

## テロ・安全対策と個人的自由・権力分立

——フランス憲法院二〇〇六年一月一九日判決覚書——

村 田 尚 紀

### 目 次

- 一、問題の所在——テロ対策に関する、ならびに安全および国境検査に関する諸規定にかかる  
二〇〇六年一月三三日法第六条・第八条
- 二、二〇〇六年一月一九日憲法院判決要旨
- 三、二〇〇六年一月一九日憲法院判決の意義
- 四、むすび——残された問題

一、問題の所在——テロ対策に関する、ならびに安全および国境検査に関する  
諸規定にかかる二〇〇六年一月三三日法第六条・第八条

①(1) フランスで二〇〇六年一月三三日に審署された「テロ対策に関する、ならびに安全および国境検査に関する諸規定にかかる法律」<sup>①</sup>（以下、二〇〇六年一月三三日法）は、「テロおよび国家の安全に関する」一九八六年九月九日法に端を発する現行のテロ対策立法を技術的に補完するものとして提案されたものである。当初八章一五カ条からなっていた法案は、国会において、本質的な規定に関しては大きな変更を受けなかったが、一八カ条が付け加えられ、計二一章三三カ条となり、二〇〇五年十二月二二日に採択

された。法案審議の過程では種々の憲法上の問題点が指摘され、二〇〇五年二月二三日採択法案（以下、法案）についても第六条および第八条などの違憲性を主張する元老院議員六五人が、翌二月二三日、法案を憲法院に付託した。二〇〇六年一月一九日、憲法院は、法案第六条の一部および第十九条を違憲とする判決を下した。<sup>(2)</sup> これを受けて国会は、第六条の違憲とされた文言および第十九条を削除し、ようやく法の成立・審署にこぎ着けた。

本稿は、標題にかかわるこの憲法院判決の法案第六条および第八条に関する判断を検討し、<sup>(3)</sup> それを通してフランス憲法の動態およびその向かう方向を探る手がかりを得ようとするものである。

[2] 二〇〇六年三月に刊行されたフランス政府のテロ白書『テロリズムに直面するフランス』の前文で、ドゥヴィルパン首相は、テロに備える武力と情報力が整っているにもかかわらず、「なぜわれわれはさらに先に進み真の安全戦略を作ろうとしてきたのか」と問い、フランスへの脅威がかつてなく強まっていること、その脅威が戦略的な脅威であること、テロリストの脅威がたえず変化してきていることをその答として挙げている。そうして、常にテロリストグループに先んじるつもりならば、常に道具と対策を適切に用意しておく必要があるとし、二〇〇六年一月二三日法をそのような対策の一つとして位置づけている。<sup>(4)</sup>

二〇〇六年一月二三日法第六条一項は、郵便電子通信法L三四――一条を創設し、「テロ行為を予防するため」に、テクニカルな接続データの行政的徴発 (requisition administrative) の手続を設けている。捜査目的の従来の司法手続では手遅れになるという理由から、実行前の段階でテロの謀議を把握することが望ましいとされ、このような手続の創設に至ったのである。この手続は、「特別にこの任務「テロ対策」を与えられた国家警察および憲兵隊の個別に任命され正式に授權された職員は、L三四――一条のIにいうオペレーターおよび人「公に開かれた電子通信ネットを運営したまたはネットへのアクセスを仲介することによってオンラインコミュニケーションを可能にする接続を公に提供するすべての法人または自然人」に対して同条の適用により保存され処理されるデータの提出を請求することができる」(L三四――一条一項) というものである。請求の対象となるデータは、加入者

番号の特定に関するテクニカルなデータ・指定された人物の加入者番号のリスト・使用された端末の位置決定にかかわるデータ・通信日時および時間に関するテクニカルなデータなどに限られる (L三四—一条二項)。すなわち、通信内容のデータは請求できないことになっている。授權された職員による請求は、正当な理由が必要であり、しかも国家安全傍受管理委員会 (Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité。以下、CNCS) が任命する内務大臣直属の担当官の事前の同意がなければならない (L三四—一条四項)。CNCSは、警察・憲兵隊による以上のデータの処理をコントロールし、違法な権利侵害がみられる場合には内相に勧告する権限を有する (L三四—一条五項)。データ請求の結果生じた費用については、補償請求権が保障される (L三四—一条二項)。

