

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（6）
Author(s)	大畑, 貴裕
Citation	広島大学経済論叢, 47（1・2）：41 - 46
Issue Date	2023-11-15
DOI	
Self DOI	<a href="https://doi.org/10.15027/54610">10.15027/54610</a>
URL	<a href="https://doi.org/10.15027/54610">https://doi.org/10.15027/54610</a>
Right	Copyright (c) 2023 広島大学
Relation	



# GHQによる日本石炭鉱業に関する占領政策（6）

大畑 貴 裕

## 3. 1945年9月から1946年にかけての石炭鉱業に関する占領政策

本節では、GHQが終戦から1946年までの時期に、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実施していたのかを明らかにしたい。またそのための視角として、本稿の第2節で示した分析枠組みの内の占領政策の類型7点（第2節（1）で①から⑦として示したものを）を使用する<sup>138</sup>。それぞれの類型で取り挙げた事例は他の類型の特徴を兼ねるものも多いが、各事例で最も重要と考えられる特徴に対応する類型で取り上げるようにした。

### （1）石炭政策の目標値の決定【第2節（1）の①】

GHQや米国政府にとって石炭生産量の目標値は、日本経済に関係する様々な占領政策の策定時に基本的な前提となる数値であったし<sup>139</sup>、日本政府や石炭鉱業等の活動を監督する際の基準となりうる数値でもあったから重要な意味を持っていたと考えられる。

1945年から1946年にかけてGHQが石炭生産量の目標値の決定に関与した事例としては、1945年第4四半期（1946年1月～3月）の目標値についての事例を挙げることができる。当時、GHQ内で石炭鉱業に関する占領政策を主導する立場にあった参謀第4部（G-4）は、1946年1月17日付で日本政府策定の石炭生産量の目標値の変更を命じる指令を出している<sup>140</sup>。

表11. 1945年度第4四半期の石炭生産量の目標値

単位：トン

1946年	A. 45年12月上旬に日本政府が策定した目標値	B. 45年12月下旬に日本政府が策定した目標値	C. 45年12月28日のGHQ関係部署会議で同意された目標値	D. 46年1月17日付指令に対応して日本政府が改正した目標値	E. 実際の石炭生産量
1月	990,000	900,000	1,200,000	1,050,000	1,197,937
2月	1,095,000	1,000,000	1,500,000	1,100,000	1,349,311
3月	1,250,000	1,200,000	2,000,000	1,400,000	1,643,222

資料：AとC：G-4 to the Supreme Commander, Memo for record, 17 January 1946, G4-00812. Cについては次も参照。NRS, Memorandum for Record, "GHQ - 8th Army Conference on Coal," 5 January 1946, G4-00569. BとD：『石炭国家統制史』日本経済研究所、1958年、p. 619. E：本稿表3を参照。

<sup>138</sup> 第2節で示した分析枠組みは既述したように、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かという視角であり、かつ実証されるべき要点・仮説でもある。本節から第5節までの記述は、①から⑦の7つの視角（＝仮説）の実証という意味も持っている。

<sup>139</sup> このような意味での目標値や推定値の重要性の実例としては、後述するポーレー使節団による日本の石炭需要量の推定値を上げることができる。対日賠償政策の策定のための前提として使われた。注148参照。

<sup>140</sup> SCAP to Imperial Japanese Government, SCAPIN-613, "Coal Production," 17 January 1946, 竹前栄治監修『GHQ指令総集成 第3巻』エムティ出版、1993年、p. 925。SCAPIN-613の和訳は次を参照。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、前掲書（『GHQ日本占領史』第45巻）、pp. 91-92。

この指令ではまず日本側の石炭増産の努力を賞賛しているが、それは1945年12月に日本政府が提出した石炭生産量の当該月の目標値が66万5,000トンであったのに、実際の石炭生産量は83万8,900トンで目標値を大幅に超えたためであった。当該指令は続けて、この12月の実績を踏まえると日本政府が策定した1946年1月から3月の各月の石炭生産量の目標値（当該指令には表11のA欄の数値が引用されている）は見直されることが望ましいとして<sup>141</sup>、1月22日までの改正を命じた。

これに関してG-4は、GHQ内の関係部署間で望ましい改正値についての合意があったにもかかわらず、それを指令に盛り込むことは避けている。1945年12月28日に開催されたGHQ関係部署間の会議において<sup>142</sup>、この1945年度第4四半期の石炭生産量の目標値についての議論が行われており、日本政府（石炭庁）策定の目標値（表11のB欄）はあまりに低すぎるという批判が出ていた。ここでは、これらの目標値は単なる計画値というわけではなく、「炭鉱への諸資材の割当の基礎となっていることから重要である」（つまり石炭増産の観点から見ても重要）ということも指摘されている。そしてNRSから、「もし食糧、賃金、石炭価格が十分に引き上げられるのであれば達成されるであろう」ところの目標値が提案され（表11のC欄）、一同の同意を得た<sup>143</sup>。しかし、このGHQ内で合意を得た目標値は日本政府策定の目標値を大きく超過する値であったから（3月などは60%強も高い）、最終的にG-4は日本政府への通知をためらったものと推測される。

