

「北京における都市再開発の進展と居住環境の変化」

吉富 拓人¹

横浜国立大学大学院国際開発研究科

takuto@mba.ocn.ne.jp

はじめに

2008年のオリンピック開催を前に、中国の首都・北京は現在、ダイナミックに変化している。交通インフラや緑地の整備、住宅の改築など、街のあちこちで再開発が進められ、近代的な建築物が次々に建設されている。一方で、「胡同」と呼ばれる古い町並みとそこでの生活様式は急速に姿を消しつつあり、強制的な立ち退きや補償問題などをめぐって、住民と開発業者とのトラブルも発生している。また、1978年の「改革・開放」政策以降に実施されてきた住宅制度改革により、政府主導で住宅の「商品化」「持家化」が進められてきており、北京都市住民の居住環境は劇的に変化しつつある。

本報告では、まず80年代以降進められてきた住宅制度改革と都市再開発の概要を紹介し、2000年以降の再開発事業における規模拡大の背景には費用負担を含む開発方式の変更があったことを指摘する。次に、北京都市住民の居住環境の変化について、いくつかのデータを参照しながら検討する。ここでは、居住面積や住宅設備の面での改善が進む一方、「持家化」が急激に進展していることが明らかにされる。最後に、居住環境の変化にともなって発生しているいくつかの問題点を指摘するとともに、歴史的建造物保存の活動を展開している現地NGO（国際文化発展公益基金会）について紹介する。

1. 住宅制度改革の進展と都市再開発の実施状況

1970年代までの居住環境と住宅政策

- ・明代や清代に建造された平屋群と建国以後に建てられた低水準の低層アパート（簡易楼）がほとんどで近代的住宅は少ない。両住宅の特徴は、トイレやシャワールームが室内になく「不便」、大家族あるいは複数家族が雑居し「狭い」、れんが造りで老朽化しているため「危険」。
- ・私有住宅もわずかながら存在したが、一般市民のほとんどは「政府直接管理住宅」（直管公房）と「単位自己管理住宅」（自管公房）という2種類の公有賃貸住宅に住んでいた²。土地の所有権は政府のものであり、住宅建設の自由はなかった。

改革開放以前：都市住民の福利厚生コストを政府や職場が丸抱えする体制は、一般住民の居住環境を改善することができなかった。

¹ 「北京危改研究会」（主査：浜本篤史 [東京都立大学大学院]）の一員として、2003年6月から04年10月にかけて住宅総合研究財団の助成を受け、北京の再開発に伴う住民への影響について調査・研究を行った。報告書（「中国における近代的住居への移行と住民生活の変容 - 北京市崇文区の危旧房改造事業を事例として - 」）は05年3月公刊予定であるが、今回の報告については同財団と研究会メンバーの了承を経ている。ただし、本報告には助成研究の成果も含まれているが、記述内容は研究会を代表するものではなく、その責任はすべて吉富個人が負っている。

² 1986年『第1次全国城鎮家屋調査』によると、北京市における住宅の比率はそれぞれ、私有住宅7.8%、政府直接管理住宅21.4%、単位自己管理住宅70.8%であった。

