

事前報告制度の拡充

平成28年11月24日
関税・外国為替等審議会
関税分科会
財務省関税局

事前報告制度の拡充

1. 現行制度の概要

米国における同時多発テロ(2001年)、イエメンにおける航空貨物からの爆発物の発見(2010年)等を受け、世界各国の税関において、貨物や旅客等に対するテロ対策が強化されてきている。本年も、フランス、バングラデシュ等においてテロ事案が発生するなどテロ情勢は厳しさを増している。我が国税関としても、2019年(平成31年)のラグビーワールドカップ、2020年(平成32年)の東京オリンピック・パラリンピックの開催に向け、テロ関連物資等の水際における一層の取締りの強化を図っていく必要がある。

税関において、より効果的かつ効率的な水際取締りを実施するためには、旅客、乗組員や貨物のリスク分析に必要な情報の事前入手が重要となる。

このため、旅客及び乗組員の入出国API(Advance Passenger Information: 事前旅客情報)の報告の要請(平成16年度改正)、旅客及び乗組員の入国APIの報告の義務化並びに積荷に関する事項の入港前の報告の義務化(平成18年度改正)、航空機旅客の入国PNR(Passenger Name Record: 乗客予約記録)の報告の要請(平成23年度改正)並びに海上コンテナ貨物に係る外国の船積港の出港前の報告の原則化(平成24年度改正)等、各種の事前報告制度の充実を図り、水際取締りを実施してきている。

また、「邦人殺害テロ事件等を受けたテロ対策の強化について」(平成27年5月29日国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部決定)及び「パリにおける連続テロ事案等を受けたテロ対策の強化・加速化等について」(平成27年12月24日国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部決定)において、水際対策として、全ての旅客のPNRの電子的取得の推進及び取得したPNRの分析・活用等を行いテロリスト・テロ関連物資の取締りを強化する旨が盛り込まれている。

(注1) 旅客に係るAPIは「氏名、国籍、生年月日、旅券の番号、出発地、最終目的地(航空機旅客の場合は、性別を追加)」であり、乗組員に係るAPIは「氏名、国籍、生年月日、性別、旅券の番号(船舶の乗組員の場合は、性別、旅券の番号に替えて乗員手帳の番号、職名)」である。

我が国の「航空機旅客情報」は、世界税関機構(WCO)・国際航空運送協会(IATA)・国際民間航空機関(ICAO)のAPIガイドラインに、「船舶旅客・乗組員情報」は、国際海事機関(IMO)の国際海上交通簡易化条約(FA

L条約)に準拠している。

(注2) 航空機旅客に係るPNRは「予約者に関する事項：氏名、国籍、生年月日等」、「予約の内容に関する事項：予約日、航空券の番号、発行年月日等」、「予約者の携帯品に関する事項：携帯品の個数、重量等」、「予約者が航空機に搭乗するための手続に関する事項：搭乗手続をした時刻等」の35項目である。

我が国のPNRは、国際標準的なPNRの取扱いを記載した国際民間航空機関(ICAO)のPNRガイドラインに準拠している。

2. 検討

(1) 航空機旅客に係る出国PNRの報告を求める制度の新設

現在、出国に関しては、旅客及び乗組員に係る出国APIの報告を機長、船長又はそれらの代理人(以下「運航者等」という。)に求める制度が設けられているが、入国とは異なり、航空機旅客に係る出国PNRの報告を求める制度は設けられていない。

税関においては、出国時に出国APIを活用して要注意旅客の検査を実施しているが、出国PNRを入手することにより、より早い段階で要注意旅客を選定し検査を実施することが可能となることに加えて、入出国APIや入国PNRとの突合により、再入国旅客の出国から再入国までの行動を把握することが可能となる。このように、効果的かつ効率的な取締りを実現するためには、航空機旅客に係る出国PNRを入手する必要があると考えられる。

なお、運航者等の側でも、航空機旅客に係る入国PNRと同様の報告内容や手段となることから、出国PNRの報告に際して、特段新たな業務負担は生じないとされている。

(2) 航空機に係る入国APIの報告時期の前倒し

入国APIの報告時期については、原則入港90分前となっているが、税関における十分なリスク分析及び取締体制の確保のため、より早期に報告されることが望ましい。

このため、航空機に係る入国APIが税関に対して早期に報告されるよう、報告時期を入港90分前から相当程度前倒すことが適当であると考えられる。

なお、運航者等の側でも、実態として、航空機が出港した直後に入国A

P I を把握できており、現状においても出港直後に報告されることが多いため、対応も可能と考えられる。

(3) 航空貨物に係る積荷情報項目の追加

現在、航空貨物について運航者等は、原則入港3時間前までに、積荷に関する事項として、航空会社が発行するマスターAWB(航空貨物輸送証)情報(①仕出地、②仕向地、③記号、④番号、⑤品名、⑥数量及び⑦AWB番号)を税関に報告しなければならないこととされているが、荷送人・荷受人に関する情報は報告の対象でなく、また、混載貨物業者が発行するハウスAWB情報も報告の対象となっていない。

