

第7章

ベトナムの環境法と行政制度

鈴木康二

I 環境問題の所在

1. ベトナム戦争の後遺症

ベトナム国土は1945年の八月革命より、79年の中越戦争まで、戦争の断続的な連続による被害を被っている。特に65年の北爆開始から75年のサイゴン陥落に至るアメリカ、南ベトナム政府とのベトナム戦争は甚大な環境破壊をもたらした。アメリカ軍は南部を中心に枯れ葉剤作戦とナバーム弾攻撃で森林を破壊した。ベトナム戦争中に使用された枯れ葉剤には史上最強の毒薬ダイオキシン（催奇性があり人体への影響も大きい）が170キログラム含まれていた。170キログラムのダイオキシンは2800万人を殺せる量である。アメリカ軍が使用した砲撃弾は第二次世界大戦時の3.9倍でありベトナム側が使用した砲弾も含めれば、これらの兵器による環境破壊の影響の大きさが想像できよう。ベトナムは93年から世界有数の米輸出国になっているが、米に残留ダイオキシンがあるのではないかと不安が、ベトナム米の評価を下げている。それもあって93年国連ではベトナム米にはダイオキシンが含まれていないと宣言している。

2. 公有制と産業公害

ベトナムが社会主義国であることからくる環境問題もある。社会主義の基本原則である生産手段の公有制は、土地、森林資源、鉱物資源、水産資源、工場設備などの全人民による所有（国有）と集団による所有を要求している。しかし農業と商工業の集団化の失敗で協同組合による所有制度つまり集団所有制は発達しなかった。そこでベトナムにおいては、国家の環境問題とは国有財産の管理問題の一つとなった。ベトナムの土地法で土地は国有と規定しているのも生産手段の国有原理からきている。ベトナムでは環境事故の中に自然災害を含めており、その環境事故が起こる可能性を知った者に通知義務を課している。全人民の財産を保全する義務はその所有者である人民全員だという考えであると言える。

社会主義国においては従来、国有に属する財産の管理基準は内規によればよいので、環境基準を法律で明らかにする必要はない、と考えられた。生産力増強を至上目的とする国家目的の下では、国有財産の管理を受け持つ公務員は内規を容易に変更できた。その下で国民の利益に反する環境破壊が進んだ。東欧・旧ソ連・中国での重化学工業企業やコンビナートによる大規模な環境破壊が生まれた理由である。

しかしベトナムではそのような大規模な産業公害はなかった。コメコン体制の下でベトナムは一次産品・労働力の輸出国そして工業製品の輸入国と位置付けられ、大規模工業を起こすことができなかつたからである。石炭火力発電所での煤煙、メッキ工場の排水といった個々の工場の問題は多い。公害防止装置がない設備が耐用年数を超えて使われているからである。新規設備投資にあたりクリーン技術⁽¹⁾を優遇する旨の環境保護規定が生まれている。

3. ドイモイ下での環境問題

(1) 財産の管理基準としての環境保護法と民法典

ベトナムは1986年よりドイモイを採用した。商品経済において私有も認めて国有と競争させることにした。資本主義国では私有財産の絶対が主張され、私有に属する財産の管理基準は他の私有財産に影響を与えない範囲で自由に決められる。この管理基準が取り入れられては社会主義の目標とする平等原理が揺らいでしまう。そこで、私有に属する財産の管理基準を公知させる必要が生まれた。そして私有経済と国有経済を平等の条件の下で競争させるには、国有財産の管理基準も私有財産の管理基準と同等にしなければならない。統一的な財産の管理基準を明らかにする必要がある由縁である。

ドイモイ下で次から次に法令が出るのは財産の管理基準を明らかにするためである。環境という全人民の抽象的な財産を守るために、具体的な財産の管理基準を明確化させたのが1993年12月27日公布・施行の環境保護法である。財産一般の管理基準を明確化させたのが95年10月28日公布、96年7月1日施行の民法典である。

(2) ドイモイの初期段階

ドイモイ初期段階（1986年12月の共産党第6回党大会から94年1月の共産党全国代表者会議までと筆者は見ている）の国家の経済発展の目標は、天然資源をなるべく高く外国に売って外貨稼ぎをしそれにより農工業生産を主体とする経済発展をさせることと、外国の資本と技術を導入するべく外国投資を誘致して工業化を進めることだった。91年のコメコン体制の崩壊によりベトナム国家は自由に工業化計画を立てられることとなり外貨稼ぎプロジェクトが重視された（この経済発展戦略を国内・輸出市場同時発展論と筆者は言っている）。この過程でベトナムの木材を製材してパレットにして輸出したり、マングローブ林を伐採して海老養殖をして海老を輸出するといった森林資源の破壊に繋がる

