

第3編 非特惠原産地規則調和作業と技術的検討

第3編は、WTO 原産地規則に関する協定(Agreement on Rules of Origin: ARO)第4部で定める「原産地規則の調和」の実施内容についての検証を行う。まずは、調和作業の概況として、どのようなプロセスで調和作業が行われ、どのような結果が得られたかについて説明したい。

第1章 調和作業の概要

調和作業は、世界税関機構(WCO)の原産地規則技術委員会(Technical Committee on Rules of Origin: TCRO)による技術的検討並びにWTOの原産地規則委員会(Committee on Rules of Origin: CRO)による政策的検討及びその結果の承認の二層構造で構成される。

基礎構造(一層目)となる TCRO による技術的検討は、1994年8月のWCOプロジェクト・チームによる準備作業開始から、1995年7月20日付、CRO 議長の TCRO 議長宛書簡による調和作業の正式な開始要請の受領を経て、最後まで残された機械類に関する論点整理ペーパーをCROに付託文書(Referral document)として送付した1999年5月までの約5年間を一区切りとする。その後のTCROによる調和作業への関与は、HS96年版から02年版、07年版及び12年版への定期的な品目表更新に係る品目別規則の技術的調整作業に限定されることになる。

上部構造(二層目)としての CRO による政策的検討及び承認は、1995年7月から現在に至るまで通算22年にわたって継続している。技術的検討が行われていた時には、TCROでコンセンサスを得た調和規則案の送付を受けて、これらを承認(endorse)することに加え、政策的観点から調和作業の具体的な実施方法についてもTCROに累次にわたる要請を行い、調和作業全体をリードした。技術的検討を尽くしたにもかかわらずコンセンサスが得られない案件はCROに解決を付託され、論点ペーパーの形式で技術的に実施可能な選択肢が提示され、検討された。しかしながら、技術的な対立は政策的な対立を背景としており、CROでのコンセンサスの形成はTCRO同様、容易ではなかった。1999年5月にTCROからの最後の付託文書の送付を受けた段階で、付託事案の総数は486事案に達していた。CROは、未解決

の付託事案の解決に向けて注力した結果、2002年末現在で、349事案(71.8%)を解決していた。残された137事案中、CROは94事案を特に「中核的政策問題(core policy issues)」として、2002年7月15日付 CRO 議長報告の形で一般理事会に送付し、判断を仰いだ。結果的に、CRO 議長は一般理事会議長としての資格において本政策問題に係る協議を CRO の場で継続し、残された43事案の技術的問題についても、TCRO から送付された論点整理ペーパーで提示された技術的に実施可能な選択肢から、通商政策上、最適なものを選択すべく作業を継続した。節目となったのは2007年7月27日の一般理事会決定で、CRO(同時に一般理事会)による中核的政策問題の協議は一般理事会からの特段の指示があるまで中断し、CROは技術的問題の解決に集中することになった。その後、一般理事会からの中核的政策問題についての指示は出されないままに現在に至る。

第1節 原産地規則技術委員会における技術的検討(1995年7月-1999年5月)

原産地規則技術委員会と WCO 原産地プロジェクト・チーム

WCO(AROでは「関税協力理事会」)は、ARO第4条2、第9条及び附属書1(原産地規則に関する技術委員会)においてその役割が規定されており、非特惠原産地規則の調和作業及び規則完成後の技術面でのメンテナンスを司る恒久的な事務局としての役割を果たす。新時代を担うWTOの協定に明記された要請に的確に応えるべく、WCOの最高意思決定機関である総会は、調和作業の完遂を最大限優先させることを決定していた。こうした背景から、CROの設立に先立つ1994年9月に原産地プロジェクト・チームがWCO事務総局内に設立され、TCROの正式発足の際に直ちに事務局として機能できる態勢を整えた。

原産地プロジェクト・チームは、チーム統括者がWCO事務総局次長の直接の指揮下に置かれる体制を採り、同年10月には原産地規則専門家としての技術アタッシェ6名が、日本、米国、ハンガリー、香港、モロッコの税関当局及び英国通商産業部から派遣された。税関職員以外の政府職員がWCO事務総局に勤務することは極めて稀であったが、WTOの協定を設立根拠とするTCRO事務局ならでのことであった。少し遅れてポーランドの元関税局長がチーム統括者として採用され、翌年、フランスからも追加の技術アタッシェが派遣された¹。

