

## 第1章

# 中国の都市政策史と公共財建設

### はじめに

1980年代に入り、中国は市場経済化政策を推し進めているが、これにともない人口の都市への流入が急速に進行するようになった。1980年の全国の都市化率はほぼ19%で、都市の絶対人口は1億9000万人であった。1993年には3億3000万人を超えるにいたり、都市化率は29%へと、約10ポイントも拡大した。年率にして4.3%とかなり急速な都市化である。「盲流」といわれる農村戸籍者で都市人口に集計されない人口をいれると、もっと多くなる。この状況は今後さらに加速される見通しである。3億人以上の巨大な人口を受け入れる容器である都市をどのように作りあげていくかが、今日政策当局者の重要な課題として登場している。

そこで本章は、この受け皿である都市社会資本建設の資金調達方法に焦点を絞り、分析を行う。

### 第1節 1970年までの都市計画略史

#### 1. 人口規模別都市と人口分布情況

まず、どのような人口規模の都市に、どのくらいの人口が分布しているか

につき、1959、82、92年について資料を整理しよう(表1)。1959年は53年から始まった第1次5カ年計画により、社会主義体制の骨格が大方できあがった時期で資料が得られる最初の年である。1982年は、60、70年代のいわゆる毛沢東体制を示す最終の年とみて選んだ。1992年は79年から始まった鄧小平時代のなかで、資料が得られる最近時の年である。鄧小平時代とは、それ以前の30年間の体制を市場経済に改めている時代で、今後この方針は変化がありそうにない。したがって鄧小平体制と呼ぶうる制度が固まったとは未だ言い切れない変化過程にある。毛沢東体制の基本的枠組みの変化は、1980年代初期の人民公社の解体から始まるが、都市の制度でこの旧体制の枠組みを変える政策は1980年代中頃から始まり、今日それをダイナミックに組み変えている過程にある。

表1でみるとおり、1959年から82年までの都市非農業人口の増加率は年率で1.17%で、ほぼ都市非農業人口の自然増に相当し、外部からの流入はほとんどなかった。厳しい都市流入禁止政策をとっていた結果である。これに対し、その後の10年間は5.32%とはねあがった。中国人口統計は常住の戸籍統計でとられているので、実際には1994年、7000万人の「盲流人口」が別に存在する。これをいれると、おそらく8%を超える増加率であったと推定される。この増加率はきわめて高く、尋常の増加ではない。それだけ都市施設への圧力は大きくなっている。年間平均で1200万人以上も絶対数が増えた。この数字だけから、都市の受け皿作りが緊急を要していることが知られる。

もう一点、非農業人口の規模別でみると、1982年から92年までの10年間では、10万人以下の市制都市の人口増が最も著しく、年率10%近い。50~100万人規模の都市ではわずか年率0.15%しか増加していないが、ここの非農業人口が増加していないということは言えない。逆に、急増し、100万人以上の都市となったので、そのひとつ上の規模の都市に組み入れられたと考えた方がよい。つまり、過去10年間、都市非農業人口の急増は10万人以下の規模の都市で発生したことが理解できる。この規模の都市は100万人以上の都市より社会資本の整備が相対的に遅れていたところである。したがって、これらの都

表1 人口規模別都市数とその都市非農業人口分布状況

	全市制 都市	200万人 以上	100万 ~200万人	50万 ~100万人	30万 ~50万人	10万 ~30万人	10万人 以下	10万人 以上	5万~ 10万人	3万~ 5万人	2万~ 3万人	1万~ 2万人	0.5万~ 1万人	0.3万~ 0.5万人	0.3万人 以下
1959年 <sup>1)</sup>															
都市数	183	5	10	21	24	81	42								
都市人口 (万人)	7,440	1,942.7	1,392.8	1,510.7	921.6	1,402.8	269.5								
1982年 <sup>1)</sup>															
都市数	239	7	13	28	31	105	55	2,660	24	227	412	495	707	499	177
都市人口 (万人)	9,712.1	2,519.7	1,685.4	1,982.9	1,193.9	1,955.3	364.9	6,106	300	1,503	1,574	1,218	1,040	372	7
23年間の 年増加率 (%)	1.17	1.14	0.83	1.21	1.13	1.45	1.33								2
1992年 <sup>2)</sup>															
都市数	507	10	22	30	66	246	133								
都市人口 (万人)	16,322.1	3,707.8	2,808.5	2,077.2	2,556.8	4,309.4	917								
10年間の 年増加率 (%)	5.32	3.94	5.24	0.15	7.91	8.22	9.65								

(出所) 1) 国家統計局人口統計司編『中国人口統計年鑑1989』北京, 科学技術文献出版社, 1989年, 158, 159ページ。

2) 同上書, 1992年版, 1993年, 407ページ。

3) 『中国1982年人口普查資料』北京, 中国統計出版社, 1985年, 87ページ。

市の社会資本の遅れからくる混乱はかなり深刻であることが想像できる。

さらにもう一点、この表の重要な点は町制施行町の人口規模の大きさである。1982年の資料しか得られないのが残念であるが、市制都市と町制施行の町の人口比をみると<sup>(1)</sup>、1対0.62で、両者合計のほぼ40%が町に居住している。町は中国語で「建制鎮」と呼ばれるもので、町制を敷いている小都市である。ただし、こちらの統計には郊外の農民人口が入っているので、実際には比率はもう少し低い。町制施行町には農業人口が30%前後いると推定される。この小都市の近代的社会資本はほとんど整備されていない。1984年10月に、政府はこの小都市への移住を許可した。したがって、過去10年間、この小都市での人口増加は市制都市のそれよりはるかに多いと考えられる。これら小都市の整備が緊急な課題となっていることがうかがえる。

## 2. 1970年代までの都市計画と都市の情況

### (1) 旧都市の性格と社会資本建設のパッケージ方式

第1次5カ年計画の建設方針は重工業優先政策で、地域的には東北地方と華北および西北の若干の大都市に巨大工業プロジェクトが建設された。この地域が重視された理由には次のいくつかが考えられる。第1は、旧社会の重工業の基地は日本が建設した東北地方の都市であった。大部分の設備は第二次世界大戦直後に旧ソ連が撤去し持ち去った。しかし、工場の基本的なレイアウト、関連諸施設は残った。それを基礎に新たに建設することが可能であった。第2は、旧ソ連からのプラントの援助、設備の搬入に比較的便利であった。第3は、旧社会が残した工場は上海の軽工業が主で、ほかに天津や青島に少しの工場があった。しかし、当時はアメリカと厳しく対立していて、沿岸部はアメリカ海軍により封鎖されていた。このため、内陸立地を目指さざるをえなかった。

このような条件下で経済建設が実施に移されたため、都市計画は当然工業建設重点地域から始まった。共産党政権が都市計画の準備に入るのは1952年

からであるが<sup>(2)</sup>、同年8月、当時の政務院(現國務院)のなかに、「建設工程部」(建設省に相当)が設立され、第1回都市建設座談会(中国ではしばしば座談会名で重要な決定が行われる)が開催された。この会議で次のことが決定された。

第1に、39の重点都市に建設委員会を設立し、都市計画の立案と建設の管理監督を行う。建設委員会は当該都市の工業、水利、教育、衛生、軍事の5部門の責任者で構成する。

第2に、都市計画の立案はソ連の都市計画専門家が起草した「都市計画設計順序表」に基づいて行う。

第3に、都市計画に入れる項目は次の11とする。(1)調査研究、(2)道路、(3)上水道、(4)下水道、(5)洪水防止と排水、(6)公園緑地建設、(7)公共交通、(8)電車、(9)橋梁建設、(10)フェリー、(11)都市ガスである。当時は通信は入っていなかった。

対象とする重点都市39を選定し、これを表2に示すように4つのグループに分類した。その後、1954年6月に第1回都市建設会議が開催され、このグループ分けを変更した。対象都市の数も43に増加した。北京は入っていないが、ここは特別に重視されていたから、これを入れると44となる。

1954年のグループ分けをみると、第1グループ8のなかに東北地方がひとつも入っていないことに注目すべきである。東北地方の都市11はすべて第2グループに入っている。これは、東北地方が重工業建設の最優先地域ではあるが、近代工業を支える都市社会資本はそれなりに整っているのだから、都市建設の最重点は、西北地区と華北地区の6都市と武漢、洛陽、成都に置かれたと解釈できよう。ほとんどが近代工業がなかった北方都市である。近代的工場が建設される東北地方の都市は部分的な都市建設ですむと判断されたのであろう。

第1グループの都市については1954年中に都市総体計画の作成が要請された。1954年9月に西安市がそれを完成、10月に太原市、55年11月に包頭市が完成した。1957年末までにグランドデザインと部分的詳細設計が完成し國務院の承認をとりつけた都市は次の15都市である。太原、西安、蘭州、洛陽、

表2 1952, 54年の都市計画対象都市

	1952年9月第1回都市座談会		1954年6月第1回都市建設会議	
第1グループ	重工業都市 (8都市)	(東北) チチハル (華北) 北京, 大同 (西北) 包頭, 西安, 蘭州 (西南) 成都 (華中) 大冶	工業の重点プロジェクトが多く立地する都市 (8都市)	(西北) 包頭, 蘭州, 西安 (華北) 太原, 大同, (北京) (華中) 武漢, 洛陽 (西南) 成都
第2グループ	工業が比較的多く改造(再開発)を重点とする都市 (14都市)	(東北) 吉林, 鞍山, 撫順, 本溪, 瀋陽, ハルビン (華北) 石家荘, 邯鄲, 太原 (西北) ウルムチ (華中) 鄭州, 洛陽, 武漢 (華南) 湛江	部分的な都市建設を行う都市 (21都市)	(東北) 鞍山, 瀋陽, 吉林, 長春, ハルビン, 撫順, クラキル, 本溪, 大連, チャムス, 鶴崗 (華北) 石家荘, 天津, 邯鄲, 青島 (華東) 上海 (華中) 鄭州, 株州 (華南) 広州, 湛江 (西南) 重慶
第3グループ	工業が比較的小さい都市 (16都市)	(東北) 大連, 長春, チャムス (華北) 天津, 唐山, 青島, 濟南 (華東) 上海, 南京, 杭州 (華中) 湘潭, 襄樊 (華南) 広州 (西南) 昆明, 貴州, 内江	市内に若干の新工場を建設する都市で, その部分のみの都市建設を行う都市 (14都市)	(西北) フホホト, 張家口, 西寧, 銀川, 宝鷄 (華北) 濟南, 唐山 (華東) 杭州, 南京 (華中) 長沙, 南昌 (華南) 南寧 (西南) 貴陽, 昆明
第4グループ	それ以外の一般中小都市		めぼしい建設プロジェクトがない都市, その他一般都市	