外国投資も認められた。また都市景観とエイズ流入に繋がる外国人観光客目当てのミニホテル、ナイトクラブの乱立も黙認されていた。

1991年6月の共産党第7回党大会では「環境保護と持続可能な開発に関する国家行動計画1991—2000年」が採択され、内閣指令により国家としての承認が行なわれている。これは次節で述べる国連リオ環境サミット対策とも言うべきものでUNEP等国際機関の協力を得て作成したもので多分に抽象的な意味を持つものだった。⁽²⁾

(3) ドイモイ初期段階の卒業

ドイモイの初期段階を卒業するとベトナム政府は環境保全を考えた経済発展戦略を取り始めた。その契機は1992年の国連リオ環境サミットと93年の土地法全面改正だった。

GATT (現WTO) 未加盟のベトナムが、IMF・世界銀行の勧める輸出志向型経済発展をすれば市場経済万能となり社会主義国家の崩壊を招くとベトナム国家の指導者たちは危機感を持った。他方ドイモイという開放経済を進める上で国際関係の強化は不可欠である。そこでIMF・世界銀行と距離をおいた国連と地域経済圏重視の外交政策が採られるようになった。国連の主催する環境サミットへの参加で、①工業化は環境との調和の上に進めなければならないことと、②資本主義経済を行なう途上国が発展の権利を阻害するとして先進国の主張する環境保護要求に反対していること、をベトナムは学んだ。土地使用権の譲渡を認める土地法改正は、地価の高騰、使用目的以外の土地使用、農地の転用を見込んだ土地の買い占め、土地課税の困難さ（使用収益に合わせた農地とその他の土地の間、外国人とベトナム人との間の課税の問題）を生んだ。

その結果、製材、海老養殖事業への投資許可は取り消され（それぞれ日系、豪州系の企業）、日系企業のゴルフ場建設では近隣農地に影響がないように除草剤散布が大幅に制限された。ホーチミン市におけるミニホテル、ナイトクラブの新規投資は禁止され、ハノイ市においては路上販売の禁止、違法建物

の撤去（路上にはみ出た建物、紅河の土手上の建物）が行なわれた。また各地方政府は都市計画、地域計画のマスタープランを作りそれに沿って工業地、住宅地、商業地、観光地、農地の適切な配分をすることとなった。筆者はこのような経済発展戦略を二段階発展論と呼んでいる。1994年1月の共産党中央代表者会議で、農林水産加工輸出品の品質をアップさせて外貨を稼ぎ、その間に国有企業を再生させて国際競争力を発揮できる工業・サービス部門を徐々に形成する、旨の決議がなされている。⁽³⁾

Ⅱ 環境保護立法の体系

1. 環境保護立法の体系

(1) 憲法と環境保護法以外の環境保護規定のある法令

⁽⁴⁾ 憲法上に国民の人権としての環境権という規定はない。ドイモイ憲法といわれる1992年憲法29条1項は「……全ての機関と個人は、法令に基づいて、天然資源の合理的使用と環境保護を行わねばならない」と規定し、同条2項は「天然資源を枯渇させる行為と環境汚染を引き起こす行為は厳格に禁止される」と規定している。新種の公害は法令に規定されていない場合がある。法令に従っていても環境汚染を引き起こしてしまった場合憲法違反に問われることになる。

⁽⁵⁾ 憲法で規定する環境保護に関する法令の基本法が1993年環境保護法である。環境保護法以外の種々の法令にも環境保護規定がある。国会ないし国会常務委員会が出した法律で環境保護規定がある主な法律を挙げると、民法典、刑法典、土地法、石油法、森林保護開発法、鉱物資源令、外国投資法、国内投資奨励法、会社法、個人経営企業法、国有企業法、⁽⁶⁾水質保全令、植物保護檢疫令等である。国内投資奨励法以下に挙げた法令での環境保護義務は「国家の法令に従って」のものであるのに対して、民法典、土地法、石油法、鉱物

資源令、外国投資法による環境保護義務規定には「国家の法令に従って」という制限規定が入っていないことに留意すべきである。これらの法律違反による環境汚染は憲法29条2項による環境汚染に対する責任が追及されよう。

