

# 戦後中国の経済復興政策とアメリカの援助（下）

大 石 恵

## Economic Policy of KMT Government as a Receiving Country in Postwar Period (2)

Oishi Megumi

### 3 アメリカの政策転換と国民政府

アメリカは、中国経済を自由主義の潮流に取り込むという目的を果たさないうちに、新たな問題を抱え込んでしまった。とりわけ、対華ビジネスに期待を寄せていたアメリカ実業界は、国民政府が制定した外資企業への活動規制に不満を募らせていた。それは、国民政府が1930年代に整備した外資規制<sup>1</sup>を改正し、外資による企業の新設を認めない「修正公司法」（1946年4月）を公布したからである<sup>2</sup>。

更に、国民政府が国営企業を設立したことも問題であった。戦後、国民政府が接収した敵産は、当初の予定では民間に払い下げられることになっていた。しかし、払い下げは遅々として進まず、紡織、糖業、紙業などで国営の独占企業体を設立した。無論、国営企業の存在は国内外の民業圧迫にもなりかねず、アメリカ財界からの批判は免れなかった。

これらの問題が解消されないことも影響し、アメリカ財界は対華援助に懐疑的であった。彼らは政治借款供与の原則・条件として、

- ①アメリカの利益が多少なりとも直接脅威にさらされるような、海外政治情勢を打開するために緊急に必要とされる。
- ②借款供与を政治的な理由にかなったリスク負担と考えるのは、それを供与される政府が当該危険地域で実際に安定的役割を演じる機会を間違いなく持っている場合のみである。
- ③「政治借款の総額＝1年間における納税者の負担総額」は、比較的狭い限度に制限されなければならない。

1 例えば、「外国資本導入方式および範囲」（1930年）や「外資利用原則」（1931年）など（外務省調査局第五課 [1948a] 39-41ページ）。

2 外国の民間企業が中国国内で新たに経営活動および会社設立を行う場合、「本国で既に会社を設立・登記していなければならない」（第8章第292条）との制約を課した（中国第二歴史檔案館編 [2000] 財政経済（四）41頁）。

ことを主張し、借款供与に好意的な人物であっても①、②の条件を満たすことを求めていた<sup>3</sup>。とりわけ中国共産党との戦いに熱心な国民政府への借款供与に対しては、借款が戦費に充当されることを見越して、根強い反対意見があった<sup>4</sup>。

このような国民政府への反感が根強く存在する一方で、1946年には一部の財界団体（National Foreign Trade Council および China-America Council of Commerce and Industry）が国務省に「米華経済計画局」の設置を要求しており<sup>5</sup>、アメリカ企業の対華ビジネスへの熱意が衰えることはなかったと言える。

それでは、アメリカ政府の対華政策はどのような変遷をたどったのであろうか。アメリカ政府は国共両党の調停に乗り出したものの失敗し、中国大国化構想に基づいた中国中心のアジア秩序が非現実的であることを把握して、次第にアジア政策の中心を中国から日本へと移し、対外援助政策に「反共」の意味を持たせるようになっていった。

しかし、1947年以降もアメリカ政府の対華政策の一本化は困難であった。国務省サイドは、戦後構想の段階と同じく国民政府への支援に慎重な姿勢をとり続け、中国への内政干渉となりうる軍事支援まで行う必要性はないと消極的であった。その一方で、ヨーロッパへの経済援助や日本の復興問題には積極的に取り組んだ。1947年5月に発足した国務省内の政策企画室（以下、PPS）は、アメリカの負担可能な範囲内で非軍事支援が必要であること、それはアメリカの安全保障に重大な影響を及ぼすヨーロッパと日本を対象の中心とすること、としていた。

国務省とは逆に、軍部はソビエトと中国共産党とが緊密な関係にあるとし、中国での共産主義政権誕生とアジアへの共産主義拡大を防止するために経済・軍事の両面で対華援助が必要であることを訴えた<sup>6</sup>。但し、1947年の段階では、統合参謀本部（JCS）がアメリカにとっての重要地域を検討して序列をつける際、中国を第14位に位置づけ、かつての優先順位よりも低く扱うことになったのも事実である<sup>7</sup>。

国務省と軍部の主張に隔たりはあったが、両者とも明らかに、国民政府のインフレ問題、一般民衆の国民党支持離れなどを十分認識していた。政治、経済の両面で米華間の隔たりが埋まらず、中国では国共内戦が終息する見込みもなかったため、アメリカ政府は、中国の国内問題は中国人自身での解決に委ね、当初の対華政策通りアメリカが問題に介入しないよう、また解決に至らない限りは援助供与を控える態度を再確認し<sup>8</sup>、対華援助を渋り続けた。

