

船舶・港湾の国際テロ対策

—米国の一方的法規制と多国間主義—

林 司 宣

- I はじめに
- II 2002年海運保安法と海上人命安全条約改正
- III コンテナ保安イニシアチブと世界税関機構の作業
- IV おわりに

I はじめに

2001年9月11日の同時多発テロ事件の結果、周知のように米国は迅速なイニシアチブで、数多くの国際テロ対策を次つぎと打ち出した。ことに、同事件が運輸手段を利用したことおよび将来大量破壊兵器がテロ目的のために使用される可能性も懸念されたこともあり、これら対策には海上運輸も大きな位置を占めるにいたった。一般的に国際航行船舶や国際港湾施設は対外的に大きく開かれており、テロリストにとって極めて脆弱な攻撃目標であることが痛感された。とくに懸念されたのは、船舶自体のテロ攻撃手段としての利用をはじめ、船舶、積荷、乗客、船員等に対する攻撃、コンテナを利用した大量破壊兵器等の運搬、港湾施設への攻撃などである¹。

こうして、米国は船舶、海上運輸、港湾施設等に関する一連のテロ対策を国内法制度に導入してきたが、その中でもとくに対外的影響の大きいと思われるものは海運保安法、コンテナ保安イニシアチブ(CSI)および積荷目録事前通報制度(いわゆる24時間ルール)である。本稿はこれらの措置に焦点を当てて、とくに注目されることは、米国は、こうした国内措置の国際化の

ために主要諸国との協力や国際機関を通じたグローバルな基準作りに大きな努力を払ってきたことである。こうした努力を通じて、米国は自国の法制度の世界各国との共有を推進すると同時に、自国の一方的政策の正当性を国際社会に受け入れさせることも狙ったと思われる。

以下において、まず米国の海運保安法、次いでCSIについて検討し、同時にこれらの国内的措置の国際化の努力を概観し、両者の関係を明らかにしたい。なお24時間ルールはCSIの一環として扱う。

Ⅱ 2002年海運保安法 (Maritime Transportation Security Act) と海上人命安全 (SOLAS) 条約改正

米国議会の上院には9.11テロ事件以前から海事・港湾保安法案が提出されていたが、同法案は、同事件後にテロ対策を中心に強化修正された。その後、翌2002年3月に、下院で別途提案されていた海運テロ対策法案との間で両院協議委員会を通じて調整がはかられ、両法案は一本の法案としてまとめられた。そして同年11月14日、議会はこれを「海運保安法」として採択し、11月25日大統領の署名により成立した²。

他方米国は、ほぼ同時期に、海運保安法と同様のテロ対策措置を国際航海船舶が利用する全世界の国際港湾とその沿岸においてもとることを可能にし、かつその一部を港湾国に義務づける目的で国際海事機関 (IMO) に働きかけ、その強力なリーダーシップのもとにわずか一年足らずで、海上人命安全 (SOLAS) 条約の改正の形でこれを達成している。以下においては、まず上記国内法を概観し、次いでIMOにおける作業を検討する。

1 海運保安法

海運保安法の主要目的は、政府 (具体的には国土安全保障長官 (以下「長官」)) に対し、第1段階として米国の主要港湾施設とそれらを利用する船舶に対する脅威に関する情報を収集し、かつ同施設・船舶のテロ行為に対する脆弱性を評価させ、第2段階として、それぞれの予想されるテロ攻撃に対処するための総合的抑止・保安計画を策定させることにある³。とくに注目すべき点

は、脆弱性評価とリスク対策は、米国内の港湾のみならず、外国の特定の港湾施設についても適用されることである。

(1) 米国内の港湾施設・船舶

脆弱性の評価は、まず政府が米国の「管轄権のもとにある水域またはそれに隣接する水域」にある船舶の種類と米国の施設（港湾、海上施設等）を対象に、それらが海運保安関係事件に巻き込まれるリスクにてらして行うものである。次いで政府はこれらの情報に基づき、特定の種類の船舶や施設について詳細な脆弱性評価を行う。こうした評価は、少なくとも5年ごとに実施される⁴。適用対象の船舶には当然外国船籍のものも含まれるが、領海無害通航中の船舶については除外されている⁵。しかし、「隣接する水域」の意味については、同法律の施行規則は、「米国の管轄権のもとにある水域またはそれに隣接する水域」は12海里までの領海、排他的経済水域（EEZ）および大陸棚とその上部水域を指すとしている⁶。同法律がEEZ内、さらにはその外側にまで延びる大陸棚の部分の上部水域（すなわち公海）にあるすべての外国船舶に適用されることになれば、航行の自由の観点から問題が生ずる。しかし領海を無害通航中の船舶は適用対象から除外されることことから、当然の解釈として、米国の港湾への出入りとまったく無関係にEEZまたは公海を航行する外国船舶も実際上除外されると考えられよう。

