

【短信：アメリカ】

テロ対策と出入国管理関連の立法動向

——2001年米国愛国者法から2005年 REAL ID 法まで——

井樋 三枝子

はじめに

2001年9月11日に起こったアメリカ同時多発テロ（以下「同時多発テロ」とする。）以後、アメリカは様々なテロ対策を打ち出し、関連の立法を行った^(注1)。その中でも中心となったのは、テロ直後の2001年10月26日に制定された「米国愛国者法（U.S. PATRIOT ACT, (P. L. No. 107-56)）」である。

さらに、この事件の原因究明と連邦政府への提言をまとめることを目的として「同時多発テロ事件に関する独立調査委員会（National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 以下「独立調査委員会」とする。）が、連邦議会によって設置された。この委員会は、2004年7月22日に最終報告書（The 9/11 Commission Report^(注2)）を発表した。この最終報告書は、テロ実行犯が、アメリカの難民庇護制度や出入国管理制度の隙をついて入国し、不法に滞在を延長し、アメリカの運転免許証を取得し、それを身分証明書としてハイジャック機に搭乗したこと等を重要視し、これらの制度の改善を強く促す提言を行った。

連邦議会ではこの報告書に掲げられた提言を検討し、立法化していく作業が行われた。まず、第108議会（2003-2004年）終盤の2004年12月17日に、2004年情報活動改革及びテロリズム予防法（Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, (P.L. 108-458), 以下「2004年法」という。）が成立した。

同法の法案は7編からなる大部なもので、第3編以降には国土安全保障強化の具体策が規定されていた。

しかし、この法案から出入国管理や運転免許証制度の改革を規定した部分は、審議中に削除されてしまった。そのため、これらを盛り込んだ別法案が第109議会（2005-2006年）にあらためて提出され、審議されることとなった。2005年5月11日のREAL ID法（REAL ID Act, Division B of The Emergency Supplemental Appropriations Act for Defense, the Global War on Terror, and Tsunami Relief, 2005, (P.L.109-13)^(注3)）は、それらの規定から成るものである。

本稿では、米国愛国者法以降のテロ対策を目的とした出入国、移民関係法の改正を中心に紹介する。

I 米国愛国者法

米国愛国者法における出入国、移民制度に関する規定は以下のとおりである。

- ・外国人の入国拒否や退去強制処分の根拠となるテロ関連の事由のうち「国務長官により指定されたテロリスト組織」と「テロリズム」についての定義を拡大する。
- ・情報の共有により領事館のビザ発給の業務手続を改善する。例えば、領事館員はビザ発給業務の際に特定の電子情報にアクセスすることが義務づけられる。ビザ交付の判断をなす目的で、国内の犯罪記録データベースを司法長官と国務長官が共有することが認められる。
- ・テロリストを水際で阻止するため、北部国境の警備を強化し、国務長官が指定したテロリスト組織を支援する者まで退去強制対象とすることを明確化する。

- ・司法長官は、「信頼できる合理的な根拠」に基づいて、法の定めるテロリストと認定した外国人を7日間までは無条件に拘束可能とする。さらにそれ以後も国家安全上の理由があれば6か月間の拘束延長を可能とする。さらに6か月経過後は当該外国人の身柄の処遇を再検討できる^(注4)。
- ・テロ行為又は国務長官による指定がされていないテロリスト組織を支援した外国人は、「テロリストの活動を増進する行為であることを知らなかったこと」について立証責任を課せられ、証明できない場合には、退去強制処分となる。従来は、処分に当たっては政府側に立証責任が課せられていた^(注5)。
- ・ビザ免除プログラムの対象国に、2003年10月1日までに機械可読パスポートを義務づける^(注6)。

II 2002年国境保全改善及びビザ入国改革法

米国愛国者法の上述の部分は、2002年国境保全改善及びビザ入国改革法（P.L.107-173）により改正され、以下のことが義務づけられた。

- ・移民帰化局の職員増員
- ・ビザ発給手続の改善
- ・外国人の入国と退去に関する情報の相互利用を可能とする電子情報システムを統合する出入国管理データシステムの開発
- ・2004年10月までに、全てのビザを生体認証身分証明付きとすること。

