

## 12 ブラジル都市自治体の行政能力に関する規模別考察

キーワード：都市システム、企業城下町、地方財政、都市化

山崎 圭一\*

### A Study of the Administrative Capabilities of Brazilian Urban Municipalities According to Population Size

**Key Words:** urban system, corporate city, local public finance, urbanization

YAMAZAKI Keiichi

- |                         |                     |
|-------------------------|---------------------|
| 1. はじめに—研究対象の限定         | 5. 規模別検討 2—中規模ムニシピオ |
| 2. ブラジル地方自治制度と都市の種類     | 6. 規模別検討 3—大規模ムニシピオ |
| 3. 都市化とムニシピオの概観         | 7. 結びにかえて           |
| 4. 規模別検討 1—崩壊する小規模ムニシピオ |                     |

### 1. はじめに—研究対象の限定

本稿の目的は、現代ブラジルの都市を経営・管理する上で最も重要な公的主体である、基礎自治体すなわちムニシピオ（ポルトガル語で município）に関する実証的考察を行うことである。人口規模別にいくつかの種類化して各都市の経済構造、財政構造、都市政策の特徴を検討し、地方行政の能力を発展させる上で何が課題となっているかを明らかにする。

第1節でブラジルの地方自治制度と都市の関係を簡潔に整理し、第2節と第3節で都市経営の主体であるムニシピオ政府についての基礎的考察を行う。第4節～第6節でムニシピオの規模別に都市経営の具体的態様を叙述し検討するが、まず第4節では「細胞分裂」している小規模ムニシピオの危機的状況を指摘する。第5節では中規模ムニシピオの中から「企業城下町」として知られる3都市を選んで検討する。この部

\* 横浜国立大学経済学部・教授

分は、リオ・デ・ジャネイロ連邦大学のR.ピケット教授の近年の研究成果を、筆者なりに再整理したものである。第6節で、大規模ムニシピオすなわち大都市の経済・財政構造と都市政策の特徴を整理し、最後に第7節で全体を要約して今後の研究課題を確認する。

ここで、本研究プロジェクトのテーマである「植民地起源都市」についての筆者なりの考え方を整理しておきたい。定義として次の5つのタイプがあり得よう：

- ① 16世紀～18世紀に入植者によって造られ、その後発展した都市で（ブラジルのサルバドールや南アフリカのケープタウンがその例）、多くの場合都市は沿岸部に位置して、城塞がある；
- ② 誕生の経緯はどうであれ、独立以前の植民地時代に生まれた都市（城塞を有さない沿岸都市や内陸都市も含まれる）；
- ③ 旧植民地国にある都市全般（この場合独立後に建設された新しい都市であるブラジリアも含まれる）；
- ④ 植民地支配をされた経験のない国の都市であるが、現代の世界都市システムにおいて「周辺」ないし「衛星」に位置づけられるような都市（タイのバンコックが一例）；
- ⑤ ヨーロッパ以外の地域の都市全般つまり「非欧州世界の都市」という意味に理解する（日本の東京が1例）。

「植民地起源都市」という言葉が有するニュアンスに最も近い定義は①で、他方最も速い定義は⑤である。①から⑤に向かうにつれて意味の範囲が広がっている。本稿では定義③を採り、ブラジルの都市全般を扱うことにする。

## 2. ブラジル地方自治制度と都市の類型

ブラジルのすべての都市を整理・分類することは、現時点での資料の入手可能性に鑑みると不可能である。しかし基礎自治体を分類することで都市類型の概観を得ることができる。ブラジルのムニシピオは2004年時点で5,560団体以上あり<sup>1)</sup>、それらは住民数が数百万人を数えるような大都市であったり数十万の地方都市であったり、あるいは住民数数千人の農山漁村であったりする。いくつかのムニシピオは、たとえば

1) IBGE (ブラジル地理統計院) が実施したムニシピオの実態調査の報告書 *Perfil dos Municípios Brasileiros* (IBGE [2003]) は、5,560 団体という数値を採用しており、本稿はこれを総数として用いる。ただし2004年10月の統一地方選でさらに増え、現在5,575 団体ある。

サンパウロ市（住民数 1,000 万人以上）のように、それ自体が都市である。ただし「サンパウロ市はそれ自体が都市である」（命題 1）は、実は厳密には正しくない。ムニシピオと都市の関係について、以下細密な考察を加えたい。

第 1 に、行政上の「都市部（市街地）」は 5,560 団体すべての自治体に存在する。ブラジルのムニシピオにとっての 2 大基幹税は IPTU（都市不動産税）と ISS（サービス税）であるが、IPTU はその名前からわかるように都市部の土地と上物に課される。農村部の不動産については ITR（農地税）が課されるが、これは連邦税で地方自治体の管轄外である（ただし ITR 収入の 50% はムニシピオに交付される）。ムニシピオが財源を確保するためには必ず IPTU が必要であるから、たとえ域内に「都市」がないような村落においても税務上の「都市部（市街地）」は存在する。このような「都市部（市街地）」の指定には、連邦レベルでの一定のルールが存在する（たとえば下水道といった都市施設の整備状況が勘案される）。具体的指定方法については各自自治体の裁量に任されており、2001 年時点で 74.7% の自治体が、法律ないし条例（Lei de Perímetro Urbano）でこれを指定した（IBGE [2004], p. 51）。このような意味で、ブラジルには 5,560 の「都市部（市街地）」が存在する。以上は税務上の「都市部（市街地）」の説明であり、これだけでは都市を検討したことにはならない。ちなみに現時点の「都市化率」（都市人口／総人口×100）は 81% であるが、これは正確には都市化率ではなく、「市街地集住人口数」と表現すべきであろう。別の研究は、ブラジルの「都市化率」を約 60% としている<sup>2)</sup>。

第 2 に、「サンパウロ市はそれ自体が都市である」（命題 1）と上述したが、この点に立ち入って考察しよう。厳密な整理すれば、都市としてのサンパウロは市の行政区域を越えて拡大しているので、命題 1 は誤っている。「サンパウロ市はサンパウロという都市の一部である」（命題 2）が正しい。

第 3 に「大都市圏（RM: região metropolitana）」制度の存在に注意せねばならない。当初は 9 つが指定され、その後増えて現在全国で 26 指定されている（表 1 参照）。「大都市圏（RM）」は、核となるムニシピオとその周辺ムニシピオから構成される、広域のエリアである。米国のシアトル・メトロのように自治体として成立している例はない。広域行政の調整機関として州立の研究所・計画公社が設置されている<sup>3)</sup>。たとえ

2) サンパウロ大学経済・経営・会計学部（FEA）教授 José Eli da Veiga は、住民数 2 万人以上のムニシピオの住民を都市住民とすべきだとして、都市化率を 60% と計算している。また応用経済研究所（IPEA）、ブラジル地理統計院（IBGE）およびカンピーナス大学社会都市地域経済センター（Núcleo de Economia Social, Urbana, e Regional）の共同研究も、同様の数値を算出している（以上 *Almanaque Abril 2004*, p. 116-117）。

表1 ブラジルの法定大都市圏の成長 (1980年-2000年)

単位：人、パーセント

州	大都市圏 (RM)		大都市圏人口					
			1980年		1996年		2000年	
			住民数	総人口に占める割合	住民数	総人口に占める割合	住民数	総人口に占める割合
AL	1	マセイオ	—	—	895,271	0.57	989,182	0.58
BA	2	サルヴァドル	1,766,582	1.48	2,709,084	1.72	3,021,572	1.78
CE	3	フォルタレザ	1,580,066	1.33	2,693,996	1.72	2,984,689	1.76
DF	4	RIDE (1)	—	—	2,552,480	1.63	2,952,276	1.74
ES	5	ヴィトリア	—	—	1,182,354	0.75	1,425,587	0.84
GA	6	ゴイアナ	—	—	1,444,330	0.92	1,639,516	0.97
MA	7	サン・ルイス	—	—	941,431	0.60	1,070,688	0.63
MG	8	ベロ・オリゾンテ	2,609,520	2.19	3,803,249	2.42	4,819,288	2.84
	9	ヴァレ・ド・アソ	—	—	522,410	0.33	563,073	0.33
PA	10	ベレン	999,165	0.84	1,485,569	0.95	1,795,536	1.06
PR	11	クリチバ	1,440,626	1.21	2,425,361	1.54	2,726,566	1.61
	12	ロンドリナ	—	—	597,483	0.38	647,854	0.38
	13	マリンガ	—	—	430,674	0.27	474,202	0.28
PE	14	レシフェ	2,347,146	1.97	3,087,967	1.97	3,337,565	1.96
RJ	15	リオ・デ・ジャネイロ	8,772,265	7.37	10,192,097	6.49	10,894,156	6.41
RN	16	ナタル	—	—	921,491	0.59	1,043,321	0.61
RS	17	ポルト・アレグレ	2,285,167	1.92	3,246,869	2.07	3,658,376	2.15
SC	18	フロリアノポリス	—	—	680,279	0.43	816,315	0.48
	19	ヴァレ・ド・イタジャイ	—	—	492,697	0.31	538,846	0.32
	20	ホルテ/ホルデステ・カタリネセ	—	—	817,299	0.52	926,301	0.55
	21	フォス・ド・リオ・イタジャイ	—	—	316,209	0.20	375,589	0.22
	22	カルボニフェラ	—	—	298,192	0.19	324,747	0.19
	23	ツバロン	—	—	307,732	0.20	324,591	0.19
SP	24	サンパウロ	15,588,725	13.10	16,583,234	10.56	17,878,703	10.52
	25	バイシャダ・サンチスタ	—	—	1,309,263	0.83	1,476,820	0.87
	26	カンピーナス	—	—	2,094,596	1.33	2,338,148	1.38
合計			37,389,262	31.42	62,031,617	39.49	69,043,507	40.64
ブラジル総人口			119,002,706	100.00	157,070,163	100.00	169,872,856	100.00

