

中国の住宅市場における諸問題

—住宅政策からの考察

中 岡 深 雪

要 約

中国では改革開放以降実施された住宅制度改革によって住宅供給体制を転換し、住宅市場を創出した。計画経済時代の公的な住宅供給を停止し、民間が主体となり住宅を供給する体制を作りだした。中国の住宅市場は政策と制度によって創出されたものであると言っても過言ではないだろう。経済成長に伴い住宅市場は全国的に取引量が拡大し、住宅価格も継続的に上昇した。2014年にマクロ経済の成長が緩やかになると、住宅価格の伸びが鈍化し、また一部では価格の下落が見られ、かねてよりささやかれていた「住宅バブル崩壊」の懸念が一層強くなった。しかし、実態に注目すると、下落した都市と上昇した都市両方が存在するため、中国の住宅市場がバブル状態にあるとするのは一面的である。本稿では住宅市場形成に大きく関わってきた住宅政策の変遷を中心に市場形成過程の諸問題について考察を行った。

はじめに

中国の住宅市場は改革開放以降、政策によって作り出されたものである。改革開放以降20年の年月をかけて私有化、商品化、市場化を達成した。その後20年で住宅市場はどのような変化を遂げたのか。住宅取引量は増加し、価格も上昇した。現状は経済規模の大きい都市の住宅価格は高騰している。後半の20年間で住宅価格高騰を抑制する対策は行われてきたが、効果的であったとは言えない。本稿では中国における住宅政策と住宅市場の関係について考察を行う。

I、住宅制度改革

(1) 土地、住宅所有制度の変化

中華人民共和国成立後まもなく中国共産党は土地改革を行った。都市部の住宅建設に利用可能な土地を国有化し、個人が新たに住宅建設を行うことを禁じた。それまでは一部の地主

階級が大部分の家屋、土地を所有しており、その大部分の住宅に居住しているものは地主から賃借していた。このような家屋も政府が接收し、分配することで何家族かが共同で居住するようになった。地主のものでない個人所有の家屋は接收されず、そのまま所有し居住することが許された。法的には以下の順に整備された。1949年の「公共建物公共不動産統一管理の決定」、1950年の「中華人民共和国土地改革法」、同年の「土地不動産所有証記入に関する指示」、1953年「国家建設のための土地収用に関する法」等の政策法規と1954年に制定された憲法によって都市部の土地は国有、農村部の土地は集団所有とされることとなった。

住宅を建設、また管轄していたのは各地方政府の住宅部門、もしくは国有企業、集団所有制企業内の住宅部門であった。そして都市部では社会主義計画経済体制に基づき、個人は「単位」に属し、個人の居住する住宅は単位より提供される仕組みとなった。供給された住宅の所有権は国もしくは単位という公的部門に属していた。図1は上海市の1958年から改革開放を経た1990年までの既存住宅の所有形態の割合を示したものである。上海市は1920から30年代に建設された上海独特の建築様式である里弄住宅がストックとして存在し、そこに労働者住宅と言われるアパートが新規に建設されていた。全体的な傾向としては、改革開放以前は住宅そのものの面積が増加せず横ばい状態にあることである。つまり住宅供給が殆んど増加しなかった。計画経済下において、住宅は「非生産性建設」と位置付けられ、工業生産などの「生産性建設」に比べると重視されず、投じられる資金は限られていた。結果、都市部では慢性的な住宅不足が生じていた。1960年代に個人所有の住宅は減少している。そして

