

提言 11

▶代償ミティゲーションを用いた 自然復元・創造政策への転換

健全な生態系は持続可能な人間社会の基盤である。地球生態系自体が健全なメカニズムを失いつつある今、残された自然を保護するだけではなく、既に消失したあるいはこれから消失されようとしている自然生態系を復元・創造していく「自然復元・創造」政策への転換が不可欠である。そのためには、土地と資金が必要となるが、それらは開発事業者に義務付けられる「代償ミティゲーション」の仕組みが原動力となろう。

(田中 章)

●解説

図11.1は東京湾の自然干潟の変化を示したものである。第二次大戦後、83%が埋立によって消失し、日本全体では33%が消失している。東京湾には、鶴見川、多摩川、荒川などの巨大な人口や工業地帯を含む流域を持つ河川が流れ込んでいる。干潟にはさまざまな環境保全機能がある。たとえば、内陸から排出されるさまざまな有機物のカス（デトライタス）は多様な生物によって捕食され分解される。結果として水質が浄化される。

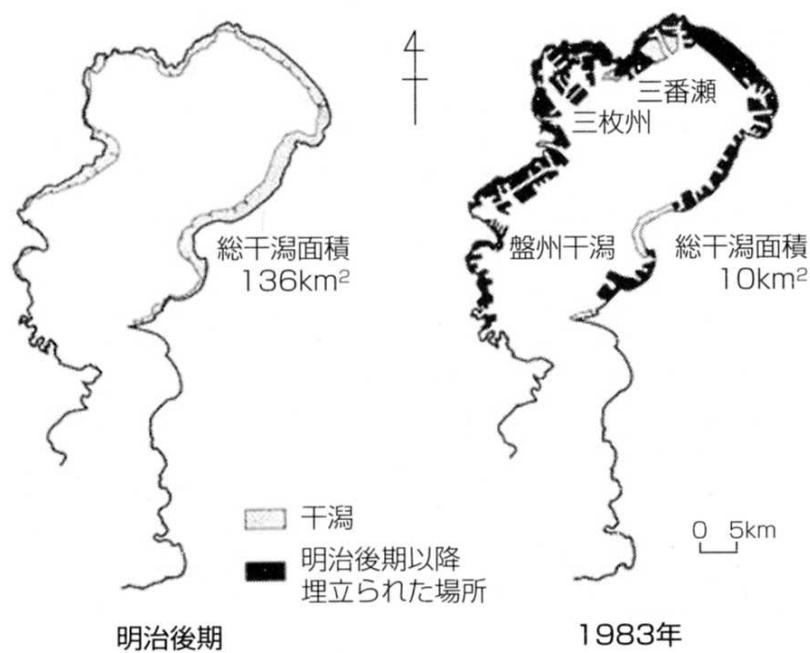


図11.1 消失し続けてきた東京湾の自然干潟

このような干渴のすぐれた浄化能力を人工的な下水処理で完全に置き換えることは不可能である。一方、すべての経済開発の中止も非現実的であり、従来のような「開発」か「保護」かの二極対立構造の議論は不毛である。必要な開発は、持続可能なものとする創意工夫を導き出すことこそ人間の英知であろう。緊急に整備すべきは、可能な限り自然生態系を保護しつつも、人類の英知で代用できる部分については、自然生態系を補完する形で新しい二次的な自然生態系を創造する（これは望ましい「開発」の姿でもある）という基本的なポリシーを確立することである。

しかし、その実行となると、土地の確保、自然復元作業の資金が必要となる。「代償ミティゲーション」はそのための現実的なメカニズムである。「代償ミティゲーション」とは、開発事業などの人間活動によって失われる自然の復元・創造を事業者に課すことであり、見方をかえれば開発に対する一種の環境税といえるものである。

図11.2は米国で最も人口が集中するサンフランシスコ湾の消失する自然海岸面積と、「代償ミティゲーション」として復元された自然「的」海岸面積を示したものである。通常、消失する面積以上の復元を義務付けられるため、結果として自然的海岸の総面積は年々増加しており、図11.1の東京湾の現状と比較するまでもなく、米国における「代償ミティゲーション」の効果は顕著であるといえる。

