

米国国土安全保障省 CBP
2005 年度テロ対策の概要と ACE 開発

米国国土安全保障省税関国境保護局（CBP）のロバート・ボナー・コミッショナーは、CBP の 2005 会計年度（2004 年 10 月 1 日～2005 年 9 月 30 日）予算請求のため、さる 6 月 17 日、米国下院歳入委員会貿易小委員会の公聴会で証言し 2005 年度計画のアウトラインを報告した。本稿ではそのボナー・コミッショナー証言の概要を紹介する¹。

1. CBP の使命と予算増額請求

ボナー・コミッショナーは、CBP の基本的使命を正当な貿易の円滑な流れを確保しつつテロリスト及び大量破壊兵器が米国へ流入することを阻止することにあるとし、テロ対策の国境安全強化が CBP の最重要課題であるとの認識を改めて示した。ここで言う国境安全強化とは、単に米国港湾の安全強化を含む直接的な米国国境安全強化のみならず、セキュリティ・ゾーンを米国から遠く海外へ拡張することを意味している。既に実施されている C-TPAT、24 時間ルール等事前申告ルール、CSI など一連のサプライチェーン・セキュリティプログラム²はこの考えに基いており、また、2005 年度にも受け継がれている。

もとより CBP の使命はテロ対策国境安全強化だけでなく、従来からの伝統的な税関業務、すなわち、人の密入国や麻薬等密輸入の阻止、盗難防止、動植物・食物検疫による米国農業・経済利益の保護、知的財産権の保護、国際貿易の管理と円滑化、関税の徴収、貿易関連法規のエンフォースメントを遂行することも含まれる。2003 年度において、CBP は 2610 万件の輸入通関を処理し、247 億ドルの関税を徴収し、220 万ポンドの麻薬を押収し、4 億 1280 万人の旅行客等人の動きと 1 億 3200 万の貨物等輸送（conveyance）を処理している。

ボナー・コミッショナーは、このような使命遂行のため、2004 年度比 2 億 2300 万ドルの予算増額を要望した。

2. CBP の 2005 年度事業計画

ボナー・コミッショナーは、予算要望の根拠となる 2005 年度事業を、①より安全で効率的な国境の構築、②IT・自動化、③その他伝統的業務に分けて説明している。「より安全で効率的な国境の構築」とは、CBP の最重要課題となっているテロ対策国境安全強化であり、効率的な貿易とセキュリティ強化の両立という目標達成を目的としている。「IT・自動化」とは次世代通関システム ACE/ITDS の開発を意味しており、テロ対策国境安全強化と効率的な貿易の

¹ ボナー・コミッショナーの証言全文は CBP ホームページを参照されたい：

http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/commissioner/speeches_statements/jun172004.xml

² 米国のサプライチェーン・セキュリティ・プログラムの詳細については当組合の下記を参照されたい：

<http://www.jmcti.org/C-TPAT/index.htm>

両立のためにはITの活用と自動化が不可欠であると認識されている。「その他伝統的税関業務」とは、関税徴収、密輸阻止といった従来から遂行されていた税関業務を指している。以下にその概要を紹介するが、紙幅の関係から③その他伝統的業務については割愛する。

3. より安全で効率的な国境の構築

2005年度に計画されているテロ対策国境安全強化策は、(1)ハイリスクな人と貨物の発見能力強化、(2)他国と協力して米国のセキュリティ・ゾーンを海外へ拡張する、(3)民間企業と協力して米国のセキュリティ・ゾーンを海外へ拡張する、(4)大量破壊兵器発見のための先進検査技術と装置を港湾・空港に配備する、(5)国境監視向上のため先進モニタリング機器を国境に配備するなど5本の柱から構成されている。

(1) ハイリスクな人と貨物の発見能力強化

効率的な貿易とセキュリティ強化を両立させるためには、米国に流入する全ての人・貨物を検査するのではなく、全てのハイリスクな人・貨物を検査することが必要であり、したがってハイリスクな人・貨物の発見能力を高めることが必要との基本認識に立っている。この発見能力を高めるためには、情報の早期入手と情報の分析能力を高めることが必要であり、以下の3項目を提示している。

①事前電子情報 (Advance Electronic Information) : 米国へ流入しようとするハイリスクな人・貨物を早期に発見するために関連する情報を必要なタイミング (米国到着前) で入手するための種々の努力を米国は実施してきた。その一例は海上貨物の事前申告ルール (所謂 24 時間ルール) であるが、2005 年度中には、航空、トラック、鉄道等全ての輸送モードについて貨物情報事前申告ルールが実施されることになる。

