

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——

こん た りょう へい
近 田 亮 平

《要 約》

近年のブラジルでは、社会的に排除されている人々がより直接的に政治へ参加し、自らの利益を実現できるような参加型行政スタイルが、地方自治体を中心に普及しつつある。そこには多くの場合、高齢者を含む貧困と関連の強い社会集団が、社会運動のような集合行為を通じて参加している。しかし、貧困高齢者は社会の中でより受動的な存在とされるため、参加型行政という社会構造や年金以外の問題において、そのエージェンシーはほとんど看過されてきた。そこで本論では、ブラジルで普及する参加型行政により貧困高齢者は政治参加できているか、という問題意識にもとづき、参加型行政という構造と貧困高齢者というエージェントとの相互作用に焦点を当て、高齢者に特有ではない住居という問題に社会運動を通じて取り組む、貧困高齢者のエージェンシーについて分析する。その際、サンパウロ市の貧困高齢者向け住宅プロジェクト、住宅審議会、その関連の社会運動を事例とする。

はじめに

- I 先行研究と分析枠組み
- II ブラジルの参加型行政とサンパウロ市の住宅審議会
- III 「高齢者の町」プロジェクト
- IV 「高齢者の町」実現への軌跡と住民の政治参加
おわりに——貧困高齢者のエージェンシー——

はじめに

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。また一方で、国民間の社会経

済的な格差の大きいブラジルでは、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、自ら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。その代表例として「参加型予算 (orçamento participativo)」(後述)が挙げられるが、近年のブラジルでは、実施する政策の規模や形態を市民のより直接的な参画をもとに決定する行政スタイルが施行されている。このような参加型の行政スタイルは、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、本論で取り上げる審議会（後述）で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、主体的なエージェントとして認識されることはほとんどない。

そこで本論は広義的に、普及する参加型行政により貧困な高齢者は政治参加できているか、という問題意識に立脚するものである。そしてより狭義的な関心として、普及する参加型行政という構造と、主体性が低いとされる貧困高齢者というエージェントとの相互作用に注目し、住居という高齢者に特有ではない問題に、社会

運動という集合行為を通じて取り組む貧困高齢者について、そのエージェンシーの再検討^(注1)を試みる。また具体的な事例として、ブラジルで導入されるようになった参加型行政の中で、サンパウロ市の住宅審議会（Conselho Municipal de Habitação）、同市の貧困高齢者向け集合住宅「高齢者の町（Vila dos Idosos）」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（Gamic）を取り上げる。その際、本論の焦点は、貧困高齢者が参加型行政により、自らの生活に関わる住宅行政のあり方を決定するプロセスに、住居獲得という自身の要望を反映させるべく、社会運動という集合行為を行う点にある。したがって本論では、「政治」を「自らの生活に関わる行政の様態を決定するプロセス」、集団または個人による「参加」を「政治に自身の要望を反映させようとする行為」と定義する。

そして、貧困な高齢者専用の「高齢者の町」プロジェクトはどのように実現したのか、という問いに対し、参加型行政である住宅審議会（2003年設置）により、貧困な高齢者が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るべく、社会運動という集合行為を行い、「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。本論では、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し、そこから導出される貧困な高齢者のエージェンシーについて再検討する。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。

このような問題関心から、本論は理論的に、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(後述)。さらに本論では、参加型行政における社会運動の参加と政治的コンテクストの影響にも注目することから、政治機会構造論の論点も取り入れる。また、事例である住宅審議会や「高齢者の町」プロジェクトについて、その概要を主に制度論的アプローチ、関係者へのインタビュー調査をエージェンシー研究で有効な民族誌的アプローチにより明らかにする。そして、それらをもとに「高齢者の町」の実現プロセスを分析し、「高齢者の町」住民への聞き取り調査結果も参考に入れ、ブラジルで普及する参加型行政との関連から貧困な高齢者のエージェンシーを再検討する。

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、主にこれらを通じて主体的な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もつため、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。また、「高齢者の町」プロジェクトについては、貧困高齢者の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、本論のような調査研究が行われていないことなどが理由として挙げられる。

本論の構成は、第Ⅰ節において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について説明する。第Ⅱ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などについて、第Ⅲ節では貧困高齢者を取り巻く状況を踏まえたうえで、「高齢者の町」プロジェクトについて、主にその制度的な概要を把握する。次の第Ⅳ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政治参加について明らかにする。そして最後に、批判的社会老年学の社会的質に関する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し、ブラジルの参加型行政という構造との関係における貧困高齢者のエージェンシーについて考察を行う。

I 先行研究と分析枠組み

本論ではブラジルを事例国として、参加型行政が普及する社会構造の中に貧困な高齢者を位置づけ、彼・彼女たちの社会運動を介した政治参加について研究する。したがって本節では、初めに同分野に関する先行研究について、次に本論が主に依拠する批判的社会老年学の分析枠組みについて説明する。

1. 貧困高齢者の社会運動による政治参加

貧困高齢者の社会運動にもとづく政治参加については、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, Biggs, and Phillipson 2003, 122-144; Peres 2007, 204-286]。最近のこのような研究には、アメリカの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 [Mitchell 2000] や、アメリカの年金運動が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 and Olasky 2005] 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などの「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うえで、高齢者の政治行動は1980年から1990年代初めのピークを期に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, Biggs, and Phillipson 2003, 122-144]。

