

研究論文

コンテナ・セキュリティとAEO制度

国際貿易サプライチェーンの観点から

西 道彦*

はじめに

2001年9月11日に発生した米国同時多発テロの影響を受けて、世界的にコンテナ輸送に対するセキュリティ強化が進められている。しかしながらコンテナ・セキュリティの強化は、貿易の円滑化という観点からは、阻害要因になる可能性が指摘されている。

そこで本稿では、セキュリティの確保と貿易の円滑化の両立の可能性について、米国の取組みおよび日本・中国の取組みを比較しながら、国際貿易サプライチェーンの観点からAEO制度を中心に考察していきたい。

I. 米国のセキュリティ対策

米国は、テロ対策を一本化するために従来22の省庁に分散されていた国家保安機能（沿岸警備隊、移民局、税関）を創設した国土安全保障省（DHS：Department of Homeland Security）に統合し、2003年1月24日からスタートさせた。さらにDHSの中に税関および国境警備局をまとめたCBP（United States Customs and Border Protection）を設立し、セキュリティ対策を強化している。

そこで米国の主な下記のセキュリティ対策¹⁾

について考察する。

1. コンテナ・セキュリティ・イニシアティブ

米国のセキュリティ対策として、まずCSIを挙げることができる。CSIは通称であり、正式にはコンテナ・セキュリティ・イニシアティブ（Container Security Initiative）と呼ばれているものである。

とくにコンテナ・セキュリティ対策が重要である理由は、コンテナ輸送の本来の特徴であるDoor to Doorによる一貫輸送の特性を悪用して、コンテナで大量破壊兵器等が米国内に運び込まれる可能性があるからである。

そこで米国税関は、米国向けまたは米国経由で他港に向かうコンテナ船積み貨物を対象として、米国向けのコンテナ積出しが多い港（CSI港）に米国税関官吏であるCBP検査官を常駐させ、海上コンテナによって大量破壊兵器などが米国に輸送されて来る可能性に対して、船積地（輸出国）の関係機関（税関等）と協力してハイリスク・コンテナを特定し、船積前に大型X線機器などによるコンテナ検査を実施している。日本税関にも米国税関官吏が常駐している。

CSIは、コンテナを実際にスクリーニングしてテロの危険性のある貨物を見つけ出す制度で

*長崎県立大学経済学部教授

ある。これに対して次節で取り扱う24時間ルールは、書類を中心としてテロの危険性のある貨物を見つけ出す制度であると言える。

また CSI は、このような貨物の検査と同時に、あらゆるデータや情報ネットワークを活用して危険情報を収集し、テロの危険性のあるコンテナの割り出しにも力を入れている。

ただ CSI プログラムの実施に当たっては、第一にコストの問題がある。大型の X 線や線でコンテナの中身を検査する機器（スキャン機械）が高額であると同時に多額の維持費用がかかる。しかしながら米国では2012年7月までに外国港（仕出港）での米国向けの船積前貨物に対して新技術による100%スキャン検査が実施されることになっており、追加のコストの問題が発生している。また古い港では道路等のインフラ整備が必要となり、難しい仕出国の財政判断が迫られることになる。第二に CSI プログラムにおいてはスキャン等を実施する場所が外国であることから、仕出国の協力が必要である。テロ対策に賛同する同盟国をはじめ多くの国の理解を得ていかなければプログラムの実効性が上がらないなどの問題を抱えている。

この海上貨物のセキュリティ・プログラムは、2002年3月から実施されており、安全保障を確保するために、検査場所を貨物が船積みされる仕出国まで拡げて、米国の被害を少なくしたいとの米国の意向が汲み取れる。

貿易の円滑化という観点から、CSI プログラムの実施は、円滑化を阻害する取組みとも言えようが、スキャンの速度を上げるなどの技術的な問題を解決することによって、さらに第3節で取り扱う C-TPAT を普及させていくことでセキュリティの確保と貿易の円滑化は両立できると考えられる。

