フランスにおける地方公務員
上級幹部職養成課程とその特徴

玉井亮子

一、はじめに

二〇一〇年、フランスでは地方自治体人事管理協力機関の一つである全国地方公務員センター（Centre National de la Fonction Publique Territoriale）の組織改革が行われた。全国地方公務員センター本部（siège）は地方公務員上級幹部職採用試験の一部とその職員研修、全国の全国地方公務員センター代表部（délégations）は地方公務員職員研修の職務にそれぞれに特化することとなった。(1)

全国地方公務員センターの歴史をたどれば、一九世紀末、地方自治体である市町村における行政部局上級幹部職養成課程の設立にまで遡ることが出来る。地方公務員をめぐる研修課程の構築はどのような展開を経て今日に至っているのだろうか。本稿ではこの疑問を出発点に、上級幹部職をめぐる養成課程に注目した。一連の検討を通じて、地方公務員用の職員研修機関の全国的整備、また地方自治体と地方の公施設法人の拠出金より運営され

665　法と政治　61巻4号　（2011年1月）

るといった、地方公務員専門の研修機関が設置された理由の一面を明らかにしたい。

これらの検討の対象には、地方公務員の内、行政部局を取り仕切る事務総長、および部長、局長といった事務総長補佐、といった一般行政部局の上級職としている。そして彼ら、すなわち地方公務員上級幹部職養成課程の展開を時系列に追い、その展開の背景を探るべく、内務省といった中央省庁、地方議会議員、地方公務員の三者の活動を取り上げている。三者の活動を通じて、彼らがどのような意図をもって制度を築こうとしたのかについて検討することとしよう。

二、地方公務員制度における上級幹部職養成課程の展開

本節では地方公務員における上級幹部職養成課程を取り上げることとする。その経過を記し、時系列的な制度整備の様相を確認したい。

1、市町村における上級幹部職養成課程の展開過程

（1）一九世紀における市町村行政を取り巻く環境とその変化

市町村行政においては、一九世紀初頭、高級職（emploi supérieur）である事務部局の上級幹部職の採用については、納税額規定があったり、また世襲制が常態化していた。例えば、一九世紀初頭のボルドー（Bordeaux）市においては、部局の長、および事務総長といった高級職任命については、年間五、〇〇〇フランを税務署に納められる者、またその額を適宜納められる者、との規定があった。またリオン（Lyon）市においては、劇場の

管理人（concierge du théâtre）は代々、一家族の子孫が受け継いでいた。[2] 加えて、二〇世紀初頭までは、全国的に、事務総長と小学校教員との兼職が広く行われており、また市町村行政に関係するポストについては小学校校長の推薦によってその職へ就くことが頻繁に行われていた。[3] そもそも、当時の市町村においては高級職に限らず、特に初級職においては、市町村長の自由裁量や市町村議会議員の口利きによる採用が一般的であって、情実任用が一般化していたという。[4] このような事情に基づけば、この当時、市町村で働く職員とは、高級職においてさえ、複雑な専門的知識がさほど要求はされない職業であったと考えられるだろう。

その後、一八八四年四月五日法により男子普通選挙が施行されると、市町村議会議員、そして彼らの中から市町村長が選出されるなど男子のみといった制限はあったものの、選挙を通じての議員選出が以前よりも市民の身近なものとなった。そして市町村議会議員の中から互選で選出された市町村長は、一定の制限の下、職員の任命権を持つことが認められた。そこで市町村長は、当選後、自らの支持者を市町村職員として多数雇い入れるという政策を採るようになる。これは、一九世紀末になると、市町村行政の幅が広がったため、従来よりも多くの市町村職員が必要であったという背景はある。しかしながら、これは何よりも市町村長や市町村議会議員たちにとっては安定した選挙基盤確保の必要性があるからであって、その選挙基盤を維持するという点を重視するからであった。よって市町村長が交代した場合、現職市町村長とは別の党派、あるいは別の派閥の者が新たに市町村長に選出された場合は、官房職の職員や事務部局の幹部はもちろんのこと、事務部局で働く職員を含めた多くの者が解職されることが一般的な事象となっていったのである。[5]

更にこの傾向は、男子普通選挙後、勢力を伸ばしつつあった急進主義、すなわちラディコー（radicaux）と呼

ばれた議員たちに顕著に見られたと言われている。一九世紀末の民選市町村長が設置されたこの時期、市町村で働く職員達は民法により雇用される職員として扱われており、身分保障に関する規定は充実しておらず、身分が不安定で薄給である多数の職業公務員が存在していた。このような市町村職員の採用と解雇の繰り返しに対抗して、市町村職員たちは自らの身分保障充実のための活動を展開していくのであった。

そして市町村長や市町村議会議員による積極的な労働者雇用政策が存在していたことも確認しておきたい。何故なら、この労働者雇用政策においても、事務職員のみならず、現業職員を含めた季節労働者の雇用についても選挙において勝利した党派の意向が色濃く反映されていたからである。(6)

このように政治任用が常態化した状況の中、一九世紀末から二〇世紀初頭にかけて、サンディカリズムの興隆を受け、市町村職員たちは身分保障を求めた行動を活発化させていく。加えて、市町村においては行政事務の新たな専門化が深化していったため、市町村長が交代するごとに事務部局の職員が交代することで行政事務が滞ることの弊害は大きいとの認識が、市町村長の間で広まっていった。

そこで、党派といった要因のみで市町村職員の採用が左右されるのではなく、行政部局、特に上級幹部職においては、市町村における行政事務に対応できるだけの一定の事務処理能力を持った職員を置くことの必要性とその重要性が認識されるに至る。つまり、事務事業の管理、労務管理、財務管理、予算管理等、事務部局の仕事の増大に合わせて、当該市町村における行政事務に関わる専門家集団として、能力を備えた職業公務員の存在とその必要性が高まる結果となった。

このような状況を背景に、パリ（Paris）、リオンといった都市を中心に、各職員の党派性で判断される採用か

ら、職業公務員育成を目した制度の検討がなされるようになっていった。法令、コンセイユ・デタの判例では全国に渡る身分規則が設定されたし、各市町村の条例、更に都市を中心として一九一〇年代までには、市町村職員についての身分規則が定められていく。市町村の中には、専門的知識を必要とするような部署、例えば都市開発の技術者、には競争試験による採用を行う市町村も登場した。このように、職業公務員として市町村職員を採用する状況が全国に拡大していった。

その一方で、上級幹部職については、市町村長による自由裁量が認められる状況が定着していった。これは、市町村長を直接補佐する職員である彼らであるからこそ、市町村長との信頼関係とその忠誠心が求められることが重視されてのことと言える。よって市町村長の交代に伴って、上級幹部職職員が入れ替わることについては妥当であるとの判断がなされたと考えられる。しかしながら、これらのポストに就いた彼らの多くは公務員であったことから、特定の上級幹部職に限って、解職後の職員待遇についても判例や市町村独自の規則が定められていく等、上級幹部職の身分保障についての規則は独自の展開があった。

（2）セーヌ県における上級幹部職養成課程設置に関する構想

上記のような状況を背景に、市町村長の秘書としての役割を果たし、市町村長と同じ党派の者から構成される官房職の職員とは別に、特に行政部局の長については、職業としての市町村職員職への専念とその能力の向上が求められるようになっていく。例えば、この時期、パリやその周辺地域、また都市に限ってではあるが、事務総長職における小学校教諭との兼職は徐々に減少していった(7)。このことから、都市の行政事務の増加と複雑化が、

事務総長としての職務専念状況を生み出したと言えよう。

二〇世紀に入り、市町村における職業公務員育成の必要性が高まる一方で、当時の市町村職員と言えば、行政部局の上級幹部職である事務総長ポストにおいてさえも、入庁時は単なる一職員として採用され、初等教育程度の修了証書しか持っていない者がほとんどであった。その当時は、大学入学資格免状や大学卒業資格を取得した者にとって市町村職員のポストとは、同じ地域で働いている国家公務員、また私企業のポストよりも、給与面や職場環境面等、複数の点において魅力的な職場とは映らなかったようである。(8) また当時の市町村事務総長のポストとは、勤続年数を重ねた者のなかから昇進していった者が就任するポストであり、職務経験のみが基礎となっていたのである。そこで彼らの能力不足への対応としては、各市町村、独自に講習会が開かれ、特定の職に就く者はそれに参加して知識を得ていたという。例えばセーヌ（Seine）県下の事務総長は一八九三年に設置された勉強会において法律知識入門講義を受講してその知識をもって事務処理を行っていたという。(9)

このような状況の中、優秀な職員を必要とした市町村は、職員が必要な専門知識を身につけるための研修機関の開設を望むようになる。そして職員の能力改善、そして市町村職員の職業としての価値向上、といった要求は一つの取り組みとして実を結ぶ。パリにおいて、一九二九年、各市町村の事務総長や部局長ポストといった上級幹部職を担う者の育成を対象とし、教育省（ministère de l'Instruction publique）の認可が下りた専門教育課程、すなわち国立市町村行政学院（école nationale d'administration municipale—以下、ＥＮＡＭと表記）が設置されたのである。その背景には、二〇世紀に入り、パリにおいては急速な都市化が進んだことから、住宅問題、衛生問題などが山積しており、他の市町村よりも積極的に市町村行政充実策が模索されていた。都市化とそれに対応

した行政組織と事務処理能力の整備は時代の要請であったのである。そのような状況の中で生まれたのが、セーヌ県における取り組み、つまり専門的知識、特に法律学の知識を身につけた上級幹部職養成を行う専門課程の設立であった。

しかしＥＮＡＭ設立に至るまでには紆余曲折があった。まず全国に先駆けて、一九一九年九月五日セーヌ県地方長官（préfet）アレテ（arrêté）は、セーヌ県下の市町村で働く上級幹部職に当てはまる市町村部局長職（sécretaires de mairie）の者を主な対象とした三ヵ年課程の県立都市高等研究市町村行政学院（école départementale des hautes études urbaines et de l'administration municipale―以下、ＥＨＥＵと表記）の開設を定めた。学院の講師は県地方庁（préfecture）勤務の国家公務員が担当するとして、同年、授業が開始された。その修了証書はセーヌ県地方長官の名の下に発行された。ＥＨＥＵの学生登録は市町村職員以外の一般の者も行えた。しかし一九一九年度の修了者の中に市町村職員は成績上の問題で一人も入ることが叶わなかったのである。そこで一九二二年二月一日、ＥＨＥＵ「準備セクション」、すなわちＥＨＥＵ登録のための準備クラスが夜学校として開設され、市町村行政に必要な法律知識及び概念に関する授業が行われたという。(10)

