

ルール地方の煙害と森林行政（一九五二——一九六六）

岡 内 一 樹

【要約】 一九五〇年代初頭から高度成長期に入ったドイツ連邦共和国（西ドイツ）では、工業地帯であったルール地方の大気汚染が深刻な問題となった。産業施設から排出される煤煙が、健康被害のみならず、森林被害をも引き起こしていたのである。森林被害は林業関係者にとっては林業収益の減少を意味していたため、ルール地方を含む州であるノルトライン＝ヴェストファーレンの営林家連盟（森林所有者の利益団体）、同州の森林行政関係者や林学者が、煙害の解決のために議論を重ねた。社会的には少数であった彼らの議論は、林業とは縁遠い一般市民の関心を集めることはなかったが、結果的には林業関係者以外にも一定の恩恵をもたらすことになった。すなわち、一連の議論の帰結として、六六年から州政府によって実施されたルール地方の再造林措置が、散策や保養の場として地域住民が利用可能な森林をも、救済することになったのである。

史林 九四巻六号 二〇一一年一月

はじめに

ドイツ西部に位置するルール地方は、炭田を有する重工業地帯として、一九世紀中葉から急速に発展した。その発展と並行してこの地方では、大気や河川、あるいは土壌の汚染などが、深刻な問題であり続けた。^②現在では、煤煙で空が染まることもなく、むしろ豊かな自然が人目を引く一帯である。それは、産業構造の変化のあらわれであると同時に、環境の改善のために様々な取り組みが積み重ねられてきたことの結果でもある。

とりわけ大気汚染の解決は、かつてのルール地方にとって第一の政治・社会的課題であった。産業施設などから排出さ

れる煤煙には、煤塵（スス）や硫酸酸化物が含まれ、それらが呼吸器疾患などの健康被害を引き起こしていた。さらに硫酸酸化物は、木々の立ち枯れなどの植生被害の原因にもなっていた。植生被害は、農林業従事者には経済的損出をもたらすし、それ以外の地域住民にとっても、散策や保養の場としての自然環境が損なわれることを意味していた。

煤煙による森林被害についての議論は、一九二〇年代に本格化した。議論の主体となったのは、ルール地方の自治体連合として一九二〇年に設置されたルール炭鉱地区開発連盟（Siedungsverband Ruhrkohlenbezirk 以下ではルール開発連盟と略記）であった。産業と人口の集中が当時とりわけ進んでいたルール地方においては、郡や都市といった行政区分を越えた広域の開発計画が不可欠となっており、そのための行政基盤として設置されたルール開発連盟は、緑地の整備を重要な課題の一つとした。そこで開発連盟は、煤煙がもたらしていた森林の惨状を問題視したのである。ルール占領時（二三年）の炭鉱操業の停止を背景に、代替燃料を必要とした住民が木々を伐採するという事態も重なったため、開発連盟はプロイセン邦政府に働きかけ、二五年以降は再造林のための補助金を得ることに成功した^④。また、啓蒙活動の一環として、開発連盟は二七年に『ルール炭鉱地区における森林保持についての覚書』を刊行した。この覚書によれば、当時のルール地方の工業地区における住民一人あたりの平均森林面積は、プロイセン全体におけるその五〇分の一以下であった^④。

第二次世界大戦終結から五年が経過し、ドイツ連邦共和国（西ドイツ）が高度成長期に入ると、ルール地方の煤煙は一層深刻な問題と捉えられた。ルール開発連盟は、煤煙排出規制の強化を求めて、五二年に煤煙対策法案を公表した。この動きが、ルール地方を含む州（ノルトライン・ヴェストファーレン）のみならず、連邦レベルでも、政治家や官僚に対策論議が不可避であることを認知させ、その最終的な成果として、五九年には連邦営業法が改正された。ドイツにおける煤煙対策は営業法（その端緒は一九世紀半ばのプロイセンの立法に遡る）を法的基盤としており、排出物により近隣に被害をもたらす恐れがある産業施設の設置には、許可が必要と定められていた。しかし同法には、許可取得後の施設に対しては追加規制を行うことが不可能という点で、欠陥があった。これが、五九年の法改正によって可能になったのである。この後も、

六一年の連邦議会選挙戦において、社会民主党のヴィリー・ブランドが健康被害を問題視して「ルール地方の空は再び青くならねばならない」と演説したこともあり、煤煙問題はしばしば社会的関心の的となった。六四年には、営業法に基づく煤煙規制についての行政規則が公布され、これにより大気汚染物質の限界排出濃度が具体化された。

本稿の主な目的は、この一九五〇年代から六〇年代中葉にかけての時期に、ルール地方の煤煙がもたらす森林被害について誰が、どのような対応を求め、またその結果どのような成果を得たのかを、具体的に明らかにすることである。右に述べた五九年の法改正を頂点とする煤煙対策論議の進展は、たとえばヴァイヒェルトが行ったように、健康被害を問題視していたルール地方諸都市の組織や市民運動の動向と関連付けて論じられることが、ほとんどであった。対策論議の高揚にルール開発連盟が決定的な役割を果たしたことは疑いえないが、他にどのような組織や団体が、特に森林被害の当事者として煤煙を問題視していたのか、彼らにとっても法改正はその要求を満たす成果であったのか、それとも彼らは別の対応を求めていたのかといった諸点は、整理して論じられることはなかったのである。自然保護の動向も含めて西ドイツ環境史を概観したヒューネメルダーも、煤煙による森林被害を林学者が問題視していたことなどに言及した程度である^⑤。

五〇年代の煤煙対策論議については、とりわけ環境史家ユークェッターがその歴史的意義を強調した。一九・二〇世紀転換期以降の大気汚染をめぐる議論を分析したユークェッターによれば、一九五〇年代に、煤煙対策論議の主要な論点が、それまでのように被害発生後に対応することではなく、大気汚染物質を事前に削減することに移った。また、厳格な限界排出濃度の設定が、それを実現するための手段と位置づけられた。これらのことをユークェッターは、単に煤煙対策史という観点からのみならず、七〇年代以降の環境保護論議における「予防原則」(環境負荷をもたらしうる物質については事前規制を旨とする考え方)の端緒であったという点で、環境史上の画期的な変化と見なしたのである。環境保護が社会的テーマとなった七〇年代との対比において、経済成長だけに社会の関心が向けられていた時代と否定的に解釈されがちだった五〇年代から六〇年代にも、環境の改善を志向した様々な政策的取り組みや社会運動が存在したという点は、近年のその他の

研究も様々なローカルな事例で実証してきたところである^⑧。

このように研究が進展してきたにもかかわらず、さらには大気汚染と森林破壊という二つの重要なテーマに関係するにもかかわらず、ルール地方の煤煙が引き起こす森林被害をめぐる議論は、諸研究の考察対象から除外されがちであった。これは、理由のないことではないと思われる。当時において森林被害をとりわけ問題視していたのは、森林所有者、特に林業従事者を主体としたノルトライン＝ヴェストファーレン営林家連盟（Waldauernverband Nordrhein-Westfalen 四七年設立、以下、州営林家連盟）であった。本稿でも論じるように、州営林家連盟が被害を問題視したのは、林業収益の保護を主要関心としていたためである。州営林家連盟のレックリングハウゼン郡（ルール地方中北部の郡）支部は、同郡の森林の惨状を『死にゆく森たち』と題された小冊子にまとめ五七年に刊行したが、そこで強調されていたのも、森林そのものの危機というよりは、林業従事者の収益の減少であった。このような私的・経済的関心が濃厚な組織や団体は、環境政策や自然保護運動に関心を向ける諸研究にとって、「環境（保護）意識」とは縁遠い存在であり、本格的な考察対象とはなりがたいのである。しかしながら、冊子『死にゆく森たち』は、当時としてはほぼ唯一、先述の『森林保持についての覚書』を先駆と仰ぎ、その議論を引き継ぎ^⑩とした刊行物であった。そのことだけ考えても、州営林家連盟の議論やそれがもたらした帰結を考察することは、少なからぬ意義を持っているように思われる。

森林はドイツの文化的シンボルであり、それゆえに森林被害は、特にドイツにおいては世論を喚起しやすい問題である。しかし、大気汚染物質による森林被害が広く一般市民にまで問題視されたのは、週刊誌『シュピーゲル』の特集に端を発する、八〇年代前半の「森の死」論議の際であったと解釈されるのが、普通である。ユークェッターは、戦前から森林被害を身近に知っていた、林業従事者や森林行政関係者の歴史的な態度について、次のように指摘した。すなわち、彼らが対策の論点とし続けたのは、事後的な被害補償であり、実際にも林業従事者は、加害者である企業などから補償を得ることしばしば成功していた。被害補償という妥結策を選択しえたことは、他方で、根本的な解決策、つまり硫酸酸化物の削

減を訴えることへの彼らの態度を、相対的に弱めることになった。硫酸酸化物の排出という問題に本来は真つ先に警鐘を鳴らしてもおかしくない森林被害の当事者が、このように消極的な態度を取っていた点に、ユークレッターは、八〇年代前半以前はこの問題が政治的にそれほど争点化しなかったことの遠因の一つを、見出したのである。^⑩

本稿の副次的な目的は、林業の立場からの主張を内容的に分析し、この指摘の妥当性を再検討することにある。ルール地方の煤煙が、政治・社会的な問題として広く認知された五〇年代から六〇年代中葉にかけての時期に、林業関係者も、煤煙が森林被害をもたらしていた事態を、従来よりもさらに重く受けとめたのではないだろうか。そうであれば、加害者からの被害補償という既存の対応枠組みを脱して、煤煙自体の削減を訴えようとする態度も、さらには、事態の重大性を一般市民にも伝えようとする姿勢も、見られたのではないだろうか。そうだとすれば、それにもかかわらず広範な論議が起こりえなかったのは、当時の市民が森林には何ら興味を示さなかったためであろうか。これらの点を検討することは、環境の改変が社会においていかに認知されるのかという問題を考えることと、密接な関係を持つ。

本稿では、当時のノルトライン＝ヴェストファーレン食糧農業営林省（以下、州営林省）の行政文書や、林業および林学関連の出版物を主な史料として用いる。環境史の分野における先行研究は、それぞれの事例に関して、環境の改善を求めている様々な個人・団体の言説を分析することを、作業の中心としている。本稿でも、当時の煤煙対策をめぐる基本的な史実を順次確認しながら、森林被害に関して同様の作業を行う。

