

フランス地方公共団体の生活安全分野⁽¹⁾における 規制行政の動向

浦 中 千佳央

はじめに

平成の市町村大合併、道州制導入の検討、宮崎県、大阪市、名古屋市等の個性派地方公共団体の長の登場と国と地方分権をめぐる議論が昔にも増して華やかである。だが、地方公共団体、或いはその長が利用できるであろう「生活安全分野」に関しての規制行政（警察権限）に関する検討・議論はあまり起こっていない様に思われる。これは終戦後の民主改革過程で警察の非政治化が最大の課題となった事、戦後のアメリカ型首長制導入により強化された地方公共団体の長の権限をこれ以上強化しない事が念頭にあり、敢えて地方公共団体の長に過度の行政警察権限を付与しなかったことが原因と思われる。しかし、実際は地方公共団体には戦後改革により戦前は内務省、特に警察が極度に所管した行政警察権限の幾つかが移譲されている。

また、憲法第94条により地方公共団体には条例制定権があたえられ、行政強制、行政刑罰をも含む条例を法律の範囲内で制定できる権限を有するようになった。その事を受けて、戦後の社会・経済環境変化のなか、全国的、画一的という性格を持つ法律では手の届かない地域の新たな問題を解決するため、各地域の状況に適した迷惑防止条例、青少年保護条例、環境条例などが各地で制定され地域住民の安全・生活を守るべき機能し、それらに関しての行政訴訟も数多くなされ、判例も多く出された。

最近では条例を利用して地域の安全を確保しようという試みが1990年代後半から見られる。これらは各地方公共団体で「安全・安心街づくり条例」、「防犯条例」等名称は異なるものの、一般に「生活安全条例」と呼ば

れる。同条例では警察だけでなく、地方公共団体、事業者、住民も安全な生活環境を構築する責務があるとされる。

また、禁煙運動の高まりから路上での喫煙を禁止する条例も多くの地方公共団体で制定された。欧米諸国ではさらに踏み込んで、公共の場、閉じられた空間での喫煙を法律で禁止する国が増えた。

更に平成22年に福岡県が事業活動に関する禁止、罰則を含む暴力団排除条例を制定し、暴力対策法を補う形で、暴力団の壊滅を目指している。これに刺激を受けて各都道府県も同条例に追随している。

神奈川県は1950年代に制定され、その後の社会変化、高度情報化社会の現代にそぐわない青少年保護育成条例を全面改訂し、23時-06時までの理由なき青少年外出の制限、深夜営業を行う施設への立ち入り制限、着用済み下着等の買受け等の禁止、青少年が使う携帯へのフィルタリング義務化、関係当局の立ち入り調査権を明記した条例を施行した。

こうした中、大阪府は他の自治体より先駆的な安全に関する条例を採択している。まず、この10月1日から施行された「大阪府子供を性犯罪から守る条例」では、「子ども（18歳未満）に対する一定の性犯罪をなし、刑期が満了した日から5年を経過しない間に大阪府内に住所を定め、その住所等を知事に届出した者に対し、相談等の社会復帰支援を行う」旨の条例を作り、未成年者が性犯罪の被害者にならないような府独自の政策を始めた。そして、最新のニュースでは12月1日から施行される、府職員、府警察官の立ち入り調査権、罰則規定付の「脱法ハープ規制条例」が大阪府議会で可決された。

さてフランスでは1982年地方分権化法を手始めに、各種分野で分権化が進行した。現在、フランスの地方公共団体は日本の基礎自治体に相当するコミューン（いわゆる市町村）と広域自治体に相当する、県（*département*）、広域圏（*région*）⁽²⁾に区別される。しかし県のトップである県地方長官（*préfet*）⁽³⁾は共和国大統領により任命され、内務省から派遣される官僚で占められる。県地方長官の権限は大きく、国防と国民教育の除いた各種行政分野にわたる。この為、「県における国の代表者（*Représentant d'Etat*）」

と位置づけられる。

近年では「犯罪予防分野」で地方分権が進められた。その中の動きの1つに従来から存在したのだけれども、戦後、あまり注目されなかった市町村長の警察権限、特に組織としての市町村警察 (*polices municipales*)⁽⁴⁾の活用及び市町村長に付与された行政警察権限で市町村アレテを制定し、犯罪予防や迷惑行為を防止する試みが各地でなされた。具体的には市町村警察を設けて、市町村警察官を町に配置する市町村が増加した。⁽⁵⁾この組織としての市町村警察は各種法令、そして特に市町村アレテ適用を確保するために活動する。

