

日本の炭鉱国管に対する占領軍態度の概観

張 英 莉

1. 炭鉱国管問題の端緒

炭鉱国家管理問題の口火となったものは、1946年9月4日第14回定例対日理事会に提案された「炭鉱の所有権並びに補助金支出の方法」、及びこの提案に当たってのマッカーサー元帥のメッセージであった。それらの内容を紹介する前に明らかにしなければならないのは、対日理事会の提案も、またマッカーサー元帥のメッセージも、炭鉱の所有権問題の重要性及び石炭への補償金支払いの問題を指摘したものの、炭鉱国管を実行すべきということを言明しなかったことである。事実、最後までGHQ当局は日本の炭鉱国管問題への指示を控えたのである。

1946年9月4日、第14回対日理事会は明治ビルに於て開催されたが、その日に議題に上ったのは(1)議事手続き問題、(2)炭鉱所有権及び補助金問題に関する政策、(3)復員庁問題、(4)日本軍備破壊の進歩程度の四つであった。「石炭のナショナリゼーションの問題が議題にかかるというので、開会数日前から内外の視聴を集めて居った」⁽¹⁾。当時の新聞では、連日これを大々的に取り扱い、最高司令官が日本の炭鉱国有方針を決定したかのように報道した⁽²⁾が、その中で、「産業民主化の観点から産業の基礎をなす炭鉱業を従来通り財閥の掌中に委ねておいてよいものかどうか」についてとりあげ、次のように述べている。1945年度出炭2,200万トンのうち、五割にあたる1,100万トンが三井、三菱、住友、古河といった財閥企業系によって生産されているところからみて、炭鉱業における財閥の比重が極めて高いことがわかるが、「かかる現象は財閥解体——産業民主化という最近の潮流に照らし合わせて何等か再検討されねばならないだろう」。このことは一面、「他の産業における諸企業が賠償指定、補償打ち切りによって基本的整理縮小を余儀なくされているときに、炭鉱企業のみその戦前と変わらぬ実質資本を温存させて健在していることは、将来におけ

る財閥の台頭を約束しておくようなものであるという点に鑑みても、大きな関心はあらわれねばならぬ」⁽³⁾。

炭鉱国管問題はマッカーサー総司令官より議題にかけ、理事会代表者の意見を求めたものであるが、そのメモランダム要旨は次の通りである。

1. 炭鉱の所有権及び補償金による助成の如き石炭生産上の重要な要件に対し適用すべき政策を考案すること。

2. 少なくとも目下のところは日本における普通石炭の供給は十分である。生産はここ数年来月産三百万トン以上の水準を維持し1940年には月平均四百七十七万七千トンのピークを示した。日本の平時経済における最低需要を充し必要な輸出を行うためには二百五十万トンから三百万トンの月産量が必要と推定される。

3. 戦時及び戦前多年にわたり採炭は朝鮮人の強制労働によりなしとげられてきた。しかし終戦後朝鮮人が帰国したためこれに代って日本人炭坑夫が補充された。

4. しかしながら全炭鉱労働力の交代及び多くの原因に基く一般的な混乱によって占領開始以来日本の石炭生産はいちじるしく減産となった。生産は漸増傾向を示し約月産百六十万トン程度にまで達するに至ったが現在はこの水準で危く足踏みの形を示している。

5. 近代日本の成立以来石炭生産は常に多かれ少なかれ巨額の政府の補償金を受け今では普通トン当り百円の補償金が支払われているが、これは過去六ヶ月間インフレによるコスト高を補うため大幅に引上げられてきたものである。補償金は今まで生産への刺激というよりはむしろ消費者価格の低下を狙った損失補償の性質をもち現在もそうである。

6. 食糧、原材料、労働及び生活水準等々の問題の如き各種の運営上の欠陥は行政措置によって解決をつけることが出来るが、石炭生産に重要な意味をもつ所有権及び金融関係の若干の政策問題があり、これは今日考慮に値する。すなわち、

(A) 第1に日本の炭鉱業はあらゆる経済活動ときわめて密接に関連しており、したがって国有化の提案を検討する理由が十分ある。現在炭鉱業への補償金支払は売却価格より多くなっているのが普通で、事実上政府資金によって賄われているも同然である。また戦前戦後を通じ経営は大半政府が所謂国策会社

たる日本石炭会社を通じて決定するところであった。もしも公共事業として炭鉱業が国有化されるべきであるとしたならば炭鉱の大所有者たる財閥の解体が行われ日本の全般的金融再編が実施されているこの機を逃さず近き将来に於て実施するべきである。

