

特集：大規模災害と社会保障 I

## 台湾の大規模災害

—近年の二つの災害とその復興をめぐる—

垂水 英司

### ■ 要約

近年台湾では、1999年の921地震、2009年の88水害という大規模な二つの災害を経験した。それぞれの災害の様相は異なるが、いずれも被災地は広範囲におよび、住宅再建、まちづくり、高齢化など福祉問題、農村問題、原住民などエスニシティのあり方など、台湾の現代社会が抱えるさまざまな課題を顕在化させた。その復興過程をみると、政府や民間組織、そして住民がさまざまな試行錯誤をしてきたが、なお今後に向けての課題も多い。住宅再建やまちづくりの面から二つの災害復興過程を略述し、わが国にとって台湾の経験をどう受け取るかごく簡単に言及することにしたい。

### ■ キーワード

住宅自力再建、復興まちづくり（社区营造）、台湾原住民、移転再建

### 1. はじめに

#### (1) 日本、台湾の二つの災害

私たちは1995年阪神・淡路大震災を経験し、その16年後の2011年に東日本大震災が発生した。我が国では1959年の伊勢湾台風以来およそ40年間、このような大災害に見舞われることはなく、しかもこの期間はちょうど日本社会の成長期と重なっていた。成長期の終焉と符合して発生した阪神・淡路大震災は、その復興に成長期の復興枠組みを使ったことで、成熟期の復興ニーズとの間に大きな乖離が生じた。そこで得られた経験や残された課題は、東日本大震災の復興に引き継がれるのだが、災害の被害状況や被災地の広がりには大きな隔たりがあり、過去の延長線では推しはかることのできない新たな問題解決を私たちに突き付けている。

実は台湾でも、日本の二つの大震災に相前後して、やはり二つの大きな災害に見舞われた。1999

年9月21日に発生した921地震（震源地の名称で、集集地震ともいう）が台湾中部地域に大きな被害をもたらしたが、その10年後の2009年8月8日には88水害（起因となった台風名で、モーラコット〈莫拉克〉水害ともいう）が発生し、台湾南部一体に大きな被害が広がった。台湾で921地震に匹敵する大震災は、日本の植民地時代に発生した1906年梅山（嘉義）大地震や1935年新竹台中地震がある。また、88水害に匹敵する水害では、その50年前の1959年に発生した87水害が中部地域に甚大な被害をもたらした。その後もさまざまな災害があったとはいえ、921震災が起こるまでの間は、比較的穏やかだったといえる。そして、この間、日本より時期は少し遅れたものの経済成長の時期でもあった。こうしたときに起こった921震災の復興経験や制度構築は、10年後の88水害に引き継がれていくわけだが、88水害における復興枠組みは921震災のそれと相当異なったものとなったのである。このあたり、日本に似た状況があるといえる。



図1 921震災の再建地域  
(県市の表記は、2010年の県市改正以前のもの)

いずれにせよ、現時点で台湾の大規模災害を概観すると、この二つの災害を取り上げないと不十分感は免れない。限られた紙面ではあるが、二つの災害復興を概観したうえで、わが国にとって台湾の経験をどう受け取るか言及することにしたい。

## (2) 台湾からのヒント

ところで私の自己紹介を兼ねて、なぜ多少とも台湾の震災にかかわったのかを述べさせてください。大学で建築を学んだ後神戸市役所に職を得てから、建築、住宅、まちづくりの分野で仕事をしてきたが、退職の5年前に阪神・淡路大震災に遭遇し、その後5年間住宅復興の職務に当たった。退職間際の1999年台湾921地震が発生し、その2か月後に台湾内政部営建署の要請で阪神・淡路大震災の復興経験を伝えるため台湾を訪れた。そこで、私たちの経験を伝えたが、逆に啓発を受けるとこ

ろも多かった。その一つは、住宅の自力再建への柔軟な対応である。持ち家比率が日本に比べ圧倒的に高い台湾<sup>1)</sup>では、自力再建支援が住宅再建施策の主流で、この点の施策は実にスピーディに打ち出された。二つ目は、民間部門の働きが大変エネルギーに映ったことだ。多くのボランティア、NPO、福祉関係者、専門家、企業、慈善団体などの民間部門が、緊急救援、福祉、まちづくりなど震災復興のさまざまな局面に参加し、マンパワーや資金を投入した。三つ目に、復興まちづくり（社区营造）からも大きな印象を受けた。台湾のまちづくりは、1980年代の民主化の流れの中で、地域の歴史や文化を見直す草の根の動きが大きな源流の一つとなった。どちらかといえばハードな地域づくりに原点を持つわが国と比べ、ここにも台湾的な特質が色濃く反映していた。

