

中国都市住宅政策金融の展開とその成果

余 勁

はじめに

中国における市場経済への移行は迂余曲折を経たが、都市の住宅制度改革も同様の道を歩んだ。住宅投資主体としての政府が財政資金によって都市住宅を建設し、単位¹⁾を通じて分配するという改革・開放以前の中国社会主义計画経済の住宅制度は、1979年以降行われた住宅建設決定権の下放の結果、単位が蓄積・留保した資金によって住宅を建設し、構成員に分配する制度に変化していった²⁾。その成果として、1980年代の住宅建設投資は急速に拡大し、都市住民1人当たりの住宅面積も大幅に増大した(表1)。しかし、単位を構成する個人との関係では、住宅取得資金が賃金に含まれず、単位によって事前に徴収され、個人は低家賃で住宅を利用するという社会主义計画経済体制下で形成された住宅資金循環構造は継続していた。他方、中国経済の市場経済移行を深化するためには、住宅の商品化を目標とする住宅制度改革をさらに推進する必要があった。このために、1980年代後半以降、住宅貯蓄銀行の創設、個人住宅積立金制度や、住宅建設債券の発行など、住宅金融制度の導入が地域を選別しながら進められていった。その特徴は、商業金融とは区別された

¹⁾ 住宅金融において、単位とは、1999年3月17日国务院第15回常务会议が承認した「個人積立金管理条例」(「住房個人積立金管理条例」, 1999年4月3日付け中華人民共和国国务院令, 『中華人民共和国国务院公報』1999年10号, pp.534-541)によれば、国家行政機関(共産党組織を含む)、国有企业、都市の集体制企業、私営企業、外資企業、事業単位等と定義されている。この規定は、都市の全ての労働者・職員を包摂しており、単位の範囲を拡大している。その背景には、本論文で叙述しているように、2000年における、積立金への加入率(積立金の加入者と都市労働者・職員の比率)が4割未満という状況が存在していた。同条例は、「積立金」制度を都市住民全体に普及させるために単位の範囲を拡大したが、本論文では1990年代の現実にしたがって、「公有制原則、戸籍制度、社会保障制度、行政等級制度、単位構成員の低賃金と高福祉制度等の集合によって構築された制度の束であり、政府の末端組織としての役割」を果たす、「政治・経済・社会の機能を三位一体的に持つ都市の基礎組織」(楊曉民・周翼虎, 1999, p.3, pp.37-39)という単位の定義を用いている。

²⁾ 例えば、単位の自己資金による新築公有住宅投資が住宅投資総額に占める比率は1980年に48.8%、1981年には60.8%に達している(中国百科年鑑, 1982, p.634)。また、政府の財政資金による新築住宅投資が住宅投資総額に占める比率は1979年の90%以上から、1988年の22%へ激減している(World Bank, 1992, 英語版 p.9, 中国語版 p.17)。

住宅政策金融の展開であった。本稿は、市場経済システムへの本格的移行が進んだ 1990 年代に展開された住宅政策金融の内容とその成果について検討する。

表 1 中国都市住宅概況 (1979 年～2000 年)

項目 年	人口		住宅投資		住宅面積				
	A 都市人口 (万人)	B 総人口 比(%)	C 住宅 投資 (億元)	D C/GNP (%)	E 一人当たり平均面積 (㎡/人)			F 住宅の 総建築面積 (万㎡)**	G 新築 総建築面積 (万㎡)
					Ea 都市 居住面積	城市			
					Eb 居住 面積	Ec 建築 面積			
1979	18,495	19.0	79	2.0	4.4	3.7	n.a	150,236	6,475
1985	25,094	23.7	315	3.5	6.7	5.2	10.0	323,327	18,790
1988	28,661	25.8	579	3.9	8.8	6.3	13.0	520,448	23,950
1989	29,540	26.4	531	3.1	9.2*	6.6	13.5	555,889	19,708
1990	30,195	26.4	498	2.7	9.6	6.7	13.7	601,704	17,318
1991	31,203	26.9	641	2.9	10.0	6.9	14.2	642,149	19,240
1992	32,175	27.5	1,014	3.8	10.4	7.1	14.8	697,518	24,003
1993	33,173	28.0	1,904	5.5	10.6	7.5	15.2	712,645	30,832
1994	34,169	28.5	2,704	5.8	11.0	7.8	15.7	756,537	35,676
1995	35,174	29.0	3,278	5.7	11.4	8.1	16.3	806,918	37,489
1996	37,304	30.5	3,326	5.8	11.8	8.5	17.0	880,374	39,450
1997	39,449	31.9	3,320	4.5	11.9	8.8	17.8	944,555	40,550
1998	41,608	33.4	4,311	5.6	12.4	9.3	18.7	1,037,426	47,617
1999	43,748	34.7	5,051	6.3	13.0	9.8	19.4	1,125,841	55,869
2000	45,906	36.2	5,435	6.2	n.a	10.3	20.3	n.a	54,860

出所：『中国固定資産投資統計数典(1950~2000)』、『中国統計年鑑』と『中国統計摘要』の(各年版)により作成。

注：*1989年と1991年の都市一人当たり平均居住面積のデータが得られなかったため、1988年と1990年と1999年の中間値(9.2㎡/人,10.0㎡/人)をそれぞれの都市一人当たり平均居住面積とする。

