

# テロ—フランス法の対応

大 藤 紀 子

## 概 要

フランスは、テロに対する法的対応措置を採る上で、80年代当初から「安全」と「自由」という二つの憲法上の権利の間で「調整」を図ってきたが、9.11事件以降、国内に目が向けられ、かつ予防政策に力点が置かれる中で、「自由」に対する制約は、次々と拡大する傾向にある。

「テロ」は、抑止・予防すべきものという観点から、刑法典の上でも明確な定義を欠いたまま、刑の加重や刑事手続の適用等において、特別ないし例外的な扱いをされている。この扱いは、「テロ行為」の「特有の性質」、犯罪の深刻さ、重要性に由来するものとされるが、「安全」と「自由」との従来からの二律背反関係に、別の視点を導入することの必要性を導くものである。

本稿は、関連する憲法院判決を随時参照しつつ、「安全」と「自由」のバランスについて考察した後、フランスにおけるテロ対策の法的枠組および近年採られたテロの予防措置について概観し、問題提起を試みるものである。

## キーワード

テロ、テロとの闘い、テロ襲撃の波、安全と自由、不安の予防

## はじめに—フランスにおけるテロ襲撃の波

フランスは、すでに1950年代からアルジェリア戦争に伴い、テロを経験している。1970年代以降はコルシカやバスク地方、ブルターニュ地方での独立運動に伴うテロが起こるが(terrorisme d'origine interne)、同時に1970～80年代にかけて、パレスチナ—イスラエル問題を背景に、フランスは、国際的なテロ活動の被害にも遭遇している(terrorisme d'origine externe)。政府が発行した2006年の白書<sup>1)</sup>によれば、この頃から、テ

---

1) *La France face au terrorisme*, Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terro-

ロの「グローバル化」現象が見られるようになり、その標的は、特定の国に限定されなくなった。たとえば親パレスチナのテロ組織は、世界中のいたるところでテロ行為を行い、1975年にバイルートで創設されたアルメニア秘密解放軍 (l'Armée secrète arménienne pour la libération de l'Arménie [ASALA]) も、1984年に解体されるまで、フランスで繰り返し襲撃事件を起こしている<sup>2)</sup>。

またフランスは、1985年～1986年と1995年～1996年の2度にわたり、テロ「襲撃の波 (vague d'attentats)」, すなわち集中的なテロの攻撃を経験している。第1の波は、1985～1986年<sup>3)</sup>におけるシリアやイランの主導によるテロである。このテロ襲撃の波を受け、1986年9月9日に初めてテロ対策立法<sup>4)</sup>が制定された。また第2の波は、1995年～1996年に起こり、主としてイスラム原理主義運動に基づくアルジェリア武装グループ (Groupement islamique algérien, GIA) によるテロが相次ぎ<sup>5)</sup>、1996年7月22日、「テロの抑止強化を目標とする法律」<sup>6)</sup>が制定された。

その後2001年9月11日のアメリカでの同時多発テロ勃発の影響で、2001年11月15日の「日常の安全に関する法律」<sup>7)</sup>には、大幅にテロに関連する条文が追加された。これらの規定は、2003年3月18日の「国内の安全に関する法律」<sup>8)</sup>によって効力の延長が認められる。

1996年を最後に、フランス本土内ではテロ事件は発生していないが、海外では多くのフ

---

risme (テロに対する国家の安全に関する白書) La Documentation française, Paris, 2006, p. 7-8. 同白書は、2006年6月13日、欧州評議会のテロ専門家委員会に、フランスのテロ対策措置に関する情報として提出されている (CODEXTER [2006] 15)。

2) 上記2006年政府白書によれば35回以上(8頁)。

3) 1985-86年の月ごとのテロ襲撃と犠牲者数は、1985年12月、負傷者42人。1986年2月、負傷者47人。3月、死傷者11人。9月、死傷者202人。

4) 1986年9月9日の「テロとの闘いおよび国家の安全の侵害に関する法律」(Loi no. 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat, J.O du 10 septembre 1986, p. 10956.)

5) 1995-96年の月ごとのテロ襲撃と犠牲者数は、1995年7月、死傷者94人。8月、負傷者17人。9月、負傷者33人。10月、死傷者43人。12月、死傷者174人。第1および第2の襲撃の波における犠牲者につき、Rapport fait relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité, par Alain Marsaud, Document du 22 novembre 2005, no. 2681, Assemblée nationale. 参照。

6) 1996年7月22日の「テロおよび公権の執行または公公務に従事する者に対する侵害の抑止強化を目標とし、司法警察に関する規定を含む法律」(Loi no. 96-647 du 22 juillet 1996 tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire, J.O du 23 juillet 1996, p. 11104.)

7) Loi no. 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, LSQ, J.O no. 266 du 16 novembre 2001, p. 18215.

8) Loi no. 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, LSI, Loi Sarkozy II, J.O no. 66 du 19 mars 2003, p. 4761.

ランス人がテロ行為の犠牲となった<sup>9)</sup>。テロはさらに諸外国で相次いで起こり、とくに2004年3月のマドリッドにおける列車爆破テロ事件、2005年7月のロンドンでの地下鉄を始めとする同時爆破テロ事件、その後もシャルムエルシエイク（エジプト）、バリでのテロ事件などを通じて、「第3の波（une troisième vague）」が起きていると分析されている。第3の波の特徴は、テロリストが特定化しにくいことであるという。すなわち近年のテロリストたちは、外見上は社会に融合し、必ずしも一致した宗教的熱狂や警察組織に対する反感などを有さず、社会的出自や教育水準も一定ではない。テロの手段が過激化する一方で、テロリストの特定が難しい状況は、社会に「潜在するリスク」となる層を大幅に増大させる要因となっているとされる<sup>10)</sup>。2006年1月23日の「テロとの闘いおよび治安・国境管理に関する諸規定に関わる法律」<sup>11)</sup>は、こうした状況を背景に、国内におけるテロの予防措置に力点を置いて制定されたものである。

以下、フランスのテロ対策立法の基本的視座である「安全」と自由のバランスについて考察した後（Ⅰ）、テロ抑止対策の法的枠組について（Ⅱ）、また近年採られたテロの予防措置について（Ⅲ）解説し、テロに対するフランス法の対応の概略を示しつつ、問題提起をしたい。

## Ⅰ. 「安全」と「自由」のバランス

### 1. 個人的安全と公的安全

1789年人および市民の権利宣言（以下、1789年人権宣言）2条は、「あらゆる政治的結合の目的は、人の、時効によって消滅することのない自然的な諸権利の保全にある。これらの諸権利とは、自由、所有、安全（sûreté）および圧政への抵抗である」と規定し、「安全（sûreté）」という用語を「自由（liberté）」と並んで個人の「自然的な権利」と位置づけている。したがって、ここで「安全（sûreté）」とは、具体的には公権力による恣意的な訴追・逮捕・拘禁からの個人的自由と理解され、7条が「何人も、法律が定めた場合で、かつ法律が定めた形式によらなければ、訴追され、逮捕され、または拘禁されない」と宣言する

9) たとえば2002年5月8日に、パキスタンのカラチで、派遣されていたフランス人の軍事技術者など11名がテロに遭遇した事件および同年10月6日に、イエーメン沖でフランスのリンブル大型石油タンカーが炎上した事件がある。後者はイスラム過激派による自爆テロとみなされている。

10) 前掲2006年政府白書、28頁。

11) Loi no. 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, J.O no. 20 du 24 janvier 2006, p. 1129.

のも、それに呼応している<sup>12)</sup>。これに対し、「公的安全 (sécurité [sûreté] publique)」は、自然権ではないため、1789年人権宣言2条が定める「安全 (sûreté)」の範疇には入らず、テロ行為は、「公的安全」を脅かし、国民の生命・自由・財産などに危害を加える行為の一つとしてとらえられている。テロとの闘いは、人びとあるいは国家の公的「安全 (sécurité)」<sup>13)</sup>を保障するための措置であると説明される。

この公的「安全 (sécurité)」という言葉は、憲法上は明示的には用いられていないが<sup>14)</sup>、憲法院は、1981年1月19日および20日の判決<sup>15)</sup>において、「犯人の捜査および公の秩序に対する侵害、とりわけ人および財産の安全に対する侵害の予防は、憲法的価値を有する原理や権利の実施に必要である」とし(判決理由56)、さらにその後の判決で、「公の秩序の保護」は「憲法的価値を有する目的を構成する」と述べ<sup>16)</sup>、公的安全に憲法的価値を認めている。

それが「基本的権利」であることを宣言したのは、1995年1月21日の「安全に関する指針および計画を定める法律」<sup>17)</sup>1条である。同条は、「安全 (sécurité) は基本的権利であり、個人的自由および集団的自由を行使するための条件の一つである」(1項)。「国家は、共和国の領土全体において、諸機関および国民の利益の保護、法律の尊重、平和および公序の維持、人の身体および財産の保護に配慮しつつ、安全 (sécurité) を確保する義務を負う」(2項)と定めている。この規定は、2001年11月15日の「日常の安全に関する法律」(no. 2001-1062) および 2003年3月18日の「国内の安全のための法律」(no. 2003-239)

12) 山口俊夫『概説フランス法(下)』東京大学出版会、279頁参照。

13) sûreté と sécurité は、両者とも「安全」と訳されるが、前者は1789年人権宣言2条のように個人的な権利という意味で、後者は公安を意味する場合に多く使われている。たとえば、1981年法が廃止した国家公安法院は Cour de sûreté という名前であったし、1986年9月9日に制定されたテロ対策法は、la loi relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté d'Etat (テロとの闘いおよび国家の安全の侵害に関する法律) という名称であったなど、厳密に用いられているのではない。しかし、1995年1月24日の法律の規定以降は、意識して使い分けられることが多い。只野雅人『憲法の基本原理から考える』日本評論社、2006年、191-192頁。石川裕一郎「無罪の推定・刑罰の一身専属性・犯罪の主観的要素—交通安全法判決」フランス憲法研究会編『フランスの憲法判例』信山社、2002年、224頁。新井誠「フランスにおけるテロ対策法制」大沢秀介=小山剛編著『市民生活の自由と安全—各国のテロ対策法制』成文堂、2006年、150-154頁参照。

14) 憲法34条は、「国防」のために市民の身体や財産に課せられる義務を定めることが法律事項の一つであると定めるが、公的「安全」についての明示の規定はない。なお、1789年人権宣言2条の「安全 (sûreté)」を公的意味での「安全 (sécurité)」と同視する見方もある。Frédéric Rolin et Serge Slama, Les libertés dans l'entonnoir de la législation anti-terroriste, *AJDA*, 2006, p. 976.

15) Décision no. 80-127 DC des 19 et 20 janvier 1981 -Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes.

16) たとえば1993年8月13日の判決 (Décision no. 93-325 DC du 13 août 1993 -Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France) 判決理由19.

17) Loi no. 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, *J.O.* no. 20 du 24 janvier 1995, p. 1249.

