

区分所有集合住宅の再建事例にみる復興支援策の効果
—台湾・集集地震における被災集合住宅の再建 その2—

EFFECTS OF SUPPORT MEASURES ON RECONSTRUCTION CASES OF
DAMAGED CONDOMINIUMS

- Reconstruction of Condominiums damaged by Taiwan Chi-Chi Earthquake Part 2 -

米野 史健
Fumitake MENO

This study aims to examine effects of support measures for reconstruction of condominiums damaged by the 921 Chi-Chi Earthquake of 1999 in Taiwan. To clarify influences on reconstruction projects caused by each support measure, eleven reconstruction cases were investigated by hearing surveys for readers of unit owners' organization, and relations between activities on the reconstruction process and support measures were analyzed. The results are shown as follows: (1) The combination of a deregulation on the required participation ratio and a financial support for purchase of ownerships from non-participants, and a bridging loan for owners who participate in the project, were the most effective support measures. (2) Despite the presence of effective supports, progress in reconstruction was slow because of the relocation of owners caused by delays in the establishment of support measures.

Keywords: *condominium, restoration, reconstruction, support measure, earthquake*

区分所有集合住宅, 復興, 再建, 支援策, 地震

1. 研究の目的

本研究は前報¹⁾で示した、1999年9月の台湾・集集地震における被災区分所有集合住宅に対する復興支援策の内容とその適用状況、及び被災物件全体としての復興の進捗状況とを踏まえた上で、被害建物を解体した上で建物を新築する「再建」(建替え)の事例に着目して、個々の再建案件の実態と支援策との関係を分析しようとするものである。区分所有集合住宅の再建では区分所有者の合意形成が不可欠であり、合意の障害となる各種の制約条件を取り除き緩和することで、再建を円滑にするのが支援策の主目的であるから、個々の事例での事業の進行及び合意の形成の過程を詳しくみることによって、支援策の果たした役割が明確になると考えられる。

集集地震における被災区分所有集合住宅に関して、個別事例の事業過程や合意形成を扱った研究としては、4つの事例を分析し再建の成功要因を示した論文²⁾、合意形成を所有者内部の合意と外部との合意に整理した論文³⁾がみられ、このほか再建事例を報告した書籍⁴⁾などがあるが、支援策による効果・影響に着目して事例の再建過程を分析する研究はみられない。

以上の観点に基づき、本研究は、集集地震で被災した区分所有集合住宅の再建事例について、個別事例での事業及び合意の過程を整理し、過程における個々の行動や判断に対して支援策の及ぼした影響を分析することによって、支援策の効果と課題を明らかにすることを目的とする。

2. 調査の概要

(1) 調査の方法

個々の再建事例での事業及び合意の実態を把握するため、再建を行う区分所有者の団体(都市更新会など)の代表者へのヒアリング調査を実施した。ヒアリングは2002年から2006年にかけて実施した計5回の現地渡航調査の期間中に行い^{注1)}、再建の過程と事業の内容、合意形成上の課題などに関して、1事例あたり2時間程度の聞き取りを行った。合わせて活動の時系列の推移や事業の計画を示した関係資料の提供を受けた。このほか、中央政府・縣政府や、財団法人九二一震災重建基金會(以降「921 基金会」と表記)などの資料や、関連する書籍・論文等を収集し、個々の事例に関する情報を補足している。

調査対象事例の選定に際しては、前報¹⁾で示した5つの集合住宅の復興方法のうち、再建に該当する「原地原貌再建」(補助等の支援をあまり受けずに従前敷地で同様の建物を再建する)、「都市更新再建」(日本の再開発に類する制度を用いて特別の支援を受けて建物を再建する)、「移転再建」(別の土地を入手して新たな建物を建設し移転する)の3タイプの事例がそれぞれ含まれるようにしている。その上で、案件数の最も多い「都市更新再建」の事例の中から、事業のタイプが異なるものを複数選定している。なお、具体的事例の選定にあたっては、集合住宅再建の個々の案件に詳しい、921 基金会のスタッフからの推薦・紹介を受けている。

(2) 調査事例の概要

ヒアリング調査を実施したのは、[表1]に示す11事例である。タイプ別では「原地原貌再建」1件、「都市更新再建」8件、「移転再建」2件である^{注2)}。都市更新再建のうち、不参加者の権利分の土地を残し参加者のみで従前よりも敷地・建物の規模を縮小して再建した「縮小再建」が3件、最終の現地調査である2006年12月の時点でまだ再建に至っていなかった「取組中」事例が2件ある。これらの事例によって、集集地震による被災集合住宅再建のおおよそのタイプは把握出来ているといえる。

主要な支援策としては、事業方式が「都市更新」のものでは、取組中の2事例を除いて、921基金会の「臨門方案」（不参加者分権利の買取、再建資金のつなぎ融資）が適用され、「容積奨励」（指定容積率の0.3倍を超えない範囲で容積を割増）も3事例で用いられている^{注3)}。取組中の2事例では、921基金会の「達陣方案」（借入金への利子補給、共用部分建設費の補助）が使われている。移転再建の2事例では、「土地交換」（公用地との交換を申請可能）の手続で移転がなされている。原地原貌再建の事例①ではこれらの特別な支援策は使われていないが、政府の「集合式住宅重建服務團隊」（再建を支援する専門家グループ）の派遣や、921基金会の「協同被災集合住宅更新重建方案」（活動費の補助）等の、その他の事例でも適用されている基本的な施策は利用している。

従前（被災）建物についてみると、建設の時期は1990年代が7件と多く、完成後10年も経たないうちに甚大な被害を受けている。建物の規模は様々であり、最小で1棟45戸、最大は11棟363戸である^{注4)}。複数棟を持つものが5件あるが、単棟のものと同様に、敷地及び建物を全体で一括して区分所有する形である。

再建後の建物に関しては、容積奨励を受けたもので延床面積が増えているが^{注5)}、戸数はそう変わっておらず、縮小再建及び移転再建以外は総じて従前と近い規模である。規模は変わらないが再建に参加しない住戸は存在しており、この分を921基金会の臨門方案で買い取る形になっている。縮小再建の3事例では、再建後戸数は従前

