

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

堀坂 浩太郎 *Kotaro Horisaka*

(一財)国際貿易投資研究所 客員研究員

上智大学 名誉教授

要約

国民投票による英国のEU（欧州連合）離脱決定（Brexit）は、グローバルな経済活動の一体化をいわば既定路線として考えてきた通商ウォッチャーにとって意表を突くものであったが、そのEUをモデルに結束を志向してきた南米の関税同盟・メルコスール（南米南部共同市場）が創設25周年を迎え機能不全の瀬戸際に立たされている。

発足以来6か月ごとに開催されてきた首脳会議がこの7月は見送られ、本稿執筆の段階では同じく6か月ごとに交代することになっている議長国が決まらない状態にある。アルファベット・オーダーで次期議長国になるはずのベネズエラに対し、政権の非民主的な政治姿勢を問題にしてパラグアイが「ノー」を突き付け¹、本来ならば指導力を発揮すべき域内大国であるブラジルが、内政の混乱もあって身動きとれない状態にあるからだ。

2000年代に入って、通商よりも政治面での結束に傾斜してきたメルコスールが行きついた結末といえるが、打開のカギは開かれた市場統合への意識改革ができるかどうか、そしてその延長線上としてメキシコ、コロンビア、ペルー、チリの中南米4か国が結成する太平洋同盟との関係緊密化および長年懸案となってきたEUとの自由貿易協定の交渉が進むかどうかにかかっている。

本稿では、発足後25年の足跡を概観し、「南南協力」のモデルとして注

目されながらも、政治に翻弄され、統合市場として機能を十分に発揮しえないメルコスールの現状を報告する。

1. 南南協力の関税同盟

メルコスールは、アルゼンチン、ブラジル、パラグアイ、ウルグアイの南米南部4か国を原加盟国として1991年3月26日に合意した地域統合体である。2012年に南米北部のベネズエラが加わり5か国となり、さらに南米中央部のボリビアが6番目の加盟国として各国議会の批准待ちの状態にある（ベネズエラとウルグアイが批准済み）。ボリビアを除く5か国合計で人口は2億9000万人、国内総生産（GDP）は2015年時点で約3億4000万ドルとなり、面積、人口、経済力で南米のそれぞれ72%、70%、77.4%を占める、数値だけからみれば“一大経済圏”のようにみえる（表参照）。GATT（関税貿易一般協定）に承認されたラテンアメリカ統合連合（ALADI）の経済補完協定に準拠してチリ、ボリビア、コロンビア、エクアドル、ペルーとの間でもFTA（自由貿易協定）が締結されており、展開の仕方によっては、南米のほぼ

全域に通商活性化の網をかける可能性を秘めてきた。

その発足には、貿易自由化の世界の流れに加え、南米南部特有の事情があった。1960年代から80年代にかけてこの地域を支配した軍事政権から文民政権への民主化および、経済面では経済成長を急ぐ余り対外借り入れを重ねた結果生じた累積債務危機からの離脱である。それぞれ83年12月、85年3月に民政復帰したアルゼンチンとブラジルの文民大統領が、85年11月の首脳会談で経済統合推進を約したことに始まる。両国は、翌86年に経済協力統合プログラムを発表し、88年の経済協力発展条約で共同市場の創設が合意された。

この地域大国が関税および非関税障壁を段階的に引き下げる過程で、両国に挟まれた“緩衝国”のパラグアイ、ウルグアイの2か国が加わるのはごく自然な成り行きだった。ともに民主化と経済の自立化・国際化の共通の課題を抱え、かつ国境の河川を利用した二国間水力発電事業

(イタイプ、ヤシレタ両水力発電所等)などを通じ、地政学的にも地域大国と密接な関係が築かれてきた。この4か国がパラグアイの首都アスンシオンで「アスンシオン条約」を締結し、メルコスール (Mercosur) ² の発足に至った。メルコスールを直訳すれば「南部市場」となるが、「南米南部共同市場」と訳されてきたのは、この創設4か国がいずれも南米南部のコノ・スール (南部円錐形) 地域に位置していることにある。

