

研究ノート

フランスの警察とその指導原理について（上）

浦 中 千 佳 央

はじめに

近代警察の模範をフランスに求めてスタートした日本の警察制度は、その時代の世界情勢、政治・社会状況に影響され、組織、活動を変化させてきた。紆余曲折を経て、1954年に現行警察法が施行されて以来、国の機関として警察庁、都道府県の組織として警視庁、道府県警察本部が置かれ、公安委員会制度と共に、日本の安全を支えている。

この日本近代警察の模範となったフランスの警察も紆余曲折を経て、現在では、国家警察 (*police nationale*)、ジャンダルムリ・ナショナル (*gendarmerie nationale*)⁽¹⁾、市町村警察 (*polices municipales*) が主要な警察力として存在している。しかし、フランスでは立法や組織の改編が頻繁に行われ、フランス人ですら非常に分かりにくい組織、活動形態となっている。

本稿ではまず、フランス警察の活動原理を考察し、今後、未定ではあるが、実際に活動している警察組織、治安に携わる人々（民間警備業など）について、論じていく予定である。

(1) 国家憲兵隊との訳も多くみられるが、現在、ジャンダルムリの業務の内、憲兵業務が占める割合はわずかで、大部分の仕事が行政・司法警察活動であること、英米文献では、ジャンダルムリを邦訳の憲兵、つまり *military police* と訳しておらず、そのまま、*gendarmerie* と表記している。このため、本稿でも以下、ジャンダルムリと呼称する。

1 フランス警察の指導原理：国内治安、公の実力の概念、二元性、中央集権制、行政警察と司法警察の区別

(1) 国内治安の概念

国内治安という概念は近年、特に議論されてきたものである。法律上の明確な定義がないものの、対外安全保障 (*sécurité extérieure*)、国内治安 (*sécurité intérieure*) という区分が存在し、対外安全保障は軍、国内治安は警察が担当するという考えが一般的であった。しかし、犯罪が急速にグローバル化、高度情報化する中で、1990年代から世界各地で頻発するようになる大規模な国際テロ、国際犯罪組織による人身売買、麻薬取引、武器売買、サイバー犯罪、サイバー攻撃などは「この事象には軍、この事件には警察」という従来からの概念や国境を超えた対応が必要となった。⁽²⁾これを決定づけたのは2001年の米国中枢同時多発テロであり、ヨーロッパでも2004年に発生したマドリド地下鉄爆破テロ、2005年のロンドン地下鉄爆破テロ事件により、国外からの脅威、国内の脅威の明確な線引き、それに対抗する手段が複雑であることが認知された。

2008年に発刊された国防白書では、対外安全保障、国内治安の融合を目指した、グローバル・セキュリティという概念が提起され、軍、警察、情報機関などあらゆるセキュリティに関連する機関、組織、場合により民間セクター（サイバー関連会社など）が脅威に対して、協力して対処することが盛り込まれた。⁽³⁾ただ実際、権限や装備に制限のある市町村警察に対外安全保障や諜報活動の一部を担えというわけにもいかず、国内治安という線引きもまた必要である事も確かである。

(2) 仏領ギアナで、麻薬取引摘発において、軍を動員し、ジャングルでの不法越境監視したハルピエア作戦 (Opération Harpie)、金の不法採掘、熱帯雨林の違法伐採、環境破壊を取締に、軍を動員したアナコンダ作戦 (Opération Anaconda)、税関、税務当局が、武器売買を資金源としているテロ組織関連会社を資金の面から捜査することなどが例としてあげられる。

(3) 拙著「フランスにおける新形態の脅威への対処機構—グローバル・セキュリティの概念」『国際安全保障』第40巻 第3号、31-35頁。

前述の国内治安の概念が近年の流れだとすると、以下、考察する国内治安の考え方は古典的な概念であろう。国内治安の定義は様々あるものの、モントリオール大学のクッソン教授は「社会自身から生じた脅威に対する人、財産、制度の保護を確保するための手段の総体⁽⁴⁾」と定義している。私たちの経済活動、私的な活動などから生じた犯罪、この犯罪から人、財産、制度を守るための対策ということになる。

この「国内治安」という用語が政治的アジェンダにおいて見出されるのは1986年に当時首相であった、シラクが「国内治安会議」(*Conseil de sécurité intérieure*)をオルドナンスで創設したことである。その後、同会議は実質的な活動してこなかったが、1997年（共和国大統領は右派のシラクというコアビタシオン下）に当時首相であった、社会党のジョスパンが「国内治安会議」をデクレにより設置し、首相が主宰し、関係閣僚を集めて、治安公共政策の大綱を定める会議に格上した。しかし、会議の名称にもなっている「国内治安」を定義することはなかった⁽⁵⁾。

