

ランと法律（その3）

夏井 高人

6. ラムサール条約

ワシントン条約（CITES）と並んで重要な条約（国際的な合意）なものとして、ラムサール条約と生物多様性条約があります。

ラムサール条約（Ramsar Convention）の正式名称は、「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：The Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat）」です¹。

ラムサール条約は、水鳥その他の動植物の保護を目的とし、水鳥の繁殖地などの野生動植物の生息地となっている湿地を包括的に保護するため、1971年に合意されました（発効は1975年）。

6.1 ラムサール条約による保護の対象

ラムサール条約の正式名称では「特に水鳥の生息地として」という文言があります。しかし、この条約では、水鳥と関係する湿原や海浜等だけに限定して保護すべき地域を定めるべきものとしているわけではありません。

まず、ラムサール条約における「湿地（wetlands）」の意味について、条約は、「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²」と定めていますので（1条1項）、およそ水と関係する場所であればほぼ全てのタイプの場所が含まれることになります。そこで、湿地の意義を明確にするために、別途、「湿地の種類に関するラムサール分類体系（Ramsar Classification System for Wetland Type）」が合意されています。

この分類体系では、湿地として、①海洋沿岸域湿地（サンゴ礁、砂州、河口、海岸沿岸域地下カルスト・洞窟などを含む。）、②内陸湿地（内陸デルタ、河川、溪流、滝、湖沼、泥炭地、内陸の地下カルスト・洞窟などを含む。）及び③人工湿地（水産養殖池、灌漑池、貯水場、ダム、運河、排水路などを含む。）という分類が採用されています。

他方、湿地で保護されるべき理由として、生態学、植物学、動物学、陸水学及び水文学におけ

¹ 外務省のサイト内に解説があります。

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/jyoyaku/rmsl.html>

² 原文は「For the purpose of this Convention wetlands are areas of marsh, fen, peatland or water, whether natural or artificial, permanent or temporary, with water that is static or flowing, fresh, brackish or salt, including areas of marine water the depth of which at low tide does not exceed six metres.」となっています。

る国際的な重要性を考慮に入れるべきものとしているので（2条2項）³，鳥類だけに限定するものではないことが明記されていることとなります。

ラムサール条約に基づく湿地指定の中で，主に水鳥の保護を目的としてその湿地が指定されている場合，そこでは水鳥（特に渡り鳥）が安全に繁殖したり休憩したりすることができ，また，餌をとることができます。ところが，そのような湿地では水鳥に踏みつけられてしまったり食べられてしまったりするラン科植物が出てきてしまうこととなります。けれども，もしその湿地が保護地域として指定されなければ，その湿地が開発等によってまるごと消滅してしまう危険性があります。また，そもそも自然の生態系では食物連鎖があり，生物相互間にはもともと食べたり食べられたりという関係が存在しているので，特定の種類のラン科植物だけ別格扱いにするというわけにはいきません。特定の種類のラン科植物だけを別格として特別扱いにすることは，逆にとても不自然なことになってしまうでしょう。

6.2 ラムサール条約に基づいて指定された日本国内の湿地

日本では，ラムサール条約に基づく湿地（条約湿地）として，宮島沼（北海道美唄市），雨竜沼湿原（北海道雨竜町）⁴，サロベツ原野（北海道豊富町・幌延町），クッチャロ湖（北海道浜頓別町），涛沸湖（北海道網走市・小清水町），ウトナイ湖（北海道苫小牧市），釧路湿原（北海道釧路市等），厚岸湖・別寒辺牛湿原（北海道厚岸町），霧多布湿原（北海道浜中町），阿寒湖（北海道釧路市）⁵，風蓮湖・春国岳（北海道根室市・別海町），野村半島・野村湾（北海道別海町・標津町），仏沼（青森県三沢市），伊豆沼・内沼（宮城県栗原市・登米市），蕪栗沼・周辺水田（宮城県栗原市等），化女沼（宮城県大崎市），大山上池・下池（山形県鶴岡市），尾瀬（福島県檜枝岐村・群馬県片品村・新潟県魚沼市）⁶，奥日光の湿原（栃木県日光市）⁷，谷津干潟（千葉県習志野市），佐潟（新潟県新潟市），瓢湖（新潟県阿賀野市），片野鴨池（石川県加賀市），三方五湖（福井県若狭市・美浜町）⁸，藤前干潟（愛知県名古屋市・飛島村），琵琶湖（滋賀県大津市等），串本沿岸海域（和歌山県串本町）⁹，中海（鳥取県米子市・島根県松江市等），宍道湖（島根県松江市等），秋吉

