

非常事態と国籍剥奪措置

——2015年11月13日パリ同時多発テロに対する法的解決策——

Etat d'urgence et déchéance de nationalité — Les réponses juridiques aux attentats terroristes du 13 novembre 2015 à Paris

グザヴィエ・フィリップ*
訳 植野 妙実子**
兼 頭 ゆみ子***

訳者はしがき

本講演は、2016年6月27日中央大学市ヶ谷田町校舎で、学術シンポジウムのプロジェクトの一つ「裁判規範の国際的平準化」（代表 植野妙実子）の中で行われたものである。いわゆる非常事態に関わる憲法改正案が浮上してきた背景、そしてそれが頓挫した理由について詳細な報告があった。講演の後、活発な議論が行われたが、フランスの法治国家に対する理解の深さを認識させられる講演であった。なお、グザヴィエ・フィリップ教授は、エックス・マルセイユ大学 Université d'Aix-Marseille の公法の教授であり、ルイ・ファヴォール研究所の所長 Directeur de l'Institut Louis FAVOREU (GERJC) でもある。1989年に、エックス・マルセイユ大学法学

* エックス・マルセイユ大学教授

Xavier PHILIPPE

Professeur de l'Université d'Aix-Marseille

** 所員・中央大学理工学部教授

*** 嘱託研究所員・中央大学兼任講師

部の講師, 1990年から95年にかけてレユニオン大学教授, 同大学の公法センター長, 法学部の副学部長を歴任した。1995年から2001年にかけては南アフリカ共和国に出向して, 憲法制定国民議会に専門家として関わり, ウェスタンケープ大学 Université de Western Cape 教授として指導にもあたった。2002年から2004年にかけてはエクス・マルセイユ大学に戻り, 2004年から2007年にかけては国際赤十字委員会に出向, CEI(独立国家共同体)の法整備支援にも携わり, 法律顧問としてさまざまな助言をした。2008年からは, エクス・マルセイユ大学のルイ・ファヴォール研究所の所長となり, また彼自身が創設した, 紛争後の国家再生法修士の指導も担当している。エクス・マルセイユ大学では, 比較憲法, 基本的自由, 国際人道法, 国際刑法, 過渡的臨時裁判法を教えている。チュニジアやミャンマーの憲法再建にも関わっている。

(植野妙実子)

* * * *

パリ同時多発テロが発生した数日後の2015年11月16日, 両院合同会議[訳注:ヴェルサイユにおける国民議会とセナの合同会議]での演説において¹⁾, フランス共和国大統領は, 国民を脅かすテロの脅威に対し国民の結集を呼びかけた。大統領は, テロとテロから生じるさまざまな行為に対する対策に必要な手段と措置の強化が重要であることを確認し, このような状況においても公共秩序と安全が維持されるよう, 法的枠組の見直しが必要であると強調した。このときにオランダ大統領が用いた言葉遣いや表現は, 2001年9月11日アメリカ同時多発テロ後にアメリカのブッシュ大統領が合衆国連邦議会で用いたものとよく似ていたことに驚かされたが, オランダ大統領はこの演説をあくまでも法治国家の尊重の中に位置づけたかったのであり, 状況に応じてとられる措置の合憲性や合法性を求めるもの

1) 2015年11月16日の両院合同会議における大統領演説については次を参照のこと。<http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres-3/>

ではなかった。彼は、フランスが「戦争状態」にあるとしても、法治国家を尊重した上で、自衛のために力強く対処しなければならないと述べた。この演説は、二つの提案を明確にしていた。一つは、非常事態 *état d'urgence* という特殊な状況を認めることを憲法に示す形で憲法を改正し、緊急の状況や例外的な事態に関する法的枠組を強化することが必要であること、もう一つは、11月13日の事件を受けて、国民社会を攻撃する者からフランス国籍を剥奪するという制裁を課す必要が生じたことである²⁾。

これが、2015年12月に首相から提出された憲法改正案の契機である。そこには、非常事態と国籍剥奪 *déchéance de nationalité*、この二つの憲法規範化が盛り込まれていた³⁾。

