

GHQによる日本石炭鉱業に関する占領政策（1）

大畑 貴 裕

はじめに

戦前から1960年代にかけて石炭は一次エネルギー源として日本経済にとって必須の物資であり、また国内の炭鉱で大量に採掘することが可能な天然資源でもあった¹。そのため石炭鉱業は明治期以来、日本経済に重要な位置を占め、本稿の検討時期を含む占領・復興期（1945年～1955年頃）においても基幹産業の1つであった²。

本稿の目的は、1945年から1952年において日本統治の主要主体であった連合国軍最高司令官総司令部（General Headquarters of the Supreme Commander for the Allied Powers. 以下、GHQと略称）が、石炭鉱業に関して策定した占領政策を解明することにある³。このような目的には、次のような2つの意義を挙げることができる。

第1に、従来の占領・復興期に関する諸研究においては、日本経済の復興は1948年頃に生じた米国政府による対日占領政策における改革から経済復興へという力点の転換の後に本格化したという見方、すなわち、米国政府による対日占領政策の大きな転換を経済復興の決定的な契機として重要視するという見方が暗黙の通説となっていると考えられるが⁴、この点を問い直すという意義を挙げることができる⁵。占領・復興期に関する通説的理解では、次のように要約できる歴

¹ 石炭は一次エネルギー源としてだけではなく、金属産業等で使用されるコークスの原料（原料炭）としても重要であった。占領・復興期において製鉄用の原料炭としては、強粘結性の瀝青炭で、かつ灰分や硫黄分が少ない等の性質をもったものが適しているとされたが、国内の炭鉱で採掘される炭種の多くはそれに当たらず、原料炭の大半が海外から輸入された。占領・復興期に関しては次を参照。徳富正孚『石炭』（ダイヤモンド産業全書7）、ダイヤモンド社、1949年、pp. 21-23, 35；兼子勝『石炭 石油 天然ガス』、商工会館出版部、1952年、pp. 88-89、95。

² ただし1950年代中頃から1960年代にかけて生じた「エネルギー革命」によって主要エネルギー源が石炭から石油へと転換した上に、1960年代から割安な海外の石炭の輸入が増大したこともあり、1950年代後半から国内の石炭鉱業は衰退していった。日本エネルギー経済研究所編『戦後エネルギー産業史』、東洋経済新報社、1986年、pp. 47-49、第8章。

³ 本稿の「占領政策」という用語は、安全保障や賠償獲得といった占領国の利害や占領軍による円滑な占領を目的として占領国・占領軍が被占領国に実施した政策に限定せず、占領国・占領軍が何らかの目的で「策定」した政策一般という広い意味で使用している。ここで言う「(政策の) 策定」とは、ある政策に関して、調査、立案、決定の段階だけではなく、場合によっては広く、実施、監視の段階を含むものとする。また本稿ではこのような広い意味での「(政策の) 策定」と同義の用語として、「監督」と「管理」を用いることがある。このような意味での「監督」(supervise, supervision) や「管理」(control) はGHQ内でも使用された（ただしこの2つの用語は「規制」、「制限」、「指導」等のニュアンスも含んだ）。

⁴ 1948年頃における対日占領政策の転換については、次の拙稿の注3に挙げた文献等を参照。大畑貴裕「集中排除審査委員会による審査過程における集中排除政策の緩和 - 占領・復興期におけるアメリカ化の深化の一契機」『広島大学 経済論叢』第40巻第3号、広島大学経済学会、2017年3月。

⁵ このような通説的理解に関しては次の文献でも指摘した。Takahiro Ohata, "The Japanese cotton spinning industry and economic recovery under SCAP," Thomas French ed., *The Economic and Business History of Occupied Japan*, Routledge, 2017, p.120.

史像が背景に存在している。すなわち、敗戦時から1948年頃までの日本経済は米国政府とGHQによる民主化や非軍事化、またインフレーションやモノ不足等のために、基本的に混乱と低成長の下にあった。しかしながら、米国政府が冷戦の亢進等のために対日占領政策を大きく転換したあたりから情勢は転じた。まず集中排除政策や賠償政策等の懲罰的な占領政策が緩和された。さらに1948年11月に経済安定9原則が米国政府からGHQを指揮していた連合国軍最高司令官（the Supreme Commander for the Allied Powers. 以下、SCAPと略称）D・マッカーサー（Douglas MacArthur）へと伝えられ、また9原則実施を監督するために1949年に米国政府が派遣したJ・ドッチ（Joseph M. Dodge）が、超均衡予算等によるインフレ抑制措置や1ドル360円の固定為替レート設定等の貿易環境の整備等を主導した。これらにより、経済復興に向かう大きな方向付けが構築された。さらに1950年6月に朝鮮戦争が勃発し特需が発生したおかげで、米国からの援助に依存しなくて済むようになった。このようなことを背景にして、1950年代前半期の内に日本経済はほぼ戦前水準にまで復興した、というものである。

もちろん、このような見方は国際的な政治・経済の動向と日本経済との関連を重視する場合や、また成長率や物価や金融・財政政策の寄与等のマクロ的な諸現象の分析を重視する場合には、適切な見方である。しかしながらそれ一辺倒では、これまでに占領・復興期に関する産業史や産業政策史の先行研究で明らかにされてきた、1945年後半期から一早く諸産業レベルにおいて再建を目指して日本政府や企業等が地道に継続的に実施していた様々な取り組みが⁶、経済復興という舞台においてあまりに後景に退いてしまうことになる。実際、現在の研究史の状況を見ると、上記の米国政府による対日占領政策の転換を重視する通説的理解と、産業史や産業政策史の先行研究で得られてきた諸産業の再建に関する知見とを融合して系統的に叙述する研究が、十分に行われていないと指摘できる。