**都市住宅の総建築面積(F)は都市人口(A)×都市一人当たり平均居住面積(Ea)×{同年都市の一人当たり平均建築面積(Ec)/一人当たり平均居住面積(Eb)}によって計算する。

世界銀行の一報告(World Bank, 1992, pp.115-130)は、改革・開放政策にともなう経済発展と深刻な住宅不足問題の継続を背景にして 1991 年に上海市が導入した個人積立金や住宅建設債券などの強制貯蓄制度を取り上げ、それらがシンガポールの個人積立金のような市場金融原則を遵守する制度とは異なり、市場より低い金利が設定された、没収的な強制貯蓄であると批判している。こうした世銀の観点に近い研究が多く存在する(楊魯・王育琨, 1992, pp.227-255, 汪利娜, 2002, pp.35-39)。他方、政策金融の発展が制限されているなどの問題認識に基づいて、個人積立金を社会保障制度の一環として位置付け、ドイツの住宅貯蓄制度を導入すべきだとする見解がある(「完善中国住房融資体制」課題組, 1997, pp.453-455)。また、実態調査をもとにして住宅政策金融の中核を個人積立金制度としながら、その制度運用に問題が多いことを指摘し、組織を現在の地域分散型から中央統合型の制度に改革し、日本の住宅金融公庫のような「中国中央住宅銀行(仮)」を設立するという提言もなされている(国際協力事業団・人民銀行・中国建設部, 2002, pp.4-13, 村本, 2002, pp.167-186)。これらの研究は、中国の住宅改革において、新しい住宅金融制度の導入が不可欠という認識については基本的に一致しているものの、どのような制度を導入するのかについては見解が分かれている。しかし、住宅金融等の実態を検討しないままに、他国の制度の性急な導

入を論じることについては疑問を抱かざるを得ない。1990年代、中国においては住宅政策金融が新たな展開を見せており、その内容や構成、えられた成果を明らかにしたい。

・1990年代初期までの住宅金融と政策金融の展開

1990年代初期までの住宅金融の問題点を検討し、1990年代以降の住宅政策金融の展開を明らかにする。

1) 1990年代初期までの住宅金融

中国の都市住宅制度改革は、住宅建設に関する権限の地方や単位への委譲、個人住宅建設の容認などから始まったが、住宅問題の改善と制度改革における住宅金融の重要性が高まっていった。1987年、中国最初の住宅専門金融機関（住宅貯蓄銀行）が煙台、蚌埠の2都市で設立された³⁾。さらに、1988年2月の國務院通知「全国都市の住宅制度改革を期間・回数を分けて実行する方法について」(『中華人民共和国國務院公報』1988年第6号, pp.179-186)では、住宅貯蓄銀行の試行と並行して、他都市においても地方政府の委託を受けて独立採算、自主経営、独自納税、損益自己負担の原則で、住宅金融に関する業務を担う組織として国有銀行に不動産貸付部（「房地產貸付部」）を設立し、住宅制度改革を促進するという方針が決定された。同通知は、都市において国家と単位が住宅投資と現有住宅の維持管理のために毎年約300億元の資金を投入し、単位毎に分散的に使用している状態を改め、資金を各段階の財政機関の査定下に集約し、合理・固定・規範的な三級（三つのレベルの）住宅基金を設立し、現有の資金を住宅改革の資金に転換するというものである。三級住宅基金の内訳は以下の通りである。地方（城市・県鎮）政府住宅基金は、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、房地產税、及び政府管理の公有住宅の販売収入を資金源とする。単位住宅基金は、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、大修理基金、単位の公有住宅の販売による資金などが資金源である。個人住宅基金は、個人の住宅券の余剰⁴⁾と、単位が上記以外に個人の住宅消費

³⁾ 「煙台市住宅制度改革試行案」（1987年7月）と「蚌埠市住宅制度改革試行案」（同年11月）を國務院が承認し、煙台、蚌埠の2城市において住宅貯蓄銀行（現在まで住宅専門銀行はこの二つしかない）が設立された（『中華人民共和国國務院公報』1988年第2号, pp.42-55）。なお、煙台、蚌埠の両住宅貯蓄銀行の営業実態は以下の通りである。1992年1月末、煙台住宅貯蓄銀行の預金残高総額2.88億元の内、住宅基金は1.47億元（総額の51%）であり、蚌埠住宅貯蓄銀行の預金残高総額0.74億元の内、住宅基金が0.43億元（同58.6%）であった。資金運用実績は1992年1月末、煙台住宅貯蓄銀行の住宅関連貸付残高1.55億元（貸出総額の41.3%）の内、不動産開発会社への融資が1.37億元（同36.5%）である（中国百科年鑑1991, pp.614-615, 1992, pp.525-526）。

⁴⁾ 公有住宅家賃改革のために、住宅の減価償却、維持、管理、税収、利息を基準に都市ごとに統一の新しい家賃（全国平均1.56元/月・㎡）を設定し、同時に、賃金の一定比率（25%を上限とする）を家賃引き上げ分の補助として個人に支給する。同補助は個人の住宅券である。同住宅券が現金支給ではなく、記帳方式で新しい家賃の増加分の支払いのみ使用可能、未使用分が個人の住宅券の余剰として個人基金に振替える（『全国都市の住宅制度改革を期間・回数を分けて実行する方法について』中

に使っていた資金を原資にする。住宅基金は、住宅の建設と購入にしか使用できないとされ、専門金融機関（国有銀行不動産貸付部と住宅貯蓄銀行）に集められて管理・監督を受け、住宅以外の目的に転用することは禁止された。つまり、1988年の同通知によって中国都市全体の住宅金融を担う組織の創設とともに、三級住宅基金という住宅政策金融の枠組が規定された。