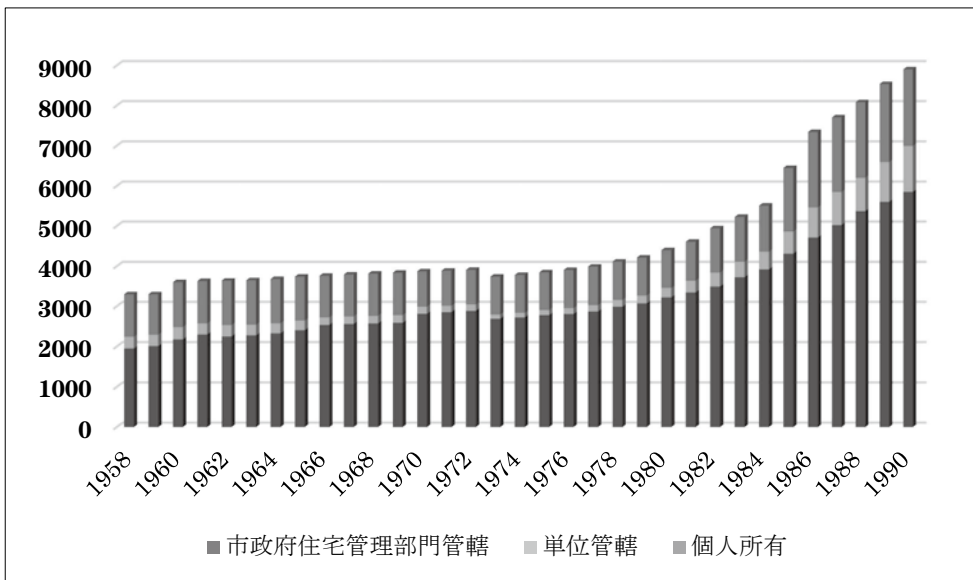


図1 上海市の所有形態の変化 (単位：万㎡)

(出所)『上海住宅 (1949-1990)』p.149より作成

改革開放後は全住宅面積が増加しているとともに、個人所有の住宅も増加するようになった。

公的部門による住宅分配は福利厚生の一環と位置付けられていたため、従業員は低い家賃で居住し続けることができた。例えば『中国統計年鑑』のサンプル調査によれば、1957年と1964年の都市部住民の一年間の支出に占める家賃の割合は2%程度で、非常に低い割合であった。家賃が低く抑えられていた分、住宅そのものが居住するのに十分な水準を満たしておらず、居住面積は狭く（一人当たり約3㎡）、トイレや水道、台所等の設備も建物単位で共用という住宅がほとんどであった。

小島麗逸（1989）が1977年に（文化大革命が終了し、農村部に移住させられていた）下放青年が都市部へ還流してきたことで都市部住宅は非常に困難な状況を迎えたと指摘しているように、改革開放を契機に都市部では住宅困窮問題が顕在化するようになった。政府は住宅不足を解消、また劣悪な住環境を改善するため、住宅供給の拡充を促す必要があった。

（2）住宅制度改革の実施

中国政府は改革開放を契機に住宅制度改革を実施することを決定した。これまで公的部門が住宅供給を一手に担ってきたため経済的に限界が生じていた。そこで民間部門も供給主体となり得るように住宅の供給を増やし、都市住民の住環境を改善する必要があった。その一方で、改革開放以降着手された国有企業改革との関連で単位の福利厚生負担を軽減するため、これまで公的部門が担ってきた住宅に関する投資を減らすという目的もあった。住宅制度改革の目的はこのように二面性を有していた。

住宅制度改革の過程で住宅の「私有化」、「商品化」、「市場化」という3つのキーワードが出現した。私有化は住宅の所有権を個人が取得することを促すことである。商品化は住宅を売買の対象とすることで、販売を目的に住宅を建設するようになったことを指す。市場化は私有化や商品化と同様、制度改革の過程で政策文書にて提示された概念であるが、ここでは住宅価格が需要と供給によって決定されることと定義した。当時の制度改革実施のスタイルは、取り組むべき課題への新しい対策をまず数か所の地域で試験的に導入し、成果を検証する。そしてそこから得られた教訓を踏まえ、全国レベルの政策を数年ごとに発令する。このようにして単位による「公有住宅」の従業員への販売、単位が所有権を持つ「商品住宅」を従業員に払い下げるといった「私有化」が進められた。

