

英国における生物多様性オフセットの現状と課題に関する研究

－日本への同制度導入へ向けて－

田中 章研究室

1131080 齋藤 航

1. 研究の背景と目的

開発事業による人為的な影響が生物多様性の損失の直接的要因となっている (CBD, 2010)。これに対処する政策として欧米諸国等では開発事業による生物多様性への影響を、回避、最小化することを優先的に実施し、その後に残る影響を代償することにより、生物多様性の損失をゼロとすること (ノーネットロス) を法的に義務化している (宮崎, 2011)。この代償行為は「生物多様性オフセット」とも呼ばれ、その方法として、開発事業者が自ら実施する代償のみならず、米国、豪州等では第三者があらかじめ自然環境の復元・創造を行い設立する「生物多様性バンク」からクレジットを購入することで開発事業による影響をオフセットする行為が認められている (TEEB, 2011)。

英国では、2012 年 4 月から 2014 年 4 月にかけて生物多様性オフセットのパイロットプロジェクトを実施しており、開発事業者による自発的な生物多様性オフセットの選択を目指している。英国における生物多様性オフセットバンキングに関する既往研究では、環境省 (2014) は環境影響評価制度の観点から英国を含む諸外国の同制度の導入状況を明らかにし、宇敷 (2012) はパイロットプロジェクトの実施段階の状況を明らかにしている。しかし、英国における保護区域指定制度や開発許認可制度の観点から同制度の関連性の整理とパイロットプロジェクト実施から現在に至る動向は明らかにされていない。

そこで、本研究は生物多様性オフセットバンキングのパイロットプロジェクトが終了し、法制度化が期待される英国を対象に、最新動向を整理し、日本に同制度導入の際の課題を整理することを目的とする。

2. 研究方法

英国政府、関連機関が発行する文書から調査を行う。

3. 研究結果

3-1. 英国における生物多様性オフセットに関連する制度

原則として全ての EU 加盟国は共通の目的の達成を求めるハビタット指令、環境責任指令によりノーネットロス政策を有している。英国の国内制度における生物多様性オフセットに関連する制度を表 1 に

整理した。これらの制度によって、英国ではハビタット指令における保護区域に加えて独自の保護区域が指定されている。また、開発計画の許認可制度に生物多様性オフセットの要求が組み込まれている。

3-2. 生物多様性オフセットのパイロットプロジェクトについて

英国では、英国環境白書 (2011) において、自発的なアプローチによる生物多様性オフセットの有効性を試験するため、6 つの地域 (図 1) でパイロットプロジェクトを実施することを発表した。パイロットプロジェクトの実施に合わせ、豪州の手法を参考に生物多様性オフセットに用いる生態系評価手法を開発した。開発された評価手法は質×係数×面積により算出を行う。質は、特殊性 (2~6) と状態 (1~3) を乗ずる。係数は、復元の難度 (1~10)、復元までにかかる目標年数 (年率 3.5%)、ゲインの達成が見込める場所 (1~3) を乗ずる。

パイロットプロジェクトの対象地に選定された地域当局は、英国環境・食料・農村地域省 (以下 Defra) が作成したガイダンスを参考に、Defra、環境保護団体、専門家等と協働し、パイロット地域独自のガイダンスや、地域固有の種や生息地を保全するための地域オフセット戦略を策定した。

