

中南米における新自由主義政策・社会政策・ネオ第一次産品経済社会システム
 ——チリの住宅政策を中心に——
 および補論「中国における住宅状況とセーフティーネット」「タイにおける住宅状況と政権」

雨宮 昭一

- 1 調査の概要
- 2 中間的まとめと課題
- 補論(1) 中国の住宅状況とセーフティーネット
- 補論(2) タイの住宅状況、政権、二つの経済

独協大学地域総合研究所におけるポストベッドタウン研究の一環として、『地域総合研究』第三号、研究所活動のメモの如く最近、中道左派政権の下で注目すべき政策展開をしているチリにおける住宅政策を中心にチリ政府関連諸機関、研究機関などからの聞き取り調査や資料収集を行ってきた。本稿では、その実態と今後の課題を述べる。さらに中国の上海、北京、西安などをさらにタイのバンコクを中心に同様に調査してきた結果を補論して加える(チリには2008年12月24日から2009年1月5日、中国には2009年3月22日から27日、タイには2009年11月20日から23

日にかけて調査した)。
 チリ調査においては以下の4点を問題意識とした。

- a チリにおける住宅政策(実態、担い手、イデオロギーなど)の流れ。
- b 特にベッドタウンの問題の現状と今後。
- c ミクロとマクロにおける経済政策、住宅政策における新自由主義政策と社会政策との関連。
- d 新しい経済、社会的循環と内外循環を考えるにあたっての要素(地方経済、産業政策、地方財政、中央集権、住民組織など)はいかにあるか。

1. 調査の概要

チリは人口約1600万人、面積76万1km²(日本の約2倍)、消費税19%、中央集権制の強い国である。
 A. チリ大学都市計画学部および付属研究所所長代理リカルト・タビア教授からは多くの知見を得た。

以下前述4つの問題意識に即してその内容を記しておこう。
 (1) 住宅政策の流れを以下のように整理された。

| | 1990年 | 2008年 | 2020年 |
|-----------|-------------------------|-----------------------|--------|
| ピノチェト政権 | コンセルタシオン政権 (非軍部連合政権) | | |
| | 住宅政策変わらず | | |
| 住宅不足120万戸 | 70万戸建設 | 50万戸不足 量OK→質を充実させる | (0戸)目標 |

(2) 住宅政策の内容と構成については
ファイナンスでは、自己資金、住宅クレジット、国家からの補助金があること。そして国民を6つの所得区分にして、そのうち1—2に手厚く補助（最高自己資金5%補助金95%）し2—3には中間層向けの金額の補助金を出し、4—5は自己資金と住宅クレジットのみとしている。

公私セクターの役割分担では、デザイン、建設、資金供給、デマンドのキャッチは私セクター（企業、NGO）で補助金は公セクターで行なうとのことである。

このファイナンス、公私セクターによる政策遂行はピノチェト政権、およびそれ以前からその枠は継承されてきた。また現パトレ政権もプロテクション・ソーシャルとして医療（800の病気を無償）、教育（12年間無償）住宅（50㎡を超えさせる補助金による底上げ）政策などを行なっている。

(3) ベッドタウンに関連しては都市の区分として、メトロポリタン—サンチャゴ、中間都市—人口100万人以上、小都市—10万人前後とされている。また1979年地価が統制から自由に転換し、サンチャゴの中心部周辺を私的セクターが買い占め住宅をつくる傾向が強化された。その外側に貧困層向けの住宅、社会住宅がつくられ、現在、外側の住宅を内側に移動させる補助金政策が、左右の政治勢力を問わず支持されている。

(4) 住宅政策の成果として、土地占拠は、
1973年（アジェンデ政権時）—1日1件、
1983年（ピノチェト政権時）—1年800件、
1990～2008年（コンセルタシオン政権時）—9年間で2000家族と減少している

以上からチリでは「住宅問題は終わった」ともいわれ、国民の不満の15の中に住宅問題は入っておらず、野党は「治安と教育」政策に批判を移行している。

次期大統領右派候補ピネロ（イタリア首相のベルルスコーニと比較される）も住宅政策は変わらないという。メトロポリタン以外の「ベッドタウン」につい

ては、税制も含む中央集権的システムゆえに中央政府による住宅政策が行なわれている。

また、リカルト・タピア教授とはフロリダ地域（サンチャゴ市）を同行して調査したが、以下はその概要である。

この地域は下・中クラス住宅混在地で、その中で、貧困層が集合して住む地域のリフォームの実態を、調査した。これと関連してリフォームに関しては由緒ある地域や建物の保存の主張と、更地にして売り出すネオ・リベラリズム的動きとの対立があるとのことである。

