

博士学位論文（東京外国語大学）  
Doctoral Thesis (Tokyo University of Foreign Studies)

氏名	近田 亮平
学位の種類	博士（学術）
学位記番号	博甲第 185 号
学位授与の日付	2014 年 7 月 23 日
学位授与大学	東京外国語大学
博士学位論文題目	都市貧困層の社会運動への参加 —サンパウロの住宅運動をめぐる制度化とエージェンシー—

Name	Ryohei Konta
Name of Degree	Doctor of Philosophy (Humanities)
Degree Number	Ko-no. 185
Date	July 23, 2014
Grantor	Tokyo University of Foreign Studies, JAPAN
Title of Doctoral Thesis	Participation of the Urban Poor People in Social Movements : Institutionalization and Agency on the Housing Movements in São Paulo

# 都市貧困層の社会運動への参加

—サンパウロの住宅運動をめぐる制度化とエージェンシー—

近田 亮平

## 目次

序章	1
0.1. 問題の所在	1
0.2. 本論の理論的な分析枠組みと3つの主要な調査研究	2
0.3. 用語の定義	4
0.4. 本論の構成	6
第1章 社会運動への参加—理論とブラジルの状況	7
1.1. 社会運動に関する理論およびラテンアメリカの研究	7
1.2. ブラジル・サンパウロの住宅運動団体	13
1.3. 労働者党と参加型行政	21
第2章 サンパウロの貧困層をめぐる居住形態と施策	30
2.1. 都市貧困層の居住形態	30
2.2. 都市貧困層の住居に関する施策	39
第3章 都市貧困層向け参加型住宅政策ムチラン	46
3.1. 自主監理ムチラン	46
3.2. ムチランの数量的実施状況	56
3.3. 都市貧困層にとってのムチランの意義と問題点—小括	60
第4章 都市貧困層のエンパワメント	65
4.1. エンパワメント	65
4.2. ムチランにおけるエンパワメント	75
4.3. シンガポール・プロジェクトにおけるエンパワメント	93
4.4. 都市貧困層のエンパワメント—小括	100
第5章 社会運動への参加に関するフィールド調査	103
5.1. ムチラン住民組織へのアンケート調査	103
5.2. ムチラン参加者の具体像	114
5.3. 社会運動リーダーの参加—政党との関係性にもとづく類型化	121
5.4. 参加の制度化とフィールド調査の小括	130
第6章 都市貧困高齢者の社会運動への参加	136
6.1. サンパウロ市の住宅審議会と貧困高齢者の社会運動	136
6.2. 住宅審議会と「高齢者の町」をめぐる都市貧困高齢者の社会運動	144
6.3. 「高齢者の町」インタビュー調査	154
6.4. 「高齢者の町」聞き取り調査	162
6.5. 都市貧困高齢者の社会運動への参加とエージェンシー—小括	167
終章	171

1. 本論の論点の再確認.....	171
2. 3つの調査研究の分析結果の総括.....	172
3. 本論の総括.....	175
4. 今後の課題.....	176
参考文献.....	178
資料.....	189

## 序章

### 0.1. 問題の所在

本論の基底を成す問題意識は、「なぜ人々は社会運動に参加するのか」という問いである。そして、この「人々」が誰であるかを具体的に述べると、都市において社会的に排除されている貧困層であり、「なぜ都市貧困層は社会運動へ参加するのか」という問いとなる。また、地域はブラジルのサンパウロ、分野は都市貧困層の生活状況を大きく左右する住宅に関して、社会運動<sup>1</sup>に参加する都市貧困層を対象として、本論の問いは生じた。

社会運動に関する理論的な先行研究では、社会運動への参加に関して主に以下のようなアプローチにより説明がなされてきた。それらは、労働運動など資本主義社会での階級闘争を基盤とするマルクス主義理論、社会的な変化に対し人々が抱く不満や緊張に注目する集合行動論、運動体や組織にとって資源である人々を如何に動員するかに焦点を当てる資源動員論、参加者の集合的なアイデンティティや共通の利害に着目する「新しい社会運動」論、社会運動を取り巻く政治的な構造変化を重視する政治的機会構造論、社会構築主義をベースとした言説分析や運動への意味付けを行うフレーミング論などである。これらの社会運動理論は、参加する個人や集団の社会的属性、非合理的または合理的な要因からの運動の発生や人々の参加、運動が如何に盛衰するかといった組織論的な点、運動を社会構造の中に位置づけた上での関係性などに焦点を当てている。

一方、参加者の主体性や内発的变化に注目する研究が行われるようになったのは最近である。特に、本論で対象とする都市貧困層のような社会的に排除された弱者に関しては、研究の蓄積が緒に就いたばかりである[片桐 1995, 大畑他 2004, 曾良中他 2004, 帯刀・北川 2004, クロスリー 2009]。

ブラジルという本論が対象とする国に目を向けると、国民間の社会経済的な格差や不平等が大きく、社会的に排除されている人々が多く存在することもあり、様々な問題をめぐる社会運動が歴史的に活発である。1985年に軍政から民政に移行した後、「市民の憲法」と称される1988年制定の新憲法において、より広範な国民の政治への参加が標榜され[矢谷 1991]、選挙をはじめとする間接的な議会制民主主義が整備されるとともに、公の場への参加や討議を特徴とする直接的な民主主義が普及するようになった。後者のような市民参加型の行政スタイルは、主に地方自治体レベルで制度化が進み、国内各地域の特殊性に合わせた多様な政策スキームが試行されている。すなわち近年のブラジルでは、本論が対象とする都市貧困層などの社会的に排除されていた弱者が、自らの利害を政治に反映させ得るような機会が増え、その制度化が進むという構造的な変化が起きているのである[Gohn 1995;2003, Alvarez, Dagnino & Escoba 1998, Avritzer 2002;2009, Avritzer eds.2004]。このような近年のブラジルで普及する参加型行政は、社会運動理論の政治的機会構造論の視

---

<sup>1</sup> 以下、本論では「住宅関連の社会運動」を主に「住宅運動」と表す。

座に拠れば、政治的な機会が以前より開かれたことを意味する。

そこで本論では、制度化が進む近年のブラジルの参加型行政という、社会運動にとって政治的機会が増大した構造変化を念頭に、「なぜ都市貧困層は社会運動に参加するのか」という問いを究明する。その際、都市貧困層の主体性や内発的变化を「エージェンシー (agency)」という概念で捉え、事例研究の分析や考察をもとに、社会構造との関連から都市貧困層が社会運動へ参加する要因を追究する。そして、ブラジルで普及や制度化が進む参加型行政という社会構造との相互作用的な関係性から、社会的に排除された弱者であるが故に発揮が困難とされる都市貧困層の社会運動を介したエージェンシーを見出し、先行研究で看過されてきた要因を明らかにすることを目的とする。

本論では仮説を、「参加型行政の普及や制度化という構造変化により、社会運動にとって政治的機会が増大し、以前は困難だった都市貧困層のエージェンシーが発揮されるようになり、それが都市貧困層の社会運動への参加を促すひとつの要因になった」と設定する。また、本論の研究意義は、都市貧困層の社会運動への参加に関して、参加機会の制度化という構造的変化との関連から、先行研究で看過されてきたアクターの主体性や内発的な変化というエージェンシーに焦点を当て、その要因を見出す点にある。本論の目的かつ研究意義を追究すべく、後説の理論的な分析枠組みや事例をもとに仮説を検証する。

## 0.2. 本論の理論的な分析枠組みと3つの主要な調査研究

本論の大枠の理論的分析枠組みは、制度論的アプローチで究明する参加型行政を政治的機会構造論の構造と捉え、社会運動を介した都市貧困層というアクターとの間の相互作用的な関係性を、社会学的視座から捉えるものである。その際、南米最大の都市ブラジルのサンパウロ<sup>2</sup>を地域的な対象とする。後述するようにサンパウロは、利害関係が複雑で政治的コンセンサスの形成が難しいこと、急速な都市化や工業化により社会運動が活発であること、主に労働者党市政下で参加型行政が活発化したことなどを特徴として挙げられる。そして本論で援用する政治的機会構造論が、このような特徴を持つ事例を分析する枠組みとして有効である点が、サンパウロを対象とする理由である。

主たる社会運動団体としては、サンパウロを中心に活動している「住宅運動連盟 (UMM : União dos Movimentos de Moradia)」<sup>1</sup>、また社会構造としては、ブラジルで近年普及する参加型行政を研究対象とする。住宅運動に焦点を当てる理由は、住居をめぐる問題が、筆者が関心を寄せる都市に在住する貧困層の生存や生活の様態を大きく左右するとともに、

---

<sup>2</sup> 本論で「サンパウロ」と表する場合、行政区分よりも都市としてのサンパウロに着目することから、基本的に「サンパウロ大都市圏 (Região Metropolitana de São Paulo)」を示す。サンパウロ大都市圏とは、サンパウロ市を含む隣接の39市から構成され、都市化に起因する問題に効率的に対処すべく、1973年に公布された補足方14号により連邦政府が創設した特別区である [GESP n.d.]。また、日本の「市」に相当する地方自治体の行政区 (município) としてのサンパウロを意味する場合は、基本的に「サンパウロ市」と表記する。

経済が不安定になりがちなブラジルで社会経済的な安定を保障する手段として、持ち家を有することが非常に重視されているからである[Tashner 1987a]。

本論では、以下の3つに大別される調査研究をもとに分析や考察を行う<sup>3</sup>。ひとつは、社会運動を活用した都市貧困層向けの参加型住宅政策「ムチラン (mutirão)」<sup>4</sup>に関するもので、Friedmann[1992]の「エンパワメント (empowerment)」モデルを理論的な分析アプローチとして援用する (第4章)。次は、筆者が行ったフィールド調査の結果をまとめたもので、ムチランの政策実施時に結成される住民組織に対するアンケート調査、社会運動リーダーへのインタビュー調査、社会運動団体を対象とした参与観察から成る (第5章)。最後は、都市貧困層の中でもより社会的に排除された弱者である貧困高齢者を対象としたもので、参加型行政のひとつであるサンパウロ市の「住宅審議会 (Conselho Municipal de Habitação)」や貧困高齢者向けの住宅政策「高齢者の町 (Vila dos Idosos)」プロジェクトに焦点を当てる。その際、理論的に批判的社会老年学 (critical social gerontology) を基盤にした分析枠組みを用い、都市貧困高齢者の社会運動を取り上げる (第6章)。

本論では、都市貧困層というアクターの主体性や内発的变化をエージェンシーという概念から捉え、その重要性に着目する。そのため、エージェンシーについて構造との関連から説明し、本論での定義を提示する。

社会学における「エージェンシー」は、「主体的行為」「行為作用」「主体」などと日本語に訳されることが多く、「構造」との関係をめぐる二分法の伝統的な議論を成す概念である。Giddens[1987]によれば、客観主義と主観主義に大別される社会学の「行為」をめぐる二分法は、次のように説明される。客観主義では、社会的対象が個々の行為主体に対しある種の優位性を持つため、社会やその制度が分析の中心的主題を成すとともに、社会の個々の成員の活動を超越する構造的特性を有しているとされる。すなわち客観主義とは、社会の構造や制度を重視する点において、構造主義的または制度論的な視座だといえる。一方の主観主義では、人間は自らの行為の状況を理解できる存在として意図的に行為するとの認識から、自らが行った事柄に対し理由を付与できる目的志向的で理性的な行為主体と見なされる。つまり主観主義とは、構造や制度より主体の行為やその意図、すなわちエージェンシーに注目する点において、ポスト構造主義的または新制度論 (社会学的制度論) 的な視座だといえる。

このような構造とエージェンシーをめぐる二分法に関して Giddens は、見かけ上は正反対の見解が実際には相補性があるとして、「構造の二重性」という構造化理論を提唱する。Giddens によれば「構造」とは、多様な社会的文脈の内に観察され得るパターンや関係から構成される。また「制度」は、建物の梁や人体の解剖模型に類似した構造的特性を有す

---

<sup>3</sup> これらの調査研究は、筆者が所属する日本貿易振興機構アジア経済研究所の研究プロジェクトとして実施したものである。

<sup>4</sup> 第2章の第2節と第3章の冒頭で補説するが、ムチランにはいくつかの政策スキームあり、本論で対象とする「ムチラン」は基本的に後述する「自主監理ムチラン (mutirão e autogestão)」を意味する。

ると見なされる。そして、構造や制度は人間行為に外在するのでもなく、それを拘束することで同定されるものでもなく、それら自体を通じて再帰的に組織される人間活動の媒介であると同時に結果だと捉えられる。本論ではこのような見解に立脚し、ブラジルの参加型行政がムチランや審議会など様々な「制度」や政策から複層的に構成されている点や、多様で新たなアクターの参入や地域性を考慮し形態を変えながら施行されている点を重視し、それを「構造」として認識する。

一方のエージェンシーについて Giddens は、行為が意図の集合体を成すとともに、社会の成員たちは行為を行う能力や構造的特性を現実化する能力を有し、そのような構造的特性が行為主体の日々の連続する日常的な活動をつくりあげていると考える。つまり、構造を成す制度やその社会は、その構成員の行為であるエージェンシーにより構造的な特性を有するに至る一方、行為であるエージェンシーも関連する構造により時間的・連続的な制限を受けていると捉え、構造とエージェンシーの関係を相関的に認識するのである[Giddens 1998:88-90]。

筆者も Giddens と同様に構造とエージェンシーの関係性について、社会の構造や制度が人々の行為に影響を与えるとともに、我々の行為が社会の構造や制度を構築、維持、変容させると考える。すなわち、両者は相互作用の関係にあるとの認識に立脚している。したがって Giddens の構造とエージェンシーに関する議論をもとに、本論ではエージェンシーを「個人や特定の集団などのアクターによる能力・意図・主体性をともなった行為」と定義する。また、言及する社会運動団体やその参加者など、行為する集団や人々については、基本的に「アクター (actor)」という用語を用いる。このような存在は「行為体 (者)」「行為主体」「エージェント (agent)」などとも称されるが、本論ではエージェンシーや主体性という用語を使用する機会が多いため、それらとの混同を招かない簡潔な呼称である「アクター」で基本的に統一する。

### 0.3. 用語の定義

ここでは本論の鍵となる用語の定義付けを行う。まず「社会運動」に関して、今まで蓄積されてきた社会運動研究が膨大かつ多様な分野や現象を扱ってきたが故に、その定義は研究者や対象とする運動の性質などにより異なる。ただし、曾良中らによると「もっとも標準的に引証される社会運動の定義は、Tarrow によるもので、それは「エリート、敵手、当局との相互作用の中での、共通目標と社会的連帯に基づいた、集合的挑戦」[タロー 2006:24]とされる[曾良中他 2004:17-18]。本論では、ブラジルの参加型行政の普及や制度化を政治的機会の構造変化と捉え、都市貧困層というアクターのエージェンシーとの相互作用に着目した分析を試みる。そのため、政治的機会構造論の主唱者である上述の Tarrow の定義とともに、社会運動研究において基本的かつ共通であり、本論の大枠の理論的枠組みに合致する要素を考慮し、社会運動を「共通の利益実現を目的とした、社会構造や社会集

団との間での相互作用的かつ継続的な集合行為」と定義する。

社会運動への「参加」については、「社会運動団体の活動に何かしらのかたちで関与すること」と定義する。すなわち、社会運動団体が行う抗議デモや集会で言動を行うという積極的な行為だけでなく、そのような場に臨むという消極的な行為も含め、社会運動団体が行う活動へのコミットを「参加」と捉える。

アクターである都市貧困層に関しては、「都市において社会的に排除されている弱者」と定義する。この都市貧困層の定義の中の「社会的に排除されている」とは、「社会的排除 (social exclusion)」という概念に基づいている。社会的排除とは、個人や特定の社会集団と社会との関係性の断絶や社会全体の統合の欠如に着目する概念である。1970年代以降、西欧諸国での技術革新、経済構造改革、外国移民の流入などで社会問題化した「新たな貧困 (new poverty)」を理解すべく広まった。「新たな貧困」とは、国際労働力移動の増加、長期的な大量失業、社会福祉の後退、労働市場の不安定化やインフォーマル化といった雇用環境の悪化、およびそれらに起因する生活水準の低下などの諸問題であり、既存の社会的紐帯という人々と社会の関係性が弛緩した点に焦点が当てられる。

社会的排除という概念は非常に多義的であるが、労働市場、経済成長、財やサービス、「市民としての権利 (citizenship)」などから排除されている状態を意味する。そして、如何に社会の構造や制度から、経済的、政治的、文化的、且つ、フォーマルまたはインフォーマルに様々な恩恵を受けられず、所属社会で不完全な市民として生活を余儀なくされているか、その様態や要因が議論されてきた[Rodgers, Gore & Figueredo eds. 1995, Gaventa 1998, De Haan 1998, Behrman, Gaviria & Székely 2003, 近田 2005c]。

一方「弱者」に関しては、上述のような社会的に排除された状態にあり、社会の中で他の成員と比べ経済力や政治力が弱い場合、様々なリスクに対する脆弱性が相対的に高い社会集団や階層およびそれらに属する人々を意味する。このようなグループや人々は予期せぬ社会的ショックに対する予備的手段が少ない場合が多いため、その脆弱性は日常的に高いだけでなく、経済危機や災害などの突発的なリスク発生時に他の成員に比べ増幅が大きい。

この社会集団としては、人種、民族、宗教・信仰、外国人・国籍、身分・出自、障害者、性をめぐる女性・ジェンダーやセクシュアリティ、年齢に関する児童・若年層や高齢者など、社会における特定の属性やアイデンティティを有する人々が挙げられる。これらの社会集団は、各集団やその成員の全てが必ずしも社会的弱者であるわけではない。しかし、自身が所属する社会の制度、規範、権力構造などと自らの属性との関係性により、その脆弱性が高められやすい状況に置かれている。女性や高齢者など規模の大きい社会集団もあるが、特定の社会集団が社会的弱者となるのは、その集団が当該社会において少数派を構成する社会的マイノリティである場合が多い。

階層に注目する場合、所得や教育のレベル、就労や健康の状態などを主な要因として、社会の中でより下位の階層に属する人々が社会的弱者と位置付けられる。このような階層

は換言すれば貧困層でもあり、前述の社会集団とは異なり、該当者は客観的な基準により常に社会的な弱者だといえる。そして、特定の社会集団への属性との関連性だけでなく、個人の能力や特性、家庭や地域的な環境などが脆弱性の増大に大きな影響を与えている。

社会的弱者の中には、特定の社会集団と下位の階層が重複する人々も多く、そのような場合の脆弱性はより深刻だといえる。また社会的弱者は、主体性や能力といったエージェンシーが薄弱であるため、自力による貧困からの脱出や社会的な上昇が困難だとされる[ベック 1998, 近田 2014:146-147]。

#### 0.4. 本論の構成

本論の構成は以下の通りである。筆者の問題の所在を提示した本序章に続き、第 1 章で本論の問題意識や仮説を詳説すべく、社会運動に関する理論的な先行研究をまとめる。そしてサンパウロの住宅運動団体、および、社会運動と関連の深い政党「労働者党 (PT: Partido dos Trabalhadores)」と参加型行政について概説し、ブラジルの社会運動の状況を把握する。第 2 章では、サンパウロの都市貧困層の住居状況を理解すべく、住居形態の種類や形成プロセス、および、住居に関する施策を要説する。第 3 章では、サンパウロ市の施策の中から参加型の住宅政策であるムチランを取り上げ、先行研究を踏まえながら、その概要と数量的実施状況を明らかにし、都市貧困層にとっての意義と問題点を考察する。

第 4 章から第 6 章までの 3 つの章は、前述したように本論の主要な調査研究の部分を成す。第 4 章では、エンパワメントという理論的な分析アプローチを用いて、第 3 章で論じたムチランとともに、住民組織を活用する住宅政策「シンガポール・プロジェクト (Projeto Projeto Cingapura)」を分析する。第 5 章では、ムチラン住民組織を対象としたアンケート調査、社会運動団体のリーダーへのインタビュー調査、社会運動団体に対する参与観察調査の結果をまとめる。第 6 章では、都市貧困層の中でもより社会的な弱者とされる貧困高齢者の社会運動を取り上げる。その際、参加型行政のひとつである審議会、貧困高齢者自身による住宅運動、貧困高齢者専用の集合住宅政策「高齢者の町」プロジェクトを事例として取り上げる。そして先行研究を踏まえた上で、批判的社会老年学に政治的機会構造論を補足した理論的な分析枠組みに基づき、関係者へのインタビュー調査と貧困高齢住民への聞き取り調査を分析する。

終章では本論の分析結果をもとに、参加型行政という社会構造との相互作用的な関係性から、都市貧困層の集合行為を介したエージェンシーの様態を明らかにする。そして、それらをもとに本論の総括を行い、最後に今後の研究課題を提示する。

## 第1章

### 第1章 社会運動への参加—理論とブラジルの状況

本章は、序章で提示した問題意識や仮説を詳説するため、はじめに社会運動に関する理論およびラテンアメリカの先行研究を概観する。第2項において、本論で対象アクターとして取り上げるサンパウロの住宅運動について概説する。第3項では、ブラジルにおいて社会運動を支持基盤のひとつとする政党「労働者党」、本論の構造変化の部分成すブラジルの参加型行政、および、サンパウロ市の政治風土について要説する。

なお、本論の問いと仮説を再度確認する。問いは、「なぜ都市貧困層は社会運動に参加するのか」であり、これは、普及や制度化が進む近年のブラジルの参加型行政という、社会運動にとって政治的機会が増大した構造変化との関連を考慮したものである。また仮説は、「参加型行政の普及や制度化という構造変化により、社会運動にとって政治的機会が増大し、以前は困難だった都市貧困層のエージェンシーが発揮されるようになり、それが都市貧困層の社会運動への参加を促すひとつの要因になった」というものである。これは、社会運動の理論研究で看過されてきた参加者の主体性や内発的变化も重要だという考えに基づいている。

#### 1.1. 社会運動に関する理論およびラテンアメリカの研究

本項では、社会運動に関する理論的な研究について概観する。その際、初期のものから研究の転換点とされる社会運動の合理性を説くもの、および、本論が部分的に依拠する政治的機会構造論などについて説明する[大畑他 2004, 片桐 1995, クロスリー 2009, 曾良中他 2004, 帯刀・北川 2004, Shigetomi & Makino . 2009]。また、ラテンアメリカの社会運動研究についても概説し、社会運動の理論研究との関連から本論の問題の所在を明確化する。

##### 1.1.1. 初期の社会運動理論

社会運動研究において、どのような現象を「社会運動」と認識し、いつを社会運動の「起源」と考えるかは、研究者の見解により異なる。しかし広義では、フランス革命をはじめとする近代市民革命を社会運動の萌芽と捉え、19世紀前半の社会学の黎明期を社会運動研究に含めるものが多い[大畑他 2004]。この時代の社会運動は、Wallerstein [1974]の「世界システム (The Modern World-System)」論、Frank[1969]や Cardoso と Faletto[1969]の「従属論 (Dependency theory)」などに立脚し、資本主義を基軸とした既存のシステムに対する抵抗運動という特徴を有していた。具体的には、階級対立をもとにした社会主義運動や植民地の民族主義的な独立運動などが挙げられる。そのため 1970 年代以前、これ

らの問題と深い関わりのあるヨーロッパを中心に、運動をめぐる社会の階級構造との関係や歴史的役割に注目するマルクス主義的視座による研究が多く行われた。

一方、同じ 1970 年代以前、経験主義的な枠組みを重んじるアメリカなどでは、「集合行動論 (Collective Behavior)」をベースとした研究が主流であった。集合行動論のアプローチは、人々が社会の中で自身の特定の価値が相対的に剥奪されていると感じる「相対的価値剥奪 (relative deprivation)」という概念に、社会運動の発生や個人の参加の要因を求める。社会運動とは、この概念に起因する人々の不満、構造的緊張／ストレーン (structural strain)、アノミー (anomie) など、非合理的かつ反射的な状態の突発であり、人々の感情的な反応だと認識される。つまり、社会心理学的な視座から社会運動を群集心理や集団ヒステリーの表明と捉え、その発生や運動への参加の背景を分析しようとするものであった。このような集合行動論は、運動や抗議に参加する人々を社会に十分統合されていない孤立した個人と捉え、そのような人々の集合行動に政治的な意味合いを見出そうとはしていなかった。

### 1.1.2. 1970 年代以降の社会運動理論

社会運動研究は 1970 年代に差し掛かると、片桐が述べるように、ひとつの大きな転機を迎えた[片桐 1995:1]。アメリカでは公民権運動やベトナム反戦運動の影響を受け、「資源動員論 (Resources Mobilization)」や後述する「政治過程論 (Political Process)」が台頭した。これらは、経済学を起源とする「合理的選択理論 (Rational Choice)」や「合理的行為者理論 (Rational Actor)」に基づき、社会運動を一般的な政治活動と同様に、合理的で理性的な集合行為であると捉える。このような視座は、社会運動とは非合理的で感情的だとする集合行動論に対するアンチテーゼであり、集合または公共財およびそこからの利益を必要なコストを負担せずに享受する「フリーライダー (free rider)」という概念を用いた、Olson[1965]の「集合行為論 (Collective Action)」に代表される[オルソン 1983]。方法論的には社会的行為者に関する個人主義を重視し、個人の願望が行為主体の目的や利害に影響を及ぼす点や、行為主体の外部環境に内在する行為の機会や制限が行為のコストや利益を左右する点などを強調する。自身の願望の成果を最大化すべく、行為者がコストや利益を計算する合理性や能力にも注目するもので、この点は社会運動へ参加する費用対効果を分析する「ゲーム理論 (Game theory)」へとつながっていった[佐藤 1998]。

資源動員論は、社会運動の興隆にはどのような資源が必要であり、それらを如何に動員するとともに使用したらよいかという点に焦点を当てる。組織論的視座から社会運動を分析するもので、ヒトや資金といった資源をはじめ、メディアや対抗的組織など運動過程における様々な要素を社会運動の資源と捉える。そして、それらを動員し運動を展開する際の連帯関係、潜在的な外部支持者、リーダー、ネットワークなどの存在や形態といった組織構造に注目する。資源動員論では、行為者の運動参加の動機となる報酬やコストのバラ

ンス、および、行為者間の資源の移動がもたらす効果を経済主義的に検討するなど、社会運動にとってより実践的な課題を戦略的に分析することが中心に据えられる。また、これらの分析結果をもとにした運動組織の類型化も目的のひとつとされている。

アメリカを中心に資源動員論が展開される一方、ヨーロッパでは環境保護運動、平和・反戦運動、第二派フェミニズム運動など、ポスト・マルクス主義の発想から生まれた「新しい社会運動(New Social Movements)」論が研究の主流となった。これらの社会運動は、特定の問題に関心を寄せる人々が共有する集合的なアイデンティティを拠り所とし、集合的アイデンティティが有する価値観や、それが生まれた背景である社会構造の分析を特徴としている。すなわち、近代産業主義へのアンチテーゼとしての意味を持つ価値観や、後期資本主義社会の構造の分析が重視される。「新しい社会運動」論は、初期の社会運動の特徴である反システム運動の系譜に位置づけられる点からも[大畑他 2004:236-249]、実践的な組織論的視座から社会運動を研究する資源動員論とは大きく異なる。

次項の政治過程論より時代的に後になるが、最近の社会運動に関する研究では、運動の文化的側面、グローバリゼーションとの関連やその影響、NGOの台頭や市民の政治参加の多様化による市民社会論との結びつきなどが注目されている。また、これらを踏まえた研究の国際的および学際的な交流が広がりを見せている。そして、このような社会運動研究の変化から、それまでの社会運動理論では十分に取り上げられてこなかった問題を研究対象とする傾向も強まっている。

その中に行為主体をめぐる問題がある。行為主体を対象とする分析アプローチでは、社会運動が行為主体に与える影響、および、行為主体が社会運動に与える意味付けという二つの側面に関心が寄せられる[帯刀・北川 2004:38-39]。また行為主体の中でも、社会の周辺的な行為者を潜在的な行為体とみなし、社会的に排除された者がどのように社会運動を形成し得るかを追究する研究も行われるようになった[曾良中他:203-205]。ただし、このような問題意識は社会運動をめぐる近年の変化から生じたものであり、それまでの社会運動の理論的研究ではほとんど看過されてきた。したがって、行為主体に注目する研究は最近になり行われるようになったのが現状であり、その行為主体の主体性や内発的变化には研究関心が向けられてこなかった。

### 1.1.3. 政治過程論—政治的機会構造論

1980年代前後になると、アメリカを中心とした研究者により「政治過程論」に基づく社会運動研究が行われるようになった。政治的過程論ではまず、社会運動を政治的な現象として捉える。そして政治過程を形成する諸要素が、運動の発生から衰退までの連続する活動の動態を説明すると考える。このアプローチは前述の合理的行為者理論を基盤として、合理的な行為者が効率的に運動を行い得る政治的な過程における、機会の増減に注目する。また、政治的な過程をめぐる諸要素との関連から、社会運動が集合行為として取り得る手

段の組合せであるレパートリーや、運動が興隆したり鎮静化したりする盛衰の軌跡であるサイクルを分析するアプローチも、政治過程論の系譜に位置づけられる。さらに社会構築主義の視座も取り入れ、言説的な行動形態による運動の意味付け作業であるフレーミング (Framing) を分析する研究も、運動を取り巻く政治的な構造や環境との関係性に着目する点で、政治過程論の範疇に含まれる。

政治過程論的アプローチの中に、本論が部分的に依拠する「政治的機会構造論 (Political Opportunity Structure)」がある。政治的機会構造論とは、集合行為が発生したり盛衰したりする要因を、政治的な機会と制約の開閉や増減という当該時点の構造の様態に求める社会運動理論である。はじめに政治的機会構造論を唱えたとされる Tilly[1978]は、「集合行為の規模と形態は、権力志向者の権力、受ける圧力、そして直面する機会と脅威に影響する」[ティリー1984:126-127]と説明している。同理論は、政治的機会の開閉と社会運動の盛衰との因果関係は一様でなく、アクターを取り巻くその時々々の構造や状況、運動体や政府の内部事情、政治的コンテキストの影響などにより、その相関関係の組み合わせは多岐に及ぶとともに可変的だと捉える。

政治的機会構造論の主要論者である Tarrow[1994]は、社会運動の様態を決定付ける政治的機会の重要かつ流動的な側面として、新しいアクターが参加するためのアクセスの増大、集合行為を促進する政治体内部での政治的変動や不安定化、影響力のある同盟者の出現などを挙げている[タロー 2006:139-143]。また、機会の拡大による集合行為の発生が対抗的な運動を誘発したり、エリートに抑圧への論拠を与えたりする点も指摘している[タロー 2006:157-159]。

ただし政治的機会構造論は、「幅広い政治環境における集団の提携関係」を運動が盛衰する要因として捉えるため、多種多様な運動例を研究対象とすることができる反面、その適用範囲が広過ぎるという問題がある。また、社会運動にとっての機会が「政治的」なものに限定されるため、それに含まれないメディアなどが創出する機会はあまり考慮されない[曾良中他 2004:237]。これらの問題に対して McAdam らは、政治的機会構造論で適用される機会、対象範囲とする正規または非正規の制度やシステムなどの次元 (dimensions)、従属変数を特定化し、分析アプローチとしての精緻化を行っている[McAdam, McCarthy & Zald eds. 1996]。

政治的機会構造論は広義な社会運動理論であるが、集合行為の様態を取り巻く政治的な構造との関係性から社会運動を理解しようとする点で、それまでの理論と大きく異なる。本論の大枠の理論的枠組みや、後述するブラジルの参加型行政という対象を鑑み、政治的機会構造論は本論での構造に関する理論的な分析枠組みとして有効だといえる。

#### 1.1.4. ラテンアメリカの社会運動研究

ここでは、ブラジルを含むラテンアメリカの社会運動研究について概観する。ラテンア

アメリカの社会運動研究も、理論的には前項までで概観した研究の潮流に影響を受け、それらを援用したり再構築したりするかたちで行われている。ただし、ラテンアメリカ地域特有の社会構造や発展過程との関連から、研究の対象や傾向に特色があるため、それらについて以下にまとめる[Ammann 1991, Gohn 1997, Eckstein 2001, Stahler-Sholk, Vanden & Kuecker eds. 2008]。

ラテンアメリカの社会運動に関する研究では、主な研究対象として、先住民や黒人、都市の貧困層や組織労働者、非合法な場合の多い外国人や国内の移民、天然資源や農地改革、政治的な民主化や反汚職、ネオリベラルな経済政策や政府などが多く取り上げられてきた。これらはラテンアメリカが、不平等で社会的に排除されている弱者の多い地域であることや、永きに亘る植民地時代を経験し、前述した従属論が同地域から発せられるなど、資本主義世界をめぐる周縁性や従属性の問題が顕著だったことが影響している。また、ラテンアメリカの多くの国が 1980 年代まで軍政で政治的な自由が制限されていた点や、植民地遺制でもある社会政治的風土が依然として残存している点も、同地域の社会運動の様態を形づくる要素であったとされる。

近年におけるラテンアメリカの社会運動研究の傾向として、NGO や社会運動団体と政府との協働による参加型行政、グローバルな広がりを見せる世界社会フォーラムなどの活動やネットワークが、市民社会論や公共圏の視座をもとに注目されている点が挙げられる。これは、社会的に排除されている弱者をはじめとする市民が、集合行為を介して以前より直接かつ積極的に政治へ関わることを可能にするような、ラテンアメリカ社会の構造的な変化を反映したものといえる。また、環境保護やセクシュアリティなどの「新しい社会運動」と結びついた問題とともに、その是正の根拠として普遍的な市民権をはじめとする様々な権利が主張および重視されるようになった点も、多くの研究関心を集めている。

#### 1.1.5. 理論的研究との関連における本論の意義—小括

本節の小括として、本項で説明した社会運動研究の概要を踏まえ、序章で述べた本論の研究意義を明確化する。

まず、ラテンアメリカとの関連について、本論が研究対象とする都市貧困層は、同地域の社会運動研究でも重要なアクターのひとつとして取り上げられてきた。また、構造としての本論の研究対象であり、後説する参加型行政も、近年のラテンアメリカの社会運動研究において注目を集めている。ただし本論では、エンパワメントという分析アプローチによる参加型政策ムチランと都市貧困層の住宅運動、および、批判的社会老年学に基づく都市貧困高齢者の運動と参加型の住宅審議会を中心的に取り上げる。それぞれの先行研究については主に第 3 章と第 6 章でまとめるが、本論のようなアプローチによる研究対象および事例の分析は、先行研究で見られなかったものである。

社会運動の理論的な先行研究は、参加する個人や集団の社会的属性、非合理的または合

理的な要因からの運動の背景や人々の参加、運動が如何に盛衰するかといった組織論的な点、運動を社会構造の中に位置づけた上での関係性などに焦点を当てたものが多い。本論が研究対象とする参加型行政のような構造の変化は、政治的機会構造論などの分析アプローチをもとに、社会運動への参加をめぐる研究が行われている。しかし本論の主眼点である、参加者の主体性や内発的变化であるエージェンシーへの研究関心は最近のことである。本論のように特定の構造変化との関係性において、社会的に排除された弱者である都市貧困層のエージェンシーを分析し、社会運動への参加との関連を考察した研究はほとんど行われていない。特に都市貧困高齢者に着目した点では、前例のない研究だといえる。

すなわち、本論の「なぜ都市貧困層は社会運動に参加するのか」という広義の問い、および、問題意識を成す参加型行政という構造の変化は、政治的機会構造論などの社会運動理論により分析や説明が可能である。しかし、先行研究で看過されてきた高齢者を含む都市貧困層のエージェンシーを、参加型行政という政治的な構造変化との関係性から分析し、社会運動への参加との関連について考察する点で、本論は先駆的な研究である。また、本論で取り上げるブラジルの事例も、本論のような分析アプローチからはまだ研究が行われていない。したがって本論は、これらの点で研究意義があり、今までのラテンアメリカをはじめとする社会運動研究に対して、新たな知見を提示するものだと考えられる。

## 1.2. ブラジル・サンパウロの住宅運動団体

本節では都市貧困層の社会運動について、サンパウロを中心に住宅に関する運動を行なっている団体を紹介する。具体的には、本論で対象とする参加型住宅政策ムチランを推進すべく活動している「住宅運動連盟 (UMM)」<sup>5</sup>を中心に、ブラジルおよびサンパウロの社会運動の概要やネットワークについて鳥瞰的な把握を試みる[近田 2004;2005a;2005b]。

第3章で詳説するムチランは、1980年代に活動を活発化した住宅運動団体を活用する参加型の住宅政策で、このような住宅運動団体の中にサンパウロ大都市圏を中心に活動を行っている UMM がある。後述する UMM は、主にムチランの推進による都市貧困層の住宅問題の改善を目指し、政府に対する要求運動や抗議デモのほか(写真 1.2.A)、放置されている建物を占拠して住居としての活用を求める活動を行っている。また、定期的な集会や勉強会を開催したり、以下に説明するように、地区などのレベルから全国や国際的なレベルにまで他の社会運動団体と相互の連帯関係を築いたりするなど、都市貧困層自身の組織力や交渉能力の強化に努めている。これらの活動は、傘下の各加盟住民組織からの月々の会費<sup>6</sup>や、国内の技術支援団体(第3章で説明)および海外の NGO など<sup>7</sup>からの人的および資金面での援助により支えられている。ムチランを開始したエルンジーナ(Luiza Erundina)政権(1989～92年)から2002年までに100以上のプロジェクト契約が締結されているが<sup>8</sup>、UMM はサンパウロ市のムチラン実施において重要な役割を果たしている[Ronconi 1995:86, MSTL1 2001, UMM n.d.;2003;2006, UMMSP 2003]<sup>9</sup>。

---

<sup>5</sup> 以下、住宅運動連盟を基本的に UMM と表す。

<sup>6</sup> 傘下の加盟住民組織はそれぞれの会員数に見合った額(後述する最低賃金の25～75%)を月々住宅運動同盟に会費として納めることになっている。

<sup>7</sup> UMM は、国内の技術支援団体「Ambiente Arquitetura」、「USINA」、「Brasil Habitat」、「Peabiru」、スイスの NGO 「E-CHANGER」、スウェーデンの NGO 「We Effect」、ドイツのカトリック教会系 NGO 「Misereor」などから支援を受けている。

<sup>8</sup> 2002年9月に入手した、サンパウロ市政府の住宅・都市開発局(SEHAB)局長秘書(当時)カエターノ(Anaclaudia Centeno)氏作成データによると、エルンジーナ市政時にプロジェクト契約を締結した住民組織は95であり、その後、ピッタ市政時(1997～2000年)に12の契約が新たに締結された。ただし、エルンジーナ市政時の契約数は文献により異なる。

<sup>9</sup> 本節全体の記述はこれらの文献のほか、参考文献中の UMM と UNMP のホームページに加え、2005年9月11日に UMM 代表の一人であるドニゼッチ氏(Donizete F. de Oliveira)に行ったインタビュー調査、および、2002年から毎年ほぼ1回ブラジルを訪問した際に行った現地での UMM 関係者に対するインタビュー調査などを参考にした。

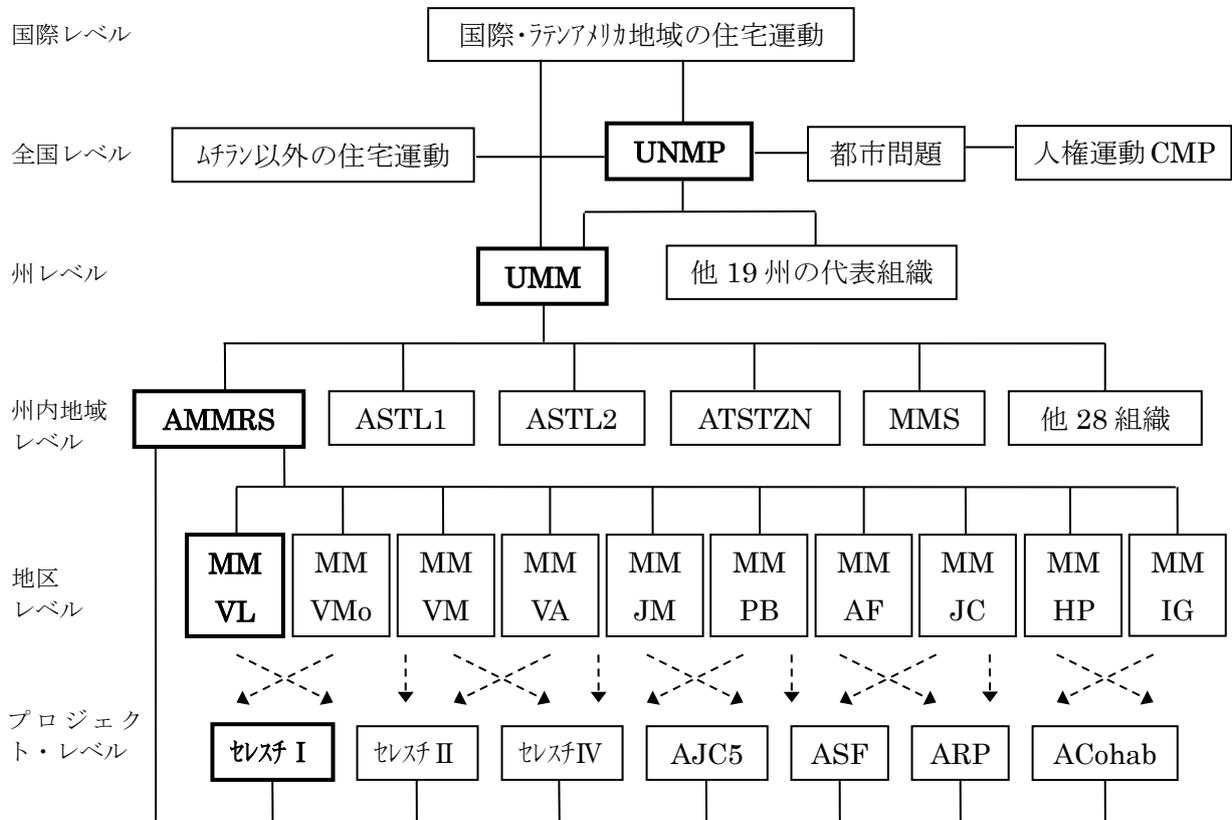


(写真 1.2.A) 首都ブラジリアでデモ行進を行う UMM。

(2005 年 9 月 UMM 提供)

サンパウロ市を中心としたブラジルの社会には、本論で事例とする UMM のほか様々な社会運動や市民の団体が存在し、それらの相互連携関係は網の目のように張り巡らされている [Gohn 1991 Scherer-Warren 1993]。UMM を中心としたこのようなネットワークを図式化したのが図 1.2. であり、同図を用いて各社会運動団体とムチランの住民組織の概要や相互の関係について説明する。

図 1.2. サンパウロの住宅運動団体を中心とした社会運動団体のネットワーク



(出所) 筆者作成。

(注) 太字および太線のボックスは、本節および本論で主に取り上げる団体と住民組織を意味する。地区レベルの住宅運動団体とプロジェクト・レベルの住民組織は同一地域内にあるが、前者の参加者が後者のどの住民組織に所属するかは確定したものではないため、交差を含めた点線矢印で表示してある。州内地域、地区、プロジェクト・レベルの住民運動団体および住民組織で、組織上並列関係にあり同様の役割を持つほかの地域や地区の団体・住民組織は、略称のみで表示した。

### 全国レベルの住宅運動団体：UNMP

「全国大衆住宅連盟（União Nacional por Moradia Popular、以下 UNMP）」は、州レベルの UMM の活動を全国レベルへと拡大させるかたちで 1989 年に結成された住宅運動団体である。2013 年 8 月時点において、ブラジル全国 27 州<sup>10</sup>のうち 20 の州に UNMP に加盟する住宅運動団体がある。UNMP のような全国レベルの住宅運動団体は、他にも「全国住民協会連合（CONAM : Confederação Nacional de Associações de Moradores）」や「全国住

<sup>10</sup> ブラジリア連邦区を含む。

宅闘争運動 (MNLM : Movimento Nacional de Luta pela Moradia)」などがあるが、前者が既存の居住区における住宅問題の改善、後者が建設業者による住宅建設を主な目的としているのに対し、UNMP は主に参加型住宅政策であるムチランによる住居獲得を目指して活動を行なっている。

また UNMP は、これら 2 つの住宅運動団体や後述する「民衆運動本部 (CMP : Central de Movimentos Populares)」をはじめ、様々な NGO や専門家が参加し、広範な都市問題などについて協議する「全国都市改革フォーラム (FNUR : Fórum Nacional de Reforma Urbana)」とも相互加盟関係にある。さらに UNMP は国際レベルにおいて、「ラテンアメリカ大衆住宅局 (SELVIP : Secretaria Latino Americana de Vivienda Popular)」や「ラテンアメリカ国際居住連合 (HIC : Habitat International Coalition América Latina)」などにも加盟している。

### 州レベルの住宅運動団体 : UMM

前述の UMM は、正式名が「サンパウロ住宅運動連盟 (UMMSP : União dos Movimentos de Moradia da Grande São Paulo e Interior)」であり<sup>11</sup>。サンパウロ大都市圏を中心に州内を統括する住宅運動団体として 1987 年に発足した。2013 年 8 月時点において、UMM には州内 33 の地域を代表する住宅運動団体、およびこれら地域の団体に所属する下部団体を加え、約 350 もの団体が加盟している。UMM は、主に平均家計月収が最低賃金<sup>12</sup>の 0~3 倍で劣悪な居住環境にある住民を対象に活動を行っており、約 50 万人が参加しているとされる。

UMM は、全国組織である UNMP の母体となった団体で、両団体は同じ事務所を共有し、両団体とも頭言葉の「ユニオン (União)」として称されることが多い。また、特定のリーダーたちが両団体の要職を掛け持ちや輪番で務めている。そのため UMM と UNMP は、実質的にかなり重複または同一の組織として機能および認識されている。

UMM は住居以外の問題にも関心が高く、青少年、人種、女性、セクシュアリティなどに取り組む部署が組織内部にあり、その中には本論の後半で焦点を当てる高齢者も含まれている。また UMM は国際レベルにおいて、UNMP が加盟している社会運動団体に加え、「ラテンアメリカ住宅女性ネットワーク (RMH : Red Mulher Hábitat da América Latina)」などにも加盟している。

### 州内地域レベルの住宅運動団体 : AMMRS

「サンパウロ南東部住民運動協会 (Associações dos Movimentos de Moradia da Região

---

<sup>11</sup> UMM は UMMSP の略称であるとともに、後述するように、UMMSP を拠点として全国に広がる住宅運動団体「ユニオン (União)」の組織網の総称として現地で使用されている。

<sup>12</sup> 最低賃金とは、就労者とその家族に食糧・住宅・交通などの生活ニーズの最低限の充足を保障する所得水準とされ、憲法により定められている。為替レートによる米ドル換算で、1990 年前半までは約 U\$80 が平均的数値だったが、2011 年以降は U\$300 を超えている。

Sudeste、以下 AMMRS)」は、UMM 傘下にある 33 地域を代表する住宅運動団体のひとつであり、1988 年に発足した。サンパウロ市の南東部を管轄する住宅運動団体で、後述する同地域の地区 (bairro) レベルの 10 住宅運動団体により構成され、約 5,000 世帯が参加している。

#### 地区レベルの住宅運動団体：MMVL

「ヴィラ・リヴィエロ住宅運動 (Movimentos de Moradia de Vila Liviero、以下 MMVL)」は、地域レベルの AMMRS に所属する地区レベルの 10 団体のひとつで、発足は 1984 年とより上位の住宅運動団体と比べて早い。このことは、住居問題の改善を求める都市貧困層の社会運動が、地区レベルで住民たち自身の自発的な行動から生まれ、それらが地域的により広域な範囲で組織化されていった経緯を示唆している。MMVL は、サンパウロ市南東部に位置するヴィラ・リヴィエロ地区に居住し、新たな住宅を希望する都市貧困層により結成され、月に 1 度の定期集会を開催するほか、UMM や AMMRS の活動に協力している。

本論で取り上げるムチランなどの住宅政策が実施される場合、後述するセレスチ I のように、プロジェクト・レベルにおいて住民組織が形成される。その対象者は、AMMRS のような同じ地域レベルの住宅運動団体の中で、MMVL など隣接する地区レベルの団体から選出される。その選出基準は、地区レベルの住宅運動団体に参加する住民の中で、集会やデモ行進などの活動により積極的に参加した者が、実施されるプロジェクトの対象者として優先的に選ばれる仕組みになっている。また、これら地区レベルの住宅運動団体のリーダーは、先に政策の対象者となり、ヴィラ・リヴィエロなど以前居住していた地区から転出し、プロジェクトの実施により別の場所へ転居した者が務めることになっている。このことにより、住居獲得やそれを促す社会運動への参加に関する情報や知識が経験者から未経験者にフィードバックされ、社会運動に参加する都市貧困層同士の組織的な関係性の強化や維持を促している。

#### プロジェクト・レベルの住民組織：セレスチ I

政府がムチランを実施する場合、本事例に当てはめると、AMMRS の同一地域内で、MMVL と隣接する地区の住民の中から、UMM の活動により多く参加した者を構成員として、政策を自主的に監理する住民組織がプロジェクト単位で組織される。これらの住民組織は、前述までのような都市貧困層自身が自発的に結成した住宅運動団体とは異なるため、ここでは基本的に「住民組織」と称する。

このような住民組織のひとつに「ジャルヂン・セレスチ I 協会 (Associação de Construção por Mutirão Jardim Celeste 1、以下「セレスチ I)」があり、1990 年のムチラン実施の際に組織された。セレスチ I の構成員は、サンパウロ市南東部の AMMRS に所属する、MMVL など地区レベルの 10 の住宅運動団体から選ばれている。そのため、実施プロジェクトのサイトが同一地域のサンパウロ市南東部ではあるが、以前の居住地は必ずしも近隣であるとは

限らない。しかし、政策の対象となる者は UMM などの活動により積極的に参加しているため、すでに相互の面識や交流のある場合が多い。また後述するように、ムチランは協働作業を特徴とする政策であるため、プロジェクトの実施過程で参加者間の相互の連帯感や信頼感が醸成され、住民組織をベースとした新たなコミュニティを円滑に築ける可能性が高い。さらにプロジェクト・レベルの住民組織は、本事例に当てはめると、セレスチ I の発足とともに地域レベルの AMMRS に所属し、プロジェクト実施の際に情報や技術、労働力の提供などの支援を得ることができる。政策終了後も、住民組織は UMM とのネットワークを維持し、自らの経験をもとに新たなプロジェクト実現へ協力するとともに、自身に何らかの問題が発生した場合、ほかの住宅運動団体などから支援を得ている [PMSP n.d.,b]。

なお、各住宅運動団体の正式な発足は、地区レベルのものも多くが 1980 年代前半、全国レベルのものが 1980 年代後半から 1990 年代のはじめ、プロジェクト・レベルの住民組織は大半が参加型住宅政策のムチランが実施され始めた 1990 年代以降である。したがって、図 1.2. のような社会運動団体間の関係性が構築されたのは 1990 年代半ば以降と考えられる。

### **社会問題全般に関する運動団体：民衆運動本部**

先述したように UMM は、住居以外の問題にも関心が高いこともあり、人権などの社会問題全般の改善に取り組む社会運動団体「民衆運動本部」とも相互加盟関係にある (写真 1.2.B)。民衆運動本部は 1993 年、ミナスジェライス州の州都ベロオリゾンテ市で発足した社会運動団体で、現在の本部はサンパウロ市にある。民衆運動本部は様々な社会問題に関する社会運動の総本部的な存在で、社会的に排除されている人々の地位や生活の向上を実現すべく、全国または地方レベルで集会やデモ行進などの活動を行なっている。

民衆運動本部の正式な発足は 1993 年だが、1980 年に設立された前身団体「全国民衆・労働組合運動連合 (ANAMPOS: Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindical)」の活動を引き継いでおり、ブラジルの社会運動の草分け的存在といえる。当初、同運動連合は労組運動も含んだ社会運動団体だったが、1983 年に労組団体として「労働者統一本部 (Central Única dos Trabalhadores、以下 CUT)」が分離独立したため、その後は労働運動を除いた社会運動に活動を特化していった。民衆運動本部は、労働条件の改善という明確かつ統一的な目的や組織労働者のような活動母体がなく、多様な社会問題を包含する全国レベルの団体として組織化するまでに時間や労力を要したため、CUT に比べ発足が遅れたとされる [CMP 2002]。

民衆運動本部は、全国で全 5 マクロ地域 (北部、北東部、中西部、南東部、南部) と 27 州のうち 16 州、各州内で地方ごとに支部があり、これらの団体を全国レベルで統括している。また主に地方レベルにおいて、保健医療、住宅、教育、人権、コミュニティ運動、環境などの問題に取り組む一方、青少年、黒人、女性、セクシュアリティなどに関しては全国レベルで活動を展開している。

なお民衆運動本部は、イデオロギーや政治的に左派の傾向が強く、反ネオリベリズムの

姿勢を堅持している。そのため公式な関係にはないが、労働者党やブラジル共産党(PC do B)などの左派政党、それらの政党と関連の強い CUT などの労組、より急進的な活動で知られる「土地なし農民運動(MST : Movimento dos Trabalhadores Sem Terra)」や「ホームレス労働者運動(MTST : Movimento dos Trabalhadores Sem Teto)」などとも交流を持っている[CMP 2002]<sup>13</sup>。



(写真 1.2.B) 民衆運動本部の赤い旗を振り、UMM の黄色いシャツを着て集会に集まる参加者たち。民衆運動本部と UMM はメンバーが重複することが多い。

(2005 年 9 月 UMM 提供)

<sup>13</sup> この文献のほか、2005 年 8 月 28 日に筆者が実施した民衆運動本部代表の一人であるベネゼット (Benedito R. Barbosa) 氏へのインタビュー調査に基づいている。

ブラジルでは社会政策重視を掲げるルーラ（Luiz Inácio Lula da Silva）政権が発足した2003年に、都市における住宅や土地、保健衛生、交通などの改善を目的に、「都市省（Ministério das Cidades）」が新たに創設された。サンパウロ市でも後述するように、住宅政策のあり方を議論し決定する市住宅審議会が2002年に設置されている。そして UMM や民衆運動本部は、都市省が開催する「都市会議（Conferência das Cidades）」やサンパウロ市住宅審議会に自らの代表者を送るなど、行政や政策の施行へ積極的に関わっている。

このように最近のブラジルの社会運動は、デモ行進や集会などで独自の要求や主張を行うだけでなく、政府の政策の策定や実施にも参加し、その様態に少なからぬ影響を与えている。このような政府と社会運動や NGO が連携して協働作業を行う参加型行政については、次節以降で詳説する。

### 1.3. 労働者党と参加型行政

本節でははじめに、UMMなどの社会運動を支持基盤のひとつとする政党で、大統領を輩出するなど近年のブラジルの政治に強い影響力を持つ労働者党について概説する[近田 2008:215-218]。次に、労働者党の勢力拡大の一要因となり、本論で対象とするムチランや市住宅審議会などの参加型行政について説明する[近田 2012:43-47]。そして、本論の地域的な対象であるサンパウロ市について、その政治風土を概観する[近田 2004:115;2012:47]。

#### 1.3.1. 社会運動と労働者党

労働者党は、ブラジルが軍政下で政治の自由化を進め始めていた1980年、過去や既存の政党とは異なる新しい左派政党を目指して結成された。労働者党の結党宣言書には、「社会の全ての決定への合法的な参加」や「国家および国家と結びついた政党から独立した労働組合のための闘争」などを通して、「資本主義に搾取されている労働者とその他のセクターの人々の利益にかなう社会」、「社会の底辺組織を根幹とし、多数の者によって決定が行われる新たな民主主義」、「平等主義的社会」の建設を目指すと謳われている[PT 2001:155-159]。このことから、労働者党が社会主義とともに草の根民主主義を掲げ、労働者を中心としたより広範な国民の政治参加を標榜する左派政党として結成されたことがわかる。

労働者党の主な支持基盤としてはまず、南部や南東部の都市部において、工業化の進展とともに発言力を増しつつあった民間企業の組織労働者が挙げられる。特にブラジル最大で1983年に結成された「労働者統一本部(CUT)」をはじめ、サンパウロ大都市圏の金属労働組合は労働者党誕生の母体となった。また、同様に組織労働者である公務員や草の根民主主義に共感する社会運動団体なども、労働者党の強固な支持基盤となっている。さらに、環境、保健医療、教育などに加え、人権、ジェンダー・女性、人種・民族、セクシュアリティなど比較的新しい社会問題への関心も高く、労働者党内にはこれらの問題に取り組む委員会が設けられている。したがって、労働者党は「労働者」という一階級の政党ではなく、「市民」の政党である[鈴木 2004:118]ということが出来る。

しかし、労働者党内には共産党や学生運動などの元活動家やトロツキストなども少なくなく[鈴木 2004:117]、結成当初から反市場主義経済や反グローバリズムを主張していたため、労働者党には「急進的で過激なイメージが付きまとって」[浜口 2003:41]いた。貧困家庭出身でありながら金属労働組合および労働者党のリーダーとして頭角を現し、のちに大統領となったルーラや、その後継者となったルセフ(Dilma Rousseff)も、軍政下で反政府的な活動を理由に当局に拘束された経験を持つ。また、労働者党はそも

そも多様なグループの集合体であったため、党としての統一的なイデオロギーが明確ではなく、キー・コンセプトとして「自律的草の根組織によるコントロール」や「直接参加」を標榜していたが、「参加」とは何を意味し、どのように「参加」を実現すべきかについては曖昧なままであった[Abers 1996:37]。さらに、発足当初は労働者の利益のみを代表する方向性を打ち出していたこともあり、初期の選挙では議席数を大きく伸ばすにはいたらなかった。しかし労働者党は、以下に説明する現実路線への転換に加え、次節で詳説する参加型行政スタイルの普及などにより、民主化とともに再開された直接選挙で地方自治体を足がかりに多くの議員を当選させ、徐々に全国へと勢力を拡大していった[近田 2004:114-115] (表 1.3.1)。

表 1.3.1. 労働者党の獲得議員数の推移：1982～2006年

	直近選挙 定数 <sup>1)</sup>	1982	1986	1988	1989	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006
大統領	1	-	-	-	0	-	-	0	-	0	-	1	-	1
上院議員 <sup>2)</sup>	81	0	0	-	-	1	-	4	-	3	-	10	-	2
連邦下院議員	513	8	16	-	-	35	-	50	-	59	-	91	-	83
州知事	27	0	0	-	-	0	-	2	-	3	-	3	-	5
州下院議員	1059	12	40	-	-	81	-	92	-	90	-	147	-	126
市長	5562	2	-	38	-	-	54	-	110	-	187	-	411	-
市議会議員	51842	118	-	900	-	-	1,100	-	1,895	-	2,485	-	3,679	-

(出所) 1982～2004年の数値は労働者党ホームページ "PT 25 anos" (<http://www.pt.org.br/>)、2006年はTSEホームページ (<http://www.tse.gov.br/>) 2007年1月8日。

(注) 1) 市長・市議会議員は2004年、それ以外は2006年選挙。また、州知事と州下院議員にはブラジリア連邦区も含む。

2) 上院議員は4年毎に議員数の3分の1と3分の2を交互に改選。2006年の改選数は27議席。

発足当初の労働者党には、急進的左派のイメージが強かったが、一方で党内に多様な信条やイデオロギーを有していることも特徴としており、どの派閥が主導権を握るかで党の方向性が変化していった。そして、カリスマ性の強いリーダーのルーラが穏健派の「連合 (Articulação)」という派閥に属していたことや、連邦政府の政権奪取には現実主義的な路線への方向転換が必要との認識が党内に広がったことなどから、1991年末の第1回党大会で代議制民主主義と市場経済の尊重が確認された[鈴木 2004:120-121]。また労働者党は、大土地所有制度に基づく「輸出向け農作物の生産は、国内消費者向け食糧作物生産を減らすものであり、現実存在する飢餓問題の元凶となっている」との立場から、元来は農地改革の急進的な推進を掲げる社会運動の「土地なし農民運動 (MST)」と友好的な関係にあったが、ルーラ自身、農作物輸出は外貨獲得の有力な手

段と言明するまでに変化した[鈴木 2004:124]。さらに 2001 年の全国党大会では、以前から主張していた社会政策の重視は継続するものの、それとともに高度かつ持続可能な経済成長も追求するという党の方向転換を「必要な決別 (A ruptura necessária)」として、一般国民だけでなく経済界にも広く訴えるようになった[FPA 2003:120-121]。

そして労働者党は、1985 年の民政移管後で 4 度目の挑戦となった 2002 年大統領選挙の際、より穏健な中道政党への変革を積極的にアピールするような選挙キャンペーンを行った。具体的には、「国民への書簡」と題する選挙公約を発表し、既存の契約を遵守して外債の支払停止や国内債務のリスクを行わないことや、カルドーズ (Fernando Henrique Cardoso) 政権 (1995~2002 年) が実施したインフレ目標を維持し、金利の急激な引き下げは行わないことなどを明言した[堀坂編 2004:18]。また、保守政党の「自由党 (PL : Partido Liberal)」<sup>14</sup>と共闘を結び、同党から企業家のアレンカール (José Alencar) を副大統領候補として迎えたり、労働者党の急進派が国際金融資本の手先として敵視していた大企業や主要経済団体を訪問して支持を訴えたりするなど[浜口 2003:41]、過去 3 回の大統領選挙での敗北や地方自治体での政権運営の経験をもとに大きな戦略転換を行った[鈴木 2008]。

このような政権奪取を目的とした労働者党の穏健化により、中道左派の看板を掲げるものの、政権与党時代に民営化などを推し進めたカルドーズ大統領のブラジル社会民主党 (PSDB : Partido da Social Democracia Brasileira) や、連立政権を組んでいたブラジル民主運動党 (PMDB : Partido do Movimento Democrático Brasileiro) は相対的に右寄りの政党として国民に認識されるようになっていった[浜口 2003:41]。特にカルドーズ政権の後半、対外脆弱性の高まりや高金利政策に起因する低い経済成長、改善しない不平等などに批判が強まる一方、政治的に動員可能な大衆的組織基盤を有する労働者党が、現実主義的な政権運営を公約として前面に掲げたことから、従来の支持層だけでなく経済界やエリート層からの期待も高まった。そして、ついに 2002 年の選挙においてルーラが念願の大統領当選を果たした。その後も 2010 年の大統領選挙でルーラの後継者であるルセフが当選し、労働者党は連続 3 期 12 年におよぶ連邦政府の政権獲得に成功した。

### 1.3.2. ブラジルの参加型行政

ブラジルの参加型の行政スタイルは、軍政下の 1970 年代後半から始まる同国の政治の自由化を起源とする。その政治の自由化の集大成といえる 1988 年の新憲法では、より広範な市民の政治参加が謳われ、草の根民主主義を掲げる労働者党が中心となり、参加型行政は民主化の進展とともに主に 1990 年代以降全国各地で具現化され、現在では様々な形態のものが施行されている。参加型の行政スタイルは直接民主主義の特徴や要素が強いため、連

<sup>14</sup> 自由党は 2006 年に「国家秩序再編党 (PRONA)」との合併により「共和党 (PR)」に改名。

邦 (União)、州 (Estado)、市 (Município) の 3 つのレベル<sup>15</sup>を基本的な行政区分とするブラジルにおいて、市レベルの地方自治体で質量ともより積極的に取り入れられている [Tatagiba 2004, Avritzer ed.2004, Avritzer 2009]。本論では多様な参加型行政のうち、政権や議会での勢力など、その時々<sup>16</sup>の政治的コンテクストに実施の如何が左右されるものを「参加型政策」と呼ぶ。また、1988年憲法や各関連分野の法律により設置が義務付けられ、政治的コンテクストから独立して存在するものを「参加型制度」と称する。そして、これら両者の総称として「参加型行政」という用語を基本的に用いる。

まず参加型政策については、「参加型予算 (orçamento participativo)」が世界的にも知られている。参加型予算とは、制度的にも理論的にも誰もが参加可能な集会において、市の予算の一部に関して市民がその用途や実施する政策について討議を繰り返し、最終的に投票などで予算案を策定するものである。通常このような集会は、地理的区分の地区と分野的区分のテーマごとに開催され、それぞれの地区とテーマでどのようなニーズや問題があり、その充足や改善にはどのような政策を優先すべきかを一般の市民が討議し決定する。市民が決定した予算案を実際に導入するか否かは、最終的に市長や市議会が決定するが、政府関係者は参加型予算の策定プロセスには基本的に関与しない。したがって、自己の利益が行政サービスに反映されにくい貧困層なども、参加型予算の場に参加し自身の要望に関する主張や投票を行うことで、自らを裨益するような政策の実現が可能とされる。

ただし参加型予算は、全国 5,560 市 (2001 年) のうち 2000 年～04 年で 170 市の実施にとどまり [Avritzer 2009:83]、必ずしも全国で広く実施されている政策ではない。また、市政府の全予算に占める参加型予算の割合 (%) が、ほとんどが 1 桁台前半であるため [Avritzer 2009:98-99]、その量的な影響も限定的といえる。しかし参加型予算は、貧困層を含む市民の直接的な参加度や要求の実現可能性がより高い、ボトムアップな政策だといえる。なお、参加型予算には権限の範囲や分配方法などの点で多様な形態があり、実施地域の政治や文化の特殊性を考慮してスキーム設計が試みられている [Avritzer ed.2004, Avritzer 2009, Bruce ed. 2004, 小池 2004]。

