

『ラテンアメリカ・カリブ研究所レポート』

「日本・メルコスール間の EPA 交渉にも影響する EU・メルコスール FTA の暫定合意」

桑山幹夫¹

- I. はじめに
- II. 協定の概要
- III. メルコスールの課題と改革路線
 - A. 域内統合政策を革新する必要性
 - B. 共同市場理事会決定（第 32/2000 号）改定に関する議論
- IV. 暫定合意の承認の可能性

I. はじめに

G20 大阪サミット開催のさなか、欧州連合（EU）と南米南部共同市場（メルコスール）が 2019 年 6 月 28 日ブリュッセルで、自由貿易協定（FTA）について暫定的に合意した（以下では EUMER 協定と略称する）。2016 年より新たに勢いを増していた交渉が終了し、足掛け約 20 年の交渉がようやく実を結んだ形だ。40 回に近い困難な交渉ラウンドを経ての結果である。アルゼンチン、ブラジル、パラグアイ、ウルグアイが参加する関税同盟メルコスールと EU は 2000 年に FTA 交渉を開始したが、牛肉の輸入急増のほか、メルコスールが自動車市場など一部工業製品の市場開放に消極的なことに対して EU が懸念を示していたことで交渉は難航していた。

EUMER 協定は、EU がこれまで締結してきた協定のなかでも歴史的なものだとジャン＝クロード・ユンケル欧州委員会委員長は高く評価する。ブラジルのボルソナロ大統領も、「歴史的な合意」が得られたとツイッターに投稿した。アルゼンチンのマクリ大統領も、「歴史的」な協定だとツイートしている。スペインのサンチェス大統領は、今回の合意に至るまでにスペインが「決定的な」役割を果たしてきたことを強調、同協定を「重要だ」と高く評価した。

両地域を合わせると、世界の GDP の 27%を占め²、7 億 8000 万人の市場を有する大規

¹ ラテンアメリカ協会常務理事、ラテンアメリカ・カリブ研究所上級研究員。神戸大学経済経営研究所リサーチフェロー。本稿で示された見解は著者個人のものであり、必ずしもラテンアメリカ協会の見解を反映するものではない。ありうる誤りのすべての責任は筆者にある。

² EU とメルコスールの 2018 年の GDP(名目) は、それぞれ 18.8 兆ドル、3.4 兆ドルで、世界 GDP(84.7 兆ドル) の約 27%を占める。購買力平価 (PPP) で算出した GDP では、両地域を合わせたシェアは 30%を超える。

模な自由貿易圏が生まれることになる。メルコスール加盟国にとっては、一人当たり GDP が 3 万 4000 米ドルである 5 億人により構成される EU 市場への商品やサービスの市場アクセスが改善される。EU は、中国に次いで、メルコスール加盟国の第二の貿易相手国・地域である。欧州委員会によると、2018 年には、EU の対メルコスール輸出は 500 億ドル、輸入は 426 億ドルに達した³。EU の対メルコスール直接投資 (FDI) 累積額は 2017 年に 3810 億ユーロ (4300 億ドル) に達する。EUMER 協定が発効すれば、EU が EUMER 協定から受ける関税撤廃・削減の恩恵は、カナダと日本との FTA を合わせた分の 4 倍とも推計されており、EU がこれまでに締結したどの貿易協定よりも大きくなる可能性がある。

世界貿易に緊張感と不安定性が高まる中、EUMER 協定の交渉完了は、両ブロックによる経済開放および競争力の強化へのコミットメントを示すものといえる。トランプ米大統領の政策で EU と米国との間の貿易交渉が凍結状態になったことを受けて、EU はメルコスールとの交渉を加速する姿勢をみせてきた。欧州委員会のマルムストロム委員 (通商担当) は 6 月に入り、メルコスールとの FTA 締結が最優先事項と述べていた。米国が EU からの輸入品に対する関税の引き上げなど保護主義の傾向を強める現状において、EU は FTA 網を拡大することで対抗しようとしている。その EU は日本とも経済連携協定 (EPA) を結び、今年 2 月に発効している。メルコスールは、日本との EPA 締結に 2015 年から関心を示している。

EUMER 協定は、メルコスール諸国が署名した最初の 21 世紀型でかつ包括的な FTA である。同協定により、EU は、米国が「米州自由貿易地域構想」(FTAA) を介して果たそうと試みたが失敗に終わった、ラテンアメリカ諸国を網羅する FTA の締結という目標を、米国に代わり実現できる。この協定が発効すれば、メルコスールがこれまでの閉鎖的な地域統合機関のイメージを刷新できる。また、同機関の組織的地位が確立され、同時に経済主体そのものに対し、透明性、先見性の保証に繋がる。EUMER 協定にはサービス貿易、環境、労働、地理的表示、電子商取引および原産地規則の累積に関するルール・条項など、世界貿易に関する最新のルールが組み込まれている。これらの分野において履行義務を負うことは、メルコスールのアジェンダを世界レベルまで引き上げる、「質」的な飛躍を意味する。

今回の合意によって、メルコスールの対外アジェンダが再び活性化し、「欧州自由貿易連合」(EFTA)、カナダ、韓国、シンガポールとの交渉が促進され、それと同時に「太平洋同盟」とのルール収束プロセスに拍車がかかるかもしれない。米国や英国との FTA への扉を開く可能性もでてくる。EUMER 協定は、アルゼンチンとブラジルの OECD (経済開発協力機構) 加盟にプラスに働くだけでなく、両国で政権交代があっても、政府当局が恣意的な制限措置を採用することを難しくし、ビジネス、貿易・投資環境に安定性と予見性を高める。しかし一方で、EUMER 協定が供与する利益を存分に活用し、高い国際競争力を持つ EU などの地域経済と競合できるようになるには、ペンディングとなっているメルコスール内の制度改革に取り掛からなければならないことも確かだ。

³ 両地域間の相互貿易額は、最大の貿易相手国である米国との 6800 億ドルと比較すると小規模であることは否めない。

EUMER 協定の是非を問う議論は、すでにフランス国内で反対派の意見が強まっている。欧州議会でも慎重派が確実に出てきている。今秋、政権交代があるかもしれないアルゼンチンでも、一部の業界や労働組合が EU に提示した譲歩について不満を示している。国内で十分な協議がなされず、マクリ政権が同意した内容には、透明性が欠けると非難する声もある。ボルソナロ大統領は、下院議員時代には EUMER 協定に反対していたにも拘らず、今では自由貿易推進の重要性を訴えており、メルコスールの制度改革にも積極的な姿勢をみせている。ウルグアイでは、政党と民間部門がこれまで自由貿易協定路線を支持してきたこともあって、それほど激しい議論は予想されていないが、協定の是非について、国内で議論が交わされることになる。

