

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

中華人民共和国

住宅金融制度改革支援調査

最終報告書

[概要]

JICA LIBRARY



J1168179181

2002年3月

株式会社野村総合研究所

社調一
JR
02-34

中華人民共和国 住宅金融制度改革支援調査 最終報告書 (概要)

2002年3月

株式会社野村総合研究所

JICA

05
38
ISF

RARY

月末為替レート (2002年2月)

1USドル = 133.90円

1人民元 = 16.25円

1USドル = 8.23人民元

Sources : 日本銀行 (USドル-日本円換算)

 中国人民銀行 (日本円-人民元換算)

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

中華人民共和国 住宅金融制度改革支援調査

最終報告書

[概要]

2002年3月

株式会社 野村総合研究所



1168179[8]

序 文

日本国政府は、中華人民共和国政府の要請に基づき、同国の住宅金融制度改革計画にかかる開発調査を行うことを決定し、国際協力事業団がこの調査を実施いたしました。

当事業団は、平成12年3月から平成14年3月までの間、株式会社野村総合研究所草野恵一氏を団長とする調査団を現地に派遣しました。

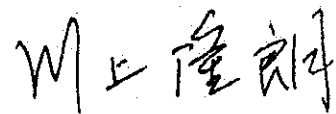
また、成城大学大学院経済学研究科の村本孜教授を委員長とする作業監理委員会を設置し、本件調査に関し専門的かつ技術的な見地から検討・審議が行われました。

調査団は、中華人民共和国政府関係者と協議を行うとともに、計画対象地域における現地調査を実施し、帰国後の国内調査を経て、ここに本報告書完成の運びとなりました。

この報告書が、中華人民共和国における住宅金融制度改革の促進と、住宅市場の発展に寄与するとともに、両国の友好・親善の一層の発展に役立つことを願うものです。

終わりに、調査にご協力とご支援をいただいた関係各位に対し、心より感謝申し上げます。

平成14年3月



国際協力事業団
総裁 川上 隆朗

国際協力事業団

総裁 川上 隆朗 殿

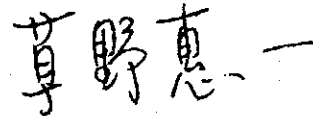
伝 達 状

中国住宅金融制度改革支援調査に関する調査報告書を、ここに提出申し上げます。本調査は平成12年3月に調査を開始し、平成14年3月に完了しました。

本調査は中国の中・長期的な住宅金融制度改革に関する方策を提言しております。具体的には、住宅需要の分析・見通しを踏まえ、住宅政策金融システムとしての住宅公積金制度の改革、商業銀行の住宅金融増大への対応、担保・保証制度の確立という三つの基本方策と、住宅関連情報システムの整備、人材育成と資格制度の確立、賃貸住宅の育成・活性化等の関連方策を提言致しました。本事業計画実現により中国における住宅金融制度改革の促進と、住宅市場の発展に大きく寄与するものと存じます。

この機会をお借りいたしまして、貴事業団、国土交通省、外務省、並びに技術移転セミナーにご協力いただきました住宅金融公庫をはじめとする講師各位のご指導ご支援を、心から感謝申し上げます。また、中国の中国人民銀行、建設部、その他の関係諸機関各位から、私共の調査実施に際し戴きましたご協力ご支援に対し感謝申し上げたいと思います。

平成14年3月



中国住宅金融制度改革支援調査
団長 草野 恵一

要約

1. 中国住宅金融制度改革の基本的視点

1-1. 住宅振興と住宅需要の把握

中国では第1次住宅消費ブームを迎えつつある。住宅市場は、不動産業による「商品住宅」建設・販売にシフトし、商品住宅販売面積はこの10年間に6倍に増加し、商品住宅販売の個人購入がその大半を占め、「住宅市場経済化」が確実に進展している。

「住替えを通じた居住水準の向上」という「フィルタリング・システム」が形成・発展していく可能性が高い。そのため、持家の取得意欲が慎重な中所得者層の需要を顕在化させるための仕組みづくりと、住み替えを促進する中古住宅・賃貸住宅市場を含めた多様な住宅市場の活性化を促すことが政策的課題になる。

今後中長期的に増加する住宅需要、住宅資金需要に対応し、既にある公積金制度を中心とする公的住宅金融システムの整備と、低コストで良質な資金の供給と、多様で魅力ある金融商品を備えた民間商業金融システムの充実が求められる。

1-2. 住宅振興に果たす住宅金融の役割とその基本的な枠組み

住宅金融制度は、①国民の資産形成支援、②自家保有意欲喚起、③経済の良性循環、の三点を目指す仕組みであるべきである。

資産形成支援システムとして、長期固定低利の住宅融資が推進されることが必要であり、住宅金融システムは安定的効率的な運用に向けて、リスク分散、金利リスク等についての高度な分析技術、金融手法等を開発すると共に、書類書式の効率化に向けて統一化がされなければならない。

自家保有意欲喚起の観点からみて、民間住宅金融は、経済の景気への感応性が高い基本的な性向をもっている民間住宅金融のみでは限界性があり、税制上の優遇措置、利子補給、補助金等の持家促進策を行うべきである。また、資産を形成しつつ、住宅取得能力を段階的に順次高めていくために、二次市場（中古市場）、賃貸住宅市場などを含めたより総合的に安定した住宅市場体系の確立を目指すことが課題となる。

住宅振興の推進が経済の成長を促し、経済の成長が更に住宅振興を促すという良性循環を創出することが住宅金融制度に求められる。住宅取得能力をもつ国民階層を拡大していく住宅政策が住宅金融システムに反映されることが重要になる。

1-3. 住宅政策金融の基本方向

多様な資金調達・運用の仕組みを有する住宅政策金融が国全体の的確な住宅政策の実施の支援という役割を果たさなければならない。

公的主体による住宅供給という供給サイドからの施策に加え、様々なレベルの民間主体による適切な住宅取得・入居の促進という需要サイドからの住宅政策・関連法制度整備を推進することが重要である。住宅市場における各プレーヤーへのインセンティブの付与を通して、政府（行政）が住宅市場を活用した政策目的を達成すると共に、住宅市場を関与、誘導、補完する役割を果たす。

フィルタリングによる住替えを通して、住宅ストックの向上を持続的に図っていくため、新築住宅のみならず、中古住宅、賃貸住宅も含めて、流動性をもった住宅市場の活性化が不可欠であり、多様な需要に応える政策誘導型住宅の取得を支援する住宅政策金融の仕組みを構築すべきである。

需要サイドからの施策を推進するためには、住宅の性能評価・表示・保証システムの確立、住宅品質基準の設定、担保、保証、保険制度の充実など、個人や事業者が市場で行動する際の前提となる制度基盤の整備が重要である。

今後、社会・経済発展の目標は勿論、国民の住宅に対するニーズ、経済構造変化等を踏まえた住宅需要や住宅資金需要を的確に予測し、それが住宅計画に機動的・弾力的に反映されるような計画づくりの仕組みの確立が不可欠である。

日本、欧米主要国のいずれも安定的に資金を確保し資金を十分に配分するため、貯蓄預金制度・組織、住宅金融システムでの公的セクターと民間セクターの役割分担があり、政府による財政、税制上の助成措置がお互いに補完しあっている。中国においても、国情に適合した住宅政策を支える住宅政策金融システムの構築が急務である。

2. 住宅公積金制度改革の基本的方向と方策

2-1. 住宅公共積立金制度とその課題

住宅公積金制度は日本、欧米諸国においても例のない住宅融資と直接リンクした強制住宅貯蓄預金であり、政府は住宅貨幣化分配政策の大きな柱として位置付けられているが、現行では、組織問題を中心にその制度運用には多くの問題点を抱えている。

2-2. 住宅公共積立金制度改革の基本的方向

住宅公積金制度を公的住宅金融システムの中核に据え、住宅政策金融を担う制度として、

その組織体制、運用管理のあり方を抜本的に改革し、機能強化を図る。

2-3. 改革に向けての基本方策

住宅公積金の組織体制を以下の視点から再構築する。①～④は短期的・緊急的課題に対応する視点であり、⑤～⑨は中期的・政策的課題に対応する視点である。

- ① 現行の小規模な住宅公積金管理中心の統合化
- ② 研修システムの構築、強化
- ③ 住宅公積金管理中心の事務の標準化と電算管理トータルシステムの構築
- ④ 住宅公積金管理中心のALM管理の推進と中央政府の管理、監督機能の強化
- ⑤ 資金の広域融通化、金融市場との資金の連携化
- ⑥ 住宅公積金管理中心の独立組織化、行政部門と金融部門の分化、業務再編
- ⑦ 中央政府の住宅政策コントロールの強化
- ⑧ 中央政府による住宅政策の資金調達と政策融資の推進
- ⑨ 地方政府による住宅計画とのリンクと財政・税制の助成

2-4. 組織改革の方向：段階的組織改革

住宅公積金の新体制は、全国レベル、広域レベルの新組織体制を構築し、単位レベルの公積金管理中心では対応しにくい課題を解決することが基本的な方向であり、以下のように、段階的に組織改革を推進することが望ましい。

第1次改革（現状から管理機構型へ移行）

①～④の視点に対応した全国レベル、広域レベルの組織化は、当面の緊急の課題である組織管理問題への対応を基本的目的とする改革である。

中央（全国）レベルの「中央住宅公積金管理中心」、地方ブロックレベルで「省住宅公積金管理中心」を設立し、地区レベルでの「都市住宅公積金管理中心」という三層型の組織体制を構築する。基本的に現在の住宅公積金システムを継承しており、現在の公積金管理中心が抱える経営管理、財務管理などの課題への対応を全国レベル、広域レベルで推進することを目的とする組織体制である。

- ・ 公積金管理機構：「中央住宅公積金中心」、「省住宅公積金中心」の設立
- ・ 既存の中小住宅公積金管理中心の都市住宅公積金管理中心への統合・再編
- ・ 住宅公積金管理中心の業務監査体制の構築
- ・ 住宅金融関連人材の研修制度の構築、資格認定制度の創設
- ・ 住宅公積金管理中心の業務効率化、顧客管理等を目指した情報システム化の推進

第2次改革（管理機構型から系統金融型へ移行）

⑤、⑥の視点に対応した新組織体制は、資金調達を中心とする金融機能の強化を目的として、住宅公積金管理中心の業務見直しも含めた改革である。

行政部門から分離した非営利独立法人として、中央(全国)レベルで「中央住宅金融機構」、地方ブロックレベルで「省住宅金融機構」を設立し、三層型の系統金融システムとして、住宅公積金の組織体制を再構築する。

この形態は中央住宅金融機構が中央レベルの金融機関として資金を預かり、運用し、必要などときには債券の発行が出来るなど、大手金融機関としての機能を十分に発揮出来る。また、地方ブロックレベルでは資金の融通を通して地方の金融市場に影響力を行使し、地区レベルでは地域に密着して加入者に対する相互扶助の金融機関として機能する。

- ・住宅公積金管理中心から住宅系統金融機構へ再編
- ・省住宅金融機構による、融資資金の融通化
- ・中央住宅金融機構における債券発行等の独自資金調達方策の構築
- ・政策融資の拡充、住宅供給事業者（分譲、賃貸）への政策融資の開始

第3次改革（系統金融型から政策金融機関型へ移行）

⑦～⑨の視点に対応した新組織体制は、住宅政策金融の展開を目的とする改革であり、「専門金融機関型」の改革である。

住宅政策金融を担う専門金融機関として、「中国中央住宅銀行（仮称）」を設立し、住宅公積金の組織体制を抜本的に再構築する。

中国中央住宅銀行（仮称）は、住宅預金、債券発行などによる自己資金の直接調達のほか住宅公積金、郵便貯金などの政府が所管する資金を銀行の資金運用部門（住宅公積金は建設部に特別会計を設けることも検討の余地あり）に集中し、これらを財源として、国の住宅政策に基づき住宅金融を行う独立採算の新組織とする。

- ・中国中央住宅銀行（仮称）の設立：住宅政策専門金融機関への移行
- ・「中央住宅委員会」の組成、中央住宅銀行（仮称）の経営諮問機能を付与
- ・任意の住宅積立預金制度の創設
- ・住宅目的税（地方税、住宅政策基金）の創設
- ・住宅政策融資機能の拡充強化
- ・住宅需給の将来見通し等の住宅政策関連情報体系整備

