

# フランスにおける 個人情報保護法制と第三者機関

CNIL による治安・警察ファイルに対する統制

清 田 雄 治

はじめに

・ CNIL の概要と事前手続

1 . CNIL の組織と権限

2 . 治安・警察ファイルに対する事前手続

・ 治安・警察ファイルに対する CNIL の統制と抑止力

1 . 治安・警察ファイルの象徴としての STIC (「調書作成犯罪に関する  
情報処理システム (Système de traitement des infractions constatées) )

2 . 1998年11月24日の審決

3 . 2000年12月19日の審決

4 . 2001年7月5日の STIC に関するデクレ

・ 治安・警察立法に対する CNIL の「統制」

1 . 2001年11月15日「日常的安全に関する法律」

2 . 2003年3月18日「国内安全に関する法律」

むすびにかえて

## はじめに

2005年4月からわが国でも個人情報保護法が施行され、自治体や民間において、一方で情報の紛失、他方で情報提供の拒否など様々のトラブルが報道され、個人情報保護のあり方が深刻に問い直されている<sup>1)</sup>。しかし、住民登録台帳の目的外利用はもとより、性犯罪を契機として導入された受刑者の出所情報の取り扱いに見られるように、公権力を主体とする情報処理についての問い直しは必ずしも十分とはいえない状況にあるように思われる<sup>2)</sup>。本稿で対象として取り上げたフランスの個人情報保護法制は、公

共部門と民間部門とに同一の法律を適用し、かつ第三者機関＝独立行政機関である「情報処理および自由に関する全国委員会 (Commission nationale de l'informatique et des libertés)」(以下 CNIL と略記)による、公権力に対する事前規制を核心とする点で、わが国との対比はもとより、EU 諸国においても顕著な特色を有している<sup>3)</sup>。

このフランスの特色は、フランスにおける個人情報保護法がル・モンド紙の「《Safari》あるいはフランス人狩り」という挑発的タイトルの記事を契機として成立したことに由来するといつて差し支えない。Philippe BOUCHER による同紙の論説は<sup>4)</sup>、内務省所属の膨大なデータファイルの自動処理にとどまらず、土地台帳など他のファイルとの結合の危険性にも警告を発した。この記事の反響によって、政府は暫定的に首相の許可に基づかない、ファイルの相互接続を禁じ、その一方で法案策定のための委員会の設置を決断するに至った<sup>5)</sup>。この委員会報告を受けて提案、制定されたのが、個人情報保護に関する「情報処理、ファイルおよび自由に関する1978年1月6日の法律」(本稿では旧個人情報保護法とする)であった<sup>6)</sup>。同法は2004年に95年の EU 指令を移植してほぼ全面的に改正された(本稿では2004年改正法を新個人情報保護法とする)が、とりわけ CNIL の権限は大幅に強化され、後述のように一部改正により緩和された公権力に対する規制もわが国に比べればなお厳格であると言ってよい。本稿は、右のようにフランス個人情報保護法制の核心を成し、また新法改正時の争点の一つをも構成した<sup>7)</sup> CNIL による公権力に対する規制のあり方を考察しようとするものである。公権力に対する規制を考察する場合の材料として、治安・警察ファイルを取り上げたのは、CNIL の委員長(2003年当時) GENTOT 自体明言するように、「治安ファイルに対する統制」こそが CNIL という「機関の独立性の『試金石』」であり、国家による一般法遵守の尺度だ<sup>8)</sup>からである。本稿ではまず、CNIL による事前規制手続について概括し、次いで治安・警察ファイルの代表として、STIC(「調書作成犯罪に関する情報処理システム (Système de traitement des infractions

constatées)」の略称)を素材に、それに対する CNIL の統制のあり方を考察してみようと思う。

- 1) 例えば、名簿の流失など個人情報の漏洩記事は枚挙にいとまがない。反面、病院での患者呼称や子どもの事故情報に関して、医療機関から学校関係者への情報提供拒否などの様々のトラブルが報道されている。例えば、朝日新聞2005年4月1日縮刷版2面「時時刻刻」、同4月14日縮刷版14面「個人情報保護 悩む地域社会」など参照。
- 2) 奈良の女儿誘拐殺人事件を契機に警察庁は性犯罪前歴者の住居情報提供システムの導入を提言した。当初は慎重姿勢を見せた法務省も協議に応じ、最終的に6月1日からの情報提供システムの運用が開始された（警察庁生活安全局長、警察庁刑事局長「子ども対象・暴力的性犯罪の出所者による再犯防止に向けた措置の実施について」参照）。少なくともこの措置がどのような法的根拠に基づくものか明示されておらず、さらに、9月1日の毎日新聞の報道によれば、性犯罪に限定されていた措置の対象が殺人、強盗などの凶悪犯罪受刑者にも拡張されている（毎日新聞2005年9月1日）。
- 3) このフランスの特色については、差し当たり、拙稿「フランスにおける個人情報保護法制の現況」（『愛知教育大学社会科学論集』第42・43合併号所収、2005年）277頁以下参照。
- 4) Cf. Philippe BOUCHER, «Safari» ou la chasse aux Français, dans: Le Monde, 21 mars 1974, p. 9.
- 5) Cf. Herbert MAISL, La maîtrise d'une interdependance, Commentaire de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dans: la semaine juridique, Doctrine 1978, p. 2891.
- 6) 旧個人情報保護法については、わが国でも既に詳細な分析がなされている。参照、多賀谷一照「フランスのプライバシー保護立法と運用の実態」（『ジュリスト』臨増742号、1981年）248頁以下、同「フランスにおける『情報処理と自由全国委員会』の最近の動向」（『ジュリスト』760号、1982年）34頁以下、同「プライバシー保護法の比較法的研究（フランス）」（『比較法研究』43号、1982年）49頁以下、同「フランスにおけるプライバシー保護法制」（『ジュリスト』増刊『情報公開・個人情報保護』1994年）293頁以下、皆川治廣『プライバシー権の保護と限界』（北樹出版、2000年）75頁以下、『法律時報』72巻10号2000年の「特集 個人情報保護法制化の動向と課題」大石泰彦「フランス」32頁以下。
- 7) 次項の で取り上げるように、CNIL 元副委員長をはじめとする元メンバーの法案批判者たちは、旧個人情報保護法第15条が情報ファイルシステム規定の創設につき、CNIL の同意意見を原則としていたのに対し、新法第26条が単に意見の公表にとどめたことを、個人情報保護を弱体化するものと断じている（Cf. Cécile ALVERGNAT et autres, Il faut sauver la loi informatique et libertés, dans: Le Monde, 14 juillet 2004）。
- 8) La CNIL et les fichiers de sécurité publique, Conférence de printemps des Commissaires à la protection des données, 3 et 4 avril 2003, par Michel GENTOT, président de CNIL, p. 1. なお、GENTOT はその著作の中で、「独立行政機関」の「独立性」について、例えば、あらゆる統制の欠如を意味しない（行政裁判所の統制は否定し得ない）ことなどを指摘した上（cf. Michel GENTOT, Les autorités administratives indépendantes, Montchrestien,

1991, pp. 14-17.), この機関の定義の要素として, 「政府の支配に服することなくその任務の行使が可能となる権限」(Ibid., p. 17) を授与されていることを挙げている。

## . CNIL の概要と事前手続

### 1. CNIL の組織と権限

治安・警察ファイルに対する事前手続に触れる前に, その前提として新旧個人情報保護法における第三者機関 = 「独立行政機関」としての CNIL の組織・権限を瞥見しておきたい<sup>1)</sup>。まず CNIL は旧法・新法とも17人から構成される。国民議会およびセナの任命する議員各2名, 経済・社会評議会の総会において選出された同評議会委員2名, コンセイユ・デタ現職または元構成員2名, 破毀院の現職または元構成員2名, 会計検査院の現職または元構成員2名, 以上12名は旧法と同じである。残り5名については, 国民議会議長およびセナ議長の任命する情報処理に関する有識者各1名, および, デクレによって任命される情報処理または個人的自由に関する有識者3名である。前者は, 情報処理の適用に関する有識者と定めていた旧法から微妙に文言が修正され, 後者も旧法ではその権限と管轄を理由に委員が任命されていたものが新法では文言上それらを任命理由から外し, ただ有識者としている。旧法・新法とも5年の任期で再任可, 罷免手続などもほぼ同様の規定を採用している。次に, 第三者機関としての CNIL の独立性については, 旧法・新法とも, その権限行使に際し CNIL はいかなる機関からも指示 (instruction) を受けない旨定めている (旧法第13条, 新法第21条)。また, 内部規則制定権, 上述の身分保障 (旧法第8条, 新法第13条第2項), 兼職禁止 (旧法第8条, 新法第14条) および予算措置 (旧法第7条, 新法第12条) などに関しても独立性が保障されている。

CNIL の任務については, 旧法・新法とも本法諸規定の監視や当事者・関係人への情報提供を挙げる (旧法第6条, 新法第11条)。CNIL の権限に関して, 旧法は第15条以下に定める事前規制手続をコントロール権の核

心に据え、事後統制については、第21条の現場での査察権（2号）、警告（同4号）、検事（parquet）への通報（同4号）および請願・苦情等の受理（同6号）を定めていた。なお、CNILの任務妨害については刑事制裁を定めて、その任務遂行を担保しており、新法もそれを引き継いでいる（旧法第43条、新法第51条）。新法も第25条の許可制、第26条の国防・治安情報に関する意見表明権をはじめとする事前規制手続について詳細に規定する（第11条2号）。ただし、後述する第26条の規定に見られるように、一部事前手続を緩和した。事後統制については、EU指令への対応も含め、旧法からの権限以外にCNILによる対審手続を経た金銭的制裁の発動（第45条1号）、処理の差止や許可の撤回（同条2号）、緊急の場合の処理の中断および情報へのアクセス停止ならびにレフェレによる安全措置命令（以上、第45条および ）など、事後統制を大幅に拡大・強化した。したがって、旧法に比して事前規制の比重は相対的に下がってはいる。また、監督権それ自体ではないが、自動情報処理に対する個人情報保護のための法案またはデクレ案に対する諮問、情報技術の発展に対応して自由を保障するための立法措置または行政立法措置の政府への提案、他の独立行政機関からの請求に対応する個人情報保護に関する協力、首相の要請に基づく個人情報保護に関する外交交渉におけるフランスの立場表明の準備等、旧法に比して大幅に任務・権限が拡張されている。後述する治安・警察ファイル立法成立の経緯に照らせば、とりわけ立法に関する諮問権を明記したことは注目に値する規定である。以上のように、新法は独立行政機関たるCNILを個人情報保護の中核的組織とする旧法の位置づけを引き継ぐと同時に、総体的にはその権限の拡大・強化を図っていると見て差し支えない。

