

広島大学学術情報リポジトリ
Hiroshima University Institutional Repository

Title	GHQによる日本石炭鉱業に関する占領政策 (4)
Author(s)	大畑, 貴裕
Citation	広島大学経済論叢, 45 (3) : 73 - 82
Issue Date	2022-03-10
DOI	
Self DOI	10.15027/52078
URL	https://ir.lib.hiroshima-u.ac.jp/00052078
Right	Copyright (c) 2022 広島大学
Relation	



GHQによる日本石炭鉱業に関する占領政策（4）

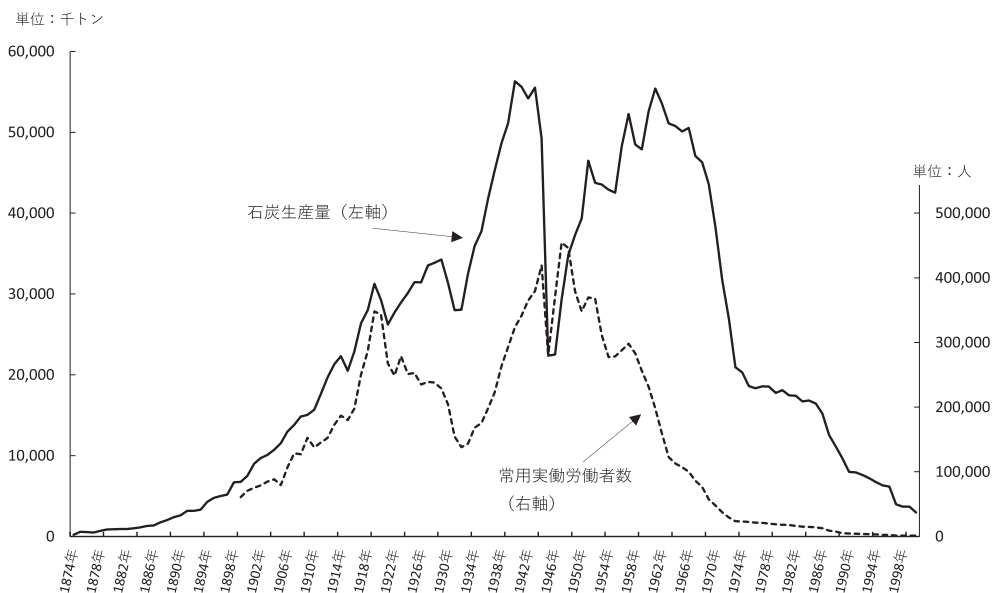
大畑 貴 裕

2. GHQによる日本石炭鉱業に対する産業支援的な占領政策の概要

本節から第5節にかけて、GHQが日本石炭鉱業に対してどのような産業支援的な占領政策を策定していたのかについて、検討する⁹⁸。本節ではまず、そのための準備作業として日本石炭鉱業の生産状況について確認しておこう。

日本石炭鉱業は巨視的に見れば、明治期以来戦時期に至るまで、図2に見られるように右肩上がり増産を重ねてきた。ピークの年となった1940年には、5,631万3千トンの石炭生産量を記録している⁹⁹。そしてアジア・太平洋戦争末期から占領・復興期初期にかけて石炭生産量は激減

図2 日本の石炭生産量と労働者数の推移（1874～2000年各年度）



資料：資源エネルギー庁資源・燃料部石炭課監修『石炭政策史【資料編】』2002年、p. 30、32。

注：1. 「常用実働労働者」は少なくとも1949年以後においては、臨時・請負労働者と職員および長期欠勤者とを含まない、坑内外の労働者を指す。2. 石炭生産量はフロー、常用実働労働者数はストック。図3も同様。

⁹⁸ 「産業支援的な占領政策」とは、本稿の「はじめに」において重要性を指摘した「日本の諸産業を支援するためにGHQが実施した占領政策」と同一の概念である。GHQが策定した産業・企業に対する主要な占領政策の多くは、産業支援的な占領政策か、改革志向的な占領政策（一般的には民主化、経済民主化、非軍事化、戦後改革等と呼ばれる）に大別することができる。大畑貴裕、前掲書、pp. 6-7、21-22を参照。なお改革志向的な占領政策は、同上書では改革志向型の占領政策と呼んでいるが、同じ概念である。

⁹⁹ 石炭生産量に関しては次を参照。資源エネルギー庁資源・燃料部石炭課監修、前掲書（『石炭政策史【資料編】』）、p. 32。

したが、やがて占領・復興期を通して当該産業は復興を遂げ、1960年代初頭には戦時期のピークにほぼ匹敵するほどの石炭生産量を実現した（戦後のピークは1961年の5,541万3千トン）。ただしその後はエネルギー革命の進展で、石炭生産量は低下の一途を見せた。

