

特集／途上国の首都機能移転

開発と格差を象徴する近代的首都ブラジル

近田亮平

●はじめに

現在のブラジルの首都ブラジリアは、一九六〇年に当時の首都であったリオデジャネイロ（以下、リオ）から遷都され、新首都として今年で四七年の歴史を数える。近年は大豆などのアグリビジネスをはじめとする内陸部の開発が進み、同地域の人口も増加傾向にあるが、ブラジルは一五〇〇年の「発見」以来、沿岸部の植民および開発の先行と同地域への人口集中という地理的に偏った発展の歴史を持つ国である。日本の約二三倍という広大な国土の中心部に遷都されたブラジリアは、ブラジルにとって長年の課題である内陸部の「フロンティア」開発の推進や地域間格差の是正を目指すとともに、統合された近代的な国家を象徴する存在として、人工的かつ計画的に建設された都市である。

本稿では、ブラジルの国家開発と深く結びついたブラジリアの歴史を概観し、世界の中でも格差が激しい国ブラジルの首都として、現在、ブラジリアが抱えている問題をいくつか紹介する。なお、本稿の本文中

で、機能的空間的な都市としてのブラジリアに言及する場合には「ブラジリア」、行政区としてのブラジリア連邦区を強調または言及する場合には「連邦区」と表記する。

●ブラジリアの歴史

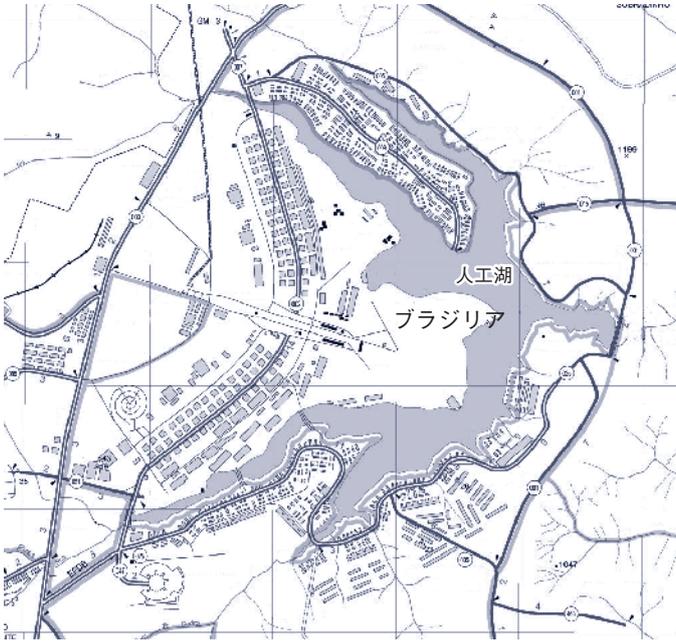
ブラジルにおけるフロンティア開発を目的とした内陸部への遷都の構想は、植民地時代の一八世紀から既に存在していた。そして、新首都建設の構想は一八九一年の憲法で初めて明文化され、実際に首都移転のための調査も行われた。しかし、一九世紀末にようやく奴隷制廃止と共和制移行を達成した当時のブラジルは、依然として植民地遺制が色濃く残り、近代化を推し進めた大量の外国移民導入からさほど時間が経っていないこともあり、二〇世紀半ば頃までは新首都建設を具体化できるほど、近代国家として社会的政治的に統合されてはいなかった。

新首都建設の計画は、「一五〇年の発展を五年で」というスローガンを掲げ、国家開発主義を強力に進めたクビシエッキ大統領（一九五六―一九六一年）によって実行に

移されることになる。クビシエッキ大統領は、新首都の移転場所およびブラジリアという名称を正式に決定するとともに、新首都建設のための公社を設立し、一九五六年にブラジリア建設を開始した。そして、わずか四年後の一九六〇年四月二日、ついにリオからブラジリアへの遷都が実現したのである。

