

フランスの地方自治の体感

北海道大学法学部 准教授

村 上 裕 一

こんにちは、村上裕一と申します。簡単に自己紹介をさせていただきますと、松山城や道後温泉のある四国・愛媛県の松山市出身で、しばらく東京にいたのですが、二〇一四年四月から、山崎幹根先生（北海道地方自治研究所副理事長）と同じ北海道大学に勤めています。二〇一八年九月から二〇二〇年九月までの二年間は、大学からサバティカル（長期研究期間）を認めてもらって、フランスのポルドー政治学院に留学していました。

留学前にも、自治研には研究会や西尾勝先生の記念講演会にお誘いいただきました。その節はありがとうございました。留学直前のその記念講演会の懇親会で、ある大先輩から「フランスに行くならば国立公園を回るといいですね」とアドバイスをいただきました。それに私が「国立公園の研究もしなければならぬですね」とお答えしたところ、「いえ、必ずしも研究をということではなく、歩いて回って楽しむ方がいいですよ」と言っていたいただきました。そのおかげで、私は肩の力をか

り抜いて、フランスに赴くことができたと思っています。

今日は、フランスの地方自治について報告をしようとお話を以前からいただいていたこともあり、「フランスの地方自治の体感」というタイトルでご報告することにしました。実は、留学中は現地からも、年金制度、高等教育・研究制度改革の現状報告をお送りし、『北海道自治研究（二〇二〇年四月／第六一五号）』に掲載していただいております。

私が渡仏した直後の二〇一八年秋頃から、現地では燃料税引き上げなどに反対する反政府デモ（黄色いベスト運動）があり、その後も引き続いて年金制度改革反対のデモが盛んに行われていたため、その現地報告にはデモの様子を撮った写真を載せました。ところが、その原稿をお送りした直後の二〇二〇年二月頃から、フランスでも新型コロナウイルスの感染が拡大し始め、後程もお話する通り、全土でロックダウン（都市封鎖）に

なりました。

したがって、四月下旬にその原稿が公表になった時点で市中はデモどころではなかったのですが、原稿には、現地の状況は変わってしまったという旨のお断りを添えざるを得なくなりました。当時、現地ではかなりの緊張感があり、「私は果して無事に帰国できるのだろうか」という不安もありました。が、二〇二〇年九月に帰国した際は、日本の水際対策は現在（二〇二一年八月）ほどに厳しいものではなく、そういう中で、私は二週間の自主隔離を経て、何とか札幌に帰ってくることでできました。

研究会後の交流会で話をすることもままならない残念な状況ではありますが、こうして札幌で皆さんと「再会」し、ご一緒させていただけることを、大変うれしく思っております。今日は、私がフランスで学んだことを皆さんにお伝えできたらと思っております。

1 コロナ危機以前のフランス

(1) 変化が著しかったフランスのここ一〇年

私がフランスにいた二年間のうち、最後の約半年間がコロナ危機下だったのですけれども、それは私にとって印象深い半年間でした。ゆえに、今日のご報告ではフランスのコロナ危機対応を中心に話を進めていきますが、北海道自治研究会でのご報告でありながら、私自身はあいにく自治論の専門では必ずしもありません。したがって、フランスの最新の制度がどうなっているのかや、目に見えている現象の背後にある因果関係や歴史的背景などは、あまりうまく話題にできません。ひとえに私の不勉強のため今日は「体感」をお話するにとどまりますが、可能な限り、自治（論）と関連付けるお話もできればと考えています。

フランスの地方自治制度については、この会の冒頭で佐藤克廣先生（自治研理事長）からのお話もありましたが、自治体国際化協会（CLAIR）の『フランスの地方自治』をご覧いただくのが良いと思います。この資料はウェブ上で無料公開されていますが、二〇〇九年のもののため、そこからかなり状況が変わっているということも否定できません。

まず大きいのは、ここ数十年の間に大統領が三人替わっているということです。サルコジ前大統領、オランド前大統領、マクロン現大統領と交代し、彼らは出身党派も違います。二〇二二年四月は大統領選ということで、極右との争いになるの

か、あるいは中道でもなければ極右でもない第三の選択肢が票を集めるのか、といった様々な情勢分析があつて、現職のマクロン大統領は、ある見方によれば「人気取り」に必死な状況です。

さらに、この一〇年間でフランスでは様々な事件が起こりました。現地に行つてから実感したことです。私のような外国人、さらには移民を含め様々な出自や宗教の人がいて、ゆえに様々な問題が起こっているようでした。私がまだフランス留学を計画していた頃に発生したシャルリー・エブド襲撃事件や、パリ同時多発テロ事件、さらには南仏ニースでのトラックテロ事件は、極めてショッキングな事件でした。その他偶然的の巡り合わせもあつて、結果的に首都パリではなく、ポルドーという南西部・大西洋岸の地方都市に行くことになりました。

(2) フランスの地方自治（研究）の動き

ポルドーは、一番狭い範囲でカウントすると人口約二五万人で、後程お話しするメトロポールという大都市圏を含め広く捉えると、人口一〇〇万人に迫る都市です。フランスの中ではかなり有力で、大きい方の部類に入る都市です。

フランスの地方自治にはいくつか面白い論点があり、その一つが、先程佐藤理事長からもお話のあつた基礎自治体、コミュニティを巡る動きです。フランスにはこのコミュニティが三万個以上あるので、隣接するコミュニティで連携させるとか、合併して効率化するとかといった議論がなされてきて

いるところです。

しかし、なかなかその調整がうまく行かないということもあつて、それに対してはコミュニティが合併した場合には権限や財源を移すといった、インセンティブ付与が行われています。これについては、日本より大胆なやり方で、コミュニティにも選択肢が多く用意されているのですが、他方で、地元紙にはコミュニティ間の議論が紛糾したとの記事が掲載されるなど、やはり日本と同じような苦労が見られるのも興味深いところです。コミュニティを巡る動きの研究としては、中田晋自先生の「フランスの地方自治体改革（二〇一〇年）における新しい市町村合併政策…「新コミュニティ制度」の創設とその現況」という論文が、大変参考になると思います。

