

ルーラ政権 1 年目の環境政策 —ボルソナロ政権との比較を通じて

福田 恵理 (在ブラジル大使館 三等書記官)

山内 創 (同上)

はじめに

2022 年 11 月にエジプトで開催された国連気候変動枠組条約第 27 回締約国会議 (COP27) には、当時のボルソナロ大統領ではなく、その前月に決選投票で大統領選を制したばかりのルーラ氏が出席した。この舞台で、就任前のルーラ現大統領は演説で、「ブラジルが (国際社会に) 戻ってきた」と宣言し、特にボルソナロ政権の環境政策を批判してきた欧米を中心とした各国メディアにより好意的に報じられた。また同演説では数々の野心的ともいえる環境関連政策を打ち出した。これらは新政権発足から 1 年、着々と実行されつつある。

他方、ボルソナロ政権へのアンチテーゼとして船出を切ったルーラ政権においても、環境保護と自国産業の発展といった命題からは逃れられない関係にあるようだ。このような状況にあって、ルーラ政権は法定アマゾンの構成州である北西部アクレ州出身の、マリーナ・シルヴァ氏を第一次政権から引き続き環境分野を所掌する大臣に据えている。ブラジル国内はもとより、世界的に有名な環境活動家であるシルヴァ氏を新政権の環境分野における、いわばアイコン的存在として環境・気候変動大臣に登用したルーラ政権の意図には、同大臣の専門性を超えた思惑も垣間見える。

本稿では、まず、ボルソナロ前政権の環境政策に対するブラジル国内外での評価を振り返り、ルーラ現政権の環境分野における取り組みと今後の展望を概観する。執筆者は、職務上、環境・気候変動省をはじめとした、ブラジル政府関係者と環境問題について議論することが多いが、その際、同分野における先方からの日ブラジル協力への期待はことのほか大きい。本稿末尾では、環境分野における日本の対ブラジル技術協力についても紹介する。

ボルソナロ政権の環境政策と対外認識

2019 年の政権発足から 2021 年 6 月に罷免を受けるまで、ボルソナロ政権で環境大臣を務めたサレス大臣は演説で、環境分野における旧態依然とした意思決定プロセスの排除と各種検査の迅速化を目指

すと述べ、政権発足後間もなくして、ブラジル環境審議会 (CONAMA) の定員削減に踏み切った。環境許認可に関する規範や基準、および環境汚染防止に関する基準を制定する権限を有する同組織は、連邦、州、市町村政府や企業、市民社会の代表者、約 100 名から構成される機関であったが、ボルソナロ政権発足の半年後には地方政府や市民社会の構成員を大幅に削減し 21 名に減員されている。

また、実行には至らなかったものの、2015 年に署名を行ったパリ協定の脱退も示唆し、ブラジル国内で同協定を所管する部局の機能縮小を行った。

さらに、2019 年 7 月にボルソナロ大統領が、国立宇宙研究院 (INPE) の森林伐採や森林火災に関するデータの信憑性を疑う発言を公然と繰り返し、INPE のガルヴァン所長が応戦したことで大きな波紋を呼んだ。一連の議論におけるボルソナロ政権の主張は、INPE が森林破壊のデータを水増しして発表することで、政権にダメージを与えようとしているとの趣旨であった。

上記のような一見過激ともとれるボルソナロ政権の根底にあった行動原理はどのように形成されたのであろうか。

この点、ボルソナロ政権で外務大臣を務めた、アラウジョ大臣が掲げた、「反グローバリズム」理念があったと考えられる。ブラジル国内の大学で教鞭を執るある識者によると、ここでいう「反グローバリズム」とは、国際潮流を意味するグローバリゼーションに対抗すべきという趣旨ではなく、国際的なアジェンダを建前として、主権国家の行動を不必要に制約する流れを指すもののことである。つまり、環境や人権等の分野で国家主権の意思決定が軽視される場面が多々あり、このような分野では、西欧諸国の NGO の論理が支配的で、各国政府へのロビー活動により国連委員会等の場で新たなルールが作られ、主権国家の利益が制約を受けるという構図である。さらに、欧米諸国の理念を行動に移す現地 NGO に環境保護関連予算が流れるという、既存の構造への挑戦といえる理念であったのだろう。

