

日本の行政システムにおける「ミティゲーション」

” Mitigation ” in Japanese Administrative System

環境庁自然保護局計画課 中島慶二
Planning Division, Nature Conservation Bureau
Environment Agency
Keiji Nakajima

関西学院大学総合政策学部 久野 武
School of Policy Studies
Kwansei Gakuin University
Takeshi Hisano

要旨：

日本における今後のミティゲーション（バンキング）導入の可能性と課題のうち、行政システムに関するものについて概括的な検討を行った。まずミティゲーションとしてとらえる日本の過去の類似事例から、特に回避や低減にかかるケースの経緯等を検討し、ミティゲーション制度導入の課題として財産権保護の制約の問題と、法的な手続きでなく事前調整により計画変更する慣行の問題があることを明らかにした。さらに、優先検討順位の原則について検討し、原則の遵守には No-Net-Loss の規範化が必要であること、計画変更に要する社会的コストを考慮すれば原則の遵守はなおざりになる可能性が高く、ミティゲーション・バンキングの存在は、原則を遵守するためのインセンティブとは逆の方向に作用することを指摘した。

1 日本における従来のミティゲーション

日本においても、開発に際しては修景植栽のような環境影響を緩和する様々な措置が当初から組み込まれており、行政の指導（民間の開発の場合）、環境部局との調整（公共事業の場合）、さらに住民の要求でそれが強化されることはごくふつうになされているし、単なる軽減措置でなく、その結果計画の縮小や断念に至るケースもないわけではない。こうした観点からすると日本でも或る種のミティゲーションが行われてきたことになる。

こうした日本型ミティゲーションについて、環境庁ないし自治体の環境部局が如何に関与しているかについて二つの観点から整理考察を行う。

第一は、立地地点に関する環境価値と環境面からの許容開発限度がある程度明示されており、環境行政が立地についての一定の権限を実質的に有しているか否かである。有している例としては国立公園などの保護地域における開発（自然公園法等）や瀬戸内海における埋立（瀬戸内海環境保全特別措置法に根拠を置く「埋立の基本方針」）があげられる。それ以外のいわゆる白

地地域においても、アセス法をはじめ、さまざまな形で関与はしているものの、立地そのものに関する環境行政の権限はきわめて弱い。

第二は、開発主体が公的セクターか民間セクターかである。民間セクターのものに関しては憲法上の財産権保護とのからみが生じる。また、公的セクターのものについては、事業の必要性・効果、他の公益と環境保全との調整や、事業、環境双方の代替性の評価が問題になる。

ア 保護地域におけるミティゲーション - 自然公園を例として -

日本でもさまざまな保護地域システムがあるが、代表的なものは自然公園法に基づく国立公園、国定公園、都道府県立自然公園の三種類の自然公園である。日本の自然公園は国土の14%に達する広大な面積を有している。その保護地域システムは、土地の所有権・管理権に基礎を置かず、法的規制に基礎を置く「地域制」といわれる国際的には例外的なシステムである。日本における他のさまざまな保護地域システムも自然公園と似た構造を有する地域制のものであり、本章では自然公園、とりわけ国立公園を保護地域システムの代表例として考察する。

保護規制の構造

自然公園法においては「すぐれた自然の風景地の保護」のために指定権者が土地所有の如何にかかわらず審議会の意見を聴いて自然公園を指定できることとされており、自然公園内においては各種の行為に要許可制（特別地域、特別保護地区）や要届出制（普通地域）をしいている。

注：法の規定にかかわらず、国立公園、国定公園の指定や特別地域の指定等（公園計画の決定）には関係各省や関係自治体の合意が必要とされている。

国立公園における許可申請に対しては行政手続法上の審査基準である「審査指針」（局長通知）で対応しており、特別保護地区や第一種特別地域においてはよほどの事情がない限り開発そのものを基本的に門前払いするとともに、他の特別地域においても一定の開発限度を明定している。こうした規制は「公共の福祉＝すぐれた自然の風景地の保護」のための公用制限と解されている。国定公園や都道府県立自然公園でもそれに準じた運用を行っている。

注：国の機関が行う行為については許可を要しないかわり協議を要することとされている他は、法文上は申請者が官民かどうかによる差はない。また、「保護や利用の増進を図る」ために国が行うべき公園事業には公用制限は科せられず、国の機関や自治体や民間が環境庁長官の同意や承認や認可を得て国に代わって公園事業を執行することも認められており、かつてはこれが公園利用に関連する公共事業による環境破壊や観光開発の免罪符とされてきたことも否定できないが、今日ではそうしたのもも公用制限とほぼ同等の環境保全に配慮した運用がなされている。

しかし、法には同時に「財産権の尊重及び他の公益との調整」規定があり（法3条）また、規制のために被った損害は補償するという損失補償規定を置いている（法35条）。

注：自然公園法第3条「この法律の適用にあたっては、（中略）関係者の所有権、鉱業権その他の財産権を尊重するとともに、国土の開発その他の公益との調整に留意しなければならない。」