戦時期から1960年代までの日本石炭鉱業は、石炭生産量に関して高い「山」と深い「谷」を見せたわけであるが、この「谷」に関する様相を、占領・復興期とその前後の時期（1943年から1956年まで）の月別の生産量で示したものが図3である。これによれば、1946年初頭を谷底として石炭生産量は極度に減少したものの、その後、占領・復興期前期（1940年代後半期）に着実に増大し、6年程の年数をかけて1952年頃には生産量ピーク期の戦時期の末頃の生産量の水準（1945年初旬の月約350万トン程）が回復されたことが分かる。図3で目立つように1952年11月に労働争議が原因で石炭生産量の激減が生じているが¹⁰⁰、このように一時的に急減することがあったものの、占領・復興期の内に石炭鉱業は、終戦前の生産量の水準への復興を遂げていた。

占領・復興期前期に生産量が着実に増大した要因に関しては、ここでは、石炭鉱業の主要な投入財であった労働力と諸資材（坑木、鉄材、セメント、ゴム、爆薬等）の2つの点から、見ておこう¹⁰¹。先行研究や文献で指摘されているように¹⁰²、この2点の石炭鉱業への供給不足は1945年から1946年には深刻なものがあり、それが生産増大にとっての大きな妨げとなっていたが、1947年までにほぼ解消された。後述するような日本政府の施策の下で、多くの労働者が石炭鉱業企業へ就職し、また諸資材が当該産業へ優先的に配分されたからである。特に労働者数に関しては増大のスピードが急であり、図3の「実働労働者」数のグラフから分かるように、1946年初頭から1948年までに2倍以上増えていることから、1948年頃までの石炭生産量の増大は、労働者数の急増に支えられていたことは明らかである¹⁰³。ただ1948年に入ると、GHQの指示に基づいて、日本政府が労働者数の抑制を石炭鉱業企業へ通達したこと（後述する）や、「賃金上昇の停滞」¹⁰⁴等のために労働者数はピークを迎え、以後は低下傾向を示した（図2も参照）。

次に、次節第3節から第5節までの各章で、GHQによる日本石炭鉱業に対する産業支援的な占領政策を検討する際に使用する、分析枠組みを提示しよう。ここで言う分析枠組みとは、どこに焦点を当ててどのような点を体系的に明らかにするのかという視角、および実証されるべき要点・仮説（つまり先取りして提示される、本稿の結論の一部）によって構成される¹⁰⁵。本稿はこ

¹⁰⁰ 『石炭労働年鑑 昭和27・28年版』日本石炭鉱業連盟、1953年、pp. 12-13。

¹⁰¹ 「出炭量を決定する要素」として特にこの2点の重要性を指摘している文献としては次を参照。『昭和産業史 第一巻』東洋経済新報社、1950年、pp. 14-15。

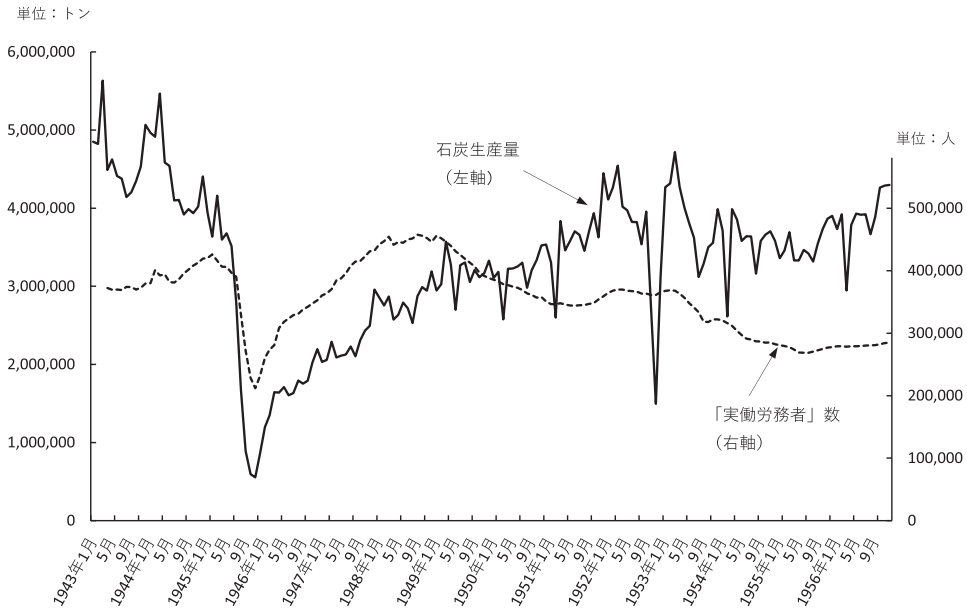
¹⁰² 例えば以下のものを参照。島西智輝、前掲書（『日本石炭産業の戦後史』）、第1章；根津知好編、前掲書（『石炭国家統制史』）、第3編第2章。資材の不足状況に関しては本稿第1節の1-3-3でも触れた。