(B) 第2にもしも炭鉱業を国有化しないことに決定するならば補償金支払の問題に特別注意を払わなくてはならない。石炭は日本経済の基礎をなすものであり、したがって石炭の多寡及び価格はまず大体少くとも他の大部分の多寡を決定する。事情がかくの如くであってみれば日本政府が現に行っているように、ただ単に要求された損失を補うため日本石炭鉱業会に巨額の金を与えることは不適切であり拙策といわなくてはならないし、したがって問題を検討すると日本の石炭補償金制度にかえるには生産割当に基いたスライディング・スケール式増産奨励金制度をとることも一案として考えられる⁽⁴⁾。マッカーサー元帥はこの提案に当たってメッセージを送り、「石炭は日本経済の基礎をなすものであり、従って石炭の多寡及価格は大体他の商品の多寡を決定する。炭鉱業は既に殆ど政府の補助金で賄われてきた。公共事業として炭鉱を国有化するとしたならば、日本の金融的再編がなされつつあるときに実施すべきである」と述べている⁽⁵⁾。

以上で見られたように、この提案は炭鉱に対する巨額の補償金支払に関連して、戦後の民主化政策——財閥解体を背景にしながら国有化の問題を提起したが、問題の出発点が補償金制度の再検討にあることが明らかである。これを契機に、対日理事会で炭鉱国有化問題が討議され、各国代表の提案が続いた。以下、米国、英国、中国、ソ連代表からの提案内容をまとめてみよう。

2. 対日理事会各国代表の提案内容

①米国（アチソン代表）

10月16日の第17回対日理事会において、フリール中佐は炭鉱国有問題に関するGHQの態度を次のように説明している。即ち「マッカーサー司令部は炭鉱国有の企図を有しないが、またこれを奨励するものでもなければ、反対するものでもない。対日理事会の意見を求めているに過ぎない」。「日本の炭鉱業者の経営状態は極めて悪く赤字である。炭鉱設備の補修状況も極めて悪く、操業能力は上がらず、出炭量も低い。日本の炭鉱業は政府と銀行からの借入金によっ

て賄われている有様で、利益をあげるような操業が可能になるまで日本の炭鉱業は不安である。総括的にいって日本の炭鉱の大部分は明かに消耗しており補修を必要とし、将来改善の見込みは薄い。種々の悪条件のために日本の一人当り月産額は著しく低下した。九州の三つの炭鉱が日本の全産出額の二割五分を占めている実情に鑑み小さな炭鉱の経済的補強が必要である」。フリール中佐が説明した後に、アチソン代表が「マ司令部としては炭鉱国有案を持っていない」旨を再び繰り返した。また、アチソン代表は朝海浩一郎氏（朝海氏は45年11月～46年末、終戦連絡中央事務局総務課長、総務部長であった）の炭鉱国管についての質問に対して、次のように答えている。「石炭の増産が目下の急務であることは自分も了承して居り、ドラスティックな措置をとることは考慮して居らない。但し増産実現のためには打つべき手があるようである。対日理事会の論議から別に一定の結論を抜き出すことを考えて居るわけではないし、又米国の意見がナショナルイゼーションを行うことに確定して居るわけでももちろんない」⁽⁶⁾。以上で米国側の発言は打ち切られた⁽⁷⁾。

②英国（マクマホン・ボール代表）

英国代表マクマホン・ボール氏は9月18日の第15回対日理事会において現在財閥が所有する炭鉱については国有化を提案し、一般の炭鉱については次のような見解を示した。炭鉱国有は増産という緊急問題の解決にはならないかも知れず、また早急には実施することが困難かも知れない。従って現在問題とすべきは炭鉱所有権の問題ではなく、炭鉱経営の問題である。炭鉱経営一切は即時、期限三ケ年を以て国営に移さるべきである。この国営案が実施されれば、補給金制度の問題も自然に解決する。現在補給金の三分の二は財閥所有の炭鉱に支払われており、これは適正でない。現在石炭増産のあい路は補給金制度が有効でないことであり、更に他の困難は炭鉱再建に必要な資材が欠乏していることである。炭鉱を国営に移すならば、重要資材の入手も比較的容易となろう。この三ケ年の国営期間中炭鉱労働者は正当なる報酬を受けるべきで、労働者の生命健康なども保護さるべきである。そしてこの三ケ年の間に炭鉱国有化の範囲を十分検討すればいい⁽⁸⁾。

要約すれば次の通りである。即ち、財閥所有の炭鉱はすべて国有に移すべきこと、一般の炭鉱の経営は三ケ年の期限をもって国営に移管し、この期間内に将来の国有化の範囲を研究すべきこと、国営が実施されれば補給金制度の問題