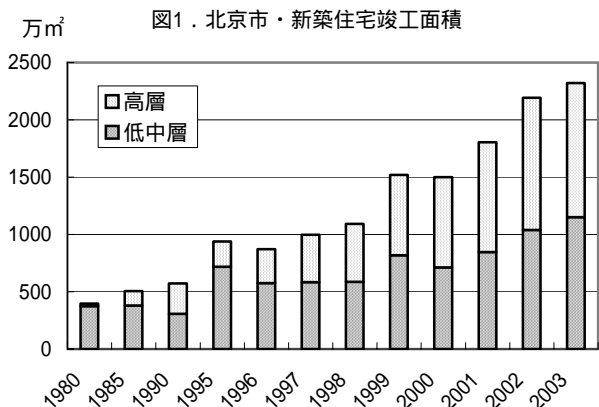
80、90年代：住宅制度改革と「危改事業」の進展

- ・住宅の「商品化」「持家化」を進めるため、公有住宅の払い下げや個人の住宅建設および購入を容認。公有賃貸住宅の家賃³引き上げの試みは失敗。
- ・1990年、老朽化家屋の建替えを目的とした再開発事業である「危改事業」(危旧房改造)の開始。
- ・土地所有権売買の自由化(1992年)、住宅積立金制度の実施(1991年)、住宅ローンの拡充など周辺制度の整備が進み、「危改事業」の規模は急激に拡大した。94年には2万5000世帯以上の住民が立退くなど最初のピークを迎えた⁴(図2)。
- ・90年代後半、住宅の社会保障的な側面が見直され、1995年から全国で「安居プロジェクト」が実施され、中低所得者向けの福利的住宅である「エコノミー住宅」(経済適用房)の供給も開始された。もうひとつの柱は、最低所得者向けの賃貸住宅である「低賃料公共住宅」(廉租房)。広渠門に北京ではじめての「低賃料公共住宅」が建設され2004年2月に入居が始まったが⁵、今後の建設予定はない。
- ・1998年、住宅制度改革の集大成として、職場による住宅の現物支給が廃止された。
- ・住宅改良の目的よりも、開発業者の利益が優先され、開発の利益が見込まれる地域(立ち退き住民が少ない近郊区および大規模商業開発が実施可能な中心地区)から先に事業が実施された。
- ・政府は再開発地域の住民に対し、立ち退きを機に新居を購入することを奨励していたが、実際には当面の費用負担の軽い公有賃貸住宅に住み替える住民が多かった。

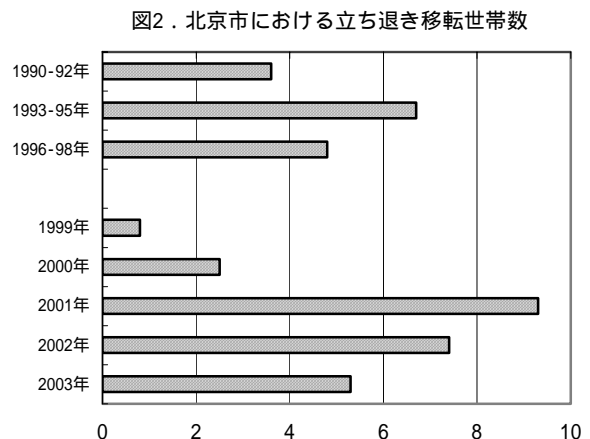
年表：住宅制度改革と北京の再開発事業の経緯

| 年 | 出来事 |
|-------|--|
| 1979年 | ・西安など4都市で住宅販売が認められる |
| 1982年 | ・補助金付きの住宅販売の試み ・公有賃貸住宅の家賃引き上げの試み |
| 1990年 | ・北京で「危改事業」が正式に始動 |
| 1991年 | ・住宅積立金制度の創設 |
| 1992年 | ・『立ち退き管理条例』実施細則 ・土地所有権の譲渡が可能に ・銀行の住宅ローンの拡充 |
| 1995年 | ・「安居プロジェクト」の実施 |
| 1998年 | ・住宅現物支給の廃止 |
| 1999年 | ・中古住宅市場の創設 |
| 2000年 | ・「結合型危改事業」開始 |

80、90年代：住宅の建替えが最も必要とされる地域の開発は後回しにされ、また政府が奨励していた持家化もそれほど進展が見られなかった。



資料) 『北京50年』、『北京統計年鑑』各年版より作成。
注) 98年までは9階以上、99年以降は10階以上が高層に含まれる。



資料) 北京建設委員会の公報資料をもとに作成。(万世帯)