あるいは、私と同じ行政学で、フランス専門の玉井亮子先生が「メトロポール移行を目指す都市」という論文を発表しています。メトロポールは、日本語では「大都市圏」です。イメージで言えば、札幌市を中心に、石狩振興局の基礎自治体が連合を組んでメトロポールを形成し、一定要件を満たして政府から認められると権限と財源が与えられる、という仕組みです。

関係当事者にとつて有利であることや、日本の政令市などよりも要件が緩いこともあつて、フランス全土で多くの地域が競つてメトロポールに名乗りを挙げています。しかも、メトロポールと、後程ご説明するレジオンは、集権でも分権でもない「中間政府」として、政府からの権限の受け皿

になっていくようです。

そのメトロポールから外れてしまう地域、例えば、札幌市中心の石狩振興局の例で言えば、京極町や喜茂別町はそこから外れてしまうことになるので、ケアが必要になると思われれますが、そういう場合は、同じく、「中間政府」としてのレジオン、北海道であれば他ならぬ北海道庁ですけれども、そういうところがケアすることになると考えています。フランスに限ったことではありませんが、集権と分権の間で「中間政府」が出てきていて、重宝されているということだろうと思います。フランスの地方自治論という意味では、いくつかこうした重要な動きがあるということです。

2 地方都市ポルドーで見たコロナ危機対応

(1) フランスでのパンデミックとの遭遇

私は、二〇一八年九月に渡仏し、大西洋に近い南西部のポルドーに住み始めました。最近知ったのですが、ポルドー市は中国の武漢市と「姉妹都市」だそうです。渡仏後約半年間は現地に慣れるのに大変でしたが、それ以降は、様々な形で研究成果を発表してきました。そうした中で、帰国まであと約半年となった二〇二〇年三月中旬以降、フランス全土がコロナ危機に陥つてしまいました。フランス国内の状況がどうだったのかについては、パリ在住の作家、辻仁成さんがブログなどで詳しく発信していたりして、聞き覚えがある方

もいらつしやると思います。そこで、ここでは地方都市ポルドーで見たコロナ危機をお話しし、私がフランスの地方自治に関してどのような「体感」を持ったのか、実際の出来事に沿ってお話しした上で、最後に自治（論）に関連付けられることを考えてみたいと思います。

したがって、今日のご報告の中心はフランスのコロナ危機対応になりますが、実際にはこの問題に対して正解を求めるのはなかなか難しいと思っています。結構うまく対応していると言われている国でも、何らかのきっかけでウイルスが蔓延してしまうと、何が正解か分からなくなってしまいます。例えば、香港の Deep Knowledge Group が発表したコロナ危機対応の世界ランキングでは、二〇二一年六月頃に世界的にも評価の高かった台湾やニュージーランドよりも、日本の方が高く評価されています（図表1）。

二〇二一年初頭までの人口当たりの死者数も図表1にある通りですが、これも、ランキングと完全な対応関係にはないようです。実際には、政府自体の効率性、封じ込め、ロックダウンの効率性、感染症への備え、国民に対する規制の効率性などの視点から順位をつけているわけです。今日の報告はこのランキングそのものを掘り下げることを目的としませんが、感染確認数や死者数といったものの以外にも、コロナ危機対応の「質」には様々な評価基準があるということだろうと思います。ワクチン接種という要素が入ってくると、また変わってくるかもしれません。

〈図表1〉

COVID-19 Ranking of 200 Countries and Regions

順位	国・地域	封じ込めの効率性	政府の効率性	監視と検出	医療の備え	地域の強靱性	緊急への備え	最終得点	死者数
		規模、迅速さ、違反者への罰則、経済的補償の有無、経済を止める努力、移動規制	軍事・防衛面、事態への備え・動員、蔓延地域対応、経済的持続性、法的柔軟性	監視システム管理、範囲、効率性、AI-データ、サーベイランス技術、データの透明・信頼性	コロナ対応設備、新たな資源、医療人材、医療インフラ整備、技術進歩、疫学分野の水準	感染拡大リスク、文化・社会規範、衛生水準、人口規模、慢性疾患など、地理的脆弱性	緊急事態への強靱性、軍隊動員の経験、サーベイランス能力、国家的緊急事態の経験		100万人当たり(世界では245.5人。2021年1月8日現在)
1	スイス	144	188	131	101	93	95	752	—
2	ドイツ	131	194	138	102	105	79	749	47.7
3	イスラエル	128	191	143	85	89	113	748	—
4	シンガポール	145	176	145	86	102	91	744	—
5	日本	127	184	142	108	85	91	738	29.6
7	中国	120	172	132	80	74	139	717	3.3
16	台湾	119	174	126	68	69	111	667	—
59	アメリカ合衆国	96	100	86	65	80	103	530	1114.1
60	フランス	107	113	82	71	77	78	529	1035.1

Deep Knowledge Groupサイト()から一部抜粋の上、作成。



(2) 現地にいたからこそランキングに思うこと

このランキングによると、日本が五位なのに対してフランスは六〇位ですから、日本の方が数段優れていることになりました。しかしながら、「隣の芝生は青く見える」ということを割り引いたとしても、私の感覚では、それほど日本が優れている、フランスがそれほど劣っているのかどうかは、直感とやや異なるところがあります。あえてこのランキングで言うならば、日本は医療の備

え、モニタリング、政府の効率性は比較的高いですが、地域の強靱性や緊急への備えはそれほど高くありません。あくまで参考に過ぎませんが、コロナ危機対応をどう考えるのかという意味では、このランキングの評価ポイントに見るべきところがあります。