3. 民間住宅金融制度改革の方向

3-1. 住宅金融の拡大と民間商業金融の課題

1998年以降国有商業銀行の住宅関連貸出は急速に増加しつつあり、とりわけ個人向け住宅ローンの増加が顕著である。民間住宅金融は住宅金融において主要な役割を發揮することが期待される。また、銀行の総貸付に占める住宅関連貸出の割合は高まる傾向が顕著であり、将来は平均15%程度の水準になることも予想される。

企業向け貸付と異なり、住宅関連貸付・個人住宅ローンは、個人信用情報の把握、担保保証の確保、担保物件の評価、担保物件価格変化への対応、個人信用審査、担保保証審査など、リスク管理の問題、そして融資額に対して融資件数、事務量が多いこと等の事務効率の問題を抱えている。

住宅市場が拡大すればするほど、この住宅金融特有の問題への対応はより重要な課題につながってくる。一つはリスク管理・債権保全の課題、もう一つは銀行のコスト管理・収益確保の課題である。

3-2. 民間住宅金融改革の基本方向

西側諸国では金融自由化以降、銀行間の競争が本格化し、企業の資金調達の手段の多様化、個人預金の金利選好が高まりに伴い、銀行の預貸スプレッドは下がる傾向が強まってきており、中国でも銀行経営にとって信用リスク管理及びコスト管理がますます重要な課題となる。

現在、個人住宅ローンの事故率は低い水準にあり大きな問題となっていないが、住宅関連貸付業務が拡大すれば、事故率が上昇することが見込まれ、機関保証制度などの保証保険制度の早急な整備が必要である。

融資審査については、日本の商業銀行はより長い業務経験を持っており、特に内部統制、二重チェック、資産評価、担保保証確認などの経験は参考にする価値がある。

事務書類の標準化、情報システムの整備を通して住宅関連業務のコスト管理が徹底されないと、銀行経営を圧迫する要因になりかねない。WTO加盟に伴いリテールに強い外資系金融機関の参入も予想されることから、国際競争力を持つコスト管理体制が求められる。

中国における個人向け住宅ローンは、現時点での違約率は大変低いですが、今後はリスク管理と商品の多様化によるサービスの向上とのバランスをどのようにとっていくかが課題となる。日本商業銀行の個人住宅ローン貸出管理強化策と対顧客サービス策は大いに参考になる。

3-3. 信用リスク管理体制の整備—日本の具体例を参考に

銀行にとって今後重要となるのは、リスク管理体制、特に銀行のリスク全体の6割前後を占めるともいわれる信用リスクの管理体制の確立が重要である。

日本の金融機関における、①信用格付制度の整備、②リスク管理組織体制の整備、③信用リスクの計量化、④ポートフォリオ管理、⑤割当資本制度(リスクキャピタルの配賦、リスク資本による管理)の導入、⑥規程、マニュアルの制定、などの取り組み例は有益な参考になる。

4. 担保・保証制度確立の基本方策

4-1. 担保・保証制度構築の必要性

如何に住宅購入意欲を有する者の購買能力を最大限に引き上げていくと共に個人と金融機関のリスクを最小限に抑えること、そのため、実際の融資利用者層の性格に対応した保証システムの構築と相応の保証機構の設立、及び保証機構を通じた適切なリスク管理体制・手法の整備が住宅金融制度として不可欠である。

中国においては、住宅金融に関わる保証制度はまだ未整備の段階にあり、

- ① 住宅融資の利用者の信用力の補完（信用システムの構築）
- ② 中低所得層の住宅融資希望者のサポート（住宅金融システムの健全化）
- ③ 返済が困難となった住宅融資利用者への支援（個人の生活の安全と安定）

を目的とする担保・保証制度の構築が求められる。

4-2. 担保・保証制度確立の方向

保証人による個人保証ではなく、機関保証を軸とした信用補完の仕組みの導入が制度設計上の一つ大きな方向と考えられる。また、信用補完業務自体は融資業務と表裏の関係にあり、融資と債権保全が一体的な働きが不可欠である。保証業務は金融業務の一種となり、担保保証機関にも金融機能が求められる。

公的保証制度と民間保証制度を同時に整備していくことが重要であり、政府・民間による役割分担の仕組みの導入が不可欠である。

一定の規模を保つ全国展開型の保証機関を地域のレベルに合わせて設置することがスケールメリットを最大限に活かしトータルリスクを最小に低減させるための極めて有効な手段であると同時に、管轄政府機関の集約的監督管理を図る有効な策でもある。

リスク管理は保証業務の中核といえる。確実なリスク分散、債権保全のために、担保・保証を求める以外、再保証仕組みの導入も視野に取入れる必要がある。

4-3. 担保・保証制度確立の方策

(1) 公的保証機構の設立

要件	基本内容
名称(仮)	住宅中央保証機構
機構の性格	・公益事業主体 ・非課税法人 ・金融業種
機構の業務範囲	・住宅融資に関わる保証・保険業務 ・政策的住宅仲介業務
監督管理体	・建設部、人民銀行、財政部による共同管轄
構造	・全国レベルの地域展開型機構 ・中央本社→省レベル支社→都市営業所
主要機能	・政策的融資・一般融資の保証に関する政策調整 ・担保保証関連制度・政策の調整(性能評価、物件評価、性能保証、完成保証、等) ・委託金融機関、提携保険会社等の関連機構との調整 ・債券発行 ・保証料管理 ・債権回収(求償債務者管理)

出所：JICA 調査団

(2) 商業銀行系統保証機関の整備

民間による機関保証制度構築の最大のポイントは商業銀行系統保証機関の整備、即ち商業銀行の系列保証機関の整備である。

中国の大手商業銀行は既に一定の規模を有し、かつ、全国展開型の金融機関となっており、その系列保証機関であれば、グループ内(親銀行と子会社としての保証機関)のスケールメリットの活用が十分可能で、地域のレベルに合わせて機能の異なる店舗を構築することも可能である。

商業銀行系統保証機構の整備は各商業銀行が一斉に取り組むことが実際困難であり、ニーズがありかつ条件も整った銀行から発足すれば良い。また、将来には、規模が比較的に小さくかつ全国的展開も進んでいない銀行は、独自の系列保証機関を整備することが不可能であるため、それらの銀行は必要に応じて共同系列保証機関の整備も考えられる。

(3) 再保証制度の整備(再保証保険の導入)

社会環境、金融環境の変化、労働市場の変化など構造変化を常に発生している経済社会では、保証制度の設計上許容されている範囲(事故率)を超えるリスクの発生も考慮し、予想困難の異常リスクをヘッジする再保証制度の整備が肝要である。

融資利用者が負担する保証料の中で再保証のための保険を別途取り入れる方法も考えられるが、中国の保険に関わる実際の状況を考慮したうえで、団体扱いの生命保険や損害保険、いわゆる団体信用保険と連動するスキームがより効率的と考える。

債務者が死亡あるいは高度障害といった不測の事態になった場合の対応としての、団体

信用生命保険制度の整備、融資物件が火災・災害等で被害を受けた場合への対応としての損害保険制度の整備が必要である。

公的保証機構に対し、再保証のための保険業務あるいは保険商品を提供する保険機関がある意味では政策的な機能を持つこととなる。財政的な余力があれば、再保証業務に特化した公的保険機関の設置も考えられるが、既存の保険会社の基盤とネットワークを活かし、新規に住宅融資再保証保険商品を開発することで同様の目的を達成することも想定される。

5. 住宅金融関連制度改革を支える基盤の整備方向

5-1. 住宅関連情報システムとその整備方策

(1) 住宅金融情報システムの整備

住宅公積金制度の効率的運用において、商業銀行とオンラインで結ばれた情報システムの整備は不可欠である。住宅公積金制度改革の段階的推進に合わせた住宅金融情報システムの戦略的整備が必要である。日本住宅金融公庫の総合オンライン・システムの整備事例は大いに参考になる。

住宅金融情報システム整備に向けて、担当行政機関、整備手法など早急に検討し、整備実現化に向けてのロード・マップが作成されねばならない。

(2) 個人信用情報システムの整備

住宅金融におけるリスク管理、貸出管理において、個人信用情報システムの整備と活用は、きわめて重要である。「上海資信公司」が嚆矢であるが、地域限定型の個人信用情報システム運営会社が民間主導で設立され、さらに、地域間で複数の個人信用情報システム整備・運営会社と情報交流（Credit Information Network）網を構築し、取扱い範囲を拡大していくことが考えられる。

(3) 住宅流通情報システムの整備

住宅流通情報システムは、住宅市場活性化の基盤であり、物件登録・掲載・広告機能、物件仲介機能、物件検索機能、住宅取得希望者資金計画支援機能、掲載情報審査機能など備えた情報システムである。

住宅流通情報システムは、インターネットや情報誌によって運用され、住宅の開発・建設・販売仲介主体および、銀行をはじめとする住宅取得資金融資主体が、物件の掲載料や、案件（潜在顧客）紹介・仲介と成約した時の報酬という形での資金負担をする仕組みが想定され、その整備と運用は、最終的には民間企業により持続的に行われることが望ましい。

5-2. 住宅金融関連の人材育成と資格制度の確立

住宅金融システム構築の基盤として、専門的な職業知識・能力を有する人材が育成され、適切に関連する組織に配置されて活用されることが不可欠である。持続的な人材育成は研修制度の構築によって可能となる。また、適切な人材配置は、資格制度を導入し、有資格者が制度的に組織に配置される仕組みにすることによって実現する。

不動産の取引を安全なものとし、住宅金融システムを健全にかつ効率的に整備していくための1つの動きとして、第三者取引保証制度（ESCROW）が挙げられる。

このような第三者の業務能力と信頼性を確固たるものとして確立するには、現行の各種の国家資格の活用は勿論、更に総合的な住宅金融の資格の創設が必要となる。

融資業務（審査、融資、債権管理、回収等）知識と、融資対象物件である住宅の売買を信頼のおける第三者に委託して取引を確実なものにする ESCROW 業務知識を、一定水準以上有する「住宅金融管理士（仮）」の資格の創設が考えられる。

研修制度は資格制度と連動しながら整備することがもっとも効果的である。

5-3. 住宅市場活性化に向けて

中国における中長期的かつ持続的な住宅市場の活性化に向けて、中古住宅市場と民間賃貸住宅市場の形成が重要であり、賃貸住宅市場における優良な住宅ストック形成・維持・向上への検討と政策検討、住宅市場のフィルタリング機能の強化、個別物件情報の整備・開示等の環境整備や、税制・金融などの制度面でのインセンティブ付与などの民間部門に対する間接的な市場誘導・刺激を図ることが必要である。

既存住宅ストックに対する公的関与による情報整備、一時的買い上げ、維持・補修、中古住宅市場や民間賃貸市場への再投入等を検討すべきである。

(1) 住宅基本情報登録制度の整備と DB の有効活用

住宅の「需要主体」、「供給（建設）主体」、「情報・サービス提供者」が、住宅売買や賃貸取引、その仲介・情報サービス等の活動に際して質の高い情報を有効に検索・活用していくことが重要である。そのために、既存の住宅ストックや現在、急速に増加している新設商品住宅等の住宅資産に関する情報整備と有効活用を「住宅基本情報登録制度」の整備とそれに基づくデータベース(DB)の構築と運用を通して行う。

これらの住宅基本情報の整備にあたっては、地方政府主導による住宅基本情報登録機関を設立し、需要主体や供給主体等の民間ニーズを吸い上げながら DB 設計・運用方法・基準を構築・策定していくことが現実的である。

(2) 住宅流通促進制度の整備

住宅性能調査・評価技術制度は既存・新設の住宅の性能を安全基準を含めて適切に評価・判断し、質の高い住宅基本情報を提供・整備することで住宅市場の活性化に資するものである。国家または地方政府による技術標準とそれに適合する何段階かの資格認定制度を設計・確立し、住宅建設・販売・流通の量に見合う大量の住宅性能調査技術者の育成を図る。

住宅性能調査・評価情報を含めた住宅基本情報を有効に活用して中古売買や賃貸取引を円滑に進めていくためには、建築技術・市場価値判定能力・住宅金融制度知識・IT利用技術・契約事務を始めとする法律等の知識と技能を有する不動産仲介会社の人材が必要となる。これらの人材を確保するために住宅売買や賃貸契約における「不動産取引主任」等の資格制度とそれを補強する人材育成制度の設計・構築を行う。