## 2. 治安・警察ファイルに対する事前手続

### (1) 新・旧個人情報保護法における事前手続の概要

旧個人情報保護法は処理対象である情報の内容ではなく、処理主体を原

則的なメルクマールとして事前手続をルール化していたので、新法に比較すればその構造は明快であった<sup>2)</sup>。旧法は情報内容として全国住民登録台帳の利用手続(旧第18条, CNIL の意見を徴した後, コンセイク・データの議を経たデクレで処理の法的手続を創設)を別にして, 事前手続は次の3つのタイプに区分される。広義の公権力(国家, 公施設, 地方公共団体, 公役務を管理する私法人)が処理主体となる場合は, CNIL の同意意見を経て処理の法的手続の創設が許される(旧法第15条1項)。CNIL が反対した場合は, コンセイク・データの同意意見で手続創設が可能となる(同条2項)。広義の公権力以外が処理主体の場合, CNIL への届出によって処理が可能となる(旧第16条)。公権力・私人の処理主体を問わず, 「私生活や自由を侵害する恐れを有しないことが明白な」日常的な処理については, CNIL が簡略規範を制定し, これに基づく簡略届出によって処理が可能となる(旧第17条)。

一方, 2004年の新法は95年のEU指令を受けて処理情報の性格と旧法からの処理主体の双方をメルクマールにして事前手続を制度化した。新法では, 事前規制の対象とならない情報<sup>3)</sup>を別にして, 届出制と許可制を採用するが, それぞれの内部でさらに手続が細分されている。まず, 事前手続の中では届出制が原則である(第22条)。この届出制には, i) 通常の届出制(第23条)とii) 私生活または自由を侵害する恐れのない個人情報処理に対する簡略届出に区分される。次に, 許可制については, iii) 旧法上は存在しなかったCNILの許可制(第25条, センシティブ情報であるが, 統計処理や匿名措置を施した上での処理など例外的に処理が許される場合の手続や犯罪・有罪判決・保安処分に関する情報の処理など)とiv) 旧法上も存在したCNILの意見表明を要件とする手続(第26条および第27条, 国家安全・国防・公的安全または犯罪予防・捜査・起訴などに関する情報処理, 個人番号の記載されている全国的住民登録台帳の処理, 生物学的情報の処理など)に区分される。

## （2）治安・警察ファイルに対する事前手続

ところで、治安・警察ファイルについて適用される旧法と新法の規定を多少敷衍して対比してみよう。旧法の場合、上述のように公権力を主体とする公共部門のファイルなど情報処理手続の行政立法による創設には第15条が適用される。同条によれば、主体となる行政当局等は事前に情報処理の目的・実施主体などを明示し、CNIL に情報処理に関する行政立法に対する意見の申請をしなければならない（同条1項）。そして、CNIL が同意意見の場合、そのままの当該行政立法を制定し情報処理システムを設置することができる（同条1項）。CNIL が反対意見の場合、処理手続の創設を断念するか、あるいはなおも固執してその創設を推し進めようとするれば、コンセイユ・デタに意見を求め、コンセイユ・デタがその設置に同意意見を表明した場合のみ、行政立法による情報処理が許可される（同条2項）。このように、CNIL が反対意見を表明した場合でもコンセイユ・デタが同意意見を提示すれば、情報処理手続の制定が可能となり、法文上は必ずしも CNIL に制定阻止権が認められているわけではない。もっとも、第15条の実際上の運用において、同条2項の手続の適用にまで及んだことはなく、運用の実態としては CNIL による許可制に等しいと指摘されている<sup>4)</sup>。換言すれば、旧法第15条2項が死文化したことにより、実際上は CNIL の意見表明は阻止権として機能し、「許可制」が成立したと解されているのである。

次に、新法で治安・警察ファイルの場合に適用されるのは第26条の規定であるが、規定を考察する前提として、新規定成立に至るまで経緯を簡単に振り返ってみよう。最初に社会党政権が新法草案の下敷きにした BRAIBANT 報告は旧法第15条の機能不全を指摘した上、治安・警察ファイルなどの「主権的処理」については CNIL の諮問的意見表明を受け、コンセイユ・デタの議を経たデクレによる処理手続の創設を示唆していた<sup>5)</sup>。同報告の示唆を条文化すれば、確かに CNIL の意見は阻止権を有しないこととなるが、「その公表が一定の権威を付加することになる」と指摘し



ていた<sup>6)</sup>。また、2000年9月に公表された新個人情報保護法案に関する CNIL 自体の意見においても、BRAIBANT 報告の示唆同様 CNIL の諮問的意見表明に基づく CONSEYU・データの議を経たデクレの手続を容認し、意見の公表により保障を確保することができるとしていたのである<sup>7)</sup>。

社会党政権の JOSPIN 首相によって提案された新法第26条 案<sup>8)</sup>は、議会での審議過程で修正されず、そのまま保守党 RAFFARIN 首相の下で可決された。つまり、CNIL の意見表明のみを要件とする本規定は社会党政権によって起草されたものであり、審議中保守側にも特に異論は見られなかった。そして、新法第26条の規定が CNIL の同意意見を要件からはずしたことをもって憲法上要請されていた法的保障の水準を低下させるということをその理由の一つとして<sup>9)</sup>、社会党は法案を憲法院に提訴したが、憲法院は CNIL の意見の公表など新法の規定を再言したのみで、法的保障を剥奪するものではないとの判断を下し<sup>10)</sup>、新法第26条が最終的に成立した。

新法第26条によれば、国家安全・国防もしくは公的安全または犯罪予防・捜査もしくは起訴など治安・警察ファイルを創設して個人情報処理を実施する場合、管轄大臣（または諸大臣）のアレテによる情報処理制度の制定に先立ち、CNIL に意見表明の申請が必要である。ただし、旧法と異なって、CNIL の理由を付した意見表明が要件であって、賛成意見を要件とはしない。その結果、旧法第15条2項で定められていた反対意見の場合の CONSEYU・データへの申請手続は削除されている。したがって、法文上、CNIL の意見は諮問的な性格を有するにすぎない。上記の BRAIBANT 報告および CNIL の意見書からすれば、CONSEYU・データの議を経たデクレが管轄大臣（または諸大臣）のアレテに代えられている点で相違が見られるが、CNIL の意見自体の諮問的性格は同じであり、その公表手続も維持されている。

以上、新旧個人情報保護法における主権に関する公安、国防ファイル創設に関する CNIL の権限を概括した。新法の下での適用例はほとんどない



ので、CNIL の影響力を考察して何らかの評価を加えるのは未だ尚早と思われるが<sup>11)</sup>、旧法の下での影響力を考察すれば、実質的には「許可制」と解されていた CNIL による規定の運用が治安・警察ファイルに対してどの程度の実効性を有し、「独立行政機関」として監視が有効であったかどうかを考察することが可能であると思われる。本稿ではそのような視点から、以下国防・治安ファイル」の代表として STIC を取り上げ、それに対する CNIL の統制のあり方を検証し、CNIL という第三者機関による個人情報保護の監視機能を点検してみたい。

- 1) 旧法と2004年の新個人情報保護法の概要については、差し当たり、拙稿「フランスにおける個人情報保護法制の現況」(『愛知教育大学社会科学論集』第42・43合併号、2005年) 277頁以下参照。
- 2) Cf. Guy BRAIBANT, Données personnelles et société de l'information, Transposition en droit français de la directive N° 95/46 (Documentation française 1998) p. 108.
- 3) 第一に、法律または行政立法の規定により、公衆への情報提供のための登録簿の保持を唯一の目的とする処理または公衆もしくは正当な利益を証明するあらゆる個人による閲覧 (consultation) を許されている登録簿の保持を唯一の目的とする処理。第二に、第8条2項3号にいう非営利の宗教・哲学・政治結社、労働組合などの結社・組織の目的に対応し、当該結社などの構成員のみが関わり、かつ本人の明示的同意なしに第三者に伝達されないことを条件とする、当該結社または組織による情報処理。第三に事前手続全体が適用除外される報道活動または文学的・芸術的表現に関する処理である。
- 4) Cf. G. BRAIBANT, op. cit., p. 108.
- 5) Ibid., p. 116.
- 6) Ibid., p. 117.
- 7) Cf. Avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés sur la projet de loi modifiant la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, 26 septembre 2000, pp. 5-6, <http://www.cnil.fr/fileadmin/documents/approfondir/textes/aviscnildonneesperso.pdf>.
- 8) Cf. Projet de loi relatif à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, <http://www.assemblee-nationale.fr/projets/pl3250.asp>
- 9) 法案の批判者たちも、新法第26条 が国家安全・国防・公的安全または犯罪予防・捜査・起訴など治安対策ファイルの創設に対する CNIL の統制の弱体化であると批判した (Cf. Les associations s'inquiètent d'un affaiblissement des pouvoirs de la CNIL, dans: Le Monde, 2 août 2004, p. 7.)。その他、新法に関して、派遣委員の任命による CNIL への届

出(第23条)または簡略届出(第24条)手続の免除や知的所有権の被害者保護のための法人による犯罪情報などの処理を定める規定(第9条)を個人情報保護を侵害しうる危険を有すると批判する。前者は今後の適用の問題であり、後者はネット上の「違法コピー」など2004年6月に成立した経済信用法のプロバイダー責任規定に関わるので、いずれも他日の課題としたい。

