

WTO 貿易円滑化協定の実施

- WCO 及び我が国の役割 -

谷 口 眞 司

Abstract

At the 9th WTO Ministerial Conference in December 2013, “ Bali Package ” including the Agreement on Trade Facilitation was adopted. The Agreement is the first multilateral treaty approved since the establishment of WTO in 1995 . Its smooth implementation will play an essential role for accelerating the negotiations of the Doha Development Agenda. This paper analyzed the negotiation process of the Agreement and examined responsibility and role of WCO and Japan Customs for supporting capacity building activities of developing member countries in order to enable them to properly implement and benefit from the Agreement.

Keywords: the WTO Agreement on Trade Facilitation, capacity building, WCO, Japan Customs

1 . はじめに

WTO（世界貿易機関）ドーハ・ラウンド交渉は、中断と再開を繰り返しているが、2013年12月にパリで開催された第9回閣僚会合で、貿易円滑化を含むパリ・パッケージの採択という成果をあげた。その後、貿易円滑化協定をWTO協定の一部として追加するためのWTO協定改正議定書が紆余曲折を経て予定より約4か月遅れの2014年11月に一般理事会で採択された。部分的な先行合意ではあるが、貿易円滑化協定は、1995年のWTO設立以来、初めて全161加盟国が合意した多角的貿易協定であり重要な意義を持つといえる。

貿易円滑化の分野では、貿易規則の透明性を高める措置、輸出入手続の簡素化・迅速化等の貿易円滑化ルール及び途上国の優遇的取扱い（S&D条項：Special and Differential Treatment）が議論されており、途上国、先進国を問わず全ての貿易関係者にとってメリットになることについて概ねのONSE

ンサスが形成されていた。一方、途上国側は、関心を有する他分野の交渉が進展しない状況で貿易円滑化の分野のみを進めることに反対してきた。途上国の交渉スタンスに変化が生じた背景には、先進国間の経済連携協定（EPA：Economic Partnership Agreement）・自由貿易協定（FTA：Free Trade Agreement）や環太平洋パートナーシップ（TPP：Trans-Pacific Partnership）、環大西洋貿易投資パートナーシップ（TTIP：Transatlantic Trade and Investment Partnership）、東アジア地域包括的経済連携（RCEP：Regional Comprehensive Economic Partnership）などのメガ地域協定の急速な広がりがあるとされている。先進国並みの関税撤廃や自由化を進めにくい途上国は二国間・地域間の経済連携協定拡大の流れに取り残され、貿易・投資が停滞し、結果として経済成長の機会が損なわれることを懸念し、WTOでの多国間交渉を前進させることの重要性を改めて認識したのではないかと推測される。

多国間交渉への期待を高めドーハ・ラウンド交渉を再び軌道に乗せるためにも貿易円滑化協定の着実な実施は重要である。貿易円滑化協定では、S&D条項の一つとして先進国や国際機関による途上国支援が規定されている。本稿では、まず、パリ・パッケージ採択に至る交渉プロセスを振り返り、貿易円滑化協定の意義・特徴を明確化する。その後、交渉経緯や協定の特徴を踏まえ、先進国や国際機関が途上国の協定実施支援の面で果たすべき役割や課題を論ずる。国際機関については、税関関連唯一の国際機関であり貿易円滑化に関する国際標準を多く策定し統一解釈を提示してきているWCO（世界税関機構）¹を中心に検討し、先進国に関しては、関税技術協力の面でアジア太平洋地域において主要ドナーである我が国財務省関税局・税関を個別具体的に取り扱いすることとする。

1 WCO (World Customs Organization) は、関税制度の調和・統一及び税関行政の国際協力の推進により国際貿易の発展に貢献することを目的とした、税関関連唯一の国際機関。1952年に設立。事務局本部はベルギーのブリュッセルに置かれている。世界180か国・地域が加入している。日本は1964年に加入した。

2 . WTO ドーハ・ラウンド交渉の動き

(1) ドーハ・ラウンド交渉の開始

WTO 設立後、初のラウンド交渉（多角的貿易交渉）は、2001年11月のドーハ閣僚会議における閣僚宣言により開始された。当初の交渉分野は、農業、非農産品市場アクセス、サービス、ルール、環境、知的財産権、開発の7分野²を交渉対象として、全分野の一括受諾（シングル・アンダーテイクング）を目指して交渉が進められていた。

中間レビューを目的として2003年9月に開催されたカンクン WTO 閣僚会合では、農業、非農産品市場アクセス分野の交渉モダリティの枠組みやシンガポール・イシュー³と呼ばれる新分野の取り扱い等を巡り議論の対立が続いた。特にシンガポール・イシューの交渉開始を求める先進国とそれに反対する途上国との対立は激しく、交渉が決裂した。

(2) カンクン閣僚会議後の貿易円滑化交渉開始

その後、ジュネーブにおいて非公式協議が積み重ねられ、主要国閣僚も参加した2004年7月の一般理事会において、農業と非農産品市場アクセスの両分野で関税削減方式等の交渉の枠組みが合意されるとともに、交渉分野として「貿易円滑化」が追加されることとされた。

貿易円滑化交渉は、通関手続の透明化、迅速化、簡素化に関する WTO 協定上の規律を新たに策定することを目的とするものであり、一般理事会決定の附属書 D 「貿易円滑化交渉のためのモダリティ」（資料 1）において明記された。「貿易円滑化交渉のためのモダリティ」では交渉目的及び範囲として「貨物の移動、引取り及び通関の迅速化を目的

2 ドーハ・ラウンド交渉では、ウルグアイ・ラウンド交渉（1986年～1994年）まで交渉対象となっていなかった環境、開発の二分野が新規に追加された。

3 1996年のシンガポール閣僚会議での提案事項。貿易円滑化、政府調達透明性、投資、競争の四分野。

とした1994年 GATT（貿易と関税に関する一般協定）第5条，第8条，第10条に関する側面の明確化及び改善」，「貿易円滑化や関税法令順守に関する税関間又は他の関連当局間の効果的な協力」，さらには「途上国の能力構築のための支援強化」が定められている。また，約束を実施する範囲と時期は途上国の実施能力に関連付けられること，先進国はWCO（世界税関機構）等の国際機関と共同して技術支援を行うことが盛り込まれている。

それ以降，農業と非農産品市場アクセスのモダリティの確立が主な論点となり，2008年7月にはジュネーブにおいて年内の決着を目指して全加盟国（当時は153か国）が参加する閣僚会合が開催され，一週間以上にわたり議論されたものの最終的な合意に達することなく交渉は決裂した。

（資料1）附属書D 貿易円滑化交渉のためのモダリティ（2004年8月1日採択）（仮訳）

1．交渉は，1994年のガット第5条，第8条及び第10条の関連する側面を明確化し改善することにより，通過貨物を含む物品の移動，国内引取り，貿易手続をさらに迅速化することを目的とする（*1）。交渉はまた，この分野における技術支援及びキャパシティ・ビルディングのための支援を強化することも，目的とする。さらに交渉は，貿易円滑化や関税法令遵守に関する，税関間又は他の関連当局間の効果的な協力も目的とする。

（*1）これは，交渉の最終結果の形式について予断するものではなく，かつ成果に関し様々な形式の検討が可能であると理解される。

2．交渉の結果は開発途上国及び後発開発途上国のための特別かつ異なる待遇の原則を十分に考慮する。加盟国は，この原則が，約束の実施のために従来認められてきた移行期間の供与以上のものにならなければならないと認識している。特に，約束を実施する範囲と時期とは，開発途上国及び後発開発途上国の実施能力に関連づけられる。さらに，これらの国が，彼らが有する手段以上には，インフラ計画への投資を義務づけられないことに合意する。

3. 後発開発途上国は、各国の開発、財政及び貿易の必要性又は行政上及び制度上の能力に応じた約束の実施のみが要求される。
4. 交渉の不可分な一部として、加盟国は、特に開発途上国及び後発開発途上国における貿易円滑化の必要性及び優先課題を特定し、また、提案された措置の費用面での影響に関する開発途上国及び後発開発途上国の懸念に対応する。
5. 開発途上国及び後発開発途上国が十分に交渉に参加し、また交渉から利益を得ることを可能にするためには、キャパシティ・ビルディングのための技術支援及び援助の提供が重要であることを認識する。従って、加盟国、特に先進国は、交渉中において、適切にそのような支援、協力を確保することを約束する（*2）。
（*2）このパラグラフに関して、加盟国はドーハ閣僚宣言のパラグラフ38は関連する技術協力及びキャパシティ・ビルディングに関する加盟国の懸念に対応していることを考慮する。
6. 交渉の結果生じる約束の実施を支援するために、約束の性質や範囲に応じて、開発途上国及び後発開発途上国に対し支援及び援助が提供されなければならない。この文脈において、交渉の結果、実施のために一部の加盟国においてインフラ整備支援が必要となるような約束が生ずる場合があることを認識する。このような限られた場合、先進国は、実施できるように約束の性質や範囲に直接関連する支援や援助を確保するために必要最大限の努力を払う。しかしながら、そのようなインフラのために必要な支援や援助が提供されず、かつ、開発途上国もしくは後発開発途上国が必要な能力を欠く場合には、約束の実施は要求されない。必要な支援及び援助を確保するために最大限の努力がなされる一方、先進国による支援提供の約束は無制限ではないことを理解する。
7. 加盟国は、提供された支援及び援助の効果及び支援や援助が交渉結果の実施に貢献できるものか検証することに同意する。
8. 技術支援及びキャパシティ・ビルディングをより効果的かつ実施可能にし、また、一層の一貫性を確保するため、加盟国は関連国際機関（IMF、OECD、UNCTAD、WCO 及び世界銀行を含む）を招待し、この点に関し、共同した努力を行う。
9. この分野における WCO や他の関連国際機関による関連作業に十分考慮する。

10. ドーハ閣僚宣言のパラグラフ45から51は、これらの交渉に適用される。一般理事会7月会合後の最初の会合において、貿易交渉委員会は貿易円滑化交渉グループを設置し議長を任命する。交渉グループ第一回の会合は、作業計画及び日程に合意する。

(注) 下線は筆者が付したもの。

(3) ジュネーブ閣僚会議後の先行合意にむけた取り組み

交渉は停滞していたが、2011年12月のジュネーブ閣僚会議で交渉全体の妥結を目指す機運が生じ、集中的な交渉が行われたが、同年4月の各交渉分野の議長報告に留まり成果を上げられなかった。一括受諾(シングル・アンダーテキング)を目指すラウンド交渉が行き詰まり、同年12月の閣僚会議では、「近い将来において、全分野での交渉妥結の見込みは少なく、これまでと異なる交渉アプローチを探求する必要がある、先行合意を含め発展の見込める分野において交渉を進める」という閣僚ガイダンスが発表された。もはや一括受諾(シングル・アンダーテキング)を諦めたものの、ここで全ての交渉を中断してしまうと長期にわたり交渉が停滞する恐れがあったことから、進展が可能な分野について交渉を続けていくというこれまでとは異なる新たな交渉アプローチを探求することとされた。

