今後数年間の米国の貿易政策についての見通し

U.S. TRADE POLICY FORECAST

TRADE COMPLIANCE & SUPPLY CHAIN SECURITY

通関等水際管理に係る；

- ◆ サプライチェーンセキュリティ政策の見通し
  - ➢ **C-TPAT＆AEO**
  - ➢ **100%スキャニング**
  - ➢ **航空貨物安全確保**
  - ➢ **事前貨物データ電子申告**
  - ➢ **ターゲティングセンター**
- ◆ コンプライアンス政策の見通し
  - ➢ **セーフティ（消費者製品安全委員会）**
  - ➢ **輸入者自己評価プログラム（ISA）**
  - ➢ **新通関システム ACE と遠隔地申告**

２０１１年４月
日本機械輸出組合

KEIRIN

この事業は、競輪の補助金を受けて
実施したものです。
http://ringring-keirin.jp

本報告書について

1) 本書は、当組合の委託により、米国の Pisani &Roll 法律事務所のロバート・ピサーニ弁護士、マイケル・ロール弁護士が書き下ろしたものである。

2) 原稿は２０１１年４月２８日時点での情報に基づいて作成されている。

3) 本稿では、日本機械輸出組合関係者が関心を寄せる米国の通関手続き等を含めたサプライチェーン管理に関連して、今後数年間の米国の政策見通し予測を叙述する。第 1 部では、サプライチェーンのセキュリティに関する問題、第 2 部では、貿易コンプライアンスに関する事項を取り上げる。

4) 本稿で表明した見解、見通し、意見等は著者であるロバート・ピサーニ弁護士（Pisani & Roll LLC パートナー）の独自のものである。参照資料については適切な裏付けをとるべく最大限努力した。

5) 本稿では、米国の法案等を引用、紹介しているが、正しくは脚注等に記した URL 等から原文を参照されたい。

6) 本稿は英文で作成されたものを日本機械輸出組合事務局において翻訳した。翻訳の誤りに係る責は、もとより日本機械輸出組合が負うものであり、著者ロバート・ピサーニ氏に帰せられるものではない。

本報告書の無断転載を禁じます

本報告書に関する問合せ先
日本機械輸出組合　部会・貿易業務グループ　橋本、多田、好田
電話　03-3431-9800

目　　次

著者プロフィール 4

第 1 部 5
米国のサプライチェーンセキュリティ政策についての見通し 5

a. テロ行為防止のための税関―貿易事業者パートナーシップ（C-TPAT）. 6

b. 認定された経済事業者制度（Authorized Economic Operator、AEO 制度）の相互承認 19

c. 全量検査（100%スキャニング） 23

d. 航空貨物の安全確保 29

e. 事前データ申告（複合一貫輸送への影響） 33

f. CBP のナショナルターゲティングセンター（NTC）と商業ターゲティング&アナリシスセンター（CTAC） 42

第 2 部 47
米国の貿易コンプライアンス政策に対する見通し 47

a. 製品の安全性：消費者製品安全委員会と消費者製品安全性改善法 48

b.輸入業者自己評価プログラム（ISA） 53

c.自動化された商業環境システム（ACE）と国際貿易データシステム（ITDS）と遠隔地申告（RLF） 62

著者プロフィール

ロバート J.　ピサーニ　弁護士
Robert J. Pisani, Esq.
rpisani@worldtradelawyers.com

マイケル E. ロール　弁護士
Michael E. Roll, Esq.
mroll@worldtradelawyers.com

Pisani & Roll
Attorney at Law
www.worldtradelawyers.com

1629 K Street NW, Suite 300
Washington, DC 20006 U.S.A.
電話：1-202-466-0960
FAX：1-877-674-5789

1875 Century Park East, Suite 600
Los Angeles, CA 90067 U.S.A.
電話：1-310-477-4410
FAX：1-877-674-5789

ロバート　J．ピザーニ弁護士
Pisani &　Roll 法律事務所パートナー、ワシントン特別区、フロリダ州弁護士

- 米国関税法、税関実務、コンプライアンス関係に精通する。
- 米国関税庁（Customs Service）の上級弁護士（シニア・アトーニー）として多くの関税法違反事例を処理するとともに、税関近代化法に関する関税庁スポークスマンを務め、また C-TPAT プログラムの基本コンセプトである“リーズナブル・ケア”チェックリストを作成。
- Journal of Commerce 誌により、米国産業界リーダーのトップ 100 人に選ばれる。

マイケル　E．ロール弁護士
Pisani &　Roll 法律事務所パートナー、カリフォルニア州、イリノイ州弁護士

- 米国関税法、税関実務、通商関係に精通する。
- とりわけ NAFTA、特恵関税（GSP）、CBI（Caribbean Basin Initiative）等に係る優遇措置の取得、税関監査に精通している。
- 発表論文も多数。スペイン語についてきわめて堪能。

第１部

米国のサプライチェーンセキュリティ政策についての見通し

a. テロ行為防止のための税関―貿易事業者パートナーシップ（C-TPAT）

背　景

2011 年 9 月 11 日に発生した米国に対するテロリストの攻撃を契機として、米国税関国境警備局（CBP[1]、旧米国関税局）は、従来から組織の理念としてきた貿易コンプライアンスと密輸の禁止に加えて、セキュリティとテロリズムへの対応を追加する変更を行った。CBP の貿易セキュリティへのアプローチの根幹をなすのは、C-TPAT として知られる、テロ行為防止のための税関―貿易事業者パートナーシップの展開である。C-TPAT は、CBP が 2001 年 11 月に立ち上げた任意の産官共同プログラムであり、政府が一定の便宜をはかる見返りに、事業者が国際貿易サプライチェーンセキュリティの改善を促進することを目的としている[2]。

C-TPAT プログラムには 3 つの目的がある。第 1 は、米国が輸入する貨物の原産地から最終仕向地までのサプライチェーンを確保・強化すること、第 2 にテロ攻撃の抑止と阻止、第 3 は合法的な貿易を促進しつつ、事業者間でベストプラクティスの知識交流をさせることである。

[1] Customs and Border Protection

[2] C-TPAT で政府が事業者に図る便宜には、貨物検査項目の絞り込みや、検査時の優先権（可能な場合）、貨物処理の「優先処理レーン」へのアクセス（可能な場合）、テロ攻撃や事故発生時における貨物リリースの特別優先権などがある。便宜には段階（ティア）があり、CBP のレビューと事業者のセキュリティ要件の検証が終了した後で、事業者に該当する C-TPTAT のティアを割り当てる。最高位となるのはティア 3 で、プログラムで提供するほとんどの便宜が受けられる。これまでの C-TPAT 参加事業者でティア 3 とされたのは 5%未満にすぎない。また、C-TPAT への参加は、本稿の第 2 部（b）で詳述する CBP の輸入業者自己評価プログラム（Importer Self-Assessment Program、ISA）参加の必須条件となっている。

CBP は最近、2011 年 3 月 2 日時点でプログラムに参加する認定 C-TPAT 事業者数を 10,082 社と発表した[3]。C-TPAT プログラムへの参加はほぼ米国に拠点を置く法人と個人に限定されているが、海外製造者にも参加を認められている企業がある。

C-TPAT に完全な形で参加するには 3 つのステップがある：

1. CBP の理解を示す覚書への署名
2. 申請企業のセキュリティ・プロファイル提出（CBP の承認を受ける）
3. 申請企業のサプライチェーンセキュリティ・プロファイルとサプライチェーンセキュリティプロセスが C-TPAT による検証（Validation）に合格すること

C-TPAT 申請プロセスは自動化されており、C-TPAT 認定企業となることを希望する事業者は CBP のウェブサイトにある C-TPAT ポータルで応募することが求められる。申請での重要項目としては、セキュリティ・プロファイル（上記のステップ 2）が挙げられる。プロファイルには、CBP によるサプライチェーンセキュリティ要件および基準への対応が含まれるためである。セキュリティ概要基準では、申請企業の物理的なサプライチェーンセキュリティや、内部的なサプライチェーンセキュリティ（手順と人事面のセキュリティ、IT とセキュリティ研

[3] 出典：CBP：カリフォルニア州サンディエゴで開催された C-TPAT 年次総会（2011 年 3 月 29～31 日）。2011 年 3 月 2 日時点で CBP は C-TPAT 会員数を以下のように公表している（業界／サプライチェーン業態別）：

- 輸入事業者：4,401 社
- 通関業者：868 社
- 空運／海運／陸運事業社：2,827 社
- サードパーティーロジスティクス事業社／小口貨物混載運送業者：817 社
- 港湾運営事業社：60 社
- 海外製造者：1,109 社

修）、さらには取引先要件への対処が求められる。また、申請企業には、C-TPAT のリスク査定を受けることも義務づけられ、申請企業のサプライチェーンはセキュリティ上の弱点を発見すべく精査されることになる。

C-TPAT 申請を検討する事業者各社には、CBP サプライチェーンセキュリティスペシャリスト（SCSS）[4]が 1 名アサインされる。担当 SCSS は申請者がオンラインで提出したセキュリティ・プロファイルを確認し、C-TPAT セキュリティ基準を満たすかを判定[5]。満たしていると認められれば、C-TPAT 認定企業になり、CBP による「検証」を受ける（上記ステップ 3）。検証の目的は、C-TPAT 認定企業によるセキュリティ・プロファイル記載内容の正確性確保にある。米国では 2006 年 10 月にセーフ・ポート・アクト（Safe Port 法[6]）が制定され、C-TPAT 認定企業は、認定後 1 年以内の CBP による検証が義務づけられている（CBP による 4 年ごとの再検証も法的に義務づけられた）。C-TPAT 検証プロセスには国内サイトの検証と、CBP が選ぶ当該認定企業の海外事業提携者の検証の両方がある。検証と再検証は CBP の SCSS チームが実施する。サイト訪問時に、SCSS 検証チームは認定企業が提出したセキュリティ・プロファイルの記載内容が実行されているかをテストし、検証する。これには、CBP に提出されたセキュリティ・プロファイル記載のセキュリティ関連プロセスや手順の、実施お

[4] SCSS: Supply Chain Security Specialist。CBP によると、現在、200 名の C-TPAT SCSS が局内に勤務している。
[5] SCSS が申請者のセキュリティ概要書を確認する際に、C-TPAT 要件への準拠に一部不備が見られるとして是正策を勧告する場合がある。つまり、申請者には提出したセキュリティ概要書を修正する機会が与えられるのである。
[6] 2006 年の Safe Port 法（2006 年全港湾に対する安全確保と説明責任法（“Security and Accountability Act for Every Port Act of 2006,” Public Law 109-347））。2006 年 10 月 13 日制定。

よび有効性についての検証などがあり、海外事業提携者のセキュリティプロセスと手順も検証の対象となる。

検証（または再検証）を終えた後に、CBP 検証チームは検証結果を文書化し、C-TPAT 認定企業宛に報告書を発行する。この報告書が、当該 C-TPAT 認定企業のティア[7]決定の根拠となる。検証後に、CBP の検証報告書で基本的な C-TPAT セキュリティ基準を満たすとされた場合、その企業は通例としてティア 2 のベネフィットを受けることになる（検証を受けた C-TPAT 会員の大半はティア 2 になることに注意）。検証報告書で C-TPAT セキュリティの基本基準を超えているとされると、C-TPAT ティア 3 のベネフィットが供される。検証報告書の結果が否定的なものであれば、指摘されたセキュリティ上の弱点の是正策が CBP から提案されるまで、C-TPAT 認定企業としてのベネフィットは停止か、無効となる。

CBP による C-TPAT 再検証プロセスは、初回の検証プロセスと本質的に同一だが、初回と同じ国内サイトを再訪したり、同じ海外事業提携者を選んだりは通常しない。

[7] CBP が指定する階層化されたベネフィットは 3 段階。ティア 1 のベネフィットは検証を受けていない C-TPAT 認定企業に適用される。この場合のベネフィットには、CBP の自動ターゲティングシステム（ATS）のスコア減点、低い税関の検査やテストなどがある。ティア 2 のベネフィットは検証済みの C-TPAT 認定企業に適用されるもので、ATS スコア減点と検査・テスト数抑制の度合いがティア 1 よりも高まる。ベネフィットの最終段階であるティア 3 では ATS スコアのさらなる減点などがあり、セキュリティ上の「ベストプラクティス」を採用して、自社のサプライチェーンセキュリティに多額の投資を行った検証済み C-TPAT 企業に適用される。前述したように、ティア 3 の指定を受けるのは全 C-TPAT 会員の 5%未満である。（事務局注：ATS ではリスクファクターが多ければ点数が高くなるので、ATS スコアリングでは点数が低い方が良い）

直近の 5〜6 年で、CBP は日本国内で数多くの海外事業提携者 C-TPAT 検証と再検証を行ってきた。CBP による検証や再検証を受けた日本の輸出業者が、査察中に当局と事業者に共通の懸念事項が発見されたということで、検証や再検証は有益だったと評価することもあるかもしれない。例を挙げると、CBP では、物理的なセキュリティの分野では輸入貨物のアクセス管理（フェンス、警備員、鍵、建物の構造など）や、暗号化とユーザーアクセス定義、パスワード管理といった IT 関連事項、事業提携者のスクリーニングとセキュリティ業務内容を審査する。C-TPAT による検証や再検証を受ける日本の輸出事業者は、特に CBP が査察時に着目する分野（上述したポイントなど）で必要な手順や管理が確実になされていることを、訪問前に確認しておくべきである。また CBP は、海外事業提携者のセキュリティプロセスと手順に関して、文書化されたエビデンスを検証（再検証）チームに提供することを特に強調している。最後になるが、AEO プログラム（Authorized Economic Operator）と相互承認に関連して本稿の次のセクション（セクション b）で踏み込んで議論するように、日本の輸出事業者は日本版 AEO プログラムへの申請を検討すると考えられる。AEO プログラムの認定企業は CBP による相互承認が受けられるため、CBP が日本の AEO 認定企業のオンサイト検証・再検証を行う必要がなくなるからである。

C-TPAT：貿易政策予想

2011 年で C-TPAT プログラムは 10 周年を迎え、当初 7 社でスタートした C-TPAT は、10 年の間に 10,000 社以上の認定企業を抱えるまでに成長した。C-

