

第 7 章

2011 年タイ大洪水 —民主政治下の制度再編をめざして—

船津 鶴代

要約：

タイでは 2011 年に 1942 年以来の規模と言われる大洪水を経験し、大洪水の最中は、政治体制が変容するなかでの新たな意思決定方法の不在から、危機的な社会の混乱が生じた。本章においては、大洪水までのタイの水資源管理の制度について概観し、政治体制の変容するさなかに生じた 2011 年大洪水において、タイの水資源管理の意思決定過程をいかに変えていく試行錯誤がなされたか、その経緯を追い、残された問題点はなにかを考察する。本稿では、2001 年から 2012 年に至る政治的变化を前提にした資源環境政策の過程をみることにより、官僚—政治家—社会集団間の新たな調整過程の形成を要する局面に入ったことを明らかにしたい。

キーワード：タイ，2011 年大洪水，水資源管理

はじめに

タイの近代的な水資源管理政策は、農業灌漑用水の整備に始まり、治水・利水事業、水道事業・発電用のダム建設と、徐々にその行政管理の範囲を広げてきた。2011 年大洪水の前まで、こうした多岐にわたる水資源管理部門は相互の協力や情報共有の機会がなく、それぞれの局の管轄ごとに問題把握し、相互調整や実質的な住民参加の機会は限られてきた。本章では、2011 年大洪水とその最中の社会的混乱を契機に顕在化した新たな再編過程の始まりをたどり、今後の課題を展望する。

以下、第 1 節では、2011 年以前のタイの水管理組織を概観し、用途ごとに分節化した行政制度の特徴を捉える。第 2 節では、新聞資料をもとに、2011 年大洪水のなかで生じた混乱についてまとめ、そこで生じた社会の危機の問題を描く。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。

1. 本稿の視点

タイの水管理を担う行政組織は、組織の生成された時間順序によって、新領域が旧領域

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(注1)。とくに、タイの政治文化である「局支配」を反映した水管理組織の制度は、これまで互いの権限の統合・整理よりも分立的に広がる制度形成の途をたどってきた。

タイにおける「局支配」とは、(1) 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作りより、上からの「局」中心の政策が展開される状況を指す(Chaianand[2531])(注2)。「局支配」においては(2) 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。(3) 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-anand[2531])(船津[2013])問題も指摘されてきた。

タイでは、2001 年のタックシン政権以降、総選挙で選ばれた政党政治家が公約を通じて政策の主導権を握る時代が本格的に訪れた(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 年代と政―官関係が大きく変わるなか、「局支配」の(1) 官僚支配の側面は弱まったものの、(2) や(3) の部局間対立は、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と考えられる。)

2.2011 年以前の水管理制度―未成立だった「水資源法」

タイの水管理行政は用途ごとに異なる部局が管轄し、現行制度も図1の通り、主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省灌漑局、水力発電はタイ発電公社(EGAT)、生活・工業用水は地方水道公団・首都水道公団と地方自治体、運輸を用途とする水は運輸省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、水害対策は内務省防災減災局と県知事、郡長、自治体の管轄である。これらの多岐にわたる担当部局は、個別に自組織の権限の範囲だけを管轄すれば、これまで事は足りてきた(Bandaragoda[2006])。後発分野である、防災や水資源の統合的利用の領域は、灌漑局や EGAT など先行する部局の管轄範囲の残余部分を任される形で、旧領域と併存してきた。しかし、実際の水流は水の用途にかかわらず全体に連なっており、タイの水管理行政においても、水利用の全体的ビジョンを再構築し、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])。

タイの水管理行政は、1997 年まで 9 省に 30 を超える担当部局があり、基本的に官が管理を独占する体制であった(Phiphat[2008])。まさに「局支配」の特徴を備えた領域であり、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。しかし、同委員会の開催頻度は少なく、これまで水資源管理の統合機関としての役割を十分に果たせなかった。

官の独占管理と分節化した水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、自然資源管理を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て流域管理を促し、中央政府と自治体の連合体に住民参加を促す新たな政策方針が明記された。

