

台湾の住宅問題と住宅政策

かわ せ みつ よし
川 瀬 光 義

はじめに

- I 台湾における住宅問題の歴史と現状
- II 台湾の持家政策
- III 台湾の国民住宅政策
おわりに

はじめに

1989年8月26日、台北市のメイン・ストリートにおいて数万の群衆が、地価高騰により住宅取得が絶望的になったことに抗議して、大デモンストレーションを敢行した。これは、発足間もない台湾の住宅運動団体である「無住屋団結組織」によっておこなわれたものである。この団体は、翌1990年3月に開かれた全国土地問題会議においても、活発な提案をおこなうなど、いま台湾の土地住宅行政に少なからず影響を及ぼしているのである(注1)。

実際、台湾においてもわが国と同じく、1980年代後半に住宅価格が顕著な上昇をみせていた。この点について、1980年代の台北市の床面積30坪、35坪の住宅価格と平均年収とを比べた第1表によって確認しておこう(この「坪」という単位は、わが国の場合とまったく同じ意味で使われている)。後の第7表からうかがえるように、この床面積30坪、35坪の住宅というのは台北市では決してとくに大きな住宅ではない。ところが、1980年代前半は漸減傾向を示していた住宅価格が87年より急騰し、88年の年収倍率をみると、床面積30坪の住宅で10.2倍、35坪で11.9倍にもなっていることがわか

る。また、呉清輝が台北市東郊の内湖区の住宅価格と台北市の平均的な家庭所得とを比較調査した研究によると、1985年では、月収の30歳を3年間貯蓄すれば、返済期間10年以上のローンを組んでも高価格の住宅を取得できたのに対し、88年には、同じく10年貯蓄して返済期間40年のローンを組んでも高価格の住宅は取得できなくなっている。それどころか、低価格の住宅でさえ、3年の貯蓄(月収の30歳)では30年返済のローンを、同じく10年貯蓄してもなお10年のローンを組まなければ取得できなくなっているというのである(注2)。本稿は、こうした状況にある台湾の住宅問題および政策の歴史と現状を分析することを目的としているが、その際、つぎの2つの課題が念頭におかれている。

第1に、上記のような市民運動団体の結成をも

第1表 台北市平均住宅価格と家庭年収の推移

(単位: 万元)

年	平均住宅価格(床面積30坪) A	平均住宅価格(床面積35坪) B	平均家庭年収 C	A/C	B/C
1980	265	309	37	7.2	8.4
1981	247	288	38	6.5	7.6
1982	223	260	41	5.4	6.3
1983	207	242	44	4.7	5.5
1984	210	245	44	4.8	5.6
1985	201	235	46	4.4	5.1
1986	201	235	46	4.4	5.1
1987	274	320	51	5.4	6.3
1988	532	621	52	10.2	11.9

(出所) 張金鵬『房地產の世界』台北 遠流出版公司 1990年 112ページ。

たらずに至らしめた要因を解明することである。劉進慶は台湾経済の特徴の1つとして、所得分配における貧富の格差が途上国の中では最も小さいという点を指摘しているが^(注3)、それを資産分配の面から裏づけているのが、のちに明らかにするように、住宅ストックにおける持家の比率が国際的にみてもきわめて高い水準にあるということである。この点は、わが国と共通する経済発展の特徴である。そしてほぼ同時に深刻な住宅難を招いたのであるが、台湾にはなぜ、わが国にはないこうした大規模な市民運動が発生したのであろうか。

第2に、住宅政策と密接な関連を有する土地政策において、台湾では国父孫文の提唱した「平均地権」という理念の実現をめざした政策が長年実施されてきたにもかかわらず、なぜこのような事態を招いたかということである。台湾の平均地権政策とは、「地盡其利」(土地の有効利用を促進する)、「地利共享」(その土地を活用することによって生じる成果を土地所有者に独占させるのではなく、国民全体が享受する)、などという目的を達成するべく実施された、税制を中心とした土地政策のことである。そしてその目的を達成する手段として、高税率の土地増値税(わが国の譲渡所得税に相当)によるキャピタル・ゲインの吸収、大土地所有者に重い税負担を課す地価税(わが国の固定資産税に相当)の累進課税、遊休地への地価税の重課税などが用意されている。この政策は、第2次大戦後の農地改革の実施に引き続き、都市の土地を対象に1956年以来すすめられ(77年からは全土が対象となった)、少なからず問題をかかえつつも、一定の成果をあげてきたのである^(注4)。このうちとくに注目されているのが、地価税はもとより近年税収増の顕著な土地増値税もすべて地方税であり^(注5)、かつ国民住宅(台湾唯一の公共部門の供給す

る住宅)をはじめ、教育、福祉施設の建設などに充当することとされるなど、開発利益の国民への還元を社会政策的にすすめることが目指されていることである^(注6)。高い持家比率を達成している台湾の住宅政策においてこの国民住宅がどのような役割をはたし、どのようにして「地利共享」が追求されてきたのであろうか。

(注1) この住民運動については、五十嵐敬喜「市民運動の可能性」(『世界』第547号 1990年11月。同『土地改革のプログラム』日本評論社 1991年に再録)参照。

(注2) 吳清輝「台北市内湖区房價変化與家庭購屋能力分析」(『人與地』第67号 1989年7月)12ページ。1990年になると、この上昇も鎮静化し、一部では下落も生じているが、それでも大多数の勤労者にとっては、まだまだ高すぎるといわれている(「希毋放鬆房地產價格穩定措施」(『人與地』第78号 1990年6月))。

(注3) 劉進慶「ニックス的發展と新たな経済階層」(若林正文編『台湾——転換期の政治と経済——』田畑書店 1987年)148ページ。

(注4) その実態については、宮本憲一・植田和弘編『東アジアの土地問題と土地税制』勁草書房 1990年参照。

(注5) 地価税のような不動産の保有に関する税が地方税であることは世界共通のことであるが、土地増値税のようなキャピタル・ゲイン課税をすべて地方税としている例は、世界的にもきわめて珍しいことである。

