

世界で進行する都市化の傾向と都市開発戦略(その2)

～香港の都市開発戦略～

主任研究官 石田 哲也

Key word : ニュータウン開発、都市鉄道、LVC、R+P

1. はじめに

国や地域に対して都市の健全な発展とその経済力が果たす役割が注目されている。一方、近年メガシティと言われる大規模な都市がアジアを中心に多く出現しているなか、都市としてバランスのとれた発展を遂げ、結果として都市の競争力の向上まで実現できている例は必ずしも多くはない。

世界の5大メガシティを見ると(図表1)、東京(都市圏人口3,805万人)を筆頭として、ジャカルタ(同3,228万人)、デリー(同2,728万人)、マニラ(同2,465万人)、ソウル(同2,421万人)とアジアの都市が続く。これら5大都市はそれぞれの国の首都であり、その都市の健全な発展と経済力がその国全体の力を大きく左右することになるが、新興国の3都市は、高い人口密度(1万人程度/km²)、低位の所得水準(一人当たりGDP5,000ドル未満)などの共通する課題を抱えている。

図表1 世界の主な都市圏の概要(一部のみ)

順位	都市圏	人口 (万人)	面積 (km ²)	人口密度(人/ km ²)	一人当たり GDP(US\$)
1	東京・横浜	3,805	8,547	4,500	38,883
2	ジャカルタ	3,228	3,302	9,800	3,604
3	デリー	2,728	2,202	12,400	1,742
4	マニラ	2,465	1,813	13,600	2,927
5	ソウル・仁川	2,421	2,745	8,800	27,535
(参考)					
26	深圳	1,291	1,748	8,000	8,123
52	香港	738	1,106	6,673	43,561
72	シンガポール	593	518	11,400	52,961
796	マカオ	68	26	26,100	69,559

出所：弊著「世界で進行する都市化の傾向と都市開発戦略(その1)」P90から一部のみ抜粋再掲。

加えて定性面でも、頻繁に発生する交通渋滞、大気・水質汚染などの生活環境悪化、貧困層が住むスラムや住民間の生活格差の存在などの課題を抱えている。これらの都市では、急速な人口流入に対応したインフラの整備がこれまで十分に行われず、都市のキャパシティを越えてしまったものの、経済力も依然不十分であり課題が顕在化してしまった。

新興国の3都市に限らず、東京、ソウル他先進国の都市も、同様に農村から都市への大規模な人口流入で都市が成長した過去を持っている。しかし、その後長い年月をかけて適切なインフラ・住宅の整備、生活環境の改善など、ひとつひとつ課題を解決し、現在まで一定水準の快適な都市環境を整えてきた。

筆者はこれまで、そのような先進都市の中でも過去に急激な人口流入や治安・生活環境の悪化を経験しつつも快適な都市環境を整えるに至った香港の事例に着目して来た。経済成長が続く新興国・地域では「健全な都市開発モデル」に対するニーズが今後さらに高まることが予想され、国土交通政策研究所でも研究を進めている。本稿はその研究の一部を構成するものであり、先進事例分析として香港の都市化の経験をレビューするものである。

2. 香港の都市形成と歴史的背景

香港は中華人民共和国の特別行政区であり、香港島など 236 の島々、ビクトリア港を隔てた九龍半島、そしてその北部に広がる新界の3つの地域から成る都市である（図表2）。香港島（80.4 km²：香港全体の7%）、九龍半島（9.7 km²：同0.9%）及び新界と周囲の235の島（1,016 km²：同92%）をあわせても、1,106 km²と東京都の約半分の広さに740万人が住むアジアの大都市のひとつである（図表3）。

もともと清朝南部（広州府宝安县の一部）の少数の漁民や海賊が住むだけの岩だらけの不毛の地で、1841年の人口は7,450人と現在の千分の一であった。寒村であった香港は19世紀半ばのアヘン戦争（南京条約：1842年）、アロー号事件（天津・北京条約：1860年）、新界租借条約（1898年）により、香港島、九龍、新界が英国の植民地とされ、大英帝国のアジアにおける一大拠点都市として発展することになる。

