

大阪商業大学学術情報リポジトリ

都市政策と空間事象としての社会的排除—居住貧困地域「城中村」を読み解く—

メタデータ	言語: ja 出版者: 大阪商業大学商経学会 公開日: 2019-07-29 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 閻, 和平, YAN, Heping メールアドレス: 所属:
URL	https://ouc.repo.nii.ac.jp/records/795

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.



都市政策と空間事象としての社会的排除

—居住貧困地域「城中村」を読み解く—

閻 和 平

1. はじめに
2. 土地制度、都市化政策と空間の分離
3. 住宅政策と排除空間の創出
4. 不安定化と空間事象としての社会的排除
5. むすび

1. はじめに

中国の都市景観が大きく様変わりした。町を歩くと、ガラスウォールの高層建物が群をなして聳え立つ。住宅は色とりどりの植栽が飾られ、団地が高い塀に囲まれている。団地の入り口には威圧感十分なガードマンが往来する人車をチェックし、入っていく人車に敬礼をもって見送る。ところが、場所が変わると、まったく別天地に遭遇する。そこには、古びた中低層建築物が道路を挟んで連なり、決して広くない道路に飲食用の簡易テーブル・椅子が無造作に置かれ、食べかすが他のごみに混ぜて異臭を放し道路に散らかっている。そこが一般に「城中村」と呼ばれている。

「城中村」が一躍注目されるようになったのが、北京オリンピックの前であった。オリンピックの開催をぜひとも成功させたい北京市政府はあらゆる社会の不安定要素を取り除くのに余念がなかった。その一つが唐家嶺にいる若者たちであった。大学を卒業したものの、北京市戸籍をもたない多くの若者が低賃金の労働に強いられ、低収入のために劣悪環境の低家賃アパートに雑居していることが調査を委託された廉思によって曝し出された。廉思がこのような若者・彼らの置かれている状況を「蟻族」と呼び、高学歴ワーキングプア問題として取り上げた¹⁾。「蟻族」が身を寄せる劣悪環境の低家賃アパートが集まる地域空間は「城中村」である。しかし、「城中村」に居住しているのが何も高学歴若者ばかりではない。むしろ、高学歴者が少数派である。「城中村」居住者の多くが低学歴、低収入の都市戸籍をもたない都市の外からやって来た外来人口・出稼ぎ労働者である。

「城中村」をめぐる地域研究は大きく二つのアプローチに分かれている。一つは、「城中村」に多くの低額所得者が集中して居住している実態に着眼し、都市の貧困地域として捉え

1) 廉思著、閔根謙訳、2010年。

る研究である。前述の廉思の研究をはじめ、魏立華・閻小培などがある²⁾。これらの研究は、「城中村」に蟻族や出稼ぎ労働者などの低額所得者が集住している貧困地域である空間的特徴を抽出することに成功したが、低額所得者がなぜ「城中村」に集住するようになったかについては、家賃が安いことを挙げ、「城中村」の生起を土地政策の歪みとして恰も偶然の産物のように片付けているように思われる。しかし、「城中村」は決して一つの政策のみで生み出されたものではない。「城中村」は政府の一連の政策が複雑に絡み合い、その複合体として生み出されたものである。これらの政策がどのような関係にあって「城中村」を生み出す作用に至ったかのメカニズムについて、明確にされていないのである。もう一つのアプローチは都市計画の視点から、都市化を進める中で、不完全な都市化として多くの「城中村」が生まれ、都市の健全な発展を阻害し都市問題をもたらしていることを指摘する研究である。都市計画からのアプローチが都市化過程のなかで「城中村」が都市の中にあるにも関わらず、地域として抱える都市インフラ面の問題を浮かび上がらせたが、専ら除去・クリアランス方法論的議論が多く、そこに居住している低額所得者の存在、その生活には無関心であった。日本では、「城中村」に関する研究が幾つか散見され、特に孫立などの「城中村」に関する一連のケーススタディが「城中村」の実態把握に大きな成果があった³⁾。一方、「城中村」問題の本質に対する理解は上述の問題点を抱えている。

「城中村」は都市の中にあつて都市機能を果たしながらも農村コミュニティの性格をもち、都市計画がほとんど実施されていない住居地域である。また、「城中村」は専ら外来人口の低額所得者が多く居住している貧困地域でもある。しかし、最も留意すべきことは、この二つの地域的特性が決して偶然に巡り合わせて居住貧困地域・「城中村」として生まれたのではないことだ。むしろ、居住貧困地域・「城中村」の出現がこれまで進められてきた都市政策による必然の結果ではないかと考える。さらにいえば、都市戸籍をもたない外来人口、なかんずく出稼ぎ労働者などに対する「社会的排除」の結果ではないかと考える。つまり、「城中村」は表層的に居住貧困地域ではあるが、その深層には「社会的排除」の空間的事象である。

グローバル的に深刻度が増す一方の貧困問題について、その原因をめぐって「社会的排除」論が新たな考え方として唱えられている。「社会的排除」論によれば、貧困には社会関係や社会への帰属を保ちつつ、生活に利用できる資源が少ないという貧困のほかに、社会から明確にドロップアウトしてしまうような貧困があると岩田が指摘している。「社会的排除」論は、市民として当たり前に参加している種々の社会活動から「社会への参加」が排除されて種々の不利の状況に置かれてその結果、貧困として現れるという考えである。一方、「社会的排除」は往々にして明々白々なものが少ない。時に排除される当事者さえも排除に気づかないほど説明しがたいのである。その中で「空間的排除」が最も可視的で明確な「社会的排除」のあり方である。

デイヴィット・バーンによると⁴⁾、

「階級をたんなる所得や職業から生じるある種の一元的な属性と考えるのではなく、空間

2) 魏立華, 閻小培, 2005年第8期。

3) 孫立, 城所哲夫, 大西隆, 2009年, 及び2011年。

4) デイヴィット・バーン著, 深井英喜, 梶村泰久訳, 2010年, 219ページ。

的居住地域を通して表現されるものと考えなくてはならない。われわれは、名目論的属性だけではなく、空間的特徴を備えて登場してきた社会形態の実態をも考察する必要がある。社会的ヒエラルキーを構成する諸階層が空間的に集中することによって、空間的に独自の文化形態が生み出される。」

岩田が次の指摘をしている⁵⁾。

「その一つは空間的側面である。すなわち、社会的排除は、しばしば特定の集団を特定の場所から排除し、その結果排除される人々が特定の場所に集められる。また、その結果として、特定の場所それ自体が、排除された空間として意味づけられていく。」

