

## 《論文》

921 災害後社区の更新型再建と  
NGO の参加経験

謝志誠\*  
 蔡培慧\*\*  
 翻訳：陳來幸\*\*\*  
 郭まいか\*\*\*\*

## 要約

921 集集地震は台湾に大きな被害をもたらした。5階建て以上の集合住宅社区 [=コミュニティ (訳者注)] が地震で損壊し、撤去された事例は 128 を超える。集合住宅社区とは区分所有の建築物のことで、それを共有する多数の人々による同意なくして再建は不可能であり、その手続きも極めて複雑かつ多くの時間を要した。震災後、政府は都市更新条例に基づいて都市計画内被災区域の再建を解決する政策を提示し、九二一震災重建暫行 [=再建暫定] 条例の立法によって更新プロセスを簡略化した。しかし、政府が総合的な面的復興の経験に欠けることから、政策上の理念と実際の展開との間に齟齬が生じ、徐々に集合住宅社区を範囲とする更新型再建モデルへと収斂していった。土地及び建築物の所有者が自力で更新団体を組織して更新再建計画を実施するか、或いは、都市更新事業組織に委託してこれを実施主体とした。本稿では地震直後に政府が発布した政令や法規、メディアの報道など文献資料に基づいて、都市更新型再建政策の案出過程を振り返りたい。さらに、政策の実行と法令の条文という視点から、社区が更新手続きに従って再建にあたることを決意した要因を分析し、また、自力更新再建にあたった社区を対象として、社区の更新再建に影響を及ぼした要因を調べたいと思う。そして最後に、社区再建起動時の支援、更新型再建経費の調達、その更新再建計画の実施といった三つの側面から政府の施策と民間協力の差異とを比較する。921 地震後更新条例に基づいた社区再建に関する資料は、民間協力が蓄積した経験は、さらに一歩進んだ改善を図る必要があることを示しており、それにより都市部における震災後の住宅再建に応用し得るであろう。

キーワード：921 集集地震、再建、都市更新型再建、集合住宅、社区、非政府組織、協力

\* 台湾大学生物産業機電工程学系 (学科) 教授

\*\* 世新大学社会発展研究所 助理教授

\*\*\* 兵庫県立大学経済学部 教授

\*\*\*\* 京都大学大学院文学研究科修士課程

## はじめに

台湾は過去30年間にわたる都市化(Urbanization)の結果、都市部の土地利用の高度化が絶え間なく進み、集合住宅(Congregate housing)と連棟住宅(town housing)が主流となり、その比率は1981年の61.49%から、1996年の66.4%に上昇し、さらに、2005年末には66.68%に達した。一方で、伝統的な農村住宅は13.93%であったものが、1996年と2005年にはそれぞれ9.09%と8.55%にまで低下した〔営建署2006〕。台湾は環太平洋造山帯に位置するため地震が頻発し、震度の大きい地震がよく発生する。そのような地震がいったん発生し、その範囲が人口の密集する都市部を覆った場合、多くの家屋倒壊は免れない。集合住宅や連棟住宅についても同様である。しかしながら、台湾では都市部の地震災害に関し、減災、防災やその対応策に重点をおいた研究が多くなされているが、震災後の住宅再建対策についての研究は、相対的にはるかに少ないと言わざるを得ない。

集合住宅<sup>1)</sup>と連棟住宅<sup>2)</sup>は、その種類と規模に関わらず、構造上、あるいは使用上、もしくは建築許可の設計図上に明確な境界線があり、その建築物及び敷地がいくつかの部分に分かれ、専有部分以外に共有部分を有しておれば、「民法」第799条に定めるところの区分所有建築に属する。一般の区分所有建築物の空間規模は「社区發展工作綱要」第2条第1項に定める「社区[=コミュニティ]」には達しないかもしれないが、一方で、「社区とは一地理的区域に居住し、住人同士が共通の利益関係、共通のサービス体系、共通の発展力もしくは潜在力を具えた一群の人々」との定義〔徐震1992〕に依拠し、また「国民住宅条例」が、政府が中心になって大々的に企画したコミュニティ型国民住宅を直接「国民住宅社区」<sup>3)</sup>と表現し、それが921地震後の関連法令用語と一致している点、さらに、社会関係作用という意味が内包されている点からみれば、921地震後の再建過程に見られた集合住宅所有者による協同步調、集団合議などには、すでにコミュニティとしての内部連携能力が備わっているとみなされるべきで、本稿では

集合住宅と連棟住宅を総じて「集合住宅社区」あるいは簡潔に「社区」と表現しておきたい。

921集集地震は台湾に大きな被害をもたらし、死亡者2,455人、行方不明50人、重傷者758人を出しただけでなく、建物が倒壊し、全壊と判定され、義援金を支給されたものは5万644戸、半壊の家屋は5万3317戸にのぼった(表札数に基づくデータでは全壊が3万8935戸、半壊が4万5320戸)〔行政院九二一震災災後重建推動[=再建推進]委員会2006〕。そのうち、5階建て(を含む)以上の集合住宅社区が地震による損壊によって取り壊された事例は128を超える<sup>4)</sup>。震災後、政府は「もとの敷地での元通りの再建、建築許可申請手続きの免除」といった簡略化措置を打ち出し<sup>5)</sup>、震災で損壊した建築物の所有者は、その建物の使用許可書や土地権利証、及びその他の関係書類を現地の建築主管官庁に提出して審査を受けることが認められた。つまり、棟数、階数、戸数、各階面積、各階の用途、建築物の高さがもとの使用許可書を超えない範囲でもとの敷地に建物を建築する場合、建築許可書の再申請手続きを行う必要はないとされた。そして、政府は一方で「都市更新条例」を採用して、総合的な面的復興を進めるよう提案し〔行政院經濟建設委員会1999〕、「九二一震災重建暫行条例」(以下、「九二一条例」と省略)の立法を通して、都市更新の手続きを簡略化した。その他、震災で集合住宅社区が損壊し、住民が死亡した場合で、その敷地を市地重劃(区画整理)、土地買収、都市更新型再建、またはその他いずれの方法によっても再建し得ない場合には、近隣の国有の非公用建築用地とで所有地の交換を申請できることとなった。つまりは「土地で以て土地を交換する」(以地易地)方式である〔立法院1999〕。

集合住宅は、居住者が土地の権利及び公共施設を共同で分け持ち合う建物である。同じ土地に属し同じ建築許可書を共有するため、増築や改築、建替えなどの建築行為を行う目的で建築許可を申請する場合、対象となるその土地所有者が全員で共同申請しなければならない。よって、「もとの土地に以前の形のまま」に建替えるために直接建

築許可書を申請するためには、集合住宅内の住人の同意と外部からの協力が必要となり、これらの歩調が一致することが不可欠となる。もし、住人の同意が得られず、ある所有権者が土地の権利証を提出する意志がなければ、別の方法を探らざるを得ず、手続きが煩雑となる<sup>6)</sup>。

「都市更新条例」は、都市における土地の計画的再開発利用の促進によって、都市機能の回復、居住環境の改善、公共利益の増進を図る目的で1998年に公布された。「都市更新条例」に基づいて都市更新を推進する際、まず更新地区を確定し、更新事業の実施者を決定しなければならない。更新地区は政府が確定することもできるし、土地あるいは合法建築物の所有者自身で確定を申請することもできる。更新事業の実施は民間が行ってもよいし、政府が行ってもよい。民間では、土地及び合法建築物の所有者が自ら更新会を組織して実施するか、都市更新事業組織に委託して事業を実施してもらうことになる。921地震前には、台北市を除いた主たる災害地域の地方政府（南投県・台中県・台中市）はいずれも都市更新事業を行った経験がなく、被災社区の再建にむけて指導にあたり得る専門家団体も、専門的知見に対する大きな需用があったにも関わらず、それに対処することができなかった。そして、被災者は「都市更新条例」についてそもそも馴染みがなかった。よって、平時からの準備も経験の蓄積も、完備された一連の措置もなく、震災後の切羽詰った復興のスピードアップへの期待が高まる中、総合的な面的復興という理想を実現させるには、必然的に相当な困難が伴った。

本稿では、震災後に政府の発布した政令と法規を点検し、震災直後における政府の総合復興政策の提案を振り返り、その上で、メディア報道、文献及び執行の際の資料等に基づき、政策提起後直後の「群れをなす蜂の巣」現象、政策の実行性をめぐる論議、そして、政策理念と実際の展開との間に生じた乖離を明らかにする。そして、「都市更新条例」と「九二一条例」の関連条文の分析を通じ、社区に対して再建手続きに従い更新型再建事業に取り組むよう説得するに足る理由を分析し

たい。そして、自力で更新会を組織して更新型再建計画を実施した集合住宅社区を対象（以下、本稿では「自力更新再建」と称す）に、社区の再建に影響を及ぼした要因を検討し、さらに、財団法人九二一震災重建 [= 再建] 基金会（以下「921基金会」とする<sup>7)</sup>を主要な民間組織として、社区再建の着手に際する支援、再建経費の調達ならびに更新再建計画の実施という三つの側面から、政府施策と民間協力との差異を比較したい。最後に、著者が実際に参加し、蓄積した経験に基づき、民間協力の特色を総括し、あわせて、これに検討を加えるとともに提案を行いたい。

## 1 更新型再建政策の提議

震災後、政府は都市計画内の被災区域で都市更新方式を採用して再建に取り組むのに適したところに焦点を合わせ、「都市更新条例」に基づき、更新区画と更新单元（ユニット）を設定し、土地買収や市地重割（区画整理）、あるいは権利変換などの方式を用いて建替えや大規模改修、補修などにあたるよう提案した。また、「都市更新条例」の規定に基づいて、容積緩和や税金減免措置を講じた〔行政院経済建設委員会 1999〕。

