

第9章

90年代の都市住宅政策の課題

はじめに

本章の目的は、1980年代の経済改革下における都市住宅制度改革の動向を分析し、90年代の都市住宅政策の課題を明らかにすることにある。都市住宅制度改革は従来の過度の福祉的供給制度、つまり極端な低家賃での公有住宅の貸与を行う都市住宅の「分配制」を効率的な市場制に基づく住宅生産・分配へと変換することにある。

住宅政策の究極の目標が良好な居住環境の下に安定した生活を営むに足る住宅の保障であるならば、住宅生産・分配の効率化とともに、所得資産によらぬ公正な住宅の配分もその主要目的といえよう。

こうした視点に立ち、本章ではまず住宅生産・分配への市場制の導入による住宅分配の実態とその成果について考察する。次に住宅格差の実態、住宅建設資金の調達等の観点から住宅制度改革の問題点を分析する。さらに公共福祉政策の基礎としての住宅保障を実現するための今後の都市住宅政策の課題について整理する。

第1節 1980年代の都市住宅供給制度の改変

1. 都市住宅の「分配制」から市場制への変換

中国の住宅政策は新中国成立以降、1980年代まで全人民所有制経済（国営経済）に属する労働者の住宅は商品ではないという理論¹⁾をもとに行われ、都市部の住宅は革命前から引き継がれた個人所有の住宅を除き、すべてが公有住宅となった。都市経済のほとんどは全人民所有制経済に編入され²⁾、新規の都市住宅はすべて国家財政によって建設され、国・公営企業や機関・団体の給与住宅として低家賃で都市勤労者に供給された。このように商品ではない都市住宅の分配という都市住宅の「分配制」がとられた。そのため都市での個人による住宅建設は一切認められず³⁾、市場経済に基づく住宅の生産・分配は存在しなかった。

しかし経済改革にともない、1980年代には都市住宅政策についても政策転換が図られることとなった。すなわち従来の原則として都市住宅を国家の計画・資金により建設し、分配するという方法から、「4つの積極性を引き出す」、つまり国家、地方、企業、個人による種々の方法、資金を用いて建設、運営するよう改革してゆくこととなったのである⁴⁾。都市住宅制度の改革では企業、個人の積極性を認め、企業・機関・団体の自己資金による住宅建設や個人による住宅の所有を認めた。これによって従来の都市住宅の「分配制」理論は崩壊し⁵⁾、住宅の生産・分配に市場制が導入された。

2. 都市住宅「分配制」の崩壊

改革前の都市住宅の生産、分配について企業を例にそのしくみをみれば以下のものであった。企業は利益を上納後、国家から計画に基づき住宅建設の予算、認可を受けて建設した住宅を自己の従業員に給与住宅として分配した。

こうした都市住宅の生産つまり建設については、木崎の指摘するように公的な住宅の建設は専門の行政部門や機関によりあまねく行われたのではなく、従業員をかかえる主体としての各企業、行政機関、団体等が個別にそれぞれの職員の需要を満たすために行ってきた⁽⁶⁾。

以上のような都市住宅制度は政治、社会、経済環境の変化によってその矛盾を顕在化させ、転換せざるを得なくなったと考えられる。そこでまず制度改革の背景を考察する。

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、人口増加に比べ応分の都市住宅建設がなされなかった⁽⁷⁾。加えて、文革中農村に下放されていた青年達の都市への還流による都市人口の増大等のため都市の住宅不足が急速に進行したが、計画経済は行き詰まり、それに対応できなかった。

こうした背景のもとで、企業や個人が闇経済を利用して住宅の極端な不足・計画経済の矛盾を自力で解決した。住宅の逼迫した政府の物資管理部門が統制物資である建材を横流しし、農民が建設した大きな農家・アパートの部屋を手に入れるといった現象が多く起こり、住宅困窮の衝撃波が計画経済の矛盾をつき崩し、その中で住宅供給制度も変化せざるをえなかった⁽⁸⁾と考えられる。

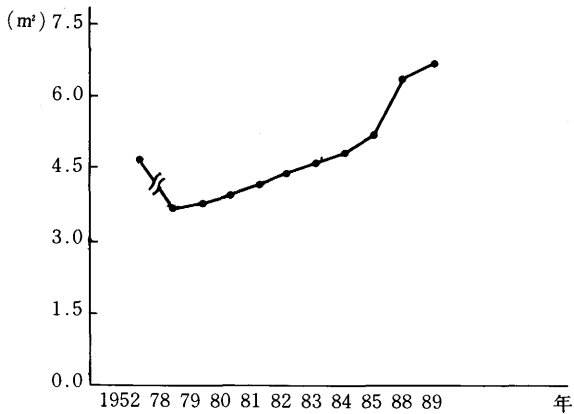
第2節 1980年代の都市住宅建設の促進

1. 住宅建設量の増大

1980年代に生活水準が急速に向上したのは高い投資率によるものであり、経済効率の向上は比較的小さかった⁽⁹⁾。

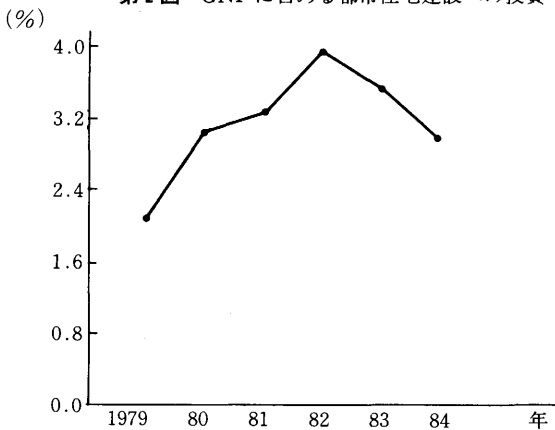
都市住宅事情についても、1980年代の企業資金による住宅建設量の増大が総住宅建設量を飛躍的に増加させ、居住水準の改善は進展をみた（第1図参