III 2002年国土安全保障法

同時多発テロを契機に、アメリカの国土の安全保障に関わる連邦組織の機構整備も進められた。2003年11月25日に2002年国土安全保障法（P.L. 107-296）が制定され、国土安全保障省が創設された^(注7)。

この法律の中での出入国管理に関する変更点の主なものは、以下のとおりである。

- ・移民、出入国管理権の執行に関し、司法省の

管轄の下、移民帰化局長により実施されていた国境警備、拘束、退去強制等に関わる職員を国土安全保障省国境・運輸安全担当次官の下へ移管する。

- ・司法省移民帰化局を廃止する。
- ・国土安全保障省は、ビザ発給に関する規則を制定し、省職員を海外の領事館に派遣して、領事館のビザ発給について、助言、審査及び調査を実施する。

IV 独立調査委員会最終報告書の勧告

2004年7月に提出された独立調査委員会最終報告書は、同時多発テロを防げなかった重要な問題点を以下のように指摘した。

1 ビザ発給審査と入国審査の失敗

- (1) 法執行機関と情報機関は、同時多発テロ実行犯がテロ組織アルカイダの工作人員であるという情報を有しており、彼らの動きを察知し、入国を防止する機会を有していた。
- (2) 偽の旅券を提示したテロリストや、テロ組織工作人員である可能性を濃厚に示唆する旅券を提示していたテロリストに対して入国を拒否しなかった。
- (3) テロ計画実行の過程でテロリストによるビザ発給申請時の虚偽の記述を見落とした。
- (4) テロリストは入国時、審査官に虚偽の申請を行っていた。
- (5) テロリストはアメリカ滞在中、移民及び国籍法に違反していた。

これらの失敗は、入国審査官、国境警備員及び国務省の領事館職員が、出入国管理の業務が対テロの重要な役割を担っていることについて十分な認識を持っていなかった結果であると報告書は結論づけた。

2 ビザ発給等の出入国管理政策についての立法の緊急性を中心とした提案

上で述べた事項を受けて、次の提案が行われた。

- (1) 対テロの観点から、テロリストの移動の追跡を資金の追跡と同様に強化する必要を認め、テロリストの移動を阻止するため、情報機関と法執行機関が協力すること。
- (2) アメリカ国境保全システム上に、交通機関や原子炉等の重要施設へのアクセス等のチェックポイントに関する、より大きなネットワークを構築すること。
- (3) 国土安全保障省は、議会の適切な支持の下、可能な限り速やかに、生体認証出入国選別システムを構築すること。そのシステムは、合法的な旅行者用のシステムを含む、アメリカに滞在を申請する外国人にも便宜を与えるようなシステムと統合すること。
- (4) テロリストの入国防止のため、他国政府とテロリスト情報を交換する等の協力をさらに進め、中長期的にアメリカと世界の出入国管理及び国境警備水準を上げること。
- (5) FBI や国土防衛関係諸機関を強化し、テロ対策情報センター、国家情報長官を新設すること。
- (6) 国土安全保障省が全体目標を念頭におき、共通する基準を設置し、共通の問題を扱う包括的なチェックシステムを構築する試みを指揮するよう、大統領が指示すること。
- (7) 出生証明書や運転免許証等の身分証明となる証明書発給に関する基準を連邦政府が作成すること。
- (8) 危険度に応じて対応の優先順位を付して、最も現実的でコストに見合った方法を選択した上で、保護を必要とする交通資産の特定と評価を求め、取組みを実行するための計画、予算、基金の策定を、連邦政府に対し求めること。計画は、関連当局（連邦、州、地域、

地方）及び私人の利害関係者に役割と使命を課すものとする。

- (9) 乗客事前識別コンピュータシステム^(注8)の後継システムについて、搭乗禁止リスト（No-Fly List）と被選出者リスト（Automatic Selectee List）の改善と利用の促進を図ること。
- (10) 米国運輸保安局に、所持品検査の実施において人的要因で生じる問題の研究を要求すること。

