

フランス地方自治体における 公務員の「移動」

玉井 亮子

1. はじめに

フランスの公務員たちの職歴を見てみると、地方公務員として当初は市町村 (commune) で働いていたが、別の市や県 (département), 州 (région), 公施設法人である市町村間広域連携組織 (groupements intercommunaux) に移って働いたり、国の機関で働いたり、一つの自治体に留まらず、勤務先を変更しながら働く公務員がいる。また国家公務員であるが、自治体部局で長く勤務する者もいる⁽¹⁾。そこで本稿では、このような事例を基に、地方自治体での勤務経験を持つ公務員に焦点を絞り、地方自治体を舞台に、国家公務員及び地方公務員が勤務する自治体を変更しながらその行政組織内上級幹部職ポストを「移動 (mobilité)」していく様相を取り上げる⁽²⁾。第一に、職員移動をめぐる法制度を記す。続いて職員移動の事例を示し、そこから彼らの移動の動機と背景、そして自治体が彼らを任用する理由を抽出する。これらを通じて、フランス公務員制度の動態面と自治体活動の一側面を描くことを本稿の目的とする。

検討の対象は国家公務員、地方公務員とし、地方自治体の上級幹部職に就任可能な能力を持った者とする。上級幹部職とは、自治体部局全体を統括する事務総長 (directeur général des service あるいは secrétaire de

maire), およびその下の部局長クラスの事務総長次長 (directeur général adjoint des services), および技術部局長 (directeur des services techniques), 技術総長 (directeur général des service technique), といった役職を指す。⁽³⁾ また本稿における「移動」という言葉の示す内容とは, ある自治体から別の自治体へと移って公務員が職に就くといった「地理的な移動 (mobilité géographique)」を伴うもの, である。出先機関等, 中央省庁関連機関間を移動する国家公務員も, 地方自治体での勤務経験がある者を考察の対象とする。同一自治体内において部局間を移ることについては, 本稿の検討対象としない。

上記のような職員移動の実態を示す統計資料は, 管見の限り見つけることができなかった。しかし, いくつかの資料からはこのような移動は少数事例であるということは明らかとなった。例えば2009年の数字では, 「1,000人」の正規雇用地方公務員につき (との表示がされているほど数が少ないということであろうが), 2.7人が他の地方自治体へ移動して勤務し, 13.3人が国の機関へ出向しての勤務していると記されていた。また地方自治体へ移動してくる国家公務員はパーセンテージで記されているが, こちらは2.8%であった。⁽⁴⁾ また上級幹部職に就く者の多くがカテゴリー (catégorie)⁽⁵⁾ A所属の公務員であるが, 2009年の数字では, 彼らは地方公務員全体の8.7%,⁽⁶⁾ そして教員を除いての国家公務員カテゴリーAの割合は全体の21.8%⁽⁷⁾ であって, 本稿の考察対象は公務員全体の人数の上では少数事例と分類できる。またそもそも上級幹部職のポストの設置数自体が少ないのであるから, 移動数が少ないことは当然ともいえる。

しかし少数事例であっても, 移動してまで就任するそれらのポストは, 自治体活動にとって重要な職である点に本稿は着目する。またこのような移動が可能なこと, それが上級幹部職の任用に用いられていること自体, フランス公務員制度の特色の一つを示しているともいえる。よって彼らの

移動を通じて、また採用する自治体側の意図について併せて検討することで、自治体活動の一側面をも記すこともできる。加えてフランスでは公務員労働市場の人材流動化を促すために、職員移動に関する項目もまた公務員制度の改正の対象とされ、その改正が2000年代に相次いだ⁽⁸⁾。このように制度改正が複数回にわたって行われていることから、職員移動への検討はフランス公務員制度の現状の一側面を理解するうえでも重要なのである。

2. 公務員の移動とは一法制度からみる職員移動

フランスの公務員制度は国家公務員制度 (fonction publique d'État), 地方公務員制度 (fonction publique territoriale), 病院公務員制度 (fonction publique hospitalière) の3つから構成されている。2011年12月31日現在での公務員数は、国家公務員は約239万人、地方公務員は約183万人、病院公務員は約112万人を数える⁽⁹⁾。そして公務員の身分規定は、1983年7月13日法 (loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires) が国家公務員と地方公務員との共通の権利義務を定めている。また身分規定に関しては、国家公務員には1984年1月11日法 (Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat), 地方自治体である市町村、県、州、そして地方公施設法人 (établissement public)⁽¹⁰⁾ で勤務する地方公務員たちについては1984年1月26日法 (loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale), 病院公務員に関しては1986年1月9日法 (loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière) が、それぞれ置かれ、全国共通のデクレ (décret) にその詳細が記されてもいる。公務員の地理的移動に係する法令については、1983年7月13日法14条で公務員制度間同士の移動を彼らのキャリアの基本的な保障として記している。本

章では法制度面から何が職員移動を可能としているのかについて検討する。

1. 上級幹部職と移動手法

自治体上級幹部職、すなわち行政職、技術職のそれぞれ部局長クラスの者たちは自治体行政組織の要であり、このようなポストは管理職 (emploi de direction) と呼ばれる。自治体行政組織のトップは事務総長であり、その下の部局長クラスの事務総長次長と技術部長および技術部長次長が置かれている。事務総長は行政職、技術職の事務全体を統括し、組織全体の調整役を担う。それらポストは自治体首長の自由裁量の下、任用が行われるが、そこに就く為には、公務員には必要とされる等級 (grade)⁽¹¹⁾、また民間人にはその対象となる公務員と同等の能力を持つことといった採用条件がある。

またこれら管理職のなかには機能職 (emploi fonctionnel) と呼ばれるものがある。自治体には機能職設置のための人口要件が課されており、管理職のなかでもその任用方法について更に詳細が定められているのが機能職⁽¹²⁾なのである。機能職は、市町村についてはその人口が一定数を超えなければ設置できないポストである為、すべての自治体が設置できるポストではない⁽¹³⁾。また事実上、機能職はカテゴリー A に所属する者たち、あるいはそれと同等の能力を持つ者が任用対象となる。

加えて機能職のなかには、その任用方法及び任用資格について更に詳細まで定められているポストもある。1984年1月26日法53条では、自治体が出向 (détachement) という手法を通じて任用できるポスト名、そして市町村に関してはポスト設置に必要な人口数が定められている。また公務員に必要とされる等級にも規定がある。例えば地方公務員が機能職に就くために、出向をその移動手法として選択する場合、彼らはカテゴリー A 内の定められた等級あるいはその等級以上を持つ者でなければならない⁽¹⁴⁾。ま

た国家公務員、病院公務員がこの出向方式を用いて地方自治体で勤務する場合、例えば市町村であれば人口2,000人以上の自治体であれば受け入れを認める、といった規定もある。更に機能職を対象とした別の任用方法として1984年1月26日法47条では、直接採用 (recrutement direct) という手法が記されている。そこには任用できるポスト名、そして市町村に関してはポスト設置に必要な人口数が記されており、修了証書あるいは職歴といった能力に関する要件を満たせば、そのポストに公務員のみならず、民間人が登用されることも可能となっている⁽¹⁵⁾。ただし出向ポストについては保障されている解職の手続きが、直接採用ポストには保障されていない。よって直接採用で任用された者たちは、公務員であれ民間人であれ、首長が交代した場合、その進退を共にするのが一般的である。ちなみに公務員が自治体上級幹部職に就くにあたって地理的な移動が伴う場合の移動方法には、出向や直接採用に加え、自治体への新たな採用、特別併任 (mise à disposition)、異動 (mutation) の手法がある⁽¹⁶⁾。

2. 等級 (grade) と職 (emploi) の区別とキャリア・システム (système de la carrière)

公務員の地理的移動を可能とする制度として正規職員については、任用と任命との別を記しておきたい。つまり等級と職が区別されており、等級への任官 (titularisation) と、職への任命 (nomination) とが分けて考えられるシステムをフランスは採用している。これはキャリア・システムと呼ばれる。等級と職を区別しているこのシステムを用いているからこそ、公務員は他の地方自治体に移動して勤務したり、国家公務員や病院公務員の職務に地方公務員の身分を保持しつつ、従事するといったことが可能なのである。その要となるのが、国家公務員は職団 (corps)、地方公務員は職群 (cadre d'emploi) であり、それらは公務員制度それぞれに設けられてい

る。職団、職群とは、職務内容が類似している等級が複数集まって構成されており、またそれが階統的に分類されている。そして各職団、職群には、任用方法、職務内容、職責、等級の数、昇給年限、年金がデクレで定められている⁽¹⁷⁾。つまり公務員として正規採用された者は、まず公務員として身分を付与され、職団あるいは職群のなかの何らかの等級に任官する。その後、自身の等級に応じて、希望や能力に基づいて職を探すのである。同じ職団や職群に属する者は、等級は違っても同一の規定を、全国共通に適用される。加えて一部の職をのぞき、職団と職群の間には対応表が設けられ、それもデクレで定められている。よって全国共通の制度設計の下、公務員は国と地方間、そして自治体間を移動できるのである。つまり各公務員は自身の保持する権利義務を明らかにしながら、地方公務員が他の地方自治体や国の機関に移動して勤務したり、国家公務員が地方自治体で仕事に従事でき、それと同時に、それを権利として保証されている。また職の設置要件が法令で定められていることも全国共通の条件下での公務員の移動を保障している。

