

戦略的環境アセスメント（SEA）の意義とその将来
マリア・ロザリオ・パルティダリオ
リスボン新大学教授・I A I A 前会長

はじめに

この度、SEA の日本への導入の可能性についての検討に資するため、日本の環境庁から招待を受け、各国で SEA が行われるようになったプロセス、SEA の定義、EU における SEA 指令の採択に向けた E U の取組の概要等について簡単な概要を記した本資料を用意した。また、本資料では、E U の提案に関するメンバー諸国の現在の状況についても述べている。

1 . S E A 導入の意義

戦略的環境アセスメント（SEA）は、新しいタイプの環境評価に関する意思決定を行う際の支援ツールであり、通常、政策、計画及びプログラムの策定段階で行われる意思決定が環境にどのような影響をもたらすかについての評価を行うためのツールとして用いられるものである。

これまでの経験をふりかえってみると、SEA の出現とその強化は、政策形成と、事業に対する評価との二つの源から始まっている。

前者は、政策や計画の原理を採用しており（政策を基にしたアプローチ）、環境評価の原則を、政策や計画の形成に合わせて、計画の必要性及び代替案を明らかにし、持続的開発の観点から評価を行うものである。

後者は、事業に対する環境影響評価の延長線上にあるもの（事業を基にしたアプローチ）であり、具体的な計画やプログラムに適用され、ときには既存の環境影響評価法の手続や要件が用いられることもあるが、これに体験的に得られた環境情報、方法論を加味すべきこと、また複数の代替案や影響軽減策の比較検討を行うことなどが条件として加わり、さらに環境影響評価報告書を添付すべきことが定められている。

前者の政策を基にしたアプローチが、政策や計画の策定の実践的な段階や、意思決定プロセスに SEA を統合することを促すものであり、より戦略的かつより継続的に評価を行うプロセスであるという特徴を有するのに対し、後者のプロジェクトを基にしたアプローチは、個々の計画やプログラムの措置に対して有効な、より個別的に SEA を行うものであり、現行の影響評価の決定手続や方法論に SEA を組み込むことを促すものである。

2 . S E A の概念と定義

SEA の概念は、持続可能性の達成及び累積的影響の考慮と、強く関連しながら発展している。SEA は、相互に波及する影響や長期間の内に誘発される影響についての意思決定を健全かつ総合的に行うために、状況把握を可能にするための適切な内容と判断材料を提供するものであると考えられている。

SEA は、実施方法、形式ともに多様であり、意思決定の形式とほとんど同じ数がある。なぜなら SEA は、対象となる意思決定の事例ごとに、その内容や性質に即したものを新た

に作って実施することが不可欠だからである。事業を対象に行われる環境影響評価の場合にもこのことは当てはまるが、政策決定に当て実施する SEA に関してはこのことが一層当てはまるものとなる。なぜなら、一般に政策・計画は、事業レベルでの決定に比べて直感的なものであり、かつ合理的判断によらない部分が大きいためである。

別の機会 (Partidario 1994, 1996) でも述べておいたが、SEA は、実践的に、かつ持続可能性という目標の達成に向けた総合的なアプローチということに応えるよう、意思決定を戦略的に行うためのものであると考えられる。ここで戦略的な要素とは、一連の政策、計画やプログラムの中に含まれるビジョンに形を与え、またその意図するところを具体化するための政策、目標、基本原則のことを意味する。SEA はもともと特定の活動の実施の場所や具体的な技術の内容、仕様などを対象とするものではなく、概念を対象とするものである。

SEA は、広い範囲の様々な法制度、様々な分野の場面での活動事項、そして多様な社会的価値観に基づく活動を対象とし、また予測結果にはかなりの不確実性が伴うものであることから、決定事項の内容に適合でき、かつ柔軟であることが特に求められる。結果が不確実なものであれば必ずしも戦略的な決定を示すことになるとは限らない。不確実性の要素が戦略的な決定であるという本質に固く結びついて存在する一方で、その策定に伴う不確実性が全体に及ぶ特定の事業は、SEA の特徴である広範な見通しや予防的な性質を有していない。