V 大統領指令(HSPD-11, 2004年8月27日発令)

この指令は、広範囲な調査に基づく手続きを通じてテロリスト関連の検査を拡張するものであるが、人、貨物、輸送や関連する商業活動を効率的に手助けし、法的権利、自由、市民的自由、プライバシー情報の保護も両立することに留意することとされている。

VI 2004年情報活動改革及びテロリズム予防法

主に、独立調査委員会報告書における勧告を実現する形で制定された法律で、さまざまな分野の内容を含んでいる。

第1編、第2編は、15の情報機関を統括する国家情報長官ポストの創設や、FBI の改革について規定している。

第3編は、最終的に両院の協議の下、全面削除された。これらの削除された規定は、主に難民庇護申請における証明基準や、申請者の証明責任の強化、審査官の権限の拡大や、申請を却下した行政処分に対する司法審査の制限などを規定しており、次の第109議会で成立した REAL ID 法の内容の一部を構成することとなった。

第4編は、輸送警備を内容とする。

A 部では、国土安全保障長官が、運輸長官と協力して、輸送警備のための国家戦略を開発し、実行することを要請する。

B 部は、国内、国際線ともに乗客の事前審査の改善について規定する。搭乗禁止リストと被

選出者リストの改善、乗客等の所持品の爆発物検査の強化を求めた独立調査委員会の勧告を履行する内容である。あわせて航空機操縦免許取得に関する安全性の改善や生体認証技術の改善、携帯ミサイル等の運行中の航空機への脅威に対応する防護技術の改善等も規定する。

C 部は、航空貨物の保安に関して規定する。米国運輸保安局に航空貨物安全の改善に関する技術開発を要求し、基金を認める。国土安全保障省に対しては 8 か月で航空貨物安全に関する諸要求の実現と、爆破耐久性のあるコンテナを使った試験事業の実施を要求する。

D 部は海事の保安に関して規定する。米国運輸保安局に対して、クルーズ船の乗客、乗員に対し 180 日以内に統合テロリストデータベースに照らして選別調査を行うように要求し、海事保安計画の提出を義務付ける。

第 5 編は国境警備に関する条項規定であり、移民やビザに関する規定を含む。

A 部では、国境における出入国管理の現場での保安を増強するために、北部及び南部国境での先進的技術に関する実験事業を行うことを規定する。

B 部は、国土安全保障長官が国境監視のため無人飛行機を使用する計画を大統領と議会に対して提出することを義務づけ、実施のための支出を認める。さらに、国土安全保障長官が 2006-10 会計年度の間、毎年、国境警備員は最低 2 千人、出入国審査官及び税関職員は最低 800 人の増員することを義務づける。また、出入国審査で拘束される外国人を留置するためのベッドを、最低でも 8 千人分増設することを規定する。

C 部は、非移民ビザ^(注9)の申請者に対する領事館員による個人面談を義務づける。これまで、非移民ビザ発給に際し、領事館職員は外国人との面談を厳格には行なっておらず、特に短期の旅行者については個人面談の省略が業務合理化の一環とされていた。同時多発テロの結果、この

ようなコスト削減が国家安全保障の観点では高い代償に結びついたことが明らかになったため、この規定が盛り込まれていた^(注10)。また、非移民ビザ申請者に対し、申請時に正確で完全な情報を要求した。12 歳以下と 65 歳以上、外交官及び国際機関の代表者、過去 12 か月以内に得たビザを更新する外国人、国務省の決定により特別な状況やアメリカの権益のためにビザを申請する個人についても、非移民ビザ申請時の個人面談の免除は行わない。

D 部は、密入国と潜伏外国人に関する規定と、国務長官により指定されたテロリスト組織のための又はテロリスト組織による軍事訓練を受けた外国人を退去強制処分とすることを定めた新たな規定からなる。

