

中国の土地利用と住宅制度

I. はじめに

中国は、社会主義共和国国家である。土地は、国が所有し、住宅は国が用意する。2008年の北京オリンピックを契機に個人への住宅の払い下げが行われ、専有部分については個人の所有になった。と言うのが、一般的な理解であるが、現地で行くつかの事例を見ると、そのような理解では説明できないことが、多々ある。そこで、中国の土地利用と住宅制度のより詳細な情報収集が必要となった。

中国経済が高度成長を遂げている。それに伴い、国民所得が急速に上昇した。中国国家統計局によると、中国の一人当たり国民所得は2007年度に2360ドルに達し、世界銀行の基準に従えば、中国は途上国・低所得国を卒業し、中進国グループに入った。経済の好況を反映して、中国の住宅価格が急騰している。北京市を例にみると、2007年の住宅販売価格は平均して11.4%に上昇し、上昇幅が2006年に比べてさらにポイント高まった。上昇率の最も大きい分譲住宅が14.4%に達した。これはあくまでも政府によって発表された統計数値であり、実際の住宅取引価格の上昇、とりわけ都心に近い地域の価格上昇が遥かに大きいものであった。

住宅価格の急騰は、二桁経済成長を反映した部分がある一方、政府の特殊な都市・住宅政策によってもたらされた部分も少なくはないと思われる。すなわち、一つは市場一辺倒の中央政府の住宅制度改革である。もう一つは、高地価指向の地方政府の都市経営政策である。現在、住宅価格の急騰は、社会問題となっている所得格差の拡大に拍車を駆け、高所得者に多大な資産・所得増をもたらした一方、中所得者の生活を困窮にし、低所得者の住宅確保を著しく困難にしてしまった。住宅価格の急騰により、中低所得者の住宅問題が深刻度を増している。胡錦濤政権になってから、中国政府がようやく中低所得者住宅問題に対応策を打ち出し始め、第12次5カ年計画(2011年～2015年)で住居の社会保障制度の整備の中で、保障性住宅3600万戸に取り掛かり、3903万戸が発注された。しかし、量的不足がもとより、制度設計においても多くの問題が指摘された(保障性住宅については、Ⅲ. で述べる)。第13次5カ年計画(2016年～2020年)では、「小康社会の全面的完成の勝敗を決める段階」と位置付けられており、目標達成に向けた習政権の切迫感が強く滲み出ている。引き続き保障性住宅の整備を進めるとされているが、取り組み方に変化が見られる。

本稿では住宅価格急騰の要因を分析し、その過程において政府の政策がその一因になり、見直しを重ねたことを確認する。そして、現在進めている低所得者層への住居保障制度を概観し、中国での海外展開の課題を考察したい。

II. 土地利用

1. 土地の公有制について

資本主義国家においても言えることであるが、土地は財産としての意義だけではなく、非常に重要な政治的な意義を持っている。このことは社会主義国である現代中国についても、よく当てはまる。そもそも、中華人民共和国の成立は土地と深く繋がっている。中国独自の二元管理体制に至る土地公有制形成の経緯を確認する。

1) 土地私有制を認めていた時期(1949年～1955年)

周知のように、中華人民共和国が成立する前、中国共産党は「地主の土地を没収して、農民に分配する」という「土地問題を徹底的に解決できる」方針を掲げて、当時より人数の多い農民の支持を得て、農村での運動から政権を奪うことを展望し、これに成功した。この点からみれば、革命の成功と農民の支持とは不可分の関係にあり、また、この関係成立の裏には一種の契約関係の存在を見て取ることができる。

1949年中華人民共和国の成立後、中国共産党は農民との約束を実現し、政権を安定させるために、土地改革を漸進的に行った。当時の臨時憲法としている「中華人民政治協商会議共同綱領」の中に、「官僚資本を没収して国家に所有させ、封建・半封建社会の土地所有制を農民の土地所有制に変える」という規定がある。1950年に公布された「中華人民共和国土地改革法」にも「封建的な地主階級の土地所有制を廃除し、農民の土地所有制を実行する」ことが書かれている。つまり、農民の土地私有権が認められているが、都市の土地制度についての規定はなかった。

実は当時、政府は都市の住民にも土地の私有権を認める証明「土地房屋所有証」を配っていた。

1950 年 3 月「契稅暫行條例」第 3 条は次のように規定している：「土地と住宅の売買、抵当、贈与あるいは交換は土地房屋所有証を通じて行う。双方は契約して、契稅を上納する」。すなわち、中華人民共和国が成立した当時、農村と都市にかかわらず、土地の私有を認めていた。その後公布した中国初の憲法－1954 年「中華人民共和國憲法」－で、農民の土地私有を認めている。

2) 土地公有制への過程 (1956 年～1985 年)

周知のように、新中国成立の当時、社会主義国家としてこれからどう発展するべきかが一番重要な問題であった。毛沢東政権は同じ社会主義国家のソ連（当時）の体制に学んで、中国発展の道を選んだが、中華人民共和国成立後、政権を安定させるため、旧官僚資本以外、旧体制の下での私有財産の所有権を認めていた。政権が安定してから、全国的な社会主義的改造に着手した。

都市部について、1956 年 1 月、不動産の所有権を国家所有に変える文書「都市私有不動産の基本状況と社会主義改造に関する意見」によると、政府は都市の個人的な不動産について、社会主義的改造を実施すべきで、次第に不動産所有制を国有化すると書かれている。この文書は当時の憲法に違反していたが、都市住宅と土地の国有化は漸進的に行われた。例えば、賃貸している住宅が規定面積を超えたら、自分で住宅を他人に賃貸することができなくなって、代わりに各地域の国家房產管理局（政府の機構）が統一的に管理する。国家は大家に（本来）家賃の 20%～40%を支払うという取り決めであった（「國務院の国家房產管理局「私的賃貸住宅を社会主義改造問題についての報告」に関する通達」1964）。このような不平等かつ強圧的な規定は、実際には大家たちの不満を招いた。多くの大家は世帯が増える理由として国家が管理している自分の住宅を返すことを要求した。また、大家が契約に反して借家人を追い出す、住宅を破壊するといった事件が、相次いで発生していた。このように、不動産の社会主義的改造は順調ではなかった。

1966 年、文化大革命が開始して、都市不動産の国有化が急に強制執行されていった。私有住宅と土地私有制が「資本主義的」（すなわち適切でない）と見なされたのである。それは、社会主義的に改造しなければならない問題だとされた。当時、中国全国で大家に家賃を支払わない問題が広がり、不動産は強制的かつ急速的に国有化されていった。66 年 8 月と 9 月の 2 ヶ月間に差し押さえられた私有住宅の数は、北京市が 11.4 万戸、上海市は 8.4 万戸、天津市は 1.2 万戸であった（2008）。

農村地域については、1954 年に公布された「憲法」によって、「農業合作社」が誕生した。「農業合作社」の成立した初期、農民は、自分の土地で入社して集団作業を行い、収益は土地の所持比率に従って分配されていた。56 年、社会主義的改造に従って、「農業合作社」の性質も変わり始めた。根本的な変化は、本々農民が所有している土地は「農業合作社」に所有することになった点である。58 年、中国はソ連（当時）に学んで、農村に「人民公社」を設立した。同年、全国 74 万社の「農業合作社」は 2.6 万社の「人民公社」に合併し、再編された。従って、農村地域の土地は「人民公社」に所有されることになり、つまり集団所有になった。

