

第2章 原産地決定のための方式

第1節 実質的変更

1947年ガット

そもそも、原産地規則について国際的に定めた規律は極めて数少ない。原産地をどのように決めるのかということに関しては、1947年ガット(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT)の準備段階において、最恵国条項の適用のために物品の原産国を決定することは輸入締約国の国内法の規定によるべきとの議論があったとおり、ガットに原産地規則の内容に踏み込んだ規定は存在しない¹。

京都規約

国際規律として原産地規則の内容に触れたのは関税協力理事会(Customs Cooperation Council: CCC; 現在の WCO)による旧京都規約附属書 D-1が初めてで、実質的変更に関する内容としては、改正京都規約個別附属書 K 第1章の勧告規定及び定義において:

「物品の生産に2カ国以上が関与する場合、当該物品の原産地は実質的変更基準に従って決定されるべき」(勧告規定)であり、「実質的変更基準は、商品に重要な特性(essential character)を付与するのに十分と認められる、最後の実質的な製造又は加工が行われた(the last substantial manufacturing or processing has been carried out) 国を原産国とする」(定義)

としてそのまま引き継がれた²。この定義は、次に述べるように「重要な特性」の部分を削除した上で、WTO 原産地規則協定(Agreement on Rules of Origin: ARO)の「最後の実質的変更が行われた国」に収斂していく。

こうした定義を含む勧告規定を除けば、実質的変更がどのように適用されるべきかといった具体的な規律については定めがない。例えば、旧規約においては関税分類変更、付加価値及び加工工程の3基準の利点、欠点を指摘するにとどまっていた。この理由としては、旧規約の策定の際に CCC が税関の技術的内容を協議する国際機関であって通商政策に深い関係を有する原産地規則の実質的内容にまで踏み込むことに躊躇したためと伝えられる³。また、京都規約の改正作業を行っている間に ARO が発効したため、ARO と重複する内容を改正規約に盛り込む必要もなかった。改正規約個別附属書 K 第1章は、旧協定に修辞上の修正を

¹ Citation EPCT/174, p.3-4, *Analytical Index - Guide To GATT Law and Practice*, 6th Edition, 1994, p.255.

² 京都規約の名称の由来は、旧京都規約が1973年5月に京都で署名されたことによる(翌1974年9月に発効)。旧規約では附属書 D1から D3 までが原産地規則に関するもので、本体から遅れて1977年12月に発効している。改正京都規約は、2006年2月に発効した。

³ Paul Waer, “European Community Rules of Origin”, in Edwin Vermulst, Paul Waer, Jacques Bourgeois (eds.), *Rules of Origin in International Study – A Comparative Study*, Michigan, 1994, pp.106-107. 当時の CCC 事務局職員から聴取した内容。事務局作成の規則内容に踏み込んだ提案は、CCC 総会で否決された由。

加えて若干のアップデートをしたものを残しつつ、実質的変更に係る3基準を明確に記載せず、これらの比較を行った記述さえも削除した。附属書 K 第1章の本格的な見直しは、AROの調和作業終了に合わせて行われることになっているものの、中途半端な形で旧協定の一部を残した上での改訂よりも、調和作業の終了後に全体の整合性を取って新設すべきであったかもしれない。

WTO 原産地規則協定 (Agreement on Rules of Origin: ARO)

1995年に ARO が発効して、原産地規則が初めて本格的な国際規律に従うことになる。ARO は実質的変更については概念的定義を採用せず、「最後の実質的な変更が行われた国 (the country where the last substantial transformation has been carried out)」を原産国とする旨を規定 (第9条1(b)) した上で、実質的変更となりうる変更を、先ず関税分類変更基準を用いて HS 品目表の項又は号毎に横断的に定めていき、関税分類変更基準では実質的変更を表現できない場合に限り「補足的な基準 (Supplementary criteria)」(付加価値基準又は加工工程基準) を使用してもよいとした。関税分類変更基準を優先させるべきとの原則が強く出されており、調和作業の結果として補足的な基準を一切使用しなかったとしても協定上の問題はない。この指針に従った作業が非特惠原産地規則の調和作業に他ならないが、未だに作業が完結していないのは既に述べたとおりである。

