

ラテンアメリカ都市住環境問題への社会開発的アプローチ

ーブラジル、ペルー、メキシコのケースー

主査 谷口 恵理*¹

委員 篠江 みゆき*², 片桐 瑞季*³

本研究は、ラテンアメリカにおける貧困層を取り巻く住環境に焦点を当て、基本生活インフラの設置・整備や脆弱なコミュニティの改善といった取り組みを、主要3カ国の例で概観するものである。貧困層の居住者を開発プロセスに何らかのかたちで参加させるという社会開発理論の枠組みでは有効とされる方法を積極的に取り入れているブラジルのリオ、それと対照的に政府の統制下のもと整備を行っているブラジリア連邦区、国家主導で融資を提供しその過程に民間部門（銀行、建設会社）を取り入れ、国家主導の参加型プログラムが行われているペルー、連邦区の機関と NGO による融資で住宅の建替えを進めているメキシコ市の事例を取り上げた。

キーワード : 1) 住宅政策, 2) 都市開発, 3) 社会開発, 4) 都市貧困層, 5) 参加型開発, 6) ラテンアメリカ,
7) 住民参加, 8) 政府の役割

AN APPROACH OF SOCIAL DEVELOPMENT THEORY TOWARD PROBLEMS OF URBAN HOUSING CONDITION IN LATIN AMERICA

— Three Cases of Brazil, Peru and Mexico —

Ch. Eri Taniguchi

Mem. Miyuki Shinoe and Mizuki Katagiri

This study focuses on the housing conditions of the poor in the urban area of Latin America where the precarious infrastructures and communities are relevantly present. The paper includes two study cases in Brazil: the city of Rio, where habitants participate to upgrade their communities; Brasilia, where in contrast to the Rio case, the local government basically takes initiative. Peruvian government leads loan programs that include representatives of the private sector like banks and construction companies. In Mexico, the city has established a system of loans which are received from NGOs and the Federal District to implement household reconstruction programs.

1. はじめに

1.1 問題の所在と研究の目的

本研究が取り扱うラテンアメリカ・カリブ海諸国では現在、2億8千万人が都市に居住している。国連ハビタット（国連人間居住計画、UNCHS）によると、2030年までにその数は4億1千万人にまで膨れ上がり、実に全人口の80%が都市居住者になる¹と推計されている。こうした圧倒的な都市人口率の高さはラテンアメリカの特徴であるが、同時に、都市部の不均質な開発と発展の度合い、貧困の肥大化もこの地域を形容するキーワードである。

貧困層の劣悪な住環境に対しては、ラテンアメリカ諸国は様々な手段を用いて不法・不衛生・無秩序といった状況に対処してきた。ラテンアメリカ諸国の住宅政策は、政策の萌芽期（20世紀初頭）の不法居住区の強制撤去という消極的政策、発展期（1960年代以降）の国家住宅機関の設立、大規模な大衆住居建設という積極的政策、より現実的政策を採用するようになったパラダイム転換期（1980年代以降）に分類される。転換期では、住民参加や自助建

設が促進され、マイクロクレジット活用など複数のアプローチが開拓され、新たな取り組みのかたちが出現している。ラテンアメリカには、国ごとに特色や程度の差はあるものの、住宅政策の蓄積がある。

こうした背景を踏まえ、異なる都市化過程²を有するラテンアメリカ3カ国を例に、住宅政策の制度の変遷と現状の多様な取り組みを紹介する。同時に、それぞれの開発手法を明らかにし、当該地域の都市開発の今日の様相や傾向を提示することが本研究の目的のひとつである。このような目的の背景には、より実践的な開発の取り組みに本研究が貢献してゆくことを念頭に置き、開発実践の一端を担えるような、今後への発展性を秘めた成果を抽出するという狙いがある。

また、住宅政策を社会開発論の枠組みで捉え、政策対象者の参加や実践を含めた社会的側面に焦点を当てることが第二の目的である。

*¹ 筑波大学大学院博士課程

*² ペルー・カトリカ大学大学院修士課程

*³ 筑波大学大学院博士課程

1.2 研究の方法

本研究の構成は以下の通りである。①理論的枠組みの説明、②ブラジル、ペルー、メキシコの住宅政策の時系列的整理、観察対象プログラム、地域の情報収集、そして③3カ国における現地調査の展開である。現地調査では、政府機関、国際機関、NGOなど組織体、政策・プログラム対象者への聴取や資料収集を行った。

2. 研究の枠組みとラテンアメリカ都市住宅を巡る議論

2.1 社会開発論の適用

本節では、本研究が分析枠組みとして援用する社会開発論、特に参加型開発の概念を、佐藤（2003）³に依拠しながらまとめる。

参加型開発とは、あらゆる発展・開発のための行為がその当事者の主体的かつ自発的な取り組みによって行われることが望ましいという理念の下、政策や取り組みの当事者（主に貧困層）の開発プロセスへの参画を得ることである。一口に「参加」と言っても、住宅・地域開発においては、プログラムの運営方法や手順などについて住民を施政者との話し合いの場に加えたり、実際の作業で住民の労力提供を求めたりと、複数の手法がある。また、最初から住民のオーナーシップの下で自主的に住民組織を作り、計画から実施、管理・運営まで主導権を握り実施するという参加のかたちもある。

一方で、参加型開発の議論の流行により、「貧しい人々の参加」というステレオタイプが先行しているが、「誰が何に参加」するのかという根本的な問い直しの議論もなされている。本研究ではこの点を考慮し、当事者である貧困層と外部組織に注目して、財源や法整備といった開発実践の基本的かつ重要な条件を整える役割を担う政府、当事者と政府・民間部門との橋渡し役としてのNGO、経済発展を担う民間部門などを扱っていくこととする。

2.2 ラテンアメリカの貧困と都市開発

ラテンアメリカの都市への人口集中は農村部と比較すると著しく、貧困層も農村部以上に集中している。1970年からの30年間で農村部の貧困層増加は7500万から7800万へと横這いであったが、都市部では4400万人から1億2500万人へと3倍も増加している（Brakarz 2004: 7-8）。国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会（ECLAC）によれば、90年代初頭のラテンアメリカ地域に存在する9300万戸のうち3分の1に当たる3800万戸が不適切な住居と見なされている。うち1700万戸は量的欠損で新規に住居確保が必要であり、2100万戸が質的欠損で速やかに修繕が必要な状態の住宅である（ECLAC 1996: 25）。ラテンアメリカでは絶対的な住居不足が存在しているが、問題はこうした不足分が適当な方法で補充されていないことである。フォーマルな住宅市場にアクセスできない経済的・社会的に

排除されている貧困層は、インフォーマルな方法、つまり土地や住居の違法な売買や占拠、自助建設により土地や住居を獲得している。

カステルは、複数の国における調査を通して、貧困住民と政府は必ずしも二項対立的で完全なる分離関係を有しているわけではないことを示している（カステル 1997）。一方、アルドイらも、途上国の公的機関による住宅政策は、十分に調査・研究された上で実施されるのではなく異なる階層と利益集団との間の複雑な相互作用の結果であると強調し、住宅政策は個々の国家に特有の政治・経済・社会的権力により形成されるものだと説明する（Hardoy and Satterthwaite 1997）。

ラテンアメリカにおける住宅政策はこの主張がまさに合致しており、経済の盛衰、不安定な政治情勢、貧困層による大規模な社会運動など、様々な要素が住宅政策に反映されている。ポピュリズム（労働者や貧困層など特に都市民衆層を利益誘導などで動員してゆく大衆迎合的な政治）が広く浸透していたラテンアメリカでは、住宅政策は大衆統制のための道具として利用され、政治家が支持基盤の確立のために貧困居住区への土地やインフラ設置を約束し票集めを行うという側面があり、貧困層と政治家の互いの利害関係によって強い繋がりを有している。

