

# 台湾・集集大地震で被災した区分所有集合住宅の再建

## Reconstruction of Condominium Buildings damaged by the 921 Chi-Chi Earthquake, Taiwan

米野 史健

Fumitake MENO

国土交通省国土技術政策総合研究所 住宅研究部 住宅計画研究室

Housing Planning Division, Housing Department, National Institute for Land and Infrastructure Management

This study aims to examine the scheme for reconstruction of condominiums damaged by the Earthquake of 1999 in Taiwan. An outline of damage, assistance measures and its application, the situation of reconstruction projects, and 11 cases of reconstructed buildings are discussed. The results are shown as follows: (1) various assistance measures are enforced and expanded in stages; (2) temporary loan for owners and right-purchase from opponent by semipublic fund are most effective; (3) despite these measures, an progress of reconstruction projects is slow.

**Key Words :** condominium, homeownership, reconstruction, assistance measure, housing policy, earthquake

### 1. はじめに

1999年に発生した台湾・集集大地震では、都市部において多数の集合住宅が被害を受けた。被災した集合住宅の多くは、個別に専有される住戸部分と共有される共用部分からなる「区分所有」の形態であり、建物を復興するには区分所有者の合意と協力が必要であるため、戸建住宅や賃貸集合住宅とは異なる困難な問題が生じる。

本稿では、集集大地震における区分所有集合住宅の被災及び復興の状況、復興を支援するために行われた施策の内容とその適用状況、及び復興の進行状況と具体的な内容・過程を整理し、課題を明らかにするとともに、復興を円滑に進めるための方策について検討を行う。

なお、集合住宅の復興に関しては、被害が多大な建物を解体した上で同じ敷地に新しい建物を建設する「再建」と、被害を受けた建物に必要な適切な処置を施して再び安全な状態で使用できるようにする「補修」の、大きく2つの対応策がある。本稿では、実施がより困難と思われる前者の再建を中心に考察を行うものとする。

### 2. 住宅の被災及び復興の状況

住宅の被害状況に関する統計では「個別住宅」と「集合住宅」の区分がなされており、所有関係については明確ではないが、台湾における区分所有集合住宅の普及状況及び現地でのヒアリングに基づけば、上記の「集合住宅」はほぼ区分所有集合住宅と捉えてよいと思われる。

住宅の被害及び復興の状況は、行政院九二一震災災後重建推動委員會の住宅及社區處が発表しており、2005年6月30日時点での情報を整理したのが〔表1〕である<sup>(1)</sup>。解体が必要あるいは修復不能な全壊（全倒）住宅は全体で40000戸弱であり、そのうち29.6%の11543戸・163棟が

集合住宅である。損壊が大きく補修費用が再建費用の半分を超える程度の半壊（半倒）物件は全体で約45000戸、うち約39%の17661戸・145棟を集合住宅が占める。

全壊した集合住宅のうち、全棟数の約6割の99棟が「都市更新条例」に基づいた再建の方向を選択している。都市更新とは日本の再開発に類する事業制度であり、政府はこの方式を被災集合住宅の再建へ積極的に適用していた。これに対し「原地原貌再建」とは、このような事業制度を用いずに所有者自身で再建を進めるものであり、44棟がこの形をとっている。被害を受けた敷地での再建を行わず、別の土地に新たに住宅を建設してそちらに移る「移転再建」を選択したものが5棟みられる。移転再建の中の「新社区開発」とは、政府の行う被災者向けの

表1 集集大地震での住宅の被災及び復興の状況

全壊住宅				半壊住宅			
種別	棟	戸	戸数比	種別	棟	戸	戸数比
全体計	-	38935	-	全体計	-	45320	-
集合住宅	163	11543	100%	集合住宅	145	17661	100%
都市更新再建	99	8562	74.2%	公的補助修繕	44	6209	35.2%
建築確認済	72	5544	48.0%	完成	39	5455	30.9%
完成	50	3520	30.5%	工事実施中	1	36	0.2%
工事実施中	16	1714	14.8%	工事開始前	0	0	0.0%
工事開始前	6	310	2.7%	中止	1	188	1.1%
取り組み中	27	3018	26.1%	補助審査中	3	530	3.0%
原地原貌再建 <sup>*1</sup>	44	656	5.7%	自力修繕	100	11436	64.8%
完成	39	602	5.2%				
未完成	5	54	0.5%				
移転再建	5	872	7.6%				
建築確認済	1	155	1.3%				
土地交換	1	362	3.1%				
新社区開発	3	355	3.1%				
非再建・未合意	14	652	5.6%	未合意	1	16	0.1%
修繕可能の判定	1	801	6.9%				
個別住宅	-	27392	100%	個別住宅	-	27659	-
建築確認済	-	25491	93.1%				
完成	-	16598	60.6%				
未完成	-	8893	32.5%				
購入融資申込 <sup>*2</sup>	-	10042	-				

戸数比は集合住宅・個別住宅総数に対する割合

■ 復興済とみなせるもの

\*1 全物件で建築確認済 \*2 個別住宅・集合住宅両方の居住者からの申込数合計

新規開発住宅地の中で住宅を再建するものである。この他に、再建をあきらめた「非再建」及び未だに所有者の意識がまとまらずにいる「未合意」の物件が計14棟・652戸、被災度判定が争議となり修繕可能との最終判定が出されたものが1棟存在する。

このような集合住宅の再建の方向性の中で、既に復興したとみなせるのは、都市更新及び原地原貌再建における「完成」物件、及び政府による建設が終了している「新社区開発」の物件といえる。これら復興済の集合住宅は合計で92棟・4477戸であり、全壊集合住宅の全数に対して棟数比で56.4%、戸数比で38.8%に過ぎない。

これに対して全壊の個別住宅では、完成したものは総数の60.6%、再建ではなく住宅を購入する「購入融資申込」を含めれば、復興した割合はより高くなる。半壊の集合住宅では、「公的補助修繕」により「完成」したものと、既に工事は終了したと想定される「自力修繕」を合わせれば、約96%が復興済であり、「未合意」は1棟に過ぎない。

このようにみれば、全壊集合住宅の再建は住宅復興全体の中でも特に遅れており、地震後6年近くを経ても未だに再建されていない物件が半数近くある状況である。

### 3. 集合住宅再建に対する支援策

このような集合住宅再建の困難さは、地震直後から指摘されており、政府は集合住宅の再建に対して特に積極的な支援を行ってきている。集合住宅の再建を対象とした主要な支援策は[表2]に示す通りである。一般の住宅再建に対する支援策としては、中央銀行による住宅の購入・再建または修繕に対する無利子及び低利子の融資、設計費用に対する補助などがあるが、集合住宅の場合にはこれらに加えてさらに手厚い支援策が組まれている。