また二〇〇六年一月二三日法第六条二項は、「デジタル経済における信用のための二〇〇四年六月二一日法」第六条二項のあとに二項の二を挿入し、「テロ行為 (Les actes de terrorisme) を予防するため」に、上記の徵発の手続をプロバイダーにまで広げている。

憲法院は、上述のように (1)、法案第六条の一部を違憲と判断した。法案の段階では、第六条一項および二項中に示される目的が「テロ行為を予防および鎮圧するために」となっていたのであるが、鎮圧 (réprimer) という目的を違憲と判断したのである。さらに二〇〇六年一月二三日法第八条は、「国内の安全のための二〇〇三年三月一八日法」第二六条を改正するものである。同条は、盗難車の取り締まりを目的として、国家警察および憲兵隊が固定式または移動式の監視カメラを設置することを認めていた。これに対して、二〇〇六年一月二三日法第八条は、「テロ (terrorism) を予防および鎮圧する」、「テロに付随する犯罪の確認を容易にする」、「刑事犯罪または組織犯罪に結びついた犯罪の確認を容易にする」という目的をあらたに加え、国家警察・憲兵隊のほか税関にも監視カメラの設置を認めた。さらに、それまで車のナンバープレートの撮影しか認められていなかったが、この改正によって車に乗っている人の撮影も認められた (改正二〇〇三年三月一八日法第二六条一項)。コントロールの際に集められた個人データは、自動処理され (改正二〇〇三年三月一八日法第二六条三項)、盗難車データとの照合の結果次第で、その利用および

保存の条件が決められている。すなわち、採取されたデータは、最大八日間保存され、その間に盗難車データと合致した場合一ヵ月保存される（改正二〇〇三年三月一八日法第二六条五項）。「テロ行為を予防および鎮圧するためならびにテロ行為に付随する犯罪の確認を容易にするために」、「特別にこの任務「テロ対策」を与えられた国家警察および憲兵隊の個別に任命され正式に授けられた職員」は、データ処理にアクセスすることができる（改正二〇〇三年三月一八日法第二六条六項）。国家警察および憲兵隊による監視カメラの使用は、そのほかに、私人のイベントや大規模な集会の際「公の秩序の保護」のために、行政機関の決定により、一時的に認められる（改正二〇〇三年三月一八日法第二六条二項）。

[3] それでは、提訴者は、法案第六条・八条の何が問題であると考えたのか。

提訴者は、公の秩序の保護と犯罪者の捜索があらゆる民主社会に必要な不可欠であることを認め、それに対する共和主義的支持を表明しつつも、憲法上保護された権利や自由への配慮も必要であるとし、例外状況によって正当化される規範の適用は、厳格に枠づけられ、達成目標に厳密に比例しているべきであるとして、テロ行為の準備・実行への対策は、比例原則を尊重すべきことを強調する。

提訴者は、法案第六条により、電子通信のトラフィックデータが内務大臣の監督下に行政的枠組のなかで国家警察や憲兵隊に提出されることになり、刑事訴訟法に従う司法的枠組のなかで行われなくなることを問題とする。なぜならそれは、第五共和制憲法第六六条、一七八九年人権宣言第二条・四条・一六条を侵害すると考えるからである。

憲法第六六条は、第一項で「何人も恣意的に拘禁されない」とし、第二項で「個人的自由 (la liberté individuelle) の守護者 (gardienne) である司法権は、法律の定める要件に従って、この原則の尊重を確保する」と定める。判例上、憲法第六六条は、司法警察 (police judiciaire) の存在と司法権の監督下におけるその活動との根拠を与える規定である。<sup>(5)</sup> 提訴者は、犯罪の予防の場合には行政警察手続によることが考えられるのに対して、犯罪の訴追や鎮圧は、原則として司法権のコントロールに属するとし、

