

国際機関における生物多様性オフセットの位置付けに関する研究

田中 章 研究室

0731153 二宮 一史

1. 研究の背景と目的

2008 年ドイツのボンで生物多様性条約第 9 回締約国会議 (Conference of the Parties : COP9) が開催され、同会議における決議 ix/11B 目標 4-2 において「生物多様性の固有な構成要素を保全する一方で適切な生物多様性オフセットメカニズムについて検討すること」という内容が決議された。これにより生物多様性保全のための生物多様性オフセットが注目されてきている。

このような国際社会の潮流に対し日本では、1999 年に施行された環境影響評価法において回避、最小化、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、どこまで代償しなければならないのか、その根拠と程度が不明確であるために実質的な生物多様性オフセットの実施はきわめて限られたものになっている(田中、大田黒, 2008)。2010 年 3 月にビジネスと生物多様性オフセットプログラム (Business and Biodiversity Offsets Programme : 以下 BBOP と称す) に参加した「みずほコーポレート銀行」のように、同概念に対して企業が積極的な姿勢であることが望ましい。

これらを踏まえ、諸外国で導入されている生物多様性オフセットは、BBOP をはじめとする国際機関を通じて推進されていくことで、更なる普及・促進が図れるのではないかと考える。しかしながら、国際機関における生物多様性オフセットの動向が述べられている論文は田中 (2008, 2009b) などに限られ、また論文に記載されている内容は断片的なものであるために、情報が点在化してしまっている。つまり、それら全ての情報を網羅している論文が存在していない。

そこで本研究では、国際機関における生物多様性オフセットの位置付けを明らかにし、生物多様性オフセットに対する日本の見識と比較を行う。それを踏まえ、日本への生物多様性オフセット導入に関して考察を行うことを目的とする。

2. 研究方法

本研究は、開発事業などによる生物多様性への影響に対して実施される代償 (compensate/offset) が、国際機関においてどのように規定されているのか明らかにするため、関連する国際機関によって発行された 2011 年 1 月までの生物多様性保全に関

する報告書、ならびに既往英語文献、日本の環境省・NGO・企業による生物多様性保全に関する報告書を対象とした文献調査により行った。

3. 研究結果

2011 年 1 月現在、国際的枠組み・環境保全団体・国際金融機関などから成る 10 の国際機関において、具体的な生物多様性保全手法として生物多様性オフセットを各対象に勧告していることが明らかとなった (表 1)。

国際社会の場では ABS などの問題ばかりが取りざたされ、生物多様性の損失といった根本的な問題に対する具体策については進展が見られなかった。しかし、2006 年ブラジル (クリチバ) で開催された CBD COP8 を契機に、COP9 ならびに COP10 においても具体的な生物多様性保全手法として、生物多様性オフセットが議論され始めた。これを境に CBD といった生物多様性保全に関する国際的枠組みだけでなく、IUCN、WWF、BTS、GDM、TEEB、UNEP といった国際機関によっても勧告されている。

さらに、民間企業に対して等融資を実施する IFC では、融資を受ける民間企業への行動基準として、環境影響評価および生物多様性オフセットの実施の要求、また BBOP や BNI による生物多様性オフセットのパイロットプロジェクトの実施が明らかになった。上記のことから、国際社会における生物多様性オフセットは議論段階から、効果の検証段階へ移行していることが判明した。

一方、生物多様性オフセットに対する日本団体の見識として、例えば経団連は「この概念の適用については、慎重に対応すべきである (経団連, 2010)」としている。また日本自然保護協会は、「オフセットを含む代償措置は、回避も最小化も不可避であると証明・審査できる環境影響評価制度にもとづくものでなければ、推奨すべきではない (日本自然保護協会, 2010)」としていることが判明した。

4. まとめと考察

諸外国に生物多様性オフセットの概念が伝播しつつあるのと同様に、国際機関においても生物多様性オフセットの概念を導入し、締約国や加盟国などの各対象へ促進、あるいは義務付けを行って

