

北海道湿原保全マスタープラン

平成6年6月



はじめに

私たちが住む北海道は、四面を豊かな海に囲まれ、変化に富む山岳や天然林を主とする森林、広々とした湿原、美しい湖沼などが織り成す雄大な風景と様々な動植物が息づくすばらしい自然環境に恵まれています。

その中でも湿原は、北海道の豊かな自然を象徴し、多様な動植物の生息・生育環境として極めて重要であり、近年、調査研究の進展に伴って、その多面的な機能や役割が見直されてきています。

また、平成5年6月には釧路市で「ラムサール条約第5回締約国会議」が開催され、湿原保全の重要性に対する認識が高まってきました。

一方では、湿原及びその周辺の地域における様々な土地利用の結果、生態系への影響が懸念されている湿原も見られます。

このようなことから、道では、平成元年7月に策定した「北海道自然環境保全指針」の趣旨を踏まえ、湿原保全についての基本的な考えを示す本マスタープランを策定しました。

自然は、私たち道民一人一人の生活基盤であり、貴重な財産であることから、自然の恵みを将来にわたって享受できるよう、自然の大切さを正しく認識し、道民、事業者及び行政が相互に協力して、それぞれの立場から自発的、積極的な取組みをしていくことが重要と考えます。

道は、自然環境保全施策の一環として、このマスタープランに基づき、湿原の保全を図るためにさらに努力していく考えでありますので、道民の皆様の御理解と御協力をお願い申し上げます。

平成6年6月

北海道保健環境部長 厚谷純吉

第1章 マスタープラン策定の目的と性格

1 マスタープラン策定の背景と目的

北海道は、気候的、地形的な環境条件などから湿原が形成されやすいため、日本の湿原*（用語解説参照・以下同様）の多くを有し、海岸地域から河川を経て山岳地域まで、環境条件に応じた様々なタイプの湿原があり、その原始的で特異な景観は、北海道を象徴する自然の一つになっている。

湿原は、水源のかん養や水質浄化、気象の緩和などの機能を持つとともに、多様な野生生物の生息・生育環境として位置付けられるなど、湿原に関する調査研究の進展に伴って、その役割や価値が見直されてきている。

また、湿原は、水と土地と野生生物が相互にかかわりあいを持った生態系*として、その微妙なバランスの上に成立していることから、構造的に非常に脆弱で不安定であり、いったんバランスが崩れると、その回復は容易でないことも認識されてきている。

本道の湿原は、開発の進展とともに平野部を中心に、主として農業や水産業の場として利用され、地域における産業基盤の確立など本道の経済的発展に少なからず寄与してきているが、このために平野部の多くの湿原が失われるとともに、残された湿原についても脆弱な生態系への影響が現れているものもある。

湿原を経済的、観光的、教育的な活動の場として利用していく各種の要請は、その立地条件や特徴ある景観、特異な生態系などから、今後とも一層増大するものと予想され、湿原の持つ機能や役割などの重要性を認識した上で、湿原をいかに持続的に有効に利用し、どのように保護していくかが、重要な課題となっている。

このようなことから、本マスタープランは、人間生活や産業活動との調整を図りつつ湿原を適切に保全するため、広く道民の理解と協力を得ながら、湿原の保護と利用に関する施策が総合的、計画的に推進されるよう、湿原の保全について道の基本的な考え方を示すものである。

2 マスタープランの性格

本マスタープランは、「北海道自然環境保全指針」*の趣旨を踏まえ、同指針の保全を図るべき自然地域に係る湿原の保全について、道の基本的考え方を示すものであり、国に対しては要望的、市町村に対しては誘導的な性格を有するとともに、道民や事業者に対しては理解と協力を求めながら、各種の開発事業等の実施に当たって、それぞれの構想段階から自発的、積極的な湿原保全への配慮を期待するものである。

したがって、本マスタープランは、法律や条例等に基づく地域指定や基準とは異なり、法的な効力を有したり、規制を伴うものではない。

また、本マスタープランでいう「保全」とは、湿原の保護と利用をあわせた概念であって、湿原を良好な状態に保ちながら、人間生活の向上のためにその機能の持続的で合理的な活用を図ることを意味し、更に湿原の維持や回復なども含むものである。

3 湿原の定義

本マスタープランでいう湿原は、山地部、河川の流域、湖沼の周縁部、沿岸部などにある湿った土地に形成され、主にミズゴケ類、スゲ類、ヨシ、アッケシソウなどの自然植生を有する1ha以上の広がりを持つ草原などで、そこに付随する小規模な池沼群を含むものとする。

