

フランスの海外島嶼地域における振興施策 レユニオン、マヨットの現地調査から（前篇）

横浜国立大学大学院准教授 長谷川 秀樹

本稿では、二〇一八年に南インド洋に位置するフランスの島嶼地域「レユニオン」「マヨット」で行なった調査結果を二回に分けて報告する。両島嶼地域ともに仏国海外地域（FOM）という特殊な状況にあるため、まず前篇として同国の海外島嶼地域（以下「海外島嶼」。註1）の位置づけなどについて概説したい。

多様を極める仏国の島嶼地域

意外かもしれないが、フランスは世界一、二の排他的経済水域（EEZ）を有する海洋大国である（註2）。同国は欧州大陸周辺のみならず、太平洋・インド洋・大西洋・カリブ海・南極近海にもEEZを擁する。これらは仏国が欧州以外の海外に領土を持ち、そのほとんどが島嶼であるこ

とに起因する（註3）。日本同様、仏国も島嶼により広大なEEZ確保の恩恵を受けている。

パリや欧州地域のフランスを指す「本国（メトロポール）」を含めると、仏国の島嶼は多様を極める。ニューカレドニア、仏領ポリネシア、レユニオン、マルティニック、グアドループ、コルシカ（註4）は、それぞれ面積一〇〇〇平方キロ、人口一〇万人を超え、日本の「離島」感覚では捉えにくいかもしれない。島内に一つまたは複数の市町村（コミューン）を有するわが国の全域離島に近い島嶼もあるほか、島の成り立ちや気候、地形、産業、民族、文化は日本の島々と同様かそれ以上にバラエティーに富む（海外島嶼の概要は表1参照）。

仏国海外島嶼は、戦後長らく「海外県・海外領土（DOM・TOM）」として推移してきた。フランスでは、日本とは異なり、本国・海外ともに県知事（プレフェ）は官選（内務省

表1 フランスの海外島嶼地域の概要

(無人島群は除く)

海域名	地域名	面積 (km ²)	人口 ^{*1} (万人)	首府・中心都市	統括公共団体	基礎自治体数	自治権 の規定	仏国会への 議員数	通貨
カリブ海	グアドループ	1,628	39.4	バステール	海外県・海外州	32市町村	なし	上院3、 国民議会4	ユーロ
	マルティニク	1,128	37.6	フォールドフランス	地域公共団体	34市町村	なし	上院2、 国民議会4	ユーロ
	サンバルテルミ	24	1.0	ギュスタヴィア	海外公共団体	1市町村	あり ^{*2}	上院1、 国民議会1	ユーロ
	サンマルタン	53	3.5	マリゴ	海外公共団体	1市町村	あり ^{*2}	上院1、 国民議会1	ユーロ
北大西洋	サンピエール・ ミクロン	242	0.6	サンピエール	地域公共団体	2市町村	なし	上院1、 国民議会1	ユーロ
インド洋	レユニオン	2,512	85.3	サンドニ	海外県・海外州	24市町村	なし	上院4、 国民議会7	ユーロ
	マヨット	376	25.7	マムズー	海外県	17市町村	なし	上院2、 国民議会2	ユーロ
南太平洋	ワリス・フツナ	124	1.2	マタウツ	海外公共団体	3酋長区	なし	上院1、 国民議会1	CFP フラン
	仏領ポリネシア	4,167	28.0	パペーテ	海外公共団体	5諸島区、 48市町村	あり ^{*3}	上院2、 国民議会3	CFP フラン
	ニューカレドニア	18,576	26.9	ヌメア	独自の公共団体	3州、 33市町村	あり ^{*4}	上院2、 国民議会2	CFP フラン

※1：2016年フランス国勢調査(recensement)。南太平洋の3地域は仏国立経済統計研究所の2014年、または2017年の推計値。
 ※2：2007年2月21日法 ※3：2004年2月27日法 ※4：1999年3月19日法



官僚)で、中央政府行政を地方において担い、地方自治の執行は、首長(≡県会議長)が担う。海外県は制度上、本国の県と同じであり、海外領土は仏国憲法(第七十二条)で「特別地位を有する公共団体」と規定されていた(註5)。

しかし、二〇世紀末頃より海外フランス制度が海外公共団体(COM)、地域公共団体(CT)などに再編される。海外県・州はマルティニックを除き維持されたが、旧海外領土はすべて「海外公共団体」とされた。これに、グアドループ県から分離したサンマルタン、サンバルテルミ、ニューカレドニアから分離したワリス・フツナ、元海外県であったサンピエール・ミクロンが加わった。また同憲法第七十三条の規定により、海外公共団体の一部には組織法を制定することで個別に「自治権(オートノミー)」を有することができるようになり、仏領ポリネシア、サンマルタン、サンバルテルミがこれにあたった。