第1図 都市における平均居住面積の推移
(都市〔城市〕住民1人当たり)



(出所) 《中国建築年鑑》編委会『中国建築年鑑 1984-1985』北京 中国建築工業出版社 1985年 125ページ/
国家統計局編『中国統計年鑑 1990』北京 中国統計出版社 1990年 289ページ。

第2図 GNPに占める都市住宅建設への投資



(出所) 林志群「我国住宅建設の展望と対策」(齊藤相「房地產金融論叢」沈阳 遼寧出版社 1989年)33~34ページ。

照)。

都市住宅事情の改善も住宅制度改革による住宅生産分配の効率の向上ではなく、財政システムの地方分権化、企業利潤の留保が大きくなるなど、中央の計画担当者の投資管理能力が弱った時に⁹⁰、もっとも困窮していた住宅へ多くの投資がなされたためと考えられる。1980年代の経済改革期においても企業の留保利潤による技術更新、従業員へのボーナス、住宅等の福利厚生への投資割合は政府によって規制されていた。しかし投資規制緩和のガイドラインを越えた住宅への投資も行われたと思われる⁹¹。

こうしたことから1980年代の企業による住宅建設への投資の増加は全国で顕著であり、第6次5カ年計画期(1981~85年)の都市住宅投資に占める企業の自己準備資金の割合は約60%になり⁹²、住宅投資のGDPに占める割合も82年まで増加を続けた(第2図参照)。

2. 良好な居住環境の形成

都市住宅制度の変化がハード面での居住環境に与えた影響についてみると、都市住宅の建設・分配には市場制が導入されたが、住宅開発は行政主導で行われ、一定の水準を満たした居住環境のストックが形成されている。

勤労者向けの都市の居住区開発に関しては、宅地開発、都市基盤整備などは都市基本計画と住宅建設計画に基づき行われ⁹³、住宅の仕様も国家統一の給与所得者用住宅の設計標準に基づいているため、総合的に開発された居住区が増加している。

1980年代に新規の居住区開発は多く行われた。一方で既成市街地の再開発は、地方政府が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企業・機関・団体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。しかし、この事例は現状では量的にも少ない。今後は採算性の低い再開発事業を市場化にどう対応させ、発展させてゆくのが課題となろう。

1980年代には、経済改革の柱のひとつとされた住宅に資金が流れた。生産部門で非効率な経営がなされていた中で、むしろ住宅に投資がなされ良好な住宅ストックが形成されたと考えれば、広義の住宅制度改革の成果として一定の評価をすべきであろう。

第3節 経済改革と都市住宅制度への市場制導入

1. 都市住宅供給制度の改革

従来、都市住宅の生産・分配は前述のとおり、すべて計画経済制下で管理され、国家から企業・機関・団体を経て従業員に供給されていた。

経済改革により、住宅の分配については企業・機関・団体は自己資金で住宅を取得し、それを給与住宅として従業員に分配することが一般に行われ、国家財政のみによる住宅供給は非営利の機関・団体への公務員住宅のみとなった。

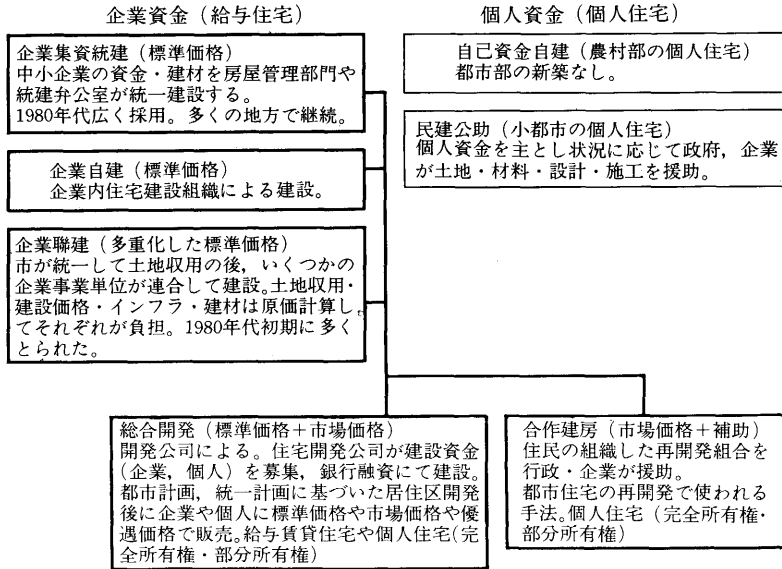
2. 都市住宅開発手段の多様化

住宅開発の手段は第3図のように分類できる。住宅開発会社は各企業、機関、団体のそれぞれの住宅建設部門の一部が独立したものが多く、公的な住宅供給公社に近い性格を持つものが多い。住宅開発会社の販売する勤労者向けの商品住宅は当該都市の居住戸籍を持つ者か当該都市の企業・機関・団体しか購入できないなどの条件がつく。

