

ブラジルにおける気候危機と環境運動

——運動の知はいかに引き継がれたのか

舩方 周一郎

はじめに

- 1 ブラジルにおける気候危機と環境運動
- 2 先行研究と問題の所在
- 3 ブラジルにおける環境ガバナンスと環境運動の歴史的背景
- 4 ブラジルの気候ガバナンスと気候運動の反応

おわりに

はじめに

本稿の目的は、気候危機（climate crisis）にブラジルの環境運動がいかに反応してきたかを明らかにすることである。気候危機とは、気候の変化によって前例のない規模でかつ重大な自然、社会、経済、政治の問題が相互に影響しあう人為的な危機のことを指す。この気候危機の影響は、全世界で深刻かつ広範囲にわたるものとなっており、旱魃・洪水・感染症などの自然災害だけでなく、気候変動が遠因となった食糧や水の需要と供給の不安定化が政治・社会紛争を引き起こしていることも確認されている（関山 2023）。気候危機は国家政府にも長期的な地球規模の悪影響を与える。気候危機の悪影響を受けた国家は短期的な政策立案や国際的な外交における判断を制約され、市民の日常・非日常の行動をも左右しうるからである。

自然・政治・社会の問題が連鎖する諸現象は、政府と環境運動の関係からも明らかである。しかし政府の行動に対して環境運動は必ずしも脆弱な存在ではないだろう。政府と市民の緊張関係を基軸とした環境運動は政府に協力や異議申し立てをするため、あるいは政府から何かしらの譲歩を引き出すために行動する事例も確認されている。すなわち、自らの権限に従わせようとする政府の思惑を、環境運動は主体的に活用する狙いもあるはずである。

以上の問題意識をもちながら、本稿は広大なアマゾン地域を有するブラジルにおいて、気候運動（climate activism）を主導してきた気候オブザベトリ（climate observatory）の行動を研究対象とする。気候オブザベトリは、気候問題に対応する政策ネットワークを構築するため、2002年3月23日に設立されたブラジルの市民社会組織の集合体である。その目的は「気候変動の影響に対応する緩和策（mitigation）と適応策（adaptation）を政府に呼びかけるため、専門家同士の議論や

市民社会組織同士の連携を強化すること」にある⁽¹⁾。気候変動オブザベトリは、これまで気候変動や持続可能な開発に関わる様々な国際会議や国際交渉に政府代表団とともに参画し、気候運動を代表する組織として市民の権利を擁護する重要な役割を担ってきた。なお、ブラジルには環境運動に携わる無数の環境 NGO 団体がある。したがって、それらの全ての団体を特定し、気候変動に関する行動として把握することは困難である。しかし気候オブザベトリの成り立ちと展開を追跡することは、ブラジルにおける気候運動の力学をとらえるうえでは有効となる。すなわち本稿の狙いは、気候問題に関するブラジル政府の異なる対応に気候運動が協力的・敵意的・好意的に反応してきたことを気候オブザベトリの行動から説明することである。

本稿の構成は以下の通りである。1 は、ブラジルにおいて発生する気候危機とそれに環境運動はどのように対応しているのかを概説する。2 は、問題の所在として、先行研究との問題点を指摘し、分析の枠組みを提示する。3 は、気候運動が登場する以前のブラジルにおける環境ガバナンスと環境運動の変容に関する歴史的な背景を紹介する。4 は、まずブラジルの気候変動ガバナンスの形成過程を 4 つの時期に区分する。そして、その時期区分に従って気候運動のサイクルを分析し、その運動の盛衰と活動のバリエーションを考察する。おわりには、本稿の主張をまとめて、ブラジルにおける気候運動の未来を展望する。

1 ブラジルにおける気候危機と環境運動

加速する生物多様性の損失や森林伐採率、化石燃料経済の継続的な発展に伴う二酸化炭素排出量の増加、さらには気候変動がもたらす緊急事態の発生は、人類の活動が地球の生態系や気候に多大な影響を及ぼすようになった人新世の時代における根本的な課題の一つである（IPCC 2023）。近年の気候危機の被害は、世界規模で顕著かつ甚大なものとなっている。ブラジルにおいても、2019 年 8 月、世界各地でアマゾン地域における大規模火災の状況が大々的に報じられた⁽²⁾。アマゾンは南米大陸に広がる世界最大面積を誇る熱帯雨林地帯であり、同大陸 8 カ国・1 地域（ブラジル、ボリビア、ペルー、コロンビア、エクアドル、ベネズエラ、ガイアナ、スリナム、仏領ギアナ）にまたがっている。そのアマゾンは膨大な二酸化炭素を吸収できるため、気候変動対策にはその保全が不可欠とされる。他方で進行する気候変動に原因の一端があるとされる同地域の森林破壊や火災は、国際社会のとりわけ西洋社会が問題視する以前から、長期にわたり深刻化してきた。

他にも近年のブラジルにおいて気候危機とその悪影響が示された代表的な異常気象がある。2024 年 4 月 28 日から 5 月 7 日にかけてブラジルの南部リオ・グランデ・ド・スル州とサンタ・カタリーナ州の一部で発生した集中豪雨である。州内の複数の都市では、1 週間足らずの短期間で降雨量が 700 ミリメートルに達し、その量は通年で予想される降雨量の 3 分の 1 に相当した。リオ・グランデ・ド・スル州の 487 市町村の 85% が被害を受け、特に州都ポルト・アレグレ市では、クア