当初、私有化は容易には進展せず、単位の払い下げに多くが委ねられていた。そのため、単位の資金が住宅購入に流用された事例が存在した（Zhang（1998））。図1の上海市の例でも1978年以降単位管轄の住宅面積が増加していることがそれを裏付けている。

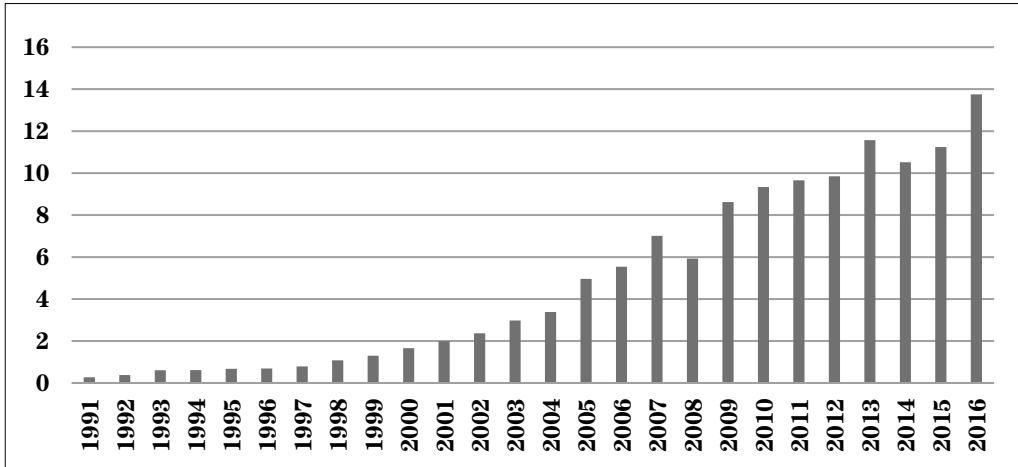


図2 住宅販売面積（億㎡）（1991-2017）

（出所）『中国統計年鑑』各年版より作成

「商品化」は住宅販売面積の増加からその傾向を見てとることができる。データの制約より1991年以降のみであるが、図2は全国の住宅販売面積の推移である。1990年代は微増で、あまり変化はない。しかし、1998年以降販売面積は急増している。経済成長に伴い、住宅販売面積が増加したとも言えるが、次に述べるように、1998年に住宅制度改革が転換点を迎えたことが大きい。

住宅制度改革は都市住民の住環境を改善する大きな役割を果たした。改革開放が始まった1978年の都市住民一人当たり居住面積3.6㎡（『中国統計年鑑1999』10-1）から1998年には約10倍の30㎡まで拡大したことは、住宅制度改革を通じて住宅供給が増加し、住環境の改善につながったことによる。

（3）1998年の転換

住宅制度改革の契機となったのは1998年の国務院による「都市部住宅制度改革を一層深化させ住宅建設を加速させることに関する通知」が公布されたことである。この通知において住宅の福祉的分配を停止し、住宅金融を充実させる貨幣分配を始めることが明言された。以降、住宅は市場で取引されるものと規定され、その後、経済成長の影響もあり、取引量は全国的に上昇した。図2で1998年以降、住宅販売面積が増加したこともこれを受けている。

1998年の通知以降、住宅制度改革の軸が従来の住宅供給の拡充から需要のサポートにシフトした。その一例として住宅公積金制度の導入が挙げられる。住宅公積金制度は1999年より全国的に実施されるようになった。住宅公積金制度は唯一の公的住宅金融制度で、住宅に関する資金を加入者が同制度を利用して貯蓄することをサポートする制度である。加入者に

持家化を促進すること、また住宅補修にかかる費用を提供することが目的である。住宅公積金制度は1994年国務院の「都市住宅制度改革を深化させることについての決定」でその設立が提起され、1999年に「住宅公積金管理条例」が定められ本格的に実施されるようになった。住宅公積金制度の内容は国務院発布の「住房公積金管理条例」により定められており、2002年3月24日に改正されたものが現行の制度のもととなっているⁱ⁾。監督機関は住宅と都市農村建設部、財政部、中国人民銀行である。建設部が公積金監督管理司を設立し、各省と自治区レベルで監督管理所を設置し、地方政府のレベルで管理することになっている。

