

## 論 説

## ブラジルの先住民居住地政策と時間枠テーゼ（下）

小 池 洋 一

## 4. マルコ・テンポラルの法制化

MT をめぐって、これまで述べたように政府、議会、司法の間で、また先住民、ブラジル社会の間で議論が繰り返されてきたが、最終的な結論には至らなかった。MT 論は新たな TIs の確定に抑制的に働いた。同時に、逆説的であるが、確定の停滞が MT 論の勢いを削いだ。2016年のテメルと19年のボルソナロの新自由主義的政権の登場は、MT 論の再登場を促した。しかし、MT 論の制度化への動きが強まったのは、22年にルーラ政権が誕生し、政権が先住民と環境保護を重要な政策として掲げたからである。慌てた連邦議会、それに強い政治的影響を行使するアグリビジネス、さらにアマゾンなど多くの TIs が多く位置する州政府や議会は、MT 論の制度化を強く求めた。

## (1) 法案第490/2007号と連邦下院での可決

後述するように2023年に MT に基づく TIs 確定が法制化されたが、その基本法は07年に保守政党である現在の社会民主党 (PSD) 所属で、マツグロソ州選出の下院議員ペレイラ (H. A. Pereira) が提出した法案第490号 (PL490) であった。PL490 は当初先住民基本法を改訂し、TIs の最終的な画定権限を行政府から立法府に移すことを目的としていた。前述のように先住民基本法では、TIs の画定作業は、法務省下の FUNAI が実施し大統領が承認するが、その手続きを変更しようとするものである。その理由としてペレイラは、TIs が先住民だけではなく、ブラジル国民のさまざまな人々に関わっており、TIs の画定は国民を代表する国会で議論し決定すべきだとしたのである。議会が必ずしも国民を代表としてはおらず、特定の利害を代表していることを考えれば、納得し難いものであるが、それはさておき PL490 は下院の各種委員会での議論を経て、数多くの法案を付帯し、結果 TIs に関わる多様な問題を扱う法案となった。立法過程は表4のとおりである。

PL490 の下院での審議は、農業委員会での意見付き承認、人権・マイノリティ委員会での意見付き否認を経て、憲法・正義・市民権委員会 (CCJC) に移され、2021年5月にバイア州選出の民主党議員のマイア (A. Maia) によって代替法案が提出され、審議のうえ6月に承認された。PL490 は、直接的には法律第6001号つまり先住民基本法の改正を目的にしているが、実質的に

表4 マルコ・テンポラルと関連年表

日付	法制度	提案者, 準拠法規など
1973.12.19	法律第6001号(先住民法)公布	
1988.10.5	民主憲法公布	
2005.4.15	ラボザ・セラドスル保護区(TIRSS)承認 承認を無効とする最高裁申し立て(Pet3388RR)	
2007.3.20	下院, MTを定める法案第490号を提出	議員提案。法律第6001号 (先住民法)改訂
2009.3.20	最高裁 TIRSS を合法と判決。非生住民の退去命令。MTを採用。 TIs 確定の19の原則提示	
2017.7.19	連邦総弁護庁(AGU)意見書 No.001(MT導入)	大統領承認
2020.2.6	ボルソナロ政権, TIs での鉱業を許可する法案第191号を下院に 提出	行政府提案。法律第6001号 (先住民法)改訂
2021.5.12	憲法・正義・市民権委員会(CCJC)に改正法案第490号提出 (6月24日承認)	
2023.1.1	ルーラ新政権成立。先住民省設立	
2023.4.17	国家先住民審議会(CNPI)第1回会合	
2023.5.31	下院, 法案第490号を可決	
2023.9.21	最高裁, MTに違憲判決	
2023.9.28	上院, 憲法改正法案第48号提出	議員提案
2023.9.27	最高裁, MTについて一般原則提示。MTに違憲判断	
2023.9.27	上院, MTを定める法案第2903号を可決	
2023.10.20	大統領, 法律第14701号に53箇所へ拒否したうえで裁可	憲法第66号第1項
2023.10.27	法律第14701号を公布	
2023.12.14	上下院, 大統領拒否を否決	憲法第66号第4項
2024.3.31	大統領, 下院に対し法案第191/2020号取り下げを要請	
2024.4.22	最高裁メンデス判事, 法律第14701号について関係者(連邦検 察庁, 連邦弁護庁, 上下院議長)に調停案提示を指示	憲法第103条
2025.2.14	STF, 調停を踏まえて, 法律第14701号に代わる草案を提示	
2025.6.23	STF, 最終調停案提示。MTを継続	

(出所) 各種資料から作成。

は一般法によって憲法第231号の変更を狙うものであった。マイアは、変更の根拠として STF<sup>62)</sup>による TIRSS 訴訟の判決と TIs 画定の19の条件を挙げ、PL490を正当化した。

これに対してブラジル先住民連携(APIB)は、PL490がTIs画定に重要な変更を加えるものだとし、以下のように厳しく批判した(APIB 2021)。

第1はPL490がTIs画定を限定していることである。1988年10月5日時点で先住民コミュニティが存在しない土地は、憲法が言う先住民が伝統的に占拠する土地とは見做さない(第4条第2項)、つまりMTの導入である。PL490はまた既に画定したTIsの拡張を禁止する。画定が終

了していない TIs については本法によって手続きがなされ（第14条）、それに従わない画定は無効だとする（第15条）。さらに先住民保留地（áreas reservadas）については、時間の経過その他の理由により先住民共同体の文化的特徴が減じる場合には、国家はそれを収用し公益あるいは社会益、および国家農業改革プログラム（PNRA）に向けることができる（第16条第4節）。さらに先住民が売買、贈与によって入手した土地については、民法の規定に従うとし、私的所有権の法が適用されるとした（第18条）。

第2は先住民の用益権の著しい制限である。PL490は先住民の用益権が水力資源、潜在的なエネルギー、地下鉱物資源、零細な鉱山、連邦の公益にとって重要な事項には及ばないと明記した（第20条）。また先住民の用益権は防衛政策と国家の主権の利益に優先しないと、後者について軍事施設、輸送網、代替エネルギー開発を挙げ、それらについては、先住民への聴聞を行うことなく実行できるとした（第21条）。これらは先住民法、憲法では曖昧あるいは欠如していたが、PL490ではそれを明記した。

第3は先住民による意見表明の権利の侵害である。PL490は公益、国防、国家主権などの理由に、あるいは先住民への聴聞を不要とする。すなわち軍、警察の TIs での活動は先住民共同体および連邦の先住民政策機関の了解なしに実行できる（第22条）。公権力は、先住民への聴聞なしに、TIs 内に保健、教育などの公共サービス施設の建設のほか、通信施設、道路、輸送網の建設ができる（第23条）。

第4は TIs への非先住民の活動についてそれを容認する規定が含まれていることである。非先住民の TIs への参入は、FUNAIの専門家、連邦政府機関のほか、公共設備の設置や維持、道路など移動手段によるものと具体的に明記し（第25条）、他方で TIs での交通、エネルギー輸送に対して料金を課すことを禁止する（第26条）。さらに TIs での経済活動について、先住民共同体が非先住民との協力や契約を認めている限りは、許可されるとし、その場合 TIs の賃借は先住民共同体の用益権を法的に侵害するとは認められないとする（第27条）。先住民共同体が組織する TIs での観光業は、第三者との契約で実施される場合も含めて、許可されるとした（第28条）。

第5は、孤立した先住民の扱いである。国家と市民社会には孤立した先住民の生活の自由と伝統的な手段についての絶対的な敬意が求められるとし、接触は、医療支援あるいは公共サービスの提供を除いて避ける必要がある（第29条）とした。しかし、PL490では孤立した先住民の自己決定などの自治が保証されるかどうか不明であり、国家の介入のリスクが残る。

PL490は TIs 確定に重大な変更を加えるものであり、先住民に限らずブラジル社会での議論を呼び、さらに国際社会からも危惧が表明された。2022年の大統領選でルーラ政権が誕生し、新政権が先住民と環境保護を公約として、新設の先住民相に先住民出身のグアジャジャラを、環境気候変動相にマリナ・シルヴァ（M. Silva）を充てると、前政権を支えた自由主義政党、それらに影響を与えるアグリビジネスなどが慌て、PL490成立に向けて動いた。法案は与野党攻防の政治的<sup>63)</sup>案件となった。

