

▶ミティゲーション政策を確実化するための「ガイドライン」の整備

1999年に施行された環境影響評価法では、「回避」、「最小化（法律では低減）」、「代償」という「ミティゲーション（環境保全措置）」の種類と順序とが示されるとともに、従来の「動植物」に加えて「生態系」という新しい評価領域が出現した。しかしながら「生態系」分野の「ミティゲーション」に関する定義、考え方などの基本的ポリシーは未だ曖昧である。生態系保全における同法の実効性を高めるためには、具体的でわかりやすいガイドラインを国や自治体が整備する必要がある。（田中 章）

●解説

図14.1は、ミティゲーションの種類と優先順位について模式的に示したものである。まず、予想される環境影響のうち回避可能なものは回避する。回避できない影響のうち、最小化できるものは最小化するが、回避も最小化もできずに残る影響については代償するしかない。この考え方は、筆者が米国での環境アセスメントやミティゲーション事業に従事した経験から、1990年代初頭に日本への導入を主張していたものであるが、1997年の環境影響評価法にも位置付けられ、広く認められるようになってきた。

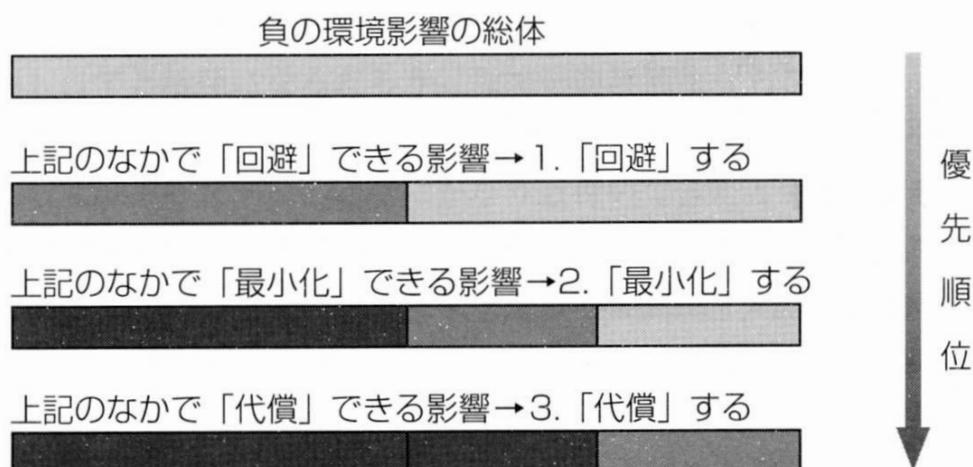


図 14.1 ミティゲーションの種類と優先順位

次に必要なのは、運用上のもう少し細かい指針を示すガイドラインの発行であろう。たとえば、「回避ミティゲーション」一つとっても、「ノーアクション（事業自体の中止）」を含めた「回避」の全体像とその検討のあり方が示される必要がある。現状においては、各省庁別に簡単な指針が出されているが十分に整理されていない。たとえば、「貴重植物個体の移植」は、その移植先の生態系を含む土地が将来にわたって確保される場合に限り、「代償」したといえるが、開発地域から避難しただけなら「代償」でも「最小化（低減）」でも「回避」でもない。こういった問題を一つひとつ解説したガイドラインには、少なくとも以下に示す内容は含めるべきである。

まず、「回避」についての考え方を整理すると表14.1のようになる。「回避」は、全面回避のいわゆるノーアクション（ゼロオプション）案の検討から、開発の「種類」の回避、「空間」の回避、「時間」の回避、あるいはそれらの組み合わせた回避、開発内容の一部の回避（中止）までと非常に幅広い。「回避」ミティゲーションの検討過程および結論は環境アセスメント文書にわかりやすく示される必要がある。

表 14.1 回避ミティゲーション方策の検討内容

順位	種類	説明	
1	事業の全面回避 (ノーアクション)	その種類の開発を、その時間にかつその空間で実施することを回避できるか（何もしないという案）	
2	事業の回避	種類回避	その種類（開発の内容）での開発を回避できるか
		時間回避	その時間（年）での開発を回避できるか
		空間回避	その空間（場所、規模）での開発を回避できるか
		複合回避	上記三つの回避の複合はどうか
3	事業の一部回避	事業の種類・時間・空間はほとんどかえず、提案されていた内容の一部を回避できるか	