同第35条「国は、（中略）許可を得ることができないため（中略）損失を受けた者に対して、通常生ずべき損失を補償する。」

もっとも厳しい規制を行っている特別保護地区や第1種特別地域は、ほとんどが国公有地で

あるが、一部の民有地については税制上の優遇措置を講ずるとともに、所有者の申し出に基づいて自治体が土地買い上げを行うときは国が補助するという予算上の制度もあって、損失補償規定は空文化している。

国立公園におけるこうした核心部の面積と民有地の面積それぞれの公園面積に対する割合は表1の通りである。

表1：国立公園特別保護地区及び第1種特別地域の和並びに民有地の対公園面積比

こうした核心部においては開発主体が官民のいずれであるかを問わず、ミティゲーションの最優先概念であるとされる「回避」が今日ではなによりも最優先されている。

これ以外の特別地域においては、事業主体の官民を問わず土地所有権を確保したうえで一定限度以下の開発行為を行うことは、憲法上からも許容せざるをえないと考えられてきた。したがって、一定限度を超える開発に対しては一定限度以下になるよう計画を変更させ、それでも生じる環境破壊に対して常識的な範囲内で環境保全・景観保全対策を講じさせるというのが通常の対応である。損失補償規定はここでも適用されたことはない。

また、普通地域においては、大規模な開発については届け出義務を科し、それに対し必要な限度内で禁止、制限等の措置を命ずることができる旨の規定があるが、少なくとも法令上の処分として、ミティゲーション概念でいう「回避」や大幅な「低減」にあたる措置命令が発動されたことはない。

自然公園における「回避」

自然公園における「回避」や大幅な「低減」は、法律上の処分（不許可、許可に付する条件、普通地域における措置命令）としてではなく、民間にあっては行政指導、公共事業に対しては事前調整によりなされるのがふつうである。事業計画を対外的に発表しない構想段階での指導、調整により「回避」「低減」がなされた場合は、ふつうそうした指導、調整過程が明るみにでることはない。未調整、調整未了の段階で計画が公表された場合には、ときに反対運動を惹起しつつ、「回避」「低減」への調整過程が表沙汰になることがある。表2にそうした代表的な事例を掲げた。

表2：国立公園等における回避又は大幅な低減の事例

尾瀬道路の場合は調整の結果ルート変更という「回避」ないし「低減」がなされ、すべての法的処分が終了したあとで、環境庁長官が事業者に「断念」を要請するという環境庁草創期の特異な「回避」事例である。

大雪山道路の場合は審議会の部会長談話で否定的な見解が出され、それにより断念を余儀なくされた事例である。

屋久島西部林道の場合は審議会で事業決定がなされた際の意見に基づき事業者が自主調査を行いその結果拡幅計画を白紙に戻すとしたものである。

以上はいずれも道路関連の事例であるが、公園内の核心部に道路を新設したり大幅拡幅することは道路法の世界では計画決定していても今日では実現が困難となっていることを物語っている。

新大隅開発計画は鹿児島県が志布志国定公園の中心部に大規模な工業地帯を造成しようとした計画で、反対運動が激化する中で環境庁も公園解除に否定的な見解を示し、大幅に規模を

縮小するも収まらず、ついには北端の港湾拡張と南端の出島方式による石油備蓄のみで終焉したものである。当時、同様の大規模開発が青森県の「むつ小川原」でも計画されここでも大規模な反対運動が起きたが、結局「むつ小川原」は当初計画通り開発された。この差はひとつは国定公園の存在であろう。なお港湾拡張と石油備蓄基地は、港湾法と公有水面埋立法によるアセスの対象案件でもあった。

小笠原空港は当初兄島に計画されたが、環境庁との事前調整の段階で兄島構想を断念、現在父島で都条例によるアセス調査中である。本件に関しては自然的資質が高い兄島の当初候補地が国立公園の普通地域で、より低い父島の候補地が特別地域であるという奇妙な事態が起きている。公園指定や公園計画が各省や自治体との調整の中で必ずしも自然的資質を反映するとは限らないことの証左といえよう。

大山山麓ゴルフ場は民間開発の事例である。普通地域において県条例によるアセス調査が実施され、県が環境庁の示した猛禽類の保護対策を指導した結果開発を断念。現在争訟中である。

自然公園におけるアセスメント

閣議アセス、アセス法アセス、条例アセス、要綱アセスのいずれも、自然公園内でも当然適用され、その例も前節であげたが、アセス法アセス対象事業の規模はそもそも自然公園、とりわけ特別地域内で許容される規模をはるかに越すのがふつうであり、事業の一部のみが特別地域と重複しているもの等を除きほとんど事例はない。

注：かつては大規模なプロジェクトが公園内で許可されたり、そのために自然公園の一部が指定解除された事例があるが、今日ではそうした事例が出現することはきわめて例外的なこととみなしていいであろう。