以上のような状況のため、各国の社会的、政治的な意思決定の内容を全て満たす、普遍的な SEA の定義はないのかもしれない。そこで各国又は政治経済統合体は、その政策、計画、活動に適用される環境評価のプロセスをより明確に定めることのできる用語を用いることが好ましい。

各種の文献で用いられている用語をみると、普遍的な表現として SEA という言葉を用いることには何らかの抵抗を示しており、特定の制度を表現する別の用語が用いられている。〈資料 1〉に、諸々の SEA の制度から、形式の異なる SEA の例を幾つか示した (Therivel 1993; Partidario 1996)。

<資料1> SEAの諸形式

- 戦略的環境アセスメント (Strategic EA) --- 政策、計画及びプログラムの環境影響を評価するプロセスをさす一般的な用語。
- 政策影響評価 (Policy Impact Assessment) --- 特に政策案に対する影響評価であることを示すのに用いられる用語。
- 地域環境アセスメント (Regional EA) --- 一定期間において、特定地域における多部門の開発が、環境と社会に与える影響を決定するプロセス。
- 部門別環境アセスメント (Sectoral EA) --- 複数のプロジェクトを内包する特定の部門への投資プログラムを評価するプロセス。長期間の開発・投資計画や、特定部門の政策評価に環境上の関心を組み込むことを促進する。
- 環境の概観 (Environmental Overview) --- プログラムの策定段階において用いられるプロセスであり、環境及び社会的な影響を早い段階で認識し、プログラムの設計に緩和措置を組み込むことを可能にする。
- プログラマティック環境アセスメント (Programatic environmental assessment) : 地理的に近接しているか、プロジェクトの内容や、時機、方法、技術が類似している活動のグループを評価するプロセス。

したがって、評価の目的、ニーズ、規模、性質などが多様であるところから SEA が適用される範囲も、<資料2>に示すごとく実に多様である。ここに示すものは大半が R. グッドランド氏の資料 (Goodland 1997)に「SEA ファミリー」と呼ばれているもので、世界銀行で用いている SEA ツールがその基本となっている。

<資料2>

SEAの適用される範囲

- 国際条約
- 民営化
- 多国籍事業
- 構造的調整の運用
- 構造的運用プログラム
- 国家予算
- 法律案
- 広域土地利用計画
- 越境的な影響
- 地球規模の問題

環境アセスメントの有効性に関する国際研究(Therivel 1992, Sadler & Verheem 1996)の中で、それぞれ SEA の定義を述べている。それらに特に共通するのは、SEA は体系的なプロセスであることと政策・計画を対象とするものであることである。ただし、前者はアセスメントの手続きに関する面に注目したものであるのに対して、後者は総合的意思決定を行う上で SEA が必要条件であることを考慮したものである。この2つの側面が SEA を定義する上で基本となることであり、SEA の定義にはこの2つの側面がともに明確に表現されるべきであると考えられる。計画や政策を決定する際に影響評価を行う上で、この2点のいずれか一方のみが有用だとするのではなく、両者を同時に取り入れて SEA を次のように定義することにするのがよいと考えられる。

SEA とは、公的に説明責任のある意思決定のもっとも早い適切な段階において、環境の質、結果、複数のビジョン案、複数の開発計画案に対して、これに関わる生物物理学的、経済的、社会的、政治的側面を総合的に配慮しつつ行う体系的かつ継続的評価の手続きである。(Partidario 未刊著書より)

3. SEAの原則

SEA の発展に関してしばしば言われているのは、「始めてみよう」ということである。つまり、SEA の「境界線」を規定する正式な規制や法制度上の枠組みがなくても、実践により発展する (Therivel と Partidario, 1996) ということである。

SEA が自発的に実践されるようにするためには、よい実践のための指導原則が採用されることが望まれる。「EA の効果に関する国際研究と SEA 実施のための指導原則」(Sadler 1996)、「EIA と SEA の原則」(IAIA, 1998) などに、SEA のよい実践原則が生み出されている。