2. 24時間ルール

米国の第二のセキュリティ対策として24時間ルールを挙げることができる。この24時間ルールは、米国向けの貨物の船積み24時間前までに、米国税関に対してそのマニフェスト（積み荷目録）の提出を CBP の AMS (Automated Manifest System) を通して船会社や NVOCC に義務付ける制度である。一般に24時間ルールと言われているこのルールは、正式には「船積み24時間前マニフェスト申請 (Customs Advance Manifest Filing Regulations)」と呼ばれているものである。

この24時間ルールは、米国の Trade Act of 2002、Section 343に基づき、2002年10月31日に新たな税関規則が公示され、2003年2月1日から船会社および NVOCC に対し、米国向け海上コンテナ貨物の船積み24時間前に米国税関宛にマニフェストの電子的提出を要求したことが始まりである。

この24時間ルールは、テロ対策の一環として、米国に輸入される貨物情報を米国税関が船積前に入手することによって前節の CSI プログラムを支援することになっている。

24時間ルールで得た情報で疑わしい貨物が発見された場合には、すぐにその情報が仕出地に連絡され、CSI プログラムと連動することになっている。

上述したように、マニフェストは AMS (財務省に対して International Carrier's Bond を積むことが必要) を通して提出して、その結果、問題があれば船積差止め (Not Allowed) の指令が出ることになっている。

仮に24時間前にマニフェストが提出されていなければ、米国税関は本船荷役または当該コンテナの陸揚げを認めないことになっている。

マニフェストの記載項目は14項目であるが、

具体的な品名および荷受人の記載が必要である。すなわち FAK、General Merchandise、Said to contain、to order 等の記載は不可となっている。

さらに CBP は、2006年10月には Safe Port Act (Security and Accountability for Every Port Act of 2006)(港湾安全法) を成立させて、24時間ルールで規定しているマニフェスト情報で不十分な部分を補完するために情報を追加し、さらなる安全確保を図ることになった。2009年1月26日からトライアルが行われ、2010年1月26日から本格的に実施されている。これは通称10+2ルールと呼ばれている。

これは24時間ルールに加えて、2008年には輸入者に10項目、船会社に2項目の貨物関連データの事前提出が義務付けられたものである。すなわち10+2ルールでは、①売主の名前・住所、②買主の名前・住所、③輸入者の登録番号、④荷受人番号/FTZ出願認識番号、⑤製造者の名前・住所、⑥配送先の名前・住所、⑦商品の原産国、⑧統計品目番号(6桁)、⑨バン詰め場所、⑩混載業者の名前・住所の10項目については輸入者から、⑪海外港から出港して48時間以内に本船の積付け計画、⑫コンテナ・ステータス・メッセージの2項目は船会社から ATS (Automated Targetting System) を通して提出することになっている。上記項目のうち①~⑧は米国向け本船への船積み24時間まで、⑨~⑩は米国入港24時間前までの提出が求められている。また⑤~⑧は入港24時間前までの訂正が認められている。

米国は、自国への輸入貨物に対して国家安全保障の観点から24時間ルールやこの10+2ルールを強制実施することにより情報を事前に収集している。これを受けて、船会社の米国向け CY カットを本船入港の3日前(従来は1日前)に設定し、原則として一度提出された Dock Re-

ceipt の変更は認めない旨、荷主に通告している。なお危険品の荷受は、従来どおり1日前であるが、事前の Dock Receipt の提出を要求しており、提出後の変更は認めていない。

なお米国税関に AMS を通してマニフェストを送付する費用として、北米向け貨物に関しては、海上運賃に AMS Charge が付加されている。

また米国内陸輸送の場合、従来税関への手続は船会社が一手に引き受けて、米国側陸揚げ港から内陸向けの保税運送手続 (IT Entry) を行い、鉄道会社やトラック会社にコンテナは引き渡されてきましたが、NVOCC も税関への届出を義務付けられたため、貨物の追跡調査 (本船の入港、貨物の引取り等) に時間を要し、内陸への輸送が遅れがちとなっている。