2017年は全国で262万3300の企業が加入、積立金の納付を行い、積み立てている労働者は1億3737万2200人である。2017年の積立額は1兆8726億7400万元で、これまで積み立てられた総額は12兆4845億1200万元、積立残高は5兆1620億7400万元である。2017年単年の積立額を積み立てた人数でわると1万3632元である。例えば北京は2万3375元で平均を大幅に上回っているが、その他住宅価格の高い上海は1万3997元、広東省の平均は1万1378元と全国平均かそれ以下である。また貸付額は全国で9534億8500万元である。個人への貸付率は87.27%である。貸付残高は4兆5049億7800万元である。住宅価格が継続的に高騰している現在、住宅公積金からの貸付では住宅購入費用の一部しかまかなうことができず、個人の住宅購入に際しては銀行ローンに依拠しているケースがほとんどである。つまり、住宅政策としての公積金制度はかつてのように個人の住宅取得を促すものではなくなっているⁱⁱ⁾。次に中国の住宅市場において中心的な話題となっている住宅価格の問題について論じる。

II、住宅価格高騰に関する問題

(1) 住宅市場概況

経済発展の過程において、家計所得は上昇した。1978年の都市住民一人当たり平均可処分所得は343.4元（『中国統計年鑑1999』10-1）であったのが、2012年には24565元（『中国統計年鑑2013』11-1）、国家統計局の住戸収支と生活状況調査の数値では2017年は25973元（『中国統計年鑑2018』6-1）となった。経済成長とともに戸籍制度も緩和され、都市部に転入する人が増加した。その結果、都市部において住宅への需要が増加した。特に北京、上海、広州などの大都市では需要が多く、住宅価格の上昇が収まる気配はない。多くの都市部住民にとって住宅は居住空間としてだけでなく、住宅のもつ経済価値に対する関心も高い。社会保障が不十分な中、不動産が財テクの手段としてそして将来の経済的不安に備える手段として位置付いているからである。このように都市部住民にとって、不動産、とりわけ住宅は非常に身近なもので必要なものである。