の30.6～68.6%へと大幅に減っており、縮小で空地として残った部分を921基金会在臨門方案により買い取っている。再建参加戸数と従前戸数の比を参加率とすると、未確定の事例⑩を除いた全体では53.5%、最も低い事例⑥では28.2%であり、多くの所有者が再建に参加していない状況がうかがえる^{注6)}。

再建の過程では、再建を検討するための組織は、従前の管理委員会（日本の管理組合に相当）を元にする形で、多くの事例で地震後すぐに動き出しているが、事業実施を目指した都市更新会（都市更新方式で事業を行うための組織）等の正式な組織が設立されるまでにはおよそ1～3年の期間を要している。その後再建に関する事業計画・権利変換計画に合意するまでの期間は、数ヶ月から4年以上と様々であり、各事例での合意形成の差が表れているといえる。その中で事例①の取組は早く、調査事例以外も含めた全被災集合住宅の中で最も早く2001年9月に完成している。なお、都市更新再建のうち最も早く終了したのが、2002年10月完成の事例②である。

3. 個別事例の特徴

調査対象の11事例に関して、被害状況と事業方式、再建活動と合意形成のプロセス、再建への参加状況、再建資金の調達方法、及び支援策の利用状況などについて、特徴的な事項を概括する。

水稻之歌九期（南投縣南投市）

1階ピロティ部分が崩れるなどで全壊判定を受け、出来るだけ早く再建するために、支援策が出揃っていない地震直後の段階で原地原貌方式での再建を選択している。

管理委員会で再建方法を議論し、3戸の所有者から不参加の意思表示があったが、その他多数の所有者の同意を得た。当初特定の建設業者と再建計画について協議を行ったが価格等の面で折り合いがつかず、その後複数の業者に検討を依頼し、提案のあった7社の中からより強い構造の計画を選定して、工事を開始した。この過程で、支援策に基づき縣政府から派遣された専門家が、計画の検討と住民同士及び住民－業者間の合意形成を支援している。

表1 調査対象事例の概要

再建のタイプ	原地原貌	都市更新			都市更新：縮小再建			都市更新：取組中		移転再建	
事例名	水稻之歌九期	名流藝術世家	太子吉第	遠見大樓	博士的家	元寶大樓	台中奇蹟	晶宮大廈	永東社區	東勢王朝一期	金巴黎
所在地	南投縣南投市	台中縣東勢鎮	台中縣霧峰鄉	台中縣大里市	台北縣新莊市	南投縣埔里鎮	台中縣大里市	台北市信義區	台中縣大里市	台中縣東勢鎮	台中縣大里市
事業方式	原地原貌	都市更新	都市更新	都市更新	都市更新	都市更新	都市更新	都市更新	都市更新	都市更新	以地易地
主要な支援策	-	臨門方案 容積奨励	臨門方案	臨門方案	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	臨門方案 容積奨励	土地交換
建設年	1996	1995	1994	未確認	1994	1994	未確認	1983	1980	1994	1993
従前戸数	45	56	197	106	137	337	239	52	102	64	363
従前棟数	1	1	2	1	3	1	2	1	2	1	11
建物地上階数	10	8	13	10	12	14	12	12	5	14	12
敷地面積(m ²)	751	1353	3939	2381	2590	8326	7533	920	3668	1004	7445
延床面積(m ²)	3771	6538	31559	13054	12882	38910	37039	6763	8108	9075	未確認
再建戸数	39	56	197	106	94	103	84	54	84	50	未定
再建棟数	1	1	2	1	2	1	1	1	2	1	未定
建物地上階数	10	10	13	10	12	10	12	14	7	14	未定
敷地面積(m ²)	751	1353	3939	2381	1996	5701	4999	920	3668	1435	692(第一期)
延床面積(m ²)	3771	8724	31559	13024	9849	15312	16405	11026	9555	11103	未定
再建参加戸数	39	49	163	78	93	95	80	34(見込)	41(見込)	42	29(第一期)
不参加戸数	6	7	34	28	44	242	159	18(見込)	61(見込)	22	278(保留)
臨門方案戸数	-	7	34	28	1	8	4	-	-	8	-
での買取土地(m ²)	-	-	-	-	593	2625	2530	-	-	-	-
再正式組織設立	1999/10	2000/9	2000/9	2002/5	2001/11	2001/7	2000/10	2003/2	2001/3	2002/10	2005/3
再建計画合意	2000/6	2000/11	2001/10	2002/10	2002/6	2002/12	2003/3	2004/2	2005/12	2003/7	未確認
再建建設工事着工	2000/10	2001/8	2002/5	2003/6	2002/10	2003/2	2003/12	2006/7	未確認	2003/11	未確認
再建建物完成	2001/9	2002/10	2004/3	2005/2	2004/7	2004/10	2005/4	未確認	未確認	2006/6	未確認
調査時期	2002年8月	2004年9月	2002年1月 2004年9月	2005年9月	2004年9月	2004年9月	2005年9月	2006年12月	2005年9月 2006年12月	2005年9月	2005年9月
調査時状況	完成	完成	工事→完成	完成	完成	工事中	完成	工事中	検討中	工事中	検討中

従前 45 戸中不参加は 6 戸で、高層住宅が不安、新規のローン借入が困難、他に住宅を所有、などが理由である。不参加者分の権利は再建参加者が個別に購入している。参加者のうち、経済的に安定した 2 割の所有者は再建費用を自力調達、残る 8 割が中央銀行の被災者向け優遇ローンを用いている。建設後 3 年で被災したため購入時のローンが残る人も多かったが、銀行との交渉で倒壊した旧建物分の返済免除などを受けて負担を軽減している。