も自然に解決され、資材の炭鉱への導入、労働者の生活向上も容易になり、増産を期しうることなどである。

③中国（朱世明代表）

中国代表は第14回対日理事会において、「炭鉱のナショナルリゼーションに賛成的見解を有することを示した」が、「炭鉱の所有権を如何にするか、即時ナショナルライズするか、もしくは漸進すべきか等の意見に付いても情報を得てから見解を表示することと致したい」として具体的意見を表明しなかったが、中国炭と日本炭との交換＝日中間の石炭貿易について言及し、次のように述べている。「石炭の問題は中国にとっても極めて重大関心事であって、日本は長くコークス炭に付き中国に依存して居った。然るに中国は現在燃料炭の欠乏に悩みコークス炭を使用して居る状況である。よってコークス炭を日本側に供給し、燃料炭を日本側から供給して貰えば日華双方の利益になると思う」⁽⁹⁾。

第15回対日理事会において、朱世明中国代表は炭鉱の能率に着目し、炭鉱国営に賛成する理由として、「業務能率は個人企業の方が国有化するよりよいかも知れぬが、但し炭鉱は全般として見るときナショナルライズした方が集中的な能率を発揮し得ると考える」⁽¹⁰⁾と述べ、炭鉱国営化の具体的方法として次の三案を提唱した。

I. 民有国営：1944年の出炭高をみると、日本の炭鉱は至急国営とし、所有権問題は後日決定すべきものと思われる。

II. 一部国営、一部民営：全面的国営が困難なら、昨年度に於いて出炭高が割当の半分に満たぬ炭鉱を国営とし、その他は今後の出炭状況により国営または民営とすること。

III. 補給金制度の改善：昨年割当の五割以上を出炭した炭鉱には出来る限り補給金を與うべきである。

また、国営化の形態上注意すべきこととして、1、国営炭鉱は商業的見地に立って経営すべきこと、2、国営事業は宗教の如く政治圏外におかれるべきこと、3、炭鉱労働者と技術者は経営に参加すべきこと、4、国営事業に於ける労働条件は急速に整備改善されるべきこと等の四点を示した⁽¹¹⁾。

④ソ連（デレビヤンコ代表）

第17回対日理事会ではソ連代表が炭鉱国営に関する次のような勧告を行った。石炭増産が順調に行われたら日本の戦後経済は直ちに再建できるときいてい

るが、聞くとおころによれば現在の炭鉱の四分の三は財閥に属している。財閥以外の炭鉱でも財政難のため施設の改善とか、労働者の待遇改善とかの重大問題よりも、いかにして政府から補助を受けるかに汲々としている。このため日本石炭会は資材、労働力などの不足に悩んでいる。しかしこれらの困難も炭鉱を国有にすれば解決される。すなわち全炭鉱の国有による国家計画により、労働者の再配置、資材の適切な補給、施設の改善、坑夫住宅や衛生施設の改善ができる。この意味で次の事項を勧告したい。

- (1) (イ) 日本政府に指令し日本の全炭鉱を国有化する。
(ロ) 財閥所有の炭鉱は国家が無償で没収すること。
(ハ) その他の炭鉱は過去の生産状況と今後の生産状況により一定の補償を与えること。
(ニ) 日本政府は石炭の国有に伴い、この全事業を取り扱う特別機関をつくること。
- (2) 国有化に伴い次のことを実施すること。
(イ) 地下坑内の機械化。
(ロ) 坑夫養成のための職業学校の開設。
(ハ) 坑内の安全規則をさらに厳重にすること。
(ニ) 坑内の衛生施設の改善。
- (3) 炭鉱労働者の待遇改善につき次のことを実施すること。
(イ) 給料の全般的引上げ。
(ロ) 坑内労働者と坑外労働者の給料に差をつけること。
(ハ) 坑夫の衣料の無料支給。
(ニ) 坑夫とその家族に食糧の増配をすること。
(ホ) 社宅を新設すると共に、やむを得ず自宅から通勤するものには住宅手当を支給すること。
(ヘ) 坑内労働者の労働時間を一日六時間とすること。
(ト) 一周内一日有給休日を設け、一年に一ヶ月の有給休日を与えること。
(チ) 坑夫のため国家費用による特別社会保険を新設すること。
(リ) 傷病者に対しては国家が治療を負担し、さらにその間の給料の七五%を支給すること。

- (ヌ) 公傷により不具となったものに対してはその人の過去の能力に応じ、給料の五十乃至二五%を支給すること。
- (ル) 公務中の死亡者に対しては一定の弔慰金を与え、遺族には五十乃至二五%を支給すること。
- (ヲ) 住宅施設は特に急速に改善すること⁽¹²⁾。