また職員が移動して就任する地方自治体上級幹部職の任用は地方自治体首長の自由裁量の対象となっている。このことから職団、職群といった制度を持つ公務員制度は一定の能力を保持する者と客観的に保証されている職団や職群に所属している公務員のなかから、首長が自治体で必要とする能力を備えた人材を絶えず採用することを可能とするのである。つまり首長が職員を何らかの都合で解職した場合、その者と同等の専門能力を持つと保障された職員を、首長は解職した者と同等の職団あるいは職群から採用することができるのである。実際に上級幹部職のポストに就く者は、職業公務員からの選出が大半を占めるが、首長の自由裁量ポストといえども一定のレベルの専門知識とその維持を自治体行政に保障し、自治体業務の遂行に支障がでないような制度設計がなされているともいえる。また解職

された公務員も自身の能力を客観的指標で示しながら、次の職を探すことができるのである。

3. 移動先の検討

移動する公務員たちはどのように移動先を見つけているのだろうか。基本的には各人、各種ホームページや公務員を対象とした週刊求人情報誌に掲載されている求人を見ながら、それに応募する。地方公務員人事管理協力機関である CNFPT や運営センター (centre de gestion) が全国に配置されているので、そこでの掲示やそのインターネットサイトで求人検索ができるようになってきている。加えて職員組合も求人掲示活動の一端を担う。例えば地方自治体事務総長全国組合 (Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales-SNDGCT) は、地方公共団体の事務総長、部局長といった上級幹部職に就く資格を持つ行政系カテゴリー A の地方行政管理職者 (administrateurs territoriaux) 職群に属していることを組合の加入条件としている。⁽¹⁸⁾ この組合は、加盟者の職務と関連するような講演会を行ったり、職務上の情報交換が主な目的として設置されているので、その業務の一つとして加盟者に上級幹部職としての就職口の掲示を行っている。

その採用条件や解職手続き等の詳細については、改正が重ねられてきた。採用に当たっては、自治体首長が採用したい人物を受け入れ側の自治体、あるいはその地域に設けられている運営センターの人事管理委員会 (commission administrative paritaire-CAP) にかけて、その意見を尊重しながら、首長がその採用を最終的に決定する。そして客観的に定められた一定の専門知識や自治体業務に関係する職務経験が、採用条件として課され、また手続きに沿った任用ができる制度設計となっている。

このようにフランスの公務員制度では、たとえば地方公務員が他の地方

自治体や国の機関に移動して勤務したり、あるいは、国家公務員が地方自治体で仕事に従事するための法制度が整備されている。公務員は自身の権利義務保持を明示され、それが保証されるシステムに基づき、全国で公務員として勤務できるのである。また採用する側の地方自治体は、どのようなポストを設置するのかについて法令に従ってその設置を行い、また自治体が必要とする専門能力は、各職員の所属する職群や職団、職歴から判断できる仕組みにもなっている。よって全国共通の公務員労働市場の存在を指摘できる。

3. なぜ「移動」するのか

本章では職員「移動」の概要を事例と併せて記すことで、その実態を提示し、職員がなぜ移動してまでそのポストに就こうとするのか、その動機と背景を記すことを試みる。第一に事例を取り上げながら、公務員が自治体を移動する動機や背景について記す。続いて地方公務員と国家公務員とを区別してその動機や背景に更なる検討を加える。ただし職員にとって自治体を移動して上級幹部職へ就く動機は複数あるだろうし、各個人の置かれている状況によってその動機と背景が複数同時に、また相互に関連し合う場合もある。よってそれらを厳密に分類することは難しいことを予め断っておく。

1. 「移動」の動機と背景

(1) キャリア展開

労働環境、給与水準、職務上の責任など、各人の求める条件は異なるが、自身の希望に沿うポストを求めて、職員が移動するという点については検討したい。地方公務員の地理的移動を取り上げたピラン (Emilie Biland) が「職業上の昇進 (ascension professionnelle)」と言及したように、
40(290) 法と政治 65巻2号 (2014年8月)

より良い待遇、高位のポストを求めたキャリア展開のために、自治体を移動するといった動機である。⁽¹⁹⁾

まず制度面から、このような目的をもった移動をせざるを得ない現状を読み取ってみよう。自治体の上級幹部職の設置要件は主に、各地方自治体の人口要件で規定されている。勤務している自治体の人口が少ない場合、自身の望むポスト設定数が少なく、その組織での昇進が望めないケースがある。この場合、上級幹部職のポスト数の多い他の自治体に移動して、新たなキャリアを積むことを望む者もいるだろう。現実はその結果として、上級幹部職ポストが設置可能で、待遇の良い大都市、県、州に優秀な人材が集まり、人口の少ない市町村との能力の格差を生み出しているとして、上級幹部職設置の人口要件の緩和といった対応がなされてきた。⁽²⁰⁾ また任期終了に伴う移動というケースもある。このように移動という手法が整備されていることによって、各人の状況に合わせたキャリアパス構築の機会が保障されているともいえる。

それでは実態をみてみよう。まず地方公務員にとっては、移動しなければ上級ポストに就くことが難しいという背景がある。自治体上級幹部職ポストをみると、その多くを国家公務員が占めているのである。都市、県、州の事務総長ポスト272を調査対象とした2003年発表の調査によると、地方公務員が事務総長ポストに就いているのは、圏域人口80,000人以上の市域（agglomeration）を持つ市町村間広域連携組織94のうち59（63%）、人口80,000人以上の52都市（ville）のうち31（60%）、県はその半数の50ポスト、州は26ポストのうち7、となっており、全体の約54%に留まっているという。また部局長ポストについても調査自治体全体の約69%が地方公務員で占めてはいるものの、州については国家公務員がそれらのポストを占める割合が半数を超えていたという。⁽²¹⁾ そもそも国家公務員のカテゴリーAにあたる者は地方公務員のそれに比べて割合が高く、人数も多いと

いう数の問題もある。地方公務員にとっては、キャリアを積み上げてきた自治体で自身の就任したいポストに国家公務員が就く場合、そのポストへの就任が可能か、また可能であってもいつになるのかは分からない。そこで移動する動機として、他自治体で自身のキャリア展開にとって有利なポストに就くという移動があるだろう。

一方、このような現状は、国家公務員にとっては地方自治体での勤務がキャリア展開の一つの道として存在しているということでもある。ENA (École National d'Administration) 卒、国家公務員A氏の職歴を見てみよう⁽²²⁾。A氏は当初、中央省庁や官房、私企業で自身のキャリアを積み上げ、その後、自治体関連組織での部局長ポストに40代、そして事務総長に40代後半で就いている。

更に国家公務員が地方自治体で勤務する動機を挙げるならば、小規模な市町村でも若くして責任あるポストに就くことができるといった事情もある。フランス国家公務員制度にはエリート輩出校ともいわれる ENA や理

表1 国家公務員 A氏

在職期間	職務内容
1981-1982	オルヌ (Orne) 県庁地方長官 (préfet) 官房長 (26-27歳)
1982-1983	オー・ド・セーズ (Hauts de Seine) 県庁地方長官官房長 (27-28歳)
1983-1985	カルヴァドス (Calvados) 県議会議員, バス・ノルマンディー (Basse-Normandie) 州議会議員付担当官 (議長 Michel D'ornano: UDF) (28-30歳)
1986-1987	ドルナノ国民議会財政委員会議員付専門員 (31-32歳)
1987-1989	経済財務省付財務省戦略・組織国家費用削減計画担当 (32-34歳)
1989-1995	Mc Kinsey & Company コンサルタント, その後部長 (34-40歳)
1995-1998	Strafor Facom 戦略・管理監督室長 (40-43歳)
1998-2000	Steelcase Strafor ブリュッセル支店室長 (43-45歳)
2000-2002	ストラスブール大都市圏域共同体 (Communauté Urbaine de Strasbourg: 議長 Catherine Trautmann (PS)) 人事室長 (45-46歳)
2000-2001.7	ストラスブール市人事部長 (45-46歳)
2001.7-2011.8	リオン (Lyon: 市長 Gérard Collomb (PS)) 市事務総長 (46-56歳)
2011.9-	アキテーヌ (Aquitaine: 議長 Alain Rousset (PS)) 州事務総長 (56歳-)

工科大学校 (polytechnique) という高等専門教育機関が置かれており、その卒業生は若くして国の上級ポストに就任する。しかしこのような高等専門学校卒ではない国家公務員でも30代で自治体の事務総長には就任できる。よって若くして国の上級ポストに就くことはできないが、自治体の上級ポストなら就任可能であることに自身のキャリア展望を見出す国家公務員も⁽²³⁾いると考えられる。