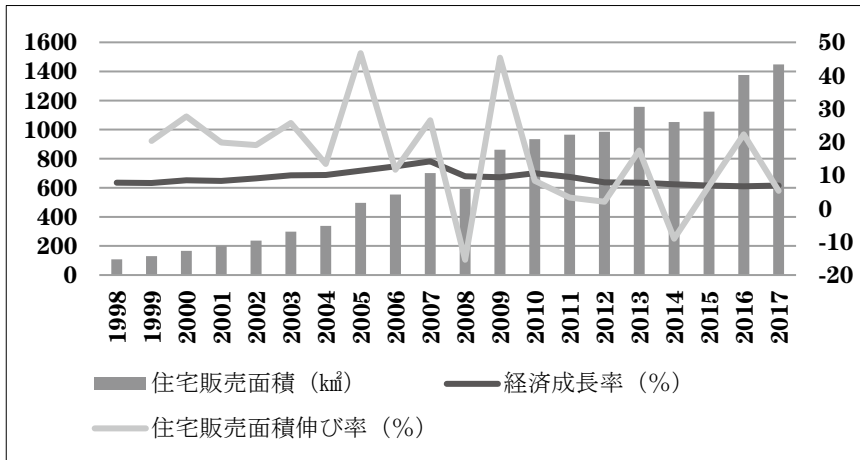


図3 経済成長率と住宅販売（1998-2017年）

（出所）『中国統計年鑑』各年版より作成

よって不動産業に対する関心も高い。GDPに占める割合は2017年は不動産業はGDPの6.5%（『中国統計年鑑2018』3-2）を占める。1978年ではGDPの2.2%を占めるのみであったが、1992年あたりから4%近くになり、2008年頃から急増し6.5%を占めるようになった。2017年の建築業は5兆5698億元と6.7%である。（『中国統計年鑑2018』3-1）。建築業と合計してもGDPに占める割合は34%の工業に比べると規模は小さいが、不動産業は景気動向を知る重要な指標の一つで、関心の高い分野である。2017年、不動産投資は10兆9798億元で、住宅投資は7兆5147億元で68%を占める（『中国統計年鑑2018』19-1）。2017年、不動産開発企業による住宅の新規着工面積は12億8097万㎡、販売面積は14億4788万㎡である。また2017年の全国の住宅平均価格は1㎡あたり7614元である。これを35の大、中規模都市にしぼるとその平均は11048元まで上昇する。

図3は1998年から2017年までの住宅販売実績を経済成長率と比較したものである。住宅販売面積の伸び率は経済成長率の推移とは異なり増減が激しく変化している。2007年までは増減はあるものの、非常に高い伸び率を示していた。2008年に落ち込んだのは世界金融危機の影響を受け、中国経済の景気も悪化したためである。翌2009年に再び販売面積が急増しているのは、景気対策として中国政府の4兆円の公共投資が行われたが、それが不動産投資にあてられたため急激に増加したと言われている。その後は住宅販売も増加しているが、2014年にマイナスに転じた。図4は建物販売を行う不動産企業の主な業務は何であるのかを確認したものであるⁱⁱⁱ⁾。

図4は全国の不動産開発企業の収入合計とその内訳である。内訳は土地転売による収入、建物の販売による収入、賃貸業務での収入の主に3つよりなる。全収入は2007年から2013年

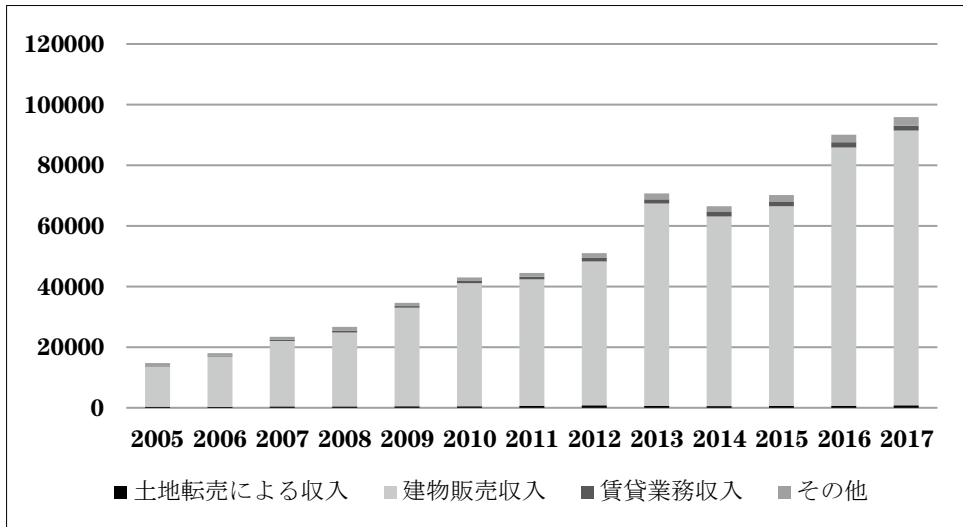


図4 不動産開発企業の収入内訳（2005-2017年）

（出所）『中国統計年鑑2018』19-14不動産開発企業経営状況より筆者作成。

までは増加し続けている。伸び率は2011年が3%と1桁であったが、その他の年は14%から38%まで幅はあるものの、順調に増加していた。2014年に初めて前年を下回った。2014年は建物の販売収入が減少したことが全体収入の減少に影響を与えている。その後2016年には大幅に増加し、対前年比で28%も増加したが、2017年には6%の伸びにとどまった。収入の内訳の中で最も多いのが建物販売収入である。常に収入の9割以上が建物販売によるものである。入手した土地を他企業に売却する土地転売で得た利益は多い時でも2%に満たず、2013年以降1%を下回っている。賃貸業務から得られる収入も全収入の2%程度で、割合は極めて低い。不動産開発企業の主力が建物販売であることが確認できた。そして、先に述べた通り不動産投資の7割弱が住宅投資である。住宅建設と販売こそが不動産開発企業の利益の源泉であることがわかった。

