

中国の都市における「城中村」の改造に関する一考察

Investigation concerning reconstruction and transformation of “Chengzhongchun”

孫立*・城所哲夫*・大西隆*

Li SUN*, Tetsuo KIDOKORO*, Takashi ONISHI*

In some developing countries, as a huge amount of people immigrating to the urban area, the expansion of informal urban area with bad living conditions is more and more becoming a severe problem. In China, an informal urban area called “Chengzhongchun” (village inside city) has become a universal phenomenon in most of Chinese large and medium-sized cities. Discussion and research concerning “the village inside city” has become more and more a new focus. To improve the living conditions in “Chengzhongchun”, reconstruction and transformation has gradually been conducted since the year 2000. However, there is still no case being acknowledged as a successful example. Moreover, the value judgment and the limit of reconstruction and transformation are still under discussion. This article is aimed to investigate how the reconstruction and transformation being conducted and to identify existing problems during the reconstruction and transformation process.

Keywords: China, City, “Villages inside city” phenomenon reconstruction and transformation of “Chengzhongchun”
中国、都市、「城中村」現象、城中村の改造

1.はじめに

開発途上国における都市部への人口集中は21世紀においても鈍化することはなく、多様な都市問題を生起させている。都市空間においても、居住環境が劣悪なインフォーマル市街地の増加がその重要な問題の一つである。このような問題をどのように解決していくかは、今後の大きな課題である。

中国都市における「城中村」⁽¹⁾もインフォーマル市街地のひとつである。1990年代以来、城中村は大、中都市における普遍的な現象となってきている。城中村は新たな都市空間現象、都市問題として議論が盛んになっており、またそれに対する評価が話題になっている⁽¹⁾。2000年以来、大都市における城中村の改造への探索が始まってきた。それらの改造への評価や改造によってもたらされた新たな問題が近年注目されている。

本稿の目的は、これまでどのような改造を行ってきたか、またその問題点と課題がどこにあるのかを明らかにすることである。これらの問いを解明するため、先行研究を整理し、さらに城中村への現地調査を行うことで、中国の都市における「城中村」の改造について考察してみることとする。

2.改造に対する賛否の議論

近年、城中村を改造すべきか否かについての議論が盛んになっている。各分野の学者、都市政府、都市市民、城中村の地元住民、城中村に住む借家人などステークホルダー間で意見はかなり相違している。

2-1. 改造に賛成側

都市政府、都市市民の一部、経済学者や都市計画学者などの一部の学者は改造に賛成する。その理由は次のことが見られる⁽²⁾。

城中村のインフラ施設を整備するため、

城中村の治安、衛生、環境などの社会問題を解決するため、
都市の土地資産の価値を上げるため、
都市の総合競争力を高めるため、
人間と自然の調和のとれた発展の実現のためである。

また、都市化の進捗を推進するため、既存土地資産を活用するための理由も見られる。城中村を新たな都市病、都市の悪性腫瘍と看做して、改造しなければならないというような意見は、賛成側の普遍の見方である。

2-2. 改造に反対側

一方、城中村の既得利益の地元農民、城中村に住む借家者、社会学者、人類学者などの一部の学者は、改造に反対する。その理由は以下のことがあげられる。

城中村は、活力を持っている経済有機体であり、都市の最も活力を持っている場所であること；都市の多様性の一部分であること；都市政府に代わり、低所得者や出稼ぎ労働者に最低生存空間を提供すること；都市の発展に農地を貢献した地元農民の唯一の生存手段であること。城中村の改造によって、もたらされた社会問題は城中村自身の住環境や治安などの問題よりもっと大きいといわれている。

以上のように、城中村の改造に対する賛否両立の議論が盛んに進んでおり、その中に同じ階層においても城中村への認識が一致しない。例えば、各都市政府はほとんど城中村の改造に賛成しているが、どのような程度の改造が適当か、改造の時機がどう選ぶのかなどへの認識について異なっている。改造に対する賛否両立の状況にかかわらず、2000年前後、経済発達地区における大都市では探索性の城中村の改造が相次ぎに発足された。