以下、初めに第一章で、五二年から六四年までの時期における、煤煙対策論議と、その結果とられた法的措置について、順を追って概観しておく。森林被害をめぐる議論については、第二章以降で対象とする。まず第二章で、五八年以前の状況、すなわち、連邦営業法改正法案が連邦議会に提出される以前の状況（ルール開発連盟が公表した法案に対する州営林省の反応や、州営林家連盟の訴えを受けて林学者による煙害調査が行われた過程）を、通時的にたどる。第三章では、通時的な考察から一度離れ、森林被害をめぐる議論の問題点を、三節に分けて論じる。第一節では、営林家連盟や営林省の議論におい

て、どのような煤煙対策が求められていたのかを整理する。第二節では、環境の改善という文脈での彼らの議論の重要性を評価するために、彼らが、木材生産という経済的な観点以外で森林の保持を重視していたのかを、検討する。第三節では、森林被害をめぐって、林業関係者以外の市民をも巻き込んだ広範な論議が起こりえなかった点と、その背景について考える。最後に第四章において、五八年以後の状況(連邦法改正に対する州営林家連盟の態度や、州による再造林助成が行われるまでの経緯)を、通時的に論じる。

- ① 本稿でルール地方という場合、先行研究にならって、すぐ後に述べるルール炭鉱地区開発連盟の総領域を想定している。一九五八年に連盟を構成していたのは、郡に属さない一八の独立都市(エッセン、ボーフムなど)と、九つの郡(レックリングハウゼン郡など)であり、その総面積は約四六〇〇平方キロメートルであった。自然地理的には西にはライン川を、北と南にはともにその支流であるリッペ川とルール川を、それぞれやや越えて広がる一帯である。(Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk [Hg.] *Regionalplanung*. Essen 1960. V/4.)
- ② Vgl. Franz-Josef Brüggemeier, Thomas Rommelspacher, *Blauer Himmel über der Ruhr, Geschichte der Umwelt im Ruhrgebiet 1840-1990*, Essen 1992.
- ③ SVR (Hg.), *Denkschrift über die Walderhaltung im Ruhrkohlenbezirk*, Essen 1927, S. 8, 16f.; Klaus Offenberg, *Geschichte der Entwicklung des Waldbestandes, der Waldfläche und der Waldbehandlung im Kreis Recklinghausen* (Diss. Göttingen), Göttingen 1997, S. 234.
- ④ SVR, *Denkschrift*, S. 92.
- ⑤ Rainer Weichelt, Die Entwicklung der Umweltschutzpolitik im Ruhrgebiet am Beispiel der Luftreinhaltung 1949-1962, in: Rainer Bovermann u. a. (Hg.), *Das Ruhrgebiet — Ein starkes Stück Nordrhein-Westfalen, Politik in der Region 1946-1996*, Essen 1996, S. 476-498.
- ⑥ Kai F. Hünemörder, *Die Frühgeschichte der globalen Umweltkrise und die Formierung der deutschen Umweltpolitik (1950-1973)*, Stuttgart 2004, S. 40-47.
- ⑦ Frank Uekötter, *Von der Rauchplage zur ökologischen Revolution, Eine Geschichte der Luftverschmutzung in Deutschland und den USA 1880-1970*, Essen 2003, S. 467-470.
- ⑧ Vgl. Thomas Rommelspacher, Zwischen Heimatschutz und Umweltschutz, Konflikte um Natur, Umwelt und Technik in der BRD 1945-1965, in: Hans Uske u. a. (Hg.), *„Soziologie als Krisenwissenschaft“, Festschrift zum 65. Geburtstag von Dankwart Dancwerts*, Münster 1998, S. 74-95; Frank Uekötter, *Naturschutz im Aufbruch, Eine Geschichte des Naturschutzes in Nordrhein-Westfalen 1945-1980*, Frankfurt a. M. 2004.
- ⑨ やや曖昧な政治的駆け引きや経済的動機による社会的なコンテクストに縛られるもののなかに、純然たる「環境(保護)意識」の存在を想定する点は、歴史分析の方法として適切ではない。(Joachim

Radkau, Was ist Umweltgeschichte?, in : Christian Simon (Hg.), *Umweltgeschichte heute, Neue Themen und Ansätze der Geschichtswissenschaft — Beiträge für die Umwelt-Wissenschaft*, Mannheim 1993, S. 86-107 : S. 96.)

⑩ K. F. Wentzel u. a. (Bearb.), *Sterbende Wälder. Denkschrift über die besondere Lage der Forstwirtschaft im Industriegebiet. Dargestellt am Kreise Recklinghausen (Westf.)*, Recklinghausen 1957, S. 10.

第一章 煤煙対策論議の展開と法整備

朝鮮戦争を契機とした輸出の増大により、西ドイツは「経済の奇跡」と呼ばれる高度成長期に入った。西ドイツの鉄鋼生産の約七五パーセント、イギリス除く西ヨーロッパのその約二五パーセントを担っていたルール地方では、その成長の代償として、煤煙が深刻さを極めた。一九五〇年代のノルトライン＝ヴェストファーレン全体では、毎年約六〇万トンの降下煤塵があったが、その半分以上がルール地方に降り注いだのである。^② 硫酸酸化物の降下も増加の一途をたどった。ルール地方のある観測値では、五三年から五四年にかけての冬季に一〇〇平方メートル・月あたりで約八〇グラム（三酸化硫黄換算）の降下であったが、翌々冬には二〇〇グラムを超えた。^③

このような煤煙そのものの深刻さの他に、煤煙対策論議をそれまで以上に加速させることになる要因が存在した。まず、ルール地方の政治・社会的意義が、戦前や戦中よりも相対的に増大していた。かつてルール地方は、プロイセンを構成する行政管区の中の二つ（ラインプロヴィンツとヴェストファーレン）にまたがった地域であった。しかし戦後は、西ドイツ最多の人口と暫定首都ボンを有するノルトライン＝ヴェストファーレンのほぼ中央に位置することになり、また、同州の三割以上の人口を抱えたのである。さらに、しばしばルール地方の比較対象とされていたアメリカのピッツバーグで、同

⑩ 森林被害をめぐる議論の歴史全般を含めて、以下を参照。
Uekötter, *Rauchplage*, Kap. 10 ; Kenneth Anders, Frank Uekötter, Viel Lärm ums stille Sterben. Die Debatte über das Waldsterben in Deutschland, in : Frank Uekötter, Jens Hohensee (Hg.), *Wird Kassandra heiser? Die Geschichte falscher Ökolarne*, Stuttgart 2004, S. 112-138.

時期に煤煙対策が進んだことも、対策の必要性が主張される重要な契機となった。^④

対策論議の起点となったのは、ルール開発連盟の連盟長シュトゥルム・ケーゲルが独自に準備した「工業地帯の大気清浄維持のための法律」案であった。五二年八月に、この法案について各日刊紙が報じたことで、ケーゲルの取り組みが広く知られることになった。たとえば『西ドイツ一般新聞』は、「病に冒されることなく呼吸するには、我々には法律が必要である」と法案を支持した。^⑤

ケーゲルの法案のコンセプトは、州の工業地帯に複数の「組合」を設定するというものであった。「組合」とは、一種の地域ごとの連帯責任制度であった。各「組合」の「組合員」となるのは、当該地区で煤煙を排出する産業施設等の所有者、地方自治体、地域計画団体（ルール地方内の場合にはルール開発連盟）とされていた。そして、「組合は、組合地区内で各々の組合員が引き起こす大気汚染を、可能な限り防止するために、その時点での技術水準に応じて、必要で適切な措置をとらなければならない」と法案では規定されていた。^⑥

法案公表後、ケーゲルは州の行政関係者とコンタクトをとり、法案の主旨について説明を行った。特に衆目を集めたのが、州労働省の反応であった。連邦営業法に基づく煤煙規制を州レベルで担当していたのは、営業監察局を管轄する州労働省であり、また、保健行政も当時は労働省の所管だったからである。しかしその労働省は、結論としては、法案に否定的な評価を下した。すなわち、五四年一月に持たれた営林省担当者との話し合いの場において、労働省の担当者は、「新法を必要とは見なししておらず、特にルール開発連盟の法案を議論のたたき台とは認めていない」という同省の態度を、明確に伝えたのである。^⑦

新法の必要性を認めない理由として労働省の担当者がこの時に指摘したのは、営業監察局との連携のもとで、セメント工業の部門などで煤煙削減の努力がなされていたことであった。そもそも当時の産業界は、煤煙対策そのものに常に団結して反対したわけではなかった。産業界関係者のなかには、ケーゲルの法案について肯定的な見解を示す者すら存在した。^⑧

また、たとえ新規立法には反対であつても、技術的対策については、経済的インセンティブ（煤塵をセメント原料として回収しうるなど）も相まって、協力的な姿勢がむしろ主流であつた。すぐ後にも言及するドイツ技術者協会（科学技術の振興を目的として、機械技術者を中心に一八五六年に創立された非営利の全国組織）も、産業界の識者が技術的対策について協議する場として機能していた。産業界の諸団体の上部組織であるドイツ産業全国連盟も、五五年二月に、ケーゲルの法案に対して否定的な態度を表明する一方で、このような従前からの自発的な取り組みを対策の基盤として強調したのである。^⑨

他方、ルール開発連盟の働きかけの対象は、州の行政関係者のみにとどまらなかった。ケーゲルの法案は、広く政治家の支持を得るために、五四年三月には「自然に即した経済のための議会間ワーキンググループ」にも送付された。このワーキンググループは、各州の州議会議員および連邦議会議員の有志により、州や党派を超えた意見交換の場として、五年に結成されていた議員連盟であつた。五五年七月、ワーキンググループは、ルール開発連盟、連邦およびノルトライン・ヴェストファーレンの労働省、州立土地利用保護研究所（次章参照）、そしてドイツ技術者協会からの出席者を迎えたうえで、法案について議論を交わした。この場でも、法案のコンセプト自体は賛同を得られなかった。しかしながら、当面の作業として、「行政機関が方針を決定する際に必要な、技術的資料を収集する」ことが決議され、その作業は技術者協会に託された。^⑩ これを受けて同協会は同年一月に、大気清浄維持委員会と称する有識者や行政関係者から成る委員会を立ち上げた。委員会には、工学のみならず、衛生学や植物学など様々な分野からの専門家が集められた。

立法措置という成果が一挙に導かれたわけではなかったものの、それを選択肢の一つとして見据えた対策論議は、大気清浄維持委員会が立ち上げられたこの時点には、後戻りできない段階に達した。すなわち、法規制に手を入れずに問題の解決が可能という、産業界やそれに近い立場の者たちの見解は、様々な分野から参加者を迎えた大気清浄維持委員会をテコに、牽制されざるをえなくなったのである。たとえば、委員会の設立集会では、ドイツ技術者協会の工学者が、委員会の「作業の目標は、法的規制が必要ではないと証明することである」と述べた。これに対して、出席していたワーキング

