

31. 台北市大稻埕における歴史保全ツールとしての容積移転の運用とプロセス

-容積送出敷地の歴史的環境に与える影響に着目して-

The Operation and Process of Transfer of Development Rights as the Historic Conservation Tool in Dadaocheng, Taipei

- Focusing on the Impact on the Historical Environment in Volume Sending Sites -

柏原沙織*・楊惠亘*・鈴木伸治**・窪田亜矢***
Saori Kashihara*, Hui-Hsuan Yang*, Nobuharu Suzuki**, Aya Kubota***

This paper tries to examine the achievements of transfer of development rights (TDR) system as a historic conservation tool operated in Dadaocheng, Taipei, and aims at evaluating the impact on sending sites and clarifying the future issues. Interviews and literature review were conducted to grasp the current situation, operational process, and the development of TDR system. By analyzing the achievements with the framework of hardware and the software side of historic conservation, five impact factors were extracted; historic survey as the prerequisite, five-step restoration checking, flexible operation in the urban design committee, flexible amendment on the system, and TDR bonus. While the TDR bonus is contributing to conserving historic buildings in terms of number and quality, the high profitability may have a large influence on the change in social tissue in the area. The paper concludes with the emphasis on necessity of the re-design of the incentive and regulation.

Keywords: Taipei, Dadaocheng, Historic conservation, Transfer of development rights (TDR)

台北市, 大稻埕, 容積移転 (TDR), 歴史保全

1. 研究の背景・目的

台北市大同区大稻埕地区は、台北市の西部に位置する地区である（図-1）。1970年代に地区内の歴史的街路・迪化街の道路拡幅計画に端を発して歴史的環境保全運動が盛り上がり、有識者やNGOらが保全活動を推進するとともに、台北市側も歴史的環境保全に関する計画の策定や制度の整備を進め、2000年に「大稻埕歴史風貌特定専用区都市計画」が公布され、国内で初めて容積移転(Transfer of Development Rights : 以下、TDR)をツールとした都市計画的な歴史的建造物の保存手法が確立され、運用されるようになった。

その一方、中央政府のTDR関連法令は、私有の古跡や公共施設用地の補償を目的として1997年の文化資産保存法改正における古跡の容積移転条項に始まり、1998年に古跡土地容積移転弁法、1999年に都市計画容積移転実施弁法

が制定された。台北市政府はこの導入に当たっても独自の制限をかけるなど歴史保全ツールとしてのTDRの運用を試行錯誤しながら進めてきたが、導入から14年間で、当初予期していなかった課題も出て来つつある。

大稻埕の歴史的町並み保存については、林ら¹⁾が1970年代～2000年の歴史的環境保全計画に関する調査・計画の変遷を明らかにしており、TDR導入に至る経緯を示した。TDR運用開始後の実態や課題は林²⁾が詳細に分析を行っているが、TDR申請件数がピークを迎えた2007年以降の状況や、送出敷地の歴史的環境の物理的・社会的側面双方への影響を評価した研究は国内では見られない。台湾のTDRの運用実態についてShih & Chang³⁾はTDR導入・適用プロセスをレビューし、その目的が当初の歴史保存から公共施設保留地の補償問題解決にシフトして行ったことを示し、台湾のTDRには接受敷地の特定、送出敷地の最小面積、TDRバンク等の重要な規制に欠けることを指摘した。歴史的環境保全を目的としたTDR制度の評価については、堀ら⁴⁾がバンクーバー市のTDR制度の運用実態を整理し、TDRの成功要因として容積バンク、容積緩和を伴うリゾーニング制度、用途に応じた容積緩和、歴史的建築物保全施策等の有用性を挙げ、地区に応じた施策の組合せやバランスの取り方の重要性を指摘し、建築物保全に有効な手法として、送出敷地の建築修復整備の終了を移転容積の使用開始の条件とする点を評価している。

以上より、本研究は台北市大稻埕におけるTDR導入からピークを経て、申請件数が落ち着いた2007年～2014年までの状況を元に、TDR制度の運用プロセスとその変遷に着目して、歴史的環境保全ツールとしてのTDR制度が主に送出敷地の歴史保全に与えた影響の面からその成果を評価し、今後の課題を明らかにすることを目的とする。



図-1. 台北市内の大稻埕および特定専用区の位置

*正会員 横浜市立大学都市社会文化研究科 (Yokohama City University)