ARO は、実質的変更の判断を関税分類変更基準等によって表現される品目別規則を満たすか否かとしており、品目別規則を満たさない場合の対応を想定していない。しかしながら、ARO の作業計画で要求されるとおりに厳格に作業を遂行して、結果的に原産国決定ができない規則を策定するのでは意味がない。第3編第2章で詳しく述べるが、関税分類変更基準等によって表現される品目別原産地規則(「プライマリー・ルール」と呼称される)を満たさない場合に原産国を決定するために適用される規則(「レジデュアル・ルール」と呼称される)を調和規則に加えたとしても ARO の制定趣旨には反しないと理解された。

米 国

現行規則において実質的変更を概念的に定義している国は、精緻さを問わなければある程度の数に上るが、代表的なものは米国と EU の定義であろう。特に米国の定義は確立した時期が早かったこともあり、一つの基準を提供したものと見える。米国の1930年関税法第304条のマーキング規定において、「すべての外国製品又はその容器は、米国の最終的な購買者 (ultimate purchaser) に対して原産国を知らしめるように表示」されるべきことが規定されたことが近代的な原産地規則の嚆矢であるとする意見もある⁴。本条の解釈において、日本製の刻印があるブラシの柄に米国製の荒毛を取り付けた場合に、ブラシの柄の最終的な購買者はブ

⁴ N. David Palmeter, "Rules of Origin in The United States", Chapter 2 in Edwin Vermulst et al. (eds.), pp.27-30.

ラシ製造者であり、ブラシの購入者である消費者ではないとして、ブラシとして日本製の表示は必要ないとの1940年連邦控訴審判決 (United States v. Gibson-Thomsen Co) が出された。この中で、本条は新たな名称、特徴及び用途を持つ新たな物品の米国での製造に使用された輸入材料には適用されないとの判断を示したが (27 C.C.P.A. at 273、イタリック体は原文のまま)、これは輸入品のドローバック (再輸出戻し税) に係る1907年の米国最高裁判決 (Anheuser-Busch Brewing Assn. v. United States, 207 U.S. 556 (1907)) を別の言葉で言い換えたものであった。米国の原産地法に初めて「実質的変更」基準を持ち込んだものとして知られるアンハイザー・ブッシュ判決では、以下のように判示されている⁵。

製造は変化 (change) を想起させるが、全ての変化が製造であるわけではない。そして、物品のすべての変化は、処理、労働及び操作の結果である。しかし、Hartranft v. Wiegmann, 121 U.S. 609 で示されたように、更に何かが必要である。変更 (transformation) がなければならない。すなわち、新たな、かつ、異なる物品は、他との区別を示す名称、特徴又は用途を持って現れなければならない (a new and different article must emerge, ‘having a distinctive name, character or use’)。

アンハイザー・ブッシュ判決の要旨は、原材料の輸入者が米国内で「新たな物品の製造」のために当該材料が使われた場合に物品の再輸出時に当該材料に課せられた関税の払い戻しを受けることができる制度の下で、輸入コルクをビール瓶のコルク栓に加工して再輸出した際にドローバックが適用できるかについて、本件は新たな物品の製造に当たらないとしたものである。アンハイザー・ブッシュ判決に引用されている1886年の最高裁判決 (Hartranft v. Wiegmann) は関税分類に係るもので、輸入された貝殻が洗浄され研磨されたものであるかを争点とし、その結果によって適用される関税率が35%か無税かというものであった⁶。

米国税関 (U.S. Customs and Border Protection: CBP) は、全ての非特惠原産地規則は実質的変更基準に従っており、多くの場合はケース・バイ・ケースで適用されるとしている。実質的変更基準は、名称、特徴、用途の変更に基づく。すなわち、2か国以上からの材料で全て又は一部が構成される物品が、新たな、かつ、異なる商業上の物品に実質的に変更された国の製品であるためには、その名称、特徴及び用途が当該製品の材料として使用された物品の名称、特徴及び用途と区別できることが必要となる⁷。米国税関によれば、米国が非特惠原産地規則

⁵ Ibid. なお、引用された判決文の下線は筆者が付記したもの。

⁶ Ibid. 判決文において、次の文が使われている。 “They were still shells. They had not been manufactured into a new and different article, having a distinctive name, character or use from that of a shell.”