- 10) 判決の Con. 26 および 27 参照 (cf. Décision N° 2004-499 DC du 29 juillet 2004, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2004/2004499/2004499dc.htm> )
- 11) 新法第26条を適用した治安・警察ファイルに関するデクレの審決として、筆者が目にしたことができたのは、2005年3月10日のそれ( Délibération 2005-039, <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/Visu?cid=4906&indice=4&table=CNIL&ligneDeb=1> ) のみである。CNIL は本審決でもデクレ案を仔細に検討し、例えば、第 R53-8-7 条が住民登録台帳に記載されていない個人の身元照会のために家系( filiation )情報を収集し、ファイルへの記載を定めているが、この情報の記載が正当性を有するのはファイルに誤った人物を記載しないという目的の限りにおいてのみであるという限定解釈を施している。また、デクレの根拠法律である2004年3月9日法第216条 が公布から36ヶ月間ファイルの相互結合・相互閲覧により自由剥奪刑執行者のリストを入手できることについて、この処理の実施は個人情報対象になっている以上、実施には CNIL の事前許可が必要であると判断し、別個の許可申請を要求している( 審決に基づいたデクレは、Décret n° 2005-627 du 30 mai 2005 modifiant le code de procédure pénale (deuxième partie: Décrets en Conseil d'Etat) et relatif au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles et au casier judiciaire, <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/Visu?cid=739098&indice=1&table=JORF&ligneDeb=1> ) )。この事例では、CNIL は新法の下でも旧法下と同様の姿勢を維持しているように見えるが、全体としての評価については今後の運用の結果を待ちたい。

## ・治安・警察ファイルに対する CNIL の統制と抑止力

### 1. 治安・警察ファイルの象徴としての STIC (「調査作成犯罪に関する情報処理システム (Système de traitement des infractions constatées) )」)

CNIL によれば、2003年当時統制の対象にあげられている治安・警察ファイルには、STIC、JUDEX (STIC と同種の国家憲兵隊ファイル、なお、本稿で後述)、FNAEG (遺伝学的痕跡情報のファイル)、SIS (シェンゲン条約に基づく捜査ファイル)、DCRG (テロリスト情報などのファイル) 等である<sup>1)</sup> が、いわゆる重罪、軽罪の調査作成関係者という対象や

2350万の手続、2600万の犯罪数という規模<sup>2)</sup>から、本稿ではその代表格として STIC に焦点を当てることにしたい。というのは、STIC は犯罪捜査・予防など治安対策ファイルとして最も象徴的であり、しかもそれに対する CNIL の抑止力について否定的評価も見られる素材であるからである<sup>3)</sup>。

CNIL の概説によれば<sup>4)</sup>、STIC とは、犯罪の認知 (constatation)、証拠の収集、および犯人の捜索を促進することを目的とし、被疑者 (personnes mises en cause) および犯罪被害者の刑事手続開始後の捜査記録に基づく情報のファイルであり、処理責任者は共和国検事 (procureur de la République) の監督下にある国家警察総局 (direction générale de la police nationale) である。

この STIC という情報処理制度創設の法的規定が正規に制定されたのは後述の2001年7月5日のデクレであるが、この法的根拠の整備に至るまでに多少複雑な前史がある。CNIL によれば、STIC (略称は同じだが、「重罪情報処理システム (Système de traitement de l'informatique criminelle)」という名称がつけられていた) に関する文書が CNIL に付託されたのは、1994年10月21日、PASQUA 内相によってである<sup>5)</sup>。そして、その構想が監視ビデオの導入など治安体制強化が図られた1995年1月21日の「安全にかかわる方針および計画に関する法律」の付属文書の一つとして官報に登載された<sup>6)</sup>。当時の STIC は、「警察ファイルと刑事文書全体を全国規模で連携させる (fédérer) ことを可能にする」制度として構想されていた。官報によれば、当時の警察ファイルの現状は、「網羅的でなく、また警察および憲兵部局の必要に対応していないところの、多くの手動ファイルを使用し」ており、また、「犯罪者の履歴 (antécédents des malfaiteurs) に関するファイルは欠如」、刑事捜査ファイルは旧式でほとんど使用に耐えず、統計収集システムは満足できるものでなく、「刑事記録 (archives criminelles) は手動管理」の状態であったと総括されている。そして、この間隙を埋めるのが STIC である。すなわち、「重罪および軽罪に関する

あらゆる情報を処理するシステム」であり、司法警察活動に従事するあらゆる警官に、被疑者の履歴、事案間の結合、盗難物の同定などに関する情報を提供し、捜査の促進を図るものとして構想された<sup>7)</sup>。

しかし、CNILによれば、1994年に構想された STIC は「警察ファイルを遙かに上回るもの」、すなわち、「司法警察の調書全体を包括し、司法警察職員のみならず、行政機関もそれにアクセスが許されることになっており」、また「犯人と同じ資格で証人もファイル化されることになっていた<sup>8)</sup>。したがって、このシステムの審査は「多くの困難を惹起した<sup>9)</sup>」のであった。内相との討議は二度中断し、97年に首相に訴えて、翌1998年11月24日 CNIL の留保解釈および一部削除を含む同意意見 = 審決 (délibération) に辿り着いたのであった。

## 2. 1998年11月24日の審決

CNIL は STIC に関する1998年12月3日のコミュニケにおいて警察ファイルに対して次のような姿勢で審査に臨むことを明らかにした。警察ファイルも CNIL の審査に服すべきことを旧個人情報保護法は要請しているが、この審査に基づく「透明性は民主主義社会における本質的な保障と理解されるべき<sup>10)</sup>」であり、「CNIL の審査は司法警察ファイルに対する市民の権利」保障を強化するものだという姿勢を明言する。そして、「司法警察は1978年法以前の『闇 (Clandestins)』ファイルを常に使用してきたが、今後はこれらのファイルもフランスにおける他のあらゆるファイルと同様に、CNIL の審査および1978年1月6日の法律の諸原則の適用に服する<sup>11)</sup>」ものと解する。

11月24日の審決<sup>12)</sup>において CNIL は、次のような限定解釈、修正および削除を施してアレテおよびデクレの原案に同意意見を表明した。

第一に、システムの名称について、処理の対象になるのが重罪、軽罪、違警罪の一部であることを理由に、「重罪情報処理システム (Système de traitement de l'information criminelle)」という名称の、「重罪 (criminelle)」

は適切ではなく、また情報処理は調書作成後に実行されることを理由に、「調書作成犯罪に関する情報処理システム（Système de traitement des infractions constatées）」という名称にすることが望ましいとした<sup>13)</sup>。

第二に、CNIL は国家警察職員によってファイルに記載される最初の罪名決定（qualification）に関して、被疑者が司法機関による最終的な罪名決定に置き換えることを要求することができるよう規定すべきであると判断した<sup>14)</sup>。

第三に、記録された情報の更新に関して、アレテ原案の規定を補充し、重罪または軽罪などに関する無罪判決のみならず、免訴（non-lieu）、公訴の時効成立、不起訴処分（classement sans suite）、恩赦（amnistie）および復権（réhabilitation）の決定を受けたものにも直接共和国検事にまたは間接に CNIL を通してファイルへのアクセス権、訂正権を認めるべきとの修正を要求した<sup>15)</sup>。

第四に、行政調査におけるファイル利用について、内相の原案ではファイルに記載されている情報の利用を警察に限定せず、資格・許可申請など広く行政調査の場合にも閲覧可能性を認めていた。これに対して、CNIL は、国家警察職員によるファイル利用について、職員または第三者の安全が脅かされる可能性がある時、すなわち司法警察もしくは行政警察の任務による緊急時の場合または公的行事の最中に安全確保のための予防措置が要求される場合はファイル利用の正当性を認めた<sup>16)</sup>。しかし、司法警察以外の目的でファイルを使用することには厳格な枠付けが必要であると解し、次のような詳細な歯止め論を展開した。すなわち、第一に、ファイルの閲覧については内務大臣が個々に授權すること、司法警察以外の目的の場合は被害者および無罪判決に関する情報へのアクセスを認めてはならないこと、共和国検事の統制下にある司法警察ファイルを上記の資格・許可申請などの行政当局による調査に使用することが原則上の困難を生じさせること、司法警察による調書の要約情報は共和国検事を名宛人とするが、これを他の行政当局に伝達することは、一定の状況および保

護観察 (épreuve) 期間後受刑者に国家行政に対抗する「忘却の権利 (droit à l'oubli)」を享受させ、また社会復帰促進のために刑事裁判所が犯罪記録第二号票 (n° 2 du casier judiciaire) への有罪判決非登載を宣告しようと立法者が定めたことに反し、刑事訴訟法第775条の規定の効果を減殺する結果を生じさせようこと、である。そして、厳格な歯止めの結果、結論として CNIL は「行政調査を目的とする司法警察ファイルの利用には反対を表明せざるを得ない」<sup>17)</sup>として、情報の相互利用を実質的に禁じたのであった。

第五に、被害者に関して、CNIL は犯人が特定される場合、被害者は記名情報の保存に反対することができることを規定する必要があるという留保を付けた<sup>18)</sup>。

第六に、1978年の旧個人情報保護法第39条は CNIL を媒介とした間接アクセス権の適用を保障したが、CNIL に付された原案は内務大臣との合意に基づいて CNIL が国家安全、国防または公的安全上問題にならないことを確認した場合、司法的手続が終了したことを条件として、共和国検事の同意を経て関係人に当該情報を伝達しようと定めていた。CNIL は原案の本規定が間接的アクセス権を規定した旧法第39条の趣旨をさらに進め、「関係人の権利を強化しうる新たな保護を構成するもの」<sup>19)</sup>と評価した。

以上に紹介したように、CNIL はファイルシステムの名称をはじめとし、アクセス権行使のあり方に至るまで原案を精査し、様々の修正を施した。とりわけ、許可申請などの行政調査でファイルシステムの利用を容認する規定について反対の姿勢を明確にし、警察目的以外の利用を容認せず、また、情報の更新、訂正、削除に関する当事者の権利、および犯罪被害者の(情報提供への)反対権の整備を要請した。このように、CNIL は上述のコミュニケで表明した「司法警察ファイルに対する市民の権利」保障強化という姿勢を貫き、それを審決の内容にも反映させたのである。

