

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—

矢 部 明 宏

- ① フランスは、緊急事態制度の長い歴史を有し、憲法上の制度である大統領の非常権限及び戒厳の制度のほか、法律上の制度として緊急状態法による制度がある。緊急状態法は、現代に生じる危機に対して効果的かつ臨機応変に対処し得る制度であるとの評価がある一方、その合憲性には議論がある。
- ② 緊急状態法は、1955年4月、アルジェリア紛争に対応するために制定された。緊急状態の発動の要件は、極めて漠然としており、洪水、地震、ストライキのような非軍事的な緊急状態にも適用が可能である。緊急状態法は、過去、アルジェリア紛争（計3回）、ニューカレドニア紛争、都市暴力の際に適用された。
- ③ 緊急状態法は、緊急状態の実施を、大きく、2つの局面に分けて定めている。第1の局面は、大統領が主導し、大臣会議の議を経るデクレにより緊急状態を宣言し、緊急状態が実施される地域を定める局面である。第2の局面は、首相が定めるデクレにより、特に深刻な影響が生じている地帯を指定し、より強力な措置を実施可能とする局面である。
- ④ 2005年10月末にパリ近郊で発生した暴動は、各地に拡大した。同年11月8日、緊急状態の宣言及び緊急状態法の適用のための2つのデクレが制定され、さらに11月18日、緊急状態を2か月延長するための法律（延長法）が制定された。次第に状況が沈静化したため、2006年1月3日、緊急状態を終了させるデクレが制定され、1月4日、緊急状態が終了した。
- ⑤ 最上級行政裁判所としてのコンセイユ・デタは、地方行政裁判所の控訴審となるほか、一審かつ最終審としての独自の管轄権を有する。その中には、特別に重要な行政行為をめぐる訴訟として、大統領や首相のデクレの取消訴訟が含まれる。
- ⑥ 2005年11月8日に制定された2つのデクレについて、コンセイユ・デタにデクレの効力停止等を求める訴えが提起され、同年11月から12月にかけて4つの判決が、さらに翌2006年3月に本案判決が下された。
- ⑦ 一連の裁判では、政府の行為（デクレ）の適法性、延長法及びデクレの国際条約との抵触、緊急状態法の合憲性が主な争点となった。コンセイユ・デタは、統治行為論をとらず、緊急状態法の適用についての判断を行ったが、いずれの判決も政府の判断を尊重するものとなった。
- ⑧ 一般に、緊急事態において政府に平常時に比べて強力な権限を集中させる体制について検討する場合には、その権限の根拠に法的な明確性を与えるとともに、その権限行使を適切に統制することができる制度の構築が重要な課題となることを、フランスの例から窺うことができる。

# 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—

行政法務調査室 矢部 明宏

### 目 次

はじめに

#### I フランスの緊急権制度

- 1 憲法上の緊急権—大統領の非常権限及び戒厳—
- 2 法律上の緊急権—緊急状態—

#### II 緊急状態法の2005～06年の適用

- 1 暴動の発生と拡大
- 2 デクレの制定
- 3 延長法の制定
- 4 緊急状態の終了

#### III コンセイユ・デタの判決と争点

- 1 コンセイユ・デタの統制機能
- 2 判決の内容
- 3 争点

おわりに

## はじめに

第179回国会（平成23（2011）年10月20日～12月9日）から活動を開始した両議院の憲法審査会では、東日本大震災後の緊急事態制度への関心の高まりの影響を受けて、国家緊急権、災害時における人権保障等に関する様々な意見が交わされた。特に、第180回国会（平成24（2012）年1月24日～9月8日）における参議院憲法審査会では、「東日本大震災と憲法」をテーマとして計4回の会議が開催された<sup>(1)</sup>。

緊急事態制度に関しては、過去において、昭和32（1957）年に内閣に設置された憲法調査会（昭和39（1964）年7月、報告書提出）、平成12（2000）年に衆議院及び参議院に設置された憲法調査会（平成17（2005）年4月、報告書提出）においても議論された<sup>(2)</sup>。最近、政党の策定した憲法改正案の中には、緊急事態に関する規定を設けているものもある<sup>(3)</sup>。これまでの我が国における憲法論議を概観すると、大きくは、緊急事態に関する規定を設けるべきという意見と設けるべきではないとする意見に分かれているが、既に「自衛隊法」（昭和29年法律第165号）、「災害対策基本法」（昭和36年法律第223号）等の法律で、様々な緊急事態における政府の権限、及び必要な場合における国民の権利の制限について定められており、緊急事態に関する憲法上の規定がさらに必要となるかどうかは、明確と

は言えない。

また、緊急事態における政府の行為に対する裁判所による統制については、一般に裁判所は、統治行為論等を用いて政府の立場を支持し、あるいは、通常の場合よりも人権の保護に消極的になる可能性があるとされており<sup>(4)</sup>、政府の行き過ぎた行為から人権を守るために裁判所が十分な統制機能を果たすことは、緊急事態制度上の重大な課題である。

フランスは、緊急事態制度の長い歴史を有し、現行の制度として、憲法上の制度である大統領の非常権限及び戒厳の制度のほか、法律上の制度として緊急状態法による制度がある。特に緊急状態法は、現代に生じる危機に対して効果的かつ臨機応変に対処し得る制度であるとの評価がある<sup>(5)</sup>一方、憲法上、明確な根拠規定がないことから、これまでその合憲性に議論があった。また、フランスでは、緊急事態において、行政裁判所が政府の行為を統制する重要な役割を果たすところに特徴がある。これは、フランスでは、行政裁判所が執行権に属し、司法権に属する司法裁判所とともに、裁判権を分有するという、いわゆる二元的裁判制度を採用している<sup>(6)</sup>ところから生じている。

本稿は、フランスの緊急状態法の近年における適用事例を取り上げ、緊急状態法の仕組み、適用の実際及び裁判所による統制について紹介し、緊急事態制度に関する国会での議論の参考に供することを目的とする。第I章では、フラ

(1) 三俣真知子・荒井達夫「東日本大震災と憲法—参議院憲法審査会の議論を振り返って—」『立法と調査』No.331, 2012.8, pp.69-77. 参照。

(2) 衆議院憲法調査会『衆議院憲法調査会報告書』2005.4, pp.463-468. <[http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index\\_kenpou.htm](http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kenpou.htm)>; 参議院憲法調査会『日本国憲法に関する調査報告書』2005.4, pp.99-102. <<http://www.kenpoushinsa.sangiin.go.jp/kenpou/houkokusyo/pdf/honhoukoku.pdf>> 以下、インターネット情報は、平成25年4月15日現在である。

(3) 自由民主党「日本国憲法改正草案」（平成24年4月27日（決定））pp.24-25. <[http://www.jimin.jp/policy/policy\\_topics/pdf/seisaku-109.pdf](http://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/seisaku-109.pdf)>

(4) Tom Ginsburg and Rosalind Dixon, eds., *Comparative Constitutional Law*, Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2011, p.342; エリック・バーレント（佐伯宣親訳）『英国憲法入門』成文堂, 2004, p.210. (原書名: Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford; New York: Oxford University press, 1988.)

(5) 上村貞美「フランス第五共和制における緊急権」『法学雑誌』20巻4号, 1974.3, p.450.

(6) 滝沢正『フランス法（第3版）』三省堂, 2008, p.179.

ンスの緊急権制度を概観し、第Ⅱ章では、緊急状態法の最近の適用事例である2005年末から2006年初めにかけての暴動の際の適用の内容を紹介する。第Ⅲ章では、コンセイユ・デタ(Conseil d'État)<sup>(7)</sup>の判決及び争点について述べることにしたい。

## I フランスの緊急権制度

国家が緊急事態に際して、国家存立のために平常時とは異なる権力の集中・行使を可能とすることは、国家緊急権(緊急権)といわれる<sup>(8)</sup>。この章では、フランスの現行の緊急権制度のうち、憲法上の制度を概観した後、本稿の主な対象である、法律上の制度としての緊急状態法による制度を詳しく紹介する(表1参照)。

### 1 憲法上の緊急権—大統領の非常権限及び戒厳—

フランスにおいては、1841年6月4日の憲章(憲法)第14条で、国王は、「法律の執行および国家の安寧のために必要な規則又は命令を発する」としたことが、近代の緊急権の本格的な規定の始まりであるとされる<sup>(9)</sup>。1958年10月5日に公布された現行憲法である第5共和制憲法における緊急権制度には、大統領の非常権限(pouvoirs exceptionnels)(第16条)及び戒厳

(état de siège)(第36条。état de siègeは、「合囲状態」とも訳される。)がある。

#### (1) 大統領の非常権限

大統領の非常権限の内容は、次のとおりである<sup>(10)</sup>。共和国の諸制度、国の独立、領土の保全又は国際的約束の履行が重大かつ切迫した脅威にさらされ、憲法上の正常な運営が妨げられた場合には、共和国大統領は、首相、両議院議長及び憲法院長に諮問した後、状況により必要とされる措置を採る(第16条第1項)。共和国大統領は、教書を発してこれを国民に伝える(第2項)。これらの措置は、憲法上の公権力機関にその任務を果たすための手段を最短期間のうちに確保させる意思の表れたものでなければならぬ。憲法院は、それに関して諮問を受ける(以上第3項)。国会は、当然に集会する(第4項)。国民議会(下院)は、非常権限の行使中は、解散することができない(第5項)。非常権限が30日間行使された後には、国民議会議長、元老院(上院)議長、60名の国民議会議員又は60名の元老院議員は、第1項に規定された諸条件の充足が継続しているのかどうかを審査するために憲法院に訴え出ることができる。憲法院は、最短期間内に公開の意見により、その判断を表明する。憲法院は、非常権限行使60日が経過した場合は、当然に審査を行い、同一の

(7) 政府の準備する法令案などの諮問に応ずるとともに、行政裁判の最上級裁判所としての権限を持つ。山口俊夫編『フランス法辞典』東京大学出版会、2002、p.112。参照。詳細は、後述(Ⅲ1参照)。

(8) 緊急権制度一般に関しては、小林直樹「緊急権—立憲体制と危機政府の問題」田中二郎編『日本国憲法体系(宮沢俊義先生還暦記念) 第1巻 総論』有斐閣、1961、pp.211-266; 小林直樹『国家緊急権』学陽書房、1979; 岩間昭道「Ⅷ 非常事態と法」『憲法破毀の概念』尚学社、2002、pp.306-339; 矢部明宏ほか「I 憲法上の国家緊急権 1 概説」『主要国における緊急事態への対処(総合調査報告書)』(調査資料2003-1)国立国会図書館調査及び立法考査局、2003、pp.9-15。<[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_999552\\_po\\_20030104.pdf?contentNo=4](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999552_po_20030104.pdf?contentNo=4)>等を参照。