今回暫定合意された EUMER 協定を分析することは、日本・メルコスール EPA へのインプリケーションを考えるうえでも重要であると考えられる。本レポートでは、第一章 (II) で EUMER 協定の概要、難航した交渉分野（自動車、農産品など）における両者側の譲歩、などを考察する。第二章 (III) では、米州開発銀行 (IDB) の下部機関である「ラテンアメリカ地域統合研究所」(El Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe: INTAL) が 6 月に発表した『メルコスール・レポート：改革に向けて』をもとに、近年に注目されるようになったメルコスールの改革の必要性について、① 頻繁に適用される対外共通関税に対する例外措置、② 加盟国が個別ではなく、グループとして第三国・地域と FTA を交渉することを義務づける共同市場理事会 (CMC) 決定 (第 32/2000 号) を改定する動き、③ 第三国・地域との FTA の締結などにより、対外共通関税制度に穿孔 (せんこう) があいて、ザル化している現状、を分析する。EUMER 協定の暫定合意は、関税同盟のザル化の歯止めになり、域内でのルール of 収束化を加速するかもしれない。メルコスールをこれらの視点から検討することは、日本がメルコスールと EPA 交渉に臨む際に重要となってくるであろう。さらに第三章 (IV) では暫定合意が批准されるプロセスを検討する。

II. 協定の概要

通常、EU が他の国・地域と締結する「連携協定」(Association Agreement) は「貿易協定」および「政治対話と協力」の 2 つの柱で構成されるが、EUMER 協定は前者にあたる。後者政治的対話と協力については既に 2018 年 6 月にモンテビデオで一般的合意に達していた。今回の暫定合意は、これまでペンディングとなっていた自由貿易協定の領域に関するものである。協定は、両地域にとっての持続可能な成長に向けて、協力体制の強化を図るのが狙いだ。政治対話と協力においては、民主主義、人権問題、環境保護、麻薬密売の撲滅、テロリズムとの闘い、マネーロンダリングへの対応などの分野において、共通のコミットメントを負うことになる。各分野で情報交換により透明性を高めて、共同作業をより効率的に行っていく。協力に関しては、特に、科学、技術革新、教育、デジタル経済、移民、企業の社会的責任 (SCR)、環境保護、などの分野での協力体制を強化していくことで合意している。EUMER 協定によって、EU の対メルコスール諸国への資金のおよび技術的援助が促進される。

EUMER 協定のテキスト(暫定版) をみると、最終的に合わせて 20 交渉分野に係る章、5 件の付属書と 2 件の議定書によって構成される可能性が高い（表一 1 を参照）。財（モノ）貿易だけでなく、サービス貿易、政府調達、競争政策、貿易円滑化など、21 世紀の自由貿易協定に相応しい包括的なものになっているが、投資、投資家・国家投資紛争解決（ISDS）について個別の章が設けられていないのが一つの特長ともいえる。投資は、サービス貿易とエスタブリッシュメント（投資によって恒久的施設が設立されること）の章に含まれる。協定には、貿易防衛措置、貿易に対する技術的障壁（TBT）、衛生・植物検疫措置（SPS）など、従来の条項に関する章も含まれる。

表一 1：EUMER 協定に含まれる章、付属書、議定書リスト

Regional integration clause	地域統合条項
Trade in Goods	財貿易
Annex on export duties	輸出関税附属書
Annex on import/export monopolies	輸出入独占に関する附属書
Annex on trade in wine and spirits	ワインとスピリッツ貿易に関する付属書
Protocol on rules of origin	原産地規則に関する議定書
Product specific rules of origin	商品別の原産地ルール
Specific measures concerning the management of preferential treatment	特惠待遇管理に関する措置
Customs and trade facilitation	税関と貿易円滑化
Protocol on mutual administrative assistance in customs matters	税関手続きにおける行政支援に関する議定書
Technical barriers to trade	貿易に対する技術的障壁
Annex on motor vehicles, equipment and parts thereof	自動車、機器およびその部品に関する附属書
Sanitary and phytosanitary measures	衛生・植物検疫措置
Dialogues	対話
Trade defense and global safeguards	貿易防衛とグローバル・セーフガード
Bilateral safeguards	二国間セーフガード
Trade in services and establishment	サービス貿易と恒久的施設の設立
Government procurement	政府調達
Current payments and capital movements	経常支払いと資本移動
Competition	競争政策
Subsidies	補助金
State-owned enterprises, enterprises granted exclusive or special privileges	国有企業、独占権または特権が付与された企業
Trade and sustainable development	貿易と持続可能な開発
Transparency	透明性
Small and medium-sized enterprises	中小企業
Dispute settlement	紛争解決
Annexes to the Dispute Settlement	紛争解決の付属書

出所：EEC, EU-Mercosur trade agreement: The Agreement in Principle and its texts から筆者作成。

発展途上地域との FTA であることから、対話、貿易と持続可能な開発、国有企業、中小企業などに配慮する章が設けられている。米国がラテンアメリカ諸国と締結してきた自由化に焦点を当てる FTA とは性格が異なる。むしろ、日本が主導してきた「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定」（CPTPP）の枠組みに似ているかもしれない。仮に日本がメルコスールと EPA の交渉に踏み切るとすれば、EUMER 協定における「協力」

に関する条項を強調することも重要となってくる。

このように、EUMER 協定は、従来の市場アクセスに焦点を当てた「浅い」FTAではなく、加盟国の投資の拡大、域内経済の輸出拡大、質の良い雇用機会の創出、国内企業のリージョナル・バリューチェーン（RVC）、グローバル・バリューチェーン（GVC）への参入拡大、技術移転の促進、国際競争力の強化に繋がるものであり、メルコスール加盟国の世界市場参入の形態を変換できる「深く」画期的な FTA といえる⁴。加えて、メルコスールの EU との戦略的関係を永続的なものとし、統合機関としてのメルコスールの組織的地位を確立し、その透明性、先見性を保証するものとなると期待される。今回の合意には、食品安全と消費者保護に関する高い水準が設定される。合意テキストには、環境分野における「パリ協定」の実施およびそれと関連する執行規則が含まれる。

