

タイにおける防災政策と「仏暦 2550 年防災及び減災法」

海外立法情報課 大友 有

【目次】

はじめに

I 防災管理の法的枠組みと防災管理体制

- 1 仏暦 2550 年防災及び減災法
- 2 防災計画の決定
- 3 内務省防災及び減災局の権限
- 4 早期警報システム

II 2011 年洪水災害への対応

- 1 2011 年洪水の被害
- 2 タイ政府の対応

おわりに

はじめに

インドシナ半島の中央部に位置するタイは、毎年、暴風、干ばつ、洪水、津波といった自然災害、人や動植物の伝染病、人為的な災害や事故などに見舞われている。タイにおいて最も頻繁な災害は、洪水、干ばつ、そして地滑りといった水に起因する災害である⁽¹⁾。これはタイの地理的条件と気候条件から起こるものである。ミャンマーと国境を接する西部及びラオスと国境を接する北部は山間部で、これらの山間部を源流とするピン川、ムン川、ヨム川、ナーン川と 4 本の川が中央部のデルタ地帯に流れ込みチャオプラヤー河となり首都バンコクを流れ、タイ湾に注いでいる。5 月から 10 月の間の雨季になると、上流の山間部で降った雨が 4 本の川を増水させ、中央部デルタ地帯に大量の水を

一気に運んでくることから、中央部デルタ地帯では毎年、洪水が発生している。2011 年に発生した大洪水は、洪水の被害としては数十年ぶりに大規模な災害となり、死者 744 名、行方不明者 3 名、被災者は 400 万人を超えると報告⁽²⁾されている。中央部デルタ地帯は、有数の稲作地帯であると同時に、いくつもの工業団地を擁しており、2011 年の大洪水により工業団地で生産活動をしていた多くの日系企業にも甚大な経済的損失があったことは報道等でも周知のことである。

また、2004 年 12 月に発生したスマトラ島西方沖地震による津波がタイの沿岸部を襲いタイ南部が壊滅的被害を受けたことも記憶に新しい。この津波は、タイ南部のみならず、スリランカなど多くの海に面する国々に津波の被害をもたらし、タイにおける津波防災への意識を高めるきっかけとなった。

本稿では、タイにおける防災管理の法的枠組みと防災管理体制を概観する。また、あわせて 2011 年の大洪水におけるタイ政府の対応について触れる。

I 防災管理の法的枠組みと防災管理体制

1 仏暦 2550 年防災及び減災法

タイでは、2007 年に「仏暦 2550 年防災及び減災法 (พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐)⁽³⁾」(2007 年 11 月 6 日施行)(以下「2007 年防災法」)が制定され、現在の防災法制の枠組みを規定し

(1) Amornthip Paksuchon, "Thailand Profiles on Disaster Risk Reduction 2011" (アジア防災センターによるカントリーレポート), p.3. <http://www.adrc.asia/countryreport/THA/2010/THAILAND_CR2010B.pdf>

以下、インターネット情報は 2012 年 2 月 15 日現在である。

(2) 2011 年 12 月 20 日付け 24/7 Emergency Operation Center for Flood, Storms and Landslide による報告。<http://www.adrc.asia/documents/disaster_info/2011/12/EOC_Report_20_Dec-eng.pdf>

ている。2007年防災法は、1979年の「仏暦2522年市民防衛法」及び1999年の「仏暦2542年火災防衛法」を廃止しこれに替わり制定されたもので、防災政策の立案決定機関及び実施機関とその権限、地方防災における地方行政機関の責任等について規定している。

2007年防災法では、火災、台風、暴風、洪水、干ばつ、人の伝染病、陸上及び水中動物の伝染病、植物の伝染病等の自然災害・人為的災害のほか、国民の生命、身体及び財産に影響を及ぼすすべての事象を対象としており、空襲やテロ行為もここに含まれる(第4条)。また、同法は、これらの「災害」を①人為的災害及び自然災害、②戦時における空襲に起因する災害、そして③破壊活動又はテロリストによる攻撃、の3つのカテゴリーに分類している。

2007年防災法は、6章全58条で構成され、全体は、前文、第1章総則(第6条～第20条)、第2章防災及び減災(第21条～第31条)、第3章バンコク都における防災及び減災(第32条～第38条)、第4章職員及びボランティア(第39条～第42条)、第5章雑則(第43条～第48条)、第6章罰則(第49条～第55条)、特則(第56条～第58条)となっている。

