

フランスにおける監視ビデオ（カメラ） システムと個人情報保護（1）

公権力による監視ビデオシステムの法的枠組の考察

清 田 雄 治*

はじめに

- . フランスにおける法的枠組論の背景的状况
- . 1995年法制定以前の法的対応
- 1 . 1978年1月6日旧個人情報保護法の適用可能性
- 2 . 1995年法以前の CNIL の審決
 - (1) 1991年12月17日 Levallois-Perret 市監視ビデオシステム試行に関する審決
 - (2) 1993年1月12日 Levallois-Perret 市長の監視ビデオシステム運用に係る申請に関する審決
 - (3) 1994年6月21日の審決 公共の場に対する監視ビデオ装置運用に関する勧告
- . 1995年法の法的枠組
- 1 . 監視ビデオによって収録される情報の法的性質
- 2 . 監視ビデオシステム設置主体および設置目的
- 3 . 監視ビデオシステム設置手続
- 4 . 監視ビデオシステムによる収録情報の管理・保存
- 5 . 監視ビデオシステムによる収録情報の保存期間
- 6 . 公衆への情報提供
- 7 . 利害関係人の権利
- 8 . 運用デクレの制定 (以上本号)
- . 1995年法の改正
- . 監視ビデオシステムによる情報の法的性質
- . 監視ビデオシステムに対する監視・統制

おわりに

* きよた・ゆうじ 愛知教育大学教育学部教授

はじめに

2010年の尖閣列島ビデオ流出事件は情報がネットワーク上に投稿され、またその後政治問題化したという点で、わが国の情報管理のあり方に根本的な疑問を投げかけた。この事件は通信傍受に比較すれば、その危険度は相対的に低いと理解されてきた嫌いのある監視ビデオ（カメラ）による情報がネットワークをはじめとする最新テクノロジーとリンク付けられた場合、その波及効果がいかに深刻なものであるかを如実に示す事例であった。しかし、この事件が深刻であることの本質的な論点が抽出され、問い直されたと言っている状況だと断ずることはできないであろう。巷間俎上に載せられたのは、録画情報を公開すべきかどうか、それが「知る権利」に應えるものであるかどうか、あるいは取材源の秘匿はどうかなど、という論点である¹⁾。これらの論点の重要性は言及するまでもないところであるが、より根源的な論点が基底に存在することを看過してはならないであろう。それは、公権力による監視ビデオ（カメラ）の使用が憲法上許されるのか、もし容認される場合がありうるとすれば、その法律上の根拠がいかに整備されるべきかという論点である。今回の事案の場合、本件の撮影、録画と情報処理が憲法上許されるのか、また、どのような法的根拠、権限に基づくのかがまずもって問い直されるべきであったろう。わが国の現状は、公機関によるビデオ（カメラ）の使用、撮影後の情報の保存・管理などについて法律上根拠規定を定めるという問題関心が希薄であり、平衡錘としての憲法上の自由やプライバシー、個人情報保護の視点については言わずもがなである²⁾。今回の海保の事案も含め、この種の事件がしばしば惹起する要因として、この法的枠組の欠如が通底していると見て差し支えないであろう。本稿は、以上のような日本の問題状況を目の当たりにして、憲法上の自由、個人情報を含む私生活保護の視点からフランスにおける監視ビデオシステムの法的枠組を考察しようとするものである。

ところで、本稿がフランスの監視ビデオシステムを取り上げるのは、フランスにおいては公権力の情報処理に対する危険性の認識が前提にあり、それに対する法的枠組の制度設計が繰り返し争点とされてきたという理由からである。元々フランスの場合、個人情報保護の法的整備は内務省の膨大なデータファイルと土地台帳など他のファイルとの結合の危険性を摘発したル・モンドの記事³⁾を切っ掛けとし、個人情報保護は公権力による情報処理の危険性への対処が動因となっていたという事情があった。権力による情報処理に対する監視、法的制約のあり方を定めたのが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」(本稿では、以下旧個人情報保護法と表記する)⁴⁾である。同法は権力による情報処理を放任するのではなく、法的制約付けという視点から、原則的に事前許可制を採用し、また監視機関として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 (la commission nationale de l'informatique et des libertés)」(以下、本稿では CNIL と略記する)を設置した。90年代以降の公権力による監視ビデオシステムの導入に際しても、その法的枠組をどう制度設計するかが正面から問われ、1995年1月21日「安全に関する方針および計画に関する法律」が制定された。しかも、同法の改正を伴った、2004年の個人情報保護法の全面改正、2006年のテロ対策法の制定など、今日に至るまで監視ビデオシステムのあり方が重要な争点とされて来ている。本稿はフランスの法的枠組について現在に至るまでの状況をトレースし、個人情報保護の視点から重要な論点を考察しようとするものである。現在も法改正⁵⁾が進行中であり、中間的な整理にとどまるが、わが国における法的枠組の考察、その基礎となる憲法上の権利保障についてどのような示唆を導くことができるか考察を試みた。

1) 例えば、大石泰彦「『ネット告発』はマス・メディアに何を突きつけたか」東アジア安全保障研究会「映像流出で露呈した政権運営の迷走」(『世界』812号、2011年1月)65頁以下。後者は「海上保安庁は、従来からその現場を撮影して、HP、報道機関を通じて積極的に公表してきた経緯がある」(69-70頁)と指摘しているが、国民への情報提供という

視点からの記述であり、この撮影の法的根拠・権限についての課題意識は見られない。また、川崎令和「法律時評 情報公開と秘匿と」（『法律時報』83巻2号，2011年）所収，1頁以下。同論文には，情報公開に関して，覆審的審査制やインカメラ審査の導入等，傾聴に値する提言が含まれるが，表題からも窺われるように，公開か非公開かが分析の基軸に設定されている。

- 2) わが国においても，憲法上の権利保障と「安全」・「安心」との対抗関係・位置づけについては優れた業績が公表されている。例えば，大沢秀介・小山剛編『市民生活の自由と安全』（成文堂，2006年），同編『自由と安全 各国の理論と実務』（尚学社，2009年），森英樹編『現代憲法における安全 比較憲法学的研究をふまえて』（日本評論社，2009年）など参照。ただ，監視ビデオ（カメラ）に焦点を当てた研究は少なく，この問題も対象にしたものとして小山剛「『安全』と情報自己決定権」（『法律時報』82巻2号，2010年）は貴重な研究であるが，憲法上の権利との対抗関係の理論的解明や実務への提言は今後の課題とされている。
- 3) Cf. Philippe BOUCHER, 《Safari》 ou la chasse aux Français, dans : Le Monde, 21 mars 1974, p.9.
- 4) 旧個人情報保護法については，差し当たり，拙稿「フランス個人情報保護法制の現況 2004年フランス新個人情報保護法の成立と憲法院判決」（『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。同法についてのわが国における研究として，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頁以下等参照。
- 5) 上述の1995年法の監視ビデオシステムの規定改正も含む「国内安全の実績に関する方針と計画に関する法律案（projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure）」（<http://www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl1697.asp>）が審議中である。同法案については別の機会に改めて取り上げたい。

・フランスにおける法的枠組論の背景的状况

法的枠組の考察の前提として，まず2010年の法改正に至るまでのフランスにおける監視ビデオシステム（通常は複数のカメラを利用して撮影し，録画情報を一定期間保存し，場合によって録画情報を転送して閲覧等をする装置一式を指す）の状況について一瞥しておきたい。しかし，「入手可

能な研究は態度表明することを容易に許さないことは認めざるを得ない¹⁾というセナ報告書の指摘にみられるように、フランスにおいても未だ方向性を明確にできる状況には至っていないようであり、現時点での点描にとどまる。