然らば、「城中村」は低額所得者が多く居住している地域として捉えるのみでなく、このような地域特性を生み出すその背景・プロセスを究明することが重要である。本論文は「城中村」問題が空間事象としての「社会的排除」であり、それが単に特定の政策の歪みではなく、種々の制度、政策の中に潜まれている外来人口・農民工に対する排除思想こそが原因だと考える。戸籍制度などの制度・政策は単に農村と都市、外来人口と都市旧住民に人々を概念区分しただけでなく、「城中村」、外来人口の社会地位の不安定化を作り出していたことが「社会的排除」を可能にしたのではないかと考える。その考え方に立って、本論文は「社会的排除」の概念をベースに、中国の都市政策の面々が如何にして「社会的排除」の結果として居住貧困地域・「城中村」を生み出してきたか、「社会的排除」が如何にして空間事象と化したかを究明し、「城中村」問題を新たな視点より捉え直すものである。

2. 土地制度、都市化政策と空間の分離

2.1 城中村とは

城とは、城市つまり都市である。村は、村庄つまり村落である。「城中村」とは都市の中の村落の意味である。ただし、ここでいう都市は市制の都市域ではなく、都市計画上の市街地である。すなわち、正確には「城中村」は市街地の中にある村落である。市街地との相対的位置関係で見ると、「城中村」は周囲が隙間なく完全に市街地に囲まれたものもあれば、市街地と一部接しながらも他方では農村地域とも連続しているものもあり、さらに、地理的に市街地に近いものの、直接的に市街地に接していないものもある。村落に目を転じると、村落であっても、田んぼや畑はほとんどなくなり、村だった時代の集落が残っているに過ぎない。

都市化が進行する過程において、市街地と農村の境界周辺いわゆる都市のフリンジは都市と農村の双方の特徴を併せもつことがしばしばであるが、「城中村」の多くが市街地と農村の境界周辺いわゆる都市のフリンジに位置して、都市化の中で生まれた特殊地域などの点をめぐってそれと幾らか共通するところが見られる。しかし、両者はまったく似て非なるものである。「城中村」は制度の面で土地が集団所有制のままであったり、農村コミュニティが維持されたり村落の特徴が一部残っているが、経済の面では既に農地がなくなり、第二、

5) 岩田正美、2008年、28～29ページ。

三次産業を中心とする都市地域である。つまり、制度的に農村地域ではあるが、機能的に都市地域的役割を果している。それが「城中村」である。

「城中村」という用語が一般に用いられるようになったのは2000年以降である。都市の中に存在する村落という概念また存在がそれより以前に既にあり、「城市中的村庄」と呼ばれていた。およそ2000年以降になって、「城市中的村庄」が「城中村」に代替され、より洗練された学術的、政策的用語になった。それは「城中村」が「城市中的村庄」と比べ、単に名称が変わったのみでなく、質的变化があったからだ。

2.2 「城市中的村庄」の発生

中国は二元社会だとよく言われる。二元とは、地理的に都市と農村、体制的には国有と集団所有である。そして、地理的空間と体制的事象が結合すること、つまり都市と国有、農村と集団所有がそれぞれ合体することにより、一つの中国のなかに二つの性格の異なる社会・二元社会が作り出された。両者は制度も生活様式もまったく異なるものである。土地国有都市経済社会では、土地がすべて国有であり、その上で都市施設が建設され、経済活動が展開される。市民が生活するのに必要な社会インフラ、都市インフラが整備されている。これに対して、土地集団所有農村経済社会では、土地がその集団構成員の共同所有物である。集団所有地であるゆえ、生活インフラも集団構成員が自前で整備することになる。農民は集団共用地の田畑の所有権があるほかに、集団から無償で専用の宅地いわゆる宅基地が与えられる。生活については、都市戸籍住民は第二、三次産業に従事し、賃金を収入源に生活するが、医療から年金に至るまで充実した社会保障がある。一方の村民は、土地から得る農業収入が主たる収入源であり、社会保障がほとんどなく自助主義である。

改革開放政策以前では、都市経済社会と農村経済社会との間に、物の移動があっても人の移動はなかった。人々は帰属する経済社会によって都市戸籍と農村戸籍が付与される。二元社会の間に存在する戸籍制度が鉄のカーテンのように人的移動を遮断していた。ただし、幾つかの例外措置がある。大学進学のほか、都市化が進行したときである。

都市的施設の建設、都市的活動は国有地に限ると、法律が定まっている。都市経済の成長に伴い、既成市街地だけでは建設用地が足りなくなってくる。遮断された二元社会でなければ、経済活動が自然と既成市街地の外に広がり、農村地域のところが次第に都市的地域に形質変更する都市化が進行していく。しかし、二元社会の中国では、都市化の進行は遮断された二元社会間の資源再配分を意味する。

都市経済建設の必要性に応じて、国・都市が農村集団所有の土地を収用できると定められている。収用するにあたって、土地所有者の農村集団に対して補償を行わなければならないのである。補償額は収用対象物によって異なる。田畑を収用する場合、補償額は当該耕地の農作物収穫高の3～6年分に相当する金額であるが⁶⁾、地上建築物については基本的に時価

6) 中国政府が1952年に「国家建設征用土地办法」を制定し、土地収用補償として耕地の年間収穫物の2～4倍に相当する額とした。改革開放政策後の1982年に中国政府が改めて「国家建設征用土地条例」を制定し、補償額を3～6倍に引き上げた。そして、1986年に「土地管理法」が制定され、土地収用補償が初めて法律化された。その後、所得水準の上昇に伴い、補償倍率が幾度も引き上げられた。しかし、いずれの補償額も市場価格との間に大きな差があることは変わっていない。

で補償する。二元体制のもとでは田畑は農村経済社会構成員の生活源・社会保障の基盤である。田畑が収用されると、生活基盤がなくなり、農村経済社会が持続可能性を失いかねない。しかし、収用の代わりに支払われるのが農村経済社会存続のための最低限の補償であって、決して等価交換ではない。かつて収用補償金支払いの代わりに収用する田畑の面積に応じて農村戸籍から都市戸籍への身分変更枠が与えられることもあった。つまり、二元社会の制度論的には、田畑が唯一の生活収入源である以上、田畑の全てが収用されれば、生活基盤が収奪されて、本来農村経済社会の構成員を都市経済社会構成員に転換させなければならないのであるが、1980年代までには中国が都市人口の増加を極力抑制し、経済の必要性に応じて都市域が拡大しても農村人口をできるだけ農村経済社会のままにしていた。その結果、旧市街地に近くかつての近郊地域に「都市の中の村庄」が生まれ、数的には多くはないものの、既に存在していた。