その後、一九二四年にはパリ大学都市研究所（Institut d'urbanisme de l'Université de Paris―以下、ＩＵＵＰと表記）とＥＨＥＵは合併することとなった。つまりＥＨＥＵは、パリ大学都市研究所の一部門として新たに設けられた国立都市・市町村行政高等学院（Ecole nationale des hautes études urbaines et d'administration municipale）へと発展的に吸収されることとなった。この学院とＩＵＵＰは、法律上は合併し、また立地上、同じ建物の中に入ることにはなっていたものの、両者は別々に独自の活動を展開する。例えば、免状（diplôme）

には、「パリ大学都市研究所」の名前と同時に、「国立都市・市町村行政高等学院」修了の称号も復号として付されていた。

国立都市・市町村行政高等学院の授業は県地方庁勤務の国家公務員により行われ、その内容は市町村行政の技術的、実用的なものであった。加えて、元ＥＨＥＵ内準備セクションは、都市・市町村行政についての専門課程としてその機能を存続させていた。これらの流れは後のＥＮＡＭの前身となった。

その後、順調に修了者人数を増加させた国立都市・市町村行政高等学院は一九二五年に、その功績が評価され、当時の教育省からの認可が下り、パリ大学付属機関ではあるものの、ＥＮＡＭとして設置され、一九二九年にはＥＮＡＭの名において修了証書が発行されることとなった。そして以前とは異なる修了証書、すなわち「パリ大学都市研究所附属国立市町村行政学院（Ecole nationale d'administration municipale près l'Institut d'urbanisme de l'Université de Paris）」という専門職養成課程修了の免状が与えられることとなったのである。教育省の認可が下り、パリ大学附属となったことで、従来の専門課程におけるセーヌ県地方長官の名前での修了証書との差別化は実現した。

それでは、ＥＮＡＭにおける教育課程とはどのようなものであったのかについて見てみることとしよう。ＥＮＡＭでは、三ヵ年に渡る教育課程が設置されており、行政事務における合法性の範囲を教授すること、つまり「法律家（légaliste）」としての市町村行政の一団（un corps）を形成することに目的が置かれていたという(11)。そこで法律学の知識を身につけることを中心に授業が組まれ、憲法、行政法、地方財政に関する法、産業活動における開発についての判例等、幅広く法律科目に関する授業が行われていた。その進級試験は厳しく設定されてお

り、初年度登録者比率でみると、年度によって異なるが、五割から七割の登録生が修了証書を受け取ることが出来たという。[12] ＥＮＡＭでは、行政職に必要な能力向上に資した研修プログラムを受けることが可能であったことから、一般学生のみならず、事務総長職に既に就いている者はもちろんの事、一般職員の中でも事務部局の幹部候補生の登録が多く行われ、またセーヌ県下のみならず、地方からも登録する市町村職員もいた。[13]

その一方で、地方都市においてはＥＮＡＭとは別に、市町村議会や県議会が各自で資金を提供し、その都市独自の上級幹部職職員養成が行われていた。ＥＮＡＭに先立ち、例えば一八七六年にはナント（Nantes）市で、市職員とその周辺市町村で働く職員を対象に、法律や公証人の職務に関する専門課程が備えられていた。また一九二六年にはリオン市でも、市職員を対象に、無料で行政上の知識を習得する夜学クラスが設置された。更に一九三一年にはリール大学法学部において市町村職員のための研修クラスが設けられたり、一九三三年にはバーラン（Bas-Rhin）県議会がストラスブール（Strasbourg）行政実務学校を設立したりした。他にもトゥールーズ、ボルドー、ナンシー（Nancy）、ニース（Nice）、カーン（Caen）といった地方都市で、各都市にある大学で市町村部局長職のための同様な研修クラスが開講されていた。[14] このように、一九世紀後半から二〇世紀にかけては、市町村上級職が行政事務を行う上で体系だった専門的な学問の習得が重要視されるようになっていったと言える。すなわちこの時期は、市町村職員における専門職化が全国を通じて独自に、また徐々にではあるが推し進められており、各地で職員研修課程構築の動きを捉えることが出来る。

2、一九五〇年代以降の上級幹部職養成課程の展開過程

（1）一九五二年四月二八日法と選抜試験による幹部職採用の開始

国家公務員を対象にした各省庁統一された身分規程が法律で定められてから遅れること六年、一九五二年四月二八日法は市町村公務員についての身分規程を定めた。そして同法により設けられた上級幹部職については、市町村長の自由裁量に基づく上級幹部職の採用が定められ、それが全国的に適用されたことが挙げられるだろう(15)。

その一方で、上級幹部職の能力向上を図るための試みが現れてくる。競争試験による管理職ポストへの道が開かれたのは一九七九年以降であり、それ以前は年功序列式及び情実任用に基づいての幹部職への昇任であったことは先述の通りである(16)。国家公務員が職団（corps）内の等級（grade）に雇用されるのとは異なり、当時の市町村職員は職（emploi）において雇用されていた。そしてそのキャリア展開には、国家公務員のような詳細な規定が無く、不透明な点が多かった。その為、大学学士修了者といった有能な若者を市町村職員という職務にひきつけることが出来ないという事情があった。当時は市町村職員となる者の多くが、中学卒業程度の学歴しか持っていないという状況であって、一九七七年の内務省の調査においては、高校卒業資格免状取得者が全体の一〇％、それ以上の免状取得者は全体の三・九％という結果であったという(17)。そこで、上級幹部職が自身の能力向上のためにも養成コースを設ける必要があったのである。また一方で、一九六〇年代後半から、地域開発が本格的な実施段階に入り、また地域の社会福祉事業といった行政事務が増加するなか、有能な市町村職員の需要が高まっていったことも事実であろう。

このような状況の下、市町村公務員研修機関は全国に整備されることが議論されるようになる。また年功序列

と情実任用に対して、公平な筆記試験に基づいた昇任といった要求も市町村職員の間では高まっていく。そこで市町村職員対象の公正な人事管理協力機関の設立が構想されることとなり、その結果、設置されたのが一九六二年に内務省下に置かれた全国市町村研究協会（Association nationale pour les études municipales—以下、ＡＮＥＭと表記）であった。ＡＮＥＭは、全国の県地方庁内に八、市町村役場内に五、地方におけるＡＮＥＭ専用の建物に四、置かれ、一部職員の試験問題を作成していた(18)。

またＥＮＡＭを範にとってＡＮＥＭの下に専門職受験準備講座が設けられた。行政職受験準備講座として市町村行政研究地域圏大学センター（centres universitaires régionaux des études d'administration municipales—以下、CUREAM と表記）を全国の大学と市町村に二一箇所設けた。また技術職適性試験準備講座として設けられたのが技術研究地域圏センター（centre régionaux d'études technique—以下、ＣＲＥＴと表記）であって、大都市の技術部局長が各センター長となって全国に一二箇所、置かれた。その後、一九六九年から一九七四年まで地方公共団体幹部研修オルレアンセンター（centre orléanais de perfectionnement des cadres des collectivités territoriales）が置かれ、最上級幹部職を対象にした職員研修が行われていた。

しかしながら、ＡＮＥＭの運営に関わるのは内務省職員、市町村議会議員に限られており、市町村公務員労働組合代表は参加出来なかった。そこで市町村公務員労働組合として、市町村公務員人事政策に関するＡＮＥＭの運営委員会に自らも参加して、政策決定過程での発言権を確保したいと主張し、また上級幹部職だけでなく、それ以外の職員も研修を受けられる環境作りを求めた。加えて、一九七一年七月一六日法（loi du 16 juillet n 71-575 portant l'organisation de la formation continue dans le cadre de l'éducation permanente）は、民間企業におけ

る自社職員を対象にした研修実施の義務付けを定めた。これによって民間職員に関する法律と市町村公務員身分規程との整合性といった観点に基づき、市町村公務員に対しての研修義務付けの議論は一気に加速していく。そしてＡＮＥＭに代わって、一九七二年七月一三日法に基づき、国の行政上の公施設法人（établissement public administratif national）として新たに設けられたのが市町村職員研修センター（centre de formation des personnels communaux―以下、ＣＦＰＣと表記）であった。

ＣＦＰＣは代表部をパリに置き、地域圏下の代表部を二五、地域圏代表部下に各県の代表部を設置し、全国に整備され、一九八七年までその活動を行っていた(19)。ＣＦＰＣの業務は、ほぼ全ての市町村公務員職に係る各種試験の作成、市町村公務員の研修、採用候補者名簿の作成・公示であった。ＣＦＰＣはまた上級幹部職に限らず、より幅広い職員を対象とした職員研修機関としての役割も担っていた(20)。

加えてＣＦＰＣでは職員養成講座の改編が行われ、CUREAM は市町村地域圏大学センター（centres universitaires régionaux d'études municipales―以下、CUREM と表記）へ、ＣＲＥＴは市町村技術センター（centres techniques d'études municipales―以下、CETEM と表記）へと移行された。またＣＦＰＣの一機関として地方団体幹部研修オルレアンセンターを発展解消させ、地方幹部研修高等センター（centre supérieur de perfectionnement des cadres territoriaux）を一九七四年から一九八四年まで置き、上級幹部職の研修に充てていた。

CUREM と CETEM は、市町村職員採用試験準備講座として各地域において開講されることとなった。教員はセンターによってその比率は異なるものの、全て、あるいは一部の講義は大学教員が担当していた。その管理は

CFPCが行っていた。

CUREMでは、三ヵ年の課程の内、第一年度課程は全国一二二箇所で開講され、修了者には市町村行政研究修了証書（certificat d'études d'administration municipale）が授与された。第二年度課程は全国八八箇所において、市町村行政研究免状（diplôme d'études d'administration municipale）が取得でき、第三年度課程は全国三七箇所で開講され、市町村行政高等研究免状（diplôme d'études supérieures d'administration municipale）を取得できた。CETEMもCUREMと同様の教育課程を採用していた(21)。これらの機関はいずれも、職員研修の一環として、既に市町村公務員として勤務している者を対象としたものであった。

この準備講座に登録するためには大学二年次修了程度といった一定の資格要件が設定されていたが、各学年を修了するごとにその年度次に相当する職業免状に加えて、各学年に相当する大学の免状の両方を取得できるシステムを取っていた。つまりここに、市町村職員専門の試験準備コースである専門職課程と大学教育課程の並存が成立したのである。それは市町村公務員が職員養成の一環として、大学の修了証書を授与されることをも意味した。ここに社会的に認知された大学修了証書を獲得した職員を増加させ、修了証書に基づいて職の執行にあたるといった市町村公務員という職業の社会的地位向上を目指す方向性を窺うことが出来るのである。

