

世界税関機構(WCO)と 加入50周年を 迎えるわが国の貢献

関税局参事官（国際協力担当） 田中 秀治

はじめに

税関の存在は、太古に遡ると言われています。税関の英訳であるcustomsが、習慣を意味するものでもあることから分かるように、税関は私たちの生活にとって身近な存在です。これは、古くから一定の経済的なまとまりを持つ領域を超えた交易活動が活発に行われてきたことを反映するものですが、近年、経済活動がより広域化、複雑化していくに伴い、税関に求められる役割も多様化してきています。

国際的な物流に関する事項を取り扱う税関がこの変化に対応していくためには、各国当局間での協調関係を深めていくことが欠かせません。こうした観点から、ベルギーのブラッセルに本部を置くWCO（世界税関機構）は、関税制度・税関行政に関する唯一の国際機関として、関税制度の調和・統一や税関行政に関する国際協力の推進に取り組んでいます。

世界経済において重要な地位を占め、貿易に依存する割合の高いわが国としては、WCOの活動を重視し、積極的な貢献を行ってきています。今年は、1964年にわが国がWCOに加入してからちょうど50周年という節目の年に当たります。そこで、本稿では、WCOの活動を紹介するとともに、WCOに対するわが国の貢献について説明することとしたいと思います。

1. WCO（世界税関機構）について

（1）WCOの概要

WCO（世界税関機構：World Customs Organization）は、関税協力理事会を設立する協定に基づいて1952年に設立されました。そのため、正式名称は、関税協力理事会（Customs Cooperation Council）となっていますが、税関行政に全般に関する幅広い事項を扱う唯一の国際機関であることから、1994年にWTO設立に関するマラケシュ合意が採択されたことを機に、活動状況をより分かりやすく表す「世界税関機構」という名称を用いることとされました。現在では対外的な呼称や会議文書で使用する名称などについても、こちらの方が広く通用しています。

WCOには、今年9月末現在で、179の国と地域



WCO本部の正面風景 [写真提供：WCO]

が加入しています。政治体制の違いを超えて、幅広い国と地域が加入していることは、WCOの活動を効果的なものとする要因となっています。

（2）WCOの活動の3つの柱

WCOの活動を大きく分けると、①国際標準の設定、②国際協力、③キャパシティビルディングという、3つの柱に分けることができます。

①国際標準の設定

第1の活動分野は、国際標準の設定です。WCOでは、HS（分類に関する統一システム）条約に基づく輸出入品に関する国際的に統一された品目表や、税関手続きの簡易化及び調和に関する改正京都規約といった、国際約束そのものを取りまとめる作業を行っています。また、関税の課税価額に関する評価のための協定（WTO関税評価協定）の統一的な解釈や運用を確保するための技術的な指針作りも行っています。さらには、国際貿易の安全の確保と円滑化を両立させるために実施することが求められる「SAFE（基準の枠組み）」の取りまとめも行っています。

これらの国際標準を策定していくに当たっては、加入国において実際に行われている優れた取り組みの事例（ベストプラクティス）を収集し、その土台作りに活用しています。

国際標準と言っても、拘束力の強さには濃淡があります。例えば、HS条約に基づく品目表や改正京都規約といった国際約束は、締結国にとって強制力のあるものです。関税・税関行政の分野において、WCOがこのような固い意味での国際標準の作成に携わっていることはもちろんですが、WCOの役割はそれにとどまりません。

例えば、SAFE（基準の枠組み）は、各国の事例や貿易の動向等を踏まえて、税関当局が実施すべき基準をまとめたものであり、協定等の国際約束とは異なり批准・発効といった手続きを伴うものではありません。その意味では、協定等の国際約束に比べれば拘束力の緩い国際標準と言うこともできますが、その内容は、WCOメンバー間の議

論を通じて集約されてきたものであり、ほとんどの加入国が実施の意図を表明しています。

このような緩い国際標準は、拘束力が緩いからと言って重要性が低いということではありません。協定等の国際約束は、一定の手続きを経る必要があることから、文言を固めて発効に至らせるまでに多大な時間と労力を要する上に、いったん確定しまうと改定することは容易ではありません。しかし、国際貿易の取引実態や貨物のセキュリティへの脅威は、常に、そして急速に変化していくものであり、税関当局としても変化にタイムリーに対応していくことが求められます。