すなわち、フランスと日本とでどちらが優れているかを問うよりも、それぞれどういう状況だったかを見た上で、それぞれの特徴はどういうものだったか。そういうところから、それぞれの国の形、さらには今日の話題である、自治とは一体何なのかというところに繋げてみてはどうかと考えています。それでは、パンデミック下で私が見聞きたことを振り返ってみましょう。

(3) 比較的迅速だったコロナ危機への初期対応

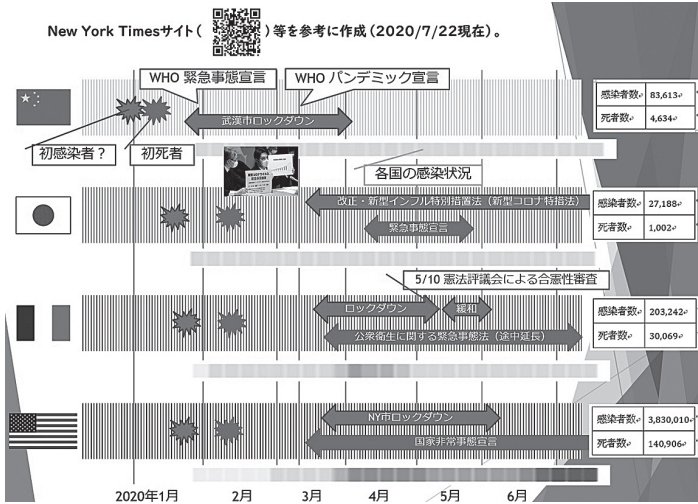
図表2は、各国のコロナ危機対応を時系列で整理したものです。二〇二〇年一月下旬は、私に通っていたボルドー政治学院も普通に開講していました。他方で、中国の武漢市では一月二三日にすでにロックダウンが始まりました。日本政府は、一月二一日に、武漢への不要不急の渡航は自粛するようにという危険情報を出し、一月二九日には武漢に帰国者専用のチャーター機を官邸主導で飛ばしました。

当時、フランスでは、遠い東アジアでの出来事だということで、他人事だったことは否めません。ただし、筆頭株主がフランス政府の航空会社エールフランスは、一月三〇日以降、中国路線を運休

しています。すなわち、中国路線を止めるエールフランスの判断は、日本に比べてかなり迅速だったと言えます。一方、私は、この調子でアジア路線がどんどん運休すると、日本に帰れるのだからかという不安な気持ちになりました。

二月八日、ドイツに近い東側のオート・サヴォワ地域でクラスターが発生しました。旅行者五人だったと記憶していますが、少し騒ぎになりました。二月一三日には、病院が逼迫することを見越した緊急計画が実行に移されて、フランス全土で

〈図表2〉



公衆衛生システムの「動員」が言われるようになります。これ以降、フランスでは「動員（モビリティシオン）」という言葉が頻繁に聞かれるようになりました。また、デパルトマン（県）ごとに最低一つの救急医療本部を設けて、コロナ患者を救急で搬送し医療機関が受け入れるという態勢が整ったのが、二月下旬のことでした。

(4) 鍵になったレジオンとデパルトマン

デパルトマンが出てきましたので、簡単ですがフランスの地方行政について触れておきます。図表3にあるように、フランスでは基礎自治体、日本という市町村をコミュニティと言い、その上にデパルトマン（日本で言う県、さらにその上に州や地域圏と訳されるレジオンがある、三層構造となつていきます。私見ですが、ほぼ等しい面積で、いわばメッシュのように国土を分割しているデパルトマンが、今回のコロナ危機対応では一つのポイントになったのではないかと思っています。さらに、近年国からレジオンに対して権限を移していつており、フランスで地方分権改革と言えば、このレジオンも注目されます。

日本の保健所に相当する機関として、フランスではレジオンに設けられたARS (Agence Régionale de Santé) があります。ここが、今回の感染症対応を含め、地方の公衆衛生を担っているため、医療資源の配分などの合意形成についても、国と地方（現場）の仲立ちをすることになります。

また、日本では、コロナ病床が不足する中で、

〈図表3〉

フランス3層構造の地方制度：コミューン、デパルトマン、レジオン



geoportailサイトを基に筆者作成

病院への政府権限が弱いのではないかとという声が聞かれますが、私が見たところ、フランスではARSが、民間・公営病院両方をコントロールする権限を持っているようです。言い換えれば、中央政府から国土を眺めたときに、道庁のような地方政府は出先機関のような色彩も持っていて、このレベルが強力な権限をもって公衆衛生を担っている、ということになります。

さらに、中央政府やレジオンが、デパルトマンごとの感染状況を俯瞰的に見ている点で、一定の効率性があつたのではないかとも思っています。要するに、このような状況で公衆衛生の政策的裁量をどのレベルの政府に持たせるのが望ましいかが、考えどころになります。先程お話ししたように、レジオンに対する一定の権限移譲もありますが、やはり有事ということもあり、中央政府主導という色彩が強く、そのような中で（地方）自治がどこにあったのか判断は難しいところですが、これについては後程考えることにします。

3 フランス政府のコロナ危機対応を考察する

国のコロナ危機対応の成否は、政府から国民への行動規制の強さと、国民がそれを信頼しどのくらい従うかの二つの要素を組み合わせることによって決まる、と考えることができます。これら二つの要素を組み合わせたフランスのコロナ危機対応は失敗だったと言わざるを得ませんが、これ

は直ちに政府規制の強さそのものが失敗だったことを意味しません。私は、右往左往している日本政府の現状と比べると、フランス政府の仕組みや動きには見るべきところがあり、参考にする価値があるのではないかと考えています。