また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 2012]。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み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政治参加に関しては、Peres が、ブラジルの高齢者の社会運動と同分野の連邦政府の政策や法令との関係を分析し、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、サクセスフル・エイジングのように高齢期を「第3年期 (terceira idade)」と肯定的に捉え、教育や文化活動などに従事するものを新たなタイプと大別している

[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)」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とその重要性について論じている [Veras and 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その要望の交渉を実現できていないと主張し、その要因として、これら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、貧困な高齢者およびその集合行為である社会運動を介したエージェンシーに着目する研究もみられる。しかし、少なくとも本論で対象とする住居問題に関しては、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だということが考えられる。このような先行研究の現状から、本論で試みる参加型行政との関連における自らの住居をもたない貧困高齢者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ものといえよう。

2. 批判的社会老年学

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。そして本論では、高齢者をめぐる構造とエージェンシーの関係に着目するが、このような議論は老年学で以前から行われてきた。

高齢者に関して1970年代までの老年学では、そ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なる受益者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、老化を自然で不可避な事実や、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

れまでの老年学であまり焦点の当てられていなかった、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を追究しようとする。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など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。さらにこれらはまた、高齢者と社会的要因との関係を社会構築主義を導入し批判的に捉えようとする研究も含むため、批判的社会老年学 (critical social gerontology) と呼ばれることもある [Walker 2006, 59-68; Estes, Biggs, and Phillipson 2003, 123-127; 宇佐見 2011]。なお本論では、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エージェントを位置づけ、貧困高齢者のエージェンシーを政治社会的に再検討することから、同視座を批判的社会老年学と称することにする。

批判的社会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 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る。そして、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を究明する場合、民族誌的アプローチが有効になる。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 (2006) 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、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「社会的質 (social quality)」という概念を中心にすえる。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) を増幅する条件の下、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、個人の潜在能力に関わる知識や技能などにも及ぶ。

そして、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。また、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。この図式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。

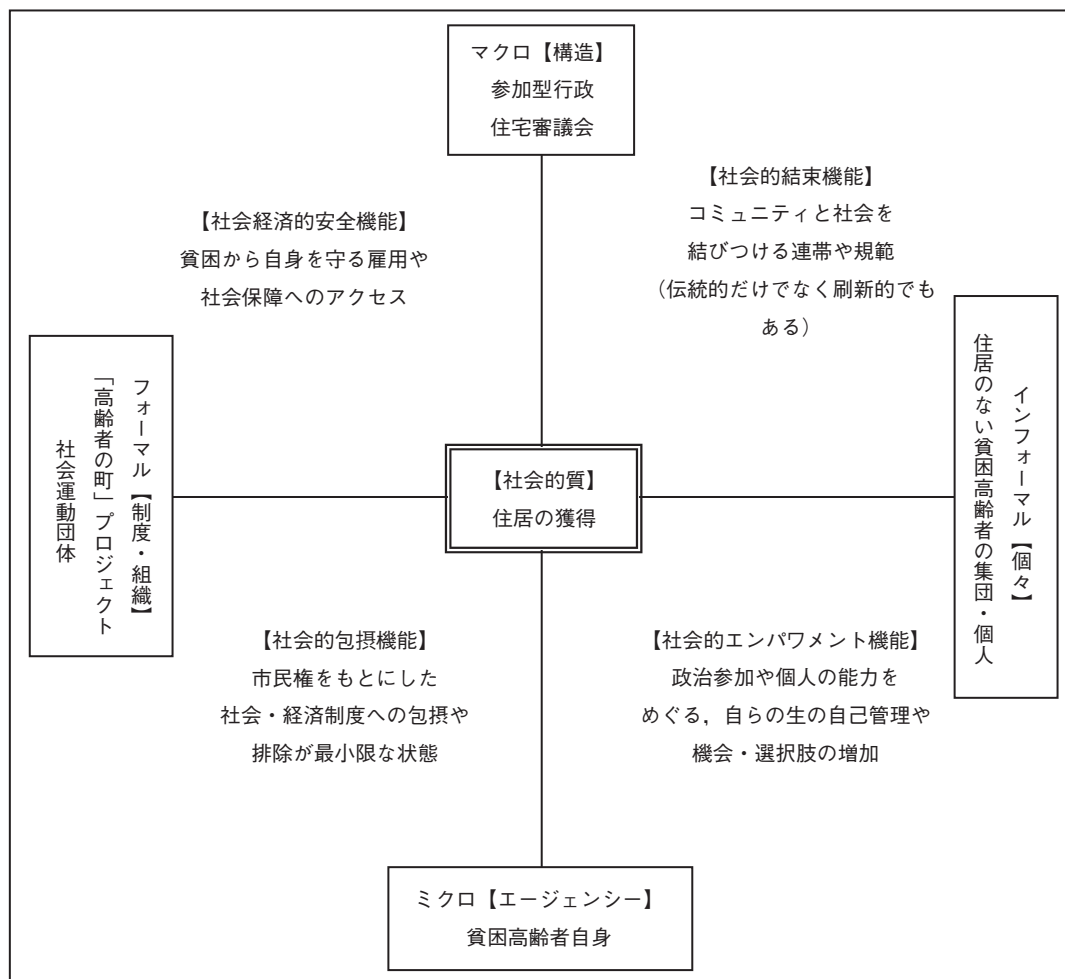
この理論的分析枠組みでは、初めに、社会的存在である個人の自己実現と集団的アイデンティティ形成との間で相互行為が行われ、それが前段までで説明した社会的領域をつくりだす。そして、その領域内の4つの社会関係のありようが、社会的質へつながる4条件を発展させるか否かを決めるとされる [Walker 2006, 72-75]。