名流藝術世家（台中縣東勢鎮）

構造部に多大な被害があり、当初は補修を検討したが、相当の費用がかかるため再建を選択し、1999 年 12 月に建物を解体した。その後近隣敷地と共同での都市更新事業を検討するがまとまらず、2000 年 8 月に単独再建を決めて都市更新会を設立した。都市更新を選択したのは、容積奨励を使えるからである。

震災前から住民間の交流を積極的に行っていたこともあり、震災後の緊急対応や再建に向けた取組みは円滑に進められたが、合意形成の最大の課題は資金面であった。大半の世帯が購入時のローンを残していたため、従前のローンに関して①と同様に銀行と個別に交渉し、建物分の元金は免除、建物分融資の利子と土地分融資を返済する形で調整がついたことにより、全員の合意が得られている。その後、強い構造の建物を希望する意見も踏まえて、容積奨励を利用する形で再建建物を検討し、事業計画・権利変換計画を同年 11 月にまとめ、都市更新の審査手続を経て翌年 8 月に着工している。

全員合意だったが、契約に際して 6 戸が参加しないとため、最終的に臨門方案による買取を使っている。臨門方案のつなぎ融資も得ているが、申請が通ったのは着工後の 2002 年 3 月で、その間に必要な資金は自力で調達したという。

太子吉第（台中縣霧峰鄉）

主要な柱が壊れるなどで 2 棟とも全壊判定を受け、同敷地での集合住宅再建か移転しての戸建住宅建設かを検討したが、コストが大きく移転を断念した。その後は専門家の意見を参考に都市更新を検討し、従前建物建設業者との和解を受けて都市更新会を設立した。

住戸の所有者でもある従前建物建設業者が事業に参画する形で話し合いを進めた。震災前からコミュニティ形成に積極的に取り組んでおり、再建の検討でも、学習による意識啓発、イベントの開催、ネットでの情報公開等の工夫で、円滑な合意形成が図られている。構造や材料、建物の配置等に対する住民の意向を反映した計画を策定し、決定と審査を経て着工に至っている。

従前 197 戸のうち最終的に 34 世帯が再建に参加せず、その分を臨門方案を使って買い取ることで対応し、再建後にこれら住戸を参画した建設業者が購入することで精算している。不参加の理由では、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、従前の建設業者が建てるものには住みたくない、などがみられる。再建資金の調達は、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、臨門方案を受けて、参加戸数の全戸がこのつなぎ融資を利用しており、支援策の中心は臨門方案となっている。

遠見大樓（台中縣大里市）

従前の 106 戸中、所有者居住は 91 戸で、残りは建物を建設した業者が所有していた。半壊程度であったが、居住 91 戸は再建を希望、業者も協力的で、災後 3 ヶ月で原地原貌方式での再建に合意した。従前とはほぼ同じ建物を計画して、2000 年 9 月に建築許可を得ている

が、資金調達の目処がつかず、しばらく支援策の様子をうかがった上で都市更新に切り替え、2002 年 5 月に更新会を設立した。

住民は再建活動に協力的で、当初検討した従前と同じ建物の案に進めたこともあり、話し合いは順調に進んで、半年で計画の合意に至っている。その後、臨門方案の申請、建設業者の選定コンペなどの手順を進めて、2003 年 6 月に着工している。

事業に参加したのは 78 戸で、不参加分の 28 戸は臨門方案を使った権利の買取がなされている。不参加のうち、他に家を買った所有者の分が 13 戸である。残る 15 戸は建設業者の当初所有分であり、この権利の売却額は賠償金として所有者に支払われている。また、前述の様子見の期間に従前建物のローンに関して銀行と交渉し、建物分のローン免除を受けている。

博士の家（台北縣新莊市）

震源地から離れた台北郊外の事例である。3 棟中 1 棟が倒壊して多数の死者が発生、2 棟も傾き危険と判定されたため解体された。従前建物の建設に関わった業者複数に対して訴訟を起したが、その後多くの所有者が近隣で別の住宅を購入して転居したため、再建の取組は 2001 年 2 月になってようやく始まった。

当初は大半が再建に賛同していたが、具体の取組開始後に意向調査を実施したところ、参加は 3 分の 2 程に過ぎず、転居した所有者の多くは従前の権利を精算したいと希望した。このため 3 棟全体での再建を断念し、921 基金会のアドバイスを受けて、敷地を縮小して 2 棟のみを都市更新で再建、残る敷地は臨門方案による買取を用いる計画に変更した。買取の方針が明確になったことで、金銭的精算を求める所有者が増え、最終的に 44 戸が不参加となった。

再建の参加者は、訴えた建設業者から得た賠償金で従前建物購入時のローンを精算した上で、臨門方案によるつなぎ融資で再建事業の資金を調達している。なお残った敷地については、921 基金会から縣政府に移管して公園にする案が出ているとのことであった。

元寶大樓（南投縣埔里鎮）

被害判定は調査によって全壊・半壊に分かれており、補修も検討するが、倒壊を懸念して取り壊された。当初は原地原貌再建を考えるが実施上の制約が多く、臨門方案等の支援策が出てきたのを受けて都市更新で行うこととし、2001 年 7 月に都市更新会を設立した。

当初は従前 337 戸中 200 戸程度が参加予定だったが、生活の復興を急いで新しい住宅を購入した人が参加を見合わせたため、事業を二期に分けることとした。しかし時間の経過とともに参加をやめる人が増え、二期目の実施を断念し、敷地を縮小して再建希望の 103 戸分のみをつくる計画で 2002 年 12 月に同意した。他に不動産を持っており再建の必要性を感じない所有者が多かったこと、及び上記の通り不参加者が増えたことで、再建への理解を得るのに苦労しており、建物解体から再建方法の決定までに 3 年強を要している。

縮小再建は 921 基金会のアドバイスに基づいており、残された敷地の権利買取と事業開始後に離脱した所有者分の住戸購入が、臨門方案で行われている。臨門方案のつなぎ融資も受けており、これら 921 基金会の支援策と、再建に必要な同意要件の緩和によって、縮小による再建が実現できている。

