

## 中国都市部の中低所得者のための住宅保障

新家 増美<sup>1)</sup>

はじめに

本研究の目的は、中国都市部における中低所得者のための住宅保障の現状を分析し、その課題を明らかにすることにある。

都市住宅は社会主義計画経済時代には公有賃貸住宅を基本としていた。市場経済導入後は住宅を商品として開発し、個人が購入することも認められるようになった。

市場経済導入後、不動産への投資は増え、既成市街地の再開発と住宅団地の建設が進み、都市部の居住水準は大幅に向上した。しかし近年、所得格差が開く中、中低所得者層の居住環境の改善は鈍化してきた。そのため中低所得者に対し、中低価格住宅の供給や低家賃住宅への入居斡旋・家賃補助が行われ始めた。

本研究では、こうした住宅保障制度の整備に取り組む大都市の中でも先進的な上海の事例をもとに考察する。

### 1. 都市住宅制度の変遷と居住水準の向上

#### 1-1 都市住宅制度の改革

中国では1980年代以前、都市住宅は解放前から引き継がれた一部の個人所有の住宅を除き、すべて国有とし、所属先の機関・企業が低家賃で公有住宅を保障する政策がとられてきた。しかし、80年代まで国防、生産基盤整備への投資が中心となり、都市住宅建設は十分には行われなかった。70年代後半、都市人口の自然増に加え、文化大革命期に農村に移住した青年達の都市への帰還もあり、住宅の不足は深刻な社会問題となった。しかし国家財政には十分なゆとりがなく、新たな公有住宅の建設はおろか、ストックの維持管理も十分に行えない状況であった。国有企業にとっても住宅などの社会保障関連の支出は重い負担となっていた。

1978年以降、都市住宅制度改革\*1が段階的に進められ、1979年から2001年までの20年間で66.5億m<sup>2</sup>の都市住宅が建設された。このストックは中華人民共和国成立以後50年間の住宅総竣工面積の9割強を占める。

#### 1-2 居住水準の向上

中国の住宅統計では、居住水準を一人当たりの居住面積(本来の用途が起居、就寝のため

<sup>1)</sup> 日本福祉大学 COE主任研究員 (学術博士)

の部屋の面積部分で、玄関、台所などは含まない)で表わす。

全国都市部の平均一人当たり居住面積は、都市人口が2倍になった1995年には8㎡となり、2001年には15.5㎡となった。2010年までに一人当たり居住面積18㎡、全世帯が専用の台所・トイレ等の完備した住宅に住むことを目指している。

上海市においても一人当たり居住面積は1955年の3.6㎡から1980年4.4㎡へと漸増したが、2000年には11.7㎡となった。

## 2. 都市住宅供給の構造

### 2-1 再開発の仕組み

1980年代まで都市住宅の開発、不良住宅地区の再開発は公的機関によってのみ行われていた。上海でも50年代から60年代にかけてある程度の不良住宅地区の再開発が行われ、勤労者用住宅団地である「工人新村」が建設された。こうした不良住宅地区再開発では街区全体を主に一般勤労者用住宅団地に再生する方針が取られ、居住世帯に対して一人あたり最低限の居住面積を補償した。しかしこうした不良住宅地区再開発はコストがかかりすぎるため大きな進展はみられなかった。

1980年代以降、住宅の商品化とともに一部の地域では不良住宅地区の再開発が進んだ。さらに90年代には土地所有権\*2の売却の対象地域は、既成市街地へと拡大された。とくに上海などの大都市において、区政府傘下の開発企業が開発を一括して請負、建設後の管理と分譲を行う総合開発方式(外資によるBOT方式を含む)で、多くの不良住宅地区が商業地域に再開発された。こうした再開発は開発後の用途を商業用とし、住民の郊外団地への入居を補償した点が従来と異なる。こうして90年代以降、大都市で広範な不良住宅地区が再開発され、居住条件改善に一定の寄与をしてきた。