でも冒頭に定められている。

テロ対策は、他国同様<sup>18)</sup>、フランスでも、理念的には、公的「安全 (sécurité)」と個人的「安全 (sûreté)」および自由との均衡、つまり両者をどのように両立させ、調整するかという問題として捉えられてきた<sup>19)</sup>。それは特定の個人の取締に際し、特別な刑事手続を用い、厳罰化し、監視体制を強化することにつながるため、「個人的安全 (sûreté individuelle)」や「個人的自由 (liberté individuelle)」の制約を伴うからである。すなわち、法律で定められたテロなどの「危険」に対応するための「安全 (sécurité)」の確保は、憲法上の根拠を有する個人的安全や個人的自由と対抗的な関係に置かれているのであって、(公的)「安全 (sécurité)」は(個人的)「安全 (sûreté)」にとって、「危険」なものとなりうるものが従来から指摘されてきた。

また憲法院によれば、「犯人の捜査および公の秩序の侵害、とりわけ人および財産の侵害の予防」と「憲法上承認された自由の行使」という「いずれも憲法的価値を有する権利を保護するために必要な」原理の間の「調整 (conciliation)」を行うのは、立法府である<sup>20)</sup>。

## 2. 1981年2月2日の「人びとの安全を強化し、自由を保護する法律」

### A. 立法目的—「不安」解消と犯罪の厳罰化

公的安全の確保のために採られた最初の法的措置は、1981年2月2日の「人びとの安全を強化し、自由を保護する法律」、いわゆる「安全と自由の法律」の制定である<sup>21)</sup>。

同法の制定にあたり、アラン・ペイルフィット (Alain Peyrefitte) 法務大臣は、「司法は犯罪者の罰のみを関心事とし、その更正や社会復帰を度外視してはならないのは確かであるが、挑発的かつ暴力的な犯罪に関しては、他の配慮に対し、威嚇や制圧が優先されるべきである」<sup>22)</sup> と述べ、挑発的・暴力的な犯罪の制圧が同法制定の目的であることを明らかにしていた。法案の策定に先立ち、1976年3月～1977年7月、暴力・犯罪・非行に關す

18) 大沢秀介「自由 vs 安全」『ジュリスト』1334号、2007年、94-103頁参照。

19) Rapport Alain Marsaud, op. cit.

20) 1981年1月19日および20日の判決 (no. 80-127DC) 判決理由56, 62. その後も一貫してこの立場が貫かれている。

21) Loi no. 81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes, J.O du 3 février 1981, p. 415. この法律は、ヴァレリー・ジスカール＝デスタン (Valéry Giscard d'Estaing) 大統領政権末期のレイモン・バル (Raymond Barre) 内閣の下で制定された。しかし、その後フランソワ・ミッテラン (François Mitterrand) が第五共和制下初の社会党大統領となり、同じく社会党のピエール・モーロワ (Pierre Mauroy) 内閣が誕生すると、1983年6月10日の法律 (no. 83-466, JO p. 1755.) により、その刑事関連規定は大幅に廃止または書き換えられた。

22) 1981年2月7日の通達, Loïc Philip, La décision sécurité et liberté des 19 et 20 janvier 1981, *Revue du droit public*, 1981, p. 654参照。

る調査委員会（ペイルフィット法相が委員長）が犯罪の実態に関する調査を行っている。同委員会は、「犯罪の現実は、不安（*insécurité*）を感じている世論が与えているほどの規模をもつものではない」とし、民衆の「不安感（*le sentiment d'insécurité*）は、具体的な事実よりも犯罪の主観的なイメージに基づいて大きくなっている」と分析していた。すなわち現実には、重大な犯罪よりもむしろ非行や軽犯罪が増加しているにすぎず、重罪を厳罰化するのは、世論を考慮してのことであったとされる。ペイルフィット法務大臣は言う。「罰は犯罪者のみに向けられているものではない。…刑罰は、犯罪によって引き起こされた混乱に対する回答である。したがって刑罰は、犯罪による被害によって混乱させられた誠実な人びと、集団の意識にまず向けられている。…刑罰は、少なくとも犯罪者との関係と同じように、誠実な人びととの関係で考えられるべきである」<sup>23)</sup>。1981年2月2日の法律（no. 81-82）は、したがって、表向きは「安全」を確保するためとされたが、現実には、人びとの漠然とした「不安」を解消することを真の目的とした立法であったということが出来る。

## B. 1981年1月19日および20日の憲法院判決

「安全と自由のための法律」は、「主として人および財産に対する最も悪質な暴力行為のより厳しい抑止を定めたもの」であり、これらの暴力行為に対して、「累犯の条件を改正し、情状酌量の効果や執行猶予の条件を制限し、刑罰が加重される要因を定め、一定の犯罪とその犯罪の行為者に科せられる刑罰ならびに刑罰の執行に関する既存の規定を改正する」ものであった<sup>24)</sup>。

同法の制定にあたっては、個人的安全や自由を脅かすとの理由で左派議員の反対が多く、憲法61条の手續に基づき、62人の元老院議員、63人の社会党の国民議会議員、84人の共産党の国民議会議員それぞれによって、憲法院に合憲性審査が付託された。100条にも及ぶ法案の審査が憲法院に付託されたのは、第五共和制開始以来初めてであった<sup>25)</sup>。

憲法院の判決は、1981年1月19日および20日に下されたが、法案採択の際の議会手續について定めた憲法45条、罪刑法定主義に関する1789年人権宣言8条、恣意的拘禁の禁止や個人的自由を保障する司法機関の役割について定めた憲法66条などに違反しないかどうか判断され、一部の条文が違憲とされたほかは、合憲の判断となった。

23) ペイルフィット法務大臣「犯罪と刑罰」1980年6月4日、新聞 *Le devoir* 掲載文（モンリオール発行）の引用。Ibid.

24) 1981年1月19日および20日憲法院判決（no. 80-127 DC）判決理由5。同判決につき、佐藤修一郎「治安と自由」フランス憲法研究会編『フランスの憲法判例』信山社、2002年、205-211頁参照。

25) Claude Franck, *Observations, Semaine juridique (J.C.P.)*, 1981, II, 19701.

1789年人権宣言8条の定める罪刑法定主義との関係では、憲法院は、「何らかの手段によって人に危害を加えるべく脅迫する者は誰であれ」罰する規定（16条, 17条）が犯罪構成要件の明確性の原則に反するという訴えに対して、恣意性を排除するのに十分明確であるとみなしている。「脅迫」という用語は刑法典上すでに使われており、曖昧な点がなく、「何らかの手段によって」という用語も「刑罰の定義において何ら不確実な要素を導入するものではない」とされた（判決理由8）。

刑を加重する規定が同じく1789年人権宣言8条に基づく刑罰の比例性原則に違反するという訴えに対しては、次のように述べている。法律の合憲性審査に関する「憲法61条は、一般的に評価を下し、決定する立法府と同様の権限を憲法院に付与するものではなく、その審査に付託された法律の憲法との適合性について宣言するための権限しか付与していない。…法律の第1編のいかなる規定も1789年の宣言第8条によって定められた原則に明白に違反していないにもかかわらず、その任務の枠内において、立法府により定義された犯罪に結びつけられた刑罰の必要性に関し、憲法院の評価を立法府自身の評価に置き換えることはできない」（判決理由12, 13）。すなわち憲法院は、重罪に対する刑の加重の必要性を基本的に立法府の判断に委ねた。

また犯罪の法性に応じて特別な手続を定めることについては、以下のように述べ、平等原則に反しないとした。「1789年人権宣言7条および憲法34条によれば、刑事手続の規範は法律によって定められるが、立法府は、事実・状況ならびに法律が適用される人の違いによって、異なる刑事手続規範を自由に定めることができる。ただし、それらの差異が正当化されえない差別をもたらしてはならず、訴訟当事者に平等な保障が確保されなければならない」（判決理由31）。

立法府の判断を尊重する憲法院のこのような立場は、その後のテロ関連法の判断においても、基本的に踏襲されており、後述するように、テロ犯罪に対しても刑の加重と特別な刑事手続の適用が認められている。憲法院は、こうした刑法典・刑事訴訟法典の法体系に関し、1789年人権宣言7条（適法手続）や憲法34条（法律事項）に基づいて、罪刑や刑事手続に関する規定は「法律によって定められる」ことを理由に、憲法上の原則に対する「明白な違反」がない限り、違憲と判断することは差し控えるという基本的立場を明らかにしている<sup>26)</sup>。

26) 本判決において、違憲と判断されたのは、以下の3点であった。一つには、「議論の静粛性」を害する弁護士を退席させる法廷警察権を裁判長に与える条文である。弁護士および被告人の防御権を侵害するとされた。二つには、私訴当事者が上告審において新たな請求をし、上告審において初めて私訴当事者となること、裁判における平等原則違反とされた。三つには、より軽い刑罰を定める新法の趣及的適用を否定する条文が刑罰の必要性の原則に反するとされた。

### 3. 個人的自由の分化と制限

公的安全を確保する目的で立法府が定めた法律上の規定のいくつかについては、憲法 61 条の合憲性審査を通じて、憲法院によって個別的に違憲と判断されてきた。すなわち個人的自由 (liberté individuelle) に対する「深刻な無視」であったり、「過度な侵害」である場合には、「公の秩序にとっての単なる脅威」は、個人的自由を侵害する「根拠には十分でない」と判断されている<sup>27)</sup>。

しかし公的安全に対抗する憲法的価値が認められた「個人的自由」の概念は、憲法院の判断において必ずしも明確な射程を有しない。

1977 年 1 月 12 日の「犯罪の捜査と予防のために自動車の検問を認める法律」に関する判決<sup>28)</sup>において、憲法院は、個人的自由を、不文の憲法規範である「共和国の諸法律によって宣言された基本的諸原理 (Principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR))」および憲法 66 条<sup>29)</sup>の両方によって根拠づけていた (判決理由 1, 2)。この法律は、「司法警察主務官 (officiers de police judiciaire) あるいはその命令に基づいて司法警察職員 (agents de police judiciaire)」に、「一般の交通に供されている道路上」で、「所有者あるいは運転手の立ち会いの下に」、すべての「自動車およびその内部の捜索を職権で実施すること」を認めたものであったが (判決理由 3)、憲法院は、司法警察主務官および司法警察職員に認められた権限の一般性、検問の範囲の不明確性を理由に、「個人的自由の保護を基礎づける本質的原理を侵害する」ため (判決理由 5)、当該法律は憲法に適合しないと判断した。

---

27) たとえば 1997 年 4 月 22 日の判決 (Décision no. 97-389 DC du 22 avril 1997 -Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration) 判決理由 45, 46。ここで憲法院は、「憲法的価値を有するいかなる原理もいかなる規範も、外国人に領土内への入国および滞在を一般的かつ絶対的に保障するものではない」(37 段) としながら、1946 年憲法前文 10 段を根拠に、フランスに 10 年以上安定的かつ合法に滞在した外国人は、「通常の家生活を営む権利」を国民同様に有するとみなしている。その上で、安定的な滞在に伴い「外国人と受入国との関係が増幅したという事実の性質」に基づき、「公の秩序にとっての単なる脅威は、滞在許可証の更新を拒否する根拠としては十分ではなく、拒否をすれば、当該人の家族のおよび私的な生活の尊重を受ける権利の過度な侵害となる」と判断した。

28) Décision no. 76-75 DC du 12 janvier 1977 -Loi autorisant la visite des véhicules en vue de la recherche et de la prévention des infractions pénales, J.O p. 344。この法律に関して、67 人の社会党所属の国民議会議員、63 人の共産党所属の国民議会議員および 79 人の社会党等所属の元老院議員による 3 つの合憲性審査請求が憲法院に付託された。単一の条文からなる法律に対して、全体で 200 人以上の議員が審査を付託するという、「全く例外的な事態となった」のである。高作正博「個人的自由と司法権—自動車検問判決」掲掲フランス憲法研究会編『フランスの憲法判例』212 頁参照。

29) 「①何人も、恣意的に拘禁されてはならない。②司法機関は、個人的自由の守護者であり、法律によって定められる条件にしたがって、この原則の尊重を保障する。」

その後 1983 年 12 月 29 日の判決<sup>30)</sup>では、脱税取締のための国税庁係官による私有地での捜査は、「あらゆる側面、とりわけ住居の不可侵の側面において、個人的自由の保護を司法権に委ねる憲法 66 条を尊重するように行われる以外にない」として、憲法 66 条の個人的自由の中に、住居の不可侵が含まれるとみなされた (28 段)。