台中奇蹟（台中縣大里市）

建物は 2 棟とも倒壊しており、地震直後に検討組織が設置された。理事長が営建署で働いており、都市更新に関する情報があつたこと

から、早い段階で都市更新方式での再建が目指された。

当初の意向調査では8～9割の所有者が参加を希望しており、2000年10月に都市更新会を設立した。容積奨励を用いた従前と同戸数での計画を2001年に決定し、都市更新の審査を経て2002年3月に建築許可を得た。資金調達の問題があったため、2002年12月に921基金会の臨門方案に申請したが、その際に再度住民の参加意思を確認するよう求められ、改めて調べたところ、参加希望は84戸に減少していた。減少した世帯は、別途家を建設・購入したとみられる。この間所有者との話し合いは行っていたが、参加意思の確認は明確な形では行っていなかったという。参加する戸数が減ったため、921基金会の意見を受けて縮小再建の計画を作り直し、2003年7月に臨門方案の審査に通過し、工事に着工した。

最終的な参加戸数は80戸であり、臨門方案によって、縮小して空いた敷地の買取と、再建資金のつなぎ融資を受けている。また、工事開始後に資金調達が難しくなって、戻るのが断念した人も出ており、その分の住戸も臨門方案により買い取られている。

晶宮大廊（台北市信義区）

震源地から離れた台北市中心部の事例である。地震前に建物の欠陥が発覚し、対処の検討中に被災した。被害は小さく修繕可能との判定だったが、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を志向した。元の欠陥への対処も含めた修繕費用の見積もり、再建費用の半分以上がかかるのを示して行政と交渉、2001年に半壊の判定に変更させた上で、都市更新での再建を目指した。

この時点で85%の同意は得られていたが、所有者の大多数の賛同を得るべく調整を行ったため、2003年2月の都市更新会の設立までに時間がかかった。その後計画の策定に入ったものの、権利持分の

価格評価や、建替後建物での取得位置などで意見が合わず、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た。その後行政機関による調整を受けた上で、ようやく価格評価などへの同意を得て、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資金面での支援を得ている。この申請では34戸が参加するとされている。この他に、容積奨励の適用を受けている。

永東社區（台中縣大里市）

3棟のうち2棟103戸が倒壊した^{注7)}。地震後3～4ヶ月は対応の仕方が分からなかったが、専門家の参画も受けて方向性を検討し、九二一震災重建暫行條例で複数棟を区分所有する場合の部分損壊の再建が規定されたことも受けて、被害が軽微な1棟を残し倒壊した2棟で再建を行う方針を固め、2001年3月に都市更新会を設立した。

事業計画を検討したが、主に金銭面で住民の合意が得られなかった。2003年4月に臨門方案を申請するも、再建への賛同者が従前戸数の半数に満たなかったこと、及び不動産鑑定で不備があったことから申請は認められず、臨門方案の申請期限が過ぎてしまった。このため、進め方に問題のあった更新会の代表者を替えた上で、2004年から建設業者に事業を委託する方式を専門家の参画を得ながら検討し^{注8)}、2005年10月に不動産コンサルタントに協力を依頼した上で建設業者を選定、容積奨励を受ける計画を策定し、暫行条例終了直前の2006年1月に都市更新の審査を通過し、建築許可を得た。

計画戸数は84戸であるが、戻ってくる予定の従前所有者は41戸であり、建設業者が不参加者分の権利を買い上げ、残る43戸を分譲する予定である。このような業者参加の事業を支援するために臨門方案の終了後に新設された、921基金会の達陣方案を受けている。

表2 主要な再建支援策及び事例の再建プロセスの年表 その1

年 月	主要再建支援策	時期	原地原貌：水稲之歌九期	都市更新：名流藝術世家	都市更新：太子吉第	都市更新：遠見大樓	縮小再建：博士の家
1999-9	地震発生	基礎的支援	委員会での再建の議論を開始 建設業者を選定し協議開始 専門家参画	対応のための委員会設置 補修費用を見積 建物解体 再建委員会設立 隣接地との共同化を断念	従前建物建設業者と協議開始 移転再建かを検討するが断念 専門家参画	再建の方針に同意	対応のための委員会設置
10-12	6) 専門家派遣+ 6) 会合開催費補助+ 6) 再建作業マニュアル+ 7) 容積奨励*						
2000-1-3	1) 都市更新手続緩和* 2) 容積奨励* 7) 公用地との交換申請*	都市更新定着	住民の意向調査を実施 従前ローンに関し銀行と協議 複数提案から再建計画を選定 建築許可取得、解体工事開始 再建資金借入・費用負担確定 建設工事着工	都市更新会設立	業者と和解、再建を共同実施 都市更新会設立	原地原貌方式の再建を検討 従前建物設計者に計画依頼	従前建物建設業者を提訴
4-6	3) 建物設計費用補助+ 4) 再建事業必要資金融資+						
7-9	3) 都市更新会等活動費補助⑧ 3) 都市更新計画立案作業費補助⑧	重点的支援					
10-12	1) 再建同意要件緩和* 1) 部分再建規定* 2) 高度規定緩和* 3) 都市更新計画立案作業費補助+						
2001-1-3	3) 都市更新計画立案作業費補助+	重点的支援			住民の意向調査を開始	資金調達問題で活動一旦停止	再建委員会設立
4-6	4) 臨門方案：事業費用融資⑧ 5) 臨門方案：不参加者権利買取⑧						
7-9		重点的支援	建物完成	建設工事着工	建築許可取得		住民の意向調査を実施
10-12							
2002-1-3	4) 臨門方案：事業費用無利子融資⑧	重点的支援			臨門方案の適用が決定	旧建物の解体工事を開始 臨門方案の適用が決定	都市更新会設立 専門家を選定、再建方法決定 従前建物建設業者と和解 臨門方案の適用が決定
4-6							
7-9		重点的支援			建設工事着工 権利変換計画審査	都市更新会設立	事業計画作成を専門家に依頼 事業計画・権利変換計画審査 建築許可取得
10-12	5) 臨門方案：不参加者権利買取の拡大⑧						
2003-1-3		重点的支援					工事実施業者をコンペで選定 建築許可の再取得
4-6							
7-9	4, 5) 臨門方案の申請受付終了⑧	重点的支援					建設工事着工
10-12							
2004-1-3	3, 4) 達陣方案：借入金利子補給、共用部分建設費補助⑧	補完的支援			権利変換手続終了		
4-6							
7-9		補完的支援					建物完成 権利変換手続終了
10-12							
2005-1-3		補完的支援			権利変換手続終了	建物完成	
4-6							
7-9		補完的支援					
10-12							
2006-1-3	1, 2, 7) 暫行条例に基づく規定終了* 3, 4) 政府の補助等終了+	補完的支援					権利変換手続終了
4-6							
7-9	3, 4) 達陣方案の申請受付終了⑧	補完的支援					
10-12							