これは、2012年には主要国で政権移行や総選挙等が予定されていることから⁴、主要国では国内問題に政治的な関心が集中し、ドーハ・ラウンド交渉等を含めた国際的な交渉のモメンタムが低下することが懸念されていたことも背景にあると想定される。

4 2012年にはロシアやフランスで政権移行、米国では大統領選挙があった。中国、韓国等でも指導者が交代した。更に日本でも12年末に民主党政権から自民政権に代わり第二次安倍内閣が誕生した。

(4) パリ閣僚会合における部分合意成立

貿易円滑化交渉は、2012年においても継続していたが、先進国・途上国双方に裨益する分野として、先進国側には先行合意になりうるとの期待が高まっていった。一方、途上国側は、各分野の交渉は相互に関係するものであり農業分野や開発等の他分野での議論の進展なしに貿易円滑化交渉のみに合意することに反対していた。

こうした状況の中で貿易円滑化を軸とした、先行合意のパッケージ案策定への取り組みが開始され、途上国側より農業分野、開発分野において各種提案が出された。こうした動きを踏まえ2013年1月のダボス非公式 WTO 少数国閣僚会合では、貿易円滑化協定を核として、農業の一部、開発分野の先行合意が同年12月のパリ閣僚会議の成果となり得るとの認識が共有された。数々の交渉を経て、最終的には、同年12月のパリ閣僚会議において、貿易円滑化、農業の一部及び開発の三分野から成るバリ・パッケージが採択されるとともに残りの交渉分野についてはパリ閣僚会議後（ポスト・パリ）に明確な作業計画を策定することが合意された⁵。

3. WTO ドーハ・ラウンド交渉における貿易円滑化交渉

(1) 交渉開始後の議論の流れ（2010年迄）

貿易円滑化交渉は、通関手続きの透明化、迅速化、簡素化に関する WTO 協定上の規律を新たに策定しようとするものである。貿易円滑化は、ドーハ・ラウンド交渉立ち上げ時には交渉分野に入らず、2004年7月の一般理事会で成立した「交渉の枠組み合意」附属書 D「貿易円滑化交渉のためのモダリティ」(資料1)により追加された。「貿易円滑化

5 ドーハ・ラウンド交渉の残された課題については、2014年末までに作業計画を策定することが合意された。その後、2014年11月の一般理事会において、策定期限の半年間延期が決定されたが、同期限も遵守されず、2015年11月末時点においても完成していない。

交渉のためのモダリティ」(資料1)では、交渉の範囲と目的として、通関の迅速化を目的とした1994年GATT(関税及び貿易に関する一般協定)の関連規定の明確化及び改善、税関など関連当局間の効果的な協力のほか、貿易円滑化分野における途上国への技術支援、キャパシティ・ビルディング支援強化を定めるとともに、途上国による協定の実施範囲と時期は途上国の実施能力と関連付けられること、先進国はWCO(世界税関機構)や世界銀行などの関連国際機関と共同して途上国の協定実施の援助・支援を提供することなど、途上国の懸念に配慮して従来に増して特別な配慮がなされている点は特筆すべきである⁶。

貿易円滑化交渉は2004年11月より開始された。2005年より既存のルールの明確化・改善に向けた提案(第一世代提案)が各国より提出された。2005年12月の香港閣僚宣言で条文ベースの交渉に移行する必要性が指摘されたこと(附属書E)を受けて、2006年よりテキストの基となる提案(第二世代提案)が各国より提出され、その後、条文ベースでの提案(第三世代提案)が各国より提出された。WTO事務局が各国の提案を論点ごとに整理し、2009年12月には貿易円滑化交渉テキスト案の初版が完成し、交渉テキスト案をベースとした交渉が開始されることとなった。同テキストは二部構成で、各国が実施すべき貿易円滑化の規律・措置の条文案を第一部とし、途上国の協定実施における優遇的な取扱い(S&D条項: Special and Differential Treatment)の案を第二部としており、最終的に採択された貿易円滑化協定とほぼ同様の構成ができていた。2010年より交渉テキストに基づく交渉が開始され、進捗は捗々しくなかったものの徐々に合意事項を積み上げていった。

6 ドーハ・ラウンド交渉の正式名称は、ドーハ開発ラウンド(DDA: Doha Development Agenda)であり、ラウンドの主目的を途上国の経済発展と貧困解消としている。ウルグアイ・ラウンドまでは「グリーンルーム方式」により主要先進国(米、日、EC、カナダ等)で非公式に議論が進められていたとの批判や途上国の多くが多角的貿易体制から十分な利益を享受していないという不満を受けて、ドーハ・ラウンド交渉では開発問題が主要な交渉分野として追加された。

(2) 交渉の基本的な図式

貿易円滑化交渉は、途上国の貿易円滑化の水準を引き上げるために実効性のある協定締結を求める先進国側と協定実施上の優遇措置や先進国からの支援を求める慎重派の途上国が対立していた。

推進国の中心は交渉対象化を先導した先進国と一部貿易円滑化先進途上国でありコロラド・グループと呼ばれる。コロラド・グループに属する国は、日、米、EU、スイス、ノルウェー、豪州、NZ、韓国、シンガポール、メキシコ、コロンビア、コスタリカ、パラグアイであり、交渉テキストの第一部（各国が実施すべき貿易円滑化の規律・措置）の条文案を積極的に提案した。このほか、中国、台湾、ASEAN 諸国、ペルー、トルコが推進国側に属していた。

慎重派では、新興国であるインド、ブラジル等が中心となり第一部の条文案の対案を提示した。ACP (Africa, Caribbean, Pacific) グループ、アフリカグループ、LDC (後発開発途上国) グループなどの途上国グループは第二部 (S&D 条項: Special and Differential Treatment) に関心があり、先進国からの支援を協定上の義務の実施と関連付けるべきとの主張を行った。キューバ、ボリビア、ベネズエラ等の反米路線を取る ALBA (米州ボリバル同盟) グループは、すべてにおいて推進国に対し批判的であった。

(3) 交渉プロセス

ファシリテータープロセス (2011年1月~2013年3月)

貿易円滑化交渉は、提案国主導で行われた。交渉テキストは、農業や非農産品市場アクセス分野のように、議長や事務局が案を作成するのではなく、提案国の条文案をそのまま取りまとめた統合交渉テキストと呼ばれるものであった。基本的に提案国に条文案の改訂が期待されていた。

交渉の進め方も提案国の意向が強く反映されていた。各条文交渉の議

事進行も他分野の交渉とは異なり、貿易円滑化交渉グループ（NGTF：Negotiating Group on Trade Facilitation）議長ではなく、条文毎に議長が指名した専門家級のファシリテーターが担当することとされた⁷。ファシリテーターは、提案国の同意に基づき指名され、主としてコロラド・グループに属する国の交渉官が選出された。ファシリテーターは提案国と連携して交渉会合で調整案をもって合意形成に努めた。貿易円滑化交渉グループ（NGTF）議長の役割は、貿易円滑化交渉グループ（NGTF）会合でファシリテーター主導の交渉会合での合意内容の確認に限定されていた。

先行合意の候補となりうるとの期待を受け、交渉を加速化するため2012年9月以降は、ファシリテーターが調整案を示して合意を仲介する方式から、主として提案国が事前に提示した解説付き条文改訂案テキストに基づいて交渉が行われるようになった。

大使級「議長の友」プロセス（2013年3月～2013年11月）

交渉加速化の努力にもかかわらず、進捗が捗々しくないことを受け、2012年後半よりコロラド・グループ内では、交渉プロセスのレベルを大使級に格上げすることが検討され始められた。2013年に入ると、提案国の主導により主要先進国・途上国を含む有志国の大使が交渉テキストの条文レビューを行う非公式な取り組みが行われた。

2013年3月の貿易円滑化交渉グループ（NGTF）会合では、ユート議長（グアテマラ大使）の提案に基づき、条文毎のファシリテーター主導の交渉プロセスを停止し、議長が任命する4名の大使級「議長の友」が議事進行を行う交渉プロセスの開始が合意された⁸。

7 貿易円滑化交渉グループ（NGTF）会合の下に条文毎の専門家級の交渉会合が設置された。

8 1～5条（透明性向上）・12条（税関協力）はマツス大使（チリ）、6条（手数料・罰則）～9条2（国内通過）・11条（通過）はウィンザップ大使（スイス）、10条（輸出入

各議長の友は、条文毎の少数国会合を開催、中間評価を行い、議論の進捗や合意の可能性のあると思われる論点に関して、提案国に対して条文改訂案を準備するように指示した。大使級の議長の友の積極的な主導により、多くの合意が成立し、依然として多くの未合意事項が残っているものの12月のバリ閣僚会合までの妥結が現実味を帯びてきた。

また、農業や開発分野においても7月以降に具体的提案が出され、バリ閣僚会議の成果の大枠が形成されつつあった。

事務局長主導（2013年9月～2013年12月）

2013年9月にブラジルのアセベド氏が新たにWTO事務局長に就任した。ブラジルのWTO担当大使であったことから多くの途上国の期待を集めていた。アセベド事務局長は、就任直後の所信表明で、バリ・パッケージの合意形成を目指して、3分野について自ら主催する大使級の交渉（少数国会合）を開始し、開放性・透明性・内包性のあるプロセスで交渉を進めていくと宣言した。

貿易円滑化の分野では、技術的な議論を要する論点と対立が激しく難航する論点に分け、前者を議長の友主催の専門家協議、後者を事務局長主催の大使級協議で取り扱う2トラック方式が採用された。後者の論点は、税関協力（情報交換等）、S&D条項のほか、通関業者の義務的使用の禁止や船積み前検査の廃止、通過に関する規制等が特定された。

10月後半以降、事務局長又は議長の友が主催する限定少数国会合の開催が主流となり、条文毎に関心の強い国を絞り込んで合意案の詰めを行った。特に意見が対立したのは税関協力の分野であり、繰り返し少数国会合が開催された。同条文は税関当局間の情報交換を規定する内容であるが、輸出入申告・関連書類に限定した情報の自動提供と広範な利用を

手続の簡素化）はアガ大使（ナイジェリア）、第二部（S&D）はストーン大使（香港）が担当することとされた。各議長の友は交渉の進捗に責任を負うものの、テキスト作成の権限は依然として提案国側に残されていた。

求めるインド、ブラジル、南アと、守秘義務があるため情報の提供と利用に一定の制限が必要と主張する先進国が対立していた。議長の友は、収斂の見通しの立たない提案国主導テキストから離れ、双方の主張のポイントをまとめた全く別の新テキストを用意して議論を行い、調整に努めた。

11月に入り、最終交渉プロセスとして、事務局長主催の大使級全体会合が連日、連夜行われた。貿易円滑化協定の第一部の各条を順番に協議した。最終局面に入り、条文が次々に確定していった。対立の激しかった税関協力についても議長の友が提示した調整案をベースに合意に至った。最終合意期限をバリ閣僚会議前とすること、すなわちバリ閣僚会議では閣僚間の交渉を行わないこととされた。その後、大使級全体会合では、貿易円滑化の第二部（S&D条項）と農業の3提案を中心に協議が行われた。そして先に農業・開発のテキストがまとまり、最後に残った貿易円滑化については、第二部（S&D条項）のLDC（後発開発途上国）の取り扱い、第一部（貿易円滑化の規律・措置）の政治案件を除き概ね合意した。しかし、政治案件と言われる一部の条文⁹について少数の特定国が妥協していないこと、農業・開発の分野の議論に納得できない国¹⁰が合意に抵抗していたため最終合意に至らなかった。