そして、「国内治安」の名を冠した初めての法律が、2002年8月に制定された「国内治安の為の指針・計画法」であった。同年4月に共和国大統領選挙が行われ、選挙の争点が「治安問題」、「移民問題」となった、以前から議論されてきた争点であったが、今回は極右政党に有利に働いた。その結果、決選投票に極右政党とされる「国民戦線」のジャン＝マリー・ル・ペン党首が進み、大差でシラクに敗れたものの、「政治的地震」と評されるほど、国民に衝撃を与えた。これ以降、犯罪対策を中心とする治安問題と米国中枢同時多発テロに触発されたテロ対策問題を柱とする、「国内治安」が政治上の大きな課題となっていく。この結果を受けて、シラク共和国大統領は選挙公約である治安強化を実現するため、本法を制定した。本

(4) Maurice Cusson, *Qu'est-ce que sécurité intérieure*, 2000 p.9. インターネット版 http://classiques.uqac.ca/contemporains/cusson_maurice/qu_est_ce_que_la_securite_interieure/qu_est_ce_que_la_securite_interieure.pdf

(5) Marc-Antoine Granger, *Constitution et Sécurité intérieure essai de modélisation juridique*, L.G.D.J., 2011, P.14.

法の ANNEXE において、「安全は基本権であり、個人と集団の自由実践条件の一つである」、「国家は、共和国の領土全体において、国家の利益と制度を守り、法を尊重し、公の秩序と平穏を維持し、人と財産の保護することにより、注意深く見守りながら安全を確保する使命を負っている」と明記された。以後、「国内治安」の名を冠した法律が続々登場する。2003年には「国内治安のための法律」、2011年「国内治安のパフォーマンスのための指針・計画法」、2013年には各種治安関連の法令をまとめた「国内治安法典」が制定された。この国内治安法典の中でも、結局、具体的な国内治安の定義が示されておらず、国内治安の定義が立法者により正面からなされたものは存在しない⁽⁶⁾。

2002年以降、左右両政権下（シラク政権：2002 - 2007年、サルコジ政権：2007 - 2012年、オランド政権：2012 - 2017年）様々な国内治安に関する立法がなされた。そして、2015年に発生したイスラム過激思想に影響を受けた一連のテロにより、国内治安の優先順位が、通常の犯罪対策から、強力なテロ対策、移民系子弟のイスラム急進・過激化対策へと重点が異動した。2017年に誕生したマクロン政権下でも、2015年以降のテロ関連対策の強化が課題であるが⁽⁷⁾、2018年11月から始まった「黄色いベスト運動」の長期化に伴う、デモの安全な誘導と鎮圧、イスラム過激思想の予防が現政権の国内治安上の大きな課題に加わった。

この国内治安を確保するための手段として治安公共政策（*politique publique de sécurité*）が取り入れられている。治安公共政策とは「正統な政治機関により取られた手段と決定のあるまとまった総体が、社会統制機能を持つ治安機関、あるいはその他パートナーの公的・私的機関により、犯罪現象から引き起こされる様々な形態の治安不安に対する、効果的対応を

(6) Jérôme Millet, "La fabrique de la sécurité intérieure", Pascal Mbongo, Xavier Latour (dir.), *Sécurité, libertés et légistique, Autour du Code de la sécurité intérieure*, L'Harmattan pp.27-28.

(7) 2017年10月30日付「国内治安とテロ対策を強化する法律」は危急事態法という例外法の効果を一般法に盛り込み、例外措置を恒久化することを目的としている。

対象としている」と定義される⁽⁸⁾。

様々な形態の治安不安への効果的対応を対象としているので、単に警察、検察、裁判、矯正・保護活動といった刑事司法対応だけでなく、移民系住民が多く住む都市郊外の低家賃住宅街地区での住宅環境整備、公共交通機関網整備などの都市政策 (*politique de ville*)、同地区に住む青少年への教育、就職支援など、「公共政策」を総動員し、フランス社会から疎外された人たち、あるいは疎外を阻止する政策をもって、それが青少年の犯罪化や過激化・急進化を防ぐことに役立つからである。なぜ教育支援が国内治安においても重要になるかといえば、基礎的知識（読み書き、計算、歴史など）、社会性などを学ぶ場である学校から一度でもドロップアウトすると、出自が移民系かどうかを問わず、フランス社会への同化・統合する機会を失い、社会性や、基礎力がないということは、就職できないとか、住居が見つからないということに直結する。このため、学習支援などを通じて、フランス社会での基本原理や道徳・倫理の学習、義務教育で教わる学習内容の定着、高等教育への進学機会増やすことなどが、結果的に犯罪対策や福祉政策に役立つと考えられているからである。

