

第2章

上海の都市政策と都市建設

はじめに

現在、上海では産業構造の転換を進めるため、大規模な都市開発が進められている。浦東新区や既成市街地の開発が急速に進展し、内環状線などの道路をはじめとする都市基盤が整備されつつある。土地利用計画についても、市中心部における商業用地の開発とそれにともなう住宅や工場の郊外への移転、近郊農村での工業団地開発と農地の遠郊への移転など、大きな変化がみられる。

そこで本章では、まず改革・開放政策を推進する中国のなかでの上海の位置づけ、その発展戦略と都市計画について考察する。次に都市開発の観点から財政問題について分析を行う。さらに市西部の外資導入による既成市街地の開発・再開発について考察する。最後に市から区への権限委譲による市街地再開発の促進、上海市の土地・建物の直接管理政策など、開発の構造について土地・住宅政策、都市計画の側面から分析し、上海の都市建設の課題を明らかにする。

第1節 上海市の発展戦略

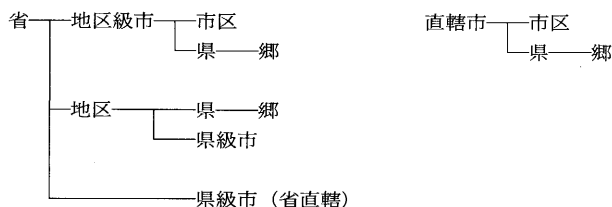
1. 中国の経済改革における上海の位置づけ

上海市は、中国の全人口の4割が住む長江流域⁽¹⁾下流のデルタ地帯に位置する。長江デルタは江蘇、浙江を含む中国最大の沿海開放区地帯であり、この地域の主要都市である直轄市・上海と13の地区級市（無錫、寧波、舟山、蘇州、揚州、杭州、紹興、南京、南通、常州、湖州、鎮江、嘉興）のGDPは全国の6分の1を占める⁽²⁾（図1、図2参照）。

上海市は従来、中国国内において工業生産部門をリードしてきた。しかし非効率な国営企業の多さ、設備技術の更新などの問題から、1980年代には非国営部門の躍進した地域に追い上げられてきた⁽³⁾。しかし1990年代に入って、土地を資本に外資を導入して既成市街地内の開発区や浦東新区の大規模な開発、都市改造を行い、第三次産業への産業構造の転換を進めている。上海市は海上・河川・鉄道交通網の接点としての地の利や、中国の他地域を圧倒する人的資源を生かし、国内市場の流通・金融拠点として再生しつつある。

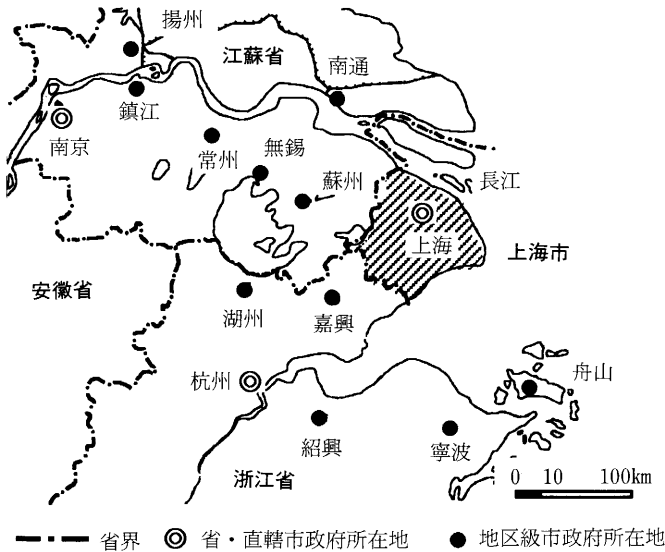
さらに上海市は、「龍の頭」として、国内の流通・金融拠点から、中国を代表する国際貿易、金融のセンター⁽⁴⁾として発展し、長江デルタから内陸へと開発を進める橋頭堡となることを期待されている。

図1 行政区域概念図



（出所） 中国民政部「中華人民共和國行政区划簡冊」北京、中国地図出版社、1994年などより筆者作成。

図2 長江三角洲の主要14都市



(出所) 地図出版社編『中華人民共和国地図』北京、中国国際書店、1984年
を基図に筆者作成。

上海市、浦東新区の開発は中国の経済改革の戦略にとって失敗の許されない主戦場といえよう。このため計画的な人材の登用が図られている。国家主席・総書記になった江沢民（元上海市市長・党書記）をはじめ、金融担当の副首相になった朱鎔基（元上海市市長・党書記）、工業担当の副首相呉邦国（前上海市党書記）、黄菊中共中央政治局員（前上海市市長）など主要人物が上海市の市長、党書記を経て中央の要職に就いていることから中国の経済改革における上海の重要性がうかがえる。