### 3. 2000年12月19日の審決

内務大臣のアレテ原案に対して、前項で見た98年の CNIL 審決は同意意見を示した。しかし、コンセイユ・データが不起訴、免訴、無罪判決等の決定についてファイル管理者に通告する規定を欠いているという理由から原案に反対し、採択されなかった<sup>20)</sup>。この結果、当初のアレテ原案は破棄され、新たな STIC のデクレ原案が CNIL に付託され、審査された結果が本項で採り上げる2000年の審決である。なお、2000年のデクレ原案は98年の審決の判断を尊重し、当初から「調書作成犯罪に関する情報処理システム (Système de traitement des infractions constatées)」という名称に変更されている。

本審決でも CNIL の立場に基本的な相違は見られない。その体裁は98年のそれと異なり *Considérant* という表現を用いていないが、誤情報のファイルへの記載や目的外・濫用的なファイル使用の防止については一層入念なチェックを施している。その結果、結論的には98年と同様に同意意見を表明するが、個別の内容・項目については98年のそれを上回る詳細かつ具体的な修正、削除を施した<sup>21)</sup>。

#### (1) ファイルに記載される関係人について

まず、被疑者および被害者に限定し、証人を含めてはならないことを強調する。また、被疑者の場合、「単なる嫌疑 (*simple soupçon*) または悪意のある告発もしくは証拠のない告発 (*dénonciation malveillante ou non étayée*)」に基づいてファイルに記載されてはならないとする。これらの保障を確実にするため、「被疑 (*mise en cause*)」の定義に関して、ファイルの記載は刑事訴訟法第105条のいう「重大かつ符合する」状況証拠 (*indices*) の存在を条件とすべしとの修正を主張する<sup>22)</sup>。

CNIL によれば、管轄共和国検事 (*procureur de la République territorialement compétent*) がデクレ案第3条 (本審決により修正後第2条) の定める訂正または削除の権利を行使するため、管轄共和国



検事への一件書類 (la procédure) の送付と同時に、被疑者、被害者および罪名決定は同検事に体系的に転送されることを規定すべきであり、原案にこの規定を追加すべきであると指摘する<sup>23)</sup>。

デクレ案第3条は CNIL 98年審決の修正要求を受けて、予審捜査 (enquête préliminaire) または現行犯捜査 (enquête de flagrance) の際に被疑者として罪名決定されたものについては、司法機関による最終的な罪名決定への訂正要求を認めた。しかし、CNIL が要求していたのはファイルに記載される全ての被疑者であって、先の予審または現行犯の場合の他に予審裁判官の裁判事務囑託による迅速捜査 (enquêtes diligentées sur commission rogatoire du juge d'instruction) にもこの訂正要求を拡張するよう、修正されなければならないとした<sup>24)</sup>。

共和国検事または CNIL を通した関係人の情報更新に関して、無罪判決の確定 (décision définitive de relaxe ou d'acquittement)、免訴または証拠不十分による不起訴処分 (classement sans suite motivée par l'insuffisance de charges) を受けた関係人にも更新請求を容認すべきであり、デクレ案はその旨の規定を追加しなければならない<sup>25)</sup>。

関係人の情報更新について、無罪判決の確定、免訴または証拠不十分による不起訴処分に関する情報を共和国検事または司法機関に転送するファイル責任者の情報転送義務に対して、CNIL は二つの修正を要求している。第一に、既判力を有する法律上の免訴決定に関して、被疑者のファイル更新は記名情報の「純然たる削除 (l'effacement pur et simple)」でなければならない、デクレはこの旨規定を追加しなければならない。第二に、同じく既判力を有する無罪判決の確定に関して、被告人に関する直接または間接の記名情報は削除されなければならない、デクレ案は修正されなければならない<sup>26)</sup>。

## (2) ファイル利用の統制

CNIL によれば、STIC の網羅的性格故に、それが「不正規の犯罪

記録（casier judiciaire parallèle）」として利用される危険を防ぐため、次の二つの規定を補充しなければならない。すなわち、当該訴訟の一件書類に結びつけられうるのは、STIC 記載情報の中で審理中の当該訴訟にかかわるもののみであること、および STIC 記載情報の名宛人は司法機関全体ではなく、検事のみに限られることという規定の追加が必要である<sup>27)</sup>。

ファイルの濫用的または違法な利用を容認しない CNIL は、STIC の閲覧には個別の授権が必要であることおよび統制のためにその閲覧が系統的に記録されることを指摘した上、利用の監視を強化するため、ファイル管理者は情報の点検、更新、削除の活動を毎年 CNIL に報告する義務を追加すべきであるとする<sup>28)</sup>。

### (3) 処理情報の範疇とセンシティブ情報

ファイルに記載される情報の範疇には旧個人情報保護法第31条で記載や保存等の処理を禁止されている情報も含まれる。例外的に処理が許されるのは、同条3項にいう公的利益を理由とする場合であって、CNIL の提案もしくは同意意見に基づき、コンセイユ・デタの議を経たデクレによるファイル処理手続の創設である。CNIL は STIC の目的がこの第31条3項の適用を正当化すると認めるが、無条件ではなく、次のような留保が必要であるとする。すなわち、処理禁止の「適用除外は犯罪の性質（nature）もしくは情状（circonstances）から生ずる情報、または個人の身体的特徴書き（signalement des personnes）の要素が実行犯（auteurs d'infraction-action）の捜査および特定に必要な場合にこれら特徴書きの要素として特定の、明白かつ恒常的な身体的特徴（signes physiques particuliers, objectifs et permanents）にかかわる情報のみに限定される」という条件を規定に追加することが必要である<sup>29)</sup>。

### (4) 情報の保存期間

保存期間についてはデクレ案を基本的に容認する（特に未成年については98年の審決を受け入れて修正されていた）が、二つの留保を付けた。

221-6条および222-19条の過失犯(infractions involontaires)など一定の犯罪については、捜査および犯人の身元割出(identification criminelle)という目的からは20年という保存期間は正当化されないと判断し、5年に修正すべきであるとした。CNILによれば、「密売(trafic)」それ自体は独立の罪名ではない。したがって、付表およびの「密売」の欄は「組織的集団窃盗(vol en bande organisé)」罪への言及に置き換えるという修正を施すべきであると主張した<sup>30)</sup>。

(5) アクセス権

98年審決同様旧法第39条の規定する間接アクセス権に加えて、通常のアクセス権の可能性を容認することを評価し、承認する<sup>31)</sup>。

(6) 行政警察および安全を目的とするファイル閲覧の条件

CNILは98年審決でもファイルの目的外利用や相互結合について極めて厳格な姿勢を示してきた。本審決でもその姿勢に変更はなく、司法警察目的以外の行政警察および安全目的について98年審決に対応したデクレ原案を基本的に容認しながら、なお留保を施している。

デクレ原案が共和国検事による許可の必要性を免除する例外的なファイルの利用について、公序または人身の安全を害する恐れが予想される場合には、一定の条件の下でSTICの情報を行政警察および安全の任務の枠内で閲覧しうることを認め、刑事訴訟法第R156条による検事の許可に代えて、国家警察総局または知事から個別に指示を受け、かつ特別の授權により、STICの情報を閲覧できるとする原案を容認した<sup>32)</sup>。しかし、このようなファイル利用が刑事訴訟法第11条の捜査および予審の秘密を侵害してはならないとして、次のような留保を付している。この場合に閲覧が許される情報は、既に終了した司法手続に関するものに限定されなければならない。国家警察総局または知事によるファイル閲覧の指示、授權は個別的なものでなければならないこと、被害者および無罪など有利な決定を受けた者の記名情報の閲覧を一切認めてならないこと、ならびに行政警察および安全目的によるファイルの閲覧記録(journalisation des

consultations du fichier) 手続には司法警察と同じ要件が適用されることを要請した。以上の保障を手厚くするため、STIC への照会は、二段階にすることが適切であると指摘する。すなわち、第一段階で当該人物が被疑者の資格でファイルに記載されているかどうかを照会し、第二段階で一定数に限定された操作責任者が被疑者として記載されている事件に関する情報を獲得することが許されるという手続が適切であるとす<sup>33)</sup>。

#### (7) 記録の管理

デクレの原案はとりわけ記録管理 (gestion des archives) を目的とする警察部局作成の一件書類に含まれる情報の収集および使用の合理化を目的に含めている。しかし、期間終了後の情報の廃棄の場合、どの部局が情報を保持しているかを特定しなければならず、曖昧さを避けるためには記録管理への言及を削除すべきであると判断している<sup>34)</sup>。

#### (8) 関係人への情報提供

CNIL は関係人にアクセス権をはじめとする権利情報を周知することを確認し、内務大臣および司法大臣にこのために執った措置を CNIL に報告すべきであると指摘している<sup>35)</sup>。

CNIL は以上の留保を条件としてデクレ案に同意意見を示したが、全体で12条のデクレ案について、CNIL が修正を施さなかったのはわずか3ヶ条（第4条：情報の範疇、第8条：アクセス権、および第11条：司法大臣等による本デクレの執行）にすぎない。しかも、CNIL の留保自体はデクレの文言に関する具体的な修正の対案を明記するものであり、デクレの主要な内容を実質的に起草し直したに等しい。次項では政府がこの CNIL の審決、修正案にどのように対応したかを考察することにしよう。

### 4. 2001年7月5日の STIC に関するデクレ

前項で取り上げた CNIL の2000年の審決を受けて制定されたのが2001年7月5日「1978年1月6日情報処理、ファイルおよび自由に関する法律第31条3項の適用および調書作成犯罪情報処理システム創設に関するデク

レ」である<sup>36)</sup>。ここではデクレが CNIL 審決をどのように処理したかを点検するため、前項で取り上げた2000年審決の該当箇所を注で示すことにする。デクレは原案第5条が CNIL の判断に従って削除されたので、全11条から構成される。