この治安公共政策の、もっとも核心的な部分が、国内治安公共政策 (*politique publique de sécurité intérieure*) である。1) 警察官関連、2) 犯罪抑止・鎮圧関連、3) 警察の組織に関すること、4) 特別な規則に関する⁽⁹⁾ことで構成されているとされる。警察官関連とは、公の秩序の保護、犯罪対策において、警察官の権限を強化すること、犯罪抑止・治安関連は刑事関連法や行政的手段を用いて犯罪を抑止・鎮圧することである。警察の組織に関することは、国内治安に関わる警察力を利用する上でのドクトリンや特別に計画される国内治安公共政策の仕組みをさす。特別な規則とは警備業、銃刀法、火薬取締り関連法や空港内での保安業務に関する⁽¹⁰⁾ことなどである。

(8) François Dieu, *Politique publique de sécurité*, L'Harmattan 1999, pp.29-30。

(9) Marc-Antoine Granger, *op.cit.*, p.15.

(10) *Ibid.*, pp.15-19.

国内治安の確保と実行を担当するのは警察が担当するであろうことは見当がつく、しかし、前述の治安公共政策の定義にもある「その他パートナーの公的・私的機関」の文言を見ればわかる通り、実際には警察以外の他機関も参加しており、現代社会において重要なのは警察といった公的機関だけでなく、私的な機関、組織であろう。例えば、ボランティア団体などである。むしろ公的機関の手の届かない部分にフットワークの軽い NGO、ボランティア団体の私的機関が関与し、治安不安の解消を図っているのは事実である。

その公的機関も「警察」だけでなく、実は他機関が関係してくる。例えば、2012年には、行刑法が改正され、その第12条に「行刑施設の人員は、権限ある人物の指導の下、国内治安を確保するために、国が利用することのできる、実力の一つを構成する」と明記された。それは、犯罪者の再犯の防止、社会への再統合を考えたとき、刑務官もまた、国内治安業務の一部を担っていること、刑務所内でイスラム過激思想を持つ受刑者に感化され、刑務所で過激化・急進化する若者受刑者が増加し、刑事収容施設がテロ実行犯予防の最前線となったからである。⁽¹¹⁾

この国内治安を守るための警察力と称されるものが、何を指すのか、それが後述する「公の実力（武力）」⁽¹²⁾ (*force publique*) の概念と交差するのである。

(2) 警察の正統性と公の実力の概念⁽¹³⁾

ここ数年来、欧米では「警察に対する正統性」、「警察活動の正当性」の

(11) フランス法務省国立行刑学校では刑務官を養成する過程で受刑者の宗教的過激化・急進化を事前に読み取る訓練を受けているという記事。この中で、フランスの刑務所には宗教的に過激化・急進化したとみられる受刑者が約1500名いると書かれている。https://www.lepoint.fr/justice/a-l-ecole-de-la-prison-un-module-pour-evaluer-la-radicalisation-12-08-2019-2329360_2386.php

(12) 岡部正勝、國本惣子「第1回フランス警察行政法ノート」『警察学論集』第55巻第4号、124頁。本稿では当論文の表記に従い、「公の武力」を「公の実力」と訳す。

(13) 「『警察官、憲兵、公安官など武器を所持した』公安・秩序維持機関◇公権力の権威・指

研究が盛んである。警察が正当に活動する（あるいは市民から正当に活動している⁽¹⁴⁾と看做されること）には、「警察に対する正統性」が必要である。特に法の支配を重視する民主主義国家では、正当な手続きで選出された議員により構成される議会を経た法律に基づき、警察への正統性を与えている⁽¹⁵⁾。例えば、日本では、1954年警察法が警察庁、都道府県警察にその法的な正統性を与えていることになる。

フランスには一般に日本で言うところの警察法 (*loi sur la police*) に該当するものが存在せず、後述する、国内治安法典ができるまで、議会を経た、警察に正統性を与える法律が存在しなかった⁽¹⁶⁾。では、何が警察に正統性を与えていたのかといえ、1789年フランス人権宣言第12条であった。同条は「人および市民の権利の保障は、公の武力を必要とする。したがって、この武力は、すべての者の利益のために設けられるのであり、それが委託される者の特定の利益のためではない⁽¹⁷⁾」と明記している。警察は公の実力（武力）を構成する組織であると解され、このことがフランス警察組織の正統性となっている。

