

日本の朝鮮統治における開発行政の歩み

——交通・河川開発を中心として——

安 秉 珉

一 はじめに

日本の朝鮮統治、いわゆる「植民地としての朝鮮」を対象にする諸研究は、日韓両国において様々な議論を提起してきた。それは主に両国間の過去の歴史認識の差に基づく問題であり、研究の内容に偏見が介入する可能性があることを意味する。実に多くの「植民地としての朝鮮」研究は、研究の本質に入る前に「善意を持つ悪政」とか「帝国主義の収奪と暴力」のような偏見が介入し、研究の内容も一方的なものになってしまっている。さらに、こうした結果を懸念してか研究を忌避する傾向もあつたと考えられる。

特に植民地朝鮮の開発行政に関する研究は、日韓両国とも
に先行研究が少く開発の効果をめぐる日韓両国の学者らの

見解は対立を見せている。また先行研究の大部分は朝鮮総督府の刊行物とこれに基づいた各々の事業史や経済史であり、政治・行政史あるいは政治・行政学的なアプローチはほとんど見られない。

こうした様々な限界が存在するにもかかわらず、ここでい
わゆる植民地時代の開発行政を取り上げる理由は、行政学者
の辻清明教授が『資料戦後二十年史』の「はしがき」で述べ
ているように、「過去の記録は過去の省察にも役立つが、同
時に、未来のための良き歯形として利用される」(マキアヴェ
リ)¹⁾という側面があるからである。つまり、植民地時代の開
発行政は現在に至つてもなお、多くの点で韓国の開発行政に
影響を与えており、現在までの歩みを概観しようとする時、
開発前史としての植民地時代を把握しないと説明できないこ
とが少なくない。

本稿で扱う開発行政の時期的範囲は、一九一〇年の日韓併合から一九四五年の日本の敗戦までで、いわば韓国の開発行政前史にあたる。この三六年間の植民地期を開発政策の内容によって区分すると、三つの時期に分けることができる。まず、一九一〇年の日韓併合から会社令が廃止される一九二〇年まで、次に、一九二一年から一九三一年の満州事変の勃発まで、そして、一九三二年から一九四五年の日本の敗戦までである。会社令の廃止をもって時期を区分したのは、会社令の廃止により日本の朝鮮に対する開発政策が農業中心政策から部分的な工業化政策に変化したからである。同様に満州事変をもって次の時期区分としたのは、満州事変が朝鮮を大陸兵站基地として大きく変化させたからである。

また本稿で扱う内容としては、朝鮮で行われた開発政策のなかでも、特に交通（鉄道・道路）と河川開発を取り上げ、分析の対象とする。交通と河川開発を中心に分析する意義は、この二つが日本による朝鮮の開発政策を代表するものであること、そしてまた、この二つの開発政策が当時の朝鮮と戦後の韓国・北朝鮮に大きな影響を与えたことにある。

分析方法は史料と統計データを用いた文献研究を中心とする。この分析を通じて、朝鮮の開発行政がもつ特徴、朝鮮の開発行政における政策決定のメカニズム、そして開発行政が日本と朝鮮に与えた影響を明らかにしていきたい。

二 植民地朝鮮の位置づけ―内地と外地―

「旧日本帝国」を対象にするほとんどの研究は、いわゆる「帝国」の支配下に置かれていた地域を「内地」と「外地」に区分している。「大日本帝国憲法」が施行された一八九〇年に日本の領土であった地域を内地と呼び、その後になって日本領土に編入された地域を外地と称していた。こうした区分に基づく外地には台湾、南樺太、関東州、満鉄付属地、朝鮮、南洋群島がある。

同じ「大日本帝国」の中にありながら内地と外地に適用される法律は必ずしも同一でなく、外地のために特別に制定された法律もあった。朝鮮を例にとると、例えば、勅令第三二四号と工業法がある。一九一〇年に施行された勅令第三二四号は、内地の法律を外地である朝鮮にどのように適用するかを定めたものである。これによると、朝鮮において立法すべき事項は、原則として朝鮮総督の命令によるとし（同第一条）、内地の法律の一部または全部を朝鮮において適用する際には勅令を要す（同第四条）としている。従って例えば、内地の労働者の労働条件及び生活を権利として保護することを目的として制定された工場法（一九一一年）は、朝鮮では適用されない事態も生じた。

朝鮮は一九一〇年八月の「日韓併合ニ関スル条約」により、日本の領土の一部分である外地、厳密に言うところ植民地になった。日本は朝鮮統治のため、旧王朝の内閣を解体した上で、総督を頂点とする強力な中央集権型の統治機構である朝鮮総督府を設置した。朝鮮総督は親任官として天皇に直屬し、委任された範囲の中で軍隊統帥権や立法・行政・司法権を持つ絶対権力者であった。

こうした絶対権力を持つ総督を中心とする日本の朝鮮統治方針は、①朝鮮を日本の食糧基地としての役割を果たさせるために農業地域として、②朝鮮を日本の商品販売市場として、そして③朝鮮を大陸兵站基地として、統治することであった。このような基本方針は国際環境の変化（第一次世界大戦と大恐慌、満州事変など）により変化はあったものの、大筋では日本の敗戦まで維持された。

