

フランスの小規模島嶼振興施策と日本の離島振興

—日没群島の事例から—

横浜国立大学教授 長谷川 秀樹

多くの島嶼地域を擁するフランス

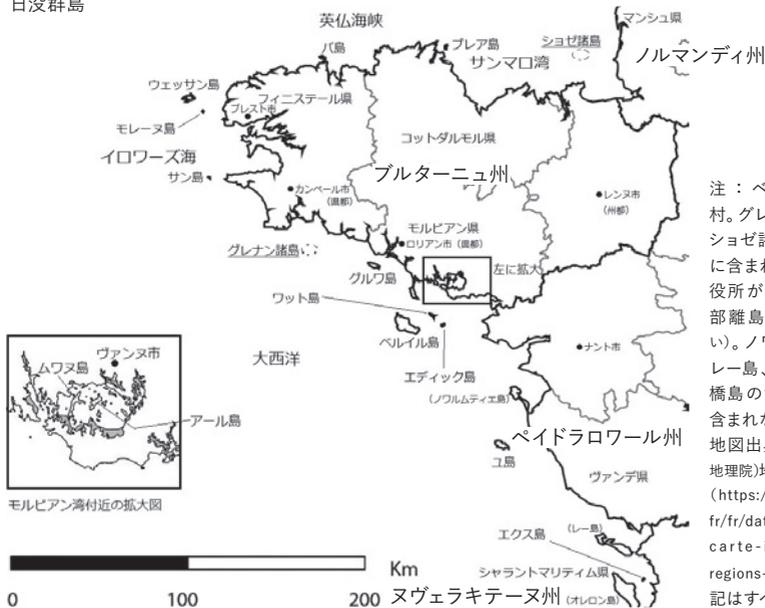
EU加盟国最大のフランス共和国（約六七・五万平方キロメートル）は、島嶼を多く擁する国でもある。島嶼総面積は約四・三万平方キロメートルで、国土の六・四パーセントが島嶼ということになるが、その九九・三パーセントが海外領土（FOM：南太平洋やカリブ海の仏領土）の島々か、地中海で四番目の面積を有するコルシカ島である。仏本土周辺の島々の総面積は大きくみても約三〇〇平方キロメートル、人口約一・六万人（仏総人口の〇・〇二パーセント、仏島嶼総人口の〇・七パーセント）【※1】にすぎない。

コルシカ島やEU域内FOMである「海外県（DOM）」島

嶼【※2】は、EUにおける「島嶼地域（island region）」【※3】とされ、経済的後進性の解消や島の住民生活の安定のためさまざまなプログラムがEUにより直接講じられている。一方、「島嶼地域」ではない小規模島嶼については、加盟国が振興施策主体となるが、実際の対応は左のとおり国により分かれている（*は法案審議段階か、憲法改正案に規定がある国）。

- ① 島嶼振興法制の制定／憲法における「島嶼（性）」規定：
クロアチア、エストニア、*イタリヤ、*フランス
- ② EU特別プログラムの適用…ギリシャ
- ③ 国会の常設委員会や政府主導プロジェクト…デンマーク、
アイerland、

国のスタンスにより離島振興の取り組みはさまざまではあ

フランス北西部と
日没群島

注：ベルイル島は4町村。グレナン諸島およびシヨゼ諸島は、日没群島に含まれるが、本土側に役所がある市町村の一部離島(島内に役場はない)。ノワルムティエ島、レー島、オレロン島は架橋島のため日没群島に含まれない。
地図出典：IGN(仏国土地理院)地図データベース(<https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/fonds-de-carte-ign-france-et-regions-571459/>)地名表記はすべて筆者による。

るが、本稿では仏北西部の本土沿岸に点在する「日没群島」について紹介したい。

関係自治体による日没群島協会の設立

仏本土沿岸の有人離島は二〇島あり、このうち一五島が大西洋岸ブルターニュ半島周辺に位置する(残り五島は地中海コートダジュール沿岸【※4】)。この一五島のうち一三島が島内に役所・役場がある全域離島(ベルイル島が一島四町村、そのほか一二島が一島一町村)で、シヨゼ諸島およびグレナン諸島が大陸側に役所がある一部離島となっている(概要は表参照)。