以上が対日理事会で米国、英国、中国、ソ連からそれぞれ提案された内容であるが、見られたように、国有化問題の提起は、初期占領政策としての民主化政策に基づき、財閥解体や補給金との関連で行われている。また、戦後世界各国における国有化の進展⁽¹³⁾が日本の国有化問題にも一定の示唆を与えたのである。GHQは単に炭鉱業の所有権について問題を提起したに止まり、如何にすべきかという具体的な提案も命令もしなかった。このことがまた、GHQの態度を自己に有利なものに解釈しようとする諸見解をも生んでいた。さらに対日理事会での議論は後年の国管論議のように問題が石炭増産ということに収斂されることなく、やや抽象的とは言いながら、より本質的な次元で問題が提起され、論議されていることが注目値する。ただ対日理事会における各国の提案は民主化政策という抽象的な言辞では共通していても、提案内容の相違が存在していた。中では、ソ連の提案が最も徹底した国有化と労働条件の大幅引き上げ提案になっていた。

日本の炭鉱国有化問題は三回にわたって(14, 15, 17回)審議が行われたが、ついに結論に達せず、第17回理事会においてソ連勧告案の提出と共に打ち切られることになった。こうして対日理事会の討議は竜頭蛇尾に終わり、将来占領軍司令部が理事会の勧告をどう受け入れるかに問題が移されたのである。

3. 炭鉱国管に対する占領軍の態度

炭鉱国管に対する占領軍の態度を考える際に、国管法の議論された時代が占領下という特殊な時期であり、しかもその占領政策が転換しつつある時期であったことを考慮にいれなければならない。既に述べたように、第17回対日理事会において、石炭国管に対してマッカーサー司令部が「日本の炭鉱国有に賛成しているのでも反対しているのでもない」という「介入しない」方針を取ることはフリール中佐から説明されたが、一方、1946年9月20日、GHQの配給並び

に価格統制課長エジェクビスト氏は、一つの能率主義による石炭増産案として、六つの基本価格制提案を発表した。同局のH・F・アルバー氏によると、この提案の内容は次の通りである。

①炭価は日本炭鉱の80%の平均生産費で決める。平均生産費以下で生産する能率の高い炭鉱は利益を得、平均以下の非能率的な炭鉱の20%は損失を蒙ることになる。

②全国の石炭月産額250万トンを目指し、各炭鉱業者に割当額が指定される。この割当の75%乃至それ以上の生産者にはトン当りの基本価格の他に、漸進的賞与金（等級報奨金）を支払い、この賞与金は経営者と労働者に分配する。

③生産者は現在の価格制で決められている「適正利潤」を超過する利潤を得ない。

④日本政府は生産者が経営上の損失を訴えその証明をした場合、これを引き受ける。

⑤日本政府は遊休炭坑乃至以前の妥当な生産率をあげていない炭坑を経営する。

⑥炭鉱労務者委員会は賞与金の内、労務者の配分に任ずる⁽⁴⁾。

以上の6項目に対してエジェクビスト氏は「これは決して国有化でも国管でもなく、米国政府がストライキ中の重要産業を接収した場合と同様のものだ」と説明したが、しかしこの6項目は「遊休炭鉱」及び「生産能率の悪い炭鉱」という前提を設けながら、部分的国管に言及し、違った形で占領軍の態度の一端を表していると思われる。

1947年初頭から、占領軍は一方で従来からの民主化を進めながら、他方で従来とはやや異なる政策を取り始めたのである。そうした転換の背後には国際情勢の変化が作用していた。即ち、47年3月12日には、アメリカトルーマン大統領が共産主義封じ込め政策（いわゆるトルーマン・ドクトリン声明）を宣言し、5月8日には米務長官マーシャルが日独復興とトルーマン主義の外交方針につき重大声明（四大国の協定を待たず単独で日独両国の復興に当たると声明）を発表した。さらに、6月5日には、マーシャルが欧州経済復興計画構想（マーシャル・プラン）を提唱した。そして、この占領政策の転換がアメリカ側によってより明確に表明されたのは48年1月6日、ロイヤル陸軍長官のサンフランシスコ演説（日本は共産主義の防壁と表明）であった。

こうした米ソ間の対立が顕著になった背景の下に、アメリカの対日占領政策も次第に転換の兆を見せはじめ、それは一つは日本の資本主義的経済復興を促進し、旧い日本の部分的復活の上になつて、日本に極東の工場としての自立と安定を与えることであり、もう一つは労働強化及び労働運動を抑制することであつた。例えば、48年11月に全石炭、炭労、全炭が共闘で賃上げ波状ストに立ち上がったのに対して、GHQは賃金3原則（11月14日）、経済安定九原則（12月18日）を発表し、これらの原則に基づいて12月20日、GHQヘプラー労働課長は労働組合代表に「生産を阻害するような労資間の紛争は許さない」、組合代表は直ちに解決に努力しなければ「スト中止命令がでるであろう」など八項目にわたる勧告を言い渡した。こうしたGHQの日本占領政策の変化は石炭国管問題にも現れていた。