上記のセナ報告書によれば、フランスにおける監視ビデオシステムは、80年代には導入が始まり、90年代初頭には主として民間の商業施設で利用されてきた。公権力も公共建築物および道路交通規制を対象に監視ビデオシステムを使用してきた²⁾。この初期の時期に、公権力による設置の嚆矢とされているのは、1990年のアビニヨン(Avignon)の事案である。1990年6月21日マルセイユの地方行政裁判所は、国家警察の管理下に置かれる98台の監視カメラおよび中央受信装置(poste central)を設置する同市の決定について次のような理由を示して設置決定を取り消した。すなわち、「広範囲の設置およびカメラの常時稼働は個人的自由、とりわけ私生活の権利および肖像権を過度に侵害しうるもので、裁判所による授權によっても、公序または道路法上の犯罪(infractions au code de la route)もしくは財産あるいは身体への侵害認知の可能性によっても正当化されない³⁾と判断したのであった。ただし、同裁判所は、この監視ビデオシステムによって収集される画像情報について、1978年1月6日の旧個人情報保護法のいうところのファイルに該当しないという理由から、同法の適用を拒け、したがって、CNILへの事前手続も要しないと判断した⁴⁾。

地方公共団体の監視ビデオシステムの設置に当たって、旧個人情報保護法とCNILの管轄権が争われて注目を浴びたのは、Levallois-Perret市の事例である。この事案に関する法的争点については、次節で取り上げるが、当初CNILは事案について同意判断を示した⁵⁾。しかし、同市は93年に同システム運用の更新についてCNILに改めて意見申請をした。CNILは、憲法上の自由や私生活保護の視点からいくつかの留意事項を示しながらも、1978年1月の旧個人情報保護法の定めたCNILの管轄権は及ばないと判断した⁶⁾。

このように90年代初め、公権力による公共空間に対する監視ビデオシステムの設置には、憲法上の自由と私生活保護への脅威という視点から一定の歯止めが求められていた。しかし、CNILの判断のぶれにも見られるように、法的枠組の整備という点では未解決であった。この点について一つの解決方法を提示したのが1995年1月21日の「安全に関する方針および計画に関する法律」である。同法は、公道・公的スペースの監視ビデオシステム設置について事前許可制を採用して、法的な枠組の整備を図った。ただし、記名情報のファイル化などの場合を除き、1978年の旧個人情報保護法の適用を排除し、監視ビデオシステムに対するCNILの管轄権を斥けた⁷⁾。その内容については、次節で取り上げるが、同法が少なくとも監視ビデオシステムの自由に対する脅威について配慮する姿勢を示したことは明かであろう。

しかし、この90年代に見られた監視ビデオ対憲法上の自由・私生活保護という対抗関係はその後沈静化したと評価されている。例えば、セナ報告書は、人口10万以上の市町村が100%監視ビデオシステムを導入していると紹介している⁸⁾。また、2008年にCNILがIPSOSに依頼して実施したアンケート調査によれば、対象となった972人の中で公共の場における監視ビデオシステムに極めて好意的と判断したものが21%、どちらかといえば好意的としたものが50%で、71%が賛成している⁹⁾。実際監視ビデオに対する不信ではなく、むしろその設置の要請が求められるほどに認知されており、「保護ビデオ（vidéoprotection）」という言い回しすら用いられるに至っている¹⁰⁾のが現状である。

もっとも、このような監視ビデオシステムに対する警戒感の低下について手放しで評価されているわけではないし、法的枠組の検討の意義が薄れたわけではない。むしろ、以下のような理由から、法的枠組の検討、再検討の必要性は従来以上に大きいと思われる。というのは、まず第一に、監視ビデオシステムの量的な増加である。例えば、セナの報告書では、内務省による数字として2007年末には95年法に基づく設置許可は396,000に上

るとしている¹¹⁾。また、A. BAUER と F. FREYNET は、1997年までに許可されたものとして、77,837 という数字を挙げており¹²⁾、2006年の新設許可は2005年の17%増しであると指摘している¹³⁾。上記のセナ報告書の数字が新設システムの許可のみか既設のその変更許可も加算されているのか詳細は明かではないが、少なくとも10年間で相当程度の増加があったと見ることができるであろう。第二に、法的枠組の再検討を要請する内容上の問題も指摘されている。上記の監視ビデオシステムの数値は設置許可を与えられた適法な装置である。しかし、設置され、稼働している監視ビデオシステムの実数ははるかに大きいと指摘されている。つまり、無許可の、非合法カメラの存在である¹⁴⁾。また、セナ報告書は、95年法は固定カメラを装備する監視ビデオシステムを想定しており、移動可能な車両搭載カメラ (caméras embarquées) は法的基礎を欠いており、このような監視ビデオ装置の設置を拒否した県知事の決定があるという、元国家憲兵隊総局長の Guy PARAYRE による証言を紹介している¹⁵⁾。この技術的な側面からみれば、web 等のネットワークの普及、カメラなどハードウェアの進展は95年法制定当時の監視ビデオシステムの想定を遙かに超えていると言って良いであろう。

世論調査では沈静化したとは言え、セナ報告書が総括するように、「テクノロジーの進歩によって私生活の尊重および自由の面で潜在的には遙かに侵害的な利用を可能とし、また可能とするであろう」¹⁶⁾ 今日こそ、法的枠組の再検討が必要とされるであろう。

1) N° 131, Rapport d'information fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale par le groupe de travail sur la vidéosurveillance, par Jean-Patrick COURTOIS et Charles GAUTIER, 2008, p. 9., <http://www.senat.fr/rap/r08-131/r08-131.html> (2010年12月18日閲覧)

2) Ibid.

3) Cf. Rémi PELLET, La vidéo-surveillance et l'application de la loi «informatique et libertés», Revue administrative, N° 284, 1995, p. 148.

4) Ibid.

