

## 第2章

# 「タイ2011年大洪水」後の水資源管理組織改革

——新たな水資源管理組織と「局支配」——

船津 鶴代

### はじめに

本章は、「タイ2011年大洪水」を機に、タイで水資源管理政策を統合的な視野から再構築する組織改革が進みながら、環境を中心にすえた組織が政治家主導の開発政策に従属し、政治的混乱の末、ばらばらな局ごとの計画執行という元の行政制度に回帰する過程を分析している。

「タイ2011年大洪水」（以下、「大洪水」とも表記）は、毎年いずれかの地方で洪水被害が生じるこの国でも特別な、歴史に残る災害であった。チャオプラヤー川流域の中部から下流域に甚大な被害を生んだ「大洪水」は、2011年7-11月に集中した多雨を主因とし、1942年以来の記録的な総降水量から生じたものである（Sucharit 2012）。全国の死者数は815名にのぼり、中部の7工業団地が浸水したほか、バンコク近県も数週間から2カ月にわたる浸水の被害に遭った。過去に排水不良はあっても、河川の氾濫水自体がバンコク周辺の工業団地にまで及ぶのは、タイでも初めてのことだった。北部・中部の主要経済地域への打撃から、生産部門への被害額はタイ史上最大の1兆2000億バーツにのぼり、2011年の実質GDP成長率を年初の予測より3.4%も押し下げた<sup>(1)</sup>。

「大洪水」への理解を深めるため、チャオプラヤー川流域の特性から概観

したい。タイ北部から中部、バンコクを経て河口へと南下するチャオプラヤー川は、中部アユッタヤー市から河口までの勾配が1万分の1よりも緩やかな緩流である（小森 2012; 小森・木口・中村 2013）。日本のように急勾配の河川が多い地形と異なり、チャオプラヤー川流域では、河川水が何日もかけて上流から下流へ南下する。このように水が緩やかに南下する条件を生かし、洪水時の水流を人為的に操作する試みがなされてきた。上流からの水の一部は上流のダムに貯め、さらに一部を遊水地に氾濫させて水位を下げる。さらに中部以降の水門・堰の開閉や分水により、水流と水位をコントロールしつつ、土砂・堆積物による狭窄で流下能力の少ない下流にかけて、過剰な水を徐々に流す操作が行われてきたのである（小森・木口・中村 2013, 17-18）。このため、タイでは水資源開発にあたってきた有力な行政組織（灌漑局・タイ発電公社やバンコク都排水汚水局）は水管理の負の側面も同時に担い、1980年代から王室の指南も受けながら、洪水の操作と洪水対策を担当してきた<sup>(2)</sup>。ところが、「大洪水」では、政治家の介入で生じた操作の遅れに加え、通常を超える水量で破堤が生じて水路からあふれ、これら熟練した行政組織でも操作不能になった水塊が、北部から中部、バンコク都周辺へと押し寄せた。

「大洪水」直後から、政府が事態をコントロールできず、経済的被害を拡大させた背景として、(1)多数にわたる行政組織間の調整不足で、洪水情報を統合できなかったこと、(2)首相のもとに一元的な予測と指令を出せる体制がなかったこと、が問題として指摘されるようになった。

この指摘をうけて、インラック政権は、「大洪水」の収束直後から、洪水情報を統合し、首相が一元的に指令できる新たな命令系統を相次いで組織し、その中心的な事務局に後発の環境組織である天然資源環境省の水資源局を大抜擢した。災害後の公共政策形成に関する古典である *After Disaster* (Birkland 1997) が指摘するように、タイでも「大洪水」という歴史的イベントの後には学習過程が生じ、いったんは分節的な「局支配」の制度から、抜本的に資源・環境政策を統合した環境政策統合（松下 2010; 森 2013）が一時的にでも進むかにみえた。

しかし、同局が管理する新たな水資源組織は、政治家主導の様相を強め大規模な長期開発計画が登場するにつれて改革を進める組織として信任を失った。最終的にインラック政権の長期治水総合計画は、2013年の水管理組織の発足からわずか3カ月で、その開発計画の決定手法や金額、住民参加の欠如などを批判されて反政府運動のターゲットとなった。2014年5月クーデタ後の軍政により計画はスクラップされた。今後の長期治水総合計画は、2014年に有力各局と専門家による委員会の発案をもとに再編され、2015年中に新たな計画が公表されることになっている。軍政下の治水計画の政策決定は、政治家に近い「局」テクノクラートと知識人が非公開の委員会で政策決定する、1980年代からの「国家委員会方式」（末廣 2000, 35）に戻ったことになる。

それでは、これまで10年間、何度も改革の課題に上りながら実現しなかった水資源管理組織の統合改革は、いかにして「大洪水」後に急転直下で実現し、その組織が立案した長期治水総合計画は、どのような経緯から短期間でスクラップされるに至ったのか。この経緯は、序章で指摘された開発政策からの制約を受けがちな後発の資源・環境政策や組織の問題点を典型的にしめす事例の一つに位置づけられる。それはさらに、タイの資源・環境政策が1990年代以降も「局支配」のもとで運営され続ける現状の説明にもつながるであろう。まず、先行研究を参照しつつ現状をとらえ、本章の問題点をより詳しく明らかにしたい。

## 第1節 先行研究と問題設定

経済発展を続ける東南アジアの資源環境政策（公害問題、土地や森林・パーム椰子や石油など）では、2000年代に入って国家や市場・新たな規制や強制力を通じた資源の「囲い込み」現象が進み、国家や市場主導の制度変更が生じたゆえに、地元住民との対決や資源アクセスの歪みが至るところで生じている（Hall et al. 2011）。これに対してタイの先行研究では、一様に、タイの

資源・環境政策において、貧困者や政治的弱者を含む多様で複雑な利害関心が調整できず、政治的合意形成の難しさから資源・環境関連の政策が遅滞もしくは放置されてきたことが指摘されてきた。かつてアッシャーが、天然資源の管理を途上国政府が進めない背景として指摘した通り、相対的に経済的価値の低下した森林資源や、農民に課金していない水資源の管理について、イシューが政治化しすぎると、タイ政府は大抵は制度の変更を避けて通る途をとってきた（アッシャー2006）。

たとえば、2000年代前半から森林・水資源関連法の改正法案、環境税導入は議会に提案され続けたが、いずれも議会を通過せず、環境・資源の法改正は先延ばしされてきた。こうした資源政策の遅れを政治学的に分析した Unger and Patcharee 2011は、タイ政府や与党が、複合的で紛争が生じやすいイシューの合意形成能力を欠くと指摘し、2000年代前半に、政府が、複雑な局間関係を整理した統合的な水資源法案を、公聴会など手続きを尽くして議会に提出したものの、いよいよ通過する直前になって、知識人と住民の反対運動が勃発し法案成立が覆される政治過程を取り上げた。

また、東南アジアの資源政策における国家の役割不足を析出した（Sato 2013）も、資源・環境行政が複雑に入り組んだタイで、行政の管轄を整理しない「国家の不作为」を取り上げ、結果として資源の枯渇と乱開発が進む現状を指摘する。同様に、マッタープット工業団地の公害訴訟を取り上げた（船津 2013a）も、分節化したタイの環境行政制度が、公害問題の解決が遅れる背景にあることを指摘している。この事例では、公害の原因企業の情報公開を公害管理局が求め、政府の特別委員会もこれを命じたにもかかわらず、工業団地を管轄する工業省下の組織が公開を拒否できてしまった事実から、問題の根幹に「局支配」制度があることを指摘した。

ここで、タイの「局支配」とは、省より歴史の古い局が、省の下位組織に位置づけられながら、それぞれの局に法的に認められた法人格・財産権を保持し、独立の政策決定、予算の策定・執行権限をもって、全国に及ぶ局内人事や政策立案の実権を行使してきた制度を概念化したものである（玉田2008、

10-14; Chai-Anan 1988; Riggs 1966)。タイの古い局は、全国にわたる局別の支部組織をもち、局別に配布される予算によって、局の支配する政策領域は安定していた。人事上も、各省主要局の局長職に省の実力者が就いて政策を推進し、省事務次官ポストは局長退任後の上がりポストと目される。また古い局の根拠法の改編も、政治家より省の提案による場合が大多数を占め、いったん既得権を確立した局の自律性は高い。こうした制度のなかで、後発の公共政策は、先発・後発という行政組織の序列から影響をうけやすい。たとえば、古くからある資源開発やインフラ開発担当の局には、大きな権限や安定した業務があるが、環境・防災といった後発の公共政策に対応する新局には、古い局の残余部分しか権限が割り当てられず、有力な局との調整が困難になる。新旧の局間をまたぐ横断的イシューは調整が難しく、官僚組織内部の権限分立から生じる分節化・対抗関係から、環境・防災分野のように科学的知識を総合した長期計画が必要な分野では、新たな取り組みが阻まれやすい(船津 2013a)。