ただし比較的大規模な行為については、「審査指針」において独自の環境影響調査の実施を要求している。

なお、以上は陸域についてであり、海域に関しては規制権限が弱く（海中公園地区以外はすべて普通地域である）港湾整備や公有水面埋立、長大橋などでアセスが実施され、事業が容認されている事例はまみられる。

今後の展望と課題

今日の自然公園においては、その核心部（特別保護地区、第一種特別地域）においてはまずは「回避」を最優先させ、周辺部においても一定限度を越す開発に関しては「回避」を最優先させるシステムである。そしてどうしても「回避」できない場合、「低減」のための措置を講じさせてきたし、或る種の「代償」もないわけではなかったが、ノーネットロスというコンセプトは意識されなかった。

「ノーネットロス」を前提にオフサイトでの代償ミティゲーションを民間セクターに義務づけることは、財産権尊重規定との関係上、水面下の行政指導でならともかく、法律上の処分に際して明定することには躊躇せざるをえないであろう。それが可能としてもきわめて限定されたハビタットということになる。

日本型ミティゲーションを可能にしてきたのは許可権限を背景にした行政指導（審査指針）である。申請 処分（許可又は不許可）という、法律が予定している単純な か×かの構図に加えて、事前協議段階での「回避」「低減」「代償」という優先順位通りの保全策の検討や技術的検討が、日本型ミティゲーションの実施を促してきた側面がある。

「財産権尊重及び他の公益との調整」規定と損失補償規定を根拠に指導に応じない事例が続出した場合は、司法の判断に委ねざるをえなくなるであろう。不透明な行政指導が批判されて

いる今日、「ノーネットロス」の検討より、まずは審査指針を許可にあたっての審査基準として法定化し、「回避」「低減」をより容易にさせる方が先決であろう。このことは地方分権の制度改革に伴って審査指針の施行規則化が予定されているため、実現する運びにある。さらに、これまでは定められていないが、普通地域における措置命令の発動基準を明確にすることも必要であろう。

一方、いわゆる公共事業に関しては、理念として「ノーネットロス」を掲げ（実際にはその対象となるハビタットの範囲の確定や運用には困難を極めるであろうが）そのためオフサイトでの代償ミティゲーションを調整のうえ（民間セクターのものとの整合上、法律上の処分としては困難）実行させることは、可能性としてはある。しかし、予算措置のうえで問題があり、これを事業者に押しつけることはよほどの国民的合意がなければ難しい。

また、不要許可行為や既着手行為とみなされる各種公共事業も数多く自然公園内でなされており、一方では一定の範囲内で林業経営（自然林の伐採と人工林への転換）も容認している。現実問題として法の運用をどんなに厳しくしてもすべてのハビタットにおいて「ノーネットロス」を担保することは現時点では不可能である。

国立公園における行為の許可件数は表3の通りであるが、その結果どれだけの面積が改変されたかという定量的なデータは整備されておらず、それ以前に自然公園における土地利用などのデータも個別の公園ごとに詳細には把握されていないのが現状である。今後はそうしたデータベースの整備充実が必要となる。

表3：自然公園内許可件数

イ、瀬戸内法指定海域における港湾計画改定と公有水面埋立システム

港湾計画の決定、変更や公有水面埋立法による一定規模以上の埋立に関しては環境影響調査が義務づけられているし、それに関して環境庁も関与しうる。しかしながらそれは環境に大きな影響がないかどうかの意見だけであり、埋立そのものに対する価値判断はあくまでニュートラルである。

しかしながら瀬戸内海については事情は異なる。「瀬戸内海環境保全特別措置法」で埋立については瀬戸内海の特殊性に十分配慮しなければならない旨の規定があり、さらにこの規定の運用の基本方針は審議会で調査審議する旨の規定がある（法13条1項、2項）。そしてこれに基づき「埋立の基本方針」を審議会が答申している。この基本方針は前文で「埋立は厳に抑制すべきであり、やむをえず認める場合の基本方針である」旨を明記しており、埋立は環境保全の観点から好ましくないという先験的な価値判断を示し、いわば「回避」を最優先させるべきであるとしている。

瀬戸内海におけるミティゲーションと「回避」

こうした観点から環境庁や府県の環境部局は埋立案件や埋立を前提にした港湾計画の改定にあたっては事前調整の段階で「回避」や「低減」を優先的に検討し、やむをえぬ場合には一種の代償ミティゲーション（藻場干潟、人工渚の造成等）を実施させているが、自然公園の場合と同様こうした事前調整過程は一般には明らかにされない。

こうしたことにより、埋立免許の件数、面積は図1の通り大幅にペースダウンした。

図1：瀬戸内海における埋立免許件数推移

ときには事前調整が未了のまま地方港湾審議会を経て港湾審議会に諮られ、その場で環境庁が「埋立の基本方針」に即して容認しがたい旨の意見を述べ、以降「回避」「低減」の調整過程が明るみにできることもあるが、瀬戸内海以外では港湾審議会でも規模縮小を示唆するような意見を述べた例は三番瀬を除いては見あたらない。