以上、ラテンアメリカにおける都市の様相と主要な議論の流れを概観してきた。翻って次節以降では、各国の都市住宅の開発政策の軌跡、住宅政策と具体的な住宅プログラムを紹介する。

3. ブラジルにおける都市住宅開発

3.1 住宅問題と都市住宅政策の軌跡

輸入代替による本格的な工業化に伴い急速に労働人口を吸収していた都市部では、1940年代には住宅不足が深刻化していた。だが都市貧困層が直面していた劣悪な住居環境問題の発生は、19世紀後半のサンパウロ市とリオ・デ・ジャネイロ市（以下リオ市）に遡る。市政府レベルでは既に同時期に住関連の法制度が成立していた。

1930年代になると国家介入が始まり、ファヴェーラ（貧困層による不法占拠を開発起源とする粗末で劣悪な、インフラや公共サービスが未整備の住居の集合体。ブラジルの都市を象徴する貧困層の居住形態）の除去とともに都市労働者向けの低廉な集合賃貸住居が建設された。しかし供給量が小規模である上、街の害と見なされていたファヴェーラの強制撤去が主たる目的だったため、都市住宅環境は改善されなかった。1940年代は低所得層向けの住宅制度はじめて国家規模で成立したものの目立った成果は現れなかった。第2次大戦後、都市の肥大化に伴い貧困層向け住居の悪化も問題であったにも拘わらず、住宅政策には力点が置かれていなかった。その後、1964年の軍事政権台頭とほぼ同時に住宅金融制度（Sistema Financeiro de

Habitação: SFH)とその管轄機関である国立住宅銀行 (Banco Nacional de Habitação: BNH) が設置され、低所得層向けの本格的な住宅政策の幕開けとなった⁴。しかし、この制度による受益者の6割は最低賃金の10倍以上を得る階層であり、5倍以下の人々は殆ど享受されず、当初受益対象に置かれた低所得層やインフォーマル・セクターはシステムの外に取り残されていた。

90年代、新自由主義に基づく市場経済が本格的に始動すると、政府介入を縮小し市場メカニズムへ任せるという経済戦略の転換が住宅政策にも波及し始めた。この点について小池(2001)は、経済の自由化や財政上の制約など様々な条件の下で、現在のブラジルはもはや労働者保護政策をとりえず、したがって社会政策はグローバル化する市場経済との整合性を求められていると説明している(小池2001: 108)。

3.2 新たな局面を迎えた住宅政策：多様な取り組み

社会政策の一環である住宅分野は、以前のように政府が住宅供給に全面的な責任を負うという姿勢から、民間部門やNGO、自治体や地域組織などへ役割を分散させる姿勢へと変わった。また1995年を境に様々なプログラムが現れ、従来のような住宅建設による供給に留まらず、自助建設用建設資材の供給や購入補助金、土地分譲、住宅融資、居住地区の改善など多岐に渡る政策が投じられている⁵。草の根レベルの取り組みでも、住民自身と、自治体や国内外のNGO、教会、大学など複数の組織が参加し、自助建設や脆弱な住居地区の改善を進める「ムチラン *mutirão*」という住民参加型の住宅開発が精力的に行われるようになった。さらに、ブラジルの住宅分野の最大の担い手であり、1985年のBNH破綻後に業務を引き継いだ、連邦貯蓄金庫(Caixa Econômica Federal: CEF)も、住民や自治体が積極的に地域開発を行っている事例を各地から募り優秀地域を表彰するという機会を毎年設けている(CEF 2001)。これも地方政府主導のコミュニティー改善のインセンティブとして貢献しており、大規模な国家プログラムだけでなく地域での自助活動が広く推進されている。

次節からは、2005年9月10日から28日にかけてブラジルで行った現地調査に基づき、現在行われている開発手法を概観する。

3.3 リオ市の住民参加型コミュニティー開発

1) リオ市住宅政策の流れ⁷

ブラジル南東部に位置する大都市リオ市(下記図3-1)は貧困住民の居住空間の未整備という問題が早い時期から顕在化し、それは現在のファヴェーラ存在に端的に現れている。1997年の同市のファヴェーラは608を数え、人口605万のうちファヴェーラ住人は95万人と推計される(リオ市サイトより)。ファヴェーラの拡大とその居住

住民の増加傾向の続くリオ市では、1993年に新しく「住宅開発課」を設置するとともに多角的プログラムを発案し、大々的に住宅政策に着手した。同プログラムは、生活インフラ供給と住環境整備、居住区の再編と区画整理、土地利用規制など7分野にわたるものであり、各分野で実施プロジェクトやプログラムが組まれた。そうした経緯を経て現在リオ市の看板政策となっているのが、米州開発銀行(Inter-American Development Bank: IDB)の資金供与を得て大規模に展開されている「ファヴェーラ・バイホ(Favela Bairro)」(以下FB)という貧困地区の住環境改善プログラムである。



図3-1 リオ市全体図

2) プログラムについて

FBの目的は、概して都市や行政システムから納税、公共サービスなど物理的・社会的に排除されている貧困居住地区を、その街の一部として再び包摂することである。開発の観点から捉えれば、社会包摂を目的としたFBは、住居建設や既存の貧困居住地区の内側の整備・開発といった従来の主流な住宅プログラムよりも進歩的なフィロソフィを有している。FBは、1994年にリオ市がIDBの貸付金(投資総額の6割)を得て実現した。第1期が94~98年にかけて実施されて以来(FB I)、2期目(FB II)も順調に展開され、現在は第3期目(FB III)の実施に向け準備中である。

3) リオ市、アナ・ゴンザガ地区の例

リオ市役所住宅課の協力を得て、FB実施により居住地区の整備、改善および活性化に取り組んでいるリオ市東部に位置するアナ・ゴンザガ地区を訪問した(2005年9月26日)。FBが導入されてから3年が経過した同地区では、市の委託を受けた民間建設会社が事務所を構え、多くの人々が作業に勤しんでいる。以下では、FB実施地区の一例として同地区における取り組みを紹介する。

①アナ・ゴンザガ地区の起源

同地区には現在、1167世帯4688人が生活する。ここはもともとリオ市から指定された居住区であり、ファヴェー

ラのような不法開発起源ではない。他方、無秩序に構えられた住居が散在していた場所もあり、FB 導入によりそれらの住居が撤去・移動させられたというケースもあった。

②FB の取り組み

2002 年に FB II の導入で道路舗装、水道管工事、下水処理、排水処理、街灯設置、スポーツグラウンド、保育園、近隣センターといったインフラ整備工事が実施され、来年 3 月のプログラム終了期限に向けて現在急ピッチで工事が進められている⁸。この工事の技術的な部分はリオ市の入札によって選出された民間会社が請け負い、200 人以上が作業に参加している。同会社と雇用契約を結び作業に参加している同地区の住人も多い（写真 3-1, 2）。

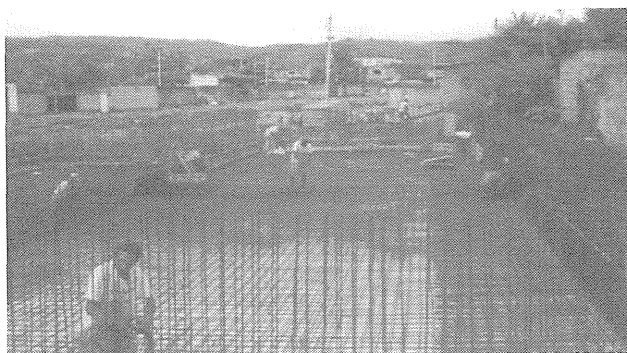


写真 3-1 アナ・ゴンザガ地区下水処理設備工事

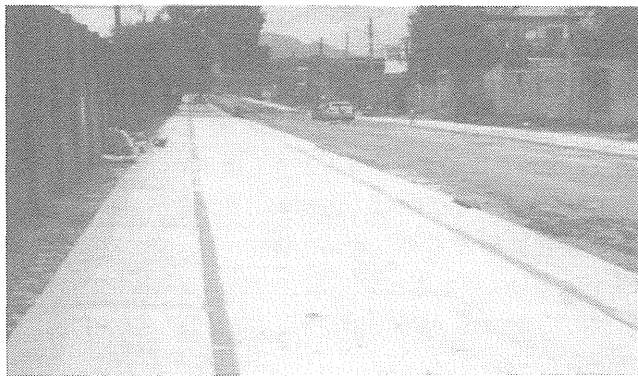


写真 3-2 アナ・ゴンザガ地区、線路沿い道路舗装

③地区の活性化

アナ・ゴンザガ地区は合法的な居住区であったにもかかわらず、生活上欠かせない上下水道の未整備、地区内での土地の不法占拠の存在等、居住コミュニティとしての脆弱性は高かった。FB 導入後、徐々に人々が住むコミュニティが整備され、基本インフラを始め、人々の憩いの広場や働く女性を助ける託児所まで設けられた。さらに、活動は物的供給のみならず人々のケアにまで及んでおり、たとえば同地区にはソーシャル・ワーカーの立場の地区内巡回員が活躍している⁹。