そこで、制度の安定性と状況の変化への対応という両者の要請のバランスを取りつつ、各国当局が協調して税関に求められる役割を果たしていくことが必要となります。そのためには、例えば、品目分類や課税標準の確定といった関税制度の基礎となる分野については、明確な協定の形を取り中期的な視野に立って見直しをしていく一方で、AEO（認定事業者）制度といった日常の業務運営に関わる分野については、ガイドラインの形で臨機応変に見直しを行っていくといった対応を取ることも必要となってきます。

②国際協力

WCOの活動の2番目の分野として、国際協力があります。WCOでは、監視・取締りのための協働オペレーションの実施等を通じて各国税関当局間の協力の促進を図るほか、関係する国際機関との連絡・調整にも取り組んでいます。

麻薬・覚醒剤をはじめとする社会悪物品が国内に持ち込まれることを防ぐためには、各国で協調して監視・取締りやそのための情報交換に取り組むことが効果的であり、WCOが調整役となって集中的に摘発を行うための取り組みを行っています。各国が協働して行うオペレーションの前には、人材育成のためのワークショップの開催等を通じて効果的な実施に結び付けるようにしています。

また、UPU（万国郵便連合）やWTO（世界貿易機関）といった税関行政と密接な関連を持つ分

野の国際機関との間での情報や意見の交換を促進することで、各国レベルにおける税関と関連する政府系機関との連携の強化にも貢献しています。

③キャパシティビルディング

WCOの主な活動の3番目は、キャパシティビルディングです。国際標準に沿った制度を導入することは国際的な税関手続きの調和への重要なステップですが、制度は適切に実施されて初めて意味のあるものになります。そのため、WCOでは途上国の税関職員の能力向上や税関組織の運営をより良いものとしていくために、セミナーやワークショップを開催しています。

WCOでは、個々の加入国のニーズを的確に把握し、地域の状況に応じた活動を行うために、179のメンバーを6つの地域に分けてキャパシティビルディング活動を実施しています。各地域には、キャパシティビルディング活動のための地域事務所（ROCB：Regional Office for Capacity Building）が設置されており、アジア大洋州地域ではバンコクに設置されています。この地域事務所が調整役となり、例えばアジア大洋州地域では毎年約50件のセミナー等が開催されています。また、加入国の研修所のうち地域のキャパシティビルディング活動の中核となることが期待されるものを地域研修所（RTC：Regional Training Centre）と位置付けて、セミナー等の開催地として活用しており、日本の税関研修所もその1つとなっています。

このように、WCOでは、制度・執行に関する国際標準を設定するとともに、各国における実施の調整をするとともに、各国で国際標準が適切に実施されることを確保するための人材育成にも取り組むことで、世界的なレベルでの一貫した税関行政の実現に寄与しています。単に国際標準を設定するとともに、それが的確に実施に移されることを確保していくための取り組みまでを一貫して行っているところにWCOの特色があり、これは、WCOが各国の税関当局から構成される専門

