



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	ドイツの林業行政改革：バーデン・ヴュルテンベルク州の事例
Author(s)	神沼, 公三郎; KANUMA, Kinzaburo; 安井, 暁世 他
Citation	北海道大学 演習林研究報告, 63(2), 1-46
Issue Date	2006-09
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/21493
Type	departmental bulletin paper
File Information	63(2)_P1-46.pdf



ドイツの林業行政改革

－バーデン・ヴュルテンベルク州の事例－

神沼 公三郎¹ 安井 暁世²

Forestry Administrative Reform in Germany
－ In the Case of State Baden-Württemberg －

by

Kinzaburo KANUMA¹, Akiyo YASUI²

要 旨

バーデン・ヴュルテンベルク州はドイツでも名高い林業が盛んな州である。同州の林業行政は、州政府林業局－地方森林管理局－森林署の系列によって構成される森林官庁が独自に林業行政の諸課題を決定する特別官庁という性格と、森林署の運営が統一森林署システムで実施されるという特徴点を基軸にして、100年前後のながいあいだ推移してきた。統一森林署とは、州の森林署が州有林の管理経営はもちろん、自治体有林の管理経営、さらには私有林に対する指導、助言などを行うことである。そこに、2005年1月1日をもって断行された州の行政改革の一環として林業行政改革も実施された。その林業行政改革により特別官庁は廃止された。また州の森林署も廃止になり、歴史的に定着した統一森林署システムは終了した。そして州の森林署にかわって35郡と9特別市が、いままで州の森林署が実施してきた統一森林署の機能を担っていくことになった。だが、州の森林署が担当していた機能を郡と特別市がどこまで実施できるのか、大いに疑問である。また、この行政改革は州森林官の意向を全く無視して強引に実施されたもので、そのため州森林官には強い不満が渦巻いている。同州の林業行政はいま混乱の極地にあるといつてよい。この林業行政改革の結果、同州の新しい林業行政が今後、どのような方向に進んでいくのか、注目されることである。本論文はこのような林業行政改革の詳しい内容を明らかにして、その行政改革の基本性格を考察することを目的としている。

キーワード：林業行政改革、2005年1月1日、特別官庁の解体、統一森林署の解体、郡と特別市

2006年3月22日受理, Accepted Mar. 22, 2006

1：北海道大学北方生物圏フィールド科学センター，札幌市北区北9西9，060-0809

Field Science Center for Northern Biosphere, Hokkaido University, N-9 W-9, Kitaku, Sapporo, 060-0809 Japan

2：ドイツ連邦共和国フライブルク大学ランドスケープマネジメント研究室

Institute for Landscape Management, University of Freiburg, Tennenbacher Str.4, Freiburg, D-79106 Germany

目 次

はじめに

1. 1970年代の林業行政改革

- (1) バーデン・ヴュルテンベルク州の誕生—その素描
- (2) 州森林署の減少
- (3) 自治体合併
- (4) 郡、地域連合
- (5) 林業をめぐる情勢

2. 1990年代の林業行政改革

- (1) 「新種の森林被害」の意義
- (2) 1990年代における枠組みの変化
 - 1) 枠組み変化の基本認識—地球サミット以降の特徴
 - 2) B-W州森林法の改正 (1995年)
 - 3) B-W州森林プログラムの策定 (2000年)
- (3) B-W州所有林の経営動向

(4) 1990年代の林業行政改革

3. 2005年1月1日の行政改革—新林業行政改革

- (1) 州首相による突然の新行政改革発表
- (2) 行政機構改革法
- (3) 地方森林管理局と下級森林官庁の任務
- (4) 概念の整理—最上級官庁、上級官庁、下級官庁
- (5) 2005年1月1日の新林業行政改革
- (6) 新林業行政改革の特徴と問題点
 - 1) 新林業行政改革に伴う人の異動
 - 2) 監督機能
 - 3) 人件費の補填
 - 4) その他の問題
- (7) プライスガウ・ホッホシュヴァルトツヴァルト郡の事例

おわりに

はじめに

1960年代、1970年代にドイツ連邦共和国（旧西ドイツ）の全域にわたって行われた自治体合併との関連で、1970年代に多くの州で林業行政の管理組織が改革された。その後1990年代になって、東西ドイツの統一を機に発生した財政悪化に対処するべく、いくつかの州で林業行政改革が行われた。その州としてはバーデン・ヴュルテンベルク州、バイエルン州、ヘッセン州などを挙げることができる。そしてさらに2000年代初頭、ドイツ連邦共和国（ドイツ）のほとんどの州で林業行政改革が実施された¹⁾。

ドイツは州の独立性が強いので、林業行政改革の内容も州によってまちまちである。2000年代の行政改革の場合、バイエルン州²⁾、ヘッセン州³⁾のように州企業体を設立して、州所有林の経営をその企業体の手に移した事例もあれば、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州⁴⁾のように、いま州所有林の売却を検討している州もある。ドイツ全域の状況を把握するには各州の模様をそれぞれ詳しく調べる研究手続きが不可欠であるが、各州に共通する点は1990年代以降の財政悪化が蓄積して危機的状況に陥った事態を背景に、財政支出の縮小や人件費の削減を主要な目的にしていることである。

本稿は、バイエルン州と並んでドイツを代表する林業州、バーデン・ヴュルテンベルク州（Baden-

Württemberg、以下B-W州。州都はシュトゥットガルト）について、1970年代、1990年代の林業行政改革の足跡をあとづけたうえで、2000年代の林業行政改革（以下、新林業行政改革）の特徴と問題点を詳細に論じることである。1970年代、1990年代におけるB-W州の林業行政改革はうえに述べた事情で推進されたが、1990年代のそれはさらに林業経営をめぐる採算性の悪化、世界的に進行した森林、林業問題の枠組み転換など新しい情勢にも大きく影響されている。ただしこの2回の行政改革はいずれも林業行政機構の量的縮小を図ったに過ぎず、歴史的に培われたB-W州林業行政機構の根幹にふれるものではなかった。それに対して2005年1月1日を期して断行された新林業行政改革は、B-W州の行政機構全体を小さな政府へ転換せしめようとする新自由主義的行政改革の一環として行われ、かつ19世紀以来の林業行政形態を質的、根本的に再編する内容を特徴としている。しかも事態が極めて強引に、あるいは秘密裏に進められたこともあって、新林業行政改革に対してB-W州森林官はおしなべて強い不満と落胆の色を隠さず、そのため新林業行政改革の結果、同州の林業行政が今後どのような方向へ展開していくのか、予断を許さない。

なお、林業行政改革を述べるには林業をめぐる国内的、国際的動向や自治体との関連にもふれなければ

ならない。特に、B-W州林業行政の最先端に位置して実際の林業経営を担当する州森林署は、それぞれ地元自治体と強く結びついて運営されてきたので、自治体との関連性が重要になってくる。そこでB-W州における地方自治のあり方については、1970年代、1990年代の林業行政改革、そして新林業行政改革を論述する際に必要な限り言及することにする。

注

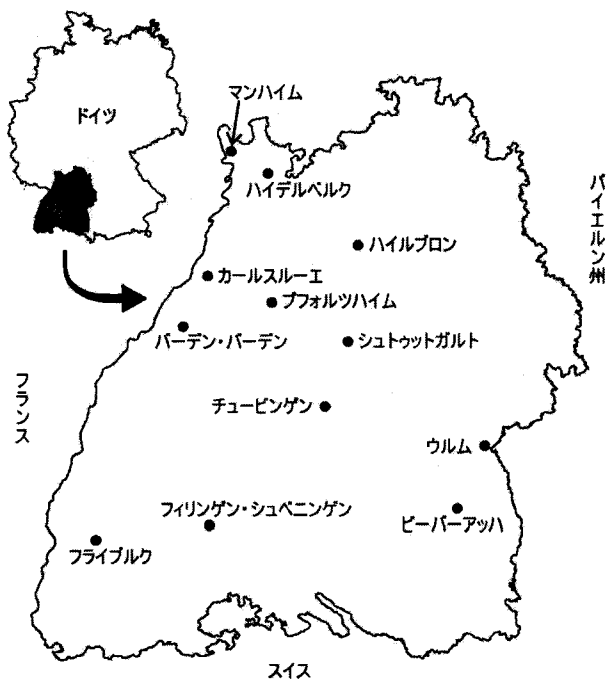
- 1) 2000年代初頭に実施された各州林業行政改革のアウトラインについては、石井寛「ドイツの森林行政改革」(石井寛・神沼公三郎編著『ヨーロッパの森林管理一国を超えて・自立する地域へ』(株)日本林業調査会、2005年、pp.333、p.115-p.145)を参照。
- 2) <http://www.forst.bayern.de/service/presse/2005/06/2005-06-23-10-38.php>、2006年5月30日アクセス。
- 3) http://www.bdf-hessen.de/hf-ref-04_05.htm、2006年5月30日アクセス。
- 4) http://www.sh-landtag.de/plenumonline/maerz2006/texte/21_36_landeswald-raumordnung.htm、2006年5月30日アクセス。

1. 1970年代の林業行政改革

(1) バーデン・ヴュルテンベルク州の誕生—その素描

ドイツの歴史は非常に複雑で、われわれ日本人がそれを正確に理解するのは極めて難しい。その複雑さを倍加しているのは、第2次世界大戦終了後のアメリカ、イギリス、フランス、ソ連による占領統治下の状況である。いま森川洋『ドイツ市町村の地域改革と現状』に依拠して、第2次大戦後に成立したB-W州の誕生過程をまとめておくと、次のとおりである¹⁾。

B-W州の歴史的な前身はバーデン(首都カールスルーエ)、ヴュルテンベルク(首都シュトゥットガルト)及び旧プロイセン領に属するホーエンツォレルンだったが、第2次大戦後にこの3つの州が何回か変化したのちの1952年、バーデン州(南バーデン、フランス占領地区)、ヴュルテンベルク・バーデン州(アメリカ占領地区)、ヴュルテンベルク・ホーエンツォレルン州(フランス占領地区)の3州が合併してB-W州が誕生した。この合併に対してバーデン州(南バーデン)の住民の多くは反対だったといわれている。旧ドイツ連邦共和国(旧西ドイツ)で1949年以降にこのように州が変化したのはザールランド州とB-W州だけである。こうして誕生したB-W州の面積は35,752km²、2005年時点の人口は1,073万人である²⁾(第1図)。



第1図 ドイツ連邦共和国とB-W州

(2) 州森林署の減少

B-W州の成立に至る過程で、B-W州森林署³⁾ (Forstamt) がバーデンとヴュルテンベルクの森林管理組織をどのように受け継いできたのか、興味深いテーマであるが、その具体的記述は他日を期したい。ただ2005年1月1日の新林業行政改革以前、B-W州森林署はいわゆる統一森林署⁴⁾ (Einheitsforstamt) のシステムを採用していたが、それはバーデン、ヴュルテンベルクそれぞれの森林管理組織から受け継いだものだった。統一森林署とは、州の森林管理機関である森林署が州有林の管理経営を行うのはもちろん、団体有林(自治体有林)の管理経営、助成手続きなどを行い、さらに私有林に対しても指導、助言、技術的援助、助成手続きなどを行う機能を持つことをいう。ただし、自治体はその所有林の管理経営のどこからどこまでを州森林署に委ねるかは自治体の判断により、私有林に対する指導などの措置も私有林からの要請に基づいて行う。

長らくB-W州の森林官庁に勤務し、その後半は同州林業試験場の研究者であり、同時にフライブルク大学教授として活躍して2002年秋に林業試験場を退職したヘルムート・ブランドル (Helmut BRANDL) からの聞き取りによると、同州における統一森林署の歴史は次のとおりである。すなわちバーデン大公国は1833年の森林法制定よりも前から、いわば予備的な形態の統一森林署システムを採用していたが、本格的には森林法制定が契機になった。よって、統一森林署の歴史はおよそ170年になる。ヴュルテンベルクでは王国時代の1854年に森林法が制定されたものの、統一森林署システムは基本的に1902年からである。ヴュルテンベルクにおける同システムの歴史はかなり複雑であるが、おおむね100年間とみてよい。しかし、ヴュルテンベルクで私有林に対する指導と助言が開始されたのは1920年以降である⁵⁾。

歴史的経過のなかからこのような任務を有することになった統一森林署⁶⁾であるが、1970年代に実施されたB-W州の自治体合併に伴って州の森林署が再編されるに至った。1976年に実施された林業行政改革により、それまで約230あった州森林署が192に減少した。だが、4つの地方森林管理局 (Forstdirektion、カールスルーエ、フライブルク、シュトゥットガルト、チュービンゲン) はかわらなかつた。州の森林署数が減少したものの、管理組織の性格に変化があったわけではなく、1970年代の林業行政改革の基本性格はのちの

1990年代のそれと同じく組織の量的縮小が中心だった。

なお、州森林署とは別に州内に団体有林森林署が5つあった(フライブルク市、バーデン・バーデン市、ハイデルベルク市、フィリンゲン・シュベニンゲン市、ビーバーアッハ市)。しかし、そのうちの一つハイデルベルク市はこのとき財政難を理由に団体有林森林署を廃止して、市有林の管理経営を州のハイデルベルク森林署に委ねることにした⁷⁾。そのため1970年代中盤以降、B-W州における団体有林森林署は4つになった。

(3) 自治体合併

うえに述べたとおり、州森林署の量的再編の基礎になったのが自治体合併であるが、ここでまずドイツにおける自治体の概念を整理しておこう。自治体はゲマインデ (Gemeinde) という。ゲマインデはすべての自治体を包括する概念であり、市 (Stadt) とゲマインデから成る。ドイツは日本と異なって町と村の区別がないので、市以外の小さな自治体はゲマインデと称される。つまりゲマインデは自治体の総称であるとともに、市以外の小さな自治体を指す概念でもある。他方、市のなかで原則的に人口2,000人を越える都市が、認められると特別市 (Stadtkreis ないしは kreisfreie Stadt) に昇格する。特別市は、のちに紹介する郡 (Lndkreis あるいは単に Kreis) には含まれない、郡から独立した市であり、郡あつかいの市である。現在のB-W州にはシュトゥットガルト (人口58.7万人)、マンハイム (30.8万人)、カールスルーエ (28.0万人)、フライブルク (20.8万人)、ハイデルベルク (14.2万人)、ハイルブロン (12.0万人)、ウルム (11.8万人)、プフォルツハイム (11.1万人)、バーデン・バーデン (5.3万人) の9つの特別市がある⁸⁾。本稿は以上のような状況を踏まえ、かつ混乱を避けるため、自治体全体のことは「自治体」と称し、また「特別市」、「市」はそのままの呼称を用い、そして小さな自治体を指す場合にのみ「ゲマインデ」を使用することとする。

ドイツでもB-W州でも歴史的に自治体 (この場合は自治体というよりもゲマインデというほうが適切である) は19世紀初頭に成立した⁹⁾。それ以降、150年あまりのあいだ、自治体はほとんど不変のまま継続してきた。自然村に近い状態だったと思われるが、戦後に開始された空間整備計画 (Raumordnung) が定着、発達して特に農村地域の状況が近代化し、またその他の社会情勢が変化したこともあって、自治体の再編が

現実的課題にのぼってきた。早い州では1960年代から自治体合併が開始され、B-W州でも1970年代に行われた。その結果、B-W州の自治体は1968年には3,379だったが、1974年には1,111に減少した¹⁰⁾。多くの自治体は合併に反対だったものの、ちょうどCDU (Christlich-Demokratische Union、キリスト教民主同盟) とSPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands、社会民主党) が大連立を組んでB-W州政府を構成し、大連立政権の力によって同州の自治体合併は強力に推進された。そのさい大連立政権は自治体の意向を押さえるために財政を投入し、多くの自治体でプール、体育館などが建設されたが、現在は閉鎖されているものが多い¹¹⁾。

B-W州森林署は上述のとおり統一森林署であり、その運営の少なくない部分が地元自治体との関係に当てられる。そのため、合併によって自治体のあり方が再編されると、いきおい森林署の再編も実施せざるを得なかったものと思われる。

(4) 郡、地域連合

B-W州における地方自治の概念をさらに整理しておこう。地方自治の制度としては上述のとおり特別市、市、ゲマインデがあり、さらに郡、地域連合などがある。第1表は森川洋『ドイツ市町村の地域改革と現状』の掲載表を再構成したものであるが、この労作を準備するに当たり森川自身がB-W州の統計書を精査したところ、自治体数は1,111ではなく1,110だった¹²⁾とのことで、ここでは森川に従って1,110とする。

自治体合併と並行して、一つは郡の再編が行われた。B-W州地域の歴史において、まずホーエンツォレルンで1925年に2つの郡が誕生し、バーデンでは1936年に40のアムツベチルク (Amtsbezirk) が再編さ

れて27の郡が、ヴェルテンベルクでも同年に61のオーバーアムツベチルク (Oberamtsbezirk) が再編されて34の郡が形成された¹³⁾。そして自治体合併にわずかに先行して1973年にこれら63郡の再編が行われ、35郡に減少した。この減少過程で何らの再編も受けなかった郡はわずかに3つだけである¹⁴⁾。第1表にみるように郡を構成する平均自治体数を求めると1郡につき31.5であるが、もちろん大きな郡から小さい郡まであり、一様ではない。

郡は2重の性格を持っている。第一は、州組織の最末端に位置する州の行政機構としての側面であり、9つの特別市も同じ性格を持つ。この立場から、郡に所属する自治体 (市とゲマインデ) 及びそれらの自治体の地域連合 (後述) の行政を監督する。特段の規定がない限り、郡所属自治体の行政力、財政力を超えた広域的意義を持つ公的任務の担当者である。第二は、郡所属自治体の自治組織としての側面である。個別自治体の処理能力を超える行政を自治体の同意に基づいて遂行する¹⁵⁾。郡長は、B-W州の公募に応じた州住民のうちから州内務省が3人推薦し、その3人のなかから郡議会が選出する。郡長は郡議会の議長であるが、しかし郡議会議員ではない。従って、郡議会における投票権はない。郡議会議員ではないが郡議会の議長であるという実態は日本人にははなはだ理解しづらいが、とにかくそのまま素直に解釈するしかないだろう。この郡長のすぐ下に第一州官吏が位置する。これは文字どおり州の官吏である。郡が担当する任務は一般的に道路建設、広域文化行政、環境保護、警察・公共の安全、上下水道、廃棄物処理、公共交通、教育・高等教育、消防・救急、社会扶助などで、かなり広範囲である。しかし郡は課税権を持たない。その財政は州からの交付金と自治体の納付金から成る。

第1表 B-W州の自治体、地域連合、郡など (2001年末)

	自治体数	地域連合数	数	平均自治体数	備 考
自治体合計 ①	1,110				②+④ (④=⑥+⑦)
①のうち単一自治体 ②	187				①-④
②のうち特別市 ③	9				
①のうち地域連合を構成する自治体 ④	923				①-②あるいは⑥+⑦
地域連合 ⑤		272		3.4	平均自治体数：④/⑤
うち協定による行政共同体 ⑥	475	157		3.0	平均自治体数：475/157
うち自治体行政連合 ⑦	448	115		3.9	平均自治体数：448/115
郡 ⑧			35	31.5	平均自治体数：(①-③)/35
特別市と郡			44		③+⑧

注1) 森川洋『ドイツ市町村の地域改革と現状』古今書院、2005年、pp.279、p.92-p.93。

自治体合併の時期にもう一つ取り組まれたのは、地域連合 (Regionalverband) の設立である。地域連合は第3章で述べる州森林署の再編とは関連しない存在であるが、ドイツ及びB-W州の地方自治を構成する重要な役割を担っている。特に、市町村合併が強制的に進められている日本の現状を、地方自治を守り、発展させる立場から批判的に検討しようとするとき、ドイツの地域連合は大いに参考になる。地域連合は小規模自治体の行政能力を強化し、自律性を維持できるという利点のために設立された¹⁶⁾。設立当初は過渡的なものと見られていたが、しかし地域連合から単一自治体に移行した例は極めて少ない。それは、地域連合が市民近接性と、効率性に富んだ近代的行政の両方に優れているシステムであると認識されるに至っているからである¹⁷⁾。

第1表のとおりB-W州には272の地域連合がある。その平均自治体数は3.4で、郡の規模よりもはるかに小さい (もちろん地域連合の大きさも大小さまざまである)。この地域連合には主なものとして協定による行政共同体 (Vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft) と自治体行政連合 (Gemeindevorwaltungsgemeinschaft) の2種類がある。前者は独立の法人格を持たない。法的な協定にもとづき、小規模自治体が自らの任務の一部を大規模な自治体に委任するだけであり、構成自治体

はきわめて自律的である。実施する任務は、空間整備計画 (Raumordnung) の中心である建設基本計画にかかわる仕事が主体である¹⁸⁾。後者は公的権利を持つ法人であり、自治体同士の結びつきは前者より強い。実施する任務は建設基本計画、自治体間の道路建設問題、学校・幼稚園・墓地、郡にまかせられないゴミ処理や上下水道・共同処理場の管理などであるが、やはり建設基本計画が中心であるといえる¹⁹⁾。

B-W州における1970年代の自治体合併はさきに述べたとおり強力的に実施され、3,379の自治体が1,110に減少した。しかし、必ずしも大規模な自治体だけに再編されたのではない。このような地方自治のシステム、特に地域連合の創設と深くかかわると思われるが、同州では小さな自治体も数多く残存している。第2表は同じく森川の労作からの引用だが、2001年時点におけるB-W州自治体の人口規模別に自治体と地域連合の分布状況をみたものである。日本の常識では考えられないほど人口規模の小さい自治体がずいぶん多い。さすがに地域連合 (協定による行政共同体ないしは自治体行政連合) としてまとめると、各地域連合は5,000人から5万人ぐらゐの規模に集中しているが、それでも決して大きな人口ではない。人口200人未満の自治体のなかで最小は、南部シュヴァルツヴァルトの山間地域に位置するベレン (Böllen) である。人口わずか

