

ブラジル労働者党政権下での都市住宅政策の新自由主義的性格¹⁾

——ボトム・ミリオンズの未救済——

山 崎 圭 一

目 次

| | |
|-------------------------------------|-----------------------------|
| 第1節 はじめに | 第4節 財政政策での対応 |
| 1-1 本稿の背景：ラテンアメリカとカリブ海地域の「左派」政権 | 第5節 金融政策（財投政策）での対応 |
| 1-2 本稿の目的と方法 | 5-1 軍政時代（Ⅰ 国立住宅銀行の成立・破綻期） |
| 第2節 ブラジル労働者党（PT）政権の新自由主義的性格と住宅不足の現況 | 5-2 1985年～95年まで（Ⅱ 迷走期） |
| 2-1 ブラジルにおける新自由主義 | 5-3 1995年～2002年まで（Ⅲ 社民党政権期） |
| 2-2 「左派」からの変容 | 5-4 2003年以降現在まで（Ⅳ 労働者党政権期） |
| 2-3 ブラジルの住宅不足の現況 | 5-5 成長加速計画（PAC） |
| 第3節 ルラールセフ政権の住宅政策の概観 | 第6節 結論 |
| 3-1 住宅政策と社会階層の関係 | 注 |
| 3-2 金融政策優位の政策体系 | 主要参考文献 |
| 3-3 住宅投資の不十分性（社会的排除の継続） | 参照ウェブサイト |

第1節 はじめに

- 1-1 本稿の背景：ラテンアメリカとカリブ海地域の「左派」政権

1) 本稿は、2012年11月10日に東洋大学において開催されたラテン・アメリカ政経学会第49回全国大会研究報告第Ⅱ部「ラテン・アメリカにおける『ポスト新自由主義』の成果と課題」（座長：佐野誠・新潟大学教授）での報告「ルーラ政権以降のブラジルの住宅政策の特徴と課題」を大幅に加筆・修正した論文である。当日の予定討論者である幡谷則子・上智大学教授およびフロアの先生方から頂戴した貴重なご指摘に感謝する。多数の有益な助言のすべてを紹介する紙数的余裕がないので2点に絞ると、幡谷教授の質問は「住宅赤字」の概念に関連する。すなわち「貧困住宅における持ち家志向と賃貸比率をどう考えるか」という論点である。ファヴェーラが質的に向上したあとで

ラテンアメリカとカリブ海（以下「LAC」と略す）地域の諸国の多くは、1980年代以降世界で最も早く新自由主義的政策へ転換した。これには、米国の首都であり世界銀行・IMFの

（土地所有の合法化が前提）、ファヴェーラ住民は自宅を転売したり賃貸したりして、自分自身は転出し、その家賃収入が当該住民の副収入となるパターンが少なくない。このようなケースは、「住宅赤字」に含まれるのかどうかという重要な指摘である。ファヴェーラ地区内部の住民のミクロな行動に立ち入った質問で、解答は今後の課題としたい。佐野聖香・東洋大学准教授からは「ブラジルの社会資本投資は少なすぎるというが、政府総固定資本形成の対GDP比はけっして小さくはない。過少という判断基準は何か」という趣旨の質問を会場で頂戴した。これも鋭い質問で、部分的かつ暫定的な解答を、本稿の第3節第3項に含めた。

本部があるワシントンD.C.に近いという、地政学的状況も作用したように思われる。しかしその政策の限界も一早く現出し始め、2000年代にはいって多くの国で新自由主義的政権が下野した。当初は、新自由主義を脱して「左傾化」したかのようにマスメディアでは報じられ、状況を学術的に精査する前には、筆者自身そのような第一印象を得ていた。

たとえばアルゼンチンは1990年代に世銀・IMFの改革案を従順に受け入れ、とくに民営化は徹底的に遂行して、世銀・IMFから「優等生」と評された。しかし、経緯は複雑であるが経済は混乱をきわめ、2003年5月に「左派」のキルチネル政権が誕生した。またボリビアは、世銀・IMFの勧告にしたがってコチャバンバ(Cochabamba)市で水道事業の民営化を実施したが、水道料金の値上げに結果し、それに対する住民の批判が非常に強くなって、事件は国政を揺るがす大問題に発展した。反民営化の運動が高まり、またその前からの天然ガスの輸出や国有化をめぐる論争など多要因が重複して、2005年12月の大統領選挙でモラレス候補が勝利した。彼は共和国史上初の先住民出身の大統領となったが、これも「左派」と分類された。本稿の検討対象であるブラジルも、2003年に労働者党の戦闘的・カリスマ的指導者ルラ(Luiz Inácio Lula da Silva)氏を大統領とする「左派」政権に移行した。LAC地域には33の独立国があるが、半数近い15カ国が2000年代に新自由主義の政権から「左派政権」へと移行したと見なされたのである。

しかしその後の研究では²⁾、「左派」といっても、内政と外交のいろいろな選択肢の組み合わせがあり、総合的に評価すると多様であると理解されている。またグローバル経済の厳しい競争環境下に存在していることもあって、「現実的路線」を歩む政権が多いことも明確になってきた。LAC地域の2000年代の政治を包括的に扱った邦語文献の代表は、遅野井茂雄・宇佐見耕一編著の『21世紀ラテンアメリカの左派政権：虚像と実像』(遅野井・宇佐見 2008)

であろうが、この本はLAC地域の「左派」政権を「穏健左派」と「急進左派」に分けている。その上で、「急進左派」に分類されるボリビアさえも、財政、金融、貿易政策の根幹については、現実的かつ新自由主義的だという趣旨の見方を採用している(同書第2章)。モラレス大統領は、言説では「新自由主義の解体」を謳ったが、実際の行動は異なるのである。本稿で「左派」と括弧を付した理由は、各「左派」政権の大統領の言説と実際の行動の方向性が非常に異なることと³⁾、1つの語句や概念で包括し切れないほど国家間の多様性が大きいことである。

国際的研究動向も同様である。代表的業績の例として、以下がある。ウェッバー編の*The New Latin American Left* (Webber and Carr 2013)、フロレス・マシアスの*After Neoliberalism?* (Flores-Macias 2012) およびカスタンニエダとモラレスの*Tales of the Latin*

2) ここで「その後」というのは、必ずしも正確な表現ではない。「左派」と理解していた時期と、そうとは限らない、あるいは新自由主義政権であると理解されるようになった時期の前後関係は、明確ではなく、ほぼ同時という面もある。すなわち同一の論説内で、同一の政権について、「左派政権」と「新自由主義的政権」の2つの表現が混在するようなパターンもある。また現時点でも、ある政権について、新自由主義政権であると考えた論者が、論説の文中で同じ政権を「左派政権」と言及する場合がある。これは「世間一般ではそのように理解されているかもしれないので、その表現も適宜用いる」という考え方によると、筆者は推察する。

3) この言説と行動の乖離という点では、マンデラ大統領就任後つまりアパルトヘイト政策終焉後の南アフリカ共和国のANC政権についても、同様のようである。四半世紀にわたって南ア経済を実証的に分析してきた経済学者・都市経済研究者のボンド(Patrick Bond)教授(クワズル・ナタル大学、南ア共和国ダーバン市)は、アパルトヘイト体制が崩壊して後のANC政権を解析した本のタイトルをTalk Left Walk Right(言動は左派だが、歩みは右派)と名付けた。つまり南ア共和国は事実上新自由主義政権であるという分析結果であり、注目に値する(Bond 2006)。これはラテンアメリカの「左派政権」の多くにも当てはまる表現といえる。

American Left (Castañeda and Morales 2008) である。最初の研究書は社会主義の模索を軸に編まれており、最後の共編著は社会主義に対する批判的立場から書かれている。この地域の近年の政治を一早く分析して、今日古典といわれている業績は、カスタニエーダ (Jorge G. Castañeda) が 1993 に刊行した *Utopia Unarmed* である (Castañeda 1993)。そこで彼は冷戦崩壊直後のラテンアメリカ左派をいくつかに分類したが、その中で「改革された穏健左派」を重視した⁴⁾。その後彼は、2006 年に *Foreign Affairs* 誌に書いた論文で、2000 年代央の政治を大きく「良い左派」と「悪い左派」に二分した (Castañeda 2006)。これらの内外の研究者の分類によれば、「急進的左派」あるいは「悪い左派」が、チャベス政権 (ベネズエラ)、ボリビアのモラレス政権 (ボリビア)、コレア政権 (エクアドル)、キルチネル政権 (アルゼンチン) などである。「穏健派」または「良い左派」は、バチェレ政権 (チリ)、ルラ政権 (ブラジル)、バスケス政権 (ウルグアイ) などである。

ウェッバーらはこの分類に異を唱え、「穏健派」を国際金融資本が「許容する範囲の左派」すなわち西語の「izquierda permitida」(英語: authorized left) だとみている。ウェッバー自身は、「急進的左派」に分類されるボリビアのモラレス政権も、この「許容された左派」であって、新自由主義に近い政権として扱っている (Webber and Carr 2013, Chapter 7)。彼らの研究では、ブラジルのルラ政権も「許容された左派」である。フロレス・マシアスもほぼ同じ見解であり、カスタニエーダとモラレスの共編著でブラジルを担当したバイオッチとシェカも、ウェッバーらとは理論的立場が全く異なるが、ブラジル労働者党 (PT) の新自由主義への接