「文化大革命」の時期、1975 年の修正「憲法」の中で、中華人民共和国の生産資源（土地を含む）について所有制は 2 つあると、明記されている。社会主義全民所有制（国家所有制）と社会主義労働民衆集団所有制である。従って、土地所有権は私有制から、国家所有制と集団所有制に変更された。76 年、「文化大革命」の終焉に伴って、75 年「憲法」に対する、修正が始まった。82 年の修正「憲法」の中で、初めて農村と都市の土地所有制を明確的に規定されたが、土地所有制の変更はなかった。「都市の土地は国家が所有する。農村と都市郊外の土地は集団が所有する。国家が公共利益のため、土地を徴収することができる。すべての組織と個人が土地を横領、売買、賃貸などの形で譲渡することができない。」と書かれている。このようにして、今日の中国の土地公有制が形成された。

3) 公有土地経営への道 (1986～現在)

1980 年代の始め頃、改革開放に従って、中国は計画経済から市場経済へ移行し始めた。都市化は加速し、土地利用の規模も日々拡大していた。都市人口の増加と限られている都市の土地との矛盾が突出していた。当時の土地管理は混乱していて、政府の各部門の職責が明確ではなかった。都市部土地の登記は不十分で、土地の濫用と浪費問題が深刻化していて、耕地面積が急速に減っていた。その背景の下で、86 年に中国で初めての土地利用に関する法律－「中華人民共和國土地管理法」－が公布された。同法によって、土地の使用権が土地の所有権から分離された。企業は政府部門に申請して、批准されたら、都市の土地の使用権を無償に得ることができるようになった。個人は集団所有地を請け負うことができる。また、国家は集団所有地を強制収用することができて、土地を収

用された集団に対して、土地収用補助金と農民「安置費」と「青田」の補償費を与えることになった。

1982 年「憲法」は土地を譲渡することができないと規定した。88 年の修正「憲法」で、「法律の許す範囲での土地使用权譲渡が可能」と変更された（第十条）。同年修正された「土地管理法」に「国有地の有償使用制度を実施する」ことが加えられた。90 年、国务院は「城鎮国有土地使用权譲渡条例」を公布した。その中で具体的に国有地の有償使用制度を規定した。また、2002 年、「農村土地請負法」が公布されたが、これは農村の集団所有地の請負經營権を確保する法律である。ここまですべて、公有土地經營の基礎が完成された。つまり、政府は法律上で土地の使用权を譲渡することを通じて財政収入を獲得することができるようになった。

農地の使用权は政府あるいは集団にお金を払っても買うことができないが、都市の国有地を使用することは、政府にお金を払うことで可能である。つまり、政府が譲渡できる土地は都市部の国有土地しかないのである。政府による土地譲渡の行為は、次のように 5 つある。

- ①農地を都市の国有土地へと変更する。
- ②農地を（強制）収用する集団への補償費を低くする。
- ③外資を誘致するため、工業用地を低価格で供給する。
- ④利益を最大化するため、商業用地と住宅用地を高価格で供給する。
- ⑤土地を抵当に置いて融資する。

政府間関係について敷衍すれば、中国の土地譲渡は地方政府が主導している。

1986 年に「土地管理法」が公布されてから 95 年の「都市不動産管理法」まで、地方政府に分配された土地使用权譲渡金は段々増えていて、地方政府は土地からの収益を徐々に独占していった。その原因は、改革開放の初期、すなわち中国の經濟体制が計劃經濟から市場經濟に移行したばかりの時、都市化が進んで、都市部のインフラ整備が差し迫られていたという事情である。「文化大革命」の後で、中国の財政は困窮していた。そうした背景の下で、公有地の土地譲渡は、早く地方財政を充実させる唯一の手段であった。

1995 年から、中央政府が地方政府の土地収益を規制し始めた。その理由は「土地浪費現象」の深刻化である。これは、地方政府が土地の使用权売買、収益権、開發権を独占して、利益最大化のために耕地を大量に開發するようになったことである。この場合、土地譲渡金収益の半分以上は地方政府が自由に利用できる。財政が赤字の際には、地方政府は簡単に土地（公有地）を抵当に入れて銀行などの金融機構から貸付金を得ることができた。この土地譲渡の体制（地方政府が土地の使用权売買、収益権、開發権を独占する体制）を変えなければ、中央政府がいくら規制しても、地方政府が土地収益の最大化を追求して、土地を譲渡する行為を止めることはできないと思われる。

このような地方行政の土地収益の手法は、「土地財政」と呼ばれている。

2. 「城中村」現象

急激な都市化の只中にある中国においても、近年は、スラムに類似していたインフォーマルな都市空間が見られるようになってきている。このような区域は、もともと都市郊外における村であったが、都市の拡大により、村の一部分ないし全部が都市の市街化区域に囲まれ、形成されたもので、中国語では、「城中村」（都市の中の農村）と呼ばれる。中国国内においては、近年、新たな都市空間現象として議論が盛んになってきている。

土地との関係という点からの定義では、都市計画区域における村で、村の一部分ないし全部が都市計画区域に囲まれており、耕地がないかあるいは少ない村落を城中村という。

社会関係という視点からの定義では、城中村とは、急激な都市化の過程において、都市市街地の範囲に入っている原農村の居住区域、人、社会関係などがそのまま現地に保留され、土地及び建築物などを利用して生計を立てており、初級社会関係（地縁関係と血縁関係）に基づいて、形成されたコミュニティである。

人口構成と権力分配という視点からの定義では、城中村とは、都市市街地において、もともとの農杜集落から自発的な都市化過程において形成され、居住人口が主に外来流動人口であり、地区の經濟、社会などの権力分配に際しては、地元住民を主体とする居住性の集落を指す。

土地の獲得方式という点からみれば、城中村は不法占拠者とは違い、村自体の集団所有の土地を使い、土地の獲得方式が合法的である。また、家屋の所有者が地元の農民であることも、単体建築の質・量がや

や良いことも、不法占拠者とは異なっている。しかし、劣悪な密集住宅地という点から考えれば、城中村はスラムと同様に劣悪な密集住宅地である。

以上の比較を通じて、城中村への認識について簡単に言えば、城中村とは中国都市のインフォーマルな居住地として、中国版のスラム地区とも言える。



写真1 深圳の城中村



写真2 西安の城中村

3. 城中村の成因

1950年代中期に形成された都市・農村分割の二元管理体制は、政治、経済及び文化などの各分野において農村と都市をはっきりと分割し、それぞれ独立のシステムに属させた。表1に示したように二元管理体制の各制度は、都市と農村に分けて規定されている。こうした二元管理体制は、都市化初期に都市化のスピードが緩く、都市と農村がそれぞれのシステムに従って平行的に発展した場合は、問題が生じなかったが、急激な都市化時期に入るに伴い、さまざまな矛盾を呈するようになった。

城中村の形成の原因については、土地管理の二元化がその要因として認識されている。土地管理制度には土地管理法に従い、次のような規定が見られる。都市市街地の土地は、国家の所有に属する一方、農村と都市郊外区の土地は農民の集団所有に属する。しかも宅地と自己保留地、自己保留山地も農民の集団所有に属する。国家所有の土地は、出讓(使用済みのものを安く譲ること)、転讓(ものや権利などを譲り渡すこと)又は貸し出して建設に使うことができるが、農民の集団所有の土地は、出讓、転讓又は貸し出して非農業建設に使うことはできない。都市計画事業を行なうにあたっては、国家所有の土地を申請しなければならないが、公共の利益のためならば集団的所有の土地を収用することができる。その場合には国から補償を与えるが、収用する土地の元の用途に応じて補償することが規定されている。