PL490は2023年5月30日に下院で投票が行われ。その結果は賛成が283票、反対が155票で、法案を是とするものが大半を占めた。政党別の賛否を見たのが表5である。右派、中道右派の自由党（PL）、連合党（União）、進歩党（PP）、共和党（Republicanos）が法案成立に寄与した。他方で、政権党である労働者党（PT）、社会主義自由党（PSOL）、ブラジル共産党（PC do Brasil）、持

表5 下院でのPL490の政党別投票結果

政党	賛成	反対	政党	賛成	反対
PL	82	0	Pode	7	3
PT	0	65	Avante	4	3
União	48	2	PC do Brasil	0	6
PP	37	4	PV	1	5
Republicanos	33	4	Patriota	2	2
PSD	25	8	Novo	0	3
MDB	22	8	Solidaridade	1	2
PSB	3	12	Cidadnia	2	1
PDT	1	14	PSC	0	2
PSOL	0	12	Rede	0	1
PSDB	10	2	合計	283	155

(注) 塗りつぶした箇所はPTなど2022年総選挙連合「ブラジルの希望」参加政党。

(出所) <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/05/30/marco-temporal-pl-uniao-e-pp-sao-partidos-com-mais-votos-a-favor-pt-vota-100percent-contra.ghtml>

続性ネット（Rede）は全員反対票を投じたが、他では取りこぼしがあった。連立与党である、民主行動党（MDB）、民主社会党（PSD）では賛成が反対を大きく上回った。かつてカルドーズ政権を生み環境政策で重要な成果をあげたブラジル社会民主党（PSDB）もほとんどが賛成票を投じた。

こうした投票行動の背景にアグリビジネスの存在がある。アグリビジネスは、その必要性を主張するための論点を整理し、また環境保護運動に対抗するため、シンクタンクのアグロ問題研究所（Instituto Pensar Agro: IPA）を通じて活動している<sup>64)</sup>。IPAは連邦議会で日常的に議員と会合をもちアドバイスを与え、法案作成やジャーナリズムに影響を与えている。IPAの主要なミッションは議会の農牧業議会フロント（Frente Parlamentar da Agropecuária: FPA）と呼ばれるアグリビジネス議員団の活動に指針を与えることである。ロビー集団FPAは、下院の議席の63%、<sup>65)</sup>上院の62%を支配する。これに対して環境議員集団はせいぜい10%とされる。IPAはブラジルの大豆、食肉、綿花、農薬など48の農業団体をスポンサーとし、FPAを通じてアグリビジネスの利益を保護し環境政策を葬るロビイングをしている<sup>66)</sup>。これらの農業セクターを代表する企業の中にはカーギル、JBS、BSFなどの多国籍企業があり、ブラジルの農業政策や環境政策に影響を与えてきた（Castilho 2022）。法案第490号の可決はFPAの強い意向が反映したものであった。

投票結果はPT政権の政治基盤の脆弱性を改めて示した。連立の組むMDBとPSDの襍的な性格を露わにもした。マルコ・テンポラル法をめぐる対立は、ブラジル政治全体を動揺させ、また社会の分断を深める可能性をもつ。法案第490号が圧倒的多数で可決されたことは、ブラジル政治の経済優先主義と先住民保護軽視を表している。

## (2) 最高裁の違憲判決と先住民居住地確定の一般原則提示

下院でのPL490の可決に対してSTFは9月21日にPL490の基礎にあるMTを違憲とする決

定を行った。下院の可決から4か月も時が経っての決定であり、この間のPL490への批判を考慮したものであった。STFはかねてからMTに曖昧な態度をとってきたが、ようやくMTに憲法判断をした。STFによれば、前日の20日にTIsの基準となる日を定めたMTについて審議した。これまで、報告担当判事のファシンなど5人の判事が、先住民共同体の土地への権利は憲法制定日にその場所を占拠していたかどうかは無関係であるとし、これに対してマルケス（N. Marques）など2人がTIsを確定するために基準日を定めることが必要であるとした。今回の判断は、直接的には前述のサンタカタリナ州ササラス生態保護区内にあるTIsを環境研究所（IMA）に返還することを認めた第4地裁（TRF-4）判決に対して、FUNAIが起こした控訴審に対するSTFの判決であった。ファシンは、TRF-4が先住民の土地の始原的権利を考慮せず占有権を与えたのは誤りだとし、先住民共同体とFUNAIに土地を委ねることが適当であるとの意見を述べ、多数の判事が同意し、TRF-4の判決を覆した。

STFは翌日（9月21日）に判事全員の投票によって9対2でMT論テーゼを否定し、先住民居住地の確定において1998年憲法日を適用することはできないとした<sup>68)</sup>。あわせて9月27日までに中断されている少なくとも226件にのぼる裁判のためテーゼあるいは基準を示すとした。今回の判決はSTFの長い歴史のなかでも重要なものとなった。

ルシア（C. Lucia）判事は投票に当たって、連邦憲法の規定が先住民の社会組織、習慣、言語、信仰、伝統の維持と、彼らが伝統的に占有している土地に対する権利を明示的に保証していると、土地の占有を他の基本的権利から切り離すことはできないと意見を述べた。この判決は5世紀にわたって抑圧され、破壊されてきた先住民の民族的尊厳に関わるものだと語った。最後に投票したウェーバー（R. Weber）長官は、先住民の土地占有権は伝統的なものであり記憶に基づくものである。占有権は基本的な権利であり、決して疎かにできないものである。さらに伝統的な権利は現在の占有権や土地の物理的な占有権に制限するものではない。ブラジルの法は伝統的に先住民性の視点から先住民の占有権を扱ってきた。つまりその占有権はブラジル国家以前から存在するものであるとした。

STFは9月27日にTIs確定の一般原則を公表した<sup>69)</sup>。冒頭で改めて、先住民共同体が伝統的に占拠する土地を定義するにあたって、憲法制定日を基準日とすることを否定した。他方で、居住地確定が良心をもって占拠してきた非先住民の退去を伴うならば金銭的な補償を受ける権利をもつとしたが、既に画定した居住地については補償がないとした。報告担当判事のファシンは、一般原則がSTFの11人の判事の努力によって作成されたものであることを強調し、ウェーバー長官もまた原則が判事の合議によって作成され、社会の意見を取り入れ、社会の監視のなかで作成されたことを高く評価した<sup>70)</sup>。

STFが示した原則は、課題1031（憲法第231条に照らして先住民が伝統的に占拠する土地に関する所有関係の法的憲法上地位の定義）に答えるものであり、現在未決の同様の裁判にも適用可能なものである。原則は13項目からなる。すなわち①居住区の画定は先住民共同体が伝統的に占拠する土地に始原的な占有権を与える宣言的手続きである、②先住民の伝統的な占有は、民法上の占有と異なり、憲法第231条に規定されているとおり彼らの生産活動に利用され、また先住民の厚生、文化の再生産、環境資源の保全にとって本質的なものである、③憲法が規定する土地の始原的権利は1988年10月5日の時間基準（MT）にも、憲法制定時に存在した物理的な紛争や法的な争い

