

大規模地震後の政治ガバナンス

— 2016年台湾南部地震（台南市）の事例から —

向井洋子

はじめに

2016年は大規模地震が多く発生した年であった。2月6日の台湾南部地震（台湾名は「0206美濃地震」）、4月14日および16日の熊本地震、8月24日のイタリア中部地震、10月30日のイタリア地震と続いたからである¹⁾。地震大国のわが国で起きた熊本地震は、震度7以上の揺れを2回も記録したにもかかわらず、人的被害は110名にとどまった²⁾。これは台湾南部地震の死者117名という人的被害の少なさ³⁾と共通している。

なぜ、熊本地震と台湾南部地震は人的被害が少なかったのでしょうか。その大きな理由は、初期対応にある。初期対応を行なう被災地の政治ガバナンスが効いていたと考えられるのである。

熊本地震の場合、日本政府は、地震発生直後から「非常災害対策本部」と「被災者支援チーム」を設置し、被災地熊本には「政府現地対策本部」および被災自治体に68人のリエゾン要員、8,388人の応援職員などを派遣した。また、プッシュ型物資支援を行い、物資不足を解消して被災地の不安解消やタブレットを活用した支援物資のニーズ把握も行った。もちろん、日本政府の初期対応がすべてのニーズに対応できているわけではないが、その効果は検証されている⁴⁾。

この熊本地震を考えるにあたって、約2ヶ月前の2月8日、台湾南部で生じた地震後の政治ガバナンスは示唆に富んでいる。このとき、日本政府は台湾赤十字社に100万ドル規模の支援と調査団の派遣を発表した。また、台湾側からの要請があれば、人的支援も行うとも表明した⁵⁾。これを受け、被災地台南市の頼清徳市長は、日本政府

-
- 1) 読売新聞2016年2月8日、5月5日、8月24日、10月31日。熊本日日新聞2016年2月13日、4月16日、8月27日。
 - 2) 内閣府「平成28年（2016年）熊本県熊本地方を震源とする地震に関する被害状況等について」平成28年10月14日。
 - 3) 候敏彦（台南市政府災害防救弁公室参議）「0206地震復原重建報告」2016年9月28日、於台南市105年度災害防救国際検討会、67頁。
 - 4) 内閣府「平成28年熊本地震に係る初期対応検証レポート（概要）」。
 - 5) 内閣府、官房長官記者会見、2016年2月8日午後。

からの支援に「深く感謝している」「日本の物事の運び方の丁寧さに非常に感服した」と述べた⁶⁾。

この日本政府の支援は「災害外交⁷⁾」ともよばれるものである。すなわち、外国で起きた大規模災害支援を通して、国家間の友好関係を深めていくものなのである。もちろん、外国からの災害支援をどのように受け入れるかは、各国政府の判断によるため一定ではない。しかし、地理的にも時期的にも近かった台湾南部地震での政治ガバナンスは、熊本地震で活用されたと考えることができるのではないだろうか。

そこで、本稿は、熊本地震における日本政府および熊本市の政治ガバナンスを考えるヒントとして、台湾南部地震における台南市の政治ガバナンスを検証する。また、台南市議会で問題となった被災地へ送られた義援金の使用に関する台南市の議論も明らかにする。

1. 台湾における政治ガバナンスの枠組み

(1) 「非常時」からはじまる現代台湾の政治

台湾は、17世紀以降、中国大陸から漢民族の移民が増え、世界史の舞台に登場してきた。1621年から61年にかけて、スペインを含むオランダの外来政権が先住民を支配し、その後、明朝の末裔・鄭成功（漢民族）による支配（1661-1683）があり、日本統治となった⁸⁾。そして、1949年12月、中国共産党に敗れた国民党が台湾に逃れて、中華民国政府を台湾に移転した。ここで、国民党を率いた蒋介石は、国民党一党独裁による権威主義的政治体制を敷いてきた⁹⁾。蒋介石没後もこの体制は引き継がれ、1987年7月14日に戒厳令が解除されるまで、政党結成、集会、言論、出版、出入国の自由が厳しく制限されていたのである¹⁰⁾。

しかし他方で、国民党による支配は、現代台湾の政治ガバナンスの基礎を作ったといってもよい。国民党が台湾へやってきて以来、中華民国憲法にもとづく統治をおこなってきたからである。

この中華民国憲法は、1946年12月25日に制定されたものであるが、1992年に8条を追加する修正が行われた。国民大会、司法院、考試院、監察院の職権に調整を加えたほか、総統、副総統を全国民が直接選挙するという原則も確立されたのである。

6) 産経新聞、2016年3月18日。

7) リチャード・サミュエルズ（プレシ南日子ら訳）『3.11 震災は日本を変えたのか』英知出版、2016年、129頁。

8) 井尻秀憲『激流に立つ台湾政治外交史』ミネルヴァ書房、2013年、1頁。

9) 河原昌一郎『民主化後の台湾』彩流社、2016年、9頁。

10) 井尻、11-12頁。

また、1994年7月29日には、憲法追加条文を簡素化する修正をし、行政院長の副署に関する調整および国民大会議長の新設を行った¹¹⁾。ここに現代台湾が成立したのである。

すなわち、第2次世界大戦終結に伴う日本の撤退後、中国本土の南京から逃れてきた国民党政権が戒厳令とその正統性を示す中華民国憲法で統治を修正したのである。これは国民党一党独裁による権威主義的政治体制からの転換であり、戒厳令が敷かれた「非常時」からの脱却を示している。

これをふまえ、本稿では、現代台湾は「非常時」からはじまり、「平時」は戒厳令が解除され中華民国憲法が修正された1992年以降とする。

(2) 「平時」の枠組み

1992年以降の中華民国憲法は、国民全体に主権があるとしている(2条)。そのうえで、総統や副総統の選挙や罷免の権限を持つ国民大会(25-34条)、国家元首の総統(35条)、行政の最高機関である行政院(53条)、立法の最高機関である立法院(62条)、国家最高の司法機関である司法院(77条)を規定している。また、日本にはない機関として、「考試院」と「監察院」がある。「考試院」は公務員や専門家の資格についての試験や任用を行い、「監察院」は監察を行う¹²⁾。