(1) バンデミック下の「行政需要」への対応

その一つが、先程お話しした中央と地方の役割分担です。フランスのコロナ危機対応は政府主導、もっと言うと大統領主導だったので、自治体の意向は無視されていたと言っても過言ではありません。これについては、独善的で、民主主義の観点から失敗だったという辛口評価もあります。もっとも、先程申し上げたように成功か失敗かは簡単に判断できませんし、どこの国と比べるのかという問題もあります。さらに言えば、いわゆる国民性もあるでしょう。とはいえ、残念ながら、地方の声との関係ではそうした評価もある。つまり、コロナ危機対応ではフランスに地方自治はなかった、と言わざるを得ないと思っています。

日本では、二〇二〇年二月下旬に、厚生労働大臣が「風邪の症状や三七・五℃の熱が四日以上続く場合は、センターに相談するように」と呼び掛けをしたことを覚えている方もいらっしゃると思います。他方で、フランスでは、かなり早い段階から、「助けが必要な場合は遠慮なくフリーダイヤルに電話してくるように」というコマースシャルが、テレビやラジオで繰り返し流されていました。私はそこに連絡したことがないので何とも言えま

せんが、どうも日本では、現場が対応しきれなくなつて起るパニックを賢く見越して、あるいは賢く見越し過ぎて、行政に対する国民のニーズを抑え込もうとしたのではないのでしょうか。

私が専門とする行政学では、行政に対する需要（「行政需要」）が潜在的にあるとして、行政が事前にそれに働き掛けをすることによって行政需要を絞っていく、その絞られた後のものを「行政ニーズ」と呼んで、行政が対応すべき範囲をコントロールしているということが言われます。日本の厚生労働大臣の呼び掛けでは、行政がパンクしないように、あるいはパニックが起こらないように「行政需要」を抑え込み、その後の「行政ニーズ」に対応するということをしたわけです。

これを賢い政府と捉えるか、あるいは、賢過ぎるあまり国民に負担を転嫁することも厭わない政府と見るか。結果的にフランスの方が感染確認者数や死者数が多いではないかと言われるかもしれませんが、日本の場合には先々を見越して、実際にそうなるかどうか分からないことを賢く見越し過ぎた結果、国民にしわ寄せが行ってしまったのではないか。これは政府としてどうなのか。政府が果たすべき責任を放棄しているのではないかという問題意識を禁じ得ないところでず。

(2) 戦時態勢でロックダウンに踏み切ったフランス

日本では二月下旬、専門家会議から「瀬戸際発言」が出て、北海道知事が独自の緊急事態宣言を

〈図表4〉

ATTESTATION DE DÉPLACEMENT DÉROGATOIRE

In application de l'article 3 du décret du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire

Je soussigné(e),

Mme/M. :

Né(e) le :

À :

Demeurant :

certifie que mon déplacement est lié au motif suivant (cocher la case) autorisé par l'article 3 du décret du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire¹ :

Déplacements entre le domicile et le lieu d'exercice de l'activité professionnelle, lorsqu'ils sont indispensables à l'exercice d'activités ne pouvant être organisées sous forme de télétravail ou déplacements professionnels ne pouvant être différés².

Déplacements pour effectuer des achats de fournitures nécessaires à l'activité professionnelle et des achats de première nécessité³ dans des établissements dont les activités demeurent autorisées (liste sur gouvernement.fr).

Consultations et soins ne pouvant être assurés à distance et ne pouvant être différés ; consultations et soins des patients atteints d'une affection de longue durée.

Déplacements pour motif familial impérieux, pour l'assistance aux personnes vulnérables ou la garde d'enfants.

Déplacements brefs, dans la limite d'une heure quotidienne et dans un rayon maximal d'un kilomètre autour du domicile, liés soit à l'activité physique individuelle des personnes, à l'exclusion de toute pratique sportive collective et de toute proximité avec d'autres personnes, soit à la promenade avec les seules personnes regroupées dans un même domicile, soit aux besoins des animaux de compagnie.

Convocation judiciaire ou administrative.

Participation à des missions d'intérêt général sur demande de l'autorité administrative.

Fait à :

Le : à h
(Date et heure de début de sortie à mentionner obligatoirement)

Signature :

¹ Les personnes souhaitant bénéficier de l'une de ces exceptions doivent se munir s'il y a lieu, lors de leurs déplacements hors de leur domicile, d'un document leur permettant de justifier que le déplacement considéré entre dans le champ de l'une de ces exceptions.

² À utiliser par les travailleurs non-salariés, lorsqu'ils ne peuvent disposer d'un justificatif de déplacement établi par leur employeur.

³ Y compris les acquisitions à titre gratuit (distribution de denrées alimentaires...) et les déplacements liés à la perception de prestations sociales et au retrait d'espèces.

フランス政府ホームページより

出しました。さらに、安倍総理（当時）が小中学校・高校の臨時休校要請を出しました。フランスでも、三月上旬にかけて感染者数が一〇〇〇人を超え、三月一二日にマクロン大統領がテレビ演説を行いました。それは、「フランスはコロナ危機対応に総動員する」というもので、翌一四日からは食料品店・薬局以外の営業が停止になりました。ただ、これは国民にまともに受け入れられなかったところがあります。とはいえ、三月一日には世界保健機関（WHO）がパンデミック宣言を出して、アメリカも緊急事態宣言を出し

ています。一五日はスペインでも非常事態宣言が出て、フランスではこの時点で感染者数五〇〇〇人にも上り、翌一六日からは、私が通っていたポルドー政治学院も含めフランス全土で大学が閉鎖となりました。その夜ですけれども、マクロン大統領は再度テレビ演説を行い、三月一七日から一五日間の予定でハードなロックダウンをし、国境を封鎖すると発表しました。一七日正午以降は、外出が必要不急でないことを自己申告するA4紙（図表4。後にスマホ版も登場）を持っていないと外出できなくなりました

〈図表5〉

Les chiffres clés en France au 04/06/2021, arrêtés à 14h (mis en ligne en fin de journée)



フランス政府ホームページより

(外出する場合も一時間以内、自宅から半径五〇メートル以内に制限)。以後、感染者数と陽性率が(さらに後になってワクチン接種率も)政府から毎日定時に発表されるようになりました(図表5)。

