

日治後期臺灣產業政策的轉換

——米穀管理政策的重要意義

高淑媛*



* 高淑媛 成功大學歷史學系副教授。本論文乃國科會專題研究計畫獎勵成果之一，計畫編號為：NSC95-2411-H-006-009-MY2。謹此致謝。

摘要

1939年秋開始實施之臺灣米穀移出管理政策，在1937年時提出草案時之政策構想，為透過壓低米價，減輕製糖業者的成本負擔，以換取製糖業者生產無水酒精，並塑造有利工業發展的環境，進行工業化，為日治時期臺灣農工政策的重要轉換點。但草案於正式提交到日本中央審議過程，在反對勢力干擾下，工業化的面向被弱化，總督府工業化的目標，在長達2年的立案過程中，亦由生產擴充政策取代，成為戰時臺灣工業化的最高指導方針。立案過程之權力關係，亦顯示總督府的政策轉換，除了受到製糖業者的影響外，也有總督府的自主考量，同時，日本政府對總督府政策也有相當大的影響力。

關鍵字：農工政策、米穀管理政策、日治後期、臺灣工業化、無水酒精

一、前言

1939年秋開始實施之臺灣米穀移出管理政策，具有以農業發展工業之性質，總督府在草擬臺灣米穀管理政策時，即清楚地將其定位為臺灣內部產業政策的轉換。¹不過，草案於1937年10月正式提交到日本中央後，遭到日本主管米穀政策之農林省的強烈反對，之後，總督府與農林省達成妥協，並召開臺灣重要產業調整委員會審議後，正式向日本帝國議會提出並通過實施的議案，工業化的面向被弱化，並限制政策實施所得利益僅能還原於農業，出現重大變容。日本政府乃將此一政策定位為米糖相剋問題的決著，認為臺灣以米、糖為產業之兩大支柱，兩大產業的競爭，在1930年代漸漸深刻化，乃出現政策的調整，關鍵即為1939年11月正式實施的臺灣米穀移出管理政策。²因而當研究者以1939年公佈的米穀移出管理政策內容進行分析時，也將重點放在農業面向，以及米、糖相剋問題的討論；工業化則被一語帶過。

日本研究者大豆生田稔曾針對政策提出構想，至1938年總督府與日本農林省妥協成立的過程進行整理，給予筆者不少示唆。其分析重點置於農業，指出臺灣總督府提出米穀移出管理政策，乃站在臺灣立場所提出之法案，主要是因為臺灣總督府為了抑制米穀生產，停止土地改良事業，特別是禁止水利建設，成為臺灣農業發展的障礙，因而乃以黃麻、苧麻、棉花等熱帶作物的栽培獎勵，抑制米穀生產，同時並可以展開水利建設等。然而為了在不增加財政負擔下誘使農民栽培熱帶作物，必需壓低蓬萊米價，因而在1937年後半，提出臺灣米穀移出管理政策，由國家決定米價，負責移

1 〈臺灣米穀管理要綱〉（1937年11月），荷見文庫「臺灣米穀管理書類二」（1937年10-12月）。

2 日本官方將臺灣米穀移出管理定位為一種制度，此一新制度乃為了調整米糖相剋。農林省大臣官房總務課編《農林行政史》第四卷（東京，農林協會，1959年），頁262-264。

出，並從輸入替代之角度，解釋政策的重要性。³基本上接受總督府提出的解釋，同時也未提及米穀移出管理政策與工業化的關係。

柯志明從米、糖相剋之角度，指出1930年代末期，為挽救糖業資本累積的危機，以及創造有利工業資本投資的環境，殖民政府訴諸政治強制，控制米穀流通，進而獨占米穀貿易，將米穀移出管理政策定位為米、糖相剋問題的政治解決。即1930年代中期，製糖業者要求政府介入抑制米價及限制米生產的擴張，並未達到效果；1936年上任之小林躋造總督，認為係政策不夠澈底所致，為了保護以糖業資本為主之在臺日資，並為了創出有利工業化的環境，乃擬定強烈的管制措施，即為米穀移出管理政策，由總督府自行決定輸日米的價格、包辦臺灣米之輸日，由政府取代市場，以矯正臺灣米的不自然騰貴為表面理由，實際上則隱匿了兩個重要關鍵面向，即：在性質上可以視為過去殖民政府透過行政介入保護在臺日資（特別是糖業資本）利益的延伸；並刻意維持日、臺間勞動報酬的不平等。其次是為追求總督府的財政利益。⁴劉翠溶、林繼文等亦稍有提及。⁵

柯志明的分析，特別是米糖相剋問題，有深入的結構性分析，給予筆者相當多的提示。至於米穀管理政策的部分，如葉淑貞所提示之政策自主性，以及以農業發展工業的關連問題等，有待補強處不少，⁶這也是本文之主要目標。

米穀管理政策以農業發展工業的企圖，當時曾經參與反對運動者，即有清楚認識，指出臺灣總督府試圖以米穀移出管理政策壓低米價，一方面直接

3 大豆生田稔傾向以輸入防遏的角度解釋政策的重要性。大豆生田稔《近代日本の食糧政策—對外依存米穀供給構造の變容—》（京都，ミネルヴァ書房，1993年12月），頁313 - 317；321 - 322。

4 柯志明，《米糖相剋——日本殖民主義下臺灣的發展與從屬》（臺北：群學，2003年3月），頁163 - 201。

5 林繼文將1933年由日本農林省以臺灣、朝鮮等殖民地米為對象的米穀統制，以及由臺灣總督於1937年提出，並於1939年實施的臺灣米穀管理政策混同，稱前者為第一階段，後者為第二階段。劉翠溶〈日治後期臺灣合作農倉功能試探〉，《臺灣史研究》7：1（2001年4月），158 - 159；林繼文《日本據台末期（1930 - 1945）戰爭動員體系之研究》（臺北，稻鄉，1996年3月），頁56 - 61，117 - 123。

6 葉淑貞〈評柯志明著「殖民經濟發展與階級支配結構」〉，《台灣社會研究季刊》13（1992年11月），頁259 - 265。

降低甘蔗收購成本，促進製糖業者兼營之無水酒精與紙漿工業的發展，同時也可以間接壓低生活費，塑造低工資的環境，提供有利日本資本來臺投資的基礎，進行工業化。⁷筆者擬將時間拉回開始草擬政策的1937年，以日本農林省所藏米穀管理政策的立案資料、糖業聯合會所藏文書、臺灣總督府公文類纂等原始資料，觀察總督府制定米穀管理政策的背景、政策目標，以及立案過程中糖業者、日本政府對總督府政策的影響力等。首先說明1937年臺灣的產業政策必需轉換的理由，其次說明總督府透過米穀管理政策進行臺灣工業化的初始目標，以及提出後受到反對出現的轉變、生產擴充政策取而代之成為臺灣工業發展政策的過程，解明臺灣農工政策如何轉換，以及米穀移出管理政策的重要意義。

二、總督府限制米作政策之困境

1939年11月正式實施之米穀管理政策，目前可見到的最初草案，為1937年10月，總督府提出之「臺灣米穀管理要綱」。該要綱的原始構想，為由臺灣總督府以專賣方式，包辦臺灣米穀的輸移出，並以所獲利益，滙入總督府特別會計，充當產業開發獎勵施設費用。依總督府構想，自1938年二期米開始實施，1939年即有46萬可以滙入，其後累增，1940年有281萬，1941年有752萬，1942年、1943年各有822萬，自1944年步入正軌後，年收入為1,022萬，將成為重要財源。⁸當時隨米穀管理政策提出之「臺灣の產業政策」，指出日本領有臺灣以來，以供應日本國內需求為主的米、糖產業政策，因日本國內米穀供給過剩，砂糖的供給，也大致達到自給，此一狀態，意味著臺灣總督府的米糖產業政策已大致到達完成之域，必需進

7 吳三連、蔡培火等著《臺灣民族運動史》（臺北市，自立晚報，1987年4月5版），頁537－539。

8 收入部分，依「累年歲入歲出預定表」所載。參見荷見文庫「臺灣米穀管理關係書類一（1937年）」。

行調整。調整之主要方向有二：（1）工業化；（2）農業的多元化與集約化。然而在米價偏高的現實狀態下，為達成上述目的，必需壓低米價，最妥當的方式為透過國家管理，建立適合臺灣的米價，隔離來自日本的影響。⁹當時著名經濟學者亦如是觀。¹⁰提出政策的同時，並結束自1934年開始實施的獎勵轉作政策、貯藏米穀倉庫的建設補助等，¹¹亦顯示總督府實際正在進行產業政策調整與轉換，而且是基於臺灣內部因素所做的調整。就如當時參與反對運動者所指，米穀移出管理政策的提出，遠因為米糖相剋問題，近因為無水酒精、蔗渣紙漿之生產，以及臺灣工業化之要求等，¹²政策轉換的主要動機為臺灣內部因素，而且，方向主要為農業多元化與工業化。

為何臺灣內部產業經濟政策必需進行調整？且必需壓低米價才能達成臺灣工業化與農業之多元化之目標？應該與臺灣產業在1930年代面臨之困境有密切關係。1930年代世界經濟大恐慌，亦影響到臺灣兩大產業，出現米、糖發展的瓶頸。然而，必需承受壓力、解決難題的對象並不相同；米穀在日本市場供給過剩壓力的承受者，為臺灣總督府，而非地主與農民；製糖業者則直接面對日本市場的供給過剩壓力，同時在臺灣也面臨稻作的有力挑戰。本節首先討論米穀面臨的問題。

米穀管理政策提出的先決條件為「人為因素」使「臺灣米價過高」。米價是否過高，主要決定性因素之一為決策者如何解讀米價問題。執行米穀管理政策的關鍵人物之一，為田端幸三郎。田端幸三郎出身東大，1919年以臺灣總督府警視身分赴臺任職，1932年3月出任專賣局長，曾擬定臺灣米穀

9 〈臺灣の產業政策（未定稿）〉1937年10月9日提出，荷見文庫「臺灣米穀管理關係書類二」（1937年10 - 12月）；田端幸三郎〈臺灣米穀移出管理案に就て〉，《臺灣時報》昭和14年1月號，頁6 - 29。

10 如高橋龜吉即以米的供給過剩、砂糖失去自給自足必要為臺灣產業政策需要進行轉換的主要理由。高橋龜吉《現代台灣經濟論》（東京，千倉書房，1937年7月），頁4 - 7。