開発の程度に注目すると、次のような指摘ができる。朝鮮は、いわゆる「大日本帝国（内地・外地を含む）」の中で、面積の三二・四％（一九三〇年）、人口の二二・三％（一九三〇年）を占めていたが、国内総支出（GDP）一九二八―一九三二年）は日本本土（内地）を一〇〇とした場合、朝鮮は一〇・八であった。この数値は同じ外地であった台湾と比べると、台湾は面積の五・三％、人口の五・一％を占めるにすぎないが、GDPは四・七％という高い数値を示している。

このことは朝鮮が外地の中でも開発が遅れていたことを示している。

さらに朝鮮のこの時期の開発政策の性格について「旧日本植民地経済統計」をみると、「朝鮮の経済成長率は、日本領有初期の一九一〇年代では日本本土のそれを上回っていた。しかし、一九二〇年代前半では、日本本土の停滞水準まで下降し、一九二〇年代後半の不況では日本本土を上回る打撃をうけている。ただ、一九三〇年代に入って朝鮮の工業化政策が導入されるにおよんで、経済成長率は再上昇をみせ、日本本土、台湾とはほぼ同じ水準に到達している」とあり、この朝鮮経済の変化は日本（内地）の経済状況を反映したものであり、このことから朝鮮は日本経済圏に完全に取り込まれ、開発行政を含めて内地の政策決定にただ従属するだけの外地の一つであったことがわかる。

三 開発行政の歩み

第一期（日韓併合から会社令の廃止まで…一九一〇―一九二〇年）

韓国において近代的な意味での開発が始まったのは、一九一〇年の日韓併合以後のことである。日韓併合に始まる一九一〇年代は、朝鮮を併合した日本が、朝鮮に植民地統治のた

めの改革を実施し始めた時期である。一方、併合以前の朝鮮王朝は、ウェーバーのいう家産国家的な行政体制をとっていたといえよう。君主の統治権は、君主の私的財産権の行使とも言えるもので、その根底には天下の土地は、すべて王の土地であるという王土思想が存在していた。また朝鮮には厳しい身分制度があり、両班・中人・良人・賤民という四つの階級に分けられていた。

こうした社会・経済構造を解体しないと開発をも含めて朝鮮の統治が不可能であると考えた総督府は、開発の実行に先がけてまず「土地調査事業」に着手した。土地調査事業とは、朝鮮総督府が一九一〇年から一九一八年まで行った事業で、国土の精密測量によって課税源を確保し、植民地統治の基盤を構築するところに目的を置いたものであった。総督府は当時の封建的土地所有者に土地の所在、地目、地籍、決数などを申告させ、それに基づいて土地の地価を決定し、課税上の基礎資料とした。こうした土地調査事業は、朝鮮の社会に大きな変化をもたらした。まず、土地調査事業により新たな地主階級になった両班官僚（全農家戸数の三、四％にすぎない）が、全農地の五〇・三％を占有するようになった。従って、以前から土地を耕作していた世襲的農民たちは土地に対する一切の権利を喪失することになり、小作人に転落してしまつた。朝鮮総督府は従来の王室財産や所有者が不明な山林と河

川敷地などを国有地に編入させた後、これを東洋拓殖株式会社や日本人に払い下げた。そのため東洋拓殖株式会社の所有地は徐々に増え、一九二〇年代末には九〇・七〇〇町歩になっていた。特に山林については、総面積の五八・〇％を日本人が所有することになった。

土地調査事業を担当した総督府の行政機構は臨時土地調査局であり、これは土地調査期間中に限り設置された。調査局は、朝鮮全土の土地所有実態や価格を調べ、土地の測量をするとともに地籍図を作成した。調査局には、政務総監が兼任する総裁を中心に、専任職として副総裁以下六一人の職員が配属された。土地調査局の土地査定について不服のある者は、中央と地方に設けられた土地調査委員会に異議を申立てることができたが、その裁決に対して再審査を請求することは認められなかった。

土地調査事業と並ぶものとして会社令の発布をあげることができる。会社令とは、朝鮮で会社を設立する場合には朝鮮総督の許可を受けなければならないという内容の命令である。これは、朝鮮を日本の商品販売市場として支配するために、民族資本の形成を防止し、朝鮮自らの工業化を抑制する政策であった。一九一〇年からの一〇年間で、朝鮮において設立された会社は、わずか二七〇社にすぎなかった。

朝鮮総督府は、こうした基本政策が成功裡のうちに完了す

ると、本格的な開発事業に取りかかり、まず、鉄道や港湾の開発を、次に、道路と河川開発を行った。

イ 交通開発

日韓併合以前から朝鮮半島では利権をめぐる欧米列強の激しい競り合いがあり、その対象になったのは主に鉄道敷設権や鉱山・山林開発権であった。その中で、鉄道敷設権は、植民地開発に熱心であった各国において、植民地開発につながる重要な国策事業の一つと認識されていた。日本もその例外ではなかった。日本は特に、鉄道敷設権に強い関心をみせ、一八九七年には、京仁線(ソウル―仁川)の鉄道敷設権をもつていたアメリカ人モルスからその権利を買収し、また京義線(ソウル―新義州)の鉄道敷設権を一九〇二年にフランス人グリグから手に入れた。日韓併合以降にも総督府は鉄道局を設置し、鉄道建設を続け、一九一〇―二〇年の間に湖南線(大田―木浦・二六・一km)、京元線(龍山―元山・二二三km)などの主要な路線を开通させた。湖南線は穀倉といわれる湖南平野の米穀の増産や搬出を目的とする路線であり、京元線は黄海と日本海を結ぶ鉄道で、無煙炭の日本搬出のための路線であった。