これ以降、香港は中国内地で戦乱や大きな政治的変動が起こると難民が流入して人口が増加する構造を持つ都市となった。太平天国の乱（1851年：3万3千人）、辛亥革命（1911年：60万人）、日中戦争による内地での戦闘（1940年：160万人）と人口は増加を続け、第二次世界大戦による日本軍の香港占領時の例外（食糧不足などもあり1945年までに50万人に減少）はあるものの、戦後も中国内地での政治変動などを嫌った難民の流入で、香港の人口はさらに増加を続けた（220万人（1950年）⇒510万人（1980年））。

図表2 香港全域図



出所：香港經濟貿易代表部ホームページ

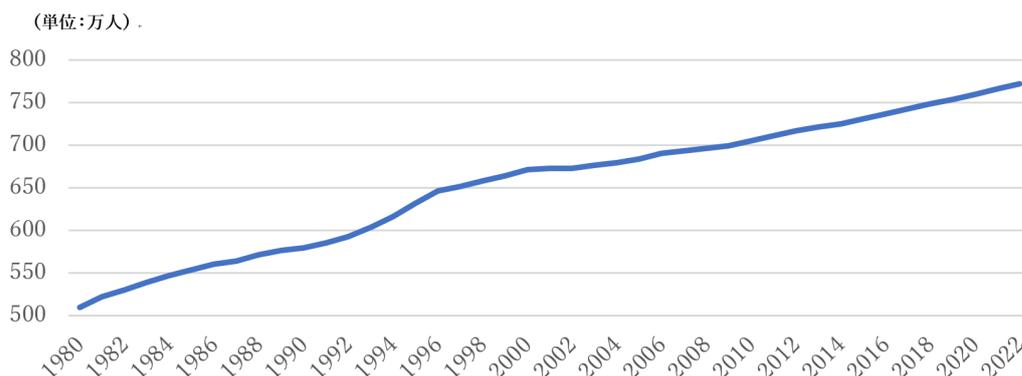
図表3 香港の概要

人口	741 万人 (2017 年)
面積	1,106 km ²
民族	華人 (92%)、フィリピン (2.5%)、インドネシア (2.1%)、 その他 (3.4%)
言語	中国語 (広東語)、英語
主要産業	金融業、不動産業、観光業、貿易業
名目 GDP	HKD24,891 億 (US\$3,208 億)
一人当たり GDP	HKD338,806 (US\$43,661)
実質 GDP 成長率	1.9%
物価上昇率	2.4%
失業率	3.4%
主要貿易相手国	輸入：中国 (47.8%)、台湾 (7.3%)、シンガポール (6.5%) 日本 (6.2%) 輸出：中国 (54.1%)、米国 (9.0%)、日本 (3.2%)
為替	US\$1=HKD7.75~7.85 の変動 (2005 年 5 月~)。 HKD1=14.34 円 (2018 年 7 月現在)

出所：外務省ホームページなどから作成。

84年以降、香港政庁は許可を持たない密航者をすべて送り返す方針に転換したが、70年代末までに流入した人口のうち20歳以下が40%を占めるという若年層が多い人口構成であったことや、比較的高い出生率も相まって、80年代以降も自然増を中心に人口増加が続いた（図表4）。