第2表 B-W州の人口規模別自治体数、地域連合数 (2001年末)

自治体人口 規模 (人)	自治体	う ち		(1)と(2) の計	う ち	
		単一の 自治体	(1)と(2)に 参加する 自治体		(1)	(2)
200未満	6		6			
200-500	29	1	28			
500-1,000	50		50			
1,000-2,000	111	1	110			
2,000-3,000	166		166	1		1
3,000-4,000	140		140			
4,000-5,000	94	8	86	2	2	
5,000-1万	231	71	160	55	31	24
1万-1.5万	96	59	37	62	22	40
1.5万-2万	71	13	58	45	22	23
2万-5万	42	21	21	88	62	26
5万-10万	37	5	32	18	17	1
10万-20万	17	5	12	1	1	
20万-50万	11	2	9			
50万以上	9	1	8			
合 計	1,110	187	923	272	157	115

注1) 森川洋『ドイツ市町村の地域改革と現状』古今書院、2005年、pp.279、p.92。

2) 協定による行政共同体を(1)、自治体行政連合を(2)とする。

107人に過ぎず、当然ながら財政、経済の豊かなゲマインデではない。幼稚園、学校の維持もできないので、子供たちはベレンが参加している自治体行政連合・シェーナウの中心にあるシェーナウ市（道路距離で約6 km）に通う。それでも現状は自治体行政連合の機能がうまく働いており、住民生活に特段の問題がないので、住民は自律を喜び、合併を望んでいない。また州当局もベレンが他の自治体と合併することを考えていない²⁰⁾。

(5) 林業をめぐる情勢

本章の最後に、1970年代の行政改革時における林業をめぐる情勢を簡単に述べておこう。本章の注3)で述べたとおりB-W州は1976年に森林法を改正した。連邦森林法が成立した1975年を前後して、旧西ドイツの各州はあいついで州森林法を制定ないし改正したが、B-W州の改正もその一環である。ドイツでは連邦法が枠組みを示し、州法はその枠組み法を受けて、州の実態に基づいて定められることになっている。改正されたB-W州森林法は多様な特徴を持つが、カール・ハーゼル (Karl Hasel) はその著『林業と環境』における「環境に対する森林経営の配慮」の項で、B-W州森林法を「林業と自然保護・環境保全の関連をとくに強調し、・・・」と特徴づけている²¹⁾。1970年代といえば、ヨーロッパでそろそろ酸性雨問題が叫ばれるようになり、また2度にわたるオイルショックなどのため林業経営の採算性に黄信号が灯り始めたところだったが、しかしまだまだ林業経営の健全な発展が信じられていた。1980年代に定着した近自然的林業 (naturnahe Forstwirtschaft) の理念は、いまだそれほど社会的注目を浴びていなかった。そのようなとき、「環境に対する森林経営の配慮」を重視したB-W州森林法の先進性にカール・ハーゼルは注目したのである。

当時のB-W州林業行政は食料農林省林業局-地方森林管理局-森林署の系譜によって形づくられた特別官庁 (Sonderbehörde) で、特に上級森林官の供給源たるフライブルク大学林学部と結びついて歴史的に形成された州森林官の排他的、絶対的存在により、森林官庁は州機構の内外で威圧感を誇っていた。筆者らが2003年6月に面会した、ドイツを代表する自然保護団体 NABU (Naturschutzbund Deutschland) の幹部は、1970年代までのB-W州森林官庁はいわば軍隊のような機関で非常に強力な組織であり、自然保護団体など

は対立することすらできなかつたと述べている。そのインタビューとあい前後して面会した、やはりドイツを代表する自然保護団体 BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland) の幹部も同様の感想を表明した²²⁾。

いずれにしても、環境問題を重視した新しい動向が出始めていたとはいえ、いまだ林業経営の採算性悪化は顕在化せず、林業経営を担う森林官の威光も燦然と輝いていた。そのような黄金の林業時代、より正確に言えば黄金の林業時代の終盤たる1970年代を経過するときに林業行政改革が実施された。しかしこの行政改革の実施は林業経営自身に原因があったのではなく、社会的枠組みの変化に対応して伝統的、自然村的自治体の合併を図った社会政策との関連で実施されたのである。

注

- 1) 森川洋『ドイツ市町村の地域改革と現状』古今書院、2005年、pp.279、p.3及びp.89。
- 2) http://www.baden-wuerttemberg.de/de/Daten_und_Fakten/85746.html、2006年2月11日アクセス。ちなみに北海道の面積は78,416 km²、2005年の人口はおよそ568万人 (<http://www.pref.hokkaido.jp/etc/overview/toukei.html>、2006年2月11日アクセス) なので、B-W州は面積では北海道のおよそ半分、人口は、過疎地の多い北海道のおよそ2倍である。
- 3) ドイツ連邦森林法 (1975年5月2日制定)、B-W州森林法 (1976年2月10日改正) などを翻訳した山縣光晶の労作『ドイツの森林法と助成措置』(財団法人 国際緑化推進センター、1993年、pp.118) は、わが国とドイツの歴史的、制度的違いを考慮して、ドイツの Forstdirektion-Forstamt-Forstrevier に地方森林管理局-森林署-森林管轄区の訳を与えている。この山縣の労作と、またわがくにでもすでに営林局-営林署-担当区が過去概念になってしまったことを踏まえて、本稿でも山縣の使用した訳語に従うこととする。

なお、行論で述べるようにバーデンは1833年、ヴュルテンベルクは1854年にそれぞれ森林法を制定した。この二つの森林法は「互いに類似している」。1952年に誕生したB-W州は1970年代前半まで「森林法統一の要求が生じる余地のないほど (この二つの森林法を・・・筆者ら) 弾力的に運用」してきたのち、

「原則法としての連邦森林法をもとにした州森林法」を1976年2月10日に制定した。だが、カール・ハーゼはB-W州のこのような歴史的経過を踏まえて、1976年の措置を州森林法の制定とは言わず、あえて「1976年の州森林法改正」と称している（以上のかぎ括弧はカール・ハーゼ『林業と環境』（中村三省訳）日本林業技術協会、1979年、pp.356、p.179）。本稿も、カール・ハーゼに準じて1976年をB-W州における森林法の改正とする。

- 4) 神沼公三郎「ドイツの統一森林署」、石井寛・神沼公三郎編著『ヨーロッパの森林管理—国を超えて・自立する地域へ—』（株）日本林業調査会、2005年、pp.333、p.149—p.174。
- 5) ヘルムート・ブランドルからの聴き取り。
- 6) ただし、B-W州で統一森林署が成立した19世紀初頭及び20世紀初頭以降の過程で、統一森林署の性格や森林署と自治体との関係がずっと不変であったとは考えにくい。事実、最近、公刊されたChristoph HARTEBRODT, Thomas FILLBRANDT and Helmut BRANDL の論文“Community Forests in Baden-Württemberg (Germany): A Case Study for Successful Public-Public-Partnership” (Small-scale Forest Economics, Management and Policy, 4(3): 229-250, 2005)は、B-W州の「state ranger system」によってカバーされる団体有林（自治体有林）の面積が1960年145千ha、1970年240千ha、1980年342千ha、1990年392千ha、2000年402千ha、2002年409千haと増加してきた、と述べている。「state ranger system」とは何か、具体的な説明が書かれていないのでわかりにくいだが、B-W州林業統計と照らし合わせたところ、州森林署における森林管轄区（Forstrevier）の主任（Revierleiter）を指しているとしてよい。州森林署が管轄する団体有林の森林管轄区について、自治体が自ら雇用する職員を森林管轄区主任として配置したい場合はそのようにできる—ただし、自治体に雇用される森林管轄区主任も仕事上は州森林署長の指揮下に入る—。しかし、自治体が自ら雇用すると人件費の負担が重圧になるなどの理由で自らは雇用しないならば、州森林署は当該の森林管轄区に州の雇用する主任を配置する（この事情は林業労働者についても全く同じである）。従って、上述の10年間隔の数値は、かつては自治体が雇用する森林管轄区主任が多かったが、次第に自治体は自ら森林管轄区主任を雇用しなくな

り、それにかわって州森林署が団体有林の森林管轄区に州所属の主任を配置するケースが多くなってきて、現在のB-W州における団体有林の総面積533千haの77%までそのようになっていると理解できる。なお HARTEBRODT らの同論文は、B-W州における団体有林の成立過程を農村地域と都市地域に分けて、10世紀ないし11世紀ごろにまで遡って概観している。

- 7) ヘルムート・ブランドルからの聴き取り。
- 8) 前掲1)、p.91。
- 9) 前掲1)、p.3及びp.89。
- 10) “Leistungsstark und bürgernah-Baden-Württemberg schafft die moderne Verwaltung des 21. Jahrhunderts” Regierungserklärung von Ministerpräsident Erwin Teufel MdL am 7.Mai 2003 im Landtag von Baden-Württemberg
- 11) ヘルムート・ブランドルからの聴き取り。
- 12) 前掲1)、p.116。なお、B-W州のWe bサイトによると、次のとおりである。すなわち、市とゲマインデが1,110で、ゲマインデに属さない地区（Gemeindefreies Gebiet）が1である。ゲマインデに属さない地区とはロイトリンゲン群にある特別区（Gutsbezirk）ミュンジンゲンのことで、これは住民の住む通常のゲマインデに所属しない特別の区域であり、その土地の大半は1942年に設置された軍隊演習場ミュンジンゲンである（http://www.baden-wuerttemberg.de/de/Kommunal_regional_foederal/86229.html、2006年3月21日アクセス）。よって本稿もこれ以降、特別区を除く1,110をB-W州におけるゲマインデの数とする。
- 13) 前掲1)、p.115。
- 14) <http://www.baden-wuerttemberg.de/de/Landkreise/85733.html>、2006年2月8日アクセス。
- 15) 前掲1)、p.8。
- 16) 前掲1)、p.90。
- 17) 前掲1)、p.223。
- 18) 前掲1)、p.90-91及びp.106-107。
- 19) 前掲1)、p.90及びp.114-p.115。
- 20) 前掲1)、p.92-p.93及びp.111-p.118。以上の地域連合はいわば小地域連合というべきものであるが、B-W州にはこれ以外にボーデンゼー・オーバーシュバーベン、ドナウ・イラー、ハイルブロン・フランケン、ホッフライン・ボーデンゼー、中部オーバーライン、ネッカー・アルプ、北部シュヴァルツ

ヴァルト、東部ヴェルテンベルク、ライン・ネッカー・オーデンヴァルト、シュヴァルツヴァルト・パル・ホイベルク、シュトゥットガルト、南部オーバーラインの12地域を数える大地域連合がある (<http://www.baden-wuerttemberg.de/de/Regionen/85734.html>, 2006年2月11日アクセス)。この大地域連合は公法人格を持ち、居住、交通、経済助成などの地域計画樹立を課題とする。また地域連合とは別に、わが国の一部事務組合に比肩しうる組織として目的組合などもあり、いずれにしてもB-W州の地方自治はかなり複雑である。

21) 前掲3) のカール・ハーゼル『林業と環境』、p.200。

22) 前掲4) 、 p.170。

2. 1990年代の林業行政改革

1970年代から1990年代の終盤まで、ドイツ林業を取り巻く情勢もめまぐるしく変貌した。1970年代の2度にわたるオイルショックにより、ドイツの林業経営にも採算性悪化の問題が忍び寄るようになった。また1970年代から1980年代にかけて「新種の森林被害」(酸性雨問題)が重大な問題としてたちあられ、ドイツでは一時期、その被害状況の把握と対策が林業政策の中心に位置づけられるとともに、時を同じくして森林の意義を林業問題中心から、環境問題を意識した林業問題へと転換せしめる近自然的林業論が新しい理念として登場してきた。しかし、それもつかの間、1992年の地球サミットを契機に持続可能性、生物多様性などの概念が立ち現れて世界的規模で森林の意義と役割が格段に広がることになり、近自然的林業の理念をさらに発展させつつ林業・森林問題の枠組みが変化した。それにあわせるかのようにドイツ連邦政府は国家林業計画を、B-W州政府は州森林プログラムを策定して、新しい枠組みの整理を急いだ。また、B-W州は1995年に森林法を改正し、環境問題重視の姿勢をより鮮明にした。このような情勢は、林業経営における採算性の悪化と表裏一体の関係で進展した。そのためここに、1990年代の林業行政改革が実施される根拠があったといえる。以下、1970年代ないし1980年代から1990年代までのB-W州における林業の動向を整理して、そのうえで1990年代の林業行政改革を概観することにしよう。

(1) 「新種の森林被害」の意義

1980年代のドイツ林業は「新種の森林被害」問題

に明け暮れた観がある。この現象は1960年代から1970年代初頭にかけて、まず北欧で観察されたといわれている。その後、1970年代から1980年代には中部ヨーロッパでも急速に拡大した。ドイツでは1980年代の初期、連邦政府のもとに各州政府が参加する形でドイツ全土にわたる実態調査の体制が形成され、1980年代中盤から終盤の時期にはドイツで確立した調査技術をヨーロッパの規模に広めつつ、ヨーロッパ全域で実態把握が開始された¹⁾。この森林被害は従来、酸性雨問題といわれていたが、ドイツでは、これは大気汚染、森林土壌の変化、天候などの環境変化による複合的な作用の結果として起きる新しい現象であり、風害や雪害など従来からあった被害とは区別する意味で「新種の森林被害」(neuartige Waldschäden)と称する、とした²⁾。

「新種の森林被害」は西ヨーロッパでかなり深刻だったかのように理解する向きもある。しかし、西ヨーロッパの多くの国はこの問題に鋭意、取り組み、早期に対策を進めたので、被害の度合いはそれほど重大ではなかった。文字どおり深刻だったのは東ヨーロッパすなわち旧東欧諸国であり、なかには惨憺たる被害状況を呈した地域もあった³⁾。東西ヨーロッパの被害の差はどの程度の対策を講じたかによるが、より根本的には、環境破壊について住民が告発の声をどの程度、出せるかという社会体制の問題に帰着する。その点で、権力による弾圧と住民同士の密告制度が横行して住民が自由な行動をとれない旧社会主義圏で深刻な環境破壊が進んだのも、これまた必然の成り行きだったであろう。

ドイツ(旧西ドイツ)における「新種の森林被害」は確かに森林の保全に暗い影を投げかける問題ではあったが、しかし客観的に見て被害程度はさほど深刻ではなかった。それよりもドイツの林業関係者はこの問題を、森林に対する世論の関心をより強く喚起せしめる契機として活用した意味合いが強い。林業経営の採算性に黄信号が灯り、林業と森林をめぐる社会的評価の枠組みをかえようとするに際して、「新種の森林被害」をいわば“神風”的なものと位置づけたのである。だが1990年代に入って政策の枠組みが転換すると、「新種の森林被害」は林業政策の首座からすみやかに放逐された。

(2) 1990年代における枠組みの変化

さきに紹介したヘルムート・ブランドルによると、1990年代(ないしは2000年代初頭まで)において

B-W州林業行政の枠組みを決定づけた要因は、①1976年2月に改正された州森林法の1995年6月の改正、②2000年9月の同州森林プログラム策定、③全ヨーロッパ的規模で生物多様性を保全しようとするネットワーク「Natura 2000」への対応、そして④1990年代後半の行政改革であるという。1980年代の「新種の森林被害」問題ののちこれらの要因をあいついで実行し、あるいは吸収してB-W州の林業行政は新しい骨格を形成していくことになった。本節では、まず枠組み変化の基本認識を述べたあと、B-W州森林プログラムそして1995年の州森林法改正の意義を整理して、その後の叙述へとつなげることにする。ただし、「Natura 2000」への対応については割愛する⁴⁾。

1) 枠組み変化の基本認識—地球サミット以降の特徴

1990年代に入るとドイツでは州レベルの林業政策が国際的動向との関連を強く持つようになった。それまでも、例えばさきに述べた「新種の森林被害」のように、ヨーロッパ全域—ドイツ連邦政府—各州という関係において州レベルと国際的動向とが関連を持つ場合もあったが、1992年の地球サミットを契機に国際的動向に関連する動きが格段に強まった。その模様を、B-W州食料及び農山村地域省林業局の森林官フェリックス・ライニング (Felix REINING) は次のように述べている。ここに示すのは、2000年11月9日にニューヨークで開催された国連開発計画 (UNDP) のシンポジウムの「持続可能なエネルギーと環境」部門においてライニングが発表した「統治と地方分権についての報告」⁵⁾の主要部分である。

すなわち、EU (1993年11月まではEC) は伝統的に共通林業政策を持たず、各国の自主性に委ねていたため、他の一般的政策、例えば環境政策や経済政策とは異なり、EUが森林管理について特定の権限を持つことはなかった。またドイツでは外交は連邦政府の専権事項であることもあって、州がヨーロッパレベルと直接、関連を持つことはなく、国際協議は州レベルに特段の意義を与えなかった。ヨーロッパレベルの動きとドイツ国内の動きは必ずしも連動していなかったのである。ところが地球サミット以降、EUは依然として共通林業政策を持たないものの、事情が大いに違ってきた。その契機になったのが、地球サミットにおいて157カ国が署名して採択された生物多様性条約である。また、同条約を受けて1993年にヘルシンキで開催されたヨーロッパの森林保全に関する閣僚会議で採

択された「ヨーロッパの森林の生物多様性保護に関する包括的ガイドライン」、この閣僚会議に基づく1998年の「EU生物多様性戦略」と「EU森林戦略」、そしてこれら一連の国際合意を基礎とする「生物多様性条約に関するドイツ連邦法」と「ドイツ国家林業計画」である。一連の国際的動きに関連してドイツ国内の取り組みを進めるにはドイツの各地域レベルの実態を把握し、地域レベルで生物多様性条約を履行しなければならないが、同時にドイツは連邦構造の特色により林業行政の権限が州に属するため、生物多様性条約の履行は実態的に州が責任を持つこととなったのである。

そしてライニングは次のようにも言う。つまり、B-W州は生物多様性条約よりも以前から、そして生物多様性条約以降は特に力を注いで近自然的林業を押し進めてきた。それは皆伐の抑制、天然更新の促進、立地条件適合的な樹種の選択、枯損木や倒木の積極的意義づけなどであり、また保存林、保護林⁶⁾の拡大もそうである。さらには森林機能図や森林バイオトープ図の作製による森林管理の空間的プランニングの促進である。こうして森林の保護、利用、レクリエーション利用⁷⁾の拡大を図るとともに、このような体系の枠組みを州有林、団体有林について推し進める一方、私有林に対しては助成制度を強めて森林所有者がこれらの政策に理解を深め、政策実践に参加するよう図ってきた。そしてB-W州森林官庁は、1999年に策定されたドイツ国家林業計画が森林管理の国際的な合意を踏まえ、森林と気候変動、森林と生物多様性、木材利用の振興、森林と林業の社会的影響などを重視した内容であることを考慮し、同州としても国際的な合意事項を履行するため2000年9月に州森林プログラムを策定した。

以上のライニングの主張からは、1990年代に入ってB-W州の林業政策は1992年の地球サミットにおける持続可能性の確認、生物多様性条約の採択とヨーロッパでのその具体化などと連動してにわかに関国際動向と深く関連するようになったこと、同州ではそれ以前から、そして地球サミット以降は特に位置づけて、国際動向に適合した近自然的林業を推進してきたこと、その方針を同州の公的森林 (州有林と団体有林) においてはもちろん、助成措置を基軸にして私有林でも進めてきたこと、森林の意義と林業の基本方針をうたったドイツ国家林業計画を踏まえて同州でも州森林プログラムを策定し、21世紀を迎えるに当たり同プログラムを同州森林管理の基本方針に位置づけたことなどが看取できる。ここに同州の林業行政は、1976年の州森

林法改正によって設定された基本的枠組みを踏まえつつ、1992年の地球サミットのあとの国際的動向とくにヨーロッパ全域の動向に深く規定された、森林の有する多様な機能を包括的に指し示す枠組みへと転換することになった。

2) B-W州森林法の改正（1995年）

古い森林法を1976年2月に改正して生まれたB-W州の森林法は、そののち数回、改正されているが、なかでも1995年6月の改正は注目に値する。同改正の要点は次のとおりである。

第一に、「第7条 森林基本計画」の第4項を改正して新たに森林機能図、森林ビオトープ図及び森林立地図の作製を義務づけ、また必要に応じてそれらを更新することを明記した。第二に、「第15条 皆伐の制限」の第3項を改正して「1ヘクタール以上の面積の皆伐は、森林官庁の許可を必要とする」とし、それまで4ヘクタール以上の皆伐について定めていた制限規定を厳しくした。第三に、「第29条 保全林」の第1項で保全林は「1. 土地保全林」と「2. 有害な環境作用に対する保全林」の2種類であると規定されていたが、この両保全林のあいだに新たな種類として「2. ビオトープ保全林」を書き入れて、そのあとに「3. 有害な環境作用に対する保全林」を位置づけた。第四に、第三の改正点と関連して、「第30条 土地保全林」と「第31条 有害な環境作用に対する保全林」のあいだに新たに「第30a条 ビオトープ保全林」の条項を設けた。この「第30a条」は8つの項から成る長文であるが、主要部分を次に示す。

第30a条 ビオトープ保全林

- (1) ビオトープ保全林とは、貴重な森林群落及び貴重な野生動植物の生息並びに生育圏の保全、維持に資する森林をいう。
- (2) ビオトープ保全林には
1. 自然に近い峡谷林及び岩石地の森林並びに地域にとって貴重で自然に近い森林群落、
 2. 自然に近い植生を伴う森林のなかの窪地、溪流、カール、氷河に取り残された氷が溶けてできた穴、
 3. 歴史的施業形態の名残りを留める森林及び豊かな構造を見せる森林の周縁であって、本法の附属文書に記述された特徴を有する森林が属する。森林のなかのその他のビオトープ、特に自然に近い湿地林、沼沢林、河畔林並びに乾燥暖地にある自然に近い森