では、このような対外認識はボルソナロ政権固有のものであろうか。前述のように、環境や人権分野では、規範形成力が強い欧米の論理が支持されやすい。そして、欧米諸国によって形成された規範と、自国の開発との狭間における葛藤は、ルーラ現政権でもはっきりと表れているように感じる。

例えば、昨今の EU メルコスール FTA 締結問題でも話題になった、EU の森林破壊防止法に関するブラジルの不信感は、当地政府関係者と話していても強い。つまり、森林破壊防止法における対 EU 輸出品目のトレーサビリティの確保は、1965 年のブラジル森林法が認めるアマゾン熱帯雨林の土地所有者の権利を実質的に侵害するもので、EU 域内法の域外適用にあたり、ブラジルの主権を侵害するものであるとの議論を頻繁に耳にした。

また、最近ではペトロブラス社による北東部ピトゥ油田地帯の開発と環境問題の両立も注目を集めている。

このように概観すると、経済開発と環境問題という構造的な要素を多分にはらんだ課題に対し、対外的に過激な姿勢を崩さなかったボルソナロ政権は厳しい批判を受けた。他方、シルヴァ大臣を旗頭に後述するように多国間枠組みである COP のブラジル招致の成功やアマゾンの森林破壊減少などを積極的にアピールし、欧米諸国をうまく取り込みつつ環境政策を進めているルーラ現政権は国際社会でよりうまく立ち回っているといえよう。以下では、ルーラ政権の環境政策について個別に紹介する。

ルーラ政権の環境政策

(1) アマゾン森林保護

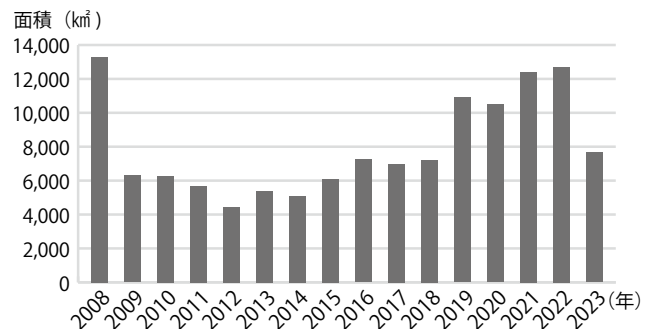
ルーラ大統領が就任前の COP27 での演説で最も強調したのは、アマゾン森林保護である。2025 年の COP30 をアマゾンに招致すると発表し、国際的関心を集めた。実際に大統領就任後、パラ州都ベレンでの COP30 開催が正式決定した。なお 2019 年の COP25 も同様にアマゾンで開催予定であったが、ボルソナロ前政権がキャンセルしたという経緯がある。

またルーラ大統領は 2030 年までに森林伐採をゼロにするという公約を強調しており、アマゾンにおける具体的政策は、2023 年 6 月の「法定アマゾンにおける森林減少の防止と制御のための行動計画 (PPCDAm)」改訂に結実した。これは 2023 ~ 2027 年までに様々な指標を設けるもので、後述するアマ

ゾン基金の運営の指針としての役割を果たす。

同計画は第一次ルーラ政権時に第 1 回目が始まり、2004 ~ 2012 年の間に森林減少率を 83% 低下させることに貢献したとされる。実際に 2023 年の 1 ~ 11 月の法定アマゾン森林伐採面積は、昨年比で約 62% 減少しており、2030 年にゼロが実現するかはさておき、実績は始めているといえる。

図 法定アマゾン森林伐採面積



出所：以下のサイトを基に在ブラジル大使館で作成。2023 年は 11 月 9 日時点のデータ。http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/increments

(2) アマゾン基金

環境・気候変動政策に関しては、欧米諸国は明らかに今年からブラジルへの期待を強め、ブラジルへの協力を強化している。その代表例が、アマゾン基金への拠出ブームとでもいうべき現象である。

2023 年 1 月 1 日の就任式当日、ルーラ大統領は前政権時に解散されていたアマゾン基金指導委員会 (COFA) と技術委員会 (CTFA) の復活を宣言した。これに呼応し、同基金設立当初から 9 割以上を拠出していたノルウェーは、前政権で凍結されていた約 30 億レアルの凍結解除を宣言。12 月の COP28 では、ブラジルの約 1 年間の森林伐採削減実績を評価し、さらに追加で 5000 万ドルの拠出を発表した。同じく当初から約 5% を拠出してきたドイツからは、1 月末にショルツ首相、シュルツェ経済協力・開発大臣がブラジルを訪問し、同基金への 1 億 8000 万レアルの追加拠出を含め、約 11 億レアルもの対ブラジル環境協力パッケージを発表した。

