

8. 国土安全保障省の動き

8.1 国土安全保障省設立以前の連邦政府の動き

(1) これまでの国土安全保障努力

様々な技術が発達した今日、国境、道路、発電施設などの物理的インフラから、サイバーセキュリティまで、国土安全保障の対象は幅広い分野にわたっている。そのため、これまで米国の国土安全保障活動は複数省庁によって分散して行われてきた。クリントン政権時代には、重要インフラ保護大統領委員会を設立するなどして、これらを統合する努力が行われた。1995年6月には大統領指令39（Presidential Decision Directives：PDD¹）によって、司法省が危機管理、連邦危機管理庁（Federal Emergency Management Agency: FEMA）が国内のテロ攻撃対処の主導機関に定められ、PDD62では、国土安全保障会議（National Security Council：NSC）内部にテロ対策の国家調整役を設けることが定められた。しかし、何れも予算が与えられていない、実質的権限が法制化されていないがために、効果的な安全保障が行われなかった。

2001年のテロ攻撃は、アメリカ全体に大きなショックを与え、国土安全保障活動の抜本的な改革の必要性が党派を超えて認識された。ブッシュ政権は大統領直轄の国土安全保障オフィスを設置し、議会では国土安全保障法案の審議を開始されるなど、効果的な国土安全保障へ向けての取り組みが開始された。（図表5-3-1）

図表 8-1 国土安全保障関連事項

年月日	項目
2001年 9月 11日	テロ攻撃発生
2001年 10月 8日	ホワイトハウス内に、国土安全保障オフィス設立
2001年 10月 26日	2001年米国 PATRIOT 法成立
2002年 6月 2日	ブッシュ政権が国土安全保障省設立法案を議会に提出
2002年 7月 16日	ブッシュ政権が国土安全保障国家戦略発表
2002年 11月 2日	連邦議会が国土安全保障法可決
2003年 1月 24日	国土安全保障省開設
2003年 3月 1日	国土安全保障省運営開始

¹ PDDはクリントン大統領が署名し、国家安全保障会議（National Security Council）が発行する国家安全保障に関する指令である。大統領毎にその名前が変わるため、クリントン大統領時代はPDDであったが、ブッシュ大統領になって、National Security Presidential Directivesと名称が変わっている。

9月11日のテロ攻撃以降、国土の安全性を高めるため、様々な政策・立法作りが行われてきた。ブッシュ政権は2001年10月ホワイトハウス内に国土安全保障オフィス（Office of Homeland Security : OHS）を設立して、全国の国土安全保障活動にあたらせた。また、会計検査院（General Accounting Office : GAO）は、連邦政府の国土安全保障努力を評価し、その脆弱性と改善点を指摘する報告書を次々に発行した。テロ攻撃から10日後に発表された報告書²は、連邦政府は早急に国土安全保障とは何かを明確に定義づけ、それに基づいた国家戦略を策定し、連邦・州・地方政府及び民間企業それぞれの役割や責任分担を明確化する必要があると結論づけている。

特に、国土安全保障の基盤となる国家戦略の必要性については、その後に発行された報告書でも再度指摘された。これらを受けて、2002年7月ブッシュ政権は国土安全保障国家戦略（National Strategy for Homeland Security）を発表した。同時に、国土安全保障活動の統括組織として、国土安全保障省（Department of Homeland Security : DHS）設立を定める法案³を議会に提出した。

(2) 国土安全保障国家戦略

ブッシュ政権は2002年7月、全90頁からなる国土安全保障国家戦略⁴（以後、国家戦略）を発表した。これは、アメリカの包括的政策国土安全保障の指針であり、これによって国土安全保障とは何であるかが初めて明確に定義づけされた。国土安全保障を達成するための戦略目的と重要分野が策定され、連邦・州・地方政府・民間企業それぞれの役割や責任分担についても言及された。今後、アメリカの国土安全保障活動は、この国家戦略を基盤に行われていくこととなる。

< 定義 >

国土安全保障とは米国内で発生するテロ攻撃に対する防衛、テロに対するアメリカの脆弱性を削減、攻撃によるダメージの最小化、攻撃からの回復を全国一致団結して行う努力である。

< 戦略目的 >

- 米国内でのテロ攻撃の防止
- テロに対する米国の脆弱性を削減
- 攻撃発生時、ダメージを最小限に食い止め、早期復興を行う

< 重要分野 >

諜報と警告活動

重要インフラや資産の保護

² GAO, *Homeland Security: A Framework for Addressing the Nation's Efforts* GAO-01-1158T
September 21, 2001

