

## 日本・モンゴルEPAの経緯と課題

岩田 伸人 *Nobuto Iwata*

(一財)国際貿易投資研究所 客員研究員

青山学院大学 教授

### 要約

「日本・モンゴルEPA」(以下「日モEPA」)は、2014年7月の大筋合意を経て、2015年2月の両国首脳会談での署名が済み、2016年内の発効が期待されている。

本稿の要点は、下記の4つである。

第1に、日本との経済連携協定(EPA)は、モンゴルにとって初めての自由貿易協定(FTA)であるが、その発効が遅れている主因の一つに、「モンゴル国会」(一院制、76議席、任期4年)における与野党(与党:民主党、野党:人民党)間の対立関係がある。特に中国がほぼ唯一の買手となっている鉱物資源開発プロジェクトを推進する政府与党(民主党)に対し、野党(人民党)は同プロジェクトに反対するなど、幾つかの対外的な重要案件が国会での合意に至らず中断したままの状態が続いている。この状態が2016年6月のモンゴル総選挙まで続く場合、日モEPAの発効はそれ以降となる可能性がある。

第2に、国土を中国とロシアに完全に囲まれた内陸国家モンゴルは、豊富な鉱物資源を武器に周辺諸国との「バランス外交」を展開してきた。だが、最近の中国のエネルギー資源需要の落ち込みと世界的な資源価格の低迷により、同国の貿易(輸出入)及び国内経済は縮小均衡の状況にある。

第3に、中国とロシアはいずれもモンゴルを、政治的には両国間の緩衝

地帯と位置づけ、特に中国は経済的にモンゴル国内の鉱物資源に対して半ば独占的取引を維持することで、モンゴル経済に一定の影響力を維持・確保している。

第4に、日本・モンゴル EPA は、内陸国家モンゴルには希望の光となるが、日本にとっては、従来の経済利益優先型の EPA という側面よりも、北東アジアにおけるアライアンス（同盟関係）構築の一環という側面が強い。

### 1. 資源大国モンゴルの貿易構造

東アジアに位置する市場経済国家「モンゴル国」（英文正式名称：Mongolia）は、国土面積が日本の約4倍、人口は約280万人（うち約半分が首都ウランバートルに住む）、年間の気温高低差が最大50-60℃、中国とロシアの2つの大国に完全に囲ま

れた内陸の自然豊かな標高約1,000メートルの小国である。

モンゴル経済は、「鉱物資源の国際市場価格」、「中国のエネルギー資源需要」、「モンゴル国民の資源ナショナリズム」、及びそれらに連動する「モンゴル政府・国会の動向」という四つの要因に大きく左右されてきた。

図表1 モンゴルの主要国輸出入データ（2015年暫定値\*）

相手国名	貿易総額		輸出額		輸入額		貿易収支
	貿易総額 (百万ドル)	シェア (%)	輸出 (百万ドル)	シェア (%)	輸入 (百万ドル)	シェア (%)	
中国	5,300	62.6	3,910	83.7	1,390	36.6	2,520
ロシア	1,098	13	77	1.6	1,021	26.9	▲944
韓国	325	3.8	67	1.4	258	6.8	▲191
米国	135	1.6	19	0.4	116	3.1	▲97
日本	295	3.5	20	0.4	275	7.2	▲255
その他	1,314	15.5	577	12.5	737	19.4	▲160
総額	8,467	100	4,670	100	3,797	100	873

