

特集：ラテンアメリカの都市問題

## 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

山崎 圭一

### 1. はじめに

#### 1-1 本稿の背景と目的

本稿の目的はルセフ政権の住宅政策の特徴を明らかにすることであるが、結論を先取りするならば、ルラ政権の住宅政策の継続と拡張であると同時に、1964 年以来の住宅政策体系の特徴である市場メカニズム重視（財政出動による公営住宅建設政策の優先度の低位）を継承しているといえる。

ブラジルの住宅政策は、財政と金融が複雑に入り交じっている。政策推進機関も、連邦

政府、CEF（連邦貯蓄銀行）、州政府と基礎自治体であるムニシピオ（município）、連邦特別区、住宅供給公社（Cohab）など多数の組織が複雑に連携する。とくにムニシピオ政府は財源獲得に奔走し、各種資金をいわば「かき集めて」事業を企画、遂行している。図 1 は、2008 年にパラナ州クリチバ市の Cohab でみかけたポスターの一部であるが、同公社、市行政、CEF、連邦政府の 4 つのロゴが下欄に並べられている。少なくとも 4 つの機関が連携していることがわかる。



図1 クリチバ市の住宅プロジェクトのポスター（一部分）

さらに状況を複雑にしているのは、住宅供給だけでなく、都市基盤整備（上下水道、学校、保健所など）や住民リーダー育成といった「コミュニティづくり」までが一体化した総合事業として、プロジェクトが展開することである。このため公的資金の流れや量を完全に把握することは容易ではない。本稿での叙述は政策体系の概略の把握にとどまっていることを断っておきたい。

ブラジル全体の「住宅赤字（déficit habitacional）」（この国特有の用語）の規模は、その定義にもよるのであるが、FJP（ジョアン・ピニエイロ研究所）の計算では、7,222,645 戸である（2000 年時点、2010 年

センサスをふまえた FJP の分析は未発表）。ブラジルの総世帯数は、2000 年センサスの結果では、44,776,740 なので、約 16%が不足状態である。「住宅赤字」とは、ファヴェーラのような不安定な建築物から、過剰な人数を詰め込んだ賃貸住宅までを含めた幅広い概念である。詳しくは拙稿（山崎 2002）およびミナスジェライス連邦大学内に立地している FJP の関連刊行物を参照されたい。同機関はこの国の住宅政策研究の拠点である。

#### 1-2 金融政策優位の政策体系

表 1 は政策手法と対象階層の関係を簡略化したものである。

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性格を有するといえる。この国の公共住宅政策は 1960 年代以降現在のジルマ・ルセフ政権に至るまで一貫して市場メカニズム重視型であったと言われている。

なお本稿中 FGTS は「就業年限保証基金」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。SBPE は「ブラジル貯蓄・貸付システム」で、こちらも住宅投資向けであるが、強制ではなく自由貯蓄である。FGTS 関連のプロジェクトは住宅公社 (Cohab) が担うが、SBPE 系のプロジェクトは民間企業が担う。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

表 1 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)	金融政策 (長期低利の住宅ローンの供与)
富裕層	不要	不要
中所得者層	それほど必要ではない	必要
貧困層	必要	不向き

出所：筆者作成

## 2. 財政政策について

過去半世紀の最大の変化は、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・フランコ政権から開始されたことである。新しい政策は、具体的には **Habitar-Brasil** と **Morar-Melhor** であった。いずれも **ムニシピオ (município)** という基礎自治体による住宅供給を促進するためのプログラムである。このうち **Habitar-Brasil** は、IDB (米州開発銀行) の資金が投入されてつくられた、ファヴェーラ解消事業である。

カルドゾ政権の第 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 の間で締結された。それは、総額 298.9 百万米ドルの事業規模で、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拠出し、60% にあたる 178.9 百万米ドルを IDB が融資した (その後総額は 417 百万米ドルに拡大した)。なお投資額の 2~20% を州政府、ムニシピオおよび連邦特別区が負担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。このように、財政政策といっても、国際機関からの融資を利用した政策である (ちなみに日本は IDB の主要出資国なので、間接的に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)。

2007 年に出された報告書によれば

(Ministério das Cidades 2007)、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 5,565 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 (例: デイクア・センター、学校、保健所、雇用創出センター、スポーツ施設)、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。

**Habitar-Brasil** の実績は量的には限定されているが、どう評価すべきであろうか。日本では 2011 年の東日本大震災のあとに応急仮設住宅が約 53,169 戸供給されたが (国土交通省のウェブサイトより)、建設地の選定を含めて容易なプロセスではなかったし、恒久住宅への転換という難題が迫っている (本稿執筆時点で 20 万人以上が避難先での仮住まい)。ブラジルでの公営住宅供給は、量的には緩慢な速度であるが、そもそも極貧層への公営住宅供給は住宅だけにとどまらず、雇用創出を含めた地域づくりに関する付随事業が多く伴うので難しい。この点を考慮にいと、好評されてよい実績といえよう。

### 3. 住宅金融政策について

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）がつくられた。原資は FGTS と SBPE であった。全体のシステムを SFH といい、資金を管理したのが BNH である。

ブラジルの住宅政策の展開を、筆者は 1964～85 年の第Ⅰ期「BNH の生成と破綻期」、86～94 年の第Ⅱ期「住宅政策迷走期」、95～2002 年までの第Ⅲ期「社民政権期」、2003 年以降現在までの第Ⅳ期「労働者党政権期」に区分している。