バリ閣僚会合の直前に開催された一般理事会で、アセバド事務局長が

9 領事手数料の撤廃、通過の制裁的差別措置の禁止、等

10 インドは、政府が定める最低支持価格で農家から米や麦等の穀物を買って備蓄し、これを低所得者層に市場価格より安価で販売する食料安全保障目的の公的備蓄制度を実施している。政府による最低支持価格での穀物買い上げは、本来、WTO農業協定上の約束違反となりえるが、2014年に総選挙を控えており、国内政治上、貧困農民を支援する食料安全保障法の執行が制限されないよう、WTO農業協定との整合性を図る必要があった。WTO農業協定の国内支持の規律に違反する場合でも、当面、WTO紛争解決手続に訴えないこと（暫定的な平和条項の適用）、平和条項の期間を四年間とすることで一旦決着した。しかし、公的備蓄の最終案が本国の閣議で承認されなかったため、成立間近の一部の条文を義務規定とすることを留保していた。最終的にバリ閣僚会合では、恒久的な解決が妥結されるまでWTO紛争解決に訴えるべきではない旨（平和条項の継続）を要求し、当該要求が受け入れられた。

議論の進捗状況を報告するとともに、大使級交渉会合を終了する一方でメンバー間の議論を要請し自身はそれを促進するとした。大使級交渉会合終了後、閣僚会議前までに2つの動きが生じた。一つは、貿易円滑化の第二部（S&D条項）におけるLDC（後発開発途上国）に関する特別規定について、LDC（後発開発途上国）グループは関係国と協議して合意に達した旨がWTOウェブサイトで公表された。もう一つは、有志国が、バリ・パッケージの成立を目指す事務局長の取り組みを支持する旨の声明がWTOウェブサイトで発表された。こうした動きを受け、バリ閣僚会議が合意の絶好の機会であり、この機会を逃すと合意が得られないという危機感が共有され、各国は交渉妥結に向け問題を解決すべく協力的な姿勢を取るようになった。

12月のバリ閣僚会議では、閣僚級の条文交渉が行われることはなく、各国が交渉ポジションの表明を行い、多くの国がアセバド事務局長の主導によるバリ・パッケージの妥結を要請した。水面下では、事務局長が少数の特定国の説得に動き、特定国同士も最終的な解決に向けた協議を行っていた。閣僚会議の最終日に、修正なしの一括受諾を条件に、バリ・パッケージ（貿易円滑化、農業の一部、開発の3分野から成る先行合意）を含むバリ閣僚宣言案が配布された。公的備蓄に関してはインドの要求を受け入れた内容に修正され、貿易円滑化に関しては、少数国間での最終決着のつかなかった政治案件条文が削除されるとともに、貿易円滑化協定の発効に向けた法制化プロセスが新規に追加されていた。バリ閣僚宣言案では、ラウンド交渉の部分的な先行合意であるバリ・パッケージの合意文書一覧と残りの交渉分野についてはバリ閣僚会議後（ポスト・バリ）に明確な作業計画の策定を行う旨が記載されていた。バリ・パッケージを含むバリ閣僚宣言がすべての加盟国により採択された（修正なしの一括受諾）。

4. バリ・パッケージの概要

バリ・パッケージは、貿易円滑化、農業の一部及び開発の三分野から構成される。以下では、各分野の概要について見ていくこととする。

(1) 貿易円滑化協定

貿易円滑化協定は三部構成となっている。第一部は加盟国が実施する貿易円滑化の規律や措置、第二部は開発途上国の協定実施上の優遇的な取扱い（S&D条項）、第三部は組織的取決めと最終規定を定めている（資料2）。バリ・閣僚宣言では、貿易円滑化協定に加え、協定発効の

資料2：WTO 貿易円滑化協定（条文タイトル一覧）

前文	第二部
第一部	開発途上加盟国及び後開発途上加盟国に対する特別かつ異なる待遇
第1条 公表及び情報の入手可能性 1. 公表、2. インターネットを通じて入手可能な情報、3. 照会所、4. 通報	第13条 一般原則
第2条 意見の表明の機会、効力発生前の情報及び協議 1. 意見表明の機会及び効力発生前の情報、2. 協議	第14条 規定の区分
第3条 事前教示	第15条 区分Aの通報及び実施
第4条 異議の申立て又は審査の請求のための手続	第16条 区分B及び区分Cの実施に関する確定日の通報
第5条 公平性、無差別待遇及び透明性を向上させるためのその他の措置 1. 管理又は検査強化のための通達、2. 留置、3. 試験手続	第17条 早期警戒制度（区分B及び区分Cの規定を実施する期日の延長）
第6条 輸入若しくは輸出について又はそれらに関連して課する手数料及び課徴金並びに罰に関する規律 1. 輸入若しくは輸出について又はそれらに関連して課する手数料及び課徴金に関する一般的な規律、2. 輸入若しくは輸出について又はそれらに関連して課する手数料及び課徴金に関する特定の規律、3. 罰に関する規律	第18条 区分B及び区分Cの実施
第7条 物品の引取り及び通関 1. 到着の前の手続の処理、2. 電子的な納付、3. 関税、租税、手数料及び課徴金の最終的な決定からの貨物引取り許可の分離、4. 危険度に応じた管理手法、5. 通関後の監査、6. 引取りまでに要する平均的な時間の確定及び公表、7. 認定事業者のための貿易の円滑化に関する措置、8. 急送貨物、9. 腐敗しやうい物品	第19条 区分B及び区分Cとの間の移動
第8条 国境機関の協力	第20条 紛争解決了解適用の猶予期間
第9条 税関の管理下における輸入を予定している貨物の移動	第21条 能力構築のための支援の供与
第10条 輸入、輸出及び通過に関連する手続 1. 手続及び所要の書類、2. 写しの受理、3. 国際的な基準の使用、4. シングル・ウィンドウ、5. 船積み前検査、6. 通関業者の利用、7. 共通の国境手続き及び統一的な所要の書類、8. 輸入を拒否された貨物、9. 貨物の一時輸入並びに国内加工及び国外加工	第22条 委員会に提出される能力構築のための支援に関する情報
第11条 通過の自由	第三部
第12条 税関協力	組織的な取決め及び最終規定
	第23条 組織的な取決め 1. 貿易の円滑化に関する委員会、2. 貿易円滑化に関する国内委員会
	第24条 最終規定
	附属書
	附属書一 第22条1の規定に基づく通報の様式

ための法制化プロセスが盛り込まれている。

第一部（加盟国が実施すべき措置）

貿易自由化交渉により、関税の撤廃・引き下げ等が進められても、税関手続をはじめとする貿易手続が貿易障壁となり、関税撤廃・引き下げの効果を十分に得られない場合が多くある。特に開発途上国においては、税関職員により法制度の解釈が異なる、過重な書類の提出を要求される、通関に時間を要する、等の問題が指摘されており、貿易の円滑化・拡大のためには、貿易手続の改善が必要であるとのコンセンサスが形成されていた。

貿易円滑化交渉モダリティにおいて交渉目的及び範囲として「貨物の移動、引取り及び通関の迅速化を目的とした1994年 GATT 第 5 条、第 8 条、第10条に関する側面の明確化及び改善」と「貿易円滑化や関税法令順守に関する税関間又は他の関連当局間の効果的な協力」が定められており、これを踏まえ、以下の措置を加盟国が実施することが定められている。

（イ）透明性の向上（第 1～5 条）

1994年 GATT 第10条（貿易規則の公表及び施行）に関連する規定として、貿易手続等のインターネット公表（第 1 条）、貿易手続に関する法令の改正提案の事前協議や改正法令の事前公表（第 2 条）、貨物の輸入者等からの求めに応じ、輸入前に貨物の原産地や品目分類を教示する事前教示制度（第 3 条）等、利用者の予見可能性・透明性を高める措置が定められている。

（ロ）通関手続の迅速化・簡素化（第 6～10 条）

1994年 GATT 第 8 条（輸入及び輸出に関する手数料及び手続）に関連する規定として、手数料や罰則が不当に課されないための規律（第 6 条）、貨物到着前の輸入申告関係書類等の提出・審査や税額決定前の貨物の引取り、貨物の危険度に応じた審査の採用、急送貨物の

迅速引取り等の税関を含む国境手続に要する時間の短縮化を図る措置（第7条）、輸出入申告のシングル・ウィンドウ等の輸出入手続を簡素化する措置（第10条）が定められている。

（八）通過の自由に関する規定（第11条）

1994年 GATT 第5条（通過の自由）に関連する規定として、通過貨物の運送がより制限的な規制を受けないように確保するための規律（通過運送の自主規制禁止、通過運送の担保規定等）が定められている。

（二）税関等の関係国境機関間の協力（第8、12条）

関係国境機関の国内の協力及び国境を接する場合の協力を通じた貿易手続の簡素化・迅速化（第8条）、税関当局間の情報交換に関する手続・規律（第12条）が定められている。

第二部（開発途上国に係る協定上の優遇的取扱い：S&D 条項）

協定の第二部（第13～22条）では、開発途上国の協定実施上の優遇的取扱いが定められている。先進国は協定発効と同時にすべての措置を実施することとされているが、開発途上国が実施する範囲と時期は実施能力に関連付けられている。実施のための移行期間が認められ、その間は一定の条件に基づき指定された規定を実施しないことが認められている。また、自ら実施困難な措置については、必要に応じて先進国や国際機関からの支援を受けて実施することが認められている。

各途上国は自己判断により、実施時期を決めるとともに第一部の貿易円滑化の措置や規律に関する規定を以下の3つの区分に指定して実施することが可能である（第14条）。さらに、実施能力を欠く場合は実施を要求されない旨の一般原則（第13条）、実施日の延長（第17条）等の広範な優遇措置・柔軟性が定められている。

区分 A

協定発効時に実施すると指定する規定。ただし、LDC（後発開発途上国）の場合は、協定発効後 1 年以内に実施すると指定する規定。

区分 B

協定発効後、移行期間経過後に実施すると指定する規定。

区分 C

協定発効後、移行期間後に実施し、かつ、能力構築のための援助・支援により実施能力の獲得が必要であると指定する規定。

先進国側は、関連国際機関（WCO（世界税関機構）、世界銀行等）と連携して、途上国の能力開発の援助・支援を提供すること（第21条）が定められている¹¹。

第三部（組織的な取決め及び最終規定）

組織的取決めとしては、WTO における本協定の運用を管理する WTO 貿易円滑化委員会の権能と本協定の国内実施のために関係機関を調整する各国の国内貿易円滑化委員会の設立が定められている（第23条）。

最終規定には、本協定と GATT や衛生植物検疫協定（SPS 協定）や貿易の技術的障害に関する協定（TBT 協定）との優先関係、本協定への WTO 紛争解決手続の適用などが定められている（第24条）。