(9) 小林「緊急権—立憲体制と危機政府の問題」同上、pp.230-231。フランスの緊急権制度に関しては、上村 前掲注(5)、pp.447-487; 村田尚紀「フランスの『有事法制』」水島朝穂編著『世界の「有事法制」を診る』法律文化社、2003、pp.101-118; 新井誠「第7章 フランスにおける危機管理の憲法構造と災害対策法制」浜谷英博・松浦一夫編著『災害と住民保護—東日本大震災が残した課題 諸外国の災害対処・危機管理法制』三和書籍、2012、pp.199-230; 矢部明宏「I 憲法上の国家緊急権 4 フランス」『主要国における緊急事態への対処(総合調査報告書)』(調査資料2003-1)国立国会図書館調査及び立法考査局、2003、pp.24-27。<[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_999552\\_po\\_20030104.pdf?contentNo=4](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999552_po_20030104.pdf?contentNo=4)>等も参照。

(10) 現行憲法の訳は、高橋和之編『世界憲法集(第二版)』(岩波文庫)岩波書店、2012、pp.281-347。を参照。

要件の下にその判断を表明し、また、この期間経過後は、いつでもこれを行うことができる(以上第6項)。

この非常権限は、後述する1961年のアルジェリアの騒乱の際、シャルル・ド・ゴール(Charles de Gaulle)大統領により発動されたのが唯一の例である。非常権限には、憲法制定当時から、権限行使の実体的要件が曖昧であること、実施期間が不明確であること等の憲法上の問題点が指摘されてきた。このため、2008年の憲法改正では、第6項が新設され、憲法院への付託の制度が設けられた。<sup>(11)</sup>

## (2) 戒厳

戒厳は、憲法第36条に規定され、その具体的内容は、国防法典L.第2121-1条からL.第2121-8条までが規定する<sup>(12)</sup>。戒厳は、他国との戦争又は武装反乱による急迫した危機に直面する場合にのみ、大臣会議(閣議)の議を経るデクレ<sup>(13)</sup>により発令することができる(憲法第36条第1項、国防法典L.第2121-1条)。戒厳が発令されると直ちに、秩序及び治安の維持のために一般行政当局に与えられた権限は、軍当局に

移管される(同法典L.第2121-2条)。軍事裁判所は、一定の犯罪の裁判を管轄することができる(同L.第2121-3条～L.第2121-6条)。軍当局は、昼夜を問わず家宅捜索を行うこと、発令された地域から、特定の者を退去させること、武器・弾薬の引渡しを命じ、その捜索・回収を実施すること、集会・出版の禁止が可能となる(同法典L.第2121-7条)。ただし、戒厳は、これまで発令されたことはなく、今後も発令される見込みはないとされる<sup>(14)</sup>。

## 2 法律上の緊急権—緊急状態—

### (1) 緊急状態法の制定、適用及び改正

#### (i) 緊急状態法の制定

緊急状態(état d'urgence)という法概念は、「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」<sup>(15)</sup>(以下「緊急状態法」という。)によって導入された。同法は、名称にみられるように、第4共和制末期のアルジェリア紛争<sup>(16)</sup>の産物であるが、それを超える広い射程をもち、1955年8月7日の法律及び1960年4月15日のオルドナンス<sup>(17)</sup>(後述)による改正を経て、今日も効力

表1 フランスの緊急権制度

類型	法的根拠	発動される場合	主な内容
大統領の非常権限	憲法第16条	・重大かつ切迫した脅威にさらされ、憲法上の正常な運営が妨げられた場合	・大統領は、状況により必要な措置を採ることができる。
戒厳	憲法第36条、国防法典	・他国との戦争又は武装反乱による急迫した危機	・秩序維持の権限が一般行政当局から軍に移管 ・軍による家宅捜索、集会・出版の禁止等
緊急状態	緊急状態法	・公の秩序に対する重大な脅威を生じさせる急迫した危険、公の災害の性格を現出する事件	・行政当局による居所の指定、劇場等の一時閉鎖、人・財産の徴発等

(出典) 新井誠「第7章 フランスにおける危機管理の憲法構造と災害対策法制」浜谷英博・松浦一夫編著『災害と住民保護—東日本大震災が残した課題 諸外国の災害対処・危機管理法制』三和書籍, 2012, p.201. の表を参考に、筆者作成。

(11) 新井 前掲注(9), pp.201-203.

(12) 国防法典については、矢部明宏「フランスの国防法典」『外国の立法』no.240, 2009.6, pp.169-179; 国立国会図書館調査及び立法考査局フランス法研究会訳「国防法典(抄)」『外国の立法』no.240, 2009.6, pp.180-195. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1000079\\_po\\_024004.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000079_po_024004.pdf?contentNo=1)> 参照。

(13) デクレは、大統領又は首相が制定する命令の形式であり、我が国の政令に近似する概念。デクレの種類には、単純デクレ(一般に首相が署名し—例外的に大統領が署名する—、1人又は複数的大臣が副署する。)、大臣会議の議を経るデクレ(大臣会議で採択された後、関係大臣が副署するほか、大統領も署名することがある。)のほか、コンセイユ・デタの議を経るデクレがある。滝沢 前掲注(6), pp.137-138, 272-274; 山口編 前掲注(7), pp.144-145. 参照。

(14) 村田 前掲注(9), p.103.

を有する<sup>(18)</sup>。緊急状態法案は、1955年3月18日、政府による決定後直ちに国民議会で提出され、4月1日に国民議会で、4月2日に元老院で可決され、4月3日、大統領の審署を得て制定された。

アルジェリア危機において、既に存在した戒厳が用いられず、新たに緊急状態法が制定されたのは何故であろうか。戒厳は、前述のとおり、外国との戦争又は武装反乱による急迫した危機の場合にのみ発令できる。しかし、当時の政府は、アルジェリア危機を単なる流血の騒擾 (trouble) であるにとらえており、戦争を連想させる戒厳が慎重に避けられたためであるとされる<sup>(19)</sup>。

緊急状態が戒厳と異なる主な点は、秩序維持の権限が一般行政当局から軍事当局へ移転しないこと、及びその権限が大きいことである。制定当初、緊急状態は、平時と戒厳との間の「中間的な解決」であると言われていたが、実際に

は、人身の自由、通行の自由、労働の自由、通信の自由、財産の自由、出版の自由、集会の自由等の公的自由に重大な侵害をもたらし、戒厳をはるかに凌駕する非常に強力な制度となつたとされる<sup>(20)</sup>。また、緊急状態の発動の要件は、極めて漠然としており、洪水、地震、ストライキのような非軍事的な緊急状態にも適用が可能である<sup>(21)</sup>。したがって、緊急状態は、現代の政治社会において、ますます多発するであろう危機に対して、最も効果的に、臨機応変に対処しうる制度であり、現代的な緊急権であるといえる<sup>(22)</sup>とされる。

## (ii) 緊急状態法の適用、改正等

1955年4月6日、フランスのアルジェリア総督は、一定地域における緊急状態法の適用を告知した。緊急状態は、同法第15条に基づき6か月間宣言され、同年8月7日の法律第55-1080号<sup>(23)</sup>により、6か月間延長された(以下、

(15) Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie, *Journal Officiel de la République Française* (以下「JORF」という。), 7 avril 1955, p.3479. <[http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo\\_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19550407&numTexte=&pageDebut=03479&pageFin=](http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19550407&numTexte=&pageDebut=03479&pageFin=)> (以下、各法令のフランス政府法令・判例サイト <<http://www.legifrance.gouv.fr/>> 上の URL は省略する。)

(16) アルジェリアは、1830年以来、フランス植民地であったが、1945年11月、独立運動が始まり、民族解放戦線 (FLN) 指導の下で反乱が次第に拡大した。1958年5月13日、アルジェで植民地放棄に反対する市民と現地軍上層部が反乱を起こし、パリに進軍する動きも見せた。同年6月1日、ド・ゴールが首相に就任、1962年3月18日、FLNとエヴィアン協定を結び、独立を承認した。渡邊啓貴『フランス現代史—英雄の時代から保革共存へ(再版)』(中公新書)中央公論新社、2008、pp.76-117; 柴田三千雄『フランス史10講』(岩波新書)岩波書店、2006、pp.213-216。等を参照。

(17) オルドナンスとは、政府の委任立法権限に基づく法規。国会が法律をもって本来規律すべき特定の事項について、政府の要請に応じて授權法律によって授權がなされた場合には、政府はオルドナンスにより法規を制定できる。滝沢 前掲注(6)、pp.136-137。(次に掲げる憲法第38条参照)

第38条 政府は、そのプログラムを実施するために、通常は法律の所管に属する措置を、期間を限定して、オルドナンスにより定めることの授權を国会に求めることができる。

2 このオルドナンスは、コンセイユ・デタの意見を聴いた後に閣議で決定する。そのオルドナンスは、公布と同時に発効するが、承認 (ratification) のための法律案が授權法律が定めた期日までに国会に提出されない場合には効力を失う。このオルドナンスの承認は、明示的にのみなしうる。(第3項略)

(18) 村田 前掲注(9)、p.104。

(19) Assemblée Nationale, *Rapport*, N° 2675, 15 novembre 2005, p.15. <<http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r2675.asp>> 以下、緊急状態法制定後の改正等の経緯は、この資料の pp.16-18。を参照した。

(20) 上村 前掲注(5)、pp.475-476。

(21) 上村 同上、p.476; 村田 前掲注(9)、p.104。

(22) 上村 同上、p.476。

(23) Loi n° 55-1080 du 7 août 1955 relative à la prolongation de l'état d'urgence en Algérie, *JORF*, 14 août 1955, p.8170。

緊急状態法の適用事例は、表2参照)。また、適用地域は、同年8月28日のデクレ第55-1147号<sup>(24)</sup>により、アルジェリア全土に拡大された。しかし、12月1日、国民議会の解散により、緊急状態法第4条に従って、アルジェリアにおける緊急状態を宣言する部分は、廃止された。

その後、1958年5月13日の現地軍上層部等の蜂起の後、同年5月17日の法律第58-487号<sup>(25)</sup>により、緊急状態は、フランス本土に3か月間適用され、その後の政権の交代に伴い、6月1日に終了した。

