

ボルソナーロ政権 1 年の環境政策を回顧する

小池 洋一

はじめに

ブラジルでボルソナーロ政権が誕生しておよそ 1 年経った。政権は、市場（ビジネス）主導の経済開発を目指し、これまでの過度な環境保護が開発の障害となるとし、環境政策と制度を大きく変えようとしている。ブラジルでは、環境保全のため多様な民衆運動が展開され、それらの多くが制度化されブラジルの環境政策の根幹を成してきた。ボルソナーロ政権はそのほとんどを否定する。2019 年 8 月のアマゾン森林火災と国内外の批判への対応は、政権の環境政策を象徴するものであった。ボルソナーロ大統領は森林火災が NGO など政権に批判的なグループによる陰謀だとし、アマゾン開発がブラジルの主権に関わる問題として、国際社会の批判を一蹴した。本稿の目的は、ボルソナーロ政権誕生 1 年の環境政策を回顧することである。

開発優先への転換と人事

ブラジルの環境政策は徐々に後退してきたが、ボルソナーロ政権はそれを根底から覆す可能性がある。大統領選挙の勝利後、早々に人事に着手し、経済分野では自由化を主張する人材を配置し、環境分野についても開発優先の人材を充てた。人事はまたきわめてネポチズムの色彩が強いものであった。

ボルソナーロ大統領は環境相に、サンパウロ州政府環境長官任期中に、環境保護区の管理計画を民間企業に有利になるように改ざんするなど、多くの法的な疑念があったサレス（R. Salles）氏を指名し、社会から厳しい批判を浴びた。サレス氏は環境相就任後も開発を優先する姿勢を明確にした。英国 BBC のインタビューで、環境政策について持論を語り、アマゾンについては、過去の政権がとった UCs（環境保護区）や TIs（先住民保護区）などの政策が、アマゾン地域へのブラジル人のアクセスを妨げる一方で、不法な侵入によって土地をめぐる紛争を引き起こしたとし批判し、資本主義的な解決（soluções capitalistas）のみがアマゾンで経済的ダイナミズム

を生み出し、住人 2,000 万人の所得を生み出し、アマゾン保全を可能にするとした（Schreiber et al. 2019）。こうした主張が詭弁であることは、外資を含めた企業主導のアマゾン開発が大規模な破壊をもたらした歴史が示している。

政権は、環境省の下部組織である IBAMA（ブラジル環境・再生可能天然資源院）総裁には検事のビム氏（E. Bim）氏を充てた。同氏は環境ライセンスで学位を取ったが、総裁就任前には、現行の制度が明確な基準がなく手続きが遅々としていると批判し、企業が円滑な活動ができるよう電子登録を提案した（Brasil 247 website 21/12/2018）。ICMBio（シコ・メンデス生物多様性保護機構）については、4 月に総裁とすべての理事に軍警察出身者を任命した（Poder 360 website 01/04/2019）。ICMBio の活動は環境保護区の管理を一つの目的をしているが、それは強権によるものではなく、自然と人間の活動に関わる専門知識に基づくものでなければならず、軍出身者の人事は適当とは言い難い。

ボルソナーロ政権は 8 月に INPE（国立宇宙研究所）の物理学者ガルヴァン（R. Galvão）所長を突然解任した。INPE は 2019 年 1～6 月の法定アマゾンの森林破壊面積が前年を 60% 上回ると発表したが、ボルソナーロ大統領はその数字が過大で、政府に批判的な NGO の圧力によるものであり、ブラジルの国際的信用を傷つけたというのがその理由であった。そして後任の所長に軍人のダミアン（D. Damião）氏をあてた。彼はブラジリア大学から持続的開発で学位を取得するなど環境問題に対する一定の知識をもっている。しかし、そのことが所長人事を正当化することにはならない。

環境行政組織縮小と予算削減

人事と並行してボルソナーロ政権が着手したのは、環境行政の改編、縮小であった。政権は「小さな政府」を目指し、発足直後に、行政機構の整理統合を目的に、暫定令第 870 号を公布した。環境省の農業省へ

の統合は環境団体などの反対で断念したが、重要な組織の廃止や権限の他省庁への移転がなされ、環境省の換骨奪胎がなされた。元環境相のシルヴァ（M. Silva）氏は、サレス環境相の使命が環境省を内部から清算することにあるとした（Peron et al. 2019）。