これを本論の事例に適用すると、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、構造レベルに住居審議会などの参加型行政、エージェンシーのレベルに貧困高齢者自身、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。そして貧困な高齢者は、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つの条件を捉えると、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、本論では4つの「条件」を「機能」と理解したうえで、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1)。

ただし、Walker の分析枠組みでは政治的なコンテキストやその変化を捉えることが困難である。一方、本論は「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

図1 社会的質にもとづく本論の分析枠組み



(出所) Walker (2006, 74-75) をもとに筆者作成。

審議会や貧困高齢者とその社会運動の関係を分析するため、政府と社会運動などの政治的関係やその変化がひとつの着眼点となってくる。さらに事例とするサンパウロ市は、後述する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 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 [Avritzer 2009]。そこで本論では、社

会運動を取り巻く政治的構造に着目した政治機会構造論の論点を援用し、理論的な分析枠組みを補完する。

政治機会構造論とは、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その時の構造に求める社会運動論で、「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

いたティリーにより初めに唱えられた。政治機会構造論では、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、行為体を取り巻くその時々の構造や状況、運動体や政府の内部事情などにより、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である。ただし政治機会構造論は集合行為の様態を、それを取り巻く政治的構造から理解しようとする点がそれまでの社会運動論と異なる。そして、その主要な論者であるタローは、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、新しい行為者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は、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についても論じている [タロー 2006, 157-159]。

そこで本論では、このような政治機会構造論の観点から、参加型行政、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、社会運動に参加する貧困高齢者のエンジェンシーについて考察を試みる。

II ブラジルの参加型行政とサンパウロ市の住宅審議会

本節では、本論で社会構造として研究の対象とするブラジルの参加型行政について概説する。初めに、ブラジル全国で実施されている主要な

参加型行政、次にその形態のひとつである審議会、最後にサンパウロ市の参加型行政と住宅審議会について説明する。

1. ブラジルの参加型行政

ブラジルの参加型の行政は、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、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、現在ではさまざまな形態の参加型行政が施行されている。それらは、直接民主主義の特徴や要素が強いことから、連邦 (União)、州 (Estado)、市 (Município) の3つのレベル^(註2)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により参加型の行政スタイルが取り入れられている [Avritzer 2009; Tatagiba 2004]。本論では多様な参加型行政のうち、政権や議会における勢力など、その時々の政治的コンテキストにより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、行政の一構造として政治的コンテキ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こととする。

まず参加型政策については、「参加型予算」が世界的にも知られている。参加型予算とは、構造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参加者がその使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、地理的に分けた地

区と分野的な区分のテーマに基づき開催され、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論し決定する。市民が策定した予算案を実際に導入するか否かは、基本的には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関与しない。したがって参加型予算は、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、自らに裨益するような政策の実現が可能になる。ただし参加型予算は、全国5560市（2001年）のうち2000～04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（パーセンテージ）が、ほとんどが1けた前半であるため [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 2009; Bruce 2004; 小池 2004]。

またこの他にも、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)」 [高木 2001]、自らの住処や道路などの居住インフラを住民が協働で建設

する「ムチラン (mutirão)」 [近田 2004]、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 and Luiz 2007] 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「都市法規 (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の採決を行う。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影できるため、都市マスタープランは参加型だとされる。しかし、市民には計画案自体を策定する権限はないため、本論で定義するような市民の政治参加の度合いは低い。しかし都市マスタープランは、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 [Avritzer 2009]。

なお、全国の市行政に関する政府の調査 (MUNIC)^(注3) 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5565市中1644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3521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]。

2. 審議会

参加型行政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年憲法の社会秩序 (Ordem Social) に関する章などで目指された、公共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、保健医療など対象分野の法律により導入された参加型制度で、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などが設けられ、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さまざまな議論が行われる。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も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採決が行われる。したがって、特に決議的な審議会は「自らの生活に関わる行政の様態を決定するプロセス」が展開される場であり、本論で研究対象とする貧困な高齢者をはじめ社会的に排除されている人々にとって、市民社会の代表を通じて審議会に参加することは「政治に自身の要望を反映させようとする行為」だといえる。

しかし、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る。各審議会の様態については、設置する各自治体の法令などで、その運営や構成も含め詳細が定められている。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。しか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、さらには青少年、環境、治安問題など、多様な分野の審議会が存在する [Avritzer 2009; Carvalho and Teixeira 2000; Silva, Jaccoud, and Beghin 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の政府の調査 MUNIC のデータをもとに概観する (表1) [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5417市 (設置割合97.3パーセント) と非常に高い一方、セクシュアリティは4市 (同0.1パーセント) 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パーセントを超えるが、住宅などの3分野では60パーセント台にとどまり、審議会非設置市を含む全市では、保健医療で96.2パーセントと高いが9分野では10パーセントに満たない。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るといえる。