3.改造の概況

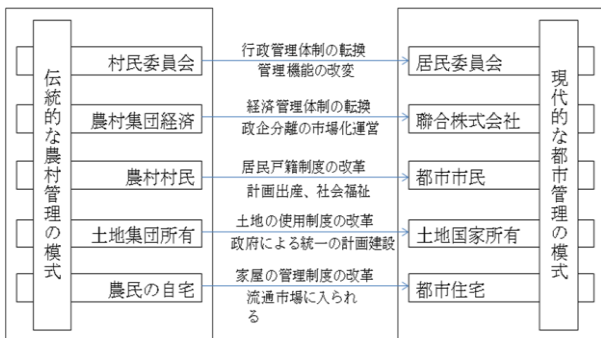
* 正会員 東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻 (The University of Tokyo)

城中村への認識が一致できない状況のもとで、全国の統一の改造モデルはいうまでもなく存在せず、都市自身の城中村への価値判断と改造に対する政策が変わってしまうことが珍しくない。大まかに今までの有名な改造事例からみれば、主に以下のようなソフトの改造と空間の改造との二段階の改造が行っている。

3-1. ソフトの改造

前稿²⁾で述べたように、中国の二元分割の管理体制によって、城中村はもともと郊外にあった農村であったということで、都市の拡大によって都市市街地に囲まれ、市街地の一部分になっても、普通の農村の管理体制が執行されている。このような城中村の土地は収用されないと都市事業用地として使うことができない。つまり、徹底的な改造はできない。しかし、大量の建物がある村の収用には一般な農地よりかなり補償費がかかることになる。例えば、広州の 138 個の城中村の改造では、もし政府が全部収用して改造すれば、3 兆円の費用が必要だと推測される。これも、なぜ城中村が生まれ出したかの主な原因の一つであった。資金問題を解決するために、今まで改造が行われている都市のほとんどは、まず、城中村のソフト改造から始まる。

いわゆる「ソフトの改造」は、主に制度上の改造であり、その目標としては城中村の管理モデルを農村から都市へと変換しようということにある。図 1 はその改造のモデルである。



【図-1】 城中村ソフト改造の理想模式図

出典：周素紅、呉智剛「《廣州黃浦區文冲社區という城中村の改造に関する研究及び計画（2004-2020）》」

実際的には、このようなソフトの改造で都市が狙ったのは城中村の土地である。手段としては次のようである。まず、行政命令によって城中村の地元農民の戸籍を農業から非農業へと転換し、つまり村民を戸籍上では市民化する。次に、「土地管理法実施条例」の第 2 条の 5 の規定である「農村集団経済組織の全員が城鎮市民に転換した場合は、その集団所有の土地の所有権が全民所有、つまり国家所有に変わる」とによって、収用せず、城中村の土地を都市事業用地へと変えることができるようになる。国家所有化された土地の使用権が変わらず、元住民が続いて使用できるようにすることが一般的である。

このようなソフト改造を通じて、高い収用補償費問題を避けて、都市政府は無償で城中村の土地を入手できるようになり、徹底的な空間の改造が可能となる。

3-2. 空間の改造

既往文献によれば実は本格的に空間の改造を行うのがここ二、三年のことであり、その中に、ほとんど経済力を持つ大都市であ

ることは分かるようになった。改造の組織方式や空間の改造程度によっていつかの空間の改造種類が見られる。

3-2-1. 組織の方式 による改造類型とその特徴³⁾

(1) ディベロッパー主導型

利点：簡単な改造資金の調達、プロ経営・管理などの点で有利。
 難点：商業利益を求めめるための高強度の開発によって都市環境に対する影響が大きい。

(2) トップダウン型である政府主導型

利点：社会の総合利益への配慮、弱者層への保護、政府の各部門での協力などの面で有利であり、改造の効率が高い。
 難点：高い政府の財力が求められる。

(3) ボトムアップ型である村集団（住民組織）主導型

利点：高い地元住民と集団経済組織の自発性、改造利益の再分配の公平性において有利。
 難点：村の経済力、技術力、管理能力が求められ、質の高い空間の確保に難しい。

3-2-2. 空間の改造程度 による改造類型とその適用の範囲

(1) 総合整理型（保留・コントロール型）

この類型の特徴としては、建物を再建せずに住環境の改善を行うことである。対象となった城中村は、都市の重要な機能区域以外にある、都市の発展の影響が弱い、中・低レベルの居住需要に適合できる城中村であった。仕組みの内容としては、歴史文化の旧跡の保護；建物の外観の改善；公共空間の改善；道路などのインフラ整備；公共施設の改善などのことがあげられる。その中では、安全問題（建物の質量、消防など）やインフラ整備（上水、下水、電気など）に係る内容を重点としている場合が多い。