この公の実力（武力）というのは非常に重要な概念である。人と市民の

、揮下に置かれ、法律行為の履行や秩序に維持を目的として、必要に応じ強制力を行使する公務職員組織」山口俊夫編「フランス法辞典」238頁。「政府が秩序維持のために、他方、公署官が法律を遵守させ、裁判所の決定を執行し、また国外追放を執行し、不在のまたは立ち入りを拒む債務者の差押え＝売却の対象となっている住居に立ち入るために掌握する実力（警察、軍隊）の総体」Termes juridiques 研究会、『フランス用語辞典 第3版』三省堂、206頁。

(14) 小林良樹「警察の正統性」理論と「手続き的公正」理論『警察政策』第18巻、2016年、76-94頁。

(15) 法的な正統性とは別に、市民が警察の存在を認め、「社会的に正統性」を与える場合もある。参照、浦中千佳央「情報、権力、正統性——政治、警察、大衆、報道機関の相互関係性について」『産大法学 渥美東洋教授 追悼号』第48巻（第1・2号）、2015年39-64頁。

(16) なぜ警察に正統性を具体的かつ直接与える法律が議会で制定されなかったのかについては諸説あるが、ナチスドイツ占領下、ヴィシー政権によって制定された1941年4月23日付法律により、フランスの警察組織が国家化され、対独協力したという「闇の歴史」、トラウマを抱え込むことになり、警察に対する不信任が存在することが指摘されている。

(17) 辻村みよ子、「人および市民の権利宣言」初宿正典、辻村みよ子編『新解説世界憲法集』三省堂、2014年276頁。

権利を保障するには公の実力（武力）が必要である、つまり人の生命財産、自由を守るのには、軍や警察などの実力を有した組織が必要で、正義を実現すると解されるからである。

しかし、重要とはいえ、1789年に宣言された文書だけでは、政治、経済、社会制度が変化し、市民から警察に要請される事象も異なった時代に、警察の活動及びその統制を図る上で十分ではないことが指摘されてきた。

このため、1966年に国家警察の組織を定める法律、1995年に治安の為の指針・計画法などを制定して、その正統性を補強していた⁽¹⁸⁾。しかし、2002年以降の様々な治安立法により、警察権限が強化されるにつれ、法律的な警察の正統性、警察活動の正当性がより問われるようになった。それはテロ対策などで権限が拡大していく警察の正統性を問うものであった。こうした中、フランスでは多数存在する各種法令をその分野ごとに法典に編纂していく作業（*codification*）が進められていた。この流れもあり、治安関係の法令も多数存在し、複雑化していたので国内治安法典として、2013年に法典化された。結局、国内治安法典の制定により、国家警察、ジャンダルム、市町村警察の役割が明記され、その正統性が担保されたと考えられている⁽¹⁹⁾。しかし、同法典には「公の実力」とは何かを明確に規定した条文はない。公の実力は警察組織（国家警察、ジャンダルム、市町村警察）だけでなく、軍隊、先に述べた刑務官、消防（市民安全⁽²⁰⁾）も該当すると解される。

(18) ジャンダルムリに関しては1791年2月16日付「ジャンダルムリ・ナショナルの組織に関する法律」、1903年5月30日付「ジャンダルムリの組織と役務の規則を定めるデクレ」などにより、正統性が担保されていた。

(19) 特に2018年から続く黄色いベスト運動に対する、市民とデモ隊の対立の激化とデモ隊に対する警官隊の過度の暴力、負傷者（失明、手の切断など）の続出は、「警察活動の正当性」だけでなく、デモ隊の要求に耳を貸さず、過度な暴力を行使する警察に対する統制を欠く政治へ不信を増大させ、「マクロン政権の正統性」への疑問を投げかける政治問題に発展している。

(20) 消防も国家警察と同じ、内務省管轄で、市民安全及び危機管理局下に置かれる。職業消防士とボランティア消防士に分かれる。ただ、パリは陸軍消防隊、マルセイユは海軍消防隊が管轄している。

ここで、もう一つ、重要な概念は「公の秩序」(*ordre public*)であろう。警察組織はこの「公の秩序」を維持する任務について⁽²¹⁾。この「公の秩序」に関しては明確な法律上の定義がなされておらず、諸説あるが、警察組織が担当する「公の秩序」とは地方公共団体法典第2212 - 2条「良き秩序、安寧、安全、公衆衛生を確保することを目的とする」の条文が参考になるであろう。