例えば市町村アレテで保護者を伴わない未成年者の夜間外出を禁止、夜間の騒音防止とアルコールから生じる健康問題、迷惑行為（公共の場での泥酔、絡む、喧嘩）、飲酒運転防止等のため、夜間のディスコ・バーの営業制限が制定され、海水浴場周辺の市町村では海辺での喫煙禁止、或いは他人に嫌悪を与えるとして、適切な服装でない、例えば水着或いは上半身裸で街の歩行を禁止する市町村アレテを制定し、これをアレテを適用するため市町村警察官が街をパトロールしている。

こうして俯瞰すると、日仏各地方公共団体が生活安全分野に各自に付与された権限を利用して、住民の安全確保を模索している姿が見て取れる。本稿では特にフランス地方公共団体の規制行政（警察権限）に着目し、近年のそれを巡る動向を考察することで特に各種行政法令に付随する地方公共団体の行政警察権限に関して日本において議論を深めるのに資すると願うものである。

註

- (1) 現代社会の急激な変化に伴う問題が私たちの生活において続発している。このため行政が受け持つ分野が拡大を続けている事に鑑み、本稿では「生活安全」の用語は治安、暮らし、環境安全など非常に幅広い分野をカバーする意味として使用する。
- (2) *Région* を「州」と訳すケースも見受けられるが、アメリカ合衆国等の「州」と混同される可能性があるので、本稿では「広域圏」という訳語を用いる。

- (3) *Préfet* を県知事と訳もみられるが、内務省から派遣される官僚で、市民から選ばれない、日本の知事と権限が異なる事から、本稿では「県地方長官」と訳す。
- (4) *Police municipale* には法令上の「市町村の警察権限」と当該「市町村の警察権限」の実行を担保する警察組織としての「市町村警察」を意味する。
- (5) アレテは各省大臣及び行政機関の命令、処分、規制の総称。これらの命令等には発給主体として的大臣、知事、市町村長、および、その他の行政機関により、一般的規律を設定する場合と個人に向けられる場合がある。山口俊夫『フランス法律辞典』東京大学出版会、2002年、36頁。
- (6) 1990年には約1万人の市町村警察官、約2700の市町村が市町村警察を組織しており、2010年には約18000人、約3500の市町村が組織している。
http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_734/NR_515_web.pdf

1 治安政策の地方分権化への道程（1980-）

1) 脱イデオロギー化

日本には「警察」とか「治安」という言葉に対して、アレルギー反応を示す人がいる。フランスも良く似た状況で、第二次世界大戦中（ナチスドイツと協力し、共産主義者、ユダヤ人、労働組合員の摘発、拷問、収容所への移送等）の出来事、あるいはフランス人独特の自由、個人主義の気質から上記の言葉に対して過剰反応する人々が存在する。一般的に右派は治安、警察力強化を好み、左派は治安対策に軟弱、自由主義というイメージが存在する。

戦後復興、経済成長をなし終え、経済不況に突入した70年代、フランスは治安問題に直面した。ジスカール・デ・スタンス大統領（右派政権下）で議会からの要望で「暴力への回答」と題されるピュレフィトレポートが作成され、治安問題の分析とその解決策を提案したレポートが出され（1977年）、80年代のミッテラン政権下（左派政権下）では「犯罪に直面して：予防、抑圧、連帯」と題す、治安問題の分析と対策をまとめた、ボネメゾンレポートが出された（1982年）。特にボネメゾンレポートの最大の政治的意味は、ミッテラン政権という左派政権下にまとめられたもの

で、右派にせよ左派にせよ、治安確保が重要であるという共通認識が芽生えたとの事である。つまり犯罪の増加、既存制度の疲弊を前に、治安問題に関してのイデオロギー対立をしている場合ではないことを右派、左派共に理解したのである。現に犯罪の増加に晒されている地域では、右派、左派というイデオロギー対立ではなく、住民は安全を欲しており、政治はそれに応えなければならなかった。

例えば、この脱イデオロギー化はここ数年、教育界でも進んだ。一昔前、教員と警察は水と油の関係であった。教員組合は警察を忌み嫌い、警察官が制服で学校施設に立ち入ることはあまりなかった。しかし、校内暴力（生徒間、生徒・教員間）、外部侵入者、学校内での薬物問題が深刻化し、今では、多くの教員が進んで、警察官の学校内あるいは学校周辺への配置を歓迎するようになった。学校内にビデオカメラが配置されているところもある。つまり、「警察」、「治安」、「左派」、「右派」という単純なイデオロギー対立が減少し、これが80年代から進行した。こうして、左派内でも警察や治安問題を語ることはタブーではなくなった。