（2）一九八四年一月二六日法における地方公務員身分規程と職員養成機関の展開

社会党政権による地方分権化政策が実行される中、市町村職員に関係する法律改正が行われ、官公吏全体を通じた統一的な権利義務を定めた一九八三年七月一三日法、地方公務員に関する身分規程法である一九八四年一月

二六日法が定められた。そして地方公務員のうち、正規職員のための職員研修課程の設置が、一九八四年七月一二日法及び一九八五年一〇月九日のデクレ第八五―一〇七六号により定められた。更に一九八四年一月二六日法での上級幹部職の任用方法については、一九五二年法から継続して首長による自由裁量の対象ポストとして定められた。

変化の時を迎えた地方公務員職員研修課程であったが、一九八四年以降に著しい変化があった点とは地方公務員を対象とした職員養成・研修機関が、全国地方公務員センターとして設置定着したことであろう。更に全国地方公務員センター下に、大学機関からは独立した専門高等教育機関として構想され、上級幹部職の者たちを対象にした全国地方研究学院（Institut national des études territoriales―以下、ＩＮＥＴと表記）が設立されたことも、地方公務員研修課程の歴史上、画期的な出来ことであった。しかしＩＮＥＴが設立されるに至るまでには一九九八年まで待たなければならない。またＩＮＥＴには、地方団体幹部研修オルレアンセンターから引き継がれる職員研修課程の経過があったことも改めて記しておきたい。

一九八四年以降、職員研修機関の改編については、まずは地方上級幹部職に該当する者を対象とした職員研修の改善が議論された。そこで一九八四年から地方公務員職員研修機関である全国地方公務員センターの下での職員研修所として、マネジメント高等課程（cycle supérieur de management）を備えたフォンテーヌブロー高等センター（Centre supérieur de Fontainebleau）が開設されることとなった。このセンターは一九九〇年まで、INSEAD（Institut européen d'administration des affaires）という私立国際ビジネススクールの敷地内で開講されており、地方行政に関する地方自治体マネジメントという観点からの職員養成プログラムが組まれていた(22)。

その後、一九八七年七月一三日法によって地方公務員制度の改正が行われ、職団から職群制度へと変更がなされた。これを受けて、地方公務員制度においては、地方行政上級管理職者（administrateurs territoriaux）という行政系の中で最上級ポストに就く資格を持つ者から構成される職群が置かれることとなった。そこで、一九九〇年から地方行政上級管理職者を対象として、初任者研修の課程が設けられ、全国地方公務員センターの敷地内の建物においてその講座は開講されることとなった。それが地方公務員高等研究学院（Institut d'études supérieurs de la fonction publique territoriale―以下、IESFPT と表記）である。同年、IESFPT では、修士号（maitrise, bac +4）修了レベルがその受験資格に課された地方行政上級管理職者職群の外部競争試験に合格した第一期生一二名を迎え入れ、初任者研修をスタートさせた。ここに外部競争試験に合格した者が地方行政について専門的に学ぶ機関が発足した。

IESFPT は当初、フォンテーヌブローに開設されていたが、一九九七年にストラスブール（Strasbourg）に移転となる。ストラスブールは欧州議会、欧州評議会、欧州人権裁判所が置かれている街であり、何よりも国家公務員上級幹部職養成学校である国立行政学院（Ecole nationale d'administration―以下、ＥＮＡと表記）のある街である。その地への IESFPT 移転は、地方公務員が国家公務員と同等の地位権利を得んとすることのアピールであり、またＥＮＡの築き上げてきた社会的地位、学力、能力といった様々な面に近づきたいとの地方公務員の願いを象徴する移転でもあったのであろう。同年、IESFPT で初任者研修を受ける者たちには「学生」の身分が与えられ、同時に給与が支給される事が正式に承認された。そして一九九八年、IESFPT は全国地方研究学院（Institut national des études territoriales―以下、ＩＮＥＴと表記）となった。

ＩＮＥＴの職務とは、カテゴリーＡ内の最上級職群に属する者たちを対象にした初任者研修と職員研修である。初任者研修については三コースが設けられており、地方行政上級管理職者、美術館や博物館の管理に係る文化財保護上級学芸員（conservateurs de patrimoine）、図書館上級管理職者（conservateurs de bibliothèques）の職群合格者を受け入れている。[23] また国家公務員のカテゴリーＡに属し、ＥＮＡ出身者を補佐する職団である本省アタッシェ等を対象とした研修機関、州行政学院（Instituts régionaux d'administration―以下、ＩＲＡと表記）[24]を参照に、全国地方研究専門学院（Instituts nationaux spécialisés d'études territoriales―以下、INSET と表記）[25]が設けられている。

（3）ＩＮＥＴにおける職員研修の様相

ＩＮＥＴではいくつかの職群を対象にした職員研修が行われているが、ここでは、各地方自治体へ補職される以前の地方行政上級管理職者職群の初任者研修について取り上げてみることとしよう。[26] ＩＮＥＴへの入学は、各種競争試験に合格することが必要となる。その後、大学教育とは異なる教育課程において高度な専門知識を身につけ、行政事務に対応出来るような、地方自治体における幹部職である地方行政上級管理職者の養成が行われている。そこでは学生は、ＩＮＥＴ学生という身分を与えられて給与を支給されながら一八ヶ月間の実務のための初任者研修（formation initial d'application）を受ける。教員は現職の、あるいは退職した地方公務員、大学教員が当たっている。

地方行政上級管理職者コースについては毎年六〇名程度の入学生を受け入れており、受験者は年々増加傾向に

ある。二〇〇八年度の地方行政上級管理職者コースには外部競争試験合格者が二九名、内部競争試験合格者が二九名、中途採用枠の第三の競争試験合格者が七名の合計六五名が登録している。外部競争試験合格者には、政治学院修了者がその半数を占め、残りは大学法学部あるいは地方行政に関連する大学の学科を修了した者が多い。

二〇〇七年度調査では、修了生の七〇％が地方自治体の何らかの部局長職か事務総長のポストに就き、その七〇％の内の三分の二は県、州での勤務、残りの三分の一は人口八万人以上の市町村、あるいは人口四万人以上の市町村間広域行政組織の該当ポストで働いている。また彼らは、国家公務員あるいは病院公務員のポストに出向したり、国家公務員あるいは病院公務員の職団へ統合（intégration）する場合もある。(27)

ＩＮＥＴの教育課程において特に記しておきたいこととは、ＩＮＥＴがＥＮＡとの合同プログラムである「共通幹（tronc commun）」を開設していることである。つまり、ＩＮＥＴはＥＮＡに範を取ってプログラムが組まれているという側面に加え、合同プログラムを置くことで、両校の学生を交流させ、そこから更なる行政組織の結束を構築しようとしているようにも見える。

共通幹については、一九九八年発行のシュワルツ報告書以来から提言されてきたものであり、二〇〇六年度より実施に移された。(28) 合同講座開設に至るまでには、二〇〇二年に当時の公務員省大臣からＩＮＥＴとＥＮＡの合併策が提案されたという経過があった。しかし、国家公務員、地方公務員両者から時期尚早との意見が聞かれたため、計画は頓挫したという。(29) 国家公務員と地方公務員は、規程上、同等の権利保障を持ってはいるものの、そこに根付く意識の違い、つまり国家公務員側の優越性の意識、あるいは地方公務員にとっては、地方公務員が就任してきたポストに国家公務員が就くことへの阻止意識、を解体するまでには至らなかったためであろう。そこ

で、地方の特性を保持するとの目的の下、内務省地方自治体総局の主導で、幾度かの修正を経ながら、全国地方公務員センターが中心となり、合同プログラムが実現することとなった。

合同プログラムは、第一に「地方」、すなわち地方政治行政の実態、第二に「マネジメント」、すなわち行政事務の管理運営の近代化、第三に「ヨーロッパ」、すなわちヨーロッパの中におけるフランスの行政、といった三つのテーマに基づいて組まれている。ＥＮＡとＩＮＥＴの学生両者が各人の立場、また公務員全体の問題として、地方分権化政策についての相互理解を深めることにその目的が置かれている。[30] ＩＮＥＴの学生は五月に入学し、ＩＮＥＴの学生だけで八月末まで地方自治体論、組織論、地方財政論、人事管理論といった内容の研修を受ける。その後、ＥＮＡとの合同プログラムが開始される。すなわち九月の三週間、その年の一月に既に入学しているＥＮＡの学生、ＩＮＥＴの学生は合同で、地方での実地研修に向けた講習を受ける。その後、二二週間、ＩＮＥＴの学生は地方自治体や場合によっては国家公務員が働く県地方庁や出先機関へ、ＥＮＡの学生は県地方庁や地方自治体へ、各人、実地研修に出掛けていく。ＩＮＥＴの学生は実地研修二ヶ月目の最終週に一度ストラスブールに戻り、研修計画の進行状況を報告し、また実地研修へと戻っていく。約五ヶ月の実地研修から戻った後、七週間、両校の学生は再び合同で地方自治と地方行政の理論研修を受け、三月か四月に講義の内容を経ての実地研修レポートを提出する。その後、四月頃より、一二週間から一四週間、ＥＮＡの学生とは離れて、地方自治体の幹部職となるために必要な知識を中心に、マネジメントとヨーロッパといった授業を受講するのである。[31] またＥＮＡ、ＩＮＥＴの両校は二〇〇四年一一月一六日に設立されたヨーロッパ行政ポール（pôle européen d'administration publique）の一員であり、ヨーロッパ研究センターと協力関係にあることから、共同で研修、講

演会等の交流も行っている。

二〇〇三年三月二八日の共和国地方分権に関する憲法改正法をはじめ、地方分権化政策が深化し続ける状況の中で、今後も地方公務員上級幹部職の職員研修の充実が求められていくだろう。その一つの取り組みとして、合同講座の開設が実現したことを指し、地方行政上級管理職者職群に属していたペラン（Perrin）は、フランス型の公共サービスとは制度の発想において国家公務員制度と地方公務員制度に係る人事制度運用上の「一貫性（unité）」といった特徴が見受けられるとする。そして、このような一貫性を地方公務員制度上、保持しながらも、行政事務の改善を行うためには、幹部職の者たちが適応能力、すなわち複数の機能を持つこと（polyvalence）が重要であると主張するのである。(32)

