

第7章 調和作業が残した教訓と非特惠原産地規則の今後

第1節 調和作業が残した教訓

(1) 調和作業開始時の発想

原産地規則の調和がウルグアイ・ラウンドで交渉化され、調和規則策定への合意に至るまでの議論は、原産地規則の具体的な内容の検討よりも、先ず一義的に原産地規則を技術的基準とみなし、単一ルール設定の是非、その実現に焦点が当てられた。特惠原産地も非特惠原産地も原産地を決定するための技術標準として同一のルール設定が望ましいとする日米が交渉をリードしながらも、そもそも統一的な原産地規則策定の必要性を認めず、必要であれば技術的事項を取り扱う CCC(現 WCO)で議論すればよいと主張する EC 及び他の欧州諸国の反対があり、結果的に、妥協の産物として「非特惠原産地規則の調和」が合意された。したがって、その時点において「一般特惠原産地規則と双務的な FTA・地域特惠原産地規則」以外の原産地規則をすべて非特惠原産地と定義し、調和作業の対象としたことは、交渉者にとっては、より多くの分野の調和を対象とする成果を勝ち取ったことになる。

こうした野心的な交渉の成果としての調和の実現は、3年間での完結は到底無理であることを認識しつつ、時間をかければ実現可能であるとの楽観論があったことは、当時の交渉を経験した者として断言できる。しかしながら、振り返って考えてみると、その時点での原産地規則の常識を将来的に当然通用するものとして、「あるべき規則像」の策定を原産地規則協定で決めてしまったことが、後の調和作業を困難にした第一の原因であった。特に、「特惠原産地規則以外の原産地規則を一本化する」という、そもそもの目的設定が野心的なものであったからこそ、その達成への方法は柔軟であるべきであった。すなわち、単一ルールの策定を目指しつつも、それぞれの非特惠政策分野の特殊性を考慮し、各政策分野に柔軟性を持たせた1セットの調和規則の策定を命ずる協定指針が出されていれば、現時点で貿易救済措置以外の多くの非特惠分野において調和規則の策定は実現していたと推察する。すなわち、「全非特惠分野の規則の一本化」という「高い志」こそが、誤りであったと考える。

(2) 非特惠原産地規則の重要性

非特惠原産地規則の中でも、最も重要なのは貿易救済措置における原産地規則であろう。この分野の規則を統一することは、相当な交渉エネルギーを要し、主要国が納得する規則の策定となると、当時、少なくとも米国、EU、我が国が完全に同意し、インド、ブラジルの歩み寄りが得られるものである必要があったと思う。交渉の着地点が見え始めた時点で、主要国において貿易救済措置を「打つ」立場と「打たれる」立場が相半ばの状況であったならば、合意の可能性が全くなかった訳ではなかろう。しかしながら、1995年から2007年までの調和作業が実質的に前進していた時、米国と EU の軸足は、いかにして貿易救済措置を自国により都合よく「打つ」か、我が国はバブル経済の混乱が始まったところで「打たれる」から「打つ」方に立場が変わる過渡期であったものの、政策当局者の発想は貿易救済措置を「打たれる」国として「打

つ」国への裁量を極力少なくすべきとの立場であったように思う。しがたって、貿易救済措置に適用される原産地規則の調和は、将来的に主要国の利害関係が一致するまで交渉を継続するとの立場を明確にすることができれば、たとえ他の分野での成文ルールが先行しようとも、調和作業の背後にあった政策的意図を実現させていたと考える。結果的に、「一本化」の縛りが貿易救済措置に関する原産地規則を「人質」に取った形で他の合意可能な分野の調和を阻むことになった。

貿易救済措置以外の分野に適用される原産地規則について考察すると、調和規則の合意はさほど困難なものではなかったと確信する。その理由として、規則が統一された場合のメリット・デメリットと現状のままであった場合のメリット・デメリットを比較考量して、どちらでもよいとの中間的立場の国が大多数であることが挙げられる。例えば、その他の政策分野で最も非特惠原産地規則を必要とする原産国表示において、通関時に原産国表示を義務付けている国は米国、韓国が知られているが、我が国、EU 等その他の国は誤った原産国の表示に対する規制があるのみなので、積極的にコンセンサスをブロックする要因とならない。また、MFN 税率の適用目的というのは WTO 加盟が進むにつれて事実上、差別化の必要がなくなってきている。さらには、Global Value Chain の進展で、原産国よりも生産・供給者(商標・商号)が重視され、「made in the world」という概念が違和感なく受け入れられるようになっている。