(2) 自治体の政治的環境の変化

地方自治体の上級幹部職と首長や地方議会議員の関係は職務上、相互依存関係にあり、上級幹部職の任用についても政治色を帯びたものである。よって、選挙で自身が従事してきた首長と別の政党の者が首長となった場合、旧首長派と見なされる上級幹部職たちの解任はよくおこなわれることである。つまり選挙が、職員移動を促すきっかけの一つとなっており、そのような指摘もされてきた。⁽²⁴⁾これはより良い待遇、高位のポストを求めている移動という動機と重なる部分もあるが、自治体の政治的環境の変化という背景に本項目では着目する。それでは実際に選挙の影響を受けて移動したという地方公務員B氏の事例を見てみよう(表2)。⁽²⁵⁾

B氏の場合、その移動先には、移動前に比べて人口規模の少ない自治体や職員研修所への移動が含まれており一見、職責の軽いポストへの移動の

表2 地方公務員 B氏

在職期間	職務内容	任命権者の政党
1984-1989	ラン (Laon) 市事務総長 (31-36歳)	PS
1989-1999	ヴィトゥリー・ル・フランソワ (Vitry-le-François) 市事務総長 (36-46歳)	PS
1999-2004	ナンシー (Nancy) Enact 職員研修所部長 (46-51歳)	
2004-	シャンパーニュ・アルデンヌ (Champagne-Ardenne) 州局長	PS
	シャンパーニュ・アルデンヌ州事務総長	

ようにも見受けられる。しかしB氏の証言によれば、これは選挙を見計らって戦略的に移動したのだという。B氏は選挙の結果によっては自治体内で大幅な人事異動が行われる可能性があり、また選挙後は全国で上級幹部職に就いている者たちの移動が増加することを経験として知っていた。そこで選挙前の、まだほかの者たちが新たなポストを探す前の方が、自身の希望に合うポストが見つかり易いと考え、選挙前に別の団体に移動したという。実際、B氏は1989年と1999年の2回、市町村選挙実施前の「公務員上級幹部職市場」がまだ「穏やか」な時期に、自身の希望に沿うポストを求めて所属自治体を離れ、次の職を見つけている。例えば1989年時は、B氏は自身を採用した当時の社会党市長は次の選挙で勝てないと見越して、選挙6週間前にラン (Laon) 市を離れ、隣のマルヌ県 (Marne) にあるヴィトリー・ル・フランソワ (Vitry-le-François) 市へと移動して1999年まで別の社会党市長の下、その職を務めた、とインタビューで答えている⁽²⁶⁾。B氏の発言から、自身のキャリア展開について選挙の時期を見据えた戦略的意図をもった移動が行われていることを読み取れる。

その一方で、上級幹部職の任用について、選挙の影響のみではその任用の背景に関する説明が不十分であるとの指摘もある。ル・サウ (Le Saout Rémy) の議論を見てみよう。彼は、1994年から2009年の間、人口2500人以上の市町村を対象に事務総長移動の状況について調査を行った。そして事務総長の移動率について、市町村議会選挙の行われた「1995年、2001年、2008年」と「他年度」とを比較した。そこで95年～96年の間が15.4%、01年～02年の間が20.2%、08年～09年の間は27%と、選挙年を含む年の移動率は、その前後の他年度よりも高く、2008年が調査中で一番、その率が高いとの結果であったと指摘した⁽²⁷⁾。つまり市町村選挙の行われた年の移動率は、選挙の行われていない年と比べて高かった (表3、表4)⁽²⁸⁾ ⁽²⁹⁾。

しかし同調査においては市町村議会議員の入れ替え率への指摘もあり、
44(294) 法と政治 65巻2号 (2014年8月)

表3 1994年から2009年間の市町村事務総長ポストの移動数

市町村 (communes)	94-95	95-96	96-97	97-98	98-99	99-00	00-01	01-02
<3500人	48	106	74	72	55	73	72	149
3501-6000	57	128	100	79	102	92	72	176
60001-10000	35	83	51	59	66	57	45	140
10001-40000	40	145	59	68	62	66	80	175
>40000	26	44	23	14	13	6	23	43
計	206	506	306	292	298	294	292	683

02-03	03-04	04-05	05-06	06-07	07-08	08-09
85	73	65	74	45	47	202
157	111	74	96	27	66	269
65	43	46	57	8	28	189
97	61	75	59	14	29	231
27	18	15	13	8	11	46
431	306	275	299	102	181	937

表4 1994年から2009年間の市町村事務総長ポストの移動率 (%)

市町村	94-95	95-96	96-97	97-98	98-99	99-00	00-01	01-02
<3500人	5.3	11.5	8.1	8.4	7.2	7.7	7.6	16.1
3501-6000	5.4	11.8	9.4	7.8	9.7	8.7	6.9	17
60001-10000	5.7	13.9	8.4	10.4	11.1	9.3	7.5	23.5
10001-40000	5.9	21	8.6	11	9.2	9.7	12	26.2
>40000	6.5	27.2	14	8.9	9.2	8.5	8.6	20.2
計	6.2	15.4	9.4	8.9	9.2	8.5	8.6	20.2

02-03	03-04	04-05	05-06	06-07	07-08	08-09
9.2	8.2	7	6.8	4.1	4.3	18.5
14.7	10.4	6.9	8.5	2.3	5.8	23.8
10.7	7.2	7.5	8.8	1.2	4.3	29.2
14	8.8	10.9	8.5	2	4.2	33.4
12.5	9	7.9	8.3	2.8	4.8	27.3
12.5	9	7.9	8.3	2.8	4.8	27.3

これによると1995年が38.1%，2001年が43.3%，2008年が40.3%と2001年に比べて2008年の方が低い。また市町村長の変更がない調査対象自治体において職員がどれくらい移動しているかについても調査しており，1995年は37%，2001年は50.5%，2008年は49.5%であったとする。よって

ル・サウは、1990年代よりも2000年代の方が、職員の移動数や移動率は全体として増加していること、また自治体の政治的環境の変化が、職員移動にそのまま比例する訳ではないことを明らかにした⁽³⁰⁾のである。

またル・サウは、市町村に勤務する公務員が他市町村へ移動する動機も調査している。それによれば24.5%が現在勤務している市町村から、あるいはその官房を通じて直接、採用依頼が来た、といい、22.4%が元いた自治体の党派性の変更、21.6%が自身のキャリア展望、14.8%が出身地への移動や家族の住む地域への移動、10%が市長や議員といった議員や行政部局職員との関係不和、といった移動であった⁽³¹⁾という。よって選挙という自治体の政治的環境の変化は職員移動のきっかけの一つとなるだろうが、1990年代以降の事務総長ポストの移動増加の要因はそれだけでは説明できないと考えられる。ただし上記のル・サウによる調査は、一部市町村に限定され、また事務総長というポストに限定してのものであるので、それらの指摘をそのまま上級幹部職全体への指摘とすることはできない。しかし上級幹部職の移動理由の背景を示すものとしてここに記した。

また選挙後に行われた人事異動に不満を抱けば、他の職場を探す動機ともなるだろう。例えば新市長が前市長と同政党所属であっても新市長が、前市長の任命で上級幹部職に就いた者たちを、職責の軽いポストへと部署替えするといった場合がそれに当てはまる。上記のル・サウの調査でも、他市町村への移動の動機についての調査では「自身のキャリア展望のための移動」が約2割、「議員や行政部局職員との関係不和」が約1割程度、存在しており、そのなかには人事上の処遇に不満を持つ者も含まれるかもしれない。上級幹部職の任用はそのポストに任用されている者と首長との関係が前提となることから、その者たち同士の関係悪化は公務員が別の自治体にポストを求めるきっかけになるということである。

(3) 党派性とコネクション

デュサージュ (Fabien Desage) が「現職公務員による新職員の指名 (cooptation) は、よくおこなわれている⁽³²⁾」と記しているように、個人的なつながりを通じて上級幹部職が選抜される場合がある。そのつながりとは公務員同士であったり、議員や首長といった議員と公務員のつながりであったりもする。首長の裁量人事とはいえ、首長が直接その人物を知らなくとも、自身の信頼する議員や部下からの推薦であれば、その人物を任用する場合もあるのだという⁽³³⁾。

そこで移動している者たちの職歴を見てみると、上司である首長の党が同じであったり、左右の党派性の一方に移動先自治体が偏っていたりする事例がある。各公務員の政治的信条と移動先の自治体との関係を明らかにすることは難しいが、その移動先に一定の党派性がみられる点に本項目では注目する。実際の事例を見てみよう (表 5、表 6、表 7)⁽³⁴⁾ ⁽³⁵⁾ ⁽³⁶⁾。先の地方公務員 B 氏は社会党市長の自治体に移動先が偏っていたが、下記事例の公務員たちも同じ政党、あるいは左右の党派の一方に、任命権者の党派が偏っていることが分かる。