脆弱性の評価に基づき、長官は「国家海運保安計画」を策定し、地域レベルでは連邦担当官が「地域海運保安計画」を策定する。これらに加え、リスクがあると長官が判断する船舶や施設は、海運保安事件を可能な限り最大限予防するために国・地域レベル計画に沿った個別の保安計画を策定しなければならず、資格ある人物をその実施責任者に指名する必要がある。これら保安計画は少なくとも5年ごとに長官に提出し、承認されることを要する。その保安計画が長官によって承認されていないかまたは承認済みの計画を遵守しない船舶または施設は、一定期間経過後操業を認められないこととなる⁷。

船舶・施設において長官が指定する保安区域への立ち入りには、長官が発給する「運輸保安カード」の携帯またはカード携帯者の随行が義務付けられる。同カードはバイオメトリックスを利用したもので、保安上のリスクがあ

るとみなされる人物には発給されない。発給対象者は、船舶・施設保安計画において指定された要員、海技免状、船員手帳等の保持者、船舶水先人やその他港湾保安関連業務に従事する者等に限られる⁸。

テロ攻撃から公衆を保護し、米国管轄水域内の船舶、港湾および港湾施設、貨物等を守り、保安計画にそって対処するために、長官は「海事安全保安チーム」を設置する。これらのチームは、のちに沿岸警備隊員で構成されることになるが、海事テロの脅威の防止、それらへの迅速対応、高速迎撃、船舶・施設への立ち入り検査、危険物の没収、国内外の米軍を増強するための迅速展開等、テロ行為への対応のための幅広い任務を担う。これらチームはまた、可能な限り、連邦、州および地方の法執行機関とその活動を調整しなければならない⁹。

米国の領海内にある船舶はまた、原則として「船舶自動識別装置」(AIS)を搭載しなければならない¹⁰。

(2) 外国の港湾施設

海運保安法は、米国登録の船舶が寄港する外国港湾、米国向け非米国船舶の出航する外国港湾、または長官が「国際海上通商に対する保安リスクを伴う」と判断する外国の港湾についても、長官に、米国内港湾と同様の脆弱性評価を行うことを義務づけている。評価対象には、コンテナ等貨物の検査状況、一部港湾施設への立ち入り制限等の保安対策、船上の保安措置、港湾の保安管理計画等が含まれる¹¹。長官は、外国のテロ対策関係の情報を広く収集する権限を与えられているが、本件に関する任務の遂行に際しては、長官は国防長官、国務長官、および当然ながら当該外国の政府当局と協議しなければならない¹²。

長官は、外国の港湾のテロ対策措置に欠陥があると判断した場合には、欠陥の重大性等をその改善策の勧告とともに、外国当局に通報しなければならない。もし長官が、特定港湾に出入りする船舶やその船員・船客の安全・保安に脅威が存すると判断した場合には、当該船舶の運航に直ちに制限を課すことができ、これに違反する船舶は米国への入港を拒否することもできる。そのような制限は、当該港湾からして出航して米国港湾に入港するいかなる

船舶、または同外国港湾で積荷・乗船または転載された貨物または船客を乗せたいかなる船舶に対しても適用される可能性がある¹³。また、脆弱性評価に非協力的な国については、長官は通常、警告を発したのち、同国の「港湾に出入りする船舶、船客、乗組員等の安全・保安に脅威となる状況が存在する」旨の決定を行い、同国港湾に寄港した船舶の米国港湾入港に先立ち立ち入り検査等を行うとされる¹⁴。

(3) 海運保安法の問題点

海運保安法には、一国の国内法を外国の船舶と、さらには外国の港湾にまで適用せんとする点、若干の問題があるように思われる。まず、同法律は、米国領海内にある、無害通航権を行使するもの以外の船舶に対して、国内の保安対策を適用する可能性を規定する。このような船舶は、上記のように米国の港湾を何らかの形で利用するまたは利用したものと考えられるが、確かに主権国家にその港湾への自由なアクセスを外国船舶に対して許す国際法上の義務は、別段の条約がない限り存在せず¹⁵、またその入港には条件を定めることが認められている¹⁶。しかし、一般慣行上は、諸国の国際的港湾は、広く外国商船のために開放されているとみなされており、「明らかに合理性を欠く、または差別的な」入港条件は権利濫用となり、国家責任を伴う可能性がある¹⁷。従来海洋法条約や IMO 諸条約で一般的に認められてきた入港条件は、船舶による海洋汚染の防止策や¹⁸、船舶・人命の安全 (safety) 対策が中心であり、国内法上の慣行も船舶・人命の安全、危険な貨物の輸送、汚染の危険性などの観点からの入港制限が一般である¹⁹。ただ米国では、冷戦時代に、戦争または戦争の脅威、若しくは侵略・反乱等によって国家の安全保障が脅かされる場合に、外国籍の船舶の投錨や行動を規制する法令も存した²⁰。また一般に、国家の安全保障等自国の重大な利益を保護するために港湾を閉鎖することも認められている²¹。しかしこれらは国家の非常事態のような場合の一時的措置であり、広くテロに備えた保安に関する要件を一般的に入港の条件とするのは海運保安法がはじめてのケースと思われる。たしかに、重大な国際テロ行為は通常国益に関連すると言えるであろうが、そのような新たな分野での入港条件は、より一般的に国際社会によって認められる