一方、マルティニックは、二〇一五年、海外県と海外州および両議會を併合し、「マルティニック地域公共団体(CTM)」という単一公共団体を設立した(註6)。

ニューカレドニアは、同憲法第七十六条、第七十七条の改正により、「自決権(オートデテルミニション)」を有する「独自の公共団体」となった。自決権とは仏国からの分離独立を合法的手続きにより進められるもので、二〇一八年ニュー



ーカレドニアではこの規定により住民投票で独立を問うたが、否決され仏国残留が続くことになった。

一方、一覧にはない海外島嶼地域の無人島群(註7)には「新海外領土」の地位が付与された。ただし、定住者がいないため、行政組織などは置かれていない。

仏国における海外島嶼地域の位置づけ

以上のように仏国の海外島嶼は多様であるため、日本の離島政策（観光を含む地域振興）のみで比較することは困難である。むしろ、領土領海保持、国境保全という観点はあ
る。しかし、同国における海外島嶼の最大の位置づけは、特にインド・太平洋における仏国の軍事プレゼンスと安全保障ととらえるべきであろう。現在、北朝鮮問題、中国の海上覇権や一路政策に対する牽制、原油などの海上輸送ルートの確保の観点から、自衛隊は米国のみならずフランス海軍との協力や共同軍事活動を進めている。仏国ではこうした海域に自国領土としての島嶼を有していることを根拠に、インド・太平洋における安全保障の責任を自負、各海外島嶼には海軍基地（潜水艦基地含む）が配備されているほか、空軍基地もニューカレドニア、レユニオン、タヒチに配備されている。また仏領ポリネシアの東端にあるムルロア環礁では一九九九年まで核実験が行なわれていた。

さらに同国は、こうした海外島嶼と広大なEEZのプレゼンスから、「EUの盟主」としてインド・太平洋沿岸諸国とも独自の外交を展開し、太平洋共同体（SPC）、太平洋諸島フォーラム（PIF）、インド洋委員会（COI）、環インド洋連合（IORA）などの国際組織の加盟国（もしくはパートナー国）となっている。

本国との平等性と一体感の醸成を目指す政策

では、軍事・安保・外交面以外に、仏国は海外島嶼にどのような政策を講じてきたのか。戦後までこれら地域に対する政策は、旧仏領アフリカや旧仏領インドシナ同様、植民地政策が主であった。脱植民地化の過程で同国が採ってきた政策の理念は、国是とも言える「共和主義」を海外地域にも浸透させることであった。つまり仏本国との平等とフランス市民としての一体感の醸成である。

一九五六年まで海外島嶼住民（本国人入植者除く）は、仏国籍を有していたものの、それは「原住市民（indigènes-citoyens）」という形式で、本国人の「市民（citoyen）」とは区別され、本国への移動などいくつかの市民的権利が制限されていた。その後、形式的には区別はなくなるが、長きにわたる植民地政策の経済的後遺症や本国との遠隔性などから、海外島嶼の多くは経済的に立ち遅れ、教育水準は低いままとなった。また、多くの島嶼が熱帯に位置し、衛生上の問題や医療施設の不足などから、平均寿命が本国よりも短く、乳幼児死亡率も高かった（註8）。これらは正の動きは、こうした状況を激しく糾弾し、「本国並み」の地位と生活の保障を平等主義の観点から強く唱えたマルティニック出身の著名な作家であり政治家のエメ・セゼールの影響が大きい。

海外島嶼の近代化と本国との平等化を具体的に政策化する部署として創設されたのが、旧植民地省を改編した海外省である。時代とともに優先課題は変化しているが、医療、衛生、福祉、雇用、住宅などの社会厚生政策がその中心となっている。

一方、通信運輸政策にも力が入れられてきた。海外島嶼と本国、海外島嶼間のコミュニケーションの増進によりフランス市民としての一体感を養成すること、海外島嶼住民の通信運輸にかかる費用負担の軽減による所得の向上が目的である。当時、電信・電話・郵便において海外県・海外領土の諸地域は、通信省ならびに電信電話郵政局（PTT）により料金が優遇されていた（註9）。テレビ・ラジオ放送も海外省により一九五四年に海外フランスラジオ局が設立され、その後フランス放送協会傘下を経て、独自の総裁を戴く放送協会「海外フランス放送」となり、現在はフランス・テレビジョンの「海外第一チャンネル（地上デジタル）」「フランスO（衛星）」となっている。かつてはパリ制作の番組を一方的に受信するだけであったが、いまでは各海外島嶼支局による制作番組が主体となっている。また他の支局で制作された番組を視聴することもでき、海外島嶼間のコミュニケーションの進展に一役買っている。