アルジェリアの中心都市アルジェで発生した市街戦の影響により、1960年2月4日の法律第60-101号<sup>(26)</sup>が制定され、憲法第38条に従って、秩序の維持、国家の保護、アルジェリアの平和及び統治に関する措置を採る権限を政府に与えた。この法律に基づき制定された同年4月15日のオルドナンス第60-372号<sup>(27)</sup>は、緊急状態法の第2条から第4条及び第11条を改正し、現行の条文とした。すなわち、緊急状態の宣言は、旧規定では、法律により宣言するとしていたのに対し(旧第2条)、新規定では、大臣会議の議を経るデクレにより宣言することとした(新第2条)。緊急状態の適用地帯は、旧規定で

は、大臣会議の議を経るデクレにより定めるとしていたのに対し(旧第2条)、新規定では、単純デクレにより定めることとした(新第2条)<sup>(28)</sup>。また、緊急状態の期間について、旧規定では、緊急状態を宣言する法律により期間を定め、それを延長する場合は、新たな法律によると定めていた(旧第3条)のに対し、新規定では、緊急状態を12日を超えて延長する場合について、その延長を法律によることにし(新第2条第3項)、その法律で明確な期限を定めることとした(新第3条)。

アルジェにおける軍事クーデターの発生に伴って、1961年4月22日、2つのデクレ<sup>(29)</sup>が制定され、同年4月23日、フランス本土に緊急状態が宣言された。また、同日、大統領により憲法第16条を適用する決定<sup>(30)</sup>がなされ、4月24日の大統領の決定<sup>(31)</sup>により、緊急状態は、4月24日から次の決定が行われる時まで延長された。9月29日、憲法第16条の適用を終了させる決定<sup>(32)</sup>がなされ、同日の決定<sup>(33)</sup>により、緊急状態は、1962年7月15日まで延長された。1962年7月13日のオルドナンス第62-797号<sup>(34)</sup>は、緊急状態を1963年5月31日を期限としてデクレが定める日まで延長したが、国民

<sup>(24)</sup> Décret n° 55-1147 du 28 août 1955 extension à tout le territoire Algérien de l'état d'urgence, *JORF*, 30 août 1955, p.8640.

<sup>(25)</sup> Loi n° 58-487 du 17 mai 1958 déclarant l'état d'urgence sur le territoire métropolitain pour 3 mois, *JORF*, 17 mai 1958, p.4734.

<sup>(26)</sup> Loi n° 60-101 du 4 février 1960 autorisant le Gouvernement à prendre, par application de l'article 38 de la Constitution, certaines mesures relatives au maintien de l'ordre, à la sauvegarde de l'Etat, à la pacification et à l'administration de l'Algérie, *JORF*, 5 février 1960, p.1178.

<sup>(27)</sup> Ordonnance n° 60-372 du 15 avril 1960 modifiant certaines dispositions de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence, *JORF*, 17 avril 1960, p.3584.

<sup>(28)</sup> 大臣会議の議を経るデクレは、大臣会議(閣議)で採択された後、大統領が署名し、かつ、関係大臣が副署するもの。単純デクレ(décret simple)は、一般に、首相が署名し、一人又は複数の大臣が副署するもの。山口編前掲注(7), pp.144-145. 参照。

<sup>(29)</sup> Décret n° 61-395 du 22 avril 1961 portant déclaration de l'état d'urgence, *JORF*, 23 Avril 1961, p.3843; Décret n° 61-396 du 22 avril 1961 relatif à l'application de l'état d'urgence, *JORF*, 23 Avril 1961, p.3843.

<sup>(30)</sup> Décision de 23 avril 1961, *JORF*, 24 Avril 1961, p.3874.

<sup>(31)</sup> Décision de 24 avril 1961, *JORF*, 24 Avril 1961, p.3876.

<sup>(32)</sup> Décision du 29 septembre 1961 mettant fin à l'application de l'article 16 de la Constitution, *JORF*, 30 Septembre 1961, p.8963.

<sup>(33)</sup> Décision du 29 septembre 1961 relative à certaines mesures prises en vertu de l'article 16 de la Constitution, *JORF*, 30 Septembre 1961, p.8963.

表2 緊急状態法の適用事例

事件等	適用地域	期間	備考
①アルジェリア紛争	アルジェリア	1955.4.3~12.1	
②同上	本土	1958.5.17~6.1	
③同上	本土	1961.4.23~1962.10.24	ほぼ同時期に憲法第16条の適用
④ニュー・カレドニア紛争	ニュー・カレドニア	1985.1.12~6.30	
⑤都市暴力	本土	2005.11.9~2006.1.3	

(出典) Assemblée Nationale, *Rapport*, N° 2675, 15 novembre 2005, p.18. の表を参考に、筆者作成。

議会の解散により、1962年10月24日に緊急状態は終了した。

その後20年以上緊急状態法の適用はなかったが、海外領土であるニュー・カレドニア<sup>(35)</sup>において、1984年9月6日の法律第84-821号<sup>(36)</sup>第116条及び緊急状態法に基づき、1985年1月12日付け高等弁務官のアレテ<sup>(37)</sup>第85-35号により発令された。この緊急状態は、1985年1月25日の法律第85-96号<sup>(38)</sup>により、同年6月30日まで延長された。この法案は、議会での可決後、国民議会及び元老院の野党議員によって直ちに憲法院に提訴された。憲法院は、同年1月25日判決<sup>(39)</sup>を行い、憲法第34条<sup>(40)</sup>に基づき、公的秩序の維持と自由の尊重との必要な調整を実施するのは、立法者の役割であり、また、憲法が第36条で戒厳について

定めていることは、自由の要求と公的秩序の維持を調整するために、立法者が緊急状態制度を定める権限を排除するものではないとして、法案は、憲法に適合すると判示した。法律は、判決後直ちに審署・公布された。

## (2) 緊急状態法の内容

緊急状態法の定める仕組みはやや複雑であるが、緊急状態の実施を、大きく、2つの局面に分けている<sup>(41)</sup>(表3参照)。第1の局面は、大統領が主導し、大臣会議の議を経るデクレによって、緊急状態を宣言し、また、緊急状態が実施される地域(circonscriptions territoriales)を定める局面である。このデクレの制定により、当然に、地方長官(préfet)<sup>(42)</sup>は、人又は車両の通行禁止等の措置(緊急状態法第5条)が可能と

<sup>(34)</sup> Ordonnance n° 62-797 du 13 juillet 1962 prorogeant les dispositions des décisions des 24 et 27 avril 1961 et modifiant l'ordonnance n° 58-1309 du 23 décembre 1958, *JORF*, 17 Juillet 1962, p.7003.

<sup>(35)</sup> ニュー・カレドニアでは、1980年以降、分離独立を求める運動が激化した。1984年9月6日に制定されたニュー・カレドニアの地位に関する新たな法律は、自治権の拡大、5年以内に独立の是非を問う住民投票の実施について定めたが、民族解放戦線は、早期の独立を要求し、同年12月には反独立派との流血の事態が生じた。

<sup>(36)</sup> Loi n° 84-821 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, *JORF*, 7 Septembre 1984, p.2840.

<sup>(37)</sup> アレテは、大臣、地方長官、コミューン(市町村)の長等、デクレ制定権者以外の長の行為形式。滝沢 前掲注(6), pp.273-274. 参照。

<sup>(38)</sup> Loi n° 85-96 du 25 janvier 1985 relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances, *JORF*, 26 Janvier 1985, p.1087.

<sup>(39)</sup> Décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, *JORF*, 26 janvier 1985, p.137. 判決については、蛸原健介「審署後の法律に対する『事後審査』—ニューカレドニア緊急事態判決」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, pp.414-419. 参照。

<sup>(40)</sup> 第34条 法律は、以下の事項に関するルールを定める。

—公民権及び公的自由の行使のために市民に認められる基本的保障。メディアの自由、多元性及び独立。市民の身体及び財産に対し国防のために課される負担。(以下略)

<sup>(41)</sup> Claire Landais et Frédéric Lenica, "Contentieux de la légalité de l'état d'urgence," *Actualité juridique Droit Administratif*, 22 mai 2006, n° 19/2006, p.1034.



なる。第2の局面は、首相が定めるデクレによって(単純デクレ)、特に深刻な影響が生じている地帯(zones)を指定し、内務大臣又は地方長官による居所の指定、劇場等の一時的閉鎖等の強力な措置(同法第6条、第8条)が実施可能となる局面である。さらに、第11条に規定する家宅搜索等の措置は、大臣会議の議を経るデクレ又は緊急状態を延長するための法律に明規されている場合のみ実施することができる(同法第11条第1項第1号、第2号)。

以下、緊急状態法の主要な規定を紹介する。

緊急状態は、本土、海外県、海外自治体及びニュー・カレドニアの全部又は一部において、公の秩序に対する重大な脅威を生じさせる急迫した危険がある場合又はその種類及び重大性によって、公の災害の性格を現出する事件の場合に、宣言することができる(緊急状態法第1条)<sup>(42)</sup>。

緊急状態は、大臣会議の議を経るデクレによって宣言される。このデクレは、緊急状態が実施される範囲である地域も定める。この地域の範囲内において、緊急状態が適用される地帯は、デクレによって定められる(第2条第1項、第2項)。緊急状態の12日を超えての延長は、法律(以下「延長法」という。)によってのみ行うことができる(同条第3項)。延長法は、緊急状態の確定的な継続期間を明示する(第3条)。延長法は、内閣の総辞職又は国民議会の解散の日から2週間で効力を失う(第4条)。

緊急状態の宣言により、その管轄する県の全部又は一部が第2条に規定する地域に含まれる地方長官には、次の権限が付与される。①アレテによって定める場所及び時間内における、人又は車両の通行の禁止(第5条第1号)、②人の滞在が規制される保護地帯又は安全地帯のアレ

テによる設定(同条第2号)、③いかなる方法であっても公権力の行為を妨害しようとする全ての者に対して、県の全部又は一部における滞在の禁止(同条第3号)。

内務大臣は、いかなる場合においても、第2条に規定するデクレにより指定された地帯に居住する者の活動が第2条に規定する地域における公の安全及び秩序に危険であることが明らかとなるときは、定められた地域又は場所にその者の居所を指定することができる(第6条第1項)。いかなる場合にも、居所の指定は、これらの者を拘禁する収容所の設置を伴ってはならない(同条第3項)。

