

第3章 原産地規則協定を必要とした理由

GATT 体制の確立から WTO 協定が発効するまでの長期的なスパンで原産地規則の策定、実施の状況を俯瞰してみると、原産地規則は、行政府職員の裁量によって立案され、行政手続きとして発効し、実施されてきた例が多いことが認められる。我が国においても、国会の審議を経て制定される法律レベルでの原産地規則は、1971年から実施されている一般特惠制度(GSP)のための関税暫定措置法第8条の2(特惠関税等)以下の設置が初めてのケースであり、非特惠分野においては、長い間、関税局長通達において律せられてきたものを AEO 制度の実施(2006年)に係る法令整備に際して関税法施行令で「貨物の原産地」の文言を挿入し、関税法施行規則で骨格を定めたという経緯がある。洋の東西を問わず、原産地規則に関する議論は民間事業者にとっては馴染みが薄く、原産地規則とは専門技術的な考慮に基づいて、行政当局の専門家により適用されるテクニカルなルールであるとの認識が支配的であった。こうした「縁の遠さ」こそが、GATT の起案者達が原産地規則の規定を GATT に含めなくてもよいと考えた理由を説明している。起案者達は、「MFN 条項の適用のために物品が特定の国の原産であるかどうかについては、国内法の規定に従って、各輸入締約国が決定すべき分野の中」¹に残したとされる²。

1947年から1989年までの間、原産地規則の共通原則を確立すべく、様々な討議の場³において、細々とした努力が傾注されてきたものの、どれも特段の成功を収めたものはなかった。種々の理由から⁴、特に、1980年代後半から1990年代初めにかけての EC⁵による原産地規則の策定・実施が、政治的に動機付けられ、貿易制限的又は貿易攪乱的な派生効果を生じさせたことから、多くの国が、ウルグアイ・ラウンドにおいて原産地規則に関する「協定」を設立することに価値を見出した。こうして、協定構想へのコンセンサスは、驚異的な速さで形成された⁶。

ウルグアイ・ラウンドでの原産地規則協定設立に係る交渉経緯を、以下に簡単に述べる。全ての原産地規則に対して規律をかけるべきとの発想から生まれた原産地規則協定設立の提案は、1989年6月、我が国が、米国の支援を得て行った。EC 及び EFTA 諸国は、原産地規則の技術的内容から GATT ラウンドにおける議論になじまないとして、CCC において議論すべき旨を主張した。同年秋には、日、米、香港及び EC の提案が出揃った。議論を重ねるにつれて、規則そのものを策定しようとする提案から、規則の規律部分(無差別原則、透明性、公

¹ John H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, p.468 (1969).

² Hiroshi Imagawa and Edwin Vermulst, *op.cit.*, p.609.

³ 例えば、UNCTAD, OECD, CCC 及び GATT。詳しくは、“The Impact of Rules of Origin on U.S. Imports and Exports”, Report to the President on Investigation No. 332-192 Under Section 332 of the Tariff Act of 1930, USITC, pp.70-72. (1985)

⁴ Edwin Vermulst and Paul Waer, *European Community Rules of Origin as Commercial Policy Instruments?*, 24(3) *J. World Trade*, pp.55-57 (1990).

⁵ Brian Hindley, *Foreign Direct Investment: The Effects of Rules of Origin*, (1990), p.4.

⁶ Hiroshi Imagawa and Edwin Vermulst, *op.cit.*, p.609.