11 貯藏米穀倉庫的補助，乃是為了收容日本米穀自治管理法之下，臺灣分配之110萬石米貯藏所用，原訂為自1936年起的5年計畫，但於1938年中止，正好與原計畫之米穀移出管理時間契合。米穀局外地課《臺灣ニ於ケル米穀事情便覽》（東京：農林省米穀局外地課，1939年2月），頁9 - 10。

12 吳三連、蔡培火等著《臺灣民族運動史》（臺北市，自立晚報，1987年4月5版），頁537 - 539。

專賣案，1936年10月，小林總督上任後，被提拔出任殖產局長，負責修改產業政策，獎勵蔗作。¹³據田端殖產局長之分析，臺灣產業乃以米、糖為二大主軸發達而來。自1931日本國內米穀供給由不足轉為過剩，1933年11月實施米穀統制法，1936年9月，實施米穀自治管理法，臺灣總督府米穀政策乃由增產轉成抑制，同時，米穀統制法、米穀自治管理法實施的結果，臺灣米價上漲，產生各種弊害，特別是造成另一重要產業糖業的成本增加，為臺灣產業政策必需調整的主要理由。¹⁴換言之，執政者田端殖產局長認為米價過高的主要原因，為日本實施之米穀統制法、米穀自治管理法等政策因素所造成。這些法令為什麼會導致臺灣米價上漲？則與日本國內的米穀供給構造有密切關係。

日本國內的米穀供給，約在1900前後曾出現供給不足，需輸入外國米補充，當第一次大戰期間外國米供給斷絕時，日本國內米價暴騰，引發「米騷動」，讓日本食糧政策轉而追求食糧自給自足。但在現實上，日本食糧自給必需依賴臺灣、朝鮮等殖民地補充才能達成，乃開始在殖民地推動產米增殖政策。進入1930年代，輸入日本之外國米幾乎絕跡，日本食糧供給構造對殖民地米的依賴加深。1930年10月日本米穀豐收，米價暴落，農村恐慌正式出現。米價暴落不僅是受豐作及世界經濟恐慌的影響，殖民地推動的產米增殖政策出現成果，臺灣、朝鮮米移入日本數量增加，特別是經濟不景氣下殖民地的飢餓輸出，導致輸出量急增，亦為要因之一。日本政府為了救濟日本農村，採取維持米價政策，於1933年11月實施米穀統制法。米穀統制法的重點在於政府為維持所定之最高、最低米價，可以無限制高賣低買，但

13 據說臺灣米的管理，自1933年日本議會通過米穀自治管理法案後，臺灣當局即開始研究，直到小林總督上任後才積極著手。〈お米から砂糖へ燃料國策から甘蔗増産が必要，督府米穀政策に改正〉，《臺灣日日新報》夕刊，1936年11月15日，1版；〈督府米穀政策轉換趨於甘蔗増産策，因燃料國策必多插甘蔗〉，《臺灣日日新報》，1936年11月15日，8版；田沼征《長期建設與農業政策》（東京，岩波，1939年），頁125；興南新聞社編《臺灣人士鑑》（臺北，興南新聞社，1943年），頁224。

14 前引田端幸三郎〈臺灣米穀移出管理案に就て〉，頁6-29。

在米價低迷的現實條件下，主要功用在維持日本國內最低米價。¹⁵

殖民地米並不在米穀統制法的保護範圍，但由於蓬萊米價與日本最低米價保持一定差距連動，因而實質上蓬萊米最低價格亦受到保障，如1934年日本最低米價定在1石23.63圓時，亦等於保障蓬萊米盛產期的產地價格百斤7圓；同時，在市場上價格相對低廉的蓬萊米亦受到消費者歡迎，銷路擴大。¹⁶由於米穀統制法並無法減少臺、鮮米進入日本之數量，反而變相保障殖民地米價，於是殖民地米統制問題乃受到農林省及各界重視與熱烈討論，例如著名農經學者東畑精一，認為日本米穀問題為殖民地米的問題，在經濟發展程度不同的現實情況下，緩和的方法為管制殖民地米，但是因殖民地米的生產及流通包攝多數的日本商人、大地主以及投資會社等，在他們的極力反對下，抑制相當困難。¹⁷

另一方面，日本農林省米穀局於1934年4月成立後，專注於維持最低米價，無限制地收購米穀，造成財政龐大負擔，米穀局認為要維持米穀統制法，並減輕財政負擔，需要限制殖民地米移入日本數量，提出限制殖民地米產量的「減反案」，以及規制殖民地米移入數量的「外地米移入管理案」等，然而在殖民地，特別是朝鮮總督府的激烈反對下失敗，僅能要求不要短時間大量移入，即「米穀自治管理法」，將過剩米貯藏在產地，日本、朝鮮、臺灣的分配比率是35%、43%、22%。¹⁸因而日本農林省維持日本米價之政策，也連帶維持臺灣米價，日本政府僅能視國內狀況調節臺灣米之移入時間，供給過剩時，則在殖民地購買貯藏，基本上對移入日本之數量，並無法

15 大豆生田稔《近代日本の食糧政策—對外依存米穀供給構造の變容—》（京都，ミネルヴァ書房，1993年12月），頁263-287；大石嘉一郎《日本資本主義百年の歩み—安政の開國から戰後改革まで》（東京，東京大學出版會，2005年11月），頁159。

16 日本的石為容積單位，1石為180公升；依柯志明之整理，蓬萊米1石為238斤，即1石為16.7圓。貝山好美〈米穀統制法と臺灣米の動向〉，《臺灣米報》45（1934年1月），頁2-4。

17 東畑精一為東大教授，主攻農業經濟學，與財、政界有深厚關係，具有一定程度的影響力。東畑精一〈米穀問題とは何ぞや〉，《經濟往來》9：6（1934年6月），頁102-104。

18 農林省為處理米價問題，於1932年新設米穀部，於1934年升格為米穀局。前引大豆生田稔《近代日本の食糧政策—對外依存米穀供給構造の變容—》，頁291-297。

有效管制。

農林省減少殖民地米移入日本數量的另一個方式，為要求殖民地政府設法減少產量，亦自1934米穀年度開始實施，如朝鮮採取禁止新設水利組合、中止產米增殖計畫、稻穀的長期貯藏等；臺灣亦採取禁止水利施設、獎勵轉換作物等措施。¹⁹

殖產局採行之禁止水利措施，包括禁止灌溉、排水工程以及設置幫浦等抽水設備，1934～1937年間，受影響而不能改良水田以及將旱田水田化之面積，總計約為2萬7千餘甲。²⁰採取獎勵轉換作物者僅有臺灣，因當時認為臺灣米不適合長期貯藏，乃以轉作取代。²¹在農林省要求下，1934年1月，總督府編列預算，以11.5萬經費獎勵農民栽培甘蔗、甘藷、黃麻、苧麻、蔬菜、棉花等作物，減少稻作面積。²²實際上，1934年度所用經費達14萬餘圓，直到1937年提出米穀管理政策的同時停止獎勵政策為止，4年間共耗費約111萬圓經費。如下〈表1〉所示，重點則放在獎勵水田種植甘蔗，4年總計獎勵面積達8萬甲，減產面積更高達13萬甲，減產了408萬石以上，占83.5%。²³可以說，總督府主要以獎勵蔗作取代稻作。

〈表1〉1934～1937年獎勵轉換作物成績表

項目	黃麻	苧麻	蓖麻	蔬菜	甘藷	茉莉	落花生	柑橘	棉	甘蔗	合計
獎勵面積 (甲)	10,238	1417	1671	2117	2678	78	589	60	1,517	86,084	106,449
減產面積 (甲)	10,559	5364	2333	2119	2678	326	589	245	1,517	131,916	157,646
穀減產量 (石)	326,695	165,963	72,183	65,562	92,858	10,086	18,224	7,580	46,936	4,081,480	4,887,567

資料來源：依臺灣總督府《臺灣米穀移出管理令參考資料》，頁27－28整理。

19 日本米穀年度始於10月，即1934年米穀年度，指的是1933年10月-1934年9月。前引大豆生田稔《近代日本の食糧政策—對外依存米穀供給構造の變容—》，頁298－301。

20 臺灣總督府《臺灣米穀移出管理令參考資料》（臺北：臺灣總督府，1938年11月），頁25－26。

21 前引米穀局外地課《臺灣ニ於ケル米穀事情便覽》，頁9。

22 貝山好美〈米穀統制法と臺灣米の動向〉、《臺灣米報》45（1934年1月），頁2－4。

23 前引臺灣總督府《臺灣米穀移出管理令參考資料》，頁27－28。

總督府雖然使用超過百萬經費獎勵轉作，然而並未達到減產效果，僅能說是抑制了增加速度。1934年度雖然米作種植面積減少，然在米價的刺激下，全年總產量仍然增加，讓殖產局深覺遺憾。²⁴至1937年止，如下〈表2〉所示，雖然殖產局花費不少經費獎勵轉作，並停止水利建設，稻米栽培面積也被控制，但是米穀總產量並未減少，而且蓬萊米之產量是增加的。總督府乃將之歸因於蓬萊米價格的提高。

〈表2〉1924 - 1937年臺灣米田面積、產量與蓬萊米價格

年代	米作面積 (甲)	在來米產量 (石)	蓬萊米產量 (石)	米產量合計 (石)	蓬萊米價格 (圓/百斤)
1924	547,932	4,752,071	346,849	5,098,920	13.21
1925	567,918	4,277,576	992,658	5,270,234	14.37
1926	584,762	3,773,739	1,307,102	5,080,841	12.38
1927	603,154	4,386,094	1,261,095	5,647,189	11.49
1928	603,058	3,806,120	1,624,097	5,430,217	9.59
1929	585,566	4,021,789	1,295,344	5,317,133	9.48
1930	633,444	4,336,007	1,806,206	6,142,213	8.81
1931	653,380	4,321,313	1,908,763	6,230,076	5.58
1932	684,928	4,428,429	2,942,756	7,371,185	6.89
1933	696,424	3,609,776	3,426,121	7,035,897	7.10
1934	687,664	3,496,286	4,286,280	7,782,566	8.00
1935	699,675	3,216,600	4,496,003	7,712,603	9.98
1936	702,685	3,501,446	4,639,202	8,140,648	10.53
1937	678,082	3,539,773	4,783,023	8,322,796	10.68