企業・機関・団体の住宅取得は、自己資金を使って系列の住宅開発会社より標準価格で購入する場合と市場価格で販売される一般勤労者向けの商品住宅を購入する場合がある。

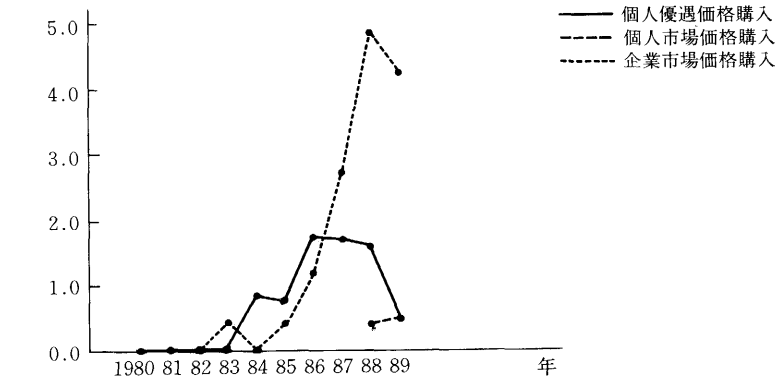
標準価格は「平均総合価」ともいわれ住宅の建造価格（「平均造価」）と土

第3図 都市住宅開発の手段の概念図



(出所) 顧雲昌「城鎮住宅建設の回顧与展望」(《中国建築年鑑》編委会『中国建築年鑑 1988～1989』北京 中国建築工業出版社 1990年)319ページより作成。

第4図 上海市一般商品住宅*販売量



(注) *市場価格の勤労者向け住宅。

(出所) 上海市統計局『上海市房地產市場 1990』上海 上海人民出版社 1990年 75ページ。

地取用に関する費用からなる。市場価格はこれに利潤、税等を付加したもので標準価格よりもかなり高額になる。市場価格で販売される都市住宅は、それを主として従業員に給与住宅として分配する企業・機関・団体が取得している（第4図参照）。

3. 都市住宅への個人投資

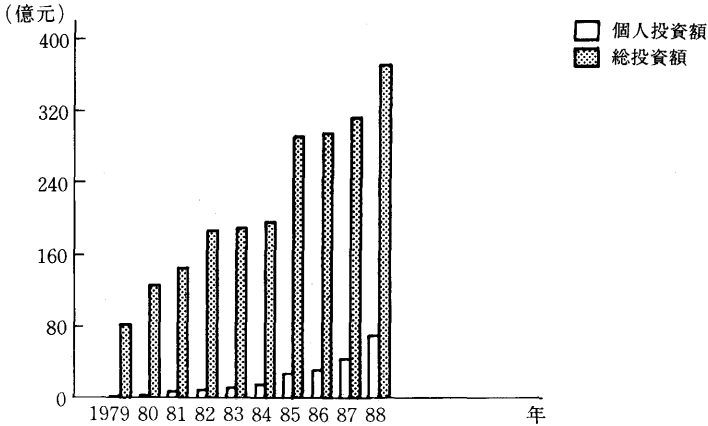
1980年代に都市住宅への個人投資はかなりの増加をみた（第5図参照）。とくに広東、福建、浙江省など企業全体の中でも非国営セクター、郷鎮企業、外資系企業の優位な地域⁰⁶の伸びが著しい（第6図参照）。しかしこうした増加は小都市（鎮）の都市住宅への個人投資や、行政区域の変更によって、新たに都市に編入された地域の農民の自力建設もかなり含まれていると考えられる。

しかし上海市についてみれば、新築商品住宅の個人購入の多くは優遇価格によるものであり、1987年の商品住宅の個人購入は全商品住宅販売量の5.6%（全住宅竣工量の0.8%）にすぎない⁰⁸。

住宅の個人購入奨励のための優遇価格に含まれるのは、住宅本体の建造価格のみであり⁰⁶、標準価格つまり「平均総合価」の約3分の1にあたる⁰⁷。残りの3分の2の費用は企業・機関・団体が補助する。そのため購入者の所有権は制限付きとなる。