¹⁰³ 急速な石炭増産を達成するためには、このように大量の労働力に頼って採掘せざるをえない一面もあったものの、それは低生産性と表裏一体であった。当該産業の「能率」（1人の労働者が月に何トン生産したか）は、戦前ピークは1933年の18.9トンであったが、徐々に低下して1944年には10.2トンにまで下がった。そして1945年には一気に5.5トンにまで激減し、その後1940年代後半期は微増状態であった（1946年5.5トン、1947年5.8トン、1948年6.4トン、1949年7.7トン、1950年9.1トン、1951年11.0トン、1952年10.0トン）。なお、能率が戦前ピークを越えたのは1961年であり、以後は急速に上昇した（20世紀最高値は1997年の214トン）。能率の値に関しては次を参照。資源エネルギー庁資源・燃料部石炭課監修、前掲書（『石炭政策史【資料編】』）、p. 32。

¹⁰⁴ 島西智輝、前掲書、p. 67。

¹⁰⁵ 分析枠組みに関する考え方については次を参考にした。大嶽秀夫『政策過程』東京大学出版会、1990年。特に同上書で説明されている「モデル」概念を参考にした。

図3 日本の月別の石炭生産量と労働者数の推移（1943～1956年各年各月末）



資料：資源エネルギー庁資源・燃料部石炭課監修『石炭政策史【資料編】』2002年、pp. 38-39、48-49。

の分析枠組みを使って、石炭鉱業に対するGHQの占領政策における一定のパターンや構造を析出することを狙っている。以下、この分析枠組みを5つの面から説明する。

(1) 政策内容

GHQによる日本石炭鉱業に対する産業支援的な占領政策は、具体的には、次のような7点の占領政策によって構成されていた：

①石炭生産の目標値の決定。

例えば、1949年度の石炭生産量の目標値に関して、1949年1月、GHQ内では4,400万トンを主張する経済科学局（ESS）と4,000万トンを主張する天然資源局（NRS）の間の妥協の末に4,200万と決定された。それを非公式に通知された日本政府は、4,000万トンが妥当ではないかとGHQへ掛け合うが、結局、GHQは内部での決定通りに、4,200万トンを日本政府へ通知している（政策策定過程や出典の詳細については後述する。次の②以下の例でも同様）。

②日本政府へ石炭増産に努力するよう圧力を掛けたこと。

例えば、1947年9月18日付で連合国軍最高司令官D・マッカーサーが片山哲首相宛に送った書簡では、石炭生産目標値の上方修正を求めるとともに、石炭鉱業で交代制を採用して24時間作業体制にすること（これは下記の③にも当たる）等を求めている。片山内閣はこの書簡に応じて、10月3日に石炭非常増産対策要綱を閣議決定し、10月7日付のマッカーサー宛の返信でそういった対応策を伝えた。

③日本政府や統制団体や企業による増産のための諸施策・処置（食糧や資材、住宅、賃金等に

関するもの)の監督(指示、支援、監視等)。

④労働運動等への介入や監視。

例えば、この③と④に関するGHQの姿勢や施策を示す例として、1946年9月末から10月初頭にかけてESSが北海道の諸炭鉱へ派遣した合同使節団を挙げることができる。これは、GHQ(ESS、NRS、民間情報教育局)・地方軍政部隊・日本政府の代表によって構成された使節団であり、派遣目的は炭鉱の視察の他に、関係者による諸会議を開催することであった。この会議開催のねらいは、食糧配給および共産党の影響下での労働運動に関する問題を解決するためには、地方軍政部隊と現地の地方政府との協調や、労使間の理性的な話し合いが必要であるというものであった。