急速な都市化のもとで都市事業用地を増加させるため、都市周辺の農村の集団所有の土地を収用することが、1995年ごろ以降の現状であった。全国では、1986年には買収された土地の面積は618.7k m²であったが、2002年には2879.8k m²になり、16年間に約4.5倍に増加した。しかし、収用する土地の元の用途に応じて補償するという規定により、収用する際には地方政府が補償費の高い村集落を残したまま、補償費の安い耕地しか収用せずに都市事業用地を増加させることが都市の財政不足などの状況のもとで一般的なやり方であった。この結果、もともと都市郊外における農村集落が都市の中の村、即ち「城中村」になっている。

表1 中国の都市と農村の管理体制の比較

	都市	農村
戸籍管理制度	非農業戸籍制	農業戸籍制
土地管理制度	国家所有制	農民の集団所有制
経済管理制度	主に企業による管理	村集団自体による管理
行政管理制度	街道一居委会制	郷鎮一居委会制
社会保障制度	都市政府による提供	村集団自体による提供
公共支出制度	都市政府による提供	村集団自体による提供

二元管理体制によって、都市市街地に入っている城中村は農村として認められ、社会保障、公共投資などが都市の管理体系には入らず、表1に示したように村自体が提供せざるを得ない。一方、法に従い農民の宅地は集団所有の土地として、集団所有の土地の管理者である郷鎮の地方政府から無償で提供を受けることができる。

このような背景のもとで、耕地が収用された城中村の農民は生活を維持するために宅地を利用し、自宅を低所得層向けの賃貸用の集合住宅として建設・供給し始めた。しかし、法律上は集団所有の土地を農業以外の目的に使うことは認められないし、都市計画上はこれらの城中村が集合住宅地区としては指定されていない。つまり城中村は集合住宅地区として、制度の枠外における自然発生的な市街化現象である。近年、都市へ流入する労働者の急激な増加に伴い、低家賃の賃貸住宅に対する需要も大きくなっている。このような背景のもとで、条例による農民自宅の基準面積を越えたり、村の公共空間を無断に占用したりして、城中村の賃貸用の集合住宅の建設が制度の枠外で更に盛んに進められている。この結果、本来の集合住宅としての性能基準を満たさない劣悪な生活環境条件のもとにある低家賃の集合住宅地区になってしまっている。このようにして生まれたインフォーマルな都市空間は、基本的生活基盤すら不十分な、高密集かつ災害に対して脆弱な空間になってしまっている。

急激な都市化の過程において中国の特有な都市農村分割の二元管理体制のもとで、耕地が収用された都市周辺における農村集落が、制度の枠外で進んでいた自然発生的な市街化により、中国版のスラム地区になってしまった。

4. 「城中村」改造の賛否

城中村は新たな都市空間現象、都市問題として議論が盛んになっており、またそれに対する評価が話題になっている。2000年以来、大都市における城中村の改造への検討が始まってきた、それらの改造への評価や改造によってもたらされた新たな問題が注目されている。各分野の学者、地方政府、都市市民、城中村の地元住民、城中村に住む借家人などステークホルダー間で意見はかなり相違している。

【改造に賛成】

地方政府、都市市民の一部、経済学者や都市計画学者などの一部の学者は改造に賛成する。その理由は次のことが見られる。

城中村のインフラ施設を整備するため、城中村の治安、衛生、環境などの社会問題を解決するため、都市の土地資産の価値を上げるため、都市の総合競争力を高めるため。人間と自然の調和のとれた発展の実現のためである。

また、都市化の進度を推進するため、既存土地資産を活用するための理由も見られる。城中村を新たな都市病、都市の悪性腫瘍と看做して、改造しなければならないというような意見は、賛成側の普遍の見方である。

【改造に反対】

一方、城中村の既得利益の地元農民、城中村に住む借家者、社会学者、人類学者などの一部の学者は、改造に反対する。その理由は以下のことがあげられる。

城中村は、活力を持っている経済有機体であり、都市の最も活力を持っている場所であること、都市の多様性の一部分であること、地方政府に代わり、低所得者や出稼ぎ労働者に最低生存空間を提供すること、都市の発展に農地を貢献した地元農民の唯一の生存手段であること。城中村の改造によって、もたらされた社会問題は城中村自身の住環境や治安などの問題よりもっと大きいと言われている。

各地方政府は、ほとんど城中村の改造に賛成しているが、どのような程度の改造が適当か、改造の時機をどう選ぶのかなどへの認識について異なっている。改造に対する賛否両立の状況にかかわらず、2000年前後、経済発達地区における大都市では探索性の城中村の改造が相次ぎ発足された。

城中村への認識が一致できない状況のもとで、全国の統一の改造モデルはいうまでもなく存在せず、都市自身の城中村への価値判断と改造に対する政策が変わってしまうことが珍しくない。大まかにこれまでの有名な改造事例からみれば、主に以下のようなソフトの改造と空間の改造との二段階の改造を行っている。

【ソフトの改造】

中国の二元分割の管理体制によって、城中村はもともと郊外にあった農村であったということで、

都市の拡大によって都市市街地に囲まれ、市街地の一部分になっても、普通の農村の管理体制が執行されている。このような城中村の土地は収用されないと都市事業用地として使うことができない。つまり、徹底的な改造はできない。しかし、大量の建物がある村の収用には一般的な農地よりかなり補償費がかかることになる。例えば、広州の 138 個の城中村の改造では、もし政府が全部収用して改造すれば、3 兆円の費用が必要だと推測される。これも、なぜ城中村が生まれ出たのかの主な原因のひとつであった。資金問題を解決するために今まで改造が行われている都市のほとんどは、まず、城中村のソフト改造から始まる。

いわゆる「ソフトの改造」は、主に制度上の改造であり、その目標としては城中村の管理モデルを農村から都市へと変換しようということにある。

実際的には、このようなソフトの改造で地方政府が狙ったのは城中村の土地である。手段としては次のとおりある。まず、行政命令によって城中村の地元農民の戸籍を農業から非農業へと転換し、村民を戸籍上では市民化する。次に、「土地管理法实施条例」の第 2 条の 5 の規定である「農村集団経済組織の全員が城鎮市民に転換した場合は、その集団所有の土地の所有権が全民所有、つまり国家所有に変わる」とによって、収用せずに城中村の土地を都市事業用地へと変えることができるようになる。国家所有化された土地の使用権が変わらず、元住民が続けて使用できるようにすることが一般的である。

このようなソフト改造を通じて、高い収用補償費問題を避けて、地方政府は無償で城中村の土地を入手できるようになり、徹底的な空間の改造が可能となる。

【空間の改造】

既往文献によれば本格的に空間の改造を行うのがここ 2000 年代後半のことであり、それは、ほとんどが経済力を持つ大都市である。改造の組織方式や空間の改造程度によっていつかの空間の改造種類が見られる。