こうした不良住宅地区の居住者層は、基本的には上海の都市戸籍\*3を持つもの、つまり市の機関・企業に就業する給与所得者か退職者とその家族であった。他のアジア諸国のスラム居住者がおもに建設関係の日雇労働者、露天商などの都市インフォーマル部門に就業しているのとは異なっていた。しかし、現在は居住者の高齢化がすすみ、また外部からの出稼ぎ労働者も多く居住している。

### 2-2 勤労者向け住宅団地の供給

1980年代に都市住宅建設は各企業自己資金による従業員への賃貸住宅供給によって増加した。その後90年代に入り、従業員に低価格で住宅を支給することが主流となった。こうして不足していた勤労者用規格の住宅団地建設は急増した。住宅開発企業の多くは各企業・機関・団体、それぞれの住宅建設部門の一部が独立したもので、政府の都市計画や国の設計標準に基づいて勤労者用住宅団地を開発し、当該都市の居住戸籍を持つ者か、当該都市の企業・機関・団体にのみ販売した。

しかし90年代以前は、都市部において大都市周辺の衛星都市にある郊外団地への住民の移転は進まず、中心市街地から郊外の工場へ人々が毎日通勤するという状況が続いていた。衛星都市の住宅団地への移転は、上海などの大都市中心市区から離れた衛星都市への都市戸籍の移転もともなった。そうすることによって大都市の条件のよい医療機関や子供の学校への就学の権利を失ってしまうため、多くの住民は「郊外のアパートより町中のベッド」を選択した。

しかし、上海市も広域行政区\*4 をもうけ、周辺地域も上海市区に編入し、交通網も徐々に整備され、郊外団地への住民の移転も促進された。

90年代後半にはこうした住宅開発企業は一般向けの商品住宅の開発にかかわるものも増え、比較的整った生活・文化関連施設をとまなう住宅団地が開発され、良好な居住環境ストックが形成されてきた。

### 2-3 住宅金融の整備 -住宅積立基金制度-

全国で公的住宅金融(住宅積立基金)と銀行による住宅ローンを整備し、持ち家を促進している。

住宅積立基金制度は都市勤労者の持家購入のための住宅金融の一環として、勤労者と雇用企業による強制的な積立制度である。

これはシンガポールを参考に1991年から上海で始められ、上海ではすでに9割を越える勤労者が参加している。住宅積立基金は勤労者の住宅取得や私有住宅の改修、勤労者向け住宅の建設の原資となる。積立を行った勤労者は住宅購入資金の融資を受けることができる。

上海の住宅積立基金は2003年8月末までに317万人、5万余の機関・企業が加入し、累積で65万世帯、5573万㎡の住宅購入に利用された。一世帯3人平均として1300万市民の内200万人が利益を受けたことになる。

### 2-4 公有住宅の払い下げ・公有賃貸住宅の家賃値上げと低所得世帯への家賃減免

公有賃貸住宅の家賃は従来の給与住宅制度下での政策家賃から、段階的に原価家賃へと移行させる政策がとられている。この背景には家賃値上げにより都市勤労者の住宅買い取りが促進することが期待されている。勤労者が住宅を購入する際には、職階、勤続年数等に応じて、補助金が支給される。低所得世帯に対しては家賃減免を行っている。

家賃値上げは北京を例にすると、1992年以前は家賃平均が平方米あたり0.11元/㎡であったが、段階的に値上げして2000年には3.05元/㎡となった。上海においては世帯収入の9%を超える家賃についての減免措置がとられている。

## 3. 中低所得者への住宅保障

### 3-1 立ち退きに対する保障

危険家屋や不良住宅地域の住民も、以前は立ち退き時に世帯人数に応じた最低居住面積を

保障され、現物の代替住宅を支給された。

しかし、1990年代後半、立ち退き補償は代替住宅の提供から、補償金の支給へとかわった。現有住宅の面積・構造・地点によって補償金が決定されるようになった。

全国で住宅価格の高騰、所得格差が拡大するなか、多くの再開発が民間ベースで進められた。地方によっては補償基準の透明性の確保が十分でなく、市場価格から乖離した補償や暴力をともなった違法な地上げが行われ、社会問題化してきた。建設部も条例を出すとともに通達等によって、これらの是正を図っている。