その代表的な事例を表4に示す。

表4：瀬戸内海における回避又は大幅な低減の事例

織田が浜の案件は港湾部局が位置の移動と規模の縮小を行うことで調整を了し港湾計画を改定、工事に着工したが反対運動は収まらず争訟となったケースである。現在埋立は終了し供用開始されている。

和歌山下津港沖の案件も同様の過程を経て港湾計画の改定は行ったが、なお反対運動が継続中であり、公有水面埋立法、アセス法の手続きははじまっていない。

問題点と課題

「埋立の基本方針」は前文で「埋立は厳に抑制すべきであり、やむをえず認める場合の基本方針」であることを明記しているが、「やむをえず認める場合」とはなにかについて言及しておらず、大規模な自然海浜や藻場干潟の破壊を伴うものでなければ、「厳に抑制すべき」という理念だけを根拠に「回避」させることは容易ではない。

基本方針の本文では埋立を避けるべき区域を明示するとともに、埋立にあたっての配慮事項や留意事項を明らかにしているが、下津港沖の案件（位置変更・規模縮小後）にしても、神戸空港にしても直接は基本方針の本文に抵触せず、一方反対運動の力点は、環境保全の観点よりも、過大な需要予測に基づく無駄な事業で未来に借金を残すだけだという公共事業批判と政策決定における市民不在に対する批判という観点が強くなってきている。

ここでは「やむをえず認める場合」とはどういう場合で、それをだれが判断するのが問われている。従来型の縦割り密室の政策決定手法だと、仮に「ノーネットロス原則」を適用しても「回避」よりも大規模な代償ミティゲーションを選択し、結果として膨大な財政赤字を加速させるだけに終わってしまうおそれが残る。

ウ いわゆる白地地域でのミティゲーション

環境保全の観点からその価値が法律上或る程度位置づけられている保護地域や瀬戸内法適用海域においてもこのような問題があるのだから、その位置づけがないいわゆる白地地域においては、「回避」「低減」を優先的に検討するというミティゲーションの展開はさまざまな困難をはらんでいる。ここでは広義の環境アセスメントとの関わりで考察を行う。

閣議アセス

従前の閣議アセスは事業アセスであり、実質的には計画中止はおろか、アセス結果による計画変更（ミティゲーション概念における「回避」又は大幅な「低減」）も考えられず、アセスメントと酷評されてきた。判断基準としては環境基準（×方式）が用いられ、一般的な環境保全対策（主として「軽減」）は講じられたが、アセス手続きの過程において「回避」や大幅な「低減」がなされた例はない。

アセス法アセスの課題

しかし、アセス法アセスではより計画アセスに近づくことになる。判断基準として ×方式（環境基準はクリアするか、公的にその価値が認められた自然環境を台無しにしないか）に加えてベスト追求方式（最善の環境配慮・環境保全対策＝ミティゲーションを講じているか、あるいは代替案との比較検討をしたか）を導入し、住民意見を早期にかつ広範に聞けるシステムが導入された。生態系、自然との触れ合いの項目も評価の対象になり、アセス対象事業の範囲も広がるなど、一定の前進と評価できる。しかしながら「ノーネットロス原則」は前提となっておらず、また代替案との比較検討も義務づけられていない。「回避」「低減」「代償」という優先検討順位も理念としては掲げられていても、その担保はなされていない。

条例アセス、要綱アセス

従前の閣議アセス、今日のアセス法アセスの対象事業は国の関与する巨大な公共事業に限定されている。それを補完するため自治体において条例アセスや要綱アセスもなされてきたが、それでも相当大規模な公共事業や巨大な民間開発に限定されている。またその運用や評価に関しても従前の閣議アセスと同様の問題を抱えていたが、こんごはその運用や評価はアセス法アセスに追随するものと期待される。

その他の個別アセス - 港湾計画と公有水面埋立 -

港湾計画の決定・改定にあたっては港湾法で一種の環境アセスメントが義務づけられており、また環境庁は港湾審議会の委員でもある。また公有水面埋立法でも「環境保全・・・二付キ十分配慮」したものであることを要件とし、一定以上の規模のものについては「環境保全上ノ観点ヨリスル環境庁長官ノ意見ヲ求ムヘシ」とされている。閣議アセス、条例・要綱アセス以外に実施されてきた個別アセスの代表的な例である。

港湾計画でのアセスメントで埋立に関連するものは公有水面埋立法とアセス法アセスに先行する一種の計画アセスメントと位置づけられる。

ここでのアセスについても基本的に前節の瀬戸内法適用海域におけるものと同様の問題をはらんでいるし、瀬戸内法での「埋立の基本方針」に相当するものがない以上、「回避」や大幅な「低減」を法的手続き過程においても事前調整過程においても優先的に検討せしめることはもっと困難であったが、アセス法制定に伴いそれらの面はアセス法と同等の改善がなされると考えられる。