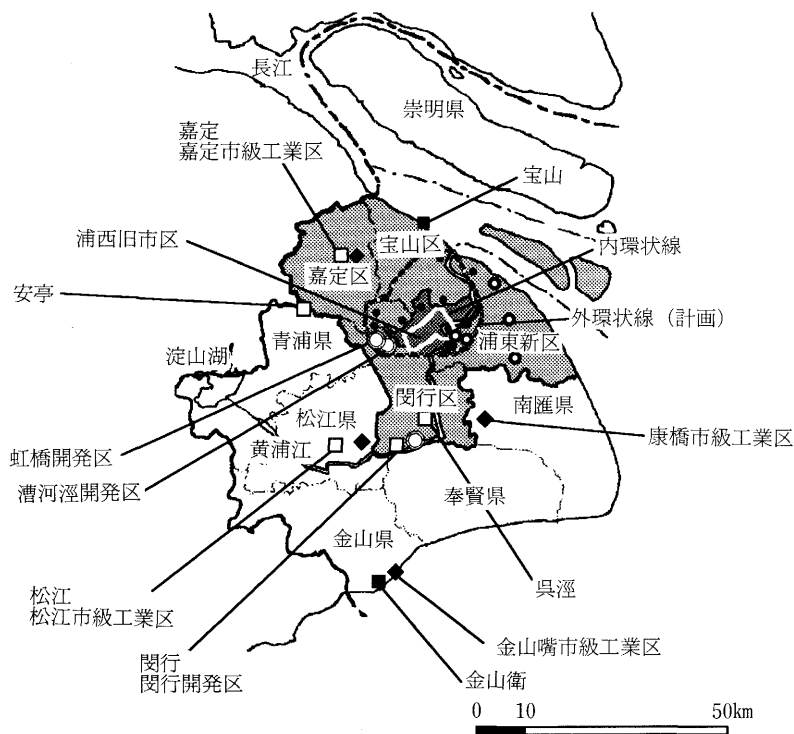
2. 都市計画の沿革

(1) 上海の都市計画、1950～80年代

新中国誕生後、1953年にソ連の専門家の影響を受け「上海市都市基本計画

構想図」(中国語原文では「上海市城市総体規劃示意图」,以下,中国語原文はかっこ内に表記)が作られた⁽⁵⁾。当時の都市計画は旧市街を単一の核として,工業区を呉淞に,化学工業などの環境汚染の恐れのあるものは桃浦工業区に配し

図3 上海市全図



市区の拡張

- 1992年末
- 1955年(浦西旧市区)

各年代の主要な開発拠点

- 1950年代
 - 近郊工業区
 - 衛星都市
- 1970-80年代
 - 新衛星都市

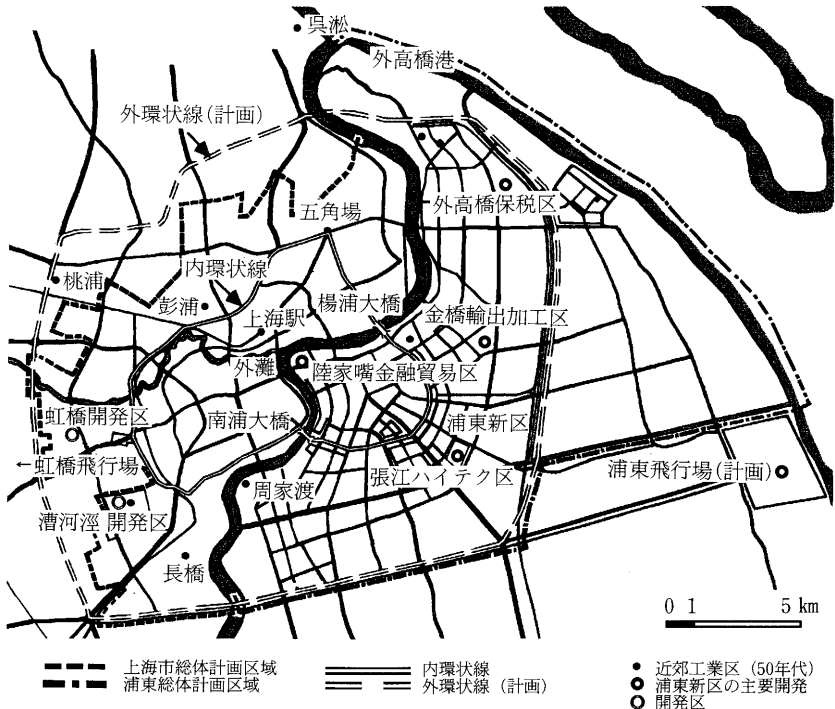
- 1980-90年代
 - 浦東新区の主要開発
 - ◎ 開発区
 - ◆ 市級工業区
 - 内環状線
 - 外環状線(計画)

(出所) 上海市総体規劃図および浦東新区総体規劃図を基図に筆者作成。

た。この頃の上海市の行政区域は、旧上海市と租界を合わせた618km²であった。しかし1956年以降、経済発展とともに拡張が必要となり、58年、主に副食自給のため、上海市に隣接する江蘇省の県を編入して6185km²に拡大し、ほぼ現在の行政区域が確定した。その後1980年代後半まで市区の拡大は抑制され、郊外の市街化は抑えられてきた。

1959年には「大都市の規模を抑制し、中等都市を合理的に発展させ、小都市を積極的に発展させる」という都市建設方針に基づき、桃浦、彭浦、漕河涇、北新涇、五角場、長橋、周家渡、慶寧寺、呉淞などの都市中心から15km圏に近郊工業区とそれに隣接する近郊新居住区を計画した。また閔行、呉涇、

図4 上海市中心市街図（外環状線内）



（出所） 上海市総体規劃図および浦東新区総体規劃図を基図に筆者作成。

嘉定、安亭、松江などの5衛星都市が次々と開発された（図3、図4参照）。

こうして上海の都市構造は単核都市から、多極複合都市となった。さらに1970年代、80年代には、上海の南北の海浜に金山上海石化総廠を核とした金山衛と、宝山鋼鉄総廠を核とした宝山の新衛星都市が前後してつくられた。

しかしこれらの都市開発の多くは、各地域、各部門の縦割りの事業計画のもとに行われた。そのため、都市基盤、公共施設が都市全体に計画的に整備・配置されず、生活関連施設も少なかった。また用地確保の面でも、生産関連部門による過度の土地収用が行われるといった弊害が起こった⁽⁶⁾。

近郊工業区に隣接する近郊新居住区や衛星都市の住宅地は、都市人口を郊外のニュータウンに定住させることを目的として開発されたが、商業・公共施設が十分でなく、市区との交通の便も悪かった。さらに就業・教育・医療などをはじめとするさまざまな社会保障を規定する戸籍の面でも、上海市区の都市戸籍から近郊県のものに変更されることから、転出する住民が少なく発展は緩慢であった⁽⁷⁾。

(2) 上海市都市基本計画

文化大革命による停滞の後、都市計画関連法制度の整備が進み、1990年には都市計画法（「城市規劃法」）が施行され、マスタープランと地区詳細計画を柱とする都市計画が法制化された。中国共産党第11期中央委員会第3回全体会議以後、上海市の都市基本計画の作成が開始され、1986年に上海市都市基本計画案（「上海市城市総体規劃」）が国務院で承認された。

1983年には上海市共産党委員会常務委員会拡大会議において重点改造・建設の決定がなされ、上海市中心より4～5 km圏内の新上海駅、漕溪路、肇嘉浜路、四平路などが重点改造・建設地区とされた。新上海駅への移転後の旧上海駅周辺、四平路などの地区は、近年の都市再開発の主要地区となった。また1984年には上海経済発展戦略要綱（「上海經濟發展戰略彙報提綱」）において浦東地区の開発についての言及がなされた。

