

## ブラジル・クリチバの都市政策と社会的包摂

小池 洋一

### はじめに

ラテンアメリカでは開発に伴い急速に都市化が進み、それは一方で豊かな経済生活をもたらしたが、他方で雇用の吸収や社会資本の供給は不十分だったため、失業、貧困、スラムの形成、大気や水汚染など多くの社会問題を引き起こした<sup>1)</sup>。大都市では社会格差が増大し、犯罪など暴力の一因となった。さらに近年都市では核家族化、高齢化が進み、多くの青少年、老人が孤立した。政治はなお民主主義からは遠く、政治的権利の行使、政治への参加が不十分な状況にある。要するに社会的排除（social exclusion）<sup>2)</sup>が広く見られる。

こうした都市問題と社会的排除は本稿がとりあげるブラジル南部のクリチバも例外ではない。クリチバでも急速な都市化によって失業その他の社会問題が顕在化し、多くの人々が社会的に排除された。ブラジルの他の主要都市同様にスラム、環境問題が深刻化した。しかし、クリチバは他の都市と異なり、都市が抱える問題を認識し、早くから実現性のある都市計画をつくり、問題解決に挑戦してきた。その都市政策には「多様な人々の共生を実現し、社会的に排除され、孤立した集団をつくらない」という考えがある。つまり都市政策の背景に社会的排除をなくし社会的包摂（social inclusion）を実現するという理念がある。

本稿の目的は、クリチバの都市政策を社会的包摂という視点から考察することである。多様な人々が主体的に社会に参加することは社会の持続的な発展に不可欠な条件である。社会的包摂は多様な能力を備えた人材の動員を可能にし、経済開発を促がす。社会的包摂はまた、政治を安定させ、治安維持の費用を節約し、安定的な経済政策の実行を可能にする。要するに社会的包摂は持続可能な都市の条件である。

第Ⅰ節ではクリチバの都市発展と都市計画を概観する。続く第Ⅱ節から第Ⅳ節ではクリチバの都市政策を社会的包摂の観点から論じる。都市政策は広範囲の政策を含むが、ここでは社会的包摂において重要かつクリチバで特徴的な政策、すなわち交通、住宅、社会政策に絞って論じる。続く第Ⅴ節ではクリチバの都市政策における行政と市民の役割について論じる。これは、クリチバの都市政策において、行政の強いリーダーシップと広範な市民参加が存在していることが、しばしば成功の鍵と指摘されるからである。行政と市民の役割はグッドガバナンスの重要な条件でもある。市民参加はまた社会的包摂の一部である。むすびでクリチバの都市政策の教訓、示唆を述べる<sup>3)</sup>。

表1 クリチバ、大都市圏の人口の推移、予測\*

単位：1,000人

	1970	1980	1991	2000	2007	2010	2020
クリチバ市	609	1,025	1,315	1,587	1,797	1,874	2,089
クリチバ大都市圏 (RMC)**	870	1,497	2,062	2,727			
				2,768	3,166	3,312	3,716
クリチバ市を除く RMC	261	472	746	1,139			
				1,181	1,369	1,438	1,629
RMC 中心部 (NUC)***	762	1,368	1,922	2,560			
				2,608	2,996	3,137	3,632
クリチバ市を除く NUC	153	343	607	972			
				1,022	1,198	1,263	1,443

(注) \*2007年以降は予測値。\*\*上段は25市、下段は26市。\*\*\*上段は12市、下段は14市。  
(出所) IPUUC, 2008b.

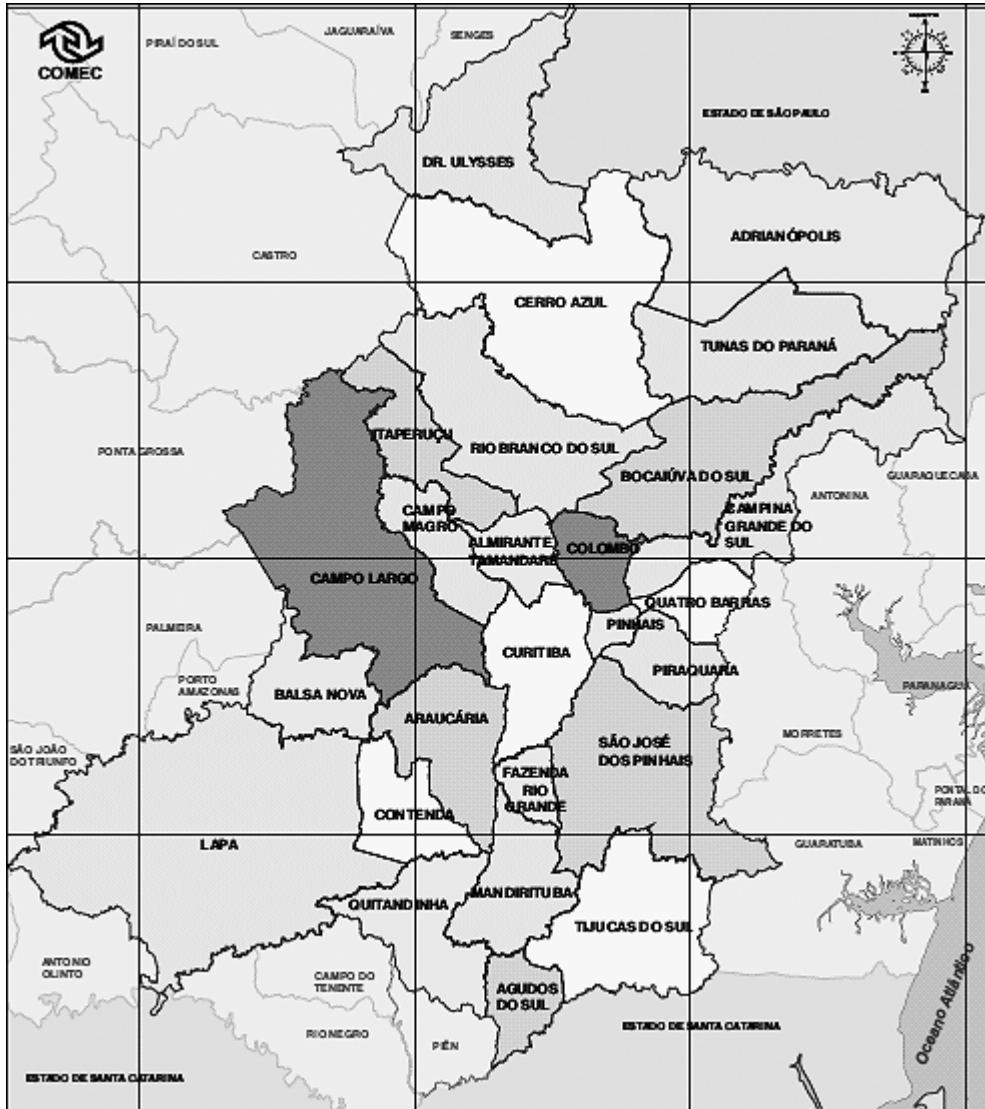
## I. 都市発展と都市計画

クリチバ市はブラジル南部パラナ州の州都であり、その面積は約43万 km<sup>2</sup>、人口は2000年で約159万人、2007年には推定で約180万人に達した(表1)。市周辺部の発展も著しく、クリチバ大都市圏(Região Metropolitana de Curitiba: RMC)を形成している(図1)。26の市(município, 基礎自治体)から構成されるRMCの面積は約1,542km<sup>2</sup>、人口は2000年で約272万人、2007年の推定で約317万人であった。市の起源は1693年、パラナ州の州都となったのは1853年である。人口が増加したのは19世紀後半のコーヒーブームで多数の移民が到来して以降である。移民の出身地はドイツ、イタリア、ポルトガル、ポーランド、ウクライナ、レバノン、シリア、日本など多様である。

クリチバの経済活動をGDP構成比(2005年)で見ると、サービス業63.04%、工業18.71%、行政18.71%、農業0.04%で、サービス業のシェアが高いが、工業の比率も高い。また州都のため行政の割合も大きい。クリチバ大都市圏がパラナ州のGDPに占める割合は40.41%であり、そのクリチバ大都市圏のGDPに占めるクリチバ市の割合は58.28%である(IPPUC, 2009: 314-315)。クリチバ市、クリチバ大都市圏、パラナ州、ブラジルの1人当たりGDPの推移は図2のとおりである。クリチバ市の一人当たりGDPはパラナ州の約1.3倍、ブラジルの約1.5倍である(2007年)。2000年代の変化をみても同様の水準にある。

クリチバでは都市の形成と発展に伴い、交通、住宅など社会がかかえる問題を解決するため都市計画が必要とされた(都市計画の歴史は表2)。最初の体系的な都市計画は、リオデジャネイロで活動していたフランス人建築家アルフレッド・アガシによって作成された。アガシの手になるマスタープランは、中心から放射線状に都市を発展させ、それに対応して道路、住宅、上下水道、工場などを配置させようとするものであった。しかし、その後のクリチバの人口増加は、アガシ・プランの予想を上回るものであった。そこで軍事クーデタ直前の1964年に市長に選出された

