

ブラジルにおける2つの政権交代 :環境と開発政策に対する効果

舛方 周一郎

東京外国語大学世界言語社会教育センター講師

ブラジルにおける政権交代と 環境・開発政策

2022年10月、ブラジルでは大統領選挙が実施され、左派で労働者党(Worker's Party)のルーラ・ダ・シルバ(Inacio Lula da Silva)が、右派で現職のジャイル・ボルソナーロ(Jair Bolsonaro)を僅差で破り、選挙戦に勝利した。ルーラは第1期(2003年～2006年)、第2期(2007年～2010年)をへて2011年1月の交代から12年ぶり3期目の大統領となり、ルーラの所属する労働者党も、2016年から約7年ぶりに政権与党に返り咲いた。

ブラジルは、ラテンアメリカの中でも最大の面積と世界で5番目の人口を有する民主主義国である。そのブラジルでは1985年の民政移管から2023年現在までに大統領選挙が10度実施されている。そのうち大統領弾劾を除く選挙による政権交代は、1989年、2002年、2018年、そして今回の2022年と4度ある。その選挙戦では減税や現

金給付など有権者の投票行動に効果を与えうる政策や、国会での政党別の議席数に応じたテレビ・ラジオでの広告時間や政党交付金を活用したマーケティングの効果により、現職候補者が有利になる傾向があり、これまで再選を目指し出馬した現職の大統領は全て勝利してきた。すなわち今回の選挙は1985年の民政移管以降、再選を目指した現職大統領が初めて敗れる出来事となった。

現職に優位な構造があることは、現職大統領が掲げる政策を継続的に実施できることを意味する。それゆえに政権交代が発生した場合はブラジルでも既存の政策を見直す転換点ともなる。では2019年と2023年の2つの政権交代は何によって生じ、ブラジルにどのような変化をもたらしたのか。ルーラ政権が実施する政策はブラジル社会の抱える分極化を是正する契機となるのか。これらの疑問に答えるため本稿はボルソナーロ政権とルーラ新政権が取り組む政策の中でも重要な関心事項の1つである環境保全と経済開発の両立を事例とし、2つの政権交代がブラジルの民主主義にどのような意味を与えるのかを論じる。

2022年大統領選挙と 三権広場襲撃事件の衝撃

2023年1月、3度目の大統領となったルーラは、ブラジルの首都ブラジリアで就任宣誓式を行った。ブラジル現代政治を語るうえで、ルーラほど象徴的な人物はいない。大統領としてのルーラはその類ま

ますかた しゅういちろう

上智大学大学院グローバル・スタディーズ研究科博士後期課程修了。博士(国際関係論)。専門は国際関係論、ブラジル現代政治。サンパウロ大学国際関係研究所客員研究員、神田外語大学専任講師を経て2020年より現職。著書に『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、2022年)、舛方周一郎・宮地隆廣『世界の中のラテンアメリカ政治』(共著、東京外国語大学出版会、2023年)など。



選挙運動中に支援者に囲まれるルーラ

れな指導力を発揮し、2000年代のブラジルの経済成長と国際的な地位の獲得に貢献した。国内には続投を望む声もあったが、3選を禁止する憲法の規定に伴い、2011年に高い支持率を維持したまま、国家首長の座を降りた。しかし清濁併せ呑むルーラは、常に汚職の問題に巻き込まれてきた人物でもある。ルーラに政権期における汚職の容疑が持ち上がると、2018年に逮捕・収監された。政治生命が絶たれたかに思われたが、2021年に最高裁がルーラの有罪判決を無効としたことで、大統領選への出馬が可能となった(舩方2022)。

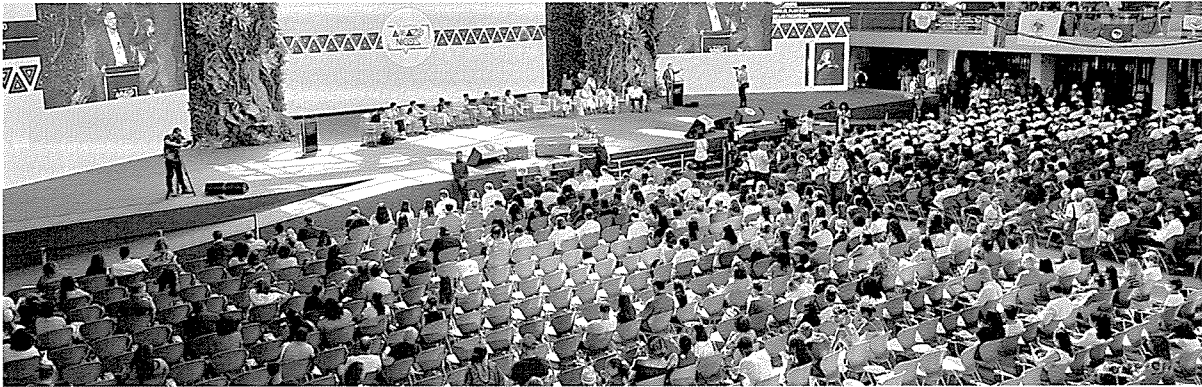
対するボルソナーロは、元陸軍の軍人で連邦下院議員を7期連続で務めた後、2018年大統領選挙で勝利し、2019年から4年間、国家首長を務めた。社会的少数派に対する差別的な発言やコロナ対策をめぐる言動は国内外のリベラル派から批判的となったものの、後述する労働者党を嫌う者、大規模農業従事者、そしてブラジルで一大政治勢力となったキリスト教福音派を中心とする保守層からの支持は厚かった(舩方・宮地2023)。