TPAT はいくぶん非公式に形成された産官共同の貿易セキュリティイニシアチブからより制度化されたプログラムへと発展し、今では米国法[8]の下で認知されている。C-TPAT プログラムの詳細は、当初 CBP が記していたような「セキュリティ上の奨励事項」ではなく、現在ではサプライチェーンセキュリティの要求基準として規定される。C-TPAT の構想段階で CBP は、米産業界の参加を促し、重要性を強調するために、ミッションの焦点を国土の安全確保に変更し、C-TPAT の目的を国際サプライチェーンセキュリティの確保・改善にあるとした。そして米国の貿易関係団体に、CBP は認定企業から収集するセキュリティデータを関税法及び関連規則遵守の評価に使用しないと保証したのである。言い換えるなら、C-TPAT は当初から、認定企業の国際取引を関税法遵守の観点から精査する目的ではなく、むしろ貿易セキュリティのためのプログラムとして開始されたのである。著者の見るところ、この二分法を継続的に維持することは不可能であり、この 10 年間の C-TPAT プログラムの展開ぶりからは、貿易セキュリティと貿易コンプライアンスの境界がますますかすんできているように映る。向こう 2～3 年間の主要な C-TPAT 政策と課題には 3 つあり、それが米国の貿易関係者と彼らの事業提携者（日本の輸出事業者も含む）に影響を及ぼすと著者は考える：

1. グローバリゼーションと、米国以外の C-TPAT と同様のセキュリティプログラムの展開、そして相互承認原則の制度化がさらに進展。
2. C-TPAT プログラム要件の改善と増加がつづき、認定企業のコスト増と義務事項の増加を招く（米国議会の監視が厳しくなることに伴う増加）。

[8] 2006 年の Safe Port 法（2006 年全港湾に対する安全確保と説明責任法（“Security and Accountability Act for Every Port Act of 2006” – Public Law 109-347））、2006 年 10 月 13 日制定。

3. 「国境を米国から遠く離す（Push out the border）」努力の継続を目的とした貿易コンプライアンスのための貿易セキュリティデータの使用が増加。（貨物到着地点よりも原産国へのフォーカス強化など）や、サプライチェーンについてセキュリティを評価するだけでなく、輸入関連法遵守についても監視することが目的。

こうした政策予想は当然のことながら、政治的・経済的な変化といった予測不能な出来事にすぐ影響されるものである。しかし以降で述べるように、現状で目にする兆候は著者の予想を裏付けているように見える。

1. グローバリゼーション[9]と C-TPAT の拡大

2010 年 5 月にパキスタンデイリータイムス紙は、米国政府がパキスタン政府に（そしてほかの交易相手にも）、2 年以内に C-TPAT 要件を満たすサプライチェーンセキュリティプログラムの開発を行うこと、さもなければ追加的なコンテナシッピングフィーを課すことを勧告したと報じている[10]。これは、CBP による C-TPAT セキュリティプロファイル要件では、C-TPAT 認定企業の海外事業提携者が C-TPAT セキュリティ要件に準拠することが期待されている点で興味深い記事である。そして C-TPAT 認定企業は検証時に大抵は、C-TPAT セキュリティ基準を満たしていることを示す証拠の提示を求められる。また米国は、世界税関機構（WCO、World Customs Organization）による 2006 年の SAFE フレームワークに調印している（WCO に加盟する 171 カ国の税関当局のうち 150 カ国までが同時に調印）。WCO の SAFE フレームワークでは、C-TPAT プログラムの重

[9] 「グローバリゼーション」という言葉を使うにあたり、著者としては米国の C-TPAT プログラム参加資格が米国以外の事業者に適用すべく拡大されるという意味ではなく、むしろ米国でのセキュリティ要件の多くが貿易相手国で開発されるセキュリティプログラムで採用されるか、ある程度まで取り入れられることを意味している。

[10] http://www.dailytimes.com.pk/default.asp?page=2010\05\02\story_2-5-2010_pg5_1

要な構成要素を複数取り入れており[11]、それには、サプライチェーンに対するリスクがほとんどない国際輸送と大きなリスクを伴う国際輸送とを識別する際に役立つリスク管理原則の使用などが含まれる。簡単に言えば、これから数年の間に米国は C-TPAT セキュリティ要件を強化して、米国向け貨物の事前検査にますます注力していくものと見られ[12]、国際舞台では貿易相手国に自国のサプライチェーンセキュリティプログラムで同様の方法を採るよう継続的に促していくと考えられる。本年 3 月にワシントン DC で行われた最近の APEC-ABEC 円卓会議で、米国 CBP 上級担当者と WCO 代表が、複数の国際サプライチェーンセキュリティプログラムを対象とした「単一の入り口（“ single portal” for application to multiple international supply chain security programs ”）[13]」の開発を検討中であるとコメントしたことは考慮に値する。C-TPAT の「グローバリゼーション」を示す根拠については、本稿の次のセクション（第 1 部のセクション b）でも取り上げる。

C-TPAT の拡大に関連して、著者は、2011 年 4 月に開催された CBP 貿易シンポジウムでアラン・バーシン CBP 長官が、今後 5 年間で C-TPAT 会員数を

[11] WCOのSAFEフレームワークには、4つの「柱」ともいうべき重要な要素がある：1）貨物に関する事前電子情報、2）一貫性のあるリスク管理のアプローチ、3）非接触型検知機器の使用、そして4）合法的な貿易の円滑化促進である（WCO SAFEフレームワーク2006）。
[12] たとえば、サンディエゴで 2011 年 3 月に開かれた C-TPAT 年次訓練会議で CBP は、ドキュメンテーション要件だけでなく、確実に実施させるための方法論までを規定した検証チェックリストの形で C-TPAT 検証プロセスを強化していることを示した。
[13] 事務局注：本書で は”Single Portal”と”Single Window”という言葉が使われているが、著者によれば同じ意味で使用しており、概念的区別はつけていないとのこと。

40,000 社にまで拡大したいと明言したことを注記しておく[14]。5 年の間に C-TPAT 会員を 4 倍にするという目標を達成するには、認定企業基盤拡大のためのアウトリーチの努力を増大させるなどのリソースの追加が必ず必要になる。バーシン長官は、認定企業基盤拡大に向けた方策のひとつとして、現在の C-TPAT 認定企業や民間企業から協力を得るか、代理に任命して C-TPAT 認定企業基盤増大の支援をさせる方法があるとコメントした。また、現時点で CBP のセキュリティチェックを受けていない米国の一部のサプライチェーンに属する輸出業者が加わる形で C-TPAT が拡大すると、著者は考える。

2. C-TPAT 要件の増加

2010 年の 7 月に、スーザン・コリンズ上院議員（共和党、ワシントン州）とパティ・マーレイ上院議員（民主党、ワシントン州）は「2010 年、セーフポートアクト再授権法」と題された法案を提出[15]。2010 年度の議会では制定されなかったものの、2011 年の 4 月 14 日に再提出された[16]。どちらの法案にも似通った条項が設けられており、C-TPAT プログラムの法的強化に議会の利益があるとしてその根拠が示されていた。両法案で議論を呼んだ条項のひとつは、「セキュリティ措置の実行を確認する上で（CBP を）支援し、検証プロセスを推し

[14] 同シンポジウムで、バーシン長官はさらに、ナポリターノ国土安全保障長官が CBP と運輸保安局（Transportation Security Administration：TSA）に対し、貨物を対象とする、信頼できる単一の提携プログラムの開発を検討するよう求めたことを報告した。
[15] S. 3659 —「2010 年セーフポートアクト再授権法（SAFE Port Reauthorization Act of 2010）」、2010 年 7 月 27 日提出。
[16] S. 832 —（SAFE Port Reauthorization Act）、2011 年 4 月 14 日提出。

進めるために」[17]、CBP に C-TPAT 認定企業のセキュリティ措置を抜き打ち検査する権限を認めた条項である。著者の見るところでは、この種の条項が法律に明記されると、C-TPAT が持つ産官共同プログラムとしての自発的な性質を損ねる方向に働く。そしてこの条項は、民間部門のサプライチェーンセキュリティに対する政府の監視を制度化し、強化しようとする動きがあることを示している。

C-TPAT の予算増強案に加えて、2011 年の法案（S832）が備えたふたつの側面は特筆に値する。1 つ目は、一定の条件下でコンテナの全量検査要件（100%スキャン）を覆せるという条項についてである（以降のページで詳述）[18]。そして 2 つ目の条項では、CBP がある種の貨物関連情報（Cargo Intelligence）をティア 3 の C-TPAT 会員と共有することを認めている。この法案は、年内に議会が検討すると見られる。

CBP は所管当局として、C-TPAT プログラムの発展に歩調を合わせるかのように申請者と認定企業の義務事項を増やしつづけている。現在では C-TPAT 認定企業になるために、明文化された包括的な「リスク評価」の提出が求められる。つまり、C-TPAT 認定企業は、自社が運行する貨物のフロー図を提示し、事業を行っている相手国と事業提携者に関する脅威と脆弱性を査定しなければならない[19]。さらに 2011 年 1 月 1 日時点で、C-TPAT 会員 SCSS の通知から 90 日以内に年

[17] S. 3659 ― 「2010 年セーフポートアクト再授権法（SAFE Port Reauthorization Act of 2010）」、セクション 217(a)(2)
[18] S. 832 は、1）4 年ごとに再検証され、2）高リスク港湾でコンテナセキュリティイニシアチブが実施されており、3）高リスクコンテナ貨物が海外の港湾で検査を受けている C-TPAT 認定企業からはコンテナの 100%スキャン要件を免除できると規定している。
[19] C-TPAT による記事、「サプライチェーンセキュリティに関するリスク評価のための 5 つのステップ（5 Step Supply Chain Security Risk Assessment）」を参照。 www.cbp.gov.

次セキュリティ・プロファイル評価を実施することが求められている。こうした評価やアップデートの実施義務はこれまでも C-TPAT プログラムに含まれていたが、今度は“自動的に”義務づけられ、評価を実施しなければプログラムへの認定一時停止や認定剥奪に至る可能性がある。認定企業の義務についての例としてはほかに、自社の事業提携者に割り当てられたステータス検証インターフェイス（SVI：Status verification Interface）識別番号の定期確認も挙げられる（事業提携者が C-TPAT 認定資格を保持しつづけていることを確実に確認させるためである）。また、米国内における C-TPAT 検証の実施に関しても、CBP が、認定企業所有の米国内施設の代わりに無関係なサードパーティー国内事業提携者（サードパーティーが運営する配送センターなど）を頻繁に検証するようになった点から顕著な変化が伺える。CBP が会員のサプライチェーンセキュリティ評価により深く踏み込んでいる証拠である。

米国議会や CBP に、C-TPAT プログラムを法的義務事項にする動きが現在あるとは著者は認識していないが、ますます高度化する C-TPAT 要件と CBP のほかのプログラムとの連動ぶりから（C-TPAT 参加は、CBP の ISA（Importer Self Assessment）プログラムへの申請に必須である）、C-TPAT プログラムに参加しないコストは非常に大きく、不参加企業は競争上不利な立場になりかねない。これから数年の間には、同プログラムの新規要件が C-TPAT 参加コストを大きく押し上げ、コストに見合うだけのベネフィットが追加導入されなければ参加企業が負担を躊躇する事態が予想される。C-TPAT が発展して会員のサプライチェーンに踏み込めば踏み込むほど、CBP による（それとおそらく議会による）追加

的なプログラム要件を実施する方向に向かい、「相互承認」がこれまで以上に認められるようになれば、この傾向が緩和される見通しはあるものの、そのためのコストの増大が数年間つづくと著者は予想している[20]。

3. 貿易セキュリティと貿易コンプライアンス

C-TPAT プログラムの今後に関連して、貿易セキュリティと貿易コンプライアンスの境界は今後ますますぼやけていくと著者は考える。上述したように、C-TPAT プログラムの開始当初、CBP 局員は、C-TPAT では米国への輸入品に関するサプライチェーンセキュリティだけに焦点を当てていると明言していた。高リスク貨物のセキュリティターゲティングを、米国内での到着点ではなくむしろ原産国の地点において改善するという目標を推進していたのである。プログラムが発展して高度なデータ収集セキュリティイニシアチブ（“10+2”ルールなど、以降のパート e を参照）が追加されると、CBP は明らかにジレンマに陥った。米国の貿易コンプライアンスのエンフォースメントを所管する法執行機関として、C-TPAT のセキュリティ検証や、米国入国時の提出データと一致しない輸入品に関する最新貿易データの評価で発覚する貿易コンプライアンス問題を無視することなど CBP にできるだろうか。C-TPAT 認定企業が米国の貿易法や規則を遵守していないとされた場合はどうするのか ― それが当該認定企業の認定資格にどの

[20] C-TPAT 参加の費用対効果分析は、C-TPAT が他国のサプライチェーンセキュリティプログラムに与えた影響の“グローバリゼーション”に例示されるとともに関連してもいる。たとえば、日本を拠点とする AEO 認定の提携事業者を CBP が相互認証することにより、当該 C-TPAT 会員の C-TPAT 参加にかかるコストが下がる。米国から見て海外にある日本の提携事業者を検証するコストがなくなるからである。

ような影響を与えるのか、C-TPAT 参加の裏付けとして CBP に提出されたセキュリティ情報の評価にどう影響するのか[21]。このジレンマは C-TPAT プログラムが発展するほど顕著になるというのが著者の意見である。法執行機関として、CBP には商業コンプライアンス違反の疑義があれば確認と調査をする義務がある。著者の考えでは、米国の貿易法が修正されていないために、貿易コンプライアンスはその重要性において貿易セキュリティに優先されるか、最悪でも長期的に同等に扱われるのである。向こう 2〜3 年で、C-TPAT は貿易コンプライアンスとセキュリティ問題を組み合わせた混合型プログラムに進化すると著者は考える。つまり、サプライチェーンのあらゆる側面に対してより包括的なアプローチを取り、欧州の AEO モデルや WCO の SAFE フレームワークと密に調和するプログラムに変化する（AEO と相互承認については後述を参照）。

C-TPAT 認定企業拡大と「国境を米国から遠く離す（Push out the border）」を継続するにあたり、CBP は微妙なバランスをとらなければならなくなる　— 貿易コンプライアンスイニシアチブが現在見られる C-TPAT 認定企業の自由意思的な性質をくじき[22]、プログラムへの参加申請を妨げるからである。米国に輸出する海外事業提携者（日本の輸出事業者も含む）の関心は明らかにこの点にある。自社出荷分に絡んだ貿易コンプライアンスリスクを低減するために、米国側に提

[21] たとえば、ある C-TPAT 認定企業が輸入品を意図的に過小計上したと CBP が判断あるいは主張した場合、その判断や主張を、C-TPAT のセキュリティ関連プログラムから認定を剥奪あるいは資格停止させるために利用するべきなのか、という疑問などである。

[22] C-TPAT 認定企業から取得したセキュリティ関連データが、米国貿易法を遵守しない認定企業に罰金を科すために日常的に利用されるようになった場合には、認定企業がプログラムからの離脱を選ぶのもあり得なくはない。一部で、組織や議会での行動を通じて C-TPAT を義務化するイニシアチブは可能とコメントされる理由のひとつのようである。