これは「五権憲法」と言われるもので、図式化すると、以下のようになる¹³⁾。

司法、立法、行政の三権に加えて、考試権と監察権が存在する理由は、憲法制定者

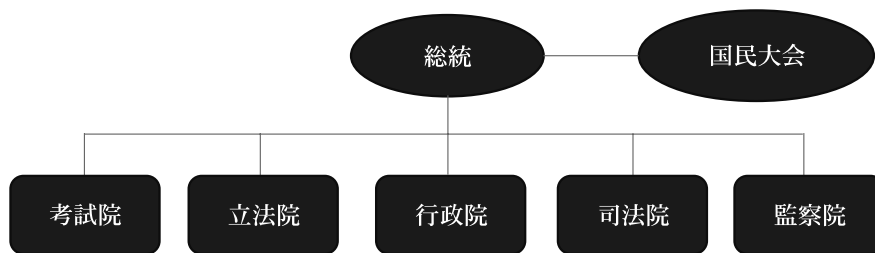


図1 中華民国政府中央組織図¹⁴⁾

11) 台北駐日経済文化代表処「中華民国憲法 まえがき」http://www.roc-taiwan.org/jp_ja/post/137.html (アクセス2016/11/1)。なお、国民党政府による統治の正統性に関する「法統」の議論は、以下のとおり。竹内実『法統』論—『法』と『理』と』『比較法史研究』(10)、比較法制研究所、2002年、382-392頁；宮坂宏「現代中国法と『法統』再論『比較法史研究』(11)、比較法制研究所、2003年、297-306頁。

12) 台北駐日経済文化代表処「中華民国憲法」http://www.roc-taiwan.org/jp_ja/cat/15.html (アクセス2016/11/1)。

13) 蔡柱國「五権分立制の一考察」『白鷗女子短大論集』、1986年、24-39頁；許慶雄「台湾憲法体制の諸問題—1990年代以降の憲法改正を中心に」『北大法学論集』47(6)、1997年、205-221頁。

14) 筆者作成。

の意図はともあれ、現状では権力の濫用を抑えるというより、総統の権力を相対的に強化できるからと考えるほうが妥当であろう。なぜなら、過度の権力分立は統治の効率を低下させ、権力間の対立から政府が崩壊する恐れもあるからである。そこで、この危険を回避するために、必要に応じて、総統は、対立の解決を義務付けられている(44条)。したがって、中華民国憲法は、国家元首たる総統の権力を非常に大きく規定した政治制度になっていると考えることができる。

中華民国憲法第10章および第11章は、中央と地方の権限および地方制度を明記している。中央は、外交、防衛、国籍法および刑事、民事、商事の法律の立法と執行、司法、財政、税、貨幣、国際貿易などを権限とする(107条)。その他については、省および県に施行をゆだねるもの(108条)、省が立法かつ執行し、または県に執行をゆだねるもの(109条)、県が立法かつ執行するもの(110条)に分かれる。さらに、直轄市の自治は、別途、法律で定められるとしている(118条)。

しかし実際には、現在、「省」は機能していない。中華民国大陸時代の行政区の「省」は、中央政府の出先機関であり、軍政機関の影響を受ける行政機関であったが、戒厳令が解除され民主化がすすんだ1998年、第4次憲法修正によって、台湾の地方自治が大きく変化したからである。台湾省の「省」としての箱だけ残して、名目化したのである。さらに、1999年1月、「地方制度法」を制定し、これを強化した¹⁵⁾。

第四次憲法修正は中央政府に対する地方政府を強化することだったのである。この

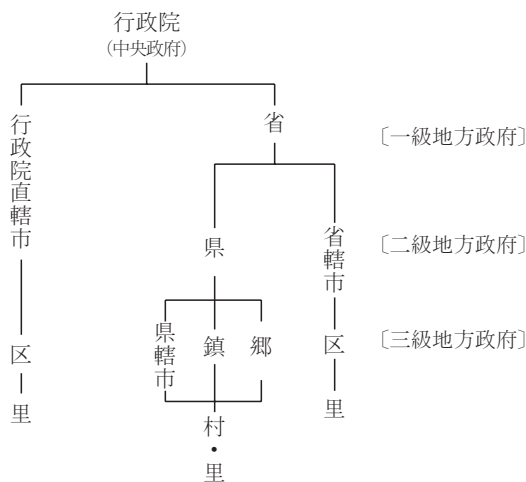


図2 台湾の地方(自治)制度¹⁶⁾

15) 北波道子「台湾における行政院直轄市の変遷について」『都市の経済活動の構造』関西大学経済・政治研究所、2013年、141-172頁；山形勝義「台湾における六都市への変遷」『アジア文化研究所研究年報』50、2016年、96頁。

16) 山形、102頁。

点について、時の総統、李登輝による「民主化」のひとつだったと考えることもできる。

しかし、その反面、地方から総統に対抗する勢力を生み出すことにもなった。権力を強化された行政院直轄市（以下、「直轄市」と略す）の市長職が省長に代わる地位であると同時に、総統を狙うことのできる地位として認識されるようになったのである。その結果、李登輝後の台湾総統には、「直轄市」の台北市長をつとめた民主進歩党（以下、民進党と略す）の陳水扁が当選した¹⁷⁾。

