

米国会計検査院

GAO

下院 国土安全保障に関する特別委員会  
インフラストラクチャー及び国境安全保障に関する小委員会  
に於ける証言

2003年6月16日(月)  
東部時間午後3時  
公開配布予定

**国土安全保障**

**国境安全保障と貿易促進円滑化という2つの使命  
のバランスをはかるうえで国土安全保障省  
(Department of Homeland Security) が直面す  
る課題**

国土安全保障及び司法問題担当ディレクター、リチャード M スターナの証言

**GAO**

**責任 \* 誠実 \* 信頼**

GAO-03-902T

議長ならびに小委員会委員諸氏

私は本日、わが国の安全保障環境を変えた 2001 年 9 月 11 日のテロ以降特に重要な問題である国家安全保障と商業上のニーズのバランスという年来の課題についての議論の場に参加できることを嬉しく思う。この課題は現在、主に国土安全保障省(DHS)及び同省の国境・輸送安全保障理事会(Border and Transportation Directorate)の所轄になっている。そしてこの理事会の中では、主として税関国境保護局(BCBP: Bureau of Customs and Border Protection)がその責務を担っている。BCBP は、前の合衆国関税庁の検査部門、前の移民帰化局(INS)の国境警備隊及び検査部門、そして前の合衆国農務省の一部であった動植物衛生検査部(APHIS)とで構成されている。<sup>1</sup>

安全保障と商業的ニーズとの適切なバランスの実現には、BCBP の商業的管理及び国境移民管理の仕事量が大きく影響する。商業的取締については、2002 年会計年度、前の合衆国関税庁は 2490 万件、金額にして 1 兆 1000 億ドルを超える輸入を処理し、238 億ドルの関税及び通関手数料を集めた。また、合衆国の港湾に入港した約 600 万台の貨物コンテナを処理した。貨物の取扱量は最近の世界的な不景気の結果幾分安定したが、将来経済が回復基調になった時には再び増加して BCBP が直面する課題を深刻にするとと思われる。国境移民管理については、2002 年会計年度、300 を超える通関手続港 (Port of Entry) の検査官が 4 億 5000 万人を検査し、他方国境警備隊は通関手続港以外から合衆国に不法に入国しようとした 96 万人近い外国人を逮捕した。

BCBP はその重要な使命を完遂するにあたって多くの課題に直面している。本日の私の証言では、以下の点について述べたいと思う。

- ・ 貨物に関して、BCBP は最もリスクの大きい到着貨物を選抜して検査するよう努めると同時に、合法的貨物が迅速に通関できるように努めてきた。これらの努力は、脅威評価や対応措置の発動を可能にする情報の利用可能性から潜在的に有害な密輸品を探知するための非開扉検査 (nonintrusive inspection) の能力にいたるまで、一連の課題をもたらす。BCBP は、合法的商業活動に対する規則の効率を向上させるために考案された構想においては一定の前進を示した。しかし、貿易コンプライアンス・プログラムを改善しその新しい貿易処理情報システムを成功裏に実施する必要性など、なおさらなる課題は残っている。
- ・ BCBP はまた、個人による合衆国への不法入国の防止に関しても、多くの課題に直面している。こうした課題は通関手続港以外からの不法入国を探知し、通関手続港

---

<sup>1</sup> DHS 創設及び税関の DHS への吸収後も、財務長官が引き続き税関の歳入業務権限を維持している。

(port of entry) で入国を拒否されるべき個人を特定する BCBP の能力に影響を与える。BCBP は引き続きその南西部国境戦略の実施を迫られている一方で、同時に、北の国境沿いの不法入国という新たな懸念にも対処し、同戦略が持ちうる地域社会への悪影響を緩和し、さらに人里離れた辺鄙な地域で越境する外国人の安全についての懸念にも引き続き対応する必要がある。わが国の国境における課題には、不正入国書類の発見、検査官の訓練の統一及び強化、現場への迅速な情報提供、及び新しい出入国システムを成功裏に実施することなどが含まれる。

- ・ 我々の最近の「実績と責任」報告書シリーズでは、次の三つの要因に基づいて、DHS の実施及び改編をハイリスクと指摘している。第 1 に、DHS の実施及び改編は、効果的かつ効率的な方法で実現するには時間のかかる膨大な仕事である。第 2 に、BCBP を構成する部門を含め DHS に統合される各部門は、一部本書にも述べているが、既に多岐に渡る既存の課題を抱えている。最後に、この使命を効果的に実行できないと、国を潜在的に非常に深刻な結果にさらすことになる。

本日の私の証言は、主に我々がここ数年で行なった作業、すなわち DHS、司法及び財務<sup>2</sup>、DHS の国際郵便・小包検査プロセス<sup>3</sup>、DHS の放射能探知器の取得及び配備<sup>4</sup>、国境警備隊の南西部国境戦略<sup>5</sup>、外国人の合衆国への出入国の流れを監視する DHS のシステム計画のための支出<sup>6</sup>、及び不正文書を使用して入国しようとする我々の調査官による試