3、地方公務員上級幹部職養成課程整備の背景

先において、主に最上級幹部職である事務総長職の様相を取り上げながら、上級幹部職及びその研修機関をめぐる制度が展開していく様相を記述した。そこで、本節においては、その背景についての考察を試みる。上級幹部職及びその研修機関に関する先の展開過程の記述を踏まえながらその様相を探るため、時期を三つに分けて、記述することとしたい。そして、上級幹部職を取り囲む市町村職員、市町村議会議員、内務省、三者の動向を取り上げること、市町村職員を対象とした職員研修機関の特徴、上級幹部職に期待されている役割、について記す。第一に一九世紀後半から二〇世紀初頭を取り上げながら、当時の状況を示すためにＥＮＡＭ設立について取り上げる。次に一九五二年四月二八日法における上級幹部職に関する規定と職員研修機関の設置について、各者の主

張の変遷を見る。これを通じて、地方公務員制度改革以降の状況を追いながら、職員研修機関の特徴、上級幹部職に期待されている役割について検討してみたい。

三、地方公務員制度における上級幹部職養成課程整備の背景

1、ＥＮＡＭの設置と地方議会議員、内務省、市町村職員の活動

（1）ＥＮＡＭと地方議会議員

一九世紀後半から二〇世紀初頭にかけて、市町村上級幹部職をめぐっては、地方都市においては独自の専門職養成コースの設定が行われていたが、セーヌ県においては職員養成専門コースであるＥＮＡＭが開設された。ここではＥＮＡＭ設立の実現に向けた動きを取り上げながら、当時の市町村上級幹部職をめぐる状況の記述を試みたい。

ＥＮＡＭに関する一連の専門課程設置委員会には、一五人のセーヌ県地方庁に勤める県地方長官職団（corps préfectral）に属する内務省上級国家公務員、社会党県議会議員二人、共産党議員一人、保守系の市町村議員四人で構成されていた。そのメンバーの中でも、セリル（Henri Sellier）が中心となって、専門課程設置は行われた。セリルは一九一二年から一九一九年の間、プトー（Puteaux）市の議員を勤め、一九一七年から一九二八年の間はセーヌ県議会議員となり、一九二七年から一九二八年の間は県議会議長を務めた。一九三五年からは元老院議員となり、一九三六年には厚生大臣となった人物でもある。

彼は一貫して市町村職員の上級幹部職養成のために積極的な活動を行った。一九一〇年代当時の社会党では、

市町村制度の見直し、いわゆる「市町村主義（municipalisme）」が活発に議論されており、セリルもその論者であった。[33] 市町村主義とは、市町村行政の合理化を進めることを新たな市町村行政システムの構築とし、その展開を通じて地域に生活する地方市民（citoyen local）の育成に繋げるとし、それが市町村自治の拡大に至るとする議論であった。つまり、その議論に基づくならば、市町村職員の養成や能力向上とは、彼らの勤務する市町村行政における事務処理能力の向上へと繋がり、それは市町村自治に適っている、と主張された。そこでセリルは、市町村主義の促進を目指し、社会都市政策の近代化といった目標を掲げながら、そのためには市町村職員の能力の向上が必要であるとの考えを牽引していくのである。

一九世紀後半から二〇世紀初頭にかけて、社会党においては、市町村職員の能力獲得についての議論とは労働者階級である市町村職員の社会における地位向上に結びつけるための活動であるとの位置づけであった。つまり彼らにとっては、市町村行政の自治的な管理運営の実現のためには、労働者の一層を構成する市町村職員からの支持獲得が必要であって、そのためにも、彼らの望むように、身分保障を充実させ、一定の能力の基準に基づいた公正な採用、職員養成が行われるべき制度作りが必要であるとの主張を行った。そこで、市町村職員の能力育成を行う専門課程の設置が必要であるとし、その設立に向けて積極的に働きかけたのであった。[34]

ここで、ビルンボームの説明を見てみよう。その議論によると、第三共和制の国会議員は、地元重視主義（localisme）によって、自らの地元の支持基盤を固めていったのだという。[35] 第三共和制の国会議員は従来からの地方名望家と言われる実業家、地主、上級国家公務員出身の議員といった者の数に対して、医師、弁護士の出身議員、また高等学校の教員出身の議員が増加した傾向にあったという。医師、弁護士及び高等学校の教員たちは

急進主義といったラディコーに所属しており、医師や弁護士たちは自分の顧客網、職業組合を通じて強力な選挙基盤を形成し、やがて地方の政治的名望家の地位を確立していったのである。

一方、社会党や共産党の議員たちの中には、このような富や名声を持つ地方の名望家は少なく、ラディコー同様、医師、弁護士は存在していたものの、その他、別の職業出身者、すなわち小学校教諭や中学校・高校の教員、ジャーナリスト、また中級・下級の職団出身の国家公務員といった出身の者が多く存在していた。当時、このような教員や国家公務員たちは自らが属す職員組合の組織力こそが選挙における勝敗の鍵を握っていた。そこで自分たちの支持者たち、すなわち同じ職業に就いている公務員たちの職員組合にとって有利な政策を提案することで、社会党や共産党は票獲得を狙ったのである(36)。そしてその活動の背景には公務員という階級の社会的な地位向上という概念があることは明らかであった。

また第三共和制において出現した新たな層出身の議員たちは、まずは地方議会議員として議席を獲得し、その議席を国政選挙の足がかりとしたため、出身地域における重点的な政策を提案し、併せてより幅広い選挙民に資する実績作りが重要であったとする。そしてラディコーも社会党も共産党もまず市町村議会議員の議席を持ち、そこから県議会議員、国会議員へと議席保持数の獲得を増やしていったのだという(37)。

このような説明を踏まえた場合、どの党においても、市町村職員からの支持とは、地元の支持基盤を固めるに当たっては重要な位置づけを持っていたと考えられる。そのため、彼らは積極的に職場外研修制度も含めた市町村職員任用政策に関わり、市町村職員の身分保障の充実を手がけることで、その支持基盤の確保を目していたと言えるだろう。つまり、従来の議員とは異なる出身層の人物による政治権力の獲得のための思惑が研修制度整備

の背景には存在していたと言える。国会での議席獲得を確実なものとするために、地元における支持獲得は、彼らにとっては必要不可欠であったのであろう。一九一九年一二月の市町村選挙では七八のパリ郊外の市町村のうち、二四市町村がＳＦＩＯ社会党（socialiste SFIO）が議席多数を獲得したことを受け、ＳＦＩＯ社会党と連立関係にあった社会党は、ここに市町村事務の管理運営に関する地方政府の専門家（technicienne du gouvernement local）[38]という概念を現実のものにしていくために、ＳＦＩＯ社会党と共に市町村職員を対象とした職員研修機関の設置を進めていったのである。[39]そしてこの事案は、各党の利害関係を超えた共通利益、すなわち市町村職員からの支持獲得、といった利益を共有できたことによって党派を超えた支持を集めることが出来たのだろう。実際にセリルは、各所の支持を取り付けるために、「市町村主義に基づき、市町村行政事務の複雑化に対応した職員養成を行うことは市町村行政の合理化を促す」との主張の下、研究会を開くなどして、保守党系、また共産党も含めた党派を超えた市町村議会議員、県議会議員、都市設計に関わっていた建築家や技術者、県地方庁勤務の内務省の上級国家公務員[40]やセーヌ県下の地方団体の職務に就いている国家公務員、市町村職員、大学教授等、から幅広い賛同を得ることに成功している。

またセリルは、国際都市連合（Union internationale des villes）のフランス代表幹部であったことから、海外の都市政策の事情に明るいという側面があった。そこで、フランスの市町村職員制度についての改善点を考察した結果、海外における事例として、アメリカのシティマネージャー制度、ドイツの市町村長（Bürgermeister）[41]の制度を参照しながら、事務総長ポストのあり方について構想を練ったという。[42]諸外国のこれらの事例から、フランスにおいて市町村長の自由裁量ポストを導入する際は、そのポストに就く者は解職されても一定の身分保障

を持つ公務員という職業上の安定性を備えることが望ましいとし、それが行政の効率性も生み出すことが出来るとも主張したのである。(43)

（2）ＥＮＡＭと内務省、教育省

このように市町村主義に基づいた市町村行政を実現させるべきであるという議論が行われる一方で、内務省はその議論を追い風にしながら、自らの望む地方行政の整備に乗り出した。内務省は市町村公務員の研修に関して、内務省の定めた内容を教授する全国共通の専門研修課程の設置を推進し、全国に内務省の望む地方行政制度の設定の基礎を構築しようと試みたと考えられる。すなわち内務省は、市町村が行政管理を行う際は、国の機関との共存を達成することによって市町村の法的合理性と技術の側面は保証されると主張した。つまり、内務省が提示する手法とは、全国共通に市町村に提示される手法であって、地方行政事務を所管する内務省からの所謂「お墨付」の手法である。つまり内務省の意図とは市町村公務員がその手法に関連して技術を獲得することは、市町村に課される行政事務を管理運営する上で、支障なく市町村が行政事務にあたることが出来ることに繋がるといったことであった。そこで内務省は市町村職員の職員研修は、市町村の責任を保障する方法であると市町村長に対して提示したのである。言い換えるならば、全国の市町村が用いる全国共通の規則を、市町村に分散することで内務省の推薦する行政事務処理方法を全国に広め、それを通じて内務省は自らの望む地方行政制度の整備を進めようとしたのであった。そこで市町村の行政管理を担当する内務省としては、県地方庁職団といった内務省上級国家公務員を教員に充てた専門コースを設立し、全国から登録者を募ることに成功すれば、その修了生を通じて

全国に渡って市町村行政における内務省の統一的な見解を教授出来ると考え、その設立から運営に関するまで、運営委員会に積極的に内務省職員を送り込んだのである。(44) 更に当時の状況を述べるのであれば、一八九八年から一九一四年まで、ＳＦＩＯ社会党と社会党が協力関係にあり、内務省大臣と農業大臣のポストを彼らが保持していたことも、議論をまとめるのに役立つと共に、この専門課程の設立に寄与したと考えられるだろう。(45)

さらにこの議論に教育省が絡んでいたことも重要である。つまり、内務省が主に関わったＥＮＡＭ設立とは言え、教育省の認可が下りた機関としての研修所設置となったことである。つまり、この時期から既に、地方公務員の研修機関は国に認可された教育課程という性格を持っていたことは注記しておかなくてはならないだろう。