都市化が進行過程において、農村地域から都市的地域になるべきところがこのようにして「都市の中の村庄」として歪な存在として生み出された。それは偶然的理由によるものでもなければ、合理的要因によるものでもない。ただ、政府の財政負担を減らしたいという政策判断の結果であった。「都市の中の村庄」として農村経済社会のまま維持されたことは、本来帰属すべき二元社会のもう一方の都市経済社会への参加から排除させられて得られるはずの福祉利得が喪失させられたのであった。また、収用された土地に対する補償が著しく低く、「都市の中の村庄」の生存基盤を圧迫する結果となっていた。ここで一つ確認すべきことは、「都市の中の村庄」は都市との依存関係が緊密化したものの、制度の面でも経済の面でも農村村落であり、二元社会構造が維持されていたのであった。

2.3 「城市中的村庄」から「城中村」へ

戸籍制度の最大の狙いは都市と農村との間の人口移動を遮断して、都市への人口流入を阻止することにより、都市住民への食糧配給や福祉提供などの政府の財政負担を減らすことにあった。都市政策の観点でみると、戸籍制度が都市化抑制政策の裏返しである。しかし、その代償に経済発展が大きく立ち遅れた。そして、経済発展を追求する改革開放に政策方針が転換するなか、都市政策も都市化抑制から都市化推進に方向転換せざるを得なかった。

改革開放以降、都市の数が急速に増え始めた。1978年に193あった都市の数が、1990年に467に、2000年には663に達した。この間、特に増えたのが県級都市であった。つまり、新設した小都市である。2000年以降、都市数がほとんど増えず650～660間に徘徊している。都市規模別にみると、地級都市が2000年の259から2016年の293に大きく増えたのに対して、県級都市が2000年の400から2016年の360に寧ろ数として大きく減少した。すなわち、2000年以降、中国の都市化は新たな都市の新設よりはむしろ既存都市の拡大・郊外化を中心に進めている。このことは、市街地面積の増加によっても確認できる。都市数が増えすぎていなかったが、市街地面積が2000年の22,439平方キロメートルから2016年の54,331.5平方キロメートルに倍増した。ところが、急激な郊外化による都市拡大は市街地面積こそ増大したものの、都市戸籍人口増加が比例してそれほど増加しなかった。両者の間に大きなギャップが生じている。2015年に戸籍の有無を考慮しない常住人口で測った中国の都市化率が56.1%と全国総人口の半数以上を大きく上回ったが、戸籍人口で測った都市化率がわずか

39.9%しかなかった。両者の間に率にして16.2%、人口にして1億人以上の開きが存在している。その一部が「城中村」として現れている。

しかし、「城中村」はもはや「城市中的村庄」ではない。そこには質的な変化があった。「城市中的村庄」は周辺が都市域に囲まれていても、行政上、村の管理体制のもとで地域内部では農村システムが維持されて、村民は農業戸籍のまま主として農業に従事し、都市への利便性を利用して都市での就業が一部見られるものの、農村経済社会が維持されていた。その意味では、都市の中の村庄・飛び地という地理的に歪に見えても二元社会システムが維持されて、経済社会システムと空間が整合的であった。一方、「城中村」においては、行政的には村体制が廃止されて都市行政に編入され、戸籍も都市戸籍に変更されたところが多い。経済的には農地がほぼなくなり、農業が地域経済から完全に消失した。農業の代わりに、地域経済の中心は不動産賃貸業をはじめ、各種加工業やサービス業である。不動産賃貸業が突出して多い以外、経済的には他の都市的地域とは大きく変わらない。しかし、法律上、都市の土地が国有でなければならないことに対して、「城中村」の土地は集団所有の名義のもとで各家庭が住宅敷地として使用している。そのため、「城中村」が行政的に都市区域になったにもかかわらず、村としてのコミュニティが維持され、地域によっては行政とは別に独自に村長を選出するところもある。その結果、「城中村」は都市サービスも都市行政管理も及ばない空白地帯となり、経済社会システムと空間との間に大きな齟齬が発生した。それが同時に「城中村」の不安定な地位に繋がっている。「城中村」の存在が明らかに制度・政策の矛盾・歪みを示している。政府もそのことを早い時期に認識した。にもかかわらず、そのまま手立てをせず放置し続け、また新たな「城中村」を生み出し続けている。一方、政府がある「城中村」に対して、もし何らかの再開発する必要性を感じた時に、その「城中村」がその存在の非合法性を理由に躊躇なくクリアランスされていく。

3. 住宅政策と排除空間の創出

3.1 持ち家推進と賃貸住宅市場

1980年代まで都市部住民が勤務先もしくは国から住宅を借りて生活していた。住宅制度改革が進むにつれ、住宅の多くが賃借人に払い下げられ、持家率が次第に高まった。やがて、1998年に中国が職場からの住宅実物提供などを全面的に禁止にし、市民が自ら住宅市場で商品住宅を購入しなくなればならなくなった。これにより、持家政策が全面的に推進されることとなった。ここで留意すべきことは、前述した「城市中的村庄」に質的な変化が生じ、「城中村」が大量に発生し、社会問題化したことと時期を同じくしていることである。

住宅制度改革は20年間の年月を経て大きな成果を収めた。北京市を例にみると、都市住民の一人当たり居住面積が制度転換直前の1997年の14.4㎡から2007年の20.7㎡に拡大し、2015年には31.69㎡に達した⁷⁾。居住形態で(表1)見ると、商品住宅を購入した人が最も多く、市民の29.1%である。1998年の住宅制度改革直後には持家のほとんどが払い下げ住宅に

7) 「北京市2015年暨十二五时期国民经济和社会发展统计公报」

表1 2016年北京市住民の居住形態

居住形態	構成比 (%)
自力建設住宅	14.7
商品住宅	29.1
払い下げ住宅	22.1
保障性住宅購入	5.6
再開発安置住宅	6.5
相続贈与住宅	0.6
無料借用住宅	1.9
給与住宅	3.2
私的賃貸住宅	8.2
公的賃貸住宅	7.9
その他	0.1

データ：『2017年北京市統計年鑑』

よるものであったが、住宅取得の市場化がようやく実を結んだ段階に来たといえよう。一方、払い下げ住宅は買い替えや売却が進んで、全体に占める割合が低下し、22.1%となっている。低下したとはいえ、払い下げ住宅がなお二番目に多い居住形態である。他の形態の所有を含めて、北京市の持家率が78%に達し、世界的に見てもかなり高いのである。