②ナショナル・ターゲティング・センター (NTC) : 事前に入手した人・貨物情報を分析しハイリスクな人・貨物を特定することを業務とし、CSI によって海外に展開している米国税関検査官を含む現場の検査官を支援している。NTC は同時多発テロ事件直後の 2001 年 11 月から 24 時間オペレーションを開始し、2003 年 3 月からは CBP の下、移民局 (INS)、農務省からの人員も加わり、また、海軍情報センター、沿岸警備隊、エネルギー省など他省庁との人的交流も通じて組織・業務の拡充に努めている。

③自動ターゲティング・システム (ATS) : NTC および米国内外に展開する検査官によって利用されるシステムであり、事前申告された貨物マニフェスト情報・乗客情報等からハイリスク貨物を発見するためのシステムである。2005 年度においては引き続きシステムの改善を行い、増大する人・貨物量に対応できるよう情報処理能力を高めることにしている。改善の例として、自動車による旅行者からハイリスク旅行者を発見できるシステムを開発する計画となっている。

(2) 他国と協力して米国のセキュリティ・ゾーンを海外へ拡張する

テロリスト・大量破壊兵器の流入を阻止するための第一線を、米国港湾・空港を含む

直接的な米国国境から遠く海外へ拡張するという考え方に立っており、直接的には 2002 年から開始された CSI (Container Security Initiative) と、CSI の考え方を航空旅客に適用した ISI (Immigration Security Initiative) を指している。

①CSI : 米国検査官を海外に派遣し、米国向け貨物を外国港での積出し前に検査することを内容としている。CSI のフェーズ I では、米国向け貨物積出しの多い海外 20 港を CSI 港と指定し、既に 19 港が参加を表明している。因みに日本では横浜、東京、名古屋、神戸の 4 港で既に CSI の試行が開始されている。この 20 港で米国向け貨物の 70% をカバーするが、上記 20 港以外の主要海外ハブ港の CSI 参加を目指すフェーズ II が達成された暁には、米国向け貨物の 80% をカバーする見通しとなっている。2005 年度 CSI 予算として 2500 万ドルの増額を CBP は要望しているが、それによって CSI 実施港は 40 港になるとの見通しである。

②ISI : 上述の通り CSI の考え方を航空旅客に適用する、人の動きについてのテロ対策セキュリティ・プログラムである。すなわち、外国の空港で米国行き旅客情報をチェックしハイリスクと認められた場合、当該旅客をその地点から先へ飛ばさない措置を取るためのものである。2002 年 10 月に Operation Global Shield をスタートさせ、中南米、欧州、極東の主要中継ハブ空港に検査官を展開し、5 ヶ月間で 2971 人についてその先のフライトを阻止するというかなりの成功を納めた。現在 70 名を海外に展開している。

(3) 民間企業と協力して米国のセキュリティ・ゾーンを海外へ拡張する

テロ対策国境安全強化としての民間企業との協力 (Partnering) とは、C-TPAT と FAST を指している。

①C-TPAT (Customs-Trade Partnership Against Terrorism) : 輸出国から米国にいたるサプライ・チェーン全般のセキュリティ強化を目的とした CBP と企業とのボランタリーベースのパートナーシップである。C-TPAT 参加企業の対象は輸入者、キャリア、フォワーダー/ブローカー、ターミナルオペレータ等港湾管理者、海外製造者 (現状はメキシコの製造者のみを対象) となっており、C-TPAT 参加の手続は以下の手順となっている。すなわち、(i)参加希望企業は MOU を CBP と交わす、(ii)企業はその時点での社内セキュリティ管理状況について自己評価したセキュリティ・プロファイルを作成して CBP に提出する、(iii)CBP においてセキュリティ・プロファイルの審査を受けて参加者と認定される。C-TPAT 参加認定企業には、セキュリティ・プロファイルで述べられている社内セキュリティ管理が実行されているか CBP によるオンサイトでの確認 (Validation) が行なわれる。ボナー・コミッショナーは表 1 の通り今年 3 月 12 日時点での詳細な参加状況を明らかにした。