(1) Observatório do ClimaOC | Climate Observatory - Official website of the Climate Observatory, <https://www.oc.eco.br/en/>（最終閲覧日 2025 年 4 月 16 日）

(2) The Visual and Data Journalism team, The Amazon in Brazil is on fire-how bad is it? BBC, 30 August 2019, <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-49433767>（最終閲覧日 2025 年 4 月 28 日）

イバ川の氾濫水位3メートルを上回る5.4メートルに達した都市の半分の地区が浸水したという⁽³⁾。この浸水により、16万人の住民が悪影響を受け、空港は年末まで閉鎖された。最終的にこの洪水は240万人の生活に支障を与え、約200人の死者を出す被害をもたらした⁽⁴⁾。もっとも、ブラジル南部の平均降雨量の増加は、何十年もの間、地球温暖化シナリオを分析する気候学者たちによって警告されてきた⁽⁵⁾。ところが予想された被害に連邦・および州政府は未然に十分な対応をすることができなかった。雨季となった2025年4月現在においても、降雨量は2024年のものを超えており、当地での被害の深刻化が懸念されている。

上記のような目に見える被害以外にも、複合的に生じる気候危機に国家が対応することは、経済開発を主な目的とした開発モデルを再検討する新たな責任を有しており、この点を踏まえた活発な議論も巻き起こっている (Franchini, Viola and Barros-Platiau 2017)。

対する環境運動も、気候危機の改善・是正を求めて世界中で活動を展開してきた。環境運動はもともと英国を中心とした環境保全活動に携わるナショナル・トラスト運動に起源がある。しかし気候変動対策を含む市民活動が世界中で一般的になる中で、気候運動は気候変動という課題に特化した社会運動への参加の拡大として、市民参加の一形態ととらえることができる (Fisher and Nasrin 2021)。特に近年の環境運動は、気候変動の問題をその対応を行動指針に取り入れている。既存の公共政策に変化を加えるため、気候変動とそれにより引き起こされる社会問題との関連性と事態の緊急性を訴えることで、世界的な意識の向上を推進する狙いがあるためである。

2 先行研究と問題の所在

気候危機と環境運動はもはや切り離せない関係にある。地球の気温上昇や異常気象は生態系や地域社会、経済に直接的な影響を与えるため、この相互関係を理解することは環境運動の広範な歴史を理解するうえでも不可欠である。気候変動による脅威の高まりに対応してきた環境運動の活動は、意見書の提出などで個人や集団の行動を直接的に変える戦術から、ストライキなどの政治的・経済システムに何かしらのインパクトを与え、変化をもたらす間接的な取り組みまで多岐にわたっている。なお、気候運動の起源については議論が分かれる。しかし、2009年の気候変動コペンハーゲン会議のサイドイベントを通じて、気候変動ネットワーク (CAN) に所属する団体数も拡大し、次第に気候運動は気候変動に関連する諸問題に国際・国内の領域で対処する包括的な組織へと進化した (Hadden 2015)。さらに2015年の気候変動パリ会議以降、スウェーデンの環境活動家グレ

(3) Observatório do ClimaOC | Climate Observatory - Official website of the Climate Observatory, <https://www.oc.eco.br/en/> (最終閲覧日 2025 年 4 月 16 日)。

(4) Observatório do ClimaOC | Climate Observatory - Official website of the Climate Observatory, <https://www.oc.eco.br/en/> (最終閲覧日 2025 年 4 月 16 日)。

(5) リオグランデ・ド・スル州では、過去20年間の平均降雨量が1979年から2001年の間に比べて、すでに15%増加している。連邦政府は2040年までに南部地域の降雨量がさらに激しくなることを示した2015年の国立宇宙研究所 (INPE) のデータを棚上げしていた (Observatório do clima, "Na newsletter: Modelos previam mais chuvas no RS há 10 anos, O relatório Brasil 2040 : cenários e alternativas de adaptação à mudança do clima" foi publicado em 2015 e ignorado," 2024)。

タ・トゥーンベリの学校ストライキがきっかけとなり始まった「未来のための金曜日」(Fridays for Future) 運動に代表されるとおり、現代の気候運動の中心的な争点は、気候変動によって生じた不平等や不公正に対処する気候正義 (climate justice) に関連したものに発展している⁽⁶⁾。そして COVID-19 パンデミックが発生した 2020 年前後においては、世界の気候運動は一時的に街頭での抗議運動の中断を余儀なくされたものの、この時期から気候変動をめぐる抗議運動の主な標的は、企業など非国家主体よりもむしろ国家に向けられるようになったと主張する研究もある (de Moor et al. 2020)。

気候運動は気候危機の問題を可視化して、市民社会に行動を喚起することもその役割の一つである。まさに現在の環境運動が気候危機の深刻化に適応し、環境保護の提唱のあり方を形作る動きとして継続していることがそれを物語っている。気候運動に関する近年の研究では、気候運動による提唱活動は、世論の形成やメディア報道の変化にも明らかな効果を生んでおり、有権者の投票行動や、政治分野に関する人々の情報接触に関する政治コミュニケーションの向上にも一定の効果を上げることが証明されている (Thomas-Walters et al. 2025)。特にブラジルの文脈では、ナザル・デ・オリベイラが 2005 年から 2010 年の期間における気候運動の行動を分析し、気候運動はそのサイクルや活動の戦略レパートリーが多様化することで、国内・国際の領域における政策に対して森林と気候変動の問題を関連づけるよう働きかけたことを説明している (de Oliveira 2015)。