資料來源：依柯志明《米糖相剋——日本殖民主義下臺灣的發展與從屬》附錄一、附錄三整理。

24 〈米作を抑制して多角的農業を計れ!!特種農作物獎勵打合會に於ける中瀨殖產局長の挨拶〉，《臺灣米報》59（1935年3月），頁1-2。

總督府雖然使用超過百萬經費獎勵轉作與限制水利施設，皆無法發揮抑制米穀產量的狀態下，怎麼做才能降低臺灣米穀產量，減輕來自農林省的壓力，是總督府的重要課題之一。²⁵由於此時日本進入統制經濟，米價並非由市場競爭所決定，而是人為的統制政策之結果，無法由市場供需原則調節價格，因而問題乃需要更多的統制解決，即採行「米專賣」，用政治力壓低米價。而且實施米穀管理壓低米價後，其他熱帶作物的栽培條件亦將改善，可以減少政府支出。²⁶如上述，總督府在1937年提出米穀管理政策的同時，亦停止獎勵轉作政策，以減輕財政支出。因而以米穀管理政策壓低米價，對總督府而言，可以解決獎勵轉作等政策失效問題，同時可以減輕日本農林省壓力與節省財政支出。

三、製糖業者的困境與新機會

（一）糖業的雙重困境

當總督府因為蓬萊米生產數量無法抑制而煩惱時，製糖業者則是在面臨日本市場供給過剩之困境時，又必需面對臺灣米價上升、米糖相剋問題深刻化的難局。

依柯志明的分析，米糖相剋是政治經濟之結構性的根本問題，即日本殖民統治者基於臺灣現實條件，選擇以小租戶為結盟對象，維持既存之以家庭為單位之小農經濟，並加以改良，提高生產力。在臺灣建立的近代製糖業，

25 原文為「有用作物」未明言甘蔗，但由於府政調查會提的重要產業調整，輸移出入米政府管理時，亦需以相應之肥料政策、糖業政策配合的思考來看，有用作物無疑即為甘蔗。府政調查會《昭和十三年度ニ於テ特ニ考慮スヘキ重要方策答申書》（臺北，臺灣總督府，1937年7月），頁8 - 11。

26 1930年代日本、世界經濟思潮出現明顯變化，即經濟大恐慌、市場失靈等為背景，日本政府開始介入經濟活動，臺灣亦不例外。高淑媛《經濟政策與產業發展—以日治時期臺灣鳳梨罐頭業為例》（臺北：稻鄉出版社，2007年6月），頁99 - 123；高橋龜吉《現代台灣經濟論》（東京，千倉書房，1937年7月），頁29 - 31；84 - 86。

利用小農經濟模式，並在阻斷市場競爭之原料採取區域政策的保護下，建立收購甘蔗機制，切斷蔗價與糖價的連結，採用「米糖比價法」，利用發展相對落後的在來米之低廉價格，取得廉價原料。甘蔗收購價格與米穀等對抗作物價格間的關係，並不僅是單純的蔗價受米價影響；矢內原忠雄指出甘蔗收購價格乃根據同面積米作收入價格調整，即以米田、蔗田收入約略相等為原則。柯志明並以統計資料檢證，顯示蔗田的收入視米田收入而定，與製糖會社的利潤反而無關。²⁷

米價、蔗價的相關性，除了統計數字提供的證據之外，更直接的證據為當時糖業者決定蔗價的方式。蔗價乃是在農民種植甘蔗前，由糖業連合會開會決定。1931年4月，因經濟不景氣米價下跌，乃決定1932 - 33年期的原料價格百斤亦降低1.4圓。1933年5月，米價漸漸回復，1934 - 35年期蔗價亦隨之提高約0.5圓。1935年4月，在決定36 - 37年期蔗價時，已感受到必需提高蔗價的壓力，特別是水田地區。²⁸1936年4月，臺灣支部例會決議，1937 - 38年期蔗糖產量，維持1600萬擔，因而原料甘蔗的收購價格，因米價及其他各種因素，必需提高。²⁹糖業者決定蔗價時，與最重要之競爭作物米價確有密切關係，且在生產力沒有改變的情況下，隨米價的漲跌而調整。依製糖會社的實際經驗，當米價65圓時水田蔗價為5圓，米價升到70圓時則漲為5.4圓，75圓時漲為5.8圓，³⁰兩者以一定比率升降，兩者關係密切。

米、糖的結構性關連，使糖業者在1930年代面臨困境時，即強力主張以政策壓低米價。1933年，當製糖業者因砂糖、糖蜜雙雙生產過剩，面臨

27 柯志明《米糖相剋——日本殖民主義下臺灣的發展與從屬》（臺北，群學，2003年3月），頁130 - 143。

28 1931年4月18日161回支部例會決定降低1.1圓，並決定在5月發表前絕對保密；162回再度調降後發表。1931年4月18日召開之〈第161回支部例會議事錄〉；1931年5月28日召開之〈第162回支部例會議事錄〉；1933年5月18日召開之〈第187回支部例會議事錄〉；1935年4月23日召開之〈第213回支部例會議事錄〉，糖業協會藏《植民地期臺灣產業・經濟關係史料》。

29 1936年4月27日召開之〈第225回支部例會假決議事錄〉，糖業協會藏《植民地期臺灣產業・經濟關係史料》。

30 臺灣總督府《臺灣重要產業調整委員會會議錄》（臺北，臺灣總督府，1938年），頁261。

困境時，即提出陳情，要求日本糖業政策以臺灣為重；並以糖業原料近8成向農民收購，蓬萊米成為甘蔗的競爭作物，讓製糖會社難以壓低蔗價為理由，要求政府提出降低糖業生產費之政策，強化國際競爭力。同年臺灣總督府殖產局提出的「糖業強化政策」，也指出為保護日本農民，米價常被人為提高；而且最近的水利措施，反而讓南部旱田水田化，與日本的最低米價維持政策，共同作用，讓蔗價提高，因而有必要樹立一貫的政策。³¹

然而殖產局為抑制米作採行獎勵轉作政策時，選擇甘蔗為主要獎勵對象，反而增加製糖業者之成本負擔。如1934年度施行獎勵轉作的實際結果，作物種植面積增加26,694萬甲，其中蔗作增加了22,301甲，然在米價高的刺激下，第一期稻作仍比去年同期增加了2,154甲，第二期雖然減少了10,860甲，全年總產量仍增加，讓殖產局深覺遺憾。同時也擔心在米價騰貴的狀態下，1935年度能不能維持蔗作面積，呼籲製糖會社協助。³²1936年糖業者即指出臺灣總督府獎勵以甘蔗取代米作，解決米穀生產過剩的政策方針，提高了原料甘蔗收購價格，增加糖之生產成本。³³總督府獎勵以蔗作取代米作的政策，更深化製糖業者的困境。

製糖業者亦曾試著建議農林省放棄維持米價政策，改採其他方式救濟日本農村。如1935年鹽水港製糖之富永健一，即公開主張日本國內產業政策應該轉換，為避免殖民地的反感，內外地應同樣採取低米價政策，再以其其他方式救濟日本農村。³⁴也未收到效果。臺灣糖在日本國內市場供給趨於飽和，原料價格卻無法降低，生產成本高居不下，無法強化國際競爭力，開拓

31 日本國內砂糖生產費最低的〈糖業政策ニ関スル陳情草案〉（1933年）；〈糖業政策ニ関スル陳情書〉（1933年）；臺灣總督府殖產局〈糖業強化政策〉（1933年10月），糖業協會藏《植民地期臺灣產業・經濟關係史料》。

32 〈米作を抑制して多角的農業を計れ!!特種農作物獎勵打合會に於ける中瀬殖產局長の挨拶〉，《臺灣米報》59（1935年3月），頁1-2。

33 〈砂糖關稅問題（修正草案）〉，1936年，糖業協會藏《植民地期臺灣產業・經濟關係史料》。

34 富永健一〈外地米の統制に就て——特に臺灣米を中心として〉，《農業と經濟》2：5（1935年5月），頁36-44。

外銷市場有實質困難，這是製糖業者在1930年代所面臨之困局。

（二）糖業的新機會

然而1933年左右的另一個新變化：「燃料國策」的出現，為製糖業者帶來一個新機會，也增加糖業者在臺灣的重要性。

日本是缺乏石油資源的國家，相當依賴輸入。第一次世界大戰後，石油在軍事上的重要性日益增加，1920年代，日本軍方即開始關心燃料問題，1928年燃料委員會所提建議書中，燃料酒精被提出為石油代用品之一；滿洲事變後，軍方更重視燃料問題，1933年夏在東京召開「液體燃料問題各省協議會」，會商石油增產對策時，亦決議進行燃料酒精之研究。³⁵臺灣總督府亦參加了1933年之會議，之後，即採取積極態度，促進無水酒精之生產，且與日本的生產計畫採取國營方式不同，採取以民營為主、國營為輔的方針；而且民營指定由製糖業者負責，不許其他民間企業經營。³⁶臺灣採取以製糖業者為主體進行無水酒精增產的方針，糖業者解釋乃因總督府國營計畫太晚確立。³⁷然而，總督府似乎並未認真考慮國營，反而將無水酒精生產與糖業政策結合思考。

臺灣總督府基本上將無水酒精生產視為面臨生產過剩困境之臺灣糖業未來發展的重要關鍵。1933年臺灣產糖過剩時，糖業聯合會原本想以減產調整，卻因總督府為抑制米作，採取獎勵水田蔗作之政策而無法實現。殖產局也認知到臺灣糖業之生產過剩困局，因沖繩、北海道等等紛紛獎勵糖業，將會更加嚴重；解決的重要方法之一為發展副產品之無水酒精工業，以降低成本，同時並可調節糖產量，以及對日本燃料國策有所貢獻，對臺灣糖業未來

35 通商産業省化學工業局アルコール事業部編《アルコール專賣事業三十年史》（東京，醱酵協會，1969年11月），頁14-16。

36 臺灣總督府《臺灣統治概要》（東京都，原書房，1979年覆刻本），頁294-295。

37 糖業協會編《近代日本糖業史》（東京，勁草書房，1997年4月），頁267。

發展也相當重要。³⁸政府內與糖業關係最直接之糖業試驗所所長，也主張糖業關係者必需實行政府之無水酒精增產計畫。³⁹換言之，政府一開始即將無水酒精生產與臺灣糖業未來發展連結，應該與臺灣酒精工業的生產結構有密切關係。

