



WWF *for a living planet*

WWF ジャパン  
(財)世界自然保護基金ジャパン

Tel: 03-3769-1711  
Fax: 03-3769-1717  
www.wwf.or.jp

〒105-0014  
東京都港区芝 3 丁目 1 番 14 号  
日本生命赤羽橋ビル 6F

2009 年 10 月 22 日

滋賀県近江八幡市

市長 富士谷 英正殿

WWF ジャパン  
事務局長 樋口隆昌

ラムサール登録地の保全について (要望書)

拝啓 時下益々ご清祥のこととお喜び申し上げます。また、美しい自然と景観、歴史と町並みを見事に保全しておられる努力に対し、敬意を表させていただきます。

さて、本年 9 月 3 日付けで、私どもは貴職に対し、要望書「ラムサール登録地の保全について」を送付させていただきました。9 月市議会で本件をご討議いただきたいとの私どもの考えで、十分に説明も出来ないまま送付し、ご迷惑をお掛けしたことをお詫び申し上げます。ここで改めて、御市へのお願いを、私どもが要望に至りました背景や根拠と併せ、文書で説明させていただきます。私どもの要望に対しご高配をお願い申し上げます。

WWF の要望：

- 速やかに、新エネルギーパーク事業建設予定地の変更をご検討ください。現在の予定地では、建設中と稼動後に西の湖に悪影響が出ることが考えられます。このようにラムサール登録地への悪影響が考えられる中で、行動を起こさないことは、WWF のラムサール条約の国際パートナー機関としての責務を放棄することになります。また、国際条約を遵守することは日本国憲法第九十八条二項での決め事です。
- どうしても本計画のまま、建設を進められる場合、事業アセスメントに入る前に、生物多様性基本法の理念に基づいて、戦略アセスメントあるいは計画アセスメントを実施してください。同法の第六条は「事業者の責務」として、生物の多様性に及ぼす影響の低減及び持続可能な利用に努めることを求めています。

ご注意：

- 廃棄物処理施設について反対しているわけではございません。
- WWF が懸念しているのは、建設予定地の位置でございます。
- 琵琶湖周辺の同様の施設について、コメントを出していなかったのは、1993 年のラムサール登録、あるいは 1996 年のモンルーレコードの運用ガイドライン策定あるいはエコリージョン指定、あるいは 2004 年の現地活動開始以前であったと思われます。
- この文書は配達証明付き郵便で送らせていただきます。

敬具



*for a living planet*<sup>®</sup>

添付：近江八幡市の新ごみ処理施設整備事業(愛称「新エネルギーパーク事業」)に対する  
WWF 日本の要望書「ラムサール登録地の保全について」について

本件に付いてのお問合せは自然保護室の小森あるいは岡安までお寄せください。03-3769-1713



for a living planet®

付記 近江八幡市の新ごみ処理施設整備事業(愛称「新エネルギーパーク事業」)に対する WWF ジャパンの要望書「ラムサール登録地の保全について」について

#### A. 本要望の背景

琵琶湖と西の湖の保全は、生物多様性保全の観点からきわめて重要で、WWFではここを優先的に保全すべき場所として、2004年より保全活動を実施しております。

#### 1. 琵琶湖と近江八幡市周辺の淡水生態系

##### 琵琶湖

日本最大の面積を誇る琵琶湖は、400万年も前にできた世界第3位の古代湖である。湖とその周辺ではビワコオオナマズやホンモロコ、ニゴロブナなど、58種の固有種(淡水魚類、無脊椎動物、水生植物など)を含む1,100種を超える動植物種が記録されている。その生態学的な重要さから、1993年6月にラムサール条約の登録湿地に指定された。



図1 琵琶湖とその周辺 (Google Earth)

##### 西の湖

かつて琵琶湖周辺(特に湖東地方)には大中の湖など多くの内湖が存在した。内湖は、琵琶湖につながる浅い水域で、ヨシなどが生い茂り、水の浄化や魚類の産卵場としてきわめて重要である。しかし、そのほとんどが江戸時代以来の埋め立てによって消滅している。近江八幡市と安土町にまたがる西の湖は現存する最大の内湖であり、その重要性は、これ

までの多くの研究で確認されている。そのため、2008年に韓国で開催されたラムサール条約締約国会議の場で、登録地に組み込まれた。

ラムサール条約（日本語の正式名称は「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」（英名：*Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat*）