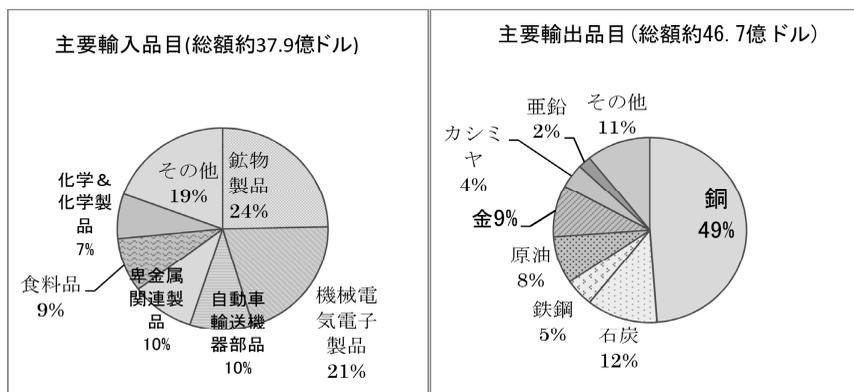
\*資料：モンゴル国家統計局（NSO）2015年、月報『12月号』暫定値

モンゴルは 1990 年代に完全な市場主義経済国家になった後も、土地の「所有権」は国家にある。モンゴルの経済成長率はリーマンショックの影響で 2009 年にはマイナス 1.27%に低下したものの、その後は 10年 6.37%、11年 17.5%、12年 12.4%、13年 11.7%と 2 ケタ成長を続けた。10年に約 46 億ドルだった国内総生産（GDP）は 3 年後の 13 年には約 115 億ドルと 2 倍以上の伸びを示した。だがその後は世界的な資源価格の下落などで、14年の成長率は 7.8%、15 年はさらに中国のエネルギー資源需要の低迷によりモンゴルの成長率は数%へ低下した。

### ＜モンゴルの輸出構造＞

モンゴルの貿易の最大の特徴は、輸出総額（2015 年：約 46.7 億ドル）の約 8～9 割近くが中国向けであり、そのほとんど全ての輸出品目を石炭、銅、鉄鉱石、原油、金といった鉱物資源が占めていることである。石炭（コークス炭）は豪州産のそれと並び、世界的にも高品質と評価されているが、買い手がほぼ中国に限定されていることもあり国際価格よりかなり低い価格で取引されている！。ただし最近の中国経済に見られるエネルギー資源需要の落ち込みにより、中国向け主要輸出品目の筆頭が従来の「石炭」から、「銅鉱石」（約 23 億

図表 2 モンゴルの主要輸出入品目のシェア（2015 年暫定値）



資料：図表 1 と同じ

ドル) に代わった。主要な鉱物資源の中国向け輸出が落ち込む中、輸出額が比較的安定しているのは金(約4億ドル)とカシミヤ(約2億ドル)がある程度だ。

### ＜モンゴルの輸入構造＞

輸入総額も2013年の約63億ドルから、2015年に約38億ドルへ大きく減少したものの、その約6割を中国(2015年、約14億ドル)とロシア(約10億ドル)の2カ国に依存する構造は変わらない。それ以外は第3位の日本(約2億8,000万ドル)、第4位の韓国(約2億6,000万ドル)、第5位の米国(1億2,000万ドル)といずれも僅かである。輸出品目は、鉱物製品(ガソリンやディーゼル油、重油などの石油製品)が全体の約25%、機械・電気製品が約21%、自動車などの輸送機器・部品が約10%を占める。

モンゴルは国内に石炭や原油などの「エネルギー資源」があるにもかかわらず、それらを中国に輸出し、逆にガソリンやディーゼルといった「エネルギー製品」を中国とロシアから輸入するという、歪(いびつ)

な貿易・産業構造となっているのも特徴だ。

モンゴルには自国にある石炭や原油などの鉱物エネルギー資源を加工してガソリンや重油などのエネルギー製品に転換する技術が欠けている。モンゴル政府がかねてより、EPA交渉の相手国となる日本に「モンゴルの鉱物資源と日本のテクノロジーを交換したい」と要請していた理由は正にその点にある。