従ってそのような系統化する作業が求められていると考えるが、その一環として本稿のようにGHQを検討対象とすることは理にかなっていると言えよう。なぜならば、米国政府が定めた経済面での対日占領政策の大きな方針（抽象的で裁量の幅が大きな場合が多かった⁷）を日本政府や企業等が活動する占領の現場で具体化していたGHQは、米国政府と日本の諸産業レベルとを結ぶほぼ唯一の媒介者であったからである。

先行研究を見ると、GHQの経済面での占領政策や役割は一応指摘されることはあっても、3大経済改革（労働改革や独占禁止政策、農地改革）に関する研究領域を除けば⁸、焦点を定めて十分に研究している例は少ない⁹。特に諸産業レベルでの復興に関係するGHQの占領政策に焦点

⁶ 占領・復興期の産業史と産業政策史の先行研究は多々あるが、例えば次が挙げられる。通商産業省・通商産業政策史編纂委員会編『通商産業政策史』の特に第I期（1945-1952年）各巻（1990年代前半に刊行）。また大学研究者以外でも、諸産業の業界団体や研究機関、ある業界に精通した専門家等によって特定の産業に関する優れた通史が記されており、資料としてだけでなく先行研究としても扱うことができる。例えば、石炭鉱業では根津知好編『石炭国家統制史』、日本経済研究所、1958年、綿紡績業では田和安夫編『戦後紡績史』、日本紡績協会、1962年等を挙げることができる。

⁷ 例えば、次を参照。「日本占領および管理のための連合国軍最高司令官に対する降伏後における初期の基本的指令」（米国統合参謀本部指令JCS-1380/15）の第2部（Part II）、『日本占領重要文書』第1巻、日本図書センター、1989年、pp. 133-166（底本は外務省政務局特別資料課編『日本占領及び管理重要文書集』、1949年）

⁸ 3大経済改革に関してGHQに焦点を当てた先行研究は多数存在する。そのような先行研究の嚆矢は、竹前栄治の研究である。例えば、竹前栄治『アメリカ対日労働政策の研究』、日本評論社、1970年。

を当てた研究（もしくは少なくともGHQを主要主体の1つとして捉えその動向を明らかにしようとしている研究）としては、例えば比較的近年の研究に限って一部分であるが、電力業について橘川武郎¹⁰、造船業について小湊浩二¹¹、三和良一¹²、金融業について浅井良夫¹³、綿紡績業について渡辺純子¹⁴、大畑貴裕¹⁵等を挙げることができるけれども、全般的に言えば、まだまだ十分に研究されているとは言い難いように思われる。

そのようなGHQに関する研究史の状況を踏まえた上で本稿は石炭鉱業に着目し、GHQの当該産業に関する占領政策を明らかにする。その際、次のような仮説の歴史的事実を行うことを企図している。すなわち、日本の諸産業を支援するためにGHQが実施した占領政策が、日本政府や諸企業の取り組みとともに、経済復興にとって必須の要因の1つであったと見る経済復興像である。つまり、諸産業レベルでGHQが主導した諸主体間の協調や秩序形成等が、各産業の経済復興に果たした役割が大きかったということである。綿紡績業に関してはすでに拙著においてそのような仮説を歴史的に実証する試みを行っているが¹⁶、今回は石炭鉱業を事例として取り上げる。

本稿の目的の第2の意義としては、石炭鉱業に関する従来の経済史研究においてGHQの占領政策が詳しく明らかにされたことがないことから、そのような研究史の空白を埋めるということを行うことができる¹⁷。占領・復興期に日本政府が策定した石炭鉱業に関する諸政策・統制に関しては、先行研究によってすでに体系的に解明されている。しかし、当時の日本は間接統治下に置かれており日本政府はGHQによって監督されていたのだから、GHQの石炭鉱業に関する占領政策に十分な検討を加えた先行研究があってもよいと思われるが、現状では根津知好編¹⁸や杉山伸也¹⁹のようにGHQの関与を指摘する段階の研究が存在するにとどまっており、そのような先行研究は存在しないように思われる。またGHQの役割を限定的に捉えようとする見解も存在

⁹ 他方で、政治面や社会政策面、社会・文化面等におけるGHQの役割や政策はそれらの分野の先行研究によって相当程度に明らかにされている。

¹⁰ 橘川武郎『日本電力業の発展と松永安左エ門』、名古屋大学出版会、1995年、第3章。

¹¹ 小湊浩二「第5次計画造船と船舶輸出をめぐる占領政策 - 経済「自立」の論理と具体化」『土地制度史学』第43巻第1号（第169号）、土地制度史学会、2000年10月。

¹² 三和良一『日本占領の経済政策史的研究』、日本経済評論社、2002年、第5章。

¹³ 浅井良夫『戦後改革と民主主義 - 経済復興から高度成長へ』、吉川弘文館、2001年、第2章。

¹⁴ 渡辺純子『産業発展・衰退の経済史 - 「10大紡」の形成と産業調整』、有斐閣、2010年、第3章。

¹⁵ 大畑貴裕『GHQの占領政策と経済復興 - 再興する日本綿紡績業』、京都大学学術出版会、2012年。

¹⁶ 同上書。

¹⁷ 占領・復興期の石炭鉱業に関する主な先行研究としては以下を参照。これらの研究は占領・復興期の全般的な石炭企業や業界団体の動向、日本政府の諸政策・統制を解明しており、それらで明らかにされた事実にも本稿も多くの点で負っている。杉山伸也『傾斜生産』構想と資材・労働力・資金問題』杉山伸也・牛島利明編『日本石炭産業の衰退 - 戦後北海道における企業と地域』、慶応義塾大学出版会、2012年；島西智輝『日本石炭産業の戦後史 - 市場構造変化と企業行動』、慶応義塾大学出版会、2011年、第1章；荻野喜弘「占領期における石炭鉱業」原朗編『復興期の日本経済』、東京大学出版会、2002年；資源エネルギー庁資源・燃料部石炭課監修、石炭政策史編纂委員会編『石炭政策史』、石炭エネルギーセンター、2002年、第1編の第1章、第2章；通商産業省編（高橋正二執筆）『商工政策史』第23巻「鉱業（下）」、商工政策史刊行会、1980年、pp. 212-242, 327-343；園田稔『戦後石炭史』、セキツウ、1970年、第1章、第2章；有沢広巳総編集『現代日本産業講座』Ⅲ「各論Ⅱエネルギー産業」、岩波書店、1960年、第三部（大木洋一執筆）；根津知好編、前掲書、第3編。なお戦後全般の石炭鉱業に関する先行研究についての詳細な整理が島西智輝、前掲書、pp. 29-38で行われていて有益である。また杉山伸也、前掲論文、pp. 55-57でも、占領・復興期の石炭鉱業に関する先行研究の整理が挙げられている。