- 5) Cf. Commission nationale de l'informatique et des libertés, Délibération n° 91-127 du 17 décembre 1991, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCnil.do?oldAction=rechExpCnil&id=CNILTEXT000017653011&fastReqId=313464684&fastPos=9>, (2010年11月20日閲覧) なお、監視ビデオシステムの判断に先立つ審決の事例として、CNILは1988年7月のそれで、交通規制のために、収録情報の保存を目的としない5台の監視カメラを設置しようとしたHyères町長の事例について、私的な場所の出入りを監視する可能性もあり、私生活侵害の恐れもあるが、市町村におけるカメラの設置についての判断権を有していないと判断し、一件書類を司法大臣および内務大臣に転送することを決定していた（Commission nationale de l'informatique et des libertés, Deliberation n°88-86 du 08 juillet 1988, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCnil.do?oldAction=rechExpCnil&id=CNILTEXT000017654174&fastReqId=1349407015&fastPos=1>, 2011年1月8日閲覧）。
- 6) Cf. Commission nationale de l'informatique et des libertés, Délibération n°93-001 du 12 janvier 1993, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCnil.do?oldAction=rechExpCnil&id=CNILTEXT000017652975&fastReqId=2100980814&fastPos=1>, (2010年11月11日閲覧)
- 7) 1995年1月21日「安全に関する方針および計画に関する法律」制定時オリジナル版参照（Loi, n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000369046&fastPos=2&fastReqId=2080866190&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>, 2011年1月6日閲覧）。
- 8) Cf. J.-P. COURTOIS et C. GAUTIER, op. cit., p. 10.
- 9) Cf. IPSOS, Enquête 《Les Français et la vidéosurveillance》, (mars 2008) p.3, <http://www.cnil.fr/fileadmin/documents/La-CNIL/actualite/CNIL-sondagevideosurveillance-ce.pdf> (2011年1月6日閲覧)
- 10) 現在（2011年1月）のCNIL委員長の A. TÜRK は、内務大臣宛の報告書の中で、「『保護ビデオ（vidéoprotection）』装置について語ることができるのは」、「監視ビデオ装置が個人の諸権利の尊重を保障する法令によって完全に枠付けられた」場合であろうと、やや皮肉を込めてこの表現を用いている（Cf. Vidéosurveillance et garantie des droits individuels Note sur les difficultés d'application des règles relatives à la vidéosurveillance, septembre 2009, p. 21, <http://www.cnil.fr/fileadmin/documents/La-CNIL/actualite/CNIL-Notevideosurveillance.pdf>）(2011年1月8日閲覧）。
- 11) Cf. J.-P. COURTOIS et C. GAUTIER, op. cit., p. 16.
- 12) Alain BAUER et François FREYNET, Vidéosurveillance et vidéoprotection, (2008, Presses Universitaires de France), p. 67. 本書はクセジュ文庫の一冊であり、厳密には学術書に分類されるものではないが、最近の纏まったもの書籍として便宜であるので、データや法令の紹介など適宜参照した。
- 13) Ibid., p. 68.
- 14) Cf. Marie-Noëlle MORNET, La vidéosurveillance et la preuve, (2004, Presses Universitaires d'Aix-Marseille), p. 43.
- 15) Cf. J.-P. COURTOIS et C. GAUTIER, op. cit., p. 14. 報告書は、一方でそのような法的困難に遭遇しなかったという国家警察総局長の発言を紹介している（Ibid.）。

16) Ibid., p. 11.

・1995年法制定以前の法的対応

1. 1978年1月6日旧個人情報保護法の適用可能性

前節でも述べたように、90年代初頭には監視ビデオシステムがもたらし得る個人的自由や私生活保護に対する危惧が指摘されていた。95年法の成立以前は監視ビデオシステムに適用される特別の法的ルールは存在しなかったため、既存の様々な法令の適用可能性が模索され、個人情報保護の監視機関である CNIL への訴えが繰り返されることになった。

CNIL に訴えが繰り返されたのは、個人情報保護については原則として1978年1月の旧個人情報保護法が適用され、CNIL がその監視機関であったからである。そこで、監視ビデオシステムの法的枠組に入る前に、旧個人情報保護法の公権力機関による情報処理に関する規定について瞥見しておきたい¹⁾。

まず、旧個人情報保護法が適用対象とする情報は、「記名情報 (informations nominatives)」であって、より広義の「個人情報 (donnée à caractère personnel)」概念を前提とする2004年改正の現行個人情報保護法とは妥当する領域が異なっている。具体的には、旧法が定める記名情報とは、「個人または法人が情報処理を実施する場合、いかなる方法であれ直接的または間接的に当該情報の対象となる個人の特定を可能とする情報」(旧法第4条)である。そして、記名情報処理については、旧法第5条で「当該情報の収集 (collecte), 記録 (enregistrement), 編成 (élaboration), 変更 (modification), 保存 (conservation), 破棄 (destruction)」に関する機械的方法の操作, ならびにファイルもしくはデータベースの操作, とりわけ「相互接続 (interconnexions) もしくは対照 (rapprochements), 閲覧 (consultations), 伝達 (communication) に関する操作」を全て記名情報の自動処理 (traitement automatisé) と定めた²⁾。なお、住所録のような

私生活の権利行使に関わるものについては、部分的に手動ファイルについても適用対象としている（旧法第45条第1項2号および3号）。このような記名情報の自動処理について、旧個人情報保護法は同法の尊重を監視する独立行政機関として CNIL を設置した³⁾。

次に、公機関（政府機関のみならず、公施設（établissement publique）、地方公共団体および公役務を運営する私法人も含む）による情報処理について、フランスの場合、58年憲法第34条は国会の権限である法律事項と行政に帰属する行政立法の事項とを二分し、公的自由に関わる事項は国会の制定する法律によって規定しなければならない法律事項に含めた。この事項に含まれる場合は法律によって情報処理の内容・手続等を定めなければならない。旧法第15条はこのように法律で定める場合を除き、上記公機関による情報処理については CNIL による事前手続を定めた。具体的には、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制定の申請を行い、CNIL が理由を付した意見で同意判断を示せば、そのまま当該行政立法を制定し、処理を実施することができる。

反対意見を表明した場合、公機関がさらに処理手続の設置にこだわる場合には、コンセイユ・データに意見を求め、後者が設置に同意の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⁴⁾。もっともこの

の手続は實際上適用されることがなく、運用の実態としては CNIL による実質的許可制と評価されている⁵⁾。さらに、上述の58年憲法第34条の法律事項に該当し、法律を制定して公機関による情報処理を定める場合においても、その実施・運用について規定するデクレなどの行政立法の制定手続に、CNIL への諮問などを定める場合、やはりそのコントロールの対象となる⁶⁾。したがって、公機関を主体とする情報処理については、監視ビデオシステムをその権限から排除する法律が存在しない限り、原則として監視機関としての CNIL の管轄権が及ぶと解するのが自然であったろう⁷⁾。後述するように1995年1月21日「安全に関する方針および計画に関する法律」はこの方向性を否定する解決策を採用したのであった。

2. 1995年法以前の CNIL の審決

ところで、95年法制定以前に監視ビデオシステムに適用可能性のあった法令としては、第一に、私生活保護に関する立法である。すなわち「個人は私生活を尊重される権利を有する」と定める民法典第9条(1970年7月17日法律第22条)⁸⁾ および「何らかの方法で他人の私生活を故意に侵害する行為、……私的な場所における個人の肖像を本人の同意なしに定着、録画または転送した場合1年以下の拘禁および4500ユーロ以下の罰金に処す」と定める刑法典第226-1条である⁹⁾。第二に、記名情報を保護する一般法であった旧個人情報保護法である。判例としては、前節でも紹介した公道および公共スペースの公序維持に関わる警察権行使に関する事例、すなわち、公道への監視ビデオシステムを設置するアヴィニヨン市の決定を取り消した1990年6月21日のマルセイユ地方行政裁判所の判決がある。

しかし、監視ビデオに関する一般的な法制度が存在せず、個別の法令や判例の適用範囲や妥当範囲について必ずしも一致した見解が存在しない状況の下で、訴えが繰り返された CNIL は様々の解釈、ガイドラインを提言することを余儀なくされた。訴えの例として紹介されているのは、航空機製造企業による作業効率削減のためのビデオカメラ設置案等私企業による訴え、乗客および乗務員の安全性改善のためのメトロの駅における監視システム試行に関する意見申請、駅の監視ビデオおよびテレビ補助装置試行に関するフランス国鉄による意見申請などである¹⁰⁾。公権力による監視ビデオシステムの設置・運用について詳細な審決が示され、その後の提言へのリーディングケースとなった Levallois-Perret 市の事例を次に取り上げよう。

(1) 1991年12月17日 Levallois-Perret 市監視ビデオシステム試行に関する審決

CNIL の審決によれば、Levallois-Perret 市の申請は公道、公園および公庭園ならびに Eiffel ショッピングセンターに31台のカメラを備えるシステムを、同市の住民の安全強化を意図して設置しようとしたものであった¹¹⁾。

