

# 經濟論叢

第168卷 第5・6号

---

日本の地価と設備投資(1) .....	古川 顕俊	1
金融統合と権力 .....	林 兼	
金融統合と権力 .....	本山 美彦	22
動員と開発: 20世紀の東アジア .....	朴 燮	43
環境マネジメントシステムと組織学習 .....	在間 敬子	61
花王におけるブランド管理 組織の展開(1) .....	安 賢貞	80
国鉄における労使関係と 団体交渉に関する考察 .....	張 秋蘭	94
グローバル・スタンダードと アメリカの標準化政策 .....	田村 考司	117

經濟論叢 第167卷・第168卷 総目録

---

平成13年11・12月

京 都 大 学 經 済 學 會

## 動員と開発：20世紀の東アジア<sup>1)</sup>

朴

燮<sup>2)</sup>

### I はじめに

政府による経済指導が東アジア諸国の高度成長を可能にした一つの重要な要因であったということは、すでに公認された見解である。東アジア諸国の政府の経済指導が成功をおさめるようになった諸条件については様々な方面から説明が行われている。効率的な政策と民間経済主体の脱政治化とはその代表的な二つである。二つを結合すれば、民間の経済主体を脱政治化し、官僚が民間経済主体から干渉を受けなくなることによって、優秀な経済官僚が特定の階層の利益ではなく国家経済全体の成果を高めうる効率的な政策を樹立・執行できたということになる<sup>3)</sup>。

効率的な政策の樹立と執行という点において、「審議会」が興味深い存在として指摘された。政府は官僚と企業家が一緒に参加する、産業政策に関連した多数の審議会を組織し、そこで企業が持っている情報を吸収できたために効率的な政策を樹立することができた。他方、政策に企業の具体的な事情が反映されたために企業の協力を得やすかったというのが主張の骨子である。日本の審議会を研究した論文の中には、審議会での官僚の主導が不十分であり、また、

1) 本研究は Korea Research Foundation Grant (KRF-99-041-c00224) によって支援された。

2) econseop@jnc.inje.ac.kr

3) C. Johnson, "Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan" in *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, ed. by F. C. Deyo, Cornell University Press, 1987. The World Bank. *The East Asian Miracle: Growth and Public Policy*, Oxford University Press, 1993. Masahiko Aoki, Hyoung-Ki Kim, and Masahiro Okuno-Fujiwara, *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*, Oxford University Press, 1996.

政府の政策に企業が協力しなかったとの例を示すものもある<sup>4)</sup>。しかしながら、官僚と企業家が同じ場所で議論し、また、決定する方式は情報の非対称性を減らすという点で効率性が認められ<sup>5)</sup>、東南アジアの諸国によっても模倣された<sup>6)</sup>。

効率性高い政策は、政府の経済指導において確かに重要な要素であるが、それだけでは成果を保証できない。一つの理由は政策が民間経済主体を常に差別的に待遇することである。無数の政策を一度に施行すればその欠点をなくすことができるであろうが、歳出額が国民所得より少ないかぎり、それは不可能である。したがって、政策の効果を高めるためには政策によって直接的な利益が得られない民間経済主体までを低い費用で動員<sup>7)</sup>することが必要である。たとえば、韓国のセマウル運動<sup>8)</sup>では農村部落の社会間接資本を拡充することが重要であり、そのためには換地と土地の喜捨が必ず必要であった。ところが、換地では土地の収益を正確に測定することができず、土地の喜捨では地主が損をしたため、抵抗が多かった。結局、行政機関と部落指導者が地主を説得した末、地主の協力を得ることができたが<sup>9)</sup>、これは利益が得られないにもかかわらず動員された一つの例である。

もう一つの理由は、完全に正確な政策を樹立することがほとんど不可能なことである。政策は、それを立てる時点で正確に見えても執行する過程で必ず不正確になる。それは社会の構成員が自分の経験に立脚して自分の行動を調整するためである。結局、政策の効率性だけでは政策の成果を保証できず、民間経済主体の政策への動員の成功が必要になる。

4) 橋川武郎「経済開発政策と企業：戦後日本の経験」『20世紀システム』東京大学出版会、1998年。

5) M. Aoki, *The Role of Government in East Asian Economic Development*, Ch. 1.

6) The World Bank, *The East Asian Miracle*, Ch. 4.

7) 「動員」というと社会主義体制を思い出しやすいが、ここでは「ある目的のために人や物質を組織的に集めること」という辞典的意味で用いている。20世紀における東アジア諸国の経済成長が動員という言葉の中に完全に圧縮されるとはいえないが、第Ⅲ節でのドイツとの比較から理解できるように大きな特徴をなしていた。

8) 1970年から始まった韓国の農村開発運動。

9) 韓国内務部『セマウル運動 10年史』資料編、1981年、115、148、153、176、179、181ページに載せられた事例を参照されたい（韓国語）。

論理的に考えると、政府の経済指導が成果を上げうるに必要な、政策効率性以外の契機は、政府側から見ると強制と誘引の適切な駆使であり、民間経済主体側から見ると政策に対する協力<sup>10)</sup>である。強制と誘引の手段としては進入許容・禁止、特惠金融、補助金、明確な審査、多様な行政指導など様々な政策的手段がある。しかし、筆者が関心を持つのは政策に外在する要素であって、たとえば、組織化という政策の伝達経路と民間経済主体の協力とである。以下、検討してみよう。

