

博士論文

現代中国都市部の住宅政策と「土地財政」に関する研究

Housing policy and “Land Finance” in Urban
China

横浜国立大学大学院
国際社会科学研究科
グローバル経済専攻

蔡 鵬
CAI PENG

2016年9月
September 2016

現代中国都市部の住宅政策と「土地財政」に関する研究

目次

第一章 研究の背景と目的	3
I 背景	3
II 本論文の目的と研究方法	4
III 先行研究と論文の構成	7
第二章 中国大都市住宅市場の発展段階についての考察——上海と東京圏との比較として	11
I 上海市と東京圏の都市比較	12
1 行政区画と面積	12
2 軌道系交通システム	16
3 人口構造	19
4 産業構造	21
5 小括	25
II 上海市と東京圏の住宅政策についての比較	26
1 上海の住宅政策	26
2 都市「群租」現象についての調査	37
3 東京圏の住宅政策	52
III 結論	56
第三章 中国の住宅金融制度	62
I 中国の住宅金融制度の内容	62
II 中国住宅金融の規模—国際比較	65
III 公的住宅金融制度の国際比較—住宅公積金制度の二国間比較	66
1 住宅公積金制度の内容	67
2 中国の住宅公積金制度とシンガポールの中央公積金制度の比較	68
IV 民間的住宅金融市場	74
V 中国の住宅金融制度の効果	79
VI 結びにかえて	82
第四章 中国都市部の「土地財政」についての考察	84
I 「土地財政」の定義	85
II 「土地財政」の形成基盤——土地公有制	87

1	土地私有制を認めていた時期（1949年～1955年）	87
2	土地公有制への過程（1956年～1985年）	88
3	公有土地経営への道（1986～現在）	90
Ⅲ	「土地財政」の地方財政上の位置づけ	93
1	地方財政の枠組み	93
2	中国地方財政の特徴	96
3	上海市の財政問題	109
Ⅳ	「土地財政」への評価と住宅との関連	132
Ⅴ	結びにかえて	134
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	137
I	本論文の要約	137
II	結論と今後の課題	140
	参考文献	144

第一章 研究の背景と目的

I 背景

中国では1978年の改革開放¹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²。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。結局、2001年～04年、多数の主要都市の住宅価格は25%以上上昇した。大都市としての上海市の新築住宅価格は70%騰貴した³。04年、全国の住宅価格ははじめて国民所得の上昇率を超えて、対前年比で18.7%増えた⁴。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」（本論文第四章で詳述）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⁵」しか借りられない状況となっている。

¹ 改革開放は1978年12月の第11回中央委員会第三次全体会議に鄧小平が提出した概念で、その主要内容は中国が「社会主義市場経済体制」へ移行する。

² 計画経済時代の中国は重工業優先の戦略を取っており、国家財政の投資が「生産性建設投資」に集中した。それに対応する概念として「非生産性建設投資」がある。「生産性建設投資」とは機械などの生産設備に対する投資である。住宅投資は「非生産性建設投資」である。時代の背景により、重工業優先の経済政策が展開されて行く中で、「非生産性建設投資」の住宅投資額は大きく抑制された（小島・幡谷 1996）。

³ 中華人民共和国国家統計局のウェブサイトにて定期的に公表された「70大・中都市の住宅価格指数」から得た。

⁴ 中国統計年鑑（2005）

⁵ 「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

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。

II 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年胡錦濤政権になってから、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⁶」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はなく、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⁷」と「廉租屋⁸」制度の改善による、土地使用権譲渡金収入⁹の10%が、廉租屋住宅、スラム街の改造、農民工¹⁰など「外来人口¹¹」の居住の改

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)。

⁶ 「和諧社会」とは、「調和のとれた」社会のことを指す。これは、胡錦濤政権 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。

⁷ 「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。

⁸ 「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。

⁹ 「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)。

¹⁰ 「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。

¹¹ 「外来人口」は都市戸籍を持っていない。上海市の住宅不足はほとんど社会増つまり他地域からの流入者の問題である。＜彼らは上海戸籍を有していないので、上海市政府の政策対象から除外されているのは、中国の行政論では当然である＞という見方がありえよう。これについては、以下のように敷衍しておきたい。実際には中国政府は、都市戸籍を有さない都市居住者を政策対象外として除外していない。なぜなら、すでに二重戸籍制度は経済発展の桎梏だと認識されているからである。

「戸籍」制度は計画経済時代から残る制度で、今の社会主義市場経済に適合ではない。「戸籍」制度は封建社会の時も存在していた制度で、その主要な用途は、土地の領主が農民から地代徴収と徴兵することと、人を階級で分けることであった。今の中国の「戸籍」制度とは、計画経済時代に形成された農村と都市の二重「戸籍」制度を指す。新中国成立時、重工業を重点的に発展する方針を確定した。多くの工場が急速に都市で設立された。その急速な重工業化は経済発展の自然的な経緯ではなく、政策によって誘導されてきたものである。当時の中国は依然として農業社会であったと言えるが、農民たちは都市に現れた工場に吸引されて工人になった。その過程で食糧供給の不足が生じて、国家は工業発展に必要な農産物を十分に確保することができないようになった(当時農民が収穫した農産物は政府に低価格で販売することしかできなかった)。また多くの農民が都市へ流入することによって、都市部の住宅、学校、インフラ施設の整備に過重負担を与えた。こうした背景の下で、都市・農村の二重「戸籍」制度が設立され、農民が自由に都市

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)¹²」を発表し、「ニューノーマル(新常态)¹³」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、

へ流動することができなくなったのである。

改革開放以降、「戸籍」制度は緩和されたが、地方政府は、厳しい財政状況から、都市にきた農民たちに対して社会保障を提供する余裕を失った。その後、都市部は都市建設と経済発展のため安価な農民労働力を吸収したが、歳出の多くはインフラ整備と土地開発への支出であり、都市開発に大きく貢献した農民たちは住宅政策、医療保険などの社会保障から排除された。都市・農村の二重「戸籍」制度は、当初から農民たちの利益を犠牲して工業発展に資する制度であった。

このような「戸籍」制度は、すくなくとも当時の工業発展には有効であったかもしれないが、現在の労働力不足の都市部に対しては、桎梏と化している。習近平政権は「戸籍」制度の改革を始め、都市・農村一元化の方針を打ち出した。2014年7月、具体的な改革措置を明らかにした『国務院が戸籍制度改革を推進する意見』を公表した。同文書によると、北京、上海のような500万人以上の巨大都市を除いて、安定な仕事と住居を前提として、農村戸籍は簡単に都市戸籍に変更できるようになった。今後巨大都市でも規制緩和の実現が近いと考えられる。

¹² 「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。

¹³ 「ニューノーマル(新常态)¹³」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・純輸出をすべて変化させ、供給の面で産業組織、人口高齢化への対応と市場競争パターンを変化させることに取り組んでいる。資源・環境への配慮、資産バブルの解消と資源配分についての政府の役割を重視する。

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¹⁴」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¹⁵。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、住宅は住民には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

¹⁴ 「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。

¹⁵ 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。

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¹⁶」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。

III 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（菊池

¹⁶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。

ほか 2010, 79)。また、中岡は新沢・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(中岡 2008, 40)。さらに、武藤ほか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(武藤ほか 2010, 6)。

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、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(村本 2002, 167-168)。

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(余 2005, 61-73)。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¹⁷。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

¹⁷ 余によれば、各基金の特徴は次の通りである(余 2005)。

地方政府住宅基金：地方財政が従来住宅建設と維持管理、住宅補助に使用した資金、都市建設税、不動産税、及び政府管理の公有住宅の販売収入を資金源とする。

単位住宅基金：従来の住宅建設と維持管理、住宅補助に使用した資金、住宅減価償却、大修理資金、単位の公有住宅の販売による資金などが資金源である。

個人住宅基金：個人の住宅券の余剰と単位が上記以外に個人の住宅消費に使っていた資金を原資にする。

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。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、民間あわせたととしても住宅需要をカバーできていないことがわかる（中岡 2011, 33）。

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 2013, 8）。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 2011, 174-195）。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。この章の内容は第71回「日本財政学会全国大会」での発表に基づいている。

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。この章の内容は『横浜国際科学研究』第19巻冬号に発表した論考に基づいている(蔡 2015, 21-37)。

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。この章の内容の一部は、『横浜国際科学研究』第20巻冬号と第72回「日本財政学会全国大会」での発表に基づいている(蔡 2016, 47-69)。

第二章 中国大都市住宅市場の発展段階についての考察――

―上海と東京圏¹⁸との比較として

本章では、上海市と東京圏を比較して、中国大都市の住宅市場の発展段階を考察する。中国都市部住宅市場の発展段階について、菊池ほかは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と述べている（菊池ほか 2010, 79）。また、中岡は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（中岡 2008, 40）。さらに、武藤ほかは現在中国の不動産市場は、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（武藤ほか 2010, 6）。

従来の研究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）であるが、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と筆者は考えている。そこで、本章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。これはいいかえれば、都市における生産者および生活者としての動き全体を視野に入れて、課題を考察するということである。両都市の住宅政策のみの比較であれば、需要に対してどの程度供給したかどうかが重要な点である。しかし都市論としてみると、住宅市場の需給分析だけではみえない、職住分離に派生する通勤難や都市の緑の不足といった共通の課題が浮き上がる。本論文では住宅政策を都市政策の一部として捉えている。住宅政策に限定すれば、東京は上海より先を進んでいるといえるが、都市論として考察すると、東京も上海も共通の困難とくに生活者の視点からみた「住みにくさ」を抱えており、両都市の比較研究は、巨大都市の経営という文明論的な課題を解明する作業の中に住宅政策を位置づけ直す意味があるといえる。

上海が東京圏と比較する最も重要な理由は、両者の都市構造が近いことである。行政的に、上海は一つの市で、東京圏は一都三県である点で非対称的であるが、中心地域が全範囲に占める割合と、地域内人口の流動形態、または軌道交通の分布などが類似している。中心地域（都心部）の面積が全範囲の面積に占める割合を見ると、上海は4.56%で、東京圏が4.58%である。都市部最も重要な公的交通手段としての軌道交通システムから見ると、量的には相違していて、東京圏のほうが発達しているが、放射型に広がる点で類似点もある。一番重要な点は地域内人口の流動形態である。両方とも昼で人口が都心部に流動していて、夜で人口が郊外部に戻る形である。

¹⁸ 東京圏とは東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県を指す。

本章の構成を確認しておくとして、第Ⅰ節では、上海市と東京圏は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、産業構造を比較して、両都市の共通点と相違点を検討する。第Ⅱ節では、上海市と東京圏の住宅政策の変遷を分析して、それぞれの住宅政策の特徴を明らかにする。第Ⅲ節では、以上の都市比較と住宅政策の比較によって、東京圏を標的として上海市の住宅市場の発展段階を考察する。

I 上海市と東京圏の都市比較

1 行政区画と面積

上海と東京は両国の首位都市（プライマシーが一番高い都市）である。上海は、北京（ベイジン）、重慶（チョンチン）、天津（ティエンツイン）と並ぶ中国の4つの「直轄市」の1つである。これは連邦国家でいう「連邦特別区」に似ていて、特定の省（連邦国家での州）に属さない都市である。ただし自然地理的には、江蘇省の中にあるように見える。ちなみに江蘇省の省都は南京（ナンツイン）である。南京と上海の距離は、中国の新幹線で約1時間半（約350km）である。

「上海と東京圏を比較する」といった場合、行政組織面ではすでに触れたように非対称である。すなわち上海は、直轄市政府が全体を管轄すると同時に、その下に17つの地方自治体（公選議会と公選区長を有する区政府）がある。他方東京圏は4つの都県があり、その下に数多くの地方自治体（市町村）が編成されている。また東京都23区についてはそれぞれ特別区という地方自治体である。以上を図示すると以下の通りである。もうひとつ、東京は日本の首都であるので、政府機関の集積度が高く、上海より政治的機能が多い。

表 2-1 上海と東京圏の行政組織

	上 海	東京圏					
地 方 自 治 体	直轄市 1	都 1 + 県 3					
地 方 自 治 体	・区 16 (うち「中心部」 の区は9つ) + 県 1		東 京 都	神 奈 川 県	千 葉 県	埼 玉 県	合 計
		特別区と政 令市	23	3	1	1	28
		市 (非政令 市)	26	16	36	39	117
		町	5	13	16	1	35
		村	8	1	1	1	11
行 政 出 先 機 関 (非 自 治 体)	・街道弁事処 98 (行政 出先機関として弁公室多 数) ・郷 108 + 鎮 2 ・居民委員会 3914 + 村 民委員会 1613	政令市の区 (非自治体)	0	28	6	10	44

出所：『上海統計年鑑 2013 年』と東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県の公式サイトにより作成

以下の図 2-1 と図 2-2 より、二都市の面積と人口を比較しておく。

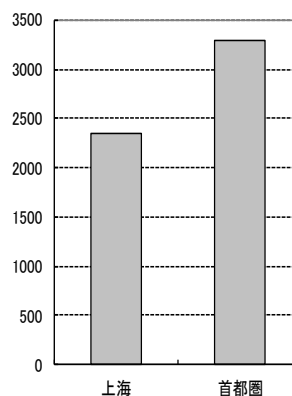
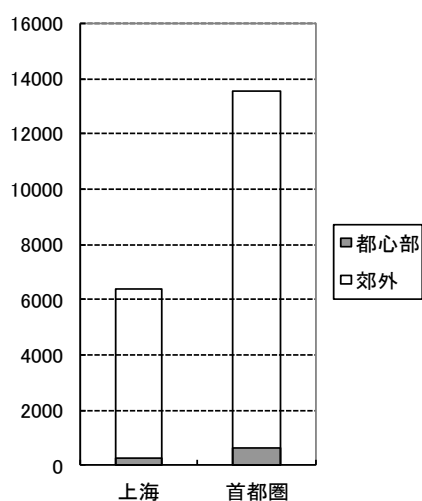


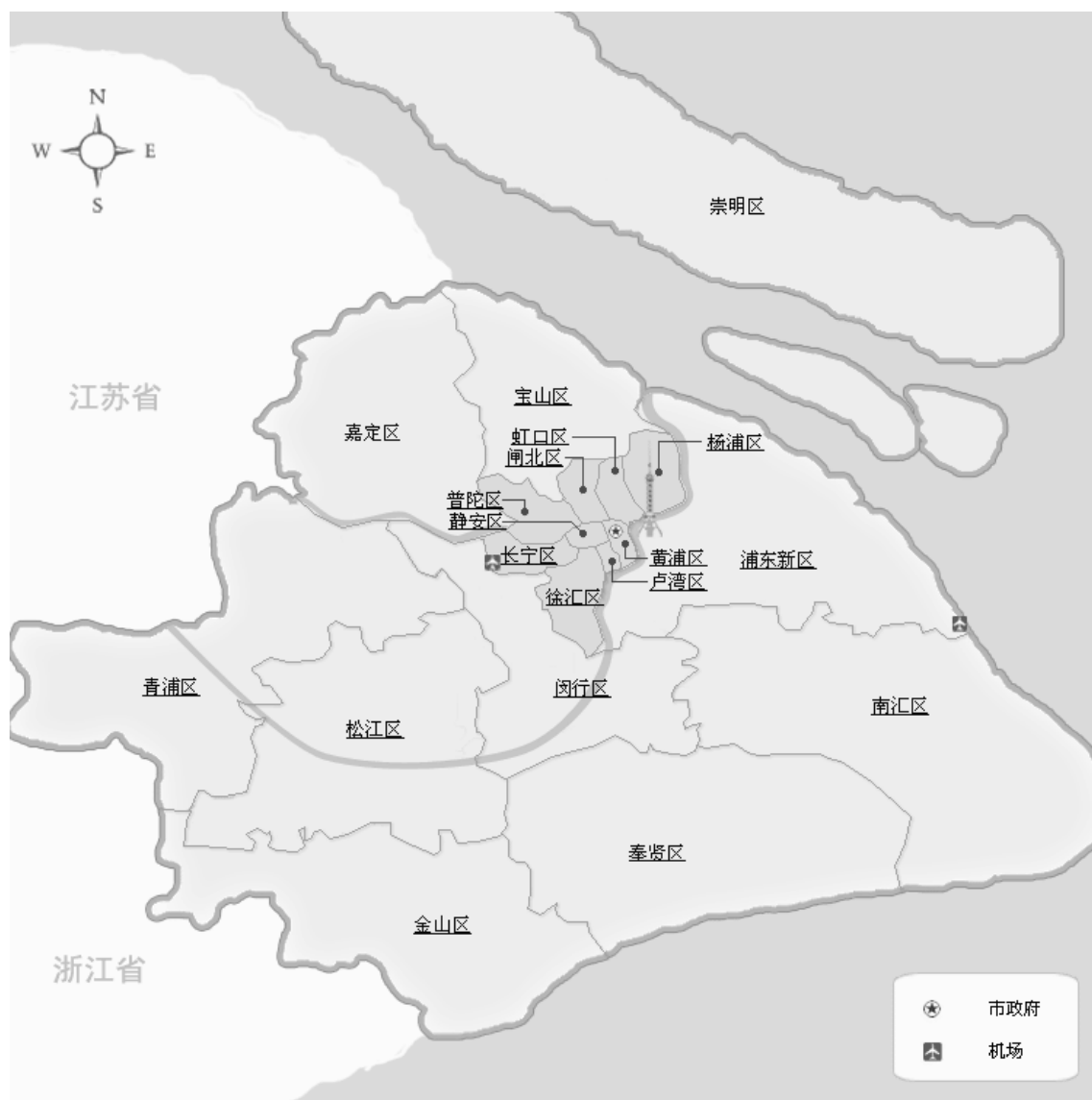
図 2-1 上海と東京圏面積 (km²) 比較 図 2-2 上海と東京圏人口 (万人) 比較

図 2-1 と図 2-2 の出所：『上海統計年鑑 2013』『国勢調査 2010』より作成

2012 年上海市の面積は 6340.50 k m²、人口は 2380.43 万人であり、それぞれは中国総面積と総人口の 0.1%と 1.7%を占める。東京圏面積は 13559 k m²、人口は 3566 万人である。それぞれは日本全国総面積と総人口の 11.2%と 25.7%を占める。

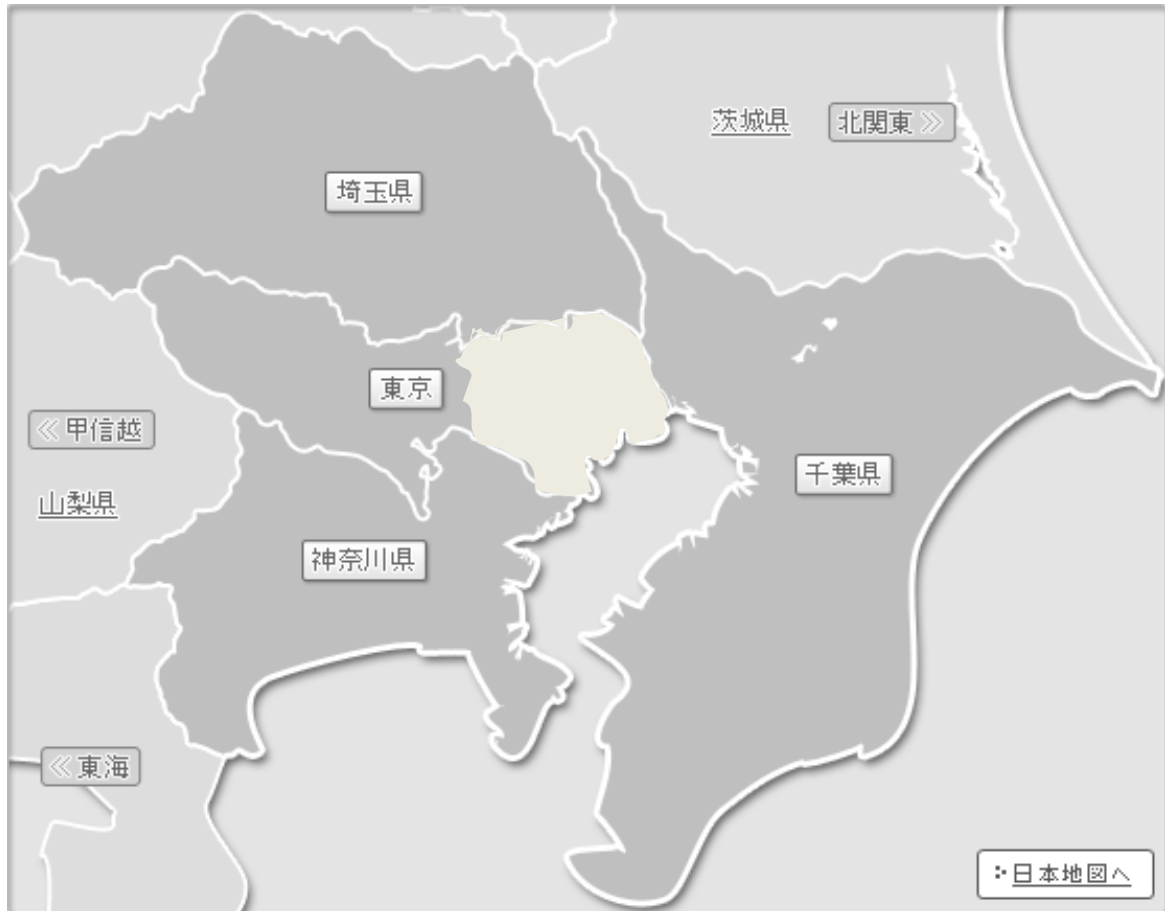
上海（図 2-3）は 16 の区と 1 つ県から成っていて、中心の区は黄浦、静安、虹口、楊浦、閘北、普陀、長寧、徐匯 8 区である（ここが本論文で「都心部」とよぶ部分）。その面積は 289.44 k m²、全市総面積の約 4.56%にあたる。これ以外に、浦東新区、宝山、嘉定、松江などの 8 区と崇明県があり（郊外部分）、その面積は 6051.06 k m²、全市総面積の約 95.4%である。

東京圏（図 2-4）は東京都の 23 区と 39 の市町村と千葉県、神奈川県、埼玉県である。都心部の区は千代田、中央、港、新宿などの 23 区である、面積は 621.30 k m² 約全東京圏面積の 4.58%である。東京の郊外（三鷹市、町田、立川など 39 の市町村）と三県の合計面積は 12937.92 k m²、東京圏総面積の約 95.42%を占める。



このエリアは上海の都心部である。

図 2 - 3 上海地図 (筆者作成)



このエリアは東京圏の都心部、つまり東京の23区である

図2-4 東京圏の地図 (筆者作成)

以上まとめると、上海市と東京圏の行政組織は非対称的である。上海市の面積は一都三県(東京圏)の約1/2で、人口は一都三県の2/3を超えている。上海の人口密度は東京圏より高く、住宅需要も高い。また、中心地域(都心部)の面積が全範囲の面積に占める割合を見ると、上海(4.56%)と東京圏(4.58%)は類似している。

2 軌道系交通システム

大都市で、交通システムとくに軌道系交通システムは住宅の供給と需要に大きな影響を与える。交通の不便な場所は住宅地になりにくい。

上海と東京圏の軌道系交通網(地下鉄を含める)をみておこう。類似点と相違点が認められる。量的には相違していて、東京圏のほうが発達しているが、放射型に広がる点で類似点もある。以下詳しくみていこう。

東京圏には鉄道会社が27社ある。東京圏は皇居を中心として三つの環状の輪に分かれている。「内環」の半径は15kmで、都心部であり、そこでの主な公共交通手段は地下鉄であ

る。「中環」の半径は30km（幅は15km）で、主な公共交通手段はJRと私鉄である。「外環」の半径は50km（幅は20km）で、主な交通手段はJRと私鉄である。東京圏の鉄道は放射線状に都心部から郊外へのびる線と環状に郊外の小都市を結ぶ線が交わる形で建設された。鉄道の長さは2000kmを超えていて、世界の先頭である。図2-5は東京圏の鉄道ネットワークである。



図2-5 東京圏の軌道交通 出所：日本城市軌道概況（高木 清晴、2004）p 62



図2-6 上海市の軌道系交通ネットワーク

出所：上海市公式サイトより作成

<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node2315/node4411/u21ai476708.html>

上海には鉄道会社が4社ある。計画中の都市鉄道ネットワークは18線、全鉄道の総延長は970km（現在開通している路線は11線、総延長は約420km）である。しかし、この規模は東京圏の半分に満たない。

東京圏と比べて、上海の鉄道は長さ、鉄道会社の種類や数などの点で、規模が小さい。東京圏は人の移動を左右する企業（勤務先）の集中している場所と住宅の集中している場所がほぼ固定されている。他方上海は高度成長し続けている都市であるが、郊外の発展は都心部に比べ遅れていて、上のような分布が定着していない。そのため上海は①交通需要は東京圏より少ない（郊外と都心部の行き来が相対的に少ない）。また郊外内部の交通需要も少ない。②各インフラ整備が不十分であり、鉄道そのものが不足している。③10～15年

後の将来、郊外におけるベッドタウンの計画により、郊外人口の急激な増加が郊外と都心の間および郊外内部において、新しい交通需要をもたらす可能性がある。④東京圏も上海もいずれも、バスは重要な位置を占めているが、とりわけ上海の郊外部でのバスの意義は東京圏よりも大きいと思われる。

以下の表 2-2、表 2-3 は東京圏と上海の交通規模、交通距離の比較である。

表 2-2 東京圏と上海の交通規模比較

都市	面積(k m ²)	人口(万人)	人口密度(人/k m ²)	鉄道の長さ(k m)
東京圏	13559	3566	2630	2292
上海市	6377.10	2347.46	3681	970(計画より)

出所：都市圏交通運輸結構分析与研究(叶玉玲 季令 刘志杰、2006) p3

表 2-3 東京圏と上海の交通距離比較(k m)

都市	都市の中心から離れた距離			
	0~15km	15km~30km	30km~50km	0~50km
東京圏	323(17%)	604(31.8%)	975(51.2%)	1902(100%)
上海市	404(42.8%)	265(28.0%)	276(29.2%)	945(100%)

出所：都市圏交通運輸結構分析与研究(叶玉玲 季令 刘志杰、2006) p3

東京圏の鉄道の長さは2000kmを超える。上海の人口密度は東京圏より高いのに、鉄道路線の長さは東京圏と1000kmの差がある。また、上海の鉄道は都心部に集中しており、郊外の鉄道は東京圏よりかなり少ない。このため、上海の交通はとくに郊外地域において東京圏より不便である。上海市の郊外の住宅に住むと、通勤不便になってしまう。東京圏より、上海市の人口の分散は難しく、郊外はベッドタウンの役割を果たしにくいいため、都心部は混雑してしまう。

3 人口構造

ライフ・ステージと住宅需要の関係は近年より強くなっているといえる。都市化率が低く社会全体が農村社会であった時代は、生涯を通じて同じ家に居住し続けたが(ただし分家で新宅需要が生まれた)、都市化が進み核家族化が進むと、ライフ・ステージにあわせて住み替えをするケースが増えた。若年期は賃貸住宅に住み、その後転職や人事異動による転職にあわせて質のよい賃貸住宅へうつり、壮年期に住宅を購入するというパターンが生まれた。このことは、日本と中国の類似点であるが、相違点もある。壮年期の購入住宅について、日本は一戸建てが多いのにたいして、中国は集合住宅を購入することが多い。し

かし、日本では急速な高齢化に伴い、高齢者は戸建住宅から集合住宅や介護施設へ移動するケースが増えている。

図 2-7、図 2-8、図 2-9 は東京圏と上海それぞれの年齢別人口推移と人口増加率を示している。年齢区分は、東京圏は 14 歳以下を若者、65 歳以上を高年齢人口とし、上海は 17 歳以下を若者、60 歳以上を高年齢人口としている（中国の定年退職年齢は 60 歳）。

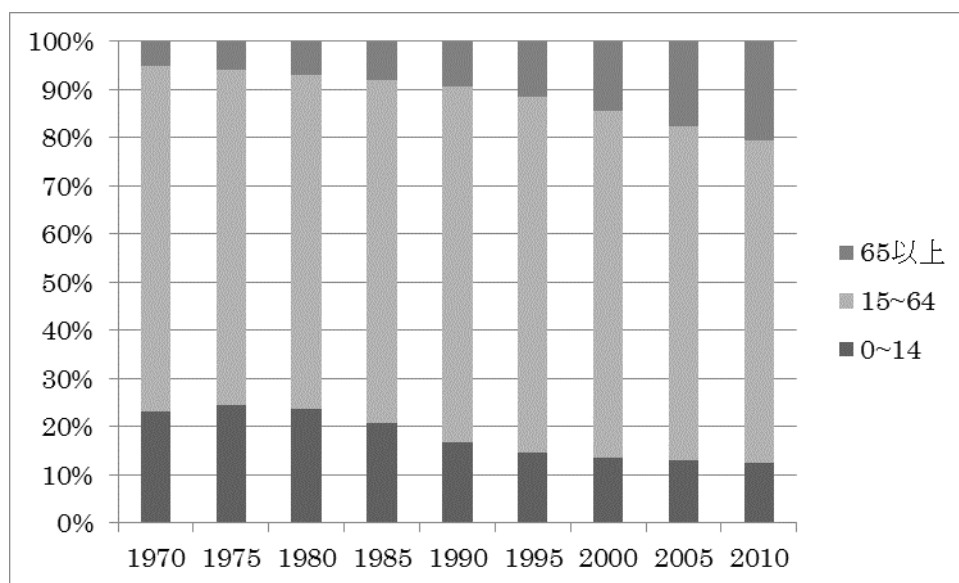


図 2-7 東京圏人口の推移 (年齢層別割合)

出所：総務省統計局の人口推計 <http://www.stat.go.jp/data/jinsui/index2.htm#suikei>

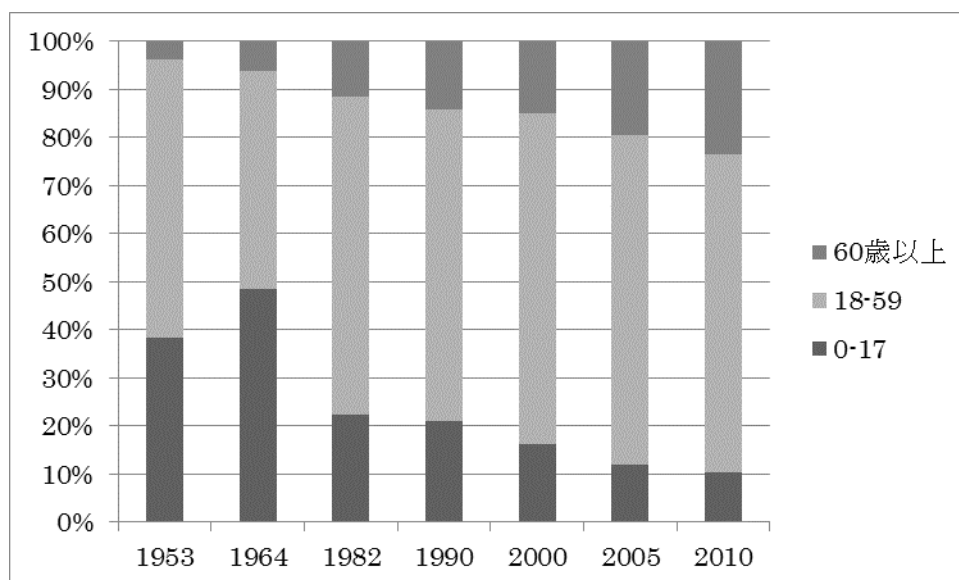


図 2-8 上海市の人口の推移 (年齢層別割合)

出所：1953、1964、1982、1990、2000 年のデータは各年の『上海市人口普查』より、2005 年と 2010 年のデータは各年の『上海市統計年鑑』による

上海と東京圏はほとんど同じ頃（1990年代前後）低出生率の段階に入った。若い人口は減りつつ、社会が高齢化した。現在の状況をみると、上海の少子高齢化現象は東京圏と同じで、総人口に占める若者はわずか10%程度で高齢者は20%ほどである。

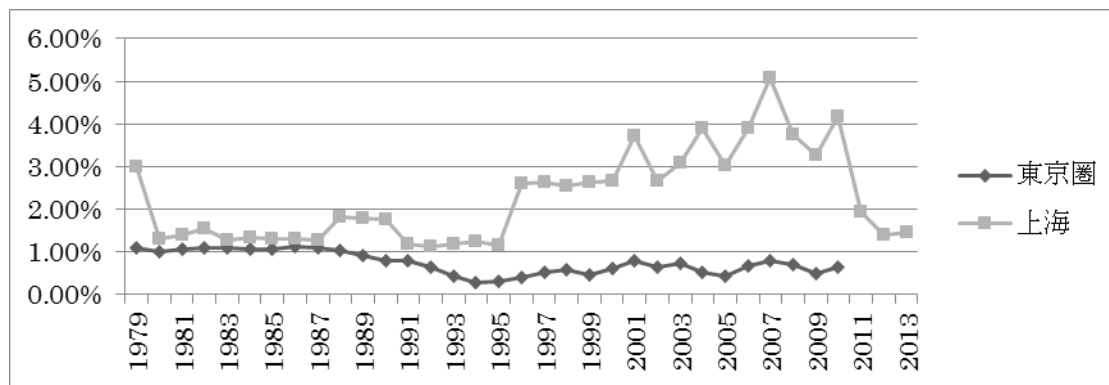


図 2-9 上海市と東京圏の人口の増加率

出所：上海市 1978-2012 年のデータは『上海市統計年鑑 2013 年』より、2013 年のデータは『2013 年上海市国民経済と社会発展統計公報』によるものである。東京圏のデータは総務省統計局の人口推計：<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/index2.htm#suikei>

東京圏と上海ともに 1990 年代前後に人口の増加が鈍化した。21 世紀に入ると、中国経済の好況によって、人口は大量に上海市へ流入し、人口の増加率が高まっていた。しかし、2010 年から人口の増加率は急激に減って、現在 1%に近い値である。それに対して、東京圏は 80 年代以来人口の増加率は 1%未満の状態に止まっている。住宅政策の面で、どのようにより安価な賃貸住宅を提供して市外から流入する労働力を吸引するのか、どのように高齢者に適合的な住宅を提供するのかが重要な問題点である。

4 産業構造

産業構造も住宅政策に大きな影響を与えている。第一次産業が中核である地域では、仕事の多くが自然環境の制約を受け、住宅は農地や森林、漁場に立地していて、住宅需要は比較的安定している。第二次産業が中核になると、人々が第二次産業に集中する地域に集まって住むようになり、工場付近の住宅需要が高まっていく。第三次産業が中核になると、人口集中がさらに進み、仕事の機会が多くなる。人口が集中すれば集中するほど第三次産業が発展し、労働力需要も高まり、そして人口がさらに集中して、住宅需要も一層増えていく。上海市と東京圏は共に第二次産業が周辺地域に移転するという傾向的特徴があるため、以下上海市と東京圏及びその周辺地域を含めて論じる。

(1) 上海の産業構造と特徴

上海市は中国の産業と国際金融の中心地と言える。計画経済体制の下では、上海市はほかの都市と同じように、重工業の発展を重視していた。改革開放以後、経済発展の中心地として企業の本社機能といった中枢管理機能が集中するようになった。上海市とその周辺にある江蘇省、浙江省を長江デルタ地区と呼ぶが、ここは中国でもっとも発展している経済圏の一つである。2014年長江デルタ地区の地域内総生産は12.9兆元（243.4兆円）に達して、中国GDPの20.24%を占めている¹⁹。地域内総生産の構成を示している表2-4から見ると、長江デルタ地区の違いが見える。上海市の第3次産業のシェアが一番高く、全体の62.24%を占めている。江蘇省と浙江省については、一番構成比が高いのは第2次産業である。両方とも地域内総生産の約半分が第2次産業によるのである。

表2-4 長江デルタ地区の地域内総生産構成比（2013年）

	第一次産業	第二次産業	第三次産業
上海市	0.60%	37.16%	62.24%
江蘇省	5.80%	49.20%	45.00%
浙江省	4.82%	50.03%	45.15%

出所：上海市統計局ウェブサイト、江蘇省統計局ウェブサイト、浙江省統計局ウェブサイト

上海市では第三次産業が1999年から第二次産業を超えて経済の主軸になった。「上海市のマスタートプラン」（1999～2020）の中に、「上海市を国際的な経済・金融・貿易の中心地にして、長江デルタ及び長江沿いの発展を促進する」という趣旨の説明が記載されている。改革開放以来、長江デルタ地区の江蘇省と浙江省は第2次産業の発展を重視していて、「世界の工場」になった。上海市には国内企業の本部と外資系企業が集まって、中枢管理と国際物流の中心になっている。上海は、周辺地域を世界中の国や都市に接続させて、それら地域の経済発展を推進させるという「世界都市」の機能を発揮していると言えよう。

（2）東京圏の産業構造と特徴

東京都を中心とする東京圏は、企業と人が集積する世界一の都市圏である。2011年の東京圏の地域内総生産（名目）は162兆円で、全国の34%を占め、日本経済において重要な役割を果たしている²⁰。一都三県の地域総生産の構成比を見ると、第3次産業のシェアが圧倒的に多く、全体の83%を占めている（表2-5）。この中ではサービス業約30%を占めている。

¹⁹ 『中国統計年鑑』（2015年）

²⁰ 『国勢調査』と『県民経済計算』より

表 2-5 地域別県内総生産構成比 (2011 年)

	第一次産業	第二次産業	第三次産業
東京圏	0.27%	16.72%	83.01%
茨城県	1.97%	36.02%	62.01%
栃木県	1.90%	35.86%	62.23%
群馬県	1.37%	38.51%	60.12%
埼玉県	0.59%	24.38%	75.03%
千葉県	1.16%	22.93%	75.92%
東京都	0.05%	11.81%	88.14%
神奈川県	0.20%	22.76%	77.04%
山梨県	1.82%	30.34%	67.83%

出所： 内閣府『県民経済計算』より

茨城県、栃木県、群馬県、山梨県などをはじめとする東京圏の周辺地域に目を向けると、第 3 次産業構成比は約 60%で、東京圏の構成比 83%をかなり下回っている。一方で、第 2 次産業は東京圏の構成比 16.72%より高く、約 40%未満である。埼玉県、神奈川県、千葉県は第 2 次、第 3 次産業とも全国平均並みである。

以上から、東京圏及びその周辺は産業ドーナツ状配置が構築されていることがわかった。中心部と周辺部の機能がはっきりと分けられている。産業機能は周辺部の茨城県、栃木県、群馬県、山梨県に、商業機能、業務機能は東京都の中心部に集中している。具体的には、東京都心およびその周辺地域は外資系企業、日本の企業の本社が多い地域で、主に企業の業務機能を担っている。また、中心市街地、都心は商業機能も果たしている。茨城県、千葉県は世界一の都市圏に近い立地を生かし、第 1 次産業に属する農業機能も担っている。

(3) 上海と東京圏の経済状況の比較

図 2-10 と図 2-11 は上海市と東京圏の総生産構成の推移を示している。上海と東京圏は第一次産業の割合がずっと低く、近年では 0 に近いほどになっている。上海は 1999 年まで、第二次産業に占める割合が第三産業より高かったが、1999 年から第三次産業は第二次産業を超え始め、近年は総生産の 60%以上に達している。東京圏は従来から第三次産業多いが、70 年代から急成長し、最近では総生産の 80%以上に達している。産業構成の面から見ると、今の上海は 70 年代の東京圏と似ている。つまり、第三次産業の割合は 60%に達していて、第二次産業は 40%未満である。上海の第三次産業の発展は速いテンポであり、第二次産業の割合は急速に減っている。しかし、第三次産業の割合は東京圏と比べて、格差がある。東京圏及びその周辺の産業構造はドーナツ型配置である。つまり、東京都が中枢管理機能を担って、茨城県、栃木県、群馬県、山梨県は主に企業の生産機能（現場機能）を担っている。上海は後背地である江蘇省、浙江省の第二次産業をいかに活かすのか、上海は

その「ソフト面での機能」を持つことが期待されている。（「ソフト面での機能」とは、中枢管理機能である。）

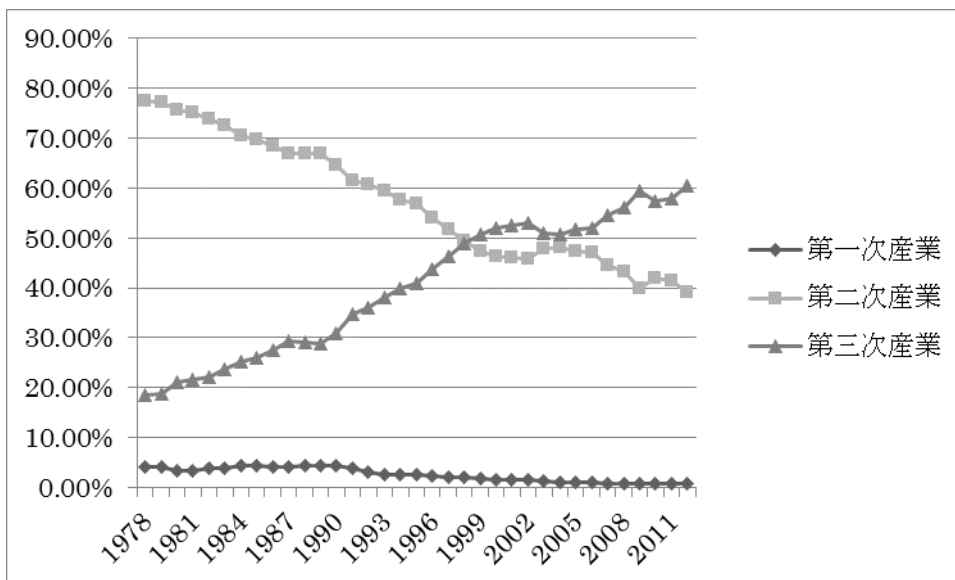


図 2-10 上海市総生産構成の推移

出所：『上海市統計年鑑 2013』

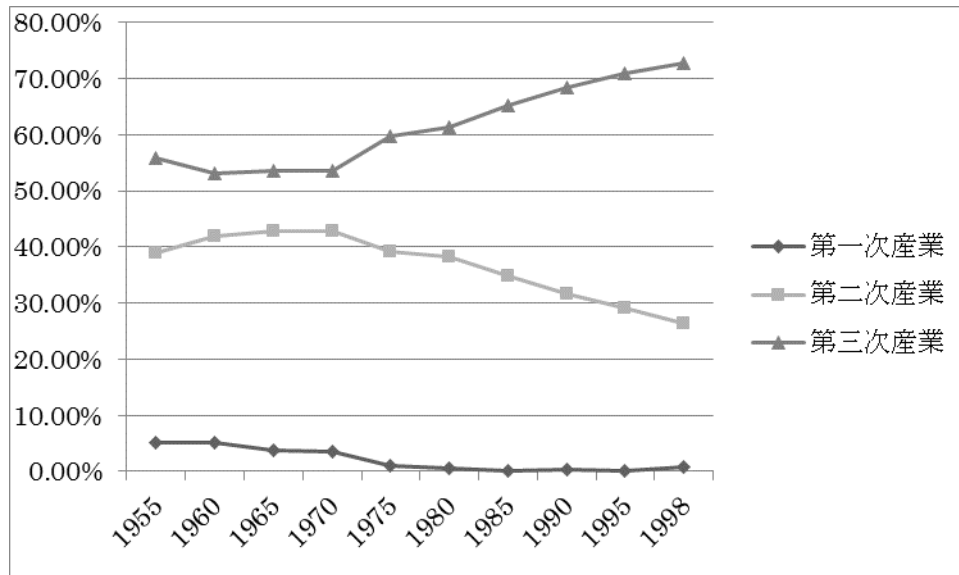


図 2-11 東京圏総生産構成比の推移

出所：内閣府『県民経済計算』より

経済水準から見ると（図 2-12）、上海の一人当たりの GDP は 2007 年に世界の平均を超え

て、2010年には11238ドルであってと世界平均の9145ドルを超える²¹。一人当たりのGDPの数値は1980年代の日本と同じであるが、急速的な経済発展の上海の状況は、1970年代の日本に似ている。

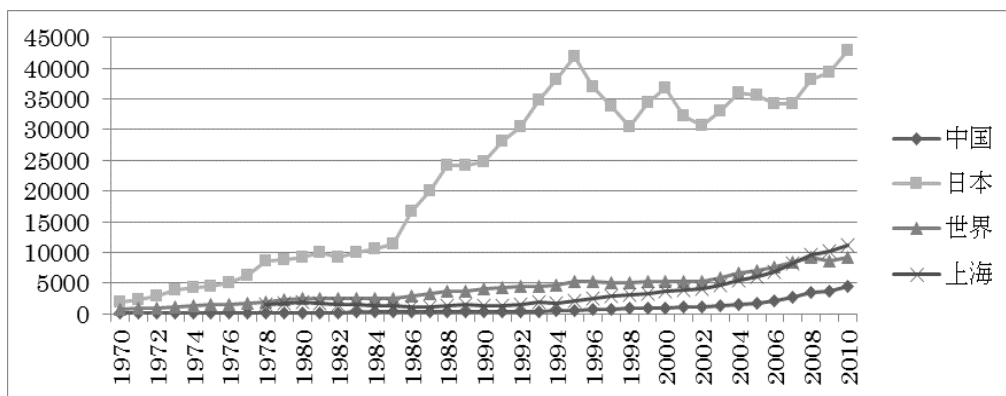


図 2-12 各国一人あたり GDP の推移

出所：IMF ウェブサイトのデータと『上海市統計年鑑』より作成

以上の分析から見ると、上海市は第三次産業を主としての産業構造を形成した。また、第三次産業と地域総生産の急速的な成長は東京圏の70年代の状況と似ている。第三次産業の成長に伴って、労働需要も高まり、人口が上海市に集まる傾向は有している。従って、住宅需要は急速的に増える可能性が高いと言える。

5 小括

上海市と東京圏の行政組織は非対称的である。上海市の面積は東京圏（一都三県）の約1/2で、人口は一都三県の2/3を超えている。上海の人口密度は東京圏より高く、住宅需要も高い。また、中心地域（都心部）の面積が全範囲の面積に占める割合を見ると、上海（4.56%）と東京圏（4.58%）は類似している。

東京圏の鉄道の長さは2000kmを超える。上海の人口密度は東京圏より高いのに、鉄道線路の長さは東京圏より1000kmの差がある。量的には相違していて、東京圏のほうが発達しているが、放射型に広がる点で類似点もある。また、上海の鉄道は都心部に集中していて、郊外の鉄道数量が東京圏よりかなり少ない。このため、上海の交通はとくに郊外地域において東京圏より不便である。以上から、人口の分散は難しく、郊外はベッドタウンの役割を果たしにくいいため、都心部は混雑してしまっている。

先述したように、上海と東京圏はほとんど同じころに（1990年代前後）低出生率の段階に入った。若い人口は減り、社会は高齢化した。現在の状況をみると、上海の少子高齢化

²¹ IMF ウェブサイトのデータと『上海市統計年鑑』各年版

現象は東京圏と同じで、総人口に占める若者は約10%しかなく高齢者は20%に上る。東京圏と上海両方とも90年代前後に人口の増加が鈍化した。21世紀に入ると、中国経済の好況によって、人口は大量に上海市へ流入し、人口の増加率が高まっていた。しかし、2010年から人口の増加率は急激に減って、今1%に近い値である。それに対して、東京圏は80年代以来人口の増加率は1%未満の状態にとどまっている。

産業構成の面から見ると、今の上海は70年代の東京圏と似ている。つまり、第三次産業の割合は60%に達していて、第二次産業は40%未満である。上海の第三次産業の発展は速いテンポであり、第二次産業の割合は急速に減っている。しかし、第三次産業の割合は東京圏と比べて、格差がある。上海の一人当たりのGDPは2007年から世界の平均を超え、経済発展が優先されている上海の状況は、1970年代前半の日本に似ている。

II 上海市と東京圏の住宅政策についての比較

1 上海の住宅政策

新中国が成立(1949年)して以来、計画経済下の上海では、重工業の発展とともに、住宅への投資も一定程度に行われてきた。しかし、住宅投資は「非生産的」な投資と認識され、投資額は大きく抑制されていた。1949年～79年の30年間、たしかに新規住宅建設の面積は2009万 m^2 に達して、49年までの全市住宅総面積と等しくなったが、それでも、住宅の供給量は人口増加量に追いついていなかった。居住空間が狭く、住宅の質は低かった。80年代に入ると、文化大革命時代農村に下放した多勢の知青²²(知識青年)が都市部へ戻るのに伴って、住宅問題が益々厳しくなる。89年時点で、全市一人当たりの居住面積はわずか6.4 m^2 しかなく、一人当たりの居住面積が4 m^2 以下の住宅難の家庭が約30万戸、ガスやトイレなどの居住設備の整備率は50%しかないという状況であった²³。これまでの住宅は公有賃貸住宅であった。公有賃貸住宅とは、中国語で「公房」であり、これは第一章で紹介したとおり、計画経済時代と市場経済への移行期に建設されたものである。国有企業の従業員に低家賃で賃貸された、日本の「社宅」に類似する公的住宅である。ただし日本の多くの社宅は民間企業の施設で質が良い。