<sup>2</sup> 合衆国会計検査院、「管理上の主な課題及びプログラムリスク～全政府的視点から(Major Management Challenge and Program Risks: A Governmentwide Perspective)」GAO-03-95 (ワシントン DC、2003 年 1 月)、「管理上の主な課題及びプログラムリスク～国土安全保障省(Major Management Challenge and Program Risks: Department of Homeland Security)」GAO-03-102 (ワシントン DC、2003 年 1 月)、「管理上の主な課題及びプログラムリスク～財務省(Major Management Challenge and Program Risks: Department of the Treasury)」GAO-03-109 (ワシントン DC、2003 年 1 月)、「ハイリスクシリーズ最新版(High-Risk Series: An Update)」GAO-03-119 (ワシントン DC、2003 年 1 月)

<sup>3</sup> 合衆国会計検査院「合衆国税関～選択された場所における国際郵便・小包検査プロセス(U.S. Customs Service: International Mail and Package Inspection Processes at Selected Locations)」GAO-02-967 (ワシントン DC、2002 年 8 月)

<sup>4</sup> 合衆国会計検査院、「税関～放射能探知器の取得及び配備(Customs Service: Acquisition and Deployment of Radiation Detection Equipment)」GAO-03-235T (ワシントン DC、2002 年 10 月)

<sup>5</sup> 合衆国会計検査院、「INS 南西部国境戦略～リソース及び影響の問題は 7 年後まで残る(INS' Southwest Border Strategy: Resource and Impact Issues Remain After Seven Years)」GAO-01-842 (ワシントン DC、2001 年 8 月)

<sup>6</sup> 合衆国会計検査院、「情報技術～国土安全保障上必要とされる出入国システム改善のための支出計画(Information Technology: Homeland Security Needs to Improve Entry Exit System Expenditure Planning)」GAO-03-563 (ワシントン DC、2003 年 6 月)

み<sup>7</sup>に関する「実績と責任」報告書シリーズ及び「ハイリスク」報告書の結果に基づく概観を提供することを目的としている。また、陸上通関地における貨物検査及び個人の検査に関する我々の進行中の作業<sup>8</sup>についても明らかにする。

---

## 貨物処理に関する課題

BCBP は、最もハイリスクな到着貨物の選別及び検査に集中し、他方で合法的な貨物を迅速に通関させられるように努力してきた。我々は潜在的にリスクな貨物を特定して検査する能力の向上を目指した多くの進行中の構想を有している。BCBP 及びその前身の関税庁は、こうした貨物を特定するための情報、人材及び技術の使用に長年務めてきた。これらの努力は、脅威評価や対応措置の発動を可能にする情報の利用可能性から潜在的に有害な密輸品を探知するための非開扉検査 (nonintrusive inspection) の能力にいたるまで、一連の課題をもたらす。貿易促進の観点からは、BCBP は商業活動の規則の効率向上を企図した構想の実施に一定の進歩を遂げた。しかしそれ以外の、新たな貿易コンプライアンス・プログラムを改善し新しい貿易処理情報システムを得る必要性などの課題は残ったままである。

---

### 主たる貨物安全保障構想

BCBP コミッショナーによれば、優先的な使命はテロリスト及びテロリストの武器が合衆国に入らないようにすることである。この重要な使命は、我が国の物理的国境及び通関手続港 (Port of Entry) における安全保障の向上、及び安全保障領域を物理的国境を越えて拡大させることを意味する。BCBP は以下のような、安全保障を向上させることを企図した進行中の多くの構想を有している。

- ・ CSI：主要国際港湾に BCBP 職員を配置して、ハイリスク貨物をそれが合衆国行き

---

<sup>7</sup>合衆国会計検査院、「合衆国への入国者の選別における弱点(Weaknesses in Screening Entrants into the United States)」GAO-03-438T (ワシントン DC、2003年1月30日)、「西半球諸国から発見されずに合衆国に入国するために使われる偽造文書(Counterfeit Documents Used to Enter the United States from Certain Western Hemisphere Not Detected)」GAO-03-713T (ワシントン DC、2003年5月13日)

<sup>8</sup> 貨物検査作業は下院エネルギー及び通商委員会によって要請された。陸上通関地での個人検査作業は、1996年の不法移住改善及び移民責任法による指令に従って行なわれている。この作業は現在進行中であり、エンフォースメントに絡むセンシティブな問題であると BCBP が考える情報を含むので、この非秘密扱いであるここでの証言ではこれ以上論じることができない。