E 部は、外国での虐待その他の残虐行為に参与した外国人に対して入国拒否又は退去強制処分が可能であると規定する。

第 7 編には、同法の名称を 2004 年 9.11 委員会実施法とする規定がある。

B 部は、国境における輸送警備関係の規定である。人の密輸及び人身取引センターを設立すること、テロリストの移動を阻止するための省庁間計画の策定、国境警備官、領事館員及び出入国審査官がテロリストの移動を見抜くための訓練を改善することを要求している。また、毎年 2006-10 会計年度に領事館員を 150 名ずつ任命することを規定する。国土安全保障長官に対し、国家テロ対策センター所長と協議しテロリストの移動の監視に関する国土安全保障省の責務について計画の策定を要求する。国務省外交安全局に対してビザとパスポートの安全計画の策定及び生体認証出入国システムの導入を促進するよう要請する。また、アメリカへの入国にあたっては（アメリカ市民、カナダ又は南北アメリカ大陸の国々からのアメリカ滞在者を含む）個人に、パスポートやその他の証明書類を携帯することを要請する。また、国土安全保障省に、国

内線に搭乗する乗客のための最低限の身分証明基準について規則を発令するよう義務づけ、さらに外国の空港へのアメリカの出入国管理の専門家の配置、アメリカ行きの乗客が事前審査を受けられる空港の数の増加させるよう規定する。

Ⅶ 2005年 REAL ID 法

この法律の目的も、独立調査委員会最終報告書で指摘されたように、テロリストが、アメリカの移民・難民制度、出入国管理制度の脆弱性を悪用することをいかに防ぐかという点にある。

この REAL ID 法では、難民庇護、出入国管理等の分野で2004年法には最終的に含まれなかった規定を加えるとともに、2004年法で規定された免許証や身分証明書の安全性の確保等に関しても再度規定している。

REAL ID 法の内容は大きく4つに分けられる。

- 1 テロリストに悪用されないための難民、出入国管理制度改革関係
- 2 国境の物理的な防御
- 3 身分証明と運転免許証の安全の改善
- 4 難民認定の上限の撤廃や一時的な労働（農業以外）に従事するため発給される H-2B ビザの発給人数制限の緩和等

1 はさらに3つの側面に分けられる。

- (1) 入国拒否、退去強制処分となるテロに関連する理由の強化
- (2) 難民庇護認定の厳格化
- (3) 入国拒否や退去強制処分からの救済処置の獲得要件の強化

1 テロリストに悪用されないための難民、出入国管理制度改革関係

- (1) 入国拒否、退去強制処分となるテロに関連する理由の強化

REAL ID 法では、外国人の入国拒否や退去強制処分の根拠としてのテロ関連理由の中でも、主として以下の要件を強化、拡大することによりテロリストのアメリカへ入国、滞在を防ぐこととした。

- ・移民及び国籍法^(注11)に定める「テロリストの組織」と「テロリストの活動に従事すること」の2つの定義の範囲を拡大する。
- ・入国拒否の根拠理由である「テロに関連する行為の支援」の範囲を拡大する。
- ・入国拒否の根拠となるテロ関連の理由をすべて退去強制処分の理由にすることを明文化する。

これまで、テロ関連で入国拒否等の理由とされたのは、国務長官により指定されたテロリスト組織に対する支持、支援や物的援助等であった。今回、「テロリストの活動に従事する」非指定組織や「テロリストの活動に従事する」下部組織を有する団体も、テロリスト組織とされた。そして、これらの団体の支持、支援や、指定団体の「構成員」に対する物的援助も、新たに「テロリストの活動に従事する」行為とみなされ、入国拒否等の理由となった。また、これらの理由に基づく入国拒否等を免れるには、外国人は、自身の行った物的支援がその団体のテロ活動を助長することを知らないか知りえないことについて、「明白で説得的な証拠」に基づき証明するという以前よりも高いレベルの責任を課されることとなった。

(2) 難民庇護認定の厳格化

同時多発テロの実行犯が移民及び国籍法上の人道的救済を得ていたことから、テロリストによる難民制度の利用を防ぐため、以下の改正を行った。

- ・難民庇護申請者に、人種、宗教、国籍、特定の社会集団に所属していること又は政治的信条が、少なくとも迫害の中心的な理由の1つ

であることを証明するよう求める。

- ・事実認定者等の行う行政的な決定（庇護申請時における、補強証拠提示の必要性やその入手可能性についての決定、虚偽の申請を理由とする退去強制処分等）に対する司法審査を制限する。

