時 事 解 説

変化の時代を迎えるメルコスール
ー「柔軟化」に向けたウルグアイの挑戦ー

古川 恵香

はじめに

1991年に南米地域における共同市場構築に向け域内関税の撤廃等を目的に発足した南米南部共同市場（メルコスール）は、2021年3月、創設30周年という節目の年を迎えるも、アスンシオン条約署名30周年にあたる3月26日にオンラインで開催されたメルコスール首脳会合の場では、節目の年を祝う祝賀ムード以上に、メルコスールが十分な進展を遂げておらず、世界の政治・経済情勢の変化に適応できなくなっている問題点が浮き彫りとなった。この状況において、市場開放によるさらなる経済成長を目指すウルグアイは、各国がそれぞれの状況を考慮した上で、個別に域外国との交渉を進めることをはじめとするメルコスール「柔軟化」により状況改善を図ろうとするも、現時点ですべての加盟国がこの方向性に賛同しているわけではない。

加盟国間の政治・経済面での共通の目的や各国の発展に対する大きな期待から生まれた地域ブロックは、時代の流れとともに変化を続ける加盟国および国際社会の情勢に適合すべく、今まさに将来に向けた新たな決断を迫られている。以下では「柔軟化」をめぐるウルグアイの最近の動向を中心に、この変化の時代を迎えたメルコスールの現状及び展望について考察する。

試練の時を迎えるメルコスール

2019年6月27日、メルコスールとEU間の自由貿易協定（FTA）交渉が実質合意に至った。ほぼ20年間に及んだ交渉妥結をアルゼンチンのマクリ大統領（当時）はこの歴史的合意は「加盟国が団結しての努力の成果」であると称え[1]、地域間でのFTA署名・発効によるメルコスール地域の開放に期待が寄せられた。ところが、同実質合意後、欧州ではオーストリア政府による批准拒否、ブラジルの森林問題に対する反論が相次いだ結果、現時点では本FTAの署名・発効の見通しは立っておらず、今後の道のりは険しい状況にある。

このような状況にさらに追い打ちをかけたのが、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の蔓延によるパンデミックの発生である。世界各国の経済・社会に大きな打撃を与えたパンデミックの波は南米諸国にも到達し、各国は前代未聞の事態への対応に追われることとなった。ウルグアイも新政権発足から2週間あまりが経過した2020年3月13日、国内で最初の感染者が確認されたことにともない、政府は国家衛生緊急事態宣言を発動し、国民に不要不急の外出を控えるよう呼びかけるも、経済活動を完全に止めるべきではないとの観点から他国のような大規模なロックダウンは実施せず引き続き市場開放、貿易拡大、経済成長を目指す方針を示した。一方、メルコスール加盟国間の状況は異なり、同年4月、アルゼンチンは国内での対応に集中することを理由に、しばらくメルコスールの枠組みでの他国との自由貿易に関する交渉の場から離脱する旨宣言した。この

モンテビデオ市内に位置するメルコスール事務局の建物（写真はいずれも執筆者撮影）

宣言は数日後に撤回されるも、これまでブラジルと並んで方針決定や域外国との交渉に大きな影響力を及ぼしてきたアルゼンチンがメルコスールから一歩退く姿勢を見せたことで、メルコスールの枠組みでの交渉は再び停滞してしまうのか、そんな疑念がよぎっていた。

メルコスール「柔軟化」

停滞するEUとのFTA交渉、パンデミックによりさらに拡大した各加盟国の状況の違いが顕著となり、メルコスールとしての一体感が失われることでの活動停滞が懸念される中、ウルグアイが強調したのが、メルコスール「柔軟化」である。冒頭にて言及した2021年3月26日のメルコスール首脳会合にて、ウルグアイのラカジェ・ポウ大統領は「メルコスールが各国の生産活動の上で重り（lastre）となってはならない」と述べると同時に、「ウルグアイはメルコスールが活動を妨げるコルセットになることを受容できない」とし、異なる速度での交渉実施をはじめとする「柔軟化」の必要性を強調した。一方、ラカジェ・ポウ大統領の発言に対し、フェルナンデス・アルゼンチン大統領が「重りが重いなら下船すれば良い。我々が重りであるのなら、他の船に乗ればよいが、我々は誰の重りにもなっていない」と述べたことからも[2]、加盟国間の状況や方針の違いは明らかで、合意に基づき各国が共に前進することはこれまで以上に困難である状況が垣間見られる結果となった。同年4月26日、ウルグアイは「柔軟化」に向けた提案を正式にメルコスールに提出するも協議に進展は見られず、7月8日のメルコスール首脳会合の場でラカジェ・ポウ大統領は、ウルグアイは引き続きメルコスール加盟国であり続けるも、他の加盟国の決定を待つことなく第三国との貿易協定締結に向けた交渉開始を模索する旨発言し[3]、メルコスール「柔軟化」を具体化していく強い意志を表明した。