しかしこうした研究には問題も指摘できる。その最大の課題は、気候運動の行動が国家の気候政策の変化や排出量の減少に直接的な効果を与えたかどうかという因果関係の特定が困難であることである。確かに環境運動は政府に影響力を発揮する力を持っていると論じられることがあり、数多くの優れた社会運動論の研究では社会運動が直接的／間接的に政策形成に与えた効果を実証してきたものもある。しかしブラジルにおける気候運動の研究のほとんどは、運動の行動戦略を理解しようと試みるものであり、気候運動の活動が現実の政策的帰結に反映されたかを実証していない。すなわち運動の行為が結果にもたらした何かしらの変化をとらえることができないのであれば、その影響力は十分な効果を明らかにすることができないということになる。したがって、本稿は気候運動の行動がブラジルの気候変動政策に与える効果を測ることよりも、ブラジル政府の政策変化に気候運動がどのように対応してきたのかを気候オブザベトリの行動から説明することを目的とする。

3 ブラジルにおける環境ガバナンスと環境運動の歴史的背景

ブラジルの環境運動は、そもそもどのように形成されたのだろうか。ブラジルの環境運動の形成と展開を国家と社会の関係から説明したホックステットラーとケックは、ブラジルの環境運動を歴史的な時期区分に分け、その隆盛に従って「3つの波」があったと指摘している (Hochstetler and Keck 2007)。以下では、彼らの見解と他の資料も活用しながら、ブラジルにおける環境運動の3つの波がどのようなものだったかを説明してみよう。

(6) Maher, Julie A (2021) Fridays for Future: A Look into a Climate Change Movement. <https://storymaps.arcgis.com/stories/3947ec5373864c6ea361190220f0e27c> (最終閲覧日 2025 年 4 月 28 日)。

第1の波は、1950年初頭～1970年までの環境運動である。ブラジル近現代史の根幹を担った国家型の開発主義（state developmentalism）は、単に経済的な目標達成のためではなく植民地支配から政治的に独立した後の国民国家形成や、冷戦構造下での共産主義の拡大に伴う政治危機を克服するために、国家による市場経済と社会への介入を正当化する意義を兼備した（舩方 2021；丸山 2023）。しかし1950年後半以降のブラジルは、こうした国家主導型の開発主義による急激な経済発展の弊害として、サンパウロ市やリオデジャネイロ市といった主要な産業の拠点における大気汚染や都市公害だけでなく、内陸部における生物多様性の危機や感染症の蔓延、アマゾンやサバンナ地域における森林の破壊や火災などの環境被害に悩まされた（舩方 2021）。

第2の波は、1974年～1980年前半の環境運動である。当時のブラジルは政治的自由化が進展しており、民主化運動が環境行政の制度整備を後押ししている。その結果、ブラジルでは経済成長を目指す開発主義を推し進める勢力と、都市の環境整備やアマゾン地域などの保全を政府に要求する環境保護主義に重きを置く勢力とが競争あるいは協力する力学が生まれた。ブラジル環境運動は国境を超えて活動する環境NGOから組織運営にあたって専門的な技術支援を受けており、軍事政権下において他の社会運動とも共闘することで、政府に民主体制への移行をもとめる民主化運動の担い手として成長した（Keck and Sikkink 1998；Hochstetler and Keck 2007）。

第3の波は、1980年代後半～1990年前半の環境運動である。社会運動全体が民主化の過程において活性化する中で、環境運動は気候問題とアマゾンの森林やサバンナ地域の森林保護は深く関連しているとの観点から、ブラジルが直面する環境問題を国内外に提起する役割を担った。とりわけ、他の社会運動と連携した国内の環境運動は複数の回路を活用し、最終的に政府と連携することに成功すると、政府の政策に直接的な要求を突きつけるほどに勢力が拡大した（Hochstetler and Keck 2007）。特筆すべきは、当時の環境運動を支えた環境社会主義（socioenvironmental）と呼ばれるブラジルの環境思想の形成には、大規模開発に対するシコ・メンデスを始めとする環境運動家たちの抵抗運動があったことである⁽⁷⁾。

環境運動と政府との緊張関係は、1992年にブラジルのリオデジャネイロ市で開催された国連環境開発会議（UNCED：リオサミット）の開催によって一つの帰結に至った。リオサミットは環境という一分野を超えて国家と社会の関係の構築が決定づけられた会議である。他方で世界に目を向けてみると、リオサミットの開催の前後で、気候変動への対応はIPCCなどの科学者たちの存在により、世界が向き合う共通の課題であることが認識されていた。気候変動枠組条約、生物多様性条約、森林原則など、今日の国際環境条約の礎が決まった点を踏まえても「リオ宣言」から気候変動を含んだブラジルの気候ガバナンスが開始したともいえる（舩方 2021）。

(7) メンデスはアマゾンの森を牧草地に変える大土地所有者に反対する運動を展開したが、その活動を嫌った大土地所有者が雇った刺客に殺害されてしまう。しかし彼の死はアマゾン森林が不法に伐採される現実を世界中に周知させたことで、メンデスはブラジル環境運動の象徴的な存在となった。彼の思想はマリナ・シルヴァなど今日の環境運動家たちにも継承されている（石丸 2022；舩方・宮地 2023：310）。