この他にも、NGO や社会運動などの市民団体と政府がパートナー・シップを結び、主に社会分野に関する行政サービスの提供を行う諸政策がある。このような参加型政策としては、住宅や道路などの居住インフラを住民自身が協働で建設するムチラン<sup>16</sup>、および、市民の代表や専門家の参加により政策を施行する審議会という本論で取り上げるもののほか、住民が居住地域の保健医療活動に参加する「保健医療コミュニティ・ヘルスワーカー (agente comunitário de saúde)」 [浜口 1997, 高木 2001]、公立学校の運営や教育方針の策定過程に両親や地域住民が参加する「学校評議会 (conselho escolar)」 [Conti & Luiz 2007,

<sup>15</sup> 「州」には首都ブラジリアの「連邦区 (Distrito Federal)」を含む。また、最もローカルな地方自治体の単位が、ブラジルは人口規模などに関係なく「município」のひとつであるのに対し、日本の場合は「市」「町」「村」であるが、本論では最も類義的な「市」という訳語を用いる。

<sup>16</sup> 本論のムチランは住宅を対象としているが、ポルトガル語で相互扶助を意味するムチランは様々な居住インフラを住民の協働作業で整備する政策でもある。

フィリョ 2008]などが挙げられる。

一方の参加型制度には、Avritzer [2009]によると、後述する審議会 (Conselho) と「都市マスタープラン (Plano Diretor)」の2つがある。都市マスタープランは、憲法と2001年制定の「都市法典 (Estatuto da Cidade)」により、人口2万人超の都市に策定が義務付けられている。都市マスタープランでは、政府が都市計画のマスタープランを作成後、それを公聴会で提示し、そこに参集した市民社会の代表者が、そのプランの承認または否認を行う。つまり、市民は政府の計画案に対して認否というかたちで自身の意思を投射できるため、都市マスタープランは参加型だとされる。都市マスタープランは、市民に計画案自体を策定する権限がないため、市民の政治参加の度合いは低いが、参加型行政に好意的でない政治風土や参加型行政の経験・歴史の浅い地域には、貧困層を含む広範な市民の声をより投影し得る制度だといえる。

なお、全国の市行政に関する政府の調査 (MUNIC)<sup>17</sup>データによると、都市マスタープランが義務付けられている人口2万人超の都市は、2009年時点で全国5,565市中1,644市存在し、都市マスタープランを既設および設置中の市は、全部で3,521市に達する。つまり都市マスタープランは、設置が義務付けられていない人口2万人以下の市にも普及しており、ブラジルで広く活用されている参加型制度だといえる [IBGE 2010]。

参加型制度の中で本論が対象とする審議会 (Conselho) は、都市マスタープランと同様、1988年憲法で目指された行政への市民社会の政治参加という概念を具現化すべく、保健医療をはじめとする個別の対象分野の法律をもとに導入され、連邦、州、市の各レベルで設置されている。審議会では公共政策のあり方を討議する集会が設けられ、審議員と呼ばれる政府部門や市民社会から選ばれた代表者により様々な議論が行われる。審議会には、行政に対して制度的な強制力のない助言的なものや、実際に実施される政策を策定する権限を持つ決議的なものなどがあり、後者のような場合は審議員の投票により政策のあり方が採決される。

ただし、個別の審議会がどのような機能や役割、権限を有しているかは、3つの行政レベルや取り組む分野により千差万別であり、審議会の運営や構成を含めた詳細は、設置する各自治体の法令などで定められている。また、審議員は政府による任命や選挙により選ばれ、最近では政府と市民社会の両部門から同じ割合で選出される傾向にある。ブラジルでは、1970年代後半から保健医療に関する社会運動が活発化し、国民間に普遍的な保健医療サービスを普及させる必要性が早い時期から議論されてきたこともあり、審議会の中でも保健医療が最も普及している。ただし保健医療以外でも、本論の事例である住宅や研究対象である高齢者のほか、青少年、環境、治安問題など多様な分野の審議会が存在する [Avritzer

---

<sup>17</sup> MUNIC は「市基本情報調査 (Pesquisa de Informações Básicas Municipais)」の略称で、政府の統計データを管轄する「ブラジル地理統計院 (IBGE)」が1999年より基本的に毎年行っている調査である。MUNIC は全国の市について、条例、財政、政策・制度、施設など主に行政に関する様態や実施状況を調査したもので、マイクロ・データを含めインターネット (<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>) で入手可能である。

ed.2004, Avritzer 2009, Carvalho et al. eds. 2000, Silva et al. 2005, Tatagiba 2004]。

本論ではサンパウロ市の住宅審議会に焦点を当てるため、市レベルの審議会の状況を先述した政府の調査 MUNIC の 2009 年データをもとに概観する (表 1.3.2) [IBGE 2010]。なお、MUNIC では審議会の主要な 17 分野が設問されているが、実際の分野はこれら限りではない[Tatagiba 2004]。市審議会が設置されている分野は、保健医療が 5,417 市 (設置割合 97.3%) と非常に高い一方、セクシュアリティは 4 市 (同 0.1%) のみである。また、過去 1 年間に審議会を開催した市は、保健医療などの 3 分野で審議会既設市全体の 90% を超えるが、住宅などの 3 分野では 60% 台にとどまり、審議会非設置市を含む全市では、保健医療で 96.2% と高いが 9 分野では 10% に満たない。したがって、市審議会の有無は分野により大きく異なり、また、市審議会の中にも有名無実なものもあるため、実際に活動を行い全国に広く普及している市審議会は特定分野に限られている。

次に、市審議会の特性と構成を概観する。まず特性について、MUNIC は市審議会を「決議的 (deliberativo)」、「規定的 (normativo)」、「監査的 (fiscalizador)」、「助言的 (consultivo)」という 4 つに分類している。「決議的」とは政策や行政資源の執行に審議会が実質的な権限を持つもの、「規定的」は政策や行政資源に関する規定や基準を審議会が制定するもの、「監査的」は政策や行政資源の実施および運行状況の監査を行うもの、「助言的」は政策などの調査研究や教示のみを行うものとされる [IBGE 2010:465]。これらの特性分類によると、政策の策定や実施を行う「決議的」審議会と、政策のルールを定める「規定的」審議会が行政スタイルの様態に与える影響が大きいといえる。一方、実施されている政策をモニタリングする「監査的」審議会や、コンサルティング的な要素の強い「助言的」審議会は、その影響力が限定的と考えられる。

また、審議員の構成に関して MUNIC は、政府部門と市民社会を代表する審議員が同数で均等に構成されているか否かを調査している [IBGE 2010:465]。すなわち、審議員が政府部門と市民社会から同数選ばれ均等に構成されていれば、その審議会は市民の政治参加が制度的には実現可能と考えられる。ただし、MUNIC の調査結果は質問票への定量的な回答データを集計したものであり、審議会の実態面を捉えるためには事例研究を行う必要がある。

これらの点を考慮に入れ市審議会の状況をみると、審議会が権限の強い「決議的」の割合は、保健医療 (87.5%) が最も高くセクシュアリティ (50.0%) が最も低い。また「規定的」審議会は、文化 (73.5%) が突出し交通とセクシュアリティ (25.0%) は非常に低い。影響力が限定的と考えられる「監査的」の割合は、教育 (75.9%) が高く文化 (41.9%) が低い。そして「助言的」審議会は、文化 (84.5%) が最高でセクシュアリティ (50.0%) が最低となっている。また、審議員が政府部門と市民社会で均等構成されている割合は、児童青少年をはじめ 4 分野で 90% を超える一方、文化 (55.5%) は突出して低くなっている。これら審議会の特性と構成から言えることは、その特性が分野により多様な点であるが、設置数の多いものほど「決議的」な傾向にある。そして、前述のように分野間で差異はあ

るが、政府部門と市民社会を代表する審議員が同数で均等に構成されている割合が概ね高い点、および、設置数と特性との間に明確な関連性は見られない点を指摘できる。

表 1.3.2 ブラジル全国の市審議会の状況：2009年（単位：％）

市審議会の分野	設置市の数 <sup>(1)</sup>	全市比 <sup>(2)</sup>	過去1年の開催		市審議会の特性				審議員の出自均等割合 <sup>(3)</sup>
			設置比	全市比	決議的	規定的	監査的	助言的	
保健医療	5,417	97.3	98.8	96.2	87.5	42.6	75.2	57.6	96.4
児童青少年	5,084	91.4	96.0	87.7	86.6	49.4	74.7	63.2	96.8
教育	4,403	79.1	90.2	71.4	82.2	64.6	75.9	81.9	89.5
環境	3,135	56.3	71.0	40.0	80.9	40.2	47.9	77.8	87.6
住宅	2,373	42.6	64.1	27.3	83.2	39.7	53.8	59.4	87.6
高齢者	1,974	35.5	80.5	28.6	82.4	43.5	65.3	68.8	96.7
文化	1,372	24.7	74.1	18.3	77.3	73.5	41.9	84.5	55.5
都市開発・政策関連	981	17.6	71.4	12.6	69.6	30.3	43.3	79.1	85.5
スポーツ	623	11.2	66.9	7.5	67.6	43.5	53.1	74.2	79.5
女性	594	10.7	69.2	7.4	76.4	40.4	61.6	73.9	86.9
公安	579	10.4	72.2	7.5	63.6	32.8	51.6	69.1	77.4
障害者	490	8.8	79.2	7.0	78.4	41.6	65.3	72.2	94.5
交通	328	5.9	72.6	4.3	54.3	25.0	46.0	73.8	76.8
若年層関連	303	5.4	71.0	3.9	69.6	35.0	60.7	71.9	89.4
人種平等関連	148	2.7	75.0	2.0	72.3	34.5	50.0	79.1	85.1
人権	79	1.4	72.2	1.0	73.4	45.6	72.2	72.2	84.8
セクシュアリティ	4	0.1	75.0	0.1	50.0	25.0	50.0	50.0	100.0

（出所）IBGEのMUNIC2009年版をもとに筆者作成。

（注）（1）単位は「市」。

（2）本調査時の全国の市の数は5,565（「不明」回答も含む）。

（3）政府部門と市民社会を代表する審議員が同数で均等に構成されている審議会の割合。

### 1.3.3. サンパウロの政治風土

本論の地理的対象であるサンパウロ市の政治風土について、市長の直接選挙が復活した1986年以降の歴代の市長と政党の変遷をたどりながら、若干の説明を行う。また、次章以降で分析を行うムチランとの関係から、同政策に着手したエルンジーナについても補足的に言及する。

2013年までのサンパウロ市長とその所属政党<sup>18</sup>は、1986年～88年がクアドロス（Jânio Quadros）で保守右派系のブラジル労働党（PTB）、1989年～92年がエルンジーナで革新左派系の労働者党、1993年～96年がマルーフィ（Paulo Maluf）で保守右派の革命進歩党（PPR）<sup>19</sup>、1997年～2000年がピッタ（Celso Pitta）で保守右派系のブラジル労働党、2001年～04年がスプリシ（Marta Suplicy）で革新左派系の労働者党、2005年～06年3月がセーハ（José Serra）で中道左派系のブラジル社会民主党（PSDB）、2006年4月～12年がカサビ（Gilberto Kassab）で保守右派系の自由戦線党（PFL）<sup>20</sup>、2013年からがアダッチ（Fernando Hadadd）で革新左派系の労働者党である。このように、サンパウロ市では保守右派系や革新左派系の間で政権交代が繰り返されてきた。その理由は同市が、ブラジルにおける資本主義経済の中心として急速に巨大化した人口約2,000万人の大都市<sup>21</sup>であり、大企業や富裕層の影響力が強い一方、労働者階級や貧困層の勢力も質量ともに大きいからである。つまりサンパウロ市は、その構成員の利害関係が複雑でコンセンサス形成が非常に困難であり、政治色や支持層の異なる市長や政党の間で政権交代が繰り返されるため、市政や政策の一貫性が高くない。

このような政治風土のサンパウロ市において、1989年に行われた民主化移行後初の直接選挙で市長に当選したのが、次章以降で分析するムチランを開始した労働者党のエルンジーナであった。労働者党は、草の根運動や低所得者層の政治参加をキー・コンセプトとするものの、その主な支持母体がサンパウロ大都市圏の労働組合だったこともあり、基本的には組織労働者の利益を代表する政党であった[Singer 2001:14-16]。エルンジーナは1980年の労働者党の結党に参加したものの、同党内では「女性であり、北東部出身者<sup>22</sup>」であるだけでなく、組織労働者の問題より都市貧困層の住宅や土地問題に強い関心を持ち、これらに関連した社会運動を活発に展開していたため、党内では少数派に属する政治家であった。しかし、その長年にわたる活動経験が支持を集め、1982年にサンパウロの市議会議員、1986年に州下院議員を務め、1989年に労働者党候補として初めてサンパウロ市長に当選した。エルンジーナは、サンパウロ市周辺部の貧困地区の住民を政治的支持基盤としていたため、選挙中から都市貧困層向け住宅政策をはじめとした社会政策を公約に掲げ、市長就任と同時に市内バスの市営化やゴミの分別回収の導入といった社会サービス改善事業を積極的に試みた[Kowarick and Singer 1993:201, Singer 1996:14-16]。

しかし、エルンジーナおよび労働者党にとってサンパウロ市での市政担当は初めての経験だったことや、当時のサンパウロ州や連邦政府の政権与党と政治的に敵対する関係にあ

<sup>18</sup> 政党およびその名称は全て市長就任時のもの。

<sup>19</sup> 同党は他党との合併などにより、1995年にブラジル進歩党（PPB）、2002年に進歩党（PP）となる。

<sup>20</sup> 2007年3月に民主党（DEM）に改名。ただし、カサビは2011年にDEMを離党し、中道の社会民主党（PSD）を自ら結成した。

<sup>21</sup> サンパウロ大都市圏としての数値であり、行政区のサンパウロ市としては約1,000万人。

<sup>22</sup> 社会経済指標などからブラジルの北東部は同国の他の地域と比べより貧困な地域である。

ったため、実際の市政運営に問題をきたすこととなった。また、エルンジーナは就任当初から組織労働者より都市貧困層を対象とした急進的な社会政策を重視したため、労働者党内部からも反発を招き政治的に不安定な立場に置かれていった[Kowarick & Singer 1993, ピニャーネス 1996: 231-235]<sup>23</sup>。このような政治的に困難な状況に直面したエルンジーナ市長は、公約していた政策の優先順位をムチランなどの都市貧困層向け住宅建設から教育や保健医療へ変更せざるを得なくなった。エルンジーナ労働者党政権にとって初のサンパウロの市政運営は、現実路線へ向けた試行錯誤を繰り返すうちに、その任期が終了したということができよう[Kowarick & Singer 1993:211-214, 近田 2004:115]。

#### 1.3.4. ブラジルの社会運動の状況—小括

第2節で紹介した住宅運動団体 UMM のように、ブラジルでは 1980 年代に軍政から民政へ移行した際、民主化の進展とともに都市貧困層による様々な社会運動団体が結成された。それらの多くは自発的な組織を基盤として、同様の運動だけでなく、労働者党をはじめとする政党や CUT などの労働組合との連携も強めながら、自らの発言や交渉の能力を強化すべく活動を行ってきた。また主に 1990 年代以降、後述のムチランに関する説明のように、国内外の非政府組織（NGO）からの協力が増大したことも、社会運動の活性化を助長したといえる。

また、ブラジルの民主化を推し進めた一大勢力である労働者党は、結成当初の社会主義的な左派色を後退させ現実路線に転換したことや、のちに大統領となったルーラの強いリーダーシップなどを要因に、地方自治体から徐々に支持基盤を拡大し、2003 年には連邦政府の政権を奪取した。この労働者党の勢力伸張要因のひとつとして、参加型行政を挙げることができる。参加型行政は本論で対象とする都市貧困層など、それまでの社会で排除されていた弱者の要求をより政治に反映させることを可能にする。また参加型行政は、政府と市民団体などとの協働で実践されることが多いため、社会運動にとって議員や首長を選出する代表民主制の選挙とは別に自らの要求を実現し得る機会のひとつとなっている。本論で対象とするサンパウロは、利害関係が複雑で保守と革新政党の後退が多いため政治運営の難しい地域であるが、本論で取り上げる参加型政策のムチランが労働者党政権により開始された。

---

<sup>23</sup> 具体的には、市内バスの市営化の際に運賃の無料化を主張したこと、都市不動産税（IPTU : Imposto Predial e Territorial Urbana）において累進制を導入したことなどから、野党からだけでなく労働者党内からも反発を買うことになった。また、サンパウロ州政府との関係においても、当時の同州知事が労働者党とは政治的な対立関係にあるブラジル民主社会運動党（PMDB）出身であったことから、エルンジーナ政権は州政府からの財政的援助を受けにくく不安定な立場にあった。

## 第2章

### サンパウロの貧困層をめぐる居住形態と施策

#### 2.1. 都市貧困層の居住形態

本章では、サンパウロの都市貧困層が居住する住居について、はじめにその形態と形成プロセスを概観する。次に、都市貧困層およびその居住区が、主に政府側からどのように認識され、どのような施策が行われてきたのかをまとめる[近田 2002;2004]。

##### 2.1.1. 居住形態の種類

サンパウロをはじめとするブラジルの都市貧困層の主な居住形態には、「ファヴェーラ (favela)」、「コルチッソ (cortiço)」、「都市周辺部の劣悪住宅 (casas precárias de periferia)」の3つがある[Taschner 1995:187, Abiko 1996:7] (表 2.1.1)。ファヴェーラとは、貧困層が不法に占拠した都市部の土地に、粗末で簡素な建築資材による住宅を無秩序かつ密集して建設した住宅群である。ファヴェーラは、19世紀末にリオデジャネイロ (以下、リオ) の居住に適さない丘陵地につくられたものが起源とされ<sup>24</sup>、英語では slum、shanty town、squatter settlement などと訳される<sup>25</sup>。ファヴェーラには公式または明確な定義はないが<sup>26</sup>、「ファヴェーラ」という言葉や概念自体が、ブラジルの都市貧困層居住区の貧相な外観、劣悪な居住環境、治安の悪さなどの問題性を広く象徴する存在になっている[Zaluar 1998] (写真 2.1.1.A)。

---

<sup>24</sup> リオにおけるファヴェーラの形成時期については、Lloyd-Sherlock [1997]や Ramsdell [1990: 170] は 20 世紀初頭だと述べているが、Vial [2001:2]がリオ市当局の出版した文献であることから、本論ではファヴェーラの形成時期を 19 世紀末とする。またファヴェーラの起源は、1896~1897 年にバイーア州の奥地で発生したカヌードスの乱 (Guerra de Canudos) に出兵した兵士が、リオに帰還後、掘立て小屋を建て定住したプロビデンスアの丘 (Morro da Providência) が、バイーア州の奥地に自生する「ファヴェーラ」という植物にちなんで「ファヴェーラの丘 (Morro da Favela)」と呼ばれるようになったためとされている [Vial 2001:2, Kowarick 1993:80]。

<sup>25</sup> [Lloyd-Sherlock 1997, Ramsdell 1990, Taschner 1995]など。

<sup>26</sup> ファヴェーラの定義に関する議論は[Lloyd-Sherlock 1997]を参照。なお、ブラジル地理統計院 (IBGE) はファヴェーラを「標準以下の密集住居」と捉えており、この標準以下の密集住居とはバラックや一軒家などの 50 以上の住宅によって構成されたもので、公有地または私有地に位置しているとしている。そして、その居住形態は未整備かつ密集度が高く、一般的に必要な公共サービスが不足しているものであると定義している (IBGE, Contagem populacional 1996。http://www.prodiam.sp.gov.br/spn/dadosocio/habita/tabel94.htm)。一方、サンパウロ市住宅・都市開発局 (SEHAB: Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo) はファヴェーラを最低でも 2 住宅以上の集合体として捉えている。そして、これらの集合体の建築は不完全であり、同一区画内に雑然と存在し、その土地の所有権は住民にはなく、彼らの占拠は非合法であると定義している (1993 年に SEHAB が経済調査研究財団 (FIP E: Fundação Instituto Pesquisa Econômica) に依頼した調査を出所としている。http://www.prodiam.sp.gov.br/spn/dadosocio/habita/tabel45.htm)。

コルチツソとは、主に都市の中心部にある古い住宅の一部を違法に間貸しするものである。コルチツソは、元来ポルトガル語で「蜂の巣（箱）」を意味し、このことからわかるように、ひとつの住宅内の一部または一部屋に一世帯以上が雑居しており、同居世帯が居住する部屋の数も、増改築により細分され増やされることが多い。同一建物内の各部屋に複数世帯がそれぞれ居住するコルチツソでは、シャワーやトイレは共同使用で衛生面など生活条件は劣悪である<sup>27</sup>（写真 2.1.1.B）。

都市周辺部の劣悪住宅は、土地の登記なしの違法な売買や賃貸契約により入手した都市周辺部の土地に、住宅を自ら建設し居住する形態である。周辺部は特に都市の拡大期には生活関連インフラが未整備なことに加え、職場までの距離も遠いなど、生活条件は劣悪である。ただし、都市周辺部の劣悪住宅のような住宅建設方式は自助建設<sup>28</sup>と呼ばれ、住宅の建築資材にはレンガなどが使われ、住宅自体の物理的な状況はファヴェーラやコルチツソよりも良い場合が多い[Moreira, Leme & Tashner 2000]（写真 2.1.1.C）。

表 2.1.1 ブラジル都市貧困層の居住形態の特徴

	ファヴェーラ favela	コルチツソ cortiço	都市周辺部の劣悪住宅 casas precárias de periferia
起源	私有・公有地の不法占拠	違法な賃貸契約等	違法な売買・賃貸契約等
所在場所	都市部全域	主に都市中心部	都市の周辺部
形態 建設資材	粗末で簡素な資材による 住宅・掘立小屋の集住	古い住宅の一部を間借り する雑居	レンガ造りなどの住宅
建築方法	自助建設	既存の住宅やその増改築	自助建設

（出所）各種資料をもとに筆者作成。

<sup>27</sup> 山崎[1996: 250]がコルチツソに関する詳細な説明を行っている。

<sup>28</sup> 英語で self-help construction、ポルトガル語で auto-construção と呼ばれる。



(写真 2.1.1.A) サンパウロ市南東部ジャルジン・セレスチ地区のファヴェーラ。  
(2005年7月 筆者撮影)



(写真 2.1.1.B) サンパウロ市中心部のコルチッツ。  
(2003年11月 筆者撮影)



(写真 2.1.1.C) サンパウロ市周辺部（北部）Brasilândia 地区の住宅。  
(2003 年 11 月 筆者撮影)

### 2.1.2. 貧困層住居の形成プロセス

ブラジルにおける最初のファヴェーラは、19 世紀末のリオで形成されたといわれるが [Vial 2001:2, Taschner 1996:105]、当時のリオにおける貧困層の主な居住形態はコルチッコで、1881 年時点でリオの人口の約 9%がコルチッコに住んでいたとされる [Taschner 1995:201-202]。しかし、ブラジルが 1898 年に帝政から共和政へ移行し、当時の首都だったリオを近代都市として整備すべく大規模な都市開発が実施され、市中心部にあったコルチッコの多くが解体や撤去された。住居を失った多くのコルチッコの住民は、居住に適さない丘陵地を不法に占拠して住み始め、ファヴェーラが形成されるようになった [Taschner 1995:187, 鈴木 1993:123]。

1930 年代以降のブラジルでは、工業化の進展とともに北東部を中心とした農村部からリオやサンパウロの都市部に大量の人口が流入し、都市人口が急増することとなった。この都市部への人口流入、すなわち都市の拡大は、その量やスピードにおいて、政府の行政サービスの提供能力をはるかに上回るかたちで進行した。そのため都市へ移住した多くの人々は、ファヴェーラなど非常に劣悪な居住形態を選択するとともに、都市社会で底辺に

位置する貧困な生活を余儀なくされることとなった[Ramsdell 1990:17, 山田 1994:250-251, Baeninger & Cunha 1996, Cunha 1997, Vial 2001:12]。以下、本論の対象地域であるサンパウロについて、都市貧困層の居住形態の歴史を概観する<sup>29</sup>。

サンパウロの人口は 1900 年に 24 万人弱だったが、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 世紀半ば頃から急激に増加した(表 2.1.2.A)。サンパウロでは 19 世紀後半からすでにコルチッソが存在していたが[Rolnik, Kowarick & Somekh eds. 1990:91]、20 世紀前半、経済発展の著しいサンパウロへ大量流入した人々が主に工場労働者として就労したため、「労働者住宅街 (vilas operárias)」と呼ばれる集合住宅が建設されるようになった。この労働者住宅は、政府や企業が労働力確保のために工場の周辺に建設した住宅群で、初期においては移住してきた労働者の収容が可能だったとされる[Taschner 1984:40]。しかし、輸入代替工業化政策の推進により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力がサンパウロへ流入した。そのため、労働者住宅街に入居できない人々がコルチッソなどに居住するようになり、このような正規の契約や形態を有さない住宅が貧困層の主流な居住形態として増加していった[Rolnik, Kowarick & Somekh eds. 1990:92]。

表 2.1.2.A サンパウロの市・大都市圏・州とブラジルの人口と増加率の推移

年	サンパウロ市		サンパウロ大都市圏		サンパウロ州		ブラジル	
	人口	増加率*	人口	増加率	人口	増加率	人口	増加率
1872	31,385	4.1	-	-	837,354	2.8	10,112,061	2.0
1890	64,934	14.0	-	-	1,384,753	5.1	14,333,915	1.9
1900	239,820	4.5	-	-	2,282,279	3.6	17,318,556	2.9
1920	579,033	4.2	-	-	4,592,188	2.3	30,635,605	1.5
1940	1,326,261	5.2	1,568,045	5.3	7,180,316	2.4	41,236,315	2.3
1950	2,198,096	5.6	2,622,786	6.1	9,134,423	3.6	51,944,397	3.1
1960	3,781,446	4.6	4,739,406	5.6	12,974,699	3.2	70,119,071	2.9
1970	5,924,615	3.7	8,139,730	4.5	17,771,948	3.5	93,139,037	2.5
1980	8,493,226	1.2	12,588,725	1.9	25,040,712	2.1	119,002,706	1.9
1991	9,646,185	0.9	15,444,941	1.6	31,588,925	1.8	146,825,475	1.6
2000	10,434,252	0.8	17,878,703	1.0	37,032,403	1.1	169,799,170	1.2
2010	11,253,503		19,683,975		41,262,799		190,755,799	

(出所) IBGE の人口センサスをもとに筆者作成。

(注) \*幾何級的年間増加率 (%)

20 世紀前半、サンパウロの都市貧困層の主な居住形態はコルチッソだったが、1942 年に制定された「借家法 (Lei de Inquilinato)」で状況が大きく変化した。借家法は、賃貸住宅に関して契約後 2 年以内の家賃の値上げを禁止するもので 1964 年まで施行された。この借

<sup>29</sup> リオの都市貧困層の居住形態との比較に関しては、近田[2002]を参照されたし。

家法により、コルチツソ以外の正規の賃貸住宅の家賃が低く抑えられたため、コルチツソの比較優位性は低下することとなった[Lloyd-Sherlock 1997:297]。また 1940 年代以降、サンパウロではバスの交通網が整備されたことで、人々は必ずしも職場に近い場所、つまり地価の高い市内中心部に住む必要がなくなった[Kowarick 2000:27]。そのため、台地の上に位置し都市の空間的拡大にとって地理的障害の少ないサンパウロでは、その後、貧困層の居住地が市の周辺部へと拡散し、コルチツソに加え都市周辺部の劣悪住宅が増加していった。

サンパウロのファヴェーラに関しては、1950 年に最初の記事が新聞に掲載されたことから、この時期に形成され始めたと考えられている[Taschner 1996:105]<sup>30</sup>。ただし、1961 年時点でサンパウロの人口の 18%もがコルチツソに居住していたとされ[Taschner 1995:197]、20 世紀半ばのサンパウロではコルチツソが貧困層の主な居住形態であった。

1970 年代になると周辺部での劣悪な住宅建設は減少し、市の中心部に移動しコルチツソやファヴェーラに居住する貧困層が増加した[Rolnik, Kowarick & Somekh eds. 1990:53]。その主な要因として、1970 年代初めから政府の都市開発が進み、周辺部でも不動産価格が上昇した点や[Lloyd-Sherlock 1997:302]、自助建設によるものであれ一戸建て住宅の獲得が困難になった点が挙げられる[Rolnik, Kowarick & Somekh eds. 1990:53]。また、都市周辺部の劣悪住宅では生活インフラが不十分なことに加え、職場まで遠いため通勤の経済や心身の負担が大きかった点も一要因とされる[Kowarick 2000:31]。

1980 年代にはブラジル経済が停滞し、実質賃金が低下する一方で不動産などの物価上昇が激しくなった[Rolnik, Kowarick & Somekh eds. 1990:53]。そのため、コルチツソにも居住できない者、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するようになり[Kowarick 1993:88]、サンパウロでファヴェーラが増加していった。また、廉価な土地や家賃を求めてサンパウロ市以外へ移動していく流れもあったため[Rolnik, Kowarick & Somekh eds. 1990:58]、コルチツソはサンパウロの貧困層の主な居住形態ではなくなっていった[Taschner 1995:197]<sup>31</sup>。

サンパウロでファヴェーラの増加傾向が最も顕著になったのは、1980 年代後半から 1990 年代前半にかけてである(表 2.1.2.B)<sup>32</sup>。1970 年代のはじめにサンパウロ市の人口の 1% 前後だったファヴェーラ居住者は、1980 年代後半から急激に増加し、1990 年代に 10% を超えると 1993 年に約 20%へと増加した。市全体の人口増加が緩慢になった近年もその数はほぼ変わらず、2007 年時点でサンパウロ市の 6 人中 1 人に相当する約 200 万人がファヴ

---

<sup>30</sup> Taschner [1996]によると、現地の新聞『オ・ジリオ・デ・サンパウロ (O Diário de São Paulo)』紙に、サンパウロ市中心部のモオッカ (Moóca) 地区でサンパウロ市政府が行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。

<sup>31</sup> Taschner [1995]によると、1975 年にサンパウロ市の人口の 9.3%、1980 年にサンパウロ市の住宅の 10.03%がコルチツソだったとされている。

<sup>32</sup> 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[Taschner 1996]や[Lloyd-Sherlock 1997]もそのことを認識した上で、適切であると考えられるデータに基づいて研究を行っている。表 2.1.2.B 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。

ェーラで生活しているとされる<sup>33</sup>。

表 2.1.2.B 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)	ファヴェーラ居住者(人)	サンパウロ市人口(人)	人口比
1950	141 <sup>1</sup>	8,488 <sup>1</sup>	50,000 <sup>1</sup>	2,198,096 <sup>4</sup>	2.27%
1971	n.a.	n.a.	41,000 <sup>2</sup>	6,118,563 <sup>4</sup>	0.67%
1973	542 <sup>1</sup>	14,650 <sup>1</sup>	71,840 <sup>1</sup>	6,590,826 <sup>1</sup>	1.09%
1975	919 <sup>1</sup>	23,926 <sup>1</sup>	117,237 <sup>1</sup>	7,327,312 <sup>1</sup>	1.60%
1976	n.a.	n.a.	208,000 <sup>2</sup>	7,358,863 <sup>4</sup>	2.83%
1978	n.a.	n.a.	321,259 <sup>2</sup>	7,886,463 <sup>4</sup>	4.07%
1979	n.a.	n.a.	266,506 <sup>2</sup>	8,115,976 <sup>4</sup>	3.28%
1980	1,239 <sup>1</sup>	108,887 <sup>1</sup>	594,527 <sup>1</sup>	8,475,380 <sup>4</sup>	7.01%
1985	n.a.	n.a.	629,300 <sup>2</sup>	9,004,231 <sup>4</sup>	6.99%
1987	1,592 <sup>1</sup>	150,452 <sup>1</sup>	812,764 <sup>1</sup>	9,210,668 <sup>4</sup>	8.82%
1991	n.a.	n.a.	1,071,288 <sup>5</sup>	9,610,659 <sup>4</sup>	11.15%
1992	1,805 <sup>1</sup>	192,801 <sup>1</sup>	1,044,981 <sup>1</sup>	9,686,918 <sup>4</sup>	10.79%
1993	1,592 <sup>3</sup>	378,863 <sup>3</sup>	1,901,892 <sup>3</sup>	9,767,320 <sup>4</sup>	19.47%

(出所) 下記データに基づき筆者作成。

(注) <sup>1</sup> [Taschner 1996:105]

<sup>2</sup> [Lloyd-Sherlock 1997:291]

<sup>3</sup> 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。

<sup>4</sup> SEADE, *Informações dos Municípios Paulistas*, ([http://www.seade.gov.br/cgi-bin/lingcv98/spd\\_01.ksh](http://www.seade.gov.br/cgi-bin/lingcv98/spd_01.ksh)) 2001年9月10日。

<sup>5</sup> [Taschner 1995:193]

ファヴェーラの増加要因については、サンパウロへの流入人口の構成が変化した点が挙げられる。ブラジルでは1985年に軍政から民政に移行した後、1988年に公布された憲法により、労働者の権利拡大や労働法の改正が行われた影響で雇用コストが上昇した<sup>34</sup>。そのため、ブラジルの貧困地域である北東部の日雇い農業労働者の多くが、職を失ってことでサンパウロへ移住し、ファヴェーラ急増の遠因になったとされる。また、労働者全体の経済力の低下も考えられる。1980年代はブラジル経済が「失われた10年」と称される不況に陥り、地価を含む物価が実質賃金を上回るペースで上昇した。そのため、都市貧困層は

<sup>33</sup> Ambiente Brasil (<http://noticias.ambientebrasil.com.br/clipping/2007/07/16/32340-um-em-cada-6-paulistanos-vive-em-favela-revela-estudo.html>) 2013年5月11日。

<sup>34</sup> 労働者の権利に関し、以前は国の干渉主義のもとで、組合設立の自由、団体交渉権及び争議権が著しく制限されていたが、新しい憲法では労働の個人的、保護的、集团的権利が人権のかたちで強く保障されるようになった[矢谷 編訳 1991:28-29]。

生活費を切り詰めざるを得ず、住居費や交通費を最小限に抑えられるファヴェーラが居住形態として選ばれるようになったとされる。

公共政策の影響も要因として挙げることができる。1986年以降、政府が家賃に関する規制を緩和したため家賃が上昇し、低所得層は賃貸住宅での居住継続が困難になった。また、市の周辺部の区画整備が進んだことで地価が上昇し、貧困層の居住地だった場所に中所得層が居住するようになった[Lloyd-Sherlock 1997:296-302]。つまり、1980年代以降のブラジル経済の低迷やサンパウロの地価高騰で住宅事情が悪化し、その解決策として都市貧困層がファヴェーラを選択するようになったのである[Brant org. 1989:91-96]。

本節を小括すると、サンパウロにおける貧困層の居住形態は、長い間コルチツソが主流であり、都市の空間的な拡大とともに自助建設での都市周辺部の劣悪住宅も選択されていた。1970年代以降はファヴェーラが多く形成されるようになり、1980年後半以降の急激な増加を経て、現在はコルチツソとともに貧困層の主な居住形態となっている[Tashner 1987a;1987b]。サンパウロ市政府によると2000年時点で、市内の61%の住宅がファヴェーラやコルチツソなど正規な状態ではないとされる[SEMPPLA 2007:55] (写真 2.1.2.A)。ただし、サンパウロ市は1960年代に人口が国内最大となり、現在はブラジルだけでなくラテンアメリカや南半球の中心的な都市となっている (写真 2.1.2.B)。



(写真 2.1.2.A) 非正規状態の住宅の多いサンパウロ市北部から見た中心部の景色。

(2003年11月 筆者撮影)



(写真 2.1.2.A) 人口の集中を特徴するサンパウロ中心部の高層ビル群。  
(2011年2月 筆者撮影)

## 2.2. 都市貧困層の住居に関する施策

本節では、研究対象地域であるサンパウロ市において、貧困層の住宅をめぐりどのような施策が取られてきたかを概観する。その際、ブラジルの都市貧困層居住区やその住民がどのように為政者に認識されてきたかに着目する。そして、それらの認識をもとに、具体的にどのような政策がサンパウロ市で実施されてきたのかをまとめる〔近田 2002;2003;2004〕。

### 2.2.1. 都市貧困層に対する認識と施策

本項では、ブラジルでファヴェーラなどの劣悪な住宅に居住する都市貧困層をめぐり、どのような認識<sup>35</sup>や施策があるかについて論じる。その際、研究対象を連邦レベルとしたラムズデル〔Ramsdell 1990:164-169〕と、サンパウロ市としたタシュネル〔Taschner 1995:208-218〕の研究に基づき<sup>36</sup>、主に都市化の進行に沿って 5 つの類型にまとめる（表 2.2.1）。

ただしその前に、ブラジルの都市貧困層に対する認識を深めるべく、従属論的立場から都市貧困層を社会学的に研究した Kowarick〔1993;2000〕の見解を紹介する。Kowarick は従属論的マージナリティ論をめぐる論争を、「外からの影響は社会の構造的な再組織化を通じてあらわれてくる」とする「構造的従属」という視点をを用いて理論的に総合し、都市貧困層とは「資本主義発展に利用されるものであり、ラテンアメリカの資本主義発展の固有性を示す」ことを実証的に明らかにしようとした〔米村 1991b:36-38〕。Kowarick によるとファヴェーラとは、貧困層の中でもより貧しい労働者の都市での生存を可能にする唯一の居住形態であるとともに、低賃金単純労働力の供給源かつ再生産の場でもあるとされる。

---

<sup>35</sup> ラテンアメリカにおける都市研究の理論的変遷と関連する都市貧困層に対する認識については、〔米村 1991a, 1991b〕及び〔幡谷 1999〕を参考にした。なお、本論の「都市周縁性論」という用語は幡谷の論文で用いられたものであり、米村は同概念を「都市問題のアプローチ」「貧困の文化論」「マージナリティ論」「都市流入民急進主義化論」の 4 つのアプローチに分け、さらに、1960 年代後半の従属理論の登場以降を「従属論的マージナリティ論」として論じている。ただし本論では、より広義な意味を持つと考えられる「都市周縁性論」を主に用いる。

また「従属論的マージナリティ論」は、米村〔1991b〕が用いた用語であり、幡谷〔1999:12-16〕は「都市周縁性論の従属論的立場」および「従属的都市化論」として論じている。しかし本論では、米村が指摘するように 1960 年代後半のラテンアメリカの都市下層民研究において、近代化論的パラダイムの影響を受けた「マージナリティ論」をもとに、従属理論の登場により「従属論的マージナリティ論」が生まれたと考えることから、「従属論的マージナリティ論」という用語を基本的に用いる。

<sup>36</sup> なおラムズデルは、連邦政府のファヴェーラに対する認識には「寄生者 (parasite)」、「都市荒廃 (urban blight)」、「コミュニティ」の 3 つがあると述べている。また、タシュネルはサンパウロ市の住宅政策について、「都市の病弊 (city 'disease)」、「跳躍台 (springboard)」、「都市の矛盾の物理的表出」、「隔離すべき貧困」、「統合すべき貧困」という 5 つの都市貧困層に対する認識に基づき論じている。

ファヴェーラに居住する住民とは、自身が属しているシステム自体から搾取される存在であり、そのシステムとはファヴェーラの住民を排除することで成長する。そのためファヴェーラ住民は、決して自身のものにならない富を生み出す人々として認識される。

Kowarick は、ファヴェーラ住民はファヴェーラという最も劣悪な生活環境に身を置くことで、都市システムの中に組み込まれるとともに、そのことで自身の生存や存在を可能にすると考え。ファヴェーラ住民は、都市の経済的発展に不可欠な低賃金単純労働力として都市システムの最底辺で存在するが、そのシステム自体が彼・彼女らを排除するものであるため、住民はファヴェーラ内に押し留められ、結果としてファヴェーラは存続すると主張する。このような都市貧困層に関する Kowarick の見解は、サンパウロをはじめとするブラジルの研究者や為政者に対し、大きな影響を与えることとなった[Kowarick & Brant orgs. 1976, Brant org. 1989, Rolnik, Kowarick & Somekh eds.1990]。

表 2.2.1 都市貧困層をめぐる認識や施策

都市貧困層に対する認識	目的・目標	施策
都市の病弊 (近代化論的都市周縁性論)	排除や根絶および土地の有効利用	撤去と移転
農村からの都市流入民、貧困居住区＝跳躍台 (近代化論的都市周縁性論)	支援による住民の都市社会での上昇・統合	暫定的集合住宅建設や社会教育
都市社会の矛盾、選挙時の票田 (ポピュリズム)	政治的な利用や利益交換	都市整備 (居住区のインフラ整備など)
資本主義社会の矛盾、労働者 (従属論的マージナリティ論)	都市の社会経済構造を維持したままの問題改善	集合住宅建設や都市整備
主体的なコミュニティ (主体性重視の従属論的パラダイム)	都市社会への統合	住民参加による組織的協働作業

(出所) [Ramsdell 1990:165-167]と[Taschner 1995:208-218]をもとに筆者作成。

本論で提示する 1 つ目の都市貧困層をめぐる認識は「都市の病弊」というもので、近代化の一象徴でもある都市社会において、そこに適応できないマージナルな人々として都市貧困層を捉える。そのため、近代化にとって障害となる貧困層を都市社会から排除または根絶するとともに、ファヴェーラなどを取り除いた後の土地を都市の近代的発展のために有効利用することが目指される。このような認識から、都市からの貧困層の撤去と移転が実施される。社会を近代的なものとは非近代的なものに二分し、都市貧困層を発展する近代化にとっての病弊と捉える認識は、近代化理論に基づいた都市周縁性論に基づいている。

2 つ目は都市貧困層を「都市流入民」と捉え、その居住区を社会上昇のための「跳躍台」という暫定的な仮住まいと認識するものである。農村から移住してくる都市流入民は近代的都市社会への適応が困難なため、劣悪な居住形態を選択せざるを得ない。しかし都市流

入民は、都市生活を続けるにつれ将来的には社会での上昇や統合が可能な人々と認識される。そのため、都市流入民のファヴェーラなどの居住期間を短縮し、都市社会への統合を早めることが目指される。そして、都市貧困層を暫定住宅群に一時的に居住させるとともに、社会教育や職業教育を通して近代的都市社会に適応するための支援が試みられる。このような認識は、都市貧困層の都市社会への統合を究極的な目標とするが、その実現は貧困層自身の能力では不可能だと考えるため、近代化論的な都市周縁性論の影響を受けているといえる[Perlman 1976:120-122]<sup>37</sup>。

3つ目は、都市貧困層は社会の不可避的な矛盾であるが、政治的な「票田」として利用する価値があると考えられるものである。政治家などにとって都市貧困層とは、選挙の際に劣悪な居住区の状況改善を約束し、その見返りとして票の獲得が期待できる「利益交換 (troca de interesses)」が可能な存在として認識される。ただしその根底には、都市貧困層は社会の矛盾だという考えがあるため、実際には都市貧困層の居住環境は大きく改善されず、政治家側による貧困層の政治的利用という側面が強い。このような票田としての都市貧困層という認識は、カリスマ的な政治家が大衆の支持を受けやすいポピュリズムと深く関連し、都市化とともに選挙など制度的な民主化が進んだラテンアメリカで大きな影響力を持っている。

4つ目は、都市貧困層を同様に社会の矛盾と位置づけるが、資本主義的な発展に必要な不可欠な「労働力」として認識する。すなわちマルクス主義の階級理論に基づき、都市貧困層を資本主義社会の矛盾により労働者階級が置かれた一状況と捉え、経済発展に必要な都市貧困層の住宅などの問題解決を試みようとする。ただしその解決策は、既存の都市の社会経済構造を変革または破壊するものではなく、できる限りそれを維持したままで貧困層の生活改善を目指す。そして、都市貧困層への集合住宅の大量供給やファヴェーラの都市整備などの異なる施策が実際される。このような資本主義的発展における都市貧困層の労働力としての機能に注目する見方は、従属理論的マージナリティ論の影響を強く受けている[米村 1991a;1996b]。

5つ目は、都市貧困層やその居住区を「コミュニティ」と捉える。ファヴェーラなど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拘わらず、そこから社会的に排除されていると認識する。そのため、その住民を正規の構成員として都市社会へ統合することが目標とされ、都市貧困層の主体性を重視する認識から、住民参加による組織的協働作業を通じた住宅建設や都市整備が試みられる。このコミュニティとしての見方は前述までのものと大きく異なり、内発的発展論を基礎に都市貧困層の主体性をポジティブに評価するものであり、その施策において住民組織の活用とともに政府の役割の転換が求められる[ペレイラ 1998, 幡谷 1999;2002, 幡谷編 1999, 篠崎 1999;2001]。

---

<sup>37</sup> 同書においてパールマンは、DESAL (Centro para el Desarrollo Economica y Social de America latina) の参加理論 (Participation Theory) に基づくプロジェクトの例を挙げ、DESAL の見解では周縁性の克服には外的援助を伴った新たな制度の創設が必要であると説明している。

## 2.2.2. サンパウロ市の貧困層住宅をめぐる政策

サンパウロ市で実施されてきた貧困層住宅をめぐる主な政策について、以下にその概要をまとめる。

### 撤去と移転 (Remoção)

都市貧困層住宅群の撤去と住民の移転は 1960 年代から実施されるようになり、現在でも必要に応じて行われている。当初の住宅撤去と住民の移転は、「都市の病弊」という認識に基づき、貧困層の排除や根絶および土地の有効利用を目的としていた。その後、撤去と移転策の強制的な面への批判が高まるとともに、貧困層に対する認識が変化したため、同政策の重要性や実施頻度は低下していった。最近では、土砂崩れなどの災害リスクの高い場合や環境汚染の問題が深刻な場合、貧困層の撤去と移転策が実施されるケースが多い。ただし、貧困層の排除や根絶を目的として行われることもある<sup>38</sup>。

撤去と移転策の問題点として、住民が強制的に移転させられる場所が市の周辺部である場合がほとんどなため、交通の便が悪く都心部への通勤費用が高くなる一方、家政婦などで就労する女性が主に労働機会を失い、世帯収入が減少する点などが挙げられる。そして、これらの要因から住民は増加した社会経済的な負担に耐えられず、ファヴェーラなどの以前の居住形態へ戻るケースが多く指摘されている[Valladares 1978, Taschner 1995:210]。

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

暫定住宅群は、農村からの流入民である貧困層が都市社会での統合や上昇を試みる際、その跳躍台として最初に必要とする住まいを整備すべく、1970 年代前半に多く建設された。同政策は住民を 1 年間などの一定期間、暫定住宅群に居住させ、その間に職業訓練や社会教育を施すというものであった[Taschner 1986:88-89]。このような職業訓練などは高度な技術の習得につながるものではなく、同政策は都市貧困層を労働者として捉えるものの、都市の資本主義的な構造や発展の底辺に貧困層の存在意義を見出そうとした面がある。

暫定住宅群に関して、都市貧困層の多くは農村からの流入民ではなく、問題は都市の居住者が貧困化した点にあるという批判が寄せられた。そして都市居住者の貧困化は、都市社会での就職における学歴や技能の必要性、労働市場の需要や企業の雇用能力の限界などが原因であり、結果的に多くの暫定住宅群が住民にとって恒久化するという問題が指摘されている[Taschner 1995:211]。

### プロ・アグア (Pró-Água)、プロ・ルス (Pró-Luz)、都市整備 (urbanização)

プロ・アグアとプロ・ルスの正式名は、それぞれ「上水道供給プログラム」(Programa de

---

<sup>38</sup> サンパウロ大学のサイト 2012 年 9 月 28 日付 (<http://www.usp.br/agen/?p=114247>) 2013 年 5 月 24 日。

Abastecimento de Água) と「ファヴェーラ電化プログラム」(Programa de Eletrificação de Favelas) という。両政策とも 1979 年に実施され、飲料水の供給と電力の供給および盗電状態の正常化という生活インフラの整備に特化した政策であった。同政策の対象住民は使用量に拘わらず、最低料金を支払うことで水道と電気を使用することができた。

都市整備は、都市貧困層居住区的生活インフラを全般的に整備する政策で、後述するプロ・ファヴェーラなど貧困層向け住宅政策に組み込まれて実施される場合も多く、撤去と移転政策への批判が高まったことで、1980 年代のはじめから継続的に行われている[Taschner 1986:90]。同政策は都市貧困層の生活全般ではなく、短期間で成果が期待できる一部の生活インフラの改善にとどまる。そのため都市貧困層に対しては、選挙の際の票田や都市社会の経済的な底辺を構成する低賃金労働者という認識が強かったと考えられる。

これらの政策は都市貧困層居住区的生活環境の改善をもたらしたが、そのことで住民がファヴェーラなどへ定着したり更に都市へ人口が流入したりする要因にもなったとされる。また、これらの政策が水道と電力供給に特化した限定的な政策だったため、貧困層が抱える住宅問題の根本的な解決にはいたらなかった点も指摘されている[Taschner 1995:212-213, Sachs 1999:186]。

### プロ・ファヴェーラ (Pró-Favela)

プロ・ファヴェーラは正式名を「ファヴェーラ都市再開発プログラム」(Programa de Reurbanização de Favelas) といい、1979 年から 1984 年まで実施された政策である[Taschner 1995:212]。公有地に位置するファヴェーラなどのインフラ整備を行い、その後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あった。プロ・ファヴェーラでは、都市貧困層の居住環境の総合的な整備が目指され、実施の際に住民は居住場所から立ち退く必要がない代わりに、インフラ整備や住宅改築の作業に参加し労働力を提供するように計画されていた。プロ・ファヴェーラにおける都市貧困層の認識に関しては、以前の政策に関するものに加え、住民が作業の一部参加することが想定されていることもあり、都市貧困層をコミュニティとして捉える姿勢を見て取ることができる。

政策の問題点としては、当初から高くなることが予想されていた費用の財源が確保できなかったこと、住宅改築などの大半を全くの素人である住民に任せたため作業に問題をきたしたこと、不動産所有権との関係から実施可能な用地確保が困難だったことなどが挙げられる[Sachs 1999:184-185]。また、費用が予定より大幅超過したこと、実施地区が恣意的に選ばれたこと、建設された住宅に質的な問題があったこと、建設会社の強い圧力があり工事の進捗状況に支障をきたしたことなども指摘されている[Taschner 1996:92]。

### ムチラン (Mutirão)

ムチランは、貧困層が協働作業により自身の住宅を自ら建設する都市貧困層住宅政策で、その政策スキームは様々な形態がある。本論で取り上げるムチランとは異なるシンプルな

ものが、サンパウロ市では 1983 年に市長となったマリオ・コヴァス (Mário Covas) によりはじめに実施された。なおポルトガル語の *mutirão* とは、「相互扶助」や「助け合い」を意味する。

本論で対象とする社会運動を活用したムチランの詳細は後説するが、コヴァス政権のムチランでは、市政府、民間の建設会社、都市貧困層である住民の 3 者が中心的なアクターであった。住民は協働作業により自らの住宅の建設やインフラ整備を行うが、それらの作業は建設会社が住民を雇用するかたちで進められ、プロジェクトの監理は全て政府が行うことから、住民の参加は組織的な労働力の提供にとどまる[SNAI-PT 1996, Sachs 1999]。このようなムチランを「制度監理ムチラン」(*mutirão e gestão institucional*) と呼び、本論が対象とする住民がより主体的に関わるものを「自主監理ムチラン」(*mutirão e autogestão*) と称することもある[Abiko 1996:8-9]。ムチランにおける都市貧困層の認識は、同政策が都市貧困層自身の協働作業を特徴とすることから、以前の政策と異なり、貧困層を主体的なコミュニティとして捉えようとしている。

ムチランの問題点については次節以降でも論じるが、雇用される住民の賃金が低く労働力の搾取と考えられる点や、住宅建設の素人である住民による作業は生産性が低く長い期間を要する点などが指摘されている[Abiko 1995:24-25, Taschner 1995:217, Sachs 1999:200]。

### シンガポール・プロジェクト (Projeto Cingapura)

本論でも取り上げるシンガポール・プロジェクトは、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」(*PROVER : Projeto de Urbanização de Favelas com Verticalização*) とうい[PMSP n.d.,c:169]。シンガポールで実施された低中所得者層向けの高層住宅供給政策<sup>39</sup>を参考にしたことから、この通称がつけられた[Lloyd-Sherlock 1997:303]。

1993 年に市長となったマルーフイにより実施されたシンガポール・プロジェクトは、住民の排除と移転を伴わないファヴェーラの高層化 (*verticalização*) と、生活インフラや公共施設などの都市整備を行う点を特徴とする。シンガポール・プロジェクトについては第 4 章でも説明するが、ファヴェーラなどが存在する場所に 4 階建て以上の高層の集合住宅を業者により建設する政策である。同一場所で貧困層の住居を高層化することで当該敷地に余剰空間ができるため、余剰地に道路などの都市インフラだけでなく、公園や託児所などの共有施設を整備する計画となっている。住民は住宅の建設作業に参加しないが、完成した住宅に入居した後、集合住宅や共有施設の管理運営を行うことが想定されている[Amaral

---

<sup>39</sup> シンガポールの住宅政策については[越野 1999]を参考にした。シンガポールの住宅政策とサンパウロのシンガポール・プロジェクトとは様々な点において異なっているが、その中でも決定的な違いとして、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。

and Secco 1994 ; IDB n.d. ; UNCHS n.d.]。都市貧困層に対する認識としては、政策終了後の集合住宅や共有施設の管理運営が住民たち自身に委ねられることから、都市貧困層の主体性やコミュニティに期待する面もある。ただし、住民たちは住宅建設などの協働作業を行わないため、ムチランと比べ都市貧困層に対する積極的な認識や評価は低いといえる。

シンガポール・プロジェクトの問題点としては、主に市の中心部の都市貧困層居住区を建設会社に委託して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などが挙げられる[Bonduki 1994]。また、同政策を施行したマルーフィ市長が政治的に疑惑の多い政治家であり、同政策を人目につきやすい場所に集中して実施したり、高層集合住宅が背後のファヴェーラを見えなくするように建設されたりするなど、政治的利用に関しても指摘されている[Puls 2000]<sup>40</sup>。

### 2.2.3. 本章の小括

サンパウロの都市貧困層は、自身の生存にとって必要最低限のレベルではあるが、都市の拡大に対応した居住形態を選択してきた。そして、都市貧困層に対する認識の変化とともに様々な住宅政策が試みられてきた。ただし、それらの本格的な実施は20世紀後半以降だとされる<sup>41</sup>。その理由として、ブラジルでは連邦政府の都市貧困層向け住宅政策が、永年にわたり首都であり20世紀初頭からファヴェーラなどの都市貧困問題が深刻だったリオを主な対象として行われてきた点や[山崎 1996:252]、地方分権化があまり行われず地方政府の行政能力が非常に限定的である一方、サンパウロへの人口集中と都市の拡大があまりにも急激に進んだ点などが挙げられる[SNAI-PT 1996]。

サンパウロの急速な都市化は、多様な利害関係を持つ社会集団の存在やそれらの対立が顕著だという政治的風土の一要因となった。またサンパウロの工業化は、民間企業の組織労働者の形成や国内外の移民の流入を促し、それらを支持基盤とする労働者党が台頭する一要因となった。このような状況において、次章以降で論じる自主監理ムチランは、サンパウロの住宅問題の新たな解決策として注目を集めることとなった<sup>42</sup>。

---

<sup>40</sup> マルーフィ（1993～96年）とピッタ（1997～2000年）市政でシンガポール・プロジェクトが継続実施されたが、現地マスコミなどにより政治的利用に関する批判的な報道がなされた。

<sup>41</sup> Ramsdell [1990] は軍政下（1964～85年）のサンパウロ市の住宅政策を「政策の不在（no policy）」と述べている。しかし、このような認識は、その有効性には問題があったにせよ1960年代または70年代から都市貧困層向けの住宅政策が実施されたとするブラジルの都市研究者たちの認識と異なる。

<sup>42</sup> [Ramsdell 1990:183-184] [Taschner 1995:217] [Fernandes and Rolnik 1998:149-150] などの研究のほか、ブラジルの有力紙 *Folha de São Paulo* の“Prós e contras de viver no mutirão,” 13 de outubro de 1999 など。

## 第3章

### 都市貧困層向け参加型住宅政策ムチラン

#### 3.1. 自主監理ムチラン

本章では、本論で対象とする参加型行政のひとつであるサンパウロ市の「自主監理ムチラン (mutirão e autogestão)」について、先行研究を踏まえながら、その概要や実施プロセスを制度論的なアプローチにより説明する。次に、自主監理ムチランの数量的な実施状況についてまとめ、最後に都市貧困層にとっての同政策の意義と問題点を論じる[近田2003;2004;2005]。なお、前述したようにムチランには「制度監理」や「自主監理」などいくつかのスキームがあるが、以下、本論で言及する「ムチラン」は、基本的に「自主監理ムチラン」を意味するものとする。

##### 3.1.1. サンパウロ市のムチラン

1980年代のブラジルは、軍政から民政へ移行する際に政治の民主化運動が興隆する一方、経済は「失われた10年」と呼ばれ債務危機やインフレ高進により混迷を極めていた。政治的には言論の自由が高まったが、経済的には極度の苦境に陥っていた都市貧困層は、社会運動などのかたちで自らを組織化することで、自身の労働や住宅をめぐる問題の改善に取り組んできた。このような都市貧困層による社会運動の活発化は、ブラジル最大の都市サンパウロで最も顕著に現れた。

そして1989年、サンパウロ市の社会運動の先頭に立って活動を行い、都市貧困層などを支持基盤とする労働者党のエルンジーナが、同党として初めてサンパウロ市長に当選した。市長に就任したエルンジーナは、都市貧困層向けの住宅政策として、住民組織を活用した住宅建設及びコミュニティ作りを目指すムチランを実施した。ムチランは政策への都市貧困層の組織的な参加を試みるもので、市民団体やNGOの支援活動により、ブラジルの都市部を中心に「コミュニティ」や「市民社会」の役割が重視され始めるなか、その特徴的な政策スキームなどで多くの注目を集めた[Bonduki 2000]。

この住民の組織的参加を特徴とするサンパウロ市のムチランに関して、サンパウロ大学(USP)を中心とした研究者が調査研究を行ってきた。それらは主に建築学の観点からムチランの政策としての特徴に注目するものが主流となっている。具体的には、エルンジーナ市政で住宅政策実務者を務めた経験を活かし、実施プロジェクトのフィールド調査をもとにムチランの実践における政策プロセスや結果を分析した Ronconi[1995]、政策スキームの特徴からムチランを3つのタイプに分類するとともに、ムチランによる高層住宅など高度なプロジェクトを提言した Abiko[1996]、ムチランが建築技術だけでなく思想や価値観という点においても、ブラジルの新たな近代都市建築の出現を意味すると主張した

Arantes[2002]などが挙げられる。

また、住宅政策全般の中にムチランを位置づけ、その特徴を捉える研究もある。それらには、従来の政策における政府の過度な介入を批判し、貧困層自身で結成された住民組織がプロジェクトを自主的に監理することの重要性を指摘した Bonduki[2000]、都市貧困層に対する否定的な認識が肯定的なものへ変化するとともに、サンパウロ市の住宅政策も都市貧困層を社会へ統合する方向へ変化してきた過程を明らかにした Taschner[1995]、軍政下の中央政府による住宅政策と比較した上で、地方自治体と住民のイニシアティブを高める現地主導型の住宅政策の必要性を主張した Sachs[1999]などがある。

これらの研究の多くは、ムチランでの住民による無償かつ協働の建設作業という主体的な参加、コミュニティ作り、低コスト、住民のニーズに合った住宅の建設といった有効性を指摘し、ムチランを肯定的に評価している。一方ムチランの主な問題点として、住宅建設の素人である住民の協働作業に依存する低い生産性、それに起因するプロジェクト終了までの実施期間の長さ、無償労働を住民に強いるという労働力搾取の側面、週末労働による住民の身体や精神的な疲労、行政への過度なコミットによる住民組織の政治化などが挙げられている。

ムチランに関する先行研究のほとんどは、その特徴的な政策スキームの分析や評価を主眼としている。そのため本論のように、ムチランを社会運動にとっての政治的機会の構造変化と捉え、そこに参画するアクターのエージェンシーとの関連性を追究するものは稀である。特に、本論で援用する Friedmann のエンパワメント・モデルにより、ムチランとアクターの関係性を分析した研究は見られない。

### 3.1.2. ムチランの主な参加アクター

ムチランには主なアクターとして住民組織、技術支援団体 (assessoria técnica)、サンパウロ市政府の3者が参加している。その中で最も主体的な役割を担うのが、住民組織である。第1章で説明したように、これらの住民組織は、ムチランを実施する際に組織されるプロジェクト単位の集団であり、近隣地区に住む都市貧困層の中で社会運動により積極的に参加したムチラン対象希望者で形成される。すなわちムチランの住民組織は、都市貧困層による UMM などの社会運動団体を母体としてプロジェクトごとに形成され、そのメンバーは近隣地区在住で社会運動に多く参加している人々、つまり、既知の間柄である可能性の高い人々で構成されている。このことは換言すると、ムチランの対象者となるためには、プロジェクト開始の前段階において、社会運動により積極的に参加することが前提条件となっているのである。

ムチランの実施に際して、まず住民組織は無償かつ協働での住宅建設を開始する前、後述する技術支援団体の支援を受けてプロジェクトの計画書を作成し、市政府へ申請する。市政府からプロジェクトの許可が得られた場合、住民組織は市政府から資金を含めたプロ

プロジェクトの監理と運営を任せられ、技術支援団体の指導のもとプロジェクトを自主監理する[Ronconi 1995:74,84-96]。住宅を建設するプロジェクト用地は、市政府が確保した公有地や私有地を住民組織が市政府と広さや所在地などを交渉することで決定される。平均世帯月収が最低賃金の5倍以下の家族から成る住民組織は、ひとつのプロジェクトの建設住宅戸数が主に20~200戸であるため、その構成人数は約100~1,000人である[Muçoçah & Almeida 1991:16-19]。

技術支援団体は非政府組織(NGO)であり、1980年代以降の社会運動に関わった住宅問題や都市計画の専門家を出した大学などの研究機関を起源としている。社会運動と関連の深いエルンジーナが市長に当選したこともあり、サンパウロでは1980年代後半からこのような技術支援団体が多く創立された。これらの技術支援団体は、住宅建設の素人である住民に対し、ムチランの計画書作成、実際の住宅建設作業、資材の購入方法、プロジェクトの監理運営方法などの技術的な指導を行う専門家として参加する[Arantes2002:173-188]。そして技術支援団体は、住民組織が市政府から受ける援助資金の一部<sup>43</sup>を報酬として受け取る[Muçoçah and Almeida 1991:17]。

サンパウロ市政府は、住民組織が申請したプロジェクト計画の審査や認可を行い、実施プロジェクトに対して資金を提供する。ムチランの資金は、1979年に市政府独自の財源として創設された「低水準住宅に居住する人々を支援する基金(FUNAPS: Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal)」から支出される<sup>44</sup>[Ronconi 1995:13-19]。平均的な建設住宅は、費用が1戸当たり約US\$7,000で[SNAI-PT 1996:3]、広さは約60㎡が一般的とされる<sup>45</sup>。資金の用途やその割合は予め決められており、建設資材購入が最低でも全体の約80%、作業場費用及び建設用具購入が最大で約5%、技術支援団体への支払いが約5%、後述する有償建設労働者への支払いが最大で10%となっている。そのほかに市政府は、プロジェクト用地の確保<sup>46</sup>、道路などのインフラ整備、プロジェクトの監理と評価などを行うことになっている[SNAI-PT 1996]。

### 3.1.3. ムチランの実施プロセス

ムチランの実施プロセスは3つの段階に大別することができる。第1段階は、プロジェクト開始までの作業である。住民組織はムチランの実施対象となるため、自らが選んだ技術支援団体の技術的な指導のもと、住宅建設の計画書を作成する。住宅の広さや間取りと

---

<sup>43</sup> その割合はプロジェクトにより異なるが、5%以下の場合が多いとされる[Muçoçah & Almeida 1991:17]

<sup>44</sup> 正確には、FUNAPSの中のムチラン専用基金 FUNAPS Comunitário から支出される。

<sup>45</sup> ただし、節約により70㎡以上の広さの住宅を建設した例もある[Ronconi 1995:69]。

<sup>46</sup> 市政府は遊休公有地の利用や私有地の収用などにより、住宅建設用地の提供を行う。しかし、この住宅建設用地提供の財源はFUNASP Comunitárioとは別であり、正確にはムチランとは別の独立した土地収用プログラムとして実施される。

いった住宅の形態は、市政府が提供する資金額の範囲内で住民たちが自由に決めることができる。ただし建設する住宅の型は、一般的に住民組織で一律全て同じものと決められている。つまり、その理由は後述するが、同じ形態の家を参加者全員で協働作業により建設するのである。計画書の作成や希望する住宅建設用地の選定が終了すると、住民組織は自らの登記簿や会員名簿など多くの必要書類とともに計画書を市政府に提出し、ムチランの申請を行う。市政府による審査に合格すると、住民組織および技術支援団体と市政府の間でプロジェクト契約が結ばれる。実際 1989 年から 92 年までの間に、サンパウロ市政府は 88 の住民組織と提携を結んでいる<sup>47</sup>。ここまでの第 1 段階であり、約 1 年の実施期間が必要とされる。