● 組織の方式による改造類型とその特徴

(1) デベロッパー主導型

利点：簡単な改造資金の調達、プロ経営・憎理などの点で有利

難点：商業利益を求めるための高強度の開発によって都市環境に対する影響が大きい。

(2) トップダウン型である政府主導型

利点：社会の総合利益への配慮、弱者層への保護、政府の各部門での協力などの面で有利であり、改造の効率が高い。

難点：高い政府の財政力が求められる。

(3) ボトムアップ型である村集団(住民組織)主導型

利点：高い地元住民と集団経済組織の自発性、改造利益の再分配の公平性において有利

難点：村の経済力、技術力、管理能力が求められ、質の高い空間の確保に難しい。

● 空間の改造程度による改造類型とその適用の範囲

(1) 総合整理型(保留・コントロール型)

この類型の特徴としては、建物を再建せずに住環境の改善を行うことである。対象となった城中村は、都市の重要な機能区域以外にある、都市の発展の影響が弱い、中・低レベルの居住需要に適合できる城中村であった。仕組みの内容としては、歴史文化の旧跡の保護；建物の外観の改善；公共空間の改善；道路などのインフラ整備；公共施設の改善などのことがあげられる。その中では、安全問題(建物の質量、消防など)やインフラ整備(上水、下水、電気など)に係る内容を重点としている場合が多い。

(2) 全面改造型

全面改造とは、建物の撤去・再建を通じて、建物の形態や住環境を改造することを指す。改造された区域の空間形態を都市の一般的な区域と無差別になることは、その特徴である。応用してみた対象城中村は、都市の重要な機能区域にある、都市の発展に影響が強い、建物の質が悪い、住環境の劣悪な城中村であった。全面改造型の中に全体撤去・他所再建型、全体撤去・現地再建型、部分撤去・現地再建型の三つの種類があげられる。

城中村の改造を住民側からみれば、村集団所有の土地が国家所有化されたが、市民化への道においては、ただ戸籍制度上の市民化が行われただけであり、再就業問題、年金問題、医療保険問題、生活保障

問題などが残されており、改造後の生活をいかに維持していくのが大問題になっている。特に撤去・再建の完全改造型の場合は改造後の建物が高級化され低所得者向けの集合住宅賃貸業ができなくなり、文化水準、業務技能が低い、競争力が弱い地元農民の未来が厳しくなることが予想できる。

次に、都市には自分の都市戸籍を持っていない外来流動人口の都市居住に対応できるような政策が今までではなかった。特に低所得者層向けの公営住宅は、都市市民の需要にまだ対応できず、外来の低所得者への提供がいうまでもなく無理である。このような背景のもとで、城中村は外来流動人口、特に低所得者層である農民工の主な居場所になってきている。城中村のようなところに住んでいる農民工は農民工全体 1.2 億人の半分ぐらいを占めることが推測されている。改造後、特に撤去・再建の完全改造型の場合は建物が高級化されてしまい、このような膨大な低所得者層の流動人口の都市居住地確保は大きな問題となるであろう。

「土地管理法实施条例」の第 2 条の 5 の規定により今まで行ったソフトの改造は、法律の根拠が不十分だと指摘されている。憲法によれば、農村集団所有から国家所有への所有権の転換が収用によって行わなければならないという規定があるからである。

5. 「城中村」の改造後

城中村は、農村が都市化によって転換された半都市化コミュニティで、都市移住者、とりわけ出稼ぎ労働者が都市に入る際の「過渡的地域」である。大きな理由は、都心に位置し、家賃も安いからである。しかし、城中村は他国にみられるスラムとは異なっている。例えば深センの城中村では、本地人が主導する自治組織が存在しており、また都市政府による管理もみられ、従来からある程度の社会的秩序が維持されている。

地方政府が城中村を再開発する主要要因として、下記の 3 つの要因が挙げられる。

- (1) 城中村という特殊な空間構造は、政府の業績にマイナスの影響を与えている
- (2) 都市の上地利用は、市政府の重要な収入源であり、城中村の再開発を通じて土地の利用価値を上げることができる
- (3) 1990 年代末以降における不動産の市場化は、都市空間の階層分化を促すとともに、城中村のような下層集住地は次第に排除される。

城中村の再開発は、地方政府にとってはメリットがある。ただし、それを実施するには莫大な資金が必要なため、地方政府の力だけでは困難である。そうしたなか、デベロッパーの参加は、資金の問題を解決している。実際、城中村の再開発に伴い上地の価値が急上昇し、デベロッパーは投資によって大きな収益を得た。また、多くの村民は、土地使用権の譲渡から莫大な利益を収めていることが伺える。

このように、一部の村民は都市化を経て一気に富裕層へと転身し、前例のない上昇移動を見せている。彼らに比べ、改革開放後に深川に流入した農村出身者は、非農業職への転換を果たすも、肉体労働者として働いている人が多い。「農民工」と呼ばれる彼らは、家賃の安い城中村に住む傾向があるが、城中村の再開発によって立ち退かされる対象となる。その影響を受けて、住居だけでなく、城中村での仕事も同時になくなる。また、それにつれて安価で住めるところが減少するため、農民工のような都市下層は次第に都心部から排除されることになる。その意味で、城中村の再開発に伴い、都市部における格差が拡大する傾向があるといえる。

農村地域から都市化された深センの城中村は、全市の縮図のような場である。それは、単なる都市下層民の集住地ではなく、自営業者、新卒大学生、本地人など重層的な都市住民の居住地でもある。再建や改造などにより、城中村の居住民が入れ替わるとともに、その階層構造・空間構造も大幅に変わると考えられる。

III. 住宅制度

1. 保障性住宅とは

中国都市部では、世帯数の増加に住宅供給が追いつかない状況にあり、大都市の低中所得世帯を中心に、住宅問題が深刻化する傾向にある。こうした状況を受け、2011 年 2 月に中央政府は「第 12 次五カ年計画(2011~2015 年)の最終年である 2015 年までに、低中所得世帯向けの政策支援住宅(政府出資)である保障性住宅の供給戸数を、都市部世帯数の 20%をカバーする水準まで引き上げる」と発表した。この目標を達成するために 2015 年までに 3,600 万戸もの「保障性住宅」が供給されることになる。しか

し、中国においては、一口に「低中所得世帯」といっても多様である。古くから地元に住んでいる都市戸籍住民もいれば、農村から出稼ぎに来ている者などもある。「保障性住宅」の種類とそれぞれの特徴と、中央政府が、どの「保障性住宅」を重視し、どのように運営しようとしているのかを整理する。

2. 保障性住宅の種類

「保障性住宅」は、賃貸型と分譲型に大別できる。さらに住宅の規模や利用条件によって、賃貸型は「廉租房」と「公租房」の2種類に、分譲型は「経済适用房」、「減価房」、「動遷房」の3種類に分類される。民間企業による商業住宅は「商品房」と呼ばれている。賃貸住宅は「出租房」、分譲住宅は「公寓」と呼ばれている（図1）