グループの代表者は、そのような事前判断を退け、「立法機関は、これから積極的かつ迅速に行動しなければならない。世論の強い圧力にさらされているからである」と強調した。^⑪五六年一月に委員会は、ワーキンググループに仮報告書を提出し、大気汚染源となっている産業施設等について情報を与えた。

大気清浄維持委員会の設立に触発されて、その翌月の五五年十二月に、ノルトライン＝ヴェストファーレン州議会では、州政権与党のキリスト教民主同盟が大気汚染に関する動議を提出した。他党の賛同のもとで可決されたこの動議は、連邦レベルでの法改正を後押しすること、また、必要であれば州法案を提出することを、州政府に対して要求していた。^⑫これを受けて州政府は、労働省を中心とした省間ワーキンググループを協議の場として設け、五七年五月に、動議に対する中間報告書を提示した。報告書では、連邦営業法が対策の基盤とされる一方で、一般家庭での燃焼（暖房のための燃料燃焼等）にともなう煤煙が営業法では規制対象とならない点などで、州法の必要性も示唆されていた。^⑬州法については、省間の協議が継続された。

大気清浄維持委員会が仮報告書を提出した後、連邦議会では、五七年一月に煤煙問題が議論され、さらに五八年四月には、議会間ワーキンググループが準備した「営業法改正および民法典補完のための法律」案が提出された。法案によれば、営業法には、営業許可取得後の施設に対しても技術的な追加命令を行うことを可能とする条文が、盛り込まれることになっていた。^⑭（民法典補完については第三章第一節参照）。連邦政府にとつても、このような法案の提出は決して唐突なものではなかった。すでにこれ以前に、ノルトライン＝ヴェストファーレン労働省の官僚が、連邦労働省の官僚との協議において、州の省間ワーキンググループにおける議論の内容を伝え、このような条文を含む新たな営業法が必要である点を、確認していたからである。^⑮改正法は五九年十二月に成立し、翌年六月に発効した。

改正営業法の成立により煤煙対策論議は一定の区切りを迎えたが、これを補完する諸法規がさらに続いた。ノルトライン＝ヴェストファーレンでは、営業法で規制対象外の排出源を規制する州法案が六一年一〇月に提出され、翌年四月に排

出規制法として成立した。この州法が嚆矢となり、六〇年代のうちに他州でも同様の州法が成立した。また六四年一月には連邦保健相（連邦保健省は六一年に新設）が、営業法に基づく煤煙規制についての行政規則として、「大気清浄維持のための技術指導書」を公示した。この指導書により、二酸化硫黄などそれぞれの大気汚染物質について限界排出濃度が設定された。限界排出濃度の値は大気清浄維持委員会が順次設定しており、指導書における値はおおよそそれに準拠したものであった。

- ① Sturm Kegel, Zur Einführung, in : Wolf Strache (Hg.), *Das Ruhrgebiet, Gesicht einer Industrielandschaft*, Stuttgart 1952, S. 3-6; S. 3.
- ② Brüggemeier, Rommelspacher, *Blauer Himmel*, S. 63.
- ③ SVR, *Regionalplanung*, V/4.
- ④ Vgl. Uekötter, *Ranchplage*, S. 444-449, ルール地方の面積は州の総面積の二三パーセント強だが、五六年時点の人口は、州の総人口の約三・五パーセント、およそ五二五万人であった。(SVR, *Regionalplanung*, II/4.)
- ⑤ *Westdeutsche Allgemeine Zeitung* Nr. 196 vom 27. August 1952, S. 3.
- ⑥ Uekötter, *Ranchplage*, S. 452.
- ⑦ Landesarchiv Nordrhein-Westfalen Abteilung Rheinland NW 354 Nr. 42, Vermerk vom 12. November 1954, S. 2. 以下、この文書館所蔵の資料については、分類記号「NW」からを表記する。
- ⑧ Ebd., Vermerk vom 4. Dezember 1952, S. 2.
- ⑨ Ebd., Bundesverband der Deutschen Industrie, Stellungnahme im Februar 1955, S. 14f.
- ⑩ Ebd., Vermerk vom 15. Juli 1955, S. 1.
- ⑪ Ebd., Vermerk vom 11. November 1955, S. 3.
- ⑫ Landtag Nordrhein-Westfalen, 3. Wahlperiode, Drucksache 261.
- ⑬ LT NRW, 3. WP, Drs. 558, Anlage 1, S. 24-28.
- ⑭ Bundestag, 3. WP, Drs. 301, S. 2.
- ⑮ NW 50 Nr. 1214 Bl. 108.

第二章 森林被害の状況

工業地帯であるルール地方においても、周縁地域では農林業がある程度の重要性を有しており、煤煙による植生被害は、かねてより農林業収益の減少を引き起こしていた。したがって、ケーゲルが煤煙対策法案を公表したことは、農林業を管轄する州営林省の少なからぬ期待感を喚起した。ケーゲルも、一九五二年一月には州営林省を訪れ、法案の主旨につい

て説明を行った。^① ケーゲルと対面した省官僚は、法案が「農林業にとって明らかにマイナスとなる産業煙塵を減少させるのか、または補償の履行を確実なものにするのか、あるいは別の方法が優先されるべきなのか」を関係部に訊ね、議論を促した。^②

営林省の議論では、法案の様々な難点が指摘された。ケーゲルの訪問を受けた省官僚がすでに、「農林業（関連組織の『組合』へ）の関与が明らかに少な過ぎる」ことを問題視していた。^③ さらに、土壌や植生への様々な被害を調査する機関であった州立土地利用保護研究所（ルール地方の都市ボーフムに所在）は、営林省の問い合わせに次のように回答した。まず、「煤煙の波及が〔農林業〕用地に大規模な被害をもたらしていることを考慮すれば、大気汚染改善のための法的措置は当然必要である。加えて、衛生的・社会的観点および景観保護という関心も、考慮に入れる必要がある」。しかし、工業地帯に「組合」を設定するという構想については、「工業地帯という汚染地域を画定することすら容易ではない。農村地帯にも相当数の工業施設が点在しているからである」。そして、被害補償の機会拡大もほとんど期待できず、「むしろ危惧されるのは、『組合』内で」加害者が結束することになってしまい、汚染をもたらす者たちの被害者に対する態度が硬化することである^④。このような意見を受けて営林省官僚は、五四年四月にあらためて法案への意見を問いあわせたケーゲルに対して、法案が望ましい成果を収めるとは思えない、という結論を伝えた。^⑤

一方、五〇年代中葉には工業地帯の拡大がより顕著になり、それまで専ら農林業用地であったルール地方北辺にもその範囲が及んでいたため、林業従事者の懸念がさらに高まった。五四年三月に州営林家連盟は、私有林経営の助言などにあったついでヴェストファーレン＝リッペ農業会議所に対して、文書でそのような懸念を伝えた。その文書では、「レックリングハウゼン郡では新たにいくつかの工場の建設が計画されており、それらが今後さらなる重大な被害を引き起こすことは間違いない」と訴えられていた。ルール地方の中北部に位置するレックリングハウゼン郡では、全産業用地に占める林業用地の割合が、二五パーセント強（五八年時点、ルール地方全体では一五パーセント程度）と比較的大きかったのである。^⑥

林業従事者は同郡でも極めて少なかったものの、この文書によれば、「おおよその見積もりで、少なくとも〔州全体で〕四万ヘクタールの林業用地がそのような〔煤煙等の〕影響に見舞われており」、「年あたりの被害額は約三五〇万マルク」にのぼっていた。^⑩

州営林家連盟の文書は営林省にも転送され、さらにその後、営林家連盟の連盟長であったフリードリヒ・カール・ヴェストファーレン伯が、営林相に煙害調査の実施を直接提案した。折しも当時の営林省内の見通しでは、三五年以来なされていなかった統一価額（農林業用地などの税額を算出する際に用いられる土地の評価額）新定の実施目途が、五五年であった。正確な土地評価のためには煙害調査も必要だったため、提案は受け入れられることになった。^⑪ ヴェストファーレン伯は、ルール地方の中心都市エッセンで五五年五月に開催されたこの年の連盟の大会でも、被害の見積もりを繰り返して、「ケーゲル氏が工業地帯の大気清浄維持という問題に特に取り組んできたことを、我々は歓迎する」と述べた。^⑫ このような営林家連盟の動向は、営林省官僚に事態の切迫性を一層印象付けた。^⑬

営林省の調査は、ライン・ルール地方（ルール地方と、それよりも南のライン工業地帯などを含む一帯）を重点として、五五年六月から翌年九月にかけて実施された。調査を担当したのは、林務官試補で林学者のカール・フリードリヒ・ヴェンツェルであり、彼はこの調査のためにラインラント農業会議所から州立土地利用保護研究所に配属された。その調査の結果は、営林家連盟の見積もりを裏付けた。すなわちヴェンツェルは、営林省への調査報告書で、州全体でやはり四万から五万ヘクタールの森林被害があり、被害地では「針葉樹（トウヒ・マツ）の植栽は絶望的で、植栽できたとしても顕著な生育阻害をとまなう」と述べたのである。営林省は、継続的研究のために、ヴェンツェルを引き続き土地利用保護研究所に配置した。^⑭

八〇年代前半の「森の死」論議の際も専門家の一人として発言することになるヴェンツェルは、五〇年代の煤煙対策論議の中で森林被害が注目されるために、欠くことができない存在であった。汚染物質による植生被害は、学術的には一九

世紀半ばにすでに知られてはいた。しかし、「自然に即した経済のための議会間ワーキンググループ」の代表者が、五六年七月に州営林相に宛てた文書において懸念したように、「この方面で頼れる専門家は残念ながらあまりに少ない」のが現状だったのである。^⑦これより前の同年二月、州営林家連盟も、ドイツ技術者協会の大気清浄維持委員会に森林被害について代弁できる専門家がいなかったため、しかるべき人物がここに加えられるように働きかけるべきと、州営林省に求めた。この求めを受けた営林省官僚は、土地利用保護研究所の所長（大気清浄維持委員会の委員を務めていた）に対して、ヴェンツェルを同行させるように依頼した。^⑧この依頼との直接的関連は定かではないが、この直後にヴェンツェルは委員会の協議に参加し、森林被害に関する知見を提供した。