供する貿易データの正確性と完全性を可能な限り確保しなければならないのである。

b. 認定された経済事業者制度（Authorized Economic Operator、AEO 制度）の相互承認

背　景

本稿の前の方で触れた WCO の SAFE フレームワークの重要な側面は、 認定された経済事業者制度（AEO、Authorized Economic Operator）の概念の展開である[23]。一部で”信頼できる貿易事業者者”のプログラム（trusted trader program）としても知られる AEO の概念では、世界中の税関当局が、国際貿易の安全と円滑化を推進するプログラムを開発すると考える。つまり、国際サプライチェーンを脅かす可能性のあるセキュリティリスクに取り組む産官共同プログラムなどのことで、自国の AEO プログラム参加に同意し、遵守する企業には見返りとして貿易円滑化上の便宜をはかる。WCO 参加国の税関当局が採用する AEO プログラムは名称や具体的なプログラムの細目が異なる場合もあるが[24]、どれも WCO の SAFE フレームワークに基礎を置く。簡単に述べるなら、その最終目標は、国際貿易を促進するためにあらゆる AEO プログラムを互いに承認（相互承認とも呼ぶ）させることにある。WCO と地域開発組織では、AEO の“ 能力構築(キャ

[23] 「（中略）…認定された経済事業者とは、物品の国際移動に携わり、ＷＣＯや同等のサプライチェーン安全基準を遵守しているとして税関当局又はその代行に承認された者を言う。認定された経済事業者は、特に、製造業者、輸入者、輸出者、通関業者、運送業者、混載業者、仲介業者、港湾、空港、ターミナルオペレーター、総合オペレーター、倉庫業者、卸業者を含む。」（WCOのSAFEフレームワーク、2007年6月）。

[24] たとえば興味深いことに、欧州連合の AEO プログラムでは、セーフティ＆セキュリティのための認定と、通関手続簡素化に関連した便益のための認定に分かれている（つまり EU の事業者は片方でも両方でも申請できる）。このアプローチから、著者の目には、伝統的な法規制遵守と貿易セキュリティを分離するのには問題があると暗黙のうちに認知されているように映る（上記セクション 1 のパート 3 での、貿易セキュリティと貿易コンプライアンスに関する議論を参照）。

パシティビルディング)”に向けて努力をつづけており、数年のうちに、AEOと同じタイプのプログラムが新たにほかの国で立ち上がるものと期待される[25]。

相互承認に関して米国は、相互承認協定（MRA：Mutual Recognition Agreement）をニュージーランド（2007年7月）とカナダ（2008年6月）、ヨルダン（2008年6月）、日本（2009年6月）、そして韓国とも（2010年6月）調印している。CBPは、相互承認協定について欧州連合との調印を2011年に想定しており、シンガポールやアルゼンチンとは相互承認の協議を開始していると報告している。

米国の立場からすると、MRAの調印は包括的な互恵主義／相互承認へとつづく4段階からなる工程の第3段階が終了したことを示す[26]。米国のC-TPAT認定企業には、C-TPAT検証や再検証の予定を組んでいたC-TPAT認定企業の場合などで、MRAの調印から好ましいベネフィットがあったと実感している企業も既にある。このような場合、CBPは、通常C-TPAT検証や再検証で行う事業提携者の実際の海外サイト訪問の代わりに、C-TPAT認定企業のAEO認定された海外事業提携者に相互承認を適用している。本稿で前述したように、日本の複数のAEO認定輸出事業者（検証や再検証を控えたC-TPAT認定企業の事業提携

[25] たとえば、最近、メキシコは、2011年5月をもって”Alliance for Secure Commerce”を立ち上げると宣言。このAEOプログラムは米国のC-TPATプログラムに規定される基準や要件にかなり沿った内容となっている。

[26] CBPでは相互認証に向けて4つの段階を規定した：
段階1）サイド・バイ・サイド比較：CBPが他国のセキュリティプログラムをC-TPATと比較して両プログラム間の類似点と相違点を明らかにする。**段階2）**共同検証：CBPと他国の税関当局が、それぞれの検証プロセスの実施について比較する。**段階3）**相互承認の合意：CBPと他国の税関当局がそれぞれのサプライチェーンセキュリティプログラムを相互に承認するとの合意に署名する。**段階4）実施に向けた技術的な検討**：CBPと他国の税関当局が、交換する情報の種別やデータの共有方法などについて取り決める。

者）がこの恩恵に浴している。 また、最初に規定された MRA も拡大される可能性がある。たとえば、2011 年 3 月に、米国とニュージーランドはいくつかの合意書に署名した。そのひとつは 2007 年に米国－ニュージーランド間で締結していた MRA を拡大したもので、CBP のティア 2 のベネフィットをニュージーランドの AEO プログラムである SES（Secure Export Scheme）の認定企業に付与していた。これが MRA の最初の拡大事例であり、この承認のおかげで、SES 認定企業の米国行き貨物が保安検査を受ける可能性は 1/3 以下に減少すると見られている。さらに米国とニュージーランドは、両国間の情報共有に基づくリスク評価／目標設定方法の改善を目的として、旅客の処理に関する協力の覚書にも署名した。

AEO － 相互承認：貿易政策予想

今後数年で、AEO の概念の成長と拡張、及び相互承認のベネフィットに関してさらなる拡大と均一化がつづくはずである。国境を越えた取引となれば、多くの国際貿易事業者は、世界中に散らばる複数の税関当局と争うというのは、世界的に認知された事実らしい。それぞれに適用もセキュリティ要件も異なる複数のグローバルサプライチェーンセキュリティプログラムを管理することに伴う運営上の、そして運送面での課題が、プログラム間の調和を目的とした産業界（及び政府）のイニシアチブにつながった。たとえば、WCO の PSCG (Private Sector Consultative Group)と、APEC の AEO ワーキンググループがともに、「シングルポータル」の概念に関する作業を開始する、あるいは開始する予定があると発表している。国家主権に絡む問題を意識しつつ、進んだ技術と自動化を取り

入れて、世界中の「信頼できる貿易者」プログラムを併合するか、もしくは調和を取る可能性を見いだすためである[27]。欧州連合（EU）は、EU 関税規則に加えられた安全とセキュリティに関する修正について、貿易事業者に情報を伝えることを目的とした、欧州通関情報ポータルサイトを立ち上げ、「単一の入り口（シングルポータル）」の概念に向けて踏み出した[28]。EU は、このサイトが今後開発される、より包括的なポータルサイトに置き換わるとしている。この開発段階にあるポータルサイトは、現状では情報源としての役割を担っているが、AEO プログラムに適用できる「シングルポータル」の概念を開発する上でモデルになる可能性がある。

著者の意見では、近い将来、国際貿易事業者は「シングルポータル」の概念が今後ますます発展・拡大していく様子を目の当たりにすることになる。しかしながら、MRA（相互承認協定）と「シングルポータル」の実施にあたっては実務面に大きな障害が残されているため、相互の承認や互恵を完全に達成するには何年もかかることだろう。障害のいくつかは、プライバシーや営業データの国境を越えた共有に影響を及ぼす国内法など、国家主権の問題に関連している。その他の障害には、自動化のためのソリューション構築に伴う技術的な難易度の問題がある。WCO がキャパシティビルディングや、通関プロセスと手順の近代化

[27] この「シングルポータル」の概念には米国内に同様な事例があることに注意。つまり国際貿易データシステム（ITDS、International Trade Data System）のことである（第 2 部のセクション b で詳述）。米国内の貿易事業者は自社の輸入品について、CBP からの要求以外にも複数の「当局」による法律や規制による要件に対処しなければならない。ITDS の主な狙いは、貿易者が政府からの要求をすべて単一の自動化されたトランザクションで処理することのできる「単一の入り口」の開発である。

[28] http://ec.europa.eu/ecip/index_en.htm

に払っている努力は、少なくとも部分的には、技術的障害を克服する方向に向かっているように見える。

AEO の概念が国際貿易事業者にとっての世界標準となりつつあるのは明らかであり、今後数年間に拡大する相互承認は、国際貿易事業者が AEO への申請と認定を検討する上で協力に後押しすることだろう。

c. 全量検査（100%スキャニング）

背　景

2011 年 9 月 11 の同時多発テロ以降に施行された法律のなかでも論議を呼んでいるのが、2007 年 9 月 11 日委員会勧告実施法（9/11 Commission Act of 2007）[29]で、2007 年 8 月 3 日にジョージ・W・ブッシュ大統領が署名した。この法案では、米国に向かう海上コンテナについて、海外港湾での非接触型検査機器（NII、non-intrusive inspection）と放射線検知機器を使用した全量検査（100%スキャニング）を 2012 年までに行うことを求めている。法案の目的は、米国行きの海上コンテナに大量破壊兵器（WMD）が積まれている場合に、コンテナの検査と海外出発港湾でのイメージング（画像閲覧）を通じて発見することにある。法案の提出者は、海上コンテナの全量検査があれば米国をさらなるテロ行為から完全に保護できると主張し、年間を通じて米国向けコンテナ全体の 5%しか検査を受けていないとの CBP の統計を引用した。

[29] PUBLIC LAW 110–53—AUG. 3, 2007, IMPLEMENTING RECOMMENDATIONS OF THE 9/11 COMMISSION ACT OF 2007

この法案に対してはすぐに反応があり、ほとんどが反対意見だった。また、反対意見には政府（国内外とも）と業界団体の両方から声が上がっていた。コメントした者の多くがこの法案を反動的で急ごしらえだと批判した。実行すれば、世界のサプライチェーンに必ず大きな障害をきたすからである。さらに、業界も政府も、追加的な実施コストや、全量検査に必要な技術がまだ開発されていない点を指摘した。

2007 年の 10 月 30 日に、米国議会下院の「国境と海運、世界の対テロ対策に関する国土安全保障小委員会」において、世界海運評議会 (World Shipping Council)のクリストファー・コック会長は全量検査法に対する大きな反対理由を証言した[30]。要約すると、全量検査法への反対意見や問題点は以下の通り：

- 全量検査をするのが誰なのかが明確でない（政府か業界か）
- 外国の政府や業界に検査の実施を義務づける権限は米国にない
- 誰が機器を購入・操作・維持するかを取り上げていない
- 検査要件が定義されていない（すべてのコンテナ・スキャニング検査内容を分析するのか）
- 相互性の欠如 ― 同法によって、世界中の 600 以上の港湾が全量検査をするよう義務づけられた場合、外国の政府が米国からの輸出にまったく同様な義務づけをするのではないか
- 検査分析／結果に対する責任を取り上げていない（誰が検査結果の分析に責任を持つのか。民間なのか、公共機関なのか）

法案にコメントした者の大半は（WCO や欧州委員会、米国国土安全保障省（DHS）と CBP））、コンテナのセキュリティに関して、全量検査よりもリスクに基づいたアプローチの方を支持していた。WCO の SAFE フレームワークの基本方針を採りいれた、言うなれば AEO や C-TPAT のような官民共同プログラムのような提案である。全量検査法が非関税障壁になり得ると考える者がいる一

[30] http://www.worldshipping.org/pdf/hhsc_testimony103007.pdf

方で、実施コスト[31]と海外サプライチェーンの運営上は障害になると懸念する声もあった。また、法案を実行した場合の運営上の実務的な問題もあった。海外の港湾で米国行きの貨物をほかの貨物から隔離する事が簡単にできるのか、貨物のサイズや、その港湾で全量検査を行うだけの人的リソースとインフラの問題、海外港湾はバージ船から下ろした貨物や積み替えた貨物をどう扱うのかという問題などである。コンテナのスキャン画像を積荷目録で確認する必要があるなら、積荷目録に簡単にアクセスできなければならない（簡単でない場合もある）。また、現時点の法案は、海上コンテナのサプライチェーンに対する化学的・生物学的脅威に対応していない。

上述したように、全量検査（100%スキャニング）に関する特に大きな懸念は、法の意図を達成するために利用・入手できる技術の有効性と現状の技術レベルにあった。2006 年のセーフポートアクトでは[32]、海上コンテナの 100%スキャニングについて、実現可能性をテストするためのパイロットプロジェクト立ち上げが、海外の 3 つの港湾に委託されていた[33]。この指令を遂行してパイロットテストを始めるために、2007 年 12 月に米国の国土安全保障省とエネルギー省は「貨物の安全管理強化のためのイニシアチブ」（SFI、Secure Freight Initiative）

[31] マサチューセッツ工科大学が全量検査（100%スキャニング）法によって業界に生じるコストを分析・評価し、問題となる技術について議論した包括的な論文が以下で参照できる：
http://web.mit.edu/scresponse/repository/Bennett_Chin_MIT_Thesis_June_08.pdf
[32] 2006 年の Safe Port 法（2006 年、全港湾の安全保障及び説明責任法、Security and Accountability Act for Every Port Act of 2006）– Public Law 109-347（2006 年 10 月 13 日)。
[33] パキスタンのクアシム港、ホンジュラスのプエルトコルテス港、英国のサザンプトン港。（CBP は後に 4 つの港湾を追加したことに注意：香港港、韓国の釜山港、オマーンのサラーラ港、シンガポール港）

を発表した。SFI への参加港湾で小規模のテストを行った後の 2009 年 10 月[34]、米国会計検査院は、輸送面と機器の性能面の理由から、100%スキャニングの実行可能性は全体として立証できないとする報告書を発行した（細分化されたリストでは、画質の悪さや誤判定が理由として記載されている）。会計検査院の報告書が発行された当日（2009 年 12 月 2 日）に、ナポリターノ国土安全保障長官が、国土安全保障省は全量検査法（100%スキャニング法）の期限を 2 年延長して 2014 年とすると発表[35]。輸送面の問題や、人的リソースの不足、コンテナ内の異常を自動検知する技術がないことが理由とされていた。数カ月後の 2010 年 2 月に、国土安全保障省は 2011 年度予算案を議会に提出し、その中では「貨物の安全管理強化のためのイニシアチブ（SFI）」予算が 48%縮小されていた。国土安全保障委員会での 2011 年度予算案に関する証言で、ナポリターノ長官は SFI の予算削減に触れ、貨物輸送の安全確保はほかのテクノロジーや、CBP が展開する新たな貨物データ申告制度である「10+2」ルールなどのイニシアチブで実現できるとの見解を示した。

100%スキャニング法の代替案を推奨するほかのグループに同調した国土安全保障省の諮問委員会（COAC ：Commercial Operations Advisory Committee）

---

[34] 「米国向けコンテナ100%スキャニング要件の実行可能性評価に関して、サプライチェーンセキュリティの実現可能性と費用対効果分析から行った国土安全保障省と議会への支援」と題した会計検査院報告書10-12 (Government Accounting Office Report 10-12)。