湿地の保存に関する国際条約。水鳥を食物連鎖の頂点とする湿地の生態系を守る目的で、1971年2月に制定され、1975年12月に発効。1980年以降、定期的に締約国会議が開催されている。通称名ラムサール条約は、この条約が作成されたイランの都市ラムサールにちなむ。2009年2月現在の締結国は158ヶ国。登録地数は1,832ヶ所。面積で約170万平方キロメートル。締約国は、動植物、特に鳥類の生息にとって重要な水域等を指定し、指定地は事務局の登録簿に登録される。締約国は、指定地の適正な利用と保全について計画をまとめ、実施する。

日本政府は1980年6月に加入書をユネスコ事務局長に寄託、同年10月、国内で発効した。日本の登録地、37ヶ所、計13万1,027ヘクタール。

## 2. 琵琶湖とWWFとの関わり

### WWF「GLOBAL 200」

1996年に、WWFが世界中から選び出した、238の代表的かつ重要な自然環境のこと。大きく、陸域、淡水域、海域の3つに分かれており、その地域の自然環境の広がり、まとまりを基本に設定されており、いくつかの国の国境を越えているケースも数多くある。世界各地でどの地域の、どのような自然を優先的に保全するべきかを明らかにしたもの。ガラパゴス諸島やアマゾン流域などが含まれ、日本では南西諸島の陸域と海域、琵琶湖の3ヶ所が含まれている。（添付『The Global 200 Blueprint』参照。琵琶湖は185番）

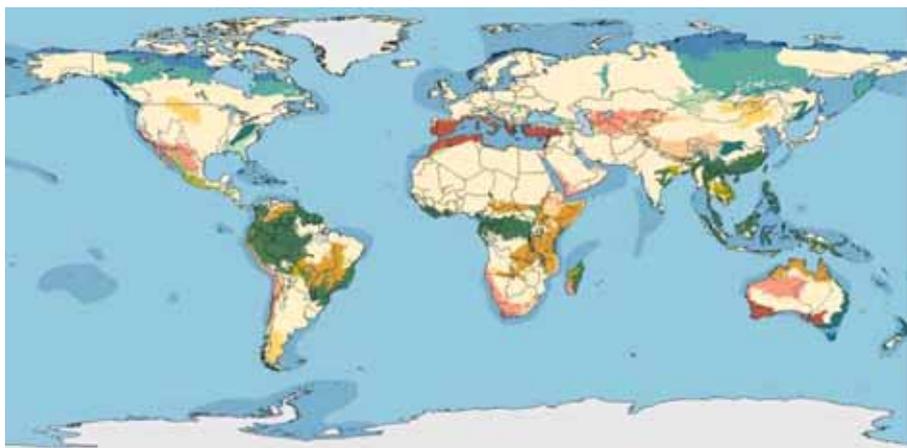


図2 WWF GLOBAL 200 世界を代表する陸域、淡水域、海域238ヶ所が選ばれている。WWFが科学的データに基づいて決めた優先的に保護すべき場所。

### WWF 日本の活動

WWF日本は2004年より、エコリージョン・淡水保護活動として、琵琶湖博物館や地元のグループなどと協力して流域で保全活動を展開してきた。この協力活動によって得られた貴重なデータは、滋賀県が2008年4月に発表した「守りたい育てたい湖国の自然100選」に生かされている。また、西の湖のラムサール登録には、この保全活動に加わった地元の団体の働きが大きく貢献している。（添付『湿地の生物多様性保全～WWF日本の取り組み～』『琵琶湖お魚保全マップ 守りたい場所 未来へ伝える生命の淡海』『琵琶湖お魚ネットワーク報告書』『魚つかみの楽しみかた』『ありがとう 琵琶湖お魚ネットワーク』参照）

図3 芹川での観察会風景 2009年8月8日



### 3. 近江八幡市「新ごみ処理施設整備事業」（愛称：新エネルギーパーク事業）

近江八幡市では、現存の廃棄物処理施設に代わる新エネルギーパークを西の湖の南約500mの浅小井町地先(図4の矢印)に計画しているとの情報が、地元の協力者から入った。

図4 近江八幡市と周辺地図 (YOH00)