³ 年平均の家賃は10元以下で、生活費支出に占める割合は2%以下であった。

⁴ 事業規模拡大と同時に、戻り入居率の低下、移転の強要、欠陥住宅の発覚などの問題が噴出した。

⁵ 400世帯が入居予定。家賃は平均で100元。

2000年以降、「結合型危改事業」の実施

- ・2000年3月、「北京市都市危改事業を促進する実施弁法（試行）」が制定され、「住宅制度改革結合型危改事業」（以下、「結合型危改事業」とする）という新たな開発方式が実施されることになった。
- ・「結合型危改事業」の特徴：これまで開発業者が負担していた立ち退きにかかる費用を、「住民」「職場」「政府」の三者も負担する、立ち退き住民は、戻り入居を選択し優遇価格で新居を購入するか、補償金受領後に地区外移転住宅を購入するかを選ぶ。いずれにしても、新居を購入することが原則となった。
- ・「結合型危改事業」の実施により、北京の再開発事業は2度目のピークを迎えた。これまで利益が出にくいと敬遠されてきた平屋密集地域でも事業が実施されるようになり、貧困世帯が多いといわれる市街南部の宣武区や崇文区に開発の重点が移った。
- ・直接影響を受けた立ち退き世帯数についてみると、2001年から03年までの3年間の合計は約22万世帯に達し、90年から00年までの11年間の合計を上回った（図2）。

2000年以降：開発業者の負担を減らすことで平屋密集地域の再開発事業が急速に進展し、住民の負担増と引き換えに、持家化が急激に進んだ。

2. 居住環境の変化

住宅種類の変化

- ・2000年前後で公有賃貸住宅は急減する一方で、持家比率が急上昇し、04年には7割が持家に（図3）。
- ・ただし、立ち退きにより移転した多くの住民は土地所有権が部分的に制限された住宅⁶を購入しており、純粋な商品住宅の所有者はそれほど多くない⁷。
- ・以上は、北京の都市戸籍保有者に関するデータであるが、北京人口の四分の一を占める農村戸籍の出稼ぎ労働者の住宅事情はまったく異なる⁸。彼らは低家賃の公有住宅や「エコノミー住宅」には入居できないため借家に住むことが多く、他には職場が提供する住宅や建築現場などに建てられたプレハブ小屋などで生活している（図4）。

図3. 北京市都市部世帯の住宅種類

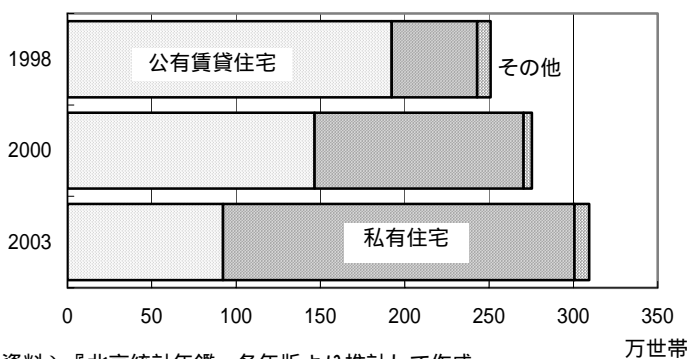
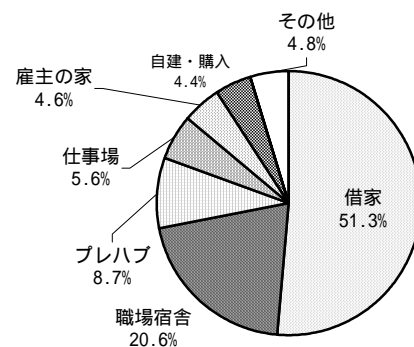