1-1 上海住宅政策の変遷²⁴

²² 「知青」は知識青年と指す。1950年代から70年末まで、教育を受けたことがある若者を農村に行かせ、中国の社会主義改造を促進する。こういう若者は「知識青年」を呼ぶ。

²³ 上海市地方志弁公室公式サイトより <http://www.shtong.gov.cn/>

²⁴ この部分のデータは各年の『上海市統計年鑑』と上海市地方志弁公室公式サイトより <http://www.shtong.gov.cn/>

(1) 計画経済から市場経済への調整時期 (1979-1990)

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、維持管理された。これらの公有賃貸住宅は極めて低い家賃であったため、財政負担が膨らんだ。改革開放(1978年以後)を契機に、上海においても住宅制度改革が行われるようになった。1979年10月上海市建設委員会が「三年調整時期で住宅建設を加速して住宅難を解決する報告」を発表した。同報告で、住宅建設と都市計画、政府建設と企業建設、新築とリフォームなどそれぞれの分野を結びつけて、住民の居住を改善する方針が打ち出された。具体的には以下の措置である：

①住宅供給の多様化：1980年3月、上海市住宅建設会議で、政府の計画の下で、政府建設と企業建設と結びつける方針に基づいて、毎年政府統一的に建設した住宅の中の一部は企業、団体と個人に売られ、住宅商品化を試みる。同年、住宅建設投資が去年より59.18%増え、住宅竣工面積は300万 m^2 で、いままでの最高値になった。

②住宅合作社の設立：各区の住宅建設管理部門が区内の独自に住宅を建設する能力がない企業を統合して共同出資の形で住宅を建設する。政府は建築材料とインフラなどの面で援助して、コスト3分の1の価格で出資企業の従業員に分譲する。1990年まで、全市で住宅提携社を通じて建設した住宅は290669 m^2 。

③商品住宅市場の促進：1984年、「上海市商品住宅管理方法」が実施された。同文書で、一般商品住宅には360元/ m^2 の基本価格が設定され、企業の従業員が商品住宅を買うとき3分の1以上のお金を出せば、残りの部分は政府あるいは企業が補助する。1984-1987年、全市補助して売る商品住宅は49.8万 m^2 。

④計画経済時代の公有賃貸住宅の払い下げ：1998年後半から、全国的に公有賃貸住宅の払い下げが始まった。上海市は1988年8月はじめて、黄浦区に20戸の公有賃貸住宅を払い下げた、平均価格は197.28元/ m^2 。

これらの施策により、1979年から1990年にかけて、全市住宅面積は4216.4万 m^2 から8901万 m^2 に急増した。

(2) 持ち家を促進する住宅改革が全面的に展開する時期 (1991-1997)

1988年1月国務院が「全国都市で住宅制度改革の分期分批進行に関する実施法案」を公布した。上海は実験都市として1991年に「上海市住宅制度改革実施法案」を出した。具体的には：

①公積金制度の推進：住宅公積金は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。雇用主と従業員が同額前年度従業員の平均月収の5%~12%に相当する金額を貯蓄する。1991年、上海では従業員給料の5%が住宅公積金になった。

②資金分配体制の改革：今まで行ってきた住宅補助金を直接従業員の賃金に反映することにする。公有賃貸住宅の家賃は昔より上がったが、代わりに住宅補助金を従業員に支払

う。補助金額は基本賃金あるいは年金の2%である。家賃の増加額は住宅のリフォームに利用される。

③公有賃貸住宅と債券の連動：上海市住宅建設債券を買ってこそ、公有賃貸住宅を利用することができる。1991年は1m²の住宅を利用すると、立地によって20-80元の債券を買う必要がある。同年発行する債券の利子は3.6%で、市場に流通できて、5年後一括買い上げてくれる。

④持ち家の従業員の優遇：企業による新築住宅の分譲率を20%以上に規定した。住宅を買う従業員に価格と税の面で優遇する。例えば、1991年の優遇する額は250元/m²で、5年後、市場で販売することができる。

⑤住宅委員会の設立：住宅委員会は市政府に所属して、住宅制度改革の研究、管理と監督の機能をもつ機構である。委員は市政府で住宅の改革、建設と管理の責任者、退職した公務員と著名人を含める。

1991年から1998年にかけて、上海市は5回にわたり公有賃貸住宅の家賃を毎回平均50%上げてきた。老朽住宅のリフォーム費用が部分的に補充されて、財政負担も一定程度に減少された。1995年末、上海全市98%以上の従業員と企業が住宅公積金を拠出した。1998年まで、全市公有賃貸住宅の45%が払い下げられて、上海住民の持ち家率が40%になった。

(3) 住宅市場を創出する住宅改革時期(1998年～現在)

1998年から、公有賃貸住宅を停止して、住宅を「現物支給」して賃貸料を取る政策に代わり、住宅補助金を支給する制度へと転換した。つまり、従業員の所得水準に対応した住宅貨幣分配制度を確立して、住宅制度改革が全面的に市場化の方向に転換された。住宅市場の創出を通じて民間の建設会社による個人向け住宅の供給が拡大したことから、住宅取引はビジネスチャンスとして注目されるようになった。これにより新築住宅と空いている公有賃貸住宅が分譲販売されるようになる。住宅は福利厚生の一環ではなく、商品として取り扱われるようになった。

1998年7月、国務院が「都市住宅制度改革の深化・住宅建設の加速に関する通知」を公布した。これによって、1998年12月上海市が「上海市都市住宅制度改革の深化に関する若干意見」を発表した。具体的には以下になる：

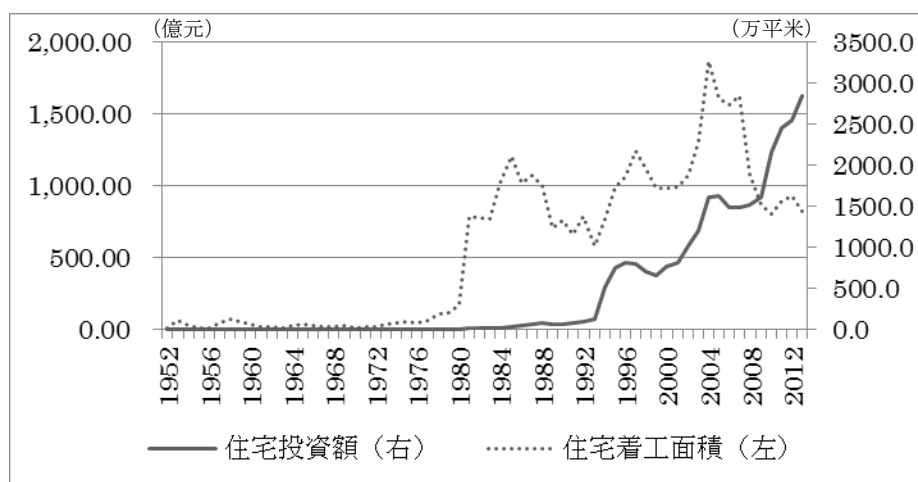
①公有賃貸住宅を停止して、住宅を「現物支給」賃貸料を取る代わりに住宅補助金を支給する制度へと転換する、つまり、従業員の所得水準に対応した住宅貨幣分配制度を確立して、住宅制度改革が全面的に市場化の方向に転換された。これにより新築住宅と空いている公有賃貸住宅が分譲販売されるようになる。

②職務、在職年数、居住状況などより、従業員の住宅面積と住宅補助を決める。

③高所得者向けに市場ベースで供給される商品住宅、住宅公積金により中所得者対象に供給される経済適用住宅、低所得者対象の廉租屋の三本柱からなる新しい住宅供給体制を整備する。1999年4月上海廉租屋管理弁公室を成立された。2000年9月「上海市都市廉租

住宅試行弁法」が実施された。住宅難の人は戸籍を持っている上海人だけではなく、都市への流動人口も住宅問題を直面する。上海の流動人口はかなり多い（総人口の 37%を占める）ので、流動人口向けの公共住宅もとても重要である。2009 年 9 月、非戸籍人口を向けの公共賃貸住宅（原語：公共租赁住房）制度が上海に公布された。

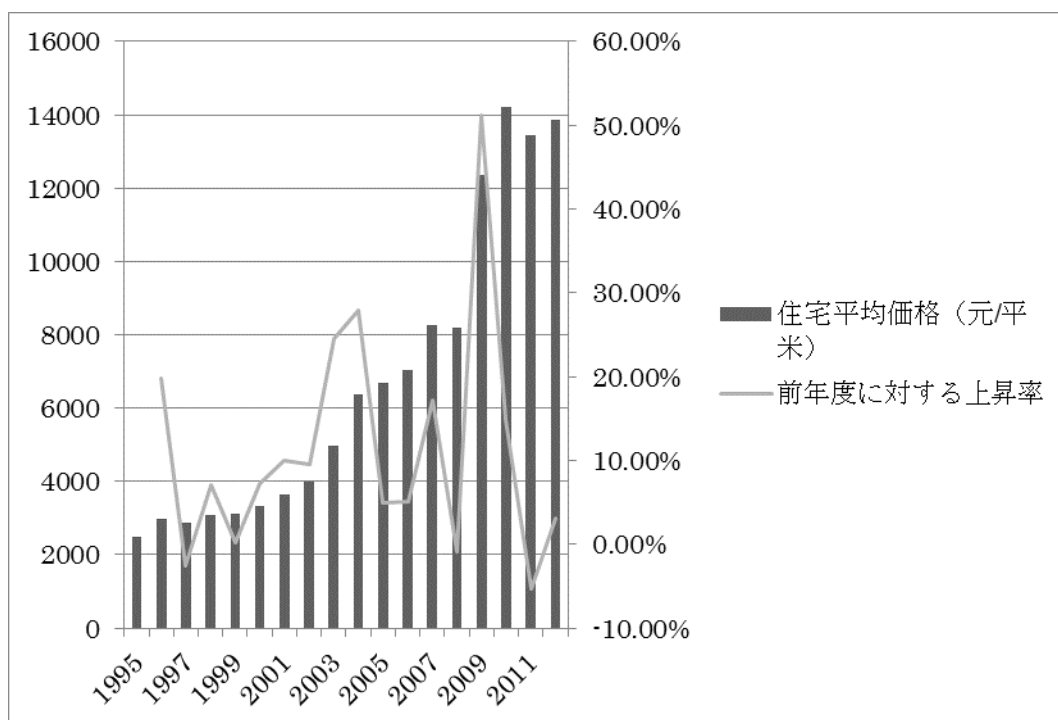
この一連の住宅改革を行った結果、住宅需要と住宅供給が上がり、住宅市場が飛躍的に活性化した（図 2-13）。2004 年建設部の統計によると、中国の持ち家率は 82%にも達している。同年、上海の住宅着工面積は歴史的な最高点 3270.43 万平米メートルに達した。住宅投資額もほぼ毎年伸びていて、2013 年の値は 1626.95 億元（2265.64 億ドル）である。



出所：『上海統計年鑑』各年版より作成

図 2-13 上海市住宅投資額と竣工面積（1952-2012 年）

21 世紀に入ると、上海市の住宅価格の高騰が始まった。住宅平均価格の推移は図 2-14 のとおりである。対前年度の変化率がマイナスであった 97 年、08 年、11 年を除いて上昇しており、とくに 2000 年以降の伸びが目覚ましい（97 年のアジア金融危機、08 年のリーマンショック、および 11 年の中国における住宅市場規制が原因で、この 3 つの年の住宅平均価格の対前年度の変化率がマイナスとなった）。住宅市場の創出から、住宅供給の主体は多様化していて、住宅取引も急増した。



出所：『上海市統計年鑑』各年版より

図 2-14 上海市住宅平均価格及び上昇率

2000 年から、中国の不動産市場にはバブル現象が現れた。各地方政府は都市建設を方針としていたが、それに必要な財政収入を増加させるために、土地使用権譲渡金をとった。大規模な土地分譲によって、土地供給は混乱してしまい、土地の開発規模は過大になった。03年の統計によると、全国不動産開発投資は前年同期より 34.9%、土地分譲面積は 38.8%、土地使用権譲渡金は 65.3%、それぞれ増えた。03年に上海の住宅価格は初めて北京を超えた。また、各外資（とくに香港、台湾、東南アジアの外資）は投機を目的として上海の不動産市場に参入した。不動産投資による金融危機の防止と住宅価格の安定のために、中国中央銀行は『不動産ローン業務管理の強化に関する通知』銀發「2003」121号文を公布した。この通知が契機となり、不動産会社の投資ローン、土地備蓄ローン、個人住宅ローン、個人住宅積立金ローンなどのローンに対する政府の規制が厳しくなった。銀發「121」号文は不動産ローンに対して厳しい政策であったから、各不動産会社は一致してその政策に反対した。03年8月31日に、中国国務院は銀發「2003」121号文とは内容が逆の政策（国發「2003」118号文）を公布した。

国發「2003」118号文を実施した後で、全国の住宅の価格は高騰し続けた。2004年、全国の住宅価格がはじめて国民収入の増加率を超えて、03年より 18.7%増えた。04年、上海の住宅価格は前年より 14.6%増え、6000元/m²以上の水準に至った。

住宅価格の高騰は国民の不満を招いた。2005年以来中央政府は、銀行の住宅ローン、土地供給、政府の責任、住宅供給、市場コントロール、統計情報の開示など、幾度も不動産

市場に対する規制の実施を繰り返していた。05年に温家宝総理の政府工作報告の中で、はじめて不動産価格の抑制がマクロコントロールの重要任務に入った。同年3月、中央銀行は住宅ローンの優遇利息を取り消すとともに、不動産価格上昇が速い都市における個人住宅ローンの頭金を二割から三割へと引き上げた。3月末、国務院が「国八条」という政策を公布して、不動産コントロールが政治問題になり、各地方政府が国務院に対して住宅価格安定の重視を要求した。この要求は、政府責任制を確立して、住宅供給構造と土地供給構造を調整する、普通マンション（コンドミニアム）と市営住宅のための土地供給を増加する、投機的な住宅需要を抑制する、住宅価格が安定するように住宅市場を監督する、といった内容を含んでいた。08年後半、新築住宅価格の上昇率が初めて全国的に下落した。08年はリーマンショックが発生した年でもある。経済を刺激するために、中国政府は金融緩和策を実施した。詳細は第三章で述べるが、結果的に不動産価格が再び急上昇したのである。

この状況で低所得者が購入、賃貸できる住宅が不足するようになった。実は1998年に、「上海市都市住宅制度改革の深化に関する若干意見」（上海市人民代表大会常務委員会1998）により、上海市政府は高所得者向けに市場ベースで供給される商品住宅、住宅公積金により中所得者対象に供給される経済適用住宅、低所得者対象の廉租屋の三本柱からなる新しい住宅供給体制を整備する目標を設定していた。翌99年4月に上海廉租屋管理弁公室が設置され、00年9月「上海市都市廉租住宅試行弁法」が実施された。こうして廉租屋の供給が始まったのである。09年から、経済適用住宅の供給も始まった。廉租屋住宅と経済適用住宅の供給対象は上海市戸籍が持っている中・低所得住民である。

しかし、住宅難の人は戸籍を持っている人だけではなく、都市への「外来人口」（上海市戸籍を持ってない、出稼ぎのために上海に来た人口のこと）も住宅問題に直面する。上海の外来人口はかなり多い（総人口の40%を占める）ので、外来人口向けの公共住宅も重要である。09年9月、戸籍を問わない形で中・低所得者向けに公共賃貸住宅（原語：公共租赁住房）を供給する制度が上海で公布された。

現在、上海市の公的住宅制度は、主に廉租屋住宅、経済適用住宅、公共賃貸住宅の3種類から構成されている。具体的には、表2-6に示したとおりである（2012年時点のデータ）。上海市で公的住宅供給制度が本格的に実施されるのは2008年の「2008年—2012年上海市住宅建設計画」からである。08年の時点で、上海市の公的住宅は3万戸の廉租屋住宅しかなかった。この計画では、08年から12年まで、廉租屋住宅と経済適用住宅の供給戸数の目標値として30万戸という数値が設定されていた²⁵。しかし実績は非常に少なく、12年12月31日の時点で、廉租屋は9.2万戸、経済適用住宅は4万戸、公共賃貸住宅3.6万戸、合計16.8万戸にとどまり、08年当時の計画目標を達成しなかった²⁶。公的住宅は中・低所得者のニーズを満たしていないと言える。この量的不足の状況は上海の最も厳しい住宅問題

²⁵ 上海市住宅局「2008年—2012年上海市住宅建設計画」

²⁶ 『上海市第6次人口普查』2012

と考えられる。

表 2-6 上海市公的住宅制度 (2012 年)

		廉租屋住宅	経済適用住宅	公共賃貸住宅	
始まった年度		2001	2009	2010	
入居条件	世帯一人当たり年間所得 (万元)	1.92	6	なし	
	世帯一人当たり資産額 (万元)	5	15	なし	
	都市戸籍の有無	3年以上	3年以上	なし	
	今住んでいる住宅の一人当たりの居住面積 (m ²)	7	15	15	合計
2012年までの供給数 (万户)		9.2	4	3.6	16.8

出所：上海市政府公式サイト

<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node24651/n32098/n32101/u21ai864983.html>

1-2 上海市住宅政策の特徴

上海市の住宅政策の特徴は以下の通り、2点にまとめられる。

(1) 市場依存型

多様な公的住宅制度があるが、実は住宅供給は大部分が市場に委ねられている。『上海市第6次人口普查』(内容は日本の『国勢調査』に近いが、上海市に限定された調査)をみてみよう。これは、2010年に実施された10%の世帯つまり81.05万户への調査の結果をまとめた報告書である。これによると、住居の種類と住宅の所有関係については以下の表2-7の通りである。公的分譲タイプの住宅(=経済適用住宅)が全住宅ストックの0.3%、公的賃貸タイプの住宅(=廉租屋)が2%しか占めていない状態である。

表 2-7 住居の種類と住宅の所有関係別世帯戸数

	戸数 (万戸)	構成比 (%)
合計	81.05	100
公的住宅	1.91	2.3
内訳：廉租屋による借家	1.66	2.0
経済適用住宅による持家	0.25	0.3
私的住宅	77.11	95.2
内訳：民営の借家	30.43	37.5
新築商品住宅による持家	30.15	37.2
中古住宅による持家	4.95	6.1
公房 ²⁷ による持家	11.58	14.3
その他	2.02	2.5

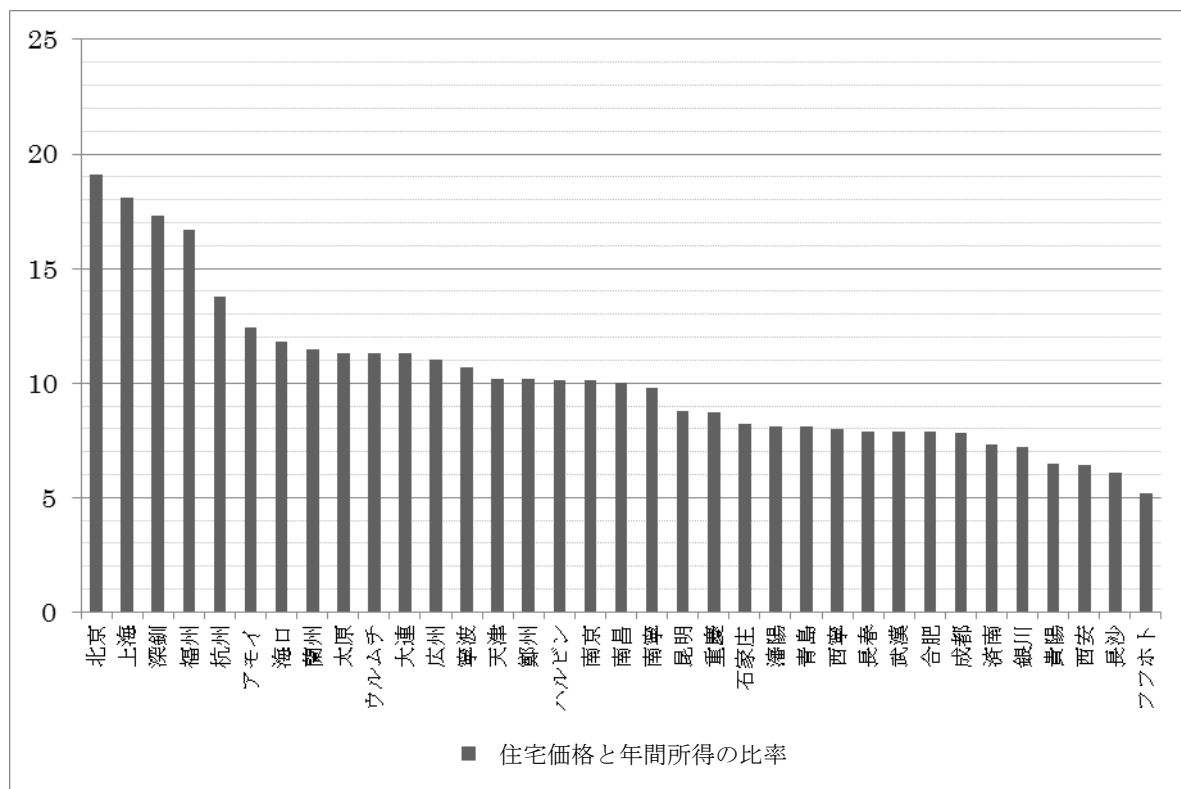
出所：上海統計局公式サイトに公布された『上海市第6次人口普查』P68より。

(2) 中・低所得者の住宅難

上海市の中・低所得者の住宅難問題が非常に厳しい。今日の上海市の住宅政策の重点は住宅の大量供給に置かれている。上海市住宅保障及び房屋管理局が2008年に発表した「上海市住宅発展第十二個五年計画」の中で、「2008年から、全市住宅建設は平均的に毎年15%を増加するようになる」という計画が明記されている。上海市の中・低所得家庭向けの住宅は確かに足りない状況である。

住宅価格と所得の比率 (Housing price to income ratio) をみよう。これはアメリカの John C. Weicher (1977) が提起した概念で、1997年に世界銀行が「World Development Indicators」(WDI) の中で使った指標である。一般的に、合理的な住宅価格と所得の比率は4倍～6倍であると言われており、筆者の見解もさしあたり、これに準じておきたい。中国不動産研究機構である易居研究所が公表した『全国35大・中都市房價収入比ランキング』データによると、公的住宅を除いて2013年上海の住宅価格と年間所得の比率は18.1倍であり、全国で第2位にあった(図2-15)。また、華(2013)は世界の大都市の都心部の住宅価格と所得の比率を国家の国民所得別に整理した(表2-8)。上海市の住宅価格と収入の比率が中国全国だけでなく、世界中でも上位になった。この二つの図表(ここの住宅価格に土地価格も入っている)から、現行の住宅制度の下では、中国の中・低所得の大都市住民の住宅購入は難しいことがわかる。

²⁷ここの「公房」とは、計画経済時代、また、市場経済の初期に建設されて従業員に低い家賃で賃貸された公的住宅である。市場経済時代に入ると、公房は個人に払い下げられた住宅であるので、商品住宅に分類される。



出所：易居研究所 (<http://www.yiju.org/news/2014527/n4359765.html>)

図 2-15 2013 年全国 35 大・中都市住宅価格と年間所得の比率ランキング

表 2-8 2010 年世界の大都市都心部の住宅価格と収入の比率

高所得国家 大都市	住宅価格と収入の比率 (倍)	中高所得国家 大都市	住宅価格と収入の比率 (倍)
フランス パリ	16.7	ロシア モスクワ	28.6
イタリア ローマ	15.1	ポーランド ワルシャワ	20
韓国 ソウル	15	ルーマニア ブカレスト	18.9
イギリス ロンドン	14.7	メキシコ メキシコシティ	12.4
日本 東京	11	アルゼンチン ブエノスアイレス	11.8
ノルウェー オスロ	9.4	南アフリカ共和国 ケープタウン	9
スウェーデン スtockホルム	8.9	ブラジル リオデジャネイロ	5.7
アメリカ ニューヨーク	8.4	トルコ イスタンブール	5.5
フィンランド ヘルシンキ	7.2	チリ サンチアゴ	4.1
デンマーク コペンハーゲン	6.9	中低収入国家 大都市	
オーストラリア シドニー	6.7	インド ボンベイ	40.1
カナダ トロント	6.6	中国 上海	23.1
アムステルダム オランダ	6.2	中国 北京	22.1
ニュージーランド オークランド	6	フィリピン マニラ	14.1
オーストラリア メルボルン	5.9	インド ニューデリー	13.4
ドイツ ミュンヘイ	5.3	エジプト カイロ	13.2
スイス チューリッヒ	5.1	インドネシア ジャカルタ	12.5
アメリカ ワシントン	4.7	マレーシア クアラルンプール	8.1

出所：華 2013 p279

上海市統計局が公布したデータより、2010年上海市の一人当たり平均住宅床面積は34.6 m²に達している。これは平均値としては悪くないが、実態は広大な住宅に住む人もいる一方で、狭い家に住む人も多い。表 2-9 は 10 年時点の、上海一人当たり床面積別の世帯戸数を示している。同年、上海での一人当たり床面積が 8 m²以下の世帯は、129.59 万戸であった。この数字だけで、表 2-6 の 12 年の公的住宅の総数の 7.7 倍であった。

その狭い家はスラム街（中国語で、棚户区という）と「群租」屋にある。上海のスラム街は世界共通の特徴を有する問題であるが、「群租」屋は上海市などの大都市で近年新しく形成された中国独自の現象である。「群租」についての政府の明確な定義はない。これ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—に貸し出す現象をさす（陳、森田 2011）。「群租」屋の経営者はこの住宅を所有する大家

ではなくて、物件を借入れた「サブ大家」である。「群租」屋は交通が便利な中高級住宅団地内にある場合が多い。「群租」する人のほとんどは新卒大学生、農民工などの都市戸籍を持っていない外来人口である。一人当たりの居住面積が顕著に狭くて、100 平米の住宅に20人以上が住んでいる場合も多い。

表 2-9 上海市一人当たり床面積別の世帯戸数（万戸）

一人当たりの床面積 (m ²)	総数	8 以下	9~12	13~16	17~19	20~29	30~39	40~49	50~59	60~69	70 以上
総戸数 (万戸)	825.33	129.59	82.69	84.39	48.52	163.2	112.64	75.99	38.24	29.43	60.63
構成比 (%)	100	15.70	10.02	10.22	5.88	19.77	13.65	9.21	4.63	3.57	7.35

出所：国務院人口普查弁公室編『中国 2010 年人口普查資料』

表 2-6 に示したように、公的住宅への入居を申請する資格条件の中に、今住んでいる住宅の一人当たり居住面積が含まれている。公共賃貸住宅の申請条件は、一人当たりの居住面積が 15m²以下であることのみである。つまり、この条件より悪い世帯が住宅保障の対象になる。では、一人当たりの居住面積から、上海市が認める住宅難の世帯の戸数を確認してみよう。ただし、表 2-9 のデータは床面積で、居住面積に変えなければならない。上海市住宅保障と住宅管理局が、床面積を居住面積に換算する方法を規定している。つまり、 $居住面積 = 床面積 \div 換算係数$ （すなわち $床面積 = 居住面積 \times 換算係数$ ）。その換算係数は住宅の種類によって違ってくる。具体的には、表 2-10 に示したとおりである。換算係数の平均値は 1.78 である。ここから、上海市が認める住宅難の一人当たり床面積を大まかに推測できる。つまり $15m^2 \times 1.78 = 26.7m^2$ 。これは、表 4 の床面積 20~29m²の範囲にある。この範囲の世帯戸数は 163.2 万戸。26.7m²は中間値 25m²に近いので、半分の世帯戸数を住宅保障対象とする。つまり、一人当たり床面積が 20~26.7m²の世帯戸数を 81.6 万戸と見なす。そうすると、表 4 の中で、一人当たり床面積が 8m²以下、9~12m²、13~16m²、17~19m²と先に推測した 20~26.7m²の世帯戸数の合計は 426.79 万戸である。2012 年まで、上海市三種類の公的住宅の近年の供給実績をあわせて、16.8 万戸（表 2-6）しかない。住宅難の世帯に対して住宅不足の状態が認められよう。つまり、約 426.79 万戸の住宅難世帯に対して供給が約 17 万戸という状況が確認できる。

表 2-10 床面積と居住面積の換算係数

住宅 類型	アパート	高層マンション	マンション	一戸建	新式里弄 ²⁸	旧式里弄	掘建て小屋	平均 値
換算 係数	2.06	2.00	1.98	1.83	1.82	1.54	1.25	1.78

出所：上海市住宅保障と住宅管理局の公式サイトより

上海市の公的住宅は主に都市戸籍を有している住民に供給されている。廉租屋と経済適用住宅共に、3年以上の戸籍を有していることが入居条件として規定されている。表1に示しているように、2012年まで、この二つタイプの住宅供給量は合計13.2万戸であった。戸籍を持っていない人に対する公的住宅は賃貸タイプだけ（公共賃貸住宅）で、3.6万戸しかなかった。2012年、上海における戸籍を持っていない人口は960万人を超えて、総人口数の40%以上に達している。彼らは計画経済の時代の公有住宅を持ってないし、現在の公的住宅にも入居困難な状況にある。この不平等は社会の不安定性を招く可能性がある。

2 都市「群租」現象についての調査

1、調査背景と目的

中国の都市化の進展に従って、「農民工」²⁹と他地域からの就学者と就職者などの「外来人口」³⁰が大都市で急増している。2012年、上海における戸籍を持っていない人口は960万人を超えて、同市の総住民数の40%以上に達している。そして、都市人口の急増に伴う住宅需要も、同様に急増している。「外来人口」のうち、少数派としての住宅を買う高所得者を除いて、多くの人は借家を選ぶ。ただし、中国の住宅賃貸市場は十分に発展していないため（たとえば、低賃料の小型賃貸住宅が少ない）、賃貸住宅が供給不足になって、「群租」現象を招いた。

「群租」は治安問題、不動産の管理問題、環境と衛生問題などを誘発するため、「群租客」³¹は隣近所の人たちにとって迷惑な隣人である。ただし、「群租屋」³²は交通の便利な場所にあっても賃料が低いため、外来人口にとって良い選択肢である。

上海市の「群租」問題に関する現行規定は、「上海市賃貸住宅管理弁法」（2004年実施、2011年と2014年修正）、「賃貸住宅の管理を加速する若干試行規定」（2006年）及び「本市住宅団地内の賃貸住宅を総合的に管理することについての実施意見」（2014年）の三文書で

²⁸里弄は中国江南地方の伝統的な住宅形式を都市型に融合して再構成されたものと言われる庶民住宅である。

²⁹農民工とは、もともと実家で農業をしていた農民が都市に来て、建築、工場などで肉体労働に従事する労働者を指す。

³⁰外来人口とは、都市戸籍を持っていない人たち。

³¹「群租」する人。

³²「群租」に使用する住宅。

ある。そこでは「住宅は本来の間取りによって賃貸する。分割して賃貸することを禁止する。台所、トイレ、バルコニーと地下貯蔵庫などの空間を賃貸して居住場所にすることはできない。各部屋の居住人数は2人以下とする（家族を除き）、一人当たりの居住面積は5平米以上とする³³」という基準が定められている。これらの文書を法的根拠として、地方政府は「群租」に対する強制的取締りを実施している。実に、上海だけではなく北京、広州などの「群租」問題が大きい大都市も、強制的³⁴取締りを実施している。ただし、「群租」問題が登場して十数年間、強制的な措置を実施しても、この現象が消えていないという事実には留意すべきであろう。

「群租」現象に対する研究は3つの見解を呈示している：第1は、「群租客」が納税して都市の発展に貢献していることを認識した一方、今の段階は強制的な取締りが必要であるという見解である（傅 2007, 7）。第2は、「群租」が隣近所の住民に迷惑をかけることが一番重要な問題点なので、「群租」屋の所有者は賠償金を納付すべきだという見解がある（張 2007, 12）。第3は、「群租」現象が生じる原因は外来人口が多いことなので、農村の「国土の均衡のとれた開発」を通じて、人口の流動化を抑えることを望ましいとする見解である（陳、森田 2011, 34）。

「群租客」十数人が一部屋に詰まっていることは、高騰したままの都市住宅価格と賃料の状況の下ではやむを得ない行為と言える。その行動には一定の合理性が認められる。ただし、「群租者」と「群租屋」が都市の一つ構成要素で、普通の市民に負の影響を与えているので、「群租」問題は、ここの居住者の貧困問題にとどまらず、都市全体上の問題である。都市の快適的な空間を作るため、「群租」に対して都市住民がどのような認識、印象、意見などを有しているかを知ることが、都市全体の快適さを考える上で重要である。そこで周辺住民に対する認識（perception）調査を実施した。

2、調査方法

2007年11月から08年1月まで、アンケートとインタビューを実施した。アンケートの対象は、上海市普陀区（内環線、都心部）、長寧区（中環線、より遠い都心部）、閔行区（外環線、郊外部）における「群租」現象が深刻な住宅団地に住んでいる住民および周辺の料理店と美容院などのサービス業の従業員である。上記3地区でそれぞれ100枚ずつアンケートを配布した（合計で300枚配布）。そのうちに有効回答数は300枚であった。有効回答数のうち、250人が「群租」現象を知っていると回答した。

アンケートのうち閔行区の50枚は筆者（蔡）自身で配布した。ほかの250枚は以上3地区に居住する友人6人を調査員とし、彼らに依頼して配布したが、彼らはさらに親戚、家族などのネットワークを利用してアンケートを配布・回収した。筆者を含む調査員は、各自で対象者に面談をして回答を得た場合と、面談なしで回答を回収した場合がある。調査

³³ 「本市住宅団地内の賃貸住宅を総合的に管理することについての実施意見」（2014年）P3

³⁴ 強制的取締りとは、「群租客」を追い出すことを指す。

員に対して、事前に簡潔にアンケートに関する説明を筆者が実施した。

インタビュー対象者のほとんどは、「群租」現象が一番深刻な普陀区の住宅管理局と街道弁事処（行政出先機関としての弁公室多数）の公務員である。以下はアンケート用紙である。

群租现象问卷调查

您好，这是来自华东师范大学东方房地产学院的调查问卷，群租是上海等大城市普遍存在的特殊租赁现象，我们希望通过这份问卷调查了解这种现象，以研究应对这种现象的措施，非常感谢您的配合与参与！

- 1、请问您是否知道“群租”现象？ A 是 B 否
- 2、您对群租现象的态度是：
A 反对 B 属于非法现象，但不反对 C 合法，但不希望在自己周围出现
D 支持 E 无所谓
- 3、您认为“群租”与“合租”的最主要不同是哪点？
A 租赁合同，群租是一套房同时签有几份租赁合同
B 居住人数，群租对于入住人数基本没有限制
C 出租具体操作方式，群租会对房屋结构作一定改动
- 4、您认为多少人租一间房算“群租”？
A 多于1人 B 5人以上 C 10人以上 D 15人以上
- 5、您对群租客素质的认识
A 大部分素质很好 B 跟我们没什么区别 C 大部分素质很差 D 没接触过群租客
- 6、您认为群租现象最大的影响是什么？
A 安全、治安危害
B 卫生状况下降
C 公共资源超负荷运载、受到损伤
D 人员复杂、素质低
E 影响物业管理
F 影响其他业主日常作息
G 影响小区品质，拖累租金或售价
- 7、您认为群租现象出现最重要的原因是什么？
A 经济发展必然现象
B 投机过多
C 二房东出现
D 房价过高
E 企业减少员工住宿或办公成本

F 房东自行将房屋结构作了改动用以出租

G 小户型租赁房源不足

H 法律规范不到位

8, 你认为群租客是倾向于哪种途径找到群租房源的

A 房屋中介 B 二房东的租赁广告 C 经朋友介绍

9, 如果管的话, 该由谁来管这一问题?

A 业主大会及业主委员会 B 物业公司 C 政府相关部门 D 多方共同管理

10, a 你所了解的小区对群租客的整顿方式是()

A 教育疏导 B 强制 C 二者兼有 D 其他_____

b 你认为这种方式合理度是多少? (从 1 到 5 合理度逐步升高) ()

A 1 (很不合理) B 2 (不合理) C 3 一般 D 4 (合理) E 5 (很合理)

c 你认为效果如何()

A 很有效果 B 有点效果 C 没有效果 D 比以前更糟

11, 您认为, 该如何管理这一问题?

12, 您的性别: A 男 B 女

13, 您的实际年龄在以下哪个范围内:

A 20 岁以下 B 20-30 C 31-50 D 50 以上

14, 您的职业是_____

15, 您的月收入在以下哪个范围内:

A 1000 以内 B 1000-3000 C 3000-6000 D 6000-10000 E 10000

以上

日本語翻訳:

「群租」現象についてのアンケート

こんにちは。これは華東師範大学不動産学部からのアンケートです。「群租」は上海市みたいの大都市に普遍的に存在している特別な賃貸現象です。このアンケートを通じて「群租」現象を理解し、解決する措置を求めます。ご協力ありがとうございます！

- 1、「群租」現象を知っていますか？ A 知っている B 知らない
- 2、あなたは「群租」への態度は何ですか？
A 反対 B 違法だが、反対とは言えない C 合法だが、この現象がないほうがいい
D 支持 E どっちでもいい
- 3、「群租」と「ルームシェア」の最も重要な違いは何ですか？
A 契約だ。「群租」は同時に複数の契約をする。
B 居住人数だ。「群租」は居住人数の制限がない。
C 間取りだ。「群租」は住宅の間取りを変更する。
- 4、何人が一緒に一つ部屋を住むと「群租」に属すると思いますか？
A 1人以上 B 5人以上 C 10人以上 D 15人以上
- 5、「群租客」についての素養はどう思いますか？
A 多くの人は素養が高い B 普通の住民と違いがない C 多くの人は素養が低い
D 「群租客」と出会ったことがない
- 6、「群租」現象の一番悪い影響は何とと思いますか？
A 安全と治安上のリスク
B 衛生問題
C インフラ施設の受容能力を超える
D 「群租客」の素養が低い
E ほかの住民の日常生活に影響する
F 「群租」がある住宅地域の家賃と不動産価格を下げられる
G 不動産管理が困難になる
- 7、「群租」が生じる一番重要な原因は何とと思いますか？
A 経済発展の必然の結果
B 不動産への投機行為が多い
C 「群租屋」経営者がいる
D 住宅価格が高い
E 企業が従業員の居住コストを減少するため
F 住宅所有者が住宅の間切りを変わって賃貸する
G 小面積の賃貸住宅が不足

H 法律管理が欠如する

8、「群租屋」の情報源はどこからと思いますか？

A 不動産屋さん B 「群租屋」経営者の広告 C 友たちの紹介

9、誰が「群租屋」を管理すべきだと思いますか？

A 住宅所有者委員会 B 不動産管理会社 C 政府 D 多極ともに管理する

10、a あなたが知っている住宅地で「群租屋」を取締り方式は何ですか？

A 強制的に取締り B 説得、誘導する C 両者合せて実施する
D その他_____

b 「群租屋」を取締り方式の合理性の度合いはどうか？（1～5、大きければ大きいほど合理性の度合いが高い）

A 1 B 2 C 3 D 4 E 5

c 「群租屋」を取締り方式は効果がありますか？

A 効果が著しい B 効果がある C 効果がない D 以前より悪くなった

11、「群租」現象についてどのように管理すべきだと思いますか？

12、あなたの性別は： A 男 B 女

13、あなたの年齢は以下どちらの範囲内ですか？

A 20歳以下 B 20~30 C 31-50 D 50以上

14、あなたの職業は_____

15、あなたの月収は以下何の範囲内ですか？

A 1000以内 B 1000~3000 C 3000~6000 D 6000~10000

E 10000以上

3、結果と分析

300人のうち250人（つまり83.33%）の回答者が「群租」現象を知っていた。以下の分

(以下「群租既知者」と表記する)。次の表 2-11 は、この 250 人についての基本統計である。

表 2-11 「群租」を知っていると回答した人々の基礎的データ

	人数	構成比 (%)
性別		
1. 男	121	48.2
2. 女	129	51.8
年齢		
1. 20 歳以下	36	14.3
2. 20~30	124	49.7
3. 31~50	71	28.6
4. 50 以上	19	7.4
月収		
1. 1000 以下	91	36.2
2. 1000~3000	86	34.4
3. 3000~6000	49	19.6
4. 6000~10000	17	6.7
5. 10000 以上	7	3.1

群租既知者のうち、男性は 48.21%、女性は 51.79%である。一番多い年齢層は 20~30 歳である。月収は 6000 元以下の人が多い。従事している仕事は学生、教師、退職者、営業員、工場従業員、コック、理容師、個人経営者など。

(1) 「群租」現象に対する理解と態度

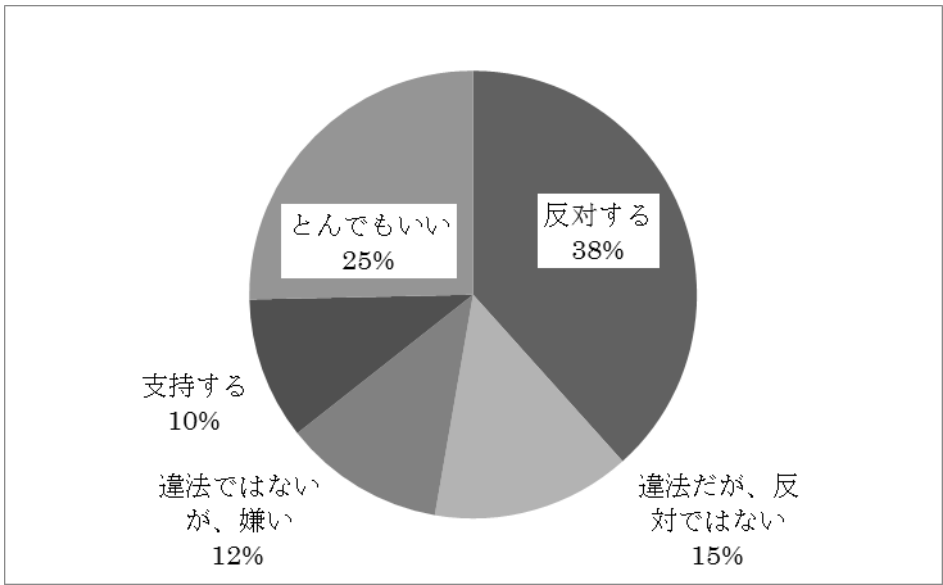


図 2-16 「群租」現象に対する態度

群租既知者の「群租」現象に対する態度については、反対する人が 38%であるが、絶対に反対の態度を持っていない人のほうが多い。

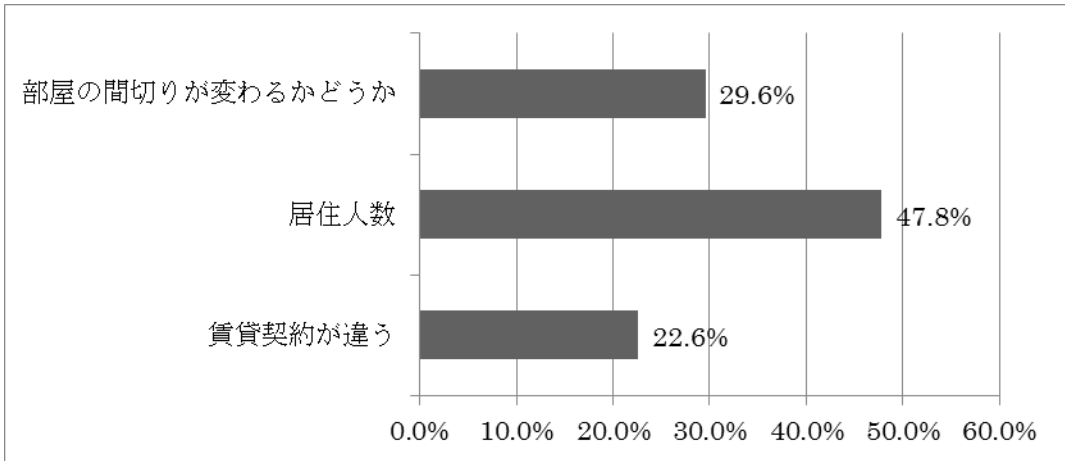


図 2-17 群租とルームシェアとのもっとも重要な違い

「群租」とルームシェアとの一番重要な違いについて、群租既知者の半分以上は居住人数上の違いが一番重要だと考えている。ルームシェアは合法的な行為で、借家者たちは常にお互いに知り合って、信頼度が高い。「群租客」はよく十数人及び数十人が一緒に住んでいるが、お互いに知らない場合が多い。「群租屋」の経営者は住宅所有者から住宅を借りて、部屋の間取りを変えて、利益最大化を目的として「群租客」に賃貸する。この行為は違法なので、その賃貸契約は法律上認められていない。

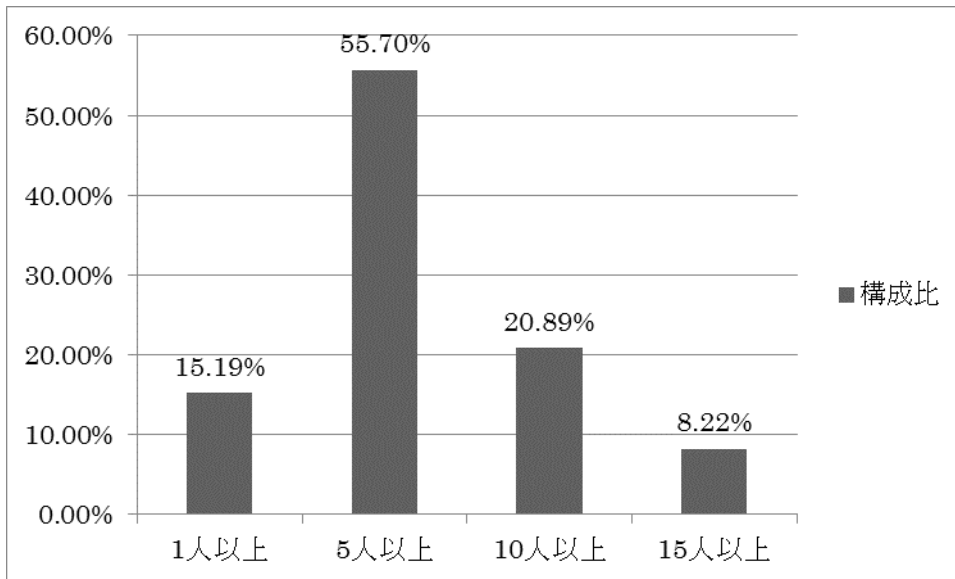


図 2-18 何人が一部屋と一緒に住んでいると「群租」に属するのか（「群租」に属する必要な借家人の数（一部屋））

群租既知者の半分以上は、5人以上が一部屋と一緒に住んでいると「群租」行為に値すると認識している。これは政府の規定（「各部屋の居住人数が2人以下とする」）と異なっている。ちなみに中国の大学の寮では、約20平米の部屋に常に4~8人が住んでいる。「2人以下」という規定が現実的かどうかを再検討する必要がある。