表2 国有銀行不動産貸付部の実態（1991年末、単位：万人、億元、%、社、万㎡）

金融機関	項目	A 機関数	B 従業員数	C 預金残高		D 貸付残高				E 銀行の不動産 開発会社*	
				住宅基 金 Ca	総額	不動産 開発会社	単位	個人	総額	社数	新築商品 住宅面積
建設銀行不 動産貸付部	数値	1,568	1.0	104.3	170.3	88.9	41.5	2.5	132.9	177	115
	割合	58.0	58.8	61.2	83.6	48.4	22.6	1.4	72.3	3.5	2.7
工商銀行不 動産貸付部	数値	1,134	0.7	3.8	33.5	22.3	26.7	1.9	50.9	100	n.a
	割合	42.0	41.2	11.3	16.4	12.1	14.5	1.0	27.7	2.0	n.a
合計	数値	2,702	1.7	108.1	203.8	111.2	68.2	4.4	183.8	277	n.a
	割合	100	100	53.0	100	60.5	37.1	2.4	100	5.5	n.a

出所：『中国金融年鑑』（1992、1993年版）、『中国百科年鑑』（1992年版）、建設銀行不動産貸付部（1992）、『中国固定資産投資統計数典（1950-2000）』より作成。

注：*E欄の銀行不動産開発会社とは、銀行が単独の出資で設立した不動産開発会社、割合が都市全体総額の比率である。

以上のようにして誕生した住宅専門金融機関の営業実態を2つの国有銀行不動産貸付部の数値（表2）を用いて検討する。なお、1991年時点で同部の設立許可を得ていたのは、建設、工商の両行のみであった。前述の1988年2月国務院通知は、約300億元の住宅関連資金を三級住宅基金として住宅専門金融機関に集約することを定めているが、両不動産貸付部の住宅基金（表2Ca欄）はその約三分の一の108億元である。仮に2つの住宅貯蓄銀行の住宅基金残高（1992年1月末、前掲注3参照）を加えても、約110億元であり、住宅資金吸収において住宅専門金融機関の役割が拡大しているものの、1988年の通知が要求する水準には大きく及んでいないことがわかる。さらに、住宅専門金融機関に集約された住宅資金が政策の意図である個人住宅貸付ではなく、不動産開発会社に重点的に運用されたことを表2は示している。その理由として、住宅専門金融機関が商業金融原則に基づく運営を行っていたことが考えられる。建設銀行の場合、1990年3月時点の固定資産投資貸付（期間1年）の利率は10.08%であり（中国統計年鑑1992、p.663）、個人への住宅貸付利率より2.88%高かった。期間5年の固定資産投資貸付利率14.4%、期間10年の同貸付利率19.2%も、対個人貸付と比べてそれぞれ4.3%、5.56%上回っていた。こうした状況の下で、住宅専門金融機関は市場原則に従い、個人貸付ではなく、高い利得を得られる不動産開発会社への融資を積極的に行っている。1987年以後の住宅制度改革により、住宅基金として従来の都市住宅用資金が特定化され、新しく設立された住宅専門金融機関の資金源とされた。しかし、住宅用資金の一部しか住宅専門金融機関に集められていないだけでなく、資金が

『華人民共和国国務院公報』1988年第6号、pp.179-184）。

商業金融原則によって運用されたため、不動産開発会社に資金が提供され、住宅改革と個人の住宅建設・取得のための資金供給という政策目的は達成されなかった。ただし、三級基金という住宅政策金融の政策的枠組みが確立されたことは、1990年代半ば以降の住宅政策金融の本格的な展開のための基礎となった。

2) 住宅における政策金融と商業金融の分離

表3 中国都市における住宅の政策金融と商業金融の比較

	政策金融	商業金融
業務範囲	政府、軍隊、石炭や石油部門の委託で住宅金融業務を経営する。	商業銀行が自主的に不動産開発企業への貸付と個人への住宅融資を行う。
資金源	地方住宅基金、単位住宅基金、個人積立金、地方政府が発行した住宅債券と国際金融機関からの住宅融資。	一般各種預金。
貸付対象	住宅改革を実施した単位と個人、経済適用住宅への融資、委託人の同意を得た国家債券購入。	商業銀行が制定した貸付条件を満たしたすべての者。
預金とその金利	預金準備金の義務を免除、法定半年定期預金の金利。	預金準備金の義務があり、各種法定金利。
貸付金利	単位の場合は、預金金利に、貸付期間3年以内+1.8%、5年以内+2.16%。 個人の場合は、5年以内+1.8%、5~10年+2.34%、10~15年+2.88%。	単位と不動産開発企業への貸付は3年以内に限定し、固定資産貸付の法定金利を適用する。個人への住宅融資は、5年以内と3年期固定資産貸付の法定金利、5~10年期以内と5年期固定資産貸付の法定金利。
預金と貸付の比率	1:0.8を原則とする。	規定なし。
資金運用・貸付実行機関	住宅資金（積立金）管理センターが政府の管理下で運用し、具体的な業務を城市（建設銀行、工商銀行）、県鎮（農業銀行）の不動産貸付部、煙台市と蚌埠市の住宅貯蓄銀行に委託する。	全ての商業銀行。

出所：中国人民銀行「住宅政策金融業務を管理する暫行規定」（1994年12月12日施行）と「商業銀行の住宅貸付を管理する暫行規定」（1995年7月31日施行）、『中国房地產年鑑』1996年版より作成。