今後の C-TPAT 参加者の増大、及びそれに伴うオンサイト確認の増大に対応するため、CBP は 1500 万ドルの C-TPAT 予算増額を要望している。

②FAST(Free and Secure Trade)プログラム : 米国に隣接するカナダ、メキシコとの国

境の安全強化のためのボランティア・プログラムであり、トラック輸送を対象としている。FASTプログラムへの参加資格は、輸入者、キャリア、製造者（メキシコ）がC-TPAT参加者でなければならず、さらにトラック運転手も事前に登録されていなければならない。FASTプログラムでは貨物情報の事前申告と国境税関に配備された無線送受信装置によって、認定されたトラック輸送貨物は迅速に通関処理される。現在カナダ国境11箇所、メキシコ国境2箇所でFASTプログラムを展開しているが、2005年度中にはさらにFAST実施ポイントを増やしていく計画になっている。

表1. C-TPAT参加状況（2004年3月12日現在）

	MOU提出 (参加)	セキュリティプロ ファイル受領	認定済参加	不十分な内容 のセキュリティプロ ファイル	オンサイト確認 (Validation) 実施
輸入者	3826	2763	1861	450	310
キャリア	1178	1018	591	155	185
フォワーダー	1196	1037	822	74	206
海外製造者	202	120	90	22	0
港湾管理者	43	37	26	9	20
合計	6445	4975	3390	710	721

(4) 大量破壊兵器発見のための先進検査技術と装置を港湾・空港に配備する

貿易の円滑化を図りつつ国境での安全を強化するためには貨物の検査精度と検査効率を向上させることが必要であり、そのためには非接触型検査装置(NII: Non Intrusive Inspection)を利用することが不可欠であるとの基本認識を示している。具体的には外部からコンテナ内の積載貨物を透視できるX線検査装置、ガンマ線検査装置を指しており、トラック、鉄道、海上コンテナ等それぞれの輸送モードに合わせた検査装置の配備に努めており、現在全米で145台の大型非接触型検査装置が配備されている。

また、CBPでは国家放射性検知戦略(National Radiation Detection Strategy)の一環として種々の放射線検知装置の配備を進めており、海外での核物質拡散阻止の取組みなど多様な取組みと組み合わせられて放射性物質の米国流入阻止能力を高めることになる。

CBPではこうした機器の調達・配備のため、2005年度予算として5000万ドルを要望している。

(5) 国境監視向上のため先進モニタリング機器を国境に配備する

上で述べてきたものは港湾・空港、あるいは陸路国境税関での検査機能充実であった

が、こうした通関ポイント間の地帯に対する監視機能を向上させることも国境安全強化にとっては重要な課題である。この目的のため、①統合監視情報システム(ISIS : Integrated Surveillance Intelligent System)と②無人偵察機(UAV : Unmanned Aerial Vehicles)の開発・配備が取上げられている。

①ISIS : 遠隔操作の監視カメラとセンサー機能により国境監視・警備能力をたかめるもので、以下の3つのコンポーネントから構成されている。すなわち、(i)遠隔操作ビデオ監視カメラシステム、(ii)センサー、(iii)コンピュータ・データベース(ICAD : Integrated Computer Assisted Detection Database)。カナダ国境、メキシコ国境の全域にわたってこの ISIS でカバーするよう、2005 年度予算として 6410 万ドル要望している。

②UAV : 無人偵察機は先進センサー機能を備えて広範囲の監視機能を持ち、メキシコ湾沿岸、五大湖地域など広域水上偵察にも効果を発揮すると期待されている。この UAV の配備・運用のため、2005 年度予算として 1000 万ドル要望している。

4. ACE/ITDS の開発 (IT・自動化)

まず ACE(Automated Commercial Environment)と ITDS(International Trade Data System)の成り立ちについて簡単に触れておく。米国の次世代通関システム ACE は、1993 年税関近代化法³の国家税関自動化プログラム⁴に基くものである。税関近代化法は、①税関業務の効率化と自動化の向上、②貿易関連法規に対する遵守の向上、③より有効なセーフガード措置の提供を基本的な目的としており、主に所謂トレード・コンプライアンスの向上を目的としていた。ACE はそのための IT 基盤となるものであったが、同時多発テロ事件以降、テロ対策セキュリティ強化のための重要なツールとして認識されている。