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もつもの、「規定的」は政策や行政資源に関する規定

表1 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 ¹⁾	全市比 ²⁾	過去1年の開催		市審議会の特性				審議員の出自均等割合 ³⁾
			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 (2010) 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。

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用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のが「決議的」審議会であり、政策のルールを定める「規定的」審議会も行政スタイルの様態に影響を与えるといえる。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、その影響力がより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]。つまり、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、その審議会は本論で定義するような市民の政治参加が構造的にはより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個別に調査研究を行う必要があるといえる。

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」である割合は、保健医療 (87.5パーセント) が最も高く、セクシュアリティ (50.0パーセント) が最も低い。

また「規定的」審議会は、文化（73.5パーセント）が突出し、交通とセクシュアリティ（25.0パーセント）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パーセント）が高く、文化（41.9パーセント）が低い。そして「助言的」審議会は、文化（84.5パーセント）が最高でセクシュアリティ（50.0パーセント）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パーセントを超える一方、文化（55.5パーセント）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まず言えることは、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みられない点を指摘できる。

3. サンパウロ市の住宅審議会

(1) サンパウロ市の政治風土と参加型行政

本項では、前述したブラジルの参加型行政を考慮に入れ、本論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^(注4)。ただしその前に、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。

現在までのサンパウロ市長とその所属政党^(注5)は、1986～88年がクアドロ（Jânio Quadro）で保守右派のブラジル労働者党（PTB）、

1989～92年がエルンジーナ（Luiza Erundina）で革新左派の労働者党（PT）、1993～96年がマルーフイ（Paulo Maluf）で保守右派の革命進歩党（PPR）^(注6)、1997～2000年がピッタ（Celso Pitta）で保守右派のブラジル労働者党、2001～04年がマルタ（Marta Suplicy）で革新左派の労働者党、2005～06年3月がセーハ（José Serra）で中道左派のブラジル社会民主党（PSDB）、2006年4月～12年がカサビ（Gilberto Kassab）で保守右派の自由戦線党（PFL）^(注7)である。このように、サンパウロ市では保守右派や革新左派の間で政権交代が繰り返されてきた。その理由は、サンパウロが近代資本主義の下、経済の中心として急速に巨大化した人口約2000万人の大都市^(注8)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量質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行われるため、市政や政策の一貫性が高くない。

このような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2）、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。設置時期に関しては、最も早いのが教育審議会の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

表2 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	○	○	×	○	×	○
高齢者	1992	○	×	×	×	○	○
障害者	1992	○	×	×	×	○	○
人種平等関連	1992	○	×	×	×	○	○
環境	1993	○	○	×	×	○	○
保健医療	1998	○	○	○	○	○	○
人権	2001	○	×	×	×	○	○
住宅	2002	○	○	×	○	○	○
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 (2010) をもとに筆者作成。

(注) 本論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。

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、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 and Teixeira 2007, 63] 特徴があると考えられる。

なお、「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論で、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」のみなのに対し、住宅審議会が「決議的」かつ「監査的」で「助言的」な点がある(表2の太字・網掛け部分)。つまり本論では、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な住宅審議会の方が、貧困高齢者の住居獲得のための政治参加により重要だと考えるため、分析対象の事例として取り上げることにした。

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2001~04年の革新左派の労働者党政権下で初めて実施されたが、政権交代とともに廃止され2012年現在まで再施行されていない[Avritzer 2009, 99-102; Sánchez 2004]。

(2) サンパウロ市住宅審議会の制度概要

次に、サンパウロ市の住宅審議会の制度概要について注視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者によって構成され、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 and 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人のうち、「市政府の代表者13人」、「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人」と決められているが、残りの19人に関しては「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が明確ではない〔SEHAB 2002; n. d.〕。

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。したがって、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、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、本論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必要または重要なのだといえよう。

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; 2004; Tatagiba and Teixeira 2007, 75〕。このことは、住宅審議会が一定額の独自の資金をもち、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。しかし、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 and Teixeira 2007, 77〕。

III 「高齢者の町」プロジェクト

本節では、まず、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居問題を中心にまとめ、次に、本論の政策事例である「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。

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)」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。高齢者に関し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「高齢者法規 (Estatuto do Idoso)」, 同法規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^(注9)など、さまざまな整備が進められてきた。そしてこの高齢者法規は、公営住宅の最低3パーセント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「尊厳ある住宅 (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、異世代と同居の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 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

貧困高齢者の住居問題を完全に解決するものではないが、その後、他の地域でも同様のプロジェクトが実施されるようになったことから [Portal de Envelhecimento], 同分野で新生面を切り開いたものだったといえる。たとえば、パラナ州マリンガ市では「New City Residential Park」^(注10)という貧困高齢者の専用住宅建設が、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」^(注11)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、古くはスラムの撤去、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、さまざま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、住居に関しても高齢者、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「尊厳ある住宅」に関して、異世代同居の利点など、その形態をめぐるさまざまな意見が存在することもあり、貧困層を含む高齢者の住居整備は、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、本論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1103万7593人で、そのうち60歳以上の高齢者は全体の11.5パーセントに当たる126万7929人であった [Prefeitura de São Paulo 2010, 35]。また、同年のサンパウロ市に