図表4 香港の人口推移（1980年～2020年：IMF推計値）



出所：IMF・World Economic Outlook Databases より作成

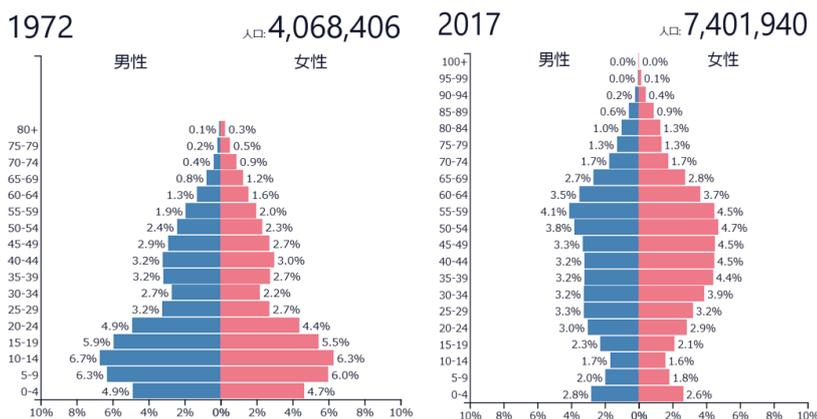
1984年の中英共同声明により、新界地区の99年の租借期限の切れる1997年7月を以て香港島、九龍も含む香港全域は中華人民共和国に返還された。香港の中国への返還が決まると、富裕層を中心にカナダやオーストラリアなどへの移民ブーム（4～6万人/年）が起こったが、このような時期にも香港の人口は穏やかな伸びを続けた。香港の合計特殊出生率は、90年代後半以降は1.2%前後で推移して来たが、97年の返還以降は、逆に中華人民共和国関係者のビジネス等を目的とした香港への流入増（返還以降の中国内地からの移民は88万人（全人口の12%））もあり人口の増加が続いている。

もともとの限られた土地という条件に加え、急激な人口増加により香港では常に高密度の人口と劣悪な生活環境が課題であった。戦後から1950年代初頭までの政治的変動に起因する難民流入と急激な人口増により九龍北部の石硤尾エリアなどにはスラムが広がっていたが、1953年末に石硤尾で発生した火事により5万3千人のスラム住民が焼け出されることとなる。香港政庁はこの火事をきっかけに、石硤尾に6階建の高層難民アパート団地を建設した。これ以降九龍地区を中心にスラムを取り壊し難民アパート団地の建設を進めるようになる。しかしこれは積極的な住宅政策として行われたものではなく、あくまでもスラム住民の移転による治安対策・火災などからの安全確保などを目的とするものであった。

70年代以降の経済構造の変化（急速な工業化）とともに市民の所得水準も上がりはじめる。住民の質の高い住宅へのニーズも高まってきたこともあり、香港政庁は1973年にHousing Authority (HKHA：香港房屋委員會)を設置し、住宅政策を本格的に展開し始め

る。1972年に香港総督に就任したマクレホース総督の下で香港政庁はそれまでの「自由放任主義（レセフェール）」から方針転換し、都市に必要な公共事業の整備に積極的に着手する「積極的不介入主義」を取る事となる。マクレホースが総督に就任し、積極的な都市政策を始めた1972年の人口ピラミッドを見ると、1960年代の日本や現在の新興国の人口ピラミッドに酷似している点は興味深い（図表5左図）。

図表5 香港の1972年/2017年の人口ピラミッド



出所：世界の人口ピラミッド（1950～2100年）

もともと軽工業地区として発展してきた九龍の観塘や新界西部の荃湾では、1950年代後半以降、公共集合住宅の建設が始まっていた（観塘：1962年、荃湾：1963年など）が、土地に限られる観塘では、70年代後半には既に人口も72万人に達し市街地は手狭になっていた。香港政庁は1973年4月に「公共集合住宅整備十年計画（中：十年建屋計画）」を策定し、従来の既存密集地に公共集合住宅を作るというやや消極的な都市開発政策から一歩進めて、郊外での新規ニュータウン建設（図表6）に踏み出す事となる。

図表6 香港の主なニュータウン開発

NT名	地域	開発開始年度	CBD（セントラル）へのアクセス時間	アクセス鉄道	人口（千人）（2012年）	面積（km ² ）	人口密度（人）
荃湾	新界南西部	1973	30分	荃湾線	801	24	33,375
沙田	新界東北部	1973	33分	東線	636	36	17,731
屯門	新界南西部	1973	45分	西線	486	19	25,579
大埔	新界北部	1976	47分	東線	265	13	20,866
元朗	新界北西部	1977	39分	西線	148	12	12,650
粉嶺・上水	新界北部	1973	58分	東線	255	8	32,692
將軍澳	新界東部	1982	30分	將軍澳線	372	10	37,015
天水圍	新界北部	1987	33分	西線	288	4	66,977
北ランタオ	ランタオ島	1996	32分	東涌線	78	8	9,398