の船に積み込まれる前に検査する。

- ・ C - TPAT 及び自由で安全な貿易プログラム (Free and Secure Trade Program) : サプライチェーンの安全保障を改善し、合法的貿易の通関を迅速にするために考案されている。
- ・ 非開扉検査技術(nonintrusive inspection technology) : 通常型爆発物、核兵器、放射能物質、及びその他の大量破壊兵器を発見する能力を向上させる。
- ・ 自動ターゲティングシステム。国立ターゲティングセンター及び合衆国内外の現場のターゲティング部署が、合衆国に入国しようとするハイリスク貨物及び乗客をターゲティングするのを支援するために使用する。

我々は、これらの構想の大半について検討作業中であり、作業が完了し次第その結果を明らかにする予定である。

### 検査実施のための最もハイリスクな貨物の選別

合衆国に入国するすべての貨物及び旅客を捜査することは、合法的な貿易及び旅行の流れを損ない、かつ歴大なリソースの投入を必要とするため、ハイリスク貨物をリスクの低い又はリスクのない貨物と分別することは、BCBP にとって極めて重要である。税関は長年にわたって、プロセスのなるべく早い段階でハイリスクのものをつきとめ、その限られたリソースをしかるべく振り向ける必要があることを認識してきた。最もハイリスクな貨物及び旅客を選別、すなわち「ターゲット」し検査するために、BCBP は脅威評価及び対応措置の発動を可能にする諜報の利用、違法貨物をすばやく発見又は感知する検査官の能力、及び潜在的に有害な密輸品を探知する非開扉検査技術の利用を頼みにしている。これらはそれぞれ、BCBP に課題を突きつける。

情報は、ハイリスク貨物の発見の鍵となる。こうした情報は航空輸送及び海上輸送のためのマニフェスト、輸入業者、または DHS 内外の諜報部署から入ってくる。正確な情報は、特に貨物リスクの評価を助ける DHS のコンピュータ制御モデルにおいて利用された場合、BCBP が確実なリスク判断をする助けとなりうる。情報または諜報が不完全または信頼できないものであれば、明らかにそれは、検査に向けて潜在的にリスクな貨物を見出す BCBP の能力に悪影響を与えうる。

我々は現在、BCBP がさらなる検査のためにどのように貨物をターゲティングし、こうした貨物が港湾でどのように検査されるのかを調べている。また、これに関連して、BCBP がターゲティングに使われるモデルをどのように開発し、港湾でそのモデルによって生み出されるターゲットをどのように取扱い、さらに BCBP がターゲティングをどのように評価しようとしているのかについて、検討中である。この作業は目下進められているところであり、かつエンフォースメントに絡むセンシティブな問題であると BCBP

が考える情報を含むので、この非秘密扱いであるここでの証言では、この件の具体的な局面について論じることはできない。しかしより広い意味では、我々のこれまでの作業は、BCBP のターゲティング活動が脅威評価、対応措置の発動を可能にする諜報及び非開扉検査技術に関して一連の課題に直面していることを示している。

よく訓練された意欲のあるスタッフを十分に擁することも、ハイリスク貨物を発見するための鍵である。検査官及び検査犬担当官は、潜在的脅威又は違法行為を示唆する普通と違った異常な行動又は状況を探知するように訓練されている。多くは、隠れた手掛かり及びバラバラな情報から感知する「第六感」を発達させている。それでも、こうした検査官たちは、合法的な貨物を通関させるために彼らに課された厳しい時間枠とプレッシャーという課題を背負っている。

国際郵便の検査に関する我々の最近の調査が示すことは、検査官だけに依存するのは禁制品が国内に入るリスクを増す可能性があるということである。到着する外国郵便の検査は今でも、その大半が主として物理的検査に依存するマニュアルプロセスである。我々はこのプロセスに関していくつかの課題を見つけたが、我々の調査結果はエンフォースメントの絡む微妙な問題であるという BCBP の判断により、これについてここで論ずることはできない。しかし、我々の調査が完了した時点では、あるクーリエ・サービス会社が、前の関税庁と協力して、高度なマニフェストシステムすなわち貨物マニフェスト情報を受け取るコンピュータ制御のデータベースのパイロットテストを行っていた。そのデータベースは、税関が到着する貨物情報を分析し、どの荷物を検査すべきについてより多くの情報に基づいた判断ができるように意図されている。

情報及びスタッフに加えて、技術もより効果的かつ効率的な処理をもたらす。大規模なエックス線及びガンマ線画像システム、携帯用放射能感知モニター及び携帯用放射能検知装置は、費用のかかる大規模検査の必要性を減らし、検査のための時間及びリソースを節約しうる。

