

【イタリア】移民政策等を厳格化する緊急法律命令の制定

海外立法情報課 芦田 淳

* 2018年10月、政府は、いわゆる「安全と移民」に関する緊急法律命令を制定した。当該命令は、議会において、同盟（旧・北部同盟）及び5つ星運動等の賛成により承認された。

1 制定から議会での承認に至る経緯

2018年10月4日、政府は、2018年緊急法律命令第113号「[難民等の]国際保護、移民、公共の安全並びに内務省の機能性、組織犯罪に関連して押収及び没収された財物の管理及び割当を行う国の機関の組織及び機能についての措置に関する緊急規定」¹（以下「113号命令」）を制定した。中心となって制定を推進したのは、内務大臣兼副首相のサルヴィーニ（Matteo Salvini）である。彼が書記長を務める同盟は、2018年3月の両院選挙時に、いわゆる移民政策の厳格化等を主張しており、113号命令の規定の多くも、それへの対応を目指すものであった。

緊急法律命令とは、緊急性及び必要性の要件を満たした非常の場合に政府が制定する、法律と同等の効力を有する命令で、公布後60日以内に、議会の定める法律により承認されなければ失効する（憲法第77条第2項）。113号命令承認のための法律は、11月7日に上院で、続いて同月28日に下院で可決された。また、各院での表決の際には、政府に対する信任が問われた²。

2 113号命令の構成

113号命令は、全4部40か条から成る。その構成は、第1部「人道的な必要性に基づく一時的な特別滞在許可の発行、並びに、[難民等の]国際保護及び移民に関する規定」、第2部「公共の安全[、並びに]、テロリズム及び組織犯罪に対する予防及び対抗措置に関する規定」、第3部「内務省の機能性、並びに、組織犯罪に関連して押収及び没収された財物の管理及び割当を行う国の機関の組織及び機能に関する規定」、第4部「財政及び末尾規定」となっている。

3 113号命令の主な規定

(1) 外国人（難民等）の滞在に関する措置

- ・人道上の理由による滞在許可を、重大な健康上の理由、出身国の自然災害又は市民としての功績等に基づく特別滞在許可に改める（対象の厳格化）。滞在期間も、従来の2年間を上限とするものから、多くの場合6か月間又は1年間に短縮する。
- ・本国送還に必要な身元確認等のため、施設への収容期間の上限を、従来の90日間から180日間に延長する。また、自発的な帰国を支援する計画に充てられる基金を設ける。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2018年12月5日である。

¹ D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. (convertito con modificazioni dalla L. 1 dicembre 2018, n. 132.) 以下、法令の条文に関しては、イタリア共和国の法令ポータルサイト (Normattiva website <<http://www.normattiva.it>>) を参照した。

² 政府は、自身の政策遂行に重要と考える条文を修正なく成立させるために、議会での表決に際して信任を問うことができる。当該表決において賛成多数であれば、当該条文は可決され、関係する修正案は全て否決されたものと見なされる。ただし、賛成が得られなければ、政府は辞職することとなる。このように信任を問うこと（信任問題）は、与党を構成する政党の政府支持の強化や、政府以外による修正の抑制のために用いられている。113号命令の場合、下院での修正は行われず、上院で加えられた修正は、政府が最終的に提出した修正案によるものであった。

- ・特に社会不安をもたらす犯罪（公務員に対する暴力、性暴力、薬物取引、誘拐等）により有罪が確定した場合、認定された難民としての地位を取り消す。
- ・従来の庇護申請者及び難民に対する保護サービスの対象を、国際的な保護要件に当てはまる者及び同行者のない未成年者に限定する。
- ・婚姻又は帰化による市民権に関して、①テロリズム又は破壊活動により有罪が確定した者については取り消すとともに、②取得のための審査期間を2年間から4年間に引き上げる。