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^(注12) [近田 2012] に満たない状況で生活している高齢者は、同市在住高齢者の16.8パーセントに当たるとの研究がある [Nigro et al. 2011, 12] ^(注13)。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21万3000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の結果によると、2009年時点で、住処のない路上生活者が1万3666人確認され、そのうち臨時宿泊施設^(注14)の利用者が7079人、同施設を利用しない路上宿泊者が6587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、6587人中503人が高齢者であった^(注15) [Schor and Viera 2009]。

2. プロジェクトの概要

ここでは、サンパウロ市政府 [Prefeitura de São Paulo 2006; n.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、その住居問題の改善を目的に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人前後が居住可能で、維持管理はサンパウロ市政府が行っている。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」が同市の貧困高齢者の住居問題を根本的に

解決するプロジェクトであるとはいえない。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よう。

「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 (Conselho Municipal do Idoso) 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、前述の高齢者法規や社会扶助基本法、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) 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。

さらにプロジェクトの資金は、事業総額が約850万レアルに上り、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（1ドル=2.513レアル）で計算すると約338万ドルとなる。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パーセントに当たる約520万レアルは連邦政府からの支出である。サンパウロ市政府は残り38.81パーセントの330万レアルを支出したが、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。

以上、プロジェクトについて説明してきたが、本項冒頭で挙げた政府の資料などは、説明が「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、高齢者法規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、さらにまた、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、実際には広範な関わりの中で実現したことがわかるからである。

3. 貧困高齢者の住宅運動団体 Garmic と「高齢者の町」プロジェクト

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「大都市在住高齢者住宅獲得のための団結グループ (Grupo de Articulação de Moradia para o Idoso da Capital: Garmic)」は、1990年代に市政府の臨時宿泊施設を利用して15人の路上生活者を起源とし、貧困高齢者の住居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。Garmic 発足前、住居をもたない貧困高齢者たちが定期的集まるようになり、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、住居関連の社会運動や NGO の援助を得るようになり、次第に住居獲得への願望を高めるとともに、その実現のための知識や貧困高齢者にも市民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居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、より規模の大きい社会運動団体「住宅運動連盟 (UMM)」に加盟し、さまざまな組織的な支援を得ることで、貧困高齢者の住居の獲得や問題は正を試みている。UMM は、貧困層の住居獲得や居住環境の改善を目的として1987年に創設された社会運動団体で、キリスト教基礎共同体の影響が強い。その活動は

サンパウロ大都市圏から始まり、現在はサンパウロ州の他の地域にも及んでいる。また UMM は、1989年に結成された「全国大衆住宅連盟 (UNMP)」という全国組織の実質的な母体であり、その活動は全国各地に及ぶ。さらに UMM は、サンパウロ市などの住宅審議会に自らの代表者を輩出し、UNMP も連邦レベルの都市審議会に代表者を送るなど、ブラジルで普及する参加型行政に積極的に関わっている [UMM; UNMP]。なお UMM の参加者には労働者党支持者が多く、草の根民主主義を掲げる同党にとって、UMM は重要な支持基盤のひとつとなっている。

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.] やそのリーダーによると [Quiroga 2007, 217-218], 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貧困高齢者自身から生まれ、貧困高齢者により構成される Garmic がプロジェクトの用地確保や建設をめぐり、サンパウロ市政府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、恒久的な住処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。

また 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 (カッコ内は筆者による補足)。

「マルタ市長時代に政府が、Colorado do Brás というサンバ・スクール^(注16)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、マルタ市長の任期が終わる前にすべ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すべ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すべて完成したが、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す。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て危ない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)私を知る限り、既に5700人も高齢者が『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、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^(注17)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うようになったのです」[SESC-SP 2007, 93-94]。

この Quiroga の証言は、Garmic は入居者選出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もたない貧困な高齢者たち自身の働きかけを起源とし、Garmic という社会運動により実現に至ったこ

とを裏付けるものといえよう。そしてまた、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の点で、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を理解することができる。

IV 「高齢者の町」実現への軌跡と 住民の政治参加

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べく、関係者に行ったインタビュー調査を民族誌的アプローチからまとめる。また、本論の最後で行う貧困高齢者の政治参加に関する考察の参考にするため、「高齢者の町」住民に行った聞き取り調査の一部を紹介する。

1. インタビュー調査

本インタビュー調査は、住宅審議会や「高齢者の町」の関係者に対し、2011年9月に筆者が行ったもので、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たが、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^(注18)。75

歳^(注19)、女性。

『「高齢者の町」プロジェクトを始めたのは、路上生活をしていた高齢者たちです。Garmic が市政府やマルタ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もってくれました。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、そのとき、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、マルタ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、マルタ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が遅れたため、我々は圧力をかけましたが、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。すべての政策は住宅審議会を通さなければならぬのです。(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ましたが、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』と抗議しました。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処をもたない貧困な高齢者の中から生まれ、彼・彼女たち自身が実現に向け直接かつ主体的な行動を起こした計画であることがわかる。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することができる。そして、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、住宅審議会が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理解できる。また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マルタ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^(注20)。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リ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。初めは、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いきました。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5000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人です。『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人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」のような住居を必要とし、プロジェクトとして立ち上げた貧困な高齢者が、いかに劣悪な居住状況に置かれていたかを想像することができる。そして、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ことがわかり、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、その集会への参加者は必ずしも多くない状況を理解することができる。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居獲得という住民自身の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Garmicをはじめとする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、PT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^(注21)。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。しかし政権が替わった今では、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、政治的コンテキストにも大きく左右されることが理解できる。