上述のような住宅政策金融の問題を克服するための新たな契機は、1991年の上海市における個人住宅積立金と住宅建設債券の導入（次章冒頭で詳述）であったが、住宅政策金融の全国展開を一層加速させたのは、住宅における政策金融と商業金融の分離である。1993年12月国務院「金融体制改革に関する決定」（『中華人民共和國國務院公報』1993年第31号、pp.1488-1497）は、国務院の指導の下で、中国人民銀行が独立に貨幣政策を施行するマクロ調節体制を建立し、政策金融と商業金融を分離するとした。その具体的措置として、1994年に、人民銀行の中央銀行業務への特化とともに、三つの政策金融機関が設立された。また、1994年7月国務院「都市住宅制度改革の深化に関する決定」（中国房地產年鑑1996、pp.661-4）は、政策金融と商業金融が併存する住宅金融体制を構築し、そのために個人積立金制度を全国的に普及するとした。この二つの決定を受けて、同年12月12日に人民銀行「住宅政策金融業務を管理する暫行規定」（同、pp.611-612）、翌年7月31日に同「商業銀行の住宅貸付を管理する暫行規定」（同、pp.610-611）が公布・施行され、政策金融と商業金融の区分が表3のように明確にされるとともに、両者が分離された（資金勘定の分離および、独自の管理組織の設立）。住宅金融独自の政策銀行は設立されなかったが、全国統一の規定

- 削除：、
- 削除：いて
- 削除：が
- 削除：され
- 削除：住宅政策金融が成功する新たな契機となり、
- 削除：が
- 削除：に
- 削除：し始めたが、それを
- 削除：の
- 削除：が実行
- 削除：、共存する制度を確立するための政策が講じられた。

に基づき住宅政策金融資金を管理するセンターが各地に設立された。なお、実際の窓口業務は日本の住宅金融公庫と同様に、建設銀行など指定金融機関に委託されている。

1994年以降の住宅政策金融の新たな展開の特徴は、まず第1に、貸付金利に見られる(中国統計年鑑1997, pp.625-626, 同2002, p.295)。1993年7月11日から1996年4月30日までの期間、単位に対する3年以内の貸付金利の場合、政策金利が10.8%であり、同条件での商業金融金利を1.44%下回っていた。また、個人に対する期間5~10年の貸付の場合、政策金融と商業金融の金利差は2.7%であった。政策金融の低金利と非営利性を示している。

第2に1995年、人民銀行は1994年に規定した金融機関以外への政策金融の委託を禁止し、指定外金融機関が政策金融を行っている場合は、1995年9月までに指定金融機関に移譲することとした(中国金融年鑑1996, pp.41-42)。また、同年8月の人民銀行「房地產金融業務の若干問題を整理に関する通知」(中国房地產市場年鑑1996, p.69)は、指定金融機関の不動産貸付部を整理し、政策金融と商業金融の分離を図った。同通知を受け不動産貸付部の数は、1996年に、建設銀行が2,928から641に、工商銀行が2,154から494(中国房地產市場年鑑1997, pp.81-82)と大幅に減少している。

第3に、政策金融を担う組織である住宅委員会と資金管理センターが設立され、非営利原則に基づき運営された。住宅資金(積立金)管理センターは、中央政府(建設部・財政部・中国人民銀行)の共同指導および、地方政府と住宅委員会(或いは住宅制度改革弁公室)の管理の下にあり、具体的な業務については商業銀行に委託する。同センターは、計画作成、決算、使用の審査と資産の増殖と返済に責任を持つ非営利独立採算行政法人(「独立事業単位」)である。住宅委員会は、地方政府、財政、建設行政の責任者、単位の代表から組織され、積立金比率、最高融資額の決定、資金運用計画の審査などを行う(中国房地產市場年鑑1997, p.91)。つまり、住宅委員会は政府の一組織であり、住宅金融に関する政策を制定してその執行を監査し、住宅資金管理センターが住宅政策金融の執行者であり、資金の運用と使途を審査している。

1994年の住宅改革の決定と中央銀行の規定は、住宅政策金融と商業金融を分離し、非営利な経営原則を政策金融に適用するなどの点で、画期的なものである。このような一連の措置を経て、1997年以降、国有商業銀行における代理住宅政策金融⁵⁾の資金は約2倍に増大し、2000年には3,065億元に達している。他方、2000年の貸付残高は1,217億元に達し、1997年より1.45倍となっているものの、増加幅は資金残高を下回っている(表4)。同様の結論が実態調査によっても明らかになっており、1998年6月段階で、全国で政策金融預金の62%が貸付されていない。その理由として、調査が述べているのは、全国2,250の管理センターの大部分が小規模で、資金量が少ない地方都市、県鎮のものであること、さらに、融資上限、世帯収入、積立残高と年数などの制限があり、利用しにくいことである⁶⁾。

⁵⁾ 住宅委員会と資金管理センターが具体的な窓口業務を行わずに、商業銀行に委託すること。

⁶⁾ 政策金融預金の大量放置については、国際協力事業団・中国人民銀行・中国建設部が共同で3年を費やし、中国の住宅金融に関するこれまで最大の調査の結果であり、その信頼性が高いと思われる(国際協力事業団・人民銀行・中国建設部, 2002, pp.14-20, 村本, 2002, pp.175-176)。