このように党派性と各人を結びつける背景には、政治家と公務員個人のコネクションがあると考えられる。政治家との関係を自身の移動先選定の理由に挙げた地方公務員の例を見てみよう。彼は「以前、勤務していた県で“上司”であった社会党県議会議員の誘いがあったため、この町に移動してきた⁽³⁷⁾」と答えており、社会党市長の下、事務総長を務めた。

またこのような政治家と公務員のコネクションは、移動しない理由にもなる。1996年からパナゾル (Panazol) 市で社会党市長の下で事務総長職として働いていた地方公務員の事例をみてみよう。彼の勤務する市では2008年選挙で市長が左翼系政党の DVG (divers gauche) と交代となった。しかしこの新市長は、以前はパナゾル市議会議員であり、お互いに面識が

表5 地方公務員 C氏

在職期間	職務内容	任命権者の政党
1990-1992	ジャノ (Raymond Janot: UDR) ブルゴーニュ (Bourgogne) 州議会議員長付, およびマジエル (Madeleine Mazière: RPR) 教育研修担当州議会副議長付専門顧問 (Conseiller technique) (26-28歳)	UDF, RPR
1992	ブルゴーニュ企業開発援助研究センター研究員 (28歳)	
1992-1993	ノール (Nord) 県議会議員長ドネー (Jacques Donnay) 付き専門顧問 (28-29歳)	RPR
1993-1995	ブルゴーニュ州議会議員長ヴァザン (Jean-François Bazin) 官房長補佐・顧問 (29-31歳)	RPR
1995-2001	ブルグ・ブロ (Bruno Bourg-Broc) ・シャロン・オン・シャンパーニュ (Châlons-en-Champagne) 市長官房長 (31-37歳)	RPR (UMP)
2001-2002	フォルニエ (Jean-Paul Fournier) ・ニーム (Nîmes) 市長官房長 (37-38歳)	UMP
2002-2009	ニーム市事務総長 (38-45歳)	UMP
2005-2009	ニーム都市圏域共同体 (communauté d'agglomération de Nîmes métropole) 事務総長 (41-45歳)	UMP
2009-2010.4	コルス (Corse) 地方公共団体事務総長 (45-46歳)	UMP
2010.4-2010.9	アパリュ (Benoist Apparu) 住宅都市担当大臣官房補佐官 (46歳)	UMP
2010.9-2013.3 現在	バル平野 (Plaine du Var) 開発施設法人長 (46-49歳)	
2011.9-	ロワール (Loire) 県議会事務総長 (47歳-)	UMP

表6 国家公務員 D氏

在職期間	職務内容	任命権者の政党
1995-1996	行政総監部 (Inspection générale de l'administration) 部長 (Secrétaire général) (38-39歳)	
1996-1999	イル・ド・フランス (Île-de-France) 州議会総監部監察官 (39-42歳)	PS
1999.1-2008.5	プロヴァンス・アルプ・コートダジュール (Provence-Alpes-Côte d'Azur) 州議会教育・研修・雇用・連帯・若年層・文化担当付副部長 (42-51歳)	PS
2008.5-2011	プロヴァンス・アルプ・コートダジュール州事務総長 (51-54歳)	PS
2012-	フィニステール (Finistère) 県事務総長 (出向) (55歳-)	PS

表7 地方公務員 E氏

在職期間	職務内容	任命権者の政党
1980-1982	ボビニー (Bobigny) 市アタッシェ (Attaché) (22-24歳)	PCF
1982-1983	ギュイヤンクール (Guyancourt) 市事務総長 (24-25歳)	PSF
1986-1992	ボビニー市事務総長補佐の後, 事務総長 (25-31歳)	PCF
1992-2001.7	セヌ・サン・ドニ (Seine-Saint-Denis) 県副部長 (32-42歳)	PCF
2001.7-2005.8	セヌ・サン・ドニ県部長 (42-47歳)	
2005.9-2008.6	リール (Lille) 市人事課長 (47-49歳)	PS
2008.6-	ドゥー (Doubs) 県事務総長 (49歳-)	PS

あったため、この公務員は市長が変わっても事務総長の職を2010年まで務めたという。彼は「政党にこだわらず働く」とも述べているが、これはこの市長とのコネクションがあった為、選挙によって首長の政党が変わったとしても継続して事務総長の職を務めることができた事例として数えることができる。⁽³⁸⁾

(4) 専門能力とマネジメント能力

政策形成に関係する技術的な知識という意味での「専門能力」と組織運営や政策形成上の戦略的見識といった職務経験を通じて得る様々な「マネジメント能力」とは、上級幹部職には必要な能力である。本項目では党派性が必ずしも移動先を決定していない事例を記し、上記の2つの能力が職員の他自治体への移動に必要とされるものであることを示す。社会党とUMPといった相反する政党の首長の下で働いた経験を持つ地方公務員F⁽³⁹⁾氏の事例を見てみよう(表8)。彼は地方公務員上級職専門教育研修機関INET (Institut national des études territoriales) を修了している。

F氏は2009年5月から2012年2月までヴァンヌ都市圏域共同体で勤務していた。その採用時、彼を紹介する記事によると、彼はリオン大都市圏域共同体で法務課長、会計管理者を担当し、入札業務を担当した実績があること、リオン大都市圏域共同体で2005年に開始された自転車シェアサー

表8 地方公務員 F氏

在職期間	職務内容	任命者の政党
2000-2002	ナント (Nantes) 市事務総長担当補佐 (Chargé de mission) (23-25歳)	PS
2002-2004	グルノーブル (Grenoble) 市管理部長 (Directeur de la gestion) (25-27歳)	PS
2004-2009.5	リオン (Lyon) 大都市圏域共同体 (communauté urbaine de Lyon) 法務・会計管理部 (commande publique) 長 (27-32歳)	PS
2009.5-2012.2	ヴァンヌ都市圏域共同体 (communauté d'agglomération de Vannes aggro) 事務総長 (32-35歳)	UMP
2012.2-	モルビアン (Morbihan) 県事務総長 (35歳-)	UMP

ビス「vélo'v」を手掛けたこと、リオンの新たな競技場建設計画に取り組んだこと等、その地域の画期的な政策に携わっていたことが記されている。そしてその実績を評価されたF氏は、70人の志望者のなかから32歳の若さでヴァンヌ都市圏域共同体の事務総長に選ばれたのだという⁽⁴⁰⁾。F氏はヴァンヌ都市圏域共同体でも2009年6月末に自転車シェアサービス「Vélocéa」を導入した。またそれを環境活動の一環として位置づけ、共同体として他都市に先進事例を示すとして自転車通勤推進政策にも取り組んだという⁽⁴¹⁾。F氏の実績はこれ以外にもあるのだろうが、30代で一定規模の自治体で事務総長を務めるには、評価に値する専門能力やマネジメント能力を示す実績が必要とされるのであろう。

ここでデュサージュの議論をとりあげて、専門能力とマネジメント能力に関する任用について更に検討を加えたい。彼はリール大都市圏域共同体(Communauté urbaine de Lille)の採用について言及している。リール県の道路局で勤務していたある国家公務員は、その実績からリール大都市圏域共同体の職員に声を掛けられ、その道路局に移動した。この国家公務員は自身のリール大都市圏域共同体への移動について「特別な政治的コネクションがあった訳ではない」と述べ、「少なくとも道路に関しては、財政管理面からもまずは技術ありきだ」と述べている。つまり彼自身の主張に基づけば、彼の採用は専門技術に基づく任用であったのだという。そしてデュサージュは、公務員の専門能力の種類によっては、政治的コネクションと一定の距離を保ちながら上級幹部職の採用が行われていると記す。すなわち、道路、水道や下水道、交通といった技術系部局と、財務、法務、人事といった行政一般の部局の間には上級幹部職採用に違いがあるという。それは採用に当たっての政党と公務員個人のコネクションの度合いであり、技術系部局の方がそういった政治的コネクションを持たなくても採用に至る場合があると記すのである⁽⁴³⁾。つまり技術系職員は、党派性に頼らずとも、