さらに米国からの輸出に関しては、荷主・フォワーダー・船会社に出港24時間前までに AES (Automated Export System) を通しての電子申告を義務付けている。

なお本件に違反した場合は、最高1件で US\$ 10,000 までの罰金が課せられることになっている。

このように24時間ルールは、テロの危険性を書類審査で判断する制度と言えるが、前節の CSI プログラムと連動することで、さらに米国のテロ対策が強固なものとなっている。ただ貿易の円滑化の点では、船会社だけではなく、NVOCC も税関への届出を義務付けられたため、貨物の追跡調査に時間を要し、内陸への輸送が遅れがちとなっていることが問題ではあるが、さらなる電子化により時間の短縮が図れるものと考えられる。

3 . C-TPAT

米国の第三のセキュリティ対策として、2002年4月から実施されている C-TPAT (Customs

Trade Partnership Against Terrorism) が挙げられる。この C-TPAT とは米国関税局(現在の CBP) の規定するセキュリティ・ガイドラインを満たしている優良企業に対して、迅速な輸入通関や低い貨物検査率を適用するというベネフィットを与える官民共同のボランタリー・プログラムであり、テロ対策を強化する目的で制定されたものである。CBP にとっては、このプログラム参加者のサプライ・チェーンを掌握することにより、セキュリティの確保が行い易くなる。もしヒト・モノ・チャネルに疑わしき点があれば、すべてテロの危険性があるという観点から、CBP への情報提供を求めている。

C-TPAT の対象者は、キャリアー(船会社・航空会社・フォワーダー等)、港湾・空港管理者、通関業者、倉庫会社、輸入者および海外製造業者等まで及んでおり、それぞれが税関のガイドラインに沿って、サプライチェーン・セキュリティ・コンプライアンス・プログラムを自主管理・運用していくものとなっている。この認定されたサプライ・チェーンに参加することで、それぞれの企業は、自分の顧客に対して流通過程における安全性および迅速性を確保していることをアピールできる。

C-TPAT に参加する輸入貿易関係者については、具体的には税関による貨物検査回数の減少、通関手続の簡素化などの優遇策が与えられている。

米国のセキュリティへの取組みは、時間の経過とともに順次強化・体系化されてきている。さらに上記の CSI、24時間ルール、C-TPAT に加え、直接の輸送セキュリティ強化施策ではないが、バイオテロ法(公衆の健康安全保障ならびにバイオテロへの準備および対策法: The Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002) にもとづく輸入

食品の事前申告と国内外の食品関連施設の FDA(アメリカ食品医薬品局: Food and Drug Administration) への事前登録を義務化している。

II . 日本の AEO 制度

米国同時多発テロおよびその後の世界的なセキュリティの確保の流れの影響を受けて、WCO(世界税関機構) は、2006年6月に国際貿易におけるセキュリティ管理とそのために必要なコンプライアンスに優れた者に対して通関手続きを優遇するという AEO ガイドラインを採択した。これを受ける形でわが国でも2007年5月・6月に開催された政府主導の「アジア・ゲートウェイ構想」では、日本版 AEO の推進等を含内容とする「貿易手続改革プログラム」が公表され、この実現のために、セキュリティとコンプライアンスに沿った関税法等が改正され、新しい制度が誕生することとなった。

このようにセキュリティの観点から関税法を改正して、認定事業者 AEO (Authorized Economic Operator) 制度が導入されている。したがって関税法の遵守が基準になる。

日本の AEO 制度は、輸出入貨物のセキュリティ確保だけでなく、物流の効率化も目指した制度となっている。²⁾この AEO 制度は6つに区分されている。(1)特例輸入申告制度、(2)特定輸出申告制度、(3)特定保税承認制度、(4)認定通関業者制度、(5)特定保税運送制度、(6)認定製造業者制度となっている。そのなかでも輸入における「特例輸入申告制度」と輸出における「特定輸出申告制度」が柱となっている。