#### 新ごみ処理施設整備事業の概要

- 総面積 7.8ha
- ごみ焼却施設(90t/日)、リサイクル施設(24.1t/日)、ストックヤード
- し尿や浄化槽汚泥などの処理施設(今後、併設整備)
- サッカー場やプールも含む
- 予定操業期間は30年以上
- 周辺環境への影響について、生活環境影響調査(気象、大気質、騒音、振動、悪臭、水質、土壌、動植物などについて)を実施する

#### B. 現状確認

地元よりの報告を受け、WWFでは現地に赴き現状確認を行い、その上で対策を検討いたしました。

##### 1. 確認活動

- 2009年7月11日に事務局長と自然保護室長が新エネルギーパーク建設予定地を視察。関係者から説明を受けた。
- 8月8日に職員2名が予定地を視察。地元の関係者から情報収集を行った。このとき、予定地が西の湖から4-500m程度しか離れていないこと、長命寺川につながる蛇砂川が予定地のすぐ側を流れていることを確認した。また、送水管が破壊されるような地盤沈下が起きたとの情報から地盤がかなり軟弱と推測した。



*for a living planet*

- その後、市の説明文書「新エネルギーパーク事業について」を入手、事業背景や内容を確認した。また、琵琶湖環境科学センターなどの諸文献から西の湖の重要性を確認、有効な保護手段を検討した。

## 2. WWF が考える西の湖の保全（調査の結論）

- これまでの多くの調査研究で、西の湖は貴重な植物が生育する地域（ホットスポット）と確認されている。かつて多く点在した内湖の1つであり、現存する最大のもの。多くの内湖が消滅した現在、その保全はきわめて重要。
- WWF は琵琶湖をエコリージョンとして優先的に保護すべき場所としている。西の湖は、琵琶湖の一部であり、WWF にとって重要な保護対象。
- ラムサール条約は西の湖と長命寺川を、生物多様性保全の観点から、重要な湿地（ラムサール登録地）に加えている。
- 新エネルギーパークの建設が始まれば、工事現場からの土砂の流出、操業開始後は、大雨時の未処理汚物の流出、煤煙や事故などによる環境汚染などが予想される。このような脅威は、西の湖がモントルーレコードの「生態学的特徴を損なう恐れがある登録湿地」にあたる可能性がある。
- 現在のアセスメントには問題が多く、不十分（事業の正当性を裏付けるのに利用される、いわゆる「アワセメント」になる可能性が高い）。生物多様性基本法の理念に基づいて、事業アセスメントに入る前に、戦略アセスメントあるいは計画アセスメントが実施されるべき。
- 西の湖の保全は、ラムサール条約の国際パートナー機関としての責務。ラムサール条約における、WWF の国際パートナー機関としての地位とモントルーレコードを活用すべき。

## C. WWF が本件に関わる根拠

A章において、WWF が西の湖を含む琵琶湖を重要な場所として保全活動を行っていることを説明いたしました。また、国際条約を尊重することは日本国憲法によって求められておりますし、WWF はラムサール条約とも、国際パートナー機関という強いつながりを有しております。今回の計画が、ラムサール条約のモントルーレコードにある「生態学的特徴が変化するおそれ」を引き起こす可能性があることが考えられる以上、私どもとしては、同条約に対する責務を果たす必要がございます。また、生物多様性基本法は、国民や団体に長期的な観点から生態系等の保全及び再生に努めることを求めています。

### 1. WWF の琵琶湖との関わり

WWF は琵琶湖をエコリージョン（優先的に保全すべき場所）としており、2004 年以来、滋賀県内で活動を続けている（A章2 と 参照）。



WWF® for a living planet®

## 2. 国際条約の遵守

ラムサール条約に限らないが、日本政府や地方自治体、国民が国際条約を遵守することは憲法九十八条で規定されている。

### 第九十八条【憲法の最高法規性、条約・国際法規の遵守】

2 日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする。

## 3. ラムサール条約のモントルーレコード

1993年6月スイスのモントルーで開催された第5回ラムサール条約締約国会議で決議された(決議V.4)。また、運用ガイドラインは1996年にブリスベンで開催された第6回締約国会議で採択されている(決議 .1 付属書, 第3節)。生態学的特徴が既に変化しており、変化しつつあり又は変化するおそれがあるラムサール登録湿地を保全する仕組み。登録湿地の生態学的特徴が損なわれたり、損なわれつつある場合だけでなく、おそれがある場合にも、条約事務局は手続きを進めることになる。

