

研究ノート

先進国との国際比較による ブラジル住宅政策の特徴と課題

山崎 圭 一*

第1節 問題の背景と分析の目的

1-1 背景と二つの目的

発展途上国の都市住宅政策については、貧民街のスラムの状況の解明とスラム解消の政策についての研究が多いように思われる。筆者自身も低所得者向け住宅の問題に重点を置いてきた。UN-MDGs（国連ミレニアム目標）の住宅・都市分野では、目標は超過達成されたが、状況はむしろ深刻さを増しているため、スラム研究の重要性は変わらない。

UN-MDGsのGoal 7（環境の持続可能性）のTarget 7-Dが住環境問題にかかわる部分だが、その内容は、2020年までに1億人以上のスラム住民の生活を改善することであった。実際には、2000年から14年までに間に、3億2000万人以上の貧困者について、水か、公衆衛生か、耐久性のある住宅か、混み合った居住状態かのいずれかに関する困難について、状況が改善したと、UN-MDGsの報告書は総括している（UN 2015, 60-61）。同じ期間において、スラム街の居住者は、世界人口の39%から30%へと減少した。このように大まかにみてTarget 7-Dは「超過達成」されたのだが、スラム居住者数は絶対数では増えており、1990年には6億8900万人、2000年は7億9200万人、14年は8億8000万人と推計されている。この増加については、一因として紛争が影響している。難民（refugees）となって家を失った人の数が増加の一途なのである。2001年には3800万人が新しく強制避難民（forcibly displaced persons、難民を含む）になったと国連は推計していたが、14年はこの数が6000万人に増加した。強制避難民の数は、この間2200万人の増だが、スラム居住者数は8800万人の増なので、強制避難以外の要因でもスラム居住者数が増えたといえる。隣の人口大国中国でも都市の住宅不足は深刻で、中国政府は従来の都市戸籍保有者のみを支援・救済事業の対象にするという方針を放棄して、都市戸籍のない貧困者も政策の対象に含めるようになった。¹⁾都市の貧困が深刻なため、都市戸籍不保持者を政策から排除し続けていると社会的安定性を損なうと、政府が判断したのであろう。

筆者はスラム居住者増加の要因として、新自由主義時代の都市政策の社会排除の性質が影響しているという仮説を抱いている。それを完全に実証することは困難であるが、ブラジルの大都市

* 横浜国立大学大学院国際社会科学研究院、教授

Eメール：keiichi.yamazaki@nifty.com / yamazaki-keiichi-zg@ynu.ac.jp

を素材にこの仮説の妥当性を検討することが、本稿の第一の目的である。

なお UN-MDGs の集計値が正確か否かについては明確でない面があるし、この世界的イニシヤティブの方法に対しては、トップダウン式で非効率だという批判がある。筆者自身数値については疑念を有している²⁾。しかしスラム居住者についての大まかな状況把握としては、割合は減っているが絶対数が増えているという理解をさしあたり前提として、考察を進めたい。

増え続ける途上国のスラムの状況をとらえた国内の研究をいくつか確認しておこう。近接の社会学分野の研究を含めて挙げておくと、幡谷則子（上智大学）は長年コロンビア国の都市の貧困地区における住民参加型開発を研究し、『ラテンアメリカの都市化と住民組織』など、多くの業績を国内外で発表している（幡谷 1999）。遠藤環（埼玉大学）の『都市を生きる人々』は、タイ国バンコックのスラム街を社会学の方法で分析した研究である（遠藤 2011；山崎 2011）。これは火災で焼失したスラム地区の復興をふくめて、住民の開発行動を分析した業績である。中国の都市にも劣悪な住宅が密集する地域があるが、この問題への政府による「保障性住宅」の供給政策も含めて、たとえば劉家敏（みずほ総研アジア調査部）が多数研究を発表している（劉 2013；劉 2012）。

またスラム問題以外の都市問題も扱った都市研究として、以下が挙げられる。途上国の諸都市を「植民地起源都市」としてみて分析した集団研究（筆者も参加）の成果として、中川文雄・山田睦男編著の『植民地都市の研究』がある（中川・山田 2005）。都市において、植民地時代の負の遺産は何かという問いへのこだわり（むろん立派な歴史的建造物といったプラスの遺産もあるが）を含んだ論文集である。少し古いが、ラテンアメリカの諸都市の抱える問題を分析した本として、国本伊代・乗浩子編著の『ラテンアメリカ 都市と社会』（国本・乗 1991）がある（筆者も参加）。これは、グローバル化時代にはいって最初に総合的にラテンアメリカの諸都市を扱った啓蒙書といえよう。その後1996年に、小島麗逸・幡谷則子編著の『発展途上国の都市政策と社会資本建設』（筆者も参加）が出されている（小島・幡谷 1996；山崎 1996）。これは住宅に限らず都市の社会資本整備に焦点を当てた共同研究の成果であった。以上、発展途上国の都市について多様な研究が展開してきたが、多かれ少なかれ、途上国の都市がかかえる矛盾を扱い、また途上国都市の特徴を指摘しつつ、それに対する政府の政策や住民・市民の開発活動を論じている。

以上の研究成果をふまえつつ、本稿では筆者自身にとっても新しい方法でこの問題にアプローチしてみたい。それは、従来以上に明示的に先進国と比較して、途上国の都市政策の特徴を明らかにすることである。これが本稿の第二の目的である。二つの目的は相互に関連している（その点は第3節参照）。

1-2 仮説についての補足

第1の目的との関連で、途上国の都市空間の再編についての仮説について敷衍しておこう。先ほど述べた通り、過去20年の間に世界各地の途上国の大都市で、貧民街の住民は割合としては減少したが、絶対数では拡大した。2000年代以降、途上国のなかで中所得国（または中進国）へと成長した国が登場し、また石油、鉄、レアメタル類、大豆など一次産品の国際価額が高位安定して、多くの途上国が活況におおわれた。この状況下で経済成長を経験した途上国が多く、一人当たりの所得も伸びたので、その過程で所得タムでの貧困者は減ったが、都市のスラム街については拡大したのである。