持家率の高さとは裏腹に、賃貸住宅市場がほとんど整備されていない。賃貸住宅の供給主体は公的供給と民間供給に分けることができる。北京市の場合、2016年に公的賃貸住宅に住んでいる人の割合が7.9%であり、対して民間賃貸に住んでいる人が8.2%である。この数字だけをみると、公的賃貸住宅がかなり充実しているように思われるが、公的賃貸といわれる住宅の中に、住宅制度改革以前の旧制度時代から国から借りた住宅を今日まで住み続けている人がかなりいる。旧市街地の平屋住宅に古くからいる市民が中心である。北京市は中国の都市の中で公的賃貸住宅を積極的に供給していることがまた確かである。第6次人口センサスによると、2010年に全国の都市部で賃貸住宅に住んでいる人の割合が26%であるが、そのうち、公的賃貸住宅に住んでいる人の割合がわずか3%に過ぎない。もう一つ重要なことは、この統計が北京市戸籍をもつ人に対する調査である。そもそも、外来人口とは北京市の都市戸籍をもたない人々である。近年、北京市が都市戸籍をもたない外来人口に対しても住宅の購入や公的賃貸住宅の入居を条件付きで認めるようになった。2018年現在、北京市内で住宅を購入もしくは公的賃貸住宅に申し込む時、北京市戸籍市民と同等の要件を満たすほかに、北京市内に5年以上継続して居住し、かつ5年以上連続して納税したほかに社会保障制度に加入している必要がある。以前に比べ、要件が緩和されたとはいえ、こうした要件を満たさない人のほうが圧倒的に大多数である。2017年4月に北京市が外来人口に向けて初めて低家賃住宅（公租房）の入居募集を行った。新聞報道によると、外来人口に割り当てられた120住戸に対して、申請登録を行ったのが1382世帯であった。ところが、実際に申込手続きに訪れた人が疎らであった。記事は物件の立地や家賃水準は外来人口にとって魅力が乏し

い上、申込資格ハードルが高く提出書類が煩雑だと低迷の要因を分析した⁸⁾。

中国の賃貸住宅の主要な供給源が民間個人である⁹⁾。高所得者向けのサービス付き高級賃貸マンションの専門業者があるが、一般市民向けの賃貸不動産業者がほとんど存在しない。中国では土地使用権一次市場が政府によって独占されて、土地使用権の売り出しは政府によって土地用途が事前に定められている。目下、社会保障性賃貸住宅以外の賃貸住宅建設用地の売り出しはない。用地取得ができない以上、業者の賃貸市場への参入が事実上不可能となる。また、1998年の住宅制度改革以前に比べ、勤務先よりの宿舍提供が主流ではなくなったが、政府部門や外郭団体などを中心に、業務機関が独自に住宅を建設して関係者に提供している事例がいまも少なくはない。優良顧客を欠いた賃貸住宅市場に、不動産賃貸業者の参入インセンティブが一層弱められる。しかし、中国特に北京市のような大都市では個人による賃貸住宅の供給には大きな限界がある。住宅価格の高騰を抑えるために、主要な都市において、住宅購入が制限されているがあるためである。2018年現在、北京市では、北京市戸籍を有する家族については、住宅を保有していなければ、2つの住戸まで、一つの住戸を既に保有しているなら、あと1つの住戸を、既に2つの住戸を保有している家族は新規購入が不可である。2つの住戸を保有すれば、一つを賃貸に出すだろうと思われるが、購入者の多くが更なる価格高騰の前に子供結婚のために早めの購入や、将来の値上げを見込んだ投資など、賃貸収入を得るための購入が必ずしも多くはない。

住宅価格の高騰に加えて十分な賃貸住宅が供給されていないために、家賃が高騰して、家賃と可処分所得の比(家賃収入比)は支払いが著しく困難とされる50%を大きく超えている。易居不動産研究院の研究報告書によると¹⁰⁾、2017年の北京市の家賃収入比が58%に達し、第1線都市と呼ばれる深圳市、上海市の同比率がそれぞれ54%、48%であり、同様な状況である。その上、数値が通常に含まれるべき水道・電気・ガス代を含んでいないものである。また、数値はあくまでも統計を使用した平均値であり、住宅立地つまり通勤通学時間を反映していない。例えにいうならば、都心から遠く離れ、交通不便の住宅が多くなれば、その分、家賃の安い住宅が増え、家賃収入比が大きく下がる。実際、研究報告書に対するコメントを見ても、あるいは賃貸市場の取引情報をみても生活利便性がある程度確保できる物件の家賃が平均値より遥かに高い。

総じて、中国の住宅政策が持ち家推進を中心に展開され、賃貸住宅があくまでも持ち家取得までの仮住まいと位置づけられ、一部低額所得者向けの公的賃貸住宅供給以外に極めて不十分である。その根底には、住宅政策が戸籍保持者を前提に立案され、戸籍をもたない外来人口を住宅政策対象者から排除する志向があったと言わざるを得ない。

3.2 外来人口の急増

前述したように、戸籍制度が都市と農村を制度の上で遮断し、二元社会を作り上げたが、

8) 「新北京人公租房离农民工有些远」『工人日报』2017年4月20日。

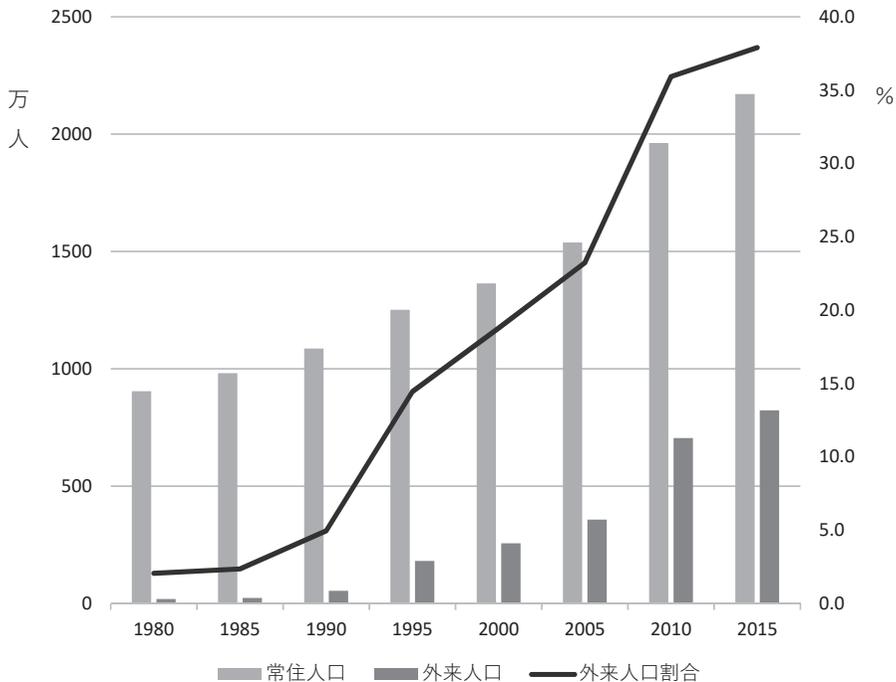
9) 現在、中国の賃貸住宅市場に関する公式統計がない。易居研究院の研究によると、上海住宅賃貸市場では、88%の物件が個人所有のもので、会社所有の賃貸物件が僅か12%にすぎない。崔裴、王梦雯「发展，完善住房租赁市场，优化市场供给侧是关键」『搜狐网』https://www.sohu.com/a/221119645_611172。

