

【調査記録】 ドイツの公的部門における法曹の養成と役割

高橋 明男

〔目次〕

はじめに

I ドイツの公的部門における法曹の養成と役割に関するコメント

1 ヤン・ツィーク教授のコメント

2 ライナー・ピッチャス教授のコメント（以上、本号）

II ドイツの公的部門における法曹の養成と役割に関する調査

はじめに

1. 本調査記録は、筆者を研究代表者とする科研費・2010～2012年度基盤研究(B)「諸外国の法曹養成と官庁・自治体実務修習の関連づけの調査と法科大学院への応用可能性」（課題番号22402014、以下「法曹養成科研」という。）から資金を得て、筆者が2011年3月及び6月に行ったドイツにおける調査並びに科研費・2014～2017年度基盤研究(B)「公的部門における法の担い手の養成と役割に関する比較調査研究」（課題番号26301010、以下「公的部門科研」という。）から資金を得て、筆者が2016年9月に行ったドイツにおける調査の内容を紹介するものである。

「法曹養成科研」は、司法試験合格者あるいは法科大学院修了者で公務員を志望する者が増えてくることが予想されることを踏まえて、法科大学院における法曹養成システムの中に、官庁・自治体等の実務修習を組み込む場合のあり方と課題を探索するため、諸外国の法曹養成システムにおいて、官庁・自治体等の実務修習がどのように関連づけられている

かを、法曹の捉え方、大学教育と実務教育の関連づけも含めて調査し、併せて、わが国の官庁・自治体における実務修習の受け入れ状況を対照調査して、日本の法科大学院・法学部における官庁・自治体等の実務修習の制度設計にあたっての問題点を検討することを目的としていた。また、「公的部門科研」は、社会の高度化、専門化、グローバル化が進む中で公的部門に求められる、法学的素養を備えつつ、行政の業務の専門性に対応して制度設計や法的対応を行いうる人材を養成するためには、法学系高等教育機関においてどのような教育が行われるべきなのか、とりわけ、行政の業務の専門性を学ぶための実習を組み入れた実務教育はどのように設計すればよいのか、さらに、行政の決定・執行過程において、関係する民間専門職、法曹、外国の行政法曹等との折衝・協働を行う際に、法学的素養を備えた公務員がどのような役割を果たしうるか、という課題について、諸外国の状況とその制度的学問的背景の調査研究とわが国の法学部が公務員養成に果たしてきた役割の歴史的調査研究を組み合わせ分析し、法学系高等教育機関における教育設計の指針を提示することを目的としていた。

この2つの科研の成果については、既に、それぞれ、2012年12月8日開催の国際シンポジウム「公的部門における法律専門家－その養成と役割の国際比較－」及び2017年2月18日開催の国際シンポジウム「公的部門における法の担い手のあり方と行政法・行政法学」における研究報告・招待報告を経て、その内容を公表済みである^{1) 2)}。

1) 「法曹養成科研」については、シンポジウムの招待報告が、ジェフリー・ラバース（佐伯彰洋訳）「アメリカのロースクールにおける公共部門における弁護士養成のアプローチ」阪大法學63巻1号215-230頁（2013年）、ヤン・ヘンドリック・ディートリッヒ（高橋訳）「法曹優位と専門家傾向の間で－ドイツにおける行政法曹－」同63巻2号399-422頁（2013年）、浦中千佳央「フランス公的部門における職員採用と法律分野でのその養成」同63巻2号423-438頁（2013年）、宮川成雄「公的部門における法律専門家：日本におけるその養成と役割について」同65巻1号307-317頁（2015年）として、研究分担者の報告が、北村和生「公的部門における法律専門家－フランスにおけるその養成と役割－」同63巻5号287-307頁（2014年）、佐伯彰洋「公的部門における法律専門家－アメリカにおけるその養成と役割－」同64巻2号257-272頁（2014年）、佐藤英世「公的部門における法律専門家－ドイツにおけるその養成と役割－」同64巻2号273-291頁（2014年）として、パネルディスカッションの記録が、高橋「国際シンポジウム 公的部門における法律専門家－その養成と役割の国際比較－パネルディスカッション」同65巻1号319-366頁（2015年）として公表されている。