林とその周縁灌木の保全については、自然保護法第24a条に準ずるものとする。

(3)–(8) 略

第五に、「第32条 森林保護地域」の第1項、第5項を改正し、また第6項を追加した。それまで第1項は単に「森林保護地域は、保存林及び保護林とする。」⁸⁾と述べていただけだったが、同保護地域の目的などを次のように詳しく規定した。

第32条 森林保護地域

(1) 森林は、各種の動植物を伴う森林群落が自然のままに、阻害されることなく生育することを確保するために、もしくは各種の動植物を伴う特定の森林群落、もしくは特定の林分構造を維持しもしくは更新するために、森林の施業を行わないこと、もしくは行うことが必要と思われる場合、森林所有者の同意を得て、上級森林官庁の法規命令により森林保護地域（保存林もしくは保護林）として指定し、公表され得る。・・・

第六に、「第37条 森林の立ち入り」の一部も改正されたが、これは、それまでの条文表現を再整理したもので、「森林の立ち入り」に関する基本性格を変更するものではない。第七に、「第65条 森林官庁の任務」の第1項中に第7号を、さらに第3項を追加した。追加された第1項第7号は「7. 教育的要請としての森林教育」と述べて、州住民の要請に基づいて森林官庁が積極的に森林教育を行うことを宣言している。森林をめぐる森林官庁と州住民との関係を密接にするために、この意義は少なからぬものがある。

1995年の森林法改正は以上のように森林機能図、森林ビオトープ図等の作製、皆伐制限の強化、ビオトープ保全林の設定、森林保護地域概念の詳細化、森林教育の実施などを骨子とするものだったが、さきのフェリックス・ライニングの主張とあわせ考えても、1990年代前半の国際的動向に基づいてB-W州における林業行政の枠組みが新しい方向へ転換したことを物語っている。「林業と自然保護・環境保全の関連をとくに強調」（カール・ハーゼル、前章）した1976年改正の州森林法の性格をさらに強め、また国際的動向との整合性を図る視点が導入されたものといえる⁹⁾。

森林法の改正点にかかわる森林面積を確認しておこう。まず第3表に最近のB-W州における森林所有状況を掲げ、ついで1990年代の同州における保全林、

レクリエーション林、森林保護地域、森林ビオトープなどの推移を第4表に、そのなかで2000年時点の森林ビオトープを第5表に示す。第3表により同州の全森林面積はおよそ138万 haであり、第4表によりそのほとんどが何らかの制度等の指定や対象になっていることがわかる。ただし、第4表のなかで州森林法に基づいて指定されている土地保全林、有害な環境作用に対する保全林、保存林、保護林、森林ビオトープが州有林、団体有林、私有林別にそれぞれどれほどの面積になっているのか、具体的な統計数字は公表されていないが、やはり州有林、団体有林における指定が多く、私有林では、指定を受けたことによる何らかの損失が

助成措置で補償される建て前になっているとはいえ、やはり決して多くはないようである。

あらためて森林法改正とのかわりから第4表の1991年と1999年を比較すると、保存林、保護林が拡大し、また後者の年度に森林ビオトープが出現している。なお、森林ビオトープに関する1999年(第4表)と2000年(第5表)を比較すると、全面積(州自然保護法による指定などを含む)については前者が81,852ha、後者が80,696haとむしろ後者のほうが少ないが、2000年の統計では詳しい区分とその根拠になる制度が明らかにされている。

第3表 B-W州の森林所有(2001年、ha)

州有林	
林業経営面積	328,642
非林業経営面積	3,896
連邦有林	8,054
団体有林	
自治体単独所有	520,881
その他の団体有林	10,525
計	533,566
私有林	
教会有林	19,660
共同体所有林	15,598
私有林	
0-50(ha)	303,583
50-200	37,323
200-1,000	29,035
1,000-	106,145
小計	476,086
他の州の団体有林	1,802
計	513,146
合計	1,383,408

注1) 「Jahresbericht der Landesforstverwaltung Baden-Württemberg 2001」より。

2) 「合計」の数値は、「州有林」の「非林業経営面積」を除いている。

3) 「団体有林」の欄は、「自治体単独所有」に「その他の団体有林」を加えても「計」の数値にならない。

第4表 B-W州における保全林、レクリエーション林などの面積 (重複面積はなし)

(ha)

		1991年	1999年	2000年	
保 全 林	水保全林	水法の目的と結合して	224,352	236,523	236,632
		森林機能図による	439,852		
	土地保全林	その他の水保全林		442,118	442,118
		州森林法第30条による	184,192	223,835	224,883
		森林機能図による	361,986		
	気候保全林		21,918	31,987	31,987
	環境汚染保全林		84,523	87,983	87,983
	眺望遮断林		4,661	4,620	4,620
	自然保護地域内の森林		24,281		
	景観保全地域内の森林		392,229		
	自然公園内の森林		172,589		
自然的及び人工的目標を保全する森林		28,796			
有害な環境作用に対する保全林 (州森林法第31条による)		528	543	543	
レクリエーション林	森林機能図による段階1	49,386	51,540	51,540	
	森林機能図による段階2	336,031	341,685	341,787	
	小計	385,417	393,225	393,327	
	州森林法第33条による	9,016	10,583	10,583	
森林保護地域 州森林法第32条による	Bannwald (保存林)	2,953	4,448	4,813	
	Schonwald (保護林)	8,483	14,263	15,006	
	小計	11,436	18,711	19,819	
州自然保護法による 保護地域の森林	自然保護地域内の森林		34,740	35,609	
	景観保全地域内の森林		413,738	417,260	
	自然公園内の森林		381,686	366,928	
森林ビオトープ	州自然保護法第24a条による 森林ビオトープ		43,485	注3)	
	州森林法第30a条による森林 ビオトープ		17,702		
	その他の希少な森林ビオトープ		20,665		
計		1,021,220	1,034,068	1,036,918	
B-W州全体の森林面積		1,366,704	1,380,951	1,382,064	

注1) 各年とも「Jahresbericht der Landesforstverwaltung Baden-Württemberg」より。

2) B-W州食料及び農山村地域省林業局のBritta Rümenapによると、レクリエーション林の「段階1」は、シーズン最盛期の1日につき、レク森林1ha当たりの訪問者が10人を越える。「段階2」は同じ条件で訪問者が1人-10人の範囲。

3) 2000年の森林ビオトープは第5表参照。

第5表 B-W州における森林ビオトープの面積

2000年

ビオトープ名	面積 (ha)	根拠になる法律
貴重で自然に近い森林群落	19,599.1	一部は自然保護法、一部は森林法
乾燥地ビオトープ	4,373.9	自然保護法、一部は該当法なし
泥炭地域と湿原ビオトープ	6,346.1	自然保護法
陸地化しつつある地域を伴った静寂な小河川	1,917.3	自然保護法
自然に近い河畔林植生を伴った小河川	15,933.5	自然保護法
豊かな構造を見せる森林周縁	977.4	森林法
保護する価値のある動物種のいる森林立地	3,589.3	該当法なし
保護する価値のある植物種をもった森林立地	4,179.1	該当法なし
豊かな構造の森林立地	7,959.7	一部は自然保護法、一部は該当法なし
歴史的施業形態の名残りを留める森林	791.4	森林法
遷移状態にある森林	4,145.9	該当法なし
自然の形成物	10,883.8	一部は自然保護法、一部は森林法、一部は該当法なし
計	80,696.5	

注1) 「Jahresbericht der Landesforstverwaltung Baden-Württemberg 2000」より。

2) 「根拠になる法律」の分類についてはB-W州食料及び農山村地域省林業局のBritta Rümenapによる。

3) 「自然保護法」は州自然保護法第24a条による。

4) 「森林法」は州森林法第30a条による。

3) B-W州森林プログラムの策定 (2000年)

B-W州森林プログラムは連邦政府の「ドイツ国家林業計画」(1999年)を踏まえ、さらに同州固有の観点も加えて1999年に議論が開始され、2000年9月19日に州政府の閣議で承認された。「ドイツ国家林業計画」に基づく州森林プログラムとしてはドイツで最初のものである。その目次は次のとおりである。

B-W州森林プログラム¹⁰⁾

—社会的対話—

0. まえがき

1. テーマ B-W州の森林

- 1.1 森林の多様な機能の意義
- 1.2 森林施業における持続性

2. 国際的な枠組み条件

- 2.1 国連開発計画と国際的な林業政策の議論
- 2.2 ヨーロッパにおける国際的な林業政策議論の変化
- 2.3 国内の森林プログラムの構想 B-W州における森林プログラム・プロセスのための枠組みとして

3. B-W州における枠組み条件

- 3.1 一般政策的及び林業政策的枠組み
- 3.2 法律的枠組み
- 3.3 制度的枠組み
- 3.4 森林と林業からの価値の発生と資金の流れ

4. B-W州において林業政策が取り扱う分野

- 4.1 取り扱う分野の選定
- 4.2 森林と気候
 - 4.2.1 状況の分析
 - 4.2.2 国際的視点による基準と取り扱い分野の推薦
 - 4.2.3 原則
- 4.3 森林と生物多様性
 - 4.3.1-4.3.3 (4.2に同じ)
- 4.4 天然の原料・木材
 - 4.4.1-4.4.3 (4.2に同じ)
- 4.5 森林と社会
 - 4.5.1-4.5.2 (4.2に同じ)

5. 組織

- 5.1 参加した利益団体と公共的機関
- 5.2 時間的な流れ
- 5.3 作業グループのメンバーと座長

6. 略称一覧

B-W州森林プログラムは同州の森林管理と林業経営上の基本構造を再確認したうえで森林の機能評価を行い、さらに同州の森林管理行政が取り扱う分野として森林と気候、森林と生物多様性、自然エネルギー資源としての木材、森林と人間社会などの意義を包括的に論じて、地球サミットが提起した持続可能性、生物多様性の概念を定着せしめようとしている。作成に当たっては州政府林業局をはじめいくつかの州政府セクション、連邦政府、フライブルク大学、州林業試験場、環境・自然保護団体、林業・農業・製紙業・木材業・大工・観光団体、労働組合など26の機関・団体が何らかの形で参加し、そのうち作業グループには16、円卓会議(ラウンドテーブル)には18の機関・団体が名を連ねた。十分な住民参加といえるかどうかは評価の分かれるところであり、また必ずしも州住民の自主的な参加が保障されたとはいえないものの、かなり広範な組織、人々が参加して同州林業行政の新しい基本方向を練り上げたもので、内容、策定の手続きともに画期的である。このように各分野からの参加を実現したのは、同州の行政で林業サイドと自然保護サイドの鋭い対立が続いてきていることを念頭に、さまざまな考え方の人々を結集して林業に関する総合的な議論を行い、かつ出来るだけの合意形成を目指したからである。いずれにしてもここに21世紀の同州における林業・森林問題の基本的枠組みが定められた。

この森林プログラムは1995年の森林法改正の趣旨をさらに発展させ、1990年代後半の国際的動向も取り入れて包括的な体系化を図ったものと特徴づけてよい。かかる行動を経るなかで、B-W州森林官庁の基本的態度は大きく変化したといわれている。前章で紹介した自然保護団体NABUとBUNDの幹部は、1990年代から2000年代初頭にかけてB-W州森林官庁の態度が格段に柔軟になり、世論の動向に敏感になったと異口同音に述べている¹¹⁾。

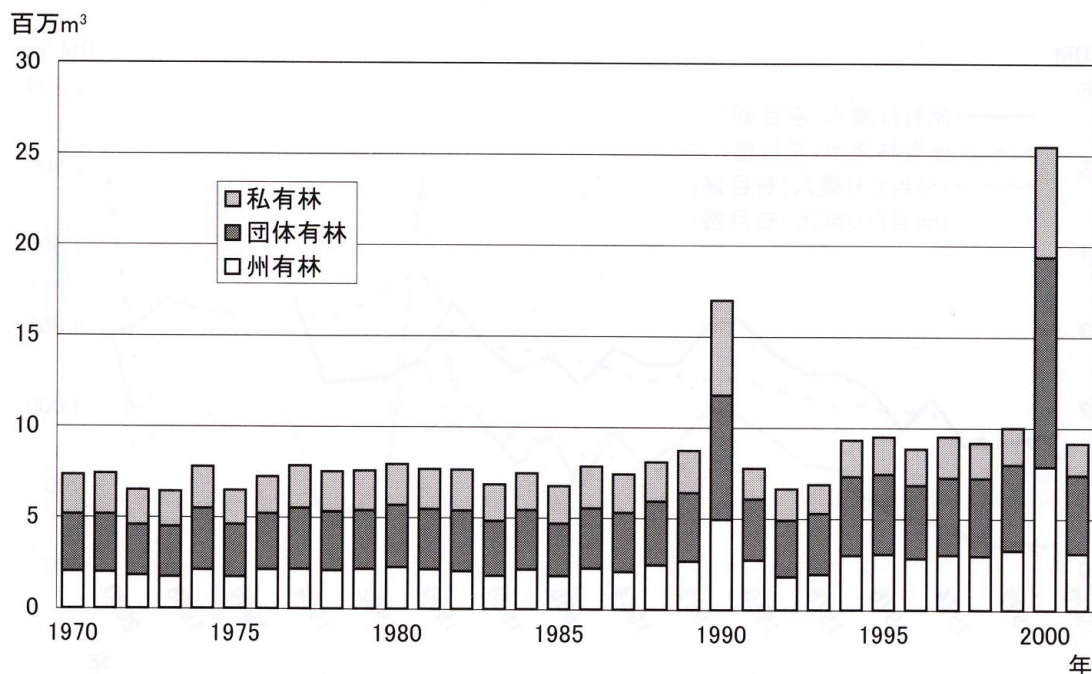
(3) B-W州有林の経営動向

以上のような状況変化においてB-W州の州有林経営がどのように変化したのか、その様子を明らかにしてみよう。まずB-W州における森林所有構造であるが、さきの第3表を再覧されたい。州有林は32万8,600ha、団体有林53万3,500ha、私有林51万1,300ha、合計138万1,400ha(連邦有林を含む数値)である。この表は2001年の状況を示しているが、1970年代から1990年代をつうじて基本的に大きな変化はない。

この3つの所有主体別に、1970年から2001年までの伐採量の推移をみたのが第2図である。1990年と2000年の数量が突出しているが、これは1990年2月、3月と1999年12月に大暴風雨（雪）によって大量の風倒木が発生したため、その整理伐採を行ったからである。風倒木整理の年次を除くと、1年間の伐採量は州有林がおおむね200万 m^3 から250万 m^3 、あるいは300万 m^3 、団体有林が300万 m^3 から400万 m^3 、私有林が200万 m^3 程度である。この数量から1ヘクタール当たりの平均伐採量を求めると、州有林は6.1 m^3 ~7.6 m^3 （あるいは9.1 m^3 ）、団体有林は5.6 m^3 ~7.5 m^3 、私有林は3.9 m^3 である。州有林が最も多く、次いで団体有林で、両者の差はそれほどない。しかし団体有林と私有林の差は大きい。州有林、団体有林は公的所有であり、毎年、一定の収入を挙げることが事実上、義務づけられているともいえる。それゆえ、木材価格の上がり下がりに関係なく、あるいは時として木材価格が下がったらそれだけ多く伐採せざるを得ない。その結果が、このような単位面積当たりの平均伐採量にあらわれていると思われる。他方、私有林は、木材価格が上がったら伐採し、下がったら伐採しない、あるいは家計上、林業

収入が必要になったとき伐採する。小零細規模の森林所有が多い（第3表）ので、なおさらこの傾向が強い。そのため、どうしても伐採量は少ない。公的森林と私的森林に関するこのような傾向は洋の東西を問わず、同じである。

伐採量の推移を概観しただけで州有林経営の収支状況を眺めるのは多分に短絡的であるが、伐採量が収入の大きな原資なので、ここでとにかく収支を一瞥しておこう。第3図は1970年から2000年までの州有林経営のそれを示している。年間収支が赤字を呈したのは1970年代前半から中盤、1980年代中盤、そして2回の大暴風雨（雪）の影響があった時期である。1970年代はオイルショックの影響、1980年代は経済不況の影響であるが、いずれにしてもこれらの時期から木材価格の伸び悩みと労賃、資材費の高騰が同時に進むようになり、B-W州有林の経営に赤字傾向が生じるに至った¹²⁾。1990年代中盤は、1990年に発生した風倒木の整理伐採がすでに終了し、1991年、1992年、1993年の伐採量に比較しておよそ年間100万 m^3 も多い水準に増加したにもかかわらず、収支に赤字が生じている。これは、林業経営の採算性に構造的な問題が内在するよ



第2図 B-W州における森林伐採量の推移

注1) Jahresbericht der Landesforstverwaltung Baden-Württemberg より

うになったことの反映であろう。

第6表はB-W州有林における森林の更新状況を示している。残念ながら1985年以前は統計書にこの数値が記載されていないので1986年以降だけを掲げた。2回の暴風雨(雪)の時期を除くと、この15年間だけでも明らかな傾向を指摘できる。それは、天然更新が横這いしないし増加傾向にあるに対して、植栽が非常に少なくなっていることである。それまで針葉樹とくにヨーロッパトウヒの人工造林地を造成し過ぎたことに対する反省が1970年代から徐々に出てきて、1980年代の近自然的林業理念の定着と1990年代の更なる枠組み変化のもとで、自然に近い森林を造成し、自然に近い林業を推進する目標が明確に定められたのである。また、1980年代、1990年代と林業経営の採算性問題が顕在化するにつれて、財政負担のより少ない近自然的林業を次第に重視するようになった政策の流れが、ここに表現されているともいえる。

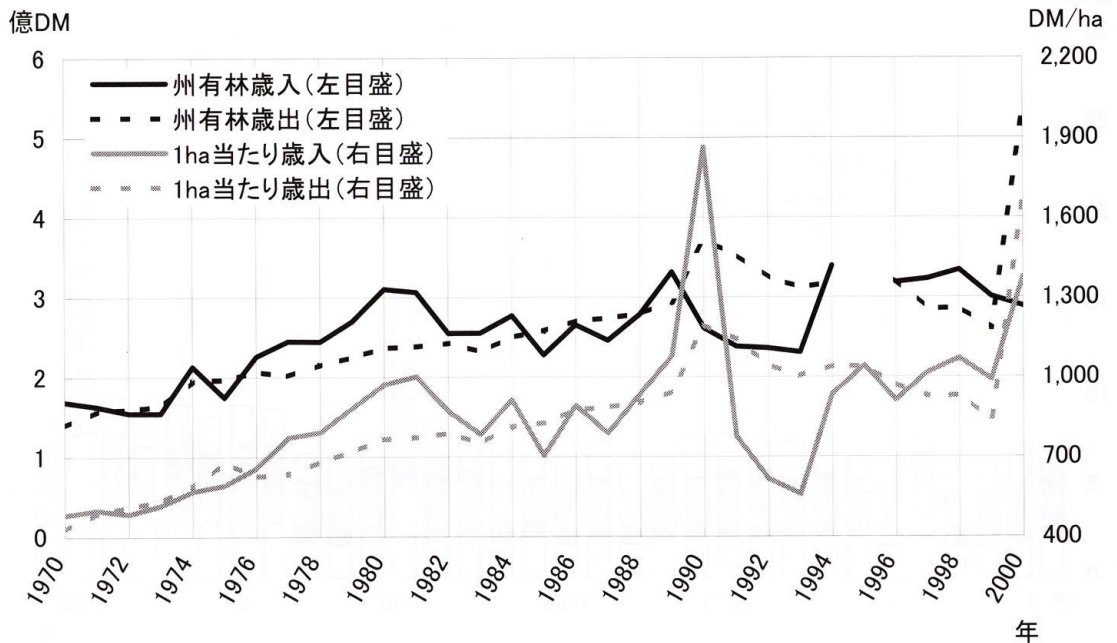
近自然的林業の目標は2回の暴風雨(雪)を契機に一層、促進された。第7表は2回の暴風雨(雪)が州有林と団体有林に与えた被害状況を、第8表は2回の暴風雨(雪)後、同じく州有林と団体有林における

森林の更新状況を示している。1990年は2月末から3月初頭にかけて中部ヨーロッパを何回か暴風雨(雪)が断続的に襲ったが、そのなかでもヴィヴィアン

第6表 B-W州有林における森林の更新 (ha)

年度	計	天然更新	先行造林	播種	植栽
1986	1,550	244	60	14	1,232
1987	1,770	251	76	41	1,402
1988	1,660	292	78	110	1,180
1989	1,749	380	82	65	1,222
1990	1,313	339	159	85	730
1991	3,655	322	66	238	3,029
1992	2,831	238	71	127	2,395
1993	1,961	304	69	180	1,408
1994	1,470	378	84	65	943
1995	1,671	436	82	37	1,116
1996	1,443	401	91	52	899
1997	1,207	457	76	17	657
1998	1,165	500	89	27	549
1999	862	398	60	14	390
2000	2,071	1,336	211	14	510
2001	4,095	1,593	139	217	2,146

注1) 各年とも「Jahresbericht der Landesforstverwaltung Baden-Württemberg」より。
 2) 1985年度以前の統計書には森林の更新は記載されていない。



第3図 B-W州有林の収支状況

注1) Jahresbericht der Landesforstverwaltung Baden-Württemberg より
 2) 1995年度の空欄は統計書に該当数字が記載されていない