【D氏】GarmicおよびUMMのリーダーであり、「高齢者の町」居住者^(注22)。69歳、女性。

「高齢者のための住宅建設というアイデアは、高齢者のグループから生まれました。初めに土地を探し、サンバ・スクールのあったサンパウロ市立図書館が所有する土地を見つけました。初めその土地がサンパウロ市のものとは知らず、市の土地だとわかったのでマルタ市長に要求を伝えようとしたのですが、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。そのとき、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。マルタ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、何の組織もも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。私はその初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」

【E 氏と F 氏】 Garmic メンバーで「高齢者の町」居住者^(注23)。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。でも我々は裁判所に掛け合い、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』の実現をとでも助けてくれました。多くのグループによる住居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はひとつもなく、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きました。全居住者のうち Garmic 関係者は75人です。UMM には他のプロジェクトがあるので、UMM の人はいません。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、近隣住民の反対に遭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。そして、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、自らの住居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、住居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様子がわかる。また、B氏が述べたように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、貧困高齢者自身のニーズ充足や政権との政治的関係に求めることができよう。

【G氏】UMMとUMM加盟住居運動「コルチッソ・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^(註24)。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。地域のコミュニティも高齢者に関して責任をもつべきで、我々は高齢者の住居とは病院やゲッターではないと考えています。高齢者も余暇をもち、他の世代と一緒により良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、住宅審議会で認可を勝ち取ることができましたが、それはマルタ政権の時であり、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、取りやめだ』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。また高齢者の住居に関しては、「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非加盟の住処運動「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，2007～09年，2009～11年）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^(注25)。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もち，市長は審議会の決定を拒否できません。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。現政権の審議会でも，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に強硬に反対しました。審議会ではすべ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ましたが，審議会はそのときの政府如何であり，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，そのとき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』プロジェクトはマルタ労働者党政権の時に計画され，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パーセントが高齢者というのは『高齢者の町』のみです。『高齢者の町』がうまくいったので，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』ができていでしょう。高齢者は家族により家で面倒をみてもらったり，施設に入れられたりするので，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みるのです。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」のインパクトがいか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，また，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^(注26)。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5400万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ますが、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。そして、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、そのため、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しますが、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、ひとつの政策をつく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、すべての審議員はこの申請を行う権利をもち、審議会で自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

の影響について理解できる。それらは、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たくない点に集約できる。また、第Ⅱ節における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、サンパウロのように利害や政治的な関係が多様で複雑なところでは、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。

2. 「高齢者の町」住民の政治参加

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、本論の最後で考察を行う際の参考にすべく、筆者が2009年9月に「高齢者の町」で実施した聞き取り調査^(注27)の一部を紹介する。本調査では、「高齢者の町」の住民100人(男性47人、女性53人、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、現在に至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(ごくわずか／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などを介して政治参加した貧困高齢者だと考えられる。

本論で試みる貧困高齢者のエージェンシーを明らかにするためには、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、このような人々の社会運動に関する現状と過去の経験を知ることは、本論の考察を深めるうえで示唆を与えてくれるといえ、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3)、有効回答99人のうち活動が「全くなし」が46人で、残りの53人は頻度にかかわらず何らかの社会参加の活動を行っている。そして、その53人の中で「頻繁」が最も多い22人、「定期的」がそれに次ぐ15人となっている。さらに、高齢期の社会参加経験がある53人のうち、本調査では41人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

表3 「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	ごくわずか	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人。残り12人(「社会参加あり」の53人-41人)については不明。また、太字と網掛け部分(計25人)は、本論で定義する「政治参加」と関連の高い社会参加形態。

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人で「頻繁」と答えた数も12人と、形態と頻度共に最も多い。そして、これらの社会参加形態のうち「宗教」と「娯楽・スポーツ」以外は、本論で定義する「政治参加」と関連性が高いと考えられ、41人中25人がこれらの活動の経験を有している。

次に上記25人について、年代ごとの活動形態と頻度の調査結果をみると(表4)、まず注目すべき点は、高齢期で「政治参加」的な活動経験の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性の強い「(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。

なお参考までに、これら25人の性別人数は、男性9人、女性16人で女性の方が多い。また学歴に関しては、未就学者3人、日本の小学校に当たる義務教育(8年)の中途退学者が12人で修了者が7人、職業学校修了者1人、大学相当の高等教育の中途退学者が1人で修了者が1人となっている。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、さら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。

表4 「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			ボーイスカウト 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			
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)	ごくわずか	クラブ ごくわずか	ボランティア ごくわずか		少し
		1(男)	ごくわずか	スポーツ 少し			頻繁

(出所) 筆者作成。

(注) *本論で定義する「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人が、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すべて左欄の社会参加形態の頻度を意味する。

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

となどからも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」という自身の住居を獲得できる機会が開けたことにより、社会参加を活発化させたと本論の事例から解釈できよう。

おわりに

——貧困高齢者のエージェンシー——

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。ここでは、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エージェントの相互作用について分析する。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、という本論の問いへの答えであり、以下のようになる。