こうして、陳水扁政権下で、地方政府の強化がさらに加速していった。具体的には、「3都15県構想」という広域合併の形ですすめられた。ここでいう、三都とは、すでに「直轄市」であった台北市と、高雄市の広域化および台中市の直轄市化であった。台北市は北部の基隆市と合併し、高雄市は高雄県を編入し、台中市も台中県を編入して「直轄市」の台中市にしようとしたのである。そして、法的な準備が整った2009年6月、行政院には7件の直轄市申請が提出された。だが、2008年に就任した国民党の馬英九政権下の行政院は、①台北県の直轄市化（現、新北市）、②台中市と台中県の合併昇格（現、台中市）、③台南県と台南市の合併昇格（現、台南市）、④高雄県と高雄市の合併、⑤桃園県の単独昇格（現、桃園市。2013年昇格）しか認めなかった¹⁸⁾。

このように、台湾の「平時」は、「民主化」をめぐる民進党と国民党の綱引きのなかでつくられていったのである。そして、その中核を荷う「直轄市」は、始動して間もないため、これから問題が表出してくると考えられる。中華民国憲法の追加修正条文で、「自由地区の直轄市（1条）」とされたなかで、各市がその自由をどのように生かしていくのかが問われていくのである。

(3) 「直轄市」台南市の枠組み

わが国と比較して、地方政府（「直轄市」）の自由度が大きな台湾の政治制度のもとで災害に直面した市長は、必然的に、判断する領域が大きくなる。2016年台湾南部地震発生時、台南市長であった頼清徳は、自由度の高い制度を十二分に活用した。

1959年10月6日、新北市万里区で生まれた頼清徳は、国立台湾大学リハビリ医学部に入學したのち、台南市にある国立成功大学医学部を卒業し、医師となった。1996年に、第3期国民大会代表になって以来、立法委員（民進党）を4期務め、2010年に台南市長選挙で当選して以来、市長職にある¹⁹⁾。

17) 若林正文「李登輝が残したコンテクスト」『ポスト民主化期の台湾政治』アジア経済研究所、2010年、14-15頁。

18) 山形、94-95頁。

19) 台南市政府「市長プロフィール」<http://www.tainan.gov.tw/taianan/page.asp?nsub=C0A000>。（アクセス2016/11/1）。

2010年の市長選挙結果をみると、頼清徳は得票率60.41%を獲得し、国民党の郭添財の39.59%に大差をつけて勝利した。投票日前日に新北市永和区で起きた銃撃事件のため、投票率が77.71%という高い水準に達したことが民進党の候補にとって追い風になったことも、その理由のひとつである²⁰⁾。また、頼市政は、ビジネス誌『天下雑誌』が行なった満足度調査でも2年連続1位に輝いている²¹⁾。

この台南市を行政組織からみていくと、トップダウン的に動かしやすい構成となっていることがわかる。

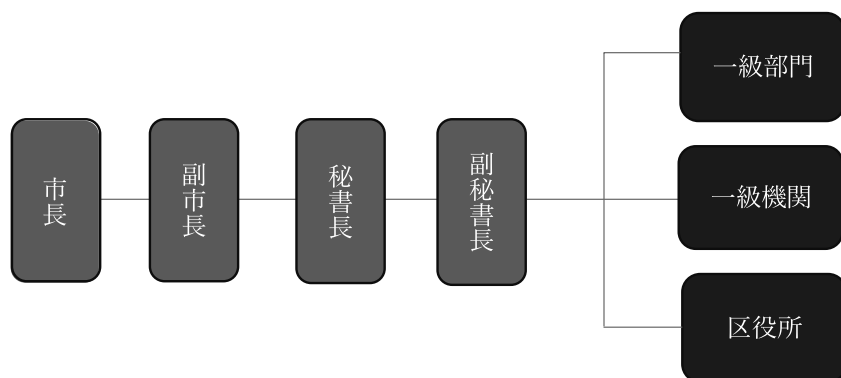


図3 台南市の行政機構²²⁾

市長以下四役が垂直に並び、その下部組織として、各部門、各区役所が置かれているからである。このような台南市に対し、日本政府は直接台南市に物資を送るという手法をとった。そして、日本からの支援物資が到着した2月11日、頼市長は、グラウンド・シート200枚、水100箱が高雄国際空港に到着したことを感謝する記事を自身のFacebookというSNS (Social Network Service) に掲載した。2016年11月1日現在、この記事に対する好意的な反応が72,000件ほど寄せられている²³⁾。

以上のことから、中央政府からの自由度が高い台南市で、住民から高い支持を受けたリーダーが存在したことが台南市の枠組みである。いわば、「平時」から「非常時」にも対応できる柔軟な政治ガバナンスであったといえよう。

20) 井尻秀憲「銃撃事件で流れが変わった台湾の五大都市選挙」『外交』6, 2011年, 156-161頁。

21) フォーカス台湾「台湾・台南市長選, 民進党ホープの現職候補が再選へ」<http://japan.cna.com.tw/news/apol/2014129000.aspx> (アクセス2016/11/1)。

22) 台南市政府「市組織図」<http://www.tainan.gov.tw/taiananJ/page.asp?nsub=C0A100> (アクセス2016/11/1) より, 筆者作成。

23) 頼清徳 <https://www.facebook.com/chingte/posts/1244115382272145> (アクセス2016/11/1)。

2. 台南市の大地震対応

(1) 国立成功大学防災研究センター

2016年台湾南部地震が起きるまで、「平時」の台南市で防災研究や計画を主導してきたのは、成功大学防災研究センターである²⁴⁾。

この防災研究センターは、1996年7月31日、台南を襲った大型台風「ハーブ(Herb)」による豪雨、洪水の被害を受けて設立された。そして、防災予防に関わる研究を積み重ね、いざ災害が起きた際には、被災者支援に携わり、かつ復興支援にも関わっていくことを目的としている²⁵⁾。