表 1 英国における生物多様性オフセットに関連する制度

制定年 (改訂年)	名称	内容 (抜粋)
1981 (2004)	野生生物と田園地方法	EU 指令に基づく保護区域、ラムサール条約登録湿地等から構成される SSSI (Sites of Special Scientific Interest) に影響を及ぼす開発事業は代償の実施を義務付ける
1988 (2011)	都市農村計画 (環境影響評価) 規則	開発事業の許認可制度の中に、環境影響評価の手続きを導入し、開発事業が、生息地に重大な影響を及ぼす場合、影響の回避、低減、可能ならばオフセットを要求する
1990	都市農村計画法 (106 節)	開発事業による利益の一部を公共施設の整備に充てさせる権限を地域局に付与し、開発計画の許認可の段階で地域局が開発事業者に自然復元などを要求する
2004	計画及びプログラム (環境アセスメント) 規則	計画、プログラムが生息地に重大な影響を及ぼし得る場合、影響の回避、低減、可能な限りオフセットを要求する
2005	計画方針文書 9 項	開発計画において考慮すべき事項や手続き等を示しており、開発による生物多様性と地質に与える影響が十分に回避、低減できない場合には、適切な代償措置を実施しなければならないとし、これが不可能であれば事業認可を与えないとしている
2006	自然環境と地方のコミュニティ法	全ての公権力を有する者は生物多様性保全を考慮することを義務付ける。また、保全すべき生息地のリストを作成、生物多様性への影響を十分に回避、最小化、最終手段としての代償をすることが出来ない開発計画は許可を与えない。また、可能な限りネットゲインを要求するという国家方針を定めた
2012	国家計画方針フレームワーク	

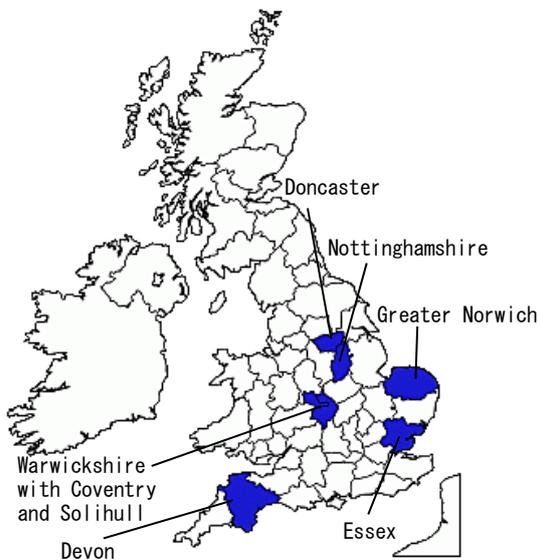


図1 パイロットプロジェクト対象地域

また、パイロットプロジェクトの統括評価をコンサルタント会社の Collingwood Environmental Planning 社と欧州環境政策研究所に委託している。

このように、パイロットプロジェクトの実施体制を整えているが、パイロット地域における生物多様性オフセットの実施事例は報告されていない (ENDS report, 2013)。

3-3. 英国における生物多様性バンキング事例

パイロット地域外ではあるが、2012年12月に住宅開発事業者である Taylor Wimpey 社が Oxfordshire において 98 の戸建て住宅開発を計画し、2013年4月に地域当局から開発許可を得た。その際、都市農村計画法 106 節の契約として生物多様性オフセットが要求された。Taylor Wimpey 社は、約 18 km 離れたナショナルトラスト団体である Earth Trust が保有する Bushey Bank から 2.2 ヘクタールの牧草原地のクレジットを購入した。クレジットの算出は、英国唯一の生物多様性バンキングの仲介業者である The Environment Bank 社がパイロットプロジェクト評価手法をもとに 15 年の復元及び維持管理費用に 51,000 ポンドが必要であると算出し、2013年9月に Taylor Wimpey 社は Earth Trust に同額を支払っている。なお、本事例が、初めてパイロットプロジェクトの生態系評価手法が用いられた生物多様性オフセットであるとされている (ENDS report, 2013)。

3-4. 英国の生物多様性オフセットの動向

英国における生物多様性オフセットの制度化へ向けた動向を表3に整理した。英国における生物多様性オフセットに関する動向は、研究者による同制度の基礎的研究による政府への提案を起因とし、パイロットプロジェクトの実施から同制度の有効性及び課題を抽出し、改善しようとしていることが伺える。