「テロ行為を予防および鎮圧するために」私的な通信の行政的傍受のメカニズムを規定する法案第六条は、個人的自由およびプライバシー権を侵害するおそれのある鎮圧を目的とする司法警察に属する行為を司法権の監督から解放することによって、憲法的性格を有する要請から法律上の保障を奪ってしまったと批判する。これが憲法第六六条違反、一七八九年人権宣言二条（プライバシー権の根拠規定と看做される）違反の理由である。

さらに提訴者は、CN CISが司法権に代わりうるものではないと批判する。というのは、テクニカルな通信データの行政的徴発の手続を現実にコントロールしているのは、独立行政機関のCN CISではなく、CN CISが任命する内相直属の担当官であり、しかもこの任命は、内相の指名する三人のなかから行われるからである（L三四—一—一条四項）。この担当官が、内務大臣のおかげで拜命するかぎり、警察から要請を受ける場合に公正な判断ができるかが問題になるのは当然というべきであろう。したがって、設けられるメカニズムが、鎮圧目的の傍受に関しても、予防目的の傍受に関しても、保障になるとみることができない、このように提訴者は批判する。

提訴者は、CN CISの勧告に対して内相がネガティブな対応をした場合の訴訟手段について法案が何も定めていないことも、一七八九年人権宣言第一六条およびプライバシー権を侵害するとして、問題にする。とくに、鎮圧行為の一環として傍受が急がれる場合にその手続の一面があらゆる裁判的コントロールから閉め出されるのは、少なくとも上記の憲法原則に反すると指摘する。

法案第八条（二〇〇六年一月二三日法八条）については、これによって、市民追跡メカニズムが全般化され、一連の犯罪予防・鎮圧に広げられるが、実際にはその犯罪の大半はテロと無関係であるとして、このような法的措置が、往來の自由やプライバシー権を含む個人的自由を保障する憲法第六六条および一七八九年人権宣言第二条に違反すると、提訴者は主張する。ここでも、鎮圧が目的とされているにかかわらず、そのために不可欠なはずの司法権の介入がまったく排除されていることが問題とされるのである。また、法案第八条の導入するメカニズムが、行政警察権を明らかに比例原則に反して拡大し、公的自由を行政制度のもとに置くと指摘される。とくに改正二〇〇三年三月一八日法第二六条二項に関しては、不明確な文言が並んでいて明確性の原則や比例原

則に反し、「憲法上保障された権利および自由に対する膨大な脅威」であるとし、「一種の恒常的な緊急国家」を創設するものであり、提訴者は厳しく批判する。

## 二、二〇〇六年一月一九日憲法院判決要旨

(4) 法案第六条に関する二〇〇六年一月一九日判決の判断は次のようなものである。

「第六条が警察および憲兵隊に対して徴発を許可する技術的データは、刑事法違反行為の確認または証拠収集または犯人捜査のための司法警察作用の一環として、刑事訴訟法の適用により、入手することがすでに可能である」、「新しい規定によって許されるデータの徴発は、まったく行政的な警察措置である」、「それは、司法権の指示や監督の下になく、執行権の責任に属する」、「それは、公の秩序の保護と犯罪の予防以外の目的を有しえない」。以上から、「それ」[技術的データの行政的徴発]がテロ行為の予防のみならず鎮圧をも目的とすることによって、立法府は権力分立原則を侵害した」(Con. 5)、すなわち、法案第六条一項および二項中の「および鎮圧 (et de réprimer)」という文言は憲法に反すると宣言する必要がある」(Con. 6)。

法案第六条の鎮圧を目的とする旨の文言を除くそのほかの部分に関して、憲法院は、憲法上問題がないとした (Con. 7)。

第一に、憲法第六六条違反について、「技術的なデータの徴発の手続を設けるにすぎない規定」は問題にならないとしている (Con. 8)。

第二に、プライバシー権等の侵害について、「公の秩序に対する侵害の予防——憲法的価値を有する権利および原則の保護に必要である——と憲法上保障された自由の行使——一七八九年人権宣言第二条および第四条によって保障されているプライバシー権と営業の自由を含む——との調整の確保は、立法府の権限である」(Con. 9)とし、今回の法案の場合、立法府は、プライバシー権およびオペレーターの営業の自由とテロ行為の予防との調整を確保する適切な「制限と予防措置」を徴発の手続に付け加えてい