そして、台湾南部地震という、「平時」に生じた「非常時」について、成功大学防災センターが行った概況分析は、以下のとおりである。

台湾南部地震は、2016年2月6日3時57分26.1秒に発生し、北緯22.92度、東経120.54度を震源とし、マグニチュード6.6、最大深度は台南市新化で「7級」を記録した。台南市における死者は117人、重軽傷者551人であった。また、建物の被害は5,727件、そのうち、わが国での「危険」判定に相当する「紅単」が250件であった。さらに、土壌の液化現象が深刻な問題になっているのが14か所にのぼった。被災者への対応としては、地震発生から約30分後の4時30分に地震災害対応センター（應変中心²⁶⁾）を開設し、5時10分には「前進指揮所²⁷⁾」も併設した（いずれも2月14



図4 成功大学防災研究センターの目的²⁸⁾

24) 李心平氏インタビュー（成功大学防災研究中心，副主任，2016年9月28日）。なお，成功大学の卒業生である頼清徳氏が台南市長に以来，台南市への協力が増えてきたとのことであった。

25) DPRP “About US,” <http://www.dprc.ncku.edu.tw/dprc.lang/en/about02.htm>（アクセス 2016/11/3）。

26) 以下，意味の分かりにくい漢語については，日本語に差し替え，原語をカッコ内で示す。

27) 「前進指揮所」とは，災害現場に近い場所に設置され，医療や救助に関わる人員を派遣したり，災害状況のまとめを行ったりするものである。

28) DPRP “About US,” <http://www.dprc.ncku.edu.tw/dprc.lang/en/about02.htm>（アクセス 2016/11/3）。

日 14 時 30 分閉鎖)。支援物資の支給には、2 月 6 日から 14 日まで 176 名が従事し、民間ボランティアも 1 万 8,648 人が参加した²⁹⁾。

成功大学防災センターの李氏によれば、これには 8 つの課題がみつかったという。第 1 に、正確な情報の発信である。特に、通信回線が混雑し、電話やインターネットが通じにくくなったことが問題として挙げられた。第 2 に、市役所の地震対応である。台湾南部地震では、台南市役所が 6 か所に分室を設けて、被災市民の対応にあたった。しかし、この対応の合理性には疑問の余地が残る。第 3 に、避難所の問題である。避難所には、市長が訪問するなどして、被災市民への状況説明が行われたが、その運営自体に反省点が多かった。第 4 に、人員、車両、物資などの空間的配置の問題である。侵入車両を許可制にするなどの対応をしたが、怪我人の搬送などが必要な車両は通行できるような対策も必要であった。第 5 に、休息のための避難所運営である。小学校などへ短期間に多くの避難市民が訪れたため、毛布にくるまって椅子に座って仮眠する人々が多かった。これでは十分な休息をとることができなかったであろう。第 6 に、支援物資の配分については、改善の余地があると思われる。第 7 に、土壌の液状化対策については、都市計画の中で行っていく必要がある。第 8 に、災害記憶の継承のあり方である³⁰⁾。

結論としては、総合的な防災計画を作り直すことを提案する内容に収まっていた。ただし、成功大学防災センターの提言が台南市の政策にどの程度組み込まれるかは未知数である。

(2) 台南市の初期対応

成功大学防災センターがやや研究的であることに対し、台南市は、より实际的であった。なかでも台南市災害防救弁(辦³¹⁾)公室は、被災状況を調査し、建物の危険状況に応じて、「紅単」と「黄単」を張っていくことからはじめた。これは、台湾防災法 27 条、台湾建築法 81 条および 82 条、また災害後危険建築物緊急評価(評価)法などの規定にもとづくものであった³²⁾。

ただし、緊急の取り壊しを必要とする建物は、建物補強などの過程を省略することができた。その過程は次頁の図のとおりである。

複数の評価者から緊急に取り壊す必要があると評価された建物は、10 日以内に取り壊すことができた。この緊急の取り壊しが必要とされたのが倒壊した維冠大樓であ

29) 李心平「0206 美濃地震災害概況」2016 年 9 月 28 日、於台南市 105 年度災害防救国国際検討会。

30) Ibid.

31) 機種依存文字の「辦」であるため、略字体の「弁」で表記し、正式文字をカッコ内で示した。

32) 台南市災害防救弁(辦)公室「0206 地震復原重建報告」, 22, 2016 年 9 月 28 日、於台南市 105 年度災害防救国国際検討会。

る。16階建ての維冠大樓には200世帯以上が暮らしており、地震発生時の3時57分には、住民の多くが就寝中であった。維冠大樓では、3人が亡くなり、150人が建物に取り残される事態となった³³⁾。

この維冠大樓を緊急に取り壊す必要があることは、誰の目にも明らかであった。そこで、台南市は、5段階の対応を行った。第1段階は、地震発生から8時間以内の対応である。ここでは、水道や電気などのインフラを止め、建築物を安定させて、台湾軍(中華民国軍)および消防をはじめとした県や市の救援隊を招聘した。第2段階は、地震発生後8時間から72時間以内の対応である。小規模な瓦礫の撤去を行いながら、



図5 技師による調査の状況および赤紙を張った建物の様子³⁴⁾

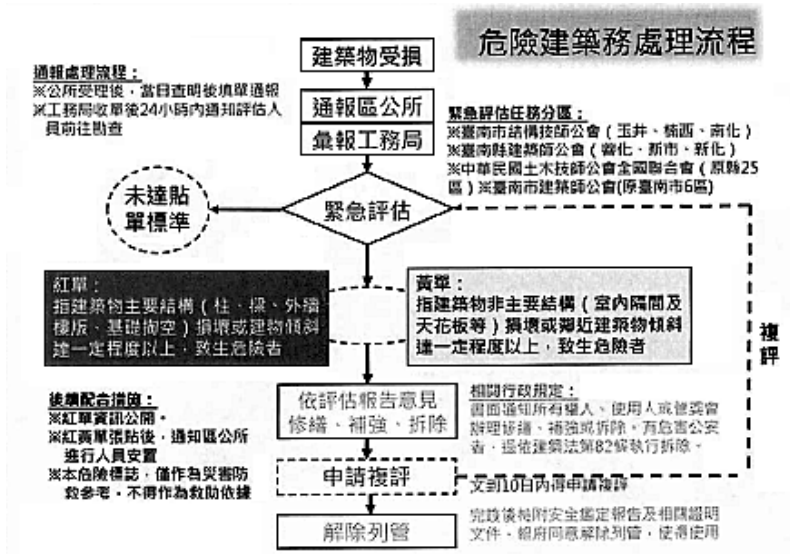


図6 危険建築物の撤去過程³⁵⁾

33) 台湾南部で M6.5 の地震、16 階建てビル倒壊 3 人死亡 <http://www.afpbb.com/articles/-/3075965> (アクセス 2016/11/23)。

34) 台南市災害防救弁(辦)公室, 68 頁。

35) Ibid.