まず、強制では動員が完成されない。それは、強制のための費用が多すぎるためである<sup>11)</sup>。誘因も同様に不完全である。政策が補助金という確かな誘引によって執行されることもあるが、誘引が不確実なこともよくある。それは、政策自体の曖昧さ、政策を囲んでいる状況の不透明さ、民間経済主体の計算能力の低さに起因する。したがって、強制や誘因とともに必要なのは協力の態勢である。協力の実際については第Ⅱ節の後半部で詳述する。協力は強制あるいは誘引の従属変数であるという批判もありうるが、筆者の意見はそれとは異なる。というのは、協力が強制と誘引の成果を規制するためである。協力の態勢さえあれば、少ない費用でも強制と誘引の成果が高められる。

強制と誘引が成果をおさめるためには、そのために利用される諸手段が民間の経済主体に伝達される経路が必要である。筆者は政府による民間経済主体の組織化によってそれが可能になると考える。たとえば、農業協同組合が政府の主導下で系統的に組織されると農業政策の効果が高まることがある。系統的に組織されるというのは中央と地方の各行政単位別に団体が作られて、上級団体と下級団体の間に上意下達の関係があるということである。審議会、生産者の協会や組合連合会も政策が民間の経済主体に伝達される経路たちである。

筆者は、以下で第二次大戦前における農業と農村社会を素材として、民間経済主体の系統的組織化と協力を検討する。政府の指導による経済成長が注目さ

10) ここでの「協力」は collaboration の意味で用いている。

11) 社会主義社会の崩壊はこの難しさを適切に示している。

れたのは第二次大戦後の工業成長期であったが、東アジア諸国<sup>12)</sup>の特徴が第二次大戦後の産物ではない限り、第二次大戦前に分析を広げる必要があること、および相対的に単純な時期を検討して複雑な現代の状況を検討する見地を得ることができると考えることがその理由である。

## II 日本、台湾、朝鮮

明治維新に成功し、東京に近代的な政府が樹立されて以後、日本の官僚は外圧に対抗できる自主的な国家権力を立てようとした。その際、経済開発はそのためのもっとも重要な手段であった。横浜を開港して以後、経済開発のための技術導入の経路が長崎から横浜や東京に変わると、東京の官僚は企業より有利な地位で開発に必要な諸手段を入手できるようになった。こうして、日本の経済開発において官僚の役割が特に重要になった。

官僚が経済開発を主導できる地位を占めた時、彼らに必要であったのは、本稿の素材である農業に限定すれば、政策を農民に正確に伝達し、農民を政策に従わせることであった。その点で農村の組織化は大切であった。

農業におけるもっとも成功的な組織化は、「農業部」<sup>13)</sup>が末端の行政単位まで自分の下部機構を作って農民を掌握することであったが、予算上または他の部署との関係上、それは不可能であった。選択できる方法は二つであって、一つは地方の行政単位を利用することであり、もう一つは自分のための官制団体を設立・利用することであった。以下では農業部の官制団体を検討する。前者は中央政府の他部署および地方政府の協通を通じてのみなす方法であったが、後者は独自に推進できる方法であったからである。

農業部は1881年に東洋農会、東京農談会、混同農会など、すでに設立されて

12) 本論では東アジアという表記で日本・台湾・韓国の3国を扱い、東南アジアについては終末のところでマレーシアとインドネシアについて若干触れるにとどまっている。東南アジアに対しては「協力」について検討することができなかつたためである。

13) 当時の正式な名称が農商務部であったにもかかわらず、「農業部」と記述したのは各国における部署名の差を無視するためである。

いた農業団体を会員として大日本農会を設立し、それを農業政策の農村への浸透の通路にした。続いて1899年には「農会法」を制定して、既存の多くの農会を統廃合し、市・町・村、郡、府・県に系統的に農会を置いた。また、中央には全国農事会を置いた<sup>14)</sup>。

農業部が農会を利用して遂行しようとしたことは、新しい農事技術の普及であったが、農会はそれに協力した。たとえば、農業部の長官が農業開発のために新しい農事技術を呈示すれば、全国農事会の会長とそれ以下の農会長はそれと同様の内容をそれぞれの下級農会に指示して政策が執行されるように努力した。農会の技術指導員は刀さえ携え、農事改良に協力しない農民には、新しい技術を採用することが忠誠の表現であると主張し、それを強要したという。

1905年には「農会法」の改正によって農民を農会に強制加入させ<sup>15)</sup>、1910年には「帝国農会法」を制定して帝国農会、府・県農会、市・町・村農会という系統を作り上げ、組織化を完成した。ここで完成したとする理由は、それまでの全国農事会は道・府・県農会の連合会のようなものであり、下級農会についての監督権を持っていなかったが、帝国農会はそれを持っていたためである<sup>16)</sup>。