わが国の AEO 事業者は、2011年6月現在で、輸入者79者、輸出者242者、倉庫業者92者、通関業者39者、運送者3者の計455者となって

いる。³⁾

1. 特例輸入申告制度

2009年3月より始まった特例輸入申告制度は、セキュリティ管理とコンプライアンスの体制が整備された者として予め税関長の承認を受けた輸入者（特例輸入者）については、輸入申告と納税申告を分離し、納税申告の前に貨物を引き取ることが可能な制度である。⁴⁾当制度の前身は、2001年3月より始まった簡易申告制度であるが、セキュリティの発想がなく、後にセキュリティの規定が盛り込まれ、新たに特例輸入申告制度として生まれ変わった。

すなわち本申告手続の簡素化・効率化の内容としては、次のことが挙げられる。⁵⁾

- ① 貨物が本邦に到着する前に通関手続きが完了すること。
- ② 輸入申告時の申告項目が削減されること。
- ③ 輸入申告時に納税のための審査・検査が基本的に省略され、さらに税関における審査・検査において優れたコンプライアンスが反映されることから通関に要する時間を計算できるため、在庫管理が一層容易になること。
- ④ 保全のため必要と認められる場合を除き、担保の提供を行うことなく、納税申告を後日に行うことができること。
- ⑤ 納税申告を後日まとめて行うことができること。

このように特例輸入者は、貨物が本邦に到着する前に、輸入通関手続きが完了し、到着後の税関による貨物の検査はないので、引取りのためのトラック手配を円滑に行うことができ、サプライチェーンにおけるリードタイムの短縮や物流コストの削減を実現できる。

2. 特定輸出申告制度

2006年3月からスタートした特定輸出申告制度では、貨物のセキュリティ管理とコンプライアンス（法令遵守）の体制が整備されたものとして、予め税関長の承認を受けた輸出者（特定輸出者）は、保税地域に貨物を搬入することなく、貨物が置かれている場所（輸出者の倉庫・工場等）から貨物の船積み（積込み）を予定している港（空港）を管轄する税関に対して輸出申告を行うことができる。⁶⁾

このように特定輸出者は、輸出しようとする貨物が保税地域以外の場所にあっても輸出申告を行うことができるため申告が容易になり、保税蔵置場等までの輸送費や時間の短縮となる。ただし AEO 事業者といえども対米輸出の場合、24時間ルールが免れるわけではない。

また税関による書類審査・貨物検査において、輸出者のセキュリティ管理とコンプライアンスが反映されることから、輸出者のセキュリティとコンプライアンスの優秀さは、輸出貨物の迅速かつ円滑な船積みが可能となり、リードタイムおよび物流コストの削減などが図られるものと考えられている。結果的に AEO であることは、通関手続きの所要時間に差が出ることとなり、特定輸出者はサプライ・チェーン・マネジメント（SCM）においてジャストインタイム（JIT）での計画的な輸出が可能となる。

さらに2008年10月に更改された Sea - NACCS では、税関と荷主との直接接続を認めたことから、最近一部の大手荷主は物流コスト削減とコンプライアンスの遵守を図るために、自社通関に移行する企業も増えている。

Ⅲ. 中国の新弁法と企業類別

2008年4月1日から施行された「中華人民共

和国税関企業分類管理弁法」は、旧法「税関の企業に対する分類管理実施弁法」(1999年6月1日施行)に代わるものである。旧法の弁法は、輸出入を行う各種企業を対象として、税関は企業の申請により、信用状況に基づいてA類からD類までの類別管理を行って、企業の信用状況の変化に応じて柔軟に類別を調整してきた。

2008年弁法は、中国が2001年の米国同時多発テロ事件の発生を受けて、世界税関機構(WCO)が2005年に制定した「国際貿易の安全確保及び円滑化のための『基準の枠組み』」における認定事業者(AEO)制度を実施したものである。中国ではCME制度と呼ばれている。

この弁法は、企業の類別に関して、旧弁法の4類からAAが加わり、5類(AA、A、B、C、D)となっている。このうちAEOに相当するものは、AA類とA類である。この2つについては通関利便措置が取られることになっている。B類については、通常管理措置が適用される。C類とD類については、厳格な監督管理措置が適用されることになっている。⁷⁾