加えて、次の2つの事情が存在する。一つは、政策金融の預金に対する貸付の比率が、安全性を確保するために、1:0.8を原則とする規定されていること（前掲、表3）、つまり、預金の8割以下しか貸付できないことである。もう一つは、1998年7月の国務院「都市住宅制度改革を一層深化し住宅建設を加速することに関する通知」（『中華人民共和国国務院公報』1991年17号、pp.1615-1622）が、単位による住宅供給を1998年後半から停止させたことである。政策金融の貸付残高の用途を見ると、単位への貸付が1995年の85.1%から、2000年の28.8%に大きく減少している。

表4 住宅政策金融の資金源と運用状況（1994-2000）（単位：億元、%）

項目 年次	資金残高						貸付残高			
	地方政府 住宅基金	単位住 宅基金	個人積 立金	その 他**	総額	資金/ 貸付	地方政府	単位	個人	総額
1994	n.a	n.a	n.a	n.a	809	1.8	n.a	n.a	n.a	463
1995	n.a	n.a	209 (24.6)	n.a	853	1.4	75 (11.9)	536 (85.1)	19 (3.0)	630
1996	n.a	n.a	217 (16.8)	n.a	1,295	1.9	93 (13.7)	542 (80.1)	42 (6.2)	677
1997	n.a	n.a	n.a	n.a	1,536	1.8	112 (13.4)	622 (74.5)	101 (12.1)	835
1998	114 (5.3)	947 (44.2)	552 (25.8)	530	2,142	2.5	163 (18.6)	493 (56.3)	219 (25.1)	875
1999	123 (4.8)	1,060 (40.8)	749 (28.9)	660	2,592	2.5	262 (25.6)	446 (43.6)	316 (30.8)	1,024
2000	1,018 (33.2)	1,138 (37.1)	895 (29.2)	14	3,065	2.5	325 (26.7)	351 (28.8)	541 (44.5)	1,217

出所：『中国金融年鑑』、『中国経済体制改革年鑑』、『中国房地產市場年鑑』の各年版より作成。

注：* すべてのデータは国有商業銀行代理政策金融の年度末値である。括弧内の数値は資金と貸付総額に占める割合。

** その他は住宅債券、国際金融機関からの融資である。

*** 1997年に人民銀行によって金融統計制度の大幅な調整が行われた。特に、統計項目の細分化とともに各商業銀行不動産貸付部のデータ範囲を拡大したため、同年以降のデータは1996年以前のデータと連続しない（中国金融年鑑1998、p.488）。

住宅政策金融の構成とその成果

1991年以降、住宅政策金融がどのように展開したのかを、各構成項目に沿ってさらに検討し、その成果を明らかにしたい。

1) 住宅政策金融の構成

個人積立金の導入

個人住宅積立金は上海市で最初に導入された。1991年5月1日に施行された「上海市住宅制度改革の実施方案について」（中国経済体制改革年鑑1992、pp.506-507）は、住宅建設資金の循環を改善するために、政府と単位が住宅の生産・交換・分配・消費のすべてに責任を持つ（「統包」）従来の方法を転換し、政府、単位、個人の共同負担の下で住宅資金を集

めるという原則をうち立てた。そのための措置は、個人積立金を新設するとともに、単位から新規住宅分配を受ける者に住宅建設債券(上海市が担保し、個人積立金センターが発行し、年利率 3.6% で 5 年後一括償還)購入を義務づけることによって住宅建設資金を調達する、というものであった。個人積立金は、単位が納入責任者となり、構成員の賃金から一定比率(1991 年の出発時点で 5%、2004 年現在 7%)を天引きすると同時に、単位が同額を拠出して上海市住宅個人積立金管理センターに納付した。上海市の政策金融は、個人積立金を主要な資金源としながら、公有住宅の払い下げ収入、家賃増加分の収入による政府基金、住宅建設債券発行という多様な資金源によって構成されている(中国経済体制改革年鑑 1993, p.355)。

上海市が個人積立金という新しい枠組みを政策金融に導入し、住宅政策金融を確立させたことを受け、1991 年 10 月の国務院住宅制度改革指導小組「都市住宅制度改革の全面的推進に関する通知」(『中華人民共和国国務院公報』1991 年 17 号, pp.1615-1622)は個人積立金を、個人住宅基金を創設する有効な方式として、漸次全国に普及することを定めた。1999 年 4 月に国務院は「住宅個人積立金管理条例」を公布・施行したが、同条例により個人積立金の徴収、管理、決算などが法的に規定された。2000 年 9 月末で、6,777 万人(都市従業者全体の 32% を占める)が加入し、個人積立金残高は 1,669 億元に達している(中国経済体制改革年鑑 2002, p.322)。

単位と地方政府の住宅基金の発展

1991 年の「都市住宅制度改革の全面的推進に関する通知」は、住宅三級基金を確立するために、従来の住宅用基本建設投資(同年の総額 236.18 億元, 中国統計年鑑 1992, p.156)、住宅用修理資金(同年の総額 23.51 億元, 同 pp.162-187)を地方政府の住宅基金とし、従来の単位住宅建設維持用資金を単位住宅基金とした。さらに、1994 年国務院「都市住宅制度改革の深化に関する決定」(中国房地產年鑑 1996, pp.661-664)は、2000 年までに公有住宅の家賃を、原価償却費・利率・税金・管理費・維持費を満たす、共働き世帯平均収入の 15% と定めるとともに、引き上げにともなう収入増加分を住宅の所有者である単位と地方政府の住宅基金とした。また、公有住宅の売却収入についても、政府と単位の所有権の比率に応じて、単位所有住宅の売却収入の 85% を単位住宅基金にし、残りの 15% と地方政府所有住宅の売却収入を地方政府の住宅基金とした⁷⁾。1996 年 7 月国務院住宅制度改革指導小組「公