(3) 既存ストック流通促進と特定目的会社の活用

住宅性能調査・評価情報を含めた住宅基本情報(DB)を利用して既存住宅ストックの質と量を把握し、一定の評価基準に基づいた「住宅格付け」を行う。その格付けに応じて中古売買や賃貸流通促進に向けての各種諸奨励策や維持・補修、再開発(スクラップ&ビルド)に向けての対応策を検討する。

集合住宅(棟)単位の全面的な住宅の買い上げ・補修・更新・再販売または賃貸を行う特定目的会社の設立・運営を可能にする法律・税務・金融面での制度を検討する。

(4) 優良民間賃貸住宅の新規建設・消費促進に関する制度の整備

日本の「特定優良賃貸住宅制度」等の賃貸住宅に対する奨励策を参考に中国の実情に合った制度を検討する。特に優遇制度適用に関する資格要件を明確にすることで、一定の所得層や若年世帯・老年世帯等の需要層をターゲットにすると同時に、高所得層の広めの住宅ニーズを満足させることに偏りがちな現在の新設商品住宅供給体制を補完する形で、多様な需要者ニーズを満足させるための市場誘導を図る。

5-4. 住宅政策推進基盤確立に向けて

今後の中国における住宅政策の推進に向けて、

- ①国民の住宅ニーズの変化を的確に把握し、住宅需要の量的な見通しに裏づけられた計画づくりを実現していくこと、
 - ②住宅計画・政策の効果を定期的に把握し、次の計画づくりにフィードバックされる仕組みを形成すること、
 - ③住宅金融制度の整備・充実に対応して、公・民、国・地方を総合した住宅の必要整備量と、必要公的資金量が連動した住宅計画を確立すること、が必要になる。
- その基盤として、住宅関連統計制度の整備・活用、住宅計画(住宅資金計画)策定プロ

セスの確立が求められる。

(1) 住宅関連統計制度の整備・活用方策の確立

現在、中国では住宅投資や住宅販売に関わる各種統計が整備されつつあり、一部の不動産販売取引情報については、インターネットのウェブサイト等で提供されている。しかしながら、その活用・使途が極めて限定されているうえ、住宅計画立案に必要な広範な統計群が整備されているとはいいがたい。

このため、“需要者のニーズ”に対応した計画づくりを支える制度基盤として、住宅（設備）の現状、住宅のニーズ、住宅整備による成果等を把握しうる統計の整備と、それを住宅計画や住宅融資計画に逐次反映できるような統計の活用方策を検討すべきである。

(2) 住宅計画（住宅資金計画）策定プロセスの確立

急激に変化が進む住宅市場に対応し、住宅金融と一体化した実効性のある住宅政策を中長期にわたって計画的に推進していくためには、現在の中長期住宅計画、主に各都市の住宅五ヵ年計画（計画年数5年）及び都市総体計画の中の住宅発展計画（計画年数5年、20年）の発想の転換と内容の充実が求められる。

従来の計画は、計画策定とそれに関わる資金調達・財源措置等が連動していなかった。住宅（社会資本整備）とその資金的な担保（融資計画、予算措置）が連動した“実効性のある”計画づくりを実現するために、住宅に対するニーズ、経済構造変化等をふまえた住宅需要や住宅資金需要を的確に予測したうえで、それが住宅（建設）計画に機動的・弾力的に反映されるような仕組み・プロセスを検討すべきである。

具体的には、①住宅需要予測の手法開発及び活用方向、②横断的な住宅政策立案・審議組織、③住宅計画立案を支える情報ネットワーク、④専門人材の確保・育成などの検討が進められねばならない。

目次

本編 [概要]

1. 中国住宅金融制度改革の基本的視点	1
1-1. 住宅振興と住宅需要の把握	1
1-2. 住宅振興に果たす住宅金融の役割とその基本的な枠組み	4
1-3. 住宅政策金融の基本方向	10
2. 住宅公積金制度改革の基本的方向と方策	14
2-1. 住宅公共積立金制度とその課題	14
2-2. 住宅公共積立金制度改革の基本的方向	18
2-3. 改革に向けての基本方策	20
3. 民間住宅金融制度改革の方向	28
3-1. 住宅金融の拡大と民間商業金融の課題	28
3-2. 民間住宅金融改革の基本方向とその方策	32
3-3. 信用リスク管理体制の整備—日本の具体例を参考に	34
4. 担保・保証制度確立の基本方策	39
4-1. 担保・保証制度構築の必要性	39
4-2. 担保・保証制度確立の方向	40
4-3. 担保・保証制度確立の方策	42
5. 住宅金融関連制度改革を支える基盤の整備方向	49
5-1. 住宅関連情報システムとその整備方策	49
5-2. 住宅金融関連の人材育成と資格制度の確立	56
5-3. 住宅市場活性化に向けて	60
5-4. 住宅政策推進基盤確立に向けて	65

住宅需要分析編 [概要]

1. 住宅市場の構造変化と住宅需要把握の必要性	69
1-1. 中国における住宅市場変革の実態	69
1-2. 住宅需要把握の必要性	69
2. 住宅需要・住宅資金需要の予測結果	70
2-1. 住宅需要を取り巻く環境変化	70
2-2. 今後の環境変化から見通される将来の住宅需要	76
2-3. 将来の住宅需要にもとづく住宅資金需要の予測	80
3. 住宅需要・住宅資金需要の予測結果から得られる今後の住宅金融制度に向けた課題	84
3-1. 公的金融制度（公積金制度）に関わる課題	84
3-2. 民間金融制度（商業銀行融資）に関わる課題	86
3-3. 政策融資（財政）に関わる課題	87

表

本編 [概要]

	タイトル	ページ
表 1-1	中国全土における商品住宅販売	1
表 4-1	公的保証機構の枠組み	42
表 4-2	商業銀行系統保証機構の枠組み	44
表 4-3	再保証保険機関（業務）のイメージ	47
表 5-1	3つのレベルの資格システムの整備	58
表 5-2	地方大都市における中古・賃貸住宅管理公社（仮称）の概要（案）	62
表 5-3	既存住宅ストックの品質評価に基づく流動化促進策（例）	64



本編 [概要]

タイトル	ページ
図 2-1 組織改革の段階的推進	22
図 2-2 管理機構型イメージ	24
図 2-3 系統金融型イメージ	25
図 2-4 政策金融専門機関イメージ	26
図 3-1 工商・建設 2 行の住宅関連貸出ウェート変化	29
図 3-2 工商・建設 2 行の ROA、ROE	31
図 4-1 保証組織・仕組みのイメージ	48
図 5-1 住宅金融公庫の総合オンライン・システムのネット・ワーク	50
図 5-2 上海個人信用照会システム (再掲)	52
図 5-3 住宅流通情報システムのビジネス・モデル	53
図 5-4 リクルート社のビジネス・モデル	54
図 5-5 住宅市場活性化のための方策案とその流れ	61
図 5-6 住宅流通・賃貸市場活性化のための住宅基本情報登録制度のイメージ	62
図 5-7 住宅統計の具体的内容	66

住宅需要分析編 [概要]

タイトル	ページ
図 2-1 中国を取り巻く今後の環境変化と住宅需要に与える影響	71
図 2-2 住宅需要の構成要因	77
図 2-3 住宅資金需要の概念	80

本 編
[概 要]

1. 中国住宅金融制度改革の基本的視点

1-1. 住宅振興と住宅需要の把握

1-1-1. 進む住宅市場の構造変化

(1) 中国における住宅市場経済化の実態

中国では住宅制度改革の進展と 1998 年以降の内需刺激策としての住宅投資促進政策とがあいまって第 1 次住宅消費ブームを迎えつつある。住宅制度改革以前は国営・公営企業による「基本建設投資」に分類される住宅（社宅）建設と職員への分配が中心だった中国の住宅市場は、不動産業による「商品住宅」建設・販売にシフトし、商品住宅販売面積は 1991 年の 2,745 万㎡から 2000 年には 16,570 万㎡へと大幅に増加した（6.0 倍、年率+22.1%の増加、表 1-1 参照）。特に、商品住宅販売の個人購入シェアは 2000 年で 87%に達し、新設住宅分野においてこれまでの企業部門に代わって個人による「住宅消費」が定着して「住宅市場経済化」が確実に進展している。

表 1-1. 中国全土における商品住宅販売

年	販売面積					販売額 (万元)	販売単価 (元/㎡)
	(万㎡)	伸び率 (%)	個人購入分 (万㎡)	伸び率 (%)	シェア (%)		
1991	2,745	7.9%	927	126.8%	33.8%	2,075,979	756
1992	3,812	38.9%	1,456	57.1%	38.2%	3,798,493	996
1993	6,035	58.3%	2,943	102.2%	48.8%	7,291,913	1,208
1994	6,118	1.4%	3,345	13.6%	54.7%	7,305,208	1,194
1995	6,787	10.9%	3,345	0.0%	49.3%	10,240,705	1,509
1996	6,899	1.6%	3,667	9.6%	53.2%	11,069,006	1,605
1997	7,864	14.0%	5,234	42.7%	66.6%	14,075,553	1,790
1998	10,827	37.7%	7,793	48.9%	72.0%	20,068,676	1,854
1999	12,998	20.0%	10,409	33.6%	80.1%	24,137,347	1,857
2000	16,570	27.5%	14,464	39.0%	87.3%	32,286,046	1,948

出所：中国統計年鑑2001

(2) モデル 3 都市における市場化の実態

このような住宅の市場化に向けた動きは、本調査で対象としたモデル 3 都市（上海、武漢、成都）においても、上海を筆頭に中国全体の住宅改革の動きをリードしており、これらの「住宅市場経済化」の傾向は一層、顕著である。例えば、各都市における住宅建設の動向を「住宅竣工面積の住宅ストックに対する比率」から見ても、上海では 1990 年代初頭から 4%超の高い水準であり、1996 年まで一貫して上昇しているほか、武漢・成都においても 1994 年頃から住宅建設ブームが顕在化し、住宅竣工面積比率は現在も

2～4%の高い水準が続いている。

近年このような中国における住宅市場の急激な形成と発展は、一部の先進都市で伸び悩みをみせてきている。北京では、ここ2～3年（1998年～2000年）高水準の住宅販売が続いたため、住宅の需給が緩和しつつあり、㎡あたり販売額は1999年の4786.9万元から2000年には4557.2万元へとわずかながらも低下している。

しかしながら、中長期的にみると、経済の安定的な発展、様々な制度改革の進展等により社宅保有層や中低所得者層による住宅需要は底堅いものと考えられる。先に示した住宅ストックに対する住宅竣工面積シェアは4～9%の水準にあるが、この数値は先進国の例と比較すると高い水準にあり、住宅商品化の進展とこれに基づく住宅ストックの堅調な増加は今後当面続くものと期待できる。

1-1-2. 市場構造の変化と住宅需要把握の必要性

(1) 構造変化と対応すべき住宅政策上の課題

中国の住宅市場を形成するプレーヤーは3つに分類される。住宅を所有（利用）するために購入・居住し、または賃貸の形で「消費する」需要主体。商品住宅や賃貸住宅を企画・建設し、第三者（需要主体）に販売・賃貸する供給（建設）主体。そして需要主体と供給主体それぞれに対してサービスを行い、時として2つの主体の橋渡し役となる情報・サービス提供主体である。

中国における急速な市場経済化の進展は、特に「需要主体」に大きな構造変化をもたらしている。急速な市場化・経済成長を背景とした所得・貯蓄の増加と購買能力の拡大、公有企業社宅居住者の住宅払下げに伴う自家保有世帯への転換、(公有)賃貸住宅や払下げ住宅から新設商品住宅購入・移転による「住替」の増加、公有賃貸住宅の再賃貸や自宅(旧宅)の賃貸市場への投入による民営賃貸入居者の増加などである。

また、全体的な人口増加や世帯数の増加、複数住宅保有世帯の増加などの環境変化要因により、これまで想定していなかった新たな需要主体が登場するなど、住宅需要全体に大きな影響を及ぼしている。

これらの需要主体の変化に対して、供給側の対応は必ずしも十分ではない。ディベロッパーが提供する住宅価格と、消費者が購入できる住宅価格とは依然として大きな乖離があり、実際に住宅を購入できる層は、全体の一部に過ぎない。依然として十分な居住空間を確保できない状況にある。