⑤改革志向的な占領政策(ここでは公職追放や集中排除政策等)の緩和¹⁰⁶。

例えば、集中排除政策に関しては、GHQ内でESS反トラスト・カルテル課が積極的に推し進め、代表的な石炭鉱業企業であった三井鉱山は3社に分割、三菱鉱業は4社に分割することを企図した。それに対してESS工業課とNRS鉱業・地質課はこれら企業の集中排除に批判的であり、「解体しないのが一番良いが、解体するにしても2社への分割にとどめるべきである」とする立場であった。最終的に、集中排除指定企業の審査を行った集中排除審査委員会(米国政府派遣の組織)は、ESS工業課とNRS鉱業・地質課の意見に沿った形で当該2社について各々、2社への分割を勧告している。

⑥石炭鉱業における生産技術向上への寄与。

例えば、本稿の1-3-3で触れた、NRS鉱業・地質課による選炭技術の指導を挙げることができる。

⑦石炭の配当先(諸産業や占領軍等)に対する配当量の決定(日本政府提出の石炭配当計画の改訂や許可)¹⁰⁷。

ESSはこれを実施するための専用の委員会組織を、1946年末に整備して本格的に⑦を実施している¹⁰⁸。この⑦は、直接的に石炭鉱業を支援することを主な政策対象とする占領政策ではなかったが¹⁰⁹、諸産業にエネルギー源や原料としての石炭を割り当てて供給することを監督することで、結果的に各産業の生産を促進する役割を果たし、そしてそのことは産業連関的な効果を石炭鉱業にもたらしたと考えられる。つまり、石炭鉱業が必要とする資材やサービスを当該産業へ供給することを可能とした。このような意味で、⑦は石炭鉱業を間接的に支援した。

¹⁰⁶ 改革志向的な占領政策については、注98を参照。

¹⁰⁷ 関連するGHQの占領政策としては石炭輸出の監督を挙げることができる。例えばGHQは、南朝鮮に駐留して軍政を行っていた米軍部隊(マッカーサーが司令官を務めていた米国太平洋陸軍[1947年より極東軍]の指揮下にあった)や、香港の英国政府関係機関等の要請に対応して、石炭輸出を日本政府へ命じ、実施状況を監視した。

¹⁰⁸ このような組織や⑦の詳細な検討は別稿で行うことを予定している。

¹⁰⁹ 炭鉱で必要とされる石炭の配当量(自家消費量)も決定していたから、その意味では、直接的に石炭鉱業を政策対象とした占領政策でもあった。GHQは炭鉱の稼働を促進するような自家消費量を承認するようにはしていなかったと考えられる。

また⑦は、日本政府の石炭配当統制を規制する強い権限をGHQに与えた。この権限は、石炭鉱業に対する産業支援的な占領政策を含む、GHQによる占領政策全般の実効性の一端を担保・保証する力を持ったと考えられる（実効性については下記（4）を参照）。

（2）政策目標

GHQによる石炭鉱業に対する産業支援的な占領政策の主要な目標は、上記（1）の⑦を除いて、石炭増産であった。さらに指摘すればGHQは日本経済の復興のために、主要エネルギー源である石炭の増産が必要であると認識していた。また（3）で挙げるような石炭の必要性からも、石炭増産は必要であると認識していた。

また（1）の⑦の石炭の配当先に対する配当量の決定は、次のようなことを主要な目標としていた。すなわち経済安定本部が取りまとめていた石炭の配当計画を監督することが直接的な目標であり、その監督は次の2つの観点から行われていた。1つは日本の諸産業（石炭鉱業自体も含む）の経済活動の維持や復興であり、もう1つは（3）で挙げられる占領軍の活動にとっての必要性であった。

なお、この（1）の⑦にとっても石炭増産は有益であったから、石炭増産は（1）の⑦にとって副次的な政策目標であったと評価することができる。

（3）GHQと占領軍にとっての石炭の必要性

GHQは、日本経済や諸産業の監督のためだけではなく、それ以外にも例えば、日本駐留の占領軍や近隣アジアの米軍の活動全般や占領軍将兵の生活等のためにも機能していた。このような観点から見た場合にGHQと占領軍は、以下の4点において石炭を必要としていた：

①疾病と社会不安の防止。

「疾病と社会不安の防止」（to prevent disease and unrest）は、米国政府が連合国軍最高司令官の基本的な責務として1945年11月に通達した「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の初期の基本的指令」に出てくるフレーズであり¹¹⁰、「占領目的」等としてGHQ文書中で散見される。この直接的な目的は日本社会の治安の悪化を防ぐことであり、それによって占領軍が安全・円滑に活動することができることとみなされていた。社会秩序や治安を維持するためには、主要エネルギー源であった石炭が日本経済に十分に供給される必要があった。

