

【フランス】新型コロナウイルス感染症の流行に対処する緊急法の制定

主幹 海外立法情報調査室 三輪 和宏

* 2020年3月23日に、新型コロナウイルス感染症の流行に対処するために、公衆衛生上の緊急事態について定め、移動、営業及び集会の自由の制限等を行うことができる権限を首相に与え、経済・労働等の分野における支援と地方選挙等の延期を行うための法律が制定された。

1 経緯と章構成

フランス国内における新型コロナウイルス感染症の流行が警戒されるようになったのは、2020年2月であった¹。同年2月15日時点で、感染者数は12人（うち死亡者1人）²で、患者受入病院や検査体制の整備が進められていた。しかし、その後、感染が急速に広がり、同年3月18日時点で、感染者数9,134人（うち死亡者244人）と急増した³。このような中で、マクロン（Emanuel Macron）大統領はテレビ演説で「過去1世紀の間でフランスが経験した最も深刻な公衆衛生上の危機」⁴と述べており、新型コロナウイルス感染症に対処するための緊急の施策が求められていた。

このため、政府は、一連の緊急対策を法律案としてとりまとめた。この法律案は、2020年3月18日に、フィリップ（Édouard Philippe）首相から閣議に提出され、同日に政府提出法律案としてフランス議会の上院に送られた。この法律案については、政府の要求に基づき、審議促進手続⁵が適用され、上院・下院の各々の修正⁶と可決を経たのち、両院協議会が開かれ、その成案が同月22日に両院で可決された。同月23日に、大統領審署を経て、「新型コロナウイルス感染症の流行に対処するための緊急の法律第2020-290号」⁷が制定され、翌24日に公布された。

この法律は、全4章22か条から成る。その章構成は、第1章：公衆衛生上の緊急事態（第1条～第8条）、第2章：経済的な緊急措置及び新型コロナウイルス感染症の流行と闘うための適用措置（第9条～第18条）、第3章：選挙に関する規定（第19条～第21条）、第4章：フ

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2020年5月26日である。

¹ 連帯・保健省（Ministère des Solidarités et de la Santé）のホームページ上のプレスリリースで新型コロナウイルス感染症が初めて取り上げられたのは2020年1月25日であった。同年2月に入って、国内における感染の広がりや同感染症の研究に対する支援などについて、このプレスリリースの形で発信されるようになった。

² “Coronavirus COVID-19 : un douzième cas confirmé en France,” 2020.2.15. Ministère des Solidarités et de la Santé ホームページ <<https://solidarites-sante.gouv.fr/actualites/presse/communiqués-de-presse/article/coronavirus-covid-19-un-douzième-cas-confirme-en-france>>

³ 同じ時期の世界全体の感染者数は約19万人、死亡者数は約8,000人であった（2020年3月18日時点）。

⁴ 2020年3月12日及び16日の演説。

⁵ 先議の院で法律案提出から6週間、後議の院で法律案の送付後4週間が経過した後でなければ、本会議の審議を行うことができないという原則について、これを適用しないことを認める手続。フランス憲法（1958年制定）第42条第4項で規定される。

⁶ 上院では、①2020年3月22日に予定されていた市町村議会議員等の選挙（第2回投票）における立候補届出の期限を延期し同年3月31日とするという修正、②公衆衛生上の緊急事態において首相がとることができる措置を列挙して規定するという修正等が行われた。下院では、③前述の上院の①の修正を削除し、オールドナンス（行政立法）によって政府が立候補届出期限を決定できるようにする修正、④公衆衛生上の緊急事態の期間に課される義務（外出制限等）に違反した場合の制裁の強化に関する修正等が行われた。

⁷ Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19. <https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000041746313>

ランス議会による統制 (第 22 条) である。次の 2~6 で、この法律の概要を紹介する。

2 公衆衛生上の緊急事態 (第 2 条、第 3 条、第 4 条)

この法律の施行から 2 か月間 (2020 年 3 月 24 日から同年 5 月 24 日まで)、フランスの国土全体が、公衆衛生上の緊急事態 (État d'urgence sanitaire) の下に置かれることになった。この期間を延長する場合には、法律で定めなければならない⁸。他方、この期間を短縮する場合には、閣議を経たデクレ (政令) によって行うことができる。

また、政府は、この法律の公布から 2 か月以内に、オールドナンス (行政立法) によって、海外公共団体⁹及びニューカレドニア¹⁰において、公衆衛生上の緊急事態に基づく措置を適用するための規定を設けることができる¹¹。