現下のテロ情勢等を踏まえ、積荷に関する情報を拡充し、より効果的かつ効率的なリスク分析を行うため、荷送人及び荷受人に関する情報を積荷に関する事項の報告項目として加えるとともに、ハウスAWB情報も報告対象とする必要がある。

なお、荷送人及び荷受人の情報を含んだマスターAWB情報及びハウスAWB情報の入港前の報告は、諸外国において既に実施されており、運航者等の側においても対応は可能であるとされている。ただし、官民双方において、報告のためのシステム開発等に一定の期間を要することに留意する必要がある。

(注3) マスターAWBは航空会社と荷主又はフォワーダー等の混載貨物業者との間の航空貨物輸送証であり、ハウスAWBはフォワーダーと個々の貨物の荷主との間の航空貨物輸送証である。したがって、混載貨物の場合には、個々の荷主・貨物毎のより詳細な情報はハウスAWBに含まれることになる。

(4) N A C C Sによる報告の原則化

現在、①入出国A P I、②入国P N R、及び③航空貨物に係る積荷情報の報告の多くはN A C C S(Nippon Automated Cargo and Port Consolidated System: 輸出入・港湾関連情報処理システム)を利用してなされているが、一部については書面により報告されている。

税関における一層効果的かつ効率的なリスク分析及び円滑な入出港手続の確保のためには、原則としてすべての報告がN A C C Sによって電子的になされることが望ましい。

N A C C Sによる報告を原則とした場合であっても、現在N A C C Sを

利用していない運航者等がインターネットの接続環境を整えれば、NACC S (netNACC S)を利用して報告することが可能となるが、NACC Sで報告するための社内外の事務や自社システムの構築等のために一定の準備期間が必要であること、また、官民双方でシステム開発が必要な報告手続(入出国PNR、航空貨物の積荷情報)があることを踏まえると、NACC Sによる報告の原則化の施行時期は、平成30年度中とすることが適当と考えられる。

また、通信設備が十分に整っていないなどやむを得ない事由によりNACC Sを利用して報告することが困難な場合には、例外を認めることが適当と考えられる。

(5) 特殊船舶等に係る出港手続等の整備

現在、クルーズ船やプライベートジェットといった特殊船舶又は特殊航空機(以下「特殊船舶等」という。)については、外国貿易船等とは異なり、出港手続や資格変更(外航船から内航船への変更等)手続が関税法上設けられておらず、また、特殊船舶等に係る出国APIは報告を求める対象となっていない。これは、特殊船舶等は外国貿易に従事しないため、関税法上、規制する必要性が少ないと考えられていたことによるものである。

しかしながら、特殊船舶等を利用した密輸事案が発生しており、また、特殊船舶等の我が国への寄港は今後も増加が見込まれていることから、税関において水際取締りを確実に実施するため、特殊船舶等に係る出港手続等を関税法上、明確化するとともに特殊船舶等に係る出国APIを入手する必要があると考えられる。

現状においても、通常は、特殊船舶等からの申請に基づき、外国貿易船等に準じた出港手続や資格変更手続が行われているが、罰則等が適用される法令上の正式な手続ではないため、継続的、安定的に適正な手続を確保することが困難となることが懸念される。

したがって、特殊船舶等に係る出港手続及び資格変更手続を関税法上に追加するとともに特殊船舶等に係る出国APIを報告対象に追加することが適当であると考えられる。

3. 改正の方向性

2020年東京オリンピック・パラリンピック等に向けたテロ対策等強化の一環として、①航空機旅客に係る出国PNRの報告を求める制度の新設、②航空機に係る入国APIの報告時期の前倒し、③航空貨物に係る積荷情報項目の追加、④入出国API、入出国PNR及び航空貨物の積荷情報のNACCSによる報告の原則化、⑤特殊船舶等に係る出港手続等を整備するとともに特殊船舶等に係る出国APIを報告対象に追加することが適当ではないか。

ただし、官民双方でシステム開発等が必要となる、③航空貨物に係る積荷情報項目の追加、④入出国API、入出国PNR及び航空貨物の積荷情報のNACCSによる報告の原則化については、一定の周知や準備期間が必要であると考えられることから、施行時期を平成30年度中とすることが適当ではないか。