また 1993 年 8 月 13 日の判決 (no. 93-325 DC) は、「移民および外国人の入国・受入・滞在の条件に関する法律」1 条は違憲と判断した。同条は、「婚姻が男女の和合 (l'union matrimoniale) 以外の目的で行われることを推定するに足りる深刻な徴表が存在する場合」に、身分吏は大審裁判所検事正に審理を付託しなければならないと定めていた。審理を付託された大審裁判所検事正は、15 日以内に、「3 ヶ月を限度とする挙式の延期」を決定できるとしていたが、この決定に対しては、司法的救済手段が設けられていなかった。憲法院は、「こうした事前の条件に挙式を従属させることにより、同規定は、個人的自由の一構成要素である (une des composantes de la liberté individuelle) 婚姻の自由の原理を侵害」し、「全体として同条文は、違憲とみなされなければならない」としたのである (判決理由 106)。

また 1995 年 1 月 18 日の「安全に関する指針および計画についての法律」に関する判決<sup>31)</sup>では、「公の秩序に対する侵害、とりわけ人および財産に対する侵害の予防および犯人の捜査は、憲法的価値を有する原理や権利の保護に必要である」とした上で、「立法府は、これらの憲法的価値を有する目的と憲法的に保障された公的自由の行使との間の調整を行わなければならない」という。そしてこれら公的自由には、「個人的自由、往來の自由および住居の不可侵が含まれる。私生活の尊重を受ける権利の侵害 (méconnaissance) は、個人的自由を侵害する性質をもちうる」(判決理由 3) とし、少なくとも私生活の尊重を受ける権利は、個人的自由の一つと考えられている。

このように、1990 年前半までの憲法院判決によれば、個人的自由は、上記「個人的安全」のみならず、他のさまざまな権利や自由がその構成要素となると考えられており、その憲法上の根拠は、「共和国の諸法律によって宣言された基本的諸原理」および憲法 66 条の両者であるとみなされている。

しかし、1990 年代後半になると、それまでは、「個人的自由の構成要素」とされていた諸権利や自由は、個人的安全の概念と徐々に切り離されるようになっていった。1997 年 4 月 22 日の判決 (no. 97-389 DC) において、憲法院は、往來の自由、出国の自由、婚姻の自由を個人的自由と切り離して、「共和国の領土に居住する者すべてに承認された基本的

30) Décision no. 83-164 DC du 29 décembre 1983 -Loi de finances pour 1984.

31) Décision no. 94-352 DC du 18 janvier 1995 -Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

自由および権利」にその保障の根拠を置いている（判決理由10）<sup>32)</sup>。1999年6月16日の判決<sup>33)</sup>では、往来の自由を個人的自由から切り離し、立法府は、「憲法的価値を有する諸原理や権利の保護」と「個人的自由および往来の自由を含む憲法上保障された公的自由の行使」との間の調整を行わなければならないとされる（判決理由2）。また1999年7月23日の判決<sup>34)</sup>では、憲法院は、1789年人権宣言2条に定められた自由には「私生活の尊重が含まれる」としている（判決理由45）。

すなわち1990年代後半の憲法院の判決は、個人的自由の概念を個人的安全の概念に徐々に吸収させ、その根拠を憲法66条に置くと同時に、それ以外の諸自由の憲法上の根拠は、個人的自由（＝個人的安全）とは切り離し、「共和国の諸法律によって宣言された基本的諸原理（PFRLR）」および1789年人権宣言2条に置くという傾向を徐々に強めていく。この傾向は、2003年3月13日の判決<sup>35)</sup>で確認され、「憲法上保障された自由のうち、1789年人権宣言2条ならびに4条に保障された往来の自由ならびに私生活の尊重を受ける自由および憲法66条が司法機関の監視の下に置く個人的自由とがある」（傍点筆者）と宣言されている（8段）。

憲法院は、憲法66条が個人的自由を司法機関の守護の下に置いていることの意味について、立法府が公的安全や公の秩序の確保という憲法的価値を有する目的と個人的自由との「調整をする際に、形式のおよび実体的条件の尊重に対する効果的なコントロールを司法機関が行うこと」であると述べている<sup>36)</sup>。したがって、上記2003年3月13日判決（no.

---

32) この判決では、続く判決理由17において、住居の不可侵も個人的自由とは切り離された形で認識されている。なお、1993年8月13日の判決（no. 93-325 DC）においても同様に、「立法府は、外国人について特殊な規定を考慮に入れることができるとしても、共和国の領土に居住するすべての者に承認された憲法的価値を有する自由や基本的権利を尊重しなければならない。憲法的価値を有する目的の一つである公の秩序の保護と調整されなければならないとしても、これら権利や自由の中に、個人的自由と安全、とりわけ往来の自由、婚姻の自由、通常の家庭生活を営む権利が含まれる」とし、判決理由3段においては、個人的自由と安全とその他の権利を切り離すような表現になっている。しかし判決理由106では、すでに述べたように、婚姻の自由を個人的自由の構成要素とするなど、個人的自由の射程は、現在までの憲法院の判決からは明確には読み取れない。

33) Décision no. 99-411 DC du 16 juin 1999 -Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs, R. p. 75.

34) Décision no. 99-416 DC du 23 juillet 1999 -Loi portant création d'une couverture maladie universelle, R. p. 100.

35) Décision no. 2003-467 DC du 13 mars 2003 -Loi pour la sécurité intérieure, J.O 19 mars 2003, p. 4789. 以下の評釈参照。Christine Lazerges et Dominique Rousseau, Commentaire de la décision du droit constitutionnel du 13 mars 2003, *Revue du droit public*, 2003, p. 1147-1162 ; Olivier Lecucq, *Revue française de Droit constitutionnel*, no. 56, 2003, p. 760-764 ; Séverine Nicot, *Recueil Dalloz*, no. 18, 2004, p. 1273-1247.

36) たとえば1993年8月5日判決（Décision no. 93-323 DC du 5 août 1993 -Loi relative aux contrôles et vérifications d'identité）判決理由5および1997年4月22日判決（no. 97-389 DC）判決理由17参照。

2003-467 DC) のように、憲法 66 条における「個人的自由」の構成要素を限定することは、このような司法機関の監視下に置かれる自由を制限する意味合いをもちかねない。言い換えれば、裁判官の関与が必要な領域が狭くなることを意味する。こうした憲法院の個人的自由に対する解釈の変化については、個人的自由は個人的安全という一つの自由で成り立つのではなく、複数のさまざまな自由で構成されると見るべきではないかとし、注意を喚起する見解がある<sup>37)</sup>。

## II. テロに関する法的枠組

### 1. テロ = 「一般法」上の特別な犯罪

フランスにおける「安全」確保のための措置は、特別の法体系の下で実施されるのではなく、1981 年 8 月 4 日の法律<sup>38)</sup>以来、一般法の枠組の中で定められている。1981 年春の大統領選挙で、第五共和制下初の社会党の大統領となったミッテランは、この法律によって、国家公安法院 (Cour de sûreté de l'Etat) を廃止した。国家公安法院は、アルジェリア戦争を背景に、シャルル・ドゴール (Charles de Gaulle) 将軍の下で認められていた時限的な特別裁判所に代わるものとして、1963 年 1 月 15 日の諸法律<sup>39)</sup>によって創設された機関である。3 人の裁判官と 2 人の上級将校で構成され、スパイやテロ行為など、平和時に国内外の「安全」を脅かす犯罪を裁く権限が認められていた。

国家公安法院の廃止を受け、1982 年 7 月 2 日の法律<sup>40)</sup>によって、刑事訴訟法典が改正された。1990 年代のさらなる改正を経て、現在、その 702 条は、「平和時において、国家の基本的利益に対する重軽罪は、本法の規範に従い、一般法の裁判所によって予審にかけられ、裁判が下される」(1 項) と規定している<sup>41)</sup>。

37) Christine Lazerges et Dominique Rousseau, *op. cit.*, p. 1151-1153. 高作正博前掲論文, 214-217 頁参照。

38) Loi no. 81-737 du 4 août 1981 portant suppression de la cour de sûreté de l'Etat, J.O du 5 août 1981, p. 2142.

39) Loi ordinaire no. 63-22 du 15 janvier 1963 PPE, J.O du 16 janvier 1963, p. 507. および loi ordinaire no. 63-23 du 15 janvier 1963 fixant la composition, les règles de fonctionnement et la procédure de la cour de sûreté de l'Etat instituée par l'art. 693 du code de procédure pénale, J.O du 16 janvier 1963, p. 503.

40) Loi no. 82-621 du 21 juillet 1982 relative à l'instruction et au jugement des infractions en matière militaire et de sûreté de l'Etat et modifiant les codes de procédure pénale et de justice militaire, J.O du 22 juillet 1982, p. 2318.

41) 701条が「戦時」における「国家の基本的利益に対する重軽罪」についての規定（「軍事裁判法に基づく軍裁判所によって予審にかけられ、裁判が下される」）であるのに対し、702条は、「平和時」における規定である。同条 2 項は、「起訴事実が刑法典 411-1 条から 411-11 条および 413-1 条から 413-12 条に定められ、禁

このように国の安全を脅かす犯罪行為があっても、それを戦争のような「例外状態」とみなし、特別の法体系の枠組で裁くのではなく、あくまでも一般法の枠内で、刑法典や刑事訴訟法典によって裁くという立場は、テロ犯罪に関しても貫かれている。2006年の政府白書によれば、「テロとの闘い」を「戦争」と位置づけることにより、民主主義や法の支配に対する例外状態を作るとは極力避けるべきであるという。平和な状態でのロジックを維持し、法の支配や民主主義の価値に忠実になることこそが、それらの価値の根絶を図るテロリストたちに対抗するためには重要とみなされている<sup>42)</sup>。

あくまでも一般法の枠内で裁かれるとは言え、刑法典・刑事訴訟法典の枠内において、テロは特別の犯罪とみなされている。したがって、①何をテロとみなすか、②テロとみなされた行為に科せられる特別の刑罰は、罪刑法定主義との関係で、どこまで許されるのか、③またそうした犯罪行為の捜査・訴追・予審・裁判などの刑事手続は、どのような特別な内容を認められるのか、などの検討が必要となる。

## 2. テロの定義

### A. 主観的基準に基づく定義

国家の安全 (sécurité) を脅かす犯罪に対して、刑の加重や特別な刑事手続の適用を認めていた上述の1981年法は、ミッテラン大統領によって廃止されたものの、同法の基本的な規定は、1986年9月9日の「テロとの闘いおよび国家の安全の侵害に関する法律」(no. 86-1020) に引き継がれる。1986年3月の国民議会議員選挙で保守派が多数を占めるに至り、ミッテラン大統領は共和国連合 (RPR) のジャック・シラク (Jacques Chirac) を

---

止された重軽罪またはそれに関連する犯罪である場合、697条および698-6条の定める裁判所に権限が移される」と定めている。その「裁判所」とは、それぞれ軍事専門の裁判官が配置された大審裁判所および職業裁判官のみで構成された重罪院 (Cour d'assises) である。また411-1条～411-11条および413-1条～413-12条に規定された罪とは、反逆・スパイおよび国防に関するその他の侵害行為である。1986年9月3日の憲法院判決 (Décision no. 86-213 DC du 3 septembre 1986 -Loi relative à la lutte contre terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat) は、これ以外の事項、すなわち襲撃 (attentats), 陰謀 (complots) その他の国家の権威および国土の一体性に対する犯罪、虐殺 (massacre) または破壊 (dévastation), 反乱活動への参加に伴う重罪その他の犯罪に、2項の定める特別な裁判手続の適用を拡大することが司法の前の平等原則に反し違憲であるとしている (判決理由7-13)。

42) 前掲2006年政府白書の序文で、当時のドミニク・ド＝ヴィルパン (Dominique de Villepin) 首相は、「テロとの闘いにおいて、われわれの最良の武器は、民主主義の諸原則である。われわれの国が常に擁護してきた寛容、公的自由の尊重がわれわれの力となる。これらの価値を放棄することは、テロリストたちの策略に乗ることになる。例外状況の誘惑に譲歩することは、戦闘に負け始めることを意味する。われわれの価値に忠実になろうではないか。それは、テロとの闘いにおけるわれわれの最良の切り札にほかならない。」と述べている (p. 6)