している²⁰。そこで本稿のように、石炭鉱業に関するGHQの占領政策を検討することによって研究史を補完しGHQの役割を問い直すことに、意義を見出すことができると考える²¹。

以上のようにGHQの占領政策に焦点を当てた研究を行うことから、本稿では主な資料としてGHQ文書を使用することとし、特にGHQ内でも石炭鉱業を所掌範囲とした3つの部局、参謀第4部（G-4）、経済科学局（Economic and Scientific Section. 以下、ESSと略称）、天然資源局（Natural Resource Section. 以下、NRSと略称）の文書を使っている²²。

本論以下では、まずGHQ内部における石炭に関する占領政策の策定主体とそれら部局によって形成された管理体制について明らかにする。そして次の3期に分けて石炭鉱業に関するGHQの占領政策を検討する²³。すなわち（1）激減した石炭生産と一定の回復が見られた1945年後半期から1946年にかけての占領初期、（2）傾斜生産方式が実施された1946年末頃から1948年頃、（3）1948年頃から1952年の日本独立までの時期である。

1. GHQにおける日本石炭鉱業の管理体制の形成

占領初期の1945年10月頃から1946年8月頃までの間に、日本石炭鉱業に関する占領政策を主導したGHQ内の部署はG-4であったが、その後、1946年8月頃から1952年4月の占領終結までの期間に主導した部署はESSに変わった。本節では、石炭に関する占領政策の主導権がどのような経

¹⁸ 根津知好編、前掲書は占領・復興期の日本政府の諸政策・統制等を詳細に跡付けており、当該時期のそれらについての根本資料の1つである。本稿も多くの点で当該書に負った。ただ、それら諸政策・統制にGHQが広範に関与していることを指摘しているものの、GHQに焦点を当てて検討しているわけではない。このGHQの関与については、例えば、1945年から1950年までに実施された日本政府の諸政策・統制等を扱った第3編（pp. 601-915）の内容を要約した第1章全11ページ（pp. 601-611）の中で、GHQという言葉（「G・H・Q」）を15回も挙げており、諸政策・統制の策定過程等の要所でGHQが関係したことについては強く示唆している。

¹⁹ 杉山伸也、前掲論文。GHQの動向を体系的に明らかにすることを目的とした論文ではないが、随所でGHQの動向を指摘している。

²⁰ 竹前栄治・中村隆英監修、宮崎正康解説、宮崎正康・雑賀夫佐子訳『GHQ日本占領史』第45巻「石炭」、日本図書センター、1999年。「解説」の中で以下が述べられている。「GHQは、ここまでの要約からもわかるように、占領下の政策の一つひとつに許可を与えていたため、戦後の復興政策に深くかかわった印象を受ける。しかしGHQは日本の復興に責任をもっていたわけではなく、復興政策は基本的に日本側が立案し推進していった。例えば石炭増産の最重要政策となった炭鉱労働者の充足計画や食料増配計画は、敗戦直後から日本側で立案が始められていた。GHQが大きな影響を与えたのは、労働立法などの戦後改革や、激化した労働争議への介入などであった」p. <4>。なおこの『GHQ日本占領史』シリーズはGHQ自らが作成した各種の活動に関する記録であり、それ自体、資料的価値がある。それらの原典も公刊されていて、『HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN, 1945-1951 日本占領GHQ正史』のタイトルで日本図書センターより刊行されている。

²¹ 本稿は石炭鉱業に関連した占領政策を検討対象とするために、石炭の採掘を中心とする生産面に焦点を当てるが、叙述上の必要に応じて輸出や国内配分、配給、価格等の諸面に関しても触れている。

²² 国会図書館が米国国立公文書館所蔵のGHQ文書をマイクロ・フィッシュ化したもの、および立命館大学修学館リサーチライブラリーが所蔵するその複製を使用した。GHQ文書を使用する際には、原則として、差出元、宛先、題名、日付、その文書が所収されているマイクロ・フィッシュの国会図書館憲政資料室の請求番号を記した。なお原文書での大文字表記を小文字表記に変えた場合がある。

²³ このような時期区分は、根津知好編、前掲書のそれをほぼ踏襲したものである。

緯で最初G-4によって握られ、その後ESSへ移管されたのか、またNRSはどのような活動を行っていたのかといった点を検討する。

1-1. 1945年11月のG-4による主導権の確保

G-4は、占領軍上層部において軍事と民生という2つの領域に渡って活動した組織であった。軍事組織としては、日本占領の実働部隊であったアメリカ太平洋陸軍（United States Army Forces, Pacific. 1947年より極東軍Far East Command）の参謀部の一部署であった²⁴。他方、民生に当たった組織でもあった。アメリカ太平洋陸軍総司令官D・マッカーサーが1945年8月13日にSCAPに任命され、10月2日にSCAPを助けて日本の民生の管理等の非軍事的活動を担当するためにGHQが設置された際に、G-4もその一部となっている²⁵。G-4の役割は、「補給業務、国際民間航空、占領経費および軍需物資、日本向け石油輸入およびその分配、旧日本軍装備・需品・軍事施設の処分に関する政策」を策定することであった²⁶。