臺灣酒精工業由製糖會社利用副產物糖蜜生產，由於原料成本較低，成為日本最重要之工業酒精供應者。⁴⁰1922年7月臺灣酒實施專賣時，制定臺灣酒精令，進一步在政府法令保護下，成為製糖業者的重要副業，⁴¹1935年左右，日本工業用酒精約有91%由臺灣供給。⁴²因而殖產局選擇讓製糖業者負責無水酒精生產，應該是基於臺灣酒精工業的特殊性，同時也可以利用糖業資本在臺灣的龐大積蓄，⁴³減輕政府的財政負擔，又可以確保糖業在臺灣的未來發展，對殖產局而言是有利的。

殖產局將製造無水酒精與糖業政策結合思考，亦決定了臺灣無水酒精生產方式。糖業聯合會檢討政府政策時擬定之工場位置有兩個方案，一是牽就原料，以臺灣現有工場為中心，一是在日本設立綜合工場。原本糖業連合會傾向設立一大規模之新工場，但特產課反對，理由在於若允許新的民營會社經營的話，當製糖會社以外的其他業者提出申請時，也必需允許，若如此，

38 殖產局長中瀬拙夫之訓示。國立公文書館藏〈臺灣總督府糖業試驗所官制中改正の件〉，1935年8月；臺灣釀造研究會〈第25回臺灣釀造研究會會報〉（1935年11月），頁1-2。

39 1936年10月糖業試驗所所長岡出在會議中之致詞。臺灣釀造研究會〈第27回臺灣釀造研究會會報〉（1936年12月），頁5。

40 製糖會社利用糖蜜釀製酒精，乃是窮於處分製造分蜜糖過程中出現之廢糖蜜的困境下，苦思而得的對策。臺灣製糖自1907年，立定計畫開始製造，並在在日本、中國、朝鮮拓展銷路。臺灣製糖株式會社〈第7回報告書〉（1906.07-1907.06），頁2，13；同〈第8期報告書〉（1907.07-1908.06），頁6-7；同〈第9期報告書〉（1908.07-1909.06），頁19；同〈第11年度報告書〉（1910.07-1911.06），頁18；同〈第12年度報告書〉（1911.07-1912.06），頁13，16；同〈第13年度報告書〉（1911.07-1912.06），頁13。主要原料為糖蜜，1934年時約有15工場（包括專賣局嘉義工場），製造能力約30萬石，但年產量未超過20萬石。臺灣銀行調查課〈燃料問題、減段問題に關聯する甘蔗の酒精化に就ての考察〉，《臺灣金融經濟月報》52（1934年1月），頁2。

41 臺灣銀行編《臺灣銀行四十年誌》（東京，株式會社臺灣銀行，1939年8月5日），頁185。

42 中澤亮治〈世界に於けるアルコール工業の趨勢〉，收錄於中澤博士論文集刊行會《中澤博士論文集》（臺北，中澤博士論文集刊行會印，1938年11月），頁851-852。

43 臺灣總督府《臺灣重要產業調整委員會會議錄》（臺北，臺灣總督府，1938年），頁116-117。

將會失去政府將無水酒精事業由製糖會社獨占經營的原意，對糖業有不良影響。⁴⁴為了確保無水酒精生產由製糖會社負責，新工場的設立計畫乃胎死腹中，維持現有由各製糖會社附設工場經營之狀態。

相對地，製糖業者似乎沒什麼興趣生產無水酒精。雖然砂糖生產過剩，但糖蜜則因在1929年，由三井與英商締結大量輸出契約，同時日本郵船、大阪商船等亦增設運輸設備以利糖蜜輸送，糖蜜銷路擴張，解除了生產過剩難題。酒精也在1930 - 31年間，隨著日本國內化學工業的興隆，需要增加。⁴⁵在工業酒精銷路不錯，以及糖蜜已充分利用之情況下，當生產無水酒精的要求被提出時，製糖業者參與意願並不高，僅做了一些調查。⁴⁶雖然如此，但來自日本的軍需燃料要求，以及總督府採取由糖業者負起生產責任，讓糖業者有機會說服總督府，利用政治手段解決困擾已久的米價問題，將無水酒精生產與農業政策連結，開始要求採用政治手段降低甘蔗原料成本；同時，輿論界亦開始提倡修改米穀政策。

自1934年起，糖業者即以增產無水酒精為理由不斷要求政府拿出農業政策，壓低甘蔗收購價格。理由為用甘蔗為原料增產燃料用無水酒精，將使甘蔗價格上漲，對製糖業產生不利影響，因而有必要樹立農業政策，以法令強制降低生產費。⁴⁷1936年4月，糖業者討論37 - 38年期蔗價，必需提高收購價格時，再度強調遇著蔗作獎勵難局，9月7日支部例會中，決議發電報

44 佐藤貢〈燃料國策の樹立と酒精業の將來〉，《砂糖經濟》6:8（1936年8月），頁4；1937年12月20日召開之〈第248回支部例會假決議事錄〉，糖業協會藏《殖民地期臺灣產業・經濟關係史料》。

45 臺灣製糖株式會社〈第28回報告書〉（1922.04 - 1922.09），頁5；同〈第43回報告書〉（1929.10 - 1930.03），頁5；同〈第45回報告書〉（1930.10 - 1931.03），頁5；〈第50回報告書〉（1933.04 - 1933.09），頁5；〈商船の糖蜜輸送タンク船増配〉，《臺灣日日新報》，1929年10月19日，3版；〈新年度の糖蜜賣渡三井から英國のヒ會社に契約は毎年更新〉，《臺灣日日新報》，1930年1月29日，夕刊1版。

46 如1934年8月，糖聯開始調查燃料酒精的相關事項。1935年的博覽會，在糖業館裡，砂糖副產物以國防與酒精的將來性為主題，利用戰場布置，強調酒精做為燃料的重要性。1936年，無水酒精調查報告完成，但糖聯決議對外不公开发表。1937年初資源局到臺灣調查時，糖聯支部事先談好各社應步調一致回答資源局的質問等，並未見到實際投入生產的相關討論。1934年8月23日召開之〈第203回支部例會議事錄〉；1935年8月23日召開之〈第217回支部例會議事錄〉；1937年1月21日召開之〈第235回支部例會假決議事錄（含審議經過）〉，糖業協會藏《殖民地期臺灣產業・經濟關係史料》。

47 燃料酒精調查委員〈第二次調查事項ニ對スル答申〉（1934年7月26日），糖業協會藏《殖民地期臺灣產業・經濟關係史料》。

給本部，建議利用燃料國策的機會，對米作問題提出根本解決辦法。⁴⁸糖業聯合會也開始思考燃料政策可以讓臺灣米穀政策變更至何種程度。⁴⁹糖聯理事長亦以無水酒精原料的需求為理由，公開倡言「米專賣」。⁵⁰

臺、日輿論界亦出現不少站在糖業立場，倡導改變米穀政策者。日本方面有水野武夫主張以「米專賣」，做為同時解決蓬萊米對日本農業及臺灣糖業的壓力之方法，而且1石約可取得5圓的利益，以之做為臺灣交通、產業開發的資金，也有利糖業發展。⁵¹還有化學界之石川一郎，認為到了1935年左右，臺灣糖業已無繼續改進以降低成本的空間，唯一能降低成本的方式，即是壓低甘蔗收購價格。但米穀統制法，以及總督府要求糖業者不要減少甘蔗栽培面積，使甘蔗價格居高不下。「米專賣」可以解決米穀問題、糖業國策問題、無水酒精之燃料國策問題。⁵²1936年時田中重雄提出應該實施「米專賣」，如此蔗作之獎勵容易，製糖業者也將樂於生產無水酒精；⁵³1937年宮川次郎接著提出應該進行米價的管理，理由同樣是站在燃料國策的立場，必需增產無水酒精，以及增加糖業的世界市場競爭力。⁵⁴同年高橋龜吉亦認為人為因素造成米價被提高的狀態下，要發展無水酒精等臺灣產業，以及降低成本，最簡便的方法，即是採取移出米由總督府專賣的方式。⁵⁵

製糖業者與輿論界的主張，確實影響到政府的立場。1936年，糖業試驗所所長即提出同時確立燃料國策、糖業政策與米穀統制，對臺灣產業極為

48 1936年4月27日召開之〈第225回支部例會假決議事錄〉；1936年6月18日召開之〈第227回支部例會假決議事錄〉；1936年9月7日召開之〈第230回支部例會（臨時）假決議事錄〉，糖業協會藏《殖民地期臺灣產業・經濟關係史料》。

49 佐藤貢〈燃料國策の樹立と酒精業の將來〉，《砂糖經濟》6:8（1936年8月），頁4。

50 藤山愛一郎〈糖業に關する二三の問題に就て〉，《經濟聯盟》7:1（1937年1月），頁43-47。

51 雖然發表在1937年3月，已是武官總督的時代；文中提及在權力弱的文官總督時代，推測應在1936年9月之前即完成之文章。水野武夫〈消費市場としての臺灣〉，《帝國農會報》27:3（1937年3月），頁17-21。

52 石川一郎〈臺灣の新產業政策と糖業〉（臺北市：臺灣經濟タトムス社，1936年），頁1-31。

53 田中重雄〈明日の臺灣糖業〉（台北市，作者自印，1936年10月），頁208-210。

54 宮川次郎〈非常時の臺灣糖業〉（臺北市，臺灣糖業研究會，1936年7月24日），頁29-35；50-55。

55 高橋對米、糖採取較平等的立場，主張米專賣實施的同時，亦應對砂糖課特別稅，取消過去由日本民眾負擔之臺灣產業保護政策；但總督府似乎只採用米專賣。高橋龜吉《現代台灣經濟論》（東京，千倉書房，1937年7月），頁79-84。

重要，為一石三鳥之計。⁵⁶臺灣人亦有心理準備，如陳逢源即指出，低米價為製糖業者所追求，並正利用無水酒精，爭取放領官有地或壓抑米價。⁵⁷無水酒精生產成為主張實施「米專賣」的最有力理由。總督府原則上也同意，在1935年7月，即曾預定與糖業者進行協議，討論確立米穀政策等議題；但總督府因故無限延期，⁵⁸可能是受到三井等大移出米商的反對。⁵⁹

