全体の利益を自分の利益と考えることのできる精神を必要とするし、人間と自然とが相互に依存し合っていることでの認識を必要とする。

日本で自然保護の運動が、いまだに市民全体のものにならず、その運動をする人が、

あなたも開発にことごとく反対する一部の物好きでもあるかのようにとらえられることのしばしばあるのは理由のあることである。さまざまな社会科学的研究が示すように、現代の日本人の多くは「外的な必要性に迫られた活動にしか意義を見出すことのできない心の構造」(注3)を持ち、「自分の生活に直接のかかわりをもたない政治的社会的問題、あるいはさまざまな現象の相互関連についての理解にかかわる問題については、無関心であるか、判断停止の状態にあるといつてよい」(注4)のである。

日本人がこのような心の持主であるのは、本質的には次のようなことからであろう。明治初期から少しも変ることなく続いている低賃金、長い労働時間が日本人から自由活動し考える可能性を奪う物的条件になつてゐる。一九二〇年代に始まつた日本

本独自の雇用制度である終身雇用制が、雇

用労働者をして、いったん動めた企業や官公庁からめつたなことでは離れられないようにしている。それは労働者の移動を防げ、労働時間、賃金などの労働条件が全体として向上しないようにしているし、労働者の自由な言動を封じてもいる。このような状況の中で人々は、たとえば自然保護運動にすら参加することさえ難しく、せいぜいのところ傍観するだけである。

日本の自然保護運動は、このような人々の中で行われていることを自覚しておかなければならない。そして進んで自然を守ろうとしている人々も、日本人全体の精神傾向から自由ではなく、その精神傾向をかなりの程度において共有していると考えるければならない。

その精神傾向の最大のものは、思考過程が物象化されていること、たとえば自然保護の問題に関連していえば、個別と全体との連関が見失われていること、対象に埋没したものの考え方をすることに現われる。たとえば、それは次のようなものである。ある珍しい種の動物や植物の保存にのみ関心が向けられ、その生物を支えている通常種の生物の存続や、周辺地域の環境保全にまで目が向けられない。また、ある生物や環境の保全を求めても、それらが存在している土地自体の所有形態まで進んで考

えないために、その土地の所有者により滅ぼされるの手をこまねいて見ていなければならぬ。自然の開発計画の作成に参加しない(できない)が実態であるがため、計画が作成された時点で反対しなければならぬ。だが、その計画は国家や経済界の力で非常にしばしば強行される。

自然の保護を進めようとする住民の意識が全体の関連から分断されがちなのは、またこのような経済的・政治的体制の中で育成されたからだとも考えられる。しかし、住民の意識がこのように物象化され、分断されているかぎり、有効な自然保護運動はいつまでも行われまいだろう。

市民の大部分が、その生存のために行う長時間労働により、自由に考え行動する時間すら所有していない現在(注5)、日本全体、地球全体のための自然保護運動は当面、少数の自覚した市民により行われなければならないだろう。その運動は前述したことから、土地利用計画の段階、保護政策作成の段階にまでさかのぼって行われる根底的なものではなければならない。

ラムサール条約の登録地拡大にしても、渡り鳥の集まる湿地や海辺を国有地化、公有地化し、その上で保護計画を立てるよう要請するのではなく、いつまでも「産業優先」、「生活優先」を名目にした反対につ

き当たり挫折せざるをえないだろう。この産業と生活の優先という看板にしても、全体との連関を見失つた無計画的なもの、ひいては人間生活を破壊するものが多いことは、多くの人々のエネルギーを無駄に奪うに終つた戦後の北海道の辺地開拓計画、高度経済成長期に作られた驚くほど多くの大規模開発計画など多くの実例が示すとおりである。

環境が成立している土地そのもの、土地利用計画そのものから考える自然保護でなければ、その目的を達成することはできないのであり、また人々はこのような運動を進める中で自らの意識を変え、より有効に自然を守ることができるようになつて行くと思われる。

〔注1〕 Clark, K., *Civilisation*, 1969. BBC and John Murray, p. 271.
〔注2〕 Clark, K., *Landscape into Art*, 1949, Penguin Books, p. 18.
〔注3〕 見田宗介『現代日本の精神構造』弘文堂一九六五、一二三ページ。
〔注4〕 元島邦夫『大企業労働者の主体形成』青木書店、一九八二、二二二ページ。
〔注5〕 現在、実質賃金は低下し、労働時間は延長されつつあることを多くの統計が示している。

(社会保険看護専門学校、
道立衛生学院非常勤講師)

〔別掲〕

特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約（ラムサール条約）

前文

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の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こと及び湿地を喪失することが取返しのつかないことであることを確信し、

湿地の進行性の侵食及び湿地の喪失を現在及び将来とも阻止することを希望し、

水鳥が、季節的移動に当たって国境を越えることがあることから、国際的な資源として考慮されるべきものであることを認識し、

湿地及びその動植物の保全が将来に対する見通しを有する国内政策と、調整の図られた国際的行動とを結び付けることにより確保されるものであることを確信して、

次のとおり協定した。

第一条

1 この条約の適用上、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（salt water）であるかを問わず、沼沢地、湿原、泥炭地又は水域をいい、低潮時における水深が六メートルを超えない海域を含む。