原資料：1980年についてはEMPLASA 1994, 87, Tabela V9より、1996年および2000年についてはEMPLASA資料 (<http://www.emplasa.sp.gov.br/metropoles/RMsdoBrasil.asp>)より抜粋 (2004年12月4日にアクセス)。構成比は筆者算出。

注：1) RIDEは、DF (Distrito Federal) および周辺の統合開発地域 [Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno] を指している。

その他) 1980年の空欄は大都市圏指定前であることを意味する。大都市圏名の前の数字は便宜上筆者が付したものの。

ばサンパウロ大都市圏では、サンパウロ市を含む37のムニシピオがサンパウロ大都市圏として指定されている。ここでも厳密には、「行政区分としてのサンパウロ大都市圏と、実態としてのサンパウロ大都市圏とは一致する」(命題3)は疑わしい。経済地理学的視点からみた実態としてのサンパウロ大都市圏は、行政区分である37のムニシピオの領域を越えて拡大している可能性がある。無論この場合、実態としてのサンパウロ大都市圏の定義と区域について経済学的な(ないしは地域経済学的な)確定が必要であるが、本論から外れるのでこれ以上は立ち入らない。

以上の考察をふまえて、次の点を確認しておきたい。すなわち5,560以上のムニシピオを見ると、その行政区域内に都市を含んでいるか、あるいはムニシピオ区域が大都市の一部を構成しているケースが数多くあるということである。ムニシピオを概観することは、ブラジルの多くの都市および都市システムのイメージを得る上で、重要な作業なのである。

### 3. 都市化とムニシピオの概観

ムニシピオの規模は多様である。サンパウロ市やリオ・デ・ジャネイロ市のような「メガ・シティ」や「大都市」、住民数数十万人の「中都市」、数万人の「小都市」や「町」、数千人の「村」の、およそ4つの階層に分けて論じることができる。表2はさらに詳細に分けている。なおここでの「町」や「地方都市」といった呼称は、本稿においてのみ便宜上使用した表現で、普遍性は有さない。

#### 3.1. 「分散型」都市化の様相

ブラジルの圧倒的多数のムニシピオは小さな町や村であるが、一方で「小都市」や「地方都市」もかなりの数存在し、それらが「メガ・シティ」を頂点とする都市システムの底辺を支えている。ブラジルの都市のハイアラーキー構造は、住民数規模においてみる限り、比較的均整のとれたピラミッドを形成している。これは、ブラジルが「一極集中型」ではない「分散型」の都市化(urbanization)を経験しつつあることを物語っている。すなわち全国的な都市化率の高まりの中で人口(さらには資本や雇用)を吸収したのは、サンパウロのような中枢の巨大都市だけでなく、地方の村や町や都市であった<sup>4)</sup>。とりわけ近年は、セラードでの農業開発(大豆、とうもろこし、コー

3) 当初設置された9つの法定大都市圏については、広域行政公社が設置されているが、現時点での26地域すべてにこれが設置されているかは未確認である。

ヒーなど)を背景として、ゴイアス州を含めた中西部(セントロオエステ)で中規模都市が爆発的に誕生した。また靴や繊維産業の工場がグローバル化時代に対応した価格競争力維持のサバイバル戦略として、南部・南東部から北東部(パイア州やセアラ州)に移転しており、これも地方都市成長の要因となっている(詳しくは山崎[2004a]、同[2004b]を参照)。以下人口規模別に見てみよう。

表2にみるように、5,560を越えるムニシピオのうちの約4分の1が住民数2千人から5千人規模の「村(小)」である(さらに小さい「村落」が124団体存在する)。次の階層すなわち5千人から1万人の規模の「村(中)」が約4分の1存在するので、全体の半数は1万人以下の「村」だということがわかる。1万人から2万人規模の「村(大)」がさらに4分の1存在する。したがって全体の4分の3が2万人以下の住民数規模しか有さない「村落」ないし「村」である。最後の4分の1が2万人以上の「町」や「都市」であるが、さらに細かく見よう。1998年で、まず2万人から5万人規模の階層「町(小)」に約17パーセントが分布し、5万人から10万人規模「町(大)」に

表2 住民数規模別ムニシピオ数および人口増減(1998年、2001年)

住民数 (1000人)	本稿での仮称	2001年	1998年		1997-1998年の変化		
		絶対数 (構成比累積)	絶対数	構成比 (累積)	人口減少 団体	人口増大団体 (1.35%まで)	人口急増団体 (1.35%以上)
- 2	村落	1,371 ( 24.66)	124	2.25 ( 2.25)	58	35	31
2- 5	村(小)		1,291	23.44 (25.69)	623	380	288
5- 10	村(中)	2,688	1,299	23.59 (49.28)	566	388	345
10- 20	村(大)	( 77.60)	1,375	24.64 (73.92)	449	460	466
20- 50	町(小)	1,275	927	16.83 (90.75)	224	323	380
50- 100	町(大)	( 95.94)	280	5.08 (95.83)	20	106	154
100- 200	小都市	194	110	2.00 (97.83)	6	22	82
200- 500	地方都市	( 99.42)	72	1.31 (99.14)	3	18	51
500-1000	中都市		16	0.29 (99.43)	—	2	14
1000-5000	大都市	32	11	0.20 (99.63)	—	5	6
5000-	メガシティ	(100.00)	2	0.04 (99.67)	—	2	—
全階層		5,560	5,507	99.67 (99.67)	1,949	1,741	1,817

出所：1997-98年については、Bremaeker [1999], p. 7, Tabela 2より(その原資料はIBAM [ブラジル市町村行政研究所]のBanco de Dados Municipais)、2001年については、IBGE [2003], p. 23, Table 4より。

注：構成比およびその累積は、四捨五入で生じた誤差のため100にはならない。

4) 結論を先取りして論じれば、このことは地方都市における産業集積を挺子にした「内発的な」発展を構想する上で、ブラジルが格好の素材であることを我々に予感させる。すなわち「内発的発展」の可能性を秘めた大小の都市が数多く存在する国だという点に注意を払うべきであろう。

約5パーセント分布している。10万人から20万人の「小都市」が110団体、20万人から50万人の「地方都市」が72団体、50万人から100万人の「中都市」が16団体、100万人から500万人の「大都市」が11団体、500万人を越える「メガ・シティ」が2団体（すなわちサンパウロ市とリオ・デ・ジャネイロ市）存在する。「小都市」から「メガ・シティ」まで大小約200の都市がピラミッド型の都市システムを形成していることがわかる。このピラミッドの底辺に近い都市、そしてさらに小さな「町」や「村」も含めて住民数は増大した。この点に関して1997年から98年にかけての各規模のムニシピオの人口増減を表2に見てみよう。

まず全階層で見れば、5,507団体のうち4割弱は住民数を喪失し、残りの6割強が人口増を経験した。大半の自治体の人口規模は拡大したのである。この傾向は階層を問わず当てはまり、とりわけ住民数10万人以上の都市では人口増を経験した都市が圧倒的に多く、住民数50万人以上の都市では人口減を経験した団体はない。表2では社会増（転入増）と自然増が区別されていないが、いずれにせよ規模の大小を問わず住民数は増大したのである。ブラジルは「一極集中型」ではなく「分散型」の都市化を経験しつつあると述べる根拠はここにある。以上を図示すると図1のようになる。

