
第6章

タイ2011年大洪水と水資源管理組織 ——統合的指令システムの構築をめざして——

船津 鶴代

はじめに

2011年大洪水後のタイは、甚大な経済的ダメージを経験し、中進国の経済規模に見合うリスク管理体制を整備する課題に直面した。大洪水は、タイの政治・経済・社会それぞれの問題点をあぶりだし、政治・行政面では、洪水時の危機対応の混乱が今後の課題のひとつに残された。当初、メディアは政治経験の乏しい首相のリーダーシップ不足と対応の遅れを非難した。しかし、この混乱を振り返ると、政治家個人の責任に帰する部分以上に、もともと大規模洪水に対応できるルールが未整備であったことに問題の多くは端を発していた。

本章は、2011年大洪水において、水資源管理組織間の連絡調整制度の不備からどのような混乱や対立が生じたか、その経過を記録する。また、この経験をふまえて作り出された複数の新たな水資源管理組織について、その特徴と今後の課題を指摘する。

以下、第1節では、2011年以前のタイの水資源管理組織を概観し、用途ごとに分節化した行政制度の特徴をとらえる。第2節では、新聞資料をもとに、2011年大洪水の予測や避難勧告で生じた問題を、水資源管理組織に着目してまとめる。そして第3節では、2011年の混乱を契機に新設された組織の概要にふれ、その課題を示す。

第1節 2011年以前の水資源管理組織 ——分節化された水資源管理行政

1. 本章の視点

タイの水資源管理を担う行政組織においては、組織の生成された時間順により、新組織は旧組織の権益を侵さないよう、旧組織の権限の隙間をぬって形成されてきた⁽¹⁾。とくに、旧来の政治文化である「局支配」を強く反映したタイの水資源管理組織は、互いの権限の統合・整理よりも分立的に広がる制度を形成する途をたどってきた。

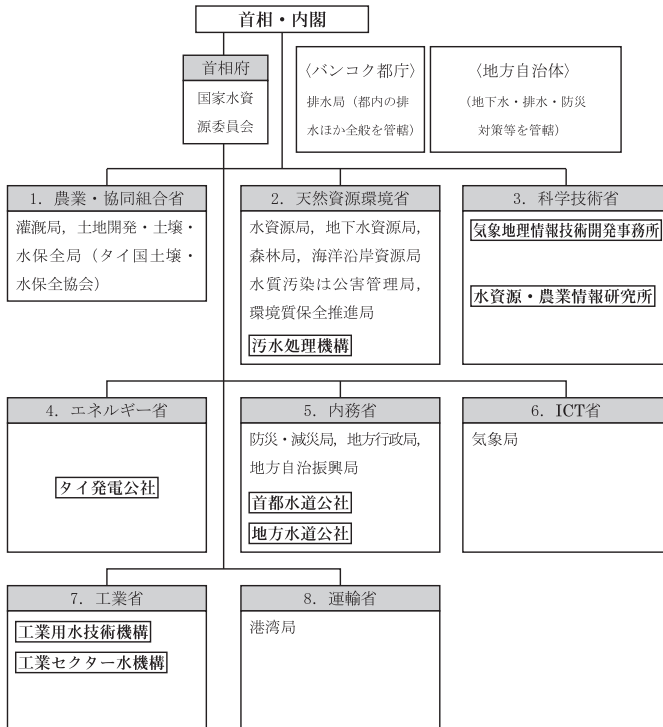
タイにおける「局支配」とは、官僚組織の慣習的権限や権威が、政治家や社会集団をしのぐ力を持ち、下からのコンセンサスづくりより、上からの「局」中心の政策が展開されやすい状況を指す (Chai-Anan 1988)⁽²⁾。「局支配」においては、まず (1) 省より歴史の古い局が先行して既得権を持ち、こうした中間権力に裁量の余地が許されやすい仕組み (玉田 2008, 10-14) がある。さらに、(2) 官僚組織内の権限の分立から、分節化や対抗関係が生じやすい (Chai-Anan 1988; 船津 2013) 問題も指摘されてきた。

タイでは、2001年のタクシン政権以降、総選挙で選ばれた政党政治家が公約を通じて個別政策の主導権を握る時代が訪れつつある (2006年9月クーデタから2011年7月の断続期間を除く)。官僚テクノクラートを重用した1990年代と2000年代以降の政官関係が大きく変わるなか、「局支配」における官僚支配の側面は弱まったものの、(1)の既得権限や(2)の部局間対立の問題は、依然としてタイの公共政策実施に大きな影響を与えている。2011年の大洪水における水資源管理組織の対応では、この「局支配」の問題が再現され、政府の危機管理対応を拘束した一面が現れた。

2. 2011年以前の水資源管理制度——未成立だった「水資源法」

タイの水資源管理行政は水の用途ごとに異なる部局が管轄し、現行制度ももには用途別の部局で構成されている (図1参照)。農業用水は農業・協同組合

図1 2011年以前のタイのおもな水資源管理組織



省の灌漑局、水力発電はタイ発電公社、生活・工業用水は地方水道公社・首都水道公社と地方自治体、運輸を用途とする水は運輸省の港湾局が管轄してきた。さらに、資源としての水は天然資源環境省の水資源局と地下水資源局、環境質保全推進局、海洋沿岸資源局と地方自治体が管理し、水害対策は内務省の防災・減災局と県知事、郡長、自治体の管轄であった。これらの多岐にわたる担当部局は、これまで個別に自組織の権限の範囲だけを管轄すれば、事足りてきた (Bandaragoda 2006)。したがって、後発分野である防災や水資源の統合的利用を担当する組織は、灌漑局やタイ発電公社など、先行部局の管轄の残余部分を任せられる形で旧分野との併存を図ってきた。しかし、実際の水は用途別に流れているわけではなく、タイの水資源管理行政も、流域をふまえた水資源利用全体のビジョンを構築し、新旧の個別法を整理することが不可欠と指摘されてきた