近を詳述している (Baiocchi and Checa 2008)。

以上の内外の研究動向と筆者自身の観察結果をふまえて、本稿ではブラジルの 2 人の大統領にわたるブラジル労働者党 [Partido de Trabalhadores] (以下「PT」と略す) の経済政策は、かなり新自由主義的であると特徴づける。ただし、完全に新自由主義の政権だというわけではない。新自由主義に対峙してオルタナティブな社会を探索する「連帯経済」をあつかう局 (全国連帯経済局: Secretaria Nacional de Economia Solidaria) を労働省内に設けていることから、それがわかる。また、ブラジルの行政の要職につく人材の思想や考え方は実に多様で、これがブラジルの行政に幅、厚み、深さを与えている。このことは、出身大学の教育内容の多様性に規定されていると筆者は考えている。ルラールセフ政権が全体として新自由主義へと傾斜したとしても、行政組織の幹部には、社会主義を理想とする考え方や反新自由主義の思想を堅持する官吏もいて、彼らが一定の緩衝材の役割を果たしていると思われる。

1-2 本稿の目的と方法

本稿の目的は、PT 政権の住宅政策に対する肯定的評価の問題点を考察し、住宅政策の「新自由主義的」特徴を解明して政策課題を明らかにすることである。本稿での「新自由主義的」の意味は、市場メカニズムの活用が重視され、社会的排除 (social exclusion) の性格が強いことである。資本主義体制でのケインズ主義的福祉国家でも社会的排除は皆無ではなかったが、排除の性質は今ほど強くはなかった。この場合、財政投融资の機能をどうみるかが、見解がわかれる点であろう。財投制度そのものは新自由主義的ともケインズのともいえて、両義的だと筆者は考えているが、公的なメカニズムなので新自由主義的ではなく、むしろケインズの制度だとの反論があり得るであろう。日本の小泉政権での新自由主義的政策では財投の民営化 (郵貯の民営化) が進められたので、財投を活用しているルラールセフ政権は新自由主義とは

4) 彼は社会主義を探索する左派の研究者として出発したが、その後中道寄りへと思想を変えている。2000 年～03 年までメキシコの外務大臣を務め、現在はニューヨーク大学教授である。

いえないとの見方が可能であろうが、筆者は次の点でブラジルでの財投活用型の住宅政策全体を「新自由主義的」と考えている。財政と財投を組み合わせた政策体系で大衆住宅を大量供給し、不良住宅をなくす形で社会的包摂（social inclusion）をある程度達成したのが⁵⁾、日本であろう。この場合の財投はケインズの政策の一部とみなせるが、ブラジルは財政による住宅供給がほとんどなく、財投がいわば丸裸で（ほぼ単独で）住宅政策を担っている。このため最貧層の不良住宅の改善がきわめて限定されており、社会的排除が継続している。この状況を総合的にみて、新自由主義的であると考ええる。

ところで都市住宅政策を検討することで、ブラジル全体の新自由主義的な要素を明らかにするという意味では、照準は国（連邦）レベルに合わされており、本稿は都市研究、地域研究の性格が弱い。言うまでもなく、都市・地域研究のメリットの1つは、国レベルの研究で見落とされる「中間システム」レベル（あるいはメゾ・レベル）の市場の構造と動態、矛盾、政策課題などを明らかにすることである。都市レベルと国民経済レベルでは現象や傾向が異なることがあり、その差異が重要なのである。ブラジル全体が新自由主義であるからといって、各地域（都市や農村）がそれに規定されるとは限らない。実際に地方政治のレベルでは、政権政党が連邦レベルとは異なるケースも多く、政策傾向も当然異なってくる（本稿第5節の最後で若干具体例に触れている）。筆者は従来、サンパウロ市、ベロホリゾンテ市、クリチバ市、レシフェ市（いずれもブラジル）などを取材して、個別都市レベルの住宅政策を都市研究の視点から考察してきた。その中で、たとえばクリチバ市の「環境都市」「人間都市」としての発展の萌芽が軍事政権時代に生まれたことを確認したが、このと

き軍事政権下でのGDP増大優先という国レベルの状況と、一地方都市の状況が、都市政策に関して乖離したケースがあることに具体的に気づいたわけである。

他方で、こうした個別地域の研究をさらに発展させるための準備作業として、国レベルでの都市政策とくに都市住宅政策の傾向を解明しておく必要も感じ始めた。研究を進めるうちに、それが労働者党政権の新自由主義的政策傾向の文脈の中で理解すべきであるとの認識に到達した。国レベルの都市住宅政策の傾向を本稿で解明した上で、個別都市の住宅政策の展開状況の把握に戻ることが、地域（都市、農村）研究の方法からブラジル経済社会に接近してきた筆者の次の課題となる。当然ながら、新自由主義的傾向とは異なる政策傾向が支配する個別都市が存在する可能性があるが、この点の探求は今後に委ねたい。

第2節 ブラジル労働者党（PT）政権の新自由主義的性格と住宅不足の現況

2-1 ブラジルにおける新自由主義

この国で新自由主義的政策を最初に導入したのは、1992年に成立したコロール（Fernando Collor de Mello）政権で、このとき関税引き下げや民営化などが一気に開始した。コロール政権は大統領を巻き込む汚職問題で短命に終わり、暫定的な政権を経て、95年に社会民主党政権が成立した。大統領は、従属理論論争で活躍して国際的に著名な、マルクス主義派社会学者のカルドーゾ（Fernando Henrique Cardoso）氏であった。大統領の経歴からみて、当初この社民政権は新自由主義と異なる路線を歩むかに筆者には思われたが、同政権の実際の経済政策は、財政緊縮によるインフレ抑制策や競争促進政策であった。カルドーゾ大統領は2期8年間政権を担い、第1期と第2期で若干傾向が異なるが（第2期では所得再分配政策に重点が少し移動した）、現時点でふりかえると、同政権こそコロール政権が始めた新自由主義をこの国に定着させたといえる。他国より緩めの速度ではあっ

5) もちろん完全に達成したわけではなく、昨今ネットカフェで暮らす若年者の増加に現れているように、低所得独身若年層に対する公的住宅供給の政策が立ち後れている。

たが国営企業の民営化が進み、また多くの銀行が欧米資本の傘下に入った。＜インフレ終焉→インフレ益の消滅→銀行経営悪化→銀行部門再編→外資系銀行参入＞という流れであった。こうしてブラジル資本主義の性質は大きく変貌した。従来「3本の脚 (Tri-Pé)」といわれた産業体制（国営企業＋民族系独占資本＋多国籍企業の3者同盟）は、二本の柱の体制（民族系独占資本＋多国籍企業）へと移った。グローバル経済への統合が進化したわけである。しかし緊縮財政や高金利（50%）などの要因から景気の低迷が続く、労働者階級や貧困大衆の生活困難が進んで、カルドゾ大統領の人気は低下した。2002年の大統領選挙で、PTのリーダーであるルラ氏が勝利したのであった。この政権交替には、緊縮財政をふくめた新自由主義路線への国民大衆の批判が反映されていたことは間違いない。

ルラ大統領は2003年～2010年までの8年間、2期政権を担った。2010年に大統領選挙があり、ルラ政権時代に副大統領をつとめていたPT党のルセフ (Dilma Rousseff) 女史が勝利したので、2011年から現在までPT政権が継続している。

ブラジルの東北（ノルデステ）地方（飢餓ベルト）にあるペルナンブコ州（最貧州の1つ）の極貧層の出身で、戦闘的労働組合のリーダーだという経歴に鑑みても、ルラ政権は新自由主義路線を離脱するのではないかと、筆者は無意識のうちに予想していたし、また彼の反新自由主義の演説からも、そのように見えた。たしかに重点政策の1つとして、貧困家族向けの条件付き給付金制度「ボルサ・ファミリア」(Bolsa Família) を大規模に展開したので、貧困大衆の間でのルラ人気は高かった。しかしルラ政権終焉後の今、客観的に考察するならば、ルラは単純に新自由主義を離脱したとはいえないことがわかる。むしろルラは、カルドゾが定着させた新自由主義的な性格をさらに一歩強めた大統領であったという認識が、内外の研究者から示されるようになってきた。労働者や貧困大衆

への一定の所得再分配政策を維持しつつ、同時に国内や世界のビジネス界の要望も満たし続けたのである。政策の細部は異なるが、大筋ではルセフはルラの路線を継承している。彼らの出身政党である労働者党 (PT) も、主要支持母体である労働運動のナショナルセンター CUT も、左派のポジションからセンター寄りあるいはグローバル競争への積極参加を推進するポジションへと、移動したようである。