(3) 浦東新区都市基本計画

国務院は1990年に浦東の開発を決定する。1991年には浦東新区都市基本計画が完成し、陸家嘴金融貿易区（陸家嘴—花木分区）、金橋輸出加工区（慶寧寺—金橋分区）、外高橋保稅区（外高橋—高橋分区）をはじめとする輸出型・ハイテク産業を誘致し、金融流通センター機能を備えるための計画が定められた。

その後すでに都市化している黄浦区・楊浦区・南市区の黄浦東岸の浦東部分と川沙県、上海県三林郷を併せて、1992年に浦東新区が成立した。浦東新区は面積552km²、人口138万8200人で上海市全市人口の10%⁽⁸⁾を占めることとなった。

2000年には浦東新区は国民総生産、都市化面積、業務空間面積において上海市の25%を担い、全市予想人口1350万人のうち200万人を居住させることが計画されている⁽⁹⁾（図4参照）。

(4) 市区の拡大

新中国成立後から1970年代後半までは社会主義中国の建設のために極端な生産第一主義路線が堅持された。その結果、市街地にあたる市区の拡大は抑制され、人口増加に見合う都市住宅が建設されなかった。加えて、文革中農村に下放されていた青年たちの都市への還流による都市人口の増大などのため、都市の住宅不足が急速に進行した。また1980年代には経済改革による産業活動の活発化にともない、生産用地が逼迫した。同時に住宅建設についてみれば、経済改革以後、企業が自らの生産補助用地を整理し、住宅を建設することが盛んに行われ、都市内の未利用な土地は開発しつくされたと思われる。

こうしたなかで、都市近郊では農民が離農して住宅・工場・倉庫を建設し、個人や法人に賃貸・売却したり、農工連合企業設立の名目での土地の売買行為が行われた⁽¹⁰⁾。このようにして都市近郊は行政区域としては市街地と定められなかったものの、実質的な近郊県（農村）の都市化が進行していた。しか

し実質的には都市化していても行政面では、近郊県に属することで、経済発展、都市開発を行う際に大きな障害となっていた。

これに対応すべく1980年以降、市区の拡大が行われ始め、近郊新居住区の既成市区への編入と衛星都市に対する区制施行が始まる。1984年には近郊工業区の五角場、北新涇などの郷の一部が市区に編入された。しかし、農村経済組織はそのまま残され、行政管理の面で新たな矛盾を生むこととなった。一方、1986年には衛星都市のひとつである呉淞区と宝山区が合併し、宝山区が作られた。

さらに1992年浦東新区の誕生とともに、都市化を促進するため、市区が拡大された。市区縁辺の近郊県の郷が市区に編入され、衛星都市を核とする嘉定県が嘉定区となった。また閔行区と上海県が合併し、より大きな閔行区がつくられた。

こうして上海全市の北側すべてが市区となった。これは、経済活動と都市開発の活性化を考慮し、当面は都市化を想定しない部分までもを含めてすべてを市区として都市行政下においた点で、従来の都市抑制政策を覆すものである。

3. 1990年代後半の発展戦略

黄浦江西岸の既成市街地である浦西地区の上海市都市基本計画と浦東新区都市基本計画は、上海市の産業構造を計画経済下の国営セクター中心の工業基地から、第三次産業へシフトし、陳腐化した第二次産業、都市基幹施設を更新する目的をもっている。

上海市都市基本計画と浦東新区都市基本計画の計画区域は、外環状線で囲まれた地域とほぼ同一であり、この区域の中心部は第三次産業、縁辺には郊外団地が建設された。工業用地は近郊に移転が進められ、鉄鋼、石油、エネルギー・プラントは港湾設備の拡充が可能な海浜に配置した。

2つの都市基本計画と市区の拡大、土地有償使用制度を利用した既成市街

地や近郊県での開発の促進によって、上海市の開発戦略は市場化に本格的に対応するものとなった。

まず浦東新区と浦西を貫く環状線道路の整備が重点的に行われ、1994年に高架道路である内環状線が全線開通、95年には地下鉄1号線が開通した。また、衛星都市への高速道路網の整備も進められている。

これによって都市の開発拠点は浦東新区と虹橋、漕河涇、閔行の3開発区だけでなく、全市に拡大し、既成市街地の商業用地への再開発や近郊の工業団地開発などが行われた。都市内の工場は近郊の工業用地に移転し、近郊農地についても遠郊に移し、集約化が図られている。これら既成市街地の再開発と近郊の工業団地開発については第4節で述べる。

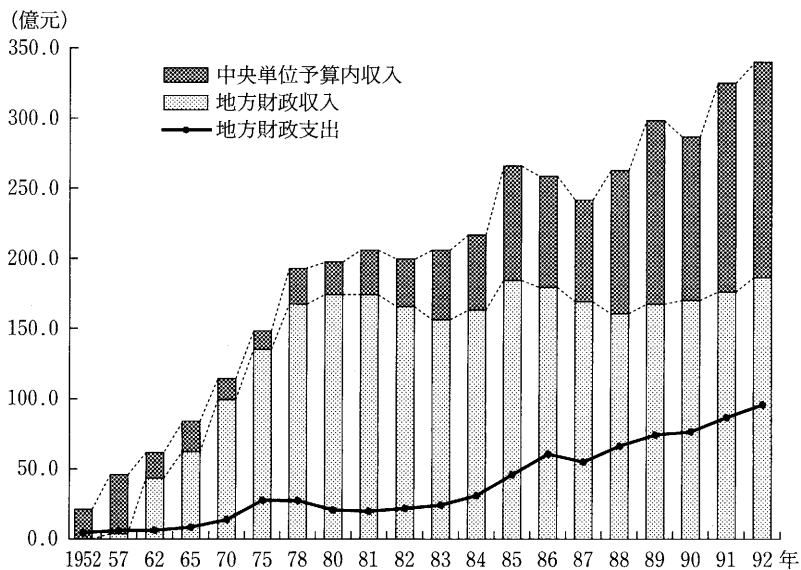
1994年には、「21世紀に向けた上海発展戦略」（「上海邁向21世紀発展戦略」）研究が開始された⁽¹¹⁾。金融・流通センターの形成、既成市街地の業務機能強化、住宅建設の促進とそのための深水港、国際空港、都市内高速交通網の整備などが計画されている。また上海市では今後環境保護のための多くの投資が必要と思われる。そのガイドラインとして、1992年には主要な環境保護計画である「浦東新区環境保護規劃」、「上海市中心城分区環境保護規劃」、「県環境保護規劃」、「国土規劃—生態環境編」が立てられ、「上海市総体規劃—環境編」などの準備も進められている⁽¹²⁾。

