

英国における生物多様性オフセットの現状に関する研究

田中 章 研究室

0731017 石貴 紗友里

1. 研究の背景と目的

人の生活は多くの自然に支えられているのにも関わらず、開発をはじめとする人間活動により、多くの自然を破壊してきた。米国は開発などの人間活動による生物多様性への影響に対し、1969年に世界で初めて環境アセスメント制度を規定する法律を制定した。これにより、ノーネットロス達成する手法として代償ミティゲーションが義務付けられ、生物多様性オフセットとして諸外国にその手法や概念が広がっていった(田中、大田黒、2010)。

2010年に名古屋にて開催された生物多様性締約国会議(CBD-COP 10)の議題にもなったことから、国際社会の中でも注目されている。

EUでは、1992年のEUハビタット指令(Habitats Directive 92/43/EEC)及び2004年の環境責任指令(Environmental Liability Directive)の発行により、原則としてすべてのEU加盟国はノーネットロス政策を有し、開発事業者などに生物多様性オフセットを義務付けている。

英国は、環境アセスメントを既存の土地利用計画制度などに組み入れ、新しく環境アセスメントに関する規則を設ける形で実施している特異な国である。また、自然の回復、復元に対する取り組みが盛んであり、生物多様性条約批准後、いち早く英国生物多様性行動計画(United Kingdom Biodiversity Action Plan)を発行し、生態系の拡大を目標とするガイドラインを確立した。これにより生態系保全に対する意識や知識の向上が英国国内に浸透した。また、歴史的建造物や建造物の周辺環境といった歴史的環境保全も推進している(西村、1991)。英国に関する研究は、他にも片山(2008)による自然保全の取り組みに関する研究など多方面から行われているが、開発などの人間活動が環境に及ぼす影響に対する保全措置に関しては明らかになっていない。

そこで、今後日本においても生物多様性オフセットが導入されることを前提に、英国での生物多様性オフセットの現状を明らかにすることを研究の目的とする。

2. 研究方法

本研究では、英国の生物多様性オフセット制度を明らかにするため、2010年4月から2011年1月の期間、英国政府が発行する法令文書、開発および自然保全に関連のある機関が発行する文書を始めとする海外文献の調査、Web調査ならびに分析を行った。

3. 研究結果

3-1. 英国における生物多様性オフセット制度
(1) 個別法における生物多様性オフセットの位置づけ

英国では、開発事業の種類等に基づく個別法に環境アセスメントを組み込む形で、開発事業者に対して当該事業に伴う自然環境等の損失を防ぐ措置を取ることを規定している。英国における環境

アセスメントが規定されている法律の一部を表1にまとめた。建設行為および土地利用用途を含む土地利用目的の変更を開発と定義しており、開発を行う際は事前に開発計画書を地方計画庁に提出し、開発許可を求めなければならない。

環境アセスメント規則により、開発計画書に開発が植物相、動物相、土壌、水質、空気、気候などに与える有害な影響に対するミティゲーションの種類と優先順位が規定されている。

しかし、回避(avoid)と防止(prevent)、改善(remedy)と相殺(offset)など法律により規定しているミティゲーションの種類および優先順位が異なった用語で規定されており、その定義は統一されていない。その結果、開発事業に伴う自然環境の損失を防ぐ行為が極めて限定的に実施され、生物多様性オフセット実施の目標や程度が明確にされていないという問題が指摘されている(Jo Trewick, 2009)。