生存者の救助を行った。同時に、救助隊の同船を確保するための交通路を確保した。第3段階は地震発生から72時間から180時間以内の対応となる。ここから重機を投入し、生存者の捜索にあたった。このとき、倒壊した維冠大樓から1名の生存者を救出することができた。次に、第4段階である。地震発生から180時間から192時間で、重機を大量に投入して、大掛かりな瓦礫の撤去を行った。この段階では、生存者の救助は想定せずに、作業を進めることになる。そして、地震発生から216時間が経過すると第5段階となり、道路やインフラも元通りに復元したのである³⁶⁾。

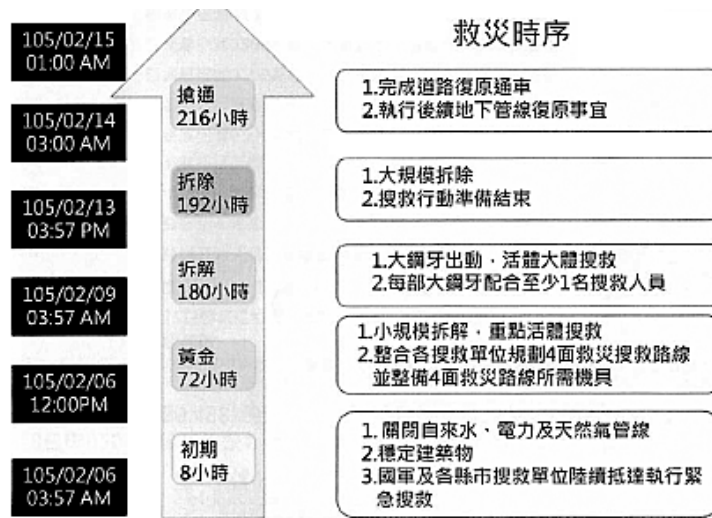


図7 維冠大樓の撤去計画³⁷⁾

このようなシステム化された撤去計画により、地震発生から9日後の2月15日には、16階建ての維冠大樓の撤去は終了し、周辺の道路も通常の状態に戻ることができた。そして、2月16日以降、頼市長が小会議を編成させ、維冠大樓以外の対応に力を注ぎはじめたのである。具体的には、土壌の液状化現象への対応など、8つの項目ごとに会議で対応策を決定した。なお、8つの項目とは、土壌の液状化及び建物の修繕経費、被災建物の評価基準、液状化した地域の建物への見舞金、維冠大樓の居住者に関すること、危険とされる建物の評価基準、維冠大樓の入居テナントに関すること、維冠大樓周辺の商業地に関すること、被災者への見舞金と公立学校の修復であった³⁸⁾。

台湾南部地震の被害を象徴する維冠大樓の撤去が最優先で行われ、その他被害の対

36) 台南市災害防救弁(辦)公室, 69頁。

37) Ibid.

38) 台南市災害防救弁(辦)公室, 70頁。

策がはじまると、残された大きな問題は義援金の配分であった。地震で被災した建物と住民に、配分する金額の基準が問題となったのである。

(3) 義援金問題

台南市の調査によって、台南市災害防救弁（辦）公室が見積もった最低限の復興費用は、6億5,788万3,000元（約20億円）であった。その内訳は、上下水道修復に3,389万元（約1億円）、道路修復に4,758万元（約1.5億円）、農道整備に324万元（約1,000万円）、公立学校修復に1億7,955万元（約5.4億円）、公共機関の修理に1億6,713万元（約4.9億円）、文化財の修復に2億2,647万元（約6.7億円）である³⁹⁾。そして、これらの修復費用には、国内外から寄せられた義援金も充当された⁴⁰⁾。

しかし、この義援金の使い途について、野党国民党に所属する市議会議員たちは、強く批判した。国民党の謝龍介議員、王家貞議員、盧崑福議員、林燕祝議員は、2016年5月11日、台南市議会において、義援金の問題を取り上げたのである。その理由は、台南市に寄せられた義援金が国内だけでも、35億元（約118億円）にものぼり⁴¹⁾、最低限必要とされる金額をはるかに上まわったからである。

国民党の議員たちが問題としたことは、3つに集約できた。第1に維冠大樓への補助率が高いこと、第2に1坪当たりの建物補助の金額を引き上げること、第3に死亡者1人当たりの補助率を引き上げること、であった⁴²⁾。

謝議員は、「寄付した際の領収書を多くの人がまだ受け取っていない（很多人至今都還沒有收到收據）」「以前と比べて・・・とても遅い（先前他捐助・・・實在太慢了）」「まだ20億元あまり残っているからには、維冠ビル以外の被災を受けたビルの補助比率をあげることも可能ではないか（既然還可能剩餘二十幾億元，他建議提高非維冠大樓受災戶建物的補助成數）」と述べている⁴³⁾。

また、王議員は、「専門報告書の中からも今のところ慈善金は十分であるとはっきりと示されている。幸福ビルや大智里生産市場の倒壊再建補助がなぜ上限が5割になっているのか。これはこれら被災したビルにとっても不公平ではないか（從專案報告中顯示目前善款還很充足，像幸福大樓，大智里生産路市場倒塌建物的補助，為什麼要設上限五成呢，這樣對這裡受災戶很不公平）」と主張した⁴⁴⁾。

39) Ibid.