2 防災計画の決定

2007年防災法は、「国家防災及び減災計画」の立案機関、決定機関、承認機関をそれぞれ定めている。

2007年防災法は、防災計画の決定を国家、県、バンコク都の3つのレベルの行政機関で行うこととし⁽⁴⁾、国家防災の最高責任者を首相又は指名された副首相としている。防災政策の基本となる防災計画も、国家レベル、県レベル、バン

コク都の3つのレベルにおいて立案・決定される。防災計画の決定機関は、国家レベルにおいては、国家防災及び減災委員会(National Disaster Prevention and Mitigation Committee以下、「NDPMC」⁽⁵⁾)、県レベルにおいては、県防災及び減災委員会、そしてバンコク都レベルにおいては、バンコク都防災及び減災委員会が設置されることが規定され、その責任者は、それぞれ、首相又は指名された副首相、県知事、バンコク都知事である。

国家レベルの防災政策の決定機関であるNDPMCは、防災、減災、復興に関する防災計画の決定を担っており、内務省の防災及び減災局長がNDPMCの事務局長の役割を担うことになっている。

NDPMCは、委員長として首相又は指名された副首相、第一副委員長として内務大臣、第二副委員長として内務省次官、防衛省次官、社会開発・人間の安全保障省次官、農業・協同組合省次官、運輸省次官、天然資源・環境省次官、情報技術通信省次官、公共保健省次官、首相府予算局長、国家警察庁長官、国軍最高司令官、陸軍司令官、海軍司令官、空軍司令官のほか、国家安全保障評議会事務局及び都市計画、防災、及び減災の専門家のなかから内閣によって任命される5名を超えない専門家によって構成される(第6条第1項)。

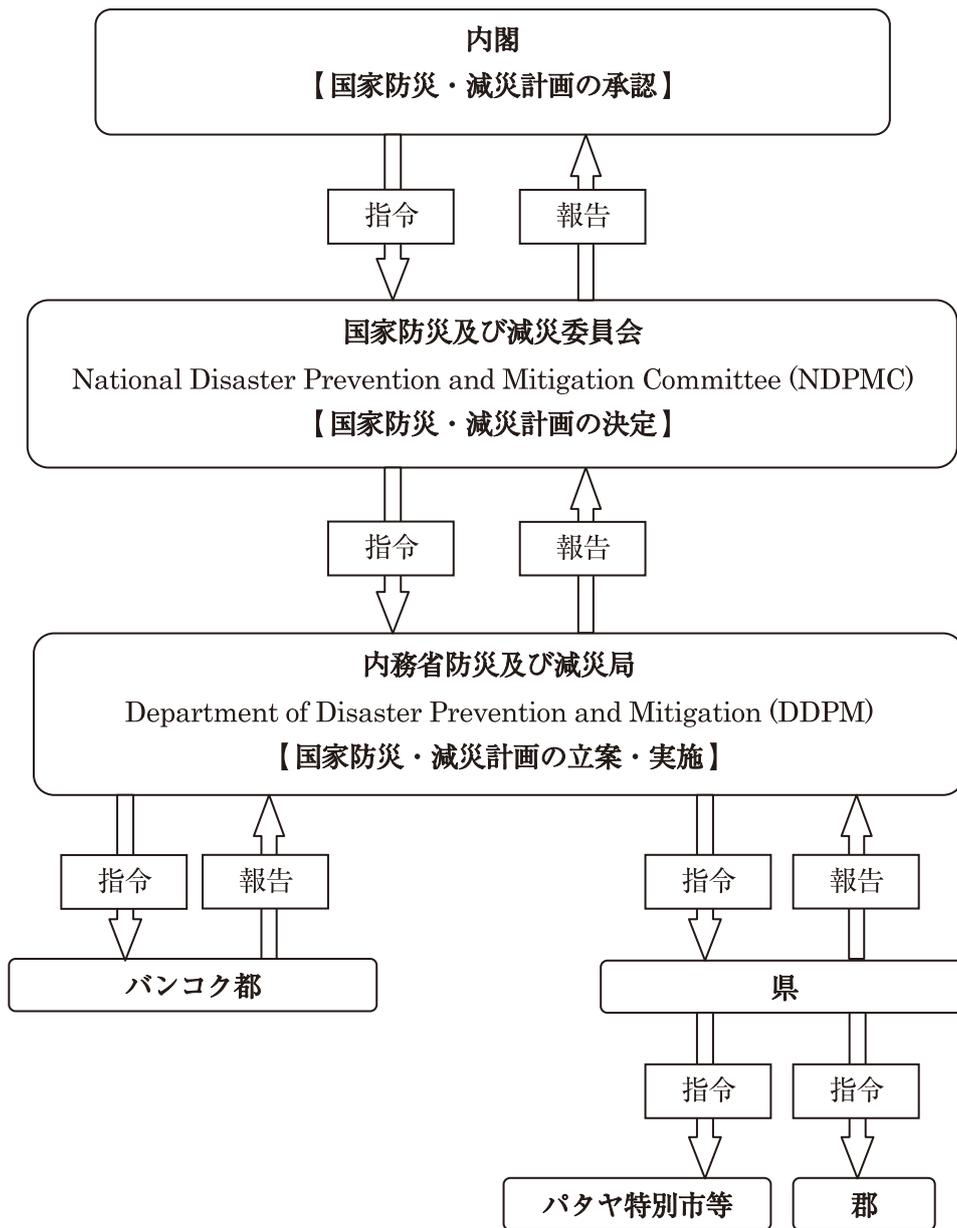
NDPMCの権限は第7条第1項において規定されている。すなわち、①国家防災及び減災計画を決定すること、②国家防災及び減災計画を内閣に提出する前に、第11条第1項(1)に基づき、計画を精査すること、③防災及び減災制度の向上を国家機関、地方行政機関及び関連する民間部門の間で効率的に統合すること、④