ロックダウンを国民に予告するマクロン大統領のテレビ演説では、「私たちは戦時下にある」という強い言葉が何度も発せられました。この時期に限っては大統領の支持率が瞬間的上がったと

いう話もあり、これを政治学では「旗下結果効果」と呼びますが、これをもって国民が鼓舞されたところもあったように感じています。

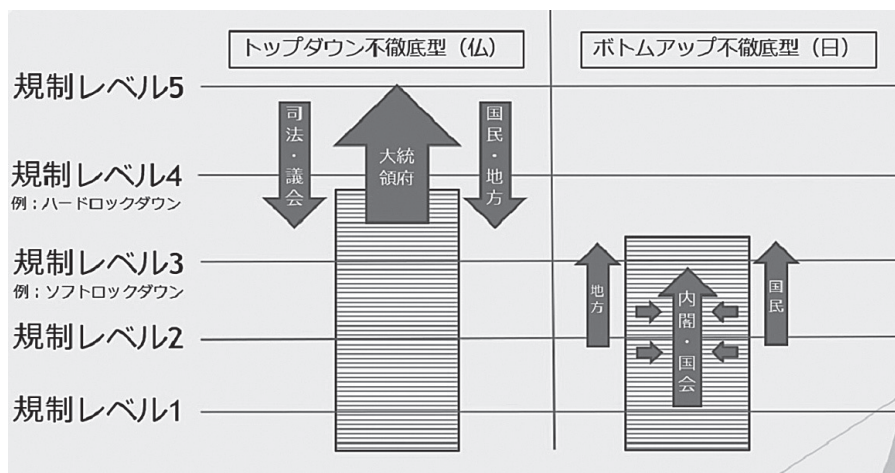
もともと一五日間の予定だったロックダウンは結果的に延長されて、一カ月ほど経った頃に再度テレビ演説がありました。そこでマクロン大統領は、医療・介護従事者や救急隊員などのことを第一線と呼び、公務員や政治家などの第二線、その他国民の第三線を含む様々な人たちの総力結集によって国が何とか持ちこたえたと、皆を称えました。

(3) 日本とフランスの違いは一体何か

こうした日仏の状況を私なりに解釈すると、次のようになります。ロックダウンでも、緊急事態宣言でも、罰則付き営業規制でも、一般論として政府規制の厳しさを5段階のスケールで表すとしてます(図表6)。

フランスでは、政府(大統領)は規制レベル5に一気に飛ぶような政策決定をしています。しかしながら、政府の決定に対し、議会(左派政党)や憲法評議会、行政裁判所などが、規制レベルを3や4に引き下げるようにしてバランスを取るわけです。さらに、先程申し上げたように、国民や地方(現場)が政府の決定に完全に従うわけではありません。そのようにして政府・大統領の決定が実施されていく中で、現場では実質的・可視的な規制レベルが4や3に落ち着くわけです。すなわち、政府からいったん示された決定が、

〈図表6〉



筆者作成

実施(インフルエンテーション)の中で、多少丸まっっていくということですが、今回、フランス全土がロックダウンになったわけですが、首都パリでは警官を多く配置して厳しく取り締まりをしていました。他方で、感染がそれほどに深刻ではなかつ

たポルドーでは、警官がそれほど多く配置されていたわけではなく、結局のところ規制が多少緩い部分があったかもしれません。

それに対し、日本政府の意志決定は、どうも規制レベル2や3から始まって、様子を見ながら、地方、国民、場合によっては野党からの声を受けて、やっと3へと規制レベルを上げていく。こういうプロセスなので、慎重と言えば慎重ですが、良くも悪くも時間がかかってしまうのです。

しかも、基本的にルールを守る国民性なので、実質的な規制レベルも3や4に落ち着くことになりません。全体で見ればフランスも日本も実質的な規制レベルは3や4ですが、大きな違いは、最初に政府がどこまで踏み込んだ決定をするか（あるいは、政府が自制してしまうのか）ということにあります。政府が自制するということは、本来政府が果たすべき役割を他の誰かに転嫁するということになりません。これが両者の違いだと思っています。

もちろん、これは論理が逆である可能性もあります。すなわち、フランスでは国民が政府規制に従わないので、政府規制を5から始める必要があります。結果として実質的な規制レベルが3や4になるのに対して、日本では国民が自衛警察も含めて政府規制を律儀に守るので、政府規制を3や4から始めても実質的な規制レベルは3や4に保てる、ということかもしれません。いずれにしても、政府規制と国民性（国民が政府を信頼し、その規制に従うか）とが「合点」されて、実質的な規制レベルを捉えることができるのです。

もつとも、最近、日本でも政府規制を守らない人が出てきているのはご存じの通りです。これだけ長い期間緊張を強いられると、やむを得ないことなのかもしれません。すなわち、今お話しした政府規制と国民性のバランスが最近崩れてきていることから、日本でも一部でロックダウンを導入するべきという声の一部で聞かれるようになりました。私自身はロックダウンをする必要はないし、できないとも思いますが、政府のコロナ危機対応に明確な正解がない中で、初動や対策の遅れが結果に大きく表れてしまうという感染症の特殊性は、留意しておいても良いと思っています。

これについては平常時と非常時に分けて考えるべきかもしれませんが、緊急事態宣言が遅れたり、リーダーからの明快なメッセージが示されなかったり、何かと筋の悪い政策が紛れ込んだりするのは、リーダーの資質による部分もあるかもしれないものの、国の統治構造、建て付けによるところもあるように思えてなりません。

確かにこういう状況下では、たとえ政府やリーダーが適時・的確に政策決定をしたとしても、その通りに行政を展開することが難しく、結果的に国民のためにならないということも起こり得ます。したがって、それを見越した政府の仕組み作りが必要で、フランスには、「緊急事態の法理」が第一次世界大戦以降あります。緊急事態下では大統領が政令を発することができるが、一週間以内に議会で法的手当をする必要がある、という法理です。