(出所) 曹洪濤・儲傳享主編『当代中国的城市建设』北京, 中国社会科学出版社, 1990年, 37, 43ページ。

包頭, 成都, 大同, 湛江, 石家荘, 鄭州, ハルビン, 吉林, 瀋陽, 撫順, 邯鄲。これ以外に首都北京の都市計画が早くに作成された。

これらの都市は, 広東省にある湛江(おそらく軍港都市)を除くといずれも降水量が少ない乾燥地域に存在する。大連でも年間降水量は1000mm, 北京にいたっては600mmで東京の1800mmのほぼ3分の1である。太原, 西安, 大同になると500mmを切る。このようなところで莫大な工業用水が必要な重工業の巨大工場の建設が計画された。したがって十分な手当てをしないかぎり,

既存の都市部分の水が工業のために吸い取られる状況が生まれる。

工場と関連する社会資本建設は1954年10月計画委員会が公布した「關於廠外工程投資画分的規定」(工場外社会資本建設分担の規定)によって行われることになった<sup>(3)</sup>。それによると、

- ① 当該工業プロジェクトの企業専用施設は当該企業の担当。
- ② 全市に及ぶものは鉄道部、燃料部、郵政部、商業部、教育部の省庁がそれぞれ投資。
- ③ 上下水道、都市污水处理場、市域の道路、隧道など工場敷地外の部分は当該市、工場敷地内は当該企業が担当、ただし、敷地外の施設でひとつの省庁が専門に行うことがよい場合にはその省庁が担当。
- ④ 新工業都市の住宅地の商店、購販売合作社、理髪店など生活関連部門は当該企業が建設費用を支出、大型百貨店は商業部が建設。
- ⑤ 従業員用職業学校は当該企業が投資。中学校は教育部の担当。

中央の計画委員会は包頭、西安、蘭州、武漢、洛陽、太原、成都などに対しては特別な規定を行っている。年産300万トンの鉄鋼コンビナートを建設することになった内蒙古の包頭では、工業用水を黄河から取得する施設は包頭製鉄所が行う。同様に300万トン製鉄コンビナート建設を予定した武漢では洪水防止工事を水利部が行う。これらの都市はいずれも近代的重工業が全くといってよいほどなかった都市で、関連部門の建設に巨額の投資が必要であったことをうかがわせる。この投資の財源を都市が調達することは不可能で、中央からの投資で建設する方法がとられた。

この方法は当該都市の担当する部分がきわめて少なく、ほとんど中央政府からのパッケージで社会資本や生活関連建設資金が支給された。すなわち、プロジェクトのなかに社会資本建設費を入れたパッケージ方式といえよう。

これに対し、東北地方や上海、天津などそれなりの近代工業用の社会資本が存在していた都市の場合はどうか。上海、天津の場合、イギリス、フランス支配地域は若干の社会資本が存在していた。1954年6月の第1回都市建設会議で次のような方針が出された<sup>(4)</sup>。

「旧都市に新しい工場を建設する際には増改築を主とし、都市再開発の方針はとらない。既存の市街地を十分に利用し、重点的に市内の一部地域を建設する。非重点都市の工業建設では既存の諸施設を十分に利用し、新規投資を節約しなければならない。既存の都市建設の重点項目は、計画委員会の規定に基づき、当該市から25%の従業員を雇用し、生活関連施設の建設規模を25%減らすようにしなければならない。新たに建設する地方工業は資金が十分ではないので、生活関連施設はほぼ全面的に既存のものに依拠すること。これらの工場は、新たな工場団地建設の資金がないので、旧市街地の再開発は不可能である。大部分は『空いているところに建設する』方針を採用し、旧市内の空地か旧市内に隣接した地域に建設する……。」

第1グループの場合、新設の企業全体が既存都市に対し、あたかも異物のようになる。その都市と有機的な結びつきをもった企業ではなく、蛙を飲み込んだ蛇のように、新工場のみが膨れあがり、既存都市と分離されたままのいわば「飛び地」を形成する。それでも新工場の従業員の生活は既存都市と無縁ではありえないので、既存都市部の社会資本に過重負担を負わせていくであろう。

第2、第3グループの場合はこの状況がかなり深刻にならざるをえない。新規工場の用水が既存都市の水を奪う、電力でも工場優先が貫かれるから既存市民の電力を奪う、小学校は過密になる、道路は過重負担が増す。つまり、第2、第3グループでは社会資本の遅れがはなはだ発生しやすくなる。これを補うだけの市財政収入の手当てができない場合には、都市様相の混乱が深刻化する。北京のように資金的に最も恵まれた都市でもパッケージのなかの社会資本建設部分が相対的に縮小し、大きな矛盾が露呈していたことを次の引用文は伝えている<sup>6)</sup>。「都市社会資本投資額が基本建設投資額に占める比重は年々縮小し、需要に追いついていない。これに反し、建設プロジェクトの数はますます増え、そのうえ建設基準も引き上げられ両者の矛盾はきわめて大きくなり、生産と市民生活に重大な困難をもたらしている」。1970年代末まで、市財政の力はきわめて弱体であった。



第1次5カ年計画期にとられた巨大新工場を関連社会資本とともに建設するというパッケージ方式は、このような矛盾を内包して進行することとなったのである。

## (2) 1960, 70年代——より強化されたパッケージ方式の矛盾

1960年代, 70年代の20年間は中国がきわめて厳しい国際環境に置かれた時期である。米ソ超大国との対立とヴェトナム民族解放闘争への支援のため、常に臨戦体制をとらざるをえなかった。経済建設は常に国防上の視点が最優先された。この環境のもとで出てきたのが、毛沢東の指示と伝えられる「小集中, 大分散」という都市政策である。これは大都市集中型をとらず、小都市を各地に分散して建設するという内容である。

これにはいくつかの背景がある。ひとつはもとより国防上の理由であるが、それ以上に大きかったのが、1958～60年の大躍進政策の挫折から、農業生産の大減産とそれともなう国民経済の大後退をどのように立て直すかという課題に直面したことである。食糧生産は1959年1億7000万トンであったのが、60, 61年は1億4000万トン台へ低下した。実質国民所得でみると、1961年は対前年比30%の減, 62年はそのうえさらに6%減少した。1962年は60年に比して実質3分の1以上の減少であった。この大後退は、1929年の大恐慌以後のアメリカ経済の後退とほぼ同規模である。食糧不足から、1958年以後3年間に都市に流入した農民約2000万人を農村に追い返す政策をとらざるをえなかった。以後、戸籍制度と食糧配給制を使って農民の都市への流入を厳禁した。この政策により、表1でみたとおり、都市非農業人口は都市の自然増程度しか増加しなかった。

「小集中, 大分散」という上部の指示が政策化されたときには、ほとんど反都市政策といってもよいほど徹底化した。都市社会資本への投資は大幅に縮小した。北京市の例でみると、同市の設備投資に占める社会資本への投資の割合は、1953～57年7.1%, 58～60年5.9%であったのに対し、61～66年は3.5%, 67～76年の10年間はわずか2.96%であった<sup>(6)</sup>。北京市がこのよう

あったから次に述べる「三線都市」以外は、パッケージ投資額のなかで、社会資本への投資は大幅に低下した。

1960、70年代の都市建設政策できわめて特異なものは、大慶油田都市建設と三線都市建設である。1960年7月旧ソ連が中国に対する経済技術協定を破棄した際に石油供給も断ち切られた。この圧力をはねのけたのが黒竜江省での油田開発である。その喜びを表した名称をつけて大慶油田(大いなる慶びの油田)と呼ぶことになった。ここは全くの更地へ中央からの巨額な資金を投入して作りあげられた新都市である。本章の視点からいえば、真の意味のパッケージ方式であった。したがって、社会資本の遅れということは本来問題にならないはずである。

「三線都市」というのは、1965年前後から西南地区の貴州省、四川省、雲南省に旧ソ連からの核攻撃をさけるために、兵器工場を建設した都市をいう。当時「山を掘り、洞の中へ工場を」というスローガンが叫ばれた。西南地区のいくつかの中都市の近郊に兵器工場が建設された。西南地区では四川省の成都や重慶市を含めて近代工業はほとんどなく、手工業や若干のプリミティブな工場が存在する中規模都市のみであった。ここへワンセットの兵器工場が建設された。したがって、工場を稼働させるためにすべての関連施設を建設しなければならなかった。ちょうど、表2の第1グループとほぼ同じ方式を適用するしかなかった。この意味では大慶油田都市と同様、純粋なパッケージ方式による都市建設となった。その結果どのようなことが発生したかを貴州省の省都貴陽市についてみよう<sup>(7)</sup>。

「解放後、貴陽市は新しい段階に入った。第1次5カ年計画期から1965年にかけて、政府は貴州省に39億元の新規設備投資を行った。……しかし、当時は『生産を重視し、生活を軽視し』、都市社会資本と生活関連施設の建設を等閑視した。『骨と肉』(生産用施設と社会資本・生活用施設)との調和が失われ、都市の様相はほとんど改善されなかった。経済の発展にともない、都市側の負担はますます重くなり、多くの欠陥が露呈した。

三線建設の時期の1966～76年に政府は貴州省に87億7300万元を投資し、

これは以前の16年間の投資総額の1.2倍に達した。……残念なことは、『(工場を)山に分散させ、隠蔽したところへ』建設する方針がとられ、多くの軍事用工場は都市の中心地から離れて建設されたため、遅れた山間地にある『飛び地』となってしまったことである。このため、貴陽市は国家の大規模な投資が行われたにもかかわらず、社会資本は改善されず、近代都市に生まれ変らなかった。

……(今日になっても)人々の都市に対する意識には落差がある。多くの工場や鉱山の企業は『小而全』(小工場でも生活関連施設を併せもつ企業形態)で、市内の生活諸施設は自然発生的なものでしかない。しかし、工場は結局のところ都市からは離れられない。郊外にある大工場は、生活諸施設は万全だが、日曜日になると、従業員は貴陽市内に買い物や遊びにやってくる。『工場が社会で、政府が経営を行う』という従来のやり方は誤りで、現在少しずつ調整しているところだ。以前、小河鎮にやってきた三線工場は自らが『中庭』(飛び地)を形成していたが、工業団地を造り、工場敷地の壁を取り払い、商店を作って一般の人々をも招き入れ始めた。工場は門を破って都市(の一部)になる方向で発展している。」(カッコ内引用者)

若干長くなったが、この引用文からいくつかのことがわかる。パッケージ方式は既存都市の社会資本への圧力を増加させたこと、周辺社会に対し『飛び地』となっていたことなどである。社会資本建設に市政府が相応の力を発揮しないかぎり、工場進出は既存都市への負担を増加させる結果を招いた。

この関係は、国家間のプロジェクト援助でしばしば発生する。援助受入れ国は相応のローカルコストを調達しなければならない。これが調達できなければ援助プロジェクトの効果は減少するばかりか、最悪の場合操業さえ不可能となる。中央ないしは省政府のプロジェクトがある市で建設される場合、社会資本や生活関連資本がパッケージで資金が来たとしても、当該市はローカルコストを支払わねばならない。このローカルコストの調達が財政制度上うまくいかなかったのが1970年代末までである。