まず、デクレ第1条はファイルシステムの名称、目的およびセンシティブ情報処理の要件について定めている。ファイルシステムの名称については、既に指摘したように98年の CNIL の審決にしたがって修正されたものである。STIC の目的については2000年審決の修正に対応して、記録管理が目的から削除され、「司法警察の任務の枠内で、犯罪捜査 (recherches criminelles) および統計目的のために警察部局 (services de police) 作成の一件書類に含まれる情報を使用する」(デクレ第1条1項) ことにあると定めている<sup>37)</sup>。また、旧個人情報保護法第31条にいう、センシティブ情報の処理についても2000年審決の修正を受け入れて、このファイルシステムアプリケーションによる処理が許される情報は、「犯罪の性質 (nature) もしくは情状 (circonstances) から生ずる情報、または、個人の身体的特徴書き (signalement des personnes) の諸要素が本デクレ第2条の定義する犯人の捜査および特定に必要なことを理由に、これら特徴書きの要素として特定の、明白かつ恒常的な身体的特徴 (signes physiques particuliers, objectifs et permanents) にかかわる情報のみに限定される」(同2項)と明記している<sup>38)</sup>。

次に、第2条はファイルに記載される情報の対象について規定する。CNIL の審決でも強調されていたように、証人に関する情報は対象から除外されている。したがって、被疑者と被害者が対象になるが、被疑者については、CNIL の2000年審決の修正を受けて、「重罪、軽罪または刑法典第 R 625- 1、- 7、- 8 条、第 R 635- 1 条、第 R 645- 1、- 12 に規定されている 5 等級の違警罪の実行に加わったことを証明する重大かつ符合する状況証拠 (indices) または構成要素 (éléments) が予審捜査、現行犯捜査、または裁判事務嘱託 (sur commission rogatoire) の際に収集された人物」

（デクレ第2条1項）に関わる手続に限定している<sup>39)</sup>。

第3条は、記名情報の処理は管轄共和国検事（procureur de la République territorialement compétent）の監督（sous le contrôle）の下で実施されることを定め、あわせて、CNILによる審決の修正に対応し、デクレ第3条2項において、無罪判決のみならず、免訴もしくは不起訴処分<sup>40)</sup>の決定または恩赦に関する情報についても更新などの措置を定めた<sup>40)</sup>。また、同条4項で予審または現行犯の場合の他に予審裁判官の裁判事務嘱託による迅速捜査（enquêtes diligentes sur commission rogatoire du juge d'instruction）の場合も含め、被疑者は「最初にファイルに記載された罪名決定を司法機関が最終的に採用した罪名決定に置き換えることを要求することができる」と規定し<sup>41)</sup>、同条5項で上記の無罪判決などの享受者は管轄共和国検事（procureur de la République territorialement compétent）またはCNILを通してファイルの更新を要求できると定め<sup>42)</sup>、CNILの修正要求に応えた。

第4条は、氏名、性別、生年月日、出生地、家族状況、家系、国籍、住所、職業、写真など被疑者および被害者に関する記名情報の範疇を定めている。前項で述べたようにCNILは本条については特に留保を付していない。

第5条は処理情報の名宛人について定めるが、CNILの審決にしたがい「司法機関」を「検察官（magistrats du parquet）」に修正してその対象を限定した。すなわち、「司法捜査の必要性を理由とし、第1条で定める目的での処理情報の名宛人となるもの」を「司法警察の任務を行使し、かつ上級機関（autorité hiérarchique）から指示を受けた国家警察部局職員および国家憲兵隊職員」ならびに、「検察官」に限定し、審理中の手続に関する情報のみ当該手続の一件書類（dossier de la procédure）に付加することができる<sup>43)</sup>と規定した<sup>43)</sup>。

第6条は本来司法警察の任務を目的とする本ファイルシステムを行政警察または安全目的という、いわば目的外使用を例外的に許容する規定であ

る。CNILはこの目的外使用について極めて厳格な姿勢を見せてきたが、デクレでは、CNILが容認しなかった行政調査の場合のファイル利用はSTICから削除され、2001年審決の修正要求をそのまま採用した。すなわち、刑事訴訟法第R156条(共和国検事による許可のない場合の判決等謄本以外の第三者への交付の禁止等の規定)の適用を除外する例外的なファイルの利用について、「本デクレ第3条2項の適用[上述した無罪判決、免訴などの場合の情報更新など]に基づき共和国検事が転送した情報により補完された情報および被害者情報を除き<sup>44)</sup>、終了した司法手続に関する処理の中に含まれる情報<sup>45)</sup>については行政警察または安全の任務の範囲内において、当該任務の性質またはその展開が予測されるはずの特殊な状況から公序または人身の安全への侵害の危険を伴う場合には、共和国検事または検事総長の許可なしで当該情報を閲覧することができる。その場合、STICの閲覧は国家警察総局(directeur général de police nationale)または知事により個別に指示を与えられ、かつ特別に授権された国家警察職員に留保される」<sup>46)</sup>(デクレ第6条)と定めた。

第7条は保存期間について規定する。成人については原則20年。殺人、性的暴行、未成年者への性的侵害など付表にある犯罪は40年、75歳以上の被疑者の情報は抹消されることなどを定めた。ただし、未成年の被疑者については、98年審決に対応して原則5年の保存期間とし、上述のCNILが2000年審決で保存期間が長期に過ぎ、正当性を有しないとした221-6条および222-19条の過失犯(infractions involontaires)などの犯罪については、5年に修正した<sup>47)</sup>。なお、保存期間ではないが、保存期間に関連してCNILが独立の犯罪を構成しないとした「密売(trafic)」についても、付表およびの「密売」の欄は「組織的集団窃盗(vol en bande organisé)」罪に修正している<sup>48)</sup>。

第8条はアクセス権行使に関して、旧個人情報保護法第39条がCNILを媒介とする間接的アクセス権を定めていたのに対して、「内務大臣との合意に基づいてCNILは国家安全、国防または公的安全上問題にならないこ



と、したがって、司法手続の終了および共和国検事の同意を経てという条件の下で、関係人に当該情報を伝達する必要があることを確認することができる」と定め、CNIL が審決で評価したように、アクセス権の行使を容認した。

第9条は犯罪被害者の反対権に関して、98年審決における CNIL の要請をデクレに盛り込み、公権力による自動処理ファイルの場合には反対権を認めないという旧個人情報保護法第26条2項の適用を排除し、犯罪者が最終的に有罪判決を下された場合、「被害者にかかわる記名情報がファイルに保存されることに反対することができる」と定めた<sup>49)</sup>。

第10条は、STIC の利用の適法性を担保するため、旧個人情報保護法第21条による CNIL の統制権行使とは別個に、国家警察総局が処理情報の点検、更新、削除の活動を毎年 CNIL に報告することを義務づけた<sup>50)</sup>。

最後に第11条は、国璽尚書、司法大臣、内務大臣および国防大臣によるデクレ執行の責任を定めた。

上に見たように、2001年7月5日のデクレは、98年、2000年の CNIL の審決における修正の要請に対応しており、少なくともデクレの文面を見る限りにおいて、CNIL の審決が実質的な歯止めとして抑止力を発揮していることは明らかなように思われる。しかも、CNIL による規定の文言に至るまでの修正をほぼ盛り込んだものであり、旧個人情報保護法第15条に基づく CNIL の権限行使は単なる拒否権ないし阻止権にとどまるものではなく、規定の実質的な修正権ないしは制定権にまで及ぶものと言っても過言ではない。実際、STIC 批判者からの次のような指摘は CNIL の抑止力を端的に物語っている。すなわち、STIC に批判的な市民グループによる「CNIL の [ 98年 ] 審決を読めば、あらゆる保障が採用され、ファイルは司法警察の作業を促進し、したがって犯人への職務質問 (interpellation des auteurs d'infraction) を促進するという理由で正当化されると考えることも可能である」<sup>51)</sup>との指摘や2001年の個人情報保護法改正案提出の時期に「現在までのところ、どのような目的であれ、行政に由来する情報処

理ファイルの創設は全て CNIL の同意意見に拘束される」<sup>52)</sup>との指摘は、STIC 創設過程における CNIL の抑止効果を端的に表現していると思われる。右のように STIC のデクレ制定に対する CNIL による審決の考察からすれば、STIC 運用の実態になお問題があるとしても<sup>53)</sup>、CNIL の抑止力それ自体の実効性は極めて強力なものであり、個人情報保護にとって CNIL の役割を否定することはできない。したがって、本節冒頭で紹介したような、その役割に対する否定的評価は CNIL の審査の実態を考察したものではないといわざるを得ないであろう<sup>54)</sup>。

- 1) Cf. Michel GENTOT (président de CNIL), La CNIL et les fichiers de sécurité publique, Conférence de printemps des commissaires à la protection des données, <http://www.cnil.fr/fileadmin/documents/approfondir/discours/CNIL-Gentotfichierssecur-VF.pdf>. 治安・警察ファイルのより詳細な一覧については、DECOCQ らの紹介を参照。ただし、内容についてはほとんど触れられていない, cf. André DECOCQ, Jean MONTREUIL, et Jaques BUISSON, *Le droit de la police*, 2e éd., (Litec 1998) pp. 742-743.
- 2) Cf. <http://www.cnil.fr/index.php?1813>.
- 3) 例えば、政府が CNIL の勧告に耳を貸さないとする指摘 (cf. Brigitte VITAL-DURAND, *Liberation*, 17 et 18 juillet 2004, p. 15) や CNIL の同意なしに STIC が創設されたとする指摘 (cf. Piotr SMOLAR, *Le Monde*, 14 juillet 2004, p. 6) が見られる。
- 4) <http://www.cnil.fr/index.php?1813>.
- 5) La CNIL et le système de traitement des infractions constatées STIC, Communiqué, 3 décembre 1998, [http://www.cnil.fr/index.php?id=1461&print=&news\[uid\]=71&cHash=d636332e2a](http://www.cnil.fr/index.php?id=1461&print=&news[uid]=71&cHash=d636332e2a).
- 6) Journal officiel de la République française, Loi, 24 janvier 1995, p. 1261. なお、監視ビデオ制度の導入などを盛り込んだ同法について、ビデオに記録された情報などが記名情報として旧個人情報保護法の適用対象となるかなど、個人情報保護それ自体に関しても様々な論点が提起されたが、これらの論点については、差し当たり, cf. Rémi PELLET, *La vidéo-surveillance et l'application de la loi «informatique et libertés» 1 et 2*, dans: *Revue administrative*, n° 284, pp. 142-151 et n° 285, pp. 245-254.
- 7) 以上の叙述については, cf. Journal officiel de la République française, op. cit., p. 1261.
- 8) Cf. La CNIL et le système de traitement des infractions constatées STIC, op. cit.
- 9) Ibid.
- 10) Ibid.
- 11) Ibid. GLEIZAL らは1978年の個人情報保護法の適用が治安・警察ファイル総説手続の公開に道を開いたと指摘している (Cf. Jean-Jacques GLEIZAL, Jacqueline GATTI-DOMENACH et Claude JOURNÈS, *La police, le cas des démocraties occidentales*, (PUF,