四、軍方壓力與政策選擇

總督府決定選擇增產甘蔗、積極擬定米穀管理政策，與小林總督上任，軍方對無水酒精之重視密切相關。

日本軍方對無水酒精特別重視。糖業試驗所長在1936年出差到日本，向中央說明無水酒精問題時，僅有陸軍方面對無水酒精製造之態度積極。⁶⁰日本亦在軍方壓力下，1936年7月，無水酒精與揮發油混用的政策構想具體成型。進而參照德國、法國的先例，擬定酒精專賣法案及汽油、酒精混用法案，經帝國議會審議通過，預定於1938年4月1日開始實施。需要之酒精，除由臺灣移入外，日本國內必需新設工廠，採取由大藏省專賣局建設工場直營方式生產，必要時委託民間業者。依大藏省推估，至1944年的需要量約為160萬石。⁶¹至此，無水酒精生產問題，乃開始有了時間表。

臺灣製糖業者實際投入無水酒精生產也與軍方的壓力密切相關。約在同

56 1936年10月糖業試驗所所長岡出在會議中之致詞。臺灣釀造研究會〈第27回臺灣釀造研究會會報〉（1936年12月），頁5。

57 陳逢源《新台灣經濟論》（臺北：臺灣新民報社，1937年6月），頁397-398。

58 1935年7月3日召開之〈第215回支部例會議事錄〉，糖業協會藏《植民地期臺灣產業・經濟關係史料》。

59 前引水野武夫〈消費市場としての臺灣〉，頁17-21。

60 1936年10月糖業試驗所所長岡出在會議中之致詞。臺灣釀造研究會〈第27回臺灣釀造研究會會報〉（1936年12月），頁5。

61 通商産業省化學工業局アルコール事業部編《アルコール專賣事業三十年史》（東京：醱酵協會，1969年11月），頁16-40。

時，軍方也出面直接對臺灣製糖業者施壓。1937年6月，殖產局特產課在專賣局、軍部的壓力下，要求糖業者簽署備忘錄，承諾以國家決定的價格，生產所分配之無水酒精數量等的要求。但特產課同時也特別聲明，備忘錄僅是形式，特產課並不會讓製糖業者在製造無水酒精上有所犧牲。1937年7月，糖聯臺灣支部討論無水酒精製造備忘錄，並首度計劃建設日產100公升的無水酒精工場，討論後，委託臺北工業學校教授設計。⁶²來自軍方的要求，成為製糖會社投入生產行動的主要壓力源，同時，總督府也必需修改產業政策，以因應此一新形勢。

由於軍方重視無水酒精問題，臺灣總督再度改由軍人出任後，臺灣產業政策乃出現大轉彎。1936年8月，中瀨拙夫殖產局長才鄭重聲明臺灣米專賣全無其事；但9月臺灣總督由小林躋造海軍大將接任，11月重新佈署人事，由曾擬定臺灣米穀專賣政策的立案者田端幸三郎出任殖產局長，先決定無水酒精之生產委託糖業聯合會，並以甘蔗為主要原料的方針，接著決定更改產業政策，獎勵蔗作，⁶³刺激糖業者的生產無水酒精之意願。

殖產局在米穀管理政策草擬階段，即先告知糖業者。1937年5月，當糖聯臺灣支部按照往例開會商議1938 - 1939年期甘蔗原料收購價格時，已知總督府當局正在策劃移出米專賣。消息來源為殖產局長田端幸三郎。據田端局長私下透露，政府正在研究以專賣方式統制臺灣米，但是，因牽涉到政治經濟各種層面，容易引起爭論，各方利害關係者正在猜測，要求糖業者不要像以前一樣公開談論。此時日本之米商加賀卯之吉也正在臺灣島巡迴，5月4日製糖會社邀請加賀談米穀事情時，亦提及總督府當局有意施行移出米專

62 1937年6月15日召開之〈第242回臨時支部例會假決議議事錄〉；1937年7月7日召開之〈第242回支部例會假決議議事錄〉；對製糖業者而言，無水酒精乃基於軍部之要求，為政府當局問題，製糖會社則與製造直接相關。1937年9月25日召開之〈第245回支部例會假決議議事錄〉，糖業協會藏《殖民時期臺灣產業・經濟關係史料》。

63 〈臺灣米專賣全無其事，中瀨局長談〉，《臺灣日日新報》夕刊，1936年8月7日，2版；〈無水酒精に關する總督府案決定〉，《臺灣日日新報》，1936年11月8日，3版；〈お米から砂糖へ燃料國策から甘蔗増産が必要，督府米穀政策に改正〉，《臺灣日日新報》夕刊，1936年11月15日，1版；〈督府米穀政策轉換趨於甘蔗増産策，因燃料國策必多挿甘蔗〉，《臺灣日日新報》，1936年11月15日，8版。

賣，讓人驚愕等。而且，政府部分官員，如特產課的吉良技師、土井技師，1937年5月樂觀地認為不久將實施米穀管理政策，主張不用調高甘蔗收購價格。⁶⁴即米穀管理政策最晚至1937年5月即決意實施，並直接透露給製糖業者，同時並要求製糖業者保守秘密。

米穀政策首先由專賣、殖產兩局各提出原案，因而糖聯於1937年5月收到的訊息是「米專賣」。然而內部之局長會議及府政調查會等否決專賣局提出之專賣案，採行殖產局提出的管理案，7月時已改為「輸移出入米由政府管理」，即捨專賣案採行殖產局的管理案。⁶⁵捨「專賣」改用「管理」的理由，在於統治上的考量，也就是「專賣」向來以增加政府收入為目的，易招來統治上的批判，且其收入無法做彈性運用，與總督府計畫利用此一收入發展臺灣產業的政策目標不符合。⁶⁶在上述考量之下，乃以「臺灣米穀管理要綱」之名提出，然而實際上具有專賣的性質。

米穀管理政策與無水酒精的密切關係，當時臺灣知識分子、製糖業者皆有清楚認識，然而立場不同。如楊肇嘉指出米穀管理政策的立案動機，為製糖業者，一再地提出米專賣的建議，總督府則一笑置之；但當燃料國策獎勵製造無水酒精，總督府轉而慫恿製糖業者參與時，糖業者提出：要製造不賺錢的無水酒精的話，請實施米專賣，督府乃被說動。⁶⁷清楚指出米管政策之直接動機，為基於燃料國策，軍方要求生產無水酒精的壓力。製糖業者對米穀管理政策的解讀亦相似，即總督府要求製糖業者擔任生產無水酒精之責任的同時，講求臺灣米的移出管理等種種對策，主要目的即是以糖業為中心，

64 1937年5月8日召開之〈第239回臨時支部例會假決議議事錄〉，糖業協會藏《植民地期臺灣產業・經濟關係史料》。

65 府政調查會《重要方策答申書（昭和十三年度ニ於テ特ニ考慮スキヘ）》（臺北，臺灣總督府，1937年7月），頁8-9；〈臺灣の米穀專賣總督府の立案進む移出米に限り適用か〉，《大阪朝日新聞》1937年10月3日，9版。

66 臺灣總督府《臺灣重要產業調整委員會會議錄》（臺北，臺灣總督府，1938年），頁101-103。

67 楊肇嘉《臺灣移出米管理案は戰時食糧政策を脅威す》（東京，著者，1938年8月），頁7-9。

避免產業間的摩擦衝突。⁶⁸

總督府對無水酒精的生產確實相當重視，而且也是說服日本中央支持臺灣政策的重要理由。田端殖產局長於1937年11月6日到日本米穀局說明米穀管理政策時，特別強調臺灣承諾生產60萬石無水酒精一事，⁶⁹亦可以想見燃料用60萬石無水酒精的生產，是總督府相當重要的任務。而且，糖業向來是臺灣最重要的工業，1936年仍占工業總產值的54.92%；⁷⁰幾乎可以視為臺灣的代表工業。在「臺灣重要產業調整委員會」開會時，田端殖產局長也承認壓低米價，確實將會使甘蔗收購價格降低，並舉出三個理由，強調臺灣今後必需擴充糖業，即：（1）臺灣將擴大供應滿洲、中國所需蔗糖。（2）燃料用無水酒精，原料主要就是糖業的副產品糖蜜。（3）基於中央的紙漿政策，正和企畫院討論蔗渣紙漿生產計劃，數年後供給量將達10萬噸；以上三者皆需製糖會社的技術和資本來實現。亦明言，提出米穀管理政策是希望在臺灣產業尚有餘裕時進行產業政策的轉換，實施日本帝國全體所需之政策，發展未來的產業，其重點，即是以製糖業者為中心的無水酒精、蔗渣紙漿工業等。⁷¹總督府的說明，明白表示實施米穀管理政策，乃是認為當時臺灣農村富裕，可以承受政府壓低米價的壓力，以壓低甘蔗價格，減輕製糖、蔗渣紙漿、無水酒精工業之成本負擔。

由軍方、總督府、製糖業者的互動狀態，可以判斷，中日戰爭爆發前，在軍方重視燃料政策的壓力下，臺灣總督府必需承受促成無水酒精生產之責任，製糖業者更在軍方的要求下，簽署了生產無水酒精之備忘錄。同時，總

68 1938年3月召開之〈第251回臨時支部例會假決議議事錄〉，糖業協會藏《殖民地期臺灣產業・經濟關係史料》。

69 〈臺灣米穀管理要綱說明（殖產局長）〉（1937年11月），荷見文庫「臺灣米穀管理關係書類二」（1937年10-12月）。

70 葉淑貞、劉素芬〈工業的發展〉，載《臺灣近代史 經濟篇》（南投市，臺灣省文獻會，1995年6月），頁208。

71 田端殖產局長的答辯。前引臺灣總督府《臺灣重要產業調整委員會會議錄》，頁113-117。另外，雖然蔗渣紙漿工業亦與製糖業密切相關，對業者而言，則與無水酒精工業不同，為符合市場需求，並且是在市場機制下可以存立之有利產業，因而對總督府的政策影響力較小。

督府則以壓低臺灣米價之方式，減輕製糖業者生產無水酒精之成本負擔，以強化業者的生產意願。換言之，無水酒精之重要性強化，為總督府決意實施米穀管理政策的重要動機之一。

五、米穀管理政策與臺灣工業化

不過，臺灣總督府企圖以米穀管理政策扶助工業，並不限於糖業及蔗渣紙漿、無水酒精工業。小林總督對工業化特別重視，因而也期望能以米穀管理政策，協助臺灣之工業化。涂照彥將1939年開始實施的米穀移出管理政策，放在臺灣重要產業調整的脈絡裡觀察，指出政府直接自日、臺米價的差距裡汲取龐大資金支援臺灣工業化，間接以低米壓低工資，有利日本資本家兩點，基本上把握了米穀移出管理政策促進工業化的方向，⁷²本節將依此一脈絡進行細部分析。