②占領軍用の暖房・鉄道用燃料。

石炭は占領軍将兵の冬季の暖房のために必要とされていたし、占領軍将兵が日本各地を鉄道で移動する際にも鉄道用燃料として必須であった。本稿の1-1でも触れたように、占領軍は石炭を必須の軍需物資とみなした。

③占領軍用の諸物資および建物・住宅建設等のための資材の生産。

例えば、占領軍駐留地の建物や占領軍将兵やその家族のための住宅の建設には各種の資材が必要であり、それら資材の大半を占領軍は日本政府を通じて確保していた。そういった資材は日本企業が生産していたが、その生産のためには石炭がエネルギー源や原料として必要であり、それらに供給される必要があると認識されていた。

¹¹⁰「初期の基本的指令」に関しては注7を参照。

④石炭を直接に必要なとする様々な占領政策の実施。

例えば、南朝鮮駐留の米軍部隊の要請で朝鮮半島へ輸出すべき石炭を、日本政府に通知して確保し、輸出の段取りを付ける責務をGHQは負っていた¹¹¹。また他の例としては、GHQと占領軍は外地の日本人を日本本土へ送還することに責務を負っていたために、送還船への石炭の配当状況を監督していた。

(4) GHQの関与によって得られた効果

GHQによる石炭鉱業に対する産業支援的な占領政策の効果は、具体的に見れば、石炭増産への直接的・間接的な諸影響として多岐にわたって挙げることができるだろう。ただ特に重要な点は、日本政府が実施していた諸政策・統制への影響である。石炭鉱業に対して産業支援的な占領政策が重点的に策定された時期は、占領・復興期前期であったが、この時期は、日本経済が貿易・生産・配給等の広範囲に渡って戦後統制の下にあったから、日本政府の諸政策・統制の意義を無視することはできないからである。

この観点から見た場合に、主な政策効果として挙げることができるのは、日本政府によって実施された石炭に関する諸政策・統制へ、実効性と迅速性を与えたことである。ここで言う実効性とは、ある政策について大半の関係主体がその実施に適切に協力し、その政策を順守することを意味する。

GHQによる石炭鉱業に対する産業支援的な占領政策がもたらした実効性と迅速性を確認するために、1960年代以降に日本政府が策定した石炭鉱業に関する主要な産業政策と比較してみよう。表6は、そのような産業政策に関して政策形成・実施に掛かった日数を算出するために作成されたものであり、第1次石炭政策からポスト第8次石炭政策までの9つの政策（実際には政策群と言うべきものであり諸施策の集合体）について載せている。この表6から分かるように、政策形成のために掛かった日数（D欄）の平均値は約350日であり、1年弱の期間を政策形成に当てていた。さらに、政策実施までに掛かった日数（E欄）の平均値は約560日であり、平均しておよそ1年半を掛けて実施にこぎ着けたことが分かる。

政策形成にこのような日数が掛かった主因は、少なくとも第3次石炭政策以降は、石炭鉱業審議会において、政府、石炭鉱業企業の経営者、労働組合、石炭の需要者（鉄鋼企業等）といった関係主体の間の対立と妥協の調整過程に時間が掛かったためと考えられる。またそのような政策形成を終えた後に直ちにそれら石炭政策を実施できたわけではなく、国会での議論という調整過程を経て新規立法を行ったり既存法規の改定を行ったりする必要もあったために、実施までにはさらに日数が掛かった。

しかし、このように調整過程に日数が掛かったことは、日本が民主主義体制にある以上、様々な利害を有する石炭の関係主体が、政策の実施に怠ることなく一致して取り組んだり順守したりするためには、必要なコストであった。つまり、実効性を得るためには、迅速性を犠牲にせざるをえなかったと言える¹¹²。

次に、占領・復興期に日本政府によって実施された石炭に関する主要な諸政策を見てみよう。表7は、主に閣議決定された石炭に関する政策の中で、比較的副次的・派生的ではないと考えられるものを時系列順に並べた表である¹¹³。これらの政策の原案（閣議提出案）は、提出閣僚が主任する省庁（商工省や経済安定本部等）の官僚によって作成されたものと考えられる。またそ