一五島は、地理的に一つの諸島・列島を構成しているのではなく、六県四州に分かれている。なお、この地域には、ほかに複数の架橋島(レー島、オレロン島、ノワルムティエ島など)も位置している。

一九七一年、一五島の関係自治体(市町村・県・州)が連携し「日没群島協会(Association des Iles du Ponant。以下、AIP)」を設立。それまで当該島嶼を表す共有名詞を持っていなかったが、これにより一五島を一括りで指し示す名称が誕生することとなった。仏語のPonantとは、「西方」「日没する地」を意味する。当該島嶼が仏本国の最西端に位置することによるものと考えられるが、地名や固有名詞ではない。また同じ

日没諸島の概要

島名	州名	県名	市町村名	面積 (km ²)	人口 ('18年)	別荘比率 (%)
ショゼ諸島 Iles Chausey	ノルマンディ	マンシュ	グランヴィール (対岸)	0.65	30以下	—
ブレア島 Ile de Bréhat	ブルターニュ	コットダルモル	イルドブレア	3.09	356	78.9
バ島 Ile de Batz			イルドバ	3.70	455	65.4
ウェッサン島 Ile d' Ouessant		フィニステール	ウェッサン	15.58	834	51.0
モレーヌ島 Ile Molène			イルモレーヌ	0.71	151	70.8
サン島 Ile de Sein			イルドサン	0.58	242	53.6
グレナン諸島 Iles de Glénan			フウェナン (対岸)	5.05	夏季のみ	—
グルワ島 Ile de Groix		モルビアン	グルワ	14.82	2,249	55.1
ワット島 Ile d' Houat			イルドワット	2.91	224	63.5
エディック島 Ile d' Hœdic			エディック	2.08	96	77.1
ベルイル島 Belle-Ile-en-Mer (ペリランメル島)			ソゾン、ルバレ、 パンゴール、ロク マリアの4町村	85.63 (仏本土最大の非 架橋島)	5,443	59.2
ムワズ島 Ile aux Moines	イロムワズ		3.20	613	73.1	
アール島 Ile d' Arz	イルダール		3.30	228	75.6	
ユ島 Ile d' Yeu	ヴァンデ		リルデュ	24.66	4,829	61.1
エクス島 Ile d' Aix	ヌヴェラキテーヌ	シャラントマリティム	イルデクス	1.19	211	73.3

出典：面積・人口は仏国勢調査(Recensement)に基づくINSEE(仏国立経済統計研究所)値。別荘比率とは空家を除く市町村
内全住宅戸数中、セカンドハウス・別荘・休暇貸家の戸数の比率を示したものの。戸数についても2018年の国勢調査に
基づくが、市町村単位ではないショゼ諸島とグレナン諸島については不詳。

沿岸に位置する有人の架橋島は「日没群島」を構成してはいない。つまり「日没群島」の特殊性や共通する制約や障害を「越境的・越州的」に超克する手法をとるにも調査研究・考案し、政府省庁やEUなどの上位行政機関に対してとるべき共同行動を企画することを目的に、連携や共同事業を図ることに主眼が置かれているのである。

フランスの市町村は、日本のそれに比して面積・人口・財政規模が極めて小さい。このことから地方にある市町村は、隣接町村と広域事務組合組織「コミュニティン共同体(以下、CC)」を結成し、これがおおかたの行政事務や公共事業を運営することを原則としている【※5】。しかし、CCなどの広域事務組合組織は「地理的に隣接する町村」でなければ結成できない(地方公団体一般法典第【§31】条)ため、ベルイル島以外の一二島嶼は広域行政に参画できない。一五島がCCではなく、仏一九〇一年法に基づく協会組織【※6】であること自体、島嶼という地理的特殊性に起因する障害といえよう。

交付金の創設と護岸法の例外措置

一方、AIPの国に対する働きかけにより、いくつかの要望が実現したのも事実である。その一つは「島嶼性市町村交付金(以下、DCI)」の創設である。これは非架橋かつ島嶼