鉄道開発が朝鮮社会に及ぼした影響は非常に大きい。まず、⁽²⁾ 鐵道路線を中心にして都市が形成され、そこに商工業が起こ

り始め、従来の自給自足型経済は市場型経済に変化した。また、安価な大量交通手段である鉄道は地域間の人的・物的移動を促進させ、朝鮮の伝統的な社会体制を崩壊させる一翼を担ったと言える。

一方、この時期の道路開発は、一九一一年に制定・公布された朝鮮総督府の「道路規則」によって始まった。道路規則には道路の種類、管理や費用の負担方法が定められており、これに基づいて全国の道路計画が可能になった。総督府は、一九一一年から「第一期治道事業」を開始し、この事業が終了する一九一七年までに総延長二、六九四kmの道路を建設した。「第一期治道事業」は、満州への進出を念頭に置いた軍事および産業道路の開発を目的としたものであり、国内の治安確保にも大きな役割を果たした。

ロ 河川開発

一九一四年、総督府は、河川取締規則を制定・公布し、自由利用されていた河川の取締りを開始した。この規則の内容は全国の十五の主要河川は総督府が、その他の河川は道知事が管轄し、河川や河川敷地の利用を管轄官庁の許可事項とするものであった。河川取締りの実施により河川改修の必要性を認識した総督府は「第一期河川調査」を行い、主要河川の気象・水位・流量調査を実施した。しかし、調査の結果は、

朝鮮の河川は、河川の最大流量と最少流量の差が非常に高く、また流出量の比率も高いので、資源としての価値が低いという内容であった。

この河川調査と並行して実施されたもう一つの調査は、水力開発のための「朝鮮水力調査事業」である。水力調査事業とは、主要河川について電力開発の可能性を調査したものである。第一期の調査は一九二一年から一九二四年まで行われ、調査の結果、八〇カ所の水力地点が確認された。ただし、当時は水力発電の技術があまり進歩していなかったため、「朝鮮には水力（発電水力資源）がない」という指摘も少なくなかった。

第二期（会社令の廃止から満州事変の勃発まで…一九二一～一九三二年）

第二期に入ると、朝鮮総督府の政策は変化の兆候を見せ始めた。一九一九年の三・一独立運動の結果、日本政府は朝鮮総督府官制を改正し、総督の任用資格を緩和するとともに総督に軍統帥権を認めないという、いわゆる「文化政治」¹²⁾を実施した。朝鮮総督府は、日本国内の資本を朝鮮に受け入れるために、一九二〇年四月に会社令を廃止し、日本資本が本格的に朝鮮へ進出する道を開いた。日本資本の進出によって朝鮮では、朝鮮鉄道十二年計画や第二次水力調査、そして第二

期治道事業と、道路・治水・港湾建設計画が樹立、実施されることになった。会社令の廃止以後、朝鮮の産業部門には、次のような変化が起こった。一九三一年一月の「朝鮮工業協会報」によると、一九二一年の会社数は七二八社であったが、一九三〇年には、およそ四倍に増え、二、八九七社になっている。また、産業構造（対会社総数比）をみると、一九二一年の産業構造（第一次産業…一〇・六％、第二次産業…二五・八％、第三次産業…六三・六％）は一九三〇年になってあまり変化はなく（一次産業…七・三％、二次産業…二二・七％、三次産業…六七・〇％）、第二期（一九一〇年～一九三一年）では商業を中心に第三次産業が朝鮮の産業構造に大きな位置を占めていたことがわかる。またこの時期に朝鮮で設立された商・工業会社の内容を国籍別に分類すると、一九二九年現在、日本人が朝鮮の会社の五九％、払込資本の六二％を保有している。

一九二〇年代後半、世界は大恐慌へと向かい、産業の沈滞と失業者の急増、インフレなどで、各国はその解決のために苦悩していた。日本もその例外ではなかった。こうした不況の突破策として立てられた朝鮮関連の代表的な開発計画が朝鮮鉄道十二年計画である。一九二六年、全朝鮮商工会議所は、日本政府に景気回復策（産業振興計画、鉄道建設、港湾改築、治山治水事業など）の樹立を要求し、また日本の帝國鉄道協

会も経済の沈滞からの回復策として、朝鮮での新たな鉄道建設を中心に大規模な土木工事を実施するのが望ましいという建議を、日本政府と議会に提出した。こうした要請に応じて一九二七年に朝鮮鉄道十二年計画が帝国議會を通過したのである。

イ 交通開発

第二期の鉄道開発の基本は、前述した朝鮮鉄道十二年計画である。朝鮮鉄道十二年計画とは、一九二七年から一九三九年までの一二年間にわたって五路線（図門線、恵山線、満浦線、東海線、慶全線）の総延長一、三七九kmの鉄道を建設するとともに五個の私設鉄道三四八kmを買収し、既存の線路と車両を改善するという計画である。この路線の中で、図門線、恵山線、満浦線はいずれも朝鮮の国境に接するもので、資源開発と国防が目的であり、他の二つの新設線は朝鮮半島の東海（日本海）を結ぶ路線（東海線）と朝鮮南部の東西を結ぶ路線（慶全線）である。十二年計画の目的について朝鮮総督府鉄道局の『朝鮮鉄道論纂』は「国内（朝鮮）産業経済の発展に資すること」「滿蒙一帯との間に彼我経済的結合を強固にする」ことの二つにあると述べている。こうした内容からみると、この計画は経済的な面に重点を置いた計画であったと考えられる。