に至らない限り、場合によっては妥当な範囲を超え、権利濫用と解される可能性もまったく排除し得ないであろう。

海運保安法のもう一つの問題は、米国当局による外国港湾施設の保安リスク評価と必要な改善策の勧告を可能にし、かつその結果脅威が存すると判断される港湾からの米国向け船舶に対して運航制限や入港拒否等の措置をとることを認めていることである。港湾施設の評価に関しては、当該国の当局との協議を前提としており、確かに同国の協力なくしては不可能なことであるため、原則として問題はないであろう。しかし、そのような一国の国内法基準にてらして評価をした外国の港湾施設を利用する船舶、および米国によるリスク評価に協力しない国の港湾利用船舶に対して制限を課することは、果たして一般国際法上許容された範囲内と言えるかは必ずしも明確ではないであろう。

こうした疑問点を解消するため、あるいはその一方的国内立法の対外的適用を容易ならしめるためと想像されるが、米国は、海運保安法案の審議中に、国際社会による保安 (security) に係わる新たな国際的法規範づくりに着手し、同国内法案の採択のほぼ1ヵ月後にこれに成功した。これが次に検討する海上人命安全 (SOLAS) 条約改正である。

2 SOLAS 条約の改正

9.11事件後、2001年11月に開かれたIMO総会は、「船客および乗組員の保安ならびに船舶の安全を脅かすテロ行為の防止のための措置および手続」と題する決議を採択した²²。そこで、同総会は、IMOが、①船内および港湾内の船員、船客ならびに船舶とその積荷に対するテロのリスクを軽減するために、船舶に対するテロ行為を防止し、船内・陸上の保安を改善する目的で、現存の国際間の法的・技術的措置を改正する意図で再検討し、適当な新たな措置を検討する必要性を認識し、②その海上安全委員会 (MSC)、法律委員会 (LEG)、および簡易化委員会 (FAL) に対して、緊急に関係法文書やIMO諸文書等のアップデートまたはその他の措置を講ずる必要性を検討し、その結果必要な措置をとることを要請した。

これを受けて、翌2002年、MSCは会期間作業グループを通じて、米国の

提案をベースに1974年 SOLAS 条約の改正案を異例のスピードで検討し、詳細にわたる改正案をまとめ、同年12月12日に同条約締約国会議においてこれを採択した。米国はこの改正案の採択のために「大きな圧力を加えた」といわれる²³。

同改正は、SOLAS 条約附属書の第 V 章および第 XI 章を修正し、新たな一章（第 XI-2 章）を加えたうえ、さらにまったく新たな規則「国際船舶港湾保安コード」（ISPS コード）を導入するものである。同コードは拘束力を持つ Part A とその実施に際して考慮しなければならないガイドラインを示す Part B からなる。（これらの改正はすべて2004年に発効した。）第 XI-2 章は「海事保安強化のための特別措置」と題されており、その多くの部分を ISPS コードが詳細に補完する形となっている²⁴。

まず、ISPS コードの根本的理念は、船舶・港湾施設の保安確保は、基本的には危機管理活動であり、いかなる保安措置が適当であるかを判断するために、あらかじめリスク評価を各ケースごとに行う必要があるということである。そして、そのようなリスク評価のための、標準化された、一貫した枠組を設定することが同コードの狙いといえる。

ISPS コードは、国際航海に従事する旅客船および500総トン以上の貨物船とこれらが利用する港湾施設、ならびに移動式沖合海底掘削装置について適用され²⁵、これらに関して、とくに以下のことを規定している。

- ① 船会社は、保安関係責任者としての「会社保安職員」を指名し、およびその監督の下におかれる「船舶保安職員」を同会社の運航する船舶ごとに指名する²⁶。
- ② 会社はその船舶ごとに「船舶保安評価」を作成し、それに基づき、船内の立ち入り制限区域の設定、船内巡回の実施、部外者の出入りのチェック等を盛り込んだ「船舶保安計画」を策定する。またこれら計画は船内と会社に保管し、旗国の承認を得る必要がある²⁷。
- ③ 締約国当局は、港湾施設の保安評価の実施を確保し、それに基づき各港湾ごとに、保安関係責任者としての「港湾施設保安職員」を指名し、「港湾施設保安計画」を策定する²⁸。

- ④ 締約国当局は保安に対する脅威を評価し、「保安レベル」（予測される脅威の度合いに応じてレベル1から最高3まで）を設定する²⁹。また ISPS コード Part A と SOLAS 条約改正条項の船舶による適合を証明する「国際船舶保安証書」を発給する³⁰。

