

自然生態系の「ノーネットロス」政策の起源に関する研究

田中 章研究室

0331025 ウィドド・ナルコ

1. 研究の背景と目的

近年、日本ではミティゲーションと呼ばれている生態系復元・創造活動が行なわれている。1997年に成立した環境影響評価法によって、開発等による環境影響に対して、回避・低減・代償というミティゲーションの種類と優先順位が初めて明確にされた。また、生態系に関しては、開発がある以上は、回避も低減も出来ずに、最後まで残る生態系の消失という悪影響が必ず存在するため、代償ミティゲーションは最重要な方式であるが、明確にされないまま実施されることが多いため、何をもって成功といえるのか基準が曖昧である。

一方、代償ミティゲーションの基となる米国では、1988年にブッシュ前大統領の選挙公約としてウェットランドの「ノーネットロス」政策が提唱された。このノーネットロスとはウェットランドに現存する質と量を現状維持するというもので、これにより、ウェットランドの代償ミティゲーションが加速し、現在、ウェットランド代償ミティゲーションは米国の環境保全対策の一つとなっている。

そこで、本研究では日本における代償ミティゲーションの適切な実施のための基礎資料となることを目的とし、米国におけるノーネットロス政策の起源と共に、ノーネットロス政策が代償ミティゲーションに与えた効果を明らかにした。

2. 研究方法

本研究は、インターネット調査と共に、専門コンサルタント及び研究者に対するインタビュー調査と関連資料及び法律・政策の収集・整理による分析を行い、ノーネットロス政策の起源と潮流を明らかにした。

3. 研究結果

3-1. ノーネットロス政策の導入期以前

米国の法制度の中でミティゲーションが初めて文書化されたのは1958年に改正された魚類野生生物調整法であり、同法施行細則(1979)ではミティゲーションの定義を「野生生物の減少を低減すること及び、野生生物の減少を代償すること」としている。そして、1972年に連邦水質汚濁管理法(通称:水質保全法)が制定された。これはミティゲーションを実行するための制度で、ウェットランド保護のために重要な法律である。その結果、ウェットランドの改変を含む開発のアクセス及びミティゲーション計画では、米国環境保護庁(以下、EPA)や米国陸軍工兵隊(以下、Corps)の生態系保全の監督官庁の許可を義務付けられることになった。

3-2. ノーネットロス政策の導入

1981年に「ミティゲーション政策」が米国魚類野生生物保護局(以下、FWS)によって発行された。この政策では、環境資源が4つの重要度によって分類され、それに対してミティゲーションの目標が設定されており、重要度2と重要度3にノーネットロスが明記されている(表1)。

1986年に行われたNational Wetland SymposiumでJon A. Kusler氏は「明確なノーネットロスが必要」だと勧告した。翌年に、ウェットランドの資源を保護するための主要政策を改善することを

表1 環境資源カテゴリとミティゲーションの目標

重要度	環境資源のカテゴリ	ミティゲーションの目標
1	評価種が高い価値で、類がなく置き換えられない	現存する生息地の価値においてロスゼロ
2	評価種が高い価値で、希少あるいは希少になりつつある	同種の生息地の価値においてノーネットロス
3	評価種が高から中程度の価値で、豊富にある	同種の生息地の価値においてロスを最小化させ、生息地の価値をノーネットロス
4	評価種が中から低程度の価値	生息地の価値のロスを最小化

目的とした National Wetlands Policy Forum (以下、NWPF) が環境保全基金によって開かれた。このフォーラムは、ノーネットロス为国目標として設定する必要があると指摘し、短期目標である「No Overall Net Loss」と長期目標である「Net Gain」を勧告した。ブッシュ前大統領はこれを採択し、1988年にノーネットロス政策を打ち出した。