第5条第3号又は第6条の適用による措置の対象となった者は、この措置の取消しを請求することができる。この請求は、県議会が指名するその代表を含む諮問委員会に係属する(第7条第1項)。上記の者は、同条第1項の決定に関し、管轄の行政裁判所に対して権限超越の訴え(recours pour excès de pouvoir)を行うことができ、同裁判所は、1か月以内に判決を行わなければならない。上訴がなされた場合は、コンセイユ・デタは、3か月以内に判決を行わなければならない(同条第3項)。行政裁判所又はコンセイユ・デタの判決が上記期間内に下されない場合には、第5条3号又は第6条の処分は効力を失う(同条第4項)。

内務大臣は、緊急状態が設定された地域の全域において、地方長官は、県内において、第2条に規定するデクレによって定められた地帯内における劇場、酒類の販売店及び集会場の閉鎖を命じ、また、騒乱を惹起し又は維持する性質を有する集会を、全面的又は部分的に禁止することができる(第8条)。内務大臣は、一定の

(42) 地方長官は、地方において国家の権威を保持し、各大臣を代表して官治分権の中核を担う。県地方長官、州地方長官等がある。県地方長官の任務には、公共の秩序・安全、国民保護に関し、行政警察権を有し、警察力を指揮監督すること等がある。山崎榮一『フランスの憲法改正と地方分権—ジロンドンの復権』日本評論社、2006、pp.164-166。参照。

(43) 緊急状態法の訳は、『憲法保障に関する主要国の制度—憲法改正・憲法裁判・緊急事態法制—』(参憲資料第12号)参議院憲法調査会事務局、2002、pp.45-48; 藤田嗣雄「フランスの一九五五年四月三日の緊急状態の設定等に関する法律(五五—三八五号)」『レファレンス』63号、1956.4、pp.1-13。参照。

種類の武器弾薬の引渡しを命ずることができる（第9条）。

第1条に規定する状況の結果生じる必要を充たす目的で1938年7月11日の戦時における国民の一般組織に関する法律（いわゆる国家総動員法）<sup>(44)</sup>の全部又は一部を実施するため、同法1条に規定する場合に緊急状態の宣言を加える（第10条）。これは、すなわち、緊急状態の宣言によって、人及び物資の徴発を行うことができることを意味する。

緊急状態を宣言するデクレ又は延長法は、明示の規定をもって、第8条の行政当局（内務大臣、地方長官）に対して、①昼夜の別なく家宅捜索を行う権限（第11条第1項第1号）、②あらゆる性質の新聞及び出版並びに放送、映画の上映及び演劇の上演を規制するあらゆる措置を採る権限を与えることができる（第11条第1項第2号）。第1項第1号の措置は、第2条に規定す

るデクレが定める地帯においてのみ適用することができる（第11条第2項）。

緊急状態を設定したときには、県の全部又は一部において、司法大臣及び国防大臣の報告に基づくデクレにより、軍事法廷に対して、この県の重罪院<sup>(45)</sup>に係属する重罪及びこれに牽連する軽罪を管轄する権限を与えることができる（第12条第1項）。第5条、第6条、第8条、第9条及び第11条第2号に違反した場合は、1週間から2か月間の自由刑及び11ユーロから3,750ユーロまでの罰金又は自由刑若しくは罰金のいずれかに処する（第13条）。この法律の適用により採られた措置は、緊急状態の終了と同時に効力を失う。ただし、緊急状態の解除後に、軍事法廷は、既に起訴を受理した重罪及び軽罪の裁判を継続する（第14条）。

表3 緊急状態法に基づき採り得る措置

緊急状態法	措置	法的根拠	措置を採るための関係デクレ等
第5条第1号	人又は車両の通行の禁止	地方長官のアレテ	—
第5条第2号	滞在が規制される保護又は安全地帯の設定	地方長官のアレテ	—
第5条第3号	滞在の禁止	地方長官のアレテ	—
第6条	居所の指定	内務大臣のアレテ	緊急状態の適用地帯を定めるデクレ
第8条	劇場、アルコール飲料販売店及び集会場の一時的閉鎖	地方長官のアレテ又は国土全体に緊急状態が施行されている場合は内務大臣のアレテ	緊急状態の適用地帯を定めるデクレ
第9条	武器の引渡し	内務大臣のアレテ	—
第10条	人又は財産の徴発	地方長官の徴発命令	—
第11条第1号	昼夜を問わない家宅捜索	内務大臣又は地方長官の家宅捜索命令	・緊急状態を宣言するデクレ又は延長する法律における明示的規定 ・緊急状態の適用地帯を定めるデクレ
第11条第2号	報道機関の規制	地方長官又は内務大臣のアレテ	緊急状態を宣言するデクレ又は延長する法律における明示的規定
第12条	重罪に関する軍事法廷の管轄権	軍当局の訴追要請	司法大臣及び国防大臣のデクレ

(出典) Assemblée Nationale, *Rapport*, N° 2675, 15 novembre 2005, pp.33-34.

(44) Loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre, *JORF*, 13 Juillet 1938, p.8330.

(45) 重罪院 (cour d'assises) は、陪審制度によって重罪及びそれに付帯する犯罪を管轄する、控訴院（我が国の高等裁判所に該当）の刑事特別組織。山口編 前掲注(7), pp.131-132.

## II 緊急状態法の 2005～06 年の適用

この章では、緊急状態法の最近の適用事例である、2005 年末から 2006 年初めにかけての適用の詳細について述べる。

### 1 暴動の発生と拡大

2005 年 10 月 27 日から 28 日にかけての夜間、パリ市北東郊外クリシー・ス・ボワ市において警察に追われた 2 人の少年が変電所で感電

死した事件を機に、移民の若者を中心とした暴動が発生し、各地に拡大した（表 4 参照）<sup>(46)</sup>。車両への放火は、次第に増加し、11 月 6 日から 7 日の夜間には、全部で 1,400 台に達した。フランスの各都市の郊外 (banlieue) は、北アフリカ等からの移民とその子孫を中心とする貧困層が集中する地区であり、この暴動は「都市暴力 (violence urbaine)」というカテゴリーでとらえられる<sup>(47)</sup>。この暴動の背景には、移民の貧困問題及び移民への差別と偏見の問題があったとされる<sup>(48)</sup>。

表 4 経緯

年月日	事 実
2005.10.27	・パリ市北東郊外のクリシー・ス・ボワ市で、警察に追われた 2 人の少年が感電死した事件を機に暴動が発生
10.31～11.1	・暴動がセヌ・サン・ドニ県に拡大
11. 1～2	・暴動がセヌ・エ・マルヌ県に拡大
11. 2	・サルコジ内相が、治安部隊の投入計画を実行
11. 3～4	・暴動がイル・ド・フランス州外のセヌ・マリティーム県に拡大
11. 8	・オルレアン市長がアレテにより夜間外出禁止令を発令 ・緊急の大臣会議を開催、緊急状態の適用に関する 2 つのデクレを制定
11. 9	・緊急状態を宣言
11.12	・リヨン市中心部で暴動が発生
11.14	・大臣会議で緊急状態法を 3 か月延長する方針を決定。大統領がテレビで演説、延長への理解を求めた。 ・コンセイユ・デタ判決
11.15	・国民議会が賛成 346、反対 148、棄権 4 の賛成多数で延長法案を可決
11.16	・元老院が賛成 202、反対 125 の賛成多数で同法案を可決
11.21	・コンセイユ・デタ判決
12. 9	・コンセイユ・デタ判決
2006. 1. 2	・大統領府が、緊急状態を 4 日付けで解除することを発表
1. 3	・大臣会議で緊急状態の終了を決定し、デクレを制定
1. 4	・緊急状態の終了
3.24	・コンセイユ・デタ判決

(出典) 新聞報道等を基に筆者作成。

(46) 以下、暴動の経緯については、特に注記しない限り、Assemblée Nationale, *op.cit.*(19), pp.6-12, 23-26. 参照。

(47) 都市暴力とは、一般的には、盗難車を使つての「ロデオ」と呼ばれるスピード競争、車両やごみ箱・公共建築物への放火、警察や消防隊、警備員に対する投石や、治安部隊との衝突・暴動がその典型であり、戦後のフランスは、5 月革命時の学生や労働者との警察の衝突など、このような暴力を定期的に経験してきたとされる。鶴巻泉子「メディアと『都市暴力』」『現代思想 (臨時増刊)』34 巻 3 号, 2006.2, pp.118-119. 参照。

(48) 渡邊啓貴「フランス燃ゆ 移民青年たちの暴動が意味したもの」『Jiji Top Confidential』11278, 2005.12.16, pp.6-11; 荻野昌弘「フランス社会は、どこへ行くのか—暴動のフランス」『日仏社会学会年報』15, 2005, pp.1-12; 池村俊郎「荒れる移民の次世代若年層—フランス社会モデルの崩壊か」『調研クォーター』18, 2005 冬, pp.93-104; 鶴巻 同上を含む「総特集 フランス暴動—階級社会の行方」『現代思想 (臨時増刊)』34 巻 3 号, 2006.2 所収の各記事; ジャック・ドンズロ (宇城輝人訳)『都市が壊れるとき—郊外の危機に対応できるのはどのような政治か』人文書院, 2012. 等を参照。

このような暴力に対しては、コミューン（市町村）の長は、各自治体における行政警察権に基づき、自治体の秩序を維持するための措置を採る権限がある（地方自治一般法典L第2212-2条参照）。コミューンの長が権限行使を怠る場合には、地方長官がこの措置を採ることができる。コミューンの長は、上記の権限行使の一環として、当該地域における暴力行為に対処するため、アレテにより、夜間外出禁止令を発令することができる。ただし、この措置は、人権侵害を防ぐため行政裁判所による厳格な統制を受ける。2005年に発生した暴動においては、オルレアン市で、11月8日にアレテにより未成年者の夜間外出禁止令が発令されたほか、複数のコ

ミューンでこの措置が採られた。しかし、これらの措置は、コミューンの長の個別の判断に基づき行われるものであり、行政裁判所による統制を回避するため、措置の対象者などが限定され、広範かつ重大な事態に十分対応することができなかつたとされる。<sup>(49)</sup>

## 2 デクレの制定

2005年11月8日、緊急の大臣会議が開催され、緊急状態法の適用に関する2つのデクレが制定された。デクレ第2005-1386号<sup>(50)</sup>は、フランス本土において、同年11月9日午前0時に緊急状態を宣言すること（第1条）、緊急状態の期間中、緊急状態法第11条第1項第1号が