- ① NW 354 Nr. 42, Vermerk vom 4. Dezember 1952.
- ② Ebd., Min.-Dir. Wegner an die Abteilungen V und I, 3. Dezember 1952.
- ③ Ebd. 21. () 内は引用者の補記。
- ④ NW 354 Nr. 42, Landesanstalt für Bodennutzungsschutz an den Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes NRW, 16. Dezember 1952, S. II, 4.
- ⑤ Ebd., Abteilung V an den Verbandsdirektor, im Juli 1954, S. 2.
- ⑥ 五十七年時、連盟に所属していた経営地所数は州全体で約五万五〇〇〇ヘクタール。(Herbert Hesmer: *Wald und Forstwirtschaft in Nordrhein-Westfalen*, Hannover 1958, S. 445f.)
- ⑦ 州内に三所存在した農業会議所は、州営林省を最上級機関とする私有林の州行政機構において、その下位の行政権限を有していた。ただし、当時のルール地方では、この権限はルール開発連盟にあり、さらにその下位の行政権限が、農業会議所が管轄する各地の営林署が各部市かのいずれかにあった。
- ⑧ SVR, *Regionalplanung*, I/4.
- ⑨ 同部の全有職者に占める農林業従事者の割合は、五〇年代中葉には二パーセント強にまで減っていた。(Wentzel, *Sterbende Wälder*, S. 21.)
- ⑩ NW 354 Nr. 42, Waldbauernverband NRW an die Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe, 15. März 1954, S. II.
- ⑪ NW 452 Nr. 424, Vermerk vom 25. Mai 1954, S. 1.
- ⑫ NW 126 Nr. 363, Vorträge auf dem Waldbauerntag in Essen am 25. Mai 1955, S. 11.
- ⑬ NW 452 Nr. 424, Vermerk von Dr. Kluuth vom 26. Mai 1955, S. 1.
- ⑭ NW 452 Nr. 372, Bericht über die Forschungsarbeiten, 6. Dezember 1956, S. 11, 13.
- ⑮ 連邦食糧農業営林省が五十七年一月にまとめた煙害についての報告書によれば、ザールラントなど他州の工業地帯でも森林被害は見られたものの、このような被害規模の調査が実施されていたのは、ノルトライン＝ヴェストファーレンのみであった。(Bundesarchiv B 116/10818, Der Bundesminister für E.L.F., Industrielle Immissionen und ihre Auswirkungen, 27. Februar 1957, S. 16f.)

⑯ Vgl. Der Spiegel Nr. 47 vom 16. November 1981, S. 97, 101.
⑰ NW 452 Nr. 424, Burtene an Herrn Minister Dr. J. Effertz, 10

Julii 1956.
⑱ NW 268 Nr. 346 Bl. 32-32R, 37.

第三章 森林被害をめぐる議論の諸問題

第一節 林業関係者が求めた対策

森林被害への対策として、林業従事者が常に望んでいたのは、加害者からの被害補償機会の拡大であった。たとえば、先にも言及した、五四年三月に州営林家連盟が農業会議所に送った文書においては、州および連邦レベルでの法的規制が求められており、その理由の一つとして、「被害に対する賠償請求権のあり方が全く不十分」だと述べられていた。^①また、五七年一月に連邦議会において煤煙問題が議論された際には、州の選挙区選出のある議員も、林業被害に補償が必要であると注意を喚起した。^②

被害補償をめぐる議論において、法的な焦点となったのは、ドイツ民法典（一九〇〇年施行）の第九〇六条の改正であった。民法第九〇六条は、土地所有者の被害補償請求権に制限を加えていた。すなわち、煤煙などの排出物が近隣の土地に波及しても、その波及が当該地域で「慣習的」なものであれば、それを禁ずることはできないと定めていた。それぞれの地域でどこまでが「慣習的」であるかは、当然ながら不明確であった。したがって、ルール地方で企業などを相手取った訴訟が起こされた際には、煤煙を「慣習的」なものと判断した裁判所が補償請求を却下するということが、少なからずあったのである。

林業従事者が補償機会の拡大のみを論点としていたのであれば、対策論議としては片手落ちである。しかし実際には、被害が発生する前に煤煙そのものを削減すること、法的には営業法を改正することも、健康被害をめぐる議論と同様に、

論点とされていた。先に見た州営林家連盟の文書では、以下のようにも主張されていたのである。すなわち、「被害を受けたそれぞれの農林業従事者にとって、被害を補償することだけに問題はとどまりえない」のであり、「問題はそれ以上に、被害地の生産力の確保ということにかかっている。既存の技術によって、煤煙排出をなくすか、少なくとも減らすかすること、それは達成されうる」。文書では、近隣諸国が「煤煙排出の許容限界値を法律で定めており、その超過を処罰対象としている」ことも、見習うべき点として指摘されていた。^③このような見解は、連盟の議論において決してまれなものではなかった。五四年五月に行われた連盟の大会でも、副連盟長を務めていた人物が、「煤煙排出の許容限界値を法的に定め、しかるべき排出防止装置の整備を「産業施設に」強いること」が不可欠だと講演で述べた。^④さらにこの翌月に、ルール地方最東部の都市ハムで行われた連盟の役員会議においても、「排出の許容限界が法律により定められるべきではないのか」と議論されたのである。^⑤

営林家連盟の煤煙削減を求める強い主張は、州営林省の官僚の態度にも反映されていた。五五年七月に州労働省で省間の意見交換がはかられた際、労働省の担当者は、「法改正の問題を取り扱うのはまだ後回しにできる」と述べた。これに対して、営林省からの出席者は、技術的な解決はもろろんのこと、「排出規制法の再編も進められねばならない」と確認したうえで、次のように力説した。「世論を鑑みても、まもなく成立一〇〇年にもなる営業法を、経済の急速な発展に対応したものにするべき時が来ている」。^⑥

しかし他方で、この後の、法改正の必要性自体がほぼ合意事項となった時期に目を向けると、州営林省が民法九〇六条の改正に力点を置いていたように見える。先述した省間ワーキンググループの、二回目の協議（五六年一〇月）において、労働省からの出席者は、民法第九〇六条が論点となりえないことを示唆した。労働省の省内の議論では、「民法第九〇六条は土地所有者の私法上の権利だけを取り扱うが、今日とりわけ工業地帯で蔓延している大気汚染は、より多くの人々を苦しめている」のであり、法改正があるとするなら、営業法が対策の基盤になるとされていたからである。^⑦しかし協議で

は、営林省からの出席者が、民法第九〇六条も重要であると即座に応じたのである。^⑧

森林行政関係者や林業従事者の関心が被害補償に注がれていたという先行研究の言及に従うなら、このようなやりとりも、その一例に過ぎないと解釈できる。しかしそれは、被害補償のみを重視していたという解釈と同義であってはならない。先にケーゲルの法案をめぐる議論でも見たように、営林省にとつては、新たな立法が「産業煙塵を減少させるのか」ということも論点であった。つまり、営業法の改正と民法九〇六条の改正、双方がともに重要視されていた。省間ワーキンググループにおいては、議論を主導した労働省が、双方を天秤にかけて前者のみを重視しつつあったため、営林省は後者が論点から除外されてしまうことを防ぐ立場をとっていた、と見るべきであろう。

煤煙そのものの削減が林業関係者に期待され続けていたことは、明らかである。州営林家連盟レックリングハウゼン郡支部が刊行し、ヴェンツェルも編集に参加した森林被害についての小冊子『死にゆく森たち』に、そのことは見てとれる。五七年刊行のこの冊子は、学術的な解説よりも図表等の提示を旨としており、その点で「大衆向けの」刊行物であるとして、営林家連盟は自己評価していた。^⑩そしてこの冊子で、対策として主張されていたのは、「技術的な除去措置の貫徹」であり、事後補償のためだけでなく煤煙を「防ぐあるいは減らすための新たな法的基盤の創出」だったのである。^⑪

ところで、煤煙削減のための立法を求めるこのような主張も、私的で経済的な動機と無縁ではない。個々の林業従事者による消極的な対策として、樹種を耐煙性の比較的高いもの（一般には広葉樹）に転換するという実践がしばしば見られた。しかし冊子によれば、「この地方の広葉樹経営には、被害を受けないマツが引き出せる収益の約六六パーセントしか見込めない」^⑫。つまり、煤煙が削減され針葉樹経営が維持可能となること、林業従事者にとって最善の状況だったのである。この点を念頭におくなら、州営林家連盟の主張が、より多くの市民の健康を煤煙から救うというような動機に支えられていたとは、言いがたい。しかしながら、森林被害をめぐる当時の議論の意義を総体的に評価するには、次節で行うような別の角度からの考察も必要である。

第二節 森林の社会的意義

森林が木材生産の他にも様々な社会的機能を有することは、言うまでもない。その点は、州営林家連盟と農業会議所が発行していた定期情報紙『営林家』でも、しばしば強調されていた。たとえば、「工業地帯の林業」と題された五六年一月の記事では、「工業地帯の近辺で重要なのは〔木材生産よりも〕むしろ福祉的諸効果である」と述べられ、それは具体的に、「気候、治水、土壌の豊かさ、自然災害の回避、そして特に国民の健康と人々の福利に森林が及ぼす影響」であるとされた。五五年五月の連盟の大会で講演したヴェストファーレン伯も、森林所有者が「保養と国民の健康」という課題を心得ていること、また、彼らが「自然に身近な立場から、何世代にもわたって森林や原野を一定の状態に維持してきた」ことを強調した。^⑭

人口が集中するルール地方でとりわけ重要なのは、森林の保養地としての機能であった。ルール開発連盟は、かねてからこの点に注意を払っていた。すでに二七年にルール開発連盟が公表していた『森林保持についての覚書』によれば、森林こそが「特にドイツ国民にかの力や想像力を与えてきた」のであり、「陽光と自然のなかで保養できる場所」を人々に与えることは、「最も高尚な課題」であった。このような認識のもとで当時から開発連盟は、煙害を受けた森林所有者の再造林を、補助金や耐煙性の比較的高い樹種を分け与えることで援助していた。^⑮ さらに五〇年代には、ドイツ森林保護同盟 (Schutzgemeinschaft Deutscher Wald 四七年に設立された森林保護団体) のノルトライン＝ヴェストファーレン支部とともに、ボタ山への植林などにも従事した。^⑯

特に五〇年代後半になると、高度成長下の都市生活が心身を害しているという衛生学的知見が広まるなかで、保養地としての自然への需要は一層高まった。^⑰ さらには、同じ頃に出そろい始めた社会史的条件、すなわち、労働総時間の短縮とモータリゼーションが、余剰時間の確保と移動の便という点で、人々が自然へ繰り出すことを容易にした。森林確保の重