2. 2つの科研における筆者の問題意識は、前述した科研の目的につながり、これまでの成果報告において明らかにしているが³⁾、概ね次のようなものである。

法科大学院制度を通じた法曹養成システムとそのカリキュラムは、裁判官・弁護士・検察官という従来の法曹三者を主として念頭に置き、訴訟実務への対応能力を身につけることに主眼を置いており、公的部門において求められる法律実務対応能力、特に政策法務能力や立法技術を身につけることに重きが置かれていない。法科大学院制度が創設される前においては公的部門に就職する法曹はほとんどおらず、創設後は、特に地方公共団体において漸増してきているものの、依然として多くない。従来の公的部門における法律知識の修得・活用は、法学部等の学卒の公務員が必要に応じて研修を受けながら、OJTによって身につけることに依っていたが、社会の高度化・専門化・グローバル化に対応しつつ、法的思考能力を備えて立法案・政策案の起案と運用にあたることのできる人材を養成するシステムは、従前の仕組みで十分と言えるのか。特に法曹が公的部門において幅広く活躍しているアメリカ・ドイツにおける法曹養成システムにおいて、実務修習はどのように位置づけられているのだろうか。翻って、法律専門家が比較制度的に極めて少ない日本の公的部門において、法治主義の下で「法」を作り適用・執行する担い手となる文系の公務員がジェネラリストとして採用され、必ずしも法曹であることを求められないことは、表向きは精緻に整合的に整備された法律上の仕組みに頼らず、法的に争いにくい行政指導、要綱に基づく補助金交付、行政基準の設定等による干渉・誘導に依拠する「法治主義の実質的潜脱」につ

ながり、行政の法的専門的合理性を確保する上で問題があるのではないか。公的部門における「法」のガバナンスを適切に構築する上で、法的専門性を専門知と教養知の間でどのように位置づけるべきなのか。公的部門において法曹を多く用いる国では、行政組織の中で法曹を活用する上でどのような仕組みがあるのだろうか。

3. 本調査記録は、このような問題意識を持って筆者が行ったドイツの調査の具体的な内容をまとめるものであり、公表された成果の元となった素材である。それを公表する機会をこれまで逸していたが、調査から時間が経ってしまったものの、調査時と現下の状況に大きな変化は見られないことから⁴⁾、今回、公表して一層の議論の素材としたい。以下に、本調査記録の全体構成を示しておく。

I ドイツの公的部門における法曹の養成と役割に関するコメント

- 1 ヤン・ツィーコウ教授のコメント
- 2 ライナー・ピッチャス教授のコメント

II ドイツの公的部門における法曹の養成と役割に関する調査

- 1 連邦省庁
 - (1) 内務省
 - (2) 財務省
 - (3) 経済技術省
 - (4) 環境・自然保護・原子力安全省
- 2 州の省庁
 - (1) ラインラントプファルツ州
 - ① 司法省司法試験局
 - ② 内務省
 - ③ 司法省

2) 「公的部門科研」については、高橋編『日本型法治主義を超えて－行政の中の法の担い手としての法曹・公務員－』（大阪大学出版会、2018年）において、招待報告が、ヤン・ツィーコウ（高橋訳）「ドイツ、フランス、EUの省庁レベルの立法過程における法律専門家の役割」、ガーヴィン・ドゥルーリー（田中孝和訳）「イギリス中央政府における法律専門家－ジェネラリストの官僚文化における主要専門家」、阪田雅裕「日本の立法過程と法律専門家」、倉田徹郎「日本の地方公共団体における立法過程と法律専門家」、青山竜治「指定都市における法の執行過程と法学既修者－京都市の例を素材として－」、松浦弘明「豊中市職員に求める法的素養について」として、研究分担者による報告が、折登美紀「公的部門の法律専門家の養成と大学教育－日独比較からみえてくるもの－」、三阪佳弘「近代日本における行政官任用資格試験と法的専門性」、南川和宣「地方公共団体と法科大学院の協働－岡山大学における実践－」、田中孝和「イギリス法曹養成における大学・法科大学院の位置付けとその役割」、竹中浩「ロシアの公的部門と法律専門家」、北村和生「フランスの地方公共団体における法律専門家の役割」、佐藤英世「日本の地方公共団体における不服審査体制と法律専門家」、恩地紀代子「ドイツ連邦州の不服審査と法曹」、佐伯彰洋「アメリカの行政不服審査制度－ALJの役割－」として公表されている。

3) 「法曹養成科研」については、高橋「公的部門における法律専門家（一）－その養成と役割の国際比較－」阪大法学63巻1号211-214頁（2013年）、「公的部門科研」については、高橋「プロローグ 行政の中の法の担い手と法治主義のあり方」高橋・前掲2）1-24頁（2018年）参照。