2011年1月1日より「中華人民共和国税関企業分類管理弁法」が施行された。この新弁法は、税関に登録登記した輸出入貨物荷受人・荷送人、通関申告企業の分類管理に適用されることになった。(第2条)

ここでは新弁法の輸出入貨物荷受人・荷送人の優良企業の利便措置⁸⁾について述べたい。A類企業への利便措置は、(1)「所在地での通関、港での貨物検査・引渡し」を実施し、優先的に人員を企業に派遣して生産またはかもつ積卸しの段階で検査を行い、業務の現場で優先的に貨物の申告、検査、引渡しの処理を行うこと、(2)輸入貨物は輸送を開始した後、港に到着する前

に、輸出貨物は税関の監督管理場所に搬入する前に、通関手続きを行い、業務時間外及び休日・祝日の緊急の通関手続きを優先的に処理すること、(3)加工貿易銀行保証金台帳の「空転」(保証金の免除)を実行し、または銀行保証金台帳制度を適用せず、加工貿易の届出登記、変更、照合・消込みなどの手続きを優先的に処理すること、(4)通関員の通関業務研修及び資格認定を優先的に行うこととなっている。

さらにAA類企業に対してはA類企業よりベネフィットが与えられており、その利便措置は、(1)上記のA類企業への措置を適用すること、(2)貨物の信任引渡しを実行すること、(3)専門の担当者を派遣して、企業の税関事務に対する疑問、問題解決に当たること、(4)通関申告書の電子データを照合、確認した後、直接現場に出向いてチェックし、引渡し手続きを行うこと、(5)輸出入貨物に対して、通常、開梱検査を行わないこととなっている。

次にA類企業の認定条件を見ると、(1)B類管理を1年以上適用されていること、(2)連続1年、密輸罪、密輸行為、税関監督管理規定違反の行為がないこと、(3)連続1年、知的財産権侵害貨物を輸出入し、税関の行政処罰がないこと、(4)連続1年、納付すべき税額、納付すべき罰金の滞納などの事実がないこと、(5)前年度の輸出入総額が50万米ドル以上であること、(6)前年度の輸出入通関の申告誤差率が5%以下であること、(7)会計制度が整備され、業務記録が真実、完全であること、(8)主体的に税関の管理に対応し、速やかに各種税関手続きを行い、税関に提出する書類、証書が真実、完全、有効であること、(9)毎年「企業経営管理状況評価報告」を提出していること、(10)規定に従って「中華人民共和国税関輸出入貨物荷受人・荷送人通関登録登記証書」の更新手続きおよび関係変更手続き

を行っていること、⁽¹¹⁾連続 1 年間、商務、人民銀行、工商、税務、品質検査、外国為替、監察などの行政管理部門および機関に不良記録がないこととなっている。

さらに AA 類企業においては、認定条件が厳しくなっており、⁽¹⁾A 類の管理条件に合致し、A 類管理を 1 年以上適用されていること、⁽²⁾前年度の輸出入通関申告誤差率が 3 % 以下であること、⁽³⁾税関の査察と検証を通過し、税関の管理、企業経営管理及び貿易の安全性の要求に合致していること、⁽⁴⁾毎年の「企業経営管理状況評価報告」及び会計士事務所が発行する前年度の監査報告書、半年ごとの「輸出入業務状況表」を提出していることとなっている。

上記の AA 類企業と A 類企業は、中国国内でベネフィットが与えられるだけではなく、将来的には相互認証を通じて他の国や地域で優遇されることが考えられるが、現状では中国とわが国との間では、AEO 制度の相互認証が行われていない。そこで日中のそれぞれの AEO 事業者による輸出入貨物の通関手続の円滑化が一層促進されるためにも両国間での相互認証が必要である。現在中国との間で両国の AEO 制度について研究が進められている。