2022年大統領選挙は、決選投票においてこの2人の一騎打ちとなり、両者の得票数がわずか1%差となるブラジル史上、最も僅差の選挙となった。原因の1つは、ブラジルにおける「否定的党派性」の拡大である。否定的党派性とは、政権交代後も有権者同士が嫌いな政党に対して政治的意

見を形成することで対立をひきおこす感情である。2010年代、ブラジル経済が停滞する中、政財界を巻き込んだ一大汚職問題が発覚すると、市民の中には労働者党と政権を憎む反対派勢力がうまれ、野党と反対派の矛先は当時の大統領ジルマ・ルセフ(Dilma Rousseff)に向かった。2015年から2016年にはルセフ大統領は弾劾審査にかけられると市民には労働者党を憎む意識とこの審査は不当であるとの思いから、労働者党を守る帰属意識も生まれた。国内で意見が二分された経験を経て、ボルソナーロが頭角を現し2018年大統領選挙に勝利すると、ボルソナーロを支持する意識が高まった。同時に反ボルソナーロの意識も生まれ政治・社会の分極化は深まったのである(菊池2022)。

ルーラ派にとってのボルソナーロは、人権や国際協調を軽視する自由民主主義から逸脱した人物である。他方でボルソナーロ派にとってのルーラは汚職の主犯格で共産主義を標榜する人物である。互いを憎しみあう感情が増幅する中で、2022年大統領選挙におけるルーラの勝因は、その指導力に期待する肯定的な要素が、それ以外の否定的な要素を上回ったためである。しかし、民主的な規則に基づいた選挙が実施されたとはいえ、選挙期間中は両候補支持者が相手候補支持者を殺害する事件も発生するなど、社会の分極化は先鋭化した。

こうした背景のもとで大統領府や国会議事堂、



COP30の会議場ともなるパラ州ベレン市ハンガーコンベンションセンター（会場内の様子）

最高裁判所などの三権が襲撃された事件は発生した。新政権への移行は平和裏に行われるかみえたが、1月8日ボルソナーロ前大統領が敗れた昨年の大統領選に「不正があった」と訴えるデモ参加者ら約4千人が暴徒化した。この暴動は選挙の電子投票に不正があると根拠を示さずに主張したボルソナーロの訴えに共鳴した支持者らが起こしたと見られている¹。さらに2021年1月6日の米国でトランプ前米国大統領の支持者らによって国会議事堂が襲撃された事件との関連性も指摘され、分極化がブラジルの社会に根強くあることを露呈した。

新政権への交代による変化

ルーラ新政権への交代には複数の変化が確認できる。第1が、旧政権で隠されていた情報操作・不正・汚職の問題の開示である。ボルソナーロは労働者党政権期の汚職に対する市民の受け皿となり選挙に勝利したが、任期終了後からは今後は自らが大統領時代の汚職や不正に対する捜査を受けている。現在までに汚職にあたる決定的な証拠は見されていないが、ボルソナーロが各国大使らを前に語った選挙制度の批判が政治権力の乱用にあたるとして、2030年までの8年間被選挙権を剥奪する判決を最高裁から受けた。

第2が、内政と外交の政策転換である。内政において政権の発足時に治安維持と税制改革などを掲げたボルソナーロは、期間中に財政再建による経済の安定、国営企業の民営化の推進、所得税等の減税や簡素化等の政策を遂行した。その経済