2-2 「左派」からの変容

第1に、ルラは労働者への所得再分配にも配慮はしているが、産業の国際競争力の向上を非常に重視している。ただし、カルドゾ時代の新自由主義的政策とは、やや異なっている。カルドゾ時代の政策は市場メカニズム重視であって、政府の役割は限定的で、財政はずっと緊縮基調であった。また公的金利は一時は50%近い水準で推移し、内外の金融資本を優遇していた。これに対しては、経済界の中でも製造業セクターからは批判があった。ルラ政権は、この金融資本重視の態度と市場メカニズム偏重の発想については、あらためたといえる。同政権は、政府、市場および制度にわたる政治経済システム全体の改善を通じて、国際競争力を向上させようと考えている。この点で、19世紀欧州の後進地域であったドイツのブルジョアジーの利害を代表して、研究と論筆活動をしていた経済学者のリスト (Friedrich List) の思想が想起される。リストは、政府の役割が重要だと考え、また生産力の担い手としての「国民体」の形成を促すために教育を優先した。労働者党政権も政府の役割を再び重視し、また教育を重視した。前者については、PAC (成長加速プログラム) と呼ばれる公共投資計画を策定して、実施した (ルセフ政権が継承)。後者については、ルセフ政権が2011年7月に *Ciencia Sem Fronteiras* (国境なき科学) という大型奨学金制度を立ち上げた。これは大学生や大学院生の海外留学を促進する政策である。

第2に、貧困解消政策にワークフェア原理を

表 1 FJP による低質住宅の定義

| 2 タイプ | 内 容 |
|---|---|
| 住宅赤字 (déficit habitacional) | a) 不安定住宅 - domicílios rústicos (劣悪住宅) - domicílios improvisados (即興的住宅) |
| | b) 他の家族との共同生活状態 - 賃貸住宅 - いずれは自分たちだけの住宅を建設しようと思いつつ、副次的に共同生活している状態 |
| | c) 過大な賃貸料を課せられているケース |
| | d) 過剰な人数を詰め込んでいる賃貸住宅 |
| 不十分住宅 (inadequação de domicílios) | a) 過剰な人数を詰め込んでいる持ち家 |
| | b) 社会資本・サービスが不足している状態 (電気, 上水, 下水, ゴミ収集) |
| | c) 都市部での土地所有権が不十分 |
| | d) トイレが共用 |
| | e) 内装が十分ではない状態 |

出所) Fundação João Pinheiro (2008) の quadro 2-1 を訳出。

採用したことである。ボルサ・ファミリアがその例で、これは子どもの就学とワクチン接種を条件とした現金給付制度である。子どもの就学が親の収入減に結果すると (児童労働の解消)、その分親は自分自身の就労増大の必要に迫られるので、この給付金制度はワークフェア原理に整合的だと言える。この発想は新自由主義に親和的である。働く意欲を有し、また実際に働く人のみを救済するという思想だから、一部が欠けたセイフティ・ネットである。たとえば子どもがいない貧困家庭は、対象外である。ボルサ・ファミリアはたしかに世界最大の CCT (conditional cash transfer, 条件付き現金給付) の制度へと成長し、今や対象者はおよそ 3000 万人に達している。しかし救済から漏れた極貧者も多く、ユニバーサルな無条件の給付金にかえるべきだという意見が PT 内部からも出されている (Baiocchi and Checa 2008, 123-124)。ルラ政権の貧困対策の目的は、貧困の完全な解決ではなく、国内の消費マーケットの拡大であり、内外の経済界への新しい消費市場の提供だったと言えなくもない。

第 3 に、PAC という公共投資計画が産業イ

ンフラの充実を最優先にしていることである。極貧層のための生活インフラへの財政支出は皆無に近い。この点、住宅投資について次節で詳述する。

第 4 に、左派に従来から期待されている進歩的政策が、積極的に無視されているかに見えることである。たとえば世界最悪の大土地所有制度を改善する気配は皆無である。相続税や土地税の改革もなく、ICMS (商品流通税、州税) という間接税を中心とする逆進的租税構造 (連邦税、地方税をあわせた全構造) の改善もなく、特権層・富裕層の税負担は相対的に限定されたままである。環境保全への注力も極めて限定的で、たとえばアマゾン地域や太平洋森林帯の熱帯雨林の消失速度は年間 2 万平方 km 前後という高水準で続いているが、効果的な対策がなされていないし、大都市の大気汚染公害による健康被害への取り組みも進んでいない。PT の目玉政策であるはずの草の根民主主義も、あまり進んでいない。たとえば「参加型予算」(葡語: orçamento participativo / 英語: participatory budgeting) という、基礎自治体の予算策定に住民が直接参加する制度が 1988 年頃からボル

表2 住宅政策と対象階層の対応関係を簡略化した概念図

| | 財政政策（公営住宅の分譲、賃貸）の 必要性・妥当性 | 金融政策（長期低利の住宅ローンの供 与）の必要性・妥当性 |
|-------|------------------------------|---------------------------------|
| 富裕層 | 低位 | 低位 |
| 中所得者層 | 中位 | 高位 |
| 貧困層 | 高位 | 低位 |

出所：筆者作成。

トアレグレ市を先頭に各地で導入されてきたが、実施している基礎自治体の総数は、ブラジルの自治体総数約5560のうちの200団体前後のまま、増加していない。ユニバーサルな年金制度を整備する動きはなく、スラム街（インフォーマルセクター）の居住者・勤労者は年金未加入のままである。また、そもそも社会主義をめざすという声は聞かれない。汚職・腐敗を防止して清廉・誠実な政治を実現する動きはあまりなく、むしろ汚職・腐敗が横行している。たとえばルラ側近の大統領首席補佐官が野党議員を買収する事件が第1期目に生じている。

第5に、全体として、財政緊縮傾向、貿易の自由化（低関税）、資本取引の自由といった、カルドーゾ時代の新自由主義的経済政策の基調を堅持している。

こうした状況から、ルラールセフ政権は、分配政策も重視はしているが、左派のポジションににいるというよりは、新自由主義に非常に近い位置まで移動したと思われる。本稿ではこの点を住宅政策に立ち入って検討する。

2-3 ブラジルの住宅不足の現況

住宅がどの程度不足しているのかを確認する場合に、「住宅不足」の定義が重要となる。ホームレスの人々を除いては何らかの住宅に住んでいるわけなので、質を問題にしなければ住宅不足はほとんど存在しないことになる。住宅市場においては、一般の日常生活品のように＜需要－供給＝不足＞とはならない。換言すれば「低質性」の定義次第で住宅不足の規模が変わる。狭義では、極貧層が暮らすファヴェーラ (favela,

ブラジルの貧民窟) のみが低質住宅となろう。この低質住宅が住宅不足とほぼ同じだと定義した場合の住宅不足は、総数の数%である。他方で広く定義すると、高級大邸宅を含めてあらゆる住宅に何らかの改善課題がありえるので、住宅不足の規模（それは住宅関連マーケットの規模でもある）は膨張する。実際に誰も自宅のリフォームを夢見るものであるし、高齢化対応でのバリアフリー化といった改築需要がある。このように住宅は、準公共財⁶⁾であるというだけでなく、常に「理想の住み家」にむけて改善や追加投資を続けるという点でも、一般の商品と異なる性質を有する財である。

Prado e Pelin はかつてブラジルの低質住宅を、「欠陥住宅 (moradias deficientes)」, 「コンジュント住宅 (moradias conjuntos)」および「不安定住宅 (moradias precárias)」の3つに分けていた (山崎 2002)。「コンジュント住宅」とは集合住宅で、賃貸用に改築されていない違

6) 財やサービスを、横軸 (X 軸) が個人消費か集合消費かの程度を示し、縦軸 (Y 軸) が公共財か私的財かの程度を示すような二次元の座標の中で分類すると、住宅は X 軸についても Y 軸についても中間の領域に位置することになる。X 軸について考えると、たしかに居住空間は個人消費の性格が強いが、共用スペースをもった集合住宅のケースも多いし、上下水道やゴミ回収といった集合消費と結びついて初めて機能する財であること（とくに都市部）を考えると、中間的な領域に属するといえる。Y 軸については、人権と結びついて非排除性の強い財であり、公共財の性格を濃厚にもっているが、「わが家」は「自分の城」であって私的財でもある。総合的にみて、住宅は準公共財である。

法状態で極貧者に賃貸されているコルチーン(cortiço, ブラジルのスラム)が含まれている。ファヴェーラ(favela, ブラジルの貧民窟)は3つ目の「不安定住宅」に含まれている。彼らは1990年代半の状況として、全国3897万世帯中1274万世帯(約33%)が、この3タイプから成る低質住宅であると推計していた。

ブラジルでの住宅政策研究の拠点として、FJP(ジョアン・ピニエイロ研究所)がある。FJPは、大きく「住宅赤字(déficit habitacional)」と「不十分住宅(inadequação de domicílios)」に分けて論じている(表1参照)。単に建築上の建物の質だけで判断しているのではなく、居住環境や家賃水準もふくめた総合的判断となっている。したがって都市と農村でわけて推計している。仮に建物自体が同じでも、都市にあるか農村にあるかで生活の質が異なるためである。いわゆるファヴェーラは住宅赤字、コルチーンは不十分住宅に分類されていると思われる(FJP 2008)。これに基づいて、以下のように推計している。すなわち「住宅赤字」数は5,546,310戸で(2008年)、総世帯数の約9.6%である⁷⁾。そこでファヴェーラといった不良住宅地区で暮らす最貧層のことを、「ボトム・ミリオンズ」と呼ぶことにする。