REAL ID 法制定以前は、難民庇護申請者として不適格となるのは、テロ関連理由を根拠とする入国拒否又はテロ関連理由のうち「テロリスト活動に従事した」という理由で退去強制の処分を受けた外国人のみであった。しかし、REAL ID 法ではテロ関連理由を根拠とする入国拒否に加え、「テロリスト活動に従事すること」以外の全てのテロ関連理由により退去強制処分となった外国人は、基本的に全て難民庇護の対象としては不適格とされる。

「迫害の中心的な理由」という概念については以前から判例に類似の基準は存在していたが、REAL ID 法制定前も、制定時においても定義や言及をした規定は存在しなかった。

REAL ID 法では、移民審査官等の事実認定者が庇護申請者に対し、補強証拠を要求するかどうかの決定や証言の信頼性を判断する場合において、証人や申請者に対して証言の明確性と一貫性を要求することを認めた。そして、事実認定者がこの明確性と一貫性の基準に照らして行った行政判断に対しては、司法審査が厳しく制限されることとなった。

(3) 入国拒否や退去強制処分からの救済処置の獲得要件の強化

退去強制処分の保留

退去強制処分の保留とは、外国人を本国に送還することにより、人種、宗教、国籍、特定の社会的階層や政治的信条を理由として、その生命や自由が脅かされる場合に送還処分を保留することである。

難民庇護申請との違いは、庇護認定が裁量行

為であり、退去強制処分の保留は強制的行為である点である。そのため、退去強制処分が保留されるためには、「明白な迫害の可能性」という高い基準を満たす必要がある。

以前は、テロ関連理由で入国拒否となる外国人でも自動的に退去強制処分の保留に不適格とはならず、合法的にアメリカに入国した外国人は、テロ関連の理由で送還処分となる場合にのみ処分の保留に不適格となっていた。しかし、REAL ID 法は、テロ関連の理由により入国拒否となっている外国人も自動的に退去処分の保留に関して不適格とした。加えて、難民庇護申請の場合と同様の証言の信頼性を評価するための基準や事実認定者が補強証拠を要求するか否かの基準を適用可能とし、申請者が証明責任を負うこととなった。

行政処分の決定に対する司法審査の制限

REAL ID 法制定以前も、送還命令等の行政決定に対する司法審査は制限されていた。

しかし、明文の規定がなかったため、人身保護制度を用いた送還処分からの裁判上の救済はこれまで認容されていた。

REAL ID 法では、人身保護手続、職務執行令状手続その他の特別な訴えを用い、処分に対する司法審査を通じた送還命令からの救済の獲得を禁止することを明文化した。

また、難民庇護認定と退去強制処分の保留手続において補強証拠の有効性に関連して下された決定を覆せないよう裁判所の権限に制限を加えた。

2 国境の物理的な防御

(1) 国境の防壁建築を促進するための法律の適用免除

太平洋岸からサンディエゴ近郊の国境沿いに防壁と道路を築き、不法入国を防止する計画は、既に1996年から考案されていた。

また、防壁の迅速な建設のため、司法長官が決定した場合は、環境保護関係法令の適用除外が認められていた。

REAL ID 法は、迅速な建設を妨げる連邦、州、地方の全ての法令に対し、さらなる適用除外の権限を国土安全保障長官に与える。また、国土安全保障長官による免除の決定に対する司法審査については制限的に認めるが、訴えは長官の決定後60日以内、上訴は連邦最高裁判所に対する裁量上訴の申立のみ可能とした。

(2) 国境インフラと技術の統合の改善

国境インフラの改善と州と連邦機関との間の技術の統合について、次のことを規定した。

- ・国土安全保障省は、アメリカの南北国境の安全の強化のため地上監視技術を試験し、国境の安全の脆弱性について研究する試験事業を行うこと。
- ・連邦、州、地方の国境安全に関する事柄について現地の機関との間の情報共有とコミュニケーションシステムの改善計画を実施すること。