以前からチリには、公営住宅がなく、社会住宅としてつくられた家は狭くなり、危険なこともある勝手なリフォームがバラバラに行なわれているが、住民、チリ大学、市役所、住宅省、NGOなどの協力で、安全なリフォーム、広場、スポーツの場などの公共空間をつくる動きがフロリダで行なわれている。私的セクター、業界は、リフォームよりも、買取り、更地、高級住宅ということを目指し、上記の条件と対抗しているところもある。

住民組織は、一軒一票で80%出席、60%賛成で合意。チリでは、集合住宅に慣れていないので、法律に基づく上記の住民委員会がつけられる。

地元選出の社会党代議士カルロス・モンテス（下院住宅委員長）が以前からこのリフォームに協力、指導をしており、住宅省のパイロットプランにもなっている（12月31日調査）。

B. チリ都市計画住宅省 ヘクトル・ロベス・アルドラート住宅研究振興技術部部長よりの聴き取り概要。

チリにおける住宅政策は1906年の都市化工業化による貧しい人向けの政策として一貫してきた（『CHILE Un siglo de politica se vivienda y barrio』2004年、住宅都市計画省）。その政府の住宅政策は、①つくること、②質、③社会統合の達成、という三つの柱で行なっている。ベッドタウンについては、都市の拡大過程と関連する

ネオリベラリズム政策に関しては住宅政策は市場

全能ではやれず特に貧しい人々への対策は国家が積極的に行なわなければならない。それと関連してサテライトシティにおける衛生、交通、公共政策も民間セクターよりも国家が推進すべきだ。市役所については、店の営業許可、建設の許可、などの少しの権限、で市は水道などのサービスも行い、市資金（国家から貧困状態の克服のための資金）などがある。しかし、地域に対しては地方分権ではなく、住宅、医療、教育などの政策は、国家によって行なわれている。

住民組織はフンタレベシーノという近隣組織がある。15家族くらいを単位に懇親やスポーツなどの機能を持ち、この組織が住民の要望を市役所に提出し、その実現については、国家が行なう形である。

住宅政策も含む、各政党の距離については、与党は公共政策における国家の役割能力を評価し、右派の野党は、民間や市場を評価している。

住宅政策の流れについては、1906年の法律以来、工業化と都市への人口流入による衛生問題も含めて弱者のための政策は行なわれ、三つの資金（補助金、住宅ローン、自己資金）のシステムをつくってきた。住

2. 中間的まとめと課題

チリないし中南米の住宅政策を中心に、新自由主義政策と社会政策などの比較をして考えられることは以上の諸点である。

(1) チリと日本においては、住宅政策に関していえば、チリは都市拡大期で住宅不足の段階であり、日本は都市縮小で、明確に住宅過剰段階（イメージによる購買欲望喚起という「質」の段階も終わろうとしている事も含めて）の段階である。ブレないしミッドベッドタウン、ポストベッドタウンの違いがあるがチリの現状からは段階論では解けない多様な示唆が、日本のポストベッドタウンシステムを考える時に与えられる。

(2) ネオリベラリズムと社会政策との関連についていうと、ネオリベラリズムというと通常「小さな政府」を目標として、マネタリズムによる財政縮小、国営企業の民営化、保護政策の撤廃、電力、港、水道、年

宅都市計画省は、中南米の中では最も早く1965年につくられている。それまでは公共事業省や内務省が行なっていた。

住宅は国家が造るのではなく民間がつくり、それを国家が補助する仕組みであり、補助金は、建設業者や不動産業者に与えるのではなく、各家族に直接あたえられる。

現パチレー政権は、社会政策を重視し過密対応として、補助金のローカライゼーションをおこなっている。具体的には10～150家族以下のグループをつくり、土地や住宅改善に補助金を出す方法である。

他に国防省の人からは

中間層向けの補助金で一軒目をつくり（5年間売買禁止）、それを借家にし、今二軒目を買ったという。

ミドルクラスの持ち家のあるあり方で、よくある傾向だということ聞いた。また、内務省情報局の方からはチリは「一次産品中心で経済を行なう」ことを聞いた（12月30日調査）。

金、などを市場原理に委ねようとするものとされている。他方「弱者対策」や政府による、所得再分配、起用行く、上下水道、保険医療、社会保障などは、最小化されるとされている。