「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1)を応用すると、同プロジェクトではまず、ミクロなレベルのエージェントである貧困高齢者が、住居をもたない同様に貧困な高齢者と集まりをもつようになった。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、貧困な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氏などの支援者により、実践的な援助や高齢者の権利に関する意識の覚醒・向上などが行われ、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策定していった。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。初めに、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という集合行為により、直接市長へ訴える活動などを主体的かつ継続的に展開した。つまり、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ることができよう。そして、社会運動が支持基盤でもあ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資金を獲得すること

ができた。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」が完成することとなった。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が、市長などの政府関係者を資金獲得に奔走させるまでに、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。つまりこれは、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り、自らの住居をもたない貧困高齢者のエージェンシーの発揚を意味していよう。さらにまた、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結果に、高齢期で初めて社会運動に参加した住民が多いことは、エージェンシーが希薄とされる貧困な高齢者であっても、本論で定義するような政治参加が、社会運動やそれに依拠する参加型行政を介して可能になることを、断片的ではあるが表しているといえる。

ただし、このような貧困高齢者のエージェンシーは、政治的コンテキストの影響を受けるこ

と、そして一部の貧困高齢者に限られることを本論の事例は示している。

政治的コンテキストの影響に関しては、政治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行為者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、市政府内のマルタ市長や 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、影響力のある同盟者の出現も重要な点として看過することはできない。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で行われ、また、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。労働者党政権

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、労働者党政権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られる。また、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揚にとって、政治的コンテキストの影響は小さくないといえる。さらにインタビュー調査などからわかるように、高齢者自身の政治参加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り組みの限界、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、社会運動を介した貧困高齢者のエージェンシーは現出が困難であり、そのため貧困高齢者は受動的な存在として認識され、わずかではあるが発揚されるそのエージェンシーが見落とされてきたといえよう。

しかし、「高齢者の町」をめぐる貧困高齢者のエージェンシーは、政治的コンテキストが不利な状況下で受益者が一部の貧困高齢者に限られてはいても、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ている。また「高齢者の町」は、その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大きな意味をもつといえよう。「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、さらにまた、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、貧困高齢者の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といえよう。

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、本論の仮説との関連から指摘できる点を述べる。本論では、参加型行政である住宅審議会により、貧困な高齢者が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るべく、社会運動という集合行為を行い、「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初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規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。つまりこのことは、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異なり、参加型行政に加え社会福祉も含めた近年のブラジルのより広範な構造変化により、同プロジェクトが実現可能になったことを意味している。

高齢者の中でも貧困な人々のエージェンシーが、社会運動を介した社会構造との相互作用から発揚され、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、本論で得られた新たな知見だといえよう。もちろん、貧困高齢者のエージェンシーの様態は、政治的コンテクストに少なからず左右されることや、貧困高齢者の政治参加が一部に限られることは看過できない。しかし、本論で取り上げた「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貧困な高齢者が主体的かつ継続的に行動し、最終的に自身の住処を獲得できたという事実や、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は、大いに注目に値するといえよう。そして、ブラジルで普及する参加型行政により貧困高齢者は政治参加できているか、という本論の広義な問題意識について考えた場合、集合行為を促すとともにそれに依拠する参加型行政に

より、それまで社会において受動的で孤立した存在だった貧困高齢者も、一部ではあり、またさまざまな制約はあるが、自らの生活改善のため政治参加の度合いを高めることができたといえられよう。

(注1) 本論では、批判的社会老年学を基軸として、「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」と表記する。

(注2) 「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。

(注3) 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。

(注4) 前述したように審議会(conselho)は、連邦、州、市の3つのレベルおよびさまざま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。

(注5) 政党およびその名称はすべて市長就任時のもの。

(注6) 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。

(注7) 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。

(注8) 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1000万人。

(注9) MUNIC のデータによると、市レベルの高齢者審議会の約70パーセントが高齢者法規が制定された2003年以降に設置されている。

(注10) 正式名 (ポルトガル語) は「Park Parque Residencial Cidade Nova」。

(注11) 正式名 (ポルトガル語) は「Vila Dignidade」。

(注12) 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333ドル。

(注13) Nigro らの研究は、政府の全国家計調査 (PNAD) のサンプルをもとに、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。

(注14) 「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・シャワーなどを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。

(注15) 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。

(注16) 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。

(注17) ひと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。

(注18) 2011年9月18日 A 氏自宅にてインタビュー実施。

(注19) 年齢は A ~ I 氏すべてインタビュー調査実施時のもの。

(注20) 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。

(注21) 2011年9月20日 UMM 本部にてインタビュー実施。

(注22) 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。

(注23) 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。

(注24) 2011年9月16日「コルチッソ・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。

(注25) 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。

(注26) 2011年9月13日 Instituto Pólis にてインタビュー実施。

(注27) 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、同コースの学生の協力を得て実施した。

文献リスト

〈日本語文献〉

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——』研究双書 No. 594 アジア経済研究所.

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.

近田亮平 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『援助と住民組織化』アジア経済研究所 109-138.

—— 2012.「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.

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.