3 身分証明と運転免許証の安全の改善

REAL ID 法では、同時多発テロ実行犯が、航空機搭乗の際に運転免許証を用いていたことから、運転免許証や（運転資格を伴わない）身分証（以下「免許証等」とする。）の発給について大きな制度改正を行った。2004年法において、免許証等の安全強化方法が規定されたが、免許証等に関する基準は州ごとに決定するように規定されており、連邦としての基準は無く、不法移民に発給された免許証等の効力に影響を与えるものではなかったためである。

REAL ID 法は、連邦の公的目的に利用可能な免許証等の申請時に、アメリカ市民権やアメリカでの合法的な滞在理由の証明書（パスポート以外の外国の文書は証明書とならない。）、

ソーシャルセキュリティーナンバー（SSN）^(注15)のような申請者の法的地位を証明するものを求めるよう州に要求した。法的地位の証明が要件となるため、結果として州は不法移民に連邦で認められる免許証等の発給が出来なくなる。^(注16)

免許証等には、一般的な機械で読取り可能な様式を用いて、本名、生年月日、デジタル画像写真等の7項目が記載されていなければならない。また、免許証等には偽造防止のための物理的な措置を施す必要がある。さらに、免許証等の有効期限も短縮された。^(注17)州間自動車協定^(注18)に加入している州は、連邦からの補助金により免許証等の情報について連邦、州で参照可能なデータベースを作ることとされた。このデータベースには、少なくとも個人の免許証等に記載された全てのデータと自動車関係の全ての履歴（違反歴等）を登載することになる。

4 難民認定の上限の撤廃や一時的な労働（農業以外）に従事するため発給される H-2B ビザの発給人数制限の緩和等

REAL ID 法は、難民の永住許可について1会計年度あたり1万人とする上限と、強制的な人口統制に抵抗する政治的亡命者の入国を認める1会計年度あたり千人までとする上限を撤廃した。

H-2B ビザは、アメリカで不足している農業を除く職種で一時的に働く場合等に適用されるものである。2005、2006会計年度に H-2B ビザを申請する外国人が、それ以前の3会計年度の内、いずれかの年度において H-2B ビザを取得していた場合は、2005、2006会計年度において H-2B ビザ発給制限に対しカウントされないこととなった。^(注20) H-2B ビザの発給制限は、年約6万から7万件とされている。

おわりに

米国の出入国管理については、テロ関連の間

題に限らず、メキシコからの不法移民を防ぐため、州の一般人による自警団の動きが活発化していることなどもメディアで報じられている。

また、第109議会においては、今のところ40本弱の出入国管理、国境警備関係の法案が提出されている（但し、2005年12月9日現在、成立はREAL ID法のみ）。これらの法案の範囲は、出入国管理戦略、国境の防壁建設、軍や民間人による国境警備補助、送還の促進、生体認証^(注21)パスポートの導入に関するもの等多岐に渡る。

2004年8月21日に独立調査委員会が活動を終了した後、委員会の構成員は、新たに「9.11公共的討議プロジェクト（The 9/11 Public Discourse Project）」という非営利組織^(注22)を設立した。このプロジェクトの目的は、2004年に提出された独立調査委員会最終報告書の勧告内容の実行状況及び勧告内容の正確性を精査する等、独立調査委員会の活動を引き継ぐことであった。独立調査委員会の勧告に従って政府及び議会により行われたテロ対策の現状について、同プロジェクトが審査し、評価した最終報告書^(注23)が2005年12月5日に発表された。これによると、空港での旅客や貨物の荷物検査や旅客の事前審査及び旅券やビザ等の安全性に関する国際協力については、それぞれ最低ランクとその次のランクという評価となっており、今後もテロ対策の観点からの出入国管理は、アメリカの大きな課題となりそうである。

注

* インターネット情報はすべて2005年12月31日現在である。

- (1) 9.11以後制定されたアメリカのテロ関係の連邦法については、中川かおり「IVテロ対策 1 アメリカ」『主要国における緊急事態への対処 総合調査報告書』（調査資料2003-1）、国立国会図書館調査及び立法考査局、2003.6, pp.72-85, <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/document2003.html>> にほぼ