ただ、アメリカが対外援助を供与する際、「反共」を目的とすれば、形式上国民政府に対しても援助を供与する必要がある。しかし、アメリカ政府にとって、中国の復興費用は莫大でアメリカ単

3 スタイン（日本太平洋問題調査会訳）[1948] 52ページ。

4 スタイン（日本太平洋問題調査会訳）[1948] 58-59ページ。

5 アメリカ財界は、アンラ援助終了後の対華援助拡大を訴え、あわせて一般企業が援助に参入する余地を求め部局新設を要請した。これは国務省に一旦却下されるが、将来的に中国ビジネスでアメリカが優位に立つことを想定して、翌1947年、再度部局の設置を働きかけた（Wei [1997] p.152）。

6 なお、チャイナ・ロビーも軍部と同様の主張を展開し、中国での共産主義拡大はアメリカの安全保障上脅威となりうるもので、経済・軍事両面での援助が不可欠であると唱えた。

7 *FRUS 1947*, vol. I, pp.734-738.

8 中華民国重要史料初編編輯委員會編 [1981] 第7編 戦後中国（三）378-379頁。

独での経済的負担が余りにも大きすぎる<sup>9</sup>。仮に復興費用を負担したとしても、国共内戦で全てが失敗に終わる可能性を孕んでいる。そして何よりも、「大国」の一員となった中国を経済発展の遅れた途上国として扱うことはあり得ない。このような難点を抱えた中国への援助は、アメリカ政府には非効率極まりないものであった。

ところが、アメリカ連邦議会では、窮地に追い込まれた国民政府への援助実施を求める声が続いた。当時、アメリカ政府は対欧援助を重視し、対華援助政策は不徹底であった。そのため、政府の姿勢は議会内、とりわけ対華援助積極論を展開していた共和党の批判対象ともなっていたのである。

アメリカ政府や対華援助慎重派にしてみれば、腐敗や混乱の続く中国への援助供与は、必要最小限に済ませるべき課題であった。対華援助の実施によって、当時優先されていた対欧援助が減額されることも回避したい点である。しかしながら、議会での対華援助論の高まりは無視することができなかった。結局、対華援助の実施を早期に確定することで、必要以上の対華支出を回避する手段を選択した。それが、中国援助法だったのである。

翌1949年1月、アメリカ政府は、当面の間中国がソビエトの支配下に組み込まれないようにすることを対華政策の目的としたもの<sup>10</sup>、同月下旬には中国に派遣していた軍事顧問団を本国に引き揚げさせ、中国援助法に基づく対華援助を完全に履行しないうちに、軍事品の対華輸出も停止した。その後、PPSは中国との友好関係、独立と行政の尊重、門戸開放の擁護を支持するとしながら、国民政府への軍事援助あるいは政治支援は実施しないことを決定した<sup>11</sup>。

やがて、国民政府が国共内戦に敗れ、台湾へと逃れた。アメリカ政府は中央情報局の分析に基づき台湾への軍事介入を回避し、依然として内戦状態にある国共関係への不干渉主義を表明した。それに、台湾への米軍施設建設や特権確保など台湾を混乱に陥れかねない計画は一切なく、台湾の経済的自立や開発を目的とする経済支援のみ実施する意向を示した<sup>12</sup>。もちろん、これは台湾が近い将来中国共産党の手中に墜ちることを想定した政策方針であり、アジアの防衛線は既にアリューシャン列島から日本、沖縄、フィリピンへと移っていた。しかしながら、1950年の朝鮮戦争勃発で事態が急変し、アメリカ政府の対台湾政策は短期間で大転換を迫られることになった。

## 4 中国援助法

アメリカ国内の対華援助積極論や対欧援助への影響を考慮して提出された中国援助法は、4編からなる対外援助法の1編を成し、国民政府に対して経済・軍事援助を供与する主旨のものであった<sup>13</sup>。