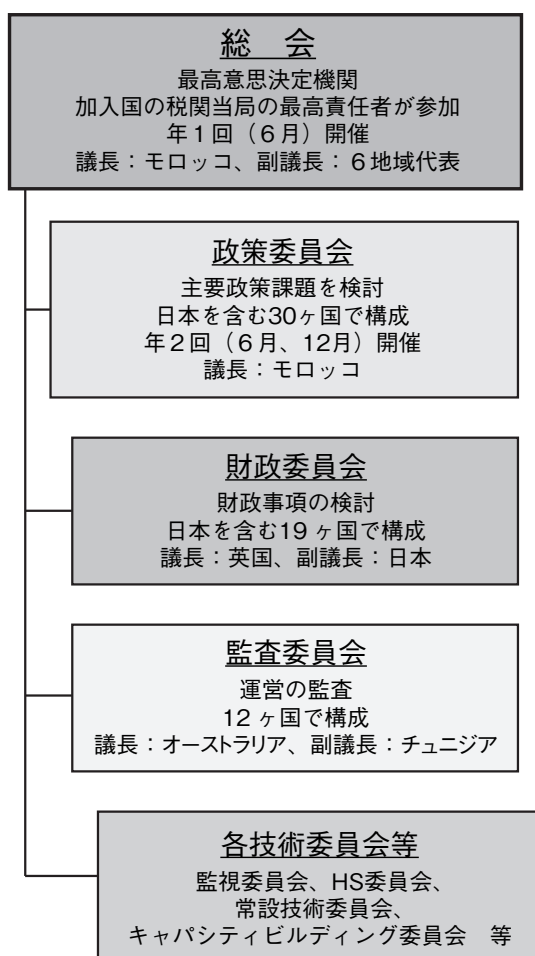
性の高い機関であることによって可能となっているのです。

(3) WCOの活動を支える組織

WCOの組織は、別表のとおりとなっており、総会が最高意思決定機関となっています。総会には全ての加入国が参加し、原則として毎年6月に開催されます。その下に、重要な政策的事項を検討・決定する政策委員会及び財政事項を検討・決定する財政委員会や、各種の技術的事項を検討するための委員会が設置されています。さらに、必要に応じて各種のワーキンググループ会合も行われています。

WCOの日常的な活動を支えているのが、事務局

別表 WCOの機構





本年6月のWCO総会【写真提供：WCO】

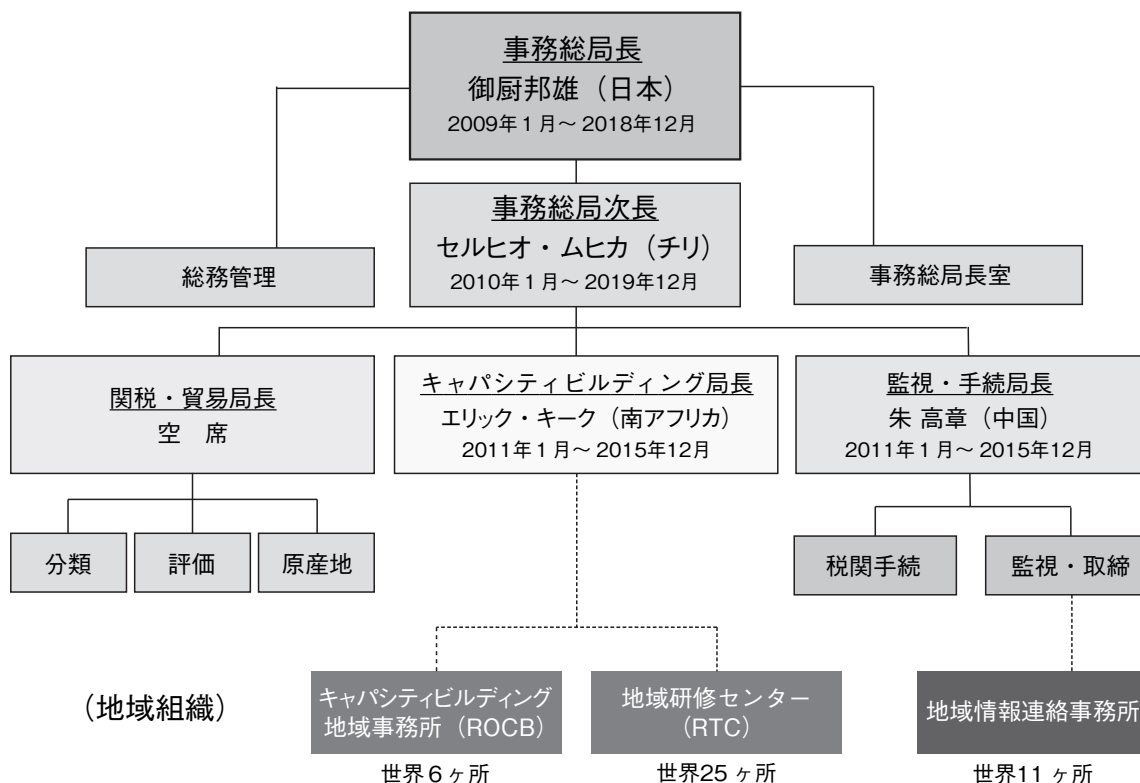
です。事務局には、事務総局長、事務総局次長の下に、関税・貿易局、監視・手続局、キャパシティビルディング局の3つの部局が置かれています。また、各地域におけるキャパシティビルディング活動の調整役となる地域事務所（ROCB）や、情報交換のための地域連絡事務所（RILO：Regional Intelligence Liaison Office）が6つの地