この点では、注目される第一点は、チリにおけるピノチェト軍事政権は確かに、シカゴボーイズと呼ばれたマネタリストによる総需要抑制という財政政策、前政権までの国有化や農地改革で収用された企業や土地の元の所有者への返還、輸入代替工業化政策や国家介入経済政策は、否定された（岡本伊代他編『ラテンアメリカ研究への招待』新評論、2005年、270～271頁）。以上のような動向は、中南米全体の国の同時期軍事政権に共通したものであったという（同前、83頁）。

その意味では、中南米の軍事政権は新自由主義によるグライヒャルトング（強制的均質化）を行なったと

いえよう。

チリでは80年代には、市場原理主義的なプラグマチックな路線に変化していったが、1990年に成立した反軍部連合政権も、この新自由主義の政策を継承しつつ社会政策を行なっている（同前、27頁）。つまり新自由主義政策と社会政策は対立的に存在していない。

第二には、ネオリベリズムは、通常、地方分権を遂行するが、チリにおいてはこれまで述べてきたように、中央集権で、それが、住宅、教育、などの社会政策を有効に遂行させている。

第三に以上のような両者の親和的共存の在り方と同時に日常的に多様なレベルでの対抗過程も存在する。前章でふれたように地域では、土地買い上げ、更地化、新住宅建設を行う民間の金融、不動産の企業と、保有やりフォームを主張する地域住民、NGO、大学との対立、省庁レベルにおける両者の対立および、政党や政党連合間の対立などがそれである。

このリフォームの問題は、ヨーロッパでは住宅政策として、日本でもポストベッドタウンシステムの重要な一環として存在していて、チリのあり方は多くの示唆を与えてくれるだろう。

以上はネオリベリズムと社会政策との関連、および定義の再定義化を促している。

(3) 最後に“第一産品経済システム”と“内外循環システム”の関連について述べておきたい。

筆者がポストベッドタウンで提起してきた、地域ごとの経済的、社会的循環と国際的なグローバルな外部循環の内外循環システムとの関連でチリの経済政策は、注目される。チリでは工業化政策をやめて、牧畜、農産物、水産物、同養殖び加工業、銅産品、などの第一産品の生産、加工を洗練させ、内外に展開している。これは、調査の管見の限りであるが、第一に地域経済のあり方において、牧畜、サケ産業など地域に特有の資源を中心に生産、加工、循環が行なわれ雇用をつくり、そのことが地方から都会への過剰な移動を構造的にとどめている。そのことによって地方社会が維持され、過大な都市問題を減少させて

いることが推測される。

第二に“工業化”をやめたことにより産業への政府資金の出動負担を減らしそれが社会インフラや社会政策に使用されていることである。そして、それらが中央集権的なシステムによって行なわれている。

以上の内外循環システムを以前のモノカルチャー経済と区別して仮にネオ第一次産品経済システムと呼んでおこう。

第三にそのシステムと関連して、同じ「脱工業化」といっても金融やIT、サービス産業を中心とするニューヨーク、ロンドン、東京などの「グローバルシティ」とチリの都市との比較である。

前者は、専門知識を持った階層と膨大な非正規の単純労働者の二極的併存である（サスキア・サッソン『グローバル・シティ』2008年、筑摩書房、452～453頁）。また、それは、都市富裕層の「ゲートド・コミュニティ」と貧困層の「スラム」の併存が新自由主義の「私化」による都市空間における「公共的なもの」の離脱の結果存在しているとも述べられている。

（古城利明他編『グローバリゼーション／一ポストモダンと地域社会—地域社会学講座2』東信堂、2006年、12～3頁）。まだ調査の段階ではあるが、サンチャゴにおいては、東京ほどには、ホームレスにあわず、専門知識を持った人々もITや金融よりも、上記の経済に関わった人々が多く、また、相当に貧困な家屋もほとんどが鉄柵でゲイトしていることが印象的であった。

以上のような“ネオ第一次産品経済社会システム”“ネオリベリズムと社会政策との共存”に見られるシステムは（なお、この二つの要素によるシステムは、市場の原理を相対化し、大きい政府と社会循環を有している点で、国際、国内の協同主義の要素もあり、その現代的展開の一つでもあると考えられる（雨宮昭一『占領と改革』岩波書店、2008年および雨宮『第七章 占領改革は日本を変えたのか』『日本近現代史をどう見るか』岩波書店、2010年））ポストベッド・タウンシステムにおける内外循環システムを考える時、多くの重要な示唆を与えてくれるだろう