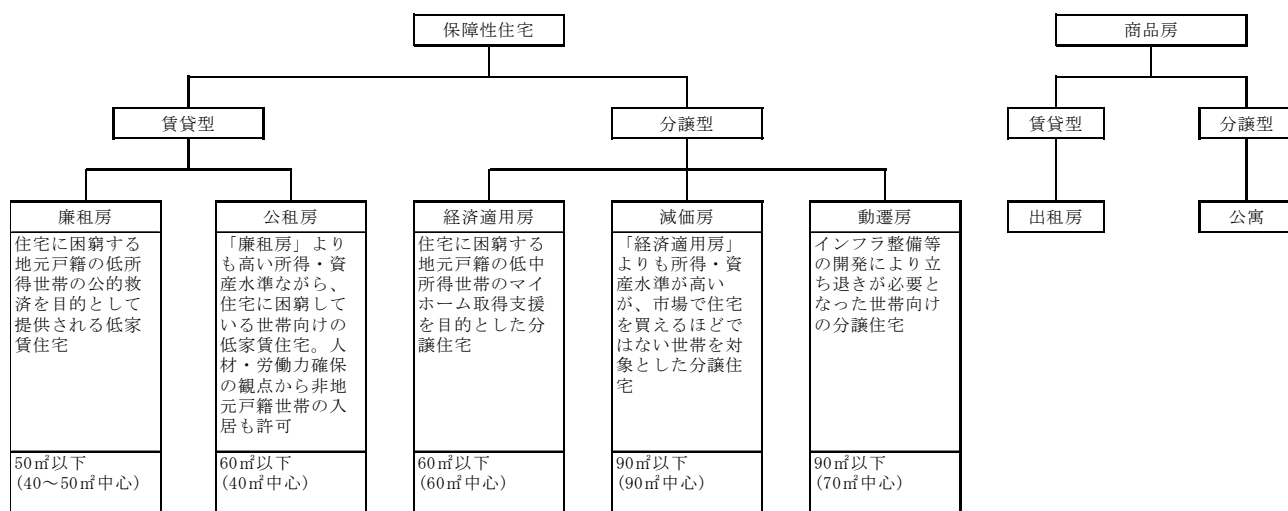


図1 保障性住宅の種類

1) 廉租房

「廉租房」は、地元戸籍の低所得世帯用に整備された賃貸型「保障性住宅」で、日本の公営住宅と似た公的扶助の色彩が強いものである。

上海では、2012年3月末現在、「廉租房」による保障を申請できるのは、下記の条件を同時に満たさなくてはならない。

- ①上海戸籍を取得して3年以上経過、かつ、人居申請を提出した区で1年以上居住している
- ②現在の1人当たり居住面積(日本の専用面積に相当)が7㎡以下である
- ③所得基準(例えば1世帯人数3人以上の場合、1人当たり年間可処分所得が19,200元以下)
- ④資産基準(同3人以上の場合、1人当たり資産保有残高が50,000元以下)

上海の下位20%の1人当たり年間可処分所得が14,996元、下位20～40%の1人当たり年間可処分所得が21,780元(2010年)であることから、「廉租房」は最下層の20%の地元戸籍世帯(2010年、約87万世帯)をターゲットにしたものであることが分かる。

「廉租房」の1戸当たり「建築面積」は、住房・城郷建設部(住建部)等が2010年4月に発表した「廉租房の管理強化に関する通知」に基づき、50㎡以下に抑える必要がある。上海の場合、40～50㎡が多い。この広さは、同市の市場で販売されている一般の商業住宅(戸建てや高級マンションを除く「商品房」)の1戸当たり平均面積113㎡(2010年)の半分以下である。

2) 公租房

一方、もうひとつの賃貸型「保障性住宅」である「公租房」は、「廉租房」と異なり、入居申請時の所得・資産要件が設定されていないため、より所得の高い地元の都市戸籍世帯も利用可能である。また、一定の条件を満たせば、非地元戸籍者の入居可能という点も、「廉租房」とは異なる「公租房」の特徴である。

上海の場合、2012年3月末現在、非地元戸籍者であっても、同市の居住証を取得してから2年以上経ていれば、地元戸籍者同様、下記の条件を満たさなくては申請できない。

- ①社会保険に1年以上加入している
- ②勤め先と安定的な労働契約を結んでいる
- ③現在の住居の1人当たり「建築面積」が15㎡未満

「公租房」の1戸当たり「建築面積」は、都市によって異なっているが、賃料を抑制するため、原則として60㎡以下とされており、上海の場合、実際に最も多く供給されているのは40㎡程度の物件である。

「公租房」が提供されている最大の理由は、経済発展に必要な人材・労働力の確保にある。それゆえ、「公租房」には所得制限がなく、戸籍制限も緩和されており、安定した職業さえあれば、誰でも申請できるようになっているのである。上海では、レベルの高い人材を確保する目的で提供されている「公租房」(中国語では「人材公寓」)と、工場労働者などを確保する目的で工業団地に併設されている「公租房」がある。「人材公寓」の家賃は、2012年2月から入居可能となった「新江湾尚景園」では、1戸当たり「建築面積」が67㎡の2LDKの場合、月々2,540元と、周辺の民間賃貸物件よりも、やや安く設定されている。工場労働者向けの「公租房」の家賃も低水準に抑えられている。

3) 経済适用房

分譲型「保障性住宅」である「経済适用房」は、住宅に困窮する地元戸籍の低中所得世帯によるマイホーム取得を支援することを目的としたものである。

上海の場合、2012年3月末現在、「経済适用房」の購入を申請する際の条件は下記のとおりである。

- ①地元戸籍を取得してから3年以上経過、かつ、申請書を出した区で2年以上居住している
- ②現在の住居の1人当たり「建築面積」が15㎡以下である
- ③所得基準(1世帯人数3人以上の場合、1人当たり年間可処分所得が60,000元以下)、資産基準(同3人以上の場合、1人当たり資産保有残高が150,000元以下)を満たすこと、
- ④過去5年間に不動産の売却・贈与歴がない

上海の都市世帯の所得階層別1人当たり年間可処分所得に照らしてみると、低中所得世帯向けの「保障性住宅」とされてきた「経済适用房」ではあるが、所得・資産基準だけで見れば、少なくとも中高所得世帯(1人当たり可処分所得が上位20~40%の世帯)にまで門戸が開かれるようになっている。これは、上海の場合、住宅価格が高く、上位20%の高所得世帯であっても、標準的な広さ(「建築面積」100㎡)である「商品房」の販売価格が2010年時点で年収の8倍(中国都市部平均で見た上位20%層は5倍弱)にも達するためだと推察される。

「経済适用房」の1戸当たり「建築面積」は、原則として60㎡以下に抑えられており、一般の「商品房」よりも小さめとなっており、分譲価格も政策的に低めに抑えられている。

4) 限価房

「限価房」は、「経済适用房」の適格基準を満たすほど所得・資産水準は低くないものの、市場で住宅を買えるほどの経済力を持たない所得層(中国語では「爽心層」)を対象に提供される分譲型「保障性住宅」である。「限価房」は、特定地域に建設され、特定対象に、限定された価格で分譲され、その売却が制限される「保障性住宅」であるため、「双限双定房」とも呼ばれる。

「商品房」の大型化と価格高騰が進むなか、中所得世帯の住宅購入が困難になったことが、「限価房」政策が打ち出された背景にある。2006年5月に発表された「住宅供給構造の調整と住宅価格安定に関する意見」によって、「1戸当たり「建築面積」が90㎡以下の物件が開発プロジェクト総建築面積の70%以上を占めなければならない」と規定された(いわゆる「90/70政策」)。それを契機に、地方政府は開発業者に土地所有権を譲渡する際の条件として、分譲住宅の1戸当たりの「建築面積」や戸数、住宅販売価格の上限を定める代わりに土地所有権の譲渡価格を安めに設定することで、一般の「商品房」よりも安い価格で分譲できるようにした。このような住宅が「限価房」である。