要性が高まっていたことは、営林家連盟の五五年の大会において、ある林学者が紹介した、エッセン市長の以下の様な意見からもうかがえる。すなわち、エッセンでは「森林からの〔林業〕収入はそもそも何の役割も果たさない」が、「保養地としての森林の機能は何としても保たれ、向上されねばならない」。別の市政関係者も、以下のような意見を述べた。「特に騒音から逃れた都会の人間は、ひとときの休息と目によい緑、そして保養を求める。この保養というのは、〔都会とは〕全く異なる、濾過された、水分がより多くより新鮮な空氣に満たされた森林から、彼にもたらされる」^⑩。

以上のような見解を鑑みれば、煤煙による森林被害は、林業収益の減少のみならず、より広くは市民の保養地への損害という意味においても、無視できない問題であった。しかし、少なくとも『死にゆく森たち』に表明されていた林業関係者の主張においては、そのような関連付けは弱いものにとどまっていた。一般にも開かれた保養の場に占める私有林の割合は極めて大きかったにもかかわらず、また、^⑪『森林保持についての覚書』を先駆と仰いでいたにもかかわらず、この冊子の主要な論点は、その副題にも端的に示されていたように、あくまで「林業の異常事態」であった。森林被害が住民の心身の健康保持という観点から問題であることについては、レックリングハウゼン郡を含む県（州の下位の行政区分）の知事が添え書きでわずかに言及した程度で、冊子の中心部分ではほとんど専ら、煤煙や火災、あるいは採炭による地盤沈下などがもたらす林業収益上の損害だけが、説明されていた。また冊子では、「ルール開発連盟が特別な条件下で時折分け与える再造林補助金は決して十分ではない」とも述べられていた。^⑫ 補助金を得たとしても、樹種を耐煙性の高いものに転換しなければならぬのであれば、先述通り経営上好ましくはなかったのである。

しかしながら、州営林家連盟の議論を全体として見れば、煤煙による保養地の損害という問題が完全に等閑視されていたとは、決して言えない。州営林家連盟レックリングハウゼン郡支部は、ある鉱業所が同郡で堅坑とコークス工場の建設を開始したことを背景に、営林相に宛てた五八年七月の文書で、煤煙排出などで森林が脅かされるとあらためて注意を喚起した。そこでは、「ライン・ルール工業地帯の北部では広範囲にわたって森林が茂っており、人々の保養に役立ってい

る。この役割に対して、木材生産という実用性はこの地では影が薄くなつて」と述べていた。つまり、森林の二つの機能は対立的にとらえられていた。しかし他方では、「この地方の人々の健全な生活条件のために森林の保持は何よりも真つ先に必要」で、「極めて公的な利害に関する」とも述べられていたのである。^②また、同年五月に行われたこの年の営林家連盟の大会においては、ヴェストファーレン伯が講演で、より明確に以下のように述べた。すなわち、「工業地帯の人々にとって身近な保養の場である森、その存在自体が〔煤煙によつて〕脅かされている」のであると。^③

木材生産が自分たちの生活に直結する林業従事者と比べて、森林の多様な社会的機能の保持にさらに意識的だったのは、森林行政関係者である。そもそも、ルール開発連盟による植林も、州の森林行政の一環として行われていた。したがって、州営林省の官僚が、煤煙による森林被害を、単に林業収益上の問題としてとらえるはずはなかった。たとえば、土地利用保護研究所を主体として五九年一〇月に開催された、森林被害についての国際研究集会においては、冒頭挨拶を行った営林省官僚が、「ノルトライン・ヴェストファーレンでは、四万から五万ヘクタールの森が煤煙の影響下にあると見積もられる」と確認したうえで、次のように問題視した。「煙害に見舞われている森は多くの場合、工業地帯の住民にとっての近郊保養地や、密集する人口を緩衝する地帯である」。^④

第三節 社会的論議の不在とその背景

五七年一月に連邦議会で煤煙問題が議論された際、先にも言及した州の選挙区選出の議員は、森林被害が「関係者以外にはほとんど知られていない」と述べた。^⑤森林被害が、林業従事者や林学者、森林行政関係者などの枠を超えた社会的論議の対象になりえなかったことは、この後の時期についても変わらなかったと言える。州営林省よりも林業経営の現場に近い農業会議所のある林務官は、六三年五月に開かれた州営林家連盟レックリングハウゼン郡支部の集会において、以下のように講演で述べた。「工業地帯において森林保持は不可欠であるという配慮から、二七年にはルール開発連盟の覚書

『ルール炭鉱地区における森林保持』が、五七年には営林家連盟の『死にゆく森たち』が出されたのである。どちらの陳情も一般に向けられたものだったが、残念ながら顕著な成果は見られない^{②⑥}。連邦営業法改正から数年後に改正法への不満が顕在化したことは次章で述べるが、こうした発言には、単にそのような不満だけではなく、社会的論議の不在への嘆きも読み取れるのである。

森林被害をめぐる議論が社会的に波及しえなかったことには、いくつかの要因があったと考えられる。ルール地方の煤煙問題は、五九年の連邦法改正を促し、六一年には連邦議会選挙戦で争点となり、同年八月には『シュピーゲル』誌でも特集された。これらのことから分かるように、この問題自体は、地方や州の枠を超えるインパクトに決して乏しくなかった。また、たとえば同誌の特集でも、木々の立ち枯れが写真で示されており、一般市民が森林被害の深刻さ自体を知ることが全くなかったわけではない。煤煙対策論議が進展するなかで、健康被害と比べて植生被害の影が相対的に薄くなっていたことは、たしかに否めない。ただし、健康被害の方に社会の関心が向かうことが必然であったとは、必ずしも言い切れない。酸性雨による森林被害を報じ、『森の死』論議の着火点となった『シュピーゲル』誌の八一年の特集ですら、汚染物質による健康被害を取り上げていたが、当時において健康被害はそれほど大きな論点になりえなかったのである^{②⑦}。

社会的論議がなかったことの直接的要因とまでは言えないが、少なくとも、『死にゆく森たち』が論議の火種になりえなかった理由は、明らかである。環境の改変に対する警鐘が広範な反響を呼びうるのは、それが特定の集団の利益ではなく、社会全体の利益の保護を動機としてと人々に見なされた時だけである^{②⑧}。しかし前節でも述べたとおり、この冊子によって州営林家連盟から一般市民に向けられた主張は、社会的には少数の、林業従事者たちの経済的被害に論点を集中させてしまっていた。先にも引用したエッセン市長の見解に従えば、『林業の』収入源としての森林にエッセンの市民は全く興味を抱かない^{②⑨}。林業関係者が、森林被害についての問題意識を都市住民にも共有させ、彼らを議論に参加させるには、森林被害の問題を単に林業の問題に矮小化させるべきではなかった。八〇年代に論議が社会的に波及した際は、森

林の福祉的諸効果が様々に論じられていたことを考えると、なおのことそのように思われる。^{③①}

補足として述べておけば、『死にゆく森たち』の刊行は、ドイツ森林保護同盟のノルトライン＝ヴェストファーレン支部にも支援されており、その点では、冊子が衆目を集める可能性は十分にあった。ドイツ森林保護同盟は、「樹木の日」などの集会で、森林保護の重要性を特に青少年に啓蒙することに成功していたのである。^{③②} 森林保護同盟の啓蒙活動を意識してか、営林家連盟レックリングハウゼン郡支部は、配布用に冊子を同盟の州支部に提供していた。^{③③} 他方で同盟も、機関誌や回覧文書でこの冊子を幾度か紹介した。^{③④} しかし、少なくとも冊子の主旨自体は、森林保護全般の重要性について切実に説いたものとしては紹介されていなかった。冊子があくまで林業収益の保護を主要な論点としていたことは、同盟にとっても明らかだったのである。

前節でも言及したように、州営林家連盟の議論を全体として見れば、都市住民の保養地となりうる森林が煤煙により損なわれるという事態は、完全に等閑視されていたわけではなかった。そしてこの点に、林業関係者と一般市民とが、森林被害という問題を、被害の当事者として共感できる可能性があったはずである。しかし、以下の点に目を向けると、その可能性が実際には極めて小さかったように思われる。すなわち、保養地としての森林ということに関して冊子で詳述されていたのは、「大都市の住民がハイキングや保養のための土地として郡の森林を利用することは、結果としてかなりの損害を林地にもたらす」という点であった。都市に押し込められた人々が自然に魅力を感じるのには「無理もない」ことではあるが、「日曜日にはしばしば、人々がまるで波のように、徒歩、自転車、小型大型のオートバイ、バス、乗用車、路面電車、そして列車で、南からレックリングハウゼン郡の森林地帯へと殺到する」。その波は草木を「大都市の居間、花瓶、庭、暖炉さらにはゴミの山」へとさらっていく。「若木は、人々によって散歩用の杖代わりにしばしば無思慮に折り取られ、そして遠くへと無造作に投げ捨てられる」^{③⑤}。

この後の時期においても、林業従事者がこのような状況下で抱いていた不満の声は、繰り返し聞かれた。たとえばヴェ

ストファールン伯は、六三年五月の営林家連盟の大会において、「森での保養を求めて押し寄せる人々がますます増えたことで、「火の不始末などが招く」森林火災の危険性も当然ながら絶えず増加している」のであり、「公益に資するがために森林所有者には余計に出費が生じている」と述べた。^③ 森林行政関係者も、この状況に同情的であった。先述の農業会議所の林務官は講演で、次のように問題視していた。「工業地帯において森林は、第一に保養の場として機能し、土地改良上の諸課題を担い、病原体や産業排気を吸収することで大気衛生にも役立つ」のであり、「森林所有者はこれら全ての福祉的諸効果を無償で一般に提供してきた」。それにもかかわらず、「産業や住民が引き起こす極度の被害を引きつけねばならない」^④。

林業関係者が言うように、森林を軽率に傷つけるような振る舞いを都市住民がしていたのであれば、煤煙による森林被害についても、それを都市住民が深刻に受けとめていたのかは疑わしい。しかし実際はどうあれ、林業従事者は、自分たちこそが被害の当事者であり、煤煙を排出する産業施設も、保養地として森林を利用する都市住民も、加害者であると見ていた。このような見方から、林業とは縁遠い一般市民の共感を呼びうる主張、つまり、森林の保養地としての機能も煤煙で損なわれており、その意味で市民が一樣に被害の当事者であるという主張は、生まれてききたい。冊子においても、むしろ都市住民が被害を引き起こしている点を批判的に記述することが、優先されたのである。ただし再度言えば、州営林家連盟を全体としてみれば、単に林業従事者の収益の保護だけが論点となっていたわけではない。それゆえにこそ、森林被害をめぐる当時の議論は、次章で見るとような帰結に至ったのである。

① NW 354 Nr. 42, Waldbauernverband NRW an die Landwirtschaftskammer, S. 1. ④ NW 72 Nr. 317 Bl. 38.