これら政策提案に加え、政府は「震災後社区再建計画内容及作業規範」を定め、都市更新地区が必要とする経費は、当該県政府や郷（鎮、市）役場の民間募金から調達するとともに、921基金会に対して補助金を申請できるものとし、更新单元の戸数の多寡に応じ、その補助金額は160万～240万元とした。そして、「九二一条例」の立法を通じて、更新地区の確定や都市計画や都市更新計画の決定と変更、公聴会の開催や縦覧期間などについて、簡素化と日時短縮が図られた。

### 1-1 初期現象

政策が提案された初期においては、総合的な面的復興をしなければならない地区を迅速に確定するために、地方政府に対して、まず始めに各部署の調査資料や実地調査の結果に基づき、緊急を要

する更新地区を確定し、さらに、実際の必要に応じて建築禁止地域を定め、次に緊急更新地区に対する全面調査と評定を行い、都市更新を実施する範囲を定めるべきであると建議した。方針が示されると、各被災地からこの方式による都市更新の要求が相次いだ。また、政府または銀行公会 [= 銀行業組合] が共同で基金を設立し、銀行が引き受けた債権を集中的に処理する一方で、都市全体の復興、郷鎮の再建などの建設を進めるべきであると提案する者もいた。また、「造鎮（まちづくり）計画」[李莉珩 1999；林貞平 1999；華英惠 1999；葛珮育 1999] 推進に着手する郷鎮も存在した。再建計画費用を補助するとの承諾は、各地の再建企画・計画グループの被災地区への集結を招き、少なからざる地域で再建企画グループの鮮明な旗印や看板が翻るありさまであった [莊芳銘 2000a；莊芳銘 2000b]。このような現象は震災後一周年前夜にメディアに取り上げられ、激しく批判されたのである [中国時報 2000]。

### 1-2 実行性をめぐる論議

都市更新 (Urban renewal) の起源はアメリカの 1949 年の住宅法 [Housing act of 1949] にある。これは、5 年を期限とする借款を地方政府に提供し、スラム街 (Slum)、荒廃地域 (Blighted)、劣化地区 (Deteriorating) を購入もしくは収用させ、徹底的にきれいにした後その土地をディベロッパーに売却、もしくは賃貸したのちに、都市再開発 (Urban redevelopment) を進めさせるよう連邦政府に要求したものである [Betters 1949]。このような大規模なスラム街の一掃は、住人の引越し問題などが考慮されていなかったため、大きな批判を呼んだ。1954 年の住宅法改正では、「都市開発」という語を「都市更新」に変更したほか、焦点を住宅の供給から商業地区の再建に移し、修復 (Rehabilitation) 及び保全 (Conservation) に関する項目が加えられた [McGraw 1955]。ヨーロッパ、アメリカ、日本などの国々において都市問題を解決する方法や、それに関する思考モデルに変化が生じたことに伴い、台湾でも 1973 年に「都市計画法」を改正した。あわせて 11 カ条の「旧市区の更新」という

新たな章を加え、建替え、修復、保全などの方式で、建物が密集し、半端でぼろぼろになり、景観を損ね、公共安全に悪影響を及ぼしている旧市街地の問題を解決しようとしたのである [立法院 1973]。また、1998 年には土地の計画的再開発利用を促進することで、都市機能を蘇らせ、居住環境を改善し、公共利益を増進することを目的とした「都市更新条例」が公布された [立法院 1998a]。

「都市更新条例」は、早期に発展した地域に見られる建築物の構造的老化や実質環境の悪化、及び都市機能の衰退現象に対応するため、実行性と総体性の双方に配慮した更新手段を提供し、住民の都市環境の質への要求を満たそうと考えた。条例制定以前の都市更新においては、その規模が小さく、断片的にすぎたために、多大な労力と資金を投入したとしても、都市の総合的発展には役立たなかったという欠点を解決しようと考えたのである [立法院 1998b]。

都市更新推進のための手順は、更新地区の確定、更新計画の制定、更新事業概要、更新事業計画、実施計画、そして計画の執行という 6 段階に分けられる [内政部營建署 2008]。

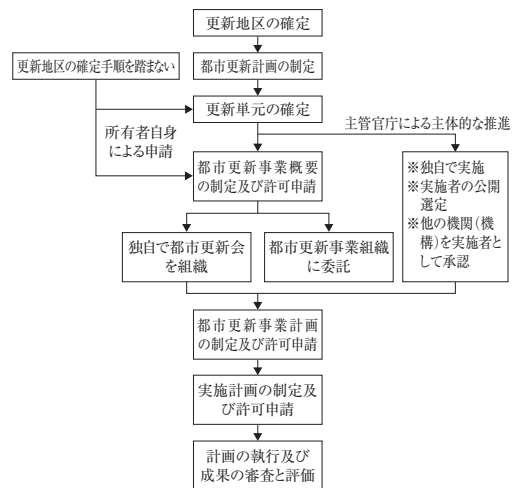


図1 都市更新のプロセス  
(2003年1月の法改正以前の条文に基づく)

これに関しては図1を参考にさせていただきたい。更新地区の確定が都市更新の第一歩となり、次に更新事業は誰が実施するのかということが問題になる。更新地区は政府によって確定されるか、<sup>9)</sup>土地及び合法建築物の所有者が主管機関の定める更新单元確定の基準に基づき、自ら更新单元を定め、当該地区の更新事業の実施について申請を行う。<sup>10)</sup>更新事業の実施にあたる主体は民間、政府の二つに分けられる。前者に関しては、土地及び合法的な建築物の所有者が自ら更新会を組織し、法人身分を取得してから事業を実施する、あるいは都市更新事業組織（いわゆる建設会社や開発会社）に委託し、これを実施者とする。<sup>11)</sup>後者は、各級の主管官庁が自ら事業を実施するか、公開選考の手続きを経て都市更新事業組織に実施を委託、もしくは別の機関（あるいは組織）が実施者となり事業に取り組むことに同意するのである。<sup>12)</sup>

法律的な観点から見ると、「都市更新条例」は明らかに都市全体の総合的な面的復興を原則としている。更新地区の確定及び都市更新計画の制定は、更新目標や更新方針、そして実質的な再発展などに関わる問題なので、当然一定期間の調査と評定を必要とする。よって、総合的な面的復興の概念は、平素からの準備と経験の蓄積、及び完成された一連の措置の準備がない場合、災害後に速やかな復興再建に対する切迫した期待が高まる中でそれを実現させようとする、非常に困難なものとなる。当時、ある学者は、都市更新は前例が少ないとし、容積緩和は経済効率に乏しく、都市環境をさらに悪化させかねず、決して理想的な復興メカニズムとはいえないと指摘した〔陳覚恵 2001〕。またある実務者は、都市更新は被災地区の再建問題を解決する最善の方法であるとし、政策の形成プロセスで相当多くの議論を引き起こすであろうが、社区の自律と民主の達成のためには不可欠なプロセスであると主張した〔張隆盛 2001〕。

### 1-3 政策の理念と現実の発展

「都市更新条例」の制定と921震災以前には、台北市政府が1983年に「台北市都市更新実施辦

法」を定め、土地買収方式によって柳郷社区と八徳路と饒河街の交差点付近地区の更新案を完成させた〔国家政策網路智库 2010〕以外に、主要被災地区が位置する南投県、台中県及び台中市政府には都市更新を実施した経験がなく、提議された政府案に頼り、まず緊急を要する更新地区を定め、次に都市発展の状況、住民の意向、旧来からの社会関係や経済関係及び文化的特徴を掌握し、全体的な調査と評価見積りを進めなければならなかった。更新地区の確定、更新計画と更新单元の確定基準の制定は一刻の猶予もなかった。

よって、総合的な面的復興を強調する政策の提議は、推進後、格調が高すぎて非現実的とされる可能性があった。かろうじて総合的な面的復興と呼べるものは、東勢鎮東安里本街、中寮郷永平老街と国姓老街の三カ所であった。相対的にいって、その他の更新再建の事例はいずれも災害で損壊した建築物の敷地を範囲としており、地方主管官庁が自主的にそれらを更新地区と定め、更新单元に指定した。土地買収、市地重劃（区画整理）、政府による主体的な事業推進策の採用に至っては、これらが実施された事例は全くなかった。128の被災集合住宅社区のうち、更新会が組織されなかったものや、組織はされたが正式に登録するに至らなかった13の再建意思のない社区を除き、倒壊した建物を以前の形どおりに再建させた

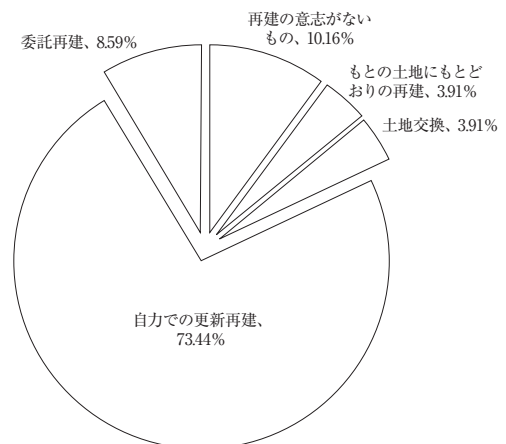


図2 921地震で損壊した集合住宅社区が用いた再建方式 (社区数で計算)

ものは5、土地を交換したものは5、自ら更新会を組織し、自力再建にあたったものは94、残りの11は都市更新事業組織を事業者として更新事業をこれに委託した。図2がそのグラフである。土地交換を行った五つの社区は、土地交換が完了したことをもって再建完成とみている。