4 ブラジルの気候ガバナンスと気候運動の反応

ブラジルの環境ガバナンスの形成と環境運動の反応からは、ブラジル政府に対する環境運動側の接近と抵抗という戦略的な行動があったことが確認できる。本稿は、こうした歴史的な背景を踏まえたうえで1992年～2024年までの政権の気候変動政策の方針とその方針に対する気候運動の反応の違いをとらえるため、大まかに4つの時期区分に分ける⁽⁸⁾。第1の時期は、気候変動対策の創設期（1992-2010）と気候運動の反応である。この時期の政権は、気候運動の政策参画を比較的好意的に受け止めていた。しかし気候運動の活動は未成熟であり、十分な効果を発揮することはできなかった。第2の時期は、気候変動対策の停滞期（2011-2018）と気候運動の反応である。当時のルセフ政権とテメル政権は、気候運動の政治参画を認めてはいたものの、次第に予算削減などで気候変動にかかわる法制度の力を弱めた。活発化し始めていた気候運動は政府の対応に不満を持ち、街頭での抗議運動を中心とする気候運動は最も盛んとなった。第3の時期は、気候変動懐疑論の台頭期（2019-2022）と気候運動の反応である。この時期のボルソナロ政権は気候変動政策を軽視し、気候運動の政治参画を著しく制限した。コロナ禍でもあり気候運動の目に見える活動は減退したものの、同時に政府への抵抗運動も継続されていた。そして第4の時期は、気候変動政策の再活発化期（2023から現在）と気候運動の反応である。再び政権を担ったルーラは気候変動対策を政権の重要課題の一つとして位置づけており、気候運動もそれに協力的ではあるものの、運動には以前と異なる変化も確認できる。そこでブラジルにおいて気候変動政策が開始された1992年から2025年の現在に至る時期における気候危機をめぐる政府と気候運動の関係を特に気候運動側の反応から明らかにする。

（1）気候変動対策の創設期（1992-2010年）

1992年～2010年は、ブラジルが気候変動政策をめぐって国家と社会の協働関係が確立した期間である。この時期のブラジルの政権は、リオサミットを主催したコロール政権から2010年の労働者党政権前期（第一次・第二次ルーラ政権）までに該当する。

1994年に気候変動条約を締結したブラジルの政権は、多国間の気候変動交渉にクリーン開発メカニズム（CDM）を提案し、活発に国際会議に参加する一方、国内では具体的な気候変動対策を実施しなかった。国内の気候変動法制度が初めて設計されたのは、地球温暖化に関する多省庁間委員会（CIMGC）と、2000年のブラジル気候変動フォーラム（FBMC）の創設である。

気候変動対策の創設期における政権の中でも、気候変動政策が最も評価されているのは、ルーラ政権である。ルーラ政権が評価される理由は、主に2点である。第1は、環境保護活動家のマリナ・シルヴァを環境大臣に任命したことである。環境運動家でもあるマリナ・シルヴァはこれまで

(8) 時代をどのように区分するかは論者によって異なる。例えば、メンデスとヴィオラは、ブラジルにおける気候変動対策の変遷を、①気候変動対策のない時期（1992-2004年）②気候変動対策が消極だった時期（2005-2008年）③気候変動対策が怠慢だった時期（2011-2018年）④気候変動懐疑主義が台頭した時期（2018-2022年）⑤気候変動対策が再活性化した時期（2023年・現在に至る時期）の5つに分けている（Mendes and Viola 2024）。

活動を共にしてきた環境活動家を環境省の政治任用し、政策過程への参画を促した (Abers and Oliveira 2015; 舩方 2022)。特に、環境運動家たちとマリナが協働し、導入したアマゾン森林減少阻止・管理計画 (PPCDAm) は、2005 年から 2012 年にかけて年間森林減少率を 76% 削減し、気候変動の原因となる温室効果ガスの削減に貢献したことが実証されている (Assunção et al. 2015)。第 2 は、2000 年に始まった気候変動の法制度の能力を強化するため、重要な方策に踏み出したことである。ルーラ政権は、2008 年に国家気候計画に着手し、2009 年末に森林伐採減少量に換算される温室効果ガスの排出削減義務を加えた国家気候変動法 (法律 12.187/2009) を制定した⁽⁹⁾。さらに気候変動法が採用された 1 年後の施行規則には、農業、エネルギー、鉄鋼、バイオマスなど部門別行動プログラムも盛り込まれた (法令 7390/2010)。

しかし政権の取り組みに対して、気候運動は不満を残している。第一は、マリナが環境大臣の辞任に追い込まれたことである。後任には同じく環境運動家が任命されたものの経済開発と貧困対策などを優先した政府の対応は気候運動との関係に禍根を残した。

第二は、気候変動法採用の際に、労働者党政権内でも意見が分かれた炭素市場への関与が十分に進まなかったことである。気候変動法の採用をめぐって気候オブザベトリは 2009 年に報告書を作成し、ブラジルが温室効果ガス排出量削減のために、公的・民間の政策やプログラムを導入する必要性について議論している。報告書は、気候科学の現状と国際交渉の状況を概観し、気候変動の原因と影響に対抗するための緊急の措置が必要であることを明示した。さらにブラジルが国際的な温室効果ガス削減の努力を強化するため、実行可能な施策を提案し、政府や経済部門がそれらに協力して取り組むべきだと提案した。しかし現在では広く認知される脱炭素化にむけた取り組みは、当時は企業の経済行動に制約を加えるものという抵抗感があり、気候運動の要求は政府内でも議論されたものの、十分な効果をうまなかった⁽¹⁰⁾。