首相に指名した<sup>43)</sup>。こうして生まれた保革共存体制の下で、この法律は、1985～86年における第1のテロ「襲撃の波」を背景に、「安全のための政策」として制定されたものである。

それまでの法律が、「国家の安全」に対する犯罪に向けられていたのに対して、この1986年9月9日の法律は、初めてテロを表題に掲げた。そしてこの法律により、刑事訴訟法典上、「威嚇 (intimidation) または恐怖 (terreur) により、公の秩序を深刻に混乱させる目的を有する個人的または集団的企図に意図的に関連する犯罪」として、テロ行為とみなされる種々の行為が列挙されることになった。

1986年9月9日の法律は、62人の元老院議員によって、8月8日、憲法院に合憲性審査が付託された。付託者は、こうした多岐にわたるテロ行為を列挙しつつ、「純粹に主観的な要素」に基づく行為者の目的（「威嚇または恐怖により、公の秩序を深刻に混乱させる」）を基準に犯罪を確定することが、1789年人権宣言8条の定める罪刑法定主義に反すると主張した<sup>44)</sup>。しかし憲法院は、刑法典およびその他の特別法で規定された犯罪行為も、それらが「威嚇または恐怖により、公序を深刻に混乱させる目的を有する個人的または集団的企図に意図的に関連する」という要件も、「十分に明白な用語で表現されている」として、違憲の主張を斥けている（判決理由2-6）。

この刑事訴訟法典上の規定は、1992年の刑法典全面改正（1994年に施行）によって、刑法典421-1条にそのままテロ犯罪行為の定義として用いられることとなった。その後の改正を経て、現在の刑法典第4部「国民、国家、公的平和に対する重軽罪」第2部「テロについて」第1章「テロ行為について」は、421-1条～421-2-3条に「テロ行為」を列挙している<sup>45)</sup>。

43) 法務大臣には、アルバン・シャランドン (Albin Chalandon)、内務大臣には、シャルル・パスカ (Charles Pasqua) が就任した。

44) Gayraud氏は、「テロリズムは恐怖であり、政治的暴力であるというのは、循環論法」であり、「トートロジー」であり、テロの定義は「不可能」であるとする。Jean-François Gayraud, *Le Terrorisme*, PUF, 2002, p. 33.

45) 【421-1条】威嚇または恐怖により、公の秩序を深刻に混乱させる目的を有する個人的または集団的企図に意図的に関連する場合における以下の犯罪は、テロに該当する。

1. 故意による生命の侵害、故意による人の無欠性 (intégrité) に対する侵害、誘拐、監禁、航空機、船舶、本法Ⅱ部（人に対する犯罪）に規定されたその他の輸送手段の奪取
2. 窃盗 (vols), 強要 (extorsions), 破壊 (destructions), 毀損 (dégradations), 毀棄 (détériorations), 本法Ⅲ部（財産に対する犯罪）に規定された情報処理に関する犯罪
3. 431-13条～431-17条の定める戦闘集団および解散を命じられた運動に関わる犯罪 434-6条（犯人隠匿）、441-2条～441-5条（文書偽造）の定める犯罪
4. 国防法典 L.1333-9条Ⅰの2, 4, 5, L.2339-2条, L.2339-5条, 2339-8条, 第6級の武器を除く L.2339-9条, L.2341-1条, L.2341-4条, L.2342-57条～L.2342-62条, L.2353-4条, L.2353-5条の1および L.2353-13条の定める武器、弾薬または核物質に関する犯罪（製造・所持・使用・開発など）

すでに述べたように、憲法院は、法律の合憲性審査に関して、1789年の宣言第8条の定める罪刑法定主義の原則に対する「明白な違反」の場合にのみ違憲と判断し、基本的に「立法府によって定義された犯罪に結びつけられた刑罰の必要性」については、立法府の判断を尊重する立場をとっている（1981年1月19日および20日の憲法院判決〔no. 80-127 DC〕判決理由12, 13）。しかし1996年7月22日の「テロの抑止に関する法律」(no. 96-647)<sup>46)</sup>が制定された際、憲法院は、以下の規定を違憲とみなしている。

すなわち1945年11月2日のオルドナンス21条に定められた不法に入国・往来・滞在した外国人への援助行為を刑法典421-1条の定めるテロ行為の一つに加える規定である。憲法院は、当該規定は、「刑法典421-1条に定められた犯罪と異なり」、「財産や人の安全を直接侵害する有形的行為ではなく、違法な状態にある人に対する、単なる直接的または間接的な援助行為を罰している。その行為は、テロ行為の遂行と直接の関係を有しない。つまりテロ行為との関係が生じる時には、その行為はテロ行為の共謀や犯人の隠匿および他の規定に定められた犯罪組織への参加の抑止の領域にしうことになる。加えて、テロ行為の認定は、結果的に刑の加重だけではなく一般法上特例的な位置づけを有する手続準則の適用を受けることになる」（判決理由8）との評価から、1945年11月2日のオルドナンス21条の定める当該行為をテロ行為と規定する「立法府の評価は、明白に比例原則違

---

5. 上記1～4の定める犯罪の隠匿

6. 本法典第3部第2編第4章の定めるマネー・ロンダリング犯罪

7. 金融財政法典L.465-1条の定めるインサイダー取引

【421-2条】人もしくは動物の健康または自然環境を危険にさらす性質を帯びた物質を大気中、地上、地下、食品もしくは食品化合物または領水を含む水系に放出する行為は、威嚇または恐怖により、公の秩序を深刻に混乱させる目的を有する個人的または集団的企図に意図的に関連する場合に、同じくテロ行為に該当する。

【421-2-1条】一または複数の具体的事実によって特徴づけられる、先の条文（421-1条、421-2条）が定めるテロ行為の一つを準備する目的で形成された団体または確立された合意への参加は、同じくテロ行為に該当する。（1996年7月22日の法律〔no. 96-647〕による追加）

【421-2-2条】本章の定めるテロ行為のいずれかを行う目的のために、資金、有価証券もしくは何らかの資産を使用させる意図の下で、あるいは使用されることを知りながら、これらの資金、有価証券もしくは資産を提供し、収集もしくは管理することによって、またはこの目的で助言を与えることによって、テロの企図に資金を提供する行為は、行為の最終的な結果如何にかかわらず、同じくテロ行為に該当する。（2001年11月15日の法律〔no. 2001-1062〕による追加）

【421-2-3条】421-1条～421-2-2条の定める一または複数の行為に従事する一または複数の人と日常的関係をもちつつ、その生活に見合う財源の根拠を説明することができない事実は、7年の拘禁刑および10万ユーロの罰金刑に処される。（2003年3月19日の法律〔no. 2003-239〕による追加）

高山直也「フランスのテロリズム対策」『外国の立法』228号、2006年5月号、116-119頁参照。

46) この法律の主たる内容は、①警察官等が被害者となった場合の刑の加重、②テロ行為に該当する犯罪の追加（戦闘集団への参加および戦闘集団の組織等を伴うもの）である。62名の元老院議員および68名の国民議会議員によって、それぞれ6月20日および6月24日に憲法院に合憲性審査が付託されている（Décision no. 96-377 DC du 16 juillet 1996-Loi tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire）。

反であり」、1789年人権宣言8条に基づいて(判決理由7)、「憲法に違反する」と判断している(判決理由9)<sup>47)</sup>。

## B. 刑の加重

1986年9月9日の法律(no. 86-1020)以来、特定の犯罪によって受ける自由剥奪刑の最高刑は、それらの犯罪が、刑法典421-1条に列挙されたテロ行為に該当する場合に、すなわち先に述べた「威嚇または恐怖により、公の秩序を深刻に混乱させる目的を有する個人的または集団的企図に意図的に関連する犯罪」であるとみなされる場合に、421-3条によって加重される<sup>48)</sup>。

421-4条～421-6条は、後に新たに加えられた421-2条～421-2-2条のテロ行為に対して、厳罰を科している。また422-1条、422-2条は、政府への情報提供により、新たな犯罪の発生を回避または他の犯罪者を特定した者などに対する刑の免除もしくは減刑についての規定である<sup>49)</sup>。

さらに、422-3条～422-6条は、補充刑を科している<sup>50)</sup>。

なお、1996年7月22日の法律(no. 96-647)は、帰化によって「フランス人の資格を得た者」が、「テロ行為を構成する重軽罪に該当する行為によって有罪の判決を受けた」場合を、民法典上のフランス国籍喪失事由に加えている(民法典25条2項)。この点につき、同じテロ行為の犯罪者であるにもかかわらず、帰化によってフランス国籍を取得した者と、生まれながらに取得した者との間で、取扱が異なるのは、正当化しえない差別に該当し、平等原理に反するという審査付託者の訴えに対して、憲法院は、「立法府は、テロとの闘いを強化する目的に基づいて、一定の期間、行政機関が帰化によってフランス国籍を取得した者に対して、それを剥奪する可能性を定めることができるのであって、それによって生ずる取扱の差異は、平等原理を侵害するものではない」としている。また「テロ行為の

47) なお2004年3月9日の「犯罪の進化への司法の適合に関する法律」(Loi no. 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, Loi Perben II, J.O 10 mars 2004, p. 4567.)により、現在では、刑事訴訟法典706-73条に、組織的犯罪として、不法に入国・往来・滞在した外国人への援助行為が加えられ、テロ行為に科せられる刑の加重はないが、同様の特別な刑事手続が適用されている。

48) ①懲役30年は、無期懲役に、②懲役20年は、懲役30年に、③懲役15年は、懲役20年に、④拘禁刑10年は、懲役15年に、⑤拘禁刑7年は、懲役10年に、⑥拘禁刑5年は、拘禁刑7年に、⑦拘禁刑3年以下は、その刑期を2倍にするとされている。

49) 1986年9月9日の法律(no. 86-1020)による。422-1条～422-7条は、2章「特別規定」に属する。

50) テロ犯罪について有罪とされた場合は、自然人には、①公民権、民法典上・家族法上の権利停止、②公職または職業活動・社会活動の停止、③裁判所の定める場所での滞在禁止(interdiction de séjour)の補充刑が科せられ(422-3条)、外国人には、さらに永久にまたは10年以下の期間、フランスでの滞在が禁止される(422-4条)。また法人は、テロ犯罪に対する刑事責任が問われるほか、自然人同様、財産の全部または一部を没収される(422-5条、422-6条)。

性質が有する格別の重大性に鑑みて、このような制裁を規定することは、1789年人権宣言8条（罪刑法定主義）の要求を侵害するものとはならない」とする（1996年7月17日の判決〔no. 96-377 DC〕判決理由23）。

2006年1月23日の法律（no. 2006-64）に基づく改正によって、現行の民法典は、25-1条3項において、テロ行為を構成する犯罪による国籍の剥奪は、国籍の取得時から数えて、また犯行時から数えて、それぞれ「15年以内」<sup>51)</sup>に行われなければならないと定めている。

### 3. 特別の刑事手続の適用

1986年9月9日の法律（no. 86-1020）以来、テロに関連する犯罪には、特別な刑事手続が適用されることになった。その後の法改正を経て、現在、刑事訴訟法典「15編 テロ行為の訴追、予審および裁判について」は、以下のように定めている。

#### A. 管轄権を有する裁判所

前述の刑法典421-1条～421-6条の定めるテロ行為およびそれに関連する犯罪の訴追、予審、裁判の管轄が、パリに集中化されているのが特徴である。すなわちパリの大審裁判所検事正、予審判事、軽罪裁判所および重罪院が、通常の管轄（犯行現場、被疑者の居住地、被疑者が逮捕された場所での管轄）と競合して管轄権を行使するものとされている（706-16条、706-17条）。さらにこれらテロ犯罪について有罪の判決を受けた者は、その「勾留地または居住地にかかわらず」、「パリ大審裁判所の行刑裁判官（*judge de l'application des peines du tribunal de grande instance de Paris*）、パリ行刑裁判所、パリ控訴院の行刑部のみが」刑の執行に関する決定権を有する（706-22-1条）<sup>52)</sup>。つまり、テロ行為の訴追、予審、裁判、行刑のすべてに関して、パリのそれぞれの裁判所および裁判官に集中的に管轄権が属するのである。

なお重罪院の構成について、陪審員が除かれているのも特徴の一つである。通常重罪院は、裁判長、2名の陪席裁判官、9名の陪審員によって構成されるのに対して、テロ犯罪の場合には、裁判長に加え、始審として判断する場合には6名の陪席裁判官によって、上訴審として判断する場合には8名の陪席裁判官によって構成され、陪審員は排除されてい

51) 25条に限定列举された、テロ犯罪ではない他の犯罪については、「10年以内」とされている。要するに、2001年の法律は、テロ犯罪については、他の犯罪と比べて、国籍剥奪の決定を行える期間を長くしたのである。

52) この規定は、2006年1月23日の法律（no. 2006-64）によって挿入された。これらの決定は、712-10条に基づいて権限を有する受刑者の入監地行刑裁判官の意見を聞いた後に行われなければならない。

る (706-25 条, 686-6 条).