こうして台湾との復興比較に興味が出てきた私は、その後足しげく台湾を訪れることになった。何度も921震災の被災地を訪ね、また、88水害の被災地も訪ねた。本稿は、こうして得た知見に基づいている。

## 2. 921震災とその復興

### (1) 被害の概要と特徴

まず、被害の概要を簡単に見てみたい。1999年9月21日深夜1時47分台湾中部の南投県集集镇を震源地とするマグニチュード7.3の大型地震は、死者2,455人、重軽傷11,305人という人的被害とともに、住宅、学校などの建物、公共施設などに多大な物的被害をもたらした。台中縣（当時）<sup>2)</sup>、南投縣を中心に、全壊38,935戸、半壊45,320戸合わせて84,255戸の住宅が被害を受けた（世帯数では103,961世帯）。

921大地震の被害は、台中市（当時）など大都市部についてはむしろ部分的被害にとどまり、両県内にある中小都市や、経済基盤の弱い農村集落

さらには原住民<sup>3)</sup> 集落が点在している山岳地帯に被害が広がった。その結果復興面でも、都市部だけでなく、農村集落、山村集落などそれぞれ地域の特色を踏まえた復興が課題となった。

## (2) 緊急対応と暫行条例

政府は地震発生後ただちに救助活動のため軍隊を被災地に派遣する一方、その日のうちに緊急会議を開き、全壊被災者に20万台湾元（以下元という。単純に為替換算では約65万円だが、物価水準を勘案するとさらに高額となる）を支給することを含めた15項目の対応方針を確認した。そして李登輝総統は9月25日、震災対応に関し弾力的財源調達権や関係法令の制限を受けない権限を政府に付与する「緊急命令」（根拠は憲法増修條文第二條第三項規定 期間6か月）を発令した。9月27日には行政院921災後重建推動委員會（復興本部）を設置し、緊急対応や復興計画の調整に当たった。また、緊急対応に並行しながら震災復興の基本となるガイドラインの検討に入り、11月9日には復興のスケルトンともいうべき「災後重建計画工作綱領」（以下「工作綱領」）を策定した。この「工作綱領」は復興の基本的考え方や復興目標と、それをバックアップする施策を提示するとともに、それぞれの施策項目について検討する所管部署を定めたものだ。その後、復興施策の検討を続け、緊急命令の失効期限を目前にした2000年2月3日には921震災復興の基本法となる「921震災重建暫行条例」（5年の時限法 以下「暫行条例」という）の公布にこぎつけた。ながく大きな災害を経験しなかった台湾は、災害対策の基本法をはじめ既存の復興制度は手薄だった。（2000年に災害防救法が制定された。）全台湾を揺るがせた大地震に遭遇し、手探りしながら復興施策を組み立てていったとみることができる。

この年の3月18日総統選挙が行われ、台湾の歴史上初めて政権交代が実現し、国民党に代わって

民進党の陳水扁が5月20日総統に就任した。そして新政権のもと暫行条例に基づく新たな行政院921災後重建推動委員會が組織され、6月1日被災地の南投県に7部を擁する調整権限を持った復興本部を開設し、復興の実施段階に入っていた。

## (3) 自力再建支援中心の台湾

さて、ここで住宅再建の状況に少し立ち入って紹介したい。震災直後のさわめて早い時点で、921震災の住宅再建を特徴づける3つの対応策が打ち出された。

一つは慰問金（慰助金）の支給である。全壊世帯に20万元、半壊世帯に10万元が所得などの制限なく一律に支給された。これは使途制限のない現金支給で、住宅再建資金の一部としても広く活用されたと考えられる。

第2は家賃補助である。これは本来仮住居対策として「仮設住宅への入居」、「国民住宅<sup>4)</sup>の優遇提供（通常価格の70%で提供）」と並ぶ3つ目の選択肢として打ち出されたものである。補助額は1年間毎月一人当たり3,000元（4人世帯であれば14万4,000元）で、所得と関係なく全半壊の住宅所有者に支給された。この家賃補助は使途制限のない一種の現金支給だったことから、3つの選択肢のうち最も人気が高く、31万6,096人が支給を受けた。1世帯4人で計算すると約8万世帯となり、仮設住宅の建設戸数5,854戸、国民住宅の購入1,198戸と比べ圧倒的に多いことがわかる。