9 タッカー（有賀訳）[1997] 111ページ。

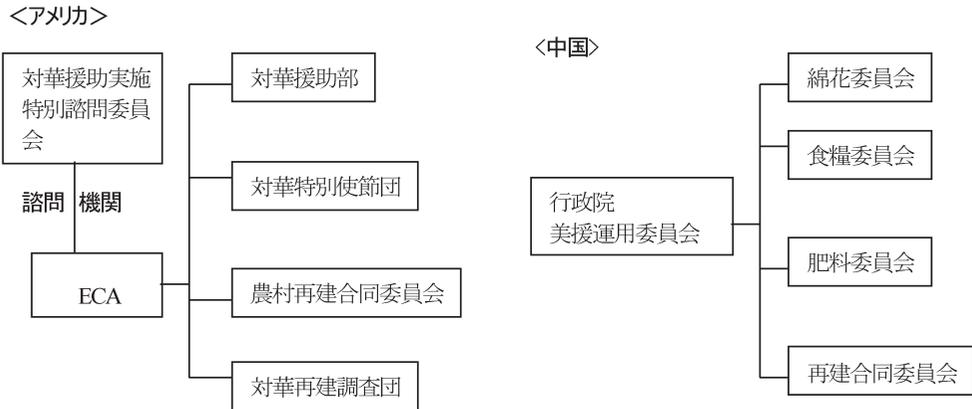
10 NSC34/1 (*FRUS 1949*, vol. IX, pp.474-475)。

11 アメリカ政府が対華援助を行うのは、①中国国内に共産主義体制を打倒する勢力が出現した場合、②共産主義体制への有効な抵抗勢力が出現した場合、の何れかとした（PPS39/2 [U.S. Department of State, Policy Planning Staff [1983] vol.3, pp.25-28]）。

12 NSC37/2 (*FRUS 1949*, vol. IX, pp.281-282)。

13 1948年対外援助法は、第1編 経済協力法、第2編 国際児童緊急基金援助法、第3編 ギリシア・トルコ援助法、第4編 中国援助法で構成され、1948年4月3日に成立した。

図1 中国援助法に基づく対華経済援助の管理体制



[出所] 外務省調査局第五課 [1948b] より作成。

トルーマンが議会に提出した法案では、経済・軍事援助の総額を5億7,000万ドルとしていたが、議会で減額され4億ドル（内訳：経済援助2億7,500万ドル、軍事援助1億2,500万ドル）で成立した。

経済援助の管理・受入は、アメリカ側は経済協力局（以下、ECA）が担当し、対華援助を対象として以下の機関が設置された。それらは、ECA所管の対華援助部、対華再建調査団、農村再建合同委員会、ECAの出先代表機関である対華特別使節団、対華援助の諮問機関である対華援助実施特別諮問委員会、の5機関である（図1）。国民政府側は、行政院内に新設された美援運用委員会（委員長：翁文灝）が担当した。その下に綿花、食糧、肥料、再建事業合同の4委員会を設置し、各委員会にはECAから派遣された再建調査団や国民政府内のアメリカ人顧問も参加した。

経済援助の運用にあたっては、①経済安定、収支均衡、②外国為替基金の消費節約、③国内農工業の生産促進、の3点を原則とし<sup>14</sup>、国民政府が援助物資を購入する際には、必ずアメリカ政府の承認を必要とした。それ故、事務手続きが非常に煩雑になり、援助は必ずしも順調ではなかった。

この他にも、国民政府は援助物資の売却益を中央銀行の特別会計として積み立て、国内の指定された諸事業に使用する義務を負った<sup>15</sup>。

援助計画では、1948年4月から向こう1カ年を4期に区分し、各部門への詳細な割当計画に基づいて援助が実施される予定であった（表1）。また、援助支出が議会で承認されるまでの間、援助は暫定的に復興金融公社（RFC）の資金で賄われた。

しかし、実際には国民政府への援助引き渡しは予定より大幅に遅れ<sup>16</sup>、最終的にアメリカが負担

14 中華民國重要史料初編編輯委員會編 [1981] 第7編 戦後中国（三）391-393頁。ただし、援助資金を直接、幣制改革に投入することはできなかった。

15 「中美兩國簽訂關於經濟援助之協定」（中国第二歴史檔案館編 [2000] 外交、657頁）。この規定に基づき、国民政府は援助物資売却益を①インフレ抑制、財政均衡、②外貨支払い節約、必要物資の輸入、③農工業の生産増加、の3つの目的に使用するよう定めた（外務省調査局第五課 [1948a] 15-16ページ）。

16 「對華美援經濟軍事兩部份運用報告」（『銀行週報』[1948] 第32巻第44期）、外務省調査局第五課 [1948b] 11-13ページ。

表1 中国援助法に基づく経済援助  
（1）経済援助の内訳

項目	金額（1万ドル）
食糧	7,000
綿花	7,000
石油類	5,000
肥料	1,380
工業建設器材	7,000*
アメリカ側諸費用	120
合計	27,500