この合意によって財（モノ）貿易が大幅に自由化される。メルコスールは、EU からの輸入品の 91%を最大 10 年かけて関税を撤廃する。メルコスールにとってセンシティブな商品は、最大 15 年の期間で漸次的に自由化する。EU はメルコスールからの輸入の 92%を最大 10 年かけて自由化する。関税分類品目数でみると、メルコスールと EU は、それぞれ 91%と 95%の輸入品を完全に自由化することになる（表 2 を参照）。EU によると、メルコスール側の関税撤廃・削減によって、EU には一年当たり 45 億米ドル分の関税が削減されるとの試算もある。ブラジルとアルゼンチンは、世界平均を大幅に超える高い関税を課しており、自由化が進む世界経済で後れをとっている。ブラジルとアルゼンチンの世界全体に課す関税（最恵国関税: MFN）は全品目平均で、それぞれ 13.4%、12.7%と高く、チリの 5.9%、メキシコの 3.0%を大きく上回る。この協定が発効すれば、EU は MFN 関税よりも大幅に低い特惠（preferential）関税を利用して、将来性が高いメルコスール市場に参入できる。

表 2：EU・メルコスール暫定合意における財（モノ）の自由化率
（パーセント）

部門	メルコスール	欧州連合(EU)
市場アクセス(全品目)		
相手国からの輸入額	91	92
分類表品目数(各々の分類表)	91	95
工業品:市場アクセス		
相手国からの輸入額	90	100
分類表品目数(各々の分類表)	n.a.	100
農産品:市場アクセス		
相手国からの輸入額	93	82
分類表品目数(各々の分類表)	95	99

n.a. = not available (入手不可)。

出 所 : New EU-Mercosur Trade Agreement: The Agreement in Principle, Brussels, July 1, 2019.
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157964.pdf

⁴ 特に、メルコスール市場で企業の大半を占める零細・中小企業に大きな影響を与えられとされる「貿易円滑化」措置や政府調達に対する待遇措置が設けられており、これら企業の GVC への参入を促進すると期待される。

より詳しくみると、工業製品においては、EU はほぼ 100%、メルコスールは 90%を自由化する。EU 側は、メルコスールから EU に輸出される工業製品の 85%について、関税を即時完全撤廃する。一方、メルコスールは、自動車や機械などのセンシティブな工業品⁵については、最大 15 年かけて漸次的に自由化する。今回の合意によって中間財と資本財の関税が引き下げられることから、GVC 絡みの取引が促進されると期待される。農産品に関しては、EU はメルコスールから輸入される商品の 99%（分類表品目数）を自由化するが、そのうち、81.7%が関税撤廃の対象となり、残り 17.3%がクォータか特惠関税の形で関税軽減される。わずか 100 品目ほどが自由化から除外された。

だが、注目に値するのは、今回合意に至った協定では両ブロック間に存在する「非対称性」(asymmetry) が重視されていることである。特にメルコスール市場において自由化の影響をもろに受けやすい産業・分野において、自由化が段階的に実施される。全品目の 60%に対しては、協定発効の時点から 10 年～15 年かけて関税が撤廃される⁶（表 3 を参照）。一方で、EU 側の関税引き下げは、メルコスール側の猶予期間よりもかなり短期間で実施される。EU と FTA 合意を締結した他の国々は、その大半の商品をより短期で自由化したことを鑑みれば、EU がメルコスールに対して譲歩したことは明らかだ。比較的長い猶予期間を設けることで、メルコスール加盟国が、生産構造を新しいルール・基準に順応させながら、域外からの競争に対応できることが期待される。

表 3： 欧州同盟とメルコスール間の関税自由化スケジュールにおける非対称性

欧州連合（EU）				
完全自由化・ゼロ関税				
	92%	メルコスールからの輸入品の関税撤廃		
	85%	協定発効時点で即時撤廃		
	4%	協定発効から4年から7年かけて撤廃		
	3%	協定発効から最大10年かけて撤廃		
7%	関税が部分的に削減されるか、或いは関税割当て制度により自由化			
メルコスール				
完全自由化・ゼロ関税				
	91%	EUからの輸入品の関税撤廃		
	8%	協定発効時点で即時撤廃		
	25%	協定発効から4年から8年かけて撤廃		
	60%	協定発効の時点から10年から15年かけて撤廃		
0.1%	部分的な自由化（割当て制＋ゼロ関税、あるいは割当て制＋低関税） （対象品目：チーズ、粉ミルク）			

出所：INTAL (2019), Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea, Buenos Aires, Argentina.

⁵ 特に自動車（現在の関税 35%）、自動車部品（14～18%）、機械（14～20%）、化学薬品（最大 18%）、医薬品（最大 14%）、衣類および履物（35%）、ニット生地（26%）が高い対外共通関税で保護されている。

⁶ 発効時点において EU 市場で即時関税撤廃となるメルコスール商品は次の通り。大豆ミールおよび大豆、工業用油（大豆、ひまわり、トウモロコシ）、牛、豚、羊の食用内臓、その他の動物製商品（食物、脂肪、ウシ精液）、リンゴ、ナシ、モモ、チェリー、プラム、マメ科植物、ナッツ、レーズン、テーブルグレイプ、ピーナッツ、コーヒー、マテ茶、紅茶）、香辛料、飲料（ミネラルウォーター、ビール、スピリッツ）、水産物ではメルルーサ、ホタテ、イカなど。現時点では、ブドウには最恵国関税（14.4%）、肉の内臓には最大 14.5%、梅には 12%、上記以外の水産物には 8～15%が課せられている。

ここで、日本がメルコスールと「経済連携協定」(EPA)を交渉する場合にも交渉の焦点となりうる自動車に限ってみると、メルコスールはEUからの乗用車に対して、15年かけて段階的に関税を撤廃する。7年の猶予期間が設けられるが、その移行期間で暫定的に5万台の割当制度が適用される。このクォータ枠内では、最恵国関税率(MFN)の半分に相当する関税率が適用される。移行期間が過ぎると、自由化スケジュールが完了する時点まで、関税が加速的に削減される。自動車部品の大半はほぼ協定発効後10年以内に自由化される。EUの対メルコスール輸出の60%に相当する部品(分類品目数では82%を占める)に対する関税は10年以内に自由化される。加えて、輸出の30%相当の自動車部品が15年で関税が撤廃される。EUの対メルコスールの機械品輸出は10年以内に完全に自由化される。