## 2. 日モ EPA 交渉の背景と経緯

### ＜モンゴルの WTO 加盟＞

1997年1月29日、モンゴルはWTO(世界貿易機関)に加盟すると同時に全ての関税を即時に撤廃した。その結果、当時はWTO未加盟国の中国からの輸入が急増したため国内産業へ深刻な影響が生じ、数年後にはWTO事務局へ「関税を引き上げる」旨を事前告知、これが承認されて全ての品目の輸入関税をいったん7%に引き上げた。その後、今日に至るまで一部の例外品目を除き一律原則5%に設定し、途上国の中でも特に低率の輸入関税を維持している。

なお、農産物の中には(ジャガイモ、キャベツ、玉ネギなど) 15~20%の季節輸入関税が設定されている。

### <日モ EPA 交渉>

日本とモンゴルの EPA 交渉は、公式には 2012 年にモンゴルの首都ウランバートルでの第一回日モ FTA 交渉に始まるとされる。2007 年 2 月に来日したモンゴル国エンフバヤル大統領(旧人民革命党)から当時の安倍首相(自民党)に対し、日モ FTA 形成の提案がなされ、日本側はこれに「関心を示し留意した」と記録されている。

その後、2009 年 4 月には、バトbold 外交貿易大臣が二階通産相(当時)へ FTA 交渉を提案し、さらに 2009 年 7 月に当時のバヤル首相(旧人民革命党)が来日し、麻生首相(自民党)へ FTA 交渉を提案している。当時の日本政府は、「モンゴル側から交渉の要請があった」のでこれを受けて検討を始めたとしている。

モンゴル政府からの FTA 交渉の要請を受けて日本政府は、日モ官民合同協議会を 2007 年にスタートさせた(モンゴル側は内部で当初「FTA」

の呼称を用いていたが、日本との交渉が本格化すると両者間で「EPA」という呼称が使われるようになった)。同協議会は、当初より「貿易投資」と「鉱物資源」の二つの部会に分けて催された。主管轄省庁は、日本側が経済産業省、モンゴル側は産業通商省(当時)であったが、2008 年の省庁再編に伴い「外交・貿易省」へ移管されて、現在に至っている。

### <日モ EPA の署名>

2015 年 2 月 10 日、安倍首相と訪日中のサイハンビレグ首相(モンゴル)は日モ EPA(経済連携協定の合意文書)に署名した。これにより日モ EPA の 2015 年内発効が期待された。

モンゴルにとっては初めての EPA であり、日本にとっては(2015 年 1 月 15 日)に発効した日豪 EPA を含む締結済みの 14 本の EPA に続く第 15 番目の EPA と予想されている。

EPA 発効後、両国は貿易総額の 96%を占める品目数の関税を 10 年<sup>2</sup>かけて撤廃するとされる(ただし貿易品目数のみでの自由化率は 90%に満たず、従来の我が国の EPA の平

均的な自由化率をほぼ踏襲するものと推察される)<sup>3</sup>。モンゴル側は日本からの最大の輸入品目である中古車の輸入関税(5%)を10年かけて撤廃し、新車の関税率はただちに撤廃される。モンゴルの主力輸出品である石炭など鉱物資源では、同国で開発に参加する日本企業を保護する内容が盛り込まれることが期待されている。だが2012年の両国間の貿易金額で見ても、日本からモンゴルへの輸出額が399億円、モンゴルから日本への輸出が19億円といずれも小さい。

### 3. 変容する近隣諸国との関係

#### <米国との FTA 交渉>

米国とモンゴルの関係は、大別すれば経済的側面と政治的側面の2つに集約される。

まず経済的な側面では、モンゴルの鉱物資源が今ほど開発されていない1990年代半ば、それまでのGATT体制下(1948~95年)での多数国間繊維協定(MFA)が1994年末に失効した後も、米国政府はWTO協定下(1995年~)で10年間(1994~2005

年)の暫定措置として設けられた新たな繊維協定(ATC)下で、モンゴル産のカシミア製品(ワイシャツなどアパレル品)を一定の数量割当枠内(import quota)で輸入する2国(米国とモンゴル)間の繊維協定を締結した。