(Apichat 2009)。

前述の「局支配」との関連では、基本的に官が水資源管理の権限を独占し、1997年まで9省に30を超える担当部局がバラバラに管轄している点で (Phiphat 2008)、まさに「局支配」の特徴を体現していた。その改善策として、1987年に水資源全体を統括し、専門家の意見を反映する国家水資源委員会が設置されたものの、委員会の開催頻度は少なく、水資源管理の統合機関としての役割を、十分に果たしてこなかった。

こうした水資源管理制度に変化が生じるのは、「1997年タイ王国憲法」以降である。同憲法は、自然資源利用にかかわる住民の権利を保障して官の独占管理を崩し、複数のステークホルダーによる自然資源管理の方向性に筋道をつけた。同憲法に呼応して、政府は1999年から水資源利用10年計画を準備し、2000年10月には「国家水資源政策」(National Water Resource Policy) を発表した。そこでは全国の河川を、用途別ではなく流域別に分けた管理体制を敷き、中央政府と自治体が率いる連合体のなかに住民参加を促す新たな基本方針が明記された。

2001～2002年の行政改革では、担当部局の統廃合も進んだ。水資源を管轄する部局数は8省12局7機関にまで整理された (Thairat, October 27, 2011, Sanoe Tang Krasuang Nam phua Jatnam hai pen Rabob などから筆者推計、図1参照)。2000年の「国家水資源政策」を担う部署として、2002年に天然資源環境省のなかに水資源局が発足した。同局の発足と同時に、全国の河川を25流域と29の流域委員会に分け、住民代表・民間・識者・NGOを含む複数の関係者で利用について話し合う流域委員会 (River Basin Committee) 制度も導入された (Apichart 2009)。

ところが、2004年から水資源局の根拠法となるべき「水資源法」の起草プロセスが始まると、水資源管理全般の管理ルールを誰が定め、誰が実施するかをめぐって、新旧の局がしのぎを削る事態が展開された⁽³⁾。続く2005年、ヨハネスブルグ・サミットで「世界の国々に統合的な水資源管理政策の導入を」というアジェンダが「持続可能な開発計画」の一部に採択された。ちょうどタイでは、渇水期にラヨーンの工業団地で深刻な水争いが生じ、水資源問題への世論の関心が高まっていた。この機をとらえ、当時のタクシン政権は、「水資源法」成立を推進した。天然資源環境省の水資源局は、その発足当初から、当時の与党タイラックタイ党と緊密な関係を結び、新たな法案の提出に重要な役割を果たした。しかし、灌漑局をはじめ古くから権限をもつ有力局は、新参者の水資源

局に管理から実施にわたる大きな権限を与えようとする新法案に反対した。「局支配」の分裂的側面が現れたのである。さらに水課金制度の導入も、水資源局と灌漑局の間で賛否が分かれ、同案の審議過程は紛糾した。同法案が議会を通過しないまま、タクシン政権は2006年9月の軍クーデタで倒れた。その後の法案提出は、2007年に国家水資源委員会が原則了承した法案が委員会の任期切れで流れてしまった。さらに2008年10月に天然資源環境省が法案を再度作成し、以降目立った動きがないままとなっていた (Phiphat 2008)。

3. 2011年大洪水に対応したおもな部局

水資源管理組織の統合問題は、2000年代前半から誰が水資源管理制度再編の主導権を握るかをめぐる、こうした対抗関係を持ち越してきた。2011年大洪水の初動段階では、防災担当の防災・減災局を中心に「仏暦2550年 [2007年] 防災・減災法」(Pho. Ro. Bo. Pongkan lae Banthao Satharanaphai) の枠組みでセンターを設置し、水関連組織を束ねようとした。しかし、各局に蓄えられた用途別の水情報を収集・統合して分析する組織間ルールがなかったため、特定の省や局の主導では洪水発生中に適切な指令をまとめ上げることができなかった。

2011年大洪水では、図1の次の部局が、水量予測や排水方法の決定・実施に主要な役割を担った。全国の灌漑用水にかかわる水門・水流を技術的に掌握する灌漑局、水力発電のダム貯水・放流を管理するタイ発電公社、流域管理を担う水資源局、気象予測を行う気象局、防災・減災局、バンコク都の水路・水門全般を管轄するバンコク都庁、輸送用運河を管理する港湾局、などである。

しかし、内務省主導の従来の仕組みでは、刻々と迫る洪水を前に各局の情報や判断を統合する機能は発揮されなかった。結局、洪水予測をめぐる各局や専門機関がばらばらの情報をメディアに流して避難指示も混乱し、住民や企業を困惑させる結果を招いた。以下では、そうした混乱が生じた経過をまとめ、大洪水後に水資源管理の組織が新設される背景をとらえたい。

第2節 錯そうした洪水予測と避難警告——混乱から対立へ

本節では、2011年大洪水の組織的対応をふたつの時期に分け、新聞資料をもとにその経過を記録する。最初の節目は(1) 政府が既存法の枠組みで洪水対応を試みた7月から10月初め、次の節目が(2) 既存法の限界から、被災者救援本部(Flood Relief Operation Center: FROC, タイ語でSun Pathibatkan chuailua phu prasop uthokaphai)を立ち上げた10月7日以降である。ここでは、インラック政権が大洪水のさなかから組織をスクラップ・アンド・ビルドした経過をおさえ、分節化した水資源管理行政の仕組みから、危機対応にいかなる問題が生じたかを描きたい。

1. 初動時の洪水対策組織—内務省下のセンター立ち上げと組織形態の模索

インラック政権は、2011年7月3日の総選挙で勝利し、8月23日に議会で施政方針演説を行った。与野党交代による政権立ち上げと大洪水の予兆が現れる時期が重なったため、新政権の問題への取り掛かりが遅れた側面は否めない⁽⁴⁾。実際、9月半ばまで、インラック政権は、政権発足前に内務省に立ち上げられた例年どおりの洪水対策組織によって試行錯誤し、当初はその機能補足や格上げで問題に対処しようと試みていた。