現時点で非特惠原産地規則を適用している国は WTO 加盟国の過半に達せず、WTO 事務局への通報によれば、非特惠原産地要件を、(i) 49加盟国・地域が適用し、(ii) 57加盟国・地域が適用せず、(iii) 31加盟国・地域が未通報となっている(WTO 文書:2019年5月2日付 G/RO/M/71)。すなわち、現状は、非特惠ルールがなくても原産地判定をしている国・地域があるということの意味し、統一規則があればそれを適用することについてさほどの困難はないということになる。しかしながら、2020年4月の時点で統一規則を策定しようとする目立った動きはない。国際的な統一規則の策定は、政策当局者の意思がそこに向けられ、資源投入が可能な状況でなければ達成できるものではない。その意味で、我々は貴重なタイミングを逸してしまったといえる。

(3) 調和作業の挫折による影響

調和作業の挫折による悪影響があるとすれば、原産国表示分野であろう。その第一が、米国の非特惠原産地規則の存在である。米国通商法第301条、第232条等の適用に加え、日米貿易協定の米国規則の適用にさえ非特惠原産地規則が部分的に使用される昨今、「実質的変更」概念の分析による原産国判断における主観の介在、予見可能性の欠如は、我が国から米国に輸出しようとする事業にとって、貿易阻害要因であることは異論のないところである。米国税関が、自ら3度も関税分類変更基準をベースとしたルール策定に挑戦し、その都度、断念するにいたったという事実が、それを裏付けている。特に、米国は輸入品に対する原産国表示を原則として義務付けているので、米国と米国以外の国々の双方を輸出対象とする企業にとっては、生産国において原産国表示を予め製品に刻印したり、レーベルを準備したりするこ

とはできない状況にある。なぜならば、輸出先が米国の場合とその他の国の場合で、それぞれ原産国として表示すべき国が異なることがありえるからである。

更に付け加えると、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原産地証明書の正当性が揺らいでいる。調和規則が MNF 関税適用目的及び原産国表示目的で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たであろう。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しているのだろうか。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するが、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、米国、EU で「項変更ルール」以外を採用していれば、当該証明書は米国、EU での輸入通関時に無視されるだけのものとなる。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すことになる。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ある。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る。調和の失敗が我が国にもたらした最大のデメリットは、この点にあるともいえよう。

第2節 非特惠原産地規則の今後

(1) 調和作業で得た遺産の有効活用

第6章で論じたとおり、調和作業の結果としての調和規則案は、FTA・EPA 原産地規則策定に際して有効活用された事例が散見される(スピノフ効果)。総則規定として含むべき一般規定、完全生産品定義(特にアジアで)、新たな加工工程基準、品目別規則における CC、CTH、CTSH 等の表示が広く普及したことは、「自主的な調和」とでもいえる効果が出たものと評価できるかもしれない。

非特惠原産地分野においては、調和規則の特徴である「シークエンシャルな適用原則」が、米国の NAFTA マーキング・ルール、繊維ルールに採用されているほか、EU の非特惠原産地規則でも採用されている。米国の場合は、自国ルールを調和規則に反映させようとしたと説明する方がより適切であろうが、EU がそのまま受け入れた事実は重い。

一方、卑金属及びその製品、繊維及び繊維製品の分野で特に顕著な役割を果たした関税分類変更基準を適用するスプリット項・号の創設、言い換えれば「原産地規則を目的として微調整された HS 品目表の活用」は、部分的にしか受け入れられていない。また、調和規則のもう一つの特徴とも言える「オタワ・テキスト」の採用による品目別規則への「完全生産品」記載の排除も、EU 以外では拡がっていない。

(2) 非特惠原産地規則の今後

調和作業の挫折は、今後、法的拘束力のある統一的な非特惠原産地規則の策定を困難としたことは間違いない。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ない。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、現在では現政権下の米国に顕著に見られる。しかしながら、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ことであろう。また、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考えにくい。本稿を執筆している2020年4月現在の状況は全世界的に経済活動が停滞し、貿易も激減している。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ろう。したがって、非特惠原産地に関する状況は今後変わらず、おそらく米国等の原産国表示の問題に限られようが、事業者が個々に対応せざるを得ない。

希望的な予測をすれば、現在の世界的な混乱がある程度収まった後に、我が国の非特惠原産地規則を業界からの要望が強い分野に限った部分的見直しを行い、レジデュアル・ルールを含んだ「モノの国籍」を決定できる規則ができる可能性が皆無ではない。そのためには、まず、それを必要とする業界が声を上げ、当局に必要性を訴えることが肝要である。世界的にも質の高い我が国の行政機構であれば、一旦決断すれば実現は早いと思う。

以上を結論として、2016年12月から始まった40回にわたった連載を終える。

2020年4月

JASTPRO 業務2部長 今川 博