

サンパウロ市のファヴェーラ

その形成と市当局の政策

近 田 亮 平

はじめに

「ファヴェーラ」(favela)とは、ブラジルの都市低所得者層の居住地であるが、起源が不法占拠であるという違法性、劣悪な居住環境、無秩序かつ非衛生的な外観、治安の悪さなどから、それは都市貧困問題の代名詞的存在となっている⁽¹⁾。ファヴェーラは19世紀末にリオ・デ・ジャネイロ（以下、リオ）ではじめて形成されたことから、ファヴェーラに関する議論は、長い間リオを中心に行なわれてきた。一方、ブラジルのみならず中南米の中心的都市でもあるサンパウロ⁽²⁾では、ファヴェーラが注目され、市当局による本格的な政策が実施されるようになったのは近年、特に1980年代後半になってからであるといわれている⁽³⁾。そして、ブラジルの研究者を中心に、サンパウロのファヴェーラとその政策に関する研究が活発に行なわれるようになったのは1980年代になってからである⁽⁴⁾。しかし、サンパウロのファヴェーラがどのように形成されたのか、そして、市当局によりどのような政策が行なわれてきたのかについて、日

本ではあまり知られていない。

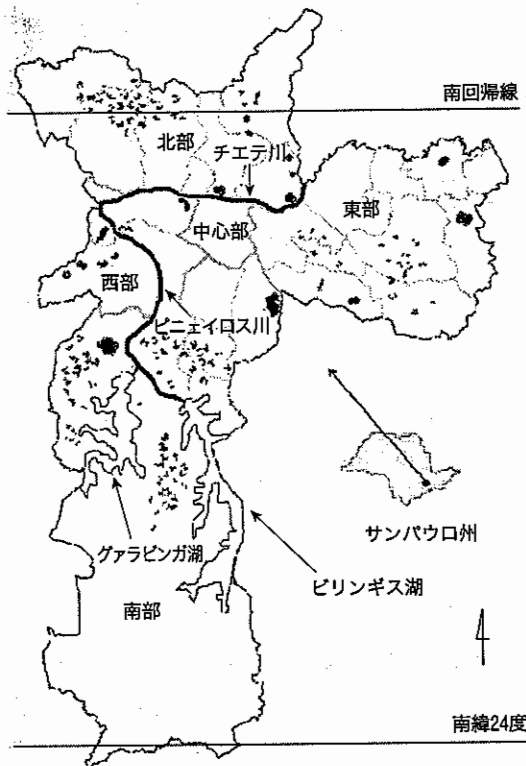
したがって、本稿では、近年の急激な増加により注目されるようになったサンパウロのファヴェーラを取り上げ、日本ではあまり紹介されていないその形成過程および市行政当局の政策の概要を明らかにする。そして最後に、サンパウロのファヴェーラ問題の今後について若干の考察を行なうこととする。

I サンパウロのファヴェーラ

1. ブラジルの都市低所得者層の居住形態

まず、ブラジルの都市低所得者層の居住形態について簡単にまとめておく。ブラジルの都市低所得者層の主要な居住形態には「ファヴェーラ」、「コルチッソ」(cortiço)、「都市周辺部の貧民住宅」(casas precárias de periferia)の三つがあり、それらをまとめると表1のようになる。コルチッソとはもともとポルトガル語で「蜂の巣」を意味する言葉で、主に市の中心部に位置する低所得者層の集合住宅のことをいう。主として賃貸用ではない古い大邸宅の一部を、又貸しなどの違法な賃貸契

図1 サンパウロ市の略図およびファヴェーラの所在地 (1987年)



(出所) Raquel Rolnik, Lucio Kowarick and Nadia Somekh eds., *São Paulo: crise e mudança*, São Paulo: Brasiliense, 1990, p.100をもとに筆者作成。

約により間貸しする 경우가多く、シャワーやトイレなどは共同で、衛生面などにおいて居住条件は劣悪である。次に都市周辺部の貧民住宅であるが、これらの住居は多くの場合、不動産登記なしの違法な売買契約のもとに購入した土地に自助建設 (self-help construction) によって建設される。生活関連インフラが未整備で劣悪な居住環境に置かれていることが多いことから、都市周辺部の貧民住宅と呼ばれている。この居住形態とファヴェーラとの相違点についてはあまり明確ではないが、前者が違法ではあるが土地を購入しているのに対し、



①サンパウロのファヴェーラ
(ザッキ・ナルシ・ファヴェーラ: Zaki Narchi) (Prefeitura Município de São Paulo, projeto Cingapura: evolução do projeto-Zaki Narchi (<http://www.prodiam.sp.gov.br/invfut/cinga/cinga3.htm>) 2001年4月8日より引用)

後者の場合は不法占拠であること、また、両者ともに劣悪な居住条件の下にあるものの前者は住宅群としてある程度整然と建設されているのに対し、後者は雑然かつ密集して建設されている点において、両者は別の居住形態として区別されている。

2. サンパウロ市の概要

次に、サンパウロ市の概要について図1を用いて説明を行なおう。図1の中心部とは「歴史的な中心部」(Centro Histórico) と呼ばれることがあるように、サンパウロが都市として発展する際の中心となってきた地区である。したがって、古い建物などが多く、コルチッソなどの低所得者層の住宅も多く存在している。また、それと同時に、パウリスタ大通り (Avenida Paulista) をはじめとする高層ビルが立ち並ぶビジネス街も集中しており、現在でもサンパウロの経済・政治・社会・文化の中心として機能している。しかし、中所得者層以上の居住区は主に中心部の外側にあり、さらに最近では、これらの所得層はサンパウロ市以外に移り住む傾向がある。サンパウロの中心部をチエテ