このことは、モンゴル国内で製造された繊維・アパレル品であれば、品質や価格に関係なく、米国が一定の数量枠内で必ず買い上げること、即ち米国政府によるモンゴルへの最恵国待遇の例外適用(モンゴルだけを特別優遇すること)を意味した。その際、米国政府は「当該国(モンゴル)産と認めるためには糸の生地も当該国国内で生産すること」と定める「ヤーン・フォワード」(yarn forward)と呼ばれる原産地ルールを適用した。同ルールは、TPP(環太平洋パートナーシップ交渉)でも、繊維・アパレル品の輸入自由化を米国が受入れる際の条件にもなっている。当時モンゴル近隣の中国および韓国のアパレル・メーカーは、ヤーン・フォワードの条件を巧みに利用し、モンゴル国内の製糸工場で生産したアパレル製品を「モンゴル産」とし

て米国へ輸出した。同協定はモンゴル国内の雇用確保と繊維産業の発展に大きく貢献した。モンゴル政府は同協定の失効（2005年）<sup>4</sup>による国内経済の後退を恐れて、これを米国とのFTA締結に発展させたい旨、米国政府に要請した（モンゴル政府筋談）。2004年1月31日、米国を訪問中のモンゴルのバガバンディ（Bagabandi）大統領と米国ブッシュ大統領（当時）は共同宣言文の中で、二国間の貿易と投資の枠組み協定に調印した。だが米国とのFTA交渉を進めるまでには至らなかった。他方、米・モ繊維協定が失効する2005年には、中国経済の急速な発展に伴う石炭の需要が高まり、モンゴル主要産業は「繊維・アパレル部門」から、石炭・鉄などの「鉱業部門」（mining sector）へシフトしてゆく。2005年になると、石炭の中国向け輸出を中心とする鉱物資源の輸出額がモンゴルGDPの18%、工業生産額の66%、輸出額の76%、財政収入の22%を占めるに至り、次第に鉱業部門がモンゴル最大の産業へと発展していった。

次に、政治的な側面では1991年に発生した湾岸戦争（イラク軍のクウ

ェート侵略）の勃発時、モンゴル政府は、当時の米国（ブッシュ政権）主導による軍事介入に合わせて、国連平和維持軍の正規メンバーとしてモンゴル軍の兵士を派遣した。モンゴル政府はその後も2005年から09年まで毎年約250名、2012年以降はそれを上回る数の兵士を中東地域へ派兵している。現時点（2016年1月）で、モンゴルが米国とFTAを締結する可能性は見えない。ただし米国政府とFTA交渉につながる会合は、現在も幾度か行われている（モンゴル政府筋）。

### ＜中国との関係＞

モンゴルにとっての最大の課題は、中国とロシアへの経済的な依存度が極端に高い現状をいかにして改善するかにある。とくに大国・中国への経済的依存度が高すぎる点は深刻だ。主要な輸出品目である石炭・鉄・銅・原油などの鉱物資源はほぼ全量が中国向けであり、実質的には中国の「買い手独占」となっている。よってモンゴル産鉱物資源の価格決定権は中国側が握っている形だ。モンゴル政府筋へのヒアリング（2015年8月）

によれば、モンゴル産のコークス炭に対する中国側の買値は国際価格の半値以下であるという。モンゴル国内にも原油が埋蔵されており、現在、中国の石油大手ペトロチャイナが採掘し、これも全量が未精製のまま中国に輸出されている。

日本との EPA 交渉が本格化した 12 年頃、モンゴル政府は中国政府が作成した数百ページにわたる「中国・モンゴル FTA」締結の提案書を受理したが、当時、モンゴル政府はこの提案を検討せず、返答も行わなかったという。表向きはモンゴルには世界貿易機関 (WTO) ルールに基づく FTA・EPA の経験が無く、まず日本との EPA 交渉を成功させようとして他の近隣諸国との FTA 交渉に繋がりたいとの意向が強かったためだとされている。しかし、実際には FTA 締結によって中国への経済的依存がさらに強まることへの反発が国民の意識にあり、こうした国民感情を踏まえての対応だったようだ。