10) 易居房地产研究院『全国50城房租收入比研究』2017年。

それだけでは、生身の人間を特定の場所に固定させることはできない。戸籍制度とともに、食糧配給制度・切符が人を特定の場所に留まらせるのに実質的な役割を果たしていた¹¹⁾。しかし、改革開放政策の開始後、農産物の生産高が大きく上昇して食糧事情が改善し、1990年代初めに食糧配給制度も食糧配給切符も廃止された。これによって人の移動を実質的に最も抑制したものがなくなって農村から都市への人口流入が次第に増えた。一方、都市に長期滞在もしくは定住するためには、収入を得る職、住む場所の確保が欠かせない。住宅が職場か国から実物提供されていた1998年の住宅制度改革以前では、都市戸籍を持たない人が都市の中で住居を確保するにはほとんど不可能に近かった。その時にも外来人口が住居として頼ったのが、「城市中的村庄」、のちの「城中村」であった。このような住居制約が残っているため、人口移動が発生したものの、規模が限定的なものであった。1980年の北京市の常住人口が904.3万人であったが、そのうち、外来人口が18.6万人、総人口のわずか2.1%でしかなかった。その後も外来人口が増え続けていたが、増加が緩やかであった。図1の通り、1990年に外来人口が50万人に増え、総人口に占める割合が5%に止まっていた。

1998年に住宅制度の大転換をもたらす改革が行われた。勤務先からではなく、すべての市

図1 北京市の常住人口と外来人口



データ：『北京市統計年鑑』

11) 食糧配給切符を受け取れるのが都市住民のみである。例え、レストランで食事しても食糧配給切符が必要であった。そのため、食糧配給を受けていない農村出身者は都市で食事ができない。公務のために都市にいく時には必要な食糧配給切符を食糧と交換して受け取る仕組みであった。

民が住宅市場から金銭で住宅を取得することになった。この制度改革が住宅ブーム、住宅価格の高騰をもたらしたとともに、住宅の大量供給に伴う都市化・郊外化が始まった。住宅の大量供給がまず建設労働者への需要を生み、住宅ブームによってもたされた好景気によって更なる労働需要を生み出した。しかし、長い間、一人っ子政策を続けてきた北京市の人口は自然増加が微小であり、そうでなくても低賃金の上、3Kの仕事には北京っ子がまずやりたがらない。こうした労働需要を埋めたのが外来人口であった。外来人口に対する労働需要はいま市民生活の隅々に渡っている。道路掃除、地下鉄のセキュリティ検査、スーパーの店員業務、電気水道の検針など衣食住交生活のあらゆる面は外来人口に支えられているのが実態である。これらの仕事は短期で終わるものではなく都市がある限り続くものである。このようなことを背景に、1990年代半ば以降、特に2000年に入ってから、北京市の外来人口の増加スピードや規模のいずれにおいてもこれまでにない局面を迎えた。2000年には北京市の外来人口が256.1万人になり、人口比率が18.8%と5人に1人の割合に高まった。しかし、これが序の口には過ぎず、2015年現在では外来人口が822.6万人、人口比率が37.9%に達した。つまり、3人に1人という状況である。

ここで言う外来人口が調査した時点において半年以上北京市に滞在した常住人口である。このような常住外来人口のほかに、いわゆる半年間未満の短期滞在者がほかにも大量に存在している。1990年代まで、外来人口の中で出稼ぎの目的に都市に来てしばらくすると故郷に戻る人が多かったが、2000年以降、1980年代以降に生まれた若者を中心に最初から故郷に戻らず都市に定住するつもりで来る人が増え、彼らが「新生代」いわゆる新人類と呼ばれている。2017年では、「新生代」が既に農民工の50.5%を占めている¹²⁾。農民工が故郷を離れて都市に来たのは自分の意志によるものではあるが、同時に、現在の中国の都市は前述のように市民生活の多くが彼らに支えられており、都市にとって彼らはなくてはならない存在である。

3.3 外来人口の居住と「城中村」

外来人口は一様ではない。外来人口の中に役所関係者、大学・研究機関研究者、軍の将校などいわゆるエリート集団に属する人達は赴任当初に居住地の戸籍をもたないことがしばしばある。彼らも戸籍がないことにより他の外来者と同様に生活の面で政策制度の排除を受けるが、一定の猶予期間が経てば多くは戸籍を取得することができる。それまでも所属先から居住を含む家族生活の手厚い配慮が得られる。一方、大多数の外来人口はそのような待遇とは無縁である。

北京市社会科学院の研究によると¹³⁾、北京市の外来人口は住宅を購入した人が全体の14.2%、私的住宅を借りている人が全体の61.69%である。居住形態において、賃貸中心の外来人口と持家中心の戸籍住民とはまさに対照的状況である。前述したように賃貸住宅市場が欠落している中、多くの外来人口が低収入のために賃貸住宅を確保するのに苦勞している。近年、IT技術が持てはやされて自宅にいながら食事の注文ができる。それを運び届けるのが外来人口である。時間が勝負のこの仕事をこなすには飲食店の集まる都心にいなければなら

12) 国家統計局『2017年農民工監測調査報告』。

13) 李伟东主编『北京藍皮書 北京社会发展報告2016-2017』社会文献出版社2017年。

表2 2014年外来人口の居住形態

居住形態	構成比 (%)
勤務先、雇い主から借りる	8.54
私的住宅を借りる	61.69
政府の公営住宅	0.04
政府の補助付き賃貸住宅	0.03
仮住まい	2.20
勤務先、雇い主からの無料住宅	10.90
購入した持ち家	14.20
自分で建てた住宅	0.01
職場	1.50
その他の非居住系	0.80