総選挙前の6月16日以降、毎年のように洪水被害が起きる北部・東北部の各県(ランパーン県ほか)では、2011年の洪水期に備えて県レベルの「水害・土砂災害問題解決防止運営センター」(Sun Amnuai kan Chapho kit pongkan lae kaekhai panha uthokkaphai lae din khlonthalom)を県知事のもとに設置した。6月27日、内務省も「仏歴2550年(2007年)防災・減災法」を根拠に、中央に同名の「水害・土砂災害問題解決防止運営センター」を立ち上げた⁽⁵⁾。7月1日、防災・減災局のウィブーン局長(Wibuun Saguaphon)がビデオ会議で、各県知事に洪水・土砂災害に備えた情報収集と資源の集約を指令した。水担当の関連部局に必要な応じた協力や情報提供を要請し、政府としての主要な情報は、政府広報局が発信する仕組みを整えた。

ところが一部の専門家は、早くも2011年7月前半に、例年より雨量と水量が

多いことを予測し、2011年の洪水は、例年より大規模な広域災害に発展する可能性に言及していた。7月6日、国家災害警報センター（Sun Tuanphai phibat haeng chat）の特別専門家クリアンサク（Kriangsak Kowathana）は、今年の雨量によってはバンコクに洪水が及ぶ可能性を警告した。同じく7月9日、国家防災警告会議代表サミット（Smith Thamasarod）も「2011年は雨量が多く例年より早くダム貯水量がいっぱいである。中部・バンコクとも水害の危険が高い。」と警告を発した⁽⁶⁾。しかし、8月10日に内務省・農業・協同組合省が発表したのは「バンコクは水没しない。」「北部・中部の洪水も早目に収束する。」という楽観的観測であった。この観測に基づき、政府は、例年の地域限定的な洪水への備えを内務省中心に組んでいたのである。

しかし、8月に入ると7月末の熱帯性低気圧（Nock-Ten）の雨量が予想外に多く、中部を含む下流域が大規模洪水に見舞われる予兆を警告する声が方々であがり始めた⁽⁷⁾。8月16日、政権発足から2回目の閣議で、インラック政権は War Room（戦略室）と名付ける「緊急事態管理室（Hong Khuapkhum Sathanakan）」を首相権限で内務省に立ち上げた（2011年8月16日閣議決定）。戦略室によって（1）各県知事への連絡を強化し、（2）各省の関連部局を交えた会議招集を行いやすい仕組みを整えようとした。この組織も、既存の「防災・減災法」の枠組みを踏襲し、内務大臣が議長、内務副大臣が副議長、事務局を防災・減災局にしている。

続く8月25日、第3回目の閣議の時点では、各局の予測を束ね、対策を練ることの困難さが政府にもみえ始めていた。水資源管理関連局の足並みはそろわず、ばらばらの計測地点や計測方法の統合が最初から困難だったからである。「2011年8月25日閣議決定」において、首相は、先行するセンターを格上げした2組織を「防災・減災法」に基づき設置した。内務大臣を議長とする「風水害・土砂災害時管理運営委員会（Khanakammakan amnuai kan lae borihan sathanakan uthokkaphai wataphai lae din khlonthalom）」と、内務次官を議長とする「風水害・土砂災害時管理運営支援センター」（Sun sanapsanun Kan amnuai kan lae kan borihan sathanakan uthokkaphai wataphai lae dinkhlonthalom）である。

この組織の調整において、すでにインラック政権が後にめざす抜本的な組織改編のキーワードとめざすべき方向性が明らかにされている。具体的には（1）ばらばらだった水資源管理関連局間の協調を図る（Multi Agency Command Center）、

(2) 首相中心に統一された指令地点 (Single Ordering Point) をつくる, (3) 県知事の対応範囲を超える事態では, 中央が広域エリア対応の拠点となる (Area Command) という方向性である。また16日に設置された戦略室 (WarRoom) の機能を拡大し, 市民の利便を考慮した一か所ですべての用が足りるサービス (One Stop Service) の提供が付け加えられた。

しかし, こうした組織の格上げ措置も, 内務省という1省レベルが指令する「防災・減災法」のかぎりでは, 危機的な大洪水を前に奏功しなかった。8月24~29日の雨量は予想外に多く, 被災県と被災者数はうなぎ上りに増えた。洪水の広域化——とりわけバンコク浸水——の可能性が浮上し, より体制を整えて官庁を総動員する必要が認識された。ここに至って, 各省・官庁に首相が直接の指示を下せる仕組みを考案することが不可欠になった。

ついに9月13日, 「首相府令153/2554」により, 内閣は「仏暦2534年 [1991年] 国家行政運営規則法」の第11条第1項と第9項 (法律に定めのない事項を首相が定める権限) ならびに第38条 (閣僚間の代理権限の定め) を用いて, 首相と閣僚の権限強化を図った。まず洪水被害にあったばかりの21県と, 洪水後の水位が下がりはじめた24県について, 県ごとに担当閣僚を決めた。また, 諸方面にわたる洪水対策の分担を細かく省ごとに定め, 緊急時に首相・担当大臣の役割を他大臣でも補える法的措置により, 官庁総動員と分業の体制を整えた。この事態の把握に最も重要な洪水予測や海への放水にかかわる方針決めは灌漑局が任された。ただし, その分担体制は前述の8月25日の閣議決定により設置された2組織のもとで適用され, その点で首相中心の体制としては限界があった。翌9月14日, 首相はこの2組織に代わる適切な組織形態の検討に入るよう, 科学技術大臣のプロトタイプに要請し, 全国25の流域と29流域委員会を利用した組織案など, さまざまな案が浮上した。

こうした試行錯誤のさなか, 中部とバンコク近隣の浸水予測はいつそう緊迫の度合いを増した。9月半ばまで「バンコクは水浸しない」(9月19日, ヨンユット・ウィチャイデット副首相兼内務大臣) との観測に基づき行動していた政府は, 9月末から10月に集中的に通過した熱帯性低気圧 (HAITAN) と台風 (NESAT) の雨量が予想以上に多く, 中部・バンコクの浸水見通しが変わり始めたことを認識した。