3.1. モントルーレコードは、生態学的特徴を損なうような変化がすでに起きてしまった、起きつつあり、または起こるおそれがある場合、それゆえ優先的な保全措置が必要とされる登録湿地に焦点を当てるための、基本的な仕組みである。それはラムサールデータベースの一部として維持され、また継続的な見直しの対象となる。

3.2. 登録湿地がモントルーレコードに含まれるべきかどうかを考慮する際、以下の手続きが順守されるべきである。

3.2.1 締約国は、潜在的または実際の生態学的特徴の否定的な変化を理由に、対応措置や支援の必要性に対する注意を喚起するため、登録湿地をモントルーレコードに記載するよう求めることができる。別の方法としては、事務局はパートナー機関、他の国際または国内NGO、または他の関心を持っている組織から、否定的な変化が実際に起きているかまたはその可能性があるという情報を受けて、関係する締約国にこの情報に対する注意を喚起し、問題となっている登録湿地がモントルーレコードに含まれるべきかどうか問い合わせることができる。登録湿地は当該締約国の承認によってのみ、モントルーレコードに含めることができる。

3.2.2 条約事務局は、パートナー機関、他の国際または国内NGO、または関心のある組織から受け取った情報を、簡潔かつ自主的な質問表とともに、締約国に送付する。この質問表は通常は、事務局に3ヶ月以内に返送されるものとする。しかし途上国と経済が移行段階にある締約国を考慮し、この締切の期限は柔軟にすべきである。

3.2.3 当該締約国の同意のもと、「登録湿地の生態学的特徴の実用的定義とそれらを記載し維持するためのガイドライン」に沿った形で科学技術検討委員会の助言を求めため、この質問表の回答は事務局より委員会に転送される。事務局は締約国の合意のもとに、質問表の回答をもととの情報を提供した機関



for a living planet®

に送付する。もし締約国がこれに同意できない時は、事務局は当該締約国の決定を連絡する。

3.2.4 科学技術検討委員会による専門的な意見または助言は、事務局により締約国と、もともとの情報を提供してくれた機関(もしそれが締約国ではない場合)に送付される。

3.2.5 登録湿地がモントルーレコードに含まれるべきかどうかの決定も含め、どのような措置を取るかを定める目的で、科学技術検討委員会の意見と助言を、事務局は当該締約国とともに論議する。適切な場合には、事務局との協議の上締約国によってなされた決定は、科学技術検討委員会と他の関心を持っている組織に通知される。

3.2.6 3年ごとの国別報告書の中で、モントルーレコードに含まれている登録湿地の保全状況について、締約国は条約事務局に報告を行う。もし必要ならば、事務局の求めに応じさらに情報を提供する。

(琵琶湖水鳥湿地センターHP より)

#### 4. ラムサール条約の国際パートナー機関

条約は国家間の取り決めであり、条約事務局は加盟国と交渉を行う。しかし、ラムサール条約では、1999年コスタリカで開催された第7回締約国会議の決議VII.3によって、以下の4つの国際パートナー機関に対し、公式な地位を認めている(原文は要望書に添付している)

- BirdLife International
- IUCN (World Conservation Union)
- Wetlands International
- WWF International

上記4機関に加え、IWMI (International Water Management Institute)は2005年にウガンダで開催された第9回締約国会議で、5番目の国際パートナー機関に認定されている。これらの国際パートナー機関は、ラムサール条約事務局との契約でラムサール精神や賢明な利用の概念を具現化することを求められており、今回のように、登録湿地の生態学的特徴を損なう可能性のある計画を知った以上、適切な行動をとるのは、WWFの責務である。

国際パートナー機関は条約が世界規模で、あるいは地域、国、地方レベルで行う活動に対し非常に貴重な支援を行う。例えば、専門的アドバイス、現場レベルでの実施支援、資金援助などで、その本部やそれ以外の国にある事務所や提携団体、専門家ネットワークが行う。それに加え、国際パートナー機関自身がラムサール条約の精神や賢明な利用の概念を具現化し、世界各地での自らの活動にラムサールガイドラインを利用することを支援する。国際パートナー機関はまた、締約国会議や常任委員会にオブザーバーとして参加し、科学技術レビュー委員会の正式メンバーである。