表5 緊急状態法第6条、第8条、第9条、第11条第1項第1号の適用地帯

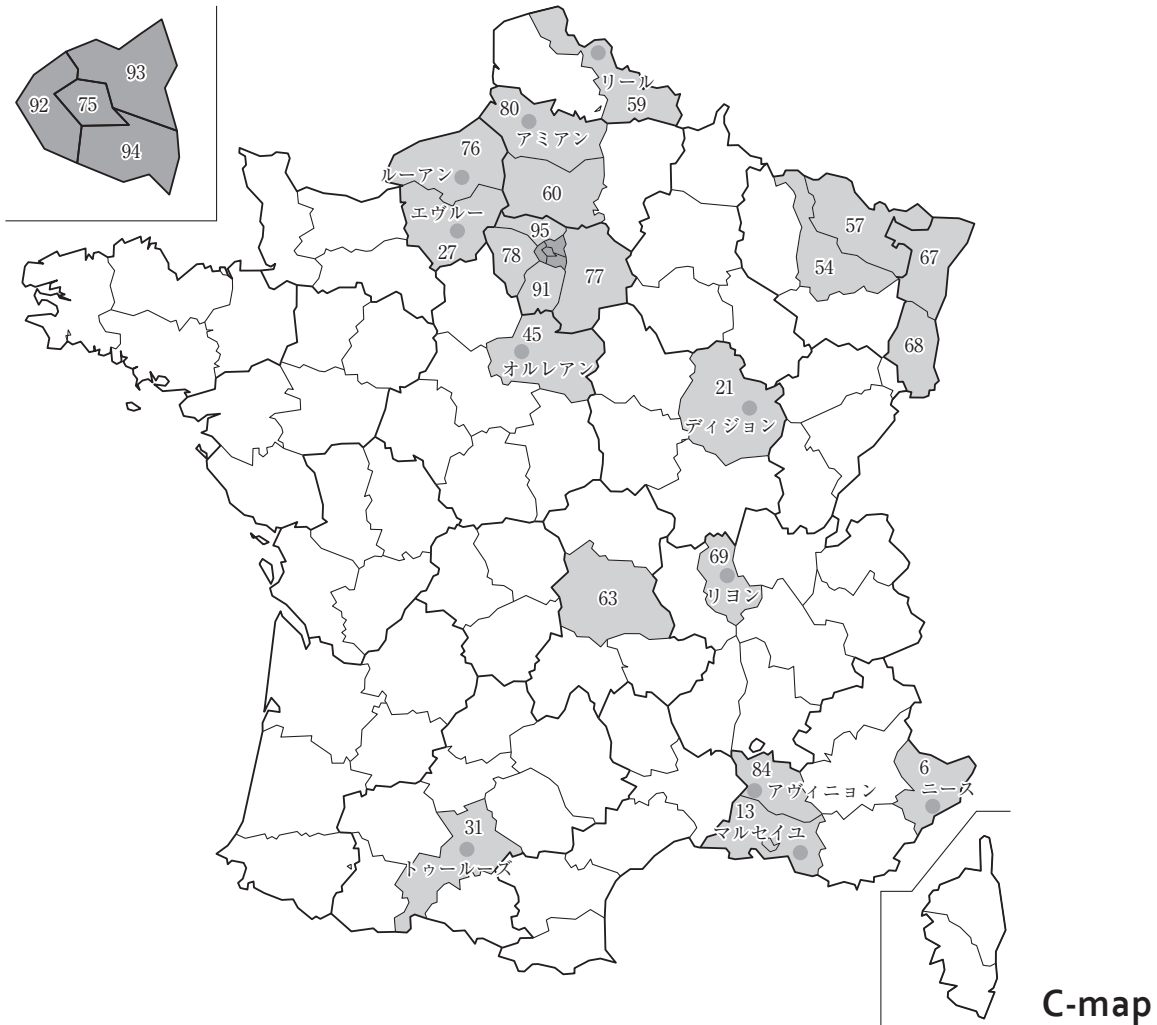
県番号	県（デパルトマン）	市町村（コミューン）
6	アルプ・マリタイム	ニース、サン・ローラン・デュ・ヴァール
13	ブッシュ・デュ・ロヌ	マルセイユ
21	コート・ドール	ディジョン、シュノーヴ、ロンヴィック
27	ウール	エヴルー、ジゾール
31	オート・ガロンヌ	トゥールーズ、コロミエ、プラニャック
45	ロワレ	オルレアン
54	ムルト・エ・モーゼル	ナンシー、ヴァンドゥーヴル・レ・ナンシー
57	モーゼル	メス、ワビー
59	ノール	リール大都市圏共同体の全コミューン
60	オワーズ	メリユ、クレイユ、ノジャン・スユール・オワーズ
63	ピュイ・ド・ドーム	クレルモン・フェラン
67	バ・ラン	ストラスブール、ビシエム
68	オ・ラン	ミュルーズ
69	ロヌ	リヨン、ヴェニシュ
75	パリ	パリ
76	セヌ・マリタイム	ルーアン、ル・アーブル
77	セヌ・エ・マルヌ	全コミューン
78	イヴリース	全コミューン
80	ソンム	アミアン
84	ヴォークリューズ	アヴィニョン
91	エソンヌ	全コミューン
92	オ・ド・セヌ	全コミューン
93	セヌ・サン・ドニ	全コミューン
94	ヴァル・ド・マルヌ	全コミューン
95	ヴァル・ドワーズ	全コミューン

（出典）2005年11月8日のデクレ第2005-1387号附表に筆者が県番号を付し、作成。

(49) Assemblée Nationale, *op.cit.*(19), p.12.

(50) Décret n° 2005-1386 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, *JORF*, n° 261, 9 novembre 2005, p.17593.

図1 フランス本土



(注) 網かけ部分は、緊急状態法第6条、第8条、第9条、第11条第1項第1号の適用地帯を含む県を示す。  
 (出典) c-map <<http://cmap.comersis.com/map-2-french-departments-blank-map.html>> を基に、筆者作成。

適用されること（第2条）を規定する。また、デクレ第2005-1387<sup>(51)</sup>は、緊急状態法第5条に規定する措置が本土全体に適用されるほか、同法第6条、第8条、第9条及び第11条第1項第1号に規定する措置をデクレの附表に掲載の地帯（表5、図1参照）に適用することができること（以上第1条）、デクレが、同年11月9日午前0時に効力を生ずること（第2条）を規定する。なお、デクレの附表に掲載された各地帯を含む県は、本土全96県中の25県にわたった。

緊急状態が宣言された後、フランス北西部のウール県、セヌ・マリティーム県等で、地方

長官のアレテによる夜間外出禁止令が発令された。自動車の放火件数は、11月7日から8日にかけての夜間が1,173台であったのに対し、緊急状態が宣言された後の11月8日から9日にかけての夜間は617台であり、以後減少に転じた。

### 3 延長法の制定

前述のとおり、緊急状態が宣言されてから12日を超えて延長するためには、延長法を制定する必要がある（緊急状態法第2条第3項）。2005年11月14日午前に臨時の大臣会議が開

(51) Décret n° 2005-1387 du 8 novembre 2005 relatif à l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, *JORF*, n° 261, 9 novembre 2005, p.17593.

催され、緊急状態を3か月延長するための法案<sup>(52)</sup>を承認した。大臣会議後に出されたコミュニケでは、「多数の都市への重大な暴力行為の拡大は、この措置を正当化する」<sup>(53)</sup>とされた。同日20時、ジャック・シラク (Jacques Chirac) 大統領は、テレビ演説を行い、延長への理解を求めた。

この法案は、次のような内容である。同年11月8日のデクレ第2005-1386号により本土において宣言された緊急状態は、同年11月21日から3か月延長する(第1条)。延長の間、緊急状態法第11条第1項第1号の適用を伴う(第2条)。延長期間終了までに、大臣会議の議を経るデクレにより、緊急状態を終了させることができる(第3条)。その場合には、その旨を議会に報告する(第3条)。

法案は、直ちに国民議会に提出され、憲法委員会<sup>(54)</sup>に付託された。また、法案に対する2つの修正案も提出された。第1の修正案は、法案第3条に、緊急状態の規定の違反に対する自由刑の上限を2か月から6か月に引き上げる規定を加えるというもの、第2の修正案は、法案第1条の前に、緊急状態法を廃止する旨の規定を加えるというものであった。憲法委員会は、翌15日午前、法案を審査した。法案に反対する議員は、緊急状態を宣言する政府の当初の決定は正しいが、既にほぼ十分な措置が採られているため、延長は不要であること、過去に緊急状態法が適用された事例は、アルジェリアやニュー・カレドニアのように、植民地システムに関連した騒乱のようなより激烈な状況であること、既に暴動が収まりかけており、地方長官は、緊急状態において与えられた手段をあまり

行使していないこと、緊急状態は、政府の失敗を隠すために世論を抑えることを目的としていること、緊急状態法の適用に際して求められる、必要性・比例性・暫定性の原則<sup>(55)</sup>に反することを主張した。一方、法案に賛成の議員は、緊急状態に基づく夜間外出禁止等の措置により暴動の防止・抑止が必要であり、措置を採ることを避けるべきでないこと、年末休暇が近づいている状況下では、公的自由の尊重と公的秩序の維持の必要との間で、適正な手段を探る必要があること、暴動の沈静化が始まった時期には緊急状態の防止的効果が重要であることを主張した。採決の結果、法案は、修正なしで可決された。

同日午後、国民議会第1読会において法案の審議が行われた。ニコラ・サルコジ (Nicolas Sarkozy) 内務大臣の趣旨説明、憲法委員会委員長の審査結果の報告に続き、修正案が否決された後、法案の採決が行われ、賛成多数(賛成346、反対148、棄権4)で可決され、元老院に回付された。

元老院では、法案は、憲法委員会<sup>(56)</sup>に付託された。また、3つの修正案が提出された。第1の修正案は、法案第1条の前に、緊急状態法を廃止する旨の規定を加えるというもの、第2の修正案は、法案の第1条を削除するというもの、第3は、第2条を削除するというものであった。憲法委員会は、翌11月16日午後審査を行った。法案に賛成する議員は、不安定な現状及び事態の小康状態を前提とすれば、法案は不可欠なものであること、緊急状態においては人権の保障にも配慮がなされていること等を主張した。法案に反対の議員は、緊急状態法は、憲

<sup>(52)</sup> Projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, n° 2673.