ところが、2011年「大洪水」後のわずかな期間、水資源管理における「局支配」を改め、関連各局の情報統合や50年以上先の環境・防災の政策課題を見据えて洪水防止策を立案する組織・制度改革の動きが生じた。古くから資源開発やインフラを担当してきた灌漑局や港湾局、道路局の事業も、洪水防止や早期に排水を促す視点に立って相互調整がなされ、新組織の趣旨に歩調を合わせる短期計画が立ちあがった。それにもかかわらず、こうした画期的試みが頓挫した背景には、どのような問題が生じたのだろうか。

以下では、古い有力な資源行政組織で構成されてきた水資源分野に、後発の環境・防災関連局である水資源局などが加わり、それらが法的根拠を十分に備えないまま発足したことを指摘する。続いて、2011年「大洪水」直後、新たな水資源管理組織が、新参者である水資源局を事務局に据え、政治任用で改革が進んだ過程を叙述する。

## 第2節 「タイ2011年大洪水」前後の水資源管理組織

### 1. 「タイ2011年大洪水」以前の水資源管理組織

タイの水資源管理行政は、図2-1に示すとおり、2011年以前に確定した組織で運営されている。水の用途ごとに異なる省に属する部局が管轄し、複数の局で一つの運河・水系を用途別に担当するなど、組織が多岐にわたり複雑である。現行の水資源管理組織は、大きく分けて、(1)古くからの有力な行政組織が多い「開発・生産中心の水資源組織」と、(2)その権限の隙間を縫って、後から発足した「水関連の環境・防災組織」、とに大別される。

- (1) 運輸を用途とする水路の管理は、最古参の組織である運輸省港湾局（設立1859年）が管轄してきた。つぎに古参の局で規模が大きいのは、農業協同組合省の灌漑局（1902年に運河局を前身に設立）であり、全国の灌漑・農業用水の開発・分配・調整と水門・堰の整備（バンコク都は一部）を管轄する。また、水力発電とダムの放流は、タイ発電公社（EGAT：Electric Generation Authority of Thailand：設立1969年）が担当し、生活・工業用水の水道事業・管理は、首都水道公団（設立1967年）と地方水道公団（1979年設立）が担ってきた。これに、1990年代末からは地方自治体（設置1930年代～2000年代）が生活用水と工業用水の管理業務に一部携わるようになった。
- (2) 上述の「開発・生産中心の水資源組織」のうえに、環境・防災担当の組織が新たに加わった。これら後発の担当局は、バンコク都と気象局を除けば、ほとんどが1990年代以降に設立されている。上述の水資源組織では生産・開発にかかわる利用者や政策対象者が限定され、局と資源利用者の関係が明らかになりやすいが、後発の環境・防災担当組織では、より広く流域周辺の住民を対象に、参加型の環境政策の手法

を導入している。こうした政策手法の点でも、新参の局は生産・開発にかかわる古参の局と性格が異なっている。

また、チャオプラヤー川河口に位置し、雨期の洪水リスクに毎年直面するバンコク都では、1982年から洪水防止対策と排水・水汚染の問題を一括して、バンコク都排水・汚水局が担当するようになった。

国の機関として、環境政策としての水資源を担当するのは、天然資源環境省におかれた公害管理局と環境質促進保全局（ともに1992年設置。水質汚染を担当）、海洋沿岸資源局、水資源局（2002年設置。河川の流域管理や住民参加等を担当）、地下水資源局などである。さらに、防災対策一般は、内務省の防災・減災局（2005年）と県知事―郡長―自治体の内務省ラインでこれを管轄する法案が、2000年代に整備された。防災にかかわる降水予測は、情報技術・通信省の気象局、科学技術省の気象・地理情報技術開発事務所と水資源・農業情報研究所などが管轄してきた。

上記の先発と後発の主要局間を比べると、それぞれの担当業務の違いや管轄エリアの大小から単純に比較できないものの、水路整備等のインフラ部門を擁する古参の灌漑局が突出して大きな人員配置や予算を得ており、後発局

表2-1 水資源管理の主要局：常勤人数と2012年度予算の比較

| 局名        | 設立年  | 常勤の人員数 | 2012年度予算額<br>(100万バーツ) |
|-----------|------|--------|------------------------|
| 港湾局       | 1859 | 2,314  | 4,566                  |
| 灌漑局       | 1902 | 27,499 | 42,919                 |
| タイ発電公社    | 1969 | 22,460 | 1,851                  |
| 首都水道公団    | 1967 | 3,962  | 1,197                  |
| バンコク都 DDS | 1982 | —      | 3,941                  |
| 公害管理局     | 1992 | 58     | 418                    |
| 水資源局      | 2002 | 2,558  | 7,864                  |

(出所) 設立年は Web と各局書誌による。常勤人数は局 Web と電話で筆者調査。予算は Budget Bureau の Web より調査。

を代表する水資源局との間には組織の規模に大きな差がある（表2-1）。

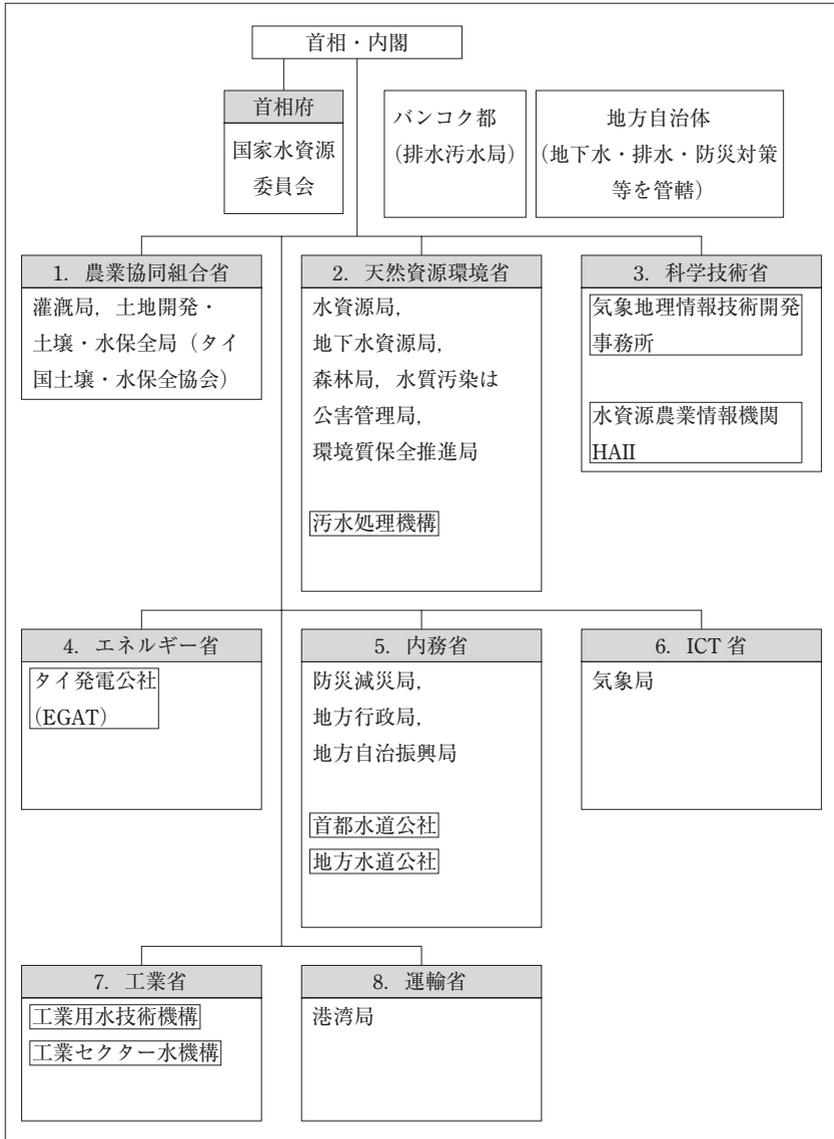
こうした「開発・生産中心の水資源組織」に並行して、後発の「水関連の環境・防災組織」が形成されたきっかけは、「1997年タイ王国憲法」であった。それ以前の水資源管理は、1997年まで9省に30を超える担当部局があつて（Phiphat 2008）、官が水の生産・分配・管理を独占する体制だった。

官の独占的な水資源管理と分節的な行政制度に変化の一石を投じた「1997年タイ王国憲法」は、自然資源利用にかかわる住民の権利を保障し、住民参加なども促して、官の独占管理から自然資源管理をより統合的に行う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「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わける統合的な水資源管理計画と、中央政府—自治体の連合体に住民参加を促して流域管理を行う新たな政策方針とが明記された。