¹ 化学分野の専門家が米国、ベルギーからの短期派遣された他、遅れて、韓国も技術アタッシェを派遣した。

時限的な調和作業への対応を任務とした技術アタッシェは、事務総局の常設部局の正規職員と同等な処遇を受けたが、事務総局における負担軽減のためサラリーは派遣国政府から支払われ、プロジェクトの終了後には出向元に帰任した。

一方、原産地プロジェクト・チームは、調和作業の他にも ARO 附属書1に規定される「通常の任務」を TCRO 事務局として行っていた。そのため、調和作業の技術的検討終了後に想定される原産地規則関連の恒常的業務に備えるとの観点から、原産地プロジェクト・チームは、2000年1月に WCO 関税・貿易局の原産地課 (Origin Sub-Directorate) に組織替えされ、チーム統括者は原産地課長 (Deputy Director) となった。

記念すべき第1回 TCRO 会合は、WTO 協定が発効した直後の1995年2月6日から10日にかけて、WTO 初代事務局長のサザーランド氏の臨席を得て開催された。WCO で開催される会議でありながら、発言権を行使できるメンバーは WTO 加盟国に限られた。第1回会合までに WTO 協定を批准しなかった WCO 加盟国は、オブザーバー²参加が許された。税関職員の出席を前提とした WCO の通常の会合と異なり、TCRO へ会合への出席者は外務省、貿易省、農業省、産業省、関税委員会等、各国の関係省庁の担当者が揃ったため、会議室の仕切り壁を取り払った、総会でのみ使用する大会議室での開催となった。この会合で、数々の重要決定がなされている。例えば、コンセンサスによる意思決定³、WCO の公用語ではなかったスペイン語の使用、発効前であった1996年版 HS 分類表の使用、及び会合の開催頻度 (2週間の会合を年2回) 等が挙げられる。

TCRO は、ARO 第9条に従って、

第1段階: ①完全生産品の定義、②軽微な作業又は加工 (ある物品に対しそれ自体では当該物品の原産地を決定しないもの)、

² 調和作業に招かれたオブザーバーは、CRO 議長、WTO 事務局、HS 委員会、OECD 事務局、UNCTAD 事務局、国連統計局、国連海洋法条約事務局、繊維輸出国機構 (the International Textiles and Clothing Bureau (ITCB)) 事務局及び国際商工会議所であるが、担当者の出席は機関により温度差が認められた。

³ TCRO の手続規則は第2回会合 (1995年9月) で正式に決定された (Annex C/2 to WCO Doc. 39.488) 同規則の Rule 20 は以下のとおり定めている。“The Technical Committee shall take decisions by consensus. In the event consensus is not reached the Technical Committee shall make a full report to the Committee on Rules of Origin on the different views expressed in the relevant discussions.”

第2段階: ③関税分類変更基準を基にした実質的変更基準、

第3段階: ④関税分類変更基準を用いることのみによっては実質的変更を明確に定めることができない場合における補足的な基準

を、CRO から要請を受けた後、2年3ヵ月以内に作成することが求められた(3年間の調和作業の最後の仕上げとして、CRO は、第3段階終了後の9ヵ月間で調和規則全体の整合性審査を行う。)

7月20日付 CRO 議長の書簡では、TCRO が決定した CRO への「半年に1回の会合の間の進捗事実」の報告についての懸念が表明された⁴。すなわち、ARO 第9条に四半期ごとの調和作業結果の報告義務が課せられていることから、TCRO の会合は少なくとも年4回実施すべきではないかとの暗黙裡の批判であり、開催回数の倍増要請でもあった。TCRO は年3回の会合開催での妥協を模索したが、結果的に年4回の開催を受け入れた。WCO としても事務年度開始前に会議室の割振り、各部局への予算配分、同時通訳の手配を終えてしまっていたため、これらの変更は他部局の会議日程にも影響を及ぼし、困難な調整を伴うこととなった。