当初は片山中道連立内閣を支持する立場から国管問題への介入を避けたGHQ側が、47年に入ってから、議論や立案が進むにつれ、国管は望ましいものではなく、国家管理をしても増産にはすぐに役立たないだろうとの懸念を表明し始めた。例えば、「都留重人日誌」（当時都留氏は経済安定本部総合調整委員会副委員長であつた）を調べてみると、次のようなGHQ各担当官の談話内容が記録に残っている。

GHQ工業課長リデー（J・Z・Reday）氏：「石炭国管の問題については、Scapがinterfereすべき問題とは思わないが、現在concreteな形で提案されれば反対するだろう。何故かといえば、政府が今まで炭鉱管理につき深入りして仕事をしていただけでなし、管理したからといって事態が大いに改善されるとは思えない」（47年6月26日）。

GHQ経済計画顧問コーエン（T・Cohen）氏：「国管問題については14日に、マーケット（即ちマーカット）に自分の意見を提出した。別に大した反対はしないが、賛成もしない。いろいろ難点もある」（7月17日）。

GHQ経済顧問ファイン（S・M・Fine）氏：「国管問題は自分は大きく賛成しない。むしろ長期の案として提出してはどうか。片山内閣ができるとき自分はMarquatと共にマッカーサーに会って、nationalizationの問題が起こりうることを云い、原則的にはそれは日本政府内の問題であることを確認した」（7月17日）。「国管問題はその後、考えてみたがその時期でないという気がする」（7月29日）。「国管案は自分の意見としてはScapがtouchしないで終始

neutralである方がよいと思う」(8月23日)。「国管は生産が下らないという自信と責任を、とってくれるのでなければ、再考を要する」(8月30日)。9月18日マッカーサー元帥より片山首相への書簡を公表した後、「国管に関するMacから首相へのletter公表の件については、内部の空気を探っておくこと」と述べている(9月23日)。

GHQ経済科学局長マーカット(W・F・Marquat)氏:「国管の件——govt managementなのか或は単にcontrolなのか」,「managementであれば、それによって生産がどれだけ上げる見通しか」。「生産に好影響を持つことが明瞭でなければ納得しがたい。閣議決議などに至る前に詳しい経緯を聞きたいと思う」(8月11日)。「国管問題につき、ownerのinterestが十分に反映されるようにせねばならぬ」(8月15日)。「国管に対しては有力な反対意見が米国から来ている」(9月16日)。

片山内閣水谷長三郎商工大臣がかつて都留重人氏を通して総司令部に炭鉱国管案成立への支援を求めた。「国管案の件につきESS, Scapから一寸後押ししてほしい。民主党のtacticsは野球のかくし球のようなもの。明日でもFineなりCohenなりに話してほしい」と都留氏に話した(11月17日)が、しかし片山政府は国管に対して消極的な態度を有している総司令部の力を借りることはできなかった⁽¹⁵⁾。

さらに、47年9月18日、マッカーサー元帥は片山首相に書簡を送り、労働時間の延長、労働強化などによる増産策を強調した。

この書簡の中でマッカーサー元帥は、国管法案そのものの可否を国会で審議するのに異論はないが、「この緊急措置を国会が採択したならば、政府は先に決定した生産目標を改訂して」、生産水準(47年度出炭3,000万トン目標)を引き上げるべきことを強調した。また、日本国内に資材も労働力もあるのに、現在より大いなる生産が達成できないということは、全く現実に即しないものと思われと述べ、増産の目的を達成するために次のような措置をとることを日本政府に要請した。①優秀な技術能力の結集、②交替制による24時間作業体制の採用、③労働者の生産性を最大限に発揮するため必要な住宅と食糧の供給、④新鉱脈及び新鉱の開発、⑤石炭の合法的工業目的以外(闇市場)への横流しの防止、⑥本事業の達成を故意に妨害する者に対する嚴重な訴追⁽¹⁶⁾。

この中では特に②の「交替制による24時間作業体制の採用」に注目したい。

炭鉱労働者の労働時間は、戦後の労働攻勢の中で短縮され、日本石炭鉱業会勤労部の炭鉱労働時間についての調査によると、1945～46年炭鉱労働者の平均在坑時間は8時間、純作業時間は4時間前後と見られる⁽¹⁷⁾。また、マッカーサー書簡が発表された直前の47年9月1日に「労働基準法」が実施され（47年4月7日公布）、坑口から切羽までの坑道往復時間を実働に認める坑口交替拘束8時間制が確立されており⁽¹⁸⁾、戦前に比べて労働時間は四割程度低下していたが、このマッカーサー書簡に指示された24時間作業体制によって、事実上は労働時間の延長が招来された。マッカーサー書簡に基づいて閣議決定された「石炭非常増産対策要綱」（47年10月3日）は①現場交替拘束8時間3交替5日週間制、②坑口交替拘束9時間3交替7日週間制、③坑口交替拘束10時間2交替7日週間制の3制度のいずれか実施すべきことを定めた。