水資源管理の行政組織も、新旧の個別法を関連づけて整理し、流域をふまえた水資源利用全体のビジョンを再構築することが不可欠と指摘されてきた（Apichat 2009）。そこで、タックシン政権時の2001年～2002年行政改革では、担当部局の一部が統廃合され、水を管轄する中央の部局数は7省17部局と2機関（19部局）に再編された（*Thairat* “Saneo Tang Krasuwang Naam phua Jad-naam hai pen Rabob” October 27, 2011）。また2000年「国家水資源政策」の新政策を担う部署として、2002年に天然資源環境省のもとに水資源局が発足した。同局発足と同時に、全国の河川は25流域と29流域委員会に分けられ、住民代表・民間・識者・NGO 代表を含む複数の関係者がそれぞれの流域委員会を構成し、流域管理を進める制度（River Basin Committee 制度）が導入された（Apichart 2009）。

しかし、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、水資源管理においてどの局が管理ルールを定め、水資源を分配するおもな担い手となるかをめぐって、新旧の局がしのぎを削る事態となった。2005年、ヨハネスブルグ・サミットで「世界中の国々に統合的な水

図2-1 2011年のタイの水資源管理行政組織



(出所) 筆者作成。

資源管理政策（IWRM）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。ちょうどタイでも、渇水期にラヨーンの工業団地で深刻な水争いが生じ、水資源問題に世論の関心が集まった機会をとらえて、タックシン政権は、分節化された局間の権限関係を整理する「水資源法」成立を推進した。水資源局が、発足当初から与党タイラックタイ党と緊密な関係を結び、プロトプラソップなど特定の政治家と近い関係にあったことは、同局のその後の展開に大きな影響を与えた。

新参の水資源局に与党主導で管理・実施面ともに大きな権限を与えようとする法案には、これまで水資源の分配を担い洪水・干ばつの調整も行ってきた古参の灌漑局・港湾局ほかが反対し、「局支配」の分裂的側面が現れた。灌漑局の属する農業協同組合省の局人事が、タイラックタイ党ではなく他の連立与党（タイ国民党）のもつ人事枠であったことも、法案反対に回しやすい状況を作った。加えて、水資源法に盛り込まれた、灌漑用水利用料を一般の農民に課金する案も議論を呼び、灌漑局・水資源局・専門家・知識人の中で賛否両論が分かれた。そこへチェンマイ周辺の知識人と住民団体とが同法案の反対運動をおこしたことが打撃となり、法案の審議過程は最終段階で紛糾した。とうとう同法案が議会を通過しないまま、タックシン政権は2006年9月の軍クーデタで倒され、その後の法案提出の動きは、流れたまま放置された（Phiphat 2008）。

結局、水資源局は、根拠法となる水資源法の後ろ盾がないまま、天然資源環境省の省令に水資源法の中身を一部盛り込み、法的に弱い権限のもとで流域管理業務を進めるほかなかった。これに対抗して、灌漑局も、2002年から、灌漑用水の提供・管理のほか、実態として担ってきた水害対策に法的に対応できるよう、自らの省令を追加した。「局支配」の制度では、法案が議会を通らない場合、官僚制内部で完結する方法を用いて、権限を拡張することも可能だった<sup>(3)</sup>。

しかし、併存する担当部局をまとめる法制度や組織が不在のまま、分節化した権限を継ぎはぎした水資源行政は、2011年「大洪水」で、限界を露呈す

ることになる。以下では、統合的な洪水対応の制度がないまま迎えた「大洪水」において、どのような問題が生じ、その結果、直後にどのような組織再編が行われたかを概観する。

## 2. 「タイ2011年大洪水」の混乱と統合的水資源管理への試行錯誤

2011年「大洪水」が発生するなかで、当初の水量予測や排水方法の決定に役割を担った関連部局（図2-1）は、(1)灌漑局、(2)ダムの貯水・放流を管理するタイ発電公社（EGAT）、(3)流域管理を担う水資源局、(4)内務省防災・減災局、(5)気象予測を行う気象局、(6)バンコク都排水污水局、(7)輸送用運河を管理する運輸省港湾局、であった。

なかでも、従来の洪水対応で密な連絡関係があったのは、灌漑局とEGAT、バンコク都排水污水局、港湾局などであった。ところが、2011年「大洪水」の当初、首相中心に洪水対策を取れる法的枠組みが未整備であったため、発足直後のインラック政権は、地方の局地的災害等を想定して内務省主導の防災対策として制定された「仏暦2548年（2005年）防災・減災法」を適用し、洪水対策をとりはじめるほかなかった。しかし、洪水防止の技術に理解のない内務省が指令を出すこの体制では、関係各局の協力は十分得られなかった。2011年7月から9月まで、各局で食い違う洪水予測やばらばらの地点の水量データが、そのまま外に流れ出て市民をパニックに陥れ、社会的混乱を招いた。

2011年8月に選挙民の圧倒的な支持を得て成立したばかりのインラック政権は、発足時点で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い問題に直面した。そのため、おもに9月半ばまで「バンコクは水没しない」（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、政府は、バンコクに大洪水が迫る可能性を否定していた。しかし、実は2011年8～9月の時点で、灌漑局・気象局の局長歴任者、在野の気象・災害専門家は、中部、バンコクを襲う「大洪水」の事前警

告を政府に発していた。例年を上回る大量の降雨が2011年5～6月には北部のダムや河川に蓄積されており、ここに熱帯性低気圧が通過するといった条件が揃えば、雨期には中部、バンコクともに浸水する可能性が予告されていた。

2011年9月後半、内務省中心の洪水対策組織に組み込まれなかった天候・水予測の専門機関（独立行政法人や民間の予測機関）が、メディアを通じて、中部、バンコクに洪水が迫る見通しを相次いで警告し始めた。洪水予測に関する一元的指令系統をもたない政府は、継ぎはぎの権限をもつ政府機関同士が、市民に異なる情報を流す分裂的な事態が発生しても、これを止めることさえ出来なかった。

政府がようやく予測の甘さを認識したのは、9月末から10月はじめであった。政府はこの時期に通過した熱帯性低気圧・台風の雨量が予想以上に多いことに気づき、遅ればせながら中部、バンコク浸水の可能性を認めて、政府の頭越しに流されるメディア報道に対応し始めた。

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、バンコク13地区の水没は避けられない」と発表した。バンコク都排水污水局は、「こうした事態は起きない。起きないように都は十全な計画で対処してみせる」とこれに応酬した<sup>(4)</sup>。

ようやく10月1日、インラック首相は、テレビ番組を通じて、例年を超える水量の多さから、従来の政府観測と異なる洪水の危機があるかもしれない、と国民の前で認めた。これ以降も、チャオプラヤー川下流域の洪水見通しについて、官民間わず、あらゆる予測がメディアに流れ、政府見解とは異なるさまざまな排水方法や対策が、一般向けに情報発信された。「局支配」の分裂的側面が現れ、政府機関同士が異なる推測から意見を戦わせて政府の洪水情報への信頼は揺らぎ、一般視聴者は、どの洪水予測がもっとも確からしく、誰の指示を信じて行動するべきか、わからなくなった。この事態に至って、錯そうした洪水関連情報をコントロールし、指令系統の一元化を図ることが、洪水に立ち向かうインラック政権の急務となった。

### 3. 政府の救援本部立ち上げと水資源管理の新組織

インラック政権は、下流域に拡大する大洪水に取り組む一時的組織として、10月7日に「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）を出し、政府の被災者救援本部（Flood Relief Operation Center: FROC）の委員会と事務局を設置した。FROCでは、「1991年国家行政運営規則法」第11条第8項にのっとり、内務省に代わって首相（または副首相）が委員会代表を務める形式が整えられた。

FROCでは、水資源に関する専門機関である科学技術省、農業協同組合省、および専門家の三者が副代表をつとめ、従来の灌漑局やEGATのほか、天然資源環境省の水資源局など、水資源管理や気象予測を管轄する後発の諸組織と大学等の専門家も、重要な役割を与えられた。加えて、これを構成する委員に、国家経済社会開発委員会（National Economic and Social Development Board: NESDB）事務次官、陸軍司令官、通信省次官や灌漑局局长、内務省の防災減災局局长も加わり、首相を中心に主要閣僚と官僚トップがそろって、予測から対策まで決断できる体制が整った。さらに、錯そうした情報システムを整理するため、後に、FROC本部長だけが、政府の洪水見通しや避難の警告を出す命令システムも整備された。以後、12月7日にFROCが機能縮小されるまで、政府はFROCのもとに臨時の復旧・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月に入って中部、バンコク周辺に水塊が迫り、10月から11月頭にかけて「大洪水」の甚大な被害規模が少しずつ明らかになり始めた。政府は10月末まで「バンコク中心部を死守する」と宣言し、実際、都中心部だけは、1980年代から建設されてきた「国王堤（輪中堤）」が浸水をせき止め、南下する水を阻止する土囊や水門閉鎖によって、見事に防衛された。11月頭、「バンコク中心部（内側）の浸水危機は回避した」と明言された。代わりに、上流から南下する水をせき止めたバンコク国王堤の外側、とりわけバンコク北