40) 台南市災害防救弁（辦）公室，71-73頁。

41) 産経新聞，2016年2月22日。

42) 台南市議会「20160511（上午）0206地震賑災款使用專案報告」，<http://www.tncc.gov.tw/tnccmobile/pageol.asp?type=chase&cid=%7B7BID579AA9-2977-437B-9FC4-13AF8DAE5508%7D>（アクセス2016/11/23）。

43) Ibid.

44) Ibid.

さらに、盧議員は、「被災者に民間の思いを感じてもらうために、維冠ビルの災害死亡者一人当たり300万から800万に補助を増やし、倒壊した建物の一坪あたりの補助も平均の約5万8,000元から13万元まで増やすべき（應多補助在維冠受灾戶，讓受灾戶感受民間的愛心，他強烈要求維冠罹難者每位補助應從300萬增至800萬元，倒塌建物每坪補助應從平均約五萬八千元增至13萬元，不然剩二十幾億元要放在銀行賺利息嗎）」と、謝議員を補足するような意見を述べた⁴⁵⁾。

そして、林議員は、「300万元の救助金は適所にまわされるべきで、認定も弾力性を持つべき。高雄の爆発被災家屋の補助金も600, 800万元に達しており、それに比べると台南地震被災者の補助は相当低い（300万元救助金應可適度放寬，彈性認定，相較與高雄氣爆受灾戶補助金有者達600, 800萬元，台南地震受灾者補助相對偏低）」と、怒りをあらわにしたのであった⁴⁶⁾。

国民党の議員たちが主張したことは、台湾南部地震に寄せられた義援金について、市の濫用を指摘し、余剰部分も被災者へ還元してほしいということであった。これは、台南市も市議会も、余剰金の配分基準を議論していなかったことから生じた問題といえる。

(4) 台南市の市民向け報告

民進党の頼市長率いる台南市に対する国民党市議会議員からの批判を受け、台南市は、市民向け報告書で、次のように対応した。

まず、復興対策について、4原則を示した。第1に台南市と被災者が問題に共同で向き合うこと、第2に人道援助、家屋の修復復建、財産損出の手助けなどの多面性に配慮すること、第3に家屋調査士などの専門家によるサポートを実施すること、そして第4に義援金の運用などについてインターネットで公開するという情報公開である⁴⁷⁾。

そのうえで、義援金の使用には2つの原則を設けた。第1に、特別歳出の震災関連補助は専用のものであり、台南市の建物に使用してはならない、という原則である。第2に、透明性確保のため、義援金の使用についてはすべて委員会での十分な議論がなされた後、再建グループが提起する補助案の同意を得て、かつ毎週火曜日に基づいての義援金出入金を台南市社会局のホームページに掲載するとした⁴⁸⁾。

義援金の使い途を改めて説明しなければならなくなったのは、市の予想以上に義援金が集まったからである。7月29日時点で、市は、合計42億3,543万6,567元（約

45) Ibid.

46) Ibid.

47) 台南市「走過震災攜手住建 0206 震災善款運用情形專案報告」, 2016年8月18日, 2頁。

48) 台南市「走過震災攜手住建 0206 震災善款運用情形專案報告」, 7頁。

127 億円)が寄せられた。そして、台南市再建グループが提出した各項目の需要計画、並びに義援金専門管理監督委員会の同意を受け、市は査定金額(指定義援金を含む)38 億 4,365 万 1,793 元(約 115 億円)を、人的援助、家屋の修繕と財物の補助のために支出した。これにより、義援金の残金は、3 億 9,178 万 4,774 元(約 11.7 億円)となった⁴⁹⁾。

もちろん、義援金ばかりではなく、市予算、中央政府からの補助、民間からの慈善金を合わせて、台南市は支援を行っていくとした。具体的には、死亡慰問金、傷害慰問サポート、体の不自由な人への慰問金、災害者慰問、避難救助、賃貸補助、生活サポート、教育扶助、法律扶助、など多岐にわたっていた⁵⁰⁾。

さらに、死亡慰問金は、死亡者毎に 500 万の見舞金(慈善金 400 万と法定救助 100 万)を近日手続きが終了次第、支給することにした。その他、重傷者慰問金 50 万、軽傷慰問金 20 万、微軽傷慰問金 3 万元、負傷者の回診の医療費、看護費補助、その他医療ケア用品の補助を行う。被災した各世帯には、最高 28 万(被災見舞金 10 万、所帯扶助 3 万、法定救助最高 15 万)の見舞金を支払い(執行率は 7 月 29 日現在、97%)、賃貸補助も住民票上で権利のある人に中央政府から最長 24 カ月、全く権利のないものまたは非住民は慈善金を最長 6 カ月、部分的に最長 24 カ月に緩めていくことを予定している⁵¹⁾。

こうした手厚い補助が整ったことにより、国民党の市議会議員らの心配は杞憂に終わった感がある。ただし、台南市社会局が公開している義援金に関する情報公開は決してわかりやすいものではない。そのため、毎週火曜日に更新しているという情報については、現在のところ、確認が取れていない。

3. 台南市の震災ガバナンス

(1) 「非常時」と「平時」の観点から

これまで論じてきたことから、台湾では長らく「非常時」が続いたのち、「民主化」を通して、「平時」を手に入れた背景があることがわかった。台南市の「平時」は、住民の念願として手に入れた中央政府からの高い自由度なのである。この政治的背景は、日本と大きく異なる点である。このように考えてくると、台南市の頼市長は、自

49) 台南市「走過震災攜手住建 0206 震災善款運用情形專案報告」, 8 頁。なお、2014 年度台南市の決算表では、おおよその財政規模が約 710 億元(約 2,130 億円)となっている。台南市「中華民國 104 年度台南市地方總決算」, 25 頁。