ると判断する (Con. 10)。

最後に、一七八九年人権宣言第一六条違反については、同条が保障する裁判を受ける権利に関して、関係人が、「行政警察措置に備えられている普通法上の裁判的保障」を奪われるわけではないとして、同違反はないとした (Con. 12)。

[5] 法案第八条に関して、憲法違反を認めない憲法院の判断は、次のようなものである。

第一に、自動車に関するデータの自動処理手続は、「その性質それ自体からして」恣意的な拘禁を禁じる憲法第六六条にも往来の自由を保障する一七八九年人権宣言第二条・第四条にも反しない (Con. 16)。

第二に、監視カメラは、「司法警察作用にも行政警察作用にも」使われうるのであり、司法警察作用としては、監視カメラは司法権のコントロールのもとに置かれる。第八条は、犯罪鎮圧の促進を監視カメラの目的とすることによって、「第六条と異なり、権力分立原則を侵害しない」 (Con. 17)。

第三に、「公の秩序とりわけ人および財産の安全 (security) に対する侵害の予防ならびに犯人の捜索——どちらも憲法的価値を有する原則や権利の保護に欠かせない——と憲法上保障された自由の行使——それにはプライバシーの尊重が含まれる——との調和を確保することは、立法府の任務である (Con. 18)。採取データの保存期間やデータアクセス権者の制限にかんがみて、問題の諸規定は、「プライバシーの尊重と公の秩序の保護とのあいだに、明白に不均衡とはいえない調和を確保するのに適している」 (Con. 21)。

### 三、二〇〇六年一月一九日憲法院判決の意義

[6] 法案第六条・八条をめぐる憲法上の争点の一つは、テロの鎮圧を目的とする傍受やビデオ撮影は司法警察作用に属するにもかかわらず、司法権のコントロールが及ばないことになるのは、憲法第六六条に違反するのではないか、ということにある。

憲法第六六条が、司法警察作用の根拠規定であり、司法警察作用に対する司法権のコントロールを要請するものであることについて、憲法院判例・学説上もはや争いはない。

提訴者の主張の趣旨は、法案第六六条が、司法権・行政権の間の権限配分を無視するという意味で権力分立違反を犯し、憲法第六六条や一七八九年人権宣言第一六条に違反するというものであった<sup>(3)</sup>。もともと政府法案第六六条には、「鎮圧」という文言がなく、議会によってこの文言は追加されたものである。そこで、政府は、「議会の考えは、第六六条の措置が予防と取り締まりの二つの次元を統合する包括的なテロ対策の一環をなすことを明らかにし、異なる措置の正しい結合の意義を強調することである」とし、第六六条に導入された文言は、「特別な公務員が行政警察の職務遂行中に得た情報で犯罪——その訴追・処罰の権限は司法権だけに——を構成すると思われる状況の確認と特定を可能にする情報を司法権に提供する場合に言及するにすぎない」と反論した。<sup>(6)</sup> 政府も、判例上確立している憲法第六六条の解釈を争っているわけではなく、第六六条は、あくまで予防という行政目的から行政的徴発を行政的枠組みのなかで行うことを定めるにすぎず、司法警察作用に属する行為を司法権のコントロール下ではなく行政権のコントロール下におくものではないと反論しているのである。しかし、同条の文言上、そのような反論にはかなり無理があったといえよう。憲法院が、この争点に関して提訴者の主張を認める判断をしたのは、当然であったといえよう。

