

自由貿易協定 304 条における加工又は組立の直接経費に関する事件

－ 原産地規則の適用上、不動産抵当権により担保されていない債務の利息は域内生産経費として認定されるか－

(1992年6月8日パネル最終報告書)

【序説】

米加自由貿易協定 (F T A) による関税引き下げは G A T T / W T O の規定する最恵国待遇原則の例外であるので、優遇税率の適用対象となる産品を決定するための原産地規則が重要となる。

本件は、日本の自動車メーカーがカナダで生産している自動車が優遇税率の適用を受けられるか否かに関するものである。問題が生じたのは、生産のための借入金のうち、工場、工場用地などの不動産に抵当権を設定している借入金の利息は域内での生産経費に計上してよいことが協定に明記されているのに対し、同じ目的の借入金であっても、そのような担保権設定をしていない場合についての規定がないことに起因している。この点に関して、合衆国関税当局は、そのような借入金の利息は域内生産経費として計算しないこととし、カナダ工場で生産された日本メーカーの自動車に優遇税率を適用しなかったのに対し、カナダはこれを域内生産経費として認めるべきであると主張して F T A 第 18 章に基づく紛争解決手続を発動したのである。

この問題は、F T A を運用していく上で理論上重要であるだけでなく、現実の企業活動に重大な影響を有するものである。パネルは、F T A 304 条で域内生産経費として不動産抵当権を設定した借入金の利息だけを規定しているのは、そのような借入金の利息にだけ限定する趣旨ではないとし、担保付きか否かを問わず、生産に用いられる資産の購入のための借入金の利息は域内生産経費として算定することができるとの判断を示した。パネルは、条約法条約 31 条に従った解釈方法を取り、条約の文言を重視し、かつ、最終的には条約の趣旨・目的に合致することの確認も行っており、その結論は、後述のように妥当なものであると評される。

以下、事実関係、パネル判断の要旨をみた上で、若干のコメントを加えることとする。

【事実の概要】

1. 1991年5月22日の合衆国関税当局の行政決定とカナダの提訴

トヨタ自動車は、アメリカ合衆国関税当局に対して、1989年11月7日付けで、

F T A 3 0 4 条の下で加工の直接経費としての利息の扱いについて次のような質問をした。

「a. 3 0 4 条の規定する『不動産抵当権付き債務の利息(mortgage interest)』は不動産に抵当権を設定して借り入れた債務から生ずる利息に限定されるか？ 3 0 4 条の規定する『加工の直接経費』は、工具、設備、賃金、在庫などのための借入金から生ずる利息など、製造過程に係るすべての借入金の利息を含むか？

b. 『加工の直接経費』に当たる利息支払いとされるには、債務が資産によって担保されている必要があるのか？

c. (ローカル・コンテンツ値計算における) 部品価値の計算上、分子に計上するためには、いずれかの締約国の領域内で認可された(金融)機関へ支払われる利息でなければならないか？」

1 9 9 1 年 5 月 2 2 日、アメリカ合衆国関税当局は、上記質問事項のうち、a 及び b について、輸出される製品の生産に用いられる不動産に設定された抵当権で担保されていない債務の利息は、原産地決定における加工の直接経費又は組立の直接経費と認められない、と決定した。

これに対して、カナダは、上記の原産地ルールの適用上のローカル・コンテンツ値の計算における支払い利息の扱いに関するアメリカ合衆国関税当局の行政決定を問題とし、

1 9 9 2 年 1 月 6 日、F T A 1 8 0 7 条に基づいてパネル設置要請をした。

なお、同年 1 月 2 2 日、上記の行政決定は、合衆国関税規則 S. 10. 305(a) (3) (iv) に盛り込まれた。

2. 付託事項

1 9 9 2 年 2 月 7 日及び 1 4 日の書面の交換により、両当事国は次の通り付託事項を決定した。

「米加自由貿易協定 3 0 4 条の規定する『加工の直接経費』又は『組立の直接経費』の定義は、担保付きと否とに関わらず、いかなる形式であれ、締約国の領域内での製品の製造に用いられる(i) 不動産、(ii) 工場 及び／又は、(iii) 設備、などの固定資産の取得に係る債務についての利息であって、協定の Annex 3 0 1. 2 に定める基準に基づいて決