第 2 段階は、住民たちの無償協働作業による住宅建設である。まず市政府が住宅建設のための土地整備を行った後、住民たちが休日などを利用した無償かつ協働による住宅建設作業に着手する（写真 3.1.3.A）。無償協働作業による住宅建設に参加するにあたり、住民は労働時間や作業態度などに関する規則を遵守しなければならず、この規則に違反した場合、プロジェクトへの参加資格を失うことになる（表 3.1.3.A）。その際、技術支援団体は住宅建設に関して素人の住民たちに対して技術的指導を行う。また住民組織は、必要に応じて作業の進捗を速めるために有償の職業建設労働者を雇うことができ、プロジェクト資金の最大 10% を報酬として支払う。主に住民たちが作業を行うことのできない平日に、職業建設労働者は住民たちに代わり作業を行う。一方、市政府はひとつの建設工程が終了する時点で、次の工程に必要な建設資材の購入などの資金を支出するとともに、道路や上下水道などの都市インフラ整備を行う。

この住宅建設作業において、前述したように住民たちは全て同じ型の住宅を建設するが、その形態は同じ型の一軒家から数階建ての集合住宅まで様々である（写真 3.1.3.A 及び 3.1.3.B）。通常は全ての住宅が完成するまで、各自がどの住宅に住むかは決めずに作業が行われる。これは、作業開始当初に各自の住む住宅を決めてしまうと、協働作業であるにも拘わらず自身の住宅の建設にばかり注力してしまう可能性があり、それを防ぐために考案された方式である。ムチランでは必ず共同の作業場が設置され、建築資材の組み立てや保管、煉瓦造りなどが行われるとともに、プロジェクトに関する会議や住民組織の集会の場としても活用される（写真 3.1.3.C）。また、住宅建設作業中に子供たちを預ける託児所や参加者の昼食を準備する共同の炊事場も設けられ、住宅建設を通したコミュニティ作りの場として利用される（写真 3.1.3.D 及び 3.1.3.E）。住民組織によっては住宅の建設中や建設後、このような共有スペースに菜園を作ったり、識字教室やレクリエーション活動、スポーツや演劇などの文化活動を行ったりするところもある（写真 3.1.3.F）。ここまでの第 2 段階であり、約 1 年 6 ヶ月の期間を要するとされる。

---

<sup>47</sup> Bonduki [2000]では 84、Ronconi [1995]では 93 などとなっており、文献によりプロジェクトの契約数は異なる。ここではサンパウロ市政府が発行した資料[PMSP n.d,a]の数値を用いている。



(写真 3.1.3.A) ベラ・ビトリア (Bela Vitória) 地区におけるムチラン参加者による無償協働住宅建設作業。(2005年9月 筆者撮影)



(写真 3.1.3.B) ジャルジン・セレスチ地区のムチランにより建設途中の住宅群。(2002年9月 筆者撮影)

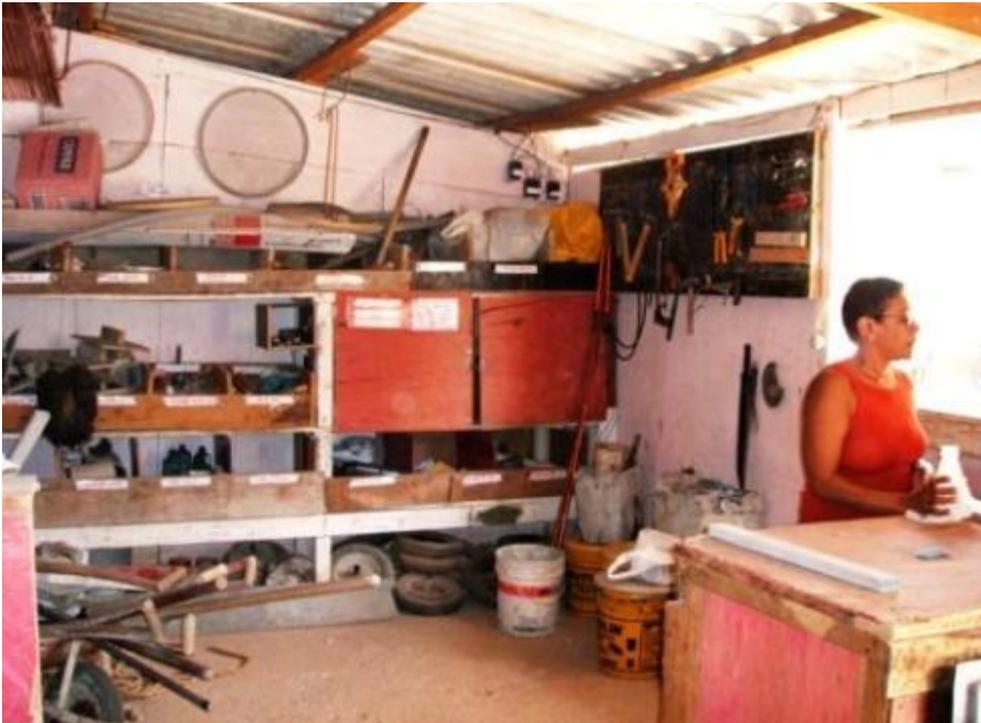
表 3.1.3.A ムチランの住宅建設規則例

各家族は最低週\_\_\_\_時間の労働を行わなければならない。

参加者の義務

1. 決められた作業日時に出席すること。
2. グループのリーダーの指示と指導のもとに作業を行うこと。
3. 作業時間に見合った労働を行うこと。
4. 作業に関する全ての会議に出席すること。
5. 決められた作業時間を完遂できなかった家族は、次の月の 1 日から 20 日の間に代替作業を行わなければならない。
6. 超過作業を行った家族は超過時間を記録できるが、次の月以降の作業時間からその分を差し引くことはできない。
7. 作業を休む必要のある場合には、少なくとも 12 時間前までにその旨を所属するグループのコーディネーターに連絡しなければならない。
8. 事前連絡なしの欠席、または正当な理由のない欠席が \_\_\_\_ 時間を超えた場合、参加者は自動的に住民組織の参加資格とともに建設される住宅に対するいかなる権利も失う。
9. 正当な理由のない欠席が 3 ヶ月以内に 15 回に達した場合、参加者は住民組織の参加資格とともに建設される住宅に対するいかなる権利も失う。3 ヶ月の期間の区切りは 3 月、6 月、9 月、12 月の月末日とする。
10. 1 ヶ月のうち 4 回のみ、最高 15 分まで参加者は遅刻または早退できる。また、1 ヶ月に 2 回のみ、30 分までの遅刻は当日の労働で代償することができる。
11. 30 分以上の遅刻が 2 回あった場合、それらは正当な理由のない欠席と見なされる。
12. 作業中の不適切な行為は、1 回目は偶発的なもの、2 回目は恣意的なものに見なされる。1 回目は書面で注意がなされ、当日の作業時間と同時間の作業が罰則として適用される。2 回目以降は罰則の作業時間が 2 倍、3 倍と増加する。同様の行為が 5 回連続して繰り返された場合、参加者は住民組織の参加資格とともに建設される住宅に対するいかなる権利も失う。
13. いかなる物品や材料であろうと盗みを働いた場合、参加者は住民組織の参加資格とともに建設される住宅に対するいかなる権利も失う。
14. 参加者は作業道具に責任を持ち、作業終了後は作業道具を洗浄し、次回の使用が可能な状態で返却しなければならない。
15. 参加者は全員、コーディネーターが配布する身分証明書を携帯しなければならない。

(出所) [Muçouçah, P. S. & M. A. de Almeida 1991:40]より引用。



(写真 3.1.3.C) ベラ・ビトリア地区におけるムチランの共同作業場。  
(2005年9月 筆者撮影)



(写真 3.1.3.D) ベラ・ビトリア地区におけるムチランの共同炊事場。  
(2005年9月 筆者撮影)



(写真 3.1.3.E) ベラ・ビトリア地区におけるムチランの共同炊事場での昼食。  
(2005年9月 筆者撮影)



(写真 3.1.3.F) ジャルジン・セレスチ地区のムチランにより建設途中の住宅群。  
(2003年11月 筆者撮影)

最後の第3段階は、ムチランによる住宅建設作業が終了した後のプロセスである。通常、住宅が完成すると、どの住宅に誰が入居するかを決める抽選が行われる。抽選で決まった住宅が希望通りではない場合、参加者の間の交渉で住宅を交換することができる。そして、住宅建設が終了し居住する住宅が決定した時点から、各住民は市政府から受けたプロジェクト資金の返済を開始する。これが第3段階であり、約1週間で終了するとされる。したがってムチランの全ての実施プロセスは、最短で約2年6ヶ月の期間が想定されている。

では市政府からの資金、すなわち住宅融資を住民はどのように返済するのだろうか。住民の毎月の返済額は、プロジェクト終了時点の世帯月収と家族構成員の数をもとに、市政府が作成した基準で決定される(表3.1.3.B)。その返済額は最低で世帯月収の10%、最高でも25%を超えないよう設定されている。次に、その月額返済額を支払い続けた場合、融資総額の完済にどのくらいの返済期間が必要かを算出する。そして、その算出された期間を市政府が定めた「助成なし返済期間」に当てはめ、それに対応する「助成あり返済期間」、すなわち、対象家族が市政府の補助金を得た上で実際に返済する期間が決定される(表3.1.3.C)。はじめに月額返済額を決め、それをもとに返済期間を算出し、最終的に市政府の補助金を加えた上で各参加家族が実際に返済する合計金額が決定される。この返済方法による政府の費用負担は、プロジェクトの全費用の25~75%になる[Muçouçah & Almeida 1991, SNAI-PT 1996]。

以上の各参加アクターとプロジェクト実施の概要をまとめると図3.1.3のようになる。ムチラン以前の都市貧困層向け住宅政策では、住宅供給や都市インフラ整備といった政府の役割が圧倒的に大きかったが、ムチランでは3つのアクターがそれぞれの役割を分担しながら参画している。その中でも住民組織が、市政府からの資金や技術支援団体からの指導を受け、主体的に自らの住宅の設計や建設を行い、プロジェクトを自主監理している。

**表 3.1.3.B ムチランの返済基準**

家計収入 (最低賃金)	家族構成員数	返済割合
0 から 1 倍未満	家族構成員数は考慮せず	最低賃金の 10%
1 倍以上 4 倍未満	4 人まで	家計収入の 20%
	5~7 人	家計収入の 15%
	8 人以上	家計収入の 10%
4 倍以上 5 倍未満	4 人まで	家計収入の 25%
	5~7 人	家計収入の 20%
	8 人以上	家計収入の 15%

(出所) Muçouçah, P. S. and M. A. de Almeida [1991 : 45]をもとに筆者作成。

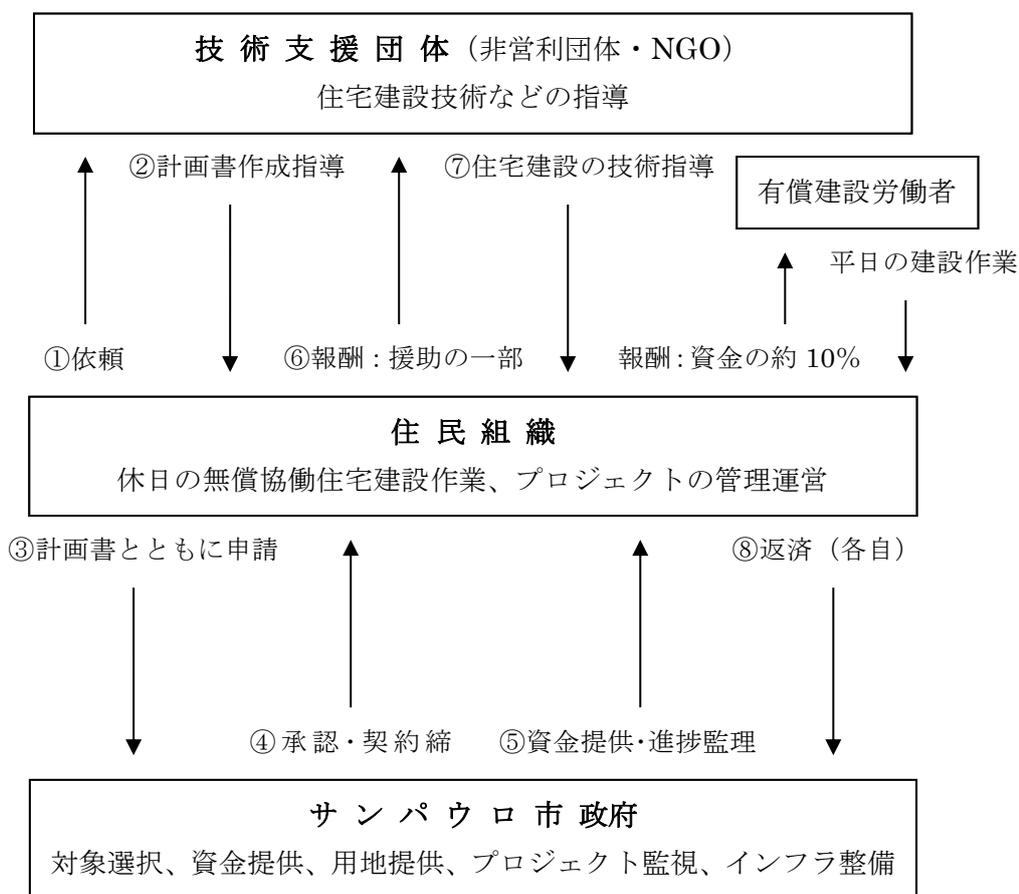
表 3.1.3.C ムチランの返済期間基準

(単位:年)

助成なし 返済期間	70 以上	55～ 69	43～ 54	33～ 42	25～ 32	19～ 24	15～ 18	13～ 14	10～ 12	8～9	8 未満
助成付き 返済期間	25	22	20	18	16	14	12	10	8	6	5

(出所) [Muçouçah, P. S. and M. A. de Almeida 1991:46]より引用。

図 3.1.3 ムチランの参加アクターと実施の概要



(出所) 筆者作成。

### 3.2. ムチランの数量的実施状況

ここではサンパウロ市の住宅政策としてムチランを推進したエルンジーナ市政において、同政策が実際どのくらい実施されたのかを数量的に確認する[近田 2004]。

エルンジーナ市政ではムチラン以外にも様々な住宅政策が実施され、それらは「土地と住宅供給プログラム (Programa de Provisão de Terra e Moradia)」と「ファヴェーラ・アクション・プログラム (Programa Ação em Favelas)」の2つに大別される。前者には「自主監理ムチランによる住宅ユニット (Unidade Habitacional por Mutirão e Autogestão)」という名称のムチランのほか、「請負業者による住宅建設 (Unidade Habitacional por Empreiteira)」や「コルチッソ対策 (Intervenção em Cortiço)」が含まれる。また、ファヴェーラ対策に特化した後者には、総合的な都市インフラ整備である「ファヴェーラ都市整備化 (Urbanização de Favelas)」、請負業者や制度監理ムチランまたは自助建設により住宅を建設する「ファヴェーラの住宅建設 (Unidade Habitacional em Favela)」、部分的な都市インフラの整備である「ファヴェーラ改善 (Melhorias em Favelas)」などが含まれる<sup>48</sup>。

これらの住宅政策のうち主要なものについて、エルンジーナ市政が終了した 1992 年の 11 月時点の実施状況をまとめたのが表 3.2.A である。エルンジーナ市政では約 12,000 戸の住宅をムチランで建設することが目指されたが、主要住宅政策全体に対するムチランの割合は 14.1%であり、数量的に必ずしも主要な住宅政策ではなかったことがわかる。また、エルンジーナ市政終了時にムチランにより完成した住宅数は、当初目標の約 12,000 戸の 5.6%で、84.3%が建設途中、10.1%は建設作業に入る前の計画段階または計画予定の状態であった。特に完成率に関して、部分的な都市整備である「ファヴェーラ改善」は数値が高いが、ムチランのそれは 1 桁台であり、0.0%だったコルチッソ対策に次いで低い完成率に止まった。

---

<sup>48</sup> [Ferreira 1998:15-19] 及び[PMSP n.d.,a]。これらの文献においてムチランの名称は「Unidade Habitacional por Mutirão」となっており「Autogestão」が付されていない。しかし、Bonduki [2000:41]では「Autogestão」が付した名称で紹介されており、政策の内容が明らかに「自主管理」を行うムチランであることから、ここでは混乱を避けるために「Autogestão」を付して記述する。

表 3.2.A エルンジーナ市政の主要住宅政策の実施状況とムチランの割合：1992年11月時点  
(単位：戸)

政策	完成	割合 %	建設中	割合 %	計画の 段階/予定	割合 %	合計	割合 %
ムチラン	654	5.6	9,865	84.3	1,180	10.1	11,699	14.1
請負業者による住宅建設	3,749	26.1	10,588	73.9	-	-	14,337	17.2
コルチッソ対策	0	0.0	481	32.8	987	67.2	1,468	1.8
ファヴェーラ都市整備化	5,869	14.2	21,288	51.5	14,141	34.2	41,298	49.6
ファヴェーラの住宅建設	248	13.9	1,293	72.4	244	13.7	1,785	2.1
ファヴェーラ改善	10,610	83.9	2,033	16.1	-	-	12,643	15.2
合計	21,130	25.4	45,548	54.7	16,552	19.9	83,230	100.0

(出所) PMSP [n.d.,a] の V.3.1.2.- Unidade Habitacional por Mutirão をもとに筆者作成。

エルンジーナ以降、サンパウロ市ではマルーフィ(1993~96年)とピッタ(1997~2000年)という労働者党ではない右派系の政治家が市長に就任した。両市長は都市貧困層向け住宅政策として、前述したシンガポール・プロジェクトを推進したため、ムチランのほとんどが中断された。こうした中、ムチランに参加した住民組織により「ムチラン・フォーラム(Fórum dos Mutirões)」が結成され、プロジェクト再開のため市政府と交渉を繰り返した結果、ピッタ市政になりムチランが一部再開されることとなった。その後、再び労働者党によるスプリシ(2001~04年)市長が誕生し、エルンジーナ市政時ほど積極的ではないがムチランが実施された[Arantes 2002:188, Bouduki 2000:53]。

2002年9月時点でのムチランの実施状況を地区別にまとめたのが表 3.2.B である。合計の12,281戸はエルンジーナ市政時にプロジェクト契約を締結した数で、そのうちの51.6%と半数以上が建設作業を終了し、24.9%の住宅が建設作業の最終段階にあり、既に住民が入居していた。一方、ほぼ10年が経過した後でも9.7%の住宅が依然として建設または計画の途中で、13.9%の住宅は建設が中断されたままであった。また、ピッタ市政で新たに約2,000戸のプロジェクト契約が締結され、総合計で約14,000戸の住宅建設がムチランにより進められていた。

表 3.2.B ムチランによる住宅建設地区別実施状況：1989年～2002年9月（単位：戸）

地区	中心部	東部	北部	西部	南東部	南部	全体
合計 <sup>1</sup>	0	6,460	1,252	1,916	486	2,167	12,281 <sup>3</sup>
割合：対全体	0.0%	52.6%	10.2%	15.6%	4.0%	17.6%	-
完成	0	4,384	250	462	27	1215	6,338
割合：対合計	0.0%	67.9%	20.0%	24.1%	5.6%	56.1%	51.6%
最終段階(入居済)	0	974	802	837	200	239	3,052
割合：対合計	0.0%	15.1%	64.1%	43.7%	41.2%	11.0%	24.9%
建設・計画中	0	793	0	10	200	186	1,189
割合：対合計	0.0%	12.3%	0.0%	0.5%	41.2%	8.6%	9.7%
中断	0	309	200	607	59	527	1,702
割合：対合計	0.0%	4.8%	16.0%	31.7%	12.1%	24.3%	13.9%
新規 <sup>2</sup> 建設・計画中	0	460	0	514	100	924	1,998
総合計	0	6,920	1,252	2,430	586	3,091	14,279
割合：対全体	0	48.5%	8.8%	17.0%	4.1%	21.6%	-

（出所）サンパウロ市政府の住宅・都市開発局（SEHAB）局長秘書（当時）のセンターノ（Anaclaudia Centeno）氏作成データをもとに筆者作成。

（注）<sup>1</sup> エルンジーナ市政時にプロジェクト契約を締結した戸数。

<sup>2</sup> ピッタ市政時にプロジェクト契約を締結した戸数。

<sup>3</sup> 表 3.2.A の数値と異なる。各データにより数値が異なるが、ほとんどが 12,000 戸近辺であることからそのまま記載。

このムチランの数量的実施結果は、当時のサンパウロ市における貧困層の住宅需要のどれくらいに相当したのであろうか。ムチランを実施したエルンジーナ政権が、発足時に認識していたサンパウロ市の貧困層の住宅需要<sup>49</sup>と比較してみる。この住宅需要は 1990 年にエルンジーナ政権が行った調査をもとに算出され、その対象は平均世帯月収が最低賃金の 1～8 倍<sup>50</sup>、かつ、コルチツソやファヴェーラなどの劣悪な賃貸住宅に居住する家族とされる。そして、これに該当する家族数を「潜在住宅需要（demanda potencial）」と定義している（表 3.2.C）。この潜在的に住宅を必要とする家族数は全体で約 100 万家族であり、当時のサンパウロ市に居住する全家族数の約 35%に相当する。地域的には東部で潜在的住宅需要およびコルチツソなどの割合が高く、南部ではファヴェーラが多くなっている。

<sup>49</sup> PMSP[n.d.,a]の II.1-Characterização da Demanda de HABI。

<sup>50</sup> 所得を基準として都市貧困層を定義する場合、最低賃金の 4 倍を基準にすることが多いが、ここでは 1980 年代に実質賃金が低下したことを考慮に入れ、基準を最低賃金の 8 倍まで広げ、「潜在的な」住宅需要を算出している。

表 3.2.C サンパウロ市地区及び居住形態別の貧困家族潜在住宅需要：1990年（単位：家族）

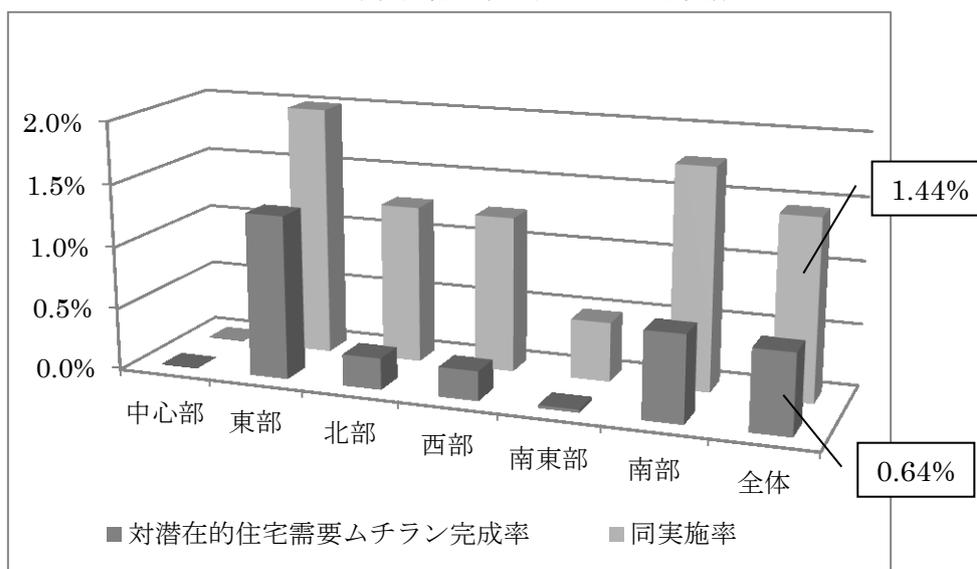
地区	中心部	東部	北部	西部	南東部	南部	全体*
ファヴェーラ	86	43,090	10,622	42,860	15,879	80,264	192,801
割合：対全体	0.0%	22.3%	5.5%	22.2%	8.2%	41.6%	6.8%
コルチツソ等	60,460	292,229	88,465	152,400	107,332	94,850	795,736
割合：対全体	7.6%	36.7%	11.1%	19.2%	13.5%	11.9%	28.1%
合計	60,546	335,319	99,087	195,260	123,211	175,114	988,537
割合：対全体	6.1%	33.9%	10.0%	19.8%	12.5%	17.7%	34.9%

（出所）PMSP [n.d.,a] の II.1.1.- Programa de Provisão de Moradia をもとに筆者作成。

（注）\*全体の割合は、サンパウロ市全家族数（2,835,332 家族：1991年のIBGEによる人口センサス）に対するもの。

このサンパウロ市の潜在住宅需要と、ムチランの2002年9月までの数量的実施結果を比較したものが図3.2である。エルンジーナ政権が認識していた潜在住宅需要に対し、ムチランが実施されたのは僅か1.44%で、最終的にムチランにより自らの住宅を完成できた家族は同0.64%のみであった。また、エルンジーナ政権が当初目標としていた約12,000戸というムチランによる住宅供給数も、潜在住宅需要の1.21%と非常に限られたものであった。つまりムチランは実施状況や政策計画の点から、数量的に決して大規模な展開を意図した政策ではなかったといえる。なお地域的には、潜在住宅需要の高い東部やファヴェーラの多い南部の住宅需要を相対的に満たしているが、実施率と完成率のギャップに地域的な差異が見られる。

図 3.2 地区別ムチランの対潜在住宅需要実施率及び完成率



（出所）表 3.2.B 及び表 3.2.C をもとに筆者作成。

### 3.3. 都市貧困層にとってのムチランの意義と問題点—小括

ムチランの政策スキームや実施プロセスの特徴、および数量的な実施状況から、都市貧困層にとってのムチランの意義と問題点を以下のようにまとめることができる。

#### 3.3.1. ムチランの意義

ムチランにおける都市貧困層の最大の目的は、自分の住宅を獲得することである（写真 3.3.1.A）。ムチランではこれに加え都市貧困層は、技術支援団体の指導のもとプロジェクトの設計や監理運営を自主的に行い、自らの住宅を協働作業により建設することから、自らの主体性を高められるといえる。都市貧困層は自らを組織化し、ムチランを実施していくにつれその組織力を高め、また、協働の住宅建設作業だけでなく作業場などでの様々な活動を通し、相互の連帯感やコミュニティとしての結束力を強められると考えられる。特にその際、プロジェクト単位で形成される住民組織が、近隣地区在住かつ以前から社会運動に多く参加していた既知の可能性が高い住民で構成される点は、作業の円滑化やプロジェクト終了後の隣人としての人間関係にとって、ポジティブな要素だといえる。またムチランでは、参加者が自身のニーズをもとに設計した住宅を自分の手で建設するため、完成した住宅に対する住民のオーナーシップが高まると考えられる（写真 3.3.1.B）。

したがって、ムチランにより都市貧困層は、住宅獲得という一義的な目的の達成に加え、参加者間に同じコミュニティのメンバーだという連帯意識を高めることができ、住まいをめぐるより全般的な生活環境を改善することが期待できる。換言すると、ムチランは単なる住宅政策に止まらず、利用可能な資源の少ない都市貧困層の組織化や組織力の強化を促すことに加え、参加者の住処となる自身のコミュニティや住宅への愛着心を育成する点で、都市貧困層のより広範な生活の向上に資する施策だといえよう。

このほかにもムチランは、住民の住宅建設作業が無償である点や、基本的に請負業者が介入せず間接費用がほぼかからない点から、全体的なコストを低く抑えられる利点がある [近田 2004:129-130]。

一方、近年のブラジル社会をめぐる変化に関して、政府の統治能力不足や政治腐敗、経済的格差といった現実を前に、政府でも民間でもない「市民社会」の役割の重要性や可能性が主張されている。ブラジルの社会運動などの研究を行っている Gohn によれば、1970 から 1980 年代のブラジルの社会運動は社会参加の権利や場を要求する闘争であり、ブラジルの社会は、国家（Estado）の空間である公的な領域（público）と市場（mercado）の空間である私的な領域（privado）に大別されていた。それが主に 1990 年代になると、問題解決のための活動を自主的に展開する NGO などが台頭したことで、従来の官と民という二項対立的だった領域構造の間に、「公共（público não-estatal）」という新たな領域が現出した。そして、この公共な領域を形成する NGO や社会運動などの「市民社会」に対する肯定

的な評価や認識をもとに、政府と市民社会を出自とする組織との協働が試みられ、脆弱な貧困層を主な対象とした様々な公共サービスが提供されるようになった[Gohn 1995]。

このようにブラジル社会が変化するなかで実施されたムチランは、1980年代まで主流だった自己権益を集団で要求する行動から、1990年代以降に広まった自己権益を実現すべく集団で主体的に取り組む活動へと、貧困層など都市住民の行動様式を変化させる契機になったといえよう。すなわちムチランには、都市貧困層の住居改善を試みるにあたり、ブラジル社会において公共な領域を醸成するとともに、その領域を形成する市民社会を出自とする組織を育成したという意義があったと考えられよう。ムチランのような都市貧困層自身が市政府やNGOと協働する政策には、主な目的の住居獲得だけでなく、社会における都市貧困層の参加や社会的包摂を促す効果も見出すことができる。

このほかにもムチランに関して、市民社会を出自とする組織と政府が協働で公共サービスを提供する政策の先駆け的な存在であり、しかも1988年憲法によりブラジルで地方分権化が着手された直後に地方政府が実施された点で、意義があったといえる[近田 2003:69]。



(写真 3.3.1.A) 完成したムチランの住宅。

(2005年9月 ジャルジン・セレスチ地区で筆者撮影)



(写真 3.3.1.B) 隣人同士で話し合い、ブロックごとに壁色を統一したムチラン住宅。  
(2005年9月 ジャルジン・セレスチ地区で筆者撮影)

### 3.3.2 ムチランの問題点

ムチランの問題点として、政策の対象、すなわち受益者となる都市貧困層が一部に限られる点が挙げられる。ムチランの数量的な実施状況から、同政策で自らの住居を獲得できた人は、サンパウロ市の都市貧困層全体の中でごく僅かであり、ムチランが都市貧困層の住居問題を量的に大きく改善したとはいえない。ムチランの実施当初の目標である約12,000戸とは、貧困層潜在住宅需要の1.21%、実施率はその1.44%、完成率は0.64%とごく僅かである。このことは、ムチランの実施期間の長さや政権交代による中断という問題もあるが、同政策が当初からサンパウロ市の都市貧困層全体を視野に入れたものではないことに因っている。ムチランでは、既に組織化されたごく一部の都市貧困層が対象とされ、組織化されていない都市貧困層は政策の対象外なのである。

都市貧困層がムチランの対象となるためには、まず自らが組織化していなければならず、その組織化のレベルはもちろん、そのレベルの維持も問題とされる。ブラジルには社会運動を意味する運動(movimento)やコミュニティ協会(associação comunitária)といった名称の団体が多く存在するが、都市貧困層がムチランの対象者となるためには、これらの

団体を通してプロジェクト以前に社会運動により積極的に参加する必要がある。また、これらの団体の多くには内部規則があり、構成員に会員費の納入などの義務も課している[MSTL1 2001]。さらに、ムチランの対象者に選ばれたとしても、表 3.1.3.A で示したように作業の時間や態度に関する厳しい規則があり、それをプロジェクト終了まで遵守できない場合、対象者としての資格や住宅をめぐる全ての権利を失うことになる。都市貧困層の中でムチランを希望し、かつ、このような条件を満たすことができる人々は、全体の中で少数だと考えられる。

ムチランで自らの住居を獲得できた一部の都市貧困層とは、自身の目的や利益を実現すべく組織化し、政府や技術支援団体などの外部者の支援でその組織力を高め、自らの生活を向上させた人々だといえる。しかし実際には、様々な理由により組織化できない、または、組織に参加することができない人々が多く存在する。そしてこのような貧困層こそ、都市社会で日々の生存の危機に晒されている「より貧困」な人々であり、依然として改善が必要な様々な都市問題と深く関わっているのである。ムチランはこのような都市社会の最底辺にいる人々を対象とした政策ではなく、自ら組織化することのできないより貧困な人が対象から排除されてしまう点を、ムチランの問題点として挙げられる[近田 2004:130-132] (写真 3.2.2)。

ムチランの受益者が都市貧困層の一部である点は、前述した「市民社会」と政府の協働による取り組みに関しても、その限界を示していよう。ムチランのような参加型政策に参画する「市民社会」の団体には、自らを組織化した上で主体的に参画し、活動を継続して行うことが求められる。ただし、このような団体の成員になれない人々が、貧困層の中でも「より貧困」である可能性が高い。そのような人々が、ブラジルで主に 1990 年代以降に広まった「市民社会」と政府の協働という参加型行政や、それらが展開される公共な領域へ参加できずにいたり、そこから排除されたりしていると考えられる。

ムチランなどの参加型行政に関して、参加する「市民」の中身が一部の都市貧困層に限られるにも拘わらず、都市貧困層の問題改善に「市民」の参加が求められる傾向がある。しかし実際には、参加型行政が想定する「市民」ではない都市貧困層が少なからず存在する。そのため、近年の参加型行政や公共な領域について議論する際、そこに参加する「市民社会」と都市貧困層の多様性や実態に注意を払う必要がある。参加しているのは誰で、その人たちはどのように参加しているのかという視点が重要である。ムチランの場合、すでに組織化している都市貧困層の参加が政策的な要件となっており、そうではない都市貧困層の参加や包摂は政策スキームの範疇外となっている。また、組織化されているとはいえ、利用可能な資源が少ない都市貧困層に政策の監理や運営を大幅に委ねることにも問題がある。これらの点が、「市民」という要件で「都市貧困層」が参加する政策の限界として指摘できよう。

そのほか、ムチランの政策スキームなどに関して先行研究の指摘と同様、参加者が住宅建設に関して素人なため生産性が低く、建設作業期間が長期化する点を問題として挙げら

れる。また、参加者は平日に自身の仕事を行った上で休日に無償で住宅を建設するため、身体的かつ精神的な負担が大きく、労働力を搾取する政策だとの批判もあり得よう。さらにエルンジーナ市政後、サンパウロ市の政権交代によりムチランが一時期中断され、その後また再開されたという経緯から、政策実施をめぐる政治的な影響や継続性の問題も指摘できる[近田 2003:69-70]。



(写真 3.3.2)「社会組織」に参加できない多くの貧困層が存在。右側がムチラン住宅で左手前はファヴェーラ。

(2005年12月 ジャルジン・セレスチ地区で筆者撮影)

## 第4章 都市貧困層のエンパワメント

本論では、「なぜ都市貧困層は社会運動に参加するのか」という問いを立て、制度化が進む近年のブラジルの参加型行政という、社会運動にとって政治的機会が増大した構造変化に注目する。このような着眼点から、「参加型行政の普及や制度化という構造変化により、社会運動にとって政治的機会が増大し、以前は困難だった都市貧困層のエージェンシーが発揮されるようになり、それが都市貧困層の社会運動への参加を促すひとつの要因になった」との仮説を設定した。

本章では、先述したサンパウロ市の都市貧困層向け住宅政策のうち、社会運動にとっての政治的機会の増大を意味する構造の一部を構成する、住民の組織化を基盤とした参加型政策のムチランとシンガポール・プロジェクトを取り上げる。そして、本論で定義したエージェンシーにも着目する「エンパワメント (empowerment)」という分析アプローチを用いて、両政策と参画アクターである都市貧困層との関係性を分析する[近田 2005;2006]。

本章ではまず、援用する理論的分析アプローチについて、Friedmann[1992]の「エンパワメント」を中心に説明する。次に、Friedmann が唱える「(反) エンパワメント・モデル ([Dis] Empowerment Model) <sup>51</sup>」をムチランとシンガポール・プロジェクトに適用し、それぞれ独自のモデルを提示する。最後に、両政策に集合行為を介して関わる都市貧困層のエンパワメントを分析するとともに、エージェンシーに着目した考察を行う。

### 4.1. エンパワメント

日本語で「力 (パワー) づけ」や「力の獲得」を意味するエンパワメントは、途上国地域の貧困や開発援助に関する研究や実践において、1990年代頃から用いられるようになった分析手法および概念である。エンパワメントをめぐるのは教育学や心理学から政治学や社会学まで扱う分野が多岐にわたり、エンパワメントが具体的に何を意味し、どのように実現されるかは、それぞれの分野によって異なる。ただしエンパワメントでは、識字教育により貧困層が自身の置かれている政治社会的に抑圧された状況を認識し、その状況を変えるべく覚醒する「意識化 (conscientização)」<sup>52</sup>が重視される[Freire 1970]。このような

---

<sup>51</sup> フリードマン[1995]では「力の剥奪モデル」と日本語に訳されているが、Friedmann[1992]では「The (dis) empowerment model」として提示されていることから、本論では「disempowerment」の通例の訳である「反エンパワメント」をそのままモデルの名称として用いる。

<sup>52</sup> Freire[1970]の日本語版の序章において訳者は、フレイレの実践と理論の最重要概念である「意識化」は、学習によって自らと他者、あるいは現実世界との関係性を認識し意味化する力を獲得しながら、自らと他者あるいは現実世界との関係を変革し人間化しようとする自己解放と同時に相互開放の実践、というダイナミックな意味があると説明している[フレイレ 1979:1]。

考え方は、世界的に著名なブラジルの教育者フレイレの思想を基盤としている。対象やそれを取り巻く環境に関するパワーや資源の様態を分析するとともに、それらが人々の主体的または内発的な発展や成長へ与える影響に着眼するエンパワメントは、様々な社会的弱者をめぐる運動や活動で広く導入されるようになった[久木田・渡辺編 1998, 佐藤編 2005]。このようなエンパワメントは、都市貧困層が社会運動に参加する際のエージェンシーに注目する本論にとって、有用な分析手法および概念だといえる。

このエンパワメントをめぐる多様な議論の中から本論では、主に政治学をベースにラテンアメリカを中心に調査研究を行った Friedmann の「(反) エンパワメント・モデル」を援用する。Friedmann は、エンパワメントという概念を中心に置いたオルタナティブな開発の必要性を唱え、同モデルを集团的自己エンパワメントのモデルとして提示した[Friedmann 1992]。本章で取り上げるムチランとシンガポール・プロジェクトは、両者とも都市貧困層の住民組織を活用するが、前者が既存の社会運動に依拠した政策である一方、後者は政府側が組織化を試みるトップ・ダウン型の政策である。エンパワメントは対象者の主体性など本論で定義するエージェンシーにも着目することに加え、Friedmann のモデルは後述するように社会組織や生活空間を重視する。そのため、都市貧困層の住民組織を活用する 2 つの参加型政策を分析する際、エンパワメントは有効な分析手法だといえる。また、Friedmann のエンパワメントがラテンアメリカを地域的なベースとしている点も、ブラジルを事例とする本研究への援用に示唆的だといえよう。

#### 4.1.1. Friedmann のエンパワメント

本章では、Friedmann の (反) エンパワメント・モデルを 2 つの住宅政策の分析に援用する前に、Friedmann が考えるエンパワメント<sup>53</sup>、および、そのエンパワメントが基礎を成すとする「オルタナティブな開発」[フリードマン 1995:27]について説明する。

オルタナティブな開発に関して Friedmann は、市民社会が関わる解放を目指す政治行動の一部であり[フリードマン 1995:26]、世帯とその成員が社会的、政治的、心理的パワーを獲得することを追及するものだと論じている。そして、開発途上地域の貧しく排除された大多数の人々が、自らの置かれている貧困状態から抜け出すためにはトリックル・ダウン型とは大きく異なる開発が必要であり、それがオルタナティブな開発だと主張する[フ

---

<sup>53</sup> フリードマン[1995]では、「power」を主に「力」という日本語に訳している。しかし、「power」は「権力」などの意味も含む、より広義の概念である一方、日本語の「力」は物理的な意味合いが強いと考えられる。したがって、本論では原語の意味をより正確に表現するため、「パワー」というカタカナ表記を用いる。また、Friedmann [1992]は社会的パワーの「基盤 (base)」という用語を用いているが、「資源 (resource)」という用語で説明している箇所もあることから (Friedmann [1992:67] Each form of power is based on certain resources that can be accessed by a collective actor.)、本論では混乱を避けるために、より理解しやすいと思われる「資源」という用語を用いる。

リードマン 1995:1]。またオルタナティブな開発は、「民衆の利害を守る政治を第一に」するとして政治の重要性を強調するとともに、「最初は特定の地域に基盤をもつが、その長期的な目標は国や国際的なレベルでの政治活動によって社会全体を変革」するとして、ミクロからマクロな領域への拡大が可能だと述べる[フリードマン 1995:71-74]。

つまり開発途上地域の貧困削減には、従来のような最大限の経済成長を目指す主流派の経済開発アプローチだけでなく、1960年代に萌芽し、1970年代から重視されるようになった「人間としての基本的ニーズ (Basic Human Needs)」など、社会開発を重視するアプローチも必要だと主張している。ただし Friedmann は、オルタナティブな開発がそれまでの主流派開発アプローチを代替すべきだとは考えておらず、「反主流派モデルは真に弁証法的な仕方では主流派のなかに入り込む必要」[フリードマン 1995:243]があると認識している。また、「国家の協力なしには貧困は改善されず、地域において民衆がパワーを獲得する活動を行うには強力な国家 (strong state) が必要である」[Friedmann 1992:7]として、国家の存在や役割自体を否定してはいない。

Friedmann は貧困を、「社会的パワーの主要資源へのアクセス機会が相対的に剥奪された世帯経済」[フリードマン 1995:139]と定義し、オルタナティブな開発の達成には、市民社会の核である「世帯」が剥奪されている社会的パワーを獲得し、最終的にそれを政治的パワーに転換することが必要だと説く。その理由として、西洋社会では過去 200 年以上の間、パワーは生活空間を構成する 4 つの社会行動の領域 (表 4.1.1.) の中の国家と企業経済に蓄積され、多くの場合、市民社会と政治コミュニティのパワーを奪う形で進んできたとの見解を示す[フリードマン 1995:70]。

Friedmann は、オルタナティブな開発の主体に位置付ける世帯を、新古典派経済学が消費の単位と考えてきたものと異なり、本質的に生産的かつ活動的であり、市民社会の最も基本的な単位として捉える。このような世帯は、「社会的パワー」、「政治的パワー」、「心理的パワー」の 3 つのパワーを行使するとされる。「社会的パワー」とは、後述する 8 つの資源へアクセスするパワーであり、その増大は世帯が富を生み出す資源へのアクセスの強化を意味する。「政治的パワー」とは、選挙の際に投票するパワーだけでなく、世帯の個々の成員が自身の将来に影響を及ぼす様々な決定過程に参加するパワーでもあり、個人的な意見の表明や集合的な行為の実践という主体性にもとづくパワーを意味する。そして「心理的パワー」とは、個人が自己や自身が属する社会集団に対して潜在力を感じるパワーであり、心理パワーの増大は、世帯の社会的パワーや政治的パワーを相乗的に強めるとされる[フリードマン 1995:72-74]。

表 4.1.1. オルタナティブな開発における 4 つの社会行動の領域

社会行動の領域	パワー形態	具体的なパワー	核
市民社会	社会的パワー	8つの資源を獲得するパワー	個人と世帯と市民的協会
国家	国家権力	法律を作るパワー 暴力を合法的に行使するパワー	行政府と司法
企業経済	経済的パワー	資金源へアクセスするパワー 資本を移動させるパワー 雇用または解雇するパワー	企業と金融機関（法人）
政治コミュニティ	政治的パワー	投票するパワー デモやロビー活動を行うパワー 決定過程に参加するパワー	社会運動と政治組織

（出所）Friedmann[1992:27, 67]をもとに筆者作成。

では、Friedmann が考える「エンパワメント」とは、どのような概念なのであろうか。Friedmann は「エンパワメント」という用語を原著のタイトルに用いているが、同著の中でエンパワメントに関する具体的な定義づけを行っていない。ただしエンパワメントには、社会的、政治的、心理的という 3 つの形態があると述べ、「エンパワメント・アプローチ」について次のように説明している。世帯は、社会的パワーの資源（後述）を相互的、螺旋状的に築いていくなかで社会的パワーを獲得し、そのプロセスを通して政治的パワーが生まれてくる。そして個人レベルにおいて、この螺旋状に進むプロセスのあらゆる局面で心理的エンパワメントが可能となる[フリードマン 1995:4-5]。また Friedmann は、「世帯や地域の利益が地方や国さらには国際政治をも含むマクロのレベルで訴えられ、守られ、認められるようにならなければならない」[フリードマン 1995:74-75]と述べており、エンパワメントが世帯のレベルだけでなくマクロなレベルへも広がっていくと捉えられていることがわかる。

このエンパワメント・アプローチの説明と貧困の定義から Friedmann の考えをまとめると、エンパワメントとは「剥奪されているパワーを獲得していくプロセス」だと捉えることができよう。本論では Friedmann の（反）エンパワメント・モデルを援用した分析や考察を行うことから、エンパワメントを上述した Friedmann と同様の意味で理解することとする。

#### 4.1.2. Friedmann の（反）エンパワメント・モデル

ここでは、Friedmann が提唱する（反）エンパワメント・モデル（図 4.1.2.）について

説明する。このモデルには「(反)エンパワメント (The [Dis] Empowerment Model)」というタイトルが付されているが、これは同モデルが貧困状態の計測や比較を試みる際、世帯が資源へのアクセスをどれくらい達成できているかという点とともに、それらがどれくらい不足しているかという「反 (Dis) エンパワメント」状態も把握できるからだとされる。また Friedmann は同モデルにより、自己を取り巻く集団に関する貧困が如何にして克服され、真の開発が推進されるかを理解できると論じている[フリードマン 1995:119]。すなわち Friedmann は (反)エンパワメント・モデルを、エンパワメントのプロセスの分析を可能にするモデルとして提示している。

まず、同モデルにおける社会的パワーについて、Friedmann が設定する 8 つの資源を以下にまとめる。

#### ①「防御可能な生活空間」

安全な生活空間は貧困層の生存において 1 番高い価値を持つ社会的パワーであり、世帯経済の「なわばり」(territory) 的な資源。広い意味で「家庭」を超えた生命維持活動が行われる空間。

#### ②「生存に費やす時間以外の余剰時間」

2 番目に高い価値を持つ社会的パワーで、日々の生存の確保に必要な時間以外の時間。具体的には、通勤時間、基本的な消費財（食糧や水など）や公共サービスへのアクセスのしやすさ、性別による分業など。余剰時間が少ないほど世帯の持つ選択肢は制限される。

#### ③「知識と技能」

人的資源開発のための投資を意味し、長期的なスパンにおいて世帯が経済的上昇を達成するために必要。

#### ④「適正な情報」

世帯の生存のために有用か否かを判断するための情報であり、具体的には生活面の改善方法、雇用機会や政治動向に関する情報。「知識や技能」を自己開発の資源として有用にするもの。

#### ⑤「社会組織」

世帯メンバーが所属するフォーマルおよびインフォーマルな組織であり、具体的には、協会、スポーツクラブ、ボランティア団体、組合など。有用な情報の入手や集団行動のための手段となり、世帯と社会をつなぐもの。

#### ⑥「社会ネットワーク」

家族や友人間の水平的ネットワーク、および社会的ヒエラルヒーの中の垂直的ネットワーク。加入する社会組織が増えるにつれ増加する。

#### ⑦「労働と生計を立てるための手段」

世帯の生産のための手段。具体的には、健康であること、生産財（水、土地、自転車、マシンなど）、台所用品やトイレなどの家庭内の設備。

## ⑧「資金」

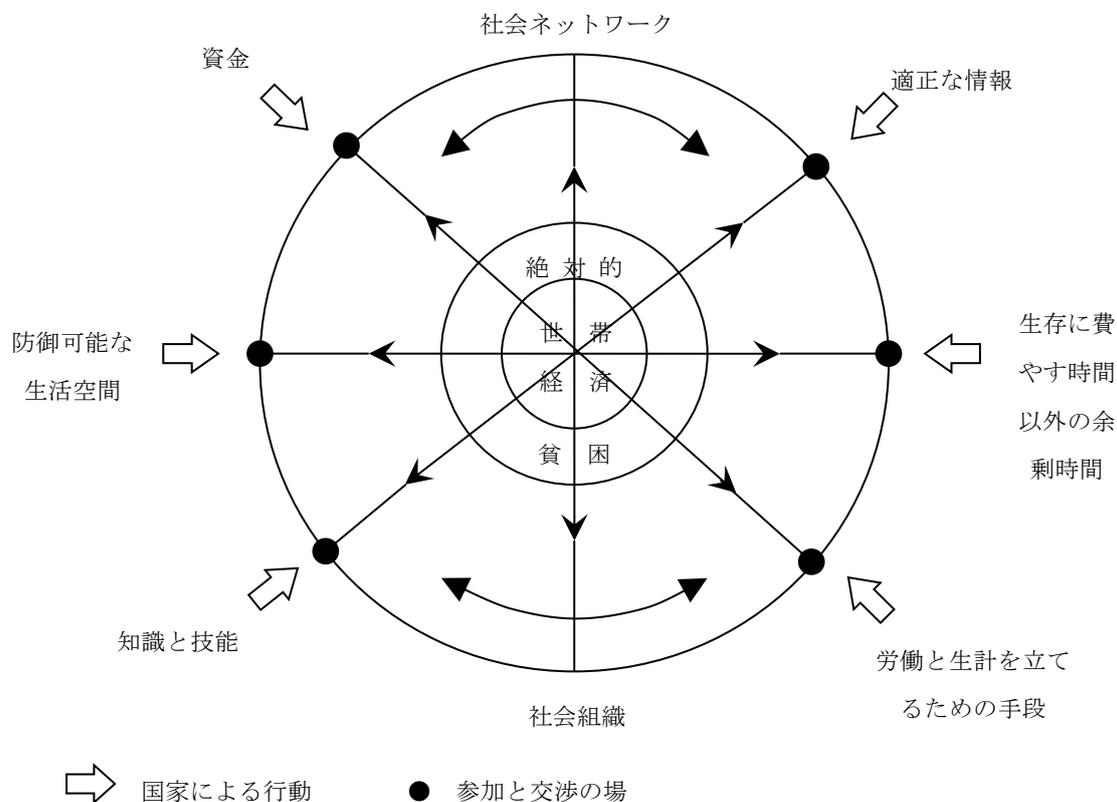
世帯の純貨幣所得だけでなく、フォーマルおよびインフォーマルな金融へのアクセスも含む。

Friedmann は、世帯がこれら 8 つの社会的パワーの資源を相互的、螺旋状的に築いていくことで、エンパワメントを実現すると考えており、そのプロセスを図 4.1.2.を用いて説明すると次のようになる。

まず、各資源へのアクセスの度合いは、実質上のゼロの状態である中央から、最低限の消費水準以下である「絶対的貧困」の領域を脱し、数量化はできないが理論上の最大値である外の円に向かうほど高まる。各資源へのアクセスが増加すると世帯の「いのちと暮らし (life and livelihood)」の状況は改善され、真の開発のひとつの尺度とみなされる。アクセスの順序については、水平次元の「防御可能な生活空間」と「生存に費やす時間以外の余剰時間」、および、垂直次元の「社会組織」と「社会ネットワーク」が最低限保障されなければならない。その際、「防御可能な生活空間」と「生存に費やす時間以外の余剰時間」は「社会組織」と「社会ネットワーク」への参加の度合いにより増減が左右される。これら 4 つの資源が最低限確保されると、世帯は個別的な行動をとるようになり、他の資源に対して努力を向け始める。

そして、世帯は各資源へのアクセスを相互依存的に増加させる際、「国家による行動」を求める政治的な闘いを行う「参加と交渉の場」において、国家や政府の機関との交渉を行う。ただし、国家とは独立した市民社会のパワーの資源であり、国家の手の届かないところで活動する「社会組織」と「社会ネットワーク」に関しては、この「参加と交渉の場」は設定されていない。その代わりに、世帯はこれら 2 つの資源を活用しながら、残る 6 つの資源にアクセスする機会を増加させる。また、自然発生的な地域コミュニティ活動は稀なため、外部アクターの関与は非常に重要だとされるが、同モデル上において外部アクターの存在は示されていない[フリードマン 1995:118-121]。

図 4.1.2. Friedmann の「(反) エンパワメント・モデル」  
 (社会的パワーの資源へのアクセス不足としての貧困)



(出所) フリードマン[1995:115]より引用。

#### 4.1.3. (反) エンパワメント・モデルの問題点

前段で概説した Friedmann の (反) エンパワメント・モデルについて、主にエンパワメントのプロセスとの関連から、その問題点を以下に指摘する。

はじめに、社会的パワーの資源に関する問題を挙げるができる。Friedmann は社会的パワーに関して 8つの資源を提示しているが、「労働と生計を立てるための手段」と「資金」は経済的パワーを増加させる資源だと考えられる。Friedmann が説く社会的パワーは経済的側面も含んでいるとも捉えられるが、社会的パワーの資源と経済的パワーの資源を区別した方が、エンパワメントのプロセスをより明確に把握できよう。

社会的パワーの資源に経済的パワーの資源が含まれてしまっている理由として、「オルタナティブな開発」と「エンパワメント」との関係が曖昧になっていることが考えられる。Friedmann は、貧困を生み出してきた「4つの社会行動の領域」をめぐるパワー関係を変化させるためには、市民社会による社会的パワーの獲得を重視する「オルタナティブな開

発」が必要だと主張する。このように「オルタナティブな開発」では市民社会の社会的パワーが重視されるが、その基礎を成す「エンパワメント」では世帯の社会的、政治的、心理的パワーが強調されている。そのため、(反)エンパワメント・モデルが「エンパワメント」を分析するモデルであるにも拘わらず、最終目的として強く主張される「オルタナティブな開発」と混同され、同モデル内の全ての資源が社会的パワーとして捉えられてしまっていると推測できる。このことは、経済的パワーに関してだけでなく、次に指摘する心理的パワーの欠落や政治的パワーへの転換の不明確さという問題とも関連している。

次の問題点として、Friedmann のモデルに心理的エンパワメントが欠落している点が挙げられる。Friedmann はエンパワメントには、社会的、政治的、心理的エンパワメントの3形態があり、社会的エンパワメントが政治的エンパワメントに転換するプロセスのあらゆる局面で心理的エンパワメントが生じると説明している。しかし同モデルでは、心理的エンパワメントが全く言及されていない。その理由として前述したように、このモデルが社会的パワーを重視する「オルタナティブな開発」を念頭に構築されているからだと考えられる。同モデルにおいて、社会的パワーは各「資源」として位置づけられ、経済的パワーは「資金」と「労働と生計を立てるための手段」、政治的パワーは「参加と交渉の場」で社会的パワーから転換されるもの、国家権力は「国家」に包含されていると捉えられよう。しかし、心理的パワーは社会行動の領域の4つのパワーに含まれないため、このモデルには登場することができない。また、同モデルの分析単位が市民社会の核を成す「世帯」であることが、世帯ではなく個人の中で発生する心理的エンパワメントが欠落する要因になっていると考えられる。

また、8つの資源へのアクセスを増加させることが社会的パワーを獲得する社会的エンパワメントであることは理解できるが、それが政治的エンパワメントへどのように転換されるのが明確ではない。「参加と交渉の場」で社会的エンパワメントが政治的エンパワメントに転換すると推測できるが、Friedmann はそのような説明を行っていない。

つまりこのモデルでは、社会的パワーの資源が相互作用的事であることはある程度理解できるが、社会的、政治的、心理的という3つのエンパワメント形態が相互作用と相乗効果を起こし、世帯のエンパワメントを可能にするという、Friedmann 自身が説くエンパワメントのプロセスを捉えることができない。Friedmann は、(反)エンパワメント・モデルは貧困とパワーの剥奪のモデルであるとともに、如何にして貧困が克服され、真の開発が推進されるかというエンパワメントのモデルでもあると述べている。しかし実際には、同モデルでは Friedmann の主張するエンパワメントを分析することができない。このモデルは、世帯の貧困状態をいくつかの資源項目をもとにある程度定量的に計測して分析することや、政策の実施前と実施後など複数時点の世帯の貧困状態を比較分析することは可能であるが、Friedmann が説明する「エンパワメントのモデル」とは合致していない。

さらに、「参加と交渉の場」に関する問題も指摘できよう。6つの社会的パワーの資源に設けられている「参加と交渉の場」は、理論上の最大値に設定されている。Friedmann は

明確に説明していないが、同モデルでは社会的パワーの資源へのアクセス増加という社会的エンパワメントが、この「参加と交渉の場」において国家との交渉参加を行う政治的エンパワメントに転換されると理解できる。ただしそうであれば、世帯は理論上の最大値まで社会的パワーを増大させなければ、国家との交渉に参加できないことになる。また **Friedmann** の貧困は、「社会的パワーの主要資源へのアクセス機会が相対的に剥奪された世帯経済」と定義されているため、貧困は「相対的」なはずである。それにも拘わらず、理論上であれ「最大値」を想定するとともに、その場に「参加と交渉の場」を設定し、そこでのみ政治的エンパワメントが実現されるというモデルを提示することは、論理的に矛盾している。絶対的貧困状態を脱した貧困状態が相対的なものであれば、世帯は理論上の最大値でのみ国の機関と交渉できるのではなく、各資源のアクセス度の高まりにより、相対的な貧困状態でも「参加と交渉の場」を得ることができるとは必ずしも言えない。

この「相対的」貧困に関して「参加と交渉の場」を「最大値」に設定する問題は、モデル上に「絶対的」貧困を設置する問題とも関連している。**Friedmann** は、「最低限の消費水準以下」という「絶対的貧困」の領域をモデルの中心に位置づける一方、貧困を前述のように「相対的」なものとして定義している。このように「貧困」をめぐるモデルと定義の間に矛盾があることに加え、モデル内で設定される「絶対的貧困」の領域を世帯が脱する条件や、貧困の「絶対的」と「相対的」の境界が何であるかについて、説明がなされていない。すなわち、「相対的」と定義する貧困のモデルに「絶対的」貧困を設置するという問題が存在するのである。

**Friedmann** のモデルにおいて、「参加と交渉の場」が「社会組織」と「社会ネットワーク」に想定されていない点も問題である。これは **Friedmann** が、「社会組織」と「社会ネットワーク」が国家とは独立した市民社会のパワーの資源であり、「国家による行動」を受けないと考えるからである。しかしラテンアメリカ諸国をはじめ多くの国において、労働組合を中心としたコーポラティズム体制が「国家による行動」により構築された歴史があり、また、住民組織が「国家による行動」により意図的に形成されることもある[幡谷 2002]。したがって、「社会組織」と「社会ネットワーク」という 2 つの社会的パワーの資源にも、「国家による行動」に関する「参加と交渉の場」を設定する必要があるといえる。

また、同モデルにおける「外部アクター」の位置づけも不明確である。**Friedmann** は(反)エンパワメント・モデルを説明する際、「外部のアクター<sup>54</sup>の関与は非常に重要である」[フリードマン 1995:121]と述べるにとどまり、モデルの中に外部アクターは登場しない。このことは先述したように、「エンパワメント」と「オルタナティブな開発」の関係が曖昧であり、**Friedmann** の究極的な関心が後者にあるため、外部アクターの重要性が「オルタナティブな開発」で強調されるが、「エンパワメント」に関するモデルでは不明確になってしまっていると考えられる。特に外部アクターは市民社会のひとつの核である「市民的協会」

---

<sup>54</sup> フリードマン [1995] の日本語訳は「エージェント」。

を含み、オルタナティブな開発がこの市民社会によるパワーの獲得を目指すものであるため、このような問題が生じてしまったといえよう。

これらのほかに、8つの資源の根拠に関する説明が不十分な点も問題として指摘できる。これら8つの資源自体に関して異論はないが、なぜ社会的パワーの資源がこれら8つなのかという説明をFriedmannは行っていない。また、モデルにおける各資源の位置関係についても、なぜある特定の2つの資源が対極に位置しているかなどの説明が不十分である。

以上、Friedmannの(反)エンパワメント・モデルの問題点をまとめると、Friedmann [1992, 1995]が主張しているのは、実は「エンパワメント」なのではなく、「オルタナティブな開発」の必要性や重要性だと考えられる。これは、Friedmannが『日本語版への序文』において、同著はオルタナティブな開発の大枠を素描したものである[Friedmann 1995:1]と、明言していることから推測できる。Friedmannが主張するように、エンパワメントはオルタナティブな開発の基礎を成すものであり、真の開発を実現するためにエンパワメントは必要だという点は理解できる。しかし、Friedmannの考えにはエンパワメントとオルタナティブな開発の関係が曖昧になっている部分があるため、エンパワメント自体のプロセスを明確に分析し、説明し得ているとはいえない。この点は、オルタナティブな開発で外部アクターの重要性を強調するが、エンパワメントではほとんど説明していないことなどに、端的に現れているといえよう。

## 4.2. ムチランにおけるエンパワメント

本節では、住民組織を活用した参加型住宅政策のムチランを対象に、Friedmann の (反)エンパワメント・モデルを援用し、ムチランに参加する都市貧困層のエンパワメントを分析する。その際、ムチランの実施プロセスにおける資源へのアクセス様態を明らかにする。次に、フィールド調査を行ったジャルヂン・セレスチ (Jardim Celeste) 住民組織、および、インタビュー調査を行った同住民組織のリーダーのライフ・ヒストリーを事例として、参加者の主体性や内発的变化に焦点を当てる。そして、前節で指摘した Friedmann のモデルの問題点を考慮に入れた上で、それらの要素を同モデルに反映させたムチラン独自の (反)エンパワメントを提示する。最後に、「個人や特定の集団などのアクターによる能力・意図・主体性をともなった行為」であるエージェンシーとの関連から、ムチランにおける都市貧困層のエンパワメントについて考察する[近田 2005]。

### 4.2.1. ムチランにおける資源へのアクセス

ムチランの実施プロセスにおいて、住民組織、技術支援団体、市政府の 3 つの主要なアクターなどが、リードマンが指摘する 8 つの社会的パワーの資源のうち、どのような資源を有し、どの資源へのアクセスを増加させているかを考える。

住民組織に関して、それ自体が他の資源を増加させる「社会組織」であり、都市貧困層が UMM などの社会運動への参加を介して住民組織のメンバーになることは、社会組織という資源へのアクセス増加を意味している (写真 4.2.1.A)。ムチランでは、住民組織の参加者自身による休日に協働で無償の住宅建設作業が行われるが、これは「生存に費やす時間以外の余剰時間」に健康な労働力という「労働と生計を立てるための手段」と参加者間の水平な「社会ネットワーク」を活用し、「防御可能な生活空間」である住宅を建設する、と理解できる。また住民組織は、技術支援団体などの支援を受けながら、市政府から支給される「資金」を含めたプロジェクトの監理と運営を任されることから、「資金」および「知識と技術」と「適切な情報」へのアクセスを増加させると考えられる。

ただしプロジェクト終了後、市政府から受けた「資金」の返済が開始されるため、住民組織の参加者は返済する「資金」や、それを獲得する「労働と生計を立てるための手段」という資源へのアクセスを増加させていなければならない。この点に関して、ムチランに参加した都市貧困層の中には、協働作業による住宅建設の経験を活かし、他のムチラン・プロジェクトなどに有償の建設労働者として関わり賃金を得ている者もいる<sup>55</sup>。

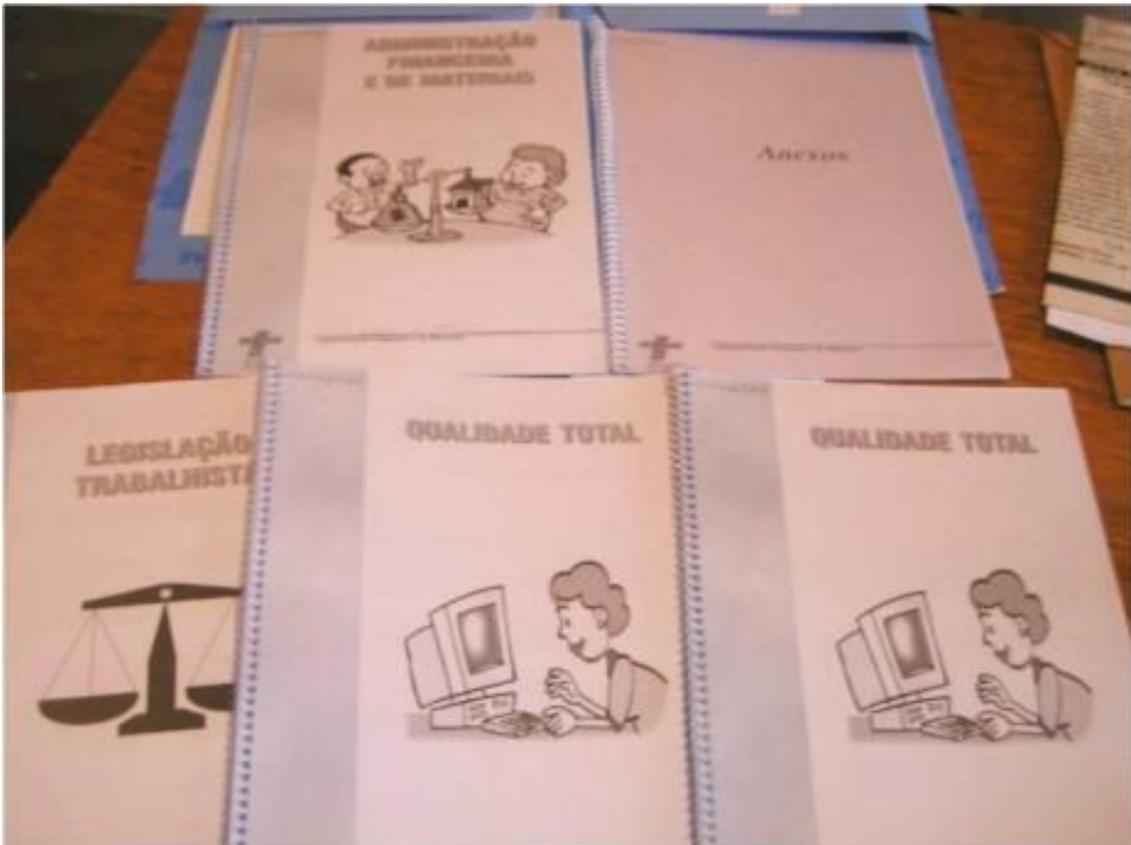
---

<sup>55</sup> 2005 年 9 月にサンパウロ市ベラ・ヴィトリア (Bela Vitória) 地区で実施した、ムチラン参加者へのインタビュー調査などより。



