

JASTPRO 調査研究:非特惠原産地規則

今回は、序章の最後となる WTO での調和作業がどのようにして始まり、どのように終わりを迎えたかについて考察します。調和作業の詳細にご関心がある方は、『検証 WTO 非特惠原産地規則調和作業』(JASTPRO ウェブサイトの「エッセイ・論文・講演資料(原産地)」コラム)をご参照ください。

第3節 WTO 非特惠原産地規則の調和

1. ウルグアイ・ラウンドで原産地規則の調和が決まるまで

1980年代のことですが、当時の欧州は深刻な不況下にあり、我が国を始めとする東アジア諸国からの輸入増により国内産業が追い込まれていた時期でした。輸出攻勢の先頭を切っていたのが我が国の製造業各社で、その勢いは右肩上がりの成長のピークに達しようとしていました。こうした急増する輸入の大波を堰き止めるべく、欧州委員会は次々と我が国ほかの製造業をターゲットとしたダンピング防止措置の発動に踏み切ります。そこで、我が国の製造業は、ダンピング防止税が賦課される本邦からの輸出を避けて第三国又は欧州域内に生産拠点を移転し、当該機器の欧州向け生産及び輸出を継続することになります。これに対して欧州委員会は、第三国で組み立てられた日系企業製品の原産国を日本であると認定し、ダンピング防止税を賦課したことがありました(例えば、香港での三田工業の複写機、台湾でのブラザーの電子タイプライター)。最も有名な事例は、米国で組み立てられたリコーの複写機が、米国で原産性を得ることがないような品目別規則をわざわざ後追いで策定してこれを遡及適用し、原産国は日本であるとしてダンピング防止税を課税しようとしたリコー事案です(結果的には、諸要因により課税されませんでした)。

このような、原産地規則をダンピング防止措置に都合よく適用する手段として利用する行為に規律をかけるべく、我が国は1989年6月、米国の支持を得て、ウルグアイ・ラウンド交渉において原産地規則の特恵・非特惠すべての分野における全面的な調和を提案しました。こうした発想から生まれた原産地規則調和の提案に対して、EC(当時)及びEFTA諸国は、当初、原産地規則の技術的側面を捉えてガット多角的貿易ラウンドにおける議論にはなじまないとして反対し、CCC(現在はWCOの名称を使用。)において議論すべき旨を主張しました。同年秋に、日、米、香港及びECの提案が出揃い、議論を重ねるにつれて、ラウンド交渉での規則そのものの策定から、規則の規律部分(無差別原則、透明性、公平性、客観性、予見可能性等)及び規則を策定するための手順へと交渉議題が移っていきます。1990年2月、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ものの、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りませんでした¹。

1990年5月からの非公式協議で最初の協定案文が策定され、同年秋までには論点が徐々に収束していきます。この時点で、下記の2点について合意されています。一つは、ウルグアイ・ラウンド終

¹ John Croome, *Reshaping the World Trading System – A History of the Uruguay Round*, World Trade Organization, 1999, pp.192-193.

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が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です²。

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月のブリュ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、同協定の特惠原産地規則への^{きそくせい} 羈束性をあいまいにした形で合意に至ります。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ります。

2. WTO 原産地規則協定の特徴

(1) 原産地規則を定義付け

第1条1において、

第1部から第4部までの規定の適用上、「原産地規則」とは、物品の原産国を決定するために加盟国が適用する法令及び一般に適用される行政上の決定をいう。ただし、1994年のガット第1条1の規定の適用を受けない特惠関税を供与するための自律的な又は合意に基づく貿易制度に関連する原産地規則を除く。

と定義し、第2条(d)及び第3条(c)で、

輸入品及び輸出品について適用する原産地規則が、物品が国内産品であるかないかを決定するために適用する原産地規則よりも厳しいものでないこと …。

と規定することで、国産品であるかないかを決定する消費者保護のための国産表示要件等を定める国内基準を対象外とすることとし、WTOが所掌する貿易に関連する原産地規則を全て対象とすることを明確化した上で、調和作業の対象を非特惠原産地規則に限定しています。

また、第3条(b)において、

原産地規則に基づき特定の物品の原産地であると決定される国は、当該物品が完全に生産された国又は、当該物品の生産に二以上の国が関与している場合には、最後の実質的な変更が行われた国のいずれかとすること。