³ Homeland Security Act of 2002

⁴ National Strategy for Homeland Security

国境と交通の安全
国内テロ対策

壊滅的脅威に対する防衛
緊急事態への準備と対応

国家戦略では「アメリカは連邦制と言うユニークなシステムに基づいた民主主義の国で、必要以上に州法に優先するような連邦法を設けるべきではない。テロ攻撃発生時に緊急サービスを行うための資金や準備、そしてサービス提供は市民に最も近い州・地方政府である。」と州・地方政府の役割が重要であると述べており⁵。ブッシュ大統領は、国家戦略発表時に「これは国家の戦略で、連邦政府の戦略ではない。」と強調している。しかし、これは同時に州・地方政府の負担が増加することを意味している。

8.2 国土安全保障省

(1) 国土安全保障省の概要

これまで米国の安全保障活動は複数省庁に分散しており、GAOの報告書等は、これを一つに統合する重要性を指摘してきた。ブッシュ政権は、国土安全保障国家戦略において、国土安全保障活動を第一使命とする閣僚レベルの組織が必要だとし、その設置を定める国土安全保障法(Homeland Security Act of 2002)を連邦議会に提出した。この法案は、約半年の審議の末 2002 年 11 月に可決された。

22の連邦機関と、その職員 170,000 名(現在約 200,000 名)が新設の国土安全保障省傘下に加わることとなった。これは、1947年にトルーマン大統領が実施した国防省設立に並ぶ大規模省庁再編と言われており、職員数では国防総省、退役軍人省に次いで、連邦政府機関の中で三番目に大きな組織となった。

2003年1月24日、国土安全保障オフィスの部長であったトム・リッジが国土安全保障長官に任命され、国土安全保障省(Department of Homeland Security : DHS)が正式に発足した⁶。約 100 名の職員が働く当座の本部はワシントンDC市内にある海軍の Nebraska Avenue Center (NAC)に設置され、他の省庁から移籍する機関の職員は引き続きそれぞれのオフィスで業務を続けることとなった。NACからの移動先や時期は未定である。

DHSの使命は、「米国内へのテロ攻撃の防止、テロに対する脆弱性の削減、テロ攻撃や災害による損害の最小化」である。この使命達成のために、国家戦略の定める重要分野にほぼ対応した四つの庁が作られた。

1. 国境・交通安全 (Border and Transportation Security)
2. 緊急事態準備・対応庁 (Emergency Preparedness and Response)
3. 科学技術庁 (Science and Technology)
4. 情報分析・インフラ保護庁 (Information Analysis and Infrastructure Protection)

⁵ National Strategy for Homeland Security

⁶ 実際の業務が開始されたのは 2003 年 3 月 1 日である。

2003 年度 DHS に与えられた予算は、DHS 傘下に入った機関に与えられている 375 億ドルと、補正追加予算 67.1 億ドルである。2004 年度は 2003 年度の予算予測を 7.4%上回る 362 億ドルが要求されている。

国土安全保障法の Section 877⁷は、DHS が吸収する機関が持つ権限以外に、同省長官に新規の行政権限を与えていない。また、州や地方政府との関係においても、この法律が既存の州や地方政府の法律に優先しないことが謳われている。

(2) 国土安全保障省の現状と課題

(A) 現状

2002 年 6 月、ブッシュ大統領は DHS へ移籍予定の機関、人事院、行政管理予算局、ホワイトハウスからのメンバーで構成される、国土安全保障再編計画オフィス (Homeland Security Transition Planning Office : TPO) を設立した。TPO は 2002 年 11 月 25 日に DHS 再編計画を提出し、現在これに基づいて再編が行われている。再編完了の期限は 2004 年 1 月 24 日とされている。

物理的に分散している 22 機関の連絡は、ウェブサイトや電子メールといった個人のパソコンからアクセスできる基本的なコミュニケーションシステムによって行われ、現在そのシステムを構築中である。DHS の情報主任 (CIO) は、今後 DHS としての業務処理のプロセスとそれを支援する情報伝達システムのマッピングの検討を行い、9 月に発表する予定であることを議会に報告している。

⁷ SEC. 877. REGULATORY AUTHORITY AND PREEMPTION.