また、「帝国農会法」および施行規則によれば、行政官庁は農会を掌握することができた。設立・総会の議決・会長の選任・解散がすべて官庁の認可事項であり、農会は行政官庁の諮問に答えなければならなかった。そして、行政官庁は農業に関する諸調査を農会に命ずることができた。なお、法に規定されていたことではなかったが、農会の代わりに行政官庁が農会費を徴収し、地方の行政機構の長が農会長を兼ねた<sup>17)</sup>。これらが農業政策を農民に伝達する手段として農会を利用できた諸契機であった。

14) 齋藤仁「農業問題の論理」日本経済評論社、1999年、40、380ページ。

15) 同上、50ページ。

16) 「農会回顧座談会」『帝國農会報』第27巻第5号、1937年、91ページ。

17) 農林省農務局「農会関係法規」1935年、60-64ページ。地方行政機構の長が農会長を兼ねるよう農会法に規定されていたことではなかった。農会法にはかならずしも農業者ではなくても会長になれるようになっており、この規定によって地方行政機構の長が農会長を兼ねることができるようになった。

農民を組織する他の一つは産業組合であった。最初、日本政府は農会を通じた農業政策の遂行には大きな関心を払った反面、協同組合にはあまり関心がなく、1900年に「産業組合法」が制定されたにもかかわらず、政府は組合の設立にほとんど関与しなかった。ところが、組合数は徐々に増加し、1905年まで1671が設立され、農家の3%が組織された。また、1904年に産業組合の関係者が全国会議を開こうとすると、政府の態度が変わった。帝国農会を組織した時と同様、産業組合が農民の利益団体になることを阻止し、政府の政策に忠実に従わせるためであった。1905年に農業部、内務部、財務部の関係者が集まり、大日本産業組合中央会を作り、また、関係部署の官僚、貴族院議員、地方長官などを評議員に任命した<sup>18)</sup>。官僚の産業組合支配は1920年代に弱くなったものの、1930年代の農業不況期に再度強くなり、その勢いは戦時下にも続いた。

市・町・村農会の総数は、帝国農会が設立された4年後の1914年には11,385となり、1931年には11,463に増加した。1931年の市・町・村の数は11,791であったから、全体の97%に農会が置かれたことになる。一つの農会の会員数の平均は約740人であった。農業指導の成果を高めるためには末端農会の会員数がより少ない方がよかったが、農会の予算は不足がちで、そうすることはできなかった。農業部は1ないし3の部落を単位とする農業経営改善小組合（以下では「小組合」<sup>19)</sup>と略）を組織し、組合の指導者を選定するよう働いた。第一次大戦後に活発になって、1925年に79,690組合、1928年に157,444組合、1931年に183,995組合、1933年に235,039組合、1938年に276,157組合へと増加した<sup>20)</sup>。「小組合」への加入は義務であった。

1932年、議会は「小組合」に法人の地位をあたえ、それが産業組合に加入することを許容した。そして、経済的余力がない農民も産業組合の会員になるこ

18) 齋藤、前掲書、46ページ。

19) 「小組合」とは日本、台湾、朝鮮で部落単位で結成された農業改良を企む組合を示す。日本における農家小組合、農事実行組合、農事改良組合、農事組合、部落農会、部落農区など、台湾の農事実行小団体、朝鮮の勸農共済組合、農村振興組合などがこれに含まれる。

20) 野田公夫「戦前期農家小組合の形態と機能」『生物資源経済研究』京都大学、4号、1998年、4ページ。

とができ<sup>21)</sup>、1934年には組合員数は4,261,076人に増加した。そのようにして、農業部の政策目標が行政機構、農会、産業組合、「小組合」を媒介して農民に伝達されるようになり、農民を政策に従わせる体制が一層整った。この体制は日本が敗戦を迎える時まで続き、戦後の1947年に設立された農業協同組合によって受け継がれた<sup>22)</sup>。

他方、台湾については、植民地になってから、日本政府の明治初期の農村開発経験が適用された。1908年に台湾農会の規則が公布され、州・庁農会と郡支部とが設置された。また、州・庁の農会長はそれぞれの行政機関長が兼ねた。農業を営むものは農会に加入しなければならず、州・庁の税務課が農会費の徴収を代理した。日本と同様、台湾農会は行政機構に協力して農事を指導した。州・庁農会が郡に支部を置いて指導したが、郡の支部だけでは地域内の全農家を掌握しえなかったため、街・庄あるいは大字・小字を区域とする、20-30戸で構成された「小組合」の設置を奨励した。「小組合」には指導者を置き、農会と「小組合」を媒介させた<sup>23)</sup>。

台湾の「小組合」は1917年から設立されはじめ、1930年代に入って急増した。1935年には組合数が3073、組合員数が227,420人に達した。「小組合」の平均戸数は74であり、一つの農家が一つの組合に加入したと仮定すれば、全農家の53%が「小組合」に加入したことになる<sup>24)</sup>。「小組合」は1930年代後半にも増加しつづけた。1936年に高雄州における「小組合」の数は1935年より73増加した538であった<sup>25)</sup>。