網羅的にまとめられている。米国愛国者法については、平野美恵子ほか「米国愛国者法（反テロ法）（上）」

『外国の立法』213号、2002.11, pp.1-46, <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/214/21401.pdf>>; 「米国愛国者法（反テロ法）（下）」同214号、2003.2, pp.1-86, <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/215/21501.pdf>> に詳細な解説と主要規定の翻訳が掲載されている。

- (2) National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, *The 9/11 Commission Report*, <<http://www.9-11commission.gov/report/index.htm>> この報告書の概略については、宮田智之「同時多発テロ事件に関する独立調査委員会の最終報告書」『外国の立法』222号、2004.11, pp.153-158, <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/222/022208.pdf>> において紹介されている。
- (3) 下院を通過したREAL ID法案（HR.418）は、上院審議にあたり、イラク駐留経費、インド洋スマトラ沖津波支援などに関する補正予算案の一部分として丸ごと挿入され、修正、両院協議会を経て、2005年5月10日両院を通過し、同11日に成立した。上院及び両院協議会における修正は、主に補正予算部分に集中していたが、REAL ID法部分でも多少の修正が行われた。REAL ID法は、世論的にもかなり批判の多い法案であったが、重要な補正予算案の一部として取り込まれることにより、「必ず通過すべき」法案として処理されることとなった。

このREAL ID法の「REAL ID」については、運転免許証についての規定部分から取られており、連邦政府が「真正（REAL）」な身分証明（ID）として受け入れることを可能とする運転免許証や身分証明書の全米共通の基準を定めることを意味すると解釈されている。

- (4) この規定によると、司法長官が疑いを持ち続ける限り事実上、無期限に身柄を拘束される恐れがある。拘束の対象が「移民及び国籍法上のテロリスト」に限定されているが、これを契機にテロ捜査の一環として軽微な移民関連法違反による身柄の拘束の増加

が懸念された。例えば、Mary Beth Sheridan, “Immigration law as anti-terrorism tool.” *Washington Post*, 2005.6.13, A1等の報道を参照されたい。

- (5) 当該テロリスト組織の指定がされていなかったということは、国務長官の怠慢ともとれ、その責任を外国人に課すようなものであるとして制定時にも問題とされていた。米国愛国者法についての平野ほか前掲注(1)参照。
- (6) 2007年までの猶予規定もある。
- (7) 2002年国土安全保障法については、土屋恵司「米国における2002年国土安全保障法の制定」『外国の立法』222号, 2004.11, pp.1-27; 調査及び立法考査局英米法研究会訳「2002年国土安全保障法(抄)」『外国の立法』222号, 2004.11, pp.28-60, <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/222/022201.pdf>> において詳細な紹介がある。
- (8) Computer Assisted Passenger Prescreening System (CAPPS)。元々商業航空機の爆破事件が相次いだ1970年代に、ノースウエスト航空が手荷物検査のため利用を開始したもの。その後、1996年の米トランスワールド航空機空中爆発を契機にゴア副大統領のもと航空安全委員会が設立され、商用航空機への爆発物持込みの危険性が高い乗客を選出し(被選出者(selectee)と呼ばれる。)、彼らの手荷物を追加して検査するための新CAPPSが考案され、1998年には、一時的な方法として新CAPPSが導入された。1999年4月19日になり米連邦航空局により正式に実施が告示されたが、同時多発テロでは犯人が、CAPPS上で危険度の高い人物として登録されていたにもかかわらず、詳細な手荷物再検査がなされていなかったことが判明した。そこで、CAPPSを改善して新たなシステム(CAPPS IIと呼ばれる)を構築する動きが始まった。運輸省運輸保安局は、複数の民間データベース(個人信用調査蓄積機関等)や、政府のデータベース(FBI等の犯罪者データベースや、社会保障省、州自動車登録局等)に接続して、個人情報を読み取り、米国に出入国する旅行者の情報入手して、検索結果を分析し、対象の旅行者が