### (3) 1970年代末の都市の情況

20年間続いた反都市主義の政策の結果、都市の社会資本の荒廃と生活関連施設の不足は深刻をきわめた。住宅の極度の不足は統計にも表れている<sup>(8)</sup>。1950年頃都市1人当り居住面積(居間、寝室、客間など畳面積に相当)は4.5m<sup>2</sup>であったのが70年代末には3.6m<sup>2</sup>に低下した。1人当り約畳2畳である。住宅困窮で家のない世帯は市制都市だけで323万戸で、全体の17%にも及んだ。共働き夫婦の別居、結婚したくてもできない青年たちがおびただしい数にのぼった。1部屋に3世代の夫婦が同居するという例さえ報告されている。

社会資本の遅れによる混乱も同様であった。

「……北方の多くの都市では水が不足しているうえに汚染し、水質は低下した。一部の都市では地下水の汲み上げすぎで地盤沈下を引き起こしている。……北京、天津、西安など13都市では1972年の夏最も水を消費する時期に、1日の水不足は109万m<sup>3</sup>で、必要量の3分の1に相当する。……青島では多くの工場が週に3～4日しか操業できない。……

排水では全国各都市の都市計画対象区で50%の面積に排水管網がなく、常時汚水がたれ流され、降雨時には水害を起こしている。連日排出される工業廃水と生活污水の98%は未処理のまま河川や湖沼に放出されている。……工場や鉱山では河床などに勝手に廃棄物や廃滓、ゴミを投棄し、河道をふさいでいる。……

道路も、全国都市1人当りの道路面積は2.8m<sup>2</sup>で、運行速度は遅く、交通は渋滞し、事故が頻発している。バス車輛が少なく……どこも乗車難問題がひどい。とくにハルピンは最もひどく、冬が来ると、幹線道路のバス停で待つ人の数は数百人にのぼり、1時間でも2時間でも待たざるをえず、出勤も思うにまかせない……。』<sup>(9)</sup>

ハルピンの冬は零下25度にも下がる。着ぶくれが悪化に拍車をかけているが、基本的には社会資本建設の放置がこのような事態を招くことになった。

このような情況のところへ、1978、79年に下放青年約2000万人が都市にな

だれ込んだ。当時の都市人口の12%という巨大な数であった。1978年から2～3年は都市の混乱が極限に達し、いつ社会的暴動が起こってもおかしくないほど緊張が高まった時期である。

都市計画面では、文化大革命運動の初期に都市計画機構は他の機構と同様撤収されて機能を停止した。1972年から再建の動きがみられ、国家建設委員会のなかに都市建設局が再建された。翌年9月に都市計画座談会が開催され、75年4月には小都市計画座談会が広東の小都市関係者だけで開催された。それはもちろん全国的なものではなかった。1976年6月に、8つの省と自治区で、都市計画座談会が開かれたが全国的に意思決定を行える会議を開けるまでにはいたらなかった。党中央内部が割れていたからである。

都市計画機構の再建と計画の立案を促進した重要な事件がその直後に発生した。1976年7月の河北省唐山大地震である。震度7.9という激震で人口80万の唐山市が一瞬のうちに廃墟と化した。死者17万人、負傷者を合わせると40余万人以上という損害を出した。この復興のために、総力が結集された。都市計画活動が停滞から再建に動き出したのは唐山大地震後の復興計画を契機としている。

## 第2節 都市計画の全面開花と市財政の強化

### 1. 都市計画の再建と全面開花

1978年から80年にかけて政府は都市計画を本格的に軌道に乗せることに成功した。まず、1978年3月北京で第3回全国都市会議が開催された。総方針を「大規模都市の抑制と小都市の建設」とした。これは、「小集中、大分散」の考えを踏襲している。具体的に、100万人以上の特大都市では、今後、市内近郊に新設または拡築のプロジェクト建設は行わない。50万人以上の大都市もその膨張を抑制する。今後20～30年間、新規プロジェクトは小都市に分散

して建設する。小都市とは当時、20万人以下であった。

小都市に立地される新規プロジェクトにつき、次のことが決定された。

第1に、市政施設、公共事業、教育、環境衛生、商店などの諸施設を必ず、総投資計画のなかに入れること。

第2に、上下水道、電気、交通運輸建設を本工場の建設より前に行うよう資金と材料を手当てすること。

小都市計画に重点が移ったこととパッケージ方式のなかで、社会資本を優先して建設することの2点が新しい。しかし、基本的にパッケージ方式であることには変化はない。

大中都市を含めて都市一般に対して、生活関連施設の建設が重視されるようになったことは新しい点である。そのなかで、小中学校の校舎の管理権限を企業から市に移管する方針が出された。これからその試みを行うよう指示されている。市の権限がこの点に関してのみ強化された。

2年後の1980年12月に、全国都市計画会議が開催された。この会議は都市計画立案を促進させるきわめて重要な役割を果たした。全国の各市制都市と新規プロジェクトが建設される小都市に対し、1982年末までに総体設計を完成させる決定がなされた。設計の基本要素となる将来の人口規模については、50万人以上の大都市の拡大抑制、30～50万人の中規模都市は高度に発展させる、小都市を積極的に発展させるという方針に準じて行うこと、小都市や衛星都市は一般に20万人規模を想定することがよいと指示された。

小都市のなかには県都があるが、県都ないし町制施行町の計画については特別に、1983年7月、「県都、町の計画立案を強化する意見」<sup>(10)</sup>が下達されている。それによると、1982年末に、全国に2133の県級政府があり、町制施行町が1122あった。これを対象とした指示で、指示の段階ではほぼ3分の1が総体設計を完成したという。1985年までに完成することが指示された。

立案の方針は1978年3月の第3回全国都市会議の方針に沿うもので、パッケージ方式ではあるが、まず、社会資本と生活関連施設の建設を先行させるべきだとしている。

表3 国務院に承認された主要都市の総体設計

都 市	承認時期	都 市	承認時期
唐山市	1977. 5.14	西安市	1983.11. 8
蘭州市	1979.10.29	鞍山市	1983.12.26
フホホト市	1979.10.29	青島市	1984. 1. 5
長沙市	1981. 5.29	昆明市	1984. 1.10
瀋陽市	1981. 6.13	鄭州市	1984. 1.11
武漢市	1982. 6. 5	成都市	1984. 1.11
合肥市	1982. 6. 5	福州市	1984. 9.18
南寧市	1982. 6. 5	広州市	1984. 9.18
西寧市	1983. 4. 9	長春市	1985. 5. 4
ラサ市	1983. 4.13	大連市	1985. 5. 4
杭州市	1983. 5.16	南昌市	1985. 6.22
太原市	1983. 5.19	ウルムチ市	1985.10.16
重慶市	1983. 6. 6	桂林市	1985.10.23
済南市	1983. 6.10	蘇州市	1986. 6.13
石家庄市	1983. 6.10	天津市	1986. 8. 4
北京市 <sup>1)</sup>	1983. 7.14	上海市	1986.10.13
撫順市	1983.10.24	貴陽市	1986.11.10
銀川市	1983.10.24	寧波市	1986.11.10
南京市	1983.11. 8	ハルビン市	1986.12.20

(注) 1) 唐山市と北京市の都市総体設計は中共中央と国務院の共同承認。

(出所) 表2に同じ、164ページ。

この会議以後、1980年代前半には大中小の市制都市と町制施行の町の総体設計が大方できあがった。1985年末までに98%の市と85%の県都で完成されている<sup>(11)</sup>。1986年末まで国務院により総体設計を承認された都市の一覧表は表3のとおりである。

総体設計が成案になって以後は、実際の具体的建設プロジェクトに沿った詳細設計の段階に入る。それが1980年代中頃から今日までの歩みである。

なお、町制が敷かれていない集鎮といわれる町が全国に5万前後あるが、このみならず、村の建設計画までその後立案されるようになった。1993年6月、城郷環境保護部(都市農村建設環境省)が「村落および集鎮の建設条例」

を公布した<sup>(12)</sup>。郷鎮企業の発展が著しいので、これに対応できる町や村造りをやらざるをえなくなったと考えられる。とくに、環境汚染問題が深刻化しているので、農村部の社会資本整備を行う緊急性は少しずつ高まっている。

## 2. 市財政強化の模索

都市計画実施の促進は同時に市財政の強化と、それともなう新しい資金調達方法の模索の過程でもあった。

1960年からほぼ20年間は反都市化主義が優勢であったことはすでに述べたが、既存都市の社会資本建設や維持を怠ったのは66年の文化大革命以後で、60年代前半はむしろ逆である。1963年第2回都市会議が開催され、そこで、都市社会資本と生活関連施設の遅れを回復するために、市政府財政による建設の方法が模索された。同会議の決定で<sup>(13)</sup>、本章の主題に関連するものを列挙する。この決定内容が1980年代の都市建設用途金調達の雛型となった。

### (1) 市財政歳入関係。

- ① 都市土地家屋税を地方税とし、市財政に組み入れる。1963年に66の都市で、64年には全市制都市で、これを実施に移す。
- ② 公共事業体の大修理基金から都市建設用に徴収する比率を従来の2.4%から3%へ引き上げる。
- ③ 一部の市では徴収していなかった公共事業付加税の徴収を徹底化する。1964年6月に財政部はこの決定に基づき次のように規定した。工業用電気、工業用水は電気料金と工業用水料金の10%(東北地方)、5~8%(その他の地域)。バス、電気、民間上水道、民生用電気、ガス、電話、フェリー料金の付加税は各市バラバラであるからきちんと徴収すること。市民負担を配慮し、上限を各料金の10%とする。地域により徴収している貨物運輸付加税、都市土地家屋付加税、砂利・砂付加税は産業振興のため徴収を停止する。以上の付加税は都市維持建設費の目的税とする。
- ④ 住宅家賃を引き上げその資金で住宅建設を促進する。



⑤ 市が上級政府と決定した歳入額を上回って収入を得た部分につき、市政府の留保率を5～10%引き上げる。

(2) 新たに市制都市建設費に7200万元増額。

(3) 大中型プロジェクト予算内に占める市建設費（とくに、住宅、学校建設費）基準が低すぎるので、これを引き上げる。

(4) 企業や非営利性事業体の新規プロジェクトおよび拡築プロジェクトには、設計時に住宅、学校、生活関連施設、その他の社会資本建設を必ず入れ込むこと。

(5) 市制都市の公共住宅、小中学校校舎および社会資本の建設と維持に必要な材料、設備は国家の分配計画に入れること。

(6) 都市の公共住宅、小中学校、政府庁舎、非営利性事業体の建物を市政府の統一管理下に編入する。

以上、本章に必要な部分だけ取り出したが、次の点が重要である。

第1に、市財政の強化をはかり都市建設維持用の専用資金を設定する考えがでていること。これが(1)の①②③⑤と(3)である。

第2は、社会資本についてではないが、住宅家賃の引上げで住宅建設を促進する考えがでている点である。住宅はほとんどが給与住宅で減価償却費も修理費もとっていなかった。ほとんどただ同然であった。家賃を引き上げ住宅内部資金として循環させるという考え方である。1980年代、社会資本の有償化政策がとられるようになったが、その原点となったのがこの(1)の④である。

第3は、(6)の市政府権限の拡大政策である。パッケージ方式では、企業が建設する公共住宅や小学校は企業に管理権があった。生徒数が少なくて教室は空いていても、一般市民の子供はそこへは行けなかった。その管理権を市に集中しようという政策である。