(写真 4.2.1.A) 「社会組織」である住宅運動連盟 (UMM) の集会場でのミーティング。  
(2012年12月 筆者撮影)

技術支援団体は、主に1980年代の社会運動に参加した住宅や都市計画の専門家が結成した非政府組織 (NGO) であり、外部アクターという「社会組織」として位置づけられる。技術支援団体は、プロジェクトの計画作成の段階から、住宅建設作業や組織化に関する技術的な指導を行うべくプロジェクトに参加している。つまり、都市貧困層にとって技術支援団体は、「知識と技能」と「適正な情報」へのアクセス増加を支援する存在だといえる (写真 4.2.1.B)。このようなサービスを提供する技術支援団体は、プロジェクト「資金」の一部を報酬として受け取ることになっている。また、技術支援団体は住宅運動団体の集会にも参加し、都市貧困層の「社会ネットワーク」作りなどの支援も行っている。



(写真 4.2.1.B) 「知識と技能」や「適正な情報」のため技術支援団体がムチラン参加者に提供した教材。

(2002年9月 ジャルデン・コメルシアル (Jardim Comercial) 地区で筆者撮影)

サンパウロ市政府は、国家または政府であり、その主な役割はプロジェクト契約を結んだ住民組織に対する資金援助であり、これは「資金」に相当する。市政府は住宅建設用地の確保や都市インフラの整備も行うが、これらは都市貧困層にとって「防御可能な生活空間」と「労働と生計を立てるための手段」という資源へのアクセス増加を促進する。このほかの市政府の役割としては、プロジェクト申請の審査および承認、プロジェクトの監理や評価などが挙げられる。

ムチランの主なアクターは以上の住民組織、技術支援団体、サンパウロ市政府の3者だが、これら以外にもムチランにおける都市貧困層の資源へのアクセス様態に影響力を持つアクターがいる。それらは住宅運動団体やその他の市民団体、海外NGO、教会、労働者党などの政党である。

住宅運動団体やその他の市民団体は、住民組織と同様に「社会組織」であるとともに、技術支援団体のようにムチランの効率的な実施に寄与しているため、外部アクターだといえる。特に先述したように、都市貧困層は「生存に費やす時間以外の余剰時間」を利用し、UMMのような社会運動団体の活動に参加することで、プロジェクトごとに形成されるムチ

ランの住民組織の対象となり得る。したがって、住宅運動団体はムチランの住民組織の母体、つまり、ムチランでアクセスが増加する「社会ネットワーク」という資源の供給源であり（写真 4.2.1.C）、究極的には、都市貧困層に住居という「防御可能な生活空間」へのアクセス増加を促す存在となっている。住宅運動団体、および、人権など住宅以外の問題に取り組む市民団体は、共通のニーズのもと相互に連携し合い、定期的に会議やイベントを開催し「知識や技能」や「適正な情報」へのアクセスを増し、問題の改善に努めている。前述したように技術支援団体はこれらの会議やイベントに参加し、情報提供やネットワーク作りのアドバイスを行うことがあるが、このような活動は技術支援団体にとって、契約の対象となり得る有望な住民組織の育成や発掘につながっている。



（写真 4.2.1.C）民衆運動本部に参集し「社会ネットワーク」を構築する社会運動のリーダーたち。

（2003年11月 筆者撮影）

海外 NGO は、都市貧困層に対して「知識と技能」や「適正な情報」をはじめ「資金」などの援助を行う。そのため、都市貧困層にとって「社会ネットワーク」へのアクセス増加を促す「社会組織」であるとともに、外部アクターだといえる。特に、ムチランがエルンジーナ市長後の政権交代で中断された際には、資金援助が海外 NGO に求められることとな

った<sup>56</sup>。海外 NGO はムチランに常に参加しているわけではなく、海外 NGO の援助を受ける住民組織とそうではない住民組織とがある。

教会とは、主にキリスト教系の宗教団体を指し、世帯と社会を結ぶ「社会組織」であると同時に、住民組織に支援を行う外部アクターでもある。主に教会は、ムチランの参加者が休日の無償協働住宅建設を継続できるよう精神的な支援や、教会の活動との関連から住民の組織化やコミュニティ作りの支援を行う。教会も海外 NGO と同様、支援を受ける住民組織と受けない住民組織があり、前者の場合、住民組織のコミュニティ広場には教会が大概建設され、資金援助が行われることもある。このような教会の支援によりムチランの参加者は、「社会組織」とコミュニティ内部の「社会ネットワーク」、「知識と技能」や「適正な情報」に加え、時として「資金」へのアクセスを増加させ得るといえる。

労働者党などの政党は、都市貧困層が主に政治分野でアクセス可能な「社会組織」であるが、公式には住民組織への直接的な援助は行っていない。ただし政党は、住民組織のリーダーたちを議員補佐として雇用するなど、間接的な資金援助を行っており<sup>57</sup>、ムチランの枠組み内で外部アクターとしても機能している。

住民組織のリーダーたちは同時にいくつかの異なる社会組織のリーダーを兼任する場合があります。定期または不定期に開催される会議やイベントへ頻繁に出席しなければならない。そのため、自身の生計を保障する安定した職業に就くことが難しい。しかし、社会運動も支持基盤のひとつとする労働者党などの政党にとって、住民組織のリーダーのように運動を活発に行い、それぞれのコミュニティで影響力の強い人物は、政党の勢力の安定や拡大に重要な存在となっている。そのため例えば労働者党は、住民組織のリーダーたちを同党議員の補佐や事務所職員として雇用して、リーダーたちの生計を保障または補助するなど、住民組織への間接的な資金援助を行っている。これらの雇用形態は柔軟であるため、住民組織のリーダーたちは社会運動と労働者党関連の活動の両立が可能となっている。

つまり労働者党などの政党から、都市貧困層はムチランに限定されない「知識と技能」や「適正な情報」という資源を獲得できる。その一方、ムチランの住民組織のリーダーたちは個人的に雇用されるなど、ムチランを介した「資金」へのアクセス増加が可能となっている。このような状況は、ムチランの住民組織以外の社会運動団体のリーダーにとっても同様とされる<sup>58</sup>。

このようなムチランの実施プロセスにおいて、各アクターが有している資源やそのアクセスの様態をまとめたのが図 4.2.1 である。

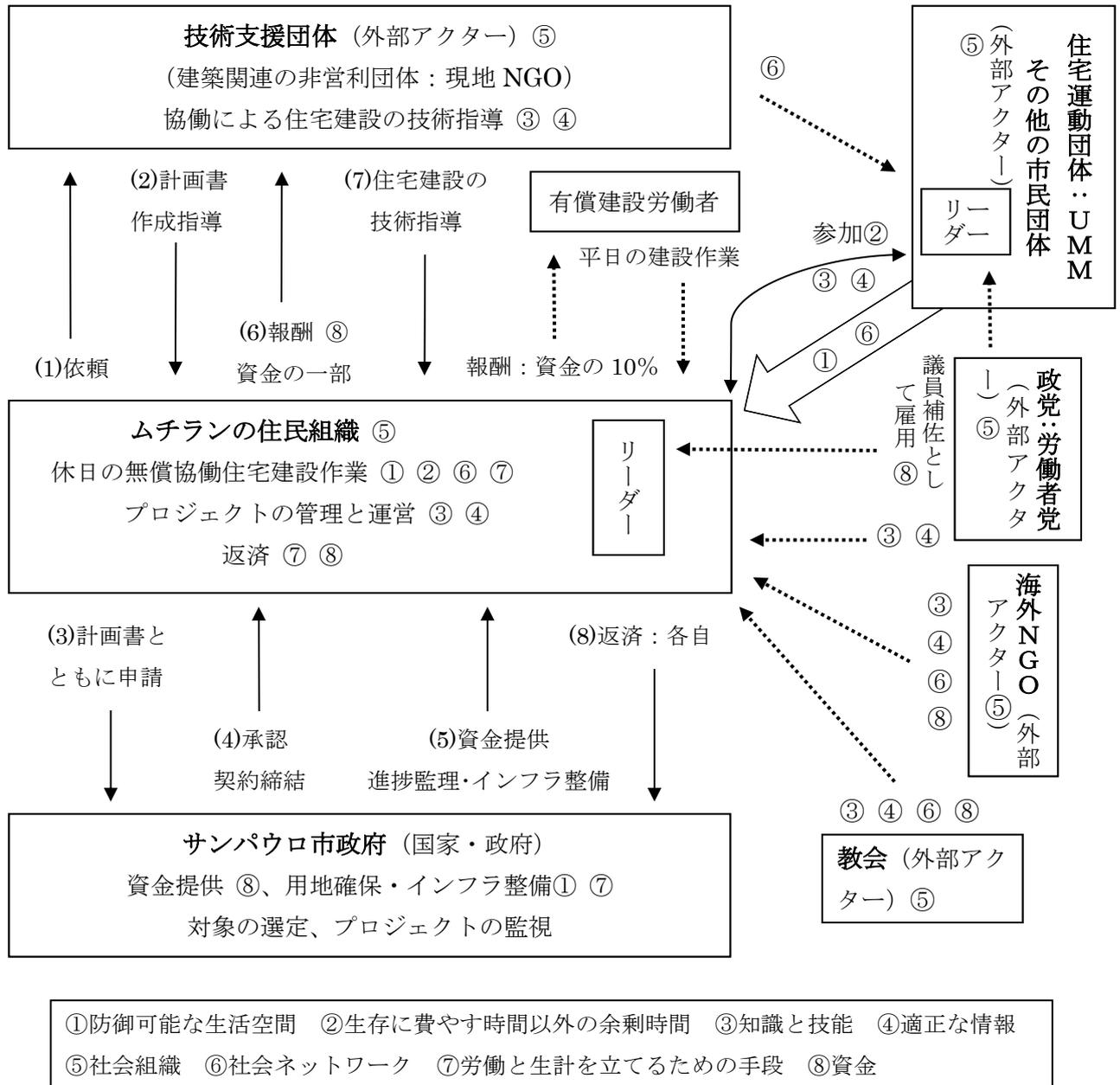
---

<sup>56</sup> 2008 年 9 月に UMM のリーダーに行ったインタビュー調査などより。

<sup>57</sup> 同上。

<sup>58</sup> 2004 年 11 月に筆者が行った UMM（住宅運動連盟）と CMP（大衆運動本部）の会議に参加したリーダーたちに対するインタビュー調査より。

図 4.2.1 ムチランにおける資源へのアクセス様態



(出所) 筆者作成。

#### 4.2.2. Jardim Celeste 住民組織とリーダーのエンパワメント

ここでは、ムチラン住民組織のリーダーの具体的なライフ・ヒストリーを紹介する。このようにアクターの主体性や内発的变化に焦点を当てるとともに、前項のムチランにおける資源へのアクセス様態も踏まえ、前節で指摘した Friedmann の (反) エンパワメント・

モデルの問題点を修正したムチラン独自のモデルを次項で提示する。

具体的な例として取り上げるのは、プロジェクト・レベルで結成される住民組織ジャルデン・セレスチ協会 (Associação Jardim Celeste : 以下「セレスチ協会」) である。セレスチ協会は、第 1 章で例示した「セレスチ I」をはじめ、ジャルデン・セレスチ地区で実施された異なるプロジェクトにより結成された複数の住民組織を統括している。同地区にはムチランにより住宅を建設した住民組織が 2 つあり、1 つは約 200 世帯で構成され、2002 年 9 月の調査時点で、ほぼ全ての住宅が完成済みであった。もう 1 つの住民組織も世帯数が約 200 世帯で、2003 年 11 月の調査時点で実施プロセスは最終段階にあり、一部の住宅は既に入居済みであった (写真 4.2.2.A)。2 つの住民組織とも、建設した住宅は広さが約 70 m<sup>2</sup>弱で、中 2 階を含めると 3 階建ての構造となっている。また、両者ともエルンジーナ市長時代 (1989~93 年) にプロジェクト契約を締結したが、ムチランが政権交代により約 8 年間中断したため、その進捗にかなり遅れが出た。ただし、プロジェクト再開後は順調に建設などが進み (写真 4.2.2.B)、セレスチ協会はムチランのほか、建設業者による集合住宅などのプロジェクトも実現させている (写真 4.2.2.B)。

セレスチ協会は、第 1 章で説明した地区レベルの住宅運動団体の中から、地域レベルの AMMRS や全国組織の UMM の活動に、より積極的に参加したメンバーにより構成されている。セレスチ協会は、「社会組織」であるそれらの住宅運動団体を通して、ムチランによる住宅建設など様々な住居問題に関する「知識と技能」や「適正な情報」を得ている。またセレスチ協会は、AMMRS や UMM に加盟するとともに、同様に「社会組織」であるその他の市民団体とも交流を持ち、それらとの間に「社会ネットワーク」を築いている。外部アクターとしては、技術支援団体のほか、ドイツの NGO が「資金」援助を行ったり、コミュニティ広場に建設された教会において、カトリック系教会がコミュニティ内部の「社会ネットワーク」構築などの活動を行ったりしている。セレスチ協会のコミュニティ広場には集会場のほか、託児所、共同炊事場、スポーツ施設などがあり、「防御可能な生活空間」として活用されている。セレスチ協会内にはスポーツ・文化部があり、時としてサンパウロ市政府から「資金」援助を受け、セレスチ協会以外の場所でイベントを開催するなど、外部との「社会ネットワーク」の構築も試みている [PMSP n.d.,b]<sup>59</sup>。

---

<sup>59</sup> 2004 年 11 月に筆者が行ったジャルデン・セレスチ I 協会のコーディネーターのグラッサ (Maria das Graças) 氏とセレスチ II の会長バルボーザ (Maria Barbosa) 氏に対するインタビュー調査より。



(写真 4.2.2.A) 2002年9月時点におけるセレスチ協会のムチラン。  
(2002年9月 筆者撮影)



(写真 4.2.2.B) 2008年9月時点におけるセレスチ協会のムチラン。  
(2008年9月 筆者撮影)



(写真 4.2.2.C) ムチランのほかに集合住宅も建設された 2011 年 9 月時点のセレスチ協会。  
(2011 年 9 月 筆者撮影)

このセレスチ協会のリーダーに、グラッサ (Maria das Graças) という女性がいる<sup>60</sup>。グラッサはセレスチ協会の会長を務めただけでなく、AMMRS や UMM の理事なども歴任している。また、自身がアフリカ系の女性であることから、人種やジェンダーなど住宅以外の問題にも高い関心があり、様々な社会問題に取り組む民衆運動本部 (CPM) の代表も務めている。グラッサは長年にわたるこれらの活動が評価され、住宅やジェンダー問題に関する国際会議などにもブラジル代表として参加した経験を持つ。

1980 年、グラッサは 15 歳の時、ブラジルの貧困地域である北東部のバイーア州ポルトセゲーロ市郊外からサンパウロへ家族とともに移住し、工場やインフォーマル・セクターでの労働に従事した。1984 年、19 歳のときに住宅問題関連の社会運動に初めて参加し、その後、社会運動の活動へ徐々に傾注していった。グラッサは家庭内暴力などが原因で夫とは離別したが、息子が 3 人おり、2004 年の時点で長男は民衆運動本部の奨学金を得て 2 年前からキューバの大学へ留学中であった。この奨学金はグラッサと長男が民衆運動本部の活動へ積極的に参加したことで獲得したものである。次男はポルトセゲーロで祖父と暮ら

---

<sup>60</sup> 実名を使用した上での本論への記載については、2004 年 1 月 26 日付でグラッサ氏本人より了承を得ている。

しており、グラッサは12歳になる三男とセレスチ協会で二人暮らしをしていた(写真4.2.2.D)。

グラッサは社会運動に参加する以前、日本の中学2年生にあたる学年までしか学校教育を修了していなかった。しかし、社会運動への参加の度合いを深めていくうちに教育の必要性を感じ、約18年ぶりに学校教育に復帰した。グラッサは学校での勉強を継続するにあたり、同じく学校教育を途中で断念していたセレスチ協会の女性住民たちを説得し、彼女たちと連帯し合いながら共に学校を卒業した。そして、社会運動において法律の知識の必要性を感じたため、大学の法学部に入学し[Enfoque Feminista 1995:14-15, Pereira 2001:99-102, Gonzalez 2003]、2004年9月に学士号を取得した<sup>61</sup>。また、グラッサは労働者党の党员で、同党の集会などへ積極的に参加するとともに、労働者党の事務所で勤務することで家計を支えている<sup>62</sup>。



(写真4.2.2.D) セレスチ協会リーダーのグラッサと息子。ムチランで建設した自宅にて。  
(2002年9月 筆者撮影)

セレスチ協会のリーダーであるグラッサの事例から、彼女が「社会組織」の活動に多く参加し、「社会ネットワーク」を積極的に広げることで、「防御可能な生活空間」である住

<sup>61</sup> 2004年7月9日のグラッサ氏からの電子メールによる連絡。

<sup>62</sup> 2004年11月に筆者が行ったグラッサ氏へのインタビューより。

居だけでなく、「知識と技能」や「適正な情報」および「労働と生計を立てるための手段」である教育、さらには「資金」である息子の奨学金や労働者党による雇用など、様々な資源へのアクセスを増加させていったことがわかる。これらの資源へのアクセス増加は、ジェンダーや教育など、住宅以外の問題に対するグラッサ自身の「意識化」や「気づき」を誘発し、それがさらなる資源へのアクセス増加につながった。またグラッサは、「運動に参加する前の自分は非常に消極的な性格だったが、運動に参加していくうちに自分に対して自信が持てるようになった」と述べており<sup>63</sup>、様々な資源へのアクセス増加と「意識化」や「気づき」の相互作用が、彼女の中に自信や連帯感の高まりといった心理的な変化を相乗的にもたらしたといえる。そして、このような資源へのアクセス増加、「意識化」や「気づき」、心理的な変化の相互作用が、グラッサのパワーを螺旋状的に増大させ、サンパウロ市政府との交渉や国際会議への参加とともに、日々の生活や自分の将来をめぐる自己決定を可能にさせてきたと考えられる。

#### 4.2.3. ムチランの（反）エンパワメント・モデル

本節では、参加型政策のムチランにおけるアクターの資源アクセスの様態、および、具体的な住民組織とリーダーの事例に対して、Friedmann の（反）エンパワメント・モデルを援用する。そして、前節で指摘した Friedmann のモデルの問題点を考慮に入れ、ムチラン独自のモデルを提示する（図 4.2.3）。

まず、Friedmann が提示する 8 つの社会的パワーの資源をムチランのケースに適用する。その際、Friedmann がこれらすべての資源を「社会的パワー」としているのに対し、ここでは「社会的パワー」と「経済的パワー」の 2 つに分ける。なぜなら Friedmann 自身が、エンパワメントには、社会的、経済的、心理的なパワーがあると論じているにも拘わらず、市民社会の社会的パワーの獲得を意味する「オルタナティブな開発」を強調するがゆえに、エンパワメントをめぐる経済的パワーの資源までも社会的パワーの資源とみなしてしまっていると考えられるからである。具体的には、各資源の質的な違いに着目し、経済的生活の向上をもたらすと考えられる「労働と生計を立てるための手段」と「資金」を経済的パワーの資源、残りの 6 つを社会的パワーの資源とする。

次に、Friedmann のモデルで「世帯経済」となっている分析単位を、ムチランでは「個人」とする。これは、個人が感じる心理的パワーの獲得、すなわち内発的な変化を意味する「心理的エンパワメント」も、エンパワメントのプロセスに加わると考えるからである。そして、ムチランにおける心理的パワーの資源として、自己に対する「自信」、他者に対する「信頼」、コミュニティとしての「連帯感」、政策や住居に対する「愛着心」の 4 つの資源を設定する。

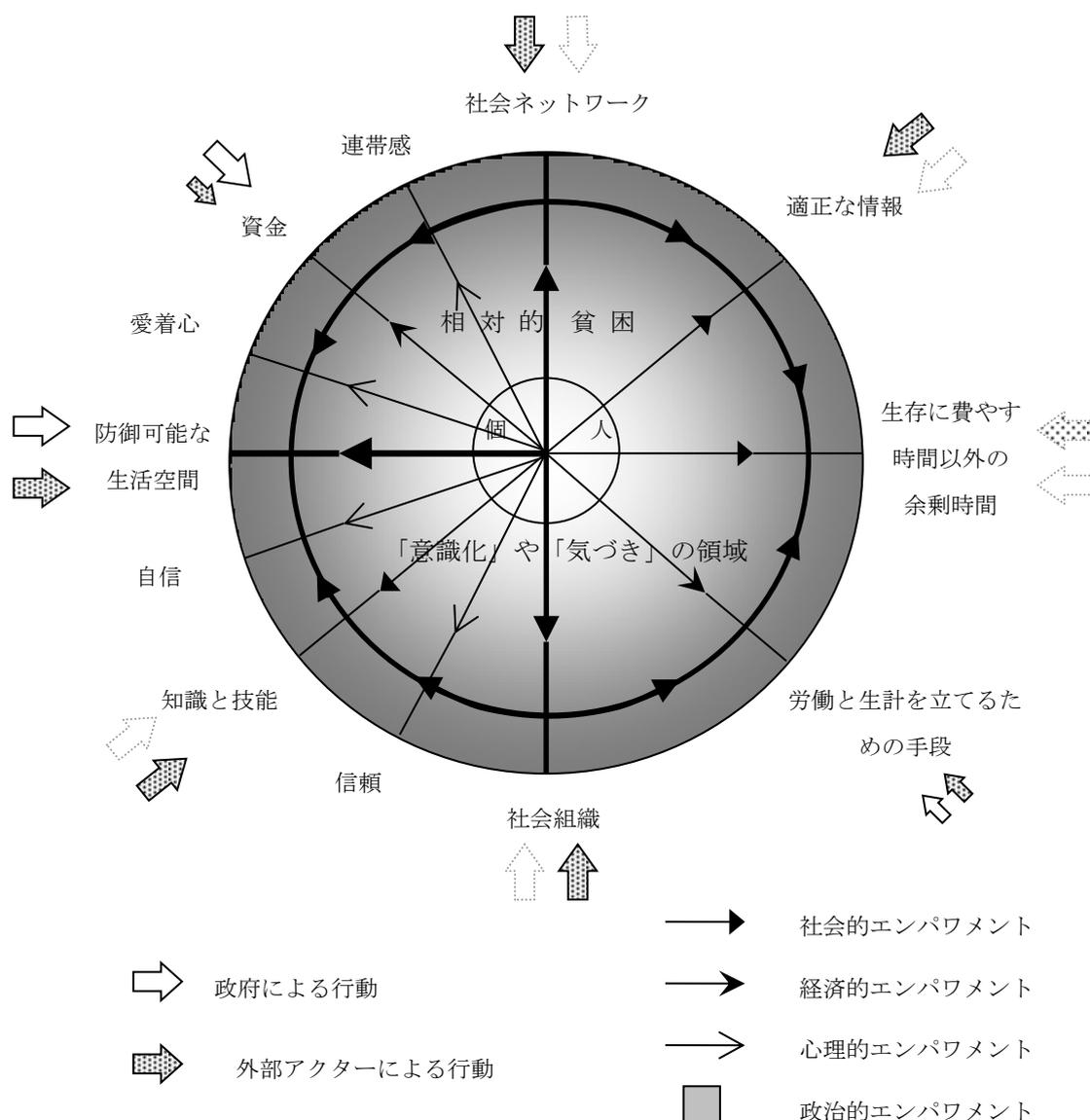
都市貧困層はムチランのプロセスにおいて、「防御可能な生活空間」を他の様々な資源と

---

<sup>63</sup> 脚注 8 と同じ。

ともに獲得していくが、これらの資源獲得は参加者個人の「自信」につながると考えられる。このプロセスが住民組織のメンバーとともに行われることから、他の参加メンバーに対する「信頼」を生み、「信頼」で結ばれた参加者たちで構成される住民組織では、コミュニティとしての「連帯感」が強まることが期待できる。また、自分たちが設計した住宅を自分たちで建設するため、完成した住宅に対するオーナーシップに加え、同政策や住居への「愛着心」が高まると考えられる。これらの心理的パワーの資源が相互作用的に増大し、他の社会的および経済的パワーの資源と相乗的に作用することで、それぞれのアクセスのさらなる増加が促進され得る。

図 4.2.3 ムチランの (反) エンパワメント・モデル



(出所) 筆者作成。

これらの社会的、経済的、心理的パワーの資源のモデル上の位置関係について、前節で指摘したように **Friedmann** はほとんど説明を行っていない。しかし、水平と垂直の次元が最低限保障された後、他の次元の資源へのアクセスが試みられるようになるとする **Friedmann** の考え方は理解できるため、それらは変更せずにムチランのケースに適用する。

ムチランのモデルで新たに設定した 4 つの心理的パワーの資源の位置に関しては、これらがムチランの最終目的である「防御可能な生活空間」へのアクセス増加に寄与すると考えるため、「防御可能な生活空間」に近い位置に配置する。配置の順番に関しては、「社会組織」に参加することで他者との「信頼」が築かれ、コミュニティ活動などの「社会ネットワーク」により「連帯感」が高まると考えるため、「信頼」を「社会組織」の横に、そして「連帯感」を「社会ネットワーク」の横に位置づける。また「愛着心」は、住宅や政策自体に対して抱くものであるため、「防御可能な生活空間」と政策を実施する市政府の行動である「資金」の間に位置づける。「自信」は、「知識と技能」を習得し、自分の住居を自分で建設し獲得することで生まれると考えるため、「知識と技能」と「防御可能な生活空間」の間に配置する。

「絶対的貧困」という **Friedmann** のモデルで設置された領域は廃し、貧困を全て「相対的」なものとして捉える。なぜなら貧困とは、様々なパワーをめぐる資源へのアクセスが相対的に剥奪されている状態、すなわち「反エンパワメント」な状態と捉えるからである。換言すれば、如何に高い度合いの貧困でも、何らかのパワーがごく僅かではあるが獲得されている「エンパワメント」な状態だと捉えられる。このように貧困を「絶対的」ではなく「相対的」と認識することは、「社会的パワーの主要資源へのアクセス機会が相対的に剥奪された世帯経済」という **Friedmann** の貧困の定義に概ね賛同した上で、そのモデルの矛盾を是正するものである。

**Friedmann** のモデルでは、「社会組織」と「社会ネットワーク」に対して「国家による行動」が想定されていない。しかし前節で論じたように、国家は「社会組織」と「社会ネットワーク」に対して行動を起こすことができるといえる。ただし、ムチランではサンパウロ市政府は「国家」ではないため、同政策の（反）エンパワメント・モデルでは「国家による行動」ではなく「政府による行動」と表記する。エンパワメントのプロセスにおいて「社会組織」と「社会ネットワーク」に対する「政府による行動」は可能だが、ムチランにおいて市政府はこれらの資源に対する行動を起こしていない。したがって、ムチランの（反）エンパワメント・モデルである図では、「政府による行動」を点線の矢印で表す。

ムチランにおけるエンパワメントには、「外部アクター」が重要な役割を担っていることがわかる。**Friedmann** のモデルでは「参加と交渉の場」が設定され、そこでの交渉相手は「国家」のみである。しかしムチランのケースでは、都市貧困層が様々な資源へアクセスできるよう技術支援団体が支援を行っている。これはムチランの参加する都市貧困層にとって交渉相手が国家（政府）だけではなく、外部アクターも含まれることを意味する。技術支援団体のほかに外部アクターには、住宅運動団体およびその他の市民団体があり、海

外 NGO や教会、政党（労働者党）が含まれる場合もある。図 4.2.3 では、これらの「外部アクターによる行動」がある場合を通常の矢印で、その行動があまり直接的ではないか必ずあるわけではない場合には小さな矢印で、そして、行動が可能であるがムチランでは行われていない場合は点線の矢印で表す。ただし、「外部アクターによる行動」は心理的パワーの資源に対しては行われないと考える。なぜなら心理的パワーとは、個人がある社会組織に参加するなど何らかの経験を通して獲得するパワーであり、外部アクターはその「何らかの経験」に対しては行動を起こせるが、直接的に心理的パワーに対しては介入できないと考えるからである。またこのことは、「政府による行動」についても同様だといえる。

ムチランの（反）エンパワメント・モデルのサークル内に関しては、個人の内発的な変化を意味する『意識化』や『気づき』の領域」でもある。このことは、セレスチ協会のリーダーであるグラッサの事例から導き出すことができる。ただし、どのような「意識化」や「気づき」がどの時点で起こり、どの資源へのアクセスの増加をもたらすかは個人により異なるため、モデルの中でこれらに関する特定の位置を設定することはできない。

以上のことから、ムチランに参加する都市貧困層は、政府や外部アクターによる行動を介して、「意識化」や「気づき」との相互作用により、社会的、経済的、心理的パワーの資源へのアクセスを相乗的に増加させる、すなわち、社会的、経済的、心理的エンパワメントを実現すると考えられる。では、「政治的エンパワメント」はムチランでどのように実現されるのだろうか。

政治的エンパワメントは、様々な資源へのアクセスが相互作用的に増加するにつれ、漸進的かつ螺旋状的に実現されて行くと考えられる。すなわち政治的なパワーは、社会的、経済的、心理的パワーの獲得により増大する参加や交渉のパワーであり、最も貧困な状態から遠ざかるほど高まっていく（図で政治的パワーの強弱を示すべく外円に向かうほど濃い網掛けで表示）。したがって **Friedmann** が設定した「参加と交渉の場」は、モデルの理論上の最大値ではなく、相対的である貧困状態の如何なる領域でも実現可能だと考えられる。ただし政治的パワーの発揮の度合いは、それが位置するエンパワメントの状態に左右されるであろう。

また、この政治的エンパワメントの「政治的パワー」が意味するものは、選挙での投票やデモを行うパワーだけでなく、**Friedmann** が説く「世帯が行使する政治的パワー」、つまり「世帯の個々の成員が自らの将来に影響を及ぼすような様々な決定過程に加わる」ためのパワーも意味する。換言すれば政治的パワーとは、日々の生活や人生のあり様を自身の意思で決定すべく、政府だけでなく日常的に関わる周りの人々との間で行う交渉やそこへの参加、すなわち能力・意図・主体性をともなった行為であるエージェンシーだといえる（写真 4.2.3）。



(写真 4.2.3) サンパウロ市政府の公聴会で交渉に参加する社会運動団体の代表者たち。  
(2003年11月 サンパウロ市議会で筆者撮影)

#### 4.2.4. ムチランにおける都市貧困層のエンパワメント・メカニズム

前項で提示したムチランの（反）エンパワメント・モデルをもとに、ムチランにおいて都市貧困層がどのように、また、どのようなエンパワメントを実現し得るか、そのメカニズムを分析する。

まず、「防御可能な生活空間」と「生存に費やす時間以外の余剰時間」という水平次元の資源を最低限確保してはいるが、「防御可能な生活空間」に関して不満を抱く都市貧困層が、「生存に費やす時間以外の余剰時間」を活用して、「社会組織」である居住地区や UMM などの住宅運動団体にアクセスする。これら「社会組織」へのアクセスを増加させることで、ムチランが実施される際にプロジェクト・レベルで形成され、それ自体も「社会組織」である住民組織の対象者に選出される。ムチランの対象者となった都市貧困層は、「外部アクター」である技術支援団体から指導を受けることで、「知識と技能」と「適正な情報」というモデルの円で対極に位置する資源とともに、「政府」である市政府からの「資金」を受け取り、「防御可能な生活空間」へのアクセスを増加させる。

そして、技術支援団体の支援を得た住民組織を基盤に、無償で協働の住宅建設やプロジ

エクトの監理運営が休日などの「生存に費やす時間以外の余剰時間」に行われる。建設作業が進むことで都市貧困層は、「防御可能な生活空間」へ更にアクセスするとともに、住民組織内部の「社会ネットワーク」に加え、「自信」、「信頼」、「連帯感」、「愛着心」という心理的パワーの資源を増大させ得る。そして、これらの資源へのアクセス増加は「防御可能な生活空間」資源の更なる増加を誘発する。また、「社会組織」でもあり「外部アクター」でもある住宅運動団体やその他の市民団体と情報交換などを行うことで、住民組織外の「社会ネットワーク」へのアクセスが増し、この「社会ネットワーク」から得られる情報が「防御可能な生活空間」資源を更に増加させる。つまり、「社会組織」へのアクセスは、同じく垂直次元にある「社会ネットワーク」へのアクセスとリンクしているのである。また、「労働と生計を立てるための手段」の増加は、生産の場ともなり得る「防御可能な生活空間」資源の増加によっても実現される。

ムチランにおける都市貧困層は、当初より自らの住居に対する不満や問題意識を持ち、共通の利益実現を目的として社会運動に参加している。したがってその時点ですでに、住居問題を改善するという意図または「意識化」や「気づき」をある程度有しているといえる。ただし、プロジェクトが進むにつれ、個人によってはジェンダーや教育などの新たな問題をめぐる「意識化」や「気づき」を抱く場合があり、このような内発的な変化が関連する資源へのさらなるアクセスの増加を誘発する。つまり都市貧困層は、社会的、経済的、心理的パワーの資源へのアクセスを増加させるにつれ、政府との交渉や日常生活をめぐる意思決定に参加する政治的パワーをより多く獲得していくのである。

ただしムチランの参加する都市貧困層が、皆同様にこのようなエンパワメントを実現する、または、できるわけではない。特にこれは完成住宅に入居し、新たな生活を始めた後に顕著に現れる。ムチランの参加者が入居する住宅は基礎建築のみが終了した状態であり、その住宅をより質の高い生活を保障する生活空間にするためには、「生存に費やす時間以外の余剰時間」や「労働と生計を立てるための手段」などの資源を増やし、生活のための独自の「資金」を入手する必要がある。しかし、それらはムチランではアクセス増加が困難な資源である。したがって、ムチランにおいて住宅入居後の「防御可能な生活空間」での「いのちと暮らし」には、世帯により格差が生じる場合がある(写真 4.2.4.A および 4.2.4.B)。

以上、ムチランにおける都市貧困層のエンパワメントの特徴をまとめると、ムチランでは住宅政策の最終目的である「防御可能な生活空間」、および「社会組織」と「社会ネットワーク」という資源が、その他の資源へのアクセスの相乗的な増加を促進する上で中心的な役割を担っている(図 4.2.3 でこれら 3 つの資源へのアクセスを太線の矢印で表示)。また、都市貧困層が各資源へアクセスする際、「外部アクターによる行動」が「政府による行動」よりも積極的に行われている。さらに、Friedmann があまり詳説していない各パワーの資源の位置関係について、その程度には差があるが、対極に位置する資源との相互作用関係が強いと考えられる。ただし心理的パワーについては、本事例からは明確な関係性を見出すことはできない。

このムチランの（反）エンパワメント・モデルによる分析から導き出される都市貧困層のエンパワメント・メカニズムとは、社会的、経済的、心理的エンパワメントが「意識化」や「気づき」という個人の内発的变化に誘発されるかたちで相互に作用しながら増大し、また、政府との交渉や日常の生活をめぐる意思決定に参加する政治的エンパワメントが相乗的に実現されていく、というものである。Friedmann は、社会的エンパワメントが政治的エンパワメントに転換し、心理的エンパワメントがあらゆる局面で生じると主張する。しかし、本論で導き出したエンパワメントのメカニズムはそれとは異なっており、都市貧困層のエージェンシーの具現化だと要約できよう。



(写真 4.2.4.A) ムチラン住宅に入居して3ヵ月後。自費・自力による内装などの整備。  
(2003年11月 セレスチ協会にて筆者撮影)



(写真 4.2.4.B) 同じく入居後 3 ヶ月。世帯主が入院し主な収入源が断たれたため、入居時とほぼ変わらず。

(2003 年 11 月 セレスチ協会にて筆者撮影)

### 4.3. シンガポール・プロジェクトにおけるエンパワメント

本節では、ムチランと同様に住民組織を活用するが、政府が組織化を行う点でよりトップ・ダウン型の住宅政策であるシンガポール・プロジェクトを対象に、都市貧困層のエンパワメントを分析する。その際、制度論的アプローチによりシンガポール・プロジェクトの政策スキームを明らかにしながら、ムチランのケースと同じく、政策実施プロセスにおける資源へのアクセス様態を明らかにする。そして、シンガポール・プロジェクト独自の（反）エンパワメントを提示し、同政策における都市貧困層のエンパワメントのメカニズムについて考察する[近田 2006]。

#### 4.3.1. シンガポール・プロジェクトにおける資源へのアクセス

シンガポール・プロジェクトのアクターは、都市貧困層であるファヴェーラ住民、サンパウロ市政府、民間建設会社の 3 者である。ただし後述するように、民間建設会社による集合住宅が完成した後、ファヴェーラ住民をメンバーとする住民委員会（comissão）という「社会組織」が市政府により結成されることになる。以下、シンガポール・プロジェクトのアクターの役割や実施プロセスについて、各自の資源へのアクセス様態を明らかにしながら説明する（図 4.3.1）。なお、同政策の実施プロセスは約 10 ヶ月の期間が必要とされている。

まず、「政府」であるサンパウロ市政府が、政策対象となるファヴェーラの調査を行い、シンガポール・プロジェクトの集合住宅に入居する家族を決定する。ファヴェーラの全住民がプロジェクトの対象に選ばれることもあるが、多くの場合、集合住宅へ入居できるのはファヴェーラ内の約 30%の住民とされる。そして、市政府は対象住民に対してプロジェクトの説明を行う。このプロジェクト実施前の段階には、約 1 週間の期間が設定されている。プロジェクトの用地は、ファヴェーラが存在している不法占拠地であるため、公有地の場合は問題ないが、私有地の場合には市政府が収用を行ったのち、住民たちに廉価で払い下げを行う。

次に約 2 ヶ月をかけて、「外部アクター」である民間建設会社が集合住宅の建設を行う。建設される集合住宅の大半は 4 階建て以上で、各アパートは広さが約 42 m<sup>2</sup>、2 つの寝室と 1 つの居間などがあり、最大 5 人の家族が居住できるように設計されている。バラックなどで造られたファヴェーラのあった場所に 4 階建て以上の集合住宅を建設することで、新たな住宅に必要な敷地はプロジェクト実施前の 4 分の 1 以下で済むため、残りの土地には道路などの都市インフラが整備され、住宅完成後には公園や運動コート、駐車場などが設けられる。プロジェクトの対象となった住民は、集合住宅が完成するまでの 6~8 ヶ月の間、当該ファヴェーラの近辺に市政府が準備した暫定住宅に居住する。この暫定住宅ではトイレや洗濯場を共同で使用することになっており、暫定住宅に居住する間、住民は他の住民

との共同生活を学習することが期待されている。一方、集合住宅に入居できない住民は、居住しているファヴェーラの住宅に残ることになるが、プロジェクト実施の際に整備される上下水道や電気の供給を受けることができる（写真 4.3.1）。



（写真 4.3.1） シンガポール・プロジェクト。  
（2003 年 11 月 サンパウロ市南部で筆者撮影）

集合住宅の完成とともに住民の入居が始まるが、ムチランの場合と異なり、通常どのアパートに入居するかは市政府によって決められる。住民は集合住宅への入居と同時に月々市政府に住宅建設と土地の費用の返済を開始する。この返済額は最低賃金のほぼ半分で、25 年間の分割払いとなっている。また、集合住宅では管理費を支払わなければならない、この費用は最低賃金の 1 割強に設定されている。返済終了までの 25 年間の光熱費を除いた住民の月々の住居費は、最低賃金の約 7 割弱とされる<sup>64</sup>。ただし、管理費を支払う余裕のない住民は後述する住民委員会の活動に参加し、集合住宅の清掃などの作業を行うことで管理費の支払いの代替とすることができる。

---

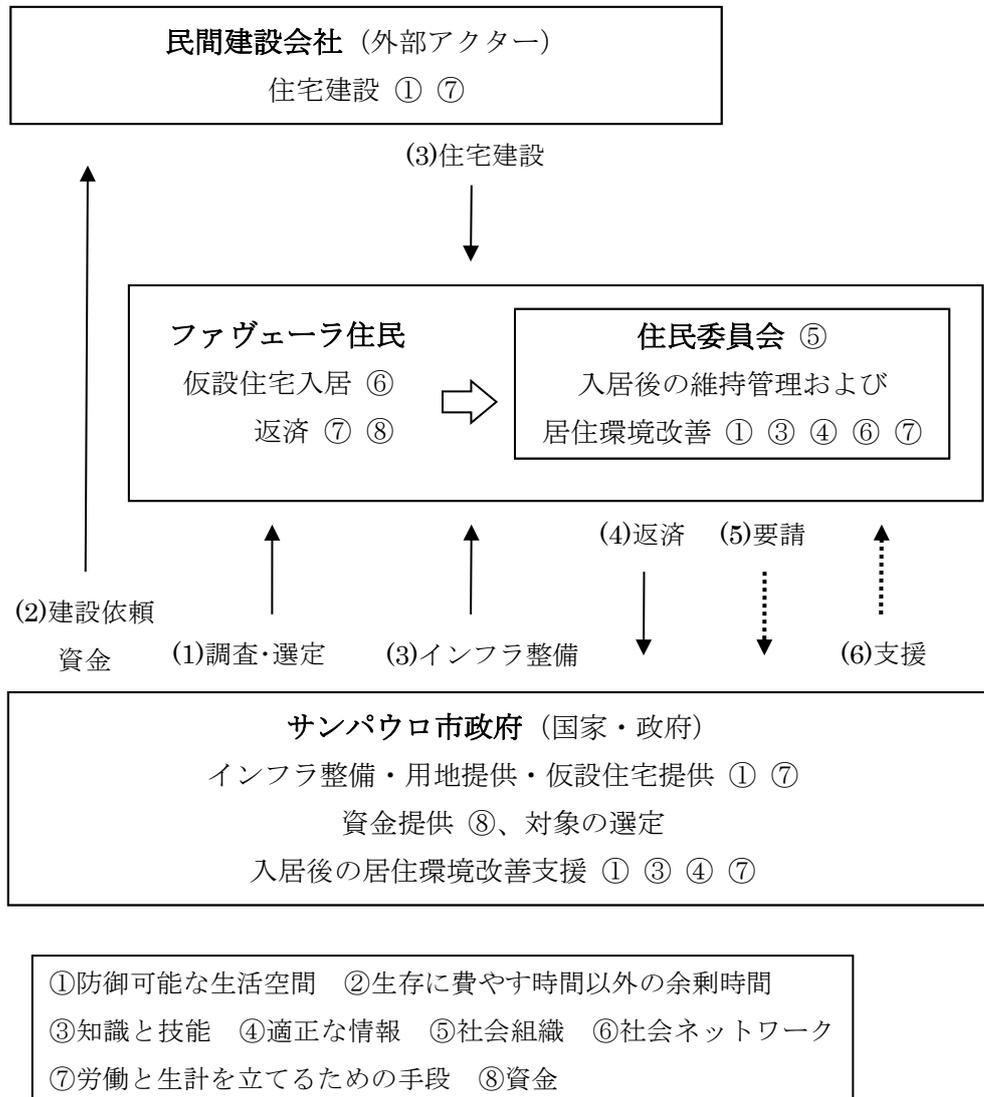
<sup>64</sup> 最低賃金が 112 レアルであった 1996 年 10 月の時点における月々の返済額は 57 レアルで、管理費は 17 レアルであった（Folha de São Paulo, Implantação do Cingapura, 1996 年 10 月 13 日）。

ここまでの段階において、都市貧困層であるファヴェーラ住民たちは、都市インフラの整備された集合住宅を獲得し、「防御可能な生活空間」と「労働と生計を立てるための手段」へのアクセスを増加させる。また、のちに返済しなければならないが、市政府が提供する「資金」へもアクセスすることになる。さらに、暫定住宅での共同生活により「社会ネットワーク」へのアクセスも、若干ではあるが増加が期待される。

ここまでのシンガポール・プロジェクトによる住宅建設プロセスにおいて、プロジェクトへの都市貧困層の主体的な参加というものは想定されていない。しかし完成した住宅への入居後、集合住宅や共有施設の維持管理をはじめ、住民同士の交流やコミュニティとしての活動を行うべく、入居住民をメンバーとする住民委員会という「社会組織」が市政府により結成される。この住民委員会には、集合住宅の維持管理や居住区内の日常的な交流活動を行うだけでなく、居住区近辺に居住環境改善のためのニーズが存在する場合、市政府とニーズ充足のための交渉などを行うことが期待されている。一方の市政府内にも住民たちのニーズに応えるべく、住民委員会に対する窓口や専門の部署が設置され、プロジェクト終了後も都市貧困層により構成される住民委員会を拠点に、居住環境改善の試みが継続されることになっている。

都市貧困層はシンガポール・プロジェクトにおいて、市政府の「資金」援助により民間建設会社が建設する集合住宅という、「防御可能な生活空間」へのアクセスを増加させる。その際、プロジェクト終了後に住民委員会という「社会組織」が組織されることで、住民同士の交流をはじめとする「社会ネットワーク」へのアクセスを増やすとともに、住民委員会をベースとして、市政府の提供する「知識と技能」、「適正な情報」、「労働と生計を立てるための手段」という資源へもアクセスできる。ただし、住民委員会は住民の自発的な意志にもとづいているのではなく、市政府の「政府による行動」により結成される。またムチランのケースとは異なり、プロジェクトの対象となる都市貧困層は社会運動などにより事前に組織化されている人々ではない。そのため、集合住宅などの組織的な維持管理の知識や経験が不十分であったり、住民間にモチベーションの差があったりするなど、住民委員会の活動は必ずしも持続可能性が高いとはいえない[PMSP n.d.,c, Krahenbuhl 1996, Pereira 2001]。

図 4.3.1 シンガポール・プロジェクトのプロセスと資源へのアクセス

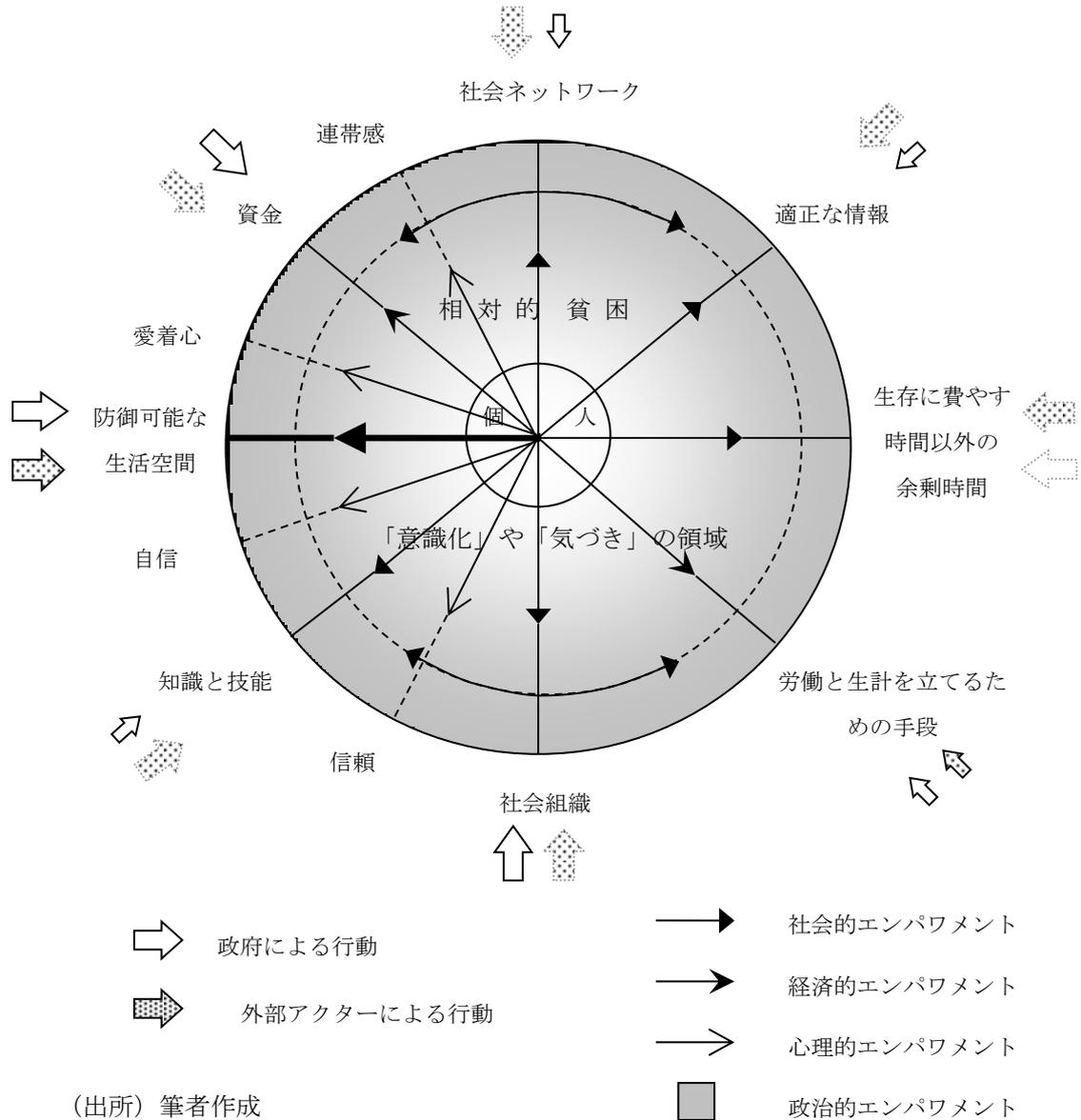


(出所) 筆者作成

#### 4.3.2. シンガポール・プロジェクトの (反) エンパワメント・モデルとメカニズム

シンガポール・プロジェクトにおける資源へのアクセス様態に対して、ムチランと同様に Friedmann の (反) エンパワメント・モデルを援用し、シンガポール・プロジェクト独自のエンパワメント・モデルを提示する (図 4.3.2)。そしてこのモデルをもとに、同政策における都市貧困層のエンパワメントを分析する。

図 4.3.2 シンガポール・プロジェクトの (反) エンパワメント



シンガポール・プロジェクトの入居対象となる都市貧困層は、劣悪な居住環境ではあるがファヴェーラという居住場所をすでに有しており、最低限の「防御可能な生活空間」を確保している。また、同資源の対極にある「生存に費やす時間以外の余剰時間」に関して、最低限は確保できているといえる。なぜなら、集合住宅への入居対象者選別の際には、入居後に発生する返済の履行能力の有無が基準のひとつになり、この基準を満たす条件に「生存に費やす時間以外の余剰時間」も含まれるからである。

「政府」であるサンパウロ市政府による用地提供と都市インフラ整備、および、「外部ア

クター」である民間建設会社による住宅建設という外部の介入により、都市貧困層は「防御可能な生活空間」へのアクセスを増加させる。その際、市政府から民間建設会社に支払われる住宅建設費はプロジェクト資金であり、都市貧困層の「資金」へのアクセスを間接的に示している。また、集合住宅完成までの暫定住宅での共同生活において、ムチランのような明確な共同作業は行われませんが、洗濯場などの共同施設を使用することで、住民同士の「社会ネットワーク」、「連帯感」や「信頼」はある程度増大されると考えられる。このことは、集合住宅完成後に結成される「社会組織」である住民委員会のあり様に影響を及ぼすため、「防御可能な生活空間」と相互作用の関係にあるといえる。

そして都市貧困層は、都市インフラが整備された集合住宅へ入居することで、「防御可能な生活空間」へのアクセスを増加させ（図中の矢印を太線で表示）、獲得した住居をもとに「労働と生計を立てるための手段」へもアクセスし得る。ただし、ここから他の資源へアクセスしたり、より良い「防御可能な生活空間」を獲得したりできるか否かは、「政府による行動」で結成される「社会組織」の住民委員会が機能するかに左右される。住民委員会がムチランのケースのように他の資源との相乗効果をもたらすよう機能すれば、都市貧困層は住民委員会の活動に参加することで、他の社会的、経済的、心理的パワーの資源へ更にアクセスできよう。それとともに、何かしらの「意識化」や「気づき」による内発的な変化も加わり、政治的なパワーを獲得していくであろう。

しかし、この住民委員会がうまく機能する可能性は、ムチランのケースと比較して低いと考えられる。その主な理由として、2つの関連した問題点が挙げられる。ひとつは前述したように、住民委員会が「政府による行動」により作られた「社会組織」である点で、もうひとつは他の資源に対して外部からの行動がほとんど行われていない点である。前者に関して、「社会組織」に対する「政府による行動」が常に否定的な結果をもたらすわけではなく、「政府による行動」で作られた「社会組織」が有効に機能する場合もある。しかし都市貧困層が自発的に組織した「社会組織」と比べ、問題をめぐる「意識化」や「気づき」を抱いていたり主体性が高かったりする人々は少なく、他の資源へのアクセス増加はあまり期待できない。この点を外部者の介入で補うことも可能だが、シンガポール・プロジェクトの場合、「政府による行動」はあまり積極的に行われていない。市政府が設置するのは住民委員会との交渉窓口であり、基本的に住民委員会からの要請がなければ対応は行われない。

シンガポール・プロジェクトではアクセスの難しい資源が多くあり、これらへのアクセスを増加させるべく住民委員会が結成される。しかし住民委員会は、都市貧困層の内発的な意図により作られたわけではなく、必ずしも他の資源へのアクセスを増加させるとは限らない。また、市政府の「政府による行動」も他の資源に対して積極的に行われない。「社会組織」である住民委員会が機能しない可能性が高いことは、モデルの対極にあり相互作用の最も高い「社会ネットワーク」の構築が困難なことを意味しており、資源へのアクセスが増加する際の相乗効果もあまり期待できない。さらに、シンガポール・プロジェクト

における「社会組織」の問題は、「政府」や「外部アクター」が介入できない都市貧困層の「心理的パワー」の獲得が非常に困難なことを意味している（これらの問題をモデル上で表すため、外円の内側にある「社会的組織」と「社会ネットワーク」の相乗効果を示す円と「心理的パワー」の資源の線を部分的に点線で表示）。

以上のシンガポール・プロジェクトにおける都市貧困層のエンパワメントについて、その特徴をまとめると、同政策では様々な資源へのアクセス増加が、外部者の介入があまりない状態で試みられるとともに、住民委員会が上手く機能するか否かにかかっている。プロジェクト実施の際、都市貧困層の組織的や主体的な参加が想定されていないため、資源へのさらなるアクセス増加を誘発する「意識化」や「気づき」という内発的な変化も起こりにくいと考えられる。そのため都市貧困層にとって、社会的、経済的、心理的パワーを相乗的かつ螺旋状的に増大させ、日常生活をめぐる交渉や参加という政治的パワーを獲得することは難しいと結論付けられよう。特にシンガポール・プロジェクトでは、都市貧困層により構成される「社会組織」が自発的ではなく官製である。そのため、社会的と心理的パワーの獲得が困難であり、政治的エンパワメントが実現される可能性が低い。このことは、「個人や特定の集団などのアクターによる能力・意図・主体性をともなった行為」、すなわちエージェンシーが発揮されにくいことを意味している。

#### 4.4. 都市貧困層のエンパワメント—小括

本章の最後に、前節までで分析を行ったムチランとシンガポール・プロジェクトにおける都市貧困層のエンパワメントを比較しながら、都市貧困層がどのような、また、どのようにエンパワメントを実現し得るかについて、そのメカニズムを析出する。そして、参加型住宅政策という新たな政治的機会構造と、アクターである都市貧困層のエージェンシーに着目しながら考察を行う。

都市貧困層のエンパワメントは、次のようなメカニズムによって実現されると考えられる。都市貧困層は外部者の介入を受けることで、「社会的組織」へのアクセス増加を機軸として、社会的、経済的、心理的なパワーを相互作用的に増大させていく。その際それらのパワーは、「意識化」や「気づき」という個人の内発的な変化に誘発されるかたちで相乗的に高まり、最終的には政治的なエンパワメントが螺旋状的に実現されていく。ただし、この政治的エンパワメントとの「政治」とは、政府との交渉や選挙に関するものだけではなく、日々の日常生活や将来に関して自分の意思により決定を下すべく、交渉したり参加したりする主体性を強調する。そして、ムチランとシンガポール・プロジェクトのエンパワメント・メカニズムの比較から、都市貧困層のエンパワメントのメカニズムには以下のような特徴があるといえる。

「社会組織」および、その垂直次元の対極に位置する「社会ネットワーク」が非常に重要である。都市貧困層が自身の貧困状態の改善をもたらすエンパワメントを実現するためには、これら2つの社会的パワーの資源へのアクセスを優先的に増加させることが効果的である。なぜなら、これら2つの資源は他の資源に対して強い相乗効果があるからである。また、「社会組織」を介して「社会ネットワーク」が形成されるため、前者へのアクセス増加が後者へのそれをもたらすといえる。これはムチランの住民組織、およびシンガポール・プロジェクトの住民委員会が機能した場合に果たす役割から理解できる。

都市貧困層がこれらの資源へアクセスする際、自らの直面する問題をめぐる「意識化」や「気づき」、その問題を改善しようという意図がすでにある場合、アクセスが増加する度合いはより大きくなると考えられる。ムチランとシンガポール・プロジェクトともに、「社会組織」に対して政府や外部アクターが行動を起こしている。ただしムチランの場合、都市貧困層が自らの住居問題を改善するという意図または「意識化」や「気づき」をもとに、組織化した「社会組織」(UMM や住民組織)に参加している。これに対しシンガポール・プロジェクトの場合、問題を改善しようとする意図または「意識化」や「気づき」は、都市貧困層の中で必ずしも明確ではなく、政府が結成する「社会組織」により誘発され得るという可能性に止まる。

また、エンパワメントのプロセスにおいて、「社会組織」や「社会ネットワーク」などへアクセスすることで、別の問題に対する新たな「意識化」や「気づき」が生まれ、その間

題を是正しようとする意図が促され得る。そしてそれらが、様々な資源へのアクセス増加を誘発すると想定される。このことは、自らの「意識化」や「気づき」を住居問題からジェンダーや教育へと広げ、それらを改善する意図とともに複数の社会運動に傾注して行ったセレスチ協会リーダーのグラッサの事例にも見ることができる。つまり、「意識化」や「気づき」または意図がすでに存在するか否か、および、それらが新たに生起し得るか否かが、都市貧困層のエンパワメントの相乗的な発展にとって重要だといえる。

次に、「外部アクターによる行動」の重要性を挙げることができる。ムチランとシンガポール・プロジェクトのモデルを比較すると、ムチランでは多くの外部アクターが様々な資源への介入を行っている。これに対しシンガポール・プロジェクトの場合、「政府による行動」がムチランより多くなされているが、外部アクターとしては民間建設会社による「防御可能な生活空間」である集合住宅の建設がメインであり、その影響で「労働と生計を立てるための手段」へのアクセスが増加するに止まる。途上国では政府の統治能力に問題がある場合が多いため、有力な NGO などとともに、「政府による行動」と「外部アクターによる行動」が相互に補完し合うかたちで行われるのが望ましいといえる。

ただし、政府は自分の国民（住民）の生存生活に対して責任を負うが、外部アクターにはその必要性はないため、当該プロジェクトで当初の意図と異なる結果が出た場合、極論すれば外部アクターは対象住民との関わりを絶つことができる。すなわち「外部アクターによる行動」は重要だが、最終的に住民に対して責任を負う「政府による行動」が最低限必要不可欠なのである。したがって、都市貧困層のエンパワメント実現には、政府自体の効果的な介入が鍵を握るといえる[Myers & Henry 2002]。

外部者が介入する場合、どの資源に誰がどのように介入するかも重要である。「社会組織」と「社会ネットワーク」は、他の資源への影響力が強いため優先されるべきである。また、(反)エンパワメント・モデルの円の対極に位置し、強い相互作用の関係にある2つの資源に介入することや、前述の「社会組織」および「意識化」や「気づき」との関連から、介入される側がすでに問題改善の意図を有している資源へ介入することが効果的と考えられる。なお、誰がどのように介入するのかは個別のケースで異なる。その中で、ムチランにおいて市政府が資金提供を各建設工程の終了後に分割で行うことは、参加者のモチベーションの維持や資金のより安全な監理という点で有効な介入方法の一例だといえよう。

本章では、ムチランとシンガポール・プロジェクトにおける都市貧困層のエンパワメント・メカニズムを提示した。そこからは、「社会組織」や「社会ネットワーク」という資源、既存・新規の問題に対する改善の意図や「意識化」などの有無、「政府」や「外部アクター」などの外部者との接点が、エンパワメントの実現にとって重要であることが理解できた。これらを、本論で理論的に依拠する政治的機会構造論と析出を試みるエージェンシーの観点から考察すると、以下のように意義を見出すことができる。

「社会組織」であり「社会ネットワーク」を広げる社会運動は、他の様々な資源へのアクセスを増加する上で非常に有効である。ムチランの場合、社会運動が政策スキームに制

度的に組み込まれているため、都市貧困層の社会運動への参加を促す要因になっている。このことは、参加型政策の制度化が社会運動への参加にとって重要なことを示している。また、2つの参加型住宅政策を政治的機会構造論から捉えた場合、既存の社会運動を活用するムチランは、集合行為を行う都市貧困層にとって、自己の利益実現のための政治的機会が増大したこと意味している。一方のシンガポール・プロジェクトでは、社会運動とは関連のない都市貧困層が対象であり、「共通の利益実現を目的とした、社会構造や社会集団との間での相互作用的かつ継続的な集合行為」は、プロジェクト終了後に自発的ではなく、政府により形成が試みられるため、「個人や特定の集団などのアクターによる能力・意図・主体性をともなった行為」が行われる可能性が低い。つまり、前者では構造と都市貧困層のエージェンシーの相互作用的な関係が、政策内部で制度化された社会運動を介して生起する可能性が高いが、後者はそのような特徴を有していないため、エージェンシーの発揮は困難だといえる。

既存および新たな問題に関して、改善しようとする意図または「意識化」や「気づき」が高まることは、「社会組織」である社会運動と深く関連し、都市貧困層のエンパワメントを促すといえる。このことは、ムチランの分析結果において顕著に表出されていた。このような都市貧困層の主体性の増加や内発的な変化は、社会運動を介して共通の利益を実現し得る政治的な機会が増した構造と相互に作用し、様々な資源やパワーを相乗的に獲得する能力をともなった行為、すなわちエージェンシーの発揮を促進すると考えられる。

外部者との接点は、社会運動に参加する都市貧困層にとって、増減する政治的機会の構造の一部を成すといえる。つまり、外部者との接点が多ければ自己の利益を実現できる可能性が高く、少なければその可能性が低い機会構造だと考えられる。本章で対象とした参加型住宅政策は、それ自体がひとつの政治的機会の増大という構造として捉えられる。ただし、本論で認識する構造をめぐる複層性やアクターの多様性を考慮すると、外部者との接点の多寡は非常に重要だといえる。なぜならそれは、参加型行政をめぐる構造の厚みや深さを意味しており、このことが都市貧困層による社会運動を介した相互作用の様態、すなわちエージェンシーの発揮を左右するからである。

## 第5章

### 社会運動への参加に関するフィールド調査

本章では、ブラジルで行ったフィールド調査の結果をまとめる。このフィールド調査は、ムチランの住民組織であるセレスチ協会に対するアンケート調査[近田 2008]、ムチランを推進する住宅運動連盟（UMM）リーダーへのインタビュー調査[近田 2009]、UMM 傘下のサンパウロ南東部住民運動協会（AMMRS）に関する参与観察調査、という 3 つの主要なもので構成されている。

はじめに、社会運動団体を起源としてムチランのプロジェクト単位で形成される住民組織に関して、第 1 節でその家族と住宅、第 2 節で人間関係と社会運動という観点から調査結果をまとめる。第 3 節では、セレスチ協会が加盟する UMM のリーダーへのインタビュー調査をもとに類型化を行い、社会運動への参加について考察する。そして第 4 節で、セレスチ協会をはじめとする社会運動団体の参与観察結果を、社会運動団体内部の制度化という観点からまとめ、本章の小括を行う。

#### 5.1. ムチラン住民組織のへのアンケート調査

前章までで明らかにしたように、既存の社会運動を活用する参加型住宅政策のムチランは、都市貧困層の居住環境の改善だけでなくコミュニティとしての連帯感も強め、都市貧困層の社会的包摂に一定の成果があるといえる。ただし、ムチランの対象者は必ずしも最貧困層ではない一部の都市貧困層に限られる点や、ブラジルで制度化や普及が進む参加型行政では、多くの貧困層が「市民」として参加することが期待や想定されている点が、問題点として確認できた[近田 2003,2005b]。このような問題が生じる要因として、ムチランの参加者が実際にどのような社会経済的状態の人々なのか、明確に把握されていない点が挙げられる。