(注6) 平均地権政策に関する基本法令である平均地権条例第51条による。

I 台湾における住宅問題の歴史と現状

1. 住宅問題の歴史

陳麗春は、1986年6月に公表した論文において、台湾の住宅問題の歴史を2期に分けて考察している。第1期は、国民党政府が台湾に移ってきた1949年から70年代半ばまでである。この時期は、住宅の量的不足が問題の中心であった。世帯

数の増加と新築住宅の数から推計したその不足数は、1975年以前において約49万戸であった^(注1)。そしてその矛盾は、都市計画区域内の公共施設用地内に違法建築が大量に建てられるという事態を招いた。その数は、1963年の調査で約16万戸、79年においても約12万戸であったというのである^(注2)。

陳論文において1970年代半ばを画期としているのは、75年7月に国民住宅条例が公布されたことを根拠としている。というのは、それを契機として1977年8月に国民住宅設計規範が、80年5月には国民住宅管理規則が制定されるなど、住宅の質の向上にも目が向けられるようになってきたからである。そのことを反映してか、第2期においては、全国的には依然として量的不足は解消していないにもかかわらず、経済不況の影響もあって1980年頃から大量の空家と住宅の売行き不振という現象が生じたのである。

1980年の調査によると、全国で空家数は約48万戸、空家率は少ないところでも7%、多いところでは17%、全国平均で13.1%にもなった。この空家率は、当時の人口移動率から必然的に生じる数値を、はるかに上回るものであったというのである^(注3)。

また、住宅の売行き不振については、民間の建設会社の多くが前売り制を採用しており、営業の秘密などもあって、正確なところは把握できていない^(注4)。ただ、住商不動産研究室の調査によると、台北大都市圏で1983年から85年の3年間に市場に出された新築住宅の売却率は、40~50%であったというのである^(注5)。他方、分譲用の国民住宅についてみると、1981年までに建設された住宅は完売であったのに、82年以降に竣工された住宅の売行きが芳しくなかったのである。すなわち、

1982、83年度内に販売に出された2万2033戸のうち、4871戸が売れ残り、なかでも高雄市は75%が売れ残りという状況であった。そしてさらに、これに加えて竣工はしたが、まだ販売に出されていない住宅が1万戸以上も残っていたのである^(注6)。

さらに、この第2期にすでに、冒頭に述べたような住宅難が顕在化してきたことも指摘されている。たとえば、理想の不動産価格を年収の3倍とした場合、それに該当するような住宅は、郊外国民住宅においてすら、入手し難くなっていること、また最近都市に移り住んだ階層の持家比率が、低下しつつあることなどである^(注7)。

さて、陳論文では言及していないが、1980年代後半からを第3期とすると、第2期の不動産不況は一変することとなった^(注8)。第1に、新築住宅の売却率が大きく改善することとなった。1983~85年は、すでに述べたような状況にあったのが、86年は60%、87年は80%、88年も80%以上の水準を維持しようとしたというのである。第2に、中古住宅の取引も活発となっている。それを直接示す指標ではないが、不動産売買の際に納める契税（わが国の登録免許税、不動産取得税に相当）の納税件数をみると、1982~85年は20万~23万件であったのが、86年は24万5000件、87年は29万5000件、88年は30万件を超える勢いだということである。第3に、国民住宅の売行き不振も大幅に改善された。1988年5月末において、全国の売れ残り戸数は2500戸ほどに減少し、なかでも台北市では完売状況にあったのである。こうした不動産市場の活況の反面、冒頭に述べたように、新規に住宅を取得することは、まったく絶望的な状況に陥ったのである。

2. 住宅問題の現状

台湾の住宅問題の全般的状況は、わが国の『住

第2表 台湾の世帯数と住宅数(1980年)

	世帯数A	住宅数B	B-A	B/A×100
台北市	543,594	485,201	-58,393	89.3
高雄市	272,364	239,265	-33,099	87.8
台湾省	2,907,881	2,940,656	32,775	101.1
基隆市	74,415	70,351	-4,064	94.5
台中市	133,038	123,204	-9,834	92.6
台南市	123,556	111,870	-11,686	90.5
その他	2,576,872	2,635,231	58,359	102.3
合計	3,723,839	3,665,122	-58,717	98.4

(出所) 内政部營建署『解決台湾地區房地產價格上漲問題之措施』台北 1988年 付表2より作成。

宅統計調査』(総務庁統計局)に相当する『住宅状況調査報告』(行政院主計處)によって知ることができる。これは、1979年以降、労働力調査の際に並行して実施されており、その結果は行政院主計處より公表されている。そこでここでは、主にそれに依拠して、台湾の住宅問題の現状を概観することとした。

まず、住宅ストックの現状をみておこう。第2表は1980年の全国一斉住宅調査によって明らかに

第3表 世帯数と新築住宅数

年度	年度末世帯数	前年比増加数A	新築住宅数B	B-A
1981	3,895,196	151,172	134,088	-17,084
1982	4,031,820	136,624	93,381	-43,243
1983	4,144,312	112,492	99,080	-13,412
1984	4,246,587	102,275	115,158	12,883
1985	4,360,647	114,060	112,928	-1,132
1986	4,489,300	128,653	103,102	-25,551
1987	4,644,839	155,539	99,619	-55,920
1988	4,807,714	162,875	108,876	-53,999
1989	4,954,075	146,361	106,460	-39,901