(3)(4)(5)はパッケージ内における「肉」にあたる部分の予算基準を引き上げようという政策で、過剰な生産第一主義に対する反省であろう。

1978年3月に開催された第3回全国都市会議では次の2点が重要であ

る<sup>(14)</sup>。

第1に、商工業の税引後利潤の5%を都市維持建設資金とする。すでに、瀋陽、広州の両市で実験的に行ってきたもので、1979年から47都市で実施に移す。対象都市は、3大都市を除く人口50万人以上と各省自治区の省都および汚染の深刻な遵義、延安、桂林、洛陽、蘇州、無錫である。当時の市制都市の数は203であった。交通、卸売、外国貿易関係、石油などの企業は除外され、その他の国営商工業企業が税引後の利潤の5%を中央財政に入れ、それを中央が各省級政府に配分する。省級政府が都市建設維持費として配分し用いる。

都市の区以上が経営する集団企業（協同組合企業）から同様に5%を当該市政府が徴収する。しかし、これは予算外資金として財政には入れず、市が使用できる。

第2に、市政府の「六統一」を貫徹すること。六統一とは、企画、設計、投資、施工、分配、管理を市政府が統一して行うことをいう。対象は、当該市で行われる各種プロジェクト建設に付属する住宅、校舎、その他生活関連施設および市政社会資本である。この点は、パッケージ方式から離脱するものである。

このほか1978年にはもうひとつ重要な動きがあった。それは県都および町制施行町が比較的多いところは、1979年から公益事業付加税を徴収する決定がなされたことである<sup>(15)</sup>。1963年規定では都市が市制都市の一部に限定されていた。小都市建設が日程にのぼり、県都以下にも徴収が拡大されたのである。

1979年12月、国家都市建設総局は「市政社会資本建設に関する見解」を公布するが<sup>(16)</sup>、上記の線にそって指示が出されている。それ以上に、公益事業の独立採算企業への脱皮と道路を不法に占拠し使用したり、物を置いている場合に道路占拠費をとることが指示された。有償制への一歩と考えてよい。

1980年12月の全国都市計画会議では、きわめて重要なことが議論された<sup>(17)</sup>。国家建設委員会と国家都市建設総局が起草した「都市土地使用費の徴

収について」と「都市建設用地総合開発試行弁法」が討論に付された。前者は土地税を導入する提案であり、後者は都市内の一定区画をディベロッパーに請け負わせ総合的に開発し、できあがった不動産を商品として販売する方法である。従来、価格がなかった土地に、価格をつける一步手前まで認識が進んだこと、不動産開発を商品化する新しい開発方式の模索が始まったといつてよい。

1963年の規定に質的な異なる変化が起りつつあることが知られる。

### 第3節 都市建設資金の拡大——BOT方式の登場

1980年代後半から都市建設資金調達のために多様な方法が実験的にあるいは本格的に実施される段階に入った。市財政の強化から紹介する。

#### 1. 新都市税の設定

##### (1) 都市維持建設税<sup>(18)</sup>

1985年2月に国務院が公布したもので、85年から実施された。製品税、付加価値税、営業税の納税者すべてに課徴される税で、3税合計額に対し、納税者が市内に居住する者は7%、県都・町制施行町に居住する者は5%、これ以外に居住する者(すなわち、町制をとらない町と農村)は1%とする。これは地方税で、各地方政府に使用権があり、農村地区の1%は必ず町と村で使用すると規定されている。第8条で、地方政府や中央政府の末端機関がいろいろな形態で徴収してきた税外税(中国語の「攤派」)を企業は拒否してよいとあるから、これまでも市政府が一種の都市税をとっていた可能性がある。これを一本化し、都市建設資金として制度化したといえよう。この法により、1979年から徴収していた工商利潤5%税を廃止した。

## (2) 土地使用税<sup>(19)</sup>

1988年9月「土地使用税暫行条例」が公布され、法令で除外した以外の都市の土地全域に課税されることになった。この税以前の1987年1月に、郊外区の耕地が他の目的に使用されている場合に、耕地占有税が導入された。この税は耕地の使い荒れを防止する目的で導入されたもので、税金は農業発展基金として用いられることになっている。市制都市、町制施行町および工業鉦山区で土地を使用している法人と個人が納税義務者となる。税額は使用土地の平方メートル単位で計算する。市区郊外区の子農業人口50万人以上の大都市は0.5～10元、20～50万人の中都市は0.4～8元、20万人以下の小市制都市が0.3～6元、県都・町制施行町・工業鉦山区が0.2～4元である。

重要な点は次のことである。これまで中国の土地には地価が陽表的に存在しなかった。それが課税という方法で土地の有償化を促す要因になったことである。この都市の土地有償化が後に説明するBOT方式の前提となるのである。別の言葉でいえば、土地の市場経済化の助産婦役を果たしたのがこの租税である。

なお、土地使用税は都市建設のための目的税であるか否かは確認できない。したがって市財政の強化という視点からみると、土地使用税は都市維持建設の財源とは異なるかもしれない。

## 2. 市政府の土地販売——市政府の「地主化」

### (1) 1979年以前の都市土地行政

1950年代中期から79年までの都市土地政策は、土地の国有化→政府による土地の無償供与配分制(割当制)であった。建国から1950年代中期までは都市の土地と郊外区の土地を国有化してゆく過程であった。市内の土地市場は閉鎖され、地価と賃貸料は消滅した。

1951年政務院は「戦犯、漢奸、官僚資本家および反革命分子の財産没収の

指示」と「反革命を犯した者の財産没収に関する規定」の2つの法令を公布した。この通達により、土地は国有化された。官僚資本家とは国民党政府を支えた4大財閥を指し、市内の中心部を所有していた。市内、近郊の農地に対しては、1950年11月の「都市近郊の土地改革条例」が公布され、土地は小作人や雇農に配分されたが、所有権は国のもので、使用権のみが配分された。農民は耕地が収用されるまで耕作が許されたが、土地を売買することは禁止された。この点が農村一般の土地とは異なる。農村では所有権まで農民に配分された。いったん国有化された土地は、建設プロジェクトに応じて、政府がその施工主に無償、無期限で分配した。

この制度では次の3つの矛盾が発生した。第1は土地の浪費である。工場や学校、政府機関、団体に供与される土地は必要分だけ配分されるはずなのに、広面積の土地が配分され、何年も使用されずに放置されるという事態が頻繁に発生した。第2は、地価が存在しないので、営業利益と無関係に商業地や工場用地が配分された。繁華街に工場が立地されることもしばしば起こっている。大都市の中心地は資本主義諸国であれば、商業や金融業、情報産業が立地するが、地価がないため、産業別ゾーニングが不可能となった。これがまた余分な社会資本投資を必要とさせた。第3は、市財政の地価税収入を激減させた。上海の例では、1952年市財政収入の38%を地価税収入から得ていた。2～3年後には0.1%へとほぼ消滅した。

では地価は完全に消滅したかといえば、そうではない。1970年代中期以降、都市の建設が活発化し、下放青年の帰還で住宅建設が急増するにともない、土地のヤミ市場が働き始めた。

「最近、都市建設が発展し、建設用地が逼迫しているが、法人間の土地取引が発生した。一部の法人は土地を10万、数十万円で売却したり、あるいは実物形態で土地を評価する方法をとっている。ビルや建物、住宅を建築する法人は土地を占有している法人に、新築建造物の半分とか60%とかを提供する。これは実質的に土地価格が変容したものである。」<sup>(20)</sup>

このように実質的な土地のヤミ価格が浸透するなかで、これを表に出す2

つの動きが始まった。

## (2) 土地有償化の経過

第1の動きは、土地収用費の高騰である。先述したように、近郊の土地は土地収用法(1950年代に2回出されている)により、いったん国有化し、国有建設プロジェクトの施工主に無償供与することになっていた。1982年5月に、再び「土地収用法」が出され、その第9条で、前2回の収用法より高額の収用費を設定した。具体的には平均年生産額の3～6倍とした。従来は3年分であった。育苗地、井戸、樹木なども補償対象となった。これを上海の例で表4、5に掲げる。

表4は補償対象項目が1980年代に入って急増していることを示す。5の町村企業移転補償費から11の農民用公有住宅建設費まで6項目増えている。この部分は政府の収入となるもので、農民の一時所得とはならない。表5に土地収用費を1979年を1とした倍率で示しておいた。国営企業従業員の年平均賃金が2.9倍なのに対して、土地収用費は8倍となっている。いかに急増した

表4 上海市の改革前と後との土地収用費項目の比較

経済改革以前	経済改革以後
1. 土地補償費	1. 土地補償費
2. 作物補償費	2. 作物補償費
3. 農民の家屋移転費	3. 労働力就業補償費
4. 地上付属建物補償費	4. 家屋移転費
	5. 町村企業移転補償費
	6. 農地諸施設補償費
	7. 食糧価格差補償費
	8. 耕地使用費
	9. 開墾基金
	10. 野菜地建設費
	11. 農民用公有住宅建設費

(出所) 『財貿経済』1991年第8号, 5ページ。

表5 上海市の土地収用費の推移 (1979～89年)

	1979	1982	1985	1987	1989
1 m <sup>2</sup> 当り (元)	15 (1)	27	50 (3.3)	80	120 (8)
1 m <sup>2</sup> 当り (日本円) <sup>1)</sup>	4,925.6	12,939.8	33,563.9	44,665.2	65,988
国営企業平均賃金 <sup>2)</sup> (元)	705 (1)	836	1,213 (1.7)	1,546	2,055 (2.9)

(注) 1) 筆者が日本円との換算率から算出し挿入。

2) 比較のため『中国統計年鑑』から国営企業の年平均賃金をいれた。

カッコ内は1979年を1とした倍率。

(出所) 表4に同じ。

かがうかがえる。

第2の動きは、開放政策のもとに外国の直接投資を受け入れることになったが、その際土地を有償評価し、中国側合弁者の出資金の1項目とすることである。1979年7月の「中華人民共和国外資経営企業法」の第5条は「合弁企業の双方は、現金、実物、工業権などをもって投資できる。……中国側は合弁企業の経営期間の間提供する土地の使用権を投資と見なしうる」と規定した。1983年9月の「中外合資経営企業法实施条例」の第49条は、「用地使用費基準はその土地の用途、地理、環境条件、移転造成費および合弁企業が必要とするインフラ施設建設費などの要素を入れて、当該地の省、自治区、直轄市政府が規定する。対外経済貿易部と国家土地管理局に報告し、具体案を決定する」と規定した。

外資を受け入れる過程で土地有償化が行われたことが知られる。ただし、1979年と83年の両規定の間には大きな差がある。前者は更地的な意味合いが強いが、後者は造成地を商品として評価する認識が入っている。土地造成をしてそれを商品として評価し、出資金に組み入れる方法である。これは後で述べるディベロッパー開発による土地の商品化の突破口となった。

国内の一般都市の土地有償化の動きは1983年東北地方の遼寧省撫順市で初めて試みられた<sup>(21)</sup>。市の「土地使用費徴収暫行弁法」が公布され全市を4等