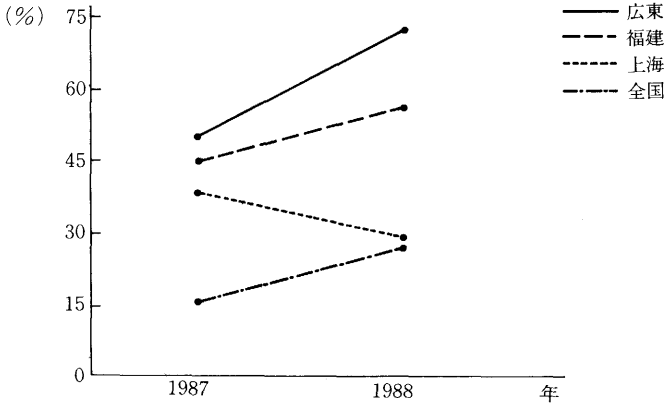
こうした優遇価格での販売は今後も全国的に促進されると思われる⁰⁸。優遇価格は住宅金融が未整備な中で住宅の個人購入を奨励をする上での過渡的措置としての側面がある。しかし優遇価格の住宅の建物部分を個人所有とし、地代を企業が負担する形式ともとれる。これは住宅価格に地代を含めず、税として徴収する方法⁰⁹の導入への可能性を残した政策と考えられる。

第5図 都市住宅建設への個人投資額と総投資額（全国）



(出所) 《中国建築年鑑》編委会『中国建築年鑑 1984—1985』北京中国建築工業出版社 1985年 127ページおよび『中国建築年鑑 1988—1989』1989年 319ページより作成。

第6図 商品住宅の個人購入の割合（面積）
（優遇価格分含む）



(出所) 中国城市建设年鉴編委会編『中国城市建设年鉴 1988—1989』北京 中国城市出版社 1990年 158～159ページおよび上海市土地使用制度改革領導小組弁公室上海市統計局編『上海房地產市場 1990』上海 上海人民出版社 1990年 75ページより作成。

第4節 都市住宅の市場制移行にともなう問題

1. 住宅の価格の上昇

住宅の市場価格は、当初は各開発会社が規定の最高限度額以下で、市場に見合った定価を決定することとなっていた。しかし近年、こうした最高限度額はかなり上昇しており²⁰⁾、上海市では建築面積50平方メートル未満の中層住宅が1985年には360元/平方メートルであったが、88年には約1100元/平方メートルにまで上昇している²¹⁾。

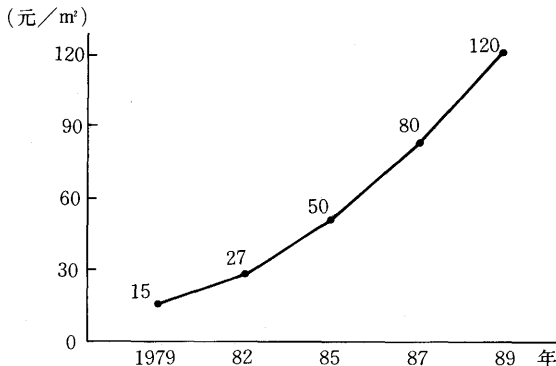
価格上昇の原因には土地収用費の倍増、建材価格の高騰、各種の税の増加、付属施設の増加等が考えられる。

市場価格での住宅の販売に占める土地関連費用が、1985年と89年を比較してもほぼ同様の51%であることから、住宅価格の半分は土地価格であることが明らかとなっている²²⁾。土地収用費については、土地制度改革による土地使用权の有償使用の公認とともに高騰し、土地制度改革前後を比較すると、北京や広州の郊外では5～6倍となっている。また上海では10年間で8倍に上昇している（第7図参照）。

こうした土地収用費高騰には、土地収用にかかる補償項目の増加が大きく影響している。補償項目は土地制度改革前には4項目、すなわち、①土地補償費、②農作物補償費、③農民住宅の立退補償費、④地上工作物の補償費、であったが、土地制度改革後は11項目に増加している²³⁾。

また住宅等の建材についてみれば、公定価格と多様な市場価格の多重価格制となっているが、公定価格の建材は供給不足で、市場価格の上昇は激しい。邯鄲市では1984年から88年の5年で鋼材価格は71.4%、コンクリート価格は82.7%上昇し、1平方メートル当りの建設単価は59%上がっている²⁴⁾。

第7図 上海市の土地収用費用



(出所) 中国社会科学院財貿所《中国城市土地の利用与管理》課題組「中国城市土地配置：土地市場和土地價格」(『財貿經濟』1991年8月)5ページ。

2. 住宅格差の拡大

都市住宅は住宅制度改革以後も企業・機関・団体を通じて、その従業員に分配されることが一般的である。

住宅供給への市場制導入によって住宅の建設量が増加し、住宅難の緩和はなされたが、依然として大都市における住宅難は深刻である。一般勤労者の住宅が質・量的に不足している中で、住宅難世帯の救済のための制度は未だ確立していない。住宅難世帯救済のために住宅の建造価格分の負担のみでの優先的分配政策が導入されても、その分配は各企業、機関、団体の判断にまかされている。また弱小の企業や零細な個人業者等には住宅を取得する可能性は依然として非常に少なく、企業・機関・団体間格差は是正されていない。さらに商品住宅の最近の価格上昇はこれを助長し、諸単位間格差は拡大する傾向にあるといえる。

こうした住宅不足の弊害として、優良企業の人材獲得の際に給与住宅が重要な要因となり、従業員は一般に住宅条件の悪い企業から良い企業へ流動することなどが指摘されている²⁹。しかし長期的にみれば、雇用先からの給与