2) 治安政策の地方分権

1981年に誕生した社会党ミッテラン政権は地方分権化を進め、その影響で治安政策でも地方分権が進められた。パリという中央で治安政策を立案しても地域ごとに特色のある犯罪への対策ができないという現実からの要請、地方分権の機運の高まりを受けて、市町村長が自分たちの警察権限を利用して地域の治安を守るという意識が高まったからである。1983年6月8日付のデクレで、犯罪予防国家会議（CNPD : *Conseil National de Prévention de la Délinquance*）、犯罪予防県会議（CDPD : *Conseils Départementaux de Prévention de la Délinquance*）、犯罪予防市町村・市町村間会議（CCPD/CIPD : *Conseil Communaux ou Intercommunaux de Prévention de la Délinquance*）が設立された。国が地方に犯罪予防に関する討議の枠組みを初めて創設したのである。この枠組み内で、市町村長は犯罪予防分野において、重要な役割を演じることができるようになった。犯罪予防市町村

会議では市町村長が会議を主宰し、各関係者（警察、教育、司法、民間の団体等）と会合が持てるようになったのである。

しかし1995年の第2次保革共存（コアピタシオン）⁽⁷⁾下において、「治安の為の指針・計画法」が策定された。同法は1995から1999年の複数年度にわたる治安計画が打ち出され、改めて国が治安対策の主導権を握ることを明示した。また、同法律が掲げる「安全基本権」が憲法的価値を有する事となり、フランスの治安政策でも重要な法律となった。

1997年に国民議会選挙で勝利した社会党のジョスパン氏が首相となり、右派シラク大統領の下、第3次保革共存が開始された。ジョスパン首相は地域警察、地域安全契約制度（*Contrat Local de Sécurité*）を導入し、犯罪予防分野において地域でその計画を策定し、公的な機関だけでなく、民間団体も巻き込んで、「安全を共同で作り出していく」（*coproduction de la sécurité*）枠組みを創設し、その中心的な役割を果たすことを期待されたのが市町村長であった。⁽⁸⁾

しかし、2002年の共和国大統領選挙第1回投票で、当時、現職の首相、ジョスパン氏が破れ、現職シラク大統領の相手として極右政党「国民戦線」のルペン氏が進んだ。この時の大きな争点は治安問題であった。地域警察、地域安全制度は良い制度であったのであるけど、警察官の意識改革、公的機関の縄張り意識などで十分に機能せず、短期間で人々の体感治安不安を払拭するほどの目に見える結果を出せなかったのである。

2002年に内務大臣に就任したサルコジ氏の下、政府は次々に治安立法を繰り出していく。2002年8月29日付「国内治安の為の指針・計画法法律」（LOPSI：通称サルコジ法）、2003年3月18日付「国内治安の為の法律」、2003年11月26日付「移民統制、フランスにおける外国人滞在、国籍に関する法律」、2006年1月23日付「テロ対策に関する法律」等である。2001年米国中樞同時多発テロの影響で治安対策（特にテロ対策）を強化しなければならなかった背景もあるが、国主導での治安対策が以後、右派政権下で続いていく。

こうした力による治安回復措置と並行して、実は犯罪の予防分野に関し

ては、地方重視の流れは変化していなかった。例えば2002年7月17日付デクレにより安全・犯罪予防地域協議会（CLSPD : *Conseil Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance*）を設け、地域安全契約を推進していく重要な機関と位置づけられ、2006年には犯罪予防に関する機関の縦割り行政を解消するため、「犯罪予防の他省庁間委員会」（CIPD : *Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance*）⁽⁹⁾を設け、2007年3月5日付「犯罪予防に関する法律」では10000人以上のすべての市町村に安全・犯罪予防地域協議会を設けることを定め、市町村長への犯罪分野での情報提供の義務づけ、犯罪予防のための特別基金の創設（*Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance*）した。犯罪予防のための特別基金からは市町村が防犯・監視カメラを設置するときに補助金を支出し、防犯・監視カメラが普及しやすい環境を整えた。犯罪予防に役立つであろう社会保障、教育分野での情報の共有に関して、市町村長の調査権限を強化した。例えば家族手当給付金庫などから家族構成の現状、国民教育省からの不登校児童に関する情報提供を受けることなどである。

ここで重要なのは市町村長の権限強化があくまで「犯罪予防分野」という点にある。フランスでは警察力の行使の主役、つまり犯罪の抑圧・鎮圧（*répression*）は「国の独占的な権限」（*droit régalien*）であり、この分野での分権はあり得ないということである。

註

- (7) 1993年3月から1995年7月で、社会党のミッテラン大統領下、右派のバラデュール氏が首相に指名された。
- (8) 参照 今井勝典、浦中千佳央「フランスの地域安全契約制度について」『警察政策 第8巻』2006年、179-199頁。
- (9) <http://www.sgcipd.interieur.gouv.fr/>