⁷⁾ 1994 年の同決定によれば、公有住宅の払い下げ並びに売却(新築公有住宅の単位構成員への)価格は以下のように規定されている。一般収入世帯への払い下げ価格(原価価格)は土地の徴収・原有建物の撤去費用(土地取得費用)、住宅建造費用「住宅そのものの建築費用」・居住区内関連施設(上下水道・電気・ガス・道路など)の建設費用・貸付利率・税金・管理費の 7 項目によって構成される。同価格に基づく住宅払い下げは減価償却期間が 50 年とされ、建設後 30 年以上経過している場合でも償却額は 30 年を上限とした。払い下げは地方政府の査定後に実施する。1995 年 5 月国務院「国有住宅の売却の資産管理を強化に関する暫行規定」(『中華人民共和国国務院公報』1995 年第 17 号, pp.861-863)では、公有住宅の中の政府所有住宅について以下のように規定している。機関単位が政府の直接投資で建設或いは購入した住宅、事業単位が政府の投資と融資で建設或いは購入した住宅、企業単位が政府の投資と融資、税引き後の利潤収入で建設或いは購入した住宅を全て政府所有住宅とする。その他の公有住宅が単位所有となる。同規定は、政府が投資した場合は政府所有、単位が構成員のために投資したものは単位の所有と読取れる。

有住宅売却収入の管理を強化する意見」(『中華人民共和国國務院公報』1996年25号, pp.970-971)は、公有住宅の払い下げを促進するために、単位の公有住宅売却収入の15%を政府に上納することを中止し、収入の全てを単位の住宅基金とすることとした。1996年、個人積立金残高がわずかに8億円の増加であったに対して、単位と地方政府の住宅基金組入れ額の増加は434億元に達している(前掲,表4)。公有住宅の払い下げと家賃の引き上げが実施された結果、政策金融の資金額が大きく増大している。

さらに、前述の1998年7月國務院通知は、単位による住宅の実物分配を同年後半以降中止し、公有住宅の払い下げと家賃の引き上げを一層進めることを定めた。単位住宅基金は、1998年が947億元(住宅政策金融預金総額の44.2%)、2000年が1,138億元(同37.1%)であり、引き続き住宅政策金融の最大の供給源となっている。地方政府住宅基金は1998年に114億元(住宅政策金融預金総額の5.3%)であったものが、2000年には1,018億元(同33.2%、前年の8.3倍)に達している。なお、政策金融原資のうちその他の資金とは、住宅債券発行手取金と国際金融機関からの住宅資金借款である。国際金融機関からの借款とは、住宅と社会保障制度改革のための世界銀行からの借入れであった。表4に見られるように、世銀資金供給期間が1999年に終了したこと、また住宅債券が普及しなかったこと、他方、個人積立金、単位と地方政府の住宅基金がこの10年間展開したことなどを背景にして、2000年には同項目の役割は大きく低下している。

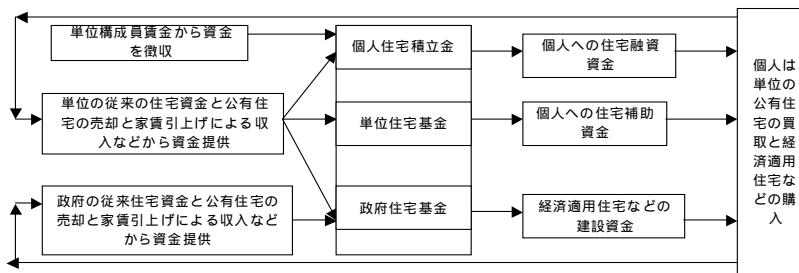
住宅政策金融の多様性

住宅政策金融の資金構成は、地域によって多様であった(中国房地產年鑑1997, pp.97-108, 同2000, p.32, pp.267-278)。北京市では、1996年末の個人積立金残高は18億元、同年の住宅販売収入と住宅家賃上げによる住宅基金組入れ額は16.5億元であった。同市の1998年10月末現在の個人積立金残高は38.26億元、同年10月までの住宅基金組入れ額は26.34億元であった。このように、中国の直轄市では、個人積立金が政策金融の原資として重要な位置を示している。これに対して、地方都市は異なる傾向を示している。1996年末の廈門市の個人積立金残高は2.7億元、同年の単位住宅基金の新規組入れ額は3.1億元、地方住宅基金の新規組入れ額は1.1億元であった。また、17の地方都市より構成されている湖北省では、1996年末の個人積立金残高が15.7億元、住宅基金組入れ額が21.3億元であり、1998年10月末ではそれぞれ、22.6億元、47.7億元であった。中国全体では、1996年末までに公有住宅売却によって形成された住宅基金が869億元であり、同年の政策金融基金総額(前掲,表4)の67%をしめている。地方都市では、単位と地方政府の住宅基金が、個人積立金よりも大きな割合を示していることがわかる。

住宅政策金融の展開により、従来の僅かの個人負担で住宅サービスを受ける体制は、政府、単位、個人の共同負担による住宅供給サービス体制に変革された。その際、単位が同額の資金を提供するとともに、個人への補助を行うことによって、共同負担体制への移行が円滑になっている。住宅サービス提供費用の一部が個人積立金の形で個人に帰属するとともに、単位と個人がそれぞれ一定の比率で長期の住宅貯蓄を形成している。これに対し