おわりに

セキュリティの確保と貿易の円滑化の両立の可能性について、米国の取組みおよび日本・中国の取組みを比較しながら、AEO 制度を中心に考察してきたが、この AEO 取得はどの国においても自社のグローバル物流についてセキュリティ対策が取られている証拠となり、相互承認により AEO 業者として企業のステータスが国際的にも認知され、国際ビジネス戦略上も優位性を確保できるとともに、税関による審査・

検査の軽減によってリードタイムの短縮、物流コストの削減が見込まれる。それゆえセキュリティの確保と貿易の円滑化の両立の可能性について AEO 取得者を増やすことによって両立ができるものと考えられる。

また米国の CSI プログラムの実施は、貿易円滑化を阻害する取組みとも一般に推察されるが、貨物に対するスキャンの速度を上げるなどの技術的な問題を解決することによって、さらに C-TPAT を普及させていくことでセキュリティの確保と貿易の円滑化は両立できると考えられる。

このように優良認定事業者によるサプライチェーンという考え方は、日本、中国等でも AEO 制度という形で取り入れられ、AEO 事業者であることは、通関手続きの所要時間に差が出ることとなり、他者より優位性を確保でき、物流の予見可能性が高まることにより、特定輸出者はサプライ・チェーン・マネジメントにおいてジャストインタイム (JIT) での計画的な輸出が可能となっている。

注

- 1) JETRO 『米国の輸入通関・関税制度と物流セキュリティ規制』海外調査シリーズ No 381、2010年 8 月 27 日。
西道彦著「貿易手続改革と国際物流システム」『日本産業科学学会研究論叢』第 15 号、2010 年 3 月、p. 83.
- 2) 小林晃・石原伸志・小林二三夫・西道彦・藤田和孝著『ベーシック貿易取引』経済法令研究会、2011 年、p. 289。
西道彦著「貿易物流のシームレス化」『東アジア評論』第 3 号、長崎県立大学東アジア研究所、2011 年 3 月、p. 90.
- 3) 山本徹明著「わが国の AEO 制度への取組み 安全でスピーディーなグローバル物流の実現に向けて」『日本貿易会月報』第 694 号、社団法人日本貿易会、2011 年 7 月 15 日、p. 34.
- 4) 5) 6) 小林晃・石原伸志・小林二三夫・西道彦・藤田和孝著、前掲書、pp. 289-290。
西道彦、「貿易手続改革と国際物流システム」、p. 84.

- 7) 平田義章著「不必要な輸出貨物の厳格管理」
『CONTAINER AGE』コンテナエージ社、2010年1月。
米山徹明、同上書、pp.36-37。
西道彦、「貿易物流のシームレス化」、p.90。
- 8) 中華人民共和国税関企業分類管理弁法(2011)第4条。
東京三菱UFJ銀行『CHINA WEEKLY』2008年2月6日。

参考文献

- 小林晃・石原伸志・小林二三夫・西道彦・藤田和孝著『ベーシック貿易取引』経済法令研究会、2011年。
東京三菱UFJ銀行『CHINA WEEKLY』2008年2月6日。
新堀聰著「インコタームズ2010の概要」『国際金融』外国為替貿易研究会、2010年11月1日。
西道彦著「貿易手続改革と国際物流システム」『日本産業科学学会研究論叢』第15号、日本産業科学学会、2010年3月。
西道彦著「貿易物流のシームレス化」『東アジア評論』第3号、長崎県立大学東アジア研究所、2011年3月。
日本関税協会『関税六法』2011年8月19日。
平田義章著「不必要な輸出貨物の厳格管理」『CONTAINER AGE』コンテナエージ社、2010年1月。
米山徹明著「わが国のAEO制度への取り組み安全でスピーディーなグローバル物流の実現に向けて」『日本貿易会月報』第694号、社団法人日本貿易会、2011年7月15日。
JETRO『米国の輸入通関・関税制度と物流セキュリティ規制』海外調査シリーズNo.381、2010年8月27日。
JETRO『中国人民共和國税関企業分類管理弁法』2011年1月1日。