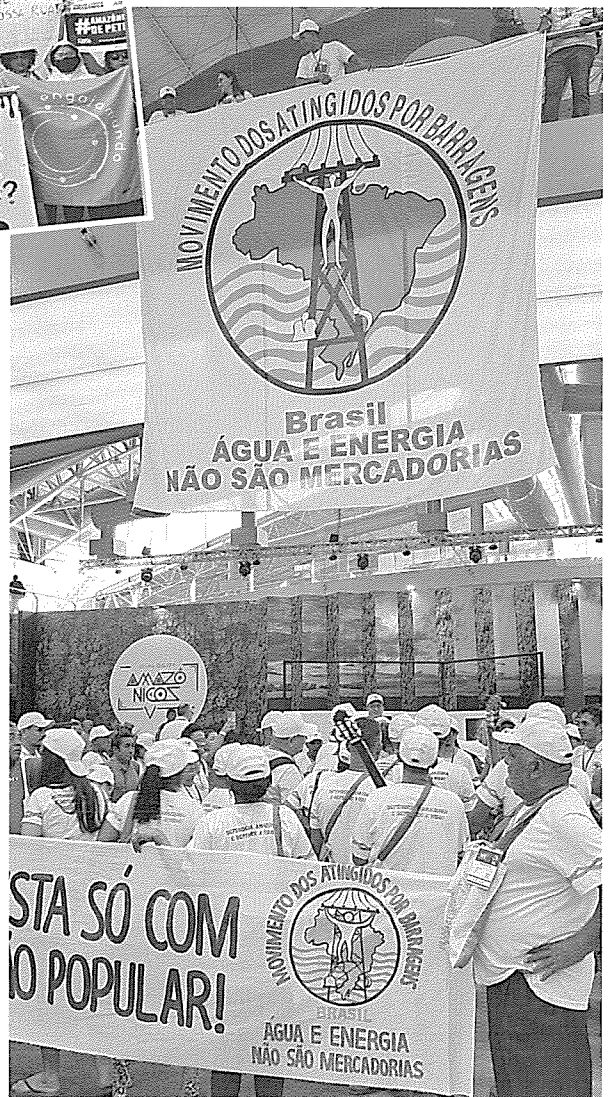
政策には一定の効果があったが、これまでの政権に比べて環境・女性・先住民など少数派の保護に関する事柄に配慮を欠いたことでリベラル派の反発を招いた。その反省を踏まえて、ルーラ政権は飢餓・貧困の解消を最優先の課題とし、格差是正や社会保障の強化を重視することを訴えた。

外交においてもボルソナーロは多国間主義よりトランプ前米国大統領など右派の指導者たちが率いた国々との二国間関係を重視した。しかしトランプが大統領選挙で敗北すると、米国の庇護を失ったボルソナーロ政権は国際社会から孤立した。そこでルーラ政権はブラジルの国際社会の信用を回復するために国際協調を訴えた。その姿勢は、欧米だけでなくアジア・アフリカ諸国などとの協力も重視する多角化外交の方針に回帰するものであった。

「環境破壊国」から「環境先進国」へ

以上のとおり、ルーラ政権は前政権との違いを明確することで現政権の政策を強調する。その政策の1つが環境・開発政策である。ボルソナーロ政権は、既存の環境政策の運営を見直し、経済政策を重視した。ところがボルソナーロの取り組みは国際的批判を浴びた。そこで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、パリ協定の規定に歩み寄り姿勢を示したが、ブラジルに植え付けられた「環境破壊国」との印象は拭えなかった。

これに対してルーラは「環境先進国」としてのブラ



会場内で声を上げる運動家たち
 (『水とエネルギーは商品ではない』)

ジルを示そうとしている。環境分野での再建を課題とするルーラ政権は、アマゾンでの森林対策の復活、アマゾン基金の復活、アマゾンでの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、組織的関係における対話と尊重することを掲げている。半年を経過した8月には、第3回(2009年)以来、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)を開催した。最終日には南米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末とともに、先住民や黒人など前政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。他にもブラジルは熱帯林と生態系の保存と回復について協力する同盟を結成したインドネシアとコンゴ民主共和国を同会議に招待するなど、ブラジル政府による政策転換を世界に訴えた(舩方・宮地2023)。

ルーラ新政権に待ち受ける課題

アマゾン・サミット開催直前、ルーラ政権は政権交代後の半月でアマゾン森林伐採率が大幅に減少したことを発表している。不可逆的とも思われた森林伐採率は政権交代による政策の転換で大幅に減少できることをルーラ政権は証明したのである。

他方で、ルーラ政権の環境・開発対策には課題も残る。第1が、会議を主導したブラジルやコロンビアと石油産油国のベネズエラなどとは、アマゾンの森林保全にむけた意識に温度差があることである。例えば開催中にはアマゾン領域に関わる国の環境相が演説を行ったが、ペルーの環境省の演説に対して、会場から盛大な拍手が送られた反面、事情を

知る一部の運動家からは、同政権の環境政策を批判する声もあがった。第2が、政府の掲げる森林伐採ゼロと国外政府・企業が主導するインフラ投資・開発との両立に矛盾が生じていることである。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なかった。第3が、市民との対話を通じた社会の統合に全ての市民を包摂できていないことである。アマゾンサミットの参加者の多くは、ルーラ政権との親和性の高いリベラル派の市民であり、ボルソナーロ派の市民の参加は確認できなかった。会場の外には、サミットの様子を冷やかな目で見つめる大勢の市民の姿があったことも見逃してはならない。

