日本安全保障貿易学会第 10 回研究大会
2010 年 3 月 7 日（日）午前の部自由論題セッション
同志社大学室町キャンパス寒梅館 211 号室

海上貨物の安全確保に向けた米国の取り組みについて
――実現可能性に疑問が持たれている貨物の 100%スキャニングに関連して――

報告者：森山隆

1. 9･11 委員会勧告実施法の全量検査条項

- 9・11 委員会勧告実施法(Implementing Recommendations of 9.11 commission Act of 2007)は、米議会に設置された「米国同時多発テロに関する国家調査委員会（9・11 委員会）」が 2004 年 7 月に発表した報告書に基づき作成された。2007 年 8 月 3 日にブッシュ前大統領が署名して成立
- 第 1701 条で、外国港での船積み前に、すべての米国向け海上コンテナ貨物に対し、放射線探知機器(Radiation Portal Monitor, RPM)と、エックス線もしくはガンマ線をコンテナに照射し、内部の透視画像を入手する非接触型検査機器(Non Intrusive Inspection, NII)によるスキャニングを実施するよう要請。遅くとも 2012 年 7 月 1 日より実施するとしている
- 目的は、テロリストが大量破壊兵器、とりわけ核兵器・核物質をコンテナ内に隠し、米国内に持ち込むという事態を阻止すること。生物・化学兵器は対象としていない
- 貿易に悪影響を及ぼすのではないかという強い懸念からの反発

  e.g.) 2007 年 12 月、世界税関機構（WCO）は、貨物の全量検査が世界貿易に悪影響を与え、物流の停滞と港湾における混雑などを引き起こしかねないとの懸念を表明する決議を全会一致で採択（米国は棄権）

  2008 年 5 月、欧州議会が米国に対し、貨物の全量検査条項の撤回を求める決議を採択
- 実現可能性(Feasibility)に対する疑問

  →ジャネット・ナポリターノ米国土安全保障省(DHS)長官は、期限までに貨物の全量検査が実施できるとは思っていない。昨年 12 月 2 日の米上院通商・科学・交通委員会で、技術とコストの問題を理由に挙げ、実施開始日の 2 年延長を示唆

2. これまでの取り組み

米国による海上コンテナ貨物の安全確保策は、2001 年の 9・11 同時多発テロを契機に高まった国防意識を背景に進展。対策は単発ではなく段階的に実施され、年を追って強化

- <u>港湾のテロに対する脆弱さ(vulnerability)への懸念</u>：コンテナによって運ばれる貿易貨物は全体の 90%。米国向けコンテナ貨物の数は年間約 1150 万個。一日当たりだと約 3 万個。ブーズ・アレン・ハミルトン社やランド研究所などの試算では、テロリストがコンテナに大量破壊兵器をしのばせ、米国の港湾を攻撃した場合、被害額は 580 億ドルから 1 兆ドルに及ぶとしている
- <u>サプライチェーン全体が対象</u>：米国港湾を含む国境の水際で大量破壊兵器の国内流入を阻止するという従来の考え方から、輸入しようとする製品の川上から川下までのサプライチェーン全体を対象とした安全確保策に方針を転換
- <u>層状の安全保障戦略(layered security strategy)</u>：①ハイリスクな貨物の発見・情報分析能力の強化②外国の政府・民間セクターと協力し、外国港でハイリスクな貨物を発見し、検査を実施③ハイリスクな貨物を発見するための先進検査技術・機器の配備④優れたセキュリティ・プログラムを実施している企業を認定し、恩恵付与――などの取り組みを重畳的に展開し、ハイリスクな貨物の発見能力と検査精度・検査効率の向上を図る

- リスクベースのアプローチ：積荷目録（マニフェスト）などから貨物情報を分析し、ハイリスクであると判断された貨物に限定して検査を行う

2.1. 24時間ルール

- 2002年12月に導入。海上輸送を担う船会社に、輸出港で船積みする24時間前までにマニフェストの提出義務を課す制度。米国向け貨物だけでなく、米国を経由する第三国向け貨物も適用対象