2006年2月までの時限法律である「九二一震災復興暫行条例」が復興全般を規定しており、集合住宅に関する項目は2000年11月の第1回改正時に多数盛り込まれた。法制度に関しては、通常再建には区分所有者及び区分所有権割合の3分の2以上の出席・出席分の4分の3以上の賛成での特別多数決議が必要だが、これを区分所有者数及び区分所有面積割合の2分の1以上の合意で可能とした。また、同一敷地内の複数棟のうち損壊した一部の建物を再建・補修する際の決議に関して、再建を行う当該棟の区分所有者・区分所有権のみを考慮し、無被害建物分は含めないとしている。手続の簡素化も行われており、都市更新方式での各種手続が簡略化されている。

建築規制の緩和も暫行条例で規定されており、都市更新方式で行われる再建には、敷地の本来の建築容積の0.3倍を超えない範囲で容積を割り増すと当初の規定に加えて、第1回改正時には容積が増加する建築物の高度は建築高度規制制限を受けないものとしている。

建設等資金の補助・助成では、被災建物の地下階部分の撤去費用への補助が地震直後から行われたほか、都市更新での再建の

場合により手厚い対応が取られている。義援金等を運用する財団法人九二一震災再建基金会（以降921基金会）が2000年9月から実施しており、都市更新で従前所有者が結成する都市更新会（再開発組合に類する）が行う意見調整の活動や事務の経費、及び更新会の業務に関わり事業や権利変換の計画立案に協力する専門家に対する作業費用が助成される。同様の補助を政府も2001年から開始しており、計画策定費、再建事業に投資・参画する人を選ぶ費用、事業計画及び権利変換計画の策定費への補助がなされる。同様の補助が2つあり、どちらか一方からの助成が認められるため、先行する921基金会の方に多くの申請がなされたが、2003年10月からは政府部門への申請に変更されたという<sup>2)</sup>。

建設資金の融資・利子補給では、再建事業に必要な経費のために資金が融資されるほか、金融機関からの融資を得て再建に参加しない区分所有者の権利譲渡を受ける場合に、政府が利子補給が行っている。反対者がいる際に権利の買取を奨励して再建を進めようとするもので、譲渡を受けた人は再建に同意するものとみなされる。また、都市更新方式で再建を行う際、建物の強度を高めるために鉄骨を用いて建設を行う場合に、工費の増加分に対して政府から年利2%での優遇融資が受けられる。

このほか、都市更新による再建に参加希望だが担保がないあるいは不足して再建資金を準備できない所有者に対して、再建までの間の一時的なつなぎ融資を921基金会が行っている。「臨門方案」という名称で、再建費用の80%が上限の無利息融資（協同項目三）、再建費用の

表2 集合住宅の再建に対する主要な支援策

種別	支援策名・内容	開始時期
法制度の整備	九二一震災復興暫行条例 ・区分所有者数及び区分所有面積割合の2分の1以上の合意で再建または修繕可能 ・同一敷地に複数建物がある場合の部分損壊建物の再建及び修繕時には、被災建物の区分所有者・区分所有権のみで計算	2000.11 2000.11
	九二一震災復興暫行条例 ・都市更新方式での再建申請の手続きを簡略化（審議免除、縦覧期間短縮など）	2000.2
手続の簡素化	・所有者及び床面積持ち分の2分の1以上の同意で都市更新方式による再建事業の認可申請を免除	2000.11
建築規制の緩和	容積奨励 ・都市更新方式での再建に対し本来の建築容積の0.3倍を超えない範囲で容積割増	2000.2 2000.11
	上記と合わせて建築高度規制制限を受けないものとする	2000.11
建設等資金の補助助成	補助震損集合住宅地下階拆除経費 ・地下階部分の撤去費用に対して補助	1999
	協同被災集合住宅更新再建方案[921基金会] ・都市更新方式などで再建を行う所有者団体の活動費用補助 ・再建に協力する専門家に対し更新事業計画と権利変換計画の立案費用を助成	2000.9
	都市更新計画及作業費用補助 ・都市更新方式での計画策定費、新規投資者選定費、事業計画策定費、権利変換計画策定費に対して補助	2001
	達陣方案[921基金会] ・被災建物の所有者と、権利を購入した人及び建設会社が共同して行う再建事業に対して、共用部分建設費の補助と、再建費用借入に対する利子補給を行う	2004.2
	社区更新再建経費融資 ・事業に必要となる資金を融資	2000
建設資金の融資・利子補給	受譲公寓大廈区分所有権人産権貸款之利息補貼 ・再建に参加しない所有者権利を購入する場合、購入資金の融資に対し利子補給	2000.11
	集合住宅採都市更新鋼骨構造再建融資 ・都市更新方式で強震地区耐震規定を満たすため鉄骨を使う場合に、工費の増加分に対して融資	2000.11
	臨門方案[921基金会] ・都市更新の再建で担保がなく資金が不足する人に無利息で融資（項目三）	2002.1
	・工事進行に合わせて費用を納入出来ない人に利子付きで融資（項目四）	2001.4
公的機関の事業への関与	臨門方案[921基金会] ・都市更新の再建に参加出来ない区分所有者の権利を、921基金会の資金提供により更新会が買い取った上で再建事業を実施（項目一・二） ・購入した権利は新規住戸として売却、売れ残った場合に921基金会に移譲	2001.4 (2002.11拡大)
計画策定合意形成支援	集合式住宅再建服務団 ・再建を支援するためのグループを結成して、各物件に派遣	1999
	集合式住宅都市再建更新相関作業手冊 ・集合住宅の再建に関する作業マニュアルを制定	1999
公的住宅の提供	震災受損建築物安全鑑定作業 ・被災建物の安全性に疑問がある場合、政府がチームを派遣して判定	2000.11
	新社区進住資格 ・再建が出来ない所有者に対し、新規に開発した公的住宅を販売または賃貸	2003.5
権利の補償	九二一震災復興暫行条例 ・住民が死亡し再建が出来ず、政府から住宅も提供されなかった場合に、所有者は公用地との交換を申請可能	2000.2 (2002.11緩和)
	・建物取壊後に再建できない場合、権利を縣市政府に移転し土地権利の金銭を補償	2000.11