(2) 全面改造型

全面改造とは、建物の撤去・再建を通じて、建物の形態や住環境を改造することを指す。改造された区域の空間形態を都市の一般的な区域と無差別になることは、その特徴である。応用してみた対象城中村は、都市の重要な機能区域にある、都市の発展に影響が強い、建物の質が悪い、住環境の劣悪な城中村であった。全面改造型の中に全体撤去・他所再建型、全体撤去・現地再建型、部分撤去・現地再建型の三つの種類があげられる。

4. 改造の実例

調査対象とした実例は、城中村の中でも問題を多く抱える代表的なものであり、また改造も最も早い時期に行われた都市である。先行研究レビュー、関連の政策・資料を整理した上で、関係政府部門への訪問、地元住民や村のリーダーへのインタビューなどの方法によって調査を行った。

【表-1】 各実例都市における城中村の改造の総体状況

	西安市	広州市	深圳市
概況	407 個；建物の階数が 3-5 階	138 個；建物の階数が 4-6 階	1000 個；建物の階数が 6-12 階
政府役割	1) 改造への誘導、2) 優遇政策の提供	1) 改造への誘導、2) 優遇政策の提供	1) 政策の策定、2) 優遇政策の提供、3) 誘導
改造	1) 撤去再建型；	2) 撤去再建型、総	1) 主に合整理

方式	2) 住民主導型を提唱、ディベロッパー主導型	合整理型； 2) 主に住民主導型、ディベロッパーの介入が禁止	型； 2) ディベロッパー主導型、住民主導型、聯合型
家屋類型	多様な住宅類型	分譲マンション、 自宅賃貸マンションなどの多様	マンション、 自宅賃貸マンション、 Office マンションなどの多様
計画特徴	城中村を法定都市計画の中に入れ、改造の立案は、村委員会と協商した上で、一村一案	城中村改造総体計画要綱による	全市の城中村改造マスタープランから、改造計画の技術規範まで全面的計画による
土地の財産権	所有権が国家所有化；ほとんど完成	所有権が国家所有化；完成せず	所有権が国家所有化；全部完成
ソフトの改造	村民から市民へ；村委會から居委會へ；集團企業から株式会社へ	村民から市民へ；村委會から居委會へ；集團企業から株式会社へ	村民から市民へ；村委會から居委會へ；集團企業から株式会社へ
進展状況	2002年スタートから2007にかけて12個が完成、2008年の一年間41個、総計：52個	遅い、2000年から始まったが、今は計画中、実施せず	計画では、2010までに、特区内の全面改造型は計画総量の20%を完成、総合整理型は全部完成

表-1 で示したように、三つの都市における城中村の改造は空間改造について異なる面が見られる一方、ソフト面の改造策はほぼ同一である。ここでは、西安を事例としてそのソフトの改造の具体的な政策と流れを説明する。空間の改造については、各都市の城中村の改造計画や改造後の写真などで類型別に空間の改造のイメージを示す。

西安市は、城中村の改造を高効率的に展開するために、市長・区長をはじめとする特別な政府機関である「城中村改造弁公室」を設置し、この機関を中心に各関係政府部門の協力のもとでソフトの改造を行っている。西安市における城中村のソフトの改造は、「四つの転換」とも呼ばれている。即ち、戸籍の村民から市民へ、経済体制の村集團企業から株式会社へ、行政管理体制の村委會から居委會へ、土地所有権の集團所有から国家所有への四つの転換である。そのほか、例えば、年金、医療、生活保障などは関係する政府機能部門がそれぞれ担当されることと規定される。この改造の具体的な流れは一連の政府政策に基づき、次の通りである。

まず、区公安分局により、行政村を単位として村全体の戸籍を一斉に非農業戸籍へと転換する。その同時に、区農村政府部門により、城中村の資産認定・経済体制の改造を展開する。