UN-Habitat の Under Secretary-General, Joan Clos 博士（元スペイン国バルセロナ市長）は、現代都市の危機に警告を發し続けている著名人の一人であるが、*World City Report 2016*の序論で、次のように述べている（仮訳）：「1996年にイスタンブールで開催されたハビタットⅡの会議から、世界は顕著に変わった。20年は短い期間にみえるが、この間に私たちの考え方、実践、生産と生活の様式、人口構造、そして教育と健康の諸条件が大きく変わった。…中略…世界都市の成長は、北から南まで、東から西まで、短期の経済的便益を追う文化と、環境の維持可能性を損なうような無制限の消費・生産活動の文化とに根ざしている。異なる状況毎に原因はいろいろあるが、無制限の成長、公共財の民営化、規制と制度の欠如、そして多様な形の集会的怠惰こそが、維持可能性を急速に失いつつある都市化モデルの背景にある主要因である。同時に都市化は、深い社会的、政治的、経済的変化を支える肯定的な力でもある。」³⁾

ブラジルの大都市の近年の構造変化を分析した *A Cidade Como Negócio*（仮訳：ビジネスとしての都市）という本（Carlos, Volochko e Alvarez 2015）に所収されている論考“*Produção Estratégica do Espaço e os ‘Novos Produtos Imobiliários’*”（仮訳：「空間の戦略的生産と不動産の新商品」）で、著者の Rafael Faleiros de Padua は次のように述べている（仮訳）：「今日、不動産に関するビジネスが多様な経済活動において重要性が増しているが、事業の実現には一連の諸条件が必要である。サンパウロの不動産市場が直面している問題の1つは、地価が高い地区での土地不足である。これが原因で、メトロポリタンな都市空間において地価評価が高い新しい前線が生まれ、サンパウロですでに発展しきった中心地区（セントロ）を拡げる必要が生じている。このことは、大都市圏内で不動産の成長可能性を示している場所でのさらなる進展を意味している。そこでは新規事業の建設が展開する潜在的可能性がある。好評価の地区の中には、古い工場街が含まれている。そこはこうした新規投資にとって大規模な区画が空く可能性があるとして視られる場所であり、不動産企業の事業が、空間価値の急速な上昇が生じるかもしれないので、十分に展開できない場所である。しかし、不動産事業の戦略の具体化のために、こうした場所を根こそぎ再編する必要性が生じる。そこでは、いろいろな産業用施設が未利用になっており、建物の外観は痛んでいる。産業利用に用途転換する建物の中には数多くの小さな住宅があるが、それらはこの地域の古くからの住民が居住していた家である。したがって、好評価を受ける土地の前線を形成するためには、もし新規に場所をつくるのでなければ、より大きな購買力を有する住民の居住を促進する事業を少なくとも発案する必要がある。『場所を消費する』⁴⁾ような住民である。」

このように不動産資本の役割が増すかたちで、脱工業化というべき産業構造の転換を背景とする大都市空間の再編がブラジルのサンパウロで始まっている。そのプロセスで、国民所得の増加と平行して、スラム街がかえって拡大しているのである。この傾向は他の途上国都市にも多少共通している。したがって、全体の再編過程や都市政策全体の中に社会排他的要素があるという仮説には、妥当性があると思われる。ただし、都市政策全体の分析は大きな課題であり、容易ではない。本稿ではさしあたり都市「住宅」政策のみに焦点を当て、先進国との比較で、ブラジルの特徴を確認したい（第2の目的に関連）。

第2節 英独米日の住宅市場概観

先進国とくに英国、ドイツ、米国、日本の住宅問題と住宅政策の特徴を、大泉英次⁵⁾、豊福裕二、岡田徹太郎ら、日本人による最新の研究成果（主に経済学分野に限定）によって概観しておこう（大泉 2013；豊福 2016；岡田 2016）。その作業の後で、概観した内容の各ポイントが、ラテンアメリカやブラジルではどうかという比較の考察を、第3節で行うことにする。

2-1 英独米

英国、ドイツ、米国の住宅政策と、日本のそれとの違いは、前者では開発規制が厳しいが、日本では緩いことで、このことを大泉英次は「開発不自由」「開発自由」と表現している。日本の開発自由については後述する（2-3項参照）。20世紀において、貧困者の住宅不足といった問題はどの国も抱えたが、英独は「開発不自由」の原則のもと、賃貸住宅をふくめた公的住宅のマス・ハウジング（住宅の大量供給）で対応して解消した。とくにドイツは持ち家率が低く、官民（協同組合含む）の借家市場が発達している。イギリスは持ち家率が非常に高いが、既存住宅ストックの流通が活発で、新規建設市場は不活発である。米国は、同じく「開発不自由」の原則のもとではあるが、市場ベースの持ち家促進策で対応して住宅不足を解消した。

ライフサイクルの関係では、英米では買い換え・住み替えが頻繁で、それを通じて人生が進むにつれて住宅の質を上げていくという消費者行動がみられる。いわゆる「住宅双六」（ハウジング・ラダー）である。日本の住宅双六では、持ち家の買い換えとくに戸建て住宅の買い換えはほとんどないといえよう。郊外の住宅街で戸建ての持ち家を取得できれば、それがゴールという人が多い。その背景として、バブルが崩壊して20年が経つとはいえ、まだまだ「年取との比較」不動産価格が高い点を指摘できよう。

ただしここでいう「年取との比較」には注意を要する。第1に、年取も平均値なら、不動産価格も平均値で、平均値同士の比較にどれだけ意味があるか、不明である。第2に、住宅取得の困難度・平易度は、住宅ローンの組み方や頭金の大小にもより、年取だけからは判断できない。第3に、バブル崩壊後資産デフレの状況にあるが、賃金・給与も減っている。とりわけ若年独身の非正規雇用が増えており、彼らの賃金水準はとくに低く、住宅取得が困難になっている。平均値の比較では、こうした階層別の問題点が軽視されてしまう。いずれにせよ、バブル崩壊後も「住宅・不動産価格が高い」と感じる人の割合がそれほど減っていないことは、民間企業の住宅意識調査の集計にも表れている。⁶⁾