2 県、市町村アレテによる生活安全確保の動き

1) 行政警察総論

先ほどから規制行政という用語を使用しているが、フランス地方公共団体が利用する中で代表的なのが「行政警察権限」である。では行政警察とはなんであろうか？ フランスでは伝統的に警察活動を「行政警察」、「司法警察」に区別している⁽¹⁰⁾。行政警察には以下の3つの性格があるとされる：公の秩序維持目的、予防目的、一方的性格、つまり「公の秩序侵害を⁽¹¹⁾ 予防する為になされる公権力の一方的行為」であるといえる⁽¹²⁾。

そして行政警察の方法は「具体的活動」(*actes matériels*)と「法律規範命令」(*édiction de normes juridiques*)⁽¹³⁾に分けられる。具体的活動とは身分照会、交通検問、デモ・群衆の監視という警察官が直接活動にあたるものである。法律規範命令とは交通規制、駐車規則などである。

公の秩序侵害の予防とあるが、ここでは3つのタイプが考えられる。安寧の侵害 (*atteintes à la tranquillité*)、治安への侵害 (*atteintes à la sécurité*)、衛生への侵害 (*atteintes à la salubrité*)⁽¹⁴⁾である。次に予防とは警察行政活動が公秩序を乱すことを妨げることであり、公秩序を乱す人物を罰するものではない⁽¹⁵⁾。また、「行政警察は公役務活動であり、公秩序侵害を予防する事及びその公秩序侵害を終わらせる事が目的で、法令の主要な活動であり、給付活動ではない⁽¹⁶⁾」ともいえる。ただ、簡単に警察活動を「行政警察」、「司法警察」と区別することは困難なケースもある。

また、行政警察は一般行政警察 (*police administrative générale*)と特別行政警察 (*police administrative spéciale*)に区別される。一般行政警察は公の秩序維持に目的を定めており、特別行政警察は一般行政警察の目的をより詳しくした事項が対象となる、例えば狩猟、漁業、広告、映画、外国人管理⁽¹⁷⁾である。

国レベルでの行政警察の責任者は共和国大統領、首相である。地方レベルにおいては県地方長官、県会議長 (*Président de conseil général*)、市町村長である。

では具体的に市町村長はどのような行政警察権限を有するのだろうか？市町村総合法典 (*Code général des collectivités territoriales*) において「県における国の代表者の行政監督下、市町村長は市町村警察権限、田園警察権限と市町村長に関して国の行為の実行に関する任務を負う」(L.2212-1)、「市町村警察権限は良き秩序 (*ordre*)、安寧 (*tranquillité*)、安全 (*sécurité*) と公共衛生 (*salubrité*) を確保する事を目的とする」(L.2212-2)。また、2012年3月12日付オルドナンスで「市町村長は国内治安法典第1編第3章第2節第1款の条件内で犯罪予防政策を目指して協力する」(L.2211-1)との条文が付け加えられた。

こうしてみると、市町村長は良き秩序、安寧、安全、公衆衛生の分野で大きな権限を有している、つまり「生活安全分野」での安全を確保するために十分な権限を有するのである。では以下、県地方長官アレテ (*arrêté préfectoral*)、上記地方自治法典を行使して、市町村長の市町村アレテ (*arrêté municipal*) の具体例を考察したいと思う。

2) 具体的な規制行政措置

成人の同伴がない未成年の夜間外出規制

フランスでは低所得層向け公営住宅が移民ゲッターとなり、警察さえも立ち入ることができない、無法地帯地域が主に大、中都市周辺で出現した。同地域では様々な人種、国籍の住人が住み、若年人口の増加、失業問題、犯罪（主に麻薬取引）、教育問題（学業放棄）が深刻であった。特に夜間、未成年者が理由なく、家から外出し、公営住宅周辺あるいは公共交通機関内を徘徊し、犯罪や迷惑行為（スクーターの空ふかし、大声でわめく、公営住宅共有部分で放尿、たむろする等）を繰り返し、あるいは事件の被害者となる事が続発していた。それらは特に日が長くなり（夜22時ぐらいまで明るい）、学校が休みとなる夏季に集中していた。また、日本の少年法に相当する1945年の未成年犯罪者に関するオルドナンスが存在し、未成年犯罪者に対する決定的な対策に事欠いていた。この事態を打開するため、オルレアン市があるロワール県地方長官が同市において未成