20%が上限の年利5%融資（協助項目四）の2種類があり、両者を組み合わせれば再建費用の全額を調達出来ることになる。いずれの場合も、再建された住宅を担保にするなどして銀行等から新たに借入を行った上で、再建後の一定期間内に921基金に返済することが前提である。返済されなかった場合には、再建融資の対象である建物部分の権利は921基金に移る。

臨門方案には、921基金自体が再建に関わる仕組みも含まれる。921基金が提供した資金で都市更新会が再建に参加しない所有者の権利を買い取って事業を行うもので（協助項目一・二）、建物の完成後に購入権利分の住戸を更新会が販売し、売却益は所有者に分配される。売却できなかった住戸の権利は921基金に移転され、921基金が再び売却先を探したり、公共的な用途に用いるなどの対応を取る。事業への参加者が少ないなどで従前より規模を縮小して再建する場合には、この仕組みで買い上げた住戸の権利分の土地を元の敷地から分割して、921基金が所有する形をとる場合もある。

臨門方案は2001年4月に開始され、その後3回の改訂を経て支援の枠組が拡大されている。また2002年11月には、当初の予算50億元に加えて、政府の社区更新基金から30億元が921基金に委託され、対象物件が拡大されている。臨門方案の受付は2003年で終了したが、この期限に間に合わなかった物件、及び臨門方案に申請したが要件を満たさず受理されなかった物件に対応するため、921基金では2004年2月に「達陣方案」を制定した。被災建物の所有者に加えて、権利を購入するなどして事業に参加する個人や建設会社が行う再建に対して、補助と利子補給を行うものである。

計画策定・合意形成の支援では、政府及び縣・市の主導で建築関係の専門職能団体が協調して「集合式住宅重建服務團」が構成され、各被災物件に専門家が派遣されて相談や計画策定に関わるほか、再建に関する作業マニュアルも策定されている。また、被災建物の安全性に関して住民内で意見が食い違うような場合に、政府が安全判定を行うチームを派遣して最終的な判定を行い、再建または補修への合意を支援している。

このほか、再建が出来ない場合の対応も規定されている。集合住宅の建物取壊後に区画整理・都市更新等の方法でも再建できない場合に、被災者向けに開発した「新社区」住宅を販売または賃貸する、公用地との用地交換を申請できる、土地の権利を縣市政府に移転して金銭を補償する、とされている。

このように、集合住宅再建への支援策は多岐に渡っており、また時間の経過とともに追加・修正されているのがわかる。支援が徐々に拡大しているのは、集合住宅の再建が進まない実態を受けて、再建を阻害する要因を解決するために政府及び921基金が支援を強化しているからであり、集合住宅の再建が重視されている様子がうかがえる。

#### 4. 支援策の適用状況

先に示した再建に対する主要な支援策の適用状況を[表3]に示す。2章でも述べた通り、建築規制の緩和や建設等資金の補助・助成など幅広い支援策が受けられる「都市更新事業」で再建を行う物件は99棟8562戸、棟数比で全体の60.7%・戸数比で74.2%であり、多くの集合住宅が支援策が数多く用意されている都市更新での再建を選択している。

表3 主要な集合住宅再建支援策の適用状況

支援策	種別	内容	実績	適用率
都市更新事業	規制緩和補助助成等	容積奨励、都市更新規制及作業費用補助等	99棟	60.7%
			8562戸	74.2%
協助被災集合住宅更新重建方案	建設等資金の補助助成	事業計画策定費補助	102棟	62.6%
		権利変換計画策定費補助	8772戸	76.0%
臨門方案	建設資金の融資・利子補給	協助項目三(無利子融資)	62棟	38.0%
		協助項目四(有利子融資)	2480戸	21.5%
			62棟	38.0%
	公的機関の事業関与	協助項目一・二(不参加者権利買取)	2404戸	20.8%
			53棟	32.5%
		688戸	6.0%	
達陣方案	補助助成利子補給	臨門方案の対象物件全体	63棟	38.7%
			5106戸	44.2%
		共用部分建設費補助	4棟	2.5%
		再建借入利子補給	289戸	2.5%

(注) 適用率の母数は、全壊の163棟・11543戸

921基金の「協助被災集合住宅更新重建方案」の適用を受けたものは102棟・計8772戸で、都市更新再建の大半、及び現地原貌再建の一部がこの補助を受けている。

同じく921基金の「臨門方案」では、融資に関して、無利子の協助項目三で62棟のうちの2480戸が、有利子の協助項目四で同じく62棟のうちの2404戸が適用を受けている。前述のように、協助項目三と四は重複して申請することができ、個別の物件の状況をみても両方を同時に受けているものが多くみられる。

「臨門方案」の協助項目一・二による再建不参加者の住戸権利の買取は、53棟で適用され、合計で688戸分の権利買取がみられる<sup>(2)</sup>。33%の物件への適用で、総戸数の6%の権利買取となり、やはり特別な場合への対応としては割合が大きい。また、従前と同じ規模では住宅が余る可能性があるため、土地を分割して建物を縮小し、未利用の土地をこの制度で921基金が購入した例が9件あり、計3521㎡の土地が買い取られている<sup>(2)</sup>。

これらの協助項目一から四を合わせた、臨門方案の対象となった物件は全部で63棟・5106戸分であり、全壊集合住宅の棟数全体の38.7%となっている。臨門方案はその内容からすれば、再建が困難な場合の特別な支援と位置づけられるが、実際には多くの物件で用いられているのが分かる。臨門方案のために用意された予算約80億元は、おおよそ全て用いられたとのことであり、63棟の対象物件に対し1棟当たり12700万円(1元=約3.5円として約4億4千万円)に相当する。

921基金の「達陣方案」は、4棟289戸が対象とされている。これら集合住宅4棟のほか、街区型の都市更新1件を合わせた計5件の申請があった。うち3つは臨門方案に申請したが受理されなかった物件であり、臨門方案でも対応出来なかった物件の最後の支援策として、達陣方案が用意されているといえる。

これらの支援策であるが、「都市更新事業」に係る法制度や建築規制の緩和、資金の補助などについては、「九二一震災復興暫行条例」に基づくため、2006年2月の同条例の期限とともに適用は終了している。「協助被災集合住宅更新重建方案」も同じく2006年2月までに再建計画(事業計画及び権利変換計画)が提出された物件が対象で、2006年8月までに建築確認を得て工事を開始することとされている。「臨門方案」は2003年の時点で申請は締め切られており、建物を完成させた後の、融資の返済や921基金への権利の移転などは、2007年8月までに終了させるものとされている。「達陣方案」も2006年8月の時点で申請を締め切っており、支援策は暫行条例の期限を区切りとしてほとんど全て終了しているといえる。