一方、この期間中、主に行われた第二期沿道事業は、一九一七年に終わった第一期沿道計画の成功を受けて、一九一八年から六年間を計画期間とする計画であり、その期間中に道路一、八八〇kmと橋梁九カ所を建設するという内容であった。しかしながら第一次世界大戦や満州事変などの国際環境の変化と朝鮮と日本の経済悪化によって、この計画は一九三八年まで延長された。この第二期沿道事業中にはいわゆる大陸ルートと呼ばれる「安奉ルート」と「北鮮ルート」が整備され、鉄道路線と相互補完関係を形成した。

また道路建設は干害による被災民雇用の救済事業としての機能も持ち、一九二五年と一九二八年の干害期には、この趣旨に基づいて五二五kmの道路が建設された。しかしながら、総督府の道路規則は道路建設の際、近隣住民に夫役の義務を規定し、無賃金の労働奉仕か、そのかわりとしての代納金を付加させたため、道路建設は住民たちの不満の対象でもあった。

ロ 河川開発

一九二〇年代に入ると、総督府は一九一四年の河川調査の結果に基づいて本格的な河川改修工事を開始した。第一期（一九二一～一九三一年）に行われた改修工事は、朝鮮で最も主要な河川である漢江、洛東江、大同江を含む六つの直轄河川

の工事であった。この河川改修は主に堤防改修と護岸工事であり、洪水の減少による食糧増産と水運の活性化に寄与した。当時の河川水運の内容をみると、取り扱い貨物量は朝鮮北部の大同江（七三万トン）、載寧江（一九万トン）、南部の錦江（一三万トン）、漢江（二一万トン）の順であった。また水運の主要貨物は、北部は石炭・鉱石・木材で、南部は米穀・塩・雜貨であった。

また総督府は、こうした河川改修工事とは別に、一九二二年から第二次水力調査事業を開始し、翌年には総督府通信局に水力調査を担当する臨時水力調査課を設置した。一九二九年に終わった第二次水力調査によると、朝鮮で確認された水力地点は一五〇カ所で、これは第一次調査の二倍にのぼり、理論発電量も第一次調査の五二倍である二九四万kWであった。

第二期の水力開発の代表的な事例としてあげられるのは、朝鮮北部の赴戦江の水力開発である。赴戦江の水力開発を行ったのは、九州の新興財閥である日本窒素肥料株式会社¹⁶が設立した朝鮮水電株式会社であった。日本窒素肥料株式会社は電力多消費型産業である大規模の肥料工場を朝鮮に建設する計画を立て、その前提として水力開発のための朝鮮水力株式会社と朝鮮窒素肥料株式会社を設立したのである。赴戦江には一九二八年から一九三二年までに合計四カ所の発電所が

完成されたが、これは朝鮮窒素肥料株式会社の自家用水力発電所にすぎなかった。

第三期（満州事変から敗戦まで…一九三二～一九四五 年）

一九三二年の満州事変以後、日中戦争を経て、敗戦にいたる一九四五年までの第三期は、朝鮮に日本の資本が積極的に進出し、朝鮮経済が完全に日本経済圏に編入された時期である¹⁷。日本の資本が朝鮮に本格的な進出を始めたきっかけの一つは、前述したように一九二〇年代後半の経済恐慌であった。資本勢力は恐慌の突破策として、安全で高い利潤の獲得が保障される新しい投資市場を探さなければならなかった。その対象地域が朝鮮とされた理由は、電力や労働力を安価に確保することができるし、前述したように日本で実施されていた産業関連の法律（特に工場法や産業統制法など）が朝鮮では適用されない、という利点があったからである。またもう一つの要因は、日本の中国侵略に伴う朝鮮の工業化の必要性である。すなわち、戦争遂行のための軍事兵站基地として、朝鮮の北部には豊富な電力と地下資源があったからである。

第三期の開発行政の指針になった一九三六年の朝鮮産業経済調査会の答申¹⁸は、朝鮮の工業部門について「国策上重要ナル工業ニ付テハ特別ノ振興策ヲ講スルコト」と述べている。

その主要内容は、朝鮮に製鉄業・軽金属工業・造船業・自動車及び飛行機組立修理工業等の振興を図るとともに、交通・運輸・電力・用水・産業教育に関する集約的・合理的な施設を設けることであった。

朝鮮の工業化の推移をみると、〈表1〉の通りである。

以上の〈表1〉からも明らかのように、第三期から朝鮮の工業は量的・質的に増加し、変化してきており、特に軍需産業に関連した重化学工業の比重が高くなっていることがわかる。

この期間中、行われた主な開発計画としては、「第二期治道事業」の修正計画、電力開発計画、第一・二次産米増産計画、農村経済更生計画、朝鮮鉄道十二年計画があげられる。

イ 交通開発

第三期（一九三二―一九四五年）は朝鮮鉄道十二年計画（一九二七―一九三九年）の最中であった。この計画の主要目的であった五新線（図門線、恵山線、満浦線、東海線、慶全線）の建設は、図門線、恵山線、満浦線の三つの路線は計画通り完成したが、他の二つの路線は敗戦までに完成をみなかった。完成した三つの路線はすべて満州に通じるルートであり、朝鮮総督府の『施政二十五年史』に朝鮮の図門線、満州国の京図線の開通を「東亜に於ける交通系統の一大変革をあたえ