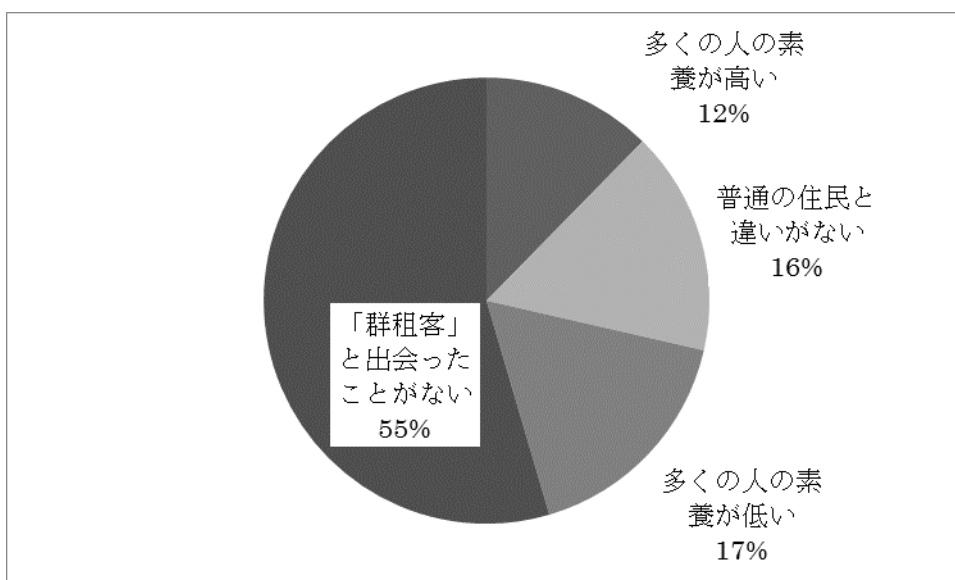


図 2-19 「群租客」の素養について

政府と多くのマスメディアが「群租客」の素養が低いと述べているが、この調査によっ

て、群租既知者の半分以上は実際に「群租客」と出会ったことがないと回答した。彼らが「素養が低い」と考えている群租既知者は、17%しかいない。

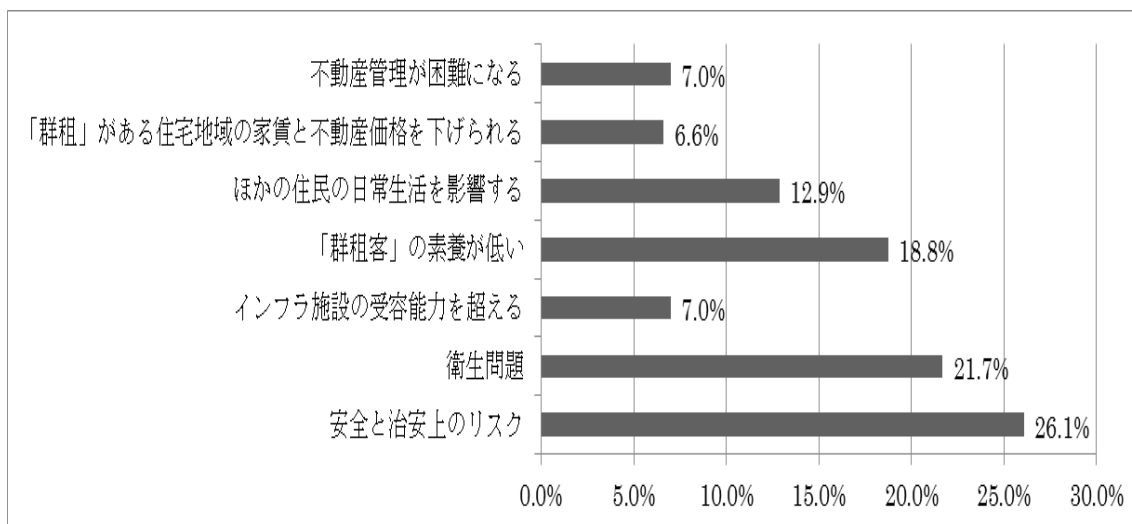


図 2-20 「群租」現象の外部性

「群租」現象の外部性について、「安全と治安上のリスク」が一番重要なことと考えられる。「衛生問題」と「群租客の素養」問題も重要な問題点として表れている。普陀区の住宅管理局と街道弁事処（行政出先機関として弁公室多数）の公務員へのインタビューでは、「群租客」が増えたため、住民数は当該団地の治安維持能力を超えているという見解を得た。「群租屋」内の電線は混雑しているという課題もある。その中の住宅は、木板で十数個「部屋」に細く分割されるため、火災が発生しやすいという問題もある（公務員へのインタビューで得られた回答）。多くの「群租屋」が元の間取りを変えているため、耐力壁が破壊されている。すなわち、建築物全体の構造が破壊されて強度が失われているので、群租現象が認められる建造物は、非常に危険な状況にある。

表 2-12 「群租」が生じる一番重要な原因

原因	構成比
経済発展の必然の結果	9.9%
不動産への投機行為が多い	14.6%
「群租屋」経営者がいる	11.9%
住宅価格が高い	30.8%
企業が従業員の居住コストを減少するため	7.9%
住宅所有者が住宅の間切りを変わって賃貸する	4.7%
小面積の賃貸住宅が不足	11.1%
法律管理が欠如する	9.1%

「群租」現象が生じる原因について、30.8%の群租既知者が住宅価格高位安定を挙げている。「不動産への投機行為が高い」と「群租屋」経営者がいる」と「小面積の賃貸住宅が不足」も、比較的な重要な問題として挙げられている。

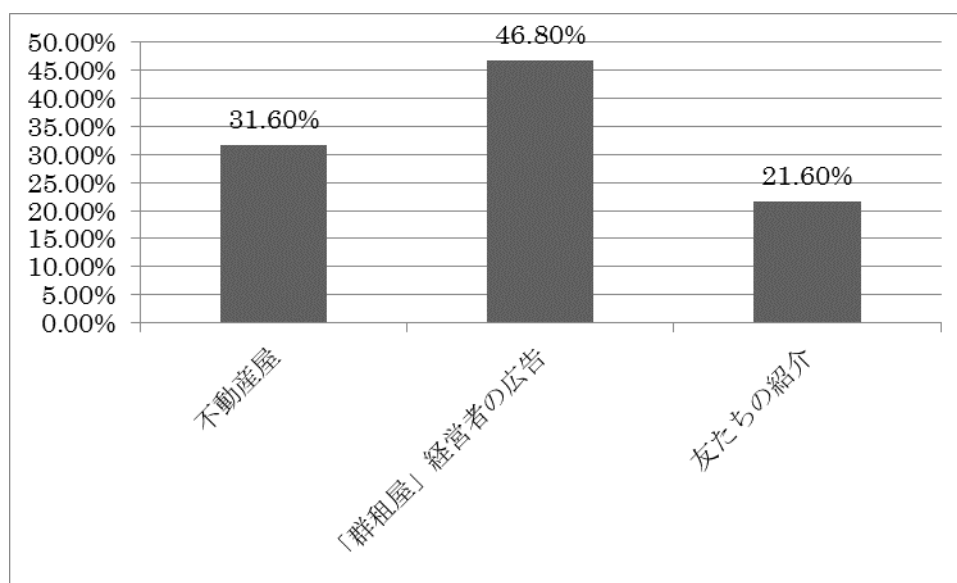


図 2-21 「群租屋」の情報源

群租既知者の 46.8%が経営者の広告が「群租屋」の情報源だと考えている。「群租屋」の経営者は、中国語で、「二房东」と呼ばれているが、これは「又貸しの家主」を意味する。この又貸し者は「群租屋」と「群租客」の媒介者である。ドイツは又貸しの家主を法律で禁止している。フランスでは、又貸しの家主になれる条件として、住宅所有者の許可を得

ることが規定されている。

被調査者に聞いて得た情報から、「群租」方式について、以下のようにまとめられる：

- ・特定の機構あるいは個人が空き家を購入し、「群租屋」に改造する。
- ・数多くの大家さんが不動産屋あるいは個人を委託して、間取りを変わって「群租」する
- ・企業が住宅を借りて、「群租屋」を作る。そして、従業員に賃貸する。
- ・大家が自分で住宅を分割して「群租」する。

(2) 「群租」現象についての管理方式と効果

群租既知者の半分以上は、「群租屋」の管理について、住宅所有者委員会³⁵、不動産管理会社及び政府と一緒に「多極的」に管理するものと認識している。現実には、「群租」現象を管理するのは、政府だけである。管理方式が強制的で、集中的取り締まりとなっている。しかし、各住宅団地の状況を完全に把握できないため、政府のみによる管理は困難である。住宅所有者委員会と不動産管理会社は、住民に比較的に近いとため、この両者が参加したほうが、管理しやすいはずである。

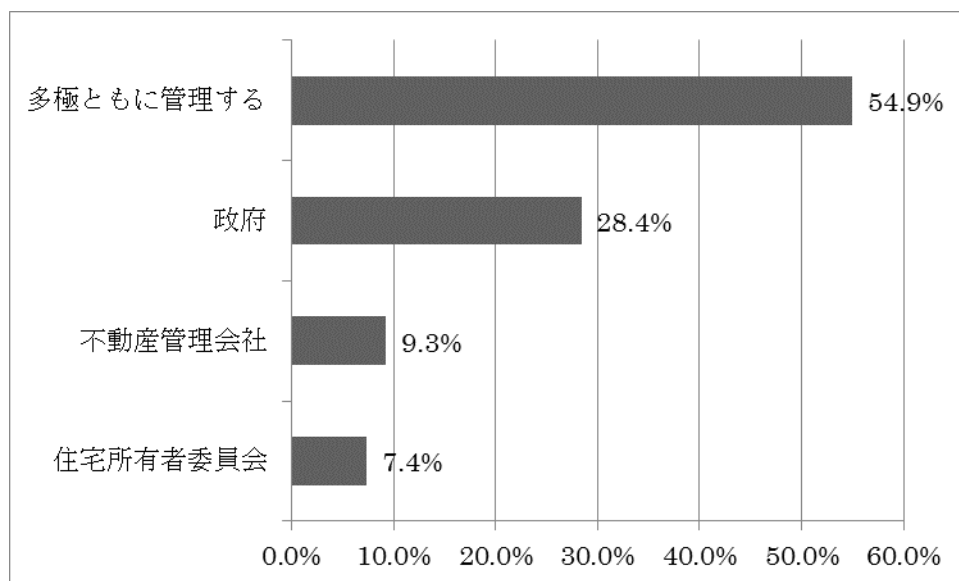


図 2-22 「群租屋」の管理主体について

「群租」現象が一番深刻な区（普陀区）の住宅管理局と普陀区宜川街道弁事処（行政出先機関として弁公室多数）の公務員のインタビューを通じて得た情報から、政府が「群租」現象について強制的、集中的に取り締まる状況を見てみよう。取締まり対象は普陀区の一

³⁵ 住宅所有者委員会（中国語：业主委员会）は一定的な区域内、不動産の所有者の代表から構成する不動産管理を監督する民間団体である。

番大きい住宅団地である「中遠両湾城」である。当該団地の総面積は 1600 k m²以上、住民が 12000 戸以上である。交通の便がよく、歩いて 10 分以内に地下鉄の駅「中潭路」がある。ここは「群租」現象が非常に顕著な住宅団地である。ここの「群租屋」の数は 739 戸、分割した部屋は約 5,000 個室である。「群租客」が約 13,000 人である。

公務員によると、「群租客」は、主に新卒大学生、出稼ぎ者及びホワイトカラー労働者である。新卒大学生が約 20%、出稼ぎ者が約 70%、ホワイトカラー労働者が約 10%である。月収は 1000~8000 円で、年齢は主に 20~30 歳である。「群租屋」の情報源は、「群租屋」経営者（「又貸し者」）のインターネット広告と「群租客」の紹介であり、不動産屋から情報を得ることは少ないという。「中遠両湾城」の「群租屋」経営者（又貸し者）は 400 人ぐらいで、その中に上海戸籍を持っている人は 6 人しかない。一人が 27 台「群租屋」を運営している。

「群租屋」は一部屋約 4.5 m²である。2LDK の住宅が一般的に 7~8 個の部屋に分割されており、3LDK の住宅は一般に 10~11 個の部屋に分割されている。全部の「群租屋」はほぼ満員である。分割に使う材料は主に木板と石膏板で、コンクリートの使用は少ない。家賃は 500~1000 元/月である。「群租客」の居住環境は近年低下していて、彼らの素養は低い。「群租客」による盗難とインフラ破壊が相次いで発生している。

2007 年 7 月 31 日から 11 月 7 日まで、普陀区宜川街道弁事処が普陀区の住宅管理局の指令を受けて「中遠両湾城」の「群租屋」を強制的、集中的に取り締まった。これは上海市の初めての取締りで、社会で幅広い注目を集めていた。

取締りの結果、425 戸「群租屋」が修復された。ほかの「群租屋」は期限内に修復するよう求められた。「期限」とは、経営者が当時資金不足などの原因ですぐ修復することができない場合に与えられる時間の余裕である—いつまでに修復を完成するかについて政府と合意する。4,000 人の「群租客」が「中遠両湾城」から離れた。取締りの過程で、一番手強い問題は「群租屋」経営者（又貸し者）である。彼らは街道弁事処で騒いでいた。その後、一部の「群租屋」は依然として「群租」している。「中遠両湾城」の取締りの後、上海市政府は市内の他の多くの住宅団地でも取締りを実施した。

下の図 2-23~図 2-25 は取締り効果についてアンケートの結果である。

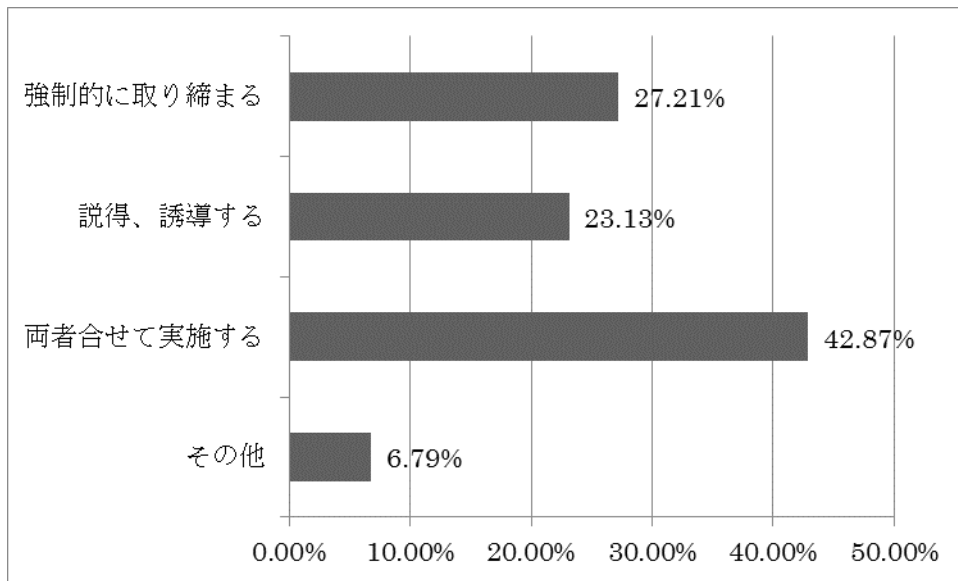


図 2-23 知っている「群租屋」の取締り方式

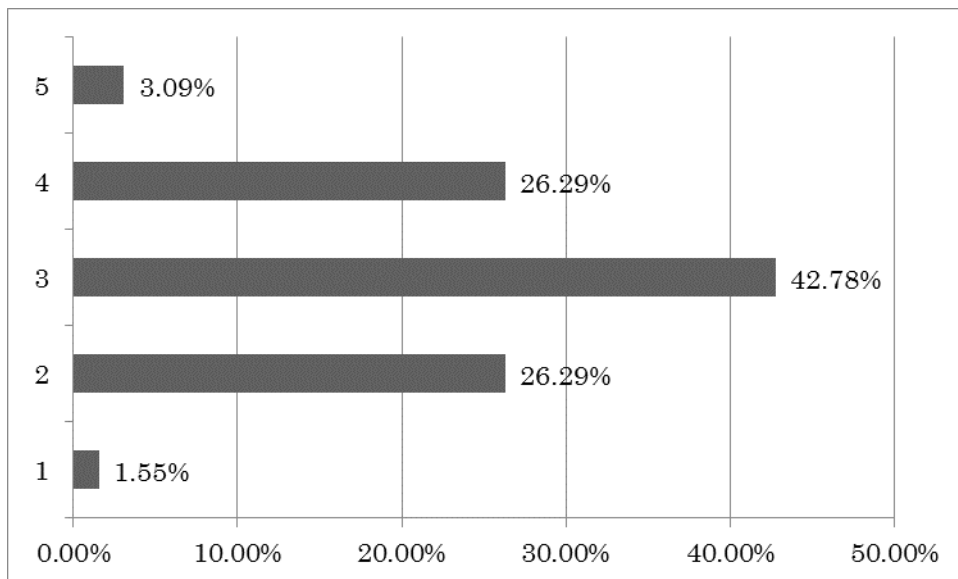


図 2-24 「群租屋」取締り方式の合理性の度合い（1～5、大きければ大きいほど合理性の度合いが高い）

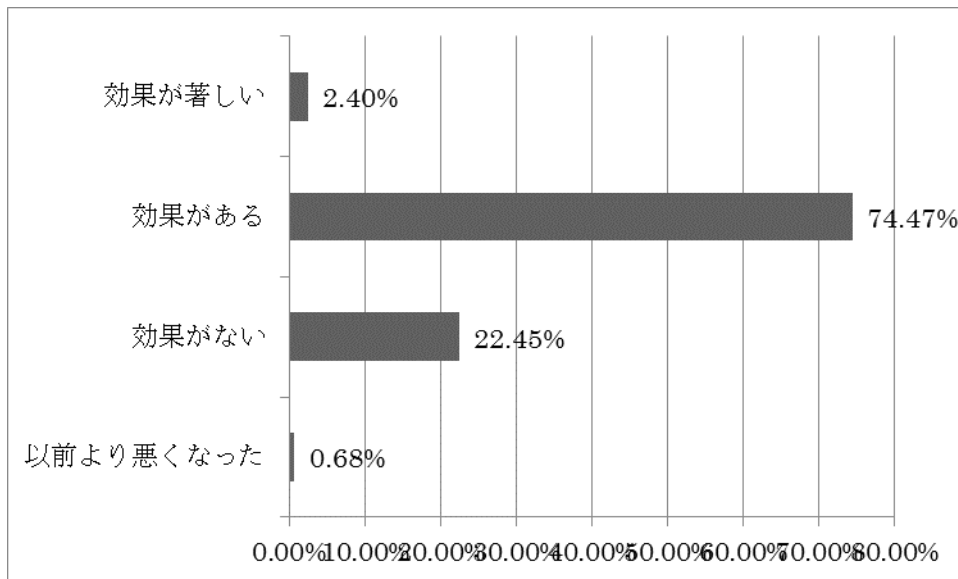


図 2-25 「群租屋」の取締り効果

群租既知者が知っている「群租屋」の取締り方式は、強制的取締り方式と説得・誘導方式の両者を合わせて実施する方式が一番多い（42.87%）。この組み合わせ方式の合理性の度合いが「普通」だと考える人が一番多い（42.78%）。この取締り方式について効果があると考える人も多い（74.47%）。被調査者によって、理想的だと考える対策があつて、主な意見は以下のようにまとめられる。

- ・政府が多くの小面積の賃貸住宅を提供する、たとえば、「廉租屋」住宅（一番多い意見）。
- ・政府が不動産建築会社を促して、より小さい面積の住宅を建設する。
- ・住宅所有者・「群租屋」経営者（又貸し者）・不動産管理会社は契約をして「群租」を管理する。
 - ・「群租客」から一定の費用を徴収する
 - ・団地のレベルによって、ここに借家者の職場を限定する

以上は 2007 年 11 月から 08 年 1 月にかけて実施した、上海「群租」現象についての現地調査の結果である。この調査によって、「群租」現象について、住民が次のような認識を有していることが判明した。

- 一住民は、絶対に反対ではない。
- 一「群租」とルームシェアとの一番重要な違いは居住人数であると考えられている。
- 一人数上で、5 人以上が一部屋に住んでいるのは「群租」と認識されている。これは政府文書に規定している「2 人以下」と違って来る。
- 一政府と多くのマスメディアが「群租客」の素養が低いと述べているが、多くの人は実際に「群租客」と出会ったことがない。
- 一彼らが「素養が低い」と考えている人も少ない。

- 「群租」現象の外部性について、「安全と治安上のリスク」が一番重要なことと考えられる。
- 「群租」現象が生じる原因について、数多くの群租既知者は住宅価格が高いと考えている。
- 「群租屋」経営者（又貸し者）の広告が「群租屋」の情報源だと考えている。
- 「群租」方式は多様である。
- 多くの人は「群租屋」の管理は住宅所有者委員会、不動産管理会社と政府一緒に「多極的」に管理することを認識している。
- 政府は現在、「群租」現象について主に強制に取締り方式と説得・誘導方式を実施している。その効果はあるが、その合理性については再検討が必要である。理想的な方式として、政府が多くの小面積の賃貸住宅を提供する（たとえば、「廉租屋」住宅）ことが一番多い意見である、などの認識である。

2007年末の「群租」取締りは一時的な効果があった。08年の春節の後、出稼ぎ者がまた上海市に戻ったため、「群租」が再び住宅団地に現れた。そこから、上海市政府による「群租」に対する取締りが、時々実施されているが、「群租」現象は消えておらず、今までも多く存在している。

3 東京圏の住宅政策

第二次大戦後、戦災と引揚者等による日本の住宅不足は420万戸に達した。これに対し、政府は応急簡易住宅を建設した。戦後の30年間、住宅難の解消は住宅政策の最大目標として位置づけられていた。

3-1 東京圏住宅政策の変遷

(1) 住宅難の解消時期（1945-75年）

戦後の日本は住宅不足問題を抱えていたが、財政上の困難もあった。住宅を大量に供給しようとしたら、建設資金の融資を考えなければならない。当時、住宅建設のための金融制度がなかったため、公的なシステムが必要と考えられた。1950年5月「住宅金融公庫法」が公布された。融資限度額が木造では80%、簡易耐火建築では85%であった。住宅金融公庫融資は住宅政策の中の重要な地位に位置付けられ、その後の持家促進政策でも重要な担い手になった。住宅難の低所得者に安定的な住宅供給を実現するため、51年公営住宅法が設立された。『公営住宅法』には、「健康で、文化的な生活を営むに足りる住宅を建設し、これを住宅に困窮する低額所得者に対して、低廉な家賃で賃貸する」と述べられている。下位30%以下の収入階層を対象とし、原価を70年で回収するという計画応じて家賃が設定された。

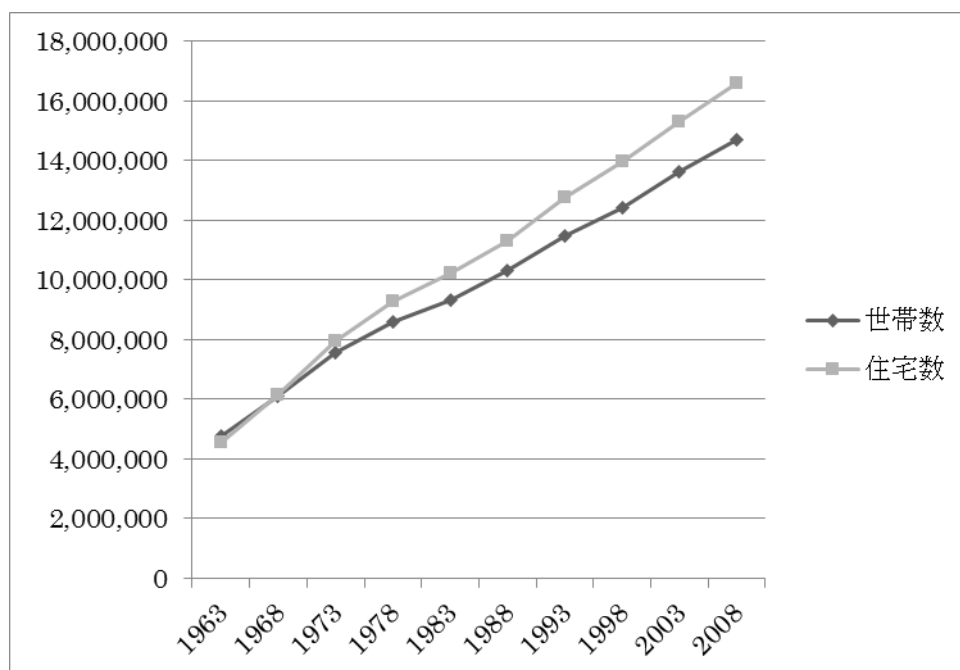
1955年、都市中間所得者に対して、住宅公団が設立された。公団住宅は公営住宅と違って、地方自治体の行政区域の境界を超えて、住宅を建設することができる。鉄筋コンクリ

ートを使い、生活施設も備えた集合住宅の団地開発は、新たな居住方式として普及した。東京都練馬区の光が丘公園住宅や東京都多摩ニュータウンは、当時代表的な大規模住宅団地である。ここまでの、日本の住宅政策の三本柱が確立した。

1965年、3本柱の仕組みに加えて、各地域の住宅事情に応じて、賃貸・分譲住宅を供給する「地方住宅供給公社法」が制定された。

1955年以降、日本は毎年10%以上の経済成長を続ける高度経済成長期に入った。人口は三大都市圏に集中していたため、住宅不足は依然として深刻な状況が続いた。66年に住宅建設計画が制定され、公的、民間的住宅建設を含む住宅建設五箇年計画が決定された。第一期住宅建設五箇年計画（1966-70年）で、260万戸の公的住宅を供給した。第二期住宅建設五箇年計画（1971-75年）で、小世帯については9畳、一般世帯については世帯規模に応じて12畳以上の居住室を有する住宅に住むことを目標とする。また、「一人一室の規模の住宅」の建設を図る。住宅建設が推進された結果、73年に全ての都道府県で住宅総数が総世帯数を上回り、戦後の住宅不足は解消された。東京圏は68年で、住宅総数が総世帯数を超えた³⁶（図2-26）。

³⁶ 東京圏については、住宅難が解消しただけでなく、むしろ現在は（1）全体としては住宅が過剰供給にあり、「空き屋」問題が生じており、（2）ただし低所得 独身若年層については住宅が欠乏している。これは東京圏だけではなく日本全体についてもいえる。現在毎年約100万戸の住宅が新規建設される一方全国で「空き屋」が約820万戸存在し（平成25年度「住宅・土地統計調査」）、なかには地域コミュニティにとって不気味な施設と化している建物もある。「空き屋」の発生については多様な要因があるが、1人として新築家屋の過剰供給状態のもと、不要な住宅が売れないという需給アンバランスがあることは間違いない。大和ハウスや積水ハウスといった大手住宅メーカーは、日本国内の市場を飽和状態に近いと見て、住宅の輸出を目的とした海外展開をはじめており、そのため中堅ゼネコンを買収して（大和ハウスはフジタを、積水ハウスは鴻池組をそれぞれ買収）傘下に組み入れるという経営戦略を展開し始めている。



出所：『日本の住宅・土地—平成 20 年住宅・土地統計調査の解説』総務省統計局 2011 年
 図 2-26 東京圏住宅総数と世帯数

(2) 量の確保から質の向上への時期 (1975 年—95 年)

住宅の量が充足したと判断されたので、五箇年計画においては、住宅の質の向上に重点がおかれ、「住環境水準」「住宅性能水準」等が定められるようになった。第三期住宅建設五箇年計画 (1976-80 年) では、1980 年までに水準以下の住宅を半減するという目標が掲げられた。また、85 年までに平均的な世帯が居住水準を達することが、政策目標として掲げられた。第四期住宅建設五箇年計画 (1981-85 年) で、住環境水準が設定され、全国の世帯の約半分が平均居住水準を達成するという目標が定められた。第五期住宅建設五箇年計画 (1986-90 年) は「誘導居住水準」を設定し、2000 年に半数の世帯がその水準を達成することを目指した。その中で、都市の中心部及びその周辺に於ける共同住宅を「都市型誘導居住水準」としている (例えば 4 人世帯=91m²)。郊外及び地方における戸建住宅を「一般型誘導居住水準」としている (例えば 4 人世帯=123m²)。

さらに、様々な政策課題が存在している。例えば、まちづくりの一体的推進、地域振興、高齢化への対応、職住接近の実現、情報化への対応、住宅性能の向上と価格の安定等である。1990 年代に入って、バブル経済の影響によって地価と住宅価格が高騰した。これに対して、第六期住宅建設五箇年計画 (1991-95) では住宅建設コストを 2/3 にし、大都市地域の住宅対策として年収の 5 倍の住宅取得を目標とした。また 94 年に「長寿社会対応住宅設計指針」を制定した。これは、住宅についてのバリアフリー化のガイドラインである。

(3) 市場・ストック重視へ時期 (1996-現在)

少子高齢化の急速な進展を踏まえ、住宅政策については、「住宅の量の確保」を図る政策から、居住環境を含めた「住生活全般の質の向上」を図る政策への本格的な転換を図るため、住宅及び住宅資金の直接供給のための政策手法（公庫、公営、公団）について抜本的な改革が行われてきた。第七期住宅建設五箇年計画では、「市場の環境整備」「市場の誘導」「市場の補完」という 21 世紀に向けた住宅政策体系が作られ、公営・公庫・公団の三制度も見直された。また、住宅品質確保促進法も制定された。第八期住宅建設五箇年計画（2001-05 年）では、市場重視・ストック重視・高齢社会への対応・都市居住及び地域活性化への対応を基本的考え方に基づいて、消費者がアクセスしやすい住宅市場の環境整備の推進、国民の多様なニーズに対応した良質な住宅ストックの整備、高齢者が安心して居住できる居住環境の整備、住宅のバリアフリー化の推進、職住接近の良質な住宅供給、田園住宅の整備などを行うようになる。2006 年 6 月、住宅生活基本法が制定され、現在及び将来における国民の豊かな住生活の実現に向けた道筋が示された。同年 9 月には、同法に掲げられた基本理念や基本的施策を具体化し、推進していくための基本的な計画として、住生活基本計画が決定された。現在、全ての国民の豊かな住生活の実現に向けた施策が展開されているところである。

2-2 東京圏の住宅政策の特徴

以下の通り 2 点にまとめることができる。

第 1 に、戦後、住宅が非常に不足していた時期、公的住宅供給を重視していたが、その後住宅の供給は「市場重視」に転換された。下の図 2-27 に示しているように、戦後総借家戸数に占める公的借家戸数の割合がかなり大きい（80%程度）。その後急激に下がって、今は 12%ぐらいである。

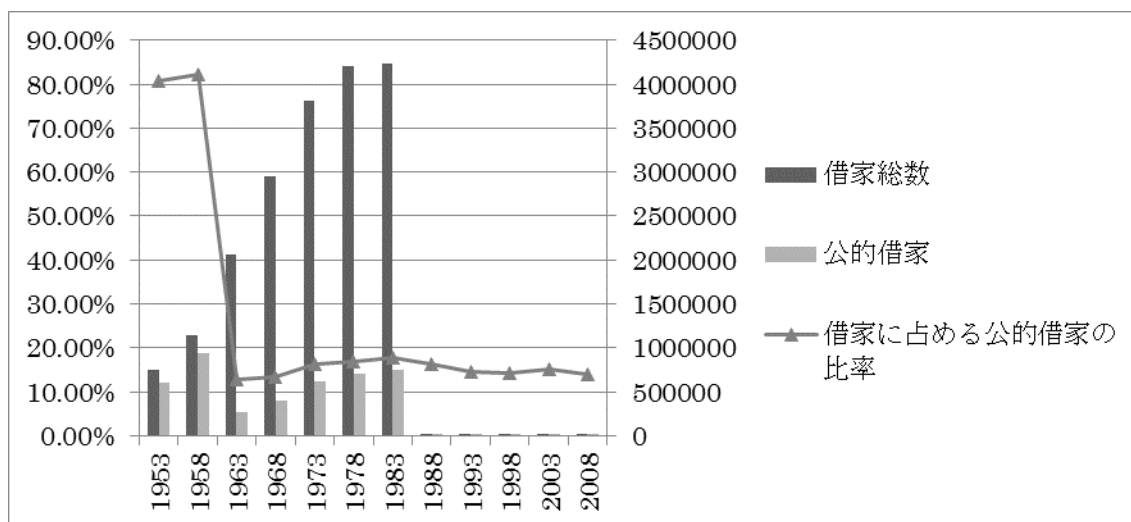


図 2-27 東京圏における総借家戸数と公的借家戸数（単位：1000 戸）

出所：総務省統計局の公式サイト <http://www.stat.go.jp/data/chouki/note.htm>



出所：筆者作成

図 2-28 東京圏住宅政策の変遷

第 2 に、住宅政策は、当初フロー（供給量）だけが重視され、質と住環境へ配慮が欠如していたと言える。その後、図 2-28 を示しているように、住宅の質の問題が意識されたが、都市の再整備は時間とお金がかかり複雑なので、住宅市街地の改良は容易ではない。

III 結論

上海と東京圏は地理的にも、国内での地位や軌道系交通システム全体を見てもお互い似ているので、上海と東京圏を比較することは適切であろう。①今の上海は住宅不足問題が深刻な中で、とくに中・低所得層に向ける住宅は足りていない。それは 1950、60 年代の東京圏がかかえていた課題とほぼおなじである。つまり現在の上海は住宅大量供給時期にあるといえる。しかし、都市化の面と経済の面（産業構造、一人当たりの GDP）でみると、日本の 1970 年代の地価高騰期に近似しているので、経済のファンダメンタルズを考えると、上海は短期間に大量の住宅が供給されて、日本の 1970 年代のような時期に入る可能性がある。②また、一般国民が購入能力をはるかに超える水準まで住宅価格が高騰してしまった（すなわち不動産バブルの生成）。このように上海の住宅価格が高くなったが、2011 年末から、住宅販売の不調に伴って、住宅価格が値下りし始めた。これは近年の不動産市場への政府による抑制策と関係があるが、もっとも重要な原因は中国の経済減速による「中国不動産のバブル崩壊」ではないかという懸念がある。近年、国内外の投資家が資金を中国の不動産市場から撤退するケースが多かった。このような状況は日本の 80～90 年代不動産バブルとバブル崩壊の時代に似ている。③上海と東京圏はほとんど同じころ低い出生率の段階に入った。人口は減って、社会が高齢化と労働力不足になった。以上三つ点より、上海では以下の図 2-29 のように東京圏の三つの時代の課題が集中している。つまり戦後住宅不足のため大量供給の時代、高度成長期を終わった後のバブル崩壊への対応の時代と、今の少子高齢化対策の時代である。

上海	1950年代	1960年代	1970年代	1980年代	1990年代	2000年代	2010年代
	社会主義計画経済の時代			社会主義市場経済化の時代			

東京圏	1950年代	1960年代	1970年代	1980年代	1990年代	2000年代	2010年代
	大量供給の時代			バブルとバブル崩壊への対応の時代		少子・高齢化対策の時代	

出所：筆者作成

図 2-29 現在の上海の住宅問題の重層性

上海は 3 つの時代の課題が集中している状況でメリットがある—つまり「後発の利益」である。「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しえるという考え方を指している。東京圏は成長の過程で多様な住宅問題を経験したが、それらはやがて解決され、ようやく東京圏は成熟した住宅体制を確立した。上海の住宅市場は発展途中であり、以前東京圏が経験した住宅問題のすべてに直面しているので、東京圏の経験を学ぶことができる。上海と東京圏の住宅制度は主に以下の表 2-13 のようになっている。

表 2-13 上海と東京圏の住宅制度比較

供給対象	住宅制度	
	上海	東京圏
低所得者	廉租屋（賃貸）	公営住宅（賃貸）
中低所得者	経済適用住宅（分譲）	公団（分譲、賃貸）、公社住宅（分譲、賃貸）
	公共賃貸住宅（賃貸）	
中所得者	商品住宅	商品住宅、公団住宅、公社住宅
高所得者	商品住宅	商品住宅
全国民	住宅公積金制度	住宅金融公庫

出所：筆者作成

1950、1960 年代東京圏が抱えた課題は住宅不足の解消であり、したがって、住宅金融公庫（1950 年）、公営住宅、住宅公団、住宅供給公社という四つの制度枠組みが相次いで確立

された。これらは戦後の公的住宅供給の基本的な柱であり、その後半世紀近くにわたって住宅政策のあり方を規定するものとなった。上海は東京圏の4つの住宅制度のように、現在の各収入階層（とくに中・低所得）に向けた住宅制度を成立した。しかし、2012年まで、上海市の三種類の公的住宅（廉租屋、経済適用住宅、公共賃貸住宅）は、あわせて16.8万戸しかないので、住宅難の家庭に対して住宅不足の状態になっている。戦後の日本も住宅不足問題があったが、1973年住宅統計調査の時点では、高度成長期の大量供給によって住宅数は世帯数を上回っている。

上海市賃貸住宅市場は低開発の状態である。図2-30は上海市の分譲住宅と賃貸住宅（中古を含む）の面積を示している。分譲住宅と比べて、賃貸住宅は少ない。また、両タイプの年伸び率から見ると、分譲住宅市場の変動が激しい。たとえば2008年は、リーマンショックの影響で、分譲住宅の供給面積は前年より40%下落したが、翌09年は、政府が実施した景気政策により、08年より49%の伸びを示した。賃貸住宅市場は比較的安定であるが、毎年の成長率が0%に近く、成長していない状況である。

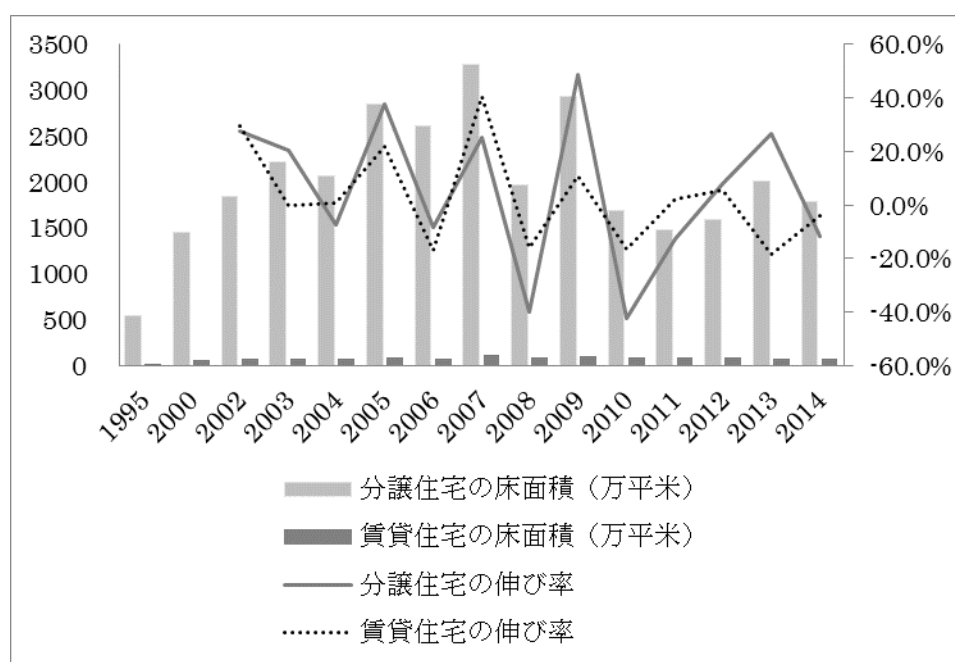


図 2-30 上海市毎年賃貸住宅と分譲住宅の面積と伸び率

出所：上海市統計年鑑各年版

東京圏の所有関係別住宅ストックの構成比を比較してみよう。上海市は所有形態別住宅ストックのデータがないので、2002年から計算した住宅ストック³⁷の統計を使用する。図

³⁷ 上海市の全既存住宅ストックの所有形態別のデータはない。毎年（2002年以降）の住宅の分譲面積と賃貸面積のデータ（当年が発生した住宅分譲あるいは賃貸のデータを指す）しかないので、2002年から14年まで毎年のデータの合計を使う。つまり、上海市の住宅ストックの所有形

2-31 と図 2-32 は両国の賃貸住宅と分譲住宅のストックの構成比を示している。上海市の2002年から計算した賃貸住宅ストックの構成比は4%未満である。東京圏の賃貸住宅ストックの構成比は近年縮小しているが、全体から見ると住宅ストック総数の約40%であり、上海市の約10倍と言える。

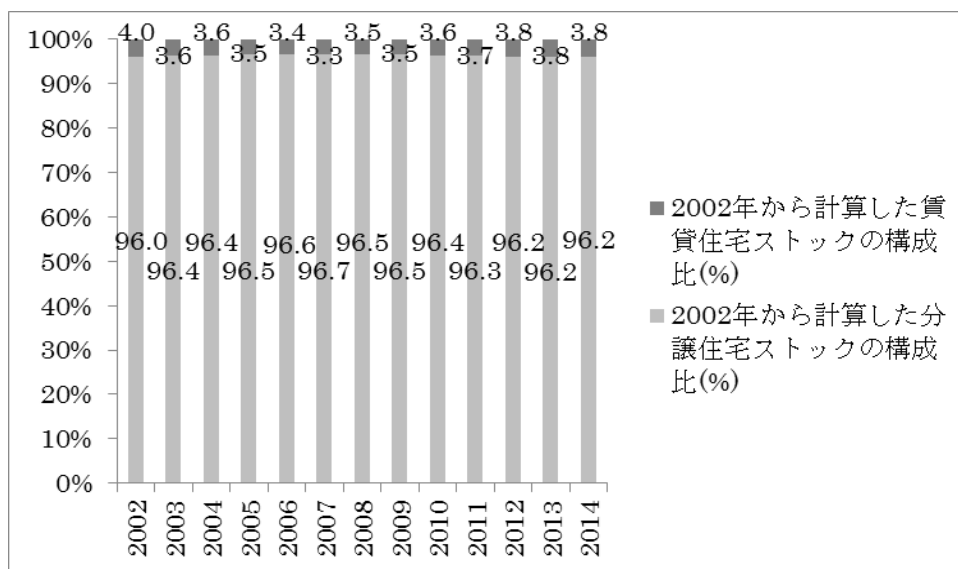


図 2-31 上海市 2002 から計算した賃貸住宅と分譲住宅ストックの構成比

出所：上海市統計年鑑各年版

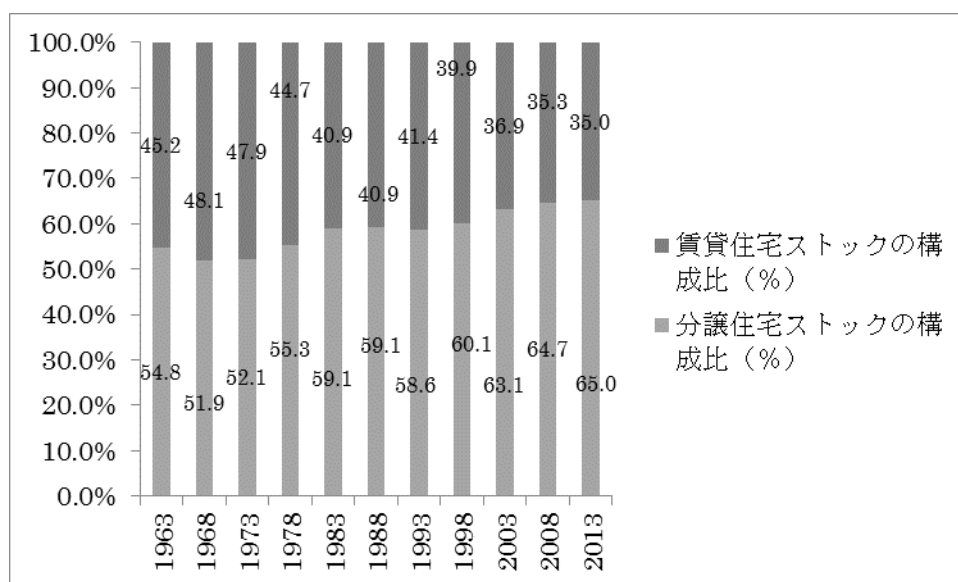


図 2-32 東京圏賃貸と分譲タイプの住宅ストックの構成比

出所：「住宅・土地統計調査」（総務省 各年版）

態別のデータは02年から14年まで発生した住宅取引による住宅ストックに関するデータである。

上海市の賃貸住宅市場はなぜ発展しないのか。この原因は主に二つある。ひとつは、中国の不動産市場がまだ発展の初期段階にあるので、取引を支援する制度の不完備が認められることである。例えば、住宅賃貸についての法律が欠如している。また不動産市場の分業が不成熟で、ほとんどの大家は自分で賃貸する住宅を管理しており、賃貸住宅を管理する専門的企業や機構が非常に少ない。もう一つは、中国の住宅の面積が一般的に大きいことである。2010年の中国の住宅一戸あたり平均面積（床面積）は116.4m²である（北京大学中国社会科学調査センター 2012）。現在の世帯、とくに大都市の世帯は、ほとんどが核家族である。核家族にとって、100平米以上の住宅は贅沢で、価格的にもアフォーダブルではない。核家族向けの中小規模の住宅が少ないのである。中小規模の住宅のほとんどは計画経済時に建設されたもので、老朽化している。現在の居住に適合的な中小規模の住宅は容易に見つけられないのである。

前述したように、上海市の住宅価格と年収の倍率は18倍で、住宅価格が普通の住民の支払能力以上に上昇した。他方上海市の公的住宅の量は少ない。住宅賃貸市場が発展しない状況に置かれた中・低所得者は、住宅不足の問題に直面している。上海における最大の課題は、中・低所得家庭向けの住宅の不足であるが、不動産バブルや少子高齢化の問題が同時に存在する。「後発の利益」を得る上で、住宅制度を立案する際に、東京圏の大量供給時代の経験から学ぶのみならず、三つ時代の経験から同時に教訓を学ぶことが合理的である。

上海市が東京圏のバブル期と少子高齢化時期の経験からも教訓を学ぶことの意義と合理性について検討することが、本章の目標であった。上海の住宅市場は発展途上にあり、今日まで東京圏が経験してきた住宅問題のすべてに直面しているので、東京圏の経験について成功例、失敗例を含めて幅広く学ぶことは合理性と効率性の観点から望ましいと考えられる。

第一に、日本は住宅の大量供給の時代（1950年代、60年代）に、公的住宅供給を重視していた。1950年代、総借家戸数に占める公的借家戸数の割合は80%以上に達していた。戦後の10年間で、公営住宅、公団住宅と住宅金融公庫という3本柱の公的住宅供給システムが構築され、住宅不足の状況は急速に改善された。当時の住宅政策では、質より量のほうが重視されていた。中国は現在住宅が非常に足りない状況にあるので、日本政府の安価な公的住宅を住民に提供する姿勢には、中国政府が学ぶべき教訓が多く含まれている。

第二に、東京圏では1980年代後半のバブル時代に、住宅政策が「市場重視」へ移行しつつあった。公的住宅供給の3本柱も徐々に崩れ始めた。今日、公営住宅の新規建設は停止されており、建て替えと団地再生が重視されている。現在公営住宅のストックは少ないから、東京圏の公営住宅の応募倍率は10倍を超える状況がある。住宅は一般商品に比べて、「市場の不完全性」が高いので、政府の介入と補完する機能が継続的に必要である。

第三に、東京圏の住宅政策は、高度成長期は、質と住環境への配慮が欠如していたと言

える。狭小で低質の木造住宅の密集する市街地が多く形成された。また、都市計画による規制も不十分であって、高層マンションと低層一戸建てが狭い地区に混ざって立地していて、日当たり（日照権問題）と住宅景観から見ると、住環境がよくないと言える。1990年代後半から、住宅の質の問題が意識されたが、都市空間の再整備は時間と資金がかかり複雑なので、住宅市街地の居住環境の改良は難しい。このことを教訓として、上海市は今の住宅の大量供給の段階から、将来を見越して、都市計画と住宅の質を重視しなければならない。

第四に、東京圏と上海市の両方が少子高齢化時代に入っている。東京圏の現在の公的住宅政策では、高齢世帯、子育て世帯及び若年夫婦世帯を優遇しているが、上海市はまだこのような政策を始めていない。昨今、上海市の少子高齢化は加速しているため、早めに対応する住宅政策を検討しなければならない。

第五に、賃貸住宅市場を発展させるため、住宅賃貸に関する法律を制定して、政策上住宅賃貸業を優遇する措置を講じ、小面積の住宅の供給を促進することが不可欠と考えられる。

第三章 中国の住宅金融制度³⁸

本章の課題は中国の住宅金融制度の特徴を明らかにすることである。既存研究の一つの領域は、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年の論文である（村本 2002, 158）。もう一つの領域は、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。代表的な研究は中岡の2011年の論文である（中岡 2011, 52）。先行研究は、中国住宅金融制度を紹介する論文であるが、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の制度から学んできたが、両国の実施上の効果が非常に異なっている。両国の住宅公積金制度について、実際の効果を含めたの精密な比較が必要と考えられる。

第Ⅰ節は中国の住宅金融制度の世界の中での位置づけを分析する。第Ⅱ節は国際的な比較を通じて中国の住宅金融の規模を考察する。第Ⅲ節はシンガポールの中央公積金制度と比較して、中国の公的住宅金融制度がどのように異なるのかという点を分析する。第Ⅳ節は民間住宅金融制度を論じ、中国における公的、私両方の住宅金融制度を比較する。さらに上海を例として、中国都市部の各所得世帯は住宅金融制度を利用して住宅購入する負担を考察する。結論として、中国の住宅金融制度の独自性を明らかにする。