定されるものを含むか否かを決定すること。この決定の中で、合衆国関税当局の1991年5月22日付行政決定(ENT-3-02-CO:RA:C, MS REF-04)に含まれる解釈がパネルによって審査されることに合意する。なお、当該行政決定のうち、利息が支払われる領域に関する問題(c)の点は、パネルの審査の対象外とすることにも合意する。」

両国は、2月18日までにカナダ側主張提出、3月9日までにアメリカ側反論書提出、3月31日にワシントンで口頭弁論、5月6日までに報告書案通告、5月20日までに報告書案に対する両国のコメント提出、6月8日までに最終報告書通告、というタイムテーブルに合意した。

3月31日の口頭弁論の冒頭、当事国からの質問に答えて、関係当事国が機密性について責任を持つ限り、当事国からの依頼を受けた民間の弁護士を出廷させてもかまわないとされた。

3. FTA 304条

FTA 304条の関係部分は以下の通り規定している。

「加工の直接経費又は組立の直接経費は、製品の生産に直接的に要するか、又は合理的に割り当てることができる経費をいい、次のものを含む。

a) - - -

- - -

e) 製品の生産に用いられる不動産に関する賃貸料、不動産抵当権付き債務の利息(mortgage interest)、建物の減価償却費、財産保険の保険料、維持費、税金、及び施設の経費、

- - -

なお、次のものは除く。

g) 管理行為、財務、販売、広告、マーケティング、会計、法律相談及び保険などのための経費のような、営業の一般経費に関する経費、

- - -

1) 管理業務に従事する者の使用する不動産に関する賃貸料、不動産抵当権付き債務の利息(mortgage interest)、建物の減価償却費、財産保険の保険料、維持費、税金、及び

【報告要旨】

1. F T A 3 0 4 条の意味

条約法条約 3 1 条が本件に適用される事については両当事国に争いはない(para. 27)。

F T A 3 0 4 条の「製品の生産に直接的に要するか、又は合理的に割り当てることができる経費(the costs directly incurred in, or that can reasonably be allocated to, the production of goods)」の部分について検討する。

「直接的に(directly)」要する経費とそれ以外の経費との区別の基準は、「追跡可能性(traceability)」、すなわち、成果物につぎ込まれている経費を遡って特定できることにある(para. 30)。

これに対して、「合理的に割り当てることができる経費」は、直接的に要する経費よりも広いものである(para. 31)。問題は、「合理的に」の部分にあり、ここでも追跡可能性は重要な指標となる(para. 32)。いかなる経費であれ、割り当てることが可能であるが、3 0 4 条はそのうち「製品の生産に合理的に割り当てることができる」経費だけに限定しているのである(para. 33)。

条約法条約 3 1 条によれば、文脈、協定の目的に照らして「合理的に」という文言の意味を解釈しなければならない。一方の当事国の主観的事情に基づく判断はすべきではないので、G S Pなどにおける合衆国当局の扱いが続けられるものと思っていたとのカナダ側の主張は採用できない(para. 34)。

3 0 4 条の(a) から(m) までは、「合理的に」の基準をそこから引き出すことが意図されているリストである(para. 35)。算入されるべき項目のリストと除外されるべき項目のリストを比較すると、次のようなことがわかる。

第 1 に、対照的な(e) と(l)、(f) と(k) をそれぞれ比較すると、不動産抵当権付き債務の利息、ロイヤリティーについて、製品の生産との関係いかんによって含まれるか除外されるかが区別され、製品の生産に合理的に割り当てることができる経費か否かが決せられている。したがって、支払いの形式や、担保の有無が問題なのではなく、生産経費との関係の深さが問題なのである(para. 39)。

第 2 に、このリストは完全書き尽くしたというものではなく、個々の場合に第 1 文の一般的文言に立ち返らなければならない。そうでなければ、たとえば、生産に用いられる不動産に抵当権を設定して借り入れた金員を生産以外のことに使用しても、その利息は生

産のための経費に含まれることになってしまうからである(para. 40)。

第3に、このリストは限定列举ではない。たとえば、不動産の用途は、生産と管理業務の二つだけではなく、たとえば、製品販売のための用地ということもあるはずである。また、社名のロゴの使用料は除外リストにあげられていないが、これは除外されるべき経費である(para. 41)。