調和作業の技術的検討に係る会合は、1997年7月から1998年6月までの1年間でピークであった。この1年間で TCRO は15週間の公式会合を開催し、CRO は8週間の公式・非公式会合を催した。実に、1年52週のうち両委員会での会合に23週を費やしたため、双方の会合に出席していた代表団は、本国からの移動に要する時間を含め、約半年間、ブラッセルとジュネーブで家族から離れたホテル暮らしを強いられた。

1998年7月以降の技術的検討の継続

極めて意欲的な作業計画に沿って膨大な作業量を費やしたにもかかわらず、TCRO は3年間の期限内に技術的検討を終えることはできなかった。この理由として、調和作業で対立点が鮮明になった案件は、一様に技術的な複雑さと同時に政治的なセンシティブリティを内包していたことが挙げられる。詳細は後述するが、主要各国にとっての調和作業とは、当時自国で実施していた規則を将来の世界基準として存続させられるか否かの交渉であって、全く新しい規則を共同で一から策定するという設定にはなっていなかった。ある規則がその国の固

⁴ CRO 議事録。G/RO/M/1, para. 29.

有の事情によって維持されているとすれば、その規則を多少の代償を払ってでも調和規則に反映させることが交渉官達に求められた。その際、何にこだわり、何を妥協するかについては、正に産業政策、通商政策全般からの政策判断を必要とした。

ARO で定められた3年間の作業終了期限である1998年7月、CRO は1999年11月までの作業期限延長を決定し(物品理事会への報告書:G/RO/25)、以下の勧告を物品理事会に対して行った⁵。

【調和作業の継続】

4. 締約国は1999年11月までに調和作業を完了するために最大限の努力をすることを約し、この観点から CRO は以下を勧告する。
 - CRO は、TCRO の協力を得て、以下に定める将来の作業計画に従いながら ARO 第9条2(c)及び第9条3に規定される作業を継続する。
 - TCRO 議長は、TCRO での進捗を CRO の会合ごとに報告する。
 - TCRO は、CRO に対して規則の全体的な構成についての作業結果を1999年1月に提出する。また、TCRO は、CRO における最終的な検討に資するため、最終的な作業結果を CRO に対して1999年5月末までに提出する。
 - CRO は、作業の進捗について1999年2月、6月及び10月に物品理事会に報告する。1999年6月 CRO は調和作業の状態について審議し、当該作業の完了のための期限についての勧告を行う。

【将来の作業計画】

5. 調和作業の将来的な作業に関し、CRO は、以下のガイドラインを勧告する。
 - 総則規定を含む調和原産地規則の全体的な構成が、関連する横断的なルールの一貫性を確保するために先ず取り組まれるべきである。
 - 続いて、部/類に適用されるルール及びレジデュアル・ルールが確立されるべきである。
 - 技術的に未解決の諸問題を精緻化し、明確化するため、そして、規則の全体的な構成を議論する観点から、CRO は、TCRO に対し検討要請を行う特定の理由及び TCRO がどのように技術的検討を行ったかを示す明確なガイドラインを伴うテンプレートの検討を依頼する。

⁵ WTO 文書。CRO 議事録：G/RO/M/18, para. 1.1.

- WTO 及び WCO の事務局は、要請があれば、作業の促進のために締約国に対して技術協力を行うべきである。

1998年7月、調和作業の技術的検討に関する1999年5月までの期限延長は、WTO 一般理事会で決定された。調和作業の事実上の開始から延長された期限である1999年5月まで、TCRO は17回の公式会合及び3回の非公式会合を開催し⁶、技術的な最終検討結果としての調和非特惠原産地規則の暫定テキスト⁷と共に、未解決の諸問題及び解決のための複数のオプションをまとめた付託文書(referral documents)を CRO に対して送付した。

以上、TCRO による技術的検討作業の流れを俯瞰した。TCRO は ARO 第9条での厳密な工程管理に基づいて作業を進めた訳であるが、3年間という期限設定は作業量を勘案するならば極めて非現実的で、かつ、指針となる作業工程に総則規定の策定が含まれず、策定すべき規則の全体像が不明確であった。技術的検討は、1年間の期限延長を経て一応の成果を挙げた訳であるが、協定上に明確な指針が得られない交渉分野において TCRO が生み出した作業上の種々の工夫を以下に紹介し、記録として残したい。