と規定し、以下に述べる「原産地規則の適用を律する規律」とともに、1973年に採択（発効は翌年）された旧京都規約以来アップデートされることがなかった原産性判断基準のあり方を明確化しました。特に、改正京都規約附属書Kでも維持されている「実質的な変更」の定義である「商品に重要な特性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国」から「重要な特性」に係る部分を採用せず、原則として、実質的な変更を関税分類変更で表現することとして、解釈に主観を介在させる余地を極力排除しています。さらに、特惠原産地規則に関しては、原産地規則協定附属書2「特惠に係る原産地規則に関する共同宣言」として、非特惠原産地規則にかけられる一般的規律とほぼ同様な内容を維持した上で、分離させました。

(2) 貿易ルールとしての原産地規則を律する規律

2 同上。193 ページ。

リコー事案等での経験を踏まえ、経過期間中の規律（第2条）及び経過期間後の規律（第3条）として、WTO 諸協定で採用されている規則の公表、事前教示、司法救済等の標準規定が全面的に整備され、特惠原産地規則についても附属書 II パラグラフ 3 で、特惠原産地規則の独自性を確保できる範囲において同様な規律が規定されています（「原産地規則に適用される規律等の比較」を参照）。

原産地規則に適用される規律等の比較

非特惠原産地規則			特惠原産地規則
第2条：経過期間中	第3条：経過期間後	第9条1： 調和作業の目的・原則	附属書 II.3
a 一般に適用される行政上の決定を行う場合において、満たされるべき要件を明確化	a 第1条に定めるすべての目的のために原産地規則を平等に適用	a 同左	a 第2条 a と同じ
b 関連する通商政策の措置又は手段のいかんを問わず、貿易の目的を追求する手段として直接又は間接に用いない。			
	b 原産国は、完全に生産された国又は最後の実質的な変更が行われた国	b 同左	-
-	-	c 客観的な、理解し易く、予見可能性のある規則	
c 国際貿易を制限し、歪め又は混乱させるような結果をもたらさない。	(上記a、bにより達成)	d 第2条 b と同じ	-
d 国内産品を決定するための規則よりも厳しいものでないこと及び最恵国・内国民待遇の原則の遵守	c 同左	-	-
e 一貫性のある、一律の、公平な、かつ、合理的な態様で運用	d 同左	e 第2条 e と同じ	-
-	-	f 整合性のある規則	-
f 積極的な基準(positive standard)の採用	(上記bにより実施)	g 第2条 f と同じ	b 第2条 f と同じ
g 自国の法令、司法上の決定及び一般に適用される行政上の決定の公表	e 同左	-	c 第2条 g と同じ
h 輸出者、輸入者等の要請による原産地事前教示への回答を、要請後150日以内に実施(3年間有効)	f 同左	-	d 第2条 h と同じ
i 遡及適用の禁止	g 同左	-	e 第2条 i と同じ
j 司法裁判所、仲裁裁判所又は行政裁判所等による速やかな審査を受け得る。	h 同左	-	f 第2条 j と同じ
k 関係当局に対する守秘義務	i 同左	-	g 第2条 k と同じ

(出典： Vermulst and Imagawa, “The Agreement on Rules of Origin”, Tables 1 and 2, pp.610-611 を編集・改訂)

第2条(b)の

自国の原産地規則を、関連する通商政策の措置又は手段のいかんを問わず、貿易の目的を追求する手段として直接又は間接に用いないこと。

という規定は、興味深いことに経過期間中に適用される第2条で採用されながら、経過期間後の規律としての第3条には規定されず、調和規則の策定作業を行う上での原則を定めた第9条1(d)に置かれています。FTA・EPA交渉において、関税撤廃交渉の「コインの裏面」として品目別規則が果たす役割を考えれば、特惠原産地規則への規律として採用されなかったことには首肯できますが、非特惠分野における本規定は、規律に係る規定に置いてこそ実効性を確保できるもので、原産地規則を策定する際の指針としては不自然です。本来であれば、この規定を第3条に置いて、原産地規則をHSと同様な技術的な客観的基準として位置づけ、通商政策から独立させた上で、

通商政策の措置又は手段は、関税、数量制限等に限定し、原産地規則を操作することで達成させてはならない

との理想を掲げた「旗印」にしたかったのだろうと推察します。「貿易の目的を追求する手段として直接又は間接に用いない」との曖昧な表現でかろうじて第9条に残されたことが何を意味するのか。この問い掛けへの回答は、回答する方々の立場によって異なるのかもしれませんが。筆者としては、第2条の規律(c)、(f)が第9条の調和規則策定に際しての原則(d)、(g)として維持されたことで、調和規則は第9条1(c)に規定される「客観的な、理解し易く、予見可能性のある規則」として創設されるので、「名を捨て、実を取った」とものと理解します。