「国土連続制」はこの延長上に導入された海外島嶼間、フランス海外地域と本国間との航空運賃を低減させる措置である。海外島嶼は欧州大陸とは異なり、航空会社間の競争

が乏しく格安航空（LCC）路線もほとんどない。同国の海外地域では、就職や進学、婚姻などにより本国に一時期あっている。そこで国土連続制の名のもとに、海外島嶼住民の航空運賃に対してその何割かをキャッシュバックする措置が採られている。これによりモビリティを高め、彼らと本国との一体感を増進を図っている（詳細は後篇で紹介）。

特別税制措置もフランス政府の重要政策の一つである。海外島嶼はガソリンなどの燃料をはじめ、生活必需品のほとんどを島外からの移入に依拠している。このため物価が高く、住民の日常的な不満につながっている。これを抑制するため、付加価値税（TVA）や石油製品消費税を減免したり、その税率の改変を地元議会や知事の裁量にゆだねることで急激な物価変動に対応している。

海外島嶼地域の振興におけるEUとの役割分担

海外島嶼に対する仏国の政策は、EUの地域政策との整合性で導き出されている。右記の福祉、医療、通信運輸政策などは比較的、同国政府の裁量が大きい領域だが、産業や税制、インフラ、環境分野においてはEUの共通政策や地域格差是正政策（社会経済的結束）に順じて政策が講じられている。

そもそもEUの中には、フランス同様に海外地域（ほと

んどが島嶼)を有する英国やオランダ、デンマーク、スペイン、ポルトガルなどの加盟国があり、その関係性には(EUとの)①完全統合、②部分的・選択的統合、③離脱(註10)の三形態がある。また、欧州内島嶼地域の中にも歴史的経緯から広範な自治権を有するジャージー島(英国)やフェロー諸島(デンマーク)などがあり、EUとの関係は複雑多岐にわたる(表2)。

EU加盟国の海外島嶼の多くが関税同盟、単一通貨、共通政策のいずれも享受しない「離脱」関係にあるなか、マルティニックなど地域公共団体やレユニオンなど海外県は原則EUに統合されている(ローマ条約第二百二十七条二項)。ただし、一九八九年にEUはフランス海外県に「遠

表2 EUとEU加盟国島嶼地域との関係

	①完全統合	②部分的・選択的統合	③離脱(連合協定)
海外		仏地域公共団体・海外県・海外公共団体 マデイラ、アゾレス(葡) カナリア(西)	英海外領土(全域) 蘭領アンティル(全域) グリーンランド(デンマーク) ニューカレドニア、仏領ポリネシア、ワリス・フツナ(仏)
欧州内	コルシカ(仏) サルディーニヤ、シチリア(伊) バレアレス(西) クレタ、南北エーゲ、イオニア	オーランド(フィンランド)	ジャージー、ガーンジー、マン(英) フェロー(デンマーク)

隔性・島嶼性による特別選択プログラム(POSEI)を適用、共通政策(農業、商業、漁業など)については項目ごととその適用基準を緩和、段階化した。例えば、熱帯農作物をEU市場へ継続的に供給できる海外島嶼地域は限られており、かつ自然条件などでその安定性は脆弱である。そこでEUでは、競争原理を適用せず、逆に安定供給のための補助金を交付している。このほかEU域外産の農産品との市場内小売価格の調整措置、EU市場での販路確立や農産品広告に要するコストをEU農政総局が肩代わりするなどの措置が講じられている。また、欧州大陸で生産された精密機器(コピー機など)の価格が輸送コストにより高額になることを避けるため、安定低廉価格供給を目的とするEU補助金が交付されている。生活インフラや学校・病院などの公的施設、博物館・美術館などの文化施設の建設や改修でもEUの地域開発基金が充てられ、欧州大陸内や地中海島嶼地域の補助率が五〇パーセントのところ、海外県は八五パーセントまで引き上げられている(註11)。先述の国土連統制も財源はEUによる交付金である。

このように地域振興策でいえば、フランス海外島嶼は、国よりもEUとの結びつきの方が深い。後篇では、インド洋の海外県であるレユニオンとマヨットについて、EUが具体的にどのように関わっているのか調査報告する。

(後篇につづく)

[論 考]