2001－2002 年の行政改革では、担当部局の統廃合も進んだ。水（または水の予測）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, Saneo Tang Krasuwang Naam phua Jadnaam hai pen Rabob など参照して推計)。また 2000 年「国家水資源政策」の中身を担う部署として、2002 年に天然資源環境省の中に水資源局が発足した。同局発足と同時に、全国の河川を 25 流域と 29 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合う流域委員会制度 (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、水管理全般について誰が管理ルールを定め、誰が実施を担うかをめぐって、新旧の局が凌ぎをけずる事態が展開された (注 3)。続く 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、水資源問題への世論の関心が高まったことから、当時のタックシン政権は、「水資源法」成立を推進した。天然資源環境省の水資源局は、その発足当時から、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、新参者の水資源局に、管理－実施面にわたる大きな権限を与えようとする法案に、灌漑局を始め古くから権限をもつ有力局が反対し、「局支配」の分裂的側面が現れた。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両論が分かれ、同案の審議過程は紛糾した。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れた。その後の法案提出の動きは、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う。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主な部局

水管理組織の統合問題は、このように水管理制度再編の主導権を誰が握るかをめぐって 2000 年代前半からの対抗関係を持ち越したまま、現在に至る。

今回の大洪水では、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、洪水発生中にも適切な指令をまとめあげることができなかった。2011 年大洪水の初動段階では、防災担当の内務省防災減災局を中心に「仏歴 2005 年防災

減災法」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。

2011 年の大洪水では、図 1 に示す水管理関連部局のなかで（１）全国の灌漑用水に関わる水門・水流を技術的に掌握する農業協同組合省の灌漑局（Royal Irrigation Department, RID）、（２）水力発電のダム貯水・放流を管理するタイ発電公社（Electricity Generation Authority of Thailand: EGAT）、（３）流域管理を担う天然資源環境省の水資源局、（３）気象予測を行う気象局、（４）内務省防災減災局、（５）バンコク都の水路・水門全般を管轄するバンコク都、（６）輸送用運河を管理する運輸省港湾局、など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。

しかし、第 2 節で叙述するように、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、内務省の主導では発揮されなかった。結局、洪水の予測をめぐって各局や専門機関がばらばらの予測をメディアに流し、住民や企業を困惑させた。以下では、そうした混乱が生じる推移をまとめ、大洪水後に水管理の新組織が必要とされる背景を捉えたい。

第 1 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二つの時期に分け、新聞資料をもとにその推移を記録する。最初は（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、そして次が（２）既存法の限界から洪水被災者救援センター（Flood Relief Operation Center : FROC、タイ語 Suun Pathibatkaan chuailua phuu 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最中から組織のスクラップ・アンド・ビルドを行う経緯をおさえ、従来の水管理行政の分立した組織では、危機対応にいかなる問題点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。大洪水の予兆と与野党交代による政権立ち上げの時期が重なったため、新政権の問題への取りかかりが遅れた側面は否めない（注 4）。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通りの洪水対策組織によって 9 月半ばまで試行錯誤し、当初はその機能の補足や格上げで事態に対処しようとした。

総選挙前の 6 月 16 日以降、毎年のように被災する北部・東北部の各県（ランパン県ほか）は、2011 年の洪水期に備えて「水害・土砂災害問題解決防止運営センター：Suun Amnuaikaan Chapho kij pongkan lae kaekhai panhaa uthokaphai lae din khloonthalom」を県知事のもとに次々と設置した。6 月 27 日、中央・内務省にも「水害・土砂災害問題解決防止運営センター（Suun Amnuaikaan Chapho kij pongkan lae kaekhai panhaa uthokaphai lae din khloonthalom）」が「仏歴 2005 年防災減災法」を根拠に立ち上げられた（注 5）。7 月 1 日、

防災減災局のウィブーン (Wibuun Saguanphon) 局長がビデオ会議で、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、政府広報局に主要な情報を発信する役割を割り当てた。

ところが、一部の専門家は早くも 2011 年 7 月前半時点で、例年より多い雨量と洪水予測から、2011 年の洪水が広域災害に発展する可能性に言及していた。すでに 7 月 6 日、国家災害警告センター (Suun Tuanphai phibat haeng chart) の特別専門家クリアンサック (Kriangsak Kowathanaa) は、今年の雨量によってはバンコクにまで洪水が及ぶ可能性を警告した。7 月 9 日には国家防災警告会議代表スミット (Smith Thamasarood) 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 (注 6)。しかし、8 月 10 日時点の内務省・農業協同組合省の発表は「バンコクは水没しない。」「北部・中部の洪水も早く収束する。」という楽観的観測を基にしていた。この政府観測に基づき、例年の地域限定的な洪水への備えが内務省中心に組まれていった。