I 中国の住宅金融制度の内容

一般に住宅金融制度は主に次のように大きく4つのタイプに分けることができる。

第一に、公的住宅金融銀行である。公的住宅政策を実現するために政府が設立する非営利的な住宅金融銀行である。資本金は政府財政からの資金であって、債券の発行と会員募集などの形によって原資を補充し、融資する。個人あるいは公的住宅を供給する不動産会社に低利率のローンを提供する。その上、住宅ローンの担保などの業務（つまり、公的住宅金融銀行は加入者が他の銀行に住宅ローンを申請する時、第三者として加入者の返済能力を担保する）もある。代表的なのは、日本の住宅金融公庫、韓国の国家住宅基金（NHF）、スウェーデンの住宅金融会社（SABA）、アメリカの連邦住宅ローン銀行（FHLB）、及びノルウェー、フィンランド、インド、フィリピンの国家銀行である。

第二に、強制的な住宅貯蓄制度である。政府が従業員と企業の双方に強制的に賃金の一

³⁸本章は『横浜国際社会科学研究所』に発表した。蔡鵬「改革開放以降現代中国の住宅金融制度に関する実証的一考察」『横浜国際社会科学研究所』第19巻第6号(2015.02) P21-37

定比率を貯蓄することを法律で定め、従業員に住宅資金を積み立てさせる。従業員は住宅を購入するときなどに、市場より低い利率で住宅ローンを受けられる。代表的なのは、シンガポールの中央公積金、中国の住宅公積金とブラジルの勤続年限保障基金（FGTS）である。

第三に、住宅貯蓄銀行である。複数の住民が貯蓄銀行に資金を貯蓄して、低利率の住宅ローンを受ける形である。受けられる住宅ローンの量が預金残高と関係があって、預金金利と借入金利両方とも低く、加入者たちに住宅ローンを発行する。代表的なのは、ドイツの住宅貯蓄銀行である。オーストリアとフランスにも存在している。

第四に、市場の住宅ローンである。商業銀行などの住宅ローンを貸付ける機構は、顧客の預金を原資とするか、あるいは証券の発行を通じて住宅ローンを供与する。これは最も普遍的な住宅融資方式で、多くの国に存在している。融資資金の財源によって、表 3-1 に整理したように、市場の住宅ローンは二種類に分けられる。第一種は第一次融資（Primary Market）である。商業銀行などが一般的な預金を原資として、住宅ローンを貸し付ける。第二種は第二次融資（Secondary Market）である。商業銀行などの金融機関が住宅ローンを貸し付けて、証券化を通じて融資する。第二次融資市場の投資者が長期投資をしているので、住宅ローンの長期性とあい、流動性が高い。住宅ローンの所有権によって、第二次融資は、抵当銀行方式（欧州方式）と SPV (Special Purpose Vehicle)/MBS (Mortgage Backed Security)（アメリカ方式）に分けられる。抵当銀行方式は住宅ローンの所有権が抵当銀行にある。SPV/MBS 方式は住宅ローンの所有権が抵当銀行を担保する機構すなわち SPV にある。

表 3-1 市場の住宅ローンの融資方式

	第一次融資 (Primary Market)	第二次融資 (Secondary Market)		
融資方式	普通預金、定期預金を使って融資する。	抵当銀行— 債券を買い戻せず	債券を買い戻せる	SPV(Special Purpose Vehicle) — — MBS(Mortgage Backed Security) 融資
利用されている代表的な国	イギリス、イタリア、多くの発展途上国	ドイツ、フランス、スペイン、スウェーデン、東欧、中アジア	デンマーク、チリ、メキシコ	アメリカ、カナダ、オーストラリア、日本、韓国、香港
資金源	預金	債券投資者	債券投資者	投資者
住宅ローン機構	商業銀行、住宅ローン組織、保険会社	抵当銀行	抵当銀行	商業銀行、保険会社
信用リスク負担	住宅ローン機構、あるいは政府、保険会社	住宅ローン機構、投資者	住宅ローン機構、投資者	SPV、投資者、政府
利率リスク負担	借入者	借入者	投資者	投資者
利率種類	変動利率、短期固定利率、繰り上げる返済の罰金あり	長期固定利率、繰り上げる返済の罰金あり	長期固定利率、繰り上げる返済の罰金なし	長期固定利率、繰り上げる返済の罰金なし
評価	融資規模が小さい、流動性低い、住宅ローン機構のリスクが高い	融資規模が大きい、流動性高い、住宅ローン機構のリスクが比較的高い	融資規模が大きい、流動性高い、住宅ローン機構のリスクが比較的高い	融資規模がかなり大きい、流動性高い、住宅ローン機構のリスクが低い

出所：陳（2009, 103）の表 1 を筆者和訳。

余勁（ヨ・キン）によると、中国の住宅金融制度は、公共部門が住宅政策金融制度で、市場部門が商業金融制度つまり市場の住宅ローンによる制度である（余 2005, 61）。公共部門の住宅金融制度としての住宅政策金融制度は、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三つレベルの基金から構成される。最後の個人住宅基金は、住宅公積金制度を指している。地方政府住宅基金と単位住宅基金の資金源が計画経済時代の公有住宅の払い下げによる資金であるが、1998年に単位が従業員に住宅を実物分配することが禁止されたので、このような公有住宅は漸減した。そして、地方政府と単位の住宅基金も資金源を失ってきたことによって、消滅した。中岡（2011）によれば、現在の中国の住宅金融はシンプルで、公的住宅金融である「住宅公積金」と、民間的住宅金融である住宅貯蓄銀行と商業銀行の住宅ローンの3種類が存在するのみである。個人向け貸し出しの割合は商業銀行の住宅ローンがもっとも多く、次に住宅公積金からの貸し出しである。住宅貯蓄銀行による融資は全体の1%にも満たない。実は住宅貯蓄銀行は、天津市の中徳貯蓄銀行しかない。また、村本孜（2000）は、今の住宅貯蓄銀行は地方商業銀行になったとしていることに考え見て、住宅貯蓄銀行は中国の普遍的な住宅金融制度とは言えないと論じている。

以上の考察から、中国の住宅金融制度は、公的制度については強制的住宅貯蓄制度である住宅公積金制度があり、市場的分野については表3-1に示したように、市場の住宅ローンの第一次融資に属する商業銀行住宅ローンがあると、まとめることができる。

II 中国住宅金融の規模—国際比較

下の図3-1は世界中18国の住宅ローンがGDPに占める割合を示している。住宅金融の規模の順位から見ると、先進国と途上国は中国を境界線として分けられている（中国も途上国に属する）。中国の住宅ローンがGDPに占める割合は15%で、発展途上国の中で高いと言えるが、先進国とは大きい差がある。IMFの52カ国（20ヵ途上国が含まれている）に対する研究によると、先進国の住宅金融規模（住宅ローン/GDP）は途上国より高いが、経済発展が同じ水準の国々の間でも、住宅金融の規模について違いがある。この違いは各国の住宅金融制度や法律の完備性によると考えられる。

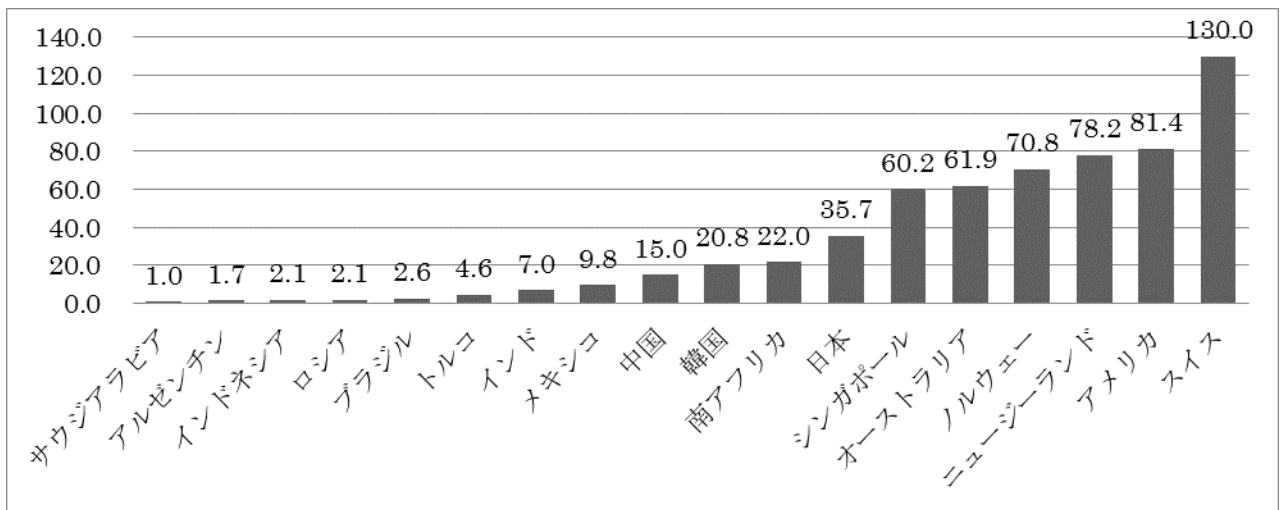


図 3-1 住宅ローンが GDP に占める割合 (%)

出所：James R. Barth, Michael Lea and Tong Li, “China’s Housing Market: Is a Bubble About to Burst?”, MILKEN INSTITUTE Report, 2012.

注：中国は 2011 年のデータ、スイス・ノルウェー・トルコ・アメリカは 2009 年のデータ、その他は 2001 から 2005 年の平均値。

Ⅲ 公的住宅金融制度の国際比較—住宅公積金制度の二国間比較

本節では中国の公的住宅金融制度をシンガポールの制度と詳しく比較する。中国の住宅公積金制度とシンガポールの中央公積金制度 (Central Provident Fund) は強制性、低利率の住宅ローン、拠出の形などいろいろの面で類似しているが、制度の効果に大きな差が現われている。シンガポールでは、59%の住宅ローンは中央公積金からの公的住宅金融による貸し付けである³⁹ (Sock-Yong Phang 2007)。また、シンガポールの住民のうち 84%は中央公積金制度が支えている公的住宅に住んでいる (住宅と城郷建設部 2009, 261)。それに対して、中国で住宅ローン貸付に占める公的金融制度が占める割合を見ると、後の表 3-10 に示したように、住宅公積金は 20%しか占めていない。公的住宅に住んでいる住民は僅か 3.63%⁴⁰ (廉租屋と経済適用住宅合わせて) で (中国統計局 2012)、住宅公積金による公的住宅が少ない。類似の制度の下で、なぜこのように違う結果が生じているのか。中国の住宅公積金制度は、シンガポールの中央公積金制度に学んだ仕組みであるが、完全に同じというわけではない。シンガポールの制度と比較して、違いと問題点を見てみよう。

³⁹ Sock-Yong Phang, ” *The Singapore Model of Housing and the Welfare State,*” Housing and the New Welfare State: Perspectives from East Asia and Europe. Research Collection School of Economics. 2007, P17 Available at: http://ink.library.smu.edu.sg/soe_research/596

⁴⁰ 国務院人口弁公室編 『中国 2010 年人口普查資料』 2011 年

1991年、上海では全国に先駆けてシンガポールの「中央積立金制度（Central Provident Fund）」をモデルとした住宅公積金制度が導入され、労働者に対する住宅供給政策の重点が現物の供給から住宅購入のための資金補助という形へ移行した。この重点の移動はさらに進み、94年の「国务院城镇住宅制度改革を深化する決定」より、住宅公積金制度は全国に広がった。99年に国务院は「住宅公積金管理条例」を發布して、全国レベルで住宅公積金制度が正式に発足した。

1 住宅公積金制度の内容

住宅公積金の設立目的は、新たな都市住宅制度の確立、安定的な住宅資金源の確保にあり、住宅資金の流通、政策性抵当貸付制度の確立、住宅分配方法の転換、従業員住宅保有の自己解決能力の向上とされる。住宅公積金は政府機構、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。住宅公積金は従業員が所有する。住宅公積金は所得税前に拠出するため、この部分が個人所得から免税される。企業が拠出する住宅公積金はコストに算入されるので、免税されている。雇用主と従業員が同額的に前年度従業員の平均月収の5%～12%の金額を拠出する（積み立てる）。地域によって、この割合が大きく違っていて、一部の地域では最高で賃金の約20%に達する（広州市）。従業員は自分自身の住宅の購入、新築または改築時に、住宅公積金管理センターに住宅公積金ローンを申し込んで利用する。住宅公積金制度は個人が住宅問題を解決するため設立された強制的な制度であるので、一定の公共性がある。ゆえに、このローンを利用者に対しては、商業住宅ローンより金利等が優遇されている。この融資利率は中国人民銀行（中国の中央銀行）が提出して国务院が批准して設定されるのである。上海では4.5%（2014年、5年以上）であり、商業銀行の住宅ローン年利を2ポイント程度下回る。

積立てられた公積金を従業員がどのように使用するかについては、従業員本人による使用が前提条件であるという原則のもとで、次のように規定されている。第1に、従業員本人に所有権のある住宅を購入、建設、維持修理する場合に使用できる。第2に、従業員が離職あるいは退職する時には全額引き出すことができる。第3に、従業員が在職期間中に労働力を完全に喪失し、会社との労働関係を中止した場合にもその全額を引き出すことができる。第4に、従業員本人が海外に移住した場合にも引き出すことが可能である。第5に、住宅購入時に、住宅公積金抵当融資を申請することができる。第6に、家賃が家庭収入の規定された比率を超えると、公積金を引き出すことができる。

公積金の管理機構として、直轄市、そして省と自治区の人民政府所在市、及び区を設けている市もしくは地区、州、盟に「住宅公積金管理委員会」が設けられている。平常の業務を担うのは、定められた地域の「公積金管理センター」で、センターは当地人民政府の直属機関の、非営利目的の事業単位である。各地の公積金管理センターが行っている業務は、加入者の公積金口座の管理および加入者への融資と返済の管理作業である。公積金セ

ンターは、収集した公積金を自ら運用するのではなく、商業銀行に預託する。預託先は、従来国営商業銀行の建設銀行のみであったが、次第に他の国営商業銀行3行にも拡大された。センターは、加入者の積み立て状況を管理していると考えられ、運用関連は商業銀行に業務委託を行っている。政府の公積金の運用益を利用して公的住宅を建設することができる。

2 中国の住宅公積金制度とシンガポールの中央公積金制度の比較

下の図3-2は中国の住宅金融制度、図3-3はシンガポールの住宅金融制度である。

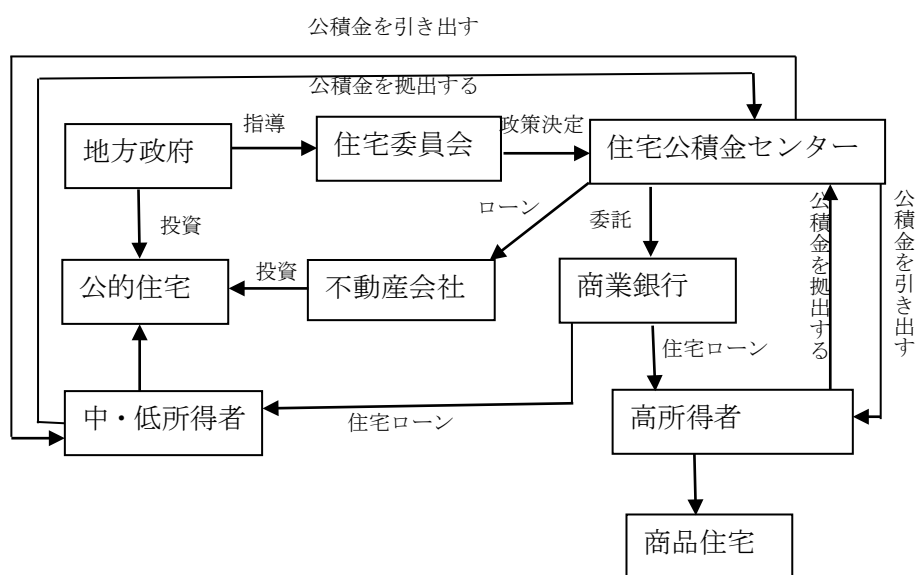


図3-2 中国の住宅金融制度

出所：筆者作成。

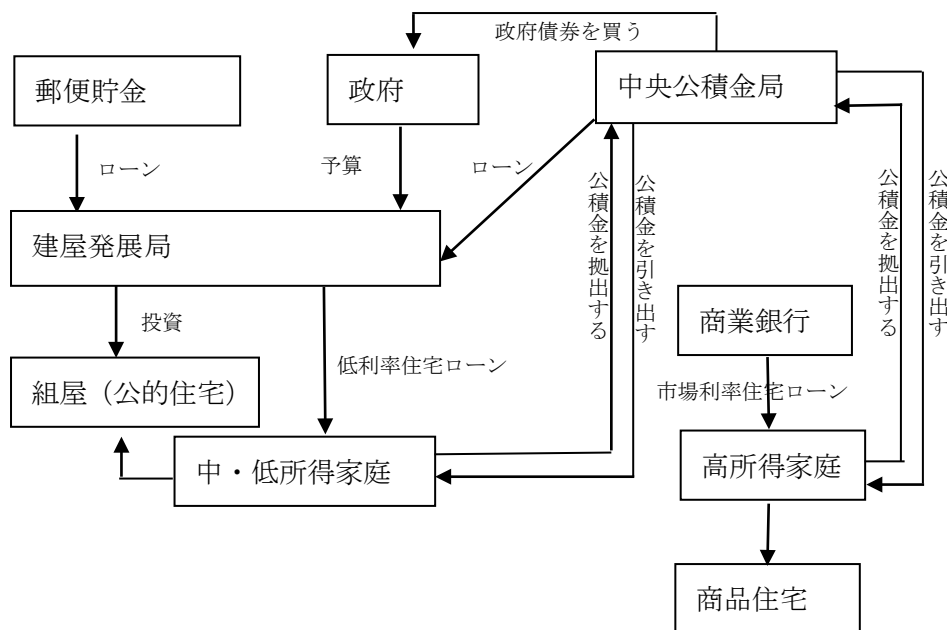


図 3-3 シンガポールの住宅金融制度

出所：筆者作成。

シンガポールの中央公積金制度は 1955 年に設立され、政府一般会計予算から独立した強制的国民貯蓄計画である。つまり企業と従業員が賃金の一定比率⁴¹を個人の公積金口座に積み立てる。中央公積金局が中央公積金を一元管理している。65 年にシンガポールが独立した後、政府は中央公積金制度を経済社会発展の重点的な戦略と見て、その用途を当初の年金から、持家、医療、教育の分野にまで広げた。現在では中央公積金局が承認する投資にも使えるようになった。中央公積金制度の特徴は次の 3 点に整理できる。

第 1 に、管理と運営の分離である。中央公積金局が公積金の集金、決算、使用と口座の管理などの業務を行っている。収集した資金の一部は準備金にされ、大部分は政府の専門機構すなわちシンガポール投資管理会社 (GIC) に委ねられて投資される。GIC がこの資金を国内の住宅とインフラ建設、及び国外資産に投資して、中央公積金局に 6% 前後の利子と元金を返済する (2011 年)。もし、GIC の投資が失敗した場合、政府財政から不足分を補うことになる。

第 2 に、中央公積金局は政府の労工部に属しているが、業務が政府から独立して、企業のように経営されている。理事会が最高の意思決定機関で、社長責任制 (General-Manager Responsibility system) で運営されている。理事会の主席と社長が労工部から任命され、任期がそれぞれ 3 年である。理事会は政府代表、企業代表、従業員代表、学者などから構

⁴¹ この比率は従業員賃金の 40% であり、企業と従業員それぞれ 20% を負担する。

成され、公積金の使用計画を審査し、支出状況を監督する。中央公積金局は会員制を採っており、全国の会社の従業員と永住居住権のある住民が会員である。

第3に、公積金口座は3種類に分別される。1955年の「中央公積金法」によって、退職前に中央公積金局の会員が拠出する公積金が賃金の20%になって、企業が15%になる。公積金口座は3種類ある：一つ目が普通口座で、賃金の24%を占めていて、政府の組屋（公的住宅）の購入と、批准された投資及び保険と教育支出に使うことができる。二つ目が保健口座で、賃金の7%に当たり、医療に使える。最後は特別口座で、賃金の4%を占め、年金と特定のこと（別途細則で定められた）からの支出に使える。

シンガポールの中央公積金制度は中国の住宅公積金制度と違って、住宅だけでなく、教育、医療、年金などの分野にも運用されている。では、住宅金融の分野で、シンガポールと中国の住宅公積金制度との相違点は何か。

第一番目は、シンガポールの中央公積金は中国の住宅公積金より住宅建設に多く投資してきたことである。1964年からシンガポールは住宅問題の解決に注力していた結果、現在95%のシンガポール人は家を所有している。そのうち84%のシンガポール人は政府の組屋（公的住宅）に住んでいる⁴²。当初からシンガポール政府は、住民の住宅問題を政府の組屋で解決すべきであるという政策を明確にしていた。中央公積金が政府の建設債を買う形で、組屋の集中的で大規模な建設に安定的で低利率の住宅資金を提供した。実は中央公積金の預金残高の90%が、GICが発行した政府債券に投資された。GICが収集した資金の60%を建屋発展局（HDB）に貸し付ける。この建屋発展局が政府の公的住宅すなわち組屋を建設する機構である（図3-3）。中国の住宅公積金も公的住宅に投資できるが、政府の住宅債券の購入は行わず、直接各地域の住宅公積金管理センターが公有住宅プログラムに投資する（図3-2）。しかし、この投資額が少ない。例えば、2013年の上海公積金センターのデータによれば、2013年の1年間に新規に積み立てられた住宅公積金の総額は1.07兆円であるが、公的住宅建設向けの貸付額は821.33億円で、総額の7.68%にすぎない⁴³。

第二番目は、シンガポールの中央公積金が「預貸分離、高預低貸」であることに対して、中国の住宅公積金制度が正反対の「預貸一体、低預高貸」だという点である。シンガポールの中央公積金局の業務は集金、決算、資金運用と口座の管理であるが、直接会員に住宅ローンを貸付できない。中・低所得者が組屋を買うときに、建屋発展局から低利率の住宅ローンを借りる。高所得者は組屋を買えなくて、市場利率で商業銀行から住宅ローンを借りて、商品住宅を買うことになる（図3-3）。

ここで、もうひとつの違いがある。中国では、所得水準に関係なく、住宅公積金の加入者であれば誰でも低利率の住宅ローンを借りることができる。中国の住宅公積金センターは資金運用の業務を商業銀行に委託するが、加入者に対する住宅ローンの貸付審査はセン

⁴²住宅と城郷建設部『国外住宅——金融研究匯編』中国都市出版社、2009年 P261

⁴³上海市公積金センターの公式サイトに公開された『上海市住宅公積金運行分析報告（2013年度）』による。<http://www.shgjj.com/html/zyxw/65861.html>

ターが実施している（図 3-2）。他方、シンガポールの中央公積金には「高預低貸」の特徴がある。つまり加入者は中央公積金局から市場レベルの預金利率を享受し、建屋発展局から市場住宅ローンより安い利率で住宅ローンを得ることができる。「預貸分離」によって、中央公積金局の収益源はローンではなく、GIC による投資と政府債券にある。この専門的な投資と運営、また政府の資金保証を通じて、加入者に市場とほぼ等しい預金金利つまりシンガポールの四大銀行の一年物定期預金金利の平均値かつ 2.5%以上を提供することができる。最近の 20 年、つまり 1994 年から 2013 年にかけて、公積金の毎年の平均投資収益率は 6.5%であった。2014 年現在、公積金の預金金利は 2.5%、加入者が建屋局から享受する組屋ローンの利率は 2.6%である。シンガポールが住民に対して、0.1%ほど低い貸し付け利ざやを実現できる理由は専門的な投資と運営によって、資金運用の投資収益率が高いのである。

これに対して、中国の住宅公積金制度は相対的に「低預高貸」である。中国の住宅公積金の金利は、期間 1 年未満とすると、普通預金金利が適用され、1 年以上は 3 ヶ月物預金金利が適用される。加入者が利用する低利率の住宅ローンの金利は民間より 2%安くて、5 年以下で 4.45%、5 年以上で 4.9%である（2011 年）。その利鞘は約 1.8%である。シンガポールは同数値が 0.1%しかない（表 3-2）。日本の住宅金融公庫の利鞘が 0.85%、フランスの住宅貯蓄が 1.17%である（村本 2002, 179）。中国公積金の投資収益率も比較的に低い。全国規模の数値は少なく、最近の数値については、建設部が発表した「2008 年住宅公積金管理状況通達」という政府文書しかない。同文書によると、2008 年の全国住宅公積金の収益率は 3.8%である。住宅公積金の収益は加入者への住宅ローンによる収益、銀行への貯蓄による収益、公的住宅の建設の貸付による収益、また住宅委員会から批准される国債への投資からの収益の 4 種類から構成されている。その中で、加入者への住宅ローンによる収益が他より圧倒的に多い。図 3-4 は上海市の 11 年から 13 年にかけての、住宅公積金の各業務による収益比率である。

表 3-2 シンガポールと中国の住宅ローンの利鞘と公積金投資収益率の比較

	シンガポール		中国	
	中央公積金	市場	住宅公積金	市場
預金金利	2.5%	2.5%	3.1% (1 年以上)	3.5% (一年物定期預金金利)
住宅ローン金利	2.6%	2.7 (20 年以下) ~2.9% (20 年以上)	4.9% (5 年以上)	7.05% (5 年以上)
利鞘	0.1%	0.2~0.4%	1.08%	3.55%
公積金の投資収益率	6%		3.8% (2008 年)	

出所：筆者作成

注：データは中国の公積金投資収益率除いて、全て 2011 年の数値である。

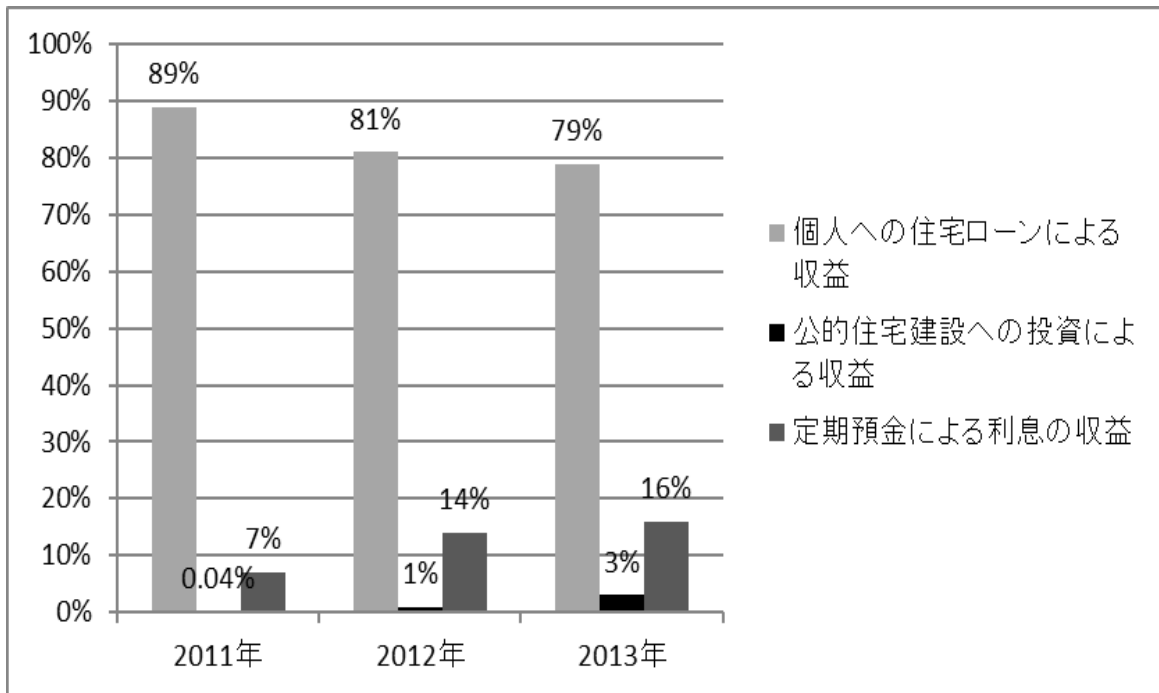


図 3-4 2011 年－2013 年上海住宅公積金各業務による収益が総収益に占める比率

出所：上海市公積金センターの公式サイトに公開された『上海市住宅公積金運行分析報告（2013 年度）』による。<http://www.shgj.com/html/zyxw/65861.html>

第 3 番目は、シンガポールの中央公積金制度は全国統一的に管理されており、住宅金融としての効能性が中国の住宅公積金制度より大きい。シンガポールは国民の住宅問題の解決に対して、三つの分野から接近した。一つ目は住宅供給の面である。住宅の主体は政府が価格指定、財政補助などの形で提供する公的住宅（＝組屋）である。二つ目は消費能力で、住宅を買うとき、頭金を支払う財力である。中央公積金の高い拠出率によって、会員（加入者）の貯蓄が形成される。シンガポールでは一般的に、頭金が住宅価格の 20% である。中・低所得者は公的住宅（＝組屋）を購入することができるが、住宅価格 20% の頭金は彼らにとっても高い。中央公積金制度で、会員が公積金を引き出して住宅の頭金に利用できる。そのように、約 3 年の公積金を貯蓄した会員は頭金を支払えるようになる。三番目は支払い能力である、つまり、申請できる住宅ローンの金額である。前述したように、中央公積金局が収集した資金の一部が準備金にされ、大部分が政府の専門機構すなわちシンガポール投資管理会社（GIC）の債券に投資されている。GIC は専門的な投資を通じて、5～6% の収益率がある。それから、GIC は 60% の資金を建屋局に貸し付けて、中・低収入家庭に低金利の住宅ローンを提供する（返済期間は 5～20 年）。シンガポールは以上の三つの分野について全国的に統一的な管理をして、国民の住宅問題を解決するようになった。これに対して、中国の住宅公積金は各地域で業務を行っているので、住宅所得向けの強制貯蓄を統合運用

するシステムがない。直轄市のような大都市では、公積金の残高不足により、借入困難な世帯が多くなっている。反対に、「閑置資金」（公積金残高が多い状況を指す言葉）を抱えるセンターも多く、国全体で見れば、資金のミスマッチが生じているのである（村本 2000, 173）。

下の表 3-3 は 2013 年時点での中国のいくつかの都市での住宅公積金使用率を示している。建設部規定によると、住宅公積金使用率 = (引出した金額 + 貸付できる残高 + 国債に投資する残高) / 拠出した総金額である。この表から、東部と東南部沿海地域の住宅公積金の使用率がほかの地域より高いことが分かる。廈門（アモイ）市の同数値は 100%以上に達していて、超過部分は地方財政によって補填されている。現在、廈門市で住宅公積金による住宅ローンを申請すると、約 2 ヶ月待たなければならない。相対的に、内陸地域の住宅公積金の使用率が低い。例えば、石炭の産地として有名な大同市は 23.5%しかない。現在、全国で、606 の住宅公積金管理センターがある。表 5 の都市は比較的大きい都市であるが、小都市の住宅公積金管理センターの担当者は金融専門知識を十分有していない。このため融資審査能力の不足から融資に消極的な場合もあると思われる。また、沿海都市より内陸の都市では、経済成長の後れ、個人所得の伸び悩み及び都市住宅政策改革の遅れなどが認められる。内陸都市で住宅需要が低いことが、住宅公積金使用率の偏在現象の一因である。

表 3-3 2013 年中国 13 都市住宅公積金の使用率

単位：%

都市	地理位置	住宅公積金の使用率
廈門	福建省に属する、東南部沿海地域	101.0
常州	江蘇省に属する、東部沿海地域	98.5
青島	山東省に属する、東部沿海地域	97.1
上海	直轄市、東部沿海地域	94.3
広州	広東省に属する、東南部沿海地域	93.2
鄭州	河南省に属する、北部内陸地域	80.1
西安	陝西省に属する、北部内陸地域	70.6
綿陽	四川省に属する、中西部内陸地域	67.0
昆明	雲南省に属する、西南部内陸地域	66.3
宜春	江西省に属する、中部内陸地域	61.0
拉薩	チベット自治区に属する、西部内陸地域	56.0
荷澤	山東省に属する、東部内陸地域	43.2
大同	山西省に属する、北部内陸地域	23.5

出所：各都市の住宅公積金管理センターの公式サイトからのデータを整理した。

第四番目は、シンガポールの中央公積金制度の社会保障的性格が、中国の住宅公積金制

度より強いことである。図2が示しているように、シンガポールの中・低所得者が住宅を買うとき、建屋局に公的住宅（＝組屋）を申請することができる。中央公積金局から公積金を引き出して、同時に建屋局から低利率の住宅ローンも享受できる。高所得者が住宅を購入するときは、組屋を申請できないし、建屋局の低利率の住宅ローンも対象外である。公積金だけを使って、市場の住宅ローンを使わなければならない。これに対して、中国の住宅公積金制度は所得の区別なく、誰でも住宅購入時に低金利の住宅公積金ローンを利用できる。さらに、シンガポールでは中央公積金を住宅購入の際の頭金にも使える。中国の住宅公積金も理論的には頭金にも使えるが、実際に多様な条件があるため、使えない。高所得者は比較的容易に頭金を個人的に準備し支払うことができるので、彼らは公積金を利用して低利率住宅ローンを利用する可能性が中・低所得者より高いのである。

以上、中国とシンガポールの公的住宅金融制度を比較することで、中国の制度の改善課題が確認された⁴⁴。

IV 民間的住宅金融市場

アメリカなどの先進国と違って、中国では表3-1が示しているように、第二次融資市場がない。前述したように、中国の民間的住宅金融制度は単に市場の住宅ローンの第一次融資に属する商業銀行住宅ローンである（表3-1）。商業銀行による住宅ローンが全住宅ローンの8割を占めており、現在中国の住宅金融の主流となっている。四大国有銀行が商業住宅ローンの9割以上を占めている：「四大」とは、中国工商銀行（ICBC）、中国銀行（BOC）、中国建設銀行（CCB）、および中国農業銀行（ABC）である。全ての商業銀行は中国の中央銀行すなわち中国人民銀行の監督を受け、銀行総裁が銀行の運営状況と業績を国務院に直接報告する。商業住宅ローンの中で、中国工商銀行（ICBC）と中国建設銀行（CCB）は一番市場シェアが高く、両銀行で70%を占めている。また、住宅公積金センターは中国建設銀行に業務を委託している。他の国有銀行、地方銀行、私的銀行と半私的銀行もあるが、商業住宅ローンのシェアは低い。下の表3-4は中国建設銀行の個人向けの住宅ローン商品である。

⁴⁴ なおシンガポールの制度にも改善課題があり、中国と比較してすべての点において優れているわけではない。例えば、中央公積金の用途が多すぎて、年金、持家、教育、医療どちらでも使える。持家制度により加入者が貯蓄の大半を住宅購入費用に充てることになり、退職後の十分な金銭的余裕がない（日本政策投資銀行 2004）。

表3-4 中国建設銀行の住宅ローン貸付商品

種類	定義と特徴
個人住宅ローン貸付業務	
個人住宅ローン	中国大陸内住宅を買う、建造、修理などのために、貸付ける住宅ローン
個人再取引住宅ローン	中古住宅を買うために貸付ける住宅ローン
住宅公積金住宅ローン	住宅公積金センターから委託される住宅公積金住宅ローン
個人住宅組み合わせるローン	住宅公積金による住宅ローンと普通の商業個人住宅ローンの組み合わせるローン
個人商業不動産ローン	商業用不動産を買うために貸し付けるローン
個人住宅抵当額度貸付ローン	個人が所有する住宅を銀行に抵当して、ローンを借り入れる。最高が住宅価格の70%
個人住宅ローンについて特色的な商品	
「房易安」不動産取引資金委託管理業務	不動産取引資金の委託管理
固定利率個人住宅ローン	固定利率の住宅ローン期間最長が30年。しかし、段階的な固定であるので、固定利率を利用できる期限が10年。3年期、5年期、10年期固定利率がある。
「貯貸通」個人貸付増値口座業務	こういう口座内の預金が3万元以上になると、一定比例の金額が自動的に繰り上げて返済する
合力貸付	両親と一緒に返済できる住宅ローン
等額増返済サービス	返済する金額が徐々に増加する。初期返済の圧力を緩和する
猶予返済方式	買った住宅が交付する前に、利息だけ返済する。交付した後から、元金を返済し始める

出所：中国建設銀行の公式サイトより <http://www.ccb.com/cn/personal/credit/zfyw.html>

一般的に、商業住宅ローンは変動金利で、全国一律である。住宅ローンの限度額は住宅価格の80%で、最大返済期間年数は30年であるが、大多数の住宅ローンは10~15年である。中国人民銀行が住宅ローンの融資金利を設定する。中国の商業住宅ローンの利用者は融資金利に敏感なので、一旦中国人民銀行が住宅融資金利を引き上げると、多数の人は繰上げ返済をすることになる。その原因の一つは、中国で投資する選択肢が少ないことである。例えば、低い預金利率は、人々の貯蓄に対して負のインセンティブ効果を持っている。2006年の中国人民銀行の調査によると、住宅ローンの返済の平均額は住宅購入者の所得の35%を

占めている。また、35%の住宅購入者は繰上げ返済をしている⁴⁵。

中国の銀行には、リスクの大小に応じて融資金利が異なるという制度がないが、賃金、職務などによって、借入者を五つのリスクレベルに分類して管理する。銀行は借入者の返済行為を見て、リスクレベルを調整する。住宅ローンを提供する銀行の本店も支店あるいは子会社の業務を見て監督する。支店の不良債権率が1～3%であるとき、本店から支店に早期警告が発出される。同比率が3～5%であるとき、本店は支店の業務に介入する。5%以上の不良債権率があるとき、支店の住宅ローンを貸出す資格は取り消される。実際に、中国の商業銀行の不良債権率は低い。下の表3-5は建設銀行の個人向けの貸付状況とその不良債権率である。

表3-5 中国建設銀行個人向け住宅ローン貸付額と不良債権額(単位:億元)(2004年—2013年)

	住宅ローン貸付額	貸付に占める割合 (%)	住宅ローン不良債権額	不良債権の割合 (%)
2004	3,094	13.89	34	1.1
2005	3,482	14.16	46	1.3
2006	4,280	14.90	N.A.	N.A.
2007	5,279	16.13	42	0.8
2008	6,031	15.90	49	0.82
2009	8,525	17.69	36	0.42
2010	10,911	19.25	30	0.27
2011	13,174	20.28	26	0.2
2012	15,287	20.35	28	0.18
2013	18,802	21.89	32	0.17

出所：『中国建設銀行2005年度報告』P51、『中国建設銀行2007年度報告』P31、『中国建設銀行2009年度報告』P40、『中国建設銀行2011年度報告』P33、『中国建設銀行2013年度報告』P34より作成

この表によって、個人向けの住宅ローンの貸付額は毎年増えていて、銀行において主要業務の1つに成長したことがわかる。個人向け住宅ローンの不良債権率は低下しつつある。これは住宅価格が上昇していることで、借入者が返済不履行に陥っても、担保として取得した住宅を売却して不良債権処理に当てることができるからである。

⁴⁵ 中国人民銀行ウェブサイトの本情報源のURLは、次の通り：http://www.pbc.gov.cn/publish/chubanwu/555/1085/10852/10852_.html

国有商業銀行による住宅ローンのシェアが大きく、また政府が国有銀行の経営に関与しやすいので、中国の住宅市場は政府からの影響を比較的受けやすい。表 3 に示しているように、中国にはリスクを分散できる第二級融資市場（Secondary Mortgage Market）がないため、中国政府は住宅市場の安定と金融機構の安全を重視している。2008 年末世界的金融危機が生じて、世界の不動産市場に大きい衝撃を与えた。しかし、中国の住宅市場では他の国と相反するように、危機後も住宅価格が急上昇した。これは中国政府の住宅金融市場への介入と深い関係がある。ここで、近年の政府による住宅金融市場への介入政策について分析したい。

第一段階：1998 年～2003 年——住宅市場促進策

1997 年アジア金融危機以降、中国政府は不動産市場の発展を経済への刺激と認識し、1998 年から 2003 年まで、住宅市場促進策を採っていた：1998 年～2002 年、住宅ローンの金利を五回にわたって引き下げて個人の住宅購入を促進していた。同時に、住宅開発を促進するため、不動産企業へのローンの貸付条件を緩めて、先行販売を許した。こうして、1997 年から 2005 年まで、年間住宅投資は 6 倍に増えた。同時に住宅取引も急上昇した。結局、2001 年～2004 年、多数の主要都市の住宅価格は 25%以上に上昇した。とりわけ上海のような大都市の住宅価格は 70%騰貴した。

第二段階：2004 年～2008 年 9 月——住宅市場抑制策

住宅価格の高騰によって、不動産バブルが生じ、住民は住宅を買えなくなる。これに対して、2004 年から政府は抑制策を採るようになった。具体的には、地方政府に対して不動産開発用地の供給を減少する指導し、不動産会社の自己資本比率を 20%から 35%に引きあげた。また頭金と住宅ローンの金利と外国人の住宅取引税を引き上げた。しかし、このような抑制策の作用は限定的で、住宅価格は続けて上昇した。06 年から、不動産会社による住宅開発を認めたが、70%以上の住宅の面積について 90 平米以下とするという規制を開始した。単に 04～08 年の住宅価格を見ると、住宅価格がずっと上昇していたので、この抑制策は失敗すると思われたが、投機目的の住宅購入はある程度制御できるようになり、住宅価格の上昇についても上昇幅は緩やかになりつつある。08 年 8 月より月ごとの住宅販売価格上昇率（中古含む）は全国的に下がり始めた。

第三段階：2008 年 9 月～2009 年——住宅市場促進策

2008 年に発生したリーマンショックと、世界的金融危機で中国経済も成長が鈍化するようになって、とくに輸出に関する産業が大きい影響を受けて、失業率が高まった。経済を刺激するために、中国政府は住宅市場の促進策としての金融緩和策を打ち出して、08 年 9 月以降の 4 ヶ月で 5 回利率を引き下げた。その結果住宅価格は再上昇した。中国統計局のデータによると、09 年第 2 四半期以降、住宅販売価格指数の上昇率（対前月比）が上がり始

め、10年第1四半期にその時点で史上最高の14%に達した⁴⁶。

第四段階：2010年～今——住宅市場抑制策

2010年1月から、政府は再び住宅市場抑制策を打ち出した。頭金の比率を上げて、4月から2軒目購入の場合、頭金は50%以上、金利も基準金利の1.1倍以上と定めた。価格高騰している地域においては、三軒目以上購入する者と当該地域に戸籍のない者に対する住宅ローンの供与が禁止された。同年6月から住宅価格の下落が始まった。中国統計局のデータによると、70の主要都市のうち、28の都市で住宅価格が前月より低くなった。最新のデータによると、14年7月時点で、70の主要都市のうち、64都市で住宅価格が前月より下落し、4つの都市で前月と同水準であった、住宅価格が上昇した都市は2つしかない。最高の上昇率が0.2%で、最低の下落率が2.5%である。

住宅公積金の融資金利は、民間の商業銀行の融資金利より約2%低い、貸出額上限も地域によって異なっている（表3-6と表3-7）。中国での住宅金融は民間住宅金融が主に担っており、公的住宅金融制度としての住宅公積金制度は次のとおりである。現在の住宅ローン貸付に占める割合を以下の表3-8に示した。

表3-6 商業銀行ローン、住宅公積金金利 (%)

	商業銀行ローン	住宅公積金金利
1～3年	6.15	4
3～5年	6.4	
5年以上	6.55	4.5

出所：中国人民銀行のHPより（2014年）

表3-7 住宅公積金制度と銀行ローンの比較

	貸出期限	頭金	貸出額上限
住宅公積金	30年まで	住宅価格の20%以上（一部30%以上）	50万元（広州）、60万元（上海）、80～104万元（北京）
商業銀行ローン	30年まで	住宅価格の30%以上、90平米以下は20%以上	住宅価格の70%まで、中国農業銀行は800万元まで

出所：中岡（2011、中国における住宅金融の機能と発展の方向性）の表4より

⁴⁶中国統計局のウェブサイトの本情報源のURLは、以下の通り：

<http://data.stats.gov.cn/normalpg?src=/lastestpub/quickSearch/m/mjg01.html&h=800>

表 3-8 住宅ローン貸付に占める割合

	住宅公積金による住宅ローン		商業銀行住宅ローン	
	住宅ローン貸付額 (億元)	比率	住宅ローン貸付額 (億元)	比率
2012	N. A.	N. A.	81000	N. A.
2011	N. A.	N. A.	71366	N. A.
2010	14917	20%	58118	80%
2009	N. A.	N. A.	44118	N. A.
2008	6094	17%	29829	83%
2007	5074	16%	27034	84%
2006	3805	14%	22500	86%
2005	2834	13%	18400	87%
2004	2230	12%	15922	88%

出所：秦（2013、公平的な住宅金融制度の発展に関する思考）の表 2 を筆者和訳

この表から、住宅公積金と商業銀行の住宅ローン貸付額はいずれも大幅に拡大していたことがわかる。国民の住宅金融に対するニーズが徐々に増えてきたことがわかる。また、商業銀行が改革開放後ずっと中国住宅金融の主流であるが、住宅公積金による住宅ローン貸付の割合は年々に高くなってきた。

V 中国の住宅金融制度の効果

住宅金融制度を利用して大都市の平均所得の住民が住宅を買うときの状況を見てみよう。上海市の普通の商品住宅（一戸建てと高級マンションを除く）を買う例を取り上げる。上海の平均住宅の面積についてのデータはないが、北京大学中国社会科学調査センターが発表した『中国民生発展報告 2012』によると、2010年の中国の住宅一戸あたり平均面積（床面積）は 116.4m²である。しかし、中国政府は 90m²以下の住宅を提唱している。90m²の住宅を購入する場合、同年の上海市の普通の住宅平均価格は 13,546 元/平米⁴⁷であったので、約 122 万元が必要である。住宅公積金を使えば、ローンの最高限度額は 60 万元であるので、頭金は 62 万元になる。銀行の住宅ローンを使えば、規定によって頭金は住宅価格の 3 割りで 36.6 万元である。住宅公積金と銀行の住宅ローンを一緒に使う組み合わせローンであれば、頭金も住宅価格の 3 割で、36.6 万元である。4.5%の住宅公積金の利子と 6.55%の銀行の住宅ローンの利子より、30 年（最高年数）のローンの返済計画は以下の公式から

⁴⁷ 2014 年一戸建てと高級マンションを除いての新築普通商品住宅の売り上げは 2063.9 億元、売った面積が 1523.67 万平米であった。そして、新築普通商品住宅の単価は 2063.9 億元 ÷ 1523.67 万平米 = 13,546 元/平米。

得られる。下の表 3-9 はこの三種の返済計画を示している。

$$P = \frac{C \times \frac{r}{12} \times \left(1 + \frac{r}{12}\right)^{30 \times 12}}{\left(1 + \frac{r}{12}\right)^{30 \times 12} - 1}$$

P : 毎月返済する金額 C : 貸付額 r : 利子

表 3-9 三種の返済計画

普通的な商品住宅の価格 (元/平米)	13,546		
90 平米の普通的な商品住宅の価格 (元/台)	1,219,102		
貸付年限	30 年		
住宅公積金の利子 (2014)	4.5%		
銀行の住宅ローンの利子 (2014)	6.55%		
住宅公積金の最大貸付額	60 万元		
	住宅公積金のみを使う場合	銀行の住宅ローンのみを使う場合	組み合わせローンを使う場合
頭金 (元)	619,102	365,731	
毎月の返済額 (元)	3,040	5,422	4,650
毎年の返済額 (元)	36,480	65,064	55,800

出所： 上海市統計年鑑 (2015)、住宅公積金センター、人民銀行

住居の負担について、国際的な経験則としては、住居費が家庭収入の 30%を超えると住居の負担が重い、と認識されている (Peter D. Linneman and Isaac F. Megbolugbe 1992, 369-392, US Census Bureau 2007, Norazmawati Md. Sani 2015, 1190-1193)。この基準を使って上海市の普通の商業住宅 (一戸建てと高級マンションを除く) を買う時、以上紹介した三種の住宅ローンによる所得別返済負担を考察する (表 3-10)。

表 3-10 各種の住宅ローンによる所得別返済負担

		低所得	中低所得	中所得	中高所得	高所得
一人当たり年可処分所得(元)		24,317	34,120	40,799	52,089	93,901
世帯の平均人数(人)		2.7				
世帯の年可処分所得(元)		65,656	92,124	110,157	140,640	253,533
頭金	金額(元)	年数 ^注	年数	年数	年数	年数
住宅公積金のみを使う場合	619,102	28.3	20.2	16.9	13.2	7.3
銀行の住宅ローンのみを使う場合	365,731	16.7	11.9	10.0	7.8	4.3
組み合わせローンを使う場合						
毎年の返済金	金額(元)	対所得比率	対所得比率	対所得比率	対所得比率	対所得比率
住宅公積金のみを使う場合	36,480	55.6%	39.6%	33.1%	25.9%	14.4%
銀行の住宅ローンのみを使う場合	65,064	99.1%	70.6%	59.1%	46.3%	25.7%
組み合わせローンを使う場合	55,800	85.0%	60.6%	50.7%	39.7%	22.0%