凡例：
1-7)：支援策の種別
*：暫行条例による支援策
+：政府が実施する支援策
⑧：921基金会在が実施する支援策
下線：支援策と直接関係する活動

東勢王朝一期（台中縣東勢鎮）

建物が倒壊して多くの死者が出たため、地震後に管理委員会役員が元敷地での再建を提案したが、大半の所有者から反対された。そのため土地交換での再建を考え、行政に申請して2000年に了承を得た。その後交換先を選定するが、行政の示す候補地は条件がよくないため、所有者が従前建物の近くで土地を探し、駐車場である公有地との交換を提案、2001年6月に議会の同意を得た後、用途変更の都市計画手続を経て、2002年8月に敷地交換の契約を行った。この契約を受けて、都市更新再建のための都市更新会が設立された。

土地交換の目処が立った2002年5月に移転先での再建計画の検討を依頼し、容積奨励を用いた提案がなされた。土地交換を進める過程で再建への参加意思は表明されていたため、所有者の意見はまとまっており、計画の同意に時間はかからなかったという。移転先土地の権利を確定させるための測量、臨門方案の認可等の手続を経て、2003年7月に計画が決定して建築許可を取得、工事に入った。

従前64戸のうち不参加は22戸で、臨門方案によって、この不参加者分の住戸買取と、参加者へのつなぎ融資を受けている。この他事業費用には、従前建物建設業者からの賠償金が用いられている。

金巴黎（台中縣大里市）

11棟中3棟が倒壊、残る8棟も柱が壊れて解体されている。地震後は住民が各地に移ってしまったため、2年程は再建に向けての動きはなかったという。この間に行われた都市計画の変更で、従前敷地が公園用地に指定換えされたことから、2002年11月に対応のための委員会が設置され、専門家の協力も得て検討した結果、2003年10月に「以地易地」^{注9)}と呼ばれる土地交換の申請を行っている。これに対し行政からは公的企業の工場跡地が交換用地として提示さ

れ、所有者側もこれを受け入れ、363戸中で土地交換を希望した307戸の登記手続が2005年3月に行われた。

交換の際には、早期に再建を目指すグループ（29戸）、いずれ再建する予定のグループ（36戸）、再建を望まず売却等を希望するグループ（242戸）の3つに土地が分割され、うち再建希望の29戸分が第一期の事業として位置づけられ、計画が検討された。しかし臨門方案などの有力な支援策はすでに終了しており、また暫行条例の期限（2006年2月）を過ぎれば優遇措置がなくなるので、資金の調達と早急な事業の進行が課題とされていた^{注10)}。

5. 再建プロセスにみる支援策の効果

以上概略的に説明した各事例の再建における、事業の推進及び合意の形成に対して、支援策が及ぼした効果と影響を考察する。支援策とプロセスとの関係をみるため、支援策の実施時期と事例の再建プロセスをまとめたのが、[表2, 3]である。なお本表では、事例を再建の進行順に並べるため、取組中の⑧⑨を最後に置いている。

(1) 支援策の展開過程

前報¹⁾で示したように、再建の支援策には大きく以下の7つの種別があり、これら支援策は、復興の枠組を規定する法律の「九二一震災重建暫行條例」（以降「暫行条例」）に基づくもの、中央政府・縣政府によるもの、及び義捐金等を元に設立された半官半民の財団法人九二一震災重建基金會（921基金会）によるものに分けられる。

- 1) 手続の緩和・簡素化
- 2) 建築規制の緩和
- 3) 事業費用への補助
- 4) 資金の融資・利子補給
- 5) 事業への関与
- 6) 計画策定・合意形成支援
- 7) 再建出来ない場合の対応