図1 クリチバ大都市圏



(出所) Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba: COMEC ホームページ。  
<http://www.comec.pr.gov.br/>

イヴォ・アルザ・ペレイラ (Ivo Aruza Pereira) は、一般市民、都市計画の専門家と公開の場で、都市の将来を議論した。それは1964年に実施されたコンペによる都市計画策定につながった (Moore, 2007: 78)。そこで選ばれたのがジョルジュ・ウィルヘルムをリーダーとするプランであった。メンバーには後にクリチバ市長となるジャイメ・レルネル (Jaime Lerner) もいた。

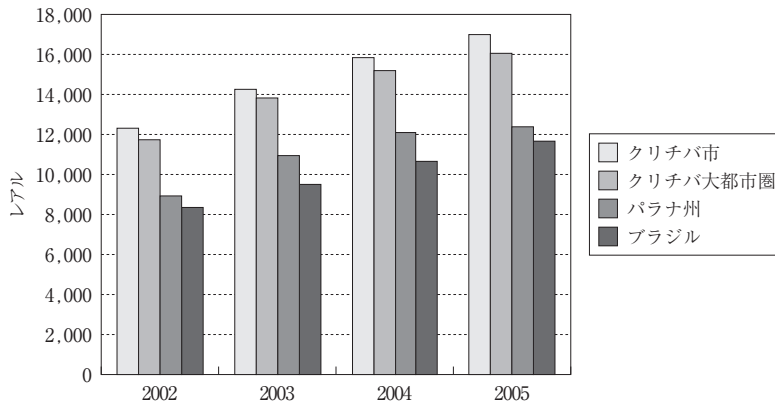
新しいプランは、放射線状に都市を発展させるアガシ・プランを根底から改め、市中心から延びる4つの軸 (Conectora) に沿って都市を開発し、それに従い道路、住居の建設、歴史的建造物の保全などの土地利用を決めようとするものであった。翌年1965年には都市計画の実施機関としてクリチバ都市計画研究所 (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbana de Curitiba: IPPUC) が設立された。IPPUCはウィルヘルムのプランを精緻化した。プランは「明日のクリチバ (Curitiba

表2 クリチバの都市政策の変遷

年	都 市 政 策	市 長 (任期)
1943	最初のマスタープランであるアガシ (Plano Agache) プラン作成	Alexandre Beltrão (43-44)
1953	最初のゾーニング法 (条例第699号) 施行	José Luis Guerra Rego (53-54)
1955	最初の公共交通計画	Ney Braga (55-58)
1960	ゾーニングのパイロット・プラン承認 (条例第1908号)	Iberê Matos (58-62)
1963	公共交通を管轄するクリチバ都市公社 (Urbanização de Curitiba S/A) 設立	Ivo Arzua Pereira (62-66)
1964	新しい都市計画の素案 (PUP: Plano Preliminar de Urbanismo) のコンペ開催。ジョルジェ・ウィルハイムらのグループ (Sociedade Serete) が最優秀賞	
1965	クリチバ都市計画研究所 (IPPUC: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba) 設立 クリチバ大衆住宅公社 (Companhia de Habitação Popular de Curitiba: COHAB:) 設立	
1966	PUP を法制化 (条例第2828号)	Ivo Arzua Pereira (66-67)
1968	クリチバ市ファベラ撤去政策	Omar Sabbag (68-71)
1971	伝統地区保全政策。歴史保全地区指定 クリチバ市ファベラ撤去政策	Jaime Lerner (1971-74)
1972	都心の「11月15日通り」を歩行者専用道路化 工業地区 (CIC) を設立	
1975	土地利用を定義, ゾーニング (条例第5234号)	Saul Raiz (75-79)
1976	脱ファベラ計画 (Plano de Desfavelamento)	
1979		Jaime Lerner (79-83)
1980	ファベラ憲章 (Carta de Favela) 社会的住宅特別セクター (SEHIS) の設立	
1982	割増土地法 (Lei do Solo Criado)	
1983		Maurício Fruet (83-86)
1984	市住宅計画	
1986		Roberto Requião (86-89)
1989	住宅政策指針 ゴミ購入プログラム	Jaime Lerner (89-93)
1990	市住宅基金 (Fundo Municipal de Habitação)	
1991	児童・青少年統合プログラム (PIA) 緑の交換 (Câmbio Verde) プロジェクト 社会活動財団 (FAS) 設立	
1992	24時間通りオープン	
1993		Rafael Greca (93-97)
1994	知識の灯台 (Farol de Saber)	
1995	市民通り (Rua da Cidadania) オープン	
1999	母親プログラム (Pograma de Mãe)	Cássio Taniguti (97-04)
2004		Carlos A. Richa (04-10)
2010		Luciano Ducci (10-)

(出所) クリチバ市政府, クリチバ都市計画研究所 (IPPUC) ホームページなどから作成。

図2 1人当たりGDPの推移



(出所) IPPUC, 2009: 314.

de Amanhã)」というセミナーで市民と議論された。1966年に正式に法制化された新しいマスタープラン (Plano Diretor de Curitiba) はその書き出しで、この計画がクリチバの包括的で調和のとれた開発を実現し、クリチバ大都市圏におけるコミュニティの生活水準の向上を可能とする条件を提供することを目的とする、と述べている (服部, 2004: 25-28)。

## II. 交通政策

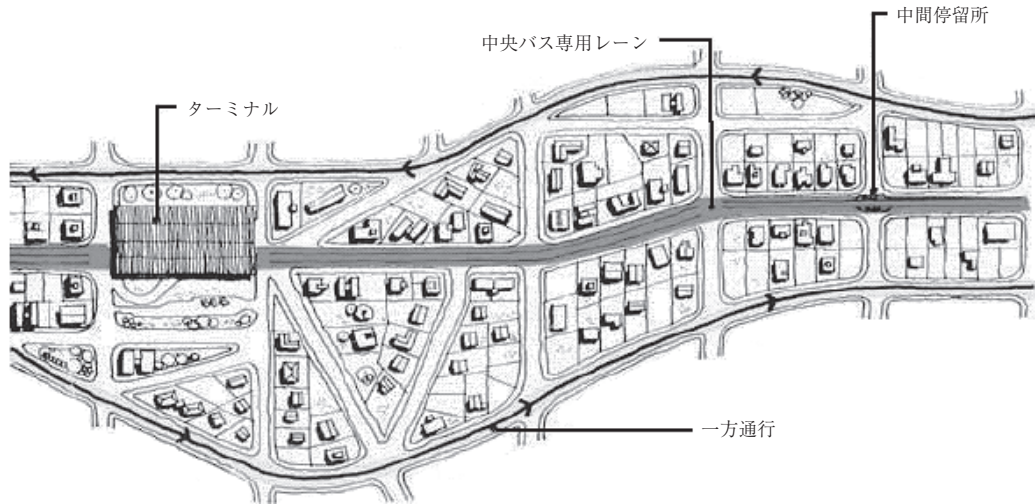
公共交通の遅れは社会的排除の重要な要因となる。公共交通の未発達と比較的都市中心から遠隔に住む低所得層から移動手段を奪い、個別移動手段である乗用車の普及と慢性的な渋滞は彼らに長時間の混雑した移動を強いる。その結果彼らを良好な雇用機会から排除し、労働をより苦痛に満ちたものにする。都心に集中する文化、レジャー施設の利用も困難となる。ブラジルでは公共交通を社会的包摂の手段として位置づけ、公共交通の整備を求める社会運動が活発に行われて<sup>4)</sup>いる。クリチバの交通システムは、こうした社会運動が目指すモデルの一つである。

### 1. 交通システムとゾーニング

交通システムは1966年のマスタープランの中心をなすものであった<sup>5)</sup>。交通手段は地下鉄ではなくバスを選択した。財政負担が小さかったからである。また、都市中心部の建物を収用し道路を拡張するのではなく、既存の通りを残し生かすことにした。そのことによって既存の都市空間、景観を残し、収用に必要な予算を節約することが可能になった。マスタープランに従って、市中心のダウNTOWNから四方に向かって4つの開発軸を設定し、各開発軸の中心となる幹線道路を用途の違う3本の平行する道路、すなわちトライナリーによって構成した (図3)。3本のうち中央の1本はバス専用レーンとした。両側の2本の道路は高速専用の一方通行道路で、都心と郊外をつなぐものとした。バス専用レーンには、2連結、3連結のバスを導入した。

1974年には市中心を起点とする南北の交通軸が設立された。市中心と南北の郊外をつなぐ高速専用線 (linha expressa)、交通軸を構成する幹線道路の郊外にあるターミナルとその近隣をつな

図3 トライナリー・システム（1970年代初頭）



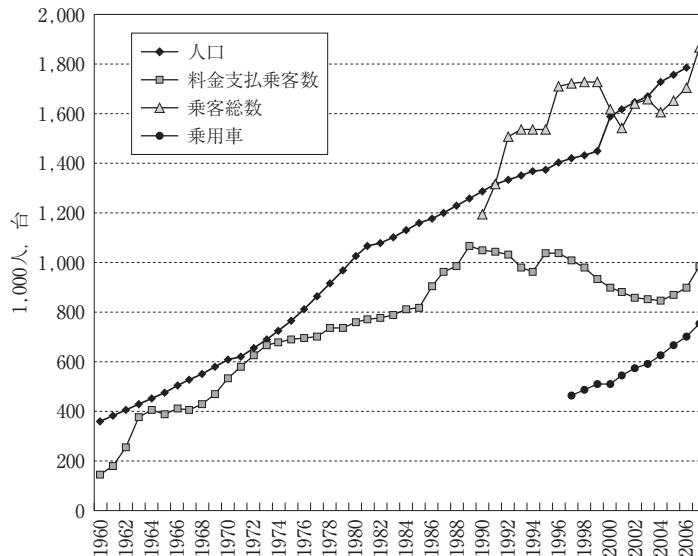
（出所） IPPUC, 2009: 153.