〈表1〉 朝鮮の工業化の推移

1) 工場及び労働者の増加状況

(単位: 個、%)

年度	工場数	指数	労働者数	指数
1930	4,261	100	83,903	100
1936	5,927	139	188,250	224
1939	6,952	163	270,430	322
1943	14,856	349	549,751	655

2) 工場別の構成状況

工業別	1936	%	1939	%	1943	%
重化学工業		34		47		49
化学工業	159,430	27	501,749	34	600,000	29
金属工業	33,735	5	136,092	9	300,000	14
機械工業	13,503	2	53,225	4	115,000	6
軽工業		66		53		51
食料品工業	199,883	27	328,352	22	400,000	19
紡績工業	99,477	14	201,351	13	345,000	17
繊維工業	103,842	14	163,270	11	26,000	2
その他	84,932	11	114,233	7	264,000	13
計	694,802	100	1,498,272	100	2,050,000	100

出典：朝鮮銀行調査部「朝鮮経済年報」1948年、ただし朴玄塚「韓国経済構造論」（ソウル、日月書閣、1986年）、109頁から再作成。

た」と述べられているように、それらは大陸進出のための路線であった。こうした背景から一九三三年に朝鮮北部の「北鮮」鉄道は満鉄に委託され、朝鮮の鉄道の管理は満鉄と朝鮮総督府に二元化された。さらに他の地域にも新たな鉄道建設が行われ、一九二五年に総延長三、〇九二kmであった鉄道が一九四四年には五、〇〇五kmまで急成長したことも第三期の特徴ともいえる。

数次にわたる計画修正により延ばされてきた第二期治道事業は計画目標の八九%を達成し、一九三八年に二一年間の事業が終わった。一方、総督府はこの事業とは別に、朝鮮北部の天然資源の開発のための北鮮拓殖道路と国防軍事道路の改修に着手した。北鮮拓殖道路の改修は一九三二年から開始された十二路線・総延長一、〇二八kmの道路改修事業であり、一九四五年の敗戦時には計画の七五%を達成していた。また軍事道路の建設・改修事業は、とくに軍事的に重要性がある道路の改良（北鮮道路・ソウル―清津間道路など）と橋の架設、自動車専用道路の建設（ソウル―仁川、ソウル―飛行場など）を中心に行われた。

口 河川開発

一九二〇年代から始まった直轄河川の改修工事は一九四五年度の敗戦まで継続され、主要河川の改修は一九四三年頃完了

した。こうした直轄河川の改修が終わると、総督府は窮民救済事業・時局応急土木事業・地方振興土木事業の名の下に、地方の財政難のために整備されていない中小河川の改修事業に着手した。さらに食糧増産のための河川改修も一九四三年から行われたが、敗戦により工事は中止された。

水力開発に目を移すと、一九二九年に終わった第二次水力調査事業の後、総督府は本格的な水力開発に移った。朝鮮が水力開発の対象として選ばれた理由は、安い補償費と建設費、豊富な水量などの有利な条件があったからである。水力開発方式としては、大貯水池をもつ流域変更方式とダム方式を採択し、発電力を増加させたが、その結果、数多くの水没による移住民を生み出した。第三期中に一個の水力発電用ダムが完成し、その結果朝鮮は二〇、九三九MWの発電量をもつことになった。従って、発電施設が密集している朝鮮の北部地域では、電力多消費型の工業である肥料・アルミニウム・電気製鉄・カーバイド工業などが発達した。しかしながら、このように日本資本に大きな利益を与えた朝鮮の電力開発も、朝鮮の民衆にとっては利益となるところが少なかった。一九四一年の電気普及率を見ると、全国平均は一七%で、朝鮮在住の日本人への普及はほぼ一〇〇%だったのに対して、朝鮮人への普及は一三%にすぎなかった。また水没に伴う住民補償問題において、総督府は行政権力や警察権力を動員し

た。『朝鮮電気事業史』は、水没土地の買収と住民の移転の際、水力開発会社だけではなく、地方行政組織と警察力も大きな役割を果たしたと述べている。⁽²⁾

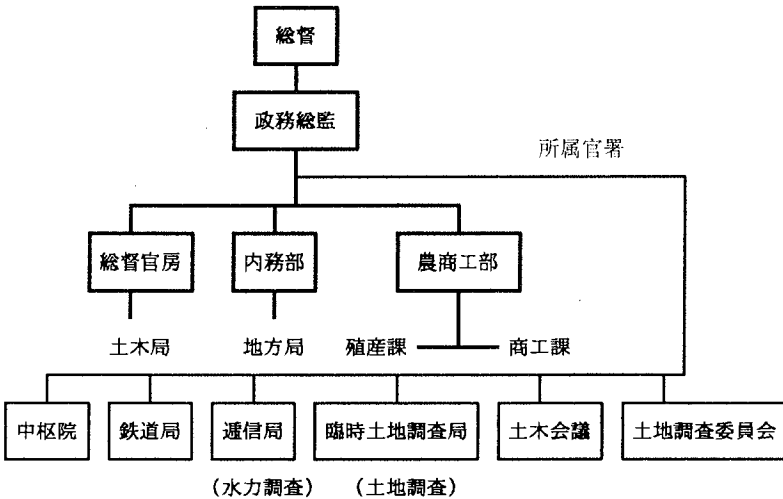
開発行政の特徴

ブルース・カミングスは、朝鮮総督府の役割と機能は、「日本本土の利益のために朝鮮人全体を組織し、そして搾取することにあつた」と述べている。確かに日本の朝鮮統治は、日本の政治・経済の論理を、日本の利益のために朝鮮に植え付けたものである。いいかえれば、朝鮮の開発行政は、日本の国家権力の一つである総督府と日本の巨大資本が共同して行った植民地型開発である。