そこで本節では、ジャルジン・セレスチ地区の 2 つのムチラン住民組織を対象としたアンケート調査をもとに、家族と住宅という住民組織を構成する世帯の状況に焦点を当て、ムチランの参加者の具体像を明らかにする。ただしその前に、本アンケート調査の概要について説明する。

##### 5.1.1. アンケート調査の概要

###### (1) 調査対象の住民組織

本アンケート調査は、サンパウロ市南東部に位置するジャルジン・セレスチ地区の「ジャルジン・セレスチ II 協会（Associação de Construção por Mutirão Jardim Celeste 2、以下「セレスチ II」）」と「ジャルジン・セレスチ IV 協会、以下「セレスチ IV」）」という 2 つの

住民組織を対象に実施した<sup>65</sup>。セレスチⅡとセレスチⅣは第1章で説明したセレスチⅠと同様、ムチランのプロジェクト単位で結成される住民組織である。ジャルジン・セレスチ地区にはセレスチⅡとセレスチⅣを含め、異なるプロジェクトで結成された住民組織が複数存在する。これら2つの住民組織をアンケート調査の対象に選んだ理由は、ジャルジン・セレスチ地区関係者から随行員やアシスタントとして協力を得られたことなど、調査の実施可能性が最も高かった点が挙げられる<sup>66</sup>。また後述するように、両住民組織の戸数が合計で300戸と数量的に一定の規模がある点や、2つの住民組織では協働による住宅建設作業への参加の度合いが異なり、その違いが参加者のプロフィールと関連していると推測された点も考慮に入れた。これら2つの住民組織の概要は次の通りである。

セレスチⅡは、サンパウロ市南東部地区の地区レベルの住宅運動団体から対象者を募り、無償かつ協働による住宅建設を目的に結成されたプロジェクト・レベルの住民組織である。セレスチⅡの建設予定住宅戸数は200戸で、1992年1月に建設が開始された。住宅の引渡しは1994年に予定されていたが、サンパウロ市政府の政権交代によりプロジェクトが幾度となく中断された。そのため、2006年の本アンケート調査実施時において、住宅の建設は終了していたが、プロジェクトの継続性に支障をきたした市政府との関係悪化などから、土地の権利が正規化されておらず、入居とともに開始されるはずの市政府への資金返済は行われていなかった。

セレスチⅣも同様の住民組織で、100戸の住宅建設を目的として1997年に開始された。ただしセレスチⅣは、住宅の建設方法などが一般的なムチランの政策スキームと次の点で若干異なる。通常のムチランでは、政府が用地確保や資材購入のための資金援助を行い、参加者が無償協働作業により住宅を建設する。しかしセレスチⅣでは、無償かつ協働での作業は住宅の1階部分など一部に限られ、それ以外の部分の住宅建設は、建築資材の手配を含め各世帯自らの資金と労働力により行う「自助建設」方式が採用されている。ただしセレスチⅣのプロジェクトも、市政府の政権交代により資金が滞るなどの問題が発生し、進捗状況の遅れやプロジェクト内容の変更を余儀なくされた。そのため、本アンケート調査の実施時点において、セレスチⅣでは大半の住民が既に入居していたが、依然として建設中で住民不在の住宅も散見された。

## (2) アンケート調査の実施方法

本アンケート調査は2つの住民組織の全住宅を戸別訪問し、構造化インタビュー方式の質問票に回答してもらう方法で実施した。その際、調査の円滑な実施と対象住民から信憑性

---

<sup>65</sup> 両住民組織の概要については[UMM 2006]や[PMSP n.d.,c]、および筆者の過去の現地フィールド調査にもとづいている。

<sup>66</sup> アンケート調査はジャルジン・セレスチ地区関係者3名の協力のもとに実施した。そのうち1名はセレスチⅡの住民かつリーダーで、1名はセレスチ協会の住民、あとの1名はジャルジン・セレスチ地区の住民組織にメンバーを輩出している地区レベルの住宅運動団体MMVL(1章で紹介)の参加者である。

の高い回答を得るため、ジャルジン・セレスチ地区住民と知己の関係にある現地協力者とともに調査を行った。実施期間は2006年11月26日～12月3日、および、同年12月14日～16日の2回である。

建設予定住宅数200戸のセレスチIIでは、調査実施時点で188戸が存在していたが、転出などにより9戸が空き家であった。そのため、居住者のいる住宅は179戸で、このうち154戸からデータを収集することができた。ただし、プロジェクト終了後の売却や賃貸などにより、154戸のうち3戸にはムチラン参加者ではない住民が居住していた。

建設予定住宅数100戸のセレスチIVに関しては、調査実施時点で102戸が存在していたが、転出などにより1戸が空き家であった。そのため、居住者のいる住宅は101戸で、このうち71戸からデータを収集することができた。ただし、プロジェクト終了後の売却や賃貸などにより、71戸のうち5戸にはムチラン参加者ではない住民が居住していた。

### (3) 質問事項

アンケート調査は大別して、家族 (família)、住宅 (casa)、人間関係 (contatos)、社会運動 (movimentos) の4つの項目について質問を行った。各項目に関する質問事項は次の通りであり、これらの中から本論の論旨に合致する調査結果について、次節以降で分析を試みる。なお参考までに、アンケート質問票のオリジナル (ポルトガル語) を本論末に資料として添付する。

【家族】 家族構成と各構成員の性別、年齢、婚姻状況、学歴、職業、所得。

【住宅】 テレビなどの基礎的な生活財の有無、ムチラン住宅入居前の住居形態、住宅の建築進捗状況、住宅に対する満足度とその理由。

【人間関係】 所属コミュニティに対する満足度とその理由、日常生活で最も関わりの多い人物、助けが必要な時に頼りとする人物。

【社会運動】 社会運動への参加の有無と参加者、参加する社会運動の種類、頻度、理由、活動、役職経験の有無。

#### 5.1.2. 家族に関するアンケート調査の結果

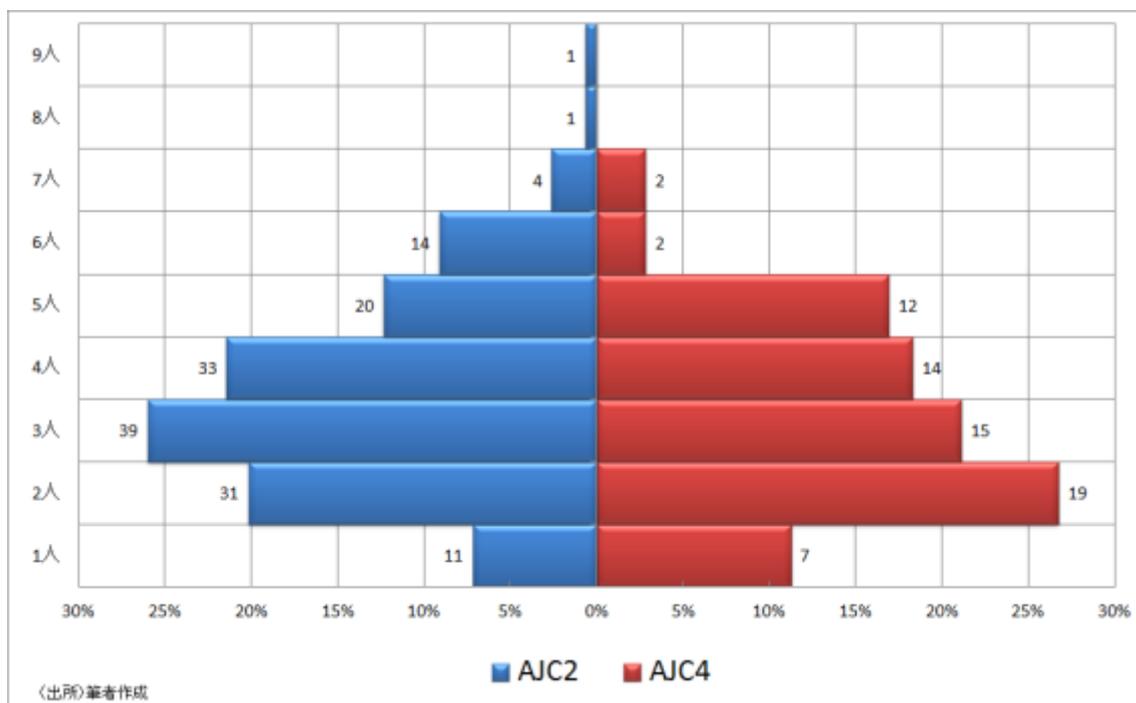
家族に関してアンケート調査で捕捉できた2つのムチラン住民組織の人口は、セレスチIIが551人、セレスチIVが232人である。平均年齢はそれぞれ31.6歳 (男性29.8歳、女性33.1歳)<sup>67</sup>と31.7歳 (同30.2歳、33.2歳) でほとんど差はない。ただし男女比率は、セレスチIIが男性43%/女性57%、セレスチIVが49%/51%とセレスチIIの女性比率が高く、

---

<sup>67</sup> 年齢が不明だったセレスチIIの女性1名 (家長) の年齢を「第一子の年齢 (12歳) +20歳=32歳」と仮定した数値。図5.1.2.Aの人口分布も同様。

家長<sup>68</sup>が女性である割合もセレスチⅡ（40.9%）がセレスチⅣ（26.8%）だけでなく、ブラジル全体（29.2%）とサンパウロ大都市圏<sup>69</sup>（32.0%）より高かった[IBGE 2007]<sup>70</sup>。また、被扶養者である可能性の高い10歳未満（セレスチⅡ：13.6%、セレスチⅣ：12.1%）と60歳以上（セレスチⅡ：9.8%、セレスチⅣ：6.9%）の割合も、セレスチⅡの方が高かった。1世帯の平均家族人数は、セレスチⅡ（3.6人）がセレスチⅣ（3.3人）だけでなく、ブラジル全体（3.4人）とサンパウロ大都市圏（3.3人）を上回っていた。なお、世帯人数の分布は図5.1.2.Aの通りである。

図5.1.2.A セレスチⅡとセレスチⅣの世帯人数の分布



(注) 棒グラフの横の数値は世帯数。

「AJC2」は「セレスチⅡ」、「AJC4」は「セレスチⅣ」。以下、本節の他の図も同様。

同居家族の構成に関して(図5.1.2.B)、セレスチⅡとセレスチⅣとも子供との同居は60%強であり、ブラジル全体(60.1%)とサンパウロ大都市圏(61.0%)と同様な値だった。ただしセレスチⅡが、単身または夫婦のみ(14.3%)に関して、セレスチⅣ(25.4%)やブラジル全体とサンパウロ大都市圏(ともに24.4%)より低く、孫や親類との同居(25.3%)に

<sup>68</sup> 本調査では世帯内の最高齢者、または女性の最高齢者が男性配偶者(事実婚を含む)と同居している場合にはその男性を「家長」とした。

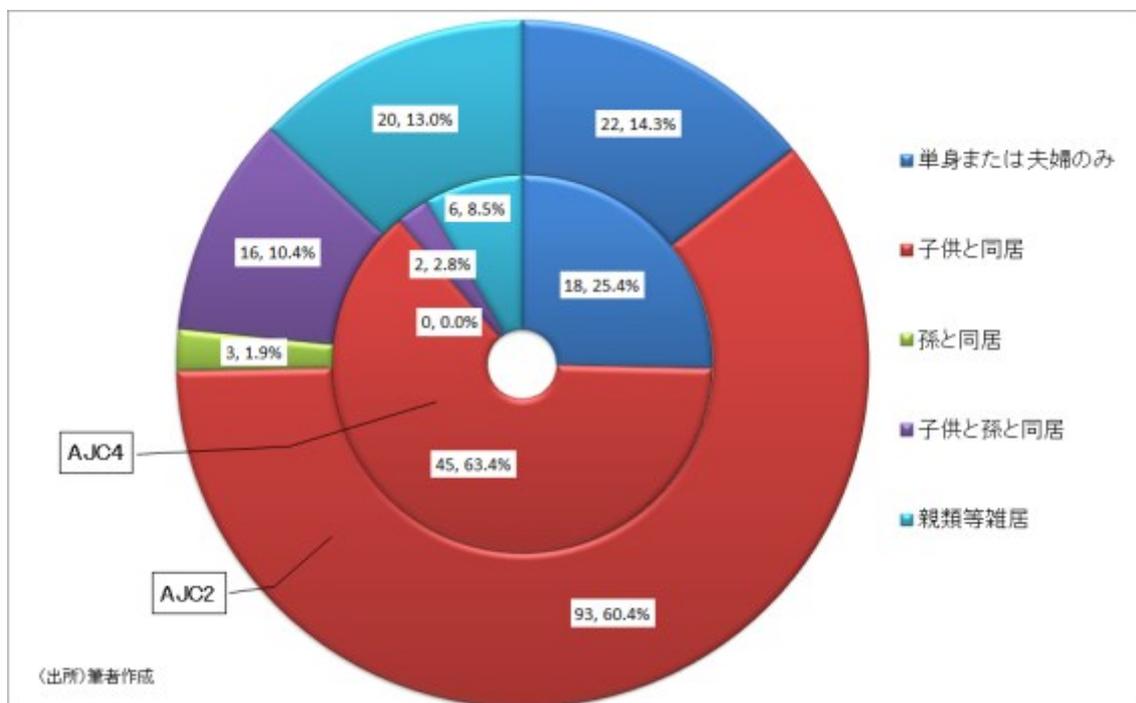
<sup>69</sup> サンパウロ市ではなくサンパウロ大都市圏(第2章の表2.1.2.Aで説明)と比較するのは、機能や空間的にひとつの都市として捉えたサンパウロが、行政区のサンパウロ市を超越して存在するためである。

<sup>70</sup> 以下、本章において比較対象として用いるブラジル全体とサンパウロ大都市圏も同じ出所。

については、セレスチⅣ（11.3%）、ブラジル全体（15.6%）、サンパウロ大都市圏（14.6%）より高かった。

これらの家族や同居形態に関する調査結果から、プロジェクトの資金を全て市政府が提供し、住宅建設を全て参加者が無償の協働作業で行うセレスチⅡの方が、資金や建設作業を各世帯が部分的に負担するセレスチⅣ、および、ブラジル全体とサンパウロ大都市圏と比べ、より貧困な家族を多く含んでいると考えられる。セレスチⅡは世帯人数が多く、一般的に男性より就労条件の劣る女性および女性家長の割合と、被扶養者および子供以外の同居の割合が高かった。そのためセレスチⅡの家族は、より多く且つ社会的に弱者の人々で構成されている可能性が高い。この点を次の所得に関する調査結果で検証する。

図 5.1.2.B セレスチⅡとセレスチⅣの同居家族構成



（注）データラベルのはじめの数字（カンマの前）は世帯数で、次の%表記が全体に対するその割合。

セレスチⅡとセレスチⅣと所得水準を（図 5.1.2.C）、ブラジル全体とサンパウロ大都市圏との比較から最低賃金換算<sup>71</sup>の世帯平均月収でまとめた。本調査を実施した 2006 年時点で、世帯平均月収が最低賃金と同額以下の割合は、セレスチⅡ（24.0%）がブラジル全体（17.6%）より高く、セレスチⅣ（9.9%）はサンパウロ大都市圏（9.2%）とほぼ同じ水準だった。最低賃金と同額より多く 2 倍以下の割合は、セレスチⅡ（24.7%）だけでなくセレスチⅣ（26.8%）もブラジル全体（23.9%）より高かった。ブラジル全体はサンパウロ大都市圏より低所得層

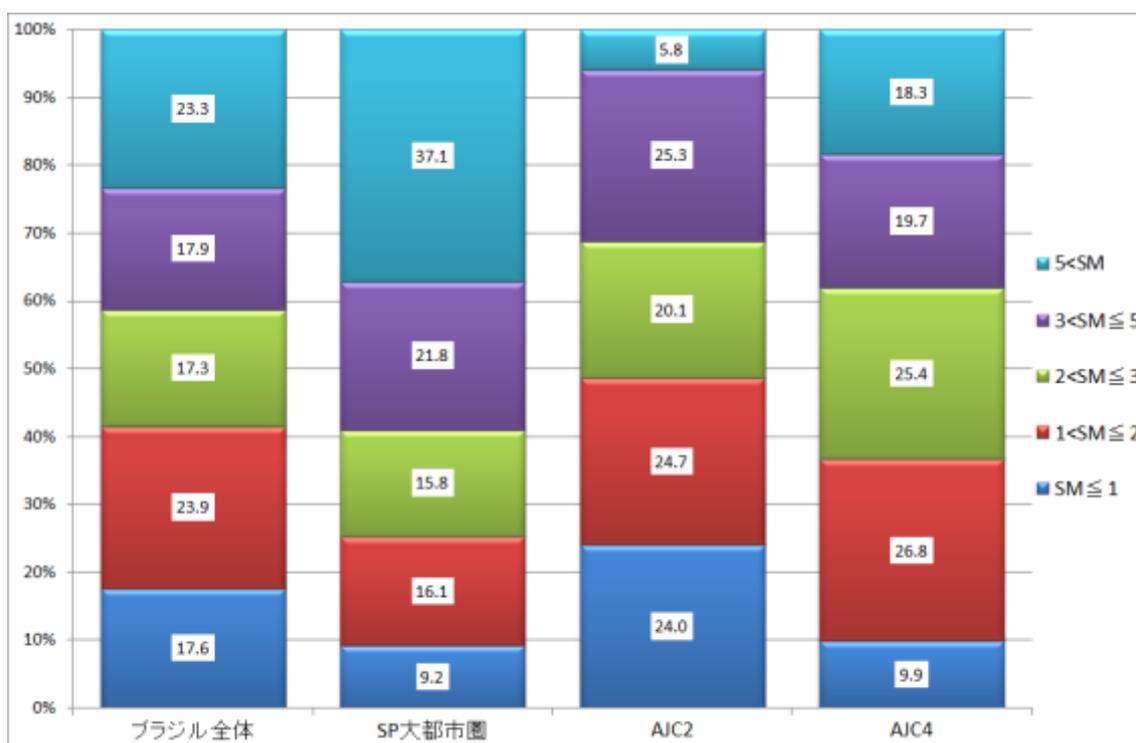
<sup>71</sup> 調査実施時は 350 レアル。

の割合が多いが、そのブラジル全体よりセレスチⅡとセレスチⅣとも概ね低い所得水準であることがわかる。同様のことが、一人当たり平均世帯月収にも顕著に現れている（図 5.1.2.D）。特にセレスチⅡは、1人当たりの世帯平均月収が最低賃金の4分の1以下の割合が15.6%に達するなど、ムチランの資金の全てが市政府からの提供であり、家族の人数も相対的に多いため、その傾向がセレスチⅣより明確となっている。

この所得水準に関する調査結果は、セレスチⅡにはセレスチⅣより貧困な家族が多く存在するという前述の推測に対し、経済的な側面から裏付けを与えるものだといえる。さらにブラジル全体とサンパウロ大都市圏との比較から、セレスチⅡだけでなくセレスチⅣもより低所得な人々で構成されていることを確認できた。次の項では住宅に関する調査結果も加え、ムチランの住民組織メンバーの実態をより明確にする。

図 5.1.2.C 世帯平均月収の構成割合：

ブラジル全体、サンパウロ大都市圏、ムチラン住民組織（2006年）

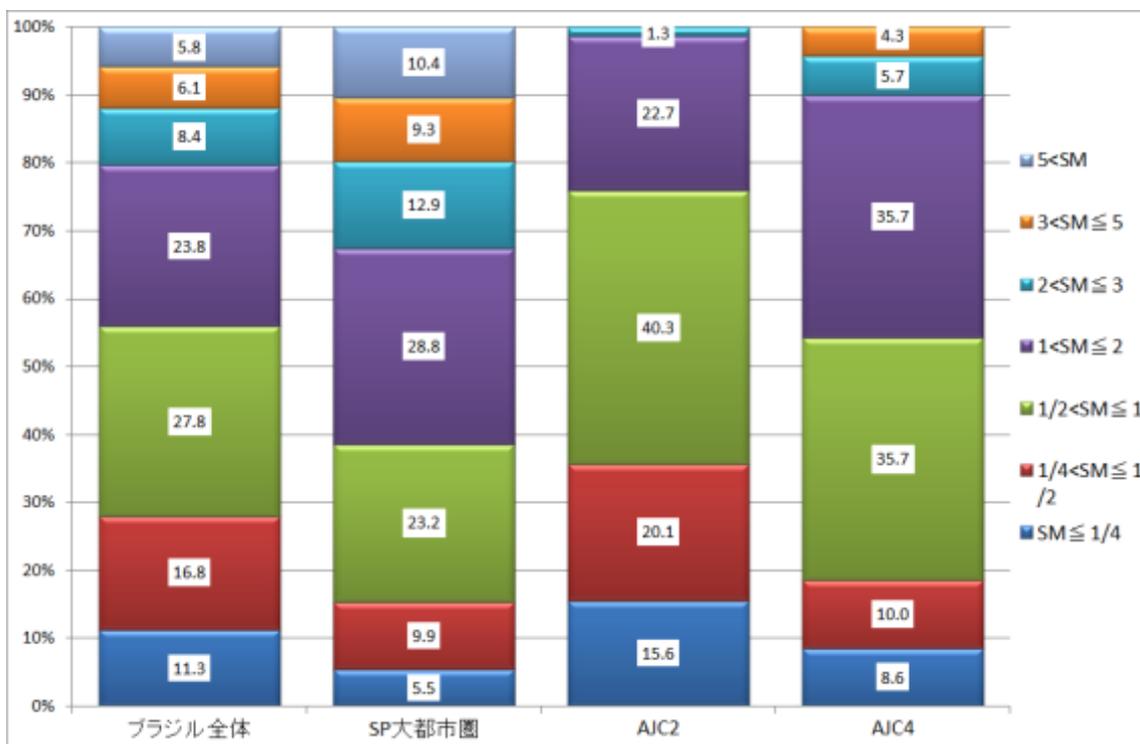


（出所）ブラジル全体と SP（サンパウロ）大都市圏の数値は[IBGE 2007]をもとに筆者作成。

（注）「SM」は最低賃金（salário mínimo）。[IBGE 2007]の数値は「無回答」のデータを除き再計算。

図 5.1.2.D 1人あたり世帯平均月収の構成割合：

ブラジル全体、サンパウロ大都市圏、ムチラン住民組織（2006年）



(出所) ブラジル全体と SP (サンパウロ) 大都市圏の数値は[IBGE 2007]をもとに筆者作成。

(注) 「SM」は最低賃金 (salário mínimo)。[IBGE 2007]の数値は「無回答」のデータを除き再計算。

### 5.1.3. 住宅に関するアンケート調査の結果

住宅に関する質問事項の中で、生活財の所有状況については、テレビの所有率はセレスチⅡが 99.3%で ACJ4 が 100.0%、冷蔵庫は同様に 99.3%と 100.0%で、どちらもブラジル全体（テレビ：94.8%、冷蔵庫：93.3%）とサンパウロ大都市圏（同：98.1%、同：98.4%）を上回っている。ただし、インターネットへのアクセスはセレスチⅡが 10.6%でセレスチⅣが 15.9%、固定電話<sup>72</sup>の所有率は同様に 33.6%と 26.1%で、ブラジル全体（インターネット：19.6%、固定電話：53.4%）とサンパウロ大都市圏（同：30.4%、同：74.9%）を下回っている。電子レンジ（セレスチⅡ：41.2%、セレスチⅣ：58.6%）および自動車（同：25.5%、同：34.3%）に関しては、セレスチⅡの所有率がセレスチⅣより低かった。

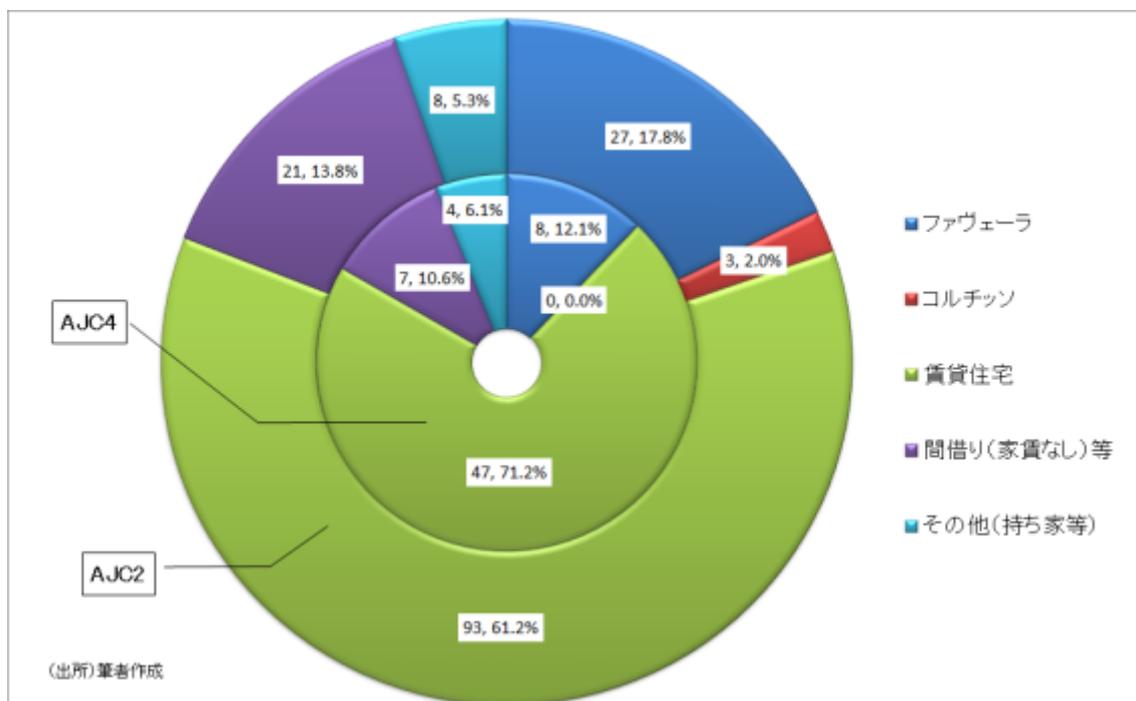
以上の調査結果において両住民組織とも、テレビや冷蔵庫といった最も基礎的な生活財は所有しているが、生活をより便利にする通信手段の設備は、ブラジル全体やサンパウロの

<sup>72</sup> 携帯電話のみの所有はセレスチⅡが 19%でセレスチⅣが 17%、固定と携帯の両方は同 36%と 47%であった。

都市居住者より劣っている。またセレスチⅣに比べセレスチⅡの方が、必需品とはいえない電子レンジや、貧困層にとって経済的な負担の大きい自動車を所有している割合が小さい。これらのことから、前節の家族や所得に加え所有生活財の面からも、ムチラン住民組織がブラジルおよびサンパウロにおいてより貧困な人々である点、そして、セレスチⅡがセレスチⅣよりさらに困難な経済状態にある点を理解できた。

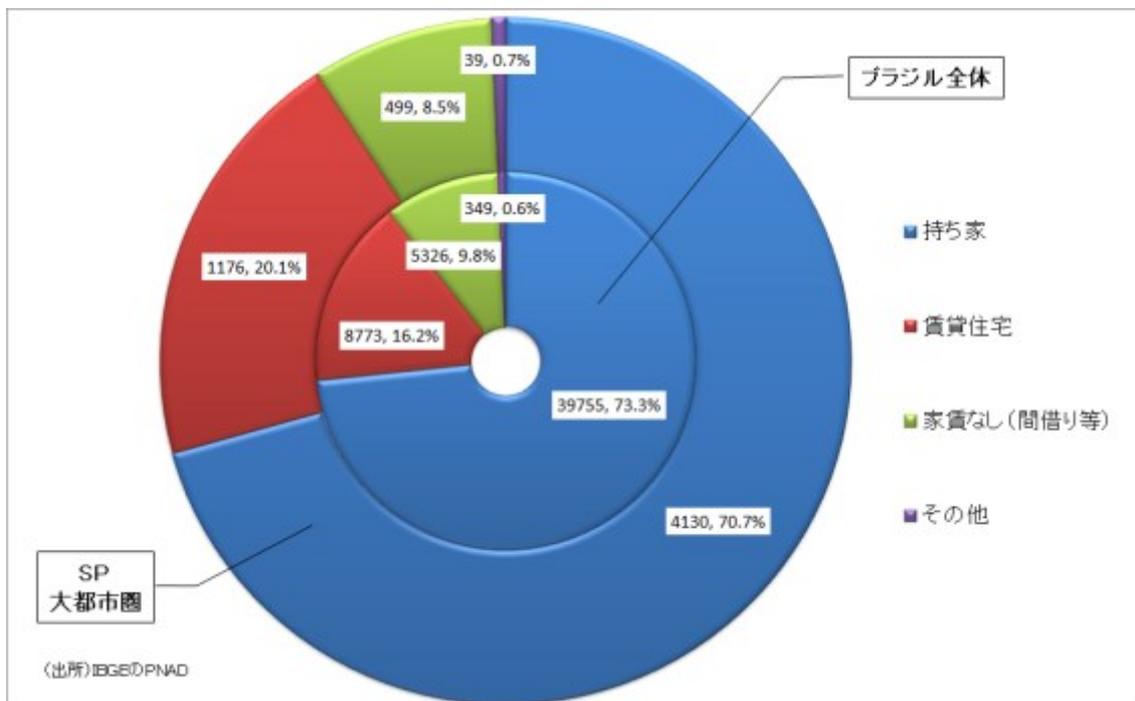
ムチラン住宅に入居する前の住居形態に関しては（図 5.1.3.A）、セレスチⅡの方がファヴェーラ（セレスチⅡ：17.8%、セレスチⅣ：12.1%）やコルチツソ（同：2.0%、同：0.0%）、親族などの住宅の間借りで家賃を支払う必要のない住宅の割合が高い（同：13.8%、同：10.6%）一方、賃貸住宅の割合は低くなっている（同：61.2%、同：71.2%）。この結果をブラジル全体とサンパウロ大都市圏と比べると（図 5.1.3.B）、持ち家の割合が非常に高く（ブラジル全体：73.3%、サンパウロ大都市圏：70.7%）、賃貸住宅の割合は低かった（同：16.2%、同：20.1%）。また、全ての分類が同じではないが、図 5.1.3.A の「ファヴェーラ」と「コルチツソ」と「間借り（家賃なし）等」の合計（セレスチⅡ：33.6%、セレスチⅣ：22.7%）、および、よりそれに合致すると思われる図 5.1.3.B の「家賃なし（間借り等）」と「その他」の合計（ブラジル全体：10.5%、サンパウロ大都市圏：9.2%）を比べると、ムチラン住民組織の数値の方が高かった。

図 5.1.3.A ムチラン住宅入居前の住居形態



(注) データラベルのはじめの数字（カンマの前）は世帯数で、次の%表記が全体に対するその割合。

図 5.1.3.B ブラジル全体とサンパウロ大都市圏の居住形態（2006 年）



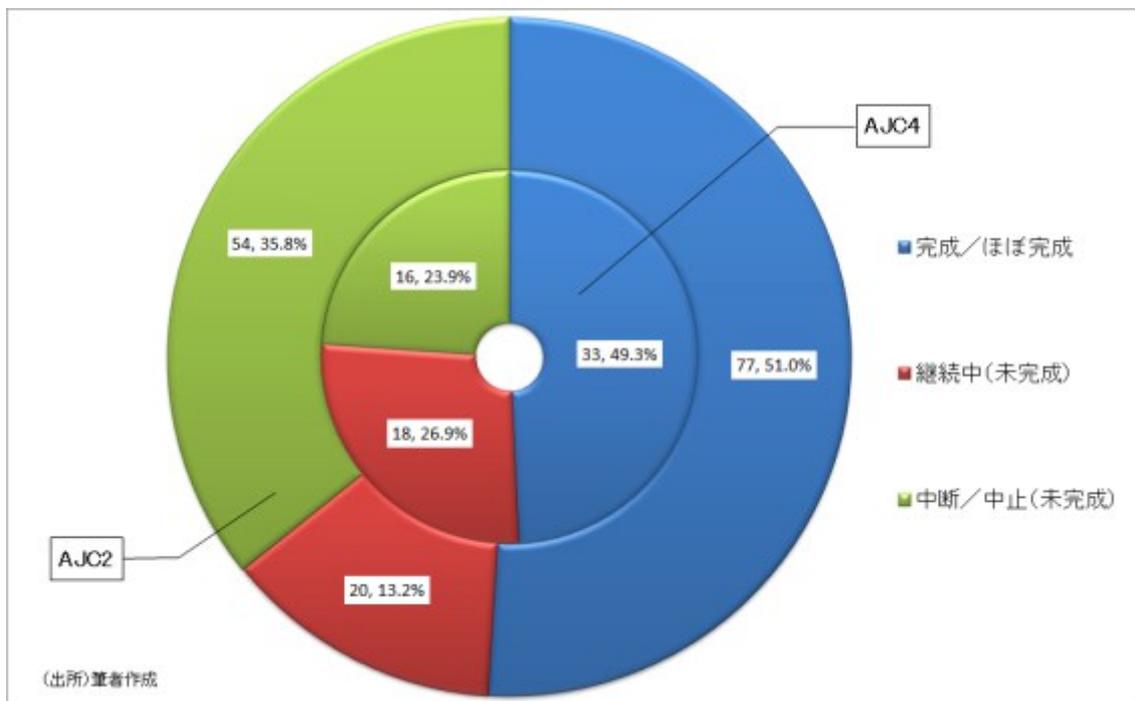
(出所) [IBGE 2007]

(注) SP はサンパウロ。データラベルのはじめの数字 (カンマの前) は世帯数 (単位: 千世帯) で、次の%表記が全体に対するその割合。

これらの調査結果から、ムチラン住宅に居住する人の多くが、ブラジル全体およびサンパウロという都市の居住者の中でも、より劣悪な住居形態の出身者であることがわかる。そして今までの調査結果と同様に、以前の住居形態という点からも、貧困な家族がセレスチⅡにセレスチⅣより多く存在することを把握できる。つまり、政府の資金提供と自身たちの無償協働作業で自らの住居を獲得したムチランの参加者は、家族や経済状況に加え、以前の住居形態に関しても、より貧困な都市居住者であるといえる。

本論で既に説明したようにムチランでは、住宅の基礎工事終了時点で参加者が居住を開始するため、内外装整備をはじめ住宅完成までの最終建築工程は個々の参加者が各自で行うことになっている。そのため、各世帯の経済状況などで住宅の完成の度合いに差異が生ずることがある。そして、このような基礎建築終了後の住宅の完成状況については(図 5.1.3.C)、2つの住民組織ともに約半数の世帯が住宅建築を完成またはほぼ完成させている。ただしセレスチⅡは、建築作業を継続中としている割合がセレスチⅣより低く(セレスチⅡ: 13.2%、セレスチⅣ: 26.9%)、また、建築作業を中断または中止した割合は高かった(同: 35.8%、セレスチⅣ: 23.9%)。

図 5.1.3.C ムチラン住宅の完成状況



(注) データラベルのはじめの数字 (カンマの前) は世帯数で、次の%表記が全体に対するその割合。

入居した住宅に対する満足度に関しては (表 5.1.3)、セレスチⅡの 100.0%、セレスチⅣの 95.7%が満足と回答しており、両住民組織とも高い数値だった。この高い満足度の理由については、両住民組織とも「自分たちでの建設」が最も高く、次が「賃貸ではない持ち家」であった。ただし、不満の理由項目の「市への返済額が高い」への回答がゼロだったことを考慮した場合、調査の概要で説明したように、市政府との関係悪化によりジャルジン・セレスチの住民組織が、少なくとも本調査の実施時点において履行すべき返済を支払っていないことが、高い満足度につながったとも考えられよう。

以上の調査結果から、大半が以前賃貸住宅などに住んでいたムチラン住民組織のメンバーの多くが、自分たちで建設した持ち家となり得る現在の住宅に対し、非常に高い満足感を得ていることがわかる。特に、ブラジルの中でより困難な経済状態にあり、以前の住居形態もより劣悪であったセレスチⅡにおいて、全ての回答が住宅に満足と答えている点は注目に値する。その一方で、住宅の完成度は 2 つの住民組織ともに約半数にとどまり、貧困層のより多いセレスチⅡでは住宅建築作業の中断や中止が多く見られた。したがって、都市貧困層はムチランにより居住環境を以前に比べ大きく改善させ、現在の住宅に満足してはいるが、住宅の完成度など未解決の問題が存在する点が、次節で見る社会運動への参加のあり様と関連していると推測できる。

表 5.1.3 住宅に関する満足状況

(単位：世帯)

		セレスチⅡ		セレスチⅣ	
		世帯	割合	世帯	割合
満足		153	100.0%	66	95.7%
理由 (2つ まで)	賃貸ではない持ち家	59		38	
	将来、所有者になれる	29		9	
	以前よりも広い	29		4	
	自分たちでの建設	99		41	
	その他	4		3	
不満		0	0.0%	3	4.3%
理由 (2つ まで)	市への返済額が高い	0		0	
	所有者になれるか疑問	0		1	
	建築した住宅に問題あり	0		1	
	住宅完成の為入居後すべきことが過多	0		0	
	住宅が予想と異なる	0		0	
	その他	0		3	
不明		10		3	

(出所) 筆者作成

(注) 割合は不明件数を含まず

## 5.2. ムチラン参加者の具体像

本節ではアンケート調査の中で、住民組織の内部と外部的な関係性に焦点を当て、人間関係と社会運動に関する調査結果をまとめる。そして前節の結果も踏まえながら、ムチラン住民組織に参加する都市貧困層の具体的なプロフィールを明らかにする。

### 5.2.1. 人間関係に関するアンケート調査の結果

人間関係に関する質問事項の中で、回答者の所属住民組織<sup>73</sup>を含む、ジャルジン・セレスチというコミュニティ全体に対する満足度に関して（表 5.2.1）、セレスチⅡの 94.1%、セレスチⅣの 91.2%が満足と回答している。その理由は、両住民組織ともに「コミュニティ建設のために皆で協働」したことが最も高く、次が「皆が知り合い」であった。なお、先述した市政府との関係悪化から、不満の理由に挙げられると想定された「土地正規化などの計画の遅れ」は、両住民組織とも一回答のみだった。

「何かしらの助けが必要な時に誰を頼るか」という質問に対しては（図 5.2.1.A）、「所属住民組織で最も親しい人」、「所属住民組織のリーダー」、「全ジャルジン・セレスチ<sup>74</sup>で最も親しい人」、「出身地区の住宅運動<sup>75</sup>の人」と回答した割合が、2つの住民組織でほぼ同じだった。ただし「全ジャルジン・セレスチのリーダー」と回答した割合は、セレスチⅡが 6.6%だったのに対し、セレスチⅣは 0.0%であった。つまり、「社会運動に携わる人」を意味するこれらの項目の合計が、両住民組織とも半数以上に達するが、セレスチⅡ（66.3%）の方がセレスチⅣ（57.1%）より高くなっている。一方、家族・親戚やジャルジン・セレスチ以外の隣人など、「社会運動に携わらない人」を意味する「その他」の割合は、セレスチⅡ（33.7%）よりセレスチⅣ（42.9%）が高かった。

これらの結果から2つの住民組織とも、自身が居住する地区のジャルジン・セレスチというコミュニティに対し非常に満足しているとともに、助けが必要な時にコミュニティまたは社会運動の関係者を半数以上の人が頼りにしていることがわかる。このことは、ムチランを通して良好な人間関係が構築されていることを意味している。また、セレスチⅣに比べムチランへのコミットのより強いセレスチⅡが、プロジェクトおよび地区レベルの関係者を頼る割合が高いことは、社会運動への参加を通して信頼できる人間関係をより構築できていると理解できる。

<sup>73</sup> セレスチⅡまたはセレスチⅣ。

<sup>74</sup> セレスチⅡとセレスチⅣが所属する上位組織。

<sup>75</sup> 本論における「地区レベルの社会（住宅）運動団体」で、ジャルジン・セレスチと同じサンパウロ市南東部にあり、回答者が以前住んでいた地区。

表 5.2.1 住民組織に対する満足状況

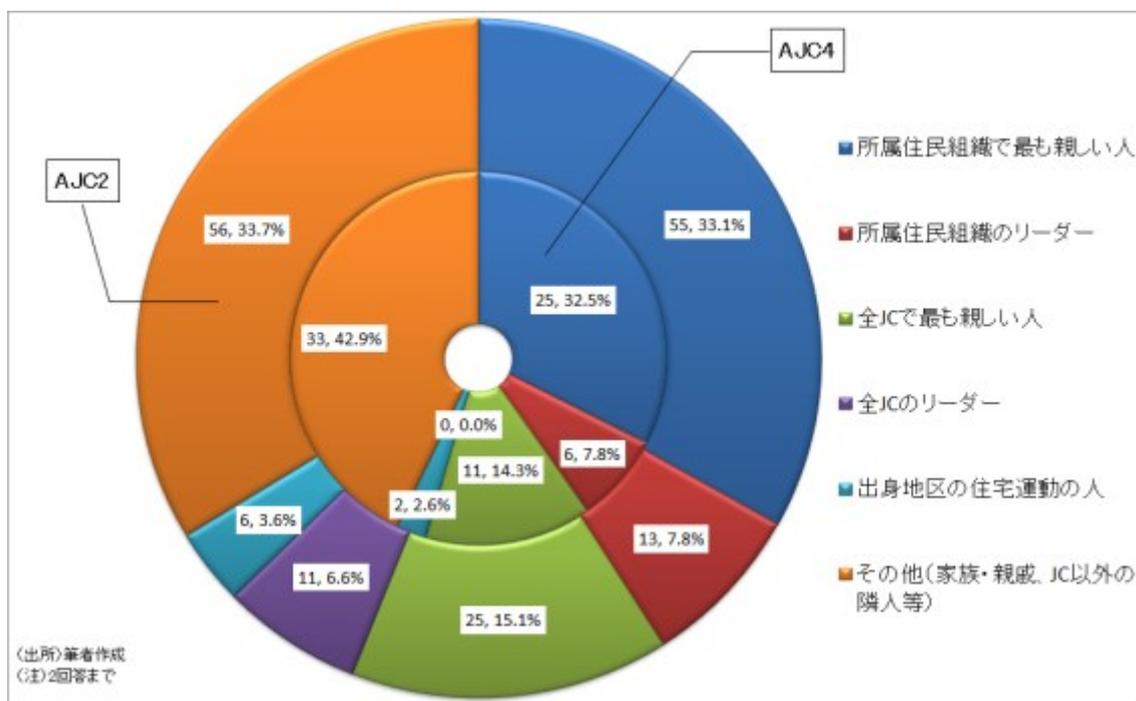
(単位：世帯)

		セレスチⅡ		セレスチⅣ	
		世帯	割合	世帯	割合
満足		144	94.1%	62	91.2%
理由 (2つ まで)	皆が知り合い	73		27	
	様々な地域活動がある	4		2	
	コミュニティ内は安全	20		9	
	コミュニティ建設のために皆で協働	89		38	
	その他	3		2	
不満		9	5.9%	6	8.8%
理由 (2つ まで)	近所付き合いが難しい	3		1	
	コミュニティの活動や義務が過多	0		0	
	ファヴェーラに囲まれている	4		2	
	土地正規化などの計画の遅れ	1		1	
	その他	2		1	
不明		10		4	

(出所) 筆者作成

(注) 割合は不明件数を含まず。

図 5.2.1 助けが必要な時に頼る人



(注) 回答 2 つまで可。データラベルのはじめの数字 (カンマの前) は回答数で、次の%表記が全体に対するその割合。「JC」はジャルジン・セレスチ。

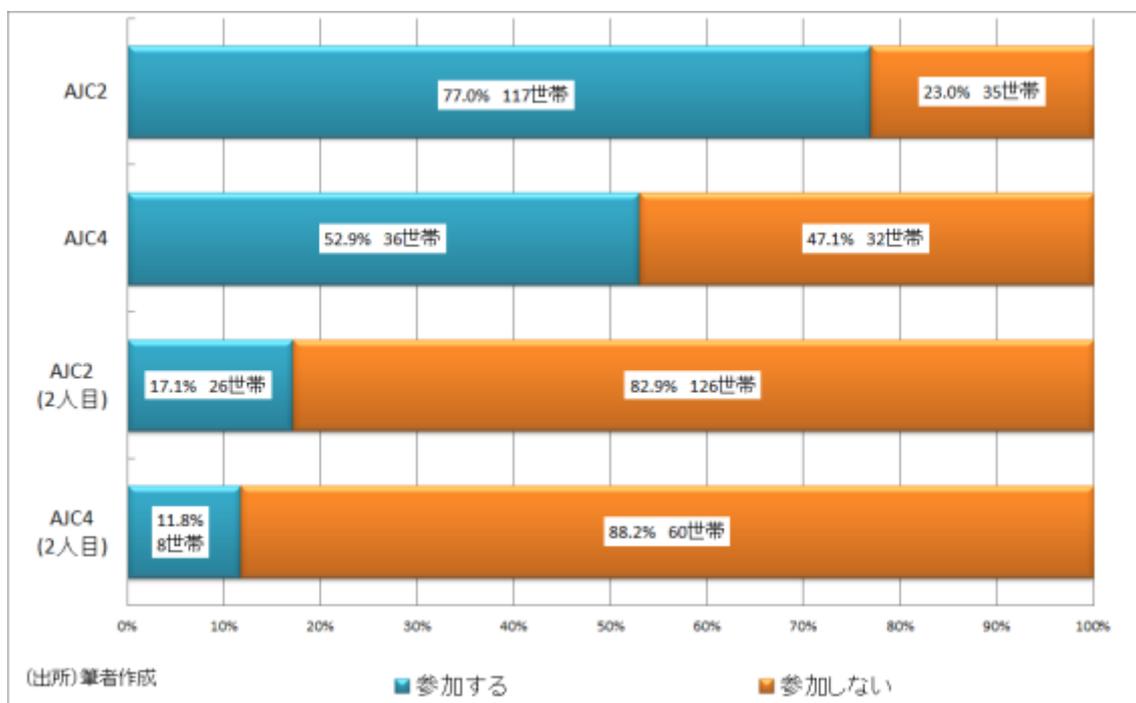
## 5.2.2. 社会運動に関するアンケート調査の結果

社会運動については、主に「参加」に関連する質問を行った。本項では、家族の中で社会運動に参加する人の有無、参加しない場合の理由および参加する場合の動機、頻度、社会運動の形態、活動の種類に関する調査結果を以下にまとめる。

社会運動への参加の有無について（図 5.2.2.A）、参加する人の有無自体をまず質問し、次に、家族の中で参加者が複数（2 人目）いるか否かを訊ねた。その結果、ムチランを通じた社会運動への関わりが深いセレスチⅡでは 77.0%が参加すると答えたのに対し、個別の自助建設を導入したセレスチⅣでは 52.9%にとどまった。ただし、本論で説明したようにムチランで住居を獲得するためには、社会運動に積極的に参加し、無償で協働の住宅建設作業を完遂しなければならないが、参加度の高いセレスチⅡでさえ、住宅獲得という目的の達成後は社会運動への参加度が低下している。

2 人目の参加者については、セレスチⅡが 17.1%、セレスチⅣが 11.8%で、セレスチⅡの方が若干高かったものの、2 つの住民組織とも参加者が 1 名である割合は 8 割以上だった。このことから、家族の中ではほぼ特定の誰か 1 人が社会運動に参加する傾向が強いといえる。

図 5.2.2.A 家族の中で社会運動に参加する人

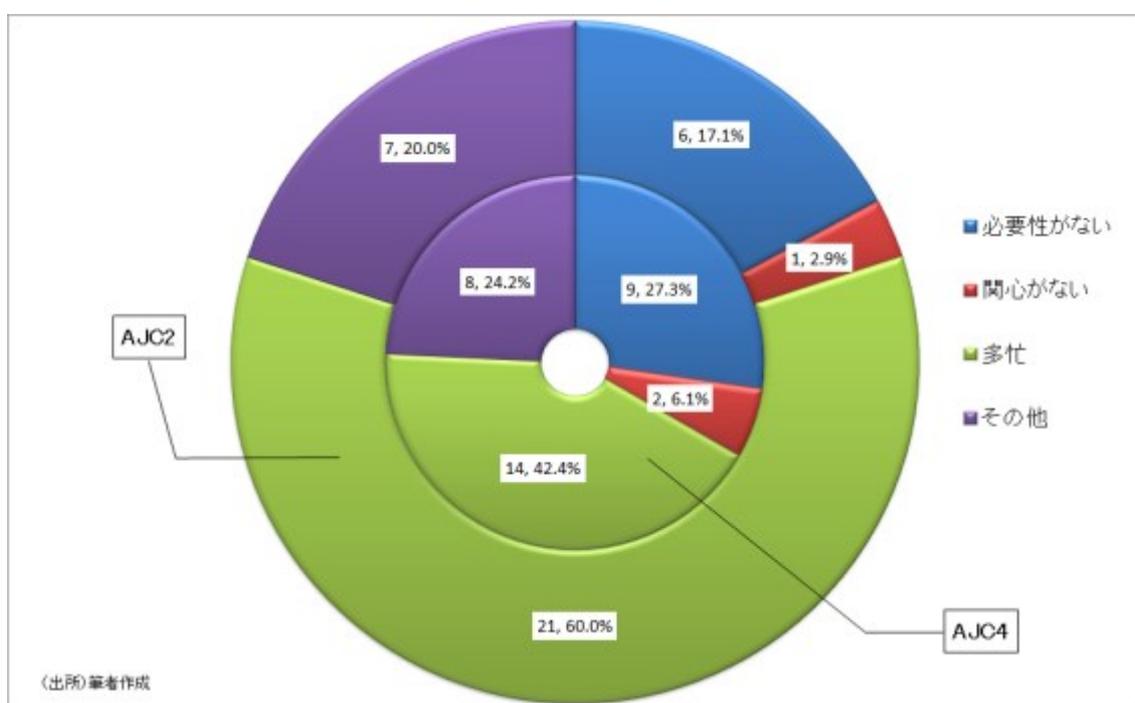


(注) セレスチⅡとセレスチⅣは家族の中で社会運動に参加する人がいるか否か、セレスチⅡ(2人目)とセレスチⅣ(2人目)は家族の中で2人目の参加者がいるか否かに関する回答。

社会運動に参加しない理由は（図 5.2.2.B）、両住民組織とも多忙なことが一番だが（セレスチⅡ：60.0%、セレスチⅣ：42.4%）、セレスチⅡの方がその割合が高かった。必要性がないとの回答の割合は、セレスチⅡ（17.1%）よりセレスチⅣ（27.3%）が低く、関心がないとの回答は両住民組織とも低かった（セレスチⅡ：2.9%、セレスチⅣ：6.1%）。

このことは、セレスチⅡはセレスチⅣより貧困であるため、社会運動の必要性に対する認識は低くないが、生計を支える経済や日常の活動に従事せざるを得ない状況にあることを表していると推測できよう。

図 5.2.2.B 社会運動に参加しない理由



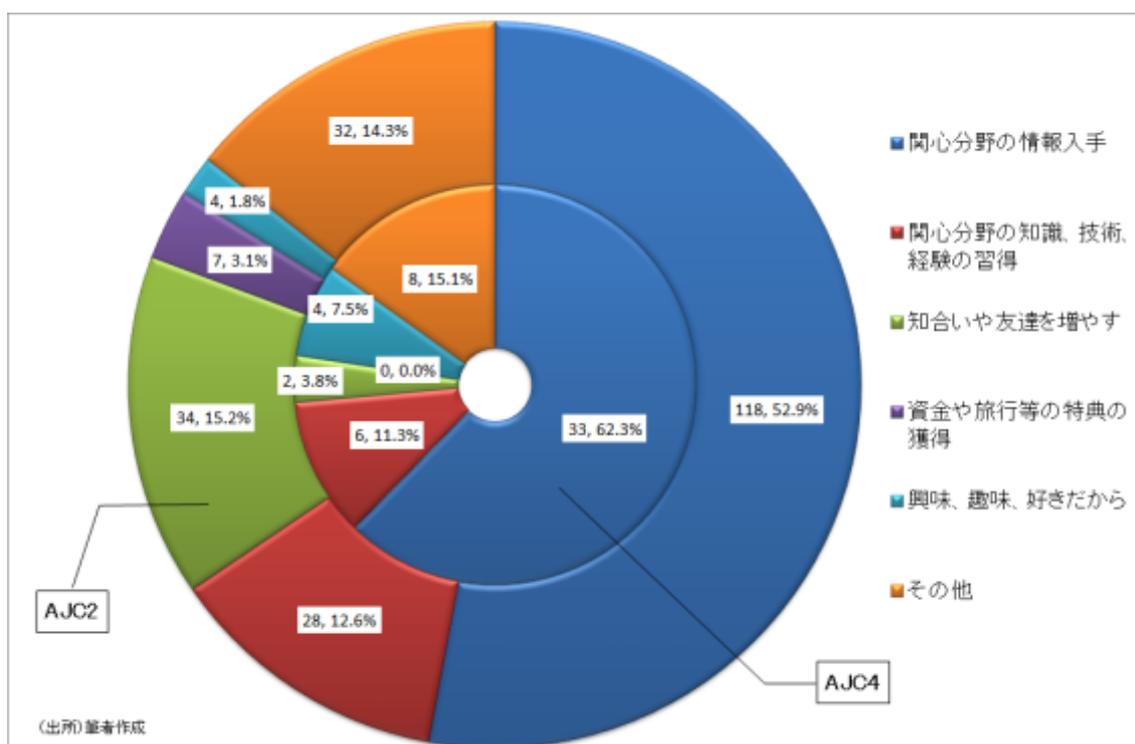
（注）回答 2 つまで可。データラベルのはじめの数字（カンマの前）は回答数で、次の%表記が全体に対するその割合。

社会運動に参加する動機については（図 5.2.2.C）、2 つの住民組織とも「関心分野の情報入手」が過半数を超えて一番だった（セレスチⅡ：52.9%、セレスチⅣ：62.3%）。知り合いや友達を増やすことが、セレスチⅡ（15.2%）で 2 番目の動機だったのに対し、セレスチⅣで 3.8%と少数派に止まった。ただし、セレスチⅣ（11.3%）の 2 番目の動機だった「関心分野に関する知識、技術、経験の習得」は、セレスチⅡ（12.6%）でも高い割合を占めた。

これらのことは、社会運動が果たす役割や参加者が社会運動に期待する機能を表しているといえる。先述したように、ジャルジン・セレスチでは市政府との間で土地の権利の正規化やプロジェクト資金の返済に問題が生じていることもあり、それらの解決や改善など

に社会運動が重要な役割を果たしている状況が、本調査結果に現れていよう。また、人間関係を重視するか否かに関する両組織の回答の差異は、セレスチⅡがムチランを通じて社会運動をより多く経験してきたことに起因するものと考えられよう。

図 5.2.2.C 社会運動に参加する動機



(注) 回答 2 つまで可。データラベルのはじめの数字 (カンマの前) は回答数で、次の%表記が全体に対するその割合。

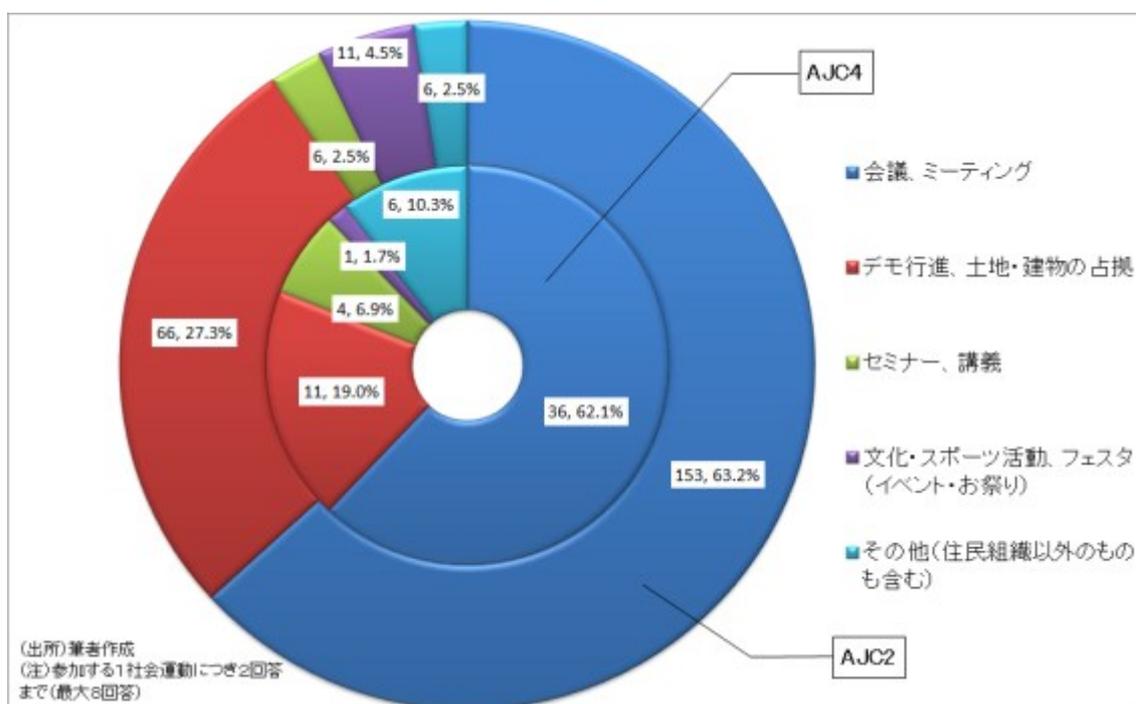
社会運動に参加する頻度に関しては、両住民組織とも「月に 1 回」(セレスチⅡ : 75.3%、セレスチⅣ : 72.3%) が最も多く、次が「月に 2・3 回」(セレスチⅡ : 23.4%、セレスチⅣ : 25.2%)、「より頻繁」(セレスチⅡ : 1.3%、セレスチⅣ : 2.1%) の順であった。参加する社会運動団体の形態については、両組織とも「ジャルジン・セレスチ地区の住民組織」(セレスチⅡ : 79.3%、セレスチⅣ : 71.7%) が最も高かった。2 番目と 3 番目は順番が異なったが、「出身地区の住宅運動」(セレスチⅡ : 10.4%、セレスチⅣ : 8.7%) と「サンパウロ南東部・州・全国レベルの社会運動」(セレスチⅡ : 7.9%、セレスチⅣ : 13.0%) で、大きな差異はなかった。ただし、「出身地区の住宅運動」でセレスチⅡが高い理由として、地域レベルの住宅運動をベースとするムチランの政策的特色が考えられる。

参加する社会運動の活動の種類に関しては (図 5.2.2.D)、2 つの住民組織とも「会議、ミーティング」の割合が 6 割強と最も高かった。ただし、「デモ行進、土地・建物の占拠」と「文化・スポーツ活動、フェスタ (イベント・お祭り)」への参加が、セレスチⅡでそれ

それ 27.3%と 4.5%と相対的に多かったのに対し、セレスチⅣでは 19.0%と 1.7%に止まった。その一方、「その他（住民組織以外のものも含む）」の割合はセレスチⅡ（2.5%）よりセレスチⅣ（10.3%）の方が高かった。

これらのことから考えられることは、住民組織メンバーの多くが、自身の抱える問題の解決や改善という実利を主眼にして、それを実現してくれると考える社会運動の、それに結びつくような活動に、可能な範囲内で参加している、という点である。また、参加する社会運動と活動に関する両住民組織の違いから、ムチランにより深く関わるのが、ひとつは住民個人に必ずしも直結しない問題をめぐる活動、もうひとつは自身の出身や所属のコミュニティをめぐる活動について、その関心を増大させる誘因となり得る点も指摘できよう。

図 5.2.2.D 参加する社会運動の活動の種類



(注) 回答 2 つまで可。データラベルのはじめの数字 (カンマの前) は回答数で、次の%表記が全体に対するその割合。

### 5.2.3. ムチランに参加した都市貧困層のプロフィール

本アンケート調査の結果から、ムチランで住居を獲得した都市貧困層のプロフィールについて、次の 5 点を指摘できる。それらは、ブラジル全体との比較でより貧困である点、主にサンパウロ大都市圏との比較から都市の貧困層であるという点、多くの人がムチランにより満足度の高い居住環境を獲得した点、実利的な観点から社会運動に関わっている点、

住民組織の間に存在する差異はムチランとの関わり方の様態によるものと考えられる点である。

本アンケート調査で対象としたムチラン住民組織の人々は、女性が家長である割合、1世帯の平均家族人数、同居形態が雑居である割合、世帯および1人当たりの所得水準、以前に住んでいた住居形態などに関して、ブラジル全体と比べ概ね劣悪な状況にある。これらの結果からムチラン住民組織の人々は、ブラジル社会における貧困層であり、このような状況はサンパウロ大都市圏の状況と比べてもほぼ同様のため、都市の貧困層だといえる。

ムチランや部分的な自助建設で獲得した住宅、および、自身の所属するコミュニティに対し、ムチラン住民組織における満足度は非常に高く、その理由がムチランという政策の特色に由来していることがわかった。その特色とは、自分たちで自らの住宅を建設し、コミュニティ建設のために皆で協働し、その結果、賃貸ではない持ち家と皆が知り合いであるコミュニティを獲得できた点に集約できる。

社会運動との関わりについては、社会運動への積極的な参加によりムチランの対象者の資格を得た人々が、住居獲得という当初の目的を達成した後、参加の度合いを低めたことがわかった。このことは、家族の中で社会運動に参加する人の割合や、社会運動に参加しない理由に関する調査結果に表れている。そして社会運動に参加する場合、市政府との関係悪化による未解決な問題の存在もあるが、その頻度や動機、参加する社会運動団体や活動に関する調査結果では、自身が抱える問題との関連から社会運動への参加が判断される傾向が強い。つまり、都市貧困層の社会運動への参加の可否やその様態は、自身の実利的な観点に基づく場合が多いといえる。

住民組織間の差異については、上述した社会経済的な諸要素に加え、被扶養者の割合、生活財の所有割合、入居後の住宅の完成状況に関して、セレスチⅡがセレスチⅣより概ね劣悪であった。一方でセレスチⅡはセレスチⅣと比べ、人間関係においてコミュニティや社会運動関係者を頼りにする割合が高かった。また社会運動についてセレスチⅡは、参加水準がより高いことに加え、参加する動機および団体と活動が自己だけでなく、自身の関わるコミュニティ、さらには個人と必ずしも直結しない問題と関連付ける傾向が強い。

これらのセレスチⅡとセレスチⅣの違いを両住民組織の政策的特徴の違いから捉えると、貧困の度合いについては、それぞれの社会経済的な状況に合わせたプロジェクトが計画・実施されている様子を表していよう。一方、セレスチⅡが住宅建設工程を全て無償協働作業で行い、セレスチⅣは一定の自己資金をもとに住宅を部分的に自助建設する、という両者の相違点は、本調査の人間関係と社会運動に関する結果と関連性があると考えられる。なぜなら、長い時間と多くの労力を共有しながら参加者全員の住宅を自ら建設することは、信頼できる人間関係の構築や活発かつ多様な社会運動への参加に、少なからず肯定的な影響を与えられられるからである。すなわち、本アンケート調査の結果における両住民組織の違いは、主に第4章で分析したムチランをめぐるエンパワメントの様態を具体的な事例で検証するものといえよう。

### 5.3. 社会運動リーダーの参加—政党との関係性にもとづく類型化

本論で論じたように、ブラジルでは主に 1990 年代から地方自治体レベルにおいて、社会運動などが公共政策の策定や実施に参画する参加型行政が、普及するとともに制度化が進んでいる。このような新たな潮流は、政治における民主主義の定着や討議をベースとするラテンアメリカ独自の発展や[Avritzer 2002]、国民のより広範な政治参加を標榜する労働者党の台頭という文脈で論じられてきた[Baiocchi ed. 2003, 鈴木 2004]。また第 4 章で見たように、このような参加型行政の一例であるムチランにおいて、社会運動のリーダーが社会運動の活動に多く従事し続けるられるよう、政党などから個人的に間接雇用される場合があることが観察された[近田 2005b]。

このような観点から本節では、社会運動と政府が協働関係を模索するなか、社会運動リーダーと政党との関係性に注目して、政党との関係をめぐる制度化や、社会運動リーダーが社会運動に参加する動機などについて考察を行う。その際、本論で対象とする住宅運動連盟 (UMM) のリーダーに対するインタビュー調査を分析し、政党との関係性から (1) 政党連係型、(2) 政党分離型、(3) 自立志向型の 3 つのタイプにリーダーを類型化する。なお、インタビュー調査の実施時期は 2008 年 9 月<sup>76</sup>、対象者は UMM 理事 (coordenação executiva) 経験者の計 10 名 (男性 3 名、女性 7 名)<sup>77</sup>で、リーダーの年齢、性別、出生・居住地、家族構成、学歴、有給の職歴、社会運動の経歴や参加動機などについて非構造的な方式で質問を行った。その概要をまとめたのが表 5.3 で、年齢等はインタビュー調査を実施した時点のものである。

---

<sup>76</sup> J のみ 2009 年 9 月実施。

<sup>77</sup> 直接インタビューを行えなかったが、配偶者である C から間接的に職歴等を聴取することができた D、および一部の質問事項に留まってしまった I を含む。

