

学位論文及び審査結果の要旨

横浜国立大学

氏名	蔡 鵬
学位の種類	博士（経済学）
学位記番号	国社博甲第283号
学位授与年月日	平成28年9月16日
学位授与の根拠	学位規則（昭和28年4月1日文部省令第9号）第4条第1項及び 横浜国立大学学位規則第5条第1項
研究科(学府)・専攻名	国際社会科学研究科 グローバル経済専攻
学位論文題目	現代中国都市部の住宅政策と「土地財政」に関する研究
論文審査委員	主査 横浜国立大学 山崎 圭一 教授 横浜国立大学 木崎 翠 教授 横浜国立大学 岡部 純一 教授 横浜国立大学 西川 輝 准教授 横浜国立大学 加島 潤 准教授

論文の要旨

1. 背景

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

1997年のアジア金融危機は中国の輸出部門に大きな痛手を与えて、中国の経済成長も鈍化した。この時住宅産業の振興が内需刺激の政策として選択された。21世紀に入ってから、住宅投資は倍増して、住宅取引が急上昇した。都市部とくに大都市の住民の多くが住宅を買えなくなり、住宅価格の高騰は国民の不満を招くようになった。05年以来中央政府は銀行の住宅ローン、土地供給、住宅供給、統計情報開示などに関して幾度も不動産価格を抑制するための方策を実施したが、その効果は限定されている。それに加えて、低所得家庭の住宅難問題と住宅老朽化問題も生じてきた。中央政府は1994年から、公的住宅の建設を推進しているが、「土地財政」が存在しているため、十分に進まなかった。都市部とくに大都市の低所得者にとって賃貸できる住宅は少なく、低質の住宅あるいは「群租屋¹」しか借りられない状況となっている。中所得者については、住宅金融制度を利用しても住宅を買えない状況で、賃貸住宅市場が発

展していないため、適切な賃貸住宅を見つけにくい。現在の中国はいままで経験したことのない複雑的な問題に直面している。

¹「群租屋」は未内装のアパートの空間を（本来の間切りを変えて）経営者が勝手に細かく分割し、簡単な内装を施した上で、安い価格で多くの人々—これらの人々は往々にして互いに知らない—に貸し出す住宅である。（陳、森田 2011）。

2. 本論文の目的と研究方法

1978年の改革開放以来、鄧小平政権と江沢民政権の下で、経済発展は最優先の政策課題を位置付けられてきた。住宅政策についても、住宅市場の創出と活性化が注目され、経済発展に貢献するようになった。この経済を優先させる方針が中国の急速な経済成長に貢献してきた反面、貧富格差問題、社会保障問題、環境問題などは深刻化している。2003年胡錦涛政権になってから、格差などの社会を不安定にさせる要素が認識され、調和のとれた「和諧社会²」方針が提出された。住宅政策は、住宅市場を発展させる促成剤としてだけでなく、住民の基本的な生活の質を保障する手段として認識され始めた。2007年は中国の「住宅保障年」といえる。「経済適用住宅³」と「廉租屋⁴」制度の改善による、土地使用権譲渡金収入⁵の10%が、廉租屋住宅、スラム街の改造、農民工⁶など流動人口の居住の改善などに利用されねばならないという内容の措置が公表された。2013年、習近平、李克強政権が登場して、「リコノミクス（李克強経済学）⁷」を発表し、「ニューノーマル（新常态）⁸」の概念を呈示した。経済成長の減速が合理的な範囲内で容認され、政府は、政府機能の転換、内需の創出のため格差の縮小及び民生の保障と改善に力を入れ始めた。このような新しい局面で、住宅市場を政府がどのように補正するのかという政策課題を研究する必要がある。

中国の住宅問題はほかの国に比べて、所有権の面で独自性がある。中国の経済体制は社会主義市場経済なので、私有制と公有制両方が併存している。すなわち、住宅は普通の商品として私有財であるが（厳密には準公共財と言えるがここでは簡略に論じておく）、土地は公有である。すなわち住宅を買う時、土地の使用権を政府から一緒に買わなければならない。そうすると、政府は、理論的には、土地の用途と地価をコントロールすることによって、住宅の供給と価格をコントロールすることができることを意味する。しかし、中国の地方財政は土地からの収入に非常に依存しており、いわゆる「土地財政」が存在している。住宅政策を研究する時、この「土地財政」現象を考察しなければならない。本論文の目的は中国都市部の住宅市場と住宅政策、並びに「土地財政」の問題を考察し、民生問題が重視されている新しい時代における重要な住宅問題を解明して、政策課題を明らかにするが、その際に中国独自の特徴を確定したい。