今後は、中国においても住宅市場プレーヤーによるアクティビティの一層の活発化・活性化によって「住替えを通じた居住水準の向上」という「フィルタリング・システム」が形成・発展していく可能性が高い。このような、住宅市場の市場経済化の進展を踏まえると、今後解決すべき住宅政策上の課題は次の2点である。

- ① 持家の取得意欲が慎重な中所得者層の需要を顕在化させるために、住宅市場の整

備や住宅金融制度の整備などを通じて、住宅の潜在需要者の掘り起こしを促す仕組みづくりを行うこと。

- ② あらゆる所得層が自らのニーズにみあった多様な住宅を取得・確保できるように（フィルタリングシステムの形成）、中古住宅・賃貸住宅市場を含めた多様な住市場（一次市場、二次市場等）の活性化を促す政策を講じること。

（2）住宅需要把握の必要性

需要主体の行動・ニーズを反映した住宅需要の把握は、これらの構造変化を的確に捉え、そこで発生している様々な住宅に関する問題・課題に対応した政策・制度設計を立案していくために必要不可欠なものとなる。

現在一部の都市を除いては、住宅の需要を的確に把握していないか、把握していてもきわめて不十分な予測手法・方法のもとに行われているのが実情である。例えば、旧式住宅の取り壊しと新規住宅によるリプレースという要因は、住宅需要予測モデルにおいて重要な要因である。残念ながらモデル3都市における住宅ストックのビンテージ（住宅年齢）毎の量が把握できないために、予測モデルへの正確な反映は困難であるが、フローとしての「滅失」量の推計を通じた精緻な住宅需要予測が住宅計画・住宅政策・住宅金融政策を立案する上で本来的に必要である。

このように、中国の住宅振興（持家取得層の拡大、中古住宅の取得促進等）を進めていくためには、需要主体のニーズを的確に見通したうえで、年収や属性、地域ごとに発生する住宅需要を把握し、住宅取得や居住空間の確保を支援する方策を展開していくことが求められる。

1-1-3. 住宅需要・資金需要の見通しと今後の示唆

中国の各都市では、急激な経済成長に支えられて、今後中（低）所得者を中心に住宅需要が顕在化し、多額の住宅資金需要が発生することが見通される。

本調査で対象としたモデル3都市（上海、武漢、成都）における住宅需要、住宅資金需要の結果は次のとおりである¹。

- ・上海市の今後10年間（2001年～2010年合計）の住宅需要は持家で約82.6万戸、借家でおよそ93.8万戸である。都市化の急速な進展に伴い流動人口が増加し、再開発の進展もみられることから、借家の伸びが特に大きいことが特徴である。これらの住宅需要によって、10年間で3729.6億元の資金需要が発生するものと想定される。
- ・武漢市の今後10年間の住宅需要は、持家でおよそ57.7万戸、借家需要でおよそ26.5

¹ 詳細な住宅需要、住宅資金需要の結果は、第III編を参照のこと

万戸である。武漢は国営企業の社宅が上海市、成都市と比較して数多く残っており、社宅所有者が社宅を売却し持家に移行する割合が強いことが特徴である。これらの住宅需要によって、10年間で94億元の資金需要が発生すると見込まれる。

- ・成都市の今後10年間の住宅需要は、持家でおよそ29.1万戸、借家でおよそ55.7万戸である。成都是、借家から持家への移行希望が3都市の中で最も低い傾向にあるものの、政府による西部大開発の影響もあって、流動人口に伴う借家需要は上海市なみに高い水準で推移する。これらの住宅需要によって、10年間で40億元の資金需要が発生すること考えられる。

このように、今後中長期的に増加する住宅需要、住宅資金需要に対応し、既にある公積金制度を中心とする公的住宅金融システムの整備と、低コストで良質な資金の供給と、多様で魅力ある金融商品を備えた民間商業金融システムの充実が求められる。

1-2. 住宅振興に果たす住宅金融の役割とその基本的な枠組み

1-2-1. 中国社会の発展にける住宅振興の重要性

(1) 国家目標としての良質な住宅取得

中国は90年代初めから市場経済化を目指すこととなり、既に衣食は足りたが、全体的には未だ良質な住宅が確保できる段階には至っていない。

第十次5ヵ年計画の「綱要」では、発展をメインテーマとし、人民の生活水準向上を根本的な出発点として、経済発展と社会発展を結びつけることとし、初めて“人民生活の向上”を明確な目標に掲げている。

(2) 住宅貨幣化による弊害

住宅の貨幣化は、市場経済化の方向であり、基本的には政府や企業の住宅建設に関わる負担を出来るだけ軽くするとともに、住宅取得における透明度を高めるという優れた面も備えているが、一方で、従来であれば、現物支給という形で住宅が確保できた低所得層にとって、住宅取得を難しくする側面も持っている。年収の5倍以内で住宅取得が出来る層はまだ限られている。

(3) 総合的対策と調整の必要性

対外開放、市場経済化、WTO加盟という流れの中で、企業が社会保障の役割を担うことを転換し、従来の社会保障は、個人と企業と政府が分担することになる。

負担能力の不十分なあるいは負担能力の無い階層に対する総合的な対策が必要であり、総合的に検討し、全体的な調整を行う仕組みを作らねばならない。

(4) 中低所得層向けの経済適用住宅制度とその問題点

公的支援のもとで低価格の住宅を供給することを目的とする経済適用住宅制度は、中国の国情に照らして有効な住宅政策といえる。しかし、実際には、住宅取得能力が十分にある階層が経済適用住宅を購入している等、中低所得者のための住宅供給になっていない面がある。経済適用住宅の規範化を求める建設部の政策は適切である。さらに経済適用住宅の売却に係る問題、その中古市場どのようにしていくかなど、経済適用住宅を真に推進するために、キメ細かく対応する必要がある。

(5) 住宅振興をめぐる政策上の課題

中低所得層の住宅取得を如何に推進するかということに加えて、住宅振興をめぐる、①国有企業改革を成功に導くために、住宅問題の解決、社会保障制度の確立が必要、②住宅振興に伴う耕地面積の減少を最小限に食い止め、農村余剰労働力の都市への移転を積極的に受け止める、③今後の人口の高齢化の進展への対応などが課題となる。

1-2-2. 中国経済における内需振興と経済成長を担う住宅産業振興

(1) 住宅産業振興の中国経済・内需に占めるウエイト

中国にとって高い経済成長を維持することは最重要課題である。“十五”計画綱要では、10年後の中国の国内総生産（GDP）を倍増し、計画期間の成長率は7%前後を目指している。

1998～2000年の2カ年においては、住宅支出は年平均成長率11.0%に達し、同期間の名目GDP増加額のうち約19%を占めた。

中国の高い成長を支える三頭建て馬車（輸出、投資、内需）のうち、投資および内需で住宅産業振興は今後長期にわたり極めて大きな役割を占めることになる。

(2) 住宅投資による経済波及効果

住宅投資が、産業全体の振興に与える効果も極めて重要である。

住宅投資の産業への波及効果は、一時波及効果にとどまらない。産業連関表の建築業の完全消耗係数を用いて住宅投資の全波及効果を推定すると、住宅建築投資は、投資額の約2.0倍の産業全体への波及効果を与えることが判る。

第9次5カ年計画期間(1996～2000年)の住宅投資累計2.5兆元は、2倍の5.0兆元の波及効果を与えたことになる。特に、1998～2000年の2カ年においては、住宅投資は年平均成長率10.4%に達し、全産業への波及効果を加えると、同期間の名目GDPの増加額のうち32.5%を占め、経済の成長の大きな部分を担っていたことになる。

このように、住宅建設は経済成長に大きく貢献している。住宅建設促進に向けての財政措置は経済成長に向けての政策投資と同様の意義を備えていることになる。

(3) 住宅産業の発展と雇用への影響

住宅産業の発展は、雇用にも大きな効果を与えている。1998～2000年の2年間で、住宅産業を含む不動産産業全体の従事者数は、225万人増加し、同期間の全産業従事者の増加1202万人の18.7%を占めている。

不動産産業従事者の雇用は、農村からの流入従事者の占める割合が極めて高いことが特徴である。2000年の不動産産業従事者3,552万人のうち76%が農村から流入した労働者であった。不動産産業、住宅産業は農村からの移転労働力を吸収する主要な産業となっているのである。（「中国統計年鑑」、「中国建築業年鑑」、「中国建築業統計年鑑」）前述したように住宅建設の産業全体への波及効果は、住宅投資額の約2倍ある。雇用指数（生産額あたりの従事者数）を仮に住宅建設と同様とすると、この雇用効果もきわめて大きいことが推測される。1998～2000年の不動産建築業従事者の増加190万人は、約380万人の他の産業雇用を創出したことになる。これは、同期間の全産業従事者増加の約47%を占める。

このように、住宅振興の経済雇用効果はきわめて大きい。住宅産業は農村地域からの移転労働力を吸収する主要産業として位置づけられ、雇用政策の上からも住宅振興の政策的推進は意義が大きい。

1-2-3. 金融システム改革と住宅金融

(1) 銀行の住宅ローンの現状

1999年後半から商業銀行の住宅ローンは急速に伸びた。手間のかかる個人を対象とした消費者金融に対して銀行側の消極的な態度はみられない。むしろ商業銀行の今後の進むべき分野として積極的になっているのが実情である。個人向け住宅ローンは計画以上に伸びているが、資金不足の発生の可能性は当面小さい。

(2) 貸出債権の質的向上の有力手段である住宅ローン

商業銀行の個人向け住宅ローンは、全国ベースでも急増しつつある。個人向け住宅ローンの違約率が1%大きく下回る水準にあることから、銀行貸出債権の質的向上の極めて有力な手段となっている面があることを見逃せない。中国民間銀行業界の最大課題の一つは不良債権処理であるが、従来、国有商業銀行の主な融資先は国有企業であり、個人向け融資は微々たる物であった。特に国有商業銀行が国有企業に対する融資を徐々に減らし、個人向け住宅ローンという良質の債権をつみあげることは、内需振興という形で経済成長率を引き上げるとともに、商業銀行とくに国有商業銀行債権の質的向上、収益向上の有力な手段となっているのである。

(3) WTO加盟と中国金融界の課題

中国がWTOに加盟して5年後には、外資金融機関が中国で消費者金融に参入できる

ことになる。中国金融機関は、これからの5年間に、内部管理システム、商品開発力等も含めて、体質、体力強化を図るために、金融改革を大いに進めていく必要がある。

国有商業銀行の改革は進みつつあるが、地方の中小金融機関は、規模も小さいため金融分野の大きな変化に対応することが難しくなっており問題が少なくない。金融機関業務の電子化は急速に進むと期待されるが、規模の小さい地方性金融機関は投資能力に限界があり、デジタルデバイドの可能性がある。コンピューターの共同利用とか、資金の融通とか、同業間での横断的組織を作り強化すること、あるいは合併等も必要になる。

(4) 中国における銀行間の協調・協力と業務マニュアル化の重要性

中国の国情に合わせて、多彩な金融商品を揃え、リスク管理体制を確立することが強く望まれる。中国の銀行は拠点が多いこと、地域特性があること等から、将来の証券化等も展望すると、中国の銀行間では、外資銀行に対抗する上からも、競争の側面とともに協調の側面があるのが望ましい。アメリカでは住宅ローンの証券化で、住宅融資の際の各種書類の書式が連邦ベースで統一的に規定されている。中国においても、銀行間の協調・協力で書類書式を統一し、業務のマニュアル化を推進することが業務の効率化とリスク管理の面から見ても極めて重要である。

1-2-4. 経済の良性循環を誘導する住宅政策金融

(1) 住宅取得能力と意欲の向上を誘導する住宅政策金融

中国の現在の住宅価格は、平均所得階層にとって年収の5倍をはるかに超え、高すぎる状態にある。住宅政策による住宅の低価格化の誘導と、住宅政策金融による住宅取得能力の向上がどうしても必要になる。

住宅政策金融は住宅取得に手の届く層を拡大するためのインセンティブであり、自力で住宅を取得しようとする意欲を起こさせるものである。そのため、低利の住宅政策金融、貸付利子補填、政府保証等などの面から住宅政策金融制度を構築し、民間商業金融と住宅政策金融を并存させていくことが求められる。