連邦区の面積は五七八九・一六平方キロで、東京都の面積二一〇二・七二平方キロの約二・七五倍にあたる。所在地はブラジル南部に広がるブラジル高原と呼ばれる高原の、サンフランシスコ川などの三つの主要河川の分水界付近に位置している。ブラジリアは、サバンナ気候に属するブラジル高原の海拔一一七二メートルという比較的高いところに位置していることから、非常に乾燥しているとともに年間の平均気温は二〇・五度とさほど高くはない。前首都のリオが亜熱帯気候に属し、山脈が海岸線まで迫り平坦な土地の少ない場所であったことから、このようなブラジリアの冷涼な気候と高原という地勢的な条件も移転場所決定の際に考慮された点だとされている。

図1 ブラジリア中心部の地図



(出所) ブラジリア連邦区政府ホームページ。

ブラジリアの都市計画は、世界的に有名な建築家であるルシオ・コスタ、主要な建築物はオスカー・ニーマイヤーによって手がけられた。都市としてのブラジリアは飛行機の形を模して設計されており、先頭の操縦室に当たる部分に大統領府や国会議事堂、両翼までの胴体部分に当たる場所には各省庁、中心部分付近にはホテルや商業施設および政府機関や大使館、両翼の部分には政治家や政府機関職員のための住宅、そして、後尾部にはバスと鉄道のターミナルが建設された。また、自然との調和や景観を考慮し、飛行機状の市街地の前方を覆うように人工湖が造られ、その周辺は主に富

裕層の居住地区となっている(図1)。なお、その独創的な都市計画や建築物が評価され、一九八七年にブラジリアはユネスコの世界遺産に登録されている。

また、ブラジリアは建設当時の近代性の象徴的存在でもあった自動車を中心に、都市が設計されているのも特徴の一つである。しかし、市内の道路は車線数が多く路幅が広いだけでなく、できるだけ信号を必要としないよう立体交差やロータリー方式により築設されているため、徒歩での移動は非常に困難である。また、市内バスの整備が進む一方、二〇〇一年にはようやく地下鉄も開業したが、現在は中心部と近郊を結ぶ二本の路線が運行しているのみで、広大な土地に建物が点在するブラジリアでの移動には不便であり、依然として自動車やタクシーが市内の主要な交通手段となっている。

現在の連邦区の人口は、ブラジル全体の人口約一億八四三九万人に対して約三三四人で(二〇〇五年全国家計調査、大都市圏としてみた場合、人口二〇〇万人以上の国内一〇大都市圏の中でブラジリアの人口は七番目の規模に達している(表1)。

また、一九六〇年の遷都以降、連邦区の人口増加倍率はブラジル全体のそれを上回っており(表2)、ブラジリアの人口は当初の計画であった五〇万人を大幅に超過して拡大することとなった。

しかし、近代的国家や開発主義の象徴として、計画から実際の遷都までが短期間で

行われたこともあり、ブラジリアはインフラが完備して首都として十分に機能するまでに約一〇年もの時間を要した。首都移転後も政治家や政府機関の職員の多くは、平日をブラジリアで勤務し週末は自宅のあるリオに戻るといって生活を長く送り、航空網が今日ほど整備されていなかった当時の経済的物理的な負担はかなり大きかったといえよう。さらに、ブラジリア建設のために中央政府は莫大な財政支出を強いられたことから、遷都後の財政圧迫と経済停滞を誘引することになった。そして、これらに対する軍部の不満が鬱積し、一九六四年の軍事政権成立の要因になったとされる。なお、遷都後すぐにブラジルが軍事政権になったこともあり、連邦区の知事や下院議員などは大統領によって任命されていたが、一九八八年の新憲法公布により、直接選挙によって選出されるようになった。

●衛星都市との格差問題

ブラジリアは、計画および建設時に近代的国家や開発主義の象徴性を優先したことなどから、実際の利便性や財政面で問題が生じたといえる。しかしこのほかにも、ブラジリアが直面している問題として、中心地区と周辺に形成された「衛星都市」の間の格差問題を挙げることができる。