他方、法案第八六条に関して提起された同様の争点について、政府は、監視ビデオが「その性質そのものからして司法裁判所のコントロールの下に置かれるべきことを命じる憲法の規定はない」と反論する。すなわち、監視ビデオには「行政裁判所のコントロールの下に公の秩序の混乱の予防を狙いとする（テロの予防、私的なイベントの際の公の秩序の保護）」行政目的と「司法権の排他的コントロールの下に刑事訴訟の原則を尊重しつつ一定の列挙された犯罪の確認と鎮圧を狙いとする」司法目的という二種類の目的が与えられており、しかも一つの手段が行政目的と司法目的という異なる目的に仕えることを禁止する憲法上の原則はないから、憲法第六六条に違反するような問題はないと反論するのである。法案第六六条では行政的傍受それ自体の目的に司法権のコントロールを受けるべき鎮圧が挙げられていたのに対して、第八六条では監視ビデオシステムそれ自体の目的が問題となるから、たし



かに性質上当然にその目的が鎮圧か、予防か、あるいはその両方か、と決まるわけではない。すなわち、システムの設置や発動が当然に司法権のコントロールに従わなければならないとはいえない。提訴者は法案第六条と同様に第八条を批判したが、実は問題はその点で同じではなかったといえる。この点について、憲法院判決は、詳しく述べていないが、政府と同様の見解をとったと思われる。ただし、提訴者が第六条と同様に第八条を批判したのにも理由がないわけではない。この点には、次に論じる憲法第六六条のもう一つの解釈問題が関係する。

[7] 法案第六条・八条をめぐる憲法上のもう一つの争点となったのは、憲法第六六条にいう「個人的自由」の意味である。従来の自由やプライバシー権がここでいう個人的自由に含まれるとすると、憲法上その「守護者」は、司法権であるから、プライバシーを侵害する危険のある監視ビデオシステムの設置や発動は司法権のコントロール下に置かれるべきことになる。提訴者の主張は、必ずしも明確ではない点もあるが、そのような趣旨であろう。そもそも個人的自由という概念それ自体は、けっして自明のもではなく、最も広く解するなら、恣意的な逮捕・拘禁からの自由のほか、往來の自由、プライバシー権を含むことを主張する学説もある。<sup>(7)</sup>

これに対して、政府の見解は、「憲法第六六条の個人的自由は、憲法的価値を有する条文や原則によって保障される人の自由のあらゆる側面を含むわけではない」、「個人的自由は、憲法第六六条一項で、恣意的に拘禁されない自由を指している」というもので、プライバシー権は憲法上の保障を受けているものであるが、一七八九年人権宣言第二条および四条を根拠とするものである、というものである。法案第六条の場合、「警察や憲兵隊が電子通信に関する技術的なデータを入手しても、人に対する強制にはあたらない」、「したがって、この措置は、憲法第六六条の個人の自由に対する侵害をもたらすとはみられない」ということになり、たしかにこの情報の収集はプライバシーにかかわるが、そもそも一七八九年人権宣言第二条は、プライバシー保護のために情報収集活動が司法権の介入やコントロールに服するべきことまで要請するものではないから、結局、政府によれば、プライバシー保護

に關して司法権の介入がないことは憲法に違反しないということになる。

憲法院の判例は、プライバシー権を、憲法第六六条の個人的自由からではなく、きわめて一般的な文言からなる一七八九年人権宣言第二条の「自由 (liberte)」から導き出し、同条の「安全 (surete)」とも區別して<sup>(8)</sup>いる。これによって、プライバシー権の保護は、司法権の任務ではないことになっている<sup>(9)</sup>。政府の主張は、憲法院の判例に沿ったものといえよう。本件で、憲法院自身は、この争点について明確に述べてはいないが、法案第六六条一項および二項中の「および鎮圧 (et de repriuer)」という文言のみを憲法第六六条違反としたことが、憲法院の考えをはっきりと示しているといえる。

[8] 第三の問題は、法案第六六条・八条が一七八九年人権宣言第二条・四条に違反しないかという問題である。公の秩序 (l'ordre public) や安全 (securite) の保護とプライバシー権・往來の自由の保護との調和が確保されているか、すなわち比例原則違反の有無という問題である。この問題は、法案第六六条・第八条の定める手続の適正をめぐって争われた。