にも依存しない、④憲法制定時に先住民の占有あるいは（非先住民に対する）執拗な強奪があった場合、善意の改良に対しては憲法第231条第6項に従い補償が適用される、⑤憲法公布時に先住民による伝統的な占拠あるいは執拗な略奪が存在しなかった場合、先住民が伝統的に占拠する土地についての正当な所有権または善意による占有に関するすべての法的行為や取引は、有効であり完全な効果をもつ。個人は連邦から必要かつ有用な改良に対する公正かつ事前の補償を受ける権利を有し、個人の再定住が実行不可能な場合は、連邦憲法第37条第6節に従い、個人は連邦から裸地の価値に相当する補償を受ける権利があり（その地域の所有権を付与した連邦機関に対する求償権付き）、受益者の利益になる場合は、現金または農業債務債で支払われ、境界確定手続きとは別の手続きで処理され、争いのない部分は即時に支払われ、争いのない金額の支払いまで留保権が保証される、⑥すでに境界が確認され画定が宣言された TIs については、係争中の場合を除いて補償の対象とはならない、⑦画定について憲法的な秩序が絶対的に困難なとき、留保する土地を保障し TIs の画定手続きをすることは、連邦の責任である。その場合先住民共同体の意見を聴取することは必須であり、留保する地域の形成に必要な土地の確認を行う連邦組織間には常に冷静な姿勢が求められ、公益と社会的平和、相応の先住民共同体への補償を実現するよう心掛ける必要がある（ILO 条約第16.4条）、⑧ TIs の規模の変更を開始する行為は、憲法第231号の規定に反し、直前の画定から5年以内である場合は禁じられる。変更には、行政手続きあるいは TIs の境界に深刻で回復し難い瑕疵を証明する必要がある。係争中、見直しを請求中である場合はこの限りでない。⑨政令第1775/1996号に基づいて作成される人類学的報告書は、特定の先住民共同体の占拠がもつ慣習などの伝統性を示すうえで基本的な要素である、⑩先住民が伝統的に占拠する土地は共同体の恒久的な占有に関わるものであり、先住民は土地、河川、湖沼が生み出す富に排他的な用益権をもつ、⑪先住民が伝統的に占拠する土地は、公共の土地であり、自由に譲渡、処分できない、時効の制約を受けない権利である、⑫ TIs の占有は、先住民の伝統的な活動を保証し、憲法が定める環境保護と両立しうるものである、⑬先住民は民事上および請願の資格をもち、FUNAI による法に基づいた活動と検察庁による法監視に基づく介入を損なうことなければ、先住民の利害に関わる係争に参加できるとした。

前述のラポザ・セラドスル先住民保護区（TIRSS）の訴訟で STF が示した19の条件との違いは明らかである。TIRSS 訴訟に付された条件は多くが公益を理由に先住民の用益権を制限するものであり、一度決まった TIs の拡大を禁止した。これに対して新たな原則ではまず先住民が伝統的に占拠する土地について始原的な占有権を認め、最も重要なことであるが占有権について MT の適用を否定している。ITs の範囲の変更は5年後なら認められる。要するに原則は1988年憲法に沿ったものである。

### （3）憲法改正法案 PEC48 と上院による法案第2903号可決

STF による MT の違憲判断は連邦議会に衝撃を与え、すぐさま上院が動いた。一つが憲法改正法案 PEC48 提出であり、もう一つが法案第2903号（下院の PL490）可決である。

MT の違憲判断の翌日（9月22日）に進歩党（PP）など所属の上院議員が憲法改正法案 PEC48 を提出した。それは憲法第231号第1項を次のように変えるものである。すなわち、「先住民が伝統的な占有とする土地とは、その利用、習慣、伝統に従い、先住民が永続的に居住し、生産的に

表6 上院での法案第2903号の政党別投票結果

政党	賛成	反対	欠席棄権	政党	賛成	反対	欠席棄権
PSD	4	5	6	Republicanos	4	0	0
PL	7	1	3	PSB	2	1	1
MDB	3	4	4	PDT	1	2	0
União	8	0	0	PSDB	1	0	1
PT	0	7	1	Rede	0	1	0
Podemos	7	0	0	Novo	1	0	0
PP	5	0	1		43	21	17

(注) 塗りつぶした箇所はPTなど2022年総選挙連合「ブラジルの希望」参加政党。  
 (出所) <https://www.poder360.com.br/congresso/saiba-como-votou-cada-senador-na-aprovacao-do-marco-temporal/>

利用し、その厚生にとって、また物理的文化的な再生産に必要な環境資源にとって不可欠なものであり、1988年10月5日を時間基準（MT）として永久的な占有を認めるものである」。改正提案の理由はTIs画定について明瞭性と法的安定性を実現するためとした。MTの採用は、先住民の土地への権利を否定するものではなく、先住民社会だけでなく他のブラジル社会を害する紛争や不確実性を回避し、居住地確定に強固な基盤を与えるものである<sup>71)</sup>、と法改正を正当化した。

TIs画定に関連して憲法を改正しようとする試みはこれまでも多数あった。2000年の憲法改正法案（PEC）第215号がその一つである。法案はロライマ州選出のブラジル進歩党（PPB）の下院議員サー（A. Sá）が提出したものである。その重要な変更はTIsとキロンボの居住地の画定の責任と承認を排他的に議会に持たせようとするものである。併せて既に画定したTIsの拡大を禁止することと、TIsが画定した場合に連邦政府が農業者に賠償を行うことを内容としている。憲法は、先住民が伝統的に占拠している土地が連邦の財産であると定めており（第20条XI）、TIsが画定した場合には補償はなされない。PEC215は、憲法を大きく変更するものであり、専門委員会で承認されたが、PTなどの反対によって、また先住民を含め多くの国民の批判をもあって、下院で決議するには至らなかった<sup>72)</sup>。

次いで上院は、STFがTIs確定の一般原則を公表した9月27日に、下院の法案第490号を引き継ぐ法案第2903号の採決を行ない、賛成43票、反対21票で可決した（表6）。

MT法案が下院から上院に法案が移されたのが6月1日であるから、STFの違憲判断を意識した唐突な採決であった。憲法に従えば憲法の適用と解釈について判断するのはSTFであり、上院はSTFの判断に反する採決をしたのである。政党別にみると、PSD、MDBといった中道政党の賛否はばらけたが、上院ではPTなど先住民保護に積極的な左派政党の議席は少なく、多数を占めるPL、PP、Uniãoなどの右派でプロビジネス政党の票が反映される結果となった。下院に続く上院でのMT法案の可決はルーラ政権の先住民政策に打撃を与えるものとなった。

(4) 大統領の拒否権発動と法律第14710号の公布

両院での議決を経てルーラ大統領は、10月20日にTIsに関する規則を定めた付け法律第14701号を承認したが、34カ所、つまり法の大半について拒否権を発動した。これに対して上下院は12

月14日合同審議をおこない、拒否権を圧倒的多数で覆した。すなわち上院で53人、下院で321人が拒否権を否定した。これに対して拒否権に賛成したのは上院で19人、下院で137人に過ぎなかった。こうして法律第14710号は原文のまま法的な効力をもつことになった。PEC48とともに法律第14701号は先住民政策を大きく変更するものである。法はMTの導入した先行するの法案を引き継いだものである。そこで以下要点のみについて法律第14701号を検討しよう。

TIIsは、憲法第231条第1項が定めた先住民が伝統的に占拠する土地（*áreas ocupadas*）、連邦などが定めた保留地（*áreas reservadas*）、先住民共同体が購入や贈与など法が定める手段によって取得した土地（*áreas adquiridas*）に分類される（第3条）。当該法で最大の問題は第一の伝統的な占拠地である。第4条ではそれを次のように規定している。ブラジルの先住民が伝統的に占拠する土地とは、憲法公布時において、先住民が永続的に居住し、生産活動に利用され、その福祉に必要な環境資源の保全にとって不可欠であり、物的および文化的再生にとって必要なことを同時に満たす土地である。次いでその第2項では、1988年10月8日時点で確定申請地域内に先住民共同体が存在しない場合は、略奪行為が証明された場合を除いて、前記の先住民が永続的に居住しているとは見做さないとした。

第5条では、TIIs確定には申請地域が位置する州と市町村、直接関係するコミュニティの参加が不可欠であり、先住民共同体の請求手続きから開始される確定手続きの最初の段階から意見を表明することが認められるとした。第6条では、TIIs確定の利害関係者には予備調査を含めてすべての段階で反論や自己利益保全が認められ、手続きの最初から召喚が義務付けられ、また補助的な鑑定人の指名が認められる。第9条では、確定手続きが終了する以前で、憲法第231条6項の規定に言う善意の占拠による改良が認められる場合、土地を所有し居住を保証された土地について、非先住民による利用と利益享受に何らの制限は存在しないとした。続いて第13条ではTIIsを拡張することは禁止するとした。これらの規定は、憲法によっても解釈しうるものだが、TIIsについて制限を明記しTIIs確定による非先住民の利益を擁護しようとするものである。

TIIsには他に、先住民の存続と文化の維持のため、国家が所有しFUNAIが監督する保留地（*áreas reservadas*）がある。国立公園と農業コロニーはこの分類に含まれる（第16条）。保留地についても後述（第Ⅲ章）に規定が適用される（第17条）。もう一つの先住民の土地は、先住民が売買、贈与など民法上の取引によって取得した土地（*áreas indígena adquiridas*）である（第18条）。