ぐフィーダー線 (linha alimentador) が運行を開始した。高速線には100人乗りのバスを導入した。バスは用途ごとに車体の色を変えた。このシステム導入によってバス1日当たり5万4千人の乗客を運び、市の交通需要の8%を満たすことになった。1977年には南東の交通軸が設立され、南北の交通軸と合わせて交通需要の32%を満たすまでになった。1979年には市中心部の各地区を環状に結ぶバス網の整備を始めたが、これは公共交通需要の34%と推定される地区間の移動に対応するものであった（服部, 2004: 82-83）。

続いて1980年には東西の交通軸が設定されたが、これに合わせて統合交通ネットワーク (Rede Integrado de Transporte: RIT) という概念と、それを実現するための制度を導入した。RITは統一料金制度 (Tarifa Social Única) を採用した。RIT導入に伴いバスが結節する地点にバスターミナルが設置された。乗客は定額の料金を一度払えば、ターミナルでバスを乗り継ぎ、市内どこでも行けることになった。<sup>6)</sup> クリチバ都市公社 (Urbanização de Curitiba S.A.: URBS) は1986年に都市交通を管理する組織として再編された。<sup>7)</sup> URBSはバスの運行を民間のバス会社に委託した。RITは1991年に直行路線 (Linhas Diretas, "Ligeirinhos") を加えた。直行路線は市中心と郊外を結ぶ路線で、交通軸の両側にある一方通行の道路をはしる急行バス路線である。直行路線はバス停の間隔を3キロから4キロと長くした。トライナリーの中央、両側の高速道の一部にチューブ型のバス停 (Estação Tubo) を配した。チューブ型のバス停では乗客が乗車前に料金を払う。またバス停とバスの乗降口の高さを同じにした。これらによってバスの運行速度を高めた。1992年には直行路線に270人乗りの3両連結のバスを導入した。このようなバス網の整備によって乗客数は格段に増加した (図4)。

クリチバでは1995年以降交通の要衝に「市民通り」 (Rua da Cidadania) という施設が設置された。現在では9あるクリチバの行政地域 (região administrativa) のすべてに置かれている。市民通りは行政の出張所の役割を果たしており、市民に行政サービスを提供し、行政と市民との交流を促進する場として機能している。ここで市民は市のさまざまな部局、都市公社 (URBS)、社会

図4 クリチバ市における人口、バス乗客数、乗用車保有台数の推移



(注) 料金支払乗客数、乗客総数はともに1日の数。料金支払乗客数はバスに乗る時に料金を支払った乗客数。乗客総数は、ターミナルなどで違うバスに乗り換えた乗客(料金支払が不要)、65歳以上の高齢者、障害者、警察官、郵便局員など特別な職種(料金支払が免除)の乗客を含む。なお、乗客総数は1990年から作成。

(出所) IPPUC, 2009: 225, 342.

活動財団 (Fundação de Ação Social: FAS), クリチバ文化財団 (Fundação Cultural de Curitiba: FCC), 職業訓練, 職業斡旋, 病院など市関連の組織のサービス, さらに州, 連邦政府のサービスを受けることができる。市民通りにはまた商店, レストラン, レジャーなどの施設が立地している。市民通りの設置によって, 市民は行政機関やその他公共サービスの手続きのため都心に行く必要がなくなり, 交通渋滞が軽減した。

交通システムとともにクリチバの都市計画の中心になるのはゾーニングである。クリチバの土地利用は公共交通と整合性をもつよう計画されている。マスタープランの4つの開発軸に沿って都市が発展するように, 交通を整備し土地利用の高密度化を図っている。すなわち軸に沿った公共交通の整備を計画している地域に高い容積率を, そうでない地域に低い容積率を設定している。このことによって人口, 商業などの経済活動が軸に沿い, 公共交通が整備された地域に集まるようにし, 都市が無秩序に拡散するのを防いでいる。視点を変えればクリチバの土地利用計画は公共交通を使い易くするものである。マスタープランでは, こうした都市の将来の方向とともに, 地形などの自然条件, 経済活動の現実などを考慮しきめ細かいゾーニングを設定している。

クリチバはまた開発権移転制度 (Transferable Development Rights: TDR) を導入した。すなわち1982年に歴史的建造物の保護を目的に割増土地法 (Lei do Solo Criado, 法律第6337号) によって, 開発権移転制度を導入した。歴史的建造物が存在する土地で開発を企画する当該土地所有者に対し, 他の地域で割増した容積率を与えた。この制度は多くの歴史的建造物の保存を可能にした (福島 [1998])。1990年には市政令第7420号によって TDR を一般住宅の建設用地に, 2000年には市政令第9803号によって社会住宅の建設用地にも適用した (Prefeitura Municipal de Curitiba, 2008b: 124-125)。TDR によって市中心の社会環境を維持するとともに, 開発権の移転先を限定し

容積率に制限を設けることで、都市のスプロール化、無秩序な発展を抑制しようとしたのである。

## 2. 公共交通と社会的包摂

こうしてクリチバは創造的なバスシステムを発展させたが、これが社会的包摂につながると解釈するには、より詳細な検討が必要である。

バスシステム全体を運営するのはクリチバ都市公社（URBS）である。URBSは契約によってバス会社にバス運行を認める一方で、路線、運行間隔、車両タイプなどバス運行全体を計画、管理し、定期的にバス会社の監査を実施し不正を監視している。バスシステムは基本的に独立採算制である。URBSはバス路線の整備、チューブ型のバス停の建設・運営費、信号機の設置を負担する。その他の費用はすべて乗車料金から支出される。費用のなかには、バス運行費用のほか、車両の償却費、将来の投資費用が含まれる。加えてバス会社には一定率の利益を保証している。URBSはこれらの費用と利益がカバーできるようバス料金を設定しているのである。

統合交通ネットワーク（RIT）によって均一料金が導入されたが、この料金システムは高所得層から低所得層への所得再分配機能をもっている。市内では一般的により低所得層の人々がより都心から遠い地域、高所得層がより近い地域に住んでいる。均一料金によって、高所得層は利用距離あたりで高い料金を、低所得層は低い料金を払うことになる。この制度がもつ所得再分配機能は、当初から意図されたものである<sup>8)</sup>。

社会的包摂の観点からより重要なのは売上の配分である。バス運賃収入はURBSに集中され毎月バス会社に配分されるが、その収益配分基準は乗客数ではなく運行距離によるものである。乗客数で配分すれば、利用者の少ない路線は採算がとれなくなり、バス会社は運行間隔を長くし、最悪の場合路線を廃止するであろう。運行距離に従って売上を配分することで、市内のあらゆる地域で一定の間隔で確実にバスが運行されることになるのである。

チューブ型のバス停での料金支払いは、バス専用レーンなどとともに、バスの円滑な運行、時間短縮を可能にした。チューブ型のバス停でバスとバス停との段差をなくす工夫は、バス停に設置された小さなリフトとともに、「バリアフリー」の考え方で、老人、身体にハンディキャップをもった人々などの利用を可能とし、彼らの社会参加を促進することになる。

ブラジルの大都市ではショッピングセンターなど大規模な商業施設の建設が増加しているが、クリチバも例外ではない。しかし、クリチバが他の都市と異なるのは、ショッピングセンターの多くが市の中央部に立地している点である。また公共交通でのアクセスが可能な点である。公共交通のアクセスがショッピングセンター建設の条件となっているからである<sup>9)</sup>。

しかし、このように公共交通が発達しているクリチバにおいても、なお個別の移動手段である乗用車への依存が高いのも事実である。市民の乗用車保有台数は急増している（前出図4）。2007年におけるクリチバ市の自動車保有台数は1036千台、うち乗用車は752千台である。対人口比で見るとクリチバ市民1人当たりの保有台数は自動車で0.58台、乗用車で0.42台となる。1997年はそれぞれ0.41台、0.31台であった（IPPUC, 2009: 342）。急速に車が普及している。ブラジルの大都市では、高所得層だけでなく中間層も、個別的な移動手段としての乗用車を選好する傾向が強いが、クリチバもその例外ではないのである。大型商業施設には公共交通のアクセスがあるが、この大型商業施設の主たる利用者である中高所得層は、自家用車で買い物するのが常である。所