同時に, ここまで政府の洪水対策組織に統合されていなかった天候予測・水

予測の専門機関（独立行政法人や民間の予測機関）は、政権の頭越しにメディアを通じて中部・バンコクに洪水が迫る見通しをばらばらに公表し始めた。非常時に際して、まさに「局支配」の分裂的側面が姿を現し始めた。

9月30日、科学技術省気象地理情報技術開発事務所は「衛星写真と例年のデータから予測すると、今年はバンコク13地区の水没は避けられない」と発表し、バンコク都庁排水局は「こうした事態が起きないように、十全な計画で対処してみせる」とこれに応酬した⁽⁸⁾。ついで10月1日、インラック首相は、テレビ番組「インラック政権、市民と語る」で、水量が例年を超えて多い状況を国民に知らせ、従来の政府観測とは状況が異なってきたとの認識を公けにした。同日、水資源・農業情報研究所（HAI）は「海面上昇期と中部に雨が残る時期が重なると、チャオプラヤー川の排水能力を超え、海への排水が難しくなる可能性がある。排水作業が急がれる」と首相に進言した⁽⁹⁾。これ以降も、下流域の洪水見通しについてあらゆる予測が警告としてメディアに流れ、専門家同士が意見を戦わせる場面もあった。こうした情報の氾濫から、メディアの一般聴取者は、どの予測が最も信頼しうるのか、誰の指示を信じて行動したらよいかわからなくなった。市民が財産・生命を守るために必要な情報が、政府によって統合されずに方向性もないままメディアを飛び交う事態は、社会に大きな混乱を招いた。

2. 被災者救援本部（FROC）設置とバンコク都庁との対立

(1) 被災者救援本部（FROC）の立ち上げ

9月末から政府の頭越しにメディアを流れる情報の錯そうを整理し、指令系統の一元化を図ることが急務となった。インラック政権は、下流域に拡大する大洪水に立ち向かう新組織として被災者救援本部（FROC）を設置した。10月7日、「洪水・土砂災害・干ばつ問題解決にむけた管理運営に関する首相府令」（官報2011年10月7日128巻特別編119Ngo）は、「仏暦2534年〔1991年〕国家行政運営規則法」第11条第8項を根拠に、被災者救援本部の委員会と事務局の設置を定めている。特筆すべきは、この委員会の新設で、ようやく首相（または副首相）を委員長にすえられることになった点である。内務省に代わって、水資源管理や気象予測を直接に管轄する科学技術省、農業・協同組合省、専門家の3者が副

委員長に、エネルギー省（タイ発電公社）・天然資源環境省（水資源局）などの専門機関も、同本部の委員として重要な役割を与えられた。この委員会メンバーに国家経済社会開発委員会（NESDB）事務局長，陸軍司令官，通信省次官や灌漑局局长，内務省防災・減災局局长らも加わり，首相と主要閣僚・洪水対策にかかわる官僚トップ一同が，予測から対策までそろって決断できる体制が整った。被災者救援本部本部長はプラチャー（Pracha Phromnok）法務大臣がつとめ，プロトプラソップ科学技術大臣は，被災者救援本部で県知事との連絡・地方の被害状況の把握を取り仕切るキーパーソンに浮上した。被災者救援本部には洪水対策の方針決定を助ける役割も期待され，洪水・土砂災害・干ばつ問題解決にむけた計画作成，首相・大臣の指令内容の作成，洪水の警告・防止策・排水や水資源管理システム・25流域統合にかかわる方向性の提言などを担当することが定められた。

また被災者救援本部とは別に，政府は被災者への補償やインフラの短期的復旧等を担当する組織として，洪水被害の復興補償支援委員会（Khanakammakan Phua hai Khwam Chuailua Fuenfu iaoya Phu dairap Phonkrathop cak Sathanakan Uthokkaphai）を10月12日の首相府令 [202/2554] で立ち上げた。同組織は，のちに11月4日の首相府令 [230/2554] においてFlood Recovery and Restoration Committee（FRC）という英語名をつけて組織が再編され，短期の復興事業を担うことになる（図2）。

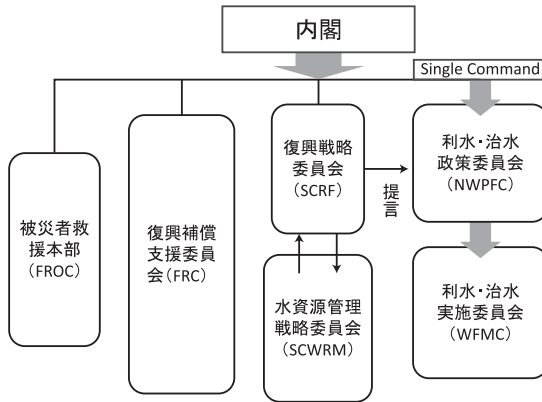
以後，洪水処理がいったん終息した12月7日に被災者救援本部の機能縮小が決まるまで，政府は被災者救援本部のもとに，臨時的復旧・被災者対策小委員会を次々と立ち上げ，急場をしのいだ⁽¹⁰⁾。

(2) 被災者救援本部（FROC）とバンコク都庁の争い

試行錯誤の末に被災者救援本部を立ち上げ，政府は一元的な意思決定のもとに下流域の洪水対策に着手しようとした。ところが10月以降，バンコク都の一部が浸水する可能性が生じ，これに伴って中央—地方政府間の権限問題が発生した。「局支配」の分裂状況が，洪水対策組織の本体とバンコク都庁の間でも展開されたのである。

与党プアタイ党政府が立ち上げた被災者救援本部と，野党第1党の民主タクムパン（MR. Sukhumbhand Paribatra）知事をトップにおくバンコク都庁は，中

図2 インラック政権下の水管理組織の設置とその変遷



(出所) Lertviroj Kowatana (2012) をもとに筆者作成。

部からやってくる超過洪水を、バンコク東部または西部のどこをどのように通して海まで排水するか、また最も重要な避難指示においても主導権争いを展開して、対応の混乱を深めた。バンコク都庁と政府の被災者救援本部の衝突は10月中旬から深刻化し、11月の排水処理過程でも、一つひとつの案件ごとに揉め事が生じた。