（2）価格高騰の兆候と対策

中国の住宅市場で最大の問題とされるのが、住宅価格の高騰である。近年は都市別に格差が広がっており、高騰が続いた都市と空き家が目立つ都市とに分化している。特に図5は中国の代表的な35の都市の住宅平均価格（1平方メートルあたりの価格で示した）の推移である。住宅価格は図5のように徐々に上昇しており、特に2000年代、そして2015年、2016年に価格が上昇した。上昇が鈍化している年もあるが、平均値では価格は下落していない。これらで挙げている都市は規模が大きい都市で、一線都市、二線都市と言われている都市に相当

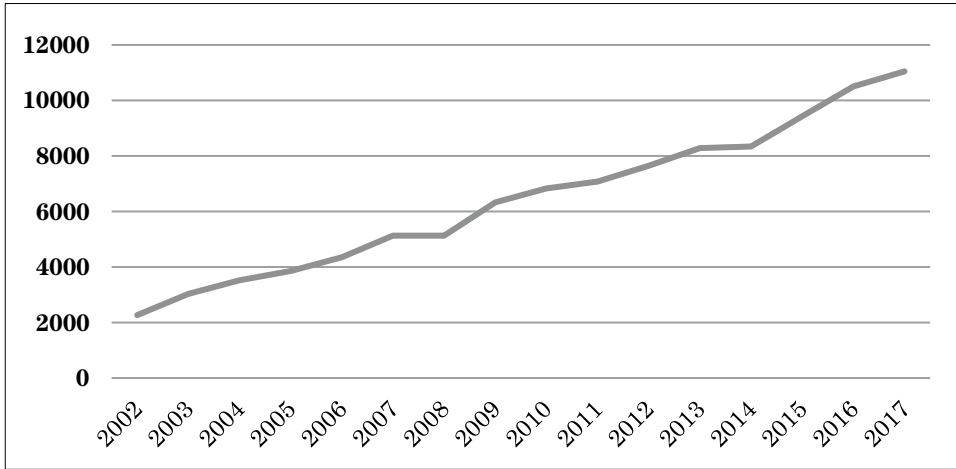


図5 35都市住宅平均価格推移 (単位：元/㎡)

(出所)『中国統計年鑑』各年版より作成

表1 2018年10月の住宅価格—2015年からの価格上昇率別都市名

50% 以上	40から49%	30から39%	20から29%	10から19%	10% 未満
合肥、厦門	上海、南京、鄭州、広州、深圳、西安、三亜、	北京、天津、石家庄、無錫、揚州、徐州、杭州、福州、南昌、濟南、武漢、長沙、南寧、海口、惠州、成都、貴陽、昆明、	唐山、秦皇島、太原、呼和浩特、瀋陽、大連、長春、哈爾濱、金華、寧波、蚌埠、安慶、九江、贛州 煙台、青島、洛陽、宜昌、岳陽、常德、重慶、湛江、 韶関、北海、瀘州、南充、遵義、大理	包頭、丹東、吉林、牡丹江、温州、泉州、濟寧、平頂山、襄陽、桂林、蘭州、西寧、銀川、烏魯木齊	錦州、

(出所) 国家統計局 HP「2018年10月份70個大中城市商品住宅銷售價格變動情況」より作成

する^{iv)}。

そして表1は国家統計局が発表している70都市の直近3年の住宅価格の変化を示している。これら70都市は2015年と比べて価格が下落している都市はない。北京、上海、広州、深圳という代表的な都市について規模の大きい都市では大幅に住宅価格が上昇している。3年で20%以上上昇している都市がほとんどである。物価の上昇と比べても大きい。