アスンシオン条約では、その第 1

条で、自由貿易市場の形成、関税同盟の結成、共同市場の創設、統合強化のための関連法規の緩和をうたっている。関税同盟は 1994 年 12 月に署名されたオウロプレット条約で確定され、95 年から実施に移された。研究段階のことではあるが、ユーロのような共通通貨の可能性が熱心に討論された時期もある。98 年 7 月のウスアィア議定書で、加盟国による民主主義遵守の合意がうたわれたことも、当時の歴史的変化を反映していた。

表 メルコスール加盟国の概観

	原加盟国				事後加盟	批准待ち
	アルゼンチン	ブラジル	パラグアイ	ウルグアイ	ベネズエラ	ボリビア
面積 (万平方 ^{km})	278	851	41	18	91	110
人口 (万人, 15 年推計)	4,342	20,785	664	343	3,111	1,073
GDP (億 ^{ドル} , 14 年)	5,330	21,995	308	551	5,622	342
同国民一人当たり (^{ドル})	12,751	10,887	4,459	16,127	18,223	3,154
16 年見通し GDP 成長率(%)	-1.0	-3.8	2.9	1.4	-8.0	3.8
インフレ(%)	*	8.7	3.8	9.4	481.5	4.0
失業率(%)	7.8	9.2	6.2	7.8	17.4	4.0
総輸出額 (億 ^{ドル} , 14 年)	674	2,251	97	91	747	129
うちメルコスール 5 か国	28%	11%	40%	29%	2%	51%

出所：人口、GDP、同一人当たりは UNCTAD、UNCTADSTAT ウェブ版。2016 年の見通しは IMF (2016)、World Economic Outlook, April、*は未発表。14 年の輸出は、IMF (2016)、Direction of Trade Statistics, quarterly 03.

2. NAFTA と並ぶ 90 年代の先駆的 試み

メルコスール域内の貿易は、1991年の輸出を100とした場合、1997年には399と年率26%の勢いで伸びている。特にアルゼンチンとブラジル間の貿易が活発化し、アルゼンチンにとってブラジルは第1の、ブラジルにとってアルゼンチンは第2の輸出市場となったし、パラグアイ、ウルグアイの場合は金額こそ小さいもののそれぞれ対外輸出の62%、51%をメルコスール貿易が占めるに至った³。地域統合に一定の効果が表れた結果といえる。

メルコスール発足の前年(1994年)には、米国、カナダ、メキシコ3か国間でNAFTA(北米自由貿易協定)が発足しており、後者は南北間の地域統合、かつFTAと性格を異にしているが、ともに米州における「新しい地域主義」⁴の動きとして国際的にも関心を集めた。トヨタ自動車に代表されるように、ブラジルとアルゼンチン両国に生産拠点を配置し生産機種を分散するといった企業戦略も見られたのである。ただ通商関係の

専門家からは、貿易転換効果こそみられるものの、これが貿易創出効果となって発展するのか疑問視する声もあり、そのためにはバリューチェーンを形成しえるような地域を視野に入れた産業政策やインフラ(産業基盤)整備の必要性が指摘されてきた。

順調と思われたメルコスールが暗転するのが、1990年代後半のアジア通貨危機およびロシア通貨危機の余波を受けて発生した1998年~99年のブラジルの通貨危機で、これを契機に同国は変動相場制に移行する。その後を追って、2001年12月、アルゼンチンが対外債務の返済停止(モラトリアム)に追い込まれる。同国は、91年にカレンシーボード制⁵を採用し、1ドル=1ペソに固定することによってハイパーインフレを克服してきただが、わずか2週間足らずのうちに3人の大統領が交代する深刻な政治危機に陥った。

発足当初メルコスールは、2000年に域内貿易の完全自由化を達成し、対外貿易については2006年を関税同盟の完成年としていた。それまでの間、域内貿易については国力に応

じて数と解消時期の異なる「調整品目」を、対外共通関税（0~20%）についても国情を反映して「例外品目」が設けられたが、その後も各国の経済情勢に応じ次々と例外措置や対抗措置が発動され続けた。2000年に市場統一が約されていた自動車・同部品についても、二国間協定を延長する形で処理されてきており、こうした措置の累増によって統合市場としての実態把握が極めて困難になっている。関税同盟はもとより FTA としても未完成と言わざるをえない。