表3 主要な再建支援策及び事例の再建プロセスの年表 その2

年	月	時期	縮小再建：元寶大樓	縮小再建：台中奇蹟	移転再建：東勢王朝一期	移転再建：金巴黎	取組中：晶宮大廈	取組中：永東社區	
1999	9	基礎的支援	補修の可能性を検討	対応のための委員会設置	従前建物建設業者を提訴		専門家が修繕可能と判定 修繕費用の見積を依頼		
2000	1-3			都市更新での再建を検討			費用多額のため再建を検討		
2000	4-6	都市更新定着	建物解体				被害判定に関する交渉開始 複数の専門家に審査を依頼		
	7-9		原地原貌方式の再建を検討		住民の意向調査を実施 移転再建を検討		再建の方向性を確認 専門家が参画		
	10-12			都市更新会設立	土地交換を申請、承認得る		都市更新方式での再建を確認		
2001	1-3				専門家が参画 公用地との敷地交換を申請		建物解体 都市更新会を設立		
	4-6		都市更新での再建を検討		移転再建の方針を確認 議会が土地交換の提案に同意				
	7-9		都市更新会設立	事業計画審査	都市計画変更案の検討を委託				
2002	10-12	重点的支援					半壊の判定に変更		
	1-3		2期に分けた事業を検討	建築許可取得	都市計画変更案審査				
	4-6				再建案の検討を専門家に委託				
	7-9				都市計画変更案が審査通過 敷地交換の契約を締結		事業計画審査		
2003	10-12		2期工事を断念し縮小再建に 臨門方案の適用が決定	臨門方案に申請	都市更新会を設立 移転先土地の測量を実施	対応のための委員会設置 専門家が参画 土地交換での移転再建を検討			
	1-3		建築許可取得 建設工事着工	参加意思を再確認、計画変更 事業計画・権利変換計画審査	再建資金借入を銀行と協議	移転再建の方針を確認 専門家に検討業務を委託	都市更新会設立 計画検討を専門家に依頼	専門家が意向調査を実施	
	4-6				臨門方案の適用が決定	以地易地方式の説明会開催	不動産の評価を業者に依頼	臨門方案に申請するが不受理	
2004	7-9			臨門方案の適用が決定 建築許可再取得	事業計画・権利変換計画審査 建築許可取得	所有者への意向調査を実施 土地交換の希望者の確認	価格評価で住民意見が対立 再建の検討を一旦停止		
	10-12			建設工事着工	建設工事着工	土地交換を申請	行政機関による調整	所有者会合で役員を改選	
	1-3				従前建物建設業者と和解		交換差額への補助費を申請 土地交換の希望者を確定 交換用地の都市計画を変更	再建建物の計画を確定 建物解体	
	4-6							建設業者への委託方式を検討	
2005	7-9	補完的支援	建物完成				国有財産局が土地交換に同意	再建建物の計画を一部変更	
	1-3					土地交換の登記手続 再建に向けた住民組織設立			
	4-6			建物完成				委託先業者選定、協議開始 921基金会・銀行等と調整	
2006	7-9						事業計画・権利変換計画審査	不動産資料参画、委託業者変更 事業計画・権利変換計画審査	
	10-12						建築許可取得	建築許可取得	
	1-3							建築許可取得	建築許可取得
	4-6							達陣方案適用決定 工事着工	達陣方案の適用が決定
2006	7-9								
	10-12							事業費用の頭金を徴収	

凡例：
工線：支援策と直接関係する活動

支援策の展開を時系列でみると、まず地震直後に「6)計画策定・合意形成支援」が実施され、その後2000年2月制定の暫行条例で都市更新での「1)手続の緩和・簡素化」と「2)建築規制の緩和」が規定され、再建に都市更新方式を用いる方向が示されている。この方向は、921基金が2000年9月に開始した「3)事業費用への補助」により、具体的資金支援がなされたことで定着したといえよう。

2000年11月の暫行条例の改正では、区分所有者数及び面積割合の2分の1以上の合意で再建可能という、大幅な「1)手続の緩和・簡素化」がなされ、集合住宅再建を重点的に支援する姿勢が明確になった。最も重要な資金面の支援でも、「4)資金の融資・利子補給」として事業費用のつなぎ融資を行い、合わせて再建に参加しない所有者の権利を買い取り「5)事業への関与」を行う、921基金の臨門方案という強力な支援策が2001年4月に開始されている。

その後は、臨門方案の内容が修正・拡大されるも、全体としては大きな変化はみられない。臨門方案の受付が2003年8月に終了すると、これに間に合わなかった事例を支援するため、再建資金借入金の利子補給(4)に相当)と共用部の建設費補助(3)に相当)を行う達陣方案が2004年2月に創設されている。

2006年2月の暫行条例の期限をもって、政府による補助等も終了し、この時点で支援策はほぼ役割を終えた形となっている。

このようにみれば支援策の展開は、2000年2月の暫行条例制定までの「基礎的支援」の時期、暫行条例制定から2000年11月の改正までの「都市更新定着」の時期、暫行条例改正から2003年8月の臨門方案申請締切までの「重点的支援」の時期、及びそれ以降の「補完的支援」の時期の、大きく4つの時期で捉えられる^{注11)}。

(2) 支援策と再建プロセスとの関係

支援策の展開と事例の再建プロセスを対比させると、事例での取り組みは支援策の時期に大きく影響されている様子がうかがえる。

早い時期に検討を始めた①水稲之歌九期は、「基礎的支援」期に所有者間の協議が進んだため、原地原貌方式で計画を確定させることとなり、より条件の良い都市更新が再建の方向として定着し始めても、そちらに移ることは出来なかったとみられる。

③太子吉第の場合は、当初は移転再建を検討していたため、従前地での再建に取り組み始めたのが2000年に入ってからで、「都市更新定着」の流れに乗る形で都市更新会を設立、「重点的支援」が出揃う中でこれらを有効に活用して再建を実現している。「都市更新定着」期に周囲との共同事業を検討し、その後単独での都市更新へと進んだ②名流藝術世家も、ほぼ同様の流れを経ているといえよう。⑦台中奇蹟は、2000年10月に都市更新会設立、2001年に計画決定と、途中までは②③と同様の経緯であるが、その間に実際の再建参加者が減っていたため当初案での臨門方案が承認されず、縮小再建を余儀なくされた事例である。重点的な支援が用意されていても、申請に至るまでの所有者間での合意形成の過程を適切に進められなければ、支援は受けられず再建も出来ないことを示している。

⑤博士の家では、他に住宅を確保した所有者が多く再建の機運は低かったが、「重点的支援」期に入り有利な支援策が出てきたのを受けて、取り組みが始められている。参加希望者が少なかったため、臨門方案が開始されて事業成立の目処が立ってからでないと、都市更新会を設立し本格的に取り組むことは出来なかったと思われる。早期に再建計画を立てたが資金調達の問題から停滞した④遠見大樓

は、支援策の様子をうかがい、他の事例で再建が進むのをみて都市更新での再建を始めたとのことであり、また⑥元寶大樓でも臨門方案等の支援策が出たのを受けて都市更新に切り替えており、これらでは「重点的支援」期になってはじめて再建が動き出している。

⑩東勢王朝一期の場合、土地交換の手続に時間を要したため、都市更新の計画審査と臨門方案の申請が、「重点的支援」期内にぎりぎり間に合う形で通っている。土地交換自体は暫行条例の最初の制定時に規定されているわけだが、このようなやり方を理解し判断を下すのに時間がかかり、また実際の手続も複雑であったため、このように遅れたものと考えられる。同じく土地交換を行った⑩金巴黎では、対応の開始が遅れたため⑩以上に時間がかかっており、土地交換の終了時点ですでに「重点的支援」期は終了、「補完的支援」にも間に合わない状況が生じている。