¹¹¹ 注107を参照。

表6 1960年代以降の主要石炭政策の形成・実施開始日と関連日数

	A. 政策形成開始 政策形成開始日	B. 主要方針の形成終了 主要方針の形成終了日	C. 政策実施の 開始日	D. 政策 形成日数 (AからBまで)	E. 政策実施 までの日数 (AからCまで)
第1次石炭政策	石炭鉱業調査団編成の閣議決定 1962年4月6日	石炭鉱業調査団の答申 1962年10月13日	1963年4月1日 ※1	191日	361日
第2次石炭政策	石炭鉱業調査団編成の閣議決定 1964年8月11日	石炭鉱業調査団の答申 1964年12月16日	1965年4月1日 ※1	128日	234日
第3次石炭政策	通産大臣の石鉱審への諮問 1965年6月16日	石鉱審の通産大臣への答申 1966年7月25日	1967年5月27日 ※2	405日	711日
第4次石炭政策	通産大臣の石鉱審への諮問 1968年4月26日	石鉱審の通産大臣への答申 1968年12月25日	1969年4月1日	244日	341日
第5次石炭政策	通産大臣の石鉱審への諮問 1970年4月2日	石鉱審の通産大臣への答申 1972年6月29日	1973年4月1日	820日	1,096日
第6次石炭政策	通産大臣の石鉱審への諮問 1974年10月1日	石鉱審の通産大臣への答申 1975年7月16日	1976年4月5日	289日	553日
第7次石炭政策	通産大臣の石鉱審への諮問 1980年8月6日	石鉱審の通産大臣への答申 1981年8月4日	1982年4月1日	364日	604日
第8次石炭政策	通産大臣の石鉱審への諮問 1985年9月3日	石鉱審の通産大臣への答申 1986年11月28日	1987年4月1日	452日	576日
ポスト第8次石炭政策	通産大臣の石鉱審への諮問 1990年9月25日	石鉱審の通産大臣への答申 1991年6月7日	1992年4月1日 ※1	256日	555日
			平均日数	349.9日	559日

資料：資源エネルギー庁資源・燃料部石炭課監修、石炭政策史編集委員会編『石炭政策史』および『石炭政策史【資料編】』2002年。国立公文書館デジタルアーカイブの次の資料（2021年12月20日確認）：「石炭対策大綱について」（<https://www.digital.archives.go.jp/img/1370627> [以下、URL（URI）は末尾の数字のみ記載]）：「石炭鉱業調査団について」（2643946）：「石炭対策特別会計法・御署名原本・昭和四十二年・第二巻・法律第十二号」（674975）。

注：1. 「石鉱審」は石炭鉱業審議会を指す。2. 「平均日数」は小数第2位を四捨五入した。

表中の注：※1：C欄の政策実施の開始日は、第3次石炭政策のそれを除いて、本表資料の『石炭政策史【資料編】』所収の「年表」（pp. 332-400）に基づいている。ただし当該開始日については「年表」に「4月」としか記されていないため、便宜上4月1日とした（政策実施までに掛かった日数の「概数」を得るには4月1日としても大きな問題はないと判断した）。※2：当時、衆議院解散が直前にあったために第3次石炭対策に必要な法令の制定に遅れが生じ、当該政策に基づく抜本的対策を4月に開始できなかった（前掲書『石炭政策史』、p. 183）。特に「抜本的安定対策」には不可欠な2つの根拠法があったが（同上書、p. 183）、その内、施行がより早かった石炭対策特別会計法の施行日をもって政策実施の開始日とした。

¹¹² アジア・アフリカの25カ国の産業政策の調査やアドバイスに当たった経験を持つ大野健一によれば、「産業政策のように複雑な政策をつくるには、台湾やシンガポールといった有能な政府でさえ2～3年はかける。逆に政策能力の低い国は数カ月で政策をつくり承認してしまう。文書だけなら担当官が徹夜すればすぐ完成するだろう。だがそんな政策は非現実的で各方面からの支持が得られず、実施不可能だ」と述べている。大野健一「『政策のつくり方』のあるべき姿 思いつきを排し基本を学べ」『日本経済新聞』2020年9月23日、朝刊、13面。表6に載せた石炭政策の中には政策形成から実施までに2～3年を掛けているものもあるから、一定の民主主義的な意思決定を前提とするならば、一般に産業政策が実効性を得るためには2～3年という期間が1つの目安になるのかもしれない。また逆に、政治体制や意思決定方法はともあれ、「各方面からの支持が得られ」るのであれば、もっと短い期間で政策を形成しても実効性が得られるとも考えられる。

¹¹³ 表7では、主にこの表に載った政策に関連して策定された副次的・派生的な政策の閣議決定については省略されている。

の形成（原案の作成）がいつから行われたのか、いずれも不明であるが、政策間の間隔を見ると、おそらくどれも長くとも数か月以内には政策形成が行われたものと推測される。

また日本政府は、GHQ指令に関連した政策形成に伴い、新規立法や既存法規の改定が速やかに必要であると判断した場合には、ポツダム勅令（ポツダム政令）の形で国会を通さず迅速にそれらの措置を取ることも可能であった¹¹⁴。このように表7に載せた政策は、表6の石炭政策と比較すれば、迅速に政策形成・実施が行われていたと考えられる。