(Vivian) とヴィープケ (Wiebke) の爪痕が特にひどかった。B-W州では南部地域で被害が目立ち、州全体の被害面積は14,600ha、被害材積は1,500万m³にのぼった。1999年の場合は12月に少なくとも2回、暴風雨(雪)に見舞われたが、なかでもローター (Lothar) の被害がすさまじかった。ヴィヴィアン、ヴィープケの被害はドイツ史上最大だといわれたが、ローターの被害はそれらをはるかに上回り、州全体の被害面積35,000ha、被害材積2,100万m³だった。ローターの場合、州中部地域すなわちシュヴァルツヴァルト最北部地域での被害が特にひどかった¹³⁾。ヴィヴィアン、ヴィープケによる被害は圧倒的にトウヒが多かったの

で、その後、広葉樹林を増やしていく方針が採用された。しかし、そうはいつても森林の樹種転換は短期間にはできないので、依然としてB-W州の森林では針葉樹が優勢である。そのため、ローターによる被害でもトウヒの割合が多くなっている。

第4図は、B-W州の州有林、団体有林における樹種別の面積割合を示している。19世紀は針葉樹の面積が50%を下回り、それほど多くはなかった。針葉樹の割合が60%を越えたのは20世紀に入ってから、1920年代以降である。それまではブナ、ナラを中心とする広葉樹の面積が50%以上、あるいは40%以上の水準を維持していた。針葉樹はむしろ1960年代、1970年代が

第7表 1990年と1999年の風害
～B-W州の州有林と団体有林～

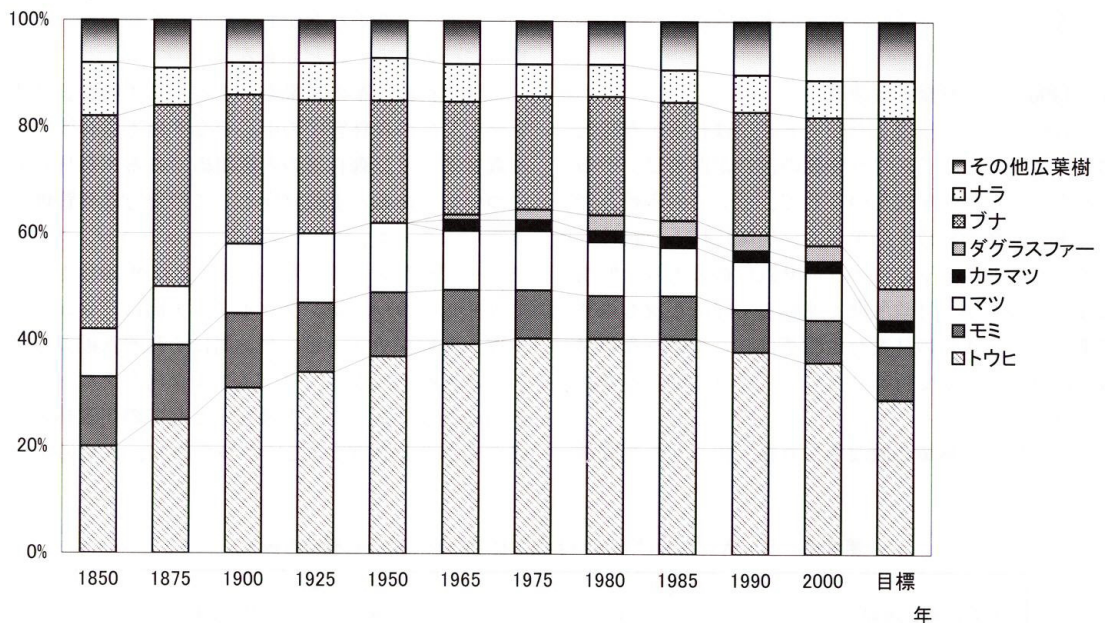
	1990年 (Wiebke と Vivian)	1999年 (Lothar)
被害量 (100万m ³)	15	21
被害を受けた樹種	トウヒ 86% ブナ 8%	トウヒ 67% ブナ 9%
被害面積 (ha)	14,600	35,000
被害地の地況	主に不安定な地況	主に安定的な地況

注1) B-W州食料及び農山村地域省林業局 Moosmayer 提供の資料。

第8表 1990年と1999年の風害に伴う森林の更新方法
～B-W州の州有林と団体有林～

	1990年 (Wiebke と Vivian)	1999年 (Lothar)
植 栽	75	33
天然更新を期待	13	35
天然更新完了	12	32
計 (%)	100	100

注1) B-W州食料及び農山村地域省林業局 Moosmayer 提供の資料。



第4図 B-W州の州有林、団体有林における樹種構成(面積割合)の推移

注1) B-W州食料及び農山村地域省林業局 Moosmayer 提供の資料より

2) 「目標」期間は、長期的な目標設定に基づいて、立地条件に最も適した樹種構成割合を実現しようとするもので、一森林世代以内の期間、すなわち120年後から140年後を想定している

最も多い。またトウヒは1970年代から1980年代が40%を上回っていて、非常に多い。ドイツの針葉樹造林の歴史的要因を単純に19世紀以降の法正林思想(Normalwaldgedanke)に求めがちであるが、もちろん法正林思想のもとでトウヒの人工造林が拡大してきたとはいえ、B-W州の州有林、団体有林に関する限り、1960年代から1980年代にかけてトウヒも針葉樹も全盛を誇った事実を読みとることができる。かのシュヴァルトヴァルト地域も、19世紀終盤までは広葉樹が優勢だったのである。そして、1960年代以降の針葉樹全盛時代がすなわち、針葉樹造林に対する反省が出てくる時期であり、しかも林業の採算性が問題視され始める時期、近自然的な林業へ、天然更新を重視する林業へと舵を切り始めた時期だったのである。

第4図は針葉樹過多の桎梏から逃れるため、目標年(いまから120年ないし140年後)にはB-W州の州有林、団体有林において針葉樹の面積を50%に、トウヒを29%に減少させる長期的目標を設定している。歴史を遡ると、針葉樹が50%、トウヒが30%以下の水準は1875年である。遠く22世紀の初頭ないし中盤の時期を展望して、B-W州の立地条件に最も適した森林の樹種構成はプロシャ対フランス戦争直後のビスマルク時代に戻ることであると、この図は物語っている。ドイツ人らしい雄大な時間感覚といえようか。

(4) 1990年代の林業行政改革

1989年に自己崩壊した旧東ドイツは社会主義時代の負の遺産であるインフラ整備の遅れが顕著で、そのためドイツは1990年代をつうじて、そして引き続き今日でも、多額の財政を旧東ドイツ地域に投下し続けている。この財政投下はドイツの財政危機の大きな原因になっているが、財政危機と連動して経済不況も深刻である。B-W州の林業行政改革は、このような州財政の深刻化のなかで行われた。以下、具体的内容を述べてみよう。

B-W州の林業行政改革を直接、担当した州森林

官ライナー・クヴァシュニツカ(Rainer Kwasnitschka)らは2001年に発表した論文で、行政改革実施の理由を次のように述べている¹⁴⁾。すなわち、1990年に発生した風倒被害木を整理伐採したのち、団体有林、私有林に対する州森林署の任務が増大したこと、私有林に対する集中的な指導と助言が求められるようになったこと、州有林の伐採量がはつきりと増大したこと、林業経営の合理化・機械化が求められていること、情報処理技術の活用増大が求められていること、などである。確かにこれらの諸点も林業行政改革を実施する理由の一つに数えられるとは思いが、より根本的にはうえに述べたような州及び連邦全域に共通する財政、経済の危機、またさきにもた森林・林業をめぐる枠組みの変化や林業経営における採算性悪化などが位置づけられるであろう。

B-W州における1990年代の林業行政改革は1992年ないし1993年から始まった。そして、地方森林管理局を4つから2つに減らして同行政改革が終了したのが2000年10月1日である。単に組織の量的縮小を図った行政改革であり、しかもそれほどドラスティックな縮小とはいえない改革を実行するのにじつに7~8年の歳月を費やしている。組織の縮小再編にさまざまな手続きが必要だったり、あるいは途中で具体的スケジュールの一部変更などがあつたりしたものの、その慎重さには舌を巻くほどである。

林業行政改革の結果を示すと、まず第9表は特別官庁としての森林官庁の中心をなす地方森林管理局と州森林署、及び森林署の内部組織である州森林管轄区についてである。上級官庁としての地方森林管理局はカールスルーエ、フライブルク、シュトゥットガルト、チュービンゲンの4局だったが、2000年10月1日づけでカールスルーエ局がフライブルク局に、シュトゥットガルト局がチュービンゲン局にそれぞれ編入されていずれも廃止になり、フライブルク局とチュービンゲン局の2局になった。下級官庁としての州森林署は前述のとおり1976年に192になったのち、さらに2つ減

第9表 B-W州における1990年代の林業行政改革—組織の再編—

	再編前	再編後	備 考
地方森林管理局	4	2	2 減 2000年10月1日実施
州森林署	190	163	27 減 1998年10月1日実施
州森林管轄区	1,074	894	180 減 1998年10月1日実施

注1) Rainer Kwasnitschka und Fridolin Wangler : 10 Jahre Organisationsentwicklung in der Landesforstverwaltung Baden-Württemberg, AFZ-Der Wald, 8/2001, p.380-p.390

少して190になっていたが、1998年10月1日づけで27署削減して163署に再編された。州森林管轄区はそれまで1,074あったが、同日づけで894になり、180減少した。

B-W州林業統計によると、林業行政改革に着手する前の1992年に州内の団体有林森林管轄区は2,183箇所（559,878ha）、うち州所属の主任が配置されている森林管轄区が1,904箇所（404,199ha）、自治体に所属する主任が配置されている森林管轄区が279箇所（155,679ha）であり、林業行政改革後の2002年には州内の団体有林森林管轄区は2,101箇所（560,536ha）、うち州所属の主任が配置されている森林管轄区が1,871箇所（408,833ha）、自治体に所属する主任が配置されている森林管轄区が230箇所（151,703ha）に変化した¹⁵⁾。第1章-(4)で見たようにB-W州における自治体の数は1,110であり、この数の自治体が合計2,101箇所の森林管轄区を有していることになる（正確に言うと、4つの団体有林森林署における森林管轄区数を差し引かなければならないが）。ただし、1人の主任が複数の森林管轄区を担当している場合もあると思われるので、箇所数がそのまま森林管轄区主任の人数にはならない。ちなみに、やはり1990年代の林業行政改革を中心的に担った州森林官ディーター・ミュンヒ（Dieter MÜNCH）によれば、2001年時点でB-W州の自治体は合計およそ200人の森林官を雇用していたとのことである。この200人のほとんどは森林管轄区主任とみてよいので、約200人の主任が230箇所の団体有林森林管轄区を担当していたと思われる。

なお団体有林において、自治体が自ら雇用する主任を配置する森林管轄区数の減少は1990年代の州林業行政改革と直接には関係なく、第1章の注6)で述べ

たとおり自治体側の事情によって生まれた変化である。また、自治体のみずから森林署を組織する団体有林森林署も州の林業行政改革に関係なく、4つ（フライブルク市、バーデン・バーデン市、フィリンゲン・シュベニンゲン市、ビーバーアッハ市）のみである。

第10表は、1990年代林業行政改革の一環として計画された人員削減である。州林業試験場はフライブルクに、州林業労働学校はマッテンホフ、ケーニツヒスブロン、カールスルーエの3箇所にある。1993年時点で2,566人いた人員を2002年には2,226人に減らす計画だったが、しかしこれはあくまで計画であって、2003年12月時点の実人員は2,513人と、1993年よりわずか50人あまり少なくなっただけだった。この点で、1990年代の林業行政改革が不徹底であったといえはいる。

この表は Beamte（ベアムテ）と Angestellte（アングェシュテルテ）だけであり、林業労働者（Waldarbeiter）は含まれていない。しかも実際には人数の大部分が Beamte で、Angestellte はわずかしかないと思われるが、それはさておき、Beamte と Angestellte の概念を区別するのはなかなか難しい。Beamte、Angestellte のいずれも正規の職員である。Angestellte を臨時職員と理解してはならない。両概念をあえて日本語に訳すと、Beamte は官吏、Angestellte は吏員と称するが、この訳語では両者の違いがわからない。以下、『ドイツの実情』（ソシエテーツ出版）により両概念を紹介しておこう¹⁶⁾。ただし名称は Beamte、Angestellte のまま使用することにする。

Beamte は雇用主に対して、法律で定める公法上の役務・忠誠関係にあり、特別な忠誠が要求される。自由で民主的な秩序を守るために、常に積極的な行動をとる覚悟がなくてはならない。政治活動においては

第10表 B-W州における1990年代の林業行政改革
-人員（Beamte と Angestellte）削減計画-

	1993年（人）	2002年（人）	削減率（%）
	実人員	目標	
食料及び農山村地域省林業局	38	36.5	3.9
地方森林管理局	319.5	243	23.9
森林署	2,053	1,779	13.3
林業試験場	96.5	84.5	12.4
林業労働学校（3カ所）	26	22	15.4
その他	33	61.5	86.4増
計	2,566	2,226.5	13.2

注1) Rainer Kwasnitschka und Fridolin Wangler : 10 Jahre Organisationsentwicklung in der Landesforstverwaltung Baden-Württemberg, AFZ-Der Wald, 8/2001, p.380-p.390

中庸と自制を守ることが義務づけられていて、団結権はあるが争議権はない。しかし、こうした義務を負うかわりに一般に終身雇用であり、公務に従事している期間と退職後の生活を保障するよう、本人とその家族が雇用主に対して要求する権利を持つ。定年に達したときまたは働けなくなったときは年金を受けられる。Beamteは上級職(Höherer Dienst)、高位中級職(Gehobener Dienst)、中級職(Mittlerer Dienst)、初級職(Einfacher Dienst)の4階級に分かれていて、俸給も主としてこの分類に対応している。どの階級に分類されるかは学歴が重要な意味をもち、上級職は通常、大学卒業資格が、高位中級職は専門学校(Fachhochschule)の卒業資格が、それぞれ条件になる。上級職は大学卒業後、一定期間の官吏試補(Referendar)を経たうえで、あらためて試験に合格して採用された者である。

他方 Angestellte は、州の公務員の場合、それほど多くはない。社会保険料を支払わなければならない、終身雇用ではない。勤続15年で、なおかつ40歳に達しているとき、初めて解雇されないという保障が得られる。雇用は契約に基づいて行われ、その契約書の主要部分は民間の労働協約規定に従う。また Beamte とは違って争議権を持っている。雇用関係は多くの点で Beamte の権利と義務に近くなってきており、公務上の秘密を守り、清廉潔白を保ち、憲法(連邦基本法)を擁護するよう義務づけられている。

以上が1990年代の林業行政改革における内容である。だが、これ以外に州有林経営では、1970年代、1990年代の行政改革とは別の枠組みで、州の雇用する林業労働者(Waldarbeiter)を減少させてきた。第11表は1970年以降における州所属林業労働者の推移を示している。30年間で雇用人数がおよそ5分の1になり、他方、全労働者に占める Forstwirt (フォルストヴィルト)の割合を33%から66%に増加させ、林業マイスター(Forstwirtschaftsmeister)の人数を増加させるなど、

雇用関係の近代化に努めてきたことがわかる。Forstwirtとは、林業労働者が州の林業労働学校で一定の教育を受けて、そして資格試験に合格した者の資格である。Forstwirtの適当な日本語訳が見あたらないので、ここでは原語のまま使用することにする。この資格を持ったうえで一定期間の実務を経験した者がさらに林業労働学校で必要な教育を受け、そして試験に合格すれば林業マイスターの資格を得る¹⁷⁾。林業マイスターは最も優れた技術を持つ林業労働者であり、各森林署では他の林業労働者を指導する任務を受け持っている場合が多い。

第12表は第11表の最終年次である2002年時点で、163の州森林署別、4つの団体育有林森林署別に林業労働者数をあらわしている。第11表における州森林署労働者の2002年の人数(1,565人)と第12表の当該人数(1,567人)がわずかに一致しないが、いずれにしても第12表をみると森林署別の林業労働者数が一目でわかる。なお、ほとんどの州森林署欄の右端に「自治体所属林業労働者」の人数が記載されている。それを累計すると1,929人になる(2,020人から4つの団体育有林森林署の労働者数を差し引いた人数)が、これらの労働者は自治体の所属であるものの、仕事上は州森林署長の指揮下にある。これも統一森林署の所以である。

第13表はB-W州有林の森林伐採について、州雇用の労働者によって実施される直営と木材業者などによって担われる非直営の比率の推移を示したものである。ブランドルらの評価によると最近直営が少なくなり、非直営が増加しているとのことだが、この表からはそうも言い切れない。ただ、1999年の風倒被害木発生により2000年は非直営が異常に多かったのは事実である。なお、B-W州の林業統計はかなり多くの情報を掲載して、充実した内容を誇っているものの、この直営、非直営についてはわずか10年間分のデータしか掲載されていないので、長期間の推移は不明である。

第11表 B-W州が雇用する林業労働者の推移

(人)

年度	計	うち期限のないフルタイム労働者	資格所有者				計
			林業マイスター	Forstwirt	機械オペレーター	その他	
1970	7,884	3,597		2,576	252	1,866	4,694
1971	7,360	3,463		2,482	252	1,643	4,377
1972	6,579	3,386		2,437	240	1,533	4,210
1973	6,175	3,273		2,386	236	1,398	4,020
1974	6,062	3,089		2,349	237	1,278	3,864
1975	5,422	2,991		2,273	240	1,203	3,716
1976	4,827	2,951		2,253	233	1,109	3,595
1977	4,668	2,980		2,224	225	1,082	3,531
1978	4,645	2,965		2,173	227	1,044	3,444
1979	4,538	2,894	7	2,110	224	988	3,329
1980	4,670	2,879	21	2,111	225	993	3,350
1981	4,507	2,822	24	2,034	223	945	3,226
1982	4,450	2,752	28	1,995	222	892	3,137
1983	3,781	2,694	42	1,888	211	725	2,866
1984	4,169	2,633	46	1,876	207	686	2,815
1985	3,887	2,627	48	1,905	202	673	2,828
1986	3,817	2,569	61	1,846	197	646	2,750
1987	3,729	2,547	61	1,866	195	607	2,729
1988	3,589	2,501	71	1,862	189	577	2,699
1989	3,519	2,403	71	1,804	187	539	2,601
1990	3,731	2,285	76	1,718	188	532	2,514
1991	3,350	2,067	84	1,730		723	2,537
1992	2,941	2,395	91	1,674	184	992	2,941
1993	2,829	2,309	114	1,600	180	935	2,829
1994	2,721	2,251	131	1,543	183	864	2,721
1995	2,545	2,138	141	1,478	183	743	2,545
1996	2,336	1,987	139	1,400	175	622	2,336
1997	2,179	1,874	146	1,325	173	535	2,179
1998	2,028	1,772	144	1,259	177	448	2,028
1999	1,913	1,680	148	1,223	162	380	1,913
2000	1,750	1,519	154	1,127	155	314	1,750
2001	1,673	1,452	150	1,079	155	289	1,673
2002	1,565	1,334	142	1,031	133	259	1,565

注1) 各年とも「Jahresbericht der Landesforstverwaltung Bade-Württemberg」より。

2) 「うち期限のないフルタイム労働者」の名称は1992年度から。1991年度までは「基幹労働者」。

3) 「林業マイスター」は1979年度から計上されている。

4) 「Forstwirt」は林業労働学校に通って資格を取った労働者の意である。「Forstwirt」の資格を取ってからさらに林業労働学校に通うと、林業マイスターの資格を取る道が開けてくる。「Forstwirt」の名称は1974年度から。1973年度までは「森林専門労働者」。

5) 「機械オペレーター」の名称は1992年度から。1990年度までは「恒常的に技術手当を支給する専門労働者」。1991年度は不明。

6) 「その他」は1983年度から。1974年度から1982年度までは「定期的及び非恒常的に雇用する森林労働者」。1973年度までは「非専門労働者」。

第12表 B-W州の森林署別林業労働者（州所属と自治体所属）

2002年、単位：人

22

地方森林管理局		森 林 署	州所属林業労働者					自治体所属林業労働者	
			林業マイ スター	Forstwirt	機械オペ レーター	その他	計	計	うち Forstwirt
フライブルク	1	カールスルーエ	1	4		1	6	33	29
	2	ハルト	2	11		1	14	3	3
	3	フィリップスブルク		6		4	10	9	7
	4	ラーシュタット						26	17
	5	シュベッツインゲン		10	1		11	6	6
	6	ブッヒェン		4			4	9	7
	7	エーベルバッハ						12	10
	8	ハイデルベルク	1	10	2	1	14	13	11
	9	ボスバッハ	1	3			4	17	12
	10	ネッカーゲミュント	1	3			4	13	7
	11	シュバルツアッハ	4	8	3	1	16	10	5
	12	ヴァルデュルン						18	14
	13	ヴァインハイム		3			3	28	21
	14	アルビルスバッハ	1	6	1	2	10	6	6
	15	アルテンシュタイク		6		1	7	17	12
	16	ビュール						19	13
	17	エンツクレスターレ	1	13		2	16		
	18	フォルバッハ	1	8	1	2	12	9	7
	19	ムルクシッファーシャフト						4	4
	20	フロイデンシュタット				2	2	19	14
	21	ゲルンズバッハ		9		2	11	4	4
	22	バート・ヘレンアルプ	1	13	1	7	22		
	23	カルヴ		10		3	13	30	13
	24	ホルプ						15	7
	25	クロスターライヒェンバッハ		19	1	3	23	30	19
	26	カールスバート	1	8		4	13	11	8
	27	バート・リーベンツェル		13	5	5	23	3	3
	28	ナーゴルト		4		1	5	9	
	29	ノイエンビュルク		1		2	3	15	4
	30	バイアースブロン	2	24		10	36	13	12
	31	ブファルツグラーフェンバイラー	1	16	1	5	23	6	4
	32	ブフォルツハイム	2	13	3	3	21	10	10
	33	ローテンフェルス	1	11	1	1	14	2	2
	34	バートヴィルトバート	3	10	4	2	19	10	5
	35	バート・リッポルザウ＝シャープバッハ	1	17	1	1	20	4	4
	36	アーデルスハイム						35	9
	37	プレッテン		3			3	11	9
	38	マウルブロン		4	1	2	7	8	7
	39	ミュールアッカー		3			3	3	3
	40	ジンスハイム						19	15
	41	ブルッフザール	2	7		2	11	10	6
	42	ブライザッハ		2			2	13	11
	43	エメンディングエン		2	1	2	5	19	13
	44	ケンツィンゲン	1	4		1	6	13	6
	45	レールラッハ		3	1	1	5	8	5