(出所) 行政院經濟建設委員會都市及住宅發展處編『都市及区域發展統計彙編 中華民國79年』台北1990年 1, 53ページより作成。

(注) 年度は会計年度(7~6月)。

なったそれを示したものである。台湾の住宅ストックを最も正確に明らかにしたのが、最近ではこの1980年の調査であり、以後の住宅数は、それに毎年の新築戸数を加えて示されている(注9)。それによると、1980年における住宅数は、総世帯数と比べてなお5万8000戸不足しており、都市部、なかでも台北、高雄の2大都市のそれが顕著であることがわかるであろう。第3表は、その調査以降

第4表 形態別にみた住宅数の推移

(単位: 1,000戸)

年	中国式建		西洋式建		双併式		連棟式		集合住宅(5階以下)		集合住宅(6階以上)		その他		総計 戸数
	戸数	%	戸数	%	戸数	%	戸数	%	戸数	%	戸数	%	戸数	%	
1980	900	24.8	185	5.1	240	6.6	1,663	45.8	576	15.9	48	1.3	20	0.6	3,632
1981	991	26.2	199	5.3	212	5.6	1,655	43.8	649	17.2	46	1.2	30	0.8	3,782
1982	941	24.0	189	4.8	237	6.0	1,781	45.4	677	17.2	73	1.9	28	0.7	3,926
1983	942	23.3	208	5.1	228	5.6	1,794	44.4	745	18.4	103	2.6	19	0.5	4,039
1984	969	23.3	213	5.1	231	5.5	1,831	44.0	779	18.7	125	3.0	18	0.4	4,166
1985	968	22.7	238	5.6	194	4.5	1,894	44.4	803	18.8	154	3.6	17	0.4	4,268
1986	923	21.0	253	5.8	217	4.9	1,936	44.1	859	19.5	160	3.6	46	1.0	4,394
1987	903	19.9	284	6.3	264	5.8	1,969	43.5	920	20.3	161	3.6	27	0.6	4,528
1988	810	17.4	289	6.2	254	5.5	2,026	43.6	1,070	23.0	185	4.0	15	0.3	4,649
1989	801	16.4	248	5.1	231	4.7	2,178	44.5	1,184	24.2	235	4.8	18	0.4	4,895

(出所) 行政院主計處編『中華民國78年台湾地區住宅状況調査報告』台北 1990年 3ページより作成。

(注) 双併式とは、2棟の非集合住宅で、内壁を共有しているもの。連棟式とは、3棟以上の非集合住宅で、前後と両端の壁を除いて、左右両方の壁を共有しているもの。

の世帯数の増加と新築住宅数をみたものである。1984年を除けば、新築住宅数が世帯数の増加を下回っていること、とくに、87、88年は5万戸以上も不足していることがわかる。わが国をはじめとする OECD 加盟の資本主義国では、概ね1国レベルでは世帯数を上回る住宅ストックを確保しているのに対し^(注10)、台湾では現在なお量的不足は解消されず、むしろ年々拡大しているのである。

つぎに、住宅条件をみることにしよう。まず第4表は、住宅形態ごとにみた推移を示したもので

ある。それによると、台湾の住宅は連棟式といわれる長屋住宅が最も多く、年々着実に増加し、1989年においてもなおそれが全体の44.5%をしめていることがわかる。他方、5階以下の集合住宅が1980年の57万6000戸から89年には118万4000戸へ、6階以上のそれは4万8000戸から23万5000戸へと増加しており、総戸数に占める割合も両者で17.2%から29.0%へと増加するなど、集合化と高層化もすすんでいることをうかがわせている。さらにこれを地域別にした第5表でみると、集合化と高

第5表 形態別にみた住宅の省市分布(1989年)

(単位:1,000戸)

	台北市		高雄市		台湾省						総計	
					都会区		都市化区		非都市化区			
	戸数	%	戸数	%	戸数	%	戸数	%	戸数	%	戸数	%
中国式一戸建	20	2.6	13	3.6	236	10.8	166	21.5	367	46.1	801	16.4
西洋式一戸建	11	1.4	5	1.4	93	4.3	50	6.5	90	11.3	248	5.1
双併式	13	1.7	11	3.1	98	4.5	31	4.0	78	9.8	231	4.7
連棟式	114	14.6	236	65.6	1,075	49.1	506	65.6	246	30.9	2,178	44.4
集合住宅(5階以下)	432	55.2	81	22.5	649	29.7	12	1.6	12	1.5	1,185	24.2
集合住宅(6階以上)	189	24.1	12	3.3	33	1.5	2	0.3	—	—	235	4.8
その他	4	0.5	2	0.6	4	0.2	4	0.5	3	0.4	18	0.3
小計	782	100	360	100	2,188	100	770	100	796	100	4,896	100

(出所) 第4表と同じ(8ページ)より作成。

(注) 1,000戸未満を四捨五入しているため、一部で合計に誤差がある。—はゼロ。

第6表 構造別にみた住宅の省市分布(1989年)

(単位:1,000戸)

	台北市		高雄市		台湾省						総計	
					都会区		都市化区		非都市化区			
	戸数	%	戸数	%	戸数	%	戸数	%	戸数	%	戸数	%
鉄筋コンクリート造	443	56.6	78	21.7	358	16.4	29	3.8	50	6.3	958	19.6
強化煉瓦造	236	30.2	205	56.9	1,279	58.5	484	62.9	334	42.0	2,538	51.8
煉瓦造	94	12.0	66	18.3	451	20.6	172	22.3	299	37.6	1,082	22.1
木竹造	7	0.9	10	2.8	52	2.4	47	6.1	68	8.5	184	3.8
土石造	1	0.1	1	0.3	40	1.8	32	4.2	41	5.2	116	2.4
その他	—	—	0	0.0	8	0.4	5	0.6	4	0.5	17	0.3
小計	782	100	360	100	2,188	100	770	100	796	100	4,896	100