法律第14701号は次に第Ⅲ章でTIIsの利用について規定する。まず先住民の用益権は国家の防衛、主権に関わる政策に優先しないとする（第20条）。その単項では基地その他の軍の施設の設置、戦略的な重要な道路の建設、代替エネルギーの開発、戦略的に重要な財産の保護は、先住民共同体と関連する連邦機関への諮問なしに、実行できるとした。続く第21条では軍と連邦警察が先住民共同体と連邦機関への諮問なしに活動することが保証されるとする。さらに第22条では、国家権力はTIIsの土地において、保健や教育など公共サービス施設のほか、通信網、道路など交通手段を設置できるとした。第26条によれば、TIIsでの経済活動は、先住民共同体が非先住民の第三者との協力について許可している限り、実施可能である。ただし、TIIsを賃貸の対象としたり、先住民共同体の直接所有権を制限するいかなる法的行為は認められない。契約によって先住民と非先住民が協力しアグロフォレストリーを含む経済活動を営むことはできる。その場合、経済活動の成果が先住民共同体全体に裨益するものであること、先住民の所有権が維持されること、契

約行為が先住民共同体固有の意思決定によって実行されること、契約がFUNAIに登録されることが条件となる。第27条はTIsでの観光について規定する。すなわち観光は先住民共同体が組織する場合に許可される。第三者の投資を得るための契約も可能である。要するに、先住民の占有権を制限し、条件つきながらTIsでの経済活動を認めるものである。

#### （5）STFによる「調停」

これまで述べたようにMTをめぐる連邦議会、連邦政府そして司法の間に鋭い対立がある。議会はMTによるTIs確定を可決し、これに対してSTFはMTを違憲とし、ルーラ政権は法律第14701号の承認に拒否権を発動した。三権の対立は、MTをめぐるブラジル社会の分断を反映するものである。対立はまたブラジル社会の分断を助長した。こうした状況下でSTFは、TIsに関わる人々やセクター間の利害を調整するため、報告担当判事のメンデス（G. Mendes）の提案に基づき、2024年8月に特別調停委員会（Comissão Especial de Conciliação: CEC）を設立した。その目的は、関係者の合意形成をつうじて法律第14701号を補完する、あるいはそれに代わる法の草案（anteprojeto de lei complementar）を作成し議会に提出することであった。CECは上下議員、AGU、法務省、先住民省、FUNAI、州政府、市町村、APIBなど先住民代表その他24人から構成される<sup>74)</sup>。

8月5日に第1回目の審議が開かれたが、冒頭から議論は大荒れになった。MTの撤回を求めるAPIBは聴聞会から退出した。STFは、先住民の代表抜きでの聴聞会開催も検討したが、最終的には次回の聴聞会を25年2月に実施することを決定した。これを受けて2月3日にCECの審議が再開され、各部門の代表やゲストが陳述したが、その主張はなおも平行線を辿った。こうした状況を打開すべくメンデスのチームは14日に自身の調停案を示したが、それが新たな混乱と対立を生むことになった。

調停案の要点の一つは、先住民の伝統的に占拠する土地については、MTの適用を否定し、また憲法制定時の紛争の有無にかかわらず、その権利が保証されるというものであった。つまりMTは否定された。他方で草案は、TIsの確定について、それが国益に反する場合は、代替地の提供によって補償できるとした。つまり公共の利益を、伝統的に占拠してきた土地に対して先住民に与えられた始原的権利に優先するとした。公共の利益とは何か。草案ではそれが示されていない。TIsの確定についても、（善意によって改良した土地だけでなく）利用によって裸地となった土地についても、農家に補償することが提案された<sup>75)</sup>。草案はまた、ITsでの経済開発についても触れ、「国家の利益」に関わり、また定められた期間内で実施される場合に、鉱物開発金融補償（Compensação Financeira pela Exploração Mineral: CFEM）<sup>76)</sup>の50%を影響ある先住民共同体に支払うという条件で、先住民居住地での鉱業開発を認めるとした。加えて草案は、先住民共同体による「鉱物採掘主義」（extrativismo mineral）に規定しているが、それは国会の承認を条件に先住民共同体自身による5年間以内で鉱業活動を認めるというものであった<sup>77)</sup>。

この調停案は多くの反論をもたらした。とりわけ農業部門や先住民社会による批判は大きなものであった。下院議員で農牧業議会フロント（FPA）総裁のルピオン（P. Lupion、民衆党）は、憲法制定時に先住民が占拠していない土地をTIs確定から除く規定が入っていないことに激怒し、国会で再びMT法案を提出するとした。MTはそもそも交渉や調停の対象ではない。STFの修

正法が議会に提出されればそれを否決する。そして MT を織り込んだ憲法改正法案 PEC48/2023<sup>78)</sup>の成立を目指すとした。

TIs だけでなく先住民居住地での鉱業活動を認める提案は驚きをもって迎えられた。連邦検察庁 (PGR) 代表は先住民居住地での鉱業活動は、MT 論について判断する調停委員会ではなく、別の場を設定して議論すべきだと批判した。先住民政策に関わる二つの組織の代表である FUNAI 総裁のワピチャナ (J. Wapichana) と先住民相のグアジャジャラは草案を厳しく批判した。ワピチャナは FUNAI が憲法に沿って TIs の確定作業を実施したが、それは今後も変わることがない。特別委員会は鉱業の扱うべきでない。草案は、これまでの先住民政策を大きく変えるものであり、国家先住民政策審議会 (CNPI) での議論が不可欠であるとした。「公共通信」(Agência Pública) は、メンデスが作成した草案がテメル政権が2018年に作成し、ボルソナロ政権が20年に議会に提出した法案第191号の焼き直しであると皮肉った。<sup>80)</sup> STF の調停案は国際社会からも批判を浴びた。2月26日に国連の人権、環境、気候変動に関する三人の特別報告者は14日のメンデスの調停案がブラジルの憲法や国際的な人権法に違反していると、その棚上げを要求した。<sup>81)</sup> 議論が対立し膠着するなかで、連邦総弁護庁 (AGU) は調停委員会の延期を提案した。MT 法を巡っては本質的な部分で対立があり、調停が容易ではなく法の部分的な修正では解決しえない。STF は2月17日および24日に特別委員会で法改正について投票することを予定していた。投票によって議決されれば STF の総会で法改正の承認手続きがなされ、否認されれば法は国会での議論に差し戻されることになる。<sup>82)</sup> しかし、STF は AGU の提案を受けて2月21日に調停特別委員会の開催を30日に延期することを決定した。<sup>83)</sup> その後3月から4月にかけて APIB 代表などとの面談を実施したが、膠着状態を打開するまでに至らなかった。3月27日には、先住民社会などからの強い批判を受けて、メンデスが MT についての議論から鉱業を除外するなど、STF も迷走した。<sup>84)</sup>

メンデスが当初予定したシナリオは、CEC での議論と調停を踏まえて法律第14701号に代わる草案を作成し、STF の総会で判事11人によって投票を行い、決定されれば議会に送り審議に委ねることであった。しかし、STF での議論は一向に収束せず、法律第14701号に代わる法案の完成には至らなかった。こうしてなかで下院議長のコッタ (H. Motta) は、メンデスと APIB の面会 (4月8日) に先立って、MT の調停作業を90日間延長する要請をおこなった。<sup>85)</sup> その後もメンデスは先住民組織などと面談したが合意は得られず、4月25日に CEC 開催を6月25日に延期した。<sup>86)</sup> こうして MT はまたしても宙に浮いた状態に置かれることになった。

9カ月に及んだ調停作業に終止符を打とうとメンデスは6月23日に最後の調停委員会を招集し、法律第14701号を改訂のため国会に送る草案が示した。それは調停とはかけ離れたものであり、MT については合意に至らなかったという理由で、変更されることはなかった。つまり TIs の確定は1988年の憲法制定時における先住民の占有の有無を基準とすることになった。STF は2023年9月に MT について違憲判断をしたが、調停を踏まえてそれとは真反対の判断を示した。非先住民が利用しその後先住民の土地占拠が確認された場合の非先住民への補償手続きについては合意に至らず、後日 AGU によって示されることになった。<sup>87)</sup> そのほかにも法律第14701号の重要な規定が継承された。委員会の議事録 (ata) をみると、TIs の確定作業には TIs が位置する州や市町村政府の参加を必須とした。<sup>88)</sup> この規定は TIs 確定に開発を優先する地方政府の意向が強く反映されることを意味する。条件付きながら TIs での非先住民の観光も迫認された。また先住