表1 英国における個別法によるミティゲーションの種類および優先順位

年	法律名	規定
1988	都市農村計画(環境影響評価)規則1988(The Town and Country Planning (Assessment of Environmental Effects) Regulations 1988)	重大かつ有害な影響を、回避(avoid)、低減(reduce)、又(or)は、改善(remedy)するための方法を記述すること。
1999	高速道路(環境影響アセスメント)規則1999(The Highways (Assessment of Environmental Effects) Regulations 1999)	重大かつ有害な影響を、回避(avoid)、低減(reduce)、可能ならば(if possible)改善(remedy)するため、想定された方法を記述すること。
1999	環境影響アセスメント(海洋での魚類養殖)規則1999(The Environmental Impact Assessment (Fish Farming in Marine Waters) Regulations 1999)	重大かつ有害な影響を、回避(avoid)、低減(reduce)、可能ならば(if possible)改善(remedy)するため、想定された方法を記述すること。
1999	港湾施設(環境影響アセスメント)規則1999(The Harbour Works (Environmental Impact Assessment) Regulations 1999)	重大かつ有害な影響を、防止(prevent)、低減(reduce)、または(or)相殺(offset)するため、想定された方法を記述すること。
1999	環境影響アセスメント(植林)規則1999(The Environmental Impact Assessment (Forestry) (England and Wales) Regulations 1999)	重大かつ有害な影響を、回避(avoid)、低減(reduce)、可能ならば(if possible)改善(remedy)するため、想定された方法を記述すること。
1999	環境影響アセスメント(土地排水改善工事)規則1999(The Environmental Impact Assessment (Land Drainage Improvement Works) Regulations 1999)	重大かつ有害な影響を、回避(avoid)、低減(reduce)、可能ならば(if possible)相殺(offset)する方法の記述を記述すること。
1999	洋上石油生産・パイプライン(環境影響アセスメント)規則1999(The Offshore Petroleum Production and Pipe-lines (Assessment of Environmental Effects) Regulations 1999)	重大かつ有害な影響を、回避(avoid)、低減(reduce)、可能ならば(if possible)改善(remedy)するため、想定された方法を記述すること。
1999	公共ガス輸送パイプライン工事(環境影響アセスメント)規則1999(The Public Gas Transporter Pipe-line Works (Environmental Impact Assessment) Regulations 1999)	重大かつ有害な影響を、防止(prevent)、低減(reduce)、可能ならば(if possible)相殺(offset)するため、想定された方法を記述すること。
2000	パイプライン工事(環境影響アセスメント)規則2000(The Pipe-line Works (Environmental Impact Assessment) Regulations 2000)	重大かつ有害な影響を、回避(avoid)、低減(reduce)、可能ならば(if possible)相殺(offset)する方法の記述を記述すること。
2000	輸送機関、土木工事(申請・異議手続き)規則2000(The Transport and Works (Applications and Objections Procedure) (England and Wales) Rules 2000)	重大かつ有害な影響を、回避(avoid)、低減(reduce)、可能ならば(if possible)改善(remedy)するため、想定された方法を記述すること。

また、義務付けられるミティゲーションの種類と優先順位の厳守と程度についてはガイドラインが存在しないこともあり、定義が曖昧なものとなっている。特に、代償の要件に関しては一定の基準がなく、経済的または社会的な判断によって生物多様性からの観点が見られることもあるという問題点がある (Jo Treweek, 2009)。

(2) ミティゲーションに関する議論の推移

英国におけるミティゲーションに関する議論の推移を表 2 に示した。これにより統一されたミティゲーション定義を英国内に推進しようとしているのがうかがえる。2009 年に示された英国におけるミティゲーションの種類及び優先順位を表 3 に示した。

3-2. 生物多様性オフセット事例

ハンバー地方における主要な港管理会社として知られている英 ABP (Associated British Ports) 社は 2001 年、ハンバー河口のサウスバンクにおいて、イミンガム外港を拡張するための新たなターミナル建設事業計画を提案した (図 1)。ハンバー河口は産業上の重要地域であると同時に、ラムサール条約において国際的に重要な野生生物の生息地、SPA (EU 野鳥指令による特別保護地域)、SAC (EU ハビタット指令保全特別地域) として指定されている。そのため、イミンガム外港に対する



図 1 イミンガム外港

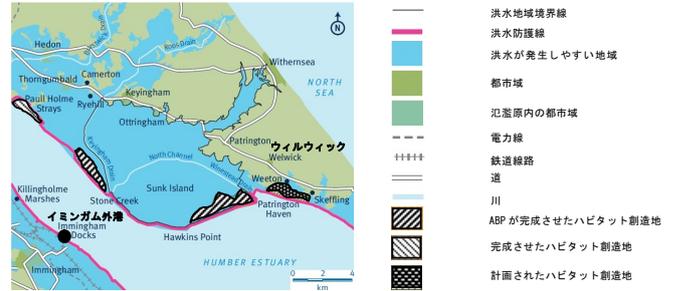


図 2 ウィルウィックにおけるハビタット創造地

代償提案に対する合意が 2003 年になされた。この結果、ハンバー河口域の北岸に位置するウィルウィックにおいて 57 ヘクタールの干潟及び塩湿地、そしてハンバー河口域の南岸に位置するゴダネスにおいて、6 ヘクタールの牧草地がそれぞれ創造された (図 2)。代償後、ハンバーの渡り鳥のハビタットとして機能しており、渡り鳥の飛来数がハビタット損失前と後とで変わらない状態であることが確認された。