第4に、(d) や(a) にみられるように、含まれるもののリストには、生産という概念を拡張する目的も持っているものもある(para. 42)。

2. 「利息」の解釈

以下で扱う利息は、通常取引における借入金の金利であり、そうでない取引の金利については後に別に扱う。

3. 担保付き債務の利息の扱い

「不動産(real property)」とは、単に土地だけを意味するものではない(para. 46)。アメリカ法及びカナダ法上、建物や設備も土地に付合すれば不動産となる(paras. 47-49)。したがって、土地と付合した建物や設備に担保を設定した債務の利息はもともと(e)に含まれているというべきである(para. 50)。確かに、合衆国が主張するように、土地(land)は減価償却の対象とはならないが、(e)では不動産(real property)という文言が使われているのであり、土地とそれ以外の不動産とを区別してはいない(para. 51)。

4. 無担保債務の利息の扱い

不動産に抵当権を設定した債務の利息を含めるのが「合理的」とすると、不動産に抵当権を設定していない債務の利息はどうか。また、生産に用いられる不動産の購入のための借入金の利息を含めることが「合理的」とすると、他の生産手段の購入のための借入金の利息はどうか(para. 52)。

重要なのは、問題の利息が、生産手段の取得に「容易にかつ客観的に(readily and objectively)」結びつけられるか否かである(para. 54)。借入金と生産との関係が必要であるということ、購入代金の支払いが購入物によって担保されていることと同じことである。304条は製品の生産に関係する条文であって、債務不履行の場合に債権者がとることができる救済方法とは無関係である。合衆国は、(g)が利息支払いを一般的に除外している

ので、生産のための経費とされず、したがって、生産のための経費に割り当てられることもない、と主張しているが、この議論は採用できない(paras. 56-58)。というのは、第1に、既述の通り、304条のリストは単なる例示であり、重要性についての序列はないこと(para. 59)、第2に、(g)は財務関係費(cost of providing - - - financial - - services)を広告費や法律相談料などのサービスの対価と並べて規定しているが、利息はサービスの対価ではないので、利息を財務関係費に入れることはできないこと(para. 60)、第3に、(l)で管理業務に用いる不動産に係る抵当権付き債務の利息を除外していることは、(g)が利息を一般的に除外する原則規定とはいえないということを示すものであること(para. 61)、以上である。

要するに、利息を含めることが合理的か否かの判断において重要なのは、(e)と(g)との比較ではなく、(e)と(l)との比較である(para. 63)。

5. 借り入れの形式

特別の関係のない金融機関との通常の取引では、生産に用いる不動産に抵当権を設定することが多いかもしれないが、そのような債務の利息だけを生産経費に割り当てるのは合理的であるとはいえず、わかりやすいというだけで、そのようなものに限定することは、304条の第1文の通常の意味を逸脱することになる(paras. 65-68)。借り入れの形式を不動産担保による借り入れに限定する合理性もない(para. 69)。

合衆国は、設備などは外国にある親会社から購入することが多く、その代金支払いは企業グループ内での資金の移動にすぎない場合があるので、あくまで不動産の購入経費に限定すべきであると主張しているが、このような懸念は、ローカル・コンテンツ率の計算に当たっての支払い利息の扱いの問題ではなく、親子会社間の利益の移転に関するものである。利益の移転を生産経費に割り当てるのが合理的でないことは(m)で明示されている。確かに、利息の形で利益の移転を図るおそれはあるが、それは不動産に抵当権を設定した借り入れの場合も同じである(para. 70)。借り入れ利息が通常の取引におけるものでなければならないという要件は、304条の当然の前提であるというべきである(para. 71)

(なお、借入先の金融機関の所在地の問題については付託事項に含まれていないが、パネリストのひとり、借入先は北米地域にしなければならないという要件も黙示的に存在していると思料する)。

以上により、不動産に抵当権を設定した債務の利息を含めるのが「合理的」とするとす

ると、不動産に抵当権を設定していない債務の利息はどうか、という上記の問題については、不動産抵当権付きでなくても構わないというべきである(para. 72)。

6. 機械及び設備の購入のための借り入れの利息

合衆国は、304条の(c)では機械及び設備の減価償却費は算定に含まれることと明記されている点を指摘し、機械等の購入のための借入金の利息も含まれると考えていたのであれば、そのことを明記したはずであると主張している(para. 74)。しかし、だからといって、そのことがあえてそのような利息を除外する根拠となるとはいえない(para. 75)。既述のように、土地と付合した機械等は不動産として生産経費に含まれる以上、(c)を理由に、土地と付合していない機械等の借入金の利息だけを除外することは、(c)がそのような区別をしていない以上、妥当ではない(para. 76)。