(出所) 第5表と同じ。

(注) 1,000戸未満を四捨五入しているため、一部で合計に誤差がある。—はゼロ。0は500戸未満。

層化は都市化を反映したものであることが明らかとなる。というのは、上記の集合住宅のほとんどが、台北市、高雄市と、台湾省の都会区に立地しているからである。とくに、台北市は総戸数の約80%が集合住宅となっている。また、第6表によって地域別の住宅構造をみると、やはり都市部ほど鉄筋コンクリート造が多いこと、とくに台北市では半分以上がそれではめられていることがわかる。これをわが国の1988年の『住宅統計調査』(注11)により、東京都の場合と比較してみると、東京都では居住世帯のある住宅430万9000戸のうち、木造が過半の57.6%をしめている。また一戸建ては34.2%、共同住宅は60.8%となっている。要するに、わが国の都市では、いまなお木造の一戸建てが少なくないのに対し、台湾の都市地域の居住形態は、非木造の集合住宅が主流となっているといえるであろう。

第7表 集合住宅の床面積分布 (1989年)
(単位: 戸)

	5 階 以 下		6 階 以 上	
	戸 数	%	戸 数	%
0~ 5坪	6,688	0.6	1,506	0.6
5~ 10坪	33,668	2.8	8,278	3.5
10~ 15坪	54,942	4.6	12,863	5.5
15~ 20坪	79,347	6.7	10,856	4.6
20~ 25坪	212,305	17.9	13,795	5.9
25~ 30坪	387,043	32.7	28,968	12.3
30~ 35坪	276,571	23.3	60,372	25.7
35~ 40坪	72,040	6.1	34,434	14.6
40~ 45坪	31,988	2.7	33,069	14.1
45~ 50坪	7,836	0.7	11,475	4.9
50~ 55坪	10,361	0.9	10,999	4.7
55~ 60坪	2,362	0.2	2,424	1.0
60~100坪	8,928	0.8	5,643	2.4
100坪以上	1,042	0.1	472	0.2
総 計	1,185,121	100	235,154	100
平 均	26.55坪		32.32坪	

(出所) 第4表と同じ(23ページ)より作成。

住宅の空間的な居住条件を示す1戸当りの床面積、部屋数、1人当りの居住面積などをみると、いずれの指標も年々向上を示している(注12)。この地域ごとの資料は明らかでないが、すでに述べたように、集合住宅の多くが都市部に立地していることから、それをみることによって都市住宅の水準はある程度うかがうことができるであろう。たとえば、第7表は1989年の集合住宅の1戸当りの床面積ごとの分布をみたものである。5階以下のそれは平均26.6坪、6階以上のそれは平均32.3坪であり、また、両者ともに、20~35坪に多く分布していることがわかる。したがって、第1表で平均住宅価格が示された30坪、35坪という床面積は、平均をやや上回っているが、台湾では決して特別に広いというわけではないことがわかるであろう。

また、住宅内部の設備状況を見ると、自家用の台所、浴室、便所の普及状況は、いずれもほぼ100%近い普及となっている。水道設備については、農村部に多いと思われる一戸建ては、まだかなりの割合が井戸水等に依存しているが、都市の集合住宅は概ね100%の普及となっている(注13)。

住宅の総合的評価は外部環境も含めておこなう

第8表 住宅ストックの配分状況の推移 (%)

年	持 家	賃 貸	給 与	そ の 他
1981	74.9	14.3	6.7	3.8
1982	74.5	14.4	7.3	3.9
1983	75.0	13.7	6.9	4.4
1984	76.7	13.3	5.9	4.1
1985	78.1	12.6	5.3	4.1
1986	78.8	11.4	5.5	4.4
1987	79.2	11.8	5.0	4.0
1988	79.2	12.4	4.4	4.1
1989	79.9	11.9	4.4	3.9

(出所) 第4表と同じ(「調査結果提要分析」の表21)より作成。

第9表 住宅ストックの省市別保有状況(1989年)

(単位: 1,000戸)

	台北市		高雄市		台湾省						総計	
					都会区		都市化区		非都市化区			
	戸数	%	戸数	%	戸数	%	戸数	%	戸数	%	戸数	%
持家住宅	525	67.2	257	71.4	1,713	78.3	668	86.8	746	93.7	3,909	79.8
一般住宅	442	56.5	198	55.0	1,406	64.3	473	61.4	543	68.2	3,062	62.5
国民住宅	20	2.6	14	3.9	60	2.7	26	3.4	7	0.9	127	2.6
贈与・相続	58	7.4	45	12.5	235	10.7	162	21.0	194	24.4	695	14.2
その他	5	0.6	1	0.3	12	0.5	7	0.9	1	0.1	25	0.5
賃貸住宅	157	20.1	57	15.8	288	13.2	60	7.8	22	2.8	584	11.9
公有	5	0.6	3	0.8	3	0.1	1	0.1	—	—	13	0.3
私有	151	19.3	54	15.0	284	13.0	59	7.7	22	2.8	571	11.7
給与住宅	55	7.0	17	4.7	107	4.9	19	2.5	16	2.0	214	4.4
公有	46	5.9	16	4.4	89	4.1	15	1.9	14	1.8	181	3.7
私有	9	1.2	1	0.3	18	0.8	3	0.4	2	0.3	33	0.7
その他	45	5.8	29	8.1	80	3.7	22	2.9	12	1.5	189	3.9
小計	782	100	360	100	2,188	100	770	100	796	100	4,896	100

(出所) 第4表と同じ(9ページ)より作成。

(注) 1,000戸未満を四捨五入しているため、一部で合計に誤差がある。—はゼロ。

べきものであるが、以上の点からして、台湾の住宅は、その面積、設備などに関してはかなりの水準にあると評価できるであろう。しかし何といても、台湾の住宅状況において最も特徴的なのは、そのストックの保有状況であろう。第8表によると、持家比率は1981年ですでに74.9%、その後も年々増加し、89年のそれはほぼ80%であることがわかるであろう。OECD諸国で最も高い持家比率を示しているアメリカですら1980年で73.0%、ついで高いオーストラリアが81年で71.0%^(注14)、わが国の88年のそれが61.3%^(注15)であることと比較すると、台湾の持家比率は、資本主義国の中でトップにあるといえるのである。また、第9表は、1989年における住宅ストックの地域別の保有状況をみたものである。この表から、第1に、都市部ほど持家比率が低くなっていることがわかる。とはいえ、台北市の67.2%という水準