2-2 米 国

米国は全般的に市場中心の社会であるが、住宅についてもそのことは当てはまる。国家財政の規模は確かに巨額で、大きな政府にみえる面もある。2017年度の連邦予算（B. オバマ政権下での案）は、収入が3兆6440億ドル、支出が4兆1470億ドルと、単純に円換算して日本の3～4倍の規模があるが、対GDP比では21.5%と、日本と同規模である（ちなみに米国の人口は日本の約2.6

倍)。なお軍事費が大きく、6010億ドルある。⁷⁾以上は連邦予算であるが、OECDのデータで政府総支出の対GDP比でみると、⁸⁾米国のそれは30%台後半で、60%近い北欧諸国よりかなり低い。政府が「大きいか小さいか」の判断や解釈は、公的部門が巨大化している今日、簡単ではないが、米国は相対的に「小さな政府」の経済社会だとみて、考察を続けよう。

岡田徹太郎が論じているように、米国での住宅政策の第1の特徴として、「租税支出 (tax expenditure) といわれる手法での住宅供給政策が中心だ」という点を挙げることができる。「租税支出」は、収入と支出、徴収と費消という相反する用語が1つになったもので、奇妙な言葉であるが、米国財政を語る場合の基礎的概念である。減税によって企業やNPOの供給力を刺激し、それをつうじて間接的に公共財の供給を実現する政策を指している。こうして福祉を拡充する方式を「隠れた福祉国家 (hidden welfare state)」という。米国財政史を研究する茂住政一郎は、近年は「隠れた福祉国家」で裨益したのはミドルから上の階層であり、米国は「隠れた福祉国家」ではなくて「溺れた福祉国家」(submerged welfare state) が真実ではないか、という批判が出ていることを紹介している(茂住 2015)。岡田の研究では、住宅政策に限っては、貧困層も「租税支出」の効果から裨益しているという。岡田によると、米国の住宅政策の第2の特徴は、住宅・コミュニティ開発における非営利団体の役割の大きさである。この点も「隠れた福祉国家」の一面といえるだろう。⁹⁾後述するが、ブラジルの住宅政策の特徴は、英独よりも、大まかな分類では米国型に近いと思われる。なぜなら政府の役割が小さいからであるが、むしろ背景は異なっている。

米国の住宅政策を論じる際には、2008年のリーマン・ショックの影響の考察を避けて通ることはできない。この点、主に豊福裕二の研究(豊福 2016)と上述岡田の近著(岡田 2016)の第6章「アメリカ住宅バブルの崩壊と経済再建過程」を参照しつつ、筆者なりの理解を加味して、概観しておこう。米国では1990年代に住宅ミニ・バブルが生じ、2000年代も住宅バブルが生じた。それが2006年～07年にかけて崩壊し始めて、08年のリーマン・ショックと世界同時金融危機へとつながったわけであるが、バブルによる住宅資産効果に基づいたサブプライム・ローンの拡大は、2回の波があった。90年代の1回目のブームでは、①キャッシュアウト・リファイナンスと②ホーム・エクイティ・ローンの2つの手法が広がった。①については、ミニ・バブルで住宅の資産価値が増価していたので、借り手の担保能力が向上していた。そこで、借り手の側で、より低い金利のローンへと借り換える動きが出てきた。その際に、追加的な借り入れをするのが、キャッシュアウト・リファイナンスであった。②は、住宅の純資産を担保に第2抵当で貸し付けられた消費者ローンである。「住宅の純資産」とは、資産から債務を差し引いた部分で、債務が一定であれば(むしろ返済が進むにつれて債務は徐々に減少)、資産価値がバブルの影響で増価している場合、純資産は増価している。「第2抵当」は、同じ住宅を抵当にして、2件目の融資を受けることである。第2抵当での貸し付けに金融機関が応じるかどうかは、ケースによるが(現代の日本でも第2抵当での貸し付けは行われている)、当時の米国ではこの方法での融資が増えたのである。住宅ミニ・バブルによる資産効果による、キャッシュアウト・リファイナンスとホーム・エクイティ・ローンで、サブプライムローンが拡大して、個人消費を刺激したのであった。

2回目のブームは2000年代で、住宅の資産効果はより拡大した。それはITバブルの崩壊と2001年9月11日の同時多発テロに対応して、FRBが超低金利政策を始めたことに、起因する。

このときは、固定金利と変動金利をくみあわせた新型の住宅ローンが提供され、それはサブプライム・レートを利用する低所得者にもむけて提供されるようになった。豊福によると、サブプライム層へ拡大した要因は、04年6月のFRBの金融引き締め策で、これで住宅ローンの借り換え需要が減少した。これに直面した金融機関が新型ローンをサブプライム層に積極的に売り込んだのである。このとき、LTV（Loan to Value Ratio）が100%まで上昇していた。プライムレートの融資でのLTVは80%程度らしく、言い換えれば20%の頭金が支払われているわけだが、「LTV=100%」のケースは「頭金なしの融資」と同じである。

金融機関によるサブプライム・ローンの実行を支えた仕組みとして、周知のようにローンの証券化がある。この業務を担う民間株式会社が2社あり、連邦住宅抵当金庫（公庫）（FNMA、通称Fannie Mae）と連邦住宅金融抵当公社（FHLMC、通称Freddie Mac）である。民間とはいえ公的規制を受けているので、政府関連企業体（GSE）と呼ばれている。彼らが住宅ローンという債権を民間金融機関から買い取り、その債権を担保とする証券（MBS: mortgage backed securities）を発行する。民間金融機関としては、低所得者にサブプライムで貸しつけた債権をGSEが買い取ってくれた時点で、不良債権をかかえるリスクから解放されたことになるので、さらにサブプライムローンを拡大しやすくなったといえる。債務返済不能のリスクはGSEを介して、最終的に証券を購入した世界中の投資家へと拡散したわけである。ただしGSEは公的性格を有する機関であり、当初サブプライムローンは扱っていなかった。それを扱ったのは非GSE系のMBS発行会社であったが、ここで非GSE系のMBS発行機関とGSEの間で市場を奪い合う競争関係が生じ、最終的にGSEもサブプライムを扱わざるを得なくなった。こうしてサブプライム・ローンが拡大し、やがてバブルが崩壊して、危機が発現したのであった。そうした危機の中で登場したのが、オバマ政権であるが（2009年1月発足）、バブル崩壊はブッシュ政権期に始まったので、基本的な対応策もブッシュ政権で制度化された。