非常事態を憲法規範化する目的は、立法府のコントロールに基づきながらも、いくつかの基本的自由を制限し、場合によっては奪うことにもなる行政警察権限〔訳注：公共秩序に対する妨害の予防を目的とする行政警察権限〕を執行府に自由に行使用することを許す憲法枠組を定めることにあった。非常事態を実施する法律は権利や自由をただちにかつ過剰に、比例原則に反して侵害する可能性があるため、このような法律を憲法院が無効とするリスクがあった。これが非常事態を憲法規範化しようとする理由であった。すなわち、非常事態を憲法規範化すれば、この制度は単に法律にのみ基づくのではなく、憲法に基づくこととなる。そうなれば非常事態の手続や枠組を決定することが、憲法院を通すことなく可能となり、しかもこの例外的な権限の活用は憲法上の正当性が与えられることになる。一般的に、今回の改正案のこの点に関しては、原則的にほとんど反対がなかった。法律家の間ではこのような改正の利点について活発な議論がなされた

2) 大統領が明確に憲法規範化を提案した非常事態とは異なり、国籍剥奪の法的手段については11月16日の演説で明らかにされておらず、憲法規範化に言及されてはいない。

3) 「国民の保護」に関する憲法改正案は、オランダ大統領の名で、マニユエル・ヴァルス首相とクリスチアース・トビラ法務大臣から提出され、2015年12月23日、国民議会議院理事部に登録された (Doc. AN n°3381)。

が、すでに法律で定められていることについて異議を唱える者はいなかったのである。

他方で、国籍剥奪については、非常事態よりも多くの問題が提起され、賛同者と反対者の間に鋭い対立が生まれた。非常事態と同様に国籍剥奪に関しても、問題の核心は、こうした措置を禁止するか、認めるかではなかった。国籍の剥奪もすでに法律上、存在する措置であり、テロ行為に対する刑罰の中に含まれていた。むしろ、フランス社会を二分することになった問題は、国籍が剥奪される対象範囲についてだった。なぜなら、提出された憲法的法律案〔訳注：すなわち憲法改正案〕では、テロ行為の犯人と認められ、有罪判決を受けた二重国籍者だけが国籍剥奪の対象とされていたからである。この要件は、フランス人の中には、国籍の出生による取得か事後的な取得かを問わず、国籍を剥奪される可能性のある者と、そのような可能性がないために法的により厚い保護を受ける結果になる者という二つのカテゴリーがあるという印象を与えた。そして、このことが、今回の憲法改正案を頓挫させる原因となった。国籍を剥奪する基準について国民議会とセナが合意にいたらず、フランス国籍のみをもつ者からの国籍剥奪をセナが認めなかったことを受け、大統領は、2016年3月29日、この改正案の取下げを宣言した。実際、この憲法改正の失敗は、仮にこれが成功した場合と同様に興味深いものであった。なぜならこの改正を全体としてみても、失敗の主な原因が、無国籍の禁止および制限という国際法規範にあったことがわかるからである。しかも、無国籍の禁止および制限を擁護する条約をフランスは署名したが批准していない。にもかかわらず、このようなことから頓挫した。

本稿では、こうした改正案が出てきた背景と失敗の原因を考察しながら、憲法改正のこの二つの要素を検討する。

1. 非常事態の憲法規範化

憲法改正の推進者によれば、法治国家を十分に尊重するには、危機的状

況に関する諸権限を法的に適合させる必要性があり、非常事態の憲法規範化はこの必要性に応えるものであるという。フランス第五共和制憲法には制定時から、危機的状況に関するいくつかの権限および極限の状態における合法性の範囲の調整について定められている。それらは、16条の危機的状況下の権限〔訳注：いわゆる非常事態措置権と訳されているものであるが16条には非常事態という言葉は用いられていない〕*pouvoirs de crise* と36条の戒厳状態 *état de siège* という二つのタイプの例外的な権限である。しかし、すでに述べたように、非常事態 *état d'urgence* については最高規範に含まれておらず、1955年の古い法律がこの制度の枠組をなしてきた。大統領による憲法改正案の意図は、非常事態を憲法に組み込むことで、例外的な権限すべてについて憲法で枠組を定め、憲法上これらを確立することにあった。各制度にはそれぞれに異なる要件とこれに対応する帰結が定められているが、いずれも憲法が定める通常の権限規範を逸脱するものである。事態の重大性に応じてとられる対応が、諸自由を制限し、さらには停止することにもなるが、秩序と安全を確保することを執行府に可能とさせる。