(2) 経済体制改革のコストと考えるべき住宅政策金融

中国の財政収入は決して余裕がある状態ではないが、社会保障資金と不良債権処理への財政支出は、計画経済から市場経済への経済体制改革に伴う「改革のコスト」である。住宅の現物支給をやめて住宅の貨幣化をすることとなったが、その新しいシステムの下で住宅購入をできない中低収入層に住宅取得できるようにするのも「改革のコスト」であるといえる。

商業ローン等を利用し、自力で自家保有できる層には政府は「改革のコスト」を支払う必要はない。銀行が相手にしないレベルの中低収入者、住宅の貨幣化で住宅取得が困難となってしまった層への「改革コストの支払い」が必要になる。

(3) 政府財政コストの最小化につながる住宅政策金融

中国の国情に合い、かつ乗数効果が期待できるような財政面での支援によって、良性循環を図るべきである。国家財政は最近改善されたもののまだまだ弱く、地方財政も弱い。しかし、政策金融あるいは税制面での優遇等、財政資金を効率的に使い、国家信用を適切に活用して、住宅取得能力を補強することは、政府が支払うべき改革のコストを減少させることにつながる。

低利で、かつ長期固定金利の住宅ローンの導入、そのための政府保証債による資金調達、住宅ローン証券化もふくめて、種々の商品、システムを作り出していくことが重要である。

(4) 政府支援による民間住宅建設の促進の必要性

民間住宅建設は、商業銀行住宅ローンに依存するのではなく、国の政策如何で促進される。

計画経済から市場経済への過渡期に、調整コストを小さくするために、財政状況は厳しいとはいえ、全てを市場に委ねるのでなく、期間あるいは金額枠を限って、国家による利息補填、保証等による個人向け住宅ローン支援のための制度を導入することも必要である。

(5) 弱者救済の財源として期待される固定資産税（房産税）収入

資産を有する個人および企業に固定資産税を賦課し、弱者救済のための財源として、一つのあるべき方向として検討に値する。中国では、多種多様な名目で不動産関係の徴税があり、また費用徴収も多い。これらはある程度整理整頓した上で、資産として家屋を所有している人から、弱者救済のための財源となりうる程度に徴税する方向で漸次努力していくことが望ましい。

1-2-5. 住宅金融制度改革の基本的視点—国民の資産形成支援、自家保有意欲喚起、経済の良性循環を目指す仕組み

住宅金融制度改革の基本的視点は、要約すると、(1) 国民の資産形成支援、(2) 自家保有意欲喚起、(3) 経済の良性循環、の三点を目指す仕組みであるべきと考えられる。

(1) 国民の資産形成支援

1) 長期低利固定金利の住宅融資と信用保証

企業、政府機関による住宅の現物支給は停止となり、住宅は自ら取得するものとなった。住宅取得希望者にとって、住宅融資の利用は欠かせないシステムであり、将来の無理のない返済が生活設計において見通せることが望まれる。そのため、長期低利固定の住宅融資システムが追求されなければならない。一方、融資機関にとって、信用リスクが大きくなり、信用保証システムの確立が必要となってくる。

2) 安定的効率的に運用されるべき住宅金融システム

資産形成支援システムとして、長期固定低利の住宅融資が推進されることが必要であり、住宅金融システムは安定的効率的な運用に向けて、リスク分散、金利リスク等についての高度な分析技術、金融手法等を開発すると共に、書類書式の効率化に向けて統一化がされなければならない。

3) 住宅公積金制度の改善と住宅政策金融機関の設立

国民の資産形成支援という観点からみれば、具体的に最も緊急を要するのは、公積金制度をどうするか、保証機関をどうするかであろう。

アンケート調査結果では、住宅公積金制度は、改善点はあるものの、肯定的に捉えられている。しかし、長期的観点から見れば、住宅公積金は本来の目的を十分果たしているとは言いがたい。資産形成システムとして、積立者に出来る限り有利に運用される効率的安定的システムでなければならないことが基本である。

今後、住宅公積金制度の改革として、全国レベルで統一センターを設立し、全国各地の管理センターをある程度整理統合した上で、その傘下に入れ、政策金融機関としての住宅金融専門機関設立の母体とし、並びに保証機関もこの専門機関の系列で設立する必要があると考えられる。このような住宅政策金融専門機関は、金融機関として中国人民銀行の監督管理を受けると共に、住宅政策の執行機関として建設部の管轄下おかれることが考えられる。

政策金融機関として、公積金を運用管理、政府保証債の発行、経済適用住宅建設などの政策融資など、多様な資金調達権限、多様な資金運用権限を有することとする。この政策金融機関が、住宅政策の執行と内需振興を適切に行えるようにし、乗数効果を発揮させることで大きな効果が期待される。

(2) 自家保有意欲喚起

1) 民間住宅金融の限界性

自家保有意欲喚起の観点からみて、民間住宅金融では限界性がある。民間金融機関にとって、企業は多くの場合、既往貸出先であり、継続的に融資を受ける必要も高いが、住宅金融の場合には、対象となる個人は新規の貸付先であり、すでに行なわれた取引の結果資金でないため、融資の優先度も低く置かれ、その結果、企業の資金需要の強い局面においては、住宅金融の伸びは低下することになりがちである。民間住宅金融は、経済の景気への感応性が高い基本的な性向をもっている。

2) 持家取得促進政策の必要性

日本並びに欧米諸国では、税制上の優遇措置、利子補給、補助金等で持家促進を行っている。これらは自家保有意欲を喚起させるために有効な政策である。財政力の弱い中国では、国情に応じて財政能力の許す範囲で持家促進策を取っていくべきである。

“十五”計画には、住宅政策の柱として、公積金制度、経済適用住宅、低家賃住宅の三つの柱が打ち出されている。この中で、特に経済適用住宅は、中低所得者の自家保有意欲を喚起させるものといえる。

建設部は今後5年で基本的に都市住宅新体制を作るとしている。中央財政、地方財政への負担を出来る限り少なくする方向で、中国国民が自己資金を最大限に活用しつつ、住宅市場を活性化する政策が望ましい。都市住宅新体制は住宅振興に関連する諸問題を網羅している。

3) 総合的住宅市場体系の確立

住宅は高価であり、一生の買い物といわれるだけに、資産を形成しつつ、住宅取得能力を段階的に順次高めていくことが必要となる。そのために、最初は賃貸住宅に入り、次の段階で中古住宅を購入することも具体的選択肢となる。そのため、今後は、二次市場（中古市場）、賃貸住宅市場などを含めたより総合的に安定した住宅市場体系の確立を目指すことが課題となる。

(3) 経済の良性循環

住宅振興の推進が経済の成長を促し、経済の成長が更に住宅振興を促すという良性循環を創出することが住宅金融制度に求められる。

そのため、住宅取得能力をもつ国民階層を拡大していく住宅政策が住宅金融システムに反映されることが重要になる。

住宅政策による住宅の低価格化の誘導と、住宅政策金融による住宅取得能力の向上が必要になり、また、住宅の貨幣化にともない住宅取得が困難となった中低所得層が住宅取得できるように、財政によって「改革のコスト」を支払うことが必要となる。

中国の国情にあわせ、且つ住宅振興の経済波及効果が期待できるような財政面での支援によって、経済の良性循環を図るべきである。

1-3. 住宅政策金融の基本方向

1-3-1. 住宅政策の目的と基本的課題

住宅政策の究極的目的は国民全体の居住環境を主とする生活環境の向上、及び国全体の住宅を主とする社会資産価値の向上である。この目的を達成していくためには、多様な資金調達・運用の仕組みを有する住宅政策金融が国全体の的確な住宅政策の実施の支援という役割を果たさなければならない。

住宅金融システムとの関係から着目すると、中国の住宅政策・関連法制度には4つの基本的政策課題が考えられる。

- (1) 様々な経済レベルと様々なライフステージの国民に、住宅取得の機会を与え、選択可能な居住環境を提供すること。
- (2) 生活環境の向上を実現するため、良好な住宅ストックを計画的かつ持続的に形成し、社会全体の資産価値（社会資本価値と個人資産価値）を高めること。

- (3) 持続可能な発展を遂げるために、政府は住宅の市場メカニズムを活かしながら、的確な政策的手段をもって、常に市場を誘導、補完すること。
- (4) 住宅振興を通して、景気対策や住宅関連企業の育成と促進等の経済波及効果を図ること。

1-3-2. 住宅金融を活かした住宅政策の基本的考え方

上記の政策課題を念頭に、住宅金融を活かした住宅政策の視点として、以下の基本的考え方が重要である。

2000年の住宅分配貨幣化制度の発足に伴い、公的主体による住宅供給という供給サイドからの施策に加え、様々なレベルの民間主体による適切な住宅取得・入居の促進という需要サイドからの住宅政策・関連法制度整備を推進することが重要である。即ち、市場動向を反映し、各種の住宅消費水準・消費レベル・家庭構成・ライフスタイルによる住宅需要を応える新たな住宅政策が求められる。

需要サイドからの施策を推進するにあたっては、住宅市場の全体を対象とし、様々な形で住宅政策の実施に関わった住宅市場の関連プレーヤーにインセンティブ(優遇措置)を与え、全体の住宅需要を顕在化させ、段階的な住宅消費の仕組みをもたらすことが不可欠である。住宅市場における各プレーヤーへのインセンティブの付与を通して、政府(行政)が住宅市場を活用した政策目的を達成すると共に、住宅市場を関与、誘導、補完する役割を果たす。

このような政府(行政)誘導は住宅取得促進政策及び住替え政策によって実現することが可能である。住宅取得促進政策と住替え政策を進めるにあたって、まず住宅市場を活性化させ、円滑に機能するような社会的な条件整備が不可欠である。このような条件整備は単に物的基盤整備のみならず、制度基盤の整備並びに制度的仕組みの構築が肝要である。

制度基盤整備、制度仕組み構築にあたっては、政策的住宅金融システムがその重要な一環を成している。長期にわたって住宅政策を推進していくため、住宅政策・関連法制度と政策的住宅金融システムとのリンケージが極めて重要であり、特に政策誘導型住宅と住宅政策金融との一体的な働きが不可欠となる。

今後、従来の政府による直接行政管理のモデル(模式)から金融・財政・制度仕組みを用いた行政誘導のモデル(模式)への移行が必要であり、長期にわたって誘導型の住宅政策を効果的に進めていくために、それを支える住宅政策金融制度の構築が極めて重要と考える。

1-3-3. 住宅政策金融の基本方向

(1) 住宅市場の活性化

中国では、これまでの多くの住宅は現物支給のために建設されてきたため、総じて社会全体の住宅ストックの質が高いとは言えない。フィルタリングによる住替えを通して、住宅ストックの向上を持続的に図っていくことが住宅政策の役割である。そのため、流動性をもった住宅市場が必要であり、住宅市場の主役は新築住宅のみならず、これまでの払下げ住宅を含む中古住宅、及びこれまでそれほど着目されてこなかった賃貸住宅の市場の存在が不可欠である。

このような住宅市場を支える最も基本的な要件としては、各レベルの居住主体に適合する多様な住宅類型（政策誘導型住宅を中心に）と供給形態の確立、段階的住宅消費仕組みの創出、及び住宅政策金融を活かした住替え促進のためのインセンティブ付与機能が不可欠である。

(2) 政策誘導型住宅の充実

政府は市場において自力では必要な住宅を得られない人に対し公的住宅を提供するのが社会保障の一環としての住宅政策である（例えば低家賃賃貸住宅（廉租房）制度）。住宅金融制度の構築にあたって、社会保障型住宅よりも、幅広い政策誘導型住宅に焦点を当てる必要がある。経済適用住宅制度は現在中国の政策誘導型住宅といえるが、今後、住宅品質対応型、高齢者対応型、バリアフリー対応型、住替え対応型、二・三世帯同居対応型、SOHO 対応型、等々の多様な需要に応える政策誘導型住宅の充実が必要である。そのため、政策誘導型住宅の取得を支援する住宅政策金融の仕組みを構築すべきである。

(3) 制度基盤の整備

需要サイドからの施策の推進が今後の住宅政策・関連法制度整備の中心となる場合、もっとも重要なのが、個人や事業者が市場で行動する際の前提となる制度基盤の整備である。換言すれば、公平的政府（行政）関与・誘導の基本的ツールを用意しなければならない。

このため、住宅の性能評価・表示・保証システムの確立などの住宅流通基盤整備、住宅形成（新規住宅）と保全（中古住宅・リフォーム等）の各レベルにおける政策的融資（インセンティブの付与）を行うために多段階の住宅品質基準の設定、消費者の住宅取得能力を支える担保、保証、保険制度の充実などを図るべきである。