ブッシュ政権の対応策の1つは、2008年7月の「住宅・経済再生法」で、これによって連邦住宅金融庁が新設され、そこが経営難に陥ったGSE2社を公的管理下においた（事実上の国有化）。もう1つは緊急経済安定化法で、同法によって、財務省に対してGSEの優先株を買う権限とGSE発行のMBSを買う権限を与えた。これらをベースにして、オバマ政権では対策が打ち出されたが、まとめると、低利での借り換えによる借り手の救済、借り手の負債の軽減（それは貸し手の金融機関の経営を圧迫しうる）、MBS市場の公的買い支えによる安定化などであった。またオバマ政権は破産ルールの改革を通じて、破産による借り手の救済を模索したが、これは金融業界の反対で実現しなかった。将来のサブプライム危機の防止策としては、「QM（qualified mortgage）ルール」という新規制が法制化された。これは債務不履行が生じる法的責任を貸し手側に課すことで、モーゲージ（住宅ローン）市場の健全化を図る政策であった。¹⁰⁾

以上既存研究の説明によりながら、住宅バブルとその崩壊の状況下での、住宅政策とくに住宅ローン政策を概観した。この間米国では、差し押さえ危機などバブルの後遺症への対応に追われ、公的住宅の政策が積極的に展開したわけではなかったといえよう。

2-3 日本の状況

日本は「開発自由」のもとで、公団住宅、公庫住宅、公営住宅といった公的住宅が多数供給さ

れたが、地価高騰のため「狭い、遠い」の制約が生じ、市場ベースの住宅も同様に「狭い、遠い」という特徴があった。

日本の「開発自由」とは、1968（昭和43）年の新都市計画法と70（昭和45）年の建築基準法改正で確立した都市計画制度の規制が事実上十分ではなかったことを、大泉英次は指している。すなわち区域区分制度（市街化区域と市街化調整区域の設定）、開発許可制、用途地域制（当初8種類）で宅地や商工業地の開発が規制されていたが、にもかかわらず「ミニ開発」の多発といった乱開発と都市のスプロール化が進展した。結果的に市街化調整区域の地価が高騰し、勤労者のアフォーダブルな住宅へのアクセスは、都市からかなり離れた郊外に求めたとしても、困難になった。こうした状況を「開発自由」と大泉は呼び、他方英国、ドイツ、米国では開発規制がより強いのである。なお「開発自由」であれば、本来供給量が増えて、需給調整の市場メカニズムを通じて不動産価額が低下してもよいはずだが、なぜそうならなかったのか。「開発自由」による都市住宅開発への期待がかえって地価や不動産の持続的な高騰を招いて、「土地神話」を生み出した。その結果労働者の住宅価額も高騰し、良好な住宅へのアクセスが困難になったといえる。とはいえ、スラムのような状況は解消され、住宅不足は一応終わったといえる。しかし今日、独身若年層への低家賃住宅が不足する問題や、全国各地の空き屋問題など、新しい時代に応じた住宅政策の課題は山積している。

公的な住宅を提供する政策については、91年のバブル崩壊を経て、後退しているといえる。大泉英次が整理しているように（大泉 2013, 147-148）、日本における住宅政策3本柱が1990年代半ばから解体されてきた。①公営住宅法が1996年に大幅改定され、公営住宅を高齢者と低所得者に限定するという「残余化」の傾向が一段と明確になった。②住宅・都市整備公団が99年に都市基盤整備公団に組織替えされ、2004年にそれも廃止されて、都市再生機構（UR）が設立された。URの機能は、既存公団住宅ストックの管理と立て替え業務に限定されている。③住宅金融公庫が07年3月に廃止され、住宅金融支援機構が設立。後者は民間住宅ローンの証券化支援が中心で、先述のMBSの日本版を発行している。商品の例としては固定金利型の「フラット35」がある（後述するようにブラジルでもローンの証券化は制度化されている）。

住宅政策の中長期の展望については、どうだろうか。2006年に日本では「住生活基本法」が策定されていて、それにしたがって「住生活基本経計画」が2011年～20年を対象に作られている。そこでは8つの目標が掲げられているが、この目標にむけて、ストック重視、市場重視、内需拡大効果の発揮、他分野との連携促進（防災、福祉、まちづくり、環境・エネルギー）、地域重視（地方公共団体重視）などの視点が強調されている。

大泉は、これらの目標や視点は新古典派経済学の市場観に基づいたものだと批判している。それに代えて、住宅政策に公共性を回復し、住宅ガバナンスを確立すべきだと主張している。大泉氏の提案内容をかいつまんで紹介すると、以下の通りである（大泉 2013, 206-213）。

- (1) 「建築自由」を展開し、「建築不自由」にする。
- (2) 住宅建設に消費者の参加を促進する。画一的な住宅量産システムにかえて、住田昌二教授のいう「小規模な地域的住宅生産システム」を展望する。
- (3) 借家市場を再構成する（平山洋介の所論を参考）。
- (4) 住宅ストックの社会的管理を展望する（山崎古都子の所論を参考）。マンション管理のむず

かしさ（分譲時点での長期的管理体制の不備等）への対応を考える。

(5) 住宅金融の地域的管理を展望する。

(6) イギリスの「中間住宅テニユア」(IHT: intermediate housing tenure) 政策を参考にする。
ここでいう「中間住宅市場」とは、市場住宅の取得には所得が足りないが、社会住宅の受給資格をこえる高い所得がある階層の市場である。公的住宅でカバーされないが、市場で分譲住宅や賃貸住宅を得る経済力のない階層への公的補助のあり方を意味するのが、このIHT政策である。