技術の利用は重要ではあるが、考慮すべき一定の制約と課題がある。たとえば、我々は放射能検知装置の取得及び配備について調査した。そして、使用されている放射能検知装置のうち放射能ペイジャーには検知可能範囲に制約があって、武器に使用される放射能物質を検知するようには設計されていないことがわかった。さらに、我々が接触した専門家は、ペイジャーを検知装置ではなく個人用の安全装置だと見ていた。我々は、BCBP の放射能検知装置の取得及び配備について、この夏の後半に報告する予定である。

---

### 合法的貨物の迅速な通関の確保

通商と安全保障の適正バランスの実現を試みる中で、BCBP は、テロ防止対策が合法的な貿易および旅行の流れを遅らせることのないようにするという課題に直面している。BCBP によると、BCBP は、次のような関心を払うべき点について輸入業者と連携してき

た。すなわち、輸入業者の扱う商品がどこから来るのか、海外工場および国外サプライヤーの安全性および誠実さ、作業者の経歴、商品を輸送する手段、および業者が商品を合衆国に輸送するために選んだ人物などの点である。BCBP は、輸入業者に対して自分の顧客を知ることの重要性について改めて確認し、彼等の貨物取扱業者のセキュリティ対策および輸送経路について調査してきた。

BCBP は商業活動の規則の効率向上を意図した構想の実施においては一定の進展を見たが、特に新しく強化された反テロリズムの観点から見ると、それ以外の課題は引き続き残っている。これらの課題には、(1)新たな貿易コンプライアンス・プログラムの改善の継続、(2)新しい貿易処理システムの取得などが含まれる。

#### 税関近代化法の執行

最近では世界的な経済不況によって抑制されているが、輸入量と輸入金額の増大は引き続き、BCBP が合衆国の通商法・規則を促進し執行するに際して深刻な課題を生み出している。輸入量は 2006 年には 2 兆ドルを超えると予想される。輸入を迅速に処理し、通商法、特に 1993 年「税関近代化及びインフォームドコンプライアンス法(the Customs Modernization and Informed Compliance Act of 1993)」(Mod Act としても知られている)<sup>9</sup>の遵守を向上させるため、BCBP の前身である税関は、「インフォームドコンプライアンス戦略」を策定した。

1999 年、我々は関税庁に対して、インフォームドコンプライアンス戦略の効果の評価を策定し実施するよう勧告した。関税庁は我々の勧告を了承し、2001 年 5 月 24 日にそのトレードコンプライアンス戦略調査を完了した。この調査は、戦略がコンプライアンスを向上させてはいるが、遵守率全体に与える影響は小さいことを示した。たとえば、企業強制コンプライアンスプロセス(Company Enforced Compliance Process : CECP)という構想は、国の遵守率全体に重大な悪影響を与える大手輸入業者による不遵守に対処するためのものであった。調査によると、税関は、不遵守企業に対して、「立証済みリスク(Confirmed Risk)」指定を科し、審査を厳しくし、特権を剥奪し、さらには刑罰に委ねることによって、処罰することになっていた。しかし、立証済みリスク指定は 6 回使われただけで、特権剥奪や刑罰への付託は一度も使われなかった。調査は、CECP は大した強制コンプライアンスプロセスではないと結論し、CECP は中止された。

他方、同調査は、企業の遵守率は、コンプライアンス評価(Compliance assessment)構想やアカウント管理構想などの他の構想に参加した後向上していることも示した。遵守

---

<sup>9</sup> P.L.103-183, title VI. Mod Act は、合衆国に輸入されようとしている商品の価額、関税分類、及び適用税率の申告に対する法的責任を輸入業者に負わせることによって、輸入業者と当時の税関との関係を根本的に変えた。しかし、商品の分類及び価額の決定に最終的な責任を有するのは税関である。Mod Act はまた、通商法の遵守に関して税関と輸入業者に共同責任を負わせた。

率の向上をすべてこれらの構想によるものだとはいえないが、調査は、これらのプログラムがよい影響を与えたと結論付けた。

#### 新しい貿易処理システム

現在税関は新しい貿易処理システムを確立すべく努めているところであるが、これは、合衆国に輸入または合衆国から輸出されるすべての商品を税関が追跡し管理し処理する仕方を近代化するために非常に重要である。ACE(Automated Commercial Environment)として知られるこの大規模で複雑なシステムは、約 17 億ドルのコストがかかると予想され、税関の旧式のシステムに代わるものである。ACE から期待される利点は、合衆国に出入りする合法的通商の流れの迅速化、より精密さを要するハイリスク通商の発見及びターゲティング、及び貿易データに関して貿易業界と連邦政府の間に単一の接点を提供することである。2001 年 4 月、税関は、ACE の開発及び配備に責任を持つシステムインテグレーターと、15 年を超えない範囲で契約を延長するオプションをつけて、5 年契約を結んだ。