<sup>(53)</sup> *Le Monde*, 14 novembre 2005.

<sup>(54)</sup> Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

<sup>(55)</sup> 必要性の原則は、緊急状態において採られる措置が公的秩序の破壊に対処するために必要なものであること、比例性の原則は、自由の制限及び武器の使用が限定的で適切なものであること、暫定性の原則は、通常法からの逸脱が公的秩序の回復及び継続のために必要な期間に限られること。Assemblée Nationale, *op.cit.*(19), pp.5-6. 参照。

<sup>(56)</sup> Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.

法及び国際条約による統制を受けず時代遅れのものであると主張した。採決の結果、法案は、修正なしで可決された。同日、第1読会において法案の審議が行われた。サルコジ内務大臣の趣旨説明、憲法委員会委員長の審査結果の報告に続き、修正案が否決された後、法案の採決が行われ、賛成多数（賛成202、反対125）で可決された。延長法<sup>(57)</sup>は、11月18日、大統領の審署を得て、翌19日公布された。

#### 4 緊急状態の終了

ル・モンド紙等によれば、11月9日午前0時に緊急状態が宣言された後、緊急状態法に基づき採られた実際の措置は、限定的なものであったとされる<sup>(58)</sup>。この措置の中心をなすものは、地方長官のアレテによる夜間外出禁止令であり、7県82コミューンで発令された。このアレテは、比較的限定された期間を限って適用され、ウール県では、マドレーヌからエヴルーまでの地区における全ての者及び車両を対象としたが、他の6県は、保護者の同伴のない未成年者に対象を限定した。アルコール飲料販売店の閉鎖は、アルプ・マリタイム県の2コミューン（ニース、サン・ローラン・デュ・ヴァール）及びソンム県（アミアン）で実施された。集会の禁止は、ウール県、ロヌ県及びパリで実施された。一方、複数の地方長官（バ・ラン、ロヌ、セヌ・エ・マルヌ、ヴァル・ド・マルヌ等）は、緊急状態法に基づく措置ではなく、通常の行政警察権により、暴力行為の起こった期間及び大晦日に未成年者へのガソリンの販売禁止措置を採った。また、行政上の権限に基づき未成年者

の通行禁止措置を採ったコミューンの長もあった。

緊急状態の宣言後、状況は沈静化してきていたが、ドミニク・ド・ビルパン（Dominique de Villepin）首相は、暴動の再発を防ぐために、年末の期間中は、緊急状態を継続することを望んだ。大晦日に車両への放火があったものの、懸念されていたような暴動の再発は起こらなかったため、2006年1月2日、大統領は、首相に会って現状分析を行い、緊急状態を1月4日に解除することを決断した。翌1月3日、大臣会議が開催され、緊急状態法の適用を終了させるデクレ<sup>(59)</sup>が制定され、1月4日をもって緊急状態が終了した。<sup>(60)</sup>

### III コンセイユ・デタの判決と争点

緊急状態法の適用は、およそ以上のような経緯をたどった。この間、行政裁判所（コンセイユ・デタ）に緊急状態に関するデクレの効力の停止等を求める訴えが提起され（本稿では、提起された順に「A、B、C、D、E訴訟」と略称する。）、急速審理手続<sup>(61)</sup>に付された訴え（B、C、D、E訴訟）について、2005年11月14日から12月9日の間に4つの判決が、また、緊急状態終了後の2006年3月24日に本案判決（A訴訟）が下された（表6参照）。以下では、まず、1で、緊急状態におけるコンセイユ・デタの統制機能について確認した後、2で、各判決の概要を、3で、裁判の主要な争点を紹介する。

<sup>(57)</sup> Loi n° 2005-1425 du 18 novembre 2005 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du avril 1955, *JORF*, n° 269 du 19 novembre 2005, p.18025.

<sup>(58)</sup> *Le Monde*, 4 janvier 2006; Assemblée Nationale, *op.cit.*(19), pp.24-25. 参照。

<sup>(59)</sup> Décret n° 2006-2 du 3 janvier 2006 mettant fin à l'application de la loi n° 2005-1425 du 18 novembre 2005, *JORF*, n° 3, 4 janvier 2006, p.122.

<sup>(60)</sup> *Le Monde*, 3 janvier 2006; 4 janvier 2006.

<sup>(61)</sup> 緊急の場合、当事者の申請に基づき、急速審理裁判官（Juge de référé）が、本案の審理を侵害することのない、また、行政決定の執行に障害をもたらすことのない、全ての措置を命じることができる訴訟手続。中村紘一ほか監訳『フランス法律用語辞典』三省堂, 2012, p.251; 山口編 前掲注(7), p.494. 参照。

表6 緊急状態法の適用に関する CONSEIL-DETA の判決一覧

本稿での略称	訴訟番号	提訴年月日	判決年月日
A 訴訟・判決	n° 286834	2005.11.10	2006. 3.24
B 訴訟・判決	n° 286835	2005.11.10	2005.11.14
C 訴訟・判決	n° 286837	2005.11.10	2005.11.14
D 訴訟・判決	n° 287217	2005.11.18	2005.11.21
E 訴訟・判決	n° 287777	2005.12. 5	2005.12. 9

(注) 筆者作成。

## 1 CONSEIL-DETA の統制機能

### (1) 行政裁判所と管轄権

フランスでは、行政裁判権は行政権に属し、司法権に属する司法裁判組織とは別個独立の裁判組織を形成している。行政事件に関する通常裁判所としての第一審機関は「地方行政裁判所」(tribunal administratif)であり、その控訴審は「CONSEIL-DETA 争訟部」(Section du contentieux du Conseil d'État)が管轄する。また、CONSEIL-DETA 争訟部は、特別の重要な事案などについて一審かつ終審としての特別の管轄権を有する。<sup>(62)</sup> このCONSEIL-DETA が一審かつ最終審としての管轄権をもつ事項としては、①地方行政裁判所が存在しない場所で生じた行政争訟、②適用領域が複数の地方行政裁判所の管轄区域にまたがる一方的行政行為をめぐる争訟、③特別に重要な行政行為をめぐる争訟などがある。③には、大統領や首相のデクレの取消訴訟等が含まれる<sup>(63)</sup>。

行政裁判所の管轄から除外される分野としては、第1に、法律の憲法適合性の審査がある。行政裁判所は、立法権を担う議会の作用から生じる争訟には原則的には管轄権を有さないため、法律の憲法適合性は審査の対象とはならない<sup>(64)</sup>。憲法院のみがこの審査を行うことがで

きる。第2に、行政裁判所も司法裁判所も行政権の自律を尊重し、管轄権の行使を控える分野がある(「統治行為」(actes de gouvernement))。統治行為の範囲は次第に縮小しており、現在では、①政府の議会との関係に係る諸行為(解散の決定、大統領の憲法第16条(非常権限)を適用する決定等)及び政府の内部にかかわる憲法的諸関係(政府の編成、首相罷免の承認又は拒否等)、②国際関係にかかわるフランスの諸行為(条約の効力及び解釈並びに施行停止、宣戦等)に限定される<sup>(65)</sup>。

他方、過去において行政裁判所の管轄とはされていなかったが、近年、管轄に属するとされるようになった分野として、法律の国際条約適合性の審査がある。憲法第55条は、「正規に批准又は承認された条約又は協定は、相手国による当該協定又は条約の適用を条件に、公布と同時に法律に優位する効力をもつ。」と規定し、国際条約が法律に対して優位性を有することを規定する。優位性の判断については、法律と条約の前後関係により裁判所の対応に違いがあった。法律が条約に先行している場合には、条約についての議会の同意の意思が認められ、後法優位の一般原則もあるため、裁判所は条約を適用し、条約に抵触する法律の適用を排除してきた。しかし、条約より後に条約に抵触する法律が制定された場合は、後法優位の原則を基本として、法律をそのまま適用してきた。憲法院は、1975年1月15日の判決<sup>(66)</sup>で、法律の条約適合性の審査は憲法院の権限に属しないと判示したため、これを受けて、破毀院(最高司法裁判所)は条約違反の法律を適用しないという判例変更を直ちに行い、CONSEIL-DETA も1989年10月20日の判決(いわゆる「ニコロ判決」)<sup>(67)</sup>で同

<sup>(62)</sup> 山口俊夫『概説フランス法 上』東京大学出版会、1978、p.241。参照。

<sup>(63)</sup> 滝沢 前掲注(6)、p.203。

<sup>(64)</sup> J. リヴェロ(兼子仁ほか訳)『フランス行政法』東京大学出版会、1982、p.167。

<sup>(65)</sup> P. ウェール・D. プイヨール(兼子仁・滝沢正訳)『フランス行政法—判例行政法のモデル』三省堂、2007、pp.87-88。

<sup>(66)</sup> Décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975。

<sup>(67)</sup> CE, Ass., 20 octobre 1989, *Nicolo*, req.n° 108243。



様に判例を変更した。<sup>(68)</sup>

## (2) 例外状況の法理

管轄権の問題とは異なり、また、本稿で紹介する判決で用いられた法理ではないが、緊急事態に関連して、行政裁判所が行政行為の適法性を判断する場合における原則としての「例外状況 (circonstances exceptionnelles) の法理」に言及しておく。行政行為は、法規範を遵守し行われなければならない(適法性の原理)が、例外状況の法理は、戦争等、ある種の危機的状況においては、行政機関は、通常拘束される法規に違背することが認められるというものである。すなわち、普通ならば違法な措置が例外状況においては有効に為され得る。これは、適法性の原理の例外と考えられ<sup>(69)</sup>、あるいは、明示の規定によらず、通常の適法性に代替的・危機時の適法性がとって代わる<sup>(70)</sup>ということを意味する。他方、戒厳、緊急状態、憲法第16条の適用といった国家的危機にかかわる制度は、憲法又は法律の明示の規定により行政権の拡大が認められるものであり、例外状況の法理とは区別する必要がある。

## (3) 緊急状態における行政裁判所の統制機能

先述 (I 2 (2)) のとおり、緊急状態法の適用の際には、政府の一定の措置に対する行政裁判所への訴えが認められる(緊急状態法第7条)。これは、緊急状態法の適用を前提とした個別の措置に関する訴えの審理であり、コンセイユ・デタは控訴審としての役割を果たす。他方、コンセイユ・デタは、(1) に述べたような独自の管轄権に基づき、緊急状態法の適用の決定そのものの適法性を審理することができる。次に紹介するコンセイユ・デタの判決は、後者であり、