(4) 需要・資金予測に基づく中長期住宅計画の策定

住宅市場を中心的対象とする住宅政策を中長期にわたって計画的に推進していくためには、現在中国の中長期住宅計画、主に各都市の住宅五ヵ年計画（計画年数5年）及び都市総体計画の中の住宅発展計画（計画年数5年、20年）の発想の転換と内容の充実が求められる。

今後、社会・経済発展の目標は勿論、国民の住宅に対するニーズ、経済構造変化等を踏まえた住宅需要や住宅資金需要を的確に予測し、それが住宅計画に機動的・弾力的に反映されるような計画づくりの仕組みの確立が不可欠である。また、政策誘導型住宅の

確保、及びそれを支える住宅政策金融のサポート体制の住宅計画への反映も必要である。

(5) 住宅政策金融の仕組みの構築

総じて、政府が住宅政策を持続的、安定的に実施していくことを通じて、国の住宅振興を関与・誘導するためには、様々な政策意図に応えた住宅市場の関連プレイヤーへのインセンティブの付与が必要である。それを支える金融システムは単に民間セクターに頼るのが不十分であり、住宅政策金融の仕組みの構築が不可欠である。

日本、欧米主要国のいずれも安定的に資金を確保し資金を十分に配分するため、貯蓄預金制度・組織、住宅金融システムでの公的セクターと民間セクターの役割分担があり、政府による財政、税制上の助成措置がお互いに補完しあっている。中国においても、国情に適合した住宅政策を支える住宅政策金融システムの構築が急務である。

2. 住宅公積金制度改革の基本的方向と方策

2-1. 住宅公共積立金制度とその課題

住宅公積金制度は政府機関や企業等とそこで働く労働者が強制的に加入し積立てを行い、積立金を原資として、加入者の住宅の取得、改良に対して融資を行う制度である。この制度は、日本、欧米諸国においても例のない住宅融資と直接リンクした強制住宅貯蓄預金であり、政府は住宅貨幣化分配政策の大きな柱として位置付けている。

現行の公積金制度が抱える問題点としては、以下のように整理できる。

- (1) 都市部では融資上限と市場価格との乖離が大きい
- (2) 1%の金利差（商業銀行ローン金利との比較）、変動型金利のみの設定では利用者ニーズに充分に応えることが出来ない
- (3) 専門知識・処理能力不足に起因する消極的な融資
- (4) 公積金規模が小さく、信用リスクを回避できないことに起因する消極的な融資
- (5) 局地的管理に起因する公積金中心間の資金融通機能の欠如
- (6) 運用先が回収の確実性が低く、不良債権化したことに起因する貸出原資の不足
- (7) 独立した財務管理の未実施
 - 1) 「看板が二つ、人員が同じ」（公積金管理中心と行政部門との関係が曖昧）
 - 2) 「徴収した特別資金」との意識が強く、加入者への負債という認識が低い
 - 3) 公積金管理中心と公積金加入者との責任と義務が曖昧
 - 4) 専門的な知識を有する人員が不足
- (8) ALM (Asset Liability Management) の不徹底さ
- (9) 「未整備と非開示」に阻まれる公積金財務情報の外部監査

次頁以降に個々の課題について解説している。

(1) 都市部では融資上限と市場価格との乖離が大きい

融資額の上限については、各公積金管理中心で定めた融資上限、世帯収入、積立残高、積立経過年数、定年までの勤続年限などの制限を受け、上海市では現在10万元で抑えられており、住宅市場の住宅価格との乖離が大きい。

(2) 1%の金利差（商業銀行ローン金利との比較）、変動型金利のみの設定では利用者ニーズに充分に応えることが出来ない

現行の中国人民銀行の規制金利のもとで、公積金融資金利(2001年6月現在、30年返済、変動型金利年4.59%)は、商業銀行ローン金利より約1%低く優遇されて設定されている。しかし公積金住宅ローンの一世帯当たりの利用額は5万~10万元で返済期間は10年から15年程度と推定されるが、1%程度の金利差では、毎月の金利負担の軽減は40元~80元程度であり、平均的な都市勤労者の潜在需要を顕在化するための魅力に欠ける。

また、現行制度では、公積金住宅ローンは一年毎の見直しによる変動型金利を採用しており、融資を受けるに当たり都市勤労者が低金利時にローンの返済額を固定しようとするニーズ(将来金利上昇時の金利負担増のリスクを軽減するために)に対応できないことも、融資の魅力不足に繋がっている。

(3) 専門知識・処理能力不足に起因する消極的な融資

全国2250あるといわれる公積金管理中心は、経営規模の小さい組織が多く、職員数がかぎられており、金融専門知識が十分でない担当者が業務処理に当たっている現状がある。ヒアリングによれば担当者の融資審査能力の不足から貸出し業務を行わない例、あるいは、職員のデフォルトなどのリスクに対応する処理能力が不足していることから融資に消極的である例がある。

(4) 公積金規模が小さく、信用リスクを回避できないことに起因する消極的な融資

数百人規模の加入者しかいない公積金管理中心では、資金の規模が小さく、たとえ一人が返済不能になっても、加入者全員への影響は大きい。このため、信用リスクを回避するため実際には委託金融機関に預け入れをしたままで貸出しが実施できない公積金管理中心もあるのが実態である。

(5) 局地的管理に起因する公積金中心間の資金融通機能の欠如

全国の多くの公積金管理中心は、積み立てられた公積金が閑置資金(委託先の銀行に使われないままで預けられている積立金)として委託商業銀行に滞留しているにもかかわらず、いわゆる公積金の「属地」的管理を理由に、例えば所属している行政地区の上位の行政地域或いは隣の行政地区が、季節的な資金需要の増加等による貸出原資

不足が生じて、資金を公積金管理中心同士で融通し合うことが出来ない。

(6) 運用先が回収の確実性が低く、不良債権化したことに起因する貸出原資の不足

資金運用には、公積金管理中心を管轄する地方行政からの命令によるものと、自ら非合法的に運用するケースがある。地方財政資金としての流用、国有企業に対する資金手当てとしての流用、土地・不動産投資・投機目的での流用、株式投資への流用など、様々である。このような資金運用は、回収の確実性が低く、不良債権化したものも少なくないと推定される。いくら帳簿上での公積金積立金の累計残高は多くても、実際に貸出しに使える原資が不足するという現象をもたらしている。

(7) 独立した財務管理の未実施

中小規模の公積金管理中心では、いまだに弁法による独立した財務管理を行っていないところが多い。しかも地方政府の住宅管理部門、住宅委員会など行政部門と一体となった財政編成を行なっている現状がある。そのために、公積金管理中心自体の経営管理、資産負債管理の責任の所在などその運営実態もわかりにくくなっている。

独立した財務管理が実施されていない要因は次の4つである。

1) 「看板が二つ、人員が同じ」(公積金管理中心と行政部門との関係が曖昧)

地方政府など行政部門の監督下にある独立した事業体であるべきであるが、設立のいきさつから行政部門と一体となっており、構成人員など全く同じだという、「看板が二つ、人員が同じ」という現象が多く見られている。オペレーションコストは、すべて行政部門と合体しているところが多い。

2) 「徴収した特別資金」との意識が強く、加入者への負債という認識が低い

公積金管理中心側では、公積金は、強制積み立てであることから加入者に対する一種の負債であるという認識が低い。むしろ、法律に基づいて地域毎に「徴収」した一種の特別資金で、公積金管理中心の資産であり、その運用権は公積金管理中心にあるという意識が強い。つまり、そもそも、企業のバランスシート上の資産・負債という考え方になじんでいない。

3) 公積金管理中心と公積金加入者との責任と義務が曖昧

公積金管理中心と公積金加入者との間の関係が、単に加入者の代理人として預かり金の資産管理をするのか、又は、加入者との間での一種の債務債権関係にあるのか、それぞれどのような責任と義務があるのかについては、必ずしも明確ではない。

4) 専門的な知識を有する人員が不足

公積金管理中心は一般的に見て経営規模が小さく財務管理を行なう専門的な知識を有する人員が不足している。また、経営を担う公積金管理中心の幹部は、

企業会計など財務の専門知識を持っていない場合が多い。

(8) ALM (Asset Liability Management) の不徹底さ

公積金の資金の収入部門と支出部門のデータ管理は、全国統一基準のフォーマットで構築された総合的電算管理システムが無い。多くの場合、公積金業務を委託している商業銀行からのデータ等に頼っており、公積金管理中心としての厳格な資産負債表、損益計算書は作成されていないのが実態である。

公積金ローンの需要が多い時は、融資限度額を下げて、逆にローン需要が少ない時は、融資限度額を上げるなど、公積金管理中心毎に弾力的運用がなされている。本来、加入者に対する主要義務としては、還元的な住宅ローン・サービスの提供のはずであるが、現実には公積金管理中心同士、加入者同士全員に対する還元的融資としてのアンバランスが大きく、公的住宅金融制度としての公平、公正の原則が曖昧になっている。

公積金管理中心のバランスシートの資産サイドでは、個人向けの住宅融資、国債での運用などの資産運用での問題はないが先にもふれたように、法人向けの開発融資の中で、回収の見込みが少ない不良債権について適切な会計処理を行なわれていないところがある。開発融資で不良債権が表面化しないままに放置されているケース、規定外での資金運用（いわゆる「金融の体外循環」）では、不良債権が発生したにもかかわらず、財務諸表では、原価のままに計上されているケースなどもある。

(9) 「未整備と非開示」に阻まれる公積金財務情報の外部監査

公積金管理中心が財務の情報開示に消極的な理由は、開示すべき財務情報が未整備であるという原因のほか、経営上の責任問題から事実を公表せず、先送りしたいという暗黙の動機が存在もある。

各公積金管理中心は、毎年の積立金及び住宅融資の金額を公表し、「実績」を強調している。しかし、財政部の公積金中心の会計規定で、財務の面では時価主義に基づき、経営の健全度、効率を忠実に表す財務諸表の作成と開示が規定されているにも関わらず、一部の公積金管理中心では、これを「商業秘密」と主張して、財務情報の開示しないところもある。

本来、公積金管理中心は、利害関係者である加入者からも、その経営内容のチェックを受けなければならない。しかし、財務諸表の未整備に加えて、財務情報の非開示という「二重の壁」で、外からのチェックをシャット・アウトしている。

中央政府レベルでの監督・検査が不徹底であることの他に、地方政府、住宅委員会は存在しても、半ば「身内」による甘いチェックしか機能していない実態がここにある。

2-2. 住宅公共積立金制度改革の基本的方向

2-2-1. 政策金融としての住宅公積金制度改革

日本、欧米諸国においては、住宅は市場で供給・配分される財、サービスの性格を有するが、住宅市場を補完し、市場における供給・配分を望ましい方向に誘導するなどの政策介入を行なうのが公的部門の役割になっている。

公的住宅金融は、中低所得層の住宅取得能力の引き上げ、融資をとおして政策誘導するとともに、長期、低利の良質な融資財源を確保し、長期、低利の資金を安定的に供給することが基本要件である。このため、公的住宅金融システムの検討にあたって、以下の点を基本的出発点とする。

- ①住宅公積金制度を公的住宅金融システムの中核に据える
- ②政府の政策的な介入による住宅金融への資金配分を確保する制度、組織を目指す
- ③居住水準目標を達成する政策金融を目指す

中央政府の住宅政策と政策金融の連携が必要で、政府は基本の住宅政策を策定し、財政、金融の手段により介入することが必要である。

- ①良質な社会資本形成と既存住宅ストックの有効活用
- ②住宅潜在需要の顕在化のための住宅取得能力の引き上げ
- ③資金コストの低い、安定した資金の調達と供給の確保
- ④政策プロジェクト投資と政策目的への誘導
- ⑤住宅政策は効果的な住宅投資と景気対策に連動
- ⑥公正な住宅関連情報の提供と住宅相談
- ⑦住宅信用補完制度の整備

また、住宅公積金制度は公的住宅金融として、以下の機能強化を図る必要がある。

- ①住宅政策上の公的住宅金融としての役割の明確化
- ②中央政府レベルの住宅政策のコントロール強化
- ③中央政府レベルの監督、検査、指導の徹底
- ④WTO加盟による金融自由化に立ち向う組織対応
- ⑤金融専門の人材の育成
- ⑥住宅公積金中心の業務の点検と組織の再編成