⁷ U.S. Customs and Border Protection, “What Every Member of the Trade Community Should Know About: U.S. Rules of Origin – Preferential and Non-Preferential Rules of Origin”, An Informed Compliance Publication, May 2004, p.9 [https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2016-Apr/icp026_3.pdf] (最終検索日: 2016年10月19日) 参考までに特惠規則の記述を要約すると (Ibid. p.12)、GSP、AGOA 等の多くの FTA 特惠原産地規則は、実質的変更基準に加えて、定められたローカル・コンテンツを充足することを求めているが、非原産材料を原産品としてローカル・コンテンツに含めるためには二重の実質的変更が必要とされる (undergo a double substantial transformation)。一方、NAFTA 等は、関税分類変更基準と付加価値基準の併用又はどちらかを満たすことが求められる。

を使用する政策目的としては、(i) 最恵国待遇又は正常貿易関係 (Normal-Trade-Relations Treatment)、(ii) 原産地表示、(iii) 政府調達、及び(iv) 繊維及び繊維製品があるが、原産地表示のうちカナダ及びメキシコに限っては NAFTA マーキング・ルールが適用になり、化学品への化学反応規則の適用等の一部例外を除き、関税分類変更基準によって規律される。また、繊維及び繊維製品についても、関税分類変更基準が適用される。

米国議会調査局の報告書によれば、物品に実質的変更が行われたと認めるに足る変化を構成するのは何かを決定するということは、原産性判断の複雑さを証明することでもあり論じており、原産性を判断するに当たって、米国税関は以下の4項目の一つ又は複数を考慮に入れているとしている⁸。

- (i) 物品の特徴・名称・用途、
- (ii) 物品製造のために輸入された部分品、コンポーネント、その他の材料を製造するために用いた(材料供給国での)工程と比較した、物品の(製造国における)製造工程の性格、
- (iii) 部材によって付与された価額と比較した、生産経費、資本投資額、人件費を加えた製造工程による付加価値、及び
- (iv) (物品の)重要な特性 (essential character) が確立したのは製造工程によるのか、輸入された部材の重要な特性によるのか。

原産性決定は非常に事実を重視する (fact-specific) ものだが、米国税関自身が認めているとおり、何が実質的変更と認められるのかということには相当な不確実性がある。その理由は、それらの事実を米国税関が解釈することに伴うであろう「生来の主観性 (inherently subjective nature)」故である⁹。

米国税関はこのような状況を一変させるための統一的な非特惠原産地規則の導入を、入手可能な文献から追っていくと、少なくとも3度提案し、都度断念している¹⁰。最初の提案は1991年(56 F.R. 48448)、2度目は1994年(59 F.R. 141)、最後が2008年7月25日付「輸入される商品のための統一原産地規則」(73 F.R. 43385)となる。最後の提案では、既に関税分類変更基準を採用している NAFTA マーキング・ルール及び繊維ルールを除く、米国税関が執行する全ての非特惠原産地規則を関税分類変更基準で一本化しようとするものである。上述の連邦官報に掲載された提案趣旨は、以下のとおりである。

⁸ Vivian C. Jones, Michael F. Martin, International Trade: Rules of Origin, Congressional Research Service, p.3 (Jan.5, 2012) カッコ書きの補足は筆者によるもの。

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid., Footnote 10. なお、3度目の提案の断念は、2011年9月2日(76 F.R. 54691)。

提案された規則は、ケース・バイ・ケースで判定するシステムに比較して、客観的で透明性に優れ、輸入される商品の原産国決定に一層の予見可能性を与える。このような変更は輸入者による「相応な注意 (reasonable care)」¹¹の実施を支援するものでもある。

定義が直接、個々に適用されるという特徴の他、他の主要定義と比較すると、米国の定義には、京都規約、ARO 及び以下に述べる EC の定義において含まれる重要な判断要素である「最後の (last)」が含まれていない。一方で、京都規約及び HS 品目表の通則3(b)で採用されている重要な判断要素である「重要な特性 (essential character)」が含まれている。調和作業においては、この差異が総則規定の策定過程における理論的な対立軸を生じさせる原因の一つとなったと考える。