データ：『北京藍皮书 北京社会发展报告2016-2017』

らない。低収入の上、都心で住居を確保しようとすると、その選択肢が限られてくる。

少しでも職場に近い都心近くに住むためには、外来人口が多く利用している賃貸住宅は地下室、改造されたドミトリー（群租房）、城中村住宅である。地下室は本来人の居住のために作られたものではなく、暗く湿気に満ちて最低限の衛生設備さえも十分ではない。改造されたドミトリーは部屋がベニヤ板で幾つにも分けられて区画がベッド一台分ほどのスペースしかない。これらは住まいというには程遠い劣悪の環境である。それでも外来人口に選ばれた理由は家賃の安さと交通の利便性にある。しかし、火災などのリスクを抱えていることを“理由”に近年、政府がその居住を禁止し、使用の取り締まりを度々行っている。

「城中村」が外来人口の都市居住地第1候補となっている。その魅力は同じく家賃の安さと交通の利便性である。だが、その居住環境は酷いものだというほかはない。孫立らが日本でよく使われる住環境指標で中国の深圳、西安、鄭州の「城中村」について数値評価したところ、交通の利便性、各種施設利用、コミュニティの快適性で満点に近い高い評価があった以外、安全性、保健性、快適性のほとんどの指標において最低ランク評価であった¹⁴⁾。

「城中村」が千差万別であるが、既に多くのケーススタディが行われ、その居住実態、居住環境について次の共通特性が見出せる。人口構成では、戸籍を持たない外来人口が城中村の元住民を人数の面で遥かに超え¹⁵⁾、一大賃貸住宅団地と化している。しかし、現在の中国行政管理また行政サービスが戸籍制度をベースにしている。そのうえ、前述したように不完全な都市化政策によって行政管理空白地帯となっている。このため、都市生活インフラが欠乏し、治安が悪く犯罪が多発地帯となっている。北京工業大学の調査によると¹⁶⁾、外来人口

14) 評価に当たって浅見泰司『住環境—評価方法と理論』東京大学出版社、2001年で示した4つの基本理念に関する12項目を使用した。孫立、城所哲夫、大西隆「中国都市における「城中村」住環境の実態に関する一考察」日本都市学会『都市計画報告集』No.10、2011年8月。

15) 人口数で外来人口が元住民を遥かに凌駕するいわゆる人口の逆転現象である。中国では、人口数量倒挂現象と呼んでいる。

16) 北京工業大学首都社会建设与社会管理协同创新中心と中国社会科学院社会学所が2013年6月に北京の外来人口集中地区について2416人に対して大規模調査を行った。冯虹、李升「特大城市外来人口聚集区中的农民工群体研究——基于对北京的调查」『国家行政学院学报』2016年第1期。

表3 2016年外来人口とその地域分布

	常住人口	外来人口	地域別割合	地域分布割合
	万人	万人	%	%
首都機能核心区	213.7	48.4	22.6	6.0
西城区	87.8	19.2	21.9	2.4
東城区	125.9	29.2	23.2	3.6
都市機能拓展区	1033.8	413	39.9	51.1
朝陽区	385.6	174.8	45.3	21.6
豊台区	225.5	79.9	35.4	9.9
石景山区	63.4	19	30.0	2.4
海淀区	359.3	139.3	38.8	17.3
都市發展新区	730.3	313.9	43.0	38.9
房山区	109.6	28	25.5	3.5
通州区	142.8	57	39.9	7.1
順義区	107.5	43	40.0	5.3
昌平区	201	103.8	51.6	12.9
大興区	169.4	82.1	48.5	10.2
生態涵养發展区	195.1	32.2	16.5	4.0
門頭溝区	31.1	5	16.1	0.6
懷柔区	39.3	10.6	27.0	1.3
平谷区	43.7	5.5	12.6	0.7
密雲区	48.3	7.2	14.9	0.9
延慶区	32.7	3.9	11.9	0.5
合計	2172.9	807.5	37.2	100.0

データ：『2017年版北京統計年鑑』

居住者はかつて単身者が多かったが、現在、家族単位の住人が増えている。それに伴って、通学期児童数も増えているが、適切な教育を受けられない児童が少なくはない。「城中村」は賃貸住宅地区でありながら、近年、商住混在、工住混在地区に変容しているものも多い。業種的には農産物や建材やアパレルの加工販売卸など多様である。当初、小規模に始まった加工販売業が次第に集積し、それに伴って「城中村」の人口規模が拡大し、更なる業者を呼び込み、一大卸売流通センターになっている「城中村」も増えている。その居住人口が1万人を超え、大規模の「城中村」が増えている。

北京市は16区があり、旧市街地の西城、東城の両区が首都機能核心区を形成し、そこを中心に四方に3つのリング地帯に分かれる。核心区に隣接するのが都市機能拓展区で、核心区と合わせて都市計画地域となっている。このリング地帯には10個ほどの業務核がある一方で、グリーンベルトと重なって都市のフリンジである。郊外化が進んだ今、都市機能拓展区には最も多くの人口が住んでいる。常住人口では、1033.8万人、北京市常住人口の46.7%を占めている。この地域は都市計画地域と農村地帯との遷移地帯であるため、「城中村」が最も多く、「城中村」の規模も大きい。2016年にこの地域には413万人の外来人口が住み、北京市外来人口の51.3%、地域常住人口の39.9%をそれぞれ占めている。都市發展区は都心人口過密を解消するために、今後新たに開発が期待するリング地帯である。通州区には副都心が建設されているため、人口増加が顕著な地域である。かつて核心区にも多数の「城中村」があったが、2008年の北京オリンピックを迎えるために、2005年から171の「城中村」の再

開発を行った。その後も、都市計画地域内の「城中村」に対してクリアランスを展開して「城中村」がなくなりつつある。「城中村」が多くの外来人口の棲家であることからすれば、核心区の「城中村」クリアランスが結果的に外来人口を都心から追い出している。

4. 不安定化と空間事象としての社会的排除

4.1 外来人口管理・選別策

急速な都市化が様々な都市問題をもたらす。交通機関、病院、学校の施設不足による混雑がその一例である。国によっては住宅不足、失業などからスラムが生まれた。中国政府が急速な都市化進行に伴う都市問題の先鋭化、なかでもスラムの出現に神経を尖らせている。一方、政府にとって経済発展が至上命題であり、そのためには都市化を進めなければならない。外来人口が現在の中国の都市にとってなくてはならない存在であることは既に前述した通りである。しかし、政府の立場からすると、それが必要な労働力になれる外来人口である。都市のGDP成長に貢献できない外来人口、都市成長戦略に合致しない外来人口は必要がないところか、排除されるべき対象であることが政府の一貫した都市政策方針である。

