
US-VISIT プログラムに関する米国国土安全保障省暫定最終規則案に対する 日本政府のコメント

日本政府は、「米国渡航者及び移民状況特定技術（US-VISIT）」プログラムの策定に向けて米国政府が行った努力に敬意を表するとともに、プログラムの運用に係る連邦暫定最終規則案を公示し、コメントの招請を行ったことを歓迎し、以下の意見を提出する。

日本政府は、これまで米国政府と、有効な出入国管理やテロ対策のあり方、円滑な物流や人の移動の確保などの問題について様々な場において意見交換を行ってきている。その結果、日本政府としても、米国の国土安全保障措置の詳細とその必要性について理解を深めるとともに、テロ対策措置と経済的な効率性との両立をいかに図るかという日本側の問題意識が米国政府に共有されてきているものと信じている。

本件暫定最終規則案においては、なおその詳細や意図、必要性について明らかではない点や、将来の措置の改善についての記載が十分ではない点が存在する。これらの諸点を明らかにすることは、米国当局に生体情報（バイオメトリクス情報）を提出することになる外国人の不安を取り除くために必要不可欠であるとともに、今後日米両国がさらにテロ対策について互いに理解を深めていくことにも資すると思われる。この基本的観点に立ち、以下のコメントを提出する。

1. 総論

- (1) US-VISIT プログラム、さらには、米国政府が今後導入しようとしている生体情報搭載査証（ビザ）、世界的に導入の傾向にあるバイオメトリクス旅券などは、いずれも、搭載され当局に記録される生体情報の厳格な管理が求められるものである。また、このような措置を導入する際には、渡航者の心理的負担を最小化するような措置をとることが不可欠である。したがって、十分な時間をかけて個人情報保護のための措置を万全なものにするとともに、可能な範囲内でその詳細を明らかにし、渡航者に広報することが求められる。
- (2) 渡航者の大半は、なぜ米国だけがこのように厳格な措置をとるのかとの疑念を抱いているものと思われる。日本政府としても、生体情報などの活用による正確かつ効果的な出入国管理が世界の趨勢であることは理解しているが、世界に先駆けて生体情報による出入国管理を導入しようとしている米国が率先してこの点を米国への渡航者に対して説明し、ま

た、日本を含む諸外国政府とも緊密に意見交換・情報交換を行っていることを広報することが適当である。

- (3) また、今次暫定最終規則案に示された US-VISIT プログラムの運用ガイドラインは、ビザ免除対象者にはそもそも適用されない、ビザ所持者であっても渡航目的(ビザ種別)などによっては適用除外となる等、例外を含むものである。したがって、現場の入国管理官が一日も早く制度の運用に慣れ、たとえばプログラム適用対象ではない渡航者が、入国管理官の過失により特段の理由なく生体情報を採取されるといったケースがなくなっていくことを期待する。
- (4) 日本における米国ビザ申請件数は年間 10 万件に及ぶ。これらの日本国民が米国渡航前に US-VISIT プログラムに関する詳細な情報を得られるよう、在日米国大使館・総領事館による日本語での情報提供を拡充することを要望する。すでに在日米国大使館のウェブサイト、国土安全保障省が作成した一般的な資料の日本語訳が掲載されているが、日本国民にとって重要な点にしばった広報も行っていたきたい。例えば、日本がビザ免除対象国であり、米国に渡航する日本国民の 9 割以上を占める短期の観光・商用渡航者は US-VISIT の対象とならないことを明示的に示すことで、日本国民の関心により適切に応えられるものと思われる。

2. 各論

- (1) 規則案の説明では、米国は、最終的にはあらゆる出入国管理をバイオメトリクス情報に行うことを目指しているように思われる。また、実際に規則案において、今後ほとんどの外国人入国者に対して、生体情報による本人確認を行うとされている。これは、究極的には、全ての米国渡航者が出入国地点で生体情報を取得されるということか。(p470、第 2 段及び p471、第 1 段)
- (2) 規則案は、採取すべき生体情報としては指紋及び顔画像は「比較的侵犯性が少ない (less intrusive) ものである」としている。しかしながら、日本側として、採取される側に立てば、指紋採取を極めて「侵犯的 (intrusive)」な行為と受け取る人間が少なからずいることを指摘するとともに、その点につき国土安全保障省として十分留意するよう求める。(p471、第 2 段)
- (3) 規則案は、技術の進歩に伴い今後追加的な生体情報採取の可能性もあるとしているが、その結果、むしろ指紋が採取されなくなる可能性はあるのか。(p471、第 2 段)
- (4) 障害等の理由によりはっきりとした指紋が採取できない渡航者に対しては、他の生体情報により本人確認を行おうとしているが、具体的にどうするのか。顔画像だけで判断するということが、入国地点においていかなる代替手段が実際に用意されているのか、詳細