図4. 北京市：外来人口の住宅形態（2003年）



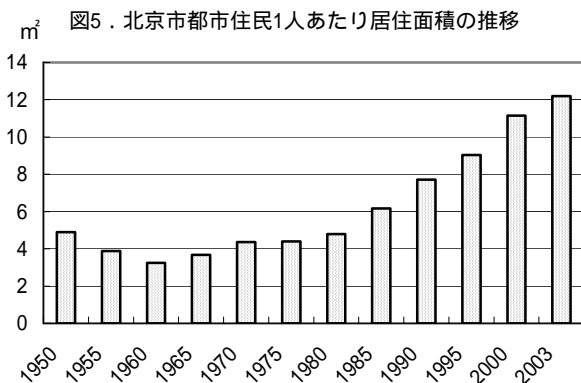
⁶ 購入してすぐに売却することはできず、売却する際も土地譲渡金を納入しなければならない。

⁷ 商品住宅に居住する世帯数は全体の0.4%にすぎない。

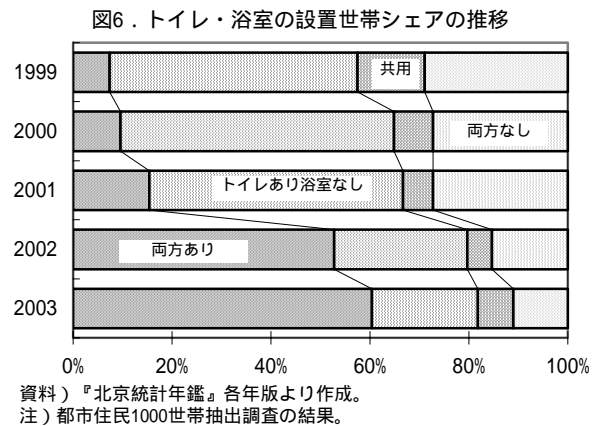
⁸ 『北京市統計年鑑』2004年版によると、2003年北京市の常住人口は約1456万人で、そのうち北京市の戸籍を持たない外来人は約410万人であった。

居住面積と設備の変化

- ・ 建国以来 30 年間改善されなかった居住面積は、80 年代以降、順調に拡大している⁹ (図 5)
- ・ 2000 年の市街四区における世帯あたり部屋数をみると、1 部屋が 38%、2 部屋が 43% で、3 部屋以上の住宅に住んでいる世帯は 2 割にも満たず、依然として厳しい居住環境で生活している世帯が多い。
- ・ 住宅設備について、トイレとバスルームが両方そろっている世帯は、1999 年の 7% から 03 年には 60% に増加した。水道や暖房設備に関しても普及が進んでいる (図 6)



資料) 『北京50年』、 『北京統計年鑑』 各年版より作成。



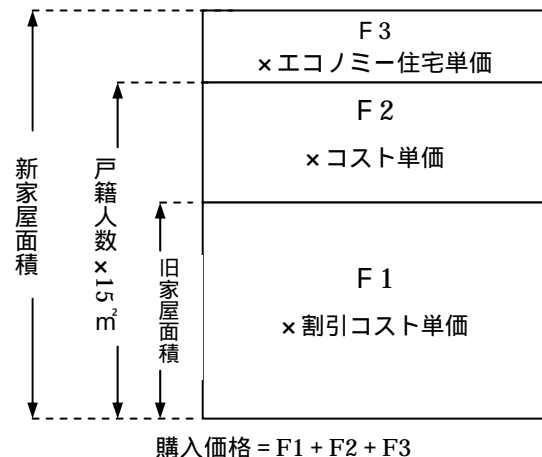
資料) 『北京統計年鑑』 各年版より作成。
注) 都市住民1000世帯抽出調査の結果。