出所：上海市統計年鑑（2015）

注：「年数」は当該世帯が毎年1/3の可処分所得を頭金に使う場合、頭金を満たすためかかる年数を指す。近年、上海市の新築住宅価格の年平均上昇率は10%以上で、これから緩和する可能性がある。今、銀行の5年以上の貯蓄利子は5%で、住宅価格の上昇率に下回っている。ここで、粗略の概算のため、貯蓄利息と住宅価格の上昇率を考えない。

表 3-10 から見ると、住居費が世帯収入の30%以内の場合は中高所得層が住宅公積金のみを利用することと、高所得層が3種の融資方式を利用することである。ただし、頭金の調達年数を考えると、中高所得層が住宅公積金のみを住宅ローンとして利用する場合、もし毎年1/3の所得を頭金のために貯蓄すると、約13年後にようやく頭金を支払えるのである。つまり、中高所得層は住宅公積金を使っても住宅を購入することが難しいと言える。そうすると、上海市で住宅を買う時、住居負担は合理的な範囲内（所得の30%以内）で高所得層

しかないと考えられる。公的住宅公積金制度があっても、中所得層の住居負担を軽減する効果は限定的である。

以上の検討によって、現行の住宅金融制度の下では、高所得層以外の大都市住民の住宅購入は難しいことがわかる。公的住宅金融制度があっても住民の住居負担を軽減できない現状である。これに対して、高所得の家庭は、頭金の支払い能力と住宅ローンの返済能力が高いため、住宅公積金を比較的利用しやすい。このように、中国住宅金融制度の不公平性が生じている。

VI 結びにかえて

本章は、まず中国の住宅金融制度の世界の中での位置づけを分析して、中国における公共部門、市場部門両方の住宅金融制度の特徴を明らかにした。さらに、上海市を例として、中国の住宅金融制度の効果について考察した。結果として、今の住宅金融制度の下で、高所得以下の大都市の住民が住宅を購入することは難しいといえる。公的住宅金融制度を利用しても住居負担を軽減できない状態が認められる。

以下の結論が得られる。

第1に、世界での位置づけについて。中国の住宅金融制度は公的にシンガポールのような強制的な住宅貯蓄制度を採用して、民間的には市場住宅ローンの第一次融資である。中国の住宅金融の規模はGDPに占める割合は15%で、発展途上国の中に高いと言えるが、先進国と比べてまた大きい差がある。

第2に、中国の住宅公積金制度はシンガポールから学んだ制度であるが、幾つか相違点がある。(1)中国の住宅公積金制度は、住宅建設あるいは住宅の直接供給への貢献がシンガポールより小さい。(2)「預貸一体、低預高貸」という特徴があつて、資金運用収益率は低い、公積金制度にとっての利鞘が非常に大きい。(3)各地域で独立して業務を行っていて、統合運用するシステムがないため、資金の地域間のミスマッチが生じている。(4)シンガポールの中央公積金制度の社会保障性格は中国の住宅公積金制度より大きい。

第3に、民間の住宅金融制度は政府による関与の影響が大きい。住宅ローン商品が単一で、リスクを分散しにくい。

第4に、商業銀行が改革開放後ずっと中国住宅金融の主流であったが、住宅公積金による住宅ローン貸付の割合は年々高くなってきた。

第5に、中国の住宅金融制度は大都市の高所得層向けの制度と言える。大都市の中所得家庭にとって利便性(利用しやすさ)は低い状況である。

中国の大都市の高所得層以外の世帯は住宅金融制度を使っても住宅を購入することが非常に難しく、住宅金融制度が実際のニーズに応えられていないと言える。中国の住宅金融制度の特徴は、住宅金融の規模が途上国の中に高いが、高所得層以外の世帯が利用しにく

い。また、公的金融制度はシンガポールの強制的な公積金制度を学んだが、その効果は限定的である。最後に、中国の住宅金融制度の主流は民間の住宅金融であるが、住宅金融商品は、単純な市場住宅ローンの第一次融資に属する商業銀行住宅ローンしかない。金融リスクを回避するため、政府の関与が頻繁である。住宅金融制度そのものの改善を通じて、中国大都市の住宅難問題を緩和できる可能性がある。公的金融制度で、シンガポールの経験から住宅公積金による住宅ローン貸付の割合を高めることと住宅公積金の収益率の引き上げを重視すること、または住宅公積金の残高を活用して公的住宅の建設に多めに投資することが必要である点などが教訓として得られる。民間の金融制度については、住宅購入時の融資方式の多様化と投資の選択肢を作ることが考えられる。

本章の貢献については主に2点がある。まず、中国の公的住宅金融制度としての住宅公積金制度はシンガポールから学んできたが、その実施の事情や業績などが非常に違っている。本章は両国の住宅公積金制度を精密に比較して、制度の上の相違点を明らかにした。もう一つは、中国の大都市の各所得層の住民が住宅金融制度を使って住宅を購入する場合、実際の経済的負担の度合いを考察したことである。

第四章⁴⁸ 中国都市部の「土地財政」についての考察⁴⁹

住宅は土地と一体化して供給されるので、住宅問題を研究する際、土地制度を見なければならぬ。とくに、中国の不動産所有制度は、土地の上の建物本体（上物）は資本主義国家と同様であるが、土地は他の資本主義国家と違い公有である。土地の公有に着目すれば、中国政府は土地の用途と価格をコントロールすることで、理論的には住宅政策をより簡単に実施できるはずである。ただし、第二章で述べたように、こうした制御は適切に実施されておらず、中国の住宅問題とくに中・低所得世帯の住宅問題は深刻している。すなわち、公的住宅の供給が不足している。その原因を探究すると、こういう状況は中国の独自の財政問題—「土地財政」と関係が深いことが分かる。地方政府は都市部の土地を所有している。本章で論じる多様な経緯から、地方財政は土地からの収入に非常に依存するようになった。地方政府は収入の最大化を目的として、競売を通じて、地価を上昇させて公有地を不動産企業に売却するようになった、また公有地を公的住宅の建設に使用することよりも、もっと多い利益を得られる工・商業、インフラ整備などに使用させるような都市計画や土地利用計画を策定している。このように、中国の住宅問題の解決を展望する際には、この「土地財政」問題を考察せねばならない。

本章では、中国の土地制度と都市部の「土地財政」状況を考察する。上海を例として、中国大都市の「土地財政」と住宅政策との関連について検討する。今の中国は急速な経済成長の中にある⁵⁰。不動産市場も非常に発展している。このような好況の下で、都市部の多くの住民は住宅価格の高騰に悩んでいて、高価格のため上質の住宅に住めない住民が多い。すなわち住宅問題が生じている。上海市は首位性（primacy）が高い大都市であり、人口密度が高く、住宅問題も他の地域より厳しいと言われる。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、供給は十分に進まなかった。

中国の都市部の土地は全部国有で（1982年修正した憲法より）、土地の使用権を得るため

⁴⁸本章の一部は『横浜国際社会科学研究所』に発表した。蔡鵬「中国上海市の「土地財政」と住宅政策についての実証的考察」『横浜国際社会科学研究所』第20巻第4・5・6号（2016.01）P47-69

⁴⁹本章では財政学の方法も用いているが、筆者は財政学の方法について、以下のように考えている。主流派経済学では、市場の失敗を財政の介入を通じて是正できると考えるが、本論文の方法では財政政策を通じて解消されない市場の失敗があると考え。あるいは財政政策そのものがより大きな経済社会の法則の影響をうけて展開するのである。財政学の目的の1つは、なぜ財政政策が市場の失敗を是正できないか、あるいは時に経済社会の問題をかえって大きくするのかを探究することだと考える。いわば財政政策の効果と限界を描き分けることを通じて、財政と市場を合わせた経済社会全体の発展方向を考察することが、筆者の考える財政学の方法である。

⁵⁰ むろん2012年より年GDP成長率は7%へ鈍化し、中国経済の減速問題として世界的に注目されているが、ここでは長期のトレンドとしての成長を意味している。

に政府に支払う代価を「土地使用権譲渡金」と呼ぶ。1994年の分税制と1995年の「中華人民共和国都市不動産管理法」によって、市・県政府は国有建設用地の使用権限をあたえられ、「土地使用権譲渡金」は地方政府の財源になる。中国の地方政府が土地供給をコントロールして土地使用権譲渡金を得ていることと、地方財政が土地使用権譲渡金に依存していることは、中国財政独自の特徴であり、これを「土地財政」と呼ぶ。

「土地財政」に関する既存研究を見ておこう。劉家敏は、「土地・不動産関連収入」を増やすため、土地使用権の無償提供が求められる「保障性住宅」⁵¹用よりも「商業性住宅」⁵²用の土地供給を地方政府が優先していることを指摘した。その上で、劉氏は、不動産税の全面的導入、地方債の発行に対する規制緩和、および土地使用権代金の支払いの「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 2013, 8）。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、地方政府の行動の特徴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 2011, 174）。いずれも貴重な学術的貢献であるが、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。

本章の目的は、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斜する特徴を明らかにすることと、こういう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とである。

第Ⅰ節では、まず「土地財政」の定義を明らかにする。第Ⅱ節で、「土地財政」の形成基盤—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した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。

I 「土地財政」の定義

「土地財政」は中国独自の用語であるが、どう理解すべきであろうか。これについて、学者は主に以下の見解を有している。香港の学者曹海涛によると、「土地財政」とは、近年中国大陸の地方政府が財政収入を確保するため、今存在している制度と政策を利用して、土地の供給のコントロールし、大量的な税収を手に入れる行為を指す（曹 2012, 101 筆者

⁵¹ 保障性住宅は中・低所得者向けの公的住宅を指す。

⁵² 商業性住宅は市場で取引を行う民間的住宅を指す。

翻訳⁵³)。内藤二郎によると、土地取引・開発による土地譲渡収入や、その後の税収増によって地方財政の財源を拡大するいわゆる「土地財政」が広がり、各地方で土地の開発が急拡大した(内藤 2015,13)。劉家敏によると、中国の地方財政は「土地・不動産関連収入」に強く依存している。この「土地・不動産依存型」地方財政を、中国では「土地財政」とも呼んでいる(劉 2013,4)。中国の地方財政が土地使用権譲渡金に依存しているかどうかという点について、地域毎の詳しい検討が必要であるが、既存研究によって中国の地方財政の全体を見れば、確かに依存している傾向がある。例えば、2012年中国の土地使用権譲渡金は2兆8,517億元に達していて、地方政府の総収入(14兆1,844億元)の20.1%に当たる(関 2013,47)。陳志勇、張忠任、金紅実の三人の共著論文によると、土地使用権譲渡金への過剰な依存構造となっている土地財政には大きなリスクが潜んでいると言わざるを得ない(陳 張 金 2014,54)。中国財政部財政科学研究所所長劉尚希によると、「土地財政」は正統な学術概念ではなく、規範的な政策用語でもなく、社会世論から生まれた言葉である。「土地財政」は大規模な土地譲渡により得られた多額の政府収入を指す(劉 2015)。

以上の学者による「土地財政」についての認識の共通点は、地方政府の財政収入と土地からの収入との間に深い関係があるという点である。ただし次の2点で見解の相違がある。ひとつは、この「土地からの収入」の具体的な内容である。土地使用権譲渡収入だけか、土地使用権譲渡収入と土地保有の税収の合計か、あるいは土地使用権譲渡収入、土地保有の税収及び不動産関連の税収の合計かで、見解が分かれている。いま一つは、地方財政と土地からの収入の関係がどのような点である。地方財政が土地からの収入に依存しているのか、地方政府が土地からの収入を得るため、土地供給あるいは土地の取引をコントロールしているのか、あるいは両面があるのか。

「土地財政」は中国独自の概念だとすれば、その定義は中国独自の特徴を反映すべきである。まず、この「土地からの収入」の内容について、中国独自の内容は土地の取引に課される土地使用権譲渡金である。次に、地方財政との関係について、資本主義国家と異なり、中国の土地は公有制なので、地方政府が土地供給あるいは土地の取引をコントロールできる点は中国独自の特徴である。

本論文では「土地財政」を次のように理解しておきたい：中国の地方政府は土地供給をコントロールして土地使用権譲渡収入を得ているが、他方で地方財政がこれに依存しているという中国独自の財政現象である。

「土地財政」を把握しようとしたら、以下の2つの問題を見なければならない。一つは、中国地方政府がなぜ土地供給をコントロールできるのか、つまり「土地財政」の形成基盤。もう一つは、土地使用権譲渡収入が地方政府にとってなぜ重要な財源になったのか、すなわち地方財政構造全体の中での「土地財政」の位置づけである。

⁵³ 原文：「土地財政」是指近年來中國大陸的地方政府為追求財政收益，所表現出的一種行為模式。利用現存制度安排和政策工具，地方政府操控土地供需而獲取大量稅費(曹 2012)。

II 「土地財政」の形成基盤——土地公有制

資本主義国家においても言えることであるが、土地は財産としての意義だけではなく、非常に重要な政治的な意義を持っている。このことは社会主義国である現代中国についても、よく当てはまる。そもそも、中華人民共和国の成立は土地と深く繋がっている。次節で、中国独自の「土地財政」を理解するために、土地公有制形成の経緯を検討する。

1 土地私有制を認めていた時期（1949年～1955年）

周知のように、中華人民共和国が成立する前、中国共産党は「地主の土地を没収して、農民に分配する⁵⁴」という「土地問題を徹底的に解決できる」方針を掲げて、当時より人数の多い農民の支持を得て、農村での運動から政権を奪うことを展望し、これに成功した。この点からみれば、革命の成功と農民の支持とは不可分の関係にあり、また、この関係成立の裏には一種の契約関係の存在を見て取ることができる（符 2006,100）。

1949年中華人民共和国の成立後、中国共産党は農民との約束を実現し、政権を安定させるために、土地改革を漸進的に行った。当時の臨時憲法としている「中華人民政治協商会議共同綱領」の中に、「官僚資本を没収して国家に所有させ、封建・半封建⁵⁵社会の土地所有制を農民の土地所有制に変える⁵⁶」という規定がある。1950年に公布された「中華人民共和国土地改革法」にも「封建的な地主階級の土地所有制を廃除し、農民の土地所有制を実行する」ことが書かれている。つまり、農民の土地私有権が認められているが、都市の土地制度についての規定はなかった。

実は当時、政府は都市の住民にも土地の私有権を認める証明「土地房屋所有証」を配っていた。1950年3月「契稅暫行條例」第3条は次のように規定している：「土地と住宅の売買、抵当、贈与あるいは交換は土地房屋所有証を通じて行う。双方は契約して、契稅を上納する⁵⁷」。すなわち、中華人民共和国が成立した当時、農村と都市にかかわらず、土地の私有を認めていた。その後公布した中国初の憲法—1954年「中華人民共和国憲法」一で、農民の土地私有を認めている。下の表4-1は1955年、中国の主要10都市の不動産の所有状況を示している。青島、瀋陽、ハルビン以外の7都市で私人所有の不動産の割合は半分以上を占めていた。さらに、済南、無錫、蘇州では約八割が私人所有であった。

⁵⁴ 元々のスローガンは「打土豪、分田地」。

⁵⁵ 原語は「封建・半封建」を使っているが、実際に、新中国成立前の土地制度は「半封建」的な土地所有制と言える。これは日本の明治時代初期の「半封建」的な土地所有制と同じと言える。1911年孫文が主導した辛亥革命を通じて清王朝が倒れ、封建社会は終わった。封建領主がなくなったが、地主は小作農民を支配し、高額の小作料を搾り取る形になった。

⁵⁶ 1949年9月「中華人民政治協商会議共同綱領」第三条

⁵⁷ 1950年3月「契稅暫行條例」第三条

表 4-1 1955 年中国 10 都市の不動産所有状況

都市	国家所有 (%)	私人所有 (%)	外国人所有 (%)
北京	44.35	53.85	1.80
天津	43.41	53.99	2.60
上海	25.80	66.00	7.60
済南	22.00	78.00	0
青島	57.90	37.90	4.16
瀋陽	64.00	36.00	0
ハルビン	55.31	40.20	4.46
南京	37.75	61.30	0.95
無錫	19.75	80.25	0
蘇州	14.00	86.00	0

出所：（「中央書記処第二弁公室は現在都市私有不動産の基本状況と社会主義改造に関する意見」 1956 年 1 月）

2 土地公有制への過程（1956 年～1985 年）

周知のように、新中国成立の当時、社会主義国家としてこれからどう発展するべきかが一番重要な問題であった。毛沢東政権は同じ社会主義国家のソ連（当時）の体制に学んで、中国発展の道を選んだが、中華人民共和国成立後、政権を安定させるため、旧官僚資本以外、旧体制の下の私有財産の所有権を認めていた。政権が安定してから、全国的な社会主義的改造⁵⁸に着手した。

都市部について、1956 年 1 月、不動産の所有権を国家所有に変える文書「都市私有不動産の基本状況と社会主義改造に関する意見」によると、政府は都市の個人的な不動産について、社会主義的改造を実施すべきで、次第に不動産所有制を国有化すると書かれている。この文書は当時の憲法に違反していたが、都市住宅と土地の国有化は漸進的に行われた。例えば、賃貸している住宅が規定面積⁵⁹を超えたら、自分で住宅を他人に賃貸することができなくなって、代わりに各地域の国家房産管理局（政府の機構）が統一的に管理する。国家は大家に（本来）家賃の 20%～40%を支払うという取り決めであった（「国務院が国家房産管理局「私的賃貸住宅を社会主義改造問題についての報告」に関する通達」 1964）。

⁵⁸ 「社会主義改造」とは、1953 年に提出された農業・手工業・資本主義工商業における生産手段を私有制から社会主義の公有制へ改造することをいう。

⁵⁹ その規定面積は、都市規模によって異なる。大都市は床面積 150 平米（約 10 部屋）、中等都市は 100 平米（約 6, 7 部屋）、小都市（鎮をふくめる）は 50~100 平米（約 3~6 部屋）である（「国務院が国家房産管理局「私的賃貸住宅を社会主義改造問題についての報告」に関する通達」 1964）。

このような不平等かつ強圧的な規定は、実際には大家たちの不満を招いた。多くの大家は世帯が増える理由として国家が管理している自分の住宅を返すことを要求した。また、大家が契約に反して借家人を追い出す、住宅を破壊するといった事件が、相次いで発生していた。このように、不動産の社会主義的改造は順調ではなかった。

1966年、文化大革命⁶⁰が開始して、都市不動産の国有化が急に強制執行されていった。私有住宅と土地私有制が「資本主義的」（すなわち適切でない）と見なされたのである。それは、社会主義的に改造しなければならない問題だとされた。当時、中国全国で大家に家賃を支払わない問題が広がり、不動産は強制的かつ急速的に国有化されていった。66年8月と9月の2カ月間に差し押さえられた私有住宅の数は、北京市が11.4万戸、上海市は8.4万戸、天津市は1.2万戸であった⁶¹（丁大华 2008）。

農村地域については、1954年に公布された「憲法」によって、「農業合作社⁶²」が誕生した。「農業合作社」の成立した初期、農民は、自分の土地で入社して集団作業を行い、収益は土地の所持比率に従って分配されていた。（符 2006,101）。56年、社会主義的改造に従って、「農業合作社」の性質も変わり始めた。根本的な変化は、本々農民が所有している土地は「農業合作社」に所有することになった点である。58年、中国はソ連（当時）に学んで、農村に「人民公社⁶³」を設立した。同年、全国74万社の「農業合作社」は2.6万社の「人民公社」に合併し、再編された⁶⁴。従って、農村地域の土地は「人民公社」に所有されることになり、つまり集団所有になった。

「文化大革命」の時期、1975年の修正「憲法」の中で、中華人民共和国の生産資源（土地を含む）について所有制は2つあると、明記されている：社会主義全民所有制（国家所有制）と社会主義労働民衆集団所有制である。従って、土地所有権は私有制から、国家所有制と集団所有制に変更された。76年、「文化大革命」の終焉に従って、75年「憲法」に対する、修正が始まった。82年の修正「憲法」の中で、初めて農村と都市の土地所有制を明確的に規定されたが、土地所有制の変更はなかった。「都市の土地は国家が所有する。農村と都市郊外の土地は集団が所有する。国家が公共利益のため、土地を徴収することができる。すべての組織と個人が土地を横領、売買、賃貸などの形で譲渡することができない。」

⁶⁰ 文化大革命とは、中華人民共和国で1966年から1977年まで続いた、「封建的文化、資本主義文化を批判し、新しく社会主義文化を創生しよう」という名目で行われた改革運動。略称は文革。無産階級文化大革命、プロレタリア文化大革命ともいう。国内の主要な文化の破壊と経済活動の長期停滞をもたらすこととなった（貝蕾 2013）。

⁶¹ 丁大华《世所罕見的紅衛兵抄家戰果展覽會》載《文史精華》2008年第1期P29

⁶² 「農業合作社」とは、1953年から形成された小型的な農業生産に対してお互いに助け合い組合を指す。

⁶³ 「人民公社」とは、1958年に始まる一郷一社の規模を基本とし、従来の権力機構（郷人民政府、郷人民代表大會）と合作社を一体化し（政社合一）、その中では農業・工業・商業・文化・教育・軍事を互いに結びつけ、集団生産・集団生活を主とした自力更生・自給自足の地域空間を目指したもので、中国における共産主義の基層単位と見なされた（天兒慧 1999）。

⁶⁴ 王珏・孔偉艷「重建農村土地集體所有制」經濟論壇 467期（2009年10月P26）

と書かれている。このようにして、今日の中国の土地公有制が形成された。

3 公有土地経営への道 (1986～現在)

1980年代の始め頃、改革開放に従って、中国は計画経済から市場経済へ移行し始めた。都市化は加速し、土地利用の規模も日々拡大していた。都市人口の増加と限られている都市の土地との矛盾が突出していた。当時の土地管理は混乱していて、政府の各部門の職責が明確ではなかった。都市部土地の登記は不十分で、土地の濫用と浪費問題が深刻化していて、耕地面積が急に減っていた。その背景の下で、86年に中国で初めての土地利用に関する法律—「中華人民共和国土地管理法」—が公布された。同法によって、土地の使用権が土地の所有権から分離された。企業は政府部門に申請して、批准されたら、都市の土地の使用権を無償に得ることができるようになった。個人は集団所有地を請け負うことができる。また、国家は集団所有地を強制収用することができて、土地を収用された集団に対して、土地収用補助金と農民「安置費」と「青田」の補償費を与えることになった。

1982年「憲法」は土地を譲渡することができないと規定した。88年の修正「憲法」で、「法律の許す範囲での土地使用権譲渡が可能」と変更された(第十条)。同年修正された「土地管理法」に「国有地の有償使用制度を実施する」ことが加えられた。90年、國務院は「城鎮国有土地使用権譲渡条例」を公布した。その中で具体的に国有地の有償使用制度を規定した。また、2002年、「農村土地請負法」が公布されたが、これは農村の集団所有地の請負経営権を確保する法律である。ここまでで、公有土地経営の基礎が完成された。つまり、政府は法律上で土地の使用権を譲渡することを通じて財政収入を獲得することができるようになった。下の表 4-2 は都市部国有土地の有償使用と農村部集団所有土地の請負経営の内容を示している。

表 4-2 国有土地と集団所有土地の使用

	国有土地の有償使用	集団所有地の請負経営
主体	政府	集団組織
対象	国有地の使用権	農地の使用権
方法	譲渡方式—競売、入札 貸出方式—契約を結び 出資方式—投資資金を代替	組織メンバーによる経営—直接契約 他のメンバーによる経営—許可制 (村民会議で三分の二の同意を得る、村民代表の三分の二の同意を得る)
区別	収益の所有権を独占する	収益の所有権を独占できない

出所：1990年「城鎮国有土地使用権譲渡条例」、2002年「農村土地請負法」

表 4-2 から見ると、農地の使用権は政府あるいは集団にお金を払っても買うことできないが、都市の国有地を使用することは、政府にお金を払うことで可能である。つまり、政

府が譲渡できる土地は都市部の国有土地しかないのである。政府による土地譲渡の行為は、次のように5つある：

- ①農地を都市の国有土地へと変更する。
- ②農地を（強制）収用する集団への補償費を低くする。
- ③外資を誘致するため、工業用地を低価格で供給する。
- ④利益を最大化するため、商業用地と住宅用地を高価格で供給する。
- ⑤土地を抵当に置いて融資する。

政府間関係について敷衍すれば、中国の土地譲渡は地方政府が主導している。下の表 4-3 は、土地からの収入について、中国の地方政府と中央政府の間の分配率の変化を表している。

表 4-3 土地からの収益に関する政策

時期	文書	内容
1988 年 11 月	「中華人民共和国城鎮土地使用税の暫時条例」	城鎮土地使用税を徴収する。 税金の中央と地方の分配は 1 : 1。
1989 年 5 月	「国有土地使用権有償譲渡収入の管理についての通達」	土地使用権譲渡金を徴収する。 譲渡金の中央と地方の分配は 4 : 6。
1989 年 9 月	「国有土地使用権有償譲渡収入の予算管理問題についての通達」	土地使用権譲渡金の中央と地方の分配は 32 : 68 へ調整する。
1990 年	「国有土地使用権有償譲渡収入の中央部分に関する通達」	1990 年—1991 年、地方政府に一部の土地使用権譲渡金を返還する：①沿海部港口都市の経済技術開発区に 95~99%を返還する；②四つの経済特区（深圳、珠海、汕頭、アモイ）に 85~90%を返還する；③他の都市に対して、斟酌して処理する。
1992 年	「国有土地使用権有償譲渡収入の徴収管理についての暫時方法」	土地使用権譲渡金の中央と地方の分配は 5 : 95 へ調整する。
1994 年	「国務院の分税制の財政管理体制の実行に関する決定」	城鎮土地使用税、土地増値税、契税、不動産税、耕地占用税と土地使用権譲渡金を全部地方収入に編入する。
1995 年 1	「中華人民共和国都市不動産管理法」	市・県政府は国有建設用地の使用権限をあたえられた。
1995 年 5	「国務院の高級不動産開発を厳格的に制約する通達」	土地使用権譲渡金は優先的に農業と重点的な建設項目に使用され、あまりが都市建設に使用される。一般会計に使用し

		ない。
1997年	「中国共産党中央委員会と国務院の土地管理を強化して耕地を保護する通達」	94年分税制の政策を変えて、保有している土地の収益は地方に属して、新規建設用地の収益を全部中央財政に編入して耕地の開発に利用する。
1999年	「新規建設用地の土地権利譲渡金の使用管理方法」	新規建設用地の収益の中央と地方の分配は3:7、全部耕地の開発に利用する。
2004年	「国務院の一部の土地権利譲渡金を農業の土地の開発に関する通達」	土地権利譲渡収益の15%を農地開発に利用する。
2006年 12月	「国務院の土地権利譲渡収支の管理を規則化する通達」	土地権利譲渡金の一定比例の資金を国有収益基金に繰り入れる。(一般的に4~8%)
2011年 5月	「財政部と住宅城郷建設部の保障性住宅資金の予算施行に関する通知」	土地権利譲渡収益の10%以上を保障性住宅に利用する。
2011年 7月	「財政部と教育部の土地譲渡収益から教育基金を立てる通達」	土地権利譲渡収益の10%を教育基金に繰り入れる。
2011年 7月	「財政部と水利部の土地譲渡収益から農田水利建設資金を立てる通達」	土地権利譲渡収益の10%を農田水利建設資金に繰り入れる。

出所：関連文献の情報より筆者作成

以上の表から見ると、1986年に「土地管理法」が公布されてから95年の「都市不動産管理法」まで、地方政府に分配された土地権利譲渡金は段々増えていて、地方政府は土地からの収益を徐々に独占していった。その原因は、改革開放の初期、すなわち中国の経済体制が計画経済から市場経済に移行したばかりの時、都市化が進んで、都市部のインフラ整備が差し迫られていたという事情である。「文化大革命」の後で、中国の財政は困窮していた。そうした背景の下で、公有地の土地譲渡は、速く地方財政を充実させる唯一の手段であった。

1995年から、中央政府が地方政府の土地収益を規制し始めた。その理由は「土地浪費現象」の深刻化である。これは、地方政府が土地の使用権売買、収益権、開発権を独占して、利益最大化のために耕地を大量に開発するようになったことである。この場合、土地譲渡金収益の半分以上は地方政府が自由に利用できる。財政が赤字の際には、地方政府は簡単に土地（公有地）を抵当に入れて銀行などの金融機関から貸付金を得ることができた。この土地譲渡の体制（地方政府が土地の使用権売買、収益権、開発権を独占する体制）を変

えなければ、中央政府がいくら規制しても、地方政府が土地収益の最大化を追求して、土地を譲渡する行為を止めることはできないと思われる。

Ⅲ 「土地財政」の地方財政上の位置づけ

1 地方財政の枠組み

土地財政の地方財政構造内での位置づけを考察するために、地方財政の枠組みを知らなければならぬ。既存研究としてやや古いですが、以下がある。大西靖は中国の財政予算は「予算内資金」、「予算外資金」、「政府性基金」及び「制度外資金」の4種が存在していると論じている（大西 2004,4）。徐一睿は中国の地方財政予算は、日本の一般会計のような「公共財政予算」と日本の特別会計に近い「政府性基金予算」の二つの予算から成り立っていると紹介している（徐 2014, 32）。ただし、実際に財政部と地方の財政局が公表しているデータから見ると、中国の地方財政は「公共財政予算」（一般会計）、「政府性基金予算」、「国有資本経営予算」及び「社会保険基金予算」（年金、医療保険など）の4つがある。具体的な内容と項目は下の表 4-4 に示した通りである。

表 4-4 地方財政の枠組み

	内容	主要な収入項目	主要な支出項目
公共財政予算	<p>税収が主体になる予算である。収入は地方レベルの収入と、上レベルの政府からの税収返還と移転交付、下のレベルの政府からの上解収入である。支出は地方レベルの支出と、上のレベルへの上解支出、下のレベルへの政府の税収返還と転移交付。</p>	<p>①税収収入： 増値税、営業税、法人税、所得税、都市維持建設税、不動産税、城鎮土地使用税、耕地占用税、契税、他の税</p> <p>②非税収入： 国有資本経営収入、教育費付加収入、汚染排出費、水資源費、他の収入</p> <p>③中央財政税収返還と補助</p> <p>④上解中央財政支出</p> <p>⑤債券収入</p>	<p>①一般公共サービス</p> <p>②教育</p> <p>③社会保障</p> <p>④農業・林業・水利建設</p> <p>⑤城郷コミュニティ</p> <p>⑥科学技術</p> <p>⑦公共安全</p> <p>⑧インフラ整備</p> <p>⑨医療衛生</p> <p>⑩交通運輸</p> <p>⑪地方政府債券</p> <p>⑫その他： 文化・体育・メディア、国防、省エネ・環境保護、資源探査、商業・サービス業関連、金融関連、援助、国土・海洋・気象、住宅保障、食糧備蓄、予備費、国</p>

			債関連など
政府 性 基 金 予 算	法律の規定に応じて特定の対象から徴収する資金。 特定の公共事業発展のために利用する資金である。 収入に応じて支出を定める。	①文化事業建設費 ②新規建設用地有償使用費 ③都市公用事業付加費 ④国有土地使用権譲渡金収入 ⑤国有土地収益基金 ⑥農業土地開発資金 ⑦宝くじ公益金 ⑧都市インフラ整備セット費 ⑨車輛通行費 ⑩障害者保障金 ⑪地方教育付加費 ⑫地方水利建設基金 ⑬港建設費 ⑭その他 ⑮中央財政補助	①文化事業建設 ②新規建設用地有償使用 ③都市公用事業 ④国有土地使用権譲渡金支出 ⑤国有土地収益基金支出 ⑥農業土地開発 ⑦宝くじ公益事業 ⑧都市インフラ整備セット ⑨車輛通行 ⑩障害者保障 ⑪地方教育 ⑫地方水利建設 ⑬港建設 ⑭その他
国 有 資 本 経 営 予 算	国有資本の収益から支出を定める予算である。 収支バランスの原則によって編制し、赤字を設定しない。 収入の一部は公共预算に編入する。	①利潤収入： 電力企業、化学工業企業、運輸企業、電子企業、機械企業、投資サービス企業、貿易企業、建築企業、海外にある国有企業、研究所 ②国有企業の株式配当金 ③財産譲渡収入 ④清算収入 ⑤その他	①産業発展 ②文化・体育・メディアの重要項目 ③省エネ・環境保護 ④城郷コミュニティの重要項目 ⑤交通運輸 ⑥商業・サービス業関連 ⑦その他
社 会 保 険 基 金 予 算	社会保険に利用する予算である。	①都市従業員年金 ②失業保険 ③都市従業員医療保険 ④労災保険 ⑤出産保険 ⑥都市社会年金 ⑦農村部年金 ⑧都市住民医療保険 ⑨新農村合作医療基金	①都市従業員年金 ②失業保険 ③都市従業員医療保険 ④労災保険 ⑤出産保険 ⑥都市社会年金 ⑦農村部年金 ⑧都市住民医療保険 ⑨新農村合作医療基金

出所：「中華人民共和国予算法」2014、上海市財政局サイト

表 4-4 に示したように、土地使用权譲渡収入は政府性基金予算の中にある。また、公共財政予算の中にも土地・不動産関連収入がある。劉は中国地方政府の「土地・不動産関連収入」の範囲を表 4-5 のようにまとめている。中国地方政府の「土地・不動産関連収入」は、「税金」と「非税収入」に大別できる。狭義の「土地・不動産関連税金」は、地方政府に 100% 帰属する土地・不動産関連の税目から得られた収入を指す。具体的には、「城鎮土地使用税」「土地増値税」「房産税」「耕地占有税」「契税」からの税金である。広義の「税金」は、狭義の「税金」に、「企業所得税」「個人所得税」「都市維護建設税」「營業税」「印花税」（印紙税）のうち、建設業、不動産業から徴収された税金で、かつ、地方政府に帰属する部分を加えたものを指す。地方政府の土地・不動産関連の「非税収入」は、「土地使用权譲渡収入」である（劉 2013,2）。

表 4-5 中国地方政府の「土地・不動産関連収入」

地方政府に 100% 帰属する土地・不動産関連の税目から得られた収入				
広義の 税収	狭義の 税収	税目	税率	解釈
		城鎮土地使 用税	1.5~30 元/m ²	土地の効果的・効率的利用促進などを目的としたもので、課税地域に ある国有・集団所有の土地の利用者を納税義務者とし、使用面積に基 づき課税する税金
		土地増値税	累進制 30%~60%	国有土地使用権や地方構築物・付着物などの不動産の譲渡益を課税対 象とする税金
		房産税	0.6%	建物の権利所有者、経営管理単位、担保権者などに対し、建物の取得 価額をベースに課税する税金
		耕地占有税	33~46 元 /m ²	耕地保護を目的に、耕地に建物を建てて使用する非農業企業等に対し、 耕地面積などをベースに課税する税金
		契税	1%~4%	土地・建物の取得者に対して、売買金額などをベースに課税する税金
		下記の税目のうち、建設業・不動産から徴収され、かつ、地方政府に帰属する収入		
税目	税率	解釈		
企業所得税	15%~25%	企業の利益に対して課税する税金（日本の法人税相当）		
個人所得税	累進制 3% ~45%	個人の所得に対して課税する税金		
地方維持建設税	1%~7%	都市のメンテナンス用資金の確保を目的とし、企業・個人を対象に増 値税（付加価値税）・営業税・消費税の納付額をベースに課税する税金		
営業税	3%~20%	中国国内でのサービス提供、知的財産権など無形資産の譲渡や不動産 売買に対して課税する税金		
印花税	万分の 3 ~1‰	経済活動において作成または受領する文書に対して徴収する税金		
非税収入	民間企業などへの国有建設用地の使用譲渡により地方政府が得た収入			

出所：劉 2013（税率は筆者が国家税務総局の公式サイト（<http://www.chinatax.gov.cn/>）
により補足）

2 中国地方財政の特徴

（1）中国の地方政府の層別構造

図 4-1 と表 4-6 に示したように、中国の地方政府は省、市、県、郷・鎮の 4 層のピラミッドの形で成り立っており、この層別構造は、ほかの国家に比べて多いと言える。また、陳・張・金は、現在の中国では中央政府を含めて 5 級予算制度と規定されるが、財源と事務経費の配分については、事実上中央と地方（省レベル）の 2 段階に留まっており、とくに税源配分については、日本のように都道府県税や市町村税まで細分化されていないと指

摘した（陳・張・金 2014, 51）。これは次のような状況を招いている。法律の規定が欠如しているので、省以下の政府はしばしば中央政府から通達で引き受けた事務をさらに下位の政府に委ねる際に、財政移転を活用するが、交付金の配布を渋ることが少なくない。このような繁雑な政府層別構造は、財政上の非効率性を招いている。

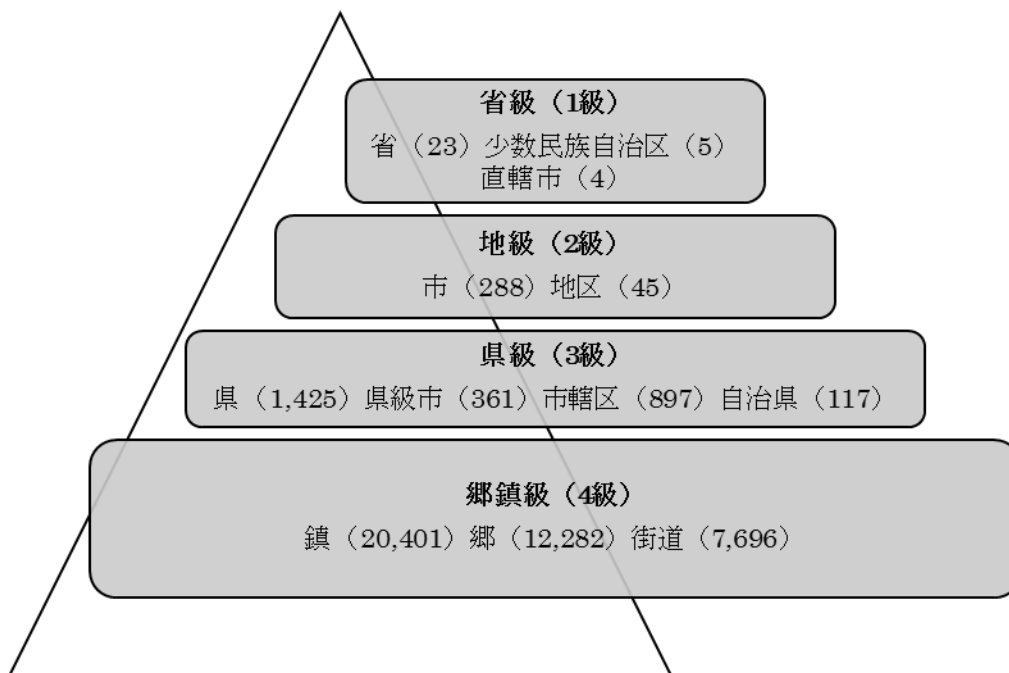


図 4-1 中国の地方政府の 4 層構造（2014 年）

出所：『中国統計年鑑』（2015）より作成

表 4-6 地方政府の層別構造の国際比較

	層	国
連邦国家	3 層制（州内 2 層制）	アメリカ（大部分）、カナダ（一部）、ドイツ
	2 層制（州内 1 層制）	アメリカ（一部）、カナダ（大部分）、スイス、オーストラリア
単一制国家	4 層制	中国
	3 層制	フランス、イタリア、スペイン
	2 層制	イギリス（一部）、デンマーク、ノルウェー、スウェーデン、ニュージーランド、韓国、日本
	1 層制	フィンランド、イギリス（一部）

出所：『セミナー現代地方財政Ⅱ』（宮本憲一） p 13

(2) 地域間の財政格差

図 4-2 に示したように、各省級地方一人当たりの一般公共財政収入を見ると、上海、北京、天津 3つの直轄市の数値は顕著に高い。一番高い上海市が一番低い甘肅省の 7.28 倍であった。上海市と北京市の一人当たりの一般公共財政収入は全国平均数値の 3 倍以上にあったが、約 3 分の 2 の省（19 省）は全国平均に達していなかった。

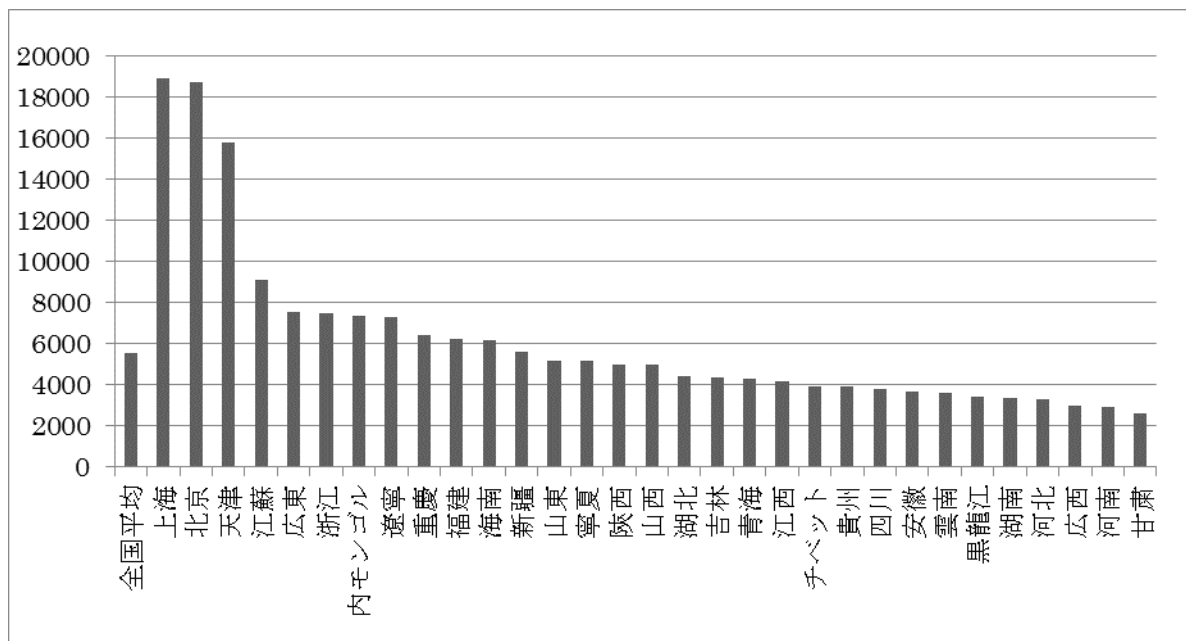


図 4-2 中国各省級地方一人当たり一般公共財政収入 (2014年、元)

出所：『中国統計年鑑』(2015)より作成

(3) 一般公共財政における事務配分と税源配分の不均衡問題

表 4-7 から見ると、一般公共財政収入は中央と地方の割合がほぼ半々の状況となり、支出については地方が 85%、中央が 15%という配分状況になっている。中央政府は財政移転を通じて、地方政府の一般公共財政支出をコントロールしている。四つの予算のうち、財政移転がある予算は一般公共財政会計と政府性基金会計である。一般公共財政の財政移転が圧倒的に多い。2014年、中央から地方への一般公共財政移転は、移転後地方一般公共財政収入の 40%を占めている。

一般公共財政移転には 3 種類がある。一つは一般的移転交付である。これは日本の一般補助金（地方交付税交付金）に類似する制度で、財政力の弱い（税源の少ない地域の）地方政府により多く分配される（地域間格差平衡化機能）。もう一つの専項移転交付は、特定補助金（国庫支出金）に類似する制度であるが、中国の場合も、日本と同様に地方財政の一定規模の資金投入を条件として資金移転が行われるため、結果的に地方財政の支出負担

を増加させるケースがすくなくない（陳・張・金 2014, 54）。3つ目は税収還付である。これは地方政府の税収水準を確保するために、税源配分による地方税収の減収分を補填するために、前年の国税収入（付加価値税（増値税）、個別消費税（消費税）と所得税）を超える当該年の増加分の一定割合（増値税と消費税については30%）を中央政府が省政府に還付する措置である（曹 2008, 284）。発展が速い東部の富裕地域は、より多くの税収還付を受け取ることができる。

2014年現在の数値で、これら3種類の財政移転の構成比は、一般移転交付が59.3%、专项移転交付が36.7%、税収還付が4%である（3種の合計を100%とする）。近年地方政府の一般公共財政の赤字が拡大する傾向がある（佐野 2015, 33）。

下の表から、もう一つ取り上げたい点は、国有資本経営予算の規模の小ささと社会保険規模の大きさである。これは、改革開放以後、国有企業の改革、つまり国有企業の民営化と近年の社会保険制度の整備の結果である。ちなみに、社会保険会計の規模は大きい、財政移転制度はまだ整備されていない。地域によって社会保険の完備度が異なっている（地域間格差がある）。今後社会保険制度の改善を展望する際に、中央政府から地方政府への財政移転制度の完備が期待されている。

表 4-7 中国中央と地方財政収支と財政移転（2014年、億元）

		財政収入								財政支出							
		一般公共財政		政府性基金		国有資本経営		社会保険	一般公共財政		政府性基金		国有資本経営		社会保険		
		金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額		
移 転 前	中央	64,490	46%	4,098	8%	1,411	70%	—	22,570	15%	2,964	6%	1,419	71%	—		
	地方	75,860	54%	49,996	92%	613	30%	39,186	129,092	85%	48,424	94%	581	29%	33,669		
中央→ 地方		51,604	—	1,356	—												
移 転 後	中央	12,886	9%	2,742	5%												
	地方	127,464	91%	51,352	95%												

出所：財政部のデータより作成

(4) 政府性基金

政府性基金の地方財政に占める割合は大きく、地方政府の自由裁量の収入源になる。以上の表 4-7 から見ると、2014 年、政府性基金による収支の中で、地方政府は九割以上を占めている。地方政府性基金収入は地方一般公共財政収入の 66%であり、地方政府の一般会計以外で最も多い収入項目となっている。その中で、土地使用权譲渡収入が一番多く、八割以上を占めている。

図 4-3 は近年の地方政府の一般公共財政収入と政府性基金の比較を、図 4-4 は政府性基金の中に土地使用权譲渡収入が占める割合それぞれを示している。両図から、土地使用权譲渡収入が地方財政の中にどのような重要性を有しているのかが見える。すなわち、地方政府は自主裁量の政府性基金を追求するため、土地使用权譲渡金を求めて、レントシーキング (Rent-seeking) などの汚職行為と土地を違法に収用する行為へ走ったのである。表 4-8 は中国の土地違法収用訴訟事件数を示している。1998 年から 2010 年まで、約 164 万件の土地違法収用に関わる訴訟事件が発生した。合計 68 万以上ヘクタールの土地が違法に収用された。そのうち 44%は耕地 (農地) であった。

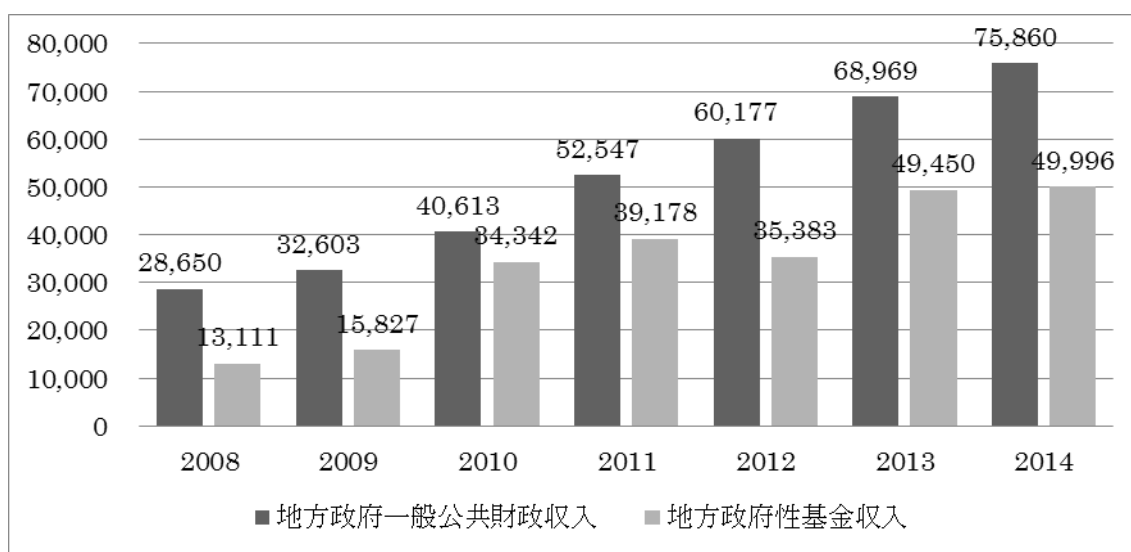


図 4-3 中国地方政府一般公共財政収入と地方政府性基金収入の比較 (億元)