表7 占領・復興期前期に日本政府が実施した石炭に関する主要政策

閣議決定日	
1945年10月25日	石炭生産緊急対策
1945年11月16日	石炭需給非常調整対策
1946年2月7日	緊急事態に対処する生産増強方策大綱
1946年6月7日	石炭非常時対策
1946年10月4日	昭和21年度下期石炭危機突破対策
1946年12月27日	昭和21年度第4四半期基礎物資需給計画策定並に実施要領
1947年1月7日	炭礦労務者住宅建設
1947年3月29日	炭鉱労務者所要物資供給確保対策
1947年10月3日	石炭非常増産対策要綱
1948年1月15日	石炭生産奨励金
1948年3月26日	炭鉱労務者向物資（主食及び副食物を除く）配給実施要領
1948年5月22日	炭鉱労働者増加制限及配置転換の件
1948年8月17日	炭鉱機械化促進に関する件
1948年10月7日	炭鉱向物資に関する特別措置の件
1949年6月17日	炭鉱従業員の雇傭制限並びに配置転換要綱
1949年8月30日	配炭公団の廃止及び石炭の統制撤廃に関する件

資料：『石炭国家統制史』日本経済研究所、1958年；国立国会図書館「昭和前半期閣議決定等収載資料及び本文日付順リスト（昭和21～22年）」のリンク先資料（<https://mavi.ndl.go.jp/politics/entry/kakugi-date07.php>）（2021年12月15日確認）；国立公文書館デジタルアーカイブの次の資料（2021年12月15日確認）：<https://www.digital.archives.go.jp/img/1710028>（以下、URI〔URL〕は末尾の数字のみ記載）：171002；1712000；1713650；1714529；1715654；1723252；1723250。

注：1. 一部の政策は資料に記載された正式名と異なる場合がある。2. 灰色の塗りつぶしが入っている政策は石炭増産のための様々な諸施策の集合体。

では、表7の諸政策の実効性については、どうであろうか。石炭鉱業の代表的な関係主体である経営者と労働組合について見ると、占領・復興期には諸炭鉱では労働争議が頻発していた。石炭鉱業の大半の関係主体の間では石炭増産が望ましいという点では意見が一致していたであろうが、その具体策については、このような労使対立の存在から窺い知れるように様々な意見が存在していたと考えられる。日本政府の監督省庁はそのような関係主体の意見を何らかの形で吸収しつつ、表7にある諸政策を作成したのであろうが、各政策ともに、大半の関係主体において（政府内の他省庁においても）不満が残る施策が含まれていたと推測される。

しかし、GHQ文書や諸文献を見る限り、当時、それら政策の実施に関係する諸主体において

¹¹⁴ 芳賀四郎編『日本管理の機構と政策』有斐閣、1951年、pp. 203-204。

規範意識の欠如が横行していたとは考えられない。食料・物資不足や関係主体間の協調不足等が影響して、現場レベルで「実施したくとも実施できない」という状況は随時生じていたが、ストライキ等の労働争議が生じている場合は例外として、政策実施に関して怠業が見られたということとは記録されていない。つまり、概ね、実効性は保たれていたと評価できる。

表7の諸政策が実施されていた占領・復興期前期に、この実効性をもたらしていた主な要因の1つはGHQと占領軍という権力の存在であった。この力が有効に機能したことの前提条件から確認しておく、一般に日本側の関係主体においては、GHQが石炭に関する命令や通知を発して増産等を指示していたことは知られていた¹¹⁵、表7のような日本政府の諸政策の背景には、GHQの一定の意向が存在すると受け取られていたと考えられる。

その上で考慮されるべきことは、GHQと占領軍は、以下のように、日本側に自らの意思を強制しうる力を有していたことである。第1に軍事力による威圧であり、1945年末には約43万人の実戦部隊が日本全土に進駐していた¹¹⁶。その一部は、地方軍政部隊として展開した。

第2に、米国からの経済援助である。食糧・物資・外貨不足に困窮した当時の日本経済にとって、それらの援助は必須のものであった。GHQは、日本政府の意見を聞きつつ、援助内容の詳細に関して米国政府と調整する仲介者の機能を果たしていた。そしてGHQはそのような援助に関する機能を武器に、日本側に政策を強要することもあった。それが発揮された例を挙げよう。