自動車・自動車部品部門の原産地規則については、「製品別の原産地規則」の章(第18項)で定められている。また、同部門に関する付属書において、健康・安全基準、環境保護、消費者保護については各国が基準を設定する権利を認めるものの、両ブロック間貿易に対する不必要な技術的障壁を排除し、可能な限り技術的規制および適合性評価手順を簡素化すること、双方に有益な継続的發展を促進するために協力を強化すること、で合意している。

メルコスール側には、牛肉や砂糖などの農産品の輸出を拡大する狙いがあった。農産品の中で、最も交渉が難航したとされる牛肉については、9万9000トンの枝肉重量当量(CWE)の輸入枠が生肉の55%、冷凍の45%に配分され、7.5%の割当関税が適用される⁷。EUはWTOの枠組みで「ヒルトン関税割当制度」(Hilton Quota)⁸を導入しているが、メルコスールからの牛肉に個別のヒルトン・割当輸入枠が設けられ、枠内で関税が撤廃される。EUの輸入枠は、6年かけて毎年等分に段階的に上限まで拡大される。鶏肉に関しては、18万トン(枝肉重量当量)にゼロ関税が適用され、骨付き肉と骨なし肉とに等分に配分される。輸入枠は、6年にわたって年次的に枠内で拡大される。豚肉は、2万5000トンの輸入枠に、1トン当たり83ユーロの関税割当が適用される。その輸入枠は牛肉、鶏肉と同様に、6年かけて毎年等分に段階的に上限まで拡大される。

製糖用の砂糖に関しては、ブラジルに対しては、これまでのWTO割当制度(18万トンの割当制)が発効時に撤廃される。パラグアイに対しては、新しく1万トンの無関税枠が設けられるが、その他には追加措置は適用されない。特殊糖は割当制度の対象外となる。化学用途のエタノールには45万トンの免税枠が設けられる。その他の用途(燃料を含む)向けのエタノールには20万トンの関税割当により、枠内では最恵国関税の3分の1に相当する関税が適用される。米の関税ゼロ枠は6万トンで、輸入枠は6年かけて段階的に拡大される。

知的財産権の項(セクション)には、著作権、商標、工業デザイン、地理的表示、植物品種の保護、企業秘密(trade secrets)に関する規定も含まれる。EU側は、農産品の「地理的表示」(Geographical Indication: GI)を重要視しており、EU側が協定に求める地理的表示リストには357製品が含まれる。GIの例として、メルコスール諸国は、Tiroler Speck

⁷ 2018年初頭から肉の輸入割り当てを年間9万9000トンに引き上げることを提案していたと報じられる。

⁸ 高級牛肉に対して、一定の数量まで低関税での輸入を認める制度を特定の地域に対して設ける制度。

(オーストリア)、Fromage de Herve (ベルギー)、Münchener Bier (ドイツ)、Comté (フランス)、Prosciutto di Parma (イタリア)、Polska Wódka (ポーランド)、Queijo S. Jorge (ポルトガル)、Tokaji (ハンガリー)、Jabugo (スペイン) など、高級食品および飲料品に対して法的保護を定める。

EU がメルコスールとの非対称性に配慮したことは、自由化スケジュールを差別化するだけでなく、一時的関税免除制度やドローバック（関税還付）制度といった制度を維持することによって、メルコスールのメーカーが、以前より安価に無税で、域外から財を調達することができるようになる。また、開発政策の一環として、政府調達が維持される。政府調達に関する規定は、連邦レベル（中央政府省庁ならびに他の政府および連邦機関）で適用されるものであり、アルゼンチンの国産品優遇法（Ley de Compre Nacional）が定める優遇を EU 企業に適用することを意味するものではない。州または地方自治体レベルでの調達契約については、協定が発効時から 2 年以内に交渉を始めることで合意している。

また、本合意には、原産地規則や税関に係る不正を防止するための仕組みが用意されている点も特長的だ。加えて、二国間セーフガード制度も設けられており、特定工業部門に対する著しい脅威または損失がある場合には、特惠関税を一時停止するか、関税の下げ幅を縮小することができる。締約国が受入国の法律に従って行われた直接投資およびそれから生じた利益の本国送金に対して、資本の自由な移動を保証する「経常支払いと資本の移動」について個別の章が設けられたのもその特長だ。「国有企業の待遇措置」に関する章や紛争解決制度も EUMER 協定に含まれる。環境及び労働者の権利の保護に関する条項も含まれる。

以下で、EUMER 協定がメルコスールの制度改革に及ぼす影響について検討する。

III. メルコスールの課題と改革路線

創設以来、メルコスールは地域統合機関としての機能をフルに発揮できていないだけでなく、その規範・規制の枠組みを刷新することなく、停滞と再建の試みのサイクルを繰り返してきた。地域統合に対する挫折感が高まる中、2018 年から、メルコスールを活性化させる必要性や域外貿易相手国・地域との連携強化について、加盟国間で議論が再活性化している。政権交代があったアルゼンチンとブラジルでも第三国・地域との自由貿易協定 (FTA) 締結への関心が高まり、統合機関としての構造改革の必要性が問われるようになった。

世界経済への参入戦略についてもメルコスール加盟国のビジョンが変わってきている。国内産業の育成を促すために必要とされた閉鎖的で「内向き」な統合路線から、地域経済を持続可能な成長へと経済を導く開放的で「外向き」な戦略へと、政府当局の考え方に大きな変化がみられる。メルコスール加盟国は、「共同市場理事会」(CMC) 決定 10/2010 号 (Decisión No. 10/2010) で確認されたように、「遅くとも」2019 年 1 月 1 日までに関税同盟の目標を達成する義務を負ってたが、その目標達成には程遠いのが現状だ。ブラジルのボルソナロ大統領は就任直後、対外共通関税率が高く開放度が低いとメルコスールを批判した。