域のそれぞれに置かれています。

WCOを代表する事務総局長には、日本出身の御厨邦雄氏が2009年1月に就任し、昨年の総会で行われた選挙で再選されて2期目に入り、2018年（平成30年）末まで事務総局長を務めることとなっています。

WCO事務局では、事務総局長以下約170人の職員が勤務しています。これは、国際機関としては比較的小規模なもののですが、WCO事務局の大きな特色は、ほとんどの職員が現役の税関職員、つまり各国税関からの出向者であることです。各国税関からの推薦を受けた職員の中から選抜された者が、一定の期間、WCO事務局において各国の利害を離れて税関行政の国際的調和に向けて取り組んでおり、事務局での勤務を終えた後は、各国に戻り要職に就くケースも少なくありません。このような事務局の構成も、WCOが専門性の高い分野において地に足のついた成果を挙げてきている

参考1 WCO事務局と地域組織



理由の1つです。

(4) WCOの活動の優先分野

わが国の税関は、①適正・公平な関税等収入の確保、②安全・安心な社会の実現、③貿易の円滑化という3つの使命を掲げていますが、これは、WCOに加入する各国の税関当局にとっても共通する使命です。その上で、各国の置かれた状況に応じて力点の置き方も異なったものとなってきましたし、貿易を中心とする経済活動の複雑化・高度化により、税関が取り組むべき具体的な課題も深く、広く変化してきています。

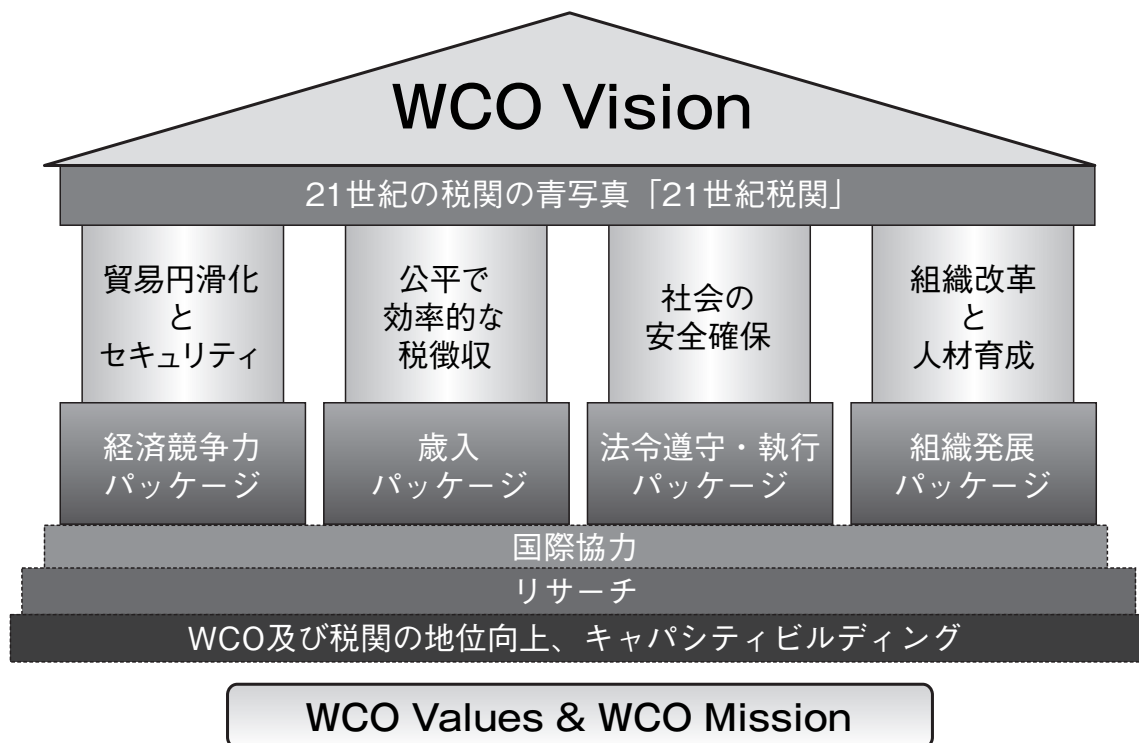
多様化する税関の役割を各国が的確に果たしていくことができるように、WCOでは協定や、ガイドライン、事例集といった各種のツールを以下のようなパッケージの形に整理して提示しています。