E U

EC (European Communities) の実質的変更基準は、1992年10月12付「共同体税関コード制定のための理事会規則」(第2913/92号)第24条¹²に定められる。

二ヶ国以上が生産に関与する物品は、最後の、実質的な、経済的に正当化される加工又は作業を、その目的のために装備した事業において行い、新たな製品の製造に至るか又は製造の重要な段階を示した国を原産地とする。

第24条の定義は米国のように個々のケースに直接的に適用されることはなく、関税分類変更基準等の3基準で表現される1セットの非特惠原産地規則が欧州委員会の実施規則としてすべての非特惠目的に適用される。実施規則は、当該品目別規則を充たせば、コード第24条の定義を充たしたこととする旨の規定振りとなっている。その構成は以下のとおりである。

- (i) 総則規定(附属書9)、
- (ii) 繊維及び繊維製品(一般ルールとして項の変更を適用)のうち加工工程基準が適用される例外品目リスト(附属書10)、
- (iii) 指定された加工工程が適用される品目リスト(附属書11)、
- (iv) 実施規則の規定を受けたリスト・ルール、及び
- (v) (ii) から (iv) までに該当しない品目に対して、調和作業での EU のポジションであった品目別規則

¹¹ 税関近代化法 (NAFTA 実施法タイトル VI、1993年12月8日発効) によって、「informed compliance」、
「shared responsibility」の概念の下で関税法規の自主的なコンプライアンスを極大化するため、貿易の従事者は明確かつ完全に法的義務を告げられる。米国税関は、貿易事業者の税関関係法規の下での権利義務についての情報提供義務を負う。輸入者 (importer of record) は、輸入申告、関税分類、関税評価を行い、税関が必要とする情報を提供する際に、相応な注意 (reasonable care) を払う責任を有する。

¹² “Goods whose production involved more than one country shall be deemed to originate in the country where they underwent their last, substantial, economically justified processing or working in an undertaking equipped for that purpose and resulting in the manufacture of a new product or representing an important stage of manufacture.”

興味深いことに、欧州委員会租税・関税同盟総局は、理事会規則第24条と同じ概念である「最後の実質的変更」を定めるために提案された調和作業での EC ポジションを品目別規則として採用したことの法的根拠を、同24条に置いている¹³。

ここで、EC における実質的変更に係る過去の議論を俯瞰する。1992年の理事会規則第24条は、1968年6月27日付「物品の原産地の概念に係る共通定義」に関する理事会規則(第802/68号)第5条¹⁴を踏襲している。1968年の共通定義の出自について、Zaimis は、「欧州委員会によれば、last substantial operation ルールは意図的にあいまいに書かれており、(中略)新たな製品が市場に絶え間なく流入し、製造技術は進化し、新技術が生まれる状況にある中で、あらゆる場合に適用できる正確なルールを策定することは事実上不可能」であることから採用されたものであるとしている¹⁵。本共通定義には「最後の」及び「実質的な」の二つの主要な要件があり、これらは同時に充足されなければならない。すなわち、複数の実質的な加工が行われたときには「最後の」加工が該当し、最後に行われた加工であっても「実質的」でない場合がありうる¹⁶。定義の要件はすべてを充たさねばならないが、「経済的に正当化される」及び「その目的のために装備した」の2要件は、通常のエconomic行為を想定する限りにおいて特段の問題を生じさせることはない。したがって、「実質的な加工」の判断は、通常、「新たな製品の製造に至るか又は製造の重要な段階を示した」ことの可否により行われる。加工が実質的であるためには、製品が固有の特質を持ち、加工前には持たなかった自前の組成を持たなければならない。材料の特質に顕著な質的変更をもたらさない活動が、製品の原産地を決定することにはならない¹⁷。言い換えれば、部分品又はコンポーネンツが製品の特性を有するものであったならば、その部分品又はコンポーネンツに施された加工は実質的ではない¹⁸。