表1 ブラジル都市低所得者層の居住形態の特徴

	コルチッソ	都市周辺部の貧民住宅	ファヴェーラ
起 源	又貸しなどの違法賃貸契約	登記なしの違法売買契約または合法売買契約	私有地・公有地への不法占拠
立地場所	中心部を主に都市部全域	都市の周辺部	都市部全域
生活関連インフラ	・共同のトイレや洗濯場 ・上下水道や電気は設置されている	・多くが未整備であり存在する場合は不法使用 ・整備されている場合は使用料金補助あり	・多くが未整備であり存在する場合は不法使用 ・整備されている場合は使用料金補助あり
居住形態および建設資材	スラム化した大邸宅の間借り	煉瓦造りなどの一軒家	木材(ベニヤ板)やトタン板造りの一軒家
建築方法	既存の住宅	自助建設	自助建設
居住世帯数	基本的には1世帯だが、複数世帯の場合もある	1世帯	基本的には1世帯だが、複数世帯の場合もある
職場への距離	中心部 → 近い 周辺部 → 遠い	遠い	中心部 → 近い 周部部 → 遠い

(出所) 筆者作成。

(Tietê)川とピニェイロス(Pinheiros)川(運河)が流れており、後者は南部に位置するグアラピングア(Guarapinga)湖とビリンギス(Billings)湖に注いでいる。この二つの湖はサンパウロ市の水の供給源となっているが、サンパウロの工業化と人口増加にともない、チエテ川とピニェイロス川を含め水質汚染が深刻となっている。一方、サンパウロは基本的には平坦な地形をしており、多くの土地が住宅・商業・工業用地として活用されているが、北部の北側周辺部は丘陵地帯であることから州立公園などになっている。なお、図1の黒く塗られたところは、1987年時点におけるファヴェーラの存在場所を示している⁽⁵⁾。

3. サンパウロのファヴェーラの形成過程

1900年に人口が24万人弱であったサンパウロ市は、コーヒー産業の発展と1930年代に本格化する輸入代替工業化により、20世紀半ばには年率

5%を上回る率で人口が増加し、60年にはリオ(人口約330万人)を抜いてブラジルで最も人口の多い都市となった(表2参照)。サンパウロには、19世紀の後半にすでにコルチッソが存在していたが、20世紀初頭に同市に流入し工場労働者となった人々が居住したのは、主に「労働者住宅街」(vilas operárias)と呼ばれる集合住宅であった。この労働者住宅は一種の社宅であり、企業が労働力確保のために工場の周辺に造らせた住宅で、移住してきた労働者を収容することが可能であった。しかし、ブラジルにおいて輸入代替工業化政策がとられサンパウロの工業化が更に進むと、労働者住宅街の収容能力を超える大量の労働者が同市に流入するようになった。そして、この流入労働者とその家族によってコルチッソが居住形態として選択されていき、50年代までに低所得者層の主な居住形態となるに至った。

しかし、1940年代に起きた二つの出来事が主な

表2 サンパウロ市およびブラジル・リオ市の人口推移

年	サンパウロ市人口 (人)	増加率 (年率換算, %)		
		サンパウロ市	ブラジル	リオ市
1900	239,820	4.5	2.86	1.79
1920	579,033	4.2	1.50	2.13
1940	1,326,261	5.2	2.34	3.03
1950	2,198,096	5.3	3.04	3.28
1960	3,666,701	4.9	2.89	2.62
1970	5,924,615	3.7	2.48	1.82
1980	8,493,226	1.2	1.93	0.67
1991	9,646,185	0.4	1.36	0.26
1996	9,839,436			

(注) 1976年にリオ州とグアナバラ (Guanabara) 州が合併。

(出所) 下記データにもとづき筆者作成。

Prefeitura do Município de São Paulo, *São Paulo em números: dados socioeconômicos, demografia*. (<http://www.prodiam.sp.gov.br/spn/dadosocio/demograf/tabel17.htm>) 2001年11月13日, および Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, *Armazem de dados*. (http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/princ_pub.htm) 2001年11月3日。

要因となり、50年代になると自助建設による都市周辺部の貧民住宅という新たな居住形態が増加していった。その一つは、42年に制定された「借家法」(Lei de Inquilinato) である。これは、賃貸住宅の家賃を凍結するもので64年まで実施されていた法律である。この借家法によりコルチッソ以外の賃貸住宅の家賃が低く抑えられ、家主にとってコルチッソは重要な収入源でなくなったため、多くのコルチッソが閉鎖され、その住民が居住場所を失うことになった⁽⁶⁾。もう一つの要因とは、交通手段の発達である。40年代にサンパウロではバスの交通網が整備されたことから、労働者は職場に近い場所、つまり地価の高い市の中心部に住む必要がなくなった。これらのことから、低所得労働者層は市の周辺部へと拡散していき、50年代になると都市周辺部の貧民住宅が比重を増していった。また、これらの他に地理的要因として、サンパウロが台地の上に位置し、都市の空間的拡大にとって障害となるものがあまりなかったことを挙