(3) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๕๒ ก ๗ กันยายน ๒๕๕๐. (仏暦2550年9月7日付官報 Vol.124, Part 52 Kor.)

(4) Amornthip, *op.cit.* (1), pp.7-9.

(5) タイ語では、「กปท.ช.» (Ko Po Pho. Cho.) と略す。防災管理体制の仕組みについては、Amornthip, *op.cit.* (1), pp.9-11 に詳しい。

図 防災管理体制



(出典) Amornthip Paksuchon, “Thailand Profiles on Disaster Risk Reduction 2011”, p.11 に掲載されている図を基に筆者作成。

防災及び減災に係る活動に対し、助言し、支援し、及び促進すること、⑤財務省の同意に基づき、防災及び減災に係る活動における報酬、賠償金及び必要経費についての規則を定めること、そして⑥この法律及びその他の法律又は内閣の指示に基づき活動すること、である。

3 内務省防災及び減災局の権限

(1) 国家防災・減災計画の立案

2007 年防災法は、国家レベルの防災政策を立案・実施する機関を「内務省防災及び減災局 (Department of Disaster Prevention and Mitigation 以下、「DDPM」)」であると明記し、地方の防災政策実施については、県がその責務を負うこととしている。

かつて、タイにおける防災・減災政策の立案・実施機関は、内務省地方自治局市民防衛部と首相府国家安全評議会の二つの組織が担っていたが、タクシン政権の行政改革により2002年省庁再編法が施行されたことにより、内務省の下に設置されたDDPMに一元化された。

DDPMが立案した国家防災及び減災計画案は、NDPMCにおいてその内容が精査され、その後、内閣により正式に国家防災・減災計画として承認される。DDPMには、国家防災・減災計画の立案において、国家レベル、地方レベル、バンコク都レベル、そして民間部門との間における防災に関する効果的な協力関係を構築することも期待されている⁽⁶⁾。

国家防災及び減災計画は、関連諸機関、地方行政機関、バンコク都、さらには民間部門における防災及び減災計画立案の基礎となるもので、3年ごとに見直される。同計画は、①防災・減災の原則、②災害時における基本的な実施手続、③国家安全保障問題に関する防災・減災、そして④市民防衛の4章により構成されており、想定しうる災害とそれらの災害に対する関係諸機関による対応方針が挙げられている。

各県の防災及び減災委員会、及びバンコク都防災及び減災委員会は、各県及びバンコク都それぞれにおける防災関連機関の代表⁽⁷⁾により構成され、国家レベルの「国家防災及び減災計画」に合わせ、それぞれの防災計画を立案することをその任務としている。

2007年防災法第12条によれば、国家防災及び減災計画には、①防災及び減災の活動が制度に則り、継続的に実施されるために必要なガイドライン、手段及び予算、②短期及び長期に発生する災害による被害に対する支援及び減災(被災者、政府機関及び地方行政機関の避難、被災者の救済、公衆衛生の監督、並びに交通手段及び公共設備の問題の解決を含む)、③活動計画の実施に責任を有する政府機関及び地方行政機関並びに活動計画の実施に必要な予算の獲得手段、④人材育成及び国民の訓練を含む防災及び減災の実施に必要な人材、資材及び機材の準備に係るガイドライン、⑤災害後の修復、復旧、復興及び国民に対する支援、といった内容が含まれると規定されている。