（2）農業分野

関税割当運用

農産品の関税割当の割当発給手続の早期公表や迅速化等の透明性向上のための措置、割当枠の低消化率が続く場合の運用改善措置（消化率65

11 援助の実施に関する政治的な約束を条文化したものであり、先進国に法的義務を課すものではない。したがって途上国の能力構築に必要な支援が先進国により実施されなくても、先進国は協定違反とならないが、途上国は実施を要求されないことになる。

%未満が3年連続した場合の先着順割当の導入、ただし、途上国は当該義務を免除)が定められている。なお、途上国の義務免除については、4年後に本決定の存続も含めて見直すこととされている。

輸出競争

農業の輸出補助金の抑制に関する政治宣言である。

食料安全保障目的の公的備蓄

途上国における食料安全保障目的での食料買入れについて、WTO 農業協定の国内支持の規律違反を理由とした WTO 紛争解決手続への訴えを、当面は抑制すること(平和条項)が定められている。恒久的な解決策は4年後までを期限として交渉することとし、当該期限までに妥結しない場合にも平和条項が継続することが認められている。

(3) 開発分野

モニタリング・メカニズム

WTO 協定上の途上国への配慮条項(S&D条項)の実施状況を分野横断的にモニタリングし、S&D条項を超えて各協定の見直しを含めた勧告を行う仕組みが合意された。

LDC(後発開発途上国)向け無税無枠

LDC(後発開発途上国)産品に対して品目ベースで97%超の無税無枠の措置を先進国等に提供しよう改善努力を求めるもの¹²。

LDC(後発開発途上国)原産地規則

LDC(後発開発途上国)特惠原産地規則の基準設定に関するガイドラインに合意した。

LDC(後発開発途上国)向けサービス特惠に関する義務免除(ウエ

12 LDC(後発開発途上国)特惠関税制度は、1999年 WTO 閣僚会議で議論され、2004年に事務局長の呼びかけにより米、日、EC、カナダ及び他の先進国が賛同し、先進国で導入が進んだ。2005年 WTO 香港閣僚会議では、すべての LDC(後発開発途上国)に対してタリフラインで97%以上の産品について無税無枠の市場アクセスを供与することが合意されたが、米国のみ達成していない。

イバー)の実用化

2011年ジュネーブ閣僚会合で合意されたLDC(後発開発途上国)に対する特惠サービス供与に関するウェイバー(最恵国待遇の義務免除)の規定に基づいて、各先進国等に対してサービスのLDC(後発開発途上国)向け優遇措置をとることを求める内容。LDC(後発開発途上国)側の具体的な要請内容が固まらず、今後、LDC(後発開発途上国)からの要請を待って実用化を具体的に検討することとされた。

綿花

綿花輸出に経済を依存するアフリカのLDC(後発開発途上国)諸国が、米国等の綿花の補助金の撤廃を求めたことに応じ、閣僚会議後に半期ごとに専門家会合を開催し検討を行うこととされた。

(4) ポスト・バリ作業計画

バリ閣僚宣言では、バリ・パッケージの合意部分以外のドーハ・ラウンド交渉の残された課題について、バリ閣僚会議後(ポスト・バリ)の明確な作業計画を2014年末までに策定することが合意された。その際、バリ・パッケージで法的拘束力の得られなかった農業・開発分野を優先的に取り扱うこととしている。

(5) 貿易円滑化協定発効に向けた法制化プロセス

リーガル・レビュー等

バリ閣僚会議では、貿易円滑化に関する準備委員会を設置し、(イ)バリ合意テキストのリーガル・レビュー(形式的な法的修正の検討)、(ロ)貿易円滑化協定をWTO協定の法的枠組みに追加するためのWTO協定改正議定書案の作成、(ハ)区分Aに指定する規定の通報の受理¹³を行うこととされた。

13 途上国が協定発効時に実施する規定として指定した区分Aのリストを準備委員会へ通

また、閣僚決定では、WTO 協定改正議定書を2014年7月の一般理事会までに採択することとし、その発効要件をWTO 設立協定第10条3に従い加盟国の三分の二が受諾することとされていた。

改正議定書の作成とリンケージ問題

リーガル・レビューは予定通り2014年5月初旬に完了したが、一般理事会で採択することとされていた改正議定書の作成については、途上国の一部よりバリ閣僚会議決定の変更を求める要求が出された。

開発途上国の一部は、貿易円滑化協定のみ先行し、自分たちの関心分野が先送りされることへの懸念を背景に異論を唱えるようになった。アフリカグループは、一括受諾（シングル・アンダーテキング）を規定するドーハ閣僚宣言パラ47に従って貿易円滑化協定の発効をドーハ・ラウンド交渉が終わるまで暫定適用とするよう主張した。他の途上国グループの中には、ポスト・バリ作業計画策定プロセスが促進されると期待して、暫定適用案に同調する国もあった。これに対し、コロラド・グループ等の推進派は、暫定適用の条件付けはバリ閣僚決定を無効化するとともにWTO全体に影響するとして再考を求めた。

ドーハ閣僚宣言パラ47は先行合意の実施を暫定的とするか確定的とするかを決定できると規定しているが¹⁴、バリ閣僚決定では、改正議定書の発効要件はWTO 設立協定第10条3に従い加盟国の三分の二以上の受諾としていたことから、確定的な実施を決定していた。最終的に、アフリカ諸国はコロラド・グループ等の主張を受け入れ、WTO 協定改正議定書の採択に賛成した。

報することとされている。なお、同リストは貿易円滑化協定の不可分の一部（附属書）を成すものである。

14 ドーハ閣僚宣言パラ47（仮訳）：交渉の実施、妥結及びその結果の発効はシングル・アンダーテキングの一部として取り扱われる。しかし、早い段階で達成された合意は暫定的又は確定的に実施することができる。先行合意は交渉全体のバランスを評価する際に考慮される。

途上国が食料安全保障を目的に公的備蓄政策を行う場合、その国内助成（補助金制度）については WTO 紛争解決手続の対象としない（平和条項）、2017年末の閣僚会議を期限に恒久的解決を採択する、当該期間までに妥結しない場合にも平和条項が継続する旨の合意がなされていた。しかし、インドは、恒久的解決の採択に向けた交渉を加速化するように要求し、自国の懸念¹⁵が手当されない限り、改正議定書のみを先行して採択することに同意できないと表明し、公的備蓄を含む貿易円滑化以外のバリ合意の議論を同時に進めるべきと主張した¹⁶。

5 . 改正議定書の採択

インド等一部の国が主張を続けたため、結果的に、バリ閣僚決定で指示された2014年7月末の期限までに一般理事会において改正議定書を採択することはできなかった。

その後、日米を含む多数の推進派はインドに対し様々な働きかけを行った。2014年11月上旬、インド・米国間で食料安全保障を目的とする公的備蓄のための補助金制度をめぐる取扱いが合意され、2014年11月27日の一般理事会で下記の決定がなされた。

- (1) 貿易円滑化協定を WTO 協定の一部とするための議定書を採択する。
- (2) 食料安全保障を目的とする公的備蓄政策に係る恒久的解決が得られるまで、加盟国は同施策に関する補助金制度を WTO 紛争解決手続に提訴しない。また、加盟国は2015年末までに恒久的解決を得よう最大限努力する（バリ閣僚決定の一部修正）。
- (3) バリ・パッケージで具体的な作業スケジュールが示されなかった農業

15 インドは、2017年末までに恒久的解決が採択されない場合、暫定措置が終了し、公的備蓄のための国内助成が WTO 紛争処理制度の対象となることを懸念していた模様。

16 インドは、バリ閣僚決定を見直し、特別会合を設置して2014年内に成果を得ることを提案した。

分野（輸出補助金の撤廃等）等についても優先的に議論していくとともに、ドーハ・ラウンド交渉の残された課題に関する作業計画（ポスト・バリ作業計画）の策定期限を2014年末から2015年7月末まで延期する¹⁷。

改正議定書は暫定適用の条件なしに確定的に実施することで決着し、予定より四か月遅れて採択された。その後、貿易円滑化協定は、発効に向けて各加盟国における改正議定書の受諾のための国内手続きに移っている¹⁸。

2015年11月末時点で、53か国・地域が受諾している。

6. WTO 貿易円滑化協定の特徴・意義

貿易円滑化協定は、1995年のWTO設立以来、初めて全加盟国が合意した多国間協定（マルチ協定）であり、加盟国161か国が実施することとなる。協定では最恵国待遇・無差別適用を原則としていることから、二国間や複数国間、或いは地域間協定に比べ効果的である。貿易円滑化協定の特徴や意義として以下の点があげられる。

（1）1994年 GATT の明確化

貿易円滑化交渉は、2004年7月の一般理事会で成立した「交渉の枠組み合意」附属書D「貿易円滑化交渉のためのモダリティ」（資料1）を

17 延期された2015年7月までに作業計画は策定されなかった。2015年12月にナイロビで開催予定の第10回閣僚会合でも本件に関し議論が進展する見込みがたっていない。

18 協定は全加盟国の三分の二が受諾した時点で発効する。加盟国数が161か国であり、協定の発効には108か国の受諾が必要である。2015年11月末時点で受諾国・地域は、香港、シンガポール、米国、モーリシャス、マレーシア、日本、豪州、ボツワナ、トリニダード・トバゴ、韓国、ニカラグア、ニジェール、ベリーズ、スイス、台湾、中国、リヒテンシュタイン、ラオス、ニュージーランド、タイ、EU28か国（ベルギー、ブルガリア、チェコ、デンマーク、ドイツ、エストニア、アイルランド、ギリシャ、スペイン、フランス、クロアチア、イタリア、キプロス、ラトビア、リトアニア、ルクセンブルク、ハンガリー、マルタ、オランダ、オーストリア、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、スロベニア、スロバキア、フィンランド、スウェーデン、英国）、トーゴ、マケドニア、バキスタン、パナマ、ガイアナの53か国・地域。下線は後発開発途上国（LDC）。

受け交渉が開始された。附属書 D では、交渉の範囲と目的の一つとして、1994年 GATT 第 5 条（通過の自由）、第 8 条（輸入及び輸出に関する手数料及び手続）、第 10 条（貿易規則の公表及び施行）の明確化、改善を定めている。特に GATT 第 8 条を巡りパネルで争われる事案が多々あったことからこれらの規定の精緻化が求められていた。貿易円滑化協定により、無差別原則（最恵国待遇、内国民待遇）、手数料・課徴金や手続に関する予見可能性や簡素化、国際基準の使用、地域間協力、シングル・ウィンドウ、船積み前検査、通関業者の使用、科学技術（インターネット）を活用した情報開示、事前教示、不服申し立て、等々に関し明確化され、或いは、新規に規定されたことにより 1994 年 GATT の規定より大幅に改善した。