## 5. 再建の進捗状況

大破集合住宅の60.7%が利用している「都市更新方式」で再建を進めている物件99棟での、再建を進める所有者組織である「都市更新会」の設立時期、工事の着工時期、及び完成時期について、震災後半年毎に区切って棟数の累計を示したのが〔図1〕である。

更新会は最も早いもので震災1年後の2000年9月に設立され、最も設立数が多いのは2年～2年半後の間の33棟であり、この時点で全体の51.5%の物件で設立済となっている。3年半後の時点では89.9%の89棟と、ほとんどの建物で設立に至っている。

工事の着工及び完成については、最も早く着工したのもでも震災後1年8ヶ月を経た2001年5月であり、完成は被災から3年半後の2003年3月となっている。着工棟数が最も多いのは、震災後3年～3年半及び3年半～4年のそれぞれ17棟であり、完成した時期では4年半～5年での16棟が最大、次いで4年～4年半での14棟となっている。これより、震災後2年で更新会を設立、3～4年でようやく着工に至り、約1年の工事期間を経て、4～5年で完成するものが中心であるといえる。

このような再建の状況と、3章でみた支援策とその開始時期を合わせて考えれば、地震後から「集合式住宅重建服務団」や「集合式住宅都市重建更新相關作業手冊」などの合意形成の支援は行われていたが、再建への活動は進まず、震災後約1年が経った2000年11月に「九二一震災復興暫行条例」で集合住宅関係の規定及び都市更新方式による再建への支援枠組みが示され、また同時期に921基金会の「協同被災集合住宅更新重建方案」等の活動費用の助成が出来たことにより、更新会の設立が一気に進んだものと考えられる。そして、2001年4月の921基金会の「臨門方案」の開始、及び2002年11月の対象拡大などの強力な支援策が用意されたことで、ようやく再建の計画が具体的に進行し始め、1～2年の合意形成期間を経て、3～4年目に着工物件がみられるようになったものと思われる。支援策が追加・拡充されていくことで、実際の再建の取り組みが進んだ様子がうかがえる。

しかし、6年半が経ち「九二一震災復興暫行条例」の期限を過ぎた2006年3月時点でも、3棟でまだ更新会が設立されておらず、これら物件では再建は難しいと考えられる。また、暫行条例期限の時点で着工していたのは67棟で全体の67.7%に過ぎず、2007年3月になっても着工していない物件が32棟も存在する。完成物件についても、5年後の2004年9月時点で36.4%の36棟、2007年3月でも56.6%の56棟と少ない状況である。

このように再建の進行が遅れている理由としては、被

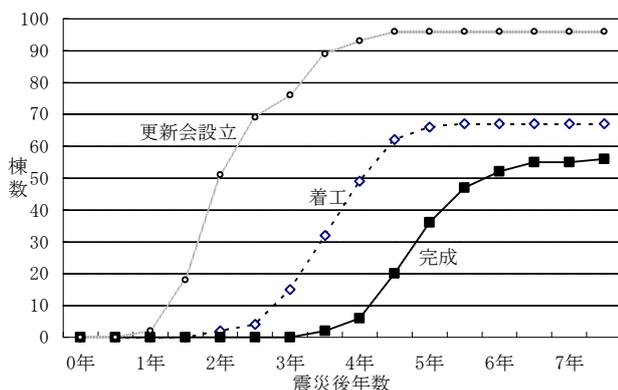


図1 集合住宅再建の進捗状況

災地付近では住宅は比較的供給過多であり<sup>(3)</sup>、被災物件以外のところで住戸を確保することは比較的容易だったことが挙げられる。特に経済的に裕福な区分所有者の場合にこの傾向が強く、他の住宅に移転して被災物件を早急に再建する必要を感じないため、区分所有者の参加率が低く、所有者間での意思統一がなかなか進まなかったという<sup>(4)</sup>。また、都市更新会を設立する際には、7人以上の所有者の発起があればよいとされているため、所有者の一部が再建を進めるべく更新会を立ち上げたものの、その後の計画策定でなかなか合意が得られなかったことにより、更新会設立から工事着工までに時間がかかっているものと考えられる。

なお、都市更新を用いずに再建を行った「原地原貌」物件44棟に関しては、地震後4年の2003年9月の時点で34棟・77.2%が完成、2005年6月時点では〔表1〕にみる通り39棟・88.6%が完成しており、残る5棟も建築確認を得て工事中である。このように都市更新に比べて原地原貌再建の再建が早いのは、都市更新の場合には更新会の設立認可、事業計画及び権利変換計画の審議など、様々な手続が必要なことが理由といえる<sup>(5)</sup>。また、2章で示したように、都市更新方式を主眼におく形での集合住宅の再建に係る支援策が一通り揃ったのは、震災約1年後と多少遅かったため、それ以前に早急な再建を目指した物件では、支援策の多い都市更新ではなく、原地原貌再建を選択したとのことである<sup>(6)</sup>。

## 6. 個別物件での再建の実態

### (1) 調査事例の概要

個々の物件での再建の実態を把握するため、都市更新会等の住民組織の代表者へのヒアリング調査を実施した。調査は2002年から2006年にかけて〔表4〕に示す11事例を対象に実施し、再建の過程と事業の内容などに関して1時間半～2時間程度の聞き取りを行った。

物件の選定にあたっては、調査すべき物件の特性を示した上で、921基金会から紹介を受けている。そのため、多くの事例が「都市更新」による事業で、「臨門方案」を受けているものとなっているが、原地原貌再建や縮小再建・移転再建、達陣方案適用などの事例も含まれることから、集集大地震による被災集合住宅再建のおおよそのタイプを把握出来ているといえる。

従前(被災)建物の規模は様々であり、小さいもので1棟45戸、最も大きいものでは11棟363戸にもなる。建設年は半数程度で不明だが、分かっているものでは比較的最近となっており、完成して居住開始後そう時間が経たないうちに被害にあっている。

再建後の建物の規模は、従前とほとんど同じか、従前より小さくなっている。敷地を縮小しての再建を行った④⑤⑨では、戸数は従前の31%から70%と大幅に減っており、縮小により空地として残った敷地の一部を臨門方案により921基金会が買い取っている。臨門方案による買取戸数では、最も多い②で34戸、最も割合の大きい⑧では再建戸数の26.4%を921基金会が購入している。これらの土地及び住戸の買取分は、事業に参加しなかった戸数とおおよそ対応しており、不参加戸数、及び工事開始後に途中で事業を離脱した戸数に、臨門方案が対応していることとなる。