2016年4月25日、メルコスール事務局が置かれているウルグアイの首都モンテビデオで開催された25周年記念の式典は、政府首脳の出席が同国のタバレ・バスケス大統領に留まる極めて寂しいものであったのも、同統合の置かれた状況を反映していた。

3. 経済よりも政治重視に変質

メルコスールの発足は、1980年代初めの中南米債務危機に端を発した経済ネオリベラリズム(新自由主義)の潮流に対応する動きだったが、

2003年前後から情勢は一変する。同年1月にブラジルで労働者党のルイス・イナシオ・ルラ・ダ・シルバ政権が誕生したのに続き、5月にはアルゼンチンで正義党(通称ペロン党)のネストル・キルチネル政権が、翌04年10月にはウルグアイで進歩会議・拡大戦線(EPFA)のバスケス政権⁶が発足する。いずれも穏健ではあるものの内政重視の中道左派政権への軌道修正となった。加えて南米北部の地域大国ベネズエラでは、軍人出身で「21世紀の社会主義」を標榜するウゴ・チャベス大統領が全権を掌握する。02年4月の政変を乗り切り、国民投票(04年8月実施)で有権者6割の支持を取り付けたことが同大統領の強権姿勢を後押しした。

こうした流れを受け、2005年11月、アルゼンチンの保養地マルデラプラタで開かれた第4回米州首脳会議で米州自由貿易協定(FTAA)が“流産”となった。実現していれば、メガFTAの先駆けとなり得た南北アメリカ34か国によるFTAである。反米のベネズエラに加え、米国と共同議長国を組むブラジルをはじめメルコスール4か国が反対に回った

めで、南米における地域統合の機運は「経済」から「政治」へと変質していく。

ベネズエラはその前年の 2004 年に、中南米左派政権の統合体となる「米州ボリバル代替構想」(ALBA)⁷をキューバとともに立ち上げ、その一方で 06 年にはアンデス共同体およびメキシコ、コロンビアと結成していた 3 か国グループ (G3) から離脱し、同じ年、メルコスールに加盟申請する。このような動きと並行するかのように、ブラジルのカルドーズ大統領が呼びかけて開催された 2000 年の南米首脳会議がベースとなり、05 年に「南米共同体」(CSN)が、08 年にはそれを改編して「南米諸国連合」(UNASUL)が、さらに 11 年には中米・カリブ諸国も取り込んだ「ラテンアメリカ・カリブ共同体」(CELAC)が結成された⁸。いずれも大統領外交の場の色彩が強く、テクノクラートを動員し経済統合を押し進めようとの地道な動きは皆無に等しいものである。

マスメディアではこうした一連の動きを、「南米の左傾化」として捉える傾向が強かったが、ベネズエラの

メルコスール加盟がすんなりと進んだわけではない。チャベス大統領の言動に対する国内の反発もあり、各国議会による批准作業が遅れに遅れ、実現したのは 2012 年年央、反対論の強かったパラグアイがメルコスール資格を停止された間隙についてのことであった。

パラグアイのフェルナンド・ルゴ大統領が、貧農による土地占拠事件への対応に失敗し政治混乱を招いた責任を問われた時のことである。上下両院の弾劾決議によって一方的に失職させられたため、メルコスールは、この処置が民主主義に反するとして選挙による次期政権誕生 (13 年 4 月のカルテス現政権) まで同国を資格停止処分としたものだ。弾劾を理由とした民主主義条項の発動およびパラグアイ抜きの 3 か国によるベネズエラの承認は、本稿冒頭で述べたベネズエラの議長国就任を難しくしている背景の一つといえる。

ブラジルでは、さる 5 月 12 日、2015 年の予算処理の瑕疵を理由にジルマ・ルセフ大統領の弾劾法廷開設が決まり、ミシェル・テメル副大統領による暫定政権の下にある⁹。ベ