第3節 ルーラールセフ政権の住宅政策の概観

3-1 住宅政策と社会階層の関係

住宅市場については、富裕層向け、中所得者層向け、貧困層向けの、少なくとも3つに分けて論じる必要がある。3分割した上で、本稿では中所得者層と貧困層を対象とした、比較的低価格の公共住宅(または社会住宅, social housing)の供給政策を考察することとする。富裕層ないし中所得者層の上位層の住宅につい

ても問題がないわけではない。とくに大都市の治安悪化に対応して、所得の高い人々を対象とした「コンドミニオ・フェシャード(condomínio fechado, 閉鎖型高級居住街区)」が増えている。米国でもgated communityとして存在しているが、城壁のような囲いで外部と遮断された、マンションや住宅が建ち並ぶ高級住宅街区を指している。内側にショッピング施設や医療機関が完備されているので、居住者は治安の悪い外に出なくても日常生活ができるようになっている。多くの「閉鎖街区」から構成されている、サンパウロ市郊外のアルファヴィル(Alphaville)地域が最も有名な例である。これが果たして健全な都市の姿なのかについて疑問があるが、その考察は別の機会に委ねたい。

公共住宅の供給方法には財政政策と金融政策の2つのアプローチがある。財政政策とは、公営住宅を行政が準備して、分譲ないし賃貸することである(派生形として家賃補助も含まれる)。金融政策とは長期低利の住宅ローンを提供して、主に持ち家取得を促進することである。

中所得者層は購買力があるので、財政政策による低価格の公共住宅はあまり必要がないといえるが、住宅ローンについては必要である。富裕層や大富豪はローンを組まずに住宅をキャッシュで購入することも可能であろうが、中所得者は通常住宅ローンを組んで持ち家を取得する。その住宅ローンはマクロ経済の状況に大きく左右される。ブラジルは年間3000%といったハイパーインフレの時期や、基準金利が50%という時期があったので、そうした経緯もふまえて住宅金融制度を論じる必要がある。

貧困層については、財政政策による公共住宅が重要である。他方この階層への住宅ローンについては、ブラジルの厳しい貧困状況に鑑みると、経営が容易ではないという問題がある。返済不履行に陥る割合が高いと見込まれるからである。金融機関としては、この国の最貧層をターゲットとした住宅ローンを提供することのリスクは、大きい。後述するようにこの国では、BNH(Banco Nacional de Habitação, 国立住宅

7) なお2010年センサスの結果も出ているが、これに基づいた最新の状況についてのFJPの分析は未刊行のようである。同機関はブラジルにおける住宅問題の主要研究センターで、ミナス・ジェライス州ベロホリゾンテ市の、ミナス・ジェライス連邦大学の敷地内に立地している(州の機関)。

表3 ブラジル連邦政府レベルの基幹的住宅供給プログラムの変遷

| | 政 権 | 財政（一般財源の投入） | 金融（財投）政策（＝FGTS, SBPE） |
|-------------------|----------------------------------|--|---|
| I 立・住宅 破綻期成 | 軍政から民主 主政権成立 (1985年) まで | | － Banco Nacional de Habitação（国立住宅銀行）を通じた政策（1986年に同行は破綻） |
| II 迷走期 | サルネイ政権 | | サルネイ大統領がBNHの終了を決定（1986年） |
| | コロール政権 (1990年 ～92年) | | － Programa de Ação Imediata para a Habitação [PAIH] （仮訳：住宅緊急行動計画） － Programa Cooperativas（仮訳：コープ計画） － Programa Empresário Popular（仮訳：大衆企業家計画） － Programa de Habitação Popular（仮訳：大衆住宅計画） |
| | フランコ政権 (1992年 ～94年) | － Habitar-Brasil（ハビタル・ブラジル） － Morar-Município（仮訳：基礎自治体住宅計画） （いずれも主管は厚生省、予算はわずか10万米ドル） | コロール時代の4プログラムの完遂（90年からの5年間で50万戸を供給） |
| III 社民党政権期 | FHC政権第1期 (1995年 ～98年) | － Habitar-Brasil：IDB融資が原資の一部（95年～99年の供給実績は253,000戸） － Morar-Melhor（仮訳：居住改善計画）および Ação Social em Saneamento（仮訳：公衆衛生社会行動） | － Carta de Crédito Individual e Associativo（仮訳：個人ならびにアソシエーション向け融資事業） － Pró-Moradia（プロ・モラジア）：4年間の供給実績は174,119戸） － Programa de Conclusão de Empreendimentos Habitacionais（仮訳：住宅企業家精神） |
| | FHC政権第2期 (1999年 ～2002年) | － Habitar-Brasil（IDB融資受入新契約締結） － Morar-Melhor － Programa de Subsídio à Habitação [PSH]（仮訳：住宅補助金計画） | － Carta de Crédito Individual e Associativo － Pró-Moradia － Programa de Arrendamento Residencial [PAR]（仮訳：賃貸住宅計画、財源はFAR）：4年間の供給実績は、88,539戸 |
| IV 労働者党政権期 | ルラ政権第1期 (2003年 ～06年) | 同上（継続中） | － Carta de Crédito Individual e Associativo － Pró-Moradia － Carta de Crédito (operações coletivas) - Resolução n.460（団体向け融資計画） － Programa de Arrendamento Residencial [PAR]（財源：FAR） － Crédito Solidário（連帯融資：財源はFDS）：住民組織など団体が対象） |
| | ルラ政権第2期 (2007年 ～10年) | 同上（継続中） | 上5つが継続中。新たに Programa de Minha Casa Minha Vida [PMCMV]（私の家私のライフ計画）を2009年に開始。原資はFAR。2011年までに340億レアルを投入、100万戸の供給を目標。 |
| | ルセフ政権 (2011年 ～現在) | 同上（継続中） | 同上（継続中）。PAC2を打ち上げ、その中でPMCMVを拡充。2014年までに725億レアルを投入して200万戸を供給予定。 |

注：FHCは、カルドゾ大統領を指している。

PARは、Programa de Arrendamento Residencialの略（仮訳：賃貸住宅計画）。これは低所得者向けの計画で、将来賃貸から自己所有に切り替えることが可能となっている。

FARは、Fundo de Arrendamento Residencialの略（仮訳：賃貸住宅基金）で、最貧困層向けの制度。

FDSは、Fundo de Desenvolvimento Socialの略（社会開発基金）で、持ち家取得を希望する最貧困層向けの制度。
出所：Balença e Bonates (2009) の Table 1 にルラ政権後半以降の情報を加筆し、再整理。

銀行)が1960年代より86年まで存在したが、ファヴェーラ⁸⁾の解消に寄与することはなかった(山崎 2002)。ファヴェーラの解消を念頭においた極貧層を対象とする政策として、住宅ローンが適切かどうかは、疑問がある。いうまでもなく、2008年に米国でリーマン・ショックが生じたが、これはサブ・プライム・ローンの破綻に端を発した問題であった。米国の低所得者を対象とした、高めの金利(サブ・プライム・レート)の住宅ローンが返済不履行に直面したことから生じた経緯や、日本の住宅金融公庫(現住宅金融支援機構)も事実上必ずしも貧困層を対象としてこなかった状況などが、想起される。日米と比較して、ブラジルの住宅金融システムだけが最貧層対策について顕著に怠惰であったとはいえないだろう。しかし住宅政策全体としては、極貧層を十分にケアしてこなかった(社会的排除の性格が強かった)のである。

3-2 金融政策優位の政策体系

政権毎の具体的政策を整理したのが表3である。この国は、軍政時代(1964年～85年)から今日に至るまで、基本的に金融政策を中心に公共的住宅供給の促進を図るという方針を採択してきた。一般財源を投入する公営住宅建設と、住宅ローン制度を比較すると、後者のほうがより市場メカニズム寄りの(社会的排除が強い)性格を有するといえる。表3のFGTSは「勤続年限保証基金」といわれる財政投融资の財源で、

賃金の8%の強制貯蓄を原資としている。ブラジルは財投が発達した国だという意味で、非OECD諸国の中で希な存在である。

3-3 住宅投資の不十分性(社会的排除の継続)

過去半世紀の連続面(変わらない点)は、膨大な住宅ニーズに対して、財政政策についても住宅金融についても、また中所得者向けであれ貧困層向けであれ、供給実績は量的に不十分であったということである。表3に即して述べれば、貧困層向けの、一般財源を投入した公営住宅プログラムとして、Habitar-Brasil(ハビタル・ブラジル)、Morar-Melhor(仮訳:居住改善計画)、PSH(仮訳:住宅補助金計画)などが制度化されたが、供給実績は低迷した。かといって、中所得者向けの住宅ローン(FGTSを活用した財投システム)とくにPro-Moradia(プロ・モラジア)が十分に機能したわけではない。なぜか、その問いへの解答は、住宅だけではなく、ブラジルにおける社会資本整備全体の特徴と関係している。ブラジルでは住宅に限らず、社会資本全般の拡充が遅れていると言われている。イタイプ・ダム、州間国道(連邦道路)、カマサリ工業団地(バイア州)などの産業社会資本もあるが、絶対量が依然として少ないと見られている。社会資本不足が経済発展のボトルネックであるという論調は、ゴールドマン・サックス社の*BRICS and Beyond*という報告書にも認められる⁹⁾。