作業方法

第1段階においては、正式な検討依頼を受けてから初めての開催となる TCRO 会合の日程が第1段階の期限である1995年10月の1ヵ月前であったことから、各国からの提案を待たずに WCO 事務総局(原産地プロジェクト・チーム)が完全生産品及び軽微な作業又は加工の定義に関する作業ペーパーを作成し、第1回及び第2回会合での議論の後、同年10月の当初期限までに TCRO は完全生産品定義に係るドラフトを CRO に送付することができた。しかしながら、軽微な作業又は加工に係る定義については実質的変更基準との関連を注意深

⁶ TCRO の会合日程は以下のとおり。

1995年: 第1回会合2月 6-10 日; 第2回会合9月 11-22 日;

1996年: 第3回会合3月 11-22 日; 第4回会合5月 28 日-6月7日; 非公式会合(オタワ) 9月3-4日; 第5回会合9月 16-27 日; 第6回会合12月 16-20 日;

1997年: 第7回会合2月 10-21 日; 非公式会合(東京) 4月 22-25 日; 第8回会合6月 23 日-7月4日; 第9回会合9月8-26日; 第10回会合 11月 24 日-12月5日;

1998年: 第11回会合2月9-27日; 第12回会合4月 14-24 日及び5月4-15日; 第13回会合6月2-12日; 非公式会合(ミーチレーク) 9月 21-25 日; 第14回会合 10月 19-30 日; 第15回会合 12月7-18日;

1999年: 第16回会合3月1-12日; 第17回会合5月 17-28 日

⁷ WCO 事務局は A4サイズで3巻となる「原産地規則技術委員会統合テキスト(Consolidated Text of the Technical Committee on Rules of Origin)」と題する暫定テキストをまとめた。

く検討するため、第3段階の終了時まで策定期限を延長することとした。原則として、ブラッセルからジュネーブに送られた成案は、CRO が TCRO に差し戻ししない限り再度検討することはないので、原産性を否定する軽微な作業又は加工の定義と原産性を付与する実質的変更基準とは同時に検討される必要があった。

第2段階においては、TCRO は各国に対し合意された表形式(マトリックス)に則った書面による提案の事務総局への提出を求めた。それにより、事務総局では HS 項毎に各国提案の比較表を作成することができた。TCRO は以下の HS 類の順番に従った製品セクターの検討を行うこととした。

- ① 第25-27類、② 第 41-49類、③ 第 64-71類、④ 第91-97類、⑤ 第72-81類、⑥ 第1-24類、⑦ 第28-40類、⑧ 第50-63類、⑨ 第82-90類

このような順番としたのは、繊維製品、機械類といった難題を後回しにして、比較的合意しやすいと思われた製品セクターから着手すべきとの代表団の声を反映したものであった。

技術的検討の手順として、当時の TCRO 議長(豪州)のユニークな提案が採用され、TCRO の決定を以下の3つのカテゴリーに分けて進めることとした⁸。

- バスケット 1:** 当該ルールはコンセンサスにより合意され、CRO の承認を得るべく CRO に送付される。
- バスケット 2:** 当該ルールは、TCRO において更なる調査及び分析を必要とし、第2段階の後期に検討される。バスケット2ルールは、事後の審議の結果によってバスケット1又は3の決定に振り替えられる。
- バスケット 3:** 関税分類変更基準のみによっては実質的変更を表現できない特定の品目として、ルールの検討は第3段階で行う。

この方法は、検討したルールについて TCRO でコンセンサスを得た場合にのみ、当該結果を CRO に送付するとの TCRO の意図を明確にしたものである。しかしながら、この作業方針は長続きしなかった。対立する意見は各国の通商及び産業政策に由来するもので、他国の代表団に対して自国の提案こそが最も技術的に適切なものである旨納得させることは至難の業であった。TCRO は技術的な諸問題に内在する政策問題に直面し、結果的に、多くの製品

⁸ WCO 文書。Annex C/1 to WCO Doc. 39.870; “Consolidated Text of the Technical Committee on Rules of Origin” (WCO Secretariat).