法案第六六条について、政府は、徴発されるデータが技術的なものに限られ、通信内容は対象になっていないこと、データを請求する権限がテロ対策専門の警察官・憲兵隊員に限られていること、請求は、内務大臣直屬の担当官の事前同意を必要とし、CNCISは警察・憲兵隊の活動をコントロールすることを挙げて、適正な手続保障により公序・安全とプライバシー権との調和が保たれていると主張する。しかし、これは、提訴者の主張に対する有効な批判にはなっていない。内相直屬の担当官の任命方法の問題やCNCISの勧告を内相が無視した場合の問題<sup>(3)</sup>は残らざるをえないように思われる。憲法院は、後者の点に關して、關係者が訴訟に訴える道があることを肯定しているが、前者の点に關しては、適切な「制限と予防措置」があると述べるにとどまり、説得的な判断を示していない。

法案第八条については、政府は、まず監視ビデオは人の退去を強制したり交通の自由を制限したりすることを目的や効果とするものではないから往來の自由を侵害するものではないとし、プライバシー侵害は限られておりしかもそれは公の秩序の保護という

要請によって正当化され、かつ手続的保障が整っていると主張する。しかし、監視カメラが物理的強制力でないことを強調しても、的外れな反論にしかない。それが従来の自由を侵害すると提訴者が考えるのは、心理的な圧迫や不快感を与えるからであろう。また、「私人のイベント」や「大規模な集会」など改正二〇〇三年三月一八日法第二六条二項の文言の不明確性は、提訴者の指摘するとおりであろう。憲法院の判断は、こうした具体的な問題点には触れることなく、プライバシー権の尊重と公の秩序のあいだに明白な不均衡がないと断定するにとどまっている。

フランス法上、比例原則は、自由の尊重と公の秩序の保護とを調整すべき警察領域において伝統的に効力をもってきたが、その曖昧さも指摘されている。<sup>(11)</sup> もともと公的自由と公の秩序との均衡の意味が明確とはいえないのであるから、公的自由の文字どおり全面的な否定に至らないかぎり、新たな制約はそれまでの均衡に替わる新たな均衡をもたらすと考えることが常にできることにもなりそうである。とりわけ、本件のようにテロ対策という茫漠とした目的は、正当性が過大評価されやすく、これが公的自由に對置されると、比例原則が形骸化しやすい。説得力のあるリーズニングを示さなまま比例原則違反を否定する本件憲法院判決は、比例原則そのものを無意味なものにしかねないといえよう。

#### 四、むすび——残された問題

[9] 以上、二〇〇六年一月一九日憲法院判決の検討を通じて二〇〇六年一月二三日法第六条・八条の憲法上の諸問題を明らかにしてきた。

しかしながら、問題点はそれだけにとどまるものではない。そもそも立法目的に関して、本当にテロ対策上監視ビデオが有効なのかという根本的な問題があるはずである。この点に関して、首相直属の独立委員会である全国人権諮問委員会（Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme）が二〇〇五年十二月一五日に発表した法案に関するノート<sup>(12)</sup>において、「アメリカの空港やロンドン市全体にきわめて多くの監視装置が存在するが、いずれも二〇〇一年九月、二〇〇五年七月の攻撃を阻止できな

かったし、その犯人の特定にそれが役だったと引き合いに出されるが、それはたしかなデータによるものではない」と指摘しているのは興味深い。

さらにそもそもテロの意味が問題である。フランス法には、テロリズムそのものの定義はない<sup>(13)</sup>。関係各法は、テロの定義に替えてテロ行為とネーミングされた行為を列挙しているにすぎない。情報処理と自由に関する全国委員会 (Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés) が、テロの予防と鎮圧という法案の目的を正当としながらも、予防概念が「多様かつ不明確、必然的に大きなテロの領域」に適用されることを懸念し、個人的自由が侵害される重大なリスクに政府・議会の注意を促したのもっともであったといえる。