これまで戸籍が都市に流入する人口を選別する役割を果たしていた。しかし、変化する都市の膨大な労働需要を戸籍でコントロールすることは困難である。1990年代末頃から戸籍制度は中小都市から大都市へと徐々に緩和・廃止する方向に改革が進んだ。しかし、北京市など特大都市では、戸籍管理が従前どおり厳しく維持されている。政府が従前の戸籍制度に加え、都市に滞在する外来人口に対して新たな手段を用いてその管理・選別を行っている。それは“産業をもって人口をコントロールし、住宅をもって人口を管理し、在留許可書をもって人口を管理する”政策である¹⁷⁾。

2011年に北京市政府が雑貨、零細飲食、食品店など17業種の参入基準を引き上げて、関連業者に実質的に廃業か市内からの退去を迫った。『新京報』の報道によると、この決定が30万業者100万人の外来人口に影響を与えている¹⁸⁾。かつて2005年に中国人民大学教授の張惟英が都市への人口参入許可証制度の導入を北京市政治協商会議に提案した¹⁹⁾。あまりにも露骨すぎる外来人口への差別のため、多くの批判を受けて提案が頓挫した。しかし、5年後には形が変わり、業種制限をもつての実施は結果的に同じ効果となっているのが明らかである。それと同時に、賃貸住宅経営に対して賃貸登録制度が導入された。制度では、登録のほかに、一人当たり最低居住面積、一部屋当たり居住者数などの数量制限が設けられて、基準を満たさない賃貸契約に対して違法として賃貸営業禁止や罰金が科せられる。政府が従前にあった過密居住のドミトリー住宅（群租房）を徹底的に取り締まるキャンペーンが行われた。これらの規制・取り締まりが住居費の上昇をもたらし、結果的に低収入の外来人口の生活基盤を潰して外来人口が“自主的”に北京を離れる選択をせざるを得ない。2016年には北京市がこれまで誰もが自由に申請できた暫定居住証に変わって居住証を導入した。居住証を

17) 中国語では、以業控人、以房管人、以证管人と呼ぶ。

18) 「北京外来人口政策被指“由松转紧”『新京報』2011年5月6日。

19) 中国語では、人口准入制度と呼ばれる。

申請するためには今後引き続き北京市で安定して6か月以上勤務すること、安定した住所があることが条件となり、申請に当たってはこれらの事項を証明する正式な契約書などの提出が必要とされている。

新しい外来人口管理策は都市の産業構造高度化、首都機能の強化または治安対策としての面がある。一方、これらの政策が結果的に生活コストを上昇させて低収入の外来人口は都市からの退場を迫られている。しかし、もう一つの事実として、退場せざるを得ない理由には都市戸籍をもたないためである。言い換えれば、戸籍制度が彼らを長らく不安定な身分にして何時かは都市を離れなければならない運命にしているといえよう。

4.2 不安定化と空間事象としての社会的排除

1970年代末からの農村改革が農民を土地の束縛から解放した。豊かさを求めて多くの農民が都市へ出稼ぎに来た。彼らは当初管理されていない体制外の存在として盲流と呼ばれ、社会の不安定要因として政府に嫌われる存在であった。しかし、都市化が加速し、低賃金労働力を都市が大量に必要となり、彼らの建ったビルが市民の前に次々と現れるのに連れて彼らは都市の労働力の一部としてその存在がようやく認められた。1990年代に入って彼らの名は農民工に変わった。その後、経済成長とともに、農民工は都市人が嫌がるあらゆる3Kの仕事をするようになり、人数も増え、都市経済にすっかり溶け込み、都市経済にとってなくてはならない存在となった。しかし、政府は相変わらず農民工があくまでも出稼ぎ労働者だと考え、違う体制からの一時越境者として都市社会に受け入れることを拒否している。それゆえ、政府が市民生活にかかわる諸政策立案をする時、外来人口がまるで存在しない透明人間のように無視され続けている。しかし、戸籍人口に匹敵する規模の外来人口が都市に留まり、都市に奉仕していくためには、否応なしに居住問題が生まれる。「城中村」も外来人口居住の受け皿となった。しかし、これは決して偶然のめぐり合わせだと見るべきではない。外来人口も「城中村」も都市の部外者で、不安定で、体制の越境者で、ともにいずれ都市社会から消える運命にあるからだ。このようにして外来人口と「城中村」が空間と人という異なる事象が重なり合い、排除空間となった。

近年、農民工の呼び名がすっかり影を潜め、代わりに低素質人口、低端人口という言葉が社会を乱舞している。低素質とは低学歴、低端とはローテク産業のことである。すなわち、労働集約に従事している低学歴の人々という意味である。その本意は外来人口・農民工である。いま、政府も市民も大都市の抱えている様々な都市問題に悩まされている。その捌け口が外来人口に向けている。よそ者が都市から消えてゆけば問題が解決するだろうと考えている。前述の外来人口選別策が正にこのような発想から制定されたものである。

一方、外来人口が都市社会に溶け込まないでいる。表4で示されているように、国家統計局の農民工に対する帰属意識調査によると、自分が市民の一員だと思うかの質問に対して、半分を超えたのが、人口50万人以下の小都市のみである。都市規模が大きければ大きいほど、帰属意識が低く、500万人の特大都市では、自分が都市市民の一員だと思う農民工が僅か18.7%であった。また、都市生活に馴染んでいるかについて、YESと答えた割合がすべての規模の都市において2割以下であった。この調査が中国の都市において農民工を排除する意思があったのみでなく、排除されている側の農民工が排除されている実感があることを

表 4 農民工の流入都市への帰属意識

流入先	%	
	市民として思うか	都市生活に馴染んでいる
500万人以上都市	18.7	14.3
300～500万人都市	25.3	17.5
100～300万人都市	43.1	19.7
50～100万人都市	48.7	20.1
50万以下都市	63.2	23.0

データ：中国国家统计局『2017年農民工監測調査報告』

示している。

19世紀半ばの作家・英国首相ベンジャミン・ディズレーリが小説『シビル、または二つの国民』の中で産業革命期に起こった「二つの国民」に分断された英国社会の姿に関する言葉があまりにも有名である。

“Two nations; between whom there is no intercourse and no sympathy; who are as ignorant of each other’s habits, thoughts, and feelings, as if they were dwellers in different zones, or inhabitants of different planets; who are formed by a different breeding, are fed by a different food, are ordered by different manners, and are not governed by the same laws.”²⁰⁾