は、東京都の41.4%、大阪府の49.5%^(注16)（いずれも1988年）^(注16)と比べると、かなり高いといえるのである。第2に、公共住宅の比重が著しく小さいことがわかる。持家住宅のうち、国民住宅はわずか12万7000戸、全ストックの2.6%でしかない。また、賃貸住宅についても、公有は皆無に近く、ほとんどが民間の供給によってしめられているのである。第3に給与住宅の多くが公有（官舎）であり、わが国の社宅のような制度もほとんど存在しないことがうかがえる。以上要するに、台湾においては、わが国では、不十分とはいえ低所得層の住宅難をある程度緩和する役割をはたしている公共賃貸住宅や社宅などのストックに乏しく、民間の供給による持家中心の住宅ストックの保有状況にある。このため、冒頭に述べたような近年の住宅価格の高騰は、所得水準の低い若年層を直撃することとなったのである。この点こそ、台湾にわ

が国には例をみない大規模な住宅運動を生み出した最大の要因といえる。

(注1) 陳麗春「台湾地区住宅問題特質之転変與対策」(『台湾銀行季刊』第37巻第2期 1986年6月) 235ページ。

(注2) 同上論文 234ページ。第1期の問題として、この他に住宅水準の低さ、都市の過密居住といった質の問題も指摘されているが、やはり何といたっても主な関心は量的不足の問題に向けられていた。

(注3) 同上論文 242ページ。

(注4) 台湾における新築住宅の取引は、まだ建築工事に着手していない段階で契約を結ぶ「預售」という前売り制度が一般的となっている。これについては張金鵬『房地產の世界』台北 遠流出版公司 1990年参照。

(注5) 内政部營建署『解決台湾地區房地產價格上漲問題之措置』台北 1988年 2ページ。

(注6) 陳 前掲論文 244ページ。売れ残りの原因として、陳論文では、経済不況の他に、価格が高いこと、立地の不適切さなどが指摘されている。

(注7) 同上論文 246ページ。

(注8) 以下は、内政部營建署 前掲書 2～3ページによる。

(注9) したがって、1980年以降に取り壊された戸数は差し引かれていない。

(注10) 高橋誠『土地住宅問題と財政政策』日本評論社 1990年 3ページ。なお、わが国では、1973年の住宅統計調査以降、常に住宅数が世帯数を上回っており、88年の調査による1世帯当りの住宅数は、1.11となっている。

(注11) 総務庁統計局編『1988年住宅統計調査』1990年。

(注12) 1981年と89年を比べると、1戸当りの床面積は24.72坪から30.54坪、1戸当りの部屋数は3.82から4.07へ、1人当りの居住面積は5.06坪から7.06坪へと改善をみせている(「調査結果提要分析」[行政院主計處編『中華民國78年台湾地區住宅狀況調查報告』台北 1990年] 12～16ページ)。

(注13) 同上論文 9～13ページ。

(注14) 高橋 前掲書 9ページ。

(注15) 総務庁統計局編 前掲書。

(注16) 同上書。

II 台湾の持家政策

1. 住宅金融

ここでは、前節で明らかにした台湾の持家比率の国際的にみた高い水準が、どのような政策によってもたらされているのかを検討することとした。高橋誠教授は、住宅部門への政府介入の諸形態を、(1)家賃統制、金融調整などの規制的政策、(2)低利ローン、タックス・エクスペンディチャーなどの財政的助成、(3)公共住宅などの直接供与、の3つの範疇に分類している^(注1)。本節では、このうちの(1)(2)を分析の対象とし、(3)は次節で取り上げることとしよう。

一般に、持家政策の推進には住宅金融の充実が不可欠の前提といえるであろう。実際、台湾において1971年以降89年までに住宅を購入ないし建築した人の資金源をみると、自己資金が35.2%、借入金が64.8%となっている。そしてその借入金の借入先をみると金融機関が60.3%をしめているのである^(注2)。この台湾における住宅金融は、従来は建築業者への融資が主であったのであり、わが国でいうところの住宅ローンが普及し始めたのは、1970年代に入ってからのものであった。その象徴的な出来事の1つが、1975年の銀行法改正により、財政部が台湾土地銀行を唯一の不動産信用を兼務する農業信用の専用銀行に指定し、住宅ローンをその主要業務の1つに加えたことである^(注3)。この台湾土地銀行というのは、旧日本勸業銀行の台北、新竹、台中、台南、高雄の5支店を政府が接收し、設立された国営の銀行である。当初は、農地改革とその後の農村改良投資への融資が主要業務であったが、次第に市街地開発にも進出するようになり、この1975年の改正となった

のである。この改正により、同銀行の貸付残高にしめる住宅ローンの割合は、1977年6月末には20%弱の比重であったのが、10年後には55.6%と半分以上をしめるまで増加しているのである(注4)。