部周辺や近県では浸水の期間が数週間から2カ月と長期化し、浸水地域の内と外の住民間に大きな社会対立が生じた（玉田 2013）。

その排水処理にめどをつけると、インラック政権は、海外投資家や外国企業からの信頼回復を図るため、復旧事業と治水計画策定を早期に軌道に乗せる課題に着手した。従来の分節化した局・政府機関の洪水対応を変えるための急ピッチの組織改革が、政府主導でいっきに進んだ。被災した外資のなかで、日系企業が最大の被害をこうむったこともあり、日本の援助計画機関である JICA が、タイ政府とのチャオプラヤ川流域洪水対策マスタープラン作りに最初に参画した。さらに、外国企業・海外投資家の信頼を取り付けるため、「大洪水」後の治水事業は外国企業のコンペ参加によって行う方針を、政権はこの時点から明言していた。

政府は、2011年11月10日の二つの首相府令によって、重要な方針転換を宣言した。その一つは「国家の未来構築と復興の戦略に関する仏歴2554年首相府令」であり、洪水からの復興を50年から100年後を見据えた未来構築のチャンスに転じる復興戦略委員会（Strategic Committee for Reconstruction and Future Development : SCRF）を設置する、というものである。SCRF 委員長には、プレーム枢密院議長とも近い経済学者ウィーラポン・ラーマンクーンが任命され、長らく洪水対策に関与し、この分野に造詣が深い王室への配慮がなされた。SCRF は、洪水からの復興を含む、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作りをねらって組織された。2012年1月26日、政府は国王の承認した4勅令の一つ（仏歴2555年タイ国の将来構築と水資源管理システム構築のため財務省に借入権限を付与する勅令）に、長期の治水総合計画を賄う3500億バーツの財源を盛り込み、2013年6月30日を借入期限と定めた。

もう一つの重要な組織改革は、「水資源管理制度の戦略に関する仏歴2554年首相府令」によって専門家を束ねた水資源管理戦略委員会（Strategic Committee for Water Resource Management : SCWRM）である。同委員会（SCWRM）は、降雨や洪水の専門機関と専門家集団を一同に集めた技術的な会合組織で

あり、首相・閣僚の必要に応じてアドバイスする役目が与えられた。SCWRM を構成した当初メンバー22名の内訳をみると、水関連技術者を中心に、王室、「局支配」それぞれへの配慮に富んでいる。顧問トップに国王側近として王室系チャイパッター財団を率いるスメート・タンティウエーチャクンを据え、首相・副首相と関係大臣、現役の水資源関連局・土木局をメンバーに加えた。残り半数（11名）は、技術を有する専門家が占め、そのなかに灌漑分野の著名な元教授、灌漑局・気象局の元局長、民間防災団体の長、水予測にかかわる独立行政法人の長が加わった。こうした専門家と「局支配」のバランスへの配慮から、この専門家集団は、既存の水資源関連局ともスムーズな連携関係を取り結んだ。SCWRM は、NESDB・財政担当とともに、迅速に水管理制度の大方針の提言をまとめ、政府はその提言を参照するという段取りが組まれた。

SCWRM が2011年12月に政府に出した大方針は、以下の8つであった。

- (1)上流域における植林と森林保護
- (2)大規模ダムにおける年間の水管理計画の策定（ダムの貯水・放流操作規定の改訂）
- (3)破損した水利施設の修復と改善
- (4)洪水のデータ収集、予知、警報システムの構築
- (5)洪水対応システムの構築
- (6)遊水地の確保と遊水地の地権者に対する補償
- (7)組織・法制度の改革（土地利用、森林、遊水地、水資源管理）
- (8)洪水対応時の市民参加や市民の理解促進

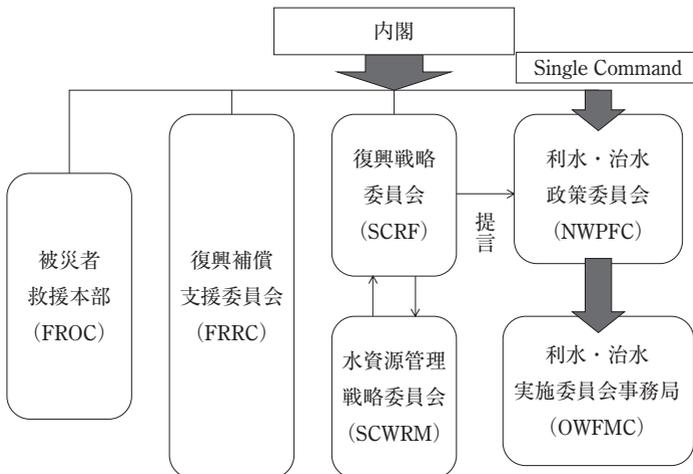
2011年「大洪水」直後から2013年末までに施行された即時・短期治水計画（次節で詳述）は、おもに11月に組織された上記2組織（SCRFとSCWRM）のもとで生まれ、8つの大方針のもとで2012年2月に予算が承認され、異例の速さで計画・予算承認が進んだ。

次の大規模な組織改革において、インラック政権は、上記2組織とは別に、首相・閣僚の直接的指揮のもとに各局の意思統合を図る組織を新設した。既

存の局や専門家のバランスに配慮した最初の布陣を変え、後発の環境組織で与党と関係の深い水資源局をその事務局に大抜擢した。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」がそれであり、政府は、専門家集団 SCWRM とは別に、シングル・コマンド・オーソリテイと呼ばれる、首相のもとに水資源管理組織を一元化した指令系統の構築をめざした(図2-2)。シングル・コマンドとは、首相一閣僚のもとに、専門家集団とばらばらだった各局を縦に一元化した指令系統を意味する。「大洪水」時に、水資源関連の担当各局が異なる洪水予測をはじき出し、政府と各大臣がばらばらな行動をとって社会を混乱させた経験から、指令系統の一元化を目指した、と説明されている。

この新組織の事務局代表には、SCWRM の事務局も同時に取り仕切る、スポット・トーウィチャイチャイクーン(天然資源環境省事務次官補)を登用し、水資源局に組織の中心的地位が与えられた。スポットは、与党プアタイ党の主要閣僚スラポン・トーウィチャイチャイクーンのいとこであり、水資源局の設置当時から政権との間に深い信頼関係を築いていた。水資源管理が専門

図2-2 2011年タイ大洪水後の水資源関連の新組織



(出所) NESDB, SCWRM ホームページ等から筆者作成。

であり、水資源局副局長をつとめた後に、事務次官補に昇進した。

シングル・コマンド・オーソリティの組織概要は、次のとおりである。首相を議長に、大臣・専門家が最高協議機関として決定をくだす利水・治水政策委員会（National Water Policy and Flood Committee：NWPFC）が頂点におかれる。その委員会を取り仕切るのは、天然資源環境省大臣プロトブラソップ（2012年2月当時。同年10月27日に副首相に異動）であり、「大洪水」直後に組織された専門家集団 SCWRM がそのアドバイザーと位置づけられた。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同委員会事務局（Office for Water and Flood Management Committee：OWFMC）がおかれ、各省関連局に指令を出し、政策実施を担う。NWPFC は、即時・短期治水計画の後に予定される、長期治水総合計画の策定・コンペ実施の管理・監督を行うものとされ、政治家主導のこの組織を経由して3500億バートの予算を執行する計画は、後に問題の発端となっていく。

上述のスポットが率いる OWFMC の人員は、スタッフ（79名）の大部分も天然資源環境省からの出向でスタートした（水資源局から43名、次官事務所から24名、地下水資源局3名。その他天然資源省の他局から9名）。他方、有力局である灌漑局は、同組織に出向者3名を送るのみであった。

シングル・コマンドの一部として、もっとも評価された実績は、複数の水資源関連局データを統合したタイ初の洪水予測システムの立ち上げと運用であろう（National Water Operation Center）。日本の大学・研究機関と灌漑局等の協力のもと、水循環情報統合システムという世界最新技術がタイに導入され、各局の水量データを総合した、チャオプラヤー川流域の洪水予測・浸水地域予測の情報が、2013年9月からネット上に公開されている。タイで初めて、各局の発する科学的知識を集約した洪水の予測システムが稼働し、この情報は、2013-14年の洪水予測にも役立った。

閣僚としてNWPFCを指揮するプロトブラソップ副首相は、次年度にかけてOWFMCを「水資源省」に昇格させるアジェンダを公表し、議員立法による「水資源省」法案を2013年5月に準備した。しかし、2013年10月末か

らバンコクでは反政府運動が激化し、同法案の審議は進まなかった。

2011年11月から2012年2月まで、タイの水資源管理政策では、新組織作りを中心に「大洪水」からの復興に向けた世論の後押しをうけて、一足飛びに「局支配」を乗り越える組織間の調整や政治家主導の政策統合への道筋が用意されたかにみえた。