ここで、内務省と市町村長との関係はどのような立場であったのか、それを、内務省とフランス市町村長協会（Association des maires de France―以下、ＡＭＦと表記）との関係から推察してみることとしよう。ＡＭＦとは一九〇七年に設立され、現在は全国の市町村長が任意で加入する組織である。その活動目的は市町村自治と自由な行政の促進、議員への情報提供・研修の実施・権利の保護であるという。(46) ル・ルドゥ（Patrick Le Ledec）は、第三共和制下におけるＡＭＦと内務省の関係とは「妥協（compromis）」(47) の関係であると主張する。ル・ルドゥは、内務省がＡＭＦを市民の一般意思を代表し、それを保障する者たちの集まりであると捉え、内務省の政策実行に関わる証人として位置づけた、とする。そして内務省は、ＡＭＦに対して、内務省の活動は市町村人事の不備を修正し、市町村の必要とする能力を身につけた職員養成を行う職員研修機関を整備することであり、市町村自治を促進するためであるとし、内務省の進める地方分散化の取り組みの一環であるとして議論の正当性を主張した。それと同時に、内務省はＡＭＦの活動目的である地方分権化という政治的価値を中和させる

(neutraliser)[48]目的も持ちながら、内務省の望む市町村行政の形式の伝達と行政システムの構築を試みたという。一方のＡＭＦとしては、市町村公務員の能力向上は市町村行政上、必須の問題であった。その当時、ＡＭＦとしての地方自治に関する統一した見解に至るにはＡＭＦ内部での党派対立が激しかった。ＡＭＦにとっては、内務省の主張する意見を取り上げる事によってＡＭＦ内部の党派対立が中和されると考えた。また各市町村長にとっても、喩え自らに権限や能力が無くとも、内務省上級国家公務員である県地方長官との協調関係の中から、自身の業績に繋がる良い影響を受けられるのではないか、と考えた。そこで、両者は妥協の末、協力関係を結んだ、とル・ルドゥは結論付けている。[49]

このような背景の下、ＥＮＡＭ設立の実現に大きく寄与した内務省は、ＥＮＡＭにおいて、例えば市町村が予算要求を行う際の書類作りといった市町村行政上必要不可欠な情報から市町村行政に関わる企画立案の方式に至るまでの教授を心がけた。また内務省は、内務省通達を一九二七年、一九三一年、一九三八年と出し、市町村に対して市町村公務員のＥＮＡＭへの登録を、また人口三、〇〇〇人以上の市町村と観光都市においては、ＥＮＡＭ修了生を積極的に市町村の仕事に参加させることを各市町村に推奨した。実際に、地方からＥＮＡＭへの登録生は一九三〇年代、増加傾向を示した。[50]またＥＮＡＭ修了生は各市町村に戻って業務にあたると評価される程の能力を身につけていたので、市町村において彼らは昇進の道を歩んだ。一九三一年七月には、ＥＮＡＭ修了生から構成されるパリ大学都市研究所付属国立市町村行政学院同窓会が設立され、その会を通じて採用を行う市町村も現れ、また内務省もそれを推奨した。[51]その一方で、地方都市においては、市町村あるいは県と大学とが提携して、独自の市町村公務員養成課程の設置が見られたことは既述したとおりである。

（3）ＥＮＡＭと市町村公務員

市町村公務員は、市町村公務員自らの身分保障の充実に繋がるため、市町村長をはじめ市町村議会議員に積極的に市町村公務員研修の整備について働きかけを行った。当時の市町村公務員にとって、研修やＥＮＡＭの修了証書とは、初等・中等教育以来の専門教育を受ける機会を提供する場でもあった。彼らにしてみれば、自らの職務の効率化のために専門能力を身に付けられること、また大学付属機関であるとはいえ、ＥＮＡＭの修了証書が得られれば、社会における自分たちの職の価値向上が望めると考えた。そこでこの時期において、自分たちが能力を身につけること、職業的価値向上に繋がるこれらの取り組みに関しては異論無かったと言えよう。

（4）地方議会議員、内務省、市町村公務員にとってのＥＮＡＭ

以上のことからＥＮＡＭ設立運営をめぐる状況から地方議会議員、内務省、市町村公務員、各者の意図を総じて見てみることとしよう。地方議会議員にとっては、新たな出身層からの選挙出馬とその議席保持のために、市町村公務員の身分保障の充実に関連する政策への取り組みを市町村公務員からの支持へと繋げることで、自分たちの支持基盤固めを行っていたと考えられよう。またＡＭＦ内部での党派対立を緩和しながら、市町村自治政策を推進していくためには、内務省との協力関係が有効であると捉えていた。内務省については、自らの意図する内務省型の全国統一的な市町村行政形式の伝播のために、ＥＮＡＭ設置には積極的に協力を行った。市町村公務員においては、安定した身分保障の拡充と市町村公務員という職の社会的重要性の認知を広めることで職業としての価値を向上させるために活動を行った。このように、各者において望む方向性の違いが見て取れる。つまり

地方議会議員、内務省、市町村公務員、各者の共通した認識として「市町村公務員、特に管理職の能力向上の必要性」という点があったことから、その論点を中心に各者の妥協点を探り、市町村上級幹部職養成機関の設立に各々が尽力したと考えられる。

またこれらの取り組みが、市町村長を中心とした地方議会議員たちから自発的に提案され、それに内務省の目的が添えられる形で展開していったことも特徴として挙げられるだろう。その理由としては、選挙で市町村長の党派が変わった場合、前市町村長の息のかかった上級幹部職を罷免した後、罷免した者と同等の能力を身につけ、また自らに忠誠を誓ってくれるような別の職員を探し、継続的に職にあたらせることが必要であった。そのために職員養成課程を定着させることが目されるようになったと言える。そこには党派性に拠らない政策策定実施能力の養成という目的があったと考えられるだろう。つまり、これらの展開は、もしも市町村長が変わったとしても、一定レベルに達した専門能力を持つ上級幹部職を養成していれば、行政事務においては安定した技術に基づいた継続性を持たすことが出来るとの認識が市町村の政策においても広まっていた事例として捉えることも出来るだろう(52)。そして、市町村公務員に対する職場外研修制度の必要性の認識はこの時期より構想されはじめたと言える。

2、ＡＮＥＭからＣＦＰＣへ

（1）ＡＮＥＭと全国における専門職試験準備講座の開設

一九五二年四月二八日法により市町村職員についての身分規程においては、市町村長の自由裁量による上級幹

部職の採用が全国に渡って法律として定められた。すなわち、事務総長、事務総長補佐（secrétaire général adjoint）あるいは市町村事務長（secrétaire de mairie）、技術総長、その他行政部局長（directeur général des services technique et de direction de services autres qu'administratif）といった市町村の上級幹部職ポストは、市町村長による直接採用が認められた(53)。

この背景としては、多くの市町村においては、一九七〇年代に至るまでは、依然として大学学士修了者が市町村公務員となる事例は少なく、内部昇進を経て部局長職、そして行政部局トップの事務総長職に就く職員が大半であったという事情があるだろう。このような状況の中で、市町村の中でも人口三万人以上の当時の都市においては、上級幹部職として必要とされる技術上の専門性が市町村公務員には不十分であるとの理由から、市町村長は国家公務員を直接採用し、上級幹部職ポストへと配属することが慣例となっていったという(54)。市町村で勤務する国家公務員は出向扱いとなり、契約終了と共に、元にいた省に戻っていく、あるいは幾度かの契約更新を行って、また別の市町村へと移っていく(55)。国家公務員を受け入れる市町村にとっては、市町村に必要な国からの補助金や情報を獲得しようとする狙いがあり、一方、職員を出向させる中央省庁にしてみれば、該当地域において市町村の歳出を中央政府が望むような計画に沿うものとする合意に結びつけるための一手法として用いられるようになったという。例えば、ある都市においては、事務総長と事務総長補佐といった事務部局の幹部ポストについては、県地方庁職団に属し、その行政職や技術職にある内務省の上級国家公務員、あるいは各省から出向してくる国家公務員を充てることが一九六〇年代には一般的となっていたとされる。その理由には、彼らの能力と共に、県地方庁、あるいは市町村外部の関係部局、例えば中央省庁の都市整備局や予算局、との交渉を円滑に進めると

いった役割を彼らに期待するからであり、人物は変わっても、その省からの任用が継続することが地元の利益となると考えているからであったとされる。(56)

このように市町村では国家公務員を受け入れる一方で、一九六〇年代後半から地域開発政策が深化し、都市においてはその地域独自の自治体運営が成功をおさめる事例が表われてきた。国家公務員や県地方庁職員と市町村公務員を比べた場合、その技術力の面では国家公務員に劣るものの、市町村議会議員と市町村公務員は地域特有の事情を熟知し、地元住民との交渉術を熟知しており、地域問題への対応、地域開発計画の妥当性の判断については、地方側が能力を持っていることを自覚した。(57)そこで、市町村長としては、より良質の市町村行政を行うためには、市町村公務員出身の上級幹部職養成が有効であるとし、また市町村公務員としては、職員養成機関の更なる充実を求めて、両者が市町村公務員の専門知識習得のための様々な取り組みが行われたのである。

そこでまず注目されたのが、市町村公務員上級幹部職養成課程として成果を収めていたＥＮＡＭであった。ＥＮＡＭの積極的な支援者であった内務省は、ＥＮＡＭには登録者を送り込まず、地方都市独自に研修に関する部局等を設けている市町村があり、それらの市町村がＡＭＦには所属していることに注目した。そこで内務省は、「ＥＮＡＭを地方分散化させ、地方の行政の自由を保障する」としながら、全国に内務省の手法を広めるとの意図を持ちつつ、ＡＭＦと連携して、一九六二年、ＡＮＥＭ（全国市町村研究協会―Association nationale pour les études municipales―以下、ＡＮＥＭと表記）を県に八、市町村に五、都市に四、設置した。そして、そこには専門職試験準備講座が全国に渡って設けられた。そして、その教員には内務省上級国家公務員のみではなく、各地の大学教員、地方行政部局で勤務する者が充てられることとなった。

しかしながら、ＡＮＥＭの運営委員会は、市町村長と内務省上級国家公務員から構成されていたことから、市町村公務員は、その管理運営への参加を継続して要求し続けた。自らのキャリアに関わる研修や試験作成・公示といった市町村人事運営の協力機関の運営に市町村公務員の代表者が参加することを求めたのである。そして上級幹部職のみでなく、中級職に就く者たちへの研修機関を備えることが議論されたことから、一九七二年にはＡＮＥＭに変わってＣＦＰＣ（市町村人材育成センター―centre de formation des personnels communaux―以下、ＣＦＰＣと表記）が設置され、その下で新たな管理運営が図られることとなった。

（2）ＣＦＰＣの設立めぐる議論

ＣＦＰＣを創設する際の法案は、元老院、国民議会、中央政府の満場一致で可決された。地方自治体としては、ＣＦＰＣの設置は、職員が研修を受けることが容易となる状況を生み出し、能力を高めることが保障された上で採用を行えるため、ＣＦＰＣを設立することには異論は無かったのであろう。