## 2 921 再建と都市更新

政策の理想と実際の展開との間には違いがあったが、政府は「都市更新条例」を引用し、積極的に被災した集合住宅社区の土地を更新区画として定め、あわせてこれを更新单元とし、さらに「九二一条例」中に都市更新手続きの簡略化に関する条文を加えたのである。このように、政府、専門家集団、NGO 団体など多方面の協力を得て、集合住宅の敷地を都市更新事業実施対象範囲とする方法は、集合住宅の再建問題を解決する主要なモデルとなった。

「都市更新条例」と「九二一条例」第2章第2節の都市地域の再建に関わる条文をさらに詳しく分析すると、両者を組み合わせることによって、更新手続きを大きく簡略化できること以外に、権利変換制度の案出が、「土地法」と「公寓大廈管理条例（マンション・ビル等管理条例）」等の法令について、区分所有者が再建事業に参加する際のその権利義務規範に関する部分を補完していることが見てとれる。そのほか、税金減免措置は、民間の再建への参加を促す要因となっている。以上から、社区に対して更新手順に従った更新の実施を説得できた理由を以下のようにまとめることができる。

**1. 更新事業を始動する際のハードルが高くない：**政府が更新事業を実施すべきと定めた地区内で、政府または更新单元が自らの確定基準に基づき更新单元を定めることができる。更新单元範囲内の所有者およびその面積の<sup>13)</sup>10分の1以上の同意を得られれば、自力で更新会を組織するか、または都市更新事業組織に委託して当該地区の更新事業を進める申請を行うことが

できる<sup>14)</sup>。加えて、「九二一条例」は申請手続きを簡略化しているし、事業概要の制定や公聴会の開催を免除している<sup>15)</sup>。よって、地震で被害にあった集合住宅社区が都市更新手続きに従って再建にあたる際のハードルは決して高くなく、ほぼ障害はないと言っても差し支えない。

**2. 社区参画のメカニズム：**更新单元範囲内の所有権者が7人を超え、かつ更新事業を自力で行おうとしている際には更新会を組織しなければならない<sup>16)</sup>。さらに、更新会の成立總會開催後30日以内に、地方主管官庁にその旨を報告し、審査を経て登記の許可を得てから、登記証が発行される。更新会は法人でなければならない。その名称は都市更新会（「更新会」と略称）と決められ、更新地区及び更新单元の名称を冠する必要がある<sup>17)</sup>。更新会の設立、会員大会の召集、決議、理事及び監事の選挙と職責、監督と管理、そして解散等に至るまでの規範から見ると、更新会の運営は確実に住民の社区参加の基礎を提供している。では、社区への住民参加をより確実なものにすることは可能であろうか。その鍵は、社区の参加主体（更新会会員）が社区内の各種再建に関わる実務に十分に喜んで参加できるかどうかであり、共同歩調をとることによって共通認識を形成させ、社区の再建を期日どおりに完成させるという目標に向かわせられるかどうかにある。

**3. 多数決制の採用と日程の短縮：**集合住宅社区の所有権者は極めて多く、もし実施するプロセスすべてにおいて全所有権者の同意を必要とするのであれば、再建は決して簡単ではない。さらに、一部の所有権者の反対により再建が失敗に終わってしまう可能性もある。そこで、多数の人の利益に鑑み、更新事業計画の起草或いは変更に関しては、均しく所有権者の多数の同意を基礎とすることが定められた<sup>18)</sup>。「九二一条例」は、所有権者及び面積がともに過半数の同意で更新事業計画の決定や変更を行うことができるようハードルを下げ、権利変換計画書の制定と修正は更新事業計画書と同時に並行で進めることができる。さらに、縦覧の実施期間が30

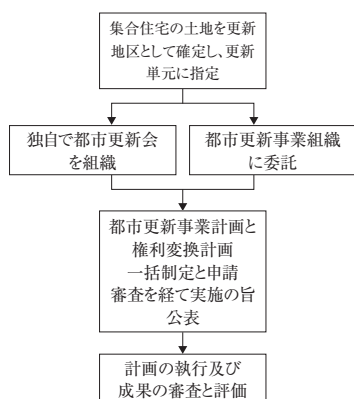


図3 921地震後の復興に適用された都市更新プロセス

日間から15日間に短縮され、もし全ての所有権者の同意が得られるならば、縦覧と公聴会の開催を省くことができる<sup>19)</sup>。「都市更新条例」の規範と比較すると(図1)、921地震後に適用された更新プロセスは簡略化されている点が多に多い。例えば、(1)事業概要の制定や公聴会開催を省略して、更新会組織の申請を行える、(2)直接更新区画や更新単元を設定できる、(3)更新事業計画と権利変換計画(合わせて「更新再建計画」と称す)を一括して制定できる。図3を参考にさせていただきたい。

**4. 権利変換制度：**権利変換は更新事業計画を実施する方式の一つである。更新単元内の更新部分の土地所有者、合法建築物の所有者、その他の権利人あるいは実施者が、土地、建物、その他の権利もしくは資金を提供した場合、都市更新事業に参加またはこれを実施して、更新事業が完了した後、その更新前の権利価値と提供された資金の割合に基づき、更新後の建物と土地もしくは権利金を応分に分配されることを指す<sup>20)</sup>。立体化した市地重劃(区画整理)や法制化された合同建築(等価交換)と類似している。権利変換計画の起草、審議、縦覧、査定及び実施の発布などの過程が全て公開されなければならないため、権利変換前と更新後の権利価値の調査評定には、更新会が3社以上の専門の見積り業者に委託してこれにあたらなければならない<sup>21)</sup>。もし所有権者がその権利価値に対し異議が

ある場合、権利変換計画書の正式な公布後2カ月以内に、各級主管官庁に異議を申し立てることができる。さらに、再審査の結果に対しても不服であれば、一定の行政救済措置がとられる<sup>22)</sup>。よって、権利変換制度は、区内の権利人の財産権、建築物及び土地の分配を処理する一種の方式であるとみなされている。

**5. 税金の減免：**更新区内の土地権利関係者の更新事業への参加意欲を高めるため、また、都市更新事業組織や土地信託組織を都市更新事業に引き寄せてこれに参加させるため、「都市更新条例」は具体的な税金優遇措置を定めている。「更新期間に土地を使用することができないものは、地価税を免除する。土地を継続して使用しうるものは、半額を免税とする」「更新後の地価税及び家屋税は2年間半額免除する」「権利変換によって取得した土地及び建築物は、更新後初回の移転時に土地増値税及び不動産契約税の4割を減税する」「都市更新事業組織が都市更新事業に投資すると、その投資総額の2割の範囲内で、都市更新事業計画の完成年度に支払うべき営業税額を減じる」などが含まれる<sup>23)</sup>。

「容積緩和」「容積移転」「不動産証券化」など「都市更新条例」において強調されている特色は[立法院1998b]、921震災の復興過程ではまだ顕著に現れなかった。容積緩和が都市総容積の統御機能を阻害するのではないかという点に関しは、台北市のごく少数の繁華街地区にある社区を除いて、その他再建を行った社区では、逆に容積の縮減を選択して住民の生活の質を高めようとした。

### 3 都市更新条例方式の再建に影響を及ぼす要因

社区の更新型再建に影響を与えると考えられる要因は数多い。おおまかに3種類に分類される。一つは震災前の固有の現象で、二つ目は内部要因、そして三つ目に外部要因が挙げられる。これらの要因はそれぞれ独立して成り立たず、相互に

関連し、影響を与えあっている。おそらく一つの問題が根本原因となるのではなく、その他の諸問題が未解決であるため、ある点が解決したとしても再度問題化するのだと思われる。

### 3-1 震災前の固有現象

震災前の固有現象とは、震災が発生する前に既にあった現象のことを指す。つまり、(1) 震災前の社区組織、(2) 社区の用途と建築形態などがある。

#### (1) 震災前の社区組織

震災前の社区内の関係を更新型再建の力へと転化させることは、必ず直面する重要なポイントである。震災前に社区に組織があり、かつ組織が健全であった場合、社区内の結束力が高いことが多く、再建の始動も相対的に容易となる。しかし、社区に組織がない、もしくは組織がしっかりしておらず、内部対立が絶えないような場合は、再建にあたる際の難易度も増し、社区外部からの支援を受ける必要が生じる。社区外部からの支援とは、その社区が存在する村の村長や里長、あるいは社区発展協会の幹部、再建企画・計画グループなどを指す。そして、たとえ外部の力があっても、内部に呼応する者がいなければ、その後の継続発展も同様に楽観視できないものとなる。「都市更新条例」「九二一条例」、及び地震直後に政府が承諾した再建計画企画費の補助に依拠し、社区が更新プロセスに沿って更新会を組織するならば、手続きはさほど難しくなく、全く障害がなかったとも言える。そうであったにもかかわらず、一方で、震災後に更新会を組織する人がいない、あるいは組織はできたが登記が未完であった社区は13あり、被災した集合住宅の総数の10.15%を占める。

#### (2) 社区の用途と建築形態

社区の用途と建築形態が複雑であればあるほど、その財産権と所有者間関係もそれだけ複雑となり、再建の難易度もより高くなる。そのうち多目的利用の社区の再建が最も難しく、その次は商店と住居が混在する社区である。純粋に住宅のみの社区は再建が比較的容易である。

多目的利用の社区<sup>24)</sup>は、政府が都市計画における公共施設用地での建設を加速させるために、民間の投資によって施設を建設させ、公共施設用地の多目的利用を促進させた時代の産物である。同じ敷地に小売店街や、ショッピングセンター、駐車場、住宅など多種用途の部分が出現し、その最大の特徴は所有権者が多く、かつそれぞれの所有権者の財産権の割合が小さいという点にある。地震で被害を受けた多目的利用の社区は、もとどおりの多目的使用形態の再建でなければ、都市計画の変更手続きを通じて公共施設用地の変更を申請しなければならない。もと通りの再建であっても用途を変更する形であっても、どちらにせよ難易度は高くなる。