加盟国の大統領が統合方針を公式に批判したのはメルコスール史上初めてだという。EUMER 協定の暫定合意の背景には、メルコスール加盟国の地域統合に対するビジョンの変化があると言えよう。

メルコスール加盟国は 2018 年になって、設立から 24 年経った「関税同盟」(西語 Unión Aduanera: 英語 Customs Union) を軸とする「共通対外関税」(西語 Arancel Externo Común: AEC: 英語 Common External Tariff : CET) をこれかも維持すべきか否かについて、以前に比べて柔軟な姿勢をみせる。加盟国が AEC の改定を何らかの形で支持する表明を出すようになった。しかし、例外品目のリストをさらに拡大する提案、第三国・地域との二国間・多国間 FTA 交渉の可能性についてなど、部分的な改定には意欲をみせるものの、AEC 改定に関する包括的な改革の提案はこれまでなされていなかった。

2019 年に入って、メルコスール加盟国はより具体的な提案をするようになった。今回の EU との FTA 合意は、AEC の見直しを図る良い機会となるかもしれない。EU の他に、EFTA、カナダ、韓国、シンガポールなどの域外国・地域との交渉が進めば、対外共通関税制度のザル化がさらに進み、AEC の見直しの必要性が高まると考えられる。また、メルコスール加盟国がグループとして EU などの域外国・地域と交渉に臨む用意があることを域外に見せることができれば、加盟国が単独ではなく、グループとして FTA 交渉することを義務づける「共同市場理事会」(CMC) 決定第 32/2000 号 (Decisión CMC32/2000)⁹ の改定の必要性が弱まると考えられる。ただし、メルコスール加盟国が単独で中国、米国、英国などと個別に FTA を交渉したい場合には、CMC 決定との整合性が問われることになる。現時点では、メルコスールがグループとして中国と FTA を交渉する可能性は低いが、ウルグアイとパラグアイにとっては、中国との二国間協定は優先事項かもしれない。ブラジルが米国と公式に二国間 FTA の交渉を始めたと言われるが、CMC 決定との整合性が問われることになる¹⁰。

加えて、メルコスールは太平洋同盟との統合アジェンダを優先してきた¹¹。2018 年 7 月にメキシコのプエルトバジャルタで開催された両統合組織間の最初の大統領首脳会談では、両機関の間で統合を深め、最終的に自由貿易枠組み協定の締結を目指して半年ごとに協議をすることで合意している。両機関レベルの協議が進むのと同時に、二国間の FTA 交渉も活発化している。例えば、メルコスール=コロンビア、メキシコ=アルゼンチン、メキシコ=ブラジル、メキシコ=パラグアイ、アルゼンチン=チリ、ブラジル=チリ、ペルー=ウルグアイ

⁹ 共同市場理事会 (CMC) はメルコスールの最高決定機関で、加盟国の外務大臣、経済大臣で構成される。半年に一度、首脳会合とともに開催される。

¹⁰ 米ウォールストリートジャーナル紙によると、アメリカ大陸の 2 大経済大国である米国とブラジルの間で貿易協定の交渉が始まったと、ブラジルのグエデス経済相が 7 月 31 日、ロス米国商務長官との会議の後に表明した。ロス長官はブラジルのボルソナロ大統領とも会談した。グエデス経済相は、米国との二国間協定を巡って、エタノールについてなど、多くの問題点が議論されていると述べた。

¹¹ 太平洋同盟とメルコスール間の関係強化についての協議は、チリの前バチェレ大統領の主導下で 2014 年に始まったものではあるが、アルゼンチンとブラジルが 2017 年に前後してメルコスールの議長国を務めたことで促進された。特に、2018 年 7 月に、両統合組織間の第 1 回の大統領首脳会談がメキシコ、プエルトバジャルタで開催された際に、両者の間で統合を深め、自由貿易枠組み協定の締結を目指して、協議を半年ごとに実行することで合意している。ブエノスアイレスでの 2017 年 4 月の閣僚会議で署名された「ロードマップ」を補完し、それを拡張する「行動計画」を基に、両機関の間で協力が進んでいる。

イなどの多国間・二国間の新しい協定が署名されたか、あるいは交渉中である。これらの動きは対外共通関税に穿孔があいて、関税同盟をさらに不完全なものにしかねない。

2019 年 6 月末には、欧州連合 (EU) とメルコスールとの間で政府合意ができた。その概要については本レポート第 1 章で簡単に考察した。また、「欧州自由貿易連合」 (EFTA) との FTA の交渉が進んでいる。カナダ、韓国、シンガポールとの FTA の交渉が正式に開始され、中国やユーラシア経済連合 (EEU) との協力体制強化に関しても合意した。インドとは、二国間レベルでの交渉がつづけられているが、メルコスール・インド特惠協定を深化させるための交渉は停滞している。これらの域外諸国・地域との FTA の進展状況とそれらの合意内容によっては、メルコスールの関税同盟制度 (対外共通関税) のザル化が進み、制度としてさらに不完全なものになってしまうのか、それとも対外共通関税の改定を含むメルコスールの制度改革に繋がるのか、今のところ明らかではない。いずれにしても、この新しい動きは CMC 決定第 32/2000 号の是非に関する議論に拍車をかけて、加盟国が満足できる解決策への道標になるかもしれない。

A. 域内統合政策を革新する必要性

メルコスールの制度改革に関する論議は次の 3 点に絞られる。第 1 に、対外共通関税率が高く、中間財、完成品へと加工度の高い商品ほど税率が高くなる「関税エスカレーション」 (tariff escalation) の形になっている。また、関税同盟制度 (AEC) に多くの穿孔があいて、国際競争力の育成の観点からしても、不完全かつ非効率的となっていることだ。第 2 に、他のラテンアメリカ域内の地域統合機関と比べて、域外国・地域と締結された FTA の件数が少なく、メルコスール内での意思決定が遅く、国際市場参入形態についても加盟国間でビジョンが大きく異なる。また、財政および産業政策が加盟国間で異なることから、グループとしての国際競争力が歪められるとの認識も強まっている。第 3 に、メルコスール域内で市場アクセス問題が残存し、貿易自由化度が低く、管理貿易的な措置が頻繁に採られることから、実質的な統合が期待されたほど進んでいない。加えて、加盟国間で通商ルールが収束されておらず、サービス貿易、政府調達、その他の領域においても通商ルールに相違がある。