4) 平成24年度から、国家公務員採用試験に、司法試験合格者を対象とする法務区分が新設されたが、合格者数は少ないままに推移している（令和4年度の合格者数は9人）。一方、地方公共団体における法曹の就職者数は、日本弁護士連合会の統計によれば、2023年1月現在で全国で180人（125団体）であるが、絶対数として多くなく、その採用形態は区々である。https://www.nichibenren.or.jp/legal_info/legal_apprentice/sosikinaidata.html（2024年2月28日最終確認）

(2) ハンブルク州

- ① 司法省司法試験局
- ② 人事部
- ③ 都市計画・環境局
- ④ ヴァンズベック区法務部

(3) バイエルン州

- ① 司法省司法試験局
- ② 財務省人事部
- ③ ミュンヘン市

3 ラインラントプファルツ州の下部組織

- (1) 南部構造・許認可指導部（ノイシュタット市）
- (2) 北部構造・許認可指導部（コブレンツ市）
- (3) ゲルマースハイム郡庁
- (4) シュパイヤー市

4 法律事務所

- (1) クリフォード・チャンス法律事務所
- (2) レーデカー・ゼルナー法律事務所

I ドイツの公的部門における法曹の養成と役割に関するコメント

筆者のドイツの調査は、シュパイヤー行政大学院のヤン・ツィーク教授、ハンブルク大学法学部のウルリッヒ・ラムザウアー教授とドイツ連邦行政大学のヤン・ヘンドリック・ディートリッヒ教授に協力していただき、連邦、州、地方公共団体の行政の担当者（法曹有資格者）に対するヒアリング調査の形式で行った⁵⁾。調査を始めるにあたって、シュパイヤー行政大学院のツィーク教授とライナー・ピッチャス教授に筆者の問題意識に沿った質問を提示して、ドイツの公的部門における法曹の養成と役割に関するコメントをしていただいた⁶⁾。具体的には次のような質疑応答の形式をとった。

1 ヤン・ツィーク教授のコメント

1. 現在、ドイツでは法曹養成課程における実務修習について、どのような議論があるか？
 - ・ドイツの大学法学部では在学中に実習（Praktikum）に行くことが義務づけられているが、実習に関して行き先、学ぶ内容等のルールはない。無駄に過ごすこともできれば、有益な経験を積むこともできるが、学生の意欲次第である。本来は、実習において学ぶべきことが示されているべきである。シュパイヤーにおいても実習生を受け入れているが、この場合は、送り出す大学において学ぶべきことが指示されている。
 - ・法学部生が実務に関心を持たない傾向があるのは、ドイツの法学の学習が過度に理論指向あるいは試験指向であるからでもある。
 - ・大学の学修課程を3年の学士課程と2年の修士課程に分けるボローニャプロセスは、職業指向の教育を目指しているが、ドイツの法学部生は実務に関心を持たない。おそらく、法律学については、ドイツではボローニャプロセスのモデルに従うことはないだろう⁷⁾。
 - ・法学部生が実習先に行政官庁を選ぶ割合は極めて少ない。多くは法律事務所に行く。実習先は自分で選ぶこともできるが、大学が紹介する実習先に行くことも可能である。
2. 実務という場合、ドイツでは行政実務を含めることに議論はないのか？日本では、法律実務というと、通常、裁判実務、つまり民事、刑事の裁判手続または弁護士実務を指していて、行政実務が含められない。司法試験合格後に行われる司法修習にも、行政実務修習は含まれていない。
 - ・ドイツの行政は「ルールに基づく行政」（rule-driven administration）という性格が強い⁸⁾。つま

5) ツィーク教授には、連邦の各省庁及びラインラント・プファルツ州、法律事務所におけるヒアリングについて、ラムザウアー教授には、ハンブルク州におけるヒアリングについて、ディートリッヒ教授には、バイエルン州におけるヒアリングについて、それぞれ相手先の紹介等のお世話をいただいた。ここに記して感謝の意を示したい。

6) インタビューは、2011年3月7日（ツィーク教授）と8日（ピッチャス教授）の両日にわたって行った。このインタビューには、同時期にフライブルクにおいて調査にあたっておられた法曹養成科の研究分担者である佐藤英世教授（東北学院大学）に同席していただいた。