当該期の石炭鉱業に関する占領政策は全てG-4が所管したわけではなく、ESSとNRSも一部担当していた。ESSは1945年10月2日に「経済、産業、財政および科学」に関する占領政策の策定を目的にGHQ内に設置された組織であり、具体的には諸産業、貿易、労働、独占禁止、配給、価格、財政等の経済一般および科学技術を所管していた²⁷。またNRSは、農業、林業、漁業、鉱業などに関連した占領政策の策定を目的に設置された²⁸。NRSはその任務を定めた1945年10月2日付文書「GHQ一般命令 第6号」の中で、「農業・林業・漁業・鉱業の製品および副産品の生産・製法および分配に関わる、組織・機構・カルテル・交易および賃貸取り決め・補助金・奨励金・債務調停およびその他の問題に関連する情報を提供し、政策を勧告する」とされており²⁹、経済領域に関する政策策定も担当する権限が与えられていた。このような任務を有したESSとNRSは、占領初期からそれぞれの所掌範囲で石炭鉱業を監督していた（例えばESSのその一端については表1を参照。NRSについては後述する）。

G-4とESSとNRSの3者それぞれの所掌範囲から判断すれば、石炭鉱業は「産業」もしくは「鉱業」であるのだから、G4ではなく、ESSもしくはNRSが占領政策を主導するのが妥当であった。しかしながら、G-4は1945年11月6日付で上位者のGHQ参謀長（アメリカ太平洋陸軍の参謀

²⁴ 竹前栄治・中村隆英監修、高野和基解説・訳『GHQ日本占領史』第2巻「占領管理の体制」日本図書センター、1996年、p. 29、32。なおGHQ内には他に軍事と民生の2つの領域を担当した参謀部として、参謀第1部（G-1）、参謀第2部（G-2）、参謀第3部（G-3）が存在していた。同上書、pp. 29-32。

²⁵ 同上書、p. 19、pp. 148-149。

²⁶ 同上書、p. 29。同書には上記引用部分に続けて、「について〔SCAPに〕助言する（advise）責任を負っていた」とあるが、G-4は単なる諮問機関ではなかった（同上書の原典は『HISTORY OF THE NONMILITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN 日本占領GHQ正史 第2巻』日本図書センター、1990年）。G-4文書等のGHQ文書から明らかなことは、GHQは政策の立案を行い上位者（SCAPやGHQ参謀長）の許可を得た上でその実施を下部組織へ指示する政策策定機関であったことである。これは本文で後述するESSやNRSの任務に関しても同様で、それぞれの任務を規定した文書には「連合国軍最高司令官に助言する（advise）ために設置される」とあるが、実際には上記のような意味での政策策定機関であった。ESSにおける政策形成の流れや規則については、次を参照。大畑貴裕、前掲書、pp. 47-48。

²⁷ 竹前栄治・中村隆英監修、高野和基解説・訳、前掲書、pp. 43-50。

²⁸ 同上書、pp. 51-53。

²⁹ 同上書、p. 161。

表 1 1945年から1946年にかけてのSCAPIN、SCAPIN-Aの形式での石炭に関する日本政府宛のGHQ指令

	年月日	指令番号	発出元	タイトル
1	1945年9月25日	SCAPIN-60	G-4	朝鮮駐留米軍司令部が使用する石炭の釜山への供給
2	1945年10月4日	SCAPIN-130-A	ESS	近畿の日本陸海軍工廠の石炭の使用
3	1945年10月7日	SCAPIN-102	ESS	小樽港と留萌港の使用
4	1945年11月5日	SCAPIN-240	G-4	連合国人・中立国人用の石炭
5	1945年11月10日	SCAPIN-263	G-4	九州諸港での英国政府向け石炭の供給
6	1945年11月14日	SCAPIN-281	ESS/IND	石炭貯蔵品の放出
7	1945年11月18日	SCAPIN-302	G-4	英国政府への石炭の供給
8	1945年11月19日	SCAPIN-312	G-4	九州諸港での英国政府向け石炭の供給
9	1945年11月19日	SCAPIN-313	G-4	朝鮮駐留米軍司令部が使用する石炭の釜山への供給
10	1945年11月19日	SCAPIN-314	G-4	九州諸港での英国政府向け石炭の供給
11	1945年11月24日	SCAPIN-342	G-4	朝鮮向けの石炭船積の週報
12	1945年11月30日	SCAPIN-372	G-4	九州諸港での英国政府向け石炭の供給
13	1945年12月6日	SCAPIN-398	G-4	石炭生産
14	1945年12月11日	SCAPIN-423	G-4	石炭生産についての報告
15	1945年12月11日	SCAPIN-424	G-4	石炭生産の促進のための追加的な必要措置
16	1945年12月14日	SCAPIN-445	G-4	朝鮮駐留米軍司令部が使用する石炭の釜山への供給
17	1945年12月30日	SCAPIN-517	G-4	九州諸港での英国政府向け石炭の供給
18	1945年12月31日	SCAPIN-529	G-4	連合国人・中立国人用の石炭
19	1946年1月17日	SCAPIN-613	G-4	石炭生産
20	1946年1月26日	SCAPIN-656	G-4	朝鮮向けの石炭船積の週報
21	1946年2月16日	SCAPIN-576-A	G-4	三池における輸出用石炭の荷積
22	1946年3月2日	SCAPIN-644-A	ESS/IE	朝鮮へのコールタールピッチ - Order No. 136-KE
23	1946年3月19日	SCAPIN-772-A	G-4	香港へ運ぶための石炭の供給
24	1946年4月16日	SCAPIN-1015-A	PHW	炭鉱での使用のためのDDTの供給要請
25	1946年4月20日	SCAPIN-1063-A	G-4	木浦への石炭の〔仕向港の〕転換
26	1946年6月26日	SCAPIN-1565-A	G-4	石炭の輸出 (Shipments)
27	1946年6月26日	SCAPIN-1566-A	G-4	石炭の輸出 (Shipments)
28	1946年7月10日	SCAPIN-1685-A	G-4	石炭の輸出 (Shipments)
29	1946年7月26日	SCAPIN-1836-A	ESS/FT	朝鮮への石炭の輸出 (Shipment)
30	1946年8月14日	SCAPIN-1981-A	ESS/FT	朝鮮への石炭の輸出 (Shipment)

