

ニュージーランド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

0731041 内田 優

1. 研究の背景と目的

田中 (2008) によると米国では 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。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」に関する現状は既往研究により明らかになった。そこで本研究では、ニュージーランドの特徴として指摘された米国、オーストラリアと異なる市民参加型の生物多様性オフセットの背景を明らかにし、日本および各国への導入の可能性を考察することを目的とする。

2. 研究方法

本研究では、主にニュージーランド政府における法律、ガイドラインの分析・インターネット調査・海外文献調査による事例解析を基に行った。

3. 研究結果

3-1. 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 1991 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。

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。

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、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。

c. ニュージーランドにおける生物多様性を育む背景と国家戦略

ニュージーランドの固有自生種を守ることを含め、先住民マオリ族の自然と歴史を守る考え方や、ヨーロッパ移民パケハとの共生が基本となって、公園や緑地の計画・管理に関して1977年のリザーブ法（Reserves Act）として制定されたことが市民参加型の環境保全活動の背景のひとつとなっていると考える。

1987年の自然保護法（Conservation Act）では、保護区として特別保護区（公園、原生、生態、サンクチュアリ、水辺、アメニティ、野生動物等）やマージナルストリップ、自然的歴史価値の保護などを対象としており、その一環で自然保護省そのものが誕生している。このことからひとつには、地域の公園や緑地などを作る計画に対して自然保護省の機関である資源管理センターが、各地で環境保全の推進する役割をもち、一方地方自治体のもとで、家庭で出来る庭のことから、地域のコミュニティで公園計画に対して議論をしていくという、国と地方自治とコミュニティがそれぞれの地方自治体を持つ特徴にあわせ、地域コミュニティの中で協議しながら各種事業を達成するというもので、国家、地方自治体、コミュニティ、個人の役割と責任を明確にしている。

表1 ニュージーランドの環境保全や公園行政に関わる主な法律

法律	主な目的・内容
Wildlife Act 1953	野生生物の保全に関する法律
Marine Reserves Act 1971	海洋の保全に関する法律
Reserves Act 1977	公園全般の保全活用に関する法律
Wild Animal Control Act 1977	野生生物の調整に関する法律
Marine Mammal Protection Act 1978	海洋哺乳動物の保護に関する法律
National Parks Act 1980	ナショナルパークの保全活用に関する法律
Conservation Act 1987	公園等公有地の保全活用に関する法律
NZ Walkways Act 1990	遊歩道の設置管理に関する法律
Resource Management Act 1991	統合かつ体系かつ持続的な自然および物理的な資源の管理運営に関する法律
Historic Places Act 1993	歴史的地域の保全活用に関する法律
Biosecurity Act 1993	生物の保全に関する法律
Local Government Act 2002	地方行政に関する種々の法律

4. まとめと考察

本研究で、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」の考え方の背景が明らかになった。ニュージーランドの環境保全のルーツは、先住民マオリ族の自然と共に暮らす生活を守る考え方やヨーロッパからの移民パケハが、その歴史や考え方を尊重して共生してきたことと考えられる。

市民の環境保全に対する協力・計画・教育といった活動は、地域コミュニティへの参加として現

われ、それを地方自治体が支え、一方国の組織が資源管理センターとして各地域とともに環境保全を推進するといった、国の戦略と国民のボトムアップ的な市民活動の融合が特徴となっていると考える。

ただし、コミュニティ活動による協議や環境裁判での訴訟の時間など国家レベルでの事業推進の壁になったり開発のスピードに遅延の課題があることも言われており、2009年のRMA改定版では国家方針の優先や審議プロセスの簡略化などが盛り込まれて来ている。ニュージーランドの特徴的な環境保全と現実的な開発の見直しともいえ、他国で参考とする場合の今後の課題ともいえる。

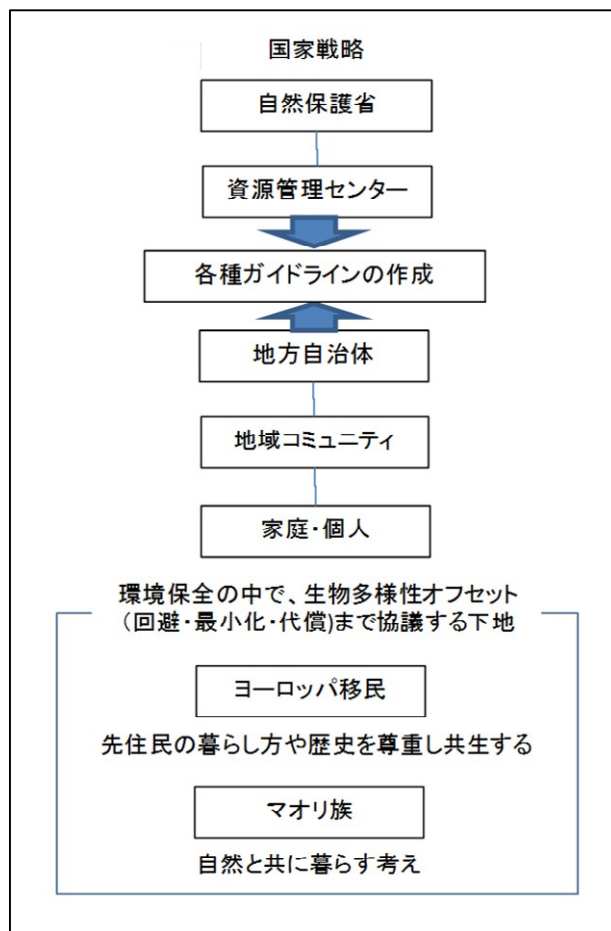


図1 生物多様性を育む背景と国家戦略

【主要参考文献】

田中章, 大田黒信介 (2010) 戦略的な緑地創成を可能にする生物多様性オフセット～諸外国における制度化の現状と日本における展望～都市計画, Vol59, No5, p18-25.

New zealand Government(1977) Reserves Act

New zealand Government(1987) Conservation Act

New zealand Government(1991) Resource Management Act