② Bt. 2, WP, Stenographische Berichte, S. 10167.

⑤ NW 126 Nr. 365 Bl. 19R.

③ NW 354 Nr. 42, Waldbauernverband NRW an die ⑥ NW 354 Nr. 42, Vermerk vom 21. Juli 1955, S. 2.

- ① NW 50 Nr. 1214 Bl. 93-94, 156.
② Ebd. Bl. 171.
③ Weichelt, Entwicklung, S. 490 ; Uekötter, *Ranchpflege*, S. 239 ; Anders, Uekötter, Viel Lärm, S. 117.
④ *Landwirtschaftliche Zeitschrift der Nord-Rheinprovinz* Nr. 25 vom 21. Juni 1958, S. 992.
⑤ Wentzel, *Sterbende Wälder*, S. 48.
⑥ Ebd., S. 39.
⑦ *Landwirtschaftliche Zeitschrift der Nord-Rheinprovinz* Nr. 35 vom 1. September 1956, S. 1265.
⑧ NW 126 Nr. 363, Vorträge auf dem Waldbauernntag, S. 6.
⑨ SVR, *Denkchrift*, S. 11f, 17f.
⑩ SVR (Hg.), *Waldschutz und Landespflege im Ruhrgebiet*, Essen 1959, S. 19.
⑪ Sandra Chaney, *Nature of the Miracle Years, Conservation in West Germany 1945-1975*, New York und Oxford 2008, S. 118-126.
⑫ SVR, *Regionalplanung*, VII/4.
⑬ NW 126 Nr. 363, Vorträge auf dem Waldbauernntag, S. 15, 21.
⑭ ルール開発連盟が近郊保蔵林と認めた森林の「ナベ」ルール地方全体では八五パーセントが私有林であった。(K. Mellinghoff, R. Stolzenwald, *Die Naherholungswälder des Ruhrgebietes*, Essen 1969, S. 9.)
⑮ Wentzel, *Sterbende Wälder*, S. 48.
⑯ NW 452 Nr. 422, Waldbauernverband Kreisgruppe Recklinghausen an den Minister für ELF des Landes NRW, S. 1.
⑰ *Landwirtschaftliche Zeitschrift der Nord-Rheinprovinz* Nr. 23 vom 7. Juni 1958, S. 914.
⑱ K.F. Wentzel (Bearb.), *Waldranschäden im rheinisch-westfälischen Industriegebiet, Bericht über die internationale Arbeitsleitung forstlicher Rauschschadenachverständiger vom 6. bis 8. Oktober 1959*, Bochum 1960, S. 8.
⑲ BT. 2, WP, Sten. Berichte, S. 10167.
⑳ NW 452 Nr. 619, Vortrag von Forstmeister Dr. Heimath am 23. Mai 1963, S. 1.
㉑ *Der Spiegel* Nr. 33 vom 9. August 1961, S. 29.
㉒ *Der Spiegel* Nr. 48 vom 23. November 1961, S. 198-200.
㉓ Vgl. Frank Uekötter, Jens Hohensee, Einleitung, in : dies., *Kassandra*, S. 9-23 ; S. 14.
㉔ NW 126 Nr. 363, Vorträge auf dem Waldbauernntag, S. 15.
㉕ Vgl. Anders, Uekötter, Viel Lärm, S. 121.
㉖ Vgl. Almut Leh, *Zwischen Heimatschutz und Umweltbewegung, Die Professionalisierung des Naturschutzes in Nordrhein-Westfalen 1945-1975*, Frankfurt a. M. 2006, S. 171-178.
㉗ NW 260 Nr. 89 Bl. 118.
㉘ NW 260 Nr. 90 Bl. 7 : *Unser Wald*, März 1959, S. 64.
㉙ Wentzel, *Sterbende Wälder*, S. 21f.
㉚ *Landwirtschaftliche Zeitschrift der Nord-Rheinprovinz* Nr. 24 vom 15. Juni 1963, S. 1268.
㉛ NW 452 Nr. 619, Vortrag von Forstmeister Dr. Heimath, S. 13.

第四章 法整備への不満と再造林助成

一九五八年四月、議会間ワーキンググループが準備した「営業法改正および民法典補完のための法律」案が、連邦議会に提出された。その後の事態の展開について見ていくと、まず当初の法案についての当初の林業関係者の反応は、決定的なものではなかった。同年五月の営林家連盟の大会において、ヴェストファーレン伯は、法案が「全く不十分」であると言及した^①。法案は、翌年末に議会を通過するまで、主に連邦議会保健委員会、さらに経済、食糧農業営林、労働の各委員会（それぞれ、連邦議会議員で構成される、当該政策分野にかかわる案件を審議する委員会）での議論を経て、修正を施された。この間の五八年一月に、農林業従事者や土地所有者の利益を擁護する六つの全国団体が共同で、各委員会所属の連邦議会議員に対して、法案への不満を伝える態度表明書を送った。ヴェストファーレン伯が長を務めていたドイツ森林所有者連盟共同体（各州の営林家連盟の上部組織）も、その六団体の一つであった。

態度表明書は、保健委員会の審議にもかけられ、法案の修正に重要な役割を果たした。態度表明書に付されていた修正案のなかでも、煤煙問題についての諮問委員会を連邦政府が設置することを定めた条文を、営業法に追加するという案が、改正営業法に直接反映されたのである。この委員会は、関係各省や地方自治体、学界の代表者などで構成されるものとされていた。態度表明書で説明されていたこの条文を追加すべき理由は、営業法に基づく煤煙削減の意図に沿った妥当なものであった。すなわち、「大気の清浄維持は、人間・動物・植物が健全であるために極めて重要で」、連邦政府は、「手遅れになる前に必要な措置を取ることができるように、この分野において常に新しい知見を追究する」必要がある。委員会は、そのような知見の追及に資するものとされていた^②。なお、六〇年に改正営業法が発効した後は、この委員会が、ドイツ技術者協会の大気清浄維持委員会が順次設定していた限界排出濃度の値を参照しつつ、「大気清浄維持のための技術指導書」を準備した。

改正営業法が発効すると、林業従事者の不満の噴出は一時的に和らぎ、いわば様子見の期間が訪れた。もちろん、何ら批判がなかったわけではない。民法典補完について言えば、先述の「地域慣習的」という概念を撤廃し、単一の排出源（加害者）が特定困難な場合でも補償請求が可能となるように、連帯補償責任の概念を盛り込むことが、態度表明書の修正案でも求められていた。^③しかしこの要求は、保健委員会の審議を経た後の法案には反映されなかった。実際に追加されたのは、当該地域で「見込まれる」限度を超えた被害が生じた場合、被害者は金銭補償を請求できるという、やはり曖昧な条文であった。六一年一〇月に、州営林省の官僚が近況を文書でまとめたところによれば、この点はやはり批判の対象となっていた。他方で、改正営業法については、事態は依然として未知であると前置きされつつも、法的には「かつての状況と比べて全体としてかなりの改善」があつたとその官僚は認めていた。^④また、「人間と環境に森林が及ぼす諸影響」をテーマに六〇年九月に開かれたある大会において、煙害について講演したヴェンツェルも、営業法の改正が「課題を多く残してはいるが、着実な一歩であることは間違いない」と評価した。この講演に居合わせたヴェストファーレン伯も、補償問題については特に詳述することなく、新法が「産業界に対して確実な防止手段を強いる」こと、そして連邦政府の下諮問委員会が適切な議論を行うことに、期待をにじませた。^⑤諮問委員会には林業分野の代表者としてヴェンツェルが参加しており、州営林家連盟はある程度まで明るい見通しを持つことができたのである。

しかしながら、六三年から翌年にかけての時期には、法改正が状況を改善させなかったという認識が、広まることになった。煤塵の排出については、六〇年頃を境に各地の観測値で減少傾向が見られたが、硫黄酸化物については横ばいであった。^⑥石油へのエネルギー転換の本格化もあり、石炭燃焼による大量の煤塵が空を染めることは減ったが、そのような目に見える成果は、硫黄酸化物がもたらす森林の惨状については認められなかったのである。ヴェンツェルは、六二年にノルトライン・ヴェストファーレンで排出規制法が成立した際は、比較的明るい見通しを保っていた。しかし、林業関連雑誌に六四年三月に掲載された論考では、林業従事者の失望感を次のように代弁した。煤塵の排出については「所々で局地的

な改善が確認できる。しかし、「硫黄酸化物などの」ガスの抑制については、実質何の進捗も見られない」。したがって、「ドイツ連邦共和国の新たな排出規制法規は、とりわけルール地方の森のあまりに悲惨な状況に、すぐに徹底的な変化をもたらすであろう。そう思っていた者は、今は失意のうちにいる」^⑦。

ヴェンツェルは先の講演で、「大気を浄化する道具を、我々は持っているのだから、ただそれを使いさえすればいい」と強調していた。^⑧しかし実際には、当時の技術水準では、硫黄酸化物の直接的な削減は極めて困難であった。ドイツ技術者協会の大気清浄維持委員会が、かねてより排煙脱硫技術の分野で知見を集積していたものの、委員会の審議においては、「二酸化硫黄問題は根本的には解決不可能」と述べる委員すら存在した。^⑨西ドイツにおいて排煙脱硫設備が技術的に普及可能となるのは、七〇年代に入ってからのことである。六〇年代における唯一の救いは、「大気清浄維持のための技術指導書」(六四年公布)により限界排出濃度が設定され、従来から行われていた高煙突化(地表近くでの汚染物質濃度を低下させる目的で、煙突を高くするという方策)が加速したことである。もちろんこれは、あくまでルール地方のような産業集中地域の惨状に、表面的な改善をもたらしただけである。高煙突化の加速は、汚染物質をますます遠方に拡散させることになったのである。

高煙突化の歴史的功罪はおくとして、州営林家連盟は、この技術指導書の公示を待つことなく、別の対応策を求めることになった。六三年五月に行われた営林家連盟の大会で、ヴェストファーレン伯は、次のように主張したのである。すなわち、改正された営業法も補完された民法九〇六条も変化をもたらさないのであるから、「せめて、連邦もしくは州の財源によって被害者への補償を行い、林地の(樹種の)転換を援助するという方策を検討することが、適切で正当であるように我々には思われる」^⑩。林業関連団体の直接的な働きかけがあつたのか否かは定かではないが、この後の同年一月には、食糧農業営林委員会所属の連邦議会議員らが、連邦政府に補償の可能性を問う質問書を提出した。連邦政府は翌月の回答で、政府による補償はありえないという見解を示した。^⑪これを受けて営林家連盟は、「連邦レベルでのこれ以上の