總督府為說明米穀管理政策之必要性而向農林省提出之臺灣產業政策，擬定未來臺灣工業發展的重要方針，擬振興的具體項目，包括：蘇打、鋁、肥料、海水利用工業、無水酒精、紙漿、製鐵、合成石油等。上述項目中，提出具體生產目標者，為鋁、無水酒精、紙漿等。依1937年的狀況，鋁在日月潭水力發電事業完成後已設廠；無水酒精、蔗渣紙漿則為在臺灣發展或研究多時，技術已有把握，且是臺灣總督府對中央承諾生產，或是正在積極規畫設立的主要項目。除此之外乃以電力化學工業為重點，對當時日本而言屬較高技術的產業，需要誘致日本熟練工、會社員、商人等，亦有助於增加在台居住的日本人數量，對同化政策亦有幫助。⁷³在總督府的認知裡，臺灣

72 涂照彥，《日本帝國主義下の台灣》（東京，東京大學出版會，1991年10月2刷），頁117 - 118，131 - 136。

73 〈臺灣の產業政策（未定稿）〉1937年10月9日提出，荷見文庫「臺灣米穀管理關係書類 二」（1937年10 - 12月）；高橋龜吉《現代台灣經濟論》（東京，千倉書房，1937年7月），頁445 - 449。

工業化相當依賴日本資本與技術。

然而，當時臺灣的客觀條件，似乎不容易吸引日本資本與技術者來台。1936年8月來臺視察的日本產業株式會社鮎川義介社長，在日月潭水力發電工地，以及日本鋁株式會社進行訪問等實際經驗，感受最深者為工資太高、勞工不足，影響工程進度，因而指出臺灣農村的繁榮，使勞力缺乏，以及工資提高，將對日本資本到臺灣發展工業產生障礙。⁷⁴

臺灣勞動力的供給，在1930年代後期的確呈現相當吃緊的現象，而且多數認為與臺灣農村景氣密切相關。1936年第20回全島實業大會。臺灣土木建築協會即要求解決勞工供應問題，理由為，隨著各種產業的興隆，勞力的需要增加，供給乃不足，主要原因之一為農村景氣的影響。向來臺灣專業勞動者少，多由農家之剩餘勞動力支應，現今因農業生產價值豐厚，其勞力供給有低下之傾向。為了將來之勞動力需求，應講求對策。⁷⁵1937年台銀調查亦指出臺灣勞動力多來自農村，農村景氣時，由工歸農，反之則由農業移向工業，農村景氣與否與工人的供給關係密切，因而解決臺灣工業化之勞工供給問題時，農業政策為重點之一。⁷⁶高橋龜吉亦分析，由於臺灣農業人口占半數以上，農村的景氣為臺灣勞力不足、工資高的主要原因，對臺灣工業化有所妨礙。⁷⁷根岸勉治、高原逸人等，皆指米穀管理政策目標為降低工資與土地價格，使向來集中於農業之勞力轉向工業，以促進臺灣的工業化。⁷⁸

不過，總督府似乎並不期待米穀管理政策可以讓農民離開農村。雖然

74 亦有人主張此為總督府需要再檢討米穀政策的動機之一。不過由於此時小林總督尚未就任，臺灣無水酒精生產政策也未確定，似乎言之過早。〈臺灣での企業に意外な障害を發見，鮎川義介氏談〉，《臺灣日日新報》1936年8月29日，3版；〈臺灣の米穀專賣總督府の立案進む移出米に限り適用か〉，《大阪朝日新聞》1937年10月3日，9版

75 第5項「本島ニ於ケル勞力調節ニ關シ其ノ筋ヘ建議ノ件」。〈請願書〉，《臺北商工會報》3:8（1937年1月），頁7-10。

76 高杉稿〈臺灣に於ける労働者勞務の現状〉《臺灣金融經濟月報》94號（1937年8月），頁16-17。

77 高橋龜吉《現代台灣經濟論》（東京，千倉書房，1937年7月），頁386-397。

78 根岸勉治〈臺灣農業と南支開發の意義〉《食糧經濟》5:1（1939年1月），頁101-102；高原逸人《東部臺灣開發論》（臺北，南方產業文化研究所，1940年10月），頁77。

壓低米價可能可以降低工資，但臺灣工業所需要的熟練工等仍然需在日本尋找，或培養日本人。因此時日本正處於勞力過剩的困境中，透過壓低米價，讓工業原料作物之價格、生活費跟著調降，同時並防止土地價格以及工資上漲等，維持投資的良好條件，以誘導日本資本及勞工，振興臺灣工業，一方面可以舒緩日本勞工過剩困境，同時日本移民的增加，亦有助總督府推行同化政策。⁷⁹

除了壓低米價以降低工資外，總督府也計畫以米穀管理所取得之利潤從事基礎建設。總督府認定發展臺灣產業，以水力發電為中心的能源建設事業，以及商品輸移出之島內外交通建設，特別是基隆、高雄、花蓮港的港口整建與中部築港，加上相關的研究試驗機關的充實等，皆為因應臺灣工業化必需進行的基礎建設。⁸⁰依1937年12月之說明，米穀管理政策預定米價1石調降3圓，1年所獲得的差價利潤，扣除各種經費，約有1,150萬圓的純益，總督府將撥入特別會計，用以發展臺灣產業。用途包括：獎勵特殊作物及土地改良、治水、擴大強化試驗機構、交通建設等。⁸¹

由上述分析，可以看到臺灣米穀移出管理政策於1937年提出時，政策目標明顯地乃擺在修正臺灣米、糖經濟結構，透過壓低米價，增加政府收入，以農業收益促成工業發展，特別是製糖副業之無水酒精以及蔗渣紙漿工業，並塑造低生活水準、低工資等有利投資之環境，協助日本資本、技術者來臺發展工業，為日治時期臺灣農工政策的重要轉換。就如陳逢源所指出，臺灣米穀管理政策，不單單是為了糖業，但對糖業資本最有利。⁸²

79 田端殖產局長的答辯。臺灣總督府《臺灣重要產業調整委員會會議錄》（臺北，臺灣總督府，1938年），頁154。

80 〈臺灣の產業政策（未定稿）〉1937年10月9日提出，荷見文庫「臺灣米穀管理關係書類二」（1937年10-12月）。

81 〈臺灣米穀管理概要說明（12月17日臺灣總督府）〉，荷見文庫「臺灣米穀管理關係書類三」（1937年）。

82 陳逢源《臺灣經濟と農業問題》（臺北，萬出版社，1944年2月），頁111-112。

六、米穀管理政策的提出與妥協

（一）米穀管理政策的首度挫折

臺灣米穀移出管理政策，對以米、糖經濟為主體之臺灣而言，為重要的政策，因而小林總督乃將草案提到府政調查會討論，⁸³並取得支持後，於1937年10月正式透過拓務省，向農林省提出。總督府提出之「臺灣米穀管理要綱」之重點，包括：輸移出米全部由總督府管理；米價每期告示，依生產費、農家生活費、物價及其他經濟事情等決定米穀購入價格；出售價格亦由政府指定，原則上委託現有之移出業者；相關收支設米穀管理特別會計處理，有盈餘時則併入總督府特別會計，用以開發產業。並由臺灣米穀管理特別會計負擔收購費用，由政府負責貯藏。日本米穀自治管理法在臺灣將失去效力；且米穀統制法之輸出入許可，在臺灣也將失去功用；並希望自1938年第二期米作開始實施。⁸⁴

總督府意圖掌控約450萬石臺灣之輸移出入米之數量與價格，並且取代農林省現有之米穀自治管理法、米穀統制法在臺灣之功能，對日本中央農林省米穀局是相當大的衝擊。因而農林省強烈反對。農林省反對的理由，並不是政策本身，也不是調降臺灣產地米價將壓迫臺灣經濟等有關殖民統治的問題，而是由臺灣移出米在日本市場的掌控權問題。⁸⁵自1930年代日本市場出現米穀供給過剩、米價下跌後，日本為維持日本米價，基於「米穀管理法」，1933年8月在臺北設立「農林省臺灣米穀事務所」，派遣7－8名職員駐臺，必要時不必透過總督府，直接在臺灣買賣移出米，調整每個月的移

83 府政調查會《昭和十三年度ニ於テ特ニ考慮スヘキ重要方策答申書》（臺北，臺灣總督府，1937年7月），頁8－11。

84 〈臺灣米穀管理要綱（1937年10）〉，荷見文庫「臺灣米穀管理關係書類一」（1937年）。

85 大豆生田稔《近代日本の食糧政策—對外依存米穀供給構造の變容—》（京都，ミネルヴァ書房，1993年12月），頁315－317。

出數量。⁸⁶日本市場的米穀供需，在戰爭發生後，供給過剩之壓力仍在。依1937年11月推算，1938年日本米穀的供給，包括朝鮮、臺灣米在內，仍過剩422.6萬石。⁸⁷換言之，對日本農林省而言，國內市場米穀供給過剩的壓力仍在。

臺灣在1937年每年移入日本的米穀數量約450萬石，相當重要，若失去掌控，將危及農林省處理日本國內米穀供需問題。因而農林省米穀局於10月21-26連日開會討論，於26日提出意見書，具體列出9點反對意見，歸納起來主要有兩點：一是總督府的草案對現行米穀統制法、米穀自治管理法之季節移出量調節及輸出入許可數量等有所妨害，將紊亂日本之米穀統制；其次是擔心米價完全由總督府決定，如果總督府提高日本市場價格，日本消費者也不得不買，等於變相地以日本消費者的犧牲來支援臺灣的產業開發。但是，如果總督府將日本的販賣及價格的決定權讓給農林省，則可以免除上述問題，則不反對。⁸⁸輿論界解讀農林省強硬反對，主要理由為臺灣的政策將造成日本米穀統制政策二元化，並非管理政策本身。⁸⁹

總督府希望米穀移出管理政策能在1937年12月召開之73屆帝國議會提出，並於1938年第2期米收成時開始實施，乃積極與農林省展開協商，雙方的焦點在於臺灣移出米在日本市場的販賣權之歸屬，即米穀局主張委託農林省販賣，總督府則提出與米穀局協調每個月的移出數量，但由原有的移出米商組成組合負責販賣之妥協方案；然而在雙方意見協調見到曙光時，⁹⁰12