表3 英国の生物多様性オフセット制度化へ向けた動向

年月	事柄	内容
2009. 4	Jo Treweek らによる生物多様性オフセットバンキングのスコーピング研究の発表	英国における生物多様性オフセットバンキングの実施にむけた具体的な方法論を Defra に提案した
2010. 9	John Lawton らによる Making Space for Nature の報告書発表	英国の生息地の変化を明らかにし、生息地を確保するための方法として、生物多様性オフセットバンキングが有効であると Defra に提案した
2011. 6	英国全土の生態系サービスの評価を実施	土地利用の変化が生物多様性へ多大な影響を与えていることが明らかになった
2011. 6	環境白書の発表	ノーネットロスの方針を採択すること及び生物多様性オフセットバンキングのパイロットプロジェクトを実施することを発表
2012. 4	パイロットプロジェクトを開始	2012年4月～2014年4月にかけて6つの地域で生物多様性オフセットバンキングのパイロットプロジェクトを実施
2013. 9	生物多様性オフセットバンキング制度化へ向けた草案の発表	生物多様性オフセットバンキングの実施基準案を示した。また、国民に諮問を求めた
2014. 3	英国環境監査員による草案に対する返答	政府、専門家、環境保護団体等の多様なステークホルダーから生物多様性オフセットバンキングに対する課題や意見が挙げられた
2015. 夏(予定)	草案の改善案の発表	素案に対する返答を踏まえ、Defra が改善案を発表する予定

4. 結論と考察

英国では、環境影響評価制度だけでなく、保護区域指定制度や、開発許可認可制度において生物多様性オフセットの実施を要求している。そして保護区域指定制度等により影響を回避すべき対象が示されており、既存の情報を活用することで、影響の評価を簡易的に行うことが出来る。日本においては評価手法に対して、地域の生物多様性の特性に応じて評価手法を選択する必要があるという案を示しているが、まずは各地域の重要な種及び生息地の情報を整理し、そのうえで試験的に評価手法を構築し、実証実験を重ね、改変していく方向性が望まれる。

パイロットプロジェクトに関しては、あくまでボランティアベースの生物多様性オフセットの実施を目指していたため、オフセットの実施に至らないケースが多くあったのではないだろうか。米国のように、法的な義務が必要だろう。

英国では生物多様性オフセットバンキングの実施を仲介する組織として民間企業の The Environment Bank 社が設立されており、クレジットの算出、オフセット地の確保等を通して生物多様性オフセットバンキングの実施を進めている。日本への生物多様性オフセットバンキング導入の初期段階には The Environment Bank 社のような、開発者、土地所有者、政府との仲介を担う企業が設立され、企業の視点から市場の形成を促進することが望ましいだろう。

【引用文献】

- 宇敷裕子(2012) 英国における生物多様性オフセットに関する研究 -2012年に開始されたパイロットプロジェクトに着目して-
- 環境省(2014) 日本の環境影響評価における生物多様性オフセットの実施に向けて(案) 3-9pp
- 宮崎正浩(2011) 日本における生物多様性バンクの実現可能性、跡見学園女子大学マネジメント学部紀要 第11号 1-3pp
- CBD(2010) <http://www.cbd.int/2010/biodiversity/#tab=1>
- Defra(2011) Natural Environment White Paper .15,22pp
- Defra(2013) Biodiversity offsetting in England Green paper .2-18pp
- Earth Trust(2013) <http://www.earthtrust.org.uk/>
- ENDS report(2013) UK's first biodiversity offset sale imminent
- House of Commons(2014) Biodiversity Offsetting: Government Response to the Committee's Sixth Report. 3-16pp
- Jo Treweek(2009) Scoping Study for the Design and Use of Biodiversity Offsets in an English Context. 94-99pp
- John Lawton(2010) Making Space for Nature: A review of England's Wildlife Sites and Ecological Network. 86pp
- The Economics of Ecosystems & Biodiversity(2008) An Interim Report.50pp