

＊連載 地域価値を創造するために⑪

「ミティゲーション・バンク」の導入を

―開発と保全の両立で持続可能な社会を実現―

高村 茂

㈱日本総合研究所研究事業本部上席主任研究員

サステイナブル・コミュニティの必要性と、その阻害要因

地域の中で新たな産業を創造しようとして企業を誘致する、あるいは、まちづくりのために再開発を行う、地元の資源を有効活用して雇用を創出するために余暇施設を開発する等、地域の中で新しい活動を行っていくために、新たな開発行為が必要となることがあります。

この際、環境の質や量を維持しながら開発行為が進められることは、文字通り「持続的に開発可能なコミュニティ」を実現するためには重要な視点となります。特に、わが国は国土も狭く、かつ、開発可能なエリアも偏っているため、産業創造やまちづくりの視点においても「サステイナブル・コミュニティ」は重要ですが、これまでは二つの要因により、阻害されてきました。

一つ目の要因は、「開発と環境保全のバランス」の問題であり、二つ目の要因は「個別事業の環境保全対策」の問題です。

本稿では、これらの要因を整理しつつ、課題の解決策を提供する新しい概念を紹介します。

開発と環境保全のバランス

わが国には、ある程度の規模以上の開発行為には環境アセスメントを実施する必要があることは皆さんがご存知の通りです。

この環境アセスメントにおいては、大気・水質・騒音・振動をはじめ自然環境や景観といった項目についても、開発に伴う影響を予測し、影響があると判断される場合には、その影響を最小化するための環境保全対策を講じることとなっています。

しかしながら、わが国においては、「開発と環境保全のバランスに関する欠陥」が存在していると言わざるを得ない状況にあります。

なぜならば、環境アセスメントは事業者が実施するルールであるため、「事業を行わない」という選択肢がそもそも欠落しています。また、環境保全措置は開発行為と同時に、あるいは、開発行

為から若干遅れて実施されることから、万が一環境保全対策が十分に機能しなくても、それで済んでしまうケースが少なくありません(事後調査も実施されますが、環境保全措置がうまくいかない理由を書けば免責のケースが多いものと推察します)。

従って、どのような内容の開発行為であっても、開発が行われれば自然環境が減少・悪化していくことは避けられません。

これでは「サステイナブル」あるいは「持続的な開発可能な」コミュニティは創出することができません。

「ミティゲーション」の概念

米国には、「ミティゲーション」(Mitigation)と言われる、開発行為に関して住民等との合意形成を図るためのルールがあります。この概念は先代のブッシュ大統領(父ブッシュ在任一九八九〜九三年)の時代に制定されたもので、「No Net Loss」(環境全体の質・量を減らさないこと)を

目標としています。

そして、この目標を実現するために、事業計画策定の段階からその事業の必要性、規模、実施方法等を情報公開し、周辺住民や学識経験者の参画も得ながら、その地域にとってメリットのある開発はどのようなものか代替案を含めて議論できる仕組みになっているのです。

「ミティゲーション」とは、もともと「緩和する」という意味であり、この中で、最も環境への影響を軽減する選択肢の一つとして「開発しない」ことが明記されています。

また、ミティゲーションの概念には、消失する自然環境を代替地で再生したり、新たな環境を創造したりすることにより、環境への影響を最小にしようという考え方も含まれており、当該開発の推進によって環境の「No Net Loss」を維持するミティゲーション計画の実施が求められることとなります。そして、このミティゲーション計画は、事業の着手に先立って実施しなければならぬのです。

植生の場合は、活着したかどうかを見極めるために、どうしてもある期間は必要となりますから、ミティゲーションが成功したと許認可機関(例えば、鳥が多く飛来する湿地のようなどころの監督・許認可機関は陸軍工兵隊)が判断して、目的とする事業に着手するためには、いかに住民等に合意してもらえるミティゲーション計画を策定するかがカギを握ることになるのです。

いずれにしても、事業者の負担は小さくありませんから、このプロセスを合理的に進めるために、後述する「ミティゲーション・バンク」が効率的に機能することになります。

なお、わが国では、このミティゲーションが「代償措置」といった狭い概念で使われているケースが多いのですが、わが国においても、環境アセスメント法の制定に当たって、一部この考え方を導入した経緯もあります。しかしながら、計画の是非についても検討し得るという内容は、取り入れられていません。