第2章 北海道の湿原の現状と課題

1 湿原の機能と役割

湿原は、水の存在などからこれまで利用し難い土地として取り扱われてきたが、近年、湿原に関する調査研究の進展に伴って動植物の貴重な生息・生育の場としてだけでなく、人間にとっても重要な次のような機能や役割等を有していることが明らかにされている。

(1) 公益的な機能

- 保水力が高く、河川の流量の変動を緩和する機能を持っている。
- 保水機能に伴った水の存在により、地域の気象変動を緩和する機能を持っている。
- 流入水に含まれる土砂や汚濁物質を捕捉したり、生物的に吸収することによって、水質を浄化する機能を持っている。
- 水辺の植生は、波の力を和らげることによって水際の土壌の安定化に寄与している。

(2) 産業的な役割

- 産業用水や生活水の源として、また放牧、採草など農業の場としての役割を持っている。
- 湿原や湿原内の河川、湖沼等においては、サケ、エビ類などの魚介類を主とした水産資源を有し、そのかん養の場としての役割を持っている。
- 湿原とその周辺の多くは、景観的に優れており、観光資源としての役割を持っている。

(3) 野生生物の生息・生育の場としての役割

- 多くの野生生物の生息・生育環境となっており、生物の多様性*の保持に役割を果たしている。
- 渡り鳥などの中継地（採餌、休息等）、繁殖地又は越冬地としての役割を持っている。

(4) 学術的な価値

- 比較的自然性が高い状態で、様々な植生のタイプが存在することなど、生態系の多様性が特徴となっている。
- タンチョウをはじめヤチカンバ、サカイツツジなど学術的に貴重な動植物の生息・生育環境となっている。

- 湿原の多くは泥炭地*に成立したもので、その成因や水文的特性など学術的に貴重なものである。

(5) 教育・レクリエーションの場としての役割

- 湿原は、水鳥類など多様な野生生物が生息・生育しており、自然教育の場としての役割を持っている。
- 湿原は、河川、湖沼などと一体となって多様な自然環境を構成することが多く、地域の住民の自然探勝、レクリエーションの場として活用されている。

2 北海道の湿原の特徴

本道は、植生帯の区分では冷温帯から亜寒帯に位置し、その冷涼な気候に起因して泥炭が形成されやすいことや火山地形に起因した溶岩台地*の存在や河川の氾濫などから、山地部から平野部にわたって多くの湿原が存在するとともに、高層湿原*、中間湿原*、低層湿原*、塩湿地*など様々なタイプの湿原が見られる。

特に、開発の歴史が浅いことや地理的、気候的条件から、本州では数少ない平野部の湿原が比較的によく残されており、これらの湿原のなかには人手の加わらない自然性と水平的な広がりを持つものも多く、本道を代表する自然景観として高い評価を受けている。

また、これらの湿原のなかには渡り鳥などの重要な中継地、繁殖地又は越冬地であるものや、氷河期の遺存種*として、ユーラシア大陸と隔離された動植物の生息・生育環境となっているものもある。

本道の湿原を特徴づける動物としては、道東地方に生息するタンチョウ、道北地方に生息する爬虫類のコモチカナヘビ、釧路湿原に生息する両生類のキタサンショウウオ、魚類ではイトウ、昆虫ではイイジマルリボシヤンマ、エゾカオジロトンボなどがある。

植物では、釧路湿原と周辺で見られるクシロハナシノブ、ハナタネツケバナ、霧多布湿原のカラクサキンポウゲ、落石岬湿原のサカイツツジ、更別湿原のヤチカンバ、ニセコ大谷地湿原のフサスギナなどが挙げられる。

3 湿原に関連する法令

湿原を適切に保全していくに当たっては、法令*に基づく地域指定による行為規制などが重要な役割を持っている。

(1) 法令に基づく地域指定

次の法令は、それぞれの目的に応じ保護の度合いや利用の考え方について定めており、地域を指

定して、地域内の現状変更や工作物の設置等を制限するなどして、自然環境の保全を図っている。

- ①「自然公園法」及び「北海道立自然公園条例」に基づく国立公園・国定公園・道立自然公園
すぐれた自然の風景地の保護と利用の増進を目的とし、風致景観に影響を及ぼす行為が規制される。