暫定令は、環境省関連では、気候変動局、採取経済・農村持続的開発局、環境行政・市民連携局を廃止した。水資源の管理や保全を責務とする ANA（国家水機構）を地域開発省へ移転した。地域開発省には環境保全よりも各地域の経済的利害が強く反映される。さらにSFB(ブラジル森林サービス)を農業省に移転した。SFBは自然林の保護を目的とし、その重要な機能はCAR（農村環境登録）の管理である。CARはすべての農地に適用され、森林の状況などの登録義務が課せられる。その管理をアグリビジネスを推進する農業省に移転したのである。

ボルソナーロ政権は行政改革に併せて政策を立案する審議会や委員会の廃止を決定した。1988年憲法以降、審議会や委員会は、市民社会の行政への参加の手段となった。これに対してボルソナーロ政権は4月に政令第9759号を公布し、審議会など約700を50以下に削減とした。環境関係では、CONABIO（国家生物多様性委員会）、CONAFOR（国家森林委員会）などが廃止され、環境政策の最高決定機関であるCONAMA（国家環境審議会）は将来の廃止対象とされた（Oliveira 2019; Motta 2019）。市民参加制度の廃止は、それが行政を遅滞させ、企業主導の経済開発を阻害しているとの考えに基づくものであるが、ボルソナーロ大統領のNGOなど市民組織への不信、市民組織の政治参加を促進したPT（労働者党）政権への敵視もあった。

CONAMAについては、5月に政令第9806号によって、委員数が96人から23人へと大幅に削減された。その構成は、連邦政府から環境相（議長）など10人で、その多くが大統領府や経済開発に関わる省の委員である。ほかに州政府代表としてブラジル5地域各1人、州都であるムニシピオ代表2人、NGOなど市民組織代表4人、企業者団体2人である。市民組織は、かつての21人以上から大幅な減少となった。都市労働者、農村労働者、キロンボなど伝統的な人口、先住民、科学者の代表など（それぞれ1名）はメンバーからすべて排除された。環境問題の解決には幅広い人々の参加と合意形成が不可欠である。中央集権的な環境行政への転換はそれらを危うくする。

環境行政の縮小にあわせて、ボルソナーロ政権は3月、政令第9741号によって環境予算を削減した。予算削減は全ての省庁が対象であるが、もともと予算が少なく人件費など経常費用の割合が大きい環境行政では、組織の機能を麻痺させる可能性が高い。削減率が大きいのはPNMC（国家気候変動政策）関連が95%削減、PNRS（国家固形廃棄物政策）関連が83%などであった。IBAMAの予算も大きく削減された。すなわち生物多様性の持続的利用69%、森林火災予防・規制38%、環境監視・情報・教育関連50%、国家森林火災予防センター設置予算50%削減などである。ICMBioについては、UCs創設26%、UCs管理22%、森林火災防止20%削減などである（Brasil de Fato, 03/05/2019）。

環境政策の不在

こうした環境行政組織や予算の削減に比べて、新しい環境政策の施行は皆無に近い。他方で森林法の新たな改定法案が提出された。森林法については2012年に、有力な議員連盟であるFPA（農牧業議員前線）圧力を受けて、森林法が改定された。新森林法（法律第12651号）は、土地所有者が森林として保全すべき割合をアマゾンについては80%とするなどは維持されたが、従来制限されていた河岸の開発を認める、2008年以前の違法伐採について森林再生義務を免責するなど、農業者にとって有利なものであった。2019年5月にはボルソナーロ大統領の長男のフラヴィオ・ボルソナーロ（F. Bolsonaro）上院議員らが、土地所有者に義務づけている保全義務の廃止などを内容とする暫定法第2362号（PL 2362/2019）を提出了。暫定法は、公聴会を含め厳しい批判に晒され、取り下げを余儀なくされたが、今後再提出される可能性が高い。

このようにボルソナーロ政権の環境政策には見るべきものがないが、12月初旬のスペインでのCOP25の直前に、環境政策にかかる政令を数多く公布した。これに対しては、政府寄りのメディアでさえ、アマゾン森林火災以降悪化した国際社会でのブラジルのイメージを回復するのが目的であると冷ややかに報道した（globo/politica/noticia 30/11/2019）。政令の多くは気候変動などの環境問題に対応するための審議会など関わるもので、新たな政策ではない。COP25においてもブラジルは、外国の支援による温暖化ガス削減量を、支援国だけでなく被支援国の削