(a) REGULATORY AUTHORITY- Except as otherwise provided in sections 306(c), 862(c), and 1706(b), this Act vests no new regulatory authority in the Secretary or any other Federal official, and transfers to the Secretary or another Federal official only such regulatory authority as exists on the date of enactment of this Act within any agency, program, or function transferred to the Department pursuant to this Act, or that on such date of enactment is exercised by another official of the executive branch with respect to such agency, program, or function. Any such transferred authority may not be exercised by an official from whom it is transferred upon transfer of such agency, program, or function to the Secretary or another Federal official pursuant to this Act. This Act may not be construed as altering or diminishing the regulatory authority of any other executive agency, except to the extent that this Act transfers such authority from the agency.

(b) PREEMPTION OF STATE OR LOCAL LAW- Except as otherwise provided in this Act, this Act preempts no State or local law, except that any authority to preempt State or local law vested in any Federal agency or official transferred to the Department pursuant to this Act shall be transferred to the Department effective on the date of the transfer to the Department of that Federal agency or official.

(B) 課題

内部調整

国土安全保障を使命とする組織としての運営は開始されたが、今後解決していかなければならない課題は多い。国土安全保障法という法律によって大枠は定まったものの、細部を定める実行法（Code of Federal Regulations：CFR）はいまだ、まだそれぞれの出身省庁に分散しており、人事管理のマニュアル作りも始まったばかりである。移籍した 22 の機関も物理的には分散しており、議会からは多くの上級職がまだ埋まっていないという指摘もなされている。DHS に移行した連邦緊急事態管理局（Federal Emergency Management Agency：FEMA）職員も、移行前と後で基本的な活動内容は変わっていないとっており、今後、これらの機関間のコミュニケーション能力を高め、重複を削減するなど、省庁内部の調整が最大の課題となっている。

他の連邦機関との調整

DHS 内部の調整に加えて、DHS は国土安全保障活動の中心機関として、他の連邦機関との調整を行う必要がある。例えば、FBI、CIA などとの諜報情報共有に関する取決めや、交通省傘下の連邦道路局、連邦鉄道局等が行う安全保障活動との協力調整などである。特に、DHS での諜報活動は、FBI、CIA、国家安全保障局（National Security Agency）等が収集した国内テロ脅威に関連した情報を分析することである。しかし、実際には税務局、入国管理局、国境パトロールなど DHS 傘下に移行した機関から得られる情報があるため、FBI が DHS をライバル視し協力への影響が懸念されている。

州・地方政府との連繋

テロ攻撃から保護しなければならないインフラの多くは、州・地方政府や民間機関の管轄下におかれている。例えば、道路やダムの 9 割は州・地方政府が所有し、発電所の 9 割は民間企業の管轄下にある。また、テロ攻撃などが発生したときに、現場で最初の対応に当たるのは州政府の管轄下にある警察や消防組織である⁸。従って、内部調整とも関連して、DHS はこれまで別々の連邦機関によって行われてきた、州・地方政府との連繋をまとめて実施していく役割を担っている。

州知事協会も指摘しているように、DHS は特定の標準や規則を強制するなど、追加権限を与えられていない。そのため、関係者と協議の上で調整を行っていかねばならないと言う難しさがある。一方、州・地方政府は DHS に対して、テロ情報の収集と提供、補助金、訓練プログラム、コミュニケーションツールのガイドライン作りなど、州・地方政府が出

⁸ 合衆国憲法修正第 10 条は、憲法が連邦政府の権限と定めていない事柄は全て州政府の権限として認めている。従って、市民の教育、福祉、健康等は州の管轄下に入る。州・地方政府は自然災害などに対応するため既に緊急時に対応するメカニズムを持っている。従って、州知事協会は連邦政府がその既存のメカニズムに対応することを求めている。その他連邦政府には、資金や情報、訓練などを提供する役割が期待されている。

来ない部分を補完する役割を期待している。当面の DHS と州政府との間の緊急課題は、連邦議会での予算審議を含んだ、**First Responder** と呼ばれる地元の警察・消防組織への支援である。

First Responders

テロ攻撃以前から、自然災害等発生時に現場で最初の対応に当たってきたのは、**First Responders** と呼ばれる地方の警察や消防組織である。この、**First Responders** は州、市、郡政府の職員だけではなく、パートタイムやボランティアに支えられており⁹連邦政府の管轄下には無い。実際 9 月 11 日のテロ攻撃時には、連邦政府から連絡が入る以前にそれぞれの州や市政府が **First Responder** に命じて各地の警戒強化を行った。