次に、区民政部門により、村委員会を撤去し、居民委員会を設置する。

最後に、省政府からの審査・認可を貰った上で、市国土資源局



【図-1】 深圳市における撤去・他所再建型の改造計画図
 出典：深圳市都市計画設計研究院



【図-2】 深圳市における撤去・他所再建による改造前後の様子
 出典：同上



【図-3】 深圳市における撤去・現地再建による改造前の様子と改造後のイメージ図
 出典：同上

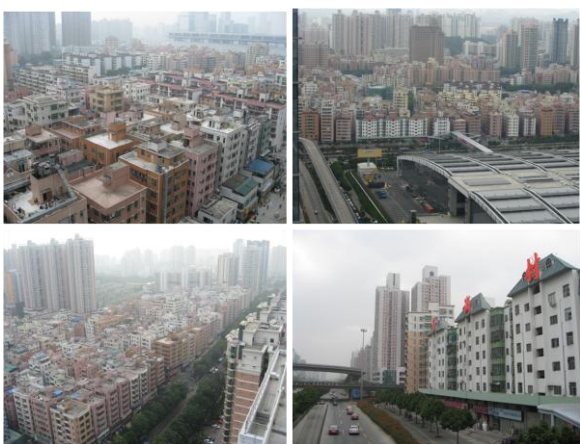
により、土地所有権の集團所有から国家所有への転換に関する手続きを完了する。



【写真-1】西安市における北砂村と李家村の撤去・現地再建による改造後の様子 出典:筆者 撮影(2009)



【写真-2】深圳市における皇崗村の総合整理による改造後の内部の様子 出典:筆者 撮影(2009)



【写真-3】深圳市における皇崗村の総合整理型による改造後の全体の様子 出典:筆者 撮影(2009)

5.改造の限界

5.1 改造の難航

三、五年間の時間で改造完了と各都市が計画していたが、実際には、徹底的に城中村問題を解決するまでは、計画よりまた数年、十数年、数十年の時間がかかるといわれている。調べる限り、今までの改造では改造完了といえる実例が見られない。実際の改造に様々な困難、例えば、基準面積を超える違法民宅の財産権の確認問題、開発収益を求めるための高容積率と都市環境容量とのバ

ランス問題、民宅撤去による巨額補償費用問題、城中村改造による増量土地の都市土地供給市場への影響問題等に直面し、難航の状態になってしまっている。

5.2 改造後の社会や法律などの問題

まず、住民側からみれば、村集団所有の土地が国家所有化されたが、市民化への道においては、ただ戸籍制度上の市民化が行われただけであり、再就業問題、年金問題、医療保険問題、生活保障問題などが残されており、改造後の生活をいかに維持していくのが大問題になっている。特に撤去・再建の完全改造型の場合は改造後の建物が高級化され、低所得者向けの集合住宅賃貸業ができなくなり、文化水準、業務技能が低い、競争力が弱い地元農民の未来が厳しくなることが予想できる。

次に、都市には自分の都市戸籍を持っていない外来流動人口の都市居住に対応できるような政策が今まではなかった。特に低所得者層向けの公営住宅は、都市市民の需要にまだ対応できず、外来の低所得者への提供がいうまでもなく無理である。このような背景のもとで、城中村は外来流動人口、特に低所得者層である農民工の主な居場所になってきている。城中村のようところに住んでいる農民工は農民工全体1.2億人の半分ぐらいいを占めることが推測されている。改造後、特に撤去・再建の完全改造型の場合は建物が高級化されてしまい、このような膨大な低所得者層の流動人口の都市居住地確保は大きな問題となるであろう。

最後に、今まで「土地管理法实施条例」の第2条の5の規定による行ったソフトの改造は法律の根拠が不十分だと指摘されている。憲法によれば、農村集団所有から国家所有への所有権の転換が取用によって行わなければならないという規定があるからである。

6.今後の課題

今後、どのように、城中村に関連する各主体の利益を守りながら、城中村の魅力を生かしつつ、その困難な問題を解決していくかが課題となっている。

補注

(1) 城中村はもともと都市郊外における村であったが、都市の拡大により、村の一部分ないし全部が都市の市街化区域に囲まれ、形成されたものである。具体的に参考文献1を参照する。

参考文献

- 1) 孫立ほか(2009), 「中国の都市における「城中村」現象に関する一考察」, (社) 日本都市計画学会 都市計画報告集 No.8, 2009年5月
- 2) 謝志クイ(2005), 「村落から都市のコミュニティへの転化—制度、政策及び中国の都市化の過程における城中村問題に関する研究」, 中国社会科学出版社
- 3) 李俊夫(2004), 「城中村の改造」, 科学出版社