この問題は、より広く、原則に照らして判断すべきである(para. 79)。(e)で生産に用いられる不動産の購入のための借入金の利息が適格であるとされているのは、それが不動産の購入に関するからではなく、生産に関するものの購入に関するからであり、不動産と機械等を区別する合理性はない(para. 79)。

7. F T Aの趣旨及び目的

F T Aの前文や第1章の目的規定から判断すると、F T Aは締約国の産品及び生産者が主として(排他的にではなく)利益を得るように、また、締約国に住む人々の雇用や収入が増進するように締結されたものである(para. 81)。

借入金を特定の製品と結びつけることは容易ではないが、304条は明示的に生産のための不動産購入のための借入金の利息を適格としており、それがF T Aの目的に添うものと考えられたのである。このことを前提にして考えると、以上に示した個々の決定はF T Aの目的に添うものである(para. 83)。

【決定】

1. いかなる形式であれ、また、担保付きであれ無担保であれ、通常の借入金であって、締約国における製品の生産に用いる不動産、工場、設備の購入に当てられるものの利息であって、F T AのAnnex301.2の要件に合致するものは、304条にいう「加工の直接経費」又は「組立の直接経費」に該当する。

2. 製品の生産に用いられる不動産、設備その他の資産の購入に用いられる担保付き借入金の利息に関する合衆国の行政決定ENT-3-03-CO:RA:C MS REF 04及び1992年1月22日の関税規則S. 10. 3005(a)(3)(iv) に示された解釈は、F T Aの規定に合致しない。

【勧告】

当事国は、本パネルの決定を実施する規則を採用し国内行政手続をとることによって、本件紛争を解決することをパネルは勧告する。借入金と生産のための資産との間の客観的で追跡可能な関係に関する問題、企業グループ内融資の精査、及び、通常のビジネス行為の確定についての規則及び手続を採用することも一案である。

【解説】

1. 本件パネル決定の評価

本件での問題は、304条において、「製品の生産に用いられる不動産に抵当権を設定した債務の利息(mortgage interest)」は「加工の直接経費又は組立の直接経費」に明示的に含むとされ、「管理業務に従事する者の使用する不動産に抵当権を設定した債務の利息(mortgage interest)」は明示的に除外されている中であって、生産に用いられる設備等の購入のための借り入れ金の利息はどうなるか、という問題である。

本件パネルは、G A T Tパネルと同様に、条文の文言を仔細に分析することによって結論を導いている。そして、最後に、F T Aの趣旨・目的との整合性の確認も行っており⁽¹⁾、説得力のある議論が展開されて、妥当な結論が導かれているといっていよう。

2. ホンダ事件

本件に遅れて、カナダ工場で生産されたホンダ・シビックのアメリカへの輸出をめぐるでも紛争が発生した。このホンダ事件はマスコミ等でも大きく取り上げられた著名な事件であるが、その概略は以下の通りである。

ホンダは、シビックをカナダ・オンタリオ州で生産していた。そのエンジンは、アメリカ及び日本の部品を使って、アメリカ・オハイオ州の工場で生産され、カナダで生産されているシビックに組み込まれていた。

1989年1月の米加自由貿易協定発効後、ホンダ・カナダもホンダ・アメリカも上記のエンジン及びシビックは北米産品であると考えていた。

1992年2月、カナダの関税当局は、71000 台のオハイオ州産の1500ccエンジンの内1500台を除いて非課税と認定した。

これに対して、同月、アメリカ関税当局は、オハイオ州産のエンジンは日本製の部品の比率が高いので、roll-down ルール⁽²⁾によって、100%非北米製品と扱うとし、その結果、カナダ産シビックのローカル・コンテンツ率は45.87%であって、北米製品とは認められないとした。そして、ホンダ・カナダに対して、2.5%の従価関税として1700万ドルを請求した。その理由付けは以下の通りである。第1に、Annex 301.2(4)によると、関税項目の変更がない場合のローカル・コンテンツ率の算定については、生産(production) 費に加えるものとして、「組立の直接経費(direct cost of assembling)」しか規定しないので、エンジンのヘッド及びブロックのダイ・キャスト及びマシニングなどの「加工の直接経費(direct cost of processing)」は北米での経費とは認められないこと、第2に、「製品の生産に合理的に割り当てることができる(reasonably allocated to the production of goods)」経費と認められるのは、材料のように、それが製品の生産に直接に(directly)要する場合に限られるること、以上である⁽³⁾。