げることができる。ただし、61年におけるコルチッソの居住人口がサンパウロの人口全体の18%であった⁽⁷⁾とされることから、コルチッソは60年代はじめにおいても依然として、サンパウロの低所得者層にとって主要な居住形態であったといえることができる。また、50年の新聞にサンパウロのファヴェーラに関する最初の記事が掲載されており、この時期にサンパウロにおける最初のファヴェーラが形成されたと考えられている⁽⁸⁾。

1970年代に入ると市の周辺部において貧民住宅を建設する傾向が弱まり、再び低所得者層が市の中心部のコルチッソやファヴェーラに居住する傾向が見られるようになった。その主な要因としては次の二つを挙げることができる。第1には、70年代初めから周辺部の土地も含めた政府による都市計画が進み、不動産価格が上昇したため、一戸建て住宅を購入することが非常に困難になったことである。第2には、都市周辺部の貧民住宅では生活関連インフラが不十分であることに加え、

表3 サンパウロ市のファヴェーラ形成の推移

年	ファヴェーラ 数(個所)	ファヴェーラ 世帯数(世帯)	ファヴェーラ 人口/世帯(人)	ファヴェーラ 人口(人)	サンパウロ市 人口(人)	人口比 (%)
1950	141 ¹⁾	8,488 ¹⁾	5.89	50,000 ¹⁾	2,198,096 ⁴⁾	2.27
1971	n.a.	n.a.	n.a.	41,000 ²⁾	6,118,563 ⁴⁾	0.67
1973	542 ¹⁾	14,650 ¹⁾	4.90	71,840 ¹⁾	6,590,826 ¹⁾	1.09
1975	919 ¹⁾	23,926 ¹⁾	4.90	117,237 ¹⁾	7,327,312 ¹⁾	1.60
1976	n.a.	n.a.	n.a.	208,000 ²⁾	7,358,863 ⁴⁾	2.83
1978	n.a.	n.a.	n.a.	321,259 ²⁾	7,886,463 ⁴⁾	4.07
1979	n.a.	n.a.	n.a.	266,506 ²⁾	8,115,976 ⁴⁾	3.28
1980	1,239 ¹⁾	108,887 ¹⁾	5.46	594,527 ¹⁾	8,475,380 ⁴⁾	7.01
1985	n.a.	n.a.	n.a.	629,300 ²⁾	9,004,231 ⁴⁾	6.99
1987	1,592 ¹⁾	150,452 ¹⁾	5.40	812,764 ¹⁾	9,210,668 ⁴⁾	8.82
1991	n.a.	n.a.	n.a.	1,071,288 ⁵⁾	9,610,659 ⁴⁾	11.15
1992	1,805 ¹⁾	192,801 ¹⁾	5.42	1,044,981 ¹⁾	9,686,918 ⁴⁾	10.79
1993	1,592 ³⁾	378,863 ³⁾	5.02	1,901,892 ³⁾	9,767,320 ⁴⁾	19.47

(出所) 下記データに基づき筆者作成。

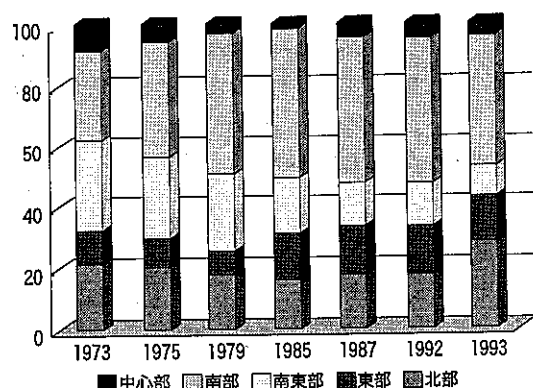
- 1) Suzana Pasternak Taschner, "Degradação ambiental nas favelas em São Paulo," *Espaço & Debates*, No.39, 1996, p.105.
- 2) Peter Lloyd-Sherlock, "The Recent Appearance of Favelas in São Paulo City: an Old Problem in a New Setting," *Bulletin of Latin American Research*, Vol.16, No.3, 1997, p.291.
- 3) Prefeitura de Município de São Paulo, *São Paulo em números: dados socioeconômicos, habitação*. (<http://www.prodiam.sp.gov.br/spn/dadosocio/habita/tabel45.htm>) 2001年9月10日。
- 4) SEADE, *Informações dos municípios paulistas*, (http://www.seade.gov.br/cgi-bin/lingcv98/spd_01.ksh) 2001年9月10日。
- 5) Suzana Pasternak Taschner, "Squatter Settlements and Slums in Brazil: Twenty Years of Research and Policy," in Brian C. Aldrich and Ranvinder S. Sandhu eds., *Housing the Urban Poor: Policy and Practice in Developing Countries*, New Jersey: Zed Books, 1995, p.193.