50) 台南市「走過震災攜手住建 0206 震災善款運用情形專案報告」, 9 頁。

51) 台南市「走過震災攜手住建 0206 震災善款運用情形專案報告」, 10 頁。

52) サミュエルズ, 130 頁。

身の判断で日本政府から物資援助を受けるほど、大きな権限をもっていたということもできる。

しかし、外交とは、政府間で行うものであり、いくら自由度が高いからといって、ある国の中央政府と、違う国の地方政府が直接やりとりすることは不自然である。

「非常時」に行う「災害外交」というものも、「平時」より外交を容易にし、変化を促進するが、それだけで関係改善につながるわけではない⁵³⁾。

それでも、早期に、日本政府が台湾への「災害外交」に踏み切った背景には、台湾の政権交代があったと考えられる。台湾南部地震に先立つ2016年1月16日、台湾では総統選挙が行われ、親日的な民進党の蔡英文が当選し、5月20日の就任が決まっていた⁵³⁾。それゆえ、新政権の蔡英文と近い頼清徳の台南市へ、安倍首相が手厚い支援を行ったことは想像に難くない。この安倍外交の迅速さは、2016年11月8日にアメリカ大統領がドナルド・トランプ氏に決まるやいなや、17日にトランプ氏の私邸で会談していることにも表れている⁵⁴⁾。

このように、「非常時」に迅速に対応する安倍外交に対して、頼市長は、先にも述べた自身のSNSに「本当にありがとう」と書き込み、非常に好意的な対応をしている⁵⁵⁾。これが、2016年4月14日及び16日の熊本地震には、台湾南部高雄市とともに、約6,200万元(約2億900万円)の義援金を送ることにもつながった⁵⁶⁾。さらに、6月10日から12日にかけて、頼清徳は、謝長廷・駐日代表らと、被災地熊本を訪問した。そして、熊本在住の台湾人らと懇談し、同地の台湾華僑らの長年にわたる台日交流の努力に対し、感謝の意を表し、震災の被害状況や復興状況を視察すると共に、熊本の災害緊急救助等の実務について交流を行ったのである⁵⁷⁾。

その後、頼市長は、台南・仙台友好10周年記念展を開催し、8月には奥山恵美子仙台市長の訪問を受けたり、9月には台南市民による200数十人の訪問団を結成し日本平戸市及び熊本県を訪問したり、10月10日國慶節に和太鼓集団「鬼太鼓座」を招聘したりして、台湾と日本の交流を深め続けている。特に、9月の熊本訪問において、頼市長は、「台湾と日本は未来に渡って相互支援し、長短相補い、共に世界新情勢の多くの局面に立ち向かう関係を持続していきたい。」という希望も、改めて語った⁵⁸⁾。

53) 浅野和生「蔡英文総統の新・民進党政権と新たな日台関係」『日台共栄』39号、2016年、4-7頁。

54) 朝日新聞、2016年11月19日。

55) フォーカス台湾、2016年2月11日、<http://japan.cna.com.tw/news/apol/201602110002.aspx> (アクセス2016/11/23)。

56) フォーカス台湾、2016年5月25日、<http://japan.cna.com.tw/news/apol/201605250014.aspx> (アクセス2016/11/23)。

57) 台北駐日経済文化代表処、2016年6月13日、http://www.roc-taiwan.org/jp_ja/post/32985.html (アクセス2016/11/23)。

58) 台南市「台南ニュース」、2016年8月29日、<http://www.tainan.gov.tw/taiananJ/list.asp?topage=1&nsb=300000> (アクセス2016/11/23)。

「平時」において、中央政府からの高い自由度を手にしていた台南市の頼市長は、台湾南部地震という「平時」のなかで発生した「非常時」と、平成 28 年熊本地震という「非常時」をうまく使いこなし、「都市外交」へと発展させていったと考えることができる。この頼市長の手腕は、彼のリーダーシップと言い換えることもできる。

(2) リーダーシップの観点から

政治家のリーダーシップを論じるにあたって、ここで、古典とも基本ともいえるニュースタッドの議論を振り返っておく。ニュースタッドの議論は、三権分立を掲げるアメリカにおいて、大統領は他者にして「説得する力」をもつとするものである。この力は、第 1 に自身の地位に由来する交渉上の優位性、第 2 に自身の能力などによって受ける他者からの期待、第 3 に国民からどう見られているか、という要素から生じてくるという⁵⁹⁾。

もちろん、これはアメリカ大統領のリーダーシップを説明する理論であり、大統領個人の「説得する力」以外にも政治家のリーダーシップを説明する学説はたくさんある⁶⁰⁾。しかし、有権者からの高い支持を得て再選を果たしている頼清徳は、「説得する力」をもつ政治家としてぴったりな市長と思われる。

そのうえ、情報化時代を生きる頼市長は、新しい情報ツールも使いこなしている。それがインターネットと SNS である。インターネットおよび SNS が選挙において有効であることは、すでに実証されている⁶¹⁾。そのため、近年では、ほとんどの政治家が公式ホームページや SNS で独自の情報発信を行っている。

政治家自身による情報発信は、「炎上」とよばれる批判が殺到する状況を生むこともあるが、支持者を増やすこともある。頼市長の場合、台湾南部地震発生後、不眠不休で活動する姿がテレビやインターネットを通じて知られることになったり、市外からの支援者も急増した。

特に、Facebook という SNS には、2 月 6 日、頼市長による台湾南部地震の記事が掲載されると、約 12 万人がアクセスした。翌 7 日、日本の救援隊が来たという記事、頼市長が維冠大樓倒壊現場と思われるところにいる記事には、9 万人から 10 万人のアクセスがあった。その後、2 月 27 日の合同慰霊祭まで、頼市長の Facebook には、

59) Neustadt, Richard E. (1990) *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, Free Press, p.4.