³ 原文は「Wetlands should be selected for the List on account of their international significance in terms of ecology, botany, zoology, limnology or hydrology.」となっています。

⁴ 特殊な山地型高層湿原であり，独特の植生を有する植物が自生しているという理由で条約湿地に指定されています。

⁵ 藻類であるマリモヤカワシンジュガイなどの貴重な貝類が生息しているほか，ヒメマスやイトウなどの魚類の天然南限になっているという理由で条約湿地に指定されています。

⁶ 特殊な高層湿原であり，独特の植生を有する植物が自生しているという理由で条約湿地に指定されています。

⁷ 特殊な高層湿原であり，独特の植生を有する植物が自生しているという理由で条約湿地に指定されています。

⁸ タモロコ，イチモンジタナゴなど固有の魚類が生息しているという理由で条約湿地に指定されています。

⁹ 腔腸動物であるサンゴ類によって形成されたサンゴ礁があるという理由で条約湿地に指定されています。

台地下水系（山口県美祢市）¹⁰、くじゅう坊ガツル・タデ原湿原（大分県竹田市・九重町）¹¹、藪牟田地（鹿児島県薩摩川内市）¹²、屋久島永田浜（鹿児島県屋久島町）¹³、漫湖（沖縄県那覇市・豊見城市）、慶良間諸島海域（沖縄県渡嘉敷村・座間味村）¹⁴、久米島の溪流・湿地（沖縄県久米島町）¹⁵及び名蔵アンパル（沖縄県石垣市）が指定されています。

これらの地域の中には水鳥の飛来地として有名な場所もありますが、水鳥とは無関係のものも含まれています。例えば、暗い洞窟の中にはコウモリの仲間が棲んでいることはありますが、普通の鳥類が飛び交うことはできません。これは、従来、水鳥中心に湿地の保護が考えられてきたことから、水鳥の飛来地を中心として指定がなされてきたという歴史的経緯はあるものの、2005年以降の湿地指定の追加の際には、鳥類以外の生物等の保護も積極的に考慮に入れられたという政策変更の結果です。

そして、これらの湿地の中には、主に湿地などに生える希少な野生ランの自生地も数多く含まれています。ラムサール条約に基づく湿地として指定する際、そのような希少な野生ランの自生地でもあるという事実が考慮に入れられている湿地もありますが、そうではなく結果的にそうなっているという湿地もあります。そのどちらの場合でも、野生ランの自生地としての保護の機能を営んでいることには変わりありません¹⁶。

さて、ラムサール条約に基づいて指定された湿地では、個々の生物種だけを限定的に保護するのではなく、湿地全体を包括的に保護するものなので、その場所の生態系全体をまるごと保護していることとなります。そして、指定された湿地に野生のラン科植物が自生している場合、そのラン科植物も他の動植物と一緒に保護されていることとなります¹⁷。