白地地域における「回避」

ミティゲーションの中で計画の中止や大幅な縮小、計画変更に対応する「回避」や大幅な「低減」は本来もっとも優先度の高いものであるが、従前は公開されたアセス手続きの中で環境保全の観点からそうしたことがなされたことはほとんどなかった。またアセス法ができアセス手法そのものが大幅に改善されたが、「回避」や大幅な「低減」がこの手続きの中でどの程度行われるようになるかは定かではない。

注：アセス評価に生物多様性や生態系の観点がとりいれられ、データの少なかった猛禽類の調査の結果、事業計画自体の変更を余儀なくされる事態も出現しはじめている。

しかしながら、それは環境保全の観点から「回避」や大幅な「低減」がまったくなされてこなかったことを意味しない。自然公園などの保護地域以外であっても、環境の質が高くわざわざアセス調査を行うまでもなく、環境影響が巨大と予想され大規模な反対運動が起こることが予期される場合は、それなりの「回避」や「低減」が環境庁や環境部局との調整の中でなされてもきた。しかし、それがどのようにどの程度行われてきたかは明らかではない。実質的な「回

避」や大幅な「低減」は、日本の行政システムにおける密室での事前調整という慣行の中でなされるためである。おおよその調整のメドがついた段階になってはじめて公表され、アセス手続きに入ることが多く、これらの事前調整過程が公開されることは少ない。

しかし、これは或る意味ではきわめて安上がりなやり方という評価も可能である。

事前調整未了にもかかわらず開発部局が突っ走ったような場合に表沙汰になり、反対運動が起き、或る種の「回避」等を余儀なくされることがあり、その時点での環境部局の主張をとり入れた代替案によっても事態は難航するという事例もままある。

こうした白地地域における「回避」等を余儀なくされた代表的な事例を表5に掲げる。

表5：白地地域における回避又は大幅な低減の事例

新石垣空港の事例は、貴重なアオサングの群落の保護を焦点に反対運動が起き、位置の変更と規模の縮小を行った案を公表したものの反対運動は収まらず、国際NGOの動きもありついに白紙撤回したもので、現在も依然空港候補地をめぐっての迷走がつづいている。

藤前干潟の事例はかなり以前に決定していた港湾計画が時代に即さなくなったにもかかわらず、その延長線上で公有水面埋立手続きを強行しようとしたが、環境庁が不相当である旨の見解を公表したため出願を取り下げた事例である。環境庁意見は正規の法手続（運輸大臣からの意見照会）でなされたのでないこと、新石垣空港同様国際世論が背景にあること、取り下げた埋立案件は大規模な代償ミティゲーションを行うこととしていたものであることに留意すべきであろう。

三番瀬の事例もすでに港湾計画で決定している範囲内での埋立であるが、港湾計画に即した当初案では世論の動向や環境庁の感触から強行不可能と判断、事業者が自発的に計画を大幅縮小したものである。しかし、この計画でも反対運動は続行しており、未だ公有水面埋立手続きに入れる見通しは立っていない。

愛知万博の事例は法律上の環境アセスメントではないが、それに準じて実施したもので、NGOがアセスとは別の調査を行った結果、事業予定地域内で猛禽類の営巣が判明し、計画変更を余儀なくされた事例である。なお国際博覧会事務局は跡地利用（新住計画）について難色を示しており、事態はなお流動的である。

いずれの事例でも反対運動が活発になされていたことに留意する必要がある。

課題と展望

アセス法アセス対象事業は国の関与するきわめて大規模な公共事業であるが、その必要性や効果の判断は環境アセスの手続きの中では不可能である。すなわち、環境の価値が数量化されて明らかになったとしても、公共事業の必要性や効果との比較考量はアセス手続きの中ではできない。つまり、公共事業の計画自体についての政策決定・合意形成メカニズムとその評価システムが不明確であるところが、依然として最大の問題点であるといえる。

また、現実問題として上記アセス対象事業は、ひとつひとつの規模は大きくとも、数はそれほど多くはないから、国土の自然環境の劣化に果たしている割合は微々たるものであり、より小規模な公共事業や民間開発の積み重ねが環境劣化の要因のほとんどを占めてきたと考えられる。そうした意味でも小規模な公共事業に関しての簡易アセスのようなものが必要であろうし、それにも増して600兆円にも及ぶという国債地方債の発行残高を考えれば、徹底的な情報公開と市民参加による必要性・効果の評価システムの構築や次世代のことを考慮に入れた政策決定メカニズムそのものの改革が必要であろう。