**正会員 横浜市立大学国際総合科学部 (Yokohama City University)

***正会員 東京大学工学系研究科 (University of Tokyo)

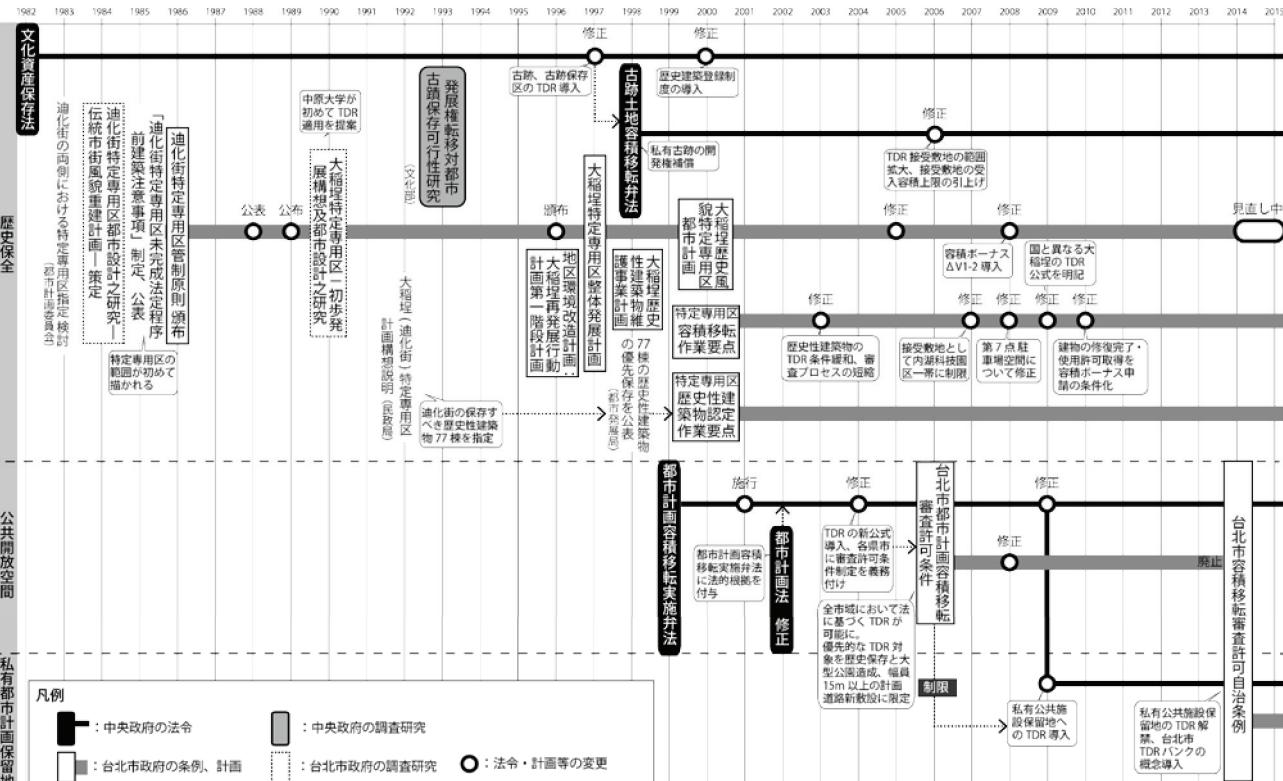


図-2. 文化資産保存法以後のTDRに関する法令、計画、条例等の動き

2. 研究の方法

台北市大稻埕におけるTDRの制度・運用の現状と課題を把握するため、2014年8月10~11日に制度を運用する台北市都市発展局と都市更新処、実際に容積移転の手続きに関わったプランナー、ディベロッパー、長年大稻埕で活動するNGOメンバーにインタビューを実施した。法令・条例・計画書、調査報告書・既往研究をレビューし、大稻埕地区のTDRに関する調査・計画・制度等の変遷を年表(図-2)にまとめた。2007年までのTDR制度の発展とその運用状況については、主に林²⁾を参照した。

評価分析の視点として、歴史保全のハード面（保全された歴史的建造物の量と質）と、ソフト面（社会経済組織とコンテンツへの影響）の側面から考察し、課題を抽出した。ここで言う「量」とは保全された歴史的建造物の件数、「質」は根拠に基づく歴史的建造物の改修の状態、「社会経済組織」はその界隈特有の産業や職業を構成する人・組織、また「コンテンツ」は建物内部で行われる活動を指す。

3. 台北市における容積移転(TDR)制度

3-1. TDR導入の背景(図-2)

大稻埕の歴史的環境保全の歴史は林ら¹⁾に詳しいため、ここではTDR導入までの背景を簡潔に紹介する。

1977年に迪化街を7.8mから20mへと拡幅することが都計画決定された。この拡幅では伝統的な店舗兼町家の建築の前部分(第1進)(図-3)を削るために、街並み景観が大きく変化することが予想された。1983年に迪化街の一部がセットバックされ、景観の変化を目の当たりにした市民やNGO

などが強く反発し、1980年代後半から迪化街の保全運動が活発になり、並行して台北市政府が学術機関やNGOへの調査委託の形で迪化街とその周辺地区の保全の方策を模索し始めた。台湾の保全制度は1982年の文化資産保存法が根拠法だが、1997年の改正以前の枠組みでは古跡指定された建物・敷地の開発権が補償されず、所有者の反発を招いていた。この傾向は迪化街でも同様で、開発権の補償の方法が委託調査の中で検討されたことで、TDR導入に至った。

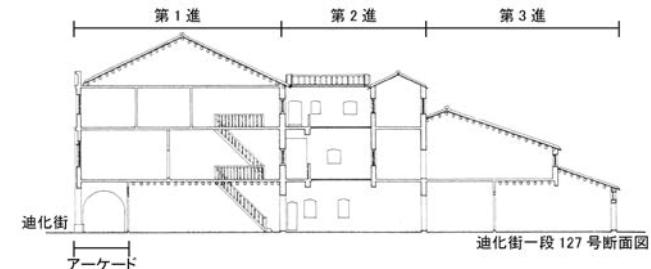


図-3. 迪化街の店舗兼町家の断面図⁽¹⁾

3-2. 国の容積移転制度との関係と相違点

大稻埕で行われているTDRは「大稻埕歴史風貌特定専用区容積移転作業要点」によるものと、国の法律による制度に独自の規制をかけたものがある。

(1) 国のTDRの方法

国の法律で定められたTDRの場合、その送出敷地として備えておくべき属性によって、文化財（古跡土地容積移転弁法、都市計画容積移転実施弁法）、公共開放空間（都市計画容積移転実施弁法）、私有都市計画保留地（都市計画容積移転実施弁法）、の3種類がある。

①文化財：文化資産保存法（1982年）に基づき古跡指定を受けた敷地・保存区、都市計画あるいは直轄市の主管機関が保存価値を認めた建物（台北市では歴史建築⁷⁾）の敷地が対象。古跡部分についてはすべての容積⁹⁾、また歴史建築については未利用容積を移転できる⁸⁾。接受敷地は送出敷地と同じ都市主要計画内の建築可能な敷地であればどこでも移転できる⁸⁾。移入上限は古跡の場合、一般的な敷地では接受敷地の法定容積の40%まで、都市更新地区・全体開発地区・永久空き地の場合は同50%までと定められている⁹⁾。歴史建築の場合、一般的な敷地では30%まで、都市更新地区等の場合は40%までとなっている⁸⁾。

②公共開放空間：都市計画容積移転実施弁法に基づき、都市環境もしくは景観を改善するために、公共のオープンスペースとして提供できる建築可能な土地について、その容積移転が可能になっている。

③私有都市計画保留地：2009年の都市計画容積移転実施弁法修正により、利用可能となった方式である。都市計画上は公共施設となっているが未収用の私有地について、事業者がその区画内に建築するために、容積を先に購入できる。その際、容積の代金は政府に支払われ、その代金は公共施設収用目的に限定した財源としてプールされる。