次に ISPS コード以外の SOLAS 条約改正の主な内容は以下の通りである。

- ① 船舶自動識別装置（AIS）の国際航行船舶への義務的導入は、一部船舶（新造船、旅客船、タンカーおよび5万総トン以上のその他の船舶）についてはすでに2004年7月1日を期限に規定されていたが、それ以外の、総トン数5万総トン未満の船舶も300総トン以上のものはすべて、2004年7月1日以降の最初の安全設備検査日または同年末日のいずれか早い時期までにその搭載が義務づけられた³¹。
- ② 船舶が現実には直面するテロ等の危険状況を沿岸国等に通報するため、船舶保安警戒装置の設置が、2004年7月1日以降の新造船については建造時、その他については、積荷の種類等に応じて設定された期限内に義務づけられた。（たとえば、旅客船、500総トン以上の油タンカー、ガス運搬船等については、2004年7月1日以降の最初の無線設備の検査日まで³²。）
- ③ 外国船舶の寄港国は、ISPS コードを含む SOLAS 附属書改正の遵守を確保するため、上記「国際船舶保安証書」の保持等の保安関係情報を入港前に要請することができ、入港後必要あれば乗船検査を含む取締り措置をとることができる。不遵守の矯正が確保されない場合には、入港拒否や港湾からの強制的排除の措置も可能であるが、これら強硬措置は、急迫な脅威があり、その除去のために他に適当な方法がない場合に限られる³³。

以上のように、2002年 SOLAS 条約改正は従来の SOLAS 条約上の船舶の安全面に加えて、新たに保安面に正面から取り組んだものであるが、さらに注目すべきことは、保安面での規制を通じて IMO がはじめて各国の陸上

の港湾施設の規制にまで踏み込んだことである³⁴。さらに、IMOは1988年の海洋航行不法行為防止条約（SUA条約）以来テロ行為に関する対抗策をとってきたが³⁵、同条約は基本的には発生したテロ行為・犯人等の取り扱いを定めたものであり、その意味で、テロ行為の予防のためにはじめて具体的な詳細規定を設けたこれら SOLAS 条約改正の意義は大きいといえる³⁶。

3 SOLAS 条約改正と米国海運保安法の域外実施

米国議会関係者は、上記海運保安法案の審議中、当然ながら IMO においてグローバルに適用される海事保安規則が策定されつつあることを十分認識し、国内制度と国際制度の間の調和を図るため、同法案の船舶・港湾保安関係条項の多くについて IMO における努力との調整につとめたといわれる³⁷。

実際に、海運保安法の外国港湾施設に関する規定の実施は、主として米国沿岸警備隊に委ねられており、同警備隊は「国際港湾保安計画」を策定して、関係外国当局との二国間協力を通じて海外での実施を推進している。具体的には、まず各国の ISPS コード実施のための法制度を調査したあと、同警備隊のチームを世界各国に派遣し³⁸、現地国当局とともに法制度の実効性を評価する。その際必要に応じて個々の港湾施設に立ち入りサンプル調査も行う。そして、欠陥の存在が確認される場合には、その改善策を示唆し、必要ある国の場合には関係要員の研修コースも実施する。こうした作業中、沿岸警備隊チームは米国の国内基準よりもむしろ国際的基準（ISPS コード）に基づくテロ対策等を評価するといわれる³⁹。

以上のように、米国は IMO において、その「強引なリード？」のため「いかにも拙速すぎる嫌いがある」と業界から批判され⁴⁰つつも、また実施の詳細において多くの問題を残しながらも、国内法の実施確保を狙って ISPS コードの策定を急いだといえる。こうして両者は同時（2004年7月1日）に施行され、国内法と国際規則の間の調和が一応は実現するにいたったのである。

なお、わが国においては、ISPS コードを含む SOLAS 条約改正の国内実施を担保する「国際航海船舶および国際港湾施設の保安の確保等に関する法律⁴¹」が2004年4月採択され、同23日より施行されている。

Ⅲ コンテナ保安イニシアチブ（CSI）と世界税関機構（WCO）の作業

9.11事件直後、当時毎年600万個⁴²の密室がごときコンテナが海上から米国内に輸送されていた事実と、コンテナのとくに大量破壊兵器の運搬等テロリストによる利用の可能性を認識し、2002年1月、米国国土安全保障省の税関・国境保護局（CBP）長官は、その対策の一環として構想中の「コンテナ保安戦略」の概要を公表した⁴³。これは同年2月にCSIとして正式に発足したが、その中心的要素は外国の港湾において米国向けに積荷されるコンテナを物理的に検査することであったために、当初は多くの懸念を惹起した。CSIの実施はコンテナ積み出し国との2国間協力なしには不可能であることから、米国は主要国から始め、多くの諸国と交渉するが、同時に多数国間フォーラム、なかでもG8サミットおよび世界税関機構（WCO）も利用してそのグローバルなレベルでの推進を図った。以下においては、まずCSIの主要内容と実施状況を概観し、次いで米国はG8およびWCOにおいて、その一方的法制度の国際化をいかに推進したかを検討する。