このホンダ事件は政治問題化したが⁽⁴⁾、パネル手続には移行せず⁽⁵⁾、NAFTA交渉の過程で自動車の原産地規則についての明確化が図られることとなった。

3. NAFTAにおける原産地規則

なお、米加自由貿易協定の際にはさほど注目されなかった原産地規則の問題は、NAFTA交渉では重要問題の一つと位置づけられた。アメリカの自動車産業及びその労働者は、日本、韓国のメーカーがメキシコに工場を作って北米市場へ関税ゼロで入ってくることを懸念した。その結果、ローカル・コンテンツ率について、細かなルールが作られた。乗用車及び軽トラックについては、1988年1月1日までは50%、2002年1月1日までは56%、その後は62.5%とされ、その他の車については、それぞれ、50%、55%、60%とされた(NAFTA403条(5)(6))。

ローカル・コンテンツ率の算定方法について、ホンダ事件やGMスズキ事件で問題となった点が改められた。自動車については、他の製品とは異なるルールが作成された(他の製品についても改正がなされたが、ここでは省略する)。そして、自動車については、roll-down ルールが廃止され、すべてのコストを細かく計算することとされ(NAFTA403条(1))、いくつかの特定のケースについては、特別扱いが規定された(Annex 403.3)⁽⁶⁾。

[注]

(1) Silver, *infra*, at 2262によればもっぱらFTAにおける原産地規則の趣旨・目的から結論を導いたと分析し、そのことを高く評価している。すなわち、FTAは全体としてみると直接生産経費と一般経費とを区別しているのであって、本件の生産設備等の購入のための借入金の利息は前者の直接生産経費とみなされるとの目的的解释方法が評価されているわけである。

(2) roll-down ルールとは、ローカル・コンテンツ率を満たさない部品を全体として北米産品としないという扱いをするルールのことである。

協定Part Two (物貿易), Chapter Three (原産地規則)によると、次のいずれかの場合に優遇税率が適用される。

① 締約国で完全に産出又は生産された物 (301(1))、又は、

② 第三国の部品を使用している場合には、annex に規定された関税分類項目の変更 (HS によれば、21のsection、96のchapter に分かれている) が生じる程度に締約国で生産若しくは組立がなされている場合 (301(2))、また、関税項目の変更がなくても、ほとんどの物については、50%のローカル・コンテンツ率を満たす場合 (Annex 301.2(4))。

②の場合、HSのchapter が変わるような変更があれば、そこにいう「変更」に当たるが、その下の関税番号が変わるだけの場合には必ずしも「変更」とはされない。部品が②のローカル・コンテンツ率を満たしている場合には、その部品を組み込んだ製品のローカル・コンテンツ率の計算に当たっては、その部品全体の価格が北米産品とされ (roll-up という)、逆にローカル・コンテンツ率を満たさない部品は全体として北米産品とはされない (roll-down という)。

(3) ホンダ事件について詳しくは、Cantin and Lowenfeld, *infra*, at 379, Silver, *infra*, at 2262, Cooper, *infra*, at 444 参照。

(4) 「アメリカはカナダから輸入されるホンダ車から2.5%の関税を徴収したかったのか、あるいはそうではなく、自動車工場をカナダからアメリカに移させたかったのか。」という問いかけである (Silver, *infra*, at 2266)。

(5) カナダは提訴はしたようである (Silver, *infra*, at 2266, n.160)。

(6) 自動車および自動車部品に関するNAFTAの原産地規則については、Silver, *infra*, at 2267, Cooper, *infra*, at 456参照。

【参考文献】

- Cantin and Lowenfeld, Rules of Origin, the Canada-U.S. FTA, and the Honda Case, 87 Am. J. Int'l Law 375 (1993)
- Silver, NAFTA's Rules of Origin for Automobiles: A Need for Reform, 62 Fordham L. Rev. 2245(1994)
- Cooper, NAFTA's Rules of Origin and Its Effect on the North American Automotive Industry, 14 Northwestern J. of Int'l L. & Business 442(1994)

(道垣内正人)