（2）台北市における国定TDR制度への独自の制限^③

開発促進的な側面が強い国のTDR制度では古跡、公共開放空間、私有都市計画保留地の3種類が可能だが、台北市ではこのうち文化財（歴史建築・古跡）のみをTDRの対象とし、公共開放空間と私有都市計画保留地については過度な開発を抑制するため、厳しく制限をかけている。

①公共開放空間の制限：「台北市都市計画容積移転審査許可条件」^⑧により送出敷地と接受敷地に条件を設け、優先的なTDR対象を歴史保存と大型公園造成、また幅員15m以上の計画道路新敷設に限定している²⁾。

②私有都市計画保留地に関する制限：当初は全面的に制限されていたが、事業者の圧力により2014年から導入せざるをえなくなった^{⑨)}。この際、過度な容積売買を規制するため2014年に施行された「台北市容積移転審査許可自治条例」によりTDRバンクシステムを導入して、新規の規制を策定した上で私有都市計画保留地のTDRを解禁した。都市計画容積移転実施弁法に基づき、私有都市計画保留地の土地であればその容積を開発業者が購入できるが、移入容積の上限は接受敷地の法定容積の30%までである。例外的に駅周辺の半径500m地区では同40%が許可されているが⁸⁾都市設計審議の際に削減されるため、台北市では20%に留められている^{⑩)}。私有都市計画保留地のTDRを解禁したとはいえ、その適用プロセスにおいて一定の制限がかけられていると言える。

3-3. 台北市大稻埕歴史風貌特定専用区TDRの概要

台北市のTDR制度は、大稻埕の歴史的環境保全の施策を検討するため1990年に台北市工務局の委託を受けた中原大学が実施した調査「大稻埕特定専用区—初步発展構想及都市設計之研究」で初めて保全手法として提案され、1996

年の「地区環境改造計画：大稻埕再発展行動計画第一階段計画」1997年の「大稻埕特定専用区整体発展計画」で検討された¹⁾。その後2000年の「大稻埕歴史風貌特定専用区都市計画」と容積移転作業要点により制度化された（図-2）。

「大稻埕歴史風貌特定専用区」は主に民權西路、環河北路一段、南京西路の南側、延平北路の東側に引かれた線で囲まれた面積40.48haの地区であり（図-1）、この中で迪化街を中心とした「歴史街区」が指定されている。歴史街区は基本的に更新が制限されているが、一部の街区で歴史性建築物^②以外の建築物の都市更新が可能のこと、また歴史街区以外では淡水河沿いの水岸街道区には景観観賞用の台の設置や駐車場増設の容積ボーナスがあり、特定専用区内でも都市更新が容認されている²⁾⁵⁾。

特定専用区細部計画では「大稻埕歴史風貌特定専用区歴史性建築物認定作業要点」を定めて保存すべき歴史性建築物を認定しており、83棟（うち迪化街77棟）が認定されている⁵⁾。また同要点では別の法令が認める歴史性建築物、古跡主管機関が指定する記念性または歴史的・文化的・芸術的価値のある建築物も、保存の範囲としている²⁾。現在、特定専用区内にある歴史建築は37棟（2014年6月時点）、古跡は3箇所（2015年4月時点）である。

容積移転作業要点では送出敷地の条件として特定専用区内の敷地で、歴史性建築物の敷地、歴史街区の非歴史性建築物の敷地、その他都市更新審議委員会の審議を通過した敷地の3つを挙げている。接受敷地の条件は、指定の接受地区（特定専用区内の歴史街区以外の敷地、指定のMRT淡水線・木柵線の駅の近隣街区、大同区重慶北路・承德路の両側街区、内湖区第4期・6期重計画区、基隆河治水計画地区）と、非指定接受区（市内の建築可能な土地）に分かれしており、指定接受地区的場合、移転容積は移転先の用途地域の制限に従う必要はないが、指定外の場合、移入上限は接受敷地の法定容積の40%までである。

3-4. 大稻埕歴史風貌特定専用区におけるTDRの申請条件およびプロセス

容積移転作業要点では申請者の身分証明書、土地権利關係書類等の申請書類に加えて「都市発展局が必要と認める書類（第12条(7)）」として建築維持保護事業計画書が挙げられている。また都市設計審議の資料として、建物の所有権の変遷もすべて含めた物件の詳細な歴史調査報告書、今後の使用方法についての計画と各階の平面・立面・断面図、建物改修の予算等が要求される^{④)}。

特定専用区TDRでは、都市設計審議の際に歴史調査報告書の提出が必要とされている。主に立面の判断が根拠と

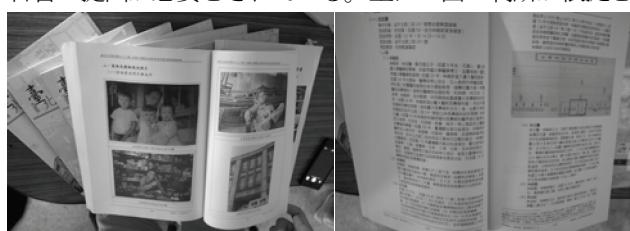


写真-1. 歴史調査報告書の一例

なっている歴史性建築物では、詳細な歴史調査が必要である。文化資産保存法に基づく歴史建築登録のための歴史調査では建物の物理的側面だけではなく、その建物を代々使用してきた家族の背景にまで至るかなり詳細な内容が盛り込まれており、例えば家系図や家族写真、継承者の来歴についても細かく調査される(写真-1)。このように建物の歴史を明らかにすることが、TDR申請の条件となっている。

以下では特定専用区におけるTDRの手順を説明する。まず、送出敷地の物件所有者が都市設計審議の申請をし、都市設計審議委員会(幹事会)の審査を受け、保存専門委員会の現場調査を受ける。再び都市設計審議委員会(委員会議)にかけられ、決議が下れば都市設計審議の認可を得て、TDR審査に入る。都市設計審議委員会(幹事会)が審査を行い、都市設計審議の認可を得た後、修繕完了もしくは修繕経費の信託手続きの完成を経て都市更新審議委員会へと報告し、TDR許可証が発行され、続いて建物の使用権が審査される。使用権の審査の際、歴史的建造物の場合は修繕事業について5段階の検査を含む都市設計審議があり、この審査で認定を得た場合にのみ使用許可が下りる²⁾。