職場まで遠いことから通勤のための経済的および肉体的、精神的負担が大きく、都市周辺部の貧民住宅における生活の質的向上があまりみられなかったことである。

さらに1980年代になると、ブラジル経済の停滞と同時に不動産価格をはじめとする物価が上昇したことから実質賃金が低下し、コルチッソへも居住できない者、つまり家賃すら切り詰める必要のあった者がファヴェーラを形成し、サンパウロに

おいてもファヴェーラが増加していくことになった。表3は、サンパウロにおけるファヴェーラの数と同市の人口と比較しながら時系列でまとめたものである⁽⁹⁾。80年代に入ると、サンパウロのファヴェーラは同市の人口全体の約7%に達することとなった。一方、このように都市低所得者層が中心部へ向かう流れが発生したのと同時に、より廉価な土地や家賃を求めてサンパウロの中心部から同市以外へと移動する流れもあった。このこ

図2 サンパウロ市の地域別ファヴェーラ分布の推移
(1973～93年)



(出所) Suzana, "Degradação ambiental...", p.107,
をもとに筆者作成。

とにより80年代半ばまで、サンパウロのファヴェーラおよびコルチッソ双方の増加は緩やかなものとなった。

しかし、1980年代後半から90年代前半にかけて、サンパウロのファヴェーラは急激な増加をみせ、70年代の初めには同市の人口全体の1%前後であったファヴェーラ人口は1987年には約9%、1990年代に入ると10%を超え、93年には約20%にまで増加した。この急増の要因については、ブラジルの貧困地域である北東部出身者の割合がサンパウロへの流入人口の中で高くなったこと、同市の地価をはじめとする物価が労働者の賃金を上回るペースで上昇したこと、住宅政策や都市計画が低所得者層を対象としたものではなかったため、都市低所得者層の中で居住場所を失う者が出たことなどを挙げることができる。そして、これらの要因が相互に重なり合い、80年代後半以降、ファヴェーラが都市低所得者層にとっての住宅問題の解決策として選択され、サンパウロでもファヴェーラが急増することになった⁽¹⁰⁾。

ここまでは主にファヴェーラの量的増大の経緯

をみてきたが、ここでファヴェーラの拡散状況にも少し触れておくことにする。1970年代以降、ファヴェーラはサンパウロにおいて年々増加するとともに、市の周辺部へも拡散していった(図2参照)。初めは湿地帯や河川の多い南部へ、次に東部へと拡散し、90年代には北部への拡散が顕著であった。サンパウロにおけるファヴェーラの拡散状況の特徴として、南部の割合が高く水質汚染の問題が深刻であること、新たなファヴェーラ形成よりも中心部を中心に全体として既存のファヴェーラの人口密度が高くなっていること、北部の居住には適さない丘陵地や東部の周辺部がファヴェーラ化していることを挙げることができる。

以上、サンパウロにおけるファヴェーラの形成過程を整理してきた。サンパウロの低所得者層の居住形態としては、長い間コルチッソが主流であったが、地形的特徴から自助建設による都市周辺部の貧民住宅も選択されていった。ファヴェーラは1970年代以降、本格的に形成されるようになり、80年後半以降、急激に増加したことにより、コルチッソとともに現在のサンパウロにおける低所得者層の主な居住形態となった。つまり、サンパウロのファヴェーラは比較的新しい「問題」であるということができる。

II サンパウロ市当局による政策

1. 行政当局にとってのファヴェーラ

政策とは、それを計画・実施する行政当局が、その政策の対象者(または対象物)をどう認識し、それらをどのようにしたいと考えるかにより、そのあり方が大きく異なってくる。したがって、はじめにブラジルの都市行政当局がファヴェーラをどう認識してきたのかについてみておくこととし、それらをタシュネル(Taschner)とラムズデル

表4 行政当局のファヴェーラ認識の類型

類型	ファヴェーラ認識	ファヴェーラ住民	政策の目的
1	都市の病弊としてのファヴェーラ	都市の病弊 マージナルな人々	根絶・排除・土地の有効利用
2	跳躍台としてのファヴェーラ	都市流入民	外的援助による住民の早期社会統合
3	票田としてのファヴェーラ	都市社会の矛盾 票田	政治的利用・利益の交換
4	都市の矛盾の物理的表現としてのファヴェーラ	都市社会の矛盾 都市の底辺労働者	現状の都市の社会経済構造を維持した上での問題解決
5	コミュニティとしてのファヴェーラ	主体的なコミュニティ 都市社会の構成員	都市社会への統合

(出所) 下記文献をもとに筆者作成。Suzana, "Squatter Settlements...", pp. 185-223; Lea Ramsdell, "National Housing Policy and the Favela in Brazil," in Lawrence S. Graham and Robert H. Wilson eds., *The Political Economy of Brazil: Public Policies in an Era of Transition*, Austin: University of Texas Press, 1990, pp.164-185.

(Ramsdell)の研究に基づいて、次の五つに類型化する⁽¹⁾(表4参照)。

第1の類型は「都市の病弊としてのファヴェーラ」である。ファヴェーラは「都市の病弊」として認識され、その住民は都市社会に適応できないマージナルな人々と捉えられる。そして、都市社会にとって障害となるファヴェーラを根絶または排除すること、さらに、ファヴェーラを取り除いたあとの土地を都市の発展のために有効利用することが政策の目的とされる。

第2の類型は「跳躍台としてのファヴェーラ」である。ファヴェーラは農村部から移住してくる都市社会に適応できない「都市流入民」が最初に必要とする居住形態とみなされる。そして、都市流入民である住民のファヴェーラでの居住期間を短縮し、都市社会への早期統合を目的とした政策が実施される。このようなファヴェーラに対する認識は、ファヴェーラ住民を都市社会に統合させることを究極的な目標としていることから、明ら