域が一市町村もしくは一CCである島嶼に対し、「仏本国の市町村単位である島嶼の、島嶼性に係る特別な状況を考慮する」ため、二〇一七年に国家予算法により制定された事実上日没群島のみが享受しうる交付金で、年額は四〇〇万ユーロ（約五・八億円）となっている。DCIは、各島の人口に応じて配分され、人口一万人未満の全市町村に交付される「農村連帯交付金（DSR【※7】）」とは別に付加される。また、Cに加わらない町村には地方分権交付金（DGD）などの一部補助金が交付されない罰則などがあったが、島嶼市町村にはこの措置の例外規定が設けられた【※8】。

このほか、島内の沿岸地帯の開発を妨げていた護岸法【※9】からの例外措置を設けたこともあげられる。護岸法は「沿岸市町村【※10】の自然海岸に建造物や恒久的人工物を設置することを禁ずるもので、満潮時海岸線から平面地図上一〇メートルを開発完全抑制地帯、それに隣接する二〇〇〜二二〇メートルを部分的に開発規制する緩衝地帯とするものである。これが長らく地形的に狭小である日没群島の開発はもとより、小規模な再生可能エネルギー発電施設や公営住宅、ライフライン設備（本土からの海底送水管やケーブルの敷設など）の足枷となってきた。

この状況が変わるのが二〇一八年に制定された「エラン法【※11】」である。これは電力が本土から供給されない沿岸市

町村（実質的に島嶼市町村）について風力などの再生可能エネルギー施設とその関連設備の建設運用を開発完全抑制地帯や緩衝地帯に例外的に認める（第四四条【※12】）など、島嶼市町村に護岸法の制約からいくつか除外規定を設けるものとなった。これにより、島嶼の狭小性を考慮した開発や事業が容易となった。

越境的な中等教育機関の設立

教育面では、子どもの減少にともない島内の児童生徒数だけでは学級を維持できなくなってきた。そこでAIPは、「越境的中等教育機関」である「日没群島中学校（College des Iles du Ponant【※13】）」の設立を要請した。一九七五年開校の同校は、本部を本土半島側の都市（フィニステール県ブレスト市）に置きながら、参加六島【※14】それぞれにサテライト教室を設置している。島内在住の生徒はそこで授業を受けることができ、船とバスを乗り継いで本土側の中学校に通う負担が軽減されている。

島の中等教育の維持発展に貢献している一方、教職員の配置【※15】などその運営には不安定さがつきまわっている。

近年は、オンライン授業などの導入により負担軽減がなされつつあるが、二〇一九年には事務員削減案が出されるなど（後

に地元選出国會議員による仏教育大臣への要請により撤回【※16】の課題が残されている。なお、同種の小学校や高校の開設については、現時点では計画されていない。

島内の児童生徒の減少により学校維持の問題に直面しているのは、わが国の離島も同様である。複数県にまたがる離島間学校は、日本でも参考となり得るのではないだろうか。

本土周辺離島を対象とした法制を要請

フランスには日没群島など仏本土周辺の小離島を対象とした振興法はなく、そのための部署や政策もない、いわば公共政策上の「死角 (angle mort)」であった (Bockel[2020:5])。つまり、これまでの国による日没群島の振興策は、前述の「沿岸市町村」や「農村市町村 (commune rurale) 【※17】」に指定された市町村全般の振興政策の一変数にすぎず、コルシカや海外県のような島嶼という地理的特殊性を考慮した措置が政策パッケージとしてとられることはなく、仏政府との直接かつ恒常的な意見交換の場もなかった。二〇二〇年七月、A I Pとブルターニュ州など選出の超党派国会議員【※18】の働きかけにより、ようやく仏上院議長と日没群島の複数首長との円卓会議が行なわれた。