着工の建築許可が下りた場合、修復の質を確保するため、着工から竣工までに5段階の現場観察を受ける必要がある。

①第1段階「構造確認」：内装を撤去し構造の現状を再度確認する。この段階で申請時に建築士が提出した内容と異なる点が見つかることが多く、設計変更される場合が多い。

②第2段階「ファサードの洗浄と修復」：素材の洗浄と再利用。素材を再利用して失われた部分の補修に利用する。材料の再利用は新規素材よりも手間がかかるため、すべての事業者が行う訳ではないが、以前の材料を使った改築を行う事業主と建築士もいる。

③第3段階「構造の修復」：レンガ積みで強度が不足しているため、構造補強の必要がある。迪化街の店舗建築は共同壁も多く、1階、2階で材料が異なる場合や、所有権が異なる場合もあり、問題が多い。

④第4段階「構造修復の完成チェック及び内装の確認」：プラグの位置、供給等の設備系を確認する。

⑤第5段階「竣工」：工事の最終確認を行う。

以上の5段階により、建物の修復の質が監視されている。いずれも都市発展局の職員が現場に立ち会って審査するため、かなりのマンパワーが費やされている⁴⁾。

3-5. 容積ボーナス

都市発展局では所有者にTDRを通じた歴史的建造物の保存を促すため、改修の内容に応じて $\Delta V_1 \sim \Delta V_4$ のボーナスを設けている(図-4)。また、非歴史的建造物についても、建築物の維持コストについて容積ボーナスが与えられている(後述の $\Delta V_{1,3}$)。都市発展局の指定した様式に従って改築する場合にはさらに容積ボーナスを得られるが、様式に従わなくても問題はない。所有者は未利用容積の売却益で改修費用を賄うが、これらの容積ボーナスで改修費用以上の利益を回収できる場合もあり⁴⁾、TDRの収益性は高いと言える。 $\Delta V_1 \sim \Delta V_4$ の内容は以下の通りである^{2,10)}。

(1) ΔV_1 ：元の外観を再現した場合の容積評価

原状を元にした修復について、以下の3種類のボーナスが提供される。歴史性建築物の場合、保存された建築面積で評価するもの($\Delta V_{1,1}$)、建築物を維持するコストから計算された容積ボーナス($\Delta V_{1,2}$)がある。また、歴史性建築物や歴史建築ではない場合の改修に対して、元の様子を再現した部分は計算されないが、建築物の維持コストに対して相応の容積ボーナスが計算される($\Delta V_{1,3}$)。

(2) ΔV_2 ：公益施設として使用される容積評定

公益施設を提供すると、その部分は建物の合計容積として計算されないというボーナスである。公益施設を市に寄付した場合、その建築コストから相応の容積を計算する。

(3) ΔV_3 ：敷地面積規模の容積評定

敷地面積の規模に応じた容積ボーナスである。建築敷地規模が400 m²を超えた場合、その敷地面積の15%、敷地面積が1000 m²を超えた場合、その敷地面積の20%、敷地面積が2000 m²を超えた場合、敷地面積の25%を計算する。

(4) ΔV_4 ：環境影響に関する容積の評定

環境影響説明評定で該当建築維持保護事業計画が出されるプラスとマイナスの影響を評定する。

(5) 改修後の行政寄付による容積ボーナス

上記の $\Delta V_1 \sim \Delta V_4$ に加えて、行政寄付によるボーナスも設定されている。歴史建築または歴史性建築物及びその土地については保全改修後、建物を台北市へ寄付できる。所有者による建物改修後に行政寄付する場合、建物部分の容積もボーナスとして取得でき、所有者は全ての容積を移転できる。所有者は先祖代々継承してきた建物の維持管理の手間と、容積ボーナスというインセンティブを受け取れる。

行政寄付1号の事例は2000年の仁安医院の建物であり、この建物はその後まちづくりセンターとして活用されている。また、「都市再生前進基地(Urban Regeneration Station: 以下、URS)」と呼ばれるまちづくりの活性化拠点では、都市更新処に寄付された修復後の建物について、テーマを設定してコンペ形式で指定管理者を募集して再活用されている。

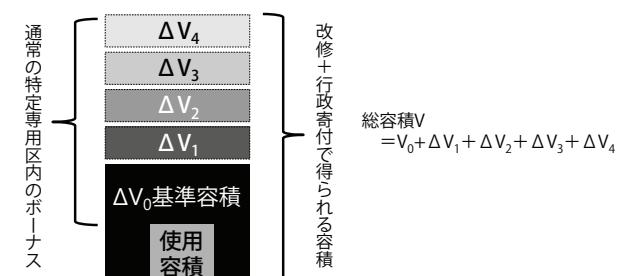


図-4. 容積ボーナスの仕組み(都市発展局資料より作成)

3-6. 特定専用区TDR制度の柔軟性

(1) 非歴史性建築物の維持コストへの容積ボーナスの設定

前述の容積ボーナスの中には、歴史性建築物のみではなく、非歴史性建築物の修景に対しても、その維持コストに応じた容積ボーナス($\Delta V_{1,3}$)が設けられている。林²⁾は2000年～2005年の歴史性建築物と非歴史性建築物のTDR申請件数を分析し、非歴史性建築物の申請件数が当初は歴

史性建築物の約2倍となっていたことを指摘している。さらに、2003年に歴史性建築物のTDR条件緩和、また非歴史性建築物の都市設計審議規制が強化されたことで2005年には両者の申請件数が均衡した²⁾。歴史性建築物に限らず非歴史性建築物へもボーナスを設定することで、特定専用区内の歴史的景観の形成に寄与していると言える。