社区内に住宅と商業施設とが並存する状況は、台湾の都市環境としては普遍的に見られる。もし該当する商業施設の財産権形態が単一か、もしくは少数に集中しているのであれば、再建の際にあまり問題とならない。もし、その土地建物の財産権が分割移転を経て、多くの人に帰するものとなっておれば、所有権者が多くなり、結果として各所有権者の財産権の割合は小さくなってしまふ。例えば、多数の小売店や賃貸用住宅に分割されていると、再建の難易度は相対的に高くなる。

純粋に住宅のみに使用しているものに関しては、もし一つの敷地に一棟の建物しかなければ、複数の建築物を有するものよりも再建の難易度は低くなる。そして、同一の敷地にある全ての建築物が倒壊していれば、部分的にしか倒壊していないところよりも難易度が低くなる。複数の建築物を有する敷地内で部分的にしか被災していなくても、更新手続きに則って再建にあたらねばならず、その敷地上の他の建築物の所有権者もまた更新会会員となる必要がある。実際にあったケースをみると、倒壊していない建築物の所有権者が被災した建築物の更新条例方式の再建に反対の意を表し、最終的には被災した建築物は撤去され、残留したその建物の公共施設部分を、損壊しなかった建築物の所有権者が無償で利用できる空間として使用することとなった例がある。よっ



て、2003年1月29日に「都市更新条例」修正において加えられた第22-1条では、計算の基礎を、被災した建築物の個別の所有者の人数、所有権及びその敷地の所有権の応分部分とし、それぞれ同意の割合を計算し、他の建築物の所有者による影響を取り除いた。しかしながら、同じ敷地上にある被災していない建築物の所有者との共有部分が倒壊した建物内部にある場合、倒壊した建築物は必ず「その他の棟の建築物の区分所有者の区分所有権とその敷地の応分の所有権部分を変更しない」という条件のもと再建されなければならないため、難易度は非常に高く、再建に取り組みにくくなる。

### 3-2 内部要因

震災前の社区組織及び結束力が、震災後の社区再建の始動に大きな影響を与える。しかしながら、再建着手が可能となり更新会の登記を終えている社区が必ずしも順調に再建を完成させられるわけではない。震災後、94もの社区が更新会を正式に成立させているが、そのうち再建に成功したのは69しかない。社区が再建に成功できるかどうかに関わる内部要因としては、少なくとも(1)更新会の運営、(2)専門家との連携と相互作用、(3)分配参加者の撤退、(4)反対者のいやがらせ、がある。

#### (1) 更新会の運営

更新会会員は更新单元範囲内の所有者で組織され、理事と監事は会員の互選で決まり、理事長は理事によって選出され、更新会のリーダーとなる。会員総会は更新会の最高権力機関である。理事会は会員総会の決議、更新再建計画の設計立案と執行に責任を負う。理事会は、しばしば総幹事を招聘して理事長を補佐させ、更新会の健全な運営に寄与させる。

多くの更新会の指導者は必ずしも更新事務の専門家ではなく、また、多くの会員は自身の利益にかかわる事柄を除いて、定例の実務の遂行に関しては冷ややかに傍観し、沈黙を維持するという状態に陥っている。よって、更新会の指導者がいか

に有効に専門家グループと協力し、外に対しては競って資源を入手し、内に対しては折衝して会員の意見を調整することができるかということが重要になってくる。先行研究では以下の諸点が指摘されている。(1) 社区住民と地方の有力者との関係及びその社会的経済的地位が、震災後の再建に役立つ [陳俐蓉 2003]。(2) 指導者の人格が比較的眞面目であり、親しみやすく開放的であれば、社区内の共通認識の程度を高めるのに非常に有効となる。(3) 女性指導者が社区再建を完成させる進度は、男性指導者による場合よりも優れている。(4) 指導者の学歴と年齢は再建の進捗とはあまり関係がない [曾志雄 2005]。(5) 社区のもとあった戸数の多さとリーダーの人格は再建の速度に影響しない。かえって、実際に再建に参加した戸数が多いほど、社区再建の速度は速くなる [吳杰穎及び曾志雄 2006]。これらの結論にはそれぞれ論拠があるが、結論はどれも特定の社区及び特定地区での訪問調査とアンケート調査に基づいており、実際に再建に参加し、かつ総合的な観察によったものとは若干の違いがある。例えば、医師や教師の会員が多数いる社区では再建速度は速くなく、逆に緩慢であった。また、住民全戸が再建に参加している社区でも、再建進捗が緩慢である場合もあった。さらに、女性がリーダーを務めた社区だからといって、男性が指導する社区よりも必ず再建速度が速いというわけではなかった。社区と地方の有力者の関係に至っては、それを適切に利用すれば、例えば部門間の衝突の協調を協力依頼するなど、確実に再建の助けになる。また、適切に利用できなければ、逆に異分子に打撃を与え、士気に影響を及ぼす共犯者になってしまう。リーダーの人格は明らかに社区の対内、対外両面への折衝、協調能力に関係するが、リーダーの人格が更新会の運営に影響する唯一の原因ではない。同様に、更新会の運営も更新再建事業の成功失敗に関係する唯一の要因ではない。一步踏み込んで観察すると、自力更新再建で再建を達成させた69の社区のうち、女性が指導したものは28であり、その割合は40.58%にのぼり、総幹事が女性であったものを加えると、その総数は40となり、57.97%にあたる。女性が社区を主導し、または女性が協力して主導して更新条例方式の再建

が行われたことは、921地震後の社区再建の一つの大きな特色であったといえよう。このことは議論に値するものである。

## (2) 専門家との連携及び相互作用

更新条例方式の再建へのプロセスは、多くの専門的な事項と関わる。例えば、事業概要や更新再建計画の作成などがある。他にも更新会の設立、公聴会、会員総会の召集及び計画の報告などを含む、処理すべき多くの煩雑な手続きがある。これらの事項と手続きは一般の更新会が独自で処理できるものではなく、専門家の協力なしでは順調に進まないものである。そこで、連携が不可欠となる専門家は少なくとも以下のものが挙げられる。(1) 建築物の設計と監督を行う建築士及び構造・土木技師、(2) 更新再建計画の作成に協力する企画・計画グループ、(3) 権利価値を調査し評定する見積り業者、(4) 再建工事を請け負う建設会社、(5) 財産権移転の登記及び補償金の給付手続きを行う地政士(土地登記専門代理人)、(6) 財務報告書を照合の上署名裏書し、更新会の解散及び清算手続きを行う会計士、(7) 法律相談業務を提供し、法律訴訟を代行する弁護士。

専門家は更新会から委託を受ける方式で、委任事項の処理に協力するため、更新会との相互やりとりが最も頻繁で、関係も緊密である。被災後の再建であるため、しばしば専門家は市場価格よりも低い報酬で、ときには無償受託の方式で更新会と委託契約を結んだ。しかし、有償であろうが無償であろうが、契約者双方は報酬の給付のみの関係で論断すべきでない。ややもすれば契約で定めた委任範囲が新しく加わった仕事を含むかどうかで争いが絶えないようなことを避けるべきで、相互にパートナーシップに基づいて仕事をするべきであろう。その上、更新会指導者と会員は、普通は更新再建にかかわる専門知識を身につけていないため、委託を受けた専門家は根気強くリードしなければならない。さらに、専門知識を通俗的でわかりやすい単語に変え、双方の認識のズレにより対立を生むことを避けなければならない。例えば、会員の權益に甚だしく関わるような、権利価値の調査見積り、評定、権利移転の分配、差額代

金の計算等がこれにあたる。さらに重要なのは、権利価値の評定や再建工事の請負などの例に見られるように、更新再建がしばしば莫大な利益と関係するということである。更新会幹部、指導者と専門家はそれぞれ身分をわきまえて、リポートの受け渡しなどの不当な関係を回避しなければならない。不正な利益のやりとりは一旦発覚し、問い質されるようなことがあれば、通常、再建の進捗は停滞し、さらには訴訟を引き起こす可能性もある。観察によって明らかなことは、社区内部の制約の強さは外部の監督や管理よりも有効であるということである。専門家は玉石混淆となることは免れにくいいため、更新会が協力してくれる専門家を探す際は、専門家の質に注意し、過去の業務実績を把握し、公開選抜し、実際に訪問してみることが必要である。委託契約の署名の際には、解約条項を必ず盛り込んでおくべきである。

## (3) 分配参加者の撤退

震災後間もなくして、更新条例方式の再建政策案が提議された。しかしながら、実際に、再建事業が推し進められ、効果的な対策が提示されるまでにはさらに約1~2年の時間を要した。さらに、「優待貸付<sup>25)</sup>の対象をもとの地で再建する者に限らない」、「悲しいことのある地に留まっていたくない」、「再建費用を負担する能力がない」などの諸要因により、一部の所有権者が再建後の土地建物の分配を受けようとしないう状況が生まれた。そのうち、土地建物へ投資する者も少なくなく、土地価格の不動産価格に占める割合が相対的に低いことを考え、優待ローンを利用して別に家屋を購入するほうを選んだ。分配参加者の撤退現象においては、一方では、更新再建にかかる時間の長さや再建成功の可能性の高さとの間で相関関係がみられるが、一方では不動産景気とも関係している。いったん撤退者が増加すると、社区内部が不安に苛まれ、話し合って調整するのに多くの時間を要し、再建にかかる時間が引き延ばされ、再建成功の可能性は低くなる。そして、そのことがより多くの撤退者を生むという悪循環に陥ってしまう。逆に、良性の循環を生むこともあり、その場合、逆戻りして分配に参加する者がますます多くなる。