46	ケール・イン・ライナウ					12	2
47	バート・ベータースタール=グリースバッハ	2	2	4		8	17
48	エルツアッハ		3			3	7
49	エッテンハイム	2	7	1		10	28
50	フルトヴァンゲン		7	1	1	9	6
51	ゲンゲンバッハ	1	8	3	1	13	7
52	ハウザッハ		4			4	4
53	カンデルン		12	1	1	14	9
54	キルヒツアルテン	1	17	3		21	3
55	ラル						26
56	ミュルハイム		3			3	7
57	ティティゼー・ノイシュタット						21
58	バート・ゼッキンゲン		4		2	6	27
59	ザンクト・ブラージエン		15		1	16	2
60	ザンクト・メルゲン	4	8	6		18	2
61	シュルツゼー	2	17	2		21	6
62	シェーナウ						20
63	ショプフハイム	1	8			9	25
64	シュランベルク						5
65	シュタウフェン		10	1		11	24
66	トートモース		8		1	9	
67	トートナウ						12
68	トリーベルク		7	3		10	5
69	ヴァルトキルヒ	1	5			6	12
70	ヴォルフアッハ						13
71	ツェル						16
72	オーバーキルヒ		6	2		8	14
73	オッフエンブルク		1			1	15
74	オーベルンドルフ		3			3	26
75	ロットヴァイル		3			3	29
76	ズルツ	1	3			4	8
77	ボンドルフ	3	9	5		17	16
78	ドナウエシンゲン				1	1	50
79	シュテューリンゲン	1	7		2	10	16
80	フィリンゲン・シュベニンゲン	2	11			13	7
81	ヴァルツフート・ティーンゲン		7		1	8	4
82	イメンディングエン	1	5			6	14
83	シュバイヒンゲン						12
84	トゥットリンゲン		6		1	7	16
85	ヴェーインゲン						16
86	エンゲン	1	3			4	7
87	イエシュテッテン		2			2	15
88	ラードルフツェル	1	6	1		8	9
89	シュトックアッハ		5			5	11
その他		3	4	15	1	23	
バーデン・バーデン市立森林署							29
フライブルク市立森林署							33
(フィリンゲン・シュベニンゲン) 森林署							20
89州有林森林署、3市有林森林署		53	515	76	87	731	1,255
							858

地方森林管理局		森 林 署	州所属林業労働者				自治体所属林業労働者		
			林業マイ スター	Forstwirt	機械オペ レーター	その他	計	計	うち Forstwirt
チュービンゲン	1	エッピンゲン	1	3			4	14	8
	2	ラウダ・ケーニッヒスホーフエン	2	5			7	6	6
	3	グンデルスハイム		6		1	7	8	5
	4	ハイルブロン	1	4		1	6	21	21
	5	ヴァイヒンゲン		3		2	5	33	12
	6	キュンツェルスアウ		3			3	9	3
	7	バート・メルゲントハイム	1	4		1	6	12	3
	8	ノイエンシュタット		3			3	11	8
	9	シェーンタール	1	4		1	6	11	7
	10	タウバービショフスハイム		4			4	8	5
	11	ヴェルトハイム		4			4	7	7
	12	バックナック	2	11		1	14	5	5
	13	エスリンゲン		4			4	9	6
	14	ゲッピンゲン	1	10		8	19	13	5
	15	ヘレンベルク	1	7		1	9	26	13
	16	シヨルンドルフ	1	5		5	11	9	4
	17	キルヒハイム	3	6		2	11	6	3
	18	レオンベルク						22	16
	19	レーベンシュタイン	3	16		1	20	4	3
	20	ニユルティンゲン		4			4	18	14
	21	シュトゥットガルト	3	13	1	6	23	20	20
	22	ヴァイル・イム・シェーンブッフ		8		2	10	7	7
	23	アブツグミュント	1	15		2	18		
	24	フェルベルク	1	5		1	7	20	6
	25	クライルスハイム	1	12	1	2	16		
	26	エルヴァンゲン	2	20		1	23	12	4
	27	ガイルドルフ	1	14		1	16	6	2
	28	グシュベント	2	10		5	17		
	29	ローゼンベルク	1	20	2	4	27	4	
	30	ロルヒ	1	11	2	4	18		
	31	ムルハルト		4			4	7	4
	32	シュロットベルク		8	1	4	13	8	3
	33	シュペービツシュ・ハル		6			6	9	8
	34	ヴェルツハイム		8		3	11		
	35	アーレン		13			13	6	5
	36	ボプフィンゲン		10		1	11	33	9
	37	ガイスリンゲン		5			5	4	1
	38	ギーンゲン		12		1	13	4	4
	39	ハイデンハイム		7		2	9	9	6
	40	オーバーコッヒェン	3	12		5	20		
	41	シュヴェービツシュ・グミュント		5		1	6	10	10
	42	シュタインハイム	3	10			13	14	11
	43	ヘッピンゲン						12	6
	44	メッシンゲン	2	3		1	6	11	5
	45	ローゼンフェルト		1			1	5	
	46	ロツテンブルク		2		1	3	9	6
	47	チュービンゲン・ペーベンハウゼン	2	19	4		25	6	6

48	ブラウシュタイン		3	1	1	5	11	5
49	ブラウボイレン	1	2	1	2	6	8	5
50	ブルラディンゲン						8	7
51	アルプシュタット						30	21
52	エーインゲン	4	7	1		12	6	2
53	ガマーティンゲン		1			1	11	3
54	ランゲナウ	1	7	1	2	11	25	3
55	リヒテンシュタイン		8		1	9	16	7
56	メスキルヒ						12	8
57	ミュンジンゲン		4	1	2	7	12	9
58	ロイトリンゲン						22	17
59	バート・ウーラッハ		5	1	2	8	9	4
60	ツヴィーフアルテン	2	5	2	2	11	6	2
61	バーリンゲン		2			2	10	10
62	バート・ヴァルトゼー	3	18	1	3	25	3	1
63	ビーバーアッハ	2	10	2	1	15		
64	ロイトキルヒ	1	3		1	5	4	2
65	メンゲン						17	6
66	オクセンハウゼン	1	14			15	15	2
67	プフレンドルフ						17	15
68	ラーフェンスブルク	2	10		1	13	5	5
69	リートリンゲン	1	7	1	4	13	11	5
70	バート・シュッセンリート	1	9		1	11	7	
71	テットナンク	1	11		1	13	1	1
72	ユーパーリンゲン	1	4	1		6	15	7
73	ヴァンゲン	1	7	1		9	4	4
74	ウルム	2	10	1	2	15	4	3
	その他	2	4	22		28		
	ビーバーアッハ市森林署						9	9
	74州有林森林署、1市有林森林署	66	503	47	97	713	765	440
	その他	25	13	10	75	123		
	合計(163州森林署、4市有林森林署など)	144	1,031	133	259	1,567	2,020	1,298

注1) Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg : Jahresbilanz 2002, Materialband より。

第13表 B-W州有林の森林伐採における直営と非直営の比率 (%)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
直営労働者による	84		83	82	78	79	81	82	-	52
木材業者による	16		17	18	22	21	19	18	-	48
計	100		100	100	100	100	100	100	-	100

注1) 各年とも「Jahresbericht der Landesforstverwaltung Baden-Württemberg」より。

2) 1999年の統計書にはこの項目が記載されていない。1992年は不明。

注

- 1) 神沼公三郎「特別講演 旧西ドイツにおける森林政策の現状と問題点」、『日本林学会北海道支部論文集』第40号、1992年2月、p.1-p.8。
- 2) 前掲1)
- 3) 神沼公三郎「東ヨーロッパにおける森林環境の破壊—主としてポーランドの状況について—」、『森林計画研究会報』第357号、1993年11月、p.13-p.23。
- 4) 「Natura 2000」については八巻一成「EUの共通自然保護政策、Natura2000」(石井寛・神沼公三郎編著『ヨーロッパの森林管理—国を超えて・自立する地域へ—』(株)日本林業調査会、2005年、pp.333、p.63-p.89)が詳しい。
- 5) Felix REINING: Addressing Governance and Decentralization, Presentation to the UNDP Sustainable Energy and Environment Division, New York, 9th November 2000.
- 6) B-W州森林法はその第32条で保存林(Bannwald)、保護林(Schonwald)を規定している(山縣光晶 訳『ドイツの森林法と助成措置』(財)国際緑化推進センター、1993年、p.39-p.40及びp.84)。
- 7) B-W州では森林の機能として利用(Nutz)、保護(Schutz)、レクリエーション(Erholung)が特に重視されている。
- 8) 前掲6) 山縣 訳『ドイツの森林法と助成措置』、p.39。
- 9) フライブルク地方森林管理局の広報担当官アンドレアス・シャーベル(Andreas SCHABEL)は、1995年のB-W州森林法改正は1990年代初頭以降の国際的動向とは無関係であり、B-W州独自の事情から実施したものである旨を語ってくれたが、筆者らには、本文に述べたような諸状況を総合するとむしろ国際動向との関連を強く意識した措置であると思われる。
- 10) Ministerium Ländlichen Raum Baden-Württemberg: Waldprogramm Baden-Württemberg, Ein gesellschaftlicher Dialog.
- 11) 神沼公三郎「ドイツの統一森林署」、前掲石井・神沼編著『ヨーロッパの森林管理—国を超えて・自立する地域へ—』、p.149-p.174。
- 12) Helmut BRANDL: Zur Geschichte der Wirtschaftlichkeit in der Forstwirtschaft, Allgemeine Forst Zeitschrift (AFZ), 40/41, 3.Okt.1987, 1019-1023.
- 13) ヴィヴィアン、ヴィープケの被害については、神沼公三郎・Tobias ZORN「ドイツにおける1990年の風倒木被害とその影響」(『日本林学会論文集』第104号、1993年10月、p.83-p.84)を参照。ヴィヴィアン、ヴィープケによって発生したドイツ(旧東西ドイツの全域)の風倒木は7,248万m³であり、当時のドイツにおける年間伐採予定量の2.25倍に達した。なお、ローターの被害が最もひどかったのはフランスで、被害材積は1億3,958万m³というけた外れの量である(大田伊久雄「フランス森林法典の改正と森林公社改革」、前掲石井・神沼編著『ヨーロッパの森林管理—国を超えて・自立する地域へ—』、p.227-p.258)。
- 14) Rainer KWASNITSCHKA und Fridolin WÄNGLER: 10 Jahre Organisationsentwicklung in der Landesforstverwaltung Baden-Württemberg, AFZ der Wald, 8, 14.Apr.2001, 380-386.
- 15) Jahresbericht der Landesforstverwaltung 1992, Baden-Württemberg 及び Jahresbilanz 2002, Landesforstverwaltung Baden-Württemberg。なお、自治体職員である森林管轄区主任も州森林署長の統轄を受けるが、これも統一森林署の特徴の一つである。この点については前掲11)参照。
- 16) 『ドイツの実情』ソシエテーツ出版、1995年、pp.492、p.177-p.178。
- 17) 神沼公三郎「ドイツ(旧西ドイツ)の林業労働者養成制度」、北方林業43(6)、1-5ページ、1991年参照。

3. 2005年1月1日の行政改革—新林業行政改革

(1) 州首相による突然の新行政改革発表

2000年10月に終了したB-W州における1990年代の林業行政改革は国際的、国内的情勢変化を踏まえて取り組まれ、しかも非常に慎重に実施された。このような行政改革は20年か30年に一度は行われるものだという見方や、行政機構の単なる量的縮小、それも小幅の縮小に終わった行政改革だったため、州財政逼迫の折からいずれまたそのうちに行政改革が行われるかもしれないとの見方など、州森林官のなかではいくつかの評価が交わされた。しかし後者の見方を含む誰しもが行政改革は一段落したとの感慨を持ち、正直なところ次の行政改革はしばらくはあり得ないだろうと考え、しばらくはあってほしくないとの願望を持っていた。

ところが、その安堵感を一瞬にしてうち砕く事態が発生した。B-W州首相エルヴィン・トイフェル(Erwin TEUFEL)は1991年に首相に就任して以来、いくつかの種類の州行政改革を行ってきたが、2003年3月25日に突然、新行政改革構想を発表したのである。事前にトイフェルはこの構想を州政府部内にも、また基本的に所属政党のCDU(Christlich-Demokratische Union、キリスト教民主同盟)にも知らせず、ただわずかにトイフェルの信頼する数人の政治家に打ち明けただけだった。そのため、州政府部内はもとよりCDUでも、また当然ながらCDUと対立関係にある政党SPD(Sozialdemokratische Partei Deutschlands、社会民主党)でも、そして広くB-W州の住民も、誰もが一様に発表の仕方と構想内容に驚愕した。もちろん州森林官も寝耳に水だった。なぜトイフェルが極秘裏に構想を固めて突然に発表したのか明らかではないが、新行政改革構想の内容全体が非常に衝撃的であることを誰よりもトイフェル自身が承知していたため、いきおい事前にはひた隠しにしたかったのであろう。

その後トイフェルは2003年5月7日にB-W州議会会で「効率的で住民に近接したバーデン・ヴュルテンベルクが21世紀の近代的な行政を創造する」と銘打った政府声明¹⁾を演説し、新行政改革の骨子を明らかにした。かなり長い演説であるが、州の行政改革に直接、関係する部分を紹介すると、次のとおりである。

新行政改革構想は基本的に「強い州(Land)」、「強い地方自治体(Kommune)」をつくる目的で構成されている。そのために

- ・ボトムアップの州建設
- ・ヨーロッパにおける各地域の確かな権利の確立
- ・ドイツにおける連邦主義の復活
- ・州の内部建設の促進
- ・人件費の抑制による財政強化

が基本的課題である。ただし、同様の課題を実現するため、すでに私(トイフェル自身のこと)は私の職務時代に、州の行政が再編され、近代化されたことを多くの事例から指摘することができる。そのうちのいくつかを挙げておこう。

- ・州の省(Landesministerium)を11から9に削減した。
- ・州政府行政区庁(Regierungspräsidium)の再編として100課題の削減、9部と50課の削減、並びに32%の人員削減を行った。
- ・下級特別官庁(untere Sonderbehörde)の思い切った縮小とそれに伴う1,400の地位の削減を行った。1995年だけで36の州保健部局、21の州獣医部局、17の水利及び土地保全部局が郡庁(Landratsamt)と特別市(Stadtkreisないしはkreisfreie Stadt)の市長部局(Bürgermeisteramt)に統合された。合計で、州の下級特別官庁の数は1973年に863あったものが、1995年には515になり、1998年には452に減少した。下級特別官庁の合併を伴う経験は特別によい結果をもたらし、それゆえそれをさらに継続するよう、すでに多くの賛同を得ている。
- さらに挙げると、
- ・これまで州経営の組織であり、あるいは経済的に自立した業務であった30以上のものの再編を行った。
- ・州の行政規則の数を2000年、2001年の2年間で4,229から2,489に削減した。
- こうした内容の行政改革に引き続いて、新行政改革では次の諸事項を実施する。
- ・バーデン・ヴュルテンベルクのように人口が1,050万人を超える大きな土地では、3段階の行政構造は将来の州行政における特徴的な構造要素になる。州行政の構造と組織がはっきりしていきなりやすくなり、そのためすべての住民がそれを理解できる。
- ・すべての省は、少なくとも一つの部と多くの課を削減する。すべての省はさらに全体的な削減計画

を付け加える。

- ・州の課題を実現するための州政府行政区庁、郡庁及び特別市の重層的機能は現実的に拡大、強化される。州の上級官庁 (Landesoberbehörde) 及び上級特別官庁 (höhere Sonderbehörde) は州政府行政区庁に統合され、場合によってはその管轄権限 (Zuständigkeit) の種類が統合される。
- ・下級の特別官庁は郡庁ないし特別市に統合される。われわれはそのことをもって、すでに実施され、成果をあげている統合と関連づける。
- ・地区レベル (örtliche Ebene) で10年来、実証されている行政の単位は郡レベル (Kreisebene) と地域レベル (Bezirksebene) でも導入される。
- ・特別市と郡は州の課題を代行するために完全な費用代償 (Kostenersatz) を得る。統合の目的のためにわれわれはもちろん、5年から7年以内で20%の効率化を達成することとする。雇用の回廊が保障される。純粋の警察実行勤務 (Polizeivollzugsdienst) には雇用削減は実施されない。
- ・上級職 Beamte (Beamte des höheren Dienstes)、それと比肩しうる Angestellte 並びにすべての警察実行勤務官吏は州公務員 (Landesbedienstete) にとどまる。指示 (Weisung) に基づく州課題の代行 (Wahrnehmung) 及び中級と最上級の州官庁 (mittlere und oberste Landesbehörden) の専門監督 (Fachaufsicht) は継続される。州政府 (Landesregierung) と新しい課題実行者 (Aufgabenträger) とのあいだの業務上の協議は規則的に行われる。
- ・われわれはさらに課題の批判を行う。その際われわれは諸課題を整理し、下級行政官庁 (untere Verwaltungsbehörde) のどのような管轄権限と課題を市 (Stadt) とゲマインデ (Gemeinde) に委譲しうるのか検討するであろう。

これらの行政改革を実施するために、2003年8月29日までに、州政府は内務省 (Innenministerium) の管轄のもと、法律の最初の草案を提出する。……遅くとも2005年1月1日までに、州行政は新しい顔を持つ。

トイフェルの演説は、1990年代に行った行政改革は州の行政機構を量的に縮小したものであるが、今度の新行政改革は質的に全く異なり、基本的に州の特別

官庁 (Sonderbehörde) を廃止して、それに伴う量的縮小も当然ながら行くと述べている。特別官庁の廃止がいかにか大きな影響を与えるものであるかは行論で示すが、それにしてもすさまじいばかりの新自由主義的行政改革である。

その後、新行政改革をめぐる問題が原因の一つだったといわれているが、CDUの州議会議員のあいだで激しい与党内対立が生じ、ついにトイフェルは2004年10月25日に、翌年の4月19日を期して州首相の座から退くことを表明した²⁾。そして2005年4月21日に同じCDU所属のギュンター・エッティンガー (Günther OETTINGER) が新たにB-W州首相に就任して、今日に至っている。こうして紛糾のうちに州首相がトイフェルからエッティンガーに交替したものの、トイフェルが提示した新行政改革はそのまま実行された。

(2) 行政機構改革法

トイフェルの突然の発表と州議会での演説以来、新行政改革の是非について州の内外でさまざまな議論が繰り返されたのち、2004年6月30日に州議会で行行政改革の法律が成立し、翌7月1日に施行した。その法律の名称は「行政機構改革、司法改革及び自治体業務の裁量域拡大に関する法律 (行政機構改革法)」³⁾という。この法律は、B-W州におけるさまざまな特別官庁を解体し、それらの特別官庁業務がそれぞれ一般官庁のどのようなセクションに編入されるのか、その移行先を明記するとともに、それに伴って生じる組織名称の変更などを必要な限りで述べたものである。2005年1月1日に新行政改革を断行するために、必要最低限の手続きを明記した法律である。

第14表は行政機構改革法の条文より、解体される特別官庁の種類とその編入先を整理したものである。解体されて州政府行政区庁に編入される特別官庁が14分野 (同表の上段)、特別市ないし郡庁に編入される特別官庁が10分野 (同表の下段)、示されている。ただし下段の10分野のうち上段と異なる分野は測量、農業・景観・土壌、警察の3種類である。このため、解体される特別官庁の種類は、上段の14分野に下段のこの3分野を加えた17分野とみてよいだろう。新行政改革によっても解体されない特別官庁は、わずかに上級財務局 (obere Finanzdirektion) だけになった⁴⁾。

解体される特別官庁の一つ、森林官庁について、行政機構改革法は次のように述べている。

第1条 下級行政官庁への任務移行

(3)これまで州森林署が遂行していた任務は、市ないし郡の管轄区域に関する以下の規定に準じ、下級行政官庁としての特別市の市役所ないしは郡庁へ移行する。

第2条 州政府行政区庁への任務移行

(4)これまで地方森林管理局が遂行していた任務は、以下の規定に準じ、州政府行政区域カールスルーエおよび州政府行政区域フライブルクに代わって州政府行政区庁フライブルクへ、州政府行政区域チュービンゲンおよび州政府行政区域シュトゥットガルトに代わって州政府行政区庁チュービンゲンへ移行する。

この第1条、第2条の規定により、特別官庁とし

ての森林官庁は解体されて、地方森林管理局の任務は一般官庁としての州政府行政区庁へ、州森林署の任務は一般官庁としての特別市か郡庁へ移行することとなった。なお、州政府行政区庁のなかに編入された地方森林管理局は名称だけはそのまま継続されることになったが、もはや特別官庁としての地方森林管理局ではなく、州政府行政区庁内の単に一つのセクションに過ぎない地方森林管理局に変化した。

また、行政機構改革法第92条では、特別官庁の地方森林管理局、州森林署が解体されてそれぞれ一般官庁に編入されるに当たり、細部にわたる組織名称のいくつかも変更になるため、州森林法の該当部分を改正する旨、規定している。