自身の持つ専門能力に基づいてキャリアを積み重ねることができるとする。

またデュサージュは2000年から2008年まで社会党議長の下、リール都市圏域共同体で事務総長を務めた別の国家公務員の事例も記す。この国家公務員は、ポリテク出身であり、1970年代からリール市に勤め、長く地下鉄政策の責任者であった。1995年選挙の際、RPR 候補者から「選挙で勝利したとしても、この国家公務員を事務総長とする」との発言があった⁽⁴⁴⁾という。これは、その国家公務員のもつリール市に関するマネジメント能力をかわれて、事務総長ポストを約束された事例といえる。またこの事例は、事務総長ポストの特徴をもまた示すことになる。すなわち事務総長とは、自治体組織には様々な党派性を持つ、あるいは持たないといった多様な職員が勤務している組織の事務方のトップである。また行政部局の長として、議員と行政部局の間の調整も行う。つまり事務総長の職には高度な専門能力の他に自治体組織をマネジメントする能力も必要とされるのである。またルービユー (Olivier Roubieu) は、地方議会議員の望む地方公務員像とは、地方議会議員の行う政治には干渉しないこと、地方行政に関する一技術者、あるいは一専門家としての社会管理 (socio-gestion) の知識を身につけた存在であること、それらの知識を身につけたマネージャー (manager) として地方議会議員の助力となること、と記している⁽⁴⁵⁾。よって組織内のマネジメント能力はもちろんのこと、上級幹部職には、「自身の立場」をわきまえながら専門知識に基づいて、自治体政策の方向性について戦略的に提言できることが求められているといえる。例えば、事務総長は政治上の合理性 (rationalité politique) と技術上の合理性 (rationalité technique) とを担当していると語る自治体事務総長もいる⁽⁴⁶⁾。

2. 地方公務員の移動—地方自治体から国の機関への移動と身分移管

上記の検討を踏まえ、本節では地方公務員に限定し、地方公務員の移動

が1980年代に行われた地方公務員制度改革の到達点を象徴する事例の一つでもあることを記す。すなわち地方公務員という職業への評価の変化である。まずは職歴を積み重ね、国家公務員への身分変更を行った地方公務員の事例をみてみよう。例えば INET を修了し、地方公務員として勤務していたが、2013年に国家公務員への転身したG氏がいる（表9）。G氏は、地方行政職員職群（cadre d'emploi Administrateur territorial）に所属して地方公務員としてそのキャリアを開始したが、2013年に国家公務員の職団として設置されている行政官職団（corps des administrateurs civils）へと移り、国家公務員へと身分を変更した。地方公務員から国家公務員へと身分移管したのである。同様の事例として1977年、地方公務員として勤務を開始したある地方公務員は、国家公務員の身分をいつ取得したのかは不明であるが、ロレーヌ州で事務総長（1982年から1992年まで）、そして1992年から2011年まで県や州の地方長官（préfet）を務めている⁽⁴⁸⁾。

具体的な数は管見の限り見つけることができなかったが、国家公務員へ転身した者のなかには先の事例のように、国家公務員カテゴリーA内でも最上級ポストの一つとされる州や県の地方長官を務める者もいる。このように地方公務員にとって国家公務員への転身は、公務員制度の枠を超えての更なるキャリア展開のパターンの一つといえる。

表9 国家公務員 G氏

在職期間	職務内容
2002-2005	イル・ド・フランス（Île-de-France）州高等教育部財政担当課長補佐（27-30歳）
2005.9-2007.11	バルスロネット郡庁付き副地方長官（Sous-préfète de Barcelonnette）（30-32歳）
2007.11-2010.6	ドローム（Drôme）県地方長官（préfète）官房長（32-35歳）
2010.6-2012.10	イヴリーヌ（Yvelines）県地方長官付都市政策担当特任副地方長官（35-37歳）
2012.10-2013.9	内務省付公共の自由・法務担当官トップ（Laurent Touvet）官房長（37-38歳）
身分変更：2013.1	2013年1月7日付デクレ（NOR：PRMG1242178D）により自身の希望に基づき、行政官職団（corps des administrateurs civils）へと身分統合（intégrés）
2013.10-	内務省事務総局付公共の自由・法務局付行政警察副局長（第三グループ）

このパターンのように地方公務員から国家公務員への身分変更を地方公務員の職業上の社会的評価の向上と捉える議論を記しておこう。地方公務員制度の展開過程を見てみれば、前身機関に基づき1990年に創設された地方公務員上級職のための高等専門教育研修機関 INET 設置の経緯などからも明らかのように、国家公務員制度に「追いつく」ために地方公務員制度は整備されてきた。INET の教育課程は、国家公務員専門の高等専門教育機関 ENA を模して設けられ、また ENA と INET の合同授業も実施されている。加えて1980年代のフランス公務員制度改革は、1980年代の地方制度改革の一手法として取り組まれ、そのなかで公務員制度全体が改革された。その目的には、地方公務員の専門能力養成と向上が地方分権化政策に必要であり、自治体での優秀な人材確保の必要性があったからとされる。また国家公務員と同等の制度を設けることを通じて、地方公務員もまた公務員としての社会的評価に値する職業としての確立を目指したともいわれるのである。⁽⁴⁹⁾

このような流れのなか、プラン (Perrin Bernard) の調査は、地方公務員と国家公務員で上級幹部職に就任可能な能力を持つ若年層のあいだには、専門能力上、大きな開きはないことを記した。彼は INET の2003年度入学者を調査し、その約67%が政治学院の修了証書を持ち、残りの約18%は修士号あるいは DESS、約4%は DEA の修了証書保持者で、彼らの61%が首都圏であるイルドフランス県出身者であるとした。そしてこれは ENA 入学者と類似した学歴保有率、出身地であって、少なくとも INET 学生は、ENA 学生と学歴も社会的環境も大きくは変わらないことを示したのである。⁽⁵⁰⁾ この議論に基づけば、地方公務員といえども国家公務員エリートたちに匹敵するような基礎学力を備えた者が、地方公務員上級幹部職養成学校に入学していることになる。

公務員としての社会的な評価は、ENA やポリテクといった高等教育専

門機関を修了した国家公務員のエリート上級官が独占してきたし、現在でも彼らは社会の中のエリートである。公務員としての社会的評価が依然として国家公務員の方が優越している事実を否めない。しかし先の事例が示すように、地方長官といった国家公務員のなかでもエリート官僚が就くようなポストに地方公務員出身者が就く事実、また地方公務員から国家公務員へと身分変更を行う地方公務員が存在すること自体、国家公務員の持つ専門能力に、地方公務員が接近している現実を捉えたものと理解できる。実際に、先のG氏は身分移管「前」から、国家公務員たちが就く副地方長官ポストに、地方公務員として就任するといった経歴をもっているのである⁽⁵¹⁾。

3. 国家公務員の移動—国家公務員の新たなキャリア展開パターン

先述の通り、県、州、一定規模の市での事務総長および自治体上級幹部職には、国家公務員が就任している事例が多い⁽⁵²⁾。自治体上級幹部職に就いている国家公務員たちの職歴を見てみると、多種多様である。国の地方出先機関でキャリアをスタートし、その後、自治体部局や自治体の官房の職を経験し、事務総長となる者もいれば、また自治体でキャリアを積み上げ、中央省庁や国会議員の官房の職に就く者もいる⁽⁵³⁾。しかし国家公務員は自身の所属する職団と関係ある省や局内、出先機関でのキャリア・パスが存在している。にもかかわらず、そのキャリア・パスに沿わず、なぜ地方自治体で職歴を積むのか。これについては彼らのキャリア・パスの変化といった部分から説明できる。

それを野中やブズトル・リデュ (Philippe Bezes et Patrick Le Lidec) の指摘から導き出してみよう。野中は、財務、内務、外務といった主要官庁以外の省では職員の年功序列が崩れていることを指摘する。主要とはいえない官庁には優秀な人材が来ないため、それら官庁は30歳前後の若手に

54(304) 法と政治 65巻2号 (2014年8月)

「課長ポストを用意する」といって自分の省に来てもらおうとするのだという。しかし30代半ばで官庁の課長を終えても、その後のキャリアは用意されないため、民間企業や国の監察・監督部門、地方の行政組織などに職を求めるのだ⁽⁵⁴⁾という。またブズとル・リデュは、地方自治体の上級幹部職に就く国家公務員の数は経年的に増加していることを示し、彼らの多数は依然としてグランコールや地方長官職団 (Corps préfectoral) といったエリート官僚集団に属する者ではないが、エリートたちにとっても地方自治体ポストは魅力あるものに映っているのだとする。地方分権化政策では国の権限を地方自治体へ移譲したことから、自治体政策にかかわる高級官僚たちにとっては中央官庁や出先機関内での自身のポストの持つ威光が削がれ、ポスト数も減り、エリート官僚たちのキャリア・パスに影響を与えているという。特に国土省土木局の技官たちは1980年代の分権化政策後の給与停滞に悩み、これが地方自治体や私企業に職を求める背景の一つとなっているとする。また以前と比べて若いうちから民間企業での出向を目指すといった35歳以下の若年高級官僚たちが増加している様相をキャリア・パスの新たな傾向として示し、高級官僚のそれが変化しつつあること、また職団に沿った人事の限界とその人事システム改革の必要性が複数の報告書として提示されていることを記す⁽⁵⁵⁾。彼らの指摘に基づけば、国家公務員のキャリア・パスの変化、また地方分権化政策に伴う自治体活動の活発化、といった理由が国家公務員の自治体勤務を望む背景にあるといえる。