表 5.3 住宅運動団体 UMM リーダーの経歴の概要と類型化

タイプ	リーダー	性別	年齢	主な職歴（有給）等	主な社会運動経歴（無給）等
政党連係型	A	男	43	自営縫製業(SP移住後～) ムチラン責任者(2年間) PT市議会議員補佐(4年間) PT下院議員補佐(6年間：～2008年)	SP北部住宅運動(カトリック教会の支援：20年間)、UMM代表(4期連続8年) 住宅運動中心、政治活動
	B	女	39	カトリック教会活動(1993～1990年代後半) PT議員団補佐(2000～03年) PT連邦政府都市省勤務(03～05年) 社会プロジェクト(1年半) PT上院議員補佐(2007年～)	カトリック系青少年活動(1983年～)、住宅運動(1988年～) 住宅運動中心、政治活動(13歳でPT党员)、ムチラン非経験者、大学卒で中流家庭出身
	C	男	44	PT下院・市議会議員補佐(1989年～) ムチラン責任者(2年間)	SP北・北西部住宅運動(1986年～) 環境問題、PT党员(1980s後半～)、市議会議員(PT)に立候補するが落選(2008年)、Dの配偶者
	D	女	40代	PT下院議員補佐(複数年間) ムチラン責任者(2年間)	SP北・北西部住宅運動(16年間) 住宅・人権運動、政治活動、Cの配偶者
政党分離型	E	女	72	小売店勤務(25年間) 掃除婦+年金(1987年～) ムチラン責任者(1992年～2年間)	市審議会委員(1998年～)、GARMIC創設(2004年～) 全ての社会運動、連邦政府から高齢者人権功労賞を受賞(2007年)、政党活動は否定的
	F	女	40	工場労働者(1981年～) ムチラン責任者(1992年～2年間) カトリック教会社会活動家(2002～2005年) カトリック系NGO・CAICÓ職員(2006年～) ドイツのカトリック教会関連の奨学金	SP南東部司牧住宅運動(1992年～)、カトリック教会の社会運動(1992年～) 住宅運動中心、政治活動はボランティア
自立志向型	G	女	48	家政婦(1982年～) PT市議会議員補佐(1994～1999年) FC代表(99年～)	SP中心部のコルチツソ運動(1983年～)、土地占拠(1987年～)運動、FC(1997年～) 様々な社会運動、市議会議員(PT)に立候補するが落選
	H	女	42	工場労働者(1980年～) ムチラン責任者(1990年～2年間) PT市議会議員補佐(1995～2007年) 短期政策コンサルタント(2008年) 国際NGO Ashokaの支援金(2008年～3年間)	カトリック系青少年活動(1981年～)、SP南東部住宅運動(1984年～) 住宅のほかジェンダーや黒人などの運動、政治活動
	I	男	48	PT議員補佐(1989～1990年) カトリック教会社会活動家(1990～2002年) SP住宅公社(PT)職員(2001～2004年) UMM弁護士(2004年～) カトリック系人権NGO団体(2008年～)	SP南東部のカトリック教会の社会運動や住宅運動(1982年～) 住宅・人権運動、政治活動、ムチラン非経験者、弁護士、SP名誉市民として表彰される(2008年)
	J	女	59	高校教師(1978～1997年) PT市議会議員補佐(1997～2001年) SP住宅公社(PT)職員(2001～2003年) 個人弁護士(2004～2007年) PT市議会議員補佐(2007年) 消費者団体PROCON職員(2008年～)	カトリック教会活動(1960年代)、民衆教育活動(1970年代)、民主化運動(1980年代前半)、SP近郊Diadema市住宅運動(1980年代～) 貧困層の住宅や教育などの人権運動、政治活動、ムチラン非経験者、大学卒で中流家庭出身

(出所) インタビュー調査をもとに筆者作成。

(注) 下線部は政党（労働者党）と関連した職歴。網掛けの B と J は非都市貧困層。SP はサンパウロ市。2009年9月に実施した J を含め、年齢や年数等は 2008年9月時点のもの。

### 5.3.1. 政党連係型リーダー

第1の「政党連係型」リーダーは、自己の社会運動活動だけでなく生計基盤を特定政党の活動や存続と深く関係させている点を特徴とする。このタイプのリーダーの大半が、イ

インタビュー調査時まで長期間にわたり労働者党の議員補佐等として雇用されている。議員補佐の職務にある者は、議員事務所に留まって勤務する必要がないため、同職にあるリーダーは自らの収入源を確保した上で社会運動活動へ専念することができる。一方の政党は、リーダーたちの活動を通じ支持基盤を拡大することが可能となる。

**【A:男性 43 歳】**ブラジル北東部の北リオグランデ州ノーヴァクルス (Nova Cruz) 市 (2009 年人口 36,561 人<sup>78</sup>) 出身で、9 歳の時に母親が既に移住していたサンパウロ市へ移り住み、18 歳で結婚した。賃貸住宅に 12 年間居住した後、ムチランにより獲得した自宅で妻と子供 4 人と同居している。学歴は前期初等教育 (4 年間) 修了。カトリック教会の影響が強いサンパウロ市北部の住宅運動リーダーを約 20 年間、UMM 総代表を 4 期連続 8 年間務めている。社会運動は住宅問題のみだが、市民や官民合同の複数の団体に就いている。有給の職業として当初は自営縫製業を営んでいたが、社会運動に傾倒後、社会運動活動に専念するため事務所勤務の必要がない市議会と下院の議員 (労働者党) 補佐を各々 4 年と 6 年務めている。また、プロジェクト実施中に最低賃金の 2 倍が支給されるムチランの責任者も務めている。社会運動への参加動機については、「威厳ある市民権 (cidadania digna) 獲得のために闘うべく、生まれ持った自らの血である。」と述べている。

**【B:女性 39 歳】**サンパウロ市東部の中流家庭出身で、ムチランの経験者ではなく、事実婚の夫と 2 人暮らしをしている。つまり、社会運動には都市貧困層当事者としてではなく、支援者として関わっている。軍政下の 1982 年に行われた選挙で政治意識に目覚め 13 歳で労働者党黨員となり、1983 年からカトリック教会の青少年活動、カトリック大学 (PUC) 在学中の 1988 年から住宅運動に従事するようになった。大学卒業後の 1990 年から保育所や識字教育などの社会プロジェクトで短期就労し、1993~90 年代後半までカトリック教会に社会活動家 (Agente Social da Pastoral) として、また 2000~03 年まで労働者党議員団補佐として雇用された。ルーラ労働者党政権が誕生すると 2003~05 年までブラジリアの連邦政府都市省で勤務し、その後同職を離れ 1 年半ほど社会プロジェクトで短期就労した後、2007 年から労働者党上院議員の補佐を勤める。また、「社会運動とは自らの人生であるとともに、新たな世界をつくり出す能力獲得や変革であるから社会運動に参加している。」と述べている。

**【C:男性 44 歳】**サンパウロ州内陸部のイラプルー (Irapuru) 市 (同 7,870 人) 出身で、1975 年にサンパウロ市へ移住した。ムチランで獲得した住宅に再婚した妻と子供 2 人と同居している (子供 1 人、前妻との子供 2 人が別居)。学歴は大学中退。カトリック教会の勢力が弱いサンパウロ市西部と北西部で 1986 年から住宅運動を始め、環境問題にも関

---

<sup>78</sup> IBGE[2009]。以下、同様。

心が強い。1980年代後半に労働者党党员となり、2008年サンパウロ市議会議員選挙に労働者党から立候補するが落選した。主な職歴は、1989年以降一貫して労働者党の下院や市議会議員の補佐として勤務している。またA氏同様、有給であるムチランの責任者を2年間務めている。社会運動への参加動機は、「我々の文化や血は異なる人種や民族の混淆であるが、そこから排除された人々が存在し、社会運動はこれらの人々の社会統合を実現すると信じるからである。」と述べている。

**【D：女性 40歳代】** リーダーCの配偶者で、Cとともにサンパウロ市の西部と北西部で住宅運動に従事し、同地区の理事を16年間務めている。また、ムチラン実施期間中に有給の責任者を務めている。住宅問題のほか人権運動や政治活動も行う。年数は不明であるが労働者党下院議員補佐として長年勤務している。

以上の政党連係型リーダーは、主な有給の職歴が労働者党の議員補佐または猟官制による政府機関勤務の者である。このタイプには、起源的に左派政党であり草の根民主主義も掲げる労働者党が、UMMへの直接的な資金援助は行わないが、リーダーを個人的に雇用することでリーダーの生計を支援する一方、リーダーは労働者党の支持基盤拡大につながるような社会運動や政治活動に従事するという、相互依存関係が見られる。ただし、このような社会運動リーダーと政党の間での雇用を介した相互依存関係の構築は、労働者党は積極的であるが、同党以外にも「ブラジル共産党（PC do B）」や急進左派政党「自由と社会主義党（PSOL）」、さらには主要野党の「ブラジル社会民主党（PSDB）」などでも見られることが、今回のインタビュー調査から判明している。

こうした政党連係型の社会運動リーダーと政党の関係は、「忠誠への見返りとして庇護や恩恵を期待する直接的な関係」[遅野井 2004:95]と解することも可能であり、ラテンアメリカの伝統的な政治文化として広く知られるパトロン=クライアント関係の一例と捉えることもできる。しかし一方で両者の関係が、社会運動リーダーの政党へのパトロン=クライアント的な関係から、相互が自らの利益実現のため協力し合う関係へと変容しつつあるとも考えられよう。

これを物語る端的な例として、2008年に労働者党上院議員補佐の職にあったリーダーBが、その後失業の身となったにも拘わらず、UMMの中心人物として労働者党の協力を得ながら活発に活動を継続していることを挙げることができる<sup>79</sup>。Bは「労働者党による雇用確保などをひとつの目的として、社会運動リーダーが活動しているとは思わない。少なくとも私はそうではない。失業中にも拘わらず今ここでUMMの先頭に立っている私が、そのことを証明している。」と述べており、このことは強固な個人的信条が社会運動へのよ

---

<sup>79</sup> 2009年9月11日に実施したUMMリーダーに対する聞き取り調査。UMMはサンパウロ市審議会委員選挙への候補者決定集会を開催したが、同集会に労働者党の州下院議員と市議会議員が応援演説者として出席しており、UMMとPTの強固な相互協力関係を見ることができた。

り強い参加動機であることを言い表していよう。また他のリーダーたちも、政党による雇用は実際面では議員個人との関係に左右されやすく一時的かつ不安定なことも理由に挙げ、政党との関係におけるリーダー側の経済的動機に関して否定的な見解を示している<sup>80</sup>。

### 5.3.2. 政党分離型リーダー

第2の「政党分離型」リーダーの特徴は、自己の社会運動活動や生計基盤を政党から分離させている点である。同タイプのリーダーは政治理念に関して政党との共感は重視するが、政党と経済的な関係は一切持たずに社会運動活動を行っている。

**【E: 女性 72 歳】** 1960 年 22 歳の時に夫とともにチリを出国し、アルゼンチンとウルグアイに短期滞在した後、サンパウロ市へ移住したチリ人である。子供 4 人（1 人他界）、孫 8 人、曾孫 2 人に恵まれ、ムチランで獲得した自宅で夫と 2 人で暮らしている。児童・青少年、高齢者、保健医療、参加型予算などあらゆる社会問題の運動に全てボランティアで従事している。1998 年からサンパウロ市の高齢者などの審議会委員、2004 年に自ら創設した「大都市圏高齢者住宅グループ（GARMIC）」（後述）の代表を務め、2007 年には連邦政府から「高齢者人権功労賞（Garantia dos Direitos da Pessoa Idosa）」を授与されている。職歴はブラジル移住後 25 年間小売店で勤務し、1987 年からは掃除婦として 1 日 2 時間程度労働するとともに、年金を受給している。また、自身のムチラン・プロジェクトの実施期間中、最低賃金の 2 倍が支給される責任者を務めている。社会運動への参加動機は、「私は困難な境遇の人々を助けるために生まれてきたし、そうすることで自分自身も元気になれるからである。」と述べている。

**【F: 女性 40 歳】** バイーア州カナヴィエイラス（Canavieiras）市（同 37,041 人）出身で、9 歳の時に両親らを地元に残し姉とともにサンパウロ市へ移住した。13 歳で就労と一人暮らしを始め、結婚後に子供が 1 人生まれたが、離婚および 1 人娘の結婚と出産のため、2007 年からムチランで建設した自宅に一人で暮らしている。学歴は初等教育中退であったが、社会運動へ参加する中で教育の必要性に「気づき」、中断していた学校教育を再開した。そして、2008 年にはドイツのカトリック教会の奨学金を得て大学で法学を修めた。社会運動は 1992 年から従事しているカトリック系の「南東部司牧住宅運動（Pastoral da Moradia da Região Sudeste）」など、南東部の住宅問題の活動が中心である。労働者党支持者ではあるが、政治経済的な自立を重視するため党员ではなく、政治に関する活動は全てボランティアで行っている。

職歴は 1981 年から常に工場労働者として働き、2002 年からはカトリック教会の社会活

<sup>80</sup> 同上の現地調査。ただし同問題の実態究明には、事実婚の夫と同居する B のケースも含め、より精緻な調査研究が必要であろう。

動家、2006年からカトリック教会自身が設立した NGO「コミュニティ・イニシアティブ支援センター（CAICÓ : Centro de Apoio à Iniciativa Comunitário）」職員として勤務している。なお、同センターは労働手帳のあるフォーマル・セクターとして 6 名程度を雇用し、近年減額傾向にあるが最低賃金を若干上回る給与額を支給している。また D 氏などとともに、有給のムチラン責任者を務めている。社会運動への参加動機については、「自分自身が苦しい境遇にあったことや、そういう状況から救ってくれたカトリック教会の影響が強い。」と述べている。

この政党分離型に分類されるリーダーは、政治経済的な自立を確保すべく、特定政党の活動から一定の距離を置きながら社会運動活動を行っており、本調査では E と F の 2 名のみと少数派である。本調査は定量的なものではないため、同タイプのリーダーが実際に少数派かどうかは不明である。しかし、前述のように労働者党と UMM のケース以外でも政党と社会運動リーダーの相互依存的な関係が多く存在することが判明しており、このような政党分離型のリーダーは決して多くはないと推測できよう。特定政党への依存を回避しようとする政党分離型リーダーの姿勢は、政党連係型リーダーと政党との関係性、特に過去のそれがパトロン＝クライアント的だったことの反面教師であると、E も F もインタビュー調査で述べている。

ただし、政党からの政治経済的な自立という政党分離型リーダーの信念は、決して政治的な中立性や無党派を意味するものではない。実際に同タイプのリーダーは労働者党とつながりの強い UMM の中心人物であり、自己の政治理念と労働者党のそれが大きく乖離しない限り、ボランティアとして労働者党の政治活動に積極的に参加している。つまり、同タイプのリーダーは「政党」分離型ではあるが、決して「政治」分離型ではないといえる。

### 5.3.3. 自立志向型リーダー

第 3 の「自立志向型」リーダーの特徴は、政党との関係を政党連係型からより自立したものへ変更しようとする点である。このタイプのリーダーは過去に労働者党の議員補佐などとして雇用された経歴を持つが、近年は自らの生計基盤を政党以外に求めている。

**【G：女性 48 歳】** 南部のパラナ州オルチゲイラ（Ortigueira）市（同 25,200 人）出身で、1982 年に単身でサンパウロ市へ移住した。ムチランにより 1987 年に獲得した自宅で、電気技師および年金受給者の夫と子供 2 人とともに暮らしている（前夫との子供 3 人と養子 1 人がいるが別居）。学歴は後期初等教育（4 年間）未修了。1983 年からサンパウロ市中心部のコルチツ運動、1987 年からカトリック教会の支援を受けた土地占拠運動に従事し、住宅問題を中心に環境、教育、人権など様々な運動に参加している。政治活動も活発で、サンパウロ市議会議員に労働者党から立候補したが落選している。

職歴は 1982 年から家政婦として働き、1994～1999 年は労働者党市議会議員補佐として雇用された。しかし、市議会議員から社会運動活動家として経済的に自立する重要性を論じられたこともあり、労働手帳なしのインフォーマル・セクターではあるが、1997 年に自らの社会運動団体「コルチッソ・フォーラム (FC : Fórum dos Cortiços)」を創設し、有給で総代表を務めている。また、自身のムチランが実施された際、責任者として最低賃金の 2 倍を 2 年間受給している。社会運動への参加動機は、「苦しい状況にある人々の問題を解決することが、この世に生を受けた私の使命だと思っているからである。」と述べている。

**【H: 女性 42 歳】**北東部のバイーア州サンタクルス・カブラリア (Santa Cruz Cabrália) 市 (同 26,250 人) 出身で、1980 年に姉夫婦とサンパウロ市へ移住した。10 代で結婚したが事実離婚し、ムチランで獲得した住宅に子供 2 人と同居している。ただし、先述した民衆運動本部 (CMP) の奨学金でキューバに留学中の子供 1 人と、別居している養子 1 人がいる。学歴はリーダー F と同様、初等教育中退であったが社会運動に参加するうちに学業の重要性に「気づき」、就学を再開した後に大学まで卒業し、修士進学も考えている。社会運動には 1981 年からカトリック教会の青少年活動に参加し始め、1984 年から住宅運動へ傾注するようになった。サンパウロ市南東部を中心とした住宅運動以外にも、ジェンダーや黒人問題に強い関心を持ち、近年は様々な社会運動に従事している。労働者党の政治活動にも熱心だが政治家志向はなく、選挙の際に推薦を受けるが市議会議員などへ立候補したことはない。

職歴はサンパウロ移住直後から工場で働き、1989 年から最低賃金の 2 倍が支給されるムチランの責任者を務めた後、1995～2007 年まで労働者党市議会議員補佐として勤務した。その後、プロジェクト単位で雇用される短期の政策コンサルタントなどで生計を立てていたが、ほぼ失業状態となった。このような状況下、国際 NGO (Ashoka) の社会活動家支援プログラムに合格し、2008 年末から 3 年間にわたり資金援助を得られることが決定した。また、「社会運動は排除された人々の利益擁護や、貧困層に対する公共政策の構築を可能にすると信じているため、社会運動へ参加している。」と述べている。

**【I: 男性 48 歳】**サンパウロ州サレス・オリヴェイラ (Sales Oliveira) 市 (同 8,021 人) 出身で、妻と子供と同居している。サンパウロ市南東部におけるカトリック教会の住宅改善活動に 1982 年から参加し、その後、人権運動などにも従事するようになった。職歴は 1989～1990 年まで労働者党議員の補佐、1990～2000 年までカトリック教会の社会活動家、2001～04 年の間はサンパウロ市の市長 (労働者党) の招請により同市住宅公社 (Cohab) で専門家として勤務した。その後 2004 年から UMM、2008 年からはカトリック系人権 NGO (Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos) でも弁護士を勤めている。また、2008 年に労働者党の市議会議員のイニシアティブによりサンパウロ市議会から名誉市民権を授与されている。I 氏はムチラン経験者ではないが、上記のような社会運動や政治活

動を通じ社会的な上昇を果たした貧困層出身者である。

**【J：女性 59 歳】** サンパウロ市出身だが、同市隣接のサンベルナルド・ド・カンポ（São Bernardo do Campo）市に息子と暮らしている（子供 2 人が海外在住）。J 氏はムチラン経験者ではなく、大学で文学と法学を修めた中流家庭出身で、B 氏と同様、社会運動には貧困層当事者ではなく支援者として参加している。なお離婚した夫は、社会学者であるとともに労組リーダーだったため、軍政下に投獄された経験を持つ。幼少時の学校がカトリック系だったこともあり 1960 年代からカトリック教会の活動に参加するようになり、1970 年代は民衆教育活動に献身し、1980 年代前半は「Diretas Já」<sup>81</sup>と呼ばれる民主化運動に傾注した。その頃からサンパウロ市に隣接するジアデマ（Diadema）市の住宅運動に従事し、貧困層の住宅や教育問題、人権運動、政治活動を活発に行っている。

職歴は 1978～1997 年の長年にわたり高校の教師（1987 年の離婚後は英語塾の講師を兼任）を勤めた後、1997～2001 年まで労働者党市議会議員補佐、2001～2003 年はリーダー I と同様サンパウロ市住宅公社で専門家として勤務した。その後、2004～2007 年まで個人弁護士として生計を立て、2007 年の 1 年間は友人の労働者党市議会議員に頼まれ補佐を勤めた。しかし、人権擁護の観点から消費者問題に携わりたいと以前より考えていたため、2008 年から政府の消費者団体 PROCON で勤務している。社会運動の参加動機は、「不平等な社会をより公正で利己主義的でないものにするためであり、金銭は関係ない。」と述べている。

以上の自立志向型リーダーは、政党連係型と同様、労働者党議員補佐等として過去に雇用された経験を持つが、その後は独自の社会運動活動を行ったり、生計を政党へ依存しないようにしたり自立を模索している。具体的には G のコルチッソ・フォーラム創設、H のジェンダーや I と J の人権に関する運動などに現れており、彼らはこれら独自の活動を労働者党への経済的依存を低下させながら行っている。つまり、同タイプのリーダーが模索する政党からの自立は、独自の社会運動を展開するための政治的な自立と、それを可能にする経済的な自立の 2 つに大別できよう。また、彼らの自立志向は個人的信条の更なる追求を意味し、このことが社会運動に新たな展開をもたらす一要因になると考えられる。ただし、自立志向型リーダーも政党分離型リーダーと同様、自らの信条と政党の理念などが合致する場合には、「政治的」に自立する可能性は低いと考えられる。

#### 5.3.4. 政党との関係とリーダー個人の信条

本節では、UMM のリーダーに対するインタビュー調査をもとに、社会運動リーダーを

<sup>81</sup> 日本語で「直接（選挙を）今」を意味し、軍事政権下における大統領の直接選挙を求める民主化運動。

政党との関係性から政党連係型、政党分離型、自立志向型の 3 つのタイプに類型化した。この類型化を通して、社会運動リーダーと政党の間には両者を利する経済的な結びつきがあり、それが少なからず両者間の依存または協力関係を維持・構築していることがわかった。つまり、政党とリーダーの間に個人的な雇用をめぐる関係がインフォーマルではあるが制度化されるか、または制度のように存在し、このことが政党の支持基盤の拡大とリーダー個人の生計の確保を可能にしている。ただしこのような政党との経済的な関係は、リーダーが社会運動に参加する上で必ずしも重要性が高くないことも、リーダーたち自身の発言から理解することができる。

そのほかに、社会運動リーダーと政党の間には強い政治的理念の紐帯があることに加え、相互の関係の様態に大きな影響力を持つ個人の信条をリーダーが有しており、その個人の信条がリーダーの社会運動への主体的な参加にとって強い動機となっていることが理解できる。それらはインタビュー調査でリーダーたちが、政党からの距離や自立を模索する一方で政治的な理念の共有は重視する点や、社会運動へ参加する動機について述べた言葉に明確に表れている。強固な個人的信条をひとつの参加動機として主体的な行為を行う社会運動リーダーが、参加型行政に政府または政党と協働で携わるようになった点が、近年のブラジルの特徴のひとつだといえる。

ムチランなど普及や制度化が進む参加型行政は、政策自体だけでなく、本節で見出された社会運動リーダーと政党との関係という点も含め、新たな構造として捉えることができる。そしてこのような特徴を持った構造の変化が、社会運動に利益実現のための政治的な機会を提供したといえる。

本節では、社会運動リーダーが、自身の行動による多くの人々の劣悪な状況改善など、主体性や意図に基づく個人的信条の実現可能性を高めた例を見て取ることができた。また、リーダーのように能力・意図・主体性をともなった行為を行う者が、政治経済的な機会を与えてくれる政党との関係から、「社会運動リーダー」として職業化していること、および、そのことがリーダーたちの社会運動への参加を促すひとつの要素になっていることが理解できた。このことは、社会運動リーダーと政党との個人的な関係性にとどまらず、社会運動や政党という組織同士の関係性の制度化を推し進め、ブラジルの政治文化や社会構造に変化をもたらしていると考えられる。

本インタビュー調査の結果から考察した社会運動リーダーの参加様態には、構造とエージェンシーの相互作用が表出されているといえる。それは、普及や制度化が進む参加型行政という構造が、エージェンシーを高める社会運動リーダーと政党というアクターの関係と相互に作用し合い、変容している様子だと考えられよう。

#### 5.4. 参加の制度化とフィールド調査の小括

本章では、ムチランのプロジェクト・レベルで形成されたジャルジン・セレスチ地区の住民組織を対象としたアンケート調査、および、住宅運動連盟（UMM）のリーダーに対するインタビュー調査の結果をまとめた。これらに加え本節では、UMM傘下で地域レベルの社会運動団体であるサンパウロ南東部住民運動協会（AMMRS）を対象とした参与観察の結果について、社会運動団体における参加の制度化という観点からまとめる。そして本章の最後に、3つのフィールド調査について小括する。

##### 5.4.1. 社会運動団体における参加の制度化

筆者は2002年9月に、本論で社会運動団体の研究対象とするUMMと筆者が初めて出会い、それ以降ほぼ毎年1回のペースでブラジルを訪れ、UMMに関するフィールド調査を継続的に行ってきた。その調査の一形態である参与観察により、社会運動団体が如何に自身の活動を支えるメンバーを参加させるか、すなわち、人員という資源を動員するかという点に関して、社会運動団体自身が人々の参加を促したり管理したりする制度を組織の内部に整備している状況を把握できた。本項では、社会運動団体における参加の制度化について、その具体的な例を紹介しながら明らかにする<sup>82</sup>。

ムチランやUMMなどの社会運動団体を通じた住居獲得において、第1章などで説明したように、より積極的に社会運動の活動へ参加した人がプロジェクトの対象者として優先される仕組みになっている。そのため、この方法で住居獲得を希望する都市貧困層はまず、最寄りの地区レベルの社会運動団体に登録する必要がある。一方の社会運動団体は、このような住居を希望する社会運動参加者を登録し、その参加状況を監理しなければならない。サンパウロ市南東部で行った参与観察では、地区レベルの社会運動団体であるヴィラ・リヴィエロ住宅運動（MMVL）が希望者に対する窓口となり、地域レベルの社会運動団体のAMMRSにメンバー登録を行っていた（写真5.4.1.A）。AMMRSに登録された者は、社会運動の活動に参加した場合、集会や抗議デモなど活動内容により異なるポイントを獲得するのであるが、その参加ポイントの管理もMMVLにより行われる（写真5.4.1.B）。そして、末端組織のMMVLが登録や管理するメンバーの情報がAMMRSに集められ、最終的にはサンパウロ大都市圏を統括するUMMへと集約される仕組みになっている。

---

<sup>82</sup> 本項の論述は、2002年9月から2012年12月まで筆者が実施したサンパウロでのフィールド調査に基づいている。

**MOVIMENTO DE MORADIA DA REGIÃO SUDESTE**

CADASTRO N.º 1 DATA 25/4/2003

Área de Origem Vila Rica

Nome do titular Josefa Maria Barbosa da Silva  
 Profissão de Cost Renda —  
 RG 18.655.755 CPF 30.50.43968-89

Nome do (s) Companheiro (s) —  
 Profissão — Renda —  
 RG — CPF —

Residência Familiar 30km  
 Endereço Encruzilhada Toror nº 268  
 Bairro Vila Rica CEP 09185-000  
 Telefone —

Data de entrada no movimento 28/07/2002

**COMPOSIÇÃO FAMILIAR**

Nome	Data de Nas.	Parentesco	Profissão	Renda
<u>Wilson de F</u>	<u>21/02/71</u>	<u>filho</u>	<u>estudante</u>	<u>—</u>
<u>Julian Plot</u>	<u>24/07/79</u>	<u>filho</u>	<u>estudante</u>	<u>—</u>

Pontuação Total 37

Pontuação  
 ano 2001 - 0  
 ano 2002 - 28 ✓  
 ano 2003 - 36 ✓  
 ano 2004 - 38  
 total tempo 102

Olinda Ricca  
Assinatura do Entregador

(写真 5.4.1.A) 地区レベルの社会運動団体 MMVL による AMMRS のメンバー登録票。左下には 2001 年以降の年ごとの参加ポイントも記されている。(2006 年 6 月 筆者撮影)

União dos Moradores da Região de Moradia - UMM  
Associação de Moradia da Região Encruzilhada Toror nº 268 - Vila Rica

Número de Cadastro	Nome do participante	Data de Nascimento	Pontuação				Total
			2001	2002	2003	2004	
130	Antônio Brasileiro Romariz	21/02/71	28				28
076	Ana Maria Lima da Silva	21/02/71	28	4			32
020	Antônio Sousa de Andrade	21/02/71	4				4
172	Abelardo Martins de Souza	21/02/71			28		28
055	Alcides Pereira de Souza	21/02/71			28		28
	Alcides Pereira de Souza	21/02/71			28		28
	Alcides Pereira de Souza	21/02/71			28		28
	Adriano Alves Tardes	21/02/71			28		28
	André João de Souza	21/02/71			28		28
	André Alves Tardes	21/02/71			28		28
050	Ana Zilda Bezerra	21/02/71	28	24	22		74
	Antônio Lopes	21/02/71			28		28
034	Antônio Alves de Almeida	21/02/71	8	5	4		17
050	Flávia Rodrigues	21/02/71			28		28
050	Flávia Rodrigues	21/02/71			28		28
050	Flávia Rodrigues	21/02/71			28		28
050	Flávia Rodrigues	21/02/71			28		28

Pontuação Total 302

(写真 5.4.1.B) MMVL メンバーの参加ポイントを監理するリスト。(2005 年 8 月 筆者撮影)

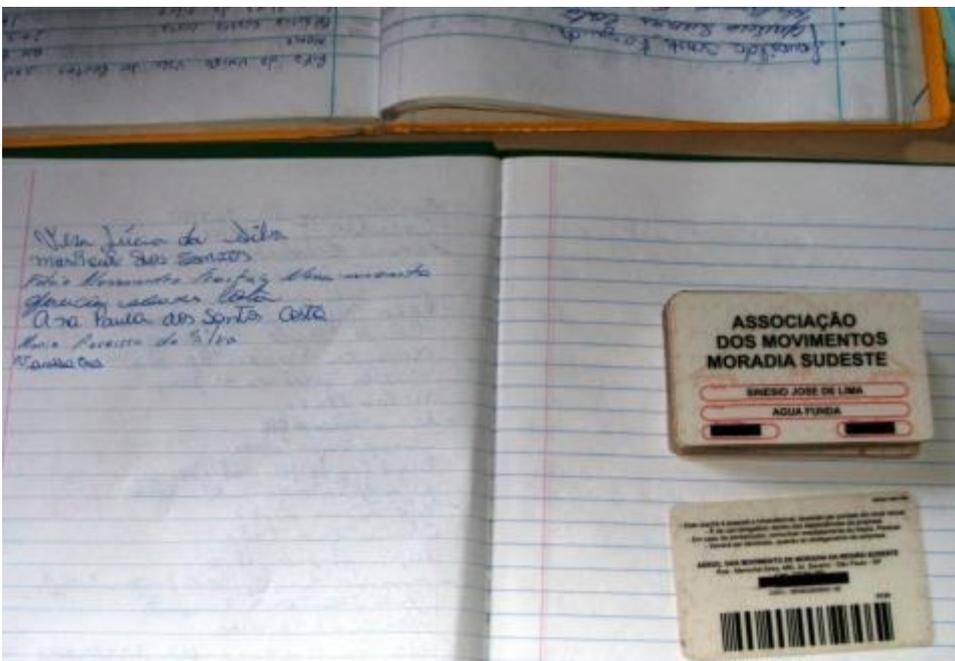
本論の事例において、サンパウロ大都市圏在住で社会運動を通じた自身の住居獲得を目指す人々は、UMM を総本部とする社会運動の様々な活動に参加することで UMM 独自のポイントを貯める。そのため、集会など何らかの活動が終了すると、参加した人々は自身が所属する地区レベルの社会運動団体ごとに集まり、責任者立会いのもと参加したことを申請しポイントを獲得する（写真 5.4.1.C、写真 5.4.1.D）。その際、参加者は自分が社会運動団体のメンバーであることを証明するカードを提示し、管理ノートに自分の氏名を記入する（写真 5.4.1.E）。



(写真 5.4.1.C) AMMRS の集会終了後、参加ポイントの申請をする参加者たち。  
(2011 年 2 月 筆者撮影)



(写真 5.4.1.D) AMMRS の集会終了後、参加ポイントを申請するために並ぶ参加者たち。  
(2011年2月 筆者撮影)



(写真 5.4.1.E) AMMRS のメンバーが所有するカードと、集会に参加した者の名前が記されたノート。  
(2011年2月 筆者撮影)

UMMの活動は、地区レベルや地域レベルなど、異なるレベルの加盟団体のものも含めて月に複数回行われている。それらの活動に参加することでメンバーが獲得するポイントは、末端の社会運動団体で受付や管理がなされ、UMMに集約される。そしてUMMを中心に政府と交渉などを行い、ムチランをはじめとする住宅プロジェクトを獲得した場合、参加ポイントの多いメンバーがプロジェクトの対象者に選ばれる制度が、組織内部で構築されている。ポイントという明確かつ組織的な制度の存在は、活動に参加する人々のインセンティブを高めることができ、自身の住居獲得という個人的な目的実現に向け、社会運動という集合行為に参加することを促す要素になっているといえる。

このような社会運動団体における参加の制度化は、ブラジルで参加型行政が普及していることと関連していよう。なぜなら、参加型行政は行政サービスの提供を社会運動などと協働で行う点を特徴としており、このことは社会運動団体が政府のプロジェクトの実施対象になり得ること、すなわち、参加者にとって社会運動団体への参加は自分がプロジェクトの対象になり得ることを意味しているからである。換言すれば、いくら社会運動団体が内部的に参加を制度化しても、その団体がプロジェクトの実施対象となる可能性がないか限りなく低い場合、人々はその社会運動団体の活動に積極的には参加しないといえる。

本項で見た社会運動内部のポイント制、すなわち参加の制度化は、参加型行政に関してAvritzer[2009]が重視する行政側の政策スキームなどの制度化と異なり、都市貧困層側による参加の制度化の試みである。これは、政治的機会構造論における社会運動にとっての政治的機会を増す外部構造ではなく、社会運動による政治的機会を増す内部構造であり、注目すべき点だといえる。

#### 5.4.2. フィールド調査の小括

本章の最後に、都市貧困層の社会運動への参加という観点から、ムチラン住民組織を対象としたアンケート調査、社会運動リーダーへのインタビュー調査、社会運動団体における参与観察という、3つのフィールド調査の結果について小括する。

まず本フィールド調査の結果から、ムチラン住民組織の住民は実際に都市の貧困層であり、その多くがムチランにより満足度の高い居住環境を獲得していることがわかった。ムチラン経験者は事前に社会運動へ積極的に参加した人々で、現在も社会運動などを通じて同様の境遇にある人々との関わりを相対的に多く持つ。そのため、ムチラン参加者が満足する住居を獲得したという経験や情報は、他の都市貧困層にも共有される可能性が高く、このことがさらなる都市貧困層の社会運動への参加を促す要素になっていると考えられる。

また都市貧困層は、実利的な観点から社会運動に関わっている場合が多く、その様態はムチランとの関わり方で差異がある。プロジェクトの実施前、ムチランの対象者に選ばれるべく社会運動に積極的に参加していた人でも、住居獲得という個人的な目的が達成された後は、参加の度合いが低下したり、自身と関連した未解決な問題をめぐる活動への参加

が主になったりするなど、何かしらの変化が見られる。このような傾向は、プロジェクトにおける協働作業の度合いが低いほど顕著であるため、ムチランの実施プロセスで共有される経験や感情が影響を与えていると考えられる。

一方、社会運動のリーダーたちは、自身の住居獲得という目的が達成された後も、社会運動に積極的に参加している。その理由として、社会的公正や貧困削減をめぐるリーダーたち個人の信条が挙げられる。この個人的な信条が、社会運動が政党と共有する政治的理念と合致または類似する場合、リーダーの社会運動への参加や関わりはより深いものになると考えられる。都市貧困層の中には、社会運動に関わることで信条や理念をめぐる「意識化」などの内発的な変化が生起し、それをもとに自己の能力・意図・主体性をともなった行為を増幅させ、個人だけでなく都市貧困層全体の状況改善を実現すべく社会運動に参加し、それを継続・発展させる人もいる。

また、このようなエージェンシーを高めたリーダーには、雇用や生計といった経済的な点においても、政党との関係の様態を模索する傾向が見て取れる。政治的理念も含め、このような社会運動リーダーと政党との政治経済的な関係の変化は、政府と社会運動などの協働を特徴とする参加型行政の様態にも影響を与えている。つまり、構造である参加型行政とアクターである社会運動リーダーと政党が相互作用し、都市貧困層が自己利益を実現させ得る機会を左右していると考えられる。

社会運動団体内部のポイント制という参加の制度化も注目に値する。社会運動団体が活動への参加をポイントとして記録し、それをもとにプロジェクトの対象者を決定するよう、参加を組織的に制度化することは、都市貧困層の社会運動へ参加するインセンティブを高めると考えられる。このことは、ブラジルで参加型行政が普及し、行政サービスの提供者としての役割を社会運動団体が担うようになり、都市貧困層の社会運動への期待および社会運動団体内部の組織化の必要性が増したからこそ、存在意義が大きくなった点だといえる。

本章のフィールド調査結果の要点を、都市貧困層の社会運動への参加を促す要素から捉えると、それらは以下のようなだろう。ムチランという協働作業による満足度の高い住居の獲得、経験の都市貧困層へのフィードバック、社会運動リーダーに顕著な個人の信条や政治的理念に基づくエージェンシーの高まり、参加型行政という構造および社会運動リーダーと政党というアクターの相互作用でつくられる利益実現のための政治的機會、参加型行政の普及という社会構造の変化による社会運動団体内部での参加の制度化、などである。

## 第6章

### 都市貧困高齢者の社会運動への参加

本章では都市貧困層の中でも、より社会的に排除された弱者とされる都市の貧困な高齢者に焦点を当てる。その際、構造側である参加型行政の一例としてサンパウロ市の住宅審議会、具体的な政策として「高齢者の町 (Vila dos Idosos)」プロジェクト、アクターとして都市貧困高齢者の社会運動団体 (Garmic) を事例として取り上げる。そして、批判的老年学に政治的機会構造論を補足した理論的枠組みをもとに、制度論と民族誌的なアプローチにより、都市貧困高齢者の社会運動への参加について分析する[近田 2012b]。

本章では、第1節で貧困高齢者の社会運動による政治参加に関する先行研究、および、分析に用いる批判的社会老年学の理論枠組みと政治的機会構造論について説明する。第2節でブラジルの参加型行政やサンパウロ市の住宅審議会について、第3節では貧困高齢者を取り巻く状況を踏まえた上で、「高齢者の町」プロジェクトについて、主に制度的な概要を把握する。第4節において、民族誌的アプローチによるインタビュー調査、および、「高齢者の町」住民に関する聞き取り調査の結果をもとに、「高齢者の町」実現への軌跡と貧困高齢者の参加を明らかにする。最後に、批判的社会老年学の分析枠組みと政治的機会構造論の論点を用いて、「高齢者の町」プロジェクトの実現プロセスを分析する。そして、ブラジルの参加型行政という構造との関係から、都市貧困高齢者の社会運動への参加とエージェンシーについて考察する。

#### 6.1. サンパウロ市の住宅審議会と貧困高齢者の社会運動

ブラジルでは、軍政からの民政化を実現した1980年代以降、制度的にも国民の意識においても民主主義が定着傾向にある。その代表的な例としては、選挙制度や政党システムなどの議会制民主主義、およびそれらにもとづく政治的安定が挙げられる。一方で、国民間の社会経済的な格差の大きいブラジルでは、第1章で見たように、間接的な民主主義とは異なるより直接的な民主主義のチャンネルを通じ、社会の中で排除されている人々も政治に参加し、自己の利益を実現できるような参加型の政策や制度が整備されつつある。このような参加型行政は、より多くの市民の政治参加を掲げた1988年制定の憲法を礎石として、主に1990年代以降、地方自治体を中心に全国で実施が試みられている。この参加型行政には、女性、人種・民族、高齢者、障害者などの貧困や社会問題と関連の強い社会集団が、健康や教育、居住環境など自らの社会経済状況の改善を目指し参加している。そして多くの場合、これらの社会集団の参加は社会運動のような集合行為を通じて行われている。

一方、これらの社会集団に含まれる高齢者は、近年ブラジルでも高齢者人口の絶対的かつ相対的な増加により、顕在化する社会問題として関心を集めている。ブラジルで普及しつつある参加型行政でも、第1章で紹介した審議会が高齢者を対象としたものが設置され

るなど、市民の直接的な参加を通じた高齢者をめぐる問題への取り組みが行われている。しかし、社会運動のように自らを組織化し、自己の要望を行政サービスなどに反映させようとする高齢者の研究は、貧困な高齢者の場合も含め、年金などの社会保障分野や「より良い老い」を意味するサクセスフル・エイジングなど、高齢者に特有なテーマにはほぼ限定される。また、ブラジルで構築が進む参加型行政という構造との関連から高齢者の社会運動を捉えた研究は、わずかに散見されるのみである。さらに高齢者研究において、特に貧困な高齢者は、その高い脆弱性や孤立性のため社会においてより受動的な存在として捉えられ、主体的なアクターとして認識されることはほとんどない。

そこで本章は、本論を通した一義的な問いとの関連から、集合行為に依拠する参加型行政の普及は都市貧困高齢者の社会運動への参加を促したか、という広義の問題意識に立脚する。そして狭義的な関心として、参加の制度化である参加型行政という構造と、能力・意図・主体性をともなった行為が困難とされる貧困高齢者というアクターとの相互作用に焦点を当て、住宅という高齢者に特有ではない問題に対し、都市貧困高齢者の社会運動による取り組みとそのエージェンシーについて再検討<sup>83</sup>を試みる。具体的な事例としては、ブラジルで制度化が進む参加型行政の中で、サンパウロ市の住宅審議会、同市の貧困高齢者向け集合住宅「高齢者の町」プロジェクト、および、同プロジェクトに関わった貧困高齢者の社会運動団体 **Garmic** を取り上げる。

そしてそれらをもとに、貧困高齢者専用の「高齢者の町」プロジェクトはどのように実現したのか、という具体的な問いを設定する。これに対し、住宅審議会（2003年設置）という参加型行政の制度化が進んだことで、都市貧困高齢者の社会運動への参加および希薄とされるエージェンシーの発揮が促され、その結果「高齢者の町」プロジェクト（2004年計画着手）が実現した、との仮説を立てる。本章では、この問いと仮説をもとに同プロジェクトの実際の実施プロセスを明らかにすることで、都市貧困高齢者の社会運動への参加とエージェンシーについて再検討する。またその際、参加型行政に関する研究などで指摘される政治的コンテキストの影響に注目する。

このような問題意識や関心から、本章は理論的に、高齢者をめぐる問題を社会構造の中に位置づけ、その問題と構造の関係性を批判的に分析する批判的社会老年学に立脚し、「社会的質（social quality）」に関する分析枠組みを援用する。また、参加型行政における社会運動の参加と政治的コンテキストの影響にも注目することから、政治的機会構造論の論点も取り入れる。さらに、事例である市住宅審議会（以下、住宅審議会）や「高齢者の町」プロジェクトの概要を主に制度論的アプローチ、その実施プロセスをインタビュー調査への民族誌的アプローチにより明らかにする。そしてこれらの分析に加え、「高齢者の町」住民への聞き取り調査の結果も参考に入れ、ブラジルで普及する参加型行政との関連から、

---

<sup>83</sup> 本論では、批判的社会老年学を機軸として、「貧困高齢者は受動的」とする既存の定説や先行研究の見解に対して、それらを批判的に捉え直し、「貧困高齢者も主体的」という解釈を行うため、このような意味を有する場合、「検討」ではなく「再検討」と表す。

都市貧困高齢者の社会運動への参加と、その際に導き出されるエージェンシーについて考察する。

なお、サンパウロ市の住宅審議会と「高齢者の町」プロジェクトを事例とする理由は、結論を先に述べることになるが、受動的な存在である貧困高齢者も、主に住宅審議会を通じてエージェンシーを現出し得たと考えられるからである。サンパウロ市の住宅審議会に関しては、後述するように、参加型行政スタイルの中で審議会がより制度化され市民の参加の度合いも高い点にある。また、高齢者ではなく住宅分野の審議会を取り上げる理由は、同市の高齢者審議会の特性が助言的なものに限られる一方、住宅審議会は決議的で政策策定の権限を持つため、住宅政策である「高齢者の町」の実現により深く関わったと考えられる点にある。「高齢者の町」プロジェクトについては、都市貧困高齢者がメンバーである社会運動が関わっていること、同プロジェクトの開始時期と住宅審議会の設置時期が近く両者間に何らかの関連性があると推測できること、さらには、貧困高齢者の専用住宅としてブラジルで先駆的かつ最近のものであり、本章のような調査研究が行われていないことなどが理由である。

#### 6.1.1. 貧困高齢者の社会運動に関する先行研究

貧困高齢者の社会運動については、高齢者の生活や生存との密接な関連性から、年金制度に関する研究が主流となっている[Estes et al.2003:122-144, Peres 2007:204-286]。最近の研究には、米国の1920年代後半から1950年代の年金運動がより寛容な社会保障への移行に成功した点に注目し、賦課方式的要素の導入などの政策提言を試みた研究[Mitchell2000]や、米国の年金運動が1939年の年金制度改革に与えた政治的影響を分析した研究[Amenta & Olasky2005]などがある。

一方、年金問題を中心としながらも、欧米諸国を事例に社会政策と高齢者の政治的行動主義を研究したEstesらが、より広範な高齢者の集団的政治行動の展開について論じている。Estesらは、第2次世界大戦後に多くの高齢者が経験した貧困状態が、年金や社会保障に関するロビー活動につながった点や、新自由主義にもとづく医療などの社会保障政策が、格差や差別に反対する高齢者の行動主義を活発化させた点、さらには、高齢者の政治行動がジェンダーや環境といった「新しい社会運動」と共闘することで、社会運動化するとともに高齢者以外の問題にも取り組む運動へ多様化した点などについて論説している。また、選挙における高齢者の投票動向にも研究の関心が向けられてきたと指摘した上で、高齢者の政治行動は1980年から1990年代初めにピークを迎え、その後は衰退したと論じている。その要因として、所得や社会サービスへのアクセスという点で高齢者層が多様化したこと、特定の年齢層の問題をテーマにしない社会運動が台頭したこと、政治的アイデンティティの基盤として特定の年齢層が重要性を欠くようになったことなどを挙げている[Estes et al.2003:122-144]。

ブラジルに関しては、後述する老年医学や、心理学をベースに高齢者の生き方や老化・高齢の意味などを追究する研究、および、主に人口統計学をベースに高齢者の社会経済状況や制度・政策などを分析する研究が、高齢者研究の主流となっている[近田 2012a]。年金運動に関する研究としては、Simões が 1980 年代と 1990 年代の年金運動をブラジルの民主化との関連から捉え、市民権利のひとつとして年金制度が社会的に再構築されるプロセスを明らかにしている[Simões 2000]。また Machado は、サンパウロ市の労働組合の年金協会と参加型行政のひとつである高齢者審議会との関係を研究し、高齢者審議会が高齢者全般の社会福祉の向上に主眼を置いているのに対し、労働組合の年金協会は組合員を対象とした組織的かつ政治的な圧力団体であるため、両者の間には協調や統合に向けた動きが見られない点を指摘している[Machado 2007]。

年金運動以外の高齢者の社会運動に関しては、Peres が、ブラジルの高齢者をめぐる連邦政府の政策や法令および高齢者の社会運動との関係を分析し、政策策定における高齢者と社会運動の不在が、関連法案と高齢者が置かれた現実との不一致をもたらしていると批判的に結論付けている。また Peres は、ブラジルにおける高齢者の社会運動には主に 2 つの潮流があるとし、年金制度に関するものを古いタイプ、そして、サクセスフル・エイジングのように高齢期を「第三年期 (terceira idade)」と肯定的に捉え、教育や文化活動に従事するものを新たなタイプとして大別している[Peres 2007:204-286]。

そして、この後者に区分される「高齢者公開大学 (UnATI : Universidade Aberta da Terceira Idade)」の活動について、Veras と Caldas が研究を行っている。UnATI は、高齢者の身体的・精神的・社会的な健康増進や能動的な市民としての社会参加を目的に、1970 年代から大学を中心に学際的な活動を試行してきた運動で、Veras と Caldas はリオデジャネイロ州立大学の UnATI を事例に、その運動が高齢者の生活の質的向上に果たした役割や重要性について論じている[Veras & Caldas 2004]。また Costa は、高齢者識字運動における高齢者の参加動機についてサンパウロ郊外でインタビュー調査を行い、高齢者の主要な参加動機が読み書きの学習自体ではなく、識字運動の参加者の間で行われる会話や定期的な付き合いを通じた社会的な統合だとの結論を導き出している[Costa 2008]。なお参加型行政との関連では、Paz が 1990 年代のリオデジャネイロの高齢者に関する参加型行政について研究している。Paz は、これらの新たな行政機構が高齢者の広範な参加や要望実現に貢献できていないと主張し、その要因として、参加型の行政機構が高齢者政策に充当される資源をめぐる権力闘争の場と化してしまった点を指摘している[Paz 2001]。

これらの先行研究の中には、年金制度などの社会構造との関連から、貧困高齢者およびその社会運動の参加をめぐるエージェンシーに着目する研究も見られる。しかし、少なくとも本章で対象とする都市部の住宅問題に関しては、社会構造と貧困高齢者のエージェンシーに焦点を当てた研究は皆無といえる。その要因として、Walker が述べているように、貧困や極度な社会的排除の状態にある場合、高齢者の選択可能性はより少なくなり、その自律性は限られてしまうため[Walker 2006:77]、年金制度のような高齢者の生活や生存に直

結する問題以外では、貧困高齢者のエージェンシーを捉えることが困難なことが考えられる。このような先行研究の現状から、本章で試みる参加型行政との関連における自らの住宅を持たない貧困高齢者の社会運動への参加、および、その際のエージェンシーというテーマは、研究意義があり学術的な貢献に資するといえよう。

### 6.1.2. 批判的社会老年学と政治的機会構造論

高齢者に関する研究は、主に身体や精神の健康状態を研究する老年医学 (geriatrics) と、人類学や社会学、政治経済学などを取り入れ学際的に研究する老年学 (gerontology) の 2 つに大別され、本研究は老年学に属する。本章では、高齢者をめぐる構造とエージェンシーの関係に着眼するが、このような議論は老年学で以前から行なわれてきた。

1970 年代までの老年学では、高齢者の構造化された依存性という特性から、主に社会問題や経済的負担という側面に注目が集まり、年金や保健医療などの政策の単たる受益者だとする認識が主流であった。しかし、社会構造の中で高齢者を依存的・受動的な存在として捉える見方に対し、過度に機能主義的だとの批判や高齢者理解に生産的であるかという疑問が呈され、高齢者を福祉国家との関係から再検討しようとする批判的な視座が、1970 年代後半頃から欧米で登場した。このような視座による研究は、老化を自然で不回避な事実や、年金制度などの経済的依存と直結する実際年齢としては捉えず、主に労働市場や福祉国家との間で社会的に構築される関係性から理解しようとする。また、それまでの老年学ではあまり焦点の当てられなかった、階級、ジェンダー、人種などの要素も対象として、それらの老化への影響や社会構造との関係も追究しようとする。そして 1980 年代後半からは、ネオリベラルな政策や構造改革を推進する国家と市場、家族やコミュニティの形態や役割の変容、グローバリゼーションとそれにとまなうリスクの個人化、老化の文化的側面などがテーマとして注目されるようになった。

当初これら老年学の新たな潮流は、老化の社会的構築・政治経済学・政治社会学などと呼ばれ、後に批判的老年学 (critical gerontology) と称されるようになった。またこれらは、社会構築主義を導入し高齢者と社会的要因との関係を批判的に捉える研究も含むため、批判的社會老年学 (critical social gerontology) と呼ばれることもある [Walker 2006:59-68, Estes et al.2003:123-127, 宇佐見 2011]。なお本章では、このような老年学の視座に立脚し、ブラジルの参加型行政という社会構造の中に貧困高齢者というアクターを位置づけ、貧困高齢者の社会運動への参加とそのエージェンシーを政治社会的に再検討することから、同視座を批判的社會老年学と称する。

批判的社會老年学の既存研究では、高齢者をめぐる構造とエージェンシーのどちらに焦点を当てるかという議論が繰り返されてきたが、Walker[2006]によると、概して政治経済学は構造を偏重し、ライフ・コース分析や文化的視座はエージェンシーを過度に重視する傾向にあるとされる。しかしながら、このような議論における批判は総じて、高齢者のエー

ジェンシーが軽視されているという点に集約される。つまり、高齢者を取り巻く政策などの構造の重要性は認めるが、その構造自体も人々の行為や思考により創造されており、高齢者もそれに関わっているはずだと論じ、高齢者自身の社会構造の中で行為する能力、社会構造と関わる能力、社会構造を変容させる能力などが看過されていると主張するのである。このような批判に立脚し、社会関係の構築における高齢者のエージェンシーというミクロな対象を究明する場合、民族誌的アプローチがひとつの有効な分析手法である。しかし一方で、このようなミクロ社会学的な視座は構造の制約を無視または軽視してしまうという致命的な欠点を抱えている[Walker 2006:69,76-77]。

そこで Walker は、構造とエージェンシーの双方から高齢者を理解しようとする理論的分析枠組みを提唱する。その枠組みは「社会的質 (social quality)」という、1990 年代の欧州において、経済と社会のバランスの取れた発展を目指す新たな政策の起点として創造された概念を中心に据える。Walker によれば、この社会的質とは「各個人が自分の幸せ (well-being) と能力 (potential) を増幅する条件のもと、自身が属するコミュニティの社会的・経済的な生活に参加できるゆとり」と定義される。そして彼は批判的社会老年学の立場から、構造とエージェンシーの双方でこの社会的質を充足する諸条件を考慮に入れた分析枠組みを提示している。

この分析枠組みにおいて、望ましい社会的質には次の 4 つの条件の充足が必要とされる。第 1 は「社会的結束 (social cohesion)」で、これはコミュニティと社会を結び付けることから社会的発展と個人の自己実現の双方に不可欠であり、連帯などの伝統的なものだけでなく、変容する社会構造に適合する刷新的なものも含まれる。第 2 は「社会経済的安全 (socioeconomic security)」で、貧困から自身を守る雇用や社会保障へのアクセスを意味する。第 3 は「社会的包摂 (social inclusion)」で、市民権 (citizenship) との関連から主要な社会・経済制度への包摂またはそれらからの排除が最小限の状態を意味する。第 4 は「社会的エンパワメント (social empowerment)」で、自らの生 (lives) の自己管理や活用できる機会・選択肢の増加であり、その範囲は政治システムへの参加だけでなく知識や技能など個人の潜在能力にも及ぶ。

これら 4 つの条件は、縦軸と横軸に分けられた 4 象限により図示され、両軸の交差点である図の中央には「社会的質」が位置づけられる。そして、縦軸の上方に構造というマクロなレベル、下方にエージェンシーというミクロなレベル、そして横軸の右側にコミュニティ、グループ、個人といったインフォーマルなもの、左側に制度や組織といったフォーマルなものという関係区分が設定される。この図表化された枠組みの中で、マクロでインフォーマルな個々の領域を示す第 1 象限を「社会的結束」、マクロでフォーマルな制度の領域の第 2 象限を「社会経済的安全」、ミクロでフォーマルな制度の領域の第 3 象限を「社会的包摂」、ミクロでインフォーマルな個々の領域を示す第 4 象限を「社会的エンパワメント」が占める。

この理論的分析枠組みでは、はじめに、社会的存在である個人の自己実現と集団的アイ

デンティティ形成との間で相互行為<sup>84</sup>が行われ、それが前段までで説明した社会的領域をつくり出す。そして、その領域内の4つの社会関係のあり様が、社会的質へつながる4条件を発展させるか否かを決めるとされる[Walker 2006:72-75]。これを本章の事例に適用すると、都市貧困高齢者は社会運動を介して、個人の自己実現と集合的アイデンティティ形成との相互行為を行い、狭義的な社会的質として住居獲得が中心に位置する社会的領域が想定可能になろう。そこでは、構造レベルに住宅審議会などの参加型行政、エージェンシーのレベルに都市貧困高齢者自身、インフォーマルな個々として同様に住居のない貧困高齢者の個人や集団、フォーマルな制度として「高齢者の町」プロジェクトや社会運動団体がそれぞれ位置づけられる。貧困な高齢者は、これら社会関係の相互作用、各象限を占める4つの条件の充足を通して、自らの住居獲得が可能になると考えることができる。

しかし、このWalkerの社会的質に関する分析枠組みは、4つの条件やその充足の仕方に関する説明が簡略または不十分であるなど、いくつかの問題点がある。そこで構造機能主義的観点から4つの条件を捉えたと、縦軸と横軸が示す4つの社会的要素の相互作用は、それらが果たす「機能」であり、その「機能」の特性は各社会的要素との関係から導き出されるため、各条件（機能）の象限位置が決定されると理解できる。また充足の仕方に関しても、社会的要素の相互作用の様態が各機能の状態を決定付け、それが社会的質を左右すると考えることで理解できる。したがって、本章では4つの「条件」を「機能」と理解した上で、Walkerの分析枠組みを構造とエージェンシーとの関係を分析する大局的な枠組みとして用いる（図6.1）。

ただし、Walkerの分析枠組みでは政治的なコンテキストや変化を捉えることが困難である。一方、本章は「高齢者の町」プロジェクトの実現プロセスにおける、参加型行政の住宅審議会や都市貧困高齢者とその社会運動の関係を分析するため、政府と社会運動をはじめとする政治的関係やその変化がひとつの着眼点となってくる。事例とするサンパウロ市も、第1章で概説したように保守と革新の間で政権交代が繰り返されていることに加え、ブラジルの参加型行政に詳しいAvritzer[2009]が指摘するように、参加型行政の様態はローカルな政治的コンテキストの影響を受けやすい。そこで本章では、社会運動を取り巻く政治的構造に着目した政治的機会構造論の論点も援用し、理論的な分析枠組みを補完する。

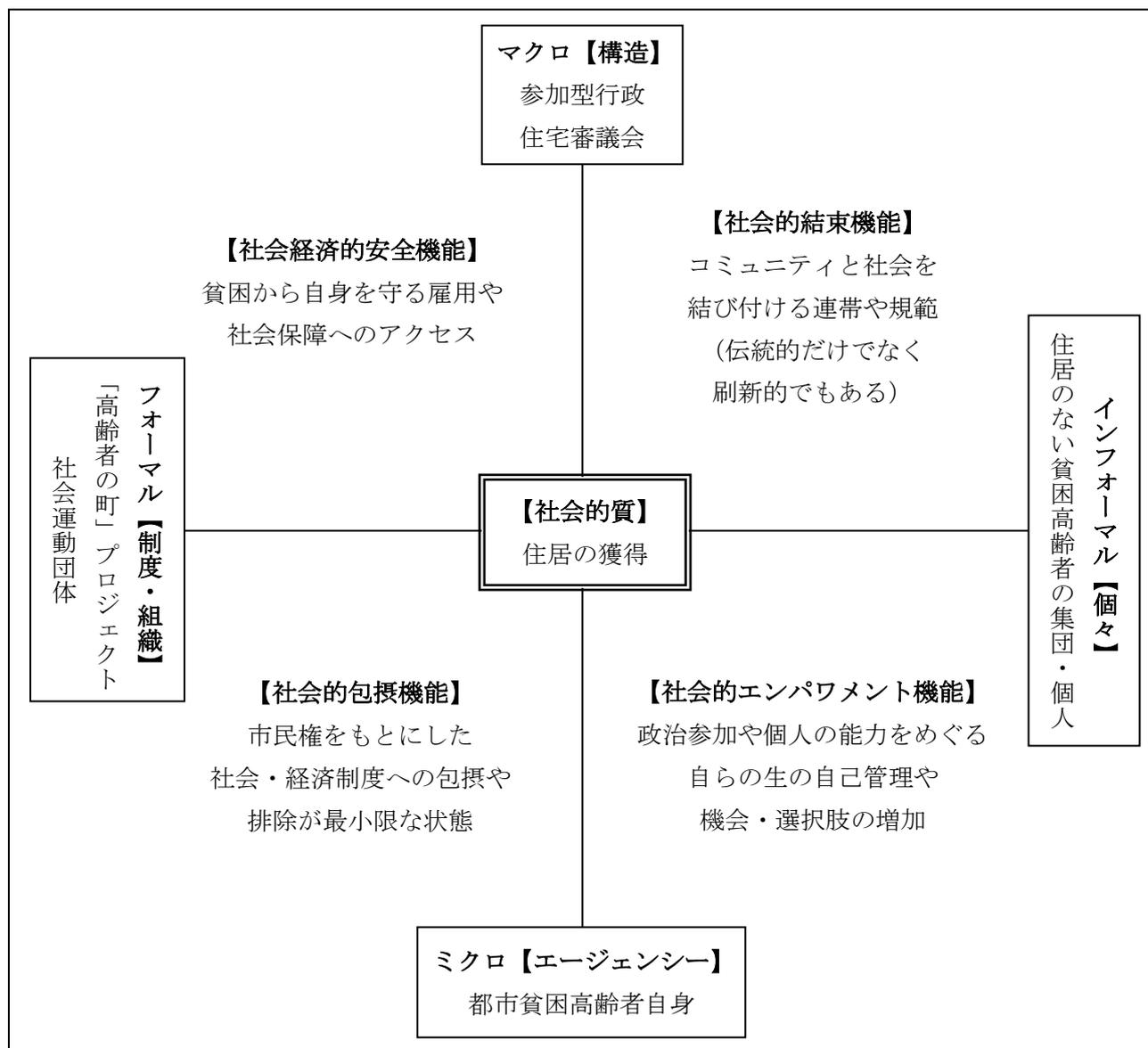
政治的機会構造論については第1章で説明したが、ここでは本章での分析との関連から、主唱者であるTarrowが指摘する諸点を、確認の意を込め改めて以下に記述する。それらは、新しいアクターが参加するためのアクセスの増大、集合行為を促進する政治体内部での政治的変動や不安定化、影響力のある同盟者の出現などが社会運動の様態を決定付ける点、機会の拡大による集合行為の発生が対抗的な運動を誘発したり、エリートに抑圧への論拠を与えたりする点などである。本章ではこの政治的機会構造論の観点から、参加型行政、

---

<sup>84</sup> 「相互行為」も「相互作用」も *interaction* の日本語訳であるが、本論では主にアクター同士の *interaction* の場合に「相互行為」を用い、アクターと制度または制度を含むアクターの *interacton* の場合は「相互作用」を用いる。

より具体的にはサンパウロ市住宅審議会を貧困高齢者にとっての政治的機会と捉え、「高齢者の町」プログラムをめぐる同市の政治的構造の動態にも着目する。そして、同プログラムの実現プロセスの分析を通じて、貧困高齢者の社会運動への参加とそのエージェンシーについて考察を行う。

図 6.1 社会的質にもとづく本章の分析枠組み



(出所) Walker (2006:74-75) をもとに筆者作成。

## 6.2. 住宅審議会と「高齢者の町」をめぐる都市貧困高齢者の社会運動

本節では、ブラジルおよびサンパウロ市の貧困高齢者を取り巻く状況について住宅問題を中心にまとめ、次に、本章の政策事例である「高齢者の町」プロジェクトに関して、政府の資料などをもとに制度的概要を把握する。そして、同プロジェクトに関わった都市貧困高齢者による社会運動団体 Garmic について概説した後、そのリーダーの証言から、政府の資料には記述されていない Garmic と「高齢者の町」プロジェクトとの関係を描出する。

### 6.2.1. 貧困高齢者を取り巻く状況

ブラジルでは 1988 年の憲法で社会保障の普遍化が目指され、1993 年の「社会扶助基本法 (LOAS<sup>85</sup>)」の制定をはじめ、社会的弱者に対する社会福祉の向上が継続的に試みられている。高齢者についても社会扶助基本法や、連邦レベルの参加型行政である連邦高齢者審議会の創設を規定した 1994 年の「国家高齢者法 (Lei Nacional do Idoso)」、それまでの諸施策を包括的にまとめた 2003 年の「高齢者法典 (Estatuto do Idoso)」、同法典をもとにした地方自治体レベルでの高齢者審議会の設置<sup>86</sup>など、様々な整備が進められてきた。この高齢者法典は、公営住宅の最低 3% を高齢者対象にすることを義務付けるなど、高齢者の権利としての「尊厳ある住居 (moradia digna)」の擁護や奨励の礎となっている。

しかし、高齢者のケアは家族や親族が行うべきという伝統、異世代と同居する方が高齢者にとって良い環境だとする考え方、高齢者を預けるだけの養老所や老人ホームおよび預けること自体への偏見、高齢者が集住することやそのような場所への差別意識などのため、現状では高齢者専用住宅より、量質的ともに不足している介護施設が優先的に整備されている [Camarano ed. 2010]。したがって、特に貧困な高齢者のみを対象とした場合、2007 年に完成した「高齢者の町」はブラジルで先駆的な試みであり、同国の高齢者の住宅問題を完全に解決するものではないが、その後、他の地域における同様のプロジェクト実施の切っ掛けとなった [Portal de Envelhecimento]。例えば、パラナ州マリンガ (Maringá) 市で「New City Residential Park」<sup>87</sup> という貧困高齢者の専用住宅が、2007 年に開始され 2010 年に完成している [RGL 2008]。また、サンパウロの州政府も「高齢者の町」を参考に「Dignity Village」<sup>88</sup> と呼ばれるプロジェクトを策定し、2011 年に完成した第 1 号を含め、同州内 10 以上の市で実施や計画を行っている [CDHU-SP, NUPEHA 2010]。

