

提言 16

▶自然および二次的自然保全のための ノーネットロス政策の導入

「自然復元・創造」政策を推進するにあたって、必要不可欠な目標がある。それは、「自然をどれだけ残すのか（自然をどこまで開発により失つても良いのか）」という定量的な目標の設定である。「ノーネットロス」とは現在の自然の残存量を目標値と定め、それ未満にはしないという定量的目標で、米国のウェットランドなどに適用されている。 （田中 章）

●解説

自然の定量的保全政策とは、例えば「日本全体の自然海岸の総延長は○○km以上を維持する」、「東京湾の自然干潟の総面積は○○ha以上を維持する」、「△△市の森林の総面積は○○ha以上を維持する」、「△△市の斜面林の総面積は○○ha以上を維持する」などの目標である。このような定量的政策を導入するためには、少なくとも①現状の当該生態系の面積、②本来、その地域にその生態系が占めるべき面積という二つの数値を明らかにしなければならない。しかし、それは非常に難しいことである。

たとえば、東京湾の干潟の総面積はどのくらい保全すべき（残すべき）か。このような目標値を設定するには、開発される前の過去の原自然の状況、干潟に依存している野生生物のキャリング・キャパシティー、干潟の有する水質浄化能力等の環境保全機能とそれにかわる人工機能などの環境面のことだけではなく、経済・社会的状況にも配慮しなければならない。生態系を単位とすれば、都道府県界や市町村界のような行政区画を越えた、流域などの範囲で考えなければならず、このような目標設定はきわめて難しい。

米国など欧米先進国では、自然生態系の「ノーネットロス (No net loss)」という定量的な国家ポリシーが存在している。「ノーネットロス」とは、ある地域のある生態系について、現在ある「量」を将来においても同「量」分は同地域において維持するという政策である。ここで、「面積」ではなく「量」としたのには意味があり、「ノーネットロス」政策における生態系の「量」とは質だけではなく、「空間量 (=面積)」、さらには「時間量」にも配慮したものであるからで

ある。

米国では、NEPA（米国国家環境政策法）、Clean Water Act, Endangered Species Actなどの連邦法や州法によっては、「ノーネットロス」を維持するためには必要な「量」の「代償ミティゲーション」を義務付ける運用がなされている。「ノーネットロス」は「代償ミティゲーション」の制度的根拠なのである。

「ノーネットロス」という定量的保全政策が、冒頭で示したような自然の定量的保全政策と比較して現実的である理由は次のとおりである。「ノーネットロス」とは、ある地域において、開発行為の前後で保全すべき生態系の「量」を「プラスマイナス、ゼロ」にするというものである。したがって、当該地域における過去や現在の当該生態系の残存「量」を知ることなしに具体的な「代償ミティゲーション」の数値目標を提供することが可能になるのである。これは、必要最小限の労力で最大限の効果を期待すべき環境アセスメントにおいては、非常にわかりやすい根拠である。

静岡県清水市の「興津川の保全に関する条例（1993年）」では水源として重要な興津川流域内の開発に対して、同等面積の植林を義務付けているが、これなどは日本におけるノーネットロス政策を制度化した先駆けである。また、埼玉県志木市の「自然再生条例（2001年）」では公共事業の実施に当たって著者も制度化にかかわった、「代償ミティゲーション」としての自然の保全と再生を義務付けている。

東京、大阪の大都市およびその周辺のように、森林、自然海岸、自然河川、湿地などの自然生態系がほとんど消失てしまっている地域においては、とりあえず実質的な「代償ミティゲーション」を開発事業に義務付けるために、「ノーネットロス」政策を導入しても良いのではないだろうか。一方、地方のようにまだ場所によっては開発が望まれる地域においては、短期的には「ノーネットロス」政策を導入して目の前の生態系の損失を軽減しながらも、中長期的には冒頭で示したような「定量的保全政策」を設定する努力をすることが重要であろう。

さらに、「ノーネットロス」を含む生態系の定量的保全政策を導入し、具体的な数値目標を設置する場合、年々、変化するマイナスとプラスを経年的にモニターリーし、それを公表していく仕組みを同時に準備しておく必要がある。

【引用・参考文献】

- 田中章, 「米国のハビタット評価手続き “HEP” 誕生の法的背景」, 環境情報科学31(1), 環境情報科学センター, pp.37-42, 2002.
- 田中章, 「米国の油流出事故に伴う生態系復元とその定量的評価手法HEA」, 環境アセスメント学会2002年度研究発表会論文要旨集, 環境アセスメント学会, pp.120-124, 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, 「自然環境復元と代償ミティゲーション」, ミドリ, 財団法人かながわトラストみどり財団, No.38, pp.4-7, 2000.