表 2 英国におけるミティゲーションに関する議論の推移

年	名称	発行者	内容
1999	生物多様性計画	王立都市計画協会	開発の計画決定の際の 5 つのアプローチである「通知 (Information)」「回避 (Avoidance)」「緩和 (Mitigation)」「代償 (Compensation)」「新しい利益 (New benefits)」が提言された。
2005	計画方針文書 9 生物多様性及び地質保全	副首相府	許認可が必要となる開発事業の計画段階において、開発事業による生物多様性への影響に対して考慮すべき政府の基本原則が示された。
2005	政府サーキュラー：生物多様性及び地質保全一制定法上の義務及び計画システムにおけるそれらへの影響	副首相府	特別保護地域、保全特別地域、ラムサール条約登録地域、ナチュラ 2000 登録地域における代償手法の要求を規定している。
2006	生物多様性及び地質保全計画 優れた取組みに向けたガイド	副首相府/環境・食品・地方問題担当省/インテグレーション/自然保護協議会	許認可が必要な開発事業の計画段階において、計画方針文書 9 で示された政府の基本原則が適用されるため、1999 年に王立都市計画協会によって発行された生物多様性計画に基づく 5 つのアプローチが覚書として規定された、と記述されている。
2009	環境・食品・地方問題担当省への最終報告書における生物多様性オフセットの計画及び使用に対するスコoping調査	Jo Treweek	2006 年の優れた取組みに向けたガイドで記述されている 5 つのアプローチを反映させた、英国におけるミティゲーションの種類及び優先順位を示した。

表 3 定義の統一化に向けて整理されたミティゲーションの種類および優先順位

優先順位	方法
情報 (Information)	生物多様性または開発や開発による潜在的な影響に対する十分な情報を得る。
回避 (Avoidance)	立案と計画を通して有害な影響を回避する。
緩和 (Mitigation)	有害な影響が回避できない場合は、縮小するよう努める。
代償 (Compensation)	緩和にも関わらず、さらに縮小することのできない有害な影響が残った場合は、それらの代償に対して着手することが可能な測定手法を特定する。
増強/新しい利益 (Enhancement/new benefits)	上で言及される影響の他に、生物多様性にとっての利益を提供するための機会を探す。

3-3. 英国における生物多様性バンキング

生物多様性バンキングの制度に関しては、これを可能とするメカニズムは国内にはまだ存在しないものの、EU ハビタット指令に基づいていくつかの事例が実施されている。上記の生物多様性オフセット事例と同じ河川の上流において、ABP 社によるグール港建設の際、それらの影響をオフセットするために、下流のアルクバラにシングルクライアント型生物多様性バンクを設立した。

4. まとめと考察

本研究で、英国における生物多様性オフセットは、様々な個別法及び政策に基づいて規定されていることが明らかとなった。しかし、各々規定されているオフセットの定義が統一されておらず、結果的に生物多様性オフセット実施の目標や程度が明確でないことが問題視されている。これに対し英国政府は、都市計画において過去に示した基本原則等を反映させたミティゲーションの優先順位を示したことから、生物多様性オフセットの規定を統一し明確化しようとする動きがあることが伺える。生物多様性オフセットの定義が統一化されれば、その概念や手法が英国内に定着し、より保全活動が盛んになると考えられる。

また生物多様性バンキングの制度に関しては、英国内においてメカニズムはまだ存在していない。しかし、EU 指令に基づいての事例が見られるため、英国政府の動き次第で近いうちに英国内での生物多様性バンキングのメカニズム確立が期待できるのではないだろうか。

【主要引用文献】
 田中章, 大田黒信介 (2010) 戦略的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, Vol.59, No.5, p18-25.
 西村幸夫 (1991) 英国都市計画における歴史的環境保全のための地区制度の展開, 日本建築学会計画系論文報告集, 第 422 号, p53-67.
 Jo Treweek (2009) Scoping study for the design and use of biodiversity offsets in an English Context Final Report to Defra. 139pp.