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について方々で声があがり始めた (注 7 2011 年 8 月 20 日 Thairat 紙 “Anthong,Ayothaya Nii Nam Kolaahon!”)。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 Khuwapkhum Sathanakarn)」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) 各県知事への連絡強化、(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 (8 月 16 日記事)。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置いている。

続く 8 月 25 日、第 3 回目の閣議(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二組織を「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 (Khanakamakaan amnuaikaan lae borihaan sathanakan uthokaphai waataphai 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」(Suun sanapsanun Kaan amnuaikaan lae kaan borihaan sathanakaan uthokaphai waataphai lae dinkhlonthalom) である。

この閣議決定の時点で、すでに水管理関連局の足並みが揃わない問題が表面化し、各局の予測を束ねて対策を練ることの困難さが見え始めていた。この閣議では、後にインラック政権が目指す組織改編のキーワードと目指す組織の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) を作る、(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。次に 16 日設置の戦略室 (WarRoom) には、市民サービスの利便を考慮し One Stop

Service を提供する目的も付け加えた。

しかし、こうした組織の格上げ措置も、内務省という一省レベルが指令する「防災減災法」の限りでは、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、被災県と被災者の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・官庁への指示を首相が直接出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「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）並びに第 38 条（閣僚間の代理権限の定め）を用いて、首相や閣僚の権限強化をはかった。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、県ごとの担当閣僚を決めた。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。たとえば、この事態の把握にもっとも重要な洪水予測や海への放水に関わる方針決めは灌漑局に任された。ただし、その分担体制は 8 月 25 日の「防災減災法」の 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、科学技術大臣プロトプラソップに要請し、全国 25 の流域と 29 流域委員会を利用した組織案など、様々な案が浮上した。

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っそう緊迫の度合いを増した。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）との観測に基づき行動していた政府は、9 月末から 10 月頭に熱帯性低気圧（HAITAN）と台風（NESAT）の雨量が予想以上に多く、中部・バンコクの浸水予測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、メディアを通じて警告する形で中部・バンコクに洪水が迫る見通しを発表し始めた。9 月 31 日、ICT 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 地区水没は避けられない」と発表し、バンコク都排水局は「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（注 7）。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示した。同日、水資源農業情報機関（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（〔注 8 2011 年 10 月 2 日 Thai post”Chaophraya khiang! Mod khiid khwaam saamaat roong rap naam”〕）。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、どの予測がもっとも確からしいか、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. 洪水被災者救援センター（FROC）設置—FROC とバンコク都の対立

① FROC の立ち上げ

9 月末から政府の頭ご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 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、「1991 年国家行政運営規則法」第 11 条第 8 項を根拠に、洪水被災者救援センター（FROC）委員会と事務局設置を定めた。特筆すべきは、この委員会によってようやく首相（または副首相）が委員長にすえられたことである。以前の内務省にかわって、水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・専門家の三者が副委員長に、エネルギー省（EGAT）・天然資源環境省（水資源局）などの専門機関も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 NESDB 事務次官、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・洪水対策に関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。FROC 事務局長はプラチャー法務大臣（Pracha Promnok）がつとめ、プロトプラソップ科学技術大臣は、FROC において県知事との連絡係・地方の被害状況把握を政治的に取り仕切るキーパーソンとして浮上した。FROC には洪水対策の意思決定を助ける役割が期待され、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・排水や水管理システム・25 流域統合に関わる方向性の提言などを担当した。

また FROC 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（Khanakammakaan Phua hai Khwaam Chuailua

Fuenfuu Iyaoyaa Phuu dairap Phonkrathop jaak Sathanakaan Uthokaphai）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 という英語名を付して組織再編され、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 FROC の機能縮小が決まるまで、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（注 9）。

② FROC とバンコク都の争い

試行錯誤の末に洪水対策組織 FROC 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。玉田章のテーマである「洪水をめぐる対立」が、洪水対策組織の本体とバンコク都の間に生じたのである。

与党プアタイ党政府が立ち上げた FROC と、野党第一党の民主党スクムパン (MR.Sukhumbhand Paribatra) が知事をつとめるバンコク都は、中部からくる超過洪水を、バンコク東部または西部のどこをどう通して海へと排水するか、主導権争いを展開して、対策の混乱を深めた。バンコク都と政府 FROC の衝突は 10 月中旬から深刻化し、11 月の排水処理の過程も、一つ一つが揉め事の種となった。