7) ボローニャプロセスは、ヨーロッパの標準的な大学教育システムを構築を目指して、1999年に47カ国のヨーロッパ諸国の教育・文化相のボローニャ宣言により公表されたもので、比較可能な大学卒業制度、共通の単位互換制度、教育の質の改善などを通じて学生のEU域内及びEU域外からの学生の流動性を促進しようとするもので、3年制の学士課程と2年制の修士課程の2段階の学修システムを定めている。このシステムは、学士課程と修士課程のそれぞれの学位と成績証明による学生の資格認定により、学生の就職可能性を可視化することを狙っている。ドイツの法曹養成は、法学部における学修の後の第1次国家試験と司法修習を経た後の第2次国家試験により行われることから、ボローニャプロセスとは相容れない要素があった。ツィーク教授の予想通り、インタビューを行った同年（2011年）5月における司法相会議においてボローニャプロセスに合わせた法曹養成制度の改革を行わないことが決議された。この点について、佐藤・前掲注1）282頁以下、ミルヤ・シュトルク（高橋訳）「ドイツにおける法学教育」阪大法学62巻6号307-317頁（2013年）311頁以下等参照。

8) ツィーク教授との面談はドイツ語で行われたが、この表現については、ツィーク教授は英語を用いられた。

り、極めて強く法により決定づけられ、行政裁判所による密度の高い審査の下にある。それは人間的側面にも決定の様式にも起因する。ドイツにおいては、すべての行政は、その決定が行政裁判においてどのように判断されるかを考慮に入れなければならない。このことはドイツの行政文化に影響を与えている。ドイツにおいて、行政は極めて慎重に決定を行う。

- ・行政裁判がある限り、少なくとも試験科目に行政法が含まれていなければならないだろう。行政法をどれほど学んでいるかは差があるにしても、行政法の知識を持っていなければ、行政裁判は意味を持たないだろう。行政裁判権が通常裁判権から分離され、国家の体系的なコントロールが得られなくなるという事態は、しばしば見られることである。
3. ドイツでは、国家試験受験前の実務修習と国家試験合格後の司法修習があるが、国家試験受験前の実務修習には、どのような意味が与えられているか？
- ・司法修習と比べて、国家試験前の実習にはさほど大きな意味が与えられていない。司法修習においては、修習生が様々な部署、裁判所、検察、行政官庁において自ら実際に決定を行わなければならない。それに対して、実習は、法律学の領域を知るための方向性を得ることが目的である。
 - ・行政における司法修習は行政裁判所か行政官庁かの選択が可能である。行政官庁という場合、連邦の省庁、州の省庁、地方自治体、いずれも可能である。
 - ・司法修習は州の上級裁判所が管轄する。実習の場合と同じく、裁判所によって修習先を決定してもらうことができるが、自分で修習先を探す方が意欲の点からも適切であろう。
4. 司法修習のうち、行政実務修習はシュパイヤー行政大学院におけるAusbildungに代えることができるとされているが、実際に、どれくらいの比率でシュパイヤー行政大学院のAusbildungを受ける人がいるのか？
- ・行政での修習をシュパイヤー行政大学院で行うことができるが、その定員は年間280人（実数は400人ほど）であり、各州の分担金の額によって人数が決まる。大規模な州ほど割当数は多く、最大はノルトラインヴェストファーレン州で年間150人ほどである。
 - ・割当数の枠内の修習生の選抜は、各州に委ねられていて、第1次国家試験の成績による州もあれば、単純に申し込み順とする州もある。また、学期が州によって異なるので、シュパイヤーの学期と合わずに、

アンバランスに送り出す州もある。

5. シュパイヤー行政大学院のAusbildungの内容はどのようなものか？特に、実務修習に代わるという意味について伺いたい。

- ・シュパイヤーにおける修習のメリットは多い。まず、大手の法律事務所とコンタクトをとることが可能である。実際、行政法を指向する法曹はシュパイヤー以外では見つけられにくいので、大手法律事務所が積極的に接触する機会を提供している。
 - ・シュパイヤーでは行政実務を体系的に学ぶ機会も得られる。たとえば、大学の行政法では警察法は必修であるが、官庁の法曹にとって警察法はあまり役立たない。むしろ、建設法、環境法、交通法、調達法、電気通信法、エネルギー法、その他の規制法が行政実務には役に立つが、大学では学ぶ機会が少ないのに対して、シュパイヤーではその機会がある。
 - ・カリキュラムの中には、経営学、社会学、政治学、行政学の入門講義もあるが、必修は演習とプロジェクト演習である。プロジェクト演習は、実務家が指導し、参加者は実務的なプロジェクトにおける決定と手続きを実務において行われるように実践する。そのほか、プレゼンテーションを学ぶレトリック学や調停法を学ぶ機会もあり、職業的な実務において重要なものを学ぶ機会がある。
6. 国家試験に合格した法曹のうち、どれくらいの比率で行政官庁又は公的部門に就職しているか、統計資料はあるか？その場合、連邦官庁だけでなく、州官庁、場合によってゲマインデにも採用されているのか？
- ・行政官庁に就職する法曹の割合は極めて少ない。せいぜい1%程度である。裁判所に任官する者より少し多い程度であろう。行政改革によってポストが少なくなっていることも影響している。
 - ・給料の点では、大手法律事務所に勤める方が行政官庁に勤めるより、とりわけ初任給は断然よい。しかし、ドイツでは官吏は年金保険料を払う必要がなく、健康保険についても有利であるので、その面からは官吏もメリットがある。そのため、特に公法系の法曹の場合は、官吏の人気は法律事務所よりも高い。
 - ・裁判官や検察官と比べた場合、裁判官は昇進の段階が少ないという点で不利である。初任給は官吏よりも多いが、その後の昇進で官吏の方がよくなっていく。ドイツでは、裁判官職は家庭に優しいので、男性よりも女性に好まれる傾向がある。