これら三つの規定の違いは主に、実施要件と権限の指揮系統の例外を認めるという帰結にある。実施要件は実際の侵害の性質と重大性に関わるものである。

憲法16条は、一方で共和国の制度、国家の独立、領土保全あるいは国際協約の履行に対して重大かつ直接的な方法で侵害される場合、他方で憲法上の公権力の適正な活動が中断される場合を必要とする。これらの要件は双方みたまされなければならない。本条は、例外的な重大性を有する事態についてのものであり、法的帰結として、立法権が一時的に国家元首（すなわち大統領）に委譲され、国会はその権限を奪われる。このような事態は真に例外的な場合である。

憲法36条は、16条に比べはるかに曖昧に定められている。対外戦争あるいは武力蜂起から生じた差し迫った危機がある場合、軍事機関の便宜に供するため文民機関の権限が奪われる。また、基本的自由の制限も生じる。

しかし、文民機関はその地位にとどまり、その措置は行政裁判所の審査の対象となる。憲法16条と異なり、憲法36条は授權について明確に定めていないが、それは、戒厳状態の法制度が法律⁴⁾に定められており、この法律で諸自由に対する大幅な制限が認められているからである。しかしながら、戒厳状態の実施要件は厳格で、例外的な特殊な事態（対外戦争か武力蜂起）にしか関係しない。

非常事態の制度は、権利や自由に関わる通常時の権限行使の規範に対する例外的な逸脱に相当する第三の制度である。この制度の存在は1955年の法律に遡るが、この事態は憲法上の制度ではない。非常事態法の制度においては、政府は、法律の授權に基づき、公共秩序の保護に関する領域に介入し、そして、例えば家宅搜索、居住地の指定、追放等、基本的自由を制限する措置をとることができる。立法府には、政府にただちにとることを認める措置と非常事態が実施される期間を、十分に明確に決定する権限がある。今回の憲法改正の目的の一つは、2015年11月20日法により大幅に修正されたこの非常事態法の既存の制度を憲法規範化しようとしたところにある。提出された憲法改正案は、法律の制度に特段の変更を加えず、非常事態の実施の要件について定めるものであった。しかし、憲法改正の真のねらいは、非常事態についての措置を違憲であると判断されるかもしれないという政府の懸念を理由として、政府が、非常事態の法的地位を強化しようとしたのであった。非常事態を憲法規範化する考えはたしかに魅力的かもしれないが、これにはいくつかの疑問がある。

第一に、なぜこれほど早く非常事態の憲法規範化が提案されたのか。2015年11月16日のヴェルサイユにおける演説で大統領が主張した論拠がこの点を正当化しそうだが、このときは、なぜ、発生したばかりのテロ行為に対する適切な対応に憲法改正が相当するのかはっきりと述べてはいない。テロに関わる改正の必要性から、当然に、迅速な憲法上の事柄の対応

4) 戒厳状態の制度は、1949年8月9日法、1878年4月3日法および1916年4月27日法に定められている。今日、これらの規定は、国家防衛法典L.2121-1条からL.2121-8条に法典化されている。

が求められたわけではなかった。憲法改正という、こうした行為を大統領の功績とすることができそうなほど国民が比較的一体化している、その状況を利用するつもりでした執行府の政治的選択といえそうである。しかし、このようなことは法的な問題ではない。物理的な侵害の重大さとテロ行為への対応として憲法改正がもつ意義の低さ、この両者の間に落差があることはすぐにわかると思われる。