⑩ フランスは、一九七〇年代・八〇年代には親パレスチナ組織によるテロ、一九八五年～八六年にはシリア・イランといった国家の指令を受けた組織によるテロのターゲットになり、一九九五年～九六年にはイスラム原理主義者によるテロ、またこれと結びつきのあるアルジェリアの武装イスラムグループによるテロのターゲットになった。そのほか極左やバスク、コルシカの分離主義と結びつくテロも経験したことがあるが<sup>(14)</sup>、フランスの現行テロ・安全対策法制は、一九八〇年代半ばと一九九〇年代半ばの無差別テロ、一九九〇年代後半の治安悪化、二〇〇一年九月一日のアメリカでの同時多発テロを契機として、整備されてきた。一九八五年～八六年のテロ攻撃の波というコンテキストのなかでテロリズムおよび国家の安全に関する一九八六年九月九日法が制定され、一九九二年改正一九九四年施行の刑法典四二一―一条～四二一―四条がそれを引き継いでいる。一九九五年～九六年の波状攻撃のコンテキストのなかで安全に関する指針および計画に関する一九九五年一月二一日法、テロリズムの抑圧に関する一九九六年七月二二日法が制定され、二〇〇一年九月一日以降、日常生活の安全に関する二〇〇一年一月一五日法、国内の安全のための二〇〇三年三月一八日法と関連法が相次いで制定される<sup>(15)</sup>。

これらのテロ・安全対策法制の特徴は、テロの未然防止、特別犯罪化、特別な司法手続の適用、厳罰化にまとめられる<sup>(16)</sup>。そこに

は、テロ対策と安全対策との渾然一体化（軍と警察の区別の相対化、行政警察と司法警察の区別の相対化）、例外事態法制の平時法制化、テロ概念のような不確定概念の導入などの問題が少なくとも指摘できよう。国内安全対策を目的として準備されながら、九・一一同時多発テロを奇貨としてテロ対策法としての性格も与えられた二〇〇一年一月一五立法を、一九八〇年代初めから支配的であった「人権主義（droitdelhomisme）」から「安全主義（securitarisme）」への移行を画する法律と位置づける見解がある。<sup>(17)</sup> この見解は、安全を単純に自由の前提としていない。むしろ、人の安全と警察による秩序維持との複雑な関係、集団の安全の要請が個人の安全を脅かすことになる可能性に注意を喚起している。<sup>(18)</sup> その意味で人権主義と対立する安全主義の流れのなかに二〇〇六年一月二三立法も、位置づけられよう。

それでは、二〇〇六年一月二三立法はフランス社会に何をもたらすのであろうか。一九九五年一月二一日法は、フランスにおけるビデオ監視の実施に初めて法的な枠組を与えた。それ以来、三〇万台の監視ビデオが設置され、うち五パーセントが公道上に設置されているという。二〇〇一年一月一五立法が制定されたのちの二〇〇二年度以降、三六七人以上の人がテロ組織に属すると疑われて不審尋問を受け、九二人が取り調べを受け、投獄されたといわれる。<sup>(19)</sup> 議会の審議によれば、二〇〇六年一月二三立法によって監視の対象になるのは、デパートや大企業、礼拝所、輸送施設というが、テロ行為とりわけ不特定多数人をターゲットにする無差別テロ行為の対象となりうる場所・施設の多様性からすると、「監視が原則で監視しないことが例外」<sup>(20)</sup> になるといって指摘は正鵠を得るものであろう。フランスで比例原則は「自由が原則で警察規制が例外」という定式にパラフレーズされるが、国民が原則的に監視下におかれ、例外的に監視外におかれる社会は、まさに比例原則を逸脱した監視社会そのものといえよう。

いうまでもなく、法文上、テロ対策・安全対策のターゲットが具体的に明示されているわけではない。しかし、法的テキストを取り巻く現実のフランスのコンテクストを読めば、明らかにそれはイスラム教徒や移民である。監視の目は至る所に向けられているが、注視しているのは主として大都市郊外やイスラム社会であるといえる。こうしたやり方に、結果として差別感情を増幅し、社会から排除されていると感じる人々の大きな集団の過激化を促進する可能性をみることは困難ではないであろう。九・一一同時