資料：竹前栄治監修『GHQ指令総集成』第1巻～第3巻、エムティ出版、1993年；竹前栄治監修『GHQ指令 - SCAPIN-A総目次』、については、次に所収されているものを使用。G4-00569

表注：ESS/IND：ESS工業課、ESS/IE：ESS輸出入課（後のESS貿易課）、ESS/FT：ESS貿易課、PHW：公衆衛生福祉局

注：1. SCAPIN、SCAPIN-Aは最も正式のルートを通ったGHQ指令。1946年8月下旬頃から石炭鉱業に関する指令は、基本的に2. 指令番号の欄の網掛けは、石炭の貿易・移送関連以外の指令を表している。3. ESS反トラスト・カルテル課による石炭

概要
鉄道運営に必要な石炭を毎月7万から7万5千トン、釜山へ送るよう手配すること。毎週、石炭の引渡しにつき報告書を提出せよ。
近畿の陸海軍工廠にある49,800トンの石炭を鉄道や工場で使用することを許可する。
1945年10月に石炭積出のために両港の使用を許可する。
連合国の政府機関・軍で使う石炭は米国機関によって日本政府から徴発するが、連合国人や中立国人・公的機関は石炭を民間市場で購入すること。
石炭を毎月1万8千トン、九州諸港で英国管理下の船へ引渡すよう手配すること。石炭を引渡したら報告書を提出せよ。
軍需会社と日本軍所有の石炭に関する日本政府の問合せに対して、米国第6軍・第8軍と折衝せよと回答。
SCAPIN-263の系列。停泊港や引渡し量の指示等。またその他の日本政府の問合せに回答。
SCAPIN-263の系列。停泊港や引渡し量の指示等。
SCAPIN-60の系列。釜山港で石炭積降ろしの障害となっていた労働状況や設備不足は解消された。石炭を載せ、船を出すように。
SCAPIN-263の系列。停泊港や引渡し量の指示等。
SCAPIN-60の系列。月7万5千トンを超えない範囲で引渡すようにせよ。
SCAPIN-263の系列。停泊港や引渡し量の指示等。
現在の深刻な石炭不足等を考慮し、石炭増産のための緊急対策を作成せよ。48時間以内に代表をGHQへ寄こしてその緊急対策につき報告せよ。
石炭の生産量や労働者数等に関する10日間ごとの報告をGHQへ提出せよ。
SCAPIN-398に基づき日本政府が送ってきた代表者やその説明に不満を表明する。適切な説明ができる官僚を寄こすように。
SCAPIN-60の系列。引渡した石炭の報告書を提出せよ。毎月、同様の報告書を提出せよ。
SCAPIN-263の系列。停泊港や引渡し量の指示等。
SCAPIN240の系列。日本政府提出の情報を占領軍調達機関へ伝える、と回答。また中立国の公的機関向けの石炭は商業取引によると確認。
SCAPIN-398の系列。石炭増産の実績を上げたと日本政府を賞賛。石炭生産の計画の改訂や新たな増産措置に関する報告を命じる。
SCAPIN-60の系列。釜山港の石炭積降ろしの障害は解消された。SCAPIN-60を迅速に実行せよ。
三池港での船への石炭の荷積は到着順とする。
指定された日程に基づき6,064トンのコールタールピッチ〔石炭を原料とした化成品〕を朝鮮まで船で運べ。また朝鮮の港までの運送費等の情報をGHQへ知らせよ。
石炭荷積が可能な九州と北海道の港の情報を提供せよ。
現時点ではこれ以上のDDTを炭鉱へ割り当てることはできない。DDTの輸入計画をGHQへ提出せよ。
SCAPIN-60の系列。毎月の7万から7万5千トンの朝鮮への石炭供給量の内1万トンは、5月1日より木浦へ送れ。
SCAPIN-60の系列。毎月の7万から7万5千トンの朝鮮への石炭供給を7月1日より3万5千トンに減らせ。
SCAPIN-263の系列。〔英国船経由で〕香港に輸出していた石炭を7月1日より中止する。
SCAPIN-263の系列。SCAPIN-1566-Aの例外として特定の英国船に香港向けの9千トンの石炭を荷積せよ。
SCAPIN-60の系列。SCAPIN-1565-Aで指示した量よりも7月分は1万5千トン増やすように。
SCAPIN-60の系列。8月中は6万トンの石炭を朝鮮に輸出するように。

エムティ出版、1994年；竹前栄治監修『GHQ指令「SCAPIN-A」総集成』第1巻～第5巻、エムティ出版、1997年；SCAPIN-656-A

それらの形式で発令されなくなる。
企業の資金借入等に許可・不許可を示す指令は除いた。

長も兼任)へ次に引用するような文書を送り、G-4がGHQ内における石炭に関する占領政策の主導権を得ることを認めるよう、要請した³⁰。

「2. 石炭に関しては、上記したaとbの文書にある2局〔ESSとNRS〕の任務の間に明確な区分があるように思われ³¹。当参謀部は石炭に関して、占領軍向けの供給品や日本外の地域への軍事的な供給品、占領軍によって保持されている民生用供給品、軍需品、そして主な輸送問題をもたらすものとして、極めて深い利害関心 (a vital interest) を有している。〔これら部署の他に〕物資調達局 (G. P. A.) もまた利害関心を有している³²。