残念ながら、日本の環境影響評価法や自治体条例では、ノーアクション（何もしない）案の検討が義務付けられていないが、運用上の行政指導として、その検討結果を環境アセスメント文書に掲載するように指導することが望ましい。それは、提案事業の必要性を説明するにはもともと必要な部分であるという理由だからではない。提言15で示したように、「現況」部分を本来の「ベースライン」

(=without development) として捉えなければならないとすれば、「現況」部分は、「ノーアクション」に他ならないのである。いずれにしても、事業計画時に十二分に検討されている事業の必要性を、環境アセスメント文書にわかりやすく示すことはきわめて重要である。

図14.2は、環境アセスメント文書の生態系分野について、その記載の適否を審査するための、審査のためのチェックフローとして筆者が作成したものである。本フローは現在、国際協力銀行の環境アセスメント審査において使われている。

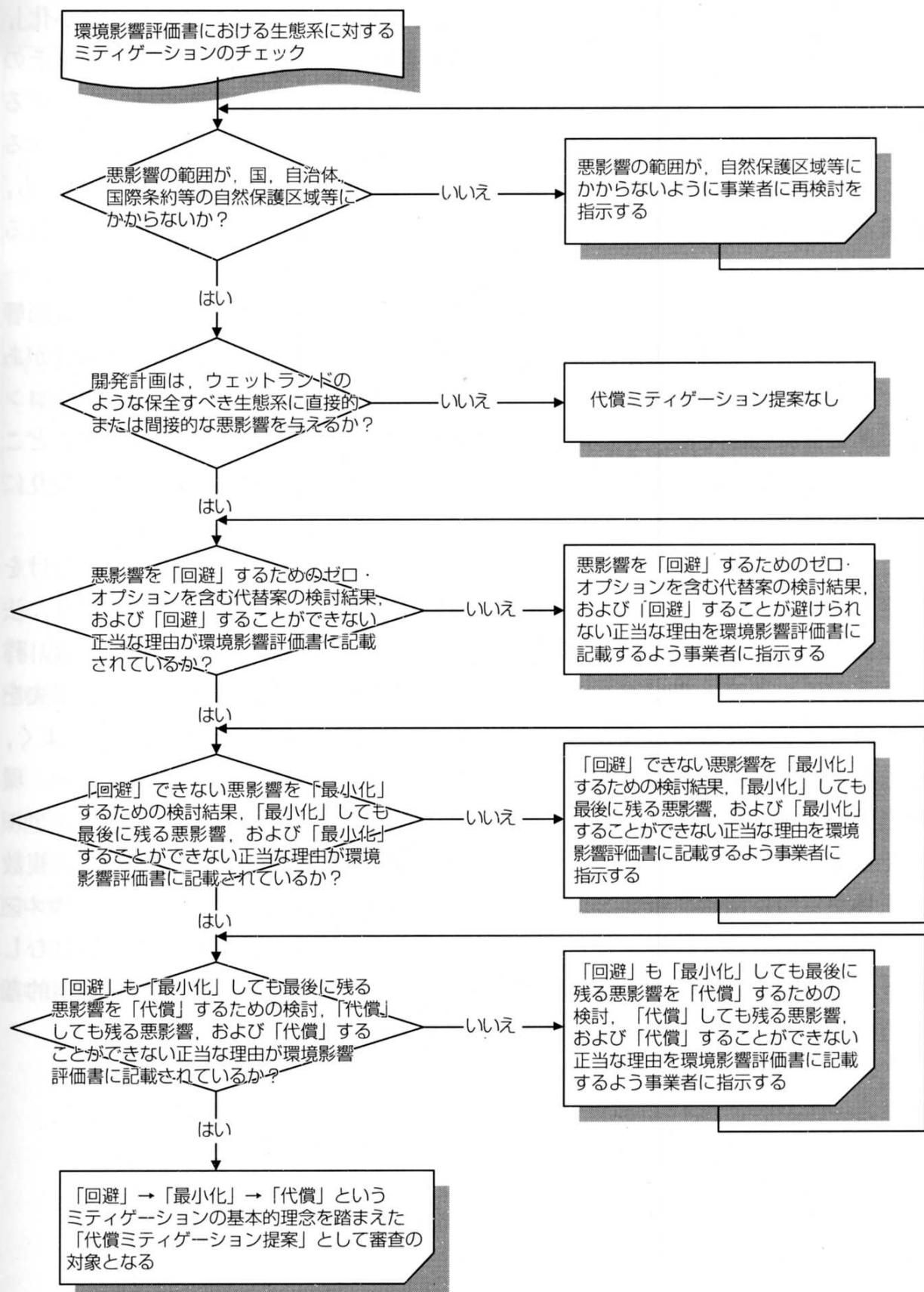


図 14.2 生態系分野のミティゲーション審査フロー

環境アセスメント文書の審査における最重要ポイントは、「回避」、「最小化」、「代償」というミティゲーション提案がその順序で検討されているか否か、その過程と結果が環境アセスメント文書に明確に示されているか否かをチェックすることである。従来の審査で主流であった、現況調査や予測調査の不備を指摘することはその後で良い。この順序が乱れると、詳細で高価な調査が行われながらも、結果としてほとんど実質的なミティゲーションを伴わない開発事業が実施されることとなる。

最後に、「ガイドライン」と「マニュアル」について一言。日本では環境影響評価法や自治体条例の実施に対して「技術指針」、「主務省令」などの指針があるが、開発事業者やそこから委託されて実際に環境アセスメント実務を担うコンサルタントにとっては、きわめてわかりにくいものになっている。それは、どこまでが義務付けられており、どこからがボランティアのレベルなのかがわかりにくいものになっているからである。