⑨永東社も「重点的支援」期に間に合わなかった事例であり、検討の開始時期は③太子吉第に近いものの、計画の検討及び合意の形成に時間がかかり、締切ぎりぎりまで臨門方案に申請したものの、問題があり認められていない。時間に余裕があれば⑦台中奇蹟のように計画の再検討が可能だったかもしれないが、そのまま期限切れとなったため、臨門方案に変わる別の手法を検討せざるを得なくなり、関係各所の支援を得ながら暫行条例の終了及び達陣方案の申請期限に間に合わせ、「補完的支援」により再建を進めている。⑧晶宮大廊も、住民内の意見調整の問題から臨門方案に間に合わず、「補完的支援」の枠組で実施しているといえる。

(3) 支援策がもたらした効果

以上の支援策と再建プロセスとの関係より、影響の大きかった支援策及びそれがもたらした効果は、次のようにまとめられよう。

まず、「都市更新方式」を再建手法として位置づけ、この方式を軸に支援策の体系を構築したことが挙げられる。推進するための組織や事業の手順、権利変換の手続などが定められた制度を適用することで、再建の進め方が明確に示されることとなり、所有者による取り組みの開始を促したものと考えられる。

具体的効力として大きかったのは、暫行条例改正時に導入された「同意要件の緩和」と、この条件下で事業を行う際には不可欠となる「臨門方案」の「不参加者権利の買取」であろう。2分の1以上の所有者の同意があれば再建可能とした上で、同意しない所有者分の権利の買取を支える仕組みが整えられたことで、合意形成上の課題は大幅に解消され、再建事業は一気に進んだものと考えられる。買い取った不参加者権利分の新住戸が売却出来ない場合は921基金が所有するとの対応と合わせて、不参加者権利分を建物として再建するのではなく土地のまま残す「縮小再建」により、再建後の住戸売却や空室発生リスクが軽減されたことも大きいといえる。

「臨門方案」のもう一つの側面である、事業資金のつなぎ融資についても、資金調達問題の最終的な解決を、建物の再建後までいわば“延期”することによって、再建を行う時点での問題を簡略化し、事業の推進に大きく寄与している。資金面の問題に関しては、被災した住宅の建物部分のローン残高の返済を免除する措置^{注12)}や、被害に対する従前建物建設者からの賠償金^{注13)}などの、集合住宅への支援策以外の対応も有効に機能したといえる。

また、地震直後から継続して行われた「専門家の派遣」は、物件の状況や所有者の意向、その時点で取りうる支援策などを検討した

上で、原地原貌方式・都市更新方式・土地交換などの様々な手法を提案し実施に向けて支援する点で、重要な役割を担っていたといえよう。同様に、臨門方案等の支援策を受け付ける過程で、参加者の少ない事例では縮小再建を勧めるなど、適切な事業のあり方を提案して誘導を図ってきた、921 基金会の役割も大きい。

(4) 支援策の課題

一方で、効果的な支援策があるにも関わらず、再建までにはかなりの時間を要し、着工・完成していない物件も残っている。これは支援策が必ずしも適切に機能しなかったともみることが出来る。

このような問題が生じている理由としては、集合住宅の再建支援策が最初の時点で明確に示されていなかったことが挙げられる。地震直後に基礎的な支援策はあったものの、都市更新による対応の方向性が示されたのは地震のおよそ半年後の暫行条例制定時であり、集合住宅を対象とした重点的な支援が組まれたのは約1年後の暫行条例の改正時点である^{注14)}。

以降の「重点的支援」期に行われた支援策、特に921基金会の臨門方案という強力な支援策を受けて、再建が本格的に動き始めた事例が多くみられるが、それまでの間に従前所有者の多くが個々の被災者向けの支援策である中央銀行の被災者向け優遇ローンを用いて新たな住宅を確保しており、そのために再建意欲は薄れて参加者は減り、推進が困難になったといえる。同時に、当時の被災地では住宅が余り気味で^{注15)}、他所での住宅の確保が容易であったことも、参加者減少の要因と考えられる。

先にみたように各事例での再建参加率は平均で50%台であり、かつ事業に参加しても再建後に戻ってこない所有者が多いとの状況もみられている^{注16)}。この意味で集合住宅の再建は、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資産の再建という側面の方が強いともいえる。

個人の資産に関わる部分への資金的支援が可能だったのは、臨門方案をはじめ重要な役割を担った921基金会在、義捐金に基づいて半官半民的な立場で柔軟に活動したからであろう。しかし、臨門方案によるつなぎ融資は、再建建物を担保に新たに借り入れるローンで返済されるのが原則であり、臨門方案で買い取られた不参加者分権利に基づく再建住戸や縮小分敷地も、売却されて精算されることとなっているが、921基金会在が解散した2008年7月の収支報告⁹⁾によれば、臨門方案で回収した資金は46億7774万円、臨門方案に投じた支出額は58億2694万円^{注17)}、回収率は80.3%となる。

こうみれば、臨門方案は集合住宅再建に大きな効果を持つ支援策であったが、スキームは想定通りには機能しえなかったものであり、施策としての妥当性が検証される必要があるといえる。

6. まとめ

台湾・集集地震での被災集合住宅の再建では、専門家派遣等の基礎的支援、都市更新による事業方式の明確化、同意要件緩和と不参加者権利買取の一体的実施、及びつなぎ融資による資金問題の延期という支援策が効果を挙げている。特に不参加者権利買取とつなぎ融資を行う、921基金会在の臨門方案の果たした役割は大きい。

しかし支援策の全体像提示が遅れたことにより、その間に個人毎の住宅取得及び転居が行われて再建への参加者が減少し、再建は一部の所有者による資産保全的なものとなった側面もある。また、効