1986 年 9 月 3 日の憲法院判決 (no. 86-213 DC) は、陪審員を含まない重罪院の構成について、「事実、状況、またそれらが適用される人によって、異なる手続準則を定めることは、それらの区別が正当化されない差別をもたらさず、とりわけ防御権の原則の尊重に関して平等な保障が裁判を受ける人に確保される限り、憲法 34 条により、刑事手続上の準則を定める権限を有する立法府の判断に属することである」として、司法の前の平等原則に違反しないと結論づけている (判決理由 12)。憲法院は、「立法府が定める特例的な構成や手続に関する準則の正当性は、テロに特有の性質に見出される」という (判決理由 24)。

## B. 捜査・訴追・予審・裁判に関する手続

その他のテロ犯罪に関する手続の多くは、2004 年 3 月 9 日の法律 (no. 2004-204) によって挿入された「組織的な犯罪行為、犯罪状態に適用しうる手続について」と題する刑事訴訟法典 25 編に定められている。同編冒頭の 706-73 条は、捜査、訴追、予審、裁判について特別の刑事手続を適用するべく列挙された犯罪の一つとして第 11 号に「刑法典 421-1 条～421-6 条に定められたテロ行為を構成する重軽罪」をあげている<sup>53)</sup>。

### ① 警察留置 (garde à vue)

「司法警察主務官は、捜査の必要のため、罪を犯したことまたは犯そうとしたことを疑うに足りる一または複数の相当の理由があるすべての者を警察庁署に留置すること」が認められている。通常の犯罪におけるこの警察留置の期間は、24 時間であり、大審裁判所検事正の書面による許可に基づき、さらに 24 時間、留置を延長することができる (63 条)。

706-88 条は、テロ犯罪を含む 706-73 条に定められた犯罪については、大審裁判所検事正の要請により、自由・勾留担当判事 (juge des libertés et de la détention) または予審判事の書面による許可に基づき、さらに 24 時間ずつ 2 度の再延長が可能であると定めている。一度目の再延長の際には、被疑者が留置延長を決定する判事の前に出頭することが義務づけられている。

53) 706-73 条にあげられている犯罪は、以下の通りである。①組織的徒党による殺人の重罪、②組織的徒党による拷問、野蛮行為の重罪、③麻薬取引に関する重軽罪、④組織的徒党による誘拐または監禁の重軽罪、⑤加重事由のある人身売買の重軽罪、⑥加重事由のある売春斡旋の重軽罪、⑦組織的徒党による窃盗の重罪、⑧加重事由のある強要の重罪、⑧の 2 組織的徒党による詐欺の軽罪、⑨組織的徒党による破壊、毀損、毀棄の重罪、⑩通貨偽造に関する重罪、⑪テロ行為に関する重軽罪、⑫組織的徒党による武器、弾薬に関する軽罪、⑬組織的徒党による 1945 年 11 月 2 日のオールドナンスに定める外国人のフランスへの不正入国、往来、滞在を援助する軽罪、⑭マネー・ロンダリング、1～13 の犯罪に由来する生産物、収入、品物の隠匿の軽罪、⑮1～14 の犯罪の準備を目的とする犯罪集団の軽罪、⑯1～15 の犯罪と関係する場合の生活に見合う財源の根拠の不証明に関する軽罪。2004 年 3 月 9 日の法律 (no. 2004-204) について、Francis Gunehec, *JCP*, no. 14, 31 mars 2004, p. 597-601, no. 15, 7 avril 2004, p. 654-660, no. 16-17, 14 avril 2004, p. 713-716. 参照。

また一度目の再延長が決定された場合、被疑者には、大審裁判所検事正、予審判事または司法警察主務官が選任した医師による診察が保障される。医師が発行する診断書には、被留置能力の有無が記され、被疑者の「一件書類 (dossier)」に添付される。被疑者は、司法警察主務官によって再度の診察を受ける権利を通知される。

被留置者は、刑事訴訟法典 63-4 条に基づき、通常は、留置の始めから弁護士との接見を要求することができるのであるが、706-73 条の定める麻薬取引またはテロ犯罪の被疑者については、警察留置の再延長措置を受けた者は、72 時間経過後でなければ、弁護士と接見できない。

さらに、706-88 条は、「捜査または警察留置そのものの初期情報からフランスもしくは外国におけるテロ行為が起こる緊急かつ重大なリスクが存在する場合、または国際協力の必要性がそれを緊急に要求する場合に」、自由・勾留担当判事は、例外的に 24 時間の警察留置の補足延長 (prolongation supplémentaire) を認め、その補足延長は、一度だけ更新できる<sup>54)</sup>。このように、テロ犯罪の被疑者の場合には、最大 144 時間の警察留置が認められる。

警察留置の補足延長措置を受けた被疑者は、96 時間経過後および 120 時間経過後に、弁護士との接見を要求できる。またそれぞれの補足延長措置の始めに、大審裁判所検事正、予審判事または司法警察主務官によって選任された医師による診察が義務的に行われ、健康状態に照らして、被疑者が延長措置に耐えうるかが診断される。

通常、被留置者は、遅くとも 3 時間以内に同居人または両親、兄弟姉妹、雇用者のいずれか一人に、電話で連絡を取る権利を有するが、捜査の必要上、司法警察主務官の付託により、大審裁判所検事正がそれを認めない決定を下した場合には (63-1 条, 63-2 条)、被留置者は、96 時間経過後に改めてその権利を主張できる (706-88 条)。

## ② 捜索 (perquisitions)

通常、フランスでは、捜索、家宅捜索は、刑事訴訟法典 59 条に基づき、21 時以降、6 時までの夜間には認められていない。しかしテロを含む 706-73 条の犯罪に関しては、現行犯捜査、予備捜査の必要に応じて、大審裁判所検事正の要請に基づく大審裁判所の自由・勾留担当判事の許可によって、捜索、家宅捜索、証拠物件の押収は同時間帯の夜間に実施されうる (706-89 条, 706-90 条)。予審の必要に応じて、予審判事も同様に夜間の捜索、家宅捜索、証拠物件の押収を司法警察主務官に許可することができる (706-91 条)。

この場合、大審裁判所の自由・勾留担当判事および予審判事の許可は、書面による命令の形式で行われる。そこには、「証拠の収集が求められている犯罪の法性決定および現場

---

54) 2006 年の法律によって挿入された内容。

臨検・捜索・押収が行われる場所の住所が明記」されていなければならない(706-92条).

また通常は、家宅捜索は被疑者の立ち会いの下で行われるが(57条)、テロ犯罪を含む706-73条の犯罪の現行犯捜査および予審に関しては、「捜索が行われる住居に居住する被疑者が警察留置またはその他の場所で勾留されている場合、また公の秩序の侵害もしくは逃亡、移送に必要な時間内における証拠消失の深刻なリスクを理由に、被疑者の現場への移送が回避されるべきである場合に」、捜索は「大審裁判所検事正または予審判事の事前の承認により、2人の証人または被疑者が指名した代理人の立ち会いの下で行われうる」。予備捜査の場合には、自由・勾留担当判事の承認によって、やはり同様に行われうる(706-94条)。

なお、1996年7月16日の憲法院判決(no. 96-377 DC)は、現行犯の場合と区別して、予備捜査または予審の際に、「必要に応じて」いつでも、住居を含むどこでも、夜間に捜索・家宅捜索・証拠物件の押収を認めていた条文を違憲と判断した(判決理由18, 19)。こうした判断を受け、2004年3月9日の法律(no. 2004-204)で設けられた現行の706-90条、706-91条は、基本的に夜間における住居の捜索を認めていない。ただし予審に関しては、「緊急の場合」、予審判事の許可により、①重軽罪の現行犯の場合、②「証拠物件または物的徴表を消失する差し迫った危険」がある場合、③捜索が行われようとしている住居で、一または複数の人物が、706-73条の定める重軽罪を犯そうとしていることを疑うに足りる一または複数のもっともな理由がある場合に限り、夜間における住居での捜索を認めている。憲法院は、2004年3月2日の判決<sup>55)</sup>で、「証拠物件または物的徴表を消失する差し迫った危険」とは、「予審判事は、捜索が他の時間帯では実現不可能である場合に限り、夜間捜索を許可することを認めうる、との意味で理解されなければならない」という解釈留保(後述)をつけて、合憲と判断している(判決理由56)。

### ③遠距離通信手段による通信の傍受、記録、転写

通常、遠距離通信手段による通信の傍受、記録、転写は、2年以上の拘禁刑が科される犯罪を対象に、予審において、予審判事の許可によってのみ認められている(100条)。これに対して、テロ犯罪を含む706-73条の犯罪に関しては、現行犯の捜査または予備捜査の必要によって、大審裁判所検事正の要求により、大審裁判所の自由・勾留担当判事は、遠距離通信手段による通信の傍受、記録、転写を書面により許可しうる。これらは15日を限度として認められ、自由・勾留担当判事の監督の下で実施される。同措置は、同様の条件の下で、同様の期間、1度に限り更新しうる。また許可をした自由・勾留担当判事

55) Décision no. 2004-492 DC du 2 mars 2004 -Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

は、大審裁判所検事正によって、実施された行為について、直ちに通知される（709-95条）。

#### ④一定の場所または車両での録音および録画

テロ犯罪を含む 706-73 条の定める犯罪に関して、情報収集を目的に、予審判事は、大審裁判所検事正の意見を徴した後に、「私的な場所または車両内における一または複数の人により発せられた私的なまたは秘密の会話」、「私的な場所における一または複数の人の映像」を、「関係者の同意なくして」、「獲得、固定（fixation）、伝達および記録する目的で」、4 ヶ月を限度として（同様の条件・期間において更新可）、司法警察主務官およびその職員による装置の設置を、理由を付した命令によって許可することができる。これらの措置は、予審判事の権限および監督の下で実施される。

予審判事は、装置の設置または取り外しを目的として、夜間も含む時間帯に、所有者または居住者その他当該場所に権利を有するすべての者の同意なくして、その知らぬ間に、車両内または私的な場所の中に侵入することを許可しうる。ただし、住居において夜間に作業が行われる場合には、予審判事の要求に基づく、自由・勾留担当判事の許可が必要である。これらの措置は、予審判事の権限と管理の下で行われる（706-96条）。

「予審判事または予審判事によって任命された警察官は、一件書類に添付される調書（procès-verbal）に、真実の解明に有益な録画画像または録音された会話を描写または転写することができる」（706-101条）。