CNIL は1991年7月9日の同市からの意見申請について、個人情報の自働処理に関するヨーロッパ評議会の1981年1月28日条約、旧個人情報保護法、市の警察権に関わる市町村法典第131-1条および同第131-2条、旧個人情報保護法適用のデクレを参照条文として引き¹²⁾、次のように留保付の同意意見を示した。

まず、本監視ビデオシステムに基づく情報処理に関して、本システムが同市住民の安全の向上を図るという設置目的を認定し、市長は市町村区域に関する警察権限を定める市町村法典 L. 131-1条および同131-2条を適用し、本処理を実施することができる¹³⁾と判断した。同時に本システムは「個人の権利・自由の尊重と住民の安全強化に関して高まる要求（aspiration）との調和の問題を提起」し、「技術の発展の証明であり、安全の問題に対する解答の一つである監視ビデオの設置は、格別の注意を払う対象でなくてはならない¹⁴⁾」と慎重な姿勢を示した。

本システムは、上記のように31台のカメラを備えるものであるが、「収録された画像は暗号化し市警察の指令室受信装置の監視スクリーン（écrans de contrôle du poste de commandement）にケーブル送信するためにデジタル処理される¹⁵⁾。処理される情報は、媒体上に一時的に記録されるビデオ画像、カメラ番号、サイト番号、画像収録の期日である¹⁶⁾。本システムによって事件または事故が認知された場合、市警察は「現場への介入を要請するために国家警察、消防士あるいは緊急医療救助サービス（SAMU）」¹⁷⁾に通報する。これら事件・事故の場合、画像はビデオカセットにアナログ方式で録画され、情報の保存期間は事故の場合12時間、犯罪行為の場合は24時間（12 heures en cas d'accident et 24 heures en cas d'acte de délinquance）とされていた¹⁸⁾。録画に使用されるビデオデッキは封印され、録画される場合は共和国検事（Procureur de la République）に通報される¹⁹⁾。また、封印を解除し、画像が収録されているビデオテープの内容を知ることができるのは、共和国検事のみである²⁰⁾。さらに、Levallois-Perret 市長は「固定式にしる回転式にしる、カメラの視界が住

居の入り口を映像化することを許さないこと²¹⁾、そして、刑法典第368条の諸規定²²⁾を尊重することを約束した。監視カメラの情報については、市警察や市の掲示板などで住民への情報提供が予定されていた²³⁾。

以上のような監視ビデオシステムについて、CNILは、しかし、いくつかの留保条件を付した。まず第一に、録画情報の保存期間について、犯罪行為の場合も事故の場合も24時間の保存期間とすること。第二に、この24時間の保存期間を録画情報に対するアクセス権行使の期間とすること。第三に、ショッピングセンターへの設置については、事前に販売店の同意を得、顧客に対する情報提供を実施すること。第四に、本システムに関する情報提供について、ショッピングセンターの電光掲示板などによる情報提供の強化を図り、また市の公報で毎月ごとの情報提供を実施すること。第五に、本システムが個人の私生活を侵害しないかどうかを検証するため、本システムは6ヶ月の試行運用として同意し、期間満了後の継続使用に際しては、試行結果に照らして再度CNILに意見申請をすること²⁴⁾。

CNILはこのような留保条件を付し、6ヶ月の試行として本システムの設置・稼働に同意意見を与えたのであった。この91年審決では、収集される情報が旧個人情報保護法の定める記名情報に該当するか、また、自動処理に該当するか、したがって、本監視ビデオシステムが旧個人情報保護法に基づいてCNILの管轄に属するものかどうかについて、格別の判断を示すことなく、権限を行使し、同意の判断を下した。

(2) 1993年1月12日 Levallois-Perret 市長の監視ビデオシステム運用に係る申請に関する審決

上述のように、Levallois-Perret 市長からの監視ビデオシステム設置に関する審決は、6ヶ月の試行運用を容認するものであったが、カメラ配備の遅れのため、1993年1月末からようやく稼働開始の運びとなった²⁵⁾。当初の6ヶ月はすでに徒過していたため、同市長は再度CNILに同システム試行運用の更新申請を行った。しかし、CNILは前回の設置申請から判断を一変させ、Levallois-Perret 市の監視ビデオシステムについて旧個人情報

報保護法は CNIL に判断権を与えていないと解し、したがって、その管轄権は及ばないとの判断を下した。

CNIL の判断理由を追ってみると、新たに証拠調べを行ったところ、Levallois-Perret 市の監視ビデオシステムが使用予定の技術的方法では、カメラによる画像収録および市警察中央受信装置への送受信に画像のデジタル処理を利用しない。唯一の自動処理はカメラの管理を目的とするものであって、つまり、記名情報処理には関わらない。したがって、使用される方法はアナログ方式であって、旧個人情報保護法にいう自動処理を構成するものとは判断されない²⁶⁾。このような理由によって、CNIL は事前手続に関する旧個人情報保護法のどの規定も適用例に判断を下す権限を与えていないと結論づけ、Levallois-Perret 市からの更新申請を拒けた。なお、Levallois-Perret 市長は、司法警察に関する市警察官の権限の制約を考慮すれば、録画の場合に惹起される法的問題や本システムによる録画およびその保存が有益でないと判断して、CNIL への書面で録画や保存を断念する旨提案していた。

以上のように、CNIL は本件監視ビデオシステムの稼働を拒ける決定を下したが、この93年審決では、監視ビデオの法的処理それ自体については先の審決に見られなかった判断を示している。第一に、市長の提案に対する応答で、画像情報処理の法的性質について、次のような示唆的な解釈を示している。すなわち、市長の「提案は画像録画およびその利用可能性が惹起する法的困難を回避するものである。したがって、カメラの収録する画像は、一過性であって、手動ファイルに関する1978年法第45条が適用されうる写真の収録と同一視することはできない。本理由により、CNIL はこの適用例にこれ以上の判断を下すことはできない」²⁷⁾との指摘である。ここでは、監視ビデオシステムの画像処理をその一過性、つまり、ファイル化処理されないことを理由に、写真の画像情報と同視できないと解されている。旧個人情報保護法第45条は、記名情報を収集、記録および保存する手動処理または計算機等による機械処理（当時の状況ではパンチングや

簡易な読み取り機などによる処理と思われる)にも、当該処理の対象となる個人は正当な理由があれば情報処理を拒否する権利を有すると定める旧法第26条を、適用する旨を規定していた。CNILは、監視ビデオの画像処理が記名情報の範疇に含まれることを暗黙の前提としながら、写真の処理とは異なって、手動処理また機械処理の対象にならないという理由で、旧個人情報保護法の適用を斥けたと見ることができる²⁸⁾。

第二に、憲法上の自由および私生活保護に対する監視ビデオシステムによる危険性は、テクノロジーの進展が画像のデジタル処理を可能にし、その結果、情報の媒体上での操作および保存を可能とする以上、より深刻化しうると指摘し、「1978年1月6日の法律はデジタル処理された画像または画像の録画を使用する適用例に対して判断を下す権限をCNILに与えている」²⁹⁾と断じて、デジタル処理についてはその管轄が及ぶことを明言したのである。

以上のように、本審決において、CNILは、監視ビデオシステムが収集する画像情報が旧個人情報保護法にいう記名情報に該当することを明言することなく、しかし少なくとも論理的にはそれを前提にしながら、写真のように媒体に定着された情報を手動または機械処理する可能性がないことを理由に、旧法の適用を斥け、結果的にCNILの管轄権それ自体をも斥けたのであった。もっとも本審決の文言にしたがえば、証拠調べによって、旧法にいう自働処理に該当しないから管轄権が及ばないという論理それ自体は、91年審決の論理と矛盾するものではないとも見ることができるだろう。