第2節 上海経済と都市開発

1. 財政構造

上海市の財政収支を図5に示した。中央単位予算内収入と地方財政収入を合計したものが市の全収入である。図5から明らかなことは、上海市の財政収入に対する地方財政支出の割合が非常に低いことである。上海市の財政収入は1992年で340億1300万元であるのに対し、地方財政支出は94億9900万元で

図5 上海市財政収支



(出所) 上海統計局編『上海統計年鑑 1993』北京, 中国統計出版社, 1993年, 55ページ。

表1 都市別財政収支

(単位: 億元)

都市名	年	地方財政収入	地方財政支出	支出/収入(%)
上海市	1989	166.56	73.31	44.0
	1992	185.56	94.99	51.2
北京市	1989	71.00	59.50	83.8
	1992	80.30	71.70	89.3
天津市	1989	46.49	39.26	84.4
	1992	63.05	46.52	73.8
広州市	1989	47.23	25.41	53.8
	1992	52.92	33.79	63.8

(出所) 中国経済年鑑編輯委員会編『中国経済年鑑 1990』北京, 経済管理出版社, 1990年, VI—5, 10, 59, 145ページ/同編『中国経済年鑑 1993』北京, 経済管理出版社, 1993年, 352, 353, 356, 358, 407, 482, 483ページ。

あり、全収入に対する支出の割合は27.9%にすぎない。地方財政のみをみても、その他の都市に比べて、収入に対する支出の比率は非常に低い。都市別に比較したものが表1である。中国には3つの直轄市があるが、それらを比較すると北京市では1992年には地方財政収入の89.3%が支出されており、天津市の場合も73.8%となっている。近年、経済成長のめざましい広州市でも63.8%であるが、上海市では1989年に44%であったのが、92年によりやく51.2%まで増加したにとどまっている。これは中央への上納比率の違いによると考えられる。従来から上海市の財政収入の大部分は中央財政に上納され、赤字地区に再配分されていた⁽¹³⁾。地方への権限移譲と経営請負制の導入により、上納比率は変化してきたものの依然として上海市の中央への上納負担は大きい。

さらに地方財政収入の内訳について図6に示した。財政収入の主要なものは地方企業収入と地方税収入である。経済改革以前には国営企業の利潤のうち規定で留保するもの以外はすべて政府へ上納していた。しかし経済改革によって企業自主権が拡大し、各企業が利潤から固定した比例税を政府に納める「利改税」という方式に変化した⁽¹⁴⁾。このため地方財政収入の構成が、1985年には地方企業収入主体から地方税収入主体へと変化した。

2. 社会資本整備と財源

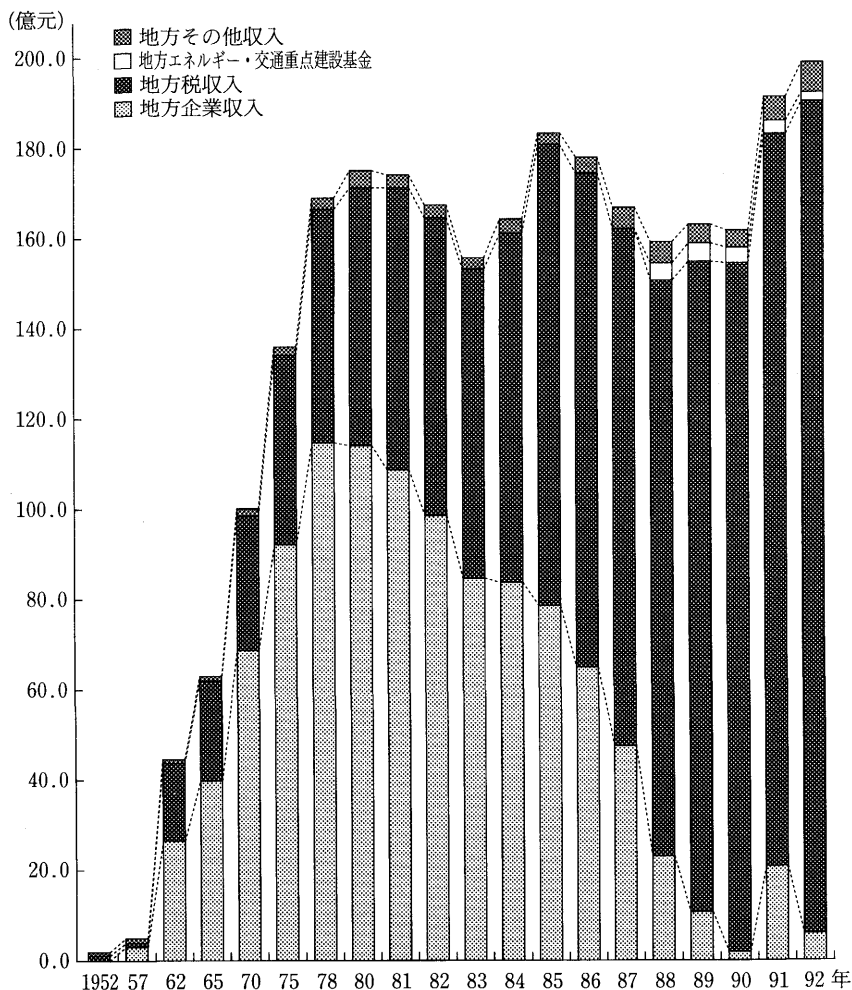
図7に示すように、社会資本整備の財源をみると国の支出は電力開発、運輸に使われ、火力発電所、外高橋港、電話網整備などが行われている。上海市の地方財政支出は公用事業（市内のバス、水道・ガス・電気事業）、市政建設（都市内道路、橋梁、下水、汚水処理）に使われ、市内道路網、電話、電気、ガス、水道などのインフラの整備が進められている。