4. 自治体はなぜ「移動」する公務員を採用するのか

先の検討では職員の「移動」をめぐる制度と、公務員が自身の取り巻く環境や状況に沿って職歴を重ねていく様相を記した。移動の事例を通じて、キャリア展開、自治体の政治的環境の変化、党派性とコネクション、専門能力とマネジメント能力、という視点を抽出し、公務員たちが移動して新

たな職場を探す動機や背景に言及した。また地方公務員、国家公務員、それぞれの立場からも検討した。そこで本章では、自治体側、すなわち首長たちが移動してくる公務員をなぜ採用するのか、という点について改めて検討したい。

首長は自治体の状況に合わせて政策を実施し、また継続的にそれを運営していく能力が問われる。ル・ガレ (Patrick Le Galès) による都市市長への考察では、都市政策をめぐる首長の苦悩が描かれる。それによれば、様々な都市において大規模な都市計画への予算投入が行われており、経済発展志向の都市間競争が存在しているのだという。しかし財政面での不安は、市長の再選を必ずしも約束しない。また従来なら国の仕事だと避けてきた失業対策、暴動といった社会的な問題も市の政策として対応せざるをえなくなった現状もある⁽⁵⁶⁾。よって少なくとも都市において市長は、市民から地方自治体の実情を詳細まで認識したうえでの具体的で広範囲に及ぶ政策を都市間競争のなかで求められているといえるだろう。

よって首長の自由裁量による上級幹部職たちの任用は、首長の政治的資源の獲得の一手法と捉えることができる。つまり自由裁量の対象となる者たちとは、国家公務員、地方公務員問わず、首長の政策有効性を維持・向上させていくために必要な人材であり、自治体間競争を生き抜く源の一つなのである。

本稿では移動した公務員たちの取り組んだ実際の政策について、わずかな言及に留まった。しかし例えば公務員ではない民間人を、自治体の技術系上級幹部職ポストに迎えている事例は、自治体が必要とする専門性を基礎とした「能力」が採用基準として存在していることを示すともいえる⁽⁵⁷⁾。このような事例は他自治体や民間企業等において、何らかの業績を携えた人物を評価しての任用であるとも考えられるからである。また先のル・サウの調査に基づけば、他市町村へ移動した理由に、移動先の市町村から直

接採用依頼があったという項目が一番高いパーセンテージを示していることから、職員の移動は、ある程度、党派性や何らかのコンネクションを前提としなければいけないが、自治体にとって何らかの必要性に迫られて、自治体の方から優秀な人材を「採りにいく」可能性はある。

これに関連して、地方自治体が国家公務員を採用する理由について改めて考えてみよう。例えば地方自治体の上級幹部職に国家公務員を採用する理由を聞いてみると、「彼らはあくまでも能力を持つ“公務員の一員”との認識で採用」とか「任用は首長が決めること」との返答が返ってくる。つまり、制度上、自治体の上級幹部職ポストは首長の自由裁量となっていることに加えて、実態としても自治体の人事は自治体側の意向が反映されたものであり、中央政府から自治体への政策関与の為に国家公務員が自治体に移動してきて勤務しているとは考えにくい。よって個人のキャリアプランを前提に、自治体へ移動してくる国家公務員たちの任用とは、自治体が国家公務員の持つ様々な能力を「選択」して任用しているのである。

5. おわりにかえて：職員移動をめぐる政策の方向性

2000年代に入り、国家公務員から地方公務員への身分移管が実施されるなど、公務員制度をめぐる改革が重ねられてきた⁽⁵⁸⁾。そして職員移動に関しては、シラク (Jaques Chirac) 政権下の2007年2月2日法 (Loi n° 2007-148 du 2 février 2007) において、「研修」概念を再定義し、職員移動推進を図る政策の方向性が示された。そこでは公務員制度全体への一貫した職業訓練概念を提示し、公務員制度間の人材移動推進とその安定化を図り、それを能力ある職員不足の解決策にするとした。その後、サルコジ (Nicolas Sarkozy) 政権下でも公務員間の職員移動に関連する項目について改正され、2009年8月3日法 (Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique) では、

公務員の専門能力向上のための策として一定期間、公務員の職を離れて外部へ出向したり、留学することを推進したり、公務員試験受験年齢を撤廃し、優秀な人材獲得を目指す内容となっている。⁽⁵⁹⁾ またサルコジは「RGPP (Révision générale des politiques publiques)」と呼ばれる行政改革計画を提示し、公共部門への見直しを国の構造改革に含めて位置づけ、公務員制度改革もその一手法としていた。⁽⁶⁰⁾

そしてオランダ (François Hollande) は大統領選挙公約において、5年間で教員は約6万人、警察、裁判所関連の職員は約5千人を増員する打ち出した一方で、歳出削減策の一環としてサルコジ政権同様、公務員の新規採用者抑制政策を行っており、2013年度は約7千人を削減した。⁽⁶¹⁾ このように人員削減の流れはあるが、団塊世代の大量退職問題など、公務員として優秀な人材の確保に積極的に取り組まざるを得ない状況もある。また2010年12月16日法に基づく自治体間広域連携組織の新たな展開など、⁽⁶²⁾ 地方分権の新たな流れのなかで都市政策の充実や小規模自治体活動の補強なども目指されている。⁽⁶³⁾ このような自治体をめぐる様々な状況のなか、公的活動を支える職員を確保する手法は検討され続けている。しかし国家公務員のキャリア・パスの展開によっては、また地方分権化政策の方向の如何によっては、職務内容や給与の面での自治体側の準備の問題もあるが、今よりも更に自治体労働市場に国家公務員を引き寄せるかもしれない。そうならば自治体上級幹部職については地方公務員が就任しにくいケースが更に増えるかもしれない。その一方で、地方公務員は自治体上級幹部職に就任するに相応しい能力を自治体活動のなかから身に付けていくのだろう。地方分権化政策の今後の展開とともに、自治体の職員任用のあり方もまた、変化し続けるのである。

注

- (1) 本稿の職員職歴はインターネットサイト「Acteurspublics.com」を参照した。本サイトではフランス政治情勢や公務員制度関連情報が紹介されている。また公務員の任免、職歴を検索することもできる。本稿内の「Acteurspublics.com」のHP参照日は、特に記載のない限り、全て2014年4月26日。ただしフランスでは2014年3月23日と30日に市町村議会選挙が実施された為、市町村においては人事異動が実施された可能性があるが、本稿では参照日に上記サイトに記載されていた情報を扱っている。
- (2) 市町村間広域連携組織は地方自治体ではないが、課税権を持ち、構成市町村議会議員から構成される議会を備えた組織である。自治体とは区別されるが、それと協力関係にある地域に存在する行政組織として記している。
- (3) ただし、人口2,000人以下の市町村では事務総長は「secrétaire de maire」、2,001人以上は「directeur général des service」という用語が用いられる。州や県は後者である。このように自治体規模によって事務総長という訳語にあてられる用語が異なる。
- (4) CNFPT, CSFPT et DGCL [en ligne]. *Bilans sociaux 2009: 7^e synthèse nationale des rapports au CTP sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2009*. 2012 [rêf du 26 avril 2014] Disponible sur: http://www.cnfpt.fr/sites/default/files/etude_bilans_sociaux_2009.pdf
- (5) カテゴリーとは修了免状や職歴及び職務の性質や責任の別に応じて設定されており、いわゆる上級、中級、初級がそれぞれA、B、Cと割り振られている。カテゴリーA（大学などの高等教育を修了し、管理職の対象となる職群に付される）、B（バカロレアといった大学入学資格を取得し、管理職の補佐や政策の実際の施行といった事務方に就く職群に付される）、C（義務教育終了後、特定技術を取得し、カテゴリーBの職群の事務補助や技能労務従事者に就く職群に付される）、と割り振られている。ただし、人口が2,000人以下の市町村では、カテゴリーC所属の等級の者、すなわち1級行政助役 (adjoint administratif de 1^{ère} classe)、第1級・第二級主席行政助役 (adjoint administratif principal de 2^e et 1^è classe)、カテゴリーB所属の文書職 (rédacteur)、主席文書職 (rédacteur principal)、文書職長 (rédacteur chef) がその任に当たることもできるとされている。
- (6) CNFPT, CSFPT et DGCL. *Bilans sociaux 2009: 7^e synthèse nationale des rapports au CTP sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2009*. *op. cit.*, p. 24.