ACE のような大規模かつ複雑なプロジェクトをうまく管理するのは、困難な仕事である。過去 4 年間にわたって、我々は ACE について報告し、プロジェクトリスクを最小限にするため税関がとる必要のある措置について勧告した。税関は、以下のように我々の勧告を実行するための措置をとった。

- ・ 我々は、税関が段階的に ACE 投資を正当化してくことを勧告した。 税関は、段階的に ACE 投資を決定し、正当化するためのプロセス管理実施を定義しコミットした。最初の ACE リリースの実行後、税関は実際のコスト及び利点が期待と合致していることを立証する予定で、残りの ACE リリースについてもこの段階的投資アプローチを続ける予定である。
- ・ 我々は、税関が ACE をそのエンタープライズ・アーキテクチャーに合致させるよう勧告した。 税関は、そのエンタープライズ・アーキテクチャーに最初の ACE リリース構築のため、エンタープライズ・アーキテクチャーに十分な詳細を含めるようにし、そのリリースをエンタープライズ・アーキテクチャーに沿ったものにした。税関は、そのエンタープライズ・アーキテクチャーを以後の ACE リリースの構築にも必要であるとして引き続き適用する予定である。
- ・ 我々は、税関が十分な人材を有するよう勧告した。 税関は、税関近代化事務局のための人材管理戦略を既に策定し、今後実施する予定であるが、これは ACE 構築の管理について責任を負うものである。
- ・ 我々は、税関が厳格かつ分析的に実証可能なコスト予想を策定することを勧告した。 税関は、ソフトウェア・エンジニアリング・インスティテュート (SEI) によって定義された効果的コスト予想の原理を採用したコスト推定プログラムの開発を既に開始し、今後実施する予定である。
- ・ 我々は、税関が効果的なソフトウェア取得 (efficient software acquisition) を採用



するよう勧告した。税関は、主として SEI のソフトウェア取得能力成熟モデル (SA-CMM)<sup>10</sup>の第 2 レベルに具体化されているような、効果的なソフトウェア取得プロセス管理を確立する計画である。

税関は我々の勧告のいくつかの実施において進展を見たが、全部ではない。さらに、税関が ACE 構築の初期段階にあるため、税関が ACE の全能力を実施するまでには、多くの課題が残されている。

---

## 移住管理に関する課題

通関手続き港以外からの合衆国への個人の不法入国を防ぐため、BCBP はかなりのリソースを配備したが、さらに多くのリソースが必要であると予想される。南西国境戦略の継続的实施は、新たな北の国境沿いの不法入国への懸念に対処しつつ雇用目標を達成し外柵工事及びこの戦略を実施するための技術を配備するために必要な承認を獲得すること、この戦略が不法外国人の移動が増加する地域に与える悪影響の緩和、ならびに人里はなれた辺境地で越境する外国人の安全性についての従来からの懸念への対応など、一連の課題をもたらす。他方、我が国の港湾では、BCBP は旅客の身元及び入国させることが可能かどうかを検証する検査官の能力の向上、検査官の訓練の統一及び強化、ならびにすべての外国人の出入国を監視するシステムを実施する議会命令の遵守など、多くの課題に直面している。

---

## 通関手続き港 (Port of Entry) 以外からの不法入国の阻止

通関手続き港(port of Entry)以外からの不法入国の阻止は、引き続き BCBP にとっての課題である。以前の調査で、我々は、国境警備隊が国境管理戦略を十分に実施するには現在よりはるかに多くのリソースが必要であり、いろいろな要因がこの戦略を当初予定通りに実施する国境警備隊の能力を阻んでいる、という国境警備隊の推定を報告した。

1994 年以降、国境警備隊は、不法外国人の流入が最も多い地域を手始めとした、段階的な不法入国抑止強化戦略を実施している。この戦略は、リソースが、ある地域に投入され

---

<sup>10</sup> 能力成熟モデル (CMM) は、カーネギーメロン大学の商標で、合衆国特許商標局に登録されている。SA-CMM はソフトウェア集約的なシステムの構築を効果的に管理するために必要なプロセス領域を明確化する。SA-CMM の 5 段階尺度の第 2 レベルを達成するということは、プロジェクトを繰り返し成功させるためのソフトウェア構築の厳密さと規律を有しているということの意味する。

ると不法外国人の往来は南西国境沿いにリソースがまだ投入されていない別の地域にシフトすることを前提としている。

2001年8月の南西国境戦略に関する我々の最新の報告で我々は、国境警備隊が、南西国境戦略を十分に実施するためには11700乃至14000人の捜査員、追加的なサポート要員、及び追加的な技術及びインフラストラクチャーへの数億ドルの資金投入が必要だと推定していることを報告した。<sup>11</sup>我々は、(1)国境警備隊の当時の警備隊要員雇用目標が維持され実現され、(2)新規の捜査員がすべて南西国境に配備された場合、国境警備隊が必要と考える最低数の捜査員に達するためには最低5年(2006年まで)はかかるだろうと報告した。しかし、この推定は2001年9月11日のテロ、及びその後の北側国境沿いで不法入国を阻止するための追加的なリソースの必要性に関する懸念以前に行われたものであった。