出所：各種香港政府資料より作成。

3. 香港のニュータウン開発と都市交通

香港の初期のニュータウン開発は、1973年以降荃湾、沙田、屯門で始まった。前述の通り荃湾では既にHKHAによる公共集合住宅の建設が行われていたが、沙田、屯門ではもともとの漁農村に全く新たなニュータウン開発が行われた。

本項では香港のニュータウン開発の代表的事例として沙田ニュータウンを取り上げる。開発前の沙田は香港市街地の九龍からは切り立った獅子山の岩壁で隔てられる新界東部の静かな入り江を囲む人口3万人の村であった（図表7）。

図表7 沙田ニュータウンの開発



出所：香港政府土木工程拓展署ホームページ（左：1960年代の沙田、右上：1973年入り江埋立て開始後の沙田、右下：2011年の沙田）

マクレホース総督のもと出された「公共集合住宅整備十年計画」に基づくニュータウン開発計画により、入り江を埋め立てて新たな街が作られることとなった。沙田ニュータウンは順調に整備が進み、後には香港の新都市開発のモデルケースとなるが、その背景には、開発時点で既に都心へ直接アクセス可能な鉄道（九廣鐵路：KCRC）があり、道路も従来の山道経由の大埔公路に加え1967年には獅子山道路トンネルが開通し、九龍の尖沙咀地区まで12 km程度の至近距離であったことが指摘できよう。当時のKCRCはディーゼル機関車が引っ張る客車列車が1時間に1本程度の運行頻度で走る非電化単線路線（図表8）であったが、1982年5月には沙田まで複線電化（翌83年7月には羅湖まで）が行われ、それまで九龍側の終点の紅磡まで40分以上かかっていた所要時間も半分以下の16分に短縮された。

さらには新たにKCRC九龍塘駅が開業し香港島に直結する地下鉄（MTRC：79年10月に開業）への乗り換えが可能となって利便性が向上し、KCRCは香港の高速都市鉄道

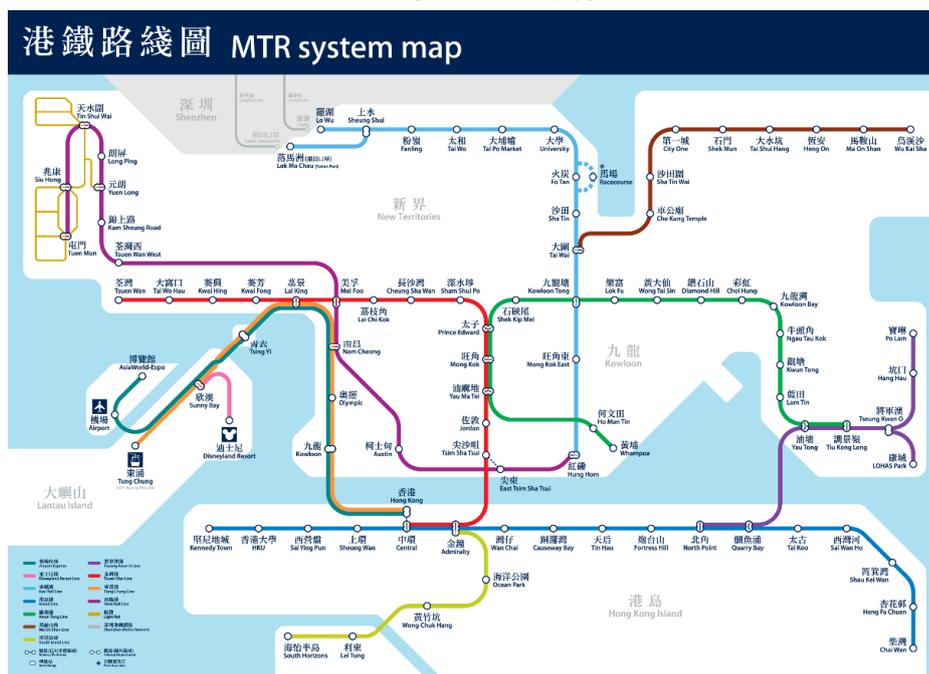
として生まれ変わった(図表9)。なお、KCRCは2007年にMTRCに吸収合併され、現在はMTRCにより元朗のLRTも含め一体的に運営されている。