第二に、非常事態の憲法規範化により、通常時の権限の指揮系統に対し、憲法上、第三の例外的な制度が作られることになるが、すでに他の二つの制度があるのに、これらに加えて、非常事態の制度を憲法規範化する必要が本当にあるのだろうか。その点が問題となる。すでに憲法で定められている例外的な諸制度を全面的に作り直すために、今回の憲法改正を都合よく利用したといえるのではないだろうか。歴史的にみると憲法上の例外的な制度は、しばしば歴史上の特別な問題に対する対処の一連の中で設けられてきた。大統領の有する例外的な権限は1958年のアルジェリアの危機を理由に認められた。同様に、戒厳状態も暴動や反乱に対処するために、前世紀に、すなわち1848年及び1871年にすでに考えられていた。しかしながら現実的には、これらのいずれの制度も十分とはいえない。一方で、戒厳状態は例外的な状況に対応するものだが、このような状況の発生はまったくないとはいえないものの、極めて稀である。他方で、16条も、具体的な条件（共和国の諸制度、国家の独立、領土保全あるいは国際協約の履行が重大かつ直接に脅かされること、公権力の適正な活動が中断されること）の充足が求められており、例外的な状況に限られる。16条の手続は2008年の憲法改正により強化されており、この手続にさらに実施に関する厳しい条件が組み合わさっているため、16条の適用はかなり慎重を要することになる。その上16条は、立法権限すべてを執行府に、正確には大統領に委譲するという徹底した解決策を示している。したがって、このような解決策は、最も極限の場合、すなわち国家の諸制度が機能しないような場合にしか用いることができない。

そこで、非常事態の憲法規範化がある意味必要とされた。なぜなら、こ

れにより、法治国家を保障しつつも、権利や自由を制限し、さらにはこれらの適用を排除することも可能となる、ある種、実用的な制度をえることができるからである。多少なりとも重大で、多少なりとも例外的な特殊な状況に結びつく権利や自由の制限や適用除外を伴う新たな制度で、なおかつ、同じ対応、同じ措置を講じることを必ずしも求めるわけではない制度、今回の憲法改正案はこのような制度をつくる機会を提供していたのであった。しかし、起草された憲法改正案には、単にもう一つの新たな例外的な制度を追加することが提案されていたにすぎず、既存の諸制度と有機的に関連づけられるものではなかった。

第三に、起草された改正案は、政府が非常事態により必要とされる措置を講じるさまざまな可能性についてなら改善をはかるものではなかった。政府の言によれば、この改正案の目的は、非常事態法に基づいて講じられた措置に対して違憲の宣言がなされれば、講じられた措置は再検討されなければならないため、このリスクに事前に備えるということであった。つまり、憲法院が裁判で諸措置を無効とする可能性からこれらを守ることが課題であった。しかし、実施される措置はすでに通常裁判所（行政裁判所）による審査の対象となっていることを指摘しておきたい。非常事態の憲法規範化は、これがもし実現していれば、憲法規範化されることで正当化された例外的手段に対し「合憲であることの証明」を付与する効果を生じさせていたであろう。これにより、例外的手段に対する審査は一層難しくなり、非常事態の枠組でとられる措置の事前の抽象的な分析が課せられるだけになる。

結局、非常事態の憲法規範化は、テロに対処するために必要不可欠なものとはみなされなかった。もしこの憲法規範化が、非常時の例外的な諸権限すべてを再構築するプロセスに含まれるものであったなら、有益であっただろう。そうであるなら、憲法上の諸権限の行使に対する暫定的な例外的な手段を合理化するという幻想を与えることができたであろう。しかし、そのようなことにはならなかった。

起草された36-1条の文言は非常に典型的なもので、非常事態の要件（公

共秩序に対する重大な侵害をもたらす差し迫った危機、その性質とその重大さの点から公的災禍を示す事態）と効果（諸自由への侵害となる行政警察的措施）さらにこれをコントロールする手段について定めている。しかしながら、それぞれの事態を非常事態と決定するかどうかについては立法府に広範な裁量を委ねている。