BCBPは引き続き、予想されるニーズを満たすための雇用の課題に直面している。国境警備隊は現在、南西国境沿いに9500人の捜査員を配備している。1994年に国境警備隊が南西国境に有していた3400人から3倍に増えたとはいえ、国境警備隊が南西国境戦略を十分に実施するのに必要だと言っている最低人数の11700人の捜査員にはまだ約2200人足りない。現在、国境警備隊は北側国境沿いに567人の捜査員を配備している。

我々はまた、国境警備隊の戦略実施能力を妨げている多様な要因について報告したが、そのうちのいくつかは今なお深刻であると思われる。たとえば、国境警備隊は戦略を実施するのに当初予定より長くかかったが、これはとりわけ国境警備隊が捜査員の雇用に苦慮し、また技術を配備しフェンスを建設するために必要な承認を得るのが遅れたからである。

国境警備隊はまた、当初一部の地域に不法外国人往来の増加の懸念について警告しなかったことで、不法外国人の増加がその地域に与えた悪影響によって地域の行政担当者を驚かせ一部の住民を怒らせたことから、地域社会への情報提供活動の必要性についても認識している。不法外国人の往来の影響が報告された地域で不安が高まったときに、事業の中断、個人資産の破壊及び環境悪化があったとある地域から報告された。アリゾナの国境沿いでは現在の追加的な外柵工事計画の環境への影響に対する懸念が高まった。最近のニュース記事は、アリゾナ州タクソンの南西国境地域の一部の住民が不法越境を報告するためにパトロールを行って警察当局が心配している様子を伝えた。国境警備隊は、不法外国人の往来を都市地域から辺境地域にシフトさせるという目標を実現した。しかし不法入国の企てが阻止されるわけではなく、多くの外国人はその代わりに、怪我や死の危険を冒して山岳地帯や砂漠や川を越えようとしてきた。このため国境警備隊は、不法越境の危険性についての外国人へのメディアキャンペーン及び捜索救助隊の創設をはじめとする国境安全構想の実施を促進した。

2001年8月の報告書ではさらに、外国人の逮捕者数は予想通り国境に沿ってシフトした

---

<sup>11</sup> 合衆国会計検査院「INS 南西国境戦略～リソース及び効果の問題は7年後まで残る(INS' Southwest Border Strategy: Resource and Impact Issues Remain After Seven Years)」  
GAO-01-842 (ワシントンDC, 2001年8月)

が、南西国境沿いの逮捕者数全体は増え続けて 2000 会計年度には 160 万人以上になり、南西国境沿いの不法入国全体へのこの戦略の効果について疑問が生じた。しかしその後、南西国境沿いの逮捕者数は 2002 会計年度には 100 万人未満に減少した。

逮捕者数の減少の理由はたくさんあるかもしれないが、国境警備隊は、我々の勧告に答えて、南西国境戦略の効果を評価するための計画を策定した。しかしこの評価はまだ完了していない。

### 通関手続港 (Port of Entry) での不法入国の防止

我々の最近の通関手続港での作業および特に陸上通関地について現在携わっている作業は、BCBP 検査官が、合法的な旅客の動きを円滑にしながら、移民法及びその他の法律の違反を発見する必要性に対してのバランスを取るにあたって、前身機関 (関税庁) の職員が直面したのと同じ課題に引き続き直面していることを示している。本日は、入国書類の検査、検査官訓練、現場の諜報情報の必要性、及び合衆国 VISIT システムとして知られる合衆国ビジター及び移民ステータス表示システム (U.S. Visitor and Immigrant Status Indication Technology system) に関するいくつかの問題に触れる。

### 旅客に対する入国許容性の決定

陸上通関地では、検査官はある旅客の合衆国入国を認めるべきか、それとも入国許容性が即断できない場合、より徹底した検査に付するべきかについて、素早く判断しなければならない。旅客の身元及び入国許容性を検証する検査官の能力が困難に直面する要因のうちの 2 つは、(1)一部の旅客は書類の提示なしで合衆国に入国できることがあること、及び(2)旅客は合衆国入国を認められるためにいろいろな書類を提示でき、その中には簡単に偽造できるものがある、ということである。

第 1 に、一部の旅客は国境で国籍の証明を提示する必要がない。合衆国及び一定のカナダ国民は、入国に際していかなる書類の提示も求められない。その代わりに、検査官がそれによしとすれば、国籍を口頭で申告できる。移民データによると、陸上通関地の検査官は 2002 会計年度に不法入国するために合衆国国民であると虚偽の申告をした 15000 人近くを阻止したが、これはこのようにして合衆国にうまく入国した未知数の旅客が居ることを示唆している。