果を挙げた臨門方案も、スキームは適切には機能しえていない。

これより被災集合住宅の再建支援では、体系的な支援策を出来るだけ早い段階で提示すること、最大の問題である資金面での支援を行うことが重要であり、後者については適切なスキームの構築が求められる。さらには、所有者が個別に転居し生活を再建していく中で、従前所有者が共同で再建を行うことの意味や、これを重点的に支援することの意義を、改めて検討する必要があるといえる。

謝辞

調査にあたっては、台湾の関係機関及び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会在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。また王雪雯・王雪齡両氏には、個々のヒアリング調査において通訳並びに関係各位との連絡・コーディネートの役割を担っていただいた。記して感謝の意を表す次第である。

なお本論文は、科学研究費・基盤研究(A)「地震災害からの復旧・復興に関する日本・トルコ・台湾の国際研究」(平成13~15年度)、及び同「アジアにおける住宅・都市復興と被災都市の社会・空間変容に関する比較研究」(平成16~18年度)による成果であり、調査は研究代表者・中林一樹首都大学東京教授及び研究分担者と共同で実施している。

注

- 注1)現地調査は2002年1月・8月、2004年9月、2005年9月、2006年12月に実施し、それぞれ5~10日間の行程において、所有者団体代表者のほかに、政府機関、縣政府、財団法人九二一震災重建基金会在、現地の研究者・専門家などへのヒアリング調査及び資料収集を行っている。
- 注2)「原地原貌」の事例数が少ないのは、支援策をあまり受けていないため921基金会在などの支援組織との関係が浅く、コンタクトが取りにくかったためである。なお「東勢王朝一期」は、事業の方式により復興統計上は「都市更新再建」に数えられているが、建物再建前に土地交換が行われていることから、ここでは「移転再建」に位置づけている。
- 注3)九二一震災重建暫行條例の第18条では、都市更新による再建の場合に容積奨励を受けられるとしており、敷地や建物の規模等の要件は規定されていない。
- 注4)表中の従前・再建建物の「戸数」は、住居以外の店舗等の数も含む。被災建物に関する公的情報では用途別の戸数は示されていないが、店舗等の存在が確認出来た事例③④⑤⑦では、おおよそ総戸数の1割弱が店舗等となっている。
- 注5)表に示した「延床面積」は床面積の合計値であり、容積率の計算の際には算入されない駐車場などの値も含まれる。特に増加率の大きい事例⑧は、地下4層までの駐車場を有しており、この部分を除くと再建後は従前の1.09倍である。
- 注6)被害棟数の最も多い台中縣に関する報告書⁵⁾では、都市更新方式で再建を行う集合住宅38件での、再建後に被災した従前所有者に配分される戸数と、従前戸数との比率は50%となっている。
- 注7)本事例に関する表1中の数値は、建替られた2棟のみについての値である。
- 注8)「委託実施者」方式、「権利變換配合信託」方式などと呼ばれており⁹⁾、日本のマンション建替え事業における等価交換方式に近いものとみられる。
- 注9)「九二一地震災區國私有土地交換作業辦法」に基づいて行われる、私有地と公有地の土地交換であり、手続は参考文献6)に詳しい。
- 注10)本事例の2005年9月調査後の状況であるが、2006年12月の渡航調査時には計画への合意や工事着工は確認されておらず、また本論文執筆の2008年8月時点のWEBによる情報検索でも再建に至った旨は確認できていない。
- 注11)時期の意味づけや区切りで若干の違いがみられるが、参考文献7)でも住宅再建策に関して同様の發展段階の区分がなされている。
- 注12)住宅全般が対象の政府の措置であり、住宅を再建する場合には、被災住

宅の建物部分の旧ローン残高を銀行が引き受けるよう協議が出来るとされており、集合住宅では全戸一括で協議が行われるよう働きかけがなされるといふ⁸⁾。

注 13) 比較的新しい建物で被害が生じたこともあり、多くの建物で従前建物建設業者への訴訟が行われている。暫行条例の規定で訴訟手続費用は免除され、また財団法人消費者文教基金會という消費者団体が訴訟を支援した事例も多いという。

注 14) 文献及びヒアリングの情報では、この時点で重点的支援が組まれたのは、同年の中央政府の選挙で政権が変わり、復興政策の転換がなされたためだという。

注 15) 集集地震での被災住宅が全壊 38935 戸、半壊 45320 戸であるのに対して、主な被災地には地震発生時に約 20 万世帯分の空き家があったという⁸⁾。

注 16) 調査時点での完成事例のうち、事業に参加した従前所有者の戻り入居は、①では約半数、③では 3 分の 2 程との話が聞かれている。戻ってこない主な理由としては、他所に住宅を持っているためとのことであった。

注 17) 2008 年 7 月時点で、1 元＝約 3.5 円である。

参考文献

- 1) 米野史健・中林一樹：被災した区分所有集合住宅に対する復興支援策－台湾・集集地震における被災集合住宅の再建その 1，日本建築学会計画系論文集 No. 626, pp. 833-839, 2008. 4
- 2) Pei-Chun Shao : Post-quake Condominium Reconstruction for Taiwan Chi-Chi- Earthquake in 1999, Journal of Asian Architecture and Building Engineering vol. 1 no. 1, pp. 229-236, 2002. 3
- 3) 吳杰穎・曾志雄：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 卷 2 期, pp. 135-153, 2006. 12
- 4) 鮑代玉：重建我的家－從林肯大郡與九二一的廢墟再出發，新新聞，2002. 12
- 5) 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
- 6) 照本清峰・王雪雯：台湾における車籠埔断層沿線区域の建築制限の実態と課題，都市計画論文集第 36 号, pp. 97-102, 2001. 11
- 7) 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
- 8) 行政院九二一災後重建推動委員會：九二一地震住宅重建回顧錄，2006. 1
- 9) 財団法人九二一震災重建基金會：捐款收支，2008. 6
- 10) 內政部營建署：九二一震災住宅重建進度總結報告，2006. 3