(2) 気候変動対策の停滞期 (2011-2018 年)

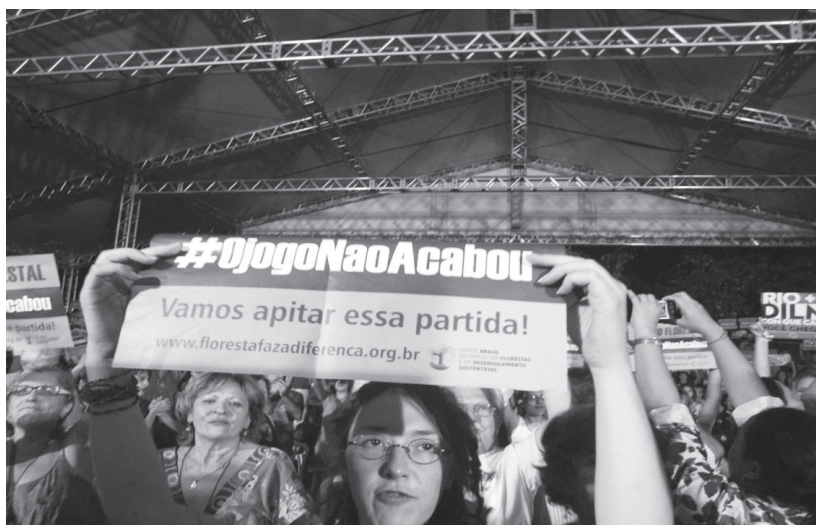
2011 年～2018 年は、ブラジルが気候変動政策において国家と社会の協働関係が不安定化した期間である。この時期のブラジルの政権は、ルーラ大統領から政権の座を引き継いだルセフ政権と、ルセフ大統領の弾劾に伴い大統領に昇格したテメル政権の時期に該当する。テメル政権は GHG 排出量を監視するための独自の省庁間統治機構の創設と市民社会組織との連携を強化した (法令 2277/2017)。この法令により停止されていた気候フォーラムは復活し、2017 年と 2018 年の間に 500 人以上の関係者がフォーラムのワーキング・グループに参加することができた。さらに、ブラジルの国別削減目標の実施方法として、セクター別の形式を踏襲するとともに温室効果ガスの削減を炭素市場にまで含める最初の提案を行った。

以上のような気候変動対策の進展が確認できる一方で、気候運動は当時の政権を気候変動対策の

(9) 2009 年ブラジル気候変動法の成立に至る過程は舩方 (2022) を参照。

(10) Observatório do Clima (2009) *Diretrizes para Formulação de Políticas Públicas em Mudanças Climáticas no Brasil*, <https://oc.eco.br/wp-content/uploads/2022/03/Diretrizes-para-a-Formulac%C3%A7%C3%A3o-de-Pol%C3%81tica-Pu%C3%Blicas-em-Mudanc%C3%A7as-Clima%C3%81ticas-no-Brasil.pdf> (最終閲覧日 2025 年 4 月 29 日)。

写真 「試合は終わっていない」 リオ+ 20 の会場で森林法改正に異議申し立てをする環境運動



出所：筆者撮影

停滞期に位置づけている。その大きな原因は、ルセフとテメルの大統領が予算削減と気候関連公約の削減で気候関連制度の縮小を容認したことである。2017年当時の報告書によればブラジルは気候変動交渉で2020年以降のパリ協定の構造や、2020年までの削減目標などを議論し、南北間の差別化、関与のサイクル、排出クレジット制度の3点に詳細な提案を行い、合意文書に多数の主張を反映させることに成功したと評価した。他方で、気候オブザベトリ代表へのインタビュー記事によれば「ルセフ大統領は、気候変動フォーラムを軽視しており、パリ協定におけるブラジルの国別目標（NDC）の作成にも協力しなかった」と、気候オブザベトリは政府の気候変動への対応を批判している⁽¹¹⁾。

（3）気候変動懐疑論の台頭期（2019-2022年）

2019年～2022年は、気候変動対策においてブラジルの国家と社会の協働関係が断絶した期間である。この時期のブラジルの政権は、労働者党政権への不信感と既成政治への反感を背景に2019年1月に誕生したボルソナロ政権に該当する。ボルソナロ政権は政権の移行期にCOP25のブラジル開催を断念し後に撤回したものの、選挙戦では気候変動パリ協定からの離脱も示唆していた。気候変動問題をブラジルの政権で初めて党派性（共産主義）と結びつけ、気候変動に懐疑的な軍・大規模農園主・キリスト福音派の関係者を登用する気候変動懐疑論（climate skepticism）が台頭した時期でもある。

気候変動対策においてボルソナロ政権が批判される理由は主に3点である。第1は、同政権が

(11) 詳しくは Observatório do Clima Interview: Alfredo Sirkis – ICS, <https://climaesociedade.org/en/interview-alfredo-sirkis/>（最終閲覧日 2025年4月29日）。