2.2. テロ行為防止のための税関産業界提携プログラム(C-TPAT)

- 2002年4月に導入。当初は米国税関・国境警備局（CBP）による独自の運用プログラムとしてスタート。貨物の安全確保のための優れたセキュリティ・プログラムを考案、実施している企業（船会社、通関ブローカー、倉庫管理者、輸入者、製造者）を認定し、認定企業には検査率の引き下げや、検査が必要になった場合の優先的実施等の恩恵を与える
- 2006年10月に「全港湾の安全保障及び説明責任法(Security and Accountability For Every Port Act of 2006, SAFE Port Act of 2006)」が成立し、法制化。2008年12月31日現在、認定企業は1万367社。C-TPAT認定企業が扱うコンテナ貨物の総数は、米国に入ってくる貨物数の半分に達している

2.3. 海上コンテナ安全対策(CSI)

- 2002年3月から実施。企業による対策が24時間ルールやC-TPATであるとすれば、CSIは米国の担当官が自ら海外で監視活動を行い、米国へのハイリスクな貨物の移入を、輸出港での船積み前に把握するというもの。CBP職員を海外主要港に派遣し、現地税関と連携してハイリスクなコンテナ貨物を識別し、検査する。SAFE Port Actの成立で法制化
- CSIでは、CBP派遣職員とCBP内の別組織（＝ナショナル・ターゲッティング・センター、NTC）で、マニフェストに記載されたコンテナをすべて審査（スクリーニング）する。審査を経て、ハイリスクな貨物として認定された貨物は、輸出港で検査を受けなければならない
- 審査には、海外主要港に派遣されたCBP職員やNTC職員が自動ターゲッティングシステム(ATS)を利用。24時間ルールに基づいて事前申告されたマニフェストから積荷情報が相違ないかを確認
- CBP職員が派遣されているのは米国向け海上コンテナ輸出港上位の58港であり、日本では東京、横浜、神戸、名古屋の港湾に職員が常駐。これら58港で米国向けコンテナ貨物全体の86%をカバーできるとされている

2.4. SAFE Port Actと9・11委員会勧告実施法

- SAFE Port Act第231条で、DHSに、放射線探知機器とNIIを組み合わせた統合型スキャニングシステムの実現可能性を検証する試験プログラムを、3港選定して実施するよう要請。第232条(b)で、すべての米国向けコンテナ貨物を船積み前にスキャニングできるよう、統合型スキャニングシステムを「可及的速やかに(as soon as possible)」外国港に配備することとしている
  →「貨物の安全管理強化のためのイニシアチブ(Secure Freight Initiative, SFI)」として実施
  第一段階：サウサンプトン港（英国）／カシム港（パキスタン）／プエトロ・コルテス港（ホンジュラス）
  第二段階：釜山港（韓国）／香港／サラーラ港（オマーン）／シンガポール
- 100%の実施が求められているのはコンテナ貨物のスクリーニング。スキャニングの対象はスクリーニングによってハイリスクと判断された貨物に限定されている（＝第232条(a)）
- 9・11委員会勧告実施法の成立で、SAFE Port Act第232条(b)が修正。外国港での船積み前にスキャニングを受けていないコンテナ貨物は、米国に入れるべきではないとされ、その実施開始日を2012年7月1日と規定→スクリーニングされた貨物に限らず、全コンテナ貨物がスキャニングの対象に
  ＝リスクベースのアプローチによるコンテナ貨物の安全確保のための取り組みから、総当たり的な(blanket)スキャニングへと方針転換