メルコスールが地域統合機関として、これからどのような道を歩むべきか、その問いについて、3 つの可能なシナリオが考えられる。第 1 に、「関税同盟」の充実化を図ること、第 2 に、現行の協定・規制を部分的に緩和すること、第 3 に、「関税同盟」制度を撤廃して、代わりに、実践的な「自由貿易圏」の設立を目標として掲げること、である。第 1 のシナリオは、メルコスールの「再建」に向けて、既存の協定・ルールを大幅に改定することなく、現行協定をより厳格に遵守することで、関税同盟の完全化を図ることを意味する。第 2 の中間的ともいえるシナリオは、メルコスールの規制を柔軟に適用することを加盟国が受け入れ、規律・ルールの履行において例外を認めることだが、それには通商政策の柔軟な適用を認可する法的措置が必要となってくる。第 3 のシナリオは、これまでの統合モデルは失敗に終わったとの認識のもと、メルコスール協定が設立当初から掲げる「関税同盟」という理想が高い統合目標のハードルを下げて、加盟国が単独 (ユニラテラル) に関税を第三国に対して適用できるようにすること、即ち、関税同盟の目標を放棄して、「自由貿易圏」の道を選択することである。関税同盟であるメルコスール協定を一時的に凍結する (或いは、そ

れを無効にする) 必要がある。最も継続性が高い選択肢といえる現状維持の第1のシナリオにおいても、特定の議題について加盟国が合意できない場合に、過去20年間に関税同盟の運営で生じた多くの問題に鑑みて、最終的にどのような意思決定を下すのかについて法的手段を考えておく必要がある。

対外共通関税 (AEC) 制度は、1994年にCMC決定22/94号 (CMC Decision 22/94) により採択された¹²。この24年の歴史をみても、加盟国によって完全に適用されたことはなく、部分的には改定されたこともあったが、根本的な改革が施されることはなかった¹³。現時点で4加盟国によってAECが適用される品目数 (「メルコスール品目番号表」 (NCM : Nomenclatura Comun de Mercosur) でみると、70%を超えることはない。これは、メルコスール内で設けられている例外品目が多いだけでなく、各国が採用する「特別輸入制度」にも由来する。加盟国が第三国と二国間FTAを締結してした結果、対外共通関税制度に「穿孔」がいているのが現状だ。メルコスール加盟国がAECの例外として認める品目は、合わせてNCMの3200以上に達しており、NCMの全体の32%に相当する (表4を参照)。つまり、全体の3分の1の品目に対して、少なくとも一加盟国がAECを適用していないことを意味する。

例外措置は加盟国間で異なるが、加盟国が個別に設定した輸入関税率が共通関税率を下回ることが多いことに注意したい。AECから「乖離」する理由は、メンバーが必要とする品目を域外の第三市場から安価に輸入するために、AECよりも低い関税を設定するからである。例外の対象となる産業部門には、主に資本財、ICT (情報通信技術) 関連および電気通信ならびに投入財・中間財に属するものが多い。AECが適用されない例外品目では、AECを下回るケースが例外の94%に当たる (表5を参照)。経済規模と経済構造の相違、加盟国の国際市場への参入形態の違いを考慮しながら、各国の関税制度を共通関税制度に収束させるメカニズムが図られたが、例外リストの適用は、体系的に延期されただけでなく、新しい例外品目も加えられた。砂糖と自動車の2部門がいまだにAECの例外として残存する。加盟国は域内貿易で重要な自動車部門においても、相互貿易を管理するために二国間協定の道を選択している。

メルコスール加盟国の中で例外品にAECを上回る関税を最も頻繁に課すのはブラジルだが、同国がAECよりも低い関税を適用するケースも少なくはない (表5を参照)。例えば、資本財の輸入に対してAECを下回る関税を課すが、ブラジルで製造されていない特定の製品については、「関税譲歩制度」 (ex tarifarios) の枠組みの中で認可される。例えば、国内で生産されない資本財、ICTおよび電気通信の商品を第三国から輸入する関税率を一時的にゼロに引き下げることが許可する制度を導入している。これらの例外措置によって、関税

¹² 1995年1月から全品目の約85%に当たる品目 (約9000品目) に対して対外共通関税率 (0~20%) が適用される。ただし、例外品目 (基礎品目100品目+資本財、情報通信関連品目——例：ブラジルの自動車・部品、砂糖、繊維等——が認められたほか、加盟国間での関税収入の公平な分配等の問題が残っている。

¹³ 例外品目とは別に、2011年12月20日のCMC会議において、各国が国際経済情勢を理由に100品目を上限として関税を引き上げること認める合意がなされた。加えて、2012年6月29日のCMC会議では、例外の対象となる基礎品目の上限を200品目とする合意がなされた。

品目リスト数からすると、ブラジルの AEC 準拠率は 97.7%から 92%に低下する。その一方で、第三国に適用される実質関税率は平均で 11.6%から 10.9%に低減する。