朝鮮の開発政策において日本の国家権力が一つの重要なファクターであつたことを知るために、まず総督府の開発行政組織を明らかにしておく。

当時の総督府の開発行政組織をみると〈図1〉の通りである。

以下の〈図1〉からも明らかのように、総督府の開発行政組織は、総督官房の土木局、内務部の地方局、そして農商工部の殖産・商工課が主要な役割を果たした。また所属官署として鉄道局・通信局・臨時土地調査局が設けられた。この内、中枢院は副議長以下、顧問・参議・副参議が旧朝鮮王朝の退

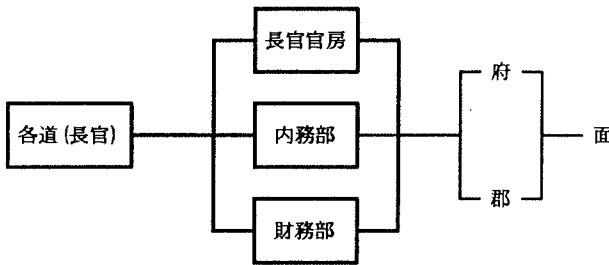


〈図1〉 朝鮮総督府の開発行政組織

職官吏からなる総督の諮問機関であったが、形式的な機関であったため、朝鮮人は重要な国策（特に開発行政）の決定に参加することはできなかった。

地方に目をむけると、次のようなことが分かる。（図2）のように地方行政組織としては、道（一三）、府（二二）、郡（三一七）、面（四、三三二）が設けられたが、地方の行政組織の改編に対する人心の動揺の恐れがあったので、その改編は中央機関より三年遅れて一九一三年に実施された。各道には長官官房・内務部・財務部が設けられ、内務部は開発関連の農林・水産・商工の業務を担当した。また首長（道の長官、府の府尹）²²の諮問機関として朝鮮人の参与官（道）・参事（府、郡）を置いたが、これもやはり単なる名誉職にすぎず、地方段階の開発行政にも朝鮮人は参加できなかった。

要するに、朝鮮に対する日本の開発行政は、強力な帝国主義の国家権力（官僚・警察・軍隊など）と日本の独占資本勢力による植民地型で行われたということができよう。前述した交通・河川開発のような開発政策は、朝鮮のためではなく日本のための国家戦略の一つにすぎなかった。またそれは日本国内経済の補完と日本資本の最大利益の確保を主眼としていたため、朝鮮にとってはバランスを欠いた奇形的な産業構造をもたらした。もちろん、日本が行った交通・河川開発が、韓国のその後の近代化と経済成長に貢献したことをすべて否



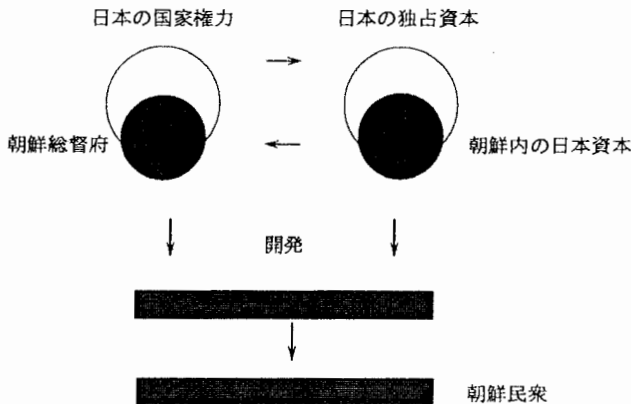
〈図2〉朝鮮の地方の開発行政組織

定はできないが、既述の通り日本の朝鮮開発は日本の政治・経済的な目的に基づいて行われたといえる。以下、その問題点を指摘しておく。

まず第一に、道路・鉄道開発は、日本の軍事・経済的目的（大陸進出と資源開発、物資搬出）を果たす手段として行われ、朝鮮半島を縦断する形態（南北縦断型）をとっているが、横断する形態の道路や鉄道建設は少なかった。次に、河川開発をみると、とくに、水力開発は、安価な動力源を確保しようとする資本勢力と大陸進出を図っていた軍国主義勢力との利益の合致点ともいえるだろう。朝鮮で生産された安価な電力の七七％は、化学工業・鉱業・金属工業部門が消費していた。こうした事実は、電力開発の植民的性格を物語っている。

最後に、朝鮮の民衆は日本の「土地調査事業」によって土地から分離され、農村の余剰人口として残された。「土地調査事業」は朝鮮の封建社会を崩壊させたため、この事業が終わると朝鮮では資本が形成されるとともにプロレタリア階級が登場し始めた。だが、朝鮮で実質的な資本勢力として現れたのは民族資本ではなく、日本の旧財閥を中心とする独占資本であった。農民を中心としたプロレタリア階級は、農業部門の安価な小作農民として、満州開発のための移住者として、または工業化に伴う安価な労働者として、定着していった。彼らは地主や日本の資本勢力に対してストライキに立ち上る