年を対象とした2001年7月9日付成人を伴わない夜間外出禁止令を発したのを皮切りに、パリ郊外のエスタンプシ市（7月27日）、ルーセ市に出されたエール・ロワール県地方長官令（7月30日）などが、成人を伴わない13歳以下の未成年者の23時-6時までの外出を禁止した。この為、一部人権擁護団体が基本権である「移動の自由（liberté d'aller et venir）」を制限するものだとして行政裁判所に提訴した。この種の問題で手を焼いていた他の市町村も追随し、その都度、行政裁判所への提訴がなされ、判決もまちまちであったが、国務院は条件付きで、おおむね未成年の保護者同伴なしでの夜間外出禁止令の適法性を認めた。また内務省が2002年8月23日付通達を出し、上記、国務院の条件をまとめて、未成年の夜間外出禁止令の指針⁽¹⁸⁾を明示した。

2011年3月14日付「国内治安の為のパフォーマンスの為の計画・指針に関する法律」第43条に県地方官命令で成人の同伴がない未成年の夜間外出禁止令、および当該未成年の保護者への罰則を盛り込んだ法案が可決された。しかし、左派系議員が当法律の幾つかの条文が憲法違反である旨、憲法院へ提訴した。第43条に関しては保護者への罰則規定が憲法違反とされた。現在では国内治安法典L132-8に「13歳以下の未成年で成人の同伴がない者は23時から6時までの夜間外出を禁止する命令を出すことができる」と明記された。

営業の自由制限：アルコール販売の禁止、ディスコ、カフェ等の営業時間制限

フランス南西部、オート・ガロン（Haute-Garonne）県にある都市トゥールーズ（Toulouse）では近年、飲酒に起因する事件・事故が多発していた。同市は人口約40万人で、3つの大学、6つの高等教育機関や航空・宇宙産業研究所が存在するため、同人口の約3割が学生で占められている。この為、同市は夜になると学生は街に繰り出し、飲酒をしていた。特に近年は*Binge drinking*という飲酒方法がフランスにもたらされ、若者がいかに早く、強い酒で酩酊するかを競い、時にはその様子を撮影してネットに流すのである。このため急性アルコール中毒で酩酊し、医療機関担ぎ込まれる

学生が増えた。また、アルコールの影響下での喧嘩、夜分大声でわめくという行為が地域住民の迷惑になっていた。さらに比較的飲酒運転に寛容といわれるフランスでも近年、飲酒運転の危険性が認識されるようになり、飲酒運転の取り締まりが強化され始めた。

こうした事態をうけて、オート・ガロンヌ県県地方長官は1970年からアルコール類を提供する店の営業時間を見直していなかったことに鑑み、2009年1月20日付オート・ガロンヌ県アレテにおいて当該飲食店の営業時間を見直し、平日は午前2時まで、週末、祝日は午前3時までとする県アレテを発した。これに対して、飲食業組合は営業権の侵害、権限濫用として、県アレテを不服としてトゥールーズ行政裁判所に提訴した。同裁判所はオート・ガロンヌ県から出された資料には未成年の飲酒予防に関して、営業時間を制限される飲食店と未成年飲酒の因果関係を示す具体的な資料がないこと、県アレテがオート・ガロンヌ県全域になっているが、飲酒問題が深刻なのはトゥールーズ市の特定地区であり、飲酒防止策と措置（営業制限）が「不均衡」（*disproportion*）であることを理由に2010年5月4日、県アレテを取り消した。この為、オート・ガロンヌ県県地方長官はボルドー上級行政裁判所へ控訴した。2011年2月15日に同上級裁判所は同県県地方長官アレテの妥当性を認め、トゥールーズ行政裁判所の判決を取消、オート・ガロンヌ県の逆転勝訴となり、確定した。

一方、トゥールーズ市当局も以前から、地域住民の会合などで、アルコールに関する問題や飲食店テラスで夜遅くまで騒いだり、喫煙したりする客の騒音が大きく議論され、地域住民の重大な関心事項であることを認識していた。⁽¹⁹⁾既に1999年12月7日の市アレテで22時から6時までのアルコールの販売を禁止し、ガソリンスタンドでは18時から8時までの販売を禁止していたのだが、実効性が保たれずにいた。同市市長は2つの市アレテを出し（2011年6月24日付トゥールーズ市アレテ）、アルコールの消費と販売を規制しようとした。1つ目のアレテはトゥールーズ市の中心街のアレテにより列挙された公道において、飲酒を禁止する事、⁽²⁰⁾2つ目のアレテで夜間営業の雑貨屋（*épicerie de nuit*）、サンドウィッチ、ケバブ