だがモンゴルにとって、最大の貿易相手国である中国の重要性は変わらない。経済運営で政府を悩ませる財政赤字と国債の償還問題をめぐっ

ては、2014 年夏にモンゴルを訪問した中国の習近平主席がモンゴル政府に 10 億ドル相当の融資を行う用意があると提案。11 月に就任したサイハンビレグ新首相は中国からの融資を受ける考えを示している。新首相は所信表明で、中国国境に近いタバントルゴイ石炭鉱床およびオユトルゴイ金銅鉱床の本格操業を再開させ、中国向けの輸出を拡大する方針も打ち出した。ただし、2015 年末のモンゴル国会で同首相の方針に対する異議が出るなど、中国との関係を進めたことへの強い批判があり、結果的にタバントルゴイ石炭鉱床の操業は実質的に停止状態にある。

### <ロシアとの関係>

ロシアはエネルギー輸入国の中国と異なり、自国内に天然ガスや石炭など豊富なエネルギー資源を保有する。ロシアは一時、国境に近いモンゴル国内のウラン鉱床の権益確保も視野に入れ、タバントルゴイ石炭鉱床から採掘されるコークス炭をシベリア鉄道で日本海沿岸部まで運ぶことで輸送料収入を得ようとしているとの情報もあったが、その後のウク

ライナをめぐる EU との対立や中国との関係強化の流れの中で、この観測は払拭された感がある<sup>5</sup>。

第2次世界大戦後、モンゴル国内の鉱物資源の探査および採掘のほぼ全ては社会主義国間の国際分業体制（コメコン）の流れの中でソ連の手によって行われていた。モンゴルのウランや銅および石炭の採掘もその路線の下にあった。1991年末のソ連崩壊を契機に、モンゴルに駐留していたソ連軍は完全撤退したが、モンゴルの中央を東西に走る基幹鉄道路線は、1949年にロシア政府とモンゴル政府がそれぞれ50%ずつ共同出資して設立したウランバートル鉄道公社が運営している<sup>6</sup>。モンゴルの軍装備品は今もほぼ全てがロシア製で、2014年にはロシアから中古の戦車を購入するなど軍備面でのロシア依存は今も続いている。

モンゴル国内には油田（原油）があるにもかかわらず精製工場がなく、全量が中国に輸出されている。そのために消費されるガソリンは、ほぼ全量をロシアから輸入している。モンゴル政府筋によると、唯一の売り手としてロシア国有のガस्पロムが

モンゴルの複数の民間ガソリン販売業者にガソリンを供給し、その際に実質的な可変輸出税を課している。つまり、ロシアは今でもモンゴル国内の社会インフラの運営に一定の影響力を持つばかりでなく、モンゴル国内のガソリン市場価格を動かすこともできる存在だ。

最近ロシアは、旧ソビエト連邦崩壊後に結成された CIS（独立国家共同体）のメンバー諸国に、2015年1月に発効した関税同盟「ユーラシア経済同盟（Eurasian Economic Union、現加盟国はロシア、ベラルーシ、カザフスタンの3カ国）」への参加をアピールしている。モンゴルは、西側諸国との関係維持の必要性もあり、パワー・バランス上、これに参加する動きは見られない（現地政府筋）。同じ理由で中国・ロシアなど中央アジアの旧社会主義諸国で構成される上海協力機構（SCO）においても、モンゴルは今の「オブザーバー」としての地位に留まるものと見られる。他方で、モンゴルは APEC（アジア太平洋経済協力）への参加意欲を見せている。

APEC は、日・中・韓・露や米・

加・墨など様々な利害関係にある環太平洋の現在 21 カ国メンバー数からなるが、現状ではメンバー数を増やす予定がないことから、コロンビアなどと同様に、APEC へのモンゴルの「正式参加」は当面困難とみられる。