10 月 4 日、インラック首相はバンコク都知事と近隣 3 県 (パトゥムタニー・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、FROC 設置後の 8 日「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。

混乱に乗じた噂も流された。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はセーンセーブ運河を通じて、バンコク内部に水を通す計画である」との噂が流れ、FROC はこれは政府の計画ではないと明言した (注 10)。インラック首相は、同日、野党が全権掌握のため首相に求めた非常事態宣言という手段も「災害相手の非常事態においては使わない」ことを表明した。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 FROC・灌漑局とバンコク都の間の不協和音が大きく報道されるようになる。

同日 18 時 30 分、FROC 広報官ウィム (Wim Rungwatthanajinndaa) とプロートプラソップ大臣は、テレビを通じて「バー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、ラムルークカー、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」と呼びかけた。ところが、プロートプラソップ大臣のスタンドプレーとも取れるこのニュースを見た首相は「会議終了前に、誰にも相談なくテレビで避難指示を出した」この行動に、不快感を示した。その後 19 時 20 分には、FROC センター長プラチャーが「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」という訂正のニュースを流したものの、すでに都民のパニック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捉えて、同日夜 20 時 30 分、バンコク都の特別会議を終えたスクムパン知事は、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

FROC の権限に対抗する姿勢を示した（注 1 1）。

10 月 14 日、防災減災局局長ウィブーン名で書かれた「バンコク 17 地区を、非常事態においては被災地域に指定し、避難先を指定する」旨のメールが外部に流れ出た。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たインラック首相は、以後の避難指示者は FROC センター長のプラチャーのみとすることを取り決めた。その傍ら、運輸大臣のスカムポン・スワンナタットは「バンコク都知事は FROC の会議に本人は出席せず、代理人を送るばかりである」とバンコク都知事を非難した。

この事態を收拾するため、同 14 日午後 3 時、インラック首相はバンコク都知事スクムパンに声をかけ、パトゥムタニーのラックホック水門と一緒に視察して意思疎通を図った。しかし、その後も 10 月 17 日のナワナコン工業団地浸水が判明すると、バンコク都知事は 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、私一人からの内容を信じてください」とテレビ・インタビューを通じて呼びかけ、FROC とバンコク都間で情報提供と避難指示の主導権争いが続いた（注 1 2）。

10 月 21 日、インラック首相がバンコク都に求めた水門開放の指示に対して、バンコク都知事が反論した。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他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、バンコク都に首相の水門開放命令を半ば強制的に実行させた。

こうした政府とバンコク都の応酬が続くなか、10 月 30 日、インラック首相はバンコク都内部が洪水被害に遭わない見込みが出てきたと言及し、これを 31 日に確認した。同 31 日、バンコク都サームワー運河周辺の住民が、排水を早めるため一層の水門開放を求めて、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も「インラック首相の指示した水位に従うことはできない」とスクムパン都知事は明言し、政府とバンコク都の間の諍いが表面化した。さらに 11 月には、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）の非難合戦が続いた。

こうした FROC とバンコク都間の政争は、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、こうした政争が展開できてしまう背景には、分節化された管轄権限を根拠に対立する「局支配」体制の問題が横たわることを指摘できよう。

以上、FROC 設置まで迷走した洪水対策組織、さらに FROC 設置後のバンコク都との対抗関係から、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、統合的な意思決定を行えるよう組織を再編する必要が明白になった。とくに、インラック政権は水管理行政の情報の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を次々と立ち上げた。

第2節 新たな水管理組織の模索—統合的な指令系統の構築を目指して

1. 大洪水後の組織設置

10 月から 11 月頭にかけて、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 月頭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 月の最初の重要な政策は、11 月 10 日の二つの首相府令である。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」によって設置された復興戦略委員会（Strategic Committee for Reconstruction and Future Development : SCRF）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作りを担う。

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歴 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。同委員会は、大洪水時の情報とりまとめの混乱を踏まえて、雨や洪水の専門機関と専門家集団を束ねたもので、首相・閣僚の必要に応じて技術的側面や必要な計画をアドバイスする役目が与えられている。専門家集団と委員会事務局、NESDB ほかが今後の水管理制度の大方針について提言をまとめ、政府が参照する仕組みを整えた（注 13）。