4 日本とフランスのコロナ危機対応の差

(1) フランス版トムアップ不徹底型と

日本版ボトムアップ不徹底型

日仏のコロナ危機対応の特徴を一言で表すならば、フランスはトップダウン不徹底型、日本はボトムアップ不徹底型、となります。どちらとも最終的には不徹底に終わってしまう点に変わりはないのですが、政府規制の適法性を統制する司法や、政府規制を受け止める国民などの相互作用の中で、実質的な規制レベル、さらにはコロナ危機対応のアウトカムが決まっていると考えられます。

つまり、政府以外の要素があつての政府であり、政府があつての政府以外の要素なので、これに何か単純な働き掛けをしたところで、一気に徹底型へ持つていくことは簡単ではありません。いずれかの要素が変わってくると、バランスも変わってきます。この中に自治を位置づけることができるのか、という問題も残されています。

時系列の話に戻りますと、四月には、フランスでも、ドイツ国境に近い北東部で医療体制が逼迫してきました。そこで、TGV（日本で言えば新幹線）を使って北東部の重症患者を感染状況の比較的軽い南西部に運ぶことにしました。この時は、ドイツで集中治療室に余裕があるという情報もありましたので、ドイツに空輸された重症患者もいました。ウェブ上には、TGV車両内に病床を入れ込んで改造し、そこに患者を運び込む写真が掲載されていますが、YouTubeには「フラン

ス国鉄の挑戦」というタイトルのドラマティックな動画もアップロードされていますので、ご関心のある方はご覧ください。

こうした重症患者の移送やそれに向けた調整では、レジオン・レベルの保健所の権限や裁量が有効に機能したものと考えられます。レジオンはフランス本土に一三（海外領土も入れると一八）存在しますが、この程度の数だからこそ、国とレジオン、あるいはレジオン同士の調整が容易だったと言えるかもしれません。

(2) 地方自治に任せ過ぎる日本の危機対応

その意味では、日本のコロナ危機対応、なかでも初動の部分は地方自治に任せ過ぎと言わざるを得ません。新型インフルエンザ特措法では、法の建て付けとして、対象地域を指定して宣言を出すのは内閣総理大臣の権限となっています。しかしながら、外出自粛や休業要請のような具体的な決定をする権限は都道府県知事にある。その意味において、地方の裁量が大きい仕組みになっています。

新型インフルエンザ特措法がこのような建て付けとなっているのは、東日本大震災を教訓に、当時の民主党政権の、地方（現場）に最大限の権限を集中すべきという考え方があったからと言われている。そもそも国には総合調整権限があるのです。国は、それに基づいて都道府県知事が権限行使しやすい環境を整備する。主として財政面での支援を行うことが想定されていたようです。

ただ、全国知事会などからの提言を私なりに解

釈すると、一気に規制レベル5に持って行ける権限は国に任せただで、4や3に引き戻す権限を地方に持たせる分権的な仕組み、そうした意味の「自治」があってもいいのではないか。実態を踏まえれば、そういった発想があってもいいのかもしれない。今の日本の仕組みに穿った見方をすれば、政府は、自治体に緊急事態宣言や蔓延防止措置を出すよう要請させることで、その知事は政府の意に反する権限行使をしないということを保証しているようにすら感じられます。

(3) マスク配布を巡る日仏の違い

さて、五月一日以降、フランスではロックダウンが次第に緩和されていきました。その規制緩和計画では、公共交通機関に乗る際にはマスク着用が必須とされました。これは、かつてのフランスではあり得ないことです。このタイミングで、国から国民に対してマスクが配られました。ポルドーの私のところには、規制緩和前の五月七日にはこのマスクが届きました。マスクを配るということ自体は、フランスも日本やアジア地域でそれが奏功したことを大いに参考にしていたようですが、日本では政府が郵便を使って全国に配りましたので、国民に行き届くまでかなりの時間が掛かってしまいました。

フランスの場合、国が号令を出すのですが、マスクはレジオンが調達し、地域住民に郵送したようでした。こういうときはやはり早く配るということが重要なので、日本のように、国が決定も配

布もするというのはあまり合理的ではなかったようです。しかも、フランスの場合、布マスクではなく、洗濯ができる丈夫なマスクが配布されました。

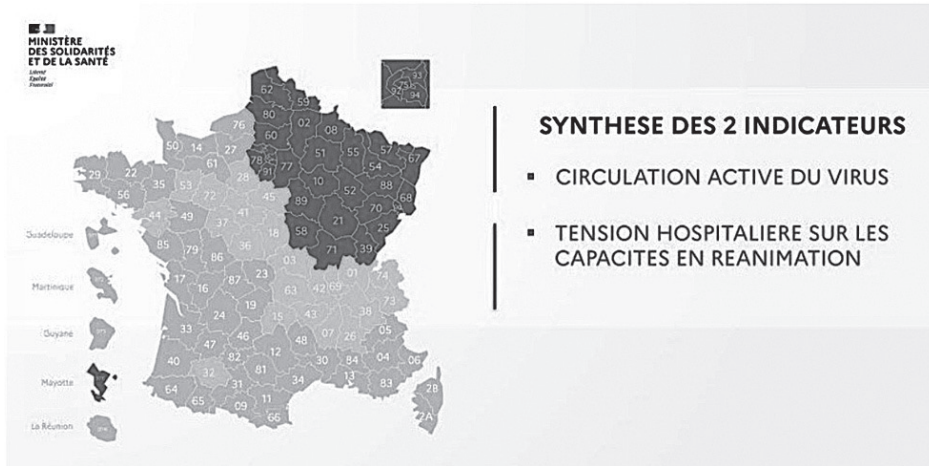
フランスでは、以前の豚インフルエンザや鳥インフルエンザの際、七億枚のマスクを国が備蓄したそうです。しかしながら、結果としてそれらが蔓延することがなかったため、空振りだと当時の政権や大臣が批判されました。その後、備蓄マスクの管理が疎かになり、多くのマスクが劣化し使用できなくなっていたようです。けれども、フランスでは今回、かなり早い段階でマスクの流通を止めて市場を管理していたこともあり、最終的には二〇億枚のマスクを確保し国民に配ることができました。