いま、その様相が中国の都市の中で起こっている。

5. むすび

「城中村」が注目されて久しい。「城中村」は「蟻族」に代表されるワーキングプアが集って居住したことで注目され始めた。しかし、それは貧困問題として対処すべき政策課題だと認識されたが、居住貧困地域の問題として意識されてはいなかった。居住しているのが大学新卒の若者や出稼ぎ労働者などであり、「城中村」は彼らのあくまでも一時の仮住まいである。その後、「城中村」問題は専ら都市計画問題として処理されている。すなわち、「城中村」は違法建築が多く、危険で汚い地域であり、それを除去・クリアランスして近代都市に相応しい景観に再開発していくのである。実際、政府が「城中村」をリストアップして計画的にその再開発を進めて来た。しかし、近年、「城中村」をめぐる社会状況が大きく変わった。「城中村」が相変わらず低額所得者が集住する地域であるが、家族単位の住人が増え、若い世帯ほど都市定住志向が強く、彼らにとって都市がもはや仮住まいの地から永住の地に変わりつつある。

これまでの考察で明らかにしてきたように、「城中村」が誕生した要因に、戸籍制度や土地制度などの中国社会制度における二元構造があった。二元構造の根底には農民に土地さえ

20) Disraeli, Benjamin, *Sybil, or The Two Nations*, Oxford: Oxford University Press, 1998, p.66.

与えれば、政府が農民の生活に、農村社会のインフラに一切責任を持たなくてよいという「社会的排除」思想があった。1990年代までは、農民の権益が多く犠牲を強いられた半面、土地収用、都市化が低コストに進められて政府の狙い通りの結果が得られた。この時期の「社会的排除」は主として都市という近代社会への参加をめぐる政府と土地所有者農民との関係であった。しかし、2000年頃以降の「城中村」問題が新たな局面に入った。「城中村」をめぐる政府と土地所有者村民との間の問題は村民が集団的土地所有権を盾に政府に対して有利の立場に変わり、村の都市化再開発に抵抗をしている現況である。

いま、「城中村」問題の中心が土地所有者村民に対する都市社会への参加排除から、「城中村」に居住している外来人口に対する空間的社会排除に変わっている。従来の村民への「社会的排除」が都市社会への参加という制度的排除であるが、都市と農村という明確に異なる空間に分けることによって排除を感じにくいものにしてきた。それに対して、外来人口に対する排除が「城中村」という空間を通じて明確に社会的に認識されている。

アジア金融危機以降、中国が幾つかの重要な政策転換を行った。都市化抑制から都市化促進に、住宅取得の勤務先依存から住宅の商品化に転換した。これらの政策は金融危機による輸出の落ち込みに代わる国内需要を発掘することで経済の高度成長を維持することを図ったものである。経済政策は狙い通りの結果が得られ、大きく成功したと評価できよう。しかしながら、社会政策の観点からみた場合、これまで検討したようにこれらの経済政策が大きな社会問題をもたらしたことを改めてここで確認しておきたい。

都市化が当然のことに農村から都市への大量の人口移動を発生させる。また、こうした農村からの人口流入が都市経済を支え、経済発展に不可欠なものである。都市化を積極的に推進したにもかかわらず、都市への人の動きを遮断する旧計画経済時代に作られた戸籍制度の改革が緩慢である。このため、多くの場合、都市に流入した外来人口は都市戸籍の取得が困難となり、都市市民として得られるべき社会福祉から排除されている。

都市社会からの排除は居住についても明らかである。持ち家推進政策が住宅価格の高騰をもたらし、外来人口の持ち家取得を困難にしたのみでなく、同じく高騰する賃貸市場で、低収入の外来人口が住居を見つけるには困難である。彼らは「城中村」という管理空白地に逃げるしかなかった。「城中村」は土地代がかからないことや建物も過密で低質などの理由で建築コストが安く、都市の住宅に比べ、家賃が数段安い。家賃の安い「城中村」が外来人口の棲家となっている。しかし、「城中村」は市民には決してイメージの良い場所ではなく、非衛生的で汚くまた怪しい場所だと思われる。政府にも「城中村」が危険で危なく、無法地帯の犯罪洞窟のように見られている。そのようなところに外来人口が住んでいることは、市民の、政府の「城中村」に対するイメージがそのまま外来人口に対するイメージをオーバーラップしている。

デイヴィッド・バーンはイギリスにおける社会的排除・空間的分離の基本的原理が階級であり、アメリカがエスニックであると分析した²¹⁾。中国の都市における社会的排除・空間的分離の基本的原理は二元社会を形作ってきた戸籍制度であろう。

21) デイヴィット・バーン著、深井英喜、梶村泰久訳、2010年、231ページ。

参考文献

- 谢禄生、李增平「“都市里的村庄”现象」『红旗文稿』1995（14）
- 魏立华、阎小培「中国经济发达地区城市非正式移民聚居区 城中村的形成与演进」『管理世界』2005年第8期
- 李志民、宇文娜「“城中村”居住形态的变迁及成因分析」『西安建筑科技大学学报（自然科学版）』第39卷第1期、2007年2月
- 廉思著、関根謙訳『蟻族—高學歷ワーキングプアたちの群れ』勉強出版、2010年
- 冯晓英「北京“城中村”改造的调查与思考」中国改革论坛2011年12月16号
- 曹滢、陶叶「专家：农民工融入城市关键在地方政府态度」新华网 参与互动2014年05月19日
- 康嵐「精英还是平权：对大城市外来人口吸纳原则的讨论」『同济大学学报社会科学版』2014年第4期
- 徐望悦「中国半城市化地区城中村的非正规性及其开发和拆除」『城市规划学刊』2015年第1期
- 冯虹、李升「特大城市外来人口聚集区中的农民工群体研究——基于对北京的调查」『国家行政学院学报』2016年
- 李伟东主编『北京蓝皮书 北京社会发展报告2016-2017』社会文献出版社2017年。
- 岩田正美『社会的排除 参加の欠如・不確かな帰属』有斐閣、2008年
- 孫立、城所哲夫、大西隆「中国の都市における「城中村」現象に関する一考察」日本都市学会『都市計画報告集』No.8、2009年8月
- 孫立、城所哲夫、大西隆「中国の都市における「城中村」の改造に関する一考察」日本都市学会『都市計画報告集』No.8、2009年8月
- デイヴィット・バーン著、深井英喜、梶村泰久訳『社会的排除とは何か』こぶし書房、2010年
- 孫立、城所哲夫、大西隆「中国都市における「城中村」住環境の実態に関する一考察」日本都市学会『都市計画報告集』No.10、2011年8月

（追記：本論文は大阪商業大学比較地域研究所2018年度～2019年度研究助成「居住問題の生成メカニズムに関する東アジア諸国の比較研究」を受けたものである。）