次にとられた政策は、2012 年 2 月 13 日の「水資源・洪水管理運営委員会に関する仏歴 2555 年首相府令」である。水資源管理戦略委員会の提言も受けて、ここでシングル・コマンド・オーソリティという、新たな水管理組織の形態が導入された（図 2）。シングル・コマンドとは、首相—閣僚のもとに専門家集団・官僚レベルが縦に一元化され、首相の意思決定を受けて動く指令系統を意味する。2011 年大洪水時に、専門組織の分断された予測をうけて各担当局と大臣がばらばらな行動をとった失敗を踏まえて、指令系統を一元化できる組織の結成が最も重視された。従来の分節化した水管理組織にかわる実験的試みが、現実機能しうるかどうか。それは今後の洪水対策・復興政策の成否にもかかわる問題である。

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くだす利水・治水政策委員会（National Water Policy and Flood Committee : NWPFC）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・治水政策管理委員会（Water and Flood Management Committee : WFMC）と同事務局がおかれ、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 本部には、首相が緊急時、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国家的災害に政府がシステムティックに対応する行政組織が形づくられた。

2012 年 9 月までの、利水・治水政策管理委員会事務局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 日に第一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、利水・治水政策管理委員会事務局 OWFMC の招集する週 1 回の会議に参加し、OWFMC から刻々と変わる洪水情報の共有や対策指示がなされた。官庁レベルでは、新たな対策組織の指令系統が徐々に稼働しはじめた印象である。

しかし、企業や住民から同委員会の情報にアクセスするルートは確保されていない。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、2012 年 9 月時点で、この委員会から 2012 年の洪水情報をえ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と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ことが一様に訴えられた（注 14）。

利水・治水政策管理委員会事務局 OWFMC は、その担い手と今後の組織再編の方向性についても、大きな課題を抱えている。まず誰がこの事務局を担うか、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である。スポットは、プアタイ党の外務大臣 Surapon Towichakchaikul のいところ（Bangkok post Nov19,2011）であり、天然資源環境省の水管理部門を専門とするキャリア官僚である。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、新領域の水管理部門の官僚としては出世頭である。政権との間に深い信頼関係を築いており（注 17）、2012 年 11 月の専門家組織（SCWRM）、シングル・コマンド（WFMC と事務局）のいずれもスポットが要職につき、組織を政治家としてまとめるプロトプラソップ大臣とともに、組織構造全体の結節点に位置している。水管理部門の今後の投資計画が巨額であり、深刻な汚職の噂などが出れば、政権にとって致命傷になる問題であるだけに、身内に近い信頼のおける者で人事を固めていると考えられる。

OWFMC の事務次官代行が水資源局出身であることから、OWFMC の中核部分である水管理センターのスタッフ 43 名（うち常駐 28 名）も、大部分（28 名）が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 21 名、同省地下水資源局 3

名、森林局 4 名）（注 15）。他方、水管理部門の有力局である他省の灌漑局からは、非常駐 3 名しか加わらず、構成員に偏りがある。政権与党のポートフォリオである天然資源環境省を中心に、政治的な党派性の強い組織の構成が、組織の能率を妨げる可能性を危惧する声もある（注 16）。灌漑局は、全国の灌漑用水路・水門にわたる管轄範囲をもち、水の測定・工学的技術の経験でも重要な位置づけにあることから、こうした局の存在が曖昧なまま進められる組織が果たす役割について、今後真価が問われることになるであろう。

また、この組織（WFMC）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）、首相府令のほかに後ろだてとなる個別法をもっていない。こうした法的根拠の弱さから、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、WFMC の機能をそのまま新組織に移すとしている。その議員草案はすでに議会に提出されている（注 18）。しかし、新法の制定過程において新たな組織が特定局の権限に偏るといった問題が再来すれば、局間闘争の問題が政治化し、かつての水資源法と同様に法案が通りにくい状況が再現されるかもしれない。

こうした現時点においては特定部局に偏った編成が、今後のさらなる水管理組織の再編過程では克服され得るか、その行方はまだ不透明である。

3 おわりに 一 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。そのため、多くは他省にある水関係部局にインラック首相が直接の指令をだすことができず、各局間の協調や首相を中心とした一元的な指令系統を作り上げることが困難だった。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への転換を模索し始めた。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 FROC を設置した。しかし、FROC の立ち上げ後もバンコク都と政府の間では、警告や避難指示の情報をめぐってお互いの主導権争いが生じ、バンコク周辺の洪水対策や排水対策をめぐって対立が絶えなかった。