民共同体による商業的な土地取得については民法によって規定されるとしたが、この規定は先住民の私的な土地所有への途を開き、TIsの必要性を減じる布石ともなりえるものである。

MTについて意見が分裂し、STFが調停機能を果たしえなければ、議会在憲法改正法案PEC48の審議を再開する可能性があった。憲法によれば改正は両院の5分の3以上の賛成によって可能である（第60条）。2023年の法律第14701号の成立をみれば、PEC48が可決される可能性が高い。その場合改正法の違憲審査がSTFで実施されることになる。STFの調停は、立法による一方的な決定にブレーキをかけるものであったが、十分な調停がなされずMT法を実質的に追認することによって、MT法の（誤った）正統性を高めることになった。

MTはこれからも先住民そしてブラジル社会を分断と対立のもとに置くことになる。MTをめぐることは、MTを推進する勢力すなわちアグリビジネスや鉱業とそれらに結び付いた政治勢力と、MTに反対する先住民社会とそれを支援する政治勢力の間に、TIsについて本質的な対立があり、条件を提示して調停を図ろうとするのには無理がある。メンデスはそれに苛立ちしばしば不満を双方にぶつけているが、それは彼が問題の本質を理解していない、あるいはMT推進派に属しているからである。国連の先住民の人権報告担当者は6月11日4度目の警告を発し、ブラジルがMTを放棄するよう求めた。<sup>89)</sup>ルーラ大統領は7月2日に必要があれば国庫が土地を購入し先住民に提供すると発言した。<sup>90)</sup>MT問題は法的、政治的そして社会的に解決していないのである。

## 5. マルコ・テンポラル批判

MT論とそれに基づくTIs政策の変更は、先住民が始原から生活を営み文化を紡いできた土地が、彼らの元から離れ二度と帰らないことを意味する。居住地の縮小やTIsでの開発は、先住民の生命や生活を危うくする。MTの施行は先住民の権利が失われるだけではない。ブラジルが長い時間をかけて、とりわけ民政移管以降築いてきた民主社会が損なわれることを意味する。1988年憲法が定めた連邦共和国の基本目的すなわち自由、公正、連帯の社会を建設（第3条）に反するものである。先住民とその社会がその存在を弱めることは、ブラジル社会から多元性や多様性が失われることを意味する。

MT論の基礎にある憲法第231条理解には法制度的にまた実体的に誤りあるいは違憲性がある。憲法第231条は「伝統的に占拠している土地」について何らその時期を規定していない。加えてそこで言う土地とは、物理的な土地ではなく、風俗、習慣および伝統に従い居住し、物的、文化的な再生産に必要な土地であり、特定の時間で区切られるものではない。MT論はまた、画定のための占有の時期を憲法制定時に限定することによって、憲法制定以前とりわけ軍政下でアマゾンやセラードを中心に実行された開発、それに伴う国家と企業による暴力的な先住民の排除を不問としている。1988年憲法は、軍政期の権威主義体制から立憲民主主義への移行を目的とし、人権など基本的な権利を保障し、また社会的な公正や平等の実現を目的とし、先住民に関する規定が盛り込まれた。MT論はそうした憲法の意図に反するものである。MT論に実利的な利益があるとすれば、ラポザ・セラ・ド・スル先住民保護区（TIRSS）訴訟でSTFが示したように、土地をめぐる紛争を軽減することであるが、その保証はない。MTの適用によって紛争が増幅する可

能性もある。暴力は、憲法制定以前に占有していた土地が奪われた先住民側からも、土地の所有や占有を認められた非先住民の側からも起こる可能性がある。STFは同訴訟に関係して示した19の条件で、地下埋蔵物を含め鉱物資源が国家の所有であるとしたが、それは先住民が、土地に物的な再生産のため、土地に付随する資源を利用する（第231条第1項）ことを禁じてはいない。MT論についてはまた、ブラジルが批准したILO第169号条約との整合性の問題もある。MTは明らかに先住民の権利を根底から侵害するものである。

MTとそれに基づくTIs確定を定めた法律第14710号あるいはその法案であるPL490は、先住民やその支援団体、学会などから厳しい批判を浴びた。先住民の政治的代表組織であるPL490に対するブラジル先住民連携（APIB）の批判は先に述べたとおりであるが、環境NGOの社会環境研究所（ISA）は、2023年5月の下院でのPL490可決後に、それが引き起こす影響について次のように批判している。<sup>91)</sup>連邦政府が確定されたTIsが悪意をもった判断によって奪還が進む。すべてのTIsにMTが適用されることで、10年代半ば以降新自由主義的政権のもとで遅延している確定が困難になる。TIs確定のすべての過程で否認されたり阻止されたりする。TIs内で、公共サービスとりわけ保健や教育サービスに不可欠な施設だけではなく、通信網、道路などの建設が進む。憲法や国際法で決められている先住民共同体への事前の相談や情報提供が実行されなくなる。法案は孤立した先住民族との「接触禁止」政策を終焉の始まりとなろう。PL490によって、宣教師協会のほか、「公益」を目的とした公企業あるいは私企業との接触が生じよう。TIsと連邦政府の環境保護区が重複する場合、環境政策に責任をもつ機関の決定が優先されるだろう。ISAの懸念は新たな法がTIsを縮減し先住民の権利を損なうことにある。

先住民宣教協議会（CIMI）もまた2023年12月に承認し施行された法律第14701号が与える影響について包括的に論じている（CIMI 2024a）。法律は憲法の規定を否定するものであり、先住民の権利を奪うものである。その根底にあるMTは憲法に反する思想であり、占拠時点をめぐる熾烈な対立を引き起こす可能性がある。法はTIsの見直し、すなわちすでに確定したTIs周辺での新たなTIsの設定を禁止しており、結果としてTIsを抑制することになる。法はまた先住民と非先住民のパートナーシップを認めており、TIs域内の開発を促す危険がある。軍事施設、鉄道、エネルギーについては先住民社会の事前の了承なく実行できるとしているが、それは大規模な開発と多数の非先住民の流入を招くとした。

こうした制度的な批判ではなくSTFがもつ先住民とその社会に対する認識への法学的、社会学的な批判がある。D.サルトリは、MT論の起源となったTIRSSに関する訴状3388RRに対するSTFの判決について、それがブラジル憲法だけでなく国際的な人権法に反するものであり、また近年の先住民のテリトリー性（territorialidade）についての理解、すなわちこれまでの国家・社会・先住民間関係の歴史を踏まえ、多民族性や自己決定を尊重する先住民とその権利を解釈する姿勢に反するものである。先住民の始原的権利について時間的制限を設けることは、先住民の宇宙観とともに、後見、搾取、国家による暴力の過去を不可視化し、結果として土地をめぐる暴力的な紛争と先住民の生活条件悪化を長期にわたるものとする。

サルトリはさらにSTFの判断の背景に植民地性（colonialidade）を見る。その一つは存在の植民地性で、先住民の抵抗を阻止し、近年の暴力の歴史を無視し、「他者」を劣ったものと見なす植民地的な言説を永続させる。植民地性の第二は知識の植民地性で、市民的言説をつうじて、それ

とは異なる知識や宇宙観を基礎とした憲法上の権利を中立化あるいは無力化するものであるとする。最後の植民地性は権力の植民地性であり、それは先住民の権力への従属関係の強化を意味するが、MT はそれを回避し変革するのではなく合法化、正当化させる。こうして植民地性を批判したうえで、脱成長の批判学や、ヨーロッパ中心主義と覇権主義によって構築された法概念を歴史的な文脈で見直す作業は、単純な憲法解釈学を超えた、従来とは異なる理解を可能とし、MT 論に対抗する論拠を与えるとした (Sartori Jr. 2016: 99)。