さらに、第3条の規律及び第9条1の調和規則策定に際しての原則として、

第1条に定めるすべての目的のために原産地規則を平等に適用すること。

が規定されています。この規定には、原産地規則の完全な調和を目指して交渉に臨んだ先達の高い志を感じます。また、同時に、調和規則が適用される非特惠政策目的に優先順位を与えることを許さない、この第1条に代表される高すぎた理想こそが、協定の発効から約20年後に調和作業そのものを断念するに至る根本的な原因であったことは、筆者が確信するところです。

(3) 調和規則の策定方法を指定することで全体像を提示

調和規則の策定手順は、第9条に明確に示されています。まず、WCOに設置された原産地規則技術委員会(Technical Committee on Rules of Origin: TCRO)が技術的検討を行い、その結果をWTOに設置された原産地規則委員会(Committee on Rules of Origin: CRO)に送付し、承認を受ける形態を取りました。作業を3段階に分け、最後に総合調整を行った上で、3年間で仕上げるというものでした。HSがCCCNという事実上のモデルがありながらも策定に10年以上を費やしたことに鑑みれば、実に非現実的な計画であったといえます。

3段階の作業では、第1段階が「完全生産品及び軽微な加工の定義」、第2段階が「実質的変更基準(関税分類変更基準)」、第3段階が「実質的変更基準(その他の基準)」をそれぞれ策定し、その後、規則全体の一貫性の観点から調整を行うこととしていました。また、第2段階で策定する実質的変更

基準の表現方法として国際協定として初めて「項変更」に加えて「号変更」を認知し、第3段階では関税分類変更基準単独で原産国を決められない場合に限定して付加価値基準又は加工工程基準を策定すべきとしました。すなわち、2ヵ国以上が生産に関与する実質的変更の決定において、関税分類変更基準を他の基準に優先させ、関税分類変更基準のみの規則が適当である場合には付加価値基準、加工工程基準は不要としたわけです。関税分類変更基準での世界標準の策定は、前述のとおり、HSが1988年1月に発効したことで初めて可能となりました。

3. 調和作業が直面した想定外の事案

原産地規則協定で調和作業の最終成果物としてのあるべき姿が提示されていたので、調和作業の立上げ時点での交渉者達は、3年の期限遵守は常識的に考えて無理であるとしても、与えられた課題に対しては技術的に淡々と仕上げるのみといった、むしろ楽観的な様子がかげえました。しかしながら、作業開始から1年も経つと、簡素で骨格のはっきりした作業計画の随所に綻びが見え始めます。以下に代表例を挙げてみます。

(1) 原産国決定におけるトレーシング手法の採否

調和規則の内容面の詳細はWCOでの技術的な検討で詰めるべきとの方針が立ったことから、ウルグアイ・ラウンド交渉における作業計画の策定においては、規則の内容に係る徹底的な吟味よりも新WTO法制としての原産地規則協定に他の協定と整合的な一般原則を盛り込むことに重点が置かれたようです。そのため、最も重要な調和規則策定に当たっての「哲学」ともいうべき「調和規則を策定する上でどの非特惠通商目的を優先させるか」についての議論が尽くされないまま、「すべての非特惠政策目的に一律に適用される原産地規則を策定する」作業が開始されてしまいました。

原産地規則協定では、実質的変更基準の策定において、関税分類変更基準を主たる基準として用い、関税分類変更基準で実質的変更を表現できない場合に限定して付加価値基準、加工工程基準を使用することを認めると定めています。この指針は、特惠関税の適用を認めるか否かを^{ふるい}篩にかけるための特惠原産地規則の策定であれば、何の問題もない優れた指針であったのですが、ダンピング防止措置の迂回に係る原産地規則の濫用に端を発した調和作業であったので、当然のことながら、A国で関税分類変更が行われ実質的変更が生じた製品が、B国、C国、D国と国を転々とするたびに些細な加工を繰り返したとしても、当該製品の原産国は関税分類変更基準を初めに満たしたA国であるとの多数意見が存在しました。すなわち、すべての非特惠目的に適用されつつも、ダンピング防止措置等の貿易救済措置に対しても十分に機能するように、原産国決定に当たって原材料のトレーシングを行うことは所与のものとして受け止めていたわけです。

ところが、現実論に立つ欧州が、完全に孤立しながらもトレーシング導入への反対を打ち出します。四半世紀を経た現在においては原産地担当者の常識となっていますが、当時の欧州の主張は暗黙の了解を突然反故にしたのも同然でした。数か月の激しい議論の応酬を経て実際に業界横断的な実態把握を行ったところ、トレーシングで遡れる材料供給国は実務上2ヵ国までが限度であることが実証され、潮が引くようにトレーシング論に幕が引かれました。ここで第3条及び第9条1の「すべての目的のために平等に適用」するとの根本原則が実質的な障害となって現れます。すなわち、ダンピング防止税の賦課のように億単位の利益が逸失することを想定した上でのトレーシングの場合と、貿易統計計上の