住宅の分配や住宅購入時の補助等は労働力の流動性を阻害⁹⁶⁾するであろう。

従来の給与住宅は公的住宅に近い性格を持っていた。居住権を相続できることから、これまで労働力の流動性は低かった。基本的に子弟も親と同一あるいは系列の企業に就業しているために、本人の引退や死亡によっても、また妻子が同一の勤務先でなくとも、給与住宅に居住し続けられる場合が多かった。

しかし、近年では、住宅の優遇価格での購入や給与住宅への入居などにかかる企業からの補助は転職に際して返還するのか、あるいは転職先が肩代わりするのか等がコマーシャルベースで処理されず、転職希望者が現勤務先から転職許可を得る際に、錯綜した問題を招くと考えられる。

一方、現在、商品住宅は一部の住宅分配の可能性が乏しい層による購入を除いては、大部分が企業・機関・団体によって購入されている。

第5節 1990年代の都市住宅政策の課題

1. 1990年代の都市住宅政策の課題

都市住宅政策の今後の課題は、住宅建設資金をどう安定的に確保し、合理的な住宅の建設・分配の仕組みを構築してゆくのかということである。

住宅の社会化、すなわち企業・機関・団体が自己の構成員に対して行ってきた福祉としての住宅供給を地域、地方政府が行う事業へと編成しなおすことが主要な課題となっている。そのために持家政策が促進されている。具体的には(1)住宅の個人購入促進のための住宅金融制度の整備、(2)都市住宅の家賃改革、(3)都市住宅の所有権の売却等が行われている。

さらに長期的には、居住者の賃貸住宅の家賃負担と住宅購入の負担が均衡するよう政策的に誘導しようとしている⁹⁷⁾。住宅政策は住宅建設・維持・管理の経費を主に居住者が負担することをめざしているといえる。

第1表 中国の住宅政策の手段と1990年代の課題

手段	現状 問題点/政策目的・成果 (究極目的 良好な住環境・住宅の保障)
基本制度の整備 国・地方企業個人役割分担の明確化 達成水準の設定 財産権の設定保護 空間整備計画法整備 住宅生産の市場化 住宅分配の市場化	<ul style="list-style-type: none"> ◎ 企業の分担が過多/住宅保障の地域社会化。 ○ 住宅水準の提示。小康の家。 ○ 地代と住宅価格、キャピタルゲインの未整理 ○ 都市計画法。 □ 建材多重価格・市場整備のおくれ □ 市場未整備。社会的公正/住宅供給の効率化・公正化・労働力の流動化。
計画の策定 空間整備計画 都市総合計画 地区詳細計画 事業計画 住宅・宅地開発計画 住環境整備計画	<ul style="list-style-type: none"> ○ 総合都市計画。 □ ゾーニング法導入。 ○ 行政主導の事業推進・総合開発の促進。 ○ 行政主導の事業推進・総合開発の促進。
公的直接供給事業 公的給与住宅建設改善 公的給与住宅家賃 公的住宅維持管理 公共住宅の供給 低所得者向住宅 住環境整備	<ul style="list-style-type: none"> ◎▽補助削減。商品化住宅の販売。 ◎▽値上げ・原価計算主義への転換。 ◎▽維持管理機構整備。個人負担の原則。 □ 持ち家政策/大都市勤労者の居住水準確保。 □ 十分な制度なし/福祉の住宅政策。 ◎ インフラの財政負担原則の未確立・資金の不足。
間接援助 資金援助・融資 行政指導・誘導 住宅貯蓄 住宅開発補助 住宅税制優遇	<ul style="list-style-type: none"> ◎△公積金整備。住宅金融の整備。優遇購入促進。 □△既成市街地再開発の促進。 ◎△公積金への強制貯蓄。 ○▽住宅開発会社への地方財政補助削減。 ○ 住宅開発会社の免税措置/住宅への利潤投資。
規制 開発建設行為規制 開発主体規制 価格規制 土地利用規制	<ul style="list-style-type: none"> ○ 総合都市計画，建築技術基準。 ○ 住宅開発会社・企業自建。(農村部は個人も可) ◎ 標準価格・市場価格・優遇価格の多重価格制。 □ 導入検討/土地高騰抑制・住環境整備。

◎ 90年代の課題として促進されつつあるもの。

○ すでにある程度整備されたもの。

□ 今後の課題。

△ 個人投資増大。

▽ 財政投資削減。

(出所) 手段の項目について小泉重信「住宅政策論」(『ハウジング(建築学体系14)』彰国社1985年)216ページを参考にし、筆者作成。

また単に個人の商品住宅購入，住宅の私有を促すのなら，根本的には商品住宅が財として，商品として機能するのか，ということが問題となろう。現在のところ，商品住宅の購入対象の制約，転売の制限等の商品としての制限がある。これをどこまで商品化するのか，キャピタルゲインを認めるのか等の多くの問題が存在している。

また一方福祉的住宅政策の必要性と良好な居住環境整備のために，土地利用規制が必要と思われる（第1表参照）。

2. 住宅金融

これまでの分析からも明らかなように，都市住宅分配への市場制導入によって企業による給与住宅への投資は増大したが，勤労者の自己居住用の住宅への個人投資は増大していない。

1980年代には各地で住宅制度改革が試みられたが，それらの経験をふまえ，91年には住宅事情の最も劣悪な大都市，上海でも改革が開始された。中国の今後の都市住宅制度の改革に影響を与えると考えられる上海市を例に考察を進める。