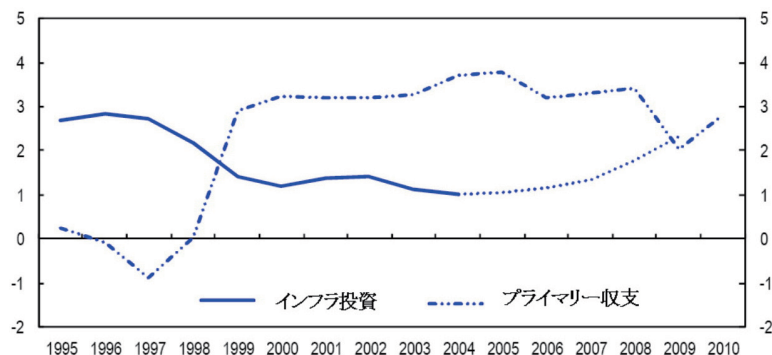
8) Maria da Piedade Morais ほかは、ファヴェーラの起源を次のように紹介している(Morais et al. 2003)。最初は、20世紀初頭にリオ・デ・ジャネイロで誕生した。1903年にはじまったPereira Passos市長政権の下での市政改革において、cortiço(コルチーソ、賃貸用・居住用に改築されていない賃貸集合住宅)、casas de cômodos(コモドとは部屋のこと)、cabeça de porco(直訳は「豚の頭」、劣悪な集合住宅)といわれるようなインナーシティの不良住宅(賃貸形式の集合住宅)が撤去され、労働者階級向けの低廉な大衆住宅が郊外に建設された。この結果都心と郊外の両方で地価が上昇し、貧民がスラム街(ファヴェーラ)に押し出されるようになったようである。Moraisの説明を参考に

敷衍すると、20世紀初頭、1929年大恐慌までの時期、リオ・デ・ジャネイロという都市はコーヒー経済の拡大にともなって成長し、近代化していった。その過程で労働市場(一部は移民労働者)が拡大したが、公共交通が少ない中では、職住近接という生活パターンしか選択肢がなかった。雇用のある近くに労働者が住むという流れの中で、職のある都心部に近い場所で、かつ土地市場が形成されていないような山の斜面に、ファヴェーラが形成されていったのである。

9) 以下のサイトからダウンロード可(<http://www.goldmansachs.com/our-thinking/topics/brics/BRICS-and-Beyond.html>)。

図1 ブラジルの政府社会資本投資とプライマリー収支の推移

単位：対 GDP 比



注：交通、公衆衛生(下水道)、通信および電気の4セクターへの投資が含まれている。
公式統計がないため、2005 年以降については、社会資本への政府投資の量は連
邦政府の投資量を用いて推計。

原資料：Afonso et al. (2005), IPEA (2010) and OECD calculations.

出所：OECD (2011, 26)。

ただし経済、社会および自然環境にとって、最適な社会資本の量がどの程度かを判断することは容易ではない。投資量の対 GDP 比が何%であれば最適か、という問いは適切ではないかもしれない。とくに環境との関係では、投資量よりも居住者の感覚が重視されてよい。下水処理場の不足が一因で河川や海洋の水質が悪化するわけであるが、汚濁・悪臭という生活実感から下水処理場が不足していると選挙民は判断する。そして、選挙での投票行動を通じて政治家しいては行政を動かして、その充足をはかる。判断基準は統計数値とは限らない。道路や鉄道といった交通インフラ、電信電話、住宅、電力発電なども、同様であろう。ブラジルの河川の汚れ、大都市の交通渋滞、ファヴェーラの多さ、停電の頻発といったことは、短期滞在者でも感じるができる。外形的評価（見た目）も、社会資本量の多少の判断基準の1つであろう¹⁰⁾。とはいえ、統計データも確認しておこう。ただし過去の蓄積（総ストック）ではなく、年々の新規投資量のデータである。OECD *Economic Surveys Brazil 2011* (OECD 2011) は、上の図を紹介している（図1）。ここからわか

るように、過去約10年間のプライマリー財政収支の改善につれて、投資量は3%弱から1%強へと低下した。とくに2000年代の前半は低迷している。OECDのこの表はジョゼ・R・R・アフォンソらの研究などから取られているが、彼らの元の論考にあたっておこう。アフォンソは活潑に研究成果を発信しているブラジル財政研究者の一人である。

アフォンソらの研究によれば（表4）、ブラジルでの社会資本投資は1990年代の3%弱から1%強へと減ってきたが、とくに公企業による投資が半減した。これは、アフォンソも指摘しているが、民営化の影響による。他方行政による投資については、州政府とムニシピオ政府（日本の市町村にあたる基礎自治体のこと、葡

10) ブラジルのように明らかに多様な社会資本が不足している状況では、生活実感を重要な判断基準としてよいであろうが、ある程度充足した場合に、さらに社会資本が必要かどうか、また質的向上がどの程度必要かについての解を出すことは、簡単ではない。たとえば日本の例では、整備新幹線や高速道路がこれ以上必要かどうかは、生活実感だけでは判断できないように思われる。

表4 ブラジルにおける公共行政と公企業による社会資本投資の対 GDP 比の変化

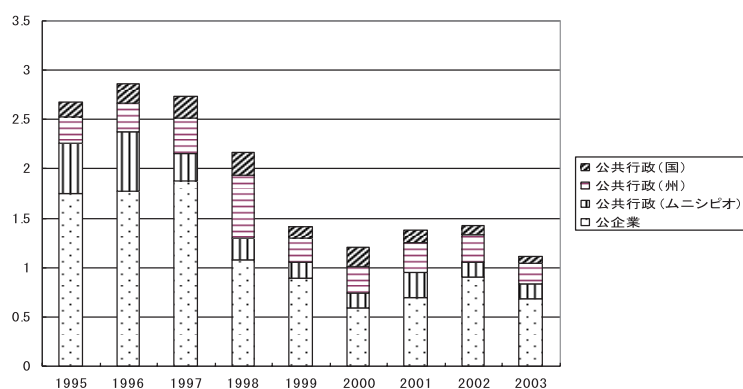
単位：パーセント

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 公共行政（国） | 0.15 | 0.19 | 0.22 | 0.24 | 0.11 | 0.19 | 0.13 | 0.09 | 0.07 |
| 公共行政（州） | 0.27 | 0.29 | 0.35 | 0.63 | 0.24 | 0.27 | 0.3 | 0.27 | 0.21 |
| 公共行政（ムニシピオ） | 0.51 | 0.61 | 0.28 | 0.22 | 0.17 | 0.15 | 0.25 | 0.16 | 0.15 |
| 公企業 | 1.75 | 1.77 | 1.88 | 1.08 | 0.89 | 0.59 | 0.7 | 0.9 | 0.68 |

注：ムニシピオ（葡語は município）は、日本の市町村にあたる基礎自治体のこと。

出所：Afonso et al. (2005) の 37 頁の表より抜粋。

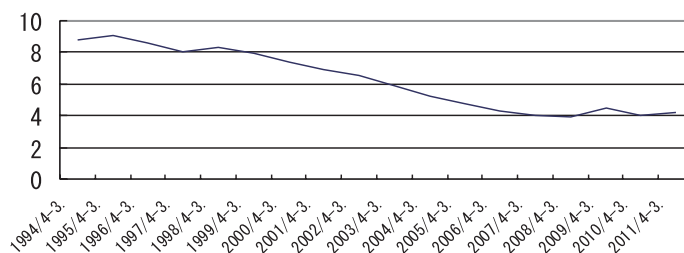
図2 ブラジルにおける公共行政と公企業による社会資本投資の対 GDP 比の変化



出所) 表4 より作成。

図3 日本における公的固定資産形成の対 GDP 比の推移

単位：パーセント



出所：日本国内閣府統計情報サイトの国内総生産実質データより作成。

サイトの URL は、http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/sokuhou/files/2012/qe121_2/gdemenuja.html.