(2) 防災政策の実施

DDPMは国家防災及び減災計画の立案のほか、防災関係諸機関の間の調整などを含む防災政策の実施において重要な役割を果たしている。さらに、減災の面においては、気象局、情報技術通信省、国家灌漑局、農業・協同組合省、水資源局、天然資源・環境省と協力して政策実施にあたっている。

DDPMは、18の地域オペレーションセンター、75か所の県事務所、6つの防災・減災アカデミー⁽⁸⁾を設置しており、防災・減災アカデミーでは、DDPMのスタッフ、関連政府機関、民間部門の職員らの訓練を実施している⁽⁹⁾。

DDPMの職務は、平常時における防災活動、

(6) 防災及び減災計画における国、地方、バンコクのそれぞれの段階における計画内容等については、Amornthip, *op. cit.* (1), pp.11-14に詳しい。

(7) 関係の行政機関のみならず、大学研究者やそれぞれの地域で活動する民間の慈善団体の代表も含まれる。タでは、防災分野における民間の慈善団体の活動が重要となっている。

(8) プラチンブリー県、ソクラー県、チェンマイ県、コーンケン県、プーケット県、ピサヌローク県の6つの県にアカデミーを設置している。

(9) DDPMの組織や権限、予算、具体的な活動内容等については、Amornthip, *op. cit.* (1), pp.14-20に詳しい。

災害発生時における防災・減災活動、そして復興活動の3つの段階に分けられる。

平常時の防災活動として、DDPM は各県の防災活動の支援を実施している。これには、防災計画の立案、職員及び市民防衛ボランティアの育成及び教育、防災関連機材の調達等が含まれている。

災害発生時における DDPM の職務は、早期警告、NDPMC が設置するオペレーションセンターの運営、被災者の救出活動、関連機関との連携、被災地における電話網の確保、災害情報の発信であり、災害発生時には、行政側の要としての役割を果たす。

復興の段階においては、金銭補償を含む被災者の救済、被災地の処理のための機材管理、そして長期的視野に立ち、復旧・復興に携わる関係諸機関の調整を担うこととなっている。

また、DDPM は、兵庫行動枠組 (Hyogo Framework for Action: HFA)⁽¹⁰⁾ のタイにおける実施機関でもある。HFA の5つの優先課題、すなわち、①防災のための統治力 (ガバナンス) ②災害リスクの特定、評価、観測、早期警戒、③災害知識の普及、防災教育、④災害リスク要因の軽減、⑤効果的な応急・復興への備えを実現するために、継続的な活動を実施している。

2007 年防災法が第 11 条において規定する DDPM の権限は、①国家防災及び減災計画案を作成し NDPMC に提出すること、②防災及び減災に係る効率的な方法を探るための調査研究活動を計画すること、③防災及び減災に関し、政府機関、地方行政機関及び民間部門に対し、支援及び援助を実施すること、また、被災者に対し初期救済を実施すること、④政府機関、地

方行政機関及び民間部門に対し、防災及び減災に係る相談及び訓練を紹介すること、⑤防災及び減災計画に基づく各段階における活動の効果を追跡調査し、審査及び算定すること、⑥この法律若しくはその他の法令、又は司令官、首相、NDPMC 若しくは内閣の指示に基づき、その他の義務を遂行すること、である。

4 早期警報システム

DDPM とならび、もう1つ、国家レベルの防災政策の実施機関として挙げられるのが、情報技術通信省の傘下におかれている「国家災害警報センター (National Disaster Warning Center: NDWC)」である。NDWC は、地震や津波から、タイ国民とタイに居住する人々の生命と財産を守ることを目的に設置された機関であり、地震・津波に関する情報収集にあたっている。NDWC が収集する情報は、気象局からの情報のほか、タイ海軍、タイ電力公社、国家灌漑局、また、ハワイにある米国の太平洋津波警報センター、日本気象協会との連携により収集されている。NDWC は、早期警告システムの開発と機能の向上に努め、電話、ファクシミリ、Eメール等、電気通信ネットワークシステムを利用し、災害情報を政府関係諸機関のほか、消防署、病院、学校、警察等へ即座に伝達するシステムを構築している。