1913年には信用事業を主な業務とする産業組合を設置する法が公布された。1921年には産業組合員がまだ10万人を若干超えるにすぎなかったが、1941年に

21) 森武麿『戦時日本農村社会の研究』東京大学出版会、1999年、20-21ページ。

22) 石目尚『農協 産業の昭和社會史』日本經濟評論社、1986年、第8章。

23) 台湾農会『農政經濟』100号、84ページ。台湾總督府殖産局『台湾の農業』1935年、173ページ。

24) 台湾農友会『本島における農事實行小團體の現況』8ページ。台湾總督府殖産局『台湾農業年報』1940年。

25) 松田吉郎『日本統治時代台湾における農事實行小団体について：高雄州の例』『東洋史訪』3号、1997年、72ページ。



は65万人に達した。また、台湾全戸数の64%が加入した<sup>26)</sup>。台湾総督府は、農会が「小組合」の事業を指導し、産業組合が「小組合」の運営に必要な資金を貸し付ける体制を作ったのである<sup>27)</sup>。

中央から部落に至るまで農村を系統的に組織し、それを利用して農事技術、農産物の販売技術、農業資金などを支援する体制は台湾の独立まで続き、戦後にも台湾農会によって続けられた。

また、朝鮮総督府は併合後、普通農事、棉作、養蚕、畜産など各々の部門に専門技術者を配置し、各部門ごとに政策を担当して遂行する産業団体を設立するよう奨励した。産業団体を作り、それを通じて農業を指導する方法は明治維新後の日本で形成された政策であったが、朝鮮総督府もその政策を導入したのである。政策の成果を高めるため、総督府の技術者たちは農事団体を競争的に設立したが、その結果、数多くの零細な団体が乱立する副作用が生じ、総督府が最初に期待した成果をおさめることができなくなった。団体の規模が過度に小さかったことも欠陥であったが、団体数があまりに多くなり、総督府の統制が困難になったことも欠陥であった。そこで、1920年から農業団体を系統的に組織化しはじめた。

最終的な成果は1925年に現れた。朝鮮総督府は「朝鮮農会令」を制定して、朝鮮農会、道農会、郡農会という系統農会を設立し、0.1町歩以上を耕作するすべての農民と地主を強制的に加入させた。郡農会の会費は地方の行政機構が徴収し、また、道農会長は道知事が、郡農会長は郡守が兼任した。郡農会が末端の単位であったが、事務所は郡庁内に置き、郡の庶務主任および関係の技術員を理事または監事に任命した。また、郡守の指揮下で官庁に協力して一般農事を指導することが農会の最も重要な任務であった。朝鮮の農会は末端単位が郡農会であったため、個別の農民を指導するには規模が多すぎたが、郡以下に

26) 松田吉郎「台湾の産業組合について」『台湾史研究』14号、台湾史研究会、1997年、43ページ。

27) 松田吉郎「日本統治時代台湾における農事実行小団体について：台中州の例」『東洋史訪』2号、1996年、69ページ。

農会を作るのに必要な資金を調達することはできなかった。

日本および台湾と同様、朝鮮でも農会による政策遂行の不十分さを埋めるためには、行政官庁と農会の指示を受けて活動する下部機構が必要であった。その単位は部落であった。そして、面の官吏、農会の職員、学校の教師、金融組合の職員、警察官などの官公吏が総動員されて部落に「小組合」を組織し、指導者を育成した。1933年の調査によれば、全朝鮮に29,383の「小組合」があった。日本や台湾と比べれば組織率は低かったが、それでも全部落の約40%に「小組合」が設立された<sup>28)</sup>。「小組合」は官公吏の指示を受けて、農事改良、消費節約、副業奨励、教育、法令遵守、道路と橋梁の維持および建設、衛生改善などを行った<sup>29)</sup>。

これらとは別に1907年から金融組合が設置されはじめ、農村住民に信用を提供していた<sup>30)</sup>。ただし、朝鮮には出資する能力がない貧農が多くなったため、1920年には農民の10.4%しか加入できなかった。1930年代後半になると加入率は高まり、1939年には57.6%に至った<sup>31)</sup>。それは、1936年以後、総督府が部落ごとに殖産契を作り、それに法人の資格を与えたためである。そして、金融組合に加入できるだけの出資金を持っていない零細な農民も金融組合に加入することができるようになった。官制団体を利用した農村の組織化と開発は解放後も農業協同組合によって続けられた。

以上、これまで検討したことによれば、第二次大戦前における東アジア諸国の農村は、政府の主導下で政府政策を農民に伝達する系統的な組織を作り上げており、それが農業政策の効率的な施行を可能にした一つの条件であった。ときに、第I節で言及したように、政策が効果を上げえたのには、政府が農民を系統的に組織して政策の内容を伝達し、強制あるいは誘引を操作することとな

28) 金正明編『朝鮮獨立運動』第5巻、1966年、410-412ページ。

29) 朝鮮總督府『朝鮮の聚落』中編、1933年、167-171ページ。

30) 文定昌『朝鮮農村團體史』1942年、160ページ。

31) 金森襄作「日帝下朝鮮金融組合とその農村經濟に及ぼした影響」【史叢】韓國高麗大專校、15・16号、1970年、387ページ（韓国語）。秋定嘉和「朝鮮金融組合の機能と構造」【朝鮮史研究会論文集】5号、1968年、111ページ。