#### (4) 反対者の嫌がらせ

分配に参加しないことを選択した人々は、2種類に分けられる。一つは、社区の再建を楽観視したグループであり、更新事業計画に無条件で同意してしまっ<sup>26)</sup>た。もう一つは社区の再建に反対し、更新事業計画に同意しなかったグループである。反対者は実際には再建阻止の成功により利益を得られなかったが、反対することによって社区再建を失敗に陥らせ、本人とその他の所有権者の権益に損失を生じさせることにつながった。しかし、分配に参加する者が同時に反対者でもあったという状況が生まれている。震災前の社区関係がよくなかったことが原因で反対者が出る場合もあるし、更新会の結成準備や運営プロセスに関して異議があったことで反対者が出現することもある。そのうち、大多数は権利価値の調査評定結果、或いは分配または補償されるべき権利価値に議論が集中した。一部は手順や法令の解釈において異議を唱えた。震災後、更新条例方式の再建プロセスに異議があるということで、地方主管官庁に対して提出された行政訴訟は3件あり、それら反対者は裁判所で全て敗訴の判決を下された。しかしながら、より多くの反対者は司法手順に従った最終判決を求めず、各所に陳述書を送り付け、更新会や専門家、行政当局を困らせた。反対者は高学歴である者が多く、政府で仕事をした経験がある、あるいは地方の有力者や議員らとの関係が良好であることを自負する者が多い。

### 3-3 外部要因

社区の更新再建に影響を及ぼす外部要因には、景気など再建政策で制御できない要因を除き、(1) 外部の協力、(2) 更新再建経費の調達、などがある。

#### (1) 外部の協力

「都市更新条例」が1998年11月に制定され、関係法令が1999年3月末以降に立て続けに公布された。台北市政府を除いては、その他県市の主管官庁は都市更新の経験がなかった。法令や規定に慣れない被災者はなおさらであった。社区単独で法令を処理することは不可能であり、専門家に

対する大きな需要が突如生じたことにより指導力のある専門家の数が足らなくなるという状況の下、地方主管官庁と被災者の政策や法令に対する認識をいかにして高め、建築計画、都市計画及び地政関連事務等の領域の既存の専門家をどのように養成して更新再建の手助けをさせるかは、非常に重要な問題であった。震災後、政府の施策と民間の協力の甲斐あって、講習訓練、模範見学、専門家派遣、社区交流及び計画費用の補助などを切り口に、被災社区をサポートして再建事業開始に至らしめたのである。これらは後に続く更新再建作業の推進に大いに貢献したといえる。

#### (2) 更新再建経費の調達

所謂「更新再建経費」とは再建後の土地建物分配者が負担して納付すべき金額から回収できる金額を差し引いた金額を指し、図4のとおり、「参加分配者が負担すべき更新再建経費」と「更新会が負担すべき更新再建経費」とに二分される。権利変換方式の実施によって都市更新にあたる際、権利移転の範囲内にあるもとの土地及合法建築物の所有権者には、分配参加を選択する者もいるが、中にはそれを希望しないか、あるいは、分配対象の土地建物が最小分配面積に達しないために分配に参加できない者もいる（以下、「分配参加不能者」とする）。参加分配を希望しない者と分配参加不能者は、規定に従い、現金で補償され、補償金給付の後に、更新会が地方主管官庁に書類を揃えて送付し、該当する登記機関に依頼して所有権移転の登記を行ってもら<sup>27)</sup>う。よって、更新後の土地及建築物分配者はもとの所有権者と更新会となる。もしもとの所有権者で、土地配分に参加しない、もしくは参加できなかった人がいた場合は、分配に参加した所有権者は、各自負担すべき更新経費以外に、分配に参加しなかった人々に給付しなければならない補償金と彼らが本来負担すべきであった更新費用を共同で引受けなければならない。説明し易くするために、前者を「分配参加者が負担すべき再建経費」と呼び、後者をまとめて「更新会が負担すべき再建経費」と呼ぶことにする。

更新再建経費は再建過程において、分配不参加者と再建工事を引き受けた建設業者などの事業者

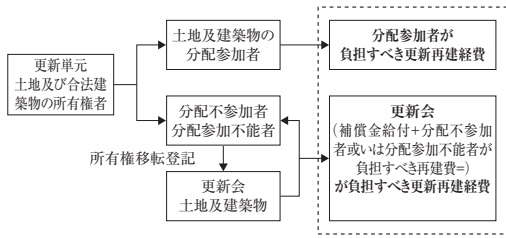


図4 更新再建経費の負担について

に次々と支払っていかねばならないため、その性質は建設会社または開発会社が土地を購入して建物を建築する資金と似ている。もし、都市更新事業組織に更新計画の実施を委託すれば、更新再建経費は全て実施者と分配参加者による協議で決定することとなる。逆に、自力で更新再建にあたると、経費の調達には建設会社や開発会社が土地購入と建築の資金を調達するのと同じで、遅くとも再建工事の開始前までに確認しなければならない。さもなければ、制定された更新再建計画は反故となってしまふ。最も理想的なのは、もちろんもとの所有権者が全員分配に参加し、かつ予め負担すべき更新再建経費を準備できる場合である。さもなければ、金融機関から融資を受ける必要がある。更新会は地域の所有権者が法に基づいて組織した法人組織であるが、融資を得るために担保として抵当に入れ得るものをもたない。更新会名義で融資を受けるには、分配参加者の同意が必要である。同時に、(1) 分配参加者がその分配された土地を担保に入れ、銀行から融資金を得ることに同意している、(2) 融資資格が適格で、更新再建経費と審査で定められた融資限度額との差額を用意する意思と能力がある、(3) 融資資格が不適格の場合、負担すべき更新再建経費を事前に用意できる、(4) 再建工事を引き受けた建設業者が工事費用の支払い条件を緩和する意思がある、という条件を満たしていなければならない。もし、このうち1項目でも満たしていなければ財源の調達は困難となる。

## 4 政府の施策と民間協力の比較

以上の分析を通し、社区が社区関係の内部要因を克服した後に、「外部の協力」及び「更新再建経費の調達」という要素が社区再建を成功させるかどうかの鍵となることがわかる。そこで、再建過程の政府の施策と民間の動きを観察することを通じて、外部要因の影響についての答えを探してみよう。政府の施策と民間の側から推進する協力メカニズムをもつ921基金会では、社区が更新再建を起動するための支援については大同小異であったが、更新会の更新再建費用調達の協力と後続の執行段階での協力においてはその作用が全く異なっていた。よって、本論では社区再建起動へのサポート、更新再建経費の調達と更新再建計画の執行という三つの側面から、政府施策と民間協力の違いを比較し、結論を最後に表1に示してみたので、参考にさせていただきたい。

### 4-1 再建の開始

更新再建の始動段階において、政府と921基金会は「講習訓練」、「更新再建作業手帳の編集」、そして「社区更新再建に関わる行政及び計画費の補助」等の対策を通じて、被災者に「都市更新条例」及び更新条例に基づく再建の作業手順を理解させるとともに、更新会にかかる負担を軽減した。民間の協力体制が比較的整っていたので、社区の再建開始や後続支援を行う際に、多くは民間の協力を得ることができた。「社区更新再建に関わる行政及び計画費の補助」を例に挙げると、政府が提供した支援方針は民間より早かったが、自力で更新を成し遂げた94の社区のうち、行政及び更新再建計画費を民間から調達したものは計81あり、86.17%となる。一方、政府の補助を受けたものは13で、13.83%となる。

このような差は、政府と民間がそれぞれに取り決めた補助項目、対象及び基準に違いがあったために生じたわけではない。921基金会が推し進めた「被災集合住宅(社区)更新再建支援プラン」の下に民間協力を統合し、「明確な支援基準と資

金給付期日の規定」及び「支援金審査給付効率の高さ」などの特徴を備えていたほか、講習カリキュラム、交流座談会、専門家派遣、そして社区懇談会などの行事をセットで提供し、さらに理解しづらい法令や規定、そして再建に必須となる書類に関する問答集 (Q&A) を編纂して、「九二一震災後社区更新再建手帳」を出版し、更新会とその会員に配布したのである [謝志誠 2000]。相対的に、政府の施策は異なる部署において分散して執行されたため、整合性に欠けていた。

#### 4-2 更新再建経費の調達

更新再建を自力で行うものにとっての最大の難関は、その費用の調達にある。政府が提供した措置とは、まず社区が市場メカニズムを通じて金融機関に融資の申し込みをするよう指導することを主とし、次に信用保証を行ったことである。政府は更新会と分配参加者にそれぞれ必要とする再建経費の貸付を銀行に申請させ、公設の財団法人中小企業信用保証基金に信用保証を提供させた<sup>29)</sup>。融資の後盾に 100% の信用保証があり、かつ信用保証が肩代わりする範囲が、貸付金元金、滞納利息、超過期限分利息、及び訴訟費用を含んでおり、全く安全で心配がなかったにもかかわらず、自力で更新再建を達成させた 69 の社区のうち、金融機関の融資を受けて経費を調達したものは僅かに 7 だけであり、全体の 10.14% であった。

「分配参加者が融資を受けることができない」という問題を解決するために、政府は「社区重建 [= 再建] 更新基金」<sup>30)</sup> における「投資融資」の運用の項目において、「更新貸付」<sup>31)</sup> [行政院九二一震

災後重建推動委員会 2001] を企画した。更新单元内の分配参加者は、更新会が「社区重建更新基金」に委任した金融機関を通じて無利息の貸付けを申請でき、その戸別の最高限度は 180 万円であった。更新会が負担しなければならない更新再建経費に至っては、やはり更新会が金融機関に融資を願い貸付を受け、信用保証基金によって信用を保証されなければならなかった。更新会に至っては、建築経理会社に工事進捗状況の調査や、建築管理、継続建築ならびに不動産清算処分などに必要な経費に関わる業務を委託すると、図 5 のように「社区重建更新基金」から補助を受けることができた。

