

## ドイツの州有林における新たな管理形態 —各州の動向と今後の方向性—

香坂 玲<sup>\*1</sup>・石崎涼子<sup>2</sup>・風 総一郎<sup>1</sup>

ドイツで進展する州有林の管理形態の変化の現状について、ドイツ各州にわたる把握・整理を行うとともに、新たな州有林管理形態の公企業としての性格の把握を試みた。その結果、(1) 2000年代当初に一部の州でみられた州有林管理形態の変更は既にドイツ全州へ広がっており、より企業性の高い会計方式が採用されるようになった、(2) その背景には州政府全体の行政改革の展開がある、(3) ドイツ各州が採用した州有林管理形態は、州公企業もしくは公法上の営造物(公社)のいずれかであり、私法人化は選択されなかった、(4) これらの州有林管理形態の変化は、統一森林行政の採用の有無とは直接には対応していない点が明らかとなった。

キーワード: ドイツ, 州, 自治体, 行財政改革, 州有林

Ryo Kohsaka,<sup>\*1</sup> Ryoko Ishizaki,<sup>2</sup> Souichiro Kaze<sup>1</sup> (2016) **Organizational Reforms of State Owned Forest Managements in Germany: Reviews of 13 German States. J Jpn For Soc 98: 39-43** We reviewed and categorized the organizational reforms of state forest managements in Germany. In addition to the review of the current management organizational forms, we captured the characteristics of the two new organizational forms, namely the *Landesbetrieb* (State Corporation, literally translated) and the *Anstalt des öffentlichen Rechts* (Institution under Public Law, literally translated). As the result, (1) organizational changes since 2000 starting from limited number of states have expanded to overall states with accounting system similar to private enterprises, (2) general structural reforms at the states are accountable for such changes, (3) the new forms are either *Landesbetrieb* and the *Anstalt des öffentlichen Rechts* and none of the states chose to completely privatize, and (4) the organizational forms were not linked with adoption of the *Einheitsforstverwaltung* (Unified Forest Administration, literally translated).

**Key words:** Germany, states, municipality, administrative and financial reform, state forest

### I. はじめに

日本の国有林野事業は、1998年の抜本的改革、2013年の一般会計化を通じて、次第に公共性を前面に打ち出し、その企業性を縮小させているように見える。一方、1990年代以降、欧州諸国やニュージーランドでも国や州が所有する森林の管理形態が変化してきた(注1)。これらの改革の多くは、日本とは逆に、国有林経営の企業性を強める方向性にあると捉えられる。

ドイツは、森林政策や林業のモデルとして日本の森林政策の展開に強い影響を与えてきた国である。特に、日本の国有林については、成立以来ドイツの影響を強く受けてきたとされ、州有林経営に関する研究蓄積も少なくない(注2)。そのドイツの州有林においても、1990年代末から管理形態が変化してきた。その初期段階の動向は石井(2005)により把握・分析されている。だが、その後の改革の進展についてはまだ十分に把握されておらず、また、石井(2005)が指摘した変化についても、新たな州有林管理形態や統一森林署方式と呼ばれる森林管理形態との関係に関する混乱や誤解が散見される(注3)。

行政組織の変革の流れは、森林科学(Forstwissenschaft)においても議論となっている。Winkle and Memmler (2008)ならびに Oesten and von Detten (2008)の論争を紹介する。Oesten and von Detten (2008)は、ドイツ林学ではこのような「官から民へ」の森林行政の長期的なアクターの拡大と変化に対し、セクターに特化してきた林学が十分に対応できておらず、社会での位置づけで重要性を失う「周縁化」が進行しており、林学は岐路ないしは「危機」にあるとしている。一方で Winkle and Memmler (2008)は、民営化の波を受けた産業の変化とそれに伴う学術分野の変化は他でも一般に起きている現象であるとした。学問と実践や社会との対話の必要性の認識では一致しつつも、危機ではなく、国際比較の可能性など前向きな影響が多いとしている。このドイツ林学の論争からも、森林行政における「官から民へ」の変革について把握を行う必要がある。

本稿は、ドイツで進展する州有林の管理形態の変化の現状について、ドイツ各州にわたる把握・整理を行うとともに、新たな州有林管理形態の公企業としての性格の把握を試みるものである。そのために、まず、ドイツの森林政策と統一森林署方式に関する基本的な整理を行う。次に、著