ところが、これら一連の改革は、関連局を総動員して進めた復興のための即時・短期治水計画までは順調に推移したものの、その後、シングル・コマンドの新組織を中心に、国際コンペによる長期治水総合計画が展開し始めると、新たな政策手法から専門家集団の反対を呼び、反政府運動の批判のやり玉に上がり始めた。以下、主要局中心の即時・短期治水計画と、組織改革後の方法で長期治水総合計画が定められる過程を対比し、問題となった点を明らかにしたい。

### 第3節 即時・短期治水計画とその実施

2011年10月11日、政府は「大洪水」の緊迫した情勢のもとで閣議を開き、洪水被害救済のため20億バーツの緊急基金設立と、洪水で破損された全国の水関連施設の復旧事業実施を決めた。政府は、復旧事業の財源として、各省庁に割り当てた年度予算の10%を洪水被害対応として供出する指令を出し、その財源に充てた。その後、2012年1月に、3500億バーツの治水事業にかかわる政府借入金に関して緊急勅令が成立し、その一部も短期治水計画を補うために充てることになった。

即時治水計画と呼ばれる事業は、洪水被害への対応を行う復興戦略委員会(SCRF)のもと、その直後に見積もられた短期治水計画と合わせて、「即時・短期治水計画」事業として各局に分配された。2013年までに数多くの即時・短期治水計画が実施に移され、その事業数と金額は、即時治水対策が、624事業133億4300万バーツ、短期治水対策は419事業256億3700万バーツに上る

(Sucharit 2013)。

短期治水計画は、専門家組織 SCWRM の発足後、新たな水管理組織 (NWP-FC) の設置以前 (2月) に詳細が決定され、通常の省庁の開発計画策定と同じ手続きにのっとり事業内容が定められた。各局の提案をもとに、政府が選定した専門家の小委員会がスクリーニングして原案を作成し、予算局と NESDB の予算承認を経るという段階をふみ予算が成立している。

短期治水計画は、タイの国際的イメージの早期回復を図るために2012年以降は大きな洪水被害を出さないことを目的に、以下の4点の合意に基づき作成された (Sucharit 2013)。

第1に、時間と経費節約のため、既存施設を有効活用し、地域特性を反映した計画であること。第2に、超過洪水の貯留容量を増やし、排水能力を向上させること。第3に、バンコク市街地と工業団地など経済的に重要な地区の冠水を優先的に防止すること。第4に、各局が管轄する施設間の連結部分に配慮した補助的対策を施すこと、である。

ここで、「バンコク市街地と工業団地という守るべき経済エリア」が明確に打ち出されたことは注目に値する。それは、少なくともタイの水資源管理当局の間に、バンコク周辺の守るべきエリアの一致した合意が暗黙に成立したことを示すからである<sup>(5)</sup>。地方のインフラ整備においては、どのエリアを洪水から守り、どこにインフラを整備するかをめぐる合意形成は、政治的に大変な困難を伴う。こうした合意形成が相対的に容易であったバンコク周辺は、治水事業が短期のうちに執行できる素地が整っていたと考えられる。

短期治水計画の実施状況とその過程について、筆者はチュラロンコーン大学工学部スッチャリット准教授の協力を得て、2014年1月に小委員会の委員と主要4局からヒアリングを行い、非常事態に後押しされた同計画で、二つの特別な事象が生じたことを理解した。

第1の特別な事象は、短期治水計画が、計画策定から実施までまれにみる高い確度と効率で執行されたことである。聞き取りによれば、2012年の洪水被害を防ぐという切羽詰まった必要から策定された短期治水計画は、予算交

涉から確定までわずか2週間という速さで決定された。さらに、表2-2に示すとおり、担当した主要各局に2年間で配布された即時・短期治水計画予算の金額は、2014年の各局経常予算の37%（灌漑局）や60倍（工業団地公社）に上り、非常に多額であった。それにもかかわらず、2年以内の事業執行率が高く、予算消化率も道路局を除くと76-85%台を超えて（主要局の2014年1月実績）、この計画が8割近く成功したことを裏付けている<sup>(6)</sup>。

この成功の背景には、計画執行の途中段階で発生したテクニカルな問題に小委員会の専門家が対応して、各局の計画変更や管理手続きがスムーズになされたこと、各省の供出予算を財源とした事業で、使用用途のチェックが厳しく、各局に定期報告を義務づけたモニター制度が作用したこと、などを挙げられる。

第2の特別な事象は、「大洪水」が示した分節的な「局支配」の欠点を補うため、4～5局間で洪水対策を円滑に分担する政策調整が試みられたことである。

「大洪水」時の対立では、バンコク近県に滞留した洪水を、バンコク都管轄の排水溝を通じて排水しようとしても、その先の他局が管轄する排水溝が目詰まり・破損し、排水計画の変更を余儀なくされた事例が多くみられた。こうした不備を補うため、短期治水計画では施設間の連結部のコネクション

表2-2 主要な水資源関連局予算の推移と即時・短期事業予算（100万バーツ）

|           | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 即時短期予算 | 予算執行率  |
|-----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 灌漑局       | 24,384 | 40,115 | 42,919 | 35,493 | 40,095 | 14,842 | 86.74% |
| 道路局       |        |        |        |        |        | 8,665  | 49.01% |
| 工業団地公社    | 9      | 2      | 56     | 31     | 48     | 2,856  | 85.55% |
| BMA 廃水汚水局 | 3,583  | 3,190  | 3,941  | 4,422  | 4,958  | 1,238  | 76.33% |
| 水資源局      | 5,019  | 6,011  | 7,864  | 9,938  | 9,091  |        |        |

（出所）Budget Bureau の Website より筆者作成。

灌漑局 <http://office.bangkok.go.th/budd/main/upload/2011/07/18/A20110718125423.pdf>

道路局 <http://office.bangkok.go.th/budd/main/upload/2011/06/17/A20110617140411.pdf>

工業団地公社 <http://office.bangkok.go.th/budd/main/upload/2011/09/22/A20110922152930.pdf>

BMA 汚水排水局 <http://office.bangkok.go.th/budd/main/upload/2012/10/02/A20121002154630.pdf>

水資源局 <http://office.bangkok.go.th/budd/main/upload/2013/10/24/A20131024103358.pdf>

を良くするという目的を掲げ、複数の局が管轄する水路の補修や整備事業を、局間協調によって仕上げた（図2-3）。

また、環境・防災を目的に政策統合的な試みも取り入れられ、道路局が主要道路を洪水時に放水路として使う新たな整備方法を考案し、港湾局も船の航行に必要な深さに加えて、洪水時の排水と土砂を流せる深度まで水路を掘削できる基準を設けるといった調整策を積極的に取り入れた。

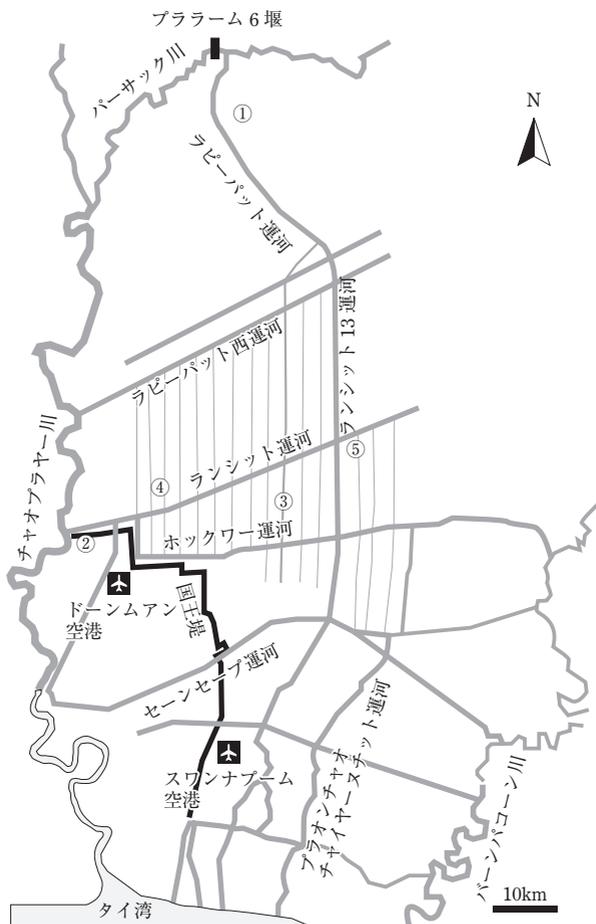
図2-3に示すとおり、たとえば、チャオプラヤー川西岸・東岸のいくつかの運河から河口に向けた補修作業は、4つ以上の行政主体が分担して行った。都内はバンコク都、都境を出たら灌漑局、途中で道路局が加わって、さらにテーサバーン（市自治体）が間をつなぐ形で、局や事業所間が協調し、事業が執行された。「大洪水」に後押しされて、各局が政策協調する機運が高まり、さらに専門家組織や小委員会の専門家、各局がそろって話し合う場の設定が実現した稀な事例、ととらえることができる。