第3は、住宅再建のための低利融資で、中央銀行による1,000億元枠の緊急融資制度が用意された。住宅再建、購入については、最高350万元まで最長20年間融資するもので、貸出利率は150万元までは無利子、150万元を超える部分は3%となっている。これは当時台湾の金利事情からいえば相当有利な融資条件であるといえる。（震災当時の郵便貯金定期金利が5.15%）さらに、いわゆる二重ローンに対する踏み込んだ対策や建築許可な

どに対する思い切った規制緩和措置もとられた。

このように、まず震災直後に打ち出された住宅再建策は、個人住宅の自力再建を現金支給や低利融資などでバックアップしようというもので、いわばその3点セットがいち早く用意されたことになる。個人資産に補助しないという原則のもと自力再建支援が手薄で、公的住宅建設をいち早く前面に掲げた阪神・淡路大震災の場合と著しく対照的である。

#### (4) 921 重建基金会

自力再建支援は、住宅再建の条件がある被災者にとっては有効だが、その条件がない被災者を取り残しかねない。本格的な実施段階へ移るなか、資金や担保不足などで住宅再建が困難な被災者の課題が明らかになってきた。また、台湾の農村部や山間部に広く残る共有地などの土地問題は予想以上に住宅再建の足かせとなった。さらに被災集合住宅の合意形成が進まず、集合住宅再建を支援する制度の拡充も課題となった。こうした中で「財団法人921重建基金会」(以下、重建基金会という)が一つの重要な役割を果たした。

重建基金会は、政府に寄せられた義援金約140億元を民間の視点を生かして管理運営するため設立された財団法人で、一般施策では手の届かないところを埋める役割が期待されていた。震災1年後から政府の住宅再建政策上の不足を補うための施策に力点を置いた(「築巢專案」)。集合住宅の再建支援のためのコンサルタント派遣、低所得者に対する住宅再建支援(中低所得者の住宅再建に対し20～50万元補助し、必要な場合は専門家チームを派遣して住宅再建まで協力する)、さらに合意形成が順調に進まなかった集合住宅再建に対し、より踏み込んだ支援策を行った。これは集合住宅の再建に参加できない被災者の財産を基金会が買い取り、自ら事業に加わることで住宅再建を支援する仕組みである(「臨門方案」65棟で適用)。

重建基金会の事業実績をみると、これら住宅関連(全体の64.86%)のほかに、生活再建関連(15.79%)そのほかの事業支援にも活用されている。これは阪神・淡路大震災など我が国のさまざまな災害で活用された復興基金に類似した仕組みで、大災害においては、初期の復興枠組みの補完や、個別的で多様なニーズに対応するため必要な仕組みといえよう。

#### (5) 公的住宅の建設

921大地震後の住宅再建は、自力再建支援を主軸にスタートし、再建困難者に対しさまざまな補完施策を積み重ねてきたが、政府はさらに一歩踏み込み公的住宅を直接建設する検討を始めた。政府が開発する新市区(新開発団地)に低廉な分譲住宅「一般住宅」あるいは低家賃の賃貸住宅「平價住宅」を建設し、さまざまな要因で自己敷地に再建できない被災者、仮設住宅入居者、低所得の被災者などに提供するものである。公的住宅の供給状況は、3縣12箇所の新市区に、一般住宅917戸、平價住宅421戸となっている。(表1)

平價住宅の家賃は入居資格や入居者の所得に応じて、それぞれ規定家賃の30%、50%、70%、90%と段階的な家賃が設定されている。(例えば東勢新市区で16坪の住宅の場合、規定家賃は4,288元である)また、入居者の条件によっては、一定期間賃貸の後買い取る「先租後售」方式も可能で、この場合賃貸期間の家賃の一定額を分譲代金に充当できる。

表1 公的住宅供給

	団地(箇所)	一般住宅(戸)	平價住宅(戸)
南投縣	7	348	223
台中縣	4	184	198
雲林縣	1	385	—
合計	12	917	421

行政院九二一震災災後重建推動委員會 九二一震災災後重建經驗(上) 2006年1月により作成

しかしながら、公的住宅建設については手続きの遅延や地方政府の経験不足などから順調に進まず、最初の入居が震災後2年半となるなど完成までに相当時日を要した。このため被災者のニーズが変わったり、また、立地が良くない住宅もあり、さらに建設戸数も限られているなど被災者のニーズに十分応えられず、公的住宅建設は921震災の住宅復興で大きな役割を果たすには至らなかったといえる。

