

どこまで変われるか？メルコスール

坂本 有紀

はじめに

メルコスールの二大国（アルゼンチン、ブラジル）における中道右派政権樹立をきっかけに、長年停滞していたメルコスール（南米南部共同市場）の経済統合に向けた取り組みが再活性化している。現在、メルコスール・EU 自由貿易交渉が加速しており、両経済ブロック首脳は 2017 年内の大枠合意を目指す。達成すれば、メルコスール加盟国は輸出拡大等による経済的メリットが得られる他、後続する FTA 交渉に弾みを付け、メルコスールの地域経済統合体としての存在意義を新たにすることができる。域外諸国との積極的な FTA 交渉の推進に加え、域内統合深化を進める動きもあり、メルコスールの展開に期待が高まる。以下では、メルコスールの概要を紹介し、近年におけるメルコスールの変化、課題と挑戦について論じた後、メルコスールの可能性と今後について考察する。

メルコスールの概要と経緯

メルコスールは、1991 年、アルゼンチン、ブラジル、パラグアイ、ウルグアイの 4 カ国を原加盟国として創設された地域統合体である。2006 年にベネズエラが加盟したが、2017 年 8 月、加盟資格が無期限で停止された。また、2015 年にはボリビアが加盟し、ブラジル議会の批准を待って正式加盟となる（ブラジル以外の加盟国は既に批准済み）¹。

メルコスール発足の事前段階において、アルゼンチンとブラジルの敵対関係の解消が重要な目的の一つとされ、経済統合による貿易拡大を目指すとともに、南米諸国における民主主義の定着と発展を意図してメルコスールが創設された。メルコスールは経済的側面に加え政治的枠組みとしても利用され、後に詳述するが、特に 2000 年以降メルコスールの政治的傾向が強まった。また、メルコスールの人口の 8 割近く、GDP の 7 割以上を占めるブラジルの意向がメルコスールの設立、発展、停滞に至るまで強く反映されてきたことも事実である。

メルコスールは、原加盟国（アルゼンチン、ブラジル、パラグアイ、ウルグアイ）の総人口 2 億 6,000 万人、GDP 総額 2 兆 4,000 億米ドルに達する世界有数の

共同市場である²。域内の関税は砂糖及び自動車・部品を除き原則撤廃されているものの多数の例外品目が認められており、域内の自由化率は必ずしも高くない。また、1995 年から約 85% の品目に対外共通関税が適用されているが、例えば、メルコスール二大国間の主要貿易品目である自動車・部品は共通域外関税から除外されている等、不完全な関税同盟と言わざるをえない。それでも、メルコスール創設当初、関税削減の一定の効果に加え、世界的な貿易増加や一次産品ブームに後押しされ、加盟国の貿易は拡大し、域内貿易も大幅に増加した。しかし、2000 年前後に発生したメルコスール加盟各国における経済危機の影響で市場開放が後退し、経済統合が停滞した。さらに左派政権が南米諸国で台頭し、自由主義的経済政策よりも保護主義的政策が優先され、メルコスールの経済的重要性は薄れた。他方で政治的対話の場としての重要性が高まり、この間、メルコスール議会（立法権はなく影響力は限定的）の設置、構造的格差是正基金（FOCEM）設立、教育・文化及びエネルギー分野等における各国省庁間の協力が推進され、いわばメルコスールの体制的な強化が行われた。その背景には、ブラジルが自国主導の地域統合によってブラジルの国際的地位を高め、自国の発展を促すとの理念に基づく対南米外交があったとされる³。

結果として、メルコスールの経済的成果は乏しく、発足から 2016 年までの 25 年間で、メルコスールが域外諸国と締結した FTA は、イスラエル、エジプト及



モンテビデオに置かれているメルコスール事務局ビル
(出所：UCIM/Secretaría del MERCOSUR)

びパレスチナのみであり、インドと南部アフリカ関税同盟（SACU）と特惠関税協定が結ばれているが、いずれも経済的な重要度の低い協定である⁴。それ故、近年においてはメルコスールの経済統合体としての存在意義が疑問視されてきた。

近年のメルコスールにおける変化

2013年頃からブラジル産業界におけるFTAに関する態度が変化した。当初、ブラジル企業はFTAに慎重であったが、世界輸出におけるブラジルのシェア低下を受け、国際競争力を回復することが必要との結論に至り、全国工業連盟（CNI）、サンパウロ州工業連盟（FIESP）等の団体が政府に対して通商政策の変更を求めた⁵。