- 註1 仏国における「海外 (outre-mer)」とは、欧州以外の地域を指す。地続きであっても中東やアジアは「海外」であり、地理的に海を隔てても英国やアイルランドは「海外」ではない。
- 註2 統計により仏国が世界最大のEEZを有するとするものと、米国に次ぐ世界第2位とするものがある。これは仏国のEEZの幾つかが隣接国との係争となっており、これらを含めると世界第1位、除くと2位となるためである。いずれの場合もEEZ面積は、1,000万km²を超え、日本のEEZ面積の倍以上を有している。
- 註3 仏国海外地域の陸上総面積は約12万km²。単純に面積比だと南米大陸にある仏領ギアナがその3分の2を占めるが、島嶼でないのはここだけである。なお、仏国海外地域の定住人口は約270万人(2015年、国立統計経済研究所)であり、ギアナの人口は10万人に満たないので、こちらは島嶼人口が9割以上となる。
- 註4 コルシカは、ヨーロッパ域内の地中海に位置し、制度的にフランスの植民地になったことはなく、仏革命後、県制が敷かれたため「本国(メトロポール)」に含まれ、海外島嶼にはあたらない。
- 註5 1982年の地方分権法により新設公共団体の「州(レジオン)」が複数県を統括する形で設置され、コルシカと海外県にコルシカ特別州、海外州(ROM)が置かれる。ただしこれは従来の海外県・海外領土を再編するものではない。
- 註6 海外島嶼ではないが、コルシカ島も2018年に島内のアジャクシオとバステリアの2県と県会、島全体を統括する行政組織「コルス地域公共団体(CTC)」とその審議機関コルス議会を統合し、「コルス公共団体(CC)」を設立している。
- 註7 クリッパートン島(メキシコ沖太平洋環礁)、散在島嶼群(インド洋無人島群、モザンビーク海峡無人島群、トロムラン島)、仏領南極および南極近海群島(ケルゲレン島、サンポール島、クローゼー島ほか)。
- 註8 1953年時点における仏本国の平均寿命は男性64歳、女性70歳であったのに対し、レユニオンでは47.5歳、53.5歳に過ぎなかった(Insee Réunion, avril, 2012, p.7)。また、1951年時点の本国とレユニオンとの満3歳までの乳幼児死亡率(出生1,000

人対)は本国50、レユニオン165と3倍以上の差があった(BARBIERI et CATTEAU, 2003)。

- 註9 郵便料金が公社化される1990年代半ばごろまでは、大型小包などを除き、海外フランス地域の料金は「国内料金」と同額であり、現金書留などの国内限定郵送サービスも可能であった。固定電話料金も同年代半ばごろまで、仏本国から海外島嶼地域への通話は「国内長距離料金」の扱いであった。よってパリからレユニオン島への通話や郵送は、ほぼ同じ距離でありながら「外国料金」の適用となるモーリシャスやマダガスカルに比してかなり安く、同様にパリからニューカレドニアへのこれら料金もオーストラリアやニュージーランドへのそれより格安に抑えられていた。

- 註10 「EUとの関係」とは、共通政策、税制調和の適用やローマ条約設立時(1957年)からある関税同盟、鉄鋼石炭や原子力共同体への統合、単一通貨や金融政策の受け入れという意味であって、マーストリヒト条約以降に確立されたEU市民権、EU域内の移動、居住、就労の自由などの人権的な項目を意味しない。例えば、EU共通政策やユーロが適用されていない英海外領土、グリーンランド、ニューカレドニアの住民であっても、EU市民権は有している。また「離脱」地域がEUと無関係なわけではなく、EU加盟国の旧植民地であったアフリカ・カリブ海・太平洋(ACP)諸国との「特恵的関係」と同じ「連合協定」を個別に締結している。

- 註11 仏海外県3島では2007～2013年までの期間に19.73億ユーロ(約2,500億円)の欧州地域開発基金(ERDF)、8億ユーロ(約1,000億円)の欧州社会基金(ESF)、5.57億ユーロ(約700億円)の欧州農業農村開発基金(EAFRD)が交付された(European Commission DG Regional Policy, 2010)。

【参考文献】

- BARBIERI, Magali et CATTEAU, Christine (2003), 《L'évolution de la mortalité infantile à la Réunion depuis cinquante ans》, Population, Vol. 58, pp. 229-251.
- European Commission DG Regional Policy (2010), The Outmost Regions: European regions of assets and opportunities, EU Publication.
- 長谷川秀樹(2000)「EU島嶼地域とPOSEI」『日本EU学会年報』第20号、258-279頁
- 長谷川秀樹(2019)「EUにおける「島嶼地域」と「島嶼性」概念の形成(1)」『横浜国立大学教育学部紀要Ⅲ社会科学』第2号、134-154頁

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・大学院都市イノベーション研究院准教授。博士(国際関係学・立命館大学)。日本学術振興会特別研究員、千葉大学助手などを経て、2011年より現職。専門は、コルシカ島地域研究、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)、「コルシカ人民=民族」の生成」(関西学院大学出版会)ほか。