て、単位と地方政府の住宅基金は主に、従来単位と政府が負担した住宅資金を基金に転換したという側面が強い。公有住宅の売却と家賃の引き上げによる収入は以前に蓄積された住宅資産を住宅の新規建設などに利用するものである。1994年の住宅改革の決定と中央銀行の規定によって、単位と地方政府の住宅基金は政策金融の柱として制度化された。住宅債券と国際金融機関からの借款は、国家信用の動員による住宅建設資金の形成であるが、個人積立金、単位と地方政府の住宅基金の展開により、その役割が低下している。このような住宅政策金融を媒介とする、政府、単位、個人の共同負担による新しい住宅資金構造は図1のようにまとめられる。

図1 1990年代半ば以降の住宅資金構造



出所； 筆者作成。

2) 住宅政策金融の成果

1990年代初期までの住宅金融には、次のような特徴があった。住宅用資金が不動産貸付部のような金融機関に集められていないこと、集められた資金が住宅以外に流用されていること、個人への融資よりも不動産開発会社への運用に重点を置いていることである。1994年以降の住宅政策並びに、商業金融と政策金融の分離の成果は、以下のように考えられる。1990年代半ば以降に住宅政策金融が大きく発展し、2000年には、政策金融の資金総額が3,065億元に達している（前掲、表4）。つまり、住宅資金を集中し政策金融に転換できている。また、個人への住宅融資は、1990年代半ば以降急速に増大し、2000年には4割以上にも達している。

以上は1990年代初期までの住宅金融との比較したものであるが、その他に以下のような成果もえられた。1994年の「都市住宅制度改革の深化に関する決定」（前掲）は、中低所得者の住宅需要を満たし、社会保障的性質をもつ住宅供給体制を構築するために、地方政府住宅基金とその他の政策金融手段で資金を調達し、経済適用住宅の建設を進めることを決定した。翌年2月国务院の「国家安居工程实施方案に関する通知」（『中華人民共和国国务院公報』1995年3号、pp.70-73頁）は、経済適用住宅のモデルとして大中規模の城市に、1995年から5年間で1.5億㎡の住宅を新築すること、資金は中央と地方の政府が4:6の比率で

負担し、地方政府が負担する6割の資金を政策金融で調達するとした。1994年に793万㎡（中国不動産年鑑1996, p.356）であった経済適用住宅の新築面積は、2000年には5,372万㎡に達し、商品住宅の21%を占める（中国固定資産投資統計数典2002, p.371）に至った。価格も、商品住宅平均よりも38%低かった（中国統計年鑑2002, p.226）。また、個人積立金の貸付を通じた政策金融による個人向けの住宅貸付残高は、1996年末現在で42億元であったが、2000年には541億元に達している（前掲, 表4）。住宅商品化の中で相対的に低価格の商品住宅を供給すること、個人の住宅取得能力を高めることにおいて、住宅政策金融が重要な役割を果たしている。

1994年「都市住宅制度改革の深化に関する決定」では、公有住宅の家賃引き上げと払い下げに対応して個人への補助金を単位と地方政府の住宅基金から支給することも規定されている。現実には以下のような補助がなされている。1998年6月に開かれた全国住宅制度改革会議において、建設部長俞正声は各地の住宅補助を総括して以下のように報告している（中国不動産年鑑2000, pp.21-23）。補助の具体的方式としては、一括補助（勤務年数を25年とし、住宅購入の際、単位から一括支給する）、毎月補助（単位構成員に補助金を毎月支給する）の2方式がある。毎月補助は同年中に広東省と山東省に普及し始めているが、広東省広州市では次のように実施された（同 p.245, pp.445-447）。1998年3月に住宅貨幣化が実施され、行政・技術等級に応じて異なるが、月額補助が一般職員（月233元）から市長（月933元）まで単位の住宅基金を財源として支給された。天津市では一括補助が行われた。1998年から2000年6月までに、天津市では、1.35万人に7.4億元の住宅補助が一括支給され、自己負担の13.6億元と合わせて、81万㎡の住宅が個人によって購入されている。同市ではまた、2000年9月から1,223の独立採算国有単位が33.5万人（同市に職員・労働者の14.3%を占める）に住宅補助を一括支給し始めている。

表5 1999年都市住宅所有と利用状況

所有と利用状況		割合(%)	購入住宅の時期		割合(%)	
個人 所有	自己建設	12.0	1990年以前		4.2	
	購入 住宅	商品住宅	5.4	1991年～1993年		19.0
		払い下げ住宅*	48.4	1994年～1996年		32.5
	合計	65.8	1997年～1999年		44.3	
賃貸 住宅	公有住宅	28.6	購入住宅 平均費用 (万元/戸)	払い下げ住宅の購入	1.7	
	個人所有	3.5		商品住宅の購入	7.3	
その他		2.0	その他(個人所有)の購入		3.3	

出所；国家統計局城市社会経済調査総隊「城鎮居民家庭の抽樣調査**」（中国発展報告2000,p.244）より作成。
注；*払い下げ住宅の原語は「房改房」。住宅制度改革により払い下げられた公有住宅である。
**同調査の対象は全国の都市における17万世帯である。対象地域内の個人所有賃貸住宅に入居している臨時戸籍世帯を含んでいる。
***その他は、都市の個人建設住宅（そのうち農民住宅が大部分を占めている）。