更に「公の秩序維持」(*maintien d'ordre public*)というコンテキストで使われる、公の秩序が存在する。これは公共空間において、公の秩序を維持するために行われる警察活動である。国家警察総局公共安全中央局は任務として、公共空間（公道、公共交通機関内など）における「公の秩序維持」（良き秩序、安寧、安全、公衆衛生）を担っている。つまり、実働部隊として全国の国家警察管内警察署の公共安全部に配属されている警察官が公の秩序維持を遂行する（街頭犯罪抑止、迷惑行為の取締、雑踏警備など）。

そして、集団行動、過激・暴力デモが「公の秩序維持」を乱す場合、スポーツイベント時の集団警備、騒乱鎮圧などに特化し、専門的に行う警察部隊が、共和国機動隊、機動ジャンダルムリ (*gendarmérie mobile*) である。この公の秩序維持に関しては、前述、共和国機動隊、機動ジャンダルムリの能力を超える場合、文民権限当局（県地方長官）の要請により、軍を公の秩序維持のために徴用 (*réquisition*)⁽²⁴⁾ することができる。つまり、軍が一時的に国内治安に関与できる。日本でも都道府県警察や海上保安庁の能力を超える事態が生じたとき、治安維持のために、自衛隊の治安出動、海上警備行動制度が存在することと類似する。

(21) 岡部正勝、國本惣子、前掲書、122-123頁。

(22) 「政治的および法的レヴェルにおける共同生活の全体という漠たる概念」と記載されている。Termes juridiques 研究会編、同掲書、301頁。

(23) 岡部正勝、國本惣子、同掲書、123頁。

(24) 拙著「危急事態下のフランス：テロ対策の新展開」『産大法学 50巻1・2号』2017年、214頁。

(3) 二元性・中央集権制

フランスには「国家の警察」組織として、国家警察とジャンダルムリが存在する。普通、「国家の警察」であれば、組織を一つにして、指揮系統を統一するものである。ではなぜ、2つの「国家の警察」組織が存在するのであろうか。

それはまず、歴史的な要因が関係する。旧体制下では国家警察の前身である、警察総督 (*lieutenant général de police*) がパリ、その後、主要都市に置かれた。ジャンダルムリの前身である、マレショッセ (*Maréchaussée*) は裁判権を有し、かつ軍隊機能、警察機能の二つの顔を持つ組織であり、農村部を管轄とし、警察総督とマレショッセがそれぞれの管轄地の治安を担当し、当時の管轄地分けが現在でも続いているのである。

1789年にフランス革命が起こり、旧体制下の警察・司法裁判所制度が廃止されていく過程で、1791年にマレショッセがジャンダルムリに改変され (ジャンダルムリはフランス革命を生き延びた数少ない制度であると言われている)、民主的な直接選挙で選出される市町村長の下に置かれる、市町村警察制度が導入された。革命後の恐怖政治、反動、帝政、王制復古、共和制という目まぐるしい政治的混乱の中、1796年警察省 (*ministère de la Police générale*)、1800年パリ警視庁 (*Prefecture de la Police de Paris*)、政治警察担当の警保局 (*Direction de la Sûreté générale*) 等が創設されたりし、一時期、パリ警視庁が全国に管轄権を持つなどしたが、結局、全国統一的な強力な国家警察は創設されなかった。しかし、このある意味、この奇妙な国家警察の不在が続いても、あまり不便はなかったが、⁽²⁵⁾政治警察である警保局を1934年に国家保安局 (*Direction générale de*

(25) しかし、時代の変化の中、モータリゼーション、鉄道網の発展により、広域的グループ犯罪の増加した1900年代初頭、広域的な捜査と、進歩した科学捜査技術を使い、確度の高い司法捜査が可能になり、国家的な警察組織の編成が求められた。1907年に広域機動警察隊 (*Brigades régionales de police mobile*)、別名：タイガー部隊 (*brigade du Tigre*)、が内務大臣クレマンソーの下、創設された。同警察隊はフランス本土をいくつかの区域に分け、その区域内で警察車両 (今でいう、パトカー) に分乗して、機動パトロール、指紋採取などの犯罪捜査を行った。フランス司法警察局の源流とされている。

sûreté de police) に改変するなど、いわゆる政治・情報警察（ナポレオン時代には高等警察とよばれた）は、市民の身近な安全を守る国家警察の存在がない中、フランス革命後から全国的な活動をしていたことは、フランス警察の特徴である「警察の政治的指向性」（高等警察）をそこから読み取ることができる。