公衆衛生上の緊急事態とは、特に感染症の流行によって、市民の健康が危険にさらされ、大きな被害が発生している状況の下で、それに対処するために例外的な措置をとることを認めるものである。例外的な措置は、公衆衛生上の緊急事態が終わるとともに、中止される。具体的には、移動、営業及び集会の自由の制限、財とサービスの徴用、一時的な物価統制などをいう。実際にどのような措置がとられるかは、発生している危険の程度に均衡する形で、また、時期と場所を適切に選択しつつ決定される。

3 公衆衛生上の緊急事態の下で採用することができる諸措置 (第 2 条 3°)

(1) 首相が講じることのできる措置 (第 2 条 3°)

公衆衛生上の緊急事態の下で、首相は、保健担当大臣の報告を受けた上で制定する一般規制デクレ¹²によって、公衆衛生を確保する目的のために、次の①~⑩の措置を講じることができる。

①人及び車両の移動の禁止又は制限。②外出の禁止 (ただし、家族又は健康上の理由で不可欠である外出は許される)。③感染の疑いがある者に対して検疫を目的とした措置を行うこと。④感染者を自宅又は適切な施設にとどまらせること。⑤公衆が使用する施設及び集会施設の一時的な閉鎖 (ただし、必要度が極めて高い財又はサービスを提供する施設を除く)。⑥公道上の集まり及び各種の集会の制限又は禁止。⑦公衆衛生上の大きな被害に対処するために必要な財及びサービスの徴用 (これらの財及びサービスを扱う人員の徴用を含む)。⑧特定商品の取引市場における混乱を防止し、又は解消するために当該商品の価格を一時的に統制すること。⑨必要に応じて、公衆衛生上の大きな被害を解消するために、患者が医薬品を利用できるように措置を講じること。⑩必要に応じて、公衆衛生上の大きな被害を終結させる目的で、企業の自由を制限する措置を講じること。

(2) 保健担当大臣が講じることのできる措置 (第 2 条 3°)

⁸ 「公衆衛生上の緊急事態を延長し、その措置を補足する 2020 年 5 月 11 日の法律 2020-546 号 (Loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions. <https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000041865244>)」第 1 条 I に基づき、2020 年 7 月 10 日まで延長された。

⁹ グアドループ等の海外県、サン・ピエール・エ・ミクロン等の海外準県。

¹⁰ 南太平洋に位置する、特別な地位を有する公共団体。

¹¹ フリス・エ・フトゥナ諸島、仏領ポリネシア、ニューカレドニアが、公衆衛生上の緊急事態の下に置かれた。Ordonnance n° 2020-463 du 22 avril 2020 adaptant l'état d'urgence sanitaire à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna. <https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000041814735>

¹² デクレのうち、国民全般又は不特定多数に対し、一般的な規範的効力を有するもの。山口俊夫編『フランス法辞典』東京大学出版会、2002、p.144。

公衆衛生上の緊急事態の下で、保健担当大臣は、保健制度の組織と機能に関連した法的措置¹³を、根拠を示したアレテ(省令)によって講じることができる。これは、公衆衛生上の大きな被害を終結させる目的で行われるものである。また、同大臣は、首相による前述の措置のうち、①～⑨の実施のために必要な個別の措置を講じることができる。

(3) 県地方長官への権限の付与(第2条3°)

以上の措置を首相又は保健担当大臣が講じるに当たって、その実施のために必要な権限を、県地方長官に付与することができる。県地方長官は、保健衛生分野の措置をとるに当たっては、州保健庁の助言を得る。県地方長官は、個別の具体的措置を決定した場合、該当する地域を管轄する共和国検事に、その措置について伝達する。

(4) 科学者委員会の設置(第2条3°)

公衆衛生上の緊急事態の下では、科学者委員会¹⁴が直ちに招集される。同委員会の委員長は、大統領令によって任命される。また、同委員会の委員には、フランス議会の下院議長が任命する者及び上院議長が任命する者が含まれる。同委員会は、定期的に、①公衆衛生上の大きな被害、②この被害に関連する科学的知見、③この被害を終息させる可能性のある措置(①②③の措置を含む)、④①②③の措置の継続、という4つについて意見を取りまとめる。同委員会の意見は、直ちに公表される。なお、公衆衛生上の緊急事態が終了したときに、同委員会は解散するものとする。

(5) 罰則(第2条4°)