60) Young, Oran R. (1991) *Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society*, Cambridge University Press; Cowles, Maria Green and Caporaso, James (2001) *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press.

61) Vitak, Jessica and Zube, Paul et al (2011) *Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking*. 14 (3), pp.107-114; Chadwick, Andrew (2006) *Internet Politics: States, Citizens, and New Communication Technologies*, Oxford University Press; Hill, Kevin A. and Hughes, John E. (1999) *Cyberpolitics: Citizen Activism in the Age of the Internet*, Rowman & Littlefield Publishers.

ほぼ毎日1万人以上の人々がアクセスしていたのである。現在、頼市長の Facebook への毎日のアクセス数は5,000-6,000人ほどに落ち着いていることを考えると、SNSを通じた頼市長の情報発信が、多くの人々の関心を引きつけていたことがわかる⁶²⁾。

このように、台湾南部地震後の頼市長のリーダーシップは、彼の「説得する力」ばかりではないのである。SNSとインターネットによる情報発信からも支えられていたと考えることができよう。

(3) 潤沢な義援金が寄せられたメカニズム？

中央政府からの高い自由度を手にしていた台南市長の頼清徳は、「平時」のなかで生じた「非常時」を「都市外交」へと発展させていったと同時に、SNSやインターネットに補足される形で、リーダーシップを十分に発揮した。その一方で、SNSやインターネットを通じた頼市長の情報発信は、義援金を集めるという点で、クラウドファンディング(Crowdfunding)のような役割を果たしていたのではないだろうか。

クラウドファンディングとは、不特定の多数者から資金を集める新しい手法である。日本で初めてクラウドファンディングを立ち上げた Readyfor によれば、「インターネット上で自分の夢や活動を発信することで、共感した人や応援したいと思っている人を募り、支援金を集めることができる仕組み」ということである。たとえば、「沖縄離島の救急患者を救うための医療用飛行機を購入したい」や「カンボジアトムノ村の通学困難な子に自転車10台を届けたい」などのアイデアを持っている人がいたとすれば、それをプロジェクト化して Readyfor に掲載する。すると、これを見た人がインターネットを通じて寄付を行い、目標額に達したらプロジェクト成立ということになる。そして、プロジェクトが成立したら、報告および何らかのお礼をするという集金の仕組みである⁶³⁾。

これを台湾南部地震後の台南市にあてはめると、頼市長による台湾南部地震に関する情報発信をみて、共感した人や応援したいと思うようになった人から義援金が集まったと考えることができよう。もちろん、台湾南部地震のような大規模災害では、寄付の方法が多様多様であり、SNSやインターネットと集金の因果関係を証明するには、別の研究が必要となる。それでも、台南市に集った義援金の種類は、現金、小切手、外国紙幣、電子送金⁶⁴⁾、寄付代行、外国からの寄付の6種類あり、その大半の28億円強が電子送金でなされていたのである⁶⁵⁾。

62) なお、2月13日に掲載した台湾南部地震に関する動画は、87万回の再生回数を記録していた。頼清徳 Facebook, https://www.facebook.com/chingte?hc_ref=NEWSFEED (アクセス2016/11/23)。

63) <https://readyfor.jp/proposals/intro> (アクセス2016/11/23)。

64) 「送金」に対応する原語は「匸」の中に「准」が入った文字。

65) 台南市議会「第2回(原語は「尸(かばね)」に「土」と「匸(かん)」)第6次臨時会0206地震災情專案工作報告」, 9-10頁。

これが意味していることは、SNS やインターネットを併用した情報発信というものが多額の集金効果をもたらすという可能性である。この点について、台南市の頼市長が、台湾南部地震に際し、意図的に行ったのかどうかは、今後の研究が待たれるところである。

おわりに

本稿は、熊本地震における日本政府および熊本市のガバナンスを考えるためにも、台湾南部地震における台南市に政治ガバナンスを振り返ってきた。そこでわかったことは、「民主化」後の台湾における「直轄市」の独立性とリーダーシップを発揮する市長の存在であった。

「直轄市」となった台南市を率いる頼清徳が親日的であることを除いても、頼市長が震災時に滞りなく政治ガバナンスを実行できた要因は複数ある。第1に、頼清徳市長のリーダーとしての資質である。成功大学防災研究センターと日ごろから協力関係を構築できていたことも含め、頼清徳市長の資質とあってよいだろう。第2に、SNS やインターネットを使いこなす頼清徳市長の柔軟性である。本稿では、不十分な論証にとどまっているが、大規模災害後の復興対策にかかる歳出に余るほどの義援金を集めたことは特筆すべきである。

これは、中央政府からの高い自由度を付与された「直轄市」と大きな権限を与えられた「直轄市」市長という現代台湾の政治制度が、頼清徳個人のリーダーシップや、情報化社会に対応する柔軟性と、相互に共鳴した結果といえるだろう。今後は、災害時における政治家の情報発信と義援金の関係、また台南市のような構造が日本の政令指定都市である熊本市にも存在するのか、検討していくことを研究課題としたい。

A Political Governance After the Great Earthquake: The Case of 2016 Taiwan Earthquake

Yoko MUKAI

Abstract

A recent stream of earthquakes shows that the local government control is important, but little research exists regarding local government control and the governance in Taiwan. This paper analyses local government control and the governance using a sample of Tainan city after the earthquake in 2016. The results suggest that local government control is even more prevalent than previously suggested and that a non-linear relation exists between local government control and relative factors. Tainan city has low levels of control have lower relative performance from the central government, and Tainan Mayor William Lai has the strong leadership. This is consistent with three factors: the historical background, Mayor's personality, a mint of donation. The results in this paper suggest that when local government control is important, the mayor has strong leadership and he shows his performance well, increasing the donation thus, promoting the reconstruction from the catastrophe.