平性、客観性、予見可能性等)及び規則を策定するための手順に議論が進んだ。1990年2月には、原産地規則の適用を規律するための原則を定めることが合意されたが、同原則の特恵原産地規則への適用の是非、原産地規則に係るラウンド交渉の正確な目的、CCC(現WCO)の関与すべき役割、及び紛争処理手続きに係る取扱いについては合意に至らなかった⁷。

1990年5月からの非公式協議で、最初の協定案文が作成され、秋までには論点が徐々に収束していった。この時点で、二つの問題が解決された。一つは、ウルグアイ・ラウンド終了後に CCC の協力を得て、3年間の作業計画の下に調和原産地規則を策定すること。もう一つは、原産地規則の適用上の一般原則は、調和規則の策定完了以前(経過期間)であっても適用されるべきこと⁸。特惠原産地規則への原産地規則協定の適用については、同年12月のブラッセル閣僚会議において、特惠原産地規則に係る規則を原産地規則協定の附属書(附属書2: 特惠に係る原産地規則に関する共同宣言)とすることで、同協定の特恵原産地規則への羈束性をあいまいにした形で合意した。1995年の WTO 協定の発効により、少なくとも非特惠原産地規則に関して拘束力を持つ「原産地規則に関する協定」が、WTO 協定附属書1A の「物品の貿易に関する多角的協定」の一つとして発効するに至る。

何故、原産地規則への規律化が必要であったのか

ここで、ウルグアイ・ラウンドにおいて何故、我が国と米国が「野放し状態」にあった原産地規則への規律化を主導したかについて触れておきたい。1980年代の欧州は不況のため失業率も高く、当時、輸出主導により経済成長を続けていた我が国及び東アジア諸国の機械製品の輸出に対して、欧州委員会は、保護主義的な輸入制限を次々と導入していた。そのような状況にあって威力を発揮した貿易制限的措置の主力は、ダンピング防止税であった。これらの措置の主要なターゲットは我が国の製造業であり、ダンピング防止措置を課された我が国の企業群も、知恵を絞って、禁止的関税のかからない生産、輸出方法を模索し、第三国又は EC の内部で機械を組み立てる方式を採用し、対欧州輸出を続けた。これに対抗するために、EC は品目別原産地規則を実に機動的に(時に事後的に)制定し、第三国又は EC 域内で組み立てられた製品を日本製品と認定し、(新たな調査を開始することなく)ダンピング防止税を適用した。ここに、ダンピング防止税における迂回防止措置と非特惠原産地規則との密接な関係に焦点が当たり、今日に至ってもなお解決困難な通商法上の争点が顕現した。

ここで、上述の経済行為が、原産地規則から見た場合の論点と、ダンピング防止税の賦課を逃れるための迂回措置とする場合の論点とに微妙な差異があることから、これらを整理してみたい。

⁷ John Croome, *Reshaping the World Trading System – A history of the Uruguay Round*, World Trade Organization, 1999, pp.192-193.

⁸ *Ibid.*, p.193.

(1) 原産地規則から見た「迂回」の論点

➤ 規則策定上の観点からの考察

特惠原産地規則においては、「迂回」の概念は、製品の輸送途上の経由地において産品自体に何らの加工も行わない状態で(軽微な作業を行うか否かを問わず)積み替えられ又は単に書類の操作により原産国を経由地とするような行為を指し示すことについては異論がない。このような背景から、特惠原産地規則には、迂回防止を主目的とした積送(直送)要件が存在する。また、特惠受益国の生産拠点において実質的変更基準を満たさない軽微な加工を行った上で、産品を原産品と偽って特惠輸出を行うような場合(原産地に係る関税犯則)も、産品が事実上、他国で生産されたものを受益国を経由させることで原産品を偽装することから、迂回と呼称されることもある。すなわち、特惠関税の適用を原産品のみに対して与えるという制度の目的から、特に、特惠待遇を与えない場合の手当を入念に施している。

一方、非特惠原産地規則においては、その策定目的により対応が異なる。例えば、貿易統計又は MFN 税率適用目的の原産地規則であれば、実務実態は輸出国を原産国として取り扱っているところであるが、本来であれば、完全生産品の定義が適用される行為又は実質的変更が行われた国を原産国と決定することになっている。したがって、当該国における生産行為のみに着目し、原産性を認めれば当該国を原産国とし、認められなければ(レジデュアル・ルールの適用により)当該産品の材料の原産国のうちの一つを原産国とする。この場合、当該国で生産行為が全くない場合にも、(レジデュアル・ルールの適用により)当該産品を輸出した国を可能な限りトレースして原産国を決定する。すなわち、上記の特惠関税制度における「迂回」措置との関連で説明すれば、非特惠原産地規則は、特惠原産品を偽装する産品の原産国を決定するモノサシとして使用されることになる。