図表8 70年代のKCRC



出所：翡翠台テレビ(香港)のMTRCとKCRCの合併特集報道(2007年12月)

図表9 香港鉄道路線図



出所：香港鐵路有限公司ホームページ

沙田に第1期の公共集合住宅が完成したのは1981年以降であった。1985年までには5か所の公共集合住宅が完成し、2万300戸(5万9,000人)の入居が開始され、入り江沿いの寒村の人口は一気に3倍になった。85年1月には沙田駅上に地域のコア施設であるニュータウンプラザ(新城市廣場)も開業し、本格的な沙田の開発が進むこととなる。

前述の通り KCRC 電化や MTRC との接続改善により、セントラル地区（香港島）、尖沙咀（九龍）などの CBD へのアクセスも大幅に改善したが、ニュータウンプラザにはメンテナンスとして八百伴（旧、香港ヤオハン）第 1 号店が入居し、新たに映画館などもできたため、沙田は新界東部の新たな地域ハブ都市としての機能も持つようになった。

筆者は大学在学中に 1 年間、新界にある香港中文大学（沙田から 2 駅）に交換留学する機会を得たが、週末の気分転換にも都心（香港島・九龍）まで行く必要もなく、沙田で映画を見たあと飲茶の昼食を取り、ヤオハンで食料品などを買い物して帰るとというのが留学生の週末の定番コースであった。

なお、ニュータウンの開発計画は HKHA が策定するが、実際に不動産開発事業を担ったのは民間事業者である。沙田ニュータウンプラザの開発では長江実業が魅力的な街づくりを行った。

4. 都市化の課題解決のための積極的都市・インフラ開発戦略

香港は英国植民地の貿易港として発展してきたため、19 世紀の開港以来造船業が主たる産業であった。1920 年代以降九龍の油麻地などに手工業が立地するようになるが、本格的な製造業の発展は 50 年代以降のことで、中国内地の共産党政権成立に伴い、上海などの資本家、実業家が香港に移り住み、軽工業を中心とした製造業が急速に発展する。

紡績、繊維、プラスチック製品、玩具、時計製造や印刷業、電子工業などの軽工業を中心に製造業が盛んとなり、九龍の観塘や新界西部の荃湾を中心に軽工業の工場ビル（「工廠大廈」）が建てられ、1970 年には全就業人口のうち 48%が製造業で働いていた（図表 10）。

図表 10 香港の製造業就業人口の推移

年度	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2017
製造業就業人口(人)	480,000	760,000	907,463	715,597	226,205	117,590	91,442
総就業人口に占める製造業の割合	40.0%	48.0%	46.0%	28.9%	9.1%	4.3%	3.0%

出所：香港特別行政区政府統計處 各年度「就業及空缺按季統計報告」、香港慕光英文書院「工廠北移（1960 年及び 1970 年数値）」より作成。

しかし、1979 年に隣接する深圳などに経済特区が新設され、香港における人件費など製造コストの高騰と 90 年代以降中国の経済開放政策の深化に伴い、珠江デルタを中心とする中国本土に製造業が移転しそのシェアを大幅に落とすこととなる。現在ではアジアの金融センターとして金融・保険、不動産、物流、観光などのサービス業が GDP の約 9 割を占める経済構造である。自由な経済活動を保証する制度的枠組みを求めて世界中から金融機関が集まり、香港は華南地域のみならずアジア全域向の金融センターとして成

長した。さらには、政府の住宅政策転換に呼応するようにこの時期以降香港企業も積極的に不動産開発に取り組むようになる。70年代以降ニュータウン開発はブームとなり、香港の不動産事業は大きな発展を遂げる。