(トルコ、アラブ風サンドウィッチ)店の営業時間を定め、アルコール類の販売を規制しようとした。報道によれば2011年6月24日付アレテが施行された1年間で、7つの飲食店が警告を受け(6店が市アレテ違反、1店が県アレテ)、1店が行政処分による閉店を命じられ、アルコールの消費に関しては約500人が違反キップ(通称PV)を切られた⁽²¹⁾そうである。このアルコール類販売規制はその他、多くの都市でも見られる。例えばフランス中部のポワティエ市では2012年5月25日付でアルコール類の販売を21時から8時までの間禁止するアレテを布告した。

海辺観光地での服装規制

スペインのとの国境に近い、地中海に面したペルピニャン(Perpignan)市では夏は猛烈に暑く、近くの海水浴場から来る客が水着のまま来店し、目のやり場に困るといふ商工業者、あるいは男性が上半身裸で街を歩き、その格好で街を散歩されると困ると住民からの苦情が寄せられていた。この為、ペルピニャン市長はアレテを制定し(2010年7月28日付)、夏の観光シーズン(8月1日-9月30日)に適切でない服装(水着、上半身裸)で街中心部の道、岸壁、公園、公道で歩くことを、人間の尊厳、良識、モラル、青少年の保護の尊重を確保という理由で禁止した。

ゴミ箱漁り規制

フランスでは経済貧困者がスーパー、パン屋等から廃棄される賞味期限切れ食品をゴミ箱から漁り、自分で消費したり、違法な青空市場でそれらの食品を販売したりして、生活の足しにしていた。ゴミ箱をひっくり返す、経済困窮者同士で食品の奪い、喧嘩などが見受けられた。この為、一部のスーパー、食料品店ではゴミを漁れないように、賞味期限切れ食品に塩素をかけたり、ゴミ箱を漁る人々と話し合い、ルールを決めて、ごみ漁りを許可したりしていた。

この為、パリ近郊の都市、ノジャン＝シュール・マルヌ市(Nogent sur Marne)は2011年9月16日付アレテで公衆衛生の観点から、公道にあるゴミ箱、ごみコンテナから「廃棄物」、「リサイクル品」を獲得するためにゴミ箱を漁る行為の禁止、歩行者の安全、公衆衛生の観点から、歩道にゴ

ミ箱あるいはごみコンテナから引き出した物をまき散らす行為を禁止した。このアレテに違反すると罰金 38 ユーロが課される。これに人権団体が、経済困窮者を狙い撃ちにしたものであるとして、権限濫用を理由に同市を提訴した。2011 年 11 月 17 日、ムーラン行政裁判所は同市アレテが公秩序を目的としてなす、当該アレテは目的と措置が不均衡であると認め、このアレテを取り消した。

ところが、この行政裁判所判決が出る前、2011 年 11 月 4 日付で同市長は同アレテを修正した。人権団体は同市アレテのゴミ漁り (*fouiller*) の定義が一般、抽象的で、例えば朝市を終えた後、「残された物を持って帰ってもいけないのか」という解釈のグレーゾーンが存在していると訴えていた。フランスではどこの町でも朝市が良く見かけられ、その朝市終了後に、廃棄された傷物の野菜、果物を経済困窮者が拾い集める (*glaner*) 光景をよく目にする。このため、同条例の影響を受ける人は少なからぬ多かったのである。このことから、新アレテはゴミ漁りの際の仕分け (*chiffonnage*) のみ禁止し、拾い集める (*glaner*) ことは禁止せず、明確な線引きをした。しかし、結局、同市長への非難は強まり、2012 年 2 月 22 日、同市は当該アレテを撤回した。

携帯電話電波中継アンテナ設置の制限、遺伝子組み換え作物の規制

目覚ましい技術革新により、私たちは豊かな生活を享受しているが、その反面、弊害も深刻化してきた。このような中で、マンション等の屋上や地上に設置される携帯電話電波中継アンテナから出る電磁波により頭痛、吐き気、倦怠感あるいは子供に悪性腫瘍の誘発が指摘されるようになった。現在、これら症状と電磁波との科学的因果関係ははっきりしていないが、その因果関係が疑われている。このため、幾つかの市町村では市町村アレテで住居からの電波中継アンテナ設置距離、あるいは電磁波の強さ、設置そのものを禁止する規制をするようになった。

また、フランスは農業大国であり、とうもろこし、大豆は重要な輸出穀物である。そうした中、病害虫に強いとして遺伝子組み換え作物が市場に出回りだした。しかし、その安全性に疑問を持つフランス農家が多く、大

きな社会問題となった。そうした中、政府は遺伝子組み換え作物を許可した。一部環境保護団体、消費者団体、農業団体がこれに抗議し、植えつけられた遺伝子組み換え作物を所有者に無断で刈り取ったりして、逮捕者が出ていた。このため、上記団体の運動に共鳴した約 1100 の市町村長が当地での遺伝子組み換え作物を規制する市町村アレテを出し、それを違法とする当該地県地方長官が行政裁判に同市町村アレテ無効を提訴していた。