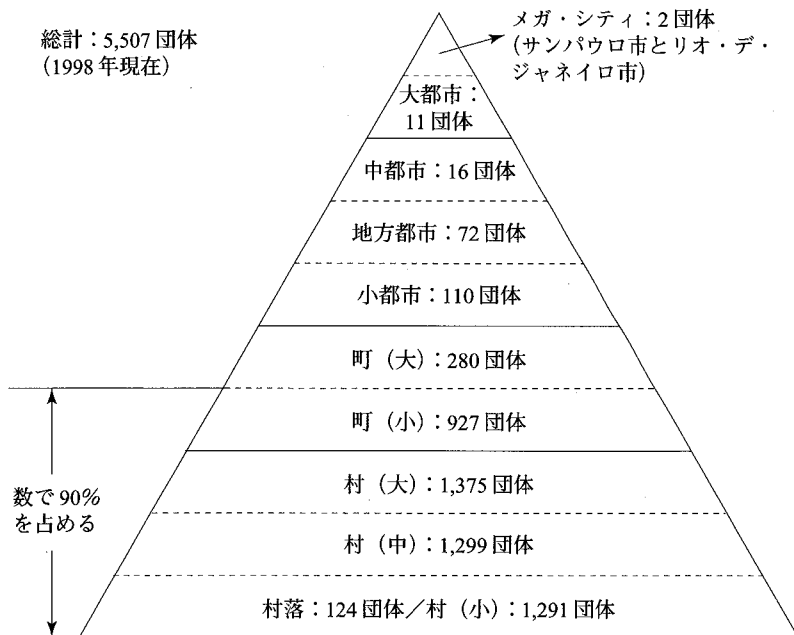


図1 ムニシピオの住民数規模でみたハイアラキー  
出所：表2より作成。

### 3.2. ムニシピオの財政力

ムニシピオは「分散型」都市化を経て成長したが、以上はあくまで人口面での考察であった。経済・財政の面でブラジルの多くのムニシピオの力は脆弱である。表3は連邦・州・ムニシピオの3層のレベル別に税収規模と財政収入規模を比較している。この表からもわかるように、ムニシピオはブラジル全体の税収の3%から5%を占めているに過ぎない。また事務配分も少ないので、必要な財源を歳入分与金で補填した後の財政収入規模をみても、ブラジル全体の2割弱を占めるに過ぎない。これでも他の途上国と比較すれば地方自治が拡充されていると評価すべきであるが、しかし先進国と比較した場合は依然中央集権的な性格が強い。このようにムニシピオには税源も財源も十分に与えられておらず、「5パーセント自治」の状況に置かれている。むしろ財政力は規模別により異なる。そこで表4に規模別の財源構造の特徴を示した。1993年時点でムニシピオ数は約5,000であったが、その半数弱を占めた1万人以下の団体において、地方税と歳入分与金の比率は5:100で、1万人~5万人規模で11:100であった。このようにほとんどの自治体は固有財源がなく連邦および州政府からの歳入分与金（一般補助金）に依存している。他方で5万人以上の自治体では35:100と、地方固有の税収の割合が格段に高い。財政力を検証する場合にムニシピオの大小

表3 各級政府の税収規模の比較 単位：パーセント

年		収入総額 (百万米ドル)	連邦政府 União (%)	州政府 Estados (%)	ムニシピオ Municípios (%)
対全税収	1990	131,180	69.5	27.5	3.0
	1995	204,392	66.3	29.0	4.7
対全財政収入	1990	131,180	55.0	27.9	17.1
	1995	204,392	52.3	28.8	18.9

出所：Bremaeker [1997], p. 16, Tabela 2 e P. 18, Tabela 4.

原資料：Fundação Getulio Vargas: Instituto Brasileiro de Economia (PIB), Fundação IBGE: Departamento de Contas Nacionais, IBAM: Banco de Dados Municipais (ajuste dos dados e cálculos).

表4 ムニシピオの規模別財源構造 (1993年)

住民数規模	団体数	分与税と比較した地方税収の割合
1万人未満	2,273	5パーセント
1万人以上5万人未満	2,241	11パーセント
5万人以上	460	35パーセント
合計	4,974	25パーセント

出所：Bremaeker [1996], p. 11 の叙述より。



を無視した一般化は禁物で、規模で区別した検討が必要であることを示している（以上地方財政制度について詳しくは、山崎 [2000a]、同 [2000b]、同 [1999a]、同 [1999b]、同 [1994] を参照せよ）。

### 3.3. ムシピオの「細胞分裂」現象について

ブラジルのムシピオを検討する際の最後のポイントは、「細胞分裂」現象で、これは昨今現地の研究者やマス・メディアから大きな注目を浴びている。2万人程度のムシピオがさらに小さなムシピオに分裂しており、20年の間に総数が4,000から5,560に激増した（表5参照）。ここに示されているように、とりわけ1990年代に「細胞分裂」が進行した。新設ムシピオの多くは住民数が1万人以下で、中には1,000人に満たない自治体もある。表6で階層別にムシピオの増大数を確認しておこう。80年代をみると91年までに500団体が新設され、その9割近くが住民数2万人以下の「村」であった。住民数2,000人以下の寒村とも言える零細団体も8つ設立されている。その後93年には483団体設立されたが、その95%にあたる461団体が住民数2万人以下の「村」であった。零細団体の設立も32に増えている。97年には533団体設立され、522団体（98%）が住民数2万人以下の「村」であった。一方住民数が50万人を越える「中都市」以上のサイズの都市は分裂していない。

このような小さな「村」の分裂には多様な要因があると指摘されているが、最大の要因は88年の新連邦憲法による地方分権の推進（とりわけ歳入分与金の増大）である。国や州から交付される一般補助金総額が増えたため、そのいわば「奪い合い（分捕り合戦）」が生じたのである。交付金とくに連邦からのそれは住民数を基準に配分され、新設自治体も公平なシェアを得られる。新しくムシピオをつくって新たに補助金を得ようとの思惑から新設されている。さて「細胞分裂」のパターンはいくつかある。ひとつは、母体となる自治体の経済的に裕福な地区（工場地区）が貧困な周辺との離別をねらって独立する場合である。また、地方の政治ボスが新設議会をステップにして政界進出を意図した場合もある。こうした弱小ムシピオの急増は地方行政・地方自治を混乱に陥れており、連邦政府はようやく歯止めをかける手だてを講じた。すなわち「憲法修正第15号」によって、新設の条件を厳しくした。第1に住民数

表5 ムシピオの「細胞分裂」

年	1940	1950	1960	1965	1970	1980	1985	1988	1989	1993	1997	2001
自治体数	1,587	1,913	2,765	3,936	3,951	3,990	4,105	4,182	4,424	4,974	5,507	5,560

出所：IBGE [2003], p. 18, Quadro 1.

が小さい場合は新設を禁止し、第2に時間制限を設け、第3にフィージビリティ調査を義務づけ、第4に住民投票の実施を求めた。こうした手段で「細胞分裂」が止まるか否か、今しばらく事態を見守る必要がある。

### 3.4. その他の規模別特徴

以上財政面に重きを置いて比較したが、他の指標もみておこう（表7参照）。規模別にかなり違いがあるが、以下5点指摘しておこう。第1に、市長の教育水準は、大規模自治体になるほど高いことがわかる（10万-50万人のムニシピオは約8割の市長が大卒）。ただし、教育水準と首長の資質の良し悪しの関係については、別の調査と指標が必要である。第2に、マスター・プラン（ポルトガル語はPlano Diretor）は、都市計画領域でのいわば「予算制度」であり、住民自治と地域民主主義の根幹である。残念ながら、小規模自治体ではほとんど策定されていない（5千人以下のムニシピオでは策定は1割以下）。「分権と参加」推進型の「88憲法」と実態との間の乖離が明白である。第3に、「都市部（市街地）」の範囲の決め方は、小規模自治体ほど法律（Lei de Perímetro Urbano）の制定数が少ないので、そこでは行政の裁量幅が大きいと想定できる。第4に、興味深いことに、50万人以上の大規模自治体の中にすら、不動産価格評価の最後の実施が1994年以前という団体が、2都市もあることである。これでは

表6 階層別のムニシピオ新設数

人口 (1000人)	本稿での仮称	総数	1980年までに 設立	1981-91年 の間に設立	1993年に 設立	1997年に 設立
- 2	村落	124	45	8	32	39
2- 5	村（小）	1,291	635	123	250	283
5- 10	村（中）	1,299	901	131	122	145
10- 20	村（大）	1,375	1,099	164	57	55
20- 50	町（小）	927	842	62	17	6
50- 100	町（大）	280	265	8	2	5
100- 200	小都市	110	104	4	2	—
200- 500	地方都市	72	71	—	1	—
500-1000	中都市	16	16	—	—	—
1000-5000	大都市	11	11	—	—	—
5000-	メガ・シティ	2	2	—	—	—
全階層		5,507	3,991	500	483	533

出所：Bremaeker [1999], Tabelas 2, 10, 18, 26, 34 より。

原資料：IBAM: Banco de Dados Municipais

注：構成比およびその累積は、四捨五入で生じた誤差のため100にはならない。

IPTU収入が伸び悩むのも当然である。地方税制強化の重要な課題である。第5に、今ブラジルでは企業誘致のための「減税合戦」が州政府間で盛んであるが、この「財政戦争 (guerra fiscal)」は自治体 (ムニシピオ) 間でも活発であることが、明白に数字に出ている (7割の自治体でIPTUの特別措置あり)。ただし小規模自治体は2割弱しか租税特別措置を実施していない (そのことは決して否定的に捉えられるべきではなく、むしろ健全との評価もあり得る)。小規模自治体は、財政インセンティブを与えても都市全体の魅力が不足していて、企業が進出してこないであろう。