減目標に加算するよう要求するなどして、パリ協定の合意を妨げる原因をつくった。

先住民政策の転換

経済開発を推進するボルソナーロ政権にとって、先住民政策は重要な課題の一つである。1988年憲法は、先住民に対して伝統的に占拠する土地の始原的権利と、表土、河川、湖沼の排他的な利用を認めており、一方で、水のエネルギー利用、鉱物資源の調査・採掘は、影響を受ける共同体への聴聞後に、国会での承認をえて実行し、先住民が採掘の利益に参加できると定めている。こうした曖昧な規定がTIs（先住民保護区）での合法、非合法の経済活動を促してきた。

ボルソナーロ大統領は就任前から一貫して先住民とTIsを攻撃してきた。何故80万人に過ぎない先住民が国土の14%、法定アマゾンの23%もの土地を占拠するのかと疑問を投げかけた。2018年11月にはTIsを動物園に喩えてこう批判した。例えばヤノマミ保護区はたった9,000人の先住民がリオデジャネイロ州の2倍の土地を占領している。先住民を動物のように囲い込んで見世物のようにしている。そのことによって彼らは差別され低い生活水準を強いられている。先住民もわれわれと同じような人間であり欲求をもっている。TIsがそれを制限している。彼らをわれわれ同じように処遇する必要があるとした(Gaier 2018)。

政権の先住民政策に関する最初の矛先は、FUNAI（国立先住民保護財団）とその権限に向けられた。暫定令第870号は、FUNAIを法務省から新設された女性・家族・人権省に移転し、同時にFUNAIがもつ重要な機能である保護区の確定権限を農業省への移転を謀るものであった。FUNAIの所轄官庁の変更も目的は、省庁のなかでも重要な省であり、政権から自立的な法務省の先住民政策における影響力を奪うことであった。TIsの確定権限の農業省への移転は、先住民政策を農業政策に従属させるものである。これらの制度変更は、先住民からはもちろん、国内外から厳しい批判を受け、連邦議会で否決された。

ブラジルではTIsを含め先住民に対する暴力が頻発している。ボルソナーロ政権の開発容認の姿勢が農業者や鉱業者とのTIsへの侵入を促進し、暴力を拡大させている。7月にはアマパ州のワイアピ(Waiápi)族の首長が殺害された。これに対して国連のバチエ

レ人権高等弁務官（元チリ大統領）は、殺害とボルソナーロ政権の鉱業活動の容認との関連を指摘し、強く批判した(Reuters World News 30/07/2019)。ワイアピは金、タンタルなど豊富な鉱物資源を埋蔵し、ガリンペイロ（金採掘者）と先住民の間で対立が絶えなかった(BBC News Brasil 29/07/2019)。11月にはマラニョン州アラリボイアで違法伐採から森林保護運動をしている先住民が殺害された(BBC News 02/11/2019)。

先住民保護区での鉱業活動の自由化

ボルソナーロ大統領は、アマゾンへの関心が先住民でも木材でもない、鉱物にあると断言した(Jornal de Brasília, 01/10/2019)。

WWF（世界自然保護基金）は、鉱業政策を担当するANM（国家鉱業庁）などの情報をもとに、2018年2月におけるTIsとUCsの鉱業活動の実態を明らかにしている。1988年憲法と、UCsを整理し SNUC（国家保全単位システム）を設立した法律第9985号（2000年）に従い、TIsと、UPI（完全保護区）とUUS（持続的利用区）のうちRESEX（採取保護区）およびRPPN（民間提供自然保護区－制限的保護区）については、連邦議会の承認なしには鉱業活動は禁止される。RESEXとRPPN以外のUUS（非制限的自然保護区）については、個々の保護区の管理計画に従って鉱業活動が承認される。この基準に従い鉱業プロジェクトを分類すると、TIsの鉱業プロジェクトは4,073件、制限的自然保護区での鉱業プロジェクトは1,602件、非制限的保護区でのプロジェクトは1万2,328件であり、合計1万7,003件になる(WWF 2018)。これらのANMの数値は探査の申請、採掘申請などすべての段階の鉱業プロジェクトを含み、また承認されなかったプロジェクトも含んでおり、現実に探査や採掘が承認されたものは少ない。しかし、保護区での規制が撤廃されれば、アマゾンで鉱業活動が一気に進む危険がある。