3. 再開発によって引き起こされた問題

戻り入居における負担増¹¹

- ・ 2000 年以降、公共賃貸区住宅の住民が戻り入居を希望する場合、補償金は支払われず¹²、住民自ら資金を用意して新居を購入しなければならない。購入価格に影響を及ぼす要素は、新旧家屋の面積、戸籍人数、夫婦の勤続年数。また、仮住まいにかかる費用も基本的に自己負担となる。
- ・ 例えば 25 m²の家に住んでいた 3 人家族が 50 m²の戻り入居住宅を購入したとすると、購入価格は 7~9 万元 (約 98~126 万円) になり、商品住宅として同じ住宅を購入する場合の四分の一から五分の一ほどの価格であるが、年間の可処分所得が 1 万元以下の低所得者層にとってハードルはかなり高い¹³。

図 7 . 新居購入価格の計算方法¹⁰



資料) 計算式をもとに作成。

⁹ 東京の 98 年における居住面積は 15.5 m²。

¹⁰ 2004 年時点で、コスト単価は 1560 元 / m²、エコノミー住宅単価は崇文区の事業例では 4650 元 / m²。

¹¹ 補償制度のより詳細な規定については、吉富「北京の都市再開発事業における立ち退き補償制度」『横浜国際社会科学研究』9(3), 2004 年 9 月を参照のこと。

¹² 期限内移転奨励金として 1 万元 (約 14 万円) ほどが支給されるケースが多い。

¹³ 『北京統計年鑑』2003 年版によると、2002 年北京市都市住民の平均可処分所得は 1 万 2500 元 (約 17 万 5000 円)。

地区外移転の場合

- ・ 金銭補償を受け取り、その資金をもとに新居を購入する。補償額の計算式は、

$$\text{補償額} = \text{エコノミー住宅単価} \times \text{旧家屋建築面積} \times (1 + \text{補償係数})$$
- ・ 補償係数は0~0.7の数値で、旧家屋と同等以上の面積の「エコノミー住宅」を購入できる金額である。
- ・ 「エコノミー住宅」は市街中心部から離れた場所に建設されるため、生活利便性の低下は必然である。

「勝ち組」と「負け組」の二極化

- ・ 所得階層別（5分位）の家計状況を試みると、可処分所得については最低所得層と最高所得層の差が約4倍であるのに対し、貯蓄量の差は12倍に拡大する。また低所得者層はローンを組むことができないため、住宅購入能力の格差はさらに拡大する。
- ・ 高所得者は、戻り入居住宅を購入することができ、市街中心部での生活を続けることができるうえ、大家になって家賃収入を稼ぐこともできる。低所得者は、戻り入居住宅の購入資金を用意できず、郊外に移転せざるをえない。通勤・通学・通院などに関して利便性が低下する（郊外の新興住宅地区では、病院や学校などの公共施設が整わないままに住民の入居が開始されるところも多い）だけでなく、資産価値という点でも経済格差の拡大が懸念される。

立ち退きに抗議する人々

- ・ 90年代後半から開発推進側と住民の軋轢は表面化し、大規模な集団訴訟も起こっている。
- ・ 立ち退きの期限が過ぎたにもかかわらず住民が移転せず、事業が進まなくなったケースもみられる。たとえば、崇文区東花市のケースでは、2003年4月に約3000世帯が立ち退きの対象となったが、期限から1年以上経過した04年7月の時点でも200世帯ほどが立ち退かず生活を続けている。
- ・ 話を聞いた住民の中には、屋根を壊されたり毒蛇を投げ入れられるなどの嫌がらせを受けたという人もいた。2003年9月には強制立ち退きに抗議するために住民が焼身自殺をはかった。立ち退きへの不満を政府に対する投書や直訴の形で表す住民も多い。

その他の問題

- 1) 戻り入居の部屋割りに関する不正：「危改弁公室」にうまく取り入った住民がよい部屋を確保する。
- 2) 私有家屋保有者に対する補償：家屋所有権があいまいになっていて紛争化するケースも多く、また、法規通りに適切に処理されていないケースもみられる。
- 3) 高齢者問題：高齢者がエレベータのない中層マンションの5階、6階に住まなければならないケース。また、お互いの家を気軽に訪問しあう「串門^{チュアンメン}」という習慣がなくなり、近隣との交流が減る可能性。