2 この条約の適用上、水鳥とは、生態学上湿地に依存している鳥類をいう。

第二条

1 各締約国は、その領域内の適当な湿地を指定するものとし、指定された湿地は、国際的に重要な湿地に係る登録簿（以下「登録簿」といい、第八条の規定により設けられる事務局が保管する）に掲げられる。湿地の区域は、これを正確に記述し、かつ、地図上に表示するものとし、また、特に水鳥の生息地として重要である場合には、水辺及び沿岸の地帯であつて湿地に隣接するもの並びに島又は低潮時における水深が六メートルを超える海域であつて湿地に囲まれているものを含めることができる。

2 湿地は、その生態学上、植物学上、動物学上、湖沼学上又は水文学上の国際的的重要性に従つて、登録簿に掲げるため選定されるべきである。特に、水鳥にとつていず

れの季節においても国際的に重要な湿地は、

掲げられるべきである。

3 登録簿に湿地を掲げることは、その湿地の存する締約国の排他的主権を害するものではない。

4 各締約国は、第九条の規定によりこの条約に署名し又は批准書若しくは加入書を寄託する際に、登録簿に掲げるため少なくとも一の湿地を指定する。

5 いずれの締約国も、その領域内の湿地を登録簿に追加し、既に登録簿に掲げられている湿地の区域を拡大し又は既に登録簿に掲げられている湿地の区域を緊急な国家的利益のために廃止し若しくは縮小する権利を有するものとし、当該変更につき、できる限り早期に、第八条に規定する事務局の任務について責任を有する機関又は政府に通報する。

6 各締約国は、その領域内の湿地につき、登録簿への登録のため指定する場合及び登録簿の登録を変更する権利を行使する場合には、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。

1 締約国は、登録簿に掲げられている湿地の保全を促進し及びその領域内の湿地をできる限り適正に利用することを促進するため、計画を作成し、実施する。

2 各締約国は、その領域内にあり、かつ、

登録簿に掲げられている湿地の生態学的特徴が技術の発達、汚染その他の人為的干渉の結果、既に変化しており、変化しつつあり又は変化のおそれがある場合には、これらの変化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ような措置をとる。

これらの変化に関する情報は、遅滞なく、第八条に規定する事務局の任務について責任を有する機関又は政府に通報する。

第四条

1 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。

2 締約国は、登録簿に掲げられている湿地の区域を緊急な国家的利益のために廃止し又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り、特に、同一の又は他の地域において水鳥の従前の生息地に相当する生息地を維持するために、新たな自然保護区を創設すべきである。

3 締約国は、湿地及びその動植物に関する研究並びに湿地及びその動植物に関する資料及び刊行物の交換を奨励する。

4 締約国は、湿地の管理により、適当な湿地における水鳥の数を増加させるように努める。

5 締約国は、湿地の研究、管理及び監視について能力を有する者の訓練を促進する。

第五条 省略（湿地が二国以上にわたる場合）

第六条

1 締約国は、必要などきは、湿地及び水鳥の保全に関する会議を招集する。

2 1の会議は諮問的性格を有するものとし、特に次のことを行う権限を有する。

(a)この条約の実施について討議すること。
(b)登録簿に係る追加及び変更について討議すること。

(c)登録簿に掲げられている湿地の生態学的特徴の変化に関する情報であつて、第三条2の規定により通報されるものについて

検討すること。

(d)締約国に対し、湿地及びその動植物の保全、管理及び適正な利用に関して一般的又は個別的勧告を行うこと。

(e)湿地に関係のある事項であつて本来国際的性格を有するものについての報告及び統計を作成するよう関係国際機関に要請すること。

3 締約国は、湿地の管理につきそれぞれ段階において責任を有する者が湿地及びその動植物の保全、管理及び適正な利用に関する1の会議の勧告について通知を受け入れることを確保する。

第七条

1 前条1の会議に出席する締約国の代表には、科学、行政その他の適当と認められる分野において得られた知識及び経験により湿地又は水鳥の専門家とされる者を含めるべきである。

2 会議に代表を出席させる各締約国は、一の票を有するものとし、勧告は、投ぜられた票の単純過半数による議決で採択する。ただし、締約国の二分の一以上が投票することを条件とする。

第八条

1 自然及び天然資源の保全に関する国際同盟は、他の機関又は政府がすべての締約国の三分の二以上の多数による議決で指定される時まで、この条約に規定する事務局

の任務を行う。以下略。

第九条

1 この条約は、署名のため無期限に開放しておく。以下略。

第十条 省略（効力の発効条件）

第十一条

1 この条約は、無期限に効力を有する。

2 いずれの締約国も、この条約が自国について効力を生じた日から五年の期間が満了した後は、寄託者に書面による通告を行うことにより、この条約を廃棄することができる。以下略。

第十二条 省略（最終条項）。