- (7) 2009年12月末の数字。Ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique. *Rapport annuel sur l'Etat de la fonction publique; faits et chiffre 2012* [en ligne]. La documentation française. p. 292. 2012. [rèf du 10 mai 2013] Disponible sur: <http://www.ladocumentation-francaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000074/0000.pdf>
- (8) 例えば2007年2月2日法は国家公務員, 地方公務員, 病院公務員の3者間での交流が特別併任によって促進されることを定めている。
- (9) 2013年発表の統計資料。Ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique [en ligne]. *Rapport annuel sur l'Etat de la fonction publique; faits et chiffre. Edition 2013*. La documentation française. p. 82. 2013. [rèf du 31 mars 2014] Disponible sur: http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2012-2013/RA_DGAFP_2013.pdf なお職員数には連帯雇用 (contrats emploi-solidarité) と若年雇用者は除いているが, 非正規職員と, 国家公務員には国労働者 (Ouvriers d'Etat) 約37,500人, 地方公務員には保育補助員 (assistantes maternelles) 約50,400人, 病院公務員には医師 (Médecins) 約106,000人を其々含めての数字である。フランスでは教員や軍人が国家公務員としてカウントされる。
- (10) フランス語の原語からは「公施設」であるが, 法人格を有する点を明確にすべく, 法人をつけて訳出している。これについては以下の文献を参考にした。P. ウェール, D. プイヨー, 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年, p. 33。
- (11) 例えば市町村では人口によって, そのポストに就任する公務員に必要とされる等級が異なる。
- (12) このポストについて設置のための人口要件, 給与に関する号俸といった要件について, 行政職は以下のデクレに記されている。Décrets n° 87-1101 et 87-1102 du 30 décembre 1987. 技術職は以下のデクレ。Décrets n° 90-128 et 90-129 du 9 février 1990。
- (13) 市町村に関しては, 人口2,000人以上では事務総長 (directeur général des services), 10,000人以上では事務総長補佐 (directeur général adjoint des services), 人口10,000人以上では技術総長 (directeur général des services techniques) 及び技術部長 (directeur des services techniques), そして県及び州は人口要件の設定はなく, 上記のポストを機能職とすると以下のデクレに記されている。Décret n° 2007-1828 du 24 décembre 2007。
- (14) 以下のデクレに記されている。Décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels

de la fonction publique territoriale

- (15) 同法では直接採用での採用が地方公務員の身分付与とはならないと定めている。更に1988年5月6日デクレ (décret n° 88-545 du 6 mai 1988) では、任用方法によっては公務員の身分を持たない民間人からの登用が可能と定めている。また直接採用ポストに採用できる能力については、1988年5月6日デクレ (décret n° 88-545 du 6 mai 1988) に定められており、高校卒業後に高等教育機関で少なくとも全体で5年以上の期間を修了したとの証明書を持つ者、またデクレで定められた条件を満たす海外の高等教育機関発行の修了証書を持つ者、といった条件を満たす者、あるいはカテゴリーAあるいはそれに同等な能力を持つ公務員の中から選出されるとある。1984年1月26日法53条によって定められている出向任用ポストについては1986年1月13日デクレ (Décret n° 86-68 du 13 janvier 1986) に採用対象者は公務員の中から、実績等を考慮した上での選考が行われ、カテゴリーAあるいはそれに同等な能力を持つ公務員の中から選出されるとある。
- (16) 出向は1984年1月26日法64条から69条に、特別併任は同法61条から63条、異動は同法51、54条に定められている。出向とは、元来所属している職団あるいは職群と同じカテゴリー内ではあるが、現在の職団あるいは職群以外で一定期間働いて、元にいた職団および職群に戻ることである。例えば別の地方自治体に出向を通じて移動する場合、年金や昇進や昇任に関する権利は元々所属している職団あるいは職群において計算されるが、給与は出向先で支払われる。特別併任とは元来の職団あるいは職群に留まりながら一定期間、他の団体等で業務を行うことを指す。給与は元にいた団体で支払われ、年金、昇進、昇任についても元にいた職団あるいは職群において計算される。異動とは、現在の等級、職団、職群を変えることなく職を変更することである。異動は同じ公務員制度内、例えば地方公務員であれば地方公務員として勤務できるポストに移るということである。
- (17) 例えば地方行政管理職群 (cadre d'emploi des administrateurs territoriaux) は行政管理職 (administrateur) と級外行政管理職 (administrateur hors classe) の2等級から構成されている (Décret n° 87-1097 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emplois des administrateurs territoriaux)。
- (18) SNDG.org [en ligne]. Mieux nous connaître. SNDGCT [rèf du 10 mai 2013] Disponible sur: <http://congres-sndg.info/nous-connaître/mieux-nous-connaître/>
- (19) BILAND Emilie. Fonction publique territoriale: de la mobilité interne à

- la mobilité spatiale? *Travail et Emploi*. n° 127. 2011. p. 56.
- (20) 例えば2007年2月19日法 (loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale) 37条では、機能職設置に関しての人口要件緩和の改正が行われた。
- (21) LEGRAND Jean-Marc [en ligne]. *Au service de la décentralisation: Les administrateurs territoriaux*. Les cahiers de la fonction publique – Mai-juin, p. 2-3. 2003. [rèf du 26 avril 2014] Disponible sur: http://www.administrateurs-territoriaux.asso.fr/uploads/Documents/WEB_CHEMIN_222_1164433256.pdf
- (22) Acteurspublics.com [en ligne]. Jean-Baptiste Fauroux [rèf du 10 mai 2013 et 26 avril 2014] Disponible sur: <http://www.acteurspublics.com/personnalite/33614/jean-baptiste-fauroux> 任免権者の党が明らか部分のみを記している。
- (23) Acteurspublics.com [en ligne]. Dominique Ceaux. Disponible sur: <http://www.acteurspublics.com/personnalite/61407/dominique-ceaux>
- (24) ルービュは、1995年の市町村議会選挙を取り上げ、人口3万人以上の市町村で市町村長の党派交代のあった40のケースを調査したところ、従来から勤務していた旧党派の者で事務総長ポストに留まった者は1つしかなかったという。ROUBIEU Olivier. «Des managers très politiques. Les secrétaires généraux des villes» DUBOIS Vincent, DULONG Delphine (dir.), *La question technocratique*, Strasbourg. Presses Universitaires de Strasbourg. p. 227. 2000.
- (25) Acteurspublics.com [en ligne]. Gérard Ruelle. [rèf du 9 septembre 2013 et 26 avril 2014] Disponible sur: <http://www.acteurspublics.com/personnalite/77127/gerard-ruelle> Acteurspublics.com [en ligne] *Les cadres territoriaux sortent de leur réserve*. 31 mars 2010. [rèf du 26 avril 2014] Disponible sur: <http://www.acteurspublics.com/2010/03/31/les-cadres-territoriaux-sortent-de-leur-reserve>
- (26) *Ibidem*.
- (27) REMY Le Saout. *La mobilité des idrecteurs généraux des services municipaux comme indicateur d'un rapport renouvelé au travail politique*. Congrès AFSP strasbourg 2011. ST 40-Le travail politique. p. 4.
- (28) *Ibidem*, p. 3. この移動には地方、国家、病院公務員の公務員の区別はない。
- (29) *Ibidem*, p. 4.
- (30) *Ibidem*, pp. 9-10.

- (31) *Ibidem*, pp. 10-11.
- (32) DESAGE Fabien. «Les fonctionnaires intercommunaux ont-ils une âme? - La contribution des élites bureaucratiques à l'institutionnalisation de la Communauté urbaine de Lille». BOUVKAERT Geert, EYMERI-DOUZAINS Jean-Michel (dir.), *La France et ses administrations. Un état des savoirs, Bruxelles*, Bruylant, p. 8. 2012.
- (33) 2006年インタビュー調査時のペリグー市 (périgueux) 事務総長発言。
- (34) Acteurspublics.com [en ligne]. Marc Pons de Vincent [rèf du 10 mai 2013] Disponible sur: <http://www.acteurspublics.com/personnalite/41244/marc-pons-de-vincent>
- (35) Acteurspublics.com [en ligne]. Bruno Acar .Disponible sur: <http://www.acteurspublics.com/personnalite/29790/bruno-acar>
- (36) Acteurspublics.com [en ligne]. Gildas Barruol. Disponible sur: <http://www.acteurspublics.com/personnalite/19866/gildas-barruol>
- (37) Acteurspublics.com. *Les cadres territoriaux sortent de leur réserve. op., cit.*
- (38) *Ibidem*.
- (39) Acteurspublics.com [en ligne]. Patrick Malfait. Disponible sur: <http://www.acteurspublics.com/personnalite/62774/patrick-malfait>
- (40) Le télégramme.com [en ligne]. «Vannes ville: communauté d'agglomération nouveau directeur général» 30 mars 2009. [rèf du 17 avril 2013] Disponible sur: <http://www.letelegramme.com/local/morbihan/vannes-auray/vannes/communaute-d-agglo-un-nouveau-directeur-general-30-03-2009-313656.php>
- (41) Le télégramme.com [en ligne]. «Déplacement à vélo. Vannes Agglomération montre la voie» 16 avril 2011 [rèf du 17 avril 2013] Disponible sur: <http://vannes.letelegramme.fr/local/morbihan/vannes-auray/vannes/deplacement-a-velo-vannes-agglo-montre-la-voie-16-04-2011-1271218.php>
- (42) DESAGE Fabien. «Les fonctionnaires intercommunaux ont-ils une âme ? - La contribution des élites bureaucratiques à l'institutionnalisation de la Communauté urbaine de Lille». BOUVKAERT Geert, EYMERI-DOUZAINS Jean-Michel (dir.), *La France et ses administrations. Un état des savoirs, Bruxelles*, Bruylant, 2012. p. 8.
- (43) *Ibidem*.
- (44) *Ibidem*, p. 7.
- (45) ROUBIEU Olivier. Le modèle du «manager». L'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales. *op., cit.*, p. 39.