ネズエラでも、13 年に死去したチャベス大統領の後継であるニコラス・マドゥロ大統領が野党連合から罷免要求を突き付けられ、罷免に向けた国民投票請求の渦中にある。同国経済は、今年の成長見通しがマイナス 8%、同消費者物価上昇率は 481% (表参照) の極めて危機的な状況だ。

パラグアイの事例に照らせば、ブラジル、ベネズエラいずれも民主主義条項の観点からメルコスール資格に疑問符がつけられてもおかしくない。議長国を前任のウルグアイからベネズエラにバトンタッチするかどうか、まずは外相・経済相で構成する共同市場審議会 (CMC) の判断が注視されてきた。

4. 「政治のステージ」の終わりの始まりか

政治の処理に加え、世界的な通商連携の流れに完全に立ち遅れた点も、メルコスールにとっては機能不全に陥りかねない状況を招いている。発足 25 年になるが、域外諸国との間で成立した提携は、2009 年のインドおよび本年 4 月に発効した南部アフリ

カ関税同盟 (SACU) との特恵関税協定の 2 件とイスラエルとの FTA (2010 年) のみである。このほかエジプトおよびパレスチナとの間でも FTA 交渉が妥結し批准待ちの状態にあるが、世界貿易の潮流から完全に外れた連携に留まっている。

米州全体をみれば、FTAA の結成に水をかけられた形の米国は、その後、中米 5 か国にドミニカ共和国を加えた「米中米ドミニカ自由貿易協定」(CAFTA) を結成し、チリ、コロンビア、ペルーの南米 3 か国との間でも二国間 FTA が成立している。太平洋沿岸に面するメキシコ、コロンビア、ペルー、チリの 4 か国は「太平洋同盟」(Pacific Alliance) を組織し¹⁰、本年 5 月 1 日に追加議定書が発効、GATT24 条に基づく広域自由貿易圏となった。

メルコスールそれぞれの国にとっても、第三国に対し共通の通商政策を要件とする関税同盟が障害となつて、個別の二国間交渉を進められないうえに、例えば、ブラジルの全国工業連盟 (CNI) は日本との EPA (経済連携協定) の締結を希求し、昨年 9 月、日本経済団体連合会 (経団連)

との間で **Brazil-Japan: Roadmap for an Economic Partnership Agreement** と題する英文報告書を取り纏め、両国政府に実現を働きかけている。しかしながら関税同盟の枠組みを厳守する限り、メルコスール加盟国は個別の二国間交渉に向けて表立った行動を取れないのがこれまでの実情だった。

ただ、新たな“**Brexit**”の発生とは必ずしもなりそうにはない。状況を打開しようと率先して動き出したのが、昨年12月に就任したアルゼンチンのマウリシオ・マクリ大統領である。発足100日間における同政権の外交優先の動きについては、ITIフラッシュ273号に掲載した筆者による「対外関係修復に精力、アルゼンチンのマクリ新政権—南米南部に“新風”を」に詳しいが、中でもメルコスールの再活性化に力点を置いている。加盟諸国間の連携強化に加え、太平洋同盟との関係づくり、EUとのFTA締結の必要性をアピールしている¹¹。隣国の政府や経済界もアルゼンチン発の空気の変化を敏感に感じているようで、例えば議長国を務めてきたウルグアイのバスケス大統領は新鮮な刺激を与えてくれたと高く

評価¹²し、ブラジルのテメル暫定政権の外相ジョゼ・セーハ氏も「アルゼンチンと協力のもとメルコスールの革新の要あり」とエールを送る¹³。

アルゼンチンからは5月中旬、日本政府との協議のためガブリエラ・ミケティ副大統領が来日したが、東京・千代田区の経済産業省で開催された両国官民経済フォーラムにおける同副大統領による「(メルコスールを)保護主義的なブロックのままにしない。(産業活性化の)プラットフォームとして活用する」との発言が出席者の関心を集めていた。