級に分類し、1m<sup>2</sup>当り年0.2～0.6元とし、この年1300万元徴収したという。その後、この試みは広州、重慶、西安、武漢、上海市などで部分的に試行されるようになった。このなかで、全市的徴収は重慶が最初で、1987年7月から、国有地、集団所有地(郊外農民の土地と市内集団企業占有地)および個人占有地が対象となった。1988年にはこの方式が全国100余りの都市で実施された。これは市制都市のほぼ4分の1である。このような経過をへて、1988年9月國務院は「中華人民共和国都市土地税暫行条例」を公布した。この土地税については前項で述べたとおりである。

### (3) 土地市場の成立

土地を造成し、商品として売買するという試みが最初に実施されたのが1987年7月の深圳市政府による8585m<sup>2</sup>の入札制売買である。50年の期限付きで使用権の売買を行った。これ以後、沿岸諸都市とくに外国資本の直接投資が行われている都市で、次つぎと土地譲渡条例が公布されるようになった。1987年11月には「上海市土地使用権有償譲渡弁法」が出された。これらを集大成し国家法として公布されたのが1990年5月の「中華人民共和国都市国有地譲渡暫行条例」である。

この条例の重要な点は次のとおりである。

第1点は、土地の所有権と使用権とを分離し、所有権は国有のままにし、期限付き使用権市場を創設すること。これは香港、シンガポールの土地制度である。香港の土地所有権はイギリス王室にある。それを香港政庁の土地公社が造成し、期限付き使用権の土地市場をつくり流通させる。多くの土地の使用権期限は75年と95年である。中国の1990年5月の条例は居住用地70年、工業用地50年、教育、科学技術研究所用、医療衛生関係、体育用地は50年、商業、観光、娯楽用地40年、総合目的用地とその他の用地を50年とした。全国規定は40～70年間であるが、地方ごとにかなり異なっている<sup>(22)</sup>。上海では住宅用地50年、ホテル、商業、オフィスビル用地50年、工業用地40年、娯楽用地20年であるし、天津は一般に50年、必要な場合は再延長。廈門市は30～70



年、福州市は50、80、90年の3種となっている。

第2点は、使用権購入者を内外の法人および個人とした。外国の法人および個人が購入できるようにすることで、不動産開発資金を導入しようとするものである。

第3点は、土地使用権を担保物件とすることを許可した。

これで土地市場の法的整備の枠組みができあがった。土地市場には3種類がある。中国語で「一手市場」、「二手市場」、「三手市場」と呼ばれる。「一手市場」は地主である市政府がディベロッパーに販売する市場。「二手市場」は、使用権を獲得したディベロッパーが造成し、ビルや住宅を建設し、需要者に販売する市場。「三手市場」は造成地、ビル、マンション、住宅などを購入した者が他者に販売したり賃貸させる市場である。

市政府は「一手市場」で土地を販売し直接収入を得る。「二手市場」は多くの場合市政府の総合開発会社がディベロッパーとなるので、その販売収益と税金が得られる。また、市政府は「三手市場」の取引から税金を得ることができる。ここに市政府は新たな収入の活路を見いだしたわけである。市政府が地主の道を歩み始めたといえよう。

### 3. BOT方式——市政府の「不動産開発業者化」

BOT方式とはBuild Operate Transferの略称である。開発業者が一定の面積を購入し、造成やビル、住宅、その他施設を商品として建設し、一定の利潤を入れて販売ないしは賃貸に出す方法である。開発という点では、毛沢東時代のパッケージ方式と似ている。しかし、建設された不動産を利潤を入れて販売ないし賃貸するか否かで決定的に異なる。パッケージ方式では建設、操業ないしは利用、管理がすべて施主によって行われるのに対し、BOT方式は建設（開発）、利用、管理が別々の主体によって行われ、この間に商品交換関係が入り込む。

中国は現在、BOT方式で内外のディベロッパーに社会資本や生活関連諸施

設の付帯設備の建設まで責任を負わせている。このような方法で遅れている社会資本と生活関連施設の整備をやろうとしている。その機構として市政府の総合開発会社の設立が盛んに行われている。外国の開発業者とこの都市行政府の2本立てで行う方式がとられている。外国の開発資本は、利益が多く見込まれる有料道路や橋梁建設と都市中心部の再開発に参入している例がある。

歴史的には第1次5カ年計画期の工業プロジェクトを中心とした六統一(計画、投資、設計、施工、分配、管理)の方式や、1963年の第2回都市会議の市政府を中心とした六統一という考えが出されてきた。しかし、実施されるまでにはいかなかった。実行性のあるものとしては、1978年9月の都市住宅建設会議で、各企業単位で行ってきた住宅建設を市政府に移管して、六統一を行うことが決定された。これはパッケージ方式を施主の点で変えただけで、建設した住宅を市政府が販売することは入っていなかった。

BOT方式を明確に打ち出したのが1980年の全国都市計画会議である。その決議では次のように述べられている<sup>(23)</sup>。

「新たに建設する小都市、衛星都市、既存市制都市の新工業区と再開発区はいずれも開発会社を組織し、総合開発を実行すべきである。その内容は、測量、計画、設計、土地収用、撤去、移住、造成、道路、上水、下水、電気、ガス供給、暖房、通信などの工事を含む。条件のあるところは、住宅、生活諸施設、公共建造物、一般工場舎屋を包摂してもよい。完成後に建造物を販売し、土地面積と設計水準に基づいて使用者から開発費を取得するようにする。」

この方式はすでに、広東省では深圳などで1979年から行われていた。以後各地にディベロッパーである総合開発会社が設立されていった。各地方政府、市政府の一部が分離したり、企業の開発担当部や銀行系が出資して会社を設立していった<sup>(24)</sup>。1981年に全国に12会社であったのが、86年には2000会社が設立された。

政府は1984年10月「都市建設総合開発会社暫行弁法」を公布し、会社の性

格を明確に規定した。そこでは、市政府によって設立されるが一応は独立採算制企業で行政から自立している企業法人であると規定された。20～50万人の中規模以上の都市は競争の必要から2公司以上設立されることが求められる。開発費基準については政府が決定することになっている。

1987年には乱立する総合開発公司の資格審査機構が設立され、89年9月に、資格等級規定が公布された。資本金、技術力、従業員数などから4等級に分類し、担当できる工事内容の基準を示した<sup>(25)</sup>。

1986年から90年の第7次5カ年計画期の総合開発方式による総工事費額は1027億元に達し、年率26%で増加したという<sup>(26)</sup>。1990年段階で、都市開発の主流になった。1991年だけで土地使用税を含めて土地と総合開発、不動産売買による政府全体の収入は150億元をくだらないと推計されている。

社会資本建設の視点からすると、市政府が金脈を掘りあてたと同時に、実物面でも社会資本建設に大きく貢献することとなった。それは金が儲かる部分と抱き合わせに社会資本建設をさせるやり方である。鉄道や道路の建設予定路線の沿線に住宅開発を許可し、その販売収益で、鉄道や道路の建設を行わせるやり方である。この方法がかなり一般化しているようだ。1991年段階で、都市社会資本建設資金の50%以上が統合開発方式によって得られるまでに成長したという<sup>(27)</sup>。

BOT方式が国内に定着していく情況のなかで、1992年から香港、マカオ、台湾の不動産開発資本がなだれをうって大陸の沿岸都市に入り込んだ。もともと、1984年沿岸部の14都市に「経済技術開発区」が設定され、外国から先進技術を導入するための団地造りが行われた。1991年に設定基準が公表され、新しい産業基地建設として優遇措置がとられてきた。1992年は沿岸部のみならず、内陸部の中小都市まで地方政府が随意に認可するにいたり、不動産投資がうなぎ登りに上昇した。1992年は不動産投資は対前年度比50%以上も増加した。そのすごさを次の引用文が伝える<sup>(28)</sup>。

「不動産の『熱風』はすでに中国の大地を席卷している。『風』はどこからきたのか。これは決して故なきことではなく、やはり問題は主として開

発区から生じているのである。国務院特区弁公室の情報では、全国に開発区は合わせて1800カ所ある。国家計画委員会の資料では、昨年末に1700カ所の開発区が建設された。国家土地局の別のデータによると、その数は全国で2700。農業部の説明では驚くなかれ、さまざまなレベルの開発区が実に8700にも達するという。」

中央政府の省庁がつかみきれないほどの開発区が全国に指定された。地方政府と香港、台湾などの不動産資本との共演である。おそらく、各級政府から内外ディベロッパーへの土地払下げ（一手市場）が大部分で、開発された住宅、別荘、ビルなどの販売は、広州、上海、北京など一部に限られたと思われるが、1980年から追求してきたBOT方式の都市建設は、全経済の過熱を生み出すほど成長した。ごく数年前までただであった土地であるから、少しばかりの値段で、香港、台湾の不動産資本が買い漁り、そこへ住宅やマンションを建てべらぼうな高値で販売するような現象が各地で発生している。市政府自体収入は大きく増えるが、二手市場での販売が高額であることから、学者の間では国有資産の海外流出であるとの批判が高まっている。

#### 4. 社会資本の有償化と公益企業の独立採算化の方向

##### (1) 通行料による建設

社会資本建設のなかで、土地の有償化の次に重要なのは、一部の社会資本の有償化である。有償化の対象になっているのが橋、道路である。1992年5月に建設部が出した都市の道路の建設に関する通知では、資金調達の方法として、次の7項目が掲げられている<sup>(29)</sup>。①都市維持建設税、②公益事業付加税、③自転車税、④中央、地方財政からの道路建設補助金、⑤市政府の道路建設ローカルコスト、⑥土地使用权譲渡収入、⑦国内外の融資、建設債、有償使用収入。

このなかで、①～③はすでに説明した目的税、④と⑤は毛沢東時代からやっているパッケージ方式による資金。1980年から出てきた新しい方法が⑥と⑦

である。⑦は香港資本が広州郊外で建設した高速道路を嚆矢としている。海外のやり方を学んだものである。高速道路や橋梁の通行料で建設を行う方法はすでに一般化している。広州周辺や上海の浦東地区開発、天津・北京間高速道路、西安高速道路、済南・青島間高速道路など各地で高速道路が建設されているが、いずれもこの方法が採用されている。

## (2) 公益事業体の独立採算企業化の試み

上下水道、ガス、セントラルヒーティングによる冷暖房、尿尿・ゴミ処理、公共交通などの公共財の事業体の経営も従来の制度を変え、独立採算化をめざしている。その経過はだいたい3段階に分かれる。第1段階は1979年から80年代中頃までの各都市での模索期、第2段階は80年代中頃から93年の公益企業体経営制度転換弁法公布まで、第3段階はそれ以後である。