では住宅価格の上昇は一般的に言われているように投機需要が大きく関係しているの

表2 購入制限を中心とした主な住宅政策と金融政策

2005年3月「住宅価格を適切に安定させることに関する通知」
2006年5月「住宅供給構造を調整し、住宅価格を安定化させるための意見に関する通知」
2007年利上げ6回
2008年 世界金融危機による不景気より金融緩和政策
2008年12月「不動産市場の健全な発展を促すことに関する若干の意見」（通称131号文件）これにて買い替え要件の緩和を行った。
2010年4月「一部の都市で発生している住宅価格の急速な上昇を断固として封じ込めることに関する通知」（通称10号文件）
2010年6月「個人向け商業性住宅ローンを利用して2軒目の住宅を購入できる基準を規範化することに関する通知」
2011年1月 上海市、重慶市で「房産税」の試験的導入
2011年 「不動産市場の調整に関わる問題の処理を一層進めることに関する通知」 この通知で地方政府が不動産市場の安定的な成長に責任を負う必要があることを強調
2013年2月 「引き続き不動産市場調整を実施することに関する通知」
2014年は住宅価格が下落した都市が多かったため（特に9月以降）、抑制政策はとられなかった
2015年 引き続き購入制限の緩和、金融緩和が行われた

ろうか。価格上昇の要因についてそれが投機的なものなのか実需用によるものなのか判断は難しい。ただ、ここに挙げられた都市の多くは人口が集中しており、有用な土地の確保も年々難しくなっている。不動産開発を行う企業にとっては人口が集中する地域で有用な土地の確保がそのビジネスの成否の鍵を握っていると言っても過言ではない。

1998年の国務院の通知以降、住宅政策は需要側のサポートとして住宅公積金制度が主題に挙げられたが、その他の住宅政策は価格上昇対策に終始することとなった（表2）。価格上昇を抑制する政策とは具体的には購入制限と金融面での措置を指す。購入制限は購入者にとって住宅の購入が初めてでない場合、銀行ローンを借りるのが難しくなる。具体的には頭金として準備する資金の割合が上がる、通常金利に付加される部分がある、等である。金融市場全体に影響を及ぼす金利の調整は2015年10月以降行われておらず、金融機関の預金準備率の調整も2015年以前ほど頻繁に行われているわけではない。よって購入者個別に対する措置が多い。表2よりわかるようにこれら数々の政策が出され、都市単位でも政策が出されたが、全国的な政策の後追いに過ぎず、価格の高騰は抑制することができなかった。

おわりに

全国的には住宅政策の重点は住宅公積金制度に関するもの、そして住宅購入制限に集約するようになり、供給体制の改革は1998年までに終了したと捉えることができる。住宅公積金制度は個人の住宅購入を支援するための強制貯蓄制度であるが、住宅価格が高騰している都

市では住宅購入の助けにならず、形骸化している面もある。公的な住宅金融制度である住宅公積金制度の存在感は薄いと云わざるを得ない。

住宅価格が高騰する中で実用的な住宅金融の存在が不可欠である。これまで提供されてきた住宅金融は主に銀行による個人向け住宅ローンである。価格の高騰が激しい中で一部の都市では銀行ローンによる需要サポートも限界がある。個人向け住宅ローンの銀行別の貸出残高では国有四大銀行に集中した硬直的な状況である。経済成長を達成したにも関わらず住宅金融は円滑に作用しているとは言い難い。もう一点、急激な住宅市場化により公的な対応が不十分な点がある。低所得者向け住宅政策である。制度としては「廉価房」制度、低家賃住宅が存在するが、供給される数が圧倒的に少ない。また地方政府の自助努力によるところが多いため、地域格差も存在する。福祉住宅の供給が少ないということはセーフティネットの欠如である。自助努力型の住宅市場が前提となっている以上、中低所得者層を対象とした福祉住宅政策は一定の水準で必要である。