(3) 1994年6月21日の審決 公共の場に対する監視ビデオ装置運用に関する勧告

CNILは1995年法審議の直前、公道および公衆に開かれている公共の場所に対する監視ビデオシステムの運用についての勧告を審決という形式で公表し、法案の審議に重要な影響を与えたと指摘されている³⁰⁾。実際、部分的にはその勧告の内容が95年法に盛り込まれた。法案審議を控えてとい

う事情が反映したのか、CNIL は本審決では上述の二つの審決以上に踏み込んだ姿勢を見せた。

CNIL は近い将来アナログ方式がデジタル技術に取って代わられると予想し、その場合には、「コンピュータ処理を可能とするデジタル情報へ画像が加工された結果、画像精細度の改善（l'amélioration de la définition des images）、情報蓄積容量（la capacité de stockage des données）およびファイル操作ソフトウェアの普及（la diffusion de logiciels de manipulation de fichiers）によって、テキストの文字文書ファイルがそうであるのと同様に、現代化されたこれら適用例はより効果的であると同時に、個人的自由に対してより危険となるであろう」³¹⁾と個人的自由・私生活保護への危険性に警鐘を鳴らす。

そして、それまで明示的判断を示してこなかった、監視ビデオによる情報の法的性質に関し、記名情報を定義づけていた旧個人情報保護法第4条を引いた上、次のようにその記名的性質を認定した。すなわち、「個人の画像が監視ビデオシステムのカメラによって取得された（captées）場合、少なくとも間接的に他の基準との接合によって当該個人の特定を可能にすれば、当該画像は記名情報と見なされなくてはならない。とりわけそれが所有者の特定を可能にしうる場合、車両登録プレートも同様である」³²⁾と解し、監視ビデオによって収集された画像の記名情報性を明言した。そして、この画像が、「収録、映像モニターへの掲載のための転送、受信、蓄積および閲覧されるに際し、これら画像がデジタル処理される場合、1985年10月1日以降フランスを拘束する1981年1月28日のヨーロッパ評議会条約による規定と同様に、1978年1月6日法〔旧個人情報保護法〕の規定する個人の権利および処理責任者の責任に関する実体規定が適用される。自働処理の実施に対する事前手続に関する1978年1月6日の法律第3章に定める手続規定も同様に適用される」³³⁾と判断し、CNIL の管轄権を結論づけ、加えて、デジタル処理がされない場合についても、「実施される技術の特質によって、当該法律〔1978年1月6日の旧個人情報保護法〕の実体

規定が援用される可能性がある」³⁴⁾と、アナログ方式の事例にも管轄権の及ぶ余地を認めた。つまり、公機関による監視ビデオシステムの稼働については、旧法第15条が定める CNIL の事前許可制が、民間によるその場合には同第16条の CNIL への届出制が適用されると解したのである。

そして、このような CNIL の管轄権を前提に、次の6項目を勧告した。

第一に、比例原則の尊重。公道および公衆を受け入れる場所に対する監視ビデオ装置の運用が「個人の安全 (sécurité) と財産を保障する必要性という目的」を有する時でも、当該目的に照らして、監視ビデオ装置が過度な方法ではなく、適切かつ妥当なそれを構成する場合にのみ容認される³⁵⁾。

第二に、私生活保護からの制約。公道の監視を予定する場合、「住居の入口内部を撮影しないようにカメラを調整」する³⁶⁾。

第三に、警察を中心とする行政機関の権限の遵守。すなわち、監視ビデオシステムの運用担当者には、「国家の職務権限、とりわけ、国家警察と国家憲兵隊がそれを尊重する」厳格な指令を与える³⁷⁾。

第四に、画像情報の管理。画像の貯蔵 (stockage) が正当化されるのは、個人および財産の侵害を予防する必要性という特殊な状況によってであり、保存される媒体および媒体に記録された情報は媒体が破棄され、または情報が消去されるまで安全性が認められた装置および手続で保護される³⁸⁾。

第五に、情報の保存期間。画像の保存は目的に照らして過度な期間に渡るものであってはならず、記名情報は原則として2週間以内に消去または破棄される。そして、消去または破棄されない場合、元の情報は司法機関またはその統制下にある司法警察官 (officier de police judiciaire) に送付され、監視ビデオ装置の責任者は司法機関の許可する場合のみコピーを保管する³⁹⁾。

第六に、公衆に対する情報提供・周知。刑事手続法の適用とは別に、システム導入の決定権者、その目的、画像記録の存在、画像の送付先、設備の特性、および保存期間中のアクセス権の様式について、公衆が容易に知

ることができるよう情報提供し、周知する⁴⁰⁾。

以上のような勧告を発して、CNIL は監視ビデオシステムの利用に慎重な姿勢を示し、法的枠組の整備による歯止めをかけようと試みたのであった。次項では、今日までフランス監視ビデオシステムに対する法的枠組の基礎を構成してきた、95年法の法的枠組を取り上げ、そこで CNIL の勧告がどのように反映されたかを考察することにしよう。

- 1) Cf. Loi N° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique aux fichiers et aux libertés, Journal Officiel de la République française, 7 janvier 1978, pp. 227 et suiv., <http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo.pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19780107&numTexte=&pageDebut=00227&pageFin=>, 本法はその後数度改正されているが、本節では当初制定の規定を取り上げる。
- 2) 拙稿「フランスにおける個人情報保護法制の現況 2004年フランス新個人情報保護法の成立と憲法院判決」(『愛知教育大学社会科学論集』第42・43合併号, 2005年) 279頁参照。なお、ミスリードの恐れがある訳語を改めた。具体的には「蓄積」は収集した情報をファイルに蓄積した上で、データベースなどに編成するという趣旨を含めて「編成」に、また「廃棄」を物理的に破壊するという含意をこめて「破棄」という表現に改めた。
- 3) CNIL については、拙稿「フランスにおける『独立行政機関 (les autorités administratives indépendantes)』の憲法上の位置 CNIL の法的性格論への覚書」(『立命館法学』第321・322号, 2009年) 115頁以下参照。
- 4) 前掲拙稿「フランスにおける個人情報保護法制の現況 2004年フランス新個人情報保護法の成立と憲法院判決」280-281頁。
- 5) 同上。
- 6) 例えば、当該法律を執行するためのデクレ、アレテ等の制定手続に「CNIL の意見を徴した後」などの文言が当該法律の条文の規定に明文で定められている場合、デクレやアレテの制定に当たって、CNIL がその内容をチェックすることになる。この場合、CNIL の意見に形式上法的拘束力はないが、実質的には統制としての機能を有する場合がある。この点について、重要な治安・警察ファイルである STIC に対する CNIL の統制機能を考察したものととして、拙稿「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」(『立命館法学』第300・301号, 2005年) 145頁以下参照。
- 7) 例えば、セナの報告書 (N° 131, Rapport d'information fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale par le groupe de travail sur la vidéosurveillance, par Jean-Patrick COURTOIS et Charles GAUTIER, 2008, p. 9, <http://www.senat.fr/rap/r08-131/r08-131.html>, 2010年12月18日閲覧) や MORNET (Marie-Noël MORNET, La vidéosurveillance et la preuve, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2004, pp. 54 et suiv.) がそのような見解を示しているが、この