ために製品の金額にかかわらず商業ベースでの輸出入申告の都度強制されるトレーシングの場合とでは、民間事業者による受忍意識が根本的に異なります。それにもかかわらず、「すべての非特惠法制に一本の調和規則で対応し、その場合にはトレーシングを使用しない」との結論は、関税分類変更のみで調和規則の策定が可能であるとする日米に主導されるグループに大きなダメージを与えました。なぜならば、ECがHS第84類から第90類までの機械類、車両、光学機器等について提案した付加価値基準は、貿易救済措置にも十分に機能すると主張したためです。

(2) 「レジデュアル・ルール (residual rules)」の策定と実質的変更との関係

貿易統計、原産地表示、原産国を指定しての輸入制限のように最終的に原産国がどの国になるのかを決定する必要がある分野においては、関税分類変更であれ、付加価値基準であれ、実質的変更基準を表現するものとして例示された基準のみでは不十分で、これらの基準を満たさない場合に原産国を決定する第二段階の予備規則を策定しておかなければなりません。この予備規則がレジデュアル・ルールと呼ばれる規則群で、原則として、最終輸出国で関税分類変更基準等（後に「プライマリー・ルール」と呼称されます。）を満たさない場合には、その物品の原材料供給国の一つを原産国として指定します（したがって、最終生産国から1段階のトレーシングは必須となります。）。

レジデュアル・ルールの策定は作業計画に予定されていなかったため、実質的変更を表現する基準として指定された3基準（プライマリー・ルール）以外の予備規則によって決定される原産国が「実質的変更が行われた国」であるか否かについて、大きな疑問が残りました。当時の米国交渉団は、「レジデュアル・ルールは（実質的変更であるか否かには触れずに）行政上の必要に対応するために原産国を指定する措置である」としていたため、事務局文書にも「実質的変更基準」の文言は避けられ、「品目別規則」として統一的に使用されるようになります。一方、ECは、輸出国でプライマリー・ルールを満たさない場合であっても、輸出国を含むすべての材料供給国の材料の価額比較で最大の貢献国を原産国とするレジデュアル・ルールを採用することで、実質的変更として機能は果たせるとしています。

4. 調和作業の進捗を阻んだ顕著な対立点

(1) ダンピング防止措置の迂回防止と調和規則

ウルグアイ・ラウンドにおいて、ダンピング防止措置の迂回防止と原産地規則の調和はどちらもラウンド交渉中には決着が付き、ラウンド後に交渉が継続されています。まず、このコインの表裏の関係にある交渉が同じ時期に進行したことは不運でした。どちらの交渉においても、一方の交渉の結果が他方の交渉を縛ることは避けたいものなので、「他の交渉を予断する」内容に踏み込むことを控えているうちに、進むことも退くこともできなくなってしまいます。本件は、まさにそのような状況がありました。

具体例を挙げてみましょう。ダンピング防止措置を発動された輸出者が生産拠点を第三国に移して同じ製品を第三国から輸出しようとした場合に、移転先の第三国で生産した物品の原産国が当該第三国であるならば、当該生産は「迂回」行為ではなく新たな商業活動に基づく当該第三国を原産国とする新たな物品の輸出であるので、迂回防止措置の発動は不当となり、ダンピング防止措置の発動には新たに第三国での調査をやり直すべきであるという考え方がありました。この主張は、「原産地規則の概

念」³を適用した迂回解釈と呼ばれ、ダンピング防止措置を「打たれる」側の観点から濫用防止を第一義に据えたものであったので、我が国を含むアジア諸国から強い支持を得ていました。一方、「打つ」側としては、このような議論を認めてしまうと、「多国籍企業が関与している場合にはうまく機能するにしても、信用できない小規模事業者（“fly-by-night” operators）の場合には、輸出者が簡単に国を越えて迂回（“country-hopping”）する・・・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」⁴となることから、安易な妥協はできない事情がありました。