こうした財源として土地使用権売買による収入、企業からの所得税の増収が期待されている。また都市基盤整備については外資も導入して建設していく方針が定められ、1990年には「外国企業投資による区域開発経営暫定規則」

(「外商投資開発経営成片土地暫行管理辦法」) が制定された。

市場經濟制度の導入によって財政から企業への投資や農作物の買取りへの支出が激減した。このため上海市の固定資産投資総額に占める財政投資資金

図 6 上海市地方財政収入



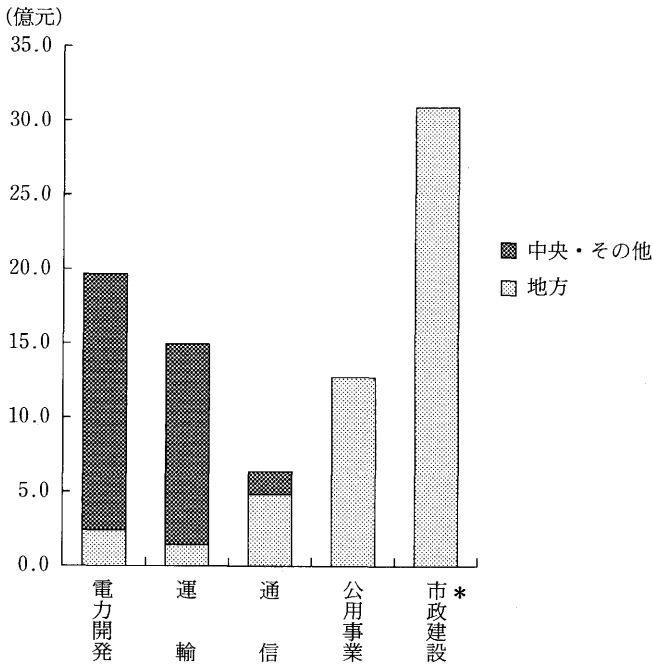
(出所) 図 5 に同じ。

は8%に減少し⁽¹⁵⁾、財政は公共サービス部門に振り向けられるようになった。図8にみられるように地方財政支出に占める都市建設・維持関連支出が大きく伸びている。その内訳は図9にみられるように住宅建設、道路建設、環境維持に重点が置かれている。また土地使用权の譲渡によって得た外資で社会資本整備が行われたことが指摘できる。