ブラジルの気候変動関連の制度を著しく弱体化させたことである。先述の通りルセフ・テメル政権も気候変動関連の制度の縮小を容認していたものの、ボルソナール政権は既存の環境政治・政策運営を見直し、さらに制度の縮小に踏み込んでいる⁽¹²⁾。具体的には、市民社会が政府事業へアクセスできる予算の削減、環境行政を担ってきたブラジル環境・再生可能天然資源院（IBAMA）内の行政機能の弱体化などである⁽¹³⁾。

第2は、農業開発の拡大を推進したことである。ブラジル農牧省（MAPA）は、課題だった脱炭素化の機運を利用して、大規模なアグリビジネスの関係者を支援した。さらに気候変動に関する分野は、同省のイノベーション・農村開発・灌漑事務局が扱うことになり、同分野の取り組みをこれまで主導してきた外務省の項目からは削除された。

第3は、先住民や環境活動家を批判の対象としたことである。政権は先住民や環境活動家を共産主義者と紐づけて、気候運動の政治参画を著しく制限した。こうした政府の対応には環境分野の専門家からも「ボルソナール大統領の言説はアマゾンの経済開発に反対する先住民や環境運動を標的にした」（Ferrante and Fearnside 2019）、「ボルソナール政権は気候・環境機関への組織的な攻撃を始めた。連邦議会には環境擁護派も残存しているため、主に法令により、それらの勢力を退けようと試みた」（Araújo 2020：4）などの批判が相次いだ。

上記のようにボルソナール政権の気候政策は国内外から批判を受けた。これに対してボルソナール政権は、2030年までに違法伐採の根絶、2060年までに温室効果ガスの排出量をゼロにする目標、2050年までのカーボン・ニュートラルの実現を宣言するなど、パリ協定の規定を順守する姿勢を表明したものの、ボルソナール政権に対する悪印象は最後まで払拭されなかった（舩方 2023：14）。

これに対して気候運動の活動は減退したものの、同時に政権に対する抵抗運動は活発化した。気候オブザベトリは2019年にボルソナール大統領およびブラジル政府の閣僚宛ての公式書簡を提出している。その書簡では、第一に、国立宇宙研究所（INPE）がアマゾン地域の森林伐採を含む環境監視における国内および国際的な基準機関としての重要性を強調し、国立宇宙研究所の技術的優秀性、独立性、データの高精度（95%以上）および森林保全に関連するシステムの透明性を強調した。第二に、書簡では同研究所のデータの信頼性は高く、小さな森林伐採の検出にも適していると主張し、森林伐採量の増加の根本原因は政府機関による効果的な監視が不足している点にあると警告した。第三に、アマゾンが気候、生物多様性、ブラジル農業にとって戦略的に重要な地域であることを強調し、同研究所への支援を求めるとともに、同機関が受けてきた最近の批判への懸念を表

(12) ボルソナール大統領は就任前に環境省を農牧省の支部にすることを提案していた。しかしブラジルの環境保護制度を著しく低下させる、農牧省への環境省の統合案に対しては、議会と環境運動団体などの圧力を受けてマリナ・シルヴァを始めとする過去の環境大臣らが党派性を超えて集まり、政府に対して反対声明を出したことで破棄されている（Araújo 2020：1）。

(13) 他にも環境省と外務省内の気候関連機関の削減（政令 870/2019）、気候変動省庁間委員会（法令 9759/2019）の削減、気候変動フォーラムの省庁間委員会からの切離（法令 10,145/2019）などがある。また制度変化の結果、フォーラムの会長も退任に追い込まれた。新しい省庁間委員会は2021年半ばまでに2回開催されただけで、フォーラム側の提案は取り上げられなかった（Casa Civil 2021）。

写真 環境を軽視する政権に対する抗議運動の様子「アマゾンに留めて、ボルソナロは去れ」



出所：筆者撮影

明した⁽¹⁴⁾。さらに気候オブザベトリは「ブラジル 破壊の 1000 日間」という報告書を作成し、ボルソナロ政権が掲げる環境保護のレトリックと実際の政策との矛盾を強調し、同政権の政策がブラジルに環境と人権の危機をもたらしたと痛烈に批判している⁽¹⁵⁾。

(4) 気候変動対策の再活性化期（2023 年から現在）

2023 年から 2025 年は、ブラジル政府が気候変動対策を再び活性化させ、気候運動との協働関係を復活させた期間である。この時期のブラジルの政権は、気候変動政策を軽視したボルソナロ政権との違いを明確する第三次ルーラ政権の時期に該当する。2022 年 11 月、大統領選挙で勝利が決定した直後にエジプトで開催された COP27 に招待されたルーラは、首脳級会議開会式の演説で「ブラジルは（国際社会に）戻ってきた」と発言し、国際社会からの信頼回復に努める姿勢を強調した。ルーラ政権は、アマゾン基金の復活、アマゾンでの森林対策の復活、鉱業奨励規則の撤回、監視機関の再建や環境犯罪との戦い、省庁間同士の対話を尊重することなどを公約として掲げた。さらに 2023 年 8 月に 2009 年以來、14 年ぶりにアマゾン川流域諸国の国際会議（アマゾンサミット）を開催すると、アマゾン熱帯雨林に面する南米 8 カ国とともに気候変動・アマゾン保全などの政策に向けたベレン宣言を締結した。同会議は、南米諸国の結束とともに、先住民や黒人など前政

(14) Observatório do Clima, “Monitoramento Desmatamento” July 2019, https://oc.eco.br/wp-content/uploads/2019/07/Monitoramento_Desmatamento.pdf（最終閲覧日 2025 年 4 月 30 日）