2-2-2. 住宅政策とリンクした住宅公積金融資条件

現在の住宅公積金制度においては、民間商業ローンに比べてやや低い貸出金利が政策的に設定されている以外は、融資条件において政策要素は含まれていない。政策金融として、住宅政策に対応した融資条件を備えた新しい金融商品が組み込まれる必要がある。

住宅政策としての融資対象世帯（世帯構成、所得等）、融資対象住宅（住宅規模、価格、設備等）を明確にし、どのような融資条件を設定するかを明らかにする必要がある。

融資条件として、政策目標である住宅規模、誘導目標に応じた住宅品質・設備を有する住宅に対応した政策変動金利、政策固定金利の導入、積立て期間に応じた融資額、政策目的による融資額の加算を図る。

2-2-3. 貸出金利の低下と運用管理

住宅公積金の最も重要な役割は、貸出を通じて個人の住宅購入を促進することである。しかし、住宅公積金残高に占める個人への貸出比率は、個人住宅融資に占める住宅公積金ローン比率ともに約20%前後にとどまり、一方、一部の都市では旺盛な貸出により融資財源が不足するなど、住宅公積金の資金運用の問題点を端的に表している。

公積金の貸出不足をもたらした要因として、①住宅購入の有効需要不足、②借入魅力のない融資条件、③住宅公積金中心の貸出機能の欠如、④融資財源の制約、⑤不適切な資金運用による貸出原資不足等があげられる。

住宅公積金借入の魅力を高めるためには、まず貸出金利の引き下げにより、利用者の返済負担の軽減を図る必要がある。住宅公積金の預貸利鞘は、一年以上の住宅公積金の預金金利と6年以上の融資金利の利鞘は、(4.59%－1.98%) 2.61%である。海外の住宅金融（日本住宅金融公庫：0.85%、フランスの住宅貯蓄：1.17%）と比較してみても、住宅公積金の利鞘が2～3倍以上の高い水準にある。

モデルシュミレーションによれば、貸出比率が高いほど、住宅公積金管理中心を維持するために必要な預貸利鞘が低く設定できる。貸出比率を50%に引き上げれば、利鞘は現行の半分の1.3%まで引き下げることが可能であり、80%に引き上げれば、利鞘を0.8%まで下げることが可能であり、貸出金利は現在の4.59%から、2.06%まで引き下げることが可能となる。

貸出機能の強化のために、まず、中小規模の住宅公積金管理中心の統合を図り、規模の経済により、経営の効率を向上し、またリスク分散により、リスクを軽減することが急務である。また、住宅公積金管理中心の職員に対する貸出業務全般に関するトレーニングの実施、必要なコンピューターシステムの導入を至急を実施する必要がある。

貸出原資の確保と増強に向けて、第一に他目的の流用を徹底的に防ぎ、住宅公積金を最大限に貸出の原資にすることが必要である。そのため、財務の健全化が何よりも重要で、正確で、ルールに基づく財務諸表の作成、タイムリーな情報開示、財務管理に対する監督機能が存在し、役割を果たすことが不可欠である。

2-2-4. 公的政策金融としての資金調達が多様化

住宅公積金は加入率の上昇による頭打ち、加入者の積立能力の格差、資金の地域的な偏在が顕在化している。また、公積金住宅ローンの増加による財源調達、積立金取り崩しによるファンドの不足が既に生じており、今後、安定した事業を推進するためには住宅公積金の統合・広域化が必要であり、資金調達の多様化が緊急な課題となっている。

住宅公積金の政策金融機能を強化するため、財政資金の投入を前提に長期・低利の資金を確保し、安定的な供給を図る仕組みを検討する必要がある。

当面の改善策として、地方政府（各種基金を含む）による資金、債務保証による民間金融機関からの借入れ、借入金の利子補給のルール化がある。また、毎年度、事業計画（融資可能戸数枠）、資金計画（融資可能資金枠、平残率）を策定し、ALMの手法で融資と回収の資金コントロールを行ない経営の健全化を図る。

資金の流動性リスクを基本的に緩和するためには、全国レベル、地域ブロックレベルにおいて新しい組織体制の整備を通してブロック間の振替え、預託、融資の制度を導入する。また、住宅公積金のほか政府系の預貯金を導入して、国民全体を対象にした任意加入による住宅積立て貯金制度の設立など、新しい住宅金融システムの整備を通して公的政策金融の資金調達の多様化を図ることが必要である。

2-3. 改革に向けての基本方策

2-3-1. 組織体制の再構築の基本的視点

組織改革の基本的視点は、以下の9点である。

- ① 現行の小規模な住宅公積金管理中心の統合化
 - ② 研修システムの構築、強化
 - ③ 住宅公積金管理中心の事務の標準化と電算管理トータルシステムの構築
 - ④ 住宅公積金管理中心のALM管理の推進と中央政府の管理、監督機能の強化
 - ⑤ 資金の広域融通化、金融市場との資金の連携化
 - ⑥ 住宅公積金管理中心の独立組織化、行政部門と金融部門の分化、業務再編
 - ⑦ 中央政府の住宅政策コントロールの強化
 - ⑧ 中央政府による住宅政策の資金調達と政策融資の推進
 - ⑨ 地方政府による住宅計画とのリンクと財政・税制の助成
- ①～④は短期的・緊急的課題に対応する視点であり、⑤～⑨は中期的・政策的課題に対応する視点である。

2-3-2. 組織改革の方向：段階的組織改革

住宅公積金管理中心の組織体制を、前述の組織体制再構築の①～⑨の基本的視点に基づ

き、その性格、権限、業務内容、資金調達、資金運用、政策金融の側面から見直し、公積金管理中心と中央政府、地方政府との新しい関係、体制の構築を目指すものである。

住宅公積金の新体制は、全国レベル、広域レベルの新組織体制を構築し、単位レベルの公積金管理中心では対応しにくい課題を解決することが基本的な方向であり、以下のように、段階的に組織改革を推進することが望ましい。

A. 第一段階の改革：「管理機構型」の改革

①～④の視点に対応した全国レベル、広域レベルの組織化は、当面の緊急の課題である組織管理問題への対応を基本的目的とする改革である。

B. 第二段階の改革：「系統金融型」の改革

⑤、⑥の視点に対応した新組織体制は、資金調達を中心とする金融機能の強化を目的として、住宅公積金管理中心の業務見直しも含めた改革である。

C. 第三段階の改革：「専門金融機関型」の改革

⑦～⑨の視点に対応した新組織体制は、住宅政策金融の展開を目的とする改革であり、「専門金融機関型」の改革である。

図 2-1 組織改革の段階的推進

区分	第一段階	第二段階	第三段階
タイプ	管理機構型	系統金融型	住宅専門金融機関型
基本目標	財務管理の徹底	資金調達が多様化	住宅政策と住宅金融のリンク
実現目標年	—2003年	2003年—2006年	2006年—2010年
名称(中央レベル) —仮称—	中央住宅公積金中心 (非営利法人)	中央住宅金融機構 (非営利法人)	中国中央住宅銀行 (株式会社)
組織のイメージ			
本店 (北京市)	中央レベル		
機構等	地方レベル		
	地区レベル		
中央住宅委員会	×	△	○
業務委託	代理貸し方式	直営部門+代理貸し方式	直営部門+代理貸し方式
基本金	中央レベル (ケース1) 建設部の部門設置 (ケース2) 建設特別部門設置	出資金	株式 (ケース1) 本支店 (ケース2) 本支店のみでOK へ委託 公開
資本金	地方レベル	○	—
	地区レベル	○	—
資金調達	中央レベル	中国人民銀行緊急融資枠	中国人民銀行緊急融資枠、債券発行、預金
	地方レベル	地方住宅公積金同士の振替え 中央からの融資	中央中心から緊急融資 地方同士の振替え、預託
	地区レベル	地方中心からの融資 地方政府の保証による民間金融から借入	地方中心からの緊急融資
強制住宅公積金の拠出	○	○	○
財務管理	検査システム	○	○
	電算システム	○	○
住宅政策 住宅計画	地域(計画)	○	○
	中央(政策)	△	○
信用補完	機関保証	△	○
	保険(生保・損保)	△	○
研修システム	△	△	○
その他	① 業態別/住宅公積金中心の統合廃止 ② 広域化、統廃合(不良債権の処理) ③ 電算システムの実現(外資導入)	① 国の保険制度の検討(民間住宅ローンのセット融資適用) ② MBSの検討開始(上海市)	① 住宅公積金中心は行政部門は残し金融部門は新組織に移管する。 ② 住宅公積金中心は、新たに機関保証を住宅関連情報サービスの業務に加える。 ③ 住宅金融研修センターの設立

出所：JICA 調査団

2-3-3. 段階別にみた改革の方向

(1) 第1次改革（現状から管理機構型へ移行）

中央（全国）レベルの「中央住宅公積金管理中心」、地方ブロックレベルで「省住宅公積金管理中心」を設立し、地区レベルでの「都市住宅公積金管理中心」という三層型の組織体制を構築する。

基本的に現在の住宅公積金システムを継承しており、現在の公積金管理中心が抱える経営管理、財務管理などの課題への対応を全国レベル、広域レベルで推進することを目的とする組織体制である。

- ・公積金管理機構：「中央住宅公積金中心」、「省住宅公積金中心」の設立
- ・既存の中小住宅公積金管理中心の都市住宅公積金管理中心への統合・再編
- ・住宅公積金管理中心の業務監査体制の構築
- ・住宅金融関連人材の研修制度の構築、資格認定制度の創設
- ・住宅公積金管理中心の業務効率化、顧客管理等を目指した情報システム化の推進

(2) 第2次改革（管理機構型から系統金融型へ移行）

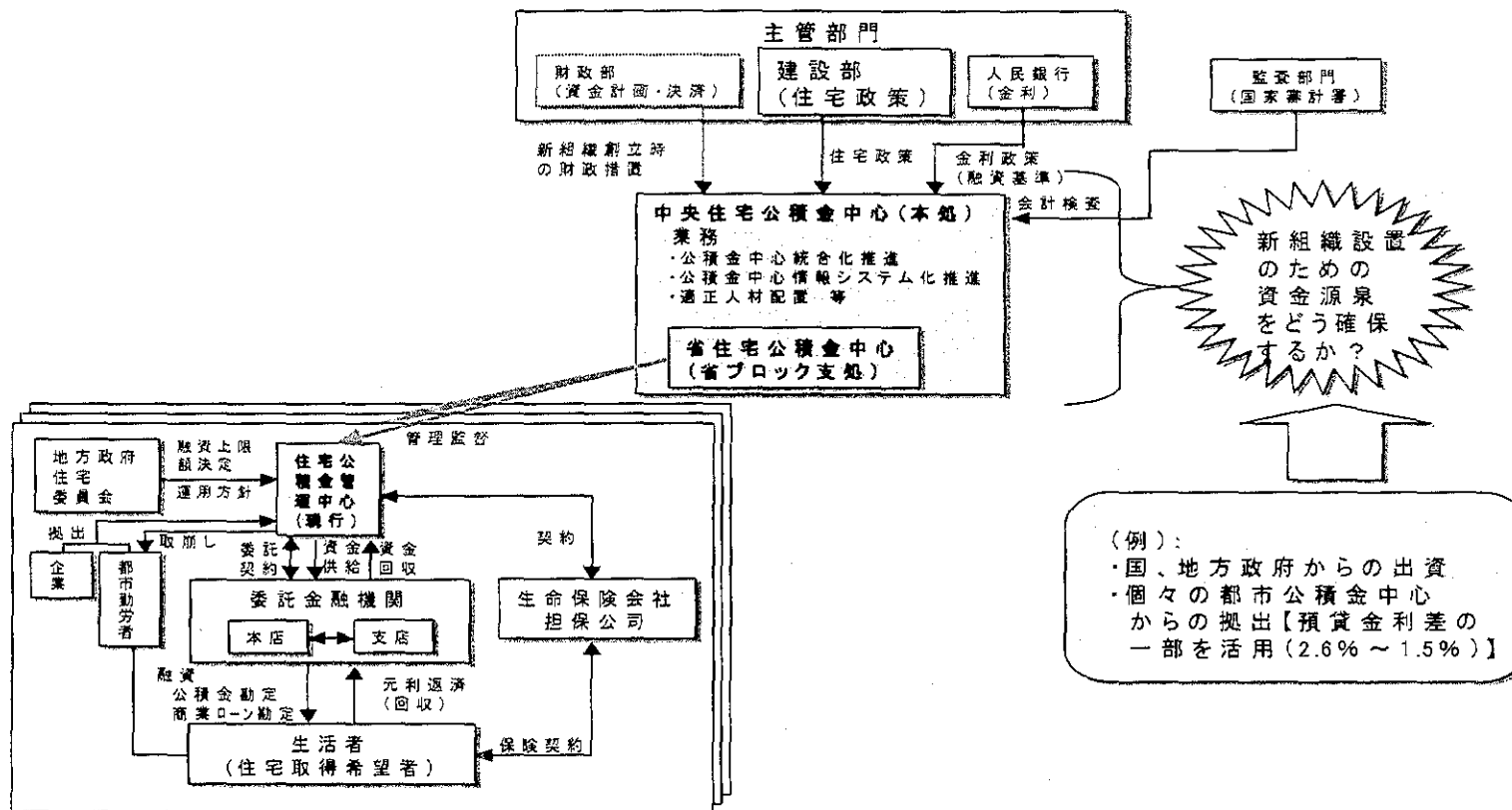
行政部門から分離した非営利独立法人として、中央(全国)レベルで「中央住宅金融機構」、地方ブロックレベルで「省住宅金融機構」を設立し、三層型の系統金融システムとして、住宅公積金の組織体制を再構築する。