安全保障上の脅威となる危険性を数字でランク付けした個人情報データベース・システムを考案した。運輸保安局が廃止され、国土安全保障省がその権限を引き継いだ。2004年7月14日にCAPPS IIに関する法案は連邦議会で否決された。“Passenger Profiling” Electronics Privacy Information Center, <<http://www.epic.org/privacy/airtravel/profiling.html>>; Elliot Borin (天野美保・小林理子訳)「航空機乗客の危険度をランク付け、対テロ用強力個人データベース・システム登場」Wired News, 2002.9.16, <<http://hotwired.goo.ne.jp/news/20020919201.html>>

- (9) アメリカでの外国人の出入国や移民については、移民及び国籍法(Immigration and Nationality Act、主として8USC1101以下。)で規定されているが、ここでは新規にアメリカに入国する外国人は「移民」と「非移民」に分けられ、「アメリカに永住の意思無く入国することを立証しない限り」移民と推定されると規定されている。
- (10) この議論では、ビザ申請者の調査として行われていたデータベースでの氏名のマッチング検索は、面接の代わりにはならないという意見がある一方、面接だけが万能な手段ではないため、データベース検索も含めた経歴調査が必要であるという意見も出ていた。
- (11) 第219条
- (12) Personal ID Cardと総称されている。運転免許証は一般的に身分証明に利用されるが、運転をしない人が身分を証明するためにこれを利用する。
- (13) REAL ID法でも、発給業務自体は州にまかされている。
- (14) 第202条(c)
- (15) 社会保険番号をいう。社会保険の受給関係だけではなく、納税者番号としての役割も持つ。
- (16) これまで運転免許申請時に合衆国における法的地位を示す必要がなく、不法滞在者の免許証入手が可能な州は10州あった。また、テネシー州では、合法的な滞在が証明できない人には専用の運転免許証を

交付していた。

- (17) 有効期限の上限は8年とされる。特に外国人については、合法的に滞在を許された期間内の一時的な免許証等となり、滞在期間が未定の場合は1年に限定される。
- (18) Interstate Driver's License Compact. Interstate Compact とは、各州で州法としての効力を持つ州間の取決めをいう。
- (19) 第101条(g)(1)
- (20) H-2B ビザに関する規定は、審議中に修正追加されたもので、「2005年小規模及び季節的事業保護法」と別の名称が付されている。
- (21) Blas Nunez-Neto et. al., "Immigration Related Border Security Legislation in the 109th Congress, Dec. 9, 2005." *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, The Library of Congress. (Order Code RL 33181)
- (22) このプロジェクトは、2005年12月31日をもって活動を停止している。
- (23) The 9/11 Public Discourse Project, *Final Report on 9/11 Commission Recommendations*, December 5, 2005, <http://www.9-11pdp.org/press/2005-12-05_report.pdf>; *One page summary of grades*, <http://www.9-11pdp.org/press/2005-12-05_summary.pdf> (上記の報告書を1枚の表にまとめたもの。); 「米のテロ対策「落第」」『読売新聞』2005.12.6.

参考文献 (注で記したものは除く)

本稿Ⅱ部

- ・ Ruth Ellen Wasem "Visa Issuances: Policy, Issues, and Legislation. (Order Code RL31512)" *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, The Library of Congress. (Updated Oct. 13, 2004)

本稿Ⅲ, Ⅳ部

- ・ Jennifer E. Lake "Border and Transportation Security: Overview of Congressional Issues. (Order Code RL32705)" *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, The Library of Congress. Dec. 17, 2004.

本稿Ⅴ部

- ・ Ruth Ellen Wasem "U.S. Immigration Policy on Asylum Seekers. (Order Code RL32621)" *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, The Library of Congress. (Updated May 5, 2005).

本稿Ⅵ部

- ・ Michael John Garcia, et al., "Immigration: Analysis of the Major Provisions of the REAL ID Act of 2005. (Order Code RL32754)" *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, The Library of Congress. (Updated May 25, 2005)

(いび みえこ・海外立法情報課)