①徴用(①⑦等)に関する義務に違反した場合は、6か月の拘禁刑及び10,000ユーロ¹⁵の罰金に処する。②徴用以外の事項(禁止又は義務)について違反した場合は、第4級の違警罪の罰金(原則として135ユーロ。納付が遅れた場合375ユーロ)に処する。15日以内に再びこの違反を行った場合は、第5級の違警罪の罰金(原則として1,500ユーロ)に処する。③徴用以外の事項(禁止又は義務)について、30日以内に違反を3回以上繰り返した場合は、6か月の拘禁刑及び3,750ユーロの罰金に処する。この場合、補充刑として、公益奉仕労働が科され、かつ、違反が車両を用いて行われた場合は、3年以下の自動車運転免許の停止が科される。

(6) 行政裁判所への提訴(第2条3°)

首相、保健担当大臣又は県地方長官による措置については、行政裁判官による執行停止急速審理¹⁶、基本的自由急速審理¹⁷の対象とすることができ、その正当性を緊急の案件として司法の場で争うことができる。これは、市民の自由を制限する諸措置について、不当な制限が行われ

¹³ 医師、看護師、病院等の保健担当大臣の所掌分野に属する措置。

¹⁴ Comité de scientifiques. 具体的には、2020年3月24日に「分析、研究及び専門委員会(Comité analyse recherche et expertise: CARE)」が設置された。委員長を含め委員は12人で、パスツール研究所(Pasteur Institute)のウイルス学者であるフランソワーズ・バレーシヌシ(Françoise Barré-Sinoussi)氏が委員長に就任した。同氏は、HIVウイルス発見の功績によって、2008年にノーベル医学生理学賞を受賞した。

¹⁵ 1ユーロは117.72円(令和2年6月分報告省令レート)。

¹⁶ référé-suspension. 行政決定の取消又は変更の申立てがある場合に、それが緊急であるときに認められる行政裁判の手続。裁判の結果、当事者の訴えが認められれば、行政決定の執行停止が命じられることになる。行政裁判法典(Code de justice administrative. <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070933>>) L.第521-1条で規定される。レモン・ギリアンほか[編著](中村紘一ほか監訳, Termes juridiques 研究会訳)『フランス法律用語辞典 第3版』三省堂, 2012, p.361.

¹⁷ référé-liberté. 基本的自由に対する重大かつ明白な違法を伴う侵害が疑われる場合であって、それが緊急であるときに認められる行政裁判の手続。裁判の結果、当事者の訴えが認められれば、基本的自由の保護に必要な措置が命じられることになる。行政裁判法典L.第521-2条で規定される。同上, p.360.

ることのないように、司法的な救済を整備したものである。

4 経済・労働分野を中心にした諸措置 (第 11 条)

(1) オルダナンスによる臨時の措置 (第 11 条 I)

政府は、この法律の公布から 3 か月間 (2020 年 3 月 24 日から同年 7 月 24 日まで)、新型コロナウイルス感染症に対処するために国内でとられている様々な制限・義務に関する措置 (移動の制限、検疫、徴用等) に合わせて、オルダナンスによって、経済・労働分野等において臨時の措置をとることができる。なお、臨時の措置のうち、必要なものについては、同年 3 月 12 日に遡って適用されるものとする。また、臨時の措置を海外公共団体及びニューカレドニアに適用するための規定を設けることができる。

(2) 企業と団体に対する財務上の支援 (第 11 条 I 1°、2°)

破産、レイオフ等の事態を避けるために、企業と団体の財務に対する支援を行う。例えば、①州、地方自治体、公施設¹⁸等が加わる形で連帯的基金を創設し、特に中小企業に対する支援を行う。②業務量が減少することに伴い失業が発生することを避けるために、従業員による短時間勤務を促進する。③公共調達に関する契約を結んだ企業等の支払を延期する。④特に中小の企業・商店に対して、家賃、ガス・電気代の請求を延期し、支払わない場合の制裁 (供給停止等) を行わないこととする。⑤民間銀行が企業等に貸付けを行う際に、公的投資銀行¹⁹が公的な保証機関として信用保証²⁰を与える能力を強化する。

(3) 労働関係に関する措置 (第 11 条 I 1° b))

①6 日以内の有給休暇の取得を被用者に義務付けることを雇用主に容認する²¹。②勤務時間の短縮を行う日程について、雇用主が、労働者側と協議せずに決定できるものとする。③国家の安全又は経済社会生活の維持に特に必要である部門の企業において、労働時間、週休日及び日曜日 (休日) に関する労働協約を遵守しないことを容認する。④「購買力の賞与」²²と称される特別手当を、雇用主が被用者に対して臨時的に支払うことができるものとする。

(4) 借家人の保護 (第 11 条 I 1° e))