また中低所得者が購入したり、賃貸できる代替の住宅も不足した。上海では、早くから立ち退きの基準は公表されていたが、さらに立ち退きにあった中低所得者のために中低価格の代替住宅を供給し、購入資金の融資や利子補給をおこなう、賃貸住宅への入居斡旋と家賃補助などが制度化された。

### 3-2 低家賃住宅制度

生活保護世帯への住宅保障として低家賃住宅制度がすすめられ、全国に率先してまず上海全市で開始された。

市、区、街道にそれぞれ低家賃住宅管理弁公室を設置し、市と各区が共同で財政、住宅積立金、公有賃貸住宅売却益、寄付金等から資金を手当する。生活保護世帯の中で居住条件の劣悪である世帯対して、低家賃の住宅を斡旋している。

斡旋する賃貸住宅は公有住宅とともに中古賃貸住宅を広く求め、新築や中古住宅の買い上げ賃貸することも一部行われている。

上海は機関・企業でなく、上海市が直接管理する公有賃貸住宅の率が全国的にも高く、こうしたことがやりやすい。2000年10月より長寧、閘北区を試点とし、2001年6月廬湾、徐匯区等8区に拡大した。同年の12月から全市内を対象に申請の受付を開始し、1081世帯に低家賃住宅を供給した。2003年末までの累積は7100世帯である。

当初、対象は生活保護世帯(世帯一人あたり月収280元/月)のうち世帯一人あたり居住面積5㎡以下であったが基準は順次引きあげられ、2003年12月より世帯一人あたり居住面積7㎡以下へ引きあげられた。さらに退職した労働模範者で世帯一人あたり月収570元/月以下で、世帯一人あたり居住面積7㎡についても低家賃住宅制度の対象とされるようになった。2010年には全世帯の10%を対象にすることが計画されている。

こうした成果をもとに、2003年には国レベルの法規が作られたが、全国の都市への普及は緩慢である。

### 3-3 中低価格住宅の供給 - 公共事業による立ち退き代替住宅 -

近年の上海においては、中低価格住宅の供給は公共事業による立ち退き世帯への代替住宅の供給を最優先している。公共事業により既成市街地から立ち退かざるを得ない中低所得者に

は公的住宅金融の融資とその利子補給を行なっている。

こうした住宅団地の開発は、市による土地基盤整備後、入札により指定された住宅開発企業が面積や設備、販売価格など一定の基準に基づき行う。m<sup>2</sup>単価は3500元/m<sup>2</sup>までとされ、これは同地域の一般の商品住宅よりm<sup>2</sup>単価で1～3割ほど安価である。規模は一世帯で60から70m<sup>2</sup>上限は90m<sup>2</sup>。政府が用地の優待価格で提供し各戸の面積を押さえまた建材を共同購入することによって販売価格を抑えている。

全国的には勤労者の購入可能な公的供給住宅として土地基盤整備を地方政府が行い、一般の商品住宅より低価格で中所得勤労者向け「経済適用住宅」の開発が期待されていた。

しかし、多くの都市で、m<sup>2</sup>単価は低くても住宅面積が広く、結果として高額な住宅が開発された。また購入に関する制限(自己の居住に限定、転売禁止期間をもうける)などが十分でなかったため、中低所得者のための住宅供給に寄与しなかった。たとえば、1999年に北京では560万m<sup>2</sup>ほどが計画され、第1期として約100万m<sup>2</sup>が99年末に売り出された。しかし北京の第1期については各戸建築面積が80～140m<sup>2</sup>と大きいため、住宅の販売価格は高く、管理費なども高額で、また通勤の便が悪いため、自家用車をもった高額所得階層のセカンドハウスや賃貸用・財産運用のために開発・販売されているとの批判が起きた。