1939年に勃発した第二次世界大戦にフランスも参戦したが、ナチスドイツに降伏、占領下のヴィシー政権下において、ナチスドイツ占領政策の一環として国家警察の創設を要求し、1941年に市町村警察が国家化され、1万人以上の街に国家警察が置かれ、ここにフランスにおいて統一的な国家警察が誕生した。国家警察は各地域圏ごとに組織され、警察担当の知事職が置かれた。この国家警察はドイツ占領軍、ゲシュタポ、民兵団（フランス対独協力民兵組織）などと協力し、ユダヤ人、ロマ、共産主義者、労働組合員、レジスタンスなどを摘発し、絶滅・強制収容所へ送った。一方、国家警察が管轄しなかった場所（農村部）はジャンダムリの管轄ということに変化はなかった。

1944年のフランス解放後、この1941年設立の国家警察は解体され、1934年に創設された国家安全総局を内務省管轄下に復活させ、司法警察、公共安全、情報局、国土監視の任務に当てた。1944年には日本の機動隊に相当する共和国機動隊（*CRS : Compagnie républicaine de sécurité*）を創設させた。そして1966年に国家安全総局を国家警察として組織し、これが今でも続く制度となる。

いずれにせよ、国家警察、ジャンダムリという2つの「国家の警察」組織でフランスの治安を守ってきたが、特段、問題はなかったのである。

次に政治的背景である。それはジャンダムリの管轄地、農村部特有の性格、いわゆる農村性（*ruralité*）が大きなキーワードとなる。フランスが有力な農業国で、日本の国土の数倍を有していることは周知のことである。この広大な領土をどう警察力でカバーするのかという時、ジャンダムリは蜘蛛の巣状に、フランス本土、海外県・領土において、ジャンダム

り小隊 (*brigade de gendarmerie*) を配置している。ジャンダルムり小隊の勤務形態は日本の駐在所のような、住職近接が基本で農村部にジャンダルムり隊員が家族と共に根を下ろして活動している。この住民との親近性⁽²⁶⁾という特徴を生かしながら、総合警戒活動、情報収集活動、行政警察・司法警察活動などを行っている。農村部ということで、行政警察活動には農業、狩猟法規に関することも多く含まれる。農村性とは、このジャンダルムり隊員との距離を含めた、近隣の親近性、共同体意識や、生活リズムが農業を基本としていること等が含まれ、都市部とは違う、社会構造が見られることを指す。

もし、ジャンダルムりを廃止して、農村部を国家警察管轄とし、国家警察の形態で運用すると、労働条件などで、運用上の大きな問題が起こり、農村性を尊重した警察活動ができなくなることが懸念された。また、フランスの元老院 (*Sénat*) は間接選挙制で議員を選出する方式で、地方議員団 (広域圏議会、県会、市町村議会議員から構成される) の投票で行われる。このため、選挙区の農村部にあるジャンダルムり小隊の統廃合などを含む改革案は元老院でストップされてきた。地方議員にとって、ジャンダルムり小隊統廃合は、日本の警察署、交番・駐在所統廃合同様、地元民に不安感を掻き立てるので、ジャンダルムり小隊を残したいという、有権者である地元民の意向を無視できなかったのである。

また重要なのはジャンダルムりが陸海空軍に続く、第4の軍隊として位置づけられ、ジャンダルムり隊員は軍人の地位を有している。二元性とはつまり文民の国家警察、軍人の国家警察という異なる制度ということになる。文民の警察、軍人の警察という性格の異なる2つの国家警察を存立させることで、どちらかの組織が政権にクーデターや反乱を起こしても、必ず、片一方の組織が公権力、政権を保護するという推定から、意図的に二

(26) 昔は24時間、365日、ジャンダルムり小隊の営舎で家族とも寝泊まりし、24時間対応をしていた。あまりにも負担が大きいため、現在では夜間は車両によるパトロールに切り替えられている。しかし、ジャンダルムり隊員は営舎での居住が義務付けられているので、家族と共に赴任地の営舎で暮らしている。