語は município) が中央政府よりも大きな役割を果たしてきたことと、その貢献度はそれほど低下していないことがわかる。ちなみに公的社会資本投資は、70年代と80年代は5%前後で推移していた。

この水準は諸外国と比較してどうであろうか。日本の公的固定資本形成は以下の通りである。ブラジルについては社会資本投資のデータなので、正確には比較できない。傾向として低下してきたことはブラジルと同じであるが、日本の公的な投資水準は4%台を維持しており、高い(図3参照)。OECD諸国の場合、投資量が対GDP比で7~8%前後の国もある。統計数値上も、先進国と比べてブラジルの社会資本への年々の投資量は少ない。このように、もともと社会資本が少ないと思われること(実感的評価)に加えて、毎年追加的投資も少ない(統計的評価)というのが、ブラジルの社会資本充実度の実態であると理解しておきたい¹¹⁾。

第4節 財政政策での対応

大きな変化として挙げるべきことは、従来存在しなかった一般財源を投入するプログラムが1992年のイタマル・フランコ政権期に始まったことである。それより前は、ファヴェーラといった不良住宅に対しては、除去するか放置するかといった対応に終始していた。その意味では、以前は不良住宅改善政策は存在してい

なかったのである。新しい政策は、具体的には Habitar-Brasil と Morar-Melhor である。これらはムニシピオによる住宅供給を進めるための政策である。ただし、極貧層にとっては「低廉」市町村営住宅ですら、購入可能な価額帯の上に存在している。極貧層にとっての住宅取得費用をさらに削減するために、「セルフ・ヘルプ(自助建設)方式」が組み合わされた。このようにして、分譲価額が非常に低位に抑制された。

Habitar-Brasil (アビタル・ブラジル) は、IDB (米州開発銀行) から資金援助をえて展開した事業で、ファヴェーラ解消が目的である。カルドーゾ政権の第2期の最初である1999年9月に、新融資契約がブラジル政府とIDBの間で結ばれた。このときの契約では、総額298.9百万米ドルの事業規模となり、このうち40%に当たる120百万米ドル分をブラジル連邦政府が出し、60%にあたる178.9百万米ドルをIDBが負担した(その後総額は417百万米ドルとなっている)。ただし投資額の2~20%を州政府、ムニシピオおよび連邦特別区がそれぞれ拠出することになっている。連邦政府から地方自治体への資金移転を担うのはCEF(連邦貯蓄銀行)である。なおCEFは従業員89,000人、顧客数6200万人、総預金量1,465億ドルを誇る南米最大の100%政府系のメガバンクである。Habitar-Brasilは財政政策系に分類したが、開発金融が絡んでいるわけで、国際機関からの

11) ただし、だからといって今後コンクリートと鉄を投入する形社会資本建設を進めるべきかどうかについては、エコロジーの観点をふくめた考察が必要であろう。近年下水処理施設については、廉価でエコロジカルなラグーン方式がラテン・アメリカで広がりつつある。こうした新しい技術の適用をふくめた社会資本建設が展望されるべきであろう。たとえば、「環境都市」「人間都市」として、1992年5月に同市で開催された「世界都市会議(Forum Mundial das Cidades)」で世界的に有名になったクリチバ市(パラナ州の州都)が、今、転換点に立っている。ここは大量の資本投資を回避して、智慧を絞り工夫を重ねて「住みよさ」を追求してきた都市である。地下鉄建設を回避し、バス・システムに地下鉄と同じような「敏速走行」

「定時運転」「大量輸送」の機能を与えることに成功した。この非軌道系の公共的大量輸送システムのおかげで、自家用車による交通渋滞が解消した。また市内のほとんどすべての河川の岸辺を自然な状態で維持し、日本のようなコンクリートによる「三面張り」の護岸施設は皆無に近い(洪水や氾濫については公園型遊水池で対応)。結果的に社会資本の量は少ないが、生活実感として社会資本が過少だとは思わない(筆者が2008年に4ヶ月同市で暮らした実感)。しかし2000年代にはいって交通渋滞が増えるようになり、現在地下鉄建設による渋滞解消案が出てきている。これを採用することは、クリチバの都市づくりのこれまでの哲学からの離脱になる。

融資を利用した政策である¹²⁾。

事業は2つのサブ・プログラムから成る。1つはDI (Desenvolvimento Institucional de Municípios) といわれる、地方自治体の行政力強化事業で、もう1つはUAS (Urbanização de Assentamentos Subnormais) といわれる不良住宅改善事業である。Habitar-Brasilは、最低賃金¹³⁾が3倍以下の人々つまり最貧層に適用されてきた。その意味では社会包摂的である。2007年に出された報告書によれば、89,000世帯がその時点までに裨益し、事業に参加したムニシピオは、119団体(ブラジルのムニシピオ総数約5560団体中約2.1%)であった。事業の中身は、土地所有の合法化、住民参加の促進、保健と環境の教育、公的住宅供給、都市基盤整備(デイケア・センター、学校、保健所、雇用創出センター、スポーツ施設など)、住民リーダー育成などである。このように、総合的なコミュニティづくり事業といえる。119団体のうち、たとえば裨益住民数が最大であったのは、ペルナンブコ州レシフェ市のSítio Grande/Dancing Daysという地区で、2706家族が対象であった。裨益住民数の最小例はサンタカタリナ州ビグアス(Biguaçu)市のBeira Rio地区の75家族であった。

このプログラムの供給実績は量的には確かに限定されている。極貧層への公営住宅供給は、住宅だけにとどまらず、雇用創出をふくめた地域づくりに関する付随事業が多く伴うので、容易ではない。この素材的といえる事業の性質を

考慮にいれて、実績を評価すべきであろう。中流階層の場合は、住宅金融を用いて年間数十万戸のオーダーでの新規供給を論じることが可能であるが、「ボトム・ミリオンズ」のマーケットについては事情が異なるのである。このような点を考慮に入れたとしても、限定的な供給実績について肯定的評価を下すことは困難といえる。

第5節 金融政策(財投政策)での対応

金融政策での住宅政策は、ブラジルの不安定なマクロ経済環境に翻弄されてきたといえる。以下4つの時期に区分して考察していきたい。

5-1 軍政時代(I 国立住宅銀行の成立・破綻期)

ブラジルで最初に本格的な住宅金融制度が整備されたのは、軍政期初頭の1964年であった。この年にBNH(国立住宅銀行)が設立され、66年にSFH(住宅金融システム)が整備された。原資は、勤続年限保証基金(FGTS)という強制貯蓄制度と、ブラジル貯蓄・貸付金システム(SBPE)であった。これらは、財政投融資システムである。全体のシステムをSFHといい、資金を管理したのがBNHであった。

筆者は、ブラジルの住宅政策の展開過程を、1964年～85年の第Ⅰ期、86年～94年の第Ⅱ期、95年～2000年頃までの第Ⅲ期、2000年以降現在までの第Ⅳ期にわけて考察したい。それぞれ、「成立から破綻の時期」「迷走期」「カルドゾ政権期」「労働者党政権期」と呼んでいる(表3参照)。なお、FGTSの資金は低所得者向けの公共住宅の供給にむけられ(供給主体は地方自治体の住宅公社)、SBPEはそれ以外の一般住宅の供給に向けられることが建前であったが、前者もかならずしもそのように運営されず、中所得者がむしろターゲットとされた。いずれにせよ、約20年の間にBNH/SFHは約50万戸の公的住宅を供給した。年間平均約25万戸である。これを多いとみるか過少とみるかの評価は、ブラジル社会の現実に照らし合わせると非常に難しいが、Habitar-Brasilといったスラム解消事業よりは多くの住宅を供給したことは

12) ちなみに日本はIDBの主要出資国なので、間接的に日本もブラジルのファヴェーラ解消事業に参加しているといえる。

13) 法定最低賃金は2012年現在、R\$ 622である。2012年前期のリアル・レートは38円～48円/Rの間で推移したので、中央をとって43円/Rを採用すると、約26,700円である。また過去6年間の平均レートの約50円/Rで換算すると約31,100円である。計算に用いる為替レートによって日本円での値は異なるが、現在の最新法定最低賃金は、2012年7月の為替レートでは約27,000円、概算では約3万円だと、理解しておきたい。

確かである。

BNHの破綻については、汚職・腐敗による経営資源の無駄遣いを含めて多様な原因が指摘されているが、1つは年間200%をこえる高率のインフレである。一般にインフレ下では借り手は得をし、貸し手は損をする。借り手の融資残高はインフレで目減りするので、返済不履行率には下方圧力がかかるといえるが、貸し手側すなわち住宅銀行にとっては返済総額が目減りするので、経営が圧迫される。しかしブラジルの住宅銀行はこの一般的理由で破綻したのではない。ローンはインフレ調整されていたが（インデクセーション）、調整率が借り手に不利であったので、返済不能者が増えたのである。そのため返済不履行率が上昇し、最終的にBNHは不良債権を抱えたまま消滅した（1986年にサルネイ大統領が終了を決定）¹⁴⁾。

以上がブラジル経済の実情に即した説明であるが、より本質的な問題として、低所得者向け公共住宅の供給を財投（住宅金融制度）が担えるのかという問題が残る¹⁵⁾。

5-2 1985年～95年まで（Ⅱ 迷走期）

この時期は、上述の第Ⅰ期を上回るインフレ時代となり（年によっては年率3000%の状

態）、この中で住宅行政を主管する官庁が次々とかわった。最初がMDU（都市開発・環境省）、次にMHU（住宅・都市開発・環境省）、MBES（住宅・社会厚生省）、そしてMI（内務省）へと引き継がれた。BNHにかわって、CEF（連邦貯蓄銀行）がFGTSの財投資金を扱うようになった—なお2003年からはMC〔Ministério das Cidades〕（都市省）が住宅政策を主管している。この「迷走期」の最後に、一般財源を活用した公営住宅供給制度Habitar-Brasilが開始された。またこの時期FGTS資金による住宅都市整備はかなり低下した。

5-3 1995年～2002年まで（Ⅲ 社民党政権期）

カルドゾ政権は社民党政権であり、従来とは異なり、弱者保護の政策が期待されたが、実際には高い金利と財政緊縮によってマクロ経済を安定化させることを特徴とする8年間であった。ただし第1期と第2期で経済政策の方向性が異なっていて、第1期（1995年～98年）は総じてインフレ抑制の維持と財政緊縮に重点が置かれ、第2期（99年～2002年）にその緊縮の方向性が若干緩和したといえる。ただし2000年に財政責任法を制定することで、財政支出の無駄の削減をはかる努力を強化しながら、緊縮緩和であった。緊縮緩和の具体例としては、2001年のBolsa Escola（ボルサ・エスコラ）という、貧困家庭の小中学生の就学とワクチン接種を受給条件とした家族手当（給付金制度）である。