非常事態の憲法規範化は、結局は、必要性というよりは法的安定性のための措置とみなされた。ヴェニス委員会が2016年3月に提示した意見書で強調しているように⁵⁾、フランスの非常事態についての憲法改正案は、国際的な基準にもフランスの国際協約にも反するものではない。これはむしろ国内の問題であり、こうした改正を評価する時宜をえているかどうかの問題であった。非常事態に関しては、当初、両院において絶対多数をえる見込みも、両院合同会議に参集した国会議員の5分の3の多数をえる見込みもあった。しかし、第二の問題、すなわち国籍の剥奪が原因で、いずれの形であっても合意を成立させることができなかった。

2. 国籍及び市民権の剥奪の憲法規範化

国籍剥奪制度に関する改正の考えは、2015年11月13日のパリ同時多発テロ後に急に浮上したものである。11月16日、ヴェルサイユで行われた演説で大統領はすでにこれに言及しており、少なくとも当初は、右派政党と左派政党の大部分から暗黙的な支持をえていた。政府は、フランスに対するテロ行為をひきおこした者からのフランス国籍剥奪を、テロの対応として考えられる一手段だと考えた。そしてこれにより、テロをひきおこした者で、国民社会に好ましくないと判断されたあらゆる人物を国家領域から排除しようと考えた。また、国籍剥奪の考えは、政治的にも、このような状況において自らの行動能力を示したいと考える執行府の対応の意思をあら

5) 法による民主主義のための欧州委員会（ヴェニス委員会）、「国民の保護」に関する憲法改正案についての意見書（2016年3月14日838/2016号。第106回総会にて採択。doc. CDL-AD (2016) 006）。

わすものととらえられた。しかし、国籍剥奪の考えは、ヴェルサイユでの演説の際には直接に、憲法規範化すべき対象としてあげられていたわけではない。執行府が憲法改正案について報告する際にはじめて国籍剥奪は改正案に組み込まれたのである。

もっとも、国籍剥奪はフランス法においてまったく目新しいものではない。国籍剥奪は、かなり以前から存在していた。しばしば制裁あるいは刑罰と併せる形で、存在していた。とりわけ好ましからざる人物を排除するために、特にヴィシー政権のような独裁政権においては用いられてきた。したがって、フランスには「国籍剥奪 *destitution*」のもつプロセスにかなりの警戒感がある。

国籍剥奪制度は、現在、すでにフランスに存在し、民法典 L25条および L25-1 条に法典化されている。つまり、今日でもフランス法上、国家の基本的利益に対する侵害を構成する犯罪すなわち重罪および軽罪、またはテロ行為を構成する犯罪すなわち重罪および軽罪、または、これらに相当する重罪あるいは軽罪を犯した帰結として、無国籍者にはしないという条件の下で、市民から国籍を奪うことは可能である。このように、現状においても、無国籍の状況を生むことは禁止されているが、国籍の剥奪自体は禁止されていない⁶⁾。これにしたがい、憲法改正案では、国民生活に対する重大な侵害に相当する重罪あるいは軽罪を犯したことを理由としてその者の国籍を剥奪することができると定めていた。政府のそもそもの考えは、すでに法律で明確に定められていたことを憲法規範化し、憲法上の根拠を付与することであった。実際、この改正案は、憲法34条〔訳注：法律事項についての規定〕の改正について定めたものであり、国籍剥奪の問題については、態様の決定が立法府に委ねられることになっていた。

非常事態の憲法規範化が主として政治家や法律家の間で専門的に論じら

6) 他方で、国籍の剥奪 *déchéance de nationalité* を国籍の取消し *retrait de nationalité* と混同してはいけない。後者は、当局から国民らしからぬ振る舞いをするとみなされた二重国籍者に申し渡される。国籍の取消しは制裁ではなく、普段の素行として確認された事実から導かれる帰結である。