[35] 「2007 年 9/11 委員会勧告実施法」の第 1701 項（The 9/11 Recommendations Implementation Act of 2007, section 1701）では、国土安全保障長官に 100%スキャニングを延期する権限を認めており、ナポリターノ長官のコメントはこれに該当する。ナポリターノ長官は、延期は各港湾ベースではなく、全体的な延期なることを示唆した。この法律では 2 年後の再延長が認められていることにも留意しなければならない。

は同法を撤廃し、リスクの度合いに基づいたアプローチで代替するよう求めたことにも留意するべきである[36]。

100%スキャニング法への反対意見が広がりを見せていた 2010 年 7 月、ジェイ・ロックフェラー上院議員（民主党、ウェストバージニア州）とケイ・ベイリー・ハッチンソン上院議員（民主党、テキサス州）は、「2010 年海上輸送と安全法律（S. 3639　Maritime Transportation Securituy Act of 2010）」と題した法案を議会に提出した。この法案には 2006 年の SAFE Port 法に対する複数の修正が盛り込まれており、その中には 100%スキャニング法の 2015 年までの実施期限延長や、イメージング機器と放射線検知機器の両方を用いるという要件を変更することなどが含まれていた。代わりにこの法案では、イメージング機器か、放射線検知機器のどちらかだけでよいとされていた。後者の変更では、世界中の港湾で「受け身な」スキャニングが可能となる ― 現在の「積極的な」スキャニング要求よりはコストがかからず、問題も減少する。2010 年度議会では制定されなかったものの、この法案は次の議会でも取り上げられる見通しである。

海上コンテナの 100%スキャニング法 ― 貿易政策予想

100%スキャニング法は、国際貿易のセキュリティに関する法律のなかで一番とまでいかなくとも、特に大きな議論を巻き起こしていることは間違いない。100%スキャニングの有効性に関する議論は米国内外で当面つづくと予想される。法の定める期限は延長できるが、米国向けコンテナ全体の 95%は米国に到着す

[36] http://www.joc.com/government-regulation/coac-calls-repeal-100-percent-scanning

るまでスキャンされていないというのが実態である。この状況では、米国以外の港湾向けのコンテナが置かれている状況と少しも変わらない。ロックフェラー－ハッチンソン法案（S. 3639）が制定された場合には 100%スキャニングに代わる選択肢を探る余地が生まれるものの、100%スキャニング法制定の根拠となったコンテナに関するセキュリティリスクはこれまでに減っても消えてもいない。

この法律について発言したほかの人々と同様に、著者も、現在の 100%スキャニング法は本稿で取り上げた問題に触れることなく制定された急ごしらえの法律であると考えている。受け身なコンテナのスキャニングは、現在の、イメージング機器+放射線検知機器の両方を使用しなければならないとする法的要件よりも好ましく、低コストで実施が容易かもしれないが、それで前述した国家主権や相互性の問題に正面から応えることにはならない。スキャンの実施や、結果分析、政府当局への報告に関する責任の所在も明確化されないままである。

著者の見るところでは、100%スキャニング法は少なくとも短期的には完全に廃止されない。これは海上貨物の動きに付随する国際的なリスクやテロの脅威が主な理由である。利害関係者にとって、この法律と根底にある問題は、ひきつづき大きな重要性をもつことを認識しておくべきである。現在の法律を修正してロックフェラー－ハッチンソン法案の規定に類似した形で 公布することも、リスクに基づく複合的なアプローチ（高リスクの航路をタ―ゲットにする、世界中の港湾で取扱業務に日常的に使用されている機器に組み込まれた既存のスキャニング技術を活用するなど）を採用するほかの案を採用することも十分にあり得る。未発覚のテロ行為に絡んだリスクと脅威、そして海上サプライチェーンセキ

ュリティの問題を無視して通ることはできないため、この問題に関する官民の対話は今後 2 年間、世界規模で増えることになるだろう。

d. 航空貨物の安全確保

背　景

2010 年 10 月に発生したテロ未遂事件（イエメン出身でアルカイダと関係のある犯人が米国行き航空貨物に爆発物を隠そうとした事件）は、航空貨物、特に国際航空貨物の安全確保に関係するため、航空安全確保の問題に早急に取り組む必要性があることを明白に示していた。米国内では航空貨物の安全確保を米国運輸保安局（TSA）と CBP がともに管轄している。

2007 年 9/11 日委員会勧告実施法[37] では、米国内外を問わずすべての旅客機に対し、2010 年 8 月までに 100%の貨物スクリーニングをするとの期限が設定されていた[38]。米国内の航空機については TSA が 2010 年 8 月の期限を順守。現在では、海外発の旅客機に関する 100%スクリーニング要件の実現に焦点が移ってきている。海外の航空会社（または政府）に法定の 100%貨物スクリーニング要件の期限順守を求めるのは TSA の管轄ではなく、その権限もないことは、以下で引用する TSA 輸送部門ネットワーク管理担当ジョン・サーマン副管理官が、米国下院委員会の輸送に関する国土安全保障小委員会で 2011 年 3 月 9 日に述べた証言で指摘されている：

[37] IMPLEMENTING RECOMMENDATIONS OF THE 9/11COMMISSION ACT OF 2007 ― PUBLIC LAW 110–53）。
[38] この期限は米国内外、両方の航空機が対象。「2007年9/11日委員会勧告実施法」の第1602項（IMPLEMENTING RECOMMENDATIONS OF THE 9/11COMMISSION ACT OF 2007 ― PUBLIC LAW 110–53、section 1602）

> …米国内では TSA に検査とコンプライアンスのための権限がありますが、海外では違います。米国内では検査をして積極的に権限を執行できますが…海外での航空貨物スクリーニングには現地提携機関による自発的かつ全面的な協力が不可欠です[39]。

TSA が持つ管轄権の限界について認識を深めるために、サーマンは証言の中で、多くの航空会社で米国向け貨物は 100%スクリーニングに近い状態にあるものの、TSA では、TAS による国内貨物安全プログラム（TSA の CCSP（Certified Cargo Screening Program）、つまり認証された貨物スクリーニングプログラム[40]）と関連づけられるか確認するために、他国の国土安全保障プログラム（NCSP、National Country Security Programs）の検証を続けているとも述べている。それでも、TSA は「2007 年 9/11 委員会勧告実施法」が定める指令の観点から、米国向け旅客便の貨物 100%スクリーニングの 2011 年 12 月 31 日の期限について業界に意見を求めている。

最近の国際的な動きとしては、政策や決定で航空貨物に影響を与える世界中の関係機関に対して統一された意見を提示することを目的とした、国際航空貨物諮問グループ（GACAG、Global Air Cargo Advisory Group）と呼ばれる連合体が新たに形成された事が挙げられる[41]。GACAGの設立母体には、国際航空貨物連合（TIACA：International Air Cargo Association）や、フレイトフォワーダーズ協会連名（FIATA：International Federation of Freight Forwarders Associations）、国際航空運送協会（IATA：International Air Transport Association）、国際荷主フォ

[39] http://www.dhs.gov/ynews/testimony/testimony_1299695667821.shtm
[40] TSA の認証された貨物スクリーニングプログラム（CCSP として知られる）には 1600 社を超える輸送事業者が参加しており、米国内における 100%スクリーニング期限を業界として順守できるように制度設計されている。TSA の認証会員は、貨物が空港に到着する前に事前検査できる。
[41] http://www.tiaca.org/tiaca/Industry_Group_Signing.asp?SnID=1641991045

ーラム（GSF、Global Shippers' Forum）などがある。新団体となるGACAGからは、航空貨物セキュリティ要件への協力に関する政府や業界からの意見の受け入れには、国際民間航空機関（ICAO：International Civil Aviation Organization ）を世界共通の窓口とする旨の強い提言がなされた。ICAOに関連して, ICAOと世界税関機構（WCO：World Customs Organization）は2011年3月15日に、「航空貨物のセキュリティに関する協力を深める」ことを確約する合意を発表し[42]、ICAOとWCOはともに新団体のGACAGと協調して、既存の航空貨物セキュリティ手順を検証することを示した。

航空貨物のセキュリティ― 貿易政策予想

TSA は上記の CCSP（認証された貨物スクリーニングプログラム）を迅速に策定したおかげで 2010 年 8 月の航空貨物の 100%スクリーニング期限を達成できたと著者は考える。C-TPAT と同様にこの産官共同プログラムは、航空会社に移送される貨物の整合性や、従業員や外部事業者のスクリーニング、厳密な貨物管理の連携を確保できるよう、同プログラム参加者に管理プロセスの実行を義務づけるプログラムである。当初はプログラム開発に課題を抱えたものの、現在では航空貨物業界、航空業界の両方から全面的な支持を得ているようである。

国際航空貨物輸送協会（International Air Cargo Carrier's Association）が CCSP を、「100%スクリーニング指令を遂行するための重要な要素…」として強

42 http://www2.icao.int/en/NewsRoom/Lists/News/DispForm.aspx?ID=36&Source=http%3A%2F%2Fwww2%2Eicao%2Eint%2Fen%2Fnewsroom%2Fdefault%2Easpx

く支持しているのは興味深い[43]。国際的な見地からは、この支持が持つ重要性と上述した GACAG の形成が、航空貨物セキュリティに関して政府と業界が今後数年間で向かう方向性を示していると著者は考える。米国議会が航空貨物の100%スクリーニングの適用を海外に広げたことを行き過ぎとする声はあるものの、航空貨物セキュリティの件に対する海外からの反応からは、この問題に対する世界共通の切迫感が感じられる。加えて、航空貨物サプライチェーンの安全確保に対するリスク管理の手法や複合的なアプローチの採用、さらには、航空輸送による通商活動の混乱を最小限に抑えようとする努力も世界共通である。日本に関しては、この、航空貨物セキュリティが持つ世界的な重要性とそれ故に受けている注目度から、日本の輸出者は、米国の CCSP や他国の国土安全保障プログラムと日本国内の航空貨物輸送業界が持つレギュレーテッド・エージェント・プログラムが比較的に速やかに「相互承認」されることを期待できると、著者は考えている。

最後になるが、著者には事前データ申告　― 特に積荷マニフェストを当局に提出するタイミングを早める点について―　に向けた取り組みが、強力に推し進められるとの確信がある[44]。本稿の次のセクションでは、事前データ申告に関する追加的な情報と意見を記述する。

[43] http://www.tiaca.org/tiaca/TSA's_Certified_Cargo_Screening_Program_(CCSP).asp?SnID=2

[44] 2011 年 CBP 貿易シンポジウムで、CBP は、現行の 2002 年貿易法に先立って、大手国際宅配業者 4 社（Fedex と DHL、UPS、TNT）が貨物マニフェストデータを事前に CBP に提出するパイロットプログラムに参加していると発表した。全国際宅配業者が参加した後は、フォワーダーによるパイロットへの参加を希望しているとも伝えている。

e. 事前データ申告（複合一貫輸送への影響）

背　景

CBPの貿易セキュリティプログラムの基本要素としては、米国港湾への商品到着以前に、米国の輸入事業者から特定の国際貿易データを収集することが挙げられる[45]。到着に先んじて鍵となる特定の輸入データを収集することにより、CBPは局内の自動ターゲティングシステム（ATS：Automated Targeting System）を使用したデータの検証と分析を行い、商品が米国に到着する前にセキュリティ上のリスクがある荷物に「照準を合わせ」、識別することができるのである。以下で詳述するように。その後CBPは、受領した情報と問題の積荷が示す脅威の大きさに合わせ、段階式行動メニューに従って行動する（警告状から積載禁止命令まで段階的である）。

2002年8月に、米国議会は2002年貿易法[46]を制定。この法律では特に、米国に輸出入される商品の貨物情報について、主要な輸送方式（空輸、トラック輸送、海運、鉄道）を経由した、電子的な報告を義務づけていた。増加の一途を辿る国際取引に絡んだ貨物セキュリティリスクを抑制するために、米国議会では、義務づけられている最新の貨物情報を電子的に送信し、同時に、貨物が海外港湾を出発して米国に到着するより前に受領することが不可欠であると考えられたの

[45]米国食品医薬品局（FDA、U.S. Food and Drug Administration）も、食品を輸入する機関に対する報告要件を導入していることに注意。米国内における食糧供給に入る可能性のある品目の輸入に関して、監視と管理を可能にするためである。
[46] Trade Act of 2002, Public Law No: 107-210　2002 年 8 月 6 日。

である。また、高リスク貨物を早い段階で識別することにより、低リスクの輸出入を促進する狙いもあった。

2002年貿易法の実施は、「24時間ルール」として知られるようになったCBPの規定実施とともに始まった。24時間ルールとは、海上コンテナ貨物のみを対象とした事前貨物データ申告規定のことである[47]。このルールはCBP局員と関係団体代表の間で行われた頻繁で大がかりな共同作業により策定された。24時間ルールでは、船社と非船舶運航業者（NVOCC、Non-Vessel Operating Common Carriers）に対し、米国向け海上コンテナの内容物に関する詳細な説明[48]を記載した積荷目録を、コンテナが船積みされる24時間前までにCBPに提供することを求めている。このルールは、米国向けコンテナが米国に到着してからではなく海外港湾で船積みされる前に、CBP局員がコンテナの積荷情報を分析してテロの脅威を特定することを可能にするものである。

CBPは、24時間ルールについて段階的な実施を計画していた。2003年5月に始まった最初の移行猶予期間が終了してからは、24時間ルールへの非遵守が改善されないと、海外の船社や非船舶運航業者に対する「積載禁止（DNL、Do Not Load）」のメッセージ[49]発令につながる可能性がある[50]。

---

[47] C.F.R.19 のセクション 4.7(b)を参照。

[48] この規定では、貨物に関する正確で説明的な記載が求められる。“ freight all kinds（FAK）”や、”said to contain”（追加説明の有無は無関係）、“ general merchandise ”、“ various retail merchandise ”、“ consolidated cargo ”や、その他の同様に曖昧な説明は受け入れられない。

[49] DNLメッセージを受けた貨物を解除する方法に関して、CBPは、問題の発生した港湾で外国の税関当局と連携する。当該港湾での検査は外国の政府が行う。セキュリティ上の脅威が発見されない場合、外国の政府がCBPに問題なしと通知次第、CBPがDNLメッセージを無効にして出荷を許可することになる。

2002年貿易法で は、ほかの輸送方式に関しても同じように事前貨物情報の電子申告要件を規定している。以下の表は、CBPが貨物申告データを受領する期限を表したものである：

	米国向け ― CBP 局内の自動積荷目録システム（AMS、Automated Manifest System）による受信
船舶	小口貨物については海外港湾における船積みの 24 時間前。
空輸	• 米国到着の 4 時間前。 • NAFTA（北米自由貿易協定）加盟国および赤道上の中南米諸国からからの離陸時。
鉄道	米国到着の 2 時間前。
トラック	• 自由で安全な貿易プログラム（FAST、Free and Secure Trade）の対象でない貨物に対しては米国到着の 1 時間前。 • FAST プログラムの貨物については到着の 30 分前。