民事執行法典²³L 第 412-6 条によって、借家人の立ち退きは、冬の立ち退き禁止期間 (trêve hivernale) に行うことが許されない。直近のこの期間は、2019 年 11 月 1 日から 2020 年 3 月 31 日までであったが、その終期を同年 5 月 31 日まで延期する。

(5) 乳幼児の保育に対する支援 (第 11 条 I 4°)

新型コロナウイルス感染症の流行を防ぐ目的で保育施設が閉鎖されることに関連し、特に専門的職業に就く保護者の勤務を支援するために保育サービスの提供を維持する施策を行う。具

¹⁸ 公施設 (Établissement public) とは、専門的な公役務の管理運営に関与する公法上の法人格を備える施設・機関であるが、特に、市町村間広域行政組織 (Établissement public de coopération intercommunale: EPCI) が想定されている。EPCI は、複数の市町村にまたがる広域行政を担当する公施設。山口 前掲注(12), p.211.

¹⁹ Banque publique d'investissement (BPI) . 主に中小企業を対象とし、融資、市中銀行との協調融資、信用保証等を行う公的金融機関。

²⁰ 貸付けが返済不履行になった場合に、民間銀行に対し借り手に代わって弁済を行うことの保証。

²¹ 新型コロナウイルス感染症の流行に伴う事業縮小期に積極的に有給休暇を取得させることを目的とする。

²² Prime de pouvoir d'achat. 企業が、任意で支払うことができる手当で、被用者が支払う所得税、また、雇用主と被用者が支払う社会保険料等が免除されるという特典がある。

²³ Code des procédures civiles d'exécution. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=0EF9914794A1B18A-B1983FD0138A8588.tplgfr25s_1?cidTexte=LEGITEXT000025024948&dateTexte=20200427>

体的には、①臨時的に、保育ママ²⁴が、同時に 6 人までの子供を預かることができるものとする。②現状で行われている保育サービスの種類及びその空き状況について、保護者に情報提供を行う。

(6) 社会的弱者の保護 (第 11 条 I 5°)

社会的弱者 (障害者、高齢者、貧困層等) の保護を継続し強化する。具体的には、在宅で保護を受ける者及び施設で保護を受ける者に対して、切れ目のないサービスを提供する。なお、従来の保護制度の枠組みには入らないが、実際に生活に支障を来す者が現れているので、その場合には、サービスの受給要件を緩和することを検討する。

(7) 外国人の滞在に関する期限の延長 (第 16 条)

政府は、外国人に対して発行された滞在に関する証明書類 (長期滞在ビザ、滞在許可証、滞在許可証申請の受領証、庇護申請証明書等) の有効期限を 6 か月以内の範囲で延長することができる²⁵。ただし、証明書類の有効期限が、2020 年 3 月 16 日から同年 5 月 15 日の間に終了するものに限る。

(8) 映画産業の支援 (第 17 条)

映画産業の支援のために、2020 年 3 月 14 日に劇場で上映されていた映画について、ビデオ・オン・デマンド (VOD) 及び DVD での流通を認める。これは、当該流通を全国的な劇場公開後 4 か月間は禁じるという規則²⁶に対する例外について、臨時的に設けたものである。

(9) 高等教育機関への入学、公務員採用試験等に関する調整 (第 11 条 I 2° l)

高等教育機関へ入学するための手続 (入学試験等)、同機関の卒業認定と卒業証書の発行、公務員採用試験の実施方法について、変更を認める。ただし、競合する者の間において、取扱いの平等が確保されなければならない。

5 地方選挙等の延期 (第 19 条、第 20 条、第 21 条)

(1) 地方選挙の延期 (第 19 条、第 20 条)

2020 年 3 月 22 日に行われる予定であった地方選挙 (市町村議会議員選挙等²⁷) の第 2 回投票が、新型コロナウイルス感染症から市民を守るという観点から延期された。

この市町村議会議員選挙等の選挙制度は、多数代表制又は拘束名簿式比例代表制の 2 回投票制である。多数代表制の場合であれば、第 1 回投票で当選するには、有効投票総数の過半数かつ有権者数の 4 分の 1 以上の票を獲得する必要がある。第 1 回投票で決まらなかった残りの議席について第 2 回投票が行われ、比較多数で当選者が決まる。

第 1 回投票は、既に同年 3 月 15 日に行われており²⁸、第 2 回投票が延期される時期は、遅く

²⁴ 保育者が、原則として自宅で数人の子供 (従来の制度では 4 人まで) を保育するもの。

²⁵ 90 日間の延長が行われた。Ordonnance n° 2020-328 du 25 mars 2020 portant prolongation de la durée de validité des documents de séjour. <https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000041756029>