即時・短期治水事業の期間として定められた2013年までに、SCWRMが定めた8項目のうち、次の項目は、短期治水事業の一部またはその期間内に実施または軌道に乗った計画と評価されている。

- (2)大規模ダムにおける年間の水管理計画の策定（ルールカーブの改訂）
- (3)破損した水利施設の修復と改善
- (4)洪水のデータ収集、予知、警報システムの構築
- (6)遊水地の確保（ただし遊水地の地権者に対する補償は、洪水被害ごとに特例法を出して対応する原則が定められた）

しかし、次節で述べるとおり、長期治水計画にかかわるその他の原則は、先行き不透明なままである。とりわけ、大規模ダムの建設や放水路建設などのインフラ整備まで含めた(5)洪水対応システムの構築と(7)組織・法制度の改革（土地利用、森林、遊水地、水資源管理）には、大きな障壁が残されている。

図2-3 チャオプラヤー川東岸における短期事業の各局間協力の事例



(出所) 地図は星川圭介氏作成。内容は Sucharit (2013) をもとに各局にヒアリングを行い修正。

- ① チャオプラヤー川—バーサク川—ランシット13水路に至る輪中の再建  
(都庁, テーサバーン, 県自治体, 海洋沿岸資源局)
- ② ランシット運河接続部とバーンプラオ運河などの排水門補修とポンプ増設  
(灌漑局, 都庁)
- ③ ランシット運河など南北に流れる水路・運河の改修 (灌漑局, 都庁)
- ④ 国王堤かさ上げと一部拡張 (灌漑局, 道路局, 海洋沿岸資源局)
- ⑤ 洪水放水路の改良—バーサク側から①の輪中外側を通しプラオンチャオチャイヤヌット運河を経てタイ湾に至る水路を改良 (海洋沿岸資源局・道路局・灌漑局・周辺自治体)

#### 第4節 長期治水総合計画と水資源管理組織（NWPF）への政治的逆風

前節でみたように、従来の局中心の制度で策定された短期治水計画は、2年で8割以上の事業が効率的に実施され、予算策定から執行に至る手続きも、タイの国内事業のなかで高い透明性を誇るものと評価された。局中心の大規模インフラ事業の歴史は長く、その執行をチェックするモニター制度も1990年代以降、成熟してきたといえる。

これに対して、長期治水総合計画とその関連プロジェクトは、2012年から政府が骨格を決め、2013年6月の国際コンペ前に新組織NWPFが事業概要を示したものの、その計画発表直後から、手続きの不透明さや政府の進め方の強引さに反対の声が噴出し、進行が止まった。

政権発足当初から「大洪水」に直面したインラック政権は、2012年2月に、水資源管理の新組織として、政治家主導のシングル・コマンド・エージェンシー（NWPF）を立ち上げ、NWPFを長期治水総合計画実施の中核に据えた。しかし、治水関連の計画を最初に構想したSCRF委員長のウィーラポンは、2011年12月24日のテレビ番組「インラック政権、市民と語る」のなかで、長期の治水計画は基金などの専門機関によって実施することが望ましいと当初の構想を語っている<sup>(7)</sup>。

同様に、SCWRM専門家の間にも、長期治水総合計画は政治家主導の組織が入札・実施するのではなく、基金や国営企業など永続的でチェック機能をもつ官僚組織が担当するのが望ましい、との根強い意見があった。しかし、インラック政権は、政治家主導のNWPFを通じた国際コンペと、同組織のもとでの計画策定・実施という方法に固執した。

政府は、2012年1月26日の4勅令の一つ（「仏暦2555年タイ国の将来構築と水資源管理システム構築のため財務省に借入権限を付与する勅令」）において、長期の治水総合計画を賄う3500億バーツを政府が借入する計画を立てた。こ

の4勅令のうち、公的債務管理委員会は同年1月9日に、3500億パーツの「借入方法によっては政府負債レベルが現在の40%から45~47%に増える可能性がある」と疑義を呈した。さらに、勅令発布の直後の2012年1月30日、野党民主党は、4勅令のうち2勅令について憲法裁判所に提訴し、これが憲法違反に当たらないか、同裁判所の見解を求めた。2012年2月23日、憲法裁判所は、この2勅令が憲法違反に当たらないとする見解を出した。しかし、その後も3500億パーツの借入による長期治水総合計画は、政府部門の負債の大きさをめぐって政治問題化し、SCRFのウィーラポン委員長は、2012年9月19日の下院債務解決委員会以降、多くの場で趣旨説明に追われることになった。

長期治水総合計画については、政府財源や公的借入金問題のほかにも、その内容や方法をめぐっても多くの紛争が生じた。

インラック政権は、2012年央にかけて同計画の、一つひとつの事業を定める準備を進めた。その具体案が明らかになるにつれ、事業内容の決め方や実施後の問題点について、揉め事が発生した。政府は、2012年4月12日の閣議でチャオプラヤー川支流のサケークラーン川に、2012年から8年計画で予算132億8000万パーツを投じるメーウォン・ダム建築を決定した。また2012年6月4日の閣議では、6工業団地に防水壁を設置し、210万ライ（タイの面積単位：1ライ=1600平方メートル。）の遊水地を確保することを決めた（中流域と分岐点のナコーンサワン一帯）。2012年には、長期治水総合計画にかかわる個別の事業案について、SCWRMや各局は計画原案を提出し、それをNWPFCが検討する段階も踏んだが、このころ、政権と一部専門家の間には、NWPFC中心の計画策定方法をめぐり亀裂が生じていた。

2012年8月17と18日、「政府の水政策・洪水対策を批判する」と題するセミナーが開かれ、そこにSCWRM 専門家の一部とNWPFCのスポット・トローウィチャイチャイクーンらも出席した。セミナーにおいて、カセートサート大学工学部教員のバンチャーは、「(水資源局が本来推進するはずの-筆者注)住民参加や流域の統合的管理といった手法は、政府の長期計画に何ら反映さ

れていない」と、水資源局の力量不足を批判した。

さらに SCWRM メンバーでもある旧灌漑局長プラモート・マーイクラットは、水資源局ほかの官僚が政治家に牛耳られ、計画自体が政治家の開発手法に乗っ取られたと痛烈に批判し、「計画策定の方針は、各局がもつ科学的情報に基づくべきである。それにもかかわらず、これまでの力量のある局は、すべて政治家にやられてしまった。科学的知識をもつ官僚が口を閉ざし、天然環境資源省大臣のいうことに従いましょう、になっている。」と述べた。

セミナーでは、計画策定手続きの稚拙さへの批判も相次ぎ、スポットは批判の矢面に立たされた（“Wong sewanaa ad rathabaan kae naamthuam mai thuuk jud nae kolayud jad kaan Jaophrayaa” Matichon 紙2012年8月17日，“Rum viphak project nam 3 saenlaan phaen phoefan bon kradaat?” *Post today* 紙2012年8月18日ほか）。

これらの批判にもかかわらず、2013年2月22日、長期治水総合計画を10のモジュールに分けた具体案にプロートブラソップ副首相 兼天然資源環境大臣がサインした。さらに3月19日、そのモジュールの内容が国際コンペに向けた実施要項（TOR）として具体化された。その直後から、この計画の中身が大臣主導のもので、専門家や各局の当初案から大規模に改編された事実が明るみにでた。

最大の問題は、出てきた TOR の中身が SCWRM や各局の原案と大きく異なり、長期にわたる施行が必要な計画も、わずか5年で終わらせる条件が盛り込まれたことであった。たとえば、多大な費用と住民移転のむずかしさから各局は提案しなかった「大規模放水帯（フラッド・ウェー）事業」が計画に盛り込まれ、逆に洪水時の人・物の避難路として実際に役立った複層高架式の道路建設など、各局が提案した実用性の高い事業が計画から抜け落ちていた。こうした原案からの大きな変更は、政権の任期4年を意識して目玉となるプロジェクトを推進したい政治家の開発志向に水資源局が負けたため、と憶測された。

こうした問題が指摘されるなか、国際コンペと政府の借入期限（6月末）が近づいた2013年5月、プロートブラソップ副首相と環境 NGO の間で、ダ

ム建設の問題等をめぐる深刻な衝突が起きた（5月14-20日のアジア太平洋「水」サミットでの長期計画への抗議デモ）。名前があがった一部のダム計画（メーウォン・ダムやゲンスアテン・ダムなど）は、1980年代から何度も計画が浮上しながら、反対運動によってこれまで予算化されなかった、論争をはらむ開発計画であった。それらをうけて、2013年5月17日、国家汚職防止委員会が政府に対して、現在のTORの決め方や国際コンペの方法は「2003年入札に関する手続き法」を参照せず、TORの内容決定に至る技術的なチェック・システムや汚職防止プロセスを欠くため問題である、と提言した。国家汚職防止委員会はTORに盛り込まれた「5年以内に実施」という条項も、現実的・技術的に5年では施工が間に合わない可能性が高く、計画全体の崩壊につながりかねないと政府に文書で警告した。