出所：財政部のデータより作成

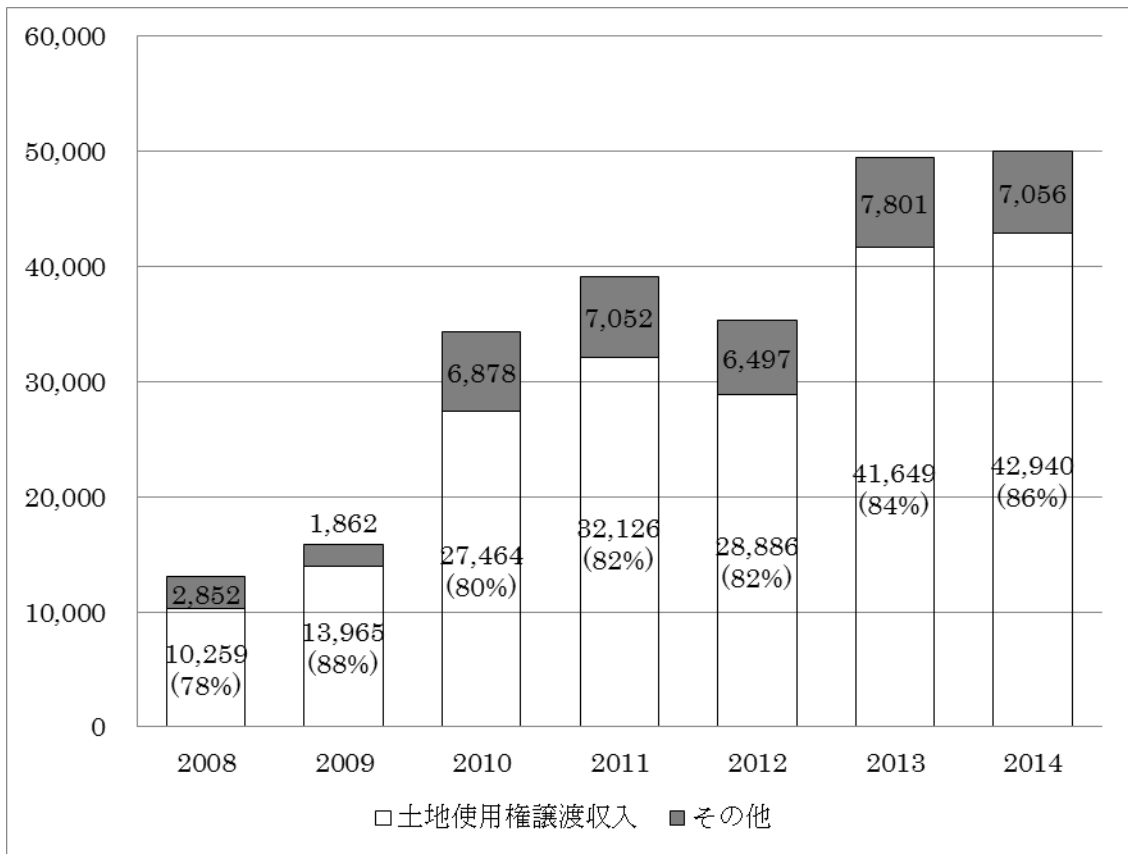


図 4-4 土地権利譲渡収入が地方政府性基金に占める割合（億円）

出所：財政部のデータより作成

表 4-8 中国の土地中国の土地違法収用訴訟事件状況 (1998-2010)

年度	違法訴訟事件数	土地面積 (ヘクタール)	その中耕地面積 (ヘクタール)	耕地の割合 (%)
1998	117,483	34,628	9,574	28
1999	166,042	28,675	10,986	38
2000	188,072	31,687	9,106	29
2001	130,903	27,756	11,282	41
2002	138,383	31,562	14,665	46
2003	178,654	68,374	33,275	49
2004	114,526	80,759	45,215	56
2005	111,723	52,193	25,894	50
2006	131,077	92,238	43,467	47
2007	123,343	99,069	43,739	44
2008	100,266	57,660	21,518	37
2009	72,940	37,973	17,039	45
2010	66,373	45,124	18,030	40
合計	1,639,785	687,698	303,791	44

出所：中華人民共和国国土資源部編『中国国土資源年鑑』各年版

(5) 地方税体系

中国の地方税収は、消費課税と資産課税に大きく依存している。下の図 4-5 は、OECD の基準⁶⁵に沿ってつくられた地方税収構造の国際比較である。各国の地方税は、消費課税、個人所得課税、法人所得課税、資産課税、その他の5つに分類されている。中国以外のデータは日本国財務省が発刊した『地方税制の国際比較』(財務省 2012)⁶⁶から入手して整理した。中国のデータは中国財政部が公表した『2014年地方一般公共予算収入決算』と『2014年中央と地方予算の執行状況』から入手して、OECDの税収分類の基準に従って整理した。中国地方政府の消費課税は増値税や営業税から構成される。資産課税については土地使用権譲渡収入が含まない場合と含む場合両方を表している(土地使用権譲渡収入が中国の特別なものなので、税ではないが、租税の特徴を持っている)。資産課税に属する中国の地方税目は、不動産税、城郷土地使用税、土地増値税、耕地占用税、契税である。

⁶⁵ OECD, Revenue Statistics, 2013

⁶⁶ 総務省「地方税制の国際比較」<https://www.mof.go.jp/pri/research/conference/zk058/zk058c.pdf>

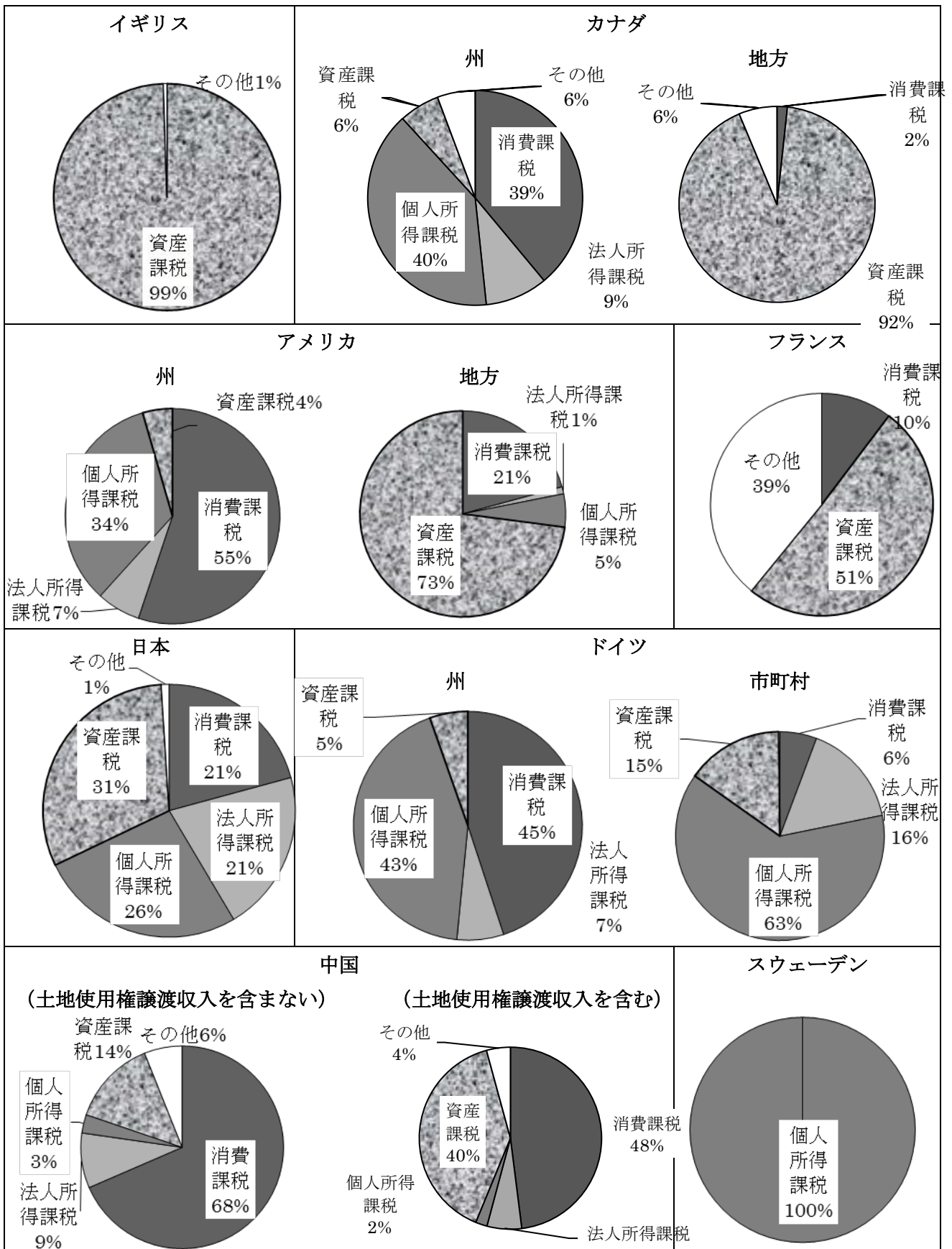


図 4-5 地方税制体系の国際的比較

出所：中国財政部、OECD, Revenue Statistics, 日本財務省より作成

図 4-5 に示されているように、中国の地方財政税収の中では消費課税の構成比がもっとも大きいですが、ほかの国と比べて所得課税の割合が非常に低い。土地使用権譲渡収入を含まないと、資産課税は中国の地方税収の 14%しか占めていない。土地使用権譲渡収入を含むと、中国地方税収の資産課税が占める割合は 40%に上昇し、消費課税に匹敵する税源になる。つまり、中国の地方財政にとって、土地使用権譲渡収入は基幹的な財源であることが分かる。

図 4-5 から見ると、国際的に地方政府が資産課税に依存するケースは珍しくないし、そのことは地方税の理論とも整合的である。すなわち地方税の課税ベースとして、地方行政の域内にある不動産を選ぶことは、応益原則にかなっている。例えば、イギリス、カナダ、アメリカ、フランスの地方政府の半分以上の税収は資産課税による。中国の特別なところは、公有地の譲渡に関連している点と、この資産課税による収入の大部分が、一般会計の税収ではなく、特別会計（政府性基金）に属する土地使用権譲渡収入だという点である。

この土地使用権譲渡収入は、他の税収と比べて、不安定である。土地使用権譲渡収入は、不動産価格の動向次第で大きく変動する不安定な構造を有するようになった（佐野 2015, 37）。土地は有限な資源であり、無制限の供給が不可能である。近年、土地使用権譲渡収入の伸び率が小さくなった。また、一回の土地使用権譲渡行為から巨額の譲渡収入を取得できるので、この短時間で巨大な収入を得ることが地方政府の目先の利益となる。例えば、今期に次期の収入を使ってしまい、土地使用権譲渡収入を取得するため、大量の土地を収用して開発すること、土地供給をコントロールして土地（使用権）価格を上昇させて不動産バブルを起こすことなど不適切な行為を地方自治体がしてきた。

安定財源を確保するために、地方税収基盤を強化することが不可欠だと思われる。佐野は、消費課税中心という税収構造上の特徴、さらに法人税率引き下げの世界的な潮流や税の再分配機能を通じた格差是正といった要素を加味すると、資産課税を税収強化の主な対象とする可能性が高いと主張している（佐野 2015, 42）。昨今の中国の学界では相続税や贈与税の増設と不動産税の強化を重視する見解がだされている。では、中国でもっとも大きな土地収入—土地使用権譲渡収入—は、税収に編入することができるのか。

編入したら、土地の所有制度が私有制に変わることを考えなければならない⁶⁷。今日の中国の土地所有制は公有制であるが、私有制に変更することは完全に不可能ではないと思われる。なぜなら、前節で検討したように、中国では土地私有制を承認する時期が過去にあったからである（1956 年以前）。

1978 年改革開放以来、中国は社会主義的改造の結果、つまり計画経済を市場経済に移行

⁶⁷ 土地私有制に変更するからこそ、土地へ課税する正当性は実現できる。

して、「経済建設」を中心とする方針で、大量のインフラ整備を実現することが差し迫っていた。当時、十年間（1966年-76年）にわたる「文化大革命」の悪影響で、経営の苦境にあった地方財政にとって、速く利殖できる唯一の資源は土地（公有地）であった。土地を無償で企業に使用させ、法人税を取って、インフラを整備して、さらに企業を誘致する形であった。その後、さらに急速な経済発展を追求するため、地方政府が土地使用権譲渡の権利を与えられ、公有地譲渡を通じて、不動産市場を活性化させた。土地の公有制と土地譲渡制度は、確かに中国都市部のインフラ整備の充実と投資環境の整備を進めることに貢献し、中国の急速な経済発展を促進した。

近年とくに習近平政権成立以来、経済発展の減速が容認され、中国は安定的な経済発展を求めて、「民生」を重視する社会に方針が変わり、土地公有制と土地譲渡から得る利益は減少した。従来、住宅用の土地使用権期限は70年と規定されていたが、2007年の『物権法』でこれが変わり、住宅用の土地の使用期限は満了以後、自動的に継続されることになった。つまり、住宅用地の使用権限は永続的になった。この永続的使用権は土地私有制に近いと言えるが、地方政府にとっては住宅用の土地使用権譲渡金を一回しか取得できないことを意味する。現在、中国は財政改革を実施していて、予算管理と税制改革を通じて、脱土地依存と地方債務リスクの抑制を求めているが、効果が少ない。安定的な財源をもとめて、土地資源を節約するために、土地使用権譲渡金を租税にすることが重要だと思われる。

（6）地方債

地方債は認められたばかりである。しかし、以前から「隠している債務」が大きい。「隠している債務」とは、中央政府に隠れて地方政府が「地方融資平台」などを通じて自ら発行した債権を指している。

1995年の旧予算法の第二十八条は、「各レベルの地方政府予算は、歳入による歳出、収支均衡という原則から編成するものとして、赤字を認めない。法律と国务院の規定以外で、地方政府が地方政府債券を発行することはできない（筆者訳）」と規定している⁶⁸。2015年1月から施行された新予算法の第三十五条では、国务院が批准すれば、限度額内に地方政府は地方債券を発行することができるようになった。ただし、調達資金の用途を公益性事業（原語は公益性資本支出）に使うことも規定した。この「公益性事業」は国务院が認める非営利的な公共事業を指している。つまり、地方政府は条件付きであるが、自ら地方債券を発行することができるようになった。

問題は地方債券の発行が承認される以前の状況である。地方政府は「地方融資平台」を使って大量の資金を借り入れた。「地方政府融資平台」とは、地方政府及び政府下の部門と機構などが財政資金あるいは土地、株式などを通じて出資する独立法人の資格を持った経済組織であり、政府が投資するプログラムの融資を実施している（国务院が地方政府融資

⁶⁸ 原文は「第二十八条 地方各级预算按照量入为出，收支平衡的原则编制，不列赤字。除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券。」

平台会社の管理を強化する通達（国発（2010）19号）。簡潔に述べると、「地方政府融資平台」は地方政府の下に設置された専門的な国有融資機関である。旧予算法では、地方政府は地方債券を発行したり資金を借りたりことは一切認められなかった。そこで、このような機関を作って、土地などの債務保証を提供して、地方政府は「地方融資平台」を通じて市場からお金を借りた。「地方政府融資平台」は、2008年の世界的金融危機に対応するために打ち出された中国の4兆元の景気対策で、地方政府が負担する政府投資プロジェクトの資金調達窓口としてその機能を果たした（関根 2013, 2）。その資金調達の仕組みは下の図4-6に示したとおりである。

この「地方政府融資平台」による融資の一番重要な特徴は、透明性の欠如と言える。「地方政府融資平台」を国民の監視から遠ざけるといふ不透明性は、地方債務のリスク問題と政府の腐敗を招いてしまう。2011年まで、この「隠れ地方債務」の規模がどの程度であるかについて、全く不明であった。2010年に、中国審計署（日本の会計検査院に当たる機関）は、全国の地方政府を対象として地方債務状況を調査した。その結果、2011年時点で、全国地方政府の債務のうち、「地方政府融資平台」による債務は4.97兆元に達していたことが判明した。それは債務全体の46.4%を占める巨大な規模であった⁶⁹（『全国地方政府性債務審計結果』2011）。地方政府債務については次節で上海市と全国を比較して詳細的に分析する。土地使用権譲渡収入が債務の返済原資に使われていて、規模が大きい。13年、土地使用権譲渡収入によって返済すべき債務が政府の返済責任がある債務残高に占める割合は37.2%と、高い水準に達していた⁷⁰（『全国地方政府性債務審計結果』2013）。

⁶⁹ 審計局『全国地方政府性債務審計結果』2011、p4

⁷⁰ 審計局『全国地方政府性債務審計結果』2013、p4

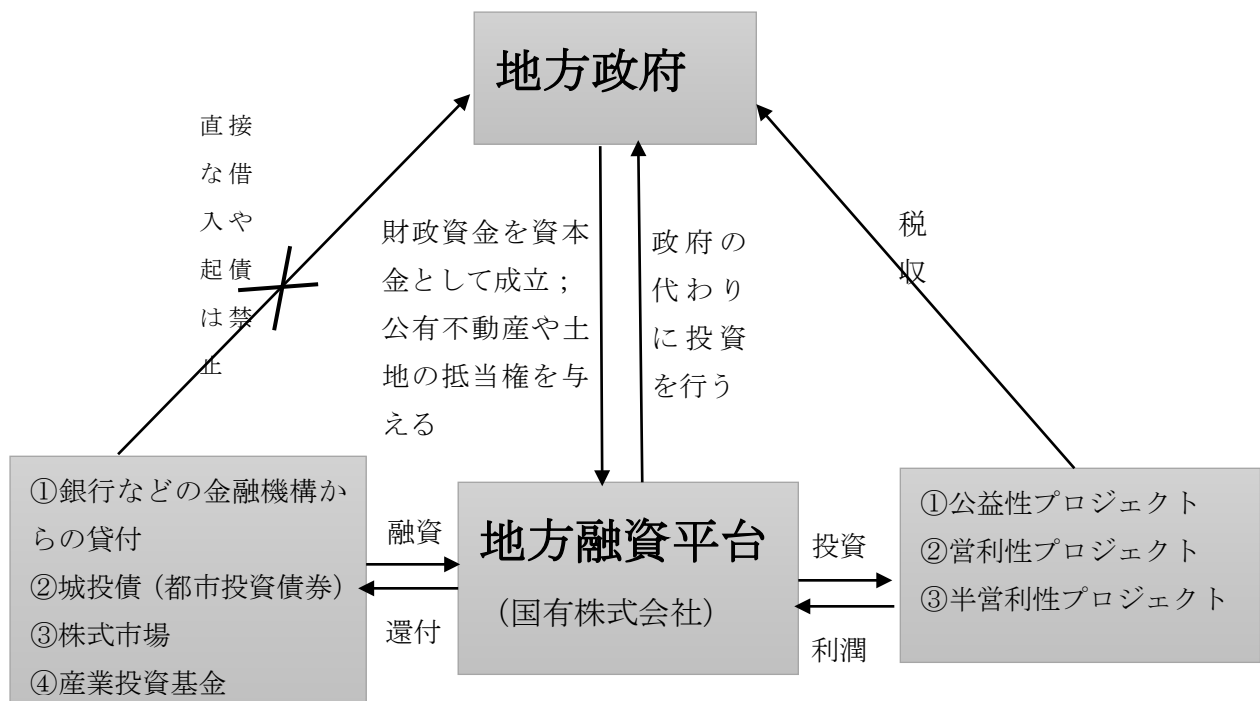


図 4-6 地方政府融資平台の資金調達仕組み

出所：筆者作成

(7) 土地財政への依存度

地域によって、地方政府が土地財政に依存する程度は異なっている。図 4-7 と図 4-8 から、各省政府の土地財政の状況が同様ではないことが分かる。収入から見れば、東部沿海地域は西部内陸地域より、土地財政の規模が大きい。これは経済の発展程度と符号するが、土地財政収入が地方財政総収入に占める割合から見れば、傾向は異なっている。つまり、経済が発展している地域の土地財政収入は絶対額では多いが、地方財政に占める割合は必ずしも多くはない。

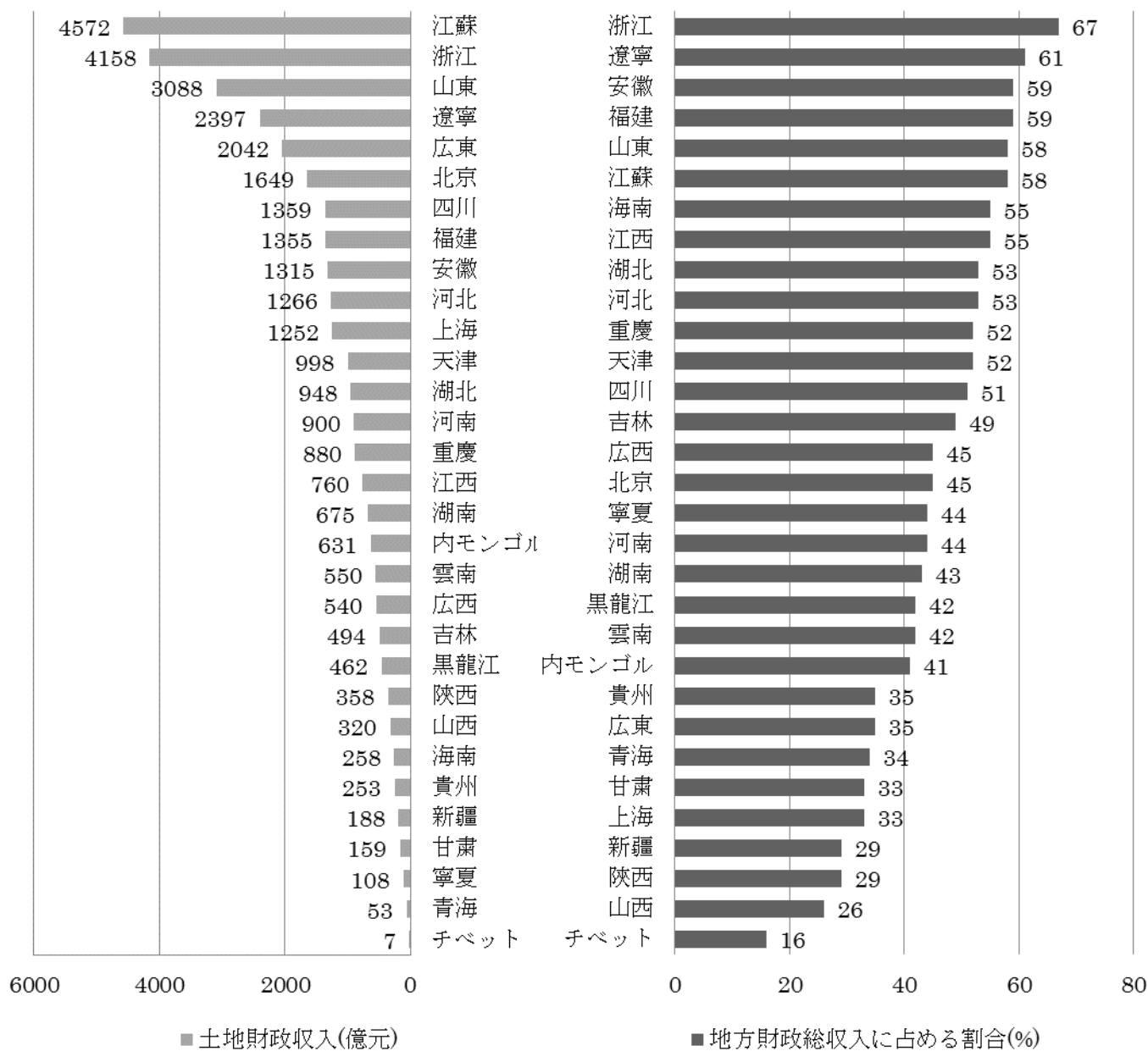


図 4-7 中国 31 省政府による土地財政収入とそれが地方財政総収入に占める割合 (2010 年)

出所：王玉波・唐瑩「中国土地財政地域差異と転換についての研究」『中国人口・資源と環境』2013、10 によって整理して作成

注：この図の土地財政収入は各省政府の土地使用権譲渡収入と土地からの税収の合計を指す。地方財政総収入は各省政府一般公共財政収入と地方政府性基金収入の合計である。

中国経済研究院が発表した 23 省政府の「土地財政」依存度順位によると、土地使用権譲渡収入を充当する返済額が政府債務返済総額に占める割合は地域によって大きな差がある。

この割合と地域の経済発展程度との相関関係は弱い。また、徐の研究によると、省内の都市間の土地権利譲渡収入に対する依存度が両極化しており、徐は更なる制度論的分析が必要だと指摘している（徐 2015 第23回日本地方財政学会報告「中国の土地財政における地域間財政力格差の実態考察」）。ここでの「両極化」とは、同じ省内の都市の財政が土地権利譲渡収入への依存度は大きい差があることを指している。

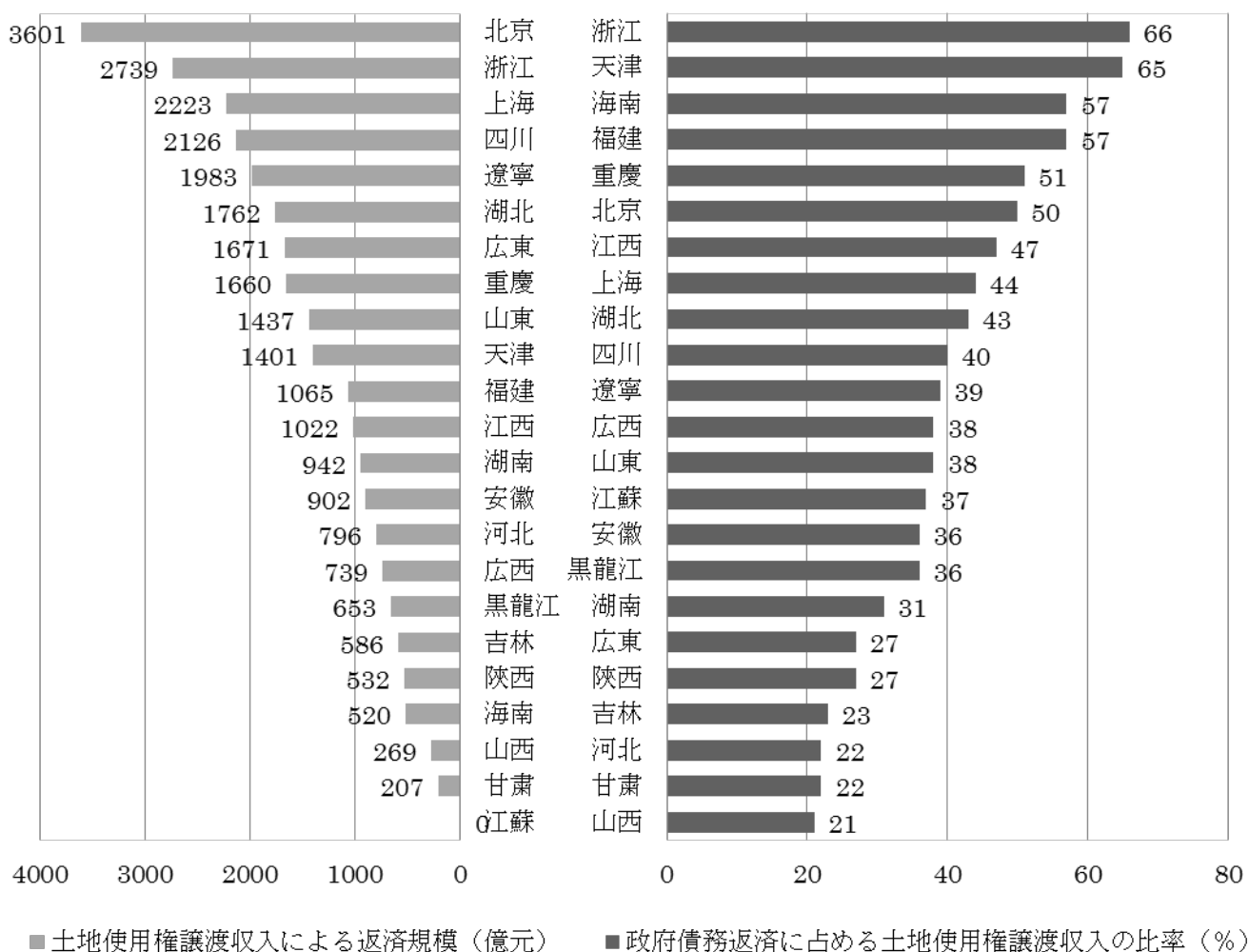


図 4-8 中国 23 省政府における「土地財政」依頼度順位 (2012 年)

出所：中国経済研究院 「中国 23 省「土地依頼度」ランキング」2013

注：この報告によると、土地権利譲渡収入による返済規模の政府債務返済に占める割合が高ければ高いほど、当該政府の「土地財政」への依頼度が高い。江蘇省の土地権利譲渡収入のデータは公表されていない。

3 上海市の財政問題

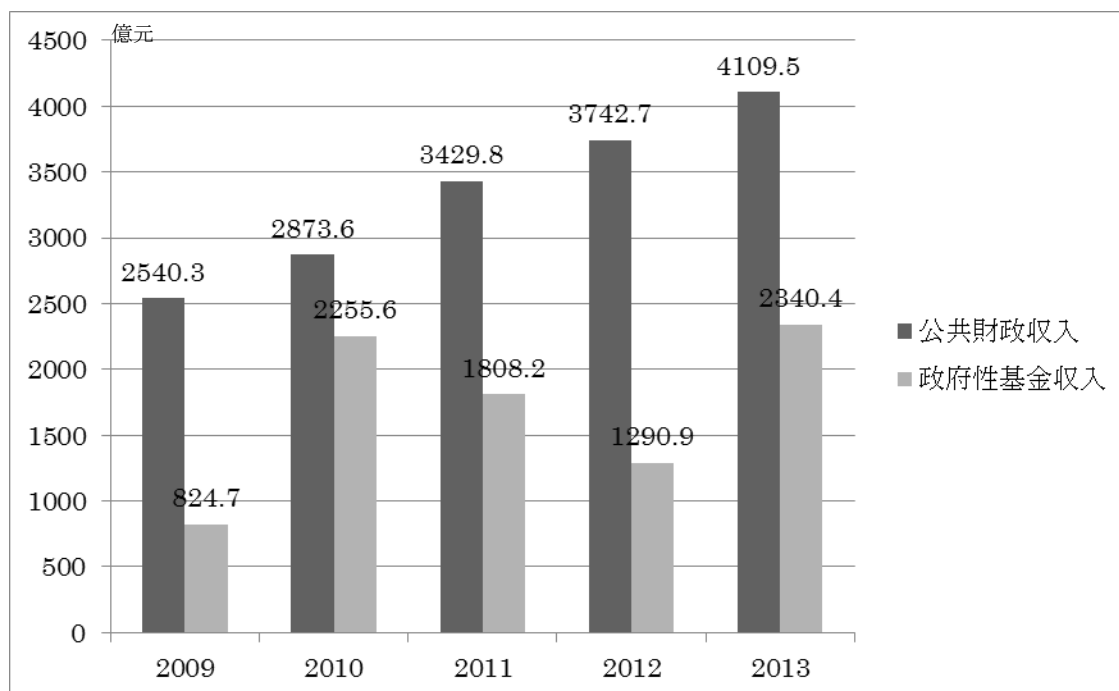
ここでは「土地財政」と地方債務について、上海市と全国的状況との違いを明らかにし

たい。なお既存研究は財政収入に注目しており、財政支出への分析が少ない。そこで地方政府がどのような支出を重視しているのかも分析したい。とくに前章で詳述したように、中国の大都市の住宅問題が深刻化しているので、財政上で住宅保障の位置づけはどうかを明らかにしたい。

上海市は「経済建設」⁷¹を重視するという方針の下で、外資を誘致して商業と金融業を発展させるために、大量のインフラ整備を進めている。このため、上海市の財政赤字の規模は年々拡大していて、地方債務残高も財政歳入を超えて著しい規模に達している。上海市の財政歳入と地方債務の償還財源は公有地使用权の販売収入に著しく依存している。

(1) 上海市の「土地財政」状況

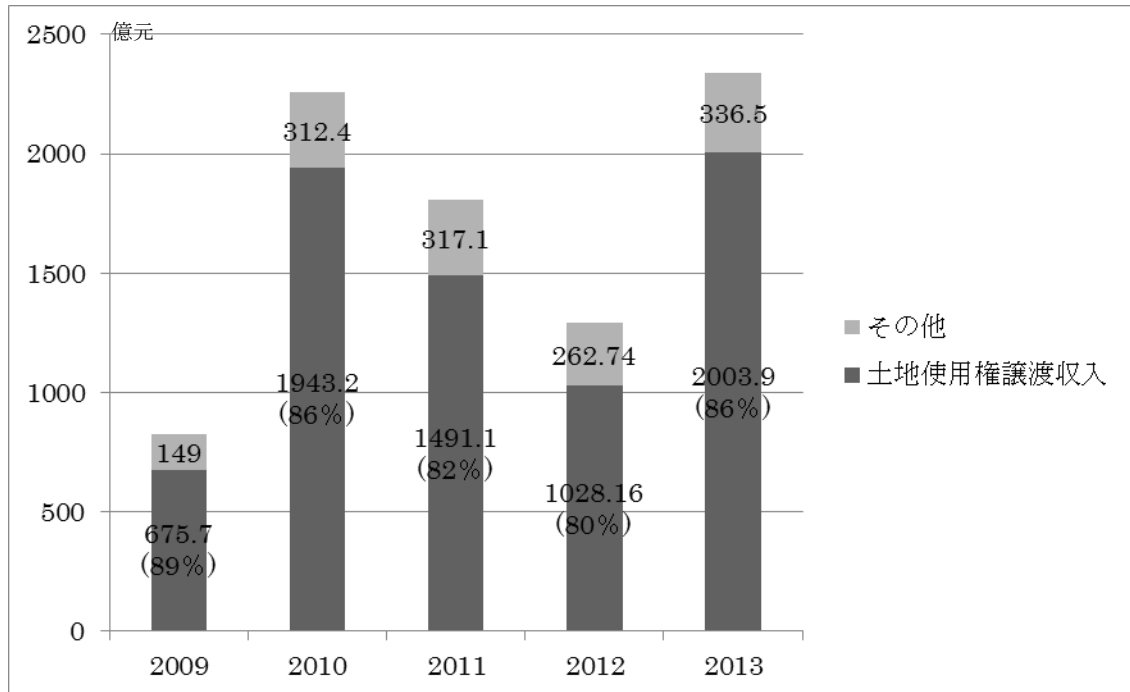
図 4-9 から確認できるように、上海市の政府性基金収入の規模は公共財政収入の 3 分の 1 から半分の程度である。2013 年時点で政府性基金収入は 2340.4 億元（日本円で 2013 年の平均為替レート換算で約 37,149 億円）に達し、公共財政収入の半分以上である。図 4-10 に見るように、政府性基金収入の 80%以上が土地使用权譲渡金収入である。13 年時点で、この割合は 86%である。前の図 4-3 や図 4-4 が示しているように、近年中国の地方政府全体で政府性基金収入が一般公共財政収入の 46%（2008 年）～66%（2014 年）の規模に達している。上海の土地使用权譲渡収入が政府性基金収入に占める割合は全国地方政府と一緒であるが、政府性基金の規模は全国平均水準より低いので、土地使用权譲渡収入への依存度も全国平均水準よりも低い。



⁷¹ 「経済建設」を中心とする方針は 1978 年鄧小平政権が提出したものである。

出所：上海市政府、上海市財政局の公式サイトより

図 4-9 上海市公共財政収入と地方政府性基金収入の比較（単位：億元）



出所：上海市政府、上海市財政局の公式サイトより

図 4-10 上海市の政府性基金収入と土地使用譲渡収入（単位：億元）

では、土地使用譲渡金はどのように上海市の重要な財源へと成長したのか？この経緯を考察したい。改革開放（1987年）から80年代後半まで、上海市のインフラ整備は依然として計画経済のように公共財政でファイナンスされていた。財政資金が限定していたため、この時期のインフラ整備建設量は限られていた。

20世紀の80年代後半から、外国援助によるローンが上海市で利用されるようになった。1987年、上海市は中央政府の許可を受けて自ら借入、返還、担保をする方式で、国際市場から32億ドルの融資を調達し、国内で初めて借入金方式によるインフラ整備建設を実施した。融資したのは世界銀行、アジア開発銀行及びイギリス・ドイツなどの欧州国家の援助機構であった。

1990年代中期に入ると、上海市の経済発展に従って、国際的援助は無くなった。加えて、94年、中国の財政体制は「財政請負制」⁷²から「分税制」⁷³へと、大きく改革された。この

⁷² 「財政請負制」は、各地方政府が中央政府との取り決めにより徴税を請け負い、租税収入の一部を中央政府に上納すれば、残りは地方政府の自主財源になるという仕組みである（徐 2014）。

⁷³ 「分税制」は、中央政府と地方政府の各レベル政府に与えられた徴税権をもとに、財政収入を区分する予算管理体制のことである（徐 2014）。

結果として、中央政府の財政収入が大幅に上昇した一方、自主裁量権を伴った地方政府の自主財源が逆に減少してしまった。都市化の急速な進行と中央政府の「経済建設」という方針の下で、地方政府のインフラ投資需要が年々増えていったが、一般財政からの財源調達が困難となってしまった。

また、前述したように中国の「旧予算法」（1994年）より、地方政府が地方政府債券を発行できないという状況であった。一般財政財源不足の状況と地方債発行禁止の規定の下で、地方政府は予算外収入すなわち制度外資金に財源を求め始めた。

予算外収入は、地方レベルを含めた各国家機関が正式な手続きや認可を得て確保する資金で、その85%は地方政府の所管である。「制度外資金」という違法な「裏帳簿」も相当残存しているといわれている（大西 2004, 4）。1996年から、予算外収入は「政府性基金」に編入されてきた。82年の修正憲法では、「すべての組織もしくは個人は非合法的な手段で土地を占有、売買、貸出およびその他の形態で譲渡してはならない。土地の使用権は法律に則って譲渡することができる」と規定された。企業が土地の使用権を得るために、政府に「土地使用権譲渡金」を支払う。95年の「中華人民共和国都市不動産管理法」によって、「土地使用権譲渡金」は地方政府の財源になった（「土地使用権譲渡金」が政府性基金に属する）。この法律はインフラ整備建設財源に悩んでいた地方政府にとって、「渡りに舟」のような仕組みだったと言える。その時点から、地方政府の財源調達方式は、一般財政に依存する類型から土地使用権を企業に譲渡して財源を確保する類型に変わった。2000年、上海市の土地使用権譲渡金収入は1000億元を超えた。

下の表 4-8 は近年上海市の土地・不動産関連収入が地方政府一般公共財政と政府性基金の合計収入に占める割合を示している。この表に見るように、この割合は24.5%~41.5%である。前の図 4-7 によると、他の省政府と比べて上海の割合は低い。また、表 4-8 のデータから、上海市の土地使用権譲渡収入が土地・不動産関連収入に占める割合が非常に大きいことがわかる。10年時点でその割合は92%である。

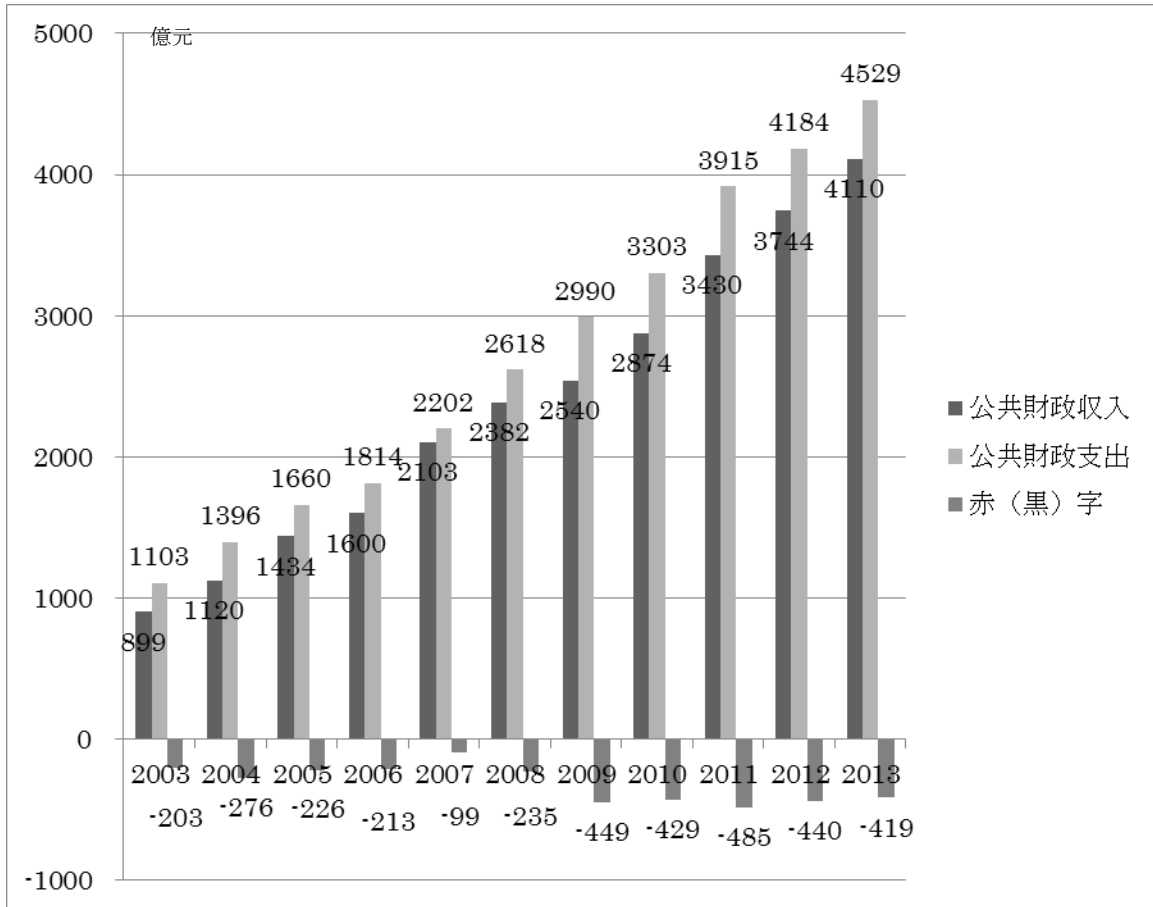
表 4-8 上海市「土地・不動産関連収入」が地方財政総収入に占める割合（単位：億元）

項目	2009	2010	2011	2012	2013	2014
城鎮土地使用税	23.7	27.3	29.1	31.8	30.8	34.7
土地増値税	61.2	97.0	168.2	233.1	197.4	266.2
房産税	62.9	62.3	73.7	92.6	93.1	100.0
耕地占有税	-	-	-	12.0	12.1	14.5
契税	-	-	-	146.0	215.1	214.3
土地使用権譲渡収入	675.7	1943.2	1491.1	1028.2	2003.9	2197.1
土地・不動産関連収入（合計）	823	2130	1762	1544	2552	2827
公共財政収入＋政府性基金収入合計	3365	5129	5238	5034	6450	7118.3
土地・不動産関連収入が占める割合	24.5%	41.5%	33.6%	30.7%	39.6%	39.7%
土地使用権譲渡収入が占める割合	20.1%	37.9%	28.5%	20.4%	31.1%	30.1%

出所：上海市財政局と上海市税務局の公式サイト

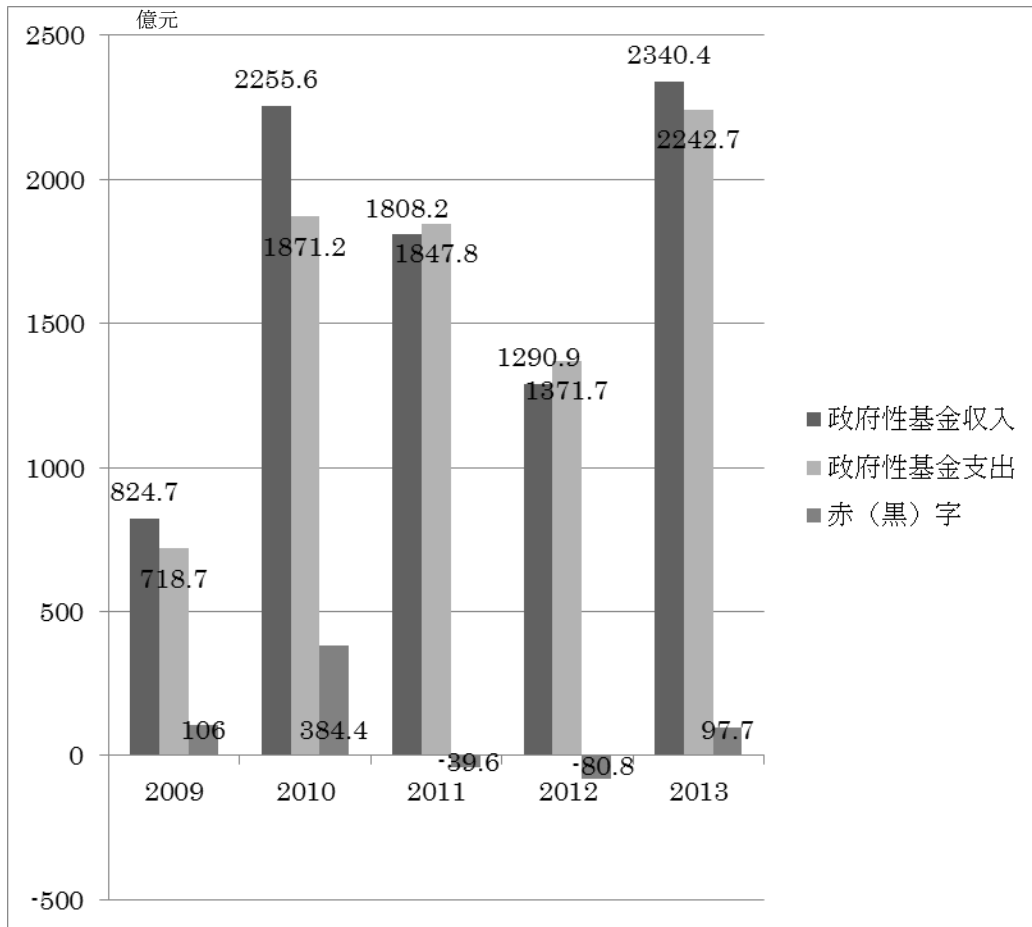
（2）上海市の地方債務状況

上海市はこのように「土地財政」に依存しても、開発に必要な資金需要を満たせていないと言える。図 4-11 と図 4-12 は上海市の公共財政予算と政府性基金予算の収支状況を示している。国有資本経営予算と社会保険予算は 2014 年から公表され始めた。同年の国有資本経営収入は 61.6 億元、支出が 75.7 億元で、社会保険収入が 2511.5 億元、支出が 2136.1 億元であった。上海市の公共財政は常に赤字で、赤字の規模が拡大する傾向が認められる。13 年に、上海市公共財政の赤字規模は 419 億元に達している。政府性基金予算は黒字の場合が多いが、公共財政予算と合わせてみると、上海市の地方財政は赤字傾向を有している。例えば、13 年の公共財政の赤字は 419 億元、政府性基金の黒字は 97.7 億元である。合算すると、同年のこの二つの予算は 321.3 億元の赤字である。