1 コンテナ保安イニシアチブ

CSIは、テロの潜在的リスクを伴うすべてのコンテナが、外国の港湾において、米国に向かう船舶に荷積みされる前に特定されかつ検査されることを確保するために、保安対策を講ずるものである。その中心的要素は①ハイリスクのコンテナの特定、②コンテナの輸送に先立つプレ・スクリーニングと評価、および③プレ・スクリーニングが貿易活動を遅延させることなく迅速に行われることを確保する目的で、ハイリスク・コンテナのスクリーニングのため先進的技術を利用すること、からなる⁴⁴。

まず第1のハイリスク・コンテナの特定には、CBPは事前の情報と戦略的諜報活動に基づき、自動化された標的システムを利用する。その中心はCBPが、別途、米国海域に向けて輸送される予定のすべての貨物の内容申告書（船のマニフェストの一部）を、外国港湾での船積みの24時間前までに米国

税関に提出することを義務付ける24時間ルールであり、これは2002年12月から暫定的に（2003年2月より正式に）施行された。申告内容は、貨物、運送人、荷主、船舶等に関する詳細で、米国の自動電子マニフェスト・システムの利用が望ましいとされる。CBPはこの情報等に基づき貨物のリスクを評価し、検査の必要性が認められる場合には、船積みの差し止めを命ずることがあり、また情報の提出なき場合には当該貨物の米国での陸揚げはすべて禁止される。また正確にしてタイムリーな申請を怠る運送人に対しては罰則を含む様々な対応が予定されている⁴⁵。

第2のプレ・スクリーニングと評価はコンテナのサプライ・チェーンのできる限り早い段階において、通常はその積荷港において行われる。そのようなチェックを済ませたコンテナは、米国内におけるスクリーニングを原則として免除されるため、その処理が優遇されるメリットがある。当初は米国向けコンテナを積み出す世界の20の主要港（メガポート）を対象にしていたが、その後急速に増大させ、2007年末までに58港が参加している。プレ・スクリーニングは外国の領域内で行われるため、関係国の協力が不可欠であり、通常は税関当局間の協定に基づいて実行される。わが国の場合は2002年9月の協定に基づき、これまでに東京、横浜、名古屋および神戸の4港が参加し、CBPから数名の検査官が同港に派遣されている⁴⁶。

第3のスクリーニング技術の利用は、大規模なX線およびガンマ線装置や放射能探知装置などの非侵入型検査装置（NII）を用いてコンテナの中身をチェックするもので、シールされたコンテナに隠された兵器、麻薬、核物質、放射性物質、人間等を探知できる。一個のスクリーニングに要する時間は通常約90秒のみだといわれる⁴⁷。

CSIは、当初、米国のテロ規制法制を一方向的に外国に押し付けるもので、一種の貿易障害となる、コンテナの停滞など積荷港に過度な負担を強いる、これに協力（参加）しない外国は、米国に到着するコンテナの取り扱いにおいて差別待遇をされる、などの批判が出された。また、ことにEUにおいては、最初に参加の対象に指定されたロッテルダム、アントワープなどが他のEU港に比して優先的扱いされ、これが貿易のフローを歪曲するなどの点でEU法に反するとして、欧州委員会は関係国を訴えるにいたった⁴⁸。ま

た24時間ルールも、実際的でないとして EU 各国の駐米大使が抗議し、業界からも「ジャスト・イン・システム」にもとづく現代の生産管理体制への支障、コストやリードタイムの増大など懸念が表明された。

米国は CS に対するこれらの懸念の解消に積極的に動き、ことに多国間フォーラムを利用して CSI への参加のメリットを強調し、その世界的拡大を推進した。また2003年に正式導入した24時間ルールについては、各国の理解と協力を事前に求めるためにこれらフォーラムを活用した。

2 G8 サミット

こうして、まず、米国は2002年6月のカナナスキス（カナダ）における G8 サミットにおいて、「運輸保安に関する G8 共同行動」と題する声明の採択に成功した。同声明において、G8 諸国は、①ハイリスクのコンテナを特定し検査するためのグローバルなコンテナ保安体制を改善し実施すること、および②関心ある非 G8 諸国と協力し、コンテナ保安体制をモデル化するパイロット・プロジェクトを策定すること、さらに、③コンテナの所在地と移動を含む、コンテナに関係する事前の電子的情報を、貿易チェーンのできる限り早い段階で求めることを目指して、G8 および WCO の枠内で迅速に作業し始めること、を誓った⁴⁹。こうして、米国は CSI とコンテナ積荷内容の電子的マニフェストの早期提出制度に対する G8 による協力と、G8 を通じたその他の諸国による支持・採用のための努力を約束させたといえる。