そこで提起されたさまざまな問題のうちの大きな一つが、

上述の「沿岸市町村」「農村市町村」に対する一律の振興策が逆に離島町村の産業振興・活性化を阻害しているという点である。「護岸法」に係る点については既に述べた通りであるが、もう一つ「農村市町村」の多くに適用される農村再生地帯(以下、ZRR)の問題があげられる。日没群島のほとんどは、法人事業税・法人固定資産および不動産税、従業員に係る社会保険料の企業負担などの減免措置【※19】が受けられるZRRとして認められず、企業や事業誘致の障害となっている。ZRRは仏全市町村のほぼ半数の一万七七三〇市町村が指定されている【※20】が、日没群島各町村は、人口密度がZRR指定条件の一つである平方キロメートル当たり六三人を超えているため指定外となっている【※21】。これは、各島の面積が小さいがゆえに人口密度が比較的高くなってしまったためで、A I P副会長(ユ島村長)は円卓会議でこの点を取り上げ、「杓子定規的な法規でなく、島嶼特有の事情を考慮した法制が必要」と述べている (Bockel[2020:14])。

課題となつている副次的滞在者

円卓会議で中心的な議論となったのが「副次的滞在者 (résidents secondaires)」と島内にある彼らの住宅に関する問題である。副次的滞在者とは、島内に別荘やセカンドハウスを

所有し、平日は都市部にある主宅 (residence principale) で仕事や日常生活を送り、長期休暇や週末などに滞在のため来島して行く者をさす。別宅を第三者に有料貸ししたり、知人友人などに無料貸しする者も含まれる。日本的な基準でいえば「関係人口・交流人口」ともいえなくもないが、仏にはそもそも「定住・関係・交流人口」の概念自体がないため、比較することは難しい。実際に彼らは、現地の住民からは島民とはみなされていないようだ。

副次的滞在者は、定住島民や自治体との間で以前から軌轢を抱えていたが、二〇二〇年三月のコロナウイルス感染拡大により一挙に表面化する。パリなどの仏大都市がロックダウン措置をとったことで、普段都市に居住する別荘などの所有者たちが島嶼へ一斉に避難し始め、定住島民や地元議会から強い反発を受けた。長期避難生活を目的とした島内商店などでの買い占め行為に対する怨嗟や、ウイルスが持ち込まれるのではないかという不安がその主要因である。

そのため、架橋島では定住島民や公共サービス関係者以外の車両通行を一時禁止する措置がとられ、離島についても乗船に対し同様の条件が付けられた。また、島内の別荘・セカンドハウスなどの使用を制限・禁止する自治体、島内での自動車・バイク・自転車などのレンタルやビーチへの入場を禁止する町村も見られた【※22】。

日没群島では、定住人口が減少する中、副次的滞在者用住宅の戸数が住民の一般住宅や現地ホテル・民宿戸数よりも多く、特に小規模島嶼（プリア島など）は、別荘などが七割以上を占めている（前掲表参照）。このような状況が島の住民に副次的滞在者に対する懸念や警戒心をもたらしている。そして、このことにかかる心的状況の要因となるのが、①税収不足・財政負担、水道エネルギー供給やゴミ処理などの当該自治体に係る負担、②島内産業（特に観光）への影響、③地価や不動産価格の上昇、④コロナウイルス感染の危険性の増大などの事象である (Bockel[2020:4-5:13])。

「島嶼性」の法的定義と対象範囲の検討

本稿執筆中に、日没群島に係る国の法制に大きな変更が見られた。現仏国会（第85通常国会）で審議中の「3D法案」【※23】である。各地方自治体のさらなる分化を規定する法案第一条および第一条式 (article 1er bis) の後に、以下の文言からなる条文を付加する修正案【※24】が提出され、二〇二一年一月六日に国民議会本会議（第一読会）【※25】で可決された。

——国は大陸との恒常的な繋がりを持たぬ本国の島嶼市町村について、ある一つの地域的総体をなすものとして認める。その総体においては持続可能な開発および発展が、当該市町

村の社会的、環境的、文化的、景観的、経済的役割という観点から国益上の重要な一目標をなし、地方および国の公共政策が実施される中で当該地域の諸状況が異なることについての考慮を必要とするものである〔※26〕。

修正案の文言を四点に集約するならば、①国（フランス）は本土周辺の小島嶼にある市町村を一つの総体（＝島嶼市町村）として認める〔※27〕。②島嶼市町村の持続可能な開発と発展は、国益の重要な一項目である。③「②」の重要性は、島嶼市町村特有の役割から生ずるものである。④公共政策の実施においては、島嶼市町村の特殊事情は考慮されるべきであり、それが当該地域の持続可能な開発・発展の一条件である、となる。