らんで、政策についての農民の協力が作用していたことも重要である。

農民をして政策に協力させた契機は二つあったが、その一つは農民の経験の蓄積であった。近代社会に入って以降の日本、台湾、朝鮮では、政府の方が生産と流通を含む農業の全般について農民より技術上の優位にあった。改良品種の普及、灌漑施設の拡充、施肥量の増加、新しい栽培法の普及、農家経済の改善、などの各種の政策がほとんど政府の主導下で施行された。政府は強制したこともあり、利益が出ることを説得したり補助金をあたえたりして誘引したこともあった。そして、政府の主導で政策が執行されその成果が現われるようになると、最初はためらっていた農民も徐々に政府政策に協力するようにならった。たとえば、改良農法の成果が不明確であった初期には、政府が改良農法の採択を勧めても農民は労働時間が増えるだけ、それが補償できる収入が得られないと考えて採択しようとしなかった。しかし、しだいに改良農法の収益率の高さが目に見えだすと、農民の行動は徐々に変化しはじめた。このような経験の蓄積が政府に対する協力を生じせしめたのである<sup>32)</sup>。

もう一つの契機は教育であった。日本では明治維新後に、台湾と朝鮮では植民地に転落した後に、天皇への忠誠心が学校の修身の時間に集中的に教育された。また、忠誠心の教育は学校だけではなく社会的にも行われた。たとえば、『帝国農会報』1928年4月号の巻頭言は「昭和聖代に生れ合ひし我等かくて皇恩の無窮に対し奉る外ない」と言及していた。儀礼的なものである可能性もあるが、一度なされた発言は効果を及ぼすはずである。経験の蓄積と教育が農民の態度に実際にどのくらいの影響を及ぼしたのか、台湾と朝鮮の状況は不明であるが、日本については次の調査を紹介することができる。

秋田県と岡山県で行われた農民意識調査によれば、「国のためならば自分たちの生活は少しくらい犠牲にしても勤めるべきだと思いますか」という質問に

32) 政府に対する過度の依存が農民運動を阻害するという当時の指摘は、政府に対する農民の態度の一端を示しているといえよう（「時局と農村を語る座談会」『帝国農会報』第27巻第5号、1937年、106ページおよび第28巻第1号、1938年、147ページ）。

ついて肯定的に答えたのが、1953年にはそれぞれ69.0%と69.9%、1968年には30.8%と42.4%、1985年には19.8%と33.3%であった。1953年の比率が特に高かったのは戦時期の教育の影響が色濃く残っていたからであるが、すでに戦前期に「犠牲の態度」が形成されていたのは間違いないであろう。犠牲をいとわないということは「協力できる」ということに通じる。

日本の産業革命期の企業が示した態度についての森嶋通夫の指摘もこの点で示唆的である。彼によれば、日本政府は企業を平等には扱わなかった。にもかかわらず、政府の政策は、特惠を受けた企業からだけではなく、そうではない企業からも支持を受けることができた。なぜならば、強力な代表を持つことに賛成する国民的合意があったためである。このような国民的合意を確立することは儒教倫理が支配的な社会ではあまり難しいことではなかった。選定から脱落した企業家も、特惠からはずれた企業家も、それなりに彼らの分を尽くしたのである<sup>33)</sup>。これは工業についての指摘ではあるが、政策に対する民間経済主体の協力を示している点で興味深い。

東アジア3国における農村組織化の様相の共通した特徴を次のように整理することができる。第一に日本は明治維新に成功した直後から、また、台湾と朝鮮は植民地になった直後から、政府による農村組織化が始まった。すなわち、農村が市場経済<sup>34)</sup>の洗礼を受ける時点からもうすでに政府によって系統的に組織化されたのである。第二に地方の行政機構の長が農会長を兼任し、農業部は農業団体を統制できる多くの手段を持っていた。そして、農業団体が政府の政策に反対することは少なかった。第三に地主と農民は政策目標に協力的であった。それは、政府の強制と誘引だけではなく、農業者の態度にも依存した。

1912-1945年の単位面積当たり米生産量の増加率は、日本が1.5%、台湾が1.3%、朝鮮が1.8%、インドネシアが-0.7%、インドが<sup>35)</sup>-0.5%、フィリピン

33) M. Morishima, *Why has Japan 'Succeeded'?: Western Technology and the Japanese Ethos*, 1981. (李基俊訳『なぜ日本は「成功」したのか?』一潮閣, 1985年, 107ページ (韓国語))。

34) 本稿での市場経済は生産物だけではなく生産要素までも商品化されている経済を示す。

が1.0%、ベトナムが-0.6%であった<sup>35)</sup>。農業成長の理由を一つの要因に求めることはできないであろうし、日本・台湾・朝鮮とその他のアジア稲作国家との差をもっぱら組織化と協力でもって説明してはならない。しかし、日本・台湾・朝鮮の農業が多様な開発政策によって導かれたという事実を念頭に置かならば、上の成長率の差異を政策の結果として解釈しても差し支えないであろうと考える。したがって、組織化と協力が政策の成果を上げ、その結果、日本・台湾・朝鮮の単位面積当たり米生産量の増加率が他の国より高かったといえよう。