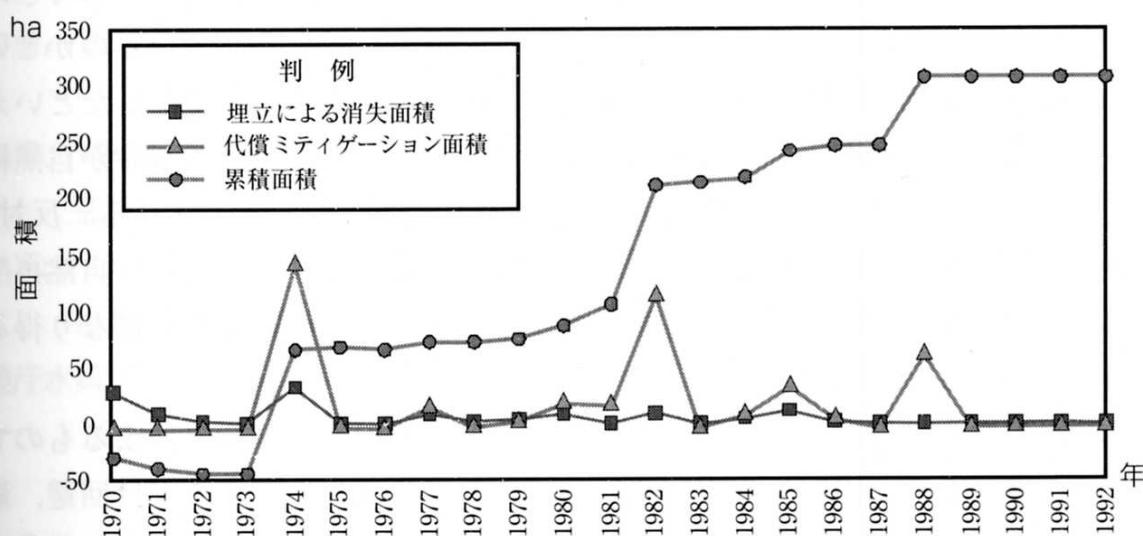


図11.2 サンフランシスコ湾にみる代償ミティゲーション政策の効果

なお、面積は増えてもこれらの土地が本当に自然が復元されているのか？という疑問について、筆者は以下のように考えている。①従来の開発に伴う環境アセスメントでは代償ミティゲーションが義務付けられていなかったために、開発があれば単に自然は消失していくばかりであった。②「代償ミティゲーション」としての自然復元・創造が義務付けられるようになれば自然的土地区画整理事業は確保できる。③日本の気候であれば、どんな土地でも数百年経てば自然生態系に戻る。しかし、そのための土地区画整理事業が確保されていなければ何も起こらない。④「代償ミティゲーション」は自然復元の「質」的な面よりも「土地区画整理事業の確保」に重点を置いた政策だと考えるべきである。

次世代に現在の環境の価値を受け渡す「持続可能な開発」を実現するためには、「代償ミティゲーション」は不可欠な政策である。

ところで、2002年に成立した自然再生推進法による自然再生は、開発事業に伴う代償ミティゲーションとして位置付けることができないとされている。しかし、自然再生推進法第2条にあるように、同法による自然再生事業の目的は「過去に損なわれた生態系その他の自然環境を取り戻すこと」であり、これは、過去か現在の違いはあれ、代償ミティゲーションと同じ性質のものであることを示している。

自然再生を仮に「代償ミティゲーション」と捉えると、自然再生の成果に関する手前味噌な評価は許されなくなる。どのような自然が累積的に失われてきたのか、また、どのような自然をターゲットとして再生しようとしているのかという事前、事後の生態的な情報を比較考量し、「何をもって自然を再生したといえるのか？」という評価を客観的に下す必要があるからである。特に税金が自然再生に使われる場合には費用対効果を国民に明示することが不可欠になる。反対に、同法による自然再生は「代償ミティゲーション」ではないとすると、自然再生の目標、成功基準、モニタリング基準などがその場限りの曖昧なものになり得る危険性を持つ。

わが国を含めて地球上の自然消失のほとんどの原因が開発行為によるものであるという事実を再認識し、まず開発行為による自然消失をできるだけ回避、最小化し、それでも自然が消失するのであれば代償する必要がある。しかし代償ミティゲーション用地の確保は土地が狭隘で高価な日本では特に困難である。そこで、自然再生推進法による自然再生事業サイトを代償ミティゲーションとしてカウン

トできないか、まとまった自然再生用地をミティゲーション・バンク（提言18参照）として機能させることはできないか、というのはきわめて自然な考え方である。重要なのは、どの政策ツールで自然再生するのか、ではなく、持てる力（政策、制度）を結集して、できる限り効果的で合理的な自然再生を、必要な地域で推進することである。

今後、わが国の環境アセスメントが現在の「事業アセスメント」レベルから、より広域的かつ長期的視点からの「戦略的環境アセスメント」レベルへと移行していく過程においても、自然再生推進法による自然再生と環境影響評価法による代償ミティゲーションとの関係を整理していく必要がある。その場合、自然再生の目的は、自然再生推進法第2条にいう「過去に損なわれた生態系その他の自然環境を取り戻すこと」とし、それをどれだけ合理的な方策によって実現し将来の世代に引き継いでいくことが可能になるのかを、広域的かつ長期的視点から検討することが重要である。

【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.
- 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.
- San Francisco Bay Conservation and Development Commission 1992 Annual Report, Summary of Permits, Fill and Mitigation, p.8.
- 環境庁水質保全局、「かけがえのない東京湾を次世代に引き継ぐために」、大蔵省印刷局, 1990.