民法典では損害賠償が起こる場合を具体的に記載しており同法628条は環境汚染による損害賠償の規定となっている。また同法309条は過失の証明責任を過失を起こしていると訴えられた者に負担させている。環境汚染を起こした事について過失がなかったことが証明できなければ、環境汚染を起こした者が民事責任を負う。刑法典195条は環境保護法令に違反する罪を規定している。環境保護法令に違反して重大な環境汚染を起こした者は1年未満の非拘留の教育改造処分ないしは3カ月から2年の懲役刑が科される。特に重大な環境汚染を引き起こした者は1年から5年の懲役となる。その他刑法典で規定する環境保護に繋がる罪として土地管理保護法令に違反する罪、森林管理保護法令に違反する罪、動物を過剰に殺す罪、故意に経済管理に関する法令に違反した罪等がある。

(2) 環境保護法の下部法規、条約

地方政府が出す環境基準⁽⁷⁾についての条例、政府の出す政令、首相決定、中央政府の省令でも環境保護法令が出ている。ベトナムでは省および中央直轄市クラスの地方人民委員会の権限が強く法的拘束力のある環境基準は彼らが出す。環境保護法14条で中央政府は環境基準を示すだけで施行するのは各級の権限当局だとしている。中央政府、中央省庁の出している環境保護法の下部法規では、1994年10月18日付政令175/CP号「環境保護法実施のためのガイダンス」(以下『ガイダンス政令』)、94年12月26日付科学技術環境省省令1420/QD-MTg号「操業中の事業所の環境影響評価のガイドについての指示」(以下『操業E I A省令』)、95年4月3日付科学技術環境省省令715/QD-MTg号「直接外国投資プロジェクトの環境影響評価レポートの作成評価ガイダンスに関する指示」(以下『外資E I A省令』)が重要である。

またベトナムが調印した環境保護に関する国際条約の主なものとして以下

がある。海洋汚染に関するマルポール条約、水鳥と湿地保存に関するラムサール条約、世界遺産条約、機構変動枠組条約⁽⁸⁾。ベトナムでは憲法で法律に対する条約の優位を規定していないので、各法律の規定の中身で条約との優位関係を調べなければならない。しかし、条約と法律の規定に齟齬があった場合条約を優先的に適用するとの規定が法律に規定されていることが多い。絶滅の恐れのある希少動植物の国際取引を禁止するワシントン条約には加盟していないが、環境保護法29条は政府の決める希少動植物の採取捕獲取引を禁止し、商務省は輸出禁止品目として希少動植物の全てと野生動物の輸出を禁止している。

2. 環境保護法

(1) 構成と保護の対象

環境保護法は全7章、全55条からなる。各章の標題は、総則、環境破壊・環境汚染・環境事故の防止、環境破壊・環境汚染・環境事故の回復、環境保護に関する国家管理、環境保護に関する国際的協力、環境監査と違反への処分、施行条項である。環境保護の対象は生態系、環境衛生、環境災害に分類され、ほとんどの環境分野に及んでいる。生態系として森林、耕作地、種の保存、土壌汚染、水質汚染、国立公園がカバーされている。しかし砂漠が少ないからだろうか砂漠化防止の規定はない。環境衛生として上下水道、大気汚染、廃棄物、騒音、伝染病、毒物、放射性物質、磁力がカバーされている。環境事故は自然災害（酸性雨、気候変化を含む）、環境破壊に繋がる火災、石油関連事故、原子力関連事故が挙げられている（33条）。原子力災害を環境法でカバーする立法例は少ない。環境事故の範囲が広いのは、環境回復義務の一環として環境事故が起こる徴候に気づいた者に国家機関ないしは組織に通知する義務を課している（35条）ことにもよると思われる。

(2) 環境保護を徹底させる手段

国家が国内の環境保護についての管理を行なう。そのために国家は内外の組織・個人が環境を保護しながら行なう投資や法的権利の保護についての政策を示す(3条)。国家は環境と天然資源についての国益を保護し、政府は環境保護についての国際協力を進める(5条)。すべての組織・個人に環境保護法を遵守させ環境保護につき違法行為があったら告発する義務を課している(6条)。広い範囲で実施する環境影響評価(以下、EIA)に協力してデータを出すのも遵守義務の一つである。個人が違法行為を告発する権利は憲法74条で保障されているが6条は権利を義務に変えかつ個人のみならず組織にも告発の義務を課している。環境保護を徹底させるための手段である。地方評議会(地方段階における最高権力機関)、地方政府、その他の国家機関、祖国戦線(共産党以外の唯一の社会政治組織)とその下部組織にも環境保護法による管理、監督、遵守義務を負わせている(8条)。