10月4日、インラック首相はバンコク都のスクムパン都知事と近隣3県（パトゥムターニー・ノンタブリー・サムットプラカーン）県知事と会合を開き、今後の洪水対応の方針を相談した。バンコク都知事は、被災者救援本部設置後の8日、衆目を集めるため「バンコクから水を追い払う儀式」を公費で行い、世論からこの公費支出を批判された。

情報の混乱に乗じて噂も流された。10月12日、プロートプラソップ大臣が「バンコク内部にまで洪水は及ばない」との見込みを示したところ、午後にはインターネット上に「灌漑局とバンコク都庁はセーンセープ運河を通じて、バンコク内部に水を通す計画である」との噂が流され、被災者救援本部はこれが政府の計画ではないと改めて明言することになった⁽¹¹⁾。インラック首相は、同日、野党が「首相は全権を掌握するべきだ」といって求めた非常事態宣言の手段も「災害相手の非常事態においては使わない」と表明した。12日夜、首相は国王に拝謁し、バンコク東部を通じて排水する方針を国王から授かった。

翌13日早朝、ハイテック工業団地浸水のニュースが流れた。13日を境に、政

府側の被災者救援本部・灌漑局とバンコク都庁の間の不協和音が、ますます大きく報道されるようになる。

同日18時30分、被災者救援本部広報官のウィム（Wim Rungwatthanajinda）とプロトプラソップ大臣は、テレビを通じて「バンプラーオ運河の水門修理が間に合わないため、クローンルワン郡、ランシット上部、ラムルーカカー郡、サーイマイ地区、チェンラークノーイ周辺の住民は7時間以内に避難せよ」と、緊迫した事態への対応を呼びかけた。ところが、この行動は政府の「会議終了前に、誰にも相談なくテレビで勝手に避難指示を出したもの」（首相発言）であり、人々のパニックを煽る可能性もあるスタンドプレーであった。インラック首相は、プロトプラソップ大臣のこの行動に、強い不快感を示した。そのため、19時20分には、プラチャー本部長が「水の流れのコントロールにある程度は成功した。けれども、周辺住民は非常事態への備えを続けてください」という訂正ニュースを流すことになった。しかし時すでに遅く、都民のパニック状態が心配される状況であった。こうした政府内部のさざなみをとらえて、同日夜20時30分、バンコク都庁の特別会議を終えたスクムパン都知事は、テレビ・インタビューに答えて「パニックしないでください。バンコク都民は私のいうことだけを信じてください。何か問題があれば…私が責任をもちます。それは私に任された義務だからです。いつ避難するか、その指示は私が一番最初にみなさんにお知らせします。…(略)」と述べ被災者救援本部の制度的権限に対抗する姿勢を示した⁽¹²⁾。

10月14日、再びバンコク内部に恐らく水は及ばないとする政府の姿勢と矛盾する情報が、政府外に流れ出た。防災・減災局ウィブーン局長の名が付された「非常事態においては、バンコク17地区を被災地域に指定し、避難先を指定する」旨のメールがメディアを通じて流出したのである。インラック首相は、政府の姿勢と食い違う内部情報が流され、バンコク都民を繰り返しパニックに陥れる事態を重くみて、以後の避難指示者をプラチャー本部長のみにする取り決めを発表した。その傍ら、スカムボン・スワンナタット運輸大臣は「バンコク都知事は被災者救援本部の会議に本人が出席せず、代理人を送るばかりである」と、情報統制に協力しないスクムパン都知事を非難した。

この混乱を收拾するため、同日午後3時、インラック首相はスクムパン都知事に声をかけ、パトゥムターニーのラックホック水門を一緒に視察し、意思疎

通を図った。しかし、その後も10月17日のナワナコーン工業団地の浸水が判明すると、スクムバン都知事は18日に「警告や避難指示、地域への洪水の影響を含むすべての情報は、私一人から発信されるものだけを信じてください」とテレビインタビューを通じて呼びかけ、被災者救援本部とバンコク都庁間で、異なる洪水対策をもとに避難指示の主導権争いが展開された⁽¹³⁾。

10月21日、インラック首相がバンコク都庁に求めた水門開放の指示に対して、スクムバン都知事が反論した。そこで同日、政府は「防災・減災法」第31条（災害時における首相権限は、ほかのあらゆる官庁部署の権限を上回るという規定）を適用し、首相の命じた水門開放を、半ば強制的にバンコク都庁に実行させた。

こうした政府とバンコク都庁の応酬が続くなか、10月30日、インラック首相はバンコク都の内部は洪水被害にあわない見込みが強まったと発表し、これを31日に確認した。同日、バンコク都サームワー運河周辺の住民が、自分たちの居住地区の排水を早めるためいっそうの水門開放を求め、大規模な抗議活動を開始した。再び、サームワー運河水門をどのレベルまで開放するかをめぐって、スクムバン都知事は「インラック首相の指示した水位に従うことはできない」と明言し、政府とバンコク都庁の間のいさかきが表面化した。さらに11月、バンコクから海への排水方法や水路・水門の補修が始まると、今度はバンコク都と灌漑局の間で機材貸し借り問題（11月4日）や故障した放水路の責任問題（11月6日）に始まる非難合戦が延々と続いた。

こうした被災者救援本部とバンコク都の政争は、基本的にお互いの政党利害を競って展開されたものである。同時に、非常事態にもかかわらず政争を展開できてしまう背景には、制度上も分節化された管轄を根拠に対立することが許される「局支配」体制の問題を指摘できよう。

以上、被災者救援本部設置まで迷走した洪水対策組織、さらに被災者救援本部設置後のバンコク都庁と政府の対抗関係から、既存の洪水対策の枠組みの問題点が浮かび上がった。タイの水資源管理体制の分節化した権限問題に根本的に手を加え、統合的な意思決定が行える組織を設置する必要性は明らかであった。インラック政権は、まず水資源管理行政の情報統合と災害時の指令系統の再構築から着手し、2011年11月以降に新たな組織枠組みを次々と立ち上げた。