多発テロの後まもなくの時点においてなされた、「(宗教的な対立を激化させ過激な政治的陣営を生み出す) 事態の展開をもたらすのは攻撃そのものではなく、事態を避け社会平和をもたらすための措置なのではないか」<sup>(21)</sup>という問題提起は、それ以来さらに対策が進んだ今日なおいっそうの重みをもっているといえよう。

フランス共和国が、これまでの統合のありようを維持するのか、それとも同質性を確保するためにスケープゴートとしての敵を必要とするような政治共同体になってしまふのかが問われつつある。

〔付記〕 本稿は、日本学術振興会科学研究費二〇〇四―二〇〇六年度基盤研究(B)(1)「転換期における市民的安全構築の比較憲法的研究」(研究代表者・森 英樹)の研究成果の一部である。

- (1) 条文は、cf. <http://www.legifrance.gouv.fr> 以下、とくに断らないかぎり、法令の条文は、同サイトを参照。なお、同法を紹介するものとして、高山直也「フランスのテロリズム対策」外国の立法二二八号。
- (2) 二〇〇六年一月一九日判決をはじめ、元老院議員の提訴理由、それに対する政府見解など関係資料は、<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2006/2005532/index.htm>
- (3) なお、二〇〇五年十二月二二日採択法案一九条は、もっぱらテロ対策・安全・国境検査に関する法案とまったく関係がない規定であることを理由に、憲法違反の手續によって採択されたものとされた。
- (4) Cf. *La France face au terrorisme*, La documentation Française, 2006, p. 5.
- (5) Cf. Thierry S. Renoux et Michel de Villiers, *Code constitutionnel*, Litec, 2005, p. 603.
- (6) Observations du gouvernement sur le recours dirigé contre la loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.
- (7) Cf. Patrick Wachsmann, *Libertés publiques*, 5<sup>ed</sup>, Dalloz, 2005, p. 442.
- (8) Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999. Cf. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1999/99416/index.htm>
- (9) Cf. Wachsmann, *op. cit.*, p. 173.
- (10) Cf. CE, 19 mai 1933, Benjamin, <http://www.legifrance.gouv.fr>.

- (11) Cf. Wachsmann, *op. cit.*, p. 203.
- (12) Note sur le projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, <http://www.commission-droits-homme.fr>
- (13) Stéphanie Dagrón, Country Report on France, Christian Walter et al. (eds.), *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?*, Springer, 2004, p. 268.
- (14) Cf. Rapport n° 2681 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 2615), après déclaration d'urgence, relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, par M. Alain Marsaud, pp. 8-9, <http://www.assembleenationale.fr/12/rapports/r2681.asp>.
- (15) 参照、門彬「非行対策法からテロ対策法へ：『日常生活の安全に関する法律』成立」外国の立法二二二号（二〇〇二年）、門彬「『国内治安のための法律』——犯罪者のDNA情報蓄積から国旗・国家侮辱罪まで——」外国の立法二一九号（二〇〇四年）、清水隆雄「テロリズムの定義——国際犯罪化への試み」レファレンス二〇〇五年一〇月号、高山・前掲、新井誠「フランスにおけるテロ対策法制」大澤秀介・小山剛編『市民生活の自由と安全』（成文堂、二〇〇六年）、Stéphanie Dagrón, *op. cit.*
- (16) 参照、高山・前掲、一一五頁。
- (17) Cf. Robert Charvin et Jean-Jacques Sueur, *Droits de l'homme et libertés de la personne*, 4<sup>e</sup> éd., Litec, 2002, p. 287.
- (18) Cf. *Ibid.*, p. 288.
- (19) 参考、Cf. Frédéric Rolin et Serge Slama, Les libertés dans l'entonnor de la législation antiterroriste, *AJDA*, 15 mai 2006, p. 976.
- (20) *Ibid.*
- (21) Didier Bigo, L'impact des mesures anti-terroristes sur l'équilibre entre liberté et sécurité et sur la cohésion sociale en France, Emmanuelle Briboisia et Anne Weyembergh (dir.), *Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux*, Bruylant, 2002, p. 222.