(2) 米国の孤立と「影響問題」

米国においては外国との通商交渉権限は行政府ではなく米国議会に属します（合衆国憲法第1条第8節第3号⁵）。そのため、外国との通商交渉において、行政府は議会から期限付きの貿易促進権限（trade promotion authority：TPA）を得なければなりません。また、ファスト・トラック方式の条約審査では、議会は一括承認するか否認するかの二者選択を行うのみで、個別条文の修正は行いません。そうした制約の下にあって開始された調和作業が、議会の関心が強いダンピング防止措置に対する迂回防止措置の策定に悪影響を与える可能性があるとするれば、「何らかの手を打つ」のが米国のお国柄といえましょう。

米国が行った提案は、「影響問題（“Implications” issue）」という名の疑念を提示することで、原産地規則協定の適用範囲を限定しようとするものでした。米国は、まず、原産地規則協定第3条（a）で調和規則を「すべての非特惠目的のために平等に適用する」とは何かと問います。そして、まったくの詭弁に聞こえますが、規則を「適用」することと「使用」することは異なると論じます。例として、地理的表示（GI）との抵触、商標に国名が入っている場合の原産国表示の問題を提示し、原産地に関することであればすべて原産地規則協定が適用されることはないとの主張でしたが（2001年5月18日付、WTO文書：G/RO/W/65）、本音は、アンチダンピング措置等の貿易救済措置の実施に当たって調和規則に縛られたくないということでした。

「影響問題」は、提案当初こそ米国が完全に孤立した状態でしたが、予期せぬ援軍を得て調和規則の貿易救済措置への適用除外から調和作業そのものの中断へと趣旨を変え、勢力を拡大していきます。その援軍こそが、調和作業の品目別規則交渉において自国提案が盛り込まれなかった国々で、自国に都合の悪い世界基準が完成するよりは曖昧なままの現状維持を望みました。例えば、豪州、NZです。原料糖を多くの国に輸出していた豪州は、砂糖の精製が実質的変更となることを強く主張したものの、議長最終パッケージ提案では精製を実質的変更としない提案が採用されてしまいます。その結果、主要国で実施されている砂糖の関税割当において、第三国が豪州の原料糖を精製して輸出した場合にも

3 この「原産地規則の概念を適用する」との解釈に対して、アンチダンピング協定条文で「原産国」と明記されている場合のみ調和規則を適用して原産国決定を行うべきとする限定的な解釈も存在しました。

4 Edwin Vermulst, Davide Rovetta, 「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」（氏家輝雄翻訳）、20ページ（JASTPRO ウェブサイト「翻訳論文」）

5 合衆国憲法第1条第8節第3号「To regulate Commerce with foreign Nations, and among the several States, and with the Indian Tribes（外国、異なる州の間、及びインディアン種族との商業を規律すること）」。第1条では議会の立法権に係る事項が規定されています。

関税割当上の原産国は豪州となってしまうことから、原料糖と精製糖を同時に輸出していた豪州にとっては受け入れがたいものでした。別の例では、豪州、NZとも生乳の輸出国であったので、加工品の品質にまで責任を負えないとの立場から加工地を原産国とすべき旨を主張してきましたが、調和規則案においては「粉ミルク、練乳等の乳製品の原産国は生乳の原産国」とされ、調和規則の成立を支持する意欲を失うこととなります。このように、純粋な技術論だけの議論を心がけたとしても実際には政策論が技術論に置き換えられ、最終的には大国の現実的利益を大きく反映した規則が調和の結果として残ることも事実です。

2006年、WTO原産地規則委員会議長は最終パッケージ提案において、妥協案として「各締約国は調和規則が適用される法規を選択することができ、その結果をWTO事務局に通報する」ことを提案し、事実上、米国の無理難題を呑み込んだ形で幕引きを図りましたが、翌2007年には、EUを初め「迂回」の議論を予断したくない我が国を含むアジア諸国はこの議長提案への明確な反対を表明します。この時点で、調和作業は完全にデッドロックに乗り上げ、交渉を積極的に推進していた国々は、もはや交渉を継続する意義を見出せずに、徐々に交渉団の規模を縮小し、WTO原産地規則委員会は定期的に同じ議論を繰り返すだけの場になっていきます。

(3) 機械類に適用される重層ルール (dual rule for machinery)

「影響問題」ほどの政治的インパクトはありませんが、機械セクター（機械類、車両、航空機、船舶、光学機器等、HS第84類から第90類までの204項、約600税目）の品目別規則のあり方についても最後まで意見が対立したままでした。その理由は、上述のとおり、調和規則が通関時の原産性決定に係る負担を抑えた「モノの国籍」決定を主とすべきか、貿易救済措置の迂回防止との連携を視野に入れた「実質的変更」が行われた国の追究を主とすべきかについて、原産地規則協定に主導原則が示されず、交渉団の間でも最後まで合意ができなかったことに加え、次に述べる付加価値基準の導入をめぐる基本的な対立があったことによります。