一九五六年に開始されたブラジリアの建設のため、国内各地、特にブラジルでも社会的経済的により貧困な地域である北東部

表2 ブラジリア連邦区とブラジル全体の比較

項目	ブラジル全体	ブラジリア連邦区			
人口	1960年	70,992,343	倍率	141,742	倍率
	1970年	93,134,846	1.31	537,492	3.79
	1980年	119,011,052	1.28	1,176,908	2.19
	1991年	146,825,475	1.23	1,601,094	1.36
	2000年	169,590,693	1.16	2,043,169	1.28
平均月額所得	最低賃金 ≤ 1	25.0		14.7	
	1 < 最低賃金 ≤ 3	26.7		24.6	
	3 < 最低賃金 ≤ 5	6.9		8.3	
	5 < 最低賃金 ≤ 10	4.5		9.9	
	10 < 最低賃金 ≤ 20	1.7		5.8	
	最低賃金 > 20	0.7		2.7	
	所得なし・無回答	34.6		34.1	
就学年数	1年～3年	24.9		13.4	
	4年～6年	25.8		19.5	
	7年～9年	18.1		19.5	
	10年～12年	22.8		29.7	
	13年以上	8.0		17.1	
不明・無回答	0.5		0.9		

(出所) 人口は人口センサス (IBGE)、月額所得と就学年数は全国家計調査 (IBGE) をもとに筆者作成。

(注) 平均月額所得と就学年数は 2005 年の年齢 10 歳以上の者の数値 (%)。平均月額所得の「所得なし」は、福祉費など何らかの賃金以外の収入があった者を含む。

住者の多くは、ブラジリアの建設終了とともに安定した収入源を失う一方、急速に拡大していたブラジリアへ就業機会を求めて大量の人口が流入したため、現在でもこれら衛星都市における生活状況の改善はあまり見られていない。例えば、一世帯当

表1 人口 200 万人以上の大都市圏の人口 (2000 年)

大都市圏	人口 (人)
サンパウロ	17,878,703
リオデジャネイロ	10,894,156
ベロオリゾンテ	4,819,288
ポルトアレグレ	3,658,376
レシーフェ	3,337,565
サルバドール	3,021,572
フォルタレーザ	2,984,689
ブラジリア*	2,952,276
クリチーバ	2,726,566
カンピーナス	2,338,148

(出所) 2000 年人口センサス (IBGE) をもとに筆者作成。

(注) * ブラジリア連邦区にゴイアス州とミナスジェライス州の一部を加えた「連邦区および周辺開発統合地域」(RIDE)。

から、「カンダンゴ」と呼ばれる多くの建設労働者が集められた。当時の政府が、ブラジリア完成後カンダンゴは出身地へ帰郷するよう想定していたこともあり、彼らの大半は独身男性で、政府が用意した労働者村に集住することになった。しかし、政府の意図に反し、ブラジリア完成後も出身地域へは戻らず、そのまま定住する者が多く出た。そして、ブラジリア完成とともに労働者村は閉鎖されたため、彼らはブラジリア周辺に生活インフラが整備されていない集落を無秩序的に形成するようになり、これらが現在「衛星都市」と呼ばれるブラジリア近郊の都市の起源になった。

衛星都市の居

たりの平均月額賃金に関して、同じ連邦区内でも最も高い地区と低い地区では約二・三倍もの格差が存在する(参考文献①、九一ページ、②、一一四ページ)。また、衛星都市では不法土地占拠を起源とする「ファヴェーラ」と呼ばれるスラム街が形成される場合が多く、一九九一年の人口センサスをもとにした調査によると、連邦区の人口の二%以上にあたる四〇〇〇世帯強が、粗野な家屋や劣悪な居住環境での生活を強いられていたとされる(参考文献③、二〇二)。さらに、一九九六年に行われた不法占拠に関する調査では、連邦区内の都市部やその周辺部における低所得者層の不法占拠者数は、一万九〇〇〇人にも上っている(参考文献③、二一四)。

●国民からの乖離

また、ブラジリアが「陸の孤島」であるが故に、そこで勤務および居住する政治家や役人などの常識が、一般国民のそれから大きく乖離してしまう危険性も問題として指摘することができよう。このことは、二〇〇六年末に発生した以下の事件に端的に現れているといえる。