### (6) 復興まちづくり (社区营造)

次に台湾の復興まちづくりについて触れておきたい。台湾では1980年代の後半頃から、社会の民主化を背景に、自分たちの地域やコミュニティに関心を向けた、自主的で草の根的な活動が盛んになってきた。社会的要求運動、地域の歴史や文化に関する活動、環境を守る活動、都市計画への住民参加など、さまざまな人々がさまざまなルートを通してこれらの活動に参入してきた。コミュニティ (社区) は一種の社会風潮となり、熱い視線が注がれた。このような背景の中で、1994年行政院文化建設委員会 (文化庁のような部署で、現在は文化部に改組、以下文建会という) は、コミュニティ (社区) の文化建設を軸にしたまちづくりを初めて行政施策としてスタートさせた (社区総体营造)。引き続いてほかの行政部局あるいは台北市などもコミュニティ (社区) 単位の施策を始めるなど、まちづくりは一定の社会的認知を受け始めていた。

921震災後の「工作綱領」の中でも、「コミュニティ再建計画」が「公共建設計画」「産業再建計画」「生活再建計画」と並ぶ4本柱の一つと位置づけられた。そして「コミュニティ再建計画」は、“下から上へ”積み上げることが強調され、各郷、鎮、市あるいは社区ごとにそれぞれ住民代表なども含めた再建委員会を設置、専門計画チームがそこで意見や審議を踏まえながら、地区ごとのまちづ

くり計画を定めていくことが明記された。このため被災地の県や郷、鎮、市において、200を越えるコミュニティ単位の再建委員会が立ち上げられた。ただ、策定された計画内容は、公共施設整備などを期待する地元要望型ビジョンも多く、参加の程度や自発性、論議の深さなども限界があり、復興まちづくりに十分結びつかなかったと指摘されている。

しかし、実際の復興まちづくりの動きは、特に農山村部の少なくない社区で進んでいった。衰退傾向にあった地方小都市や山間部の村落では、地域再生が大きな復興課題となっていたのである。震災前から台湾各地でさまざまな活動をしてきた専門家、NGOなどの多くの人材が、被災地コミュニティの支援に赴いた。一方被災地域では、女性などこれまで外に出なかった層も含め、多くの人たちが震災を契機に活動に参加した。そして、文建会はじめ政府各部門も重層的行政機構の束縛を排し、コミュニティに直接支援する仕組みを用意した。また、被災地を4つの地域に分け、それぞれの地域ごとにまちづくりセンターを設置し、まちづくりセンターの運営を任された専門家グループが、各コミュニティにまちづくり相談員を派遣しながら支援するシステムも運用した。(60か所のコミュニティを支援)

取り組まれたまちづくりのテーマは、新たな産品開発などによって衰退する農業を転換する課題、高齢者に対する見守り活動、環境保護や防災、原住民族の伝統文化の復興などと多様である。すべてが成功的に進んだわけではないが、いくつかの地域でさまざまな成果が生まれた。例えば、南投県埔里鎮桃米村は、近くのNGOが支援に入り、カエルやトンボなどの豊かな自然生態を活用したエコ学習村を目指してまちづくりを進めた。村民参加で荒地を生態池に変え、自らカエル、トンボの知識を学んで解説員になり、あるいは民宿を経営し、村あげてエコ学習村づくりに取り組んだ。

そして多くの訪問者を迎えるようになった現在も、常にテーマを更新しながらまちづくりを発信し続けている。

### 3. 莫拉克台風とその被害

#### (1) 被害の概要と特徴

921地震の10周年を迎えようとするとき88水害が発生した。フィリピン東北海上に発生した中型の莫拉克台風（モーリコット台風、日本の呼称は台風8号）は、2009年8月7日深夜花蓮付近に上陸し、8日14時頃には桃園附近で海上へ抜けたが、台風の南側から大量の湿った空気が流入し、台湾南部地域に記録的な集中豪雨をもたらした。8月7～10日の4日間の累積雨量は2965mm(阿里山・嘉義県)に達し、これは年間平均降雨量の実に70%にあたる。