「柔軟化」をめぐる議論

一方、「柔軟化」の具体的内容・方針に関する議論が進展しない背景には、そもそもメルコスールという地域ブロックが創設当初から「共通」の政策を採用し、共に域外国との交渉を進めることを基本方針としてきたことがある。メルコスール創設時のアスンシオン条約第1条は、対外共通関税を確立し、第三国との関係において共通の貿易政策を採用し、地域統合のプロセスを強化していく旨規定している。また、共同市場理事会（CMC）決議第32／00号は、2001年6月以降、第三国との通商協定交渉を単独で行わないことを規定しているため、メルコスール「柔軟化」を巡る議論においては、異なるスピードでの交渉開始を認めることと同規定の同一性に関し問われることも少なくはない。現に2021年4月にウルグアイが「柔軟化」に関する提案を正式に提出すると、アルゼンチン及びパラグアイは、ウルグアイの主張する「柔軟化」はメルコスール設立規定に反するのではないかとの疑問を呈した。更にウルグアイ国内でも、野党拡大戦線（FA）が外務省に対し本件に関する説明を求めた。これに対し外務省は、「CMC決議第32／00号はウルグアイの司法機関により承認されたものではなく内在化（internalizada）されていないため有効ではない」との見解を示した[4]。ウルグアイは「柔軟化」に向けた公式な協議を開始すべきとの主張を続けているが、議論の基盤となるメルコスールの規定や決議の解釈に対する各国の見解が統一されていない状況において、大きな展開は見られず、具体的な「柔軟化」のあり方についても現時点では不明確な点が多い。

モンテビデオのメルコスール事務局（人物は執筆者）

「柔軟化」に向けた一歩を踏み出すウルグアイ

「柔軟化」に関する正式な協議開始に向けた他加盟国への働きかけを続けるも大きな進展が見られない状況で、2021年9月7日、ラカジェ・ポウ大統領は記者会見を開催し、ウルグアイ政府は6日に中国から二国間FTA締結に向けた事前調査開始に関する正式な申し出を受けた旨発表し[5]、長年にわたりウ

ルグアイの複数の政権が目指してきた貿易協定拡大に向けた大きな一歩を踏み出すと同時に、より幅広い貿易関係構築に向けメルコスール「柔軟化」を推し進める意思の強さを示した。さらに同年12月22日、ラカジェ・ポウ大統領はテレビ番組のインタビューにてウルグアイは二国間FTA署名に関するトルコ政府からの回答を受領し調査を開始した旨発表、満足な回答が得られた場合は翌年3月から同国とのFTA署名に向けた作業を開始すると説明し、最大貿易相手国である中国との関係に限らず、ウルグアイは関係強化に関心を示すすべての国に対して開かれている点をアピールした。

メルコスール新時代に向けた扉は開くのか

アルゼンチン、ブラジルという「兄」に挟まれ、いわば「弟」のような立ち位置にあったウルグアイは政治的・経済的安定を確保した今、域外国との交渉加速化・拡大に向けた「柔軟化」を主張しさらなる発展に向けた道を自身の手で切り開こうとしている。特に現政権発足後、ウルグアイはこれまで以上に貿易拡大に向けた市場開放に力を注いでおり、2021年後半には実際に、中国及びトルコとの二国間FTA交渉に向けた準備を開始する旨発表し、「柔軟化」を巡る他加盟国との議論の中で大きな一手を打った。一方で、ウルグアイの方針はあくまでも「メルコスールとして」進むことである。同地域ブロックから離脱し独自の道を歩むことはウルグアイの目指す方向ではないが、昨年12月17日に開催されたメルコスール首脳会合の場では、「関税同盟と「柔軟化」はセットで交渉されるべきである」というウルグアイの主張は他国の賛同を得ることができず、メルコスール近代化に向けた関税見直しを進める共同宣言には、ウルグアイを除く他加盟国3か国のみが署名したことからもわかるように、ウルグアイの推し進める「柔軟化」実現に向けた道のりは長い。

今、メルコスール加盟国はこの地域ブロックのあり得べき姿に関する具体的な検討を進め、共に歩むべき道を決定する時期に差し掛かっている。今後、地域がメルコスールとしてさらなる発展を遂げていくためには、やはり中長期的には、各国の現状を考慮した上での何らかの方針を改めて定めることが重要であり、加盟国はブロックとしての連帯弱体化を認識しながらも現状を維持していくのか、世界及び加盟各国の状況に鑑み現状に適した新たな規定を制定するのかという決断を迫られるだろう。どのような決断を下すにせよ、メルコスールとして歩みを続ける以上、全加盟国が協働し、これまで以上に統合の精神のもと団結することが求められる。パンデミックや各国情勢の影響もあり現時点では大きな進展が見られない状況が継続しているが、全加盟国が状況改善に向け一丸となり、共に前進する決意を固めた時、メルコスールの新たな時代に向けた扉が開かれるのだろう。

（本稿は個人の見解に基づき執筆したものであり、在ウルグアイ日本大使館や外務省の見解を示すものではない。）

1 2019年7月17日付アルゼンチン大統領府プレスリリース（https://www.casarosada.gob.ar/international/latest-news/46045-president-macri-at-mercosur-summit-the-eu-mercosur-agreement-is-the-result-of-our-collective-endeavours）
2 2021年3月26日付エル・オブセルバドール紙（https://www.elobservador.com.uy/nota/en-vivo-segui-la-cumbre-de-mercosur-por-sus-30-anos-2021326103231）
3 2021年7月8日付大統領府プレスリリース（https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/uruguay-cree-mercosur-regla-del-consenso-ha-actuado-aseguro-lacalle-pou）
4 2021年8月12日付ラ・ディアリア紙（https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/8/diputado-del-fa-curso-pedido-de-informes-a-cancilleria-por-postura-de-flexibilizacion-del-mercosur/）
5 2021年9月7日付大統領府プレスリリース（https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/uruguay-recibio-planteo-formal-china-para-avanzar-firma-tratado-libre

（ふるかわ けいか　現在ベネズエラ日本国大使館一等書記官、
本稿執筆時は在ウルグアイ大使館二等書記官）