

黄俊傑 著

『農復会と台湾経験』

1949～79年』

『農復會與臺灣經驗 1949～1979』台北 三民書局 1991年 442ページ

松田康博

I

戦後、台湾は外交面での国際的孤立にもかかわらず、比類なき高度経済成長、比較的均等な所得分配と中産階級の勃興、および政治的自由化・民主化を経験した。この歴史的な経験を、台湾では「台湾経験」と呼んでいる。

本書は、中国農村復興連合委員会（Sino-American Joint Commission on Rural Reconstruction: JCRR。以下、農復会）の歴史を中心として、「台湾経験」に国家と社会の相互作用の観点から分析を加えた実証的歴史研究である。農復会とは、1948年10月1日に南京で成立した米中合同機関であり、親米派のテクノクラートを多く抱え、台湾における農業開発、土地改革などで大きな役割を果たしたことで知られている。その後、農復会は1979年の米中国交回復に伴い、行政院農業發展委員会に改組・改称して正式な政府機関となり、さらに84年に行政院經濟部農業局と合併して行政院農業委員会となり、現在に至っている。

著者の黄俊傑氏は、1946年、高雄県の農村に台湾本省人として生まれ、台湾大学の歴史学修士、アメリカの州立ワシントン大学の博士号(Ph. D.)を取得し、現在国立台湾大学歴史系教授である。専門は儒家思想史であるが、1980年代初頭から「台湾経験」と台湾農業に対する関心から、農復会に関する研究を積み重ねてきた。本書は、その集大成とも言うべきものである。同時に自ら取材した貴重なインタビュー記録を含む『中国農村復興連合委員会資料彙編』（黄俊傑編 台北三民書局 1991年）、および『中国農村復興連合委員会口述歴史訪問記録』（黄俊傑編 台北 中央研究院近代

史研究所 1991年）を出版し、研究者に史料の提供を行なっている。

II

まず本書の内容を紹介し、論評を加える。本書の構成は、以下のとおりである。

序論

第1章 農復会の創立と初期の工作

第2章 農復会と台湾の農業制度改革

第3章 農復会と台湾農業経済の変遷

第4章 農復会と台湾農村社会の変遷

第5章 農復会と台湾農業技術の新機軸

第6章 農復会の指導者の思想および指導の風格

第7章 農復会と台湾経験

結論

著者は、まず高い人口圧力と零細化によって成立した中国の小農経済が、清末から民国期にかけての戦乱を経て階級の両極分解を起し、これを解決すべくなされた農業復興努力の多くが失敗したことを指摘している。次に、1924年以來の南京金陵大学とコーネル大学(Cornell University)との技術交流、並びに45年に組織された「米中農業技術協力調査団」において培われた両国の技術者同士の人的紐帯が、後の農復会における米中協力の礎となったことを指摘している。1948年、アメリカで対華援助法が成立し、対華援助の約10%を農村復興に当て、その実行機関として米中合同委員会の形をとって農復会が南京に設置された。農復会は、主任委員を含む中国人委員が3人(後に2人)、アメリカ人委員が2人(後に1人)で構成されており、委員はそれぞれ両国の総統、大統領によって直接任命された。5人の委員会の下には各専門部門が設置された。予算の大部分はアメリカの援助(以下、米援)から捻出され、国家予算とは基本的に切り離された。農復会は、米中両国の農業テクノクラートを抱え、しかも中華民國政府(以下、南京国民政府時期を含め、国府)の官僚機構とは独立した特異な機構としてスタートを切り、1年足らずの間に、土地改革をはじめとして多くのプロジェクトに着手したが、内戦のため未完のまま1949年8月に台湾へ移転した(第1章)。

農復会は、台湾で多くの改革を手がけた。第1に農業制度改革である。終戦直後の台湾では2つの制度改革が必要とされていた。1つ目は土地改革である。農復会土地組は土地改革を指導し、必要な資金を捻出し、必要に応じてアメリカから専門家を招請して提言を仰いだ。台湾における土地改革の特徴は「政策形成者と土地所有者が重複していなかった」ため、本土にいた時よりも容易に実現することができたことであると著者は指摘している。2つ目は農会（農業協同組合に相当）の改組であった。日本時代の農会は、各級の農会会長職が日本植民政府の同級の行政長官との兼任であり、国家権力の一方的浸透を目的としていたが、農復会は、農民の主体性を守るため農会会長を民選にすると同時に農会組織の政治参加を禁止した（第2章）。

第2に、農業経済政策の策定に関してである。台湾では、1953年から72年までの間、「農業は工業を育て、工業は農業を発展させる」という理念の下、5期にわたる経済建設4カ年計画が実行された。その一部である「台湾農業4カ年計画」は、行政院経済安定委員会（以下、経安会。後に統合、改組・改称を経て現在の行政院経済建設委員会となる）第4組（農業組）によって策定された。注目すべきは、第4組の重要な構成員および事務人員の大部分が農復会職員と兼任だったことである。政策研究に関しては、農復会農業経済組がこの任に当たり、実際実行された政策も農業経済組が提起した政策に沿って行なわれてきたことが実証されている（第3章）。