再建の過程では、再建を検討する何らかの形での住民組織は、多くの事例で地震後すぐに出来ているが、事業実施を目指した都市更新会が設立されるまでには1～3年の期間がかかっており、また事業計画・権利変換計画

の決定や工事中までは、更新会設立からさらに1～2年はかかっている。その中で、原地原貌再建である①の取組は早く、被災集合住宅の中で最も早い2000年10月には工事に着工、地震2年後の2001年9月には完成している。なお、都市更新方式で実施した再建事業のうち、最も早く終了したのが、2002年10月完成の③である。

## (2) 個別事例の特徴

11の事例について、事業の内容、再建への参加状況、及び合意形成の特徴を個別に紹介する。

### ①水稲之歌九期（南投縣南投市）

出来るだけ早く再建するために原地原貌方式を選択し、最初に再建された集合住宅である。従前45戸のうち、再建に参加しなかったのは6戸であり、その理由としては、高層住宅に不安を抱き戸建住宅に移った、新たなローンを借りることが難しい、仕事のためこの住宅を所有していた人で地震後には元の家に戻ってしまった、などである。これらの不参加者の権利は再建に参加する人が個別に購入したとのことである。

所有者で構成される管理委員会で再建方法を検討し、多くの所有者の同意を得た上で、工事を依頼する会社を検討、設計案の提出を受けて強い構造を提案した会社を選定して、2000年10月に工事を開始している。この過程においては、南投縣政府から紹介を受けた専門家が、住民同士、住民と業者間の合意形成を支援している。

教師や公務員など、経済的に安定していた所有者が多かったため、2割の所有者は再建費用を自力調達しており、残る8割が中央銀行の優遇ローンを用いている。建設後3年で被災したため、従前建物購入時のローンが残る人も多かったが、銀行との交渉により、倒壊し解体された建物分のローン返済の免除などを受けることで、二重ローンの負担を軽減している。

2001年9月に建物が完成しているが、調査を行った2002年8月時点で実際に居住しているのは約半分



の住戸であり、被災後別の家に移った人が戻っていないとのことである。

### ②太子吉第（台中縣霧峰鄉）

従前197戸のうち、最終的に40世帯が再建事業に参加せず、その分を臨門方案による買取で対応した事例である。不参加の理由としては、先の①と同様の内容のほか、地震の危険地域には住みたくない、元の建設会社が建てるものには住みたくない、などがみられる。

従前建物を建設した会社が9戸を所有していたこともあり、地震後にこの会社と交渉し、被害に関しての和解の後、協力して再建を進めることとなった。従前の集合住宅内でのコミュニティが良好であり、再建の過程においても、2000年10月の都市更新会の設立後、勉強会やイベントの開催、情報のネットを使った公開などの様々な工夫をすることで、円滑な合意形成が図られている。

再建資金の調達については、当初は自力で銀行と交渉し借りることを目指したがうまくいかず、臨門方案が実施されたのを受けて、参加戸数の全戸がこのつなぎ融資を利用する形を取っている。



### ③名流藝術世家（台中縣東勢鎮）

都市更新方式を用いて最初に完成した事例である。被災当初は補修を検討したが、かなりの費用がかかるために再建を選択し、1999年12月に建物を解体した。その後近隣の建物や空地と共同での都市更新事業を計画するが話し合いがつかず、2000年8月に単独での再建を決めて都市更新会を設立している。

56戸中6戸の反対があり、これへの対応のため原地原貌ではなく都市更新方式を選び、臨門方案による買取を受けている。臨門方案のローンも受けているが、申請が通ったのは着工後であり、その間の資金は自力で調達したという。

再建の過程で苦勞したのは資金の



表4 ヒアリング調査の対象事例

事例名	①水稲之歌九期	②太子吉第	③名流藝術世家	④元寶大樓	⑤博士的家	⑥金巴黎	⑦東勢王朝一期	⑧遠見大樓	⑨台中奇跡	⑩永東社區	⑪晶宮大廳	
調査時期	2002年8月	2002年8月 2004年9月	2004年9月	2004年9月	2004年9月	2005年9月	2005年9月	2005年9月	2005年9月	2005年9月 2006年12月	2006年12月	
調査時状況	完成	工事→完成	完成	工事中	完成	検討中	工事中	完成	完成	検討中	工事中	
所在地	南投縣 南投市	台中縣 霧峰鄉	台中縣 東勢鎮	南投縣 埔里鎮	台北縣 新莊市	台中縣 大里市	台中縣 東勢鎮	台中縣 大里市	台中縣 大里市	台中縣 大里市	台北市 信義區	
従前建物	建設年 1996	不明	1996	1994	1994	不明	不明	不明	不明	不明	1983	
従前建物	戸数(店舗含む)	45	197	56	337	137	363	65	106	239	103	52
	棟数	1	2	1	1	3	11	1	1	2	2	1
	階数	10	13	8	14	12	12	14	10	12	5	12
	敷地面積㎡	751	3939	1353	5701	1996	7445	不明	2381	4999	3668	920
再建建物	延床面積㎡	3771	31559	6538	38910	12882	不明	9075	13054	32757	不明	6763
	戸数(店舗含む)	39	197	56	103	94	38	50	106	84	85	54
	棟数	1	2	1	1	2	1	1	1	1	1	1
	階数	10	13	10	10	12	11	14	10	12	7	14
再建建物	敷地面積㎡	同前	同前	同前	不明	1403	7371	1435	同前	2465	同前	同前
	延床面積㎡	不明	31559	8724	15312	9849	4067	11103	13024	16405	9555	11026
	事業方式	原地原貌	都市更新	都市更新	都市更新 縮小再建	都市更新 縮小再建	移転再建	移転再建 都市更新	都市更新	都市更新 縮小再建	都市更新	都市更新
	主要支援策	なし	臨門方案	臨門方案 容積奨励	臨門方案	臨門方案	土地交換	土地交換 臨門方案	臨門方案	臨門方案	達陣方案 容積奨励	達陣方案 容積奨励
臨門	戸数	-	34	6	8	1	-	8	28	4	-	-
	買取土地㎡	-	-	-	795	180	-	-	-	767	-	-
参加戸数	再建参加	39	157	50	103	92	29	36	78	64	41	52
	途中離脱 不参加	不明	6	不明	不明	8	未定	0	不明	20	未定	未定
再建過程	住民組織化	不明	不明	1999/9	不明	2001/2	2002	1999	1999/12	1999	不明	不明
	更新会設立	-	2000/10	2000/9	2001/7	2001/11	-	2002/10	2002/5	2000/10	2001/3	2003/2
	計画決定	2000/6	2001/6	2001/4	2003/2	2002/9	未	2003/8	2003/1	2001/12	2006/1	2004/2
	工事着工 建物完成	2000/10 2001/9	2002/2 2004/3	2001/5 2002/10	2003/2 2004/10	2002/10 2004/7	未	2003/11 不明	2003/1 2005/2	2003/6 2005/4	未	未