非特惠原産地規則が、ダンピング防止措置の迂回防止を目的として、個別に、策定される場合には、実質的変更基準の策定において、貿易統計又は MFN 税率適用を目的とする場合よりも、より厳格な(満たしにくい)基準が採用されるであろうことは経験則から明らかである。

➤ 規則実施上の観点からの考察

外国資本による投資によって稼働するに至った生産設備によって生産された物品の原産性も、国内資本による生産設備により生産された物品の原産性も、特惠、非特惠にかかわらず、原産地規則の適用上、何ら結果を左右する要因とはならない(これらは、「間接材料」又は「中立的な要素」とされる。)。極言すると、外国資本による投資がダンピング防止税の迂回のためであっても、純粋な投資目的によるものであっても、当該生産設備を通じてのモノの生産行為のみを対象として行う原産性判断の結果が変わることはな

い。この例外が、ウルグアイ・ラウンド当時の事例を挙げれば、EC 理事会規則(第2423/88号)第13条7の迂回防止措置優先規定の設定であり、迂回目的で行われた生産行為による原産性決定は、別途定める規定により決定されることになる⁹。

国際的に統一された非特惠原産地規則がない以上、輸入時に貿易関連措置を適用する場合における原産国決定は、当然のこととして輸入国の原産地規則が適用され、輸出国の原産地規則が尊重されることはない。したがって、輸出国の原産地規則に従えば当該輸出国(組立作業が行われた第三国)の原産品になる物品が、輸入国の原産地規則に従えば材料を供給した第三国(例えば、我が国)の原産品となってしまうという事実について、輸出国側から見れば、原産地規則を恣意的に制定、適用することによりダンピング防止措置を不当に容易な条件で適用していると考えても全く不自然ではない。

逆の見方をすれば、もしダンピング防止税を含む全ての非特惠政策目的に適用される、世界的に統一又は調和された非特惠原産地規則が存在するならば、輸出国においても輸入国においても同じ原産地規則が適用される。したがって、少なくとも原産地規則の適用については、事業者に対して輸入時における関税額等の予見可能性と透明性を与えることができ、たとえダンピング防止税の迂回防止措置規定の適用が想定される場合であっても、原産地規則が直接又は間接に適用される部分の解釈については、相当程度の予見可能性と透明性の確保が期待できる。

➤ 非特惠原産地規則の調和作業における議論

調和原産地規則において、例えば、機械製品に組立行為が原産性を与えるとの規則が採用されれば、組立国の機械製品は、材料提供国で生産される同種又は類似の機械製品とは別な製品として取り扱われ、輸入国がたとえ材料提供国の当該製品にダンピング防止税を賦課していたとしても、別の国の原産品に対して直ちにダンピング防止税を適用することはできない。この論理に従えば、第三国で組み立てた製品にダンピングの疑いがあるのであれば、ダンピング防止法上の調査手続きを組立国において初めから行うべきであって、「迂回措置」への対抗手段としてダンピング調査を経ずにダンピング防止税を適用することはできないことになる。

したがって、調和作業においては、日米が機械類等(HS 第84類から第90類まで)の規則を HS 項又は号変更による組立ルールを主張したのに対し、EC は迂回防止を念頭に置いた40%付加価値を提案し、最後まで折り合うことはなかった。

(2) ダンピング防止措置から見た「迂回」の論点

➤ 規則策定上の観点からの考察

⁹ Zaimis, *op.cit.*, p.113.