二〇〇六年二月、国会議員の給与を一万二八四七・二〇レアル(当時、一ドル＝約二レアル強)からその約倍となる九〇・七%増の二万四五〇〇レアルにする案が、上下院議員執行部により決定された。しかしながら、この給与ペアがインフレ調整分

等をはるかに超える額であったため、「スーパー・サラリー」と呼ばれ、国民やマスコミだけでなくカトリック教会などからの強い批判や反発を招くこととなった。結局、本来は上下両院の本会議による採決で決定されなければならない国会議員の給与額を、執行部が単独で増額しようとしたことに対し、最高裁判所が最終的に違憲判断を下したため、スーパー・サラリー案は実現せずにお蔵入りすることとなった。

国会議員には上記金額の毎月の給与のほか、事務所運営経費五万八千五百六十三レアル、補償経費一万五〇〇〇レアル、住宅補助費三〇〇〇レアル（金額は全て二〇〇六年当時）が毎月支給されるだけでなく、年に一度ボーナスとして一カ月分の給与、費用補助として二カ月分の給与、ブラジリアと出身地間の航空券代、自家用車とガソリン代（上院議員の場合は運転手付き）などが支給されている。そして、国会議員の給与額が引き上げられた場合、これら諸手当の金額も連動して引き上げられるだけでなく、地方議員の給与および諸手当のペアにも大きな影響を与えることになる。

この国会議員によるスーパー・サラリーの企ては、国民の強い反発と最高裁の判断により水泡に帰すことになったが、依然として一〇歳以上の国民の五八・八%が最低賃金（二〇〇六年一月当時三五〇レアル）以下で生活しているブラジルの現実（IBGE、二〇〇五年全国家計調査）か

らすると、二万四五〇〇レアルという額が、いかに一般のブラジル国民の現実からかけ離れたものであったかがわかる。

広大な国土の中の陸の孤島ブラジリアに政治機能が集約されたことにより、ブラジリアでは一般国民の現実や日常から隔絶された特権階級社会が構築されてきたといえる。簡単な比較ではあるが、ブラジル全体と連邦区で平均月額所得および就学年数を比べると、両者の間には明白な差が存在している（表2）。そして、ブラジリアの特権階級の人々の社会的経済的な常識が、一般国民のそれと乖離すればするほど、政治や政治家に対する国民の不信感は増幅されていくのだといえよう。

●おわりに

政府の強力な国家開発主義によるブラジリア建設は、交通網の整備や人口の流動と分散を促した点などにおいて、当初の目的であるフロンティア開発や地域間格差の是正に貢献したと評価できよう。また、その利便性に問題はあるが、現在、ブラジリアはブラジルの政治の中心地として機能し、統合された近代的国家のシンボルの役割を果たしていることも確かである。

しかしその一方で、本稿で指摘したように、ブラジリア内部における中心部と衛星都市の関係に見られる貧困や格差、そして、ブラジリアと外部の国民との間に見られる乖離や格差などの問題が存在している。前

者と後者ではブラジリアの内と外という違いがあるものの、両者ともに、近代性を強調して計画的に造られた新首都ブラジリアでも、結局は格差の激しいブラジル社会の例に漏れず、一部の特権階級が政治や権力、特に一国のそれらを掌握してしまっているという問題に収斂できるであろう。今後のブラジリア、ひいてはブラジル全体の発展にとって、これら特権階級の人々が一般国民の現実にとだけ向き合い、それを十分に認識した上で効力ある適切な政策を立案実施していけるかが、重要な鍵の一つだといえよう。

（こんた りょうへい／アジア経済研究所地域研究センター）

《主要参考文献》

- ① 奥田若菜「『不法』にみるブラジリア連邦区の都市問題」住田育法ほか編『現代ブラジルにおける都市問題と政治の役割』京都外国語大学国際言語平和研究所、二〇〇六年。
- ② 谷口恵里「ブラジリア連邦区とリオデジヤネイロ市の住宅政策」住田育法ほか編『現代ブラジルにおける都市問題と政治の役割』京都外国語大学国際言語平和研究所、二〇〇六年。
- ③ PEA, USP, UNB & UFRJ, *Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano*, IPEA, 2001.