3. 〔それら部局の間で〕任務に関する明確な線引きを得ることは難しいであろう。それゆえに完全な調整が必須である。

4. G-4が調整機関になることを要望する。〔その場合に〕NRSかESSのどちらかに主要な利害があるように思われようとも、石炭に関するすべての事柄は最初にG-4へ伝えられ、そしてG-4が対処するか、もしくはNRSかESSへそれに関する文書を任せるようになるだろう。これは、いずれかの局から、その任務となっている何らかの事柄に必要な措置を行う責任を取り除くものにはならない。ある局の措置が、もしも上記した文書や2で述べているような他の局の所掌範囲に重なるのであれば、他の局の同意を得ることになる。G-4は他の局によって行われた全ての措置に関する情報の複写物を得て、石炭に関する完全なファイルを有することになる。NRSは、すべての調査、報告書、統計に関する保存室を維持することになる。それらは他の局によっても利用可能となるだろう。」

このようにこの文書は、G-4が「調整機関」になることを求めているものの、石炭に関する事柄を自らを含めてどの局が担当するのかを決定する権限を与えてほしいと要請している。つまり他局と対等な純粋な調整役になることを求めるものではないから、事実上、G-4が石炭に関する占領政策の主導権を握ることを求めたものであった。このようなG-4の要望に対するGHQ参謀長の返答は、資料上の制約から不明であるが、表1にあるようにこの後しばらくG-4が日本政府へ石炭鉱業に関する諸指令のほとんどを発していることから考えて、この要望は基本的に認められたか、また仮にこの要望が認められなかったとしても、ESSやNRSの容認の下で事実上の主導権がG-4へ与えられたと強く推定される。

G-4が石炭に関する占領政策の主導権を有することができたこと背景には、第1に、太平洋戦争が終結してから未だ3か月程しか経っておらず、一般にGHQを含む占領軍内において、石炭を民生上の物資としてよりも軍需物資としての側面から捉える見方・雰囲気濃厚であったからではないかと考えられる。G-4は、上に引用した文中で石炭を「占領軍向けの供給品や日本外の地域への軍事的な供給品」などと表現し、そのような意味での石炭を扱うG-4の役割を強調しているが、実際にG-4は表1にあるように1945年11月から翌年にかけて日本占領軍および朝鮮半島駐留米軍、また英軍への石炭の引渡し・輸出を立て続けに日本政府へ指令している。このように「補給業務」や「軍需物資」の扱いを所管したG-4にとって石炭は、任務の上で必要な軍需物資であったことが分かる。GHQ内では、石炭を軍需物資とみる見方・雰囲気の影響の下でG-4へ

³⁰ G-4 to Chief of Staff, "Coal Responsibilities," 6 November 1945, G4-00569.

³¹ この文章の前の1で、参照先の文章a、bとしてESSとNRSの創設と任務を規定した1945年10月2日付文書2点、「GHQ一般命令 第3号」と「GHQ一般命令 第6号」が挙げられている。

³² 物資調達局 (Office of the General Procurement Agent) はGHQ内の部署で、備品や設備、物資、施設等に関する規定の調整や管理を行う部署であった。竹前栄治・中村隆英監修、高野和基解説・訳、前掲書、p. 71。

主導権を与えることに合意が生じやすかったものと考えられる。

第2に、ESSにしてもNRSにしても、1945年10月頃においてG-4に比較して人員数で劣っていたので、重要物資である石炭を主に担当するには組織体制が脆弱であるとの時期のGHQ内で判断されていた可能性を挙げることができる。1945年10月14日現在の『占領軍内線電話帳』によれば、G-4は50名以上が所属していたことが分かるが、ESSは25名、NRSは19名にとどまっていた³³。ここから窺い知ることができるように1945年末頃のESSやNRSは組織体制の整備途上であったし、またESSは経済に関する広範囲な事項を所管し、NRSは当時、農地改革を担当していたから³⁴、それらに加えて重要案件である石炭に関する占領政策を担当させるには両局ともに組織体制面で負荷が大きいと、GHQ内で考えられた可能性がある。

上記のような主導権を有したG-4は、表1から分かるように1945年12月から翌年1月にかけて日本政府へ石炭増産を強力に促した諸指令を発している。G-4はその任務の上から、軍需物資としての石炭の確保に切迫感を持っていたために、緊急措置が必要であると判断したのであろう。また他にも、石炭鉱業の統計提出を命じたり、さらに朝鮮半島への石炭の輸出を命じる等の措置を取っている。これらに関しては第2節で検討する。

1-2. 1946年8月頃におけるESSによる主導権の確保

G-4は1946年中頃になると、石炭に関する占領政策の主導権をESSとNRSに移譲することを考えるようになった。このことを示す文書として、GHQ参謀長宛の1946年6月21日付文書を挙げることができる³⁵。

この中でG-4は改めて、1945年以来石炭に関する占領政策を自らが主導したことを確認している。「G-4は、朝鮮を含むすべての地域における占領軍への供給品としての石炭、また占領軍によって確保されている地域の民間経済への供給品として石炭、軍需品としての石炭に、極めて強い利害関心を有した。それ故にG-4は、日本政府に対する全ての指令の準備と第8軍司令官への指示の発令とに関する助言者として活動する特別参謀部〔ESSやNRSを示している〕とともに、状況を改善するためにGHQによって実施された措置における積極的な役割（an active part）を担った。（・・・引用者省略・・・）石炭月当たり150万トンの最低必要量が、生産目的として設定された。この目的が達せられ超過される時まで、G-4が管理（control）を続けることは賢明であると思われた。1945年12月8日付の日本政府宛のGHQの指令において、石炭増産のための措置を取るよう命令した」³⁶（下線は引用者）³⁷。

³³ Telephone Directory, Oct. 14, 1945、国会図書館請求番号：TEL-1/憲政/1。これは国会図書館が所蔵する一番古い『占領軍内線電話帳』である。1945年11月、12月時点のものは国会図書館に所蔵されていない。

³⁴ 農地改革に関するNRSの対応については例えば、次を参照。三和良一、前掲書、第7章。農地改革に関する先行研究についても詳しい。

³⁵ G-4 to The Chief of Staff, "Coal Responsibilities," 21 June 1946, G4-00569. 当該文書は全体に文字がにじんでいて、判読しづらい箇所がある。