1993 pp. 163-164. )

- 12) Délibération portant avis sur le projet d'arrêté interministériel relatif à la création du système de traitement de l'information criminelle (STIC) et sur le projet de décret présenté par le Premier ministre en application de l'article 31-alinéa 3 de la loi du 6 janvier 1978, Délibération 98-097 du 20 novembre 1998, <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/Visu?cid=4540&indice=2&table=CNIL&ligneDeb=1>.
- 13) Ibid., Considérant 9 et 10 (本審決は通常判決理由を意味する Considérant という表現を用いているので, 参照・引用箇所を示すのに Considérant を Con. と略記し, 何番目のそれかを表記する。なお, 恐らくは編集ミスと思われる改行のない箇所も Considérant がある場合には, 一つと計算した)。
- 14) Ibid., Con. 11.
- 15) Ibid., Con. 18.
- 16) Ibid., Con. 20.
- 17) Ibid., Con. 23.
- 18) Ibid., Con. 25.
- 19) Ibid., Con. 27.
- 20) Cf. Roger ERRERA (Conseiller d'Etat), Le S. T. I. C: Histoire et contenu d'une réglementation négociée, dans XXIIIEME conférence internationale des commissaires à la protection des données, Paris 24-26 septembre 2001, p. 4.
- 21) Délibération relative à un projet de décret en Conseil d'Etat portant création du "Système de Traitement des Infractions Constatées (STIC)" et application du troisième alinéa de l'article 31 de la loi du 6 janvier 1978, Délibération 00-064 du 19 décembre 2000, <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/Visu?cid=4455&indice=1&table=CNIL&ligneDeb=1>.
- 22) Ibid., paragraphe 8 (本審決は, Considérant という表現が用いられていないので, 該当箇所は段落の番号で示すことにし, paragraphe は parag と略記する。).
- 23) Ibid., parag. 12.
- 24) Ibid., parag. 13.
- 25) Ibid., parag. 14.
- 26) Ibid., parag. 16 et 17.
- 27) Ibid., parag. 19.
- 28) Ibid., parag. 28.
- 29) Ibid., parag. 30.
- 30) Ibid., parag. 37 et 38.
- 31) Ibid., parag. 39 et 40.
- 32) Ibid., parag. 41 et 42.
- 33) Ibid., parag. 44 et 45.
- 34) Ibid., parag. 46.
- 35) Ibid., parag. 47.
- 36) Décret n° 2001-583 du 5 juillet 2001 pris pour l'application des dispositions du troisième

alinéa de l'article 31 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et portant création du système de traitement des infractions constatées, Journal officiel de la République française, 6 juillet 2001, pp. 10779-10781, <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/Visu?cid=560802&indice=1&table=JORF&ligneDeb=1>.

- 37) 2000年審決の項で取り上げた CNIL による本稿 3(7)の修正に対応したもの。
- 38) 同審決本稿 3(3)をそのまま採用したもの。
- 39) 同審決本稿 3(1)。
- 40) 同審決本稿 3(1)。
- 41) 同審決本稿 3(1)。
- 42) 同審決本稿 3(1)。
- 43) 同審決本稿 3(2)。
- 44) 同審決本稿 3(6)。
- 45) 同審決本稿 3(6)。
- 46) 同審決本稿 3(6)。
- 47) 同審決本稿 3(4)。
- 48) 同審決本稿 3(4)。
- 49) 98年審決本稿 2。
- 50) 2000年審決本稿 3(2)。
- 51) Chantal RICHARD, Informatique et Liberté: Le STIC, Colloque "Que ne peut l'informatique ?", octobre 1999, CNAM, <http://www.delis.sgdg.org/>.
- 52) Philippe ASTOR et Jérôme THOREL, L'ombre du fichier Stic plane sur la réforme de la Cnil, ZDNet France, 18 juillet 2001, <http://www.zdnet.fr/actualites/internet/0,39020774,2091559,00.htm>.
- 53) 例えば, CNIL 自体間接的アクセス権に関する政府の運用について問題があると指摘している(CNIL, 23e rapport d'activité 2002, Documentation française, 2003, pp. 30-31)。
- 54) したがって, 前節の注(3)で挙げたル・モンドやリベラシオンの指摘は的を射たものとは言い難い。

## ・治安・警察立法に対する CNIL の「統制」

### 1. 2001年11月15日「日常的安全に関する法律」

前項の2001年の STIC のデクレ制定によって, CNIL(およびコンセイユ・デタ)による修正案, とりわけ, 情報の目的外使用と更新権などのアクセス権保障についての要請は実現されたかに見えた。しかし, 同年11月

15日の「日常的安全に関する法律」の制定によって、それは後退を余儀なくされることになった。ここでは同法およびそれを再編強化した2003年の法律に対する CNIL の見解を概括することによって、その治安・警察ファイルに対する抑止機能を点検してみたいと思う。

2001年3月に提案された日常的安全に関する法律は当初 CNIL が実質的なチェック機能を行わせるようなファイル創設などを含むものではなく、武器販売（特に火器）の許可制による取締、国家警察官への司法警察権限付与およびカード決済の安全性の確保を目的とした立法であった<sup>1)</sup>。しかし、審議中に様々の条文が修正追加され、しかもアメリカでの9.11事件を目の当たりにしてテロ対策条項が一層強化・拡大された。その結果、CNIL にとって看過することのできない個人情報ファイルに関連する諸規定が同法に盛り込まれることになった<sup>2)</sup>。CNIL は第8条、第28条、第29条および第56条を俎上に載せたが、第56条以外は9.11事件以降の修正によって追加された条項である<sup>3)</sup>。

第8条は武器の購入および所持を禁止された者の記名情報の自動処理ファイルの創設を定めている。これは精神状況に問題のある人物による武器使用の防止を念頭に置いた規定であり、CNIL もファイル創設自体の必要性は問題にしない。すなわち、旧個人情報保護法のいかなる規定も、CNIL の審決も武器所持の許可手続などの一定の行政手続上、警察部局が強制措置入院患者（personnes hospitalisées d'office）のファイルを閲覧することを妨げるものではないとした<sup>4)</sup>。しかし、ファイルの目的および健康状態に関する差別の禁止を理由に、現行の法令の下で家族の再結集および帰化の手続に関して同ファイルを閲覧することは正当性を有しないと留保を施した<sup>5)</sup>。

次に、同法第28条は、司法警察ファイルを行政目的、安全もしくは国防に関わる職務行使に関する素行（moralité）調査に利用することを定めている。これは、STIC のデクレ審査において CNIL が執拗に反対を表明した警察ファイルの目的外利用に該当し、しかも審理中の司法手続に関する

情報の閲覧をも容認していた。CNIL は本規定が STIC のデクレの審査において CNIL とコンセイユ・デタが提起した「法的障害に終止符を打つものである」<sup>6)</sup>と断じ、STIC に関する審決を長々と引用している。CNIL が法律による目的外利用の容認に反対であったことは想像に難くないが、議会の立法にはいかんともし難く、「問題になる諸利益の新たな均衡は、まさしく立法者の決した規定の定めるところである」<sup>7)</sup>と記している。しかし、CNIL は目的外利用の範囲は明示されていると指摘し、次の三点を確認して歯止めをかけようとした<sup>8)</sup>。第一に、目的外の行政調査について法律自体限定列挙しているが、なお、コンセイユ・デタの議を経たデクレによって確定されること、第二に、当該閲覧は「人身の安全の保護および国民の基本的利益の擁護という要請に基づく最小限の範囲で」<sup>9)</sup>実行されなければならないこと、第三に、当該閲覧の方法は旧個人情報保護法の適用を免れるものではなく、CNIL の審査および関連の法令に服するものでなければならないことである。

第29条は犯罪捜査、認知、および訴追のために、ネットワークに関する接続記録等を抹消せず、例外的に保存することを容認する規定である。CNIL は、本条は9.11事件以前に既に提案されていたが、事件が成立を促進したであろうと指摘している<sup>10)</sup>。CNIL によれば、インターネットプロバイダーが問題になるネット利用者を特定しうる情報を一定期間保存することについては合意が成立している。しかし、この保存期間の例外規定はミニテルやネットワーク以外の電気通信には適用されないこと、また、インターネット利用者の中でごく一部の違法行為を為そうとする者の特定が問題である以上、例外の適用には適切なバランスが必要であると指摘する<sup>11)</sup>。CNIL は均衡と比例性を考慮すれば、インターネットの接続記録の保存期間は3ヶ月とするのが適切であると判断し、またそれを法律で明記することが望ましいとした<sup>12)</sup>。しかし、政府も議会も CNIL の要望には対応しなかった。なお、遺伝学的痕跡 (empreintes génétiques) の全国的ファイルを従前の性犯罪からそれ以外の犯罪にも拡張した第56条について

は、CNIL は殊更批判的言及はしていない<sup>13)</sup>。

以上のように、CNIL は法案についても躊躇せずその見解を表明し、とりわけ司法警察ファイルの目的外利用について批判的姿勢を貫徹させている<sup>14)</sup>。政府には恐らくこの CNIL の姿勢が煩わしいものと映ったのであろう、本法規定をさらに再編・強化した2003年の「国内安全に関する法律」案の審議においては CNIL への諮問を敢えて回避する姿勢を見せた。