第3に、農村社会改革である。国府の台湾移転に伴い、人口が激増し、経済成長が相殺されることが予想されたため、産児制限政策は焦眉の急となった。このため、多産を良しとする伝統を有し、「大陸反攻に成功したら人口問題は一挙に解決できる」といった非現実的な議論が横行していたにもかかわらず、農復会は1959年から積極的に産児制限政策を支援した。また、農村の医療施設、水道等の建設費負担、予防接種、吸血虫・鼠の駆除等の調査・研究および経費負担を推進した（第4章）。

第4に、水利事業と農業技術の改良・普及を通して行なわれた農復会の社会に対する浸透力が分析されている。両者は土地改革と農会改組が終わった後の最大

の仕事であった。農復会予算における水利事業の比率は終始最高であり、農業技術の改良・普及を担当した植物生産組は最大規模の部門であった。米肥交換制^(注1)とならび、水利事業と技術の改良・普及も、国家支配の浸透を社会の最低階層にまで至らしめる方法であった。農復会は、日本時代に構築された水利組織・農会等の遺産を十分に活用し、経費補助と新品種および技術の提供、伝達という方法で農村社会への支配を強化し、同時に農村社会のニーズを汲み上げたのである（第5章）。

以上の分析で、著者は、戦後台湾の農業行政における農復会の役割を「政策決定」ではなく、「政府への提案、関係部門間の仲介および協調」であったと規定している。そして農復会が台湾における国家と社会の間における橋渡しの役割を担っていたと結論づけている。つまり国家の意志を貫徹する役割を担う一方で、台湾農業の現状を把握し、政策に反映させる役割を担っていたというのである。その際、煩雑で無責任な官僚主義的手続きを必要とせず、いかなるレベルの農業機関とも直接接触できたこと、国府内部からの「政治的」、つまり「非合理的」要求を排除できたこと、米援による豊富な資金とテクノクラートたちの高度な専門技術を自由に動員できたこと、等の米中合同機関としての強みを十分発揮することができたことと評価している。最後に「台湾経験」の過程が、決して国家からの強制のみで進められたのではなく、農復会が行なったように、社会を誘導する形でも進められたことが強調されている（第7章）。

この他に、著者は、代表的な農復会の指導者である蔣夢麟（初代主任委員 1948～64年）と沈宗瀚（第2代主任委員 1964～73年）のリーダーシップのあり方についての紹介を行なっている。2人ともアメリカで博士号を取得し、南京政府時期以降、一貫して国府に仕えた典型的なテクノクラートである。蔣は、制度改革と人口問題を重要視し、その他の領域は各部門の長に任せしたが、沈は生産問題を重視し、自分の専門以外の領域にも積極的に関与したという。また、蔣は、教育部長、北京大学校長等の要職を歴任しており、蒋介石、陳誠をはじめとする政府の最高指導者との個人的関係が良かったため、農復会の非政治性獲得に寄与し

たとしている。沈は、農復会と政府の農業関連部門との連携を重視し、テクノクラート集団である農復会の機能を十分発揮させるのに寄与したとしている（第6章）。

III

本書の特長は、以下の3点に集約できる。

第1に、本書が徹底した一次資料の収集に裏づけられた実証研究であることである。この評価は、経験豊富な歴史学者に対してはかえって失礼かもしれないが、台湾研究の領域で表面的な資料を鵜呑みにした安易な著作が氾濫している現状に鑑みると、入手困難な一次資料を徹底して収集し、その不十分な点を李登輝、蔣彦士、李国鼎等をはじめとした主要関係者にインタビューを行なって補い、その基礎の上に著された本書の価値は高いと言えよう。

第2に、テクノクラート集団の存在を指摘し、彼らの自律的 (autonomous)、非政治的 (apolitical) 役割を実証したことである。農復会の主要な構成員は、ほとんどがアメリカ留学を経験したテクノクラートであり、アメリカの協力を受けつつ、1928年の南京政府以来、一貫して国府の農業政策を担ってきた経験豊富な官僚たちである。彼らが農復会の下で十分に能力を発揮できたのは、朝鮮戦争を契機にアメリカが対華援助を再開し、台湾の防衛にコミットした後であった。つまり、テクノクラートの存在、最高指導者の彼らに対する信頼等の内的要因と、米援、冷戦、長年にわたる米中技術交流等の外的要因が組み合わさって初めて獲得可能となった自律性であり、非政治性であった。