(4) デパルトマン単位でのロックダウン緩和

五月一日のロックダウン緩和に向けては、他にも具体的な計画が示されました。その中で興味深かったのは、デパルトマンごとにウイルス蔓延地域かどうかを定量的に判定し、期限を区切って緩和していったことです。デパルトマンは、先程もお話したようにフランス全土をほぼ同じ面積でメッシュ状に分けたものですが、保健所はレジオンにあるため、その下にあるデパルトマン単位で、メリハリをつけることができます。

数値的基準は、多少修正しながらですが、かなり単純明快なものでした。図表7のように、ウイルスの蔓延状況（新規感染者数ではなく、陽性率や数日間平均の人口当たりの新規感染といった数値データ）と病院の集中治療室の余裕度を指標と

〈図表7〉



して、全一〇一のデパルトマンを色分けしていません。日本ではこういう図を見たことがありません。あるとすれば、都道府県ごとの感染確認者数の多い・少ないでしょうか。例えば、東京都の感染確

認者数が五〇〇〇人を超えて大騒ぎになるということがありましたが、フランスではこういう示方はしていませんでした。

ここには後に検査能力に関する基準も入ってききましたが、全国的に見たとき、どの地域がどの程度危ないのか。先程の規制レベル5のように、国が厳しめに設定している行動規制をどのように緩めていくかを、自治体ごとに示す方が分かりやすいのではないかと感じています。すなわち、フランスではまず大きな方向性を政府が示す。その上で、現場の状況に照らしたより具体的な規制緩和手順を各自治体に委ねる。そのように捉えることができると思います。

こうして、三月中旬からのロックダウンもいよいよ五月一日に緩和となりました。五月九日の議会で、翌一〇日から新たな緊急事態法に切り換えて、期間を七月一〇日までとする法律が可決・成立します。これを踏まえて、地元紙トップには「これでついに自由だ！」という見出しが躍りました。

(5) コロナ危機の中の司法の機能

新たな緊急事態法では、国民の移動を自宅から一〇〇キロメートル以内に制限すると規定していたのですが、マクロン大統領が諮問した憲法評議会からの意見表明が、左派議員の指摘を受けて五月一日の午後までずれ込んでしまいました。

もともとは三月一七日から五月一〇日の午後二時五九分までは原則外出禁止であり、五月一日からは一〇〇キロまで移動可となるはずでし

た。ところが、この条文の施行が一日遅れたため、国民の自由な往来を規制する法的根拠がない、という状況になりました。政府は一部の規制を政令化して対処したのですが、国民の移動に関してはどうしようもなく、国民に「我慢してください」と言うしかありませんでした。こうして、法の空白期間が発生したのです。

その時、憲法評議会は、「政府による隔離や追跡といった規制が長時間に及ぶときは、司法的なプロセスを経るようすべき」と、人権を保護する重要な意見を表明しました。先程お話しした規制レベル5を示した政府に対して、憲法評議会がそれを3や4に引き寄せたということであり、憲法評議会が本来的な司法の役割を果たしたと見ることができま

す。フランスの憲法評議会は、日本の内閣法制局や最高裁判所のような機能を果たします。このように、憲法評議会が政府規制に待ったを掛けることによって法の空白期間が発生するということは、日本ではなかなか考えにくい。ただ、その分、立法権や行政権に対して司法権が独立しているとも考えられます。憲法評議会の特質がよく分かる出来事でしたので、私としては驚きでした。

(6) 日仏で異なる政府の財政的支援の方法

続いて各論的なお話ですが、二〇二〇年六月、フランス政府は、航空産業部門に約二兆円を支援すると発表しました。フランスには有名な航空メーカーであるエアバス社があり、トゥールーズ

という街が中心ですが、ポルドーにも一部その機能があります。それで、政府はただ約二兆円を支援するというのではなく、その一〇%（二〇〇〇億円）は、二〇三五年のカーボンニュートラルに向けた航空機開発にと、用途を限定しています。

つまり、マクロン大統領は、ただ財政出動するというのではなく、それと連動させる形で、グリーン、デジタル、農業といった分野での雇用創出とイノベーションを目指しているのです。日本政府の支援も金銭的にはこれに遜色なく、むしろ手厚いくらいで、多様な財政支援スキームがあるのも事実ですが、そこにはこうした政策的方向付けがほとんどありません。雇用調整助成金も、持続化給付金も、特別定額給付金も、GOTO事業も、それぞれ目的があつて一時しのぎにはなるものですが、ここには縦割りの弊害があつて、それを打破ることができていないのではないのでしょうか。経済的価値と環境的価値をどう両立するかについても、トップダウンによる調整・リンク付けが期待されるところかと思つています。

(7) ロックダウン後の市民意識―統一地方選挙の影響

すでにお話しした通り、新たな緊急事態法は七月一日までとされていましたが、その前の六月下旬に統一地方選があり、ポルドーでも市長選挙がありました。ポルドーは、シラク前大統領の下で首相を務めたアラン・ジュベ氏が長年市長を務め、中央とのコネクションをフルに活用しながら

ポルドーの開発に努めてきました。特にポルドーが二〇〇七年にユネスコ世界文化遺産に選ばれるのに当たって、河岸地域の開発に尽力したのがジュベ氏だったと言われています。