表面上、「更新貸付」は一部の問題を解決することができる。しかし、鍵となる「更新会が負担すべき更新再建経費」調達の問題が未解決であり、さらに「更新貸付」の対象が分配に参加し、なおかつ優待ローンに未申請である者に限られ、その融資限度額が 180 万円であって、「更新貸付金」は全額回収されなければならず、リスク負担の方法が規範化されていなかった<sup>32)</sup>。政府の提供する「更新貸付」と、それに対する社区の期待が食い違い、さらに積極的に協力しようとする金融機関もなく、補助金を申請しにくる社区も全くなく、編成された予算は、最終的には 921 基金会が政府に代わって予算執行することとなった。表面上は、これは政府と民間とのパートナーシップ (Government-NGO partnership) によって達成された合意事項とされるが、実際には、政府が為すべきことを、政府が引き下がったがゆえに、基金会がやむを得ず引き受け手となった、代替プランであった。

921 基金会は社区における更新再建経費のニーズに焦点を合わせ、2001 年 4 月に「臨門方案 [= プラン]」を推し進めた。これは政府との相互補完を原則としており、「更新貸付」のうち配慮されていなかった部分を優先的に処理した。つまり、(1) 更新会に融資貸付けを行い、その負担すべき更新再建経費の問題を解決する。(2) 土地建物分配参加者に融資貸付けを行い、その負担すべき更新再建経費と「更新貸付」上限額 180 万円と

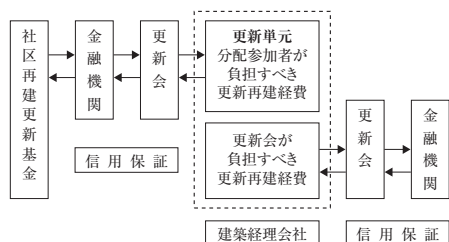


図 5 政府が提供した「更新貸付」

の差額を解決する（いわゆる自己資金）、ということである。

「臨門方案」と政府の「更新貸付」とを相互補完させようとする構想は、半年間の試行期間のうちに、「更新貸付」がうまく回らないことで、やはり失敗に帰した。これを受けて、2002年1月に、921基金会は「臨門方案作業要点」を改訂した。つまり、分配参加者が過半数を超えさえすれば支援融資の申請を行うことができ、社区が必要とする更新再建経費を一度に更新会及び分配参加者に貸付け（「支援金」と称される）、更新会及び分配参加者との間で「臨門契約」を結ぶというものである。支援金は補助金ではなく、一種の運転資金のようなものである。よって、「臨門契約」を通して、分配参加者には、社区再建完了後、財産権を取得した後金融機関に担保融資を要請し[謝志誠等 2009]、それを921基金회에返済することを約束させた。もし期限を超えるか、事前に融資返済の断念を声明した場合は、法令が規定する手続きに従い、分配不参加者の例にならい、更新会が補償金を給付し、その分配された土地及び建築物の財産権を取得する。そして、補償金を給付したことで増加した支援金についても、921基金會在追加で提供した。分配に参加しない、或いは参加できなかったため移転登録して更新会のものとなった財産に関しては、更新会が自ら売却することとし、売れなかった部分は921基金會に移転することとなった。図6のように、更新会が自ら売却した部分については、売買価格は原価よりも低くなってはならず、原価を超えて得られた利益は更新会に帰属する。

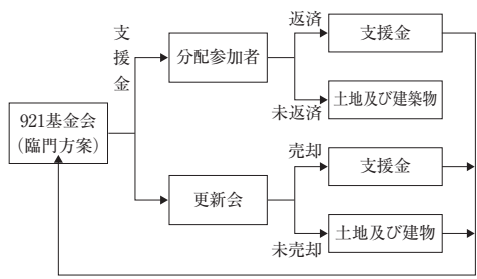


図6 「臨門方案」による融資支援

921基金會は、分配に参加した者と更新会に提供した支援金の80%相当部分を「再建融資」と称して無利子とし、残りの20%を「自己資金融資」として年利率1%、利息期間は最長6カ月とした。震災後、69の自力再建方式で再建を達成した社区のうち、民間協力による「臨門方案」に基いて都市再建経費を調達した社区は62にのぼり、全体の89.86%となる。

### 4-3 更新再建計画の執行

政府の「更新貸付」予算が委託方式に変わったことから、921基金會は「臨門方案」に従って計画を執行することとなった。よって、更新再建計画を執行する段階の協力も、ほとんどが民間から提供された。921基金會は「臨門方案」を通して支援金を提供したほか、921基金會、更新会、ならびに法に基づき職責を果たす様々な領域の専門家たちとの間で、権限と責任の所在を明確にした、分業に基づく協力の場を構築した(図7)。そして、建築経理会社と管理銀行に委託して建設、財産権、資金、ならびに契約の管理を代行させ、なおかつ交流座談会、専門家派遣や社区懇談会の継続的開催など一連の協力とサポート施策を提供し、さらには、権利変換の評価見積、補償金の給付、財産権の移転、融資の返済、口座の管理と税務申告などのさらなるニーズに対しては、研修会を開き、「921 災後更新重建権利変換産権移転暨現金補償作業手冊」[財団法人921 震災重建

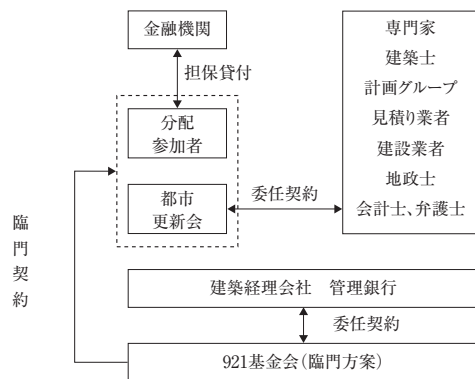


図7 「臨門方案」による協力支援の構図

表 1 政府施策と民間協力の比較

項目	政府施策	民間協力	備考
再建の起動	<input type="checkbox"/> 更新会事務費・更新再建計画費の補助。 <input type="checkbox"/> 講習、模範見学、指導団の結成及び作業手帳の出版。	被災集合住宅（社区）の更新再建支援プラン： <input type="checkbox"/> 更新会事務費・更新再建計画費の補助。 <input type="checkbox"/> 講習、交流座談会、専門家派遣、社区懇談会及び作業手帳の出版。	政府の補助を受けた社区は13あり、全体の13.83%を占める。民間の補助を受けた社区は81で、86.17%である。
更新再建費の調達	<b>更新貸付：</b> <input type="checkbox"/> 分配参加者は上限を180万円とする。 <input type="checkbox"/> 更新会は自ら貸付を申請する。 <input type="checkbox"/> 抵当権の設定。 <input type="checkbox"/> 返済保証が得られない場合、リスク分担方法は規範化されていない。	<b>臨門方案：</b> <input type="checkbox"/> 権利変換計画に記載のある更新再建経費は全て提供。 <input type="checkbox"/> 抵当権設定無し。 <input type="checkbox"/> 返済保証が得られない場合、リスクは921基金会社が負担。	政府予算30億円の執行率は0%、921基金会社に執行を委託。協力して63の社区に支援金、計81億5.132万4.437円を給付。
更新再建計画の執行	行政部門が法に基づき、行政が為すべき支援と協力を実施。	<b>臨門方案：</b> <input type="checkbox"/> 権限と責任の所在を明らかにし、専門家との協力的分業の場を構築。 <input type="checkbox"/> 建築経理会社と管理銀行に委託して建設、財産権、資金と契約の代行管理を行う。 <input type="checkbox"/> 支援及びサポート事業を提供。	

基金会 2003] を編纂し、出版するなどしている。

## 5 結論及び建議

128の被災集合住宅社区のとった再建方式を見ると（図2）、内部のコンセンサスと外部の協力を同時に得ることができたために社区をもとの姿のまま再建することができたものはたったの五つしかなく、全体の3.91%にあたる。これと対比すると、更新再建方式をとった社区の数は105で、全体の82.03%となり、この数字は集合住宅社区の再建の難しさを明示している。そのうち、都市更新事業組織に実施主体として再建を委託した11の社区のうち、台北市内の三つの社区を除く残り八つの社区では、もとの所有者が土地建物の分配に参加した比率はいずれも50%よりも低く、10%に満たない社区すらあった。このように「臨門方案」の支援基準に達しない社区は、代わりに建設会社または開発会社に支援を要請し、「土地売却」同然の形で開発業者に再建を依頼した。実際、社区内部の複雑度と投資価値こそが、建設会社や開発会社が再建主体となることを引き受けるかどうかの最大のポイントとなってくる。

自力再建を目指した94の社区で、更新再建計画を制定し、地方の主管官庁の審議に付され、裁定の結果実施者が公表された者は、79社区であったが、計画に依拠して再建を成功させたものはそのうち69である<sup>34)</sup>。実施計画が既に公表され、「臨門方案」の同意と支援が得られはしたが、分配参加者がどんどん撤退していったことから計画が中止となってしまった社区は四つあり、再建計画を既に執行させたにもかかわらず、更新会と再建工事を請け負った建設会社が対立したことにより中止となった社区は一つある。これらの状況は、更新会の成立は再建への第一歩にすぎず、必ずしも再建にむけての社区の準備が整ったことを意味するわけではないということを示している。