莫拉克台風による被害は、台湾南部の6県におよび、山地を中心に膨大な山崩れ、土石流による

被害をもたらしたほか、堤防の決壊などによる浸水被害もひろがり、河川沿いの平地部、河口の海岸部などにも多大な損害をもたらした。

多くの尊い人命も失われた。88水害による死亡者は677人、行方不明22人、重傷4人を数える。特に、高雄県甲仙郷小林村は、崩壊した裏山に一気に飲み込まれ、村が消失するとともに、500人近くの人命が失われるという悲劇も発生した。

居住不能となった住宅1,767戸、浸水戸数は約140,418戸にのぼり、道路、鉄道などインフラ被害も深刻で、特に山岳地の集落へ通じる道路が寸断され、長期にわたって孤立する地域が広がった。農林水産業、山村の観光業なども大きなダメージを受けた。

急峻な山岳地に被害が広がった88水害は、その地域を伝統領域としてきた社会的弱者でもある原住民族の復興のあり方が大きな課題となった。その復興では、今後危険とみなされる地域から移転して再建するのか、あるいは現地にとどまって再建するのかの選択が鋭い争点になったのである。88水害は、台湾の歴史、文化的背景をも含んだ構造的災害ということが出来る。

#### (2) 緊急対応と復興計画

道路が寸断された山岳地に分散する被災地、88水害発災時の初動対応は困難を極めた。予想を大きく上回る雨量であったとはいえ、多くの人命が失われる状況になり、情報収集の遅れ、危機意識や決断力の不足、さらには、さまざまな失言などが取り沙汰され、政府も大きな批判にさらされた。

政府のその後の復興に向けた対応をみると、復興体制づくりや計画策定、さらに執行へと早期に進めようとする動きが見て取れる。災害後20日目の8月28日には莫拉克台風災後重建特別条例（重建特別条例）が成立し、行政院莫拉克台風災後重建推動委員会（復興本部）を組織し、災害1か月後の9月6日には復興ガイドラインである区域重建



図2 莫拉克台風による累積雨量と被災区  
(県市の表記は、2010年の県市改正以前のもの)

綱要計画が策定され、それに基づき「基礎施設」、「住まい（家園）」および「産業」の3分野で復興計画が具体化された。

88水害の復興を最も大きく特徴づけるのは、「特定区域」の指定と復興住宅「永久屋」の提供という枠組みである。今回の災害で採用された新たな復興方式で、被災地域のうち、今後危険とみなされる地域を特定区域に指定し、特定区域内では居住や耕作を認めず、その代わりに、別の場所に政府が土地を用意し、そこに民間の支援団体が建設した永久屋を無償で提供しようとするものである。政府は災害直後から慈済基金会<sup>5)</sup>などの民間公益団体と永久屋建設について協議を始めていた。そして慈済基金会は早くも11月15日には高雄県杉林郷大愛園区に永久屋756戸の建設に着手したのである。

921震災の経験やその後災害防救法（2000年7月19日）などの制度整備によって迅速な対応が可能になったという面もあるが、初動対応でなされた批判にこたえようとする当局者の強い意志も伝わってくるようだ。しかし、一方で、こうした早期の復興事業の具体化は、逆に被災者を置き去りにしたとの批判を招くことにもなった。本稿では、この新しい復興枠組みを中心に、主に原住民族の復興状況について簡単に紹介したい。

### (3) 特定区域の指定

災害から1カ月が過ぎた頃から復興に向けた具体的な動きが始まった。まず、被災した集落についての安全評価が、原住民集落と非原住民集落に分けて実施された。評価結果は原住民集落では105地区のうち59地区を不安全と認定した。一方、非原住民集落については、186地区で実施、96地区を不安全と認定した。（調査地区は、原住民集落の場合は村や隣保単位が多く、非原住民集落の場合は散居が多い）

安全評価作業に目途がついた11月後半から、焦

点は特定区域指定へと移っていった。特定区域の根拠は重建特別条例第20条2項の規定で、政府は、被災地において安全に不安がある土地に関し、従前居住者の合意を得たうえ特定区域を指定し、居住の制限、あるいは、転居、村落移転を強制することができるが、その場合、政府は適切な住まいを提供しなければならぬ旨を定めている。そして特定区域から転居する者については、政府が用意する永久屋（後に説明）の配分を受けられるほか、引越し費用15万円、生活支援金9万円、家賃補助24万円が支給される。