生産や事業の目的で環境の構成要素を利用する組織・個人に法規に従う環境要素利用料を支払う義務を課している(7条)。汚染者負担の原則の規定である。ガイダンス政令34条では支払義務の対象として、石油ガス鉱物資源の採掘、空港・港・パスターミナル・鉄道駅、車両輸送、その他環境汚染をもたらす生産事業活動を挙げている。利用料金の水準は環境汚染ないしはその可能性の程度による。外資組織・外国人も生産事業活動をしている場合例外でないといわざわざ規定している。石油ガス掘削では外資は合弁企業によらず経営協力契約によって事業活動をすることが多いので、ベトナム法人とならず利用料の徴収が困難になる可能性があることを想定している。利用料は利益税と同様、現地側投資家の生産分与の取り分を上乗せさせて支払う可能性がある。

(3) 環境破壊の防止と回復

すべての組織と個人には環境の破壊・汚染・事故を防止させる責任があり(10条)、環境の破壊・汚染・事故を起こした場合に適切な措置を取る義務が

ある(33条)。具体的な場合に分けて責任と回復措置を規定している。クリーン技術の導入奨励の規定も含まれる。前述したとおり政府は、環境基準リストを決定し各権限当局がこれらの環境基準を法規として出すように調整する(14条)。この趣旨は環境基準を地域・産業の実情に合わせたものにするためでもある。事業を行なうことにより環境に悪影響をもたらす可能性があるので個々に環境影響評価を行なう。EIAは本法施行前に操業を行なっていた経済組織他の組織と事業および全ての新規事業に対して行なわれる(17, 18条)。その内容については後述する。

環境に悪影響を与える輸送手段の利用者には環境基準遵守義務を課す。中古車・中古バイクの輸入が禁止されているのは国内での組立産業の投資を保護するのみならず中古車両の排気ガス対策が困難なこともあると思われる。廃棄物処理については地方権限当局の法規に従う、また墓所は住宅地と水源から遠く離れて設ける(27条)。産業廃棄物の輸入は環境基準を満たしたもののみ認められる(29条)。ベトナム政府は伝統的な行事だったテト(旧正月)の爆竹使用を1995年から禁止し爆竹を輸入禁止品目とした(ガイダンス政令29条)。28条2項で政府に爆竹の生産輸送保管使用の決定権を与えており、その趣旨は同1項に言う騒音と振動による環境破壊をもたらすからである。

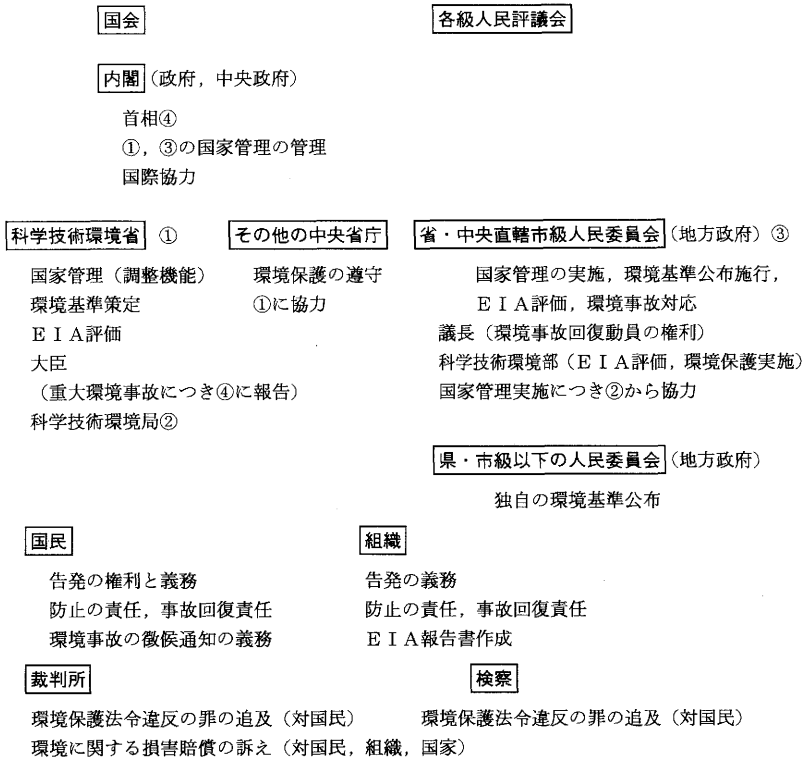
環境事故が起きた場合地方人民委員会議長は人力、物資を動員して適切な回復措置を採り得る(36条)。回復のために動員された人力、物資については回復責任者が法規に基づいて対価を支払う(38条)。その対価の基準について財務省が規定する。動員体制については神戸の震災対策より優れたものである。