かに1のものとは異なる。

第3の類型は「票田としてのファヴェーラ」である。ファヴェーラは都市社会にとって望ましくはないが、都市の社会経済構造の不可避免的な矛盾として認識されることから、政治的に利用しようとする考え方である。つまり、ファヴェーラは選挙における「票田」とみなされるのである。したがって、政策の目的はファヴェーラ住民の政治的利用であり、政治家はファヴェーラの生活環境改善をもたらすような政策を実施または約束する代わりに、その見返り、つまり「利益の交換」(troco de interesses)として住民たちから票を獲得することになる。

第4の類型は「都市の矛盾の物理的表現としてのファヴェーラ」である。これはファヴェーラを都市社会の矛盾と捉えることから、3の認識と類似している。しかし、この認識のもとでは、ファヴェーラ住民は都市の資本主義的な発展に必要な不可欠な労働力として認識されるという点が大きく

表5 サンパウロ市による主要なファヴェーラ政策

年	政策(プロジェクト)	概要(目的)	問題点	ファヴェーラ認識
1960～	撤去と移転	ファヴェーラの撤去と住民の移転・市街地の有効利用・大規模住宅供給	住民のファヴェーラへの回帰	1→4
1973～74	暫定住宅群	住民を一定期間暫定住宅群に居住させ支援を行なうことにより自立を促す	住民≠都市流入民 暫定住宅→恒久化	2
1979～	「プロ・アグア」 「プロ・ルス」	水道の供給 電気の供給および盗電の正常化	生活環境改善→住民のファヴェーラへの定着および人口流入	3および4
1979～84	「プロ・ファヴェーラ」	公有地のファヴェーラの撤去を伴わない住宅改築および都市整備・建設作業への住民の参加	資金難・当局の実施能力の欠如・公有地のみ	3および4
1980～	都市整備	ファヴェーラ内の生活関連インフラの整備による居住環境の改善	ファヴェーラが選好される・政治的利用	3および4
1983～	ムチラン	住民の組織的な有償または無償協働作業による住宅建設と都市整備	住民の労働力の搾取・長い期間が必要	5
1993～	「シンガポール・プロジェクト」	ファヴェーラの撤去を伴わない住宅高層化による都市整備	コスト高・住民不参加・政治的利用	3および5

(出所) 筆者作成。

異なる。つまり、ファヴェーラ住民を政治的に利用しようとするよりも、都市の経済構造の底辺を構成する彼らなしには都市の発展はないとの認識から、彼らが抱える問題の解決を試みるのである。ただし、この問題解決とはファヴェーラを生み出した既存の都市の社会経済構造を変革、または破壊するようなものではなく、できる限り現状を維持したままでファヴェーラ住民の生活改善を目指すものである。

最後の第5の類型は「コミュニティとしてのファヴェーラ」である。このファヴェーラ認識では、ファヴェーラは都市社会を構成する主体的なコミュニティであるにも関わらず、そこから社会的に排除されている存在として認識される。そして、

その住民は自らの力で都市社会に統合される潜在能力を持った人々と捉えられる。したがって、ファヴェーラのコミュニティの主体性を重視し、住民を都市社会の正規の構成員として統合することを目的とした政策が実施される。

2. サンパウロ市当局によるファヴェーラ政策では、実際にサンパウロ市当局によってどのようなファヴェーラ政策が実施されてきたのだろうか。前述のブラジルの都市行政当局によるファヴェーラ認識の類型を踏まえながら、サンパウロ市当局によって実施されてきた主なファヴェーラ政策を実施時期によって整理すると表5のようになる⁽¹²⁾。以下、これらの政策の概要について説明を

行なう。

(1) 撤去と移転 (Remoção de Favelas)

ファヴェーラの撤去と住民の移転を目的に1960年代から実施されるようになり、現在でも行なわれている政策である。ファヴェーラを撤去した後の土地は、都市の発展のために有効利用されることになる。また、多くの場合、住民の新たな住居として市の周辺部に大規模な集合住宅が建設されてきた。問題点としては、住民の移転先の多くが市の周辺部であるため、交通の便が悪く職場への通勤費用が高くなること、また、主に女性が労働機会を失い世帯収入が減少することなどが挙げられる。そして、これらが要因となって、住民が増加した経済的負担に耐えられずファヴェーラへと戻るケースが多く指摘されている。したがって、この政策はファヴェーラが、災害や環境汚染などによって危機的状況にある場合のみ有効であるという主張がなされている。この政策がファヴェーラを市の中心部から「根絶」し、住民を周辺部へと「排除」するものであったことから、当初は「1. 病弊としてのファヴェーラ」という認識に基づいていたといえることができる。しかし、その後、この政策への批判とともにファヴェーラ住民を労働者として捉える考え方が広まったことから、「4. 都市の矛盾の物理的表現としてのファヴェーラ」へと認識は変化していったと考えられる。

(2) 暫定住宅群 (Vilas de Habitação Provisória)

撤去と移転政策と並行して、1973～74年にかけ行なわれた政策である。この政策はファヴェーラ住民を都市流入民と捉え、彼らの都市社会への早期統合を目的とし、彼らを約1年の間暫定住宅群へ居住させ、社会教育や職業訓練を施すというものであった。問題点としては、実際にはファヴェーラが都市流入民にとっての一時的な居住形態