表 4：メルコスール域内で認可されている共通関税制度 (AEC) における例外措置

	例外措置の内容	規範	有効期間	例外のタイプ
				共通関税率 (AEC) を 上回る/下回る
国別の例外措置 (Lista nacional de excepciones)	加盟国が共通関税率 (AEC) とは異なる個別の関税を 限られた品目に対して適用することを容認する。 アルゼンチン (100品目) : ブラジル (100) : パラグアイ (649) : ウルグアイ (225)	CMC決定 No. 26/15	2021年12月31日	上回る/下回る
資本財 (bienes de capital: BT)			アルゼンチン、ブラジル	
ITC 関連機材 (Bienes de informática y telecomunicaciones: BIT)	一時的で、かつ例外的措置として、 加盟国の個別の輸入規制を維持することを認可する。	CMC決定 No. 25/15	(2021年12月31日) パラグアイ、ウルグアイ (2022年12月31日)	下回る
玩具	共通関税とは異なる形で関税割当制度を 該当セクターの限られた品目に、WTOの枠組みで 認められた譲渡率の範囲で、 一時的に適用することを認可する。	CMC決定No. 28/15	2021年12月31日	上回る
乳製品		CMC決定No. 30/15	2023年12月31日	上回る
桃		CMC決定No. 29/15	2023年12月31日	上回る
糸、フィラメント、 生地、衣類、 靴、バッグ	パラグアイとウルグアイに対して 共通関税 (AEC) の変更を例外として認可する	CMC決定 No. 37/07		下回る
パラグアイとウルグアイに対する 農業部門への投入財の関税免除	パラグアイとウルグアイに対して、農業部門への 投入物の関税免除。各国のリストは、 2016年までに通告されるとしていたが、2018年に 2019年1月31日まで延期された。	CMC決定 No. 24/15	2023年12月31日	下回る
パラグアイで一次産品部門で 使われる投入財に対する措置	これらの財に対する輸入税は、2%を上限に認可する。	CMC決定 No. 24/15	2023年12月31日	下回る
一時輸入に関する税の減免措置と ドロバック	再輸出される商品のために使われる第三国からの 投入財にはゼロ関税を適用する。	CMC決定 No. 24/15	2023年12月31日	上回る
国際経済情勢から生じる 貿易不均衡を理由による 一時的な関税措置	各国の100の品目に限って、独自に共通関税 (AEC) より 高い関税を、WTOの譲許率より低い条件で 適用することを認可する。ブラジルには適用されない。	CMC決定 No. 27/15	2021年12月31日	下回る
海外からの調達に難しかった 場合の一時的な関税措置	供給に問題がある場合に 関税リベートを要請できる制度。 請求国のみにリベートが適用される。当初は投入財に 限られていたが、2018年に資本財も含まれるようになった。	共同市場グループ (GMC) 決議08/08	期限は設定されていない	下回る
砂糖 自動車	例外の対象			上回る/下回る

出所：INTAL、Mercosur, Informe 2018. Cuadro 13 から抜粋。

表 5：共通関税（AEC）の例外品目、セクター別、加盟国別

例外品目	例外品目数	共通関税率 平均(%)	アルゼンチン	ブラジル	パラグアイ	ウルグアイ
織物と衣服	870	28.0				
機械および電気器具	628	14.0				
オーディオおよびテレビ機器	187	12.2				
有機および無機化学	181	11.2				
機器、医療機器、光学機器	176	13.8				
工作機械と手動機械	154	14.4				
自動車部品	142	16.4				
消費者用電子機器	101	11.5				
医薬品	73	9.0				
プラスチックおよびその製品	71	14.2				
食品や飲料	66	16.7				
鉄鋼品	55	12.4				
エンジンとトランスミッション	53	14.2				
自動車	52	19.3				
製造品、その他	49	16.0				
肥料および農薬	43	10.9				
陸、海、空車両、鉄道	43	14.2				
冶金品	40	12.5				
セルロース紙	31	12.2				
履物	30	34.4				
ゴムとその製品	25	12.5				
玩具	24	20.0				
家庭用電化製品	20	19.0				
ガラス、セラミック	20	13.4				
写真および映画	18	13.1				
農産品	16	10.4				
化粧品および香水	16	17.0				
自転車とオートバイ	11	18.0				
木材とその製品	10	8.8				
革、革衣類および革製品	6	27.5				
家具	4	18.0				
その他の農産品	2	9.0				
鉱物および燃料	2	4.0				
石、貴金属およびその製品	2	15.0				
例外品目総数	3221	15.1				
			共通関税（AEC）を下回る例外品目（乖離幅を%ポイントで提示）			
			共通関税（AEC）を上回る例外品目（乖離幅を%ポイントで提示）			
5 %ポイント (PP) < 5 PP>1. 1PP < 1 PP>0. 1PP まで						

出所：INTAL、Mercosur, Informe 2018. Cuadro 14 から抜粋。

上述したように、NCM の少なくない部分が 24 年前に設けられた古い対外共通関税の制度のもと、国内産業の保護と国際競争力の強化の板挟みとなって、業界のニーズに合わないレベルに設定されている。AEC をこれからどのように改定していくのか、選択肢として、① より多くの AEC の例外を設けて一時しのぎの政策を取るのか、② 例外関税の適用期間を延長するのか、③ これから締結される第三国・地域との FTA 合意にその解決を委ねるのか、など幾つかの選択肢はあると考えられるが、国内産業の保護と国際競争力の強化の間にバランスを保ちながら、加盟国の経済成長に繋げていくことは簡単ではない。

B. 共同市場理事会決定第 32/2000 号の改定に関する議論

メルコスールは、CMC 決定第 32/2000 号 (Decisión CMC32/2000) において、次のように規定している。「メルコスール締約国は、特惠関税の便益を供与する第三国または域外諸国・地域との通商協定においては、グループとして交渉する義務を負っていることを再確認する」(筆者翻訳)¹⁴。近年、メルコスール加盟国がこの CMC 決定の合理性について不満を募らせている。

ウルグアイのタバレ・バスケス大統領(当時)が2006年末に、グループとしてではなく、単独に第三国・地域と FTA を交渉できるよう規約を改定すべきだと当時議長国であったブラジルのルーラ・ダ・シルバ元大統領に訴えた背景がある。二国間交渉ができなければ、ウルグアイのような経済規模が小さい国が第三国と市場アクセスの改善を直接交渉するのは難しいとの見解を示した。パラグアイも同じような要請をメルコスールに提出したが、個別交渉の認可には至らなかった。しかし、これらの要請があったことで、小国を優遇するための措置として、「メルコスール構造収束基金(FOCEM)」の設立に繋がったことも確かだ¹⁵。それから12年が経ち、統合機関としてその役割が問われる中、メルコスールがこの問題に対し、合理的かつ現実的な解決策を見出すことが急務となってきた。

メルコスール加盟国の域外諸国・地域との貿易関係を見直す重要性が強く認識されるのは 2012 年以降になってからだが、域外諸国との相互貿易を活性化することが重要であるとのブラジル業界の認識が高まっており、政府当局が域外国との FTA について消極的だとして、民間が批判するようになったことが大きい。より積極的に域外諸国と貿易関係強化を図ろうとするメルコスール加盟国の姿勢が、EU との FTA 交渉(2013 年および 2014 年)において、加盟国揃った共通市場のアクセスのオファーに繋がったといえる。

2015 年以降にメルコスール加盟国で政権交代が続き、政治的環境が大きく変化したこともあって、加盟国政府は、「関税同盟」という統合方針に違反することなく、域外諸国との FTA 交渉について、幅広い選択肢を検討するようになった。議長国を務めたウルグアイが 2016 年の上半期に、加盟国はグループとしてではなく、第三国・地域との個別の FTA 交渉が可能になる案を CMC に提示したことで、議論を一步前進させた。

より柔軟な手続きで域外諸国と関係強化を図りたいという加盟国の姿勢は、太平洋同盟諸国とメルコスールとの関係が新しい局面を迎えたことでさらに強まった。パラグアイとウルグアイは、太平洋同盟のオブザーバー国資格を要請するようになる。一方で、アルゼン

¹⁴ 西語の原文は下記の通り。“Reafirmar el compromiso de los Estados Partes del Mercosur de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los que se otorguen preferencias arancelarias.”