しかしながらそこにおいて行なわれる研修の方向性などは何一つはっきりとしたイメージを持つものでは無かったとされる。その理由について、このＣＦＰＣ設立過程を観察したブルトン（Bruston）とプイエ（Pouyet）は、ＣＦＰＣについて、中央政府と地方自治体の相互関係の中から設立されたものであるとする一方で、地方自治体独自の任用機関更には研修機関の展開および彼らの能力向上を恐れて新たに国として研修機関の整備に踏み切ったと記す。つまりＣＦＰＣは市町村ごとにほぼ独自に、また市町村間で協力して行なわれていた市町村人事運営を、全国的な一つの枠組みへと方向付けたものであるとする。その理由に、市町村公務員の能力が向上している

ことに加え、市町村間の枠組みで人事管理が行なわれることへの中央政府、中央省庁側の懸念があったとする。それはCFPC設立を定めた一九七二年七月一三日法の法案審議の際の国会議員の発言からも読み取れる。[58] それは国民議会議員の「何故、市町村職員を国家公務員に対してあまり重要でない位置づけ（position mineure）に留めておくのか」[59]という発言である。また一方で、市町村側も人事運営上の責任者は市町村長であることを明確にしておかなければならない、との意見があった。例えば元老院議員からの「市町村長は人事の長であり、そのような見方は確保されなければならない」[60]との発言がなされた。つまり中央省庁が地方自治体である市町村の人事政策にまで踏み込んでこられることは困るが、一定の能力を持つ市町村公務員を採用育成したい、という願いは地方議会議員の中で全国的なものであったのであろう。そこで内務省大臣補佐が述べているように、「市町村における組織上の自由や自由な行政の権限とは市町村と議員たちの占有物（apanage）でなければならない」[61]との認識の下、市町村公務員の能力の向上は避けられないものの市町村間の機能が地域独自に発達することを避けること、つまり地方議会議員たちの運営する市町村組織が独自の力を持つことに対する中央省庁側の懸念がありながらも、一方の市町村長側は市町村自治とその自由な行政の確保を求めるという両者の意見が入り混じりながら、CFPCは設立に至ったと言える。

そのような状況の下、市町村長や市町村議会議員はその市町村公務員の能力向上の確保はもちろんのこと、国家公務員と同等の能力を持った人材の採用育成には興味を持っていた。市町村議会に議席を持つ議員としてみれば、地元のことを良く知った市町村公務員が社会情勢に適応した政策を立案実施し、それを成功させることが、支持者獲得に有利に働くことを知っていたのである。[62] それには有能な人材を雇用する必要があり、その雇用獲得

の為に、国家公務員と同様の職場外研修の機会を設けることを目したのである。

他方、市町村公務員側は、自分たちが自身の身分保障も、職業としての社会的地位も国家公務員とは区別された存在であることを身をもって知っていた。市町村公務員は国家公務員よりも給与が上回ることは禁止され、キャリアの積み上げ方も自分たちは年功序列型の専門職システム、国家公務員は職群（Corps）制度に基づいたキャリアシステムでの運営、といった様に身分保障面での区別があった。しかし実際の市町村で行われていた行政事務の展開は、市町村公務員たちが地元の公務員としての能力を活かすことが国の行政機関より求められる状況にあった。そしてこういった状況の展開こそ市町村公務員自らの公務員としての存在意義の確信と自信へと繋がっていく。そこで市町村公務員は、国家公務員とは区別された存在として、しかしながら独自の公務員像を形成することに関心が移っていったのだという。そこには市町村公務員が国家公務員の対話者となるだけの能力を、国家公務員とは区別された研修機関によって身に付けることを支持する要因を見つけることが出来るだろう。(63)

（3）ＣＦＰＣの運営をめぐる議論

ＣＦＰＣの運営委員会の構成は、一〇人の市町村長（法文上は市町村と市町村公施設法人の代表者）、一〇人の市町村公務員の代表、二人の内務省代表者、一人の文部省（mistre de l'éducation nationale）代表者、場合によっては地方行政に関して経験のある関係者（通常は国家公務員であったが）、二名をメンバーとして加えることが出来るとされていた。このような状況においては、運営委員会における市町村公務員の意見は反映されることが依然として難しい状況には変わりは無かった。(64)更に政府側の代表者である内務省と文部省に属する国家公務

員が運営委員会には依然として送り込まれていたし、運営委員会での予算拒否権を内務省が持っていたことから、ＣＦＰＣの予算運営は、内務省が望む運営しか出来ないという状況があった。それは一九七二年七月一三日法二三条が、ＣＦＰＣ運営のための市町村と関連公施設法人への分担金の率については、内務省承認が無ければ定められないことを示していたことからも明らかであった。しかしその規定は、内務省側と市町村側の意見の相違が表出する原因ともなった。一九八一年三月には、ＡＭＦと市町村公務員労働組合は、ＣＦＰＣへの会費徴収率に関して各市町村に割り当てられている率を〇・九二％から一％に引き上げることで両者は合意を得ていた。しかし、これをＣＦＰＣの運営委員会において内務省が予算拒否権を行使し、廃案となった。このようにＡＭＦと市町村公務員との間では合意が出来ているにも関わらず、内務省の意見の前に予算案が通過しなかった事例はよくあることであったという(65)。

市町村長にしてみれば、当該地域の民意の代表者として市町村人事における職員任用の責任者として位置づけられているにも関わらず、中央省庁の見解を前に、自分たちの意見が通らない状況があった。市町村公務員にしてみれば、職員研修といった自分たちのために使用される財源確保案であるにも関わらず、その事案が内務省の意見によって通らない状況であった。このような事情から、市町村長、市町村公務員両者から内務省に対する不満が募っていったという(66)。

加えて市町村長と内務省との関係において、一九七二年七月一三日法によって新たな関係の変化が見られた。その一一条において、市町村公務員は自分の等級、号俸、勤務年数を保持したまま、他の市町村に移ることが法律によって認められることとなった。これは結果的には法律上の保障に基づいた全国を対象とした市町村公務員

職の労働市場の誕生を意味した。そしてそのことは、他に良い職場があれば、市町村公務員自らの意思によって、所属市町村を変更する事を認めることであった。問題となったのは、この労働市場の管理についてである。当初は内務省機関がその管理運営を手がけており、一九七六年にその運営権はＣＦＰＣへと移った。しかしながら、この経過は、市町村人事の協力機関であった各県に一つ設けられていた「市町村人事事務組合（Syndicats de communes pour la gestion du personnel—SCP）」という市町村長が主体となって運営していた人事管理組織があるにも関わらず、それを用いず、内務省が独自にその管理に関わることを表明したことが市町村長の反発を呼んだ。結局、ＣＦＰＣへその管理運営は委ねられることになったものの、これにより、市町村長たちは益々、ＣＦＰＣを通じて内務省が、市町村公務員の人事管理にまで影響を及ぼすための足掛かりとするのではないかと懸念を拡大させていくこととなる。(67)

このような状況の中で、市町村長、市町村公務員、内務省の三者の関係は従来の関係から徐々に変化が見られるようになった。それは多くの市町村において、市町村部局長職、事務総長職のプロフェッショナル化の試みが浸透し、ベランジェー（Bellenger）の言葉を借りるならば市町村長と事務部局の間において「共有された正当性（légitimité partagée）」(68)に基づいた関係が作り上げられ、それが結果として地方独自の政策展開に寄与したことが関係しているとされる。つまり、一九七六年県議会選挙では左翼系政党が五一・四九％（社会党が二六・二八％、共産党が二二・八二％、その他二・三九％）を占め、更に一九七七年の市町村選挙では人口三万人以上の二二一市町村のうち、社会党（ＰＳ）八一、共産党（ＰＣＦ）七二、他左翼系組織二、の一五五市町村において左翼系政党が占め、都市や県レベルにおいては左翼政党が着実に勢力を拡大させていた。その背景には、右翼政

権への反発はもちろんのこと、マルセイユ、グルノーブルにおける左翼政党の市町村長のリーダーシップの下に、独自の市町村運営方式の成功が広く知られるようになったことが関係しているだろう。[69] また、一九六四年には経済開発や地域整備政策の活動領域である州にも地方長官を置き、彼らに州に関する採決と調停を与えたり、一九六六年一二月三一日法が大都市共同体として合併に依らない行政事務処理方式を定めたり、一九七一年七月一六日法による計画的な市町村合併方式が定められたりと、一九六〇年代後半に入ると、地域開発政策が積極的に展開されていったのである。[70]

そこで、市町村議会議員や市町村長にとっては、地元の状況を良く知っている市町村事務部局の能力が上がることは、政策の有効性を向上させ、その成功は選挙での勝利にも遠からず繋がることを理解した。また選挙の結果によって、党派が異なった場合においても、市町村行政のプロフェッショナルとして市町村公務員が存在していることは、政治家としての政策の実効性を保障する存在となる。そこで、市町村長や市町村議会議員たちは、上級幹部職を雇用する場合、自分たちにとって誠実に行動する公務員かどうかということが前提ではあるが、その能力を鑑みながら人物を選抜することから、上級幹部職たちの能力向上には理解を示していたと考えられる。一方の市町村公務員にとっては、自分の能力の理解者である現職市町村長やその派閥が権限を掌握する状況が長期間継続することは、自らの在職期間が延長されることを意味する。そこで、両者の関係の強化に利する研修制度の充実に、市町村長と市町村公務員の両者が理解を示したと考えられるのである。

ここに、市町村公務員制度に関する政策において、法律で定められた全国的な規則が市町村長と市町村公務員の利害調整の仲介を行い、それを主導するのは両者との関係の深い内務省であるという状況について疑問が起こ

り、次第に市町村長と市町村公務員との間で、市町村として市町村公務員制度の管理運営は自らの主張する方針が重視されるような制度作りに向けた改善を求めていくこととなったと考えられる。市町村上級幹部職に就くであろう市町村公務員の能力の安定と市町村議会議員の政策の有効性の確立の間には互いの立場からの正当性、すなわち「市町村行政の発展」という目的があり、それが各々の立場から、各々の立場を干渉することなくその目的を共有することが出来たことから、職員研修機関の充実策は進展し、その関係強化に繋がったと考えられる。そしてここに、市町村公務員制度の管理運営における内務省の後見監督的な性格を緩和させる方向性を見つけることが出来るだろう。