706-101 条に関連して、2004 年 3 月 2 日の憲法院判決（no. 2004-492 DC）は、「真実の解明に有益な」情報のみが記録されるのであって、「当該犯罪に無関係な私生活上の出来事は、いかなる場合においても刑事手続上の一件書類に保管することはできない」という解釈留保（後述）を付して、同条を合憲と判断している（判決理由 65, 66）。

### Ⅲ. 9.11事件以後の立法

#### 1. 2001 年 11 月 15 日の「日常の安全に関する法律」の成立

##### A. 制定過程

テロ襲撃第 2 の波が背景となって、1995 年 1 月 21 日には、「安全に関する指針および計画を定める法律」（no. 95-73）が制定された。1988 年 5 月の大統領選挙で 2 期目を全うしていたミッテラン大統領は、1993 年の選挙以来、2 度目の保革共存体制を経験していたが、保守派のエドゥワール・バラデュール（Edouard Balladur）内閣の下で、シャルル・パスカ内相が中心となって定められた法律である。その後、1995 年 5 月の大統領選挙に

よって、14年続いたミッテラン政権に代わり、シラクが大統領に就任した。しかし1997年の選挙結果に基づき、社会党のリオネル・ジョスパン (Lionel Jospin) 内閣が誕生したため、ミッテラン政権下とは逆の保革共存体制が確立した。その下で、1996年12月30日の「テロとの関係における勾留および夜間の捜索に関する法律」<sup>56)</sup> および2000年6月15日の「無罪推定原則の保障および被害者の権利を強化する法律」<sup>57)</sup> が制定され、後者の法律によって、被疑者の無罪推定を原則とし、勾留 (détention provisoire) が例外的な措置とされるなどの、刑事手続上の基本的な原則が定められた<sup>58)</sup>。

他方で、治安対策として、「日常の安全に関する法律」案がダニエル・ヴァイヤン (Daniel Vaillant) 内相により、2001年3月14日、国民議会で提出された<sup>59)</sup>。国民議会での修正に続いて、元老院では、150件の修正が施された後に、緊急手続に従って、両院合同委員会が開かれた。しかし、国民議会・元老院のそれぞれが採択した法文が大きく異なったため、両院合同委員会では、合意が得られず、元老院の修正案は、再度国民議会で回付され、第2読会で再審議されることとなった。国民議会での議決 (6月27日) の後、元老院に再送付されたが、元老院での会期内の議決は間に合わず、結局10月からの次期会期に持ち越されることになったのである。

その後、9月11日、アメリカでの同時多発テロ事件、いわゆる9.11事件が起こり、ヴァイヤン内相は、急遽この法案に新規の章 (第V章) を設け、新たに10以上の条文を付け加えた。元老院の第2読会の審議は、2日で行われ、10月17日に採択され、最終的には、10月31日に国民議会で議決され、成立した。こうして9.11事件から約2ヶ月後の11月15日に、「日常の安全に関する法律」が公布、施行された。新たに加えられたテロ対策条項 (V章「テロとの闘いを強化する規定」) は、2003年12月31日までの約2年間の時限立法となった<sup>60)</sup>。

56) Loi no. 96-1235 du 30 décembre 1996 relative à la détention provisoire et aux perquisitions de nuit en matière de terrorisme, J.O no. 1 du 1 janvier 1997, p. 9.

57) Loi no. 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, J.O no. 54 du 5 mars 2002, p. 4169.

58) 被留置者に対して始めから弁護士への介入が保障とされ、黙秘権・犯罪事実の告知などを原則とし、警察留置に置かれた未成年者の尋問の録音、自由・勾留判事の創設などが規定されている。

59) 2001年11月15日の法律の審議過程について、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』211号、2002年2月、91-98頁参照。また Didier Bigo, *L'impact des mesures anti-terroristes en France*, Emmanuelle Bribosia et Anne Weyembergh (dir.), *Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux*, Bruylant, 2002, p. 219-247. 参照。

60) 以下の内容がV章で定められた。①司法警察主務官および職員による、テロ、武器弾薬に関する犯罪、麻薬取引の捜査を目的とした、身分証明検査および公道において運行しもしくは駐停車している車両の捜索 (刑事訴訟法典 78-2-2条)。②所有者の同意なしの家宅捜索および証拠物件の押収 (刑事訴訟法典現 76条)。③空港、港湾における民間の運輸会社、管理会社等の民間の会社に対する荷物の安全確認や同意に基づく触診による乗客の身体検査を行う権限の許可。④行政の配属、許可、授権などに関わる行政調査において、治

## B. 法案修正権をめぐる論点

法案は、3月に提出された時点では、わずか16条で構成されていたのに対して、修正の結果、採択された法律の条文は71条にも及んだ。2001年11月15日の法律（no. 2001-1062）の法案審議にあたった元老院の第2読会において、ヴァイヤン内相は、「9月11日を境にして、前に一つの法案があり、後にもう一つの法案がある。このアメリカの悲劇の後、われわれの立法手段は変わらざるを得なかった」と述べたという<sup>61)</sup>。この法律は、その審議過程において、9.11事件を挟んだがゆえに、変則的な形で成立したのである。

当初は、法案の容易な可決が見込まれていたため、以下のような緊急手続が採用された。すなわち議会での法案審議は、通常は国民議会と元老院のそれぞれ2回の読会で行われるが、フランス憲法45条の規定に基づき、政府が「緊急宣言（déclaration d'urgence）」を行った場合には、両院での第1読会終了後、首相は第2読会を飛ばして、両院同数の合同委員会（commission mixte paritaire）の開催を求めることができる。緊急宣言は、議会規則上、個別条文の審議に入る前の一般審議が終了するまでに、その旨大統領に伝えられ、大統領がその後直ちに議会に通知する、という手続である（議会規則102条）<sup>62)</sup>。

こうした手続においては、その間行われうる法案内容の修正の限界が問題となるが、この法案修正権をめぐるのは、最近の2006年1月19日の判決<sup>63)</sup>において、憲法院が判断を下している。その際に合憲性審査を付託された2006年1月23日の法律（no. 2006-64）の採択にも緊急手続が採用されたのだが、両院合同委員会で修正権を行使して加えられた条文に関連して、憲法院は、次のような原則を提示している。

すなわち憲法院は、1789年人権宣言6条<sup>64)</sup>、憲法34条<sup>65)</sup>、39条<sup>66)</sup>を引用し、国会議員

---

安または防衛などの任務を果たす候補者に対する、行政による個人データ閲覧の許可。⑤遠距離通信のオペレーターに対する、利用者を特定する接続データ保存（最高1年間）の義務づけ。⑥インターネット・プロバイダに対する顧客データの保存（最長1年間）および必要に応じた司法機関への提供の義務づけ。⑦暗号メッセージ解読のため、大審裁判所検事正、予審裁判所、管轄裁判所による、あらゆる有資格者に対する解読技術の引き渡しの義務づけ（刑事訴訟法典230-1～230-5条）。⑧刑事手続における遠距離通信の利用（刑事訴訟法典706-71条）。⑨テロリストの企業の資金調達行為、マネー・ロンダリングをテロ行為の一つと位置づけた（刑法典421-2-2条）。

61) 門彬「4. フランス」『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）国立国会図書館及び立法考査局，2003年6月，112頁参照。

62) Pierre Avril et Jean Giquel, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 1988, p. 166-168.

63) Décision no. 2005-532 DC du 19 janvier 2006 -Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.

64) 「法律は、一般意思の表明である。すべての市民は、自ら、またはその代表者によって、その形成に参加する権利をもつ。法律は、保護を与える場合にも、処罰を加える場合にも、すべての者に対して同一でなければならない。すべての市民は、法律の前に平等であるから、その能力にしたがって、かつ、その徳行と才能以外の差別なしに、等しく、すべての位階、地位および公職に就くことができる。」

65) 「法律事項」に関する規定。「法律は国会によって表決される。」

66) 「法律の発議権は、首相および国会議員に競合して属する。」

および政府に与えられた修正権は、憲法 40 条, 41 条, 44 条, 45 条, 47 条, 47-I 条の各規定の定める条件の下に行使されるとする (判決理由 24)。憲法院は、一方で、議員や政府の修正権は、「第 1 読会において、十分に行使されうるのでなければならない」とし、「手続上この段階においては、議会審議における明瞭かつ公正の要請が尊重される」とする。他方で、「修正については、最初の議会に付託された条文の目的との関係を完全に喪失してはならないという必要性によってのみ制限を受ける」とする。また「憲法 45 条<sup>67)</sup>の構造から、…第 1 読会の後に、議員又は政府が行いうる条文の追加措置や修正は、審議すべく残された規定と直接の関係がなくてはならない」。「ただし、憲法の遵守を確保し、法文全体の調和を図り、内容的な過誤を正すための修正は行いうる」という (判決理由 26)。ここで「審議されるべく残された規定」とは、「それぞれの議院の読会において、同じ文言で採択されなかったもの」をいう。ただし「これらの規定は、2 番目の議会の最終読会の前に提案されることを必要としない」。したがって緊急の宣言を受けた法案については、最初の議会で審議されなかった規定が、2 番目の議会で採択された後に、両院合同委員会で提案された場合、最初の議会にとっては初耳であっても、それは通常の立法機能における修正権の行使の範囲内であり、違法ではないと判断されている<sup>68)</sup>。

2006 年 1 月 23 日の法律 (no. 2006-64) の法案に関しては、緊急手続が用いられたため、両院合同委員会が開かれ、法案が採択されるまでに、国民議会と元老院の両者に、第 1 読会が確保されただけである。2006 年 1 月 19 日の憲法院判決は、その場合の修正権は、「法案の当初の目的と関連」する範囲で行使されなければならないとし (判決理由 28)、国民議会で修正・採択された当該条文 (法案 19 条) は「法案と何らの関係も有しない」ため、違憲と判断された。このように憲法院が明らかにした法案審議過程における修正権行使のあり方に対する制限は、学説上「漏斗の準則 (technique de l'entonnoir)」と呼ばれている。漏斗のメタファーが示すように、議会の法案審議においては、徐々に審議内容を収斂させていかなければならず、修正権の行使もそのような準則に反しないように行使されなければならない<sup>69)</sup>。

67) 「すべての政府提出法案または議員提出法案は、同一の法文の採択を目指して国会の両議院で相次いで審議される。」

68) 1981 年 1 月 19 日および 20 日の憲法院判決 (no. 80-127 DC) 判決理由 2。

69) Valérie Ogier-Bernaud, L'évolution décisive de la jurisprudence constitutionnel relative à l'exercice du droit d'amendement en cours de navette parlementaire, *Revue française de Droit constitutionnel*, 2006, p. 603-605; J. Daleau, Validation de la loi contre le terrorisme et précisions sur le droit d'amendement, *Recueil Dalloz*, 2005, no. 4, p. 247.

## 2. 国内の安全とテロとの闘いは「一つの全体」

2002年5月、シラク氏が大統領選で再選され、続く6月の国民議会議員選挙で保守・中道が連合し、左派に対して圧勝し、自由民主のジャン＝ピエール・ラファラン (Jean-Pierre Raffarin) 内閣が発足した。

新内閣の下で、ニコラ・サルコジ (Nicolas Sarkozy) 内相は、治安対策の強化を目的に、2002年8月29日、「国内の安全のための指針および計画に関する法律」<sup>70)</sup> を制定した。この法律は、わずか6条からなる短いものであった。しかし、1条では国内の安全対策強化を目的とした警察と憲兵隊の新組織と戦略を詳述した長文の第1付則書 (annexe) が承認され、2条には、2003年～2007年の警察および憲兵隊に対する財政措置を詳述した第2付則書が付されている。

2003年3月18日、上記「国内の安全のための指針および計画に関する法律」を補完する目的で、やはりサルコジ内相によって、「国内の安全に関する法律」(no. 2003-239, Loi Sarkozy II) が作られた。この法律により、先の2001年11月15日の法律 (no. 2001-1062) のテロ対策に関わる条項の効力が、2005年末まで延長された (1編7章)。

法律は、以下の6編で構成されている<sup>71)</sup>。

第1編 国内の治安部隊、人および財産の保護に関する規定

第2編 武器および弾薬に関する規定

第3編 市区町村長、市町村警察の権限に関する規定

第4編 民間の安全活動に関する規定

第5編 雑則

第6編 海外領土に関する規定

第1編には、人身売買および売春斡旋行為との闘いに関する規定 (8章)、同性愛嫌悪 (homophobie) との闘いに関する規定 (9章)、平穏および公的安全に関する規定 (10章) が置かれている。そのうち、10章には、たとえば積極的・消極的客引き (売春) の処罰 (50条)、旅芸人 (gens du voyage) などが無断で公・私有地に居住した場合の処罰 (53条)、組織的な物乞い (mendicité) による利得の処罰 (64条)、国歌・国旗の侮辱に対する処罰 (113条) などが規定されており、それぞれの犯罪の定義や構成要件が不明瞭であることか

70) Loi no. 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure, LOPSI, J.O 30 août 2002, p. 14398.