### 3.5. 人口規模 (住民数) 以外の分類方法

人口規模 (住民数) 以外での分類は、本稿の課題ではないが簡潔に触れておこう。たとえば都市経済ないし産業構造の特徴に応じた定性的分類がありえる。この方面では、故ミルトン・サントス教授の研究や、日本では山田・中川らの業績が重要である (Santos e Silveira [2001]; 山田・細野・高橋・中川 [1994])。また発展中の都市経済と衰退期の都市経済の区分も分類の一案であり、後者の例としてたとえばサンパウロ州のフランカ市を挙げることができる。「レアル政策」での為替高が影響して輸出が伸びず、中国製など輸入靴が相対的に安価になった (より競争力がついた) ので (同じく為替高が影響)、競争が激化して地域産業衰退の兆候があらわれている (Gorini, et. al. [2000])。このほか、地場産業を主体に発展してきたか、大手企業の外から (州外や国外から) の誘致で発展したかも、1つの定性的分類である。前者の例を靴産業に求めると、セアラ州南部のカリリ (Cariri) 地域のジュアゼイロ・ド・ノルチ (Juazeiro do Norte) 市が注目に値する。ここは、靴産業の中小零細企業が多数 (100-300社) 集積した産業クラスター地域である (BNDES [1998]; Santos, et. al [2001]; *Ceará em Números 2003*)。セアラ連邦大学大学院のアマラウ教授は、カリリ地域を「内発的発展」のケースとして分析しており (Amaral Filho e De Souza [2003]; CEPAL e GTZ [2000]; Amaral Filho, Scipião e De Souza [2004])、注目に値する。

## 4. 規模別検討 1—崩壊する小規模ムニシピオ

新設された住民数1万人以下の小さな自治体では地方税歳入が2万レアル (200万円以下) に達しない「村」が少なくない。そういった「村」の場合多くは歳出の97%を分与金収入でまかなっている。『ヴェージャ誌』Dieguez 記者署名記事<sup>5)</sup> は、トカンチ

5) Diquez, Consuelo, “Pequenos e Falidos” em *VEJA*, 7 de julho, 1999

表 7 自治体規模別の各行政指標 (2001 年)

単位：上段は自治体数、下段は構成比 (%)

	-5000 人	5,001-20,000	20,001-100,000	100,001-500,000	500,001-	総 数
自治体総数	1,371	2,668	1,275	194	32	5,560
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
市長が大卒以上である自治体	371	985	668	151	29	2,204
	27.1	36.9	52.4	77.8	90.6	39.6
市長が再選された自治体	559	1,039	524	91	19	2,272
	40.8	38.9	41.1	46.9	59.4	40.9
Plano Diretor (マスター・プラン) 制定済	105	302	395	146	32	980
	7.7	11.3	31.0	75.3	100.0	17.6
Lei de Perimetro Urbano 制定済	1,041	1,892	1,008	183	29	4,153
	75.9	70.9	79.1	94.3	90.6	74.7
果進都市不動産税 (IPTU Progressivo)	204	473	303	51	16	1,047
	14.9	17.7	23.8	26.3	50.0	18.8
ウェブページあり	210	540	430	133	31	1,344
	15.3	20.2	33.7	68.6	96.9	24.2
IPTU 土地課税台帳 (cadastro) あり	1,211	2,393	1,169	188	32	4,993
	88.3	89.7	91.7	96.9	100.0	89.8
IPTU 不動産価値再評価の最終実施が 1994 年以前	63	157	91	23	2	336
	4.6	5.9	7.1	11.9	6.3	6.0
教育審議会あり	987	1,923	959	173	30	4,072
	72.0	72.1	75.2	89.2	93.8	73.2
保健審議会あり	1,331	2,615	1,256	192	32	5,426
	97.1	98.0	98.5	99.0	100.0	97.6
環境審議会あり	252	663	527	142	31	1,615
	18.4	24.9	41.3	73.2	96.9	29.1
予算審議会あり	44	105	68	43	11	271
	3.2	3.9	5.3	22.2	34.4	4.9
企業誘致のための IPTU 特別措置あり	272	737	516	118	22	1,665
	19.8	27.6	40.5	60.8	68.8	30.0

出所：IBGE [2003] の巻末統計集より抜粋し、構成比を計算。

注：住民審議会とは、conselhos municipais のこと。

ンス州北部のブラジランジア市という住民数 1,000 人の小村の例を紹介している。ここは新設自治体の 1 つであるが、地方税歳入がわずかに 1000 レアル (10 万円以下) しか確保されていない。にもかかわらず経費は人件費だけで 33 万レアル、水道事業費などで 42 万 3000 レアル、市議会運営費が 10 万 3000 レアルも必要である。不足分はすべて依存財源すなわち連邦政府及び州政府から交付される歳入分与金でカバーされ

ている。もう1例見てみよう。リオ・デ・ジャネイロ州にあるクアチス市は、1990年代初頭にムニシピオに昇格した住民数1万1900人の村であるが、歳出350万レアルのうち3分の2が職員の人件費に費やされている。産業がなく、雇用はフォルクスワーゲンのトラック組立工場のある隣町プロト・ヘアル市に依存している。

このように零細なムニシピオは、たしかに政治的には公選の首長と地方議会を備えた紛れもない地方自治体であるが、財政的には上位政府（連邦や州）の下部組織に近いと言える。母体となるムニシピオから独立すると、新しい議会と市役所が必要で、その維持費だけを考慮しても必要経費が増える。交付金が得られると期待して独立しても、現実には期待通りの交付金が得られない。なぜなら州および連邦の歳入分与金の総額はほぼ一定なので（税収の一定割合）、ムニシピオ総数が国全体で増えた分個別団体への平均配分額は減るからである。こうして財政収入が不足して、小規模ムニシピオは行政機能を果たせなくなっている。収入を増やすべく、彼らは歳入分与金の増額を切望する。地方税（都市不動産税やサービス税）の増収はもとより諦めている。連邦や州の歳入分与金の交付基準・配分は、概括的に言えば住民数と付加価値生産額に比重が置かれており、とくにFPM（「ムニシピオ向け参加基金」と呼ばれる連邦歳入分与金）は住民数基準のみで配分されるので、ムニシピオはより多くの住民の移入を促進する政策を採択する。住民数の増加率が他市のそれを凌ぎ、そのことが人口センサスに反映されれば、確かに分与金（依存財源）は増える。しかしそれ以上に病院や小学校や市営住宅などの行政需要が増えて、財政がますます圧迫されるという悪循環が生じている。

## 5. 規模別検討 2—中規模ムニシピオ

中規模ムニシピオとして住民数2万人程度の「町」から50万人程度の「地方都市」を考えると、それらはどのような特徴を有しているだろうか。この規模のムニシピオに限らずムニシピオの経済・社会構造は多様で、成立の経緯やその後の発展過程も様々であるから、一般化は難しい。ここでは「Cidade- Empresa」と呼ばれる都市に絞って、ロゼリア・ピケット（Roselia Piquet）教授（リオ・デ・ジャネイロ連邦大学）の近年の研究成果を参照しながら検討する。これは「企業城下町」と一応訳しておくが、後述するように「企業＝町」と直訳すべき内容を含んでいる。ブラジルの工業化・都市化過程で、特定の企業の経済力とりわけ雇用吸収力を梃子にしていくつかの都市が発達した。こうした都市では住民のほとんどが当該企業の従業員であり、生活

基盤（生活道路、街灯、上下水道）などがワンセットで企業によって整備された。日本においても八幡市（現北九州市の一部）や水俣市や四日市や豊田市といった「企業城下町」が存在するが、ここで取り上げる都市の場合その誕生が企業の生産施設の建設と機を同じくする点に特徴がある。すなわち企業（工場）とともに生まれ成長したのである。ヴォルタ・ヘドンダ（Volta Redonda）市（リオ・デ・ジャネイロ州）、テレマコ・ボルバ（Telemaco Borba）市（パラナ州）、オウロ・ブランコ（Ouro Branco）市（ミナス・ジェライス州）、アラクルス（Aracruz）市（エスピリト・サント州）およびカラジャス（Carajas）地域（パラ州）の5つの代表的ケースから3都市を選んで、ポイントを整理しておこう。特定の企業と結びついて発展した都市で、住民数が100万人に達することはなく、いずれも人口規模は一地方都市のレベルにとどまっている。

### 5.1. ヴォルタ・ヘドンダ（Volta Redonda）市（リオ・デ・ジャネイロ州）

ここはCSN（Companhia Siderurgica Nacional）を軸に成長した、いわばブラジル最初の「鉄の町」である。ブラジル資本主義が鉄を必要とし始めたのはいつ頃か。今世紀初頭1907年にミナス・ジェライス州の古都オウロ・プレート（Ouro Preto）に「オウロ・プレート鉱物学校（Escola de Minas de Ouro Preto）」が設立され、2年後の09年にはNilo Peçanhaが議会で鉄鋼業の促進政策を提案している。議会はそれに応じて促進政策を法制化した。11年に英系企業が鉄鉱会社をミナス・ジェライス州に立ち上げ、同年2人のブラジル人企業家Carlos WiggとTrajano de Medeirosが製鉄工場を建設した。こうしてブラジルに製鉄業の萌芽が生まれた。30年代にはいっても製鉄に関する明確な政策や方針が連邦政府になかったが、37年11月によく大統領ジュツリオ・ヴァルガスが製鉄を国家事業と位置づけ、41年4月にCSNが半官半民の企業としてリオ・デ・ジャネイロに誕生した。工場の立地場所については多くの候補地が検討されたが、最終的にRJ州のヴォルタ・ヘドンダというパライバ川沿いの地区に落ち着いた（当初はムニシピオではなかった）。