しかしながら特定区域の指定作業は難航した。政府は各集落で説明会を開催したものの、特定区域とは何か、どのように指定されるのか、居住者にどんな影響があるのか、不安や疑念は解消できなかった。被災者の解釈もまちまちで、原住民の人たちのなかでは、永久屋の提供と引き換えに自分たちの故郷（原郷）を失うのではないかと、震災復興を名目とした強制移転だとの見方も根強かった。特定区域指定に反対し、自主的な部落再生運動を推進するため、集落ごとの自主的組織が結成され、年末にはこうした組織が集まって台湾原住民族部落行動連盟が動き出そうとしていた。

こうした状況のなか年が明けて政府は、特定区域より制限の緩やかな「安全堪虞（不安）地区」という新たな考え方を打ち出し、安全堪虞地区に認定すれば永久屋の申請が可能としたのである。特定区域指定に難色を示していた地域の多くは安全堪虞地区を選択した結果、原住民集落では6割近くの地区が安全堪虞地区となった。特定区域指定状況は表2に示すとおりである

### (4) 永久屋団地

それでは、特定区域から移転する被災者に提供される永久屋団地についてみてみよう。表3は、災害後3年の時点での永久屋の建設状況である。これら団地の土地の多くは公有地や台糖会社の土

表2 特定区域指定状況

地区	指定作業	特定区域	安全堪虞
原住民地区	62	26	36
非原住民地区	98	72	26
総計	160	98	62

資料：行政院重建会

地を活用して政府が提供した。建設を担った民間団体は、宗教系の公益団体である慈済基金会、世界展望会（ワールドビジョン）、法鼓山基金会に加え、台湾紅十字会（赤十字）などの規模の大きな公益団体である。

筆者は、最も先行して建設された高雄県杉林大愛園区（団地）を、最初の入居が始まった直後に訪れる機会があった。災害後わずか6カ月の2010年2月6日に早くもⅠ期工事が完成、春節（旧正月）前の2月11日に入居式典を行った。広々した平坦地にある大愛園区の正面入り口を進むと、そこには灰色の粗面仕上げの壁面に統一された、700戸あまりの真新しい2階建ての永久屋が立ち並んでいる。台糖会社の土地を政府が買収して提供、そこへ慈済基金会が建設した永久屋である。これまで台湾で見たことのない大きな復興団地が短期間に建設されたことに驚くとともに、いろいろな課題を抱えていることも感じざるを得なかった。

正面から入って右の一角は原住民が入居し、左の一角は漢民族が入居するブロックである。原住民の中でも布農（ブヌン）族、魯凱（ルカイ）

表3 永久屋建設完成状況（2012.6時点）

市縣	団地	建設戸数
南投縣	4団地	186戸
雲林縣	1団地	28戸
嘉義縣	5団地	272戸
台南市	1団地	26戸
高雄市	6団地	1253戸
屏東縣	13団地	1264戸
台東縣	6団地	184戸
合計	36団地	3213戸

莫拉克颱風災後重建三周年成果彙編により作成

族など異なった部族があり、さまざまなエスニティの人たちが一つの園区に集まり、特有の文化や生活習慣を超えて、新たなコミュニティを育て、新たな人間関係を形成できるのだろうか？

大愛園区に移転してくる被災者の居住地の集落は山地の広い範囲に散在しており、直線距離で20キロ、30キロと離れている。政府は永久屋をできる限り被災地の近くに建設する方針を掲げたが、現実には安全な土地を確保しやすい平地にまとめて建設するのが主流となった。その後、もっと近くに建設を求める要求が出され、永久屋の建設計画は何度も変更を余儀なくされることになった。

#### (5) 移転再建、現地再建をめぐる葛藤

永久屋に移らずあくまで元の集落にとどまると再建しようとする動きもさまざまな形でなされた。原住民族にとって集落はとても重要な意味を持っている。生計を支えてきた生活の場ということだけでなく、祖先から受け継いできた伝統領域であり、慣れ親しんだ山岳景観、そして歴史、文化、伝承、祭礼あるいは社会の秩序（族によって母系制、父系制などがあり、頭目をリーダーとする意思決定システム）を体現した「原郷」である。集落の範囲内に永久屋を建設するよう求める動きや、集落内の安全な場所に「避難屋」を建設し、災害が予想されるときに一時避難する方式なども模索された。

いずれにせよ短兵急に合意を形成するのは困難であった。集落の被災程度もさまざまで、それによって問題や対応も変わった。集落の主要部分が完全に被災し、全村挙げて移転せざるをえない集落がある一方、一部分が被災して部分的な移転を余儀なくされたところもある。また、永久屋を希望する人、とどまろうとする人、個人の意向もさまざまだった。現地再建、移転再建をめぐって集落や個人の葛藤が続いたのである。