(2) 容積移転作業要点と特定専用区計画の修正

台北市では2000年の特定専用区TDRの導入後、その運用状況に応じて、特性専用区計画と容積移転作業要点の修正を行ってきた。例えば2003年の容積移転作業要点の修正では当初、非歴史性建築物の申請件数が歴史性建築物の件数を上回っていたことから、歴史性建築物のTDR条件を緩和し、また審査プロセスを短縮させることで、歴史性建築物の保存件数の増加を図っている³⁾。2010年の修正時には建物の容積を取得後に迪化街の歴史的建造物の改修をせず放置してしまう所有者に対処するため⁴⁾、建物の修復完了と使用権の取得を容積ボーナスの申請条件とする規定が作られた。特定専用区計画の修正は2005年、2008年の2度実施されており、特に後者では建築維持コストに対する容積ボーナス(ΔV_{12})が設けられている。運用する中で起こった課題に対処する形で制度を補強してきたと言える。

なお、約30年に渡って大幅な修正のなかった特定専用区計画について、都市発展局では現在見直し計画を策定している。見直しのポイントは公共施設の不足、罰則規定、執行済みのTDRで計画対象外だった部分の根拠付け、の3点であり、条例を追加する予定となっている。また、現在建設中のMRTの駅の整備の中で、迪化街の歩道整備、淡水河の堤防との関連性、周囲の都市更新敷地との関連性についても検討される予定とのことである⁴⁾。容積ボーナスについては、TDRを促進するために所有者を優遇した当初の公式のままとなっているが、現在その必要性の検討も含めて、見直しが行われる予定とのことである⁴⁾。

以上より、特定専用区のTDR制度には、歴史保全を促進するため、容積ボーナスの対象を歴史性建築物に限定していない点、また制度を運用上の課題に応じて修正するという2点において柔軟性が見られる。

4. 台北市大稻埕におけるTDRの実施状況

4-1. 申請件数の推移

2000年の導入以降の大稻埕と迪化街におけるTDR申請件数の推移を図5に示す⁵⁾。導入当初は建物所有者たちが様子を見ていたこともあり実施件数は多くなかった。その後、徐々に移転容積の収入に加えて容積ボーナスの利益の大きさが認識されるにつれて積極的に申請されるようになった。2003年の13件を皮切りに申請件数は急速に伸び始め、2006年には54件とピークに達した。2007年に38件、2008年には37件と落ち込んだが2010年に46件と緩やかに上昇し、2012年に12件と急激に落ち込んでいる。迪化街では2006年にピークを迎えた後、急激に落ち込んだ。2011年に再度18件となったものの、迪化街及び大稻埕で

のTDRは、落ち着きを見せたといえる。インタビューでも「迪化街の中では既に移転可能な容積はほぼ申請された」ということが聞かれ、この傾向を裏付けている。

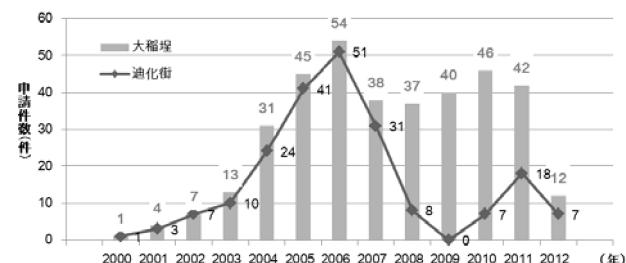


図-5. 大稻埕及び迪化街におけるTDR申請件数の推移⁵⁾

4-2. 国のTDRと特定専用区TDRを使った保全事例

特定専用区TDRでは、改修品質の要求水準を議論の中で決定する都市設計審議の弾力性が歴史的環境保全の推進に大きな役割を果たしている。本節では、大稻埕のTDR保全事例について、内政部の都市計画容積移転実施弁法に基づくものと特定専用区の容積移転作業要点に基づく事例を紹介し、それによりTDRにおける改修と都市設計審議のプロセスの弾力性について考察する。

(1)順天外科医院(都市計画容積移転実施弁法)

①建物の概要⁶⁾: 医院が集積している保安街の84番地に立地。正確な建設年は不明だが、建物の最初の記録は1921年(写真-2)。飲食店・雑貨店を経て1階部分は外科医院、2~3階部分は住居として使用された。2005~2006年に改修が開始され、2006年から調査、設計、施工を実施し、2009年に歴史建築登録、2013年に現在のカフェが開業した。

②修復プロセス⁷⁾: 本事例は、都市計画容積移転実施弁法に基づいてTDRが実施された。建物中央部に吹き抜けを設けたり元々の木造レンガ造に耐震補強のための鉄骨を見せたりと、新しいデザインを取り入れて内部空間が改装されている。1階は内壁の位置もオリジナルから変更された。外科医院だった歴史を残しておくため、当時の診療室等の入口プレートや医療器具が展示されている。「公共性」を修復コンセプトに、1~2階部分はカフェ、3階部分は劇場として利用できる空間となっている。都市設計審議の際には委員の間でも保守派と新デザイン容認派があり、他の事例と比べると審議時間が長かったとのことである。再利用計



写真-2. 修復後の順天外科の外観(左)、1~2階の内部空間(右)(2014年8月)

画の際は、現在のカフェオーナーが建築士の知り合いで歴史的建造物の再利用に关心があり、入居することとなった。洒落た雰囲気のカフェとして再生されたことで、他の地区からの訪問客も惹きついているようである。

順天外科の特徴として内部空間の設計に新しいデザインが取り入れられ都市設計審議で受け入れられた点がある。

(2) All Beauty (黒美人大酒家) (容積移転作業要點)

①建物の概要⁽⁹⁾: 延平北路と南京西路の交差点に立地。1905年に建てられた。立面の半円部分が特徴的 (写真-3)。



写真-3. 修復後の All Beauty(黒美人大酒家)(2014 年 8 月)

②修復プロセス: 本事例は容積移転作業要點に基づいて実施された。建物は所有者や用途が変わる際に増改築が繰り返されてきた。以前からこの建物に愛着を持っていたディベロッパーの男性が主導し NGO や文化局への相談を経て、2007 年に歴史建築に登録、2008 年から修復開始、2013 年 10 月に使用権を取得。今後の用途は未定だが、行政寄付をしてギャラリーなど芸文サロン的な使用が見込まれる。建物の歴史上、外観が何度も変更されてきたことから、都市設計審議委員会では「ある程度の年代に戻すべき」との議論があったが委員からは特定の時期に戻すようにとの強制ではなく、申請者のディベロッパーが歴史調査に基づいて検討した結果、立面のベースは戦後すぐのものとしたが、その当時は無かった半円形の山形部分を付け加え、中身を最後のキャバレー時代とする提案を提出して、許可された⁽⁶⁾。