大統領及び首相のデクレの効力停止の訴え、法律(延長法)の国際条約(欧州人権条約)適合性についての審理が含まれる。

## 2 判決の内容

### (1) 2005年11月14日判決(B、C訴訟判決)

2005年11月8日に制定された2つのデクレについて、同年11月10日、コンセイユ・デタにデクレの効力停止を求める3件の訴えが提起された。このうち2つは、2つのデクレの効力の一時停止を求めるもの(B訴訟(訴訟番号n°286835)、C訴訟(n°286837))であり、急速審理手続に付された。他の1つは、本案判決を求めるものである(A訴訟(n°286834))<sup>(4)</sup>で紹介する。11月14日に判決が行われたのは、B、C訴訟の判決である。

B訴訟は、フランス本土在住の大学教授から提起されたものであり、原告の主張は、次のとおりである。①一部のコミュニケーションしか影響を受けていないにもかかわらず本土全体に緊急状態を宣言したのは必要性の原則<sup>(71)</sup>に反しており、また、過去に都市暴力に対して緊急状態が宣言されたことはない、②デクレ第2005-1386号は、警察措置の比例性の原則に反しており違法である。今回の場合において、緊急状態の宣言は、夜間外出禁止令の発令を主な目的としているが、判例では、警察当局が緊急状態法に拠ることなく夜間外出禁止措置を採ることの適法性が認められている、③デクレ第2005-1387号は、その法的基礎をなすデクレ第2005-1386号が違法である結果、違法となる。また、デクレ第2005-1387号は、事態との比例性を欠き、戒厳におけるよりも強力な居所の指定、裁判所に統制されない家宅捜索を認めているため違法である、④上記2つのデクレは、官報による公布に

(68) 滝沢正「フランスにおける国際法と国内法一条約と法律を中心として」『上智法学論集』42巻1号、1998.8、pp.39-68; ウェール・ブイヨー 前掲注(65)、pp.174-176。参照。

(69) リヴェロ 前掲注(64)、p.91。

(70) ウェール・ブイヨー 前掲注(65)、pp.93-94。

(71) 必要性の原則及び比例性の原則については、注(55)参照。

先だって（11月9日午前0時）効力を生ずるとされており、遡及適用の違法性がある。

判決<sup>(72)</sup>では、まず、緊急状態制度において採り得る措置には、緊急状態法に基づき当然に適用可能となる措置とデクレの補足的規定の対象となる措置があるとした。また、12日を超える緊急状態の延長は、法律によって許可されなければならない、公権力の権限拡大は暫定的性格を有することを確認した。続いて、2005年10月27日以後の状況の悪化、本土の重要地域への暴動の波及及び公的秩序の破壊に鑑みると、デクレが不必要に本土全体に緊急状態を拡張しているとの原告の主張は、デクレ第2005-1386号の適法性に重大な疑義を与えることにはならないとした。デクレ第2005-1387号については、緊急状態において採られる措置は、緊急状態法に規定される人権保障に合致しなければならない、同法第5条第3項及び第6条に基づく措置（滞在の禁止、居所の指定）は、県の諮問委員会への訴えの対象となり、同法第11条第1号に基づく内務大臣及び地方長官による家宅搜索の権限行使の裁判所による審査も可能であるとした。また、デクレ第2005-1387号により認められる措置の基礎には、行政裁判所が合憲性審査を行うことができない法律（緊急状態法）があるとした。最後に、判決は、民法典第1条<sup>(73)</sup>が定める法規の効力発生に関する規定を根拠に、デクレが即時（すなわち11月9日午前0時）の効力発生を規定することはできないとする主張を退け、請求を棄却した。

次にC訴訟は、ニュー・カレドニア在住者からの訴えであるが、判決<sup>(74)</sup>は、緊急状態が適用される地域に常住する者のみに訴えの利益が求められるとし、原告の訴えの利益を認めず、請求を却下した。

## (2) 2005年11月21日判決（D訴訟判決）

この訴えは、延長法が制定された11月18日に提起され（n° 287217）、急速審理手続に付された。原告は、2つのデクレの一時停止を求めた。原告の主な主張は、次のとおりである。①緊急状態は、戒厳と異なり、現行憲法に規定されておらず、現行憲法により黙示的に廃止された、②デクレ第2005-1387号は、緊急状態法第5条に規定する措置を本土全体に適用しており、違法である、③デクレ第2005-1386号は、デクレ第2005-1387号に規定されていない県にも緊急状態を宣言しており、緊急状態法第1条に従っていない、④宣言を行う議会の権限を大統領に代替させる内容の1960年4月15日のオールドナンス第60-372号は違法であるため、大統領には、デクレ第2005-1386号を制定する権限がない、⑤同オールドナンスは、1962年までのアルジェリア紛争の期間を超えて適用されており、違法である。

判決<sup>(75)</sup>は、デクレ第2005-1386号について、延長法の制定により、11月21日以降、同デクレの一時停止を求める訴えの目的（objet）が消滅したため、同デクレの一時停止を判示する根拠がないとした。続いてデクレ第2005-1387号

(72) CE, ord., 14 novembre 2005, *Rolin*, req.n° 286835. 以下、判決の内容は、conseil-étatのウェブサイト <<http://www.conseil-etat.fr/fr/base-de-jurisprudence/>> 及びフランス政府の法令・判例サイト <<http://www.legifrance.gouv.fr/>> で参照できる。なお、判決の要旨（プレス・リリース）も、conseil-étatのウェブサイトに掲載されている。

(73) 第1条 法律及びフランス官報で公布される行政行為は、それらが定める日又はその定めがない場合は公布の翌日に効力を生じる。ただし、その実施に適用措置を要する規定の効力発生は、その措置の効力が生じる日に延期する。

2 緊急の場合には、効力発生について規定する法律の審署のデクレ及び政府がその特定の規定について命令する行政行為は、その公布から効力を生じる。

3 (略)

(74) CE, ord., 14 novembre 2005, *Hoffer*, req.n° 286837.

(75) CE, ord., 21 novembre 2005, *Boisvert*, req.n° 287217.

について、憲法に戒厳が規定されることは、議会在その権限の範囲内で過去の制度と異なる例外的権限に関する他の制度を創設することを妨げるものではなく、緊急状態の制度と現行憲法の間には齟齬はないとし、以上により、請求を棄却した。

### (3) 2005年12月9日判決 (E 訴訟判決)

この訴えは、緊急状態を延長する法律が制定された後の12月5日に提起され (n° 287777)、急速審理手続に付された。74名の市民で構成する原告は、緊急状態の一時停止又は大統領に対し変化する状況の再検討を命ずる判決を求めた。

原告の主張の第1点は、延長法は、欧州人権条約(1950年11月4日署名、1953年9月3日発効)に基づきフランスが負う義務に違反するというものである。欧州人権条約第15条第1項は、「戦争その他の国民の生存を脅かす公の緊急事態の場合には、いずれの締約国も、事態の緊急性が真に必要な限度において、この条約に基づく義務から逸脱する措置を採ることができる。ただし、その措置は、当該締約国が国際法に基づき負う他の義務に抵触してはならない。」<sup>(76)</sup>と規定する。また、同条第3項は、「義務から逸脱する措置を採る権利を行使する締約国は、採った措置及びその理由を欧州評議会 (Council of Europe) 事務総長に十分に通知する。(以下略)」と規定する。フランスは、1974年5月の批准書寄託の際、憲法第16条の大統領の非常権限、1849年8月9日の戒厳の宣言に関する法律<sup>(77)</sup>、緊急状態法等に規定する状況が上記第15条第1項に合致するものと理解される旨留保していた<sup>(78)</sup>。原告は、第1項の「国民の

生存を脅かす公の緊急事態の場合」であっても緊急状態の効力を継続することは正当化されないので、延長法は、同条約第15条第1項に違反すると主張した。この主張に対し、判決<sup>(79)</sup>は、過去の判例が存在しないため、急速審理裁判官の職責に鑑みると原告の主張はとり難いとした。また、同条約第15条第3項に基づき、政府が緊急状態法の適用について欧州評議会への報告を行い、欧州評議会がそれを確認していることも理由に挙げた。

原告の主張の第2は、公的秩序の妨害が沈静化したのにもかかわらず、大統領が緊急状態を終了させないことは、多くの基本的自由を、重大かつ明白に、違法に侵害するものであるとするものである。この点について裁判官は、緊急状態の宣言を正当化する状況が顕著に進行したことを認め、大統領が直ちに緊急状態を終了することを控えたことで明らかに違法な決定を行ったものとすることはできないとし、以上により、請求を棄却した。

### (4) 2006年3月24日判決 (A 訴訟判決)

2005年11月14日に提起された訴えのうち1つ (n° 286834) は、翌2006年3月24日に判決が行われた。この訴えは、デクレ第2005-1386号及びデクレ第2005-1387号の無効を求めるものであり、B訴訟 (n° 286835) の訴えと同じ原告による訴えと11月18日に提起された他の同趣旨の訴え (n° 287218) が統合されたものである。

判決<sup>(80)</sup>は、次の3点の理由により請求を棄却した。第1に、(延長法の制定という) 立法府の関与は、デクレ第2005-1386号によりなされた決定を承認 (ratifier) するものであるため、(延長法の制定後は) デクレ第2005-1386号の規定の

(76) 欧州人権条約の訳は、奥脇直也・小寺彰編『国際条約集 2012年版』有斐閣、2012、p.363。参照。

(77) 2004年に、国防法典に編入された。

(78) “List of declarations made with respect to treaty No.005.” 欧州評議会ウェブサイト <<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=005&CM=8&DF=27/11/2012&CL=ENG&VL=1>>

(79) CE, ord., 9 décembre 2005, *Allouache et autres*, req.n° 287777.

(80) CE, Ass., 24 mars 2006, *Rolin et Boisvert*, req.n° 286834.