住宅は都市と住民の生活の一つ重要な構成部分であり、その供給は数だけを満たせば足りるというわけではないため、古典派経済学の需給分析で十分とはいえない、生活の質などを視野に含めた政治経済学的分析が必要である。具体的に、本論文は都市論的な分析、国際的制度比較の視点及び財政学的手法を用いている。

現代中国独自の要因を分析するために、以下の3点が重要である。

第1に、ある地域の住宅政策を研究しようとしたら、この地域の住宅市場の発展段階を確認しなければならない。住宅は独立的な普通の商品ではなく、土地に固着し、住民の重要な生活基盤であり、その地域の都市状況（地理位置、都心部の割合、人口密度、交通状況）、発展水準、人口構造（年齢構造）と非常に密接な関係を持っている。このように、住宅市場の発展段階を考察する際、都市

2 「和諧社会」とは、「調和のとれた」社会のことを指す。これは、胡錦涛政権 2004 年中国共産党第十六回中央委員会第四回全体会議で提起された。「民主・法治・公平・正義が実現され、誠心友愛にあふれ、活力に満ち、秩序が安定し、人と自然がお互いに調和されている社会」を意味する。

3 「経済適用住宅」とは、1994年に提出された中所得者向けの分譲タイプの公的住宅である。

4 「廉租屋」とは、1998年に提出された低所得者向けの賃貸タイプの公的住宅である。

5 「土地使用権譲渡金」とは、政府から土地の使用権を取得する時、政府に一括的に支払う使用料を指す（土地の用途によって使用期限は違い、住宅用地が70年、工・商用地は40年である）。

6 「農民工」とは農村戸籍を持っている都市部へ移動して出稼ぎ者である。

7 「リコノミクス（李克強経済学）」は民間が中国総理李克強の経済政策体系をまとめる言葉である。その内容は：①合理的な範囲内の経済減速を容認し、経済刺激策を行わない。②経済のデレバレッジ（負債の圧縮）を積極的に進める。③格差の縮小などの構造改革を促進する。

8 「ニューノーマル（新常态）⁸」は習・李政権が提出して習近平が2014年のAPEC会議に解釈した概念を指す。現在中国は需要の面で消費・投資・純輸出がすべて変化させて、供給の面で産業組織の変化、人口高齢化への対応と市場競争パターンを変化させる。資源・環境への配慮、資産バブルの解消と資源配分の政府の役割を重視する。

論を用いて、都市の特徴から分析する必要がある。一方、発展途上国としての中国にはメリットがある。つまり「後発の利益⁹⁾」である。今日の中国に存在している問題の1つ1つは、日本が過去あるいは現在経験していることと類似している。日本の住宅発展の過程でいろいろ問題が起きて、多くは解決されて、ようやく日本は成熟した（つまり各階層に住宅が安定供給される）住宅供給体制を確立した。国際比較分析の手法を使って、日本との比較から中国都市部の住宅市場の発展段階を考察することができる。

中国は広く、面積は日本の25倍で、人口密度も地域によって大きい差がある。その差異を考えなければならない。上海と日本の東京圏は、地理的にも、国内での地位でも相互に類似点がある。すなわち上海と東京は太平洋に面した世界的大都市であり、いずれも国の総人口に占める住民の構成比でも、経済活動の集中度合いでも、首位性（primacy）が高い¹⁰⁾。いずれも、ビジネスの中心都市である。また都市内軌道系交通システムの構造も相互に類似している。このように、国際比較をする上で、上海と東京圏は似た条件で適切な素材である。そういう比較を通じて、日本の東京圏と比べて上海の住宅事情の発展段階を明らかにすることと、今上海で実施している住宅政策が住宅市場の発展段階に合うかどうかを考察すること、また今後の住宅政策の方向性を展望することが目的である。

第2に、住宅は普通の商品より「高額」だという性質を有している。住宅を取得する場合、資金調達が非常に重要である。計画経済の時代には、住宅は住民にほぼ無償に近い低家賃で賃貸されていたため、資金調達の必要がなかった。そういう計画経済下で建設された住宅は「公房」という。1978年の改革開放以来、経済発展の体制は「計画経済」から、「市場経済」に移行してきた。住宅市場を創出するため、また持ち家を促進する目的として、都市で従来分配された住宅はそのまま住民に「払下げ」という方式で非常に低い価格で分譲された。「住宅分配」という政策が1998年まで存在していた。この時期は、住宅価格が政策的に低く抑えられて、資金調達の必要はなく、貯金で購入することができるのであった。「市場経済」体制になったら、住宅市場の急速な発展に伴って、住宅価格も急激に上昇した。都市住民とくに大都市住民は個人の貯金で住宅を買えなくなった。住宅金融市場を通じて、あるいは公的住宅金融制度を利用して、資金調達を解決する方法が常識となった。従って、重要な住宅供給制度としての住宅金融制度を考察したい。