点は後に改めて考察する。

- 8) フランス民法典第9条, 1970年7月17日法律第22条 (N° 70-643 du 17 juillet 1970 tendant à renforcer la garantie des droits individuels des citoyens), Journal Officiel de la République française, 19 juillet 1970, p. 6755, http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19700719&pageDebut=06751&pageFin=&pageCourante=06755 (2011年1月8日閲覧)
- 9) Cf. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=5C993C155A009349772706F6B4563896.tpdjo17v.1?idArticle=LEGIARTI000006417928&cidTexte=LEGITEX000006070719&dateTexte=20011231> (2011年1月8日閲覧)
- 10) Cf. M.-N. MORNET, op. cit., p. 39, note 91.
- 11) Commission nationale de l'informatique et des libertés, Délibération n° 91-127 du 17 décembre 1991, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCnil.do?oldAction=rechExpCnil&id=CNILTEXT000017653011&fastReqId=313464684&fastPos=9> (2010年11月20日閲覧)
- 12) Ibid.
- 13) Ibid.
- 14) Ibid.
- 15) Ibid.
- 16) Ibid.
- 17) Ibid.
- 18) Ibid.
- 19) Ibid.
- 20) Ibid.
- 21) Ibid.
- 22) Ibid.
- 23) Ibid.
- 24) Ibid. なお、本審決の後92年11月に SNCF によるパリ地区の監視ビデオシステムの試行について、CNIL は同意判断を下している。SNCF がパリサンラザールなどで駅のプラットフォームおよび地下通路に監視ビデオシステムとテレビ補助システム(トラブルなどの場合テレビカメラを通してオペレーターに問い合わせるシステム)の試行的運用についての SNCF からの意見申請に対して、CNIL は留保付ながら、試行に同意意見を表明したが、ここでは監視ビデオシステムについての CNIL の管轄権や収集された情報の法的性質等について特に言及することなく実体的判断に踏み込み、設置目的や情報管理、保存期間等に関して審査して同意判断を示した(Cf. Commission nationale de l'informatique et des libertés, Délibération n° 92-126 du 10 novembre 1992, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCnil.do?oldAction=rechExpCnil&id=CNILTEXT000017652924&fastReqId=1701055889&fastPos=2>, 2010年12月22日閲覧)。また、ここでは SNCF による監視ビデオシステムの設置目的については法律上の根拠が認められるとしているので、同意判断を下したと考えられるが、設置・運用主体が地方公共団体ではなく、SNCF という国有企業であったという点については殊更判断を示していない。いずれにしろ、CNIL の管轄権を前提に実体判断を

フランスにおける監視ビデオ（カメラ）システムと個人情報保護（1）（清田）

下したという点で、1991年12月の Levallois-Perret 市に関する審決と同じ方向性を示したものと見ることができるだろう。

- 25) Commission nationale de l'informatique et des libertés, Deliberation n° 93-001 du 12 janvier 1993, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCnil.do?oldAction=rechExpCnil&id=CNILTEXT000017652975&fastReqId=2100980814&fastPos=1>（2010年11月11日閲覧）
- 26) Ibid.
- 27) Ibid.
- 28) Ibid. ただし、旧法第26条は、旧法第15条で CNIL または CONSEIL D'ÉTAT の同意した事前手続による公機関の情報処理にはこの拒否権は認められないとしているので、本件の監視ビデオシステムの措置が CNIL の事前手続に合致していれば、旧法第45条を媒介として旧法第26条が適用されるという可能性はないとも解される。
- 29) Ibid. なお、「警察権に関する権限の厳格な枠内においてのみ」使用すること、住民に本システムに関する情報を「広範かつ周期的に伝播すること」、そして、「建物の入り口、ましてアパルトマンの内部の撮影の可能性を全て排除するようにカメラを調整すること」という3項目の留保を付している。
- 30) Cf. M.-N. MORNET, *op. cit.*, p. 40. MORNET は勧告の重要性を評価し、95年法が CNIL 勧告の方向性を法的に認めたとまで指摘する。ただし、後述のように CNIL の関与など部分的にはむしろ相反する方向性を指向したと見るのが適切であるように思われる。
- 31) Commission nationale de l'informatique et des libertés, Délibération n° 94-056 du 21 juin 1994, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCnil.do?oldAction=rechExpCnil&id=CNILTEXT000017652449&fastReqId=1175565603&fastPos=1>（2010年11月15日閲覧）
- 32) Ibid.
- 33) Ibid.
- 34) Ibid.
- 35) Ibid. 1994年当時 CNIL 委員であり、2011年現在委員長である A. TÜRK はル・モンドの記事でこの勧告が CNIL の委員全員一致で採択されたことを明らかにしている（Cf. A. TÜRK, Le malentendu de la vidéosurveillance, dans: *Le Monde*, 7 juillet 1994）。
- 36) Délibération n° 94-056 du 21 juin 1994, *op. cit.*
- 37) Ibid.
- 38) Ibid.
- 39) Ibid.
- 40) Ibid.

．1995年法の法的枠組

本項では、監視ビデオシステムに対する法制度を整備し、今日でもその基本的な枠組が維持されている1995年1月21日「安全に関する方針および

計画に関する法律」を取り上げ、同法制定以前に争点となっていた、監視ビデオによって収録された情報の法的性質、監視ビデオシステム設置手続およびその運用に対する統制・監督機関、収録情報の管理ならびに情報に対する権利保障などについて考察を試みたい。監視ビデオシステムについては、CNIL や野党側、また当時のミッテラン大統領からも慎重論があったが、当初案から修正をへて最終的に可決された。野党側から憲法院に提訴されたが、後述するように事前許可手続の一部について違憲判断といくつかの合憲限定解釈を施したほか、基本的な骨格は修正されず、同法第10条として成立した。

1. 監視ビデオによって収録される情報の法的性質

まず、監視ビデオによって収録される情報の法的性質について、上述のように CNIL はやや躊躇する姿勢を見せながらも、同法審議直前の勧告では、当該情報の「記名情報」としての性質を明言した。一方、95年法¹⁾は、第10条 で「監視ビデオによる撮影記録(enregistrements visuels)は、情報処理、ファイルおよび自由に関する1978年1月6日 N° 78-17 法律にいう記名情報と見なされない」と規定し、CNIL の勧告を明示的に斥けたのであった。ただし、「記名ファイルを構成するために使用される場合はこの限りではない」として、情報がファイル化された場合には CNIL による個人情報保護の観点から関与の余地を残した。監視ビデオシステムによる情報の法的性質を「記名情報」と認定するかどうかは、単に法的性質の問題にとどまるものではなく、情報処理を監視する権限をどの機関に委ねるかにも連動しており、法的枠組の制度設計の根幹をなす論点である。95年法の審議過程でもこの論点は指摘されており、また、2004年の個人情報保護法の抜本的改正の際にも論議、改正されており、後に改めて検討することにした²⁾。差し当たりは、当初の95年法が CNIL の見解を斥けた結果、記名ファイルの場合を除き、監視ビデオシステムを旧個人情報保護法の「記名情報」に関わる規定の適用領域から排除したことを確認しておく