基本的な立場として、実質的変更の追究を重視したEC等は、本セクターに対して付加価値基準が使用されるべきと主張したのに対し、原産国決定に係る通関時の簡便性を重視した我が国・米国等は関税分類変更基準のみで足りるとしました。2006年、CRO議長は、最終パッケージ提案において、「締約国が付加価値基準又は関税分類変更基準のどちらかを選択し、事務局に通報することにより、当該締約国については選択した基準のみを適用することができる」との「ダブル方式 (double approach)」又は「重層規則 (dual rule)」方法を提案しましたが、この究極の便宜的解決策も全ての締約国の同意を得るに至りませんでした。この方式は、「足して2で割る」政治的な妥協案そのものでしたので、もし採用されていたとしたら問題を残したであろうことは否めません。規則Aと規則Bのどちらを選択するかを事務局通報することで透明性を与えようとするものですが、全加盟国で同一の原産国決定が行われることに最大の意義を見出す調和規則において、第84類から第90類までの品目については異なる原産国を容認することになってしまいます。トレーシング手法を一律に禁じられた状況では、付加価値基準の併用に理があるように見えたが、判例法主義の米国及び簡素な非特惠規則しか持たなかった我が国では、実務的に負担の少ない関税分類変更基準主体の本格的な調和非特惠原産地規則の国内法への置き換えを目指していたので、妥協の余地がなかったと考えられます。

5. 調和作業の終焉

調和規則案は、その骨格、総則規定においてほぼ合意が成立し、品目別規則においても数千項目において合意ができあがっていたものの、「極めて重要な政策問題」での深刻な対立によって2007年以降、事実上の作業中断に追い込まれたままでした。2013年になって、原産地規則委員会は4月と9月に集中的に公式及び非公式協議を行ったことに加え、WTO原産地規則委員会議長は、7月にも主要国と二国間非公式協議を重ね、各国の関心とその立ち位置を把握すべく動きました。議長は、交渉開始から18年の年月が経過したその時点で、非特惠原産地規則の調和が重要な通商政策目的であり続けているか、また、各国は重要な政策問題のいくつかを含め作業を強化する準備はできているかについて意見を求めたところ、次の二つの意見に収束します。

1. 完全に調和された非特惠原産地規則（の策定）は、世界貿易を促進するための重要な（政策）目的であり続けている。交渉終結のための原産地規則委員会の作業強化を支持する。非特惠原産地規則は、関税措置のためには重要性を失ったかもしれないが、貿易救済、政府調達及び表示・ラベリング等との関連において妥当性を増している。調和作業を完結させるという明確な政治的コミットメントがあれば、全面的な交渉の再開を厭わない。
2. 交渉の終結はもはや政治的な優先事項ではない。調和作業が開始された1990年代後半から世界貿易は劇的に変化し、WTOは事実上すべての大きな貿易国を加盟国としているので、最恵国と非最恵国の原産地を区別することは意味をなさない。税関当局が焦点を当てなければならないのは特惠原産地である。製品は今や「世界製 (made in the world)」であり、国をベースとした原産地の概念は重要性を失っている。原産地規則委員会は会合の頻度を低くすべきで、追加的な分野に焦点を当てるべきである。それには、例えば、原産地の証明及び検証、バリューチェーン及び地球規模の生産ネットワークにおける貿易、非特惠及び特惠原産地規則並びにその通報における透明性が含まれるであろう。

また、上記2つのグループのうちのいくつかの締約国は、調和規則案を「ガイドライン」として自発的に採択することをもって調和作業の終結とする可能性を探る用意ができている旨言及しています。

こうしたWTO原産地規則委員会議長による状況整理の結果、2016年までは「調和作業」が原産地規則委員会の議題として残され、それなりの議論をしていましたが、2017年に入るとついに「調和作業」が議題から姿を消し、調和作業はここに終焉を迎えます。

6. 調和作業が残したもの

(1) 調和非特惠原産地規則の必要性

調和規則を不要とする要因

2020年6月現在で判明している事実として、WTO加盟国において (i) 非特惠原産地規則を適用しているのは50加盟国・地域、(ii) 適用していないのは59加盟国・地域、(iii) 事務局への未通報は27加盟国・地域です⁶。全世界で200以上の国・地域が存在する中で、確実に非特惠原産地規則を保持し、適用している国・地域数が50とは、驚くべきことといえます。なぜならば、原産国は、原産地