国立公園では釧路湿原、国定公園では雨竜沼湿原、道立自然公園では霧多布湿原などがある。

- ②「自然環境保全法」及び「北海道自然環境等保全条例」に基づく自然環境保全地域等
自然環境の適正な保全を総合的に推進することを目的とし、保全を図るべき地域の資質と保全目的に応じ、自然環境に影響を及ぼす行為が規制される。

道自然環境保全地域としては、落石岬湿原、松山湿原などがある。

- ③「鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律」に基づく鳥獣保護区

鳥獣の保護事業の実施や狩猟を適正化することにより、鳥獣の保護繁殖、有害鳥獣の駆除などを図ることを目的としている。

鳥獣保護区内では鳥獣の捕獲が禁止されているほか、鳥獣保護区内の特別保護地区では鳥獣の保護繁殖に影響を及ぼす行為が規制される。

特別保護地区としては、ウトナイ湖湿原、サロベツ湿原などがある。

- ④「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」に基づく生息地等保護区

絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存を目的とし、希少野生動植物種*を指定することにより捕獲・譲渡等が規制されるほか、その生息・生育地を生息地等保護区に指定することにより指定種の保存に影響を及ぼす行為などが規制される。

- ⑤「文化財保護法」及び「北海道文化財保護条例」に基づく天然記念物

文化財の保存や活用を図ることを目的とし、地域や特定の種を指定することにより、現状変更に係る行為が規制される。

地域指定としては、釧路湿原、雨竜沼湿原などがある。

(2) その他の法令による規制など

湿原に関連する法令としては、前記によるもののほか、次のようなものがある。

①水質の保全等に関連する法令

水質汚濁防止法、湖沼水質保全特別措置法、特定水道利水障害の防止のための水道水源水域の水質の保全に関する特別措置法、水道源水水質保全事業の実施の促進に関する法律、下水道法、浄化槽法、農薬取締法、廃棄物の処理及び清掃に関する法律、海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律など

②自然災害の防止など国土の保全や適正な管理、利用等に関連する法令

河川法、森林法、海岸法、砂防法、港湾法、公有水面埋立法など

③計画的な土地利用や秩序ある開発等に関連する法令

国土利用計画法、農地法、都市計画法、国土総合開発法、北海道開発法、北海道環境影響評価条例など

4 湿原保全の現状と課題

我々は、湿原を様々なかたちで利用し、その恩恵を享受しており、近年、湿原に対する道民の関心が高まるにつれて、その機能の認識が深まるとともに湿原の果たす役割に対する期待が高まっている。

本道においては、平野部の湿原を中心に、湿原とその周辺地域の様々な土地利用等により、湿原の減少や水量及び水質の変化や野生生物に対する影響が懸念されている湿原も見られる。

また、湿原を適切に保全していくためには、生態系の調査研究や道民の湿原への理解を深める普及啓発、さらには国際協力の推進などが課題となっている。

(1) 湿原の減少

湿原のなかには自然の動きのなかで乾燥化していくものもあるが、北海道の開発の歴史の中で、平野部の湿原は農業を中心とした土地の利用が進められるとともに、湿原が生活や産業活動の場として直接利用されることにより、次第に減少してきている状況にある。

湿原の減少により、本章で述べた機能の低下が懸念されており、適切に保全を図っていく必要がある。

(2) 水量及び水質の変化による影響

湿原は、水の存在に大きく依存しているため、水質の変化はもちろん、水の流入、流出、貯留といった水の移動に係る因子の変動によって、富栄養化や乾燥化などの影響を受けることが知られている。

特に、平野部の湿原のなかには、生活排水や流入土砂等による水質の汚濁など、湿原とその周辺地域の様々な土地利用による影響が懸念されている湿原も見られる。

このような状況にある湿原については、流域を視野におき、湿原の区域だけでなく湿原に影響を及ぼすことが懸念されている周辺地域において、環境への負荷*を低減するような総合的な対策を講じ、湿原の保全を図っていく必要がある。

(3) 野生生物に対する影響

湿原が自然観察や観光などに利用されている場合、車両の乗り入れ、踏み付け等によって植生や動物への直接的な影響が見られるものもある。

さらに、様々な要因による植生などの変化を通して、野生動物の生息環境が間接的に影響を受けることが知られている。

このため、湿原の利用に際しては、野生生物の生息・生育環境にできるだけ影響を与えないよう配慮する必要がある。

(4) 調査研究

近年、湿原に関する調査研究の進展に伴い湿原の役割や価値が見直され、その機能の発揮が期待されている。

このような状況の中で、湿原の保全対策を効果的に推進していくためには、水質等と湿原植生との相互の関連性や水質等が動物に与える影響など湿原生態系に関する研究や湿原の変化を把握するためのモニタリング手法、湿原を維持・回復するための技術開発などの調査研究を積極的に推進する必要がある。