本修正案は「島嶼性」については明示していない。EUの隣国イタリアの改正憲法案第一一九条や同国の小規模島嶼法案（詳細は本誌二六〇号参照）の第一条に「島嶼性」とその定義が明示されている点とは対照的であるが、これは改正仏憲法法案において「島嶼性」を「コルシカ島の特殊性」に限定しているからだと考察される。ただし、同憲法改正審議はコロナ禍のため停止しており、逆に後で提示された3D法案でコルシカの特別地位が再度議論されている状況を鑑みると、フランスにおける「島嶼性」の法的定義とその対象範囲が再検討される余地は大いにありと考えられる。

以上、フランスの離島をめぐる法制をみた上で、日本の離島振興を鑑みると、個々の振興策というよりは、①「島嶼性」をどう法制にて規定してゆくか、②離島間交流（特に越県離島間）のインセンティブの視点が参考となりうる。①については離島振興法が想起されるが、これは限時法であり、国土の中で島嶼・離島の特殊性を恒久的に規定すると同時に、国益と離島との関連性について言及する法規定が必要ではないだろうか。②は、①とも関連する事項であるが、地理的な隣接の有無にかかわらず、特に複数県に係る離島間複数業種交流や共同事務・事業（教育、医療、福祉など）がより円滑に組織できる体制づくりが求められるだろう。

【参考文献】

BOCKEL, Jean-Marie (2020) Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la situation des îles métropolitaines et leurs besoins en matière de différenciation territoriale, No. 626, Sénat, Session extraordinaire de 2019-2020

EUROSTAT (2018) Methodological manual on territorial typologies — 2018 edition
Jean-Marc Zaninetti (2006) «L'urbanisation du littoral en France», *Population & Avenir*, No.677, pp.4-8.

長谷川 秀樹 (はせがわ ひでき)

1970年和歌山県生まれ。横浜国立大学都市イノベーション研究院教授。博士(国際関係学)。日本学術振興会特別研究員、千葉大学助手等を経て、2021年より現職。専門は、コルシカ島の学際的地域研究、フランス社会学など。著書に『コルシカの形成と変容—共和主義フランスから多元主義ヨーロッパへ』(三元社)ほか多数。

※1：仏国勢調査(Recensement, 2018年)によるINSEE(仏国立経済統計研究所)値。

※2：インド洋域のレユニオン県・マヨット県、カリブ海域のマルティニク県・グアドループ県を指す。ただし、マルティニク県は2015年に「マルティニク海外公共団体(CTM)」に改編した。

※3：島嶼地域の定義は、EU統計局(EUROSTAT)による「地域分類法手順」を参照。EU域内1,348地域のうち76地域が「島嶼地域」。EUROSTAT(2018:104)。

※4：地中海の有人5島は、本土側のマルセイユ、トゥーロン、イェール各市の一部であり島内に役場はない。したがって仏国の地中海にはコルシカ島を除き全域離島市町村は存在しない。

※5：日本の一部事務組合などの広域連合とは異なり、仏のCCは市町村とは別の独自の財源と徴税権を有する。

※6：日本でいうNPO法人に該当。ただし、AIPの構成員はすべて自治体。

※7：2020年の予算総額は16億ユーロ(約2,500億円)。

※8：地方公共団体一般法典第L 5210-1-1条のV。

※9：沿岸整備・保護・活用に関する1986年1月3日の法律第86-2号(同法は環境法典・都市計画法典に編纂されている)。

※10：Commune littorale。環境法典第L321-2条の規定にある海域(河口・湖沼・デルタ地帯含む)に面している1,212市町村が指定されている。うち海岸が975。残りがほかの水域に面する沿岸市町村である。数値は地域結束・地方公共団体関係省ウェブサイト(<https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/loi-relative-lamenagement-la-protection-et-la-mise-en-valeur-du-littoral>)参照。