な説明・広報を行うことを求める。(p471、第3段)

(5) 2003年10月28日に国土安全保障省が行った発表では、陸路入国地点にも今後随時生体情報による出入国管理が導入されるとしていた。他方で、今次規則案では、この規則は陸路入国地点において米国に入国する外国人には影響しないとしており、両者の関係が明確ではない。陸路入国地点の出入国審査は今後具体的にどのようなものになるのか、明らかにしていただきたい。(p472、第2段)

(6) 規則案では、アトランタ・ハートフィールド国際空港でのパイロット運用の結果、生体情報の採取にかかる時間は対象者一人あたり平均15秒のみと見込まれるとしている。日本政府が在米日本国公館から得た報告によれば、空港により、US-VISITプログラム導入以前との比較で審査待ち時間が長くなったところと、それほどでもないところとの間で差があるようである。一部の空港では、外国人の審査レーンでUS-VISITプログラム対象者と非対象者の双方を審査していることで、例えばビザ免除プログラム(VWP)対象の日本人渡航者の待ち時間まで長くなってしまい、乗り継ぎ便に遅れたとの事例が報告されている。

日本政府としては、したがって、VWP対象者が従来どおりの待ち時間で審査を受けることができるように運用を改善することを求める。特に、VWP対象外の国からの便が多い空港・時間帯においては、規則案にあるように、VWP対象者専用審査レーンを設ける等の配慮を要望する。また、今後何らかの時点で、US-VISITプログラム導入に伴う各空港の標準乗り換え所要時間を再算定し、各国航空会社、旅行業者等に周知することを要請する。(p474、第2段)

(7) 規則案は、US-VISITにより蓄積されたデータに対してアクセス権を有する者が列挙されている。これに関し、個々の米国政府の職員の厳格なアクセス権管理の方法、アクセス権者が得た生体情報の流用の防止といった点について、可能な範囲で情報を開示することは、個人情報である生体情報を採取される米国入国者の不安を少しでも払拭するために決定的に重要である。また、日米間のテロ対策協力を深化させるためにも、これら諸点について日本政府に十分な情報を提供することを要望する。(p475、第2段及び第3段)

(8) 規則案において、国土安全保障省は、本件規則に対するコメント招請を行ってからUS-VISITプログラムを実施することは必要ではなく、かつ米国民の利益に反するとし、5日の規則案公示と同日に措置実施を開始したとしている。しかしながら、本件プログラムの骨格、即ち「米国主要空海港でビザ入国者から生体情報を取得する」という点については、相当以前から検討されていたものであり、その時点で規則案公示、コメント招請を行うことも可能であったはずである。特に、具体的にいかなる生体情報を採取するのかという点について、米国政府に対して意見を提出する機会が与えられなかったことは残念である。例えば、遅くとも昨年10月28日にハッチンソン国土安全保障次官が措置の概要を

発表した際に、規則案として公示しなかった理由を示していただきたい。(p476、第3段)

(9) また、1月5日の制度導入以降、次のような事例があったとの報告を各在米日本国公館から受けている。これらの点についても何らかの措置を講じるよう要請する。

(a) 日本を含む VWP 対象国の大多数の渡航者(観光客及び短期出張者)は、自らには適用されない US-VISIT プログラムについて、その詳細を知らないと思われる。そのため、一部のビザ入国者からは、ビザ免除入国者から入国審査場で奇異な目で見られているとの指摘がある。US-VISIT 対象者の心理的抵抗を減らし、また対象者が本件措置に対して抱く印象を悪化させないためにも、US-VISIT 対象者以外の渡航者にも制度の内容が簡潔・正確に分かるような広報手段を講じ、指紋等を採取されている入国者が何ら特異なカテゴリーに属する人物ではないことを知り得るようにする必要があると考える。

(b) 例えば永住権所持者や A ビザ所持者など、US-VISIT プログラム対象者でない渡航者も指紋等の採取を行われたとの事例がある。今後入国管理官が慣れていけばそのようなミスは減っていくことが期待されるものの、現場レベルで制度が厳密に運用されているかどうか、国土安全保障省として常に実態を把握し、改善を図っていくことを要望する。

(c) US-VISIT の適用対象である渡航者の中には、2回目以降の入国時には何らかの形で措置が簡単になるものと思っていた者も存在する。今後、米国政府が、生体情報による出入国管理システムを充実していく中で、米国に初めて入国する者のみからは一定の生体情報を採取し、2回目入国以降はその一部を簡素化するような措置がとれないか、検討していただきたい。他方、現時点においては、プログラムの対象者は米国に入国する都度指紋と顔画像の双方の情報を提供する必要があることを明示的に広報することが適当である。

(了)