得階層によって購買行動、場所の分断が存在するのである。

### Ⅲ. 住宅政策

住宅政策は交通政策と並んでクリチバの都市政策の根幹をなしていた。1960年代後半から70年代にかけて農村部からの大量な人口流入にともない住宅問題が都市政策の重要な課題となった。住宅政策は、急速な人口増加に対応し、住宅建設を秩序あるものとするを目的とした。住宅建設は基本的に、都市計画を構成するゾーニングに従って実施されてきた。

#### 1. ファベラ対策

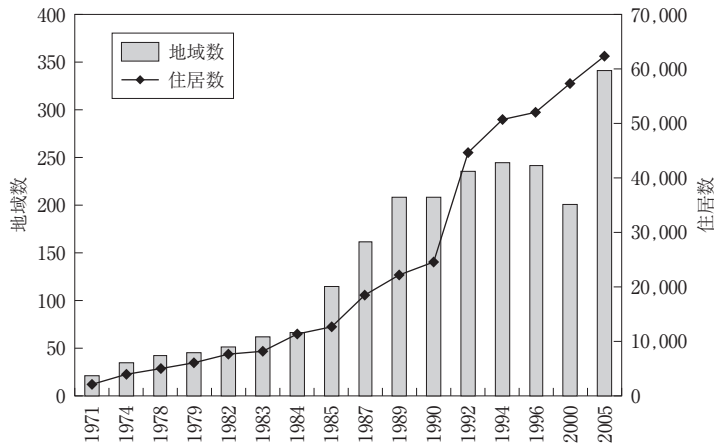
クリチバの住宅問題は、他のブラジルの大都市同様、不法な土地占拠、ファベラ問題であった。クリチバの人口は1960年代以降農村からの人口流入によって急増した（前出表1）。このころパラナ州では農業の中心が労働集約的なコーヒーから資本集約的な大豆へと変化した。土地の集中、農業の機械化が過剰となった農村部の労働人口を都市に押し出した。農村から押し出された人口の一部は都市において工業、サービス業に吸収されたが、それは十分ではなかった。都市の正規雇用の創出と吸収力が低いため、インフォーマルセクターと失業者が増大し、その結果正規の住宅市場に参入できない人々が増加し、彼らがファベラを建設するようになった。

クリチバ市がはじめにとった政策はファベラの強制的な撤去、移動であった。<sup>10)</sup>1964年に「クリチバ市都市計画」を作成したが、それはファベラなど劣悪な住宅を撤去し、その住民を新たに別な場所に建設した集合住宅に強制的に移動させようとするものであった。<sup>11)</sup>1965年にはクリチバ民衆住宅公社（COHAB）を設立したが、COHABは国立住宅銀行（BNH）の資金をえて当時未開発で現在は後述のクリチバ工業都市（CIC）地区にブラジル最初の集合住宅を建設した。続く1968年には「クリチバ市スラム撤去政策」を立案し、周辺部に「経過的住居地区」を設置し、それをファベラ住民が正常な生活を営む前の一時的な居住形態、社会統合の一段階と位置づけた。1976年にはサウル・ライス（Saul Raiz）市政のもとで「脱ファベラ計画」（Plano de Desfavelamento）が策定された。「社会住宅政策」（Política Habitacional de Interesse Social）という名称が付けられた脱ファベラ計画は、①市が建設する住宅へのファベラ住民の転居、②家族の新しい環境への適応、教育、それらを通じる社会統合を目的とした。こうした強引なファベラの排除政策は十分な成果を挙げることはなかった。ファベラ移転計画はファベラ住民から就業機会を奪うなどの不利益をもたらした。ファベラから移転した人口は少数にとどまった。すなわち1974年から79年に脱ファベラ政策によって移転した人口は全体の20%に過ぎなかった（IPPUC, 2008b: 25）。この結果非正規占拠地域（ocupação irregulares<sup>12)</sup>）と人口は増加した（図5）。

1980年代の住宅政策はファベラの居住環境の改善と、宅地の提供を重視した。レルネル市政の1980年のファベラ憲章（Carta de Favela）は、クリチバの住宅政策の転換を意味するものとなった。ファベラ憲章はファベラの居住環境の改善を目的とした。同じ年に社会住宅特別セクター（Setores Especiais de Habitação de Interesse Social: SEHIS）を設定した。

SEHISはすでに不法占拠された土地の場合もあるが、新たに設定し川沿いなど危険な地域を

図5 クリチバ市の非正規占拠地域数、住居数の推移



(出所) Prefeitura Municipal de Curitiba, Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, 2008: 77.

占拠した住民を移転させる転出用地の場合もある。いずれの場合も本来は住宅地域でない土地の非正規占拠を認める、実質的な合法化である。政府は電気と水道の整備など、ミニマムなインフラ整備のみを行い、道路舗装はしない。住民は長期ローンで土地代を払う。他の地域に移転する場合、政府が住宅を建設することもあるが、住宅は後に住民が増築できるように最低限のものとした。続くフルエット (Fruet) 政権の市住宅計画 (1984年) もまた、ファベラ住民への宅地分譲と居住環境の整備を目的とした。

1980年代にはまた低所得層向けの民衆住宅 (habitação popular) を建設し、供給した (IPPUC, 2009: 372)。1990年には民衆向け住宅の供給を強化するため市住宅基金 (Fundo Municipal de Habitação: FMH) を設立した。民衆住宅は、低所得層の住宅需要に応え住宅を供給することで、ファベラの拡大を抑制しようとするものであった。

## 2. 工業地区

クリチバの住宅政策として重要なものに、レルネル市政が1972年に設置したクリチバ工業都市 (CIC: Cidade Industrial de Curitiba) がある。それは、1966年のマスタープランにあった4つの軸に新たな5番目の軸 (Conectora 5) を設定し、その軸上にCICを建設しようとするものであった。CICは工業立地政策と住宅政策という二つの性格をもっている。すなわち、工業団地を設立し雇用を創造するとともに、工業団地で働く労働者の住宅を建設することを目的とした。ファベラなどのクリチバの住宅問題が雇用と所得の不足にあるとの認識からである。CICはクリチバの中心から西方に10キロの位置に設置された。西方に設置されたのは汚染された大気が都市中心に及ばないように風向きを考慮したものであった。面積は約43.7km<sup>2</sup>で市の約10%を占める。うち27.6km<sup>2</sup>、全体の63%を緑地として残すよう開発に制限が加えられた。

CICは国の工業再配置政策に沿ったものでもあった。進出企業には税制上の恩典措置が与えられた。CICは、第三セクターのクリチバ開発公社 (Companhia de Desenvolvimento de Curitiba, CURITIBA S/A) によって運営されてきたが、2007年にクリチバ開発公社 (Agência Curitiba de

Desenvolvimento S/A) に引き継がれた。その目的は政府と私企業のパートナーシップによって企業誘致、インフラ整備、技術革新を促がすことである。CIC は1973—74年に造成がなされ75年に開設された。2007年のCIC 進出企業は6056社、うち工業1207社、商業2939社、サービス業1876社に達した。<sup>13)</sup> これらの企業による直接雇用は2万8000人、間接雇用は7万9000人とされる。CIC にはテクノパーク (Curitiba Tecnoparque)、インキュベーター・パーク (Parque das Incubadoras de Curitiba)、輸出促進プログラム (Curitiba Exporta)、競争力センター (Núcleo da Competitividade) などのプログラム、制度がある。CIC は地域の社会開発にもかかわり、地区内の2つの病院、16の保健センター、36の託児所、23の学校、7つの知識の灯台 (Farol de Saber、後述)<sup>14)</sup>などを支援している。

CIC では工業地区住宅計画 (Programa Habitacional da CIC) が作成され、180万 m<sup>2</sup> に約1万6000戸の住宅が建設され1982年に引き渡された。工業、住宅建設は多数の人口をひきつけた。CIC の人口は2007年で17万4699人、クリチバ市 (179万人7408人) の10%を占めるまでになった (IPPUC ホームページ)。

### 3. 住宅政策と社会的包摂

このようにクリチバではファベラ住民、低所得層に住宅を提供してきた。ファベラについては、一方的に排除するのではなく、占拠を容認した上で安価に分譲する政策に転換していった。市政府は、それらの非正規占拠地域あるいは代替地で、最低のライフラインを提供した。低所得層向けに土地、住宅分譲をおこなうとともに、数多くの集合住宅を建設した。他方、職住をともに実現するためCICを建設した。