さて、現在台湾において住宅金融の指針となっているのは、1982年に定められた「自己居住用住宅の購入および建築業者への貸付を銀行がおこなうに際して注意すべき事項」である(注5)。それによると、台湾の住宅金融は3種類ある。第1は、国民住宅貸付である。これは、国民住宅の購入に際して、のちに紹介する国民住宅基金から住宅価格の30%の低利融資を、返済期間15年という条件で受けることができるというものである。また、これとは別に、省市の銀行からも、住宅価格の40%の融資を、返済期間15年で受けることができるのであるが、その利率は一般の利率と同じになる。第2は、住宅購入貯蓄の加入者への貸付である。これは、貯蓄を奨励し、国民の住宅購入資金の確保を援助しようとする政府の方針を後押しするために、財政部が1980年に定めた「住宅購入貯蓄実施要領」にもとづいておこなわれている。それによると、この貯蓄に加入していると、中長期担保貸付利率の下限の利息で、貯蓄期間の5倍の返済期間で、満期後の元利合計の3倍の融資を受けることができるというのである。もともと、融資額には、購入する住宅の抵当額を超えない、1戸当り100万元という上限が設けられている。なお、この利率は、1988年2月につぎに述べる一般住宅貸付の利率と同じにすることと改正されている。そして第3が、一般の自己居住用住宅購入貸付である。その条件は、以下のとおりである。

- (1) 対象——自己居住用住宅を所有していない本人および配偶者
- (2) 貸付額——土地および建物の評価額の70%

以下、最高100万元

- (3) 返済期間——5～15年
- (4) 利率——中長期自己居住用住宅貸付利率にもとづいて計算
- (5) その他——1年以内に不動産の名義変更の手続きを終えていること

かつて、わが国の内閣にあたる行政院に設けられた経済革新委員会は、以上の3種類の住宅金融のうちの第3について、つぎのような問題点を指摘していた(注6)。それは第1に、限度額100万元では、台北市のような住宅価格の高いところでは、不十分であること、第2に、対象を初めて住宅を取得する場合に限定しているため、住替えや住宅改善などの需要に応えられないこと、第3に、返済期間が最高15年というのは、銀行法では貸付最高期間が20年と規定されているのに比べて短すぎる、などである。

ところで、住宅ローン残高にしめる台湾土地銀行の比率をみると、1985年は44%であったのが、86年30%、87年23%と急速に低下するという事態が生じているのである。だが、すでに述べたように、住宅ローンは台湾土地銀行の専用であるから、他の銀行からの借入は固有の住宅ローンではないのである。台湾では、外商銀行と中国輸出入銀行を除くすべての銀行で住宅資金の貸付を事実上おこなっているが、それはあくまで一般の消費者ローンの一環としておこなわれているにすぎないのである。1987年末の全銀行の消費者ローン残高は6077億元であるが、そのうち住宅購入資金に充てられたのは2509億元、41.3%にもなるのである(注7)。これは、上述の経済革新委員会の指摘する第1の問題が、顕在化したものといってよいであろう。いずれにしても、高い持家比率にもかかわらず、それを支える住宅金融制度は、必ずしも

十分なものとはいえないであろう。

2. 住宅税制

持家の取得を直接支援するものではないが、平均地権政策によって、一定面積以下の自己居住用住宅地にはきわめて低い税率が適用されている。たとえば、地価税は、通常1～5.5%の累進税率が適用されるのに対し、都市部の300平方メートル以下の自己居住用住宅地は0.2%となっている。土地増値税も通常は40～60%の累進税率であるのに対し、10%となっているのである^(注8)。この他に、自己居住用住宅地を売却して、同じ利用目的の土地を購入した場合、いったん納めた土地増値税の還付を受けることができる^(注9)。これは、わが国の買い換え特例に相当するものといってよい。また、1987年12月の所得税法の修正によって、自己居住用住宅購入のための金融機関からの借入金について支払った利息は、1戸当り6万元を限度として、課税所得から控除されることとなっている^(注10)。

このように持家所有者については、さまざまな措置が講じられているのに対して、今回の地価高騰において、最も深刻な生活不安に陥れられている賃貸住宅居住者へのこうした措置は、まったく講じられていないのである。この点について、蘇志超教授は、「社会的意義および担税力からいうと、持家所有者は、賃貸住宅居住者よりも負担力が大きい。賃貸住宅居住者は、担税力が弱く、社会的配慮が必要であるにもかかわらず、賃貸住宅には地価税の累進税が適用され、それが転嫁されると、いっそうの負担を強いられるのである」^(注11)と述べて、地価税が累進課税となっていることが、社会政策的には逆の好ましくない事態となっていることを批判しているのである。そして、本来、この社会政策の一環として用意されている

のが、国民住宅という公営住宅のはずである。つぎに、その実態を検討してみることとしよう。

(注1) 高橋 前掲書 12ページ。

(注2) 行政院主計處編 前掲書 24ページ。

(注3) 李昌權「台湾土地銀行與土地改革」(中国土地改革協会『蔣公與土地改革研討會論文集』台北1987年)202ページ。

(注4) この間の貸付残高の総額は367億1200万元から2361億7600万元へと増加している(台湾土地銀行「台湾土地銀行業務概況」[中国土地改革協会 前掲書所収]274ページ)。

(注5) 住宅金融に関する最初の公的指針が定められたのは、1974年に第1次オイル・ショックを契機とするインフレ対策として制定された「緊急経済安定方策」である。その中に、金融機関の住宅建設および購入への貸付について、自己居住用住宅の40万元以下を除き、原則としてすべて停止するという項目が盛り込まれたのである。しかしこれは、緊急策であり、最初の本格的な住宅金融法制の制定は、1977年9月の「自己居住用住宅の購入および建築業者への融資に関する投資環境改善実施要点」であった。これは、1979年の一部改正の後、本文で紹介する82年の「事項」の制定によって廃止されたのである(行政院经济建设委员会都市及住宅发展處『台湾地区住宅政策之研究』台北1988年 14ページ)。

(注6) 行政院經濟革新委员会『行政院經濟革新委员会報告書』第3冊 台北 1985年より。

(注7) 以上の数値は、行政院经济建设委员会都市及住宅发展處 前掲書 48ページ。

(注8) 建物の保有に対する税である房屋税も自己居住用については低税率となっている。この点については、拙稿「台湾の房屋税(家屋税)」(『社会科学論集』[埼玉大学]第70号 1990年2月)参照。