結論から見れば、集合住宅社区を範囲とする更新条例方式の再建モデルは、震災後の総合的な面的復興を視野に入れた政府案と比べると落差はあるが、「都市更新条例」に準じた更新再建案の提議は、「九二一条例」の更新手続き簡略化と併せて実行することで、確実に被災社区の同意を得ることができた。94の社区の事務費と更新再建計画費の補助の来源や、再建を完遂した69の社区が調達した都市更新費の来源を見てみると、民間

協力が政府施策よりも優れていたことがわかる。民間協力の内容と特色は、以下のとおりである。

**1. 支援施策の完備：**更新会の事務費及び更新再建計画企画費を支援し、地域の負担を低減させ、さらに、講習カリキュラム、交流座談会、専門家派遣、地域懇談会の開催、そして「九二一震災後地域更新再建手帳」と「九二一震災後更新再建権利変換産権移転及現金補償作業手帳」の出版などを通じて、更新再建にあたる能力を高めた。

**2. 誠意に基づく融資支援原則：**誠意に立脚した、道徳的な融資支援が原則であり、更新会及び分配参加者にいかなる担保も一定額の保証金を求めなかった。にもかかわらず、提供された貸付金は地域再建が完了した後に全て回収され、融資の返済を拒否する更新会も分配参加者も皆無であった。

**3. 地域連携の場の構築：**集合住宅地域間にはお互いに極めて似通った記憶やめぐり合わせがあったため、「臨門」は再建された地域が共有するアイデンティティを示すキーワードとなった。「臨門家族」という意識が無意識のうちに形成され、互いを番号で呼称するようになった[張蒼松 2009]。どの地域も着工式や竣工式を開催する際に他の地域を招待するため、地域同士の友好交流の場が出来上がった。地域間の交流は徐々に小さな地域の中から発展してゆき、全地域を網羅する「臨門家族」の連携と、親睦活動へと広がるに至った。そして、「臨門家族通信」の発行によって、地域のニュースを伝える伝達パイプラインが出来上がった。

**4. 地域を主体とした協力体制の構築：**地域の「自主再建」尊重の原則により、更新会が専門家の選抜と委任を主導した。そして921基金会、更新会、及び法に基づいて活動を行う専門家たちは、権限と責任の所在を明確にした分業による支援体制を構築し、建築経理会社と管理銀行に委託して建設、財産権、資金ならびに契約の管理を代行してもらった。

**5. 衝突の折衝と仲裁者としての役割：**921基金会は民間組織であり公権力を持たないが、災害後の再建過程で蓄積された信用に基づき、専門家間、専門家と更新会間、更新会と会員間、更新会と地方政府間などで紛糾が生じた際、折衝し、仲裁する役割を担った。例えば、921基金会が更新会から貸付支援の申請を受理する際、権利価値の見積りと評定に関しては、更新会が委託する三つの見積り業者以外にもう一つの業者に委託し、また、更新会が再建計画を地方主管官庁に送付し、それを審議してもらう前に、921基金会は計画の質、計画の実行性を高め、地方主管機関の負担を減じるために、専門機関に委託して予備審査を行った。

このように、民間協力には政府の施策よりも優れた点があった。しかし、全く再建復興の経験がない中での民間協力が、模索、学習、妥協、修正などの試行錯誤をくり返したことは否めない。問題解決に向けて蓄積された経験にもとづき、協力プロセスを顧みると、確かに反省と検討を要すべき点がいくつかあり、列挙すると以下になる。

**1. 更新会が提供する地域参加メカニズムが十分に発揮されていない：**台湾では1994年から、地域総体營造（まちづくり）の理念が推し進められ始め、さらに、マンションやビル等の管理やメンテナンスを強化することで、居住の品質を高めることを目的とした「公寓大廈管理条例（マンション・ビル等管理条例）」も1995年に制定公布された。しかしながら、新たに始まった地域総体營造の理念は、すぐには集合住宅地域に深く浸透することができなかった。「再建を加速せよ」という圧力がかかったため、更新会が提供する地域参加メカニズムは完全には形成されることはなかった。このような地域に寡頭的な指導者が多く出たが、揉め事もなく再建を順調に進めることができた。しかしながら、地域の主体が十分に参加できていないことから、再建後の地域に結集力が培われるかどうかという点で不安が残る。よって、さらに一歩進



んだ観察が必要となるだろう。

**2. 被災者が完全に免責されることにより生じる問題点：**921 基金会は「臨門法案」の支援を申請する分配参加者に一定額の保証金や自己資金を要求するのは不相当と考え、加えて、「臨門契約」では分配参加者が分配を放棄した際に定めた罰則を実施することが難しかったため、もともと分配参加を承諾していた者が責任をとることなく分配を放棄してしまうという状況が見られ、全体の分配参加者が初期に 81.14% あったものから 70.50% まで下落し、分配を放棄した単元数は 625 から 977 に増加した。また、申請段階の書類偽造行為も排除できない。幸いなことに不動産景気が回復したため、更新会に移転登記された財産は順調に売却され、最後まで売れ残った単元数は 215 にまで下がり、再建単元数の 6.49% であった（「空家率」と称される）。このほか、支援貸付の利息が必要なのは僅か全体の 20% 部分で、年間利子は 1% であり、且利息期間は最長 6 カ月であったため、921 基金会への支援貸付金の返済が、長引くという状況が見られた。

**3. 政府と民間とのパートナーシップ失調の後遺症：**自力更新再建を行った社区の事例が多く、その更新再建経費の調達に主に民間からの協力で成り立っていたなどというデータからみて、政府と民間のパートナーシップは明らかにバランスを失ったというべきであろう。このように、両者の責任の負担が不均衡なあまり、行政部門は「臨門法案」の融資支援を「民間貸借」の関係で捉えてしまい、公権力が法に基づき随時もしくは定期的に行うべき更新事業計画執行状況の検査で繰り広げられる公権力の行使を遠まわしに拒み、無意識に民間協力と協同してリスクと責任を負わなくなった。政府が自ら執行すべき予算を 921 基金会に委託執行してもらおうとともに、その受託者にあらゆるリスクを引き受けるよう求めたことなどは、この状況をもっともよく表している。

結論から見れば、都市部における被災地区の区

分所有建築物の再建に焦点をあてた場合、それには平時からの備えと震災後の整合性ある復興メカニズムが必要であるといえる。

1. 社区に対し、防災や災害避難のほか、震災後の再建に関わる議論を行うよう奨励すべきであり、社区の財産関係の問題を議論、点検することで、潜在的な問題の所在を事前に明確にし、解決しておくことが必要である。
2. 震災後の融資貸付のしくみを構築し、社区の再建段階で必要となる資金を提供する。これには、買取り手続きを経て、分配に参加しない者の再建後の財産権を取得することも含まれる。融資貸付のしくみには、社会及び被災者が理解可能な危機回避の条項が必要で、被災者に一定の責任を負わせることで、社区に対する重視度と参加の度合いとを向上させることができる。
3. 買い取って取得した建築物は、区内の、再建能力のない者を住ませる住居として使用してもかまわない。或いは、社会の弱者グループを住ませるか、かれらへの賃貸家屋とするもよい。
4. 震災後の他の再建政策を調整することで、その区域における区分所有建築物の再建における締め出しを防止する。例えば、政府が提供する優待ローンが現地で再建と同時に他の建築物の購入に当てられていないかなどの点がこれに当たる。
5. 政府が既存の公設財団法人のうち一つを行政法人として、これに一定の公権力と政府予算を与える。そして、この法人は災害後に寄付を募って運営財源を確保し、統一して長期計画を立案し、震災後の再建業務に取り掛かることができる。

## 注

- 1) 「建築技術規則建築設計施工編」第 1 条第 1 項第

- 21 款。
- 2) 「国民住宅社区規画及住宅設計規則」第2条第1項第3款。
  - 3) 「国民住宅条例」第7条第2項。
  - 4) 著者が調査で把握したデータ。街廓 [= 街区] 社区を含まない。
  - 5) 九二一震災災区建築管理作業規定。
  - 6) 再建のための建築許可書を申請するには、その名義は「公寓大廈管理條例 (マンション・ビル等管理條例)」第14条の規定に基づき、その敷地の所有権者らによる会議で決定される。しかし、一部の有権者が土地権利証を提出することに同意しなければ、申請者が許可書を申請するためには「土地法」第34条の1規定の手続きに基づき、その他共有人への通知を証明する書類を具備してはじめて「建築法」第30条の規定を満たすことができる。区分所有権者会議の記録で取って代えることはできない (1982年7月12日内政部台内管字第092244号函及1997年5月20日台(86)内管字第8672833号函による)。
  - 7) 財団法人九二一震災重建基金会 (921基金会) は921地震後、政府が集めた寄付金を管理運営するために、政府が社会的地位を有する人々や関係機関を招いて組織した民間団体である。1999年10月13日に成立し、2008年7月1日に解散した。著者及び共同執筆者は921地震後に再建活動に参加し、2000年6月に921基金会執行長と執行秘書の役を任せられ、基金会の解散をもってその任を終えた。
  - 8) 「921震災地区都市更新程序簡化作業規定」第3点。
  - 9) 「都市更新条例」第5、6、7条。
  - 10) 「都市更新条例」第11条。
  - 11) 「都市更新条例」第10条。
  - 12) 「都市更新条例」第9条。
  - 13) ここでいう「所有権者」とは、更新单元内の私有の土地及び私有の合法建築物の所有者のことを指す。「面積」とは、その所有権者の所有する土地の総面積及び合法建築物の全ての階の延べ床面積を指す。
  - 14) 「都市更新条例」第10条。
  - 15) 「921震災重建暫行条例」第17条第1項第2款。
  - 16) 「都市更新条例」第15条。
  - 17) 「都市更新团体設立管理及解散辦法」第2、5条。
  - 18) 「都市更新条例」第22条。
  - 19) 「九二一震災重建暫行条例」第17条第1項第3、4、5、6款。921地震後の更新型再建を機に定められた簡略化規定。現在すべて「都市更新条例」に修正条文として組み込まれている。
  - 20) 「都市更新条例」第3条第1項第5款。
  - 21) 「都市更新權利變換實施辦法」第6条。
  - 22) 「都市更新条例」第32条。
  - 23) 「都市更新条例」第46、47、48、49条。
  - 24) 多目的利用社区は1987年8月に発布された「都市計畫公共設施用地多目標使用方案」に起源があり、このプランは2003年7月に廃止され、2003年6月に別途「都市計畫公共設施用地多目標使用辦法」が定められた。
  - 25) 「九二一地震災民重建家園緊急融資專款之提撥及作業注意事項 [= 九二一地震被災者住宅再建緊急