れたのに対し、国籍剥奪の議論はフランス社会全体を巻き込み、激しい論争を招いた。この論争の主な争点は次の四つにあった。

第一の争点は、憲法規範化される国籍の剥奪が、二重国籍者のみを対象とするのか、それともフランス国籍のみを有する単一国籍者にも適用されるのかどうかにあった。政府は当初、フランス国籍の出生による取得か事後的な取得かを問わず、二重国籍者からの剥奪しか想定していなかった。しかし、この問題がフランス社会を完全に二分したため、国会議員たちは、剥奪の可能性を広げ、単一国籍者も対象に含めることにした。対象拡大の論拠は国民間の平等原則に基づくものであったが、その結果、無国籍の状況が生じる可能性を認めることになってしまった。法的には無国籍の状況が認められないものではないとしても、政治的には受け入れがたいとみなされた。

この改正案が生じさせた第二の争点は、国籍の剥奪がテロへの対応としてはまったくそぐわないことであった。国籍剥奪の憲法規範化と、11月13日の同時多発テロに対してなすべき対応との間には直接の関係はみられない。非常事態の問題は、非常事態における特別な状況が例外的な権限を必要としていること——もっとも異論もあった——が焦点であったが、国籍剥奪の問題はそうではなかった。この対立は、法的な、というよりは政治的なものであったが、改正案の採択を拒否する方向へ大きく舵をきることに繋がった。

第三の争点は、国籍剥奪措置とフランスの国際協約との両立性にあった。実際、フランスは、関連するいくつかの国際協約に署名はしていたが、いずれにも批准していないという非常に奇妙な立場にあった。このことが、状況を混乱させ、無国籍の状況を生み出しうる憲法改正案の規定と国際協約とが適合するか否かについて多様な解釈の余地をもたらせていた。しかし、フランスは、無国籍の削減に関する条約（1961年8月30日採択）を批准する意思を再度明確にした際、「締約国の重要な利益に重大な損害を与えるような性質を有する」行動をとったことを理由に当該個人から国籍を奪うことを認める同条約8条3項 a) ii を適用する可能性を排除

してはいなかった。それ故、政府は、無国籍の状況を生む可能性を完全に否定していたわけではなかった。しかしながら、もし国籍の剥奪が憲法上承認され、そうした立場が強化されるとしたら、以上の事情からフランスは、かなり特殊な状況に置かれることになったであろう。民主主義に関する国際基準やヨーロッパ基準とこの憲法改正案の両立性を評価する役目を担ったヴェニス委員会にしたがい⁷⁾、この法案の国籍剥奪措置はフランスの国際協約と両立しないわけではないが、例外的な場合にのみ国籍剥奪は申し渡されるべきである。そして、いずれにせよ、比例性の原則を尊重し、恣意的に国籍剥奪を申し渡すことがないように課せられているといえる。

第四の争点は、国籍の剥奪を与えるにふさわしい正確な意味づけ、とりわけ、市民権概念との関連で国籍剥奪が有する意味についてであった。国籍剥奪は、制裁としてなされる市民権の喪失と置きかえることができるのであろうか。この種の制裁は、「市民のおよび政治的権利の喪失」という用語で犯罪行為に対する付加刑としてすでに刑法上、存在している。11月13日の同時多発テロ後に直面した事態、そして、とりわけテロ行為が人々の安全に対して突きつけた重大性を考えると、市民のおよび政治的権利の剥奪 *privation* の方がテロ行為の実行者をコントロールすることができ、テロ行為をひきおこした者に対するふさわしい対応だと主張する声が多くあがった。

国籍剥奪に関するこれらの争点は、憲法改正の曖昧さとその内容にまつわる疑義を明らかにした。改正擁護派と反対派の分岐点は必ずしも政党間の典型的な違いにはなかったため、この問題は当然ながら、立場がはっきりと分かれ、さらにしばしばそれが先鋭化した。国籍剥奪については、憲法規範化と同時に、その内容にも問題があった。極限の場合においてのみこのような措置をとる、と自制を示す政府の意図に対して、その誠意を疑うわけではないが、民主主義をそれほど尊重しない将来の国家指導者が現