問題であり、所有者が従前建物購入のために融資を受けていた個々の銀行と交渉し、①と同様に解体された建物分の元金は免除、建物分の融資の利子と土地分の融資を返済することで合意している。

#### ④元寶大樓（南投縣埔里鎮）

不参加者の権利分の土地を残し、参加者のみで従前の規模より縮小して再建した事例である。従前 337 戸のうち、当初は 200 戸程度が参加予定だったが、時間の経過とともに参加を断念する人が出たため、全体での再建をあきらめ、結局 103 戸での再建となっている。生活の復興を急いで新しい住宅を購入した人が参加をとりやめたとのことである。

従前の約半分の敷地を用いて建物を建設し、残る敷地は建物の建設後に売却する予定とのことである。縮小再建を行うにあたっては、921 基金会のアドバイスを参考にしており、臨門方案で不参加者分の住戸及び土地の購入が行われている。

このような過程の中で、合意形成には苦労したとのことであり、住民間での信頼関係を構築し、再建方法を決定するまでに 3 年半の歳月を要している。



#### ⑤博士的家（台北縣新莊市）

震源から遠く離れた、台北郊外での再建例である。3 棟のうち 1 棟が倒壊、2 棟も傾いて危険と判定されたため解体された。被災後は建設に関わった会社複数に対して訴訟を起こし、2002 年 3 月に最初の会社と、2003 年 2 月に最後の会社と和解し、賠償金を得ている。

これと並行して建物の再建を進め、当初は多数が再建に賛成で反対は 17 戸だったため、都市更新会を設立して 3 棟全部の再建を目指した。しかし、大多数の所有者が政府の優遇ローンを用いて近隣で別の住宅を購入し、事業には参加せず権利を金銭で精算したいという希望者が増えて、最終的には 45 戸が不参加となった。このため、支援を受けた 921 基金会と相談し、敷地を縮小して 2 棟のみを再建することとしている。再建の参加者は、賠償金で従前建物購入時のローンを精算した上で、臨門方案により新たなローンを組んでいる。

空地として残した敷地の利用方法は調査時点では決まっていなかったが、臨門方案により 921 基金会に権利が移転された後に、公園にする案があるとのことであった。



#### ⑥金巴黎（台中縣大里市）

従前建物の敷地と国有地とを交換した上で、再建を目指す事例である。11 棟のうち 3 棟が倒壊し、8 棟も柱が壊れたため解体されている。地震後は住民が各地に移ってしまったため、2 年程は全く連絡が取れなかったという。この間の 2000 年に行われた都市計画変更により、従前敷地は公園用地に指定され、土地の権利を収用するとの話が出てきて、ようやく住民組織が形成された。

住民は収用には納得せず、逆に土地交換を行政に提案した。土地交換に関しては全ての住民が理解を示したわけではないが、権利を残すためにはこの方法しかないという説明して納得してもらったという。行政からは公的企業の工場跡地が提示され、住民側もこれを受け入れて、交換を希望した 363 戸中の 303 戸について、2004 年に土地交換の手続が終了している。希望しなかった 60 戸は、従

前ローンの返済が出来ず権利を失った人、地震後に新市区の住宅を購入したため交換の権利を失った人である。

交換は終了したが、全ての住民が再建を求めているわけではない。すぐにでも再建を目指すのは 29 戸に過ぎず、39 戸はいずれ再建する予定、235 戸は交換された土地の売却を希望しており、交換先の土地はこれら 3 つのグループで分割され、うち再建希望の 29 戸分について事業の計画が立てられている。なお、2003 年時点では再建希望は 48 戸いたが、土地交換に時間がかかったことで、他に家を購入してしまい、参加を見送ったとのことである。

#### ⑦東勢王朝一期（台中縣東勢鎮）

土地交換をした上で、都市更新での再建を行った事例である。地震後に管理委員会の役員が元の敷地での再建を提案したが、被害が大きく 28 名が亡くなったこともあり、大半の所有者から反対を受けている。そのため、交換後の土地で再建する方向を考え、行政と交渉して 2000 年に土地交換が了承されている。

その後交換先の土地の選定にはいるが、行政が提示する候補地は条件がよくない場所ばかりだったので、所有者らが従前建物の近くで土地を探し、駐車場となっていた土地との交換を提案、交渉を続けて 2002 年 9 月に場所が決定している。

交換先が決定したのを受けて、2002 年 10 月に都市更新会を設立、建築士を探して設計を依頼し、2003 年 8 月に計画が決定して建築許可を取得し、工事に入っている。従前 65 戸のうち事業に参加しないのは 29 戸で、この世帯は土地交換の前から不参加を表明していたため、参加者内での意見はまとまっていたという。事業費用に関しては、臨門方案による住戸買取と融資を受けているほか、従前建物を建設した会社からの賠償金を用いている。



#### ⑧遠見大樓（台中縣大里市）

従前 106 世帯のうち、居住していたのは 91 戸で、残りを建設会社が所有していた。この 91 戸は再建への参加を希望、建設会社も協力的であり、震災後 3 ヶ月で再建に合意し、原地原貌方式での計画を策定して 2000 年 9 月に建築許可を得ている。

しかし資金調達の目処がつかなかったため、その後しばらくは支援策の様子をうかがった上で、都市更新での再建に切り替え、2002 年 5 月に更新会を設立している。この様子見の期間に、従前建物のローンに関する交渉を銀行と行い、建物分のローン免除を受けている。

更新会設立後は、計画の策定、臨門方案の申請、建設会社の選定、新計画での建築許可等の手続を進めて、2003 年初めに着工、2005 年に完成し入居している。事業に参加して戻ってきたのは 78 戸で、不参加の 13 戸は臨門方案で一旦買い取った後新たに分譲されている。建設会社所有の 15 戸は賠償として権利の販売額が所有者に支払われている。