DHS 設立以前に、**First Responder** との連繋や支援を行ってきた主要機関は司法省傘下の国内準備オフィス (**Office of Domestic Preparedness :ODP¹⁰**) である。2001 年 ODP は、各州に対して「3 カ年国内準備戦略」を提出するよう指導し、補助金を受けるための条件とした。この計画に基づいて、ODP が各州ごとのプログラムを開発し、それに基づいた補助金支援を行うとなっている。現在、DHS 傘下に移行した ODP が引き続き補助金支援を行っている。ODP の補助金の使途は 70%機材購入、18%安全保障活動、7%計画、5%訓練と使途が決められており、州や地方政府は人材補填などに使えるようより柔軟性を持たせて欲しいと要求している。

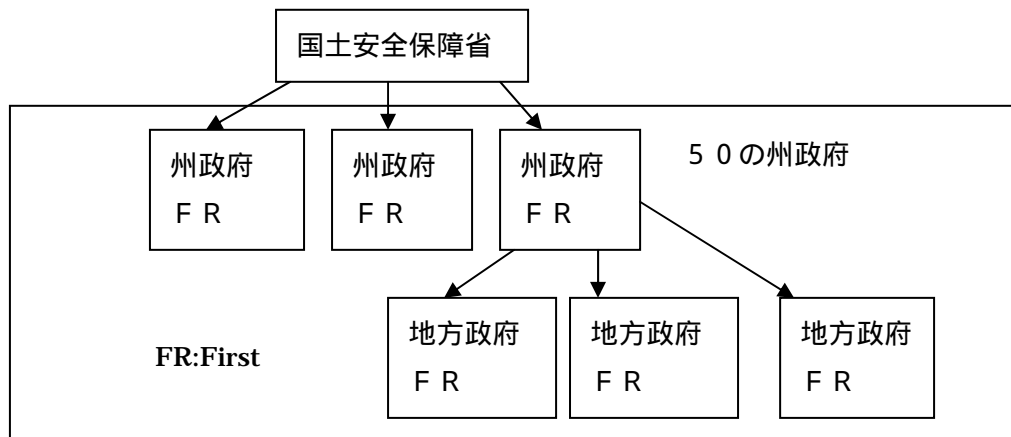
DHS は州の警戒レベルを引き上げるよう強制する権限を持っていないため、DHS の警戒報を見て各州が独自に警戒レベルを設定している。警戒報レベルが一段階引き上げられることによって、1 時間あたりの **First Responder** のコストは全国で 1,100 万ドル増加する。州知事協会のノラ・ジョーンズ氏によると、州が独自の判断で警戒を強化した場合は増加分のコストは州政府が負担する。しかし、DHS が行った警戒報レベル引き上げに従った場合は、増加分コストは連邦政府に要求するということである。DHS の 3 月 1 日運営開始から、**First Responder** に拠出された資金は総額 44 億ドルで、この中には、特別に警戒報レベル引き上げ時の追加コスト補填が含まれた。

また、ODP の他に FEMA も地元のオフィスを通して **First Responder** 支援プログラムを行っている。州知事協会のジョーンズ氏は、今後は補助金申請なども DHS に一括して行えばいいようになることを望んでいると語っている。

⁹ White House によると、米国には約 100 万人強の消防士がいるが、内 75 万人はボランティアである。 <http://www.whitehouse.gov/infocus/mutualaidagreements/firstresponder.html>

¹⁰ <http://www.ojp.usdoj.gov/odp/welcome.html>

図表 8-2 国土安全保障補助金の流れ



(3) CAPPSII

国土交通省から移行してきた交通安全保障局 (Transportation Security Administration) は、1996年に開始された旅客機テロ対策 (Computer-Assisted Passenger Pre-screening System : CAPPS) を更に強化した、CAPPSII の実施を検討中である。ロッキード・マーティン社が委託開発を受けている新規システムでは、航空券購入者から氏名、住所、生年月日などの個人情報を収集し、その情報をデータベースに照らし合わせて過去の犯罪歴やテロ組織との関係を洗い出す。乗客の危険度を赤・黄・緑の三段階で評価して航空券に印字することで、要注意人物をマークしやすくなるというシステムである。不審者のデータは50年間保存される。