ANMの数値はあくまで法的な手続きをした事業のみである。ほかに違法な鉱業活動が多数ある。その多くは手掘りあるいは単純な装置で採掘する小規模なガリンポ（採掘場）である。RAISG（アマゾン社会環境ジオレフ・ネットワーク）によれば、2018年にブラジルアマゾンに453か所のガリンポが存在する。うち18か所はTIsにある(Folha de São Paulo, 10/12/2018)。

ボルソナーロ政権は2019年中にTIsで鉱業活動の自由化する法律あるいは暫定令の国会提出を模索した。その詳細は明らかでないが、およそ次のような内容が予想されている。すなわちTIsでの無制限な開発を認める、TIsでの探査や採掘の許可権限を国会からANMに移転する。先住民にTIsでの鉱業開発への拒否権を認めない一方、鉱業活動による影響を補償する形で、採掘物についてロイヤルティを受け取る権利を認めるというものである（Ventura 2019; Instituto Humanitas Unisinos 2019）。

TIsでの鉱業活動については、国会や司法に異論がある。ブラジル社会も批判的である。8月のダタフォリヤ(Datafolha)の調査によれば、国民の大多数(86%)がTIsでの鉱業に反対している（*Folha de São Paulo*, 02/08/2019）。ブラジルの法律家や人権団体は、ボルソナーロ政権による先住民の人権侵害について、国際刑事裁判所に訴状を提出する準備をしている（*The Guardian*, 27/11/2019）。

おわりに

環境政策はボルソナーロ政権の本質を表している。政権にとって環境は経済的な富を生む資源に過ぎない。政権はアマゾンを農地と鉱山に変えようとしている。同時にこの政権はしばしば民主主義をないがしろにする。国民主権や法治主義などを無視あるいは軽視する。人々が議論を重ね嘗々と築いてきた社会の秩序と法を、一片の政令で覆す。言うまでもなく自然資源の経済的利用をすべて否定することはできない。しかし、その場合は、環境保全や人権保護についての厳格な規制、監視、違反した場合の罰則が不可欠である。開発にあたっては、経済活動を生態系が持続可能な水準に留める必要がある。環境政策を経済政策に従属させてはならない。持続可能な経済活動にはまた、特定の利害に基づいた強権的な国家ではなく、民主的な国家と社会が不可欠である。

参考資料：

- Almeida, Alana, Silvia Futada e Tatiane Klein (2016) “UCs e TIs na Amazônia são afetadas por mais de 17,5 mil processos de mineração,” 29 de Janeiro de 2016, Brasília, ISA.
- Gaier, Rodrigo Viga (2018) “Bolsonaro compara índios em reservas com animais em zoológicos,” *Exame*, 30/11/2018, <https://exame.abril.com.br/brasil/bolsonaro-compara-indios-em-reservas-com-animaes-em-zoologicos/>
- Instituto Humanitas Unisinos (2019) “Mineração em terras indígenas: riscos compensam os ganhos?” <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/591759-mineracao-em-terras-indigenas-riscos-compensam-os-ganho>

- Motta, Cláudia (2019) “Decreto de Bolsonaro extingue canais de participação social em políticas públicas,” *Rede Brasil Atual*, 12/04.2019, <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2019/04/decreto-de-bolsonaro-extingue-orgaos-de-participacao-popular/>
- Oliveira, Assis da Costa (2019) “Bolsonaro propõe fim de toda estrutura de participação social na gestão estatal,” *Justificado*, 16/04/2019. <http://www.justificando.com/2019/04/16/bolsonaro-propoe-fim-de-toda-estrutura-de-participacao-social-na-gestao-estatal-diz-especialista/>
- Peron, Isadora e Zaia, Cristiano (2019) "Salles assumiu para liquidar ministério, afirma Marina". *Valor Econômico*, 21/01/2019, <https://marinasilva.org.br/salles-assumiu-para-liquidar-ministerio-diz-marina/>
- Schreiber, Mariana e João Fellet (2009) “Amazônia precisa de 'soluções capitalistas'”, BBC News Brasil em São Paulo, 15 agosto 2019, <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49363387>.
- Ventura, Manoel (2019) “Proposta do governo prevê que indígena não poderá vetar mineração,” *Jornal do Globo*, 08/03/2019 <https://oglobo.globo.com/economia/proposta-do-governo-preve-que-indigena-nao-podera-vetar-mineracao-23506866>
- WWF (2018) *Mineração na Amazônia Legal e Áreas Protegida: Situação dos Direitos Minerários e Sobreposições*, Brasília.

(こいけ よういち 立命館大学社会システム研究所客員研究員)