(2) 公共の安全等のための措置

- ・公共の安全を向上させるための措置として、①家庭内暴力及びストーキングの被告人に対して、接近禁止の確認の目的で、行動を監視するための電子腕輪の使用を認める、②テロリズム予防のための措置を拡大し、スポーツ・イベントへの立入禁止措置をテロリズム犯罪や国家及び公の秩序に対する犯罪の被告人にも適用する等と定めた。
- ・市街地の安全を守るための措置として、①県警察本部長が指定する者の立入りを禁止できる場所に病院や見本市、市場、イベント等の会場を追加し³、禁止に違反した場合には、6か月～1年の拘役（arresto）に処する、②物乞いによる迷惑行為について、3～6か月の拘役又は3千～6千ユーロ⁴の科料に処する、③法律の定める認可を受けていない駐車（場）管理人について、771～3,101ユーロの過料に処する等と定めた。

(3) 国の機関に関する措置

①内務省における新たな部署の設置や、②マフィアを始め組織犯罪に関連して押収及び没収された財物の管理及び割当を行う国の機関（ANBSC）⁵の業務の合理化等を行った。

4 113号命令に対する反応等

このように多岐にわたる対象について大幅な改正を行う113号命令に対しては、関係研究団体から、緊急法律命令の要件（内容の一体性⁶や措置の緊急性）を満たしておらず、憲法違反との指摘⁷がなされた。また、マッタレツァ（Sergio Mattarella）大統領も、113号命令制定に際して、首相に書簡を送り、憲法第10条で国に求められている国際的な義務に注意を促した⁸。

ただし、2018年10月に実施された世論調査⁹において、外国人（移民）を乗せた船を拒絶すべきとした者が52%に対して、受け入れるべきとした者は40%にとどまるなど、外国人の流入に批判的な傾向も見られる。また、同盟に対する支持も高い水準にある¹⁰。

³ 従来の対象は、学校・大学や、博物館・美術館、遺跡地域その他観光客の関心の高い場所等であった。

⁴ 1ユーロは約130円（平成30年12月分報告省令レート）である。

⁵ 当該機関は、2010年に設置され、組織及び会計上の独立性を有する法人で、内務大臣の監督に服する。

⁶ 緊急法律命令の内容が（対象や目的の面で）一体性を持たなければならないことは、1988年法律第400号「政府の活動及び首相府の組織の規律」（L. 23 agosto 1988, n. 400, Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.）第15条第3項で明示されており、憲法裁判所も認めている。

⁷ Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, “D.L. 113/2018: i profili di manifesta illegittimità costituzionale secondo l'ASGI.” <<https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/d-l-113-2018-i-profil-di-manifesta-illegittimita-costituzionale-secondo-lasgi/>>

⁸ Presidenza della Repubblica, “Decreto Sicurezza e Immigrazione: Mattarella emana e scrive a Conte.” <<https://www.quirinale.it/elementi/18098>> なお、憲法第10条は、①イタリアの法体系が一般的に承認された国際法に従うこと、②外国人の法的地位について、国際法及び国際条約に従い、法律で規律すること、③イタリア憲法が保障する民主的な自由の実効的な行使を自国において妨げられている外国人が、法律の定める条件に従って、共和国の領土内に庇護を求める権利を有すること、④政治犯罪を理由とする外国人の引渡しを認められないことを規定している。

⁹ Ilvo Diamanti, “Salvini convince gli elettori grillini due su tre dicono no ai migranti,” *La Repubblica*, 10 novembre 2018.

¹⁰ 例えば、Nando Pagnoncelli, “La Lega sale ancora (36,2%) e allontana i 5 Stelle Crescono astenuti e indecisi,” *Corriere della Sera*, 24 novembre 2018; “Il sondaggio politico di lunedì 26 novembre 2018.” TG La7 website <<http://tg.la7.it/politica/il-sondaggio-politico-di-luned%C3%AC-26-novembre-2018-26-11-2018-133555>>