STF の TIs 確定の19の条件は法律第14710号に取り入れられ現在の TIs 政策に大きな影響を与えているが、19の条件については C. T. シルヴァが鋭く批判している。STF の条件提示は、TIs 確定をめぐる対立を回避あるいは軽減をつうじて画定作業を円滑に進め、先住民の土地に対する権利を保護することを意図していたが、現実にはそれと反するものとなった。何故ならば条件を示すことによってアグリビジネスなど反先住民運動の結束を強め運動を正当化したからである。STF の条件は植民地時代に永続的に見られた権力の象徴として機能する。つまり条件は他民族に対する服従と支配を正当化する法解釈として機能する。ブラジルの先住民政策は、保護と文化変容の統合という本来は相反する概念に基づいて、先住民をブラジル社会に統合することを目指してきた。法や規則や後見制度はその手段であった。TIs や保留地は社会的同化に至る「待合室」(sala de espera) であった。憲法は、先住民の習慣、伝統、伝統的に占有してきた土地の排他的用益権を確認し、彼らの後見状況から解放することを目的とするものであった。TIRSS の画定で示した STF の条件は、憲法に反し、先住民の土地に対する始原的な権利を破壊する象徴的な行為である。こうした破壊行為が阻止できないならば、違法な侵略に特赦が与えられ、先住民の土地は非先住民の手に渡るであろう (Silva 2018: 15)。

哲学者 J-P. サルトルは植民地主義が必然的にジェノサイドをもたらすと断罪した。すなわち、フランスによるアルジェリアなどの植民地支配は恐怖や威嚇を繰り返すことによって、先住民社会の構造を破壊した。植民地主義は一つの体制である。それは植民地の物産を支配するだけでなく、その民族性、文化、習俗、さらに言語まで破壊する。つまり植民地支配は身体的、生物的、文化的な側面に及び、先住民社会全体を破壊するジェノサイドである (サルトル 2000)。ポルトガルのブラジルの植民もまたその過程で先住民の生命や生活、それらの基盤である経済や文化をも征服するジェノサイドの性格をもっていた。MT もまた植民地主義の延長である。

ブラジルの先住民政策は一貫して先住民のブラジル社会への統合を目指してきた。ブラジルでは19世紀末以降奴隷制の廃止や新移民到来によって多人種社会が成立したが、それは伝統的なエリート層に国家統合への危機感をもたらした。危機意識は1930年代に顕著になり、これに対して「新しいブラジル人」の追求がなされ、人種民主主義が唱えられた。しかし、それは多様な人種を尊重するものではなく、混血による「白人化」を目指すものであり、人種差別主義を背景としたものであった。こうした人種差別主義は現在においても基本的に変わりない。MT は歴史的な人種差別主義と経済至上主義 (資源開発) が一体となったものである。その意味で MT は植民地主義を引き継ぎ、先住民の生命、生活、文化の粛清を狙うものである。

法律第14701号と MT の適用については環境への影響の視点からの批判もある。先に第2節で述べたように、TIs は膨大な量の CO2 を貯蔵している。法律第14701号は森林を CO2 の排出源に変える。アマゾン環境研究所 (IPAM) は、新しい TIs 政策が森林への影響を、大統領の承認

を終えた385の TIs について調査したところ、深刻なシナリオの場合で、アマゾンの TIs で20%、セラードとパンタナルの TIs で50%の森林が失われ、さらに深刻なシナリオの場合、アマゾンで50%、セラードとパンタナルで70%の森林が失われるとした。TIs 全体では2300万ヘクタールないし5500万ヘクタールの森が失われ、結果として760ないし1870億トン、ブラジルの5年ないし14年分のCO<sub>2</sub>が排出されるとした (Alencar et al. 2023)。農業や鉱業活動はさらにメタンの排出を促す。アマゾン、そこに位置する TIs は、地球環境にとってもかけがえのない大地なのである。

2023年9月の STF の MT 違憲判断、TIs 確定の一般原則の提示、大統領の法律第14710号への拒否権発動、そして両院での法律第14710号の再可決、さらに25年2月に STF が示した法律第14701号に代わる草案、6月の最終的な調停案に至る経緯は、ブラジルの先住民政策が基本的に植民地主義を引き継ぎ、先住民をブラジル社会への統合することを目的にしたことが確認できる。先住民政策がまた、TIs が環境保全に貢献していることを正当に評価せず、基本的に開発主義に従属させてきたことを示している。

## むすびに

MT 論は、TIs として確定される土地を、1988年憲法の制定日の88年10月5日に先住民の占拠が確認できる土地に限定する。その理由として、憲法第231条に言う伝統的な占拠とは何時かという果てしない議論や、TIs をめぐる紛争や暴力に終止符を打つことを挙げている。憲法第231条は先住民に彼らが伝統的に占拠している土地に対する始原的権利を認めているが、それを根拠から踏みにじるものである。「伝統的」が憲法制定日の1988年であるはずがない。MT 論は詭弁を弄し、農業や鉱業開発のため TIs を制限し TIs 内での開発を進めようとするものである。

ブラジルの先住民は植民以降暴力や差別に晒され、土地、生活、文化を奪われてきた。植民者は暴力によって彼らの土地を奪い、国家はそれに保証を与え自ら公有地として取用した。ブラジルにおける先住民政策は、基本的には、人種や文化の多様性の尊重ではなく、優勢な白人社会や文明への統合を目的としており、経済的、文化的収奪のためのものであった。土地政策は収奪の最も重要な目的であり、手段となった。土地の収奪は1960年代以降の軍政の時代に拡大した。開発はアマゾン、セラードに及び、数多くの先住民とそのコミュニティが伝統的に占拠してきた土地を追われた。MT 論に従えば1964年から85年の軍政期に先住民から奪った土地もまた TIs の対象ではなくなる。MT 論は土地を土壌など物理的なものと捉えているが、これもまた誤りである。憲法が明確に述べているように、土地は風俗、習慣、文化と一体になった存在であり、したがって時間を区切って確定し保護する対象でない。

こうした点では2023年9月の MT を違憲とする STF の判断は正当である。先住民の占有権は、憲法制定時によって区切られるものなく、伝統的なものであり記憶に基づくものであり、ブラジル国家以前から存在するものとした。土地を先住民の社会組織、習慣、信仰などと一体になったものとする理解もまた正当である。しかし、上院はすぐさま、下院の法案第490号を引き継ぐ、TIs 画定に時限を設け先住民の共益権を公益の名のものに制限することなどを内容とする法案

2903号を可決した。上下院での可決によって法律第14701号が成立したが、これに対して大統領が拒否権を発動すると、両院はそれを否決、法律が施行されるに至った。上院では並行して議員提案でMTを憲法に明確に記すPEC第48号が提出された。さらにボルソナロが提出し否決された、TIs内での鉱物開発を自由化する法案第191号が、今後再提出の可能性がある。

こうしてMT法をめぐる立法、行政、司法の間で対立があり、それを打破するために2024年にSTFは調停委員会を設立したが、それはMT法に関わる本質的な対立、すなわち先住民の土地への始原的な権利を認めるか、それとも先住民の権利を制限し彼らの土地を経済的利用するかの間に大きな亀裂がある。STFはこのことを理解せず、あるいは理解したうえでMT法を正当化する方向で、議論を誘導した。2025年6月に調停案を示したが、それはMTを肯定するなど法律第14701号を引き継ぐものであった。結果としてSTFの調停作業はMT法の正当性を強化することになった。MT法をめぐるSTFは揺れてきたが、最後に1988年憲法の趣旨と法規を裏切る決定をしたのである。ブラジルでは植民以降先住民は征服の対象であり、多くの文化を継承しているにもかかわらず否定の対象であった。これに対して1988年憲法は先住民の生命、生活、文化に敬意を表し、それらと一体となった土地について本源的な占有権を認めたのである。法律第14701号を可決した国家もMTの調停案をまとめたSTFもまたは、憲法に従い立法し法を擁護する立場を放棄したのである。

MT論は、2000年代の一次産品輸出ブームのなかで法案が提出され、テメル、ボルソナロのプロビジネス政権下でTIsへのその適用が試みられた。しかし、法案の審議が進み制度化が実現したのは、23年以降の第三次ルーラ政権期である。その背景には政権が先住民保護やTIs確定、環境保護に前向きであることが、アグリビジネスなどロビイングを活発化させ、反ルーラ政党がそれに乗じたからである。議会は、保守政党が過半を占め、MT導入やTIs内での鉱物開発を目論むとともに、それらを政権を揺さぶる道具として利用したのである。