第14表 B-W州における特別官庁の解体に伴う任務の移行

(1)州政府行政区庁への任務移行			
専門分野	行政改革前	行政改革後	管轄範囲
教育	上級教育局	州政府行政区庁	各州政府行政区
土地利用	上級土地交換分合・住宅地官庁としての州区画整理及び土地開発局	州政府行政区庁シュトゥットガルト	州全域
	州区画整理及び土地開発局	州政府行政区庁	各州政府行政区に属する特別市
林業	地方森林管理局	州政府行政区庁フライブルク	州政府行政区カールスルーエ及び同フライブルク
		州政府行政区庁チュービンゲン	州政府行政区シュトゥットガルト及び同チュービンゲン
援護	州援護局	州政府行政区庁シュトゥットガルト	
水利	水利局	州政府行政区庁	
産業	州営業監督局	州政府行政区庁	
道路建設	道路建設局	州政府行政区庁	
道路技術	州道路技術事務所	州政府行政区庁チュービンゲン	
地質・原料・採掘	州地質、原料及び鉱山局	州政府行政区庁フライブルク	
文化財保護	州文化財局	州政府行政区庁	
産業	B-W州営業局	州政府行政区庁	
厚生	州厚生局	州政府行政区庁シュトゥットガルト	
自然保護	自然保護及び景観保全のための地域事務所	州政府行政区庁	
図書館	公共図書館のための州専門事務所	州政府行政区庁	

(2)下級官庁への任務移行			
専門分野	行政改革前	行政改革後	管轄範囲
教育	州教育事務所	郡庁 州教育事務所	郡 特別市
土地利用計画	区画整理及び土地開発事務所	郡庁	郡
林業	州森林署	特別市の市役所ないし郡庁	特別市ないし郡
援護	援護事務所	郡庁	郡及び特別市
水利	水利局	特別市の市役所ないし郡庁	特別市ないし郡
産業	州営業監督事務所	特別市の市役所ないし郡庁	特別市ないし郡
道路建設	道路建設事務所	特別市の市役所ないし郡庁	特別市ないし郡
測量	州測量事務所	郡庁	郡
		特別市の市役所	特別市
農業・景観・土壌	農業、景観保全及び土壌保全事務所	郡庁	郡
		郡庁、特別市の市役所（公的利害関係者としての任務、並びに土地売買・借用・交換法及び土地賃貸借法に基づく）	特別市
警察		特別市の市役所ないし郡庁	特別市ないし郡

注1) B-W州の Verwaltungsstruktur-Reformgesetz-VRG vom 01.Juli 2004より。

(3) 地方森林管理局と下級森林官庁の任務

行政機構改革法が2005年1月1日から施行するに伴い、2004年12月31日までの地方森林管理局の任務、州森林署の任務⁵⁾も当然、かわることになった。以下、2005年1月1日以降の地方森林管理局、下級森林官庁の任務を示すが、下線部だけが2005年1月1日以降のために新たに挿入されたもので、それ以外はすべて2004年12月31日以前からある規定である。ただし取消線は2004年12月31日をもって削除されたことを意味している。

B-W州における地方森林管理局・下級森林官庁の任務⁶⁾ (2005年1月1日以降)

1. 地方森林管理局の任務

a. 経済行為 (Wirtschaftsführung)

この下に、州有林経営に関するすべての経済行為が存すると理解しなければならない。

- ①各森林署の州有林の管理と森林施業に関する監督と主な指導
- ②団体有林に対する林業技術上の経営指導、森林管轄区業務及び経済的管理に関する専門的監督と主な指導
- ③私有林に対する指導と技術援助に関する監督
- ④公的森林の定期経営計画 (森林経理) に関する策定と検査
- ⑤森林立地図の作製
- ⑥森林測量と製図
- ⑦森林保護の指導とモニタリング
- ⑧各森林署下級森林官庁の生物生産と技術的生産の調整
- ⑨各森林署の木材販売調整、大口取引先との交渉、主要な事前販売契約の締結。木材輸出、主要な木材競売のコーディネート。製材・木材工場及び大口取引先など諸団体との価格交渉。各森林署下級森林官庁に対する価格範囲の決定
- ⑩財政見積り (経営予算と管理予算) の策定及び州有林の予算計画実行の監視
- ⑪州有林年度経営計画の検査と許可
- ⑫林業地の管理、特に土地の売買、借用、交換などの実施
- ⑬州有林にとっての上級及び下級狩猟官庁。州が行う狩猟行為の指導と監視
- ⑭旧ヴェルテンベルク地域において州が行う内水面漁業の指導と監視

b. 管理行政 (Leistungsverwaltung)

すべての森林所有すなわち林業全体の利益に結びつくサービス業務

- ①私有林に対する助言を監督する
- ②新種の森林被害の実態調査と取りまとめ
- ③林業上の試験実施
- ④団体有林及び私有林の従事者の教育と再教育
- ⑤林業上の助成についての監督
- ⑥森林以外の箇所について景観を育成管理する方策及び景観に関連するレクリエーション施策の樹立に当たり、各部課への援助を調整
- ⑦自然公園 (経営/助言/助成)
- ⑧広報活動
- ⑨林業の各業務において専門知識に基づいた行為

c. 高権的管理 (Hoheitsverwaltung)

法律上、定められた官庁の任務の行使

- ①すべての種類の森林所有に対する営林監督
- ②森林の転用に対して許可する官庁
- ③森林基本計画
- ④森林と何らかの形で関わる専門計画策定に当たっての公的な利害調整機関
- ⑤兵役義務の際の所属機関
- ⑥異議申立て官庁、訴訟代理機関：州森林署、カールスルーエ林業学校、森林労働学校及び州立採種園ナールト下級森林官庁の管理行為に対する異議申立てについての判断

d. 内部組織 (Innere Organisation)

地方森林管理局の内部組織に関する業務

- ①中級及び高位中級職員 (Beamte と Angestellte) の人事管理
- ②州森林官庁職員の教育と再教育
- ③地方森林管理局、州森林署及び森林担当区の段階における組織機構的課題の実現
- ④電子データ処理
- ⑤地方森林管理局の内部組織 (記録業務、登記、主なサービス)

2. 森林署下級森林官庁の任務—いわゆる統一森林署

a. 経済行為 (Wirtschaftsführung)

この下に、州有林経営に関するすべての経済行為が存すると理解しなければならない

- ①州有林の管理と森林施業

- ②団体有林に対する森林技術上の経営管理と森林担当区業務
- ③私有林に対する指導と技術援助
- ④団体有林に対する森林経営計画の策定 (毎年。定期経営計画に際しては共同作業)
- ⑤州が行う管理的狩猟の統御
- ⑥州が行う内水面漁業の管理
- ⑦林業地の交換、売買、借用など

b. 管理行政 (Leistungsverwaltung)

すべての森林所有すなわち林業全体の利益に結びつくサービス業務

- ①私有林所有者に対する助言
- ②団体有林と私有林に対する林業助成措置の実施
- ③林業の各業務において専門知識に基づいた行為
- ④州森林行政が独自に管轄していない場合に限り、自然保護、自然景観の育成管理及びレクリエーション施設設置に際して森林署による相互援助
- ⑤各管轄権限区域においてレクリエーションに対する配慮、自然保護及び自然景観の育成管理

c. 高権的管理 (Hoheitsverwaltung)

法律上、定められた高権的任務

- ①森林警備 (外部、すなわち第三者によって引き起こされる恐れのある危険性からの警備)
- ②管林監督 (法的に定められた規則を森林所有者がそん守すること)
- ③公的利害関係者としての態度表示
- ④各地域ごとの森林に対する専門計画の策定

この任務をみる限り、「地方森林管理局」の「d. 内部組織」の項目が抹消され、「森林署」が「下級森林官庁」に置き換わり、「統一森林署」の名称が消えただけで、2004年12月31日までの任務の多くが2005年1月1日以降も継続されているかに見える。州森林署が実施していた統一森林署の機能はそのまま一般官庁としての特別市、郡庁が引き継いでいるかのごとくである。そのため、さほどの状況変化は感じられないかもしれないが、しかし実際には特別官庁としての森林官庁が解体し、統一森林署が廃止された意義は非常に大きい。その様子と問題点のちに詳しくふれる⁷⁾。

(4) 概念の整理—最上級官庁、上級官庁、下級官庁

いままでB-W州における組織の説明にあたり、

いくつかの概念を使用してきたが、ここでそれらの位置づけを整理しておこう。B-W州における地域概念は州 (Land) —州政府行政区域 (Regierungsbezirk) —特別市 (Stadtkreisあるいはkreisfreie Stadt) 及び郡 (Landkreis) の3段階から成る。この概念に相当する州の一般行政機構は省 (Ministerium) —州政府行政区域 (Regierungspräsidium) —特別市ないし郡庁 (Landratsamt) である。この位置づけにおいて、省の段階を最上級官庁 (oberste Behörde)、州政府行政区域の段階を上級官庁 (höhere Behörde)、特別市及び郡庁の段階を下級官庁 (untere Behörde) という。郡が2重の性格を持ち、一面は州の最末端機構に位置づけ、他面では市、ゲマインデの自治組織であることはすでに第1章で述べた。特別市も郡と同じく州の最末端機構の性格を持つ。

2004年12月31日まで特別官庁であった森林官庁の場合、このヒエラルヒーに対応して最上級森林官庁として食料及び農山村地域省林業局 (Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum, Landesforstverwaltung)、上級森林官庁⁸⁾として2つの地方森林管理局 (Forstdirektion)、下級森林官庁として163の州森林署 (Forstamt) がそれぞれ位置づけられていた。この最上級官庁、上級官庁、下級官庁の概念は、これからの叙述で大きな意味を持つ。

(5) 2005年1月1日の新林業行政改革

とにかく2005年1月1日にB-W州の新行政改革が断行された。その一翼を占める林業行政改革の内容と問題点をいまから述べていくが、その前に、2004年12月31日までの段階における森林署の管理状況をくわしくみておこう。第15表は163の州森林署と4つの団体有林森林署について森林管理面積を示している。ごくわずかの例外を除き、ほとんどの州森林署の欄に州有林、団体有林、私有林の面積が記載されている。州有林は文字どおり州の所有であるが、団体有林、私有林については当然ながら州が所有しているのではない。所有ではないが、団体有林については管理経営を、私有林については指導、助言などを行うという統一森林署システムのゆえに、州の林業統計には州森林署の欄に団体有林、私有林の森林面積も掲載されているのである。統一森林署の法律的根拠は、B-W州森林法第65条にくわしく規定されている。

団体有林は、州森林法第47条3項によって「自ら森林技術上の経営の管理を行うことができる。」⁹⁾と規

第15表 B-W州の森林署別森林管理面積-2004年12月31日まで-

地方森林管理局		森 林 署	森 林 面 積 (ha)				計
			州有林	連邦有林	団体有林	私有林	
フライブルク	1	カールスルーエ	911		6,593	95	7,599
	2	ハルト	4,231		2,117	14	6,362
	3	フィリップスブルク	3,735	33	2,203	126	6,097
	4	ラーシュタット	84	44	5,317	284	5,729
	5	シュベッツインゲン	4,409	105	1,930	415	6,859
	6	ブッヒェン	865		3,632	7,547	12,044
	7	エーベルバッハ	322		4,727	5,569	10,618
	8	ハイデルベルク	3,278		3,507	604	7,389
	9	ボスバッハ	750	2	3,278	4,871	8,901
	10	ネッカーゲミュント	872		3,229	1,683	5,784
	11	シュバルツアッハ	2,615		2,905	1,309	6,829
	12	ヴァルデュレン	464	129	6,114	2,054	8,761
	13	ヴァインハイム	353	25	5,624	965	6,967
	14	アルビルスバッハ	2,049		1,790	4,577	8,416
	15	アルテンシュタイク	1,511		3,647	1,969	7,127
	16	ビュール	575		6,191	896	7,662
	17	エンツクレストーレ	5,733			172	5,905
	18	フォルバッハ	3,544		2,811	82	6,437
	19	ムルクシッファーシャフト				5,782	5,782
	20	フロイデンシュタット	603		3,668	5,674	9,945
	21	ゲルンスバッハ	3,564		4,500	525	8,589
	22	バート・ヘレンアルプ	4,843		336	4	5,183
	23	カルヴ	2,640	37	5,998	2,793	11,468
	24	ホルプ		16	3,678	3,351	7,045
	25	クロスターライヒェンバッハ	6,442		29	1,099	7,570
	26	カールスパート	2,757		5,096	33	7,886
	27	バート・リーベンツェル	4,717		1,915	1,687	8,319
	28	ナーゴルト	446		4,366	1,722	6,534
	29	ノイエンビュルク	778		5,981	269	7,028
	30	バイアースプロン	6,189		2,712	214	9,115
	31	ブファルツグラーフエンバイラー	4,139		1,496	890	6,525
	32	ブフォルツハイム	4,451	22	2,326	425	7,224
	33	ローテンフェルス	3,229		1,935	178	5,342
	34	バートヴィルトバート	4,218		2,361		6,579
	35	バート・リッポルザウ=シャープバッハ	3,365		466	3,161	6,992
	36	アーデルスハイム	537		6,336	2,872	9,745
	37	ブレッテン	845		4,774	636	6,255
	38	マウルプロン	2,323		3,294	34	5,651
	39	ミュールアッカー	935		3,910	374	5,219
	40	ジンスハイム	535		5,260	1,547	7,342
	41	ブルップザール	3,884		4,010	129	8,023
	42	ブライザッハ	806		3,923	1,239	5,968
	43	エメンディンゲン	1,668		3,035	2,941	7,644
	44	ケンツインゲン	1,346	1	3,861	665	5,873
	45	レールラッハ	1,782	2	3,150	2,805	7,739

46	ケール・イン・ライナウ	662	48	4,822	159	5,691
47	バート・ペータースタール=グリースバッハ	1,332		3,297	4,898	9,527
48	エルツアッハ	631		1,298	6,248	8,177
49	エッテンハイム	1,136		3,671	2,432	7,239
50	フルトヴァンゲン	1,908		2,140	8,122	12,170
51	ゲンゲンバッハ	2,533		1,515	2,276	6,324
52	ハウザッハ	537		1,179	8,664	10,380
53	カンデルン	3,108		1,828	1,900	6,836
54	キルヒツアルテン	5,686		1,185	3,273	10,144
55	ラーレ	1,168	33	4,019	2,989	8,209
56	ミュルハイム	1,023	34	4,958	344	6,359
57	ティティゼー・ノイシュタット	384	4	5,765	8,591	14,744
58	バート・ゼッキンゲン	790		3,355	4,865	9,010
59	ザンクト・ブラージェン	3,320		1,852	4,379	9,551
60	ザンクト・メルゲン	1,769		512	6,850	9,131
61	シュルツゼー	3,784		2,276	3,899	9,959
62	シェーナウ	380		6,407	1,256	8,043
63	ショプフハイム	2,374		3,379	4,548	10,301
64	シュランベルク			991	11,718	12,709
65	シュタウフェン	2,150	6	6,056	961	9,173
66	トートモース	2,731		530	5,251	8,512
67	トートナウ	62		4,787	128	4,977
68	トリーベルク	2,614		1,260	5,157	9,031
69	ヴァルトキルヒ	1,332		2,245	5,944	9,521
70	ヴォルフアッハ	442		2,210	10,795	13,447
71	ツェル			2,598	6,488	9,086
72	オーバーキルヒ	1,267	4	4,181	6,002	11,454
73	オッフエンブルク	396	10	4,716	1,365	6,487
74	オーベルンドルフ	447		4,498	1,421	6,366
75	ロットヴァイル	867	2	5,780	1,113	7,762
76	ズルツ	1,113		2,815	2,324	6,252
77	ボンドルフ	2,907		3,610	1,468	7,985
78	ドナウエシンゲン	258		9,082	2,515	11,855
79	シュテューリンゲン	1,774		2,970	2,578	7,322
80	フィリンゲン・シュベニンゲン	1,702		2,998	1,563	6,263
81	ヴァルツフート・ティーンゲン	1,968		1,898	4,192	8,058
82	イメンディングン	1,553	180	4,709	4,474	10,916
83	シュバイヒンゲン	386		4,704	2,883	7,973
84	トゥットリンゲン	1,524	18	4,853	1,860	8,255
85	ヴェーインゲン	270		6,511	2,447	9,228
86	エンゲン	1,114		3,449	3,651	8,214
87	イエシュテッテン	805		3,743	2,369	6,917
88	ラードルフツェル	2,680	108	4,344	2,211	9,343
89	シュトックアッハ	1,349		2,733	5,250	9,332
	バーデン・バーデン市立森林署			7,381	169	7,550
	フライブルク市立森林署			5,296	201	5,497
	(フィリンゲン・シュベニンゲン) 森林署			5,938	2,135	8,073
	89州有林森林署、3市有林森林署	167,579	863	324,375	248,607	741,424

地方森林管理局		森 林 署	森 林 面 積 (ha)				
			州有林	連邦有林	団体有林	私有林	計
チュービンゲン	1	エッピンゲン	1,601		5,522	2,646	9,769
	2	ラウダ・ケーニツヒスホーフエン	1,141		3,109	2,882	7,132
	3	グンデルスハイム	1,030		2,775	1,258	5,063
	4	ハイルブロン	834	366	4,997	2,042	8,239
	5	ヴァイヒンゲン	1,002	8	5,153	860	7,023
	6	キュンツェルスアウ	1,123		2,508	6,809	10,440
	7	パート・メルゲントハイム	1,391	2	3,212	3,216	7,821
	8	ノイエシユタット	1,056		5,025	1,202	7,283
	9	シェンタール	2,155		2,530	6,176	10,861
	10	タウバーピシヨフスハイム	1,169	120	4,010	3,022	8,321
	11	ヴェルトハイム	673	191	4,322	5,094	10,280
	12	バックナンク	3,843		2,429	2,078	8,350
	13	エスリンゲン	2,738		2,811	257	5,806
	14	ゲッピンゲン	2,861		2,879	5,754	11,494
	15	ヘレンベルク	1,271		5,108	829	7,208
	16	ショルンドルフ	2,947		2,500	526	5,973
	17	キルヒハイム	2,145		2,922	1,742	6,809
	18	レオンベルク	455		6,103	179	6,737
	19	レーベンシユタイン	4,094		811	2,798	7,703
	20	ニルティンゲン	1,268		4,227	767	6,262
	21	シウトウツガルト	2,042	37	3,469	207	5,755
	22	ヴァイル・イム・シェンブッフ	3,682	650	2,744	276	7,352
	23	アプツグミュント	3,405		333	2,888	6,626
	24	フェルベルク	1,557	54	979	7,852	10,442
	25	クライルスハイム	2,752	96	877	4,706	8,431
	26	エルヴァンゲン	4,945	41	815	6,497	12,298
	27	ガイルドルフ	3,331		643	6,113	10,087
	28	グシユベント	4,061		269	2,996	7,326
	29	ローゼンベルク	4,577		206	1,597	6,380
	30	ロルヒ	4,648		277	523	5,448
	31	ムルハルト	1,691		1,667	4,574	7,932
	32	シュロツベルク	2,127	128	1,017	5,821	9,093
	33	シュベールピツシユ・ハル	1,974	42	2,503	4,595	9,114
	34	ヴェルツハイム	2,661		991	4,074	7,726
	35	アーレン	2,476		1,124	4,602	8,202
	36	ホプフィンゲン	2,839		2,741	6,410	11,990
	37	ガイスリンゲン	2,336	39	3,066	3,259	8,700
	38	ギーンゲン	2,628		1,921	1,694	6,243
	39	ハイデンハイム	2,732		2,980	5,597	11,309
	40	オーバーコッヒェン	5,304		211	944	6,459
	41	シュヴェーピツシユ・グミュント	1,015	117	2,568	5,142	8,842
	42	シユタインハイム	3,440		2,589	2,025	8,054
	43	ヘッピンゲン	5		4,704	3,761	8,470
	44	メッシンゲン	778	105	4,951	1,040	6,874
	45	ローゼンフェルト	614		3,735	1,949	6,298
	46	ロツテンブルク	375		4,521	2,145	7,041
	47	チュービンゲン・ペーベンハウゼン	5,507		1,872	325	7,704

48	ブラウシュタイン	2,195		2,648	2,494	7,337
49	ブラウボイレ	3,308		3,549	1,326	8,183
50	ブララディンゲン	305		4,437	1,248	5,990
51	アルプシュタット		1,250	8,528	2,072	11,850
52	エーインゲン	2,835		2,335	5,344	10,514
53	ガマーティンゲン	153		4,205	2,624	6,982
54	ランゲナウ	3,519	59	2,042	3,576	9,196
55	リヒテンシュタイン	2,074	90	5,386	1,769	9,319
56	メスキルヒ	43	675	4,399	7,858	12,975
57	ミュンジンゲン	1,721	2,225	3,956	859	8,761
58	ロイトリンゲン	618		5,447	540	6,605
59	バート・ウーラッハ	2,367		4,200	1,266	7,833
60	ツヴィーファルテン	2,866		2,029	3,516	8,411
61	バーリンゲン	588	411	5,016	2,432	8,447
62	バート・ヴァルトゼー	4,728		661	7,749	13,138
63	ビーバーアッハ	3,076	3	709	5,224	9,012
64	ロイトキルヒ	579	157	1,789	10,794	13,319
65	メンゲン		97	6,567	5,083	11,747
66	オクセンハウゼン	2,889		798	10,235	13,922
67	ブフレンドルフ	514	82	3,916	10,824	15,336
68	ラーフェンスブルク	3,461		873	3,126	7,460
69	リートリンゲン	2,705	4	1,797	3,777	8,283
70	バート・シュッセンリート	2,837		922	3,052	6,811
71	テットナック	3,078		401	2,647	6,126
72	ユーバーリンゲン	880		3,837	7,576	12,293
73	ヴァンゲン	2,219		728	11,206	14,153
74	ウルム	3,782	105	1,158	3,603	8,648
	ビーバーアッハ市森林署			2,534	876	3,230
	74州有林森林署、1市有林森林署	161,639	7,154	211,413	264,445	644,651
	合計(163州有林森林署、4市有林森林署)	329,218	8,017	535,788	513,052	1,386,075