(15) 同報告書によれば、ボルソナロ政権は環境保護を装った政策を推進し、実際は環境犯罪への対応の緩和、森林伐採や二酸化炭素排出量の増加、先住民の権利侵害の現実を告発している。特に、(1) 加速したアマゾンの森林伐採は、ボルソナロ政権の政策が助長したこと、(2) 政府がグリーン・エネルギーや気候変動対策を掲げる一方、違法採掘者による先住民の土地への侵入を黙認し、環境保護法規制が弱体化した点を問題視した（Werneck and Angelo 2022）。

権で疎外された市民と国際機関、連邦・州政府との対話の機会を提供し、政府と市民社会との良好な関係の復活を演出した（舩方 2023：14-15）。

以上のとおり、政権に返り咲いたルーラ政権は気候変動対策を重要課題の一つとして位置づけており、その政策変化に呼応した気候運動も再び勢いを取り戻しつつある。気候運動は政権の気候変動政策に協力的に反応している。特に、2022年に発表された気候オブザベトリの報告書「二度と繰り返さない」では、ボルソナーロ政権の環境ガバナンスと民主的な運営方法が破滅的な状況だったことを証言し、ボルソナーロ政権の政策は、同機関の機能を破壊すること目的とした軍事戦略だったと痛烈に批判している⁽¹⁶⁾。

おわりに

2025年11月、COP30がアマゾン河口のパラ州ベレン市にて開催される予定である。気候オブザベトリは、ブラジル大統領宛てに送付した書簡を通じて、地球規模の危機的状況の下でも確固たるビジョンを持った気候変動対策のリーダーシップを政府に強く求めた。同書簡は、気候危機の深刻化と多国間主義の弱体化が同時に進行している事実を強調し、COP30を議長国であるブラジルが主導し、気候変動対策に永続的な財産を残す歴史的な機会だと位置づけている。気候オブザベトリはさらに同会議を気候運動が対話に関与する機会とし、ブラジル政府を支援するために、技術的知識の提供と市民社会に動員を促すことも宣言している⁽¹⁷⁾。

しかし気候オブザベトリは、政府の姿勢に同調する反応を見せつつも、COPの交渉議題から抜け落ちていく石油などの化石燃料の段階的廃止に関する点においては批判的な意見も出している⁽¹⁸⁾。鉱物資源開発が先住民の居住地に悪影響を与えるにもかかわらず、豊富な鉱物資源を有する複数国の反対もあり、宣言には石油採掘を禁じる条文が含まれていないためである。

本稿は、ブラジル各時期の政権の気候変動対策とそれに対する気候運動の反応の違いを分析した。その結果、気候運動の反応から明らかになったのは、異なる政権が気候変動対策に肯定的・否定的な姿勢を示した時、気候運動は政権の変化にその都度柔軟に反応してきたことである。この点からも、気候運動の反応は総合的かつ主体的な判断で決まるものであり、運動の反応を政権の政策

(16) 同報告書では、特に以下の点を強調し、4年間にわたるボルソナーロ政権による環境機関の破壊行為を非難している。(1) ボルソナーロ大統領が任命したリカルド・サレス環境相が主導した既存の環境政策の解体、環境省の機能不全と環境関連機関の業務侵害 (2) アマゾン基金の凍結、森林伐採抑制計画の廃止など環境政策の意図的な妨害 (3) 記録的な森林伐採の増加（過去4年間比で60%増）、国際的な信頼の喪失などの悪影響 (4) 農業関連企業と軍による民主主義と環境を侵食したプロジェクトへの共謀 (5) 先住民のヤノマミ族の居住地域における人道危機、放置、違法採掘などの黙認。詳しくは、Angelo e Kaz eds. (2022) を参照。

(17) 気候オブザベトリが書簡を通じて政府に要求した主な論点は (1) 気候危機と多国間主義の危機の強調 (2) ドバイ決定 (COP28) の実施 (3) 公正で公平なエネルギー転換にむけた取り組み (4) 気候変動適応と気候正義の実現 (5) 土地利用と食料システムの保障 (6) 国別貢献目標 (NDCs) の実現などである。詳しくは Observatório do Clima, “Expectativas do Observatório do Clima para a agenda da COP30”, <https://www.oc.eco.br/expectativas-do-observatorio-do-clima-para-a-agenda-da-cop30/>（最終閲覧日 2025年4月29日）。

(18) Observatório do Clima, “Expectativas do Observatório do Clima para a agenda da COP30”, <https://www.oc.eco.br/expectativas-do-observatorio-do-clima-para-a-agenda-da-cop30/>（最終閲覧日 2025年4月29日）。

選好に連動して単純化する従来の視点が説明不十分であることが確認できた。

最後に、ブラジルの気候運動から私たちは何を学ぶことができるだろうか。ブラジルの気候運動はその象徴であるメンデスからマリナに運動の知が継承されることで形成されてきた。知の継承者がいるということは、同時に気候運動が過去から現在に至る名もなき活動家たちの経験と記憶の集合体であることを意味している。気候運動の主張と行動を検討することで、運動の担い手がこれまで希求してきた未来の社会の姿も想起できる。