3. 住宅建設資金

計画経済下では都市住宅は公有賃貸住宅として財政によって建設、維持管

図7 上海市都市基盤整備投資



(注) * 市政建設に住宅建設投資は含まれない。

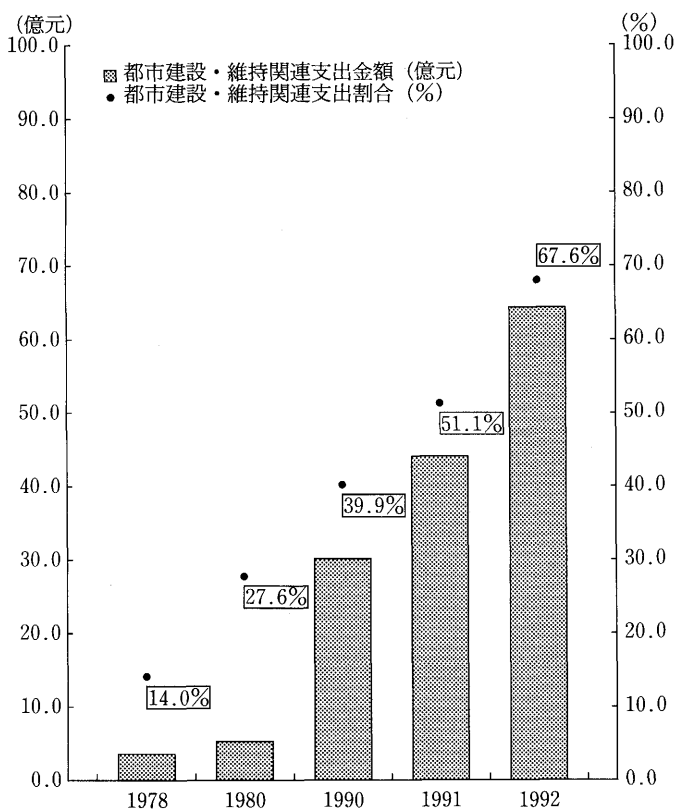
(出所) 図5に同じ、380ページ。

理された。これらの公有賃貸住宅は給与住宅として非常に低い家賃であったため、財政負担が膨らんだ。

近年の都市住宅制度の改革によって、住宅建設資金は財政・企業による給与住宅への補助金から、個人資金が中心となっていく。

上海市でも持ち家助成を推進し、公営住宅を縮小して政策家賃から原価家

図8 上海市地方財政支出に占める都市建設・維持関連財政支出

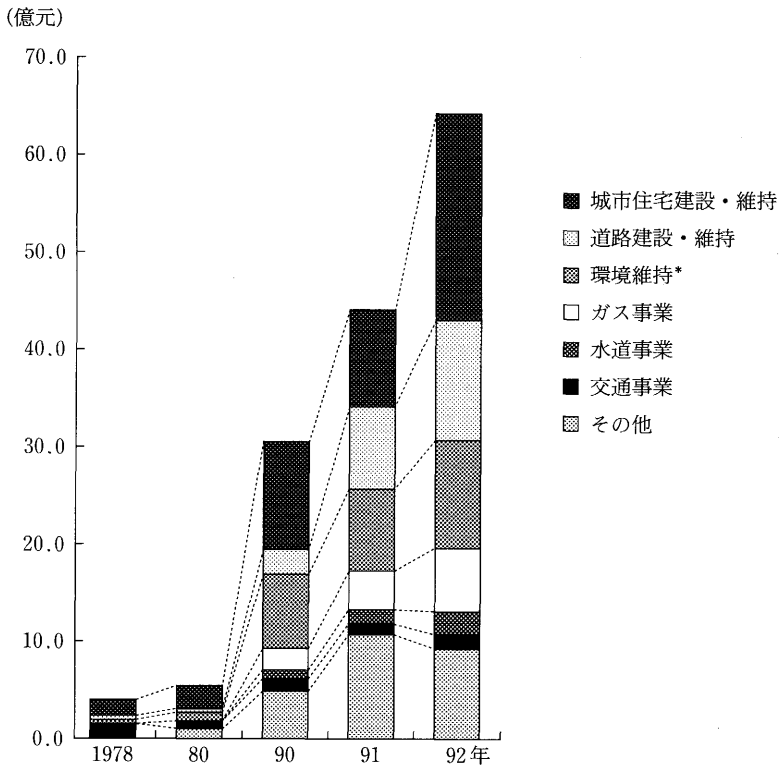


(出所) 図5に同じ、57ページ。

賃へと移行させる住宅政策がとられ、公的援助は、低所得者に対するものなどに限定していく方針である⁽¹⁶⁾。

これらを実現するために、住宅金融の整備が進められ、公共賃貸住宅入居に際しての住宅建設債券の購入、公有住宅の居住者への売却などが行われている⁽¹⁷⁾。

図9 上海市都市建設・維持関連財政支出内訳



(注) * 環境維持は排水、污水、環境衛生、緑化、環境保護補助資金の項目の総計。

(出所) 図5に同じ、57ページ。

第3節 都市開発の構造

1. 土地の国有化と有償使用

まず、上海市が行っている都市経営の基盤をなす土地政策について考察を行う。上海市の場合は第1節でも述べたとおり、国内外の開発拠点として、中国のなかでもとりわけ都心部の地価が高く、土地有償使用の収入を担保とした投資環境・基幹施設の整備、住宅や工場の郊外や近郊への移転保障が容易であった。

中国は土地を資本に外資・外国技術を導入する政策を推進してきた。こうした土地の有償使用の対象地域は、新規に開発される経済特区や経済開発区に始まり、既成市街地、さらに郊区へと拡大された。従来はこのような方法は法的にも不可能であったが、経済特区での外資合弁と農村での小作料など借地料の是認⁽¹⁸⁾により、土地の有償使用を制度化することとなった⁽¹⁹⁾。

こうした状況のもとで、各地での経験をふまえ、上海市が外資を導入した既成市街地の再開発により、これまでの都市開発をさらに進めることとなったのである。土地公有制下にあつて、その実体が崩壊する前に、公的主導による土地の使用権販売に踏み切ったのである。

土地使用権の有償譲渡は土地の開発利用を原則としている。土地使用権と建物所有権が一体として扱われ、土地使用権の購入者には契約に基づく開発の義務があり、違反した場合には罰金および土地使用権の回収などが課せられる。また転売についても、開発が終了した後でなければできないとされている。開発計画における建築物の用途、容積、形態は「コントロール性詳細計画」(「控制性詳細計画」)によって規制される。こうした土地利用の原則は、1994年の「都市不動産管理法」(「城市房地產管理法」)によって法制化された。

2. 上海市による土地・建物の直接管理と区・県への権限委譲

上海市の土地・建物管理の特徴は、市が直接管理する住宅・事務所などの直接管理率が全国に比して高いことである。1983年の住宅の直接管理率は全国平均が25.5%のところ上海市は90.5%にも及ぶ⁽²⁰⁾。これは上海市の建物の多くが革命以前からのストックで、革命後、既成市街地の住宅ストックをはじめとする建物の多くが公有化され、統一的に接収されたことに起因すると考えられる。

現在、こうした土地・建物管理の権限は市から区へと委譲された。住宅をはじめとする既成市街地の土地・建物を区が直接管理していることが再開発をやりやすいものとしている。

1920年代から30年代のアジアの中心的金融街として知られた黄浦江河岸沿い外灘周辺のオフィスも上海市の管理下にあり、黄浦区を上海市中心の商業区にするための第一段として、旧上海博物館のビルが外国商社にリースされ、その利潤で博物館新館が建設された。

一方、工場など企業の使用する土地・建物は実質的には企業・事業所とその上級部門の管理下にあり、移転補償の調停が困難であることから、その土地収用は容易ではなかった。しかし上海市の工業管理部門は1993年に「上海中心市街地工業配置調整実施規則」（「上海中心城区工業布局調整実施規則」）を制定、中心市街地の工場の郊外への移転を計画した。こうして84万m²におよぶ綿紡績工場の整理をはじめ、工場の郊外移転による跡地の再開発が行われるようになった。

従来、農地については集団所有地であるうえ、土地に付随する生産手段と農民の就業保障を行う必要があるため土地収用が容易ではなく、都市計画に沿った土地利用を実施することが難しかった。しかし1984年に都市計画範囲内の土地、すなわち国有地だけでなく、集団所有地を含めたすべての土地を市が統一的に管理することとなった。これは後に土地管理法16条で法制化さ

れた。これによって都市計画局の権限が強化され、都市部の土地だけでなく近郊の郷のもつ集団所有地までも土地利用計画に組み入れられることとなった。その後、都市計画および土地の有償譲渡の権利も市から近郊県に委譲され、土地有償譲渡を県が一括して行えるようになり、工業団地などの開発が進められた。

第4節 都市開発の実際

1. 区による市街地再開発と社会資本整備

上海市でも、1992年には郊外の別荘が十分な周辺環境を整備せずに開発されるといった現象がみられたために⁽²¹⁾、別荘の開発は規制された。一方、国内一般向け建物、住宅の開発は奨励され、これに外資の参入が認められるようになった⁽²²⁾。

そのため土地使用権譲渡による既成市街地の開発は、不良住宅地区の住民の居住条件改善と都市の業務機能の強化を図るものとして政策的に奨励されるようになった。これは都心の商業利用価値の高い地区にある不良住宅を撤去し、住民を郊外に移転させるための補償が、地価高騰による土地収益分によって可能となることから促進された。これには不良住宅の移転補償が他の土地・建物の場合よりも容易であることも一因と考えられる。