第1段階は、公共財は給与物ではなくコストがかかっている財の供給事業であるという認識を浸透させる時期といえる。1979年12月、国家都市建設総局は「公益事業強化に関する意見」を提示した<sup>(30)</sup>。これは各地方の担当者が議論する試案として出されたものである。このなかで「公益事業は(政府が行うものではなく一引用者)非営利性事業体が担当するもので、経済計算性を導入し、次第に企業管理を実行すべきもの」とした。当時の状況を反映し、新規建設より、既存諸施設の修理や秩序の乱れを有償で修復するものである。たとえば、道路を特定の法人や市民が占拠したり、物を放置したりしていれば責任者から修理費をとって処理させるなどである。また、今後の新規プロジェクトには、公共財建設投資の比重を高めて設計に入れ込むことが求められた。これはパッケージ方式の生産優先思想を改める要求である。また、公益事業の建設と経営には法定利潤を入れていなかったのを改め、必ずそれを入れること、公益事業を行っている部署は予算の請負制を導入すること、節約で増益があればその一部をその部署が留保できるようにすること、などが指示された。

現場の市でも多様な試みがなされた。たとえば、公共交通では国営のほか

に集団所有制のタクシー会社を試みたり、バスの定期券を減らし1回ごとの乗車券に切り替える試みがなされた。都市バスは乗客の80%以上が定期券でしかも割引率が大いなので、赤字のひとつの要因となっていた。また、企業や機関単位のカス・水道メーターしかなかった従業員居住区に、世帯別メーターを入れる、減価償却率を引き上げる、などなどである。

このような試みの後、1980年代中頃、各公益事業ごとに全国会議が開催されたり、事業別の全国方針が出されるにいたった。これが第2段階である。全国都市ガス会議は1984年12月、新しい指示は85年7月、公共交通は85年4月、セントラルヒーティングについては85年12月、都市ゴミ処理は86年4月などである。いずれにも共通していることは、施設利用費の徴収、公共財の値上げと公益事業体の利益を価格に入れ込むことである。これを「保本微利」（コストを保証し、薄利を入れる）という。上水道料金は「以水養水」（水道料で新規上水道を建設する）、下水道では、工場に対し、汚水排出費を徴収する。

1980年代後半は各都市でこのような試みが浸透していく時期であった。

1992年7月、国営企業全体の経営制度の転換を求める「全民所有制工業企業の経営制度転換条例」が出された<sup>(31)</sup>。これにそって、建設部から出されたのが、「全民所有制の都市上水道、ガス、熱供給企業の経営制度転換条例」と「全民所有制都市公共交通企業の経営制度転換条例」である<sup>(32)</sup>。

工業企業の経営制度転換条例は、日本の民間企業の政府からの独立制にははるかに及ばないが、従来国営企業に対してもっていた政府の関与権を次の14の権限においてゆるめようとするものであった。①指令指標以外の部分の経営決定権、②製品価格と技術料などの決定権、③製品販売権、④指令指標以外の機械設備、中間財購入権、⑤輸出入権、⑥投資決定権、⑦留保資金管理使用権、⑧資産処分権、⑨企業の合併権、⑩雇用権、⑪企業内部の人事権（ただし、企業長、副企業長を除く）、⑫賃金決定権、⑬企業内部機構の設立権、⑭税外税の拒否権。これに対し公益事業は、規制がかなり強い。公益事業の場合、①は市政府の指令計画の範囲がきわめて広い。②については「保本微利」（コストの上に若干の利潤を上のせした価格設定）の原則で政府が決定す

ることになっている。その他の条項も同様で、基本的に政府が決定し、企業の自主権は工業企業に比較してはるかに少ない。

工業企業の経営制度転換は株式会社化をめざしての改革であるが、公益事業についても株式会社化を試みようという条項が入っている。何よりも重要なことは、市が当該市の公益企業に全面的な指令指標を下達することになっている点であろう。パッケージ方式では上級政府から下されるプロジェクトに対し、ローカルコストを準備する地位にあった。この点を10数年の経過のなかから逆転させ、市が権限をもつように法的に確認したといえよう。これだけで、独立採算がとりうる事業体に成長できるとは思えない。独立採算の達成は公共財の価格設定権がどこまで可能かにかかるからである。減価償却費の留保権や増益の一部の留保権が与えられたとしても、基本的には市政府が公益事業のための資金調達（起債や融資）をどこまで許可するかにかかっている。

しかし、1970年代末までの、公共財はただという制度は大きく変化していることだけは確認できる。

## 5. 町村の社会資本建設

1990年代に入って、農村部の町の建設が日程にのぼった。これには2つの理由がある。ひとつは、1980年代中頃から郷鎮企業が急速に成長し、道路や污水处理場建設が緊急な課題になったためである。とくに、環境汚染の問題は厳しい。第2は、農民の離農が激しくなり、大中都市への流入を防ぎ、農村部内の町に吸収することを政府が目論んでいるためである。1984年には郷鎮企業で働く従業員は2800万人前後であったが、93年には1億2000万人を超えた。この数は国営部門の勤労者の数を凌駕するにいたった。このほかに、1980年代後半から、大中都市に農民が流出し始め、88年には約3000万人、89、90年は経済の引締めで減少したが、92、93年は約7000万人が出稼ぎで働くようになった。多くの研究者は2000年には離農者がさらに2億人になろうと予

想している。この大量の離農者をどこに吸収するかが大問題である。政府の目論見は、農村部内の町に吸収し、大中都市への圧力を緩和させたいという計算である。

県都の下に今日、鎮政府が1万5200、郷政府が3万3000存在している。郷鎮企業は純農村に存在するものが80%を超え、これが出す汚染物はおびたしい。これを郷鎮政府所在地の町に工業団地をつくって集中させる試みもなされ始めた。農村部にとっては、一種の開発区である。万を超える人口が集中して居住するようになれば、社会資本を整備しなければならない。

1993年10月、全国村落鎮建設会議が開催され、町造りが議論された<sup>(33)</sup>。これ以前の同年5月に、国務院は「村落と町の建設計画管理条例」を公布した<sup>(34)</sup>。このなかで、町・村落計画は県域全体の発展計画の一部であると位置づけられ、公共施設と公益事業の発展の方法が盛り込まれている。全国村落鎮建設会議はこの管理条例を全国に徹底することを目的とした。

1992年段階で、上水道ができた町は39.6%、村では10.7%、電気の方は町制を敷いている町には全部、そうでない町には92%まで入ったが、一般農村には68.7%しか入っていない。このような社会資本の状況でどのような町造りを行っていくかが問題である。同会議に提示された総方針は「統一規画、合理布局、総合開発、配套建設」(統一企画、合理的配置、総合開発、社会資本・生活関連施設の調和的発展)である。いくつかの原則は次のとおりである。

- (1) 詳細設計なしの建設は許可しない。
- (2) 総合開発の権限はすべて町村役場にある。町村役場が土地使用権に対し、独立的支配権をもつ。これを分散させてはならない。これにより乱開発を防止でき、開発の収益と町村の社会資本建設に還流することが可能となる。
- (3) 総合開発は計画的に進め、経済性を重視し、大風呂敷を拡げてはならない。
- (4) 比較的発達している町村では総合開発を住宅建設から次第に第二次、第三次産業用建物建設に向ける。工業団地を建設し、郷鎮企業をそこに



集めるべく、汎用工場、商店を建設する。

- (5) 市郊外農村の町村建設は、市の建設計画と結合させ、都市総体計画のなかに入れ、総合開発による社会資本、生活関連施設の建設を行わねばならない。

県政府指導のもとに、町役場、村役場が総合開発の絶対権限を握ることが求められている。その方法はすでに紹介したBOT方式に準じていることが知られる。

社会資本、生活関連施設建設費の調達方法は市制都市の場合とほぼ同一であるが、若干の相違点もみられる。町村の調達方法は以下のとおりである。

- (1) 省・市政府財政からの補助。湖南、福建など11省市で、毎年各々150万～300万元が支給されているという。150の町と郷があるとすれば1町村当たり1万元の支給ということである。これは雀の涙である。
- (2) 都市維持建設税。町制施行町は5%，それ以外は1%で、当該町村の収入となる専門資金である。これとは別に、国家物価局が出している都市公共設備関連規定を援用して、土木工事投資の3%か建設面積1m<sup>2</sup>当たり総合価格の5%を町村用に徴収している省や市がある。
- (3) 上記の税で市が徴収し、市が使用権限をもつ専門資金の一部を町村に回している省や市がある。遼寧省では5%，武漢、瀋陽、広州、重慶では3～7%。
- (4) 総合開発と不動産経営の収入。これを町村役場が得るために、独占的経営が必要である。将来これが最も多くなろう。この点は市制都市と同様である。
- (5) 公共施設の有償化と公益事業の価格引上げにともなう収入および公益事業付加税。
- (6) 土地開発については外資の導入も考えられている。

以上は、市制都市の場合とほとんどかわりがない。市制都市の資金調達方法を導入してきたといえる。しかしそれとは異なるものもある。それは、富裕になった農民に町に移住することを勧め、「入町料」をとる方法である。た

だの移住ではなく、町で第二次、第三次産業を興すことも奨励する。これは戸籍制度に関係する<sup>(35)</sup>。農民戸籍を非農民戸籍にかえることはきわめて難しいことは周知のとおりである。このため、実際に一部で戸籍売買が行われている。現在試みられているのは、町に農民を入れ非農業戸籍を与えると同時に、現町民で非農業戸籍者がもっているのと同様の社会保障や教育、就職の機会の資格を与えるというものである。したがって「入町料」が必要なわけである。湖南省や四川省で試みられ始めた。

町村の社会資本建設で注目しておくべきことは、いわゆる税外税がどうなるかという点である。人民公社が消滅して以後、農民は各種の「攤派」といわれる税外税をとられてきた。交通建設費、食料付加費、橋梁建設付加費など数十の項目でこれがとられてきた。1993年1月、四川省で農民の抗議運動があり、中央政府、省級政府から下される各種付加費の徴収はかなり整理された。町造り、村造りが盛んになると必ず町役場、村役場の税外税徴収が多くなる。上級政府から町村の社会資本建設に下りる補助金はわずかな額で、先にあげた資金調達の方法は、外国からの資金導入以外は現地で調達するという政策である。郷鎮企業が大いに発展してこの方面に資金を回せるころか、外資が導入できる地域以外は、自前で資金を準備しなければならぬため、社会資本建設が大いに進むとは考えられない。郷鎮企業の方からこの方面に回った資金は、1992年で9億8000万元にすぎない<sup>(36)</sup>。

## 第4節 都市社会資本建設統計分析と各級政府間の財政関係

### 1. 統計的分析

ひとつの都市が、スラムを形成することなく健全な状態で維持され発展するには、どのくらいの社会資本建設が必要かという課題はきわめて興味をそそる問題である。中国では、これまで社会資本の各分野にどれだけ投資され

表6 市制都市維持建設資金の収入源構成 (1963～86年)

(単位: 億元)

	合計	不動産税	公益事業付加	工商税付加	国の補助金	工商利潤5%税	都市維持建設税	工商所得税付加	その他収入
1963	9.95	2.83	1.99	0.76					4.37
1972	7.37								
1973	8.67								
1974	9.13								
1975	10.12								
1976	10.23								
1977	15.16								
1978	18.28								
1979	28.36				20.04	8.32			
1980	27.62				19.56	8.06			
1981	34.56				19.4	15.16			
1982	38.32		9.74	3.82	6.94	17.83			
1983	40.68		10.31	36.36	8.16	18.57			
1984	46.88		11.84	46.28	9.61	20.8			
1985	116.83		12.97				37.25	0.63	65.98
1986	144.83		15.79				45.86		83.18