そしてさまざまな折り合いをつけながら、災害

後3年のころには、いくつかの未解決な集落を残しながら、一応の住宅確保にめどがついたといえる。表4は、特定区域および安全堪虞地区に指定された被災者で、永久屋配分を受けたものと従前地に残留したものの状況を示している。いわゆる危険区域に居住していた6,316戸のうち3,346戸が永久屋の配分を受けたが、およそ4割の人たちは従前地に残留したことになる。

入居が決まったとはいえ永久屋が真の居住地として熟成していくには、仕事やコミュニティの形成などさまざまな課題がある。永久屋に移ったとしても元の集落との関係は続いていく。また、元の集落もどのように再生を図るか課題は多い、一つの集落がいくつかの永久屋団地に分散したケースなどでは、それらの間の連携も新たな課題であろう。3年が期限の重建条例は2年延長され復興期間は5年となったが、現在その終了時期も目前となった。今後はさらに長期の視点で解決を要する課題が山積しているといえるであろう。

#### 4. 台湾の災害から何を学ぶか

以上、近年台湾でおきた二つの大災害の復興について簡単な紹介を試みた。大変多岐にわたる課題や実践状況を限られた紙数で述べたため、重要

な内容も随分省いてしまった。さらに筆者の専門が住宅、都市計画分野であるため、その視点から内容になった。最後に、この二つの災害復興から触発された点について、台湾とわが国の比較を念頭におきながら触れておきたい。

第1は制度インフラのあり方である。「日本は規制や制度があり過ぎ、台湾は無さすぎる。」これはよく台湾の友人たちと話題にする比喩である。例えば台湾と何かコラボレーションをするとき、日本側は細かく計画を立てたがり、台湾側は大まかな計画で臨機応変に行動したがる。互いにそのことを念頭に入れておくと、ことはうまく運ぶ。社会の制度インフラでもこのことは当てはまるような気がする。阪神・淡路大震災の復興のとき、私たちは成長期に構築してきた法律、制度、組織に依拠して対応し、それは力となった反面、ニーズに柔軟に対応する障壁になった面も否定できない。日本と比べ制度構築が遅れていた台湾も、921震災以降さまざまな制度構築を進めてきた。制度的インフラの必要性和柔軟性をめぐっては、互いに学び合うことが多いと感じている。

第2は公共部門と民間部門の役割や関係が台湾と日本では相当な違いがあることだ。本稿の初めに筆者が台湾の復興から強い印象をうけたことの一つとして、民間部門の働きが大変エネルギー

表4 各縣市危険地区戸数及人数統計表 (2012年6月22日)

縣市	特定区域および安全堪虞		永久屋配分		従前地に残留	
	人数 A	戸数	戸数	人数 B	人数C=A-B	残留比率 (C/A)*100
南投縣	801	256	187	654	147	18.4
雲林縣	400	126	51	178	222	55.5
臺南縣	211	70	26	91	120	56.9
嘉義縣	1,732	552	515	1,616	116	6.7
高雄縣	7,819	2,687	1,272	4,552	3,267	41.8
屏東縣	6,249	1,947	1,067	3,814	2,435	39.0
臺東縣	1,979	678	228	798	1,181	59.7
合計	19,191	6,316	3,346	11,703	7,488	39.0

資料：莫拉克颱風災後重建三周年成果彙編

注：原住民集落、非原住民集落を含む

ユに映ったことを挙げた。本文では割愛したが、921震災では293校の学校再建が必要になり、うち3分の1に当たる108校が民間の公益団体や企業が直接設計や建設まで担って再建した。日本であれば公立学校の再建を民間が行うことに違和感があるが、台湾では仮設住宅や病院の再建などにも広く民間の直接支援が及んでいる。台湾の災害復興ではその当初から民間部門の役割が期待される。特に88水害の復興では、規模の大きい民間の公益団体が政府と協調して、より前面に立って役割を担った。

また、政府への寄付金を運用する921基金会は本文で紹介したが、その事務局責任者やメンバーとは、筆者もその後面識を持つようになった。事務局にはいわゆる官僚出身者はおらず、大変自由な発想で公的な任務をこなしていた。阪神・淡路大震災の復興基金もやはり財団法人が管理運営したのだが、実質的には公的な枠組みの中で行われたのと比べ印象的だった。