\*連絡先著者 (Corresponding author) E-mail: kikori36@gmail.com

<sup>1</sup> 金沢大学大学院人間社会環境研究科地域創造学専攻 〒920-1192 石川県金沢市角間1 (Division of Regional Development Studies, Graduate School of Human and Socio-Environmental Studies, Kanazawa University, 1 Kakuma, Kanazawa, Ishikawa 920-1192, Japan)

<sup>2</sup> 国立研究開発法人森林総合研究所林業経営・政策研究領域 〒305-8687 茨城県つくば市松の里1 (Forestry and Forest Products Research Institute, 1 Matunosato, Tsukuba, Ibaraki 305-8687, Japan)

(2015年8月15日受付, 2015年11月19日受理)

者の1人である香坂が2015年7月までに実施したドイツ連邦自然保護庁 (BfN) 並びにドイツ林業会 (Deutscher Forstverein) に対するヒアリング調査により把握したドイツ各州の州有林管理形態の現状を示す。さらに、経済学分野における既往の研究成果からドイツ公企業の概念整理を行い、そのなかでの新たな州有林の管理形態の位置づけを明らかにする。

## II. ドイツにおける森林政策の特徴

### 1. ドイツにおける森林政策の法体系

ドイツは連邦制の国であり、連邦はドイツ連邦共和国基本法 (GG) 前文に列挙された16の州から成る共和国である。

州は単なる地方公共団体ではなく、それぞれ独自の「国家権力」と独自の憲法を持った国家である (村上ら 2012)。連邦主義に基づいて、国家権力は、立法・行政・司法の各分野で連邦と州に分配されている。法律の執行に際してドイツ共和国基本法では州が優位に立つとしている (GG 83条)。連邦の法律と州の法律を含めて、すべての法律が原則として州の行政機関によって施行されるが、例外的に外交、連邦財政、連邦国防等については連邦が執行まで担当する。

森林政策においては連邦森林法が1975年に制定されているがこの法律は枠組法であり森林所有者に直接適用されない。ハーゼル (1979) は森林所有者へ法律の効力を適用できるのは各州が制定する州森林法のみであると述べている。この原則に従い各州において森林法が制定されており、森林政策の法的根拠となっている。

### 2. 統一森林署方式による森林管理

南ドイツを中心に多くの州では、これまで統一森林署 (Einheitsforstamt) 方式と呼ばれる森林行政が行われてきた。統一森林署方式とは、「森林署が州有林と団体有林の管理及び私有林に対する森林行政を統一的に担うものとされている」(石井 2005)。この石井による統一森林署方式の説明では、特別行政組織としての森林署が設置されている点と、そこで州有林、団体有林、私有林という異なる所

有形態にある森林に対して統一的な森林行政が行われる点という二つの要件が含まれている。本稿では、統一森林署方式の二つの要件のうちで、後者は満たすものの、前者の特別行政組織という要件を満たさないものについては、統一森林行政 (Einheitsforstverwaltung) として、統一森林署方式と記載する場合と区別する。

「森林政策は専門知識を必要とするため専門教育を受けた森林官が森林政策の実施主体を担う必要があるとの考えから、一般行政組織とは区別する形で各州が特別行政組織の森林署を設置していた」(石井 2005)。森林行政の実施主体である森林署には州森林法において課題が規定されており、各森林署はその課題達成のための活動を行うものとされていた。ドイツの森林行政を特徴づけてきた統一森林署方式は、近年、ドイツ南部の林業州であるバイエルン州において廃止されるなど、大きな変化を遂げている。

## III. 現在の州有林管理組織の形態

2015年5月現在のドイツ州有林管理組織の現状を一覧表で示したのが表-1である。なお表-1において都市州 (ベルリン、ハンブルク、ブレーメン) を除いている。都市州は面積、木材生産量が少なく、他州と同列に比較することは無理があるため、本調査では対象としない。