中国の公的住宅金融制度としての「住宅公積金制度¹¹⁾」はシンガポールから学ばれた制度であるが、その普及度と効果は両国間では違う。すなわち、シンガポールのほうが公的住宅金融制度の普及度と効果が高い。その際、制度比較分析の方法を用いて、シンガポールの「中央公積金制度」と比べて、中国の公的住宅金融制度の特徴は何かを考察する。

第3に、中央政府が多様な住宅政策と住宅建設方針を発表したが、その実施状況が芳しくない。その原因は住宅を建てる土地にある。すなわち、公的住宅を建設する土地が少ない。常識的に考えると、中国の土地は国有なので、政府が普通に土地の用途と地価をコントロールできるはずである。つまり、こういうコントロールを通じて、住宅の供給に影響を与えられるはずなのである。しかし現実には、住宅政策を早く実現ができない。その理由は、地方政府が土地を公的住宅に利用させたくないという考え方を有していることである。なぜなら、地方財政が土地からの収入に大きく依存していて、土地を公的住宅用よりもっと利益が大きい事業に利用させているからである。つまり、「土地財政」問題がある。ゆえに、住宅政策を本格的に実施するためには、「土地財政」問題を解決しなければならない。

このように、中国の土地制度の形成過程から、「土地財政」が形成された背景を考察し、上海市の財政構造を分析して、歳入と債務償還財源が土地に依存していて歳出がインフラ整備に過度に傾

⁹⁾ 「後発性の利益」はガーシェンクロン(A. Gerschenkron)が見出した経験則である。これは後発国が先発国の開発した新しい技術を導入しながら工業化を推進するため、潜在的には後発国の技術進歩は急速であり、したがって経済成長率も先発国を上回る高さを示すという理論である。

¹⁰⁾ 2011年上海の人口は2347.46万人、中国で一番人口多い都市である、GDPは2536億ドル、中国で一番高い都市である。2011年東京圏の人口は3290万人、全国人口の11.2%を占める。2009年東京圏のGDPは19478億ドル、日本だけではなく世界の一番である。

¹¹⁾ 住宅公積金は1994年に提出された政府機構、国有企業、郷鎮企業、外資企業、民間企業及び他の企業と従業員が従業員自身の公積金口座に強制的、長期的に積み立ていく住宅融資資金である。

斜する特徴を明らかにする。そして、このような財政構造がどのように住宅政策を制約しているかの問題を解明する。この部分は上海市を事例として考察するが、同市を選んだ一番重要な理由は、同市の財政上の透明性が高いことである。

以上3点にわたって中国の独自性を明らかに、それに基づいた新しい住宅政策の可能性を展望した。

3. 先行研究と論文の構成

中国都市部住宅市場の発展段階について、菊池ほか（2010）は上海と東京における住宅マーケットの発展段階を考察した。考察の結果、上海の経済水準は日本の1970年代前半の地価高騰期と近似しているが、住宅ストックの点で東京の1990年代前半の水準に達している。また、中岡（2008）は新沢・華山理論を利用して上海における住宅供給と価格形成を検討し、上海の住宅開発段階は東京の1960年代に当てはまると論じている。さらに、武藤ほか（2010）は不動産取引の実需動向や民間部門のレバレッジをみると、中国の現在の不動産市場は、列島改造論から地価が高騰した日本の1970年代前半の状況と似ていると指摘している。これまでの研究では中国都市部住宅市場の発展段階に対する様々な見方があるが、その多くは住宅市場をめぐる研究（例えば、住宅価格についての研究）であり、その都市の特徴（例えば、人口、交通、産業、住宅政策）と住宅の発展段階との関係の検討が不十分である。そこで、本稿では都市論の視角から、日本の東京圏と比較して上海を例としての中国都市部の住宅市場の発展段階について考察を加える。