3) FB の成果および問題点、限界

今回、アナ・ゴンザガ地区を訪問し、現場でプログラムに携わる様々な立場の人々の話を聴取した。FB を推進する市当局（リオ市役所・住宅課）からの話の中で印象的だったのは、インフラ整備という物質的補強のみならず、コミュニティ内の人的資源の活用とコミュニティとしての空間の維持に努める上述の地区巡回員の存在であった。彼らは、地域住民の声に耳を傾け、FB 導入上で作業業者と問題が生じた場合に対応したり、住人の要望を聞いて業者や市当局へ届けたりというパイプ役を担っている。また、簡素な家々や未舗装の道も多少あるが、共有スペースに公園や広場、保育所を建設することにより地区内の秩序を保ち、劣化を防ぐ工夫が施されている。アナ・ゴンザガ地区は、ハード面の充足とソフト面の強化を並行的に行い住環境を整えるという FB 本来の目的が実践されている地区のひとつである。

他方、今回の調査でプログラムの財源不足という問題が明らかになった。IDB との契約でプログラム実施にかかる費用の 40%を負担しているリオ市であるが、この予算が逼迫しているため、莫大な費用のかかる下水管設置工事の拡大などが非常に難しいということであった¹⁰。

3.4 ブラジリア連邦区の政府主導型住居地区開発

1) ブラジリア連邦区概要

人工都市として知られるブラジリアは、入念な計画のもと建設され、1960 年に新首都としてリオ市から遷都された。以来、中心部に居住する富裕層とその周辺部に排除された元建設労働者の貧困層との空間的・社会的格差のため、失敗の都市という烙印を押されている。

一般に、「ブラジリア」と呼ばれる地区はブラーノ・ピロットという連邦区の中心部分を指し、それを囲むようにブラジリア連邦区を構成する行政地区が 2005 年現在で 27 存在している。その中でも地理的に遠くに位置する行政地区はブラジリアとは区別され、より貧しい住人が住む「衛星都市」と呼ばれ、認識されている。2004 年現在の連邦区人口は 223 万人である。

2) 連邦区の住宅政策：衛星都市の住宅政策

主に北東部からより良い生活と職を求め移住してきた貧困層が居住するブラジリア周辺部（衛星都市）は、生活インフラはおろか住居用地さえ区画されていなかった。貧困層の不法占拠に対し、当局は強制的にそれらを撤去し、不法占拠住民をより周辺部へ排除する、ブラジルの他の地域でも対ファヴェーラ策として一般的だった強硬政策を用いた¹¹。しかし 1990 年代になると連邦区の土地の再編が活発に行われ、行政地区が増設されたことも相まって、基本インフラを整え公共サービスを提供するという貧困層居住区の開発が大規模に展開されるようになった。個々

の世帯への土地分譲も特に 90～94 年にかけて精力的に進められ、土地を不法占拠していた貧困層がこれらの新たな衛星都市を居住区として定住し始めた。こうして、ブラジル国家政策同様、連邦区においても貧困層の居住権と住居の剥奪と排除政策から居住地区の合法化と開発を問題解決の手段とする政策へとシフトされていった。

3) 政府主導型政策

連邦区の住環境関連の事業は、都市・住宅開発特別局 (Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano e Habitação: SEDUH) が行っている。「所得レベルに応じた住宅プログラム¹²⁾」で対応するという姿勢で住宅政策に取り組んでおり、土地分配、住居提供 (賃貸)、住居改修補助、所有権承認など、それぞれの経済状況に応じたプログラムを展開している。

同 SEDUH では、主に低所得層を対象として土地分配を実施している。連邦区所有の土地を登記や第 3 者への譲渡は認めず 5 年間は無料で利用させ、その後土地の所有権を与えている。こうした土地分配は、サイト・アンド・サービスと呼ばれる住宅政策のひとつであり、最初から住居を供給するのではなく、土地を与えそこに各人がそれぞれの方法で住居を建てる。

他方、公営住宅の提供システムもあるが、居住希望者はまず SEDUH の住宅取得申し込みリストに登録する。このリストに登録するための条件は複数あり、不動産の未所有、過去に SEDUH の住宅プログラムへの未参加、連邦区に 5 年以上居住していることなどがある。また、子供の多い世帯、老人や病人のいる世帯は優先順位が高くなる¹³⁾。

サイト・アンド・サービスは連邦区住宅政策の特徴であり、区政府の責任の下で分配する土地の再利用計画からインフラ整備など大型の開発事業が展開されている。これはリオ市の住民参加型開発とは最も異なる点である。

3.5 考察

以上、2 都市の住宅分野の取り組みを見てきた。リオ市では国際機関と市当局、民間セクター、そして地域住民という多方面からの参加が見られ、あらゆる社会構成員の共働により、脆弱な住居地区の社会的・空間的包摂を目指しまさに参加型開発の中で住環境整備に取り組んでいる¹⁴⁾。

一方、ブラジル連邦区では政府の責任の下、計画的な土地地区画整理と行政地区整備をもって住宅政策に代えられている。依然として多くの土地が未整備である連邦区では、IDB や世銀の資金供与を取り付けたり、現連邦区知事が地域住民の要望を受け入れたりしながらインフラ整備を進めている。後者に関しては、貧困層がアクセス可能な不動産を正規の住宅市場が提供できなかった「市場の失敗」(Brakarz 2004: 10-11) を受け、政府がその役割を担っているという見方もできる¹⁵⁾。

また今回の調査では、リオ市で見られたような住民同士の結束という動きは連邦区では確認できなかった。政府の強いイニシアチブの下で住宅政策が進められている同地域においては、市民社会の成熟という点においてははまだ途上段階にあると考えられる。

4. ペルーにおける都市住宅開発

4.1 都市化と都市住宅政策の軌跡

ペルーは、リマなど大都市が点在するコスタ (沿岸地域)、シエラ (山岳地域)、セルバ (熱帯雨林地域) の三つの地域に区分される。今日、全人口の 52% はコスタに住み、同地域に位置する首都リマには約 810 万人、人口の 3 分の 1 が生活している (INEI 2005) (図 4-1)。新たな移住者は、既に成り立っている都市部を取り囲むように居住区を新たに形成するため、リマ市は水平方向への拡大を続けている。不法侵入・自助建設による新たな居住区は、1946 年にシエラ出身の若者がセロ・サン・コスメを占領してリマにおける最初のバリアーダス (barriadas) を築いたことに始まる。1960 年には若い町 (pueblos jóvenes)、後に新興居住区 (asentamientos humanos) などと呼ばれ、政治的に動員・征服可能な社会集団と捉えられ、大衆層の支持基盤の獲得手段として様々な政策の対象にされてきた。