2013年5月1日、地球温暖化反対協会のシースワン・ジャンヤーほか45名が、長期治水総合計画の差止めと環境影響評価（H/EIA）の実施、国際コンペ手続きの一時停止を求め、中央行政裁判所に、首相とSCWRM、NWPFC、OWPFCの4者を提訴した。中央行政裁判所は、2013年6月27日に、環境影響評価のやり直しを首相らに求めたほかは訴訟を却下し、政策の継続を認めると公表した（訴訟赤番号 No.1025/2556）。

政府はこうした批判や判決を受けた後も、長期治水総合計画のアプローチを大きく変えないまま、国際コンペのスケジュールを後ろにずらして実施しようとした。当初34以上の入札希望者から政府は9月20日までに7つの企業集団に絞ってコンペへの参加資格を認めた。その後、それらの希望者から、コストと建設方法に関する詳細を11月23日までにタイ政府に提出させ、政府としての最終選択結果は、2013年1月31日に公表することになった。

反対世論が高まったにもかかわらず、鈍い対応で計画を推進する政府に対して、2013年8～9月には、とうとう、政府にアドバイスする立場の専門家集団や洪水直後から改革に積極的に加わってきたメンバーらが、公然と政治家に牛耳られたNWPFCの対応を非難するようになる。

SCWRM委員長とプロトブラソップ副首相兼天然資源環境大臣との確執

が報道され、SCWRM 委員長をつとめた元灌漑局長キッチャー・ポンパーシーは、9月3日のマティション紙インタビューに答え、次のように語った。「タイの治水総合計画を、外国企業のコンペ参加で実施する方針自体から見直すべきである。タイの地理的条件や水流・気象データは、タイ人が一番多くもっている。外国企業が入札しても、結局われわれに相談しタイの企業に入ってもらい、タイ人を雇って事業を行うしかない。タイ企業の方が技術的に劣るということではなく、国際コンペという方法は、かえって高い代償を払うことになる。TORの詳しい内容は、自分自身もNWPFCから見せられていない。しかし、中身の概要をみるとSCWRMが提言したプランをほぼ捨て去っている。高い技術レベルを誇る官僚の知恵も活用されていない。」

こうした政府の対応と、6月27日の中央行政裁判決に不服のシースワンらは、最高行政裁判所に控訴審を求めた。その第1回審理が2013年1月9日に行われ（訴訟黒番号 No.1103/2556）、同計画全体の差止めを求めた訴訟は、政府の政策を審議する国会の権限に属し行政裁判所の範囲を超えた問題として取り扱わないことが決められた。そのなかで、最高行政裁判所は、環境影響評価のやり直しを政府に求める意見書を示し、2014年現在も環境影響評価のやり直しが課題になっている。またメーウォン・ダム建設計画に反対する著名な環境活動家 サッシン・チャルムラープらは、「政府の無視にしびれをきらした」として2013年9月10日から13日間をかけて、ダム建設予定地のガムベンベット県からバンコクまで388キロメートルを歩き通す抗議活動を展開し、同計画への反対世論を高めることに成功した。

その後、こうした批判の大号令に、北部の環境運動ネットワークやNGOに近い大学知識人、タックシン時代からの反政府運動団体、3500億バーツなどの公的債務を抱えることになる巨大インフラ事業に反対するバンコク中間層などが合流し、2013年10月末の恩赦法への反対運動を契機に、同11月から2014年5月まで、インラック政権に対する大規模な反政府デモが、Peoples Democratic Reform Council (PDRC) 主導で勃発した。一連の反対運動のなかで、この長期治水総合計画は、農民へのばらまき政策とならんでPDRCの

攻撃する主要イシューに選ばれ、与党プアタイ党による汚職や非合理を象徴する政策として喧伝された。

このように、専門家集団 SCWRM のアドバイスを得て、関連各局のデータや技術を統合し、新たな統合的政策を担うはずの組織として立ち上げられた NWPFC は、政治家主導の計画策定のプロセスに閉鎖性が生じて大規模インフラの開発志向を批判される長期治水総合計画をつくり上げてしまった。NWPFC 事務局を務めた水資源局も、技術的問題・手続きの瑕疵について官民間問わず非難を浴び、この計画には専門家集団や NGO 等の広い支持が得られなかった。

2014年5月22日、クーデタを執行した軍の統治主体 NCPO (National Council for Peace and Order) は、早くも6月8日に3500億バートの洪水防止投資計画の停止と見直しを宣言した。これをうけて、灌漑局は6月14日に軍に協力し、これらの計画を NESDB の第11次国家経済社会開発計画に沿う形に改編すると約束した。タイ・エンジニア協会の水利工学アドバイザーのスワンタナ・ジッタラダコーン氏は、前政権のモジュール A にある大小20ものダムを5年で建築する計画は、各事業の準備状況が違い、そもそも技術的に不可能であったと批判した (*Nation* “Junta Halts Govt Water Schemes.” June 9, 2014)。軍は、多くは SCWRM に名を連ねた専門家から構成される検討委員会を7月に設置し、今後の洪水防止計画を関連各局から提案させたうえ、第1次スクリーニングを2014年10月に行い、2015年中に計画の再編を予定している。各種報道によれば、前政権が洪水対策の目玉とした巨大放水路は計画から除かれ、ダム建設についても実行可能性のあるプロジェクトのみ認可する方針に変更される見込みである。

タイの水資源管理制度の改革を推進するためにつくられた新組織は、当初の意図からかけ離れた政治的帰結を生み、長期治水総合計画は、軍が任命した各局と専門家による委員会によって、元の「局支配」の方式によって再編されることになった。

他方、経常予算規模が大きい灌漑局や道路局、バンコク都排水汚水局は、

今後、長期治水総合計画の予算が配布されない期間も、各局の経常予算から緊急性の高い事業に支出し、今後の洪水防止策を進める計画を立てている<sup>(8)</sup>。政治家主導の計画が頓挫した後も各局は経常予算のなかで安定した政策実施を担い、軍政もまた、従来の局ごとの政策立案と専門家の判断に頼って、今後の方針を決めていくことになる。

## おわりに

海外からの投資を軸に高い経済成長を実現してきたタイでは、「タイ2011年大洪水」によって人的被害のほかに国内外の製造業部門に未曾有の被害が生じ、政府がこうした事態を防ぐ水資源管理政策の改革を、政権の国際公約に掲げた。「大洪水」が発生した2011年8月に発足したインラック政権は、この国際公約を、(1)政府の一元的コマンドのもとに稼働する新たな水資源管理組織の立ち上げ、(2)短期治水計画の執行、(3)長期治水総合計画、の形で具体化しようとした。

本章は、「大洪水」直後から進んだタイの水資源管理の改革において、当初は「局支配」による分節的行政の弊害克服をめざし、画期的といえる新たな水資源管理組織が設置される経緯を押さえた。後発の環境行政組織である水資源局を事務局にすえたこの新組織は、各局に分散した洪水データの統合、命令系統の一元化といった成果を残したものの、その権限の弱さから政治家主導の開発計画に流され、最後は新組織自体が実体を失った。

さらに本章では、この改革が進行する2011-13年に進んだ二つの洪水防止計画について、現状を対比した。古くからの有力局中心に策定・実施された短期治水計画はこの間に局間の調整を実現しながら、安定した政策執行の主体を得て順調に執行された。これに対して、後者の新たな水資源管理組織が策定した長期治水総合計画は、政治家に頼る後発の環境行政組織の弱さから手続きや執行可能性について、専門家や各局の了承を取り付けられず、環境

グループや反政府運動の反対を巻き起こす政治的イシューに転じた。

こうした経緯をふまえ、タイの水資源政策の組織改革について、暫定的な要約を述べたい。

大災害後の公共政策形成に関する古典である *After Disaster* (Birkland 1997) では、災害の後に政策のシフトが生じたケースとそうでないケースを対比し、政策の帰結に違いをもたらす要素には、災害の被害の程度や可視性、政策を唱導するグループ間の連帯、市民のサポートなどがあることを指摘している。

タイの「大洪水」では、その被害の大きさは明白であり、当初は改革を主導したインラック政権に対する専門家の支持、社会的な理解も十分にあるなかで、組織改革が進んだと考えられる。しかし、改革の途中過程で組織編成の原理を変え、特定局を抜擢した政治家主導の政策に改変しようとしたところから、専門家や他の官僚テクノクラートとの連帯関係に大きな亀裂が生じていった。とりわけ、大規模な長期治水総合計画において、専門家や他の官僚テクノクラートの提案を政治家主導の名のもとに遠ざけ、競争入札や住民参加、環境影響評価の手続きを省いた時点で、市民のサポートも得られなくなっていった。