6 2020年2月18日付、WTO文書G/RO/M/73。

表示、MFN 税率の適用、数量制限等、途上国においても何らかの通商法制で必ず適用機会がある概念であるからです。例えば、虚偽の原産国表示を国境で取り締まる税関当局は、どの法令に基づいて原産国が虚偽、誤認を生じさせると立証できるのでしょうか。身近な国に例を取ってみましょう。アセアン 10 カ国において非特惠原産地規則を適用しているとして WTO 通報を行った国はインドネシア⁷とラオス⁸の 2 カ国のみで、カンボジアが未通報、残る 7 カ国はすべて非特惠原産地規則を適用していない旨通報しています。いかに驚くべき事実とはいえ、この事実が示すことは、原産国を決定する法的根拠がなくとも通常の貿易の実施において支障をきたさないということでもあります。

ウルグアイ・ラウンド交渉時とは状況が異なり、昨今のグローバル・バリューチェーンの進展で、原産国よりも生産者、供給者の商標・商号、商品のデザインが重視され、原産国、「made in XX」がもはやブランド価値を喪失しつつあります。さらには、MFN 税率での WTO 非加盟国の差別化は、WTO 加盟国数の増大で実際に適用する機会が少なくなっています。加えて、米国、韓国を除き、主要貿易パートナー国において通関時の原産地表示義務を課す国は見当たりません。また、国内の消費者保護の観点からは、特に加工食品の表示においては通関時の製品の原産国よりも使用素材の原産国を重視する傾向にあります。貿易統計にいたっては、事実上、輸出国で計上されており、逆に調和規則を適用して原産国ベースで統計計上すると、過去の統計との一貫性に問題が生じます。したがって、調和規則が国際貿易実務において必要不可欠なものであるとは言い難くなっています。

調和規則を必要とする要因

一方、調和規則の不存在によって困難に直面する貿易実務も存在します。端的な例として、国際連盟時の協定に起源を有する商工会議所発給による（特惠ではなく一般の）原産地証明書の正当性が揺らぎます。調和規則が MNF 関税適用目的、原産国表示目的等で必要な世界基準として成立していれば、どの国に輸出しようとも同じ原産地規則が適用され、その効力は世界的に有効であり続けます。ところが、調和に失敗し、非特惠原産地規則を有する国と有さない国がある中で、各国の商工会議所は、どの規則に基づいて原産国を決定するのでしょうか。先進国は一般的に書面の原産地証明書を求めないことから実害は生じていないと推測しますが、我が国の商工会議所を例に取っても、我が国の関税法令上の原産地規則を適用して「made in Japan」の証明書を発給しても、非特惠原産地規則を保持する輸入国で「項変更ルール」と同等なルールを採用していなければ、当該証明書は当該国での輸入通関時に何ら意味をなさないものとなります。他方で、原産地規則を有していない開発途上国への我が国からの輸出には一定の役割を果たします。なぜならば、日本国の商工会議所が発給した原産地証明書の真偽についての通関時審査があっても、その証明根拠としての原産地規則の是非を決定する自国法令がないためです。さらに言及するならば、「項変更ルール」一本で対応している関税法令上の原産地規則を全面改訂する機会を逸してしまった結果、レジデュアル・ルールを持たない旧式の規則では日本国で生産されても「made in Japan」と表示できない状況が改善されずにいます。調和の失敗が我が国にも

7 インドネシアの非特惠原産地規則は、「Regulation No. 77 of The Minister of Trade from 2014 concerning Rules of Origin of Indonesia」と通報されています。(https://www.wto.org/english/tratop_e/roi_e/roi_e.htm) (2020年5月24日検索)

8 ラオスの非特惠原産地規則は「Decree No. 228/PM “On the Origin of Import and Export of Goods”」と通報されています。(出典は同上。)

たらした最大のデメリットは、この点にあるともいえます。

更に付け加えるならば、原産地表示を義務化している米国向けに生産した物品に「made in XX」と刻印してしまった場合、急遽、EU向けに転売しようとしても、EU加盟国税関で原産地誤認表示として通関を止められるおそれがあります。また、対中国追加関税の賦課要件としての中国原産の判断は、米国の非特惠原産地規則を適用して行われます。この場合、米国非特惠原産地規則の特異性ゆえに原産国判断に悩む事業者は数多く存在しますが、調和規則が完成して実施されていれば、世界基準として1セットの原産地規則をマスターすれば、原産国表示、その他の非特惠目的での原産国決定で他の国にも応用できるメリットがあったわけです。非特惠原産地規則の調和を頓挫させた最大要因が米国による「影響問題」の提起にあったわけですが、その米国において、判例法として成り立つ現行非特惠原産地規則を、関税分類変更基準をベースとした成文法に差し替えるべく3度法案を議会に提出し、その都度否決されるという代償を払っているということは歴史の皮肉というほかありません。