個別事業の環境保全対策

わが国の環境アセスメントにおいては、環境保全対策は原則としてオンサイト(開発したその場所)で実施することになっています。

これは、その開発行為に伴う環境への影響を、その場所での軽減しようとするわけですから、環境アセスメントの主旨には適っているといえます。

一方で、様々な開発が実施され、小規模な環境保全対策が数多くできると、面的には整合のない環境保全対策になってしまうおそれがあります。

また、小規模であるがゆえにその効果が十分期待できない可能性が高く、何よりも費用対効果が十分でなくなると考えられます。

このあたりの課題を解決するための方法としても、ミティゲーション・バンクが効果的であると考えられます。

ミティゲーション・バンクとは

ミティゲーション・バンクとは、ある主体(米国では公共セクターのことも民間セクターのこともあり)が、ミティゲーションを専門に行う事業を推進し、その周辺で開発行為を行う事業者に対して、ミティゲーションの価値をクレジットとして販売する仕組みです。

具体的に想定して考えてみましょう。

例えば、ある事業者が東京湾のお台場をさらに埋め立て、レジャー施設を開発する際に藻場が消失するため、2ユニット(ある基準単位としましょう)の藻場の創出が必要だと判断されました。また、羽田空港の沖合展開には5ユニットの藻場が創出されないと魚類の生息環境が著しく損なわれるという判断がなされました。

すなわち、この二つの開発により、7ユニットの藻場が創出されないと、東京湾の「ZooZoo」は維持できないと判断されたとしましょう。

この場合、通常はそれぞれの開発の事業主体が「藻場の造成」というミティゲーションを本工事の着工前に実施しなければなりません。

藻場の造成には時間もかかりますし、ひよっとするとうまくいかないというリスクも付いて回ります。

この時に、例えば東京都が中央防波堤埋立地の海域には藻場を造成し、陸域には植物を栽培して、魚類も鳥類も多様性を確保しながら、個体も増加

するような環境を創出し、ミティゲーション・バンクとして認定されていたらどうでしょうか。

そして、専門家等による審査機関が中央防波堤埋立地のミティゲーション・バンクには藻場について10ユニット分の価値(クレジット)があると認定したとしましょう。そうしますと、お台場の開発業者は東京都から2ユニットを、羽田空港の沖合展開の事業者はやはり東京都から5ユニットを購入すればよいのです。

事業者にとっては、ミティゲーションを実施する時間が節約できるとともに、失敗の心配がありません(図表11-1)。

東京湾周辺の生物(人間を含む)にとっては、二事業者が別々にミティゲーションを実施するよりは、広く質の高い藻場が確保されます(図表11-2)。

ミティゲーション・バンクを運営する東京都にとつては、ビジネスを展開しながら(経済原理の中で)広域の環境を改善していく機能を果たすことができます。



米国においては、このミティゲーション・バンクビジネスが、湿地、藻場を中心にしてかなり積極的に取り組まれている実態があります。

特に、州の道路局が、自らの道路建設のために一方でミティゲーション・バンクを開発・運営している事例では、事業者が環境アセスメントを手續きとして行えばよいというわが国のスタンスと

はかなり違うことを実感することができます。

ミティゲーション・バンク展開のために

①環境の定量的評価手法の確立が重要

ミティゲーション・バンクを機能させるためには、ミティゲーション・バンク内の環境と開発行為が必要となるミティゲーションとを等価で交換するため、ある地域の環境を定量的に評価することが重要となります。

これは、単純な自然が大規模に連続している米国の環境とは異なり、小規模で多様性に満ちたわが国の環境を対象として実施することは容易ではないと考えられますが、この手法を確立しておくことが、今後のわが国の環境行政にとっても意義であるのではないかと考えます。

②流域を単位とするような「地域環境マネジメントプラン」の再構築が有効

かつて、「地域環境管理計画」が策定された時期もありましたが、ミティゲーション・バンクの概念は、地域の中で環境改善を集中的に実施できることを意味しています。従って、改めて環境管理計画という言葉は用いませんが、「地域環境マネジメントプラン」とでも呼ぶべき地域環境のマスタープランを再構築することが有効だと考えられます。