第3節 新たな水資源管理組織の模索

10月から11月初旬にかけて、2011年大洪水の被害規模の大きさが明らかになり始めた。11月初旬にバンコク中心部への浸水危機が回避されて間もなく、インラック政権が最初に着手した課題は、投資家の信頼回復を図るため、早期の復旧・治水計画策定を軌道に乗せることであった。

2011年11月にとられた最初の主要政策は、11月10日のふたつの首相府令に示された組織新設であった。そのひとつは「国家の未来構築と復興の戦略に関する仏暦2554年首相府令」に設置が明記された復興戦略委員会である。この組織は、洪水からの復興を機に、タイ全土のインフラ投資や国土計画を長期的に見直し、経済発展に資する大規模な投資計画づくりを担う。

もう一つの重要な組織は、「水資源管理制度の戦略に関する仏暦2554年首相府令」で設置された水資源管理戦略委員会（Strategic Committee for Water Resource Management: SCWRM, タイ語で Ko. Yo. No.）である。同委員会には、大洪水時の情報集約の混乱をふまえて、雨や洪水の専門機関と専門家集団を束ね、首相・閣僚の必要に応じて技術的側面や必要な政策・計画をアドバイスする役目が与えられた。治水・利水分野で欠くことのできない専門家集団を中心に、委員会事務局、NESDBほかが今後の水資源管理制度の大方針について提言をまとめ、政府がこれを参照できる仕組みを整えた⁽¹⁴⁾。

続く重要な政策は、2012年2月13日の「水資源・洪水管理運営委員会に関する仏暦2555年首相府令」である。水資源管理戦略委員会の提言を受けて、ここでシングル・コマンド・オーソリティという、新たな水資源管理の組織・指令システムを整える制度が導入された（図2）。シングル・コマンドとは、首相ならびに閣僚のもとに専門家集団・官僚組織が縦に一元化され、首相の意思決定を受けて動く指令システムを意味する。2011年大洪水時、専門組織の分断された予測を受けて各担当局と大臣がばらばらな行動をとっていた失敗をふまえて、指令システムを一元化できる組織の結成が最重視された。従来の分節化した水資源管理組織に代わるこの実験的試みが、現実に機能しうるかどうか。今後の洪水対策・復興政策にとって、この組織の働き方が重要な焦点になるだろう。

シングル・コマンド・オーソリティの概要は、次のとおりである。シングル・

コマンドの指令系統では、首相を議長に大臣・専門家が最高協議機関として決定を下す利水・治水政策委員会を頂点に頂く。同委員会アドバイザーは、洪水直後から首相の諮問機関として頼りにされた専門家集団の水資源管理戦略委員会である。利水・治水政策委員会の直下には、天然資源環境省が管轄する利水・治水実施委員会（Water and Flood Management Committee: WFMC）と同事務局（OWFMC）がおかれ、各省の関連局とバンコク都を含めて協議のうえ指令を出し、政策実施を担う。実際、首相府のWFMC本部のオフィスには、緊急時に首相が国民にテレビで直接語りかけるための撮影セットが常設され、流量データのモニター画面も24時間稼働している。タイで初めて、最先端の科学知識を駆使して、政府が国家的災害にシステマティックな対応をとる行政組織が形づくられた。

2012年9月までの、OWFMCの稼働状況は次のようなものである。2012年2月28日に委員が任命されると、早速3月5日に第1回目会議が招集された。3月6日閣議で洪水対策投資計画の方針を承認し、3月12日には第3回目の同委員会会議が開かれた。2012年9月のタイ工業団地公社でのヒアリングによれば、2012年8～9月の洪水準備期には、洪水対策にかかわる諸官庁の担当者が、OWFMCの招集した週1回の会議に参加し、洪水情報の共有や対策指示を受けた。官庁レベルでは、洪水期に備えた新たな指令系統がゆるやかに稼働し始めた印象である。

しかし、OWFMCの発する情報に容易にアクセスできるルートは整備中であり、2013年9月以降にようやく公開にむけた準備が整う（本書第1章：コラム参照）。2011年大洪水で被災した工業団地の日系企業数社へのインタビューによれば、翌2012年9月時点で、同事務局ほか政府機関から2012年の洪水情報を直接得られた日系企業はなかった。インタビューに応じてくれた日系企業は、工業団地の洪水対策の説明を受け、企業ごとの洪水対策投資をすでに行っていた。しかし、タイ政府からの洪水情報にどうアクセスするべきか、2012年の洪水時期には指針が示されず、対住民・企業の情報網整備には改善の余地が大きい⁽¹⁵⁾。