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。
テイリー, チャールズ 1984.『政治変動論』堀江湛
監訳 芦書房。

〈英語文献〉

- 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: 516-538.
- Avritzer, Leonardo 2009. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Bruce, Iain ed. 2004. *The Porto Alegre Alternative: Direct Democracy in Action*. London: Pluto Press.
- Estes, Carroll L, Simon Biggs, and Chris Phillipson 2003. *Social Theory, Social Policy and Ageing: A Critical introduction*. Maidenhead: Open 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.
- Walker, Alan 2006. "Reexamining the Political Economy of Aging: Understanding the Structure/ Agency Tension." In *Aging, Globalization and Inequality: The New Critical Gerontology*. eds. Jan Baars, Dale Dannefer, Chris Phillipson, and Alan Walker, 59-80. New York: Baywood Publishing Company.

〈ポルトガル語文献〉

- 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 Carmo A. A. and Ana Claudia C. Teixeira eds. 2000. *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo; Pólis.
- CEF (Caixa Econômico Federal) n.d. "Prêmio Caixa: melhores práticas em gestão local-2009." ([http://www.caixamelhorespraticas.com.br/wp-content/](http://www.caixamelhorespraticas.com.br/wp-content/uploads/Vila_Idosos.pdf)

[uploads/Vila_Idosos.pdf](http://www.caixamelhorespraticas.com.br/wp-content/uploads/Vila_Idosos.pdf) 2011年12月19日アクセス).

- Conti, Celso and Maria Celícia Luiz 2007. "Políticas públicas e gestão democrática: o funcionamento do conselho escolar no sistema municipal de ensino." *Educação: teoria e prática* 17 (26), jul.-dez: 33-50.
- Costa, Patrícia Claudia da 2008. "Sem medo de ser falante: conquistas da oralidade por educandas idosas no MOVA-Guarulhos." Master's thesis, Universidade de São Paulo.
- Garmic 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).
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) 2010. *Pesquisa de informações básicas municipais (MUNIC): perfil dos municípios brasileiros 2009*. Rio de Janeiro: IBGE.
- 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: 221-233.
- 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, and Moisés Goldbaum 2011. "Transtorno mental comum e uso de serviço de saúde em idosos do Município de São Paulo, 2009: estudo de base populacional." VIIIº Congresso Brasileiro de Epidemiologia, novembro, São Paulo.
- 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.
- 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.
- Prefeitura de São Paulo 2010. *Plano de assistência social da cidade de São Paulo-2009-2012*. outubro,

- São Paulo: Prefeitura de São Paulo.
- . n.d. *Vila dos idosos: normas de convivência / manutenção e conservação dos apartamentos*. São Paulo: Prefeitura de São Paulo.
- 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: 213-220.
- Sánchez, Félix 2004. “O orçamento participativo em São Paulo (2001/2004): uma inovação democrática.” In *A participação em São Paulo*. ed. Leonardo Avritzer, 409-470. São Paulo: Editora Unesp.
- Schor, Sílvia 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.
- 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: 79-94.
- Silva, Frederico Barbosa da, Luciana Jaccoud and Nathalie Beghin 2005. “Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias.” In *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. ed. Luciana Jaccoud, 373-407. Brasília: IPEA.
- Simões, Júlio Assis 2000. “Entre o lobby e as ruas: movimento de aposentados e politização da aposentadoria.” Ph.D.diss., Universidade Estadual de Campinas.
- Tatagiba, Luciana 2004. “A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo.” In *A participação em São Paulo*. Leonardo Avritzer, 323-370. São Paulo; Editora UNESP.
- Tatagiba, Luciana and Ana C. C. Teixeira 2007. “O papel do CMH na política de habitação em São Paulo.” In *Habitação: controle social e política pública*. Renato Cymbalista, Paula Freire Santoro, Luciana Tatagiba, and Ana Cláudia Chaves Teixeira, 61-114. São Paulo: Instituto Pólice.
- 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): 423-432.
- 〈ウェブサイト〉
- CDHU-SP (サンパウロ州住宅公社) “Programa Vila Dignidade.” (http://www.cdhu.sp.gov.br/programas_habitacionais/provisao_de_moradias/vila-dignidade.asp 2012年6月15日アクセス).
- NUPEHA (病院建築研究所) 2010. “Uma vila só para idosos.” 29 de janeiro (<http://www.hospitalarquitectura.com.br/tendencias/16-uma-vila-so-para-idosos.html> 2012年6月15日アクセス).
- Portal do Envelhecimento “Governo do Estado e Prefeitura lançam condomínios habitacionais para idosos.” (http://www.portaldoenvelhecimento.org.br/acervo/utpub/Geral/util_pub39.htm 2012年6月15日アクセス).
- Prefeitura de São Paulo (サンパウロ市政府) 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日アクセス).
- RGL (ラテンアメリカ老年学ネット) 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日アクセス).
- SEHAB (サンパウロ市住宅局) 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 2012年2月2日アクセス).
- . 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 2012年2月2日アクセス).
- . “Conselho Municipal de Habitação.” (<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/>

habitacao/organizacao/cmh/index.php?p=139
2012年1月27日アクセス).

UMM (住宅運動連盟) “História.” (http://sp.unmp.org.br/index.php?view=article&id=391%3Ahistoria&format=pdf&option=com_content&Itemid=31
2012年1月27日アクセス).

UNMP (全国大衆住宅連盟) “Um pouco de nossa

história.” (http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=54 2012年1月27日アクセス).

(アジア経済研究所地域研究センター, 2012年2月21日受領, 2012年8月23日, レフェリーの審査を経て掲載決定)