GATT 体制が確立されてから今日にいたるまで、ダンピング税の迂回に係る国際規律は未だ存在しない。迂回防止措置を発動する輸入国は、より自由な判断が許される状況を好み、同措置の適用を受ける輸出国は、可能であれば「迂回」行為は存在せず、迂回防止措置の発動を阻止したいところであろう。ダンピング防止措置は、ダンピングの存在と国内産業への実質的な損害の発生を証明する証拠の確保を条件として、輸出国から輸入国に輸入された製品に係る調査の終了をもって実施することができる。ダンピング防止手続においては、原産地は直接、間接に多くの局面で関係してくるため、本来客観的であるべきモノサシである原産地規則が迂回防止措置の発動に都合よく策定されれば、目的達成は極めて容易となる。

ちなみに、ウルグアイ・ラウンド当時における EC ダンピング防止法制に沿って整理すれば、原産地規則は、以下の決定を行う場合に使用される¹⁰。

- (i) 輸入された製品はダンピング防止税が賦課される特定国の原産品であるか否か。
- (ii) ダンピング防止措置の適用によって保護される国内産業が存在するか否か。
- (iii) 「迂回防止」措置規定の適用を目的とした EC 域内で行われる組立作業において使用された部品の原産地決定。
- (iv) ダンピング防止手続に関連して特別な原産地規則が採用されている場合には、その決定。

➤ 規則実施上の観点からの考察

欧州委員会の立場としては、当時の我が国の新聞報道で使われた「集中豪雨的輸出」に対して競争力の弱い欧州の域内産業からの強い救済要請の声に果敢に応えるべく、行政府として行使可能なあらゆる手段を総動員して、安価でかつ品質面でも優れた輸入品に高関税を賦課する必要に迫られていた。

我が国及び東アジア諸国の輸出国は、好調な機械製品の輸出をできる限り維持すべく、前述のとおり、「原産地規則の概念」はダンピング防止法に一貫して適用されるべきで、原産地規則で決定される「モノ」の原産国が変われば当然、新たなダンピング調査が開始されなければならないとの立論を行った。

ダンピング防止措置を実施するための調査は、開始から決定までに膨大な作業を要する。そのような調査を経て、やっと発動にこぎつけたダンピング防止税であっても、同種又は類似の製品を、多様な手段を講じて形態を変えて輸出し続ける輸出国メーカーの攻勢に輸入国当局が網をかけるには、「迂回防止」措置の適用が最も効率的であった。しかしながら、当該措置を適用される輸出国側としては、第三国又は輸入国に生産設備を移転して、組立加工を継続することが、はたしてダンピング防止税の「迂回」行為であるのか、通常の経済活動の一環としての設備移転であるのかが判然とせず、明確な

¹⁰ Ibid., p.94.

基準もないままでの迂回防止措置はダンピング防止措置の濫用にほかならないと考えるようになる。

➤ ウルグアイ・ラウンドにおける「迂回」の議論と結果

そこで、何をもって「迂回」とするか議論に移る訳であるが、ウルグアイ・ラウンド当時に議論された迂回の形態は、以下のとおりである。

- (i) 税関への虚偽申告による関税犯則としての行為、
- (ii) ダンピング防止税の課税対象となった産品を僅かに加工 (modify) した産品として輸出すること(微小変更品又は後発開発品)、
- (iii) ダンピング防止税の課税対象となった産品の部品を輸入国に輸出し、一部移転された生産設備を用いて輸入国で組み立てること(輸入国迂回)、
- (iv) ダンピング防止税の課税対象となった産品の部品を第三国に輸出し、一部移転された生産設備を用いて第三国で組み立てた後に輸入国に輸出すること(第三国迂回)、
- (v) ダンピング防止税の課税対象となった産品を、生産設備の移転もなく第三国に振り替えて、輸入国に輸入すること(country hopping)、
- (vi) ダンピング防止税の課税対象となった輸出者の関連者が、第三国において部品を製造又は輸入し、輸入国に輸出し、輸入国で組み立てること

