

オセアニアにおける生物多様性オフセットに関する研究

田中 章研究室

0631159 野島 良

1. 研究の背景と目的

1997 年の環境影響評価法では、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示されたが、その目標と根拠が明確でないために実質的なミティゲーションは限られたものとなっている。米国では 1969 年に世界初となる環境アセスメント法が制定され、開発行為による環境への損失をプラスマイナスゼロにしようとするノーネットロス政策と、ノーネットロスを実現するための手法が確立された。以降、こうした概念は諸外国へ伝播し、オセアニアにおいても同様の動きが見られるようになってきていることが既往研究により明らかとなっており、今後は各国の生物多様性オフセットの実施状況等を明らかにすることが課題である。

オセアニアではオーストラリアにおいて、米国で発展してきた「代償ミティゲーション (Compensatory Mitigation)」とほぼ同義である「生物多様性オフセット (Biodiversity offset)」の利用を促すガイドライン「環境保護及び生物多様性保護全法による環境オフセットに利用について (Use of Environmental Offsets Under Environment Protection and Biodiversity)」が 2007 年に連邦政府により発行された。またニュージーランドでは 1991 年に環境アセスメント法である資源管理法 Resource Management Act, RMA) が制定され、その中で近年、生物多様性オフセットの利用を促す動きが起こっている。そこで本研究ではオセアニアにおける「環境アセスメント制度」、「生物多様性オフセット」、「生物多様性バンキング」の現状を明らかにすることを目的とする。

2. 研究方法

本研究はオセアニアにおける生物多様性オフセットに関する既存文献及び、インターネット調査を基に調査を行った。

3. 研究結果

3 - 1. オーストラリアにおける生物多様性オフセット

a 環境アセスメントにおける生物多様性オフセットの位置づけ

オーストラリアでは、1999 年に環境保護及び生物多様性保全法 (Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999, EPBC Act) が施行された。これにより、重要な環境として絶滅危惧種と移動性生態系群落を含む 7 つの環境要因

の保護が義務付けられている。EPBC Act に基づく環境アセスメントは、民法、連邦の両方の行為において義務付けられている。事業提案者は、提案者及び提案した行為の要約、対象地、影響の予測される対象と範囲、そして提案されるミティゲーション方策を記入した申請書をオーストラリア環境大臣に提出し、オーストラリア環境大臣は申請を受け取ってから 20 日以内にアセスメントプロセスと EPBC Act における認可に関する決定を行う。環境アセスメントで明らかになった影響に対し行うミティゲーション方策として、回避、最小と生物多様性オフセットが用いられている。

b. 生物多様性オフセットの定義

オーストラリアでいうミティゲーションとは、米国でいう「回避(avoid)」と「最小化(minimize)」であり、オンサイトで開発の影響のレベルを減少させるという定義を持つ。一方、生物多様性オフセット(Biodiversity offsets)は、オフサイトにおいて影響を直接代償し、ノーネットロス・ネットゲインを目標とする「直接的オフセット(Direct offset actions)」(米国でいう代償ミティゲーション)と絶滅危惧種に関する調査による貢献といった生態系の保全に繋がる行為や、教育プログラムによる貢献などの直接的オフセット以外のよりよい保全を導く知識や理解、管理プランの提案などが該当する「間接的オフセット(Indirect offset actions)」という 2 種類の生物多様性オフセットが存在し、間接的オフセットという米国には無い新しい概念があることが分かった。開発による生物多様性への影響は、回避、最小化、直接的オフセット、間接的オフセットの順に軽減されていく。

3 - 2. ニュージーランドにおける生物多様性オフセット

a 環境アセスメントにおける生物多様性オフセットの位置づけ

ニュージーランドにおいて、生物多様性オフセットの概念は、資源管理法 (Resource Management Act, RMA) 環境裁判(Environment Court)において適用されている。

ニュージーランドの環境アセスメント法である資源管理法 RMA は 1999 年に制定された。この法律は自然および物的資源の持続的管理を目的とし、従来の都市農村計画法を中心に、環境保全・自然保護関係の 50 以上の法律を統廃合して作られたものである。RMA の実態は、土地、水、大気、文化財などの資源の利用・開発・保護のあり方を定めた計画と、その実現手段である規制・誘導措置であり、従来多数の法律に基づいて、多数の組

織が関与していたものを、環境省の所管の下、新たに創設された日本における県に相当する Regional Council (RC) と市町村に相当する Territorial Authority (TA) の 2 層の地方自治体の管轄下に集約・整理したところに特徴がある。

