

【フランス】 緊急状態延長法の制定—パリ同時テロをめぐる—

専門調査員 海外立法情報調査室 豊田 透

* 2015年11月13日のパリ同時テロの発生後、オランダ大統領は直ちに緊急状態を宣言し、続けて議会においてその延長法が可決された。一連の強硬な措置には市民の自由を脅かすとの批判も出る一方、政府は断固たるテロ対策強化を表明している。

1 政府及び議会の動き

世界に大きな衝撃を与えたパリ同時テロ発生後における関連法規を中心とした政府及び議会の動きは、以下のとおりであった。

- 2015年11月13日 パリ同時テロ発生。
- 11月14日 オランダ大統領が「緊急状態に関する1955年4月3日の法律第55-385号」（以下、「緊急状態法」）（注1）に基づくデクレ（政令）（注2）を公布し、午前零時からの緊急状態の発効を宣言。引き続き、緊急状態法に規定する複数のデクレ（後述）を政府が公布。また同日、11月16日に憲法第18条第2項の適用による両院合同会議を招集し（注3）、その議事を共和国大統領の演説とするデクレを公布。
- 11月16日 ヴェルサイユにおいて両院合同会議を開催。オランダ大統領は演説において、緊急状態の延長と現行法に規定する措置の強化を盛り込んだ立法を行う予定を示すと共に、さらに憲法改正の必要性を表明した。
- 11月18日 未明、パリ郊外サン・ドニ市で警察とテロ容疑者との銃撃戦が発生。政府が「緊急状態に関する1955年4月3日の法律第55-385号の適用を延長しその規定の効力を強化する法案」を提出。
- 11月19日 法案が下院において可決（賛成551票、反対6票、棄権1票）。
- 11月20日 法案が上院において可決（賛成336票、反対0票、棄権12票）。
- 11月21日 審署を経て「緊急状態に関する1955年4月3日の法律第55-385号の適用を延長しその規定の効力を強化する2015年11月20日の法律第2015-1501号」（以下、「延長法」）（注4）として官報公示。

2 同時テロ発生時点での緊急状態法

(1) 緊急状態法の概要

緊急状態法は、アルジェリア紛争を機に、当初は「緊急状態を制度化しアルジェリアにおけるその適用を宣言する1955年4月3日の法律第55-385号」という名称で制定された法律である。過去に5回の適用事例があり、最も近年では、2005年11月9日、パリ近郊において移民の若者による暴動が発生、拡大した際に適用された（注5）。制定以来事態に応じた改正が行われ、パリ同時テロ発生時点での主要な規定は以下のとおりとなっている。

- ①緊急状態 (Etat d'urgence) は、「フランス国土の全部又は一部において、公の秩序に対する重要な攻撃行為による急迫した危機、又は、その性質と規模に鑑みて公の大災害の様相を示すできごと」の際に宣言することができる (第 1 条)。
- ②大臣会議の議を経るデクレにより緊急状態が宣言され、その対象地域が定められる (第 2 条第 1 項及び第 2 項)。
- ③緊急状態の 12 日を超える延長は、法律によってのみ行うことができる (第 2 条第 3 項)。
- ④対象地域の県の長官 (注 6) に、場所及び時間を定めた上で、人又は車両の通行禁止、人の出入りを規制又は禁止する地帯の設定、公権力の行使を妨害する者の退去を実施する権限が付与される (第 5 条)。
- ⑤内務大臣は、第 2 条に規定するデクレで定める対象地域において、公の安全及び秩序にとって危険な活動を行う者に対し、居所指定 (assignation à résidence) の措置を行うことができる (第 6 条)。
- ⑥内務大臣及び県の長官は、第 2 条に規定するデクレで定める対象地域において、劇場、集会場等の閉鎖を命じ、また、騒乱を惹起するような集会を禁止することができる (第 8 条)。
- ⑦内務大臣は、一定の武器類の没収を命ずることができる (第 9 条)。
- ⑧緊急状態を宣言するデクレは、内務大臣及び県の長官に対し、同デクレで定める対象地域内において、昼夜の別なく家宅捜査を行う権限、報道等 (新聞・出版・放送・映画や演劇の上演) を規制する権限を与えることができる (第 11 条第 1 項)。

(2) 今回の適用

前述のとおり 11 月 14 日中に、緊急状態を宣言するデクレ、及び緊急状態法においてデクレに基づくとされている規定に対応する複数のデクレが公布され、法の第 2 条に規定する緊急状態の対象地域をフランス本土及びコルシカ島全域とすること、これにより第 6 条、第 8 条、第 9 条及び第 11 条がこれらの地域に適用されること、緊急状態が 2015 年 11 月 25 日までとなることが明示された。

地域での適用の一例として、パリ及び周辺のイル・ド・フランス地域において集会の禁止、劇場等の一時閉鎖が実施された。それに対し、11 月 29 日にテロ現場に近いレピュブリック広場において、翌日から開催される第 21 回国連気候変動枠組条約締約国会議 (COP21) に関連するデモが集会の解散を命じる警官隊と衝突して暴動化し、200 名以上の拘束者を出す事件も発生した。