第 2 に、通関地ではいろいろな書類が受け付けられ、多くは簡単に偽造または不正使用できそうである。独自のパスポート、公式スタンプ、シール及びビザを発給している国は 2000 近くに上り、不正書類の可能性は非常に大きい。8000 以上の国及び地方当局発行の出生証明書、運転免許証及びその他の書類など、多岐にわたる書類が検査のために提示され、そのいずれも偽造の可能性がある。移民データによると、陸上通関地の検査官は 2002 会計年度、10000 以上の合衆国市民権に関する書類を含む

60000 近い不正書類を阻止した。明らかに、偽造書類を使って合衆国にうまく入った人もいたわけである。今年はじめ、我々は次のように証言した。すなわち、我々の調査官が偽名を使って、どのようにカナダ、メキシコ及びジャマイカに、陸路、空路および海路を経てどのように入国したかについて証言した。あらかじめ使えるようになっているソフトウェアを使って作られた偽造運転免許証及び出生証明書を使ったのである。<sup>12</sup>INS 及び税関の検査官は、その偽造書類の真偽について全く問うことはなく、調査官たちはそれらを使って入国するのに何の困難にも出会わなかった。

#### 検査官訓練の統一及び強化

BCBP はまた、不正書類の探知に関して適切な訓練が行われるようにすることを含め、国境検査官への適切な訓練の確保において多くの課題に直面している。たとえば、前の INS 検査官と税関検査官は今でも別の基礎訓練校で2つの異なるカリキュラムを使って訓練されている。国境検査官が国境で「一つの顔」で行動するのであれば、統一されたカリキュラム及び訓練方法が開発され実施される必要がある。こうした訓練に関する課題は学校以後も続く。BCBP は、通関地における新入の検査官及び経験を積んだ検査官のニーズを満たすような現地訓練プログラムが確立されるようにする必要がある。たとえば、前の INS と税関のいずれも、陸上通関地で働く検査官のための標準的なオンザジョブトレーニングプログラムを有していなかった。先ほど述べた調査官が偽造書類を使って合衆国に入国した調査、及び15の陸上通関地における我々の進行中の調査が示していることは、BCBP にとっての訓練に関する1つの課題は、新入国境検査官と経験のある検査官のいずれもが不正書類を直ちに発見できるようにすることである。

#### 現場の諜報ニーズを満たす

陸上通関地での我々の進行中の調査によると、BCBP はまた、現場での諜報情報の収集、分析及び使用に関しても課題に直面している。前の INS は、現場での諜報サポートの増強の必要性を認識していた。1997年、INS が委託した調査が、地区及び港湾を含む INS のあらゆる場所での諜報能力の欠如を報告した。<sup>13</sup>もっと最近の調査は、依然としてこの領域でのニーズがあることを示唆している。現場レベルに諜

<sup>12</sup> 合衆国会計検査院「合衆国への入国者の選別における弱点(Weaknesses in Screening Entrants into the United States)」GAO-03-438T (ワシントンDC, 2003年1月30日) 及び「一定の西側諸国から合衆国に探知されずに入国するために使われる偽造書類 (Counterfeit Documents Used to Enter the United States from Certain Western Hemisphere Countries Not Detected)」GAO-03-713T (ワシントンDC, 2003年5月13日)

<sup>13</sup> 「INS 諜報プログラム戦略的プラン(INS Intelligence Program Strategic Plan)」1997年9月30日 (LB&M Associates, Inc.によって提出されたもの)

報機能を持つてくるためにいくつかの措置がとられたが、現場の諜報ニーズを満たすのであれば、追加的な措置がまだ残っている。こうした課題は、人員配置及び訓練に関する決定、前の税関及び INS からの諜報職務の統合などを含むものである。

#### 新しい合衆国 VISIT システムの実施

DHS が通関手続港で直面する最も重要な課題の 1 つは、合衆国 VISIT システムの実施である。この大掛かりな仕事は、旅客の出国入国両方のデータを捕捉することを意図している。それはまた、支出、人員配置、検査手続き及びインフラストラクチャーなど、合衆国の通関手続港での業務に多くの示唆を有する。我々は 2002 会計年度の INS の支出計画及び付随するシステム構築関連ドキュメント及びシステムプランを調査した。INS の準備段階のプランはいろいろな法律で義務付けられる一般的領域の能力を満足させるようなシステムの取得及び配備を意図していたことを示している、と我々は報告した。しかし我々は、当初のプランは、システムに関する INS の責務について、具体的にどのシステム能力及び利点が、いつ、どれだけのコストで供給されるかなどの十分な情報を提供するものではないことを発見した。我々は、この詳細の欠如が最初のプランの重大な限界であり、それは将来、システム取得の規模や複雑さが増したときに一層深刻な問題となるものであって、したがって適切なレベル及び範囲の情報を持ったプランを作ることが重要であると結論した。<sup>14</sup>我々は現在、2003 会計年度の支出プランを調査しているが、これらの問題が対処されているかどうかを究明する予定である。