元性を容認しているということである。⁽²⁷⁾

とはいえ、以前から、国家警察とジャンダルムリの二元性を解消し、一元化する議論は存在した。それはまず、国家警察とジャンダルムリの管轄権問題と統廃合議論である。第二次世界大戦後の戦後復興、急速な経済発展はフランス社会の大きな変化を促し、この国家警察とジャンダルムリという二元性に疑問を呈するようになった。例えば、急速な社会変化は農村部から都市部への人口移動、増加した人口を吸収するための都市化、宅地開発によって都市近郊の農村部へ人口流入が続いた。この人口流入があった農村部はジャンダルムリの管轄でありながら、都市化して、それに伴う、事件、事故などが急増し、ジャンダルムリの負担が増えた。国家警察とジャンダルムリの適正な人員の配置、管轄地区分は大きな問題となった。そこで、実際の人口、犯罪件数を基に管轄権地の変更、警察署の統廃合、及びジャンダルムリ小隊の統廃合が議論され、一部は実行された。そして、ベルギーのジャンダルムリが2001年に再編され、国家警察と統合してベルギー警察 (*police belge*) になったことの影響である。隣国にできて、フランスできないことはないという意見も存在した。

結局、ジャンダルムリの国家警察への統合はできなかったが、国防省から内務省へのジャンダルムリの指揮管轄権を移管することは実施された。これは2002年の国内治安の為の指針・計画法で明記され、そこで初めて、国家警察とジャンダルムリの接近が図られるようになり、GIRを創設するなどし、徐々に二つの組織をすり合わせていき、2009年、完全にジャンダルムリの管轄が内務省に移管された。⁽²⁹⁾2019年は移管後10年ということで、

(27) Olivier Renaudie, Les évolutions institutionnelles contemporaines du droit de la police, Pascal Mbongo, Xavier Latour (dir.), *op., cit.* p. 56.

(28) 広域圏介入捜査隊 (*Groupes d'intervention régionaux*) は国家警察、ジャンダルムリにフランス社会保障費徴収機構、税務署、税関、労働監督署などを加えて、税務、労働法規、社会保障法規など、あらゆる法令を駆使して、組織犯罪グループの検挙を目指した。

(29) 会計検査院は科学捜査分野、車両購入・維持分野、通信網、武器の購入・維持分野での国家警察とジャンダルムリの共同化が提案された。

様々な検証がなされている⁽³⁰⁾。しかし、ジャンダルムリは軍として位置づけられ、ジャンダムリ隊員は軍人としての地位を有していること、農村部、都市近郊部を管轄していることには変化はない。

中央集権に関しては、いわゆる、社会党のミッテランが1982年に非中央集権化法（地方分権化法）を制定し、フランスでは非中央集権が進んでいるとのイメージが存在する。しかし、特に治安、警察関係では、強度の中央集権制を維持している。まず、指揮命令系統では、内務省大臣を頂点に「国家の警察」機構は中央集権化され、内務省に国家警察総局、ジャンダルムリ・ナショナル総局が置かれ、両組織のすべての活動はその管轄下にある。

国家警察、ジャンダルムリは管区制や広域圏単位で部隊や活動をまとめたり、広域捜査を推進したりしているが、重要なのは県である。県には国家警察の県公共安全局 (*direction départementale de sécurité publique*)、ジャンダルムリの県ジャンダルムリ司令部 (*Groupement départemental de gendarmerie*) があり、いずれも県地方長官が指揮をとり、行政警察分野、特に司法警察分野は管轄地の共和国検察の指揮にも入る。

県地方長官は「県における国の代表者」と規定され、国防、国民教育、裁判以外の全分野に権限を有している。国家の警察はもちろん、市町村警察も県地方長官の統制下に置かれ、市町村が権限踰越の条例を制定したと県地方長官が判断したときは、県地方長官は行政裁判所に提訴することができる。

この県地方長官は内務省から派遣される高級官僚で、閣議を経て共和国大統領のデクレで任命され、直接選挙で選出されないのである。つまり、県地方長官の任免は内務大臣、時の政権により左右されるのである。では

(30) 無料新聞「20minutes」のインタビューでジャンダルムリの報道官が「国家警察とはお互いに最善の補完関係になっている」、「内務省管轄になったとはいえ、ジャンダルムリ隊員は軍人の地位を有し、フランス軍事力の一員と位置付けられ、危機時におけるレジリエンスを保有しており、ジャンダルムリとしてのアイデンティティーが消滅したわけではない」とインタビューに答えている。<https://www.20minutes.fr/societe/2534987-20190607-rapprocher-gendarmerie-interieur-permis-meilleure-complementarite-police>

なぜ、このような中央集権なのかといえ、この中央集権制が非民主主義ではなく、逆に民主制を守るものであると考えられているからだ。市民の生活に身近な市町村長は直接選挙で選出される、しかし、選ばれた市町村長が品行方正、公共の福祉にまい進する人であるとは限らない⁽³¹⁾。これを是正するため、全国画一のサービスを実現するために県地方長官を通じて、民主的で公正な行政活動を担保するのである。