(琵琶湖水鳥湿地センターHP より)



for a living planet®

## 5. 生物多様性基本法

日本政府が批准している生物多様性条約に基づいて、2008年5月28日、生物多様性基本法が制定されている。この法律では、基本原則、地方公共団体や事業者、国民や民間団体の責務を述べ、事業計画立案の段階で生物多様性に係る環境影響評価を求めている。

### 生物多様性基本法（抜粋）

#### （基本原則）

##### 第三条

生物の多様性の保全は、健全で恵み豊かな自然の維持が生物の多様性の保全に欠くことのできないものであることにかんがみ、野生生物の種の保存等が図られるとともに、多様な自然環境が地域の自然的社会的条件に応じて保全されることを旨として行われなければならない。

2 生物の多様性の利用は、社会経済活動の変化に伴い生物の多様性が損なわれてきたこと及び自然資源の利用により国内外の生物の多様性に影響を及ぼすおそれがあることを踏まえ、生物の多様性に及ぼす影響が回避され又は最小となるよう、国土及び自然資源を持続可能な方法で利用することを旨として行われなければならない。

3 生物の多様性の保全及び持続可能な利用は、生物の多様性が微妙な均衡を保つことによって成り立っており、科学的に解明されていない事象が多いこと及び一度損なわれた生物の多様性を再生することが困難であることにかんがみ、科学的知見の充実に努めつつ生物の多様性を保全する予防的な取組方法及び事業等の着手後においても生物の多様性の状況を監視し、その監視の結果に科学的な評価を加え、これを当該事業等に反映させる順応的な取組方法により対応することを旨として行われなければならない。

4 生物の多様性の保全及び持続可能な利用は、生物の多様性から長期的かつ継続的に多くの利益がもたらされることにかんがみ、長期的な観点から生態系等の保全及び再生に努めることを旨として行われなければならない。

5 生物の多様性の保全及び持続可能な利用は、地球温暖化が生物の多様性に深刻な影響を及ぼすおそれがあるとともに、生物の多様性の保全及び持続可能な利用は地球温暖化の防止等に資するとの認識の下に行われなければならない。

#### （地方公共団体の責務）

##### 第五条

地方公共団体は、基本原則にのっとり、生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関し、国の施策に準じた施策及びその他のその地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。

#### （事業者の責務）

##### 第六条

事業者は、基本原則にのっとり、その事業活動を行うに当たっては、事業活動が生物の多様性に及ぼす影響を把握するとともに、他の事業者その他の関係者と連携を図りつつ生物の多様性に配慮した事業活動を行うこと等により、生物の多様性に及ぼす影響の低減及び持続可能な利用に努めるものとする。

#### （国民及び民間の団体の責務）

##### 第七条



for a living planet®

国民は、基本原則にのっとり、生物の多様性の重要性を認識するとともに、その日常生活に関し、外来生物を適切に取り扱うこと及び生物の多様性に配慮した物品又は役務を選択すること等により、生物の多様性に及ぼす影響の低減及び持続可能な利用に努めるものとする。

2 国民及び民間の団体は、基本原則にのっとり、生物の多様性の保全及び持続可能な利用のための取組を自ら行うとともに、他の者の行う生物の多様性の保全及び持続可能な利用のための取組に協力するよう努めるものとする。

(事業計画の立案の段階等での生物の多様性に係る環境影響評価の推進)

#### 第二十五条

国は、生物の多様性が微妙な均衡を保つことによって成り立っており、一度損なわれた生物の多様性を再生することが困難であることから、生物の多様性に影響を及ぼす事業の実施に先立つ早い段階での配慮が重要であることにかんがみ、生物の多様性に影響を及ぼすおそれのある事業を行う事業者等が、その事業に関する計画の立案段階からその事業の実施までの段階において、その事業に係る生物の多様性に及ぼす環境影響の調査、予測又は評価を行い、その結果に基づき、その事業に係る生物の多様性の保全について適正に配慮することを推進するため、事業の特性を踏まえつつ、必要な措置を講ずるものとする。