3 世界税関機構 (WCO)

WCO は上記サミットの翌日、6月28日に開かれた総会において、「国際貿易サプライ・チェーンの保安と円滑化」と題する決議を採択し、そのなかで事務局長に対し、一年後までに、①WCO の使用しているデータ・モデルを再検討し、「ハイリスク商品の特定に必要なデータ要素を含めることを確保すること」、および②「税関データの事前の電子的通信を可能にする法的およびその他の必要な措置の加盟国による策定を支援するためのガイドラインを作成すること」、を要請した⁵⁰。

同決議は、このように CSI には言及せずまた CSI を支持する内容とは必

ずしもいえないにもかかわらず、米国税関当局はこれを、「米国の CSI に類似した世界的戦略の策定を求めるもの」と賞賛し、税関局長官は、同決議は「CSI のような、貿易の保安と円滑化を目指す 2 国間プロジェクトを奨励するものだ、」と語っている⁵¹。こうした反応により、米国が自国の一方的制度に対する国際的支持のとりつけにいかに熱心であったかが伺える。

実際その後米国は、WCO において、CSI と 24 時間ルールの中心的要素を国際的な基準の枠組みとして採択されるべきだと主張し、これらの要素として、①船積み 24 時間以前の、事前積荷マニフェスト情報の提出とデータの国際的統一、②ハイリスク・コンテナの特定のための共通のアプローチの採用、③関連テロ情報の税関当局間での共有、④ハイリスク・コンテナの受取り国側の妥当な要請に基づく、積荷港湾国税関当局による X 線、放射線検知装置等を利用した検査、および⑤協力私企業に対する貨物取扱い等における便益供与、を指摘した。そして、WCO は 2004 年 6 月には、これらを中心とした国際的基準枠組みの具体的起草のため、各国税関当局長官からなるハイレベル・グループを設置した⁵²。

こうした作業の成果は 2005 年 6 月、WCO 総会による「国際貿易の保安確保および円滑化のための WCO 基準枠組」(略称「SAFE (基準) 枠組」) の採択となって結実した⁵³。同枠組は、貿易の保安確保と円滑化のための原則・基準を示し、WCO 加盟国が実施しなければならない最低ラインを定めるものであるが(前文)、各国税関当局はその能力および必要な法的権限に応じてその実施計画を策定することとされる(パラ 1.7)。

SAFE 枠組は、その 4 つの「中心的要素」として以下を挙げている(パラ 1.3)。

- ① 輸出入・通過貨物に関する各国の事前電子貨物情報提出要件の調和をはかること、
- ② 参加各国は保安に対する脅威に取り組むため統合的なリスク管理アプローチの利用にコミットすること、
- ③ 同等のリスク絞込み手法に基づいた貨物受取国の妥当な要請により、積荷港の税関当局が、望ましくは大型 X 線装置、放射線検知器等のよう

な装置を使用して、ハイリスクのコンテナおよび貨物の輸出検査を行うこと、

および

- ④ 最低限のサプライ・チェーン保安基準およびベスト・プラクティスに適合する民間企業に対して税関があたえる便益を明確にすること。

なお、①の電子情報に関しては、税関当局はハイリスクのコンテナ・貨物の特定のためにこれを使用し、積荷港において、またはそれ以前のサプライ・チェーンにおける可能な限り早い段階でハイリスクの積荷を特定するものとされる（パラ3）。

これらの要素は、上述した米国の狙いに酷似しており、SAFE 枠組は、少なくともその中心的要素として、CSI の原則・手法をとり入れたものといえる。しかも同枠組は、コンテナを対象とした米国の初期の狙いを超えて、その他の貨物も含むにいたった。同枠組は、その後 WCO 加盟国に広く受け入れられるにいたり、2007年9月現在で WCO の171加盟国中149カ国がその実施の意図表明を行っている⁵⁴。こうして、米国としては CSI そのものではないにしても、同制度の基本的要素の事実上の国際化に成功したといえよう。

IV おわりに

米国は、ことに9.11事件後、国際的テロに対して脆弱とみられる港湾施設とそれらを利用する船舶の規制に取組み、その中心的制度として海運保安法と CSI を導入した。テロ行為のできる限り早い段階での取締まりを狙うこれらの制度の一つの特徴は、米国内の港湾・船舶のみならず、外国の港湾、それらを利用した船舶および米国港湾に向けて米国領海外を航行中の外国船舶にも適用されることを予定していることである。単純に言えば、テロ対策に生ぬるい、ないしはテロに同情的と思われる外国の港湾を利用した「怪しい」船舶や積荷を米国から事前に閉め出すというものである。