リマの大都市としての成長は、1870 年から 1920 年頃にかけて地方エリートによる海岸地帯への移動に始まる。次に 1915 年から 1945 年にかけて地方中産階級が海岸地帯、リマへと移住した。しかし、「移民」と呼ばれる現象が顕著になるのは 1945 年以降の大衆層の動きである。特に 60 年代以降、農業部門が衰退し、漁業部門の拡大と工業化が促進され、製造業がコスタに集中という経済的理由が、リマ首都圏への一極的な人口集中をもたらした (幡谷 1999: 76)。この大衆層の都市部への流入を受けて、政府が都市大衆層向けの対策、他国にも見られるポピュリズムに特徴付けられる政策を採用し始めた。

まず、1950～1956 年のオドリーア政権は、不法な土地侵入者へ土地と都市サービスの分配を提供することにより、大衆の動員を試みた (Castells 1983: 270)。続くブラド政権期 (1956～1962) では、新たな土地侵入を奨励するのではなく、大衆的な近隣住区向けの住宅供給とサービス供給を始め、政府の政策に都市政策が統合される試みがなされた。また、住民の組織化を進めて統制をしようとする動きが現れた。

軍事政権後のベラウンデ政権期 (1963～1968) にはバリアーダス法が制定され、バリアーダスの近代化が図られたほか、特定の政治的な利害関係ではなく、資本主義の発展という一般的な利益に都市化を適合させようとする試みが初めてなされた。リマではヘスス・マリア地区のサン・フェリペ・レシデンスを始めとする中間層向けに集合住宅

の建設が行われた。後にベラスコ軍事政権（1968～1975）に移ってからは、非合法的な土地侵入を全体的に抑圧する、法と秩序の政策が実行された。しかし、近代化政策に反対する保守的な地主層や実業界への危機感を前に、大衆支持を得ることが必要とされたため、懐柔策へと転向した。政府は「自立的」コミュニティを構築するよう援助し、住宅提供などによりポブラドールを管理して動員する方向へと向かった。それに合わせ、土地所有の合法化、バリアードス向け物質的・制度的援助を組織化するためにプエブロス・ホベネス国家局や、住民の組織・指導を目的とした社会動員翼賛庁（el Sistema Nacional de Movilización Social: SINAMOS）が創設された。

90年代のフジモリ政権期においては、住宅金融部門の改革が行われ、低所得者層へアクセスを拡大する抵当融資市場の整備が推し進められた。抵当の申込と交渉を簡略化するために交渉可能な抵当貸権利（los Títulos de Crédito Hipotecario Negociable: TCHN）が制定されたほか、サービスの改善、手続き費用の減少のため国家登記補給部（la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos: SUNARP）の効率化、権利獲得の過程を簡易にする法的枠組や規定が定められた。これにより住宅部門における抵当貸が拡大した。

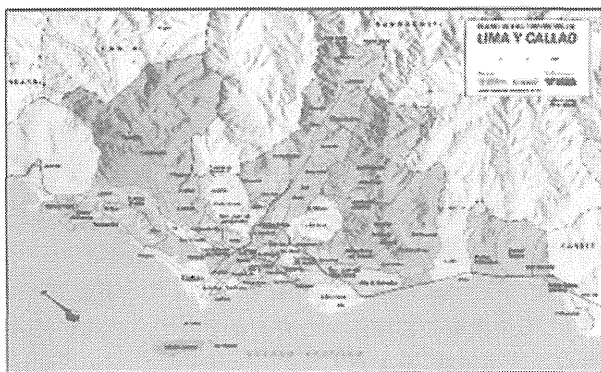


図 4-1 リマ市全体図

4.2 住居獲得に関する問題と今日の住宅政策

現在、フォーマルな住宅購入の市場は人口の約 10%を占める、より高い社会経済層 A, B に限られており、その他の人口は実質的に市場で住居を獲得することが困難である¹⁶。中間層 C が限定的で不安定なアクセスがある以外は、低所得層 D, E は土地の不法侵入、自助建設、修理・拡張などの改善工事も自ら賄う状態であり、ペルーにおける住居の 70% がこの形式であるとされる（IDB 2003: 19）。所得格差とフォーマル市場での住居獲得のための価格設定が、自助建設による供給という方法を確立している。（写真 4-1）

現在の住宅政策は、2002 年 7 月に創立された住宅建設衛生省（Ministerio de Vivienda, Construcción y

Saneamiento: MVCS）の管轄の下で遂行されている。それ以前は、公共・社会インフラの整備を担う大統領府や住宅・都市化副大統領府を始め、異なる政府機関が住宅・都市化政策の各側面を扱っており、統一のかつ協力的な政策がなされていなかった。住宅建設衛生省は、国家組織の近代化に合わせて創られた。



写真 4-1 ペンタニーリャ地区パチャクエック

新たな省庁の下での住宅政策は、1998 年から始まったミ・ビビエンダ（住宅促進抵当基金 el Fondo Hipotecario de Promoción de Vivienda: MIVIVIENDA）、物資銀行（el Banco de Materiales: BanMat）の分権化に着手した。また、1996 年に設立されたインフォーマル所有正規化委員会（la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal: COFOPRI）と都市不動産登記（el Registro Predial Urbano: RPU）も住宅部門の発展に大きく寄与することとなった。これらの機関は世界銀行の援助を受け、都市所有正規化国家プランを実施して、約 150 万区画の正規化と 110 万の所有権の登記を行った。

現在の住居状態としては、全世帯の 80% 以上が戸建住宅、また 70% が住宅を個人所有しており、10% 程度が賃貸である（INEI 1997）。住宅建材としては、外壁の 40% がレンガ・セメント、40% が日干し煉瓦、15% ほどが石・泥・莫塵（ゴザ）などである。これは都市部－地方での差が大きく、都市部においてはレンガ・セメントが 60% に上るのに対して地方では 5% に満たず、一方で日干し煉瓦は地方で 70% 以上を占める。床材に関しては、全体で 44% が土床（地方では 80%）、35% がセメントである。10% 以上の住居が「不適切」な環境とされている。

今日の住宅政策は、民間部門、NGO など市民社会の参加を考慮に入れ、ミ・ビビエンダ・クレジットとこれまで市場での住居へのアクセスがなかった社会経済層 D, E 層をも対象としたテチョ・プロピオ・プログラムに代表される。ミ・ビビエンダの資金は、開発金融公社（la Corporación Financiera de Desarrollo: COFIDE）との行政信託を通じて融資として利用されており、資金は国家住宅基金（la liquidación del Fondo Nacional de la Vivienda: FONAVI）

から調達されている。

これらのプログラムでは、低所得者層に配慮しつつ国民一般を対象とし、住宅確保の簡易化を目指して有利な金融システムでの抵当貸付へのアクセスを提供することに努めている。住居の私有化を促進し、低コスト・低リスクの財政メカニズムを通じて貯蓄を促進し、住居建築による国内経済の発展に寄与しつつ全国規模での長期的資金の基となる抵当システムを提供する基盤的な機関となることを視野に入れている。以下ではこの二つのプログラムと NGO 主導のプログラムを概観する。

1) ミ・ビビエンダ・クレジット

ミ・ビビエンダの主要なプログラムであるミ・ビビエンダ・クレジットは、さまざまな金融機関を通じて、住宅獲得のためのローンを提供するものである。受益者になるための主な条件としては、他に住宅を有していないこと、他の住宅購入促進プログラムを利用していないこと、住宅購入金額の10%にあたる資金があること、などである。最長20年のローンを提供するが、10年以内で期日通りに支払いを済ませた場合には優秀支払い者特典として返済総額の20%の減額がある。

ミ・ビビエンダはこれまで約 3800 件の不動産に財政融資を提供している。クレジットの平均額は 18,500US ドル、住宅平均価格は 22,200US ドル (IDB 2003: 21)、すなわち社会経済層 B と C の上位者が対象となっている。

2) テチョ・プロピオ (Techo Propio)