※11：住居(L)、地域整備(A)ならびにデジタル(N)の進展(E)に関する2018年11月23日の法律第2018-1021号。「エラン(ELAN)」とは法律正式名称の主要語の頭文字を取ったもの。

※12：都市計画法典を改正するもので、同法典に第L121-5-1条を新設する規定。

※13：フランスの中学校(コレージュ)は4年制。標準年齢で日本の小学6年～中学3年に相当。

※14：フィニステール県バ島・ウェッサン島・モレーヌ島・サン島およびモルビアン県グルワ島・ワット島(エディック島在住の生徒はワット島のサテライト教室に通学)。ペルイル島、ユ島は島内に中学校がある一方、他県の4島は対岸本土の中学校への船とバスによる長距離通学となっている。

※15：同校には25名の教員(うち12名が非常勤)がいるが、7名がサテライト教室のある島に居住(基本的に島内勤務)、18名は複数サテライトで授業を担当する必要からプレスト在住となっている。また1科目担当教員が10名、2～4科目担当教員が12名、5科目以上担当教員が3名となっている(仏プレスト大学制作ビデオID: Images Magazine No.9: Collégiens des îles: regards sur l'entrepreneuria 参照。<https://www.youtube.com/watch?v=hv0JZdPLzw8>)。

※16：仏地方紙『ウェストフランス』(2019年3月25日付)

および同『ル・テレグラム』(同14日付)記事参照。

※17：地方公共団体一般法典第D3334-8-1条による人口2,000人未満の市町村および、INSEEの統計単位であるフランス全国に約2,500ある「都市単位(UU)」に含まれていない人口5,000人未満の市町村。

※18：ジャンマリ・ボケルを代表とする23名の上院議員(名簿はBockel[2020:1]を参照)。

※19：従業員的一定数いる企業・法人・NPO・諸団体・組合などが対象。最大5年間の免税措置と、事後最長3年間の20万ユーロを最大とする減税措置を受けられる(租税一般法典第1383E条および1383E bis条)。

※20：数値は仏地域間結束・地方公共団体関係省ウェブサイト(<https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/zonages-daides-aux-territoires-ruraux>)参照。

※21：ほかにも、住民世帯当たりの年間平均収入が一定(約1.9万ユーロ)以下であること、40年前よりも人口が減少していることという要件がある。

※22：仏全国紙『ル・モンド』(2020年3月21日付)、同『リベラシオン』(同18日付)、仏地方紙『スュッド・ウェスト』(同年4月3日付)、『ウェスト・フランス』(同9日付)記事ほか多数。

※23：国土分化(différentiation)・分権(décentralisation)・分散(déconcentration)法案。それぞれの頭文字がDのため、3D法案と呼ばれる。法案第4406号。

※24：修正案第2069号(日没群島のある4県選出の連立与党議員9名が連名で提出)および第3036号(他県選出の3議員による提出)(フランス共和国官報2021年12月7日、No.148 bis A.N(C.R), p.6)。

※25：仏国会は3読会制をとる(旧大日本帝国議会に同じ)。

※26：原語は以下の通り。La République française reconnaît les communes insulaires métropolitaines ① dépourvues de lien permanent avec le continent comme ② un ensemble de territoires dont ③ le développement durable constitue un objectif majeur d'intérêt national en raison de leur rôle social, environnemental, culturel, paysager et économique et nécessite qu'il ④ soit tenu compte de leurs différences de situations dans la mise en oeuvre des politiques publiques locales et nationales. ①は「恒常的な繋がり・関係を欠いた」という意で、大陸と架橋されていない状況を指す。②は「(他の地域とは性質上明確に異なる)諸地域からなる一つの総体」を意味し、つまり「島嶼である市町村は、大陸にある市町村とは明確に区別される一つの総体」ということ表す。③は「島嶼市町村における持続可能な開発・発展はフランスの重要な国益の一つ」、④は「島嶼市町村の諸事情が大陸にある市町村とは異なる点が考慮されるべき」という意。

※27：1985年制定の山岳法による「山岳市町村」の島嶼への応用と考えられる(仏経済誌『レ・エコ』2021年12月9日付、『スュッド・ウェスト』同13日付記事参照)。