銀行、クレジットカード会社など商用のデータベースが利用される。

現在 TSA がパイロットプログラムを実施中であり、このシステム導入によって、不審者だけをチェックすることで、空港での混雑が緩和できると述べている。しかし、DHS の 2004 年度予算を審議中の連邦下院議会では、このシステム導入に懸念を示し、公聴会が開かれている。

8.3 インフラ保護

米国のインフラ保護を調整する組織として、1998年にクリントン大統領指令 63 によって、商務省内に重要インフラ保障局 (Critical Infrastructure Assurance Office : CIAO) が設立された。1990年代後半の米国では IT 産業が経済の大きな牽引力であり、CIAO の主要使命はサイバーセキュリティと IT インフラの保護であった。CIAO は DHS 傘下に移行し、2003年2月に (The National Strategy for the Physical Protection of Critical Infrastructures and Key Assets) を発表した。この国家戦略は、国土安全保障国家戦略にも定められてい

るインフラ保護戦略をより一層進めたものである。

DHS が中心となってインフラ保護の調整を行うが、インフラごとに保護活動を担当する代表機関（Lead Agency）が割り当てられている。

大統領 DHS 長官	農業関係	- 農務省
	食料	- 農務省、保険社会福祉省
	水資源	- 環境保護庁
	公衆衛生	- 保険社会福祉省
	緊急時サービス	- DHS - FEMA、ODP
	政府活動	- DHS 及び各省庁
	国防産業基地	- 国防総省
	情報通信	- DHS - CIAO
	エネルギー	- エネルギー省
	交通	- DHS - TSA
	銀行・金融	- 財務省
	化学産業・危険物	- 環境保護庁
	郵政・輸送	- DHS - TSA
	国家記念建造物	- 内務省

保護すべき主な重要インフラとして以下がリストに上げられている。

農場 191 万 2,000 カ所、食品加工場 8 万 7,000 カ所、連邦水源 1,800 ヶ所、自治体下水処理施設 1,600 ヶ所、地方政府の緊急事態サービス所 8 万 7,000 ヶ所、病院 5,800 カ所、国防関連産業基地 25 万ヶ所、通信ケーブル 2 億マイル、発電所 2,800 ヶ所、原子力発電所 104 ヶ所、石油・天然ガス掘削施設 300,000 ヶ所、空港 5,000 ヶ所、幹線鉄道 12 万マイル、橋梁 59 万ヶ所、パイプライン 2 百万マイル、港湾 300 ヶ所、都市交通 500、金融機関 2 万 6,600 ヶ所、化学薬品工場 6 万 6,000 ヶ所、ダム 80,000 ヶ所、国家記念建造物 5,800 ヶ所、政府所有施設 3,000 ヶ所、高層ビル 460 ヶ所などが上げられている。

前述したように公共安全は州政府の管轄下に置かれており、道路はそれぞれの州の交通省が所有し管理しており、連邦政府の管轄下にあるダムは 10%である。従って、この戦略でも述べられているが連邦政府の役割は、50 州政府、87,000 の地方政府及び民間施設のインフラ保護活動を支援・調整することにある。

道路に関しては、戦略計画では、橋梁、トンネル、インターモーダルターミナル、インターチェンジ等のネックとなる難所（choke point）の保護が重要だとし、DHS の役割は、包括的リスク、脅威、脆弱性のアセス、難所を特定しリスクを緩和するためのガイドライン作り、民間及び州・地方政府と協力し、テロに強い技術を使ってインフラ強化を行

う、教育・普及活動を行うこと の四つであるとされている。

DHS 傘下機関ではないが、連邦道路局は、これを一歩進め州政府との協力で民間会社 SAIC に委託して、道路に関する重要インフラ評価方法のガイドライン作りを行わせた。ガイドラインでは、州交通省職員が重要と思われるインフラを特定する、インフラ毎に考えられる攻撃とその被害を検討する、インフラ毎の脆弱性スコアを作成するという三つのステップによって評価を行わせている。更に、脆弱性が評価されたインフラについては、対処方法とそのコストを表にして、限られた予算の配分戦略を立てる。