(出所) 中国城市建设年鉴編委会編『中国城市建设年鉴 1986～1987』北京, 中国建築工業出版社, 1989年, 547～548ページ。

てきたかについては若干の統計がある。それを使って統計的な分析を試みる。

### (1) 都市維持建設資金収入

表6は都市維持建設資金の唯一の収入統計である。この表から次の若干点に疑問をもつ。第1は、地方、市財政で都市建設資金は一種の特別会計なのか。われわれの社会では特別会計にも、目的税がある。たとえば、道路建設のためのガソリン税などがそれである。表6をみると、ことごとく目的税である。第2に、国の補助金は1985年以後途絶えたのか否か。1979, 80, 81年の国の補助金が多いのは、公益事業付加税, 工商税付加税がいったん国に取り上げられ、補助金として下付されたからである。1982年以後は分離されている。第3に、パッケージ方式で中央や省政府のプロジェクトが市に建設さ

表7 土地使用者「一手市場」の取引面積と政府の収入

	譲渡土地数	同面積 (ha)	譲渡額 (億元)
1987	5	51.73	0.35
1990	482	948	10.5
1991		2,000 <sup>1)</sup>	
1992	3,000 <sup>1)</sup>	22,000 <sup>1)</sup>	
1993	18,274	59,008	645.2
7年合計	22,320	83,896	1,201

(出所) 1) 張之端主編『中国房地産業縦横』ハルビン, 黒竜江科学技術出版社, 1994年, 6ページ。それ以外は『房地産報』1994年8月13日, 1ページ。

表8 期限付き土地使用者譲渡面積が都市  
の非農建設用地に占める割合 (%)

	譲渡面積 / 非農建設用地
1990	1
1991	2
1992	4
1993	14

(出所) 『房地産報』1994年8月13日, 1ページ。

れる場合、そのなかに当該プロジェクトの敷地外の社会資本建設費、生活関連施設費が入っているはずである。それは都市維持建設費に入っていないのか。

以上3点の疑問は残るが、1979年以前および以後、85年以後の3つの段階で資金源に大きな特徴がある。1979年以前は不動産税と付加税が中心であった。まさに社会資本建設は「付加的」な位置づけであった。1979年から84年までは、新税の正税の収入が多くなった。1985年以後はその他収入に含まれる土地収入がとくに多くなった。1986年では57%を占める。この大部分が土地からのみの収入である。土地使用者売却は未だ本格的に出ていない時期で、土地賃貸や使用費徴収と思われる。土地使用者の競争入札制による売却は

1988年深圳から始まるが、その後の動きを表7に掲げる。1992、93年は異常な年であったことがわかる。売却面積は1992年は対前年比11倍、93年はさらにその2.7倍が売られた。1993年に使用権売却によって得られた収入が645億元である。表6の1986年の都市維持建設資金が145億元であった。実にその4.5倍である。1993年の土地売却がいかにもすごかったかは表8でもわかる。市の非農建設用地に占める売却面積は実に14%を占めた。

つまり次のように結論できよう。地方・市政府は地主として、都市維持建設資金の金脈を掘り当てた。次は、地方・市政府の分身である総合開発会社として事業体に変身し、不動産第2工場で大きく儲けることになろう。ただし、この土地不動産がらみの収入が都市の維持と建設のためにいつまでも専用資金に使われるとは考えられない。おそらく、地方・市政府がこの資金を使って他産業を興していくと考えた方がよい。企業家としての市政府の別の顔をのぞかせる。

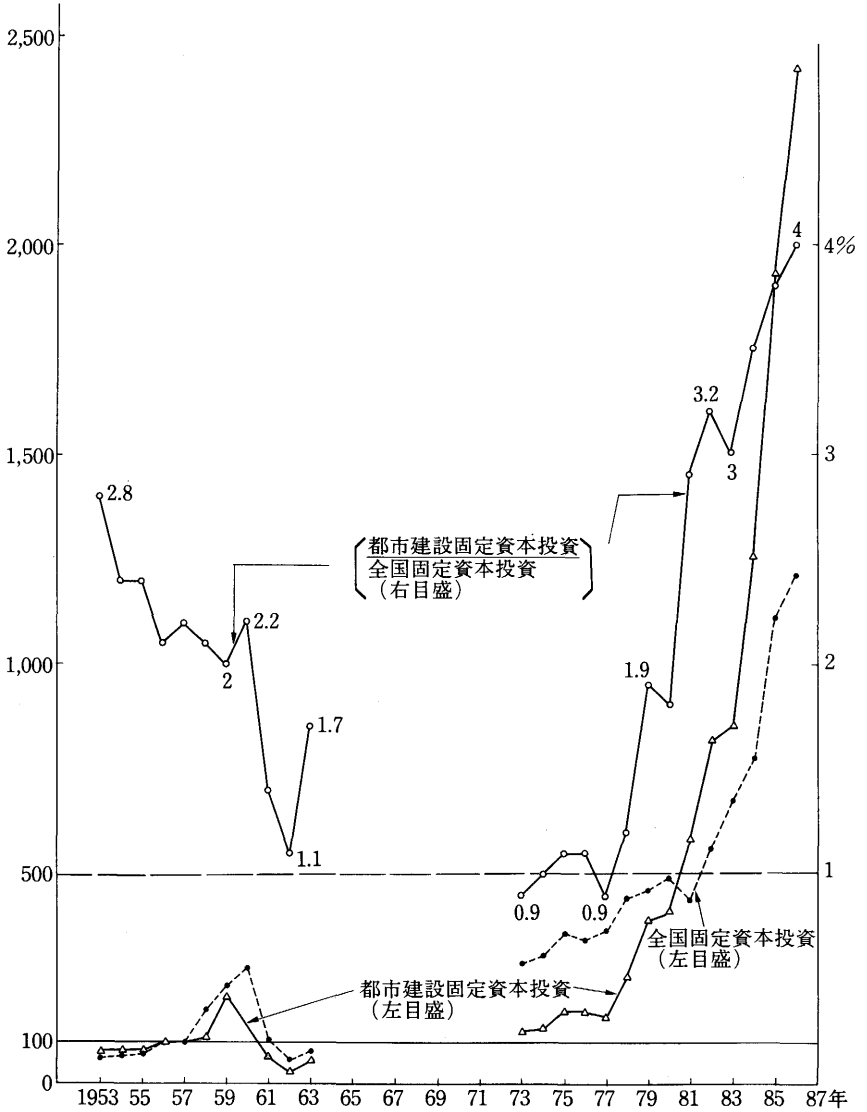
ほぼ5万ある町の建設資金はどのくらいの規模か。郷鎮企業から徴収した項目の統計がひとつ得られた<sup>(37)</sup>。それによると1992年で10億元、それ以前の10年間で総計で5億元という微々たる額である。

## (2) 市制都市の建設投資の動向

図1は市制都市の範囲ではあるが、都市の社会資本投資が全固定資本投資に占める推移をみたものである。社会資本の範囲は上下水道、道路、橋梁、洪水防止施設、バスなどの公共交通、セントラルヒーティング、緑化公園造り、環境衛生、その他となっている。都市維持のための経常支出が別にあるが、ここでは設備投資のみである。分母は国営部門の全固定資本投資を用いている。

都市建設固定資本投資と全国営部門の設備投資は1957年を100として描いた。1964～72年の統計は得られない。第1に読みとれることは、1961年以後、都市建設投資は大々的に低下したことである。第2は、1958年から79年までの21年間、都市建設投資の伸びは、常に全国有部門の設備投資のそれを大き

図1 全国国有部門固定資本投資と都市建設固定資本投資 (1957年=100) および後者の前者に対する比率



(出所) 表6に同じ, p.548より筆者作成。

く下回っている。これが反都市主義思想から出た政策の結果である。また、1970年代末、都市の荒廃を救いがたいまでにいたらしめた原因である。

第3は、1981年から都市建設投資の伸びが全固定資産投資の伸びを大きく上回り始め、とくに84年以後が著しいことである。この頃から都市の修復と建設が本格化したといえそうである。

図には、両者の比率を右目盛で示した。1962年から78年までは、都市建設投資の全国営部門設備投資に占める比率はほぼ1%である。1953年から57年までの5カ年間はほぼ2.5%で推移している。当時はそれほど都市の荒廃は指摘されていなかった。まだ自動車社会に入っていない時期である。自動車社会に突入した都市、大量消費時代に入った都市では、環境改善投資と道路整備投資が著増する。とくに後者は最も金のかかる都市再開発が必要となる。これらを考慮すると、最低5%までの投資が不可欠ではないかと思われる。

1987年以後の統計が公表されていないのが残念である。そこで、この概念と近似の資料を作成してみた。その結果を表9に示す。これまで、『中国城市統計年鑑』が6冊出版されている。ここに、各市制都市の設備投資統計が掲載されている。設備投資を生産性投資と非生産性投資とに分け、非生産性投資をさらに、住宅投資と非住宅投資に分けている。非生産性投資は、住宅投資、公益事業投資、市民サービス所、ホテル、娯楽、都市交通建設、保健衛生、体育、社会福祉事業投資、教育文化、芸術、マスコミ投資、科学技術研究、技術サービス、金融保険、政府機関団体屋舎投資などが入る。都市社会資本のみを分離することができないので、非生産性投資が全設備投資のなかでどのくらいになっているかを算出した。

表9の計画会議列席有資格都市から唐山市までは、最も都市建設が進んでいる都市である。下の4つの人口規模別グループは、都市人口規模別の都市で差があるか否かをみようとして、各大地方区（東北地方、華北地方など）から4つの人口規模グループのなかの都市を取り出し、全7大地方区合計で算出した。北京市が1984、85年と40%以上も出ているのは巨大なオフィスビルの建設ラッシュが統計上に表れたものと思われる。上海市は1992年以後もこ

表9 市区の固定資本投資に占める住宅投資を除いた非生産性投資の比  
(%)

	1984	1985	1987	1990	1991
全市制都市	23.5	26.1	17.3	14.7	14.4
計画会議列席有資格都市			22.5	17.7	18.1
14沿海開放都市			19.6	15.3	14.3
4 経済特区			22.7	12.8	13.8
北京市	44.2	42.9	34.3	43.1	18.4
上海市	14.9	18.7	19.7	18.3	17.3
天津市	23.7	20.8	17.4	8.4	7
唐山市	15.8	18.4	9.7	7.4	16.5
100万人規模7都市	31.8	10.5	18.6	14.5	17.4
50万人規模7都市	18.9	28.2	12.3	12.2	8.5
20万人規模7都市	18.6	22.3	10.8	14	10.5
5万人規模7都市	8.5	16.7	6.5	9.7	9.6