¹⁰ 哺乳動物であるユビナガコウモリなどが生息しているという理由で条約湿地に指定されています。

¹¹ 特殊な中間湿地であり、独特の植生を有する植物が自生しているという理由で条約湿地に指定されています。

¹² 昆虫であるベッコウトンボなどが生息しているという理由で条約湿地に指定されています。

¹³ 爬虫類に属する動物であるアカウミガメの産卵地であるという理由で条約湿地に指定されています。

¹⁴ 腔腸動物であるサンゴ類によって形成されたサンゴ礁があり、そのサンゴ礁特有の魚類が多数生息しているという理由で条約湿地に指定されています。

¹⁵ 爬虫類に属する動物であるキクザトサワヘビ（国内唯一の淡水産ヘビ）などが生息しているという理由で条約湿地に指定されています。

¹⁶ このような貴重な自生地に侵入してくる外来種に対する法的対応として特定外来生物法による規制があります。この法律については後に説明します。

¹⁷ 動物でも植物でもない菌類、細菌（バクテリア）、ウイルスその他の微生物や地中・水中で生活している様々な小動物類も、地上で生活している普通の動植物等と一緒に保護されていることとなります。このことは非常に重要なことです。微生物の中にはまだ人間に知られていないものが数多く存在しますし、人間にとって有用であるのか有害であるのかについて知られていないものが少なくありません。そして、微生物が自然の生態系の中で果たしている役割については、ごく一部の例外を除き、ほとんど知られていないというのが実情です。そのように知識のレベルではよく分かっていない微生物であっても、湿地を包括的に保護することによって、湿地の生態系の一部として保護していることとなります。もし湿地が保護されず、開発などの目的で埋め立てられてしまった場合、生物学的にも産業上も非常に重要な微生物でありながら、微細な生物であるために人間に全く知られないまま絶滅してしまうということが現実起きてしまいます。

6.3 ラムサール条約に基づく法的保護

ラムサール条約では、①国際的に重要な湿地を指定し、指定された湿地を国際的に重要な湿地の登録簿に掲載すること（2条1項、2項）、②湿地の保全及び湿地の適正な利用を促進するため計画を作成して実施すること（3条）、③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、自然保護区の監視を行うこと（4条1項）、そして、④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こと（4条5項）などの事項が定められています。

ところで、一般に、条約は、国家間の合意です。加盟国の国民に対して直接に法的拘束力を発生させるものではありません。そこで、ラムサール条約で定めるこれらの施策を日本国内で実現するためには、その法的根拠となるべき日本国の国内法が必要となります。

そのための主要な法令として、鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律（鳥獣保護法）、種の保存法及び自然公園法があります。

6.4 鳥獣保護法による保護

鳥獣の捕獲及び鳥類の卵の採取は、特別に許可を受けた場合などを除き、原則として禁止されています（鳥獣保護法8条）¹⁸。鳥獣保護法における「鳥獣」とは、鳥類または哺乳類に属する野生動物を指すものと定義されています（2条1項）。

環境大臣は、国際的又は全国的な鳥獣の保護の見地からその鳥獣の保護のため重要と認める区域を鳥獣保護区として指定することができます。また、都道府県知事は、地域の鳥獣の保護の見地からその鳥獣の保護のため重要と認める当該都道府県内の区域（環境大臣が指定する区域を除く。）を鳥獣保護区として指定することができます（28条1項）。鳥獣保護区に指定されると、その区域の所有者等の権利者は、鳥獣保護区の区域内の土地又は木竹に関して、「正当な理由がない限り、環境大臣又は都道府県知事が当該土地又は木竹に鳥獣の生息及び繁殖に必要な営巣、給水、給餌等の施設を設けること」を拒むことができません（28条11項）。

更に、環境大臣又は都道府県知事は、それぞれ鳥獣保護区の区域内で鳥獣の保護又は鳥獣の生息地の保護を図るため特に必要があると認める区域を特別保護地区として指定することができます（29条1項）。環境大臣が指定する特別保護地区を「国指定特別保護地区」といい¹⁹、都道府県知事が指定する特別保護地区を「都道府県指定特別保護地区」といいます（29条7項）。

鳥獣保護法に基づく特別保護地区の指定は、鳥類でも哺乳類でもないラン科植物とは全く関係

¹⁸ 様々な例外があり、その例外に該当する場合には捕獲や採取が禁止されていないことにはなりますが、詳細の説明は省略します。

¹⁹ 国指定特別保護地区の一覧は、下記のところにあります。関東地方では、大規模生息地として、浅間（群馬県）、集団渡来地として、谷津（千葉県）、集団繁殖地として、祇苗島（東京都）、大野原島（東京都）、西之島（東京都）、北硫黄島（東京都）、南鳥島（東京都）、希少鳥獣生息地として、小笠原群島（東京都）が特別保護地区に指定されています。