早期警報システムは、各県の警報システムとも連動しており、すでに、アンダマン海に面した津波の危険のある6県に74基の警報タワーが設置されている。さらに、タイ湾沿いの地域等に48基の警報タワーの設置を予定している。また、津波の危険とは異なる洪水や地滑りと

(10) 阪神・淡路大震災から10年が経過した2005年、兵庫県神戸市において168ヶ国が参加した国連防災世界会議 (The United Nations World Conference on Disaster Reduction) が開催された。同会議において、今後10年間の防災指針として、「災害に強い国・コミュニティの構築」を目標に、「兵庫行動枠組2005～2015年 (HFA)」が採択された。〈<http://www.bousai.go.jp/wcdr/>〉

いった災害の警報情報を流すために、津波以外の災害の危険地域⁽¹¹⁾にさらに144基の警報タワーの設置が計画されている。

II 2011年洪水災害への対応

1 2011年洪水の被害

2011年の大洪水は、雨季の中ごろにあたる7月からタイ北部で始まった。時間の経過とともに、洪水が中央部デルタ地帯に拡大するとその被害は深刻な事態となった。日本の企業が多く進出している中央部デルタ地帯にある複数の工業団地が浸水被害を受けた11月から12月の時点におけるタイ中央部での被災県は1都8県⁽¹²⁾に及び、全国の被災世帯は400万世帯以上に上った⁽¹³⁾。タイ中央銀行が2011年のGDPの伸び率を1%と発表⁽¹⁴⁾していることから、2011年の洪水災害の経済面への影響の甚大さをうかがい知ることができる。

2 タイ政府の対応

2011年10月21日、インラック政権は、2007年防災法第31条⁽¹⁵⁾に基づき、地方における洪

水対応を含むすべての権限を首相に集中させることを宣言し、洪水災害の対応にあたった。当時、洪水被害は、バンコク都近郊にまで達し、洪水の被害からバンコクの中心部をいかに守るかが大きな課題となっていた。この宣言により、バンコク都の洪水対応についても、政府が命令権限を有することとなった。

また、内務省以外の関係諸機関も救助や復旧などの対応にあたった。例えば、マンパワーや重機が必要な被災者の救助や洪水後の復旧作業には、国軍、陸軍、海軍、空軍が対応した。また、増水した川の排水作業には、海軍が協力している。さらに、飲料水の配布や溜まった水の浄化作業に必要な薬品⁽¹⁶⁾の配布については、天然資源・環境省が担当し、バンコク周辺と近県での配布がなされた。また、公共保健省は、洪水後に流行が予想される感染症の予防に対応し、その結果、深刻な感染症の流行は報告されていない。DDPMは、被災者への補償金の支払いを担当している。2011年11月19日付け閣議決定において、補償される被災世帯数が決定され、バンコク都においては、621,355世帯に対し、1世帯あたり5,000バーツ(1バーツ=約2.5円)

(11) DDPMは、洪水や地滑りの危険地域に「鉄砲水・地滑り警報プログラム」を実施。同プログラムにより、県、地方自治体、気象局、国立公園・植物保護局、そして国家災害警報センターと協力し、「Mr. Disaster Warning」訓練コースを設置している。

(12) アントーン県、プラナコンシーアユタヤー県、ロップリー県、スパンブリー県、ナコンパトム県、パトゥムタニ県、ノンタブリー県、サムットサーコン県、バンコク都。

(13) แถลงข่าว แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๕. (2012年1月20日付け治水行政基本計画についての政府発表)

(14) Bank of Thailand, BOT Press Release No. 9/2012, Inflation Report January 2012, February 3, 2012.

<http://www.bot.or.th/Thai/PressAndSpeeches/Press/News2555/n0955e.pdf>

過去5年間のタイの実質的経済成長率を見ると、2006年5.1%、2007年5.0%、2008年2.5%、2009年-2.3%、2010年7.8%と、リーマンショック後の2009年に-2.3%を記録した以外は、安定した成長を続けてきた。

http://www.jetro.go.jp/world/asia/th/stat_01/

(15) 2007年防災法第31条第1項では、「災害が深刻な状態となったとき、首相又は指名された副首相は、最高司令官、長官、政府機関、及び防災及び減災に係る地方行政機関に対し、被災地における被災者の救済を含む防災及び減災のためのあらゆる行動について命令を下す権限を有する」と規定する。