[備考] \*半額の3,500万ドルは貸与、残る3,500万ドルは贈与の形で国民政府が受け取る予定であった。

[出所] 「美援物資状況報告節録」（中華民国重要史料初編編輯委員會編 [1981] 第7編 戦後中国（三）391-392頁）、「對華美援經濟軍事兩部份運用報告」（『銀行週報』[1948] 第32卷第44期）より作成。

（2）援助の実施計画

期間	内訳	合計金額
第1期（1948年 4-6月）	食糧 1,350万ドル 綿花 1,300万ドル 石油類 800万ドル 肥料 150万ドル 調査費 50万ドル	3,650万ドル
第2期（1948年 7-9月）	食糧 650万ドル 綿花 4,170万ドル 石油類 1,400万ドル 肥料 800万ドル 設備補修費 500万ドル	7,520万ドル
第3期（1948年 10-12月）	食糧 2,000万ドル 綿花 1,509万ドル 石油類 1,400万ドル 工業建設および設備補修費 4,000万ドル	8,909万ドル
第4期（1949年 1-3月）	第1-3期までの実施状況に応じて決定	7,421万ドル

[出所] 外務省調査局第五課 [1948b] より作成。

したのは2億1,500万ドル、約1億3,920万ドル相当の物資に過ぎなかった<sup>17</sup>。援助の残額に関しては、連邦議会が国民政府から適応期間延長の要請を受けたため、形式上法改正を行い、1949年4月以降も対華援助に支出できるよう変更した。だが、実際には、アメリカはこの資金を中国共産党以外のアジア諸国への援助に利用したのである。これは、アメリカが対アジア政策を転換し、国民政府を放棄したことを意味する。

このような状況の下で、国民政府は国共内戦の戦況が不利になったため、蒋介石からトルーマン

17 なお、このうち約86%（約1億1,984万ドル相当）の物資は1948年中に中国に到着しており、その内訳は、綿花5,273万ドル、食糧3,700万ドル、石油2,855万ドル、石炭29万ドル、輸送費73万ドル、農業54万ドル、である（U.S. Department of State [1967] pp.1023-1030およびCheng [1956] p.176）。

に対し援助の要請を行っていた。その中で、蒋介石は、「中ソ友好同盟条約」が遵守されていないため内戦の戦況が国民政府に不利に転じたと指摘し、アメリカの対華軍事援助の増加と国民政府に対する支持表明を求めている<sup>18</sup>。これに対しトルーマンは、アメリカ政府の中国支援の姿勢は1948年3月の段階で明らかであり、中国援助法に基づく経済・軍事援助がその姿勢を明確に表しているとの考えを示した。そして、アメリカ政府の中国国内の問題に対する不干渉主義を貫き、中国共産党を新生中国政府に加えるかどうかは中国自身の問題であると一蹴した<sup>19</sup>。結局、中国援助法に基づく経済・軍事援助を除いて、国民政府はアメリカに期待した新規の援助を得られず、国内のインフレを終息させ、経済を回復させることもできず、国共内戦に敗走することになる。

### おわりに

これまで述べてきたように、国民政府は経済復興のために外国為替市場の再開、貿易と対内投資の部分自由化を実施した。そして、アメリカの経済援助に依存しながら産業復興も目指した。その結果、綿業では生産力の大幅な回復が見られたが、中国経済全体の復興には繋がらなかった。その一因は貿易赤字にあり、これに対処するため、国民政府は次第に経済統制を強めていったのである。

表2から明らかなように、国民政府は貿易収支の大幅赤字を移転収支で補っており、その大半はアメリカの資金であった。また、綿業の生産力回復にもアメリカの援助が大きく貢献した。アメリカからの贈与額は年々減少したが（表3）、国民政府にとってアメリカの経済援助のインパクトは大きかったと言える。

それでは、何故、国民政府はアメリカの経済援助を受け入れながら戦後復興に失敗したのであろうか。もちろん、国民政府が国内の社会・経済的混乱を解決できなかったことも、大いに関係しよう。ただ、そればかりでなく、貿易と対内投資の部分自由化が貿易赤字の急増をもたらし、経済統制を再開することになった点も指摘できる。米華両国はIMFの原加盟国であり、自由貿易を推進する立場にあった。ところが、国民政府がこのような基本路線に則って貿易と対内投資の部分自由化を実施しても、国内が不安定で様々な規制が残存していたため、生産力回復や外資導入には結び付かなかったのである。第二次世界大戦後の混乱期を考慮すれば、1940年代後半での自由化は事実上困難であった。それでも国民政府が部分自由化を実施したのは、アメリカの経済援助を期待したからである。