7) 注5) の意見書、22-23頁。

れたときには同じようにはいかないであろう、と何人かの法律家は指摘した。民主主義を尊重しない将来の指導者が出てきた場合、国籍剥奪が合憲化されているということを理由にして、それほど過激でない犯罪類型を行った者に対してまで国籍剥奪の対象範囲を広げ、不当な差別を生むことは可能であった。

フランスの歴史は実際、暗澹たる時代に最も悪評の高い国籍の剥奪が申し渡されてきたことを示している。フランスの元大統領ド・ゴール將軍や、法学者でノーベル平和賞受賞者、世界人権宣言の起草者でもあったルネ・カッサン、こうした歴史上の著名な人物が国籍剥奪措置の対象となっていた。このような記憶があるため、必然的にフランスは最大限の慎重さをもたねばならず、過去に行われたような無秩序な国籍剥奪に繋がることのないようにしなければならない。こうした歴史的な事柄は、今回の改憲論議の中で何度も思いおこされた。

国籍剥奪の憲法規範化に関する憲法改正案の規定は、その剥奪の実施方法についてもフランス社会と議会を二分した。すでに述べたように、現在、国籍剥奪措置は付加刑として用いられており、裁判所のコントロールの下で執行府が申し渡す。また現在は、二重国籍者に対してのみなされる。憲法改正案の内容は、いかなる憲法上の保障ももたらすものではなかった。すなわち、そうした措置が裁判所によってのみ講じられるとか、そうした措置が裁判所のコントロールの下に置かれるとか、そういうことは規定されていない。国籍剥奪のような極端な制裁に関しては、単に形式や手続の遵守に関してコントロールを及ぼすだけの役割を裁判所に与えるのではなく、当該制裁の申し渡しにおいて重要な役割を裁判所に振り当てる方が望ましいと思われる。

フランス社会や政治家を二分したもう一つの問題点は、国籍剥奪の実施について、憲法上、立法府の授権の規定に委ねた点にある。この改正が成立していたら、国籍剥奪の原則が憲法規範化され、立法府が剥奪要件を変更しようという危険な状況にフランスは置かれていたであろう。確かに国籍剥奪を認めている国はフランスだけではないが、このような剥奪のメカ

ニズムを憲法が公認することとなり、フランスはまったく新しいことに手をつける国になったであろう。

以上が、おそらくこの憲法改正案が失敗に終わった理由である。国民議会はこの改正案全体を多数で可決し、単一国籍者からも国籍を剥奪する可能性を強化した。しかし、セナは国民議会の修正案に賛同せず、国籍剥奪に関する法文の修正をさらに求めた。このような両院の相違により、憲法改正案は両院により同一の文言で事前に採択されなければならないことから、この改正案は断念された。その後、両院議長による最終的な調整も試みられたが成立せず、大統領はこの改正を行うに十分な多数票をえることができなかったと報告することになった。このようにして、この憲法改正案は日の目をみることなく消えたのである。

* * * *

結論として、断念されたこの憲法改正案について若干の考察をしたい。

第一に、11月13日のテロ攻撃を通して、規模の大きなテロに直面したとき、対応する手段の脆弱性が露見した。法的枠組が完全ではないとしても、適合していなかっただけでなく、対応の手段にも限界があることが明らかとなった。既存の法規は、警察隊の行動を認めており、国家諸機関は各々その役割を果たした。しかし、重要な欠陥の原因は、法的枠組の不十分性というよりも、むしろ、種々の手段（情報収集、捜査、新たなリスクの防止）の連携とその連携の緻密さの不十分性にあった。さらに、この問題は瞬く間に一国家の枠を超え、EUの枠組の助けを借りてベルギー警察との連携が生まれたことも指摘しておかなければならない。

第二に、11月16日にヴェルサイユで開かれた両院合同会議における演説で大統領により提示された憲法改正は、多くの聴衆を驚かせた。大統領は、最初は政治家層を団結させたが、その後、分裂させていった。このような憲法改正が想定可能だったとしても、あわててなすべきことではなかった。非常事態と国籍剥奪という問題を憲法規範化する時機については深慮が必要であった。大統領の多数派は、特に国籍剥奪問題についての憲法