ところが二〇一九年三月、ジュベ氏は突如、憲法評議会議員に「栄転」することになり、後継に指名されたニコラ・フロリアン氏が新市長になりました。そして、コロナ危機がひと山越えたところでの統一地方選でそのフロリアン氏に挑んだのが、弁護士でヨーロッパ・エコロジー・緑の党（EELV）のピエール・ユルミック氏でした。結果、新人のユルミック氏が当選し、市長が交代することになりました。

実はこのとき、ポルドー以外の多くの地方都市でも同様の「政権交代」が起こっています。パリでは与党候補が負け、現職の社会党候補が勝ちましたが、地方都市で多く勝ったのはEELVでした。これを受けて、自転車専用レーンを作ったり、自転車新規購入に補助金を支給したりするなど、地方を中心にエコ重視への政策転換が起こりました。また、パリ一極集中を変えていくという価値観も出てきたように思います。このように、コロナ危機を機に、地方の政治や行政、あるいは自治に変化の兆しが見られました。

おわりに―フランスの地方自治の体感

(1) コロナ危機対応に「自治」はあったのか？
まず、フランスのコロナ危機対応に果たして（地

方）自治はあったのか、あるいは、あるべきだったのかを考えてみましょう。フランスでは、大統領直属の防衛評議会から、強力な、あるいは強力過ぎる規制が発せられました。これについてはフランスの統治構造やマクロン大統領のキャラクターもあります。巷では、「もう少し地方の意見を聞くべきだった」という声も聞かれます。

他方で、自治と呼べるのかどうか、あるいはコロナ危機対応で地方をどう考えるかに近い話ですが、中央政府のリーダーシップで行われる規制に対して、レジオンは、デパルトマンやコミューンに生じる様々な凸凹を均したり、デパルトマン単位で医療や政策の資源管理をしたりすることができました。すなわち、経営規模が大きくなれば生産効率や経済効率が上がるというスケールメリットが、「中間政府」であるレジオンをコロナ危機対応の核とすることによって生まれた、と言えるのではないのでしょうか。

重症患者を運んだり、ワクチン流通を管理したりということではARSが中心となって進めていますが、ARSは国の機関であるとともに地方の機関でもあります。レジオン単位のARSに一定の地方自治的な要素を入れながら、公衆衛生、感染症対応に取り組む場面があつたと考えられます。

また、政府の大方針の下で、地域の実情に応じてロックダウンからの脱出戦略を立てたというのもすでにお話しした通りです。「地域の実情に応じて」というのは日本の地方創生でも言われていましたが、フランスのコロナ危機対応は、地方に

丸投げしそれらを競わせるものではなかったという点で、それとは異なるものと捉えるべきでしょう。

(2) 政府責任がかなり明確なフランス

フランスのコロナ危機対応では、国が前面に出ている印象です。そもそも「尖った」国の政策や規制を、地方や司法が「丸く」するという特徴があったのではないかと考えています。日本の地方自治では、国の法令を上回る規制として上乘せ条例や横出し条例が論点になりますが、コロナ危機対応では、これに似た構図ではあるものの、実質的には全く異なることが起きているというのが興味深いです。

フランスのコロナ危機対応については、強硬な政府が地方の意見を聞かなかったという批判もあります。これを国のリーダーシップだと評価し得るのですが、その間、拒否権者（ヴィクト・プレーヤー）もなく物事がスムーズに進められたという面はあります。その分、結局のところ、コロナ危機対応の失敗の責任や非難も、政府が一手に引き受けたと言えます。

それに対して日本では、中央政府が責任を負うこと、非難を受けることを恐れるあまり、毅然としたコロナ危機対応が取られていないようにも思えます。確かにコロナ危機対応には正解がなく、悪い結果が出て失敗の誹りを受けるということはありますが、その責任や非難を政府が引き受けないで、一体誰が引き受けるのでしょうか。

これは「自治」一般と同じで、それは責任と表裏一体ということだと思えます。色々と計画通りに行かず、非難や批判はあり得ますが、そうした中で整えるべき国の形として、フランスのような、政府の政策の決定と実施についての、中央政府とレジオンとデパルトマンとコミューンの各レベルでのしかるべき決定・判断と役割分担は、唯一の正解ではないにしても、参考になるものと考えています。

(3) 政府への期待が高くない中で生まれる自治
付言しますと、フランスでは政府に対する期待があまり高くないように思います。政府（行政）はあくまでお役所仕事をするもの。したがって、デモ活動のように政府に要求するべきものはするけれども、それは行政というよりも政治に対する要求です。革命が繰り返されたフランスの歴史からして国民には政府への批判精神があり、その裏返しとして政府への期待は必ずしも高くない。それとの関係で、（地方）自治というものを捉えることができるのではないかと。

「自治」が「自ら治める」ということだとすると、私もかなりお世話になった、外国人や移民を支援するアソシアシオンという組織が想起されます。アソシアシオンは、政府からの補助金は多少受けられているようではありますが、ボランティアも巻き込みながら、あくまで自分たちのことは自分たちで決めるという裁量的運営を認められてもいるようでした。

パンデミックで政府が行動規制を敷く中で、例えば、農家たちが自分たちでマルシェを立てて経済を回していったり、パンデミックは環境破壊のツケなのだから身近なところからエコを考えて自転車レーンを整備しようと考えたりする発想が、中央政府以外のところから生まれてきています。フランスでは、様々な環境要因の中から、（地方）自治が半ば自然に生まれてきていると言ってもいいのかもしれない。

今回、私がフランスで「体感」したことをうまく言語化できているか心許ないですが、ここで言えることがあるとすると、自治はしかるべきところに生まれる。それは誰かに与えられるものでもなければ、アプリオリにその型があるわけでもないということではないでしょうか。取り留めのない結びになりましたが、今日のご報告は以上です。「自治」については、この報告をきっかけとして皆さんと引き続き議論させていただければ幸いです。ありがとうございました。

へむらかみ ゆういち

本稿は、二〇二一年八月六日に開催した北海道自治研究会での報告をまとめたものです。

文責・編集部