一方、特定の年齢層を対象としない貧困層全般向けの住宅政策に関しては、第 2 章でまとめたように、古くはスラム街の撤去、最近では貧困層居住区のインフラ整備や高層住宅

<sup>85</sup> 正式名称は「Lei Orgânica da Assistência Social」。

<sup>86</sup> MUNIC のデータによると、市レベルの高齢者審議会の約 70% が高齢者法典が制定された 2003 年以降に設置されている。

<sup>87</sup> 正式名 (ポルトガル語) は「ParkParque Residencial Cidade Nova」。

<sup>88</sup> 正式名 (ポルトガル語) は「Vila Dignidade」。

化、住民自身の個別あるいは協働作業による住宅建設など、様々なプロジェクトが実施されている[近田 2004:113-114]。つまりブラジルでは、「高齢」の社会問題化が「貧困」よりも遅く最近のため、住宅に関しても高齢者、特に貧困高齢者に対象を限定した政策は緒に就いたばかりだといえる。また、高齢者にとっての「尊厳ある住居」に関して、異世代同居の利点など、その形態をめぐる様々な意見が存在することもあり、貧困層を含む高齢者の住宅整備は、必ずしも高齢者に特化するかたちで進められているわけではない。

さらに、本章で取り上げるサンパウロ市の貧困な高齢者について、数量的に概観する。2009年時点の同市の人口は11,037,593人で、そのうちブラジルで高齢者年齢とされる60歳以上の人々は全体の11.5%に当たる1,267,929人であった[Prefeitura de São Paulo 2010:35]。同年のサンパウロ市において、世帯1人あたりの月額所得が貧困高齢者向け扶助年金の支給額である、最低賃金額<sup>89</sup>に満たない状況で生活している高齢者は[近田 2012a]、同市在住高齢者の16.8%に当たるとの研究がある[Nigro et al. 2011:12]<sup>90</sup>。したがって、「貧困」の基準を同研究の所得水準とした場合、2009年時点でサンパウロ市に約213,000人の貧困高齢者が存在していたと推計される。また、サンパウロ市政府が研究機関に委託して行った路上生活者に関する調査によると、2009年時点で、自宅のない路上生活者が13,666人確認され、そのうち臨時宿泊施設<sup>91</sup>の利用者が7,079人、同施設を利用しない路上宿泊者が6,587人であった。高齢者に関しては、後者の路上宿泊者のみであるが、6,587人中503人が高齢者であった<sup>92</sup> [Schor & Viera 2009]。

### 6.2.3. サンパウロ市の審議会

本項では、第1章で概説したブラジルの参加型行政を考慮に入れ、本章の事例であるサンパウロ市の参加型行政について、審議会の状況と住宅審議会の制度概要を中心にまとめる<sup>93</sup>。

サンパウロ市の審議会について、その状況をMUNICのデータでみると(表6.2.3)、女性審議会是非設置だが、全国で4市にしかないセクシュアリティ審議会が設置されている。

<sup>89</sup> 2012年1月時点で622リアル。同時期の対米ドル為替レート換算で約US\$333。

<sup>90</sup> Nigroらの研究は、政府の全国家計調査(PNAD)のサンプルを基に、サンパウロ市在住で、高齢者施設で生活していない、60歳以上の男女924人を抽出し、健康状態などに関して面談方式で質問票調査を行ったものである。

<sup>91</sup> 「臨時宿泊施設」は、路上生活者や生活困窮者に対して一時的な宿泊場所を無料で提供する施設であり、利用者が滞在可能な時間や洗濯・シャワーなどの受けられるサービスは施設によって異なる。ブラジルではalbergue, abrigo, centro de acolhido等の名称で呼ばれ、運営は政府のほか、宗教団体やNGOなどにより行われている。

<sup>92</sup> 同調査の資料には高齢者の定義が記されていないが、ブラジルで一般的な60歳以上の人と考えられる。

<sup>93</sup> 前述したように審議会(conselho)は、連邦、州、市の3つのレベルおよび様々な分野で設置されているが、当該箇所以降、注記がない限り、審議会および住宅審議会などの特定分野の審議会はサンパウロ市のものを示す。

設置時期に関して、最も早いのは教育審議会の1988年だが、革新左派の労働者党が政権の座に就いた1990年代前半と21世紀以降に多く設置されている。ただし、政権交代後の近年に設置された審議会には活動を行っていないものが見られる。また、審議会の特性は、全国の他の市と比べ「決議的」なものが少ない一方、「助言的」なものが多く、審議員の構成は他の多くの市と同様、ほとんどの分野が政府部門と市民社会の同数で均等構成されている。このような点から審議会は、市民は参加するが権限があまりなく、第1章でまとめたサンパウロ市の都市や政治風土の特性から勘案しても、政策決定プロセスにおいて依然周縁的で「決議しない」[Tatagiba & Teixeira 2007:63]特徴があると考えられる。

表 6.2.3 サンパウロ市の審議会の状況：2009年

市審議会の分野	設置年	過去1年の開催	市審議会の特性				審議員の均等出自*
			決議的	規定的	監査的	助言的	
教育	1988	○	×	○	×	○	○
児童青少年	1991	○	○	×	○	×	○
<b>高齢者</b>	<b>1992</b>	<b>○</b>	<b>×</b>	<b>×</b>	<b>×</b>	<b>○</b>	<b>○</b>
障害者	1992	○	×	×	×	○	○
人種平等関連	1992	○	×	×	×	○	○
環境	1993	○	○	×	×	○	○
保健医療	1998	○	○	○	○	○	○
人権	2001	○	×	×	×	○	○
<b>住宅</b>	<b>2002</b>	<b>○</b>	<b>○</b>	<b>×</b>	<b>○</b>	<b>○</b>	<b>○</b>
都市開発・政策関連	2002	○	×	×	○	○	○
交通	2003	×	×	○	○	○	×
セクシュアリティ	2005	○	×	×	×	○	○
公安	2007	○	○	×	×	×	○
若年層関連	2008	×	×	×	×	○	○
スポーツ	2008	×	×	×	×	○	○
文化	2009	×	×	×	×	○	×
女性	未設	-	-	-	-	-	-

(出所) IBGE の MUNIC2009 年版をもとに筆者作成。

(注) 本章で取り上げる住宅と高齢者の審議会は太字と網掛けで表示。

\* 政府部門と市民社会を代表する審議員が同数で均等に構成されている審議会。

「高齢者の町」プロジェクトをめぐる貧困高齢者のエージェンシーを追究する本章で、サンパウロ市の高齢者審議会ではなく住宅審議会を取り上げる理由に、同プロジェクトが

住宅政策であることに加え、高齢者審議会が「助言的」のみであるのに対し、住宅審議会が「決議的」かつ「監査的」で「助言的」な点がある（表 6.2 の太枠・網掛け）。つまり本章では、政策策定に直接的に関与できない高齢者審議会ではなく、権限がより強く政策をめぐる交渉が可能と思われる住宅審議会の方が、貧困高齢者の住居獲得により重要だと考え、分析対象の事例として取り上げることとした。

サンパウロ市政府によるその他の主な参加型行政に関しては、2002年に都市マスタープラン（Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo）が制度化され、住民の意見を反映させた都市計画が進められている。また、参加型予算も2001～2004年の労働者党市政下で初めて実施されたが、政権交代とともに廃止され2012年まで再施行されていない[Avritzer 2009:99-102, Sánchez 2004]。

次に、サンパウロ市の住宅審議会（写真 6.2）の制度概要について注目すべき点をまとめる。まず審議員に関して、Tatagiba と Teixeira によると、行政府が任命する政府部門の代表者、住宅関連団体の内部で選ばれる市民社会の代表者、直接選挙を通して選出される民衆組織の代表によって構成され、全員が同等の発言権と投票権を有し、その任期は2年間とされる[Tatagiba & Teixeira 2007:65,73]。一方、サンパウロ市住宅審議会の法律では、全審議員48名のうち、「市政府の代表者13名」、「直接選挙で選ばれる、住宅に関連するコミュニティ団体と民衆組織の代表16名」と決められているが、残りの19名に関しては「市民社会」のようなカテゴリーは特に設定されておらず、連邦と州の政府機関、住宅問題を専門とする研究機関や労働組合やNGOなど、代表者の出自が細かく細分化されている。また代表者の選出方法についても、「公的権力の代表者の指名と市民社会の代表者の選挙」と記しているが、「公的権力」と「市民社会」が定義されておらず、出自が細分化された代表者たちがどちらの範疇に入り、どのように選ばれるのかが明確ではない[SEHAB n.d., SEHAB 2002]。

つまりサンパウロ市の住宅審議会は、政府部門と市民社会の審議員数が均等としたMUNICの調査データと異なり、政府と市民社会の境界区分が曖昧かつ構成が均等とは言いがたく、選出方法も明確ではない。そのため、参加型行政に関する先行研究などは、社会的に排除された人々を強調するかたちで市民社会の参加を評価する傾向にあるが[Avritzer ed.2004, Avritzer 2009]、サンパウロ市住宅審議会の場合、「市民社会」の参加や代表性に疑義があるといえる。一方、別の見方をすると、同市の住宅審議会は政府の運用次第でプレゼンスが増減すると考えられる。このような調査データと実態との齟齬は、他の市や分野の審議会に関してもあり得ると考えられる。しかしだからこそ、ある事象の実態を把握するためには、本章のような個別事例に関する制度論や民族誌の分析アプローチが重要かつ必要だといえる。

また住宅審議会は、市政府の住宅関連予算の一部である「市住宅ファンド（Fundo Municipal de Habitação）」の用途決定や、同ファンドをもとに実施された政策の管理運営を行う権限を有している[SEHAB 2002, SEHAB 2004, Tatagiba & Teixeira 2007:75]。こ

のことは、住宅審議会が一定額の独自の資金を持ち、その資金をもとにどのような住宅政策を実施するかを決定できること、そして、その政策策定プロセスに市民が参加できることを意味している。この点が、サンパウロ市の住宅審議会が決議的であり、社会運動団体が自らの代表輩出に懸命になる所以だといえる。ただし、この住宅審議会の高い重要性や前段で述べた運用によるプレゼンスの増減によって、住宅審議会は政争の具となりやすいため、政権交代による市政の継続性の断絶、政治実践への政党の多大な影響、社会運動側の対立などの問題を惹起している [Tatagiba & Teixeira 2007:77]。



(写真 6.2.3) サンパウロ市住宅審議会での議論する審議員や参加者たち。  
(2011年2月 筆者撮影)

#### 6.2.4. 「高齢者の町」プロジェクト

ここでは、サンパウロ市政府[PMSP 2006; n.d.,d]や連邦政府[CEF n.d.]の資料および現地新聞の記事[Kuzman 2007]をもとに、「高齢者の町」プロジェクトの概要を説明する。同プロジェクトは、劣悪な状況に置かれ、社会的包摂のために優先されるべき低所得高齢者を対象に、その住居問題を改善すべくサンパウロ市政府が建設した低所得高齢者専用の集合住宅である。2004年に計画が着手され、2007年8月に完成した。「高齢者の町」は市内

中心部近くのパリ（Pari）地区に位置し、145 世帯 190 名前後が居住可能で、維持管理はサンパウロ市政府が行っている（写真 6.2.4.A 及び B）。前述のサンパウロ市全体の貧困高齢者人口からすると、「高齢者の町」は決して同市の貧困高齢者の住宅問題を根本的に解決するプロジェクトではない。しかし「高齢者の町」をきっかけに、同様のプロジェクトがブラジル国内で実施されるようになったことから、そのインパクトは大きかったといえる。

「高齢者の町」の入居条件は、60 歳以上、月額世帯所得が最低賃金の 3 倍未満、サンパウロ市在住 4 年以上の高齢者で、家族が少人数または独身であったり、移動が困難などの障害を有したりする場合は入居が優先される。入居者の選定は、サンパウロ市の高齢者審議会と後述する高齢者の社会運動団体 Garmic との協働により進められ、最終的に住宅審議会で決定された。入居者の大半は市内中心部で政府の臨時宿泊施設を利用するなど、日常生活で危険な状況にさらされていた高齢者とされる。

「高齢者の町」では、補助金で家賃を安く設定する「社会的賃貸プログラム（Programa Locação Social）」により、毎月のおおよその家賃は最低賃金額の約 4 分の 1 に抑えられている。この家賃補助と維持管理費は、先述の市住宅ファンドから支出されている。また「高齢者の町」の運営に関しては、市政府の住宅局だけでなく、保健局などの他の部局、NGO や大学などが連携し、高齢者の健康や日常的なケアへの対処だけでなく社会教育的な活動も行っている。

プロジェクトの実施を可能にした連邦政府の主な法令等には、前述の高齢者法典や社会扶助基本法、連邦レベルの参加型行政である連邦高齢者審議会を創設した国家高齢者法がある。また、「社会利益特別区（ZEIS : Zonas Especiais de Interesse Social）」という「高齢者の町」の建設を可能にした都市計画が、2002 年制定の都市マスタープランにより策定されたことに加え、家賃への社会的賃貸プログラムの適用および入居者の選定基準が、住宅審議会により決定されている。

プロジェクトの資金は、事業総額が約 850 万リアルに上り、同資金は 2004 年から 2006 年にかけて 4 回に分けて支出されており、同期間の対米ドル為替レート（US\$1=2.513 レアル）で計算すると約 US\$338 万となる。この全資金は連邦政府とサンパウロ市政府の共同調達で、総額の 61.19%に当たる約 520 万リアルは連邦政府からの支出であった。サンパウロ市政府は残り 38.81%の 330 万リアルを支出したが、同資金は市政府独自のものではなく、その資金源は米州開発銀行からの融資となっている。



(写真 2.6.4.A) 「高齢者の町」の外観。中庭にはベンチや小さな池も設置されている。  
(2009年9月 筆者撮影)



(写真 6.2.4.B) 「高齢者の町」の所有権が事業主のサンパウロ市政府にあることや、アパート物件の売却禁止などが明記されている。  
(2009年9月 筆者撮影)

以上、プロジェクトの制度的概要について説明したが、本項冒頭で挙げた政府の資料などは、内容が「高齢者の町」プロジェクトの入居者選定や完成直後の状況に限られている。たとえば、同プロジェクトの実現をめぐる住宅審議会と貧困高齢者の社会運動の関わりについては、住宅審議会が家賃補助と入居者の選定基準を決定した点と、貧困高齢者の社会運動団体が入居者選定作業へ協力した点が説明されているだけである。ただし、高齢者法典などの法令や、住宅審議会だけでなく都市マスタープランや高齢者審議会という参加型行政も、同プロジェクトの実現に寄与していること、また、プロジェクトの財源が市政府独自の予算ではなく、連邦政府からの支出と国際金融機関からの融資であるとの記述は注目に値する。なぜなら「高齢者の町」が、実際には広範な法令や資金源などとの関わりにより実現したことがわかるからである。

#### 6.2.5. 都市貧困高齢者の住宅運動団体 Garmic

前述の市政府の資料に登場し、プロジェクトの実現に貢献した Garmic (Grupo de Articulação de Moradia para o Idoso da Capital)<sup>94</sup>は、貧困高齢者の住宅獲得や住環境の改善を目的に掲げる社会運動団体である。1990年代、市政府の臨時宿泊施設を利用していた15人の路上生活者が発起人となり結成された。Garmic 発足前、住居を持たない貧困高齢者たちが定期的集まるようになり、お互いの境遇の共有や滞在先などの情報交換を行うようになった。その後、貧困高齢者は、住宅関連の社会運動や NGO の援助を得るようになり、次第に自身の住居獲得への願望を高めていった。その際、住居獲得のための知識や情報を獲得するとともに、高齢者法典の「尊厳ある住居」をはじめ貧困高齢者にも市民としての権があることなどを学習していった。そして、これらの経験の中から、後に「高齢者の町」として具現化する貧困高齢者専用住宅のアイデアが生まれ、貧困高齢者自身が Garmic を通じて市政府などと交渉することにより、プロジェクトが具体化していった。

Garmic は、1999年に社会運動団体として正式に発足するなど自ら組織化を高め、現在は定期的な集会開催や政府への住宅要求などの活動を行っており、サンパウロ市の高齢者審議会へも代表者を輩出している[Garmic n.d., Quiroga 2007: 215-217]。また Garmic は、住宅運動連盟 (UMM) 全国大衆住宅連盟 (UNMP) に加盟し、様々な組織的な支援を得ることで、貧困高齢者の住宅の獲得や問題是正を試みている。

Garmic と「高齢者の町」プロジェクトの関係について、先述のサンパウロ市政府の資料などでは、Garmic は高齢者審議会とともに「高齢者の町」の入居者選定に関わったと説明されるのみである。しかし、Garmic 側の資料[Garmic n.d.]やそのリーダー[Quiroga 2007: 217-218]によると、Garmic は「高齢者の町」プロジェクトの実現に主体的な役割を果たしたとされる。「高齢者の町」プロジェクトは、その原案が路上生活者だった都市貧困高齢者自身から生まれたものであり、都市貧困高齢者で構成される Garmic が、サンパウロ市政府

<sup>94</sup> 日本語に直訳すると「大都市在住高齢者住宅獲得のための団結グループ」。

の住宅局長などの要人との会談を何度も請願し、自ら直接交渉を行ったり、当時施行されていた参加型予算に参加して同プロジェクトの実施を主張したりするなど、積極的かつ継続的な活動を行ったとされる。そしてこのような、一時的な滞在場所ではなく恒久的な住居獲得を目指す貧困高齢者の行動により、Garmic は 2003 年に市政府が計画作成中だった「高齢者の町」プロジェクトの入居対象者として認められ、2004 年に同プロジェクトの施行に成功したとされる。つまり、「高齢者の町」プロジェクトは貧困高齢者の社会運動団体 Garmic のオリジナル・プロジェクトだったと理解できよう。

Garmic のリーダーである Quiroga は、「高齢者の町」完成前の 2007 年に高齢者問題を扱う雑誌のインタビューで、Garmic と「高齢者の町」プロジェクトの関係について以下のように説明している（確固内は筆者による補足）。

「スプリシ市長時代に政府が、Colorado do Brás というサンバ・スクール<sup>95</sup>のあった土地を収用し、政府の臨時宿泊施設利用者で Garmic をつくった高齢者が、「高齢者の町」のための）その土地の計測を行いました。我々は市政府に対し「高齢者の町」の建設請求を行い、スプリシ市長の任期が終わる前に全て準備を整えていました。我々の運動は参加により成り立っており、自らが求めるものや守るべき自身の権利に関する闘争へのインセンティブを高めるため、「高齢者の町」の入居者リストは（Garmic への）参加度の高い人を優先させました。しかし新政権になり半年もの間、「高齢者の町」プロジェクトは変更が加えられるなどしたため全て中断してしまいました。その後また再開され、私が知る限り建物は全て完成したが、入居は始まっていません。「高齢者の町」の建設要求は Garmic のものであり、Garmic のためだけのものでしたが、入居対象者には Garmic 以外の高齢者も含まれました。サンパウロ市住宅局は、Garmic の高齢者と同様に多くの高齢者にも権利があると考えたのです。私は特定のグループや運動のためではなく、高齢者のために働いているので、その点について異論はなく、他の高齢者とも「高齢者の町」プロジェクトを分け合いたければ、全く問題はありません。ただし、すごく時間がかかりますよ。入居者を選出するのに 1 年はかかります。2006 年 4 月 18 日に入居者選出の作業が開始されましたが、今日になっても誰も決まっていません。市政府は選出基準を変えたのです。（中略）他にも、当初の予定では床はセラミックスにするはずが、実際は冷たく高齢者には滑りやすく危険な床になってしまいました。我々は市住宅局まで問い合わせに行きましたが、今日になっても回答をもらっていません。（中略）私が知る限り、既に 5,700 人もの高齢者が「高齢者の町」への申請を行ったはずなのに、このプロジェクトの戸数は 145 戸しかないのです。このような状況は、高齢者に対する一種の暴力、敬意の欠如だと私は思います…。それに、高齢者の意識向上やプロジェクトの成功のために、我々はこんなにも尽力してきたのに、

---

<sup>95</sup> ブラジルのサンバ・スクールとは、単にサンバの音楽や踊りを教える学校ではなく、カーニバルのパレードへの出場を目的として形成された近隣住民などによるコミュニティであり、日本の町内会に近い機能も果たしている。

このような状況では……。 (中略) ソーシャル・ワーカーは「高齢者の町」プロジェクトのことを高齢者の“共同下宿”と呼んでおり、このような呼び方に私は以前反対でした。しかし、コルチッソ<sup>96</sup>や臨時宿泊施設などでの劣悪な状況にある高齢者を訪問するうちに、共同下宿のような形態もひとつのより良い代替案だと思えるようになったのです。」 [SESC-SP 2007:93-94]

この Quiroga の証言は、Garmic は入居者選定に関わったのみとする市政府の説明と異なり、「高齢者の町」プロジェクトは住む家を持たない貧困な高齢者たち自身の働きかけを起源とし、都市貧困高齢者の Garmic という社会運動を介した取り組みにより、実現に至ったことを裏付けるものといえる。また、市政府は貧困高齢者の活動に応えるかたちで尽力したが、政権交代の影響もあり、入居者や建築形態に関して Garmic の提案・推進した「高齢者の町」プロジェクトに変更を加えた様子が理解できる。

---

<sup>96</sup> 1つの住宅を多数の世帯が違法に間借りして住む、劣悪で都市貧困層に典型的な居住形態。大都市の中心部によく見られる。

### 6.3. 「高齢者の町」インタビュー調査

本節では、前節までで把握したサンパウロ市の住宅審議会をはじめとする参加型行政、および「高齢者の町」プロジェクトに関する概要を念頭に入れ、同プロジェクトがどのように実現し、そのプロセスに貧困高齢者や社会運動がどのように関わったのかを明らかにする。そのため、関係者へのインタビュー調査を民族誌的にまとめる。

本インタビュー調査は2011年9月、住宅審議会や「高齢者の町」の関係者に対し行ったもので、以下にその一部を記載する。本調査では主に、「高齢者の町」プロジェクトの実施プロセス、住宅審議会の関わり、貧困高齢者の政治参加、政治的コンテキストの影響の4つの点について質問し、回答者が自由に意見を述べられるよう非構造的な形式で行った。

**【A氏】** Garmic と UMM のリーダー。住宅審議会の審議員選挙に立候補した経験があるが落選。「高齢者の町」の住民ではない<sup>97</sup>。75歳<sup>98</sup>、女性。

「「高齢者の町」プロジェクトをはじめたのは、路上生活をしていた高齢者たちです。Garmic が市政府やスプリシ市長へ直接プロジェクトを提案し、同市長がプロジェクトに関心を持ってくれました。当時はサンパウロ市に参加型予算が存在し、我々は参加型予算の場でプロジェクトを提案しました。参加型予算でプロジェクトは承認されたのですが、その時、参加型予算には資金が残っていませんでした。(中略)

我々は陳情書を作成し、スプリシ市長が行く先々に高齢者たちがその陳情書を持ちこんだり送ったりしました。そうしたら市長が我々を呼び、「あなたたちは非常に尽力し多くの行動を行った」と言って、スプリシ市長は米州開発銀行の資金を獲得してくれました。それに当時はC氏(後述)のように、政府内部に市民社会の仲間がいて大変助けてくれました。(中略)

政権交代でプロジェクトの進捗は遅れたため、我々は圧力をかけたが、そうでなければプロジェクトは完成しなかったでしょう。プロジェクトは住宅審議会によって承認されました。全ての政策は住宅審議会を通さなければならないのです。(中略)

我々は100~150人もの高齢者を審議会へ動員しました。会場に入れない高齢者が多く出たが、そのような状況は政府にとって好ましいものではなく、我々は「政府は高齢者を会場に入れず、外に立ちっぱなしにするのか。それが民主主義なのか。」と主張しました。このような活動に参加する高齢者は最低賃金しかもらえない貧困層です。我々は貧困高齢者に権利があることを説き、高齢者の権利に関する意識向上運動を行っているのです。」

A氏へのインタビューより「高齢者の町」プロジェクトが、自らの住居を持たない貧困な高齢者の中から生まれたことや、都市貧困高齢者自身が実現に向け直接かつ主体的な行動

<sup>97</sup> 2011年9月18日A氏自宅にてインタビュー実施。

<sup>98</sup> 年齢はA~I氏全てインタビュー調査実施時のもの。

を起こした計画だったことがわかる。この点は次の B 氏や「高齢者の町」住民へのインタビューでも確認できる。また、住宅審議会がプロジェクトの承認に関わっていた点に加え、住宅審議会で Garmic が政府へ圧力をかけるべく動員をかけた際に 100 人以上もの貧困な高齢者が政治的に参加していた様子が述べられている。プロジェクトの実現には、住宅審議会だけでなく当時施行されていた参加型予算も関わっていたこと、Garmic などの社会運動団体による働きかけも重要だったが、それらを支持基盤とする労働者党のスプリシ市長が資金獲得に奔走したこと、さらには、政府内部に C 氏のような協力者がいたことが、A 氏の証言から把握できる。

**【B 氏】**「高齢者の町」プロジェクト発案グループの一人および Garmic メンバーであり、「高齢者の町」居住者<sup>99</sup>。71 歳、男性。

「私が住んでいたのはサンパウロ市政府の臨時宿泊施設でした。我々には住む場所がありませんでした。我々は集まり、「ここから出たら我々はどこで住めばいいのか。」と話をしました。我々にはずっと住むことができる家という場所が必要でした。我々は寝床や食べ物を与えてくれる臨時宿泊施設を利用するため、毎月 30 レアルを支払っていました。もし市政府がその臨時宿泊施設を閉めたら、我々が唯一行ける場所は墓場しかありませんでした。私を含めたそのグループが、同様の状況にいたサンパウロの貧困高齢者と連絡を取ったり集まったりするようになりました。はじめは、そのグループに名前はありませんでした。プロジェクトに最も尽力してくれたのは A さんで、彼女がキー・パーソンでした。当時、市住宅局で働いていた C さんも、我々が集まったりできるよう手助けしてくれましたが、プロジェクトの承認とは全く関係ありません。(中略)

当時、我々は話し合いを行い、プロジェクトを作成して行きました。Garmic はつくられた当時、事務所がなかったが今はあります。市議会でも会議をやりました。今でも月に 1 回、市議会議員の協力を得て市議会で会議を行っています。Garmic に登録している高齢者の数は約 5,000 人です。しかし、多くの人は参加しません。Garmic は参加を呼び掛けていますが、各集会に参加するのはだいたい 40~50 名です。「高齢者の町」の住民となると、集まりに参加する人は少なく 10 名前後が集まる程度です。」

B 氏へのインタビューから、「高齢者の町」のような住宅を必要とし、プロジェクトとして立ち上げた貧困な高齢者が、如何に劣悪な居住状況に置かれていたかが想像できる。貧困な高齢者自身が発案したプロジェクトが、机上の空論で終わらずに実現したのは、A 氏のような外部支援者で社会運動リーダーのような存在が非常に重要だったと述べられており、この点は後述の D 氏の証言でも確認できる。また、Garmic が貧困高齢者の住宅運動として現在も活動を継続している一方、集会への参加者は必ずしも多くない状況が理解できる。参加者が少ない理由として、「高齢者の町」内の集会については住宅獲得という住民自身の

<sup>99</sup> 2011 年 9 月 15 日「高齢者の町」の D 氏自宅にてインタビュー実施。

要望が達成されモチベーションが低下した点、Garmic 全体については市政府が社会運動に好意的な政権ではなく、Garmic が提案するプロジェクトの実現可能性が低下している点などが考えられよう。

**【C氏】** UMM のリーダーおよび弁護士で、労働者党政権期にサンパウロ市政府の住宅局職員（2001-04年）として勤務し、住宅審議会の審議員（2009-11年）を務めた経験あり<sup>100</sup>。51歳、男性。

「私は直接的に「高齢者の町」プロジェクトには参加しませんでした。私は当時、住宅局の中で民衆参加の部署にいて、住宅審議会の創設をはじめ、社会運動の参加型予算などへの参画事業に携わっていました。我々（市住宅局）が提供したことは、住宅審議会の対話へ Garmic が参加する機会でした。Garmic を支援する社会運動はプロジェクトを支持し続け、計画策定や動員に協力し、現在も支援しています。UMM がまさにそうです。しかし政権が変わった今では、社会運動は市の住宅局の建物に上げてもらえません。」

C氏へのインタビューより、政府内部に支援者がいることは、住宅審議会への貧困高齢者の参加に有利な要素だったことがわかる。ただし、プロジェクトが実現するか否かは、住宅審議会での社会運動をベースとした交渉に懸かっていると同時に、I氏（後述）をはじめ他の回答者も述べているように、政治的コンテクストに左右される様子が理解できる。

**【D氏】** Garmic および UMM のリーダーであり、「高齢者の町」居住者<sup>101</sup>。69歳、女性。

「高齢者のための住宅建設というアイディアは、高齢者のグループから生まれました。はじめに土地を探し、サンバ・スクールのあったサンパウロ市立図書館が有する土地を見つけました。はじめその土地がサンパウロ市のものだと知らず、市の土地だとわかったのでスプリシ市長に要求を伝えようとしたが、市長と話をするためには多くの書類を作成しなければなりません。その時、技術的な支援をしてくれた人々がプロジェクト作成を手伝ってくれました。スプリシ市長はプロジェクトに大きな関心を寄せ、米州開発銀行からブラジルへ融資された資金の一部を獲得してくれました。（中略）

「高齢者の町」プロジェクト実現のためには、高齢者の社会運動がありました。それは、プロジェクトの発案者である高齢者たちによってつくられた Garmic であり、Aさんが仲間に加わってくれました。しかしその前に、何の組織も持たない高齢者のグループがあり、「高齢者の町」は生まれたのです。私はそのはじめのグループにはいなかったけれど、Garmic の創設以来、運動に関わっています。（中略）

高齢者はいつも差別されていて、みんな高齢者のことなど考えてくれません。だから我々高齢者自身が、次の住宅審議会に新たな提案を持って行くつもりです。」

---

<sup>100</sup> 2011年9月20日 UMM 本部にてインタビュー実施。

<sup>101</sup> 2011年9月15日「高齢者の町」のD氏自宅にてインタビュー実施。

【E氏とF氏】Garmicメンバーで「高齢者の町」居住者<sup>102</sup>。E氏は70歳、女性。F氏は67歳、女性。

「高齢者の町」のあるこの場所は、以前はサンバ・スクールがあり、土地は市政府のものでした。でもこの地区の金持ちや商店は、カーニバルの時期になるとサンバ・スクールのおかげでお金を稼げたから、「高齢者の町」のために市政府が土地を払い下げることに関心がなく、「高齢者の町」の建設に反対していました。でも裁判所に掛け合い、我々はプロジェクトを実現できたのです。(中略)

住宅審議会は「高齢者の町」の実現をととても助けてくれました。多くのグループによる住宅への要求があったからで、Garmicだけでは実現できなかったでしょう。(中略)

サンパウロ市住宅公社の人たちは、「高齢者の町」プロジェクトの前は高齢者対象のものひとつもなく、どうやって高齢者を扱っていいのかわからなかったけど、今はあなたたち高齢者と一緒にいろいろと学んだ」と言っていました。(中略)

高齢者審議会は助言的であって、何も解決しません。多くの高齢者が参加しているが、座って話を聞いたりコーヒーを飲んだりしているだけです。(中略)

「高齢者の町」の居住者の中でGarmic関係者は少数です。市政府は住宅をつくってくれたけど、外部の人たちが多く入居したのです。他の社会運動団体がGarmicと関係のない高齢者をここに連れて来ました。全居住者のうちGarmic関係者は75名です。UMMには他のプロジェクトがあるので、UMMの人は誰もいません。住宅運動に参加している高齢者も何人かはいるけど少数です。生活を良くするためには、参加することが良いのはわかっています。でも、高齢者たちは無知であったり、文句ばかり言ったり、趣味を優先させたり自分の習慣や高齢者特有の文化のせいで、多くの人は参加しません。(中略)

Garmicは毎週火曜日と金曜日に集会を開き、月に1回市議会でも集まっています。事務所はカトリック教会が提供してくれています。Garmicはサンパウロで唯一の高齢者の社会運動です。他にも高齢者の社会運動はあるけど、それらはGarmicの運動とは異なり労働組合の年金運動です。」

D氏およびE氏とF氏へのインタビューより、貧困な高齢者自身が「高齢者の町」プロジェクトの用地確保に関して、近隣住民の反対に合いながらも自ら行動を起こして成功したことがわかり、この証言は前節のQuirogaや後述のG氏の証言と一致する。また、貧困高齢者が社会の中で差別を受けながらも、外部から支援を受けGarmicという社会運動団体として組織化することで、市長や政府内部の人々を動かし、自らの住宅を自分たちの行動により獲得した様子を知ることができる。その際、決議的である住宅審議会が重要な役割を果たしたが、機能が助言的で限定的な高齢者審議会は、住宅に関する限り貧困高齢者のニーズ充足においてあまり期待されていないと述べられている。さらに、B氏の証言にある

<sup>102</sup> 2011年9月15日「高齢者の町」のD氏自宅にてインタビュー実施。

ように、Garmic が貧困高齢者の唯一の社会運動団体として現在も活動を行っている一方、「高齢者の町」の入居者に Garmic 以外の人々が含まれ、社会運動に参加しない高齢者が多く住んでいる状況が理解できる。その要因は前述したように、貧困高齢者の社会運動への参加が活発でないことや市政府との政治的関係に求めることができよう。

**【G 氏】** UMM と UMM 加盟住宅運動「コルチツソ・フォーラム」のリーダー。住宅審議会の審議員（2003-05 年）を務めた経験あり<sup>103</sup>。51 歳、女性。

「高齢者たちとともに、我々は建設希望地を囲んでいた塀を乗り越え、土地を測量し、プロジェクトを策定しました。「高齢者の町」の後、我々は高齢者、身体障害者、一般の低所得者が居住する集合住宅「社会的賃貸」という別のプロジェクトを実現しました。「高齢者の町」のような大きさと高齢者のみが住む集合住宅は、高齢者の“ゲッター”になってしまいます。地域のコミュニティも高齢者に関して責任を持つべきで、我々は高齢者の住宅とは病院やゲッターではないと考えています。高齢者も余暇を持ち、他の世代と一緒によりよい生活を送るべきです。（中略）

我々は市中心部の貧困層向け住宅プロジェクトに関して、住宅審議会で我々は認可を勝ち取ることができましたが、それはスプリシ市政の時であり、我々が審議会で多数派だったからです。現在の住宅審議会では、我々は既存の貧困層向けプロジェクトを擁護するばかりで新たな提案ができていません。政府側の審議員は「我々の政党のものでない提案は、取り止めた」と言います。市政府は何もしてくれないので、新しいプロジェクトは連邦政府の住宅政策を活用しようと考えています。」

G 氏へのインタビューから、貧困高齢者の要望実現における社会運動の関わりや、住宅分野に関する住宅審議会の重要性に加え、住宅審議会の決定がその時の政治的コンテキストに大きく左右される様子を理解できる。高齢者の住宅に関しては、「高齢者の町」プロジェクトのような高齢者のみの集合住宅ではなく、異世代との同居といった別の居住形態の必要および有用性も議論されていることがうかがえる。

**【H 氏】** 元 UMM リーダーで現在は UMM 非加盟の住宅運動「北部土地なし協会」リーダー。住宅審議会の審議員を 3 回（2003-05 年と 2007-09 年、2009-11 年）を務めた経験あり。H 氏は UMM 内部の意見対立から UMM から脱退したが、同氏および北部土地なし協会は労働者党を支持している<sup>104</sup>。56 歳、女性。

「サンパウロ市住宅審議会は決議的で、政策を実施するに当たり、審議会が政策と市住宅ファンドの資金使用を承認します。審議員は同等の投票権を持ち、市長は審議会の決定

<sup>103</sup> 2011 年 9 月 16 日「コルチツソ・フォーラム (Forum dos Cortiços e Sem Teto de São Paulo)」本部にてインタビュー実施。

<sup>104</sup> 2011 年 9 月 13 日「北部土地なし協会 (Associação dos Sem Terra da Zona Norte)」本部にてインタビュー実施。

を拒否できません。審議会が承認しなければ、その政策は実施されないのです。我々は審議会内で少数派となっても、多くのことを成し遂げることができました。現市政の審議会でも、住民の立ち退きなどの強硬手段を阻止することに成功しました。我々は議会議員のように交渉するのです。もし審議会が決議的でなかったら、サンパウロ市に低所得者向けの政策は存在していないでしょう。(中略)

セーハ市長とカサビ市長の 6 年間、彼らは民衆運動が提示する政策を強硬に反対しました。審議会では全てに関して交渉が行われ、我々は低所得者層を擁護するため、現政権にとって我々は靴の中の石みたいに邪魔なのです。決議的な審議会により社会運動は多くのことを獲得できたが、審議会はその時の政府如何であり、政府の利害に大きく左右されます。イデオロギー的な観点において、審議員の構成は均等ではありません。より重要なのは誰が市長に選ばれるかであり、その時の政治的コンテキストに影響された審議会の多数派によって、審議員選挙は制度が変更されました。また政府の意図的な操作により、審議員選挙で不正な行為が行われ、彼らを政治的に支持する右派の社会運動が組織され、多くの人が動員されました。

「高齢者の町」プロジェクトはスプリシ労働者党市政の時に計画され、住宅審議会において満場一致で承認されました。審議会はプロジェクトの実現に大きな影響を及ぼしました。「高齢者の町」は高齢者のみを対象としており、対象の 100%が高齢者というのは「高齢者の町」のみです。「高齢者の町」が上手くいったので、政府は同様の高齢者のみを対象としたプロジェクトを計画中で、我々社会運動は新しい「高齢者の町」実現のため闘っています。(中略)

Garmic は大きな組織で、高齢者のみで構成されていますが、もっと多くの貧困な高齢者が参加していたら、もっと多くの「高齢者の町」ができているでしょう。高齢者は家族により家で面倒を見てもらったり、施設に入れられたりするるので、参加する人数は多くありません。それがブラジルの現実、つまり家族が高齢者の面倒を見るのです。もっと社会運動に関する情報があればいいのですが。」

H 氏へのインタビューから、「高齢者の町」が貧困高齢者専用の住宅として先駆的なプロジェクトで、同プロジェクトを先行事例に同様の貧困高齢者向け住宅政策が進行中であることから、「高齢者の町」のインパクトが如何に大きかったかがわかる。また、貧困層の住宅問題改善にとっての住宅審議会の重要性や、その際の社会運動の果たす役割の大きさを理解することができる。しかし一方で、「高齢者の町」のようなプロジェクトは、審議員の比率をはじめ政治的影響を受けやすいことや、高齢者をめぐるブラジルの伝統的な家族の価値観や人間関係などもあり、その推進の中心となるべき高齢者の参加と組織化があまり進まず、実現が困難になっている状況がうかがえる。

【I 氏】サンパウロをはじめとするブラジルの都市問題に関する民間の研究所 Instituto

Pólis の研究員。住宅審議会の審議員（2007-09 年）と副審議員（2009-11 年）を務めた経験あり<sup>105</sup>。39 歳、男性。

「市の予算の住宅部門の一部が市住宅ファンドに移されます。去年は住宅局の予算総額が 6 億リアルで、そのうち 5,400 万リアルが同ファンドへ移されました。審議会はファンドの資金使途を決めることができるが、問題は同ファンドの資金の金額を決めるのは住宅局長であり、審議会は金額の決定には全く関与できない点です。ファンドの資金使用には審議会の承認が必要なため、概して住宅局長は多くの資金をファンドに移したがるため、住宅局の予算の大半は審議会を通さず使えるよう、ファンドの外に向けられるのです。（中略）

問題は審議会の大半が政府側だという点です。審議会で資金の使途を決めているのは、結局は市政府です。私の個人的な見解では、政策策定における審議会の影響は限定的です。審議会では個別事例などに関しては議論するが、住宅政策全般に関しては全く議論していません。政府が必要な情報を開示しないため、我々は政府の提示する情報に非常に依存してしまい、大局的な議論ができていないのです。（中略）

他の問題として、審議会の内部で非常に協調できていない点が挙げられます。反政府側の人々も政府側の人々も、ひとつの政策を作り上げようとはせず、各自がばらばらに行動しています。事前の準備はなく、審議会を政府に政策策定を迫る場として活用していません。審議会には採決申請という手続きがあり、全ての審議員はこの申請を行う権利を持ち、審議会ですらの提案を議論し採決にかけてもらうことができます。この採決申請を個人ではなく集団で行えば可決される可能性が高いのですが、審議員の間で採決申請のための話し合いはあまりなされず、政府の政策策定のあり方に影響を与えるには至っていません。（中略）

社会運動団体から審議員を選ぶ選挙に関しては、問題は政府側だけでなく、社会運動側にもあります。なぜなら、社会運動自身の間で対立があるからです。社会運動団体と政治や政党の関係は非常に多様で、労働者党と関連のある社会運動や他の政党と関連のある社会運動などがあり、彼らは時として協調し合い、時として対立し合うだけでなく、同じ社会運動組織の内部でも対立や同盟などの関係が状況により形成されるのです。今日の状況は、審議会ですら政府側の人々が多数派を占めているということです。審議員選挙の際に、政府を支持する社会運動を組織したり、市の職員を動員したり、政府のバスを使ったり参加の粗品を配ったりと、政府は直接かつあからさまな介入を行いました。しかしそれは、審議会がいかに重要であり、実際に機能しているかを意味しています。審議会が決定できるのは予算の一部ですが、その金額は決して少額ではなく無視できないのです。」

I 氏へのインタビューでは、住宅審議会の機能や状況について質問を行ったが、主に住宅審議会に関する役割の限界と政治的コンテクストの影響の強さを理解できる。それらは、

---

<sup>105</sup> 2011 年 9 月 13 日 Instituto Pólis にてインタビュー実施。

住宅審議会の承認により策定・実施される政策は市住宅ファンドの資金を財源としているが、その資金の金額は市政府側が決定し住宅審議会は関与できない点、そのため市政府側は、交渉が必要となる市住宅ファンドに多くの資金を充当しながらない点に集約できる。また、住宅審議会の制度概要で把握したように、「市民社会」の選出方法の曖昧さから、I氏や他の回答者が述べるように審議員の構成は市政府に有利なものになりがちなため、住宅審議会は政府側の意向に依存せざるを得ない点も問題とされる。さらに、利害や政治的な関係が多様で複雑なサンパウロでは、住宅審議会での交渉に有効な協調行動が難しく、前述のH氏がUMMを脱退したように社会運動団体も時として内部や相互に対立し合うため、市政府による審議員選挙への介入などの機会を与えてしまう様子が理解できる。しかしその一方で、これらは運用面における問題でもあり、制度としての住宅審議会は、貧困層の参加にもとづく住宅問題改善のための行政スタイルとして、サンパウロ市でその重要度が認知されつつあることがわかる。

#### 6.4. 「高齢者の町」聞き取り調査

本項では、参加型行政の普及という構造変化と貧困高齢者の政治参加の関連について、本章の最後で考察を行う際の参考にするべく、2009年9月に「高齢者の町」で実施した聞き取り調査<sup>106</sup>の一部を紹介する。なお本調査は、下記の主な項目について対象者の過去から現在までの年代ごと（10代まで／20・30代／40・50代／60・70代／80代以上）の状況を、個別面接による構造的インタビュー形式で質問を行った。また参考資料として、質問票のオリジナル（ポルトガル語）を本論末に添付する。

【基本情報】年齢、性別、人種・肌の色、出生地、家族構成

【婚姻状況】家族の死別

【転居】回数、状況、転入出の場所

【居住状況】住居、同居人構成

【学歴】公立／私立

【職業】正規／非正規

【社会参加】親密な人、社会活動、宗教

【経済状況】個人および家族の所得額と収入源

【健康】状態、運動、社会サービスの利用、介護人

【衣服・外見】服装、好み、影響、消費金額

【認識】高齢者、自己認識、将来の計画・夢、満足度（理由）

【政府と高齢者】利用・認識している公的サービス、政府の高齢者対策への評価と理由、介護人

【人生】重要な出来事と理由

本調査では、「高齢者の町」の住民100名（男性47名、女性53名、平均年齢72.8歳、最高年齢92歳）に対し、「コミュニティ、ボランティア、スポーツなど、社会参加の活動をどの程度の頻度でしていますか／いましたか」という質問を、現在にいたるまでの過去の年代ごと（10代まで／20~30代／40~50代／60~70代／80代以降）について行った。得られた回答は、社会参加活動の「有無」とその「頻度（ごく僅か／少し／定期的／頻繁）」であるが、それらの中には具体的な社会参加活動の形態について回答を得られたものもある。そして、活動形態を「社会運動」などと回答した住民は、Garmicがサンパウロで唯一の高齢者の社会運動だとするE氏とF氏の証言からも、「高齢者の町」プロジェクトの実現にGarmicな

---

<sup>106</sup> 本調査はサンパウロ大学・人文科学芸術学部（Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades）老年学コースのAndrea Lopes 教員ほか、同コースの学生10名の協力を得て実施した。

どを介して政治参加した貧困高齢者だと考えられる（写真 6.4）。



（写真 6.4）「高齢者の町」の住民に対する聞き取り調査の様子。

（2009 年 9 月 筆者撮影）

本論で試みる都市貧困層の社会運動への参加や、本章でフォーカスする都市貧困高齢者のエージェンシーを実証的に論じるためには、本調査結果をもとにインタビュー調査など個別の民族誌的分析をさらに行う必要がある。しかし本調査結果から、都市貧困高齢者の社会運動に関する現状と過去の経験例を知ることが、本論の考察を深める上で示唆を与えてくれると考えられ、住民に対する個別の民族誌的調査は今後の課題として、将来の研究につなげることにする。

まず、「高齢者の町」住民の高齢期（60~70 代）における社会参加の頻度と形態について調査結果をみると（表 6.4.A）、有効回答 99 名のうち活動が「全くなし」が 46 名で、残りの 53 名は頻度に拘わらず何らかの社会参加の活動を行っている。その 53 名の中で「頻繁」が最も多い 22 名、「定期的」がそれに次ぐ 15 名となっている。また、高齢期の社会参加経験がある 53 名のうち、本調査では 41 名について活動形態に関する情報が入手できた。それらは、「(住宅) 社会運動」「政治活動」「社会福祉・ボランティア」「コミュニティ・住民組合」「宗教」「スポーツ・娯楽」に大別でき、「(住宅) 社会運動」が 15 名で「頻繁」と答えた数も 12 名と、形態と頻度ともに最も多い。これらの社会参加形態のうち、「宗教」と「娯楽・

スポーツ」以外、すなわち政治的な参加に関わるものは41名中25名であった。

次に上記25名について、年代ごとの活動形態と頻度の調査結果をみると（表6.4.B）、まず注目すべき点は、高齢期で政治的な参加の活動経験がある貧困高齢者の多くが、若年期や中高年期にそのような活動をあまり行っていないことである。また前段で述べたことの繰り返しになるが、「高齢者の町」プロジェクトの実現と関連の強い「(住宅)社会運動」が、人数および頻度とも最も多くなっている。このことから、貧困な高齢者である「高齢者の町」住民には、若・中年期に必ずしも積極的に社会参加していなかったが、同プロジェクトに関わり、社会運動などの社会参加を活発化させることにより、住居獲得に成功した人々がいると推測できよう。

表6.4.A 「高齢者の町」住民(60・70代)の社会参加の頻度と形態(単位:人)

社会参加の頻度	全くなし	ごく僅か	少し	定期的	頻繁	合計
住民(60・70代)	46	9	7	15	22	99
		(社会参加あり) 53				
社会参加の形態*	-	5	6	12	18	41
(住宅)社会運動	-	-	1	2	12	15
政治活動	-	-	-	-	1	1
社会福祉・ボランティア	-	-	-	3	-	3
コミュニティ・住民組合	-	2	2	1	1	6
宗教	-	2	2	4	3	11
スポーツ・娯楽	-	1	1	2	1	5

(出所) 筆者作成

(注) \*本調査で社会参加の形態に関する情報が入手できた41名。残り12名(「社会参加あり」の53名-41名)については不明。また、太字と網掛け部分(計25名)は、本章で定義する「政治参加」と関連の高い社会参加形態。

なお参考までに、これら25名の性別人数は、男性9名、女性16名で女性の方が多い。また学歴に関しては、未就学者3名、日本の小学校に当たる義務教育(8年)の中途退学者が12名で修了者が7名、職業学校修了者1名、大学相当の高等教育の中途退学者が1名で修了者が1名であった。対象が貧困な高齢者のため大半が低学歴者であるが、高等教育就学者も存在する。ここでは統計的な有意性を示すものではないが、このような社会運動におけるジェンダーと学歴、およびそれらの役割や組織との関連性、更には高齢者問題との関わりなどは、今後の研究課題として挙げた個別の民族誌的調査に含め追究することができよう。

この「高齢者の町」住民の調査に関して、高齢期を迎えてから社会参加を活発化させた貧

困高齢者については、これらの人々がそれ以前の人生において、自宅を所有したり経済的な余裕があったり貧困な状況ではなく、生存生活をめぐる問題に取り組む社会運動などに参加する必要性が希薄だった可能性もある。しかしこれらの貧困高齢者は、大半が低学歴者であることなどから高齢期以前に裕福だったとは考えにくい。したがって、これらの人々の多くは若・中年期も貧困だったが、自らの生活改善を可能にする社会参加の機会が少なかったため、社会運動などに積極的ではなかった。しかし、高齢期を迎えた時期にブラジルで参加型行政が普及し、社会運動を通じて「高齢者の町」という自身の住宅を獲得できる機会が開けたことで、社会参加を活発化させたと本章の事例から解釈できよう。

表 6.4.B 「政治参加」 的な社会参加経験のある「高齢者の町」住民の年代ごとの活動の頻度と形態

社会参加 の形態*	人数(人)		年齢				
	計(25)	内訳(男女)	60・70代	40・50代	20・30代	～10代	
(住宅) 社会運動	15	1(男)	頻繁			全くなし	
		1(女)	頻繁			ホーイスカウト 定期的	
		1(女)	頻繁		選挙活動 頻繁		
		1(男)	頻繁	全くなし	定期的	全くなし	
		8(男3/女5)	頻繁	全くなし			
		1(女)	定期的			全くなし	
		1(女)	定期的	全くなし			
		1(男)	少し	全くなし			
政治活動	1	1(男)	頻繁	全くなし			
社会福祉 ボランティア	3	1(女)	定期的		全くなし		
		2(女2)	定期的	全くなし			
コミュニティ 住宅組合	6	1(男)	頻繁	全くなし			
		1(女)	定期的	少し			
		1(女)	少し	クラブ 少し		少し	
		1(女)	少し	定期的	少し	スポーツ 頻繁	
		1(女)	ごく僅か	クラブ ごく僅か	ボランティア ごく僅か		少し
		1(男)	ごく僅か	スポーツ 少し		頻繁	

(出所) 筆者作成

(注) \*本章で定義する「政治参加」と関連の高い社会参加の形態で、本調査でその情報が入手できた25名が、年齢「60・70代」時に経験したもの。過去の年代で異なる形態の社会参加を行っていた場合、その内容を網掛けで表示し、その下段に当該形態への参加頻度を記載。つまり、網掛け部分の下段以外は全て左欄の社会参加形態の頻度を意味する。

## 6.5. 都市貧困高齢者の社会運動への参加とエージェンシー——小括

前節までにおいて、参加型行政である住宅審議会と社会運動を介した都市貧困高齢者の関わりに焦点を当てながら、「高齢者の町」プロジェクトの実現プロセスを制度論と民族誌のアプローチから明らかにした。本節では、このプロセスへ社会的質をめぐる批判的社会老年学の分析枠組みと政治的機会構造論の論点を応用し、同プロジェクトにおける参加型行政という構造と貧困高齢者というアクターの相互作用を分析する。そしてそれは、貧困な高齢者向け住宅の「高齢者の町」プロジェクトはどのように実現したのか、という本章の具体的な問いへの答えであり、以下のようになる。

### 6.5.1. 社会的質の追求

「高齢者の町」プロジェクトの実現プロセスへ社会的質に関する分析枠組み（図 6.1）を適用すると、同プロジェクトではまず、ミクロなレベルのアクターである貧困高齢者が、住居を持たない同様に貧困な高齢者と集まりを持つようになった。そこにおいて、自らの住居獲得をめぐる自己実現と集団的アイデンティティ形成の相互行為が行われ、都市貧困高齢者にとって社会的質を向上させる領域が萌芽した。そして、前節の A 氏などから支援を受けるとともに、貧困高齢者の中で「意識化」や「気づき」が生まれ、インフォーマルでミクロなレベルにおいて貧困高齢者の社会的エンパワメントが増幅していったと考えられる。さらに、居住状況の改善という意思を持った貧困高齢者は、同様の境遇にある人々との協働や支援者からの援助をもとに、フォーマルな組織である社会運動団体 Garmic を自ら結成し、より上位の社会運動団体 UMM などの協力を得て、「高齢者の町」プロジェクトという Garmic オリジナルの政策を作成するまでに能力を高めていった。この過程における相互行為は、以前は臨時宿泊施設がほぼ唯一接するフォーマルな制度だった都市貧困高齢者に、自身の要望実現を目指す社会運動やプロジェクトへのアクセスを提供し、ミクロなレベルで貧困高齢者の社会的包摂を深化させたといえよう。

そして、自ら組織化した都市貧困高齢者は「高齢者の町」プロジェクトを実現すべく、マクロな構造である参加型行政へとアクセスした。はじめに、当時施行されていた参加型予算でプロジェクトを提案し承認されたが、参加型予算の財源が欠如していたため、貧困高齢者たちは社会運動により、直接市長へ訴える活動などの相互作用的かつ継続的な集合行為を展開した。ここにおける社会運動を介した高齢者たちと参加型予算や市長との相互作用は、よりフォーマルかつ構造的な意味で貧困から自身を守る住居へのアクセスという、貧困高齢者にとっての社会経済的安全の高まりと捉えられよう。社会運動も支持基盤とする労働者党の市長の理解や尽力により、プロジェクトは連邦政府と米州開発銀行からの資金獲得に成功した。市政府の政権交代後、プロジェクトが中断したり入居者選定など当初の計画に変更が加

えられたりしたが、住宅審議会の最終的な承認により、貧困高齢者の集合住宅「高齢者の町」は完成にいった。なお市政府の政権交代まで、連邦政府も同じ労働者党政権であり、貧困高齢者やその支援者たちと政府や行政機構の間に、連帯や政治的志向などの社会的結束がある程度存在していたと考えられる。しかし、貧困高齢者の社会運動を通じた政府への主体的かつ継続的な働きかけこそが、市長などの政府関係者を資金獲得に奔走させるほど、インフォーマルかつ構造的な社会的結束を高めたといえよう。

そしてこのようなプロセスを経たことで、最終的に都市貧困高齢者は自らの住居獲得という社会的質の向上を成し得たと理解できよう。これは、参加型行政や市長との相互作用とともに、それらによる社会的包摂などの諸機能の高まりにより、貧困な高齢者が社会運動を通じ、住宅に関わる行政の様態を決定するプロセスに自身の要望を反映させ、「高齢者の町」プロジェクトを実現できた軌跡である。つまり、自らの住居を持たない貧困高齢者の能力・意図・主体性をともなった行為、すなわちエージェンシーの発揮を意味している。また、前節の最後で紹介した「高齢者の町」住民の社会参加活動に関する調査において、高齢期で初めて社会運動に参加した住民が多いという結果は、参加型行政の制度化が進んだことで、エージェンシーが希薄とされる貧困高齢者でも社会運動へのアクセスが容易となり、集合行為を介した自身の能力・意図・主体性をともなった行為の高揚がもたらされたことを、断片的ではあるが表している。

### 6.5.2. 政治的コンテキストの影響

ただし、このような都市貧困高齢者の能力・意図・主体性をともなった行為であるエージェンシーは、政治的コンテキストの影響を受けること、そして、一部の高齢者に限られることを本章の事例から理解できる。

政治的コンテキストの影響に関しては、政治的機会構造論の視点を適用することで、より明確化することができる。つまり、「高齢者の町」プロジェクトが提案された当時、サンパウロ市政府は労働者党政権であり、住宅審議会の創設だけでなく、同プロジェクトの実現に関わった参加型予算の施行や都市マスタープランの策定などが行われ、貧困高齢者の社会運動という新しいアクターにとって参加する政治的機会が増大した時期であった。また、労働者党が Garmic などの社会運動に好意的である点も重要だといえる。さらに、市政府内のスプリシ市長や C 氏だけでなく、プロジェクト資金の 6 割以上を支出した連邦政府が 2003 年から労働者党政権になったという、影響力ある同盟者の出現も重要な点として看過できない。

しかしその後、市政府の政権交代という政治体内部の政治的変動が起き、「高齢者の町」プロジェクトの中断や参加型予算の廃止に加え、審議員の多くが政府の任命により選ばれる住宅審議会は、Garmic などの社会運動に好意的ではない新政権の影響下に置かれることになった。つまり、このことは貧困高齢者の社会運動にとって、フォーマルにもインフォーマル

にも政治的機会が減少したことを意味する。それに反発するかたちで **Garmic** の活動が活発化した側面もあるが、同プロジェクトは最終的に、当初の計画を政府が変更するかたちで完成することとなった。そして、その変更の承認は政府勢力が多数の住宅審議会により下され、審議員を選ぶ選挙でも **UMM** などに対抗的で政府支持の社会運動団体が政府により組織されている。労働者党市政で政治参加の機会が拡大したことで社会運動が興隆したが、このような政権交代による参加型行政の様態の変化は、労働者党市政での機会拡大が誘発したエリート側の政治介入と捉えることができよう。

一方、一部の高齢者に限られるという点に関しては、「高齢者の町」が、貧困高齢者のエージェンシーを見出せる事例ではあるが、ブラジルで同様のプロジェクト例がなかった 145 世帯のみの集合住宅である点をまず挙げることができる。また、主に住宅審議会での政府の介入により「高齢者の町」の入居者の約半数が社会運動の非参加者になるなど、社会運動を介した貧困高齢者のエージェンシー発揮にとって、政治的コンテクストも時として障害になるといえる。さらにインタビュー調査などからわかるように、高齢者自身の社会運動をめぐる行動や動機の弱さ、それらにも起因する高齢者に関する社会運動の取組みの限界、ブラジルの高齢者をめぐる家族関係やケアに関する伝統的な文化・習慣などの問題もある。異世代との同居の方が高齢者にとって望ましいとする考え方も、高齢者自身が主体的に行動しようとするインセンティブを弱め、自らの生活改善のための政治参加をより若年層に任せてしまう傾向を生み出しているとも考えられる。これらの要因から、貧困高齢者の社会運動への参加とそれを介したエージェンシーの現出は容易ではなく、そのため貧困高齢者は受動的な存在として強く認識され、僅かだが見られる自らの集合行為やその際に発揮されるエージェンシーが見落とされてきたといえよう。

### 6.5.3. 社会運動への参加とエージェンシー

「高齢者の町」をめぐる貧困高齢者の社会運動への参加とそのエージェンシーは、特に政治的コンテクストが不利な状況下では、受益者が一部の貧困高齢者に限られてしまう。しかしそれでも、都市貧困高齢者のエージェンシーが雲散霧消してしまっただけではない。

市政府が貧困高齢者の社会運動団体に好意的でない政権となった後も、貧困高齢者は住宅審議会などを通じて市政府に圧力をかけ続け、プロジェクトの中止を回避して完成を成就させ、その家賃補助や維持管理費を住宅審議会の独自予算である市住宅ファンドから支出させることに成功した。また「高齢者の町」は、受益者数や同様のプロジェクトの実施状況から、数量的な評価としては限定的なプロジェクトであるが、先駆的プロジェクトとしてのインパクトは非常に大きかったといえる。「高齢者の町」を契機に同様のプロジェクトが他の地域でも実施されていることは、貧困高齢者の居住形態に専用の集合住宅という新たな選択肢を加えたこと、さらに、高齢者をめぐる家族関係やケアのあり方、老人施設の利用や高齢者の集

住への偏見など、ブラジルで主流かつ伝統的な価値観に一石を投じたことを意味している。このような変化をもたらした「高齢者の町」が、都市貧困高齢者が持つに至った意図や能力、および主体的かつ継続的な活動や交渉により実現したという意義は、決して小さくはない。

最後に、ここで明らかにした「高齢者の町」プロジェクトの実現プロセスについて、本章の仮説との関連から指摘できる点を述べる。本章では、住宅審議会という参加型行政の制度化が進んだことで、都市貧困高齢者の社会運動への参加と希薄とされるエージェンシーの発揮が促され、その結果「高齢者の町」プロジェクトが実現した、との仮説を立てた。この仮説では、住宅審議会が参加型行政としてプロジェクトの実現に主要な役割を果たしたと仮定した。しかし実際には、参加型予算に同プロジェクトがはじめに持ち込まれ承認され、都市マスタープランが用地決定の根拠となり、高齢者審議会が入居者選定に加わるなど、家賃設定やプロジェクトの最終的な認可を行った住宅審議会だけでなく、他の参加型行政もプロジェクトの実現に関わっている。さらに、1990年代以降のブラジルで制定された高齢者法典や社会扶助基本法が、同プロジェクトの法的根拠となっていることがわかった。

このことは、参加型行政の中でも住宅審議会の重要性のみに注目した仮説とは、本章で導き出された答えが若干異なっていることを意味している。その答えとは、様々な形態の参加型行政の普及をはじめ、近年のブラジルで社会福祉をめぐる広範な分野で制度整備が進んだこと、すなわち広範な社会構造の変化により、政治的コンテキストの影響を受けながらも、都市貧困高齢者の社会運動への参加と希薄とされるエージェンシーの発揮が促され、「高齢者の町」プロジェクトが実現可能になった、というものである。この分析結果は、都市貧困層の社会運動への参加に関して、参加型行政の制度化という社会構造の変化とアクターのエージェンシーも重要だとする、本論の問題意識ならびに仮説に対し、対象の「構造」がより広域で複層的であるという点で、含意を与えるものだといえる。

集合行為に依拠する参加型行政の普及や制度化が、都市貧困高齢者の要求実現の可能性を高めるとともに社会運動への参加を促す要因となったこと、さらに、変化する広範な社会構造との相互作用から貧困高齢者のエージェンシーが発揮され、しかも年金など高齢者に特有な問題ではなく、自らの住居獲得の過程において見出されたことは、本章で得られた新たな知見だといえよう。もちろん、貧困高齢者の社会運動への参加とエージェンシーの様態は、政治的コンテキストに少なからず左右されることや、それらの明確な具現化が一部に限られることは看過できない。しかし、本章で取り上げた「高齢者の町」に関して、その実現プロセスにおいて路上生活者を含む都市貧困高齢者が、住居獲得という意図をもとに自身の能力を高め、参加型行政という社会構造および支援者や為政者などとの間での相互作用的かつ継続的な集合行為を主体的に行い、最終的に共通の利益を実現できたことは紛れもない事実である。また、貧困高齢者が率先することで実現したプロジェクトが、貧困高齢者の住居のあり方や政策、さらには高齢者をめぐる価値観に新たな変化をもたらした点も、大いに注目し値するといえる。

## 終章

### 1. 本論の論点の再確認

本論では、制度化が進む近年のブラジルの参加型行政という、社会運動にとって政治的機会が増大した構造変化を考慮に入れ、「なぜ都市貧困層は社会運動に参加するのか」という問いを設定した。この問いは、日本と異なり多くの都市貧困層が積極的に社会運動へ参加している現実を知るといふ、ブラジルでのフィールド調査における筆者の実体験から生じたものであった。

この問いに対して、「参加型行政の普及や制度化という構造変化により、社会運動にとって政治的機会が増大し、以前は困難だった都市貧困層のエージェンシーが発揮されるようになり、それが都市貧困層の社会運動への参加を促すひとつの要因になった」とする仮説を立てた。この仮説はひとつに、ブラジルにおける近年の社会構造の変化に依拠している。それは、ブラジルで「市民の憲法」とも称される新たな憲法が 1988 年に制定されて以降、より多くの市民が関わる参加型の行政スタイルが施行され、社会運動を活用するかたちで制度化も進み、社会的に排除されている弱者にとって、集合行為を介した政治的機会が以前より増大したという構造変化である。これに加え、参加者の主体性や内発的变化の表出であるエージェンシーが、社会運動の理論研究において最近まで看過されてきた点、および、そのエージェンシーが本論の対象である都市貧困層の場合、社会的に排除されている弱者であるが故に発揮が困難とされる点にも基づいている。つまり本論の仮説は、近年の構造との相互作用において、最近研究されるようになったエージェンシーについて、その発揮が困難な都市貧困層を対象に、社会運動への参加に影響がある、という考えに立脚したものであった。

したがって本論の目的は、ブラジルで普及や制度化が進む参加型行政という社会構造との相互作用的な関係性から、社会的に排除された弱者であるが故に発揮が困難とされる都市貧困層の社会運動を介したエージェンシーを見出し、都市貧困層が社会運動へ参加する要因として先行研究で看過されてきた点を明らかにすることであった。その際に本論では、参加型住宅政策ムチランにおけるエンパワメント、都市貧困層の住宅運動に関するフィールド調査、都市貧困層の中でもより社会的に排除された弱者である貧困高齢者の社会運動という、3 つの主な研究事例を取り上げた。そして、政治的機会構造論から捉えた参加型行政という社会構造と、都市貧困層というアクターの社会運動を介した集合行為との間の相互作用を社会学的視座から分析した。これらの分析結果を都市貧困層のエージェンシーとの関連から以下に総括する。そして本終章の最後において、それらをもとに仮説を検証し、本論の問いに対する結論を提示する。