### III ド イ ツ

ここでは西ヨーロッパ諸国の中で農村の組織化が最も進んだと考えられるドイツを検討したい。そのことによって、農民を系統的に組織して農業政策を伝達したことや、農業政策の成果が強制と誘引だけではなく農民の協力によっても行われたことを、東アジア諸国の特徴といえるかどうかについて考察したい。もし、これが東アジア諸国の特徴といえるのなら、系統的組織化と協力を政府指導の成果と関連づけて理解することができることになるだろう。

ドイツ政府は、第一次大戦中に食糧の不足に苦しみ、戦時食糧局という総合統制機関を作ったものの、民間団体までは組織化しなかった<sup>36)</sup>。1920年代にもドイツには農業政策を建議する利益団体、半官半民の農業会議所、農業生産と流通を改善する協同組合という三種類の農業団体があり、これらの団体は地域ごとに独自に組織され、活動していた。

ドイツ政府が系統的に農業団体を組織しはじめたのは農業不況が厳しくなった1930年頃であった<sup>37)</sup>。農村を本格的に掌握したナチスは、経営者団体、市場

35) B. R. Mitchell, *International Historical Statistics: Africa, Asia & Oceania, 1750-1993*. Macmillan Reference and Grove's Dictionaries, 1998. 以上の増加率の中で、日本の比率だけは1880~1910年のそれである。その理由は、各国の近代的農業の成長が始まる時期を一致させるためである。

36) 菊地貢『世界大戦に於ける獨逸の戦時食糧経済組織』出版社不明、1925年、28-29ページ。

37) T. A. Tilton, *Nazism, Neo-Nazism, and the Peasantry*, Indiana University Press, 1975, p. 136.

統制団体などを統合するとともに<sup>38)</sup>、既存の農業団体を統合して系統的な農業団体を作り、中央の指示を全国の農村に正確に伝達しようとした。ナチスは系統農業団体を活用して農産物価格の暴落を防ぐことと、農産物の販売先を安定化させることができると判断した。ナチスのこの動きについては既存の農業団体もある程度協調的であった。私的な利益団体も農業不況を克服するためには全農業団体を含む統一的な農業団体を作る必要があると判断したからである<sup>39)</sup>。

統一的な系統農業団体が作られたのは1933年であった。その年に「全国食糧身分団 (Reichsnaehrstand) 法」が制定され、同法により既存の農業団体は食糧身分団に合併されるか、会員として加入することが義務づけられた。食糧身分団とは食糧を生産する身分の団体という意味であり、この名称は、政府によって計画的に設立されたにもかかわらず、個別の食糧生産者身分の利益に奉仕することを示していた。これと比べれば、日本の農業団体の名称は帝国農会であり、帝国のために奉仕することを前面に出していた。

政府は、中央に中央食糧身分団を設置し、全国農民指導者と彼を支援する事務局を置き、その下に州食糧身分団、郡食糧身分団、部落食糧身分団を設置した。中央食糧身分団は1933年に誕生したが、地方の諸食糧身分団が整備されたのはようやく1935年頃であった<sup>40)</sup>。それは、地方では農民指導者と食糧身分団の幹部を得にくかったからである。ナチスが農民指導者を得るためには地域名望家の支持を集めなければならなかったが、必ずしも成功的ではなかった。特に南部カトリックの農村で困難を経験した<sup>41)</sup>。これに比べれば日本では「農会法」が制定された1年後の1900年には地方農会の設立が完了していた。

ドイツ全域に州食糧身分団は20、郡食糧身分団は528、部落食糧身分団は

38) 静田均「ナチス経済團體の成立」『経済論叢』第53巻第1号、1941年、31ページ。

39) 豊中泰子「ドイツ農村におけるナチズムへの道」ミネルヴァ書房、1994年、197、207ページ。  
村瀬興雄『ナチス統治下の民衆生活：その建前と現実』東京大学出版会、1983年、68ページ。

40) 豊中、前掲書、232ページ。

41) 前掲書、306ページ。

5-6万があった<sup>42)</sup>。1933年の全人口は6060万人<sup>43)</sup>、農林業に従事する人口はその28.8%である1745万人であり<sup>44)</sup>、部落食糧身分団の数は5-6万であったから、一つの部落食糧身分団は農林業人口291-349人で構成されたということになる。また、食糧身分団への加入を農民が自分で判断することはできなかった。食糧身分団により資格ありという判断が下されると、必ず加入しなければならず、脱退することはできなかった。食糧身分団を維持するために必要な分担金も必ず納めなければならなかった<sup>45)</sup>。

他方、日本の農業部は分担金の強制徴収に極力反対した。農会に会費の強制徴収権を認めなければ、農会が資金不足で事業を行えなかったにもかかわらず、農業部は、強制徴収権が日本の農会に強大な力を与えることを憂慮したためであった。農業部の官僚は、農会に強制徴収権を与えることは国家を二つ作ることと同様であると主張した。最終的には農会費の強制徴収権は認められたが、政府がその徴収を代理したし、政府補助金を得てこそ農会の農村指導事業ができるようにした<sup>46)</sup>。