5) 動遷房

やや性格の異なる分譲型「保障性住宅」に「動遷房」(中国語では「配套商品房」とも呼ばれる)がある。これは、重要な都市インフラ整備(同「重大市政工程」)、ブラック密集地(同「棚戸区」)の環境改善のための開発によって立ち退きが必要になった世帯(同「動遷安置戸」)を対象としたものである。上海の場合、「動遷房」の1戸当たり「建築面積」は90㎡以下、70㎡中心となっている。「動遷安置戸」とされた住民(立ち退き対象物件の所有権、あるいは、地方政府との賃貸契約によって使用権を持っている者)は、補償金を受け取るか、「動遷房」を購入するかを選択できる。市政府は、住宅に困窮している低中所得世帯に対して優先的に「動遷房」を販売することになっている。購入申請の際の資格要件として、現在の住居の1人当たり居住面積、1人当たり可処分所得などがケース・バイ・ケースで細かく設定されている。上海で

は、「動遷房」の分譲価格は、「限価房」のように安めに設定されており、原則3年間は売却が禁止されている。

6) 公租房を分譲型に変更

公租房については、《公共租賃住房管理法》（住房和城鄉建設部令第11号）に規定されており、各地方行政ごとに制度が運用されている。たとえば、上海では《上海市發展公共租賃住房の実施意見》（沪府発〔2010〕32号）と、上海政府としての政策が示される。

これによると、公租房について5年間は公営住宅として経営することが定められている。言い換えれば、5年を越えると公租房以外の用途に変更することができる。用途を変更する場合は、地方政府の販売承認を経て、購入を申請できる。審査の結果、分譲型に変更した場合は、住宅購入にかかる各種の補助制度を利用できる。一方で、違反者には罰則が定められ、罰金、公租房の没収、資格の喪失となる。さらに、5年間は保障性住宅への申請ができなくなる。類似の運用は、他の都市でも行われている。

分譲型のどのタイプに変更するかは、確認できなかったが、公租房の住宅規模から経済適用房への変更だと想定される。

3. 住宅制度改革と住宅価格の急騰

中国が経済改革を進める上で、国有企業の改革が課題であった。また、国有企業改革を成功させるには、住宅制度改革がネックの一つであった。国有企業は従業員の住宅を丸抱えしなかった。逆にいうと、従業員は勤務先の国有企業からしか住宅を入手できなかった。このため、国有企業にとって、従業員の社宅を確保するのに、多大な費用が要し、大きなコスト負担となっていた。国有企業の競争力を上げるためには、住宅を含めての国有企業の福祉負担を減らし、住宅取得を勤務先から切り離さなければならなかった。

住宅制度改革は社宅の払い下げから始まった。まず行われたのが地方政府、勤務先、払い下げを受ける個人の三者がそれぞれ住宅建設コストの3分1を負担する三三制払い下げであった。しかし、この改革案は三者のいずれにとっても不満足のものであった。地方政府は補助金の多さに不満であった。勤務先は住宅建設コストのほとんどが回収できなかったことに不満であった。数字上最大の受益者であるはずの個人も著しく安い家賃に比べて払い下げ価格が魅力的ではなかった。

社宅の管理費・修繕費を賄う水準に設定された家賃の低さが住宅購入の大きな障害であった。1986年から、家賃の引き上げ、それとリンクした住宅手当の増額をセットにした住宅制度改革の実験が行われた。いわゆる煙台モデルである。煙台モデルは家賃の引き上げと引き上げ幅とほぼ同額の住宅手当の増額を通じて、住宅取得、つまり持ち家が相対的に有利である状況を作り出したのである。その結果、実験が行われた都市において、住宅の払い下げ・住宅の購入が大きく進んだ。しかし、払い下げを前提にしたこれらの改革は、住宅の取得を勤務先から切り離すという本来の目的からすれば、真の改革にはほど遠いものであり、勤務先依存という体制は根本的に変わっていなかった。

住宅の取得を勤務先から市場へと転換させていくには、住宅金融制度の確立と国民の支払い能力の向上が不可欠である。1991年に上海はシンガポールを参考に公的住宅積立金制度を施行した。上海の公的住宅積立金制度では、上海市戸籍を有する正規従業員全員が給与の5%を上海市住宅積立金センターに積み立て、雇用者側も同額の積立金を従業員の積立金口座に支払うよう定めていた。積立金は住宅の購入・建設・修繕にしか利用できない。また、住宅購入資金が不足した場合、住宅積立金センターから融資を受けることができるようにした。上海の公的住宅積立金制度は初めて個人向けの住宅金融を切り開き、中国の住宅制度改革の重要な一步を踏み出した。しかし、その実施には、当時の上海市長朱鎔基の強いリーダーシップによるところが大きかった。中国の独特な国有企業内利益構造により、中国の他の地域では、住宅取得の勤務先依存は旧態のままであった。

1997年にアジア金融危機が起きた。中国の金融システムが直接的ダメージこそ受けなかったが、経済成長を支えてきた輸出が大きく落ち込み、経済成長を維持するには国内需要の拡大が求められた。時の総理・上述の上海市長であった朱鎔基が内需振興策の一つに住宅取得の社会化・商品化と称する住宅制度の大転換を推し進めた。

朱鎔基住宅制度改革には3つの柱があった。すなわち、勤務先の従業員への住宅関与は現物方式から金銭方式に転換すること（住宅の貨幣化）、住宅の取得は所得水準の如何にかかわらずすべて市場直接取引によるものでなければならないこと（住宅の商品化）、不動産業が国民経済・国民経済成長の牽引産

業となるよう育成・発展させていくこと（住宅の社会化）である。

これまで中央政府が勤務先の従業員に対する住宅の現物配給を原則禁止とする通達を数回にわたって出したにもかかわらず、多くの国有大企業あるいは政府機関が独自に住宅を建設し、従業員に安く配給することを続けていた。朱鎔基住宅制度改革は 1998 年末を期限に勤務先が従業員への住宅の現物配給・譲渡を一律すべて禁止するように改めて通達を出した。

ただし、現物配給禁止の代わりに、勤務先が従業員への住宅補助として、住宅取得補助一時金と公的住宅積立金制度の導入を認めた。1998 年～2003 年の朱鎔基内閣は、これまで上海市など一部の都市に限っていた同制度の制度転換を中央政府レベルで進めた。また、都市再開発に伴う立ち退き者への補償も、従来の代替住宅の提供から金銭補償へと切り替わった。立ち退き者は補償金を元手に、市場から代替住宅を自ら取得することになった。

国営企業は、高福祉・高コストの束縛から大いに解放されることになったが、一方で、住宅価格の急騰を招く結果となった。

中国では 1978 年の改革開放以降から住宅市場の形成が始まった。それ以前は計画経済時代であって、住宅供給は社会福祉政策の一環とされ、政府と国有企業が無料といえるほどに低い家賃で従業員に提供していた。そのように低い家賃は基本的な維持費も満たさないの、供給主体に住宅建設へのインセンティブが生じず、住宅投資と住宅改善がほとんど進まなかった。この時代については、住宅制度は国有企業の「社宅」に限定されており、社会全体に対する住宅制度は存在しなかったといえる。都市部の老朽化した「社宅」と良質の住宅が不足するという問題が深刻であった。改革開放以降、中国は漸進的なアプローチを採って家賃調整（家賃の引き上げ）、公有住宅の払い下げ、公積金制度の設立、民間銀行による住宅ローンの整備などを促進し、住宅制度が徐々に確立されていった。