7. 行政官庁に就職する場合、法曹資格があるということだけで資格は十分なのか？日本では、公務員試験が司法試験とは別に行われてきていて、法曹資格者も公務員試験を受験して合格しなければならない。
- ・行政官吏になろうとする法曹が国家試験以外に試験を受けなければならないのは、外交官職のみである。それ以外は法曹資格で十分である。その点で、たとえば、経済学の場合、半年または1年の行政修習を経なければならないことと比べて有利である。これは、ドイツの行政が法指向であるためである。
 - ・第2次国家試験に合格していない者は官庁では全くチャンスがない。採用時にも第2次国家試験の成績が重要な意味を持つ。
8. 行政官庁に採用された法曹は、どのような仕事をしているのか？官庁の中の法務部門で働くのが一般的か？それとも、一般行政業務においても、法曹資格は実質的に役に立っているのか？
- ・法曹はまず法問題に取り組むことから始める。昇進していくにつれて、法的な問題にとどまらず、組織、人事、IT等に関わっていくようになるが、これらの仕事も法曹によって担われている。ドイツの行政において、法曹は法的な領域以外にも幅広い仕事を担っている。
 - ・自治体においては、法曹は法領域においてのみ活動することがあり得るが、省庁レベルでは、指導的な役割、部長、局長、最終的には次官に至るまで、多くが法曹によって占められる。省庁レベルでは、法律的な問題は多くなく、例えば、法律案の起草に多くの法曹を要しないが、それでも法曹が上級ポストの多くを占める。
 - ・行政に関わる訴訟において、行政法曹が自ら訴訟を担当することもあり得る。建築事件のような比較的単純な事案であればそうである。しかし、難しい複雑な問題が関係する事案については、大手の法律事務所に委託するのが普通である。また、行政官吏の数は少なくなっているのに、益々その傾向は強まっている。ドイツでは、行政法に強い法律事務所は少なくない。
9. 行政官庁におけるキャリア形成において、法曹資格は意味を持っているか？博士の学位と比べてどうか？
- ・博士の学位と法曹資格を比べれば、法曹が圧倒的に意味を持つ。第2次国家試験の修了は他の分野の博士の学位よりもはるかに重みを持つ。もっとも、意

味を持つのは採用時であって、その後の昇進は法曹資格というよりも、資質や仕事の成績が決め手となる。

- ・博士の学位は、法律事務所において意味を持つことがあるかもしれないが、官庁においては意味を持たない。
 - ・行政官が博士の学位を得ようとする場合は少なくないが、キャリアに意味を持たせようという意味ではなく、自らの関心からである。博士の学位を取る時間は一般に行政官は持っていない。
10. 行政官庁の官吏が行政裁判所の裁判官になることはあるのか？あるとして、どれくらいあるのか？それは、州行政裁判所裁判官か、州高等行政裁判所裁判官か、連邦行政裁判所裁判官か？
- ・行政官が行政裁判所の裁判官になること、またその逆も全く問題はない。しかし、実際問題としては、ドイツの行政裁判所裁判官になるには、最高の成績を得る必要がある。民事や刑事の裁判官よりも、行政裁判官になるのは難しい。したがって、行政官が上級行政裁判所の裁判官になるのは極めて難しく、せいぜい行政裁判所裁判官になることであろうが、あまり考えられない。州によっては（バイエルン州）、行政裁判官になるためには1年間の官庁勤務を要件とするところもある。
11. 日本において、行政実務修習が司法試験受験前においても、司法修習としても、制度としては行われていないことについて、どのような感想を持つか？
- ・ドイツにおいては、行政活動は常に法的な活動の重要な領域であったが、それは行政の様式に関わっている。ドイツにおいて法曹が行政官吏になりたければ、学習の中で行政実務との接触を持たなければならない。これは行政文化の問題である。
 - ・ドイツの行政裁判所は、常に、行政が将来どのように決定すべきかという観点から判断している。指針的機能と呼ばれるものである。ドイツの行政裁判官は、エリートを自負していて、「われわれが国家行政にあるべき道を示すのだ」という気概を持っている。