All Beauty の特徴として、改修デザインを都市設計審議委員会が指示するのではなく、申請者の調査に基づく提案を受け入れ、実在しなかった立面への改修が受け入れられた点が挙げられる。複数の地主が持つ大型物件に第三者的なディベロッパーが関わることで、所有権の複雑な大型の歴史的建造物の物件の保全に活路を示したと言える。

(3) 事例に見る大稻埕の歴史保全目的の TDR 運用の特徴

大稻埕で運用されている TDR では、建物が持つ歴史については詳細な歴史調査が要求される一方で、保存改修の質については事例に応じて柔軟性が確保されている。例えば順天外科の事例では「公共性」というテーマ設定の下、かなり新しいデザインを取り入れた内部空間の改修が許可された。また All Beauty では都市設計審議の際に、ある特定の時点に実在した建物ではなく、歴史調査で判明した複数の時代の要素を混合した改修が許可された。

他の TDR 改修事例も手掛けるプランナーによると、TDR のための歴史的建造物の改修は所有者の意向に応じたテーマを設定して進められる⁽⁷⁾。歴史建築は地方主管局への届出により外観を保存すれば、所有者は内装を変更できる。

そもそも歴史建築の内装への規制が緩いため、特定専用区 TDR の原状に基づき改修された建築面積に対する容積ボーナス ($\Delta V_{1,1}$) と修復された建築の維持管理コストへのボーナス ($\Delta V_{1,2}$) は、所有者を誘導する有効なツールと言える。All Beauty では歴史建築の外観保存という観点からも都市設計審議でかなり柔軟な判断がされたと思われる。

都市発展局へのインタビューより⁽⁴⁾、都市設計審議の際の判断基準について、原則的なガイドラインはあるが、出席した専門家の意見も判断材料になるとのことだった。委員会は長期に渡ってほぼ同じメンバーであるためノウハウも蓄積され、委員間の共通認識も形成されている。その他、審議の際には事業主の歴史保存に対する意欲も勘案されるため、硬直的なガイドラインに則った判断だけでなく、事例に応じて委員らの協議により、ある程度判断の幅を持つて審議されているようである。

以上より、大稻埕で実施されている TDR の特徴として、特定専用区内の歴史的建造物については $\Delta V_1 \sim V_4$ の容積ボーナスの設定で建物保全を強力に誘導する一方、専用区外については、その他の TDR 制度を根拠として歴史保全を進めている点、また、事例に応じて柔軟に改修の質を判断する都市設計審議の場が保全される歴史的建造物の質・量のバランスを取っていることが挙げられる。

5. 大稻埕の TDR による歴史保全の評価及び課題

大稻埕で実施されている TDR 制度が歴史保全に果たした役割について、制度の内容・運用プロセス・インタビューで得られた知見を元に、以下ではハード的側面（保全された歴史的建造物の質と量）、ソフト的側面（社会経済組織と活動）から分析する。また、歴史保全の誘導に大きく貢献している容積ボーナスの功罪について考察する（図-6）。

5-1. ハード的側面の考察

(1) 歴史調査の義務化による質の確保

TDR の都市設計審議の資料として詳細な歴史調査報告書の提出が義務付けられていることは、改修の際の根拠資料として保全の品質確保に大きく寄与していると考えられる。都市発展局では TDR による産業変遷を見据え、歴史を正確に保存した上で、街区全体の保存を行うことが重視されたことから、歴史調査の記録が要件となった⁽⁴⁾。また、特定専用区 TDR の容積ボーナスの申請を判断する際にも、報告書で示された歴史は重要な判断材料となっている⁽⁴⁾。

「基本的には（TDR という）インセンティブが無ければ歴史調査は行われなかっただろう」という声もあり⁽⁷⁾、歴史の記録保存のためのアーカイブ資料の収集という点から見ても、TDR 制度は重要な役割を果たしていると考えられる。

(2) 5段階チェックによる改修品質の確保

特定専用区 TDR では都市発展局が「かなりのマンパワーを割いて」⁽⁴⁾丁寧に現場を確認し、品質を確保している。所有者は TDR で得られる利益が主目的であり、建物の改修には関心が薄い場合も多いという声もある。確実な改修の確認を進める 5 段階チェックは重要な役割を持っている。

(3) 都市設計審議会の弾力的運営による質・量のバランス

林²⁾は台北市の都市設計審議制度の発展経緯において、歴史的環境保全の法制度が整う前から、協議によって事例に応じた保全を行うためのノウハウや経験を積んできたことを明らかにしている。また、特定専用区 TDR では、都市設計審議制度が持つ歴史保存の価値判断を行う調整機構としての役割を指摘している。具体的には、TDR 導入当初に非歴史性建築物の申請件数が歴史性建築物を上回っていた際、審議規制における要求を歴史性建築物に対しては緩和、非歴史性建築物については強化するなどしていた。経験豊富な審議委員が原則的なガイドラインと委員間の審議に基づいて判断をすることからも⁴⁾、国・特定専用区双方の都市設計審議は歴史保全ツールとしての TDR の運用プロセスにおいて一定の柔軟性を担うことで、制度内容が不足している部分への対応を可能とし、保全される歴史的建造物の質・量のバランスをとっていると考えられる。

(4) TDR 制度の柔軟な対応による保全件数の増加

特定専用区の TDR 制度は、非歴史性建築物への容積ボーナスの提供、特定専用区計画・容積移転作業要點の適宜修正、の 2 点で柔軟に対応してきたと言える。制度運用の試行錯誤の中で容積ボーナス種類の追加等、適宜修正を加えて課題に対応して行くことで TDR 申請件数は増加し、迪化街では移転可能な容積はほとんど残っていない。こうした柔軟な制度対応が保全された歴史的建造物の件数の増加に貢献している可能性があると思われる。