上海市では金融の原資を得るため，(1)都市住宅のための公的積み立て（住宅公積金），(2)都市住宅への入居に伴う住宅建設債券の購入，が考えられている。

(1) 都市住宅のための公的積み立て

住宅のための公的積み立て（公積金）は勤労者と雇用者の義務的な長期貯蓄であり，勤労者の住宅取得や私有住宅の改修，雇用企業の勤労者住宅の建設への運用のため設けられる。勤労者は毎月給与から天引きの形で積み立てを行う。また雇用企業も各勤労者の給与に応じてこの積み立てに補助を行う。

この公積金の用途をまとめると以下ようになる。

①個人

自己の公積金は本人居住用の住宅の建設・購入、私有住宅の改造改修に使用できる。不足分は世帯構成員および直系親族の公積金を貸借・名義変更したものや現金、および自己企業の信用保証のもとで上海市の建設銀行房地產信用貸借部からの融資で補うことができる。

②企業

自企業従業員の公積金総額を限度に、これを担保として上海市の建設銀行房地產信用貸借部より融資を受けることができ、自己の従業員の住宅建設・購入に運用できる。

従来より夫婦が異なる勤務先に就業している場合の給与住宅の提供については、住宅取得力のより大きな企業・機関・団体に所属する方の勤務先からなされていた。結果的には一般に男性側から分配される場合が多かったようである。従来の住宅供給制が改変される状況下においては、夫婦双方の勤務先が住宅の負担分をどう分担するのかといったことも問題化してくる。

その際に①のように世帯構成員および直系親族の公積金を使用できるのであれば、各職場間の従業員の住宅確保のための負担がある程度、公平になると考えられる。住宅の建設・分配が社会化すれば、この方法はさらに有効となろう。今後は住宅取得のための建設銀行房地產信用貸借部による融資制度と信用保証制度の整備が必要となってこよう。

(2) 住宅建設債券

個人の信用保証、銀行や信用保証機関による住宅の担保設定機能が十分でない現状では当面、個人融資の保証は企業が行う。現在の土地収用の費用を含んだ総合造価の3分の1にあたる建造価格での優遇価格による住宅購入が奨励されている。

従来、企業の給与住宅の分配によって入居者は低い家賃負担のみで入居・居住できた。しかし今後は新たに新旧の公共賃貸住宅の分配を受けて入居する場合、住宅建設債券を購入しなければならない。

3. 都市住宅の家賃改革

従来の都市住宅は国営、公営の企業・機関・団体の給与住宅として分配され、その維持管理は企業・機関・団体が行う場合とその地方の不動産管理部門にまかされる場合があった。賃貸料の決定は国家基準に基づき、住宅を管理する主体が決定し徴収した。

これら都市住宅の低家賃制度の改革は、本来、給与体系の改革とセットで行われるべきものである。ところが、社会全体として家賃の値上げ分に匹敵するだけの給与の上乗せをすることは、現在の経済状況からして非常に困難である。張中俊らによれば、公共住宅の居住者に対する家賃値上げの補助として、全国で260億元が必要となり、国家財政と企業の負担を増加させ、経済に甚大な影響がでると予想される⁹⁸。そのため制度改革初期から家賃値上げに対する勤労者への補償方法が様々に試みられてきた。

しかし住宅分配の効率性と公平性を高める家賃の値上げについては、地位や特権により広い住宅やいくつもの家を占有していた層の反発が強かったといわれている。そこで官僚の老幹部、革命世代の広い家や子弟にまで及ぶ多くの住宅の分配は恩給的側面をもつといった解釈による妥協がはかられた⁹⁹。

初期には国家の財政負担も住民の負担も増加させない方法として¹⁰⁰現金に代わる住宅券の使用が考えられたが、住宅券の裏付けについては各企業が行うとされた。しかし企業が住宅券の保証をする財源確保が十分ではない状況では、信用ある住宅券の発行は困難であり、全面的導入には至らなかった。そこで徐々に公共住宅の家賃値上げと同時に家賃補助を行うという方法が現実的となり、上海市等でも実施されることとなった。

4. 都市住宅の所有権の売却

従来、都市の土地は国有であり、新規建設の都市住宅はすべて公有住宅であった。したがって土地も住宅も商品ではなく、所有も売買も禁止されてい

た。経済改革以後、都市の土地は国有であるが、所有権、使用権が設定され、土地使用権の有償使用が認められるようになった。また住宅（建物部分）の所有権、使用権の移転と私有が認められた。

今後は勤労者の住宅購入を奨励するために、各企業は勤労者への住宅貸与よりも販売を優先することとしている。上海市でも住宅購入者は住宅建設債券を購入しなくてよい。

しかし公有である都市住宅の売却については、住宅のような財源は永久的な再生財として長期にわたって循環させるべきものであり、ただ1回で手放し、資金を部分的に回収するのは短絡的な行為だといえる⁹⁰。既成市街地の中古公有住宅、とくに革命以前からのストックの売却は市街地再開発の妨げにもなり、都市計画の上でも大きな禍根を残すことになると考えられる。