董昕によると中国の住宅保障体系は大きく3つに期間をわけることができる。1949年から1998年までの公有住宅を主体とした都市住宅保障の段階、1998年から2007年までの経済適応住宅を中心とした段階、2007年以降の廉価住宅、危険家屋改造を重点とした段階である。つまり、1998年までは都市住民全戸対象の住宅制度改革のもと、住環境の改善が図られていた。しかし、1998年以降、福祉住宅に目配りはなされながらも、福祉住宅の対象者もより所得の低いものとなり、範囲が狭くなっている。一定の目的をもって実施されてきた住宅政策であるが、場当たりの面もある。住宅市場において何を解決すべきなのか、包括的に考察する必要がある。本研究の今後の課題としては、現存する問題の関連に留意し、さらに地方レベルでの政策がどのように行われているのかも着目し、より明確に住宅問題の所在を理解することにあるだろう。

参考文献

- 小島麗逸 (1989) 「2 中国 福祉的低家賃から高家賃と持家制へ」堀井健三・大岩川嫩編『「すまい」と「くらし」—第三世界の住居問題—』アジア経済研究所
- 中岡深雪 (2007) 「中国における住宅制度改革の展開と住宅の市場化—上海の住宅市場を事例に」、大阪市立大学大学院経済学研究科博士論文
- 中岡深雪 (2010) 「第7章 住宅・不動産」佐々木信彰編『構造転換期の中国経済』、世界思想社
- 中岡深雪 (2011) 「中国における住宅金融の機能と発展の方向」『ロシア・ユーラシアの経済と社会』2011年12月号
- 董昕 (2015) 「中国城鎮住房保障体系的建設与発展」『中国城市发展報告 No.8』、社会科学文献出版社、2015

年

李建建『中国城市土地市場結構研究』、経済化学出版社、

劉偉 楊傑「第十一章 住房市場監管」主編 猗鵬飛『中国住房發展報告（2015-2016）』、pp.232-250

汪利娜著『中国城市土地產權制度研究』、社会科学文献出版社、2006年

謝海生猗鵬飛「第十五章 住房市場監管」主編 猗鵬飛『中国住房發展報告（2009-2010）』、pp.430-448

庄穆 張德忠 姜万榮著『房地產制度』、北京經濟学院出版社、1993年

Zhang,X.Q. (1998) *Privatisation : A Study of Housing Policy Urban China*, NOVA Science Publishers INC,

本稿は本研究は北海道大学スラブ・ユーラシア研究センターの「スラブ・ユーラシア地域（旧ソ連・東欧）を中心とした総合的研究」に関わる「プロジェクト型」の共同研究「ロシア・中国市場移行国の住宅市場・住宅政策の特殊性に関する研究：ロ中およびロ中と先進諸国比較（研究代表者：道上真有）」より助成を受けている。

注

- i) 中岡深雪（2011） pp.28-31
- ii) 各地の住宅公積金には例外もあり、大連市の住宅公積金制度は貸付の制限も少なく、加入者の要望を満たしている数少ない例とのことである（2016年3月のヒアリングによる）。
- iii) 中国の不動産業は土地の開発、再開発、動産の経営、建物の開発と経営、不動産の仲介コンサルティングサービス、物件の管理、不動産金融や研究をその業務範囲としている。中国の不動産業は土地を流通させることを主な業務とする日本の不動産業とは異なり、土地の上に建設する住宅を販売することが主目的である。中国は都市部の土地はすべて国有、農村部の土地は集団所有とされており、個人が住宅を購入しても土地の所有権は持てない。そのため、土地を流通させることより、開発による収入のほうがはるかに多い。中岡深雪（2010） p.163
- iv) 都市の規模により一線都市、二線都市、三線都市の呼称が用いられている。特に北京、上海、広州、深圳は別格で、その他瀋陽、大連、天津、青島、済南、無錫、南京、杭州、福州、厦門、長沙、武漢、重慶、成都、西安が新一線都市と認定されている。これらは経済雑誌の『第一財經週刊』が2013年末に経済、政治、学術資源などの指標から検討し、新一線都市が発表したものである。