以上の状況を表にしておこう（表1参照）。

表1 住宅問題の4か国比較

	住宅不足解消過程	住宅不足解消後（1970年代以降）	1980年代～ （2016年時点の最新状況は、必ずしも含めていない）
英国・ドイツ	「開発不自由」原則の下で、公的住宅のマス・ハウジングで対応。	住宅建設は顕著に減衰。イギリスは頻繁に買い換え（住み替え）で、housing ladder を昇る。	ドイツは東西統合と移民流入で住宅建設ブームが到来し、金融機関の融資競争が展開して、市場変動の振幅が広がる。
米 国	「開発不自由」原則の下で、持ち家のマス・ハウジングで対応。	1970年代以降も新規建設は継続。頻繁な買い換え（住み替え）で、housing ladder を昇る。	2008年のリーマン・ショックで住宅市場が急速に縮減。オバマ政権で救済政策を展開。
日 本	「開発自由」原則の下で、地価が高騰し、持ち家も賃貸住宅も狭小。公的住宅は低位で進み、民間自力建設でマス・ハウジングが進む。持ち家ストック>借家ストック。	住宅不足解消後も、スクラップ&ビルドによる大量新規建設が持ち家優先で継続。[持ち家>借家]の格差が拡大。[地価は上昇+上物減価は急速]→住み替えは低調→立て替えが主流。housing ladder は郊外持ち家がゴールで、それ以後の買い換えはなし。	1980年代の土地バブルとその崩壊で、金融機関の不良債権が増え、民間銀行の倒産と住宅金融公庫の廃止と公団の経営破綻へ。新規住宅着工数は激減しつつあり、かわってリフォーム市場が拡大中。

出所）大泉（2013、第7章）、豊福（2016）、岡田（2016）の叙述を整理。

第3節 ブラジルの特徴

先進国と比較して、ブラジルの状況はどう叙述できるであろうか。第1に、都市開発規制については、容積率規制、用途地域制などの開発規制がある。この点は先進国と同様である。スプロール化が深刻だという点も先進国と共通している。しかしそれが開発規制の弱さに起因するといえるかどうかは難しい。スプロール化の一因はファヴェーラ (favela) という貧民街の成長による。ファヴェーラは土地の不法占拠から始まるインフォーマルなスクオッター・セトルメントである。たとえばリオ・デ・ジャネイロ市では、当初（20世紀初頭）、不動産市場が成立していないはずの山の中腹まで、ファヴェーラが広がった。そして今日ファヴェーラは減らず、むしろ2000年代以降増大した。この問題は都市計画をこえるブラジル経済全体の難しい現象なので、都市計画規制の強弱から説明することは困難である。

第2に住宅不足がどのように解消したかであるが、これはブラジルでは解消していない。いいかえれば、住宅に関しては先進国の高度成長前の状況にあるといえる。具体的な考察は第4節で行うが、人口約2億人、世帯数が約4000万世帯で、住宅戸数も同じ程度だと考えると、そのうち約800万戸が劣悪な住宅とされている¹²⁾。

第3に、先進国と比較しての共通点であるが、先述したように大まかな分類としては米国の住宅制度に近いといえよう。すなわちブラジルは「小さな政府」で、公的介入が限定的である。これには異論もありえよう。そもそも、ブラジルは「大きな政府か小さな政府か」と問うた場合、「大きな政府」だという印象を与える論説は少なくない。1980年代の対外債務危機の要因として70年代の公的部門の活動の不効率性が強調される文脈や、同じく80年代までの国内市場を保護しての「輸入代替工業化」(ISI) 戦略が紹介される文脈や、ブラジル型国家独占資本主義として「三者同盟」(Triple Alliance, 国家・国営企業+民族系資本+多国籍資本) に言及される場合、「大きな政府」のイメージが論者の念頭にあると思われる。また公的部門の腐敗が強調され、「ブラジル・コスト」が批判される際も、「大きな政府」のイメージが念頭に置かれているのではないだろうか。政府の規模をどう解釈するかは国際比較研究では難しい問題であるが、政府最終消費支出の対GDP比の国別比較では、ブラジルの値は20.2%であり、日本の20.4%とほぼ同じである(2015年)。米国の14.4%よりかなり多いが、北欧「福祉国家」よりは小さい(例:スウェーデンは25.9%)。総合的にみて、ブラジルは「小さな政府」であるとして、考察を進めたい。

米国との共通点としては、市営住宅といった公営住宅が少なく、住宅ローンを利用して市場から購入した持ち家に暮らす人が多いという点を挙げることができる。また非営利部門の活動が住宅供給に関して重要な役割を果たしている状況も共通点である。すなわち米国では、岡田が論じているように(岡田 2016, 第4章)、非営利開発法人(non-profit developer)が重要な役割を演じているが、ブラジルではコミュニティの住民組織があって、セルフ・ヘルプ型建設事業が多い。

第4に、米国とブラジルの違いを検討しておこう。まず住宅金融システムの破綻の問題である。官民間問わず住宅ローンの制度は破綻する事例が多いので、一見共通点にみえる。米国では周知のように2008年のリーマン・ショックのときに住宅ローン制度は一度破綻している。すなわちMBSを扱うGSEが破綻して、事実上国有化されたわけである。ブラジルでも1986年にBNH(Banco Nacional de Habitação, 国立住宅銀行)が破綻している。ちなみに日本でも1990年代に住専(住宅金融専門会社)が次々に破綻した。このようにブラジル、米国、日本の住宅ローンに関する共通点は多い。しかし、ブラジルについては、違いとして考えるべきだろう。BNHの破綻は、必ずしも最貧層に貸し付けたローンが不良債権化したという事情ではないと、筆者は考えている。ブラジルの公的住宅ローンは、最貧層も支援の対象にしようという政治的意図はあるが、貸し倒れリスクの管理もされていて、十分に最貧層の支援に役立っていないとみるべきだと考えている。一見方を変えれば、住宅ローンについてのリスク管理が比較的適切だったともいえる。だからこそ、この後指摘するMBSがあまり発展しないのかもしれない。86年のBNHの破綻については、住宅よりも都市整備事業への債権が不良化したことと、ハイパー・インフレの影響を受けた結果だと筆者は考えている¹⁴⁾。

第5に、相違点の2番目として、ローン制度そのものを検討しておきたい。米国の住宅ローンは民間銀行が主体で、そのモーゲージ(住宅ローン)を証券化する形でGSEと民間のMBS発行