ドイツの食糧身分団の団長には農民指導者という呼称が与えられた。首相が任命するようになっていたものの、初代の全国農民指導者は農業部の長官が兼ねた。また、州の農民指導者、郡の農民指導者、部落の農民指導者は全国農民指導者が任命した。ところで、ナチス農政局の農業専門家あるいは農業部の官僚が指導者を兼ねる場合もあったが<sup>47)</sup>、原則的にその地域の有力農民が指導者になることになっており<sup>48)</sup>、農業部の官僚は、長官であった R. W. グレ

42) K. C. Thalheim, *Agrarpolitik*, Leipzig, 1933. (橋本元譯『ナチス農業政策』西ヶ原刊行会, 1943年, 65, 71ページ)。

43) B. R. Mitchell, *International Historical Statistics: Europe, 1750-1993*, Macmillan Reference and Grov's Dictionaries, 1998.

44) 磯邊秀俊『ナチス農業の建設過程』東洋書館, 1943年, 10ページ。

45) 永川秀男『ナチス農民政策』葛城書店, 1943年, 205ページ。

46) 「農会回顧座談会」『帝國農会報』第27巻第5号, 1937年, 95-96ページ。

47) W. Clauss, *Die Deutsche Landwirtschaft*, 1939. (教仁郷繁・蘆川貞樹訳『ナチス農業政策』三省堂, 1941年, 48ページ)。

48) 東亞研究所『ナチス・ドイツの農業政策』東亞研究所, 1944年, 82-83ページ。

(Darre) を除外すれば、誰も食糧身分団の指導者を兼ねなかった<sup>49)</sup>。

食糧身分団の事業は大きく4種類に分けられた。生産物が農民から消費者へ至る過程を計画的に調節すること、食糧価格の動きを監督すること、農民文化を向上させ優良農家が絶えなくすること、新技術を普及し農民の増産意欲を高めることであった<sup>50)</sup>。

生産計画の主要手段としては、作物の生産を有利あるいは不利にすること、資金あるいは技術を供給すること、農民の意志と理性に訴えること、の三つがあったが<sup>51)</sup>、最も重要視されたのは最初の項目であった。たとえば、「食糧身分団法」第一条は、必要であると認定される時、農業部の長官は農産物の生産、販売、価格および価格の幅を規制する拘束力を食糧身分団に与えることができると規定した<sup>52)</sup>。農産物価格の保護および販売先の保証こそが増産の最も有力な手段であると判断したためである<sup>53)</sup>。ドイツ政府が農産物の売買商人と加工業者までも食糧身分団に加入させたのはそのためであった<sup>54)</sup>。他方、ドイツ政府は直接的な統制には消極的であった。たとえば、第二次大戦中に主穀の供出は行ったものの、耕作地の面積を強制的に増やすことはしなかった<sup>55)</sup>。これと比較すると、日本政府の場合は1941年に「臨時農地等管理令」を公布して、不要不急の作物の耕作を制限あるいは禁止し、穀物栽培の増加を命令した<sup>56)</sup>。

最後に、食糧身分団の効率性と農民の協力について検討しよう。前述したように、食糧身分団の設立目的は、国家の農業政策を農民に伝達し農民の協力を

49) 豊中、前掲書、220ページ。

50) Clauss, *op. cit.* (邦訳28-29ページ)。

51) 磯邊、前掲書、297ページ。

52) 永川、前掲書、201ページ。

53) 磯邊、前掲書、220ページ。

54) Clauss, *op. cit.* (邦訳45ページ)。

55) 前掲書、325ページ。

56) 睡岐栄三『日本農業問題の展開』下巻、東京大学出版会、1984年、326ページ。そのような差はドイツの工業化でも見られる。産業革命期における経済に対するドイツ政府の介入は社会間接資本を拡充して、民間の投資費用を減らしたり、教育需要を増やす政策を取って、教育の供給が増加するようになりするなど、原則的に市場失敗を矯正することで留まった(朴永九『後発工業国の発展戦略と産業競争力：19世紀ドイツの競争力優位要因と示唆点』PIIFS、1999年、320-321ページ、(韓国語))。



引き出すことであった。ところが、実際には農業部は農民を十分に掌握することができなかった。第一の理由は、農業部が食糧身分団を十分に掌握できなかったからである。農業部の長官と全国農民指導者は同一人物であって、彼をつうじて政策目標の達成が地方食糧身分団の課題として与えられたが、日本の場合とは異なり、地方の行政官が農業の実際問題に介入しなかったため、指示が地方の食糧身分団に正確に伝達されなかった<sup>57)</sup>。第二の理由は、食糧身分団は会費を直接徴収し、また、日本とは異なり補助金を受けなかったため、農業部が食糧身分団を自らの目的のために誘引することが難しかったからである。第三の理由としては、ドイツ農民は地域の共同体とともに農業団体を結成・運営した長年の経験を持っており、農業部の農業政策に大きく依存しなかったからである。そのために地方の食糧身分団の農民指導者が伝達する政府の指示が農民により無視される場合もしばしばあった<sup>58)</sup>。特に南部ドイツの農民は農民共同体の伝統的な文化と彼らの関係網をナチス支配期の終わりまで固守し、ナチスの農村政策を伝統的な農村生活の脅威と考えてナチスに敵対することもあった。たとえば、独立自営農を養成するための「世襲農場法」に反対したり、学校教育に対する教会の影響力を減らして政府の影響を高めようとする政策に反対したりした<sup>59)</sup>。