補論(1)．中国の住宅状況とセーフティーネット

はじめに

今回の調査では中国の住宅をめぐる現在の状況、特に北京、上海、西安などの大都市およびその周辺のそれを中心に行った。1970年代までの中国の住宅政策は、特に都市においては住宅の私有が認められていなかった。一般市民のほとんどは「政府直接管理住宅」（直管公房）、「単位自主管理住宅」（自管公房）の二種類の公有住宅に住んでいて、土地の所有権は政府が有していた。都市の住宅は各単位の（会社や機関）従業員の階級に従って分配されていた。この「分配制」から「私有制」への移行は、79年の新築住宅販売（費用はすべて個人負担）実験、四都市における82年の補助金付き住宅販売（個人三分の一、残りは単位と政府が負担）、88年の中古の公有住宅の売却奨励で行なわれた。90年代に入り住宅積立金、同ローンなど住宅金融システムの整備がすすめられ、95年には「安居プロジェクト」として、商品住宅、エコノミー住宅、低賃料公共住宅という階層別の住宅供給政策がスタートした。そして98年、単位による住宅の現物分配が廃止された。そして99年には中古住宅市場が創設されるなど、住宅市場の拡大、多様化がすすんだ『北京2000年人口普查資料』によると、自建住宅（31.2%）、商品自由住宅の購入（3.9%）、エコノミー住宅の購入（2.1%）、公有住宅の購入（27.9%）、商品住宅の賃貸（25.1%）、その他（3.3%）である（ブログ「拆（チャイ）Q&A」2009年3月20日）。

住宅をつくり販売する側からみると2000年3月「住宅制度改革結合型危改事業」という新たな開発方式がつけられた。それは、これまで開発業者が負担していた立退きにかかる費用を「住民」「職場」「政府」の三者も負担する。立退住民は、戻り入居を選択し優遇価格で新居を購入するか、補償金で地区外移転住宅購入するが、となった。このことにより持ち家化が急速に進んだという。尚、2004年版『北京市統計年鑑』によると2003年北京市の常住人口11456万人、内北京市の戸籍を持たない外来人は約410万人で、主

として農村戸籍の人たちは低家賃の公有住宅や「エコノミー住宅」には入居できず借家や職場が提供する住宅や建築現場などに建てられたプレハブ小屋などに住んでいる状況である。

以上の再開発に伴う問題点として戻り入居の負担増、補償金などにより購入できる「エコノミー住宅」は市街中心部から離れた郊外に建てられ、生活の利便性低下をもたらす。さらに高所得者は戻り入居住宅を購入でき、大家になって家賃収入も得られるが、低所得者は、病院や学校などの公共施設を伴わないままの郊外に移転せざるを得ないという差が生ずること、立ち退きに抵抗する人々がいること、などがあることが指摘されている（吉富拓人「北京における都市再開発の進展と居住環境の変化」2004年12月7日、ブログ）。

以上の動きを、住宅建設の投資主体においては国家から企業と個人へ、住宅分配体制においては、実物分配から貨幣分配へ、開発建設体制は分散建設から総合開発へ、住宅の管理体制は、政府と機関の直接管理から社会的な住宅管理、にそれぞれ転換したといわれる。中国の住宅供給政策では、住民の世帯収入レベルと支払い能力から、① 高収入世帯（世帯総数の約10%） ② 中低収入世帯（同約80%）

③ 最低収入世帯（同10%）に分け、① は市場で自由に選択、② には政策上の優遇と支援を享受して経済適用住宅を選択、購入、③ は政府の与えられた賃貸住宅に住み、住宅面における基本的な保障が得られる。この新しい住宅供給体系によって、異なった経済レベルの世帯はいずれも自分に適した住宅が得られ、住宅の商品化、社会化が促され、経済が発展し、社会の安定に役立った、との評価もある（国土交通省、国土技術政策総合研究所、亀村幸泰「中国の住宅政策、住宅の変遷」2002年5月22日、ブログ）。

以上の経緯と実態については筆者が、上海での中国人のK・S氏、S・K氏、西安、北京でのH・B氏などからのヒヤリングでもおおむね確認された。

「ポストベッドタウンのシステム」との関連で考え

れば、中国の70年代までの「単位」（人民公社方式、工場も農場も大学も）による住宅の現物支給制度で「公有」が一般的であった事態は、住と職と遊と学などが空間的、距離的に分化、分離していないでかつ、住は保障された状態を意味しよう。それが80年代以降、購入形態も所有形態も、公有、商品、自建等々と分化し、郊外へのベッドタウン化も激しく進行している。