Ⅲ 環境行政

1. 環境行政の内容

環境行政は環境保護法では環境保護に関する国家管理、環境保護に関する

環境行政の組織図



国際的協力, 環境監査と違反への処分が主なものである。その概要を表に示す。

科学技術環境省が環境保護に関する国家管理の実施機関だが, 調整・調査・評価・監査機関としての役割が中心である。つまり環境基準を作成しても, その実施機関は地方政府だから許認可官庁ではない。科学技術環境省内部にある科学技術環境局が地方政府へのアドバイスをする (40条)。

環境監査も国家管理の一環である。環境監査を行なう者 (ガイダンス政令38条により科学技術環境大臣と国家監査院長が共同して決定する) には以下の権限がある (47条)。監査に必要な資料提出と回答を要求する権限, 技術的監査を行

なう権限、環境の破壊汚染行為を直接に一時的中止させるか関係国家機関に中止するよう要請する権限、違反行為を自ら処理するか権限機関に処理を要請する権限、である。環境監査決定に対し組織、個人は環境保護法に基づき国家機関に不服ないしは告発する権利を持つ(49条)。義務に違反して環境破壊・汚染・事故が起こった場合に監査をし問題を処理する者は以下のとおりである(50条)。省・中央直轄市で起こった場合、その地域の環境監査を行なう者が監査し、自ら処理するか省・中央直轄市の人民委員会(地方政府)の議長が処理するよう提案する。複数の省・中央直轄市に及んで起こった場合、科学技術環境省の環境監査を行なう者が監査し自ら処理するか科学技術環境大臣が処理するよう提案する。中央政府が国際的協力を担当する。政府は環境保護の技術訓練、研究、クリーン技術の適用、事業改善計画、環境回復を行なう外国、国際機関、外国組織、外国人に優先的地位を与える(42条)。政府は独立、主権尊重、領土の一体性、相互の利益を原則として環境保護に関する国際条約加盟・締結をする(43条)。

2. 環境影響評価(EIA)

(1) EIAの対象

ガイダンス政令は40条と九つの付表からなる。付表はEIAのフォームについてのものと環境基準についてのガイドラインからなる。ガイドラインは希少動植物のリスト、新旧車両の大気汚染の排出基準、振動基準、騒音基準(車両、地域別)からなる。車両騒音基準は国連欧州委員会の基準を採用している。

EIAを受ける対象は全ての地域開発計画(省・中央直轄市級の人民委員会のもののみ)、経済・科学・保健・文化・社会・国防部門の事業、外国の組織・個人ないしは国際機関により投資・資金協力・援助を受けたベトナムにおける事業で、社会組織の操業中の事業を除き新規既存を問わない(同政令9条)。国防省と内務省の所轄する事業も例外でないと特に記載がある(政令19

条)。これほど広い範囲の事業がほとんどの環境要素につき、E I Aを受けることにしている立法例は少ない。事業を行なう全ての者にE I A報告書を提出させることによって生産設備と資本財全般につきその環境面からの利用可能性を棚卸をしてみようという国家の意図が感じられる。それにより必要投資額を算出し中期国家経済開発計画の策定資料として使うのだろう。

E I Aを受けないでよい事業は操業E I A省令Ⅱで、本社、金融機関、通信、学校、本屋・文房具屋に限っている。E I A報告書は現在の環境、事業による影響、環境対策からなり、予備的E I Aと詳細E I Aの二段階がある（同政令10、11条）。操業中の事業については詳細E I Aのみでよい。E I Aの手法や方法は現在世界で行なわれているものにより、環境基準はベトナムの基準による（同政令12条）。ベトナムの環境基準がまだ設定されていない場合環境保護の国家管理を行なう当局より基準につき文書で同意を得る（同政令12条3項）。