一方、炭鉱国管による労働の民主化とそれに反する労働強化との関係について、当時の見方が分かれていた。「朝日新聞」では、「今回マッカーサー元帥が提示した増産手段はいずれも適切かつ緊要なるものであるが、中でもわれわれは『交替制の採用による二十四時間作業の実施』を重視するものである」。この24時間作業の実施は「労働の強化をもたらさざるをえないことは明らかであろう」。しかし、「労働の強化を労働者に要求するには、その代わり労働者の発言権を認めて経営に參與せしめることが必要な前提となろう。すなわち国管による労働者の地位の確立こそ、初めて労働時間の延長を可能ならしめるものであり、国管はやらない、労働時間は延長せよでは問題は少しも解決されない。したがってあくまで国管と労働強化を一体として考えることが正しいのである」⁽¹⁹⁾と述べているのに対して、「毎日新聞」では国管と労働強化とは一体の関係ではないことを強調している。例えば、9月28日の記事では、こう述べている。マッカーサー元帥書簡の「六項目のうち、注目すべきことは労務に関することである。二十四時間作業体制をとるべきことと、労働の生産性を高めることである。国管案が通れば、政府は労働組合に対して労働強化を要求するほかあるまいという見方をする者がある。労働の生産性を高めることは、単に労働時間を延長すればいいというものではない。また国管制と労働強化とは必然的な関係があるものでもない」。さらに、「日本経済新聞」では、炭鉱国管と並行して資金、資材、労務のあらゆる面について対策を実施しない限り、「炭鉱国管は増産の障害にこそなれ、緊急増産に役に立たないであろう」と説き、

「優秀な技術の結集、交代制による二十四時間作業体制の実施、労務者住宅と食糧の確保、新坑の開発、石炭のヤミ流し防止など、マッカーサー元帥の書面の中に掲げられている手段は、いずれも今日最も適切な増産対策であって」、「国管を実施すると否とにかかわらず、それらの対策は急速に実施しなければならない」と強調した⁽²⁰⁾。

4. GHQと石炭増産

①「臨時石炭鉱業管理法」成立までの石炭増産対策

1945年12月6日、GHQの慫慂によって、石炭に関する総合的施策の機関として、中央に石炭庁が誕生（石炭庁が燃料局から独立して商工省の外局として設置）し、各地方に臨時石炭増産本部が設置された。そして46年9月30日、「臨時物資需給調整法」が公布、施行され、戦後の国家統制の基本的輪郭が明らかにされている。

石炭庁の設置と同日、GHQは「石炭増産方に関する覚書」を出し、石炭問題の具体的解決策の即時樹立と遂行を強く日本政府に追った。しかしこの要求に対する日本側の措置は極めて消極的であったので、GHQは同月11日、「石炭生産の追加要求に関する覚書」を発し、積極的増産対策の確立と具体的展開を要請した。

46年5月23日、GHQ天然資源局燃料部のベッカー氏は炭鉱業界に対し次のような警告を発した。「日本の経済復興を停頓せしめている主な原因の一つは石炭問題である。生産減の責任は炭鉱従業員と業者及び政府の関係当局者の各々にある。従業員についていえば、作業上のサボ、暴動、管理権の占奪というような行為に責任がある。管理者については、労務問題に対する思いやりのない態度及び増産熱意の欠如という点に責任がある。政府関係当局者については、炭鉱に有効な援助を与えるのに極めて勇気を欠いている」。このベッカー声明に尻をたたかれて、日本政府は6月7日、出炭停滞打開策として「石炭非常時対策」を打ち出したのである⁽²¹⁾。

「傾斜生産方式」（資金、資材、労働力等を炭鉱業に投入し、石炭の増産にあらゆる努力を集中する）による1947年度の出炭目標を設定するに当たって、石炭庁は2,700万トン（46年度の2,300万トンより400万トン増）と計画したが、GHQ筋の慫慂と有沢広巳教授を中心とする石炭小委員会の検討のすえ、

3,000万トンに修正した。

石炭鉱業の労働生産性について、労働者数の制限措置と坑内外比率の是正に関する指示を出した。出炭が増加したものの、生産能率が依然として低迷している状況のもとで、48年5月6日、GHQのヘプラー労働課長は、炭鉱労働者を48年5月1日現在で釘付け、坑内外比率を6対4に修正すべきことを指示した⁽²²⁾。この線にそって日本政府は5月22日「23年度石炭生産指導並びに措置要綱」を閣令として出し、労働者数の減少＝能率向上に取り込んだ。