①貿易円滑化とセキュリティの確保（経済競争力パッケージとメルカトルプログラム）

近年、途上国においても貿易の円滑化を図ることは税関の重要な使命となってきましたが、同時に、社会を脅かすテロを防ぐために、物流の安全を確保することも税関の重要な役割です。この両者を実現するためのパッケージが、経済競争力パッケージ（ECP：Economic Competitiveness Package）です。その中心となるものは、改正京都規約の実施を通じた手続きの簡素化、調和とSAFE（基準の枠組み）で提示されているガイドラインに沿ったAEO（認定事業者）制度の実施です。

昨年12月にインドネシアのバリで開催されたWTO閣僚会合で貿易円滑化協定（TFA：Trade Facilitation Agreement）が合意されたことで、貿易円滑化の分野に国際社会の注目が集まっています。国境管理において重要な役割を占める税関

参考2 WCOの新戦略プラン（WCO総会（2013年6年）事務局作成文書を基に作成）



に関する唯一の国際機関として、WCOでは早くから貿易円滑化のための取り組みを行ってきました。TFAの内容の大半は税関分野に関するものであり、WCOにおいてこれまで議論が進められ、改正京都規約等の国際標準として結実しているものとオーバーラップするものです。従って、TFAも各種の協定同様、単に各国において制度化されるだけでは不十分で、導入された制度が適切に運用されて初めて貿易の円滑化が実現することになります。また、バリ合意では、途上国が自らの手でTFAの各条項を分類し、一部の条項については他の国や国際機関から実施のための支援を受けた上で実施に移すことも認められています。これらの点から、各国の税関と、税関分野での専門性と経験を有するWCOとが、TFAの実施という局面において重要な役割を果たすことが期待されているのです。

WCOでは、バリ合意が成立した直後にアイルランドで開催された政策委員会においてダブリン宣言を採択し、TFAに対する支持を明確にしました。さらに、今年6月の総会ではメルカトールプログラムが発表され、各国からの支持を集めました。これは、WCOとして貿易円滑化をこれまで以上に促進していくために、関連する既存のツールを整理し、貿易円滑化のメリットや具体的な作業の進め方を分かりやすくまとめたものです。WTOでは現在TFAの早期発効に向けた議論が行われていますが、その動向にかかわらず、WCOとしては貿易円滑化に向けた取り組みを引き続き強力に進めていくこととしています。

②適正な関税等収入の確保（歳入パッケージ）

関税をはじめとする税関において徴収する税収が国家の歳入全体に占める割合は、国によって異なります。一般的な傾向として、途上国では関税収入が歳入に占める割合が高く、適正な関税等収入の確保は税関にとって重要な使命となっています。しかし、国によっては執行能力が不十分のため、本来徴収すべき税収を逸してしまったり、逆に税収確保に囚われて国際標準から離れた課税を

行ったりする恐れもあります。WCOでは、歳入パッケージ（Revenue Package）の下で、各国の状況を診断したうえで、制度の整備や人材育成のための取り組みへの支援を行っています。

③安心・安全な社会の実現（法令順守・執行パッケージ）

税関における取締りと言うと、不正薬物の水際取締りやテロ対策が思い浮かびますが、税関が取り組むべき分野は近年拡大の一途をたどっています。例えば、知的財産侵害物品について見ると、バッグや衣服などのいわゆるブランドものだけが問題となるのではなく、技術的仕様に劣る工業品や電化製品、また偽造医薬品を使用することは、生活の安全、身体・生命に大きなリスクをもたらします。環境の観点から見て有害な物品や、絶滅危惧種などの密輸の防止にとって税関が果たす役割も大きくなっています。WCOの法令順守・執行パッケージ（Compliance and Enforcement Package）の下では、最近の動向を取り入れながら、様々なリスクに効果的に対応するためのツールが提供されています。

④組織改革と人材育成（組織発展パッケージ）

組織を動かすのは人です。国際標準に沿った制度を導入したうえで、それを実施していくためには、個人プレーではなく組織として行動することができると同時に、個々の人材を育成していくことが重要となります。これは、現場レベルでの汚職防止にもつながるものです。WCOの組織発展パッケージ（Organizational Development Package）の下では、各国税関当局のマネジメントレベルでの意識向上を図るための素材や、人材育成のためのツールが提供されています。