ることはあったが、開発政策そのものへの反対は少なかった。この時期の開発行政は、これを単純化するならば、(図3)の通りである。



〈図3〉 朝鮮の開発行政の構造

四 むすび

以上、日本の朝鮮統治における開発行政の歩みを、交通・河川開発を中心に検討してきた。「植民地としての朝鮮」にとって当時の開発行政はいかなる意味があったのかについての一応の把握ができたように思う。そこで「むすび」として植民地時代の開発行政が韓国に残した現在に至る「齒形」すなわち「遺産」について簡単にまとめよう。

そこでも、日本の朝鮮における開発行政がその後の韓国の産業構造に与えた影響についてみてみよう。植民地時代、朝鮮半島への日本の開発政策の基本方針は「南農北工」といわれる。それは「朝鮮半島の南部は農業中心に、北部は工業中心とする政策」で、実際に南部は米穀の七割、紡績工業の八割、食料品工業の六割を、北部は電力と金属・化学工業の八割以上を担っていた²³。こうした事情のため、アメリカとソ連による国土の南北分断は、南・北の双方にとって経済の自立不可能を意味するものであった。さらに交通・河川開発をみると、それは前述したように日本の必要によって開発され、朝鮮にとってはバランスを欠いた開発であった。鉄道・道路開発は、日本の大陸進出のための「朝鮮半島縦断型」と、天然資源の開発のための「資源開発型」、そして食糧・資源の

日本への搬出のための「港湾連結型」として行われてきた。河川開発は、食糧増産ならびに水運活性化のための河川改修と、日本の独占資本が専ら利用するための水力開発に尽きるといってもよいであろう。

次に、このような日本主導の開発行政が布かれた状況下で、日本の敗戦に伴い、韓国に経済的空白状態が訪れたということが出来る。すなわち、一九四五年（敗戦前）現在、朝鮮在留日本人が所有していた財産は、国民の総財産の八割、製造業資本の九割であり、しかも専門技術者の八割が日本人であった。ところが、敗戦により日本資本が撤退すると、韓国に残されたものは、ハードウェア（施設）だけであった。いかえれば、ソフトウェア（専門技術者・資本など）を失った韓国経済システムは結果的に稼働を停止したのである。

逆に日本の敗戦がさほど大きく影響しなかった分野もある。行政組織ならびに行政システムがそれである。一九四二年現在、朝鮮総督府の職員数をみると、総職員は一五一、〇〇〇人（普通学校教員を含む）であり、そのうち約半数が朝鮮人で（七四、〇〇〇人）、しかも高級職員（高等官・判任官）に一六、〇〇〇人、教員に二八、〇〇〇人が登用されていた²⁴。彼らは、アメリカ軍政期を経て韓国建国後も行政官として再び採用され、韓国の開発行政に大きな影響を及ぼした。しかも、韓国において今なお施行されている開発行政関連法規は、

日本の植民地支配当時のものをモデルとしているのである。いふなれば、現在そして将来にわたる韓国の開発行政は、好むと好まざるとにかかわらず、日本の影響を受け続けていかなければならない一面がある。その意味で、日本の朝鮮統治における開発行政の歴史研究には重要な意味があり、本稿においてその研究の必要性の一端を明らかにした次第である。

註

- (1) 辻清明編『資料戦後二十年史』政治（日本評論社、一九六七年）、「はしがき」から引用。
- (2) 会社令とは、会社の設立要件に朝鮮総督の許可を挙げるなど、日本による朝鮮の経済統制上、重要な役割を果たした命令のひとつである。会社令の主な条文は次の通りである。
（第一条）会社ノ設立ハ朝鮮総督ノ許可ヲ受クヘシ。第二条…朝鮮外ニ於テ設立シタル会社カ朝鮮ニ本店又支店ヲ設ケムトスルトキハ朝鮮総督ノ許可ヲ受クヘシ。「会社令」については、小林英夫「植民地への企業進出―朝鮮会社令の分析」（柏書房、一九九四年）を参照。
- (3) 勅令第三二四号の主要な内容は、次の通りである。「朝鮮ニ於テハ、法律ヲ要スル事項ハ朝鮮総督ノ命令ヲ以テ、之ヲ規定スルコトヲ得（第一条）。法律ノ全部又ハ一部ヲ朝鮮ニ施行スルヲ要スルモノハ、勅令ヲ以テ之ヲ定ム（第四条）」。
- (4) 「日韓併合ニ関スル条約」の主要な内容は、次の通りである。
「韓国皇帝陛下ハ韓国全部ニ関スル一切ノ統治権ヲ完全且永久ニ日本国皇帝陛下ニ譲与ス（第一条）。日本国皇帝陛下ハ前条ニ掲ケタル譲与ヲ受諾シ且全然韓国ヲ日本帝国ニ併合スルコトヲ受諾ス（第二条）」。
- (5) 溝口敏行、梅村又次編『旧日本植民地経済統計』（東洋経済新報社、一九八八年）、八頁。
- (6) 当時の土地調査事業については、宮嶋博史「朝鮮土地調査事業史の研究」（汲古書院、一九九一年）ならびに朝鮮総督府「土地調査報告書」（一九一八年）などを参照。
- (7) 朝鮮王朝の土地制度の特徴は、國家が現職の官吏に土地を与え、地主に土地に関する直接の所有権を認めず、收租権のみを認定したことにある。小作農民は土地の耕作権を自由に売買することができ、地主が勝手に小作人をすげ替えることはできなかった。土地調査事業は小作農民が持っていたこの権利を否定したものである。
- (8) 金儀遠「韓国国土開発史研究」（ソウル、大学図書、一九八二年）、三九九―四一七頁。
- (9) 政務総監は親任官であり、総督を補佐し、府務を総理するとともに各局の事務を監督した。但し、総督に事故があった場合、政務総監による職務の代理は認められなかった。
- (10) ブルース・カミングスは、朝鮮の鉄道について、「……朝鮮と満州にむけて延びていった鉄道網は日本の植民地経営に大きな役割を果たしたわけであるが、（中略）……鉄道は中心地と周辺部を結びつけ、市場の拡張を容易にし、商品の生産・取引、そして消費に要する時間を短縮させた。とりわけ軍隊の迅速な移動を可能ならしめた」Bruce Cummings, *The Origins of the Korean*

War (Princeton: Princeton University Press, 1981), pp. 12-16.