71) 当初の政府原案は、6編57条であったが、国民議会、元老院の審議過程でやはり大幅に修正され、6編147条にわたる法律になった。

ら、罪刑法定主義、刑罰の必要性の原則に基づいた問題点が指摘されている<sup>72)</sup>。

この法律に対しては、2003年3月13日、憲法院がその合憲性について判断している。憲法院判決は、13もの解釈留保 (réserve d'interprétation)<sup>73)</sup> を付し、審査を付託されたすべての条文に合憲判断を下しているのが特徴である。

その後、2004年3月9日、主として組織犯罪の取締について定めた「犯罪の進化に対する司法の適合に関する法律」(no. 2004-204) が制定された。この法律は、刑事訴訟法典を改正し、すでに述べたように、これまでテロ犯罪にのみ適用されていた警察留置や捜索、遠距離通信の傍受等の手続の一部を限定列挙された他のさまざまな犯罪<sup>74)</sup>にも同様に適用させることとした。2004年3月2日、この法律の合憲性審査について、憲法院が判決を下しているが (no. 2004-492 DC)、テロを始め、その他の犯罪に特別な刑事手続が適用される理由は、これらの犯罪の「ほとんどが安全・人の尊厳や生活に対して、深刻な侵害をもたらす」こと (判決理由16) に求められ、この特別な扱いは、「犯罪が深刻であり、複雑であることによって正当化される」とみなされている (判決理由25, 32)。

2001年の法律の制定にあたったラファラン首相は、地理的な国境は安全にとってもはや意味をもち、国内の安全と国外の安全とは表裏一体、すなわち「一つの全体」である旨強調したという<sup>75)</sup>。2001年の法律によって「日常の安全」と「テロ対策」とが一つにまとめられたことにより、その後の、「国内の安全」対策に関する法律において、テロ対策に認められていた取締の論理や手続が、他の犯罪にも用いられるようになったと考えられる。

### 3. 「不安の予防」に関する措置

#### A. 監視カメラの設置

9.11 事件以降のフランスにおけるテロ対策措置のもう一つの特徴は、予防政策に力点が置かれたことである。とくに2006年1月23日の法律 (no. 2006-64) によってさまざま

72) Christine Lazerges et Dominique Rousseau, op. cit., p. 1154-1158.

73) 憲法院がその判決の中で、合憲判断を下す場合にも、合憲とみなされるためにいくつかの条件を付す場合があり、解釈留保と呼ばれている。解釈留保は、とくに近年の憲法院の合憲判断に多く付されている。これはアメリカ型付随的違憲審査制度の下、日本の裁判所でも用いられる合憲限定解釈と同様のものであるが、違憲審査制度の違いから、両者には、重要な相違があるとされている。つまり、フランスの審査は、抽象的な違憲審査であることから、もし憲法院が解釈留保を付さなかったとすれば、そもそもその条文ないし法律は、違憲と判断され、無効となっていたであろうという前提がある。したがって、憲法院の解釈留保は、法律の適用過程において、絶対的かつ一般的に国家機関を拘束するというのである。Alexandre Viala, *Les réserves d'interprétation dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, LGDJ, 1999.

74) 706-73条にあげられている犯罪については、注54) 参照。

75) 2002年10月14日、国立高等防衛研究所創立55周年式典での演説。10月6日には、イエメン沖でフランスの大型石油タンカー爆発される事件が起こっていた。門前掲論文「4. フランス」116頁参照。

な予防政策が定められ、その冒頭には、ロンドンにおける同時爆破テロ事件が起こった際、犯人逮捕に役立った監視カメラシステムの設置強化について定められた。

監視カメラシステムは、すでに1995年1月21日の「安全に関する法律」(no. 95-73)によって導入されている。同法2編2章は、「不安の予防に関する規定」と題され、その10条～17条は、公道を撮影する監視カメラや警報装置の設置とその適正な操作・管理、プライバシー保護の手続に関する規定を設けている。

監視カメラの設置および利用の許可について定める10条は、公道における監視カメラ設置の目的は「公的な建造物や設備およびその周辺を保護し、国家防衛に供する施設を護り、交通を制御し、交通規則違反を確認し、とりわけ襲撃や盗難の危険に晒された場所において、個人の安全や財産に対する侵害を予防すること」であるとした(10条II)。またその設置は、「国防に関する事項を除いて、現役又は名誉職の裁判官を長とする県の委員会の意見を徴した後に、県においては国の代理人(県知事)、パリでは警視総監による許可に服するとされた(10条III)。

この法律は、62名の国民議会議員および61名の元老院議員によって憲法院に合憲性審査を付託され、判決は、1995年1月18日に下され(no. 94-352 DC)、憲法院は、「公の秩序の維持という憲法的価値を有する目的に應えるため、立法府は、県においては国の代理人(県知事)、パリでは警視総監が監視カメラシステムの設置を許可する権限を付与することができる」とした(判決理由3)<sup>76)</sup>。

憲法院判決では、個人的自由との調整のため、監視カメラの設置には、県知事またはパリ警視総監の明示的な許可が必要であるとの立場が取られた。当初の10条3項3段は、「許可の申請から4ヶ月の間に回答がない場合には、許可が得られたものとみなされる」と規定していたが、憲法院は、このような規定は、「定められた期限内における行政の沈

76) 憲法院は、このような「監視制度の実施は、以下の個人的自由の行使を保護する性質の保障を伴わなければならない」とし、以下7つの要件を提示している(判決理由4段)。<sup>①</sup>監視制度の存在や責任機関、責任者について、公衆に対し、明白かつ恒常的な方法で情報提供を行い、建物の内部や特定する形での入り口の撮影を禁止すること。<sup>②</sup>監視カメラ設置に関する知事の許可に対し、国防に関することを除き、現役又は名誉職の裁判官を長とし、独立性が保証された委員で構成される県の委員会の意見を得ること。<sup>③</sup>監視カメラ設置に関する知事の許可に対し、あらゆる有効な事前措置を講ずること。とりわけ、監視カメラシステムの開発や映像を見る人物の資格や法律の規定の遵守が確保されなければならない。<sup>④</sup>すべての関係者が、録画画像にアクセスし、1ヶ月を上限とする期間の後、画像が消去されたことを確認する権利を有すること。<sup>⑤</sup>録画画像へのアクセスや画像の消去に関するすべての問題は、上記県の委員会に訴えることができなければならない。また、関係者の裁判所に訴える権利が妨害されてはならず、必要に応じて急速審理にかけられること。<sup>⑥</sup>録画画像は、現行犯の捜査、予備捜査または予審の場合、または1ヶ月を上限とする期間内に画像は消去されなければならない。<sup>⑦</sup>許可なく監視カメラで録画を行い、期限内に画像を消去せず、画像を偽造し、県の委員会の行為を妨害し、資格のない者に画像を見せ、目的外の使用行為を処罰する刑罰規定を定めることである(判決理由5-11)。同判決につき、江藤英樹「監視ビデオ判決—プライバシー—」前掲フランス憲法研究会編『フランスの憲法判例』93-97頁参照。

黙は (silence de l'administration), 申請拒否の効力をもつという行政上の一般原則に反し, 「監視カメラシステムの設置が個人的自由に対してもたらしうるリスクを勘案すれば, 行政機関の明示的な許可がなければ, 監視カメラの設置は認められない」と判断している (判決理由 12).

監視カメラに関する規定は, 2006 年 1 月の法律では, 以下のように改正されている.

①監視カメラ設置の目的に, 「テロ行為の予防」が加えられ, 「特にテロの標的になる恐れがある」場所や施設での設置も認められた. 設置は, 公権力だけではなく, 法人にも認められた.

②国の代理人 (県知事) またはパリ警視総監による許可の際には, 「個別に任命され, 正規に授権された警察職員, 憲兵隊」に録画画像へのアクセスを認め, 画像の伝達やアクセス方法, 画像の保存期間について明記すること. また最大 1 ヶ月を限度に, 保存について定めることとされた. 許可は, 5 年間有効であり, 更新できる. また県の委員会は, いつでも監視カメラ設置の条件について検査することができ, 異常な使用または許可条件に適合しない場合には, 使用停止を勧告することができるものとされた.

③監視カメラの暫定的設置措置を認め, 4 ヶ月の暫定期間においては, 緊急の場合およびテロ行為の格別の危険がある場合には, 県の委員会の意見を得る必要がないと定められた. その場合, 県の委員会委員長には, 直ちに決定が通知され, 当該決定は, 直近の委員会において, 審査の対象とされる.

④設置された監視カメラシステムは, 省令に定められた技術的な基準に適合させなければならないとし, 監視カメラの品質の向上が義務づけられた.

⑤テロ行為予防の目的に限って, 国の代理人 (県知事) およびパリ警視総監は, (i) 国防法典 L. 1332-1 および L. 1332-2 に定められた「極めて重要な施設」の経営者, (ii) 1982 年 12 月 30 日の「国内交通機関に関する指針についての法律」の定める公共輸送の経営者およびそのインフラストラクチャーの管理者, (iii) 上記以外で国際線を有する空港の経営者に監視カメラの設置を義務づけた (10-1 条). 国防に関することを除いて, やはり事前に県の委員会の意見が必要とされる (10-1 条 II). また定められた期限内に設置義務を怠った者は, 15 万ユーロの罰金に処される (10-1 条 V).

## B. その他の予防措置

以上の監視カメラシステムの設置に関する変更のほかに, 2006 年 1 月 23 日の法律 (no. 2006-64) には, 次のような予防措置が定められている<sup>77)</sup>.

77) 高山直也前掲論文 121-127 頁参照.