ではなく、都市低所得者層の恒常的な居住形態であったこと、ブラジル都市社会においてある程度以上の収入が得られる職に就くには学歴やより高度な技能が必要であること、住民に職業訓練を施しても受け入れ側であるサンパウロの労働市場の需要能力に限界があること、そして、これらが要因となり、暫定住宅群が住民にとって恒久的な住居となってしまったことが挙げられる。この政策は、「2. 跳躍台としてのファヴェーラ」という認識に基づいている。

(3) 「プロ・アグア」(Pró-Água)／「プロ・ルス」(Pró-Luz)

両者ともに1979年に実施された政策であるが、生活関連インフラの整備に限ったセクター・プログラムであった。これらの目的は前者がファヴェーラへの飲料水供給であり、後者が電力の供給および盗電状態の正常化であった。住民は水道および電気料金として自らが使用する量に関わらず、最低使用料を支払えばいいことになった。これらの政策はファヴェーラ内の生活環境の改善をもたらしたが、このことが住民のファヴェーラへの定着や更なる人口流入を引き起こすことになった。また、これらの政策が水道と電力というインフラ整備のみのセクター・プログラムであったことから、ファヴェーラ住民の不安定な雇用状態や違法性などといった居住環境以外の問題の解決には至らなかった。このように、これらの政策はファヴェーラの抱える問題を根本から変えるものではなかったが、居住環境の改善というファヴェーラ住民の切実な要求に応えるものであった。このことから、行政の「3. 票田としてのファヴェーラ」および「4. 都市の矛盾の物理的表現としてのファヴェーラ」という認識がうかがわれる。

(4) 「プロ・ファヴェーラ」(Pró-Favela)

公有地のファヴェーラに対し生活関連インフラ

整備を行ない、のちに住宅をバラックから煉瓦造りのものへと改築する政策で、1979～84年まで実施された。必要最低限の居住環境を整備することを目的としており、住民はすでに占拠している公有地から立ち退く必要がなく、インフラ整備や住宅改築のための建設作業に参加するよう計画された。問題点としては、市当局の政策実施能力に問題があったため、資金が不足したり、住民参加が実際には押し付けの建設作業となったことから、政策の進捗に支障をきたしたこと、また、政策が比較的インフラ整備の進んでいた公有地に限られたことなどを挙げることができる。この政策は住民の居住地の変更を伴わない住宅改築に加え、「プロ・アグア」などと同様に居住環境の改善を目指すものであり、行政のファヴェーラの認識は「3. 票田としてのファヴェーラ」および「4. 都市の矛盾の物理的表現としてのファヴェーラ」であったと考えられる。同政策で謳われた住民参加は前述のように名目的なものであり、「5. コミュニティとしてのファヴェーラ」という認識が真にあったとは認めがたい⁽¹³⁾。

(5) 都市整備 (Urbanização de Favelas)

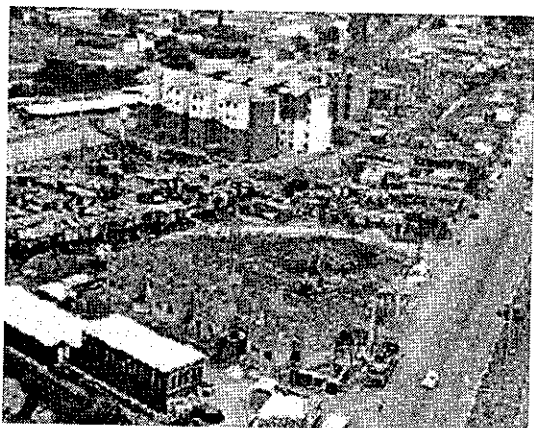
ファヴェーラ内の居住環境の改善を目的とし、生活関連インフラの整備を行なう政策である。撤去と移転政策への批判が高まったことにより、1980年代のはじめから継続的に行なわれてきた。単独で実施されることもあるが、「プロ・ファヴェーラ」の場合のように他の政策の一部として行なわれることも多い。同政策では「プロ・アグア」などと同様に、ファヴェーラの居住環境の改善による住民のファヴェーラへの定着と新たな人口流入が生じた。また、行政側のファヴェーラの認識も同じく、「3. 票田としてのファヴェーラ」および「4. 都市の矛盾の物理的表現としてのファヴェーラ」であったといえることができる。

(6) ムチラン (Mutirão)

ムチランとはポルトガル語で「相互扶助」を意味し、ファヴェーラ住民の有償または無償による協働作業によって、住宅建設および都市整備を行なう政策である。ファヴェーラのコミュニティの主体性を重視し、それを活用しながら住民を都市社会に統合することを目的に、1989～92年までの労働者党 (PT: Partido dos Trabalhadores) のエルンジーナ (Erundina) 市政はこの政策を積極的に実施した。この政策に関し、住民の低賃金または無償労働に依存することから労働力の搾取ともいえること、住民の自助建設による建設作業は効率が悪く完成までに長い期間が必要であることなどが問題点として指摘されている。80年代はブラジルにおいて政治の自由化にともない社会運動が活発化し、過去の政策への批判とともに「協力」や「相互扶助」、「コミュニティ開発」の重要性が主張されるようになった時期であった。したがって、ムチランは住民の労働力の搾取という問題があるとはいえ、「5. コミュニティとしてのファヴェーラ」という認識に基づいた政策であったと考えるのが妥当であろう。

(7) 「シンガポール・プロジェクト」(Projeto Cingapura)