1997 年のアジア金融危機は中国の輸出部門に大きな痛手を与えて、中国の経済成長も鈍化した。この時住宅産業の振興が、前述のとおり朱鎔基内閣により内需刺激の政策として選択された。21 世紀に入ってから、住宅投資は倍増して、住宅取引が急上昇した。結局、2001 年～04 年、多数の主要都市の住宅価格は 25%以上上昇した。大都市としての上海市の新築住宅価格は 70%騰貴した。04 年、全国の住宅価格ははじめて国民所得の上昇率を超えて、対前年比で 18.7%増えた。都市部とくに大都市の住民の多くが住宅を買えなくなり、住宅価格の高騰は国民の不満を招くようになった。05 年以来中央政府は銀行の住宅ローン、土地供給、住宅供給、統計情報開示などに関して幾度も不動産価格を抑制するための方策を実施したが、その効果は限定されている。それに加えて、低所得家庭の住宅難問題と住宅老朽化問題も生じてきた。中央政府は 1994 年から、公的住宅の建設を推進しているが、「土地財政」が存在しているため、十分に進まなかった。都市部とくに大都市の低所得者にとって賃貸できる住宅は少なく、低質の住宅あるいは「群租屋」しか借りられない状況となっている。中所得者については、住宅金融制度を利用しても住宅を買えない状況で、賃貸住宅市場が発展していないため、適切な賃貸住宅を見つけにくい。現在の中国はいままで経験したことのない複雑的な問題に直面している。

（群租屋：家の構造と間取りを変更し、家をいくつかの小さな部屋に分割し、部屋またはベッドごとに低廉に借りる）

4. 住宅制度改革

近年の政府による住宅金融市場への介入政策は、下記のとおり。

第一段階：1998 年～2003 年－住宅市場促進策

1997 年アジア金融危機以降、中国政府は不動産市場の発展を経済への刺激と認識し、1998 年から 2003 年まで、住宅市場促進策を採っていた。1998 年～2002 年、住宅ローンの金利を五回にわたって引き下げて個人の住宅購入を促進していた。同時に、住宅開発を促進するため、不動産企業へのローンの貸付条件を緩めて、先行販売を許した。こうして、1997 年から 2005 年まで、年間住宅投資は 6 倍に増えた。同時に住宅取引も急上昇した。結局、2001 年～2004 年、多数の主要都市の住宅価格は 25%以上に上昇した。とりわけ上海のような大都市の住宅価格は 70%騰貴した。

第二段階：2004 年～2008 年 9 月－住宅市場抑制策

住宅価格の高騰によって、不動産バブルが生じ、住民は住宅を買えなくなる。これに対して、2004 年から政府は抑制策を採るようになった。具体的には、地方政府に対して不動産開発用地の供給を減少す

る指導をし、不動産会社の目己資本比率を 20%から 35%に引きあげた。また頭金と住宅ローンの金利と外国人の住宅取引税を引引き上げた。しかし、このような抑制策の作用は限定的で、住宅価格は上昇し続けた。06 年から、不動産会社による住宅開発を認めたが、70%以上の住宅の面積について 90 m²以下とするという規制を開始した。単に 04～08 年の住宅価格を見ると、住宅価格が、ずっと上昇していたので、この抑制策は失敗すると思われたが、投機目的の住宅購入はある程度制御できるようになり、住宅価格の上昇についても上昇幅は緩やかになりつつある。08 年 8 月より月ごとの住宅販売価格上昇率(中古含む)は全国的に下がり始めた。

第三段階：2008 年 9 月～2009 年一住宅市場促進策

2008 年に発生したリーマンショックと、世界的金融危機で中国経済も成長が鈍化するようになった。特に輸出に関する産業が大きい影響を受けて、失業率が高まった。経済を刺激するために、中国政府は住宅市場の促進策としての金融緩和策を打ち出して、08 年 9 月以降の 4 ヶ月で 5 回利率を引き下げた。その結果住宅価格は再上昇した。中国統計局のデータによると、09 年第 2 四半期以降、住宅販売価格指数の上昇率(対前月比)が上がり始め、10 年第 1 四半期、その時点で史上最高の 14%に達した。

第四段階：2010 年～2016 年一住宅市場抑制策

2010 年 1 月から、政府は再び住宅市場抑制策を打ち出した。頭金の比率を上げて、4 月から 2 軒目購入の場合、頭金は 50%以上、金利も基準金利の 1.1 倍以上と定めた。価格高騰している地域においては、3 軒目以上購入する者と当該地域に戸籍のない者に対する住宅ローンの供与が禁止された。同年 6 月から住宅価格の下落が始まった。中国統計局のデータによると、70 の主要都市のうち、28 の都市で住宅価格が前月より低くなった。2016 年のデータによると、14 年 7 月時点で、70 の主要都市のうち、64 都市で住宅価格が前月より下落し、4 つの都市で前月と同水準であった、住宅価格が上昇した都市は 2 つしかない。最高の上昇率が 0.2%で、最低の下落率が 2.5%である。

5. 保障性住宅の方向性

中国では、「保障性住宅」の発注方法には、①「委託代建型」、②「直接入札型」、③「配建型」、がある。このうち、財政資金への依存度が最も高いのは、賃貸型「保障性住宅戸を対象とする「委託代建型」である。「委託代建型」とは、地方政府が「保障性住宅」の建築資金すべてを調達するとともに、建設用地を無償で提供する一方、不動産開発会社は建設のみを請け負い、総工事費の 1%程度を委託費として受け取るという方法である。

この他、上海などの沿海大都市では、不動産開発企業を「保障性住宅」の建設に参加させる方法として「直接入札型」も採用されている。「直接入札型」とは、落札した不動産開発会社に「保障性住宅」の建築費用を工面させる代わりに、地方政府が不動産開発企業に「総費用の 4%(うち、利潤 3%、委託費 1%)を支払うことを条件に「保障性住宅」を建設させ、最終的に地方政府がその「保障性住宅」の販売・賃貸に責任を負うという発注方法である。

さらに「直接入札型」よりも地方政府の資金調達負担が小さいのが、民間資金の活用度合いが大きい「配建型」であり、この方式により分譲型の「保障性住宅」を供給するケースが近年増えている。「配建型」とは、「保障性住宅」を一定比率で供給することを地方政府が人札の条件とする代わりに、住宅建設用地の使用権を相対的に安い価格で不動産開発企業に譲渡する方法である。この発注方法は、政府が自ら建設資金を調達しなくて済むという特徴がある。他方、不動産開発会社は建設用地の取得価格のディスカウント分で「保障性住宅」を建設することになる。ただし、分譲型「保障性住宅」を対象とした「配建型」は、賃貸型の「保障性住宅」の供給を増やそうとしている中央政府の住宅政策とのズレを生むなど、弊害も懸念されている。

第 13 次 5 カ年計画では、「5 つの発展理念」が掲げられている。イノベーション、協調、グリーン、解放、共享である。このうち、不動産に関しては「協調」に記述がみられ、新型都市化と農業現代化を推進し、都市・農村間、地域間の調和した発展を促進することを重視するなど、胡錦濤時代の「科学的発展観」が踏襲されている。具体的には、(1) 農業からの移転人口とその他の常住人口約 1 億人の都市戸籍への転籍を実現し、約 1 億人が居住するバラック地区と城中村(都市にある村＝農村からの出稼ぎ者や低所得者が暮らす、都市開発から取り残された地区)の改築を完了し、約 1 億人の中西部内での都市化を進める、という「3 つの 1 億人」を実現する、(2) 2020 年までに常住人口ベースの都市化率を