本稿においては、ダンピング防止法制上の迂回措置の詳細に立ち入ることはしないが、結論だけを述べておくと、ウルグアイ・ラウンドにおいては、上記(ii)から(vi)までの行為を対象とした迂回防止規定の策定が議論され、1991年12月に提示されたダンケル・テキストにおいては伝統的迂回とされた上記(iii)から(v)の行為を対象とした迂回防止規定が示された¹¹。ダンケル・テキストは、米国の支持を得られず、結果的に迂回防止条項は削除され、ラウンド終了後に新設されるWTOアンチ・ダンピング委員会において更に検討を行う旨の閣僚決定が採択されることとなった¹²。

(3) まとめ

WTO原産地規則協定は、第1条2の注において、

この2の規定は、「国内産業」若しくは「国内産業の同種の産品」又はこれらと同様の用語(その適用対象のいかんを問わない。)を定義するために行われる決定を妨げるものではない。

との規定を置き、ダンピング防止法上、これまで原産地規則が援用されてきた分野について、一応の結論を出した。

¹¹ GATT文書。MTN.TNC/W/FA、ADコード第10条5及び第12条。

¹² 我が国の対応等の動きについて、筑紫勝磨編著「ウルグアイ・ラウンド GATTからWTOへ」、日本関税協会(1994)、152-158頁。

しかしながら、ダンピング防止法手続きにおいて、産品そのものの原産国決定及び当該産品を構成する部品の原産国決定が必要な場合には、非特惠原産地規則が適用されることは疑いがない。ただし、現時点においては、調和非特惠原産地規則が未完成のままであるので、各国独自の法制に従うことになる。この場合においても、1セットの非特惠原産地規則で対応するのか、ダンピング法制に対応した個別の非特惠原産地規則を策定するのかは、各国の裁量に任されている。しかしながら、こうした事態は、WTO 協定発効前との明確な相違として、WTO 原産地規則協定第2条(経過期間における規律)の規律の下に置かれることになった。加盟国は、同条に列挙されている原則に従わなければならない。

EU における迂回措置と原産地規則との関係を分析した著書、論文は数多く存在するが、「EU のダンピング防止法とその運用における原産地規則の役割」(Edwin Vermulst 及び Davide Rovetta 共著、氏家輝雄 翻訳)¹³は、比較的新しく、ダンピング防止手続きの調査過程における運用手段及び同措置が課された場合の執行メカニズムとしての原産地規則の活用を包括的に分析した上で、以下のとおり簡潔かつ明快に結論付けている。

調和規則の欠如が執行当局に実質的な裁量権を付与しているとしても、EU の運用に関する我々の分析は、原産地規則がダンピングや損害の認定の局面において一貫して採用されているとは言い難いことを示してきた。

執行の段階において、原産地規則は、(代替措置として又は第三国迂回防止措置法令と共に) AD 措置を第三国に拡大して、時には遡及して適用される。この面における原産地規則の活用は、多国籍企業が関与している場合にはうまく機能している。しかしながら、信用ならない小規模業者(“fly-by-night” operators)のケースにおいては、輸出者が簡単に国を飛び越えて迂回(“country-hopping”)すること及び記録上の輸入者名の頻繁な変更のために、実際に支払われるべきダンピング防止税の徴収が極めて困難であることも証明している。

非特惠原産地規則が結果的に調和されることは、執行上の裁量権と一方的な適用を制限するうえで効果的なものとなる。しかしながら、比較的リベラルな性格の現在の調和非特惠原産地規則草案に照らすと、AD 使用国は、第三国迂回措置に対抗する代替的な手段として、AD 法令の枠内で第三国迂回防止措置規定の活用を主張することであろう。この点に関しては、最近提出された提案¹⁴がこれからの議論に有益な土台を提供するであろう。

¹³ JASTPRO ウェブサイト:原産地関係エッセイ・論文・講演資料(<http://www.jastpro.org/essay/index.html>)

¹⁴ World Trade Organization document: *Draft Consolidated Chair Texts of the AD and SCM Agreements*, TN/RL/W/213 (30 November 2007).