注1) Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg : Jahresbilanz 2002, Materialband より。

2) フライブルク地方森林管理局管内の市有林森林署はバーデン・バーデン、フライブルク、フィリンゲン・シュベニンゲンの3つ、チュービンゲン地方森林管理局管内の市有林森林署はビーバーアッハ。これら4つの市有林森林署以外はすべて州森林署。

第16表 B-W州における新しい森林管理体制—2005年1月1日以降—

州政府行政区 (Regierungsbezirk)	区分	特別市、市及び郡の名称	中心的森林管理組織の名称 46 (9+2+35)	支署的な組織の名称 60カ所	
シュトゥットガルト (2特別市、11郡)	特別市 (Stadtkreis) 特別市 以下、郡 (Kreis)	ハイльブロン市	不動産及び経済振興署の農林業部	ヴァイル・イム・シェーンブッフ森林署 レオンベルク森林署	
		シュトゥットガルト市	不動産及び住宅署の森林署部門		
		ベーリンゲン郡	郡森林署		
		エスリンゲン郡	森林署		
		グッピンゲン郡	森林署		
		ハイデンハイム郡	林業中央専門部		
		ハイльブロン郡	郡森林署 (第34署)		
		ホーエンローエ郡	森林署		
		ルードヴィグズブルク郡	林業専門部		
		マイン・タウバー郡	郡森林署		
		オストアルブ郡	林業部		パート・メルгентハイム森林署 ヴェルトハイム森林署 ラウダ・ケーニヒスホーフェン森林署
		レムス・ムール郡	林業営業部		シュベールビッシュ・グミュント森林支署 グシュヴェント森林支署 エルヴァンゲン森林支署 ローゼンベルク森林支署 アプストグミュント森林支署 ポプフィンゲン森林支署
シュベールビッシュ・ハル郡	郡森林署	シュルンドルフ森林支署			
カールスルーエ (5特別市、7郡)	特別市 (Stadtkreis) 特別市 特別市 特別市 特別市 以下、郡 (Kreis)	バーデン・バーデン市	バーデン・バーデン市立森林署	ガイールドルフ森林区 クライルスハイム森林区	
		ハイデルベルク市	ハイデルベルク森林署		
		カールスルーエ市	測量・不動産・住宅部—林業担当		
		マンハイム市	道路及び緑地管理署の林業経営部門		
		プフォルツハイム市	環境保護署の第5部 森林管理		
		カルヴ郡	郡森林署		
		エンツ郡	第20署 森林署		
		フロイデンシュタット郡	郡森林署		
		カールスルーエ郡	森林署		ナーゴルト支署 アルテンシュタイク支署 パート・リーベンツェル支署 カルムバッハ支署
		ネッカー・オーデンヴァルト郡	モスバッハ林業経営管理		バイアースブロン支署 ホルブ支署
ラージシュタット郡	郡森林署	南部地区 西部地区 東部地区			
		アーデルスハイム林業経営管理 ヴァルデュルン林業経営管理 シュヴァルツアッハ林業経営管理			
		ガッゲナウ地区管理 フォルバッハ地区管理 ビュール地区管理			

		ライン・ネッカー部	郡森林署及びネッカーゲミュント森林区	オーデンヴァルト森林区 クライヒガウ森林区 ライントール森林区 ライントール・ベルクシュトラーセ森林区
		ムルクシッファーシャフト		
フライブルク (1特別市、1市、9郡)	特別市(Stadtkreis) 市(Stadt) 以下、郡(Kreis)	フライブルク市	フライブルク市立森林署	
		フリリンゲン・シュベニンゲン市	森林署	
		ブライヌガウ・ホッホシュヴァルトツヴァルト郡	郡森林署	キルヒツアルテン森林区 シュタウフェン森林区 ティティゼー・ノイシュタット森林区
		エメンディンゲン郡	郡森林署	ヴァルトキルヒ森林区
		ゴンスタット郡	郡森林署	
		レニラッハ郡	林業中央部	カンデルン森林地区 ショップハイム森林地区 トットナウ森林地区
		オルテナウ郡	林業経営署郡森林署	林業経営署ラー森林区 林業経営署オーバーキルヒ森林区 林業経営署ヴォルフアッハ森林区
		ロッドヴァイル郡 シュヴァルトツヴァルト・パール郡	森林署 下ナウエシンゲン郡森林署	
		トウットリンゲン郡	トウットリンゲン森林署	トリーベルク森林署
		ヴァルズフト郡	ヴァルズフト・ティーンゲン郡森林署	イメンディンゲン支援地点 ヴェーインゲン支署 ヴァルズフト南部森林区 ヴァルズフト北部森林区 ヴァルズフト西部森林区 ヴァルズフト東部森林区
チュービンゲン (1特別市、1市、8郡)	特別市(Stadtkreis) 市(Stadt) 以下、郡(Kreis)	ウルム市	不動産及び経済振興部	
		ビーバーデッハ市	ビーバーデッハ市森林署	
		アルプ・ドナウ郡	郡林業・自然保護専門業務部	
		ビーバーデッハ郡	郡森林署	オクセンハウゼン経営部 リートリンゲン経営部
		ホーデンゼー郡	郡森林署	ホーデンゼー郡森林署テットナク業務区 ホーデンゼー郡森林署ユーパーリンゲン業務区
		ラーフェンスブルク郡	郡森林署	ロイトキルヒ支署
		ロイトリンゲン郡	ミュンジシゲン郡森林署	ロイトリンゲン支署
		シグマリンゲン郡 テュービンゲン郡	林業専門部 林業部-西部・郡森林署	
		ツォーレルンゲルン郡	バーリンゲン郡森林署 専門部16・162・163	林業部-北部 林業部-南部

注1) フライブルク地方森林管理局Wetzlarからの聴き取り(2005年9月1日) 及び
2) <http://wald-online-bw.de/adressen/index.htm> より(2005年10月15日アクセス)

定されている。バーデン・バーデン市、フライブルク市、フィリンゲン・シュベニンゲン市、ビーバーアッハ市はこの規定に基づき、自らの意思によって独自の森林署を設置している。この4市以外の自治体は、州森林法第47条1項の規定「団体有林における森林技術上の経営の管理は、州により行われる。」¹⁰⁾に基づき、団体有林の管理経営を州森林署に委ねているわけである。

第15表に示したB-W州の森林が2005年1月1日から第16表のとおり管理されることになった。かつての2地方森林管理局は特別官庁の位置づけが解体されて、2つの州政府行政区庁のなかのそれぞれ一つのセクションに過ぎない地方森林管理局に、163の州森林署もすべて解体され、その機能は9特別市及び35郡のなかの森林管理組織に、再編された。だが、管理組織は再編されたものの、B-W州内の森林所有権はいっさい移動しなかった。新林業行政改革が断行される前に、当時の地方森林管理局は9特別市と35郡に対して森林署(Forstamt)、森林支署(Außenstelle)の名称を使用するよう要請したが、その要請を受け入れたところもあれば、全く受け入れなかったところもある¹¹⁾。名称だけに注目すると、地方森林管理局の要請を受け入れなかったところでは、すでにかつての州森林署の面影は消失している。

9特別市は従来から森林を所有していたが、こんどはそのすべてが独自の森林管理組織をもつことになり、かつ自らの団体有林の管理経営に加えて州有林の管理経営及び私有林への対応をすることになった。かつての州森林署が担っていた統一森林署の機能を、特別市の森林管理組織が継承したともいえる。フライブルク市とバーデン・バーデン市は従来の団体有林森林署の機能を継続させつつ、それに新たに州有林を自らの管轄区域に加えるに至った。1970年代に団体有林森林署を廃止したハイデルベルク市は、およそ30年ぶりに独自の森林署を復活させた。だが、30年前に同市の団体有林森林署は州有林の管理経営までは行わなかったと思われるが、今度は州有林のそれも引き受けることになった。なお、ビーバーアッハ市とフィリンゲン・シュベニンゲン市の団体有林森林署はそのまま継続されているので、特別市と市を合わせて計11の自治体が独自の森林管理組織を保有することになった。しかし、ビーバーアッハ市とフィリンゲン・シュベニンゲン市の団体有林森林署が州有林の管理経営も引き受けることになったかどうかは、未確認である。

35郡もそれぞれ州有林の管理経営、団体有林の管理経営、私有林への対応をすることになり、特別市と同様にかつての州森林署が実施していた統一森林署の機能を継承した。しかし特別市と決定的に異なるのは、郡は森林をまったく所有していないことである。森林を所有していないにもかかわらず林業経営を行うという所有と経営の分離が果たしてうまく機能していくのかどうか、注目される。

特別市は森林を所有している、郡は森林を所有していないという違いはあるにせよ、解体された州森林署の機能を特別市と郡が引き継いだのは、郡は一面で州機構のなかの下級官庁、つまり州の機構そのものであり、また特別市も同様の性格を持っているからである。また、2003年5月7日のトイフェルによる政府声明演説にあったように、「特別市と郡は州の課題を代行するために完全な費用代償を得る」ことが保障されたからである。

(6) 新林業行政改革の特徴と問題点

筆者の一人、安井は2005年9月1日に州政府行政区庁フライブルクの第8部地方森林管理局における法律・行政・森林不動産部門責任者イェルク・ヴェッツェル(Jörg WETZEL)に面会して、長時間に及ぶ聴き取りを行った。いまからしばらくのあいだ、ヴェッツェルの説明を要約した部分を括弧内に示しながら、新林業行政改革の特徴と問題点を整理してみよう。ただし、ヴェッツェルの説明は州から郡への変化だけを述べて、特別市については何もふれていない。これは恐らく、郡について説明することで、特別市への変化もそのなかに含める意図だったと思われる。そのため、ヴェッツェルの言う郡には特別市も含まれていると理解して稿を進めることにしたい。また、州森林官のなかで Angestellte はそれほど多くないので、ヴェッツェルの説明そのものを紹介する場合はそのまま Angestellte と書くが、それ以外の叙述部分では全員が Beamte であると仮定する。

1) 新林業行政改革に伴う人の異動

ヴェッツェルはまず、新林業行政改革に伴う職員、労働者の所属の異動について説明した。第2章-4)で述べたとおり Beamte には上級職(Höherer Dienst、大学卒業)、高位中級職(Gehobener Dienst、専門学校卒業)、中級職(Mittlerer Dienst)、初級職(Einfacher Dienst)の4種類があるものの、B-W州

森林官の構成は近代化していて初級職は皆無、中級職はごくわずかだけになっている¹²⁾ため、ヴェッツェルは上級職、高位中級職についてのみ言及した。

新林業行政改革の前に州の所属だったのは「Beamte、Angestellte及び林業労働者である。食料及び農山村地域省林業局に所属していたBeamteとAngestellteは2005年1月1日の新林業行政改革後もそのまま同省に止まった。地方森林管理局に所属していたBeamteとAngestellteは職場が州政府行政区庁（Regierungspräsidium）に異動したが、州政府行政区庁は州の組織そのものであるため、州職員（Landesbedienstete）のままであることには変わりはない。問題は森林署に所属していたBeamte、Angestellte及び林業労働者である。」

「州森林署に所属していたBeamteは職場が郡に移ったが、そのうち上級職Beamteは州所属森林官のままである。上級職Beamteのなかには州森林署長と数人の第2 Beamteがいる。第2 Beamteは森林署長の補佐役的性格であり、大きな森林署だけに配置されていた。だが、高位中級職Beamte、Angestellte及び労働者はそれとは異なる。これら3種は、郡の所属に移るべきであるという州の勧告を受けて、およそ95%の人たちがその勧告を受け入れ、郡の所属にかわった。つまり、これらの人たちに雇用主の変更を強制することはできないので、雇用主を変更することが有益であると強く勧告し、そして自分たちの一方的な自由意思（Einseitigfreiwilligkeit）に基づいて所属をかえたのである。州の所属であれば、転勤は州全体にわたる可能性があるが、郡の所属になると、郡の範囲内での転勤ということになる。なお、高位中級職Beamte、Angestellte及び労働者のなかに州所属のままの人たちが約5%いるが、そのほとんどは退職まぎわの人たちである。」

州森林署から特別市、郡に異動した人たちの人数について、ヴェッツェルは人事上の問題なので具体的には明らかにできないとして教えてくれなかったが、さきの第9表、第10表などからおおよその見当をつけることができる。すなわち①第10表によると、1993年時点で州森林署にBeamteが2,053人いた（ここでもAngestellteの人数を無視してBeamteだけと仮定する）。これを2003年には1,779人に減らす予定だったが、州の森林官全体でわずか53人減っただけだった（第2章-4）ので、2004年12月31日時点で州森林署に所属するBeamteはゆうに2,000人を上回っていただろう。

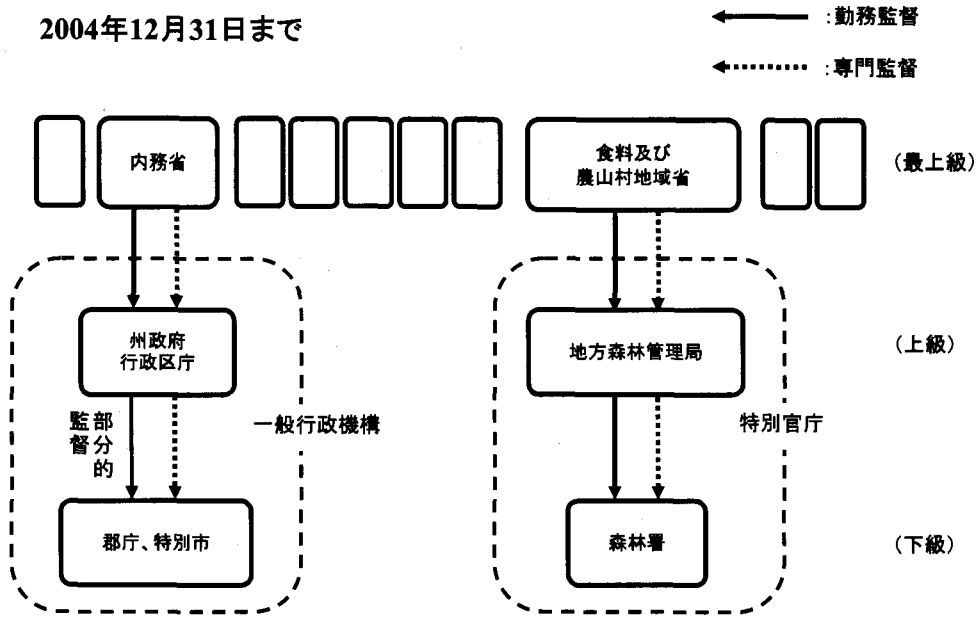
これを2,000人とする。②第9表によると森林署は163だから森林署長も163人、そして第2 Beamteはそれほど多くないので、署長と第2 Beamteをあわせて200人とする（実際には200人よりも少ないと思われる）。2,000人のBeamteのなかで、これが上級職Beamteの人数である。この200人は2005年1月1日以降、職場は特別市ないし郡に移ったが、所属は州のままである。③そうすると、2,000人から200人を差し引いた1,800人が、2005年1月1日に州から特別市ないし郡に所属替えになるべき高位中級職Beamteである。しかし実際にはこのうちの95%、つまり1,710人が州の勧告を受け入れて、一方的な自由意思により特別市ないし郡に所属替えした。これを1,700人とする。この1,700人の人件費は州が費用代償するが、後述のように代償額は毎年、目減りしていく。④なお、第9表のとおり2004年12月31日時点で州の森林管轄区数は894だった。この管轄区が何人の州所属森林管轄区主任（高位中級職Beamte）によって担当されていたかは不明であるが、仮に800人とすれば、1,800人からそれを差し引いたあとの1,000人が団体有林の森林管轄区主任に配置されていた州の高位中級職Beamteであり、この1,000人で1,871箇所（第2章-4参照）の団体有林森林管轄区を担当していたということになる。

2) 監督機能

「仕事上の任務を遂行する際、監督（Aufsicht）の問題は非常に重要である。これには専門監督（Fachaufsicht）と勤務監督（Dienstaufsicht）の2種がある。新林業行政改革の前は（第5図のとおり）、特別官庁としての森林官庁の内部で独自に専門監督、勤務監督が行われ、また一般官庁のほうでは内務省—州政府行政区庁—特別市・郡庁の系列で専門監督、勤務監督が行われていた。ただし、一般官庁の系列における州政府行政区庁と特別市・郡庁のあいだの勤務監督は部分的である。以上のような監督のあり方が、新林業行政改革の実施によって複雑な体系へとかわった（第6図）。」

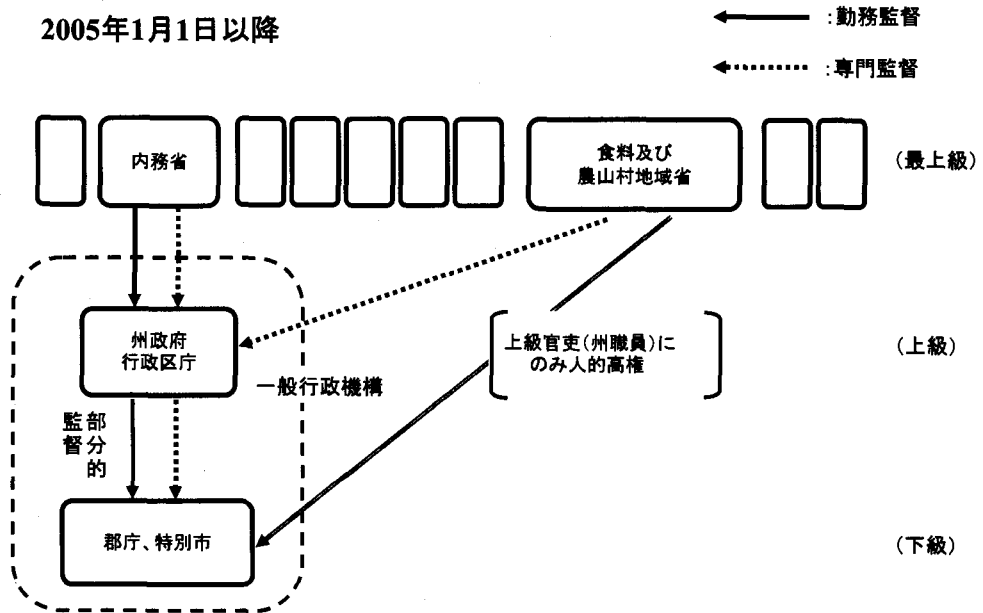
「最上級官庁としての食料及び農山村地域省林業局の下にあった上級官庁の地方森林管理局、下級官庁の州森林署がなくなってしまったので、勤務監督は実行できなくなった。他方、上級官庁の州政府行政区庁のなかに入った地方森林管理局には、内務省から州政府行政区庁に対して行われる専門監督、勤務監督が適用される。また下級官庁としての郡庁に組み入れられ

2004年12月31日まで



第5図 B-W州の行政機構 (新林業行政改革前)

2005年1月1日以降



第6図 B-W州の行政機構 (新林業行政改革後)

た森林管理機構には、州政府行政区庁から郡庁に対して行われる専門監督、勤務監督が適用される。ただし、州政府行政区庁から郡庁に対して行われる勤務監督が部分的であるのは、新林業行政改革の前と同じであり、この事態は重要な意味を持つ。」

「そして、新林業行政改革後の食料及び農山村地域省林業局は、州政府行政区庁のなかに入った地方森林管理局に対して専門監督の機能だけを持っている。ただ、郡庁に職場を移した上級職の Beamte (州職員) に対しては人的高権 (Personalhoheit、人的主権) を

持ち、人事権と監督機能を有する。しかしながら、食料及び農山村地域省林業局から地方森林管理局に対する専門監督が全面的に実施できるかどうかは、州政府行政區長の対応如何によるという問題があり、またそれ以上に、郡庁のなかに編入された上級職 Beamte に対する監督機能が発揮されるかどうかは全くわからない。理論的には郡長（Landrat）は州政府行政區長（Regierungspräsident）の監督機能を受けるのだが、決して行政の全面にわたって法律で明文化されているわけではない。むしろ郡長による自由裁量（Spielraum）の余地が大きい。そのため、現実的には郡長が州政府行政區長からの監督を全面的に受けるのではなく、郡長の意向が大きく左右する場合が多い。また、職場が郡庁に移った上級職の Beamte に対して食料及び農山村地域省林業局が人的高権を実施しようとしても、その上級職 Beamte の上司は郡長である。上級職 Beamte の任務内容について上級職 Beamte と郡長のあいだで意見が対立するような事態が生じると、具体的方針はどうしても郡長の意向が反映したものにならざるを得ない。郡は州の組織機構の下級官庁であるとともに自治体の自治組織でもあるため、そのようなことになる。いずれにしてもいま述べたような点がどのような形であらわれるのか、今後の推移を待たなくてはならないが、理論的には特別官庁の時代に比較して決定的に異なる問題である。新採用の人事についても、同じような性格の問題が生じると考えられる。」

3) 人件費の補填

2003年5月7日のB-W州議会演説で当時の州首相トイフェルは、「特別市と郡は州の課題を代行するために完全な費用代償（Kostensatz）を得る」と言い、また「統合の目的のためにわれわれはもちろん、5年から7年以内で20%の効率化を達成することとする」と述べた。この点に関連してヴェッツェルは、特に人件費について次のように説明した。「州は2005年1月1日から郡に所属がえした職員の人件費について細かい計算を行ったうえで、2005年はその100%を郡に支給している。しかし、2006年1月1日からは3%減の97%、その翌年には94%、というように毎年、支給が減ってゆき、最終的に2011年1月1日には20%削減された額になる。そのため郡にとっては、人件費に関する圧力が年々増加する。だから、郡において林業関係のポストが空いたからといって、すぐに補充する