<http://www.env.go.jp/nature/choju/area/area2-1.pdf>

のないもののようにみえます。

しかし、これらの特別保護地区の区域内においては、環境大臣（国指定特別保護地区の場合）または都道府県知事（都道府県指定特別保護地区の場合）の許可を得ないで、①建築物その他の工作物を新築、改築または増築すること、②水面を埋め立てまたは干拓すること及び③木竹を伐採することができません（29条7項）。

更に、環境大臣（国指定特別保護地区の場合）または都道府県知事（都道府県指定特別保護地区の場合）は、特別保護指定区域を指定することができます（29条7項4号）。特別保護指定区域においては、環境大臣（国指定特別保護地区の場合）または都道府県知事（都道府県指定特別保護地区の場合）の許可を受けた場合、道路、広場その他の公共の場所において行う場合²⁰などを除き、次の行為が原則として禁止されています（鳥獣保護法施行令2条）。これらの行為は、「鳥獣の保護に影響を及ぼすおそれがある行為」に該当するものとみなされます。

農林漁業を営むために行う場合を除き

- ① 木竹以外の植物を採取・損傷すること
- ② 落葉や落枝を採取すること
- ③ 動物を捕獲・殺傷すること
- ④ 動物の卵を採取・損傷すること
- ⑤ 動力船を使用すること

農林漁業を営むために行う場合を含め

- ⑥ 火入れ・たき火をすること
- ⑦ 車馬を使用すること
- ⑧ 鳥獣に害を加えるおそれのある動物（ペットのイヌやネコなどの動物）を入れること²¹
- ⑨ 撮影・録画・録音をすること²²
- ⑩ 球具その他の器具を使用して野外スポーツや野外レクリエーションをすること

その結果、特別保護指定区域に含まれる場所では、許可を受けた場合などを除き、①木竹以外

²⁰ 例えば、特別保護指定区域としての規制区域内にある動植物を公道から望遠レンズで撮影する行為は禁止されていないこととなります。

²¹ 所定の許可を得た上でなければ、特別保護指定区域の範囲内にある場所では、行楽の目的でペットを連れて行くことが許されないだけでなく、映画や商業映像等を撮影するために動物を連れて行くこともできないということとなります。

²² 鳥獣保護管理研究会編著『鳥獣保護法の解説[改訂4版]』（大成出版会、2008）137頁によれば、「特別保護指定区域内において許可を受ける必要がある行為とは、土地、水面等に接して行われるものを行い、区域の上空で行われるものは含まないものであり、航空機上での撮影行為等は規制の対象とはならない。しかし、絶滅のおそれのある鳥獣の営巣地上空の航空機の航行については、それが当該鳥獣の営巣の保護上具体的な問題が生ずるおそれがあることが科学的な資料により明らかになった場合又は現に具体的な問題が発生した場合には、実施者に対し、善処を求める必要がある」とされています。

の植物を採取・損傷することや落葉・落枝を採取することが禁止されているので、木竹ではないラン科植物を採取したり損傷したりすることが許されず、②落葉や落枝を拾う行為まで禁止されていることから、例えば、クモランやボウランのような着生蘭が樹幹からはがれて落下したものを拾うことは許されず、③車馬を使用することが禁止されていますから、野生ランの自生地を訪問するために四輪駆動車やマウンテンバイクで原野・山林内を走行することもできないことになります。また、④撮影・録画・録音等の禁止は、直接的には鳥獣の撮影・録画・録音を指すものと考えられますが、要するに写真撮影等のためのシャッター音、モーター音その他の機械音、フラッシュの閃光などが自然の鳥獣の生態に悪影響を与えることを防止するというのが立法趣旨だと思いますので、特別保護指定区域の範囲内にある場所では、ラン科植物の撮影のためであっても（許可を受けた場合などを除き）撮影・録画・録音等が許されないという法解釈になりそうです²³。