融資特別金の給付と扱いに関する注意]」。

- 26) 更新事業計画に同意した者が必ずしも土地分配に参加するわけではない。
- 27) 「都市更新条例」第31条。
- 28) もし都市再建事業組織に実施を委託すると、一般的に補償金及び分配不参加者の負担すべき都市更新費用はその都市の更新事業組織が調達しなければならない。
- 29) 「九二一震災災民重建家園貸款 [= 九二一震災被災者住宅再建貸付] 信用保証業務處理要點」及び「中小企業信用保証基金九二一震災災民重建家園貸款信用保証作業要點」。基金総額18億のうち、10億が921基金会による寄付、8億が政府による寄付である。
- 30) 「社区重建更新基金」は被災区の再建に合わせるため、特に「九二一震災重建暫行条例」第70条第1項の定めるところにより設置され、「予算法」第4条第1項第2款の定める特殊基金であり、行政院がその主管機関となる。
- 31) 「九二一震災社区重建更新基金都市更新地区重建融資撥貸 [= 貸付] 作業要點」。
- 32) 「九二一震災社区重建更新基金都市更新地区重建融資撥貸作業要點」第13点の定めるところに依ると、「都市更新事業の実施者は、住宅が竣工して使用許可書を取得し、建物の登記を終了した後、引き受け金融機関に対し、九二一住宅再建貸付等その他の貸付を申請し、借受人が事前に作成した委託書に依拠し社区重建基金に対して保証を求める。」もし、貸付保証を得られなければ、リスク引受けが規範化されているとはいえない。
- 33) 管理銀行は、更新单元の震災前家屋を担保とする融資残高が最高で、銀行公会の指定する金融機関が担当する。建築經理会社は管理銀行が推薦し、更新会の同意を得る必要がある。
- 34) 社区のものと姿を保ったまま再建したものは5、土地交換を行ったものは5、実施者に委託したものは10、再建を成功させた集合住宅社区はあわせて89であった。

## 参考資料

- 華英惠 (1999) 「災區重建——由政府造鎮」『連合報』(1)。
- 葛珮育 (1999) 「再造東勢家園——計畫通過」『連合報』(18)。
- 行政院九二一震災災後重建推動委員會 (2001) 「九二一地震重建區住宅政策與實施方案」南投：行政院九二一震災災後重建推動委員會。
- 行政院九二一震災災後重建推動委員會 (2006) 「921地震住宅重建回顧」南投縣：行政院九二一震災災後重建推動委員會。
- 行政院經濟建設委員會 (1999) 「災後重建計畫工作綱領」台北市：行政院經濟建設委員會。
- 吳杰穎・曾志雄 (2006) 「影響921震災災後集合住宅都市更新重建之幾個因素探討」『建築與規劃學報』7(2), pp. 135-153。
- 國家政策網路智庫 (2010) 「全民議言堂——推動都市更新之困難及解決方案」台北：國家政策網路庫。  
[http://thinktank.nat.gov.tw/fp\\_sys.asp?xItem](http://thinktank.nat.gov.tw/fp_sys.asp?xItem)

- =3258&ctNode=79&mp=1 ( 閱覽日時：2010 年 12 月 22 日)。
- 財団法人九二一震災重建基金会 (2003)『九二一災後更新重建權利變換產權移轉暨現金補償作業手冊』台北市：財団法人九二一震災重建基金会。
- 謝志誠・王俊凱・蔡培慧 (2009)「921 災後住宅重建融資機制之回顧」『檔案季刊』8 (3)、pp.16-31。
- 謝志誠 (2000)『921 災後社區更新重建手冊』台北市：財団法人九二一震災重建基金会。
- 徐震 (1992)『社區與社區發展』台北市：正中書局。
- 曾志雄 (2005)「社區特性與集合住宅重建之關連性研究—以 921 震災台中縣全倒之集合住宅為例」『銘伝大學媒体空間設計研究所碩士論文』台北市：銘伝大學。
- 莊芳銘 (2000a)「都市更新區規劃案發包」『連合報南投縣新聞』(18)。
- 莊芳銘 (2000b)「規劃團隊多：也有負面評價」『連合報南投縣新聞』(18)。
- 張隆盛 (2001)「以都市更新談震災社區重建」『中國地方自治』54 (11)、pp.25-31。
- 張蒼松 (2009)『種一棵家族樹』台北市：國立台灣大學。
- 中國時報 (2000)「被糟蹋的愛心」『中國時報』小社論 (3)。
- 陳俐蓉 (2003)「蛻變與新生——台北縣新莊龍閣社區災後重建歷程之研究」『輔仁大學社會工作學系碩士論文』台北縣：輔仁大學。
- 陳覺惠 (2001)「都市集合住宅重建的課題分析與對策」林建元 (編)『安全永續的國土發展與災區重建——九二一震災週年紀念討會實錄』台北：中華民國都市計畫學會出版、pp.57-73。
- 內政部營建署 (2008)『都市更新作業手冊』台北市：營建雜誌社。
- 內政部營建署 (2006)「調查研究報告」台北市：內政部營建署。
- [http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com\\_categorytable&view=categorytable&categoryid=137&Itemid=130&sort=2](http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_categorytable&view=categorytable&categoryid=137&Itemid=130&sort=2) ( 閱覽日時：2010 年 12 月 22 日)。
- 李莉珩 (1999)「設共同基金：再造新城鎮」『連合報』(3)。
- 立法院 (1998a)「立法院第 3 屆第 6 會期第 7 次院會記錄」『立法院公報第 87 卷第 42 期院會記錄』台北市：立法院、p.460-462。
- 立法院 (1998b)「立法院第 3 屆第 4 會期內政及邊政、財政、司法三委員會併案審查『都市更新條例草案』案第一次連席會議記錄」『立法院公報第 87 卷第 4 期院會記錄』台北市：立法院、p.301-315。
- 立法院 (1973)「立法院第 1 屆第 51 會期第 50 次院會記錄」『立法院公報第 62 卷第 66 期院會記錄』台北市：立法院、pp.4-20。
- 立法院 (1999)「立法院第 4 屆第 2 會期第 17 次院會記錄」『立法院公報第 89 卷第 9 期院會記錄』台北市：立法院、pp.331-538。
- 林貞平 (1999)「集集造鎮：確立大方向」『連合報』南投財經 (17)。
- Betters, P.V., 1949, "The United States Housing Act 1949," *Annals of Public and Cooperative Economics*, 20 (3), pp. 375-378.
- McGraw, B.T., 1955, "The Housing Act of 1954 and Implications for Minorities," *Phylon (1940-1956)*, 16 (2), pp. 171-182.

記： 小論は「日本學術振興會科學研究費補助金基盤研究 (B) (海外學術調査)「ジェンダーと災害復興—制度設計と生活再建をめぐる課題に関する国際比較研究」(研究代表：山地久美子) への研究協力の一部である。

# NGO Participation in 921 Post-Disaster Self-reliant Renewal Reconstruction of Community

Jyh-Cherng Shieh

Pei-Hui Tsai

Translator: Laixing CHEN

Maika KAKU

## Abstract

The 921 Chi-Chi Earthquake severely damaged central Taiwan, causing the collapse of more than 128 congregate housing communities with buildings of five or more stories. Congregate housing is a multi-unit, condominium-style living space where some facilities are shared by the occupants. Reconstruction could not be carried out without the agreement of the co-owners, and the procedures were very complex and time-consuming. After the earthquake, the government proposed an Urban Renewal Act as a guideline for post-disaster reconstruction of urban planning areas, and enacted the Temporary Statute for 921 Earthquake Reconstruction to simplify the administrative procedures of drafting and revising urban renewal plans. Due to lack of experience in urban renewal, initial attempts at forging an integrated urban renewal policy were unrealistic. Gradually, however, a renewal reconstruction model was developed in which the collapsed congregate housing base was designated as renewal area, and the owners of the lands and buildings legally theirs organized a group to implement the renewal plans for that area or entrusted them to an urban renewal agency. After considering the regulations, media reports, and literature published during the initial period after the 921 Chi-Chi Earthquake, this study reviews the renewal reconstruction plan that was advocated. Then, based on the implementation and provisions of the statute, it analyzes the reasons for adopting urban renewal procedures to implement community reconstruction. With a focus on the self-reliant process of reconstructing congregate housing, this article describes the factors that affect the reconstruction of a community. Finally, it presents a comparative study of government measures and cooperation from NGOs considered in terms of initiating community reconstruction, fundraising for community reconstruction, and implementation of renewal reconstruction plans. Data related to community reconstruction based on the case of the 921 Chi Chi Earthquake show how valuable was the accumulation of experience by NGOs through their work in planning and implementing reconstruction

but it is still worth examining and improving. Data also indicate how useful the examined experience can be in coping with post-disaster housing reconstruction projects in urban areas.

**Key words:** 921 Chi-Chi Earthquake, reconstruction, urban renewal, congregate housing, community, non-governmental organization (NGO), cooperation