いることが明らかとなった。

日本には「水源涵養林」といった貴重な資源がわずかに残っている。しかし国土が狭小である日本において、生物多様性オフセットの実施は地理的条件が厳しいという意見が存在する。さらに、現在の日本の法制度では新たな開発が生じれば自然環境は消失する一方であるため、いずれこのような自然も消失する恐れが考えられる。

このような問題に対しても、日本は早急に生物多様性オフセットを導入することが望ましい。日本は発展途上国に対して ODA を実施しているため、GDM や IFC などの資金の流れを利用した間接的な生物多様性オフセットの導入は十分可能であろう。更に資金メカニズムを利用した、自国の

生物多様性の損失を他国で復元を行う越境的な生物多様性オフセットの可能性も考えられるのではないだろうか。田中 (2009b) によると、自然資源の豊かな開発途上国とそれを使いたい工業先進国との間で、環境に悪影響を与える行為と良い影響を与える行為のクレジット化を行い、それらの柔軟なトレードオフを実施させるような国際的なメカニズム、地球生態系銀行、「アースバンク」の可能性もあるかもしれないとしている。

生物多様性オフセットを法制度化することにより、回避ミティゲーションと最小化ミティゲーションを誘因することが可能である。日本における自然環境を守っていくためにも、生物多様性オフセットを導入する必要があるだろう。