³⁶ 第8軍は、日本占領のために進駐した米軍の主力部隊で、日本各地に駐屯していた。芳賀四郎編『日本管理の機構と政策』、有斐閣、1951年、pp. 18-22。

³⁷ 引用文中の2つの下線部は、原文中で判読が困難であった箇所を示している（本文以下でも同様）。字形や前後の文脈から考えて、最初の下線部は「Korea」、2つ目は「areas」、3つ目は「acting」、4つ目は「assumed」と判読した。なお、ここで指摘されている「150万トン」の生産目標については第2節で後述する。

その上でG-4は次のように述べて、石炭に関する占領政策の主導権をNRSとESSに移譲する判断を示した。「現在における石炭生産量は、月150万トンを超えつつある。(・・引用者省略・・) これらの必要を超える生産は、輸出を補い、日本経済を一層支えるであろう。これはNRSとESSにとって、その任務の範囲内において主要な利害関心であると考えられる」³⁸。そして文書の最後の段落で、「石炭の生産の監督はNRSへ与えられ、他方で、ESSは割り当てと配給、そして消費の統制に対する監督に責任を有するよう、勧告する」として³⁹、NRSとESSそれぞれに石炭の各領域の監督権限を割り当てることをGHQ参謀長へ具申した。G-4は、石炭鉱業が所定の生産目的であった「月150万トン」に達したことから当座の緊急措置は不要になったと判断し、加えてNRSやESSが後述するように組織を整えつつあった上に、本来、経済面の監督を任務としていたことを考慮して、両局へ石炭に関する占領政策の主導権を移譲することを決断したのであろう。

NRSは、このG-4の勧告に一早く賛成した。G-4の具申の翌日6月22日には、石炭の生産面の監督をNRSへ、割り当て・配給・消費面の監督をESSへ任せるというG-4の構想に同意することを示している⁴⁰。さらに、8月5日には、NRS局長が部下とともにGHQ副参謀長室に所属するフォックス准将と面会し⁴¹、石炭生産の促進について話し合い、また石炭生産に関する諸局の活動を調整するための監督責任が統一されることを要請し、フォックス准将の同意を得ている⁴²。注40に挙げた資料にはその生産面での監督責任を自分たちへ任せようNRSがフォックスへ求めたかどうかまでは記載されていないが、恐らく、そのような要請を行ったものと推測される。

しかしながら最終的に、GHQ参謀長は、石炭に関する割り当てと配給の面だけでなく生産面に関しても監督責任をESSへ任せるとを決定した⁴³。その決定を周知した1946年8月12日付の文書には、原案作成日付や部署を示すための左上の記号欄に「(8 Aug 46) ESS」とあることから、ESSがGHQ参謀長へ1946年8月8日付で提出した文書が原案となったものであることが分かる⁴⁴。ESSはNRSをだしぬく形で、石炭に関する政策策定上の全般的な権限を得ることになった。

NRSは、石炭に関する全般的な監督権限がESSへ任せられたことに反発した。8月21日にNRSの代表が、ESS内で石炭の生産面を所管していたESS工業課 (Industry Division) の課長J・リデイ (Joseph. Z. Reday) と会合を開き、NRSの権限に関して議論を行い、それに基づいて「貯炭お

³⁸ 引用文中の下線部は、字形と当時の石炭生産量の推移 (本稿第2節を参照) から考えて「exceeding」と判読した。

³⁹ 引用文中の下線部は、字形と次注の資料の内容 (同様の表現が見られる) から考えて「consumption」と判読した。

⁴⁰ NRSがどこへ同意を示したかは資料に示されていないが、前後の文脈から考えてGHQ参謀長へ示したのであろう。NRS to Chief of Staff, "Responsibility for the Coal Production," 26 August 1946, ESS(B)00671. このNRS作成の文書は同時にESSとG-4にも送られて、各々の同意を求めており、またGHQ副参謀長にも送られている。

⁴¹ Ibid. この資料に「フォックス (Fox) 准将」の所属先は記されていないが、文書宛先のGHQ参謀長近辺にいる者を次の『占領軍内線電話帳』で調べて、当時、副参謀長室に所属していたフォックス准将であると判断した。Tokyo Telephone Directory, 4 July 1946、国会図書館請求番号：TEL-3/憲政/4。

⁴² NRS to Chief of Staff, "Responsibility for the Coal Production," op. cit.

⁴³ Chief of Staff, "GHQ / SCAP and United States Army Forces Pacific, Staff Memorandum No. 19," 12 August 1946, AG(B)04520. なお、消費面の監督権限に関しては特に記述はなく、割り当てと配給に関する権限に含まれるとされたのであろう。

⁴⁴ この原案自体は、現時点でGHQ文書中にて発見できていない。

よび石炭の生産と配給に関するデータの獲得、これらのデータから導き出される勧告〔の策定〕に関する権限などをNRSに認めるよう、関係部署に求めた⁴⁵。NRSは、生産面にとどまらず、配給面に関しても日本政府に勧告を策定する権限を求めたのである。

これに対してG-4は1946年6月頃とは異なり、石炭の生産面の監督責任と割り当て・配給面のそれとを分けることに反対し、1つの主体が統一的に監督することを主張した。実際、G-4は9月22日付でGHQ副参謀長に次のように述べて、NRSの案への反対意見を表明した⁴⁶。「G-4が日本の石炭の生産と配給を積極的に監督した時期に得た経験に基づくと、1つの機関が生産・割り当て・配給という主題についてのすべての勧告と措置に責任を有するべきであると感じる。スタッフ・メモ第19号〔上述の1946年8月12日付文書〕の条文の下で、この責任は現在、明確にESSに置かれている。(・・引用者省略・・) 毎月の生産は一層増大しているけれども、現在、昨年ほどには貯炭が多くないことから、日本の石炭状況は昨冬よりも次の冬に一層危機的なものになるかもしれない。この状況に対応するためには、この物資に対して昨冬に実施されたものよりも強い統制をGHQによって行う必要性がありうる。これは次のことを強く示している、すなわち1つの機関、唯一の機関が、生産・割り当て・配給といった石炭のすべての面を引き受けるべきであり、そして諸局の間での責任の線引きはこの点について疑いの余地がないほどに明瞭にするべきである。」