このため、FROC 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確定するため、新たな水管理ルール作りを目指した新組織を発足させることになった。

このシングル・コマンド・オーソリティの試みは、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集めて、政治決定を下すために編み出された新し

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」を乗り越えることで、新たなリスク管理体制を作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が横たわっている。

中進国タイが、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 年大洪水後の水管理組織をめぐる政治過程は、その試金石となる事例として注目される。

注

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」である。この分析に影響をうけ、途上国・中進国の環境事例を分析した寺尾・船津なども参照されたい。

注2 チャイアナンは、Krommathipatai に代えて官僚支配 Amatayathipatai を用いているが、内容的に同じである。その後もチャイアナン氏は Chiiwit thii luak dai という別のコラムにも直接 Krom の役割 (kromthipatai) に言及している。

注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。

注4 2011 年 7 月 10 日 Post Today “Tuen phai Nam thuam koon waaiwood”

注5 2011 年 7 月 1 日 Thaang sethakid 紙

注6 出所は 2011 年 7 月 7 日 Lokwannii 紙“Tuen Ko Tho Mo Rapmue Namthuam Singhakhom thung Tulakhom”と 7 月 10 日 Post Today 紙“Tuen Phai Namthuam Koon Waaiwood”による。

注7 2011 年 10 月 1 日 Khaaosod “13khed Ko.Tho.Mo.Toon Thuam”

注8 2011 年 10 月 2 日 Thai post“Chaophraya khiang! Mod khiid khwaam saamaat roong rap naam.”

注9 2011 年 10 月 7 日 Neaonaa “Rathabaan Tang Suun Pathibat Kaanchuailua Phuuprasop Uthokhphai.”

注10 2011 年 10 月 12 日、Khomchatluk “So.Po.Pho. Too khaaolue onlain yan rap mue wai”khaaolue onlain yan rap mue wai”

注11 2011 年 10 月 14 日 Nation,”Overflowing Chao Phraya reaches record high”

注12

注13 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。

注14 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。

注15 2013 年 1 月 3 日首相府 WPMC 事務局でのインタビューに基づく。

注 16 2013 年 2 月 9 日 Krungthep Thurakij 紙 “Phud krasuan Nam rap 3.5 Sean Laan, Proodprasop phoei Tulakhom doen naa So.Bo.Oo.Cho. Prap Khrongsaang Mai Roong Rap.”

注 17 2011 年 11 月 19 日 Bangkok Post “Tharit survives despite the odds.”

注 18 2013 年 2 月 9 日 Krungthep Thurakij 紙 “Phud krasuan Nam rap 3.5 Sean Laan, Proodprasop phoei Tulakhom doen naa So.Bo.Oo.Cho. Prap Khrongsaang Mai Roong 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[2008]『タイ政治・行政の変革 1991-2006 年』日本防衛機進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」(日本タイ協会『タイ国情報』2011 年 11 月号 1-10 ページ)。

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(粕谷祐子監訳・今井真士訳)[2010]『ポリティクス・イン・タイム—歴史・制度・社会分析—』勁草書房。

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』基礎理論研究調査報告書)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政—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 Anukularmpchai[2009?] Implementing Integrated Water Resources Management(IWRM) based on Thailand's experience, 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, 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] *Kaan prapprung Kraasuang Thabuan Krom*(タイ語), Bangkok: Mastertree Publishing.

Ladawan Kumpa[2012]“Action Plans of Water Management and Infrastructure Development,

Policy Material distributed in Thailand and Sweden Seminar on “Reconstruction and Future Development(Feb23,2012),” at Sukhothai Hotel,Bangkok, NESDB

Lok Si Khiao[2007] “Jadkaan nam-Anaakhod an klai?” in *Lok si khiao –Waa duai ruang Nam-Pii thii6* Chabap thi 4, Kanyayon-Tulakhom 2007.

Phiphat Kanjanaphruk [2008] “Khwaam pen maa lae saara samkhan Raang Phraraachabanyat Saphayakon Naam Pho. So....Krom Sapayakon Nam”、 Department of Water Resource.

Royal Irrigation Department(RID) [2012] Phaen Borihaan Jadkaan Nam lae Phopluuk Phoed Ruduu Fon nai Khaed Chonprathan Pho.So.2555.