会計方式について説明をしておくと、「州管理」(単式簿記) は記録と予算と実践の差に主眼があり、行政組織の公会計との親和性が高い。一方の複式簿記は利益計算のため企業体との親和性が高い。複式簿記が、ただちに営利目的の企業性の強化を意味するものではないが利益計算を目的とすることで、利益への意識づけという企業性を高める方向にはなる。

ドイツ州有林管理の文脈では、行財政改革の国や州の議論なかで税金が投入されることに対して、組織が自力でどこまでカバーできるのかを示す社会的要請、必要性ができていた。直ちに利益の追求とまでいかなくとも、少なくとも利益計算ができるように、ということが複式簿記への移行への背景にある。

表-1. ドイツ州有林におけるの新たな管理形態 (2015年8月現在)

州	州有林管理組織の法的形態	統一森林行政	設立年	州有林の面積 (ha)
ブランデンブルク	州公企業	○ (統一森林署型)	2009	330000
バーデン・ヴュルテンベルク	州公企業	○	2009	320000
バイエルン	公法上の営造物 (公社)	×	2005	770000
ヘッセン	州公企業	○	2003	340000
メクレンブルク・フォアポンメルン	公法上の営造物 (公社)	○	2006	220000
ニーダーザクセン	公法上の営造物 (公社)	×	2005	340000
ノルトライン・ヴェストファーレン	州公企業	○	2005	130000
ラインラント・プファルツ	州公企業	○	2005	200000
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	公法上の営造物 (公社)	×	2008	50000
ザールラント	州公企業	×	1999	50000
ザクセン	州公企業	×	2006	190000
ザクセン・アンハルト	州公企業	×	2006	135000
テューリゲン	公法上の営造物 (公社)	○	2012	200000

典拠：ドイツ連邦自然保護庁 (BfN) アンケ・ヒュルターマン氏、ドイツ林業会 (Deutscher Forstverein) マルクス・キューリング氏からの提供情報、ヒアリングを基に筆者作成。

石井(2005)では、従来、官庁会計を採用する「州管理」が一般的であったところに、(1)州公企業を設立する州(2003年末で3州)、(2)複式簿記を採用する州(同5州)が生まれている点が指摘されていたが、表-1からは、これらの動きがさらに進展していることが把握できる。2015年6月現在では、全州で州公企業もしくは公法上の営造物(公社)のいずれかが設立されており、官庁会計を採用する州は残っていない。

現在8州が採用している「州公企業(Landesbetrieb)」とは、「州会計規則(Landeshaushaltsordnung:LHO)第26条に基づき設置されており、州行政機構から経済的かつ組織的には独立しているが、法的に独立しておらず、国会及び政府の管理下にある公企業(Nettobetrieb)である。予算計画においては収益および費用のみが見積もられる。会計執行において方法選択の自由と柔軟性があり、経営基準の遵守について結果責任を負う。会計方式は複式簿記を採用している。石井(2005)では「州企業体」と訳されている。

5州が採用している「公法上の法人格をもつ営造物法人(公社)(Anstalt des öffentlichen Rechts)」とは、経済的、組織的のみならず、法的にも独立しており、法律上の権能を持つ行政機関である。州の所有による固有の経済企業体で、州による法監視を受け、機関の達成すべき課題は設立法に記載されている。会計方式は複式簿記を採用している。関口ら(2012)では上記の訳が用いられているが、石井(2005)では「公法上の機関」、武田(2004)では「公法人企業」と訳されている。

1999年に州公企業を設立したザールランド州を皮切りに、他州も多くが2000年代に上記いずれかの新たな管理形態を採用している。ドイツにおいては、ニュー・パブリック・マネジメント(NPM)改革の影響を受け、1997年に複式簿記の採用が可能となる法改正が行われたのを転機として、1990年代末から2000年代初めに州レベルでの公会計改革が進化した(亀井2012)。新たな2種の州有林管理形態は、いずれも複式簿記を採用するものであり、こうした行政改革の流れを受けたものと考えられる。

次に、新たな管理形態の採用と統一森林署方式との関係を見ていきたい。州有林管理形態は全ての州で変化したのに対して、統一森林署型の管理方式の採用の有無は、今なお州によって異なっている。そして、それは新たに採用された州有林管理形態とは必ずしもリンクしていない(表-1)(注4)。