住宅改革の結果、個人住宅が都市住宅総面積に占める割合は、住宅制度改革の始動期である1985年の全国建築物調査段階で25.8%（中国百科年鑑1987, p.528）であったものが、

1999年には65.8%に達している(表5)。その内、払い下げ住宅は調査対象の48.5%を占めている。これは、個人の賃金に住宅資金を含めることによって、公有住宅の払い下げと家賃引き上げなど、住宅改革を実施する前提条件を形成することによって可能になった。

おわりに

改革・開放政策に伴う中国都市住宅制度改革の中で、1980年代後半に住宅金融専門機関並びに三級基金という政策金融の枠組みが創設された。しかし、住宅金融制度改革のために設置された住宅貯蓄銀行と不動産貸付部の1980年代後半から1992年1月までの運営実態を分析した結果、これらの金融機関が市場原則に基づいた商業金融を行い、預金の大部分を住宅以外に融資していること、住宅関連融資も不動産開発会社を中心としており、住宅問題の改善と住宅改革の促進にとって、期待された役割を果たせていなかったことが明らかになった。その結果、1990年代に入って、従来の枠組みを継承した上で、個人積立金の導入、並びに、政策金融と商業金融の分離によって、住宅政策金融の全国的展開がなされた。したがって、市場経済化の新たな段階における住宅金融としては、世銀や多くの研究者が主張したような市場金融原則にもとづく制度ではなく、商業金融と分離された運用原則と管理体制をもつ政策金融制度が構築された。ただし、全国規模の単一の住宅専門政策金融機関は設立されず、政策金融の管理は地域ごとになされることになった。

このように構築された住宅政策金融は、従来からの課題である公有住宅の払い下げや家賃引き上げに必要な資金を提供し、1991年以降の同改革の普及と促進に欠かせない役割を果たしている。つまり、政策金融の展開は、住宅改革用資金の形成と同時に、改革の深化によって、政策金融の拡大・普及を加速するという良性資金循環構造(前掲、図1)を生み出し、1998年には、従来の住宅供給システムの核心であった単位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を可能にしている。また、中国の深刻な都市住宅問題と住民の低所得という状況の下で、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、個人の住宅購買力向上に貢献し、新しい住宅供給体制の柱としての役割を果たしている。本稿はこうした展開とその成果を明らかにし、政府・単位・個人の3者の共同負担という原則に基づく中国独自の新しい住宅資金構造の形成を論じた。政策金融が展開された10年間の推移を見ると、都市人口が41%増加しているにもかかわらず、一人当たり平均居住面積は1991年の10.0㎡から1999年の13.0㎡に増大している(前掲、表1)。

しかし、住宅政策金融の発展において地域間で格差が存在していること、私営企業や外資系企業で個人住宅積立金の普及が緩慢であるなど、政策金融自身に問題が存在すると同時に、不動産バブルの顕在化や空室拡大の傾向など、住宅制度や住宅金融全体の課題もある。さらに、都市における農民からの土地取り上げ、都市スラムの拡大などの住宅問題は

21 世紀に入り、さらに顕著になっている。政策金融も含む、中国の住宅金融と住宅制度の問題点についてのより詳しい検討が今後の課題として残っている。

(よ けい・中国西北農林科技大学)

【参考文献】

< 日本語 >

村本孜 (2002), 「公的住宅金融システムの一考察 中国の住宅個人積立金制度」『成城大学経済研究』2002 年 11 号 pp.167-187.

国際協力事業団・中華人民共和国中国人民銀行・中華人民共和国建設部 (2002), 『中華人民共和国住宅金融制度改革支援調査 最終報告書』株式会社野村総合研究所

余勁 (2002), 「1950 年代中国における「新しい住宅問題」」『立命館経済学』第 51 巻第 1 号, pp.106-127.

< 中国語 >

国家経済体制改革委員会, 『中国経済体制改革年鑑』各年版, 改革出版社

国家統計局, 『中国発展報告』各年版, 統計出版社

国家統計局, 『中国統計摘要』各年版, 統計出版社

国家統計局固定資産投資統計司 (2002), 『中国固定資産投資統計数典 (1950-2000)』統計出版社
建設銀行貸付部 (1992), 「建設銀行房地產金融業務蓬勃発展」(張元端・張躍慶編『中国改革全書』「房地產業改革巻」大連出版社, pp.427-428.

「完善中国住房融資体制」課題組 (1997), 「完善中国住房融資体制」(『中国房地產市場年鑑』1997 年版) pp.453-455.

汪利娜 (2002), 「中国住宅金融發展の制度研究」『城郷建設』第 9 期, pp.37-39.

楊魯・王育琨 (1992), 『住房改革：理論的反思与現實的選択』天津人民出版社

楊曉民・周翼虎 (1999), 『中国单位制度』中国經濟出版社

『中国百科年鑑』編輯部編, 『中国百科年鑑』各年版, 中国大百科全書出版社

『中国房地產市場年鑑』編委会, 『中国房地產市場年鑑』各年版, 中国計画出版社

中華人民共和国國務院弁公庁編, 『中華人民共和国國務院公報』各号, 中華人民共和国國務院弁公庁

< 英語 >

World Bank(1992), China: Implementation Options for Urban Housing Reform, World Bank. (財政部世界銀行業務司訳『中国：城鎮住房改革の問題与方案』中国財政經濟出版社, 1992 年)