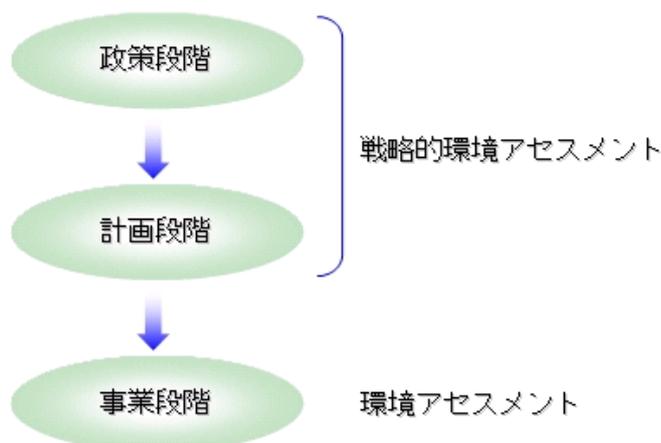
#### 参考 生物多様性条約

『第一四条 影響の評価及び悪影響の最小化

1 締約国は、可能な限り、かつ、適当な場合には、次のことを行う。

(a) 生物の多様性への著しい悪影響を回避し又は最小にするため、そのような影響を及ぼすおそれのある当該締約国の事業計画案に対する環境影響評価を定める適当な手続を導入し、かつ、適当な場合には、当該手続への公衆の参加を認めること。

(b) 生物の多様性に著しい悪影響を及ぼすおそれのある計画及び政策の環境への影響について十分な考慮が払われることを確保するため、適当な措置を導入すること。』



<http://blue.ap.teacup.com/cbd-law/58.html> (WWF ジャパン草刈秀紀HP)

生物多様性基本条約解説より



for a living planet®

## D. 参考

### 1. 戦略アセスメント

事業計画が固まった段階で行う現行の環境アセスメント（いわゆる事業アセス）より早期の、事業実施段階（Project 段階）に至るまでの行政意思形成過程（戦略的な段階）の段階で行う環境アセスメントことをいう。戦略的段階とは、一般的に「Policy（政策）> Plan（計画）> Program（プログラム）」の三つの P の段階を指すと説明されているが、抽象的な概念であり、具体的にはどの段階から戦略的環境アセスメントと呼ぶるか、厳密な定義は難しい。従前、計画アセスとよばれていたものより概念的には広く捉えられており、計画熟度が高まった事業の実施段階よりは環境配慮の柔軟な取り込みがしやすいと期待されている。（EIC ネット環境用語集より）

埼玉県の戦略的アセスメント（埼玉県などではすでに実施されている）

環境に著しい影響を及ぼすおそれのある道路、鉄道、廃棄物処理施設などの計画等の案を作成する段階において、計画策定者が、社会経済面の効果や環境面の影響を予測評価した内容を県民等に開示し、情報交流をすることにより、幅広く環境配慮のあり方を検討するものです。平成 12 年 8 月から制度化の検討を始め、平成 14 年 3 月、「埼玉県戦略的環境影響評価実施要綱」を制定しました。平成 14 年度から、この実施要項に基づき本制度を実施しています。（埼玉県庁 HP より）

### 2. WWF について

WWF は、1961 年に設立された世界最大規模の自然保護 NGO（非政府組織）。約 500 万人と約 10,000 社・団体のサポーター（会員・寄付者）に支えられ、スイスのグランにある WWF インターナショナルを中心に 100 カ国を超える国々で活動している。WWF インターナショナルの名誉総裁はエジンバラ公フィリップ殿下。

究極の目的は、地球の自然環境の悪化を食い止め、人類が自然と調和して生きられる未来を築くこと。1) 世界の生物多様性を守る、2) 再生可能な自然資源の持続可能な利用が確実に行なわれるようにする、3) 環境汚染と浪費的な消費の削減を進める、の 3 つの使命をベースに、地球規模で、絶滅危機種の保護や、地球全体の生物多様性を守るために選定された最も重要な地域の保全、森林や海洋の持続可能な開発の推進、地球規模の環境問題である気候変動や化学物質による汚染を食い止める活動を行なっている。

WWF ジャパン（財団法人世界自然保護基金ジャパン）の設立は 1971 年。約 27,000 の個人サポーターと約 300 の法人サポーターに支えられている。名誉総裁は秋篠宮文仁親王殿下、会長は徳川恒孝。

### 3. 添付：

『The Global 200 Blueprint』 『湿地の生物多様性保全～WWF ジャパンの取り組み～』  
『琵琶湖お魚保全マップ 守りたい場所 未来へ伝える生命の淡海』 『琵琶湖お魚ネットワーク報告書』 『魚つかみの楽しみかた』 『ありがとう 琵琶湖お魚ネットワーク』  
『WWF Japan Annual Report 2007-2008』 『WWF 2009 11/12』