CBPによる事前申告要件に関連する貿易セキュリティとしてはほかに、同局のコンテナセキュリティイニシアチブ（CSI：Container Security Initiative program）がある。このプログラムは2002年1月に策定されたもので、外国政府間の協力を得て、CBPは米国向け貨物コンテナを検査するために局員を指定された海外港湾に常駐させている。CSIの主たる目的は、米国向けの貨物に関連するテロリストの脅威や活動についての情報網を作るために、海外貨物コンテナに照準を合わせて事前スクリーニングを行うことにある。24時間ルールによる事前申告貨物データは、CSI担当官が、疑わしい高リスクのコンテナを特定するために利用している。

[50] 事前申告ルール要件に適合していない申告の場合は、CBPのナショナルターゲティングセンターに照会され、自動ターゲティングシステム（ATS、Automated Targeting System）による分析と適切な対応の実施が検討される。

CBPが設けた最も新しい事前申告イニシアチブには、ISF：Importer Security Filing（10+2ルールとして広く知られる）がある。ISF規定は、CBPの貿易関係者による大がかりなアウトリーチ努力とルール策定期間中に提出された多数の一般からの意見をCBPが分析した後の2009年1月26日に発効した。執行時期は1年遅れの2010年1月26日となり、後述するCBPのISF執行に道筋をつけたことになる。ISF規定では、米国の輸入業者と船社に対し、米国に船で到着するコンテナ貨物[51]に関して追加的な詳細貿易データをCBPに提出することを求めている。米国の輸入業者は10項目のデータを電子的に送信し、残りの2項目は船社が責任を持つ。10+2ルールでは、米国の全ての輸入者は以下の10項目のデータを米国向け貨物の荷積みの24時間前までに申告することが求められる：

1. 輸入業者記録番号
2. 荷受人番号
3. 販売者（所有者）名／住所
4. 購入者（所有者）名／住所
5. 送り先名／住所
6. 製造者（サプライヤー）名／住所
7. 原産国
8. 貨物の HTS（Harmonized Tariff Schedule）分類（HTSUS、最低 6 桁）

次の 2 項目は輸入業者が可能な限り早期に提出するべきだが、到着の 24 時間前という期限を過ぎてはならない：

9. コンテナ詰めの住所
10. 混載業者（詰め込み業者）名／住所

[51] 特定のコンテナ貨物では ISF による申告要件の適用除外にされていることに注意。適用除外のコンテナ貨物については、米国到着 24 時間前までに CBP に ISF 項目を提出する必要がある。

また、製造者や原産国、貨物の HTS(HTSUS)は、個別貨物レベルにおいて単位品目ごとに互いにリンクしていなければならない。

このルールの下では、船社も、データ 2 項目を税関に事前申告することが求められる。船社に対する 2 要件は以下の通り：

1. 船舶の積載計画書（出発後 48 時間以内の提出が必要（48 時間以内の航海の場合には米国到着前迄））
2. コンテナステータスメッセージデータ（CSM データ）（メッセージの受領から 24 時間以内に申告）

上記の 12 項目（10+2 項目）は、CBP 局内のシステムである、ABI（Automated Broker Interface）または AMS（Automated Manifest System）を通じて CBP に電子的に申告する。米国内港湾のリミットに合わせて物品を入国させる者が、ISF の CBP への提出を義務づけられる者である。この「ISF 輸入者」として認知される団体は、所有者や購入者、荷受人や代理人（通関事業者など）である場合もある。10 項目のデータのうち、いくつかは通常、海外輸出者から取得する情報に関連していることに留意する必要がある。また、輸送中の海上貨物に対しては、データ項目が減らされていることにも注意[52]。

10+2 ルールの目的は、貨物について、米国に向けて出荷される前に、CBP に正確な情報を収集させることにあった。しかしながら CBP は、提出前の申告者がすべてのデータ項目を事前申告前に検証できない場合もあると認識している。そうした場合には、提示した側が*合理的に真実であると信じるところ*に基

[52]米国陸揚げ後すぐに保税輸送されて第三国へ輸出されるものなどの保税運送や荷揚げされずに本船に残る第 3 国向け貨物などを含む海上トランジット輸送貨物については、船積みの 24 時間前までに次の 5 項目の提出が必要：1）予約会社名／住所、2）配送先業者、3）貨物の HTS 番号 6 桁、4）積み卸しを行う外国港、5）配送先

づいて情報を提出することができる。ただし検証できなかった場合には、不正確か不完全な情報が提出されるため、追加情報やより精度の高い情報を入手した際に ISF 申告の内容を更新する必要がある（到着までが期限）。

ISF 申告は CBP ボンドで担保されなければならない。包括ボンド（Continuous bond）は利用可能だが、1 回限りのシングルボンドはケース・バイ・ケースよっての利用可能となる。米国の輸入者は、包括ボンドを使用して ISF 申告をすることができ（現在のボンドではボンドライダーは不要）、または代理人を利用して ISF 申告を行っている場合には代理人のボンドを使用できる。

CBP は ISF 規制に基づき、違反の際には[53]損害賠償金を課す場合がある。そして CBP 局員によると、国の安全保障を脅かすと見られる高リスク貨物が発見された場合には DNL（積載禁止）命令が出される可能性がある。CBP はほかにも、国内の差し押さえや検査といった方法でも執行できる（たとえば、輸入業者が ISF の申告をせず、ボンドも使われない場合など）。CBP によると、当初に見られた ISF の提出に関する問題の多くが解決し、プログラムは円滑に運営されている。また、CBP による実施延期期間は終了したものの、ISF 規則を遵守させる際には最小限の強制力を行使するとした。

[53] ISF 規定違反の場合、ISF 送信 1 件あたり 5,000 ドルの罰金があり、1ISF あたり 10,000 ドルが上限とされる。

海外でも複数の国で、米国の2002年貿易法が定める要件か、ISF申告ルール[54]のどちらかに似た事前申告を制度化しているか、あるいは現在制度化に向けて進行中であることに留意する必要がある。

事前データ申告：貿易政策予想

今後2～3年間、貿易業界では、事前貨物データ申告に関するイニシアチブの大幅な拡大が世界規模で見られるだろう。高リスクで疑わしい国際貨物の識別に関するセキュリティインテリジェンスを改善するために、リスク管理およびリスク管理技術の一部としての事前貨物データ申告を掲げる税関がますます増加しているためである。2010年10月にWCOは、海上貨物を対象とする米国の10+2データ項目をWCOのSAFEフレームワークに組み入れるべきと判断したことに留意しなければならない[55]。WCOはこれらのデータ項目の完全実施について2011年6月に決定すると見られる。

著者の考えとしては、事前貨物情報申告に関して米国の政策的な観点から先を見通すと、注視すべき側面が3つある：

1. 政府当局に事前申告する貨物データのタイプと詳細さのレベル
2. データ提出のタイミング
3. 事前貨物データ申告の全輸送方式への拡大：

[54] たとえば、日本や欧州連合、メキシコ、中華人民共和国はすべて、貨物詳細データの提出要件を制度化している。

[55] http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Publications/WCONEWS_63_en.pdf

この見解の裏付けとして、米国が事前申告に関してすでに10+2ルールの先を考えていることを示す兆しが挙げられる。たとえば、2010年にCBPのバーシン長官は、当局に提出する事前申告データのタイプについて業界団体に「グランドバーゲン」[56]を持ちかけた。すなわち、10+2ルールと2002年貿易法による現段階の要件以上の追加貨物情報を提出すれば、引き換えに合法的な国際貨物輸送をさらに円滑化するというものである。確かに、船舶積荷マニフェスト（現在、10+2ルールによって提出されている）が、貨物が米国に到着してCBPへ輸入通関申告される時に提出される貨情報ほど詳細でないのは間違いない。それはそれとしても、事前貨物データ申告のタイミングの観点からは、米国が、国際貨物プロセスの中で現在義務づけているよりも早い段階で事前申告された貨物情報を確認したがっているのは明らかであるように思われる。

現在の10+2ルールの下で、輸入業者には、ISF申請と同時に輸入通関申告を行うという選択肢があり、シングルファイリング、統合ファイリングとして知られている。今は統合ファイリング送信を選ぶ事業者よりも、ISF単独で申請する事業者のほうが遙かに多いが、ISFプログラムが成熟するにつれ、シングルファイリングや統合ファイリングの件数は増加するというのが著者の意見である。

この意見の前提としては、通関データ（通常、物品が米国港湾に到着してから提出）の方が、積荷マニフェストデータやISF申告関連の10+2によるデータ

[56] http://www.americanshipper.com/ecc/ECC_story.asp?news=158245

情報よりも正確性や完全性において勝るという想定が根拠になっている[57]。また、米国の輸入業者がシングルファイリングでの提出を選べば、当該貨物に関してISFデータと通関データ間の不整合を減少させるか、その可能性を完全に取り除くこともできる。この事実が、ISFセキュリティデータを輸入業の貿易コンプライアンス評価に使用できるとするCBPの立場も合わせて、当局へのシングルファイリング送信を検討する米国の輸入者の背中を押す可能性がある。輸入者がシングルファイリング送信を選んだ場合、日本の輸出者が米国向け輸出の前に必須データが全て揃うように確保しておけば、当然のことながら取引プロセスの早い段階で貢献することができる。シングルファイリングのオプションは、その本質において旅行客のプレクリアランス（事前入国許可）に類似したところがあり（米国外の空港にある、指定されたCBPのクリアランス施設で米国人乗客が税関を通過するところなど）、CBPは米国向け貨物の出発前に高リスク貨物を特定しやすくなる。

最後の項目として著者は、リスクもテロの脅威も海上コンテナに限定されたものでないことは明白なため、貿易業界は近い将来に10+2と同様のイニシアチブがあらゆる貨物輸送形態に展開されることを予期しておくべきと考えている。CBPが「国境を米国から離す」取組みを進め、自国のリスク特定能力を高めるために、2002年貿易法および10+2ルールの要件を実施するために用いた産官共同プロセスを、ほかの国際輸送形態でも活用することは大いにあり得る。

[57] 米国政府 GAO(General Accounting Office)による報告書の 38 頁にある CBP の ISF 申告に関する項目を参照。通関データに早い段階でアクセス出来ることにより、高リスク海上貨物のターゲティングを改善できるとしている http://www.gao.gov/new.items/d10841.pdf

f. CBP のナショナルターゲティングセンター（NTC）と商業ターゲティング&アナリシスセンター（CTAC）

背　景

2001 年に CBP は、同時多発テロへの直接の対応としてナショナルターゲティングセンター（NTC、 National Targeting Center）を設立した。セキュリティに対する CBP の多層的アプローチの一部を構成する NTC は、高リスク貨物や旅客を米国到着以前に特定することを目的として、多様な機密・非機密ソースから得た情報からを検証することによってリスク評価／分析に従事している。現在、NTC には大きくふたつの部門がある。ひとつはナショナルターゲティングセンター ― 貨物（NTC-C）、もうひとつはナショナルターゲティングセンター ― 旅客（NTC-P）である。NTC は 24 時間年中無休で運営されており、ワシントン DC 郊外に本部がある。NTC-C は情報収集とターゲティング作業でほかの連邦機関[58]と連携・協働している。さらに情報や貨物セキュリティのベストプラクティスを日本や EU、メキシコの税関と共有し、NTC-C の国際貨物ターゲティングフェローシッププログラム（International Cargo Targeting Fellowship program）[59]を通じて広めている。

[58] NTC-C は、2002 年バイオテロ法を根拠として、米国食品医薬品局（FDA、U.S. Food and Drug Administration）が規制する輸入品目を識別するために FDA と連携している。また NTC-C は、輸出に係る米国商務省（U.S. Department of Commerce）及びその他利害関係者や、移民・税関捜査局（ICE、Immigration and Customs Enforcement）、麻薬取締局（DEA、Drug Enforcement Administration）、さらに農業テロの脅威となる貨物に関しては米国農務省（U.S. Department of Agriculture）とも協働している。

[59] 2011 年 4 月 20 日に、アブダビは、中近東諸国としてはじめて税関を国際貨物ターゲティングフェローシッププログラムに参加させた。

事前貨物申告データの収集と分析は NTC-C のミッションにおける主要な構成要素である ― 事前申告データは CBP が持つ高性能自動化システム、自動ターゲティングシステムを経由して処理される。自動ターゲティングシステムは、ターゲティングのルールやアルゴリズムを利用して、特定のリスク要因（原産国、高リスク品目など）に基づいて情報の分析と評価を行う。ISF データなどの事前申告貨物データは、CBP のターゲティング能力を強化するために ATS の出荷記録に追加される。高リスク貨物を特定してさらなる調査を実施するために、ATS のデータは法執行記録や制裁リスト、コンテナセキュリティイニシアチブ（CSI）[60]の参加港湾から入手した情報などを含む、ほかのデータベースとも照合される。NTC-C と ATS はまた、港湾における高機能ターゲティングユニット（ATU、Advanced Targeting Units）にもかかわりがある。

本年 3 月の報道によると、2010 年 10 月に発生したイエメン人による航空貨物の事件を受け、CBP が貨物スクリーニングの強化を目的としてナショナルターゲティングセンターに 33 名の人員追加を要求する予定であることに留意するべきである[61]。

NTC-C に加えて 2009 年 12 月にはジャネット・ナポリターノ国土安全保障長官が商業ターゲティング&アナリシスセンター（CTAC：Commercial Targeting and Analysis Center）の設立を発表した。このセンターの目的は、輸入

[60] CSI は海外政府との提携を利用した CBP のプログラムで 2002 年に設けられた。このプログラムでは、CBP 局員が海外港湾に行き、ホスト国の税関とともに、テロの脅威となり得る米国向けコンテナのスクリーニングを行うことができる。CSI は互恵的なプログラムであり 、参加国からも代表を米国に派遣して自国に向かう高リスク貨物のターゲティングができる。2010 年の年次会計報告書の中で、2010 年度に CBP は CSI に参加する 58 の海外港湾で業務を行ったこと、そしてこれらの港湾が米国向けコンテナの 80%を占めていた旨を記載した。

[61] http://postandparcel.info/36893/news/us-customs-to-expand-advance-air-cargo-data-pilot/