2015年末にアルゼンチン、続いてブラジルでも中道右派政権が誕生し、メルコスールとして従来の保護主義的政策から自由開放政策への方向転換が決定的となった。積極的な対外通商関係の強化及び域内経済の統合深化に向けた政治的機運が高まり、それにとともに、メルコスールの役割も政治的舞台から実利的な経済統合体へと転換を始めた。

2000年に開始したメルコスール・EU自由貿易交渉が、約10年間の休止状態を経て、2016年から再び活発化し、双方の首脳は2017年末までに大枠合意に至ることを目標としている。2017年7月の交渉会合では、税関・貿易円滑化、相互行政支援、金融サービス、資本移動に関するテキストに事実上合意したほか、政府調達や紛争解決を含む多数の分野で進展があった。過去15年間で一つも合意が無かったことを考えれば大きな進展と言えるが、難航が予想される農業分野の交渉が残されており、本格的な交渉は10月にブラジルで開催される次期会合以降とも言える。同協定が締結されれば、メルコスールにとって初めて、経済的意味のある先進国市場へのアクセス拡大を達成することになり、後続するFTA交渉にも弾みを付けることができる。既にメルコスールは欧州自由貿易連合（EFTA）とのFTA交渉を開始しており、カナダ、インド、韓国などが交渉前段階にある。また2012年より日本もメルコスールとの対話を継続しており、メルコスール側も対日FTA交渉の可能性について関心を示している。さらに太平洋同盟とは、両者の合体や統合は現時点では無いとしつつ、貿易円滑化や関税協力等の共通の関心分野において補完的な協力関係を構築するとし、関係緊密化が図られている。

2017年7月からブラジルがメルコスール議長国に就任し、テメル大統領は、加盟国間のプラグマティックな協調がメルコスールの活性化に資すると述べ、加盟国の競争力を高めるため引き続き貿易障壁の撤廃や政府調達協定の締結に向け取り組むとしている。

なお、メルコスールの経済的側面の強化を目指す政治的機運とは裏腹に、2016年はベネズエラ情勢をめぐり加盟国間で意見が対立し、一時的に機能停止状態に陥るなど、思うような前進が見られなかった。しかし2017年8月、ベネズエラにおける制憲議会発足や不当な政治犯の拘束等により、ウシュアイア議定書の



ウシュアイアの標識の立つ桟橋

1998年 世界最南端の町ウシュアイア（アルゼンチン）で、原加盟国及び当時準加盟国のチリとボリビアがウシュアイア議定書に署名した。

（出所：UCIM/Secretaría del MERCOSUR）

民主主義条項に基づき同国の加盟資格が無期限で停止され、メルコスールにおけるベネズエラ問題は決着したと言える。

メルコスールが抱える課題

具体的な経済統合を推し進めていく上で、政治的意思に加え、メルコスールに内在する課題の克服に向けた戦略が必要とされる。FTA交渉におけるメルコスールの構造的な問題として、1点目に、メルコスール加盟国は農産品輸出国であり、通常、先進国はもちろん開発途上国においても農産品はセンシティブな分野として扱われ、強い抵抗を受けることが必然的となる。2点目に、メルコスールが保護主義的政策を固持してきた十数年の間、世界の中所得国は他国とのFTA締結や単独市場開放等を通じ既に一定程度の自由化及び関税引き下げを実現していることが挙げられる。これは、FTA交渉に際し、メルコスールが交渉相手国と比べ一層の譲歩を行う必要があり、大幅な自由化にともなうコストを吸収する必要性を示している⁶。