(注9) 平均地権条例第44条。

(注10) 陳麗春「論我国的住宅補助政策」(『台湾土地金融季刊』第28卷第2期 1991年6月)12ページ。

(注11) 蘇志超『土地税論(含土地房屋估價)』台北 文笙書局 1987年 262ページ。

III 台湾の国民住宅政策

すでに述べたように、国民住宅政策の本格的展開は、1975年の国民住宅条例公布以降のことである。もっとも、その以前にそうした施策がまったくおこなわれなかったわけではない。まず、1954年に行政院国民住宅建設委員会が設けられ、これによって翌55年から58年までの4年間に、8724戸の国民住宅が建設されている。1958年に中央政府は、この業務を省政府に移管し、台湾省国民住宅建設委員会によって、59年から75年までの17年間に、10万6800戸が建設されたのである(注1)。

第10表は、1976年から88年3月までの建設実績をみたものである。1976年から81年度までは、第1期国民住宅建設計画期間であり、この間に10万7000戸の建設が計画されていたのであるが、実績は7万2438戸、67.7%の目標達成率であった。1982～85年度は第2期国民住宅建設計画期間で、当初は、毎年2万5000戸の建設を目標としていた。しかし実績は、その4年間で4万3825戸、43.8%の達成率で、第1期を下回ることとなった。これはすでに述べた、不動産不況などによる国民住宅の売行き不振が、影響したのである。

この両期の違いは、目標の達成率の違いにとどまるものではない。その実績の内訳をみると、第

第10表 国民住宅の建設実績

(単位：戸)

	政府直接 建設	委託建設	貸付建設	合計
1976～81年度	54,424	14,340	3,674	72,438
1982～85年度	25,905	—	17,920	43,825
1986～88年3月	2,308	—	4,476	6,784

(出所) 行政院經濟建設委員會都市及住宅發展處
『台湾地区住宅政策之研究』台北 1988年 10
ページ。

(注) 年度は会計年度(7～6月)。—はゼロ。

1期は、ほとんどが政府の直接建設によるものであるのに対し、第2期になると、その比重が大幅に低下し、民間の自力建設への融資による建設の比重が高まっていることがわかるであろう。こうした方向は、1986年以降、より鮮明となっているのである。すなわち、第1に、政府は、第2期の大量の売れ残りを前にして、計画規模を大幅に縮小することとした。第2に、建設方式を、民間投資による建設を主とする方向に改め、政府は、建設計画と住宅の維持管理、および売れ残りの一掃に責任を負うこととし、地方の関連部局の予算と人員も大幅に削減されることとなったのである(注2)。そして全体の建設戸数そのものが、6784戸、これに民間投資による建設の申請分250戸を加えても、7000戸ほどと、格段に減少していることがわかるであろう。また、その内訳も、民間の自力建設への融資が3分の2をしめていることがわかる。

以上、1988年までの国民住宅政策の歴史を概観した。その建設は、1970年代後半にピークを迎え、以後は縮小傾向にあり、86年からは、政府はこの分野からの全面撤退を目指しているかのような印象を与える状況となっている。ところで、国民住宅条例は、その目的として第1条で「国民住宅の建設および管理を計画し、国民生活の安定および社会福祉の増進をはかるために、本条例を定める」と規定している。はたして、これまでの国民住宅が「国民生活の安定および社会福祉の増進」にどのように貢献してきたであろうか。

この点でまず第1に指摘しておかなければならないことは、すでに述べたことの繰り返しとなるが、国民住宅の総住宅戸数にしめる比重がきわめて小さく、しかもそのほとんどが分譲であるということである。条例第2条は、国民住宅の定義を

「政府が計画し、つぎの方式で建設し、売却、賃貸するか、もしくは自力で建設しようとする人に融資をおこなうことにより、比較的収入の低い家庭に供給する住宅」と規定している。つまり、その活用を必ずしも分譲に限定しているわけではないが、実際の運営においては、賃貸住宅はまったく位置づけられていないのである。

第2に、その分譲価格も、必ずしも安価ではなく、条例の意図する低所得層向けの住宅となっていないことである。これはすでに、第2期に売れ残りが生じたとき、その原因の1つとして指摘されている。たとえば、先の陳論文ではその点についてつぎのように述べているのである。

「安価な用地取得が困難であること、工事期間が延びがちであるために金利と管理費の負担が増えることが、住宅価格を高くしている。いま売りに出されている住宅の価格をみると、台北市で平均164万元、台湾省で84万元、坪当りの単価は台北市で5万5200元、台湾省で3万755元である。国民住宅貸付法によると、1戸当りの貸付額は33万元、第2順位抵当貸付でも最高40万元であり、1戸当りの貯蓄は、少ない世帯で20万～30万元、多くても80万～90万元であるから、一般の家庭ではとうてい購入できるものではない。また、購入できたとしても、毎月の支払額は、国民住宅の長期低利貸付33万元でも5000余元、第2順位抵当貸付の場合は1万元を超えるのであり、中低所得層には、きわめて重い負担である」(注3)。

こうした国民住宅の量的不足および価格面において低所得者の需要に応えられないという事態をもたらした1つの原因は、その財政運営のあり方に求めることができる。

国民住宅の建設資金は、原則として中央政府の国民住宅基金、供給主体である台湾省、台北市、

第11表 国民住宅建設資金の内訳 (1976～89年度)
(単位: 億元)

	台湾省	台北市	高雄市
省市国民住宅基金	264.01	104.06	32.71
中央政府国民住宅基金	50.80	35.90	33.14
中央銀行融資	—	30.50	—
台北市銀行融資	—	133.90	—*
台湾銀行融資	—	40.00	—
台湾土地銀行融資	912.91	25.00	—
その他	23.22	13.30	—
合計	1,250.94	382.66	65.85