セクターにおいて、単一の(バスケット1)ルールで CRO の承認を求めることはなく、複数の技術的に採用可能なオプションを提示し、その中から CRO が最適なものを選択すべく送付することとなった。

調和作業の第2段階において、TCRO は、関税分類変更基準の策定に際して柔軟な方法を採用した。この新方式において、HS1996年版の1,241項(4桁)、5,113号(6桁)だけの使用に留まらず、「スプリット項」又は「スプリット号」と呼ばれる項及び号の細分を関税分類変更基準に取り込んだ。以下の表2のとおり、これらの細分の設定に当たっては、HS 番号の前に「ex」及び後にアルファベットの小文字をカッコ書きにして加え、物品の正確な品名を記載する際に、下線を引いてスプリット項・号の記述であることを明確化した。

表2: スプリット号の例

HSコード番号	品名	原産地基準
71.06	銀(金又は白金をめっきした銀を含むものとし、加工していないもの、一次製品及び粉状のものに限る。)	号欄を参照
7106.10	- 粉	スプリット号欄を参照
ex7106.10 (a)	<u>粉に分類されるフレーク</u> ⁹	CTSHS(本スプリット号への変更)
ex7106.10 (b)	<u>粉</u>	CTSH(本号への変更)
	- その他のもの	
7106.91	-- 加工していないもの	
7106.92	-- 一次製品	

(出典: Consolidated Text of the TCRO)

項又は号を細分化し、品目別規則が適用されるべき製品の範囲を限定する手法は、特惠原産地規則分野においては特段新しいものではない(品目表をベースに税表を作成する方法)。しかしながら、一方のスプリット項(又は号)から他方のスプリット項(又は号)への変更を関税分類変更基準としてとらえる考えは斬新的であった。これまでの特惠規則においては、スプリットで限定された製品に対して、標準的な項変更又は号変更、若しくは加工工程基準等が設定されるのみであった。TCRO はこの方式の採用によって関税分類変更基準の使用

⁹ 第71類の号注、「第7106.10号…において「粉」…とは、目開きが0.5ミリメートルのふるいに対する通過率が全重量の90%以上のものをいう。」

を最大限広げようと企図していた。例えば、上の表に記載された「CTSHS (a change of tariff split subheading)¹⁰」という表記は、スプリット号 ex7106.10(a)に分類されるフレークが同じ号(第7106.10号)に分類される粉(スプリット号 ex7106.10(b))から生産されることを許容するという意味である。このように取り扱うことによって、号変更が生じない変更であっても関税分類変更基準を満たし、実質的変更があったものと認めることができる。一方、スプリット号(ex7106.10(b))の粉は号変更(「CTSH(a change of tariff subheading)」)ルールを満たさねばならない。この要件は、加工していない銀(第7106.91号)又は銀の一次製品(第7106.92号)等の第7106.10号以外に分類される物品から銀の粉への変更であれば原産性を認めるが、スプリット号(ex7106.10(a))に分類されるフレークからの粉の生産は許容せず、実質的変更とは認めない。

これは、調和規則の技術的検討において品目横断的に主張された論点を受けての結果で、TCRO は物品の生産において粗原料(上流)から製品(下流)への生産工程の流れを原則として原産性を付与する行為と位置付けるが、下流から上流への逆方向の生産行為は容易に達成できるものとして原産性を付与しないとの方針を貫いた。上記の例で説明すれば、粗原料である第2616.10号の銀鉱(精鉱を含む。)から銀の粉(ex7106.10(b))を、粉からフレーク(ex7106.10(a))を製造することは実質的変更と認めたのに対し、フレークから粉への逆方向の変更は細断等により容易に達成できるため実質的変更とはしなかった。