結局、1946年9月23日付にGHQ参謀長は決定を覆すつもりはないことを次のようにNRSへ伝えていた⁴⁷。「スタッフ・メモ第19号の目的は、石炭の生産・割り当て・配給を監督することの唯一の責任をESSへ与えるということである。そのような責任はまた、データの獲得、そして金融構造、組織、補助金等の調査を含むと考えられる」⁴⁸。しかし、次の点も加えて、NRSの一定の権限も認めている。「ESSは、特に石炭鉱業についての科学技術的・工学的・地質的なデータに関して、NRSの専門家の助言を求めることが期待される。」

この後もESSとNRSの間では、石炭に関する政策策定上の権限を巡って議論が続いたと見られ、結局、翌1947年10月18日付で、上記のGHQ参謀長の裁断を踏襲する次のような文書がGHQ内に周知されている⁴⁹。それによれば、1946年8月12日付文書で規定されたESSの権限に変化はなかったが、NRSの石炭に関する占領政策への一定の関与が公式に認められた。すなわち、「調整を促進するために、石炭の生産・割り当て・配給の監督責任はESS局長へ任せられる。この責任は、石炭の生産・割り当て・配給に関するデータの獲得および金融構造・組織・補助金とその他の事柄とに関する調査を含む」。さらに「NRS局長は、石炭鉱業の科学技術的・工学技術的・地質学的な諸面に関してESS局長へ情報を与え、助言するものとする」とされた。

⁴⁵ NRS to Chief of Staff, "Responsibility for the Coal Production," op. cit. これに対してESSは3週間後にG-4およびGHQ副参謀長へ、NRSの案に同意する旨を伝えている。ESS to G4 and Deputy Chief of Staff, "Responsibility for the Coal Production," 18 September 1946, ESS(B)00671.

⁴⁶ G-4 to Deputy Chief of Staff, "Responsibility for the Coal Production," 22 September 1946, ESS(B)00671.

⁴⁷ C/S to NRS, through ESS, 23 September 1946, ESS(B)00671.

⁴⁸ このようなGHQ参謀長の裁断は、G-4の反対意見の提出のすぐ翌日に発せられていることから、事前にGHQ参謀長とG-4の間で意思疎通が行われていたのかもしれない。G-4は元々、石炭に関する占領政策の主導権を握っていたから、その見解には説得力があったと考えられ、GHQ参謀長の判断に影響を与えたものと思われる。

⁴⁹ Chief of Staff, "GHQ / SCAP and Far East Command, Staff Memorandum No. 84," 18 October 1947, AG(B)04520. これも原案はESSが作成していることが左上の記号欄から分かることから、ESSの見解が基本的に採用されたことが分かる。

なお、以上のように、G-4からESSおよびNRSへと石炭に関する監督権限が移譲されていく流れは、1946年に入り次第にESSとNRSの組織体制がG-4に比べて強化されたことを背景にしていると考えられる。これは人員数から窺い知ることができ、1946年1月18日現在の『占領軍内線電話帳』を見ると、G-4は37名なのに、NRSは38名、ESSには61名が所属しており、人員数ではESSとNRSがG-4を上回るようになった⁵⁰。

ESS内で石炭の生産面を担当していたのはESS工業課であった。これは、1946年7月24日付でESS工業課がESS局長宛に提出した文書内で「工業課は不足している工業物資と燃料の分配の監督はもちろんのこと、造船、石炭生産、肥料などのSCAPに利害のあるすべての生産に関する管理も維持している」と述べていることや⁵¹、8月7日付で作成されたESS工業課の任務規程に「工業課は石炭と肥料の生産について全国規模の調整と指導に責任を有する」とあることから⁵²、確認できる。ただし、上記の電話帳によれば1946年1月に所属する課員は7名しかおらず、ESS工業課はこの人数で同時に日本全土の諸産業を所管していたのだから、その時点では実際上、石炭鉱業を監督することは難しかったであろう。

しかしながらESS工業課は、1946年9月頃までに急速に陣容を整えた。7月の時点では11名の所属を確認できるにすぎないが⁵³、9月になると一気に増えて50名が所属するまでになった⁵⁴。さらに7月に比べて、組織体制も整備された。ESS工業課には課長などの上級職以外に、次の9つの係（Branch）が置かれた。賠償係（所属9名）、機械係（4名）、製造業係（9名）、原料係（8名）、建築係（1名）、化学係（7名）、ガス・電気係（2名）、造船係（4名）、輸送・通信係（1名）。このようにして1946年9月頃にはESS工業課は、石炭鉱業を含め所管する諸産業を全般的に監督することが組織面で可能になったと評価できる。

⁵⁰ GHQ Telephone Directory, 18 January 1946、国会図書館請求番号：TEL-2/憲政。

⁵¹ Chief, Ind. Div. ESS to Chief, ESS, "Report of Industry Division, ESS on First Years Occupation of Japan," 24 July 1946, ESS(E)00807.

⁵² Industry Division, "Functions of the Industry Division," 7 August 1946, ESS(E)00813.

⁵³ Tokyo Telephone Directory July 1946, op. cit. ただし1946年6月にESS工業課から分かれてESS繊維課が新たに設置されたので、7月時点のESS工業課の人数はそれ以前よりも減少していたことに注意が必要である。ESS繊維課の設置については、大畑貴裕、前掲書、pp. 31-35。ESS工業課はこの後8月頃から9月の2か月間で急速に要員数を増やしたことになる。なお、8月時点の『占領軍内線電話帳』が国会図書館に所蔵されていないために当月の様子は確認できなかった。

⁵⁴ Tokyo Telephone Directory Sept. 1946、国会図書館請求番号：TEL-3/憲政/5。