## 2. 2003年3月18日「国内安全に関する法律」

当時の内務大臣 SARKOZY が本法案を閣議に提議した翌日の2002年10月24日の総会で、CNIL は「その歴史上初めて、法案の職権審査を実施し」、「政府・議会に対してその立場を知らしめることが必要であると決断した」<sup>15)</sup>。それは、CNIL に法案を諮問しなかった政府の姿勢に対する遺憾の意の表明であると同時に、CNIL が法案に対して深刻な危機感を有していたことの証左でもあったろう。同法は第1条で「安全（*securité*）を基本権」と定めて前項で見た2001年11月15日の法律の時限的なテロ対策規定を恒常化した上、議会審議での修正によって、固有の治安対策とはいえない「国旗」・「国歌」侮辱罪など、複雑多岐な論点を包括するものとなっている<sup>16)</sup>が、ここでは CNIL が審査の対象とした個人情報保護に関する規定のみ取り上げることにする。

CNIL は、司法警察ファイルに関しても他の記名情報ファイルと同様、旧個人情報保護法の定める諸条件を全て尊重すべきあり、本法案第9条において個人情報保護法の適用があることを明示的に規定することを要請した<sup>17)</sup>。しかし、政府も議会もこの要請には対応せず、旧保護法の適用は明文で規定されなかった。ただし、後述のように憲法院は留保解釈の中にこの CNIL の要請を盛り込んでいる。

次に、2003年法第21条は、国家警察に関するファイルシステムである STIC について、2001年のデクレの内容を立法化し、STIC に法律上の根拠を与え、また、当時国防大臣がそのデクレ案を CNIL に付託中であつた、



JUDEX と呼ばれる国家憲兵隊に関するほぼ同内容のファイルもあわせて立法化した。この両ファイルの立法化について、CNIL は共和国検事による処理の監視 (contrôle), 情報の保存期間の限定ならびに被疑者および被害者の情報の更新, 一定条件下での削除についての CNIL の要請が明文化されたとして, 司法警察ファイルに法律上の根拠が与えられたことそれ自体については評価する<sup>18)</sup>。

さらに, 同法第22条が旧個人情報保護法第39条を改正し, 司法警察ファイル情報の関係人への伝達の条件を定めたが, 憲法院は改正第39条に対し「ファイルに記載される全てのものがアクセス権および訂正権を行使しうるべきである」<sup>19)</sup>と留保解釈を施し, また, 国会審議からすれば「立法者は1978年1月6日の法律を排除しようとは解しておらず, 同法を当該処理に適用しようとしている」<sup>20)</sup>とする留保解釈を導き出した。CNIL は, とりわけ後者の留保解釈について, 憲法院が1997年4月22日の判決以降旧個人情報保護法を「個人的自由の保護者」と解してきたことを再確認し, 想定される処理ファイルの創設の際にも旧保護法の規定が適用されるものと敷衍している<sup>21)</sup>。

一方, CNIL は2002年10月25日のコミュニケで, ファイルに記載される情報について年齢制限が設けられておらず, 未成年の刑事責任という点で問題が残されると指摘していた<sup>22)</sup>が, この問題については, 法案審議過程においても対応されず, また, 憲法院も規定自体は合憲とした。ただし, 憲法院は, デクレにおいて犯人の特定と未成年の健全育成原則とを調整し, 未成年者の情報保存期間を確定すべしという留保解釈でこの問題に対応した<sup>23)</sup>。

CNIL が2003年法を執拗に批判するのは, 同法第25条が司法警察ファイルの目的外利用を2001年の日常安全法律第28条以上に拡張した点である。すなわち, 第25条は文言の修正と思われる部分を別にして, ファイルの目的外利用を国家主権に関する任務, 賭事に関して規制対象となっている民間の職務およびフランス国籍の取得・更新申請に関する調査等に拡張した。

本条を審査した憲法院は、「いかなる憲法規範も司法警察活動の枠内で収集された記名情報を行政目的で利用することを原則として排除しない」<sup>24)</sup>と判断した。ただし、この利用が「過度な性質を有する場合」には「関係人の権利または正当な利益の侵害を招来」<sup>25)</sup>し、1789年宣言第2条等に反すると解したが、本法が定める利用の限定や予防措置を理由に憲法的要請に反しないと判断して目的外利用を容認した<sup>26)</sup>。

一方、既に2001年法について目的外利用を批判していた CNIL は、その可能性をより広げた2003年法についても2001年法と同趣旨の批判を展開する。司法警察ファイルの目的外利用は同ファイルを実質的に「不正規の犯罪記録」として機能させるものと断じている<sup>27)</sup>。この「不正規の犯罪記録」はファイルの対象、アクセス条件など正規のそれについて定められている保障や監視を備えていないことはもちろん、この目的外利用の可能性は当該司法手続が審理中であっても、すなわち、被疑者が不起訴処分、免訴または無罪にならないことが確定する前にも利用可能性が認められており、CNIL はこの点でも疑問が多いと批判する<sup>28)</sup>。そして、2000年の審決で CNIL が承認し、2001年の STIC のデクレで制定された線が許容範囲であること、すなわち、行政警察または安全の任務の性質あるいは事態の予測される展開状況から公序または人身の安全への侵害の危険を伴う場合で、かつ厳密に授權の範囲を限定された職員のみ閲覧を許可すべきことを再度提言する。2003年の法律第21条に基づくデクレについても目的外利用を「行政警察または安全に関する任務」の枠内で容認する諸条件を明記すべしと要求している<sup>29)</sup>。

最後に、遺伝学的痕跡に関するファイルの適用範囲拡張について、2003年法第29条は従来性的犯罪（*infractions sexuelles*）と一定の重罪に限定されていたものを人身に対する暴行など多くの軽罪に拡張する。同時に、従前の有罪判決の確定したものの痕跡のみという限定を解除し、刑事訴訟法第706 55条が言う「一または複数の犯罪を実行したと思料させる相当の重大なまたは符合する状況証拠（*indices graves ou concordants*）が存在す

るものの遺伝学的痕跡」(第29条項)をもファイルに保存できると定めた。CNILによれば、後者の拡張、すなわち、単なる被疑者の遺伝学的痕跡の保存は、ファイルの性格それ自体を変更するものであって、記名情報のファイルへの追加の方法ならびにその保存および消去のルールについてこの変更に対応した新たな保障を必要とすると判断する<sup>30)</sup>。そして、この新たな保障に関して、CNILが要望したファイルの記載を司法警察官でなく、司法官の決定のみに限定し、また、無罪などの場合に情報の自動消去の規定を置くべきであり、司法警察ファイル同様ファイル情報の名宛人を明示すべきであったと判断している<sup>31)</sup>。また、保存期間についてはCNILの意見を徴した後、コンセイユ・デタの議を経たデクレで決定されること指摘している<sup>32)</sup>。憲法院は、身体部分の採取 (prélèvements externes) 拒否に対する刑罰と採取が要求される犯罪に関する刑罰との均衡について刑事裁判官の権限を留保したのみで、本ファイルに関する諸規定の合憲性を容認した<sup>33)</sup>。

上に述べたように、2001年法と2003年法によって、STIC に対するCNILの歯止めは乗り越えられ、とりわけ、司法警察ファイルの目的外利用が容認されてしまった。しかし、これら二つの法律に対してCNILの「職権審査」や立場表明が抑止効果を発揮しなかったと見ることは早計に過ぎるであろう。第一に、既に見たように、CNILの要請の一部は憲法院の判決において留保解釈の内実に取り込まれ、本来はCNILの審査権の及ばない立法規定に対する抑止力として機能したからである。第二に、CNILがコミュニケや年次報告の中で再三指摘したように、2001年法および2003年法の規定を執行するデクレあるいはアレテはCNILの審査に付託されなくてはならず、その際CNILは更なる抑止策を施す権限を留保しているからである。したがって、CNILは法律の制定に際しても憲法院の審査を通して間接的に、また、下位のデクレやアレテの審査を通して直接的に個人情報保護の視点から実効的な抑止力を発揮する可能性を有していると見ることができる。実際2003年法成立にもかかわらず、CNILはその批

判的姿勢を転換してはいない。2005年に新個人情報保護法の適用によって公表・出版された年次報告の「政府と議会に対する CNIL の提案と勧告」の項目で、筆頭に司法警察ファイルを取り上げ、このファイルが正規のそれと同等の保障を有しない「不正規の犯罪記録」の役割を演じており、とりわけ間接的アクセス権行使に見られるように「逸脱がまさしく現実である」と断じている<sup>34)</sup>。そして、なおも行政の目的外利用の枠付けの改善を主張しているのである<sup>35)</sup>。

- 1) 当初の法案については、cf. *Projet de loi relatif à la sécurité quotidienne*, n° 2938, déposé le 14 mars 2001 (urgence déclarée), <http://www.assemblee-nationale.fr/projets/pl2938.asp>.
- 2) 最終的に採択された規定については、cf. *Journal officiel* n° 266 du 16 novembre 2001, p. 18215. なお、議会審議の過程で本法は与野党とも憲法院には提訴しないことが申し合わされた。
- 3) 例えば、CNIL が取り上げた第28条は10月17日にセナによる修正案可決によって初めて導入された (Cf. <http://www.senat.fr/seances/s200110/s20011017/sc20011017042.html>).
- 4) Cf. CNIL 22e rapport d'activité 2001 (Documentation française, 2002) p. 18.
- 5) Ibid.
- 6) Ibid., p. 19.
- 7) Ibid.
- 8) Ibid., pp. 19-20.
- 9) Ibid., p. 19.
- 10) Ibid., p. 21.
- 11) Ibid.
- 12) Ibid., p. 22.
- 13) ただし、ファイルに記録される遺伝学的痕跡は犯行現場 (lieux du crime ou délit) で見つけられた痕跡および確定した有罪判決を受けたものの痕跡のみに関わることで、および従来例外的な適用除外が認められていなかった人身への不可侵の原則に対して、生物学的採取 (prélèvement biologique) 拒否に対する処罰規定を設け、この原則の適用除外を容認したことを指摘している (Ibid., p. 20)。
- 14) STIC に批判的な市民グループも2001年法の警察ファイルの目的外利用に対する CNIL の批判的姿勢について、「CNIL は正当にもこの [目的外利用の] 可能性に反対した」 (STIC: aites tourner (les données), <http://www.bugbrother.com/archives/stic.html#top>) と評価している。なお、本稿の対象である治安・警察ファイルではないが、同じく立法による情報ファイルの目的外使用が問題になった、全国住民登録台帳に記載されている個人識別番号 (numéro d'identification au répertoire national des personnes physiques (NIP)) の相互利用 (目的外利用) を容認する立法に関しても市民グループから同様の批判がなされたが、この立法に対する CNIL の批判的姿勢の評価について、差し当たり、cf. Marie-