- (46) DGS/DGA: management territorial [en ligne]. «L'ENA hor les murs». Novembre 2010. n° 406. p. 40. [rèf du 17 avril 2013] Disponible sur: <http://www.congres-sndg.info/stock/lib/Pr%20la%20NL%20Decembre%2010/260%20-%202010%20-%20Management%20Territorial.pdf>
- (47) Acteurspublics.com [en ligne] Corinne Minot. Disponible sur : <http://www.acteurspublics.com/personnalite/53872/corinne-minot>
- (48) COLMOU Yves. «Les collectivités locales: Un autre modèle». *Pouvoir*. n°. 117. 2006. p. 35. Les Echos [en ligne]. «*Dominique Schmitt: l'Alsacien qui tient la Lorraine*» n° 16099. 17 Mars 1992 [rèf du 17 avril 2013] Disponible sur: http://www.lesechos.fr/17/03/1992/LesEchos/16099-118-ECH_dominique-schmitt--l-alsacien-qui-tient-la-lorraine.htm
- (49) フランス地方公務員制度の展開過程については以下を参照。拙稿「フランスにおける地方公務員制度とその展開過程：市町村公務員を中心として」『法と政治』58(3/4), pp. 713-775, 2008年。
- (50) PERRIN Bernard. «Les emploi de direction dans les collectivités territoriales: la capacité d'adaptation, vertu première» *Revue française d'administration publique*, n° 116. 2005. p. 589.
- (51) ちなみに地方公務員が向向や特別併任という形で国の機関で勤務する移動について記しておきたい。2011年は「行政官 (Administrateur civil)」職団が、16人の地方行政職員 (Administrateurs territoriaux) 職群にある地方公務員を受け入れたといい、国家公務員が地方自治体で勤務する数と比較すると不均衡は否めないものの、地方公務員が国の機関で勤務する実態はあることがわかる。しかし地方公務員側の移動の目的、省庁側の受け入れの目的は、それぞれ不明であるため、彼らの移動が地方自治体にとってどのような意味を持つのかについては、検討課題として残る。以下を参照。DGAFP [en ligne]. *Statistiques relatives au Corps des administrateurs civils*. 31 décembre 2011 [rèf du 5 avril 2013] Disponible sur: http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statut_et_remunerations/Encadrement_superieur/pdf/20111231-panorama-ac.pdf
- (52) 筆者による2013年3月、各州のHP上での調査でもそのような現象がみられた。26州のうち、国家公務員が少なくとも18のポストに就いており、地方公務員は4、民間から1、不明が3、となった。また人口20万以上の市、県、州の事務総長および自治体上級幹部職のポストに就いている者を見てみると、州の事務総長の半分以上は国家公務員であったし、県や人口20万以上の市の事務総長に国家公務員が就いている事例は多数、見受けら

れた。

- (53) これらの記述は一定規模を持つ自治体での状況に基づくものであり、小規模自治体の様相とは区別する必要がある。
- (54) 野中尚人「インタビュー理想の公務員―第7回：過度の政官融合は見習えない」『朝日新聞グローブ・web オリジナル』2010年（参照日2013年5月7日：<http://globe.asahi.com/feature/100308/side/07.html>）
- (55) BEZES Philippe and LE LEDEC Patrick. French top civil servants. Within changing configuration: From monopolization to contested places and roles? PAGE Edward C and WRIGHT Vincent Ed. *From the active to the enabling state*. Palgrave. 2007. pp. 124-133.
- (56) LE GALÈS Patrick. «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine». *Revue française de science politique*. 45e année n° 1. pp. 72-75. 1995.
- (57) 例えば2013年3月当時のボルドー都市圏共同体 (communauté urbaine de bordeaux) メトロポリタン・イノベーション戦略局長は、路面電車敷設事業局長として事業を担当した。La CUB [en ligne]. Etienne Lhomet nommé à la direction de la mission Tramway de la Cub. *Communiqué de presse du 12 octobre 2004*. [réf du 14 avril 2013] Disponible sur: <http://www.lacub.fr/sites/default/files/PDF/presse/cp/2004/octobre/Tram.E.Lhomet.11.10.pdf>
- (58) 2004年8月13日法 (loi n° 2004-809 du 13 août 2004) 109条に基づいて、約13万人（国家公務員である学校関係職員内の一部現業職員および国の出先機関である県設備部局の道路管理保守の職員）が地方公務員へと身分移管の対象となり、その大半が地方自治体職員へと身分変更を行った。
- (59) 公務員身分移管に関する項目が定められており、出向 (détachement)、出向職群及び出向職団への統合 (intégration)、前もっての出向なしの直接統合、について定められた。海外立法情報課【フランス】公務員の職の異動を促進する法律の制定『外国の立法』2009年10月。（参照日2014年6月19日：<http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/legis/24101/02410103.pdf>）
- (60) Ensemble fonction publique [en ligne]. 2008. [réf du 5 septembre 2011] Disponible sur: <http://www.ensemblefonctionpublique.org/> RGPP の一環として2007年より、国家公務員においては退職者二人につき一人しか採用しないという政策をとっている。
- (61) lefigaro.fr [en ligne]. *Fonction publique : Hollande dans la continuité de Sarkozy*. 16 janvier 2013 [réf du 5 mai 2013] Disponible sur: <http://www.lefigaro.fr/mon-figaro/2013/01/16/10001-20130116ARTFIG00597-fonction-publique-les-suppressions-continent.php> Acteurspublics.com [en ligne]. *Le*

nombre de fonctionnaires d'État a reculé plus que prévu en 2013. 30 mai 2014
[réf du 18 juin 2014] Disponible sur: <http://www.acteurspublics.com/2014/05/30/le-nombre-de-fonctionnaires-d-etat-a-recule-plus-que-prevu-en-2013>

- (62) 自治体間広域連携組織に関する政策について詳細は以下を参照。植村哲，原昌史，勝目康，中垣内隆久「サルコジ大統領によるフランスの地方自治制度改革に関する動向(1)～(4)」『地方自治』739-742号，2009年。植村哲，原昌史，勝目康，中垣内隆久「サルコジ大統領によるフランスの地方自治制度改革に関する動向(5)～(10)」『地方自治』744，745，746，747，750，751号，2009-2010年。植村哲，原昌史，勝目康，中垣内隆久，白水伸英「サルコジ大統領によるフランスの地方自治制度改革に関する動向(11)～(12)」『地方自治』761，762号，2011年。
- (63) Ministère de l'intérieur [en ligne]. *La réforme des collectivités territoriales-Nouvelle impulsion pour les territoires*. 2011. [réf du 25 septembre 2012]. Disponible sur: http://www.centre.gouv.fr/media/Actualites/Brochure_-_R_forme_des_collectivit_s_territoriales.pdf

<付記> 本稿は，日本行政学会2013年度研究大会（5月18日，愛知大学）における【分科会A「政府間関係の動態」】で報告した報告論文『『移動』する公務員—職員の移動からみるフランスの政府間関係』を加筆・修正したものである。学会関係者に感謝を捧げたい。また本研究は，2014年-2017年度JSPS 科研費（26780091）の研究成果の一部である。

La mobilité des fonctionnaires dans les collectivités territoriales

論

Ryoko TAMAI

説

La vie professionnelle des fonctionnaires s'accompagne souvent d'une **mobilité géographique**. Les fonctionnaires titulaires de l'Etat travaillent dans un service d'une collectivité locale. Les fonctionnaires des collectivités locales assurent aussi la **mobilité**. Ils travaillent en qualité des cadres des territoires: directeur général des service, secrétaire de maire, directeur général adjoint des services, directeur des services techniques, et directeur général des service technique. La **mobilité territoriale** est l'accès aux autres fonctions publiques et sa nouvelle **carrière**.

Dans la cadre de notre analyse, nous adressons un état des lieux des cadres des collectivité locales. Elle comprend trois phases: une **définition** du cadre juridique sur la **mobilité géographique**, les exemples de la **mobilité** des fonctionnaires, et la trajectoires des **collectivités locales**. A travers les exemples que nous évoquons, il apparaît que la **carrière** du fonctionnaire est un véritable enjeu stratégique. La **mobilité** permet aux perspectives d'une condition essentielle pour évoluer sa **carrière** et de **développement** de sa **compétence**. Il existe aussi des recrutements aux **filiale** de politisation. On peut dire que les **collectivités locales** recrutent des agents, qui utilisent le procédé de la **mobilité géographique**, pour assurer la **sphère d'activité** et la **qualité** de sa gestion locale.