しかしながら、こうした一方的な国内制度は、国際法上、米国管轄権外で

は執行が不可能であることは言うまでもない。そのため米国は、これら制度の他国による受け入れと同制度に沿った国際的基準設定のため、2国間および多数国間フォーラムを通じた努力を強力かつ迅速に推進した。その結果、港湾・船舶に関するまったく新たなテロ対策措置を盛り込んだ自国の一方的制度とともに国際的制度をほぼ同時に樹立することができた。

本稿は、米国の2つのイニシアチブのみに焦点をあてたが、船舶関係の国際的テロ防遏のための米国の国内的・国際的努力は、これらの制度のみに限らず、ほぼ同時期において推進されたものだけでも、拡散防止構想(PSI)、SUA条約の改正作業、国連安全保障理事会決議等があることにも触れておかなければならない。

PSIは、大量破壊兵器およびその関連物質がテロリストや「拡散懸念国家」に拡散ないし移転されるのを主として海上で阻止するために、2003年に始めた多国間の協力体制で、国際法の枠組み内で行動することが意図されている⁵⁵。また、SUA条約の改正は、IMOにおいて2002年に米国が行った提案に基づいて作業が進められ、2005年にSUA改正議定書として採択されたもので、主たる狙いはSUA条約の適用対象を、従来の航行の安全に関わる不法行為のみから、テロ行為に利用される可能性のある有害危険物質や大量破壊兵器およびその関連物質の使用・輸送にまで拡大することであった⁵⁶。さらに、PSIおよびSUA条約改正議定書の実施に国際社会全体が参加することを法的に可能にするためにも、米国は国連安全保障理事会において、憲章第7章のもとでの拘束力ある形で、すべての国が、大量破壊兵器およびその運搬手段の開発、所持、輸送、使用等を企てる非国家主体に対して、いかなる形の支援も行わないことを決定する内容の決議を採択させることに成功している⁵⁷。

以上のように、米国は、船舶・港湾に係る国際的テロ活動に対処するため、過去数年間に一連の大胆なイニシアチブをとりつつ、他方多国間フォーラムを通じてその国際的な受け入れのために可能な手段を探り、その結果これらイニシアチブのグローバル化にほぼ成功したといえるであろう。

1 この種のテロ攻撃の危惧は、すでに9.11事件以前の2000年10月に、イエメンのアデ

- ン港において停泊中の米国駆逐艦（イージス艦）USS コールが爆薬搭載のゴムボートを利用した自爆テロによって一部爆破され、17人の水兵が死亡、27人が負傷したことで、現実のものとなっていた。またその後も、2002年6月、イエメン沖のアデン湾において、フランス船籍のタンカー・リンバーグが、同様に小型ボートを利用した攻撃を受け、1人が死亡、12人が負傷し、原油の流出を引き起こしている。
- 2 Pub. L. 107-295, 116 Stat. 2064 (Nov. 25, 2002). なお、その後2004年8月9日、米国議会は「沿岸警備・海運法」(Coast Guard and Maritime Transportation Act) Pub. L. 108-293, 118 Stat. 1028 (Aug. 9, 2004) を採択し、米国沿岸警備隊の強化をはかっている。
 - 3 46 USC sec. 70102.
 - 4 *Ibid.*
 - 5 K. Jonathan, *et al.*, *Maritime Security Handbook* (2005), p. 30.
 - 6 *Ibid.*, p. 33.
 - 7 46 USC sec. 70103.
 - 8 46 USC sec. 70105.
 - 9 46 USC sec. 70106.
 - 10 46 USC sec. 70114. AIS は、船舶からの航行位置等に関する情報の自動的発信を通じて、周辺の他の船舶や陸地の基地がリアルタイムに船舶の行動等を認識できるシステム。
 - 11 46 USC sec. 70108.
 - 12 *Ibid.*
 - 13 46 USC sec. 70109-70110.
 - 14 Jonathan, *et al.*, *supra* note 5, p. 20.
 - 15 R. R. Churchill and A. V. Lowe, *The Law of the Sea*, 3rd ed. (1999), pp. 61-62. ただし、少数だが慣習国際法上、船舶には港湾への自由なアクセスの権利があると論ずるものもある。たとえば、E. D. Brown, *The International Law of the Sea*, vol. I (1994), p. 38.
 - 16 国連海洋法条約は、沿岸国が、その内水に船舶が入るため、または内水外の港湾施設に立ち寄るために従うべき条件を設定しうることを前提にしている（25条2項および211条3項）。
 - 17 Churchill and Lowe, *supra* note 15, p. 63.
 - 18 国連海洋法条約は、いずれの国も、自国の港湾に外国船舶が立ち寄るための条件として、海洋環境の汚染を防止し、軽減しおよび規制するための特別の要件を定めることができることを予定している（211条3項）。
 - 19 H. Yang, *Jurisdiction of the Coastal State over Foreign Merchant Ships in Internal Waters and the Territorial Sea* (2006), pp. 61-63.
 - 20 L. B. Sohn and J. E. Noyes, *Cases and Materials on the Law of the Sea* (2004), p. 368.