かつて、欧州委員会は「比較重要性(Comparative significance)」の議論をボールベアリング規則(委員会規則第1836/78号)の前文で披露し、外輪及び内輪の加熱処理は特有の性質を持つ新たな物品をもたらす加工であるが、ベアリング製造工程全体からみて「実質的」ではないとした¹⁹。「最後の」及び「実質的な」の二つの要件が同時に充足されるべき旨を前述したが、これは「最後の」加工が「最も」実質的であることを意味しない。また、複数の工程を合わ

¹³ Taxation and Customs Union, European Commission, “Non-Preferential Rule of Origin - Introduction”, [http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/rules-origin/nonpreferential-origin/introduction_en] (最終検索日: 2016年10月20日)

¹⁴ “A product in the production of which two or more countries were concerned shall be regarded as originating in the country in which the last substantial process or operation that is economically justified was performed, having been carried out in an undertaking equipped for the purpose, and resulting in the manufacture of a new product or representing an important stage of manufacture.” 現行基準とは修辭上の変更があるだけで、ほぼ同じ。

¹⁵ Nicholas A. Zaimis, *EC Rules of Origin*, Chancery Law Publishing, London, 1992, p.19, Footnote 27.

¹⁶ Ibid., p.19.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid., p.20.

¹⁹ Ibid., p.21.

せて「実質的」であると解釈することもできる。この意味で、欧州委員会は共通定義の範囲を逸脱した²⁰との Zaimis の指摘は傾聴に値する。

EC の実質的変更への判断基準を整理すると、1968年の共通定義の適用に当たっては、以下が重要となり、あくまでも純粋な技術的観点から材料と製品の差異が定義に該当するか否かで判断されるべきであるとしている²¹。

- (i) 生産者は、物品の生産に関与した全ての製造工程を識別すべきこと。
- (ii) 生産者は、物品が、その製造に使用された材料の品質及び特徴と異なり、新たに、重要な品質及び特徴を獲得する最後の工程(諸工程)を決定すべきこと。及び
- (iii) 生産者は、製造工程全体を勘案して上記(ii)の工程(諸工程)の中でどの工程(諸工程)が重要であるかを決定すること。

米国の定義と対比してみると、EC の定義には「最後の(last)」が含まれているが、「重要な特性(essential character)」が除かれている。Zaimis は全くの私見としながらも、以下のとおり述べている。

京都規約で採用されている「重要な特性」基準は、欧州裁判所によって採用されてきた「最後の実質的な工程」の概念の解釈と必ずしも一致するものではない。重要な特性は、最後の実質的な工程が行われる以前に物品に与えられていることもある。それ故、重要な特性の基準は、最後の実質的な工程ではなく、「最も」実質的な工程の選択に導いてしまうことがある²²。
(下線での強調は筆者によるもの)

上述の考え方を背景として、調和作業においても実質的変更が生じた国が、最後の経済的に正当化される行為を行った国であるのか(EC 等)、最も実質的な変更を行った国であるのか(日米等)の論争に導かれていくのである。欧州委員会は、最終加工国において実質的変更を表現する基準としてのプライマリー・ルールを満たしていなくとも、経済的に正当化しうる行為であったかを重視し、経済的に正当化しうる行為であれば、最終加工国におけるその行為に対して直ちにレジデュアル・ルールを適用すべきことを一貫して主張した。したがって、生産工程の上流国にトレースするのは、レジデュアル・ルールにおいて最終加工国に材料を直接供給した国々の貢献度を調べる場合に限られる。一方、米国、日本等は、後に実務実態の状況から立場を変更することになるが、最終輸出国が実質的変更を表現する基準としてのプライマリー・ルールを満たしていなければ、当然のこととして実質的変更が生じた国(生産工程の上流国)が最終加工国の前にあったかどうかを遡及調査して決定すべきとの悉皆的なトレーシング方式での決定を主張し、生産工程の上流での実質的変更がないことが判明した時にレジデュアル・ルールの適用があるべきとした。この議論は調和規則の性格を決定づける重要なも

²⁰ Ibid., p.22.

²¹ Ibid., p.22-23.

²² Ibid., p.23. Footnote 36.

なので、詳細を第3編第2章第1節(調和規則の構造)及び第2節(プライマリー・ルールとレジデュアル・ルール)において述べる。