品の安全性(セーフティ)の問題に取り組む連邦政府の活動を強化するために、参加機関の間で[62]の情報共有の機会を提供することにあった。2010 年 10 月 21 日に参加政府機関（PGA、participating government agencies）の代表は、CTAC の目的と使命を規定し、参加機関の間での協力と情報共有のパラメーターを設定し、CTAC の運営責任をワシントン DC にある CBP 本部と定めた覚書[63]に署名した。NTC-C に帰属しないものの、CTAC は NTC-C のように CBP の ATS システムを、ターゲティングと米国製品安全法執行の強化のための重要な情報共有ソースと位置づけた。PGA による ATS データへのアクセスは覚書の条文で管理され、ATS データは CTAC の持つ輸入品の安全に関するミッションの推進の目的のみに使用されることとなる。

NTCとCTAC：貿易政策予想

上記のように、NTC-CもCTACも、それぞれの貿易セキュリティおよび輸入品のセーフティに関するミッションの遂行において、関係政府機関を支援するための重要なツールとして、CBPの自動ターゲティングシステムを活用している。ATSに関係するアルゴリズムやターゲティングルールは、これまでCBPが開発し、ほとんどCBPが独占的に使用してきたとはいえ、ATSに入力された貨物情報と製品情報のうちの相当量が、事前申告貨物データなどの外部ソースに由来している。

[62] CTAC に参加する米国の機関には、CBP と移民税関捜査局（ICE、Immigration and Customs Enforcement）、消費者製品安全委員会（CPSC、Consumer Product Safety Commission）、食品医薬品局（FDA、Food and Drug Administration）、食品安全検査庁（FSIS、Food Safety and Inspection Services）、動植物の健康に関する検査庁（APHIS、Animal Product Health and Inspection Services）がある。

[63] http://www.cpsc.gov/library/foia/foia11/contracts/mou10212010.pdf

CBPのターゲティングプログラムの初期に、米国政府会計検査院（GAO：Government Accounting Office）は「貨物コンテナのセキュリティ検査活動に関する予備的観察（ Preliminary Observations on Efforts to Target Security Inspections of Cargo Containers[64]）」と題した報告書を2003年12月に発表した。この報告書でGAOは、テロ関連のATSルール策定にあたり、CBPが、国際貿易関連業界や、テロやモデリングの外部専門家に広く意見を求めていない点を指摘した。さらにGAOの報告書では、コンテナのリスクレベル評価の主たる参考データとしては積荷マニフェストデータの信頼性に問題があるとし、より信頼性の高いターゲットプロファイルを作成するためには貨物データに関する情報ソースを追加するのが有効と提案していた。今後の数年間にCBPはATSターゲティングデータソースを拡大して情報（例えばISF申告データ）を追加するだけでなく、CBPが収集するデータの質と信頼性を向上させるために、外部の政府／非政府のソースとのコンサルテーションを強化することになるだろう。たとえば、CBPは、情報共有を促し、ターゲティング能力を増強するために、自局のCSIとC-TPATのプログラムを活用してきたが、その過程で国際基準や業界のベストプラクティスを規定し、それらが他国のAEOや貿易セキュリティプログラムに取り入れられて、現状の相互承認プロセスのベンチマークのような役割を果たすことになった。

製品の安全性とCTACに関しても同様のプロセスを展開していることが、上述した2010年の複数の機関による覚書への署名と情報共有が、健康と安全に脅

[64] GAO の報告書（04-325T）：http://www.gao.gov/new.items/d04325t.pdf

威をもたらす貨物を特定するための円滑な共同手順の開発につながるとの認識から伺える。

著者の見解では今後数年間、日本の輸出者は、貿易セキュリティと貿易コンプライアンスに関して政府によるコンサルテーションや情報共有、アウトリーチの機会が増えることが予想される。これは、税関などの政府関係機関がより包括的なデータセットを策定し、相互に連結した国際サプライチェーンの本質を正確に理解しようとするためである。上述したターゲティングセンターの拡大はこの流れのほんの一例に過ぎない。本稿の前半で議論した「シングルポータル」の概念もまた、国際的に調和の取れた税関ルールや手順を開発するために外部リソースを取り込もうとする潮流のひとつである。著者の意見では、この成熟は全体的に業界と経済が牽引したもので、使命の遂行から生じる便益はサプライチェーンセキュリティと輸入の安全性を管轄する政府機関が浴し、経済と貿易の促進から生じるメリットは国際貿易事業者が享受することになる。この点について興味深いことに、2010年12月8日に行われた米国商工会議所での演説でバーシンCBP長官は、CBPのターゲティングとサプライチェーンセキュリティ、税関近代化の活動を取り上げて以下の意見を述べた：

> …政府機関だけでグローバルサプライチェーンの安全を確保することはできません。民間部門の協力を新たにより踏み込んだ形で取りつけなければ、安全確保も経済競争力も向上させることができないのです[65]。

[65] http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/highlights/c1_trade.xml

第 2 部

米国の貿易コンプライアンス政策に対する見通し

a.製品の安全性：消費者製品安全委員会と消費者製品安全性改善法

背　景

米国消費者製品安全委員会（CPSC：Consumer Product Safety Commission）は独立した連邦機関でワシントン DC 郊外に拠点を置いており、その使命は管轄カテゴリーに該当する 15,000 品目以上の多種多様な消費者製品による不当な人身事故のリスクから国民を保護することにある。米国内外で約 58,000 人が勤務する CBP に比べると職員は 500 人程度と、比較的小規模な機関である。組織を率いるのは大統領の指名と上院の承認を得て、7 年間の任期を与えられた 5 人の理事で（期差任期制）、彼らが CPSC の政策を策定する。CPSC は消費者製品安全法（Consumer Product Safety Act[66]）の下で米国議会が 1972 年に設立し、1973 年に運営が開始された。CPSC は消費者製品のテストや認証、推奨よりもむしろ、管轄カテゴリーの製品に関する任意あるいは強制力のある基準を業界と共に策定する権限を与えられている。製品の安全性に関する調査や啓蒙活動に加え、CPSC の基準に違反する製品のリコールや、適切な基準が存在しない場合は国民を保護するために製品を禁止する権限も有している。また、CPSC は虚偽広告や不正、製品の品質問題までは管轄していない[67]。CPSC に関するより詳細なバックグラウンド情報は CPSC のウェブサイトで確認できる（www.cpsc.gov）。

2007 年に大量に発生した消費者製品リコールと、消費者団体や製品安全に関係する議員からの圧力により、米国議会は消費者製品安全法を修正して

66　消費者製品安全法（Consumer Product Safety Act：Public Law 92-573; 86 Stat. 1207）、1972年10月27日 ― この法律に従い、米国議会はCPSCに「消費者製品に絡む不当な負傷のリスクから国民を守る」責任を託された。

67 これらの問題は米国連邦取引委員会（U.S. Federal Trade Commission）の管轄下にある。

「2008 年消費者製品安全性改善法を制定した（CPSIA：Consumer Product Safety Improvement Act of 2008[68]）。CPSIA では、主に子供用品の輸入者や製造業者に対し、この種の製品の製品に対するテストや認証、ラベリングを含む数多くの新たな義務を課した。それらは一定期間内に段階的に実施される。CPSIA の条文では、新規義務事項の違反に対して、高額な罰金（違反 1 回につき 100,000 ドルが上限）のみならず、深刻な違反に対する刑事上の罰金や制裁も規定している。罰金を科すことに関して CPSC は、罰金の決定には CPSIA で求められる項目以外にも、負傷リスクの深刻度や負傷事故の発生／未発生、欠陥製品の数量といった追加的な検討項目を許容するとした最終的なルール[69]を公示している。

CPSIA の重要な条項のなかには、米国の輸入者や製造業者に対し、2008 年 11 月 12 日以降に製造されたあらゆる CPSC 対象製品の出荷分に「適合証明書（Certificate of Conformity）」を提示することを求めるものがある。証明書は、CPSIA への遵守を流通業者や小売業者に通知することを目的としており、各製品ともテストや適切なテストプログラムに基づいていなければならない。

CPSIA の重要な条項としてはほかに[70]、第 101 条（子供用品の塗料中に許容される鉛の含有量低減）や、第 102 条（子供用品について第三者機関によるテストの義務づけ）、第 103 条（子供用品に関する表示義務のトラッキング）がある。さらに第 212 条では、CPSC がさまざまな製品に関する消費者からの苦情を公示あるいは発表することのできる、消費者製品の安全性に関する公共のデータ

[68] 2008 年消費者製品安全性改善法（Consumer Product Safety Improvement Act of 2008：PUBLIC LAW 110–314）、2008 年 8 月 14 日
[69] http://www.cpsc.gov/CPSCPUB/PREREL/prhtml10/10168.html
[70] CPSIA による全義務事項の項目別説明は CPSC のウェブサイトに掲載されている。

ベースの構築も規定しており、この条項は特に、議会への称賛から消費者製品に不正確あるいは虚偽の苦情が公示されるのではとの業界からの懸念にいたるまで、大きな注目を集めている。データベースの開発にあたり、CPSC は、投稿された消費者からの苦情に一定の期間内に対応して、製造業者が虚偽あるいは不正確な苦情の可能性を排除することを認める対策を取っている[71]。公共のデータベースはすでに運営されており、以下のウェブサイトで閲覧できる。

www.saferproducts.gov

CPSIA の第 222 条も議会が CPSC に指令した重要な条項であり、米国に輸入された製品で CPSC が規制する製品を対象とした「リスク評価」の手法の確立と CBP との情報共有と連携強化のための計画の策定を CPSC に義務付けている[72]。後者の義務事項には、リスク評価の手法を CBP と協力して開発し、違反の疑いのある消費者製品を特定することまでも含まれる。第 222 条については CPSC が「輸入品の安全性のための戦略」[73]を発表しており、中でも、どこで必要関連情報を入手できるかを含め、米国の基準への遵守認定の取得方法について、海外の製造業者に教育的なアウトリーチ活動を CPSC が実施する旨が記載されている。また、第 222 条の指令を進めるために CPSC は、本稿のセクション f で詳述したように、2010 年 10 月に、情報の共有と製品の安全性に関するターゲティングの向上を目的とした覚書に CBP などの関係機関とともに調印している。

---

[71] このデータベースが、危険な製品の可能性のある案件について当局に通報する初期警告システムの役割を果たす、という意見も一部にあることに注意。

[72] 2007 年に CBP は、輸入品の安全性を自局の優先貿易課題（PTI：Priority Trade Issue）のひとつとして位置づけ、危険な製品の輸入防止にリソースを集中させたことに注意。CBP のウェブサイトによると、PTI の主な目的は輸入品の安全性に関するリスク評価やターゲティング、レスポンスを局内と政府機関の間で伝達し、連携することにある。

[73] http://www.cpsc.gov/businfo/importsafety.pdf

製品の安全性 ― CPSC と CPSIA：貿易政策予想

上述した 2010 年 10 月の覚書に調印した輸入品の安全性問題にかかわる米国の政府機関はいずれも輸入品と製品の安全性に関する問題に取り組むための責任と使命の焦点を明確化する努力を続けている。著者としては、将来的に、米国政府機関の間での情報共有の拡大と、政府外の利害関係者（米国内外の製造業者や米国以外の政府関係機関）とのコンサルテーションの強化がひきつづき展開され、ますます制度化が進むと考える。危険な製品や欠陥製品による国民の健康と安全への脅威は明らかに世界的な広がりをもつため[74]、近い将来に WCO の重点分野としてサプライチェーンセキュリティに含まれるようになると著者は考える。輸入品の安全性向上と業界のベストプラクティス作成のための準備としての基礎は EU や日本の AEO プログラムなどの産官共同プログラムで確立されている。

CPSIA に関連して、CPSIA の制定以来、数多くの民間業界団体と製造業者がこの法律の条項に付随するコンプライアンスの複雑性（条文の規定する子供用品の定義や、鉛含有量の上限、表示のトラッキング、最近開発されたばかりの上記の公共データベース）について米国議会に懸念を示してきたことを、日本の輸出事業者は認識しておくべきである。現在、米国議会[75]で保留中の法案があり、もしそれが制定されれば CPSIA による規制が緩和される（例を挙げるとこの法律では、子供用品の定義に含まれる年齢は引き下げられ、100ppm の鉛含有量制限

[74] 最近カナダで、「カナダ消費者製品の安全性に関する法律（CCPSA、Canada Consumer Product Safety Act）」と呼ばれる CPSIA に似た法律が制定されていることを注記しておく。この法律は 2011 年 6 月 20 日に施行され、条項の多くは CPSIA と同様の内容である。http://www.hc-sc.gc.ca/cps-spc/legislation/acts-lois/ccpsa-lcspc/index-eng.php

[75] http://republicans.energycommerce.house.gov/Media/file/Hearings/CTCP/040711/CPSIA.pdf

の実施は 2012 年 8 月に延期され、第三者機関によるテストと表示義務のトラッキングの対象品目は限定され、公共のデータベースに投稿される被害報告は製品の使用から生じた被害か被害のリスクを実際に被った者からしか受け付けないことが要求されるなどである）。そのほかの関連した展開としては、特定のオフロード車をすべて CPSIA の適用免除とする法案が最近、米国上院議会に提出されている[76]。業界が示した上記の懸念に米国議会が少なくともある程度までは対応するという見方も確かにあり得るものの、著者としては、輸入業者と製造業者（日本の製造業者を含む）は CPSC と CPSIA について今後 2〜3 年の間に次のような展開を目にすると考える。

- CPSIA の適用を受ける輸入製品を対象とした CPSC の関心の強化。この点に関しては、2010 年 10 月の覚書への署名に加えて、CPSC が米国の貨物入国港への配置人員を増員しており、製品に CPSIA 非遵守の疑いがある米国の輸入者に対して、CPSC が独自に「留置（detention）」通知を発行し始めたことにも注意。従来は、そのような通知は CBP が発行していた。
- CPSIA の第 101 条で規定する子供用品向け鉛含有量制限の、現状の 300ppm（parts per million；質量比 100 万分の 1）から 100ppm への引き下げと、関連する現状の CPSIA の同じ条項で規定するテストと認証の要件の実施猶予期間（2011 年 12 月 31 日迄）[77]の解除（CPSC がテストは物理的に可能とした場合）。
- CPSC による、構成部品のテストに関する規則の発行。上に示したとおり、CPSIA の一部の条項では、公認機関による製品テスト（子供用品の鉛含有量制限など）で遵守を確保するよう求めている。部品テストとは、完成品ではなく部品を使用してテストすることを意味する。概して CPSC は、アパレルや玩具の製造業者に部品テストをよく認めている。
- CPSC による、CPSIA 規定の「全般的な適合証明」要件の実施開始。輸入業者や製造業者が CPSC や CBP の要求に応じて同証明を提出できない場合、当該製品の米国への輸入や流通が認められず、輸入業者や製造業者は罰金や罰則適用を受ける可能性がある。
- CPSIA 要件や米国の輸入品安全性イニシアチブについて、CPSC や CBP など参加政府機関（PGA）による海外製造業者向けアウトリーチ活動の