この2つの条例で争点となっているのは市町村長の「一般行政警察権限」と「安全予防の原則」である。市町村長がアレテで規制できる対象、安全予防の原則を上記問題解決に適用できるかが争点となった。「安全予防の原則」とは「環境を保護するため、予防的方策は、各国により、その能力に応じて広く適用されなければならない。深刻な、あるいは不可逆的な被害のおそれがある場合には、完全な科学的確実性の欠如が、環境悪化を防止するための費用対効果の大きい対策を延期する理由として使われてはならない⁽²²⁾」とされる原則で、EUでもその導入が採択され、フランスでも2005年に環境憲章検証が憲法改正として追加される時に、同憲章第5条に明記され、憲法的価値を持つものとなっていた。

携帯電話中継アンテナに関しては、⁽²³⁾ 国務院は3つの市町村アレテに関して同時に審査し、下した判断の中で、「法により指定された国の当局（電気通信担当相、ARCEP：郵便・電気通信規制局、ANFR：国立周波数局）だけが携帯電話中継アンテナの設置を一般行政警察権で規制する権限を有する事」、「市町村長が有する一般行政警察権限に基づいて、市町村長はアレテにより自分の市町村内における携帯電話中継アンテナの設置を規制することはできない」、「加えて国務院は安全予防原則が公権力にその権限分野を超越することを認めていない」として、市町村による規制を認めなかった。

遺伝子組み換え作物の規制に関して、行政裁判所は市町村による規制の容認と拒絶との判断を下していた。しかし、遺伝子組み換え作物規制に関しても、⁽²⁴⁾ 遺伝子組み換え作物の許可は農業大臣がその権限を有しており、市町村長にはない。安全予防原則に関しては急迫な危機 (*péril imminent*) が認められる場合に限り、遺伝子組み換え作物を規制しようとの判断を下

(25) した。つまり、携帯電話中継アンテナと同じ法理で、市町村には遺伝子組み換え作物を規制する権限がない、安全予防原則をもって同作物を規制できないとした。上記、行政裁判所の判断のため、今まで、遺伝子組み換え作物規制したすべての市町村アレテは法的効力がないが、各市町村の政治的なメッセージを表明する一手段ととらえられている。

註

- (10) Code des délites et des peines du 3 Brumaire, An 4 (25 octobre 1795)、第 16 条「警察は公秩序、自由、所有、個人の安寧維持のために創設される」、第 18 条「警察は行政警察と司法警察に分かれる」、第 19 条 1 項行政警察は各場所と公秩序」、同条第 2 項「行政警察は主に軽罪の予防を行なう」、第 20 条「司法警察は行政警察が犯す事を止められなかった軽罪を捜査する」
- (11) Jean-Michel De Forges, *Droit administratif*, PUF, p. 171.
- (12) *Ibid.*
- (13) Jacqueline MORAND-DEVILLER, *Cours Droit administrative*, Montchrestien, 2009, p. 629.
- (14) Jean-Michel de Forges, *op.cit.*, pp. 173-174.
- (15) *Ibid.*
- (16) Jacqueline Morand-Deville, *op.cit.*, p. 629.
- (17) Agathe Van Lang, Geneviève Godouin, Véronique Inserguet-Brisset, *Dictionnaire de droit administratif*, SIREY, 2008, p. 293.
- (18) 国務院で出された条件は、第 1 に期限と時間を確定させる事（外出禁止の時間を 23 時から 6 時まで、そして同命令が 1 年を通して適用されるのではなく、限られた期間においてしか適用されないこと：例、夏場、革命記念日、大みそか等、大きなイベント、祝日の前後）、第 2 に市内全域とか、漠然とした地域指定でなく、現に未成年が犯罪の危険に晒されている場所に限定される事などである。 <http://www.interieur.gouv.fr/Publications/Textes-officiels/Circulaires/2002/INTD0200164C>
- (19) フランスでは 2007 年以降、飲食店、ディスコ等で全面禁煙となり、外に出て喫煙する人が増え、そのための夜間の騒音問題が深刻化していた。
- (20) フランスではいわゆるホームレスといわれる人たちの多くが、アルコール中毒で、精神障害をきたしている。この為、一部団体が、中心部地区でのアルコール消費禁止はこれらホームレスを狙い撃ちにしないかとの心配をしている。
- (21) <http://www.ladepêche.fr/article/2012/08/24/1424747-arretes-anti-alcool-dans-la-rue-deja-500-pv-dresses.html>