(注) 1984, 85年は全民所有制分野。1987年以降は全部門の市区内のみ。市区内の農民が行う集団所有制, 個人の投資は含まず。下段4行は, 東北地方から遼寧省, 華北地区から河北省, 華東地区から江蘇省, 華中地区から湖南省, 華南地区から広西省, 西北地区から甘肅省, 西南地区から貴州省を選んだ。1991年の人口数が各々100万, 50万, 20万, 5万に近い都市を選び, 当該市にない場合は隣接省からとった。

(出所) 国家統計局総合司編『中国城市統計年鑑』北京, 中国建築工業出版社, 1985年, 86年, 88年, 91年, 92年版の固定資産投資の項より算出。

の比率は伸びると思われる。唐山市のようにいったん壊滅し, 更地に計画的に社会資本も生活関連施設も建設したところは, この比率はあまり高くないと読めるかもしれない。

4つの人口規模別都市グループで, 規模が小さい都市ほどまだ社会資本建設を本格的にやれる段階に入っていないと想定していたが, 20万人規模以上の都市では最先端の都市とこの面では変わらないことがわかる。非生産性関連施設の投資はこのレベルでも盛んに行われているとみた方がよい。5万人規模都市になるとこの比率はぐっと低下する。どうやら, 5万から20万人の都市の間のどこかに, 非生産性施設の建設の差が出ていることが読みとれそうである。これが1990年の段階では, この線がもう少し下り, たとえば5万人規模都市まで下りている可能性は十分ある。



表10 市制都市社会資本固定資産投資構成比

(%)

	上水道	下水道	交通関係			環境関係			緑化公園	その他
			道路	橋	バス	ガス	環境 ゴミ衛生			
1953	16.2	20.2	47.6	24.3	6.2	17.1	2.1	2.1	3.5	10.6
1957	27.1	14.4	38.2	21.3	3.5	13.4	1.1	1.1	3	16.2
1960	25.8	5.3	44.3	28	5.5	10.8	2.8	2.8	4.1	17.7
1963	24.7	9.6	54.6	24	5.9	24.7	4.2	4.2	1.5	5.4
1973	26.6	6.2	36.3	19.6	2.8	13.9	3	3	3.1	24.8
1975	36.6	5.4	32.7	10.3	7.4	15	7.3	7.3	2.7	15.3
1980	22.8	11.3	35.3	19.3	4.4	11.6	8.2	6	2.2	4.6
1985	12.6	8.7	36.5	22.8	6.3	7.4	16	12.9	3.1	5.2
1986	17.8	7.5	32.6	18.5	7.1	7	19	15.6	3.4	4.2

(出所) 表6に同じ, 549ページ。

各々の都市の事情で大きく異なるが市制都市全体の平均では、都市建設投資の全固定投資比は7%というのがひとつの目安となっている<sup>(38)</sup>。もしこれが実現できるとしたら、市制都市の改善は急速に進むと思われる。

都市社会資本の項目別投資の数字が得られるのでその構成比を算出してみた(表10)。交通関係と環境関係は筆者がまとめたものである。交通関係と上水道関係が圧倒的に高い構成比を示している。今後は下水道や環境整備投資が進むと思われる。

### (3) 市財政制度と社会資本建設

この問題を整理するのはかなり難しい。それは中国財政制度の複雑性にある。とくに各級政府間財政関係をときほぐすのが難しい。日本の道路建設や市街地近代化工事のように、中央、地方自治体、受益者の3者で一定の負担割合が決められ、事業が執行されるような制度があるのかどうか。社会資本建設のための起債権が市政府にあるのかどうか、特別会計制をとっているのかいないのかについてはなかなか判明しない。本章でいえることは、1970年代末のパッケージ方式による中央からの建設に代わり、都市建設目的税と不

動産開発経営収入による市総合開発会社が主体になりつつあること、とりわけ、80年代末からは後者が中心になることまでである。

この2項目について、バブル経済以前の1991年の統計が若干えられるので引用する<sup>(39)</sup>。

「1991年の全国の都市の土地使用税は31億7000万元、家屋税収入37億2000万元、建物取引契約税1億8700万元、不動産開発企業の法人税20億4500万元、これらで当年の財政収入の2.3%に相当する。総合開発を通して、実物地租形式で市に貢献した部分は全都市建設費の3分の1(60~70億元)に及ぶ。これらすべてで、150億元以上となろう。沿海の商品経済が発達している都市の不動産開発業が生み出す財政への貢献は一層高い。広州市の1991年の不動産開発業者からの税収は当年市財政収入の4.55%に達した。深圳市ではこの数年14~18%になっている。」

この引用中にある「実物地租」形式の収入というのは、外国人用マンションやオフィスビルを建設させるのと抱き合わせで庁舎をきわめて低価格で建設させるとか、団地建設と道路建設とを抱き合わせにし、後者をただで建設させるなどの類である。深圳市の数字が事実とすると、香港の財政収入構造に近づいている。香港の1970年代の財政収入の4分の1以上は、政庁の土地公社の不動産開発、販売による収入であった。

## おわりに

1950年代から1990年前後までの40年間にわたる中国の都市政策、都市計画と受け皿づくりの社会資本建設の方法について鳥瞰した。次の7項目が結論として得られた。

第1に、当初は工業プロジェクトとパッケージで、社会資本投資と生活関連施設建設費が政府から支給され、建設された。しかし、一部のローカルコストを市が支払わねばならず、むしろ既存都市がその負担にあえぐ現象さえ

発生した。これに対し、新工業プロジェクトは既存都市の「飛び地」となった。

第2に、1950年代の都市計画はこの新工業プロジェクトの遂行のために作成されたものである。つまり、新工業プロジェクトが都市全体より優位にあった。

第3に、1960年以後、厳しい国内外の状況のなかで、反都市主義思想が支配的となり、都市は著しく荒廃した。

第4に、1978年から80年にかけてが都市政策の転換期であった。それは工業建設プロジェクトが都市に優先するという位置づけを逆転させ、都市建設計画のなかに建設プロジェクトが従属するという考えになり、都市計画が一斉に作成されるようになった。その基本方針は、大都市の抑制と小都市の発展である。これは反都市主義思想時代から継承されている。

第5に、都市計画は1990年代に入り、小都市・町レベルまで入り込み、今日では村落計画と結合しつつある。

第6に、都市の土地の有償制を導入し、市政府が独占的地主となって、土地税と土地所有権の売買、さらに、政府公社に相当する総合開発会社を設立し、土地開発に乗り出した。土地税と不動産開発業が市政府に徐々に大きな収入をもたらす始め、あたかも金の脈脈を探しあてた感がある。市政府は今や地主と不動産業者に転化しつつある。この方法で都市整備が急速に進んでいる。

第7に、都市に投資される設備投資に対し、最低その5%以上の都市社会資本建設が必要であると思われる。それは車社会に入りつつあること、大量消費時代に入り、都市汚染が著しく進み始めたこと、旧社会から継承した古びた旧市街区の再開発が緊急に必要なことによる。

〔注〕 \_\_\_\_\_

- (1) 中国の都市、都市人口の概念はかなり複雑である。詳しくは拙稿「中国の都市化と都市化構造」(『アジア経済』第36巻第5号, 1995年5月)を参照のこと

- と。ここでは、「都市」という場合、市制都市と町制施行町をさす。統計が比較的そろっているのは市制都市までである。「町」という場合は町制施行町をさす場合と町制を施行していない集鎮 (market towns) までを入れる場合がある。また、都市人口にはかなりの農業人口が入っているので、正確を期すためできるだけ非農業人口統計を用いた。ただし、町制施行町はこの分離ができない。
- (2) 以下の部分は曹洪濤・儲傳享主編『当代中国的城市建设』北京，中国社会科学出版社，1990年，第2章による。
  - (3) 同上書，52ページ。
  - (4) 同上書，58ページ。
  - (5) 同上書，49ページ。
  - (6) 北京建設史書編輯委員会編『建国以来的北京城市建设』北京，1986年，205ページ。
  - (7) 『城鄉建設』1993年第8号，16ページ。
  - (8) 曹・儲主編『当代中国的…』101ページ。
  - (9) 同上書，102ページ。
  - (10) 城鄉建設環境保護部「關於加強県鎮規画工作的意見」(中国城市建设年鑑編委會編『中国城市建设年鑑 1986~1987』北京，中国建筑工業出版社，1989年) 17~19ページ。
  - (11) 城鄉建設環境保護部・国家計画委員会「關於加強城市規画工作的幾点意見」(同上書) 21ページ。
  - (12) 『新華月報』1993年第7号，90~91ページ。
  - (13) 中共中央「批転《關於加強城市規画工作的意見》的通知」(中国城市建设年鑑編委會編『中国城市…』) 6~12ページ。
  - (14) 同上論文，9ページ／国家計画委員会・国家基本建設委員会・財政部「關於頒發47个城市試行從工商利潤中提取百分之五作為城市維護和建設資金的有關規定的通知」(同上書) 123~124ページ。
  - (15) 国家計委・国家建委・財政部「關於頒發工業比較集中的県鎮開徵公用事業附加稅的幾項規定的通知」(同上書) 121~122ページ。
  - (16) 国家城市建设總局「關於加強市政工程工作的意見」(同上書) 37~40ページ。
  - (17) 「國務院批転全国城市規画工作會議紀要」(同上書) 14~17ページ。
  - (18) 同上書，124ページ。
  - (19) 「中華人民共和國城鎮土地使用稅暫行條例」／中華人民共和國建設部体改法規局編『1949~1983 中華人民共和國建設法規匯編』北京，中国工人出版社，1989年，1343~1344ページ。
  - (20) 張元端主編『中国房地產業指南』ハルビン，黒竜江科学技術出版社，1991年，135ページ。
  - (21) 同上書，138ページ。

- (22) 同上。
- (23) 中国城市建设年鉴編委会編『中国城市…』16ページ。
- (24) 沈建忠・陳懋錫・錢衛忠「城市住宅建設」(同上書)141ページ。
- (25) 建設部「關於頒布城市綜合開發公司資質等級標準的通知」(中国建築年鑑編委会編『中国建築年鑑 1990～1991』北京, 中国建築工業出版社, 1992年)21ページ。
- (26) 周于峙「總結經驗 深化改革 加快房地產業的振興發展」(建設部弁公庁編『中華人民共和國建設部文獻匯編 1991～1992年』北京, 改革出版社, 1993年)1072～1073ページ。
- (27) 同上書, 1071ページ。
- (28) 『房地產報』1993年10月9日。
- (29) 建設部「關於印發城市道路當前產業政策實施弁法的通知」(建設部弁公庁編『中華人民共和國…』)937ページ。
- (30) 中国城市建设年鉴編委会編『中国城市…』37～40ページ。
- (31) 『新華月報』1992年第7号, 56～60ページ。
- (32) 『城鄉建設』1993年第11号, 22～26ページ。
- (33) 同上誌, 1993年第12号, 6～12ページ。
- (34) 同上誌, 1993年第9号, 4～7ページ。
- (35) 同上誌, 1994年第7号, 5ページ。
- (36) 同上誌, 1994年第12号, 13ページ。
- (37) 同上誌, 1994年第12号, 11ページ。
- (38) 同上誌, 1994年第4号, 18ページ。
- (39) 周「總結經驗…」1073ページ。