（2）経済的効果

貿易円滑化協定の実施により、先進国等の企業が途上国で直面する貿易手続上の問題が解消され、貿易取引のコストと時間が縮減する。この結果、貿易が拡大するとともに、企業が国境を越えて最適な生産ネットワークを構築するための投資が拡大することを通じて経済の成長・発展が期待される。これは先進国、途上国ともに利益を享受できるものである。アセバド事務局長は、パリ閣僚会議後の 2014 年 1 月、リスボンでのセミナーにおいて、貿易円滑化協定の実施により世界全体で毎年最大 1 兆米ドルの経済効果、2,100 万人の雇用創出効果があり、途上国の輸出は 10% 拡大すると発言している¹⁹。また、グリア OECD 事務総局長は、2015 年 6 月末に開催された貿易のための援助(AfT)グローバルレビュー会合「包括的・持続的成長のための貿易コストの削減」において、貿易円滑化協定の発効により世界貿易コストが 17.5% 削減できると試算している旨述べている。更に、WTO の “World Trade Report 2015” では、

19 https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra4_e.htm

全加盟国が貿易円滑化協定の全条文を実施した場合、世界貿易の費用が14.3%減少する、特にアフリカ諸国やLDC（後発開発途上国）において最も大きな費用削減効果が期待できるとの試算が示されている²⁰。

（3）強い執行力を有する法規範

貿易円滑化協定は、WTO協定の一部となることから、WTO紛争解決手続への提訴が可能となる。協定違反の場合には、制裁を課される可能性があることから、強い執行力を有し各国が協定を実施する確実性が高まる。貿易円滑化に関しては、WCO（世界税関機構）をはじめ国際機関（世界銀行、OECD、国連機関等）が条約やガイドライン等を定めていたり、二国間・地域間経済連携協定や自由貿易協定に規定が設けられたりしているが、WTOのような実効性のある紛争解決制度はなく、また、紛争処理事例も蓄積されていない。

（4）国際標準

貿易円滑化協定は、税関手続の迅速化・簡素化、貿易規則の透明性の向上、税関・関係当局間の協力等に関する規律を広範に定めたものであり、当該分野に関する他のどの条約や協定よりも参加国が多いことから国際標準と位置付けることができる。本協定の条文は、全く新規の内容は少なく、殆どが貿易円滑化の分野において国際機関で制定された条約、ガイドライン、勧告等、或いは二国間・地域間経済連携協定や自由貿易協定の税関手続章や貿易円滑化章で定められた規律や措置がベースになっている²¹。しかし、上述の通り貿易円滑化協定は強力な執行力を有し

20 https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr15_e.htm

更にCGE(Computable General Equilibrium) Modelでは輸出側の便益が年間7,500億米ドルから1兆米ドル、重力モデルでは全世界の輸出増加が1.1兆米ドルから3.6兆米ドルと予測される旨紹介されている。

21 WCOの改正京都規約（税関手続の簡素化及び調和に関する国際規約）は税関手続の近代化、透明化、迅速化に関して幅広く規定している。

ていることから、本協定の規定ぶりは概ね WCO 等の規定やルールより範囲や義務の水準が緩和された内容となっている²²。

(5) 途上国の実施能力への配慮

既存の WTO 協定では、途上国又は LDC（後発開発途上国）を区別せず実施のための移行期間を一律に設定し、一部義務を免除する S&D 条項が設けられている。一方、貿易円滑化協定では、途上国又は LDC（後発開発途上国）の実施能力に従って各規定を実施することが認められており、実施能力については途上国が自己評価し実施までの移行期間を自分で決定できる仕組みになっていることが特徴的である。

また、途上国の貿易円滑化の取り組みを先進国や国際機関が援助・支援することが規定されている。支援の形態については明確に規定されていないが、技術支援が中心となると考えられる。貿易円滑化協定は、貿易規則の透明性の向上や税関手続の迅速化等に関する規律を広範に規定したものであり、将来的には途上国を含め全加盟国が実施することとされている。援助についてのイニシアティブは途上国側にあり自己評価、実施の順序等について途上国が主導的な役割を果たすことは当然であるが、最終的には選別することなく必要な措置をすべて実施することになる。

途上国にとっては、税関行政の効率化のための援助を先進国や国際機関から受けやすくなる。区分 C に分類した規定については、先進国や国際機関から援助を受けながら実施することができる²³。

先進国や国際機関は途上国の本協定実施に重要な役割を担うことになるが、次節以降では、それぞれが果たすべき役割や課題について論じて

22 先進国は協定発効と同時に第一部の全規定を実施することとされているため、協定発効と同時に完全実施できない措置については、義務度合いが緩やかに規定された。

23 貿易円滑化協定第一部では、すべてが義務規定となっているわけではなく、条件付き義務、努力義務となっている規定もある。条件付き義務、努力義務となっている規定の実施は、各加盟国の裁量に任されている。

いく。貿易円滑化には、多くの機関が関与し関係機関間の連携や協力が不可欠である。一方、貿易円滑化協定の大部分は税関手続や税関間の協力に関する内容であり税関当局が中心的な役割を果たすべきであることから、以下では国際機関については税関唯一の国際機関である WCO（世界税関機構）を中心に議論し、先進国の役割については、長い技術協力の歴史を持つとともにアジア太平洋地域における主要ドナーである我が国財務省関税局・税関について考察する。

7. WTO 貿易円滑化協定実施における国際機関の役割

国際機関は途上国の貿易円滑化協定実施のために援助・協力をを行うこととされている。様々な国際機関（WCO（世界税関機構）、世界銀行、ICT（国際貿易センター）、UNCTAD（国連貿易開発会議）等）が支援を実施している中で WTO も重要な任務を担っていることは当然であるが、本協定の多くの規定は通関手続に関する内容であることから、税関唯一の国際機関である WCO（世界税関機構）が中心的な役割を果たすことが期待されている。以下では、WTO の取組みに簡単に触れたのちに WCO（世界税関機構）の対応や課題について検討していくこととする。

（1）WTO 貿易円滑化協定ファシリティ

WTO は、2014年7月、途上国向けに貿易円滑化協定実施支援のために TFA Facility(Trade Facilitation Agreement Facility)を設置した²⁴。同メカニズムのもとで、途上国のニーズアセスメント実施支援、援助国と被援助国間の情報共有及び研修教材の収集、ドナーと被援助国のマッチング、例外的にプロジェクト形成支援・実施支援、等を行う予定となっている²⁵。

24 <http://www.tfafacility.org/>

25 WTO は TFA Facility に先進国からの資金拠出を募っており、2015年11月末時点では、豪州、英国、ノルウェー、オーストリア、EU より拠出表明がなされている。プロジェクト

加えて、貿易円滑化協定受諾を支援するため、各地で地域ワークショップを開催してきている。

途上国による貿易円滑化協定の実施に向けて、WTO は途上国のニーズアセスメントの実施支援や技術支援のマッチングに重点を置いているが、WTO は協定交渉中より途上国の自己評価を支援してきていること、WTO は基本的に貿易担当省や外交担当省代表のグループであること、貿易円滑化は税関手続を中心とした貿易手続の透明化、簡素化、迅速化に関する内容であることから各国税関関係者が交渉において主導的な役割を果たしてきたこと、WTO 事務局の人的制約、等を踏まえれば、妥当な内容と評価できる。

(2) WCO (世界税関機構)

貿易円滑化における WCO (世界税関機構) の位置づけ

2004年7月の一般理事会で成立した「交渉の枠組み合意」附属書D「貿易円滑化交渉のためのモダリティ」(資料1)では、途上国に対する技術支援やキャパシティ・ビルディング支援の重要性が認識され、支援をより効果的かつ実施可能にし、一貫性を確保するために関連国際機関と協力することが記されている。関連国際機関として、IMF、OECD、UNCTAD、WCO (世界税関機構)、世界銀行が例示されているが、この中でも税関関連唯一の国際機関である WCO (世界税関機構) が中心的な役割を果たすのが必然であろう。

WCO (世界税関機構) は、税関関連唯一の国際機関として、各国の関税制度の調和・統一化、国際基準の策定、途上国へのキャパシティ・ビルディング支援等を通じて国際貿易の発展に貢献してきている。主な活動は、税関分野における国際基準の策定、情報交換や監視・取締りのための国際協力、各国税関の国際標準実施に向けた支援であり、具体的

ト形成準備・実施支援は、貿易円滑化協定発効後、区分Cとして通報したもののどのドナーからも支援を受けることができない場合のみ実施されることが想定されている。

には、商品分類の策定・改定²⁶、関税評価及び原産地規則に関する協定の統一的解釈及び適用、関税手続の簡素化・調和化を進めるための条約の策定・管理²⁷、国際貿易の安全確保及び円滑化のための基準策定²⁸、知的財産侵害物品対策の推進、途上国税関へのキャパシティ・ビルディング支援、等である。

貿易円滑化協定の第一部の内容は、特段目新しい内容は少なく、これまで WCO（世界税関機構）において議論されてきており、殆どは改正京都規約や WCO SAFE 等の既存の条約やガイドライン²⁹等、更には関係国間で締結した EPA（経済連携協定）や FTA（自由貿易協定）の税関手続章・貿易円滑化章でカバーされている。これは条約テキスト交渉において各国税関当局が主導的な役割を果たしてきたこと、第一部の条文案は基本的に先進国が提案し協定発効と同時に実施可能な内容となるように策定されたこと、また EPA（経済連携協定）や FTA（自由貿易協定）における税関手続章・貿易円滑化章は WCO（世界税関機構）が策定した国際標準を参考としていること等を踏まえれば、自然の帰結である。この意味で WCO（世界税関機構）が策定した条約や各種基準、

-
- 26 HS (Harmonized System) 条約及び HS 条約の附属書（あらゆる商品を組織的・体系的に分類するための品目表）の改定、策定等を行っている。HS 条約は1988年1月発効。締約国は152か国及び EU（2015年11月時点）。HS コードを使用している国・地域は、未締約国を含み計200以上となっている。
- 27 京都規約（税関手続の簡素化及び調和に関する国際規約）は、1973年に京都で開催された WCO（世界税関機構）総会において採択され1974年に発効した。京都規約を改正した改正京都規約が1999年の WCO（世界税関機構）総会で採択され2006年2月に発効した。締約国は、102か国及び EU（2015年11月時点）。
- 28 2001年の米国同時多発テロ以降、税関当局が、国際貿易の安全確保と円滑化を両立化させるために実施すべき方策を検討し、国際貿易の安全確保及び円滑化のための WCO SAFE「基準の枠組み」としてとりまとめたもの。2005年6月に採択され、その後、安全管理と法令順守の体制が整備された事業者（AEO：認定事業者）に関するガイドラインの追加等の改正が行われている。2015年11月時点で169か国・地域が実施の意図表明を行っている。
- 29 ガイドラインは WCO（世界税関機構）総会で採択されたもので、条約と異なり法的拘束力はないが、国際基準や指針となる。