## 2. 3つの調査研究の分析結果の総括

### 2.1. ムチランにおける都市貧困層のエージェンシー

主に 1990 年代からサンパウロ市で実施されるようになった貧困層向け住宅政策のムチランは、社会運動を活用した参加型の政策である。本論で制度論的アプローチにより詳説した政策スキームなどから、都市貧困層にとってムチランは、社会運動を介して自身の住宅を協働で建設するという、既存のものとは大きく異なる政策であることがわかった。政治的機会構造論の視座から、ムチランは集合行為を行う都市貧困層にとって、住宅政策に関する政治的な機会の増大をもたらす構造変化の一部として捉えることができる。

本論ではムチランとともに、住民組織を活用する政策という類似点からシンガポール・プロジェクトを取り上げ、2つの住宅政策を Friedmann のエンパワメント・アプローチにより比較分析し、それぞれの都市貧困層のエンパワメント・メカニズムを提示した。そこからは、「社会組織」や「社会ネットワーク」という資源、相乗的な様々な資源増大と螺旋状的なパワー獲得プロセスにおける既存と新たな問題の「意識化」や「気づき」、それらに基づく問題改善のための能力・意図・主体性、「政府」や「外部アクター」という外部者との接点の有無や増減が、都市貧困層のエンパワメントの実現に重要であることが確認できた。

社会運動のような「社会組織」は、様々な資源へのアクセスを容易にする「社会ネットワーク」を広げるため、エンパワメントをめぐる相乗的かつ螺旋状的な発展プロセスの基軸となる。そして「意識化」や「気づき」という内発的な変化が、「政府」や「外部アクター」という外部者との接点が多く、様々な資源やパワーを獲得して行く過程で誘発され、問題を改善しようとする能力・意図・主体性がそれらをもとに高まり、更なる発展を促す。ムチランの場合、それらが政策スキームに制度的に組み込まれているため、都市貧困層の住居獲得という第一の目的達成に加え、社会運動を通じた参加者の主体性や内発的な変化を促進する可能性が高い。このようにムチランが、個人の利益および主体性や内発的な変化を実現させる可能性が高い点が、都市貧困層の社会運動に参加するモチベーションを高めていると考えられる。ムチランの分析結果は、参加型政策における社会運動の関与の制度化が、都市貧困層の社会運動への参加にとって重要であることを示している。

以上、エンパワメント・アプローチにより分析したムチランに関して、参加型住宅政策という構造の一部と、都市貧困層というアクターによる社会運動との間に相互作用的な関係性を見出すことができた。そして、この相互作用において都市貧困層は能力・意図・主体性をともなった行為により、自身の住居獲得という利益を実現することができた。したがって本事例は、都市貧困層のエージェンシーの発揮の一形態だと捉えることができる。

### 2.2. フィールド調査、都市貧困層のエージェンシー

本論の2つ目の主な調査研究は、都市貧困層の住宅運動に関するフィールド調査に関するものである。それらは、ムチランの政策実施時に結成される住民組織に対するアンケート調査、社会運動リーダーへのインタビュー調査、社会運動団体を対象とした参与観察の3つに大別される。本項では第5章でまとめたこれらの調査結果から、都市貧困層のエージェンシーの発揮について論じる。

はじめのムチラン住民組織へのアンケート調査では、住民組織の住民が実際に社会経済的な都市の貧困層であり、参加者の多くがムチランにより満足度の高い居住環境を獲得していることがわかった。ムチラン経験者は事前に社会運動へ積極的に参加した人々であり、現在も社会運動などを通じて同様の境遇にある都市貧困層と関わりを多く持つ傾向が強い。そのため、ムチラン住民組織の住民が満足する住居を獲得した経験や情報は、住居獲得という同様の目的を持つ都市貧困層にも、相互作用的かつ継続的な集合行為、または、個人の能力・意図・主体性をともなった行為により共有される可能性が高い。このことは、更なる都市貧困層が住宅運動に参加することを促す一要因になっていると考えられる。

また都市貧困層は、実利的な観点から社会運動に関わっている場合が多く、その様態はムチランとの関わり具合で差異がある。住民組織の住民はムチランの対象者に選ばれるべく、以前は社会運動の活動に積極的に参加した人たちである。しかし、住居獲得という個人的な目的が達成された後は、参加の具合が低下したり、自身の生活と関連した未解決な問題をめぐる活動に参加が限られたりするなど、社会運動への参加が消極的になる場合が多い。このような傾向は、プロジェクトにおける協働作業という主体性をともなった行為の具合が低いほど顕著なため、ムチランの実施プロセスで共有されることで高まる連帯感や自信、すなわち内発的変化が影響を与えていると考えられる。

次の社会運動リーダーへのインタビュー調査において、社会運動のリーダーたちは、自身の住居獲得という目的が達成された後も、社会運動に積極的に参加していることがわかった。その理由には、社会的公正や貧困削減をめぐるリーダーたち個人の信条が挙げられる。この個人的な信条が、社会運動が政党と共有する政治的理念と合致または類似する場合、リーダーの社会運動への参加や関わりはより深いものになると考えられる。都市貧困層の中には社会運動のリーダーたちのように、社会運動に関わることで信条や理念をめぐる「意識化」や「気づき」といった内発的な変化が生起し、個人だけでなく都市貧困層全体の状況改善を実現すべく社会運動に参加し、自己の能力・意図・主体性をともなった行為を継続・発展させる人もいる。

また、社会運動リーダーと政党の関係には、社会運動団体と政党という組織間の公式なものではなく、リーダー個人と政党という個人的なレベルで雇用を中心とした経済的な関係が存在することがわかった。また、その形態は様々であるとともに、リーダーが政党との関係を模索する様子を見て取ることができた。社会運動リーダーの政党による生計確保などの政治経済的な関係は、前述の個人的な信条を含め、固定的ではなく可変的なため、政府と社会運動などの協働を特徴とする参加型行政の様態に影響を与えると考えられる。

したがって、本論で構造の一例として分析した参加型政策ムチランの構造とは、政治的機会構造論の視座では、このような社会運動リーダーと政党の関係性も含めた上での、都市貧困層が自己利益を実現させ得る構造として理解できよう。さらにこの構造には、市政府の政権交代の影響なども含まれる。そのため、本論で構造の一事例として取り上げたムチランは参加型行政のひとつであるが、都市貧困層のエージェンシーが発揮される構造とは、ひとつの政策などを中心とした多様なものであるといえる。

最後の社会運動団体を対象とした参与観察については、社会運動団体における参加の制度化も重要なことがわかった。社会運動団体は都市貧困層の活動への参加をポイントとして記録し、それをもとにプロジェクトの対象者を決定している。この社会運動団体内部のポイント制という参加の制度化は、ブラジルで参加型行政の普及や制度化が進み、行政サービスの提供者としての役割を社会運動団体が担うよう構造や制度が変化したこと、すなわち、社会運動に関わる都市貧困層にとって政治的な機会が増大したことに起因するといえる。この参加のポイント制は、プロジェクト対象予定者を組織内部で制度的に明確化するため、都市貧困層が社会運動へ参加するインセンティブの高揚につながっていると考えられる。またこのことは、変化する社会構造やムチランを実施する政府当局との間での相互作用的かつ継続的な集合行為の実現を目的とした、社会運動団体自身の能力・意図・主体性をともなった行為だと理解することができる。

3つのフィールド調査の結果では、実際に都市貧困層であるムチラン参加者に関して、主体的な行為や内発的な変化の度合いが高い人ほど、住居獲得という自身の利益実現の基盤となる社会運動へ積極的に参加し、その参加を継続・発展させる傾向にある。また、都市貧困層が組織する社会運動自体が参加を内部的に制度化するなど、能力・意図・主体性をともなった行為を行っている。これらの点から都市貧困層が、社会運動に関わることでエージェンシーを表出し得ていると捉えることができる。

### 2.3. 都市貧困高齢者の社会運動

3つ目の主な調査研究は、都市貧困高齢者の社会運動に関するものである。都市貧困者という本論の対象アクターの中でも貧困高齢者は、都市において社会的により排除されている弱者であるため、エージェンシーの発揮が非常に困難だと考えられる。本論では、その都市貧困高齢者を対象に、参加型行政のひとつである「住宅審議会」を政治的機会の主な対象構造の例として、貧困高齢者向け住宅政策「高齢者の町」プロジェクトと、その実現を目指した都市貧困高齢者の社会運動を介した取り組みを分析した。

その結果から、集合行為に依拠する参加型行政の普及や制度化という構造変化が、都市貧困高齢者の住居獲得という要求の実現可能性を高めたことが理解できた。ただし本事例の仮説では、政治的機会の増大として住宅審議会の重要性を強調したが、導き出された結果は若干異なり、住宅審議会をはじめとする様々な形態の参加型行政や、近年整備された

社会福祉をめぐる諸制度、すなわちより広範な社会構造の変化が重要であることがわかった。また本事例では、都市貧困高齢者であっても、変化する社会構造や社会運動などと相互作用的かつ継続的な関係性を持つことができる、つまり、能力・意図・主体性をともなった行為が行える点が確認できた。そして、このような構造側の変化とアクター側の主体性や内発的な変化が、都市貧困高齢者の社会運動への参加を促す要因になったと考えられる。ただし、本事例のような都市のより貧困な人々による相互作用的かつ継続的な集合行為は、その具現化が一部に限られる点や、政治的コンテクストに少なからず左右される点は看過できない。

本事例では、路上生活者を含む都市貧困高齢者が、「高齢者の町」の実現プロセスにおいて、住居獲得という意図をもとに自身の能力を高め、参加型行政という社会構造および支援者や為政者との間で相互作用的かつ継続的な集合行為を主体的に行い、最終的に自己の利益を実現したひとつの現実とその様態を確認できた。また、貧困高齢者が率先することで実現したプロジェクトが、貧困高齢者の住居のあり方や政策、さらには高齢者をめぐる価値観に新たな変化をもたらした点も、大いに注目に値する。したがって本事例のように、政治的機会の開放という構造変化が生起し、社会運動という集合行為へのアクセスを増大させた場合、都市貧困高齢者でもエージェンシーを発揮できるといえる。

### 3. 本論の総括

本論では、3つの主な調査研究の分析結果から、都市貧困層に関して能力・意図・主体性をともなった行為であるエージェンシーを見出すことができた。それは、政治的機会の増した参加型行政という社会構造との間で、相互作用的かつ継続的な関係性を構築する社会運動という集合行為を介することで可能になった。このような関係性を築いていく過程において、様々な資源へのアクセスやパワーの増加、「意識化」や「気づき」、自らの主体性の萌芽や増大および内発的な変化が、社会運動を介して都市貧困層の中で生起し発揮されていった様子を、本論で明らかにすることができた。

都市貧困層とは、能力・意図・主体性をともなった行為を具体的なかたちで表出できない、またはそれが困難な存在であると、他の社会集団や個人から認識されるとともに、都市貧困層自身もそのように捉える傾向にある。社会運動に関する先行研究でも、都市貧困層のエージェンシーへの注目は少ない。特に本論で取り上げた都市貧困高齢者に関しては、脆弱性や依存性の高さに注目が集まるため、彼・彼女たちの社会運動をエージェンシーの具現化として分析した研究は皆無に等しい。

しかし本論で明らかにしたように、このような認識は必ずしも全ての都市貧困層の現実を反映したものではない。都市貧困層も社会運動のような集団行為に関わることで、自身のエージェンシーを表出することができるのである。そして、社会運動が都市貧困層自身の能力・意図・主体性の増大といった内発的な変化を可能にすることから、都市貧困層は

社会運動に参加しようと考えたといえよう。つまり、都市貧困層の社会運動への参加を促す要因のひとつに、社会運動が都市貧困層のエージェンシーの発揮を可能にする点があると考えられる。

したがって、「参加型行政の普及と制度化という構造変化により社会運動の政治的機会が増大し、以前は困難だった都市貧困層のエージェンシーが発揮されるようになり、それが都市貧困層の社会運動への参加を促すひとつの要因となった」という本論の仮説に関して、概ね妥当であったと結論付けられる。ただしこの仮説に対し、参加をめぐる社会運動団体内部での制度化も重要な点を、本論の検証結果として加えることができる。社会運動団体内部の制度化である参加のポイント制は、ブラジルでごく最近マスコミで報道されるようになったが<sup>107</sup>、研究課題としてほとんど取り上げられていない。その理由については今後の課題で言及するが、社会構造である参加型行政の制度化だけでなく、アクターである社会運動の制度化も、都市貧困層の社会運動への参加を促す要因のひとつになっているといえる。まさにこのアクター側の制度化は、構造とアクターのエージェンシーが相互作用的で継続的な関係性を構築しているからこそ、生起できた点だといえよう。

また、社会運動のリーダーに顕著な個人の信条も、参加型行政をめぐる構造的変化の影響を受けたり、外的環境により形成されたりする面も考えられるが、より独立性の高い説明変数として、都市貧困層の社会運動への参加を促していると考えられる。さらに、本論で対象とした社会的弱者をはじめ、人々の利益実現のための政治的機会に影響を与える構造とは、ひとつまたは少数の政策や制度の重要性は大きいですが、それらを中心とした多様で広範なものであることがわかった。

本論の問いである「なぜ都市貧困層は社会運動に参加するのか」に対しては、「先行研究が指摘する社会運動への参加要因に加え、社会の広範な構造が参加型行政を基点として、社会運動にとっての政治的機会を増大させるかたちで変化したことで、都市貧困層もエージェンシーを発揮できるようになったため」と、結論付けることができる。本論の研究意義は、都市貧困層の社会運動への参加に関して、参加機会が制度化された構造との相互作用から、先行研究で看過されてきたアクターのエージェンシーの発揮をその要因として見出した点だといえる。またこれに加え、社会運動団体内部での参加の制度化に見られるように、アクターのエージェンシー発揮においてアクター自身の制度化も重要な点を、新たな知見として挙げるができる。

#### 4. 今後の課題

本論の最後に今後の研究課題として、以下の諸点を挙げる。ひとつは、ある特定の国や地域を外国人など外部の者が研究する場合、不利な点と有利な点があるが、有利な点を活

---

<sup>107</sup> O Estado de São Paulo, 29 de setembro, 2013.

かした研究を行うことである。筆者はブラジルという国を研究する日本人であり、地理的な遠さや言語の違い、またそれらとともに、日本国内に類似した関心を持つブラジル研究者が少ないこともあり、ブラジル国内の研究者が実施しているような大規模な調査を現地で行うことができないという不利な点がある。

しかし、外部者であるということの利点もある。例えば、本論の結論で指摘した社会運動団体内部の制度化であるポイント制は、ごく最近、現地のマスコミで報道されるようになったばかりであり<sup>108</sup>、現地ではほとんど研究の対象とされていない。社会運動のポイント制を現地の研究者も最近になり把握するようになったが、政治的な要因などから研究の対象とすることや、それを「問題」として扱った研究成果を公に発表することには敏感にならざるを得ない<sup>109</sup>。一方、その国や社会の正規の成員ではない研究者は、外部者であるが故に、現地の研究者が危惧または看過してしまうような事象を「問題」として研究することに、現地の研究者に比べ障害となることが少ない。したがって、今後も自国ではないブラジルなどの国や地域の研究を続けていく上で、この外部者である利点を活かした視点やアプローチにより、研究を行っていきたいと考えている。

また、本論のようなミクロなレベルの研究に加え、メゾおよびマクロなレベルの研究へと領域を広げて行くことも今後の課題である。メゾなレベルとしては、本論で社会構造の事例として取り上げた参加型行政など、社会の中の構造や制度を対象とした研究が挙げられる。またマクロなレベルとしては、本論の研究対象国であるブラジルなど、ひとつの国家や社会のシステムを対象とした研究が想定し得る。本論のようなミクロなレベルの研究を更に深める一方、メゾなレベルへも研究の領域を広げ、それらの研究を蓄積や統合して高めることで、ひとつの社会システムが変動する要因、様態、方向性などを追究するマクロなレベルの研究が可能になる。このような研究領域の拡張を念頭に入れ、主にブラジルを対象国として、社会学的分析視座に基づき、社会の諸問題を究明する研究に今後も取り組んでいこうと考えている。

さらに、ブラジルを対象国として研究を継続していくことから、ブラジルの文化や地域性に着目した地域研究的なアプローチおよび視座を取り入れる必要性を指摘できよう。また、第6章で指摘した個別住民への民族誌的調査なども、具体的な今後の研究課題として残されている。

---

<sup>108</sup> 2013年9月29日の記事などで *O Estado de São Paulo* 紙は、政府の住宅政策の対象者が、抗議デモや建物占拠をした社会運動のリーダーや功労者であるとともに、労働者党 (PT) の選挙キャンペーンを率先して展開する党员であると報じ、特定の政党と結びついた社会運動団体が住宅政策の受益者になっている点や、その団体が政策実施の際に実質的に不動産業の役割を果たし特定政党を利する仕組みになっている点を問題として指摘している。

<sup>109</sup> 2011年2月17日に実施したカンピナス大学 (Unicamp) Luciana Tatagiba 教授へのインタビュー。Tatagiba 教授は、社会運動団体内部のポイント制の存在やその機能を把握しているが、その点を研究としてブラジル国内で発表することは、社会運動と政策実施当局である政府や特定政党とのつながりを暴露することになるため、政治的な意図があると捉えられることに加え、その影響などを考慮した場合、取り上げることが困難であると述べている。

## 参考文献

### 〈日本語文献〉

- ウォーラーステイン, イマニュエル[1981]『近代世界システム I・II—農業資本主義と「ヨーロッパ世界経済」の成立』川北稔訳、岩波現代選書 (Wallerstein, Immanuel [1974] *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*, New York: Academic Press, Inc.)。
- 宇佐見耕一編 [2011]『新興諸国における高齢者生活保障制度—批判的社会老年学からの接近』日本貿易振興機構 アジア経済研究所。
- 大畑裕嗣、道場親信、樋口直人、成元哲編[2004]『社会運動の社会学』有斐閣選書。
- 遅野井茂雄 [2004]「政党—グローバル化時代の危機と再生」松下洋・乗浩子編『ラテンアメリカ政治と社会』新評論 91-110 ページ)。
- オルソン, マンサー[1983]『集合行為論—公共財と集団理論』依田博、森脇敏雅訳、ミネルヴァ書房 (Olson, Mancur [1965] *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press)。
- 片桐新自[1995]『社会運動の注範囲理論—資源動員論からの展開』東京大学出版会。
- カルドーズ, フェルナンド・エンリケ、エンソ・ファレット[2012]『ラテンアメリカにおける従属と発展—グローバル化の歴史社会学』鈴木茂、受田宏之、宮地隆廣訳、東京外国語大学出版 (Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto [1978(1969)] *Dependencia y desarrollo en América Latina, ensayo de interpretación sociológica*, 14 ed., México D.F.: Siglo Veintiuno Editores)。
- ギデنز, アンソニー[1998]『社会理論と現代社会学』藤田弘夫監訳、青木書店 (Giddens, Anthony [1987] *Social Theory and Modern Sociology*, Cambridge / Oxford: Polity Press)。
- 久木田純・渡辺文夫編 [1998]『エンパワーメント—人間尊重社会の新しいパラダイム』(現代のエスプリ) No.376。
- クロスリー, ニック[2009]『社会運動とは何か—理論の源流から反グローバリズム運動まで』西原和久、郭基煥、阿部純一郎訳、新泉社 (Crossley, Nick [2002] *Making Sense of Social Movements*, Open University Press)。
- 小池洋一 [2004]「ブラジル・ポルトアレグレの参加型予算—グッド・ガバナンスと民主主義の深化」(『海外事情』第 52 巻第 12 号 68-80 ページ)。
- 越野圭美 [1999]「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』4(2) 8 月 21-44 ページ。
- 近田亮平 [2002]『サンパウロ市のファヴェーラ政策』東京外国語大学提出修士論文  
—— [2003]「サンパウロの住民参加型住宅政策—都市貧困削減の可能性と限界」(『ラテンアメリカレポート』Vol.20 No.2 62-71 ページ)。

- [2004] 「サンパウロの都市貧困層向け住宅政策—「自主管理ムチラン」の住民組織—」 (佐藤寛編『開発援助と住民の組織化』日本貿易振興会 アジア経済研究所)。
  - [2005a] 「ブラジルの民衆運動—サンパウロの住宅運動団体を中心に」 (『ラテンアメリカ・レポート』 Vol.22 No.2 54-60 ページ)。
  - [2005b] 「途上国の貧困削減を可能とするエンパワーメント—フリードマンの〔ディス〕エンパワーメント・モデルとサンパウロの都市貧困層のエンパワーメント」 (佐藤寛編『援助とエンパワーメント—能力開発と社会環境変化の組み合わせ』アジア経済研究所 53-83 ページ)。
  - [2005c] 「「社会的排除」と貧困問題—ラテンアメリカを中心に」 (二村泰弘編『「貧困概念」基礎理論』アジア経済研究所、調査研究報告書 61-72 ページ)。
  - [2006] 「分析レポート ブラジル/ルーラ政権三年目の通信簿」 (『アジア研ワールド・トレンド』 5月号 No.128 26-32 ページ)。
  - [2007] 「ブラジル：大統領選挙と2期目を迎えたルーラ政権」 (『ラテンアメリカ・レポート』 Vol.24 No.1 18-27 ページ)。
  - [2008] 「ブラジルの住民組織のプロフィール—住民参加型住宅政策の参加者は誰なのか?—」 (『ラテンアメリカレポート』 Vol.25 No.1 3-11 ページ)。
  - [2009] 「ブラジルの社会運動リーダーと政党—関係性にもとづく類型化—」 (『ラテンアメリカレポート』 Vol.26 No.2 58-65 ページ)。
  - [2011] 「貧困削減をともなったブラジルの経済成長」 宇佐見耕一ほか編『世界の社会福祉年鑑』旬報社。
  - [2012a] 「ブラジルの貧困高齢者扶助年金—表面化する人種問題からの再検討」 (『アジア経済』 第53巻第1号、35-57 ページ)。
  - [2012b] 「ブラジルにおける参加型行政と貧困高齢者の政治参加—サンパウロ市の住宅審議会と貧困高齢者の社会運動」 (『アジア経済』 第53巻第1号、35-71 ページ)。
  - [2014] 「社会的弱者」 (『国際協力用語集』国際開発ジャーナル社、146-147 ページ)。
- 佐藤寛編[2005]『援助とエンパワーメント—能力開発と社会環境変化の組み合わせ』アジア経済研究所。
- 佐藤嘉倫[1998]『意図的社会変動の理論—合理的選択理論による分析』東京大学出版会。
- 鈴木茂 [1993]『「文明」と「進歩」への接近—ブラジルにおける奴隷制度廃止』野村達朗・松下洋編『19世紀民衆の世界』青木書店 pp. 99-126。
- [2004] 「ブラジルの社会運動と民主化—労働者党 (PT) の結成をめぐって」 松下洋・乗浩子編『[全面改訂版] ラテンアメリカ政治と社会』新評論 111-128 ページ)。
  - [2008] 「ラテンアメリカの民主化と社会運動—ブラジル民主化四半世紀の経験」 (『歴史評論』 5月号 No.697 19-33 ページ)。
- 曾良中清司、町村敬志、樋口直人、長谷川公一編著[2004]『社会運動という公共空間—理論と方法のフロンティア』成文堂。

- 帯刀治、北川隆吉編著[2004]『社会運動研究入門—社会運動研究の理論と技法』文化書房博文社。
- 高木耕 [2001]「ブラジルの保健医療制度—理想のシステムは完成できるのか」『ラテンアメリカ・レポート』Vol.18、No.2、13-22 ページ。
- タロー、シドニー[2006]『社会運動の力—集合行為の比較社会学』大畑裕嗣監訳、彩流社。  
(Tarrow, Sidney [1994] *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge University Press)。
- ティリー、チャールズ[1984]『政治変動論』堀江湛監訳、芦書房。(Tilly, Charles [1978] *From Mobilization to Revolution*, Addison-Wesley)。
- 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。
- [2002]「ラテンアメリカにおける国家と都市住民—交差するコミュニティ運動の組織化」(加納弘勝・小倉充夫編『変貌する「第三世界」と国際社会』東京大学出版会) 161-193 ページ。
- 幡谷則子編 [1999]『発展途上国の都市住民組織—その社会開発における役割』アジア経済研究所。
- 浜口伸明 [1997]「ブラジルの公的保健制度—理想と現実の間で」(『ラテンアメリカ・レポート』Vol.14 No.2 33-41 ページ)。
- [2003]「ルーラ政権の船出—調整型政治への期待と課題」(『アジア研ワールド・トレンド』5月号 No.92 40-46 ページ)。
- ピニャーネス、モニカ 山崎圭一訳 [1996]「サンパウロ市行政—財政と住宅政策 (1989～92年)」小島麗逸・幡谷則子編『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 221-242 ページ。
- フィリョ、モイゼス・キルク・デ・カルヴァーリョ [2008]「ブラジルの教育—多様性の国における希望」富野幹雄編『グローバル化時代のブラジルの実像と未来』行路社。
- フランク、アンドレ、G [1979]『世界資本主義と低開発—収奪の《中枢・衛星》構造』大崎正治ほか訳、大村書店 (Frank, Andre Gunder [1969] *Capitalism and Underdevelopment in Latin America: historical studies of Chile and Brazil*, New York: Monthly Review Press)。
- ベック、ウルリヒ、東廉・伊藤美登里訳 [1998]『危険社会—新しい近代への道』法政大学出版局 (Beck, Ulrich [1986] *Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt: Suhrkamp Verlag)。
- ペレイラ、L.C. ブレッシェル [1998]「ラテンアメリカにおける新たな国家の構築に向けて」(『ラテンアメリカ・レポート』Vol.21 No.2 2-9 ページ)。
- 堀坂浩太郎編 [2004]『ブラジル新時代—変革の軌跡と労働者党政権の挑戦』勁草書房。
- 矢谷通朗編訳 [1991]『ブラジル連邦共和国憲法：1988年』アジア経済研究所。
- 山崎圭一 [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『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 243-271 ページ。

山田睦男 [1994] 「リオデジャネイロ市の発展と大都市圏の形成」山田睦男ほか編『ラテンアメリカの巨大都市—第三世界の現代文明』二宮書店 221-264 ページ。

米村明夫 [1991a] 「ラテンアメリカにおける都市下層研究の理論的展開（Ⅰ）—近代化論的パラダイムから従属理論的パラダイムへ」『アジア経済』アジア経済研究所 第32巻 第4号 2-13 ページ。

—— [1991b] 「ラテンアメリカにおける都市下層研究の理論的展開（Ⅱ）—近代化論的パラダイムから従属理論的パラダイムへ」『アジア経済』アジア経済研究所 第32巻 第5号 29-47 ページ。

#### 〈英語文献〉

Abers, Rebecca [1996] “From Ideas to Practice: The Partido dos Trabalhadores and Participatory Governance in Brazil.” *Latin American Perspectives*, 23(4), pp.35-53.

Alvarez, Sonia E., Evelina Dagnino and Arturo Escobar eds. [1998] *Cultures of Politics / Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements*, Boulder: Westview Press.

Amenta, Edwin and Sheera Joy Olasky [2005] “Age for Leisure?: Political Mediation and Pension Movement on U.S. Old-Age Policy ,” *Americans Sociological Review*, Vol.70, June, pp.516-538.

Avritzer, Leonardo [2002] *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton; Oxford: Princeton University Press.

—— [2009] *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Baiocchi, Gianpaolo ed. [2003] *Radicals in Power: The Worker's Party (PT) and Experiments in Urban Democracy in Brazil*, London; New York: Zed Books Ltd.

Behrman, Jere R., A. Gaviria and M. Székely eds. [2003] *Who's In and Who's Out: Social Exclusion in Latin America*, Washington,DC: IDB, pp.1-23.

Bruce, Iain ed. [2004] *The Porto Alegre Alternative: Direct Democracy in Action*, London: Pluto Press.

De Haan, Arjan [1998] “Social Exclusion': An Alternative Concept for the Study of Deprivation?” *IDS Bulletin*, 29(1), pp.10-19.

Eckstein, Susan ed. [2001] *Power and Popular Protest: Latin American Social Movements*, updated and expanded edition, Berkeley: University of California Press.

- Estes, Carroll L, Simon Biggs and Chris Phillipso [2003] *Social Theory, Social Policy and Ageing: A Critical introduction*, Maidenhead: Open University Press.
- Friedmann, John [1992] *Empowerment: The Politics of Alternative Development*, Cambridge, MA: Blackwell (フリードマン, ジョン[1995]『市民・政府・NGO—「力の剥奪」からエンパワーメントへ』齋藤千宏・雨森考悦監訳、新評論) .
- Gaventa, John [1998] “Poverty, Participation and Social Exclusion in North and South,” *IDS Bulletin*, 29(1), pp.50-57.
- IADB(Inter-American Development Bank) [n.d.], *São Paulo Favela Improvement Program*. (<http://www.iadb.org/EXR/doc98/apr/br938e.htm>) 2001年6月25日。
- Lloyd-Sherlock, P. [1997] “The Recent Appearance of Favelas in Sao Paulo City: an old problem in a new setting.” *Bulletin of Latin American Research*, 16(3), pp.289-305.
- McAdam, Doug, John D. McCarthy & Mayer N. Zald eds. [1996] *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, New York: Cambridge University Press.
- Mitchell, Daniel J. B. [2000] *Pensions Politics and the Elderly: Historic Social Movements and Their Lessons for Our Aging Society*, New York: M. E. Sharpe.
- Myers, David J. and Henry A. Dietz eds. [2002] *Capital City Politics in Latin America: Democratization and Empowerment*, Lynne Rienner Publishers; Boulder.
- O’Leary, James Sylvester [1994] “Old People’s Social Movement Organizations: Why They Succeed, How They Fail,” Ph.D.diss., The University of Wisconsin.
- Perlman, Janice E., [1976] *The Myth of Marginality: urban poverty and politics in Rio de Janeiro*, University of California Press.
- Ramsdell, L. [1990] “National Housing Policy and the Favela in Brazil.” in Graham, L. S. and R. H. Wilson eds., *The Political Economy of Brasil: public policies in an era of transition*, Austin; University of Texas Press, pp.164-185.
- Rodgers, Gerry, Charles Gore and José B. Figueredo. eds. [1995] *Socail Exclusion: rhetoric, reality, responses*, Geneva: International Institute for Labour Studies.
- Shigetomi, Shinichi and Kumiko Makino eds. [2009] *Protest and Social Movements in the Developing World*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Stahler-Sholk, Richard, Harry E. Vanden and Glen david Kuecker eds. [2008] *Latin American Social Movements in the Twenty-First Century: Resistance, Power, and Democracy*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Taschner, Suzana Pasternak [1995] “Squatter Settlements and Slums in Brazil: twenty years of research and policy.” in Aldrich, B. C. and R. S. Sandhu eds., *Housing the Urban Poor: policy and practice in developing countries*, 185-223. New Jersey; Zed Books.

UNCHS(Habitat) [n.d.], *Cingapura Project-Urbanization and Verticalization of Slums Areas*. (<http://www.bestpractices.org/cgi-bin/bp98.cgi?cmd=detail&id=18980>) 2001年4月8日.

Walker, Alan [2006] “Reexamining the Political Economy of Aging: Understanding the Structure/Agency Tension,” In Jan Baars, et al., *Aging, Globalization and Inequality: The New Critical Gerontology*, New York: Baywood Publishing Company, pp.59-80.

〈ポルトガル語・スペイン語文献〉

Abiko, Alex Kenya [1996] “Gestão Habitacional e Mutirão.” in Abiko, Alex Kenya, and Loredana Albieri eds., *Mutirão Habitacional: curso de formação em mutirão*, São Paulo; EPUSP/PCC, pp.1-11.

Ammann, Safira Bezerra [1991] *Movimento popular de bairro: de frente para o Estado, em busca do parlamento*, São Paulo: Cortez.

Arantes, P. F. [2002] *Arquitetura Nova: Sérgio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefèvre, de Artigas aos mutirões*, São Paulo; Editora 34.

Avritzer, Leonardo org. [2004] *A participação em São Paulo*, São Paulo: Editora UNESP.

Baeninger, Rosana and José M. P. da Cunha [1996] “Migração, Dinâmica Regional e Projeções Populacionais.” *São Paulo em Perspectiva*, 10(2), pp.102-109.

Bonduki, N. Georges [2000] *Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana*, São Paulo; Estação Liberdade.

Brant, Vinícius Caldeira org. [1989] *São Paulo: Trabalhar e Viver*; São Paulo; Brasiliense.

Camarano, Ana Amélia ed. [2010] *Cuidados de longa duração para a população idosa: um novo risco social a ser assumido?*, Rio de Janeiro: Ipea.

Carvalho, Maria do C. A. A. and Ana C. C. Teixeira eds. [2000] “Conselho Gestores de Políticas Públicas,” *Pólis*, 37.

CEF (Caixa Econômico Federal) [n.d.] “Prêmio Caixa: melhores práticas em gestão local-2009,” ([http://www.caixamelhorespraticas.com.br/wp-content/uploads/Vila\\_Idosos.pdf](http://www.caixamelhorespraticas.com.br/wp-content/uploads/Vila_Idosos.pdf)) 2011年12月19日).

CMP (Central de Movimentos Populares) [2002] *Políticas públicas com participação popular*, São Paulo: CMP.

Costa, P. Claudia da [2008] “Sem medo de ser falante: conquistas da oralidade por educandas idosas no MOVA-Guarulhos,” Master's thesis, Universidade de São Paulo.

Cunha, José Marcos Pinto da [1997] “População e Mobilidade Espacial: características e

- transformações dos fluxos migratórios nas regiões paulistas.” in Patarra, Neide, Rosana B., Lúcia B. and Paulo J. eds., *Migração, Condições de Vida e Dinâmica Urbana: São Paulo 1980-1993*, Campinas: Unicamp, pp.75-96.
- Enfoque Feminista [1995] “*Luta por Moradia Forja Liderança Feminina*,” No.7, janeiro, pp.14-15.
- Ferreira, P. E. B. [1998] *Mutirão e Autogestão em São Paulo: habitação popular na gestão Erundina*, São Paulo; cadernos de pesquisa do LAP, FAU-USP.
- Freire, Paulo [1970] *Pedagogia do oprimido*, Paz e Terra: São Paulo (フレイレ, パウロ [1979] 『被抑圧者の教育学』小沢有作、楠原彰、柿沼秀雄、伊藤周訳、亜紀書房) .
- FPA (Fundação Perseu Abramo) [2003] *Partido dos Trabalhadores trajetórias: das oribens à vitória de Lula*, 2ª edição, São Paulo: Editora Perseu Abramo.
- Garmic (Grupo de Articulação de Moradia para o Idoso da Capital) [n.d.] “Garmic: histórico,” (2011年9月20日、サンパウロ市 UMM 事務所にて Garmic メンバーの Ailton Mayer 氏から提供された資料).
- Gohn, Maria da Glória [1991] *Movimentos sociais e luta pela moradia*, São Paulo: Loyola.
- [1995b] “Cidade, ONGs e Ações Cletivas: novas parcerias, atores e práticas civis.” *São Paulo em Perspectiva*, Vol.9, No.2, pp.33-44.
- [1997] *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*, São Paulo: Loyola.
- [2003] *Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais*, Petrópolis: Vozes.
- Gonzalez, Marina Martins [2003] “*As Donas da Casa: três mulheres na luta por moradia em São Paulo*,” Bachelor’s Thesis, Universidade de São Paulo.
- IBGE (Instituto Brasileiro da Geografia e Estatística) [2007] *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2006*, Rio de Janeiro: IBGE.
- [2009] *Estimativas de População*, IBGE ([http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2009/POP2009\\_DOU.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2009/POP2009_DOU.pdf) : 2009年9月10日) .
- [2010] *Pesquisa de informações básicas municipais (MUNIC): perfil dos municípios brasileiros 2009*, Rio de Janeiro; IBGE.
- Kowarick, Lúcio [1993] *A Espoliação Urbana*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2nd ed.
- [2000] *Escritos Urbanos*, São Paulo: Edtora 34.
- Kowarick, Lúcio and André Singer [1993] “A Experiência do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura de São Paulo.” *Novos Estudos*, No.35, março, pp.195-216.
- Kowarick, Lúcio and Vinícius Caldeira Brant orgs. [1976] *São Paulo, 1975: crescimento e pobreza*, São Paulo: Loyola, 4th ed.

- Krahenbuhl, Lair [1996] *Cingapura: o encontro de São Paulo com a cidadania*, Bix Design Corporativo; São Paulo.
- Kuzman, Thais [2007] “Sai a Vila dos Idosos, após 4 anos: prefeitura entregou ontem 145 apartamentos no Pari,” *Estado de São Paulo*, 20 de agosto.
- Machado, Maria Alice Nelli [2007] “O movimento dos idosos: um novo movimento social?,” *Revista Kairós*, 10 (1), junho, pp.221-233.
- Moreira, A. C. M. L., M. C. da S. Leme and S. P. Tashner [2000] *Favelas e Cortiços: análise de uma experiência didática*, São Paulo; FAUUSP.
- MSTL1 (Movimento Sem Terra Leste 1) [2001] *Regulamento Interno*, São Paulo.
- Muçouçah, P. S. and M. A. de Almeida [1991] *Mutirão e Autogestão em São Paulo: uma experiência de construção de casas populares*, São Paulo: Pólis.
- Nigro, É. Laide, Sheila R. Stopa, Vanessa V. Guimarães, Samila S. T. Batistoni, Emanuel P. Salvador, Chester L. G. César, Marilisa B. de A. Barros, Luana Carandina, Moisés Goldbaum [2011] “Transtorno Mental Comum e uso de serviço de saúde em idosos do Município de São Paulo, 2009: estudo de base populacional,” In *VIIIº Congresso Brasileiro de Epidemiologia*, novembro, São Paulo.
- PT (Partido dos Trabalhadores) [2001] *Estatuto*, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- Paz, Serafim Forte [2001] “Doramas, cenas e tramas: a situação de fóruns e conselhos do idoso no Rio de Janeiro, Ph.D.diss., Universidade Estadual de Campinas.
- Pereira, Priscila Maria Santiago [2001] “*Intervenção Habitacional em Favelas no Município de São Paulo através do Projeto Cingapura: o conjunto Zaki Narchi*,” Master’s Thesis, Universidade de São Paulo.
- Peres, Marcos Augusto de Castro [2007] “Velhice, trabalho e cidadania: as políticas da terceira idade e a resistência dos trabalhadores idosos à exclusão social,” Ph.D.diss., Universidade de São Paulo.
- PMSP (Prefeitura do Município de São Paulo) [n.d.,a] *Relatório de Gestão 1989-1992: balanço da atuação de HABI*, São Paulo.
- [n.d.,b] *Heliópolis-S.J. Clímaco, Jardim Celeste*, São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo.
- [n.d.,c] *Projeto Cingapura* (<http://prodam.sp.gov.br/invfut/cinga/cingal.htm>) 2001年4月8日.
- [n.d.,d] *Vila dos idosos: normas de convivência / manutenção e conservação dos apartamentos*, São Paulo: Prefeitura de São Paulo.
- Puls, Mauricio [2000] *O Malufismo*, São Paulo: Publifolha.
- Quiroga, Olga Luisa L. de [2007] “O Garmic e a luta por moradia para idosos na cidade

- de São Paulo,” *Revista Kairós*, 10 (1), junho, pp.213-220.
- Rolnik, Raquel., Lúcio Kowarick and N. Somekh eds. [1990] *São Paulo: crise e mudança*, São Paulo; Brasiliense.
- Ronconi, R. L. N. [1995] “*Habitações Construídas com Gerenciamento pelos Usuários, com Organização da Força de Trabalho em Regime de Mutirão: o programa FUNAPS comunitário.*” Master’s thesis, Universidade de São Paulo.
- Sachs, C. [1999] *São Paulo: políticas públicas e habitação popular*, Murachco, Cristina trans., São Paulo; Editora da USP.
- Sánchez, Félix [2004] “O orçamento participativo em São Paulo (2001/2004): uma inovação democrática,” In Leonardo Avritzer ed., *A participação em São Paulo*, São Paulo: Editora Unesp, pp.409-470.
- Scherer-Warren, Ilse [1993] *Redes de movimentos sociais*, São Pauo: Loyola.
- Schor, Silvia Maria and Maria Antonieta da Costa Viera [2009] *Principais resultados do censo da população em situação de rua da cidade de São Paulo, 2009*, USP/Fipe.
- SNAI-PT (Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais-Partido dos Trabalhadores) [1996] *Programa de Produção de Habitação por Mutirão e Autogestão no Município de São Paulo*, Partido dos Trabalhadores. ([http://www.pt.org.br/snai/ptdoc/des\\_urban.htm](http://www.pt.org.br/snai/ptdoc/des_urban.htm)) 2001年5月8日。
- SESC-SP (Serviço Social do Comércio de São Paulo) [2007] “Entrevista: Olga Luisa Leon de Quiroga,” *A terceira idade: estudos sobre envelhecimento*, 18 (39), junho, pp.79-94.
- Silva, Frederico Barbosa da, Luciana Jaccoud and Nathalie Beghin [2005] “Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias”, in Luciana Jaccoud ed., *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*, Brasília: IPEA, pp.373-407.
- Simões, Júlio Assis [2000] “Entre o lobby e as ruas: movimento de aposentados e politização da aposentadoria,” Ph.D.diss., Universidade Estadual de Campinas.
- Singer, André [2001] *O PT*, São Paulo: Publifolha.
- Singer, Paul [1996] *Um Governo de Esquerda para Todos: Luiza Erundina na Prefeitura de São Paulo (1989-1992)*, São Paulo: Brasiliense.
- Taschner, Suzana Pasternak [1984] “Depois da Queda ou a Cidade que Virou Favela.” *Espaço & Debates*, No.12, pp.37-65.
- [1986] “Favela: fatos e poéticas.” *Espaço & Debates*, No.18, pp.79-105.
- [1987a] “Tendência nas Condições Habitacionais (1940-1984),” *Espaço & Debates*, No.22, pp.66-77.
- [1987b] “Mudanças no padrão de urbanização: novas abordagens para a década de

- 90.” *Espaço & Debates*, No.36, pp.77-90.
- [1996] “Degradação Ambiental nas Favelas em São Paulo,” *Espaço & Debate*, No.39, pp.104-113.
- Tatagiba, Luciana [2004] “A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo”, in Leonardo Avritzer, *A participação em São Paulo*, São Paulo; Editora UNESP, pp.323-370.
- Tatagiba, Luciana and Ana C. C. Teixeira [2007] “O papel do CMH na política de habitação em São Paulo,” In Renato Cymbalista et al., *Habitação: controle social e política pública*, São Paulo: Instituto Pólice, pp.61-114.
- UMM (União dos Movimentos de Moradia da Grande São Paulo e Interior) [n.d.] *Na Luta por Mutirão, Autogestão e Reforma Urbana*, São Paulo.
- [2003] *Apoio às lutas e à organização da União dos Movimentos de Moradia – 2003 a 2005*, São Paulo: UMMSp.
- [2006] *Programa mutirão com autogestão*, São Paulo: União dos Movimentos de Moradia São Paulo.
- Valladares, Licia do Prado [1980] *Passa-se Uma Casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro: Zahar, 2nd ed., 1978.
- Veras, Renato Peixoto and Célia Pereira Caldas [2004] “Promovendo a saúde e a cidadania do idoso: o movimento das universidades da terceira idade,” *Ciência & Saúde Coletiva*, 9(2), pp.423-432.
- Vial, Adriana M de P., [2001] *Evolução da Ocupação das Favelas na Cidade do Rio de Janeiro*, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. ([http://www.armazemdados.rio.rj.gov.br/princ\\_pub.htm](http://www.armazemdados.rio.rj.gov.br/princ_pub.htm)) 2001年5月10日.
- Zaluar, Alba and Marcos Alvivo, orgs. [1998] *Um Século de Favela*, Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.

〈ウェブ・サイト〉

- CMP-SP (Central de Movimentos Populares-São Paulo) (<http://cmp-sp.blogspot.jp/>).
- CDHU-SP (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano-São Paulo) “Programa Vila Dignidade,” ([http://www.cdhu.sp.gov.br/programas\\_habitacionais/provisao\\_de\\_moradias/vila-dignidade.asp](http://www.cdhu.sp.gov.br/programas_habitacionais/provisao_de_moradias/vila-dignidade.asp) 2012年6月15日).
- GESP (Governo do Estado de São Paulo) “Região Metropolitana de São Paulo” (<http://www.sdmropolitano.sp.gov.br/portalsdm/sao-paulo.jsp> 2013年9月12日).
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (<http://www.ibge.gov.br/>).
- NUPEHA (Núcleo de Pesquisa e Estudos Hospital Arquitetura) [2010] “Uma vila só para idosos,” 29 de janeiro (<http://www.hospitalarquitetura.com.br/tendencias>

[/16-uma-vila-so-para-idosos.html](#) 2012年6月15日).

Portal do Envelhecimento “*Governo do Estado e Prefeitura lançam condomínios habitacionais para idosos,*” ([http://www.portaldoenvelhecimento.org.br/acervo/utpub/Geral/utl\\_pub39.htm](http://www.portaldoenvelhecimento.org.br/acervo/utpub/Geral/utl_pub39.htm) 2012年6月15日).

PMSP (Prefeitura Municipal de São Paulo) [2006] “Vila dos Idosos: moradias dignas da melhor idade estão em fase de conclusão,” 17 de julho (<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=4236> 2012年1月17日).

RGL (Red Latinoamericana de Gerontología) [2008] “Prefeituras investem em residências para idosos de baixa renda,” 1 de fevereiro (<http://www.gerontologia.org/noticia.php?id=1105> 2012年6月15日).

SEHAB (Secretaria Municipal de Habitação) [2002] “Lei Nº 13.425, de 02 de setembro de 2002,” ([http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/plantas\\_on\\_line/legislacao/index.php?p=7946](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/plantas_on_line/legislacao/index.php?p=7946) 2012年2月2日).

——— [2004] “Decreto Nº 44.594, de 12 de abril de 2004,” ([http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/plantas\\_on\\_line/legislacao/index.php?p=12796](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/plantas_on_line/legislacao/index.php?p=12796) 2012年2月2日).

——— [n.d.] “Conselho Municipal de Habitação,” (<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/organizacao/cmh/index.php?p=139> 2012年1月27日).

UMM (União dos Movimentos de Moradia da Grande São Paulo e Interior) (<http://sp.unmp.org.br/>).

UNMP (União Nacional Por Moradia Popular) (<http://www.unmp.org.br/>).

## 資料

1. Jardim Celeste 調査票 (190～191 ページ)
2. Jardim Celeste アンケート調査記入コード一覧表 (192～195 ページ)
3. ブラジル労働雇用省職業分類 (CBO) コード対応表 (196 ページ)
4. 「高齢者の町 (Vila dos Idosos)」聞き取り調査票 (197～198 ページ)
5. 「高齢者の町」調査記入コード一覧表 (199～200 ページ)

## Questionário sobre a Vida no Jardim Celeste

Endereço

Nome do chefe

Sexo  Idade

Estado civil  Escolaridade

Profissão  Renda

### Família

	Relação com o chefe	Sexo	Idade	Estado civil	Escolaridade	Profissão	Renda	Entrevistado
1								
2								
3								
4								
5								
6								
7								
8								

### Casa

Tem televisão?  Tem geladeira?

Tem micro-ondas?  Tem telefone?

Tem carro?  Tem computador ligado à Internet?

Onde moravam antes do Jd.Celeste?  outros

Como está o acabamento da casa?  outros

Está satisfeito com sua casa?

sim **Porque?**

outros

não **Porque não?**

outros

## Contatos

Está satisfeito com a comunidade do Jd.Celeste.?

--

sim **Porque?**

--	--

outros

--

não **Porque não?**

--	--

outros

--

Com quem sua família (ou você) tem mais contato no dia-a-dia?

--	--

outros

--

Com quem sua família (ou você) conta quando precisa de ajuda?

--	--

outros

--

## Movimentos

Quem participa mais de movimentos dentro da sua família?

--	--

no caso de ninguém **Porque não?**

--	--

outros

--

De que movimento participa mais?

o mais participante

--	--	--	--

outros

--

2º mais participante

--	--	--	--

outros

--



Quantas vezes participa desses movimentos?

o mais participante

--	--	--	--

2º mais participante

--	--	--	--

Por qual motivo está participando desses movimentos?

o mais participante

--	--	--	--	--	--	--	--

outros

--

2º mais participante

--	--	--	--	--	--	--	--

outros

--

De que tipo de atividades participa mais nesses movimentos?

o mais participante

--	--	--	--	--	--	--	--

outros

--

2º mais participante

--	--	--	--	--	--	--	--

outros

--

Exerce ou já exerceu algum cargo nesses movimentos?

o mais participante

--	--	--	--

2º mais participante

--	--	--	--

## Família

### sexo

masculino	1
feminino	2

### estado civil

não declarado	0
casado, praticamente casado	1
separado, divorciado, viúvo	2
solteiro	3

### escolaridade

nada, pre, jardim de infância	0
Fundamental incompleto	1
Fundamental completo	2
médio incompleto	3
médio completo	4
superior incompleto	5
superior completo	6
pos-graduação	7
não declarado	8

### profissão

nada, desempregado, estudante, lar, não declarado	0
motorista, ajudante de caminhão	1
cobrador, selador	2
tecelã, costureira, pintor, obreiro autônomo, pedreiro, carpinteiro	3
vendedor, balconista, comerciante, caixa	4
operador/montador/metalúrgico em fábrica/monitor	5
ajudante, office-boy, almoxarife, auxiliar, encarregado, frentista	6
empregada doméstica, diarista, cozinheira	7
soldado, militar	8
líder (?)	9
professor, pedagoga	10
vigia, porteiro, segurança	11
aposentado, pensionista	12
secretária, fiscal, técnico	13
mecânico, serralheiro, eletricitista, funileiro	14
manicure, cabeleireiro	15
funcionário público	16
outros: o que?	17

### Relação com o chefe

(chefe)	1
cônjuge	2
filho(s)	3
neto(s)	4
outro(s)	5

# Casa

## Tem televisão, geladeira, micro-ondas, computador, carro?

sim	1
não	2

## Tem telefone?

sim, telefone fixo	1
sim, telefone celular	2
sim, telefone fixo e celular	3
não	4

## Onde moravam antes do Jd.Celeste?

favela	1
cortiço	2
casa de aluguel	3
casa de empréstimo	4
outros	5

## Como está o acabamento da casa?

pronto ou quase pronto	1
falta muito ainda, mas fazendo	2
falta muito ainda, mas parado	3
outros	4

## Está satisfeito com sua casa?

sim	1
não	2

## Sim: Porque? Até 2 respostas.

Porque a casa é própria nossa, não alugada etc.	1
Porque seremos proprietários	2
Porque é maior que antes	3
Porque nós que construímos	4
outros: o que?	5

## Não: Porque não? Até 2 respostas.

Porque o pagamento para a Prefeitura é alto	1
Porque há dúvida se poderemos ser proprietários	2
Porque a casa tem problema de construção	3
Porque demora e precisamos de muita coisa para completar tudo depois do entregue	4
Porque a casa é diferente do que esperava	5
outros: o que?	6

## Contatos

### Está satisfeito com a comunidade do Jd.Celeste?

sim	1
não	2

### Sim: Porque? Até 2 respostas.

Porque todo mundo se conhece	1
Porque há várias atividades	2
Porque está seguro dentro da comunidade	3
Porque trabalhamos juntos para construir a comunidade	4
outros: o que?	5

### Não: Porque não? Até 2 respostas.

Porque o relacionamento com vizinhos é difícil	1
Porque há muita atividade e dever da comunidade	2
Porque está cercado pelas favelas	3
Porque o projeto (regularização de posse, etc.) está demorando	4
outros: o que?	5

### Com quem sua família (ou você) tem mais contato no dia-a-dia? Até 2 respostas.

peças da mesma associação do Mutirão	1
peças do Jd.Celeste geral	2
peças do M.M.do bairro de origem	3
peças de movimentos fora do Jd.Celeste	4
vizinhos, mas fora do Jd.Celeste	5
peças do trabalho	6
outros: quem?	7

### Com quem sua família (ou você) conta quando precisar de ajuda? Até 2 respostas.

peças mais íntimas da mesma associação do Mutirão	1
peças em cargo da mesma associação do Mutirão	2
peças que se considera como líder da mesma associação do Mutirão	3
peças mais íntimas do Jd.Celeste geral	4
peças em cargo do Jd.Celeste geral	5
peças que se considera como líder do Jd.Celeste geral	6
peças do M.M.do bairro de origem	7
peças de movimentos fora do Jd.Celeste	8
vizinhos, mas fora do Jd.Celeste	9
outros: quem?	10

## Movimentos

### Quem participa mais de movimentos dentro da sua família?

chefe	1
cônjuge	2
filho(s)	3
neto(s)	4
outro(s)	5
ninguém	6

### Porque ninguém participa? Até 2 respostas.

Porque não há necessidade	1
Porque não temos interesses	2
Porque estamos ocupados	3
outros: o que?	4

### De que movimento participa mais? Até 4 respostas.

M.M.do bairro de origem	1
própria Associação de Mutirão	2
Jd.Celeste geral (assembleia geral)	3
M.M.Região Sudeste	4
UMM	5
CMP	6
partido político: qual?	7
outros: qual?	8

### Quantas vezes participa desses cada movimentos?

1 vez por mês	1
2 ou 3 vezes por mês	2
1 vez por semana	3

### Por qual motivo está participando desses movimentos? Até 2 respostas.

obter informações na área interessada	1
ampliar conhecimento, técnica, experiência na área interessada	2
conhecer mais pessoas, fazer mais amizade	3
obter recursos financeiros / emprego	4
obter alguma oportunidade / bolsa, viagem etc.	5
por curiosidade, como hobby, porque gosta	6
outros: qual?	7

### De que tipo de atividades participa mais nesses movimentos? Até 2 respostas.

reunião	1
manifestação, passeata e etc.	2
seminários, palestra e etc.	3
atividades culturais ou esportivas	4
atividades filantrópicas	5
feira	6
ocupação	7
outros: qual?	8

### Já exerceu algum cargo nesses movimentos?

sim, 1 vez	1
sim, 2 vez	2
sim, quase sempre	4
não	5

**profissão: CBO (Classificação Brasileira de Ocupações) Ministério do Trabalho e Emprego, 2002**

Código	Títulos do Grande Grupo	em Ques	profissoes	Nível de competência	notas
0	Forças Armadas, Policiais e Bombeiros Militares	8		Não definido	
1	Membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público e de empresas e gerentes	16	assessor parlamentar, partidario politico	Não definido	profissões que estabelecem as regras e as normas de funcionamento para o país, estado e município, organismos governamentais de interesse público e de empresas, além de reunir os empregos da diplomacia
2	Profissionais das ciências e das artes		artesão, DJ, farmacêutico, músico, professor (superior), sociólogo	4	nível superior
3	Técnicos de nível médio	10	analista de sistema, chefe de cozinha, controlador, enfermeira, engenheiro, fotógrafo, gráfico, inspetor, oficial de apoio, serviço social, técnico (eletrônico, laboratório), web designer	3	
4	Trabalhadores de serviços administrativos	6.13.1 6	agente de organização escolar, ajudante (escolar), assistente (contábil , pessoal), auxiliar (enfermeira), corretor, creche, digitador, estagiário, gerente de expedição, agente de serviço, telemarketing,	2	exceto os técnicos e o pessoal de nível superior. Tratam-se de empregos cujos titulares tratam informações (em papéis ou digitalizadas, numéricas ou em textos)
5	Trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados	1.2.4. 7.11.1 5	abastecedor, assistente social, atendente, bar, catador, creche, demonstrador (de moveis), encadernador, estoquista, fiscal de ônibus, manobrista, recepcionista, repositor, restaurante, zelador,	2	serviços pessoais e à coletividade, bem como aqueles que trabalham na intermediação de vendas de bens e serviços
6	Trabalhadores agropecuários, florestais, da caça e pesca			2	
7	Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais	3.5	ajustador ferramenta, aprendiz, auxiliar (gráfico), chaveiro, cortadeiro, empilhador, impressor, instalador (de som), lapidário, manobrista, marceneiro, monitor, montador, padeiro, prensista	2	discretos e que lidam mais com a forma do produto do que com o seu conteúdo físico-químico. dar forma em uma peça e controlar as variáveis físico-químicas de um processo
7 (8)	Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais			2	contínuos (química, siderurgia, dentre outros)
9	Trabalhadores de manutenção e reparação	14	jardineiro, preparador de torno, reator (luz), torneiro,	2	
10	nada, desempregado, estudante, lar, não declarado	0			
11	líder	9			
12	aposentado, pensionista	12			
13	outros	17	autônomo, comunicação social		

## Classe Social e Trajetória de Idosos Brasileiros na Vila dos Idosos

No. de Entrevistado	<input type="text"/>					entre	<input type="text"/>	Data	<input type="text"/>
Idade	<input type="text"/>	Sexo	<input type="text"/>	Cor	<input type="text"/>	auto	<input type="text"/>	Estado/ País de	<input type="text"/>
No. de Irmãos	<input type="text"/>	No. de Filhos	<input type="text"/>	No. de Netos	<input type="text"/>	visto	<input type="text"/>	Ascendência Paterna	<input type="text"/>
								Materna	<input type="text"/>

		~ 19 anos	20 ~ 39 anos	40 ~ 59 anos	60 ~ 79 anos	80 anos ~
Estado Civil	Casado/Amigado					
	Solteiro					
	Viúvo					
	Desquitado, Divorciado, Separado					
	Falecimento na Família Nuclear					
Mudança	No. de Mudança (não no. de residência)					
	Sozinho					
	Acompanhado					
	No. de Cidades/Locais					
	Zona onde morou					
Mora. CR.	Moradia (propriedade)					
	Co-Residência					
Educação	Escolaridade					
	Público/Privado					
Profissão	Profissão					
	Formal/Informal					
Part. Social	Relação mais íntima					
	Participação Social (comunitário, voluntário, esportivo, etc.)					
	Religião					

Situação Econômica	Renda Individual										
	Fonte Principal da Renda Individual										
	Renda Familiar										
	Renda Principal da Família										
Saúde	Condição										
	Atividade Física (qualquer)										
	Proteção Social										
	Rede de Cuidado										
Vestuário Aparência	Modo vestir na vida										
	O que veste conta o que vc é										
	Influencia modo de vestir										
	Investimento na Aparência										
Percepção	de Idoso										
	Auto-Percepção										
	Planos, Sonhos para futuro										
	Satisfação com a Vida (motivo)										
Governo e Idoso	Leis, Atendimento Público e Direitos para Idosos que conhece ou utiliza mais										
	Avaliação do Governo em relação ao Idoso										
	Por que?										
	Principal Cuidador : 1°										
	2°										
Evento	Marcante										
	Por que?										

No	numeração de entrevistado : 1, 2, 3, .....
entrevistador	nome
Data	dia.mês.ano

Idade	idade exata
Sexo	masculino (1), feminino (2)
Cor	branco (1), pardo, moreno (2), preto (3), amarelo (4) esquerda = auto-declaração, direita = visto por entrevistador
Estado/País de Nascimento	ex. SP, RJ, Japão
No. de Irmãos, Filhos, Netos	número dos nascidos
Ascendência Paterna/Materna	brasileira (1), portuguesa (2), italiana (3), espanhola (4), africana (5), indígena (6), japonesa (7), outra (8)

\* no caso de "outros", colocar sempre o número seguinte da última categoria : ex. Escolaridade/ outros = (10)

#### Estado Civil

(todos)	idade exata quando ocorreu ou terminou
Falecimento na Família	pai (1), mãe (2), irmãos (3), filhos (4), netos (5), avôs (6), outros familiares (7)

#### Mudança

No. de Mudança	número concreto (não no. de residência)
Sozinho	número de vezes de mudança que fez sozinho
Acompanhado	número de vezes de mudança que fez acompanhado
Número de Cidades/Locais	número de cidades em que morou
Zona onde morou	a maior parte do período, se morou na zona rural (1), urbana (2), ambas (3)

#### Moradia e Co-Residência (a maior parte do período)

Moradia (propriedade)	própria (1), alugada (2), cedida (3), mora com parente (4), favela (5), cortiço (6)
Co-Residência	sozinho (1), acompanhado por parentes (2), acompanhado por não parentes (3), acompanhado por parentes e não parentes (4)

#### Educação

Escolaridade	nada, pré-escola (1), fundamental incompleto (2), fundamental completo (3), médio incompleto (4), médio completo (5), superior incompleto (6), superior completo (7), pós-graduação (8), profissionalizante (9), extensão (10)
Público/Privado	a maior parte do período, se na escola pública (1), privada (2), ambas (3)

#### Profissão (a maior parte do período)

Profissão : escrever a profissão exata no quadro direito (baseada na CBO do Ministério do Trabalho e Emprego)	forças armadas, policiais, bombeiros militares (1)
	membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público e de empresas, gerentes (2)
	profissionais das ciências e das artes (3)
	técnicos de nível médio (4)
	trabalhadores de serviços administrativos (5)
	trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados, empregada doméstica (6)
	trabalhadores agropecuários, florestais, da caça e pesca (7)
	trabalhadores da produção de bens e serviços industriais (8)
	trabalhadores de manutenção e reparação (9)
	desempregado (10)
estudante, aposentado, lar (11)	
Formal/Informal	c/carteira (1), s/carteira (2)

**Participação Social** (a maior parte do período)

Relação mais íntima	família e parentes que mora junto ou perto (1), família e parentes que não mora junto ou perto (2), vizinhos, comunidade local (3), outros amigos (4)
Participação Social (comunitário, voluntário, esportivo, etc.)	nada (1), muito pouco (2), um pouco (3), regularmente (4), muito (5)
Religião	católica (1), evangélica (2), espírita (3), umbanda, cadomblé (4), budista (5), acredita em Deus, mas não tem religião (6), ateu (7)

**Situação Econômica** (a maior parte do período)

Renda Individual	número aproximado de salário mínimo : 0 (1), ~1/2 (2), ~1 (3), ~3 (4), ~5 (5), mais (6)
Fonte Principal da Renda Ind.	trabalho (1), benefício do governo (2), benefício do não governo (3)
Renda Familiar	~1 (1), ~3 (2), ~5 (3), ~10 (4), mais (5)
Renda Principal da Família	pai (1), mãe (2), entrevistado (3), cônjuge (4), filhos (5), netos (6), outro parente (7), outro não parente (8)

**Saúde** (a maior parte do período)

Condição	boa (1), frágil, doença crônica, dificuldade (2), doença grave e não crônica (3), acidente de trânsito, trabalho, queda (4)
Atividade Física (qualquer)	nada (1), muito pouco (2), um pouco (3), regularmente (4), muito (5)
Proteção Social	serviço público, SUS, postos de saúde (1), convênio de empresa ou sindicato (2), plano de saúde particular (3), pagamento particular (4), automedicação, medicina caseira (5)
Rede de Cuidado	ninguém, auto-cuidado (1), cuidado por quem mora junto (2), cuidado por quem não mora junto (3), cuidado por profissionais (4)

**Vestuário e Aparência**

Modo vestir na vida	nada (1), pouco (2), mais ou menos (3), importante (4), muito importante (5)
O que veste conta o que vc é	Sim (1), Não (2) : <b>(1 palavra)</b>
Influência modo de vestir	entrevistado (1), parentes, amigos (2), propaganda, lojas, mercado (3), ícones públicos, cantor, ator (4), misto (5)
Investimento na Aparência	vestuário em geral (1), corpo, academia, plástica (2), maquiagem, cremes (3), misto (4), não, nada (5)

**Percepção : 1 palavra** (a maior parte do período)

de Idoso	positivo (1), negativo (2), neutro (3)
Auto-Percepção	positivo (1), negativo (2), neutro (3)
Planos/Sonhos para o futuro	tem (1), não tem (2), não sei (3)
Satisfação com a Vida (motivo)	positivo (1), negativo (2), neutro (3)

**Governo e Idoso** (a maior parte do período)

Leis, Atendimento Público e Direitos para Idosos que conhece ou utiliza mais	Estatuto do Idoso (1), aposentadoria e pensão (2), gratuidade e subsídio de transporte público, ingresso e etc. (3), área de saúde, SUS (4), área de assistência social, SUAS (5), nada (6)
Avaliação do Governo em relação ao Idoso	ótimo, bom (1), regular (2), ruim, péssimo (3), não sei (4)
Por que?	cuida bem dos idosos (1), não cuida suficiente (2), faz nada (3), não sei (4)
Principal Cuidador (até 2 respostas: primeiro, segundo)	governo (1), família (2), comunidade local (3), amigos (4), empresas e sindicato (5), religião (6), ONG, organização civil (7), grupo étnico (8), desconhecidos (9), próprio idoso/ninguém (10)

**Evento** (mais significativo)

Marcante	positivo (1), negativo (2), neutro (3)
Por que?	afetou muito a vida desses dias (1), afetou muito a vida posterior (2)