5-2. ソフト的側面に関する考察

(1) 改修後のコンテンツの質の確保

建物が改修されてもその中身がうまく運営されて行かなければ、外観がきれいなだけで中身のない街になってしまふ。この点について都市設計審議の際には、改修計画に加えて再利用計画を提出する必要がある。改修については都市発展局の 5 段階の現場確認でコントロール可能だが、再利用計画の規制は不十分である。改修と再利用を比べると運営に対する補助はあまりなく、有効なインセンティブ設定がないほか⁷⁾、都市設計審議の中で再利用計画はあまり注目されないという意見もあった⁴⁾。所有者の多くは TDR で得られる利益が目的であり改修後の活動には関心がないため⁷⁾、建築士が改修計画と合わせて再利用計画を考える場合があり、その建築士のモラルによるところが大きいようである。TDR の利益によって歴史的建造物の保存は促進されているがその中身が規制できない点に限界があり、この点をカバーする誘導策、あるいは容積ボーナス取得要件

の強化等の規制が必要と思われる。

(2) 社会経済組織への影響

インタビューでは、移転容積や容積ボーナスで収益を得た所有者が迪化街から流出する傾向が聞かれた。大稻埕の TDR 申請者の多くは裕福な商売人であり、経済的に困っている訳ではない。人々は TDR によりさらに収益を上げ、歴史的建造物での生活よりも他の地区へ現代的な生活を求めて引っ越し、その結果空き家・空き店舗が残ってしまう。都市発展局では「迪化街は観光に特化した地区ではなく、生活文化圏として再生したい」との意向も聞かれ、過度な観光化が危惧された。行政寄付で再活用されている事例もあるが、空き店舗に入る新しい産業も増加しており、今後地域全体に与える影響について動向の観察が重要である。

5-3. 特定専用区 TDR における容積ボーナスの功罪

TDR の収益性が認識されるにつれ TDR 申請件数が増加したことから、容積ボーナスは保全された歴史的建造物件数の増加に大きく寄与したと言える。また、歴史建築の原状保存された建築面積に応じたインセンティブ (ΔV_{1-1}) の設計、さらに TDR 申請条件となっている歴史調査により、質の確保の誘導にも寄与している。また、容積ボーナスにより収益性が高くなっていることから、TDR コンサルビジネス市場が形成されつつある。手がける業者によるところも大きいと予想されるが、ビジネス化が進めば歴史保全の質・量の確保へも間接的に貢献することになるだろう。

一方で、容積ボーナスは単に収益目的の申請者も呼び込んでおり、これにより改修後の再利用計画の検討が不十分な例が見られるという指摘もあった。容積ボーナス付与のタイミングも含めて、今後どのようにコンテンツの部分をケアしていくのか、検討する必要がある。

移転容積と容積ボーナスによる収益を得た所有者の流出傾向は、容積ボーナスの高い収益性が地域の社会経済組織の変容に影響したと言える。容積ボーナスの収益性の調節、またボーナス取得の条件に、ソフト面の周辺環境への配慮を促す条項を盛り込むことも今後の課題と考えられる。

5-4. TDR 導入の波及効果

(1) 容積移転先の景観問題

東京の大丸有地区の TDR 制度では、特例容積率適用地区を設けておりその区域内のみで TDR が許されているが、大稻埕の TDR では移転先が実質的に「台北市内の建築可能な土地」となっており、規制が不十分である。2007 年には移転容積の過度な受け入れにより交通問題が発生した内湖科技園区一帯への移転を制限するよう、容積移転作業要件が修正された。容積移転先は都市設計審議の中で審査されているとはいえ、移転先の景観コントロールは現在の大きな課題である。

(2) 競争的心理による自力改修事例の出現

大稻埕で商売をしている人々の特性として、「裕福で経済的に困っていないこと」「競争的心理」という点がインタビューで聞かれた。TDR を使って改修された歴史的建造物を見

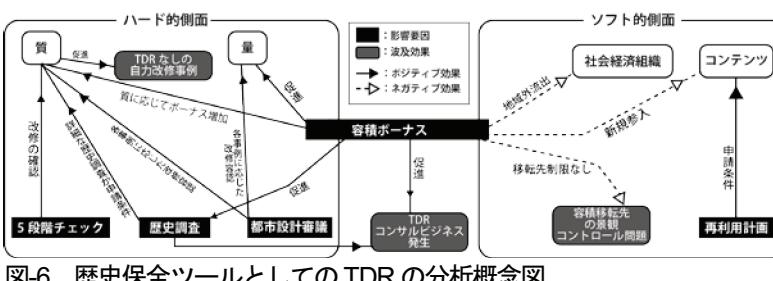


図-6. 歴史保全ツールとしての TDR の分析概念図

た別の所有者が自力で改修する事例も出てきている。そもそも裕福な人々は経済的インセンティブがなくても動く可能性もあり、純粋に改修された歴史的建造物の質の良さが引き起こした波及効果の好例と言える。

5-5. まとめ

大稻埕地区の TDR は、柔軟な制度対応・運用プロセスと強力な容積インセンティブにより、歴史保全の物理的側面の質・量の保全に大きな成果を上げている。しかし、容積ボーナスの高い収益性のために、ソフト的側面の保全には課題が出てきている状態である。2000 年からの TDR 運用の中で発生した課題に対応して、特定専用区計画や容積移転作業要点を修正するという形で制度を柔軟に変化させて来たとはいえ、インセンティブ設計を容積ボーナスに頼ってきたことが、歴史保全と言う点では歪みを生じていると考えられる。容積ボーナスの再設計、また容積以外のインセンティブの考案、規制の検討が必要と考えられる。

一方、TDR の高い収益性は、煩雑な歴史調査を必要とする歴史建築登録申請、また TDR 申請に必要な調査・書類作成を請け負う TDR コンサルティングという新たなビジネスも生んでいる。現在は台北市の中でも特殊な分野のことだったが^⑥、保存される歴史的建造物の質と量を向上させるにあたり、今後重要な役割を果たす可能性がある。また、TDR 改修事例に触発された所有者の自力改修事例に見られるように、TDR の導入によって新しい市場や主体、改修における品質管理が「良い建物を保存したい」というインセンティブとして働いている点は、今後の規制・誘導の設計において考慮されるべき点であると思われる。