ガイドライン等は貿易円滑化協定実施の有益なサポート材料となるものである。

また、WCO（世界税関機構）はこれまでも貿易円滑化等に関する途上国税関のキャパシティ・ビルディングを支援してきている。地域的な枠組みでの技術支援を軸に据えており、加盟国メンバーを6つの地域グループに分け、各地域にROCB（Regional Office for Capacity Building：地域キャパシティ・ビルディング事務所）を設置し、各地域の戦略的・計画的活動を促すとともに技術協力の受け入れ機関としてRTC（Regional Training Center：地域研修所）³⁰を指定して具体的な活動を実施している。例えば、アジア太平洋地域では、バンコクにROCB（地域キャパシティ・ビルディング事務所）が設置され、WCO（世界税関機構）各種条約、国際基準等の各メンバーへの導入支援、キャパシティ・ビルディング支援ニーズの把握、分析、支援案件形成・実施・フォローアップ、ドナー国・国際機関との協力強化、共同プロジェクトの企画、実施、各メンバーや関係機関との連携強化及びベスト・プラクティスの調査・分析、等を実施している。

パリ閣僚宣言（2013年12月）後のWCO（世界税関機構）の取り組み

2013年12月のWTO貿易円滑化交渉の妥結を受け、WCO（世界税関機構）は直後の政策委員会でダブリン決議を採択し、貿易円滑化協定の実施へのコミットメントや設置予定の貿易円滑化に関する委員会でのWTOとの協力を表明した。

2014年5月には実施ガイダンス（the WCO Implementation Guidance for the WTO Trade Facilitation Agreement）を公表した³¹。同ガイダンスでは、貿易円滑化協定の各条文の解説、条文毎に関連するWCO（世

30 我が国の税関研修所をはじめ全6地域で25か所指定されている（2015年11月時点）。

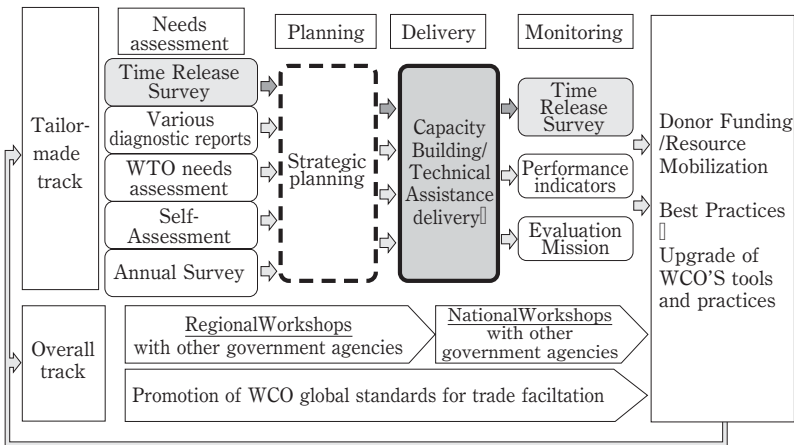
31 <http://www.wcoomd.org/en/topics/wco-implementing-the-wto-atf/atf.aspx>

世界税関機構)のツール(改正京都規約,各種基準,ガイドラインの該当部分),ベストプラクティス,更には今後の検討事項が整理されている。更に,2014年6月の総会において,貿易円滑化協定のためのメルカトールプログラム(資料3)を発表し,地域ワークショップや個別国への技術協力を順次実施している。実施ガイダンスもメルカトールプログラムも特段目新しい内容ではないが,既存のツールを貿易円滑化協定実施支援の観点から再整理したものであり,実施に当たり有益かつ効果的な材料となると考えられる。貿易円滑化協定は,解釈に最大限柔軟性を持たせるため用語の「定義」がほとんどなされていないが,解釈の一貫性や調和のとれた実施のためにはWCO(世界税関機構)がこれまで積み上げてきたツールがきわめて有意義である。

取り組むべき分野等

WCO(世界税関機構)は国際機関として時代の変化や税関を取り巻く環境の変化,それに応じて税関に求められる役割等を十分に勘案して

資料3:メルカトールプログラムの概要



(出所) WCO ホームページより筆者作成

絶えず既存のツールを更新し、新たに国際標準等を策定することが求められている。これまでも改正京都規約の他、WCO SAFE、通関所要時間調査、リスク管理、シングル・ウィンドウ、税関間協力、AEO制度³²、協調国境管理等の分野で国際標準を策定してきている。さらにキャパシティ・ビルディング支援活動を通じて各地域におけるベスト・プラクティスを蓄積し主要分野ごとにコンペンディウム或いはハンドブックとして取りまとめている。

貿易円滑化協定の各条文への対応は、基本的に WCO（世界税関機構）のナレッジベースで概ね十分かと思われるが、更なる円滑な実施に向けて取り組むべき分野も多々あると考えられる。パリ閣僚宣言後 透明性・予見可能性（貿易円滑化協定第 1 条及び第 2 条関連）、貿易円滑化に関する国内委員会（同協定第 23 条 2 関連）に関するガイドラインやガイダンスを新たに策定している。更に、実施ガイダンスにおいては、試験手続（二次的試験）（同協定第 5 条 3 関連）、手数料及び課徴金等に関する規律（同協定第 6 条関連）、電子納付（同協定第 7 条 2 関連）、通関後監査（同協定第 7 条 5 関連）、急送貨物（同協定第 7 条 8 関連）、腐敗しやすい物品（同協定第 7 条 9 関連）、共通の国境手続き及び共通所要書類（同協定第 10 条 7 関連）、輸入を許可されなかった貨物（同協定第 10 条 8 関連）等について、科学技術の進展や税関行政の世界的潮流等も踏まえて、既存のガイドラインの精緻化・改正、新規のガイドラインの策定を検討するとされている。これらに加え、下記の項目についても何らかの指針を策定することが必要であると考えられる。

（イ）通関業者の使用（同協定第 10 条 6 関連）

貿易の円滑化には、税関等の政府部門のみではなく民間部門の協力

32 AEO（Authorized Economic Operator：認定事業者）とは、貨物の安全管理と税関手続等に関するコンプライアンス（法令順守）の体制が整備された事業者としてあらかじめ税関長の認定を受けた者であり、AEO 事業者は、税関手続の簡素化・迅速化等のメリットを得ることができる。

が不可欠であるが、その中でも輸出入申告を行う通関業者の役割は重要である。通関手続を熟知しコンプライアンスの高い通関業者が適正に輸出入申告をしてこそ業務の効率化が実現される。WCOには、各国の通関業者に関する実情を調査し、制度設計、通関業者の管理や育成に関する指針及び戦略を策定することが期待される。

(口) 通過の自由 (同協定第11条関連)

条文テキスト交渉において、各国の利害が錯綜し難航した分野の一つである。キューバ等は、通過の制裁的差別措置の撤廃、通過の自由に反する一切の措置の撤廃を主張し、米国等の多くの国が反対した。EUが石油ガスパイプラインを通じた通過の明確化を提案し、サウジアラビアやロシア等の産油国が反対した。トルコは、1994年 GATT 第20条 (一般的例外) 及び第21条 (安全保障のための例外) 以外の通貨の制限的な措置の禁止を提案し、EU、インド、ブラジル等が反対した。最終的に、1994年 GATT 第5条に沿った内容となり、一部の円滑化措置 (担保、強制規格・適合性評価手続の適用禁止、追加検査の禁止等) が追加された。本項目に関し、WCO (世界税関機構) は豊富な事例集を編集したが、議論の対立が激しかった項目であることから、調和のとれた実施のためには、一步踏み込んでガイドライン等の国際標準の策定に取り組む必要がある。

8. 二国間技術協力を通じた日本の役割

世界経済が WTO 貿易円滑化協定により利益を享受するには、同協定が早期に発効し、加盟国が順調に実施することが重要である。途上国の場合、協定の実施は実施能力と関連付けられていることから、途上国がキャパシティ・ビルディングを進めることで、協定で規定される措置がより多く実施されることになり、メリットも広がることとなる。この意味で途上国のキャパ

シティ・ビルディングを支援する先進国、国際機関は重大な責務を担っていると言える。以下では、アジア太平洋地域において関税技術協力の主要なドナーである我が国財務省関税局・税関の関税技術協力の状況を検証し、今後の課題や対応策を考察する。

(1) 関税技術協力の実施状況等

各国税関は、「水際における法執行を通じた国民生活の安全、安心の確保」、「関税等の適切な賦課及び徴収」、「税関手続の迅速化による貿易の円滑化」の3つの使命を担っている。近年の国際物流の高度化・多様化、国境を越えたテロ活動の活発化、危険ドラッグ・知的財産侵害物品の脅威の高まり等々の環境の変化に応じて使命を果たしていくことが求められている。

各国税関が使命を達成し職責を果たすためには、各国税関との協調・連携は不可欠である。この意味で先進国の税関は、途上国税関の改革・近代化に対する技術協力を実施している。我が国の関税技術協力は、1970年にJICA（国際協力機構）の協力の下で受入研修を実施しスタートした。その後、徐々に規模を拡大し、1989年にはWCO（世界税関機構）関税協力基金への拠出によりWCO（世界税関機構）を通じた支援を開始した。1996年からは、財務省関税局・税関独自で企画した支援を始めた。

関税技術協力事業計画

財務省関税局は、各税関、税関研修所、関税中央分析所、WCO（世界税関機構）アジア太平洋地域キャパシティ・ビルディング事務所（ROCB A/P）等と協議の上、毎年度、税関事務年度やWCO（世界税関機構）予算事務年度が始まる7月に合わせて6月中に関税技術協力事業計画を策定している。

また、同計画に先立ち、毎年1～5月に関税局とWCO（世界税関機

構) アジア太平洋地域キャパシティ・ビルディング事務所 (ROCB A/P) が共同でアジア太平洋地域途上国のニーズ調査を実施している。

アジア太平洋地域のニーズ調査や JICA (国際協力機構) との意見交換, 更には途上国税関との政策対話に基づき, 個別国ごとに案件を形成している。同計画では方向性や戦略が定められているが, 主なポイントは, 我が国と経済的・地理的に結びつきの強い東南アジア諸国を重点としていることである。また, 平成27年度計画では, WTO貿易円滑化協定の円滑な実施支援が重点として追記された。

事業計画に基づき, 具体的な国, 事業, 実施時期, 実施税関等を記載した実施計画を7月に策定している。

実施形態 (含む実績)

我が国の関税技術協力の実施形態は, 大きく受入研修, 専門家派遣に分類される。受入研修は短期と留学支援, 専門家派遣は短期と長期に分けて実施している。

(イ) 受入研修

a) 短期受入研修

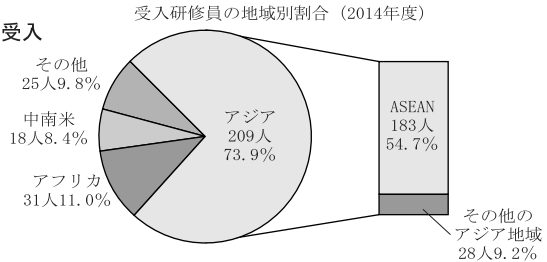
期間は1～2週間程度で, 国別又は地域別に実施している。研修内容は, ニーズ調査に基づき関税評価, 分類, リスク管理, 事後調査, 原産地規則, AEO 制度等を設定している。税関研修所, 各税関, 関税中央分析所等で実施している。現役の税関職員が講師として制度の概要を説明し, 現実的にどのように運用されているかが判るように現場視察を取り入れている。