現在のタイの水資源管理政策と組織は、元の安定した「局支配」制度へと回帰し、「大洪水」以前の降り出しにほぼ戻った、といってよい。

数多くの問題を指摘されながらも、タイの現状では有力局を中心とする水資源管理組織が強い力を持ち続けている。それは、政治的不安定が続き、政党政治家への信頼度が低いタイで、中長期の計画や大規模インフラ事業を執行できる安定した信頼できる単位が、行政組織である「局」しか残されていないことによる。実際、短期治水計画の事例が示すように、多くの「局」は1990年代から予算過程の透明化や環境影響評価の実績を積み、外部からの監査やモニターに強い組織に転じており、専門家やNGO等から信頼を得やすい状況にある。

しかし、他方で、権限が分節化した多数の局が環境・防災計画を主導することにより、「大洪水」直後に目指された50年後を見据えた総合的視野に基

づく環境・防災政策の策定は、当分の間は遠のいたと考えられる。

[注] \_\_\_\_\_

- (1) NESDB は、年初の2011年 GDP 成長率を3.5-4.1%と予測した (NESDB 2011) もの、2012年初に確定した実際の2011年 GDP 成長率は0.1%にとどまった (NESDB 2012)。
- (2) タイ王室による水管理への関与は長い歴史をもつ。水利・灌漑事業を歴代の王が行ってきたほか、1859年の港湾局設置、1902年に運河局から再編された灌漑局設置に王室が関わった。現9世王は、特に1980年に起きたバンコクの洪水以降、バンコク周辺の洪水・排水問題について具体的対策を提案してきた。国王堤の建設ほか、治水・利水の大方針に関わる国王の意見が政策的に参照されてきた (DDS 2010)。
- (3)このほか、水資源法案が不成立となった後、大洪水後の2012年から灌漑局は「国家灌漑法案」改正を準備し、局が洪水など灌漑以外の事業も法的に担えるよう政府に働きかけた。しかしインラック政権が2013年12月に退陣し、成立間近だった同法案もお流れとなった。
- (4) *Thairat*, August 11, 2011.
- (5)たとえば、NESDB と灌漑局 (RID)、水資源局 (DWR)、JICA らが共同制作したタイ洪水防止マスタープランも、バンコクの“Protected area”を明確に図示している (NESDB, RID, DWR and JICA 2013)。
- (6)短期治水事業の遂行率は、たとえば、(船津 2013) が調査したラヨーン県の大気汚染公害訴訟後の「公害防止投資計画」と比べても、タイでは高い値と考えられる。ラヨーン県の公害防止投資計画の事例では、事案発生から2年後に政府から配布された予算はわずか30%であり、そこから実際に執行された事業はさらに少なく、実施された事業も多くが1-2年以上のずれを生じていた。
- (7)「長期治水総合計画は、放水路建設等いくつかのインフラ計画が予定され、10-20年を費やす覚悟でこれを実施する持続的基金の設置が必要である。12月27日の閣議でこれを検討したい」と述べた。Thaan sethakit “Wiraphong phoei tang wong ngoen3.5saen laan baat longthun kae namthuum lae phoenfuu anakhot prathet thai” December 24, 2011.
- (8)2014年1月5～8日に筆者が行った灌漑局、バンコク都排水汚水局、および道路局へのヒアリングに基づく。その中身は、各局予算書に盛り込まれた計画から具体的に確かめられる。

## 〔参考文献〕

## ＜日本語文献＞

- アッシャー, ウィリアム 2006. 佐藤仁訳『発展途上国の資源政治学——政府はなぜ資源を無駄にするのか——』東京大学出版会. (Ascher, Williams. 1999. *Why Governments Waste Natural Resources: Policy Failures in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.)
- 小森大輔 2012. 「2011年タイ国チャオプラヤー川大洪水はなぜ起こったか」『所報』(盤谷日本人商工会議所) (604) 8月: 1-8.
- 小森大輔・木口雅司・中村晋一郎 2013. 「タイ2011年大洪水の実態」玉田芳史・星川圭介・船津鶴代編『タイ2011年大洪水——その記録と教訓——』日本貿易振興機構アジア経済研究所 13-42.
- 末廣昭 2000. 「タイ研究の新潮流と経済政策論」末廣昭・東茂樹編『タイの経済政策——制度・組織・アクター——』アジア経済研究所 3-57.
- スッチャリット・クーンタナクンラウォン 2013. 「タイ2011年大洪水後の短期治水計画」玉田芳史・星川圭介・船津鶴代編『タイ2011年大洪水——その記録と教訓——』日本貿易振興機構アジア経済研究所 181-201.
- 玉田芳史 2008. 「政治・行政——変革の時代を鳥瞰する——」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 3-31.
- 2013. 「洪水をめぐる対立と政治」玉田芳史・星川圭介・船津鶴代編 (2013) 『タイ2011年大洪水——その記録と教訓——』日本貿易振興機構アジア経済研究所 123-160.
- 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 2002. 「環境政策——環境の政治と住民参加——」末廣昭・東茂樹編『タイの経済政策——制度・組織・アクター——』日本貿易振興機構アジア経済研究所 307-341.
- 2013a. 「2000年代タイの産業公害と環境行政——マー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 63-98.

- 2013b. 「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——」玉田芳史・星川圭介・船津鶴代編『タイ2011年大洪水——その記録と教訓——』日本貿易振興機構アジア経済研究所 161-180.
- 松下和夫 2010. 「持続可能性のための環境政策統合とその今日的政策含意」『環境経済・政策研究』3(1) 1月: 21-30.
- 森晶寿編 2013. 『環境政策統合——日欧政策決定過程の改革と交通部門の実践——』ミネルヴァ書房.

<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.
- Birkland, Thomas A. 1997. *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy and Focusing Events*, Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Chai-Anan Samudvanidja. 1988. Kaan prapprung Krasuang Thabuan Krom (タイ語: 省庁局の再編) Bangkok: Master Place Publishing.
- Department of Drainage and Sewage, Bangkok Metropolitan Administration (DDS) 2010. *Krungthep yu khu sainam*, Bangkok: DDS.
- Hall, Derek, Philip Hirsch and Tania Murray Li. 2011. *Powers of Exclusion: Land Dilemmas in Southeast Asia*. Singapore: National University of Singapore Press.
- Ladawan Kumpa. 2012. "Action Plans of Water Management and Infrastructure Development," Policy Materials distributed in Thailand and Sweden Seminar on "Reconstruction and Future Development (Feb. 23, 2012)," at Sukhothai Hotel, Bangkok: NESDB
- Lok Si Khiao. 2007. "Jadkaan nam-Anaakhod an klai?" In *Lok si khiao -Waa duai ruang Nam- Pii thii 6 Chabap thi 4*, Kanyayon-Tulakhom 2007.
- NESDB (National Economic and Social Development Board) 2011. *Economic Outlook: The Economic Performance in Q1 and Outlook for 2011*, Bangkok: NESDB.
- 2012. *Gross Domestic Product: Q1/2012*, Bangkok: NESDB.
- NESDB, Royal Irrigation Department (RID), Department of Water Resources (DWR) and JICA 2013. "Raaingaan Sarub Samrap Phuborihaan phaen kaan borihaan jad kaan nam thuum samrap lum nam Jaophrayaa rachaanaachak Thai" Bangkok: NESDB.
- Phiphat Kanjanaphruk (DWR) 2008. Khwaam pen maa lae saara samkhan Raang Phraraachabanyat Saphayakon Nam Pho. So... Krom Sapayakon Nam., DWR.
- RID (Royal Irrigation Department) 2012. *Phaen Borihaan Jadkaan Nam lae Pho pluuk Phaed Rduu Fon nai Khaed Chonprathan Pho.So.2555.*, Bangkok: RID.

- Riggs, Fred Warren. 1966. *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*, Honolulu: East-West Center Press.
- Sato, Jin. 2013. "State Inaction in Resource Governance: Natural Resource Control and Bureaucratic Oversight in Thailand," In *Governance of Natural Resources: Uncovering the Social Purpose of Materials in Nature*, edited by Jin Sato. Tokyo: United Nations University Press.
- Sucharit Koontanakulvong. 2012. "Short and Long Term Flood Prevention and Mitigation Plan after Floods 2011," Presentation at Technical Committee, JIID, Tokyo, February 7, 2012.
- Unger, Daniel H. and Patcharee Siroros. 2011. "Trying to Make Decisions Stick: Natural Resource Policy Making in Thailand," *Journal of Contemporary Asia*, 41 (2) May: 206-228.