今後の洪水対策の行方に最も主要な役割を果たすはずのOWFMCは、その担い手と主要業務の行方、今後の組織再編の方向性の3点で、まだ大きな課題を抱えている。

第1に、この事務局の主たる担い手の問題である。キーパーソンは、WFMC

委員長をつとめるプロトプラソップ副首相（2012年10月27日に天然資源環境省大臣から異動）と、現在の事務次官代行スポット・トーウィチャックチャイクーン（Supot Towicakchaikun）である。政治家として利水・治水政策管理委員会をまとめるプロトプラソップ副首相は、大洪水後の投資計画の入札・実施の過程を担当しているが、政治手法の強引さやスタンドプレーを懸念する声もある。プロトプラソップ副首相は、2011年大洪水時に都民の混乱を招く一時避難指示を、首相の指示を仰がず出している。2013年5月の第2回アジア・太平洋水サミット（於：チェンマイ）の直前にも、長期治水計画に反対のデモを行う環境NGOを「ゴミ」と形容し、逮捕をちらつかせた発言で、メディアや市民団体から強い反発を招いた。メディアには同副首相が洪水対策のリーダーシップをとれるか、疑問視するコメントが相次いだ。スポットは、天然資源環境省のキャリア官僚で、水資源管理を専門としている。プアタイ党のスラボン外務大臣（Surapon Towichakchaikul）のいとこ⁽¹⁶⁾でもあり、政権との間に深い信頼関係を築いている。2009年には水資源局副局長、2010年天然資源環境省事務次官補に就任し、新たな水資源管理部門官僚の出世頭であるが、2012年11月の専門家組織（SCWRM）、シングル・コマンド（WFCMと事務局）のいずれもスポットが要職につき、組織構造全体の結節点に位置している。OWFCMの事務次官代行のスポットが水資源局出身であることから、OWFCMのスタッフ（79名）は、天然資源環境省からの出向で成り立っている（水資源局からの期限付き出向者が43名、次官事務所から24名、地下水資源局3名、国立公園・野生生物・植物種保護局4名、森林局5名）⁽¹⁷⁾。他方、水資源管理部門の有力局である農業協同組合省の灌漑局からは非常駐3名しか加わっておらず、シングル・コマンドの事務局の構成には偏りがある。この事務局の組織構成は、政権与党のポートフォリオである天然資源環境省が中心となり、連立与党のポートフォリオである農業協同組合省の権限が十分に反映されない党派性が顕著である。その構成の偏りが今後の業務の能率を妨げる可能性を危惧する声もある⁽¹⁸⁾。灌漑局は、全国の灌漑用水路・水門にわたる管轄をもち、水の測定・工学技術面でも主要な人員・資源・技術を擁してきた。こうした古い有力局の技術力や資源を生かしつつ、局間対立を乗り越えるための新組織が党派性をいかに克服するかが、今後の制度的課題として残されている。

第2に、OWFCMの最も主要な業務である長期治水計画の策定過程や入札の

透明性への疑念から、その実施が確実に保証されるか、暗雲が立ち込めている⁽¹⁹⁾。タイの大規模インフラ事業の多くがたどる、行政訴訟や汚職調査に基づく一時的なさし止め・事業策定やり直しの可能性は、今回の長期治水計画においても再燃する可能性が浮上している。

第3に、この組織（OWFMC）は2013年10月までの時限的措置の組織であり（2月の閣議で首相府事務所に移管）、首相府令のほかに法的な後ろ盾となる個別法がない。こうした法的根拠の弱さを補うため、インラック政権は2013年10月を目標に「水資源省設置法」提出の準備を進めている。新法が成立すれば、OWFMCの機能をそのまま新組織に移す予定である。その議員草案が2013年2月9日に議会に提出された⁽²⁰⁾。しかし、新法の制定過程において、新たな組織設置法の中身が特定の局に偏った権限を与えるといった問題や主要業務である長期治水計画の訴訟問題が生じれば、かつての水資源法と同様、法案がとりにくい状況が再現されるかもしれない。現時点においては、今後のさらなる水資源管理組織の再編過程で、水資源管理担当局間の権限をいかに調整し、また長期治水計画をいかに円滑に執行につなげるか、が大きな焦点のひとつになっている。

おわりに——要約と課題

最後に、本章の要旨をまとめ、新組織の課題に言及したい。

2011年大洪水において、初期の洪水対策組織は、地域レベルの災害を想定して内務省と県知事のラインを指令塔とした「防災・減災法」に基づき、内務大臣と内務次官に権限が集中する仕組みで始動した。多くは他省にある水資源関係部局に、首相自身が直接に指揮命令を行えない制度設計から、各局間協調に基づく情報の集約や首相を中心とした一元的な避難命令を出すことさえできなかった。その結果、9月末から各地の浸水状況が緊迫化の度合いを増すと、政権の頭越しに、関連局やバンコク都が異なる予測や対策をメディアに流し、分節化した洪水対応組織の弊害が明らかになった。

9月半ばになると、インラック政権は「1991年国家行政運営規則法」を援用して、首相中心に各省の協力を仰ぐ形に制度転換の途を模索し始めた。錯そう

した情報や指令系統の一元化を図る目的で、政府は10月に被災者救援本部を設置した。しかし、被災者救援本部の立ち上げ後もバンコク都と政府の間で、警告や避難指示の情報をめぐるお互いの主導権争いが生じ、バンコク周辺の洪水・排水対策をめぐって混乱・対立が絶えなかった。

このため、被災者救援本部での対応がひと段落した11月に入ると、インラック政権は、政治家主導のもと中長期の洪水対策と指令系統を構築する新たな水資源管理ルールづくりをめざし、新組織を発足させた。

シングル・コマンド・オーソリティと呼ばれるこの新組織設置の試みは、タイで初めて自然災害の予測・警告という高度な科学知識を扱う担当各局を招集し、政治決定を下すという新しい行政組織の形態である。政策決定の過程を政治家主導のもとで再編し、「局支配」を乗り越えた新たなリスク管理体制をつくり上げようとしている。しかし、その政治家主導の再編過程において、党派色や特定局に偏った組織編成の問題や、大規模インフラ事業につきものの汚職や行政訴訟の問題が横たわっている。

中進国化しつつあるタイが、その経済レベルに見合うリスク管理体制を国家として整えられるかどうか。2011年大洪水後の水資源管理組織再編をめぐる政治過程は、今後のタイの国家運営、そしてタイの政治文化である「局支配」を乗り越える試金石となるか注目されている。

(追記) 本章が編集段階に入った2013年6月27日、タイの中央行政裁判所はインラック首相と WFMC に対して、長期治水・利水計画のマスタープラン実施前の公聴会を義務付ける判決を出した。同判決により、マスタープランの実施時期はずれこむことになり、判決への政府対応とプラン実施の行方が改めて問題になっている (2013年7月1日記)。

[注] _____

- (1) 後発の公共政策領域に、しばしばこうした特徴がみられることを指摘したのは (ピアソン 2010) である。この分析に影響を受け、途上国・中進国の環境事例を分析した (寺尾 2013, 船津 2013) なども参照されたい。
- (2) チャイアナンの著作 (Chai-Anan 1988) では、Krommathipatai に代えて官僚支配 Amatayathipatai を用いている。内容的に同じである。その後もチャイアナンは “Chiwit