また、メルコスール加盟国の国際競争力向上のために、域内の統合深化が不可欠である。先に述べた通り、

メルコスールは関税同盟また経済統合体としても不完全であり、近年、その弊害が顕在化している。加盟国の輸出に占める域内輸出の割合は、メルコスール発足前に約23%であったのが1998年にピークをむかえ約36%にまで上昇した後、徐々に減少し、ここ数年は20%程度にまで落ち込んでいる⁷。また、メルコスール域内貿易の減少と反比例して対中国貿易の増加が目立ち、高技術製品の市場においても域内産品から中国輸入品へのシフトが明らかとなっており、さらにこの傾向は年々強まっている⁸。中国は低い生産コストによる高い競争力で、FTAの有無に関わらず世界各国で市場拡大を遂げており、メルコスールもその例外ではない。中国に限らず、今後、グローバル化、デジタル化の進展とともに、一層世界との競争が激しさを増すことが予想され、関税削減はもとより域内の貿易・投資関係強化を通じた地域生産バリューチェーンの構築を可能とする努力が必要と考えられる。逆説的には、メルコスール域内経済統合によって域内貿易拡大の余地が残されていることを意味している。

今後のメルコスールの展開

メルコスール加盟国首脳は経済統合の進展の必要性において一致しており、ベネズエラ問題も決着した今、域外諸国との関係強化及び域内経済統合の前進に向けた動きが本格化すると期待される。

進行中の対EU自由貿易交渉が試金石であることは間違いなく、双方・各国が譲歩をしてでも合意に至ることができるかどうか注目される。もし、同交渉が再度頓挫した場合、政治的モメンタムが失われるのみならず、メルコスールの求心力が一層低下することは避けられないであろう。これまで度々加盟国から要求が出てきた、メルコスール規則の柔軟化による第三国との二国間FTA容認を求める声が強まることも予想

される。しかし、域内統合深化の取り組みが不十分なままメルコスール規則の柔軟化が行われれば、域内貿易がさらに低下し、メルコスールの経済統合体としての存在意義が失われる危険性をはらんでいる⁹。ただし、メルコスール加盟国国民の経済地域統合体に対する支持率は81%と高く、その政治的役割についても66%の支持を得ている現状では、Brexit（英国のEU離脱）のような事態に繋がることは考えにくい¹⁰。

これまで、メルコスールは加盟国個々の意向及び各国の時の政権の影響を過重に受け、時には経済統合が進展し、時には政治的協調が重視されてきた歴史があるが、メルコスールの経済規模及びポテンシャルを最大限に発揮し、一貫した地域経済統合を成し遂げるためには、加盟国がメルコスール規則の遵守を徹底するとともに、そのための制度構築及び遵守可能な規則の制定を行うことが中長期的には重要と考えられる。

（本稿は、執筆者個人の見解に基づくものであり、外務省並びに在ウルグアイ大使館の立場や見解とは一切関係ない。）

（さかもと ゆき 在ウルグアイ日本国大使館専門調査員）



2017年9月に開催されたメルコスール常駐代表委員会会議
出所：UCIM/Secretaría del MERCOSUR

- 1 全加盟国及び新規加盟国の加入議定書への署名をもって加盟となるが、投票権が与えられ「完全な加盟」となるのは全加盟国の議会における批准が終了した段階となる。
2017年9月付メルコスール事務局HP引用：www.mercosur.int
- 2 World Development Indicators, 2016
- 3 Saraiva, Miriam Gomes. "Procesos De Integración De America Del Sur y El Papel De Brasil: Los Casos Del Mercosur y La Unasur", 2012, p.87-100, Revista CIDOB D'Afers Internacionales, no. 97/98
- 4 堀坂 浩太郎「機能不全の瀬戸際、創設25年を迎えたメルコスール「開かれた地域統合」に軌道修正できるかどうか」, 2016, p.107-116, 『国際貿易と投資』No.105/2016年秋号
- 5 2013年6月4日付エスタード・デ・サンパウロ紙
www.territorioeldorado.limao.com.br/noticias/not270580.shtml
- 6 Da Motta, Pedro y Polonia, Sandra. "El Nuevo Escenario Global", Informe Los futuros del MERCOSUR, 2017, p.39-51, Nota tecnica del BID; 1263.
- 7 Ons, Alvaro. "Cómo Fortalecer El Comercio Intrarregional?", Informe Los futuros del MERCOSUR, 2017, 52-67, Nota tecnica del BID; 1263.
- 8 Paikin, Damian and Dulcich, Federico. "MERCOSUR sixth partner: A study of China's imports policy and its impact on intra regional trade", 2017, p.395-413, Revista Perspectivas de Políticas Públicas Vol. 6 N° 12
- 9 同上
- 10 Beliz, Gustavo. "El ADN de la Integración regional", 2016, Nota Tecnica IDB-TN-1120