海運、空運、貿易、造船業などを中心に行ってきたスワイヤーグループ（太古集団）は、香港島北岸に太古ドック（太古船渠）を持っていたが、1974年にドックを閉鎖し、跡地に太古城ニュータウンを建設することを発表した。77年以降30階建程度の高層集合住宅が順次完成し、87年までに61棟の高層集合住宅、商業施設、公園などが整備された。太古城ニュータウンは、従来型の公共集合住宅とは全く異なる高級高層集合住宅で、在香港の日本人、韓国人駐在員も多く住む地域である。

デイリーファーム（牛奶公司）を買収したランドマーク（「置地廣場」）は、薄扶林（九龍）にあった牧場を1976年以降開発して26棟の高層集合住宅を完成し、米国モービル石油は、美孚（九龍）の石油基地跡地に68年から78年までに99棟の高層集合住宅を完成させる。長江実業グループ傘下のハチソン・ワンポア（「和記黄埔」）は紅磡のドックの跡地に、1984年高層集合住宅・黄埔花園を完成させた。

沙田の商業施設「ニュータウンプラザ」の開発に取り組んだ長江実業は、1976年にMTRCの中環（セントラル）と金鐘（Admiralty）駅上空の開発権入札に応札し、三十数社の企業と激しく争った末に開発権を落札した。

香港島のビジネス地区MTRC金鐘駅開発（5,600 m²）では、1980年の地下鉄港島線開通と同時に、駅上部に海富中心（Admiralty Centre：36階と32階のツインタワー・オフィスビル）、統一中心（United Centre：36階のオフィスビル）と金鐘廊（Queensway Plaza：商業スペース。初期には松坂屋が入居）を建設し、地上部分にはバスターミナル、タクシー乗り場などが設置された。

香港の土地制度では、1848年に完成し英国女王から土地私有を認められたセントラルの聖ヨハネ教会（St Johns Cathedral）以外には土地の私有が許されず、全て女王（香港政庁）からの借地の形を取っていたため、香港各地の地域開発についても政庁が毎回開発権の入札を行うこととなる。

政庁は都市鉄道網沿線の開発については、路線の整備に合わせて先ず鉄道駅周辺の土地をMTRCに独占的に与え、開発事業者の選定もさせて事業を実施する方法を取るようになるが、MTRCのセントラルと金鐘駅開発の成功はその後の香港の都市開発におけるモデルケースとなった。元世界銀行職員で『Financing Transit-Oriented Development with Land Values Adapting Land Value Capture in Developing Countries』を著した鈴木氏は同書の中でこのモデルを「R+P（Rail plus Property Programme）」と呼び、Land Value Capture（LVC）スキームの一種として紹介している。

R+Pでは、鉄道事業者は政府から鉄道事業開始前の（低い）価値で開発権を取得し、新線を開設すると同時に、自ら策定した駅や車庫上空の空間を利用した開発プラン（マスタープラン）に基づき不動産デベロッパーとともにオフィスや住宅を建設する。

初期の R+P による開発事例には、同じく MTRC 港島線天后駅で 1989 年に導入された比較的小規模な高層集合住宅、駐車スペースの設置などの開発事例 (0.58ha) や KCRC 火炭車両基地 (駅も併設) 上空に高層集合住宅を設置したケースなども紹介されている。MTRC はその後 1998 年の新空港開港とともに新規開業した東涌線沿線においても大規模な R+P による開発 (21.7ha) を実施している。

このスキームにより香港政府は、鉄道事業者に独占的な開発権を市場価格で与え、計画・開発を担わせることで、その沿線の不動産価値上昇による開発利益を享受させてインフラ整備コストの補填を実現した。土地に制約のある香港において鉄道と一体型の都市開発が促進されることで、高付加価値の住宅やオフィス開発が進んだこともメリットの一つである。さらには香港の中でも遠隔地にあるため、従来は通勤圏外と考えられていた新界やランタオ島などの土地が、鉄道という大量高速輸送システムとの組み合わせで住宅適地となり、持ち家のニーズが高い香港の限られた土地の有効活用が実現した利点は計り知れない。郊外のターミナル駅にはタクシー、バスターミナルが設置されることでさらに鉄道のキャッチメントエリアも広がり事業採算にも好影響を与えた。