中国の住宅金融制度に関する既存研究の一つの分野は、公的住宅金融制度としての住宅公積金制度を分析した業績の一群である。代表的研究は村本孜の2002年の論文で（村本 2002）、住宅公積金制度の概要、目的、運用方法など、制度自体に焦点が当てられ、詳細に分析されている。彼は、住宅公積金管理センターの目的外運用の問題、経済成長の著しい沿岸地域の原資不足問題、行政部門と加入者の関係が曖昧で従業員の専門知識不足などのセンター自身の問題を、取り上げた。また、融資限度、融資条件の全国基準を整備すること、住宅価格の高い地域向けの融資を増大させること、国際比較による融資金利を引き下げること、公正のため「人」に対する融資をやめて住宅という「箱」に対する融資を増加させること、などを提案した。全体として、地域別に発生する課題が異なっていることを指摘している。公積金制度の改革について、全国レベルで住宅公積金を資金調整（融通）できるシステムの構築が必要だと、指摘している。他方、中国の郵便貯金がすべて中央銀行に預託されているように、公積金を中央銀行に全額預託する方式も提案している。もう一つの分野は、中国の住宅金融制度を公共部門の住宅金融制度と市場部門の住宅金融制度に分けて、両者を比較分析した業績の一群である。代表的なのは余勁（ヨ・ケイ）の2005年の論文（余 2005）で、市場経済システムへの本格的移行が進んだ1990年代に展開された商業金融と区別された公的住宅政策金融の内容と成果に検討している。80年代後半から、地方政府住宅基金、単位住宅基金及び個人住宅基金という3つの基金が住宅政策金融制度の内部に創設された。この基金が住宅金融専門機関、つまり住宅貯蓄銀行と国有銀行（建設銀行と工商銀行）不動産貸付部に集められるため、商業金融原則に基づいて預金の大部分が住宅以外の事業に融資された。90年代に入って、個人公積金が導入され、同時に政策金融と商業金融が分離されて、公的住宅政策金融の全国的展開が開始した。1998年には、従来住宅供給システムの核心であった単位（工場、企業）による住宅の実物分配制度を廃止し、貨幣による住宅サービスの獲得という新しいシステムへの移行が始まった。これに対して、公的住宅政策金融は従来の公有住宅の払い下げや家賃引き上げから必要な資金を取得し、「実物分配」から「貨幣分配」への住宅改革を促進することを果たした。また、公的政策金融が相対的に低価格な経済適用住宅の建設と普及を通じて、個人の住宅購買力向上に貢献した。また、中岡深雪は公的住宅金融が住宅需要を満たす資金を充分提供できていないと見ることを指摘した（中岡 2011）。実際購入された住宅の3分の1強のみが、住宅ローンを利用して支払われたことになる。日本でその水準であったのは1975年で、中国の住宅金融が公的、民間あわせたとしても住宅需要をカバーできていないことがわかる。従来の研究は、中国の住宅金融制度の効果と特徴を分析するという点において、不十分性があると思われる。とくに、中国の住宅公積金制度はシンガポールから学んできたが、両国の実施上の効果が非常に違っている。両国住宅公積金制度についての精密な比較が必要だと思われる。

財政と住宅政策の関係についての研究として、劉佳敏は地方政府が「土地・不動産関連収入」を

増やすため、土地所有権の無償提供が求められる「保障性住宅」用よりも「商業性住宅」用の土地供給を優先することを指摘した。さらに、不動産税の全面的導入、地方債の発行に対する規制緩和、および土地所有権代金の支払いの「一括支払い」から「分割支払い」への移行の3点を提案した。

(劉家敏 2013) 徐一睿は中国地方政府が「企業経営」から「都市経営」に移行する段階での土地と財政の関係について考察し、現代中国の財政制度の下で、地方政府の行動とそれに伴う地域間の不均衡発展問題を明らかにした(徐一睿 2011)。こうした従来の研究では、「土地財政」の本質的な問題点と住宅政策との関連性についての分析は不十分といえる。また、中国は広大なので、地域によって、それぞれの財政状況と住宅問題が違ってくる。このため、地域ごとによる分析が必要である。

第二章は、上海と東京圏との比較を通じた中国大都市住宅市場の発展段階についての考察である。まず、上海市と東京圏それぞれの行政区画と面積、軌道系交通システム、人口構造、産業構造の都市的な比較を行う。次に、上海市と東京圏の住宅政策について比較する。都市論的な分析と住宅政策の考察を通じて、中国の都市部の代表と言える上海市の住宅市場の発展段階を考察する。

第三章は中国の住宅金融制度を検証する。まず、中国の住宅金融制度を世界各国と比較する。次に中国の金融制度を公的住宅金融制度と民間的住宅金融制度に分けて分析して、中国の住宅金融制度の特徴をまとめる。その後、そういう住宅金融制度の効果を評価する。

第四章はまず「土地財政」の定義を明らかにする。次節で、「土地財政」形成の背景として、土地公有制を考察する。第Ⅲ節では、地方債務問題を中心に、上海市の「土地財政」に依存する歳入構造を分析する。次に、インフラ整備を中心とする上海市の財政歳出を考察する。最後に、「土地財政」への評価と中国大都市の住宅政策と財政についての関連を明らかにする。