近年の州有林管理形態と統一森林署方式の変化について、バーデン・ヴュルテンベルク州を例にみたい(注5)。同州は、ドイツを代表する林業州の一つであり、150年以上の伝統を誇る統一森林署方式を採用してきた州だが、2005年に州首相により強行された行政改革により、地域レベルの特別行政組織を一般行政組織の一部とする改革が行われた(神沼2005;神沼・安井2006)。この改革は、特別行政組織である森林署の廃止(一般行政組織への移行)という点で、統一「森林署」方式の廃止である。だが、統

一森林署方式が持っていたもう一つの要件である「州有林と団体育林の管理及び私有林に対する森林行政を統一的に担う」方式は維持されており、「統一森林行政(Einheitsforstverwaltung)」ないしは「統一森林システム(Einheitsforstsystem)」と呼ばれる。一方、同州において州公企業ForstBWが設立されたのは、この改革の4年後、2009年のことである。ForstBWの設立による主な変化は、州政府の森林部署の組織再編、会計方式の変化(複式簿記の採用等)、統一シンボルの採用である。統一シンボルの採用は、各レベルの森林行政担当を通じて統一ロゴとスローガンを共有することで、一般行政組織の一部へ分断された担当者の連帯感の再構築を試みるものでもある(注6)。なお、2009年の改革後も統一森林行政方式は維持されている。

## IV. 公企業の法的分類

### 1. 公企業概念

公企業概念について亀井(1995)は「有償で外部の需要を満たすような独立した生産経営体で、その自己資本が国または地方自治体に帰属するものである」との概念規定を行っている。成果収入に占める市場からの収入の割合と自己資本に占める国家の持ち分に着目すると、公企業の範疇に含まれない公的機関は、なんらかのサービスを提供するとしてもそれが一般行政機構の一部として実施され、原則的に市場からの成果収入は0%であり、すべて税収等の公的財源からの収入によることとなる。一方、私企業にあつては自己資本に占める国家の持分は0%であるとともに、成果収入のすべてが市場からのものである。これらに対して、公企業は、CEEP(Centre Européen de l'Entreprise Publique Brüssel)の統計基準に依拠すれば、その自己資本の国家持分が50%超のものであり、成果収入は必ずしもすべてが市場からのものに限定されない。同様の基準で、その中間に存在するものが公私複合企業であり、自己資本の国家持分は50%以下であるとされる。

### 2. 公企業分類

公企業の法的形態に基づく分類として、関口ら(2012)は①法的に独立していない直営によるもの、②法的に独立した公法人、③私法人の三つに分けている。関口ら(2012)はこれら三つの法的な要件ならびにどのように業務主体となっているかを以下のように説明している。

#### ① 法的に独立していない「直営」によるもの

連邦・州政府が直接業務を行う。収入および支出がすべて行政の予算の中で行われる「純粋な」官庁企業と、運営の結果のみが行政の予算に関連する地方公営企業、法的には独立していないが経済的・組織的に独立している特別財産に区分される。

根拠法は政府の準拠する予算関連法規となり、連邦政府であれば連邦予算規則(BHO)、州政府であれば州予算規則(LHO)が適用される。

## ② 法的に独立した「公法人」

公法上の法人格を持つものが分類される。公法上の法人とは個人と国家との関係および国家の機関相互の関係を規律する憲法、行政法をはじめとする公法を根拠に設置されているものであり、その設置目的、任務等は根拠法に定められている法人を指す。連邦並びに州政府が法を制定して公法人に業務委託を行う。

## ③ 「私法人」

株式会社、有限会社等の私法上の公企業（法人）が分類される。準拠される法律は原則として民間部門と同じ私法上の法人に適用される商法典となる。その業務については政府が相対的に厳しい条件を提示し業務委託を行う。

## V. 州有林管理組織の公企業分類上の位置づけ

前章での公企業の分類を踏まえ、州公企業および公法上の営造物（公社）の法的な区分を明確にしたい。

### ① 州公企業

州会計規則（LHO）第26条に基づき設置されており、法的に独立しておらず、州の国会および政府の管理下にある公的行政機関であることから、法的に独立していない「直営」のものに分類される。さらに予算においては会計執行において方法選択の自由と柔軟性があり、経営基準の遵守について結果責任を負うものとされていることから運営の結果のみが行政の予算に関連する地方公営企業の一種であると考えられる。