### ①国際線の列車における身分証明検査

国際線の列車の中での司法警察主務官およびその職員による身分証明検査を容認した(刑事訴訟法典 78-2 条 8 項の改正)<sup>78)</sup>。

### ②輸送手段の利用禁止措置

制服を着用した国家警察の人員に、一定の場合に、省令の定めにより、車両などの輸送手段の利用を禁止する権限を付与した(1995年の法律〔no. 95-73〕25条の改正)<sup>79)</sup>。

### ③インターネット通信記録の保存

インターネット通信を公衆に提供する業者(「主たるまたは副次的な職業活動として、または無償で公衆にインターネット通信を可能にする接続を提供する者」)に対して通信記録の保存を義務化した(郵便電子通信法典 L. 34-1 条の改正)。

### ④行政警察への通信データの伝達

「テロ行為を予防する目的」で、特別に任務を付与され、かつ「個別に任命され、正規に授権された」行政警察職員および憲兵隊員に、上記一定の通信データの伝達を業者に要求できる権限を付与した(郵便電子通信法典 L. 34-1 条, 2004年6月21日のデジタル経済の信用に関する法律〔no. 2004-575〕6条の改正)<sup>80)</sup>。

### ⑤乗客個人データの自動処理

「国境管理の改善」、「不法移民に対する闘い」および「テロ行為の予防および抑止」を目的に、EU加盟国以外の国家を往来する交通手段の乗客の個人データの自動処理の実施権限を内相に認めた<sup>81)</sup>。

---

78) 省令の定める国境線と国境線を 20 km以上越えた最初の停車駅の間、および利用の多い国際線についてはさらに当該停車駅と 50 km以内の次の停車駅との間における身分証明検査が認められた。

79) 禁止が認められるのは、(i) 運転手が警告によって停止しない場合、(ii) 運転手または客の態度が意図的に他者または自身の生命を危険に晒す性質を有する場合、(iii) 重軽罪の現行犯で、運転手の態度または逃走の状況から車両の利用禁止が必要とみなされる場合である。

80) 要求は、内相直属の担当官の決定に服する。担当官は、内相の指名(3人以上)に基づき、独立行政委員会である全国安全盗聴管理委員会(CNCIS)によって任命される。担当官は、CNCISに年次報告書を提出する。また CNCISは、通信データの伝達方法について、いつでも検査し、規則違反や人権侵害を内相に勧告することができる。内相は、15日以内に救済措置を講じなければならない。本条の適用細則(要求の手続、条件、データの保存期間など)は、事前に独立行政委員会である情報処理および自由に関する全国委員会(CNIL)および CNCISの意見を徴した後に、コンセイユ・デタのデクレによって定められる。

81) 処理されるデータは、(i) 航空会社の乗客の出入国カード記載のデータ、(ii) 航空・船舶・鉄道会社の乗客の旅券、身分証明書、査証の光学式読取テープから採取したデータ、(iii) 航空・船舶・鉄道会社の予約・出国管理システムに登録された乗客のデータである(7条 I)。これらについては、航空・船舶・鉄道会社は、関係個人に通知する義務を負う(7条 VI)。なお、1978年1月6日の情報処理、ファイルおよび自由に関する法律(no. 78-17)8条の定めるデータ(「直接または間接に、人種、民族の出自、政治的、哲学的または宗教的意見または組合の所属がわかるような、あるいは健康または性生活に関する個人的性格のデータ」)は除外される。テロ行為の予防および抑止を目的に自動処理されたデータは、「個別に任命され正規に授権された」(i) 警察および憲兵隊の担当職員および(ii) 国際線輸送の安全を担当する警察および憲兵隊、税関の職

## ⑥自動管理装置による車両搭乗者の写真撮影

「テロ行為を予防および抑止し」、関連する違反行為の確認、刑事犯罪または刑事訴訟法典 706-73 条のいう組織犯罪・窃盗・盗難車の隠匿・組織犯罪集団による密輸入等に関連する犯罪の確認、これら犯罪から生じた資金が運用される場合における金融処理等の確認、証拠収集、犯人の捜査等を容易にすることを目的として、警察および憲兵隊、税関の担当部署は、固定または移動式の車両の自動管理装置を設置し、あらゆる適切な場所、とりわけ国境、港湾、空港地帯、国内・国際的主要なトランジット地で搭乗者の写真を撮影することができるとした（2003年3月18日の法律〔no. 2003-239〕26条の改正）<sup>82)</sup>。

## ⑦警察職員による自動処理された情報ファイルへのアクセス

特別に任務を付与され、かつ「個別に任命され、正規に授権された」警察職員および憲兵隊の担当職員は、1978年1月6日の法律（no. 78-17）の定める条件において、「テロ行為の予防および抑止のため」、自動処理されたファイルやシステムなどにアクセスすることができるものとされた<sup>83)</sup>。また「テロ行為の予防のため」、「個別に任命され、正規に授権された」国防省の情報担当職員にも上記ファイルやシステムの入手が認められている。

## ⑧すべてのテレビ放送業者への義務の賦課

視聴覚最高評議会（CSA）によって事前に周波数の割当を受けていないテレビ放送業者であっても、1986年9月30日の通信の自由に関する法律 43-4条および 43-5条に基づいてフランスの管轄に属するとみなされる場合には、法律・規則上の義務および CSA の監督に服するものとされた（1986年9月30日の通信の自由に関する法律〔no. 86-1067〕33-1条の改正）<sup>84)</sup>。

---

員に限ってアクセスが認められている（7条Ⅱ）。データ処理は、捜査対象者ファイル（fichier des personnes recherchées）およびシェンゲン情報システム（système d'information Schengen）との相互連結の対象となる（7条Ⅲ）。また航空・船舶・鉄道会社は、2004年4月29日の EC 指令（2004/82/EC）3条2項に列挙されたデータ、すなわち上記 (iii) の乗客データを収集し、内相の担当者に伝達する義務を負う。伝達方法については、CNIL の意見を徴した後に、コンセイユ・デタのデクレで定められる（7条Ⅳ）。以上の義務に違反した航空・船舶・鉄道会社は、一便ごとに、最高5万ユーロの罰金に処される（7条Ⅴ）。

82) 特別の催しや大勢の人が集まる場合には、公の秩序の維持のため、一時的な設置も、行政機関の決定によって認められる。これらの措置によって処理されたデータには、テロ行為を予防または抑止するため、また関連する犯罪の確認を容易にするため、特別に任務を付与され、かつ「個別に任命され、正規に授権された」警察および憲兵隊の担当職員がアクセスすることができる。

83) アクセスすることができるのは、以下のファイルやシステムである。(i) 自動車登録ファイル、(ii) 運転免許証管理システム、(iii) 身分証明書管理システム、(iv) パスポート管理システム、(v) フランス滞在外国人情報コンピューター管理システム、(vi) 庇護権および外国人入国滞在法典 L. 611-3条～L. 611-5条の定める個人情報、すなわち EU 加盟国・欧州経済地域協定加盟国・スイス連邦の国民以外の外国人滞在者の指紋と写真、国境通過の際、入国条件を充たさないため管理下に置かれた者に関する情報、(vii) 同法典 L. 611-6条の定める個人情報、すなわち領事館または1990年6月19日のシェンゲン協定締約国の国境外で滞在を申請した外国人の指紋および写真。

84) ラジオまたはテレビ放送の編集者、配信者、衛星放送のオペレーターがこれら義務に従わない場合には、

## ⑨テロリストの資産の凍結・禁止措置

金融・財政法典に第5部6編4章「テロ行為の資金調達に対する闘いに関する義務」に、資産の凍結や移動・移転などの禁止に関する規定が設けられた<sup>85)</sup>。

## おわりに

フランスは、テロに対する法的対応措置を採る上で、80年代当初から「安全」（一方の憲法上の権利）と「自由」（他方の憲法上の権利）との間の「調整」を図ってきた。しかし「安全」の概念と並んで、その対局に置かれ、抑止・予防すべきとされる「テロ」の概念は、刑法典の上でも明確な定義を欠いたまま、一人歩きしている。すなわち、「テロ行為」に対して、その「特有の性質」、犯罪の深刻さ、重要性を理由に、刑の加重や特別な刑事手続の適用が認められてきた。これは、罪刑法定主義に反する重大な事態であるとも受け取れる。さらにテロ犯罪の抑止のみならず、その予防を重視することは、「無罪推定原則の例外」をも拡大した。監視カメラや盗聴器の設置など、万人が犯罪者であるとの推定に基づいているかのような刑事手続や公安措置さえもが、その犯罪の重大性・非日常性を根拠に、新たに規定されるようになったのである。

9.11 事件以降、テロはもはや「外部」の危険にとどまらず、「内部」のどこでも、起

---

CSA は、違反行為の重大性を勘案しつつ、以下のいずれか一つの制裁を科すことができる。(i) 1 または複数の放送サービスまたは番組の一部の制作、送信または配信の最大1ヵ月間の停止、(ii) 1年を限度として、許可または協定の期間の短縮、(iii) 1 または複数の放送サービスまたは番組の一部制作または配信停止に加え、必要に応じて、罰金の併科、(iv) 許可の取消または協定の一方的解除である。

- 85) (i) 資産凍結または本章の定める禁止措置の適用を受けるのは、「資金、金融手段および経済資源を保有または受領する金融機関および個人」である (L. 564-1 条)。(ii) 経済担当相は、2001 年 12 月 27 日の EC 指令 (2580/2001/EC) 1 条 4 項の定めるテロ行為を行い、または行おうと試みた複数の自然人または法人に属し、その手助けをし、あるいはそれに参加する組織や個人、またこれらの自然人によって保有され、あるいは同指令 1 条 5 項および 6 項の意味において直接または間接に管理された法人に属する自然人または法人が保有する資金、金融手段、経済資源の全部または一部を 6 ヶ月間（更新可）凍結することを決定しうる。経済担当相は、これらの自然人または法人を利する資金、金融手段および経済資源のすべての「移動または移転」を 6 ヶ月間（更新可）禁止しうる (564-2 条)。その措置は、禁止の決定公布前に執行命令が出された場合でも適用される (564-3 条 3 項)。(iii) これらの凍結または禁止措置は、資金、経済資源のあらゆる共同所有者を対象に行われる。またあらゆる債権者および当該資金、金融手段、経済資源に対する権利を主張できる第三者に対抗しうる。債権やその他の権利が当該決定の公布前に生じた場合であっても同様である (564-3 条)。(iv) 銀行のまたは職業上の秘密は、金融機関等と、資金、金融手段、経済資源の凍結または移動もしくは移転の禁止措置の実施を所掌する国の担当部署との間の情報交換を妨げない。ただしこれらの情報が交換されることによって、関係諸個人の身分が証明される場合に限定される (564-4 条)。(v) 凍結措置による金融機関や個人の損害については、国が責任をもつ。これらの金融機関や個人に対しては、いかなる職業的制裁も加えられてはならない (564-5 条)。(vi) 金融機関や個人による資金、金融手段、経済資源の凍結または移動もしくは移転の禁止措置の条件については、コンセイユ・データのデクレが定める (564-6 条)。

こりうることが印象づけられた。この「内部」への視点移動は、「公的安全」の確保、テロ対策を、「国内」の「犯罪」に向けさせることに導いたといえる。その限りで、大きな自由（公的安全）の確保を理由に、小さな自由（個人的安全、個人的自由）の限定ないし侵害を公然と、その代償として求めることになった。テロという（例外的）外的脅威に対し、国内法をもって対処してきたという経緯が、上記視点の移動によって、今度は、国内の「脅威」に対して法を整備していくようになったといえる。テロという例外的事件の日常化が、国内の日常的法制を、法の伝統的前提を覆すかたちで展開している。こうした例外の日常化は、近代社会の法が積み上げてきた前提を、破壊しているかのような様相を呈している。

9.11 事件直後に 2001 年 11 月 15 日の「日常の安全に関する法律」(no. 2001-1062) を制定した当時のヴァイヤン内相は、「9 月 11 日になって初めて法案にいくつかの足りないところがあることが判明した。…人権の侵害、自由の侵害という批判があるが、テロの脅威に直面して、これと闘うことは自由の侵害とはならない。逆にこれと闘わないことが自由の侵害となる」と述べている。日常の情景の中で、突如起こった同時多発テロ事件は、その衝撃の大きさと、恐らくは緊急な対応が望ましいと判断されたことによって、内容上も、手続上も、異例の法律で対応されることとなった。

「テロと闘わないことが自由の侵害となる」というこの言説が、「安全」確保の下に、「個人の自由」の犠牲を予定するものであるかどうかは、とりあえずここで断定することはできない。むしろ、テロに対するフランスの今日までの（入り組んだ）対応は、何よりもまず「安全」と「自由」とを同列の憲法的価値を有する原則として位置づけ、対抗的に据えること、それ自体の困難と、その配置に付随する問題を、示しているといえよう。従来の二項図式に示される両者の対抗関係では収拾し切れない事態を積極的に見ていくことにこそ、フランスにおけるテロという特殊現代的な問題の核心があると考えられる。