<資料3>に、SEA を適用した現時点の実践例を反映させつつ、SEA の好ましい実践に優先度の高い必要事項を要約した。(Partidario 1996)。

<資料3>SEAの好ましい実践に優先度の高い必要事項

- 政策の内容(持続可能な政策、目的、戦略)
- 責任ある意思決定制度
- 意思決定プロセスの適応性
- 政策決定との統合性かつ調整のよさ
- 簡潔、相互的かつ柔軟なアプローチ
- 範囲及び関連要因との相関関係に関する総合的なアプローチ
- 最小限の義務を伴う指導
- 利益の立証 --- 適切、あるいは不適切な実践例
- 複数の者の参加、住民の優先事項や好みの考慮を含めた参加プロセス
- 住民の態度の変化、偏見の克服、意思決定の新しい手順

SEA 制度の性質に合致していることは、持続可能性という目標の達成に寄与する潜在的な可能性があるということである。SEA は、下記の条件が満たされた場合にのみ持続可能性に向けた役割を担うことができる。

- ・他の政策ツールや制度との連動を可能にする政策的枠組み
- ・絶対的価値よりむしろ相対的評価を可能にする信頼性がありかつ実現可能な代替案
- ・政策・計画の策定に関して特徴的な不確実性の認識
- ・アセスメントのモニタリングを支援する簡潔かつ実用的指標
- ・SEA の実施プロセスですべての関係者が適切に関与し、その考えが検討されることを確実にするためのよいコミュニケーションメカニズム

これらの条件があるかどうか、SEA 制度を特徴づける上での重要条件である。

4. SEAに関するEC指令案

1996年12月4日、SEA指令は欧州委員会によって正式に採択され、1999年12月31日から実施される。それまでの3年間、最終案の採択前に、欧州委員会、欧州議会、メンバー諸国の間で協議、討議が重ねられることになる。

96年12月採択の指令案の内容としては、都市計画、国土計画やその修正に当たってはSEAを実施することが必要になる。また、運輸（交通ルート、港湾施設、空港を含む）、エネルギー、廃棄物管理、水資源管理、産業（鉱物資源の採掘を含む）、通信、観光などの部門の計画やプログラムも対象となる。政策のアセスメントは検討対象とはなっておらず、また、経済的、社会的な検討は求められていない。

手続きについては、提案されているSEA指令では、プロジェクトに関する指令の要件（協議対象、環境アセスメントの実施にあたって提示すべき情報、住民との協議、国境を越えて及ぶ影響、告知方法と決定の正当性）にほぼ従っている。但し、その第3条によって、SEAの導入は、各国の計画やプログラムの採択や提出に関する既存の手続きに組込む形で行っても、特別に設けられた手順によって導入してもよいことになっている。

提案されたSEA指令に関する最新の進展状況は、1998年10月5日から7日にオーストリアで開催されたSEAに関するワークショップで欧州委員会（DGXI）のリースロッテ・フェルドマン女史による口頭での説明によれば、以下のとおりである。

1997年5月までに、地域・経済・社会委員会は、提案のあった指令の形式や範囲に関して次のような意見を述べている。

社会的、経済的問題についても生態学上の問題とともに検討され、評価されるべきである。

指令の対象とする範囲が狭すぎ、対象外となる計画が多すぎる。

住民参加に関する明確で実践的な規定が必要である。

EIAとSEAとの関係を明確にし、検討される必要がある。

多様な環境措置（総合的汚染管理、環境管理・監査制度、環境影響評価、戦略的環境アセスメントなど）の中での一貫性を確保することが重要である。

手法や指針をさらに開発する必要がある。

モニタリングを通じて、質の高い評価が確実になされるようにする必要がある。

適切な法的基盤が必要である。

これを受けて欧州議会は最初の読会を開始している。5つの委員会（環境、経済、文化、エネルギー、予算）が、SEA指令を重要な議題として取り上げている。9月15日までに、議会により39の修正案が示され、そのうち、18件が委員会によって承認されている。この修正案に関する投票は、10月の本会議で行われることが予定されていたが、これまでのところは行われていない。