最初工場建設に必要な人手は少なく1941年時点で町にCSN労働者は762人しかいなかったが、翌年には6,000人を越えた（表8）。しかしこの頃はまだ住民数は従業員数の4倍程度であるから、従業員の家族が集まった地区だったと言えよう。60年代に住民数はCSN従業員数の10倍近くになっているので、この段階でようやく地域の経済が多様化したことがわかる。ヴォルタ・ヘドンダはCSNの従業員およびその家族が住み始める形で誕生し、鉄鋼生産の伸びとともに町も発展した。CSNは従業員向け住宅を提供したが、その数は十分ではなかった。G.ヴァルガス政権は労働者保護を重

表8 ヴォルタ・ヘドンダ市の成長過程

年	市の住民数	CSN 従業員数 (a)	「社宅」建設戸数	「社宅」戸数 (累積) (b)	「社宅」給付率 (%) (b/a × 100)
1941	2,782	762	—	—	—
1942	—	6,164	—	—	—
1943	—	10,879	462	462	4.2
1944	—	13,064	—	—	—
1945	—	10,921	740	1,202	11.0
1946	—	11,719	316	1,518	13.0
1950	35,965	9,092	—	3,003	33.0
1955	56,380	11,089	199	3,856	34.8
1960	88,740	11,619	514	4,698	40.4
1965	105,420	14,375	170	5,866	40.8
1967	—	15,009	—	5,982	40.0
現在	約 300,000	—	—	—	—

出所：Piquet [1998] p.65 の表より抜粋。

注：50年と67年の「社宅」建設戸数が記されていないが、前後の年で多数建設されており（出所の表には記載）、右欄の累積数と整合する。

視する「ポピュリスト（大衆迎合主義）」型政府であったので、国策会社であるCSNの労働者の福利厚生もある程度考慮されたが、「社宅」に暮らす居住者が4割に達するのは60年代の後半を待たねばならなかった。住宅問題が40年代にすでに発生し、パライバ川の対岸には「もう1つのヴォルタ・ヘドンダ」が生まれていた。すなわち貧困な人々があつまるスラム街である。「企業城下町」の負の側面である。

1954年にヴォルタ・ヘドンダは地方自治体（ムニシピオ）に昇格した。それまでは社宅だけでなく生活関連インフラもCSNが提供したが、自治体の誕生によってそうしたサービスの提供を自治体に任せるようになった。現在同市は住民数約30万人を数える「地方都市」である。

## 5.2. テレマコ・ボルバ（Telemaco Borba）市（パラナ州）

テレマコ・ボルバ市は紙業のKlabin社の「企業城下町」で、パラナ州の州都クリチバから北へ約250km離れた地点に位置する。ここに面積が200,000ヘクタール（2,000平方km）におよぶ広大なクラビン社の私有地がある（東京都の面積が2,187平方km）。日本では想像できないような大土地所有である。私有地の54%にあたる108,000haが植林地、39%が自然保存林、7%が市街地である。ここにモンチ・アレグレ・ファゼンダ（ファゼンダはブラジルの農園）がある。同ファゼンダに、主力のモンチ・アレグレ工場（Fábrica de Monte Alegre）が立地しており、そこに市役所もあって、同市の中心部を形成している。

工場での紙の生産量は年産約 60 万トンで、労働者が 2,500 人、森林部門に 4,000 人、その他の部門の社員を含めて 7,000 名が勤務している。クラビン社はテレマコ・ボルバ市内にはハーモニア村 (Vila Harmonia)、カイウビ村 (Vila Caiubi) およびオペラリア村 (Vila Operária) の 3 つのコミュニティを建設し、従業員はそこで暮らしている。ハーモニア村には高所得者が、カイウビ村には中所得者が、オペラリア村には低所得者が居住し、すべてのコミュニティにおいて生活インフラは会社が提供している。インフラ整備費用は、1988 年-90 年の統計で年約 300-400 万ドルとなっており、生産物 1 トンあたりに換算すると 7.33 ドルになると言われている。こうしたコミュニティ以外にも会社は表 9 のような 8 つの拠点をファゼンダ内および近隣のムニシピオ内につくっており、森林部門の従業員はそこに分散して暮らしている。すなわち 4,000 人のうち 38% がテレマコ・ボルバ市に居住し、残りはこの 8 つの居住拠点に住んでいる。多くの住民がこのようにクラビン社の関係者であるが、具体的には、7,279 人がクラビン社の労働者・経営者、1,900 人が市行政職員、1,000 人がその他の産業の従事者である。「企業城下町」というよりも町自体が 1 つの企業だと言ってもよく、「企業=町」(Cidade-Empresa) と表現される理由が理解できよう。

歴史的にも町と会社は一体である。クラビン社の歴史は 1887 年に Maurício F. Klabin がブラジルへ移民した時点に遡る。彼は当初印刷業者に勤め、やがて小さなビジネスを始め、99 年に会社を設立した。紙の生産を始めたのは 1906 年である。モンチ・アレグレ農園 144,000 ヘクタールを取得したのは 1934 年であった。46 年にモンチ・アレ

表 9 8 つの居住拠点

居住拠点名	Lagoa 村からの距離	住宅戸数
Miranda	20km	241
Antas	11km	356
Km 28	16km	236
Lagoa	0km	434
Palmas	18km	295
Mandaçaia	25km	191
Rio Branco (*)	120km	145
Porteira Grande (**)	50km	65
合計		1,963

出所：Piquet [1998], p.88 の表。

注：(\*) Município de Grandes Rios

(\*\*) Município de Tibagi



グレ工場の操業が本格化し、49年にはG. ヴァルガス大統領も訪問し、クラビン社の重要性が全国的に認知されるようになった。このようにモンチ・アレグレはブラジルの紙生産の歴史的拠点であり、テレマコ・ボルバの歴史はブラジルにおける紙生産の歴史とともにあり、すなわちクラビン社の社史とともにあると言えるだろう。

### 5.3. オウロ・ブランコ (Ouro Branco) 市 (ミナス・ジェライス州) — 全国で最も都市整備が進んだムニシピオ

オウロ・ブランコ、コンゴニャス (Congonhas)、オウロ・プレト (Ouro Preto) およびコンセレイロ・ラファイエチ (Conselheiro Lafaiete) の4つのムニシピオを含むパラオベパ谷 (Vale do Paraobepa) 地域は、1974-78の「第二次全国開発計画 (PIN II)」においてアソミナス (Açominas) 社の操業地域として指定された。計画自体は1924年のアルツール・ベルナルデス大統領の発した大統領令に遡るが、実現はPIN IIにまで持ち越された。70年代は巨大地域開発の熱にブラジルが包まれたが、このパラオベパ谷もその波に飲まれたといえる。

この4つのムニシピオにまたがって、アソミナス社は13,023ヘクタールの土地を所有している。オウロ・ブランコに所有地の48%、コンセレイロ・ラファイエチに22%、コンゴニャスに27%およびオウロ・プレトに3%が分布している。その土地利用上の内訳は表10の通りである。この地域に1992年時点で5,256人のアソミナス社の従業員が居住しており、その内訳は次の通りである。経営陣が198人、上級管理職が625人、技術者が1,262人、事務職が546人および工場労働者が2,625人である。地域的分布は、オウロ・ブランコに3,523人、コンセレイロ・ラファイエチに1,156人、コンゴニャスに299人、ベロ・オリゾンテに200人および他の地域に78人となっている。オウロ・ブランコの場合75年当初は住民数が4,000人に過ぎなかったが、91年現在で3万人になる。したがってそのうち1割以上がアソミナス社の従業員である。家族も含めるとかなりの割合が企業関係者となり、アソミナス社のプレゼンスの大きさが伺い知れる。

近年は会社側が市に土地を提供する動きが生まれている。たとえば市の中心街の未利用地100万平米が市に譲渡されている。住宅はムニシピオによって提供されており、2つの公営住宅地区が「ムチラウン方式」で建設された。「ムチラウン方式」は居住予定者が通常無償で建設に参加する方式で、廉価で住宅が建設される。ここでは2つの地区で合わせて1,900戸が供給されたが、40平方mの住宅が5,000ドル(約50万円)で建設され、一戸あたりのインフラ整備費が6,000ドルにおさまっている。ま

表 10 パラオベバ地域におけるアソミナス社所有地の土地利用状況

都市的地域		工業地域	
用途	面積 (ヘクタール)	用途	面積 (ヘクタール)
分譲地	120	工場	814
池	336	グリーンベルト	1,739
インフラ	125	池	320
ファゼンダ事務所	10	インフラ	889
技術的保留地	3,477	賃貸地	721
		技術的保留地	4,472
合計	4,068		8,955