正式名を「高層化によるファヴェーラ都市整備プロジェクト」(Projeto de Urbanização de Favelas com Verticalização) という。ファヴェーラ内のコミュニティの維持と居住環境の改善を目的とした政策で、ファヴェーラの撤去と住民の移転を伴わない住宅の高層化 (verticalização) と、生活関連インフラおよび公共施設の設置による都市整備 (urbanização) という二つの特徴を持つ。シンガポールで実施された低所得者層向けの高層住宅供給政策⁽¹⁴⁾を参考にしていることから、この通称がつけられた。問題点としては、主に市の中心部

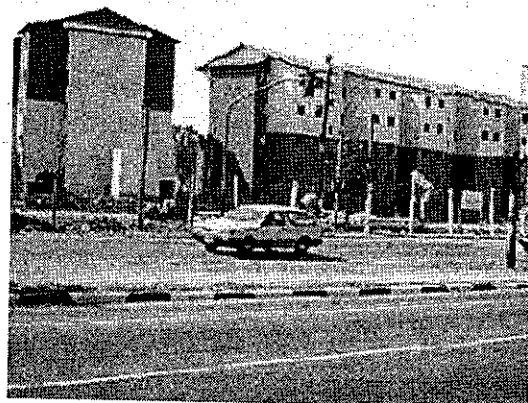


②シンガポール・プロジェクトの建設工事
(出所は写真①に同じ)

のファヴェーラを民間の建設会社に委託するかたちで再開発するため費用が高いこと、その高い費用の一部を住民が負担する仕組みになっていること、住民が政策の意思決定に参加していないこと、この政策の施行者であるマルーフィ (Maluf) 市長が政治的疑惑の多い政治家であり、同政策を政治的に利用した⁽¹⁵⁾とされることなどを挙げる事ができる。この政策には、ファヴェーラ住民の居住場所を変更しないことによってコミュニティの維持を意図する「5. コミュニティとしてのファヴェーラ」という認識の存在とともに、「3. 票田としてのファヴェーラ」という認識もうかがわれる。

おわりに

本稿では、サンパウロのファヴェーラの形成過程および市当局のファヴェーラ政策の概要を明らかにした。サンパウロのファヴェーラは、近年、特に1980年代後半から急増してきたこと、そして、市当局によるファヴェーラ政策はファヴェーラの増加とともに、そのコミュニティとしての機能を重視、尊重する方向性に向かいつつあることが理解されよう。このことは、サンパウロ市当局が、



③シンガポール・プロジェクトの建設完了後
(出所は写真①に同じ)

ファヴェーラを都市の「病弊」や「矛盾」と捉える政策では解決が不可能な複雑かつ深刻な「問題」とであると認識するに至り、新たな解決への道を模索し始めたことを意味している。ただし、このファヴェーラのコミュニティ重視という新たな道が、ファヴェーラの数的減少やその他の関連する問題の解決につながるかどうかは、さらなる調査や研究による検証が必要である。

最後に、このようなサンパウロ市当局のファヴェーラ政策の変化に大きな影響を与えたブラジル全体の民主化過程に関わる出来事、すなわち1988年の新しい連邦憲法の制定について触れることにする。この新しい憲法の制定によって、地方自治体の権限が大幅に拡大されることになった。特に徴税に関する権利の拡大は、ファヴェーラ政策をはじめとする社会政策に投入できる市当局の資金の増加につながった。また、この新しい憲法には「適切な住宅は全ての市民の基本的人権である」という条文が盛り込まれることになり⁽¹⁶⁾、地方自治体が、拡大された権限のもとに住民の住宅問題の解決に積極的に取り組むよう促すものとなっている。この新しい憲法は、ブラジルにおける政治の自由化、土地問題をはじめとする社会運動の高

まり、サンパウロにおけるファヴェーラの増加、そして、ファヴェーラのコミュニティ機能を重視する潮流といった80年代に起きたさまざまな変化が相互に関連し合うなかから登場してきたものであった。

1980年代後半以降、政治的な民主化や地方自治体の権限拡大など、サンパウロを取り巻く政治社会的環境は大きく変化した。しかし、サンパウロ市の行政は急進左派から権威主義的右派へ、その後右派同士の汚職をめぐる対立を経て再び左派へと紆余曲折を繰り返しており⁽¹⁾、ファヴェーラ政策の計画・実施能力を含め、この政治社会的環境の変化に相応しい行政能力を持つには至っていない。したがって、今後、ファヴェーラの問題をその住民と社会双方にとって好ましい方向で解決していくためには、社会に対する行政側のより高い責任意識が不可欠であるといえる。そして、そのためには、自らの為政者を選ぶサンパウロ市民の政治意識の高まりが必要なのではないだろうか。

注

- (1) 「ファヴェーラ」とは、不法占拠に起源を持つ都市低所得者層居住区のことを意味し、英語では shanty town, squatter settlement などと訳されているが、その定義に関しては明確なコンセンサスが得られていない。1990年にサンパウロ市当局によって出版された文献において、「ファヴェーラとは、公有地にせよ私有地にせよ、購入していない土地の占拠とその上への粗野な家屋の建設という特徴を持つ」とされ、その存在の不法性が重要であると述べられている。しかし、インターネット上で公開されているサンパウロ市に関する統計データでは、ファヴェーラの定義に地理統計院 (IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) のものと、サンパウロ市住宅・都市開発局 (SEHAB: Secretaria da Habitação e Desen-

volvimento Urbano do Município de São Paulo) のものが用いられており、サンパウロ市当局の内部でも、ファヴェーラに対する明確な定義が存在していないといえることができる。