このマクロ経済状況は住宅政策にどのような影響を与えたであろうか。第1に、財政緊縮政策は地方自治体にも及んだので、自治体財政をふくめた税金による公営住宅供給は促進しにくい環境となった。その中で、Habitar-BrasilとMorar-Melhorという、連邦政府主導の公営住宅供給政策が継続していった。第2に、FGTSの財投資金を活用した住宅金融が制度としては復活し、CEFの管理下でPro-Moradiaという供給促進プログラムが開始されていたが、実績はきわめて限定的であった。住宅だけでなく、

14) BNH破綻の経緯は拙稿（山崎 2002）に詳述したので、本稿では省略する。

15) 日本の戦後の住宅政策史においては、財投からは、中所得者より上の層が裨益したという傾向がある。日本の公共住宅の供給政策は、以下の4本の柱から成り立ってきた。①地方自治体とくに市町村による市営住宅や町営住宅といった公共住宅（形態は戸建てと集合住宅の両方があるが、賃貸が多い）、②都道府県による県営住宅といった住宅、③都道府県の住宅供給公社（原資は社債）による住宅、④国の住宅都市整備公団（現UR都市機構）や住宅金融公庫（現住宅金融支援機構）による住宅、である。最後の④が財投資金を投入した政策であるが、これは必ずしも低所得者向けではなく、中所得者より上の所得階層が対象とされてきた。低所得者向けの住宅を財政ではなく、住宅金融制度（財投）の活用で供給しようとする試みは、社会的包摂の考え方と整合的ではないと考えられる。

高金利政策のもと財投を活用した都市基盤整備そのものが停滞してしまったのである。都市基盤整備には、財政も財投も投入せず、民営化路線による整備を期待する機運があったかもしれないが、その点は今後の実証課題である。

5-4 2003年以降現在まで(Ⅳ 労働者党政権期)

この時期についてはまだブラジル国内でも十分な業績が刊行されていないが、入手可能な情報を総合して状況を把握しよう。第1にこの時期、コモディティの国際価格の上昇という状況下で、ブラジルのコモディティ輸出も好調となり、景気が好転した。2003年～現在までのGDP成長率は平均で4%という状況である。ルラ政権による一定の所得再分配政策の効果もあって、貧困者の所得は上昇した。最低賃金も実質的に1.5倍以上、上昇した。しかし、住宅は所得が上昇したからといって、通常(富豪層を除いて)全額現金払いで購入するものではない。この時期の経済政策とくに公共投資を見る場合に留意すべき点は、2つある。1つはルラ政権の第1期と第2期を区別する必要があるという点で、第1期はカルドーゾ政権の第1期に近い財政緊縮モードであった。2つ目はPAC[Programa de Aceleração do Crecimento](成長加速計画)という連邦政府の公共投資計画(原資は一般財源と財投資金)である。ルセフ政権下で第2フェーズのPAC2が始動した。

5-5 成長加速計画(PAC)

2007年にルラ政権は第2期にはいり、財政緊縮が緩和され、やや拡張的な経済政策が展開し始めた。この場合注意すべきは、社会福祉政策の領域だけでなく、産業政策の領域を含めて拡張的だという点である。この第2期を象徴する政策がPACである。PACは、下水道(公衆衛生設備)の整備、住宅、交通(道路、鉄道、高速鉄道)、港湾、エネルギー(とくに大規模水力発電所建設と送電線の整備)、石油・ガスなどの分野を対象とした成長刺激のための公共投資計画である。PAC1の総投資額(計画値)は、

2007年～10年の間でR\$ 6380億(31兆9000億円)¹⁶⁾であった。GDPの3割の規模の壮大な規模である。実際の達成度は63.3%であった。

PAC2はルラ政権末期の2010年3月に発表されたが(実施は次期政権)、2011年～14年までの投資計画(公的投資、民間投資の合計)の総額がR\$ 9589億(47兆9450億円)である。さらに14年以降の計画も予定されている。PAC2も内容はPAC1と同様であるが、大きく以下のような6つのプログラムがある:Transportes(交通)、Energia(エネルギー)、Cidade Melhor(より良い都市)、Comunidade Cidadã(市民のコミュニティ)、Minha Casa Minha Vida [PMCMV](私の家私のライフ)およびÁgua e Luz para Todos(みんなに上水と電力を)。

このうち住宅政策であるPMCMVの第1フェーズの投資額は計画で350億レアルであったが、ルセフ政権で拡張された。2014年までの総額は725億レアルである。原資は何か。具体的には、Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social[FNHIS](国家社会的住宅基金)である。MCMV計画¹⁷⁾は、最低賃金の10倍までの中低所得層をターゲットにした政策である。しかし財投による住宅性格の一般的性格といってよいであろうが、総じて中所得者が裨益しているといえる。これによって、ルラ政権後半以降ブラジルの不動産市場が活性化し、不動産価額が上昇してきたのである。

PMCMVの供給実績を確認しておこう。2011年の実績は、457,000世帯の新規契約であった。これまでの供給残高は719,000戸で、目標の約半分にとどまっている¹⁸⁾。

別の情報源で細部を確認しておこう。古くからのファヴェーラ地区をかかえるリオ・デ・ジャ

16) レアルの為替レートは、本稿ではとくに断らない限り、2007年8月から2012年7月までの過去5年間の平均レートに近い50円/レアルで換算することとする。

17) 情報源は、以下の連邦企画省のサイトである:
http://www.planejamento.gov.br/PAC2/3balanco/pdf/PAC2_ANO1_09-MCMV.pdf.

ネイロ市からみてみよう。同市では連邦貯蓄銀行（CEF）と 43,000 戸の契約を締結した。そのうち 23,000 戸が最低賃金の 3 倍までの階層向け、9,000 戸が 3 倍以上 6 倍までの階層向け、11,000 戸が 6 倍以上 10 倍までの階層向けであった。割合では、それぞれ 53.5%、20.9%、25.6%であるので、半数以上は最下層にむけられたといえる。さらに 18,000 戸分の契約について同銀行と交渉中である¹⁹⁾。最下層が重視されているという点は、国全体の最下層切り捨ての傾向とは異なっている。この違いは、まさに地域経済研究の課題であるが、本稿では財投を用いた住宅政策に関して、国全体の新自由主義的な傾向とはやや異なる地域（都市）があることを指摘するにとどめておきたい。

第 6 節 結論

本稿では、最初に LAC 諸国の「左派」政権についての近年の国際的理解を簡単に紹介した上で、第 2 節で所論の前提となる基礎的事項を確認した。すなわち 1 つ目は、ブラジル労働者党の新自由主義的性格についてであり、2 つ目は住宅不足の概念と量についてである。これらをふまえて、第 3 節でルラールセフ政権の住宅政策を概観し、第 4 節と第 5 節で、財政政策と金融（財投）政策にわけて政策の細部を検討した。この考察を通じて、住宅政策が社会排除型

のパターンを離脱できていないことが確認された。それは住宅政策に限定された特徴ではなく、ルラールセフ政権の政策の全般的な特徴であると考えられる。ブラジルの PT 政権は、左派に從來期待される農地改革や富裕者課税といった課題にはまったく取り組んでいないという点で、左派的に見えないが、左派的に見えないだけでなく、貧困対策についてはワークフェア原理（条件付き救済の原理）を採用していて、従来のケインズの福祉国家における人権に基づいた貧困者救済の原理から離れたように見える。全般的に新自由主義の位置に接近したとの評価がある中、住宅政策についてもそのことが確認された。

以上の考察から以下の 4 点が論点して浮上したことを最後に確認しておきたい。

第 1 に金融政策（財投活用）を中心にするという市場メカニズム型の住宅政策体系をどう評価すべきかという点である。これは、基本的にファヴェーラ解消には向いていない。むしろ、ブラジルの住宅問題は、ファヴェーラ解消だけが課題ではなく、中所得者層の課題も重要である。とはいえファヴェーラ解消は重要な課題であり続ける。中長期的には、財投（住宅金融）だけでなく財政出動の拡充を展望すべきであろう。しかし財政状況は厳しい。クリチバ市を導いてきたジャイメ・レルネル元市長は、在任中より「解決法が見つからないときは、財政予算を 10 分の 1 に削れば、よい智慧が出る」と論じてこられた。すぐにお金（予算の拡大）で解決しようとする官僚の安易な態度への警告として至極名言であり、同市長は実際それに近い方法で、智慧と工夫でクリチバ市民の生活の質を高めてきた。その実績に裏付けられているので、反論の仕様がいないが、とはいえ不良住宅の改善については、やはり財政予算の拡充が必要と言わざるをえない。この点で、Habitar-Brasil への IDB 融資の継続・拡充は、最善とはいえないが（対外債務が増えるため）、もっとも現実的な案かもしれない。それは国際レベルでは金融政策だが、ブラジル国内では財政政策への支