出所：Piquet [1998], p. 102 の表。

た会社は 3,500 戸を建設し従業員に供給した。こうしてオウロ・ブランコ市には住宅問題がなく、「ブラジルで最も発展したムニシピオ 500」調査によると、都市整備が最もよくなされた都市ランキングの全国第 2 位の位置にいる。

3 つの「企業＝町」を考察したが、いずれも企業の誕生とともに町が生まれており、住宅を始めとする都市生活のインフラ（上下水道や街灯など）を政府（地方自治体）ではなく企業が直接提供している点（ただし近年は自治体も参加）が共通している。こうした「企業城下町」が国際化・情報化という経済環境の変化の中でどのような課題を新たに抱えているかといった点、あるいは日本における「企業城下町」との相違点の検証（国際比較）などを、今後の研究課題として指摘できる。

## 6. 規模別検討 3—大規模ムニシピオ

ここではベロ・オリゾンテ市を取り上げて検討する。まず第 1 項 (6-1) で最初にベロ・オリゾンテ市のあるミナス・ジェライス州の経済を概観し、この州の都市システムの中にベロ・オリゾンテ市を位置づける。第 2 項 (6-2) でベロ・オリゾンテ市経済の検討を行い、第 3 項 (6-3) で財政、最後に第 4 項 (6-4) で都市政策を検討する。

### 6.1. ミナス・ジェライス州の経済と都市システム

まず最初に住民数約 1,600 万人を擁するミナス・ジェライス (MG) 州の経済と都市システムをみておこう<sup>6)</sup>。この州の産業構造を州内総生産 (GDP) の構成比でみると、

6) 以下は MG 州政府発行の英文広報誌 *Minas Business* を参照した。発行年は不明であるが、内容より 1998 年頃だと思われる。

農業が13.5%、工業が39%、サービスが47.5%であるので、ここからでも産業構造の多様性を伺い知ることができる。製造業も多様で、自動車生産のような複雑な産業連関に支えられた業種も存在する。たとえば近年ではメルセデス・ベンツの自動車組立工場がMG州で2番目に大きな都市であるジュイス・ジ・フォーラ (Juiz de Fora) 市に建設された(97年1月に建設開始)。これはドイツ以外の地に建設される最初のメルセデス・ベンツの工場である(年産7万台が目標)。また1975年以来ベチン(Betim)市(ペロ・オリゾンテ大都市圏)のフィアットの組立工場が日産2400台の業績を維持している。こうした多国籍企業が経営戦略上国際的生産拠点にMG州の都市を選ぶということは、そこに中小企業が担う安定した部品供給体制が成立していることと、その部品のクオリティが国際的レベルに達していることを意味する。鉄鋼業では世界的に有名なウジミナス(Usiminas)社の工場がイパチンガ(Ipatinga)市に立地している。ウジミナスはMG州最大の主幹産業で、鉄を年間420万トン、最終鉄鋼製品を360万トン生産している。これは年産1,000万トンを誇る日本の高炉メーカーに比べると劣るが、大規模な生産体制であることに違いない。MG州全体ではブラジルの年間の粗鋼生産量2,520万トンのうちの38.7%を、薄板状製品の生産量1,670万トンの38.4%を、鋳塊(ingot)生産量2,400万トンの51.1%を担っている。鉄鋼業におけるブラジルの機関車の役割を担っていると言える。このほかにセメント、繊維、衣料、紙パルプ(日伯合弁事業としてスタートしたセニブラ社が立地)、肥料、石灰、靴、家具などの産業が発達している。農業州でもあるMG州は、コーヒー、トウモロコシ、大豆、米、果物類、乳製品、牛肉、砂糖とアルコール、原綿、豆類の生産でも全国的に抜きん出ている。ブラジルのコーヒー輸出の40%をMG州が占めており、トウモロコシについては国内生産の11%を担っている。このようにMG州は巨大な生産力を有する富裕な州である。

MG州は周囲をゴイアス州、バイア州、エスピリト・サント州、リオ・デ・ジャネイロ州、サンパウロ州、マト・グロソ・ド・スル州に囲まれており、海に面していない。このため港湾利用に関して弱点があるように見えるが、鉄道ネットワークが発達しており、大西洋岸のヴィトリア港とリオ・デ・ジャネイロ港へのアクセスを容易にしている。すなわちFerrovia Centro Atlântica(中央大西洋鉄道)とMRS Logísticaの2つの鉄道会社があり、両者あわせて8,700kmの総延長を有する。この鉄道網と道路ネットワークさらに航空路線が結合して交通システムを構成し、州内の経済的拠点都市を結びつけている。こうして形成されている都市システムの特徴は、中心都市ペロ・オリゾンテ市を「管理型都市」として、その他の都市たとえばベチン、イパチン

表 11 ICMS 徴収額でみた MG 州 8 大都市比較 (1997 年)  
(単位: 1000 レアル/%)

地位	MG 州の 8 大都市	ICMS 徴収額	構成比
1	Belo Horizonte	1,374,069.0	24.09
2	Betim	837,171.8	14.68
3	Uberlândia	459,819.1	8.06
4	Contagem	272,228.4	4.77
5	Ipatinga	144,569.4	2.53
6	Juiz de Fora	142,211.5	2.49
7	Montes	63,932.3	1.12
8	Uberaba	59,179.6	1.04
合計	MG 州	5,704,410.5	100.00

出所: Secretariat of Industry, Commerce and Tourism, Municipality of Uberlândia, *Uberlândia's Logistic Infrastructure*

が、ジュイス・ジ・フォラ、交通要所のウベラバ (Uberaba) あるいは産業都市として急成長しているウベルランジア (Uberlândia) などが「現場機能」を担う地方都市としてハイアラキアルに編成されている点にある。途上国の大都市は、中枢国の世界都市へ経済余剰を中継する「低開発都市」であり、「権威主義的」で「寄生的性格」を有すると特徴づけられる場合があるが<sup>7)</sup>、ベロ・オリゾンテ市の場合も製造業の集積が顕著でないという点でこうした性格を帯びている。ICMS 徴収のデータでこの都市システムに関する特徴を補足しておこう。表 11 は ICMS 徴収額の大きい順に MG 州の 8 大都市を並べたものである。重要な生産拠点が立地する都市がすべて地方の都市であることがわかる。そしてベロ・オリゾンテ市を頂点にして都市ハイアラキーを形成している点を伺い知ることができよう。

## 6.2. ベロ・オリゾンテ市の経済

ベロ・オリゾンテ (BH) 市はリオ・デ・ジャネイロやサンパウロに近く、資源の豊かなブラジル中央部にも近いという地理的な利点を有している。すなわちリオ・デ・ジャネイロへは 485km、サンパウロへは 590km、首都ブラジリアへは 784km という地点に位置する。この地の利を活かす形で、BH 市は「管理型都市」としての機能を担っているのである。農と工とサービスにわたる多様な産業構造を有する MG 州経済

7) 西川潤『第三世界の構造と動態』中央公論社、1977 年を参照。

を管理統率するような機能（公共行政活動や民間営利企業の中秋管理機能）がBH市に集中する一方、いわゆる現場機能（生産機能）は前節で述べたように市外や後背地あるいはMG州全体に広く分散している。同市には法人の本社・事務所ビルが多いが、工場は少ない。生産機能の集中が少ないため、州人口の「一極集中」は認められない。BH市の住民数は現在2,091,448人（約200万人）で、BH大都市圏の住民数は3,803,249人である（大都市圏は24のムニシピオから構成される）。ミナス・ジェライス州の住民数は16,673,097人であるから、州人口の約12.5%がBH市に、約22.8%がBH大都市圏に集中しているに過ぎない<sup>8)</sup>。経済面ではMG州の域内総所得の約18.8%が集中している程度である。

「管理型都市」の特徴をさらに確認しよう。表12に見るように、市のGDPの81%以

表12 ペロ・オリゾンテ市経済の産業構造

産業部門	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (第一四半期)	2000 (第二四半期)
1 農牧畜部門	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00	0	0
農牧畜業	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00	0	0
2 工業部門	20.74	21.05	19.32	18.81	18.85	18.55	18.3	17.12	18.1
2-1 鉱工業	14.61	13.9	12.26	11.47	10.92	9.82	9.54	8.51	9.17
鉱業	0.47	0.19	0.04	0.09	0.08	0.03	0.04	0.01	0.02
製造業	14.15	13.71	12.22	11.39	10.84	9.79	9.5	8.51	9.15
2-2 建設業 (民間+各級政府の公共事業)	3.61	4.66	4.55	4.74	5.43	6.18	6.08	6.09	6.26
2-3 ユーティリティ・サービス	2.52	2.5	2.51	2.6	2.49	2.54	2.68	2.52	2.67
3 サービス部門	79.26	78.94	80.67	81.18	81.14	81.45	81.7	82.88	81.9
3-1 商業・サービス	52.27	52.65	53.9	53.94	54.82	54.28	54.46	56.83	55.29
3-2 賃貸	5.17	4.38	4.84	5.43	5.24	5.23	5.14	4.95	4.84
3-3 公共行政 (連邦、州、ムニシピオ)	21.81	21.91	21.94	21.82	21.08	21.93	22.1	21.09	21.76
合計	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