出所：『上海統計年鑑 2014』

圖 4-11 上海市公共財政收支（億元）

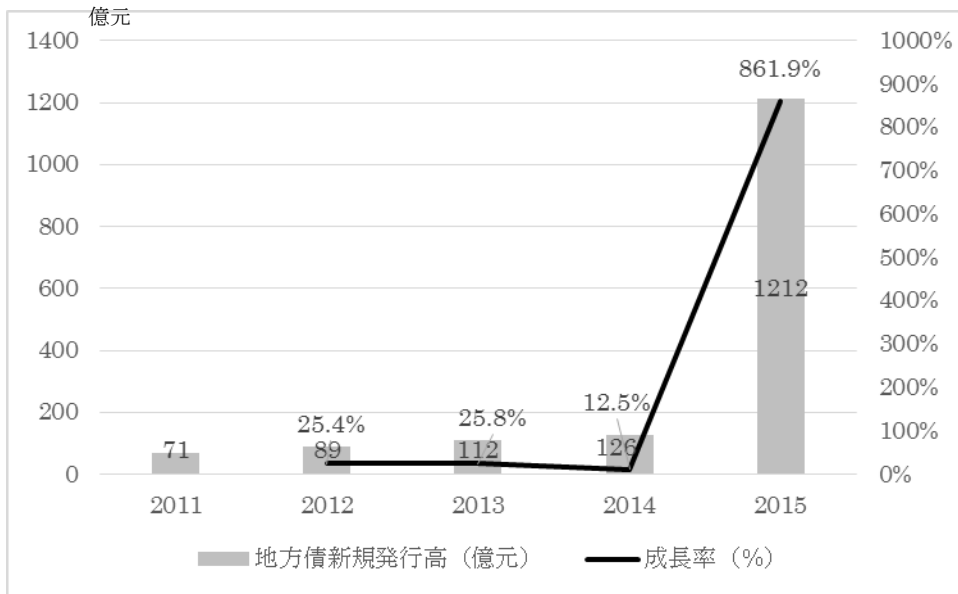


出所：上海市政府、上海市財政局の公式サイトより

図 4-12 上海市政府性基金収支（億元）

地方政府の資金調達のためのもう一つ重要な手段として、地方債がある。しかし、前述したように、1994年の「予算法」によって、長く中国の地方政府は自ら地方債を発行することができなかった。2011年10月から、地方財源の確保と、地方政府の債務管理の監督改善を目的として、中央政府財政省は上海市、浙江省、広東省、深州市の4地方政府を実験都市に指定し、自主的な地方債の発行を認めるようになった。

図 4-13 は上海市の新規債券発行高を示している。この図から見ると、上海市地方債の新規発行高は年々増加している。15年に前年度の10倍近い新規地方債を発行した。この急増の原因は、15年の新「予算法」によって、全国の地方政府は、国務院の規定に従って自ら地方債を発行することが認められるようになったことである。さらに、前述した「地方政府融資平台」などの「隠れ債務」を削減するため、15年に国務院と財政部は6000億元の新規地方債と3.2万億元の他の地方債務を置換する地方債計画を公表した。



出所：上海市財政局公式サイトより

図 4-13 上海市地方債の新規発行高（単位：億元）

2014年1月上海市審計局は初めて政府債務状況を公表するために、『上海市政府性債務審計結果』を発表した。この文書から、上海市の地方債務状況をある程度知ることができる。これを『全国政府性債務審計結果』（2013，12）と比べて、上海市の政府債務の特徴を見よう。

中国の地方債務には三つの種類がある。一つは、償還の責任がある債務、これは財政資金を使って償還する債務を指す。もう一つは、担保の責任がある債務、これは政府が被担保者に償還の担保を提供して、もし被担保者が債務を償還できない場合であれば、政府が償還する債務を指す。三番目の債務は一定の救助責任がある債務。この債務については、政府は法律上で償還責任を負わない。もし債務者が返済不履行に陥った場合、政府は状況によって一定の救助措置を講じるかもしれない。定義から分かるように、この3つの債務に対して地方政府の負担は違う。負担の大きい順から並べると、一番目は償還の責任がある債務、二番目は担保の責任がある債務、最後は一定の救助責任がある債務である。

下の表 4-9 と表 4-10 は全国各レベルの地方政府の債務残高と上海市政府の債務残高を示している。表 4-11 は上海市債務残高と全国地方政府債務残高の比較である。

表 4-9 2013 年 6 月に地方各レベル政府の債務残高

	償還の責任がある債務	担保の責任がある債務	一定の救助責任がある債務	合計
省レベル	17780.84	15627.58	18531.33	51939.75
市レベル	48434.61	7424.13	17043.7	72902.44
県レベル	39573.6	3488.04	7357.54	50419.18
郷鎮レベル	3070.12	116.02	461.15	3647.29
合計	108859.2	26655.77	43393.72	178908.7

出所：審計署（2013）より

表 4-10 2013 年 6 月に上海市各レベル政府の債務残高（単位：億元）

	償還の責任がある債務	担保の責任がある債務	一定の救助責任がある債務	合計
市（省レベル）	1846.58	195.72	1795.60	3837.9
区（県レベル）	3217.65	326.47	933.18	4477.3
郷鎮レベル	130.07	10.18	0.40	140.65
合計	5194.30	532.37	2729.18	8455.85

出所：上海市審計局（2014）より

表 4-11 債務残高の比較 (2013年6月)

	上海市	全国地方政府
負債率	40.5%	29.7%
債務残高が公共財政と政府性基金の合計に占める割合	147.3%	168.5%
3つの種類の政府債務の構成比	<p>■ 償還の責任がある債務 ■ 担保の責任がある債務 ■ 一定の救助責任がある債務</p>	<p>■ 償還の責任がある債務 ■ 担保の責任がある債務 ■ 一定の救助責任がある債務</p>
各レベル政府の債務構成比	<p>■ 市(省レベル) □ 区(県レベル) ■ 郷鎮レベル</p>	<p>■ 省レベル □ 市レベル □ 県レベル ■ 郷鎮レベル</p>

出所：中国統計年鑑、財政部、上海市財政局、審計署、上海市審計局

注：①負債率は債務残高がG R Pに占める割合。G R Pは地域総生産を指す。

②地方財政は公共財政、政府性基金、国有資本経営と社会保険金から成り立っているが、国有資本経営と社会保険金会計の統計が全部公表していないため、ここで公共財政と政府性基金の合計収入を使っている。

③2013年6月の各地域のG R Pと公共財政と政府性基金収入の合計は2012年と2013年の数値を平均して推計した。

④上海市は直轄市なので、上海市の市政府は行政上で省レベルであり、区政府が県レベルであり、市レベルの政府がない。

上海市を全国のデータと比較すると、2013年6月の時点で、上海市の負債率は40.5%で、全国の地方政府の同数値は29.7%である。上海市の負債率は全国平均値より高いことが分かる。債務残高の規模を見ると、上海市の債務残高は公共財政収入と政府性基金収入の合計の約1.5倍で、全国の平均値は約1.7倍である。ゆえに、上海市の債務残高規模は全国平均よりやや小さいと言える。3つの種類の政府債務の構成比から見ると、上海市と全国地方政府両方とも、償還の責任がある債務は大きくて60%以上を占めている。違っているのは担保の責任がある債務と一定の救助責任がある債務の比率である。上海市の担保の責任がある債務の構成比は非常に小さくて、全国平均の半分以下である。一定の救助責任がある債務は全国平均を上回っている。一定の救助責任がある債務は法律上で、政府の償還責任がないため、上海市の債務負担は全国平均より低いと言える。各レベル政府の債務構成比から見ると、全国省レベルの政府平均の債務は29%しかない、上海市市政府の債務は45%である。したがって、全国省レベルの政府の債務残高の構成比に対して、上海市は全国平均より大きい。

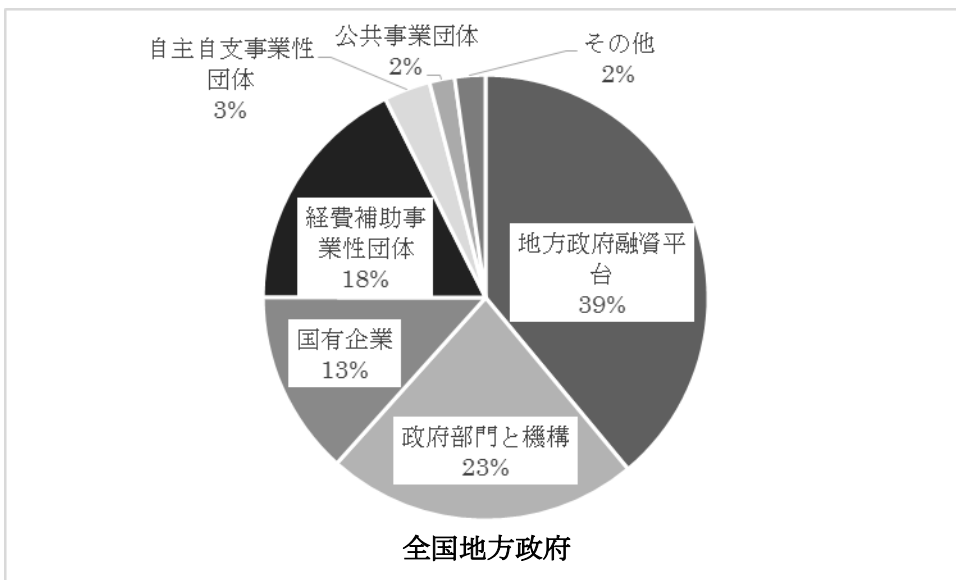
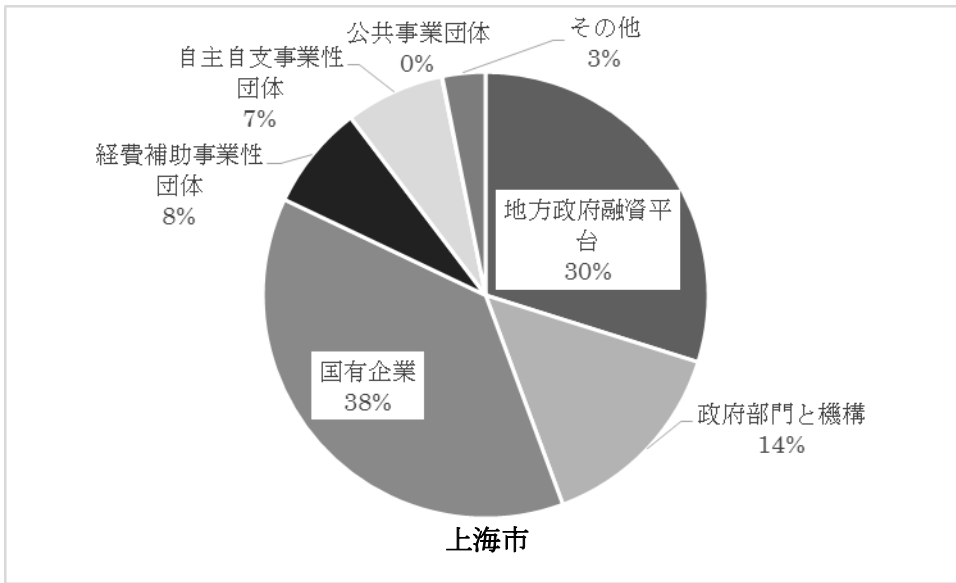


図 4-14 地方債務借り入れ主体別構成

出所：審計署、上海市審計局

上の図 4-14 が示しているように、地方債務の借り入れ先の構成を見れば、上海市と全国地方政府との主要な違いは、全国地方政府の地方債務の中でもっとも多い借り入れ先が地方政府融資平台であるが、上海市では国有企業だという点である。

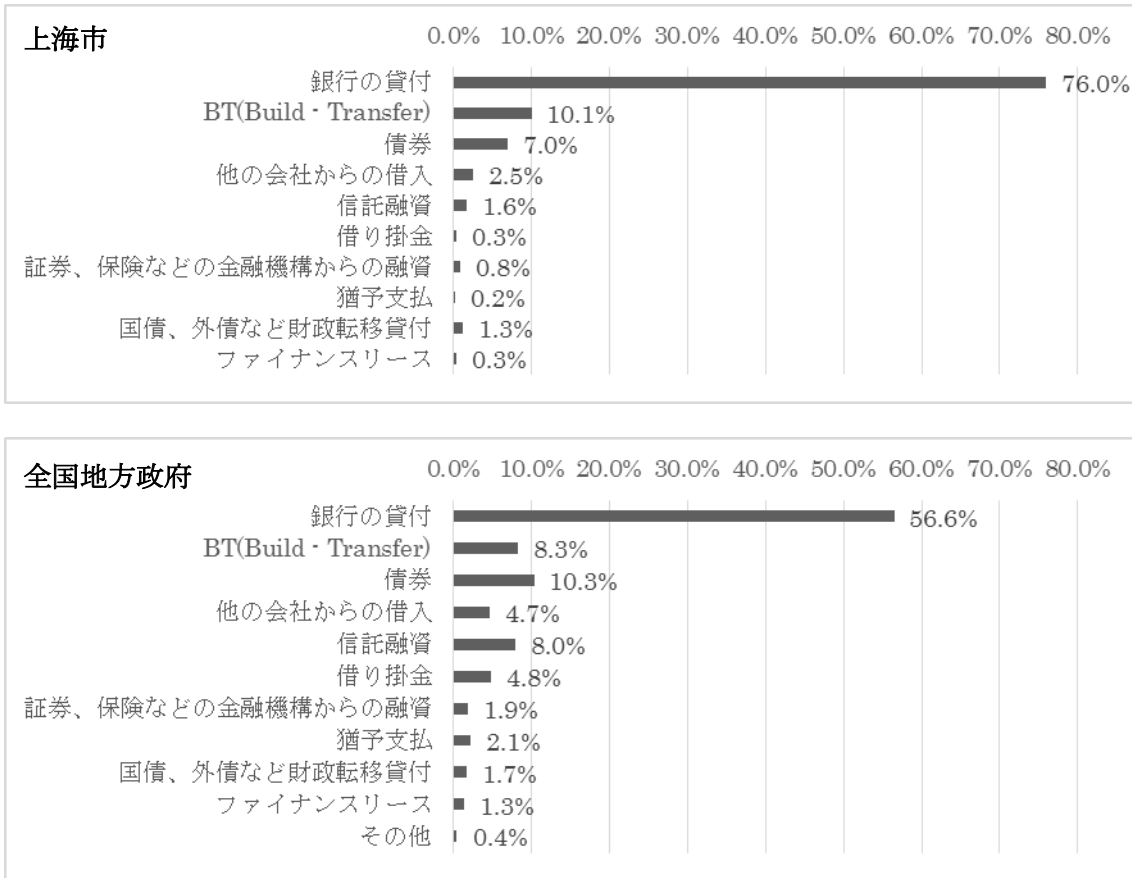


図 4-15 地方債務資金源別構成

出所：審計署、上海市審計局

図 4-15 に示したように、上海市と全国地方政府の資金源について、銀行（国有銀行と商業銀行両方を含める）からの借入が圧倒的に多い。ただし、上海市のほうが、銀行の借入により多く依存している。全国平均の 56.6%（銀行からの借入金）に対して、上海の依存度は 76%である。地方債券は 2011 年から実験都市として地方債を発行しているが、上海市の地方債収入が全借入資金に占める割合は僅か 7%しかない。

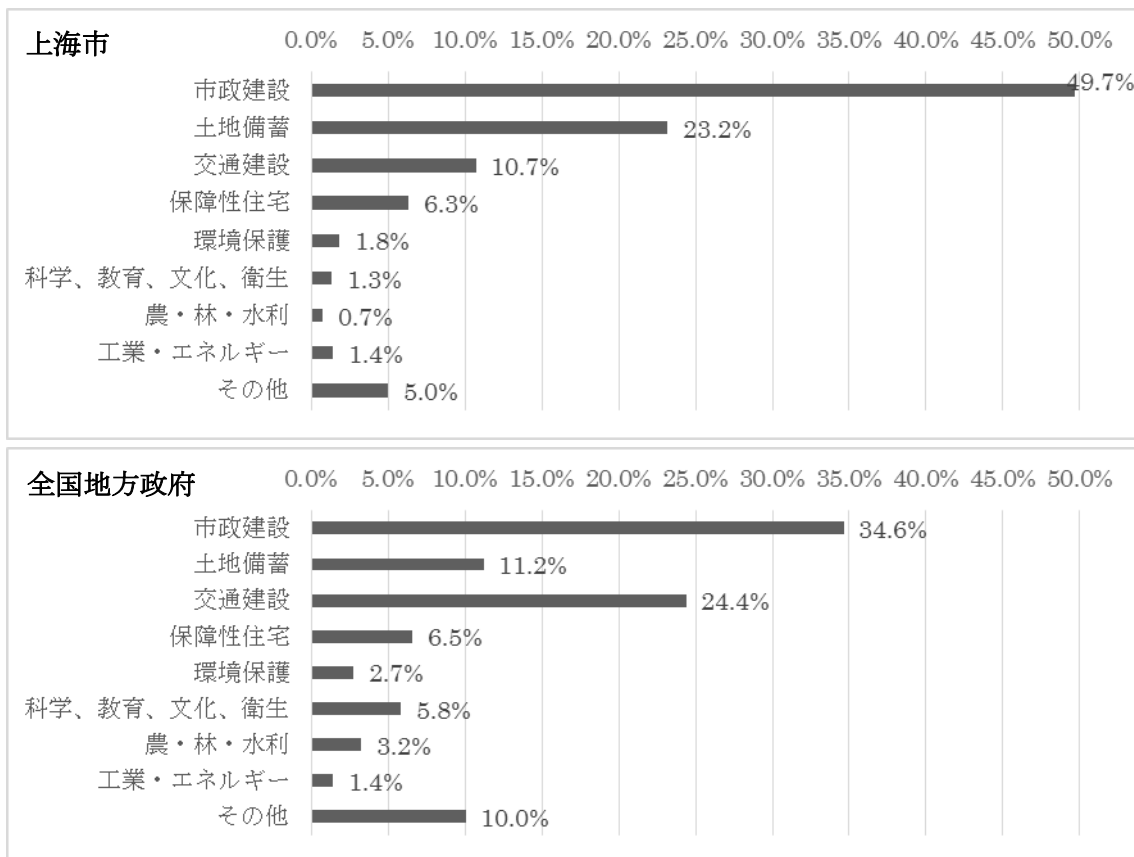


図 4-16 地方債務による支出構成

出所：審計署、上海市審計局

上海市と全国の地方政府の地方債務は、主に市政建設と交通建設、つまり、都市の産業インフラ整備に支出されている（約六割）（図 4-16 参照）。保障性住宅への支出は 6.3%しかない。ちなみに、上海市と全国の地方政府の違いは、前者の土地備蓄の支出の割合が、全国平均の 2 倍以上だという点である。

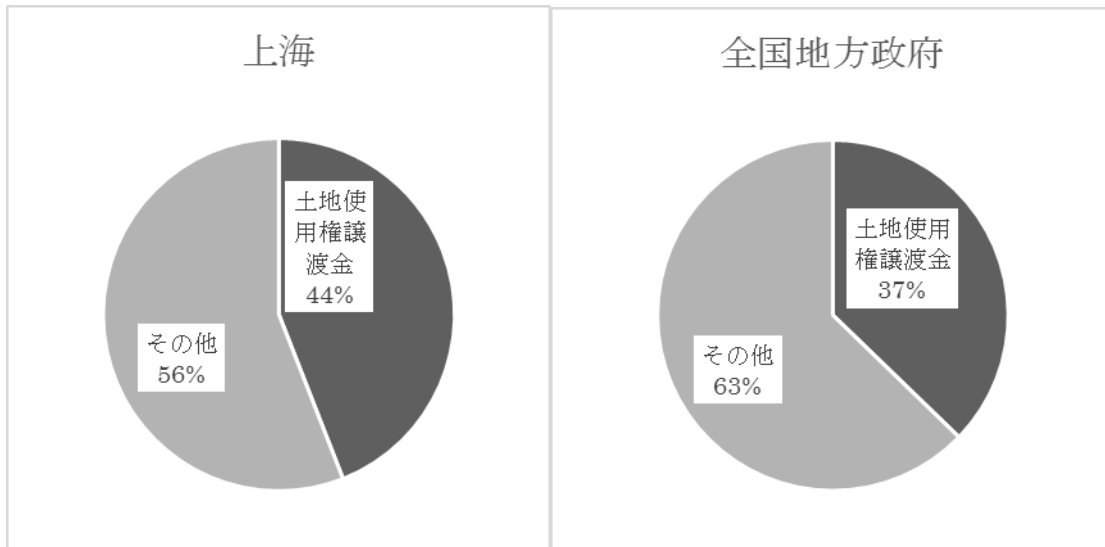


図 4-17 地方債務の償還財源構成

出所：審計署、上海市審計局

地方政府の償還責任がある債務の償還財源については、上海市は土地権利譲渡収入の44%を債務償還費に当てており、これは全国平均（37%）を上回っている（図 4-17 参照）。また上海市の償還責任がある債務の伸び率は 16.05%と、全地方政府と同様に高い（全国平均は 19.97%）。

以上の分析をまとめると、全国地方政府と比べて、上海市地方債務の特徴は以下となる：
第一に、上海市の負債率（債務残高/GRP）は全国平均より高いが、債務残高の財政収入（公共財政と政府性基金の合計値）に占める割合と債務の構成から見ると、上海市全体の債務負担は全国平均より低いと言える。政府レベル別に見ると、上海市政府（省レベル）の債務残高は全国省政府より、全体債務残高に占める割合が高い。

第二に、上海市の政府債務の借入先については、地方政府融資平台への依存度が全地方政府より低い。

第三に、資金源からみると、上海市は全地方政府より銀行貸付への依存度が高く、地方債については、実験都市に指定されているが、発行額は多くない。

第四に、地方債収入の支出について、インフラ整備が主な支出である点で上海市は全国と一致しているが、上海市の土地備蓄への支出が全国平均の 2 倍以上に達している。

第五に、地方政府の償還責任がある債務の償還財源から見ると、上海市は土地権利譲渡収入に非常に依存している。

この節では、上海市では財政歳入と債務償還が土地からの収入に依存するという「土地財政」の問題があることを考察した。土地の用途について、公的住宅建設に提供するより、

商業地など利潤最大化が期待される用途に利用する傾向が生まれたのである。

次節では、上海市のインフラ整備と保障性住宅への財政歳出を比較して、それぞれが上海市財政歳出にどのように位置づけられているのかを考察しよう。

(3) 上海市の財政歳出——インフラ整備を中心に

上海市の地方債収入による支出の 60.4%は市政建設⁷⁴ (49.7%) と交通建設 (10.7%) という産業インフラ整備に向けられた (表 4-12 に参照)。保障性住宅への支出は 6.3%と限定されている。実際に、上海市の財政歳出の中でも、インフラ整備支出が一番大きい項目である。保障性住宅への支出額は国家の規定に満たない状態になっている。

表 4-12、表 4-13 と表 4-14 は 2009 年から 14 年にかけて、上海市市レベル (区と県を除く) の公共財政と政府性基金支出及び政府性基金の下の「国有土地使用権譲渡支出」それぞれの状況を示している。

⁷⁴「市政建設」とは、政府が土地計画による公共的な施設についての建設を指す。例えば、政府機関のオフィスビル、公園、病院、道路の整備、橋、排水施設など。その中に住居環境の整備と関連している部分もある (例えば、排水施設の中にダムのような大型インフラもあるし、下水道などの生活と関係深いインフラもある)。ただし、入手できるデータの制限のため、居住に関係があるインフラ整備の部分を分離するのができない。また、後図 4-16 から見ると、住宅周辺の道路と橋など、幼稚園、保育所、中・小学校、居民委員会、ゴミ場など住宅整備と関係がある支出が占める割合は非常少ない。ですから、本論文は市政建設の中の住居に関係があるインフラ整備については考えに入れない。

表 4-12 上海市市レベル公共財政支出（単位：億元）（2014 年の構成比が高いものから順に並べた）

	項目	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
		金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
1	インフラ整備	250	20.9%	288	22.5%	375	24.9%	365	23.9%	453	28.5%	534.8	31.7%
2	教育	118	9.8%	145	11.3%	181	12.0%	201	13.2%	208	13.1%	206.2	12.2%
3	社会保障	146	12.2%	156	12.2%	169	11.2%	172	11.3%	173	10.9%	168.8	10.0%
4	科学技術	150	12.5%	119	9.3%	118	7.8%	131	8.6%	132	8.3%	129.1	7.6%
5	農業、林業、水利建設	49.8	4.2%	80.1	6.3%	82.8	5.5%	121	7.9%	85.1	5.4%	89.9	5.3%
6	交通運輸	57	4.8%	48.4	3.8%	101	6.7%	66.3	4.3%	71.6	4.5%	78.8	4.7%
7	公共安全	50.6	4.2%	58.3	4.6%	65.9	4.4%	71.6	4.7%	71	4.5%	78	4.6%
8	医療衛生	49.1	4.1%	59.8	4.7%	69.7	4.6%	63	4.1%	64.6	4.1%	70.7	4.2%
9	一般公共サービス	56.4	4.7%	60.2	4.7%	62.6	4.1%	64.7	4.2%	62.5	3.9%	60.8	3.6%
10	省エネと環境保護	18.2	1.5%	26.1	2.0%	31.7	2.1%	32	2.1%	34	2.1%	44.2	2.6%
11	文化、体育、メディア	24.7	2.1%	24.8	1.9%	30.6	2.0%	30.6	2.0%	37.3	2.3%	34.8	2.1%
12	資源探査	30.5	2.5%	63	4.9%	49.4	3.3%	54.5	3.6%	54	3.4%	34.6	2.1%
13	商業、サービス業関連	6.6	0.6%	12.1	0.9%	15.5	1.0%	24.9	1.6%	25.3	1.6%	33	2.0%
14	住宅保障関連	7.1	0.6%	17	1.3%	22	1.4%	36	2.3%	25.5	1.6%	30.9	1.8%
15	援助	21.6	1.8%	22.1	1.7%	22.9	1.5%	25.4	1.7%	27.1	1.7%	28.8	1.7%
16	城郷コミュニティ	126	10.6%	14.3	1.1%	14.6	1.0%	15.9	1.0%	16.1	1.0%	18.6	1.1%
17	食糧備蓄	6.8	0.6%	12.2	1.0%	15.1	1.0%	11.5	0.8%	13.5	0.8%	13	0.8%
18	その他	10	0.8%	30.9	2.4%	10.4	0.7%	11.5	0.8%	12.4	0.8%	11.9	0.7%
19	国債関連	1.8	0.2%	26.5	2.1%	55.3	3.7%	9	0.6%	10.4	0.7%	7.8	0.5%
20	金融関連	11	0.9%	7.7	0.6%	7.9	0.5%	10.5	0.7%	8.6	0.5%	7.3	0.4%
21	国土、海、気象関連	2.4	0.2%	2.9	0.2%	3.7	0.2%	3.9	0.3%	3.5	0.2%	3.3	0.2%
22	国防	3.8	0.3%	4.7	0.4%	4.7	0.3%	3.6	0.2%	2.4	0.2%	2.3	0.1%
	合計	1197	100.0%	1279	100.0%	1509	100.0%	1525	100.0%	1590	100.0%	1,687.6	100.0%

出所：上海市政府公式サイト

表 4-13 上海市市レベル政府性基金支出（単位：億元）（2014 年の構成比が高いものから順に並べた）

	項目	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
		金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
1	国有土地使用権譲渡支出	91	63.3%	575.3	85.9%	511.7	77.6%	470.3	78.1%	781.1	87.2%	662.1	83.9%
2	地方教育付加費	NA	NA	NA	NA	6.1	0.9%	13.3	2.2%	10	1.1%	18.1	2.3%
3	都市インフラ整備支出	10.2	7.1%	15.6	2.3%	15.7	2.4%	17.3	2.9%	16.7	1.9%	16	2.0%
4	都市公共事業付加支出	13.8	9.6%	13.2	2.0%	31.2	4.7%	19.2	3.2%	15.9	1.8%	15.9	2.0%
5	国有土地収益基金支出	NA	NA	2.4	0.4%	9	1.4%	5.7	0.9%	11	1.2%	15	1.9%
6	その他	16.2	11.3%	16.8	2.5%	5.7	0.9%	22.9	3.8%	14	1.6%	13.9	1.8%
7	文化事業建設費	7.1	4.9%	5	0.7%	11.8	1.8%	12	2.0%	13.4	1.5%	11.6	1.5%
8	水利建設基金支出	NA	NA	NA	NA	0.6	0.1%	10	1.7%	10.8	1.2%	11.2	1.4%
9	車通行関連費	NA	NA	34.2	5.1%	29.7	4.5%	8.6	1.4%	7.6	0.8%	8.9	1.1%
10	宝くじ公益金支出	4	2.8%	4.5	0.7%	5.6	0.8%	6	1.0%	6	0.7%	6.6	0.8%
11	障害者就職保障金支出	NA	NA	2.5	0.4%	2.5	0.4%	2.7	0.4%	3.4	0.4%	5.6	0.7%
12	港建設支出	NA	NA	NA	NA	NA	NA	1.9	0.3%	2.9	0.3%	3.8	0.5%
13	新規建設用地土地使用費	NA	NA	NA	NA	29.3	4.4%	11.6	1.9%	3.1	0.3%	0.3	0.0%
14	農業土地開発支出	1.4	1.0%	0.3	0.0%	0.4	0.1%	0.5	0.1%	0.2	0.0%	NA	NA
	合計	143.7	100.0%	669.8	100.0%	659.3	100.0%	602	100.0%	896.1	100.0%	789	100.0%

出所：上海市政府公式サイト

表 4-14 上海市市レベル土地使用権譲渡金による支出の内訳（単位：億元）

項目	2009		2010		2011		2012		2013	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
立ち退き、土地備蓄に関する支出	55.8	61.3%	423.9	73.7%	354.5	69.3%	214.8	45.7%	560.8	71.8%
インフラ整備支出	21.9	24.1%	101.6	17.7%	143.1	28.0%	11.9	2.5%	180.8	23.1%
住宅保障に関する支出	10.2	11.2%	16.5	2.9%	9.5	1.9%	12.3	2.6%	31.5	4.0%
農業水利建設資金支出	NA	NA	NA	NA	NA	NA	6.1	1.3%	6.2	0.8%
その他	3.1	3.4%	33.3	5.8%	4.6	0.9%	225.2	47.9%	1.8	0.2%
合計	91	100.0%	575.3	100.0%	511.7	100.0%	470.3	100.0%	781.1	100.0%

出所：上海市政府公式サイト（2014 年のデータは発表されていない）

住宅保障に関する支出は、公共財政支出（表 4-12）と政府性基金支出（表 4-13）の中の国有土地使用権譲渡支出に含まれている（表 4-14）。表 4-12 から分かるように、住宅保障

に関する支出が公共財政支出に占める割合（つまり表 4-12 の「住宅保障関連支出」）が、2009 年の 0.6%から、14 年の 1.8%へと、3 倍増えた。それは 08 年以来、「2008 年—2012 年上海市住宅建設計画」による公的住宅供給政策を本格的に実施しているからである。

ただし、表 4-14 に見るように、住宅保障に関する支出の土地使用権譲渡金収入に占める割合は、国家の基準を満たしていない。中国財政局が 2007 年に公布した『廉租屋資金保障についての管理方法』、と中国財政局と住宅と城郷建設局が 2011 年に発表した『公的住宅の建設資金の徹底による建設進度の加速に関する通達』の二つの政府文書の中で、「土地使用権譲渡金の 10%以上が住宅保障に融資されること」が規定されている。表 4-14 によると、近年この目標値は 09 年（11.2%）にしか達成されなかった。10 年は 2.9%、11 年は 1.9%、12 年は 2.6%、13 年は 4%しかない。つまり、上海市財政が住宅保障に投入してきた資金量は、割合としては限定されていて、土地使用権譲渡金から住宅保障へ賄える資金も中央政府の整備基準（目標値）を満たしていないのである。

上海市住宅保障に関する支出が国家の整備基準を満たしていない一方で、産業インフラ整備支出が上昇している傾向が認められる。表 4-12 から見ると、インフラ整備支出は毎年増えていて、上海市市レベル公共財政支出に占めるその割合は、他の項目に比べると圧倒的に多い。2014 年の上海市市レベル公共財政支出の 31.7%が産業インフラ整備に投入されている。産業インフラ整備支出が政府性基金に占める割合は、それほど目立たないが（2014 年時点でその割合は 2%しかない）、表 4-13 の「国有土地使用権譲渡支出」という項目にも産業インフラ整備支出がある。表 4-14 は上海市市レベル土地使用権譲渡金による支出を示している。この表によると、12 年を除いて、インフラ整備支出は「立ち退き、土地備蓄に関する支出」という土地取得コスト以外の項目では、一番割合が大きい支出であった。上海市市レベルで 09 年から 13 年にかけて、財政上でインフラ整備支出が総支出に占めた割合は、図 4-18 のとおりである（表 4-12、表 4-13、表 4-14 の内容を整理）。上海市市レベルの産業インフラ整備支出が総支出に占める割合は、五分の一から四分の一ぐらいであり、年々上昇の傾向がある。産業インフラ整備は、上海市財政上で最大の支出項目へと成長した。この増大はインフレ率を考慮に入れた上での実質的増大である。表 4-15 は CPI (consumer price index) によるインフレ率を使用して算出した上海市市レベルの実質インフラ整備支出である。

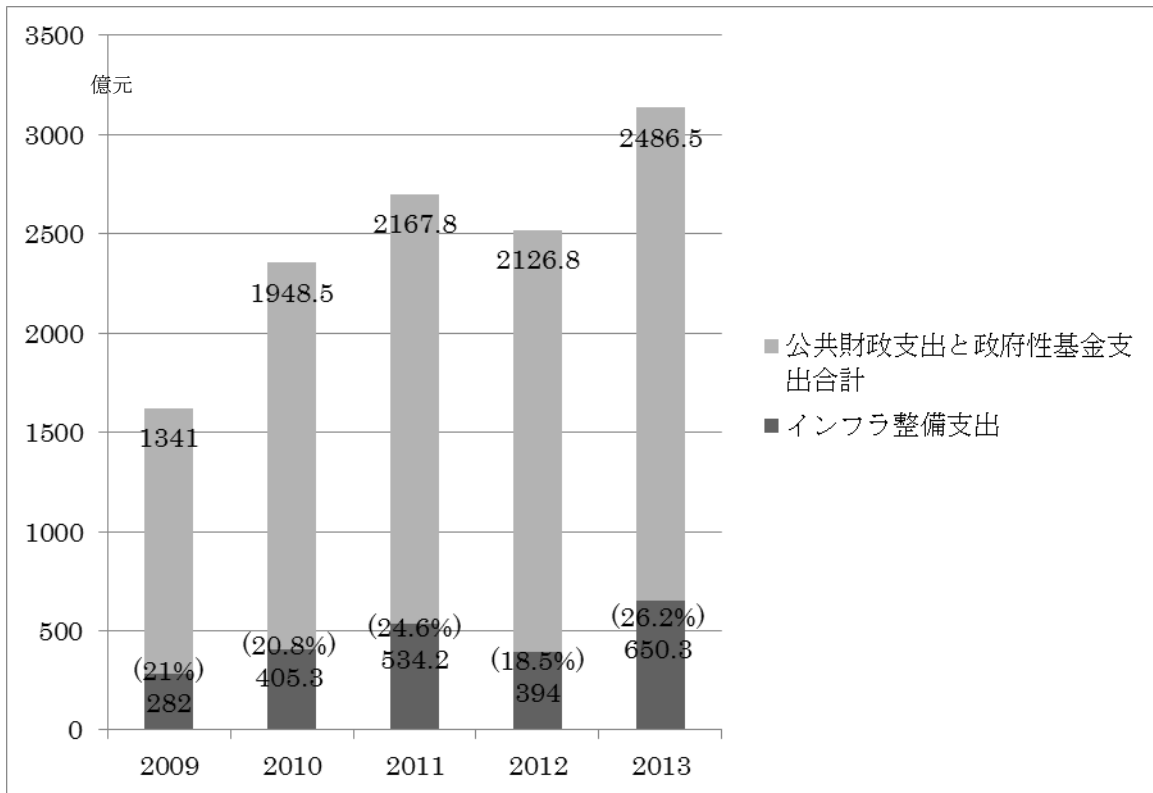


図 4-18 上海市市レベルインフラ整備支出が総支出に占める割合 (単位：億元)

出所：上海市政府公式サイトより

表 4-15 CPI (consumer price index) によるインフレ率を使用して算出した上海市市レベルの実質インフラ整備支出

年度	2009	2010	2011	2012	2013
インフレ率 (CPI による)	-0.4%	3.1%	5.2%	2.8%	2.3%
名目インフラ整備支出 (図 4 から、億元)	282	405.3	534.2	394	650.3
実質インフラ整備支出 (=名目インフラ整備支出 ÷ (1 + インフレ率)、億元)	283.1	393.1	507.8	383.3	635.7

出所：『2014 年上海市統計年鑑』

上海市のインフラ整備支出の中身を見てみよう。表 4-16 は、2010 年から 13 年にかけての上海市市レベル (区と県を除く) における財政支出中のインフラ整備の内訳である。支出項目の金額が全て公表されているわけではないが、住宅周辺のインフラ整備支出は毎年十数億元しかない。他の支出のほとんどは交通と市政建設の支出である。

表 4-16 上海市市レベルのインフラ整備支出内訳

年度	公共財政によるインフラ整備支出		政府性基金によるインフラ整備支出	
	金額	内訳	金額	内訳
2010	288.1 億元	主に、虹梅南路－金海通路の越江トンネル、浦東空港、杭申線航路などの交通インフラ整備、奉賢中心病院の改造、金山病院の移動、東方体育中心の建設、文化広場の改造、辰山植物園、金山工業区などの郊外の環境整備に支出された。	117.2 億元	12.4 億元は、住宅周辺の道路と橋など、幼稚園、保育所、中・小学校、居民委員会、ゴミ場などに、 3.2 億元は、軌道交通に支出された。 101.6 億元の用途は公表されなかった。
2011	375.4 億元	主に、杭申線航路、嘉閔高速道路、辰塔路の越江トンネル、港の建設、地震予測システム、大定海の排水システム、上海オーケストラの移動、第六人民病院の建設、蘇州川のスラッジ疎通工程、郊外の環境整備、政府性債務の返還と債務準備金に支出された。	158.8 億元	13.8 億元は、住宅周辺の道路と橋など、幼稚園、保育所、中・小学校、居民委員会、ゴミ場などに支出された。 145 億元の用途は公表されなかった。
2012	364.8 億元	主に大蘆線航路、真光路、辰塔路、嘉閔高速道路、東風西沙ダム、消防施設、防震システム、上海京劇院の移動、第一産婦・幼児病院の移動、児童病院支院の移動、現代美術館と中華芸術宮の建設、蘇州川のスラッジ疎通工程、郊外の環境整備、青東農場の汚水処理、債務準備金に支出された。	29.2 億元	17.3 億元は、住宅周辺の道路と橋など、幼稚園、保育所、中・小学校、居民委員会、ゴミ場などに、 11.9 億元は、虹橋ビジネス区と臨港産業区の建設に支出された。
2013	452.8 億元	主に周家嘴越江トンネル、北躍路快速道路、嘉閔高速道路、大治川の閘門工程などの交通インフラ整備、東風西沙ダム、長興島青草沙ダム、上海市産婦・幼児保健センターと龍華病院の建設、郊外の環境整備、道路補助金、政府性債務準備金に支出された。	197.5 億元	16.7 億元は、住宅周辺の道路と橋など、幼稚園、保育所、中・小学校、居民委員会、ゴミ場などに、 180.8 億元は、虹橋ビジネス区と臨港産業区の建設に支出された。

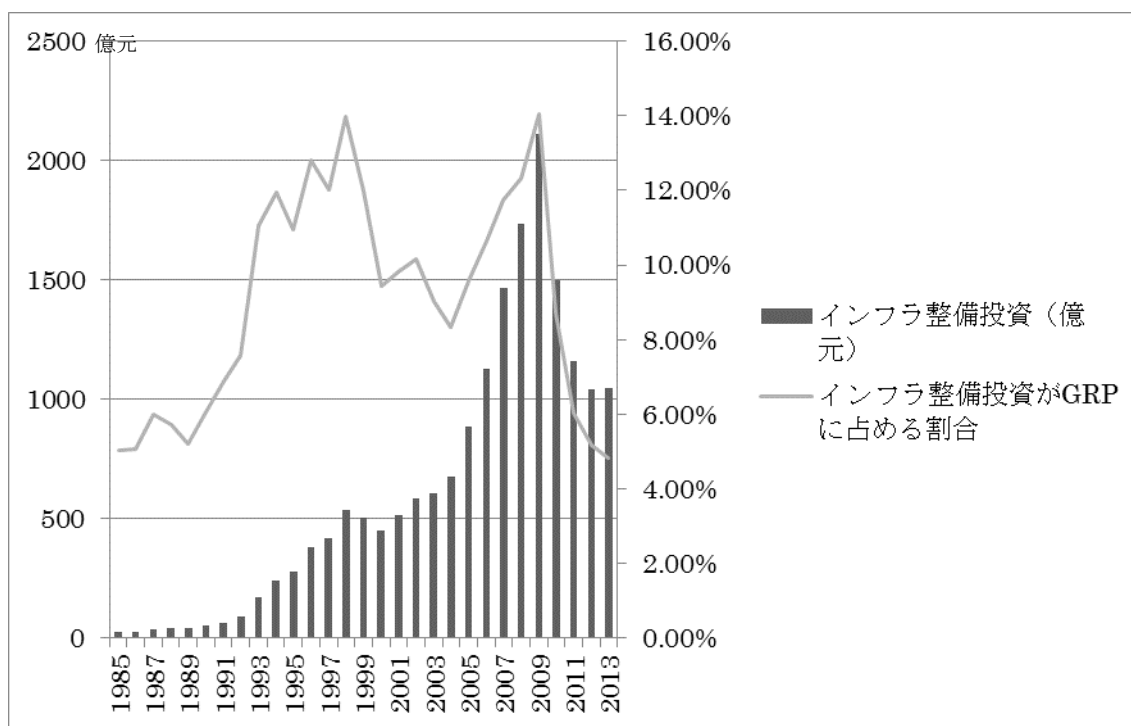
出所：上海市財政局公式サイトより

では、上海市はなぜ厳しい住宅保障問題を放置して、膨大なインフラ整備支出を行っているのか？上海市はこのような大きなインフラ整備が必要なのか？この問題を解明するには、中国の改革開放以降の経済発展方針を振り返る必要がある。

1978 年からの改革開放で、中国の経済体制は計画経済から市場経済へと移行していた。当時中国政治の実権を握っていた鄧小平は「経済建設」方針を最優先した。「發展才是硬道理（發展こそ硬い道理だ）」「先富帶動後富（一部の人を先に豊かにさせ、後から發展する人を助けて、そしてともに豊かになる）」などのスローガンもこの時期に登場した。中央政府は「政治選抜トーナメント方式」という人事任命方法と「財政請負制」（次段落参照）を使って、地方政府の「経済建設」へのインセンティブを高めさせた。つまり、中央政府は、地方政府に対して、経済成長、財政収入増加、計画生育（一人っ子政策）の目標について「責任状」という具体的な数値目標を立てさせるという、数量化管理方式に基づく評価体系を採用した。任務を果たした場合（目標を達成した場合）、地方官僚には物的・金銭的な奨励と昇進の機会が与えられたのである（徐 2014, 46）。

財政については、各地方政府が中央政府との取り極めにより徴税を請負い、租税収入の一部を中央政府に上納すれば、残りは地方政府の自主財源となった。これを「財政請負制」という。それは 1994 年の「分税制」改革（簡単に言えば、国税と地方税の分離であるが、それ以外の付加価値税導入等を含む広範な税制改革）により終焉したが、代わりに「税收返還」（消費税と付加価値税の対前年度増加額の三割が地方に還付される）という形で、続けて機能しているようである。中央政府が出した GDP などの経済成長指標を達成するため、地方政府はインフラ投資に注目して、外資を誘致し、経済成長を追求するようになった。

上海市はもっとも経済發展している都市の一つとして、産業インフラ整備を大量に実施した。図 4-19 は、上海市インフラ整備投資、その対上海市 GRP（域内総生産）比の経年変化を示している。2009 年まで、対 GRP 比は 10%前後の水準で変動していたが、インフラ整備投資額はほぼ毎年上昇していた。98 年と 99 年、アジア金融危機に対応するため、政府がインフラ整備投資を増やした。2000 年の投資額の減少はアジア金融危機に対応する政策の終焉と関係がある。06 年に上海市は「第十一個五カ計画（2006-2010 年）」を公表し、その中でインフラ投資を加速させる目標を定めた。また、10 年の万国博覧会の開催準備のため、06 年から 09 年にかけて、投資額が著しく上昇していた。10 年から、中央政府が「地方政府融資平台」（LGFV）への規制を厳しくしたため、インフラ整備投資額が反転して下落した。

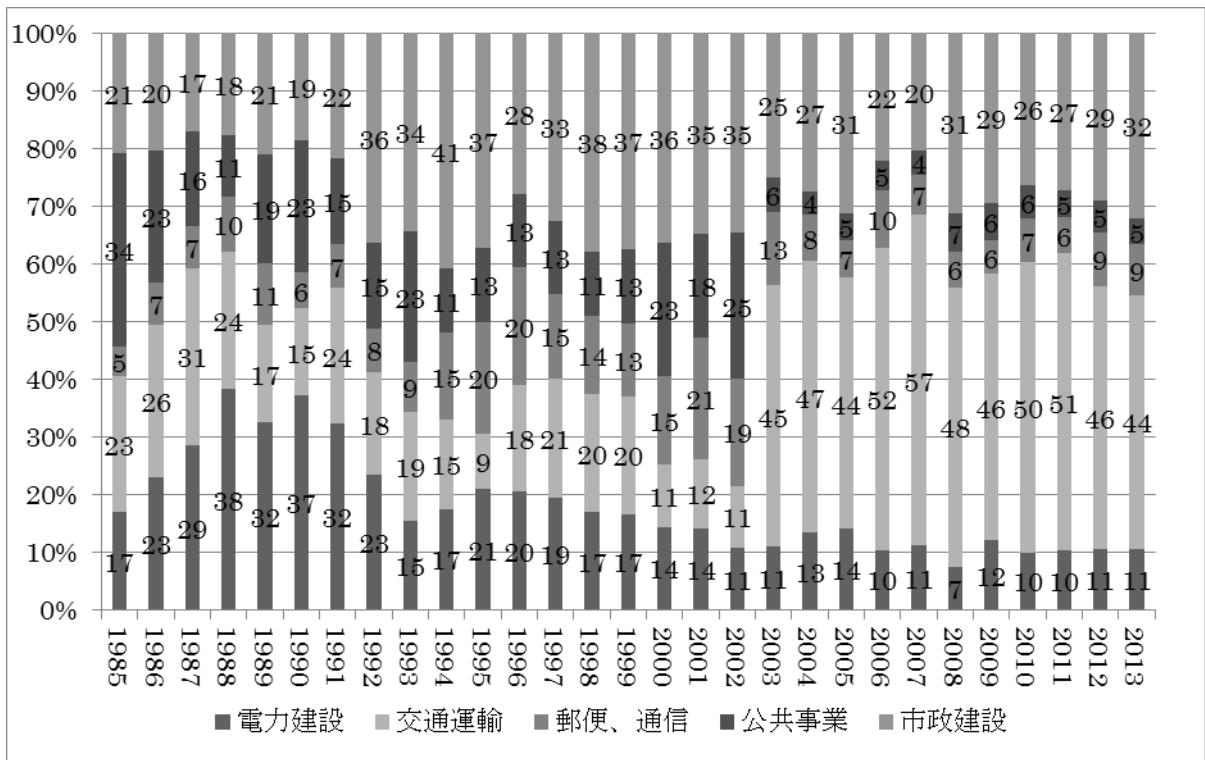


出所：上海市統計年鑑

図 4-19 上海市インフラ整備投資とそれが GRP に占める割合

上海市のインフラ整備投資は何の建設に向かったのか。図 4-20 は上海市のインフラ整備投資の支出項目別構成比を示している。近年、交通運輸と市政建設がインフラ整備投資に占める割合が圧倒的に大きいことが分かる。とくに 2003 年から、交通運輸のインフラ整備投資額に占める割合が前年の 11% から 45% へ飛躍して、その後継続して全投資の半分に近い構成比となっている。中国型「経済建設」の有名なスローガンの 1 つは「要想富先修路⁷⁵（豊かになりたかったら、まず道路を作ろう）」である。改革開放以降、全国の地方政府が交通建設事業を重視してきた。「第十個五カ年計画（2001-2005 年）」と「第十一個五カ年計画（2006-2010 年）」の中で、現代的な都市に改造するため、交通建設と市政建設を全面的に推進する方針を上海市政府は打ち出した。洋山港の建設、浦東国際空港と虹橋国際空港の拡張建設、地下鉄、高速道路ネットワーク、黄浦江水下トンネル、長江トンネルなどはこの時期に開始した代表的インフラ整備事業である。「第十二個五カ年計画（2011-2015）」で、今までのインフラ整備を推進する上で、事業は郊外でも展開するようになった。また、浦東国際旅行リゾートと虹橋ビジネス区のインフラ整備にも重点が置かれている。この流れをみると、インフラ整備投資は、今後も伸びる可能性が大きいと考えられる。