2. WCOに対するわが国の貢献と加入50周年

WCOが目指している、関税制度の調和・統一や税関行政に関する国際協力の推進は、わが国にと



WCO事務局を訪問された安倍総理と御厨事務総局長以下日本人職員一同【写真提供：WCO】

っても重要な事項であることから、わが国としては、WCOの活動に対して財政面と人材面の双方から積極的な貢献を行ってきています。

事務局のトップである事務総局長として、わが国出身の御厨邦雄氏が活躍する、日本人がトップを務める数少ない国際機関の1つとして、本年6月にブラッセルでG7サミットが開催された際には、貴重な時間を割いて安倍総理がWCO事務局をご訪問され、職員を激励していただきました。

(1) 財政面での貢献

WCOの日常的な活動は、加入国の経済規模に応じて割り当てられた分配金で賄われています。わが国は、米国に次いで2番目に多い9.4%の分担金を負担（2014年度）しており、財政面で大きく貢献しています。

また、人材育成等のための具体的なプロジェクトに要する費用には、各国からの任意拠出金である、CCF（関税協力基金：Customs Cooperation Fund）が充てられています。平成26年度予算では、わが国からのCCFに対する拠出金として約3.8億円が計上されています。わが国からの拠出金はCCF全体の中で大きなシェアを占めているのみならず、わが国が長期間にわたり継続的、安定的な拠出を続けていることは、WCOや支援対象国からも高く評価されています。特に、アジア大洋州地域でWCOが行うキャパシティビルディング活動については、過半数のセミナーやワークショップ

がわが国からの拠出金で賄われており、わが国の貢献は地域のキャパシティビルディング活動にとって欠かせないものとなっています。

(2) 人材面での貢献

資金面での貢献だけではなく、専門性を有する人材の面でも、わが国はWCOの活動に大きく貢献しています。ブラッセルの事務局と地域事務所を合わせて11名の職員がわが国から派遣されています。

ブラッセルの事務局では、昨年の総会で行われた選挙で再選された御厨事務総局長を含め、8名の日本人職員が勤務しています。関税局・税関における豊富な勤務経験を有する職員が、各国から派遣された職員と共に活躍しており、WCO事務局の各部署で頼りにされる存在となっています。

WCOの地域組織では、2004年にバンコクに置かれたアジア大洋州地域におけるキャパシティビルディング活動のための地域事務所（ROCB）が今年で開設10周年を迎えますが、わが国から派遣された職員が歴代の所長を務めてきており、これを含めて2名の職員がわが国から派遣されています。また、ソウルに置かれている情報交換のための地域連絡事務所（RILO）にも、1名の職員を派遣しています。

(3) 会議やWCOの活動への貢献

わが国としては、WCOに対して資金や人材の面



本年の総会において発言する筆者 [写真提供：WCO]

で直接的な貢献をしているほか、各種の会議やWCOが行う活動に対しても様々な形で貢献しています。わが国の貢献はWCOや加入国から高く評価されていると同時に、各国税関当局との関係強化にも寄与しています。

①各種の会議における貢献

WCOの主要な会議において、わが国は中心的なメンバーとして議論に貢献しています。

政策委員会は、WCOが取り扱う主要な政策事項について幅広く議論を行う場として、6つの地域から選出された30のメンバーで構成されています。わが国は、政策委員会が設置された1979年以来、継続してアジア大洋州地域を代表するメンバーの一角を占め、積極的に議論に参加しています。また、2012年12月には、わが国がホストして京都において政策委員会が行われ、会議運営には各国からも高い評価が寄せられました。

財政委員会は、予算の承認をはじめとして、WCOの活動を財政面から検討していく場であり、各地域を代表する19のメンバーで構成されています。財政面での貢献を踏まえ、米国と日本には常に議席が割り当てられており、WCOにおいて必要とされる活動に適切に予算が配分されるよう議論を重ねています。財政委員会の議長・副議長は総会で選出されますが、本年6月の総会では、筆者が副議長に選出されました。