そして一九八四年一月二六日法は新たな地方自治体人事管理運営組織を設立することを定める。ＣＦＰＣを発展解消させる形で、研修機関が設けることが定められたが、その理事会は地方議会議員を理事長として地方議会議員と地方公務員組合代表者の同数委員会として設置されることとなったのである。内務省下の組織ではあるものの、中央行政機関の官僚は理事会メンバーでは無くなり、ここに内務省牽引の職員研修機関整備は終わりを告げ、地方議会議員主導での組織の整備運営方式が確立された。そしてＣＦＰＣの機能は全国地方公務員センターへと引き継がれ、その下で職員研修機関が整備された。更にその後、地方公務員制度は地方公務員専門の上級幹部職を対象とした高等専門教育課程ＩＮＥＴを設立するに至るのである。

四、おわりに

本稿では、地方公務員上級幹部職の養成課程をめぐってその創出から現在の職員研修機関である全国地方公務

員センターに至るまでの経過を追った。その検討に際して、内務省といった中央省庁、地方議会議員、地方公務員の三者の関係に注目しながら、各者、どのような意図を持ってこの課程構築に臨み、またそれを維持発展させてきたのかを検討した。それは地方公務員が社会の中でどのような位置づけにあるかを探ることでもあった。

最後に本稿において触れることが出来なかった点を記しておきたい。それは実際の全国地方公務員センターやINETにおける地方公務員上級幹部職の特徴を示すことが出来なかったことである。地方行政を運営するにあたり、彼らが職務遂行上、どのような役割を担っているか考察が必要であろう。地方議会議員、首長との関係性はどのようになっているか、との関心は、地方自治体運営における地方公務員組織への検討には欠かせないものであろう。また研修課程の充実が、地方自治体行政、及び行政組織全体にどのような変化をもたらしたのかについても触れることが出来なかった。地方上級幹部職の学力向上を自治体組織の行政運営上の専門化に繋がると捉えるならば、地方分権化政策を経験して地方公務員上級幹部職の職務内容がどのように変化したのかについての考察が必要だろう。

（1）この組織改編は二〇〇七年二月一九日法（loi n° 2007-209 du 19 février 2007）に基づくものである。

（2）DURAND Dominique. *Une histoire de la fonction publique territoriale*. Paris: la dispute, 2004, p. 52.

（3）BELLANGER Emmanuel. L'école nationale d'administration municipale. Des «sans-grade» devenus secrétaires généraux. *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, vol. 14, numéro 53, 2001, p. 150.

（4）DURAND Dominique. *Une histoire de la fonction publique territoriale. op.cit.*, p. 54.

（5）ALCARAZ Hubert. Les emplois à la jonction du politique et de l'administratif dans la fonction publique territoriale. *Revue Française de Droit Administratif*, vol. 24(1), 2008, p. 149.

(6) 例えばマルセイユ市においては、一九三一年から一九三五年に第一助役シモン・サビアニ（Simon Sabiani）が自らの後援会所属者を優先して、のべ約二七〇〇人の雇用を行ったという。マルセイユ市の状況については BERGE Michel. Peut-on sortir de la corruption?. *Pouvoir*, n° 31, 1984, p. 65-75.

(7) 一九〇六年の時点で、パリ郊外の人口九〇〇人以下の九つの小規模市町村においては既に、市町村書記（greffier de mairie）であり、小学校教諭であるという市町村書記・小学校教諭（greffier instituteur）の職員は姿を消していた。しかし全国においてはこの両職の兼務は広く行われており、一九一一年の時点では全国の二四、〇〇〇の市町村、すなわち市町村の約六一％において市町村書記・小学校教諭兼務職員は存在していた。BELLANGER Emmanuel. L'école nationale d'administration municipale. Des «sans-grade» devenus secrétaires généraux. *op.cit.*, p. 150. その後、市町村における小学校教諭と市町村書記の兼職率は一九一一年には六一％、一九三〇年には五二％、一九三七年には四二％と減少はしている。しかし、一九七〇年代以降においても人口二、〇〇〇人以下の小規模市町村においては、その兼職は継続しており、それが現在に至っている。BIANCONI André. Le syndicat des secrétaires de mairie instituteurs. *Revue française de science politique*, vol. 23, n° 3, 1973, p. 581.

(8) BELLANGER Emmanuel. L'école nationale d'administration municipale. Des «sans-grade» devenus secrétaires généraux. *op.cit.*, p. 150.

(9) 一九二〇年代から三〇年代にかけてのパンタン市（Pantin）では、事務総長補佐職の二〇〇人中、一人だけが高校卒業資格であるバカロレア取得者であった。人口五五、〇〇〇人のオベルヴィリエ市（Aubervilliers）の一九三二年の職員採用でははじめてのバカロレア取得者を採用した。*Ibidem*, p. 153.

(10) 実際に集まった登録生は、大学生・美術学校生・建築学校生・公共事業学校生・鉱業学校生といった学生、あるいはガス会社の職員・交通局の職員といったサラリーマンたちも登録を行い、彼らの方が優秀だったこともあって、一九一九年度の市町村職員登録生の一六人は三人しか修了証書取得には至らなかった。そこで一九二二年二月一日、EHEUの「準備セクション」、すなわちEHEUへの登録のための準備クラスを設置し、高等教育を受けることな

く職に就いた市町村職員たちの登録を受け付けた。三〇時間の受講時間を二年に分けて、一年目は事務員（commis）を、二年目は行政職幹部（secrétaire administratif）を対象とした。*Ibidem*, p. 154-155.

(11) *Ibidem*, p. 149.

(12) 初年度登録者の内、修了した者の比率は、それぞれ一九二五年度は六三％（初年度登録者数は八四名、内セーヌ県下の市町村職員は六六名）、一九二七年度は六六％（初年度登録者数は一六三名、内セーヌ県下の市町村職員は一〇三名）、一九二八年度は七〇％（初年度登録者数は一九七名、内セーヌ県下の市町村職員は一二一名）、一九三一年度は五六％（初年度登録者数は二五二名、内セーヌ県下の市町村職員は一六一名）、一九三五年度は五二％（初年度登録者数は三三〇名、内セーヌ県下の市町村職員は二一五名）。ＥＮＡＭに登録したセーヌ県下で市町村職員は出席は義務付けられていた。*Ibidem*, p. 161.

(13) 登録者の大部分はセーヌ県下の市町村職員であったが、一九三〇年代には、二三県、二六都市からの登録者があり、人口二、〇〇〇人の小規模市町村からの登録者もあったという。一九三七年には登録者五七六名の内、セーヌ県以外の者が二〇四名あったという。地方からの登録者に対しては職員が所属している市町村議会が費用を負担したという。*Ibidem*, p. 159.

(14) *Ibidem*, p. 160.

(15) すなわち、事務総長（secrétaire général）、事務総長補佐（secrétaire général adjoint）あるいは市町村事務長（secrétaire de mairie）、技術総長、その他の行政部局長（directeur général des services techniques et de direction de services autres qu'administratif）といった市町村の上級幹部職ポストは、一般の市町村職員とは別の採用方法が採られることを定められていた。そこでは、各市町村の該当する人事事務組合において定められた修了証書、資格、職歴によって能力を証明することで、市町村長による直接採用が認められていた。V. Code Administratif. Art. 507.

(16) 一九七八年一一月一五日デクレでは、部局長職のすぐ下の職であるアタッシェ（attaché）という等級が設置され、試験合格者はＣＦＰＣで研修を受けることが義務付けられた。一九七八年には、技師長の部下となる技師長補佐

(adjoint technique chef) と第一技師補佐 (adjoint technique principale)' の等級も設定された。外部試験受験資格には大学学士号が必要とされたため' 将来の幹部候補生を採用する等級であることは明らかであった。採用試験は一九七九年より開始された。LA MOBILITÉ DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE: Exposé de Marine DORNE-CORRAZE [en ligne]. Ecole de paris du management [réf du 27 mars 2009]. Disponible sur: ecole.org/seminaires/FS9/FO_04/FO300498.pdf

(17) THOENIG Jean-Claude, DUPUY François. *Reformer ou déformer? La formation permanente des administrateurs locaux.* Paris: cujas, 1980, p. 18.

(18) 市町村人事の協力機関であって各県に一つ設けられていた「市町村人事事務組合 (Syndicats de communes pour la gestion du personnel—SCP)」の補助機関として' また事務員 (commis)' 文書官 (rédacteurs)' 技術補佐 (adjoints techniques) といった中級職員を対象とした市町村職員対象の競争試験を作成する機関として' 内務省は全国市町村研究協会 (Association nationale pour les études municipales—ANEM) を設置した。

(19) CFPCの財源はフルタイム勤務の正規職員で' 行政職の者が存在する市町村' すなわち彼らを雇用することが認められた人口一万二'〇〇〇以上の市町村において分担金が支払われ' その運営資金に当てていた。

(20) 一九七四年にはのべ約六'〇〇〇人が' 一九八〇年にはのべ約一二〇万人がCFPCの各機関において何らかの研修を受けたとされている。COURCY Raymond. Les syndicats du personnel communal en aquitaine, Évelyne Ritaine, Claude Sorbets et Albert Mabileau (ed.), *Le personnel communal; les élus et l'administration d'État dans la région aquitaine* (*Ressources humaines et aménagement de l'espace*), Bordeaux: SPIRIT-Science politique Internationale territoriale, 1983, p. 351.

(21) 当時の状況については以下を参照。CNFPT. *Archives des délégations régionales du Centre national de la fonction publique territoriale.* Centre national de la fonction publique territoriale et le Ministère de la culture et de la communication. 1er octobre 2004.

(22) THOENIG Jean-Claude. Savoir savant et gestion locale. *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, Vol. 7, n° 28, 1994, p. 65.