- Pierre FENOLL-TROUSSEAU et Gérard HAAS, Internet et Protection des données personnelles, (Litec, 2000) pp. 24-26.
- 15) CNIL, 23e rapport d'activité 2002 (Documentation française, 2003) p. 22.
  - 16) Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, Journal officiel n° 66 du 19 mars 2003, p. 4761.
  - 17) Position de la CNIL sur les dispositions du projet de loi pour la sécurité intérieure relatives aux fichiers de police judiciaire et au fichier national automatisé des empreintes génétiques, séance du 24 octobre 2002, Communiqué 25 octobre 2002, [http://www.cnil.fr/index.php?id=1423&print=1%29.&news\[uid\]=34&cHash=963fecbb98](http://www.cnil.fr/index.php?id=1423&print=1%29.&news[uid]=34&cHash=963fecbb98).
  - 18) Cf. CNIL, 23e rapport d'activité 2002, op. cit., pp. 23-24.
  - 19) Décision, n° 2003-467DC du 13 mars 2003, Considérant (以下 Con. と略記) 43, Journal officiel, 19 mars 2003, p. 4789. 当時コンセイユ・データ評定官で現在(2005年)憲法院事務総長による判決全体にわたる概括的な評釈として cf. Jean-Éric SCHOETTL, La "loi pour la sécurité intérieure" devant le Conseil constitutionnel, dans: Petites affiches, 28 mars 2003, N° 63, pp. 4-26, 同判決に批判的な憲法学者による評釈として cf. Christine LAZERGES et Dominique ROUSSEAU, Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel du 13 mars 2003, dans: R. D. P. N° 4 2003, pp. 1147-1162, 司法警察ファイルに関しては cf. Joël BOYER, Fichiers de police judiciaire et normes constitutionnelles, dans: Petites affiches, 22 mai 2003, N° 102, pp. 4-19.
  - 20) Ibid., Con. 26.
  - 21) Cf. CNIL, 23e rapport d'activité 2002, op. cit., pp. 24-25.
  - 22) Position de la CNIL sur les dispositions du projet de loi pour la sécurité intérieure relatives aux fichiers de police judiciaire et au fichier national automatisé des empreintes génétiques, séance du 24 octobre 2002, Communiqué 25 octobre 2002, op. cit.
  - 23) Décision, n° 2003-467DC du 13 mars 2003, Con. 38.
  - 24) Ibid., Con. 32.
  - 25) Ibid.
  - 26) Décision, n° 2003-467DC du 13 mars 2003, Con. 33.
  - 27) Cf. Position de la CNIL sur les dispositions du projet de loi pour la sécurité intérieure relatives aux fichiers de police judiciaire et au fichier national automatisé des empreintes génétiques, séance du 24 octobre 2002, Communiqué 25 octobre 2002, op. cit. et CNIL, 23e rapport d'activité 2002, op. cit., p. 26.
  - 28) Cf. Position de la CNIL sur les dispositions du projet de loi pour la sécurité intérieure relatives aux fichiers de police judiciaire et au fichier national automatisé des empreintes génétiques séance du 24 octobre 2002, Communiqué 25 octobre 2002, op. cit.
  - 29) Cf. CNIL, 23e rapport d'activité 2002, op. cit., p. 26.
  - 30) Ibid., p. 27.
  - 31) Ibid., pp. 28.
  - 32) Ibid.

- 33) Décision, n° 2003-467DC du 13 mars 2003, Con. 57.
- 34) CNIL, 25e rapport d'activité 2004 (Documentation française, 2005), p. 103.
- 35) Ibid.

## むすびにかえて

本稿は治安・警察ファイルの代表である STIC に焦点を当て、個人情報保護に関する第三者機関たる CNIL の統制のあり方の考察を試みた。旧個人情報保護法第15条の定める CNIL の文面上の権限は同意意見を原則的要件とする意見表明であったが、フランスの論者からは実質的に許可制として機能したと評価されてきた。本稿での考察からすれば、CNIL の意見表明権はもとより任意的な諮問にとどまるものではなく、また実質的な許可制以上の抑止力を有するものであった。すなわち、停止的な阻止権というよりも、デクレ・アレテ案の制定・修正権の行使に匹敵する抑止力を発揮してきた。デクレ・アレテ案に同意意見＝許可を与えながら、解釈留保や修正を施し、実態としては規定案の修正ないし、書き直しに等しい審査を実施した。本稿で取り上げた STIC 創設のデクレやアレテの行政立法に関する限り、警察ファイルの目的外利用などその拡張を意図していた政府側も CNIL が審査で施した修正を、文言表現も含めてほぼそのまま受容し、CNIL の審決がデクレ・アレテを定めたといっても過言ではない状況を現出してきたのである。政府がこの状況を「克服」するためには、9.11 を契機とする2001年および2003年の治安立法の制定、つまり、CNIL の法的権限の射程外にある議会制定法という手段に訴えなければならなかった。しかし、この局面に至っても CNIL はその歴史上前代未聞の「職権審査」を発動し、なおも政府の意向に竿を差そうとした。そして、CNIL の法律案に対する修正要求は、部分的とはいえ、当面少なくとも憲法院の留保解釈という形でその抑止力を発揮することになったのである。このような治安・警察ファイルの代表たる STIC およびその法制化である2001年・2003

年法に対する CNIL による統制の実態からすれば、それが大きな抑止力を発揮してきたことは疑いの余地は無く、STIC の審査に当たって宣言した CNIL の審査に基づく「透明性は民主主義社会における本質的な保障と理解されるべき」<sup>1)</sup>であり、「CNIL の審査は司法警察ファイルに対する市民の権利」<sup>2)</sup> 保障を強化するものだという姿勢は単なる枕詞にとどまるものではない。

もちろん、個人情報保護にとって CNIL の事前審査の抑止力はその構成要素の一部にすぎず、間接的アクセス権に対する行政側の対応など様々な問題があることも事実である。しかし、CNIL の行政に対する審査権行使の姿勢は一貫しており、2004年新個人情報保護法制定過程で、法案反対者たちがその理由の一つに旧法第15条の CNIL の同意意見について新法第26条 で同意を要件から排除したことをあげた<sup>3)</sup>ことは、全く的是はずれな杞憂と断ずることはできない。ただし、少なくとも現在までのところ、反対派の危惧する治安・警察ファイルに対する姿勢を CNIL が転換したような徴候を見いだすことはできないように思われる<sup>4)</sup>。

本稿は、CNIL による治安・警察ファイルに対する統制のあり方を素材に、第三者機関による事前規制という手法および民間と比較して公権力による情報処理への統制に力点を置いてきたフランスにおける個人情報保護法制の特色の一端を解明しようと試みた。ただし、「SAFARI」と揶揄された行政による個人情報保護侵害の危険性から出発した歴史を有するフランスとわが国を単純に比較することには慎重でなくてはならず、例えばわが国への第三者機関の直輸入によって現状の課題が即効的に解決されるとは思われない。わが国個人情報保護法制への具体的な示唆を提言するには、2004年の新個人情報保護法の運用や CNIL の審決の積み重ねを待ちたいと思う。2005年から施行されたばかりとはいえ、なお様々な課題が山積するわが国の現状を翻ってみれば、法律案の提言、職業団体の倫理規定に対する関与、そして治安・警察ファイルに対する間接的アクセス権など、本稿で取り上げた事前規制手続<sup>5)</sup>以外の点でも、第三者機関の個人情報保護に



おける効用はなお今後検討に値する一つの材料であることは否定できないのではなからうか。

- 1) La CNIL et le système de traitement des infractions constatées STIC, Communiqué, 3 décembre 1998, [http://www.cnil.fr/index.php?id=1461&print=&news\[uid\]=71&cHash=d636332e2a](http://www.cnil.fr/index.php?id=1461&print=&news[uid]=71&cHash=d636332e2a).
- 2) Ibid.
- 3) Cf. Cécile ALVERGNAT et autres, Il faut sauver la loi informatique et libertés, dans : Le Monde, 14 juillet 2004 et Fédération informatique et libertés, A qui profite la CNIL ?, 13 juillet 2004, [http://www.vie-privee.org/article.php3?id\\_article=301](http://www.vie-privee.org/article.php3?id_article=301).
- 4) 警察ファイルに対する実例は の注（11）であげた審決であるが、2004年新法が適用された2004年の公権力ファイルに関する意見表明や事前規制について、CNIL は事前の意見表明手続の改正による規定の相違については特に言及せず、「伝統的な任務」の項目で概括しており、差し当たり、新法適用で従来からの姿勢を変更するような材料を窺い知ることではできない（Cf. CNIL, Conférence de presse du mercredi 20 avril 2005, p. 5）。
- 5) 例えば、センシティブ情報について、わが国の個人情報保護法制はフランスや EU 指令と異なってセンシティブ情報の範疇を定めていない。もちろん、範疇化するにしても例外規定の許容の程度によっては範疇化の実効性が乏しくなる恐れもある。しかし、本稿で見たフランスのように第三者機関を設置し、その事前規制手続の強弱を情報内容の範疇に連動させた場合には、範疇化に独自の法的意味合いを付与することが可能になるとと思われる。

なお、本稿脱稿後2005年12月22日に対テロ法（loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers）が国民議会およびセナで採択され、さらに憲法院に提訴されている（2006年1月5日現在）。監視ビデオシステムに由来する情報の利用拡大など個人情報保護にも重大な影響を及ぼす本法については、既に CNIL の批判的な意見も表明されているが、その検討も含め、いずれも他日の課題としたい。