働きかけは絶望的」と見なし、六四年二月には、州営林省に対して州による転換援助を求めた。^⑫

州営林家連盟の要求に営林省は迅速に対応した。州予算案に転換助成のための経費を計上するために、州議会食糧農業営林委員会（州議会議員で構成される、食糧農業営林政策にかかわる案件を審議する委員会）によるレックリングハウゼン郡への視察を企画したのである。営林省とヴェンツェル、および営林家連盟レックリングハウゼン郡支部の間での綿密な打ち合わせを経て、視察は六四年四月に実現した。同行したヴェンツェルが現地で解説を行った後、委員会の審議が現地で開かれた。ここに同席したヴェストファーレン伯は、ルール地方において、長期的な計画を立てたうえで、「被害を受けた約二万ヘクタールの森林を掘り起こし、耐煙性のある木々で再造林しなければならない」と主張した。^⑬

この審議について特筆に値するのは、被害を林業従事者の問題として捉える議論が、後景に退いていたことである。委員長を務めていた議員が、森林が果たす社会的役割という点に言及すると、営林家連盟郡支部からの参加者は、委員に配布されていた『死にゆく森たち』を示しつつ、次のように述べた。「水や空気や森の重要性は、産業集中地域の人々にとって非常に大きい。水や大気の清浄維持に関しては、「立法などの点で」よい端緒が開かれたが、森については、我々はまだ同様の働きかけを行っていないのである」。また、別の議員が「森は木材ゆえにではなく、福祉的効果ゆえに保持されねばならない」という見解を述べると、ヴェストファーレン伯は「そのような作用が工業地帯住民のためになる」と同意したのである。委員会は、さらなる報告や提案を営林省に求めて、審議を閉じた。^⑭

約二万ヘクタールの転換が必要な点については、営林省でのさらなる議論においてヴェンツェルも認めた。彼らが示したこの数値には、州有林を除く公有林の面積（およそ三五〇〇ヘクタール）も含まれていた。また、助成対象の私有林面積の約半分は、企業等の所有となっていた。この点に関して、六四年六月に食糧農業営林委員会が再び煙害について審議がなされた際に、ある議員は、「産業界が被害を引き起こしているのに当の産業界の森林も補償されるべきだ」という主張は、支持することはできない」と異議を唱えた。しかし、報告にあたっていた営林省官僚は、あくまで「州の利害から森を保

持すべき」旨を確認し、このような処置をとらないと産業界に林地の転換を強いることはできないと説明した。^⑮ 実際の審議の後に、営林省官僚はいくつかの企業とのコンタクトを試みており、この点からも、林業従事者への補償という枠組みに議論がとどまっていなかったことは明白である。なお審議では、加害者が特定不可能な場合のみ州からの助成資金が支払われるべきで、そうでない場合は加害者から被害補償を引き出すことがまだしも容易という見通しで、ルール地方以外の地域を助成対象から外すことには、異議は出されなかった。^⑰

六月の審議の決議により、営林省が予算案に助成経費を計上することが了解された。これを受けて、ヴェンツェルを中心に、ルール開発連盟の担当者も交えて、助成要綱策定のための資料が準備された。六五年一〇月に営林相に提出されたその資料では、ルール地方のほぼ全ての都市や郡が助成対象地域としてリストされていた。^⑱ 助成対象地域に関してはこれをそのまま取り入れ、営林相は、六六年四月二六日付で「煙害を受けた林地を転換植林するための助成金許可に関する要綱」を公示した。なおヴェンツェルは、この作業を最後にヘッセンへと赴任しており、同州で自然保護・景観保全行政を担うことになった。

転換助成要綱の短期的かつ直接的な成果は、一方では、広範な世論に支えられなかった議論の終着点として、それ相應の規模にとどまったように見える。この要綱では、指定された広葉樹種により植林を行うための助成金を、営林署等への申請により得られると定められていた。^⑲ 要綱公示直後に、ラインラント農業会議所の林務官が、林業の現場に近い者の意見として『営林家』紙上で述べたところによれば、要綱自体は概して「感謝の念を持って迎えられている」^⑳。それでも、六六年度に助成対象となった土地の総面積は、四〇ヘクタールにとどまった。その後は年度ごとに徐々に増加したものの、六九年度までの四年度の合計は三五八ヘクタール（私有林二二一ヘクタール、公有林九七ヘクタール）であった。^㉑

それでもこの助成は、要綱の冒頭でも目的として掲げられていた「ルール地方における森林の保持」に、一定程度は貢献したと評価されるべきであろう。ルール開発連盟が、五二年から五八年までのあいだに州からの補助金で緑化した面積

ですら、約五五〇ヘクタールであった^②。また要綱では、植林だけではなく、すでに林地となっている土地での育林も助成対象となっており、六九年度までの四年度で四二三ヘクタール分（私有林二五三ヘクタール、公有林一七〇ヘクタール）の助成が行われた。ルール地方の自然環境は、いくつもの取り組みが積み重ねられることで改善されてきたのであり、要綱による助成も、少なくともその一つなのである。また、要綱は幾度かの改訂を経ているが、煙害のみを対象とした助成自体はこれ以後約三〇年にわたって続いた。高煙突により汚染物質は広域に拡散していたにもかかわらず、工業地帯にのみ特化した助成を行うことの矛盾が指摘され、それが廃止されたのは、ようやく九五年のことであった^③。

- ① *Landwirtschaftliche Zeitschrift der Nord-Rheinprovinz* Nr. 23 vom 7. Juni 1958, S. 914.
- ② BArch B 116/10818, Anlage zum Schreiben des Zentralausschusses der Deutschen Landwirtschaft an die Mitglieder der Bundestagsausschüsse, 24. November 1958, S. 4f
- ③ Ebd. S. 9f.
- ④ NW 354 Nr. 45, Vermerk vom Oktober 1961, S. 4-6.
- ⑤ K. F. Wentzel, Wald und Luftverunreinigung, in : F. Klose (Bearb.), *Die Wirkungen des Waldes auf Mensch und Umwelt, Tugung des Deutschen Forstvereins vom 5. bis 9. September 1960 in Stuttgart. Ansprachen und Vorträge*, Hiltrup bei Münster 1961, S. 140-168 ; S. 161, 165f.
- ⑥ Uekötter, *Rauchplage*, S. 47f.
- ⑦ K. F. Wentzel, Forstpolitische Gesichtspunkt der Luftverunreinigung vor dem Bundestag, in : *Der Forst- und Holzwirt* 19 (1964), S. 93-96 ; S. 93.
- ⑧ Wentzel, Wald, S. 160.
- ⑨ Vgl. NW 50 Nr. 1217 Bl. 65.
- ⑩ *Landwirtschaftliche Zeitschrift der Nord-Rheinprovinz* Nr. 24 vom 15. Juni 1963, S. 1268.
- ⑪ Wentzel, Forstpolitische Gesichtspunkt, S. 93f.
- ⑫ NW 452 Nr. 425, Vermerk vom 7. Februar 1964, S. 1.
- ⑬ Ebd., Protokoll über die 44. Sitzung des Ausschusses für ELF am 28. April 1964, S. 7f.
- ⑭ Ebd. S. 7-10.
- ⑮ NW 452 Nr. 425, Protokoll über die 48. Sitzung des Ausschusses für ELF am 23. Juni 1964, S. 14.
- ⑯ Ebd., Vermerk vom 25. September 1964.
- ⑰ Ebd., Protokoll über die 48. Sitzung, S. 14.
- ⑱ Ebd., Anlage 1 zum Schreiben der Landesanstalt an den Minister für ELF des Landes NRW, 25. Oktober 1965, S. 3.
- ⑲ *Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen*, Ausgabe A Nr. 78 vom 16. Mai 1966, S. 893.
- ⑳ *Landwirtschaftliche Zeitschrift der Nord-Rheinprovinz* Nr. 25 vom 25. Juni 1966, S. 1610.
- ㉑ NW 452 Nr. 327, Anlage zum Schreiben des Referates VI an das

Referat II. 5. November 1968 ; ebd. 14. August 1969 ; ebd. 9. Juli 1970.

②③ Vgl. Offenberg, *Geschichtliche Entwicklung*, S. 238-240, Anlage S. 28-32.

②④ SVR, *Waldschutz*, S. 19.

おわりに

ルール地方の煤煙による森林被害について、一九五〇年代から六〇年代中葉にかけての時期に議論の主体となったのは、州営林家連盟であった。ヴェンツェルは、連邦レベルで知られた林学者としてはそれ以上に重要な議論の担い手となったが、営林家連盟の訴えがあったからこそ、調査の必要性を認めた州営林省が、この林学者を議論の場に引き出すことになったのである。ルール開発連盟は、ケーゲルの法案の公表で煤煙対策論議の高揚に決定的な役割を果たした。しかし、森林被害そのものについての議論に限定すれば、戦前からの伝統もあり、ルール地方の私有林に関して一定の行政権限を有していた割には、住民に対しても州営林省に対しても、当時は営林家連盟ほど強い訴えを発していたようには見えない。より市民に近い自然保護団体として役割を果たしえたはずのドイツ森林保護同盟も、営林家連盟の議論を側面から支える程度にとどまった。

被害補償だけではなく、煤煙自体の削減も対策として求めていた州営林家連盟にとって、この双方に関する五九年の連邦法改正は、一つ目の成果であった。もちろん連盟は、健康被害を含めて、煤煙による被害を問題視して法改正を求めた多数の組織や団体の、たった一つに過ぎない。行政への働きかけの対象も、ほとんど専ら州営林省に限られていた点で、法改正に直接的な役割を果たしたとまでは言えない。ただし、ドイツ森林所有者連盟共同体など六つの全国団体の提案が、改正営業法案に重要な修正を加えたことは、農林業の立場からの訴えが先行研究で軽視されてきたことを鑑みれば、注目に値する。

州営林家連盟の議論によって直接的にもたらされた成果は、六六年の転換助成要綱であった。この要綱は、ルール地方の再造林に一定の役割を果たした助成の端緒となった点で、ある程度まで肯定的に評価できる。「森の死」論議が西ドイツで高揚した後の、州政府の八六年の報告においても、この助成は「ヨーロッパ最大の人口密集地帯において、森林とその他の様々な機能を持続可能にする」ものと位置付けられていた^①。ただし、煤煙対策論議が連邦レベルでも高まっていたことを鑑みると、六六年の要綱は他方で、その歴史的好機が十分に生かされなかった結果としてもたらされた、限定的な成果であったようにも思われる。森林被害をめぐる社会的論議が盛んになっていけば、森林所有者への助成という性格からさらに一歩踏み出た、森林保持のための柔軟な対応枠組みが、連邦レベルですら形成されえたのかもしれない。