¹⁵ メルコスール加盟国は、品目によっては対外共通関税の適用義務を免除し、独自の域外関税を設定することができる。例外を認めることは、加盟国の経済発展の段階における非対称性と国際市場で位置づけによって正当化されてきた。2004 年に創設され、2015 年に更新された FOCEM のような貿易の領域を超越するイニシアチブにおいても、これらの非対称性が適用され、近年にその制度も改訂されてきた。

チンのマクリ大統領が 2015 年末に、ブラジルではテメル大統領（当時）が 2016 年 5 月に就任した後に、個別ではなくブロックとしての義務は維持するものの、第三国との FTA 交渉を進める必要性を強調するようになった。ブラジル代表団が 2018 年に、同議案に関する提案を行った。CMC で最終的に承認されれば、メルコスール加盟国は個別かそれとも二か国以上の加盟国が CMC 32/2000 決定の規定と対外共通関税制度に違反することなく、第三国・地域と FTA 交渉を進める可能性がでてくる。

IV. 暫定合意の承認の可能性

今回暫定合意された EUMER 協定は、法的精査、署名および国会による承認を経て初めて発効に至る。FTA の発効には EU 加盟国のほか欧州議会の支持を得る必要があるが、EU でも FTA について反対派も勢力を強めており、暫定的に合意に至ったものの、同協定の承認には時間がかかるというのが一般的な見方だ。EU が最近署名したのはカナダとの FTA だが、その協定が部分的であっても発効するまでに 3 年かった。メルコスール各国における批准となれば、さらなる時間が必要となるかもしれない。同協定が暫定的に適用されるには、最低 2～3 年が必要だと考える専門家もいる。ブラジルでは、関税撤廃・削減に焦点を当てる簡単な協定であっても、その署名から発効まで平均で 4 年半かかるといわれている。EU では、貿易協定の承認に要する期間は平均で 3 年から 4 年である。

アルゼンチンの生産省国際貿易次官を務めたシュンコ・ロハス氏は、2021 年までには批准される可能性が高いとみている。アルゼンチンとウルグアイで行われる 10 月の大統領選挙でだれが勝利するかに関わりなく、両国の議会で承認されるだろうとロハス氏は見ている。アルゼンチンの場合、マクリ大統領が再選されれば、批准が促進されることは間違いのない。代わりにフェルナンデス候補が選出されたとしても、批准プロセスが複雑になるかもしれないが、最終的には国会で承認される可能性が高い。州知事の多くが同協定を支持するだろうとロハス氏はみている。批准されない場合には、アルゼンチン経済に大きな打撃を与える。ブラジルが EUMER 協定を批准したが、アルゼンチンがそれに従わない場合、アルゼンチンは最大の貿易相手国であるブラジルとの間で通商品目の構成転換が起こり、ブラジル市場を失う大きなリスクに直面する。ウルグアイでは、批准プロセスが座礁することはないと予想される。

マクリ大統領は同協定交渉の後半段階で主導的な役割を果たしており、今回の結果は、大統領選挙に有利に働くと考えられる。アルゼンチンではネストール・キルチナー政権とクリスティーナ・キルチナー政権が EU との交渉を続けていたが、長期にわたり挫折に至った。停滞していた交渉を成功させたのはマクリ大統領の成果といえる。今回の暫定合意は、マクリ大統領の改革アジェンダを後押しする意味合いを持つ。アルゼンチンとブラジル両国では、市場保護主義的感情が未だに強く、それがまさにメルコスール停滞の主要因となっている。両国は世界で最も閉鎖的な経済国の一つであることから、EU との協定の実施は、アルゼンチンとブラジルの産業部門で複雑な調整プロセスを余儀なくするものだが、その一方で、メルコスールの改革に拍車がかかることになる。

今回の暫定合意には、「持続可能な開発」に関する章が含まれる。パリ協定の履行に向けて、メルコスールは EU とコミットメントを負うことになる。5 月の欧州議会選挙を経て勢力を強めた環境団体が、メルコスールとの FTA 締結で森林破壊が一段と進む恐れがあると主張しているが、同協定が実施されればブラジルのアマゾンの保護政策に影響がでるかもしれない。環境に関しては欧州委員会が鍵を握っており、環境保護に対して曖昧な合意となれば、欧州議会によって承認されないかもしれない。

ここで必要とされているのは、アルゼンチン政府とブラジル政府が、自由化の影響を受ける部門を再構成することであり、それに必要な資本の支援などについて、業界、労働組合などの関係機関と膝を交えて協議していくことが重要となる。EU との協定により、勝者と敗者が出るのは確かで、政府は、敗者が生産構造を刷新して、同協定を自身の利益に転換できるような支援策を打ち出さなければならない。このような包括的な視野がなければ、EU との協定の批准は困難となり、承認されたとしても、その運営は難しいものとなるかもしれない。

いずれにせよ、EUMER 協定の暫定合意によって、世界最大級の経済規模を持ち、メルコスール諸国の第 2 の貿易相手地域である EU と通商ルールを収束できたことで、メルコスールの信頼度が高まり、現在進んでいるメルコスールとカナダ、EFTA、韓国、シンガポールとの交渉に拍車がかかるものと期待される。それと同時に、日本との EPA 交渉を後押しする役割を持つことが予見される。加えて、今回の合意は例えば、自動車の域内貿易に関するルールなど、メンバー国ごとに異なる通商ルールの収束化に貢献するかもしれない。メルコスール域内での規則改定にも繋がる可能性がある。だが、EUMER 協定の合意で、日本との EPA に含まれる通商ルールのハードルが上がったことも考えられる。日本政府が交渉に踏み切るか否か、決断を迫られていることも確かだ。