²⁶ ①映画・映像法典 (Code du cinéma et de l'image animée. <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000020908868>>) L.第 231-1 条並びに②同法典 L.第 232-1 条及び L.第 233-1 条に基づく専門協定 (「メディアの時程表の再整備のための 2009 年 7 月 6 日の専門協定 (Accord professionnel du 6 juillet 2009 pour le réaménagement de la chronologie des médias)」) による。

²⁷ ①市町村議会議員、②市町村間広域行政組織 (前掲注(18)参照) の審議機関である共同体評議会 (conseil communautaire) の議員、③パリ市議会議員、④リヨン大都市圏 (メトロポール・ド・リヨン) 市議会議員、という 4 種類の議員の選挙。いずれも任期 6 年。

²⁸ 第 1 回投票のときには、①投票所の入り口と出口に手洗い場所又は手指消毒剤を設置する、②社会的距離を保つた

とも同年6月までとされた。具体的な延期時期は、公衆衛生の状況を判断して同年5月27日までに決められる(2020年6月28日とされた²⁹)。第2回投票の延期が想定される市町村の数は、約5,000である。第2回投票が延期される議会において、前任の議員(同年の地方選挙よりも前に選出された者)の任期は、第2回投票まで延長される。

もし、同年6月までに第2回投票を行うことができない場合は、前任の議員の任期を、法律の定める期間延長し、延長した議員の任期の終期から遡って30日以内に、改めて選挙を実施する。選挙は、第1回投票、第2回投票の2回を行う。改めて選挙を行う場合であっても、同年3月15日に行われた第1回投票で、既に当選が決まっていた候補者については、その当選を有効とし³⁰、残りの議席について第1回投票からやり直すこととする。

同年3月15日の第1回投票で当選が決まった候補者は、デクレで定める日に議員資格を付与される。その期日は、原則として同年6月までに設定しなければならない。この期日については、公衆衛生上の問題がないと考えられる時期に設定されるものであり、科学者委員会の意見を参考にして決められる。また、この議員資格の付与は、当該議会において全ての選挙が終わり、新しい議員が全員選出されるまでは行わないものとされ、同年6月より後に選挙が延期されれば、同月より後になることもあり得る。

(2) 在外フランス人評議員の選挙の延期(第21条)

在外フランス人評議員³¹の任期を、最長で2020年6月まで延長するものとし、この延長に合わせて、同評議員の選挙を行うこととした³²。なお、この選挙は、代理人による投票が認められており、既に代理人に投票を委任していた場合、延期される選挙でも当該代理は有効とされた。

6 フランス議会による統制の強化(第22条)

この法律の制定時点において、フランス議会の上院と下院に設置されている調査委員会で、まだその調査報告書を取りまとめていないものについては、その調査期間を2か月延長して8か月とした。具体的には、上院の4つの委員会、下院の4つの委員会が想定されている。これらの委員会は、必ずしも、公衆衛生関係の委員会ではないが、調査の過程で、新型コロナウイルス感染症に関する対策に関する情報を収集し、評価することが期待されている。

参考文献

- Philippe Bas, *Sénat Rapport*, n° 381, 2020.3.19. <<http://www.senat.fr/rap/119-381/119-3811.pdf>>
- Marie Guévenoux, *Assemblée nationale Rapport*, n° 2764 et 2765, 2020.3.20. <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/115b2764_rapport-fond.pdf>

めに床にマークを描く、③投票の秘密を守るために従来は使用していた各投票ブースのカーテンの設置を取りやめる(カーテンに触れることを通した感染を避ける)、④筆記用具は投票者自身が準備するように広報する、⑤投票所のスタッフと投票者の物理的接触を避けるようにする等の工夫が行われたものの、棄権する有権者が多かった。投票率は、市町村議会議員選挙の場合で約45%に落ち込み、前回の選挙のときよりも約20%低くなった。

²⁹ Décret n° 2020-642 du 27 mai 2020 fixant la date du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, et portant convocation des électeurs. <https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000041923938>

³⁰ その根拠として、フランス憲法(1958年制定)第3条(国民主権と選挙に関する条)を挙げている(第19条1)。

³¹ Conseiller des Français de l'étranger. 在外フランス人評議員は、2013年に創設された公選の役職であり、フランス以外の世界を130の区域に分け、各区域から1~9名が選出される。各区域に居住するフランス人(18歳以上)が有権者となる。同評議員は、選出区域の在外フランス人に関連する諸問題(経済、財政、福祉、雇用、教育、安全等)に関し意見を述べる役割を果たす。任期は6年。

³² 当初の選挙期日は、2020年5月16日及び17日であった。