60%（2015 年末は 56.1%）に、戸籍人口ベースの都市化率を 45%（2014 年末は 39.9%）に引き上げる、ことなどを目標として打ち出した。

第 12 次 5 カ年計画では、各都市ごとの保障性住宅の建設目標が、中央政府より示されていた。これは、需給のアンバランスが指摘されており、第 13 次 5 カ年計画からは、各都市からの申請となっている。

2019 年 12 月 23 日、住建部王蒙徽部長が出席し、「全国住宅都市建設会議」が開催され、5 つの要件と 9 つの重点項目が示された。

【5 大要件】

①新しい開発コンセプトを揺るぎなく実行

②3 つの主要な挑戦：

農村の老朽化した住宅の改修を促進、都市の黒水および悪臭水の処理、不動産市場の安定

③人々の生活を保障する良い仕事をする

④質の高い開発を促進する：都市開発と建設を段階的建設から在庫品質改善と段階的構造調整

⑤働き方を真剣に改善

【9 重大項目】

1) 土地価格と住宅価格を安定させ、不動産市場の安定的かつ健全な発展を維持する

～短期的に経済を刺激するための手段として不動産を使用しない

2) 都市の住宅セキュリティシステムを改善し、都市の貧困層の住宅セキュリティの仕事を増やす

3) 賃貸住宅の育成と開発に取り組み、新しい市民や他のグループの住宅問題の解決を促進

～政府主導の住宅賃貸管理サービスプラットフォームの確立と改善を促進

4) 都市の質と生活環境の質の向上に焦点を合わせ、「美しい都市」を構築

～「都市病」の顕著な問題を解決し、都市計画、建設管理を調整し、質の高い都市開発を促進

「美しい都市」建設のパイロットプロジェクトを実施

5) 農村部の住宅条件と生活環境の改善に焦点を当て、「美しい田園地帯」を構築

6) 建設業界の供給側の構造改革を促進し、建設業界の変革とアップグレードを促進

～品質保証システムの改善と建設プロジェクトの品質改善

建設現場での主要なリスクの安全管理を強化し、建設作業の安全性を確保

7) 建設プロジェクトの承認システムの改革を深め、ビジネス環境の最適化を継続

8) より良い環境と幸せな生活を共同で創造し、「完全なコミュニティ」の構築

～地域の特性を反映するコミュニティ文化を作成し、共同で構築、管理、共有するコミュニティガバナンスシステムの確立

9) 党の建設を強化し、住宅と都市と農村の建設の質の高い発展のための強力な政治的保証を提供

これらを踏まえた 2019 年までの実績と次期第 14 次 5 カ年計画の内容を確認の上、中国の住宅政策に UR がどのようにコミットしていくかの戦略が必要だ。2020 年 3 月には、2019 年までの実績が示される。次期第 14 次 5 カ年計画の発表は 2020 年 10 月、その分析は 11 月になる。その前に、各政府機関からの滲み出しの情報があると予想される。2020 年春節以降の情報収集が極めて重要になる。

IV. まとめに変えて

「土地財政」と「保障性住宅」を中国の住宅政策の主要部分を占めるとして、概要をレポートした。

第 12 次 5 カ年計画(2011 年～2015 年)で保障性住宅 3903 万戸が発注され、第 13 次 5 カ年計画(2016 年～2020 年)では、2000 万戸の入居実績が目標となっている。

日本住宅公団設立以来、UR は社会的課題に取り組んできた。計画・設計部門では、①大規模供給②不動産バブル③都市再生④少子高齢化⑤環境対応と社会と市場の変化に対応した。施工管理では、①直轄監理②品質管理のマニュアル化③受注者の自主管理④受注者の品質管理の責任の明確化を進めた。維持管理では、①修繕による現状復旧②生活水準の変化に対応した改善・改良③高齢化対応④街並みに配慮した総合改修⑤建物の長寿命化⑥地域医療連携に取り組んできた。既存の集合住宅・団地が、社会のセーフティネットとなるため、ハードからコミュニティ誘導にシフトしている。

中国においては、UR が時系列的に取り組んできた課題が同時発生しており、集中的に取り組まなければならない状況だ。実際、それらの課題を同時に解決することは、難しい。それぞれの立地を分析し、

課題の交差する点と点をつなげ、予算執行の中で、可能な選択と集中を見極める事になる。

「URの経験・知識・技術の中で、最適解を提案する」、「日本企業の参加による技術提供の場を創出する」ことが重要となる。

以 上

参考文献

- 1) 中国における都市化と「城中村」の再開発：深圳の都市部を中心として、連興楨、神戸大学大学院
- 2) 中国の都市における「城中村」現象に関する一考察、孫立ほか、日本都市計画学会 都市計画報告集 No8. 2009 年 5 月
- 3) 中国の都市における「城中村」の改造に関する一考察、孫立ほか、日本都市計画学会 都市計画報告集 No8. 2009 年 8 月
- 4) 中国の都市における「城中村」住環境の実態に関する一考察、孫立ほか、日本都市計画学会 都市計画報告集 No10. 2011 年 8 月
- 5) 中国都市における城中村再開発の実態に関する一考察、孫立ほか、日本都市計画学会 都市計画論文集 No3. 2010 年 10 月
- 6) 現代中国都市部の住宅政策と「土地財政」に関する研究、蔡鵬、横浜国立大学博士論文 2016 年 9 月
- 7) 中国における住居保障制度と住宅政策の展開、閻和平、大阪商業大学論集第 5 巻
- 8) 中国保障性住宅の建設と発展、仲継寿、第 4 回日中建築・住宅技術交流会議 2010 年 9 月
- 9) 見直し進む中国の住宅政策、劉家敏、みずほ総合研究所みずほインサイト 2012 年 3 月 8 日
- 10) 中国「保障性住宅」の種類と方向性、劉家敏、みずほ総合研究所みずほインサイト 2012 年 4 月 24 日
- 11) 中国住宅保証制度の発展と現状、趙鈿、第 5 回日中建築・住宅技術交流会議 2012 年 10 月
- 12) 資金不足に悩む中国「保障性住宅」、劉家敏、みずほ総合研究所みずほインサイト 2013 年 8 月 8 日
- 13) 2014 年の住宅保証事業の遂行に関する住宅・都市農村建設部の通知、劉家敏、みずほ総合研究所みずほ中国政策ブリーフィング 2014 年 5 月 23 日
- 14) 国家新型都市化総合試行方案、劉家敏、みずほ総合研究所みずほ中国政策ブリーフィング 2015 年 3 月 24 日
- 15) 中国・新五カ年計画の骨格と特徴、三浦祐介、みずほ総合研究所みずほインサイト 2015 年 11 月 13 日
- 16) 中国：第 13 次 5 カ年計画の「5 つの発展理念」と「サプライサイドの構造改革」、斎藤尚登、月間資本市場 2016. 6 (No. 370)
- 17) 13 次五カ年計画の概要、細川美穂子、mizuho global news 2016JIL&AUG vol. 86
- 18) 1 億人の非地元戸籍人口の都市定住推進方案、劉家敏、みずほ総合研究所みずほ中国政策ブリーフィング 201611 月 25 日
- 19) みずほ中国経済情報、2017 年 11 月号
- 20) 2019 年全人代と中国の政策展望、調査本部、みずほ総合研究所みずほインサイト 2019 年 3 月 15 日