MT論には先住民社会とその文化への配慮や敬意が微塵もない。ブラジル社会への統合を是としている。それはブラジルの歴史を貫く植民地主義と近代主義に基づくものである。ブラジル社会の優位性は、現実が多くを矛盾を抱えているにしても、人種や文化の多様性の存在である。先住民からも多くの伝統や文化を受け継いでいる。MTは社会の多様性を破壊しブラジル社会のもつ優位性を奪うものである。人間と自然との共生もその一つである。TIs問題は環境問題でもある。MTによってTIsが縮小され、TIs内に道路が作られ農業、電力、鉱山開発などが進められると、先住民の権利が毀損され彼らの生命や生活が危うくなるだけでなく、森林破壊が増加し生物多様性が失われ、大量のCO<sub>2</sub>が排出される。ブラジルの森林減少と劣化は、地球規模の温暖化と相まって、アマゾンで旱魃を悪化させ、ブラジル東南部や南部で集中豪雨と洪水を引き起こすなど、ブラジル全体に自然災害をもたらしている。MTはかろうじて残っている森林を失わせ、先住民を、そして自然災害をつうじてブラジル人全体に、そして温暖化の加速によって地球全体の生態系、その一員である人間にも影響を与えることになる。MT論と法律第14701号の修正あるいは放棄が求められている。

#### 注

62) 経緯については以下を参照。<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idPr>

- oposicao=345311
- 63) 法案の推移については以下を参照。 <https://www.congressonacionalleg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-490-2007>.
  - 64) IPA の活動はベールに包まれ明らかでない。そのホームページには外部からアクセスできない。  
<https://www.pensaragro.org.br>
  - 65) 正確な議員数は2024年7月時点の所属議員数は下院290人、上院50名である。 <https://fpagropecuaria.org.br/todos-os-membros/>
  - 66) <https://news.mongabay.com/2024/01/meet-the-think-tank-behind-the-agribusiness-legislative-wins-in-brazil/>
  - 67) <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=514462&ori=1>
  - 68) 以下 STF の以下のサイトによる。  
<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=514552&ori=1>
  - 69) <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=514834&ori=1>
  - 70) <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=514834&ori=1>
  - 71) <https://static.poder360.com.br/2023/09/pec-senado-federal-marco-temporal-22-set-2023.pdf>
  - 72) <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14562>  
[https://pt.wikipedia.org/wiki/PEC\\_215](https://pt.wikipedia.org/wiki/PEC_215)
  - 73) <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/12/14/marco-temporal-veja-como-votaram-os-senadores.ghtml>
  - 74) <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/entenda-as-audiencias-de-conciliacao-do-stf-sobre-a-lei-do-marco-temporal/>
  - 75) <https://www.brasilefato.com.br/2025/03/11/proposta-de-gilmar-mendes-preve-fim-do-marco-temporal-mas-permite-pm-em-retomadas-e-mineracao-em-tis-entenda/>
  - 76) CFEM は1988年憲法によって定められ、各レベルの政府が鉱物資源開発の利益に一定割合で参加できる制度。
  - 77) <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2025-02/proposta-no-stf-abre-caminho-para-mineracao-em-terras-indigenas>
  - 78) <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/648734-para-substituir-marco-temporal-gilmar-mendes-propoe-mineracao-em-terras-indigenas-ate-contravontade-dos-povos>
  - 79) <https://apublica.org/2025/02/orgaos-indigenas-do-governo-reagem-a-anteprojeto-elaborado-no-stf/>
  - 80) <https://apublica.org/2025/02/anteprojeto-do-stf-copia-planos-de-temer-e-bolsonaro-para-mineracao-em-terras-indigenas/>
  - 81) <https://cimi.org.br/2025/02/onu-conciliacao-stf-violacao-direito/>
  - 82) <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-conclui-debates-sobre-lei-do-marco-temporal-e-avanca-discussoes-sobre-alteracoes-legislativas/>
  - 83) <https://www.poder360.com.br/poder-justica/stf-suspende-audiencia-de-conciliacao-sobre-lei-do-marco-temporal/>
  - 84) <https://climainfo.org.br/2025/03/27/gilmar-mendes-exclui-mineracao-em-discussao-sobre-marco-temporal/>
  - 85) <https://www.brasilefato.com.br/2025/04/09/congresso-pede-mais-90-dias-para-conciliacao-sobre-marco-temporal-ate-quando-vamos-esperar-diz-lideranca-indigena/>
  - 86) <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-prorroga-trabalhos-da-audiencia-de-conciliacao-sobre-a-lei-do-marco-temporal/>
  - 87) <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2025-06/conciliacao-no-stf-mantem-marco-temporal-para-terras-indigenas>

- 88) [https://agenciabrasil.ebc.com.br/sites/default/files/atoms/files/adc\\_87\\_-\\_ata\\_da\\_23a\\_reuniao.pdf](https://agenciabrasil.ebc.com.br/sites/default/files/atoms/files/adc_87_-_ata_da_23a_reuniao.pdf)
- 89) <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/06/brazil-must-abandon-marco-temporal-doctrine-once-and-all-says-un-expert>
- 90) <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2025/07/02/lula-defende-acordo-com-stf-sobre-marco-temporal-e-aprovacao-de-pec-da-seguranca.htm>
- 91) <https://www.socioambiental.org/noticias-socioambientais/com-governo-sob-pressao-plenario-da-camara-aprova-projeto-que-inviabiliza>

## [引用文献]

- Alencar, A. et al. (2023) “Uma combinação nefasta-PL 490 e Marco Temporal ameaçam os direitos territoriais indígenas e colocam em risco a segurança climática da Amazônia e do país,” Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazonia.
- Alves, Vinícius Chaves e Adalberto Fernandes Sá Junior (2023) “Terras indígenas e o marco temporal: Uma análise sóciojurídica acerca do julgamento do RE N.º 1.017.365/SC,” *Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo*, v. 9, n. 1, jan/jul, pp. 01-22.
- APIB (2021), “Nota técnica sobre o PL490/2007,” Brasília.
- APIB (2022), “Nota técnica sobre o PL191/2020,” Brasília.
- APIB (2024), “Marco temporal, ainda?—Por que a tese segue ameaçando os povos?” Brasília.
- APIB e Núcleo de Justiça Racial e Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e a Comissão Arns (2023) *Riscos e violações de direitos associados à tese do marco temporal: Uma análise interdisciplinar a partir de do direito, da economia, da antropologia e das ciências climáticas*.
- Castilho, Alceu Luís (coord.) (2022) *Os financiadores da boviada: Como as multinacionais do agronegócio sustentam a bancada ruralista e patrocinam o desmonte socioambiental*, De Olho nos Ruralistas.
- Cavalcante Filho, João Trindade (2023) “‘Marco temporal’ das terras indígenas e a discussão de aspectos jurídicos do projeto de lei nº 2.903, de 2023,” *Textos para Discussão No. 318*, Núcleo de Estudos Consultoria Legislativa, Senado Federal.
- CIMI (2023) *Report Violence against Indigenous People in Brazil 2022 data*, Brasília.
- CIMI (2024a) “Marco Temporal ainda?” *Porantim*, abril.
- CIMI (2024b) Relatório Violência contra os povos indígenas no Brasil dados de 2023, Brasília.
- Coiab: Coordenação das Organizações da Amazônia Brasileira- (2024), *Amazônia à Veia do Colapso Boletim Trimestral da Seca Extrema nas Terras Indígenas da Amazônia Brasileira*, Setembro.
- Conselho Indigenista Missionário-CIMI (2008) “Movimento e organizações indígenas no Brasil,” <https://cimi.org.br/2008/07/27614/>
- Dan, Vivian Lara Caceres e Flavia Benedita Sousa de Assis (2020) “A tese do marco temporal nas decisões do Supremo Tribunal Federal e a controvérsia possessória acerca dos direitos territoriais indígenas,” *Teoria Jurídica Contemporânea*, v. 5 n. 2, pp. 263-285.
- Dos Santos, Silvio Coelho (1973) *Os Índios Xokleng - Memória Visual: A Dramática Experiência dos Xokleng*, edeme indústria editorial e grafia ltda. <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/xgl0001.pdf>
- Feitas, Camila Rizzini, Rodrigo Abreu Carvalho e Antonio Oviedo (2022), “O financiamento da gestão ambiental no Brasil: Uma avaliação a partir do orçamento público federal (2005-2022),” ISA.
- Indigenistas Associados (INA) e Estudos Socioeconômicos (INESC) (2022) *Fundação anti-indígena: Um retrato da Funai sob o governo Bolsonaro*.