また、メンバー国は政策の統合やSEAの実施の時期に関する問題には同意しないのではないかとの議論が委員会であったため、欧州議会での修正案には政策に関する事項は含まれていない。

指令案承認のための法的基礎についても、全会一致とするか、一定の多数決とするか検討が行われていた。仮に全会一致が必要となった場合には、指令案が採択されることはありえないとの観測がなされている。形式の整った標準的な評価手続の採択に対して関心を示すメンバー国もあるが、委員会は何らかの法に基づくSEAを支持し続けている。

5. SEA指令案に対するメンバー国の立場

表1は、SEA指令案に対する各メンバー国の立場の概要を示したものである。これらの情報は、今年10月はじめにオーストリアで開催されたSEAに関するワークショップでメンバー諸国の代表が提出した簡単なペーパーによるものである。

同ワークショップでは、指令及びスクリーニングの規定の対象範囲、SEAに盛り込む内容の定義、住民の参加及びSEAと事業の環境影響評価との連携が主な問題点として、各メンバー国の代表やその他の参加者に認識された。

とりわけSEAの範囲、特に「都市・国土計画」という用語は、一部の国、特にイギリスにおいて厳格な意味づけが与えられていることから中心的な問題点となった。このワークショップの参加者からは、その用語を削除するか、少なくともその意味するところを明確にすることが強く求められた。指令案に対するその他の指摘は以下の通りである。

政策に関する問題は別に取り扱われるべきで、この段階では対象とされるべきでない。計画やプログラムのスクリーニングを容易にするために、基準が設けられるべきである。また、漁業、沿岸計画、農業や林業などの分野が対象として加えられるべきである。法定の計画に焦点が当てられるべきである。

各メンバー国による法制度の適用には、かなりの柔軟性が認められるべきである。代替案に対しては特別の配慮がなされるべきである。また、環境問題と社会経済的問題がともに考慮されなければならない。

メンバー諸国の判断を助けるために、モニタリング及び質のレビューの確保に関する規定が必要であるが、その主要な役割は、住民との協議が果たすことになる。

指令案では住民の参加に関する規定は最低限のものであるが、現時点ではこれで十分であろう。但し、国境を越えて影響が生じる場合の近隣メンバー国の参加は限定され過ぎている。

スコーピングの段階での住民参加があるべきであり、計画やプログラムの開発段階においても同時進行的に住民参加があることが望ましい。

SEAと事業の環境影響評価との間の連携は、開発を承認するための枠組みを通して行うのがよいだろう。これがどのように機能するかは実際にこれを行ってみる必要がある。規制を設けることは必要ではないが、指令案に示唆があれば有用であろう。

<参考文献>

- R. Goodland (1997) 『戦略的環境アセスメントファミリー』 "EA - the Magazine of the IEA and EARA" 誌5(3) 17~19頁
- 国際影響評価協会(1998) 『EIAとSEAの原則』 IAIA刊
- M. R. Partidario (出版予定) 『戦略的環境アセスメント：原理と可能性』 Judith Petts 編「EIAハンドブック」所収、Blackwell社(ロンドン)刊
- M. R. Partidario (1996) 『戦略的環境アセスメント 最近の実施例にみられる主要問題』 "Environmental Impact Assessment Review" 誌16号 31~55頁掲載
- M. R. Partidario (1994) 『戦略的環境アセスメントの主要問題』 "NATO/FEARO 研究プロジェクト・最終レポート"(オタワ、非出版物)掲載
- B. Sadler (1996) 『変わりつつある世界の環境アセスメント：パフォーマンス向上のための評価実施』 「環境アセスメントの有効性・最終レポート」(CEAA-IAIA) 掲載
- B. Sadler, R. Verheem (1996) 『戦略的環境アセスメント - その現状、問題点と将来の方向』 オランダ住宅・国土計画・環境省刊
- R. Therivel, M. R. Partidario 編 (1996) 『戦略的環境アセスメントの実践』 Earthscan 社(ロンドン)刊
- R. Therivel, E. Wilson, S. Thompson, D. Heaney, D. Pritchard 著 (1992) 『戦略的環境アセスメント』 Earthscan 社(ロンドン)刊