香港は地盤が頑丈でめったに地震が起こらないこともあり、狭い土地を有効活用すべく、特に都心エリア (香港島、九龍、新界の新規開発エリア) では、800~1,000%程度の容積率が認められている点も、高層住宅の R&P にプラスの影響を与えている。ただし、香港は域内の土地が限られていたことや政府が全ての土地の所有権を保有すること、さらに地震による災害の可能性が低いことなどの特殊要因もあり、このモデルを新興国へ適用する際には一定の配慮と調整も必要と思われる。

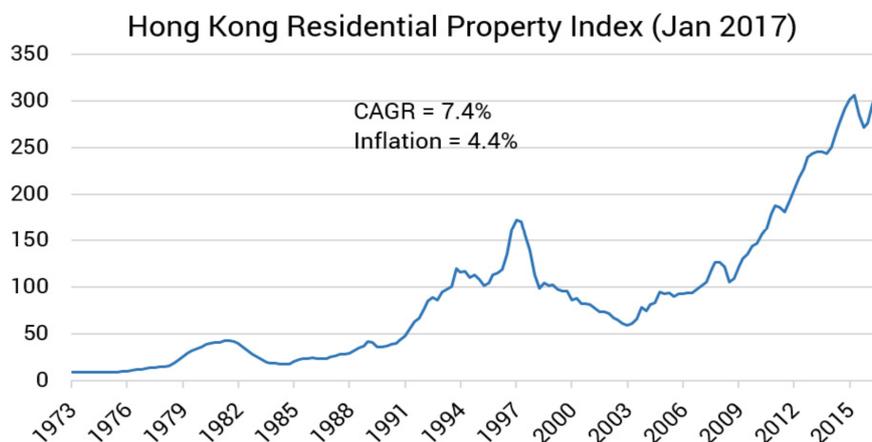
5. 都市の成熟化と新たな課題

香港は 1997 年に中国に返還され、英国植民地から中華人民共和国の特別行政区として都市のステータスが変った。しかし、一国二制度のもと国防や外交など一部の分野を除き、特に経済体制については英国植民地時代の制度がほぼそのまま踏襲され、引き続きアジアを代表する金融センターや競争力のある都市としての地位は変わらない。

香港への訪問客の 7 割強が中国内地からの旅行客であることや、2004 年 1 月に施行された CEPA (Mainland and Hong Kong Closer Economic Partnership Arrangement : 中国本土・香港経済連携緊密化取決め) など広東省のみならず中国内地の経済面での影響力も益々大きくなってきている。一人当たり GDP は 4 万ドルを超え、世界ランキング 16 位 (アジア第 3 位) であるが、近年の不動産価格の高騰 (図表 1 1) などの影響もあり市民の経済格差も益々広がっているという話も聞かれる。香港は平均寿命も 84.29 歳と世界一であるが、結果として日本ほどではないまでも 2015 年の高齢化率は 15.1%と高齢化も進みつつある。今後香港がこれらの新たな要素やそれに付随する課題にどのように対応し、持続的な成長を続けていくかは興味深い問題であるが、書面の制約もあることから、