4. 歴史的建造物の保存とNGOの活動

歴史的建造物保護

- ・ 政府は、90年代初めに胡同や寺院などを含む25カ所を「北京25カ所歴史文化保護区」¹⁴として指定したが、保護政策の具体的な規定がなかったこともあり、国子監や牛街などのように保護区であるにもか

¹⁴ 総面積は23平方キロメートルで、旧城区の37%の面積を占める。

かわらず開発が実施されてしまった地域もある。

- ・ 2004 年 10 月、「北京市『中華人民共和国文物保護法』を実施する弁法」が施行され、指定文化財に許可なく手を加えるなどした場合には 5 万～50 万元の罰金が科せられることなどが規定された。
- ・ 保護地区の四合院は、人口の過密化が進み雑院化しているケースが多く、このような家屋をどのように改築し保護していくか難しい問題となっている。
- ・ 希少になった四合院は、投機目的の外国人投資家や改造してレストランとして利用しようとする経営者などの間で注目を集めており高値で取引され始めている。

国際文化発展公益基金会

- ・ 1993 年よりチベットのラサで歴史的建造物の保護活動を開始。96 年にドイツで NGO グループとして承認され、チベット文化遺産基金会が設立される。
- ・ 主な活動内容は、歴史都市の研究、歴史的建造物の修復保存。住民の建築物保護に対する意識を高めるために、現地住民もプランニングから修復後のメンテナンスまでプロジェクトに参加。
- ・ 2000 年に事業拡大のために事務所を北京に移転し、四川省、青海省、モンゴルなどに事業を拡張した。
- ・ 北京では、2002 年から清華大学と共同で 3 カ所の胡同でアンケート調査を実施し、住民参加のもとでの修復保護プランを政府に提出した。また、04 年 10 月に『北京胡同保護方案』を出版した。
- ・ 今後もコミュニティや政府に働きかけつつ四合院の修復保存プロジェクトを実施し、草の根レベルの胡同保護活動を継続していく予定。

5. まとめにかえて

政府が 80 年代から目指してきた「持家化の促進」あるいは「丸抱え体質からの脱却」は、結果的に、2000 年以降に実施された「結合型危改事業」によって急速に実現されようとしている。しかし一方、資本の論理に巻き込まれる形で開発事業は進展してきており、住民がこのような動きに翻弄されていることも事実である。住宅面積や住宅設備の面に注目すれば、「危改事業」の進展は、居住環境の改善に貢献してきたようにみえる。だが表に出てくる数字の影で、歴史的建造物保護や胡同での生活様式など数字として表れにくい部分は切り捨てられようとしている。また、立ち退きに遭遇した住民の負担は格段に増加しており、老人や失業者など社会的弱者を中心に移転後の生活再建が困難となっている例も少なくない。

また、住民への負担転嫁をともなう再開発事業の規模拡大は、住民側と開発推進側との衝突を引き起こしている。住民に対して開発推進側の嫌がらせ行為の数々については、中国のマスコミによってもたびたび報道されている。政府と開発業者のもたれあいの関係に不信感を抱く住民も少なくなく、立ち退きに関する投書や直訴・デモの件数増加にも事態の深刻さが表れている。利害衝突の過程で住民の間に権利の意識が芽生えてきたことも、再開発の過程でみられる変化のひとつといえる。

このような住民の不満の高まりに対し、政府も新たな対策を講じている。立ち退きの強行を禁止する通達を公布し、開発業者の選定のやり直しを実施するなど、政府による統制力を回復しようとする傾向を強めている。また、非常に限定的ではあるが公聴会の開催を認めるなど住民の意思を尊重する姿勢をみせ始めている。政府の対策や住民意識の高まりが実効力を発揮し、開発の利益が突出した現在の状況を改善できるかどうか、今後の展開を注視していきたい。