適法性について争うことができない。第2に、デクレ第2005-1387号については、上記理由により、同デクレを無効にするためにデクレ第2005-1386号を援用することができないこと、緊急状態法には、同法第6条の居所の指定の対象者がその措置の取消しを諮問委員会に請求できること等、権利の保障が規定されていること、デクレ第2005-1387号は、コンセイユ・デタが合憲性の判断を行うことができない法律に基づき制定されたこと、デクレ制定に至るまでの暴動の状況、居所の指定が限定的に行われたことから、緊急状態法に基づく措置は、法的に正当化できること、以上により、デクレ第2005-1387号は、欧州人権条約第15条の規定に違反していないとした。第3に、デクレ第2005-1387号の施行日については、民法典第1条第2項に従って公布された時に効力を生じており、デクレは、遡及的に効力が生じるものではないとした。

### 3 争点

コンセイユ・デタの裁判を通じて、主に次の争点の存在が明らかとなった。第1は、緊急状態の宣言は適法であったかどうか、第2は、緊急状態の宣言及び延長は、欧州人権条約に抵触しないかどうか、第3は、緊急状態法の合憲性の問題である。

#### (1) 政府の行為（デクレ）の適法性

緊急状態の宣言・実施について、B訴訟において原告は、デクレが必要性及び比例性の原則に反していることを主張した。判決は、暴動の拡大等の諸状況に鑑みて、デクレの適法性に重大な疑義は生じないとして、この主張を否定し

た。D訴訟判決は、デクレ第2005-1386号について、延長法の制定により、2005年11月21日以降、同デクレの一時停止を求める訴えの目的 (objet) が消滅したと判断した。E訴訟において、原告は、緊急状態を終了させないことが公的自由の侵害に当たると主張した。判決は、年末に暴力行為が再発するおそれ等を挙げ、直ちに緊急状態を終了させないことが明らかに違法とはいえないとした。A訴訟判決は、同年11月18日の延長法制定はデクレ第2005-1386号を承認する意味をもち、制定後にデクレの適法性を争うことができないとし、デクレ第2005-1387号の違法性も否定した。

以上の訴訟のうちB訴訟判決の判例評釈によれば、判決は、緊急状態法に定める適用条件が満たされている以上、緊急状態を宣言する決定を行う大統領の自由な裁量を認めたものとして<sup>(81)</sup>、あるいは、当時の状況下における最高機関（大統領）の意思の効果を一時停止させることを控えたものとして理解される<sup>(82)</sup>。この判決の結論の背景には、緊急状態法の適用の決定は、緊急状態法に基づく具体的な警察措置ではなく、行政当局の権限を拡張させる行為として、大統領の判断に委ねられることがあるとされる<sup>(83)</sup>。

A及びD訴訟判決は、延長法の制定がデクレの違法性の問題を消滅させると結論する。A訴訟判決の判例評釈によれば、延長法が有効であるにもかかわらず、緊急状態の宣言が無効であることを認めることは困難であるとされる<sup>(84)</sup>。しかし、仮に政府が緊急状態の延長を望まず、延長法が制定されない場合において、緊急状態の期限である宣言から12日の経過前又はその後に緊急状態の宣言について判決がど

(81) Philippe Chrestia, "Rejet de la demande de suspension de l'état d'urgence," *Actualité juridique Droit Administratif*, 6 mars 2006, n° 9/2006, p.504.

(82) Pascal Caille, "L'état d'urgence. La loi du 3 avril 1955 entre maturation et dénaturation," *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, n° 2, Mars-Avril 2007, p.339.

(83) Chrestia, *op.cit.*(81)

(84) Landais et Lenica, *op.cit.*(41), p.1035.

のような判断を行うことになるのかは不明のままである。また、判決が採る考え方は、憲法第38条に基づき、政府が法律の所管に属する措置をオルドナンスという法形式により定めることを議会から授権され、後で法律により承認を受けることとの類似性が想起される。しかし、緊急状態法第3条は、延長法を、緊急状態の「延長を許可する (autorisant la prorogation)」法律であると明記しており、憲法第38条のように(大統領の決定を)「承認する (ratifier)」としてはいないこと等を理由として、憲法第38条との類似性を否定し、判決の理由には説得力がないとの意見もある。<sup>(85)</sup>

## (2) 国際条約への抵触

E訴訟において、原告は、延長法が欧州人権条約に違反すると主張したが、判決は、政府が緊急状態法の適用について欧州評議会へ報告していること等を理由として、原告の主張をとり得ないとした。また、A訴訟判決は、デクレ2005-1387号は欧州人権条約に違反しないとしたが、その理由は必ずしも明確ではない。A訴訟判決の判例評釈によれば、欧州人権裁判所が、過去において、欧州人権条約第15条の適用における締約国の広い裁量を認める内容の判決を行っていることが、A訴訟判決の結論を導き易くしたとされる。しかし、同評釈は、判決をデクレ第2005-1387号に定める措置が比例性原則等に反しないかどうかの判断を控えたものと捉え、もし、コンセイユ・デタが、同デクレの法的正当性についての判断を行えば、緊急状態法の適用により採られる多くの措置への要求水準を向上させることになるであろうと指摘している。<sup>(86)</sup>

また、同条約第15条の適用除外が認められるための3つの条件は、第1に、権利及び自由

の侵害は国民の生存への脅威に対処することを目的とすること、第2に、事態の緊急性により真に必要とされる限度を超えないこと、第3に、国際法上の他の義務に違反しないことであり、緊急状態法を暴動の影響を受けていない地域にも適用することは、必要な限度を超え、第1、第2の条件に違反する可能性があるとして、緊急状態法の適用の同条約適合性を具体的に審理すべきであったとする意見もある。<sup>(87)</sup>

## (3) 緊急状態法の合憲性

B訴訟判決では、デクレ第2005-1387号に関連して、行政裁判所が緊急状態法についての合憲性審査を行うことができないことを述べている。D訴訟判決は、デクレ第2005-1387号について、憲法に戒厳が規定されることは、議会がその権限の範囲内で過去の制度と異なる例外的権限に関する他の制度を創設することを妨げるものではないと判断した。

1958年に制定された現行憲法には、緊急状態についての規定が存在しないため、現行憲法制定以前に制定された緊急状態法が黙示的に廃止されたという考え方もあり得た。しかし、前述の憲法院判決(I2(1)(ii)参照)は、緊急状態法が黙示的に廃止されたと主張する原告の訴えに対し、憲法第34条に基づき、黙示の廃止の主張を否定した。憲法院の判決は、憲法第62条第3項に基づき、公的諸権力並びに全ての行政的及び司法的機関を拘束するため、この判決により緊急状態法が有効性を保つことが確定した。ただし、憲法院判決の採る、憲法第34条により緊急状態法の制定が立法府に黙示的に授権されたという考え方については、法律の憲法適合性の統制において認められてきた憲法が厳格性を有するという前提から疑問が提起されている。<sup>(88)</sup>

<sup>(85)</sup> Caille, *op.cit.*(82), pp.339-341.

<sup>(86)</sup> Landais et Lenica, *op.cit.*(41), p.1036.

<sup>(87)</sup> Caille, *op.cit.*(82), pp.344-346.

<sup>(88)</sup> *ibid.*, pp.336-337.

この点について、判決以降の動きに若干触れておきたい。2007年7月に設置された「第5共和国の諸制度の近代化と均衡回復に関する検討及び提案委員会」は、同年10月に大統領に報告書<sup>(89)</sup>を提出した。この中で、憲法第36条に、次のとおり、戒厳と併せて、緊急状態について規定することを提案した。

- 第36条 戒厳及び緊急状態は、大臣会議の議を経るデクレにより発令することができる。
- 2 12日を超えての延長は、議会のみが承認することができる。
  - 3 組織法律 (loi organique)<sup>(90)</sup>は、戒厳及び緊急状態の制度及び適用の条件を定める。

このような規定が憲法に規定されたならば、緊急状態に憲法的基礎が与えられるとともに、組織法律には、緊急状態等の想定する状況、実施条件、行政当局に委任される権限、緊急状態等を宣言する政府の行為及び各措置に対する裁判所の統制、議会による統制等が規定されることになり、これにより、緊急状態法の合憲性の問題は解決したものと考えられる<sup>(91)</sup>。しかし、この規定は、最終的に、政府が2008年4月に国民議会に提出した憲法改正案には盛り込まれることはなかった。

## おわりに

2005年末から2006年初めにかけての緊急状態法の適用及びコンセイユ・デタの裁判は、およそ以上のとおりの経過を辿った。全体として

は、緊急状態法の適用は、暴動の沈静化に一定の効果があつたとみることも可能であろう。また、コンセイユ・デタは、統治行為論をとらず、緊急状態法の適用についての判断を行ったが、いずれの判決も政府の判断を尊重するものとなった。

このようなコンセイユ・デタの判断は、執行権に属する行政裁判所が執行権の行為の適法性を裁くという、フランスの二元的裁判制度（「はじめに」、Ⅲ1(1)参照）の問題から生じているとする見方もあり得よう。しかし、フランスでは、行政裁判官は、行政実務に通じていてこそ、行政の過ちを見抜き、これを糺すことができると肯定的に考えられていること、また、コンセイユ・デタの市民の権利・自由の擁護者としての伝統と実績が、行政裁判制度への強固な信頼につながっていること<sup>(92)</sup>からすると、行政裁判制度の問題というよりも、緊急状態法が危機時における大統領の強力な指導性を認める現行憲法を背景とする制度であることそのものから導かれたといえるのではないかと思われる。このことは、緊急状態法の改正経緯からも窺うことができる。第4共和制において初めて制定された緊急状態法では、緊急状態の宣言は、議会が制定した法律によるとされていたのに対し、大統領の権力の強化が進められた第5共和制における改正により、緊急状態は、大統領が主導する大臣会議の議を経るデクレにより宣言することとされたのである（I 2(1)(ii)参照）。

一般に、強度の緊急事態においては、政府による迅速かつ適切な行為が行われなければならないことは勿論である。ただし、以上紹介したフランスの例からは、緊急事態において政府に

<sup>(89)</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, “Une V<sup>e</sup> République plus démocratique,” *JORF*, 30 octobre 2007.

<sup>(90)</sup> 第5共和制において公権力の組織と運営の態様を定める法律。法律階層では、憲法的法律と通常法律の中間に位置付けられる。山口編 前掲注(7), p.348. 参照。

<sup>(91)</sup> Jean-Claude Masclet, “Article 36,” François Luchaire et al., *La Constitution de la République française: analyses et commentaires*, Paris: Economica, 2008, p.944. 参照。

<sup>(92)</sup> 高世三郎・西川知一郎『フランスにおける行政裁判制度の研究』（司法研究報告書第49輯第1号）司法研修所, 1997, p.320.

平常時に比べて強力な権限を集中させる体制について検討する場合には、その権限の根拠に法的な明確性を与えるとともに、強力な権限の行使による人権侵害を回避するため、その権限行

使を適切に統制する制度の構築が重要な課題となることを、窺うことができる。

(やべ あきひろ・専門調査員)