- 21 Churchill and Lowe, *supra* note 15, p. 62.
- 22 IMO doc. A. 924 (22).
- 23 John King, "The Security of Merchant Shipping," *Marine Policy*, vol. 29 (2005), p. 238.
- 24 正確には、SOLAS 条約改正は締約国会議の決議 1 において採択され、ISPS コードは別の決議 2 で採択されたものであるが、両者は一体となって交渉され、後者は前者の第 XI-2 章を補完している形であるため、一般には ISPS コードも条約改正の一部として扱われている。また、SOLAS 条約改正は、正確にはその附属書の一部の章の改正であるが、これも一般には SOLAS 条約第 XI-2 章などと呼ばれている。
- 25 ISPS コード, 3.1項。
- 26 同上, 11および12項。
- 27 同上, 8および9項。
- 28 同上, 15-17項。
- 29 同上, 4項。
- 30 同上, 19項。
- 31 SOLAS 条約附属書 V 章規則 19。
- 32 同 XI-2 章規則 6。
- 33 同規則 9。
- 34 ただし、ISPS コードは、その適用は港湾の船舶とのインターフェイスに関連する部分のみに限られることを明記している (前文 5 項)。
- 35 SUA 条約の起草経緯、特徴等については、拙著『現代海洋法の生成と課題』(信山社2008年) 333頁以下参照。
- 36 Nilufer Oraf, "Terror at Sea : Detection and Prevention-The New International Ship and Port Facility Security Code and the Amended SOLAS Chapter XI-2," in M. Nordquist, *et al.*, eds. *Recent Developments in the Law of the Sea and China* (2006), p. 335.
- 37 Jonathan, *et al.*, *supra* note 5, p. 29.
- 38 沿岸警備隊は、当初の 3 年間で135カ国を訪れる予定を立てていたとされる。
Ibid., p. 20.
- 39 *Ibid.*, pp. 19-20.
- 40 大河原豊重「ISPS コードによる海事保安体制構築の問題点」『海運』No. 909 (2003.6) 19頁。(引用文中の ? 印は原文のまま。)
- 41 平成16年 4 月14日法律第31号。
- 42 この数字は2006年にはその約 2 倍の1,160万個に増大し、世界全体では、毎年約 1 億800万個が港湾間を移動していたといわれる。US Customs and Border Protection, *Fact Sheet*, 2 Oct. 2007 (available at <http://www.cbp.gov>).
- 43 Speech by USCS Commissioner R. C. Bonner before the Center for Strategic and International Studies, Washington, D. C., 17 January 2002 (available at

- <http://www.cbp.gov>).
- 44 US Customs and Border Protection, *supra* note 42.
 - 45 US Customs and Border Protection, Press Release, “U. S. Customs to Require Advance Cargo Manifests from Sea Carriers to Protect Global Trade” (7 August 2002) (available at <http://www.cbp.gov>) およびその他の CBP プレスリリース等。
 - 46 CSI に関する 2 国間協定は相互主義を定めており、わが国税関からも、米国の港湾（ロサンジェルス）に要員が派遣されている。なお、実際のスクリーニング作業や法執行などは現地国の要員が行い、派遣国側の要員はその観察、アドバイス等にあたりとされている。
 - 47 A. Roach, “Container and Port Security : A Bilateral Perspective,” *Int. J. Marine and Coastal L.*, vol. 18 (2003), p. 345.
 - 48 *Ibid.*, p. 351. なお、その後米国と EU 間の交渉が成功し、2004年 4 月、両者は、CSI を EU 諸国の港湾全体に迅速に広める旨の協定に合意した。US Customs and Border Protection, *supra* note 42.
 - 49 <http://www.g8.gc.ca/2002Kananaskis/tranterror-en.asp>.
 - 50 Resolution of the Customs Cooperation Council on Security and Facilitation of the International Trade Supply Chain, 28 June 2002, available at <http://www.wcoomd.org>.
 - 51 US Customs and Border Protection, Press Release of 28 June 2002, available at <http://www.cbp.gov>.
 - 52 “Remarks by Robert C. Bonner, Customs World London Summit, 2004 London”, US Customs and Border Protection, Press Release of 21 September 2004, available at <http://www.cbp.gov>.
 - 53 英文テキストおよび日本語仮訳は <http://www.mof.go.jp/jouhou/kanzei/wco/wco.htm>.
 - 54 <http://www.mof.go.jp/jouhou/kanzei/wco/jissinoito.pdf>.
 - 55 PSI に関しては、坂元茂樹「PSI（拡散防止構想）と国際法」『ジュリスト』No. 1279 (2004.11.15), 52頁以下参照。
 - 56 より詳しくは、拙著『前掲書』（注35）349頁以下参照。
 - 57 安全保障理事会決議1540（2004）。