2012年11月現在、知床（北海道）と小笠原群島（東京都）が希少鳥獣生息地として国指定の特別保護指定区域となっています。これらの地域では、最も厳しい規制が行われています。特別保護指定区域である知床（北海道）及び小笠原群島（東京都）の山野で野生ランの観察等をする場合には、十分に注意してください。

6.5 種の保存法による保護

環境大臣は、「国内希少野生動植物種の保存のため必要があると認めるときは、その個体の生息地又は生育地及びこれらと一体的にその保護を図る必要がある区域であって、その個体の分布状況及び生態その他その個体の生息又は生育の状況を勘案してその国内希少野生動植物種の保存のため重要と認めるものを、生息地等保護区として指定すること」ができます（種の保存法36条1項）。この生息地等保護区の指定は、特定の地域について、そこに生息する特定の種に属する動植物を保護しようとするものです。

生息地等保護区は、管理地区と監視地区に分けられます。管理地区では、許可を得た場合などを除き、①建築物等の新築、増築、改築、②宅地造成等の土地の形質の変更、③鉱物の採掘、土石の採取、④水面の埋立て、干拓、⑤河川、湖沼等の水位、水量の変更、⑥木竹の伐採等の行為が禁止されています（37条）。また、環境大臣は、管理地区の区域内で国内希少野生動植物種の個体の生息又は生育のため特にその保護を図る必要があると認める場所を、立入制限地区として指定することができます（38条）。

2012年11月現在、北岳キタダケソウ生育地保護区（山梨県南アルプス市）、山迫ハナシノブ生育地保護区（熊本県阿蘇郡高森町）などが指定されていますが、ラン科植物についての指定はあ

²³ 国指定特別保護地区または都道府県指定特別保護地区に指定されていても、特別保護指定区域でない場所については、これらの厳しい規制が適用されません。よく似た名称なので紛らわしいですが、特別保護地区と特別保護指定区域とは異なるものです。

りません²⁴。

6.6 自然公園法による保護

自然公園法は、環境大臣が指定する「国立公園」及び「国定公園」と都道府県知事が指定する「都道府県立自然公園」について定める法律です。これら3種類の公園をまとめて呼ぶときは「自然公園」と言います（自然公園法2条）。

環境大臣は、国立公園について、当該公園の風致を維持するため、公園計画に基づいて、その区域内に特別地域を指定することができます（ただし、海域は除外されます。）。また、都道府県知事は国定公園について、同様に特別地域を指定することができます（20条）。

特別地域内では、次の行為が禁止されています。ただし、国立公園については環境大臣から、国定公園については都道府県知事から許可を受けてする行為、非常災害のために必要な応急措置として行う行為等については例外です（20条3項）。

- ① 工作物を新築し、改築し、又は増築すること
- ② 木竹を伐採すること
- ③ 環境大臣が指定する区域内において木竹を損傷すること
- ④ 鉱物を掘採し、又は土石を採取すること
- ⑤ 河川、湖沼等の水位又は水量に増減を及ぼさせること
- ⑥ 環境大臣が指定する湖沼又は湿原及びこれらの周辺1キロメートルの区域内において当該湖沼若しくは湿原又はこれらに流水が流入する水域若しくは水路に汚水又は廃水を、排水設備を設けて排出すること
- ⑦ 広告物その他これに類する物を掲出し、若しくは設置し、又は広告その他これに類するものを工作物等に表示すること
- ⑧ 屋外において土石その他の環境大臣が指定する物を集積し、又は貯蔵すること
- ⑨ 水面を埋め立て、又は干拓すること
- ⑩ 土地を開墾しその他土地の形状を変更すること
- ⑪ 高山植物その他の植物で環境大臣が指定するものを採取し、又は損傷すること
- ⑫ 環境大臣が指定する区域内において当該区域が本来の生育地でない植物で、当該区域における風致の維持に影響を及ぼすおそれがあるものとして環境大臣が指定するものを植栽し、又は当該植物の種子をまくこと
- ⑬ 山岳に生息する動物その他の動物で環境大臣が指定するものを捕獲し、若しくは殺傷し、又は当該動物の卵を採取し、若しくは損傷すること
- ⑭ 環境大臣が指定する区域内において当該区域が本来の生息地でない動物で、当該区域に