社会経済層 C, D, E に属する家庭の上下水道、電気、舗装された道路など主要なサービスを含む住居へのアクセスを促進する目的で 2002 年に始まったのが、テチョ・プロピオである。既存のプログラムや市場から排除されている層を対象として、住居獲得のための貯蓄を促す一方で、国家が家庭住居債券 (Bonos Familiares Habitacionales) の発行を通じ援助を提供している。月収が 1360 ソル (約 420US ドル) 以下であり、購入予定の住宅の価格の 10% に達する貯蓄がなければならない。12,000US ドルまでの住宅購入を援助し、対象者は債券を受けることができる。

2004 年の実績としては、3395 の債権を発行し、そのうち 1569 件がリマ、残り 1826 件が地方ということで、都市リマに集中しがちな援助プログラムの分散化に一役買っている。これまでに 8784 家庭が恩恵を受け、テチョ・プロピオで購入される区画面積の平均は 122,06 m²、建築面積は 37,44 m² である (MVCS 2005: 24)。新たな住宅の建設の他、既存の住宅の改善も援助している。

3) パソ・ア・パソ (Paso a Paso) プログラム

NGO の DESCO は、2001 年から パソ・ア・パソ という住宅建設・改善プログラムで、リマのビリャ・エル・サルバドール

地区において、垂直方向の増築を望む不動産所有者にローンの保障と技術支援を行う計画を開始した。これは、低層・密度の低い都市建造物を密集化させることで、正規の居住地を密集化させて地価の高い地域に、新たに低価格の住宅建設を促すメカニズムを利用したものである。この過程で、より良い不動産の価格安定政策を保障することで自治体のインフラへの公共投資の見返りが上昇する。DESCO は金融機関と所得の限られた層を連結することに成功し、高いニーズに応えた。プログラムの受益者は収入の上限などの他に、一家族以上が住むことを一般的な条件としている。また、自助建設を主とすることを受けて、住民に対して技術協力のコースを提供し、住宅の建設・改善がより安全で適切なものになるよう働き続けている。

低所得者向けのこのプログラムでは、住居の建設・拡張やその資材のための融資だけでなく、国家プログラムである テチョ・プロピオ の条件の、購入予定の住宅価格の 10% の貯蓄のための援助も行っている。つまり、公共プログラムへのアクセスを NGO がサポートしている形である。都市プログラム担当 R 氏によると、ミ・ビビエンダの政策施行者を対象とした、キャパシティ・ビルディングも実行しており、政府と住民の双方に働きかけているとのことである。

4.3 考察

ペルーでは、急激な人口流入は収まったものの、首都リマは膨大な人口を抱え成長を続けている。公共プログラムが届かず、自助建設という形で建設された住居が広がる都市周辺部では、現在も増築が住民自身の手により進められている。DESCO の例は、そうした住民を対象にローンを提供するだけでなく、技術援助やキャパシティ・ビルディングを実行し、住民自身による「適切な」住居の建設・改善を援助している。一方で、政府は住環境の改善のため、民間部門・市民社会との協働を目指しながら住宅建設政策を推し進めている。政策の基盤は政府が後押しする形で住宅獲得・建設の融資の斡旋である。住民が政府に建設を依存するのではなく、自らの購買能力に応じてローンを組み、民間部門の金融機関を利用した上で、住宅獲得・建設・改善を促進している。

5. メキシコにおける都市住宅開発

5.1 住宅問題と都市住宅政策の軌跡

メキシコ合衆国 (以下メキシコ) は 1821 年の独立以来、ある期間を除いて地方分権主義を尊重する連邦制をとってきた。メキシコは 31 の州と特別連邦地区 (メキシコ市) から成り、北部地域、北部太平洋岸地域、メキシコ湾岸・ユカタン半島地域、南部太平洋岸地域及び中央地域の 5 地域に分かれている。

メキシコは、幡谷のラテンアメリカ都市化分類によると

「巨大都市集中型」であり（幡谷 1999:44-48）、都市化過程の特異性は首都「メキシコ市」の巨大化による首位性の拡大、メキシコ市の位置するメキシコ中央高原地域に工業立地をはじめとする多くの経済的機能が集中する形で経済構造が形成されてきたところにある（幡谷 1999:53）。

自然環境から見ると、巨大都市メキシコ・シティが「メキシコの谷」と呼ばれる高さの盆地（一番低いところでも海拔 2240 メートルの高さ）にあるということは大きな特徴であり、困難な問題をもたらす要因でもある。

メキシコの歴史において、独立後の 19 世紀後半は国内外の不安定期にあたりメキシコ市の発展は停滞していたが、1867 年の共和制復興以後中央集権制が強まり、首都機能の拡大がみられた。

1940 年代以降、メキシコ市は加速度的に都市化を遂げた。その要因としては以下の点が挙げられる、1)消費地近接型の工業立地、2)人口の自然増、3)国内人口移動による人口の社会増、の 3 点である。他の特徴としては、1980 年まではメキシコ市の中心部が空洞化する一方、周辺部へ人口が集中を続ける「ドーナツ化現象」と「スプロール化」とが同時に起こり、80 年代以降は首都圏のさらなる外延的発展が進行している（幡谷 1999:59）ことが挙げられる。

5.2 メキシコ市低所得層の居住

メキシコ市の低所得者層の居住には、二つの主要な形態がある。一つはコロニア・プロレタリア、もう一つはベシンダーである（山崎 1987:191）。

コロニア・プロレタリアは、フォーマルな住宅・土地市場の外部に自然発生的に形成された低所得者層居住地区の総称である。コロニア・プロレタリアは、その発生経路により、さらに二つの主要類型に分けられる。一つは土地占拠から生まれたもので「コロニア・パラカイディスタ」と呼ばれ、もう一つは土地のヤミ分譲から生まれたものである。ベシンダーは低所得層向けの集合賃貸住宅だが、場所・形状から次の類型に区別できる。第一は、メキシコ・シティの歴史的な中心であるソカロの近辺にあり、当初は政府高官や大商人、大地主などの上流階級の邸宅だったものを彼らが移動した後、その内部を細かく小部屋に間仕切りして低所得者を対象として賃貸向けに改造したものである。第二は初めから低所得者向けの賃貸棟割長屋として建設されたもので、ベシンダーの一般的な形態である。規模はさまざまで、数棟から成り数百世帯が入る大きなものもあれば、1 棟だけで数十世帯を容れる程度の小さなものもある。大半は平屋建てで、各戸は 1 室か 2 室で水道、トイレは共同である。このタイプのベシンダーは、ソカロ近辺の都心部から中間地域にかけての広汎な地域に存在している。第三は、かなり年数が経ったコロニア・プロレタリアの中に見出される。第二のタイプよりさらに小規模で、大きなものでも 10 世帯ほどを容れるものであり、建物の

構造も粗末である（山崎 1987:192-193）。

5.3 メキシコ市の住宅供給

メキシコ市のように爆発的な膨張を続けてきた都市にとっての最大の問題の一つが住宅、特に低所得者層向けの住宅供給であった。

住宅関連の公共機関の活動を見ると、1950 年代半ばに至るまでは都市勸業公共事業銀行（Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A.:BNHUOPSA）、公務員年金局（Dirección General de Pensiones Civiles y Retiro）、メキシコ市行政部（El Departamento del Distrito Federal:DDF）の 3 者が中低所得層を対象とした分譲住宅を細々と建設していた。メキシコ政府は産業基盤の整備を中心に行っていたため、低所得層の住宅問題には手付かずであり、低所得者層はフォーマルな民間部門と公共部門から相手にされず、都市スラムのベシンダーやコロニア・プロレタリアにその住まいを求めるしかなかった。