- thi luak dai” という Phujatkan 紙コラムでも、Krom 制度の問題点 (kromthipatai) について言及を続けている (Chai-Anan 2009)。
- (3) 2013年1月3日のチューキアット・サップパイサーン・カセートサート大学元准教授 (水資源管理戦略委員会・委員) へのインタビューに依拠。
 - (4) *Post Today*, July 10, 2011, “Tuan phani Nam thuan kon waiwot.”
 - (5) *Thang sethakit*, July 1, 2011.
 - (6) *Lokwanni*, July 7, 2011, “Tuan Ko Tho Mo Rapmue Namthuam Singhakhom thung Tulakhom,” *Post Today*, July 10, 2011, “Tuan Phai Namthuam Kon Waiood.”
 - (7) *Thairat*, August 20, 2011, “Anthong, Ayutthaya Ni Nam Kolahon!”
 - (8) *Khaosot*, October 1, 2011, “13 khet Ko.Tho.Mo.To Thuam.”
 - (9) *Thai Post*, October 2, 2011, “Caophraya khiang! Mot khit khwam samat rong rap nam.”
 - (10) *Naeona*, October 7, 2011, “Ratthaban Tang Sun Patibat Kanchualua Phuprasop Uthokkphai.”
 - (11) *Khomchatluk*, October 12, 2011, “So. Po. Pho. To khaolue onlain yan rap mue wai.”
 - (12) *Nation*, October 14, 2011, “Overflowing Chao Phraya reaches record high.”
 - (13) *Banmuang online*, October 18, 2011, “Nawanakon taek, Rat radom kuu sukurit reng sang nae kan 2 ophayop po choc ho duan!” *Banmuang*, October 18, 2011, “Pu sang pong Krungthep pnoem khwam sung khan nam.”
 - (14) 2012年1月付けで SCWRM とその事務局「NESDB」の名前で Master Plan on Water Resource Management が発表された。
 - (15) 2012年9月17日ナワナコーン工業団地でのインタビューに基づく。
 - (16) *Bangkok Post*, November 19, 2011.
 - (17) 2013年1月3日首相府 WFMC 事務局でのインタビューに基づく。 *Thairat* June 18, 2012, “Hoeha! Plod doeng Kharachakan krasuansap kuap khrunng chuai ngan nam.” を参照。
 - (18) *Krungthep Thurakit*, February 9, 2013, “Phut krasuang Nam rap 3.5 Saen Lan, Protprasop phoei Tulakhom doen na So. Bo. Oo. Cho. Prap Khroongsang Mai Rong Rap.”
 - (19) *Phujatkan* (online edition), October 18, 2012, “Nakwichakan ting khomun nam 3.5 saenlaan mai chat wang Ko.ko.khat luak mai ru cing.”
 - (20) *Krungthep Thurakit*, February 9, 2013, “Phut krasuang Nam rap 3.5 Saen Lan, Protprasop phoei Tulakhom doen na So. Bo. Oo. Cho. Prap Khroongsang Mai Rong Rap.”

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 玉田芳史 2008. 「政治・行政——変格の時代を鳥瞰する——」玉田芳史・船津鶴代編『タイ政治・行政の変革 1991-2006年』日本貿易振興機構アジア経済研究所。
- 玉田芳史 2011. 「洪水をめぐるタイ政治」『タイ国情報』45 (6) 11月 1-10.
- 寺尾忠能編 2013. 『環境政策の形成過程——「開発と環境」の視点から——』日本貿易振興機構アジア経済研究所。
- ピアソン, ポール2010. 粕谷祐子監訳・今井真士訳『ポリティクス・イン・タイム——歴史・制度・社会分析——』勁草書房 (Pierson, Paul, *Politics in Time: History, Institutions, and*

- Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press, 2004).
- 船津鶴代 2008. 「タイの水資源問題——水資源法案の策定過程——」寺尾忠能編『発展途上国の資源管理問題』日本貿易振興機構アジア経済研究所.
- 船津鶴代 2013. 「2000年代タイの産業公害と環境行——ラヨーン県マッターブット公害訴訟の分析——」寺尾忠能編『環境政策の形成過程——「開発と環境」の視点から——』日本貿易振興機構アジア経済研究所.

<外国語文献>

- Apichart Anukularmphai 2009. *Implementing Integrated Water Resources Management (IWRM) Based on Thailand's Experience*, Bangkok: International Union for Conservation of Nature.
- Bandaragoda, D. J. 2006. "Status of Institutional Reforms for Integrated Water Resources Management in Asia: Indications from Policy Reviews in Five Countries," *Working Paper* No. 108, Colombo: International Water Management Institute.
- Birkland, Thomas A. 1997. *After Disaster-Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*, Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Chai-Anan Sajudvanidja 1988. *Kan prapprung Krasuang Thabuan Krom* (タイ語), Bangkok: Master-phrase Publishing.
- 2009. "Chivit thi luakdai: Khongsang kap krabuankan than kanmuang thi pen prachathipatai," *Manager daily online*. September 28, 2009 (タイ語).
- Ladawan Kumpa 2012. "Action Plans of Water Management and Infrastructure Development, Policy Material distributed in Thailand and Sweden," Paper presented at the seminar on "Reconstruction and Future Development (February 23, 2012)," at Sukhothai Hotel, Bangkok, NESDB.
- Lok Si Khiao 2007. "Jadkannam-Anakhod an klai?" In *Lok si khiao -Wa duai ruang Nam- Pi thi 6 Chabap thi 4*, Kanyayon-Tulakhom. (タイ語)
- Phiphat Kanjanaphruk 2008. "Khwaam pen ma lae sara samkhan Rang Phrarachabanyat Saphayakon Nam Pho. So.....Krom Sapayakon Nam", Bangkok, Department of Water Resource. (タイ語) (<http://intranet.dwr.go.th/mwg-internal/desfs23hu73ds/progress?:d:08fDEV77UO>).
- Royal Irrigation Department (RID) 2012. Phaen Borihan Jadkan Nam lae Phopluk Phoed Rudu Fon nai Khaed Chonprathan Pho.So.2555. (タイ語)
- Sucharit Koontanakulvong 2012. "Short and Long term Flood Prevention and Mitigation Plan after Floods 2011," Presentation at Technical Committee, JIID, Tokyo (February 7, 2012).