#### ⑨台中奇跡（台中縣大里市）

不参加者の持分の敷地を残し、縮小して再建した事例である。被災集合住宅の再建には都市更新が使えるという話を聞いて、地震直後に住民組織を設立しており、その時点では 239 戸のうち 8、9 割が参加を希望していた。

容積奨励を用いた再建計画を立て、2002 年に建築許可

が下りたが、資金の問題があったため、921 基金会の臨門方案に申請した。その際再度住民の参加意思を確認するよう求められ、意向調査を行ったところ、参加希望は 84 戸に減少していた。減少した世帯については、手持ちの資金で別途家を建設・購入したとみられる。

参加戸数が減ったため、921 基金会の意見も受けて縮小再建の計画を作り直し、2003 年 6 月に工事着工、2005 年 4 月に完成している。しかし、実際に戻ってきたのは 60 数戸であり、途中で離脱した 20 戸程に関しては、他に住宅を購入した人、及び資金調達が難しく断念した人であるという。



#### ⑩永東社區（台中縣大里市）

3 棟のうち 2 棟 103 戸が倒壊し、この分の再建を進めている事例である。地震後 1～2 年の間はどのように分分からず、921 基金会等からの情報を受けて再建の方向を固め、2001 年 3 月に更新会を設立している。

この時点での再建希望は 51 戸であり、従前戸数の半数に達していなかったが、臨門方案の申請を行った。しかし参加戸数が少ないことが明らかとなって申請は認められず、住民組織の代表者を替えるなどして新たに取り組み、臨門方案の 2003 年の申請期限が過ぎてしまった。

このため、建設会社の参画を受ける形での再建に切り替え、2005 年 10 月に事業コーディネーターに協力を依頼した上で建設会社を選定、計画を策定して、暫行条例が切れる直前の 2006 年 1 月に都市更新事業の審査を通過している。合わせて、921 基金会の達陣方案を申請し、ここからの補助も受けて事業を進めている。

計画建物の戸数は 85 戸だが、従前所有者が戻ってくるのは 41 戸のみであり、建設会社が不参加者の権利を買い上げ、それら権利分に相当する新築建物の 43 戸を分譲することになる。不参加の理由は、他の事例と同じく、他に家を買った、資金調達が出来なかった、などである。

#### ⑪晶宮大廳（台北市信義區）

震源から離れた台北市内での再建事例である。地震の発生前に建物の欠陥が発覚し、対処を検討しているうちに被災した。被害は小さく修繕可能との判定だったが、所有者は怖くて住めない・住宅の販売価値が下がるとの理由で再建の方向を目指した。元の欠陥への対処も含めた修繕費用の見積を依頼し、再建する場合の費用の半分以上かかることを示して行政と交渉し、2001 年に半壊の判定に変更させた。

半壊の場合も都市更新再建が可能なることから、2003 年 2 月に更新会の設立を申請し、計画の策定に入った。所有者の大多数は再建には賛同していたが、権利持分の価格評価で意見が合わず、住民間で対立が生じたため、2003 年 8 月に一旦検討を停止し、行政機関による鑑定・評価などを受けた上で、2004 年 2 月に計画が固まった。この時点で 921 基金会の臨門方案は締め切られていたため、達陣方案を申請して支援を得ている。

## 7. 支援策及び再建状況に関する考察

### (1) 集合住宅再建支援のフレーム

以上みてきた、集集大地震における被災集合住宅の再建に対する主要な支援策は、[図 2] のような形で整理することが出来る。

中央政府は暫行条例を制定し、区分所有建物の再建における合意要件の緩和や、建築規制の緩和などの支援を行う。縣政府を通じて再建への補助を行い、建築士等の専門家集団を組織化して個別物件への支援体制を組んでいる。これらのほか、金銭面での支援として、中央銀行の被災者支援向けローンに対して利子補給が行われ、銀行を通じて個々の所有者に提供される。

金銭面の支援は 921 基金会を軸に行われており、民間からの義捐金及び中央政府の拠出を原資として、計画策定費等への補助、臨門方案による不参加者権利の買取と担保のない人へのつなぎ融資などが行われる。つなぎ融資に関しては、再建後の建物を担保とした新たなローンに関する銀行との調整も、921 基金会が行う。また、銀行は従前建物購入時のローンのうち建物相当分の支払を免除、従前建物を手がけた建設会社は賠償金を所有者に支払っている。

このように、政府による公的な支援、921 基金会という半官半民の財団による支援、及び民間企業による対応によって、集合住宅の再建に対しては手厚い支援が行われているといえる。

### (2) 再建における課題

このような手厚い支援が行われているにも関わらず、再建がなされるまでにはかなりの時間を要しており、震災から 7 年を経てもいまだ着工していない物件も残っている。また、再建は実現したが、事業に参加しない、あるいは再建されても戻ってこない従前の所有者が多いという状況も生じている。

このような問題が生じている理由として、集合住宅の再建支援策が、地震直後の時点で明確に示されていなかったことが挙げられる。3 章でみたように、集合住宅の再建支援策が打ち出されたのは 2000 年 11 月の暫行条例の改正時点であり、それまでは集合住宅に対する重点的な支援は組まれていなかった<sup>(7)</sup>。再建支援策が示されるまでに被災後 1 年を要したことにより、この間に住宅再建策として示されていた、中央銀行の被災者向け優遇ローンを用いて、従前所有者の多くが新たに住宅を購入してしまい、再建開始への意欲は薄れ、また参加希望も減ったものと考えられる。同時に、当時の被災地において