2 ライナー・ピッチャス教授のコメント

ピッチャス教授のコメントは、ツィーコウ教授のコメントを元にして筆者が立てた、次のようなテーマについて説明する形で行われた。

【法曹養成課程と法律学以外の専門知の習得】

- ・行政のための法曹をどのように養成するかという問題がある。この問いは、裁判官になる者もあれば、弁護士になる者も行政官になる者もあり、数は少ないが研究者になる者もあり、企業で法曹になる者もいるのに、すべての法曹に統一的な養成が必要なのか、という問題と関わる。これらすべての職業のための統一的な法曹養成は難しいので、法曹養成の多元化が課題となっている。他方で、法曹養成課程の出口は司法修習という形で統一されている。
- ・解決策の1つは、法曹養成課程を学士課程と修士課程に再構成することであり、学士課程はすべての法曹に合わせたものとし、約60%が修士課程に進んで、その後の職業に合わせて多元化した養成課程とするというものである。たとえば、経済法曹のための修士とか、行政諸科学あるいは公共経営のための修士とか、あるいは裁判官を目指すのであれば、訴訟法についての修士などである。
- ・この場合、問題となるのが修士課程を学ばない学士をどうするかである。ドイツにおいては、法律学の勉強を途中でやめたり、第1次国家試験に合格した段階で終えてしまったり、第1次国家試験に落第したりする者がいる。そういった未修了者は、企業に行ってもあまり重要でない仕事を果たすことになるが、それでは不十分である。
- ・法曹資格を取得するに至らなかった者が就職する場合、企業においても採用試験が課される。その場合、法曹であれば最終試験の成績で判断することも可能であるが、それに代わる資質証明は何かという問題がある。
- ・法曹資格を有している者の場合も、最終試験の成績が採用時に考慮されるから、成績が十分でなかった者は弁護士になる以外の道がなくなり、弁護士の質が問題になるという問題がある。
- ・EUでは修士の資格を統一しようとしているが、実際には、各国で修士に要求されるものは異なっているから、勢い、それぞれの国の採用側はそれぞれの国の修士を採用しようとする傾向が生じる。
- ・フランスにおいては、指導的な地位の官僚になるためには、ストラスブール、パリなどにある国立政治学院で学ぶ必要があるが、法律学を専攻している必要はなく、経済学や歴史学であってもよい。
- ・ドイツでは法治国家原理から適法性が重視されてきたが、シュパイヤー行政大学院では、法律学の素養

は必須としつつも、行政学・政治学、経営学を学ぶ課程も設けている。

- ・大学法学部の課程においても、実定法解釈学に関連する科目を置く傾向は増えている。たとえば、刑法に関していえば、刑事学、犯罪心理学を置くとか、環境法に関連して、環境被害、気候変動などを学ぶ機会を提供するとかである。重要なことは、行政においても、単に法規定の知識に止まらない素養を身につけた者を望むということである。
- ・大学では行政の実際を教えることはできない。書面がどのように作られるか、行政がどのように機能し、どのように組織されていくかを知るには経験が必要であり、どのような組織であれ、初心者を訓練する課程が用意されている。
- ・大学においても、今日、かつてのように200人もの受講者がいる大講義が中心にあるのではない。むしろ、より小さな規模の授業で一定のテーマが学問分野を超えて扱われることが意味を持っている。たとえば、エネルギー法の分野を例にとれば、エネルギー供給業、原子力発電所の状況、太陽光エネルギーに関する知識が探求される。そのような授業においては、教授は全知ではなく、環境行政やマックスプランク研究所の原子力の専門家が講師として招かれたりする。このような授業は、法曹養成課程の中で重点領域として制度化されている。
- ・法曹養成課程は、7セメスターの義務学習期間を経て9ないし10セメスターまでに修習生になり、2年半の修習期間に至る。法曹養成課程における法律学以外の専門的な知識の習得は、司法修習において、たとえば、エネルギー法を専門にしたいと思えば、修習先に電力会社、エネルギー行政、さらには外国のエネルギー企業を選ぶことによって可能である。
- ・法曹養成課程における専門化の傾向は試験の内容に結びついているわけではない。第1次国家試験と第2次国家試験では法律学の知識が問われる。専門知のテストは、修士の学位を課す仕組みであれば、修士学位審査の際に専門家を審査委員に組み入れることによって可能となろう。