86 〈台北にも農林省米穀事務所設置愈々臺灣米の統制に乗出す〉，《臺灣米報》40（1933年8月），頁3。

87 米穀自治管理委員會的推算。〈諮問第二号、米穀自治管理法第四一条に依り昭和十三年米穀年度に於ける内地、朝鮮及び台湾を通ずる米穀需給推算を左記の通り定めんとす意見如何〉，日本國立公文書館，資00367100。

88 荷見文庫「臺灣米穀管理關係書類 二」；「諮問第二号米穀自治管理法第四十一条ニ依り昭和十三年米穀年度ニ於ケル内地朝鮮及台湾ヲ通スル米穀需給推算ヲ定メントス意見如何ニ付答申ノ件」國立公文書館，1937年12月02日。

89 〈台灣米の移出入管理，總督府專賣法を立案，農林省は強硬に反對〉，《東京日日新聞》1937年12月9日，3版；〈米穀統制の二元化だ農林當局の反對理由〉，《大阪毎日新聞》1937年12月9日，9版。

90 〈台灣移出米の專賣案本決り，總督府、農林省の妥協成り，愈々議會へ提出〉，《大阪毎日新聞》1937年12月11日，13版。

月農林省召開例行性的「米穀顧問會議」，又提出新的反對理由，認為總督府的政策與戰時體制矛盾，且急著立案實施之理由難以理解，同時亦重視戰時米穀的供給與民心的安定，不希望在此時實施可能刺激臺灣農民，並且招致糧食減產的政策。⁹¹換言之，對農林省而言，在預估米穀供給過剩的考量下，重要的是不能喪失臺灣約450萬石米的掌控權，因而重點乃放在販賣權的取得，但米穀顧問會議則是考慮到戰時米穀供給與殖民統治之問題而反對。因而大谷拓務、有馬農林兩大臣於同年12月25日協議結果，決定另組委員會加以慎重研究而暫時予以擱置。⁹²小林總督的米穀移出管理政策遇到第一次挫折。

（二）生產擴充政策的登場與總督的讓步

米穀管理政策被擱置之挫折，對已經投入無水酒精生產之製糖業者而言，相當難以接受。同時，戰爭發生後，軍方要求生產無水酒精的壓力增加，亦讓製糖業者再度強烈要求總督府履行承諾。

日本無水酒精之增產要求，在1937年4月以降法案通過後，大藏省被迫急需確立供給體制。當初的構想以國營為主，加上日本的民營工廠；臺灣則被定位為工業用含水酒精的供給者。⁹³隨著7月戰爭發生，燃料國策愈加緊迫，日本專賣局為早日實現液體燃料的自給，乃改變方針，決定將臺灣工場納入體制下，以強化供給，同時日本國內生產狀況進行調整。在生產者的選擇上，日本大藏省專賣局與總督府殖產局協議後，決定1937年度在臺灣製糖橋頭工場、明治製糖南靖工場、大日本製糖虎尾工場、鹽水港製糖高雄工場及帝國製糖臺中酒精工場等增設無水酒精之設備，1940年臺灣製糖阿

91 〈顧問會議ニ於ケル意見ノ大要（1937年12月13日）〉，荷見文庫「臺灣米穀管理關係書類 三」（1937年）。

92 總督府與農林省間對於「米管案」的爭執詳情，可參考吳三連、蔡培火等著《臺灣民族運動史》（臺北，自立晚報，1987年4月5版），頁535 - 536；糖業協會編《近代日本糖業史》（東京，勁草書房，1997年4月），頁313 - 314。

93 合同酒精社史編纂委員會編《合同酒精社史》（東京，合同酒精株式會社，1970年12月），頁297。

緱工場、鹽水港製糖新營工場、臺東製糖臺東酒精工場亦將生產無水酒精，產量在1938年度為72,072石；1939年度為120,744石、1940年度為151,456石，並預定自1938年5月1日起開始供應日本專賣局。⁹⁴

臺灣方面在日本法令提供消費市場，以及軍方的壓力下，製糖業者開始投入無水酒精之生產，如臺灣製糖。臺灣製糖決定順應燃料國策，開始有動作為1937年，7月底動工擴築橋頭酒精工場，增設無水酒精製造設備，並於38年2月領先各社完工，順利開始作業。之後接著在阿緱工場擴建第二座無水酒精工場，39年12月完工後，40年開始投入生產。⁹⁵

製糖業者正式投入無水酒精的生產，已經是中日戰爭發生後，即進入所謂戰時經濟體制。戰時經濟體制下之產業發展，與平常時期產業發展之最大差異，在於其為了戰爭之緊急需求，在政府強力動員下展開，因而不論是生產者的選擇、生產數量，皆由政府的法令主導。1937年底，無水酒精增產，成為戰時生產擴充政策的重要項目之一，再度增加總督府必需實現政策目標的壓力。

生產擴充政策的原始構想，為1936年日滿財政經濟研究會、陸軍省所提出，最初將重心放在滿洲與日本，成為政府的重要政策後，1937年5月設立企畫廳負責擬定實施計畫後，乃擴及臺灣、朝鮮等殖民地。⁹⁶原本企畫廳希望能樹立較周全的綜合計畫，1937年7月召開中央會議時，總督府也被要求提出計畫書。但戰爭發生後時局緊迫，沒有餘裕充分討論，乃由中央擇定國防產業及基礎產業中特別需要擴充者立案後付諸實行，與總督府所提計畫

94 通商產業省化學工業局アルコール事業部編《アルコール專賣事業三十年史》（東京，醱酵協會，1969年11月），頁60。

95 臺灣製糖株式會社〈第58回報告書〉（1937.04 - 1937.09），頁4、6；同〈第59回報告書〉（1937.10 - 1938.03），頁4；同〈第60回報告書〉（1938.04 - 1938.09），頁4 - 5；同〈第63回報告書〉（1939.10 - 1940.03），頁6 - 7。

96 山崎志郎〈生產力擴充計畫の展開過程〉，近代日本研究會編《戰時經濟》（東京都，山川出版社，1987年11月），頁27 - 34。

有不少出入，⁹⁷但總督府為因應戰爭的需要，必需執行企畫院的生產擴充計畫，以及遵循大藏省立案的臨時資金調整法的規定，並與關係部局折衝生產力擴充所需資源及確定增產量。⁹⁸

換言之，生產擴充計畫乃是在戰爭發生後，中央所做的決議，與米穀管理政策在戰爭發生前，基於臺灣內部壓力而出現之政策調整不同。然而此一政策在戰時軍需要求下，乃國家必需大力推行之政策，臺灣亦必需配合。因而當日本的酒精與汽油混用比率由2.5%調高為5%時，資源局、拓務省皆曾要求總督府增產，但總督府以原料政策為理由拒絕。但是當戰爭發生，日本中央政府擬定生產力擴充對策，由企畫院調查擬定5年計畫（1937～1941），並要求總督府配合時，總督府無法拒絕。因而當新計畫提出增產要求時，總督府只好轉而要求製糖業者，製糖業者也不得不接受。⁹⁹

對製糖業者而言，增產無水酒精需要廉價的原料，由於臺灣蔗價與米價的連動關係，重要的是壓低米價，至於臺灣米在日本之販賣權誰屬則並不重要，正好因戰爭爆發，無水酒精的需求緊迫，日本的壓力增加，製糖業者乃再度向總督府施壓。1937年12月，當無水酒精被編入生產擴充計畫，且要求產量較原訂計畫增加10萬石，糖聯臺灣支部會議討論時，明治製糖的代表即明白表示，希望當局徹底確立蕃薯、米等的原料政策，最好連蕃薯簽的移出也禁止；在上述問題解決之前，臺灣糖業及無水酒精的經營未來不透明。糖聯並於1938年1月，再度要求總務長官、殖產局長，促進米穀管理的實現。翌月又宣稱，無水酒精事業的成立必需先解決原料問題，在產業統制不徹底的情況下，要生產60萬石酒精極為困難，需要米穀統制徹底，才能

97 〈臺灣總督府部內臨時職員設置制中改正ノ件〉（昭和13年7月26日），（日本）國立公文書館藏；高淑媛〈戰時生產擴充政策之成立〉《臺北文獻》直字149（2004年9月），頁103-133。

98 小林躋造《支那事變と臺灣》（著者，1939年12月），頁48-49；臺灣總督府編《臺灣總督府事務成績提要》昭和12年（臺北，成文出版社，1985年3月覆刻版），頁147。

99 1937年12月20日召開之〈第248回支部例會假決議議事錄〉，糖業協會藏《殖民地期台灣產業・經濟關係史料》。

有效改變水田的利用方式。¹⁰⁰生產擴充計畫增加臺灣無水酒精負責產量，同時生產時間也提前，因而總督府也必需跟著調整，要求製糖會社經營5萬石之工場，在1940年度初需完成3座，至1941年度初，再增加2座，同時專賣局工場1座也應完成。承諾條件是：與原料有密切關係的米穀政策將貫徹到底、資材則圓滑供給、移出日本所需用船也調度配合等。¹⁰¹

總督府為屢行對製糖業者的承諾，在1938年4月日本第73屆帝國會議會結束後，田端殖產局長再度赴東京與農林省接洽，但因販賣問題仍然無法妥協而沒有結果。1938年5月小林總督赴東京，公開宣示臺灣米管理一定要在次期議會提出，¹⁰²6月8日，在東京帝國大飯店召開記者會，釋明其立場，以及決定實施之意向。¹⁰³同時並與有馬農相會談交換意見，農林省仍堅持委託販賣。¹⁰⁴7月，小林總督回臺後，決定讓步，同意將販賣權委託農林省；農林省則承諾將盡可能保障臺灣米移出業者的販賣權，於是田端殖產局長、拓務省植場殖產局長、農林省周東米穀局長乃展開事務性交涉，最後達成的販賣協議如下：即總督府事先與農林省協議年別、月別移出數量，並依協定數量將其販賣權委託農林省，再由農林省委託米穀配給株式會社，此一株式會社包含原臺灣米穀移出業者；再由株式會社販賣給日本銷售臺灣米之大盤商，並在雙方締結販賣契約後向農林省報告，在交貨時農林省亦派員出席，並徵收代金後轉交總督府；株式會社的手續費則由總督府與農林省協議。¹⁰⁵