翻って日本の場合を見てみると、公的部門の制度やシステムは台湾と比べて強固に構築されている。被災者のニーズに柔軟に寄り添うためには、もっと民間部門の役割を高めなければならない。一方で、近年では公的部門のスリム化が図られてきたこともあって、東日本大震災では被災地自治体のマンパワー不足が大きな障壁の一つとなった。公部門と民間部門の日本的な関係づくりをどう構築するか、台湾から学ぶことも多いと思う。

最後に指摘したいのは、災害の「顔つき」が常に違うということだ。台湾の二つの災害を通観し、また、日本の二つの災害を照らし合せてみてやはりこのことを感じる。一つの災害で得た教訓を次の災害で生かすことは何としても大切なことだが、その経験を過信すると裏をかかれることもあると思う。自力再建支援が中心だった921震災で経済弱者の再建が困難だったことを教訓とし、原住民が大きな被害を受けた88水害では先行的に永

久屋を提供することになったと考えられる。その永久屋が88水害復興の力になったのは事実だが、逆にそれが残した課題も大きいと感じる。このことはわが国の二つの災害でもいえることだ。阪神・淡路での経験が前提なしに東日本で力を発揮できるとは限らないことは、すでに私たちも経験済みだ。

災害復興は、社会そのものを再建するという多様な道筋をたどる過程であって、大変複雑な要素を合わせ持った解が必要だといえる。88水害と東日本大震災の災害復興では、ともに移転再建か、現地再建かという二者択一が問題になったが、二者択一を超えたさらに多様な選択肢が必要なのかもしれない。

日本は台湾に対し、かつての植民地時代の宗主国として、あるいは戦後の高度成長時代の経済先進国として一歩先を歩んできた時代はすでに終わった。これからは対等な関係で、情報の共有や交流の発展を進める時代であり、またその必要性を痛感している。

#### 注

- 1) 台湾の住宅所有比率は全体で85.77%と高く、台北市が83.57%と都市部でもさほど変わらない。(2012年末 行政院主計処)
- 2) 縣市改制により、2010年12月25日から台中県と台中市は合併し台中市となった。ほかに台南県と台南市は合併し台南市に、高雄県と高雄市は合併し高雄市になり、さらに台北県は新北市となった。本稿では、縣市改制前の名称で記述する。
- 3) 1600年頃を境に大陸から漢人が移住してくる以前に、台湾のほぼ全域に分散居住していたオーストロネシア語系の住民グループで、そのうち山地に居住していたグループは今も原住民族のアイデンティティを保っている。現在、台湾原住民は14の族群が認定されており、人口は約49万人で、台湾の総人口に占める割合は約2%である。なお、原住民の呼称は先住民とする人も多いが、台湾の原住民族という呼称は聞いたものであり、さらに先住民は以前いたものとのニュアンスがあり、本稿では原文のまま原住民または原住民族を用いる。
- 4) 国民住宅は1976年始まった台湾における公共住宅

政策で、主に地方政府が分譲住宅を供給してきた。しかし、その後民間との競合で売れ残りがでるなど時代の要請に合わなくなり、現在新規供給は基本的に行われていない。

- 5) 慈濟基金会は、1966年に證嚴上人によって花蓮県で創立された仏教系の慈善団体である。台湾を拠点にして広く世界に視野をおき、医療、建設、教育建設、社会文化などの事業で社会のために力を尽くしてきた。災害時の支援でも顕著なものがあり、その活動は台湾だけでなく世界に及ぶ。東日本大震災の際には、50億円もの義援金を被災者に直接配布してその力量を示した。

#### 参考文献

陳正哲「台湾震災重建史－日治震害下建築與都市の新生」南天書局 1999

陳亮全「台湾社區總體營造の展開」2004 行政院文化建設委員會「台湾社區總體營造の軌跡」2004「台湾の復興まちづくり」2006 以上3点は、台湾まちづくり研究会翻訳・編集 人と防災未来センター・こうべまちづくりセンター

九二一震災重建基金會 基金報告 <http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/1.html> 2014.2.19

行政院九二一震災災後重建推動委員會「九二一震災災後重建經驗」(上)(下) 2006

行政院九二一震災災後重建推動委員會「九二一地震重建回顧」2006

行政院文化建設委員會「震後新芽」2003

行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會「莫拉克颱風災後重建三周年成果彙編」(上)(下) 2012

(たるみ・えいじ 東アジアまちづくり研究会代表)