（ますかた・しゅういちろう 慶應義塾大学法学部准教授）

付記：本研究は、JSPS 研究費 24K21177/25K04976 の助成を受けたものである。

【参考文献】

- 石丸香苗（2022）「抵抗運動から社会環境保護主義へ——シコ・メンデスとマリナ・シルヴァ」小池洋一・子安昭子・田村梨花編『ブラジルの社会思想——人間性と共生の知を求めて』現代企画室，343-363 頁
- 関山健（2023）『気候安全保障の論理——気候変動の地政学リスク』日本経済新聞出版
- 舩方周一郎（2021）「地球環境政治におけるラテンアメリカの役割」畑恵子・浦部浩之編著『ラテンアメリカ——地球規模課題の実践』新評論，59-78 頁
- 舩方周一郎（2022）『つながりと選択の環境政治学——「グローバルガバナンス」の時代におけるブラジル気候変動政策』晃洋書房
- 舩方周一郎（2023）「ブラジルにおける二つの政権交代——環境・開発政策に対する効果」『生活経済政策』No.322，12-16 頁
- 舩方周一郎・宮地隆廣（2023）『世界の中のラテンアメリカ政治』東京外国語大学出版会
- 丸山浩明（2023）『アマゾン五〇〇年——植民と開発をめぐる相剋』岩波新書
- Abers, Rebecca Nearea and Marília Silva de Oliveira (2015) “Nomeações política no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013) : Interconexões entre ONGs, partidos e governos,” *Opinião Pública*, Campinas, no 21, vol.2, Agosto.
- Angelo, Claudio e Roberto Kaz eds. (2022) *Nunca mais outra vez: 4 anos de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro*, Observatório do Clima (AF_reduzido_20220323_individuais_nunca-mais-outra-vez-1.pdf)
- Araújo, S.M.V.G.D. (2020) “Environmental Policy in the Bolsonaro Government: Response of Environmentalist in the legislature,” *Brazilian Political Science Review*, 14(2).
- Assunção, J., C. Gandour and R. Rocha (2015) “Deforestation Slowdown in the Brazilian Amazon: Prices or Policies?” *Environmental and Development Economics*, 20(6), 697-722.
- Casa Civil (2021) Atas do comitê interministerial sobre mudança do clima.
- Coelho, Cintia de Albuquerque Wanderley, et al. (2024) *Mudança do clima no Brasil: síntese atualizada e perspectivas para decisões estratégicas*, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.
- de Moor, J., M. De Vydt, K. Uba and M. Wahlström (2020) “New kids on the block: taking stock of the recent cycle of climate activism,” *Social Movement Studies*, 20(5), 619-625, <https://doi.org/10.1080/14742837.2020.1836617>
- Franchini, M., Viola, E., Barros-Plataiu, A. F. et al. (2017) “The Challenges of the 4 Anthropocene: From International Environmental Politics to Global Governance,” *Ambiente & Sociedade*, 20, 177-202. <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc214v2022017>

- Ferrante, L. and P. Fearnside (2019) "Brazil's New President and 'Ruralists' Threaten Amazonia's Environment, Traditional Peoples and the Global Climate," *Environmental Convention*, 46(4), 261–263.
- Fisher, Dana R. and Sohana Nasrin (2021) "Climate Activism and its effects," *WIREs Climate Change*, Vol. 12, Issue 1. January/February 2021, <https://doi.org/10.1002/wcc.683>.
- Hadden, Jennifer (2015) *Networks in Contention: The Divisive Politics of Climate Change*, Cambridge University Press.
- Hochstetler, Kathryn and Margaret E. Keck (2007) *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*, Durham; Duke University Press.
- IPCC (2023) *Climate Change 2023 : Synthesis Report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp.35–115, doi : 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.
- Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink (1998) *Activists beyond Borders: Advocacy Network in International Politics*, Ithaca; Cornell University Press.
- Marguilis, S. and E. Viola (2024) "Reflections on the Climate Urgency and the political response," *Brazilian Political Science Review*, 18(1).
- Milani, Carlos R. S. (2024) "The Climate Emergency versus the Right to Development: Where do Brazil-China Relations Stand?" *Revista Carta Internacional*, Belo Horizonte, v.19, n.1, e1412.
- Mendes, V. and E. Viola (2024) "Interest Groups in Brazilian Climate Policy: An analysis of the Agricultural and Energy Sectors," *Brazilian Political Science Review* 17.
- de Oliveira, Ana Leonardo Nassar (2015) "Forest and Climate Change: Strategies and Challenges for Brazilian Civil Society Organizations between 2005 and 2010," *RECIEL*, no.24, vol.2.
- Pereira, Joana Carneiro and Eduardo Viola (2024) "From protagonist to laggard, from pariah to phoenix: Emergence, decline, and re-emergence of Brazilian climate change policy, 2003–2023," *Latin American Policy*.
- Thomas-Walters, Laura, Eric G. Scheuch, Abby Ong and Matthew H. Goldberg (2025) "The impacts of climate activism," *Current Opinion in Behavioral Sciences*, vol.63 (<https://doi.org/10.1016/j.cobeha.2025.101498>)
- Werneck, Felipe and Claudio Angelo (2022) *Brasil 1000 dias de destruição: Como Jair Bolsonaro se tomou o negacionista climático mais perigo do mundo*, Observatório do clima (https://oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/11/1000Dias_D_PORTUGUES.pdf)
- Viola, E. and M. Franchini (2018) *Brazil and Climate Change: Beyond the Amazon*, New York: Routledge.