### ② 公法上の営造物（公社）

公法上の営造物（公社）は法的に独立しており、法律上の権能を持つ行政機関とされている。また機関の達成すべき課題は設立法に記載されているとの定義付けから、法的に独立した「公法人」に分類される。公法人はそれらが関連する公法を根拠に設置されている。公法とは行政法をはじめとすると国家との関係および国家の機関相互の関係を規律するものを指す。州森林法は森林政策において森林所有者と行政機関もしくは行政機関同士の関係性を規律するものであるため公法に分類される。公法人の根拠法が公法であるという定義にも合致する。

この分類において着目したいのは、ドイツの州有林改革では、現在のところ私法人という形態は採用されていないという点である。石井（2005）は、ドイツにおいては、スウェーデンやオーストリアの国有林のように州有林の収益性の追求を徹底した形態である株式会社化が具体化されていないと指摘しているが、全ての州で州有林管理形態が改められた現在においても、ドイツでは株式会社などの私法人化の道を選択する州は現れていないことを示している。

ドイツ諸州と異なり株式会社化を選択したオーストリア連邦有林においては、管理規程が大幅に簡素化され、森林署や職員の数も大幅に減少するとともに、「経済性」の観点を重視する姿勢へと転換され、ニーズに応じた販売や経営の多角化が行われているという（久保山 2015）。こうした具体的な経営方針に私法人、公法上の営造物（公社）、

州公企業といった法的形態の相違がどのように影響を与えているかについては、個々の州有林経営の実態をみて検討する必要があるが、それは今後の課題としたい。

## VI. ま と め

本稿では、ドイツにおける行政改革を背景として新しく設立された州有林管理組織の現状把握と法的な形態の明確化に焦点をあてた報告を行った。その結果、(1) 2000年代当初に一部の州でみられた州有林管理形態の変更は既にドイツ全州へ広がっており、利益計算ができる複式簿記という企業性の高い会計方式が採用されるようになった、(2) その背景には州政府全体の行政改革の展開がある、(3) ドイツ各州が採用した州有林管理形態は、州公企業もしくは公法上の営造物（公社）のいずれかであり、私法人化は選択されなかった、(4) これらの州有林管理形態の変化は、統一森林署方式の採用の有無とは直接には対応していない点が明らかとなった。新たな州有林管理形態における収益性の重視の程度、あるいは専門的な人材育成や公的機関としての助言機能における変化などの具体的な性格については、更なる検討が必要である。既にニーダーザクセン州の変革について、環境保全の観点からは独立した助言組織の弱体化、州政府レベルでの人材の不足等の課題が指摘されている（Hubo and Krott 2013）。

本稿では、州有林の管理形態の変化について議論をした。その背景には従来の連邦や州が中心となってきた森林行政から民間セクターへの移行がある。このような「官から民」の変化は、もちろん行政の組織改革にとどまる議論ではなく、ドイツ社会全体にまで敷衍した論考や各州での実態に関する議論が欠かせない。利益計算が可能となった現状で、各州でどのような機能が弱体化してしまっているのかを検証したうえで、どのような目的や機能であれば税金の投入がどれだけ妥当であるのかといったことが論点となってこよう。その際には、環境税や生態系サービスへの支払い（PES）といった制度にも敷衍した議論が必要となるだろう。

ドイツ連邦自然保護庁（BfN） アンケ・ヒュルターマン氏、ドイツ林業会（Deutscher Forstverein） マルクス・キューリング氏、長坂健司氏（ゲッティンゲン大学森林科学・生態学部森林政策学研究室）ならびにゲオルグ・ヴィンケル氏、ラルス・ボオラス氏（フライブルク大学環境森林学部森林政策研究室）に情報提供をいただいた。この場を借りて感謝する。また梶原晃氏（久留米大学）には会計に関する専門的助言をいただいた。

本研究は、本研究は、科研（課題番号 26360062；15H01597）並びに平成 25 年度環境省環境研究総合推進費（採択課題 1-1303）、文部科学省・科学技術振興機構による革新的イノベーション創出プログラム（COI STREAM）の「革新材料による次世代インフラシステムの構築」を受けて実施された研究成果の一部を活用している。