(23) ＩＮＥＴの入学生には入学年度により、呼称が付けられる。地方行政上級管理職者職群の二〇〇八―二〇〇九年度のガリラヤ入学生（promotion Galilée）は六二名、図書館上級管理職者（conservateurs de bibliothèque）職群の二〇〇九―二〇一〇年度のピエールドゥプジュ入学生（promotion Pierre Desproges）は二四名を、文化財保護上級学芸員（conservateur du patrimoine）職群の二〇〇九―二〇一〇年度のレヴィストラウス入学生（promotion Levi-Strauss）は二〇名を、それぞれ迎えている。地方行政上級管理職者の入学生に関しては以下のホームページを参照。INET [en ligne]. *Espace élèves administrateurs* [réf du 27 avril 2009]. Disponible sur: http://www.inet.cnfpt.fr/fr/formation_eleve_administrateur/contenu.php?id=592 図書館司書、学芸員の入学生に関しては以下のホームページを参照。INET [en ligne]. *Promotion pierre Desprges, Promotion Levi-Strauss*. 2009 [réf du 27 avril 2009]. Disponible sur: http://www.inet.cnfpt.fr/documents/042009/080409183358trombiCTBCTP2009.pdf

(24) ＩＲＡはリオン、メッツ、リール、ナント、バスティアに設けられ、中央行政アタッシェ（attaché d'administration centrale）、県地方庁アタッシェ（attaché de préfecture）、学校大学行政アタッシェ（attaché d'administration scolaire et universitaire）、衛生社会事務官（inspecteur des affaires sanitaires et sociales）等の研修を受け持つ学校である。一年間の初任者研修課程を設けている。

(25) 二〇一〇年一二月一日、全国地方上級管理者学院（Ecole national d'application des cadres territoriaux）は、INSETと改名された。INSETはアンジェ、ナンシー、ダンケルク、モンペリエに設けられており、各INSETには特定の専門研究分野が割りふられている。

(26) ＩＮＥＴで受け入れる職群とは、地方行政上級管理職者、技師長、文化財保護上級学芸員、図書館上級管理職者、医者、獣医師、県消防長、芸術学院長、である。

(27) 例えば副地方長官、病院長、行政裁判書評定官として勤務しているＩＮＥＴ出身の公務員の事例がある。彼らは

元々、国家公務員として職団に所属していたためである。

(28) シュワルツ報告書とは一九九八年五月六日付け、コンセイユ・デタ評定官作成、内務省大臣、公務員・国と地方の改革大臣宛ての報告書であった。SCHWARTZ Rémy. *Rapport sur le recrutement, la formation et le déroulement de carrière des agents territoriaux.* Au Ministre de l'Intérieur et au Ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la décentralisation, 1998.

(29) 二〇〇二年一〇月一六日の地方公務員高等評議会（le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale）において、元老院議員でＡＭＦの代表であり、当時公務員大臣だったデュルボワィ（Jean-Paul Delevoye）が、地方分権化時代への対応策の一つとして、ＩＮＥＴとＥＮＡという幹部職員の研修教育機関の協力関係を促進させるために、合同の学校の設立を提案した。しかし二〇〇三年一一月のドレフィス（Bernard Dreyfus）による内務省報告書「地方公務員に関する法規定の施行について（La mise en œuvre du dispositif législatif sur la fonction publique territoriale」においては、ＥＮＡとＩＮＥＴ両校が歩み寄る状態を作り出すために、一つの学校を作るというのではなく、より良い地方行政政策が実施されるために両校相互に必要な知識を保障し合うことを提案している。DREYFUS Bernard. *Rapport sur la mise en œuvre du dispositif législatif sur la fonction publique territoriale.* Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire, 2003.

(30) ＩＮＥＴとＥＮＡの合同プログラムについて以下を参照。PERRIN Bernard. Les emplois de direction dans les collectivité territoriales: la capacité d'adaptation, vertu première, *Revue française d'administration publique*, n° 116, 2005, p. 594.

(31) 以下のホームページを参照。INET [en ligne]. Espace élèves administrateurs [réf du 3 novembre 2008]. Disponible sur: http://www.inet.cnfpt.fr/fr/formation_eleve_administrateur/contenu.php?id=73

(32) PERRIN Bernard. Les emplois de direction dans les collectivités territoriales : la capacité d'adaptation, vertu première, *op.cit.*, p. 594.

(33) 例えば一九一一年の社会党大会では、市町村主義を目指す事が採択された。Durand Dominique, *Une histoire de la fonction publique territoriale, op.cit.,* p. 76-83.

(34) *Ibidem,* p. 79.

(35) P・ビルンボーム著、田口富久治監訳、国広敏文訳、『現代フランスの権力エリート』日本経済評論社、一九八八年、p. 23-26°

(36) 同前、p. 26°

(37) 同前、p. 20-26°

(38) BELLANGER Emmanuel. L'école nationale d'administration municipale. Des «sans-grade» devenus secrétaires généraux. *op.cit.,* p.151.

(39) *Ibidem,* p. 149-151.

(40) 本稿にある上級国家公務員とは「haut fonctionnaire」の訳である。それは国家公務員の職団の階層において、上級の職団に属している国家公務員のことを指す。

(41) ドイツは各州によって現在の状況や市町村長の選出方法は異なるが、当時、市町村長は名誉職であり、副業の公職として手当が支給されていた。そのため、当時の市町村の行政機関は議会より選出された事務総長（Stadtdirektor）により指揮されていた。㈱自治体国際化協会『CLAIR REPORT ドイツの地方自治』二〇〇三年、p. 89-99° http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/j11.pdf（二〇〇九年六月二七日参照）°

(42) PAYRE Renaud. Une république des communes. Henri Sellier et la réforme municipale en avril 1942. *Genèses. Sciences sociales et histoire,* volume 41, n° 1, 2000, p. 154.

(43) DURAND Dominique. *Une histoire de la fonction publique territoriale, op.cit.,* p. 94.

(44) *Ibidem,* p. 93-94.

(45) LE LIDEC Patrick. Aux origines du «compromis républicain». La contribution des associations de maires aux règles

du jeu politique sous la IIIe République. *Politix. Revue des sciences sociales du politique,* Année 2001, vol. 14, n° 53, p. 43.

(46) AMFは一九〇七年に設立された。詳細については PETAUX Jean. L'école des maires. Les associations d'élus locaux. Politix. Revue des sciences sociales du politique, vol. 7, n° 28, p. 49-63.

(47) LE LIDEC Patrick. Aux origines du «compromis républicain». La contribution des associations de maires aux règles du jeu politique sous la IIIe République, *op.cit.,* p. 52.

(48) *Ibidem,* p. 50.

(49) *Ibidem,* p. 52.

(50) BELLANGER Emmanuel. L'école nationale d'administration municipale. Des «sans-grade» devenus secrétaires généraux. *op.cit.,* p. 159.

(51) *Ibidem,* p. 163.

(52) このような主張に関しては、以下を参照。BELLANGER Emmanuel. Des secrétaires généraux, des maires et une tutelle en terre politique. *Revue française d'administration publique,* n° 108, 2003, p. 587-588.

(53) 一九五四年四月二八日法五〇七条。

(54) GABILLIET Philippe, MANDOUZE Daniel, RITAINE Evelyne. les relation diversifiées des villes moyennes. Évelyne Ritaine, Claude Sorbets et Albert Mabileau (ed.), *Le personnel communal; les élus et l'administration d' État dans la région aquitaine* (*Ressources humaines et aménagement de l'espace*), *op.cit.,* p. 61.

(55) 一九五二年四月二八日法五五六条においては、出向における長期契約は最長五年であるが、市町村長アレテによって最長五年の契約を際限なく更新することと（indéfiniment renouvelé）を可能としている。

(56) GABILLIET Philippe, MANDOUZE Daniel, RITAINE Evelyne. Les relation diversifiées des villes moyennes, *op.cit.,* p. 61

(57) SORBET Claude. Le compromis bureaucratique communautaire. RITAINE Evelyne, SORBETS Claude et MABILEAU

Albert (ed.), *Le personnel communal; les élus et l'administration d' État dans la région aquitaine* (*Ressources humaines et aménagement de l'espace*), *op.cit.,* p. 121

(58) BRUSTON André, POUYET Bernard. L'adaptation de la formation aux mutations des grandes villes. Institut français des sciences administrative éd., *L'administration des grandes villes -Journée d'études des 21 et 22 novembre 1976 Université des Sciences sociales de Grenoble,* Paris: Cujas, 1977, p. 312.

(59) マソ（M. Massot）国民議会議員（当時）による発言。*Ibidem,* p. 312. cf. *J. O.,* débats A. N. Séance du 30 mai 1972, p. 2006.

(60) シウル（Schiele）元老院議員（当時）による発言。*Ibidem,* p. 312. cf. *J. O.,* débats Sénat, 29 avril 1971, p. 245 sq.

(61) ボール（A. Bord）内務省大臣補佐（当時）による発言。*Ibidem,* p. 312. cf. *J. O.,* débats A. N. Séance du 31 mai 1972, p. 2034.

(62) *Ibidem,* p. 313-314.

(63) *Ibidem,* p. 314-315.

(64) 例えば以下による指摘。LORRAIN Dominique. La situation du personnel communal en France. Institut français des sciences administrative éd., *L'administration des grandes villes -Journée d'études des 21 et 22 novembre 1976 Université des Sciences sociales de Grenoble,* Paris: Cujas, 1977, p. 372.

(65) COURCY Raymond. Les syndicats du personnel communal en aquitaine. RITAINE Evelyne, SORBETS Claude et MABILEAU Albert (ed.), *Le personnel communal; les élus et l'administration d' État dans la région aquitaine* (*Ressources humaines et aménagement de l'espace*), *op.cit.,* p. 351.

(66) *Ibidem,* p. 352.

(67) DURAND Dominique. *Une histoire de la fonction publique territoriale, op.cit.,* p. 184-185.

(68) BELLANGER Emmanuel. L'école nationale d'administration municipale. Des «sans-grade» devenus secrétaires

généraux. *op.cit.*, p. 169.

(69) マルセイユ、グルノーブルの様相に関しては以下を参照。中田晋自「一九七〇年代都市コミューンの分権化＝自律化要求」『フランス地域民主主義の政治論』御茶の水書房、二〇〇五年、p. 181-233.

(70) 市町村広域行政組織については以下を参照。岡村茂「フランスにおける市町村共同組織の展開とその問題性――「地域の民主主義」とガバナンス」愛媛大学地域創成研究センター編『地域創生研究年報』第二号、二〇〇七年、p. 1-23。

La formation des cadres de la fonction publique territoriale française et ses caractérisitiaques

Ryoko TAMAI

Ⅰ. Prologue
Ⅱ. L'évolution de la formation du personnel pour les collectivités territoriales
Ⅲ. Les enjeux de la formation pour les agents élites de la fonction publique territoriale
Ⅳ. Épilogue

La qualité d'administrateur relève de la professionnalisation de cadres des collectivités locales, sans attacher aux partisanes revendiquées pour la plupart d'entre eux. La crédibilité repose sur la prise en considération des ressources humaines, notamment dans la politique de formation. A la poursuite de la formation pour les agents élites de la fonction publique territoriales, nous envisageons des actions et la manière dont la formation pour eux se constitue.

Sur la formation des fonctionnaires territoriaux, nous tentons d'analyser l'évolution de la formation des secrétaires généraux de la collectivité locale. L'analyse de cette fonction permet aussi une lecture des rapports entre le Ministère de l'Intérieur, les élus et les agents territoriaux. Ces interrogations montrent quel type des fonctionnaires territoriaux sont désirés par la société française.