GHQが特に力をいれたのは1947～48年にわたる「総司令部石炭生産調査団」の派遣による現地での督戦であった。日本の「石炭増産特別調査団」を支援するため、GHQ経済科学局、資源調査局、民間情報教育局の専門委員よりなる「総司令部石炭生産調査団」を編成し、日本側の「石炭増産特別調査団」と一つの班を構成して行を共にし、石炭増産の現地督戦部隊として活躍していた。

第1回特別調査団は新聞記者、映画放送班まで従えて、北海道班はC・S・メリアム少佐（天然資源局科学顧問）を団長とし、GHQ側12名、日本側20名で構成された。九州班はE・T・バトラー氏（石炭副調整官）を団長としてGHQ側14名、日本側17名という構成であった。北海道班は47年11月21日に東京を立ち、12月21日に帰京、九州班は11月29日に離京して13炭鉱を視察したのち、12月23日に帰京した。第2回特別調査団は48年1月10日から同じく一ヶ月近くにわたって九州と北海道の両地方に派遣された。特別調査団の視察炭鉱数は、九州班の場合は、第1回13炭鉱、第2回25炭鉱に上った。九州班の第2回視察について、調査活動の一端を窺うと、25炭鉱において労働関係官は地方組合代表と会談した。採鉱技術班は各炭鉱施設を視察し、経営者側とコストの引き下げ、新方式・新型機械の採用、資材輸送の能率化など、増産を目的とする改善策を論議した。金融班は記帳や簿記方法の改良について経営者側と懇談し、輸送専門家は石炭輸送のあい路打開に協力するというやり方であった⁽²³⁾。

特別調査団の活躍によって出炭は好調に転じた。これに関してGHQ経済科学局計画部工業課のC・ゴットヨーク石炭調整官は47年12月19日の記者会見で次のように述べている。「石炭生産は最近上昇の一途を辿り、10月は日産平均9万トン、11月は9.9万トン、12月初旬に至り、10.7万トンに達した。これは日本政府各代表者が総司令部関係者の援助を得て炭鉱の再組織・復興に努力した結果の現れである。また現地生産者を直接督励し続けている石炭増産特別調

査団の活躍と増産運動の実施が、密接な連絡をもって行われていることを強調したい⁽²⁴⁾。ただし、出炭実績の上昇は、「入坑から出坑までの労働時間が一方当り1～2時間伸びたこと」、「日曜日も祭日も出勤したこと」など、労働時間の延長、労働強化によるところが大きかった⁽²⁵⁾ことが注目される。

②炭鉱国管法実施後のGHQの石炭対策

「傾斜生産方式」に対して占領軍総司令部が強力にバック・アップしたのと同様に、炭鉱国管問題については占領軍は終始消極的な態度を示し、米ソ関係が緊張するにつれ、反対する意見さえ現れていた。戦後日本の石炭生産に関して、占領軍は炭鉱国管と関係なく別のパイプで具体的に指示し、「臨時石炭鉱業管理法」が成立した後も、占領軍はほとんどこの法律を無視する形で石炭増産に関する指示を出していた。

1948年末、GHQは4,200万トン出炭確保対策の樹立を経済安定本部に要請した。安本動力局は49年1月9日「昭和二四年度4,200万t生産対策要綱案」を作成し、1月9日連合軍総司令部に対する答申を行った。この中で特に注目したいのは国管法によって指定炭鉱、一般炭鉱を規定したにもかかわらず、49年度の石炭増産は指定、非指定と関係なしに、新たに全国の炭鉱をA、B、Cの三級に格付けて、重点企業（計画炭鉱）に資金、資材、労働力を優先充当して増産を図った（いわゆる集中生産方式）のである。

49年3月10日、石炭鉱業安定化の最初の具体策として、「石炭鉱業の安定」に関するGHQの覚書が発せられた。この覚書は経済安定九原則の石炭版とも称され、その中で、経済安定九原則実施のため、賃金、資材、支払に関する優先順位の確保、超過労働の制限、石炭従業員の雇用制限並びに坑内外比率の改善、賃金支払状況及び超過勤務実績の報告を求めた。GHQワイヤット石炭調整官は、言うまでもなく「非能率と経営の無能」は直ちに排除されなくてはならない、「でたらめな支出費目」は合理的なもので改善されなくてはならない、そうして「現行の炭価及び補助金の範囲内で経営できない炭鉱があれば閉鎖もやむを得ない」と述べ、決意を表明した⁽²⁶⁾。これによって否応なしに炭鉱企業の合理化を推進する前提が作られ、統制経済の解除、自由経済の復帰の準備態勢が強化された。