(5) 普及啓発と国際協力

本道において、ラムサール条約*第5回締約国会議や湿原保全国際フォーラムなどの湿原に関する国際的に重要な会議が開催されたことなどにより、道民の湿原に対する関心が徐々に高まりつつあるが、湿原の保全を進めていくためには、さらに湿原の持っている機能や役割等の普及啓発や自然教育の充実などに努め、道民の理解と協力を求める必要がある。

また、国際的な動向として、ラムサール条約や生物多様性条約*に見られるように、湿原の保全や生物の多様性の保持に当たっては、多国間の協力が求められている。

このため多様な野生生物、特に渡り鳥にとって重要な生息環境である湿原の賢明な利用や、機能の維持、復元のための技術開発などについて、諸外国との情報交換や技術交流など国際間の協力を推進する必要がある。

第3章 湿原保全の考え方

本道には、なお自然の状態で多くの湿原が残されているが、人々が生活する上で有利な環境条件にある平野部の湿原を中心に減少傾向にある。

また、湿原は、流入する水量、水質等に大きく影響されることから、周辺地域の開発の進展に伴ってその機能の低下が懸念されている。

近年、湿原の多面的な機能や役割が、人々の生活や産業活動に大きくかかわっていることが認識され、道民の湿原に対する関心が高まるとともに、その保全に対する期待が強くなっている。

我々は、今まで湿原を様々な形で利用してきたが、将来にわたって持続的に湿原の機能を維持し、その恩恵を享受していくためには、湿原の機能が維持・増進されるよう、また、その利用に当たっては機能が損なわれることのないよう、次の観点から湿原の保全施策を推進する。

1 湿原周辺地域の保全対策の展開

湿原の周辺地域は、湿原と密接なかかわりを持ち、湿原に対する水の供給源や生態系への影響を和らげる緩衝地帯として重要な役割を果たしており、湿原に影響を及ぼすことが懸念されている人間生活や産業活動に伴う負荷を低減するよう、流域を視野においた周辺地域の保全対策の推進を図る。

2 湿原の持つ機能の維持と持続的な利用の推進

湿原の持つ固有の機能が将来にわたって維持されるよう、人間生活や産業活動との調整を図りながら、その機能が損なわれないような持続的な利用のあり方、いわゆるワイズユース*を念頭においた湿原の利用を図る。

3 湿原の保全に配慮した事業等の実施

各種開発行為等の実施に当たっては、国、地方公共団体、事業者、道民がそれぞれの立場で、自ら湿原の保全に配慮するよう求める。

また、湿原の周辺地域における保全対策については、国や地方公共団体との連携を図るとともに、関係機関等の協力を得ながら効果的に進める。

第4章 湿原保全施策の推進

湿原は、地域住民の生活や産業活動と密接なかかわりを持っており、湿原の保全を進めるに当たっては、関係法令の適正な運用を図るとともに、関係者の理解と協力を求めながら、次の施策を推進する。

1 法令に基づく地域指定の推進

湿原の機能の維持及び増進を図りながら、湿原を適切に保全していくに当たって、各種法令に基づく地域指定は重要な役割を持っている。

このため、地域指定により保全を図ることが適当と認められる湿原については、関係する機関と十分協議し、自然公園法等関係法令に基づき積極的に地域指定に努める。

- 「自然公園法」及び「北海道立自然公園条例」に基づく自然公園の指定に努め、湿原のすぐれた自然景観の適正な保護と利用を図る。
また、自然公園内の湿原（湖沼）については、必要に応じ「指定湿原（湖沼）」として指定することにより、汚水等の排出を規制し水質の保全を図る。
- 「自然環境保全法」及び「北海道自然環境等保全条例」に基づく自然環境保全地域等の指定に努め、湿原のすぐれた自然環境の適正な保全を図る。
また、自然環境保全地域及び道自然環境保全地域内の湿原（湖沼）については、必要に応じ「指定湿原（湖沼）」や「野生動植物保護地区」として指定することにより、汚水等の排出を規制し水質の保全を図るとともに、野生動植物の保全を図る。
- 鳥獣の保護繁殖上重要な湿原については、「鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律」に基づく鳥獣保護区の設定に努め、鳥獣の生息環境の適正な保全を図る。
また、鳥獣保護区内の湿原については、必要に応じ「特別保護地区」として指定することなどにより、鳥獣の生息環境のより適正な保全を図る。
- 絶滅のおそれのある野生動植物の生息・生育地となっている湿原については、「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」に基づき、その生息・生育地が「生息地等保護区」に指定されるよう努め、適正な保護・管理を図る。
- 学術的に貴重な湿原及び学術上価値の高い動物の生息地となっている湿原については、「文化財保護法」及び「北海道文化財保護条例」に基づき、「天然記念物」に指定されるよう努め、適正な保護を図る。