ということにはならないだろう。むしろ、林業関係の人数を減らしていく郡が多くなっていくのではないだろうか。」

4) その他の問題

「そのほかにもいろいろな問題がある。もはや森林署は官庁ではなくなり、下級官庁としての郡における一つの組織に過ぎなくなった。しかも、シュヴァルトツヴァルト地域北部の、森林率が極端に高い地域の郡を除いて、通常は郡における一つの部でもなく、部のなかの一つの課ぐらゐに過ぎない。その課の責任者になったのは、郡に組み込まれた数人の州森林署長のうちの一人だけである。責任者以外の旧森林署長がいま何をしているかが問題だが、これまた郡長の意向による。旧森林署長のなかには、もはや署長ではないにもかかわらず依然として署長気分の抜けない人が多いようだ。」

「州森林官の昇進も大きくかわっていきだろう。例えば私のこれまでの経歴は、森林官庁の上級職 Beamte としてはかなり一般的、典型的なコースを歩んできた。官吏試補のち森林官になって、まず地方森林管理局に森林経理担当者として勤務し、その後数年間は省に配属になった。そのあいだに一時期、内務省に出向したりもしたが、それは特例であり、内務省から戻ってくると森林署長として勤務した。その時に行政改革があり、もう一度、地方森林管理局に課長として異動になった。もしもその状況が続いたならば、数年後には次の異動により再び森林署長になるか、あるいはそのまま地方森林管理局に残って他の業務を遂行するか、はたまたシュトゥットガルトの省に行くのか、どの官庁レベルに行きたいかを決断することができずだった。しかし、今回の林業行政改革によって森林署長への道は完全に無くなってしまった。同じことは、すべての上級職 Beamte にほぼ共通していえる。例えば地方森林管理局にいて森林署長になるのを待っている人にとっては、将来の展望に大きな変更が出てくる。現実問題として、昇進上で多様な道は残されていない状況になってしまった。特に州も郡も一律に人件費を20%削減しなければならない状況下では、なおさら可能性が狭まったといわなくてはならない。」

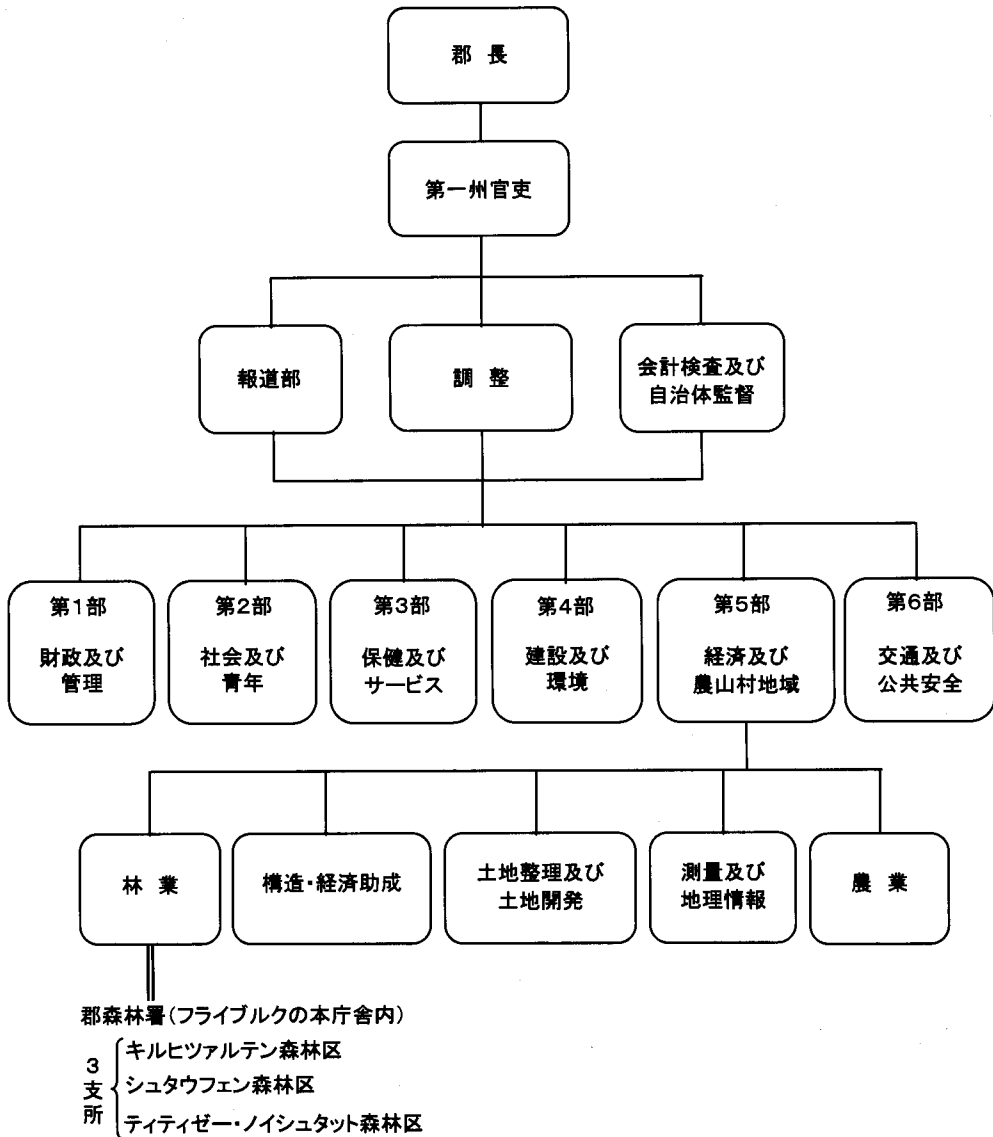
ヴェッツェルはいろいろな論点を説明してくれたが、最も強調したかったのはやはり次の点だったと思われる。「行政改革の目的の一つに、行政における決断を早めることや行政間の意思疎通を円滑にすること

があった。多くの行政機構が郡の組織に編入された結果、林業行政関係者、自然保護関係者、その他の一般行政関係者がすべて一つの建物のなかで仕事をするようになり、その限り、林業行政について合意を図ったり決断を下すのは確かに早くなるだろう。しかし、そのために、専門的な見解とは別の意思によって決断の下る可能性が出てきた。最終的には、郡長が自らの裁量で優先順位を決定することができるからである。」ただし、最後にヴェッツェルは次のように慎重な表現を忘れなかった。「林業行政改革は実施されたばかり

なので、今後の事態がどのように展開していくかについては、しばらく様子を見なければならない。」

(7) ブライスガウ・ホッホシュヴァルトツヴァルト郡の事例

ヴェッツェルの説明を踏まえたうえで、B-W州に35ある郡の一つ、ブライスガウ・ホッホシュヴァルトツヴァルト郡の機構を概観しておこう(第7図)¹³⁾。B-W州の郡における平均の自治体数は31.5だが(第1表)、この郡には50の自治体が属している。かなり



第7図 ブライスガウ・ホッホシュヴァルトツヴァルト郡の機構

大きな郡である。フライブルクの街のなかに、非常に大きな建物の本庁舎を構えている。郡長の下に第一州官吏¹⁴⁾がいて、さらにその下に特別職が3人いる。特別職の下に6つの部があるが、そのなかの一つ、「経済及び農山村地域」部における一つのセクションが「林業」である。

この郡の管轄区域内にはかつて6つの州森林署－キルヒツアルテン、シュタウフェン、ティティゼー・ノイシュタット、ミュルハイム、プライザッハ、ザンクト・メルゲン－があったが、現在の森林管理機構は本庁舎のなかに郡森林署を置き、その下にキルヒツアルテン森林区、シュタウフェン森林区、ティティゼー・ノイシュタット森林区の3支所が位置づけられている。特別官庁時代における森林署の社会的位置づけの高さと、「経済及び農山村地域」部の一つのセクションに過ぎない現在の位置づけとはあまりに対照的である。そのため、かつてのミュルハイム、プライザッハ、ザンクト・メルゲン各森林署の署長、職員、労働者、庁舎、森林がいまどのような状況になっているか、気になるところである。

注

- 1) “Leistungsstark und bürgernah-Baden-Württemberg schafft die moderne Verwaltung des 21. Jahrhunderts” Regierungserklärung von Ministerpräsident Erwin TEUFEL MdL am 7.Mai 2003 im Landtag von Baden-Württemberg
- 2) このCDUの内部対立は2004年10月24日に、Teufelの後継をめぐる党内有力者同士が横っ面をひっぱたきあう茶番劇まで演じるに至った (http://de.wikipedia.org/wiki/Erwin_Teufel, http://www.rhetorik.ch/Aktuell/Aktuell_Oct_29_2004.html 及び <http://www.stern.de/politik/deutschland/Baden-W%FCrttemberg-Ohrfeigen-Freunden/531492.html>, いずれも2006年2月18日アクセス)。
- 3) Gesetz zur Reform der Verwaltungsstruktur, zur Justizreform und zur Erweiterung des kommunalen Handlungsspielraums (Verwaltungsstruktur-Reformgesetz – VRG) vom 1.Juli 2004
- 4) 州政府行政区庁フライブルクの第8部地方森林管理局における法律・行政・森林不動産部門責任者イェルク・ヴェッツェル (Jörg WETZEL) からの聴き取り。
- 5) 2004年12月31日までのB-W州における地方森林管理局の任務、州森林署の任務については神沼公三郎「ドイツの統一森林署」(石井寛・神沼編著『ヨーロッパの森林管理－国を超えて・自立する地域へ－』(株)日本林業調査会、2005年、pp.333、p.149－p.174) 参照。
- 6) <http://wald-online-bw.de/11fv/f1direktion.htm> 及び <http://wald-online-bw.de/adressen/index.htm>、2005年10月02日アクセス。ただし2006年5月時点のHPでは、すでに取消線部分は取り除かれて記載されていない。また、下線も付されていない。
- 7) 1990年代にB-W州の森林官庁に対する評価がかなり高くなった原因としては、第2章-(2) (「1990年代における枠組みの変化」) で述べたように森林官庁の姿勢が柔軟化した点を挙げなければならないが、さらには、ここで述べた森林官庁の任務に基づいて実施される団体有林、私有林へのサービスのきめ細かさも重要である。第1章の注6) で紹介したChristoph HARTEBRODT, Thomas FILLBRANDT and Helmut BRANDLの論文“Community Forests in Baden-Württemberg (Germany) : A Case Study for Successful Public-Public-Partnership” (Small-scale Forest Economics, Management and Policy, 4(3) : 229-250, 2005) は、1998年、2000年～2001年などに行った自治体へのアンケート調査を踏まえて、自治体は森林官庁からもたらされるマーケティング情報の質、正確さ、早さなどに大きな満足感を抱いていると指摘している。なお、この論文は題名のとおり林業の実践における州と自治体の関係を論じたもので、マーケティングの問題を含めて近年、両者の関係が密接になってきた経緯を積極的に評価し、最後に自治体について、「州による手助けと自助努力とを組み合わせることによってのみ、将来的に質の高い森林管理を維持しうるのである」と結んでいる。新林業行政改革によってもたらされる現実の動きとこの結語の趣旨が果たして同じ方向に向かうのか否か、筆者らとしては今後の行方を見守りたい。
- 8) 山縣光晶はhöhere Forstbehördeを中級森林官庁と訳している(山縣 訳『ドイツの森林法と助成措置』(財)国際緑化推進センター、1993年、p.54－p.55) が、本稿ではこれを上級森林官庁と訳すことにする。
- 9) 前掲8)、p.49。
- 10) 前掲8)、p.48。
- 11) ただし州林業局は、郡庁のなかの森林管理組織を

郡森林署 (Kreisforstamt) と総称している。

- 12) B-W州の女性森林官 (上級職 Beamtin) であり、現在はフライブルク大学ランドスケープマネジメント研究室の助手を務めているシルケ・ラニングガー (Silke LANNINGER) からの聴き取りによると、初級職 Beamte は道具を用いて薪炭材を盛んに伐採していたころ、多くの労働者を指揮する現場監督として雇用されていたが、現在はすでに存在しない。また中級職 Beamte は通常の森林管轄区よりも小さな管轄区の主任を務める森林官だったが、これもやはり現在はほとんどいないとのことである。
- 13) <http://www.breisgau-hochschwarzwald.de/servlet/PB/menu/-1/index.html>, 2006年2月22日アクセス。
- 14) 郡長と州官吏については第1章-(4)参照。

おわりに

2005年1月1日を期して断行されたB-W州の新林業行政改革は州の行政全体にかかる新自由主義的行政改革の一環であり、かつ非常に強引な手続きによって実施された。B-W州森林官庁の特徴は歴史的に培われた特別官庁の立場と、州森林署の統一森林署システムだった。しかしB-W州は特別官庁としての森林官庁を解体し、また、バーデンとヴュルテンベルクでは歴史的経過が若干、異なるとはいえ、B-W州の林業行政を現場から支えてきた統一森林署システムを解消せしめた。

B-W州の森林官庁はかつては軍隊のような機関といわれ、他からの批判をいっさい許さないほどの圧倒的威圧感を誇り、ひたすら唯我独尊を貫いたが、1990年代に至り、木材価格の停滞と林業の後退傾向、世界的並びにヨーロッパ的な森林・林業の枠組み転換など新しい情勢のなかで、それへの対応として住民各層の声にそれなりに耳を傾ける柔軟さを示すようになった。その過程で小幅ながらも1990年代の林業行政改革を経験し、今後の同州林業行政がさらにいかなる方向へ進展していくのか注目されていた。徹底した学歴社会の階級制度を基礎にする林業行政が、どのくらい住民本位の柔軟な林業行政に転換していけるのか、試されていたわけである。その矢先、政治主導の強引な林業行政改革により、100年内外に及ぶ林業行政の根幹が一瞬のうちに解体されることになった。

州森林署の解体と特別市、郡への林業経営の移譲により、特別市と郡が林業経営を行うこととなった。だが、そもそも郡は森林を所有していないし、それゆ

え林業経営の経験もない。特別市の多くも同じく林業経営は未経験である。そこで、特別市と郡に配置換えになった上級職 Beamte (州所属森林官のまま) と高位中級職 Beamte (特別市、郡に所属替え) の現実的役割が非常に大きい。しかし制度上、これらの森林官は特別市長ないし郡長の管轄下にあり、行政方針の決定に当たっては特別市長ないし郡長の意思に従わざるを得ない。この点は当事者である州の森林官自身がひたすら懸念するところである。森林官の懸念はいささか割り引いて受け取る必要があるものの、歴史的に培われた特別官庁、統一森林署の実態を踏まえた意見でもあるので、一定の説得力を持っている。

問題の焦点は、森林官の懸念する事態がいつ、どのような形で発生し、その結果、B-W州における林業行政が、環境保全を中心とする広範な州住民の要求から逸脱していくことになるのか、あるいはこの懸念は森林官が自らの地位保全に拘泥するゆえのエゴイズムに過ぎず、実際には林業行政が州から特別市、郡の手に移ったため、より住民の要求に近接した林業経営が行われるようになっていくのか、という点にあると考える。このような論点は新林業行政改革を評価するさいの判断基準になるが、実際にはしばしの時間をかけて新林業行政改革の成り行きを注意深く見守っていく必要がある。

この論点との関連で筆者らが懸念するところを2点、指摘しておきたい。ただし、この懸念が現実のものになるかどうかは、上述のとおり時間の経過をみなければわからない。懸念の第一は、いままでもB-W州内で統一的な管理方針、管理体制のもとに統括されてきた林業経営が、今後は9特別市、35郡によって運営されることにより、州の森林官庁によるチェックとコントロールの権限が及ばない事態も考えられることである。そのため州内の各地域で、ないしは各森林所有体のあいだで、林業経営の内実にはばらつきが生じる可能性が考えられる。

もう一つは、第一の点をさらに具体化した問題であるが、特に州有林の林業経営が粗放になるのではないかとこの点である。かつて州森林署は、それぞれ関連する団体有林の林業経営に十分、意を注いできた¹⁾。特別市、郡に林業経営の実権が移ったいま、特別市、郡が自らの団体有林に関する林業経営を粗放化していくとは考えにくいが一しかし特別市、郡が森林官の雇用人数を減らしていくと予想されるので、懸念材料がないわけではない。他方、州有林の林業経営を特別

市と郡が実践するという事態は、森林管理上の手抜きをしたりあるいは伐採量を増大させたりする経営の粗放化を招く危険性が潜んでいるように思われる。かつては自治体が森林所有者で、州がその林業経営主体だったという関係と、今度は州が単なる森林所有に後退して、特別市と郡がその林業経営主体に位置づけられたという関係は、異なる結果をもたらす可能性があるのではないだろうか。

それにしても、強引な新林業行政改革の断行により州の森林官、特に上級職 Beamte は強い不満と深い落胆の色を隠さず、林業行政に対するモチベーションを極端に低下させているため、B-W州の林業行政はしばらくのあいだ混乱状態が続くであろう。いったん人間の気持ちからモチベーションが低下すると、それを取り戻すのは容易なことではない。実はこの点が、新林業行政改革のもたらした最大の問題かもしれない。仮に同じ行政改革を行うにしても、その実施方法と手続きの如何により当事者の受け取りかたは全く異なってくる。この点で、エルヴィン・トイフェルとその後継者による新林業行政改革の実施方法は、悪しき州行政の典型として後世まで語り継がれるであろう。

なお、現在の州森林法はあくまで州が林業経営と森林管理の先頭に立ち、責任を持つ体系を前提にしている。そのため、林業経営と森林管理の直接的担当を州から特別市、郡の手に移した新林業行政改革の体制は、必然的に森林法の抜本的改正を必要としている。あるいは、新林業行政改革に対する州森林官の抵抗から、森林法の抜本改正がなかなか行われないうちかもしれないが、客観的にいえば新林業行政改革の体制と森林法の基本精神は矛盾している²⁾。

注

- 1) 神沼公三郎「ドイツの統一森林署」、石井寛・神沼編著『ヨーロッパの森林管理—国を超えて・自立する地域へ—』(株)日本林業調査会、2005年、pp.333、p.149—p.174。
- 2) 最後に、B-W州の新林業行政改革に関して次の研究課題を述べておくと、その一つは自治体や自然

保護団体から見た評価がどのようなものか、把握して分析することである。ただし、すでに同上1)の神沼論文は、非常にわずかながらもB-W州の自治体首長3人の感想を紹介している。そのインタビューは、エルヴィン・トイフェルが新行政改革構想を発表してから半年ほど経過した時点で行ったもので、新林業行政改革の概要は伝えられていたものの、詳しい具体的な内容はまだ明らかにされていないときだった。3人のうちで最も篤実な印象を受けた首長は1990年代の州森林官庁の変化を積極的に評価する一方、新林業行政改革に対してはかなり慎重に言葉を選びながらも懸念を表明していた。2人目の首長はときに州森林官庁の林業行政を痛烈に批判する構えを見せつつ、前者の首長とは対照的に、新林業行政改革が実施されても何の心配もいらないと断定的に述べた。3人目の首長は、篤実さの印象において両首長の中間のタイプだったが、新林業行政改革についてはそれほど心配していないと語っていた。

自然保護団体からは、新林業行政改革の感想をまだ全く聞いていない。ただ、B-W州内の小さな自然保護団体が結集するB-W州自然保護団体連合(Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg e.V.)が、トイフェルの構想発表直後に次のような声明を発表して、B-W州の行政改革全体が自然保護に与える影響を懸念しているので紹介しておこう。「行政機構つまり行政上の決断を下す機構を下位レベルに移行させることにより、市民に近い行政を実現しようとする試みは、確かに行政意思の決定段階において市民サイドからの影響力を増大させるであろう。しかしこれは同時に、政治的影響力を持つ人物が行政に圧力をかけて、行政の決定を左右する危険性が高まることも意味する。そのため、開発プロジェクトの認可、決定等が申請者側の政治的影響力によって左右され、一貫した基準の行政決定が期待できなくなる恐れがある。」(<http://www.lnv-bw.de/stellverw.htm>、2004年6月5日アクセス。ただしこのHPアドレスは今日ではすでに消去されている)

Summary

The German state of Baden-Württemberg is renowned for its thriving forest industry. The state forestry administration has been under the control of Department of State Forest Administration, 4 regional forestry offices and 163 district forestry offices since 1900. The forestry administration had continued over the past approximately 100 years based on two major characteristics: this system had a special status as an independent government body that could make decisions for any issue independently and another one was the integrated district forestry office system. The integrated district forestry office system was the mechanism through which the district forestry offices administer and manage state and community forests and provided guidance, advice and the like regarding private forests. However, reforms in forestry administration were implemented as part of the state government's administrative reforms that were passed on January 1, 2005. Through these reforms, the aforementioned special government offices were scrapped and the state's district forestry offices were also eliminated, thus putting an end to the historic integrated district forestry office system. The district forestry offices were replaced by 35 counties and 9 special cities (cities treated as counties) which have assumed the functions of the former, integrated district forestry offices. However, questions remain regarding the number of functions these counties and special cities will take over and perform. In addition, since the administrative reforms were pushed through the state legislature with a general disregard for the intentions of state forest officers and many forestry officials have been left with a strong sense of dissatisfaction. The state's forestry administration has reached the ultimate in chaos and concerns are growing regarding the direction of this administration as a result of the administrative reforms. This paper aims to shed light on the details of the forestry administrative reforms and addresses the basic characteristics of the administrative reforms.

Keywords

forestry administrative reform, January 1, 2005, dismantlement of special government system, disorganization of the integrated district forestry office system, counties and special cities