第3は、日本の植民地統治の遺産に対し偏ることのない評価を試み、台湾における中国本土との所与条件の差異を明確にしていることである。一般に、台湾経験を分析する際に、「三民主義を実行した」国府の政策に高い評価を与えるか、「国府の悪影響から自由な」台湾本省人の経営する民間企業の活力を重視するか、「成功した」日本の植民地統治を讀めるか、アメリカの「好意的内政干渉」に注目するか、という4つの極のどれかに偏る傾向がある。著者は、この点においても客観的な分析視角を失うことなく、本土との比較を

通じ台湾の特殊性を明らかにしている。

本書に対する批判は以下の4点である。

第1は、農復会の作成した政策の評価についてである。たとえば、農復会が早い時期に人口問題の重要性を指摘し、産児制限政策を推進したことは、中国本土の人口政策の失敗と比較するなら特筆すべきであると認められる。しかし、戦後台湾の人口増加率は本土のそれよりも、また農復会の予測よりも高かった。ただ、経済成長率の方が予測以上に高く、比較的均等な所得分配が実現してしまったため、懸念された人口爆発による貧困問題が結果として生じなかつただけである。これでは産児制限政策の「成功」にも手放しの評価を与えるわけにはいかない。

著者は経済建設計画に対しても高い評価を下している。ただし、台湾の経済成長は、政府の統制力が比較的及ばない中小企業の企業家たちによって予測を越えて達成されたという側面もある。経済発展に言及するならば、国家があまり介入せず、自由な企業活動の空間を創出したことも指摘しなければなるまい。経済建設計画に対する評価はもっと慎重であるべきだと思われる。

第2に、「台湾経験」を解釈するさまざまなアプローチに対する反論の根拠が示されていないことである。著者は、古典派自由主義経済学、従属理論、世界システム論等の論者をそれぞれ退けているが、その根拠が本書には書かれておらず、著者自身のアプローチとの差異が明確になっていない。その結論自体には評者もおおむね賛成であるが、重要なのは、各アプローチがそれぞれどのような欠点を抱えているかという批判の論理構成であり、それが省略されているのは残念である。

第3は、農復会の機能を「仲介」、「協調」および「政府への提案」に限定していることである。本書は、政策決定過程の分析を目的としていないため、農復会と関連各機関、総統府、国民党中央との関係がどの法律に基づき、いかなる手続きで政策が決定されていたのかは明らかにされていない。上述したように、農復会の機能は行政院農林部を越えていた。執行予算はアメリカの会計検査を受ける一方、行政院、立法院、監察院のいずれにもほとんど拘束されなかつた。もしも

農復会が政策決定機関であるならば、それは国家主権の否定につながるため、形式上、農復会は、行政院と台湾省政府の行政を補佐する形を取っていた。ただし、蒋介石が土地改革の実行を決意した後に、蔣夢麟にその全権を委任していたことや、陳誠台湾省主席が土地改革に関して農復会から全面協力をとりつけていたことなどが本書でも触れられており、農復会の役割を「仲介」、「協調」および「政府への提案」に限定するのは、不適當ではないか。この問題は国家主権と関わる敏感な問題であるため、刊行物や要職にある人物の証言をそのまま採用するだけでは適當とは思えない。一次資料とインタビュー記録に忠実であることは、本書の価値を高めている反面、著者の方法論上の限界を表していると思われる。むしろ決定分析 (decisional analysis) によって農復会の実質的役割を探る方が実りが多いであろう。

第4に、農復会に対するアメリカの政治的意図が明らかにされていないことである。言い換えるならば、アメリカが、農復会を設立して社会経済改革を行なわせることによって得られる国益とは何であるかという問題である。インタビュー記録によると、農復会アメリカ側委員の「内政干渉」めいた言動は認められない

が、アメリカの農復会に対する意図、その業績に対する評価等がいかなるものであったかを明らかにするには、「内政干渉をせず、中国側委員を尊重した」という側面を取り上げるだけでは一面的すぎる。農復会は米中合同機関であり、そのアメリカの対外戦略における位置づけを明らかにする作業は、「台湾経験」を理解するためにも不可欠である。

以上指摘した諸点は、台湾研究の今後の課題でもあり、さらなる解明が必要である。本書で成し遂げられた成果を足がかりとして、戦後台湾の実証的研究が一層進展することが望まれる。

(注1) 米肥交換制とは、米穀と化学肥料のバーター交換制のことであり、1948年から実施された。米作農家にとって重要な生産財である化学肥料の流通を、政府が一括して掌握し、米穀との物々交換を強いたため、余剰を国家が吸収する機能を果たすとともに、国家の社会に対する浸透を強化する政治的機能をも果たした。農民にとってきわめて不利な不等価交換であったため、当初からその当否が議論された。農復会内部でも、技術的側面から賛否両論が存在したが、その存廃を左右するに至らず、1972年になってから廃止された。

(防衛庁防衛研究所教官)