特に、ミティゲーション・バンクは、同質の環境として置き換えられることが必要ですから、同一流域内で環境のマスタープランを検討していく

ことが合理的であると考えられます。

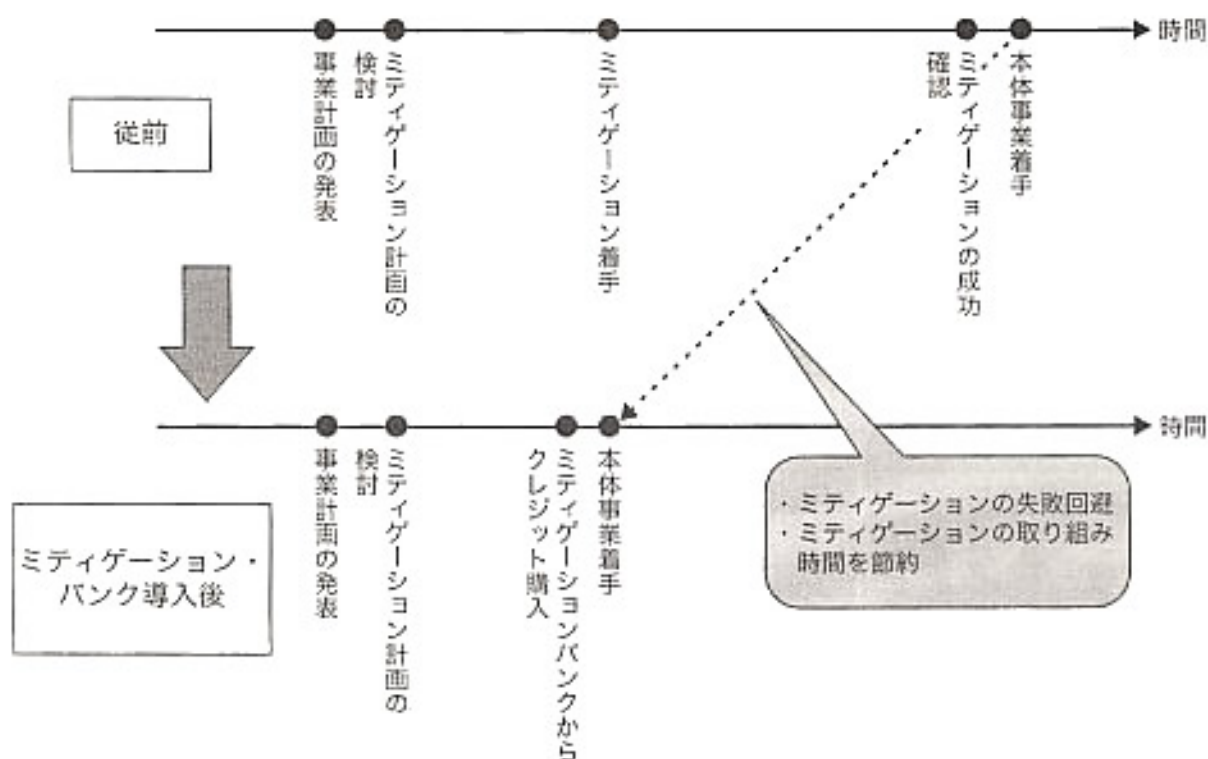
③プランの中で、ミティゲーション・バンクの候補となり得るエリアの設定が必要

わが国のような狭小かつ土地の値段が高い国土においては、誰でもミティゲーション・バンクを実施できるわけではありません。ミティゲーション・バンクを機能させるためには、それに相応しい事業主体があるものと考えます。

私の仮説を申し上げますと、都市再生機構(旧住都公団)・J・R等の鉄道会社、各高速道路会社(旧道路公団)・国土交通省、東京都等が相応しいのではないかと考えています。例えば、都市再生機構は今でも多くの土地を保有し、管理しているのではないかと思います。維持管理費だけでも相当な額に上ることでしょう。これを「維持管理」する守りの姿勢から、「よりよい環境を創出する」攻めの姿勢に転換し、ミティゲーション・バンクとしての環境ビジネスを展開することにより、文字通り都市の環境を再生させる機能を果たすことができるのではないかと考えます。

いずれにしても、今回ご紹介したミティゲーション・バンクの概念はわが国には導入されていないので、その事例を精査することにより、日本型ミティゲーション・バンクのビジョンの構築と導入手法の検討を行うことが肝要ではないでしょうか。このあたりの取り組みを、国のほか、先に述べた事業主体候補者によって議論していただくことが先ず必要だと考えているところです。

図表11-1 ミティゲーション・バンクのメリット（着工までの時間節約等）概念図



図表11-2 ミティゲーション・バンクのメリット（地域としての効果）概念図