5. 住宅難世帯への配慮とその問題点

都市住宅分配における住宅難世帯への配慮としては、住宅の建造価格での優先分配が制度化されつつあるが、十分ではない。

都市の総合開発が都市計画部門の批准の下で開発企業によって進められる中、新規建設される住宅のうち、一定量は住宅難世帯に優先的に廉価で販売することが各地で義務づけられる傾向にある。たとえば上海市の場合は市、区、県の不動産開発部門は毎年上海市住宅委員会に1年間の販売量の10%を建造価格（「平均造価」）で提供することとなっている。そして上海市の居住特別困難世帯連合会議弁公室が、統一的に配分することと定められている⁹¹。

住宅難世帯と低所得世帯と弱小企業の就業者が相関関係をもつ現状では、建造価格が市場価格に比べれば廉価といえども、分譲住宅の購入は深刻な住宅難にある低収入層にとって非常に大きな負担となるであろう。今後、低所得層のための福祉としての住宅制度の整備が必要と考えられる。

また中国では住宅を都市住宅と農村住宅に大別し、異なる政策を実行してきた。全人民所有制経済に属する市街地居住者戸籍の人々の居住する住宅を

都市住宅、農業者戸籍の人々が建設・居住する住宅を農村住宅と分類している。

都市住宅は基本的に公有であり、農村住宅については、基本的に郷政府や個人のセルフビルドがほとんどを占め、私有されている。

中国の都市住宅の社会化には、地域における一本化した公共福祉としての住宅政策の側面が希薄である。またそれすらも、都市居住者の部分に限られ、農民の住宅への配慮は十分ではない。

6. 土地利用規制の整備

アジアの諸都市においては、土地利用規制の欠如が都市集中による地価高騰を招き⁸⁹居住環境の整備を遅らせ、都市開発そのものを困難にしていることが問題となっている。

しかし中国においては市街地居住者戸籍の厳しい管理を行い、人口の都市集中を規制する点で他のアジアの諸都市とは異なる側面がある。また中国では開発行為が公共主導によって行われているが、実際には縦の行政部門ごとに開発事業が行われるため、その調整をする機能が必要となる。すでに市場経済の導入にともない外資合弁や国内のホテルなど収益性の高い建築事業が実施されたが、今後増加するであろう個々の企業、事業者主導の開発を計画的に規制する制度が確立していない。

近年の中国では都市計画条令「中華人民共和国城市规划条例 1984年」にみられるように、マスタープランと地区詳細計画を柱とする都市計画が考案された。しかし都市計画条令の公布後、各都市の総合都市基本計画の策定は進んだが、詳細計画の策定は進展をみなかった。

これは中国のこの時期の地区詳細計画の概念が、計画経済における都市計画制度からの発想であったためと考えられる。つまり地区詳細計画は、前提とした地区再開発事業計画あるいは個別の事業の基本計画としての性格を強くもち、マスタープランの大まかなゾーニングを各地区の建築事業計画に対してより詳細に用途形態規制するものではなかった。つまり当該地区の具体

的な建築の用途形態平面（たとえば「5階建てのホテル」というように）を決定する形式で、各地域での建築計画の用途の種類や形態（高度・容積等）の幅を示すものではなかった。

1980年代後半より、建築事業を誘導・規制するコントロール制の地区詳細計画によって商業用途と住宅を含めた総合的・計画的な土地管理をすることの必要性が認識され始めた。こうした状況をふまえ、土地利用規制についてアメリカ、日本、カナダ等の研究が行われ、カナダ等を参考に具体的な土地利用規制の導入が検討されている⁹⁰。とくに土地利用規制において、各地区の用途の大枠だけでなく、その中の個々の宅地の用途・形態規制をきめ細かく規定するカナダ型が地代・用途・建築形態の相互関連を一本化するものとして評価されていると考えられる。

おわりに

1980年代の都市住宅制度改革の考察から、以下のような現代中国の都市住宅政策の特性と改革の成果および今後の課題が明らかとなった。

1980年代に住宅建設量が増大したのは高い投資率によってであり、経済効率の向上は比較的低かった。一方、近年の都市住宅への投資によって多くの住宅ストックができ、住宅不足の解消に寄与した点では大きな意味を持つが、住宅供給の市場化にともない住宅価格の上昇、住宅資金、住宅格差の拡大等の問題が顕在化した。

住宅価格の上昇は土地収用費の倍増、建材価格の上昇が主な原因とみられる。住宅価格の半数を土地収用関連費が占める現在、土地対策が急務となっている。また住宅小区内外の都市基盤整備費のかなりの部分は住宅価格に含まれているが、これらについては、公共施設建設のための財源確保を含めた制度の整備が待たれる。

土地収用の費用を含まない優遇価格での個人への住宅販売は今後も全国的

に促進されると思われる。優遇価格での住宅販売の進展は、住宅価格に地代を含めず、税として徴収する制度の整備、住宅転売によるキャピタルゲインをどの程度認めるのかという今後の政策課題に影響していくこととなろう。