この形態は中央住宅金融機構が中央レベルの金融機関として資金を預かり、運用し、必要ときには債券の発行が出来るなど、大手金融機関としての機能を十分に発揮出来る。また、地方ブロックレベルでは資金の融通を通して地方の金融市場に影響力を行使し、地区レベルでは地域に密着して加入者に対する相互扶助の金融機関として機能する。

系統金融システムでは住宅融資という地域に密着した事業が可能で、地域性の強い住宅公積金の特徴をある程度維持できる。また、政策金融としての弱点である安定的な資金の調達、運用と金融市場の資金需給の繁忙に影響されにくい融資財源を確保するため、縦と横の資金を融通できる金融連合体を形成することによりこの欠点をカバー出来る。

- ・住宅公積金管理中心から住宅系統金融機構へ再編
- ・省住宅金融機構による、融資資金の融通化
- ・中央住宅金融機構における債券発行等の独自資金調達方策の構築
- ・政策融資の拡充、住宅供給事業者（分譲、賃貸）への政策融資の開始

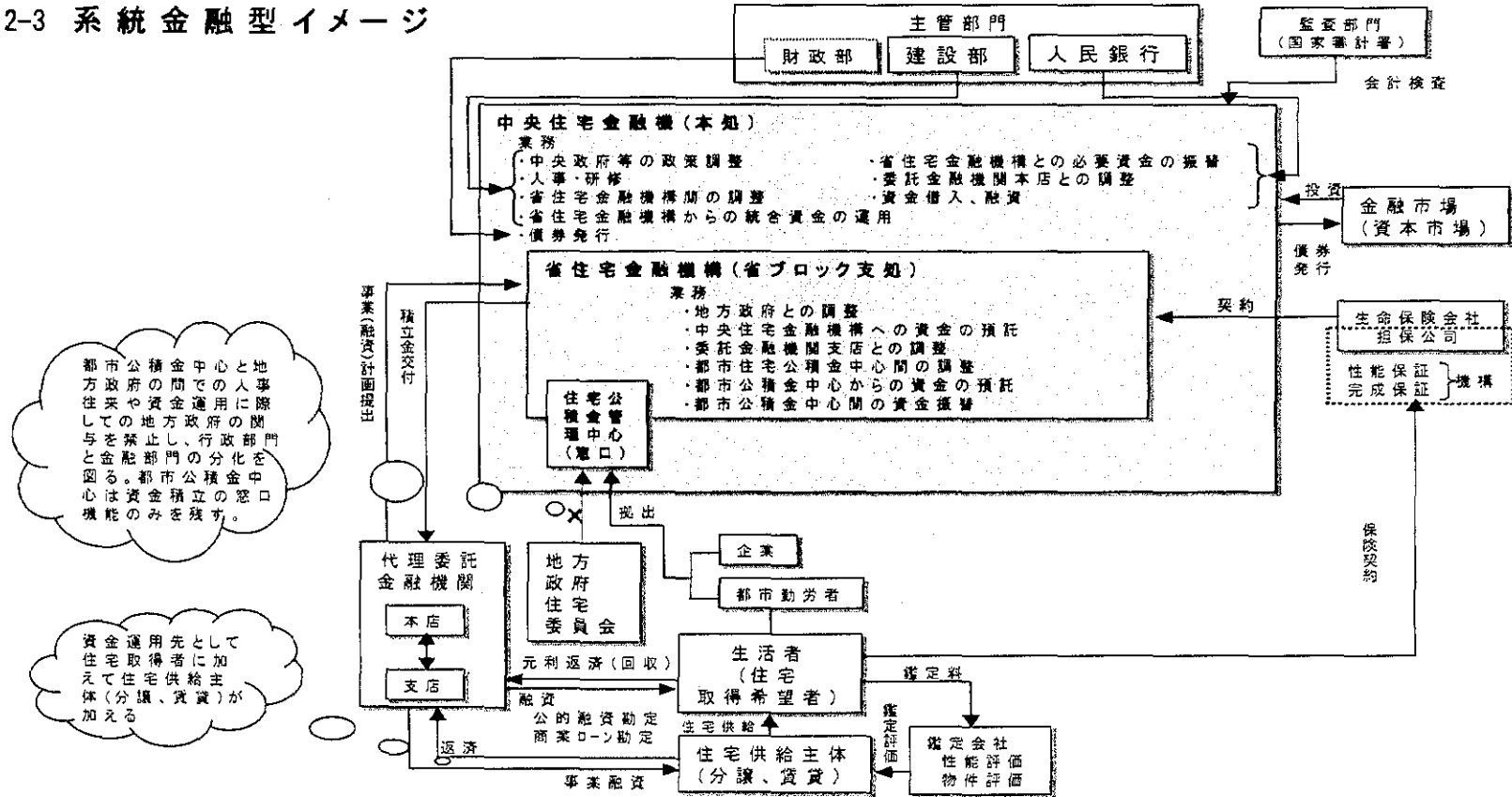
図2-2 管理機構型イメージ



24

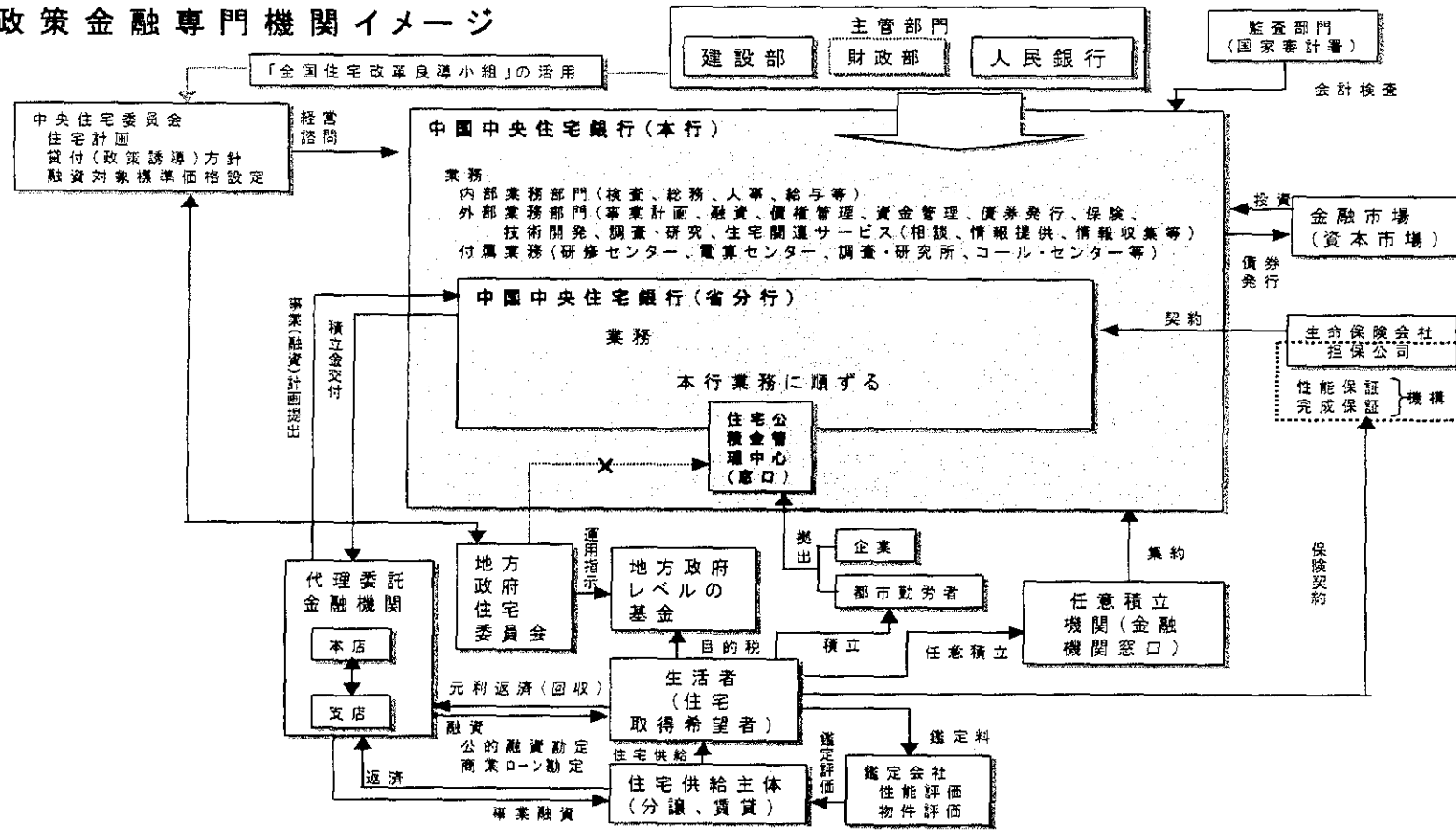
出所：JICA 調査団

図2-3 系統金融型イメージ



出所：JICA 調査団

図2-4 政策金融専門機関イメージ



(3) 第3次改革（系統金融型から政策金融機関型へ移行）

住宅政策金融を担う専門金融機関として、「中国中央住宅銀行（仮称）」を設立し、住宅公積金の組織体制を抜本的に再構築する。

中国中央住宅銀行（仮称）は、住宅預金、債券発行などによる自己資金の直接調達のほか住宅公積金、郵便貯金などの政府が所管する資金を銀行の資金運用部門（住宅公積金は建設部に特別会計を設けることも検討の余地あり）に集中し、これらを財源として、国の住宅政策に基づき住宅金融を行う独立採算の新組織とする。

- ・中国住宅中央銀行（仮称）の設立：住宅政策専門金融機関への移行
- ・「中央住宅委員会」の組成、中央住宅銀行（仮称）の経営諮問機能を付与
- ・任意の住宅積立預金制度の創設
- ・住宅目的税（地方税、住宅政策基金）の創設
- ・住宅政策融資機能の拡充強化
- ・住宅需給の将来見通し等の住宅政策関連情報体系整備

2-3-4. 改革を支える住宅公積金中心の人事・研修体制

(1) 人事体制

今後の方向として住宅公積金管理中心の人事体制は、常勤で経営を見る執行責任者は天下りではなく、住宅公積金管理中心だけの専任が望ましい。この場合、関連の委託金融機関を含め「縦」と「横」との人事交流と若手の積極的な登用が必要である。

地区レベルでの住宅公積金管理中心は、改革の激変緩和処置として当面は現行と同じ身分とするが、将来に備え地方行政部門、業界部門からの独立性を高め、委託金融機関とも距離を置く必要がある。

(2) 研修体制

全体的に見て組織の形態、組織の規模の格差もあり人材不足は否めない。中国はWTO加盟を実現しており、今後は金融全般にわたる人材育成が急がれる。このため、経営者、幹部職員、一般職員に対して金融全般の経営能力、融資審査、債権管理、資金管理など高度な能力開発と事務処理能力を向上させるため総合的な研修システムを整備することが当面の課題である。