その後、国や地方政府で5年間の転売禁止等の規則や高額所得者の購入制限などがもうけられたが、所得補足が困難である等の問題がある。

## むすび

立ち退きに関しては、高齢の低所得者が慣れた地域からはなれた賃貸住宅に入居後、補償金がそこをつき生活が困難になる例も見られ、きめ細かい施策が必要と指摘されている。

低家賃住宅や中低価格の住宅供給、経済適用住宅について、実状に照らした規則による運用と、資金確保のために住宅積立基金のよりの確な管理運用が必要であろう。

住宅積立基金への参加や中低価格の住宅や経済適用住宅の購入等について、その都市外の戸籍をもつ都市部の就労者に対し、どこまでこうした住宅を含めた社会保障の権利を認めるのかが今後の課題である。

また高齢化が進む高齢者の居住施設建設の促進、障害者のための道路・交通・建築のバリアフリー化についても法制化されが、具体的な整備が期待される。

---

## 注 釈

### \*1都市住宅制度改革

1978年の中国共産党第11期中央委員会第3回全体会議以後、建設業を国民経済の主要部門に育成し、勤労者の居住環境整備を図るべく、都市住宅制度改革が段階的に進められてきた。1980年4月の鄧小平の「建築業と住宅問題に関する談話」の中で、具体的に建設業を発展させ、公有住宅の低家賃を改

めて個人による住宅購入を促進し、新規・中古住宅の販売を認め住宅市場を整備する方針が示された。

#### \*2 土地所有権(土地の売買)

中国では従来、土地の売買・賃貸借を禁止してきた。しかし 80 年代に土地制度改革を行い、土地の賃貸、土地所有権の売買が認められた。

これら土地所有権の売買は使用期限付きで、土地の開発利用を原則としている。土地所有権と建物所有権が一体として扱われ、土地所有権の購入者には契約に基づく開発の義務があり、違反した場合には罰金および土地所有権の回収などが課せられる。土地所有権の売却は、まず深圳特区の住宅建設用地で行われ、その後、各地の経済特区や経済開発区で契約に定めた開発行為を条件として行われた。

#### \*3 都市戸籍

中国では従来、徹底した戸籍管理を行い、農村から都市への人口の移動を禁止し、スラムの発生を防止してきた。そのために都市の就業、住宅、食糧配給を国家の管理下に置き、労働・住宅・建材・食料などの市場を閉鎖した。これらは都市戸籍を持つ者にのみ配給された。一方、農村においては人民公社による離村規制がなされた。地方の農民が近隣の小都市の都市戸籍を取得することは容易になったが、現在でも域外の者が上海や北京などの大都市の都市戸籍を取得することは非常に困難である。都市に来た出稼ぎ労働者は住宅・医療や子弟の教育などの社会保障が受けられず問題になっている。

#### \*4 都市行政区の抑制と拡大

中国では、国の食糧配給量を考慮して都市人口の抑制を図ってきた。このため都市への人口移動や都市行政区の拡大を抑制した。大都市近郊農村の都市への編入、村から市・町への昇格が厳しく規制されてきた。1984 年には大都市の規模を抑えつつ、地方の小都市を発展させる戦略が具体化され、人口 10 万人以下の村の町制を認めた。こうして 1995 年までに市制都市の数は 223 から 640 に、町は 2,874 から 16,992 へと増加した。さらに 1980 年代後半、従来大都市の拡大を抑制する政策を転換し、積極的に広域都市行政区をもうけ大都市の市区を拡大し、近郊の県も市区に編入するようになった。

#### 参考文献

- 趙 民 2003 『社区發展規劃』 中国建築工業出版社  
陳秉釗 2003 『可持續發展 中国人居環境』 科学出版  
右記の各年版 『上海統計年鑑』 『上海年鑑』 『上海房地產年鑑』