その中で、確かに高収入階層と低収入階層の存在、それぞれの住む空間の分離、格差などが広がって

るが、他方で、いくら市場化がすすんでも低所得層に対する住の保障はしっかりなされていることはヒヤリングでも確認できた。この背景には依然として社会主義の要素が存在すると同時に土地の国家所有の制度があり、これが民間デベロッパーの規制として機能しているとの知見も得た。中国でも開発についての公聴会などが行なわれるようになるなどの、動きもある。日本にも関る選択の自由とミニマムの保障の両立という課題に、多くの示唆があたえられると思われる。

補論(2) . タイの住宅状況、政権、二つの経済

タイの住宅状況については国家住宅公社が2000年までに17万戸の住宅を供給（八割はバンコク首都圏）し、14万戸のスラム改善を行ってきた。低所得者層（所得分布で下から0～20%）を対象とするスラム改善事業では郊外に道路、電気、上下水道などを整備した敷地を造成して居住者が自ら住宅を建設することや、少ないけれど、中層賃貸住宅の供給を行ってきた。特に国の都市貧困層開発事務所（JCDC）が介在して、居住者組織が協同組合を設立して同事務所からの融資を受けて、自らが居住するような事例がある（海老場良吉「アジアにおける低所得者層の住宅政策」・ブログ）。また中高所得者向けには通常の住宅市場による民間企業の住宅供給が機能している（同「アジア開発途上国の住宅政策の共通性」『住宅』2000年5月号）。

タイは農業国として有名であったが、現在は工業国であり、輸出金額のトップはコメでなくコンピューター部品であるという（末広昭『タイ中進国の模索』岩波新書、2009年、V頁）。1980年代末から90年代半ばまでの金融と産業投資の自由化によってタイもバブル経済となり、不動産もその対象となった。筆者も視察したバンコク郊外のノンタブリー県チェンパッターナーの一連の高層コンドミニウムもそれであったが、今は5万人に及ぶ巨大郊外都市になっている（同前、46頁）。

このブームの中で株式ブームもおきる。後に外務大

それに対して、市場原理と自由競争を重視するタックシン政府は、複合企業ではなく「儲かる農業」、助け合いの精神、でなく民間資本による福祉の拡充、自然にやさしい代替エネルギーではなく、「バイオ技術を使ってのエネルギー源の開発」を重視した（同前、132—139頁）。

このタックシン政権のきわめてポピュリストック

で、かつ新自由主義的な政策は一種のグライヒシャルトングといってよい。そしてそれを「リセット」しようとする「知るを足る経済」潮流との対抗は、筆者が本稿チリの分析でも述べた自由主義と協同主義を軸とする動きと共通し、また、上からの潮流、下からの潮流、リセットしようとする潮流、新自由主義を推進する潮流の多様な組み合わせを想起させる。

臣、やがては首相になるタックシン氏は、コンピューターのレンタル事業と株式ブームで巨富を得る。

右の経済発展の中で、都市、農村の住民運動が起きたり、選挙の洗礼を受けていない首相の任命の禁止などの内容を持つ新憲法がつくられる（1997年9月）。そしてその月に通貨危機が訪れる。

その中で、2001年2月に出発したタックシン政権は、モラトリアム、村落基金、無担保融資の人民銀行設立、国家による不良債権処理機構、国営企業の民営化、ユニバーサル健康保険制度などの緊急政策を実施する。さらに低所得世帯に対し5年間に100万戸の住宅を提供する計画も2003年1月公表している。上記緊急政策が一段落を見たあと、2002年後半からは、貧困軽減、持続的発展、社会資本拡充、国家競争力の強化の国家戦略を立ち上げる（同前、161—164頁）。

グローバル経済での競争に対応する政策は、国内の既得権を侵すことになり、それへの反発が2007年のクーデターである。

ここでの対抗は一方は反タックシンでもある国王などによる「足るを知る経済」である。節度を守り、道理をわきまえ、外から襲ってくるリスクに対応できる自己免疫力を社会の内部につくる。グローバル化のインパクトにうまく対応し、調和と安全と持続可能性を基本にすえた社会をつくる、ということである。その具体化として、複合型農業、助け合いのコミュニティー開発、環境との共存を政策として展開しようとした。