機関が支援している。他方ブラジルは、民間のローン制度もあるが、公的機関のローンが主体といえる。ただし高金利社会なので、効果は限定的である。ブラジルの基本利率である政策金利を Selic レートというが、1990年代後半は年利25%前後、とくに98年～99年は40%以上、2000年～02年が25%前後、03年～09年のルラ大統領時代でようやく10%～20%、その後12年～14年が一桁であったが、15年頃から15%前後で推移している¹⁵⁾。以上は名目値で、インフレ率を考慮に入れて算出する実質金利はこれより低い¹⁶⁾が、それでも先進国と比較して高水準で推移している¹⁷⁾。

ブラジルの公的ローンとして、強制貯蓄を原資とする財政投融资資金を住宅建設に投入している。融資業務を扱っているのは、現在では主に CEF (Caixa Econômica Federal, 連邦貯蓄銀行) である。強制貯蓄とは、軍政下の1966年につくられた FTGS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, 勤続年限保障基金) という制度で、賃金の8%を雇用者が負担して基金に拠出している(勤労者の賃金から8%が控除されるわけではない)。勤労者は退職や住宅購入時に引き出せる。融資は住宅だけでなく、都市整備一般にも充当され、2016年のリオ・デ・ジャネイロでのオリンピック・パラリンピック開催のためのインフラ整備にも投資された。ルラ政権以降、このローンの住宅向けの拡充が促進されており、プログラム名を「Minha Casa Minha Vida (私の家、私の人生)」という。なお民間金融機関のローンは SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, ブラジル貯蓄・融資システム) の下で運営されている。

米国と比較して、公的な開発金融がより制度されているのがブラジルだといえるが、同時に高金利社会というマクロ経済環境の負の影響をいわば差し引いてこれを評価せねばならない点に留意すべきである。

第6に、3番目の相違点であるが、MBS をみておこう。ブラジルでは1997年に SFI (Sistema de Financiamento Imobiliário, 不動産金融システム) が整備された。これが不動産ローンの証券化を担う機関である。SFI から融資を受けて住宅を購入することも可能になっている(金利等の条件はケース・バイ・ケースとされている)。しかし市場シェアはまだ小さいようである。米国のような顕著な階級社会において、貧困層を含めて住宅ローンによる持ち家政策を進めようとする、リスク分散のために不動産抵当証券が必要になることはある程度理解できる。ブラジルも米国同様に階級社会で、かつ貧困層を含めて住宅ローンによる持ち家政策を進めているので、不動産抵当の証券化へのニーズは高いはずだが、なぜブラジルで MBS が広がらないのだろうか。詳しい分析は別の機会に委ねたいが、先ほど示唆したように、FGTS (強制貯蓄) を原資とする財投制度がリスクに対応していたのかもしれない。なお日本において「フラット35」といった MBS が米国ほどに広がらない理由は、超低金利の継続(およびマイナス金利政策)の影響で、低金利のローン商品がほかに数多く存在しているからであろう。ところで不動産ローンの証券化ではなく、不動産の証券化としてリートがある。日本では2000年代にリート市場(Jリート)が急成長したが、その後破綻が続き、現在Jリートは低迷している(大泉 2013, 第8章)。MBS の功罪についての理論的検討は今後の課題としたい。

以上の考察から得られたブラジルの特徴に留意しつつ、住宅政策を公的ローンの制度を中心に検討していこう。その要にあるのは、FGTS で、それを管轄しているのは SFH (Sistema Financeiro de Habitação, 住宅金融システム) である。CEF による FGTS-SFH の融資の条件であるが、最新の情報では、CEF に口座を持たない人に対する場合年利11%で、口座保有者に対して

は10.75%である。なおブラジル版 MBS といえる SFI の金利は、それぞれ12.25%と11.75%である（いずれも CEF が扱っている）。ただし条件として、SFH 利用の際の住宅価額の上限はいくつかの州を除いて65万リアル（1リアル35円で計算すると、2275万円）で、リオ・デ・ジャネイロ州、サンパウロ州、ミナス・ジェライス州および DF（連邦地区）では75万リアルである（約2625万円）。この水準を超える物件の購入については、SFI の扱いとなる。SBPE を利用する場合の価額の上限は、8万リアル（約280万円）である。なお融資額は不動産価額の80%までとされており、返済期間は最大で420ヶ月である（35年）。新規住宅でも中古住宅でも居住用であれば、融資の対象となる。なお不動産登録料（取引価額の1%）と ITBI（不動産取引税、市町村税）（税率：取引価額の4%）¹⁸⁾も CEF の融資から支払うことが認められている。

FGTS は昨年（2016年）が50周年であったが、この間に住宅には約3600億リアル（名目）を投資し、1000万戸の住宅の供給に資した¹⁹⁾。50年で割ると年平均20万戸であるが、日本の住宅金融公庫は70年代から90年代にかけて毎年50万戸以上を供給し続けた。現在2億人をかかえる大国では、十分な量の業績とはいえない。最貧層への貸し付けは当然ながら不十分で（経営の判断で）、ファヴェーラの解消には十分に貢献していないのである。他方都市計画はグローバル化の中で社会的排除の性格を強め、ファヴェーラの増加に結果しつつあると考えられる。Minha Casa Minha Vida による資金供給が場所によっては地価の高騰をまねき（秋山 2010）、そのことが結果的に社会的排除を促進した可能性がある。CEF による2016年の住宅向け融資総額は約930億リアルであった。日本円で約3兆2250億円で、これも決して多額ではない。ちなみに日本ではピーク時住宅金融公庫の貸付額は年間10兆円を超え、民間は20兆円を超えていた（1990年代前半）。

第4節 結びに代えて

英独米日とブラジルの住宅事情、住宅政策を国際比較して、ブラジルの特徴を見だしつつ、それを前提として、ブラジルの住宅政策の課題を論じてきた。この国際比較からわかる特徴すなわち公共介入の小ささと、第1節で仮設として考察した最近の傾向（社会的排除の都市再編）をあわせて考えると、2000年代の経済成長の過程でファヴェーラが増えてきた理由の一端が理解できると思われる。今回は仮説や研究課題確認の作業となり、細部の実証は次の機会に委ねるほかないが、住宅供給に関わる諸制度の国際比較の重要性と意義の大きさを再認識する機会となった。とくに不動産抵当証券の制度、効果、功罪などの国際比較が今後かなり重要だと思われる。