- (2) 本稿において言及する「サンパウロ」とは、基本的にはブラジルの行政単位であるサンパウロ市 (município de São Paulo) を意味する。また、同市の概要や統計データについて言及する場合、「サンパウロ市」として表記する。
- (3) Lea Ramsdell, "National Housing Policy and the Favela in Brazil," in Lawrence S. Graham and Robert H. Wilson eds., *The Political Economy of Brazil: Public Policies in an Era of Transition*, Austin: University of Texas Press, 1990, pp.164-185; Peter Lloyd-Sherlock, "The Recent Appearance of Favelas in São Paulo City: an Old Problem in a New Setting," *Bulletin of Latin American Research*, Vol.16, No.3, 1997, pp.289-305; Suzana Pasternak Taschner, "Squatter Settlements and Slums in Brazil: Twenty Years of Research and Policy," in Brian C. Aldrich and Ranvinder S. Sandhu eds., *Housing the Urban Poor: Policy and Practice in Developing Countries*, New Jersey: Zed Books, 1995, pp.185-223, など。
- (4) サンパウロのファヴェーラおよび市当局による政策に関しては、1980年代に入り『エスパçョ・イ・デバテス』(Espaço & Debates) という主に都市空間に関する研究を集めた学術誌において、また、1990年代に入ると『サンパウロ・エン・ペルスペクチヴァ』(São Paulo em Perspectiva) というサンパウロの都市問題に関する研究を集めた学術誌において研究が行なわれるようになった。
- (5) サンパウロのファヴェーラの位置に関しては入手できた最新の資料が1987年のものであることから、図1には1980年代後半以降に急増したファヴェーラが反映されていない。しかし、後述の最近におけるファヴェーラの分布状況によると、新たなファヴェーラは主に北部の丘陵地に形成され、それ以外は既存のファヴェーラの人口密度が高まったとされることから、現在のサンパウロにおけるファヴェーラの分布状況を図1によ

て把握することができる。

- (6) ロイド・シャーロックは、1945年の1月から47年の1月までに、4万5000人のコルチッソ住民が強制的に退去させられたと述べている。Peter, "The Recent Appearance...", p.297.
- (7) Suzana, "Squatter Settlements...", p.197.
- (8) この現地の新聞とは『オ・ジアリオ・デ・サンパウロ紙』(*O Diário de São Paulo*)であり、サンパウロ市の中心街の東にあるモオッカ(Moóca)地区においてサンパウロ市当局が行なったファヴェーラに関する調査の結果が掲載されていた。Suzana Pasternak Taschner, "Degradação ambiental nas favelas em São Paulo," *Espaço & Debates*, No.39, 1996, p.105.
- (9) ファヴェーラに関するデータは調査機関や研究者によって異なる場合があり、出所とした文献においても、そのことが認識されたうえで、適切であると考えられるデータに基づいて研究が行なわれている。表3の数字にはこのようなデータの信憑性の問題は残るが、サンパウロ市におけるファヴェーラの形成過程の概要を把握することは可能である。
- (10) 1980年代後半のサンパウロにおけるファヴェーラ急増に関するより詳しい説明は、以下の文献を参照。Peter, *The Recent Appearance...*, pp.296-302.
- (11) Suzana Taschner, "Squatter Settlements...", pp. 208-218, および Lea Ramsdell, "National Housing...", pp.165-167を参照。タシュネルはサンパウロ市当局のファヴェーラに対する認識を、ラムズデルは連邦政府をはじめとしたブラジル社会全般のそれについて論じている。

- (12) これらの他にも連邦政府や州政府によって考案・実施された政策はあるが、本稿では地方自治体の政策に焦点を絞ることから、サンパウロ市当局によって考案・実施された政策に限定する。
- (13) この政策はプロ・アグアとプロ・ルスを実施したレイナウド・デ・バロス (Reynaldo de Barros) 市政によって行なわれた。
- (14) シンガポールの住宅政策とサンパウロのシンガポール・プロジェクトとはいくつかの点で異なっているが、その中でも決定的な違いとしては、シンガポールが都市国家という地理的に特殊な条件下にあること、住宅政策がシンガポール独立後、国民国家形成のための国家政策として計画されたことを挙げることができる。シンガポールの住宅政策については以下の文献を参考にした。越野圭美「シンガポールの住宅政策——HDB住宅の展開過程——」(*『横浜国際開発研究』*第4巻第2号 1999年8月) 21~44ページ。
- (15) マルーフィの任期は1993~96年であり、その後はマルーフィの後継者といわれたピッタ (Pitta) が97~2000年まで市長を務め、シンガポール・プロジェクトを継続して実施した。この間、現地のマスコミなどによって同政策の政治的利用に関する批判的な報道がなされた。
- (16) Lea Ramsdell, "National Housing...", p 183.
- (17) 1989年以降のサンパウロ市長は以下のとおり。エルンジーナ(労働者党:89~92年)、マルーフィ(改革進歩党、ブラジル進歩党:93~96年)、ピッタ(ブラジル進歩党、全国労働党:97~2000年)、マルタ (Marta, 労働者党:2001年~)

(こんた・りょうへい/地域研究第2部)