出所：ペロ・オリゾンテ市のウェブサイトよりダウンロードした統計より算出し抜粋。URL = <http://portal2.pbh.gov.br/pbh/index.html> ちなみに、1999年の市GDP合計は絶対額で18,705,986（千リアル）、約190億リアルである。

8) 以下住民数、経済に関する統計数値については、ペロ・オリゾンテ市発行の広報刊行物 *Belo Horizonte*（刊行年は不明だが掲載されている数値は1997年時点のものが多い）より引用。

上をサービス部門が占めており、MG州経済の中核管理機能のBH市への集中ぶりをこの数字は示している。農牧畜業はほとんどないが（構成比0.01%以下）、ミナス・ジェライス州自体は牧畜業やセラードでの大豆・コーヒー生産が盛んな州であり、それらはBH市外で展開していることが伺える。BH市にはその管理機能が集積していると考えられる。工業部門は鉱業、製造業、建設業をあわせて2割弱で、製造業も10%前後と少ない。これも基本的に後背地で展開しているが、近年製造業の市外分散が進んでいることが、その構成比の逡減傾向（14%-9%へとダウン）から読み取ることができる。サービス部門は、2割強（対全産業合計比）を行政活動が占めている。このようにサービス部門が非常に高い割合を占めている点に、「管理型都市」としての特徴が現れている。

### 6.3. ペロ・オリゾンテ市の財政

表13に見るように、担税力のある企業本社が多いため都市不動産税などの地方税収入が豊かである。経常収入の構造は固有財源の構成比が高くなっている。市の経常収入の規模は1999年で約13億レアルである。99年は為替レートが半減した時期なのでドル換算は難しいが、通貨危機（1月）後の1ドル＝2レアルで換算すれば約6億ドルであるから約600億円の規模である。日本の大規模自治体財政の経常収入は数千億円規模であるから、日本とブラジルのGDP規模の違いを考慮すると、それなりに大きな規模である。このうち表に見るように、95年から99年にかけて、地方税収が7割

表13 ペロ・オリゾンテ市の税収構造の推移

（単位：上段は百万レアル、下段は%）

	1995	1996	1997	1998	1999
地方税	588	684	765	891	937
	73.0	72.3	72.2	73.3	74.8
SUS	214	260	287	281	265
	26.6	27.5	27.1	23.1	21.2
FUNDEF	—	—	—	33	36
	—	—	—	2.7	2.9
その他の依存財源	3	1	8	10	14
	0.4	0.1	0.8	0.8	1.1
合計	806	946	1060	1215	1252
	100	100	100	100	100

出所：ペロ・オリゾンテ市財政局にて入手した資料より作成。

表 14 ペロ・オリゾンテ市財政の経常支出構造 (単位：%)

	1995	1996	1997	1998	1999
行政費	18.31	17.76	15.49	15.56	14.88
社会費	43.92	39.60	47.32	45.82	43.89
都市関連費	28.15	32.05	24.40	28.37	30.30
公債費	9.61	10.69	12.78	10.25	10.92
合計	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

注：各費目の内訳（カッコ内は 1999 年の経常支出合計を 100 とする構成比。  
下線は筆者（山崎）による強調。

行政費：市長室 (0.19)、副市長室 (0.01)、広報 (0.61)、Procuradoria Geral (0.55)、Corregedoria Geral (0.06)、管理 (4.03)、財政局 (2.59)、総務 (0.35)、計画 (0.39)、軍事補助 (0.01)、区行政 (1.10)、SEDECAP (0.31)、議会 (4.58)、合計 (14.88)

社会費：上水 (0.91)、公的扶助 (2.92)、文化 (0.52)、教育 (23.66)、スポーツ (0.54)、黒人コミュニティ (0.07)、通商産業 (0.30)、公衆衛生 (14.36)、観光 (0.62)、合計 (43.89)

都市関連費：都市総務 (1.79)、環境 (1.71)、文化 (0.21)、区行政 (1.48)、植物園 (0.88)、SEDECAP (10.48)、交通 (3.82)、清掃 (7.10)、URBEL (住宅供給公社) (2.83)、合計 (30.30)

出所：ペロ・オリゾンテ市財政局にて 1999 年に入手した資料。

以上を占めてきた。財政的自立性がきわめて高く、ブラジルの他の地方自治体と比較しても珍しい。

経常支出構造を示したのが表 14 である。第 1 の特徴は公債費が 10%前後で安定しており、財政は健全な状態にあると言えること。第 2 に通商産業関連への支援がほとんどなく、社会開発分野を中心とした支出構成になっていることである。表の注に見るように、公的扶助 (2.92)、教育 (23.66)、公衆衛生 (14.36)、交通 (3.82)、清掃 (7.10)、URBEL (住宅公社) (2.83) に財政支出の半分以上が振り分けられている（カッコ内は構成比）。ペロ・オリゾンテ市は産業基盤整備への投資があまり必要でない反面、貧困問題への対応を含めた社会開発部門の支出に予算の多くを配分せねばならないのである。他のブラジルの大都市と同様に周辺都市・農村からの低所得者の流入が多く、スラム街が多数形成されている。製造業があまりないので工場労働のニーズが少なく、低所得者の雇用先が不足して貧困問題につながっている。このように財政的余裕があるため、他都市にみられない住宅支援が可能となっている。次節で、表の「都市関連費」の中の URBEL (住宅供給公社) に焦点を当てよう。

#### 6.4. ペロ・オリゾンテ市の都市政策：URBEL (住宅供給公社) を中心に

ペロ・オリゾンテ市の住宅不足数は(1)住居を持たない家族が約 50,000 世帯、(2)

ファヴェーラ地区に暮らす家族が約 100,000 世帯である。ファヴェーラに住む人々の数は約 450,000 人で、地区は市内に 180 カ所存在している。ちなみに「コルチーソ (cortiço)」は主にサンパウロとリオ・デ・ジャネイロの問題で、ペロ・オリゾンテではほとんど存在しない。一般にブラジルでは住宅問題の解決方法としてムニシピオ・レベルで数多くのプログラムがあり、同時に連邦のプログラムが現在 3 つある。ムニシピオ・レベルのプログラムは基本的にムニシピオ財政（一般会計）からの支出でまかなっている。そのなかに「自己管理 (autogestão)」方式と呼ばれる仕組みがある。これは「ムチラウン (mutirão)」と組み合わせられることが多い。この都市でこうしたプログラムを監督しているのが「ペロ・オリゾンテ市住宅供給公社 (URBEL)」である。

URBEL の事業の 1 つに、ASCA 地区での住宅建設がある。ブラジルの公営団地の一形態である「Conjunto Habitacional」のプロジェクト実施地区で、いわゆる「自己管理方式」のサイトである。ペロ・オリゾンテ市の南西部に位置し、市の中心街から自動車ですら約 1 時間程度離れた地域に位置している。202 世帯が住民会議を形成しており、住民のメンバーは約 700 人を越える。全体会議が月 1 回開かれ、それ以外に執行委員会が開かれる。ここでは昨日までファヴェーラのような貧民街で暮らしていた人々が集まって、共同で住宅建設に参加している。モデルは 2 階建ての一戸建てで、2 種類ある。床面積は両階をあわせて約 60 平方 m である。部屋数は 1 階に 4 部屋（キッチン、食堂を含む）、2 階に 2 部屋程度で、日本の 3LDK に近い規模である。費用は 1 戸あたり約 6000 米ドル（日本円で約 70 万円）であるから、前述のオウロ・ブランコ（第 4 節第 3 項参照）でのコスト水準とほぼ一致している。全国的に平均的な費用なのであろう。

建設過程は共同作業なので居住者自身は誰の家を建設しているのかは不明である。建設材料は低価格の材料を専門に提供する民間業者から購入する。労働に対してはムニシピオ政府から労働契約に基づいて対価が支払われる。すなわち一時的にムニシピオに雇用される形で、建設作業に携わるわけである。これは個人に対して個別に支払われるのではなく、コミュニティの「住宅会議」にまとめて支払われる。土日は無料奉仕であるが、このことを「ムチラウン」（英語での類義語はボランティア）という（一般的にこの無料奉仕は住宅建設以外の取組みたとえば環境保全活動などにも応用される）。さてこの「ムチラウン」が多い人ほど、「寄与度が高い」という評価になる。完成後住宅の割り当てが始まるが、「ムチラウン」での「寄与度」を基準にバス停に近いなどより立地場所のよい住宅が割り当てられる。これはセアラ州のフォルタレザ市



資料1 ミナス・ジェライス州ベロ・オリゾンテ市郊外の  
ASCA 地区の住民組織による住宅建設現場  
(筆者撮影：1999年10月1日)