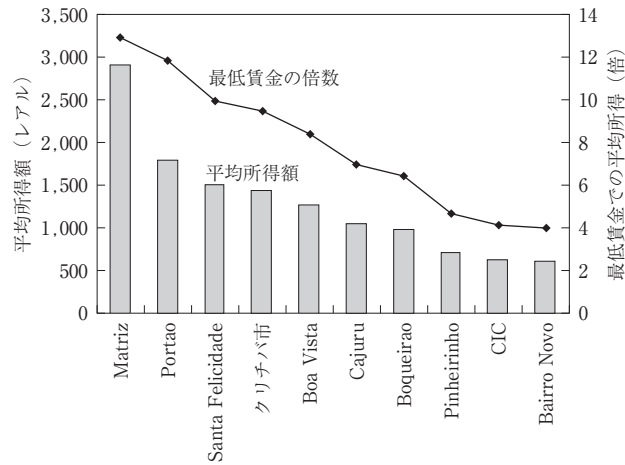
しかし、こうした政策にもかかわらず、クリチバでは劣悪な住宅に住む人口は依然として多い。数多くの人々がファベラあるいはファベラに近い非正規住居に暮らしている。その人口は絶対数では増加している (前掲図5)。非正規住居に住む人口比率はブラジルの他の主要都市と大きく変わるものではない。適切な住宅供給によって人々を社会に包摂する目標はなお達成されていない。

工業地区 (CIC) 建設の狙いは、雇用と住宅によって都市中心への無秩序な人口流入、住宅問題の発生を抑制しようとしたのである。つまり、都市問題が都市中心に及ばないように、CIC にバッファーとしての機能をもたせようとしたのである。しかし雇用と住居を兼ね備えたCICは、雇用の当たらない大量の人口を呼び込むことになった。流入した人口の一部は失業者として滞留した。この地域には多くの低所得層が集中することになった。他方で、都心からCICに続く5番目の軸 (Conectora 5) 上では、土地が政府と関係する大規模デベロッパーによって取得され、長期間にわたって利用されず放置され、その間に土地価格が上昇し、高所得層向けの住宅地エコビレ (Ecoville) が開発された (Irazábel, 2006: 78-79)。

CICに限らずクリチバでは所得水準が地域によって異なる。すなわち、行政地区に世帯主の所得水準をみると、最も高い市中心部のMatriz (世帯主数73112人) と、最も低い周辺部のBairro Novo (同33745人) とは4.8倍の差がある。MatrizとCIC (同42167人) でも4.7倍の差がある (図6)。

サンパウロなどで広く見られる周囲を塀で囲った要塞都市もクリチバ大都市圏に存在する。ブ

図6 行政地区別の世帯主の平均所得—2000年



(注) 最低賃金：R\$ 151.00。  
 (出所) IPPUC, 2009: 74.

ラジルにおける要塞都市の出現は、1990年代における経済政策の新自由主義への転換によって、不動産市場が自由化され都市計画が弱体化し、住宅政策における規則が軽視されたことや、個人主義が強まり人々が静寂、安全などを求めた結果である。公共よりも私、共生よりは排除が都市に覆うことになった (Borsdorf and Hidalgo, 2010: 26)。クリチバ市北東のクリチバ大都市圏では、2002年にアルファビレ・グラシオーザ (Alphaville Graciosa)、2003年にアルファビレ・ピニエイロス (Alphaville Pinheiros) が建設された。これらは、サンパウロのアルファビレ<sup>16)</sup>の概念で、サンパウロの建設会社によって開発されたものである。アルファビレ・グラシオーザは瀟洒な住宅のほかビジネス、商業スペースなどをもつ (Irazábal, 2006: 86)。サンパウロなど大都市では二極化から高級住宅とファベラが混在する分散化傾向にある (Borsdorf and Hidalgo, 2010)。これに対してクリチバでは地域によって異なる所得層が居住する、二極化の傾向が強い。

#### IV. 社会政策

クリチバは社会政策においても社会的包摂を目的とした革新的な諸政策を採用してきた先進的な都市である。

##### 1. 貧困・飢餓政策

貧困・飢餓対策プログラムは社会政策の一つである。クリチバ政府は1997年に「家族買物袋プログラム」(Programa Sacolão da Família) を開始した。このプログラムは常設の店舗で野菜・果物を低価格で提供することによって低所得層の栄養改善を図るものである<sup>17)</sup>。「市卸売」(Varejão Municipal) プログラムは、野菜・果物などの食料品を生産者が販売する施設を作り流通を促すとともに、認証がある食料品のみ販売できることで品質を高め、これらを通じて市民の食生活の改善を実現することを目的としたものである<sup>18)</sup>。「家族倉庫」(Armazém da Família) と「民衆市場」

表3 行政地域別の食料供給施設—2008年

行政地区	Armazém da Família	Câmbio Verde	Mercado Popular Ônibus*	Sacolão da Família	Varejão	合計
Matriz	1	0	2	0	0	5**
Boqueirão	4	6	3	3	0	10
Cajuru	3	15	7	1	1	12
Boa Vista	4	12	7	2	0	13
Santa Felicidade	2	9	12	1	0	15
Portão	3	6	5	1	1	10
Pinheirinho	4	12	4	1	0	9
Bairro Novo	2	9	4	1	0	7
CIC	3	19	6	1	0	10
クリチバ	26	88	50	11	2	91**

(注) \*販売所の数。バス2台で移動販売。

\*\*表記していない市公設市場 (Mercado Municipal)、大衆食堂 (Restaurante Popular) 各1を含む。

(出所) IPPUC, Curitiba em Dados, 2009.

(Mercado Popular) は低所得層の飢餓撲滅、貧困削減のためのプログラムであり、総所得が1395リアル以下の家族に対して市場より30%安い価格で食糧、衛生用品を提供している。家族倉庫は常設店舗、民衆市場はバスによる移動販売である。「民衆食堂」(Restaurante Popular) も健康と生活改善のプロジェクトであり、栄養不良の状態にある人々に対して1食1リアルで栄養ある食事を提供している。<sup>19)</sup>

ゴミ購入プログラムや「緑の交換」(Câmbio Verde) プログラムも貧困、飢餓政策の性格をもっている。ゴミ購入プログラムは1989年に環境政策として開始された。ゴミが収集されず投棄され環境が悪化した地域において、住民が収集してきたゴミを市政府が買い取る制度である。モッフォ、<sup>20)</sup> 河岸など多く非正規に占拠した地域にはゴミ収集車が入れないが、彼らも市民の一人でありゴミを収集するのは市政府の義務であり、政府に代わって住民が集めたゴミを買い取るのは当然だとの認識からである。ゴミ購入プログラムでは支払いは食料でなされている。一方、「緑の交換」プログラムはリサイクル可能なゴミと食料を交換するしくみである。プログラムが開始された1991年当時、近郊農家は大量の余剰作物を抱えていた。市政府はそれを環境政策と結び付けたのである。対象は最低賃金の3.5倍までの家族で、2011年では4キロのゴミが1キロの野菜・果物と交換される。野菜・果物の代わりに油脂を受け取ることも可能である(その場合1キロの野菜・果物が2リットルの油脂とされる。<sup>22)</sup> これらのプログラムは、ゴミのリサイクル、<sup>23)</sup> 余剰農産物の活用だけでなく、飢餓撲滅、貧困削減も目的としているのである。

これらのプロジェクトのうち主なものを行政地域ごとにみたのが表3である。市公設市場 (Mercado Municipal)、「民衆食堂」が中央区 (Região Matriz) に置かれている以外は周辺地域、所得が低い地域、交通などインフラが十分整備されていない地域に多い。

表4 クリチバの主要社会指標

指 標	1970	1980	1991	1999	2000	2004
人間開発指数						
クリチバ	0.713	0.760	0.799		0.856	
パラナ州	0.440	0.700	0.711		0.787	
ブラジル	0.462	0.685	0.696		0.766	
寿命・余命						
平均寿命（歳）	53.92	59.23	68.70		71.57	
乳児死亡率（‰）			30.17		20.92	
幼児死亡率（‰）			34.75		24.26	
教 育						
15歳以上人口の非識字率（％）	9.00	7.70	5.49		3.38	
25歳以上人口の8年以上就学者率（％）			50.04		60.08	
就学前教育就学率（％）				41.54		32.33
所 得						
1人当たり家族所得（最低賃金倍数）	1.36	2.48	2.56		4.10	
ジニ係数			0.55		0.59	
児 童						
非就学児童（7-14歳）比率（％）	14.2	12.2	8.9			
児童労働（10-14歳）比率（％）	5.2	6.1	4.7			
保健・衛生						
上水保有及住宅比率（％）	58.70	84.2	96.1			
下水保有及住宅比率（％）	52.9	73.3	82.4			
1歳未満児童三種混合・髄膜炎ワクチン接種率（％）				100.0		91.56
6回以上診察妊婦割合（％）				65.73		79.85

（出所） IPPUC, 2009: 97から作成。

## 2. 青少年政策

教育政策は1960年代以降計画的に実施されてきたが、その基準は①学校までの距離を最大2kmとし教育へのアクセスを可能にする、②6歳から14歳の子供達に基礎教育を提供する、③基礎教育を2交代制にして基礎教育を遍く提供することであった。1990年代には脆弱な環境に置かれている児童、青少年を対象とした社会、文化教育、レジャーの提供が講じられた。すなわちレルネル市長下の1991年に、親が養育を放棄した子供、家族所得が最低賃金の3倍以下の子供を対象とした児童・青少年統合プログラム（Programa Integrado da Infância e Adolescência: PIA）が設立された。PIAは、ほとんどが学校内に設置され、下校後の子供の居場所、簡単な教育の場を提供した。PIAに先だって1990年に誕生した環境PIA（PIA Ambiental）は、非正規居住地域に設置され、宗教団体との協定によって運営される。環境PIAもまた、環境教育、ファバーラ<sup>24)</sup>の子供達への食事の提供を目的とした。