【法曹の国際的な競争関係】

- ・EUではドイツの法曹は他の加盟国出身者と競争しなければならないが、ドイツの法曹養成課程が時間がかかるものであるからといって、ドイツの法曹が無駄な知識を身につけているわけではない。ドイツ

の法曹は、他の加盟国の法曹と比べて、養成課程の中で法と政治を調和させることができる素養を身につけている。EUは法共同体であり、その中で、ドイツの法曹は政治的な中核に法を関連付ける任務に傑出している。

- ・EUの委員会や閣僚理事会でドイツの法曹と特別の競争関係にあるのはフランスの代表者であり、彼らはたいていはENAで学び素養を身につけている。時間をかけた者はそれだけの知識を伴っているのである。ドイツでは、早くからヨーロッパ法について法曹養成課程で学んでいる。それに対して、英国の法曹は、大陸のシステムを知らないので、不利な状況に置かれている。北東アジアで共同体が作られるとすれば、指導力を発揮する上で教訓になるのではないか。

【法曹の他分野出身者との競争】

- ・行政においては、法曹は公共経営大学院やガバナンススクール出身者との競争関係にある。ドイツではこれらの大学院はすべて私立であり、ヘルティエ財団が設立したベルリンのHertie School of Governanceやエストリッヒ・ヴィンケルにあるビジネススクール（EBS経済法科大学）が著名であり、そのほか3～4のガバナンススクールがある。これらはアメリカ型の大学院であり、その修士取得者と法曹は競争関係に立つ。
- ・法曹は、第1次国家試験終了時の修習生は修士相当とされ、アメリカのLLMにあたる。したがって、修士の資格を要する国際機関等への就職に問題は生じない。

【法曹養成課程における実習】

- ・法学部在籍中の実習は、何を学ばなければならないかという内容保障がない。裁判所に行けば、口頭弁論を経験するなどの実質がある可能性があるが、多くの場合、実習先の空気を味わう程度に止まっている。
- ・実習を意味のあるものにするためには、現状の2週間の期間を長期にする必要がある。たとえば、行政過程の複雑さを学ぶためには、3ヶ月から6ヶ月の実習が必要であろう。弁護士事務所の場合も、実習の後、引き続いて弁護士研修所に行くような形が必要であろう。

【実習・修習の受け入れ】

- ・実習や修習を受け入れるには、そのための人員を配置し、実習生や修習生に机を用意し、書面を与え、仕事を評価しなければならない。そのため、官庁の中には、たとえば外務省のように、修習を受け入れないところもある。
- ・司法修習の場合は、州の高等裁判所に修習行政を担当する部署が置かれていて、必要があれば修習先のあっせんを行う。自分で修習先を見つけられなかった場合は、そこで紹介を受ける。

【行政における法曹採用の問題】

- ・ドイツにおいては、行政は、経済学、エネルギー学その他の自然科学のような多くの専門分野に関わっているから、法曹が多すぎないかという議論がある。ドイツの行政（連邦または州の官庁）は、平均すると20～30%の法曹を擁している。教育行政はもっと少ないし、内務行政（警察、地方行政）には多くの法曹がいる。
- ・たいていの学生は行政のことを知らない。「誰が行政に法を指し示すのか」、「誰が事務室にいるのか」、「行政とは誰を指すのか」、「行政という括りの中で相互にどのように関連しているのか」。学生は講義室で規制行政、給付行政、インフラ整備等々を学ぶが、実際を知ることはない。ドラマなどで身近に感じることがある民法・民事訴訟や刑法とは違う。官僚主義、遅い、といった悪口を言われるところを指摘そうという学生は多くない。
- ・ドイツではだいたい法学部学生の20%ほどが公務員を目指すのが、第1次国家試験を受けるのは年12,000～15,000人程度なので、2,000～3,000人ということになる。しかし、税金で賄われる行政のポストはそれほど潤沢ではない。その結果、エネルギー監督庁である連邦ネットエージェンシーの数百のポストに何千人もの応募者が殺到することになる。そこから閉め出された者は弁護士になる。