この「石炭鉱業の安定」覚書に基づいて日本政府が次々と通達を発したのである。3月18日付石炭庁次長が各石炭局長宛の「昭和二四年度生産計画と国管

法実施について」の通知の中で、①49年度4200万トン出炭目標が占領軍によって正式に指令された、②「石炭鉱業の安定」覚書の趣旨を徹底的に行う、③石炭局長は炭鉱別生産割当を覚書に基くものとして各炭鉱に通達する。この生産割当の遂行は総司令部覚書に基づく政府及び石炭企業の義務であるから、石炭局長の責任において万遺憾なきを期する、④本通牒に基づき貴局より各炭鉱別生産割当を通達するに際し、指定炭鉱に対しては、業務計画の指示をせず、一般炭鉱に対しては特に変更命令を発動せず、右生産割当遂行の行政指導を行う、などの内容が含まれている。この通知は国管法によって決められている炭鉱管理委員会、生産協議会を全く無視する形となった⁽⁷⁾。

4月23日、石炭庁長官は各地方石炭局長宛に「超過労働制限について」の通達を発した。この中では、「連合軍総司令部より『石炭鉱業の安定』について覚書が発せられ、架空の超過勤務手当その他超過勤務について厳重な警告を受けた」と述べ、超過労働の防止に乗り出した。更に6月17日、総司令部覚書第3項に基づき、炭鉱労働者の雇用制限と坑内外比率の改善に関する「炭鉱従業員の雇用制限並びに配置転換要綱」を作成した。

このように、1949年に『臨時石炭鉱業管理法』がようやく軌道に乗って動き出したが、しかし、この年度の出炭計画と実施は国管法による生産命令ではなく、総司令部の指令に基づく行政措置によって行われたのである。

注

- (1) 外務省編『初期対日占領政策』——朝海浩一朗報告書、毎日新聞社、1979年、123頁。
- (2) 例えば、1946年9月5日朝日新聞「国有には今が好機」、9月7日「炭鉱国有化——生産力低下に“活”」、9月9日「炭鉱国有に現場の反響——労資とも必要認む」、1946年9月3日毎日新聞「炭鉱国有化の審議——マ元帥対日理事会に提案」、「内閣でも具体案作成中」、9月5日「行詰りの打開には強力な国家資本を」など。
- (3) 「毎日新聞」1946年9月5日。
- (4) 「朝日新聞」1946年9月5日。
- (5) 日本石炭鉱業連盟編『石炭労働年鑑』1947年版、523頁。
- (6) 前掲『初期対日占領政策』238頁、「アチソン大使との会談覚え」。
- (7) 「毎日新聞」、「読売新聞」1946年10月17日、及び『初期対日占領政策』、145～6頁を参照。

- (8) 「日本経済新聞」1946年9月19日。
- (9) 『初期対日占領政策』, 128～9頁。
- (10) 同上, 137頁。
- (11) 「日本経済新聞」1946年9月19日。
- (12) 「朝日新聞」1946年10月17日。
- (13) 英・仏・独及び東欧諸国の炭鉱国有化政策について, 菊池勇夫「フランスにおける炭鉱国家管理の状況」, 菊池勇夫編『臨時石炭鉱業管理法の研究』, 1953年所収; 林迪広「英独などにおける炭鉱社会化立法の概観」同上所収; 小島慶三著『日本経済と経済政策』, 第五篇「炭鉱の国家管理」, 通商産業研究社, 1957年, 275～280頁等を参照されたい。
- (14) 「毎日新聞」1946年9月20日。
- (15) 「都留重人日誌」, 経済企画庁編『戦後経済復興と経済安定本部』, 1988年。
- (16) 参議院事務局調査部編『臨時石炭鉱業管理法関係資料集』, 1948年, 117～8頁。
- (17) 前掲『石炭労働年鑑』1947年版, 90～92頁。
- (18) 「労働基準法」第四章第三十八条第二項には, 坑口拘束八時間制を次のように解釈している。「労働者が坑口に入った時刻から坑口を出た時刻までの時間を, 休憩時間を含めて労働時間と見なす」。同上。
- (19) 「朝日新聞」1947年9月27日。
- (20) 「日本経済新聞」1947年9月27日。
- (21) 日本経済研究所『石炭国家統制史』, 1958年, 619～620頁。
- (22) 『石炭労働年鑑』, 1949年版, 69頁。
- (23) 前掲『石炭国家統制史』, 658頁; 『石炭労働年鑑』, 1948年版, 41～45頁を参照。
- (24) 『石炭労働年鑑』1948年版, 41～42頁。
- (25) 47年12月29日ゴッテョーク石炭調整官の報告, 『石炭国家統制史』659頁。
- (26) 同上, 721頁。
- (27) 副田満輝「石炭増産と炭鉱国家管理の効果」67～68頁, 前掲 菊池勇夫編『臨時石炭鉱業管理法の研究』, 1953年所収。