マクリ大統領は6月上旬、チリのプエルト・バラスで開催された太平洋同盟第11回首脳会議に招待され、同盟のオブザーバー国に加わった。これでメルコスール5か国のうちブラジルとベネズエラを除く3か国がオブザーバーとして名を連ねることになった。同大統領はまた、**Brexit**直後の7月上旬、フランス、ベルギー、ドイツを歴訪している。二国間関係の強化とともに2010年から続けてきたメルコスール原加盟4か国によるEUとのFTA交渉の促進を働きかけたことが伝えられる。EUとの交渉

は、ベネズエラがメルコスール加盟国としての要件を完全には満たしていないため、原加盟 4 か国との間で行われている。

このような動きが 2000 年代以降、メルコスールを覆っていた「政治のステージ」に終わりを告げ、本来の目的である経済統合体としての機能回復の始まりとなるのか、さる 7 月 30 日に「スケジュール通り」としてウルグアイが終了を宣言した議長国の後継問題¹⁴とも絡み注目される。

注

- 1 “Paraguay does not accept Venezuela as Mercosur pro tempore chair; group split in half,” *MercoPress*, June 30, 2016.
- 2 Mercosur はスペイン語の表記。ブラジルの国語であるポルトガル語では Mercosul となる。
- 3 堀坂浩太郎 (1998) 「メルコスール、その統合と拡大のダイナミクス」浜口伸明編『ラテンアメリカの国際化と地域統合』(アジア経済研究所) 211 ページ。
- 4 ラテンアメリカでは、欧州経済共同体 (EEC) 発足 3 年後の 1961 年にラテンアメリカ自由貿易連合 (LAFTA、81 年にラテンアメリカ統合連合 ALADI に改

組)、61 年に中米共同市場、68 年にカリブ自由貿易連合 (CARIFTA、現 CARICOM)、69 年にアンデス共同市場 (ANCOM) が結成され、発展途上国地域としては地域統合の先駆的地域であった。これに対し 1990 年代以降の統合が「新しい地域主義」と呼ばれた。*Inter-American Development Bank (2002) Beyond Borders: the New Regionalism in Latin America, Washington D.C.*

- 5 為替安定のため通貨当局が無制限にドルとの交換を約束する制度。
- 6 バスケス大統領は、2005 年から 10 年まで大統領を務めたあと 1 期を置いて 2015 年 3 月から現職。
- 7 ベネズエラ、キューバのほかニカラグア、エクアドル、ボリビアおよびカリブの小国の計 8 か国で構成する。
- 8 これらの一連の動きについては、堀坂浩太郎 (2010) 「メルコスールとブラジル—関税同盟の内憂外患」国際貿易投資研究所『新興国ブラジルの対外関係—世界金融危機を踏まえて』を参照。
- 9 ルセフ大統領の弾劾およびテメル暫定政権については、筆者による ITI フラッシュ 279 号「ブラジル、問われるテメル暫定政権の力量—カギ握るメイイレス財務相の手腕」(2016 年 5 月 25 日) に

詳しいが、上院を舞台とした最長 180 日間の弾劾裁判で有罪となればルセフ大統領は解任、また無罪の場合には直ちに復職し、18 年末までの任期を務めることとなる。

- 10 太平洋同盟の動きについては、堀坂浩太郎（2014）「実働する太平洋同盟—アジアを視野にビジネス志向の統合とそのインパクト」『ラテンアメリカ・レポート』第 31 巻第 1 号に詳しい。
- 11 メルコスールに対するマクリ政権の基本的スタンスについては、「マクリ新大統領がブラジル産業界に改革姿勢をアピール」（『ジェトロ通商弘報』2015 年

12 月 14 日）を参照。

- 12 “*Joint World Cup bids seals revamp alliance,*” *Latin American Brazil & Southern Cone Report, January 2016.*
- 13 セーハ外相が 5 月 18 日に行った暫定政権の外交方針演説。ブラジル外務省のウェブ www.itamaraty.gov.br。
- 14 ベネズエラへの議長国のバトンタッチは、同国が本年 8 月 12 日を期限とする関税同盟等の要件を全て達成できるかがひとつの目安とされている。
- “*Paraguay and Brazil reiterate 'Venezuela is a non full member of Mercosur',*” *MercoPress, July 25, 2016.*