- (22) http://www.env.go.jp/council/21kankyo-k/y210-02/ref_05_1.pdf
- (23) CE, Assemblée, 26 octobre 2011, Commune de Saint-Denis (n°326492, Commune de Pennes-Mirabeau (n°329904) et SFR (n°s341767-341768)
- (24) CAA Lyon, 26 août 2005, commune de Menat. CE, 24 septembre 2012, commune de Valence, n°342990. 参照 <http://www.dalloz-actualite.fr/edition/2012-10-02>
- 別の国務院判決では県会（Conseil général）が遺伝子組み換え作物への反対を表明できることが認められた。概要は2004年6月11日、ジース（Gers）県県会は遺伝子組み換え作物の健康、環境への影響を考慮し、遺伝子組換え作物反対の決議を採択した。7月7日に同県県地方長官がこの県会の決議（délibération）採択は明白な権限濫用であるから、撤回する旨、県会側に要請があった。県会側が拒否したので、県地方長官はポー行政裁判所に提訴、2005年4月6日同行政裁判所は県地方長官の提訴を認め、県会の決議は取り消された。これを不服として、県会がポルドー上級行政裁判所へ控訴、2007年6月12日に同上級行政裁判所はポー行政裁判所の判決を支持した。県会は国務院へ上訴、2009年12月30日に国務院はポルドー上級行政裁判所の判決を取消、ジース県県地方長官の付託を棄却、国は県側に3000ユーロを支払う判決が確定した（CE, 30 décembre. 2009, Département du Gers, req. N° 308514）。
- (25) CAA Bordeaux, 12 octobre 2004, n° 04BX01452

まとめ

フランスでの生活安全分野における規制行政を考察してきたが、いずれも「生活の質」（*quality of life*）がキーワードになっている。上記で紹介したトゥールーズ市であるが、飲酒問題だけでなく、夜間の騒音も住民が抱える大きな問題となっていた。しかし、こうした「生活の質」にかかわる問題は警察では事件性がないものとしてなかなか相手にしてもらえず、それが住民のフラストレーションを高めていた。この為、トゥールーズ市では「平穏オフィス」（*Office de Tranquillité*）⁽²⁶⁾ という部署を開設した。この平穏オフィスは、日本でいう「なんでもやる課」に相当する。3101に電話するとオペレーターが24時間応対し、問題の解決策を見つけてくれる。例えば、他の行政機関の管轄に関する問題であれば、その行政機関の住所、電話番号を教えたりする。さらにオペレーターで対応できない複雑な

問題であれば、「レギュレーター」(*Régulateur*)という係の人が、相談者から詳細を聞き、的確なアドバイスを後日するという具合である。この「平穩オフィス」の目的は必ず解決策を見つけるということである。

夜間の騒音、相隣関係問題等に関しては、「仲裁者」(*médiateur*)という人物を配置している。彼らは元教育関係者であったり、看護師であったりして、人との接し方に優れた人が採用されている。オペレーター、レギュレーターでは手におえない問題を解決するため、相談者、あるいは騒音を題している当事者の元に直接、赴くのである。彼らは争いごとを仲裁するための専門的研修を受けている。相隣問題は複雑で、いきなり制服を着た警察官が来てもかえって事態をややこしくする場合がある。この為、仲裁者が間に入り、話し合いで問題を解決できるように導くのである。もちろん、それら問題に犯罪性、事件性があれば、市町村警察や国家警察当局に連絡する。

このトゥールーズ市の試みを見てもわかるように、今までは個人で解決できた問題が、匿名社会、都市化、家族形態の変化などの影響により自分たちで解決できなくなっている。こうした21世紀の複雑社会の中で、「生活の質」を守る地方自治体のガバナンス能力が問われているのではないだろうか。どのような規制行政をかけることができるのか、そしてそれをどこまで実効あるものにするかである。この意味でフランスの地方自治体の取り組みは日本にとり良いアドバイスを提示しているように思われる。

註

- (26) http://www.toulouse.fr/municipalite/actualite/-/asset_publisher/y9Vb/content/1332235

参考文献

- 山本品樹「行政警察作用と司法警察作用」『中央学院大学法学論叢 14』2001年、243-263頁。
- 岡部正勝「フランス警察行政法における行政警察と司法警察」『犯罪の多角的検討 渥美東洋先生古希記念』有斐閣、2006年、271-286頁。
- 自治体国際化協会「フランスの自治体」2009年

Jacqueline MORAND-DEVILLER, *Cours droit administratif 11 édition*, Montchrestien, 2009.

Jean-Michel de Forges, *Droit administratif*, PUF, 1993.

参考サイト

フランス国務院 : <http://www.conseil-etat.fr/>

トゥールーズ市役所 : <http://www.toulouse.fr/accueil>