図 8-3 メリーランド州交通省の橋梁へのテロ対抗手段表

対抗手段	機能			コスト		
	回避	予知	保護	資産	運営	維持
爆発物や不審人物発見のための検査努力を増加する				低	中	低
代替ルートが無い又は少ない道路へのフルタイム監視を実施する				高	高	高
コンクリートバリアで重要橋梁の下への駐車を防ぐ				低	低	低
重要インフラへ車両が直接乗り入れられないようなバリアの設置を行う				低	低	低
照明の強化				低	低	低

資料：Better Roads, April 2003

8.4 国土安全と連邦政府の権限

州の主権の提唱者として知られるユタ州のマイク・リービット知事は、「安全保障の名のもとに、連邦システムが作り変えられる可能性がある。」と、連邦政府の権限が州主権を侵害することを懸念している。ワシントンポスト紙のデビッド・ブローダー氏は、国家安全保障の名の下に州の権限である警察や市民の安全や健康といった分野で、連邦政府が優先される危険があることを、たびたび論説欄で指摘している。しかし、懸念される国土安全保障の名の下に行われる連邦政府の権限拡大は、国土安全保障法より、むしろその他の小さな法案によって実施されている。また、国土安全保障省は法律で権限を拡大しないことが定められており、権限を拡大しつつあるのは、司法省と国防総省である。

(1) 米国愛国者法 II

2001 年テロ活動を妨害阻止するための適切な手段を提供する法(Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001:US PATRIOT ACT of

2001)という正式名を持つ米国愛国者法はテロ攻撃後、わずか6週間で成立した。同法は、1年間の時限法であるが「犯罪を犯したテロリストを取締まり」から、「テロを未然に防ぐための取締まり」と一步権限を強め、連邦政府に電話や電子メールの防諜、財務記録のチェックといった新しい権限を与えている。連邦政府の権限の拡大を恐れた、全米の90の地方政府とハワイ州は、地元の警察は同法が要求する協力を拒むことを奨励する法律を可決している。

2003年2月米国公共放送局(Public Broad Casting)の番組で、司法省が米国愛国法をより強化した法案を起草していることが明らかにされた。米国愛国者法II(正式名称、2003年国内安全強化法: Domestic Security Enhancement Act of 2003)と呼ばれる120頁の法案は、既に下院議長と副大統領などに回覧されている。内容は、司法省の権限を大幅に拡大するもので、テロ活動に関係ある国民の市民権を剥奪できるという条項も含まれている。2003年6月時点では、まだ議会に提出されていない。

(2) 運転免許発行・管理の統括

米国では運転免許証の発行と管理は州政府の管轄下に置かれており、免許申請の基準や手続きは州毎に違っている。しかし、ある特定州で発行された免許証は全米どこでも有効であり、身分証明書としても全国で広く採用されている。例えば、空港や政府機関などでは、運転免許証が本人を確認する証明書として使われている。しかし、テロ攻撃の犯人が米国の運転免許を所持していたことから、全国共通の免許証発行・管理の標準を作るべきだという議論が生まれた。国土安全保障国家戦略も、州政府は、運転免許証の最低基準を設けるべきだと提案した。更に、連邦議会には、これを連邦法として定めるべく、運転免許管理発行の権限の一部を連邦政府の管轄下におくべきだという法案が提出された。

法案名	内容
2002年運転免許近代化法 (Driver's License Modernization Act of 2002)	バージニア州選出のジム・モラン下院議員とトム・デイビス下院議員が提出。 全国の運転免許をスマートカード化し、州政府の全国データベース参加を義務付け。 必要な標準を定めるのは、連邦交通省長官。
2002年運転免許統合法 (Driver's License Integrity Act of 2002)	イリノイ州選出のリチャード・ダービン上院議員が提出。 全州共通の免許発行及び管理の標準を定める。 連邦交通省長官に、免許の照合と確認の最低基準を定め、州の実施を監視する役割を与える。
HR4043	アリゾナ州選出のジェフ・フレーク下院議員が提出。 連邦政府機関が、州政府発行の運転免許を身分証明書として認めることを禁止。

これらの法案に対して、全国州議会委員会及び州知事協会は、運転免許管理発行の安全保障はあくまでも州主導で行われるべきで、連邦政府はそれを支援する立場にとどまるべきだと反対した。最終的に、これらの法案は委員会に提出されたものの、107 議会では審議されることなく消滅した。州知事協会は、今年このような全国身分証明書に関する法案は提出されないであろうと予測していたが、フレーク下院議員は、108 議会にも同様の法案（HR655）を提出している。