環境裁判所は、RMA第247条に基づいて、一般の民事・刑事事件等を扱う地方裁判所とは別に設立された専門裁判所であり、所長判事 (Principal Environment Judge) 1名、環境裁判官 (Environment Judges) 10名、環境委員 (Environment Commissioners) 21名で構成される。環境委員は、資源管理、環境科、工学、都市計画等に関する知識と専門性を有する者から任命される司法官であり、裁判体の構成員として裁判官と同様に評決権を有する。環境裁判所では、多くの事例の審理で環境裁判官 1名と環境委員 2名で裁判体が構成される。

都市、地区あるいは地域計画で開発の許可を得たい者は全て、開発のための資源利用同意を申請しなければいけない。その内容は計画の条件および RMA 両方での適切な評議によって考えられる。これらの評議によって達される決議は、その結論に達する前に、再度全体の裁判を審理する環境裁判に上訴することができる。

公聴会または裁判の前の専門家の技術的、科学的な資料は重要な役割を有し、理論上の開発結果に環境への影響をより最小に、そして申請者はどのように影響を回避、改善または緩和するかを示すことを必要とする。

RMA 第 72 条において TA は、土地利用、分譲、騒音等に関する資源管理計画である District Plan (DP) の策定と運用を行う。DP の計画書はプラン、ルール、マップの 3 つの項目の記載からなる。プランの項目は当該 TA における自然および物的資源の管理上の課題とその対応策を記述したものである。土地、水、ランドスケープといった項目ごとに、資源管理上の課題、目標、政策、手段が整理されている。ルールの項目では計画実現の基本的な手段である資源利用同意 (Resource Consent) の運用基準を示したものである。資源利用同意とは、土地を利用しようとする者に対して事前に TA や RC の許可を義務付け、許可を受けた行為のみ実施を可能とする制度である。マップの項目はプラン、ルールの項目を保管するもので、TA を小域に分割した図面に、ゾーン区分や保全すべきランドスケープ・植生・文化財の位置などが記載されている。

b. ニュージーランドにおける生物多様性オフセットの定義

ニュージーランドでのミティゲーションの定義は RMA 第 17 条において、回避 (avoid) 改善 (remedy) または緩和 (mitigate) と記載されている。開発者は自己負担で環境への影響評価を行い重大な影響のないことを説明するとともに、前記のミティゲーション方策を講じなければ成らない。しかし、ミティゲーション策でも残ってしまう生物多様性に対する残りの影響をノーネットロス、ネットゲインを目標に、開発に起因する影響を代償する生物多様性オフセット (Biodiversity offsets)

が環境裁判において適用されている。またニュージーランドにおいて、生物多様性オフセットは一般的に環境代償 (environmental compensation) という名称で呼ばれている。

4. まとめと考察

本研究で、オーストラリアとニュージーランドにおける「環境アセスメント」、「生物多様性オフセット」の存在が明らかになった。ニュージーランドの生物多様性オフセットの概念は一般に環境代償という名称で広まっている。開発を行う際に提案者は資源利用同意の申請が義務づけられ、自己負担で環境への影響評価を行い、重大な影響のないことを説明するとともに、回避 (avoid) 改善 (remedy) または緩和 (mitigate) のミティゲーション方策の後にそれでも残ってしまう生物多様性に対する残りの影響をノーネットロス、ネットゲインを目標に、行為に起因する影響を代償する環境代償が適用されている。上記の方策により、生物多様性に対し、影響を及ぼさないことを環境裁判の下で示し、市民からの同意を得ない限りその行為の許可は受理されない。

米国、オーストラリア及びニュージーランドのミティゲーションの概念を比較 (図 1) すると、すべての国で環境アセスメントにより生物多様性オフセットの概念と同様の記載がある点が共通である。オーストラリアに着目すると、間接的オフセットは米国、ニュージーランドには無い新しい概念があることが分かった。

ニュージーランドに着目すると、ニュージーランドでは RMA 72 条により、行為の際の資源同意の申請、環境裁判の運営、を扱うのは日本の市町村にあたる TA であり、開発行為の決定には市民の声が大きく反映され、最も決定権があるのは TA であることが米国、オーストラリアと異なる大きな特徴である。

| 負の環境影響の変動 | 優先順位 | 米国 | オーストラリア | ニュージーランド |
|---------------|----------------|------------------|----------------------|----------|
| | | 何もしない(行為をそのまま行う) | | |
| [軽減される負の環境影響] | 回避 | | ミティゲーション | 回避 |
| | 最小化 | | | 改善 緩和 |
| [負の環境影響] | 代償 ミティゲーション | | 生物多様性オフセット(直接的オフセット) | 環境代償 |
| | - | | 生物多様性オフセット(間接的オフセット) | - |

図 1 米国、オーストラリア及びニュージーランドにおけるミティゲーション方策の比較

【主要参考文献】

Department of the Environment and Water Resources (2007)
Use of environmental Offsets Under the Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999, 21pp.
Newzealand Government(1991)Resource Management Act