たしかにユーケッターが指摘したように、被害発生後に加害者から補償を引き出すという妥協的な対応枠組みは、被害発生前の煤煙削減を訴えることへの林業関係者の意欲を、相対的に鈍らせてきたのかもしれない。ただし少なくとも、五〇年代の彼らの議論については、そのような対応枠組みを脱する傾向が、ある程度は存在したことに目を向けるべきだろう。問題は、六六年に始まる助成が、彼らを旧来の対応枠組みへと押し返してしまったことである。州営林家連盟は、六八年に連盟の歴史を振り返った冊子において、自分たちが導いた「成功」について以下のように述べた。すなわち、助成は「喜ばしいことであるが、これまでに生じた被害を補償するものではない。樹種転換により今後の被害を回避する方策がとられただけである」^②。将来的な被害拡大を未然に防ぐためにさらなる煤煙削減を求めるといふ態度は、もはやここからは読み取れない。事前防止策としては樹種転換助成という別の選択肢を手に入れたことで、林業従事者は、過去の被害の補償だけを見据えるようになってしまったのである。硫酸酸化物が森林被害をもたらしているという事態が、八〇年代前半以前は政治・社会的にそれほど争点化しなかったことの遠因を、林業の分野の動向に見出すとするなら、論議の火種となりうるルール地方においてこのような助成が行われていた事実を、見落とすことはできない。

本稿で考察対象とした時期において、一般市民をも巻き込んだ社会的論議が乏しかった背景については、社会の関心が

森林には向けられなかったため、などと単純に説明できるわけではない。社会的論議の不在の直接的要因とまでは言えないが、論議高揚の好機を逃した一つの事例として注目しなければならないのは、むしろ、森林被害の深刻さを説いた冊子『死にゆく森たち』で、森林被害が林業収益上の問題として限定的に論じられていた点である。都市住民は、森林の様々な社会的機能、とりわけ保養地としての機能を希求しており、州営林家連盟もそのような機能の重要性を認知していた。しかしながら、そのような機能が煤煙により損なわれているという点で、市民が一樣に被害の当事者であると呼びかけることは、当時の林業従事者にとって、心情的にできかねることでもあった。煤煙のみならず、市民による保養地としての森林利用も林業経営に損害をもたらしており、林業従事者は彼らを、森林被害の深刻さを被害の当事者として共感しあえる相手とは必ずしも見なせなかったのである。このような状況下で州営林家連盟レックリングハウゼン郡支部が刊行した『死にゆく森たち』は、たしかに試みとしては、議論の担い手の裾野を林業関係者以外にも広げるための冊子であった。しかし内容的には、林業従事者を唯一の被害者として描いてしまっていたために、森林被害という問題が本来持ちえたインパクトをかえって小さく見せ、非林業関係者の危機意識を喚起するには適さない冊子となってしまったのである。一般的に、都市住民は、都市と対置される自然に関心を抱く一方で、産業活動によるものであれ、自分たちが日常で無意識に引き起こしているものであれ、自然の損害を必ずしも直視していないという、やや矛盾した態度をとることが多い。彼らが自然の損害を直視し、保護論議に参加するか否かは、一つには、損害を身近に知る者たちが、いかなる議論を市民に提示するのかということにかかっている。産業と人口が集中するルール地方の歴史は、このような問題を考察するのにふさわしい様々な事例に富んでおり、今後さらなる検討の対象とすることができる。

① LT NRW, 10. WP, Drs. 1090, S. 21.

Waldbauernverbandes Nordrhein-Westfalen e. V. 1946-1968.

② Waldbauernverband NRW (Hg.), *Werden und Wirken des*

Meschede o. J. (ca. 1965), S. 45f.

【附記】

本稿は、二〇〇九・二〇一〇年度の日本学術振興会科学研究費補助金（特別研究員奨励費）による研究成果の一部である。
（京都大学大学院文学研究科博士後期課程・日本学術振興会特別研究員DC）

modern England was the long-term concern and unique reaction of the 'passive' group in the reform. Therefore, studying the viewpoints of both the 'passive' and 'active' groups on the reforms can create an opportunity for reconsidering our perspective on modern English government administration.

Rauchschäden im Ruhrgebiet und die Forstverwaltung (1952-1966)

von

OKAUCHI Kazuki

In den 1950er und frühen 60er Jahren wurde in der Bundesrepublik Deutschland die Luftverschmutzung des Ruhrgebiets zum Gegenstand heftiger Debatten. Die Bevölkerung, Politiker und Beamten hielten Gesundheitsschäden durch den industriellen Rauch, der im Zeitalter des Wirtschaftswunders sein höchstes Niveau erreichte, für unduldsam. Ihre Diskussionen, in denen der Gesetzentwurf vom Regionalverband des Ruhrgebiets (Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk) als Diskussionsgrundlage eine maßgebliche Rolle spielte, führten auf Bundesebene 1959 zur Novellierung des Immissionsrechts und auf Landesebene 1962 zur Entstehung des nordrhein-westfälischen Landesimmissionsschutzgesetzes. Die vorliegende Arbeit möchte zeigen, wie in dieser umwelthistorisch wichtigen Phase die Diskussion über Waldschäden verlief.

Schon vor dem Zweiten Weltkrieg war der Wald im Ruhrgebiet schwer geschädigt. Als Alarmruf veröffentlichte 1927 der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk eine *Denkschrift über die Walderhaltung im Ruhrkohlenbezirk*. Die Träger der Diskussion über Waldschäden entstammten aber fast ausschließlich forstwirtschaftlichen Kreisen. Im Vordergrund ihrer Debatten standen Entschädigungsansprüche der Forstwirte, bei denen die Verminderung der industriellen Immission als grundlegende Gegenmaßnahme nicht zwangsweise eine Priorität besaß. Bisherigen Forschungsergebnissen zufolge führte die Entschädigungspraxis als Kompromisslösung zwischen Schädigern und Geschädigten oft dazu, dass jahrzehntelang, sogar bis Anfang der 80er Jahre, von Seiten der Forstwirtschaft nur wenige ernsthafte

Impulse zur Bekämpfung der Schwefeldioxidemissionen kamen.

Einerseits kann man darauf hinweisen, dass diese Lage sich auch in den 50er und frühen 60er Jahren nicht so stark veränderte: Der nordrhein-westfälische forstwirtschaftliche Interessenverband (Waldbauernverband Nordrhein-Westfalen) und das Landesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, waren bestrebt, die privatrechtlichen Bestimmungen zu verbessern, um die Industrie zu Entschädigungszahlungen für die Forstwirte zu zwingen. Dieses Vorgehen scheint im Vergleich zur damaligen Reformdebatte des Immissionsrechts kurzfristig und unzeitgemäß: Wie in dem für das industrielle Immissionsproblem zuständigen Landesministerium für Arbeit diskutierte wurde, belastete die Luftverschmutzung im Ruhrgebiet nicht nur Waldbesitzer, sondern auch andere Kreise der Bevölkerung. Deshalb wurden neue öffentlich-rechtliche Bestimmungen benötigt, welche die Industrie zur Verminderung der Immission zwingen und damit das Interesse der breiten Öffentlichkeit konstant schützen sollten.

Es sollte andererseits aber nicht übersehen werden, dass der forstwirtschaftliche Kreis auch nennenswerte Aktivitäten hatte. Es war die Kreisgruppe Recklinghausen des Waldbauernverbandes Nordrhein-Westfalen, die der Idee der früheren Denkschrift vom Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk eine neue Form gab. 1957 veröffentlichte sie gemeinsam mit Forstassessor und Forstwissenschaftler Karl Friedrich Wentzel die Denkschrift *Sterbende Wälder*, um das öffentliche Interesse an Waldschäden zu wecken. Mit dieser Denkschrift forderten sie nicht nur eine Entschädigung, sondern auch die Schaffung neuer gesetzlicher Grundlagen zur Verhinderung der Industrieerwirkung. Auch auf Bundesebene wollten die Mitglieder forstwirtschaftlicher Kreise nicht nur eine Neufassung der privatrechtlichen Bestimmungen durchsetzen, sondern spielten auch bei der Reformdebatte des Immissionsrechts eine Rolle: Die Dachorganisation der Landeswaldbauernverbände (Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzerverbände) und andere landwirtschaftliche Dachorganisationen überreichten Bundestagsabgeordneten eine gemeinsame Stellungnahme, die den Gesetzentwurf zur Novellierung des Immissionsrechts von 1959 inhaltlich verbesserte.

Obwohl diese Forderungen hauptsächlich Versuche waren, den forstwirtschaftlichen Ertrag zu schützen, hatte die Diskussion über Waldschäden auch eine andere soziale Bedeutung. Die Bevölkerung in großen Städten zeigte zunehmendes Interesse an dem Wald als Erholungsort, der der verschlechterten Stadtumwelt im Zeitalter des Wirtschaftswunders

gegenübergestellt wurde. Der Strom der Erholungsuchenden ins Waldgebiet wurde darüber hinaus durch Arbeitszeitverkürzung und individuelle Motorisierung begünstigt. Vor diesem sozialen Hintergrund bedeuteten Rauchschiiden im Wald auch, dass die Stadtbevölkerung ihre Erholungsorte verlor. Das nordrhein-westfälische Forstministerium und teilweise auch der Waldbauernverband Nordrhein-Westfalen interpretierten Waldschäden in diesem Sinne als Probleme des Allgemeinwohls. Diese Perspektive sollte nicht unterschätzt werden, zumal Naturschützer und Naturschutzbehörden sich damals nicht so aktiv für die Bekämpfung der Waldschäden engagierten.

Weil auch die neuen Gesetze Schwefeldioxidemissionen nicht bald vermindern konnten, gewährte das nordrhein-westfälische Forstministerium ab 1966 den Waldbesitzern des Ruhrgebiets Zuschüsse, um ihre rauchgeschädigten Waldbestände in rauchhärtere Bestockung umzuwandeln. Diese Maßnahme als Ergebnis der Diskussion kann man in Bezug auf die regionale Walderhaltung positiv einschätzen. Andererseits kann darauf hingewiesen werden, dass diese kontinuierliche Teillösung im Ruhrgebiet, die erst Mitte der 90er Jahre aufgegeben wurde, sowie die herkömmliche Entschädigungspraxis, entscheidende Impulse der Forstwirte für die politische Bekämpfung der Rauchschiiden weiter schwächten.