3-3. ノーネットロス政策の導入期後

1990年にFWSが制定したウェットランド行動計画(Wetlands Action Plan)によると、ノーネットロスとは、「実際の面積、また出来る限り生態系の機能を含め、ウェットランドの消失(loss)はウェットランドの獲得(gain)によって埋め合わせなければならないこと」と定義されている。図1はノーネットロスの概念を示している。また、FWSはウェットランド保護活動における役割としてウェットランド保護、ウェットランドの創造・強化・管理、ウェットランドの研究・情報収集・教育、を実施するとされている。

同年1990年の水質保全法における合意メモと水源管理法の改正に伴い、ノーネットロスが目標として導入された。そこで、Corps、EPA、FWSは積極的にノーネットロスの目標達成に貢献すると明記されている。そして、ノーネットロス政

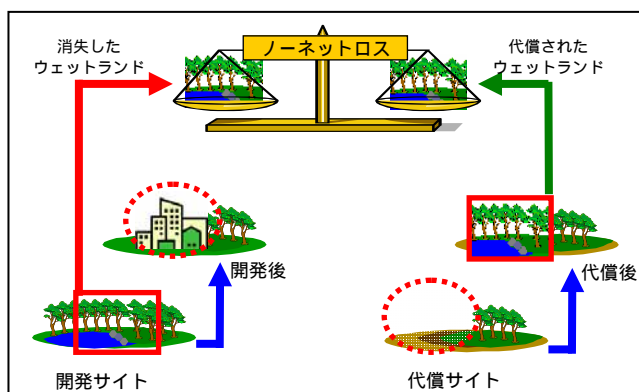


図1 ノーネットロスの概念図

表2 ノーネットロス政策の潮流

年月	内容
1981年	USFWSによる「ミティゲーション政策」の発行
1986年	National Wetland SymposiumにてJon A. Kuslerによる勧告
1987年	National Wetlands Policy Forumによる勧告
1988年	前ブッシュ大統領による打ち出し
1990年	水質保全法404条における合意メモ
1990年	水資源管理法の改正
1990年	Wetlands Action Plan
1993年	前クリントン大統領によるノーネットロス政策の継承
1997年	Clean Water Action Plan
2004年	現ブッシュ大統領によるノーネットロス政策の継承

策は1993年にクリントン前大統領に継承された。それにより、ミティゲーション・バンキングが環境保全手法として望ましいと認められ、代償ミティゲーションに正当性が与えられた。また、1997年のクリントン政権における水質保全法の行動計画は、2005年までに4万haのウェットランドのネットゲインを達成することだった。

今日、ブッシュ現大統領がノーネットロス政策を継承し、2004年に新コミットメントとして、次の3つのネットゲインの目標を設定した。それは40万haのウェットランドを創造、40万haのウェットランドを強化、40万haのウェットランドを保護、という明確な目標だった。2006年現在、合計718,800haのネットゲインを達成した。

州レベルのウェットランド保護活動も行われている。50州のウェットランドに関する法律・政策を調査した。その結果、導入している26州に対して、導入していない州は6州あり、18州が確認出来なかった(表3)。

表3 米国50州におけるノーネットロスの導入

導入状況	州の数
明記あり	9
明記なし;導入	17
導入なし	6
情報なし	18

4. まとめと考察

1981年、ノーネットロス政策はFWSによるミティゲーション政策における、種の生態系に対するミティゲーションの目標として暗示的に行なわれていた。1987年のNWPFによる勧告を機に、1988年、に前ブッシュ大統領によってウェットランドにおける政策として提唱されたのが起源だといえる。ノーネットロスという具体的な目標によってウェットランド保全の達成基準が明らかになった。その結果、現在、ブッシュ政権のリーダーシップによってネットゲインに移行したことが明らかになった。開発と保全のバランスを取る重要な仕組みである代償ミティゲーションが有効に行なわれるために、ノーネットロスの概念はその達成基準として大きな効果をあげていることから、今後日本への導入を検討すべきである。

【主要引用文献】

田中章(1998)環境アセスメントにおけるミティゲーション規定の変遷,ランドスケープ研究,Vol.61, No.5, 763-768.