100 1937年12月20日召開之〈第248回支部例會假決議事錄〉；1938年1月6日召開之〈第249回支部例會假決議事錄〉；1938年2月21日召開之〈第250回支部例會假決議事錄〉；1938年3月23日召開之〈第251回支部例會假決議事錄〉，糖業協會藏《植民地期台灣產業・經濟關係史料》。

101 1937年12月20日召開之〈第248回支部例會假決議事錄〉，糖業協會藏《植民地期台灣產業・經濟關係史料》。

102 〈台灣工業發展策製鐵とパルプ，入京の小林總督語る〉，《東京日日新聞》，1938年5月22日，3版。

103 田沼征《長期建設與農業政策》（東京，岩波，1939年），頁128-132；吳三連、蔡培火等著《臺灣民族運動史》（臺北，自立晚報，1987年4月5版），頁536。

104 〈台灣米の專賣問題解決依然見込み薄，農相・小林總督と會見〉，《東京朝日新聞》，1938年6月7日，4版。

105 〈台灣總督府官制中ヲ改正ス・（米穀移出管理實施ニ伴ヒ米穀局並米穀事務所及其ノ出張所設置等）〉（昭和14年07月1日），國立公文書館。

並於1938年7月底發表農林、拓務、臺灣總督府之共同聲明，決定實施臺灣米穀移出管理政策。¹⁰⁶換言之，經過約1年的僵持，小林總督最後選擇與農林省妥協，讓出臺灣米在日本市場的販賣權，交換條件則是要求農林省確保原來臺灣米移出業者的權益；這是米穀移出管理政策的第一次變容。

七、臺灣重要產業調整委員會的調整

1937年12月，當政府各機關對臺灣米穀移出管理問題爭執不下時，大谷拓務、有馬農林大臣協議，鑑於臺灣移出米管理之事頗為重大，應該設置新的委員會慎重研究。¹⁰⁷因而7月總督府與農林省達成妥協後，即按照原來協議，開始準備，並於1938年9 - 11月召開「臺灣重要產業調整委員會」。委員會唯一的諮問案，即「總督府為調整臺灣重要產業，想從事臺灣米的移出管理，應該採取的方策為何？」並提出田端幸三郎（總督府殖產局長）、植場鐵三（拓務省殖產局長）、周東英雄（農林省米穀局長）等共同擬定之「臺灣米穀移出管理要綱試案」為討論依據。

召開會議時，已是中日戰爭進行期間，對日本帝國而言，如何確保戰時食糧供給，成為重要議題，亦是關心焦點，如川村竹治、東鄉實等，擔心的是米價壓太低，影響農民栽培意願，波及帝國食糧供給，因而調降多少米價才不會影響農民生產意願？依何標準決定米價？也是注目焦點。不過，殖產局長田端強調基於燃料國策，無水酒精做為代用燃料現在非常重要；總督府也對中央政府承諾將在1944年達到年提供60萬石供應內地的需要；其原料主要就是糖業的副產品糖蜜，同時亦需製糖會社的技術和資本才能達成，

106 吳三連、蔡培火等著《臺灣民族運動史》（臺北，自立晚報，1987年4月5版），頁535 - 536；糖業協會編《近代日本糖業史》（東京，勁草書房，1997年4月），頁313 - 314；〈台灣米の專賣問題農林・總督府妥協，調查會設置原案審議〉，《東京朝日新聞》，昭和13年7月10日，4版。

107 田沼征《長期建設與農業政策》（東京，岩波，1939年），頁127。

此為今後必需擴充糖業的理由。同時總督府亦在委員的質問下，保證負起統治全責之後，討論重點乃轉而針對「臺灣米穀移出管理要綱試案」條文進行具體審議，最終大致同意政府所擬定要綱，但在附記裡加上兩個意見，即（1）實施時採取漸進方式，不要給農家經濟及一般經濟界急遽變化；（2）對臺灣糖業亦要加以適當統制。¹⁰⁸於是臺灣米移出管理政策經過種種曲折過程之後，終於成為定案，並準備於下屆日本帝國曾提出，1939年第2期米開始正式實施。

政府草擬之「臺灣米穀移出管理要綱試案」，經過臺灣重要產業調整委員會審議後，雖然大致上依政府草案通過，但條文內容的小修改，以及附記所加的兩個意見，被解讀為乃大幅修正總督府的原本用意。當時所提出5點深具意義的小變化，包括：（1）糧食問題的重要性，被放入主旨。（2）總督府的收購價格原本以生產費為主要參照標準，經過委員會的修改，物價的變動等其他經濟變化也成為收購價格的重要參照標準，較總督府原案考慮更周全。（3）管理案實施後所獲得的利潤，被限制在農業的用途，即用做不時之需的準備金，以及農業的調整開發及補助等方面，不能用在產業，如振興工業或修築鐵路等方面。以及附記裡追加的不要給農家經濟急遽變化、統制糖業等兩個意見，共計5點。即委員會雖然沒有推翻總督府的原案，但認識，也擔心米穀管理實施後對臺灣經濟的重大影響，雖然是提出小小的字句修正以及加上兩點附加意見，但是，比起總督府的原案，採取較進步、同情的態度，對收購價之決定方式，利益金之處分，均加以重大之修改，幾乎把總督府原來的用意一筆勾消。¹⁰⁹因而會議之後，1938年11月18日提出之「臺灣米穀移出管理令說明書」裡，已將實施米穀移出管理的必要性，限於米穀問題，以及農業發展問題，目標也放在重要產業的調和發達及農村經濟的安定等。此一草案伴隨著臺灣總督府米穀移出管理特別會計法案提交議會

108 臺灣總督府《臺灣重要產業調整委員會會議錄》（臺北，臺灣總督府，1938年），頁11 - 115。

109 前引田沼征《長期建設與農業政策》，頁151 - 154；前引吳三連、蔡培火等著《臺灣民族運動史》，頁536 - 537。

審議，雖然有種種爭議，但仍依督府所提通過。¹¹⁰並在日本1939年3月法律第35號之「臺灣米穀移出管理特別會計法」第10條，明定所得利益必需使用於臺灣之農業調整及助長開發必要之經費。¹¹¹同時，米價亦非由臺灣總督決定，而是設立臺灣米穀移出管理委員會，由總督府官員及日本農林省、拓務省相關官員等組成，負責決定米價，以及重要事項之調查審議，¹¹²臺灣總督對米價等重要事項的決定權亦受到箝制。

八、結論

由上述分析，可以看到臺灣米穀移出管理政策於1937年提出時，政策目標明顯地乃擺在修正臺灣米、糖經濟結構，透過壓低米價，增加政府收入，以農業收益促成工業化，為日治時期臺灣農工政策的重要轉換點。

政策的轉換理由，主要是日本市場的米、糖供給過剩問題。一方面因為產量增加，一方面則受到經濟大恐慌、日本經濟條件惡化的影響，米、糖在日本市場出現供給過剩。必需解決問題者，是臺灣總督府、製糖業者，因而政策的轉換，臺灣總督府有其自主性，即必需解決來自日本農林省的壓力以及總督府獎勵轉作的政策失效、財政負擔等。同時，製糖業者也給總督府壓力，影響政府政策轉換，但壓力之主要來源，則是日本軍方所重視之代用燃料之無水酒精生產，即燃料國策的問題。

臺灣總督府在1937年提出米穀管理政策時，對於臺灣之工業化，有兩個核心目標，一是透過壓低米價，減輕製糖業者的成本負擔，以換取製糖業

110 〈臺灣米穀移出管理令制定ノ件〉（昭和14年5月），國立公文書館。

111 臺灣米穀移出管理特別會計法在性質上屬日本法律，因而必需提出到第74回日本帝國議會審議，通過後才得以實施。在該法中明白規定隨米穀移出管理所獲得之利益需以國債形式積存在日本大藏省預金部，供其利用，另外積存的經費亦能用在臺灣農業。〈台湾米穀移出管理特別會計法ヲ定ム〉（昭和14年5月），國立公文書館。

112 〈台湾米穀移出管理委員會官制ヲ定ム〉（昭和14年5月），國立公文書館。

者生產無水酒精。其次，為了塑造有利工業發展的大環境，即透過壓低米價，降低生活支出，塑造低工資的環境，誘致日本資本與公司職員、技術者、商人來臺定居。值得注意的是，總督府並不鼓勵臺灣資本與人力轉向工業，而是誘致日本資本與技術來臺。臺灣人的參與機會仍然被限制在提供原料的農民，以及出售勞力的低階勞工。

不過，總督府於1937年10月正式提出米穀管理政策後，先是遭到農林省的反對，無法如期在1937年底之議會正式提出。小林總督與農林省妥協後，又在臺灣重要產業調整委員會遭大力修正，1939年正式經議會通過實施時，米穀管理政策以農業發展工業，臺灣農工政策的重要轉換的意義幾乎蕩然無存。另一方面，原本以日滿為中心的生產擴充政策，亦將臺灣、朝鮮、樺太涵括在內，於是無水酒精、蔗渣紙漿、鋁等，乃被列為生產擴充計畫臺灣應負責的重要項目，同時生產擴充計畫也成為戰時臺灣工業化的最高指導方針，也是戰時臺灣總督府應擔負的重要使命，要達成使命，則必需與糖業者合作，因而臺灣總督府不惜讓步、妥協，繼續推動米穀管理政策的實現。但經過修正後，米價的調降幅度、差額利潤主要用途等皆被限制，並要求也要對糖業進行統制，因而有了「臺灣糖業令」的出現。

總之，由總督府於1937年提出米穀管理政策的動機、目的，以及過程，到最後的結果，我們可以看到總督府的政策轉換，除了受到製糖業者的影響外，也有總督府的自主考量，同時，日本政府對總督府政策也有相當大的影響力。經過各方角力後，總督府的原始目標乃遭到修改。政府部門間的爭執也使政策實施時間比原先總督府預期的延後1年。1年的期間雖然很短，但在戰爭期間，情勢已有很大的轉變，主要為戰爭發生後生產擴充政策的實施，取代總督府以臺灣為本位出發的工業化政策，成為領導戰時臺灣工業化的政策；同時，1939年通過實施時，日本國內因戰爭、天災的影響，急速出現的糧食不足的迫切需求，日本改採以糧食增產為重的政策，也再度影響臺灣米、糖的相對地位。