政権交代と民主主義

2018年と2022年という2度の政権交代は、ブラジルの環境・開発政策と民主主義に対していくつかの教訓を提起している。第1が、政権交代によって可視化されやすい政治的分極化は長時間をかけて展開されてきた点である。2019年に起きた政権交代を契機とし、ボルソナーロ政権はアマゾンの森林伐採を推進した。しかしアマゾンの伐採量増加はボルソナーロ政権の政策推進が根本的な原因ではない。ブラジルの政治と社会に累積した問題が顕在化し複合的な問題を加速したためである。第2が、政権交代の発生は、諸課題の責任を前政権に全て押しつけやすくする点である。確かにボルソナーロのように大統領という権威ある人物が公然で環境問題に否定的な言動をしたことは、社会規範から制約を受けてきた市民に逸脱行動を許す推進力になった可能性がある。他方で環境保護の印象が強い労働者党の政権期においても、経済開発と貧困対策などを優先して、大規模森林開発につながるダムやアグリビジネスの参入を加速する法改正を行って環境保護一辺倒ではなかった。ところが現政権は前政権との違いを示すために、ボルソナーロ政権が実施した政策を批判し、自政権が過去に実施して悪い印象を与えた政策については、記憶から忘れさせようとする傾向がある。

アマゾンサミットが開催されたブラジルのベレン市では、2025年に気候変動に関する国連会議(COP30)が開催される。現政権は同会議にむけた準備を始めており、COPの成功で弾みをつけて、翌年実施予定の大統領選挙で与党候補者勝利を狙う筋道も透けて見えてくる。ルーラはかつて大衆の代表として社会格差の是正を訴えることで、大統領の座を獲得した。ルーラは貧困層への支援を重視したが、その対策から取りこぼされた保守・中間層に不満が生まれ、その不満をうけたボルソナーロが次に大統領となった。今後はボルソナーロに対する憎悪を受けとめたルーラが再び大統領となった。憎しみあう両者に歩み寄りがなければ、政権交

代はブラジル社会に生じた分極化の象徴として市民の記憶に刻まれ続けていく。ルーラ政権が目指す環境保全と開発の両立は、その分極化を是正する手段となるのだろうか。■

本稿は、日本学術振興会科学研究費補助金(20H04427、23H00041)の助成をうけた研究成果の一部である。

《注》

- 1 ソーシャル・メディアにおける論争的な意見も投票制度をめぐる陰謀論や偽情報の伝播を誘発した。陰謀論や偽情報は選挙結果を不服とする人々にとっては事実を自分の世界観や政治信念と整合させるかたちで解釈する「動機付けられた推論」をうみやすくした。陰謀論については、秦(2022)を参照。
- 2 第1にボルソナーロ政権は、気候変動に関する国連会議(COP25)開催を中止し、後に撤回したもののパリ協定の脱退も示唆した。第2に農牧族の声を政策に反映しやすくして、アマゾン熱帯雨林を転用した畑で生産された大豆を輸入させないことを目的とした大豆モロトリアムを農業のために20%以上の土地を伐採するブラジル森林法の権利に対する違法な国際侵害であると決めつけた(Hochstetler 2021)。第3にコロナ禍の最中にアマゾンの森林伐採面積を増大させた。特にアマゾン地域における森林伐採に関する実証研究を実施したValeらは、ブラジルの環境保護制度を弱体化させるために、ボルソナーロ政権がCOVID-19パンデミックの状況を利用したと結論づけた(Vale2021)。

《参考文献》

- 菊池啓一(2022)「否定的党派性とブラジル大統領選」IDEスクエア。
- 秦正樹(2022)『陰謀論:民主主義を揺るがすメカニズム』中公新書。
- 舩方周一郎(2022)「ブラジル・ボルソナーロ大統領に強敵現る 最も愛され憎まれる「カリスマ」は救世主となるのか」新潮社 Foresight 2021年4月1日。
- 舩方周一郎(2023)「ブラジルにおける政治的分極化と「消えゆく民主主義」の克服」『イベロアメリカ研究』no.44, pp.1-16。
- 舩方周一郎・宮地隆廣(2023 近刊)「ラテンアメリカ:対米姿勢が複雑化するラテンアメリカ」『現代用語の基礎知識』自由国民社。
- Hochstetler, Kathryn (2021), "Climate Institutions in Brazil: Three Decades of Building and Dismantling Climate Capacity," *Environmental Politics*, 30, sup1, pp. 49-70.
- Vale, Mariana M., et al. (2021), "The COVID-19 Pandemic as an Opportunity to Weaken Environmental Protection in Brazil," *Biological Conservation* 255: 10.1016/j.biocon.2021.108994