2014年度は64か国から282名の途上国税関職員を受け入れている。このうちアジア地域が73.9%, ASEANは64.7%を占めている。1970年に受入研修を開始して以来, 累計で5,793名の途上国税関職員を受け入れている (資料4)。

資料4：短期受入研修・短期専門家派遣の実績

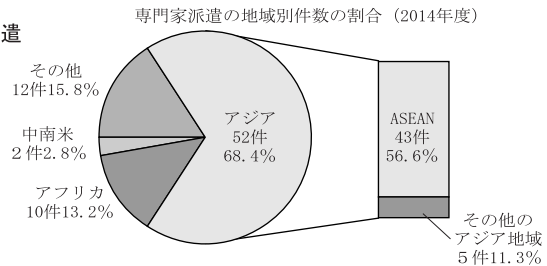
受入研修

2014年度：64ヶ国から283名受入

※1970年開始
合計5,793名受入

専門家派遣

2014年度：31ヶ国へ207名派遣

※1989年開始
合計1,912名派遣

b) 留学生制度

WCOの人材育成プログラムを活用して、途上国税関職員のパolicy研究大学院大学、青山学院大学経営学部経営学研究科での1年間の修士課程履修を支援している。

(ロ) 専門家派遣

a) 短期専門家派遣

期間は1～2週間程度で、途上国税関で実施される研修、WCO（世界税関機構）が主催するワークショップ・セミナー等に専門家を各回2名程度派遣している。

2014年度は31カ国へ延べ207名の専門家を派遣している。アジア諸国には171名、うちASEAN諸国には160名を派遣している。件数で見るとアジアが68.4%、ASEANが56.6%を占めている。1989年に専門家派遣を開始して以来、累計で1,912名の専門家を派遣している（資料4）。

b) 長期専門家派遣

JICA（国際協力機構）のスキームを活用し、長期の専門家を途上国税関に派遣している。ASEANでは、シンガポールとブルネイを除く8カ国に長期専門家を派遣している。長期専門家は、2～3年間常駐し支援プロジェクトに従事するとともに政策アドバイスを行っている。

実施の枠組み

我が国の関税技術協力は、受入研修、専門家派遣を適宜組み合わせ実施しているが、関税局・税関独自で実施する案件、WCO（世界税関機構）やアジア開発銀行等の国際開発金融機関と連携して実施する案件、JICA（国際協力機構）と協力して実施する案件がある（資料5）。

資料5：関税技術協力の枠組み

実施形態		実施主体	予 算
派遣	短期専門家派遣	関税局・税関	財務省関税局 （二国間援助経費）
		WCO（世界税関機構）	WCO関税協力基金への拠出金
		JICA（国際協力機構）	JICA（国際協力機構）
		国際開発金融機関	日本基金
	長期専門家派遣	JICA（国際協力機構）	JICA（国際協力機構）
受入	短期受入研修	関税局・税関	財務省関税局 （二国間援助経費）
		WCO（世界税関機構）	WCO関税協力基金への拠出金
		JICA（国際協力機構）	JICA（国際協力機構）
		国際開発金融機関	日本基金
	長期受入研修（留学）	WCO（世界税関機構）	WCO関税協力基金への拠出金

関税技術協力予算

関税技術協力は、多くの関係者と連携して実施し、様々な予算を活用している。このうち関税局・税関の独自事業及びWCO（世界税関機構）関税協力基金への拠出は財務省関税局・税関の技術協力予算（二国間援

助経費)として一般会計予算より手当されており、平成27年度の予算規模は7.3億円となっている³³。このうち関税局・税関独自事業分(二国間援助経費)は1.4億円、WCO(世界税関機構)関税協力基金への拠出金は5.9億円となっている。

WCO(世界税関機構)関税協力基金への拠出金予算は、平成26年度より2.0億円増額されたが、これはWTO貿易円滑化協定実施が重点項目として追加されたことが主な理由である。

最近の取組み

(イ) 中期受入プログラム

短期受入研修の期間は、1～2週間となっているが、より深く詳細に我が国の制度や運用を学べる機会を設けるために、2015年はじめにマレーシア税関職員2名を1か月受け入れた。

(ロ) 関税技術協力と無償資金協力の連携

ベトナムとミャンマーにおいて、無償資金協力事業と連携して、我が国の通関システムであるNACCS(輸出入・港湾関連情報処理センター：Nippon Automated Cargo and Port Consolidated System)型システムの導入を支援し、両国の税関行政の近代化に貢献している。関税技術協力と無償資金協力と組み合わせることで通関システム整備のための包括的な支援を実施している。無償資金協力で、ハードウェアの調達、ソフトウェアの設計を支援する一方、関税技術協力を通じて通関制度とその運用を国際標準に適合した内容に整備する両国の取り組み、新システムを活用する人材育成を支援している。

33 さらにAPEC事務局が実施する技術協力支援のために拠出金0.2億円が配分されている。

(2) アジア太平洋地域の区分 A 通報の状況

WTO 貿易円滑化協定の採択を受けて、途上国は協定上の各措置の区分を順次、WTO 準備委員会に通報している。アジア太平洋地域からは17か国が区分 A 通報を行っている³⁴。

このなかで多くの国が区分 A とした措置は、通関業者の使用（貿易円滑化協定第10条6）、手数料・課徴金に関する規律（同協定第6条2）、通報（同協定第1条4）、留置（同協定5条2）となっている。

一方、区分 A とした国が少なかった措置は、シングル・ウィンドウ（同協定第10条4）、平均引取り時間の確定及び公表（同協定第7条6）、税関協力（同協定第12条）、国境機関協力（同協定第8条）、認定事業者のための貿易円滑化措置（同協定第7条7）、管理又は検査拡充の通知（同協定第5条1）となっている。区分 A でないからといって直ちに支援が必要となるわけではないが、支援ニーズが高い可能性があると思定される。

(3) ニーズ・サーベイ

財務省関税局と WCO（世界税関機構）アジア太平洋地域キャパシティ・ビルディング事務所（ROCB A/P）が共同でアジア太平洋地域途上国を対象にニーズ調査を実施している。例年1～5月に実施しているが、平成27年調査については、WTO 貿易円滑化実施支援が我が国の重点事項である旨を明記のうえで調査を行った。ニーズ調査で確認していることは、国際標準導入状況、円滑化措置実施状況、ニーズ調査、技術協力実施状況である。

国際標準導入状況

HS 分類，改正京都規約，WCO SAFE，WTO 関税評価協定，

34 2015年11月末時点。加盟国の区分 A 通報の内容は下記のアドレスで確認できる。https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm#how

TRIPS 協定（知的所有権の貿易関連の側面に関する協定）等について実施しているかどうか、実施していない場合は実施予定かどうか等を確認している。

円滑化措置実施状況

貿易円滑化に関する各種措置（事前教示、リスク管理、事後調査、通関所要時間調査、AEO、協調国境管理、シングル・ウィンドウ、保税、ビジネスとの連携、非破壊検査装置、制度の開示・照会所、不服申し立て、貨物到着前申告、電子納付、関税確定前の貨物引取、等）を実施しているか、実施していない場合は実施予定かどうか等を確認している。

支援ニーズ

支援を希望する分野、近代化計画における位置づけ、支援の形態、対象者等を確認している。

技術協力実施状況

重複を避け援助調整を図るため、支援を受けている分野・期間・予定等を確認している。

調査の結果、ニーズが高かった分野は、事前教示、事後調査、リスク管理、AEO 制度、協調国境管理、シングル・ウィンドウ、通関所要時間調査、等であった。これらの分野は、いずれも貿易円滑化に重要な要素であるが、区分 A 通報が少なかった分野とも概ね整合している。こうした状況を踏まえ、平成27年度は高いニーズの示された貿易円滑化措置に関する技術協力を優先的に実施している。

(4) 今後の課題と対応策

以下では関税技術協力全体の効率性や有効性を向上させるための方向性について論じることとする。以下の論点は貿易円滑化協定実施に関する技術協力のみならず関税技術協力全体の改善にも資すると考えられる。

事業サイクルの見直し

我が国の予算年度は4月、我が国税関の事務年度は7月、WCO（世界税関機構）予算・事務年度は7月にスタートする。現行は4月以降に前年度の事業評価を実施、5月までにニーズ・サーベイを実施したうえで、これらを反映して6月中旬までに事業計画を策定し、具体的な実施計画を7月末までに策定している。

このため、二国間援助経費を財源とする関税局・税関独自の事業については、通常は4月より執行可能であるものの4月から7月の間はほとんど実施されず、9月から3月に案件が集中している。毎年7月に人事異動があるため実施計画策定の経緯が十分に引き継がれない恐れがある。更には、担当者の知見が深まってきた4月から6月までの期間に十分に技術協力を実施できない事態となっている。

これは、7月のWCO（世界税関機構）予算・事務年度開始に合わせてニーズ・サーベイをWCO（世界税関機構）アジア太平洋地域キャパシティ・ビルディング事務所（ROCB A/P）と共同で実施していることが理由である。WCO（世界税関機構）との連携を円滑化するうえで、一定の意義があるもののニーズ・サーベイの実施を繰り上げておさほど支障があるとは考えにくい。従って、ニーズ・サーベイを前倒して実施し、可能な限り3月末までに年度事業計画を策定する必要がある。

人材の計画的な育成

関税技術協力は、財務省関税局、税関研修所、関税中央分析所、各地方税関、JICA（国際協力機構）、WCO（世界税関機構）が連携して取り組んでいる。各地方税関が実施に当たり重要な役割を果たしているが、技術協力を専門的に担当する職員は、大規模税関でも1名のみであり³⁵、

35 全国に9税関あるが、関税技術協力を専管する関税協力専門官が配置されているには5税関のみとなっている。

監視、通関等の本来の業務に従事する中で技術協力を実施せざるを得ないのが実態である。

加えて輸入申告件数や入国者数が急増する一方、税関職員数は、この10年間殆ど変わらず職員一人あたりの業務量も増している³⁶。さらに2016年のG7伊勢志摩サミット等の開催、2019年のラグビーワールドカップ、2020年の東京オリンピックを控え治安対策として水際取締強化が求められていることや観光立国実現に向けた体制整備の必要性から職員の業務量の更なる増加は避けられないと想定される。

このように関税技術協力を割り当てる職員の時間が一層限られることが見込まれる中で関税技術協力を引き続き質・量ともに充実させていくには、実施の更なる効率化を検討する必要がある。

このためには、まず、各税関において技術協力の経験豊富な職員を中核人材として洗い出し、中核人材の業務上の都合を十分に考慮の上で事業計画・実施計画を策定・実施する必要がある。同時に可能な限り早いタイミングで予定を組み、担当者の人選を進めることが重要で必要がある。受入研修の場合は、概ね年間スケジュール通りに進むことが多く、税関側も準備を進めやすいものの、専門家派遣の場合は、受入国税関の諸事情により実施時期の確定が遅れること等から、担当者の選定が間際になることもある。現場の業務の繁閑を踏まえた計画を組むことで職場での技術協力参加への理解も得やすくなる。