なお、第2段階で補足的な基準が提案された際に、すべての品目について関税分類変更基準だけで実質的変更を表現できるとする我が国、米国、カナダ等の提案国と、例えば、機械類においては付加価値基準のような補足的な基準の使用が必要であるとする EC 等の提案国が激しく対立した。前者によれば、非特惠原産地規則においては付加価値基準の使用は全く必要とせず、第3段階は加工工程基準の策定にのみ必要とした。こうした経緯があり、TCRO は ARO で定められている手順を尊重しつつも、第2段階と第3段階を同時に実施するという便宜的な立場を採ったため、特定のルールをバスケット3に区分けして検討を先送りする必要がなくなった。

¹⁰ この略語は事務局の造語によるもので、本来であれば、「a change of tariff split subheading」を「CTSSH」と表記すべきところを、誤記、誤解を避けるために敢えて「CTSHS」とした。。

技術的検討の2巡目

TCRO は、第2及び第3段階における各国提案の、いわゆる「第1読会」を1997年6月から7月にかけての第8回会合までに終え、同会合で「第2読会」を開始し、バスケット2ルールの精査を行った。この会合から、「付託文書(referral document)」又は「テンプレート文書」と呼ばれる CRO への新たな報告様式が導入され¹¹、未解決の問題に的を絞り、技術的に可能な複数のオプションを提示した。上述のとおり、ここでの了解事項は、未解決の問題が CRO に対して付託文書として送付されると、当該問題は既に技術的検討を終えたものとして CRO に引き取られ、CRO で解決されることになる。

このような一方通行アプローチは、ARO 第9条3(a)の「CRO は TCRO の作業を精緻若しくは入念なものとし又は新たな方法を作成するよう TCRO に要請することができる。」との前提を無視したことになるが、CRO に付託する内容は「技術的にはどちらも選択可能であるがコンセンサスを得られない案件」であるので、技術的検討を尽くすための差し戻しはこの範疇には入らないとの理解であった。結果的に見れば、TCRO による技術的検討の期間中、CRO からの差し戻し要請を受けたのは数回に限られ、しかも開始当初に集中していた。また、CRO から技術的検討の結果送付を製品セクター毎にまとめてほしいとの要望があったこともあり、付託文書の送付は製品セクターの検討が終了した段階で一括して送付することとした。

付託文書では論点が簡潔に整理され、専門知識の浅いジュネーブ駐在の外交官が議論しやすいように配慮された。付託文書には別表として品目別規則案が添付され、送付された論点が品目別規則と関連付けられるようにしていた。別表には当該品目別規則の送付段階でのステータスを表現するための欄が設けられ、セクター毎に整理された論点番号に加え、「バスケット1」、「バスケット2」又は「CRO に送付」の表記が品目毎に記載された。この別表に添付された品目別規則案(マトリックス・ルール(matrix rules))は、1996年5月10日の CRO 公式会合で作成が決まった「調和作業のための統合交渉テキスト(Integrated Negotiating Text for the Harmonization Work Programme) (以下、「統合交渉テキスト(INT)」)を適宜更新

¹¹ この新様式は、1997年4月に東京で開催された非公式会合で初めて議論、合意され、その後、TCRO 第8回会合で正式決定された。

する形で掲載された¹²。

第2読会は1999年5月、第17回 TCRO 会合で完結した。この時点で、TCRO 調和規則案は、総則規定、附属書1(完全生産品定義)及び附属書2(品目別規則)から構成されるものであった。微細な作業又は加工の定義は、附属書ではなく総則第5条及び附属書1パラ2に規定された。数値的に総括すると、本章の冒頭部分に記したとおり、TCRO の技術的検討においては、品目別規則を構成する HS1,241項のうち511項(全体の41%)でコンセンサス合意がなされた¹³。CRO に送付された付託文書は66通に及び HS730項に関する486事案の未解決の問題と技術的に可能なオプションを提示した。

¹² 最新のテキストは、2010年11月11日付 WTO 文書(G/RO/W/111/Rev.6)に掲載されている。

¹³ コンセンサス合意のあった品目別規則の大半は関税分類変更基準によるものであった。511項は、完全に合意した項のみを拾い上げたもので、1項の複数の号の中で一つを残して他の号がすべて合意していても、合意した項には含めていない。しかしながら、チャプターノート(類単位で提案されたルール)については対象から外している。