1954 年には、民間部門でカバーされていない低所得者向け住宅の建設を主な目的とする住宅公社（Instituto Nacional de la Vivienda:INV）が創設され、住宅政策が動き出した。1956 年からは、社会保険公社（Instituto Mexicano del Seguro Social:IMSS）が労働者の居住・衛生環境の改善を目標として、労働者向けの賃貸住宅の建設を始めた。公務員年金局も同様の賃貸住宅を建設していった。1959 年には、IMSS の公務員版として公共労働者社会保険・サービス公社（Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado:ISSSTE）が設立され、年金局の業務は ISSSTE に吸収され賃貸住宅の建設も引き継がれた。

だが、IMSS と ISSSTE による賃貸住宅の建設は 1963 年に打ち切られた。家賃を同程度の民間賃貸住宅よりも低く設定したために賃貸住宅では資金回収に長期を要し、それならば分譲住宅の供給のほうが望ましいという理由からである。これ以後、公共セクターによる住宅供給は、融資つきの分譲住宅の建設に限定された。

1960 年代になると、労働者や中間層に対する住宅政策は多少強化されてきた。1963 年に中低所得層向け住宅の建設促進を目的とする住宅金融計画（Programa Financiero de Vivienda:PFV）が発足し、その中核として住宅融資基金（Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda:FOVI）が創設された。1970 年代にはさらに新しい動きが出てきた。1970 年に INV がコミュニティー・住宅開発公社（Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda: INDECO）に改組され、従来からの「社会住宅」の建設のほかに都市スラムの再開発、農村の生活環境改善計画なども行うようになった。

もっとも重要な変化は、1972 年に憲法第 123 条第 12 項が改正されて、企業の労働者に対する住宅供給の義務は、

「企業が、その労働者の利益のための寄託金を形成し、労働者が住宅の所有権を取得できるように低利かつ十分な融資を行う金融制度を確立することを目的として、全国的な住宅基金に対して行う拠出」によって履行される、というように改められたことである。これに伴い労働法も改正され、住宅基金への拠出金は所定賃金の5%と定められた。そして「全国的な住宅基金」として、民間労働者、公共労働者、軍人向けの3住宅基金が創設された。民間労働者住宅基金の管理のためには新しい公社 INFONAVIT (Instituto del Fond Nacional de la Vivienda para los Trabajadores) が設立された。

メキシコ市では、全国的機関のほかにDDFの活動が加わる。DDFは1930年代から、ごく小規模ではあるが低所得層向けの住宅建設を手がけてきたが、その低所得層住宅政策が積極化するのには1970年に庶民住宅局 (Dirección General de la Habitación Popular: DGHP) が新設されてからであった。DGHPが供給する住宅もそのほぼ半数は低所得層向けの「社会住宅」だったが、あとの半分は低所得下層、さらにインフォーマル・セクター就業者をも対象とする「庶民住宅」であったところに特徴がある。

DGHPは、基礎的公共サービスつきの土地だけを提供し、あとは建築資材を供給するのみで、住居の建設はそこに入居した人々の自助建設にまかせるというユニークな試みも行った。この試みは1970年代初頭から、政府の方針として都市スラムの再開発に力を入れるようになってきたことが関連している。

時とともに、重点がより低所得層にシフトされてきたが、公共セクターがカバーできたのは低所得層の中でも主に上層のフォーマル・セクターに属する部分であった。インフォーマル・セクター就業層はINFONAVITではカバーされず、住宅にもっとも困窮している膨大なインフォーマル・セクター就業層の住宅需要は、公共セクターによって満たされることなく放置された。コロニア・プロレタリアの増加は当然の結果であった。

このように推移してきた公共部門の住宅供給態勢は、1982年以降の経済危機の持続に加えて、1985年9月の大地震が多くの家なき人々を生み出したことによって、新たな局面を迎えた。

5.4 今日の住宅政策

メキシコ市は1985年の地震により旧市街のかなりの部分が廃墟と化した。地震をきっかけに革命以来最も結束が強く、相互扶助のために組織化された市民運動が誕生した。この運動は、政府の災害への対応の悪さを批判しつつ都市民衆運動へと発展した大規模な抵抗運動であったため、当初は別の意図を持っていた政府も倒壊地区の再建を余儀なくされ、メキシコ市の旧市街を物理的に完璧に変貌させた住居群が完成した (フリードマン 1995:225)。新たな

市民運動は、1987年の初めに住宅を求める闘争を継承し、地震によって損壊した都市外部にまで広がっていった。「メキシコ市住民会議 (アサンプレア)」と称するこの派生運動は、程なく地域の住宅組合や首都圏の他の団体の連合会へと発展し、約5万世帯、25万人の「家なし人」を代表するに至った。アサンプレアは当初から、二重の闘争に乗り出していた一つは快適な住居に住む権利を獲得する闘い、もう一つは、民主化を要求する、すべての人のための都市を目指す闘いである (フリードマン 1995:225-226)。

アサンプレアは、1930年代から事実上常に国政を取り仕切ってきた与党、制度的革命党 (Partido Revolucionario Institucional: PRI) が不人気になったことに乗じ、非伝統的方法で闘争の広報をすることで、住宅取得希望者、政府機関からの住宅ローン長期申込者、町内団体、サービスや修繕に関する特定の要求を持つ公営住宅居住者、借家人組合、青年団体、女性団体、露天商など、メキシコ市の43の住宅問題グループの効果的な代弁者となった (フリードマン 1995:225-226)。

現在、メキシコ市には210万戸の住宅があり、そのうちの58.3%が独立した一戸建てであり、27%がアパート、10%がベシンダーである (Aguayo Quezada 2004:59-60)。

クラウディア・プエブラによると、メキシコ合衆国の住宅政策は3つのレベルに分けられている。1) 国 (Programa nacional vivienda), 2) 州 (estatales), 3) 市・町・村 (municipales) である。1) には住宅政策の一般的大綱 (lineamiento generales de la politica vivienda) があり、ここから2) の州レベルへの補助金が支出されており、また大衆住宅信託基金 (El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares: FONHAPO) という制度があった。3) には、NGOからの直接援助が実施されている。

5.5 メキシコ市の住宅建設

2005年8月現在、メキシコ市の中心部地区では、15カ所の工事が業者によって実施されている。INVIの建築家と共に見学をした3つの工事のうちの2つは業者が行っているものであり、1つが居住者参加型のものであった。居住者は午前中に自分の仕事を行い、午後に建築の知識を生かし住宅建設に関わっている。INVIで融資を受けられる人々は、一日の最低賃金46.8ペソの3.5倍以下の家庭、もしくは共稼ぎで4.7倍以下という基準がある¹⁸。収入が3.5最低賃金以上稼ぐ人々が住宅用の資金援助を得る制度には、InfonavitとFonssste、もしくは銀行ローンの手段があるが適用されるのは困難である。以下、2005年7月に実施した現地調査の2地区の事例により、メキシコ市でどのように住宅の改築が実施されているのかを示していく。

1) トラルパン地区

メキシコ市の南西に位置し、クイクルコ遺跡やトラルパンの森がある広い地域である。面積は 33,061ha で、メキシコ市の 22.3% を占めている。本地区は、住民数 581,781 人 (DF 全体の 6.8%), 住居数 142,178 戸、上・下水道及び電気を備えている住宅は全体の 87.5%, 一戸の平均居住者数 4.05 人である (Aguayo Quezada 2004:136-137)。

今回 NGO の都市研究住宅センター (Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos: CENVI) の建築家と共に、担当 2 地区における一般家庭の改築・増築中心の工事見学を行った。現場では CENVI の建築家が助言の下、住民と作成した計画に沿って作業が遂行されていた。CENVI は計画の進行度のチェックと、作業手順や専門的な助言をするために週 1 回程度担当地域を訪問している。

改築や増築作業の一般的内容は、壁にセメントを塗る、塀を作るために石を積む、家の土台を作る、家の基礎部分にセメントを流し込む、柱を立てるなどである。作業従事者は、家族の場合もあり、雇い人の場合もある。作業期間は、各家によって異なるが、10 年以上かけて少しずつ改築を進めていく家が多い。住民たちが自らの手で、自分たちのペースで作業を進めることによって、新たな修理箇所が発生した場合、自分たちで修理可能な能力も身に付いているということである (写真 5-1)。