2 「回避」と「ノーネットロス原則」をめぐる考察

ア 「回避」の決定プロセス

日本の場合「回避」や大幅な「低減」は、早い段階での事前調整や行政指導の中でなされることが多く、こうした慣行の中では「回避」「低減」されたこと自体が公表されない。しかし前章でみたように、未調整のまま計画が公表された場合、「回避」「低減」への調整過程がオープンになされることがあり、多くは公表後のリアクションとしての反対運動への対応という側面を持ちながら「回避」「低減」がなされるが、この場合も正規の法手続としてでなく、形式上は計画・事業主体の自発的対応としてなされる。しかし、こうした日本型の調整や指導という行政システムに対する批判が近年目立つようになっている。

ミティゲーション概念では「回避」「低減」「代償」というのが優先検討順位とされているが、こうした批判を踏まえつつこの点をやや詳細に考察してみる。

環境的・生態的価値（自然度やハビタット）が相対的に低い地区をより高い地区にすることを目的にしたり、結果としてそうになってしまう開発を別にすれば、一般に開発の結果環境的・生態的価値が劣化するのは避けられない。したがって公的な開発の場合、第一段階の「回避」の検討とは公的な開発の必要性・効果、代替性の有無と喪われる環境的・生態的価値との比較考量ということに他ならない。この比較考量が容易でなく、そもそも可能かという議論はあるにせよ、それは必要性・効果の評価システムや政策決定メカニズムの透明化という問題に帰着する。そしてそれこそが今日の日本の行政システムにもっとも求められている点でもある。

それに替わって第一段階での「回避」の検討を一定程度可能にしてきたのが保護法制による保護地域の開発規制であり、環境部局との事前調整であり、反対運動や世論の動向についての予測であろう。（評価システムや政策決定メカニズムが構築され透明化されたとしても、保護地域での保護規制が不要になるというのではもちろんない。むしろ強化されてしかるべきであろう）

「回避」を選択するかどうか？

保護地域における開発規制を根拠とする事前調整が存在せず、ミティゲーションの優先検討順位の理念のみを根拠として、「回避」や「低減」がスムーズに選択されるだろうか。ここでは、優先検討順位の模式図（図2）に沿って検討を加える。

図2：ミティゲーションの優先検討順位

まず、仮に第一段階での「回避」の検討の際、「回避」を選択するかどうかの判断においては、理念を別にすれば「回避」を選択するインセンティブがなにもない。優先的に検討といっても、最終的な結果だけをみれば、回避という選択も、低減という選択も、代償という選択もありうるのだから、どれを選択しても、検討さえ優先的に行っていればルール違反にはあたらないからである。

しかも、公共事業の場合は次項で述べるように事業計画を変更することに対して逆向きのインセンティブが存在している。

さらにこの段階では、回避以外の方法、すなわち低減や代償によってノーネットロスを達成できる可能性が残っている。最終的にノーネットロスさえ担保できればよいとの考えに立てば、

低減や代償の可能性を検討する前に「回避」を選択することはほとんど有り得ない。

検討経緯自体が公になる可能性があるアセス法アセスの場合は、回避の選択をしなかった理由を明らかにしなければならないことになるが、この場合、「回避」という選択は不可能であったという記述がなされるであろう。そしてはじめて、なぜ回避が不可能であったかが問題とされる。

「回避が不可能であった理由」の検討

これらの「回避が不可能であった理由」を詳細に検討することが、実はミティゲーションの検討の中でもっとも重要な部分である。理由としてあげられたものが真に「回避できなかった理由」として支持しうるかどうか、ミティゲーションの優先検討順位というルールを形式上だけでなく実質上も遵守しているかどうかを判断する鍵だからである。

事業者側が持ち出す「回避が不可能であった理由」として考えられるのが、経済的理由、社会的理由と事業実施上の公益上の必要性・非代替性であろう。経済的理由としては、たとえば公共事業の場合は予算の範囲という限定、社会的理由としては、市街地、優良農地やレクリエーション地を避ける必要等であるが、もっとも多いのは事業を行う公益上の必要性・非代替性であろう。

しかし、公共事業の場合はこれらの理由よりももっと大きな理由として、公共事業を推進するための計画の決定を変更することに伴う社会的コストがあげられる。様々な社会資本整備のための計画に基づいて行われる公共事業は、長い時間にわたって調整され、複数の計画が複雑に関連してもいる。これらの計画を変更するために生じる関係者間調整、計画変更、すでに投資したコストに対する責任問題等の社会的なコストは無視できない程大きい、「回避できなかった理由」としての正当性は薄いため、これが理由とされることは公にはほとんどない。

このような、「回避」を選択することに対する逆向きのインセンティブは、計画変更の規模が大きいほど大きく作用することになる。

また、本来は、それらの「理由」を支持しうるかどうかは、回避によって得られる環境保全上の公益と比較考量することによって判断するべきものである。しかし、現段階では、このような異なる公益等を比較考量する社会科学的システムは開発されていないという問題も残る。

「回避」を選択する場合

この段階で「回避」を選択する場合とは、第一段階での選択の際、「回避」とそうでない選択とを比較して、経済的にまったく同じかほとんど差がない場合、あるいは逆に、代替案のコスト比較が十分に行われておらず、詳細に比較してみたらかえって回避の方がコスト面でも有利なことが判明した場合（ただし事業の「断念」ではなく、別の方法で事業目的が達成できる場合）だろう。