[76] http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CREC-2011-03-29/pdf/CREC-2011-03-29-pt1-PgS1939-2.pdf#page=2
[77] http://www.cpsc.gov/businfo/frnotices/fr11/stayleadrev.html

増加。上で触れた 2010 年 10 月の輸入品の安全性の覚書で示されていたように、調印した PGA は、民間部門による製品安全性要件遵守の支援活動強化を基本方針とすることで合意した。

おそらくは、2011 年 3 月 11 日に日本で発生した地震と津波、原発事故の後に起こった出来事と、日本からの輸出品に絡む放射能汚染の懸念に対する世界の反応ほど、製品安全性問題の世界的な重要性を浮き彫りにした事例はこれまでにないだろう。潜在的な危機を緩和し、潜在的な放射能問題を中心とした議論を進めるために外国の貿易パートナーを巻き込もうとする日本の外交努力は、著者の見解では、製品の安全性のような世界規模のサプライチェーン問題に取り組む上で、国際協力が重要であることを象徴している。

b.輸入者自己評価プログラム（ISA）

背　景

国際輸入取引に関する CBP の 2 つの目的の 1 つ目は、米国の貿易関連法規制に対するコンプライアンスの促進と最大化であり、同時に合法的な貿易の奨励と円滑化にある。CBP には輸入貿易コンプライアンス問題を解決するために利用できるツールが数多くあり、検査、検証、文書審査、輸入者の監査、差押、罰則などがある。1993 年の米国税関近代化法（ U.S. Customs Modernization Act[78]）の制定に伴い、CBP（当時は米国関税庁（U.S. Customs Service）と呼ばれていた）は、世界中の税関当局が倣った自局の貿易コンプライアンス制度と政策方針に大きな変更を加えた先駆けとなった。1993 年米国税関近代化法の重要な

[78] Pub.L. 103-182, 107 Stat. 2057, December 8, 1993

基礎を構成する主な概念には、「インフォームドコンプライアンス」と「責任の共有（Shared Responsibilty）」がある。2つの概念を裏付ける合理的根拠は、「輸入に係る国民は、政府によっての輸入関連法規制を明確に“ 告知”されるべきであり、その引き換えに、輸入者は米国の輸入規則遵守に責任を持つ」というものである。その帰結として CBP は「インフォームドコンプライアンス」を自局の貿易コンプライアンス戦略に取り入れ、2002 年６月には「輸入者自己評価プログラム（ISA：Importer Self-Assessment Program）」の作成を発表した。ISA は、一定のベネフィットと政府による管理・介入を減らす代わりに参加する輸入者が自社の輸入オペレーションに責任を持つ（自己評価とセルフガバナンス）、ボランタリープログラムである。ISA プログラムの基本的な前提となるのは、「自社の国際取引とプロセスに対して強力な内部統制を行っている輸入者は概してよりよく米国の貿易関連法遵守している」ということであり、そのために、「政府による監視と執行の必要性は低い」というものである[79]。

ISA プログラムは CBP 本部の国際通商局（Office of International Trade）のパートナーシッププログラム部門が運営している。米国の参加資格を満たす輸入者が ISA 会員申請を行い、プログラムへの参加が認められた場合には、CBP から以下のベネフィットを付与される：

[79] 興味深いことだが、先駆けとなる自己評価プログラムを米国関税局（現 CBP）が 1990 年代後半に「輸入者コンプライアンス監視プログラム（ICMP、Importer Compliance Monitoring Program）という名称で立ち上げており、このプログラムと多くの点で似通っている。しかしながら著者の考えでは、ICMP で提示されたベネフィットは米国の輸入者をプログラムへの参加や申請を促す上で十分とは言えなかった。

- CBP が行う監査プールの免除[80]
- 輸入者の複数の事業部門への適用（該当する場合）
- 事前開示に対する拡大されたベネフィット[81]
- CBP とのコンサルテーションとプログラム主担当官へのアクセス
- プログラム参加輸入者の貿易データ及び申告データへのアクセス
- 罰金と損害賠償に関して軽減するベネフィット
- 業務における確実性向上（政府の介入や、通関検査の減少、参加輸入者は輸入プロセスをよりよく管理することができる）

CBP の ISA 関連文書によると（CBP のウェブサイトで閲覧可能[82]）、これらのベネフィットと引き換えに、ISA 参加輸入者は以下に合意しなければならない：

- 適用されるすべての関税法規の遵守
- CBP に対する税関手続の正確性を実証するための事業記録システムの保持
- 内部統制の確立／文書化／実施
- ISA 参加輸入者の輸入コンプライアンスシステムに関する、リスクに基づいた定期テストの実施
- 適切な内部統制の調整と、CBP への適切な「事前開示」
- 財務記録から通関申告までの監査記録の保持
- ISA の「セルフテスト」プランの開発と実施に加えて、内部テスト結果の保持（3 年間）
- ISA 参加輸入者がひきつづき全 ISA 要件を満たしていることを CBP に通知する年次通知書の CBP への提出 ― また、当該輸入者の税関コンプライアンス業務に影響を及ぼす可能性のある大きな変更があれば CBP に通知

ISA 申請プロセスに関して、CBP は、ISA プログラムは同局の C-TPAT プログラムを補完するものとして設計されており、C-TPAT 会員であることは ISA

[80] CBP の包括的監査の免除には、CBP が進める「集中的な評価による監査（Focused Assessment Audits）」と、ISA 申請時に含まれているのであるならば、「FTZ(Foreign Trade Zone)とドローバック免税」の監査も含まれる。

[81] 事前開示に対する拡大されたベネフィットを受けられれば、ISA に参加している輸入者は米国貿易法への非遵守が発覚した場合には相当額の罰金を節減できる。このベネフィットの規定では、CBP が、ISA 参加輸入者による、19 U.S.C. § 1592 or §1593a の規定で多額の罰金を課されかねないが詐欺的ではない米国貿易法違反を知った場合、CBP が ISA 参加輸入者に書面で通知し、輸入者はその通知から 30 日以内に 19 C.F.R. § 162.74 で規定される違反の「事前開示」を申請できる。米国法では、貿易コンプライアンス違反の有効な事前開示を提出した輸入者は民事制裁金の全額免除あるいは多額の減額が認められる（ただし、開示した違反に帰せられる税（duties）は CBP に支払うことになる）。ISA 不参加の輸入者は、CBP が先に違反を発見して輸入者に違反の通知をしたならば、有効な事前開示を行えない。

[82] http://www.cbp.gov/xp/cgov/trade/trade_programs/importer_self_assessment/

の申請資格とメンバーシップの前提条件であることを明らかにしている[83]。さらに申請する輸入者は米国を拠点とするか居住していなければならず、最低 2 年間の輸入業務実績も必要とされる。

輸入業者がこれらの最初の基準を満たし、ISA への申請を選ぶ場合には、CBP との「ISA に関する覚書（ISA Memorandum of Understanding）」に記入と署名をして提出し、同時に ISA 質問票（ISA Questionnaire）に全て答えて提出しなければならない（この質問票では、輸入者の企業情報や、国際業務とプロセスに関する内部統制について問われる）。その後 CBP で申請書を確認し、輸入事業者の沿革と貿易コンプライアンス情報の分析を行う。CBP が申請者の「ISA 参加の準備度」を最初に判断するのはこの時点である。申請者が ISA 質問票で尋ねられた質問に否定的な回答をすると申請が却下されたり（輸入業務に対する内部統制のシステムが整備されていないなどの理由）、申請者が問題点に対応して再提出できるように申請書に是正指示がついて申請書が申請者に戻されたりする場合がある。反対に、申請者が最初の ISA プログラム要件を満たしていると CBP が最初に判断した場合は、CBP の規制監査室（CBP Office of Regulatory Audit、CBP 本部の国際通商局内に設置されている）が輸入者の施設で現地審査を行う。現地審査は ISA の「申請審査会議（Application Review Meeting）」と呼ばれてお

[83] 本稿で既に述べたように、ISA が C-TPAT に結びつけられていることは、セキュリティと貿易コンプライアンスとの区別が曖昧になっていることの一つの証左であることを、著者として付記する。

り、略称は ARM である。ARM では、CBP の ISA ARM チーム[84]が申請者の施設に 1 日から 2 日の日程で訪問し、通関申告に関する限定的な事例の審査や、申請者の通関プロセス（関税分類や関税評価、原産国申告、特定されたコンプライアンス上の問題点など）にかかわる内部統制[85]のチェックが行われる。追加的な要素として、輸入者の経営陣による貿易コンプライアンスへの関与と従業員に対する貿易コンプライアンス研修も査定される。

ISA ARM 終了後に ARM チームの勧告を述べた報告書を作成し、それを CBP 本部が精査して参加可否を決定する。CBP 本部が ISA 申請者に決定を通知するのはそれからである。

CBP によると現在、ISA プログラムには 200 社程度の認定企業がいる。米国の輸入者としては比較的に少ない数字だが、ISA 会員は 2008 年の年間輸入額の約 16%、同年中に米国政府に支払われた関税でも 15%以上を占めている[86]。

---

[84] ISA ARM チームは通常、税関規制監査官（Customs Regulatory Auditor）が 2〜3 名と、CBP のコンピューター監査スペシャリストが 1 名、そして該当する場合には申請者の CBP アカウントマネージャーで構成される。

[85] 「内部統制」は米国トレッドウェイ委員会組織委員会（COSO、Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission）が定義している（http://www.coso.org/default.htm）。それによると内部統制の構成要素は以下のとおり：
統制環境 ― 統制環境は企業の基本的姿勢を規定し、統制に対する社員の意識に影響を及ぼす
リスクの評価 ― どのような事業体も内外に由来する多様なリスクに直面しており、そうしたリスクは事業体と活動の両レベルから評価しなければならない
統制活動 ― 経営陣からの命令の実行を確実にするために役立つ方針や手続き
情報と伝達 ― 関連性のある情報は、ほかのすべての統制要素を支えうる期間と形式で識別し、捕捉し、伝達しなければならない
監視 ― 内部統制システムは監視する必要があり、この場合の監視とは、システムの長期的なパフォーマンスの一定期間にわたる質を評価するプロセスのことである。

[86] http://www.customs.gov/linkhandler/cgov/trade/trade_outreach/presentations09/isa_present.ctt/isa_present.pdf

ISA 参加のベネフィットに対する、プログラムに付随する費用と輸入者の責任の対比については、ISA プログラムの創設当時から米国の貿易業界で大いに議論されてきた。CBP の集中査定（FA： Focused Assessment）や税関監査の経験がある一部の輸入業者は、FA 終了後に CBP から招待を受けて ISA に参加している。そうしたケースでの ISA 参加の決定は、少なくとも部分的には CBP の監査プールから除外されるという ISA の目に見えるベネフィットが動機になっていると著者は考える。CBP の FA 監査プロセスの長く厳格で業務に干渉する性質は、FA を受けたほとんどの企業が用意に立証できるからである[87]。米国の他の輸入者からは、ISA 参加に伴う費用と責任（自己評価や年次の通知業務など）はプログラムのベネフィットを上回るとする声も上がっている。後者の立場に関連して、米国会計検査院（GAO ）が 2010 年 8 月に ISA に関する報告書を提出しており、その中で CBP に、ISA 運営についての勧告（ISA の自己評価要件の引き上げや、年次通知書要件の増加、プログラム要件の順守を確保するための定期的な ISA 会員訪問など）が記載されたことに留意するべきである[88]。CBP は報告書の勧告に同意し、GAO による勧告にしたがって ISA 会員の責任増加と CBP プログラムの監督強化のための方策を取っている。著者の意見では、ISA プログラムが成熟して制度化が進むにつれて要件が強化されることは意外でも異例でもない ―

[87] 一例として、『メトロポリタンコーポレートカウンシル』の記事を参照。記事の中で著者は輸入業者に、CBP の FA を”百万ドル規模の訴訟のように”扱って人的リソースを専念させ、然るべきプライオリティ設定をするように進めている。
http://www.metrocorpcounsel.com/current.php?artType=view&EntryNo=955
[88] http://www.dhs.gov/xoig/assets/mgmtrpts/OIG_10-113_Aug10.pdf

CBP のほかのパートナーシッププログラムである C-TPAT でも同様の発達と発展、成熟を目にしているからである。

米国の輸入者にとって ISA 申請の決定は、「ISA への準備度」評価や、CBP 監査の従来からの経験、貿易コンプライアンス業務や CBP による ISA プログラムの要件強化に対応するだけのリソースの有無も織り込んだ費用対効果分析が理由付けとなる見込みである。

輸入者自己評価（ISA）：貿易政策予想

著者の見解では、CBP の ISA プログラムは現在、その発展における岐路に立っている。CBP の目的がプログラムを「育成」して会員数を増やすことにあるなら、CBP は米国貿易法の執行と合法的な貿易の推進という二重の責任の間でバランスをとらなければならない。検討中の企業も含めた業界の会員にとって、ISA プログラム要件にかかる費用と労力が見合わなくなれば、CBP は輸入者の能力を活用して米国外での貿易業務プラクティスを形成する上での支持を失い、C-TPAT などほかの産官共同プログラムに参加して推進しようとする業界の意欲も失うことは言うまでもない。その一方で、もし CBP が ISA プログラムによるベネフィットの継続的な改善を、業界パートナーや米国議会、ほかの政府機関とのコンサルティングと協働、さらには米国以外の利害関係者（他国の税関当局や WCO などの機関）とのコンサルテーションの上で行った場合には、CBP の執行能力と責任が減少することもなく ISA プログラムの発展が今後もつづくと著者は考える。20 年以上の経験を持つ元米国税関検査官として、著者は CBP が持つ

法執行機関としての伝統と風土、歴史を認識しており、自らの規制対象をパートナーとすることが CBP の法執行機関としての目的と相反すると目される向きもあることも承知している。著者の意見では、今日の国際貿易の現実は、貿易コンプライアンスと貿易セキュリティに対する無意味で内向きで隔離されたアプローチを許容しない。現在の国際貿易システムが晒されているリスクと脅威が国境で囲い込まれていないためである。著者の目には、CBP による ISA と C-TPAT のふたつのパートナーシッププログラムには先見の明があり、官民両方に生じる相互利益を明確に認識している。リスク管理やインフォームドコンプライアンス、リソース配分の原則はすべて両プログラムの基礎をなしており、同時に CBP は、法規制執行のためのツールを幅広く保持して貿易コンプライアンスの非遵守や貿易セキュリティ関連の違反にも迅速かつ効果的に対応しようとしている[89]。