審査結果の要旨

中国では近年、政府は成長だけでなく国民の間の富の偏在と経済格差の是正を重視するようになり、住宅政策分野についても、住宅不足の解消にむけた政府の取組みが一定程度進んできた。しかし依然として深刻な住宅問題(低質性および量的不足)が存在している。本研究は中国の大都市の住宅問題の諸要因を、上海市を例に、都市構造、住宅市場、金融制度及び財政制度に焦点を当てて総合的に分析した業績である。

第1章「問題意識と研究目的」では、問題の背景と研究目的が説明されている。「改革開放」以前の計画体制下では、住宅市場は存在しなかった。労働者の住宅は「公房」(公有賃貸住宅)といわれ、市場を介さず国営企業等によって供給されていた。しかし「改革開放」以降、住宅市場の発展が模索・促進され、土地についても、土地所有権譲渡市場が創設された。こうして商品としての住宅市場が誕生したが、同時に政府による公共住宅の提供が始まり、それは大きく「経済適用住宅」(分譲用)と「廉租屋」(賃貸用)に2分される。また公的な住宅ローンについては、住宅公積金制度が整備された。原資は、従業員の前年度平均月収の5%~12%(地域差あり)の強制貯蓄である。また「土地財政」の現象(後述)が公的住宅の供給を制約している。このように問題状況が概観され、研究目的が説明される。

第2章「中国大都市住宅市場の発展段階についての考察」では、上海と東京が都市として詳細に比較され、都市構造から都心に住宅不足が集中する傾向が確認される—公共交通網が都市の規模に比して不十分のため郊外都市が発達しにくく、職住ともに都心に集中する。本章の後半では、両都市の住宅政策が政策史を含めて比較検討される。新中国の成立以降現在までを著者は3つの時期に区分する。最後の時期(1998年~現在まで)が「住宅市場創出期」で、「公房」が完全に廃止され、住宅政策が全面的に市場化の方向に転換した。これ以降新規住宅着工面積が激増したが、需要を満たしていない。総合的にみて、上海では、東京の高度成長期、バブル崩壊期、少子高齢化対応期の3時期の課題が同時的かつ重複的に生じていると、著者は結論している。

第3章「中国の住宅金融制度」では、住宅公積金制度の細部をシンガポールのそれと比較し、著者は中国の「預貸一体、低預高賃」という特徴づけを紹介・分析する。シンガポールでは貸付け業務が公積金運営組織より切り離され、その分収益性が高い(預貸分離)が、中国は「預貸一体」で、収益性が劣る。また中国では預金金利が低く、貸出し金利が高い。総合的にみて、中国の公積金制度はシンガポールのそれよりも社会保障機能が低

いと、著者は結論づけている。

第4章「中国都市部の『土地財政』についての考察」では、財政による公的住宅供給が低位水準にとどまる原因が分析される。中国の地方政府は、都市計画の立案で地価(土地使用権)の上昇を期待し、結果的に土地使用権を高く販売している。この土地使用権譲渡収入が地方財政収入の支柱である(国有地使用权の譲渡収入が地方財政収入になることは法定)。公的住宅用地に指定すると十分な地価上昇が見込めないので、指定面積が限定される。このように「土地財政」が公的住宅供給を制約する状況が豊富な統計データで実証されている。

終章『社会主義市場経済』体制における住宅政策の理想と現実』では本論文の全体が要約され、結論として、住宅不足は「社会主義市場経済」体制下の社会経済構造全体が生み出す問題であると指摘され、最後に今後の研究課題が指摘されている。

なお既存研究については、内外の研究が丁寧にフォロー・紹介され(劉家敏、余勁、徐一睿、羅立新、中岡深雪、村本孜ら)、それらと著者の研究内容の違いが随所で説明されている。資料面は、著者の現地実態調査(「群租屋」問題)の結果と中国政府統計局のデータが用いられており、一次性が高い。

本論文の貢献は、住宅不足や低質な住宅が増える問題の原因を、都市構造、住宅金融制度、地方財政の大きく3つ領域の社会経済構造に求め、複合的に分析した点にある。既存研究では金融も財政も、そのみの考察にとどまっているが、本研究では「社会主義市場経済」体制の課題として住宅不足を位置づけており、個別政策のみによる対応の限界を示唆した。この視点による総合的分析は、新しい貢献といえる。

以上の検討から、本論文審査委員一同は、本研究科の博士号審査基準(3)に照らして、蔡鵬氏の学位請求論文「現代中国都市部の住宅政策と『土地財政』に関する研究」が博士(経済学)の学位を授与するに値するものと判断する。