- (11) 金儀遠『前掲書』、五九四—五九五頁。
- (12) 「文化政治」という言葉は、朝鮮総督の「施政方針訓示」からきたものである。その主要な内容は、次の通りである。「官制改革ノ趣旨ハ……総督ハ文武官ノ何レヨリモ任用シ得ルノ途ヲ啓キ更ニ憲兵ニ依ル警察制度ニ代フルニ普通警察官ニ依ル警察制度ヲ以テシ尚服制ニ改正ヲ為シ一般官吏教員等ノ制服帶剣ヲ廃止シ朝鮮人ノ任用待遇等ニ考慮ヲ加エムトス要之文化ノ発達ト民力ノ充実トニ応ジ政治上・社会上ノ待遇ニ於テモ内地人ト同一ノ取扱ヲ為スヘキ……庶幾スルモノニ外ナラス」。
- (13) 朝鮮総督府鉄道局『朝鮮鉄道論纂』（京城、朝鮮総督府、一九三〇年）、七四頁。高橋泰隆『日本植民地鉄道史論』（日本経済評論社、一九九五年）、一〇一頁から再引用。
- (14) 「安泰ルート」とは、朝鮮の釜山—ソウル—新義州—満州をつなぐルートであり、「北鮮ルート」とは、ソウル—元山—清津—羅津—慶興—シベリアをつなぐルートである。
- (15) 朝鮮内の産業資本の投資比率を見ると次の通りである。
- ① 日本産業資本の直接進出（七四％）…
- 三井系（三三・〇％）、三菱系（四四・四％）、住友系（二一・五％）、日本窒素系（二六・六％）、東洋拓殖系（二八・一％）、日産系（一八・九％）、鐘紡系（四・四％）、大日本紡系（二・五％）、東洋紡系（二・五％）、日鉄系（三三・〇％）、その他の産業資本系（一一・一％）
- ② 朝鮮内の主要産業資本系（二八・〇％）…
- 特殊会社（二三・一％）、殖産銀行系（二五・二％）、その他の日本人系（四八・六％）、朝鮮人系（二・一％）
- ③ その他一般の朝鮮内の在籍会社（八・〇％）
- (16) 朝鮮産業経済調査会の「朝鮮産業経済開発ニ関スル一般方針」、「朝鮮産業経済調査会工業関係答申」については、山辺健太郎『日本統治下の朝鮮』（岩波書店、一九七七年）、一九〇頁以下を参照。
- (17) 朝鮮総督府『施政二十年史』（京城、朝鮮総督府、一九三五年）、八二—三頁。高橋泰隆『前掲書』、一〇七頁から再引用。
- (18) 金儀遠『前掲書』、四五八—四七三頁。
- (19) 一九四三年現在の建設費は一圓当たり平均で、日本は二〇・四銭であるのに対し、朝鮮のそれは一一・七銭であった。朝鮮電気事業史編纂委員会『朝鮮電気事業史』（中央日報協会、一九八一年）、一三七頁。
- (20) 朝鮮電気事業史編纂委員会『前掲書』、四六二頁以下。
- (21) ブルース・カミングスは、日本支配下にあった朝鮮の状況を、フランス支配下にあったベトナムと比較した。彼の研究によると、一九三七年、フランスは二、九二〇人のフランス人官吏、一〇、七七六人のフランス軍、そして三八、〇〇〇人のベトナム人官吏をもって、人口一、七〇〇万人のベトナムを支配したが、同じ年日本は、二四六、〇〇〇人の日本人官吏（軍人を含む）と六三、〇〇〇の朝鮮人官吏をもって、人口二、一〇〇万人の朝鮮を支配した。Cummings, *op. cit.*: pp. 10-12.
- (22) 朝鮮総督府が最初に地方官制を施行した時、道長官として六人の朝鮮人が任命されたが、府の長である府尹は全員が日本人であった。丁時采『韓国行政制度史』（ソウル、法文社、一九八五年）、四二二頁。
- (23) 地主や資本勢力に対抗したのは、小作農民化した農民層と

非熟練の労働者たちであった。彼らは過剰供給状態に置かれていた無産階級であったので、よりよい収入と労働条件が主な関心事であった。

(24) 池明観『韓国民主化への道』(岩波書店、一九九五年)、二一頁。

(25) 並木真人「植民地期朝鮮人の政治参加について―解放後史との関連において」『朝鮮史研究会論文集』第三二集、一九九三年、三五頁以下。

(26) 一九六〇年代から本格的に行われた韓国の開発行政、なかでも国土開発計画ならびに関連法規は、日本のものをそれぞれ約十五年から二〇年遅れで追っていることが、一つの例としてあげられよう。