今後稿を改めてさらに検討を行うこととしたい。

図表 1 1 香港の不動産市況の推移



出所：Stansberry Churchouse Research ホームページ

6. まとめ

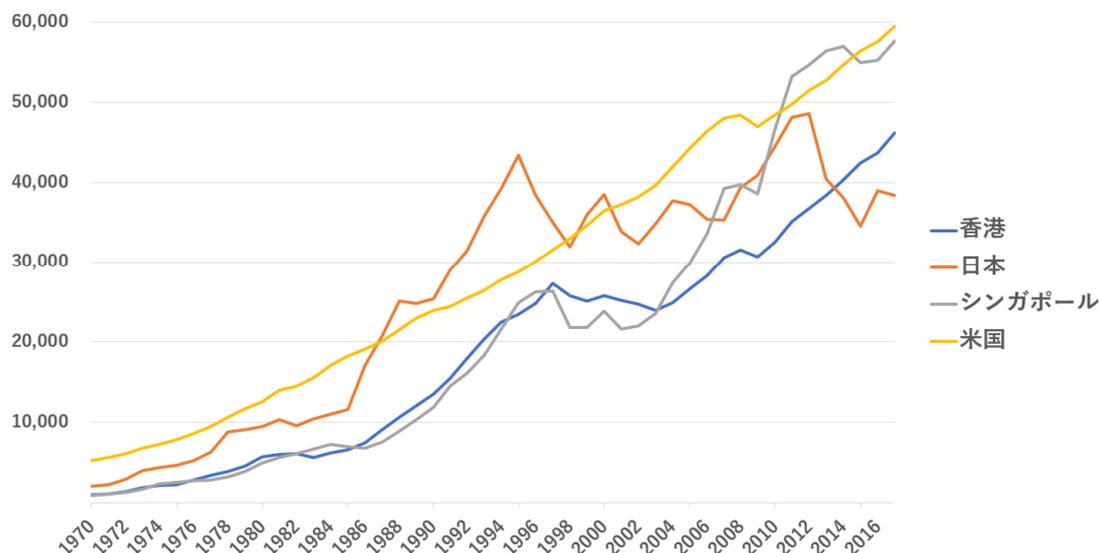
国土交通政策研究所では、本年度は新興国・地域における「都市開発のありかた」についての研究を進めているが、世界の多くの大都市では昨今の経済成長とともに、より質の高い住宅へのニーズが高まるなか、鉄道をはじめとする大量高速輸送システムの整備は依然不十分である場合も多い。一方、国としての経済力が不十分な故に、それらの整備のために開発援助などの借款に頼る場合も多いが、香港の事例で見たとおり、適切な条件の下では鉄道事業により実現される沿線価値を金銭化（マネタイズ）することで、当該事業もしくは次に続く事業の一部の資金調達を代替することができることも理解された。

香港では 1980 年に一人当たり GDP が 5,700 ドルを記録、5,000 ドルの水準をようやく越え（図表 1 2）この時期に MTRC 観塘線が開業した。85 年には沙田ニュータウンが本格稼働するとともに、周辺地域のコア商業施設となるニュータウンプラザも完成した。そして元朗地区には LRT が開通し、ニュータウン建設が本格化した 88 年には、1 万ドルの大台に達している。

香港の経験は、今後都市化に伴いインフラや住宅などの整備のために多くの資金を必要とするアジアの大都市にも活用が可能である。日本政府は、各種の資金・技術協力を通じて新興国・地域に支援を行っているが、限られた財源を有効に使い、より効果的な成果を得るために、香港などの成功事例からの教訓を消化し、援助戦略として活用していくことも検討に値する。今後もさらにアジアを中心とする新興国・地域において都市化の傾向が強まることから、各国・地域に対してメリハリのある都市化支援政策を行っていくことが重要となろう。

図表 1 2 香港の一人当たり GDP の推移

(単位：US\$)



出所：世界銀行

参考文献

- 石田哲也 [2018] 『世界で進行する都市化の傾向と都市開発戦略（その 1）』国土交通政策研究所 PRI Review 68 号（2018 年春季）
- 岡田晃 [1985] 『香港 一過去・現在・将来一』岩波新書
- 世界銀行（白鳥正喜監訳） [1994] 『東アジアの奇跡』東洋経済新報社
- 中嶋嶺雄 [1997] 『香港回帰 アジア新世紀の命運』中央公論社
- 馮邦彦 [1996] 『香港英資財團（中国語）』三聯書店（香港）有限公司
- Hiroaki Suzuki et al., [2015]. Financing Transit-Oriented Development with Land Values Adapting Land Value Capture in Developing Countries ,Washington DC