---

#### DHS の実施及び組織改変に関する課題

我々は、新しい国土安全保障省の実施及び組織改変を 3 つの要因に基づいてハイリスクであると指摘した。第 1 に、DHS の実施及び改変は効果的かつ効率的に実現するには時間のかかる膨大な仕事である。第 2 に、DHS に統合される各部門は、現在 BCBP を構成する各部門を含め、すでに多くの既存の課題に直面しており、その一部についてはここで述べた。最後に、その使命を効果的に実行しなければ、国を潜在的に非常に深刻な結果に曝すことになる。

9 月 11 日に続いて国の国土安全保障任務の鼓舞は連邦政府のもっとも重要な課題の 1 つとなった。400 億ドル近い予算が見込まれ推定 17 万人の職員を抱える DHS は、三番目に

---

<sup>14</sup> 合衆国会計検査院「情報技術～出入国システム支出プランニングを改善するための国土安全保障ニーズ(Information Technology: Homeland Security Needs to Improve Entry Exit system Expenditure Planning)」GAO-03-563 (ワシントン DC、2003 年 1 月)

大きい政府機関である。50年以上前の国防総省(DOD)の創設以降、政府はこのような規模の統合および改変をしようとしなかった。DODの場合、効果的な改変の実現に長い年月を要し、現在でさえ同省は、ある意味でその未完成な統合の遺産である長年の運営上の課題とハイリスク領域を背負い続けている。

DHSを効果的に実施し改変することは、それよりもっと大変な課題かもしれない。DODはほとんど全部が国防を主要任務とする機関で構成された。DHSは、たとえば法的措置、国境安全保障、生物学的調査、災害軽減、コンピュータセキュリティなど、多様な専門分野を持つ22の機関を結合する。さらにDHSは、沿岸警備隊の海上安全責任や連邦緊急事態管理局(FEMA)の自然災害対応機能などのような、国土安全保障以外の多くの活動を監督する。それでも、これらの事業の効果的な統合および協力を通じてのみ、我が国はテロリズムに対するよりよい安全保障の提供に資する相乗効果を実現できる。責任の規模の大きさは、改変の困難さおよび複雑さとあわせて、成功を実現するためにすべてのDHS指導者、職員および利害関係者に忍耐と献身が求められることを示している。

さらに、公的部門および民間部門におけるこのような規模の統合は、生産性の低下や非効率性など、重大なリスクを孕むことはよく認識されている。一般に、大規模組織の改変の成功には、たとえそれが比較的楽な組織改造や直ちに結果を出さなければいけないということに対する圧力が低い改変であっても、実現には5-7年かかり得る。必要な管理能力及び監督機構が確立されなければならない。そのうえ、DHSの成功の重大な局面は、州政府、地方政府、民間部門、さらには国務省、連邦捜査局、中央情報局、DOD及び保健社会福祉省など国土安全保障任務を持つその他の連邦機関など、構築と維持に時間のかかる第三者との関係が十分に機能するか否かにかかっている。国土安全保障戦略の効果的な実施には、パートナー及び利害関係者を活用できるような構造を作って維持することが必要である。

この新しい省はまた、多岐にわたる既存の大きな管理上の課題及びプログラムリスクを抱える部門で構成されることになる。たとえば、あるDHS理事会の責務には、我々がすでにハイリスクだと考えている重要情報システムの保護が含まれている。事実、運輸保安局(TSA)、FEMA、合衆国沿岸警備隊など、この新しい省に統合される主な部門の多くは、戦略的人材リスク、重要情報技術の課題、財務管理の脆弱性など、少なくとも1つの大きな問題に直面している。それらはまた、プログラム運営でも多くの課題とリスクに直面している。たとえば、TSAは荷物の選別期限の遵守において深刻な困難を抱えており、またTSAはその当初の安全保障活動の大半を航空安全保障に集中してきていて、その他の形の輸送にはあまり関心を払ってこなかった。沿岸警備隊はその大規模な船団の近代化に内在する課題に直面している。

DHSの国家安全保障任務は、その管理上の課題及びプログラムリスクへの対処に失敗すると我々の政府間システム、国民の健康と安全、及び国の経済に深刻な結果をもたらす可能性のある、重要なものである。全体として、DHSの実施および改変をハイリスク領域とした我々の指摘は、その任務の重要性、および我が国がテロリズムから国を守るための課

題に対処するにあたって、同省の有効性に依存しているということに由来している。

---