このような不明瞭さを解消するために、表14.2に示すような用語の使い分けを提案したい。「ガイドライン」は、国法や自治体条例に基づいた内容に限り、法や条例の内容をわかりやすく解説するものとする。一方、「マニュアル」は、作成主体が法や条例に基づくと考えている範囲内であれば、さまざまな創意工夫を含む内容を示してよい。また、マニュアルはどのような主体が作成してもよく、むしろより良いものが競争原理によって淘汰されるような形としてはどうか。環境影響評価法のガイドラインは、国として1種類しか存在しないが、マニュアルは生態系分野だけに限っても、官庁、研究機関、学会、NGO、個人などの複数の主体が自由に出版することができるという形である。従来から環境アセスメント制度については「技術指針」が発行されることが多いが、これらの内容はむしろ「技術マニュアル」とすべきものであり、本来は、「技術」以前の基本的考え方やポリシーなどを解説するガイドラインが必要なのである。

表 14.2 「ガイドライン」と「マニュアル」の使い分け

種類	内容	発行者など
ガイドライン (指針)	法や条例の内容をわかりやすく解説したもの。技術的な内容というよりは、制度の解説書。 図14.2のフローなどはまさにガイドラインで示すべき内容	国や自治体(あるいはそれらが委託した団体を含める)
マニュアル (教科書)	ガイドラインに示された内容を実際に実践する際の、技術や手法などを解説したもの	基本的にどんな団体も個人でも作成することができます。政府機関、学会、業界団体、大学、個人など、一つのテーマについて複数のマニュアルが存在することも可。マニュアルどうしが競い合うことで、科学の進歩に見合ったものが登場することが期待できる

【引用・参考文献】

- 田中章、「生態系アセスメントにおける課題と展望——ミティゲーションと生態系の定量評価について」、環境アセスメント学会誌 1(2), 環境アセスメント学会, pp.1-2, 2003.
- 財団法人自然環境研究センター、「環境アセスメント技術ガイド生態系」、財団法人自然環境研究センター, p.51, 2002.
- 田中章、「環境影響評価制度におけるミティゲーション手法の国際比較研究」、ランドスケープ研究 64(2), 日本造園学会, pp.170-177, 2000.
- 田中章、「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61(5), 日本造園学会, pp.763-768, 1998.