ITDS は、米国 e-Government の一環としての連邦政府 IT イニシアティブ⁵の一つである。アル・ゴア前副大統領の 1995 年のメモランダムの下、貿易関連政府機関の代表者による開発協議の場としての Board of Directors が設立された。その目的は貿易関係政府機関が電子的に貿易関連情報を収集・処理・利用・配分(dissemination)・蓄積(Storage)するための統合システムを構築することにある。企業は貿易手続のため関係する複数の政府機関へそれぞれ別個の申請用紙あるいは申請システムを利用しなければならないが、この無駄を省くため、標準化された電子データを一度 ITDS に情報を送信すれば関係する政府機関に申告情報が送信されるという、シングルウィンドウとして機能するものである。現在は ACE 開発と統合されている⁶。

ボナー・コミッショナーは、IT と自動化の持つ重要性を考慮に入れなければ、テロの脅威か

³ Customs Modernization Act of 1993, Public Law 103-182, Stat. 2057

⁴ NCAP : National Customs Automation Program. NCAP は米国の現行関税法(1930 年関税法)の § 411~414 に規定されている。

⁵ ITDS は、federal government information technology initiative(Initiative IT06) of the National Performance Review とされている。

⁶ ITDS Background : <http://www.itds.treas.gov/itdsivr.html#ITDS>

ら米国を保護するための戦略に関して如何なる議論も成立しないと語り、ACE が適切に開発されれば、官民の税関業務のあり方を変えるものになるとともに、ハイリスク貨物のターゲティングのための事前情報収集において CBP を多いに支援し、大多数のローリスク貨物の貿易を円滑化するものになると語った。

他方、ITDS は上述の通り貿易関連政府機関にまたがるシステムであることから、規則や貿易情報分析を簡素化し、このような簡素化されたプロセスを通じて輸出入者、キャリア、ブローカー等の事業者の貿易・輸送関連諸規則のコンプライアンスを支援することになると語っている。情報収集・分析を統合することによって ACE は CBP のターゲティング能力を高め、ACE を通じて ITDS は政府諸機関のデータベースをリンクさせることが可能になり、国境を出入りする全ての取引を追跡する一つの大規模リレーショナル・データベースになると語っており、ITDS は、国際貿易情報の収集と配布のための「シングルウィンドウ」として機能すると語っている。

ACE 開発はシステムが持つ種々の機能毎にリリース 1～リリース 8 まで区分され、開発が進むにつれて順次開放されていくことになっている。2004 年度の開発予算は 3 億 1900 万ドルが充当され、初めてリリース 2 が公開された。リリース 2 では輸入者 50 社⁷のアカウントが設定され、ACE セキュア・データ・ポータルが利用可能となっている。

2005 年度の ACE 開発として、2004 年夏にはリリース 3、2005 年冬（2005 年年初）にはリリース 4 を開放するスケジュールになっている。リリース 3 では、アカウントを設定している輸入者に対して月次一括関税支払いを可能にするものである。リリース 4 は、トラック輸送に係る e-トラックマニフェストを可能にするものである。既に 6 月 14 日からリリース 3 のパイロット・テストを開始している。リリース 3 及び 4 では 1100 社までアカウントを受け付けるとしている。因みに、ACE へ参加するための資格要件は、C-TPAT 参加者として認定されていることと、インターネット接続が可能であることの 2 条件のみである。

CBP では 2005 年度の ACE 開発予算として 3 億 2200 万ドルを要望している。

ACE は、2006 年年末-2007 年年初に開発が完了する予定とされていたが、今年 6 月の全米輸出入者協会(American Association of Exporters and Importers)総会の席上、ボナー・コミッショナーは、早くとも 2010 年まではかかるだろうと語り、開発がかなり遅れる見通しを示している⁸。また、このスケジュールの遅れに加え開発予算が巨額に上っていることについても批判も出始めている。米国議会会計検査院 (GAO : General Accounting Office) は今年 5 月に ACE 開発に関する報告書を発表し、リリース 1 と 2 において既に 2300 万ドルの予算超過とな

⁷ CBP の別の資料では、現在アカウントを設定している輸入者数を 145 社（米国輸入額の 25%をカバー）としており、数が一致していない。

http://www.cbp.gov/xp/cgov/toolbox/about/modernization/pilot_test_launches.xml

⁸ 6 月 15 日付け Journal of Commerce, “More delays seen for ACE system”

っており、リリース 3 と 4 においても 4600 万ドルの予算超過になるとしている⁹。

以上

⁹ <http://www.gao.gov/new.items/d04719.pdf>