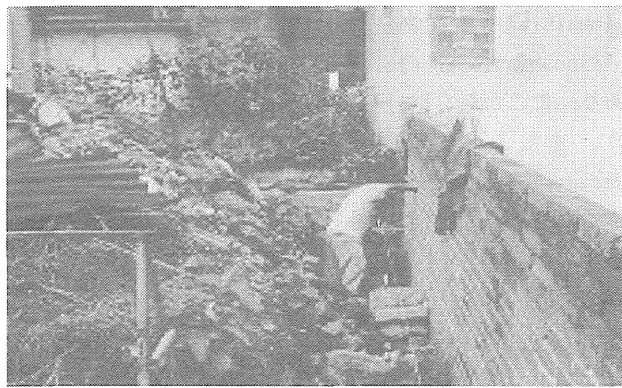


写真 5-1 トラルパン地区

2) クアウテモック地区

メキシコ市中心部のやや北側に位置し、宮殿や憲法広場等、多くの歴史的建造物が現存する地区である。面積は 3,420ha で、メキシコ市の 2.3% を占めている。当地区は、住民数 151,222 人 (DF 全体の 1.8%), 住居数 142,178 戸、上・下水道及び電気を備えている住宅は全体の 93.9%, 一戸の平均居住者数は 4.45 人である (Aguayo Quezada 2004:124-125)。

政府機関の INVI が担当しているメキシコ市中心部地区の工事現場は古い集合住宅の密集した地域であり、住宅規模はトラルパン地区の一戸建てと比較すると大きい。この

地区を INVI の建築家と共に歩くと改築が終了している住宅も目にするが、改築の必要性のあるものが大半であった。だが、前述のように融資を受ける基準があり、審査にも時間がかかるので改築の進行状況は遅いと思われる。工事期間はほぼ 1 年くらいであるが、個人ではなく業者による工事が実施される。理由は、住宅規模が大きく構造が一軒家より複雑であること、同じペースで工事が終了しないと複数の家庭の入居が同時に可能にならないこと、などである。住宅規模の例を挙げると 11 の家と 2 つの店が入る集合住宅、33 の家が入る集合住宅などが見受けられた。1 つの集合住宅では工事総額約 30 万ドル、各家の費用 2.2 万ドル (12,900 ドルがローン) を要していた (写真 5-2)。



写真 5-2 クアウテモック地区

5.6 考察

メキシコでは、首都メキシコ市への人口・経済機能の集中が継続している。都市の貧困層は、獲得した住宅の老朽化という問題に直面し、連邦区機関、NGO からの融資を受け住居の改築を実施している。

今回調査対象としたメキシコ市では、約 4000 戸の住居が 1 年間に建替えられる。建替えは住民自身の手で長期的に進められるもの、業者による作業で短期間に終了するものがあるが、両者とも住民が自らの計画を基に融資を受け、作業を進めるという住民主導の特徴を有している。これらの住宅の改築は、年月の経過とともに古くなった住宅を新しく住みやすいものに变えたいという、住民の一般的な要求によるものと思われる。

6. 総括

以上、ブラジル、ペルー、メキシコの事例を加えながらラテンアメリカの住環境分野の取り組みの様子を提示してきた。3 カ国に共通しているのは、住宅や住環境という人間の生活の土台を成す部分の整備が、今日でも決して十分ではないという現実はあるものの各国でそれぞれ特色を出しながら実施されているという点である。また、今回事例に取り上げた国はいずれも、都市の貧困の山積が長らく問題となっていたと同時に、その時々政権により住宅

政策が大きく影響され、政治と住宅政策が密接に繋がっていた。各制度面を見ても、少なくとも形式上はより経済水準の低い階層を対象とした社会住宅を提供する公的機関や基金、プログラムが複数立ち上げられ、公的機関の先導により住宅分野の開発が実施されていた。1980年代以降は、住民組織や運動の形成、居住地区内でのお互いの認知と交流による結束力強化など、参加型開発を用いた動きが活発に見られるようになった。

また本稿では、政府機関の政策や法整備を時系列で紹介したが、中央政府レベルでの取り組みは、基金や住宅機関の設立、住宅融資制度やプログラム導入が、より近年になるほどに充実していく様子がうかがえた。他方、地方政府レベルでは、特にブラジルで、様々な地域においてローカルな組織の中で展開される取り組みが見られ、この多様性はラテンアメリカの中でも際立つ特徴とすることができる。

参加型という視点からは、ペルーの国家の住宅建設融資プログラムが民間部門の金融機関と建設会社、さらに NGO との協働を進めている点、NGO と連邦区機関の融資を受けているメキシコ市の住宅建替え工事の実施に、住民の意思が反映されている点を挙げることができる。また、住民が建築の知識を生かして工事に参加する(クアウトモック地区)、NGO の助言を受けながら居住者自身が時間をかけて少しずつ改築していくという作業(トラルパン地区)も、DESCO の住民を対象とした技術支援なども住環境改善への住民参加型の形式である。

政府は住宅の直接の供給者から、開発環境を整え開発の成果を最大限に引き出すようなサポーター的役割へとその機能の変化が社会開発論では求められ、また本稿で概観してきたように、実際もそのような潮流へ向かっている。金融機関、建設会社を始めとする民間部門や、様々なアクターの橋渡し役ともなる NGO など多方面の参加が、社会開発を考える上で住環境改善には欠かせない。技術支援や、貧困層がアクセス可能な融資制度の構築などを通して貧困層へのキャパシティー・ビルディングを行い、住民が市民としての主体性を獲得するプロセスを支えていかねばならない。援助政策に依存するのではなく、貧困層自らの意思と能力で開発に活発に参加できる環境を社会全体で整えていくことが重要である。政府が開発環境を整える開発のファシリテーターとして、政策対象者および政府以外の外部組織を包摂し、各アクターが互いに開発プロセスを保管し合えるというコンセンサスに到達するところに、効果的な開発実践のカギがあるのではなかろうか。今後、ラテンアメリカでそうした動きが国・地域レベルで出現することが期待される。

<注>

- 1) 現在の平均都市人口率は 76%である(IDB, 2004)。
- 2) 幡谷による都市化発展 3 パターンによれば、ブラジルは均衡発展型、ペルーは一極集中型、メキシコは典型的な