表5 主要都市, 大都市圏の人間開発指数 (HDI) の推移

順位*	都市, 大都市圏 (州)**	1991	2000	変化幅
1	フロリアノポリス (SC)	0.824	0.875	0.051
2	ポルトアレグレ (RS)	0.824	0.865	0.041
	フロリアノポリス大都市圏 (SC)	0.801	0.859	0.058
3	クリチバ (PR)	0.799	0.856	0.057
4	ヴィトリア (ES)	0.797	0.856	0.059
5	ブラジリア (DF)	0.799	0.844	0.045
6	リオデジャネイロ (RJ)	0.798	0.842	0.044
7	サンパウロ (SP)	0.805	0.841	0.036
8	ベロオリゾンテ (MG)	0.791	0.839	0.048
	ポルトアレグレ大都市圏 (RS)	0.782	0.833	0.051
	サンパウロ大都市圏 (SP)	0.792	0.828	0.036
	クリチバ大都市圏 (PR)	0.763	0.824	0.061
9	クイアバ (MT)	0.760	0.821	0.061
	リオデジャネイロ大都市圏 (RJ)	0.764	0.816	0.052
	ベロオリゾンテ大都市圏 (MG)	0.757	0.811	0.054
10	ベレン (PA)	0.767	0.806	0.039
11	サルバドル (BA)	0.751	0.805	0.054
	グラン・ヴィトリア (ES)	0.730	0.798	0.068
12	レシフェ (PE)	0.740	0.797	0.057
	ベレン大都市圏 (PA)	0.755	0.797	0.042
	サルバドル大都市圏 (BA)	0.735	0.794	0.059
	レシフェ大都市圏 (PE)	0.715	0.780	0.065

(出所) PNUD Brasil, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, <http://www.pnud.org.br/atlas/>

(注) \*2000年基準による順位, 市のみ順位を表記。

\*\*BA: バイア, DF: 連邦区, ES: エスピリトサント, MG: ミナスジェライス, MT: マットグロッソ, PA: パラ, PE: ペルナンブコ, RG: リオグランデドスル, RJ: リオデジャネイロ, PR: パラナ, SP: サンパウロ。

レルネル市政を引き継いだグレカ (Greca) 市長は, 古代エジプトのファロス灯台 (アレキサンドリア灯台) に発想をえて, 「知識の灯台」 (Farol de Saber) と呼ばれる灯台型のタワーをもつ図書館を1994年以降各地区 (bairro) に建設したが, この施設もまた貧困層の子供たちに学習の場と居場所を提供した。PIA, 「知識の灯台」はともに, 教育を提供するだけでなく, 青少年がストリートチルドレンになったり, 非行や犯罪行為に手を染めたりすることによって, 社会からドロップアウトすることを防止するためのプログラムである。

### 3. 母子衛生政策

クリチバ市は母子衛生分野でも先進的な政策を実施してきた。1999年の「クリチバ母親プログラム」 (Programa de Mãe) は①家族計画, ②産前・出産・産後の安全, ③乳幼児の衛生を目的としている<sup>25)</sup>。その資金は連邦政府の統一保健システム (SUS) に加え市の財政から支出された<sup>26)</sup>。妊

産婦手帳（Carteira de Pré-natal de Mãe）を交付し相談、健診などのサービスを無料で提供した。異常な出産時に備え緊急医療体制が整備された。乳幼児についても子供健康手帳（Caderneta de Saúde da Criança）を公布し5歳までの乳幼児に対して相談、医療サービスを提供している。

クリチバの社会的弱者支援の中心を担っているのが社会活動財団（Fundação de Ação Social: FAS）である。FASは社会支援とともに市の関連組織を調整する役割を担っている。FASの活動はブラジルの国家社会扶助政策（PNAS）、統一社会扶助システム（SUAS）を実際に実施する組織である。その起源は1991年であるが、FASとして設立されたのは1993年の条例第8155号によってである。その目的は社会的に脆弱な状況にある家族と個人の支援である。支援はNGO、NPOとも連携して実施している。児童、青少年に対する支援は、ストリートチルドレンの社会復帰、子供に対する家庭内暴力の防止、児童労働の抑制と就学支援など含む。PIAもその一端を担っている。FASは、貧困など困難をかかえた家族、青少年、高齢者、心身にハンディキャップをもった人に対する支援もしている。<sup>28)</sup>

#### 4. 社会政策と社会的包摂

この節でとりあげた貧困・飢餓政策、青少年政策、母子衛生は、人々の厚生向上と社会的包摂を目的とするものである。飢餓、不就学、児童労働、疾病などを要因とする社会からのドロップアウトを防ぐものである。栄養水準、教育、健康の向上によって労働能力を高めるなどによって社会への参加を促がすものである。クリチバは多様な社会政策、プログラムによって、住民、市民の社会的包摂を促がしてきた。表4はクリチバ市の主要な社会指標をみたものである。より包括的な人間開発指数だけでなく、所得、寿命、教育、児童、保健の各分野で指標は概ね改善してきた。<sup>29)</sup>住宅に関しては、第Ⅱ節1で述べたように、社会住宅特別セクター（SEHIS）の設置やファベララの居住環境整備によって、上下水道の普及が進んだ。

しかし、社会的公正の実現はなお不十分である。所得は増加しているが、分配は不公正である。ジニ係数は1991年の0.55から2000年の0.59と悪化した。<sup>30)</sup>クリチバの人間開発指数はブラジルの中では高いが、ブラジル南部の他の州都、ポルトアレグレ（リオグランデドスル州）、フロリアノポリス（サンタカタリーナ州）により劣っている（表5）。

### V. 都市政策と市民参加

これまで述べたように、クリチバ市は多くの都市政策、プログラムによって、市民に対し社会資本、サービスを提供し、社会的包摂を試みてきた。無秩序な人口増加、都市化に対して、都市計画をつうじて調和ある発展と目指そうとした。1966年のマスタープランはクリチバの都市発展の骨格を決定したものであったが、そこでは住民、市民の生活条件の改善が重視された。三期にわたって市長を務めたレルネルは、クリチバの都市政策に大きな影響を与えたが、その都市政策を貫く理念は社会的包摂であった。「都市が年齢、収入など多様な人々を集まり多様な機能をもつことが都市を豊にし、活力あるものとする」（Lerner, 2005: 31, 41）、「貧しい層でも富める層でも、孤立した集団があるような都市は都市ではない」（ホーケンほか, 2001: 482）の言説が理念を



具体的に表している。

クリチバの都市政策は社会的包摂を目標にしているが、都市政策の立案、実施において市民参加が見られたであろうか。社会的包摂は単に政策の目標だけでない。社会的包摂は政策が市民参加によって立案、実施されることもまた必要である。政策に参加する権利を与えることも社会的包摂の重要な部分なのである。

クリチバの都市政策における行政と市民参加の役割については異なる理解がある。ホーケンらは、クリチバが責任感の強い市当局と活力にあふれた市民が団結し、さまざまな都市問題に直面する開発途上国の対極にある都市に変えることに成功したと評した。その成功は、費用が安く、小回りが利き、地域に根ざし、市民が主体になった提案を、市場経済、常識、地元の技術と結びつけることによって成し遂げられたのである。それが実を結んだのは、すべての市民を重荷ではなく、未来を創造する貴重な資源として扱ったからである。すなわち中央主導の計画によってではなく、先見性と実践的な指導力と、統合された計画、市民と企業の参加、広く共有された社会的視点を結びつけることによって実現したととらえるのである（ホーケンほか、2001: 456-457）。

これに対してクリチバの都市政策は政府の強いリーダーシップによるものであり、市民参加は重要なものではなかったとの理解がある。ムーアは、三期にわたってクリチバ市長をつとめたレルネルの政治姿勢を「有能な家父長主義（パターナリズム）」<sup>31)</sup>とし、クリチバ市民はレルネルにとって「市民」ではなく「顧客」であったとしている（Moore, 2007: 79-81）。加えて建築家ロドルフォ・ラミーナとのインタビューのなかでのラミーナの発言を引いて、レルネルとそのチームは市場（企業）に信頼を置き、市民参加には懐疑的だったと紹介している（Moore, 2007: 81）<sup>32)</sup>。シュワルツは、クリチバの都市政策の成功要因について、統合化した都市政策よりも個々のビジョンとその実行、事前に明確で具体的な政策があるわけではなく、政策実施過程で柔軟に政策内容を改善していく発見的解決法にあったこと、そして都市計画の専門家、経済学者など少数の人々が都市計画、実施に関わり、一般の市民が関心を示していないことを挙げている（Schwartz, 2004: 4-5）。