表 1 国際機関における生物多様性オフセットの位置付け

国際機関名	年度 [※]	報告書・CBD COP 決議における生物多様性オフセットの位置付け
CBD	1992	<p>CBD 第 14 条「影響の評価及び悪影響の最小化」</p> <p>CBD 締約国に対して、生物多様性への著しい悪影響を回避(avoid)、又は最小化(minimize)を実施するため、その様な影響を及ぼす恐れのある当該締約国の事業画素に対する環境影響評価を定める適当な手続きと措置の導入を促している。</p>
	2006	<p>CBD COP8 決議Ⅷ-17「Private-sector engagement」</p> <p>条約に基づき実施される生物多様性オフセットの指針開発に関する今後の作業が、条約と 2010 年目標の実施に向けたビジネスや産業部門による貢献を促進すると考えられる点に留意すること。</p>
	2008	<p>CBD COP9 決議Ⅸ-26「Promoting Business Engagement」</p> <p>BBOP などの関連組織・イニシアティブと協力し、「事例研究」「生物多様性オフセットに関する手法、ツール、ガイドライン」「関連の国家および地域的な政策的枠組み」に関する情報の収集・公開を行う。</p>
	2010	<p>CBD COP10 決議 X-21「Business Engagement」</p> <p>BBOP などの関連機関や非政府組織などによるフォーラムのもと、既存の開発を考慮するようなビジネスプラクティスに生物多様性を組み込むためのオプションを特定すること、生物多様性への懸念をビジネスに統合している生物多様性オフセットにより、更にビジネス部門の参画を促進できる。</p>
IUCN	2004	<p>「報告書」Biodiversity offsets: Views, experience, and the business case</p> <p>開発者は事業が引き起こす生物多様性への影響に対して、まず回避(avoid)、最小化(minimize)を検討し、緩和(mitigate)をしなければならぬ。それでも残ってしまう影響に対しては代償(compensate)の実施を求めている。生物多様性オフセットはミティゲーション優先順位の適所で行われるべきであるとしている。</p>
BNI	2005	<p>「報告書」Environmental Offset Policies, Principles, and Methods: A Review of Selected Legislative Frameworks</p> <p>事業による生物多様性への影響に対して、回避(avoidance)、最小化(minimization)を行い、それでも残ってしまう影響に対しては代償ミティゲーションを実施することを求めている。</p>
IFC	2006	<p>「報告書」International Finance Corporation's Performance Standards on Social & Environmental Sustainability</p> <p>融資を求める顧客への行動基準である Performance Standard の項目 6「生物多様性の保全及び持続可能な天然資源管理」において、生物多様性への影響を回避(avoid)、減少(reduce)、修復(restore)の順序で行い、それでも残ってしまう悪影響に対しては代償(offset)の実施を求めている。</p>
WWF	2006	<p>「Position Paper」WWF Position COP8 Private Sector Engagement</p> <p>生物多様性の保全事業としてノーネットロス政策下の開発事業によって引き起こされる回避(avoid)しきれない影響のオフセットを行う必要性を明記しており、オフセットを考慮する前、影響の回避(avoid)および最小化(minimize)の検討が優先されなければならないとしている。</p>
BTS	2008	<p>「報告書」Economic for biodiversity</p> <p>代償BTSと代償緩和BTSという機能を有している。代償BTSでは、生物多様性への影響の回避(avoid)、最小化(minimize)を行ってから代償(offset)を求めている。代償緩和BTSでは、回避、最小化、緩和(mitigate)を実施しても残存する影響に対しては代償(offset)を求めている。</p>
BBOP	2009	<p>「報告書」An Overview</p> <p>先進的な生物多様性オフセット事業を通じて企業による生物多様性オフセットを実証することを目的とし、開発などによる生物多様性への影響に対して実施されるミティゲーション優先順位を回避(avoidance)、最小化(minimization)、回復・復元(rehabilitation / restoration)、代償(Offset)の順で定義している。適切な優先順位に従っても残存する悪影響に対して生物多様性オフセットの実施を求めている。</p>
GDM	2009	<p>「報告書」TOWARDS A GREEN DEVELOPMENT MECHANISM</p> <p>GDMでは、方式1: 売買可能な保全義務、方式2: 国際支援による生物多様性オフセット、方式3: 生物多様性フットプリント課税、方式4: 商品輸入のグリーン化、という4つの提案がされている。方式1 および方式2は生物多様性に対して直接影響を与える事業に対して実施される生物多様性保全や生物多様性オフセットといった政策によって資金が流れるシステムである。方式3 および方式4は、商品や輸入品を通しての間接的な影響に対応するため課税を実施するシステムである。このように、GDMは資金の流れにより生物多様性への影響を間接的に緩和(mitigate)するための機会を与えている。</p>
TEEB	2009	<p>「報告書」TEEB for National and International Policy Makers</p> <p>開発などの人為的行為による生態系の損失に対する原則として汚染者負担の原則が挙げられており、原則を達成する手法として生物多様性オフセットが挙げられている。政策立案者に対して、生物多様性の利益を最大限に、またリスクを最小とする手法として、BBOP が定義する生物多様性オフセットが挙げられている。</p>
	2010	<p>「報告書」TEEB for Business</p> <p>生物多様性オフセットは、企業活動と生物多様性保全を結び付けるための重要な行動の1つとして挙げられている。事業者は、生物多様性と生態系サービスへのリスクを、ネットポジティブインパクト(net positive impact)の概念に基づいて、回避(avoid)、最小化(minimize)、緩和(mitigate)を行い、必要に応じて代償(compensation/offset)を用いることとしている。</p>
UNEP	2010	<p>「報告書」Are you a green leader?</p> <p>民間部門を対象とした生物多様性オフセットの位置付けとして、オンサイトにおいて緩和(mitigate)できない残存する生物多様性への影響を代償(compensate)する手法として位置づけている。</p>

※1...位置付けが記載された報告書の発行年を示す。

【主要引用文献】

- 田中章、大田黒信介 (2008) 諸外国における自然立地のノーネットロス政策の現状。環境アセスメント学会 2008 年度研究発表会要旨集、47-51。
 田中章 (2009b) “生物多様性オフセット”制度の諸外国における現状と地球生態系銀行、“アースバンク”の提言。環境アセスメント学会誌、Vol. 7, No. 2, 1-7
 日本経団連 (2010) 生物多様性の保全と持続可能な利用をめざして～生物多様性条約第 10 回締約国会議の成功にむけた提言～、
<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2010/053.html>, 2011. 01. 06
 日本自然保護協会 (2010) 生物多様性条約 (CBD) 新戦略計画 (ポスト 2010 年目標) に向けて、http://www.nacsj.or.jp/katsudo/cbd/pdf/positionpaper_final%20.pdf, 2011. 01. 06