表7にある、1949年8月30日に閣議決定された「配炭公団の廃止及び石炭の統制撤廃に関する件」は、8月24日付で日本政府へ通達されたGHQ指令に基づくものであった。このGHQ指令に関する協議のために8月26日、通産大臣、大蔵大臣、経済安定本部長官、日本石炭協会会長といった官民代表者は、ESS局長W・マーカットと会談している。この席上でマーカットは、石炭の価格が上昇しないよう措置を取ることを日本側へ求めて、次のように発言した¹¹⁷。

「(・・引用者省略・・) 結論を言えば、日本政府および石炭生産業者から申し出での石炭のあらゆる統制を撤廃することに対して、総司令部は異議はない。(・・引用者省略・・)

しかしながら、安定圏内の物資の価格に悪影響を及ぼすがごとき程度に、炭価が昂上することは許されない。

もしそのような事態が将来、惹起されるならば、その理由が偶然の出来事であっても、はたまた関係者達の計画的謀議からであっても、いずれの場合にも、統制が復帰するであろう。

¹¹⁵ そのような事実は占領・復興期に発行された新聞に載ることもあったし、当時発刊された文献等にも記載されることがあった。例えば(1)の②で挙げたマッカーサーの片山首相宛書簡は新聞でも報道された。

¹¹⁶ 竹前栄治『GHQ』(岩波新書)岩波書店、1983年、pp. 44-45、この「43万人」には沖縄駐留部隊は除かれている。この時期以後、日本駐留の兵力は減らされ、1948年には10万人強になった。ただし1949年にはドッジ・ラインによる不景気下での社会不安に対処するために、2万人強の兵力が増強された。その後は1950年勃発の朝鮮戦争による影響を受けて増減し、1952年の日本独立の頃には26万人の兵力が駐留していた。同上書、p. 60。ただ40万人強の兵力であっても、GHQが約8,000万人が住む日本を管理するためには少なかったと評価せざるをえず、日本人の協力を取り付けるためには援助その他で懐柔する必要があった。

¹¹⁷ 次から引用した。「総司令部経済科学局局長マーカット少将談話概要」、根津知好編、前掲書、p. 828。読みやすいように一部、読点を入れたり、漢字をひらがなに変えたり、また送り仮名を変えたりしている。なお、マーカットが炭価充進を阻止するよう強く求めたのは、1948年12月に米国政府から経済安定9原則が指示され、1949年にはドッジ・ラインが実施されていたことが影響していたと考えられる。

もしかくのごとき場合に立ち至るならば、それは日本にとって実に容易ならぬことになるであろう。それは単に国内的の問題たるに止まらず、国際的に日本の信用を破壊することになる。すなわち日本政府当局が無能であるか、または国の天然資源を善用すべき意志がなく、インフレ的傾向の再起を助長するとの批判を招くであろう。

しかる時は、アメリカの援助にも障碍を生ずるのである。

日本の石炭産業を自由企業に返すことは、現政府の勧告であり、また政党的主張でもある。

それで吾々は今この産業を諸君の手に返還する、しこうして諸君が吾々に申し出でたことを諸君の責任をもって実施されるのである。

石炭統制の撤廃は占領開始以来採られた最も重要な措置である。その成功と失敗とは、一に諸君の責任である。(・・引用者省略・・)」(傍点は引用者による)

この後、日本政府は直ちにマーカットの命令に対する対応策を策定し、GHQと協議した上で9月までに施行している¹¹⁸。このように、GHQは米国からの援助への何らかの影響を明言もしくは示唆することにより、日本側から譲歩を得る力を有していた。

第3に(1)の⑦で触れたように、1946年末頃以降、GHQは石炭の配当先に対する配当量の決定の権限を握ることで、日本の諸産業の経済活動に大きな影響を及ぼす潜在的な力を有していた。実際にはGHQはこの力を、本来の目的以上に使用することはなかったようであり、そのために日本側の関係主体の間では、このGHQの権限に対する認知度は低かったようである。ただ経済安定本部等の政府の一部では、このようなGHQの権限の有する意味は理解されていたであろう¹¹⁹。

¹¹⁸ 同上書、pp. 828-833。

¹¹⁹ 現時点ではGHQ文書の調査が未だ不十分であり暫定的な結論であるが、石炭以外のほとんどの物資の配当計画に関する事例では、GHQ内で専門の組織の差配の下で関係部署代表が定期的集まり、経済安定本部作成・提出の配当計画や需給計画の内容を確認し改訂するようなことはなかった。他の物資でもGHQ内の所管部署が配当計画等を検閲することがあったが(例えば繊維原料や繊維製品)、石炭の事例ほどには組織的・体系的にチェックすることはなかったと思われる。