²⁴ 指定の一覧は、次のところにあります。

http://www.env.go.jp/nature/yasei/hozonho/list_area.pdf

おける風致の維持に影響を及ぼすおそれがあるものとして環境大臣が指定するものを放つこと（当該指定する動物が家畜である場合における当該家畜である動物の放牧を含む。）

- ⑮ 屋根，壁面，塀，橋，鉄塔，送水管その他これらに類するものの色彩を変更すること
- ⑯ 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当該区域ごとに指定する期間内に立ち入ること
- ⑰ 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内において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
- ⑱ 前各号に掲げるもののほか，特別地域における風致の維持に影響を及ぼすおそれがある行為（政令で定めるもの）

これらの禁止行為の中で⑬高山植物その他の植物で環境大臣が指定するものを採取し又は損傷する行為については，特に注意しなければなりません。ここでいう「高山植物その他の植物」とは，高山帯に生息する植物だけを意味するわけではないからです。ラン科植物の大多数は，「高山植物その他の植物」として指定されています²⁵。

例えば，「明治の森高尾」では，ムギラン，エビネ，ギンラン，キンラン，ササバギンラン，ユウシュンラン，サイハイラン，シュンラン（ホクロ），マヤラン（サガミラン），コアツモリ，クマガイソウ，セッコク，カキラン，オニノヤガラ，ミヤマウズラ，ミズトンボ，ムヨウラン，ジガバチソウ，フウラン，サカネラン，ヨウラクラン，オオバノトンボソウ，ベニカヤラン（マツラン），カヤラン，クモラン，ヒトツボクロ，キバナノショウキランが指定されています。要するに，「明治の森高尾」の地域内においては，ラン科植物については，ほぼ全部の種類について採取が禁止されているわけです。他の国立公園についても基本的に同じです。

他方，環境大臣は，国立公園について，当該公園の景観を維持するため，特に必要があるときは，公園計画に基づいて，特別地域内に特別保護地区を指定することができます。また，都道府県知事は国定公園について，同様に特別地域内に特別保護地区を指定することができます（21条）。

特別保護地区では，特別地域内で禁止されている上記①，②，④，⑤，⑥，⑦，⑨，⑩，⑮，⑯の行為に加え，木竹を損傷すること，木竹を植栽すること，動物を放つこと，木竹以外の植物を採取・損傷すること，落葉若しくは落枝を採取すること，木竹以外の植物を植栽すること，植物の種子をまくことなどの行為が禁止されています（21条3項）。したがって，特別保護地区では，木竹ではないラン科植物の採取・損傷が禁止されているだけでなく，落葉や落枝を拾う行為も禁止されていることとなります。

6.7 まとめ

ラムサール条約の趣旨に反対する人はあまりいないでしょう。しかし，条約を国内法上でも実

²⁵ 環境大臣による指定の一覧は，次のところにあります。

<http://www.env.go.jp/park/doc/data/plant.html>

効的なものとするために鳥獣保護法、種の保存法及び自然公園法が改正され、規制が強化されてきた結果、これまでは特に問題がないとされてきた行為でも現在では禁止行為となっているものが増えてきました。

また、保護地域として指定されていない場所では特に問題とならない行為でも、保護地域として指定されている場所では禁止行為となっていることがあります。

野生の動植物を保護することは、同時に、人間の自由をある程度抑制することになります。そのバランスが大事なのですが、他面において人間は惰性で生きている動物という側面があり、これまで慣れ親しんできた行動様式や発想方法とは異なる行動や発想を受け入れることができるようになるためには一定の時間を要することがあります。これは、人間としては避けることのできない誰にでもある性向というべきものです。

しかし、知らなかったというだけで法の適用を免れることはできません。このことを、法律家は、「法の不知は許さず」の原則と呼んでいます。

そこで、愛好家として野生ランの観察等をする場合には、知らないうちに違法行為とされてしまうことにならないよう、野生ラン観察のために訪問する地域・場所に適用される法令や条例等の定めを事前にしっかりと確認し、知識を整理し、準備しておく必要があります。