## 引用文献

- Bundeskartellamt (2015) Bundeskartellamt untersagt die gebündelte Rundholzvermarktung. AFZ-DerWald 15/2015: 9  
Hubo C, Krott M (2013) Conflict camouflaging in public administration:

- A case study in nature conservation policy in Lower Saxony. For Policy Econ 33: 63-70
- 石井 寛 (2005) ドイツの森林行政改革. (ヨーロッパの森林管理. 石井 寛・神沼公三郎編, 日本林業調査会). 115-147
- 神沼公三郎 (2005) ドイツの統一森林署. (ヨーロッパの森林管理. 石井 寛・神沼公三郎編, 日本林業調査会). 149-174
- 神沼公三郎・安井暁世 (2006) ドイツ森林行政改革—バーデン・ヴュルテンベルク州の事例—. 北海道大学演習林研究報告 63(2): 1-46
- カール ハーゼル (1979) 林業と環境. 中村三省訳, 日本林業技術協会
- 亀井孝文 (1995) ドイツ公企業概念と分類. 流通科学大学論集 3 (2): 51-67
- 亀井孝文 (2012) ドイツの予算および会計制度. (ドイツ・フランスの公会計・検査制度. 亀井孝文編, 中央経済社). 10-77
- 久保山裕史 (2015) 木材供給における国有林の課題. 林業経済研究 61(1): 15-26
- 日本経済調査協議会 (2011) 「欧州における林業経営の実態把握」報告書. 56-57
- 村上淳一・守矢健一・ハンス ベーター マルチュケ (2012) ドイツ法入門 [改訂第8版]. 有斐閣
- Oesten G, von Detten R (2008) Zukunftsfähige Forstwissenschaften? Eine Standortbestimmung zwischen Anspruch und Wirklichkeit in sieben Thesen und drei Fragen. Allgemeine Forst und Jagdzeitung 179 (8/9): 135-141
- 岡 裕泰・石崎涼子編 (2015) 森林経営をめぐる組織イノベーション—諸外国の動きと日本—. 広報プレイス
- 小沢今朝芳 (1968) ドイツ森林経営史. 日本林業調査会
- Reger VM, Panknin B, Untheim H (2010) Ziele und Organisation des Landesbetriebs ForstBW. AFZ-DerWald 15/2010: 4-5
- Scheffold VH, Feldmann C, Nuber HM (2010) Steuerung des Landesbetriebs ForstBW. AFZ-DerWald 15/2010: 6-9
- 関口 智・木村佳弘・伊集守直 (2012) 公連協調査研究報告「ドイツ地方公企業の会計制度と業績評価指針」. 月刊公営企業 43 (11): 72-112
- 武田公子 (2004) ドイツ版NPMの10年. 福祉社会研究 4(5): 21-40
- Winkle G, Memmler M (2008) Zukunftsfähige Forstwissenschaften? Plädoyer für eine Neuorientierung. All. Forst-Jagdzeitung 179(8/9): 141-148

## 注 記

- (注1) 例えば, 1990年のニュージーランド国有林売却, 1994年フィンランド国有林の企業化, 1997年のオーストリア連邦有林の株式会社化など(石井(2005)および岡・石崎(2015))。
- (注2) 例えば, 小沢(1968)。
- (注3) 例えば, 日本経済調査協議会(2011)は, 州公企業や公法上の営造物(公社)の両者を一括して「州企業体」とし, これを統一森林署方式と対立する概念と捉えている。
- (注4) ただし, バーデン・ヴュルテンベルク州は現時点では統一森林行政だが, 2015年7月に連邦カルテル庁は, 州有林と私有林, 団体有林を統一的に管理する仕組みがカルテル法違反にあたるとの決定をしており, 今後, 統一森林行政のあり方は変更される可能性が高い(Bundeskartellamt 2015)。
- (注5) この段落の記載については著者の1人である石崎が2014年9~10月に州政府担当者および元州立林試経営部長のBrandl博士に対して行ったヒアリング調査およびRegerら(2010)およびScheffold(2010)による。
- (注6) 著者の1人である石崎が2014年9~10月に同州政府の担当者に対して行ったヒアリング調査による。