3 延長法の概略

11 月 20 日に制定された延長法の内容は 2 つに分けられる。

(1) 緊急状態の延長 (第 1 条～第 3 条)

緊急状態を 3 か月延長する (具体的には 2016 年 2 月末まで)。

(2) テロ対策のための従来規定の強化（第4条）

①居所指定

対象が「その行為が公の安全と秩序に対する脅威をなすと思料される重大な理由が存在するすべての者」に拡張された。

また、内務大臣が居所指定の対象者に命じることができる措置が法に明記された。具体的には、日曜祝日を問わず1日3回を上限として警察又は憲兵隊管轄の指定施設へ出頭すること、別途の証明書と引替えに旅券及び身分証明書を没収すること、公の安全と秩序の脅威となる行為が思料される別の人物との直接又は間接の接触を禁じること等が規定された。さらに、指定された居所に滞在しなければならない時間は内務大臣により命じられ、1日最長12時間とされた。また、修正案により、テロ行為で一定以上の自由刑に服し刑期満了後8年未満の者には位置追跡電子装置の装着を義務付けることができる規定が加えられた。

②捜査対象の拡張

行政命令により行うことができる家宅捜査（ただし1名の司法警察官を伴うことが義務付けられている）は、「家宅を含むすべての場所の捜査」に拡張され、捜査においては情報システムに保管されたあらゆる媒体のデータを複製することができる。ただし、国会議員が職務を遂行する場所、弁護士・司法官・ジャーナリストが職業活動を行う場所は対象外とすることも明記された。

③団体の解散命令

公の秩序への重大な侵害となる行為への協力、ほう助又は教唆となる活動を行う協会・団体で、居所指定に処された者がメンバーに存在する場合、大臣会議の議を経るデクレにより解散を命じることができる。

④新聞等の規制条項の削除

デクレにより内務大臣及び県の長官が報道等を規制できるとする規定は削除する。

⑤議会による監視

政府は緊急状態において実施した施策について、議会（具体的には各院の法務委員会委員長）に遅滞なく報告しなければならない。また議会は、これらの施策を管理し評価するため、あらゆる補足的な情報を要求することができる。

4 延長法と緊急状態をめぐる議論

延長法の可決は前述のとおりほぼ満場一致であった。市民の自由を制限しさらには脅かすことは本来リベラルである左派にとって政権与党であることとの板挟みであったが、未曾有の事態に対して行動するために必要な措置として政府を支持した。一方、内務大臣時代から強硬策で鳴るサルコジ前大統領を中心とする右派は、こうした対応がむしろ遅きに失したという批判と今後のさらなる取締り強化という注文をほのめかしての賛成であった。数少ない反対票を投じたヨーロッパ・エコロジー＝緑の党（EELV）の議員は、状況に照らして過剰な施策であり、基本的自由の保護者である司法権を舞台裏に追いやる行為、と批判した。

今回の緊急状態は過去の事例と異なり、国内外に潜伏するテロリストが相手であること、また、テロの発生に対する批判に直面している政府としては今後手に回らないための予防措置が必要であることから、ヴァルス首相の「容赦しない」という言葉どおり、一連の対応策は強硬かつ広範なものとなっている。そのため、事態が多少なりとも沈静化し始めると、人権や自由の侵害、緊急状態の常態化、家宅捜査や居所指定の効果、緊急状態の法的根拠等について、議会、マスコミ、有識者及び市民の中に疑義や議論が生じ始めた。

さらに、前述のとおりオランダ大統領は今回の事態を受け憲法改正をめざしており、12月1日にコンセイユ・デタへ付託され審議に入った政府の憲法改正法案は、「緊急状態」を憲法に規定すること、また、フランス人テロリストへの対処として、二重国籍者からのフランス国籍剥奪を可能とする根拠を憲法に置くことを主眼としている。後者は国籍について移民国家フランスが築いてきた出生地主義と血統主義の均衡を崩す要素を含んでおり、今後大きな議論となるであろう。

注（インターネット情報は2015年12月14日現在である。）

- (1) Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relatif à l'état d'urgence.
- (2) Décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.
- (3) 憲法第18条第2項に、「共和国大統領は、この目的（筆者補足：国会の両院への共和国大統領の意思の伝達）のために両院合同会議として招集される国会において発言することができる。」と規定されている。なお、この発言については討議を行うことはできるが、採決は行われない。
- (4) Loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions.
- (5) 緊急状態法の詳細、制定と以後の経緯及び2005年の暴動時における法の適用とその後の行政裁判については、矢部明宏「フランスの緊急状態法－近年の適用事例と行政裁判所による統制」『レファレンス』No.748, 2013.5, pp.5-26. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8206691_po_074801.pdf?contentNo=1> に詳しい。
- (6) フランスの県では、公選職である県議会議員のうちから互選される県議会議長が県行政の長であり、日本の県知事に相当する。これとは別に、県における国の代表である長官（préfet）が存在し、県内の国の出先機関を統括する。なお、préfetを「知事」と訳している事例が多いが、本稿では県行政の長と区別するため「県の長官」とした。