その他で考えられるのは、ある程度経済的な負担がかかっても、回避しなかった場合に起きる反対運動等の社会的混乱に対処するために要する様々なコストと比較すれば、回避の方が有利だと判断される場合であろう。大きな反対運動が事前に予測できる場合はこのような判断がありうる。それ以外では、上でみてきたように、第一段階の検討で「回避」が選択されることは現実上ほとんどあり得ない。

「低減」と「代償」の検討

その結果、「回避」の検討をそこそこに、「低減」と「代償」の検討が行われることになる。

「低減」の検討の際、「低減」が選択されるかどうか。ここでも「回避」の検討のときと同じように、（おそらく「回避」のときに比べより真剣な検討はなされるであろうが、）「代償」によってノーネットロスが達成できる可能性を残しながらの検討であるため、「回避」のときと同

様に「代償」でなく「低減」を選択するインセンティブはないため、「低減」を選択せず「代償」の検討に移るであろう。

ただしこのとき、計画変更の規模は「回避」のときと比べ小さいから、計画変更に対する逆向きのインセンティブは「回避」のときと比べてその分小さい。

「代償」の検討と現実上の検討順位

厳密にノーネットロス原則が規範化されていれば、この段階で残っている環境への影響についてすべて代償することが可能かどうかを検討されることになる。技術的にまた社会的に可能であれば、「代償」のために要するコストが算出される。

そしてそのコストがあまりに大きいものであった場合、ここではじめて、「低減」が、ついで「回避」が、再度真剣に検討されるであろう。

上でみてきたように、ミティゲーションの優先検討順位である「回避」「低減」「代償」は、現実的にはこのような一方への流れとはならず、一度は「回避」から「代償」の検討まで行って、代償のコストの大きさを測ってそれが許容できないくらい大きいものであったときにはじめて低減、回避へとさかのぼって検討するということになるだろう。すなわち、(回避)(低減)「代償」「低減」「回避」ということになる。

ミティゲーション・バンキングの作用

ここでポイントとなるのは、「代償」のためのコストが大きすぎると判断するかどうか、である。「代償」のためのコストが大きすぎると判断してはじめて回避や低減が真剣に検討されることを考えれば、これが小さいとほとんどミティゲーションの優先検討順位は絵に描いた餅になりかねない。

ミティゲーション・バンキングが登場した背景には、ミティゲーションの制度運営を図っていくうえで、事業者の負担を軽減するという理由があった。代償に要するコストのうち、喪われる環境の未説明部分の生態学的研究や新たな自然環境を復元するための技術開発などに伴うリスクを軽減するということである。

このようにミティゲーション・バンキングは、代償のコストが「大きすぎるものとならない」ように作用する。しかし一方では、ミティゲーションの理念である優先検討順位が正常に機能するには、代償に要するある程度の「大きすぎる」コストが必要である。このことは、ミティゲーション・バンキングを導入していくとき留意しなければならない課題であろう。

ノーネットロス原則

もうひとつのポイントは、「代償」のための大きすぎるコストを(すなわち回避や低減の検討のインセンティブを)担保しているのがノーネットロス原則であることである。

もしノーネットロス原則がなければ、代償の検討がおろそかにされ、優先検討順位は守られるが、真剣な検討がなされずにミティゲーションが実施されることになる。その場合、目標(及び評価)のないみせかけの「代償」が開発の免罪符となる可能性が高くなるであろう。

したがって、ミティゲーションの理念を実現するには、ノーネットロス原則の規範化は最低限必要な課題であるといえる。

民間セクターと公共セクター

以上の点は民間セクターの開発に関してはより抑制効果として働くであろう。「低減」「代償」措置を新たにとることによるコストアップが回避=事業断念へのインセンティブとして働くからである。公的開発の場合、このコストアップは、費用対効果の再検討による「回避」へのインセンティブとしても働くが、経済的には一層の次世代へのつけ回しを加速させることになることもありうる。

イ 「ノーネットロス原則」の政策課題

アでみてきたように、「ノーネットロス原則」が規範化されることは、「回避」の決定を行うために最低限必要であり、環境保全の観点から好ましいのは当然であるが、実際問題としてすべてのハビタットにその原則を適用することは必要性に乏しく、現実的とはいえない。たとえば、減少率（現存面積/成立可能面積）により、対象とするハビタットの種類や地域を定めるような手法が考えられる。また、「ノーネットロス原則」を担保するものとしてオフサイトとの交換比率の確立も不可欠になる。

さらに、日本においてはハビタットの複雑さから、アウトオブカインド交換を可能にしなければ「ノーネットロス原則」の貫徹は困難と考えられる。しかし、「ノーネットロス」を目指す根拠は当該ハビタットの減少事実とそれをくい止めることの公益にあり、アウトオブカインドはそれを逸脱してしまい二律背反となる。