立退きの際の補償は、所有権については現住宅の構造などを考慮し、代替住宅の取得時に個別に対応する。バラック、簡易家屋などの不良住宅(私有住宅が多い)や二級旧式里弄(長屋形式の里弄住宅のうち、とくに老朽化したもの)などの不良・老朽家屋については住宅の所有権、土地使用権については補償しない⁽²³⁾。現在の実施計画では、基本的には1人当たり居住面積の最低基準である4m²を補償することとしている。またストックのうち、解放前からの私有住宅の場合には補償面積に相当する公有賃貸住宅への入居が保障され

る⁽²⁴⁾。

従来から上海市では、多くの不良住宅密集地域が幹線道路沿線に存在していた⁽²⁵⁾。これらをはじめ、旧市街の再開発の必要性は指摘されていたが⁽²⁶⁾、あまり行われなかった。それは既成市街地は高密居住であるため、再開発して居住者に上海市規定の住宅補償を行うと、開発企業の採算に合わなかったからである⁽²⁷⁾。そこで地方政府がこのプロジェクトを計画・指導し、当該地域の私有住宅の居住者と居住者の属する勤務先が共同で出資して再開発事業を進めることが試みられたが量的にも少なかった。こうした採算性の低い再開発事業を市場化にどう対応させ、発展させていくのが課題であった。

市場経済導入後、既成市街地の地価が高騰するなか、1992年4月、地区詳細計画の策定、500万米ドル以下の土地譲渡契約認可権が市から区へ委譲された⁽²⁸⁾。土地譲渡の収入の85%を区に留保できるようになった⁽²⁹⁾。

前述のように、住宅をはじめとする建物の多くは公有化され、区が直接管理している。こうしたなかで区が再開発に関する地区詳細計画を策定し、土地の譲渡収入を大幅に留保できるようになったため、区の関連開発企業が既成市街地をBOT（建設—経営—譲渡）方式などで再開発し、その利潤を都市基盤整備、郊外団地建設などの生活資本整備の財源にあてる方法が増大した⁽³⁰⁾。

これらの開発に関する詳細計画は区が立案し、個別に市都市計画部門が承認（都市計画設計院が具体的な建築の用途、容積、形態などの詳細計画を指導、市都市計画建築管理局が認可）することによって乱開発に歯止めをかけている。

黄浦区などでは、企画した建物延床面積をもとに、不動産の生み出す事業収益を算定して土地使用料を定め、経営にも直接参加、継続した安定収入を得られるようにしている。

幹線道路沿線の過密居住区の地価が高騰し、外資導入により当該地区を業務空間に再開発した利益で、住民を区外住宅に移転させる補償費が捻出できるようになった。従来、こうした地区の居住区改善は資金面で容易ではなく、住民の公有住宅への入居、購入も困難であった。既成市街地の過密居住区は

主に危険家屋、旧式家屋からなり、その居住者層は基本的に都市の企業に就業する給与所得者であり、極端な貧困層ではない。これは他のアジア諸国の都市貧困層の多くが都市インフォーマル部門に就業しているのと異なる。

再開発の際、居住者は基本的には行政による移転の決定に従わざるをえない。それに加えて、土地の有償譲渡の収益で、設備などの基本的居住条件の整った郊外団地（勤労者向け公有賃貸住宅）が用意されたことで、居住者の移転は短期間に終了した。これによって住宅改善の有効な方法がなく、手つかずになっていた不良住宅居住者の居住条件改善には一定の寄与をした。しかし、居住者に移転先の選択の余地がほとんどなく、遠距離通勤や転校などの諸問題も発生していると考えられる。

2. 近郊県の工業団地の開発

1980年代には農村の現代化のために、郷が工場を誘致・創設することが盛んになった。そうした郷政府の興した郷鎮企業や商品作物などの流通のために、農村部の都市機能の強化が必要となった。このため県や郷による居住者向け商品住宅の開発とその利益による基幹施設整備が行われた。これらは市から県への土地管理、土地有償使用权についての権限委譲で促進された。しかし一方、外国資本向けの別荘建設ラッシュを招いた。

最初の土地有償譲渡は1990年末の嘉定県のアメリカ資本による別荘開発であった⁽³¹⁾。1993年10月までに2万戸の別荘が開発されたが、土地使用権譲渡の不明朗が指摘され、「上海市別荘住宅再譲渡暫定規定」（「上海市花園住宅転讓暫行規定」）が出され、前述のように開発が抑制された⁽³²⁾。

一方、市内の工場の郊外への移転促進によって郊外の工業団地が多く開発された。それによって従来の郷政府の興した企業だけでなく、国内大企業や外資企業の投資によって工業団地の規模は拡大した。

従来の196の郷級工業区、16の県級工業区にみられる一郷、一県にひとつといった小規模な工業団地の点的な拡散をより大規模なものに編成し直すこと

が計画され、松江、康橋、嘉定、金山嘴に市級工業区が作られた⁽³³⁾。各県も発展戦略計画に基づき土地の使用権の有償譲渡を行い、たとえば青浦県では、市内から淀山湖に至る国道沿いの徐涇、青浦、朱家角、淀山湖を集中して開発することを進めている⁽³⁴⁾。

これらの用地を確保するため、1993年より近郊の農地60km²が遠郊に移転され、あわせて農業の集約化が図られている⁽³⁵⁾。

おわりに

上海市の発展戦略は浦東新区と既成市街地の浦西地区を補完しつつ発展させ、国内・外の資金を導入して上海市の産業構造を第三次産業へシフトし、陳腐化した第二次産業、都市基幹施設を更新する目的をもって策定された。近年は両地区を結ぶ環状道路網整備が重点的に行われ、金融・流通センターの開発、深水港、都市内高速交通網の整備などが進められている。

これにともない経済活動と都市開発の活性化を考慮し、市北部すべてを市区とした。こうして従来の都市行政区域抑制政策は覆された。

既成市街地の再開発は、外資を導入した土地使用権の譲渡による資金で行われ、都心部の業務空間強化と郊外住宅地の整備が進展した。その要因は、地価高騰とともに上海市ではほとんどの土地・建物を区が直接管理し、住宅とくに老朽家屋の移転補償が他の土地・建物の移転より容易であることにある。