以上が第二次大戦前におけるドイツ農村の組織化の実態であるが、日本と比較すると次のような点で対照的であった。第一に、ドイツの農業部は食糧身分団を掌握することができなかった。食糧身分団という系統的な組織を作ったにもかかわらず、食糧身分団を農業部の執行機構として利用することができなかった。第二に、農業部と食糧身分団はドイツ農民からの協力を得ることがで

57) 東亜研究所、前掲書、83ページ。長守善『ナチス経済建設』日本評論社、1939年、230ページ。

58) 村瀬興雄『ナチス統治下の民衆生活：その建前と現実』東京大学出版会、1983年、66ページ。

59) J. Stephenson, "Nazism, Modern War and Rural Society in Wuertemberg, 1939-45," *Journal of Contemporary History*, Vol. 32 (3), 1997, pp. 341-342. 村瀬、前掲書、202ページ。伝統的な関係を否定しようとするナチスの政策はすでに彼らの文化をもっていた労働者階級の抵抗も呼び起こした。(K. Peukert, *Volksgenossen und Gemeinschaftsfremde*. R. Deveson trans. *Inside Nazi Germany*, B. T. Batsford, 1987, pp. 169-174).

きなかった。第Ⅲ節の冒頭で立てた質問に帰って考えれば、系統的な組織化と協力とは東アジア諸国の特徴で、これが政府による経済指導を可能にしたの一つの要因であったといえると思う<sup>60)</sup>。

#### IV おわりに

第Ⅱ節と第Ⅲ節で日本・台湾・朝鮮とドイツを比較検討してきた。その結果として、政府が農民を系統的に組織して政策を正確に伝達しえたことと、政策に対する農民の協力を導き出したことが、東アジア諸国の経済の特徴であったと整理することができよう。あるいは、東アジア諸国で政府の経済指導が成果をおさめたのは効率的な政策の産物というだけではなく、系統的組織化という社会制度的特質と協力という文化的特質の両者に起因したと判断することができよう。

なお、日本・台湾・朝鮮の系統的組織化はそこで止まらず、東南アジア諸国に波及していった。その波及は二段階を経た。第一は1940年代に日本が東南アジア諸国を植民地化したことである。たとえば、1942年にインドネシアを占領した日本は自らの「小組合」をモデルにして、行政村レベルに農業組合を作り、村長が農業組合長を兼ねるようにした。また、「小組合」をして地方の行政機関長の指示を受けて軍政庁の農業政策に協調するようにした。第二には、1970年代に入ってから、東南アジア諸国の政府が日本・台湾・韓国の経済開発方式を導入しはじめたことである。マレーシアはその好例であるが、マハティール首相は執権した1981年から日本・台湾・韓国の経済成長の経験から教訓を得る政策（Look East Policy）を採択した。マハティール政府は日本・台湾・韓国における国民の勤勉性、勤労倫理、愛国心、愛社心、先公後私の精神をマレー

60) 本稿の直接的な主題ではないが、日本と比べれば、ドイツでは地域共同体と職業共同体との自立性がより高く、官僚制の発達程度がより低かったことおよび20世紀に入って官僚制の成熟した以後にも、職業団体の交渉力が大きかったことが、ドイツと日本との差を生じさせた理由の一つであろう。(G. Poggi, *The Development of the Modern State*, Stanford University Press, 1978, Ch. 4. 権上康男・広田明・大森弘喜『20世紀資本主義：自由と組織化』東京大学出版会、1996年、第2章)。

シアに普及しようとし<sup>61)</sup>、また、日本の官民協同の審議会、韓国の輸出振興会やセマウル運動を導入した<sup>62)</sup>。韓国のセマウル運動から学ぼうとしたことは、本稿との関連から考えると興味深い。セマウル運動でマレーシア政府が最も注目したのは、農村住民を農村開発に動員する方法であった<sup>63)</sup>。

最後に、政策が樹立され、また、効果を得るようになる過程が、農業と工業では相異なるため、筆者の主張を完結するためには工業部門における組織化と協力についても分析しなければならない。それは別稿での課題とするが、筆者の予備的判断によれば、東アジア諸国には各種の企業家団体が発達しており、それらが政策の浸透と政策の効率性を高める手段の一つであったかと考えられる。

61) リ・キョン・チャン「マレーシア東方政策の決定要因」『アジア地域研究』釜山外国語大学校アジア地域研究所、1号、1998年、173ページ（韓国語）。

62) World Bank, *The East Asian Miracle*, Ch. 4.

63) 朴振煥『経済発展と農村経済』博英社、1987年、469-488ページ（韓国語）。