また、関税技術協力に必要な資質・能力は短期間では身につかないため、技術協力に関心のある若手の職員を早い段階から育成し裾野を広げる必要がある。各税関では、技術協力関係者グループが形成されることでベテラン職員による若手への指導、勉強会等が行われるようになってきている。当該若手職員の研修や技術協力への参加の機会を可能な限り

36 2003年から2014年にかけて入国者数、輸入申告件数は、それぞれ1,915万人から3,121万人、1,439万件から2,352万件に大幅に増加している一方、税関職員数は、8,334名から8,871名と微増しているに過ぎない。

設け経験を積ませる、また、ベテラン職員と若手職員を組み合わせることで実際の技術協力が当たることで若手職員が参加しやすくなり実践力を身に付けやすくなる。専門家派遣においては、異なる税関の専門家でペアを組むことで全国的・組織的に経験を蓄積することができる。計画的に人材育成を進めるためには明確な目標の設定も必要である。例えば、WCO 認定専門家³⁷を目指すことも若手職員の励みとなるであろう。

加えて技術協力の経験を関係者間で幅広く共有するとともに、これまで実施した技術協力の具体的な内容や途上国参加者の反応や要望、研修教材、等々を体系的に整理しナレッジベースを充実させることが重要である。

このように技術協力を従事する職員の環境を整備することにより、組織的に経験が蓄積されるとともに活用され効果が向上する、更には効率性が向上することが期待される。関税技術協力を携わる人材層が厚くなることで機動的にニーズに応えられるようになる。

援助の効率的実施

加えてこれまでの関税技術協力を通じて途上国税関で育成されてきた専門職員についても人的資源として着目すべきである。日本への受け入れ研修に関しては、1970年に開始して以来、2014年度末までに延べ5,793名を受け入れてきている。我が国の税関の専門家派遣に関しては、1989年に開始して以来、2014年度末までに延べ1,912名派遣しており、研修に参加した途上国税関職員はその何倍にもなると想定される。更に2000年以降はWCO（世界税関機構）と協力して途上国税関職員の本邦大学院への留学を支援しており、同プログラム修了者は約200名に及ん

37 WCO（世界税関機構）は、加盟国の税関職員の中から、国際標準の知識を備え、各分野の研修技法に優れている人材や政策アドバイスを適切に実施できる能力を有する人材を、審査のうえで専門家として認定し、技術支援の実施に活用する「認定専門家制度」を設けている。

でいる。こうした我が国の技術協力に参加した途上国税関職員の中には、自国税関の幹部となっている者や WCO（世界税関機構）等において専門家として活躍している職員も多くいる。こうした途上国税関職員と連携して、関税技術協力を実施することも検討すべきである。途上国税関職員のキャパシティ・ビルディングの経験を活用することで、支援の受け手にはより身近で馴染みやすい、かつ、現実的な内容とすることができる。関税技術協力の分野では JICA（国際協力機構）スキームによりシンガポール、マレーシア、アルゼンチンと協力して同国による南南協力を支援しているが、こうした取り組みを拡大することも選択肢の一つとなろう。

バイとマルチの連携強化

関税技術協力は、二国間ベースで実施するとともに WCO（世界税関機構）等の国際機関を通じて実施しているが、各々の特徴や利点等を踏まえて連携することで重複を避け一層の効果が期待できる。

WCO（世界税関機構）は国際標準を策定し、統一的解釈を提示する役割を求められていることから、技術協力においても国際標準の解説が中心になる。加えて加盟国税関の情報が集積されることから、各分野におけるベスト・プラクティスの提示も期待されている。

一方、我が国税関の技術協力では、主に現職の税関職員が、加盟国として国際標準をどのように実施しているか、国内制度をどのように整備しているか、現場ではどのように運用しているのか、等を説明するとともに途上国の実情を踏まえた助言を行っている。本邦への受け入れ研修では、税関業務の現場視察を組み込み、現実的なオペレーションを見る機会を設けており、参加者から高い評価を受けている。途上国税関では、国内制度は国際標準に則った内容に改正されているものの現場での執行がついてこないケースが多々見られる。税関のパフォーマンスは、

基本的に現場の実施能力で評価されるものである。本邦で実施する研修では、途上国の現場力強化を支援するためにも引き続き OJT や実地視察を充実させていく必要がある。

WCO（世界税関機構）の国際標準には、金融資本市場が高度に発達した先進国での取引をベースに策定された項目も含まれる。国際標準の解説では、最先端の取引形態に基づく内容も一様に取扱われるが、途上国税関職員には、現実味がなく実践的でないことがある。我が国税関の関税技術協力では、環境が類似している地方税関視察を組み込むことで、途上国税関職員が直面している喫緊の現実的なニーズに応えることができ、WCO（世界税関機構）の支援と相互補完の関係を築くことができる。

民間セクターとの連携強化

関税技術協力は、政府開発援助の一つであることから、支援の受け手は基本的に途上国政府、具体的には途上国税関職員となる。一方、民間事業者が制度を理解し適切に輸出入手続を行ってはいじめて貿易の円滑化効果が生まれる。したがって民間事業者のキャパシティやコンプライアンスは非常に重要であり、技術協力の受け手を途上国税関職員のみならず利用者である民間事業者に広げることを検討するべきである。民間事業者の制度の理解が不十分であったり、また、民間事業者が手続を利用しなければ、貿易円滑化の効果は大幅に低減する。特に制度設計に関する技術支援の際には、途上国税関職員に加え通関業者、船会社、航空会社、コンテナヤード業者、フォワーダー業者等も参加し協議することで、民間事業者が自らの問題として認識を深めるようにする必要がある。民間事業者の認識が高まることで、各々の業界団体が啓発活動が活発化し制度の普及・定着がすすむことも期待できる。

実施計画の複数年化

技術協力の実施は予算措置が不可欠であるため、予算の単年度主義をベースに各年度において年度計画が策定されている。一方、高度な内容の研修とするためには継続性が不可欠である。また、単年度計画では、支援の受け手側から見て予見可能性が低く、研修生の選定も長期的な視点から行われなくなる恐れがある。単年度予算の制約はあるものの、重点国については可能な限り2～3年の実施計画を協議し、重点分野等を明確にする必要がある。各年度の予算措置については、時々々の財政事情により左右されることはやむを得ないが、複数年計画には柔軟性を持たせ予算措置や受け入れ国税関の状況、技術協力の成果等を踏まえ毎年、ローリングさせていく形式が望ましい。

研修の長期化

現行の専門家派遣、受入研修の期間は1～2週間程度であるが、先端分野に関する現場のノウハウの吸収を目的とした研修の場合は十分とは言い難い。2014年度に試行的に途上国税関職員を一か月程度受け入れ、我が国税関の制度・運用についての研修を実施したところ相互理解が進むとともに両国税関間の信頼関係が深まった。本受入研修に関して、案件準備・実施コストや効果、更には費用負担等も含めて検証し、新たな技術協力の形態として検討する必要がある。

9．終わりに

WTO では原則、コンセンサス方式で意思決定が行われることや、ドーハ・ラウンド交渉では全分野の一括受諾方式（シングル・アンダーテイク）が採られていること等により、交渉開始より15年近くが経過しているにもかかわらず交渉終結の目途は全く立っていない。一方、部分的な先行合意では

あるものの貿易円滑化交渉の妥結は、多国間交渉でもマルチ協定を成立させることが可能であることを示し、多国間交渉プロセスへの信頼を蘇生させたといえる。もっとも関税引下げ・撤廃やルール交渉のように利害関係者が明確で政治問題化しやすい他分野の交渉と貿易円滑化交渉を同列に論じることはできないが、部分合意という新たなアプローチやバリ・パッケージ採択に向けた交渉プロセスは、今後のドーハ・ラウンド交渉の進展に向けて大きなヒントとなると言える。

貿易円滑化協定の採択で、幻滅感の漂っていた多国間交渉プロセスへの期待感が僅かながらでも回復してきたところであるが、具体的な成果を得られなければ、こうした期待感は直ちに失望感に変わってしまう。このためには残された課題に関する作業計画（ポスト・バリ作業計画）を早急に策定するとともに先行合意された貿易円滑化協定が早期に発効し、途上国が円滑に実施することで貿易円滑化による経済効果を全加盟国が実感することが重要である。

本稿では、途上国が貿易円滑化協定を円滑に実施するために WCO（世界税関機構）及び我が国が担うべき役割や責任について交渉経緯等を踏まえながら明確化した。最後に今後の課題を二つ示しておく。

一つ目は、改正京都規約の改正の検討である。改正京都規約は、各国の税関手続の簡素化・調和化を進めることによる国際貿易の円滑な発展を目的としており、税関手続に係る国際標準の実施を義務化している。改正京都規約には WTO のような実効性の高い紛争解決制度もないことから、また、それ故に WTO 貿易円滑化協定よりも広範な内容をカバーし、WTO 貿易円滑化協定のベースとなるべきものである。WCO（世界税関機構）総会で採択されたのは1999年であり、すでに15年が経過している。この間に2001年の米国同時多発テロ等を踏まえ、税関を取り巻く環境や税関に求められる責務や役割は大きく変わってきている。共同国境管理、民間とのパートナーシップ、シングル・ウィンドウ、リスク管理、AEO 制度等の面で大きな進展がみら

れる。京都改正規約の改正は、未締結国の受諾に向けた努力に悪影響を及ぼしかねないことから、改正のタイミング等については慎重な配慮を要するが、時代の変化に応じて改正項目等に関する検討を行う必要があると考える。

二つ目の課題は、関税技術協力の長期的な面からの効果の検証である。関税技術協力の効果は、一朝一夕に現れるものではない。知識の組織内での普及、更には社会全体への定着、続いて制度改正、最終的には新制度の現場への浸透、適切な運営といたるには相当の時間を要することとなる。長期的なプロセスにおいて、関税技術協力がどのような効果があったのかを検証していくことが必要である。また、留学支援の場合は、参加途上国税関職員のキャリアパス全体の中での効果を検証すべきである。現行は1～2週間の研修が中心であり、一回の受入研修や専門家派遣と長期的な政策効果を直接リンクさせることは困難であり、途上国税関職員の能力向上はその他の様々な経験等とも複合的に絡まりあって実現するものである。関税技術協力に限らず、技術協力全体に当てはまることではあるが、こうした実情を踏まえ、うえて、長期的な政策効果という側面からの検証手法を検討することが技術協力の効果を一層高めていくうえでの課題である。

(本稿の意見にわたる部分は、あくまで筆者の個人的見解であり、所属する組織・団体の見解を示すものではない。)

参 考 文 献

- 源新英明(2015)「WTO協定改正議定書(貿易円滑化協定)について」財務省『ファイナンス』2015年6月
- 小嶋道人(2015)「WTO貿易円滑化協定の成立に向けた交渉の最終プロセスについて」日本関税協会『貿易と関税』2015年9月
- OECD/WTO(2015), Aid for Trade at a Glance 2015: Reducing Trade Costs for Inclusive, Sustainable Growth, OECD Publishing, Paris
- 滝川敏明(2010)『WTO法 実務・ケース・政策 第2』三省堂
- WTO(2015), World Trade Report 2015 "Speeding up trade: benefits and challenges of implementing the WTO Trade Facilitation Agreement", WTO Publications