近年の既成市街地の再開発と郊外団地の建設により、超過密で劣悪な居住区の居住条件を改善し、比較的良好な居住環境ストックが形成された。しかし、この方法に適さない商業利用価値の低い既成市街地、とくに老朽化しつつある中層集合住宅地区の修復、住宅改善には多くの困難が予想される。

都市近郊への工業用地の移転、遠郊への農地移転は市の工業部門による工場管理と県による郊区の土地の一括管理によって推進された。既成市街地の

地価高騰により、上海市近郊への交通網整備が進められた。あわせて県の土地有償使用権の譲渡収益での基幹施設整備によって、外資の都市近郊への投資を促進させた。

しかし、今後こうした経済効率を追い求める個別の開発が急増すれば、都市環境の悪化を招く恐れがあると考えられる。良好な都市環境を形成するためには、行政運用による開発のコントロールだけでなく、地域地区制や開発・建築行為の規制を行う方法をうちたてることが望まれる。

従来の市区面積、都市人口の増加を抑制しつつ行ってきた都市計画は、市区拡大、都市への流入人口の増大によって、大きな転機を迎えつつある。今後、環境保護、交通網や住宅の整備などを流動人口に対してどのように行っていくかが大きな課題となろう。

〔注〕

- (1) 長江流域を四川、貴州、湖北、湖南、安徽、江西、江蘇、浙江、上海と定義した。栗林純夫「中国の地域開発戦略の課題」（丸山伸朗編『長江流域の経済発展—中国の市場経済化と地域開発—』アジア経済研究所、1993年）36ページ。
- (2) 「長江三角洲十四個城市GDP占全国六分之一」（『解放日報』1995年7月18日）。
- (3) 沢田ゆかり「上海発展の軌跡と開発戦略」（丸山編『長江流域の…』）119～155ページ。
- (4) 王健剛「浦東開発展示十大龍頭作用」（『解放日報』1994年12月7日）。
- (5) 以下の部分は主に上海建設編輯部編『上海建設 1949—1985』上海、上海科学技術文献出版社、1989年、第2編「上海城市規劃」、および上海経済年鑑編輯委員会編『上海経済年鑑 1993』上海、上海社会科学院出版社、1993年、第11編「城郷規劃と建設」を参考にした。
- (6) 葉緒鎡「城市土地利用」（国家科学技術委員会『中国技術政策—城郷建設—』北京、国家科学技術委員会、1985年）84ページ。
- (7) 上海建設編輯部編『上海建設 1949—1985』53ページ。
- (8) 上海市統計局編『上海統計年鑑 1993』北京、中国統計出版社、424ページ。
- (9) 上海市浦東新区管理委員会編『上海市浦東新区手冊』上海、上海遠東出版社、1993年、2ページ。
- (10) 葉「城市土地利用」81～82ページ。

- (11) 「立足四方面修訂規劃描繪下世紀上海藍図」(『解放日報』1994年10月18日)／「上海邁向21世紀發展戰略」(『解放日報』1994年11月22日)。
- (12) 上海市統計局編『上海統計年鑑 1993』354～358ページ。
- (13) 南部稔「上海の財政」(大阪市立大学経済研究所編『世界の大都市2 上海』東京大学出版会, 1986年) 85ページ。
- (14) 小島麗逸「多様な経営主体の発生」(小島麗逸編『中国の経済改革』勁草書房, 1988年) 28ページ。
- (15) 上海市統計局編『上海統計年鑑 1992』北京, 中国統計出版社, 1992年, 280～281ページ／同編『上海統計年鑑 1993』49ページ。
- (16) 上海市解困弁・李四明「上海市住房解困工作的回顧与新思路」(『中国房地產』総第154期, 1993年10月) 36～38ページ。
- (17) 詳しくは新家増美「中国の都市住宅問題」(小島麗逸・幡谷則子編『発展途上国の都市化と貧困層』アジア経済研究所, 1995年) 411～413ページ。
- (18) 小島麗逸「経済改革の背景と理論問題」(小島編『中国の経済改革』) 21ページ。
- (19) 詳しくは新家増美「都市計画と土地利用」(中国研究所編『中国の環境問題』新評論, 1995年) 95～97ページ。
- (20) 戚名琛「從上海的歷史經驗看住宅管理改革的必要性」(九城市房地產經濟研究聯席会編『改革城市房地產經濟体制文選』九城市房地產經濟研究聯席会, 1984年) 100ページ。
- (21) 「上海市房産局, 市土地局对花園住宅轉讓作出新規定」(『中国房地產』総第147期, 1993年3月) 76～77ページ。
- (22) 「上海鼓励外商建内銷商品房 三個棚戸区獲准進行合資改造」(『解放日報』1993年10月10日)／「房地產重点發展住宅建設」(『解放日報』1995年3月25日)。
- (23) 上海市の住宅形式については, 新家「中国の都市住宅問題」391ページ。
- (24) 住宅立退き補償, 住宅補償については, 同上論文, 359～390ページ。
- (25) 主要幹線沿線23地区商業利用に適した沿線地区(主要幹線沿線23地区)を指す。
桑栄林・鐘永鈞『每户一套住宅—2000年上海的居住目標—』上海, 同済大学出版, 1991年, 131ページ／上海建設編輯部編『上海建設 1949-1985』67ページ。
- (26) 倪天増「上海住宅發展戰略与旧区旧房改造」(『住宅科技』1987年第2期) 2～3ページ。
- (27) 上海市統計局編『上海統計年鑑 1993』72～73ページ。
- (28) 「上海形成市区兩級政府管理格局」(『解放日報』1992年9月24日)。
- (29) 上海經濟年鑑編輯委員会編『上海經濟年鑑 1993』73ページ。

- (30) 同上書，65～73ページ。
- (31) 同上書，246ページ。
- (32) 「上海市房産局，市土地局対花園住宅…」76～77ページ。
- (33) 「營造一流的投資環境—市郊市級工業区巡礼之一—」（『解放日報』1995年6月19日）。
- (34) 上海經濟年鑑編輯委員会編『上海經濟年鑑 1993』187ページ。
- (35) 「申城菜園子完成大轉移常年菜田已達17.5万畝」（『解放日報』1995年6月8日）／「推進市郊農業現代化集約化建設」（『解放日報』1995年1月23日）。