そもそも MBS に頼らずに貧困層に住宅ローンを提供する方法はないのか。あるいはローンではなく、低家賃の公営住宅を地方自治体が地方財政の力で（つまり税金を投入して）整備すべきではないのか、という考え方も大事であろう。米国タイプに近い住宅政策を選択し続けるのか（それには持ち家志向という社会文化も関係する）、英独に近いタイプの政策を選択するのか。また都市空間の再編過程をどうマネージするのか。つまり不動産資本の戦略、住民の声、産業資本の要望など多様な力が都市空間においてせめぎ合うが、誰の声を都市づくりにおいて最重要視するのか。ブラジルは住宅整備に関する今後の開発戦略をつくる上で岐路にいるという点を記して、結びに代えたい。

注

- 1) この点はみずほ総研の劉家敏の報告から得た知見である（劉 2013）。
- 2) 集計値への批判については、たとえば住環境の領域では浄化槽の評価がある。公衆衛生設備の改善として、下水道や下水処理場以外に地中に埋め込まれたオンサイト施設も評価の対象になる。その場合浄化槽と汚水溜が正確に区分されて集計されているかどうか、疑問の余地が大きい。浄化機能のない施設を算入している可能性があるため、集計値は公衆衛生施設の普及について過大評価の可能性もある。また UN-MDGs への代表的な批判者はニューヨーク大学の William Easterly 教授で、トップダウンの計画体制による援助は非効率だとして、「内発的発展」(home-grown development) がより効率的だと、大著の *The White Man's Burden* で論じている (Easterly 2006)。この本には、先進国による途上国援助を批判しつつも、成功例として好評している事業もあって、叙述に矛盾があるし、Easterly 教授は労働組合や市民運動といった集団的組織的社会行動については分析の枠外で、アクターが常に個人である。その点に方法的な問題点があるといえる。ただし市場発展の内発性・自発性を重視する点は重要で、彼の ODA 批判の論点には妥当な指摘も多くある。
- 3) 原文は以下の通り：The world has changed remarkably since the Habitat II Conference took place in Istanbul in 1996. Twenty years appears to be a short span of time, but our ideas, practices, modes of production and consumption, demographic structures, as well as education and health conditions have drastically changed. (中略) The growth of the world's cities, from the north to the south, and from the east to the west, is ingrained in a culture of short-term economic benefit and often unbridled consumption and production practices that compromise the sustainability of the environment. The causes may vary according to different contexts, but uncontrolled growth, privatization of public goods, lack of regulations and institutions as well as forms of collective indolence are often the key factors behind a model of urbanization that is becoming highly unsustainable. Urbanization is at the same time a positive force underpinning profound social, political and economic transformation.
- 4) 原文は以下の通り：Hoje, os negócios relacionados aos produtos imobiliários conquistaram um destaque no conjunto das atividades econômicas e necessitam de uma série de condições para se realizar. Uma das dificuldades que o mercado imobiliário de São Paulo apresenta é a escassez de terrenos nas regiões mais valorizadas, razão pela qual se busca criar novas frentes de valorização no espaço urbano metropolitano e estender o centro já expandido de São Paulo. Isso implica em avançar sobre lugares de metrópole que apresentam essa possibilidade de crescimento imobiliário, com potencial para construção de novos empreendimentos. Entre as áreas propícias estão as antigas regiões industriais, que se tornam visadas para esses novos investimentos por apresentarem grandes terrenos disponíveis e onde os processos de incorporação imobiliária não se realizam plenamente, permitindo, em perspectiva, uma rápida valorização do espaço. No entanto, para a concretização das estratégias dos empreendedores imobiliários, surge a necessidade de uma profunda reestruturação dos lugares, já que se trata de áreas com diversos galpões industriais desocupados, fachadas deterioradas e, geralmente, uma grande quantidade de pequenas casas entre os galpões que eram destinados ao uso industrial, onde habita uma população antiga naquela localidade. Portanto, a fim de constituir uma frente de valorização é preciso, se não produzir um novo lugar, ao menos forjar aquele que seja propício para a chegada de uma população com maior poder de consumo. Uma população que irá “consumir o lugar”.
- 5) 大泉氏の研究は英国、米国、ドイツ、日本を比較したうえで、住宅市場の「不安定性」を解明している。彼のいう「不安定性」とは、住宅市場に関する一般理論として呈示されている。1つの意味は市場の階層性で、高級品と低級品と中級品の間の格差がおおきく、それが時間を経ても縮小しないと

いう。TVや自動車や日用品は、高級品が徐々に貧困層まで入手可能になる（高級品の価格低下または低価格商品の質の向上）。しかし住宅では、土地やまわりの環境もふくめて質が規定されるので、そうした収斂は生じないという。2つめの意味は、価格変動を通じて需給が均衡しないことである。とくに低所得者向けの住宅が不足しがちで、その不足が累積するという。なぜなら需要超過の場合、価格・家賃が上昇し、そうすると高い家賃の高級マンションの供給が先に進み、それ以外の賃貸住宅・マンションの家賃も上昇して、既存借家人が追い出される傾向が生まれる。こうした一般的傾向が、実際の日本の現代の現実に当てはまっていると著者は論じる。