(16) 「DASTA Ball」と呼ばれる薬品が配布された。

http://www.dasta.or.th/th/News/detail_news.php?Subject=%A2%E8%D2%C7%A1%D2%C3%B4%D3%E0%B9%D4%B9%A7%D2%B9&Key=datanews&ID=1231

の補償が支払われることとなり、2011年12月20日現在、すでに19,737世帯が支払いを受けている。他の62の県では、2,289,562世帯が補償の対象となり、2011年12月17日現在、55.82%が支払いを受けている⁽¹⁷⁾。

内務省傘下には洪水救援センター (Flood Relief Operation Center)⁽¹⁸⁾が設置され、同センターのウェブサイト上で、国民に対し、洪水に関する情報が提供された。同ウェブサイトには、水位の変化などの洪水情報のほか、高台に車を避難させたい人たちに向けた駐車場情報、営業中のガソリンスタンド情報、感染症の蔓延に対する注意の呼びかけ等、国民の生活に必要な情報から洪水に起因する二次的災害への注意喚起などの情報提供が行われた。

大規模な被害をもたらした洪水に対し、インラック政権が、非常事態宣言ではなく、2007年防災法に基づき首相に権限を集中させる形で災害の対応にあたった背景には、インラック政権と反タクシン派である軍部との対立があるとの指摘⁽¹⁹⁾もなされている。また、これにより、国の対応と地方、特にバンコク都の対応との間に齟齬が見られるなどの問題が生じる結果ともなった⁽²⁰⁾。政治的な思惑が災害救助や復興復旧作業に影響を及ぼしたことに對し、国民から批判⁽²¹⁾を受けた。

おわりに

毎年洪水災害に見舞われるタイだが、2011年の洪水災害はその規模が非常に大きく、タイの人々の生活のみならずタイ経済にも大きな損失を残した。バンコク都中心部の被災は免れたものの、そのために住民が多く住む郊外地域での浸水被害が甚大になったことは、バンコク都周辺住民に少なからず不満をもたらし、なかには、洪水対策のためにつくった堤防を破壊する者まで出るという事態も起きた。また、災害が発生している緊急の段階で対策に混乱が生じるなど、災害対応システムの運用面での問題が浮き彫りとなった。また、今回のような大規模な洪水災害が起きた場合、浸水し、操業ができなくなった工場の労働者の雇用の問題など、洪水に起因する二次的な問題も発生し、洪水の影響が様々な面に及ぶことも明らかとなった。

タクシン政権崩壊以降の政治的な混乱により遅々として進まなかった全国規模の治水対策の基本計画⁽²²⁾が、2012年1月20日、発表された。基本計画には、短期計画として、警報システムの構築や排水ポンプの整備等、また、長期計画として、北部から中央部デルタ地帯に流れ込む大量の水をタイ湾に流すための大規模な排水システムと貯水ダム建設等が含まれている。さ

(17) 24/7 Emergency Operation Center for Flood, Storms and Landslide, *op.cit.* (2).

(18) タイ語では、ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย.

(19) "PM steps up control", *THE NATION*, 2011.10.22.

<http://www.nationmultimedia.com/national/PM-steps-up-control-30168286.html>

"Bangkokians must do their part, now", *THE NATION*, 2011.10.22.

<http://www.nationmultimedia.com/national/Bangkokians-must-do-their-part-now-30168289.html>

(20) バンコク都知事は、反タクシン派の最大野党民主党所属のスコムパン知事。バンコク中心部への水の流入を防ぐための水門の開閉について、政府側と異なる対応をするなどしたため、混乱が生じた。

(21) ドウシット・ポールにより2011年10月19日から22日にかけてバンコク及びその周辺の住民1,036人を対象に実施された世論調査では、「政府による洪水対策に政治的要素が含まれた」とする者が76.52%に、また、「そのことが洪水対策に悪影響を及ぼした」とする者が、70.02%に上っている。

(22) 前掲注(13).

らに、インラック内閣は、2012年2月7日、水資源管理と洪水災害の防止を目的とする新たな組織²³を設置することを決定するなど、治水政策に本格的に取り組む姿勢を見せている。

毎年、何らかの自然災害に見舞われるタイが、

今後、治水防災・減災政策をどのように充実させ、実際の災害発生時において、各関係機関の連携の上にかに災害から国民の命と生活を守ることができるのか、タイ政府の取り組みが注目される。

(おおとも なお)

²³ “Govt establishes single anti-flood command”, *THE NATION*, 2012.2.8.

〈<http://www.nationmultimedia.com/national/Govt-establishes-single-anti-flood-command-30175406.html>〉