1972年レウネルは、マスタープランに従い、都市中心の11月15日通りを歩行者専用道路への改装を図った。都市が車ではなく人のためにあるというレルネルのビジョンに基づくものであったが、市民の同意を得たのではなかった。商店主は客が失われると反対したが、店が閉まる週末に警官を動員して48時間で改装した。買い物客が減少すれば元に戻すとの約束のうえでの強行であった。今日その通りは花通りと呼ばれ、多くの買い物客で溢れる人々が集う場となった。以降レウネルは、交通システム、ファベラ政策、緑の交換、公園の設置などの政策、プログラムなどを次々に実行した。その後の都市政策の原点ともなった11月15日通りの再開発は、強いリーダーシップによるクリチバの都市政策を象徴している。

ブラジルでは多くの都市で住民が市の予算案作成に関与する参加型予算（Orçamento Participativo: OP）が導入されているが、クリチバでは一般的にOPに積極的である労働者党（PT）市政を含めて結局OPを導入することはなかった<sup>33)</sup>。

このようにクリチバの都市政策は市長、行政組織の強いリーダーシップによるものであり、市民参加は限られたものであった。その背景には当時の政治状況があったかもしれない。レウネルが市長を務めた1971～75年、1979～83年、1989～92年の3期のうち、多くの創造的な政策を実行したのははじめの二つの時期であるが、当時のブラジルは軍政の時代であり、市長職は州知事

（連邦大統領の任命）の任命であった。そのことが政策に強権的な性格をもたせたかもしれない。政策がトップダウンの性格をもったもう一つの理由は、住民の意識と利害対立の存在である。クリチバに限らず都市がかかえる問題は多様であり、また政策、プロジェクトを実行に移すとさまざまな利害の対立を引き起こす。財政の制約は、政策、プロジェクトの縮小、内容変更、優先順位の設定など余儀なくさせ、利害の対立を先鋭化させる。そうした中で政策を実行するには政策担当者の強いリーダーシップが要求された。

トップダウンの政策が正統性をもつには、政策がすぐれた内容を持ち、すぐれた成果を実現する必要がある。政策は短期に一定の成果が得られる必要がある。レルネルによれば、改善に向かっていく目に見える変化があれば市民の希望をつなぎとめることができる（ホーケンほか、2001: 471）。レルネルは建築家であり都市計画を専門としていた。レルネルは都市計画専門家、実務家としての能力を十全に発揮し、都市政策を実行に移していった。基本的にはマスタープランに従うものであるが、個々の政策、プログラムは、シュワルツが言うように、置かれた状況を踏まえて詳細を変更していくものであった。例えば、「緑の交換」はゴミリサイクル、貧困・飢餓対策、余剰農産物解消など複数の目標をもったプログラムであるが、政策の動員と連結は事前にデザインがあるわけではなかった。置かれた状況を踏まえて関連する政策を連結させ実施してきたのである。プラグマティズムが迅速、安価、効果的な政策の実行を可能とさせ、政策に正統性を与えたのである。

要するに、クリチバの都市政策では政府、行政側のリーダーシップが重要であり、市民参加は限られたものであった。社会的包摂は市民の政治参加を重要な構成要素しているが、クリチバではそれが不足していた。しかし、クリチバの都市政策は市民を対象とし市民の社会的に包摂しようとするものであった。市民参加が限られた上での社会的包摂と言える。

### むすび—クリチバの経験の政策的含意

最後にクリチバの都市政策に関するこれまでの議論を整理し、クリチバの経験がもつ政策的含意を考えてみたい。クリチバの都市政策は基本的には1960年代に作成されたマスタープランに従うものであった。クリチバは都市の急速な成長、人口増加のなかで、革新的な都市政策を実行してきた。公共交通システム、ゾーニング、ファベラ政策、貧困・飢餓、青少年、母子衛生などの社会政策の多くは先駆的な内容を含んでいた。それらの政策の背景には社会で排除され孤立した集団を作らないという社会的包摂の理念であった。

クリチバの都市政策については、個々の都市政策、プロジェクトが体系性に欠いているとの批判があった。都市政策、プロジェクトの実行がトップダウンで強権的であるとの批判もあった。また、その国際社会での高い評価と異なり、ブラジルの他の大都市同様、クリチバは社会問題をかかえていることが明らかになった。高い自家用車所有率、地域による大きな経済格差、数の多くのファベラと高い塀で囲われた高級住宅地帯の存在などである。

クリチバが他の都市と異なるのは、都市が抱える問題を認識し、早くから都市計画をつくり、プラグマティックな方法で、市民の生活条件改善のため、問題解決に挑戦してきたことである。

政策、プロジェクトを具体的に実行する段階で修正していくことを、場当たりの（ad-hoc）性格として一方的に批判すべきではない。政府の強いリーダーシップによる政策実施は、強権的に見えるが、政策は常に市民の生活水準向上という目標に沿ったものであった。

ブラジルの都市では現在、市民参加の重要性が強調され、数多くの市民参加の制度が存在している。他の都市と同様クリチバは多様な課題を抱えている。これまでの政府のリーダーシップだけではその解決に限界がある。広範な市民参加が必要となる。政府はそのための制度を整備したり、市民のエンパワーメントを促進する必要がある。賢明な政府と賢明な市民の「共同統治」（Evans, 1996）が優れた都市政策を可能にする。

\*本稿執筆にあたっては中村轟氏（元クリチバ市環境局長）、福島義和氏（専修大学教授）からご指導を頂いた。また幡谷則子氏（上智大学教授）からは本稿全体についてコメントを頂戴した。これらの方に厚くお礼を申し上げたい。もちろん、本稿に誤りがあるとすれば、それが筆者に帰することは言うまでもない。

#### 注

- 1) ラテンアメリカの都市化と都市問題については幡谷, 1999を参照。
- 2) 社会的排除は、所得の低さを意味する貧困、生存に必要な基礎的なニーズの欠如を意味する剥奪の概念より広く、経済、社会、政治を含む多次元的な権利や資格の喪失を意味する。社会的排除はまた、権利や資格の喪失がどのような要因に生じたかを明らかにし、その克服（社会的包摂）のための政策を示す。Bhalla and Lapeyre, 1999; 福原, 2007。社会的排除の議論は、動学的な因果関係を理論的、体系的に明らかにするものではないが、社会がかかえる問題を多面的に考察し、また具体的な政策を示す点では有用である。
- 3) クリチバの都市政策について最も包括的な研究は服部, 2004である。他ではホーケンほか, 2001, Schwartz, 2004, Moore, 2007がある。本論文では、クリチバ市政府、クリチバ都市計画研究所（IPPUC）などの一次資料とともに、これらの成果を広く参照している。
- 4) 交通権国民運動（Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte: MTD）は公共交通の整備をつうじて社会的包摂を目指す運動の一つである。MTD, 2009参照。
- 5) クリチバの交通政策の変遷についてはIPPUCのホームページ、IPPUC, 2009。他に中村 [1997]、福島 [1998]、服部 [2004] など。
- 6) 現在では、RITは一部の周辺自治体にも適用され、最長路線の運行距離は30キロメートルになった。元クリチバ市環境局長中村轟氏へのヒアリング（2011年3月14日）による。
- 7) クリチバ都市公社（URBS）は都市サービスを提供する公社として1963年に設立され、その後交通以外のサービスを他の公社に移し、現在は交通システム計画、バス運営会社との契約、バス料金、時刻表の設定その他、都市交通の全般を管理する組織となっている。
- 8) 現クリチバ市環境局公共工事・サービス部長、元URBS社長 Sergio Galante Tocchio氏からのヒアリング（2011年3月14日）による。
- 9) 中村轟氏からのヒアリング（2011年3月14日）による。
- 10) Figueiredo de Albuaerqueはクリチバの住宅政策を三つの時期に分けている。第1期は1960年代から70年代でファベラ撤去、移転が政策の中心である。第2期は1980年代でファベラの都市化と住宅地の提供が実施された。第3期は1990年代で民間主導の住宅プログラムの実施によって特徴づけられる。Figueiredo de Albuaerque, 2007: pp.64-95。
- 11) クリチバ大衆住宅公社（Companhia de Habitação Popular de Curitiba: COHAB）は市政府が過半数出資する第三セクターである。1980年代までは国の住宅金融システムの一部を成していたが、そ