3. 今後の展望

3.1. 米会計検査院(GAO)の指摘

- SFI 実施港でコンテナ貨物を 100%スキャニングできたところなど存在しない
- SFI 実施港の中でも大規模な港湾になると、スキャニングできた貨物は 3～5%しかない
- 積み替え貨物のスキャニングとなると、さらに困難を極める
- 米国向けコンテナ貨物を輸送しているすべての港湾で 100%のスキャニングを実施する場合、どれだけの費用を負担することになるのか不透明
- 100%のスキャニングの要請が既存の取り組みと両立し得ないばかりか、既存の取り組みの継続に支障をきたしかねない
- 100%のスキャニングは、相互主義に基づいて行われるべきだと考える国もある(e.g., EU 加盟国)

3.2. DHS／CBP の方針

→CBP が議会に提出した「統合型スキャニングシステムの実現可能性を検証するパイロット・プログラム」に関する報告書（2008 年 6 月）における SFI の評価と問題点を踏まえて

＝米国に対して脅威の度合いが高いハイリスクな輸送航路に焦点を絞る(＝strategic trade corridor strategy)。今後の SFI 実施港として 70 港（＝米国向け貨物全体の 90%をカバー）を予定。Strategic trade corridor strategy に 10＋2 ルール（＝24 時間ルールで定められている情報に加え、新たに輸入者に 10、船社に 2 つの申告を求める措置）を組み合わせて、コンテナ貨物の安全確保に向けた取り組みを進めていく方針

※オバマ米大統領の一般教書演説：「5 年で輸出を倍増する」と表明

→リスクベースのアプローチへの回帰もあるか

＜参考資料＞

- The Department of Homeland Security, Testimony of Secretary Napolitano before the Senate Commerce, Science and Transportation Committee, "Transportation Security Challenge Post 9/11"(December 2, 2009)
- United States Accountability Office(GAO), Report to Congressional Requesters: SUPPLY CHAIN SECURITY—Feasibility and Cost-benefit Analysis Would Assist DHS and Congress in Assessing and Implementing the Requirement to Scan 100 Percent of U.S.-Bound Containers (October 2009)
- U.S. Customs and Border Protection, Report to Congress on Integrated Scanning System Pilots (Security and Accountability for Every Port Act of 2006, Section 231), June 2008

資料１

9・11 委員会勧告実施法の海上コンテナ貨物 100%検査条項（概要）

1. 遅くとも 2012 年 7 月 1 日より、原則全ての米国向けコンテナ貨物について、外国港にて船積み前に非接触型検査装置（エックス線／ガンマ線）及び放射線探知装置による検査を実施する
2. ただし、以下の 6 つの条件のうち 2 つを満たすことを、国土安全保障長官が議会に報告し認められれば、実施開始日を 2 年単位で延期できる
   ① 検査用機器の購入及び設置ができない
   ② 検査用機器の誤作動率が高すぎる
   ③ 港湾が検査用機器を設置するのに必要な物理的特徴を備えていない等により、機器を購入、設置、または作動できない
   ④ 検査用機器が既存のシステムと統合できない
   ⑤ 検査用機器の使用が、貿易及び貨物の流れに重大な影響を与える
   ⑥ 検査用機器が、ハイリスクな貨物を適切に、かつ自動的に通知するものとなっていない

資料２

Data on Containers Scanned and Container Volume at SFI Ports Average percentage of U.S.-bound containers scanned during SFI program

SFI port	RPM	NII	Number of U.S.-bound containers exported from SFI ports, fiscal year 2008	Rank of SFI ports in terms of volume of containers exported to the U.S., fiscal year 2008	Percentage of all cargo containers that arrived in U.S. from SFI ports, fiscal year 2008
Qasim	85	86	29,191	61st	0.3
Puerto Cortes	76	78	188,438	21st	1.9
Southampton	54	56	20,687	63rd	0.2
Hong Kong	3	3	894,080	3rd	9.2
Busan	5	5	720,582	4th	7.4
Salalah	Not yet operational		55,053	37th	0.6

出典：GAO Report to Congressional Requesters: SUPPLY CHAIN SECURITY—Feasibility and Cost-Benefit Analysis Would Assist DHS and Congress in Assessing and Implementing the Requirement to Scan 100 Percent of U.S.-Bound Containers (October 2009)