シルヴァ大臣もダボス会議等で同基金の復活をアピールし、新規拠出獲得に向け働きかけを行った。こうした努力もあり、政権発足後 1 年間に、新しく拠出を表明する国が相次いでいる。特に注目を集めたのは、米国の 25 億レアル (5 億ドル) や英国の 5

億リアル（1 億ドル）であった。その他 EU、デンマーク、スイス等も拠出を表明しているほか、UAE やシンガポールも関心を示しているといわれている。

（3）アマゾン協力条約機構

COP27 では、ブラジルに本部を有する唯一の国際機関であるアマゾン協力条約機構（ACTO）サミットを 14 年ぶりに開催するという宣言も注目を集めた。8 月にベレンで開催された「アマゾン・サミット」は、国際的な環境・気候変動政策議論におけるブラジルの存在感を高めるものであった。

アマゾン協力条約機構の加盟国 8 か国（ブラジル、コロンビア、ペルー、エクアドル、ボリビア、ベネズエラ、ガイアナ、スリナム）が出席し、113 項目に及ぶベレン宣言に署名し、機能不全ともいわれていた同機構の改革につながる国際警察組織や地域開発銀行による金融メカニズム創設など、新たな枠組みが定められた。

加えてコンゴ共和国、コンゴ民主共和国、インドネシアといった、他の熱帯雨林諸国を招待国として招き、ACTO 諸国と併せ「我々の森林連合」宣言を採択し、団結して先進国に対する気候変動資金拠出を求める立場を確認した。

ただし懸念点もある。ACTO サミットは、過去には 1989 年、1992 年、2009 年に、いずれもアマゾナス州の州都マナウスで開催されていた。今回は COP30 を見据えてパラ州の州都ベレンでの開催となったが、マナウスと比較してホテルの数や交通網など、ロジスティクスの劣るベレンでの、大規模な COP 開催には、アマゾン・サミットを経てなお不安が残るとの声も聞かれる。

（4）機構改革

新政権による政府機構改革においても、環境・気候変動政策を重視していることがうかがえる。昨今の世界的・国内的な気候変動対策の重要性に鑑みて、環境省は環境・気候変動省と名を改めた。

また外務省でも、以前は他の部局の一部でしかなかった環境・気候変動・エネルギー関連の部局が独立し、人員も増強された。なお同組織のトップに任命されたのは、元駐日大使のアンドレ・ラーゴ氏である。また前ルーラ政権以来存在していなかった「気候変動担当特命大使」ポストが復活し、COP30 を含

めた国際場裏におけるブラジルの気候変動の取り組みのアピールを担うこととなった。



左：マリーナ・シルヴァ環境・気候変動大臣、右：林禎二駐ブラジル日本国大使（執筆者撮影）

（5）先住民保護

先住民保護は、ボルソナーロ政権と比較して、ルーラ大統領が強調している政策である。COP27 で宣言された「先住民省」という新たな省の創設も実行された。大臣となったのは、先住民権利保護活動家のソニア・グアジャジャラ氏である。

新政権が始まって以来、ボルソナーロ政権時代に増加したとされる違法採掘業者が、金採掘のためにアマゾン流域で水銀を流し、それにより先住民に飢餓や水俣病といった健康被害が出ている様子が連日報道された。特に注目を集めたのは北部ロライマ州のヤノマミ族であり、その窮状は欧米を中心とした世界の同情を集め、前政権批判につながった。

他方で先住民省関係者からは、未だ設立されたばかりの省庁であり実行力はそれほど高くないとの指摘も耳にする。同省主導で何らかのプロジェクトを次々行うというよりは、環境・気候変動省や法務・治安省などの各案件における先住民の立場を訴えることが任務であり、常に羽根飾りなどの伝統衣装を身につけた大臣がルーラ大統領の周りに立ち、人々の注目を集める役割を果たしている印象があるとの声もある。今後の同省の働きには注目したい。