- の後90年に設立された市住宅基金（Fundo Municipal da Habitação: FMH, 2007年に市社会住宅基金（Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social: MHISに変更）を運用し、一定の所得以下の人々に住宅を供給している。
- 12) 非正規占拠地域 (ocupações irregulares) はブラジル地理統計院 (IBGE) で使用される正常以下の集住地域 (aglomerados subnormais) を指す。Prefeitura Municipal de Curitiba, 2008b: 76. IBGE は、正常以下の集住地域を最低51の住居で構成され、他人（公共、個人）の土地を占拠し、多くが公共サービスが欠落しているファベエラおよび同様の地域としている。http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/guia\_do\_censo\_2010\_glossario.php
  - 13) 積極的な誘致政策によって、ニューホランド（農機）、シーメンズ、フィリップスモリス、ボルボ、ボッシュ、日本電装などの数多くの多国籍企業が進出した。
  - 14) クリチバ開発公社 (Agência Curitiba de Desenvolvimento S/A) ホームページ。2011年1月16日閲覧。http://www.agencia.curitiba.pr.gov.br/publico/conteudo.aspx?codigo=13
  - 15) gated city あるいは gated community の訳である。ブラジルでは condomínio fechado と呼ばれている。
  - 16) アルファビレ (AlphaVille) はサンパウロ市で郊外に建設され周囲を塀で囲まれた高所得層向けの住宅で、1970年代から建設が開始された。
  - 17) 詳細は以下を参照。http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/sacolao-smab-secretaria-municipal-do-abastecimento/247
  - 18) 詳細は以下を参照。http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/varejao-smab-secretaria-municipal-do-abastecimento/248
  - 19) 家族倉庫と大衆市場については以下およびを Perotto, 2010参照。http://www.curitiba.pr.gov.br/servicos/cidadao/armazem-da-familia-e-mercadao-popular/42.
  - 20) 詳細は http://www.curitiba.pr.gov.br/servicos/cidadao/restaurante-popular/949
  - 21) モッホ (morro) は丘陵の意味だが、ブラジルではしばしばファベエラと同義語として使われる。
  - 22) クリチバ市食糧供給部による。http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/cambio-verde-smab-secretaria-municipal-do-abastecimento/246
  - 23) 2007年のゴミ収集全体（約40万3000トン）のうちゴミ購入プログラム、「緑の交換」が占める割合は、それぞれ0.87%、2.04%である。ほかに市民主体のゴミ収集プログラムとして「ゴミはゴミでない」(Lixo que não é lixo) がある。一般市民が参加するゴミ仕分け、再生可能ゴミ収集を目的としたこのプログラムの割合は2.04%である。IPPUC, 2009: 273.
  - 24) PIA は児童局、環境 PIA は環境局が管轄したが、2003年に二つは児童保護、教育と環境教育を目的としたプログラムに統合され、教育局の管轄となった。http://www.fas.curitiba.pr.gov.br/conteudo.aspx?idf=203
  - 25) 「クリチバ母親プログラム」については Porto, 2002, Prefeitura Municipal de Curitiba, 2010.
  - 26) 統一保健システム (Sistema Único de Saúde: SUS) は、医療行政の地域分権、医療サービスの公平、無償の提供、保険行政への住民参加などを原則、政策としている。予防接種、栄養改善などともに母子保健、家族計画プログラムが市、州によって SUS 資金の一部を使って実施されている。クリチバの母親プログラムもその一つである。
  - 27) 国家社会扶助政策 (Política Nacional de Assistência Social: PNAS) は1998年にカルドーズ政権によって定められ、それに従って関連組織を統合し統一社会扶助システム (Sistema Único de Assistência Social: SUAS) が設立された。
  - 28) FAS の活動の詳細は FAS のホームページ参照。http://www.fas.curitiba.pr.gov.br
  - 29) うち母子衛生に関しては、「クリチバ母親プログラム」のデータによれば、妊婦の死亡率は1999年の71%から2009年には16%に低下した。1歳未満の乳児死亡率は2009年に8.80%に、幼児死亡率は10.70%に低下した。さらに妊婦健診によって5歳未満のAIDs感染者は1999年の31件から2008年の

- 2件へと減少した（Prefeitura Municipal de Curitiba, 2010）。
- 30) ブラジルのジニ係数は1990年が0.614, 2001年が0.596であった。IPEA Data. <http://www.ipeadata.gov.br>
- 31) 有能なパターナリズム（effective paternalism）という表現は Mckibben, 1995によるものである。
- 32) 山崎もまたクリチバの発展が、民主化や住民自治によるものでなく、地方行政（市長と優秀な行政スタッフ）による「賢人主導」によって実現したとする。山崎, 2011: 232.
- 33) 2000年代後半で約200の市で参加型予算が導入されている。うち65%が労働者党政権によるものである。Avritzer and Wampler [2008]. クリチバ大都市圏では、2009年にピーニャス（Pinhas）で労働者党市長（現）アルベス（Luiz G. Alves）によって参加型予算が導入された。

#### [引用文献]

- Avritzer, Leonardo and Brian Wampler cords. [2008], "The Expansion of Participatory Budgeting in Brazil: An Analysis of the Successful Cases Based upon Design and Socio-Economic Indicators," Belo Horizonte.
- Bhalla, Ajit S. and Frédéric Lapeyre [2004]; *Poverty and Exclusion in a Global World*, 2nd edition, Palgrave Macmillan (福原宏幸 / 中村健吾監訳『グローバル化と社会的排除—貧困と社会問題への新しいアプローチ』昭和堂, 2005年)。
- Borsdorf, Axel and Rodrigo Hidalgo [2010], "From Polarization to Fragmentation: Recent Changes in Latin America Urbanization," Lindert P. van and O. Verkoren (eds.) *Decentralized Development in Latin America: Experiences in Local Governance and Local Development*, Springer-Verlag.
- Evans, Peter [1996], "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy," *World Development*, 24(6).
- Figueiredo de Albuquerque, Aline [2007], "A questão habitacional em Curitiba: e enigma da "cidade-modelo", Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo.
- IPARDES (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social) [2005], *Anuário Estatístico do Estado do Paraná 2005*.
- IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbana de Curitiba) [2008a], *Planos Setoriais: Relatório 2008*.
- IPPUC [2008b], *Plano Municipal de Habitação e de Habitação de Interesse Social*.
- IPPUC [2009], *Curitiba em Dados*.
- Irazábal, Clara [2006], "Localizing Urban Design Traditions: Gated and Edge Cities in Curitiba," *Journal of Urban Design*, Vol. 11, No. 1, February.
- Lerner, Jaime [2005] (中村ひとし・服部圭郎共訳『都市の鍼治療—元クリチバ市長の都市再生術』丸善)。
- Mckibben, Bill [1995], "Curitiba", in *Hope, Human and Wild*, Boston: Little Brown.
- Moore, Steven A. [2007], *Alternative Routes to the Sustainable City: Austin, Curitiba, and Frankfurt*, Lanham, MA: Lexington Books.
- MTD (Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte) [2009], "Mobilidade Urbana e Inclusão Social," Brasília.
- Perotto, Maira Botelho, "A promoção da alimentação saudável: experiência da Secretária Municipal de Abastecimento de Curitiba," Conselho Regional de Nutricionistas 8 região, Paraná.
- Porto, Dora [2002], "Programa Mãe Curitibana," Barboza, Hélio Batista e Peter Spink (orgs.), *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*, Fundação Getúlio Vargas.
- Prefeitura Municipal de Curitiba [2010], "Programa Mãe Curitibana".

- Schwartz, Hugh [2004], *Urban Renewal, Municipal Revitalization: The Case of Curitiba, Brazil*, Alexandria, VA.
- 服部圭郎 [2004] 『人間都市クリチバ—環境・交通・福祉・土地利用を統合したまちづくり』学芸出版社。
- 中村轟 [1997] 「特徴あるクリチバの交通システム—バスを最大限利用した都市内交通」『GEE Monthly Global Net』
- 中村ひとし [2010] 「人間の生活を中心に据えた都市計画—環境都市クリチバの取り組み」篠田武司・宇佐見耕一編『安心社会を創る—ラテン・アメリカ市民社会の挑戦に学ぶ』新評論。
- 幡谷則子 [1999] 『ラテンアメリカの都市化と住民組織』古今書院。
- 福島義和 [1998] 「エコシティ・クリチバの都市計画」『ラテンアメリカ・レポート』Vol. 15, No. 1.
- 福原宏幸編 [2007], 『社会的排除 / 包摂と社会政策』法律文化社。
- ポール・ホーケン, エイモリー・B. ロビンズ, L. ハンター・ロビンズ (佐和隆光監訳, 小幡すぎ子訳) [2001] 『自然資本の経済—「成長の限界」を突破する新産業革命』日本経済新聞出版社。
- 山崎圭一 [2011], 「地方分権化と課題」, 西島章次・小池洋一編『現代ブラジル経済論』ミネルヴァ書房。

[ウェブサイト]

クリチバ市政府 (Prefeitura Municipal de Curitiba)

<http://www.curitiba.pr.gov.br/>

クリチバ都市計画研究所 (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbana de Curitiba: IPPUC)

<http://www.ippuc.org.br/ippucweb/sasi/home/>

クリチバ開発公社 (Agência Curitiba de Desenvolvimento S/A)

<http://www.agencia.curitiba.pr.gov.br/publico/conteudo.aspx?codigo=40>

クリチバ都市公社 (Urbanização de Curitiba S/A: URBS)

<http://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/PORTAL/>

クリチバ大衆住宅公社 (Companhia de Habitação: Popular de Curitiba: COHAB)

<http://www.cohabct.com.br/>

社会活動財団 (Fundação de Ação Social: FAS)

<http://www.fas.curitiba.pr.gov.br/>