6. 今後の動きと課題

6-1. 大稻埕特定専用区の全面見直し計画

現在見直し中の特定専用区計画では容積ボーナスの算出方法も見直される予定であり、導入後 15 年を経て、特定専用区内で物理的な歴史的環境保全に一定の効果を上げた TDR に期待される役割が変わってきたといえる。今後必要とされる役割に応じたインセンティブの検討が必要である。

特定専用区全体の景観コントロールも重要な課題である。迪化街を中心とした歴史街区は基本的には保存区だが、特定専用区内のそれ以外の範囲では、都市更新が容認されている。非歴史街区での建替えは立面の材料、色等が規制されているが、TDR は行えない。林^②も指摘している通り、特定専用区計画は地区保全のための計画でありながら都市更新を容認している点で矛盾をはらんでおり、都市更新とのバランスのとり方について検討される必要がある。

6-2. 社会経済組織の保全方策の検討

TDR による歴史的建造物の保存・修復がひと段落した今、今後の課題として保存修復後の再活用のモニタリングが挙げられる。再活用にあたっては行政寄付という手段もあるが、元々そこにあった店舗や産業が続いて行く訳ではなく、大稻埕に特徴的な産業が徐々に見られなくなる恐れは解消できない。迪化街の観光化も進む今、テーマパーク型の保

全ではなく、界隈特有の社会経済組織も視野に入れた地域のマネジメントが重要であり、TDR 導入がもたらした社会経済組織への影響については今後の研究課題である。

台北市はあくまでも歴史保全のための TDR を当初から検討していたが、私有都市計画保留地の財源確保・経済活性化ツールとして始められた国定 TDR の流れを開発業者の圧力もあり、ある程度受け入れざるを得ない状況になっている。その中で迪化街を中心とした重点地区について特定専用区を設けるほか、区外の地域では国の TDR を活用して対応している。TDR は台湾の古跡保全において大きな障害となっていた開発権補償の点で一定の役割を果たしたことは確かである。堀ら^④も指摘するように、歴史保全ツールとしての TDR は高い市場性のコントロールが鍵となる。これまで試行錯誤の中で制度を整備してきた台北市独自の「大稻埕歴史風貌特定専用区」の見直し計画に示される新たな規制・誘導の手法に着目したい。

謝辞

台北市産業發展局・林崇傑局長、都市發展局、台湾歴史資源經理学会の皆様に感謝します。本研究はJSPS 科研費 14476731 の助成を受けたものです。

注釈

- (1)黃羅駿(1983)「台湾伝統長形店舗住宅之研究」東海大学修士論文より作成
- (2)「歴史性建築物」は歴史性建築物認定作業要點、「歴史建築」は文化資産保存法に基づき指定される。本稿では両者を含めた歴史的価値の高い建物を「歴史的建造物」と総称。歴史性建築物は 1992 年に民政局が大稻埕(迪化街)特定専用区計画構想説明で指定した迪化街の 77 棟の建築を 1998 年に都市發展局が優先保存すると公表したもの。当時は建物内部の確認が難しく立面で判断され、建物の来歴を調査する歴史建築とは判断基準が異なる。
- (3)都市更新処長(当時)・林崇傑氏インタビュー(2014/08/10)
- (4)都市發展局都市設計科正工程司へのインタビュー(2014/08/11)
- (5)台北市都市發展局容積移転公告で「大稻埕」「迪化街」のキーワードで得た検索結果のため「大稻埕」は特定専用区外の地域も含まれる。この統計では同一敷地からの複数の TDR 案件を計上しており申請件数≠建物棟数。
- (6)宇謙建設股份有限公司総經理へのインタビュー(2014/08/11)
- (7)交通部台湾鉄路管理局プランナーへのインタビュー(2014/08/09)
- (8)都市計画容積移転審査許可条件は 2014 年 6 月 26 日付で廃止され、6 月 30 日に公布された台北市容積移転審査許可自治条例に引き継がれている。
- (9)特定専用区 TDR では市都市發展局の容積移転公告に詳細があるが、国の TDR はデータ入手が難しい。但し送出敷地における TDR 運用プロセスの大筋の理解にあたって移転容積規模等の詳細な数値は補助的な情報であり、送出敷地への影響に関する議論への影響は少ない。順天外科(送出敷地の敷地面積、法定容積率、建蔽率から計算)：敷地面積は 90 m²、3 階 (11.12m)、用途地域は特定専用区(二)一般商業使用(建蔽率 80%、容積率 560%)、法定容積は約 504 m²、使用済み容積は約 216 m²、移転可能な容積は約 288 m²。All Beauty：敷地面積は 412 m²、2 階 (8m)、用途地域は特定専用区(二)一般商業使用、法定容積は 2,768.83 m²、現状の建築容積は 682.91 m²、移転可能な容積は 2,085.92 m² (台北市都市發展局容積移転公告)。

参考文献

- 1)林美吟・浅野聰・浦山益郎(2005)「台北市大稻埕地区における歴史的環境保全計画に関する研究」日本建築学会計画系論文集 592, 123-130, 日本建築学会
- 2)林崇傑(2007)「容積移転からみる都市歴史地区における景観形成メカニズムに関する研究台北市迪化街地区の景観再生と歴史保全」東京大学博士論文
- 3)Mi Shih & Hsiutzu Betty Chang(2015) "Transfer of development rights and public facility planning in Taiwan: An examination of local adaptation and spatial impact", Urban Studies, 0042098015572974, Urban Studies Journal Limited
- 4)堀裕典・小泉秀樹・大方潤一郎(2010)「バンクーバー市における容積移転制度の運用実態について—都心における歴史的建築物保全の視点から」都市計画論文集 45, 39-44, 日本都市計画学会
- 5)台北市都市發展局(2000)「大稻埕歴史風貌特定専用区細部計画案」
- 6)台北市都市發展局(2000)「大稻埕歴史風貌特定専用区容積移転作業要點」
- 7)台北市(2014)台北市容積移転審査許可自治条例
- 8)内政部(1999)「都市計画容積移転実施办法」
- 9)内政部(1998)「古跡土地容積移転弁法」
- 10)台北市都市更新処(2009)「大稻埕歴史風貌特定区容積移転弁理程序」