(6) エネルギー転換

ルーラ大統領が2023年に入り、COPやG7広島サミットなど国際会議の場で繰り返し強調しているのは、ブラジルのクリーンなエネルギーバランスである。実際に2023年は水力発電を主として、電力の80%以上を再生可能エネルギーでまかなっており、世界平均と比較して割合はかなり高い。

このポテンシャルを活用し、再生可能エネルギーから作るグリーン水素や、もともと強みのあるバイオ燃料などの分野で世界をリードする存在になることが、ルーラ政権の重視政策の一つである。G20ブラジル議長年においても、「エネルギー転換」関連の閣僚会合やタスクフォースが予定されている。

他方で国内のペトロブラス社など化石燃料関係の利害などもあり、前述のアマゾン・サミットではコロンビアが主張したアマゾンにおける石油の新たな採掘中止には反対し、COP28ではOPECプラスへの参加意向を表明して「化石賞」を受賞するなど、石油の維持を主張しているように見受けられる点が、欧州諸国などからは疑念を招いている。

結び

本稿では、まず、ボルソナーロ政権の環境政策に対する国際社会からの評価について考察し、次に、ルーラ政権の環境政策について紹介した。以上の考察を通して見えてきたのは、本稿の問題意識の一つである経済発展と環境保護の両政権共通のジレンマに対する、それぞれのアプローチと国際社会からの評価の差異である。ブラジルの経済発展にばく大な利益をもたらすであろう、化石燃料開発や森林の商業利用などの懸案事項について、国際社会の主流である、西欧的価値観に基づいた要求にルーラ政権がいかに対応するか、政権の本領が試されるのはこれからであろう。この点、前述のアマゾン基金やアマゾン協力条約機構等の枠組みの活用、現在連邦議会で審議されている、炭素市場（ETS）の整備などを通じた、諸外国からの環境保護関連予算の呼び込みによる政策の拡充がルーラ政権の目下の目標となろう。その上で、エネルギー転換の潜在力等、ブラジルの魅力を生かした経済開発をどのように進めるか、ルーラ政権の手腕に今後も注目したい。

結びとして、日ブラジルの環境分野における協力について紹介したい。

例えば、アマゾン森林保護に関して、JICAの技術協力である、JAXAの先進レーダー衛星とAI技術の融合による、アマゾンの違法森林伐採管理プロジェクト（MORIプロジェクト）は、2000年代初頭のブラジル全土の高精度衛星画像を保有する日本にしかなしえない協力として、ブラジル国内でも非常に高く評価されている。

また、金の違法採掘による先住民居住区の水銀汚染対策は、他国による支援に先駆け、1994～2001年、2007～2009年に実施されており、水俣病から得た教訓を生かし、水銀汚染にかかる健康モニタリングの技術移転が行われている。

このような取り組みを通して、日本は環境問題における国際的なステークホルダーとしての地位を向上させつつ、前述の炭素市場への日本の円滑な参入に資する素地をブラジル国内で整備していきたいと考えている。

参考文献

・サレス環境大臣

<https://oglobo.globo.com/brasil/sustentabilidade/governo-acaba-com-secretaria-dedicada-mudancas-climaticas-gera-temor-entre-cientistas-23352452>

<https://oglobo.globo.com/brasil/diretor-do-inpe-rebate-acusacoes-de-bolsonaro-confirma-dados-sobre-desmatamento-diz-que-nao-deixara-cargo-23822361>

・COP27

<https://g1.globo.com/meio-ambiente/cop-27/noticia/2022/11/16/lula-na-cop-27-veja-ponto-a-ponto-do-discurso-do-presidente-eleito.ghtml>

・アマゾン・サミット

<https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2023/08/09/cupula-da-amazonia-termina-com-criticas-sobre-falta-de-acoas-concretas.ghtml>

・アマゾン森林破壊

<https://www.antena1.com.br/noticias/desmatamento-na-amazonia-cai-64-em-novembro>

・アマゾン基金

<https://www.gov.br/mma/pt-br/noruega-anuncia-doacao-de-r-250-milhoes-para-o-fundo-amazonia-na-cop28>

・JICA

<https://www.jica.go.jp/oda/project/1900371/index.html>

<https://www.jica.go.jp/Resource/brazil/office/activities/project/01.html>

（ふくだ えり 在ブラジル日本国大使館 三等書記官 /
やまうち そう 同上）