18) MCMV 計画は、ルラ政権第 2 期（2007 年～10 年）の半ばの 2009 年にはじまった住宅融資制度で、中低所得層による持ち家取得を促進する政策である。第 1 フェーズでは、100 万戸（戸建ておよび集合住宅）の供給を目標としていた。第 2 フェーズの目標は、2014 年までに 200 万戸の供給である。その原資は基本的にブラジルの財政投融資資金である。ブラジルの財投は、FGTS（勤続年限保証基金）という、賃金の 8%の強制貯蓄による基金を原資の 1 つとしている。上述のように 84 年まではこの資金を国立住宅銀行が管理していたが、それ以後現在まで CEF（連邦貯蓄銀行）が管理・運営を担っている。

19) 同市の公式ウェブサイトより（URL：<http://www.rio.rj.gov.br/web/smh/exibeconteudo?article-id=107023>）

援となる。

第2に、限定的な供給実績をどう評価するかという点がある。Habitat-Brasilについては、住宅だけでなく都市基盤整備などもあわせた総合的地域づくり事業である。それを極貧地区で展開するという性格に留意すべきである。住宅供給数だけをみれば低位の実績であるが、貧困者層での雇用創出や住民のエンパワーメントという観点からの評価が必要となる。年間数十万戸の実績が期待できる性質の事業ではないので、より小さなオーダーでの実績となることはやむを得ない。とはいえ現状の実績は過少といわざるをえない²⁰⁾。

第3に、PMCMV（財投系）は、実質的には低所得者層よりも中所得層を対象としているわけで、これは経営の観点からは、そうならざるをえない。秋山祐子が報告しているが（秋山2010）、ブラジルでは「クラスC」といわれる中間層が2000万人のオーダーで拡大したわけで、その中所得層の間で、持ち家取得への潜在的需要が増大した。つまり、財投政策のターゲット層そのものが、拡大したのである。その中で、融資実績はまだ限定的といえる。＜実績／潜在需要＞の割合で考えると、分母の潜在需要

そのものが好景気の中で拡大したために、達成率が低迷するという現象にも、留意しておきたい。

第4のポイントは、PMCMVによる不動産市場の活性化（あるいは住宅ミニ・バブル）がかえって最貧困層の不動産取得を困難にする可能性がないかという点である。すなわち、低所得層のファヴェーラ流入圧力（不良占拠地区拡大傾向）が生じるか、どうかということに、関心を寄せておきたい。換言すると、PMCMVとHabitat-Brasilが不整合ではないかという解釈も成立しうる。

英国のブレア政権の「第3の道」に似た政策傾向で今後ボトム・ミリオンズが救済されうるかどうかにについては、推移を見守る必要があるが、疑問の余地が大きい。どこかの時点で「第3の道」をこえる、新しい救済策が登場するかどうか、またそれは人権に基づいた無条件のエンパワーメントという崇高な思想に立ち返った政策となるのかどうかに、着目していきたい。「ボトム・ミリオンズ」の未救済という問題が、東アジアにはないほど深刻な都市部の治安悪化・犯罪の凶悪化を招いている一因だと考えられる²¹⁾。彼らのエンパワーメントは、ブラジル経済を更に一段と飛躍させる上でも、避けて通れない課題といえよう。

主要参考文献

- Afonso, J., E. Amorim Araújo and G. Biasoto Júnior (2005), *Fiscal Space and Public Sector Investments in Infrastructure: A Brazilian Case-Study*, IPEA Texto para Discussão, No.1141, Rio de Janeiro: IPEA (http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1141.pdf よりダウンロード)。

20) ただし筆者はODAの活用について、基本的にニューヨーク大学のイースタリー（William Easterly）教授の「サーチャー（地べたを這いずり回る営業マンタイプの人）」による草の根事業重視という発想を支持している。同教授は名著『傲慢な援助』（イースタリー 2009）で世銀や国連のODAの無効を力説している。またバナージーとデュフロは好著『貧乏人の経済学』（バナージーとデュフロ 2012）で、極貧層のミクロな行動分析を重視した全く斬新なアプローチから、従来知られていない貧困の原因を見事に探り当て、同じく脱ODAを説いている。彼らの研究からは、労働組合、農民運動、住民運動団体といった、貧困者の社会的集団行動をどう評価するかという分析が欠落しているし、ほかにも問題点があるが、そうした弱点を差し引いても、途上国経済の内部の特殊な構造と動態に実証的に切り込んだ、真摯な研究の成果である。彼らの、巨額なODAの無効論にかなり共鳴した上で、筆者は有効な国際協力事業が存在していることを認めたい。

21) 治安悪化と都市部の犯罪の凶悪化には、ほかにも理由がある。たとえば警察の腐敗により犯人逮捕の確率が十分におおくないことが、犯罪を誘発しやすい社会環境に導いていることや、組織犯罪グループの存在などである。

- Baiocchi, Gianpaolo and Sofia Checa (2008), “The New and the Old in Brazil’s PT”, Castañeda, Jorge G. and Marco A. Morales (eds.) *Tales of the Latin American Left*, New York and London: Routledge.
- Balença, Mário Moraes e Mariana Fialho Bonates (2009), “The trajectory of social housing policy in Brazil: From the National Housing Bank to the Ministry of Cities”, *Habitat International* (doi:10.1016/j.habitatint.2009.08.006).
- Bond, Patrick (2006), *Talk Left Walk Right: South Africa’s Frustrated Global Reforms (Second Edition)* Scottsville, South Africa: University of Kwazulu Natal Press (First Edition: 2004) (全編無料ダウンロードサイト: <http://ccs.ukzn.ac.za/files/BondTalkLeftWalkRight2ndedn.pdf>).
- Castañeda, Jorge G. and Marco A. Morales (eds.) (2008) *Tales of the Latin American Left*, New York and London: Routledge.
- Castañeda, Jorge G. (2006) “Latin America’s Left Turn”, *Foreign Affairs*, May/June.
- Flores-Macias, Gustavo A. (2012) *After Neoliberalism?*, Oxford University Press.
- Fundação João Pinheiro [FJP] (2008), *Déficit Habitacional no Brasil 2008*, FJP.
- IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas] (2012), *Brasil em números*, IBGE.
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e IBGE (2011) *Censo Demográfico 2010: Características da população e dos domicílios Resultados do universo*, Rio de Janeiro: IBGE.
- Moraes, Maria da Piedade, Bruno de Oliveira Cruz e Carlos Wagner de Albuquerque Oliveira (2003), *Residential Segregation and Social Exclusion in Brazilian Housing Markets*, Texto para Discussão, No. 951, Brasília: IPEA [Instituto de Pesquisa de Economia Aplicada].
- OECD (2011), *OECD Economic Surveys Brazil 2011*, OECD Publishing.
- Webber, Jeffery R. and Barry Carr (eds.) (2013) *The New Latin American Left: Cracks in the Empire*, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- 秋山祐子 (2010) 「サンパウロ大都市圏の居住用不動産市場の発展と今後の展望—中低所得者層向け住宅取得促進策 Programa Minha Casa Minha Vida への期待と不安—」『ラテン・アメリカ時報』No. 1390, 2010年春号
- イースタリー, ウィリアム著, 小浜裕久・織井啓介・富田陽子訳 (2009) 『傲慢な援助』東洋経済新報社 (Easterly, William, *The White Man’s Burden: Why the West’s Efforts to Aid the Rest have Done So Much Ill and So Little Good*, Penguin, 2007)
- 遅野井茂雄・宇佐見耕一編著 (2008) 『21世紀ラテンアメリカの左派政権: 虚像と実像』アジア経済研究所 (IDE-JETRO)
- 遅野井茂雄 (2011) 「(第12章) 経済自由化と政治変化」(西島章次・小池洋一編著『現代ラテンアメリカ経済論』ミネルヴァ書房所収)
- ドス・サントス, ヴァニア・マラ・モレイラ著, 山崎圭一・奥田若菜共訳 (2010) 「ヴァルデマル・サントス裁判—たばこ農園労働者の人権を保障するための過程へと道を開いた勝訴—」『横浜国際社会科学研究所』第15巻第3号, 9月号(原文は葡語によるオリジナル原稿で, 原文題名は “O Caso Valdemar Santos —Uma Vitória que Inicia um Processo para Garantir o Acesso dos Fumicultores ao Direito”)
- バナジー, A. V.・E. デュフロ共著, 山形浩生訳 (2012) 『貧乏人の経済学—もういちど貧困問題を根っこから考える』みすず書房 (Banerjee, Abhijit V. and Esther Duflo[2011], *Poor Economics – A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, Public Affairs)
- 山崎圭一 (2012) 「ブラジルの住宅・都市整備政策の変化とルセフ政権の特徴」社団法人ラテンアメリカ協会編『ラテンアメリカ時報』第55巻第4号, 通巻第1400号, 秋号
- ——— (2002) 「(第8章) 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—」金澤史男編著『現代の公共事業—国際経験と

日本』日本経済評論社

参照ウェブサイト

- CEF の MCMV : <http://www.caixa.gov.br/habitacao/mcmv/index.asp>
- José Roberto Rodrigues Afonso 教授のサイト :
<http://www.joserobertoafonso.com.br/>

(横浜国立大学大学院国際社会科学研究科教授)