写真1 住宅建設の風景（右側の丸い桶は屋根裏に設置する水槽）



写真2 ASCAの集会所と電信柱（右側の影建物が集会所）



写真3 共同で建設された住宅の例（ブロックを積み上げてつくった外壁にペンキで着色する）

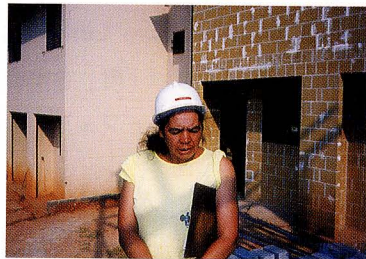


写真4 ASCAの代表幹事の1人

出所：筆者撮影（4枚とも）。

での仕組みとは異なる。フォルタレザ市で筆者が1999年に見学したNGOが関わるサイトでは、すべて「ムチラウン」で行うので、分配は「くじ引き」による。

筆者は執行委員会（diretoria）の委員の1人のRosangela Fatima de Souza氏をインタビューした。ASCAのメンバーの70パーセントは女性だとのこと。これは他地域でも一般的に当てはまるらしい。この会議が設立されたのは1991年で、95年頃ムニシピオのプロジェクトに応募し、97年から建設が始まった。99年11月半ばに完成予定だとのことである（完成は未確認）。連邦プログラム（Pro-MoradiaとHabitar-Brasil）については、住民は関心を持たないらしい。その理由は住民参加の仕組みがなく結局費用が割高になることであるとソウザ氏は筆者に説明した。連邦プログラムも参加型に変化しつつあるが、まだまだその変化の速度は遅く、所得が最低賃金の5倍以上の人を対象にしているのではないかと厳しい評価を住民は下している。

## 7. 結びにかえて

本報告ではまず最初にブラジルの地方自治制度と都市の関係を整理した上で、ムニシピオ研究から都市にアプローチする方法を採用する点を明らかにした。続く第2節と第3節において都市化が「一極集中型」ではなく「分散型」であったこと、ブラジルのムニシピオは財政的に「5%自治」の状況に置かれていること（地方自治制度が依然として中央集権的であること）、および小規模ムニシピオが「細胞分裂」を起こしていることを指摘した。その上で住民数で区別した検討が必要であることを示した。そこで第4節から第6節で規模別の検討を行ったが、まず第4節では小規模ムニシピオを検討し、「細胞分裂」によって崩壊の危機にある点を指摘した。第5節では中規模ムニシピオについて「企業城下町」を中心に3つの事例を検討した。第6節では大規模ムニシピオについてミナス・ジェライス州の州都の経済、財政および住宅政策を検討した。

結論として、ブラジルの都市自治体は、規模に関わらず、複雑な都市問題を抱え込んでしまった現代ブラジルの都市を管理するに十分な行財政能力を有していない点を指摘することができる。とりわけもっとも急を要する住宅問題を解決する財政的能力が皆無に近い。ただしその要因や対策は規模別に異なることが明らかとなった。

第1に小規模ムニシピオの場合には、「細胞分裂」状況で行政が混乱しており、住宅供給に諸資源（人材や資金）を配する余裕はまったくない。こうした場合に管理能力を高めるには、都市政策充実以前の努力が必要である。つまり「細胞分裂」を抑制して適切な行政システムを作り出すことに、注意と努力が集中されるべきである。

第2に中規模ムニシピオの場合、今回の考察は「企業城下町」に絞ったので、一般化はできない。「企業城下町」の場合自治体としての経済的自立が達成されておらず、自治体の基本的インフラ整備をすべて企業に依存してしまっている。結果として高い都市整備が実現している場合もあるが、これがムニシピオ本来の姿とは言えないであろう。ただしすでに企業依存からの脱皮の方向性も出ているようである。とくにグローバル化が進む中で資本のモビリティは高まっていて、これと「財政戦争」（すなわち各州やムニシピオの減税合戦）が重なり、既存工場の域外移転の可能性は近年ますます高じている。企業から自立するという方向性を模索しつつ、行政能力の向上が展望されるべきであろう。ところで財政インセンティブが功を奏して企業誘致に成功した、新しい「企業城下町」の卵が誕生している面にも、今後の研究では留意すべきで

あろう。

第3に大規模ムニシピオの場合で、今回はペロ・オリゾンテ1市を取り上げたに過ぎないが、同市と他の規模のムニシピオとは際だった違いあることが明らかとなった。それは財政的豊かさ、その反映でもあるが独自の住宅供給公社を有している点である。しかしこの財政的豊かさは他の小中のムニシピオと比べての「相対的な」豊かさであり、公営住宅を大量に建設・供給するに十分な豊かさではない。そのため、住民参加型（財政資金節約型）の住宅政策が展開している。当面、住民参加型による住宅政策以外に現実的な手段はないことは確かであるが、住宅建設労働という住民の負担を軽減すると同時にその努力への行政支援のクオリティを高める方向での、公共政策の改善が必要であろう。

発展可能性を秘めた活力ある小規模ムニシピオの事例、「企業城下町」以外の中規模ムニシピオの経済と財政の研究、ペロ・オリゾンテ以外の大都市の比較研究、他のラテンアメリカ諸国の都市との比較などの問題が残されているが、こうした点については今後の研究課題としたい。

## 参考文献

*Alamanaque Abril 2004*, Editora Abril

Amaral Filho, Jair do, Tatiana Teófilo Scipião e Dayane Lima Rabelo de Souza

2004 *Identificação e Mapeamento das Aglomerações Produtivas Especializadas no Ceará: Pistas para identificação de Arranjos Produtivos Locais (APLs)*, Texto para Discussão, No. 14, Fortaleza: IPECE/ SEPLAN/ Governo do Ceará, janeiro

Amaral Filho, Jair do e Dayane Lima Rabelo de Souza

2003 *Arranjo Productivo de Calçados do Cariri, Ceará*, Texto para Discussão No. 9, Fortaleza: IPECE/ SEPLAN/ Governo do Ceará, outubro

BNDES

1998 *Informe Setorial No. 13: Setor Calçados (Área de Operações Industriais 1)*, maio

Bremaeker, François E. J. de

1999 *Padrões de Crescimento da População Brasileira em Nível Municipal (1997-1998)*, Série Estudos Demográficos no. 20, Rio de Janeiro: IBAMCO/IBAM, julho

Bremaeker, François E. J. de

1997 *Evolução das Finanças dos Municípios no Período 1989-1995*, Série Estudos Especiais No. 13, Rio de Janeiro: IBAMCO/IBAM, novembro

Bremaeker, François E. J. de

1996 *O Processo de Criação de Novos Municípios Frente à Emenda Constitucional No. 15*, Serie Estudos Especiais No. 12, Rio de Janeiro: IBAMCO/IBAM setembro

*Ceará em Números 2003*, Fortaleza: IPECE/ Governo do Estado do Ceará

CEPAL e GTZ

2000a *Desenvolvimento Local e Descentralização na América Latina: o Caso do Estado do Ceará, Brasil*, Santiago: CEPAL (autor: Jair do Amaral Filho)

- Gorini, Ana Paula Fontenelle, et. al.  
 2000 *A Indústria Calçadista de Franca, Área de Operações Industriais 1*, BNDES, dezembro  
 IBGE  
 2003 *Perfil dos Municípios Brasileiros—Gestão Pública 2001*, Rio de Janeiro: IBGE
- Rosélia Piquet  
 1998 *Cidade—Empresa—Presença na Paisagem Urbana Brasileira*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor
- Santos, Angela M. M. Martins et. al.  
 2001 *A Indústria de Calçados no Estado do Ceará (Setores Produtivos 2)*, BNDES, dezembro
- Santos, Milton e Maria Laura Silveira  
 2001 *O Brasil*, São Paulo: Editora Hucitec
- Secretariat of Industry, Commerce and Tourism, Municipality of Uberlândia  
*Uberlândia's Logistic Infrastructure* (フロッピー・ディスク) [作成年次は不明だが  
 1998年頃と思われる]
- 西川 潤  
 1977 『第三世界の構造と動態』中央公論社
- 山崎圭一  
 2004a 「『都市システム』の変容と地方分権化」(堀坂浩太郎編著『ブラジル新時代——変  
 革の軌跡と労働者党政権の挑戦』勁草書房所収)  
 2004b 「ブラジル 1990年代以降の靴・繊維産地の変容」(『ブラジル特報』第1564号、11  
 月号所収)  
 2000a 「ブラジルの1988年以降の財政危機・地方財政危機の原因と打開策について」  
 (『平成11年度開発経済学研究派遣制度研究報告書』大蔵省財政金融研究所、3月  
 所収)  
 2000b 「開発と地方自治——ブラジルにみる途上国の地方分権化」(土生長穂編著『開発  
 とグローバリゼーション』柏書房所収)  
 1999a 「ブラジルの歳入分与制度」(日本地方財政学会編『地方財政改革の国際動向』日  
 本地方財政学会研究年報第6号、勁草書房所収)  
 1999b 「『リアル』経済下におけるブラジル財政フェデラリズムの変容」(『ラテンアメリ  
 カ論集』日本ラテンアメリカ政経学会年報誌第33号、11月所収)  
 1994 「途上国における地方分権化——ブラジルの1988年地方財政改革の問題点」(日  
 本地方自治学会編『都市計画と地方自治』敬文堂所収)
- 山田睦男・細野昭雄・高橋伸夫・中川文雄共著  
 1994 『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