たい。

2. 監視ビデオシステム設置主体および設置目的

監視ビデオシステム設置主体および設置目的について、95年法第10条は、「公共建築物および公共施設ならびにそれら周辺の保護、国防に使用される設備の防護、交通規制、交通法規違反の認知または襲撃もしくは盗難の危険に格別曝されている場所における個人および財産の安全に対する侵害予防を確保する目的で権限を有する公機関は、公道に対して監視ビデオによって収録された画像の記録および転送をすることができる」と定めた。つまり、公道における場合監視ビデオシステムを設置・稼働することが許されるのは、公機関のみである。ただし、いかなる公機関が設置主体になり得るかは状況によって県委員会が判断することになる。同条はさらに、「襲撃もしくは盗難の危険に格別曝されており、かつ公衆に開かれた場所および施設においても個人および財産の安全に対する侵害予防を確保する目的で、監視ビデオによって収録された画像の記録および転送をすることができる」と定め、公衆に開かれた場所・施設に関する監視ビデオシステムの設置に道を開いた。この場合設置・運用主体は法文上明示されておらず、憲法院の審査においてもこの点について明確にはされなかった³⁾。設置目的について第10条は以下の6つを列挙する（上述したように、憲法院はそれを限定列挙と解した）。すなわち、1）公道を撮影・録画する場合、公共建築物および公共施設ならびにそれら周辺の保護、国防に使用される設備の防護、交通規制、交通法規違反の認知、襲撃もしくは盗難の危険に格別曝されている場所における個人および財産の安全に対する侵害予防、2）襲撃もしくは盗難の危険に格別曝されており、かつ公衆に開かれた場所および施設における場合、個人および財産の安全に対する侵害予防、である。運用の詳細を定めた96年10月17日のデクレ第1条は、許可申請者が申請書類の中で本法の定める目的に照らした設置計画の意図（finalité）について説明すべきことを義務づけてい

る⁴⁾。

監視ビデオシステムの撮影対象は公道、公共建築物・施設、公衆に開かれた場所・施設あるいはその周辺であるが、第10条で「公道に対する監視ビデオの稼働は、居住建造物内部の画像および固定的にその入口を撮影しないように実施する」と定め、私生活保護への配慮を示した。この点は当初の法案にはなく、CNILの勧告が活かされ、反映されたと見ることができる。さらに、96年10月17日のデクレ第1条第3号において、カメラの数、配置(implantation)ならびに視野について詳細な計画を申請書類に盛り込むよう規定されている⁵⁾。以上が、目的および撮影対象についての95年法の概要であるが、設置目的やカメラの様式についてはいくつか問題点が指摘されている。2006年のテロ対策法でこの設置目的が拡大され、また、セナの報告書はCNILによる法的基礎を有しない目的の拡大、多様化が見られること等、様々の問題点を指摘しているが⁶⁾、この点は改めて検討する。

3. 監視ビデオシステム設置手続

第三に、監視ビデオシステム設置手続について、95年法第10条は「本条の適用範囲における監視ビデオシステムの設置は、裁判官(magistrat du siège)または名誉裁判官(magistrat honoraire)の主宰する県委員会の意見を徴した後、県においてはその国家代表者が、パリの場合は警視総監(préfet de police)が与える許可決定に服する」と定め、許可制を採用した。ただし、国防に関してはこの限りでないと適用除外を認めた。このように、95年法は公機関による監視ビデオシステムの設置について事前許可制という法的制約を置いたという意味では、第15条で公権力による情報処理について事前手続を採用する1978年の旧個人情報保護法のアプローチを踏襲したものと見ることができるだろう。

県委員会の構成・手続自体については、95年法自体では明定せず、行政立法たるデクレに委任した。96年10月17日に制定されたデクレ第7条によ

れば、県委員会は、5人の構成員からなる。すなわち、控訴院第一院長の指名する現職または名誉裁判官1名、地方行政裁判所および行政控訴院の現職または名誉裁判官から行政控訴院長が指名する裁判官1名、

パリ以外の場合、市町村長の県協会の指名する市町村長1名、または、パリの場合パリ議会の指名するパリ議会議員もしくは区議会議員1名、当該管轄行政地域の商工会議の指名する代表者1名、県知事またはパリの警視総監の選んだ有資格者1名、の計5名である⁷⁾。

しかし、以上に紹介した95年法の定める事前許可制手続に対しては実体・手続の両面から批判が提起されよう。まず手続面から見れば、許可決定機関の構成を行政立法に委ねたことに対して、同法自体で法定することが望ましいという指摘がある⁸⁾。第二に、内容面に関して、監視ビデオシステムが個人的自由や私生活保護という憲法上の自由・権利を侵害する恐れがある以上、58年憲法第66条に基づく司法機関の関与が必要ではないかという視点からの批判である。この点で F. LUCHAIRE は県委員会の委員長を95年法自体で明示しなかったのは、上記自由の保障を不安定にすると批判している⁹⁾。さらに、憲法院も上述のデクレによる委員会構成について、県委員会の役割に鑑みれば、「委員会の構成がその独立性を保障するものでなくてはならない」¹⁰⁾という解釈を施したが、この点でも、行政裁判官を構成員として行政が形式上任命するという方式は、行政裁判官の職務遂行をデリケートなものにするだろうという LUCHAIRE の批判がある¹¹⁾。委員会の独立性という視点について言えば、個人情報保護の監視に対して行政機関からの独立性故に実績を示してきた CNIL の関与を想起するのは、極めて自然である。旧個人情報保護法は第15条の公権力による情報処理に関して、法律の定める場合は、CNIL による事前手続の例外と明記しているので、95年法による監視ビデオシステムの適用除外は、同条にいう法律で定める場合と解してよいであろう。しかし、そのことから CNIL による関与の排除が自動的に導き出されるわけではない。事前手続のプロセスに CNIL を参加させるという方法もあり得るが、県委員会の構

成員に CNIL のメンバーを参加させるということも可能であったろう。とりわけ、構成員をデクレに委ねているのであるから、政府サイドからすれば極めて容易な方法であったと考えられる。いずれにしろ、設置手続きに関して CNIL の関与を排除するという方向が定められたと見て差し支えない。なお、当初95年法が定めていた県委員会への許可申請から4ヶ月以内に回答がない場合、許可決定がなされたものと看做すという、いわゆる黙示の許可については、憲法院が個人的自由の保障を行政の誠意に委ねるのは憲法上の権利に対して法的保障を剥奪するものと解し、違憲である¹²⁾と斥けた。

4. 監視ビデオシステムによる収録情報の管理・保存

監視ビデオシステムによって収録した情報の管理・保存について、95年法は第10条において、収録された画像の記録および転送を認め、96年10月17日のデクレ第1条第4号で画像の転送、記録および処理装置の明細(description)、また同第5号で画像が別媒体に記録される場合に情報を保護するための安全措置の明細(description)を許可申請書に含めることを義務づけている¹³⁾。95年法第10条は、監視ビデオシステムの利用担当者または画像撮影者の資格および95年法尊重のための措置に関して、県委員会の許可決定において留意事項(précautions)を定めるものとしている。上記96年のデクレ第1条第9号は、監視ビデオシステムの利用担当者への一般的な指令についても許可申請書で明記することを定めている¹⁴⁾。この担当者への指令は、94年の CNIL の勧告を部分的に反映したものと見られるが、「警察を中心とする行政機関の権限の遵守」や「厳格な指令」という勧告の内容からすれば、相当程度骨抜きにされたという印象は拭えない。

5. 監視ビデオシステムによる収録情報の保存期間

収集された情報が媒体に記録された場合の保存期間に関して、95年法10条は、「現行犯捜査、予備捜査(enquête préliminaire)または予審

(information judiciaire) の場合を除き、記録は許可決定の定める最長期限内に破棄されなければならない。この期限は最長でも「1ヶ月を超えることはできない」と定めた。96年10月のデクレ第1条第7号は、この保存期間を明記するだけでなく、保存する場合にはそれを正当化する必要性をも許可申請書に示すことを義務づけている¹⁵⁾。保存期間が設定されたこと自体は当然の措置と見られるが、CNIL が当初勧告した最長2週間という期限からは後退であり、また勧告に見られた司法機関が情報を保管する場合の保存措置のような配慮は見られない。