- 6) 野村不動産アーバンネット社のウェブサイト nomu.com に掲載されている2015年の住宅購入に関する意識調査の結果（有効回答数1,363票）によれば、有効回答者の64.9%が、不動産価格は高くなったと考えており、43.5%がまだ価格は下がると期待している（<http://www.nomu.com/research/201507/>）。
- 7) ホワイトハウスのウェブサイトにある予算関連情報より（URLは、以下：<https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2017/assets/tables.pdf>）。
- 8) OECDのデータサイトより（URLは、以下：<https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm>）。
- 9) 「租税支出」による福祉政策をどの程度評価できるのかという論点があり、筆者は懐疑的であるが、米国財政をフォローしていないので、判断は控えない。
- 10) なおQMルールについては、D・トランプ大統領が選挙運動中に「厳しすぎて、住宅モーゲージを得られないので、緩和する」と公約していた。
- 11) 国土交通省のWebsiteの情報より（URLは、以下：<http://www.mlit.go.jp/common/001123467.pdf>）
- 12) 「住宅不足」とは難しい概念で、実際には最貧困層をふくめて何らかのシェルターに暮らしているはずなので（路上生活者を例外として）、物理的には不足はないはずである。これを不足と呼ぶのは、住宅の質が極端に悪い（窓がない、上下水道へのアクセスがない、雨漏りがする、一部屋に多くの人が詰め込まれて暮らしている、など）といったスラム街を意味している。それは不法占拠によるスクォッター・セトルメントの場合が多く、不動産市場が未成立の場所で展開しているので、商品外、市場外の経済現象といえる。市場として成立している範囲に限定すると、住宅市場が通常機能するためには一定の空き屋が必要なので、不足や均衡よりは若干の過剰供給状態にある。むしろ鉄道の駅前の便利な場所など土地の自然的量的制約があるので、局地的には市場レベルで供給不足は生じる。市場外の現象としてのスラム街の改善については、適切な質の住宅を取得する購買力に乏しい低所得者は、有効需要を構成しているわけでない。むしろ（ベーシック）ニーズや基本的人権の問題ととらえて、公共政策で対応すべきであろう。
- 13) 「ブラジル・コスト」とは、南米大陸の内奥部分で生産された大豆などの穀物を輸出港まで運搬するための物流コストが主な構成要素の1つであるが、公的部門の不効率性もブラジル・コストの1つである（山崎 2008）。
- 14) ハイパー・インフレ下では一般的には借り手の債務は目減りするので、得をするはずだが、インデクセーションが導入されている場合は事情が異なる。賃金調整の速度以上にローン返済の調整が進むと、実質的な返済負担が増えてしまい、借り手の返済不履行が生じやすくなる。実際それが生じたこともBNHの破綻の一因であったと、筆者は考えている（山崎 2002）。
- 15) 金利についてはブラジル中央銀行の公式ウェブサイトより（URLは以下：<https://www.bcb.gov.br/Pec/Copom/Ingl/taxaSelic-iasp#notas>）
- 16) 実質金利の算出方法は、簡易には名目金利－インフレ率だが、フィッシャー（Irving Fisher）の方法では、 $\langle 1 + \text{実質金利} = (1 + \text{名目金利}) \div (1 + \text{インフレ率}) \rangle$ となる。名目金利10%、インフレ率5%の場合、引き算では実質金利は5%だが、上の式に当てはめて $1.1 \div 1.05$ を計算すると、4.76%である。

- 17) 名目金利が上昇すると、景気が減速してインフレ率が低下し、実質金利が上昇するという関係が理論的にはありえる。また名目金利の上昇で通貨レアルの為替レートが切り上がって、輸入品の価格が下がり、インフレ率を下げた実質金利が上昇するという関係もありえる。しかし実際には2002年～13年の間のブラジルの名目金利とインフレ率の変化は、平行で推移した時期が多い。
- 18) 以上ブラジル連邦政府のPortal Siteの情報より（URLは、以下：<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/11/caixa-reduz-taxas-de-juros-do-credito-imobiliario>）。
- 19) FGTSの公式ウェブサイトの情報より（URLは、以下：<http://www.fgts.gov.br/noticias/noticia165.asp>）。

〈主要参考文献〉

- Carlos, Ana Fani Alessandri, Danilo Volochko, Isabel Pinto Alvarez (orgs.) (2015), *A Cidade como Negócio*, São Paulo: Contexto
- Easterly, William (2006), *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, New York: The Penguin Press
- United Nations [UN] (2015), *The Millennium Development Goals Report*, New York: United Nations (URLは以下の通り：<http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2015.html>)
- 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』 秋号 (No. 1390) 所収)
- 遠藤環 (2011) 『都市を生きる人々』 京都大学学術出版会
- 大泉英次 (2013) 『不安定と格差の住宅市場論』 白桃書房 (平成25年, 和歌山大学経済学部研究叢書23)
- 岡田徹太郎 (2016) 『アメリカの住宅・コミュニティ開発政策』 東京大学出版会
- 国本伊代・乗浩子編著 (1991) 『ラテンアメリカ 都市と社会』 新評論
- 小島麗逸・幡谷則子編著 (1996) 『発展途上国の都市政策と社会資本建設』 アジア経済研究所
- 豊福裕二 (2016) 「金融危機後の住宅市場とアメリカ経済—住宅バブルは再燃するか—」(河音琢郎・藤木剛康編著『オバマ政権の経済政策—リベラリズムとアメリカ再生のゆくえ—』 ミネルヴァ書房所収)
- 中川文雄・山田睦男編著 (2005) 『植民地都市の研究』 国立民族学博物館 JCAS (地域研究企画交流センター)
- 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
- 茂住政一郎 (2015) 「戦後アメリカ社会の変容とケネディ政権による連邦補助金配分案」(地方財務協会『地方財政』 第54巻第2号, 地方財務協会, 2月所収)
- 山崎圭一 (2012) 「ブラジル労働者政権下での都市住宅政策の新自由主義的性格—ボトム・ミリオンへの未救済—」(『エコノミア』 第63巻第1号所収)
- (2011) 「書評 遠藤環『都市を生きる人々』(京都大学学術出版会)」(『地域経済学研究』 第23号所収)
- (2008) 「『ブラジルコスト』の歴史的背景とコスト削減の展望—未熟な『福祉国家』の税源涵養策」(『貿易と関税』 1月号所収)
- (2005) 「ブラジル都市自治体の行政能力に関する規模別考察」(中川文雄・山田睦男編著『植民地都市の研究』 国立民族学博物館 JCAS (地域研究企画交流センター) 所収)
- (2002) 「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』 日本経済評論社所収)
- (1996) 「ブラジルの住宅・都市建設と金融制度—サンパウロを中心に—」(小島麗逸・幡谷則子編著『発展途上国の都市政策と社会資本建設』 アジア経済研究所所収)
- 劉家敏 (2013) 「中国が目指す『都市化』とは何か—『新型城镇化』に政府が込めた思いと今後の課題」

（「みずほインサイト」掲載の記事，URLは以下：<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/insight/as130930.pdf>）

劉家敏（2012）「見直し進む中国の住宅政策—『保障性住宅』はなぜ必要」（「みずほインサイト」掲載の記事，URLは以下：<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/insight/as120308.pdf>）