最近は ISA プログラムの拡大を示すいくつかの兆しが見られており、注目に値する。たとえば CBP は、米国への危険な製品の輸入を阻止することを目的とした ISA のパイロットプログラム[90]を立ち上げるために CPSC と提携している。このパイロットプログラムの下では関心を持った ISA 会員が申請書と製品安全性の質問票に記入して CBP に提出する。その後は複数省庁の混成チーム（CBP と CPSC）が申請者を訪ね、製品安全性に関する内部統制を確認する（海外工場での現場訪問など）。CBP-CPSC 審査委員会が承認した場合には、ISA 会

[89] 30 年以上にわたって官民の両セクターで関税法を実践してきた経験から著者は、圧倒的大多数の輸入者は米国の法規制を遵守しようと努力していることを注記する ― 米国の法規制の多くは極度に複雑で、複数の異なるルールがかかわる場合も多い（さまざまな自由貿易協定で対象とされる輸入品など）。著者の見解では、現在の米国の法的な 貿易執行救済では、税関法規への意図的な非遵守を阻止・抑制するために十分以上のインセンティブが提供されている。

[90] http://edocket.access.gpo.gov/2008/pdf/E8-25551.pdf

員は輸入品に対する安全性テストの削減や、検査機関での優先検査、製品再配達の代わりに安全性に欠ける製品の破棄、 ファストトラック製品リコールといったベネフィットを受ける。著者の意見では、明白なベネフィットが付随し、ほかの機関の要件にも対応するこの種の ISA プログラム強化は、「信頼できる貿易事業者」の概念を展開する上で次のステップとなり、ISA の会員申請を検討する企業の背中を後押しする追加的なインセンティブとなるはずである。

日本の輸出事業者は、貿易コンプライアンスの責任について他国では ISA と同様のセルフガバナンスの手法を検討あるいは実施し始めているという事実にも関心が引かれると思われる。EU の自発的な「税関手続簡素化のための AEO」プログラム（AEO C：AEO Customs Simplification Certification program）には、AEOC 認定企業の税関コンプライアンスに関連する自己評価のベネフィットがあるが、米国の ISA プログラムのような監査プールからの除外は現時点では行われていない。カナダもいくつかの点で ISA に似たパイロットプログラムを立ち上げており（プログラムのベネフィットとしては、プログラムのリリース後にはカナダの検証プールから除外されるとしている）、「Partners In Compliance Program[91]」と呼ばれている。

著者の見解としては、今後数年間で ISA のような産官共同プログラムが立ち上がり､発展していくと考える。税関当局がこれらのプログラムに政府リソース配分と貿易円滑化のメリットを認め、さらにはこうしたプログラムが持つ通関手続の合理化と近代化、 ならびにグローバルサプライチェーンの貿易コンプ

[91] http://www.cbsa-asfc.gc.ca/import/pic-pemo-eng.html

ライアンスと貿易セキュリティに関して同時に調整する機能を期待するからである。

c.自動化された商業環境システム（ACE）と国際貿易データシステム（ITDS）と遠隔地申告（RLF）

背　景

CBP の「ACE：Automated Commercial Environment）は同局の新しい国際貿易データ処理システムであり、1984 年に導入された「ACS：Automated Commercial System」と置き換わることになっている。ACE の狙いは、セキュリティ強化とともに国境手続と通関処理を近代化して完全に自動化できる（主としてインターネットベースの）システムを作り出し、新システムを段階的に配備していくことにある。（可能な限り）国際貿易のフローを中断せずに通関処理を行うため、CBP は当面の間、現在の ACS システムをほかの一連の自動システム[92]とともに引きつづき利用する。

米国への貨物輸入に絡むほかの機関からの要件も考慮すれば、それらの構成要素をすべて網羅する自動システムの新規開発が難事業であることは明白である。現状では AEC の機能は限定されており、ACE のアカウントホールダーとして CBP に登録した者だけがシステムを利用できる[93]。

---

[92]たとえば現在米国で行われている輸入申告処理では ABI（Automated Broker Interface）や AMS（Automated Manifest System）などの ACS と連動した多様な電子処理システムの使用を輸入者や通関業者に求めることが多い。

[93] CBP による報告書、「ACE の現状、2011 年春（ACE Updates - Spring 2011）」の「展開済み機能（ACE Deployed Capabilities）」の章を参照。
http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/automated/modernization/whats_new/ace.ctt/ace.pdf

ACE はそう目新しいわけではない ― CBP は 1990 年代後半に ACE の議論を始め、初期の設計と開発は 2001 年夏に始まった。政府が実行する多様な機能を統合するために、プロジェクトの対象範囲と技術の創出が非常に複雑で、技術的、政治的、管理的課題の難易度が極度に高まった。ACE の開発費用は驚異的である ― 今日までに 30 億ドル超が投入されていながら、未だに完全に稼働していない。ACE の開発をさらに困難にする要因としては、ACE を配備しながらも現行の ACS システムも稼働させなければならないことが挙げられる。2004 年のフォーブス誌の記事は ACE 開発を巧みにこう表現した：

「…（中略）このプロジェクトには、マンハッタンの中心地で道路の再整備をするのに少し似たところがある。一度に作業できるのは 1 セクションだけで、決して交通の流れを止めてはならない[94]。」

ACE 開発計画に関連して、CBP 局員は本年中に展開が予定される ACE の貿易機能について以下のに述べる[95]：

- 2011 年春：少量の申告を対象とした、ACE から ISF 小規模輸入者ポータル（ISF Small Importer Portal）へのリンク経由での ISF トランザクション申告機能 ― ならびに、ISF 情報の検索機能と、ACE から ISF レポート（ISF Report）やデータウェアハウスポータル（Data Warehouse Portal）へのリンク経由でのレポート出力。
- 2011 年春：現行の ACE 消費輸入関税やアンチダンピング関税／相殺関税の納税申告を対象とした納税申告後の修正（PSC：Post Summary Corrections）を申告する機能（この機能により、ACE のアカウントホールダーは納税申告後の修正を自動化できるようになる。従来は CBP の PEA 手続き（Post Entry Amendment）を経て提出しなければならなかった）。
- 2011 年夏：ドキュメントイメージングシステム（DIS : Document Imaging System）のテスト開始。これにより、国際貿易業者は必須

[94] http://www.forbes.com/2004/05/12/cz_ag_0512beltway.html
[95] http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/automated/modernization/whats_new/ace.ctt/ace.pdf

とされるPGA情報[96]を直接それぞれの機関に提出できる。この種の機能では紙の文書の提出がなくなり、貨物のリリースと検査が迅速化される。

さらにCBPは、ACEの鉄道及び船舶マニフェスト機能のパイロットプログラムが進行中であり、2011年中のテストと2012年中の全面配備が予定されているとも報告している。この機能により、鉄道及び船舶のマニフェストデータと申請データに運送証券レベル（B／L）での可視化を実現し、リスクのある貨物の識別を助けると同時に合法貨物のリリース迅速化に役立つと期待されている。最後にCBPは、ACEの貨物リリースモジュール機能（ACE Cargo Release Module functionality、PGAや貿易業界と連携してACEに入力された貿易データに基づいて可否判定を行う）を現在検討中であり、予算があれば2012年にもさらなる開発が可能とも報告している。

ACE以外にも政府の貿易システム全体に対する近代化活動の一環としてCBPは、「国際貿易データシステム（ITDS：International Trade Data System）」イニシアチブの展開を推進している。ITDSは、貨物のクリアランスに際して、全ての連邦政府機関が要求する輸出入データを電子的に提出できる「シングルウィンドウ」を構築するプロジェクトである。ITDSは異なる独立のコンピューターシステムではなく、むしろその機能はACEの一部としてCBPの貿易処理システムの中に組み込まれることが期待されている。さらにITDSは、政府内で貿易

[96] 事務局注　ACEに参加している水際での貨物輸入管理に係る税関以外の他の政府機関等に提出しなければならない情報

データを共有するためのプラットフォームにもなる。2006 年 Safe Port 法[97]の第 405 条では、米国財務省に ITDS の創設を正式に義務付けており、輸出入貨物の許認可とクリアリングにかかわる全連邦機関に ITDS に加わることを求めている。第 405 条はまた、ITDS について、貨物の輸入と移動に関する WCO 基準への米国のコミットと整合を取るよう求め、同時に、シングルポータルシステムについては CBP が運営すると定めている。ITDS は現在 、複数の政府機関の代表で構成される ITDS 理事会（ITDS Board of Directors）の主導の下で開発が進んでいる。ITDS 実施に向けて提携している機関（PGA：participating government agencies）は現時点で 50 ほどである。米国議会に提出された 2010 年 12 月の ITDS レポート[98]（第 405 条に基づき大統領から議会に提出するよう義務付けられている）では、次に挙げる 3 つの ITDS 優先事項が現在開発過程にあるとされている：

- CBP以外の機関が求める必須データ項目の、CBPの入力メッセージへの追加
- 現在は紙で提出されている書式が画像化された送信データをCBPが受信する機能
- 国境取り締まりのための政府機関共同のプラットフォームとしてのITDSの利用計画、および、政府機関ITシステム間における通信基準の確立 をCBPが完了すること。

このレポートによるとこれらの優先事項は貿易データの収集とPGAへのデータ送信に集中してはいるが、輸入品の安全性にかかわる機関が危険な輸入品の禁止を強化できるようになり、紙の文書を収集する必要性を排除して遠隔地申告（以降で詳述）を許容する結果となる可能性があるとしている。さらにこれらの優先

[97] 2006 年 Safe Port 法（Security and Accountability Act for Every Port Act of 2006”） ― Public Law 109-347（2006 年 10 月 13 日）。
[98] http://www.itds.gov/linkhandler/itds/toolbox/library/resource_documents/itds_report.ctt/itds_report.pdf

事項についての作業は、ACEの貨物リリースモジュール（ACE Cargo Release Module）におけるリリース可否処理の基礎になるとされている。

遠隔地申告（RLF：Remote Location Filing）は自動化が関連するCBPのもうひとつのプログラムで、1993年税関近代化法（Customs Modernization Act of 1993[99]）を受けて誕生した。この法律では、税関検査官がインボイスを確認せずに貨物をリリースすることができるため、CBPが輸入通関手続きを大幅に自動化する契機となった。1995年にCBPはRFLのプロトタイプを立ち上げ、そのプログラムでNCAP申告者[100]は一定の通関申告の類型[101]について、米国の貨物到着地以外の場所からEDIシステムで送信することができた。2009年12月に最終的ルール[102]が発表され、それによりプロトタイプとしてのRLFは終了し、CBPの恒常的なプログラムとして確立された。ACEの納税申告機能により、最終的にCBPはあらゆる類型の通関申告をRLFに組み入れることになると見られる。

ACE-ITDS-RLF：貿易政策予想

著者の見解では、ACEプログラムとITDSプログラムの現在の展開は、米国による通関プロセス近代化と合法的な貿易の円滑化への取り組みを象徴するだけでなく、「シングルポータル」あるいは「シングルウィンドウ」の概念を、国

[99] Pub.L. 103-182, 107 Stat. 2057、1993 年 12 月 8 日。
[100] NCAP は国家税関自動化プログラム（NCAP、National Customs Automation Program）のことで、当初 RLP は NCAP のプロトタイプとして運営されていた。NCAP の申告者は、一般的に記録上の輸入業（Importers of record か、輸入者の代理として承認された通関業者である。
[101] 当初、RLF は消費輸入申告（タイプ 01）と非公式輸入通関（タイプ 11）に限定されていた。
[102] http://edocket.access.gpo.gov/2009/pdf/E9-30736.pdf

境を越えた貨物の移動や移送方法と絡めて実現させようとする米国政府の強い関心も表している。

ACEとITDSに関して、プログラム開発が成功裏に進むには今後の数年間が重要となるが、それは著者の意見では複数の要素に影響されるだろう。ACEがすべての機能を実現させてCBPの現行のACSシステムを代替するまでには数多くの障害と課題が待ち受けていることは幾度となく報道されているところである。これだけの規模のプログラムに付随する予算の問題や技術的な課題以外にも、CBPはシステムを配備するために、レポーティングとデータ入力要件が貿易の流れを不当に中断することなくビジネスの実態に対応するよう、貿易プロセスにかかわるすべての利害関係者との協力を継続しなければならない。すべての兆しが、ACE開発への業界からのインプットの重要性をCBPが認識していることを指し示している[103]。ACEの予算制約とITの技術的な問題が解決されるとすれば（さらにITDSが以下で述べる障害を乗り越えるとすれば）、ACEは国際取引の処理に革命を起こす素晴らしい可能性を秘めており、他国の税関当局に対しても合理化努力のモデルケースになると著者は信じる。

著者の意見では、ITDSプログラムは非常に規模の大きい課題に直面している。その大きな理由は、このプログラムの成功が、先ず、国際貿易に係る100以上もの政府機関の参加とコミュニケーションにかかっているためである。これ

[103] 一例として、開発中の ACE モジュールのパイロットテストプログラムそれぞれについて CBP が貿易団体と協議して参加させていたことを注記しておく。CBP の貿易サポートネットワーク（TSN：Trade Support Network）では、CBP 局員と業界からの参加者が定期的に会合を開いて ACE と ITDS 開発の問題に取り組んでいた。さらにアラン・バーシン CBP 長官は豊富な商業取引経験を持つ業界関係者を、ACE プログラムを管理し、プログラム開発に業界からの参加を促す立場に任命している。

ら政府機関の間での協議と協力に関して[104]最近では幸先の良い発展があったものの、個別政府機関が国際貿易問題に関して行う単独の行為は懸案であり続ける。この点に関連して、政府が危険な輸入品とテロの脅威から国民を守ってくれるという国民の期待を多くの関係者が強調してきた。そして知的所有権と事業上の機密データの保護についても事業者から同様の期待が寄せられている。国際貿易にかかわる政府機関の間で効果的な連携をしなければ、こうした期待に応える能力は大幅に限られ、米国の経済的競争力は大きく損なわれることだろう。ITDSプログラムの成功が危ぶまれるもうひとつの要因は、ITDSプログラムに参加する代わりに自前の自動システムを単独で開発しようとする関係政府機関の動きである。CBPとITDS理事会は今後このような機関による単独の動きを牽制し、阻止するために適切な行動をとることになると著者は考える。必要となれば米国議会に要求することもひとつの選択肢である。

日本の輸出業者は、米国議会が2006年Safe Port法制定の際にグローバルサプライチェーンの相互連結性を認識し、貨物の輸入と移動に関するWCO基準への米国の参加とITDSとの整合を取るよう求めたことに関心を寄せるかもしれない（著者も大きな意義があると考えている）。ITDSがこの要件を守って開発される限り、このプログラムは「シングルウィンドウ」の概念を米国の国境を越えて展開する可能性を持っていると著者は考える。

[104] http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/news_releases/national/10212010_2.xml