(2) 外資関連事業のE I A

外国投資案件（許可済み、操業中を問わず外資E I A省令による）、外国から資金援助を受けた事業、ODA資金対象事業もE I Aを受けねばならない（同政令9条3号）。今後外国の貸付人はベトナム向けプロジェクト融資にあたり融資対象事業のE I A報告と評価を貸出開始要件に含めることになるだろう。外資E I A省令では投資許可の申請時にはE I Aが不要な18種類の事業が挙げられている。しかしそれらの事業も投資許可後建設開始までにE I A報告を所定のフォームによりベトナム語で作成する義務がある。E I A報告書にはそのまま事業が遂行された場合の環境破壊・汚染・事故の可能性が明記され、そうならないための対策についても事業遂行者の側で記載する。報告の受領後2カ月以内にE I A権限機関は評価結果をE I A評価証明書にして事業遂行者に発給する。建設完工時には建設許可当局とともに実査する。

(3) E I A評価書

E I A評価書を作成する権限は産業分野別に科学技術環境省と省・中央直轄市地方人民委員会の科学技術環境部で分担されている（同政令付表Ⅱ）。大中規模のものを科学技術環境省が担当している。道路・鉄道では50キロメートル超の事業につき、リゾート開発では3000平方メートル超の事業につき科学技術環境省が担当する。E I A評価の権限当局はそれぞれ評価をE I A評議会（科学者、環境管理担当者から構成され、社会組織と個人も加えることもあり得るが9人以内）に行なわせることができる（同政令15条）。

新規事業についてE I A評価の期間はE I A報告書を受けとってから2カ月を超えてはならず、外資法による投資許可がある場合はそれに間に合わせる（同政令16条）。操業中の事業についてのE I A評価は順次行なわれ、その結果、廃棄物処理施設建設、技術の変更・移転、操業停止の処分があり得る（同政令20条）。E I A評議会が行なったE I A評価の結果に不服がある場合は、E I A権限機関に申し立てると、3カ月以内に不服申立に対する判断が出る（同政令18条）。

3. 環境汚染の防止と対策費用

国立公園、文化歴史的史跡を利用する者は権限機関から利用許可を得なければならない（同政令21条）。20種類の環境基準がガイダンス政令に挙げられており科学技術環境省が調整して揃えることになっている。

環境汚染防止対策費用として、国家予算、E I A手数料、財務省が規定する生産事業活動をする組織ないしは個人から環境要素使用費用として取り立てる環境要素利用料、その他の資金（行政的な罰金、社会経済組織による基金等）を充てる（同政令32条）。政府は国家環境保全基金を国家予算と外資系企業を含む種々の企業、外国組織・個人等からの寄付によって創設し緊急の環境事故対策等に充てる（同政令33条）。環境汚染防止対策費用の用途は環境調査、毒物を中心とする環境汚染の回復、持続可能な発展のための生態系維持、環境保護のための施設建設のために限られている（同政令35条）。

〔注〕

- (1) 公害を生まない先進的な効率的なエネルギー消費を可能とする生産技術。ベトナムはこれから本格的な工業化時代を迎える。クリーン技術を初めから適用すれば、公害を排出して製品を作るエネルギーコストとその公害を防止する設備を維持するためのエネルギーコストの両者が必要な従来の生産設備を使わないで済む。
- (2) 作本直行「ベトナムの環境法と環境行政」(『別冊リスク・レビュー』第18号 1995年) 11ページ。
- (3) 鈴木康二『海外投資のニュー・ステージ』中央経済社 1994年 110～113ページ。
- (4) 民法典以外はベトナムの法令集である“Selection of Fundamental Laws and Regulations of Vietnam,” *The GIOI Publishers*, Hanoi, 1995, 民法典については“Bo Luat Dan Su,” *Nha Xuat Ban Chinh Tri Quoc GIA*, Hanoi, 1995によった。土地法, 森林保護開発法, 鉱物資源令, 石油法における環境保護規定の内容については, 鈴木康二「ベトナムの環境法と行政制度」(本書第1版 1994年) 221～223ページ。
- (5) 同上。
- (6) 同上。
- (7) これらの法令集として科学技術環境省が出している *Documents of Setting up a Report on Environmental Impact Assessment*, Hanoi, 1995; *Provisional Environmental Criteria*, Hanoi, 1993 がある。
- (8) (2)に同じ。