- Inesc-Instituto de Estudos Socioeconômicos (2022) *Fundação anti-indígena: Um retrato da Funai sob o governo Bolsonaro*, Brasília/DF.
- Oliveira, Antônio Eduardo Cerqueira de, "The End of a Gloomy Quadrennium of Extreme Cruelty against Indigenous Peoples," in CEMI (2023), pp. 13-16.
- MPF-Ministério Público Federal (2018) "Nota técnica No.02/2018-6CCR," Brasília.
- Sartori Junior, Dailor (2016) "Colonialidade e o marco temporal da ocupação de terras indígenas: uma crítica à posição do Supremo Tribunal Federal," *Revista Americana de Direitos Humanos*, 7, pp. 88-100. <http://dx.doi.org/10.18542/hendu.v7i1.6005>
- Silva, Crishtian Teófilo da (2018) "A homologação da Terra Indígena Raposa/Serra do Sol e seus efeitos- uma análise performativa das 19 condicionantes do STF," *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 33 n° 98/2018.
- Silva-Junior, C. H. et al. (2023) "Brazilian Amazon indigenous territories under deforestation pressure." *Scientific Reports*, 13(1), 5851. doi: 10.1038/s41598-023-32746-7.
- Walker, Wayne S. et al., The Role of Forest Conversion, Degradation, and Disturbance in the Carbon Dynamics of Amazon Indigenous Territories and Protected Areas, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Volume 117, Issue 6, pp. 3015-3025.
- Zanelatto, João Henrique, Gilvani Mazzucco Jung, Rafael Miranda Ozório e Rafael Miranda Ozório (2015) "Índios e brancos no processo colonizador do Sul Catarinense na obra histórias do Grande Araranguá, de João Leonir Dall'Alba," *Revista de História Comparada* (UFRJ), v. 9, n. 1, pp. 174-202.
- 阿部博友 (2016) 「裁判制度」ブラジル日本商工会議所編『新版現代ブラジル事典』, 187頁。
- 今泉慎也 (1994) 「ブラジル・インディオの法的保護」矢谷通朗・カズオ ワタナベ・二宮正人編『ブラジル開発法の諸相』アジア経済研究所, 357-379頁。
- 小池洋一 (2023) 「ブラジル・ルーラ新政権の開発モデル」『アジア・アフリカ研究』第63巻, 第2号, 22-52頁。
- サルトル, ジャン・ポール (2000) 『植民地の問題』(鈴木道彦ほか訳) 人文書院。
- 下郷さとみ (1997) 「先住民の現在と主体的で持続可能な未来」小池洋一・田村梨花編『抵抗と創造の森アマゾン 持続的開発と民衆の運動』現代企画室, 125-154頁。
- 下郷さとみ (2022) 「先住民の命の源である森を守る ラオニ・メトゥティレ」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, 291-318頁。
- 田村梨花 (2024) 「先住民の暮らしと権利」田村ほか編 (2024), 148-150頁。
- 田村梨花・三田千代子・拝野寿美子・渡会環編 (2024) 『ブラジルの人と社会 改訂版』上智大学出版。
- デーヴィス, シェルトン (1985) [1977] 『奇跡の犠牲者達』(関西ラテンアメリカ研究会訳), 現代企画室。
- 西沢利栄・小池洋一 (1992) 『アマゾン 生態と開発』岩波新書。
- 西沢利栄・小池洋一・本郷豊・山田祐彰 (2005) 『アマゾン—保全と開発』朝倉書店。
- プライス, デーヴィッド (1991) [1989] 『ブルドーザーが来る前に—世界銀行とナンビクワラ・インディオ』(齊藤正美訳) 三一書房。
- 丸山浩明 (2023) 『アマゾン五百年 植民と開発をめぐる相克』岩波新書。
- 三田千代子 (2024) 「社会形成の歴史」田村ほか編 (2024), 9-87頁。
- メガーズ, B. J. (1977) [1971] 『アマゾニア: 偽りの楽園における人間と文化』, 大貫良夫訳, 社会思想社。
- 矢谷通朗編訳 (1991) 『ブラジル連邦共和国憲法 1988年』アジア経済研究所。

## [略号]

略号	フルネーム	日本語名
AGU	Advocacia-Geral da União	連邦総弁護庁
APIB	Articulação dos Povos Indígenas do Brasil	ブラジル先住民連携
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania	憲法・正義・市民権委員会
CEC	Comissão Especial de Conciliação	特別調停委員会（STF）
CIMI	Conselho Indigenista Missionário	先住民宣教協議会
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil	ブラジル全国司教会議
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil	ブラジル農牧業連合
CNEEI	Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena	国家先住民学校教育委員会
CNPI	Comissão Nacional de Política Indigenista	国家先住民政策委員会
COPOIB	Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil	ブラジル先住民・組織連携委員会
FATMA	Fundação do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina	サンタカタリナ州環境財団 現 IMA
FDDI	Fórum em Defesa dos Direitos Indígenas	先住民権利保護フォーラム
FPA	Frente Parlamentar da Agropecuária	農牧業議会フロント
FUNAI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas	国立先住民保護財団
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	ブラジル地理統計院
ICMCB	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	シコ・メンデス生物多様性保護機関
IMA	Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina	サンタカタリナ州環境研究所 元 FATMA
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	国立植民農地改革院
IPA	Instituto Pensar Agro	アグロ問題研究所
IPAM	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia	アマゾン環境研究所
ISA	Instituto Socioambiental	社会環境研究所
MPF	Ministério Público Federal	連邦公務省
MT	Marco Temporal	マルコ・テンポラル
PEC	Proposta de Emenda à Constituição	憲法改正法案
PGR	Procuradoria-Geral da República.	連邦検察庁
PL	Projeto de Lei	法案
RCID	Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação	確認・境界状況報告書
SESAI	Secretaria de Saúde Indígena	先住民保健庁
STF	Supremo Tribunal Federal	連邦最高裁判所
TI(s)	Terra(s) Indígena(s)	先住民保護区
TIILK	Terra Indígena Ibirama-La Klão	イビラマ・ラ・クラニョ先住民保護区
TIRSS	Terra Indígena Raposa Serra do Sul	ラポーズァ・セラ・ド・スル先住民保護区
UC	Unidade de Conservação	保護単位
UF	Unidade de Conservação Federal	連邦保護単位
UNI	União Nacional Indígena	全国先住民連合

# Indigenous Lands Policy and Time Frame Thesis

Yoichi Koike

## Abstract

Brazil's indigenous people have been subjected to violence since the colonization of the country. The most important issue is the removal from the lands that they have traditionally occupied and where nature, life and culture are integrated. Land confiscation accelerated with the large-scale development carried out by the military government (1964-1985). Reflecting on this experience, the 1988 Constitution recognized the original rights of indigenous people to the lands they have traditionally occupied. However, the definition of "traditionally occupied period" was unclear, resulting in a series of incidents of violence against indigenous people by farmers, miners, and others. In the 2000s, a legal theory or interpretation emerged that defined "traditionally occupied period" in order to resolve land disputes. This theory is known as the Marco Temporal (time frame) thesis and Law No. 14701 was enacted in 2023 based on this legal interpretation. According to the law, indigenous peoples can only regain their right of occupation to the lands that were proven to be occupied at the time the 1988 Constitution was enacted, meaning that land seized, particularly during the military regime, will not be returned. Brazil's indigenous policy has consistently aimed to integrate them into Brazilian society, and has been opposed to granting them a privileged status with regard to land. Settlements are also an obstacle to agribusiness and mining. The three branches of government are in sharp conflict over Law No. 14701, but in July 2025 the Federal Supreme Court presented a final mediation proposal, which essentially endorsed the law. The implementation of this law threatens the rights and livelihoods of indigenous peoples. Indigenous territories overlap with tropical forests, and their development risks releasing stored CO<sub>2</sub> and accelerating global warming. The law also violates ILO Convention No. 169, which recognizes the human rights and other rights of indigenous peoples. This paper critically examines Brazil's indigenous territories policy, focusing on Marco Temporal thesis.