6. 公衆への情報提供

監視ビデオシステムに関する公衆への情報提供について、第10条 は「監視ビデオシステムの存在および責任を有する当局または職員について、明確かつ恒常的に公衆に情報提供する」と定める。96年デクレ第1条第6号は情報提供の様式について設置申請書への記載を義務づけている。同デクレ第16条は、許可された監視ビデオシステムの公表リストを公衆が入手できることを定める¹⁶⁾。情報提供は義務づけられるが、CNIL が94年の勧告で提言した具体的様式にまでは及んでおらず、実質的なチェックはコントロール機関である県委員会にゆだねられている。

7. 利害関係人の権利

利害関係人の権利について、第10条 は「全ての利害関係人は、同人の関わる記録にアクセスするために、または定められた期限内の破棄を検証するために監視ビデオシステムの責任者に照会することができる」とアクセス権を定め、また、「監視ビデオシステムの運用によるあらゆる異議 (difficulté) について本条 にいう県委員会に訴えることができる」と異議申立権を認めた。「必要な場合にはレフェレの形式で、管轄権のある裁判所への訴えを提起する権利を妨げ」(同条) られないことはもちろんである。ただし、「国家の安全、国防、公的安全、裁判上の審理が開始さ

れた手続または当該予審が開始された手続の濫用または第三者の権利に基づく理由の場合、アクセス拒否を申し立てることができる」と例外を容認している。後者の裁判手続等については首肯されうる理由であるが、国家安全をはじめとする前者の理由づけについては、広範かつ曖昧であるとの批判がある¹⁷⁾。ただし、憲法院は異議申立は監視ビデオシステムの運用のみならず、録画に関するものも含まれると解して、拒否理由の拡大に対して一定の歯止めをかけたと指摘されている¹⁸⁾。

8. 運用デクレの制定

95年法は第10条で「本条の適用の様式はコンセイユ・データの議を経たデクレによって定める」と規定した。一般的にみれば、本規定の内容自体に特段の問題点があるわけではない。しかし、デクレの制定にコンセイユ・データの関与のみを定めた手続は、公機関の情報処理を認めるデクレやアレテの制定に、CNILの関与を明定し、その実質許可制を定めた78年の旧個人情報保護法の規定と対照すれば、CNILの関与を排除したことは明かであろう。

以上95年法の概略を整理した。監視ビデオシステム設置主体および設置目的を明示的に定め、後者については憲法院が限定列举という歯止めをかけた。また監視ビデオシステムの設置を事前許可制にし、録画情報の管理、保存期間、監視・統制機関としての県委員会の設置、公衆への情報提供、アクセス権等の保障等、旧個人情報保護法の枠組みを導入し、基本的な方向性はそれを踏襲していると見ていいのかも知れない。この点では、CNILの94年審決における勧告を部分的に取り入れたことも含め、公機関による公道・公共の場に対する監視ビデオシステムについて法的枠組みを整備し、一定程度の歯止めをかけたと評価することも可能であろう。しかし、録画情報の記名情報としての性質を否定し、結果として78年の旧個人情報保護法の適用を原則的に排除した。もとより、このことからCNILの関与が直ちに否定されるわけではないが、設置許可はもとより、運用デク

レの制定手続からもその関与を排除したことは既述のとおりである。したがって、監視ビデオシステムの法的整備が95年法の立法目的の一つであったこと自体は否定できないが、政府の意図は、むしろ CNIL の管轄権を排除することにあつたと見るべきであろう¹⁹⁾。

（未完）

- 1) Cf. Loi, n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000369046&fastPos=2&fastReqId=2080866190&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>, (2011年1月6日閲覧)。本稿で引いた95年法の条文は全て上記のサイトによつた。同法は憲法院にも提訴され、本文で紹介したように、監視ビデオシステムに関しては、その設置に対する事前許可制について黙示の許可制を違憲と断じ、いくつかの合憲限定解釈を施して、同法の枠組を合憲と判断した。同判決については (Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, Rec. p.170, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/tableau/tab95.htm>), 差し当たり、拙稿「フランスにおける個人情報保護の憲法的保障」(『立命館大学政策科学』13巻3号, 2006年) 32頁以下、江藤英樹「監視ビデオ判決　プライバシー」フランス憲法判例研究会編『フランスの憲法判例』(信山社, 2002年) 所収93頁以下参照。
- 2) なお、1995年 EU 指令をフランスの国内法に移植した2004年の個人情報保護法の全面改正の際、1995年1月21日「安全に関する方針および計画に関する法律」第10条の「記名情報」概念に依拠する規定も改正されている。2006年テロ対策法の監視ビデオシステムを検討した旧稿では憲法院による間違つた記述のある改正法ファイル (Décision n° 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 Consolidation, p.14, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2005-532DC-lex.pdf>, 2011年1月8日閲覧) に依拠したため、同ファイルにしたがつて既に改正されていた95年法の「記名情報」を改正されていないと、叙述に不正確な箇所があつた (拙稿「フランスのテロ対策法における監視ビデオシステムと個人情報保護」森英樹編『現代憲法における安全 - 比較憲法学的研究をふまえて』日本評論社, 2009年所収, 393頁)。この点の修正・補充も含め、後に改めて考察することにした。
- 3) Cf. Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, op. cit. cons.5 et suiv. なお、A. BAUER と F. FREYNET の入門書は、私的な設置主体も認めているかに読める叙述もある (Alain BAUER et François FREYNET, Vidéosurveillance et vidéoprotection, 2008, Presses Universitaires de France, p. 16.) が、限定列举された設置目的はいずれも警察目的に該当するものであることからすれば、實際上私的な設置主体の可能性は少ないように思われる。
- 4) Décret n° 96-926 du 17 octobre 1996 relatif à la vidéosurveillance pris pour l'application de

l'article 10 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=2C5DB1AB5D6B229C7909462298035F8A.tpdjo17v.2?cidTexte=JORFTEXT00000563086&categorieLien=id> (2011年1月8日閲覧)

- 5) Ibid.
- 6) N° 131, Rapport d'information fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale par le groupe de travail sur la vidéosurveillance, par Jean-Patrick COURTOIS et Charles GAUTIER, 2008, pp. 19-20, <http://www.senat.fr/rap/r08-131/r08-131.html> (2010年12月18日閲覧)
- 7) Décret n° 96-926 du 17 octobre 1996 relatif à la vidéosurveillance pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, op. cit.
- 8) François LUCHAIRE, La vidéosurveillance et la fouille des voitures devant le Conseil constitutionnel, dans: R. D. P. 1995, p. 578.
- 9) Ibid.
- 10) Cf. Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, op. cit. cons. 6.
- 11) F. LUCHAIRE, op. cit., p. 578.
- 12) Cf. Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, op. cit., cons. 12.
- 13) Décret n° 96-926 du 17 octobre 1996 relatif à la vidéosurveillance pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, op. cit.
- 14) Ibid.
- 15) Ibid.
- 16) Ibid.
- 17) F. LUCHAIRE, op. cit., p. 581.
- 18) Ibid., p. 582.
- 19) Marie-Noëlle MORNET, La vidéosurveillance et la preuve, (2004, Presses Universitaires d'Aix-Marseille), p. 56. また, J. GEORGEL は, 内務「大臣の本質的な目的は, 監視ビデオの設定および統制 (dispositif d'organisation et de contrôle) に関する装置を知事によって体现される政府権力の掌中に収め, 同時に厄介者 (gêneur) である情報処理および自由に関する全国委員会 [CNIL] の存在を一掃することに」(Jacques GEORGEL, Les libertés de communication, 1996, Dalloz, p. 49.) あったと断じている。