(2) 調和規則の遺産と教訓

調和作業で得られた原産地規則策定ノウハウ及び原産地規則の論理構成、条文構成、技術的な用語は、調和作業と同時並行的に行われていたFTA・EPA交渉において少なからぬ影響を与えています。すなわち、既に自前の特惠原産地規則を有していた先進国に比較して、前例とすべき規則が存在しなかったアジアのFTA後進諸国においては、調和規則がニュートラルなモデルとして尊重されたとしても不思議ではありません。我が国がアジア諸国とのバイ交渉において提案し、採用された規則には、随所に調和規則の名残が見られます。

また、非特惠原産地規則の分野においても、EUは調和作業において自ら提案し、最終合意された調和規則案を多くの分野でそのまま(法的拘束力はありませんが)実施しています⁹。特に、原産国決定のための手順を決める総則規定は、WTO原産地規則委員会議長の最終パッケージ提案の内容をほぼ踏襲し、実質的変更の定義規定における「経済的に正当化」されない生産に係る原産国決定にレジデュアル・ルールを適用する旨規定しています¹⁰。しかも、自前の迂回防止規定を用意し、非特惠原産地規則だけを迂回判断に使用することはしていません。したがって、迂回防止措置への調和規則適用を排除するために調和規則そのものの策定を潰したと後ろ指をさされる米国に比べて、同じ内容を非難されずに実現している欧州人の絶妙な交渉術に驚嘆しないではいられません。

さらに、WCO事務局及び財務省交渉者の二つの立場で都合14年にわたって調和規則に従事した者として挫折の歴史を反省を込めて振り返ってみると、「高すぎた理想」を現実には届かずに乗り越えられなかったことに加え、交渉者達が「一本化された調和規則」の策定に固執したことが、作業の完遂に至らなかったもう一つの大きな原因と考えられます。今となっては夢物語になりますが、ダンピン

9 次回に詳しく説明しますが、EU連合関税法典を補足する委員会委任規則(2015/2446)の附属書22-01において、特定品目に限定した法的拘束力のある品目別規則及び類別レジデュアル・ルールが定められ、同附属書で規定されない品目については調和規則案を目安として適用することを欧州委員会ウェブサイト上で明記しています。すなわち、法的な拘束力がないので、裁判等で調和規則案を適用した結果の原産性が否認される可能性があり得ることを示唆しています。

10 委員会委任規則(Commission Delegated Regulation(EU)2015/2446)第33条。

グ防止措置との関係で身動きの取れなかった「貿易救済措置のための調和非特惠原産地規則」と原産地表示等の「その他の非特惠政策実施のための調和非特惠原産地規則」を切り離し、「二本立ての規則」策定に方式を切り替えた上で、後者を先行実施し、前者は納得いくまで交渉することとしておけば、少なくとも部分的に調和された非特惠原産地規則が存在する世の中になっていたかもしれません。

(3) 非特惠原産地規則の今後

調和作業の失敗は、今後、法的拘束力のある世界基準としての非特惠原産地規則の策定を極めて困難にしたことは間違いありません。大きな交渉にはモメンタムが必要であり、今後そのような事態に向かうような雰囲気は感じられません。逆に、原産地規則の調和の原動力となった1980年代のEC(当時)による恣意的な原産地規則の策定・運用が、現在では米国に顕著に見られます。ガット・WTO体制において最も影響力が強かった米国がWTO体制を無視する姿勢を見せている時に、少なくとも対抗勢力としてのEUと我が国がWTOの新ラウンドを提唱し、非特惠原産地規則の調和を含む大きな交渉を始めるとは、現時点では誰も想像できないのではないのでしょうか。また、今日、力を付けた中国がそのような役割を果たそうとするとも思えません。2020年6月現在の、全世界的に経済活動が停滞し貿易も激減している状況下においては、通商政策当局の立場であれば、非特惠原産地規則などよりも、事業者に対してより直接的な支援を伴う政策の実現を優先させることになりましょう。したがって、非特惠原産地に関しては、事業者が個々に対応せざるを得ない状況が今後も続くものと考えられます。

以上、「序章」として、原産地規則の起源から今日の複雑な規則へと変遷していった歴史的経過を追うとともに、なぜ各国の非特惠原産地規則が不統一又は不存在という状況にあるのかについて解説しました。次回からは、いよいよ日・米・EUの非特惠原産地に係る品目セクター毎の分析に入ります。