改正案を支持しつつも、分裂にいたった。このような政治状況から、躊躇する感情が生まれ、テロの危機が収まっていくにつれてその感情は強くなった。

第三に、この憲法改正案には国家主権（そしてある意味、EUの主権）を再確認するという目的もあった。この改正には、人々を安心させるという対内的な目的だけでなく同時に、自国の領土や象徴への攻撃に対し、フランス政府がその対応能力を誇示するという対外的な目的もあった。しかし、この憲法改正にこうした二つの目的を達成する効果があったのであろうか。これに答えるのは容易ではないが、次の問題があることを指摘することはできる。すなわち、テロの対応に迅速性が必要なことを考えれば、通常、時間をかけて行うべき憲法改正とこの迅速性とはうまく適合しないということである。

第四に、もしこの憲法改正が実現していたら、おそらく権力分立は弱められることになったであろう。その場合、執行権と立法権の関係ではなく、むしろ執行権と裁判権の関係が大きくなることになったであろう。なぜなら、この憲法改正の明白な目的の一つが、訴訟を増加させないようにすることだったからである。したがって、この改正は（立法府の同意に基づき）執行府の活動権限を大幅に強化し、他方で、裁判権を無力化するものでもあった。もし改正が実現していたら、非常事態あるいは国籍の剥奪に関する限り、憲法院は、基本的な権利や自由を侵害する諸措置に憲法的性質があることしか確認できないことになっていたであろう。行政裁判所は、具体的な実施措置について自由を侵害する上で必要とされる諸要件が充足されているかを評価することになる。しかし他方で、個人的自由の本来の、そして憲法上の守護者である司法裁判所は、多くの場合、権限を奪われることになる。はたして裁判権の中でのこのような役割の分配は支持されることになったであろうか。この点についての疑念はぬぐえない。

第五に、大統領の演説における憲法改正の提案は、テロの脅威に対し法治国家の再確認をしようとしたものであったが、以下の理由から、改正案はその目的とは適合していなかった。一方では、当初からこの改正案の曖

味さが明らかにされ、改正擁護派の中に分裂をひきおこしたことである。改正の内容としては、より堅実で、かつ、それほど野心的でもなく、そしてより多くの者が同意できる共通の基盤を改正案の出発点とすべきであった。他方では、非常事態についても国籍剥奪についても、具体的な内容に関しては立法府に委ねられていたことである。非常事態についてのいくつかの基準を除き、憲法規範化は非常事態の制度と国籍剥奪の具体的な実施の決定を立法府に与える形をとった。もしこの改正が実現していれば、危険なことになったであろう。最後に、この憲法改正案を包括的に評価すると、この改正の究極目的が、迅速・確実・効果的な「安全と保護に関する公共政策」を確立することにあったと認められる。しかしながら、改正案の国会審議日程と当時の状況もたらしたさまざまな制約から、世論においてはこの改正案は早々にテロ対策論議から切り離され、専門家や政治家のための議論へと移っていった。そして、最終的には断念されたのである。

断念されたこの憲法改正案から一般的な教訓を引き出すとするなら、それは、通常は直面することのないような方法による暴力行為に現代の民主主義国家が立ち向かうのは難しいということである。1995年のオウム真理教による東京のテロや、2001年9月11日のアメリカ同時多発テロ、特にワールド・トレード・センターに対する攻撃についても、また、2015年11月13日のパリでのテロや2016年3月22日のブリュッセルのテロの場合にも、民主主義国家はテロへの対処に苦慮してきた。民主主義国家の基本的諸価値、そしてとりわけ法治国家の尊重に基礎を置きながら、それぞれの国がこれに対処しようとしてきたことは、肯定されるべきことである。しかし、これらのさまざまな事件が明らかにしているのは、たとえ法的枠組をこうした事態に適応させるべきだとしても、性急な変革はなすべきでないということである。