また、ミティゲーションは生態系や希少動植物保全のために検討されているが、「自然との触れ合い」の観点から検討すれば、オフサイト代償ミティゲーションの場合は、何十キロも離れたところに「代償」されてもその価値は（たとえ自然環境の価値が同価であっても）きわめて低くなってしまうという問題が残る。

ウ 「ノーネットロス原則」とミティゲーション・バンキング

ミティゲーション・バンキングは、オフサイトでの代償ミティゲーションを円滑に行うための仕組みであるが、まずは「ノーネットロス」を前提としたミティゲーションの義務づけそのものを先行させる必要がある。開発事業者や開発官庁サイドを含めた国民的合意が得られること、民間セクターへの義務づけが憲法上の問題点をクリアーできること、が前提である。

社会的・技術的に比較的容易なのは Wetland や Estuary、水際線と背後地の改変、埋立に關してであるが、日本では今日公共セクター以外は通常行えない仕組みになっている。（ただし、埋立地を分譲するスタイルは容認、これはこれで問題）

公共セクターが海岸の Wetland や Estuary に関して自発的にオフサイトの代償ミティゲーション（人工海浜、藻場干潟造成）を行う可能性は存在するし、そうした事例も出現している。

昨今の景気対策のための補正予算がそれを加速させているのであるが、一方で従来型の公共事業にも膨大な予算が投じられている。公共セクターに関しては、理念として「ノーネットロス」を打ち出すことは好ましいが、アでみたような第一段階での「回避」を最優先して検討するシステムを構築しないと、公共事業費の大幅の増額と国公債乱発による未来世代へのツケ回しを加速させるおそれなしとしない。

民間セクターの開発に関していえば、保護地域内の開発やごく一部の条例・要綱アセス対象事業以外は「ノーネットロス」原則を担保することはもとより、「回避」「低減」を優先的に検討させるというミティゲーションのコンセプト自体が憲法上の財産権との関係で社会的に合意されることは容易ではないと思われるので、まったく別の角度からのアプローチも必要であろう。

3 日米の比較と当面の結論

米国との最大の差は、米国がすべての情報・価値を数値化・定量化したうえで、客観的でオ

オープンな検討評価を行うというプロセスを採ろうとしているのに対し、日本では基本的には定性的な評価と縦割り部局間の内部調整型のプロセスを採っていることである。

情報公開、住民関与、税制改正による財源も含めた地方分権・主権、環境重視の流れが形式的なものに終われば、従前の日本型システムが温存されるだろう。本物であれば公共事業に関しては「ノーネットロス」を明示したうえで、「回避」を最優先して検討するシステムを構築し、オフサイトでの代償ミティゲーションを制度的に義務づけるとともに、それを円滑に実施させる受け皿としてのミティゲーション・バンキング制度も検討の必要がある。

しかし私見では新たな公共事業のロスの代償ミティゲーションよりも、そうした開発自体の回避の検討を最優先させ、公共事業の主力は過去の公共事業による環境保全上のロスを少しでも代償するためのミティゲーション事業として構築する方向性を模索すべきでなかろうか。

また民間セクターに関しては、たとえば、オールジャパンで公共の福祉としての環境保全の観点からの開発許容限度を開発地域の特性に応じ法により明定するとともに、開発許容限度内であっても開発面積・費用に応じた割合で環境改変税のようなものを目的税とするようなまったく別の観点からの発想もありうるのでなかろうか。

米国にあっては大規模な環境NGOが土地を取得し、いわば民営の保護地区を設定している例が多々ある。こうした伝統がミティゲーションの概念とリンクしてバンキング制度が生まれたとも考えられる。しかし、日本の場合、そうした伝統はなく、天神崎等ごくわずかな事例がみられるのみであるし、ナショナルトラスト運動もきわめて微弱である。したがってミティゲーション・バンキング制度を構築するにしても、米国とはまったく異なった方向での検討が必要となるだろうが、これまでみてきたように、それ以前に取り組むべき課題が多すぎ、多くの環境政策がそうだったように、自治体の創意工夫ある或る種のバンキング制度が先行するしかないのではないかというのがとりあえずの筆者らの認識である。(了)

In this study, future possibility and problems concerning the administrative system on introduction of "mitigation" into Japan were discussed briefly by the following two steps.

At first, the past cases, which are similar to "mitigation" especially to "avoid" and "reduce", were analyzed. The problems on introduction of "mitigation" system into Japan were summarized as follows; 1) Protection of property rights may limit mitigation possibility. 2) Habitual practice of which applicant often change the plan in the process of prior consultation with administration would not match the mitigation system.

Second, the principle of consideration priority was studied. As results, it was indicated that the standardization of No-Net-Loss system might be needed for observance of the principal. Also, the principal might be ignored because of the high social cost needed for change of the plan. Accordingly, we pointed out that the "mitigation banking" in Japan would work negatively on incentive to observance of the principal.