確かに1980年代以降の非中央集権化は地方公共団体（広域圏、県、コミューン）にも、国内治安への参加をする機会を与えた。むしろ、中央、つまりパリで地方の事までを決定しては、時代の変化に対応した犯罪対策は立てられないといことで、地方公共団体の治安への関与がすすめられた。ただ、地方公共団体が関与できるのは「犯罪予防分野」だけに限定されている。つまり、防犯を意識した都市政策の策定、防犯カメラの運用、市町村警察の設置及びその専門化などである。決して、犯罪捜査、犯罪の鎮圧という活動には関与できない。この分野は「国家の独占的な権限」（*Droit régalien*）であり、国家の警察しか担当できないという原則がある。国家の独占権限なので、中央集権されているというわけである。

（4）行政警察、司法警察の区別

フランスでは警察活動を行政警察と司法警察という区分に分けている。この行政警察、司法警察の二分論は議論が存在するところである⁽³²⁾が、簡単

(31) 2018年4月にパリ近郊の Wissous という町において、町長が別名ロマといわれる漂泊民族 (*gens du voyage*) が町の民間保育園敷地に、不法滞在することを阻止するため、酩酊状態で、ピストル、刀で武装し、防弾チョッキを着て、その滞り場所に助役と2名の市町村警察官を伴い訪れた。そして漂泊民族側と小競り合いを演じ、漂泊民族側が警察に通報した。町長は警察留置され、後日、Esson 県の地方長官は Wissous の市町村警察の武装を解除した。彼は同年11月に執行猶予付き6ヶ月の懲役と1500ユーロの罰金刑を宣告された。報道では2019年9月末にも、今度は非武装で、漂泊民族が不法滞在する場所に現れ、小競り合いをしたと報道されている。https://www.20minutes.fr/paris/2612675-20190925-wissous-nouvelle-altercation-maire-richard-trinquier-gens-voyage

(32) 岡部正勝、國本惣子「第2回フランス警察行政法ノート」『警察学論集』第55巻第5号、182-191頁。

に要約すると、警察活動がその目的により区別され、行政警察の目的は犯罪の予防であり、公の秩序を維持することである。司法警察は違反（犯罪）行為を発見し、その当事者を見つけ、裁判所に判断を任せることを目的に、事後的な活動であることを指す。この違いから、行政警察活動は行政裁判所の管轄、司法警察活動は司法裁判所の管轄という管轄裁判所の相違に現れる。

実際はどのような違いになるのであろうか？例えば、フランスでは外国人の滞在許可は内務省外国人総局の管轄で、また、日本で言う出入国管理官・警備官に相当するのはフランス国家警察の国境警察（PAF: *Police aux frontières*）が担当している。

もし、フランスに在住する外国人が滞在許可書の延長を県地方長官に申請し、延長が許可されず、ほとんどの場合、フランス国外退去命令（*Obligation de quitter le territoire français*）が同時になされ、30日以内の国外退去を命じられる⁽³³⁾。この命令を受けると1週間に3回を限度に国家警察の警察署、県庁、またはジャンダルムリに出頭するという条件が付随し、出国の準備をしないといけない。外国人の滞在許可に関する権限は行政警察活動を構成するので、申請者がこの県地方長官決定（延長不許可）に不服の場合は、取り消しを求める裁判を地方行政裁判所に訴えることになる。

司法警察に関しては、例えば、事件が起こると共和国検事の指揮の下、どこの管轄地において事件が発生したかにより、国家警察がジャンダルムリが捜査を開始する（司法調査の開始）。当然、県地方長官も捜査の進捗状況を知る立場にあり、市町村長も司法警察員としての資格を有するので、そして、犯人を特定し、逮捕されると、予審を経て、その罪が軽罪であれば、違警罪裁判所、重罪であれば重罪院に送られる。

警察活動を事前と事後の2つに区別することにより、事前予防で防げな

(33) 30日という期間を区切れず、直ちに国外退去を命じる即時国外退去命令（*obligation de quitter le territoire français sans délai*）も存在する。

かった犯罪を、事後制圧・抑止することで犯罪に対応し、管轄裁判所を分け、人権の尊重を図ろうというものである。

この様にフランスでは人の生命、財産の保護、公秩序の維持と警察活動に伴う人権保護をどう担保するかが、重視されている。この配慮とフランス警察制度の特色である、中央集権制、政治家的指向のバランス感覚が各政権において問題とされるのである。