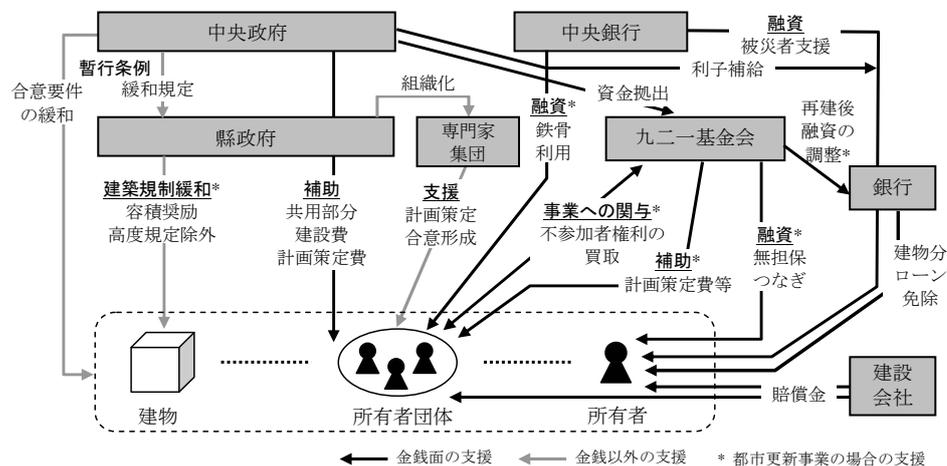


図 2 集合住宅再建に対する支援フレームの概念図

は住宅が余り気味であり、新規の購入が用意であったことも、再建への参加者を減らす要因といえる。

参加を希望しない所有者の増加を受けて、2001年4月に921基金会は「臨門方案」を創設し、これによって再建事業は円滑に進むようになったわけであるが、不参加者の権利買取及び再建資金の調達という、事業における最も難しい部分を921基金会が一手に担ったことで、所有者組織が行うべき作業はわずかとなり、再建の取組は所有者の主体性に欠けたとの指摘も聞かれる<sup>(8)</sup>。暫行条例により区分所有者の2分の1の合意で再建可能、不参加者分は921基金会が臨門方案で買い取るのだから、所有者間での合意形成もそれほど必要ない。そのため、再建に対する当事者意識が低い所有者もいると思われ、これが事業が終了し建物が完成しても戻ってこない所有者が多い状況をつくりだしていると考えられる。

この意味で、集集大地震における被災集合住宅の再建は、被災所有者の協同による生活復興の取り組みというよりは、従前所有者の一部による住宅財産の再建という側面の方が強いともいえる。このような個人財産に関わる部分の支援が可能であったのは、民間からの義捐金を運用する921基金会が多くを担っていたからであり、このような半官半民的な立場からの支援が有効だったといえる。

ただし、921基金会が臨門方案により融資した分の資金は、再建された建物を担保にした新たなローンにより返済されてきているものの、まだ全ての精算が終了したわけではない。事業への参加を表明したが、資金調達の問題により途中で離脱した所有者がみられたように、再建されたものの新規融資が得られず精算が出来ない所有者が出てくることも想定され、再建の過程で手厚い支援をして事業を進めても、最終的に再建建物での生活が継続しえない所有者は発生してしまう。このような所有者の再建をどこまで支援すべきかは、課題が残る。また、921基金会が臨門方案で購入した住戸は、近年の台湾での住宅市場が活発化していることにより、その多くが売却されて資金を回収しつつあるとのことだが、住宅市場で売却できなければ不良資産として残る可能性があり、住宅再建の支援と住宅市場との関係性についても、検討が必要と思われる。

### (3) まとめ

台湾での集合住宅再建の状況を概括すれば、政府による制度面での支援（区分所有法、都市更新の適用、建築規制の緩和）と、921基金会による資金面での援助（各種補助、臨門方案）という手厚い再建支援により、実施が困難な集合住宅の再建が進んでいる。

しかし実際の再建は迅速かつ適切に進んでいるわけではない。再建支援策の提示が遅れたことにより、他住宅の購入及び移転が進み、その結果として再建への関心の薄れ、所有者間での再建に対する意思の相違が生まれ、合意形成の困難さと不参加者の増大を引き起こしている。不参加者の増大を受けて、この分の権利買取の支援を拡充せざるを得ず、購入住戸の処分というリスクが高まるとともに、支援策に対する所有者の依存度が高まったことは問題といえる。

このようにみれば、被災集合住宅の再建に関しては、①再建方針及び支援策の早期の提示、②公的支援と自助努力の役割分担の明確化、③政策的支援と住宅市場の関係性の検討、が課題と考えられる。

### 謝辞

本稿の元となった調査の実施にあたっては、台湾の関係機関及び再建事例関係者の様々な支援・協力を得た。なかでも財団法人九二一震災重建基金會の謝志誠執行長及び王俊凱氏には情報提供及び事例紹介等で多大な協力を受けている。

また、個々のヒアリング調査については、通訳並びに関係各位との連絡・コーディネート役割を担った王雪雲、王雪齡両氏の協力がなければ実施できなかった。記して感謝したい。

### 補注

- (1)参考文献1)に基づく。なお、暫行条例の期限終了をもってまとめられた参考文献2)でもこの数値が用いられており、最終の値とみてよいと思われる。
- (2)臨門方案の対象物件のうち、申請後に取り消されたもの、及び集合住宅ではない街区型の都市更新のものを除いている。
- (3)参考文献2)には、地震発生時の台湾全土での民間住宅の空家は約123万世帯、主要被災地にある空家も20万世帯あったとの記載があり、この数字は被災戸数を大きく上回っている。
- (4)2002年8月調査での921基金会のヒアリングなどによる。なお、参加率が低い場合基金会が関わる必要があるとの認識であった。
- (5)参考文献2)では、都市更新方式による再建は、原地原貌での再建に比べて、完成までの期間は半年以上は長くなると述べている。
- (6)2002年8月調査における原地原貌再建事例・水稻之歌九期の理事長へのヒアリングによる。
- (7)2000年になって集合住宅の再建支援策が明確に打ち出されたのは、この年の中央政府の選挙により政権が変わり、政策の転換がなされたためとのことである。
- (8)2006年12月調査での921基金会のヒアリングによる。

### 主要参考文献

- 1)住宅及社區處「九二一地震住宅及社區重建情形圖示」2005.6.30
- 2)行政院九二一災後重建推進委員會「九二一地震住宅再建回顧錄」2006.1.31
- 3)財団法人九二一震災重建基金會「921震災重建基金會捐款運用報告」2002.9
- 4)財団法人九二一震災重建基金會「臨門家族 第六期」2003.2
- 5)内政部營建署「九二一震災住宅重建進度總結報告」2006.3
- 6)王俊凱「震變與突圍—財団法人九二一震災重建基金會與政府住宅重建策略之比較」國立政治大學商學碩士論文,2006.7
- 7)吳崑茂「台湾與日本 震災住宅重建比較」傳文文化,2005.9
- 8)黃秀政・總主持編者「九二一震災災後重建實錄」五南圖書出版,2005.7
- 9)行政院九二一震災災後重建推動委員會「九二一地震重建區住宅政策與實施方案」2001.5
- 10)台中縣住宅及社區重建諮詢輔導暨服務團「台中縣住宅及社區重建諮詢輔導暨服務團計畫-定案報告」2005.11