住宅資金についてみれば、住宅への個人投資を増加させ、持家政策を推進し、今後は企業の福祉としての給与住宅の分配を地域社会化していくことが図られている。

こうした政策推進のために、政府は居住者の賃貸住宅の家賃負担と住宅購入の負担を経済効率の原則に従って調整しなければならない。

コストに基づくような家賃値上げの推進、新規の賃貸住宅の使用権の有償分配、住宅の販売、住宅のための公的積み立てで得た資金を原資として、個人の住宅購入のための住宅金融の整備を促進することが考えられている。

住宅政策の究極の目標である良質な住環境のもとに安定した生活を営むにたる住宅を確保し、住宅格差を解消するには、住宅の地域社会化において持家促進や従来の給与住宅だけでなく、地域の公的賃貸住宅の整備、とくに低所得者に対する配慮が必要となろう。

〔注〕—————

- (1) 小島麗逸「中国の都市問題」(柴田徳衛・加納弘勝編『第三世界の都市問題』アジア経済研究所 1986年) 34ページ。
- (2) 同上論文 41ページ。
- (3) 同上論文 34ページ。
- (4) 中共中央文献研究室「鄧小平同志、关于建筑业和住宅問題的淡活(1980年4月2日)」(『人民日報』1984年5月15日)。
- (5) 小島 前掲論文 38ページ。
- (6) 木崎翠「企業の従業員に対する分配と改革」(小島麗逸編『中国の経済改革』勁草書房 1988年) 47ページ。
- (7) 小島 前掲論文 30ページ。
- (8) 小島麗逸「経済改革の背景と理論問題」(小島編 前掲書所収) 17~18ページ。
- (9) ローレンス・ホアン「中国の開発金融」(エドワード・K・Y・チェン、丸屋豊二郎『中国の「改革・開放の10年」と経済発展』アジア経済研究所

- 1992年) 78ページ。
- (10) 同上論文 78ページ。
 - (11) 張中俊・劉士余「經濟体制改革与城市住房制度改革新格局」(『房地產經濟』1989年11月) 4ページ, およびローレンス・ホアン 前掲論文 66ページ。
 - (12) 顧雲昌「住宅建設」(《中国建築年鑑》編委会『中国建築年鑑 1986-1987』北京 中国建築工業出版社 1988年) 152ページ。詳しくは新家増美「中国における都市住宅制度の改革とその問題」(石原享一編『中国經濟の多重構造』アジア經濟研究所 1991年) 281ページ参照。
 - (13) 上海市人民政府「上海市出售商品住宅管理弁法(試行)」(1984年5月)。
 - (14) 朱炎「地域間格差」(中国総覧編集委員会『中国総覧 1992』霞山会 1992年) 339ページ。
 - (15) 上海市土地使用制度改革領導小組弁公室・上海市統計局編『89上海市房地產市場』上海 上海人民出版社 1989年 110ページ。
 - (16) 同上書 103ページ。
 - (17) 上海市政府「上海市住房制度改革实施方案」(上海住房制度改革領導小組『上海住房制度改革』上海 上海人民出版社 1991年) 11ページ, および上海市政府「上海市優惠價房出售管理弁法(草案)」(上海住房制度改革領導小組 同上書所収) 27ページ。
 - (18) 上海市政府「上海市住房制度改革实施方案」(上海住房制度改革領導小組 同上書所収) 10ページ。
 - (19) 馮俊「商品住宅價格構成初探」(『房地產經濟』1987年第3期) 27~29ページ。
 - (20) 上海市土地使用制度改革領導小組弁公室・上海市統計局編 前掲書 111ページ。
 - (21) 同上。
 - (22) 中国社会科学院財貿所《中国城市土地の利用与管理》課題組「中国城市土地配置: 土地市場和土地價格」(『財貿經濟』1991年8月) 14ページ。
 - (23) 上海市土地使用制度改革領導小組弁公室・上海市統計局編 前掲書 5~6ページ。
 - (24) 申有順「商品房價格暴漲溯源予对策」(『中国房地產』1989年3月) 43ページ。
 - (25) 張中俊・劉士余 前掲論文 4ページ。
 - (26) 木崎翠「労働」(『中国総覧』1992年) 268ページ。
 - (27) 嘉鳴「対城鎮住房制度改革的反思」(『中国金融』1989年12月) 32ページ。
 - (28) 張中俊・劉士余 前掲論文 4ページ。
 - (29) 木崎「労働」269ページ。
 - (30) 宇斯「房改の出路何在」(『房地產經濟』1989年11月) 51ページ。

- (31) 「全国城市住房制度改革研讨会纪要」（『房地產經濟』1989年11月）57ページ。
- (32) 上海市政府「上海市解决居住困难戶住房暫行弁法（草案）」（上海住房制度改革領導小組 前掲書所収）60ページ。
- (33) 五十嵐敬喜『土地改革のプログラム』日本評論社 1991年 127～128ページ。
- (34) 今後、土地利用、土地管理、土地利用規制を一元化する上でカナダ型を参考にしていく方針は、土地学会長の王による1987年土地学会の開幕式におけるカナダ、アメリカの土地利用制度の紹介などからもうかがえる。
- 王先進「在中国土地学会1987年學術討論会開幕式上的講話」（1987年學術討論会論文選集編輯組編『中国土地学会1987年學術討論会論文選集』土地学会 1988年）2～4ページ。