#### 4. 日・モ EPA の課題と展望

モンゴル政府は、中・ロの政治・経済的な圧力を緩和するための方策の一つとして、日モ EPA を選択したと言える（それ以前に、EU や米国との FTA またはそれに準じる交渉も試みられた）。日本政府は日モ EPA に、(ウランを含む) 鉱物資源の輸入を期待していたが、現状でその実現可能性は見えない。当初、モンゴル政府は石炭輸送経路上のリスクを軽減するために「ロシア・ルート（ナホトカ港経由）」と「中国ルート（天津港経由）」の 2 つの鉄道路線を敷設する案を検討していたが、これには膨大な建設コストがかかること、およびロシアの支持が得られ難いこともあり、今は中国（天津港経由）ルートに優位性がある。ただし、これ

にもモンゴルから天津港までの鉄道輸送が中国政府の管理下にあることによる（中国側による輸送手数料の引き上げなど）輸送のリスクが発生する。現実的なシナリオとしては、中国国内の鉄道により日本まで運ぶモンゴル産石炭のうち、例えば 8 割を中国国内に供給し残りの 2 割を（中国）天津港から日本と韓国に向けて海路で運ぶという案も上がっている（現地ヒアリング）。タバントルゴイ石炭鉱床の開発に、中国（神華集団）、日本（住友）、モンゴルの 3 カ国コンソーシアムがモンゴルとの優先交渉権を得たというニュース（2014 年 12 月）は、このシナリオに現実味を与えたが、2016 年 1 月現在、一向に進展する兆しがない。これには、モンゴル国会内の二大政党（民主党と人民党）の政治的な対立の関係が影響していると見られている（両国政府筋）。冒頭で記した様に、モンゴルの鉱物資源開発は、鉱物資源の国際市場価格、中国の国内景気動向、およびモンゴル国民の資源ナショナリズム、それらに連動するモンゴル政府・国会の動向の四つに影響されてきた。日モ EPA においても、

すでに両国政府が署名したにもかかわらず実際の発効にまで至らないのは、モンゴル国会での与野党の対立が一因と伝えられる。

#### 参考文献・資料

経済産業省 (2010) 『日本・モンゴル経済連携協定 (EPA) 官民共同研究報告書』

JICA (2009) 『モンゴル投資ガイド』

外務省経済局 (1995) 『WTO』日本国際問題研究所刊

岩田伸人編著 (2010) 『モンゴル・プロジェクト』日本地域社会研究所

岩田伸人編著 (2014) 『日本・モンゴル EPA の研究』青山学院大学総合研究所叢書 (文真堂)

日モ経済委員会事務局資料 (rotobo2013)

#### 注

- 1 モンゴルから見れば、中国による「買い手独占」の弊害を被っていることになる。
- 2 WTO 協定下での「自由化率」の計算は「10年」または「10年以内」が目安な

のに対し TPP (環太平洋経済連携協定) の自由化率は発効後 30 年以内である。

- 3 交渉関係者によれば、コメ・牛・豚肉などが日モ EPA の貿易自由化の対象にされなかったのは、日本の農業団体からの反対を避けるためという。
- 4 WTO (17 May 2005) “*WT/TPR/M/145*” para.68, “... Mongolia could also refine its strategy for diversification of production ; this would help its textile industries to face the end of the quota system from 1 January 2005.” (下線は筆者)
- 5 2014 年半ば、モンゴルはロシアに中国までの天然ガス・パイプラインをモンゴル経由で敷設するよう提案したが、ロシア側はこれを受け入れなかった。
- 6 2000 年代半ば、米国が同鉄道路線の修復工事を支援できる旨を提案した際、ロシア政府がこれに反対した。そのため、当てにしていた費用を賄えなくなったモンゴル政府にロシア政府がそのコストを補償したという事例がある。