一方のアメリカは、当初、中国を戦後東アジアの安全保障を担う重要な国家として位置付けた。無論、アメリカの対華援助の目的には、アメリカの戦後構想に適した政府を中国に成立させることも含まれた。しかし、中国の国内安定は実現できず、貿易でも統制が徐々に強化され、米華間の距

18 丁・宋編 [2000-2001] (下) 1190-1191ページ。

19 丁・宋編 [2000-2001] (下) 1191-1192ページ。

表2 中国の国際収支状況（1946—1948年）

（単位：100万ドル）

項 目	1946 年	1947 年	1948 年
経 常 取 引	-543	-228	112
貿易・サービス収支	-961	-584	-155
貿易収支	-956	-554	-208
輸出	205	291	248
輸入	-1,161	-845	-456
金	-9	-40	44
サービス収支	4	10	9
所得収支	-112	1	-45
移転収支	530	355	312
送金	147	100	100
贈与	383	255	212
資 本 取 引	-529	-252	30
私的部門	-10	-67	-55
長期資本	—	—	—
短期資本	-10	-67	-55
公的部門・銀行部門	-519	-185	85
長期資本	-326	-37	-20
短期資本	-193	-122	61
金	—	-26	44
誤 差 脱 漏	14	-24	-82

[出所] IMF [1950] pp.113-119より作成。

離は次第に広がってしまった。その結果、アメリカは対華援助額を年々減少させ、中国援助法を最後に国民政府への援助を打ち切った。

国民政府は、最後まで国民党一党支配に拘った結果、内戦に敗れて中国大陸での支配に終止符を打った。それは、アメリカの対華援助が減少する遠因でもあった。中国の戦後復興政策におけるアメリカのインパクトも含めて、米華関係はアメリカの対華政策に規定される関係であったと言えよう。

表3 アメリカの対外援助\* 1945年7月—1948年 (単位:100万ドル)

国・地域 \ 年	1945.7-1946.12	1947	1948
イタリア	684	329	411
ドイツ	283	509	990
フランス	1,299	670	816
イギリス	1,510	2,850	1,017
その他(西欧)	578	325	628
ギリシア・トルコ	292	212	436
ソ連	328	124	6
ポーランド	328	94	19
その他東欧	472	77	1
中近東	32	8	11
中国	1,204	213	225
日本	310	525	408
その他アジア	206	251	253
ラテン・アメリカ諸国	149	99	68
国際機関	542	96	124
総計**	8,217	6,382	5,413

【備考】(1) \*金額は全て贈与と借款の合計である。

(2) \*\*アフリカ・オセアニアを除く。

【出所】U.S. Department of Commerce [1950] pp.847-848より作成。

(おおいし めぐみ・本学経済学部講師)

#### 【参考文献】

1 公文書・政府刊行書

<中華民国政府>

中華民国重要史料初編編輯委員會編 [1981]『中華民国重要史料初編—對日抗戰時期』中國國民黨中央委員會黨史委員會(全7編)。

中国第二歴史檔案館編 [2000]『中華民国史檔案資料匯編 第五輯第三編』江蘇古籍出版社。

<日本政府>

外務省調査局第五課 [1948a]『戦後における中國經濟』外務省。

—— [1948b]『アメリカの對華援助實施現況』(調五資料23-31)。

<米国政府・議会>

United States Department of State, *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, USGPO (各年)。

—— [1967] *U.S. Relations with China, vol. 2*, Stanford University Press.

—, Policy Planning Staff [1983] *The State Department Policy Planning Staff Papers*, Garland Press (3vols).

2 公式統計

International Monetary Fund [1950] *Balance of Payments Yearbook 1948 and preliminary 1949*, IMF.  
United States Department of Commerce [1950] *Statistical Abstract of the United States, 1949*.

3 定期刊行物

『銀行週報』（上海銀行週報社）

4 二次資料

<邦文文献>

G・スタイン（日本太平洋問題調査会訳）[1948]『アメリカの東洋貿易——1946—47年におけるアメリカと東アジア間の経済関係の研究——』日本太平洋問題調査会。

N・B・タッカー（有賀道子訳）[1997]「アメリカの戦後アジア構想」（細谷千博ほか編『太平洋戦争の終結』柏書房、所収）。

丁秋潔・宋平編（鈴木博訳）[2000—2001]『蒋介石書簡集：1912—1949』みすず書房（全3巻）。

<英文文献>

Cheng, Yu-kwei [1956] *Foreign Trade and Industrial Development in China*, The University Press of Washington.

Wei, C. X. George [1997] *Sino-American Economic Relations, 1944-1949*, Greenwood Press.