さらに、各委員会においても、わが国からの出張者や大使館に出向している税関アタッシュが積

極的に議論に参加しています。例えば、関税分類は伝統的にわが国が得意とする分野ですし、監視・取締りに関する議論でも中心的な役割を担っています。わが国からの会議参加者は、内外の動向を把握しつつ、わが国の立場を代表するとともに、会議全体として建設的な議論が行われるように努めています。

②WCOが行う活動への貢献

WCOが行っている活動の中に、各国が協働して行うオペレーションがあります。これまでに行われたオペレーションの中には、わが国が提唱して行われたものもあります。例えば、航空旅客による社会悪物品持ち込みの摘発に焦点を当てた取締りを協働して行う「オペレーション偏西風」は、わが国の発案で行われたものですが、期間中の成果のみならず、その後の情報交換の円滑化にも役立ったことが評価され、これまで毎年実施されています。

また、WCOが行うキャパシティビルディング活動に対しては、資金と人材の両面で大きく貢献しています。アジア大洋州地域のROCBとわが国が共同して、毎年はじめに地域のメンバーを対象に支援に関するニーズを調査し、その結果に基づいてWCOが行うキャパシティビルディング活動の年間計画が立てられます。WCOのキャパシティビルディング活動と関税局が行う関税技術協力は、計画を立案する段階から相互に連携を取ることで、資源の効果的な配分に努めています。

セミナーやワークショップの実施段階では、わが国の税関職員を専門家として派遣しています。WCOでは、特定の分野に秀でた、経験と知識を有する加入国の税関職員を認定専門家（Accredited Customs Expert）と位置付けて、人材の育成と有効活用に取り組んでいます。わが国でも多くの職員がWCOの認定専門家として活躍しています。認定専門家に限らず、アジア大洋州地域では、キャパシティビルディング活動の担い手として活躍できる職員を多く擁している国は少なく、わが国から専門家として派遣される税関職員に対しては、

各国から高い期待が寄せられています。

さらに、わが国が拠出するCCFを活用して、途上国職員を対象に、ブラッセルのWCO事務局において国際機関の職員としての勤務経験を積むとともに、わが国で研修を受講するという人材育成プログラムも実施しています。

（４）加入50周年

本年は、1964年に日本がWCOに加入してから50周年という節目の年となりました。これを記念して、11月12日（水）午前には、日本関税協会の主催、財務省の後援により、記念シンポジウムが行われる予定です。この記念シンポジウムでは、WCO事務総局長の御厨邦雄氏による基調講演に加え、学界、経済界からの参加者も交えたパネルディスカッションも予定されています。

おわりに

WCOの活動状況とわが国の貢献について概観してきましたが、WCOの活動が多岐にわたっていることは、近年における税関行政を取り巻く状況の変化が、かつてないスピードで進行していることを示すものではないかと思います。

日本がWCOに加入した、今から50年前の1964年は、新幹線の開業や海外渡航の自由化などにより、国内外の人の流れが変わっていく契機となった年ですが、国際的なモノの流れに目を転じると、わが国の電子的通関システムであるNACCSもまだ導入されておらず、手書きの様式による申告の時代であり、代金の決済にも制約が残っていました。それからの50年間で、人やモノの流れは大きく変化し、事務処理のIT化も急速に進展しました。また、冷戦の下では敵味方がはっきり色分けされていましたが、現代におけるテロ等の社会に対する脅威は状況を把握することが難しくなってきました。

この50年間、各国の税関当局は、国際的な協力関係を深めていくことで急速な状況の変化に対応してきました。そして、WCOは、関税制度・税関行政に関する唯一の国際機関として、国際的な協

力関係の構築をリードするとともに、国境管理に携わる当局としての税関の存在感をアピールし、税関の地位向上に取り組んできました。

現在のところ、こうしたWCOや各国税関の取り組みは実を結んでいるように思われます。この先、これからの50年間で世界がどのように変わっていくのか、そして、その中で税関の役割はどのように変化し、税関はそれにどう対応していくべきなのかを考えることは、非常に興味深いものです。

国家のあり方が変われば、税関のあり方も変わらざるを得ないでしょうが、どのような形式であれ、主権的な権力を有する自立した一定の領域が存在する限り、ボーダーは残り続けることになり、税関の果たす役割がなくなることはあり得ません。それを、どのような形で果たしていくことが社会の要請に最も的確に对应していくことになるのか、50年後の税関の姿を想像しながら本稿を終えることにしたいと思います。

（文中、意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です）