第Ⅰ期の約 20 年の間に BNH/SFH は約 500 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。第Ⅱ期と第Ⅲ期については紙数の制約上説明を省略する。第Ⅳ期について重要なことは、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）の開始であり、ルセフ政権下で第 2 フェーズの PAC2 が始動した。PAC の原資は FGTS、SBPE、および政府一般財源で、5,000 億レアルの規模の予算（日本円で数十兆円）であった。PAC2 はルラ政権最終年の 2010 年 3 月に発表された（実施は次期政権）。PAC の中に Programa de Minha Casa, Minha Vida [PMCPV]がある。

「私の家、私のライフ」計画である。

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て、2014 年までの総額は 725 億レアルとなった。Valença と Bonates は、社会政策事業というよりも民間住宅建設企業にとっての市場活性化政策という性格が強いと論じているが（Valença and Bonates 2009）、中所得者を対象とする住宅ローンの場合、もともと参加型事業の性格が強いわけではない。

PMCMV 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。PMCMV の 2011 年の実績は、

457,000 世帯の新規契約であった。これまでの契約残高は 719,000 世帯で、目標の約半分である。中所得層の持ち家取得について目標達成となるかどうかは、予断を許さない。

### 4. まとめ

以上ブラジルの公的住宅供給政策を考察した。最終的に問題となるのは 3 点で、第 1 は住宅金融政策を中心にするという市場メカニズム型の政策体系をどう評価すべきか、という点である。これについては、中長期的には、ローン制度だけでなく財政出動の拡充も展望されてよいであろう。

第 2 は、限定的な供給実績をどう評価するかという点であるが、Habitar-Brasil（一般財源系）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を極貧地区で展開しているという実情に留意する必要がある。コミュニティづくりの実績をコツコツと積み上げるほかに、急増が見込まれる性格の事業ではないだろう。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ありえよう。PMCMV（金融系）については、本誌 2010 年春号で秋山祐子氏が詳細に報告しているように、ブラジルでは中所得層で持ち家取得への潜在的需要が増大している。しかし融資実績はまだ限定的である。過去 40 年以上にわたるブラジル住宅金融の不安定性は、ルセフ政権においても解消していないのである。

第 3 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し、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）が生じる可能性がないかどうかである。そうなると、金融政策系の PMCMV と一般財源系の Habitar-Brasil の間の整合性が問題になりうる。

以上の住宅政策の展開は、2014 年のサッカー世界選手権開催や 16 年のオリンピック開催を見越した都市環境改善の一貫ともいえるだろうが、今後の成り行きを見守りたい。

＜参考文献＞

- － Ministério das Cidades (2007) *Habitar Brasil BID/IDB* (英語版およびポルトガル語版) (<http://www.citiesalliance.org/node/1975> より 2012 年 9 月にダウンロード)。
- － Valença, Márcio Moraes and Mariana Fialho Bonates (2009) “The trajectory of social housing policy in Brazil: From the National Housing Bank to the Ministry of the Cities” in *Habitat International* (doi: 10.1016/j.habitatint.2009.08.006)
- － 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 年春号所収)
- － 山崎圭一 (2002) 「ブラジルにおける公共事業」 (金澤史男編著『現代の公共事業—国際経験と日本』日本経済評論社所収)

＜主な参照ウェブサイト＞

- － CEF (連邦貯蓄銀行) :  
<http://www.caixa.gov.br/>
- － CEF の PMCMV :  
<http://www.caixa.gov.br/habitacao/mcmv/>
- － CEF の Habitar-Brasil :  
[http://www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/municipal/programas\\_habitacao/habitar\\_brasil\\_bid/index.asp](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/habitar_brasil_bid/index.asp)
- － FJP (Fundação João Pinheiro 研究所) :  
<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php>
- － Ministério das Cidades (都市省) :  
<http://www.cidades.gov.br/>
- － PAC (成長加速計画) :  
<http://www.pac.gov.br/>
- － 国土交通省 (日本国政府) 応急仮設住宅情報サイト :  
[http://www.mlit.go.jp/report/daisinsai\\_kasetu.html](http://www.mlit.go.jp/report/daisinsai_kasetu.html)

(やまざき けいいち

横浜国立大学 国際社会科学研究科教授)

~~~~~ [ラテンアメリカ図書案内] ~~~~~

『インカ帝国 研究のフロンティア』

島田 泉、篠田 謙一郎編著 東海大学出版会 2012 年 3 月 438 頁 3,500 円＋税

インカ帝国の全貌を考古学、歴史学、人類学、言語学、建築、美術史学、エスノヒストリー、生物考古学、織物等の分野に関する、日本と米国、ペルー等 7 か国籍をもつ研究者 18 名の研究に基づく解説書。

2012 年 3 月から 6 月の間に、東京の国立科学博物館で開催された『マチュピチュ「発見」100 年インカ帝国展』の解説だが、単に企画展のカタログではない本格的な研究論集になっていて、DNA 分析による民族の起源探し、国家体制とキープ (縄文字) も使ったの支配の仕組み、祖先崇拝、帝国拡大の戦略、建築・美術・織物等伝統工芸の技術力、そして植民地期のインカ観など、インカ研究の最新かつ全体的な成果が分かり、アンデス文明に少しでも関心をもつ読者には優れた解説書になっている。

[桜井 敏浩]