⁷⁵ これは、1982 年、当時の四川省眉山市市長徐啓斌が当年の全国交通局会議に提出した観点である。この交通建設を通じて当地の経済発展を実現する考え方は当時の中央政府の認可を得た。



出所：『2014年上海市統計年鑑』

図 4-20 上海市各分類によるインフラ整備投資額の構成比 (%)

IV 「土地財政」への評価と住宅との関連

以上の分析してきた地方政府の「土地財政」運営方式を図式化したものが、図 4-21 である。

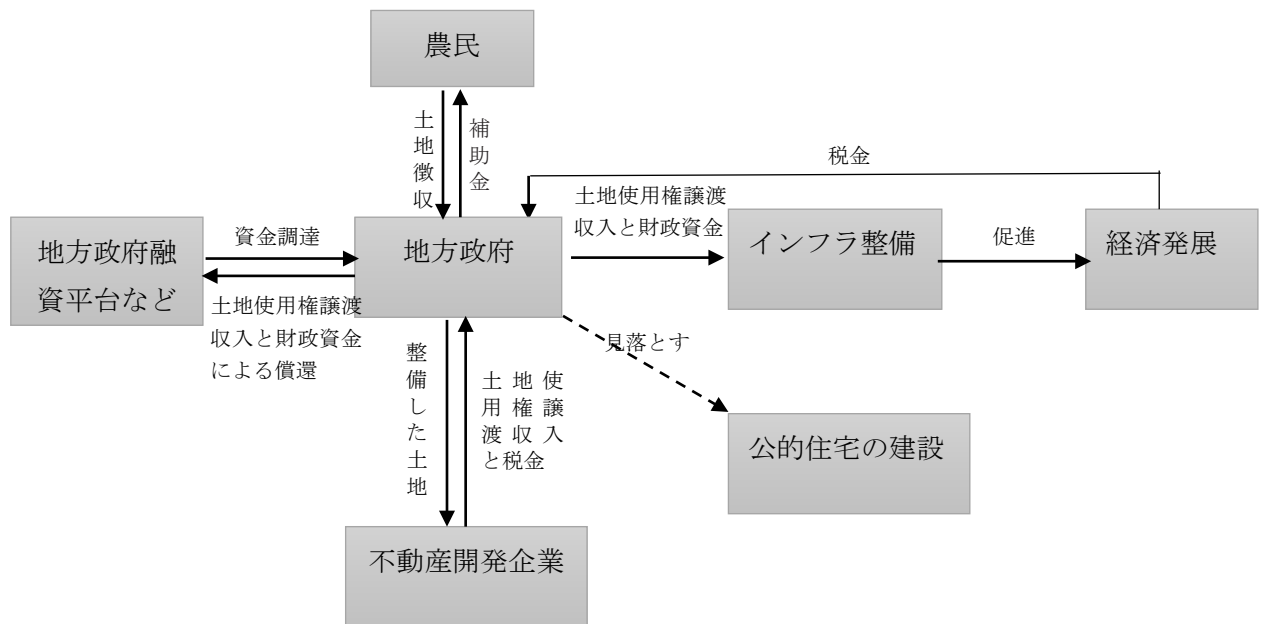


図 4-21 地方政府の「土地財政」運営

出所：筆者作成

「土地財政」は地方の産業インフラ整備の充実に積極的な役割を果たした。インフラ整備の充実に従って、地方経済投資環境が整えられ、地方経済の発展は促進された。「土地財政」のおかげで、改革開放以来中国の急速な経済成長が実現されたといっても過言ではない。また、土地譲渡を通じて、農地を市街地に変える地方政府の手法、ある程度中国の都市化を推進した。

ただし、「土地財政」は、1980年代、90年代の、インフラ整備が差し迫っていた地方政府に重要な財源を提供したが、今の「民生」と「格差消滅」を重視する時期並びに地方債務の拡大という経済社会の現状には、適合的ではない。マイナスの評価として、次の5点を指摘することができる：

第一に、地方政府は土地備蓄のため、大量の地方債務を累積している。開発企業から得た土地権利譲渡収入が地方債務を償還するという悪循環に陥っている。

第二に、地方政府が多くの土地権利譲渡収入を確保するために、土地供給をコントロールして競売と入札を通じて人為的に地価を上昇させ、住宅価格も上昇させている。これは、都市住民の住宅難問題を深刻化させている。

第三に、地方政府が農民から低廉な補助金で農地を強制収用して、その使用権を高価格で開発企業に売る行為は、農民の利益に反している。農民はこの強制的土地収用政策を不満としていて、これは社会の不安定化を招く。

第四に、大量な土地開発によって、耕地が減少し、土地資源の浪費現象が深刻化してい

る。1997年から2010年まで、中国の一人当たりの耕地面積は0.11ヘクタールから0.09ヘクタールに減少した。これは世界平均水準の40%しかない（曹 2012, 131）。

第五に、土地権利譲渡収入は不安定な財源である。中国の経済発展の減速に従って、不動産市場のバブルが崩壊する可能性がある。その時、土地価格の下落によって、地方財政収入の急減少と地方債務の償還困難が発生する可能性が高い。

「土地財政」と住宅との関連については次の通りである。第1に、これは住宅の価格が上昇する重要な一因である。徐の研究によると、地方政府は土地備蓄制度の下で、土地権利の供給権を独占して、商業・住宅用地と工業用地に二重価格体系を作り上げた。土地という生産要素価格を人為的に低く抑える（協議方式）ことで、工業投資により有利な投資環境を作りだし、商業用地と住宅用地については土地市場における取引（競売方式）を通じて、土地権利譲渡金収益の最大化を図った（徐 2011, 191）。そうすることで、政府は住宅用地権利を高価格で不動産開発企業に譲渡して、この高い値段が住宅購入者に転嫁された。第2に、「土地財政」は公的住宅建設促進の障害となっている。土地権利は企業などの営利部門に譲渡すると、地方政府が土地権利譲渡金を取得し、その後企業の利益を源とする税も徴収できる。土地を産業インフラ整備に利用すると、インフラ建設によって周辺の産業が発展するので、税源を涵養する効果がある。他方、公的住宅建設用の土地は常に無償で事業者に供与されるため、地方政府にとっては当該区画からの収益（土地権利譲渡金、税金など）が大幅に消滅することを意味する。したがって、土地からの歳入を最大化するため、地方政府が土地利用の面で、公的住宅建設より工・商業、インフラ整備のほうに力を注ぐのは必然である。

V 結びにかえて

本章は中国都市部の「土地財政」の状況を考察した。まず、「土地財政」という概念を定義した。「土地財政」とは、中国の地方政府は土地供給をコントロールして土地権利譲渡収入を得る一方、地方財政がこれに依存しているという、中国独自の財政現象である。ちなみに、地方政府の「土地財政」依存には、二つ意味がある。一つは、財政歳入が土地権利譲渡収入に依存していることで、もう一つは、地方債務の償還財源が地方権利譲渡収入に依存していることである。次に、「土地財政」形成の背景—土地公有制と公有土地経営の経緯—を考察した。中華人民共和国が成立した初期、土地私有制が認められていた。その後の社会主義改造と十年間の「文化大革命」に従って、土地が公有化された。改革開放以降、地方政府は土地経営を促進され、土地からの収益を徐々に独占していった。次に、「土地財政」の地方財政上の位置づけを分析した。中国地方財政の枠組みを説明して、その7つの特徴を分析した。また、上海市の財政状況を考察した。具体的に全国と比較しながら、「土地財政」と地方債務の特徴とインフラ整備を中心とする歳出の特徴を考察した。

最後に、「土地財政」への評価と住宅との関連を分析した。

上海市の「土地財政」の特徴として、土地使用権譲渡収入が地方財政に占める割合が全国平均より低いことをしてきできる。他方、同収入は地方政府一般公共財政収入と政府性基金収入の二、三割を占めるに至っている。2015年の新予算法の施行に従って、上海市の新規地方債発行は前年より10倍近い程度に急増した。地方債務残高の状況は全国平均より良いと言えるが、債務資金の土地備蓄への支出が全支出に占める割合が全国平均の2倍で、償還財源の土地使用権譲渡収入への依存度も全国平均より高い。財政歳出の面で、政府による住宅保障への財政支援は限定されており、経済発展のための膨大なインフラ整備支出をより重視している。

上海市は中央政府の指令によって住宅制度を整備したが、公的住宅の供給は十分に進まず、中・低所得者は深刻な住宅難問題を抱えている。「土地財政」は地方インフラ整備の充実に積極的な役割を果たしたが、今の「民生」と「格差消滅」を重視する時期並びに地方債務の拡大という社会現状に適合ではなくなった。「土地財政」は住宅価格を上昇させ、公的住宅を供給する阻害になっている。この「土地財政」問題に対して、内外の多くの学者が地方債の起債許可、不動産税の創設など安定的な財源を確保するための政策を提案している。

しかし、財政には歳入と歳出の両面があるため、財政支出を節約する方向性も考えるべきであろう。上海市では、華美な都市インフラ整備と住民の苦しい住宅状況が非対称的である。この局面を変えるため、支出構造の改善が望ましい。その解決策として、住民を予算編成に参加させる市民参加型予算が考えられる。市民参加型予算は1989年ブラジルのポルトアレグレ市で最初に実施され、その後南米諸国並びにアメリカ、ヨーロッパ諸国にも広がるようになった。中国でも2005年に市民参加型予算の導入を始めた地区がある。すなわち上海市の閔行区は2006年から市民参加型予算の探究を開始した。2010年12月、1.9億元の5つ予算項目についての市民向け説明会が開催され、区内230人の市民が参加した。その後、市民の意見に基づいて当該5項目の予算編成を行った。これは、上海市における市民参加型予算の初めての試みである。同市での市民参加型予算の規模はまだ小さく、その機能が十分に発揮されていないと言える。前述したように、上海市の財政は年々赤字が増大し、地方債務も蓄積されている。どのように、限られた財政歳入を活用して、市民の需要を確実に満たすのかは、上海市財政局が直面している最も重要な問題と考えられる。住宅建設とインフラ整備についての市民参加型予算が期待されている。

また、前の地方税体制の国際的な比較から見ると、中国地方の資産課税はまた成長する空間がある。不安定な土地使用権譲渡収入を安定的な資産課税に転換するのは大きな課題となっている。中国の土地制度の歴史から見れば、土地の公有制から私有制に転換することも不可能とは言えない。もし土地が私有制になったら、土地使用権譲渡収入の税収化は容易になる。

既存文献と比べて、本論文の「土地財政」についての考察は、以下の貢献があると思わ

れる。まず、「土地財政」の定義を明らかにした。第二に、「土地財政」形成の背景として、土地公有制の詳しい分析を行った。既存研究については、1982年の修正憲法に遡っての歴史的考察はあったが、その以前の土地公有制についての研究は少なかった。第三に、中国地方財政の仕組みを新しい視点から考察した。従来は、一般公共財政と政府性基金が中国の地方財政の仕組みと認識されていたが、本論文では、「国有資本経営」と「社会保険金」の予算を新たに加え、新しい考察を行った。第四に、中国の地方税体系を国際的な標準に沿って分析した。第五に、中国の「土地財政」が地域によって違ってくることを認識する上で、上海市の「土地財政」と地方債務状況を全国地方政府と比較した。制度比較を通じて上海の特徴を得る試みを行った。第六に、中国の地方財政を分析する際、歳入を重視する文献が多いので、本論文は上海市を例として、インフラ整備を中心とする歳出構造の分析を加えた。第七に、中国地方政府が「土地財政」を運営する方式をまとめて、「土地財政」と住宅との関連を分析すること。

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

1949年新中国が成立した時、毛沢東政権はソ連の社会主義体制に学んで、中国の経済体制を計画経済とした。78年から、鄧小平の改革開放政策が実行され、中国は社会主義市場経済体制に移行した。すなわち、政治体制と所有制の一部は社会主義的であり、経済発展のパターンは市場体制に従うという、中国の特色ある社会主義市場経済体制である。ただし、市場経済は資本主義国家の経済体制であり、社会主義と矛盾する面がある。住宅問題はその矛盾の一例である。近年、胡錦濤・温家宝政権と習近平・李克強政権において、改革開放以来の「経済建設」を優先させる方針から、民生を重視する社会を目指す方針へと、政策の重点が移ってきた。従って、この政策の変化にあわせるように、住宅政策においても、「市場化原理主義」からより住宅の保障を重視する方向へ変化が生じてきた。

新しい局面での住宅政策の課題を研究する視座は、3つある。まず、現在の住宅市場の課題を認識するため、今日の中国都市部の住宅市場の発展段階を考察することである。次に、重要な資金調達手段としての住宅金融政策を国際比較の視点で分析することである。最後に、住宅政策に大きい影響を与える「土地財政」と拡大している地方債務とインフラ整備に重点を置いて、財政歳出を考察することである。

ここで、各章の論点を振りかえって見てみよう。

I 本論文の要約

第二章は、上海と東京圏との比較を通じた、中国都市部の住宅市場の発展段階についての考察である。

都市の状況から見ると、上海市と東京圏の行政組織は非対称的であるが、都心部の面積が全範囲の面積に占める割合は類似している。つまり、両地区の都市構造は地理的に似ている。また、上海市の人口密度は東京圏より高いので、住宅需要も東京圏より高いと考えられる。

住宅の立地に対する重要な要素である軌道系交通から見ると、放射型の広がりという意味で、両者に類似点がある。ただし、上海の鉄道の40%以上は都心部に集中しており、郊外の鉄道の割合は東京圏の半分ぐらいである。このため、上海市の郊外の住宅の居住者は、深刻な通勤の不便さを経験している。東京圏に比べて、上海市での人口の分散は難しく、郊外はベッドタウンの役割を果たしにくいため、都心部は混雑してしまっている。

人口構造から見ると、現在、上海と東京圏の少子高齢化現象は同じで、総人口に占める

若者が約 10%しかなく、高齢者が 20%ぐらいである。住宅政策の面を考えると、どのようにより安価な賃貸住宅を提供して外の労働力を吸引するのかが、どのように高齢者に適合的な住宅を提供するのかが、非常に重要な課題である。

産業構成と経済成長の面で、今の上海は第三産業割合が 60%に達していて、第二次産業が 40%未満である。第三次産業を主とする産業構造が形成されている。第三次産業と地域総生産の急速な成長は東京圏の 70 年代の状況と似ている。第三次産業の成長に伴って、労働需要も高まり、人口が上海市に集まる傾向がある。従って、住宅需要は今後急増する可能性が高いと言える。

次は、上海と東京圏それぞれの住宅政策を比較した。今日の上海市の住宅政策は 1950、60 年代の東京圏のように住宅の大量供給を重視している。同時に、不動産バブルによって、一般国民が住宅を購入できる水準をはるかに超える価格にまで高騰してしまった。上海は東京圏の 4 つの住宅制度のように、現在の各収入階層（とくに中・低所得）に向けた住宅制度を整備したが、公的住宅の供給が非常に少なく、賃貸市場も発展していない、中・低所得層に向けた住宅は足りていない。これは東京圏の 1980、90 年代の不動産バブル期とバブル崩壊への対応の時代に当てはまる。

住宅難問題が最も厳しい中・低所得の「外来人口」の居住実態と認識（パーセプション）に関する現地調査を上海市内で行った。中国の急速な都市化に従って、出稼ぎ者、他の地域からの就学者及び就職者などの「外来人口」は、都市部とくに上海のような大都市で顕著に増加している。住宅を買う高所得者を少数派として除くと、「外来人口」の多くの中・低所得者は、借家・賃貸住宅を選んでいる。ただし、中・低所得者に向ける住宅供給は不足しているため（たとえば、低賃料の小型賃貸住宅が少ない）、「群租⁷⁶」現象が生じた。上海市でアンケートとインタビューを通じて、「群租」現象を考察した。

調査から以下のことが判明した。「群租屋」は交通の便がよい地区の大型住宅団地で発生している。「群租客」は主に新卒大学生、出稼ぎ者及びホワイトカラーなど上海市戸籍を持っていない中・低所得者である。「群租」を運営している人は常に当該住宅の所有者ではなく、物件を借り入れた「サブ大家」である。こういう「サブ大家」は複数の物件を運営している場合が多い。「群租屋」の一人当たりの居住面積は狭く、100 平米の住宅に 20 人以上に住んでいる場合が多い。「群租」現象は、治安問題、不動産の管理難問題、環境と衛生問題を招いている。政府は「群租」に対する否定的な意見を持っているが（強制取締りを行っているから）、住民は「群租」に強い反対的な態度を持っていない。「群租」現象が生じる原因について、大部分の被調査者は住宅価格と家賃が高いことだと認識していることが、調査から判明した。政府の強制的取締りという措置は一時的効果があるが、長期的に見れば、「群租」現象を解消できていない。

⁷⁶ これは未内装のアパートの空間を（本来の間取りを変えて）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—これらの人々とは往々にして互いに知らない—に貸し出す現象をさす（陳、森田 2011）。

以上の分析によって、現在の上海住宅市場には、東京圏三つの時代の課題が集中していることを明らかにした。つまり、1950、60年代住宅の大量供給の時代、1980、90年代、不動産バブル期とバブル崩壊への対応の時代と21世紀を入ったら少子・高齢化対策の時代の課題が、同時に現れている。現在の中国の都市部はいままで経験したことの無い複雑的な問題に直面している。

ただし、上海には「後発の利益」が生じえる。上海の住宅市場は発展途中であり、以前東京圏が経験した住宅問題すべてに直面しているので、東京圏の経験を学べる。成功例だけではなく、失敗の経験も学ぶべきである。例えば、戦後（1950年代、60年代）の日本は公的住宅供給を重視して、公営住宅・公団住宅・住宅金融公庫を通じて、住宅不足を急速に改善した。日本政府の安価な公的住宅を住民に提供する姿勢を中国政府は学ぶべきである。ただし、バブル時代から、東京圏は公的住宅供給制度を崩れて、「市場重視」へ移行し始めた。「市場の不完全性」が高い住宅に対して、長期的な公的住宅政策は必要である。また、東京圏は当初に住宅の質と住環境の配慮が欠如していたので、狭小で低質の木造住宅密集市街地が多かった。上海市は今の住宅の大量供給の段階から、将来を見越して、都市計画と住宅の質を重視しなければならない。もう一つ、上海市は東京圏のように、少子高齢化は加速しているため、早めに適応的な住宅政策を検討するほうがいい。最後に、上海市は東京圏より、賃貸住宅市場の発展は遅れている。住宅賃貸業と小型家屋の供給を促進する政策を作らなければならない。

第三章では、中国の住宅金融制度を考察した。

本章は、まず中国の住宅金融制度の世界の中での位置づけを分析して、中国の住宅金融の規模を考察した。中国の住宅金融の規模はGDPに占める割合は15%で、発展途上国の中に高いと言えるが、先進国と比べてまた大きい差がある。中国の住宅金融制度は公的にシンガポールのような強制的な住宅貯蓄制度を採用して、民間的には市場住宅ローンの第一次融資である。

また、中国における公共部門と市場部門両方の住宅金融制度の特徴を明らかにした。中国の住宅公積金制度はシンガポールから学んだ制度であるが、その効果は異なっている。制度上で、まず、中国の住宅公積金制度は、住宅の直接供給への貢献がシンガポールより小さい。また、資金運用収益率が低いので、公積金の金利は高い。もう一つ、各地域で独立して業務を行っていて、統合運用するシステムがないため、資金の地域間のミスマッチが生じている。他方、民間の住宅ローンは中国住宅金融の主流であるが、商品が商業銀行の住宅ローンしかなく、リスクを分散しにくい。

さらに、上海を例として、中国の住宅金融制度の効果を評価した。結果として、今の住宅金融制度の下で、高所得以下の大都市の住民が住宅を購入することは難しいといえる。公的住宅金融制度を利用しても住居負担を軽減できない状態が認められる。

第四章は中国都市部の「土地財政」状況を考察した。

最初に、「土地財政」という概念を定義した。「土地財政」とは、中国の地方政府は土地供給をコントロールして土地使用権譲渡収入を取って、また地方財政がこれを依存している中国の独自の財政特徴である。ちなみに、地方政府が「土地財政」に依存するのは二つ意味が含まれている。一つは、財政歳入が土地使用権譲渡収入に依存している。もう一つは、地方債務の償還財源が地方土地使用権譲渡収入に依存している。

次に、「土地財政」形成の過程—土地公有制と公有土地経営の経緯—を考察した。中華人民共和国が成立した初期、中国で土地私有制が認められていた。その後の社会主義改造と十年にわたる「文化大革命」に従って、土地は公有化された。改革開放以降、地方政府は土地経営を促進され、土地からの収益を徐々に独占していった。

第3に、「土地財政」の地方財政上の位置づけを分析した。中国地方財政の枠組みを説明して、その地方政府の層別構造、地域間の財政格差、一般公共財政における事務配分と税源配分の不均衡問題、政府性基金、地方税体系、地方債、土地財政への依存度7つ分野の特徴を分析した。また、上海市の財政状況を考察した。具体的に全国と比べて「土地財政」と地方債務の特徴、とインフラ整備を中心とする歳出の特徴を考察した。上海市の土地使用権譲渡収入への依存度は全国平均より低い、地方債務残高の状況も全国平均より良い。ただし、地方債収入の土地備蓄への支出が全支出に占める割合が全国平均の2倍で、償還財源の土地使用権譲渡収入への依存度も全国平均より高い。財政歳出の面で、政府による住宅保障への財政支援は限定されており、経済発展のための膨大なインフラ整備支出をより重視している。

最後に、「土地財政」への評価と住宅との関連性を分析した。「土地財政」は住宅価格を上昇させ、公的住宅を供給する阻害になっていることを確認した。

「土地財政」問題に対して、財政支出を節約する方向性（市民参加型予算を通じて）と土地使用権譲渡収入を資産課税に転換することを提案した。

II 結論と今後の課題

1978年の改革開放以来、中国は「社会主義市場経済」体制で発展している。住宅政策も「社会主義」的な特徴が強いと言える。1998年、住宅改革の目標と言え、唯一の住宅供給システムを示している文書『都市住宅制度改革の深化・住宅建設の加速に関する通知』（国務院 1998）の中に、所得層別の住宅供給政策が規定されている：「高所得者向けに市場ベースで供給される商品住宅、住宅公積金により中所得者対象に供給される経済適用住宅、低所得者対象の廉租屋の三本柱からなる新しい住宅供給体制を整備する」。この文書は中国の理想的な住宅供給方式を示している。つまり、中所得層以下の世帯（中所得層を含む）は公的システムを利用して居住を解決するという政策である。ただし、現実には、公的住

宅の供給量は非常に少なく、全住宅の 3.6%（中国統計局『全国第 6 次人口普查』 2012）である。公的金融システムについては、シンガポールの「全社会カバー」式の、強制的「中央公積金」制度に学んで、住宅公積金制度を創設した。ただし、住宅公積金による住宅ローン貸付は 20%しかない。また公的住宅金融制度を利用しても住居負担を軽減できない状態になっている（シンガポールでは 59%の住宅ローンは中央公積金から貸し付けで、84%のシンガポール住民は中央公積金制度が支えている公的住宅に住んでいる）。

中央政府はかつて「経済成長」に重点を置いて公的住宅の欠乏を黙認していたということが可能だとすれば、現在は、民生と格差是正を重視している時代なので、公的住宅の供給を見落とすことはできなくなったといえる。2007 年から、中央政府は公的住宅供給を促進しているが、地方政府は資金不足を理由として、公的住宅の建設が遅々として進まない。その一つ重要な原因は「土地財政」である。

税制の不完備と地方債の起債不許可（2015 年以前）によって、地方財政は土地からの収入に非常に依存している。土地使用権譲渡金で儲けたら、その収入の多くを土地備蓄に使っている。また新しい土地を開発した場合、土地からの歳入を最大化するため、公的住宅建設より工・商業、インフラ整備のほうに土地を利用している。こうして巨額の土地使用権譲渡金が得られるという悪循環が生じている。「土地財政」問題には、「社会主義的」特徴も現われている。それは土地公有制である。土地が公有なので、財政赤字が現われたら、政府は簡単に土地使用権を売って歳入を補填することができるのである。

この公的住宅供給と地方財政の状況に、「社会主義」と「市場経済」の矛盾が現れている。社会主義的な公的住宅供給政策は中所得層以下をカバーしようと規定しているが、市場主義的経済成長を実現するため不動産市場の発展に重点を置いて、公的住宅の供給が抑制された（妥協点）。社会主義の下で土地が公有なので、地方政府は簡単に土地使用権を売買して歳入を充実することができる。ただし土地価格は市場経済の下で市場原理によって変動している。とくに現在中国の経済成長の減速の背景で、土地価格は下落する可能性がある。従って、土地からの財政収入も不安定で、土地からの収入に依存している「土地財政」も不安定と言える。また土地は有限資源なので、「土地財政」による無制限の土地開発は耕地保存と環境保護を脅かしている。

改革開放以来、中国は「社会主義」と「市場経済」二つの体制を融合するという特色的な経済発展パターンを使って、著しい経済成長を果たした。その過程で、政府はエリートの姿勢から中国の経済発展の方向を指導していた。「社会主義」的政治体制と土地公有制は、中国政府の産業発展政策と指導方針に便利を与えた⁷⁷同時に、汚職と土地浪費などの非効率の現象も生じた。また、経済成長によって中国の「市場経済」が成熟に向い、経済主体は

⁷⁷ 土地は公有であるので、政府は土地の用途を変えやすいから。たとえば、日本で政府は道幅を拡張するとき、道路両側の住民の合意を受けなければならない（私有地の場合）ので、長い時間がかかるかもしれない。中国の場合だと、道路の両側の土地は公有であるので、政府は土地収用補助費を道路周辺の住民に渡したら、簡単に道幅を拡張することができる。

より「市場原理」に従うように行動し始めている。政府の直接関与の効果は限定的である。例えば、近年急上昇した不動産価格に対して、中央政府は幾つの規制政策（頭金と金利の引き上げ）を打ち出したが、投資者は不動産価格がまた上昇する予想が強いので、規制効果は限定的と言える。頭金と金利の引き上げは、中所得者の住宅の購入の負担を高めることに結果する。

このように、住宅問題に対して中国政府の理想と現実は乖離していると言える。では、こういう矛盾に対して、住宅政策はどうなるのか。つまり、住宅政策の面で、「社会主義」と「市場経済」はどのように融合するのか。

「社会主義」の面では、以下の点を指摘することができる。(1)中所得層までをカバーする公的住宅供給方針は財政に過重な負担を与える。公的住宅の供給対象は、戸籍を問わず、低所得者に変えるほうが合理的である。(2)住宅供給計画を立てるとき、単に住宅の数を注目するだけではなく、地域別に経済・社会・都市の状況を考慮に入れなければならない。例えば、上海市では外来人口が多く、少子高齢化も深刻化しているので、低家賃の住宅と老人ホームの供給を重視しなければならない。また、「後発の利益」を利用するため、他の国の経験に学ぶことも大切である。(3)住宅建設とインフラ整備の市民参加型予算を通じて、財政支出を節約して市民の需要を確実に満たす。(4)中国の資産課税はまだ成長する余地がある。土地公有制を緩和して、土地使用権譲渡収入を資産課税へと転換する方向を考える必要がある。

「市場経済」の面では、以下の点を指摘することができる。(1)住宅は経済成長に貢献するだけではない。都市計画と住民の生活基盤が融合する形で、不動産市場が発展すべきである。(2)公的住宅の供給を地方政府だけに委ねるのではなく、民間セクターと連携して建設する。(3)不動産市場の分業を発展させて、多様な不動産産業を育成する。例えば、不動産 REIT 業、不動産賃貸業など。(4)小型家屋の供給を促進する。

この論文の貢献は、以下の通りである。中国都市部住宅市場の発展段階について、これまでの研究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った。そこで、本論文では都市論の視角から、上海と日本の東京圏と比較して、中国都市部の住宅市場の発展段階について考察を加えた。

中国の住宅金融制度について、既存研究は制度自体を焦点に当てて紹介する論文が多いが、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異なっている。本論文は両国の住宅公積金制度についての精密的な比較を加えて、中国の公的住宅金融制度の効果进行分析した。

「土地財政」について、この分野の内外の研究者による既存の研究業績を踏まえて、「土地財政」の定義を明らかにした。第二に、「土地財政」形成の背景—土地公有制—について

詳しい分析を行った。第三に、中国地方財政の仕組みを「国有資本経営」と「社会保険金」の予算を加えて是正した。第四に、中国の地方税体系を国際的な標準に沿って分析した。第五に、中国の「土地財政」が地域によって違ってくるところを認識する上で、上海市の「土地財政」と地方債務状況を全国地方政府と比較した。そのことを通じて上海の特徴を検討した。第六に、中国の地方財政を分析する際、歳入を重視する文献が多いので、本論文は上海市を例として、インフラ整備を中心とする歳出構造の分析を加えた。第七に、中国地方政府が「土地財政」を運営する方式をまとめて、「土地財政」と住宅との関連を分析した。

最後に、時間と能力の制約から、本論文にはある程度国際比較を行ったが、比較した国の数が限られている。また、住宅政策そのものについて精細な分析を展開できなかった。例えば、少子高齢化に対して具体的にどのような措置をとれば適合であるのかなど。また住宅に関する財政支出構造についてのデータの入手は残された課題となった。

参考文献

主要参考ウェブサイト

- IMF データ : <http://www.imf.org/external/index.htm>
- 易居研究所 <http://www.yiju.org>
- 県民経済計算 http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/sonota/kenmin/kenmin_top.html
- 上海市公積金センター <http://www.shgj.com>
- 上海市財政局 <http://www.czj.sh.gov.cn/>
- 上海市政府公式サイト <http://www.shanghai.gov.cn/>
- 上海市税務局 <http://www.csj.sh.gov.cn/pub/>
- 上海市地方志弁公室公式サイトより <http://www.shtong.gov.cn/>
- 上海市統計局 <http://www.stats-sh.gov.cn>
- 総務省統計局 <http://www.stat.go.jp/>
- 東京都統計情報ホームページ <http://www.toukei.metro.tokyo.jp/>
- 都市再生本部ホームページ <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tosisaisei>
- 都市住宅とまちづくり研究会 <http://www.tmk-web.com/index.html>
- 中国建設銀行 <http://www.ccb.com>
- 中国人民銀行 <http://www.pbc.gov.cn>
- 中国統計局 <http://data.stats.gov.cn>
- 中国統計局 <http://www.stats.gov.cn/>

日本語文献（五十音順）

- 伊豆 宏（2003）『変わる住宅金融と住宅政策』ぎょうせい
- 今井健一（2000）「中国住宅制度改革の現状と課題」『海外社会保障研究』第132号
- 閻和平（1996）「中国の住宅制度改革およびその問題点について」『大阪商業大学論集』104号
- 閻和平（2008）「中国における住居保障制度と住宅政策の展開」『大阪商業大学論集』第151・152合弁号
- 王怡志（2007）「国際大都市を目指す上海の発展と直面する挑戦」『立命館言語文化研究』19
- 大泉英次（2000）「現代住宅政策の基本課題」『住宅問題と市場・政策』
- 大阪市立大学経済研究所（1990）『世界の大都市7：東京と大阪』東京大学出版会
- 大西靖（2014）『中国財政・税制の現状と展望—「全面的な小康社会実現」に向けた改革』大蔵財務協会
- 大本圭野（1996）「居住政策の現代史」『講座現代居住』

- 貝蕾（2013）「中国における地方公務員のモチベーション向上のための人事管理制度—上海市公務員の事例を中心に」 横浜国際社会科学研究 第17巻第4・5号
- 神奈川県住宅供給公社（1992）『神奈川県住宅供給公社40年史』神奈川県住宅供給公社
- 神奈川県住宅供給公社（2001）『公社住宅の軌跡』神奈川県住宅供給公社
- 金子 憲（2002）「行財政改革と会計検査院—都市基盤整備公団の財務構造分析から」『会計検査研究』26
- 菊池 慶之・高岡 英生・谷 和也（2010）「上海と東京における住宅マーケットの発展段階に関する考察」『海外不動産』52-3
- 国土交通省（2010）『平成21年度首都圏整備に関する年次報告』国土交通省
- 小島麗逸 幡谷則子（1996）『発展途上国の都市政策と社会資本建設』アジア経済出版会
- 蔡鵬（2015）「改革開放以降現代中国の住宅金融制度に関する実証的—考察」『横浜国際社会科学研究』19-6号
- 蔡鵬（2016）「中国上海市の「土地財政」と住宅政策についての実証的考察」『横浜国際社会科学研究』第20巻第4・5・6号
- 佐野淳也（2015）「中国は地方財政の健全性を高められるか—脱土地依存に向けた二つの改革—」『JRI レビュー』vol. 4, No. 23
- 塩崎賢明（2008）『住宅政策の再生』日本経済評論社
- 住宅金融公庫（1990）『住宅金融公庫40年史』住宅金融公庫
- 住宅金融公庫（2000）『住宅金融公庫50年史』住宅金融公庫
- 住宅・都市整備公団（2000）『住宅・都市整備公団史』住宅・都市整備公団
- 徐一睿（2014）『中国の経済成長と土地・債務問題』慶應義塾大学出版会
- 徐一睿（2011）「中国地方政府の「都市経営」から見る土地と財政」『地方財政の理論的進展と地方消費税』日本地方財政学会研究叢書第18号
- 徐一睿（2015）第23回日本地方財政学会報告「中国の土地財政における地域間財政力格差の実態考察」
- 住本 靖（1997）『知っておきたい公営住宅法』大蔵省印刷局
- 関志雄（2013）「住宅価格の上昇を抑えられるか—カギとなる「土地財政」からの脱却」『中国資本市場研究』2013夏刊
- 関根栄一（2013）「中国の地方債務をどのように捉えるべきなのか」『季刊中国資本市場研究』Vol. 7-3
- 専修大学社会科学研究所・上海社会科学院社会発展研究院（2006）「経済・社会の構造変容と諸課題—日本の現状・中国の現状」『専修大学社会科学研究所月報』517
- 曹瑞林（2007）「中国の省及び大都市財政の動向と課題：東部沿海地域と内陸地域省財政を中心に」日本地方財政学会編『三位一体改革のネクスト・ステージ』勁草書房.
- 総務省『国勢調査』<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2010/index.htm>
- 総務省（2011）「地方税制の国際比較」

- <https://www.mof.go.jp/pri/research/conference/zk058/zk058c.pdf>
- 陳雲・森田憲 (2011) 「流動革命と都市「群租」現象の政治経済学：上海の事例研究」『広島大学経済論叢』35-2号、広島大学経済学会
 - 陳志勇・張忠任・金紅実 (2014) 「中国の財政体制改革と問題点」『総合政策論叢』第27号
 - 天児慧 (1999) 『中華人民共和国史』岩波新書
 - 東京経済研究会 (1989) 『東京の経済学—市民の都市政策をもとめて』東京都職員労働組合
 - 東京市政調査会 (1988) 『都市問題の軌跡と展望』ぎょうせい
 - 東京都住宅局 (1993) 『東京都住宅白書』
 - 東京都住宅局 (1999) 『住宅50年史 住宅事業の歩み』
 - 内閣府『県民経済計算』<http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/sonota/kenmin>
 - 内藤二郎 (2015) 「中国財政の構造問題と課題—高まる財政圧力のもとで」『JRI レビュー』Vol. 4、NO. 23
 - 中岡深雪 (2008) 「上海における住宅供給と価格形成：新沢・華山理論による検討」『中国研究月報』62-7
 - 中岡深雪 (2011) 「中国における住宅金融の機能と発展の方向性」『ロシア・ユーラシアの経済と社会』2011年12月号
 - 中岡深雪 (2011) 「中国に於ける住宅金融制度の展開」『基盤教育センター紀要』第9号
 - 日本経済研究センター・清華大学国情研究センター編 (2006) 『中国の経済構造改革』日本経済新聞社
 - 日本建築センター (2011) 『A Quick Look At Housing in Japan』日本建築センター
 - 日本住宅公団20年史刊行委員会 (1981) 『日本住宅公団20年史』日本住宅公団
 - 日本政策投資銀行報告 (2004) 「高齢化社会における持続可能な福祉を考える—シンガポールの年金制度 (CPF)」
 - 任大川 (2010) 「中国の住宅価格と政府政策」『国際金融』1214
 - 野口悠紀雄 (1989) 『土地経済学』日本経済新聞社
 - 萩田武・リムボン (1989) 『公営住宅・居住者運動の歴史と展望』法律文化社
 - 幡谷則子 (1997) 『発展途上国の都市住民組織』アジア経済研究所
 - 濱田学昭 (2002) 『アジアの大都市 [5] 北京・上海』日本評論社
 - 符衛民 (2006) 「中国の土地所有制度」『社会文化科学研究』第12号
 - 本間義人 (2006) 全国総合開発計画と戦後住宅政策、『現代福祉研究』6
 - 本間義人 (2004) 『戦後住宅政策の検証』信山社
 - 宮本憲一・鶴田廣巳 (2008) 『セミナー現代地方財政 (2) 世界に見る地方分権と地方財政』勁草書房
 - 武藤一郎・松永美幸・上山聡子・福本智之 (2010) 「最近における中国の不動産価格の上

- 昇について』『日銀レビュー』日本銀行 2010 年 3 月
- 村本孜 (2002) 「公的住宅金融システムの一考察—中国の住宅公積金制度—」『成城大学
経済研究』2002 年 11 号
- 森 忠彦 (2009) 「戦後の日本の公的機関が規定する住宅建設、都市整備ならびに都市再
生」『日本大学大学院総合社会情報研究科紀要』10
- 八木寿明 (2006) 「転換期にある住宅政策」『レファレンス』平成 18 年 1 月号
- 八田達夫・八代尚宏 (1995) 『東京問題の経済学』東京大学出版会
- 余劲 (2005) 「中国都市住宅政策金融の展開とその成果」『現代中国研究』16 号
- 吉富拓人 (2010) 「中国都市部の住宅市場」博士課程学位請求論文 (横浜国立大学大学院
国際社会科学部研究科)
- 羅立新 (2006) 「中国の大都市財政と社会保障システムの再編」博士課程学位請求論文 (横
浜国立大学大学院国際社会科学部研究科)
- 李晶 (2002) 「現代中国における住宅政策の転換—市場経済化と制度改革—」博士課程学
位請求論文 (横浜国立大学大学院国際社会科学部研究科)
- 劉家敏 (2013) 「土地・不動産依存の中国地方財政」みずほ総合研究所レポート

中国語文献

- 上海市審計局 (2014) 『上海市政府性債務審計結果』
- 中国経済研究院 (2013) 「中国 23 省「土地依頼度」ランキング」
- 王玉波・唐瑩 (2013) 「中国土地財政地域差異と転換についての研究」『中国人口・資源
と環境』
- 審計局 (2011) 『全国地方政府性債務審計結果』
- 審計局 (2013) 『全国地方政府性債務審計結果』
- 丁大华 (2008) 「世所罕见的红卫兵抄家战果展览会」『文史精华』2008 年第 1 期
- 王珏・孔偉艷 (2009) 「重建農村土地集体所有制」『經濟論壇』467 期
- 曹海濤 (2012) 「產權・分税制と地方政府行為——中国大陆「土地財政」の分析」『遠源
基金会季刊』第 13 卷第 1 期
- 王桂新 (2003) 「人口与发展上海与东京的比较」『复旦学报』2003 年第 6 期
- 王玲慧・万勇 (2004) 「国际大都市新城发展特点比较」『城市问题』118
- 杨贤智・方蕾・秦佩芬 (1996) 「上海和国际大都市经济、社会、环境的比较」『上海环境
科学』第 15 卷 第 8 期
- 王超明 (2010) 「如何完善上海住房保障制度之探讨」『东南大学学报(哲学社会科学版)』
12
- 孙林 (2004) 「借鉴东京：上海未来产业结构的发展」『上海經濟』2004 增刊
- 孙章 (1998) 「加快发展以轨道交通为骨干的城市公共交通」『城市轨道交通研究』1998 (2)
- 高木清晴 (2004) 「日本城市轨道交通概况」『城市轨道交通研究』2004 (4)

- 顾保南·叶霞飞·曹仲明 (1998)「东京城市轨道交通的发展及其启示」『城市轨道交通研究』1998 (1)
- 叶玉玲·季令·刘志杰 (2007)「都市圈交通运输结构分析与研究」『城市轨道交通研究』2007 (7)
- 周及真 (2011)「上海 60 年工业化道路与产业结构调整研究」『華東經濟管理』25
- 范冬梅 华佳 (2011)「公租房政策推进瓶颈及对策」『上海房地』2011 年 12 月
- 苏智良 (2007)「东亚双雄：上海·东京的现代化比较」『上海师范大学学报』36
- 洪银兴·刘志彪 (2003)『长江三角洲地区经济发展的模式和机制』清华大学出版社
- 上海房屋土地资源管理局·上海统计局 (2004)『上海房地产市场 2004』中国统计出版社
- 中国产业地图编委员会·中国经济景气监测中心编(2005)『长江三角洲产业地图 2005』复旦大学出版社
- 各年『上海統計年鑑』<http://www.stats-sh.gov.cn/data/toTjnj.shtml?y=2011>
- 上海城市計画志編纂委員会(1999)『上海城市規画志』上海社会科学院出版社
- 上海市房屋土地资源管理局·上海市統計局/編 (2004)『2004 上海市房地產市場』上海社会科学院出版社.
- 上海市住宅局 (2007)「2008 年—2012 年上海市住宅建設計画」
- 上海市住宅管理局 (2004)『上海市住宅賃貸管理弁法』
- 高木清晴 (2004)「日本城市轨道交通概況」『城市轨道交通研究』4
- 張健銘 (2007)「「群租」管理——現代不動産管理の新しい課題」『現代物業』2007 年第 5 期
- 傅渊 (2007)「「群租」問題の治理検討」『上海不動産』2007 年第 3 期
- チュウ イ (2007)「「群租」現象の分析と政策研究」『上海不動産』2007 年第 9 期
- 王雪琴 (2007)「「群租」問題に対して法律的な思考」『政治と法律』2007 年第 3 期
- 黄新民·吴晓·施俊庆 (2007)「東京、中京、上海的軌道交通比較研究」『城市轨道交通研究』11
- 李晟·姚成杰·屈丹峰 (2014)『貧富差拡大中の中国住宅問題』企業管理出版社
- 中国建設銀行『中国建設銀行年度報告』、2005 年～2013 年
- 中国人民銀行 (2006)『中国人民銀行文告』第 219 号
- 陳傑·胡金星 (2009)「住宅金融体制の国際比較研究および中国への示唆」『建築經濟』第 323 号
- 陳傑 (2009)「中国住宅公積金制度の歴史、挑戦と展望」『中国不動産金融』2009 年第 7 号
- 住宅と城郷建設部 (2009)『国外住宅——金融研究匯編』中国都市出版社
- 上海統計局 (2011)『上海市第 6 次人口普查』
- 楊明秋 (2011 年)『国際住宅金融制度分析』上海財經大学出版社
- 朱啟文 (2011)「シンガポール中央公積金制度と中国住宅公積金制度の比較と示唆」『中

国不動産金融』2011年第4号

- 秦敦輝（2013）「公平的な住宅金融制度の発展に関する思考」『華北金融』2013年第8号
- 北京大学中国社会科学調査センター（2013）『中国民生発展報告2012』北京大学出版社、
- 孟艷（2013）『わが国住宅金融の体系再構築と政策改善』経済科学出版社
- 張橋曇（2013）『わが国住宅金融制度を改善する研究』西南財経大学出版社
- 上海市公積金センター（2014）『上海市住宅公積金運行分析報告（2013年度）』
- 上海統計局（2011）『上海市第6次人口普查』
- 華生（2013）『城市化転型と土地の落とし』東方出版社
- 国務院人口弁公室編（2011）『中国2010年人口普查資料』
- 黄少卿・施浩（2014）『基礎施設投資』上海人民出版社
- 王超明（2010）「如何完善上海住房保障制度之探讨」『东南大学学报（哲学社会科学版）』第12号
- 范冬梅・华佳（2011）「公租房政策推进瓶颈及对策」『上海房地』2011年12月
- 楊陽（2009）「住房保障財政支出国際比較と借鑑」『地方財政研究』2009年第7期
- 吳群・李永樂（2010）「財政分権、地方政府競争と土地財政」『財貿經濟』2010年第7期
- 陳志勇・陳莉莉（2010）「土地財政：縁由と出路」『財政研究』2010年01期
- 董再平（2008）「地方政府「土地財政」の現状、成因と治理」『理論導刊』2008年第12期

英語文献

- Scapens, Robert, Yang, ChunLei , “Chinese public finance framework: A critical analysis,” Manchester Business School working paper, No. 535,2008.
- Mark Stephens, Locating “Chinese Urban Housing Policy in an International Context,” Urban Studies, 47(14), 2010.
- World Bank, Development Research Center of the State Council, the People’s Republic of China, Urban China: Toward Efficient, Inclusive, and Sustainable Urbanization, Washington, DC: World Bank, 2014.
- Christine Wong, “Budget Reform in China,” OECD Journal on Budgeting, OECD, Vol. 7-No.1, 2007.
- Chunli Shen, Jing Jin, Heng-fu Zou,”Fiscal Decentralization in China: History, Impact, Challenges and Next Steps,” Annals of Economics and Finance, 13-1, 2012.
- John R.Logan, Yiping Fang, Zhanxin Zhang, ” Access to Housing in Urban China,” International Journal of Urban and Regional Research, Vol 33.4, 2009.
- Yves Zenou, “Housing policies in China: Issues and Options,”IFN Working Paper, No.824, 2010.
- Lan Deng, Qingyun Shen, Lin Wang, “Housing Policy and Finance in China: A Literature Review,” U.S. Department of Housing and Urban Development, Nov.2009.
- Jing Wu, Joseph Gyourko, Yongheng Deng, “Evaluating Conditions in Major Chinese Housing

- Markets,” *Regional Science and Urban Economics*, vol.42, 2012.
- Eric S. Belsky, Jack Goodman, and Rachel Drew. 2005. “Measuring the Nation’s Rental Housing Affordability Problems,” working paper series, Joint Center for Housing Studies, Harvard University.
- Tsoodle, Leah J.; Tumer, Tracy M.: Property Taxes and Residential Rents, *Real Estate Economics*, spring 2008, vol. 36 Issue 1
- Posner, Kenneth A.: Hedging Against Changes in Market Rent Levels, *Real Estate Review*, Fall 1992, vol. 22 Issue 3.
- UN-HABITAT, UNESCAP, *Housing the Poor in Asian Cities 2: Low-income Housing: Approaches to help the urban poor find adequate accommodation*, United Nations Human Settlements Programme and United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2008.
- UN-HABITAT, UNESCAP, *Housing the Poor in Asian Cities 3: Land: A crucial element in housing the urban poor*, United Nations Human Settlements Programme and United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2008.
- UN-HABITAT, UNESCAP, *Housing the Poor in Asian Cities 4: Eviction: Alternatives to the whole-scale destruction of urban poor communities*, United Nations Human Settlements Programme and United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2008.
- UN-HABITAT, UNESCAP, *Housing the Poor in Asian Cities 5: Housing Finance: Ways to help the poor pay for housing*, United Nations Human Settlements Programme and United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2008.
- UN-HABITAT, UNESCAP, *Housing the Poor in Asian Cities 6: Community-based Organizations: The poor as agents of development*, United Nations Human Settlements Programme and United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2008.
- UN-HABITAT, UNESCAP, *Housing the Poor in Asian Cities 7: Rental Housing: A Much Neglected Housing Option for the Poor*, United Nations Human Settlements Programme and United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2008.
- UN-Habitat, *Financing Urban Shelter- Global Report on Human Settlements*, Earthscan, 2005.
- James R. Barth, Michael Lea and Tong Li, “China’s Housing Market: Is a Bubble About to Burst?”, 2012.
- Sook-Yong Phang, ” *The Singapore Model of Housing and the Welfare State*,” *Housing and the New Welfare State: Perspectives from East Asia and Europe*. Research Collection School of Economics. 2007
- Peter D. Linneman and Isaac F. Megbolugbe, ”Housing Affordability: Myth or Reality?”, *Urban Studies*, Vol.29, No. 314, 1992.
- Mary Schwartz and Ellen Wilson, “Who Can Afford to Live in a Home?: A Look at Data from the 2006 American Community Survey”, US Census Bureau, 2007

-Norazmawati Md. Sani, "Price to Income Ratio Approach in Housing Affordability", Journal of Economics, Business and Management, Vol. 3, No. 12, December 2015.

-OECD, Revenue Statistics, 2013.