【自治体における法曹】

- ・郡に属している小規模な自治体は上級業務のポストしか配置していない。人口数万規模の自治体は法曹のためのポストを1つは用意するが、政治学、社会学、心理学の修士取得者が法曹の代わりになることがある。小規模自治体の場合は上級業務の公務員のうちの昇級者がたとえば社会行政部門の長を務める

ことがある。

- ・たとえば、郡に属していないシュパイヤー市は人口5万弱で高級業務のポストを若干持っていて、法曹も何人かいる。市長と2人の助役の下に、法曹がトップにいる社会行政部門、工学の学位を持った建築主事がトップの建築行政部門、工学がトップの独立しているが民間化はされていない企業部門等、法曹とは限らない高級業務のポストがある。法務・過料・人事の部門は法曹がトップである。
- ・自治体については州の法律で定められる。ラインラントプファルツ州の場合、人口15,000人の自治体が連合して組合を作り、上級業務の公務員が管理する。10ほどの組合が集まって80,000～130,000人の郡を形成し、郡庁には法曹も配置される。ポストの配置は費用を必要とするから、人口規模によって配置できるポストは、州のポスト上限令で定められている。

【採用の方法】

- ・採用にあたっては、広報により公募が行われる。広報以外の媒体も併せて周知が図られることが多い。公募の期間は定められている。採用の要件は、公募で書かれている。法曹資格をポスト要件とする場合、採用にあたって資格以上の要件を課すかどうかは、採用側の判断である。書類審査で要件に合致しない者や不適格とみなされる者が除外され、残った者が、議会議員が加わり、市長と助役が指揮する選考委員会により面接を受ける。そこで1位の評価を受けた者が採用される。
- ・採用の方法については州法、高級業務のための養成および試験規定で定められていて、採用条件は給与令により決まる。連邦官庁の公務員の場合は連邦法で定められる。
- ・採用は必要に応じて行われるので、時期は特定していない。たとえば、人事部門の長を務める女性が子どもができて3年間の産休を取る場合、必要になったときに3年間のポストとして公募が行われる。もっとも、マンハイムやルートヴィッヒスハーフェンといった大都市の場合、公募は春と定められているし、ベルリンでも4月1日に多くの公募が行われていた。若干の大都市は春と秋という年2回の公募期間を設けている。年1回の公募を行う連邦機関もある。しかし、それも必要に応じてである。

【公務員の区分と法曹】

- ・ドイツの公務員は、単純業務、中級業務、上級業務、高級業務に分けられ、それぞれ採用資格が決められている。上級業務の場合、応用科学のための専門大学で養成された者が採用され、法曹のためのポストは修士の学位を必要とする高級業務である。高級業務には法曹のほかに、政治学、社会学、工学、教育学等の学位を持った者も資格を有する。それぞれの資格について、たとえば、教育学の場合、2年間の教師としての実務経験を必要とするとか、工学の場合も実習を要件とするとか定められている。法曹については、第2次国家試験に合格することが定められている。
- ・公務員の地位については連邦官吏地位法があり、公務員の資格を定める公務員資格令が重要であり、州の官吏については州の地位法ないし州官吏法が補完する。さらに、連邦官吏給与法が給与、年金、公務災害等について定める。
- ・バイエルン州やバーデン・ヴュルテンベルク州では、公務員の資格による分類を廃止する動きもある。そうすると、どの修士の学位を取ったかだけが前提要件となる。その背景には、定まったポストではなく、多くの素質を持って様々なポストに配置されながら競争していく者を歓迎するという考え方がある。
- ・このような動きは官吏の安定性を損なう可能性があるから、安定した官吏制度によって構築された国家の安定性をも損なう可能性がある。競争にさらされた官吏は安心して従事できないかもしれない。たとえば、以前は本省の部長の給与は統一されていたが、現在は区々である。豊かなバイエルン州の給与は貧しいブレーメン州より高い。それでも、ブレーメン人はブレーメンで働こうとするだろうが、上位層はそうではないかもしれない。このような流動性により国家はより柔軟になり、質の面で集中が生じるだろう。
- ・ここでは行政改革の一つとして、競争の導入が行われているが、そのように国家の質を高めることは、国際的な競争において国家の行政の質を高める上で重要である。
- ・法曹養成制度の改革も必然的に行政改革に結びつく。アメリカ型のロースクールや公共経営大学院を導入することが経営志向の行政、経済性の優先につながって、法治国家の理念を後退させるのだろうか。法治国家は競争国家においても前面に置かれなければならないだろう。

(続く)