(出所) 行政院経済建設委員会『台湾地区国民住宅建設』台北 1989年 116, 123, 129ページより作成。

(注) 年度は会計年度(7～6月)。—はゼロ。*高雄市については、高雄市銀行融資となる。

高雄市にそれぞれ設けられている国民住宅基金からの拠出でまかない、不足分は中央銀行、土地銀行などからの融資によって調達することとなっている。第11表は、その1976～89年度の省市ごとの調達資金の内訳をみたものである。財政規模の小さい高雄市は基金のみでまかなっているが、台湾省、台北市はいずれも銀行融資に大きく依存していることがわかるであろう。この国民住宅基金のうち、省市のそれは土地増値税収入の一定割合(当初は15%、1979年から20%)を充当することでまかなうこととなっているのであるが、実は、78年から89年まで台湾地区全体で平均して土地増値税収入の8.7%しか充当されておらず、その間の累積不足額は499億元にも達しているのである(注4)。しかも、この基金によってまかなわれる部分でさえも銀行融資と同じく住宅の売却によって回収することが目指されるという、完全な独立採算的財政運営となっているのである。こうした基金の不足と独立採算的財政運営が国民住宅の絶対的不足と価格の高騰をもたらしているのである。そのため、唯一、公的資金による直接の負担軽減措置として国民住宅の購入に際し、銀行から借入をした

場合、その利息と国民住宅基金からの借入の利息との差額を補給する制度があるものの、「国民住宅の価格が高いため、借入額が膨れ上がり、そのため購入者の収入が、多くの場合平均以上の水準となり、その利子補給の対象が低所得層ではなくなっている」(注5)という事態をもたらしているのである。

こうした状況にもかかわらず、近年の住宅価格の高騰により割安感の出た国民住宅への需要はかつてない高まりをみせている。たとえば、1986年11月から88年4月にかけて台北市で売りに出された国民住宅のうち、一般市民への割当分は628戸にすぎなかったが、その応募者は7万5000人近くにも達したのである(注6)。また、1989年8月現在の国民住宅のウェイティングリスト登録者数は全国で10万2000人(そのうち台北市だけで5万5000人)にも達しているのである(注7)。しかしながら、これまでのような財政運営と分譲中心という政策の枠組では、もはやこうした需要に応えることはきわめて困難となっているのである(注8)。

(注1) 行政院経済建設委員会都市及住宅発展處前掲書 10~11ページ。

(注2) 同上書 11ページ。

(注3) 陳「台湾地区住宅問題特質之転変與对策」244ページ。

(注4) とくに1987年以降は、土地増値税収入の急増にもかかわらず、2割程度しか充当されていない(行政院経済建設委員会都市及住宅発展處『台湾地区国民住宅建設』台北 1989年 127ページ)。

(注5) 行政院経済建設委員会都市及住宅発展處『台湾地区住宅政策之研究』12ページ。

(注6) 行政院経済建設委員会都市及住宅発展處『台湾地区国民住宅建設』202ページ。なお、国民住宅はすべてが一般市民に公開の抽選で分譲されるわけではない。というのは、軍宿舍の建替えや再開発による場合は、対象地の従前の居住者に優先的に配分されるからである。

(注7) 国立政治大学地政学系『住宅問題與住宅政策之研究』台北 1990年 173ページ。

(注8) 1989年9月、行政院は「当面する住宅問題を改善する重要措置」を発表した。それは、国民住宅待機者の一般の住宅購入への省市政府による住宅融資と利子補給、2年間で5万戸の国民住宅の建設(うち政府の直接建設が3万6000戸)、5年間で1万2000戸の賃貸国民住宅の建設など、8つの施策からなっている(詳しくは、呉家昌「為無殼蝸牛找個家」[『大聯房屋市場』第186期 1990年5月]参照)。また、最近の新聞報道によると内政部は、国民住宅条例の改正案として、年収20万元未満の階層には、低家賃の国民住宅を提供する、20万元以上40万元未満の階層には住宅ローンの利子補給を行なう、40万元以上60万元以下の階層には国民住宅を15%割引で購入できるようにする、というような内容を検討しているというのである(『中国時報』1991年3月22日)。

おわりに

以上の分析からつぎの点が明らかとなった。第1に、台湾の住宅は、量的不足はいまだに解消されていないとはいえ、質的には年々改善がすすんでいる。そしてそのストックの80%近くが持家であり、しかもその供給主体にしめる公共部門の比重はきわめて小さい。このため、低所得層向けの公的賃貸住宅や社宅などのストックに乏しく、近年の住宅価格の高騰が低所得層を直撃することとなり、そのことが新たな市民運動を生み出す大きな要因となったのである。

第2に、こうした持家取得を援助すべき公的住宅金融は、量的にも、借入条件からいっても、必ずしも十分なものとはいえない。他方、平均地権政策においては、一定面積以下の自己居住用住宅地に対して、かなりの税負担の軽減措置が講じられているが、賃貸住宅居住者への税制上の措置はまったく講じられていないのである。

第3に、唯一の公的住宅である国民住宅は、そ

のほとんどが分譲であり、量的にも、価格面でも、本来の意図である低所得層向けの住宅供給という社会政策的役割をはたせないでいる。その1つの原因は、国民住宅財政の独立採算的運用、および中心財源であるべき国民住宅基金への土地増値税収入の充当が十分でないことに求めることができる。つまり、平均地権政策の目指す「地利共享」のうち、「地利」は政府によりある程度吸収

されてはいるものの、それを国民に還元する重要な一手段である住宅政策においては、国民が享受（共享）できるシステムを欠如させていたのである。ここに、長年の平均地権政策の実施にもかかわらず、なぜ今日のような深刻な住宅難を招いたかを考えるうえでの、核心の1つがあるのである。

（埼玉大学経済学部助教授）