都市一極集中型に分類される(幡谷 1999: 44-48)。

- 3) 参加型開発の理論や手法をめぐり、様々な議論がされ、より効果的な開発の手法が模索されてきた。佐藤(2003)は、これまでの参加型開発の流れを概観した上で、その根本的な考え方を批判的指摘も含めつつ相対的に提示し同理論を発展させている。
- 4) この新しい国家制度の下 1964~96 年の間に 630 万戸の住宅が供給され、同時期に建設された総数 2370 万戸の 27%を占めた(World Bank 2002)。
- 5) 特に重視されるのは、融資システムや融資支援プログラムである。当時のカルドゾ大統領(1995~2002)は、住宅問題緩和の新戦略として住宅市場の整備を視野に入れ、不動産金融システム(Sistema Financeiro de Imobiliário: SFI)という土地や住居に関する新たな融資システムの設立と SFH の改正を行った。SFI は 1997 年に公布された中所得層以上への住宅・土地への長期融資に関する法令で、BNH 下の SFH で結局所得の高い世帯へ政府資金が投入され低所得層が裨益しなかったという制度上の欠陥を、中所得層の住宅獲得の手段を整備することによって回避することを企図していた。
- 6) ムチランの詳細は、近田がサンパウロ市の事例を用いながらシステムや市当局との関わりについて報告、ムチランの限界にまで言及している(近田 2002/2003)。
- 7) リオ市の貧困層向け住環境開発については、同市ホームページ上で丁寧に紹介されている(www.rio.rj.gov.br)。
- 8) 住宅課や工事請負会社の話によれば、IDB によって設けられた期限迄に FBII 中の作業として指定された分を終了しない場合、FBIII への参加資格が剥奪される。アナ・ゴンザガ地区は、FB III で現在の FB II の続きを行い、インフラ設置全過程を終了するという計画である。
- 9) 今回、同地区に住んでいる 2 人の女性巡回員に出会ったが(うち 1 人は中学校教諭であり、青少年教育の専門家)、地域住民が快適で安全な生活を享受するためには、基本インフラ設置のみならず、住人同士の繋がりも極めて重要と語っていた。実際、以前は住人同士の無関心が著しく、それが治安悪化の原因のひとつだったが、こうした巡回制度を設けるようになってからコミュニティ内が活気付き、居住区としての質も上がっているという。
- 10) リオ市当局住宅課の L 氏は、本来ならば上水道整備は州政府の責任で行われるべきなのに、州水道局が予算不足を理由に、それを実施しないためリオ市 FB をもって設備充足を図らねばならないという構造的な問題のため、深刻な状況がなかなか改善しないと不満を漏らしていた。また筆者より、FB に参加可能なコミュニティとそうでない地域との格差のますますの開きは懸念事項のひとつでないと質問したところ、同 L 氏はそのとおりと同意した上で、しかしながら治安上の問題、政治的問題など様々な制約が現実にある中、全てのファヴェーラを包括するのは不可能と話す。
- 11) ゴウヴェアは、80 年代前半までの連邦区住宅政策を 3 段階に分類した。①1956~60 年: 都市建設段階、②1960~79 年: ファヴェーラ排除政策と低所得層向け住宅建設、③1979~82 年: 住宅不提供政策と移住統制、と時系列で整理した上で、①で建設労働者の不法占拠住居問題が浮上し、②で本格的にファヴェーラ住民の周辺部への排除が行われ、そうして形成された貧困層の居住地として現在の行政地区の原形が築かれたと説明。また政府は北東部からの貧困移住者をブラジルへ流入させないための移住者統制を図り、③ではそれまで行っていた土地分配を極端に減らす、地価を大幅に吊り上げるなどの政策をとり、支援措置は殆ど実施しなかった。結果このようなアプローチは成果を生まず、政府の意に反して連邦区への移住者は増加し続けた(Gouvêa, L. A., Brasília: A Capital da Segregação de Controle Social, 1995)。
- 12) 住関連プログラムの参加には、世帯所得が最低賃金(約

- 150 ドル) 以下から最低賃金の 20 倍までという非常に幅の広い層を政策対象としている。
- 13) 現在、このリストには 10 万 3 千件の登録があり、この数は支援必要世帯の 3 分の 2 をカバーしているという。登録から実際に住居を得るまでにはかなりの年月を経ねばならず、平均 8 年、長い場合には 20 年を要するという。
 - 14) しかし既述のように、国際機関からの借入金のもと行われている大規模なプログラムは資金不足に直面している。地域アップグレーディングのような包括的な都市開発プロジェクトが必要な地域は概して財政的制約が厳しいため、この種のプログラムの他地域への応用あるいは国家レベルでの展開は現実的ではないと言える。
 - 15) ブラジルには際立った事例が多数存在する。たとえば連邦区の行政地区の 1 つであるサマンバイアの都市開発は、連邦政府の主導でかつての貧困劣悪地域を見事に発展させたモデル例として国連ハビタットに評価された。また、市当局の斬新な政策が講じて一躍環境都市として脚光を浴びたクリチバ市や、NGO が住民組織形成を先導して住宅整備に努め、国内外の支援団体を集めて参加型開発を実践した北東部フォルタレーザ市、前述のムチランの全国展開など、地域レベルでの取り組みが目立っている。
 - 16) 社会経済層はペルーの全世帯を 5 段階に分類したもので、A が上位 (平均月所得 3000 米ドル、全世帯の 1.4%、以下同様)、B (700 米ドル、9.3%)、C (290 米ドル、26.8%)、D (199 米ドル、34.7%)、下位の E (126 米ドル、27.7%) となっている。
 - 17) この制度は 1997 年に終了し、低収入者への国家レベルの制度になっている。
 - 18) 最低賃金の 6 倍を稼いでないと、実際にはお金の返済が困難なため、借りられないという専門家の意見もある。

<参考文献>

- 1) アンドラデー、グスタボ (堀坂浩太郎編) : 変動するラテンアメリカ社会「失われた 10 年」を再考する、彩流社、1999
- 2) 遅野井茂雄 : 現代ペルーとフジモリ政権、アジア経済研究所、1995
- 3) カステル、マヌエル (石川淳志監訳) 『都市とグラスルーツ : 都市社会運動の比較文化理論』、1997
- 4) 国本伊代 : メキシコの歴史、新評論、2002
- 5) 小池洋一 : ブラジルの職業教育制度改革、宇佐見耕一編 : ラテンアメリカ福祉国家序説、アジア経済研究所、2001
- 6) 近田亮平 : サンパウロ市の住民参加型住宅政策、ラテンアメリカレポート Vol. 20 (2)、2003
- 7) 近田亮平 : サンパウロ市のファヴェーラ : その形成と市当局の政策、ラテンアメリカレポート Vol. 19 (1)、2002
- 8) 佐藤寛編 : 参加型開発の再検討、アジア経済研究所、2003
- 9) 谷口恵理 : ブラジルの低所得層向け住宅政策—1990 年代後半のプログラムを中心に、筑波大学大学院地域研究研究科修士論文、2004
- 10) トラブキン、ダーリン (吉田公二 監訳) : 土地政策と都市の発展、第一法規、1977
- 11) 幡谷則子 : ラテンアメリカの都市化と住民組織、古今書院、1999
- 12) フリードマン (斉藤千宏・雨森孝悦 監訳) : 市民・政府・NGO「力の剥奪」からエンパワーメントへ、新評論、1995
- 13) 山崎圭一 : ブラジルにおける公共事業—産業基盤整備から住宅投資へ、金澤史男編 : 現代の公共事業、日本経済評論社、2002
- 14) 山崎春成、大阪市立大学経済研究所編 : 世界の大都市 3 メキシコ・シティ、東京大学出版会、1987
- 15) Aguayo Quezada, Sergio: El Almanaque del Distrito Federal, 2004
- 16) Brakarz, José: *Cidade para todos*, Banco Interamericano do Desenvolvimento, 2004
- 17) Castells, Manuel: *La ciudad y las masas: Sociología de los movimientos sociales urbanos*, Alianza Editorial, Madrid, 1983
- 18) Caixa Econômica Federal: 2º Prêmio Caixa Melhores Práticas em Gestão Local 2001/2002, Brasília, 2002.
- 19) ECLAC: *LA producción de vivienda en América Latina y el Caribe*, Santiago, 1996
- 20) Hardoy and Satterthwaite: *Bulding the Future City*, Gugler, J., *Cities in the Developing World*, Oxford University Press, 1997
- 21) IDB: *Perú, Programa de apoyo al sector habitacional, primera fase*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC., 2003.
- 22) IDB: Riode Janeiro Upgrading Program, “Favela Bairro” State II (BR-0250), Executive Summary
- 23) IDB: IDBNEWS “The challenge of an urban continent”, Intern-American Development Bank, July 7, 2004
- 24) INEI: *Características de Viviendas en el Perú 1997*, Lima, 1997.
- 25) INEI: Censo Nacional 2005, <http://www.inei.gob.pe/>
- 26) MVCS: *Memoria Annual 2004*, Lima, MVCS, 2005
- 27) Ortiz, Augusto: *Urbanismo para sobrevivir en Lima*, Apoyo/Fundación Friedrich Ebert, Lima, 1992
- 28) Puebla Claudia: *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras*, Cambios en la política de vivienda en México, El Colegio de México, 2002
- 29) World Bank: *Building Institutions—Complement, Innovate, Connect, and Compete*, *World Development Report*, 2002