2 湿原保全のための配慮事項

湿原を保全していくに当たっては、湿原の区域だけでなくその周辺地域を含めて、土地利用の動向に十分留意しながら保全対策を講じていくことが重要と考えられる。

このため、湿原及び周辺地域での土地利用や開発行為等については、湿原の機能の維持・増進が図られるよう、また、その負荷を低減するよう努める。

(1) 開発行為等における配慮

- 開発行為等が湿原に与える影響を事前に調査し、湿原の保全への配慮に努める。
- 開発行為等の実施に当たっては、水位の維持や植生の保護などに配慮するとともに、土砂の流出や汚濁水発生防止、景観の維持を図るなど、湿原の保全に努める。

(2) 周辺地域における配慮

- 家畜のふん尿の堆肥化などによる適正な農地還元を推進するとともに、農薬・肥料の適正使用の指導を行うことなどにより、水質の保全に努める。
- 生活排水については、公共下水道の整備や合併処理浄化槽の設置を図ることなどにより、水質の保全に努める。
- 事業場やゴルフ場などからの排水については、排水基準等の遵守の徹底などにより、水質の保全に努める。
- 森林は、周辺地域から湿原に影響を及ぼしている負荷の低減・安定した水供給に寄与していることから、多様な森林の整備を図ることにより、水資源のかん養や土砂の流出防止などに努める。

(3) 適正な利用及び管理

- 湿原の直接的な利用による植生や動物への影響を低減するため、木道や観察施設など適正な利用のための施設の整備に努める。
- 監視パトロールや利用者指導など、湿原の管理体制の充実に努める。

3 湿原保全プランの策定

湿原は、それぞれ自然環境や社会環境が異なっており、その機能の持続的な利用や保全対策を総合的に推進するためには、流域を視野におきつつその特性や現況に応じた保全のあり方を、明らかにする必要がある。

このため、各種の要因により湿原生態系への影響が懸念される湿原のうち、多種多様な動植物が生息・生育するなど生態系の保全上重要であるか、又は湿原そのものが学術的価値の高いもので、総合的な保全対策を講じる必要がある湿原について、本マスタープランの趣旨に沿って、保全の基本的な考え方や目標、保全施策とその推進体制などを示す湿原保全プランを策定する。

策定に当っては、国や地方公共団体からなる協議機関を設置し協議調整を行うとともに、関係機関等の協力を得ながら、道が策定することを基本とする。

4 調査研究の推進

湿原の保全を効果的に進めるために、国と連携を図りながら、科学的手法による実態把握や湿原の生態系の解明などを進めるとともに、モニタリング手法や湿原の維持・復元技術などについてフィールドテストによる検証を行いつつ、技術開発等を進める。

5 普及啓発と国際協力の推進

(1) 普及啓発の推進

道民一人一人が湿原に対する理解を深めるために、湿原保全に関する普及資料の作成やフォーラムの開催などの普及啓発を推進するとともに、住民の自発的な湿原の保全活動を支援する。

また、湿原を利用した自然教育の実効を期するために、解説等を行う指導者の養成を進めるとともに、道民が自然に親しみ、湿原を理解できるような観察会等を開催する。

(2) 国際協力の推進

水鳥の生息地として国際的に重要な湿原について、その保全を図るためラムサール条約への登録を促進する。

また、国と連携を図りながら、国際間の情報交換、技術交流、共同調査などの取組みを推進する。

6 施策推進体制の整備

湿原保全施策を円滑かつ効果的に推進していくために、庁内関係部局間の連絡調整を密にするとともに、調査研究の総合的、体系的な推進に努める。

また、国や地方公共団体とは、情報の交換や技術の交流を推進するなどして連携を強める。

北海道湿原保全マスタープラン

平成6年6月

発行 北海道
編集 北海道保健環境部自然保護課
〒060-88 札幌市中央区北3条西6丁目
電話 011-231-4111 内線25-573