この後、実際に日本政府はこの1月17日付指令に基づいて、石炭生産量の目標値を一定程度引き上げている（表11のD欄）<sup>144</sup>。

この指令の後、1946年中にGHQと日本政府の間での石炭生産量の目標値についての議論の論点となりえたことは、1946年度の目標値であった。1946年2月7日に石炭庁は1946年度の目標値を2,300万トンと発表しているが<sup>145</sup>、ここまでの経緯を考慮すると、1月頃から2月に掛けてGHQと日本政府の間でこれについての折衝が行われた可能性が高い。折衝の内容が窺い知れる資料としては、NRSが1月14日付でESSへ送った文書を挙げることができる<sup>146</sup>。これによれば、1月初旬から中旬に日本政府はESSへ1946年度（for fiscal 1946）の目標値として2,500万トンと伝えていたと推定できる<sup>147</sup>。NRSはこの目標値が、石炭統制会がすでに伝えていた2,000万トンという数値よりも大きいことやポーレー使節団が推定した日本の年間石炭需要量3,300万トンにより近いことを指摘しつつ<sup>148</sup>、「もし十分な報奨（incentives）が炭鉱に与えられるのであれば、我々は日本人が2,500万トンを採掘することは可能であると思う」と述べている<sup>149</sup>。結局、日本政府

<sup>141</sup> 明示されていないが、増大させるよう指示したと文意を解釈するのが自然である。

<sup>142</sup> NRS, Memorandum for Record, "GHQ - 8th Army Conference on Coal," 5 January 1946, G4-00569. この会議はNRS、G-4、ESS、第8軍、朝鮮軍政府から代表（計12名参加。表9も参照）が集まって石炭問題を話し合うことを目的としていた。

<sup>143</sup> 「同意」については次も参照。G-4 to the Supreme Commander, Memo for Record, 17 January 1946, G4-00812.

<sup>144</sup> この1月17日付指令に基づいて1月22日までに日本政府代表（おそらく石炭庁）とG-4の間で日本政府の目標値改正値に関して折衝が行われたはずであるが、会議録等の資料は現時点で発見できていない。

<sup>145</sup> 根津知好編、前掲書（『石炭国家統制史』）、p. 620。

<sup>146</sup> NRS to ESS, "Coal Production Estimates," 14 January 1946, NRS11645. 他に関連する資料は発見できていない。

<sup>147</sup> Ibid. 明確に記されているわけではないが、文意から日本政府は1946年度の石炭生産量の目標値として2,500万トンと伝えてきたと推定できる。

<sup>148</sup> ポーレー使節団は対日賠償計画策定のために1945年11月にアメリカから派遣された委員会で、同年12月7日付で中間報告書を公表していた。大蔵省財政史室編『昭和財政史－終戦から講和まで－ 第1巻』東洋経済新報社、1984年、pp. 209-240（原朗執筆）。

策定の目標値はこの後、何らかの要因により200万トン減って2,300万トンになったわけであるが（おそらく日本政府の方からの申し出に基づく措置であろう）、それでもNRSが指摘したように、石炭統制会が当初出していた目標値よりも大きいことや実現可能性があると判断できる数値であることからGHQも最終的に受け入れやすかったと考えられる。

## （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【第２節（１）の②】

石炭生産量が極度に減少した1945年末から1946年初頭にかけてGHQは、占領期間を通して最も厳しくかつ明確な形で日本政府に石炭増産を命じる指令を出している。これは、石炭生産量の激減に対する日本政府の危機意識と積極的な対策との欠如を感じたGHQが、増産に向かって一層精力的に行動するよう日本政府に圧力を掛けたものであった。また後から見ると、この後数年間のGHQの石炭鉱業に関する占領政策の主要目標は増産であったと言えるが、それが初めて明確に日本政府に伝えられたという意味も持っていた。以下、推移を確認しよう。

1945年11月27日、G-4では副部長H・イーストウッド（Harold E. Eastwood）准将の指示の下で、部内の政策・統制担当（Policy and Control）および石油担当（Petroleum）の参謀たちが日本の石炭に関する状況を調査し始めた<sup>150</sup>。

その調査の一環を挙げると、G-4は11月30日付でESSとNRSとの会議を行い<sup>151</sup>、情報収集と意見聴取を行っている。その会議録によれば、ESSは日本政府が行っている炭鉱労働者1人当たりの食糧の増大や衣類等の供給等の措置にESSが寄与してきたことを述べるにとどまった。それに対してNRSは、強い危機感をG-4に伝えている。すなわち、「石炭に関する状況の深刻さの概要を述べた上で、石炭の現在の生産量は中核的な産業が消費する量の半分しかないと述べた」。そして「（日本政府やESSの）そのような努力にもかかわらず11月はこれまでのどの月よりも最低の石炭生産量であったことを指摘した。加えて、多少の増大ぐらいでは不十分であり、経済の破綻（a breakdown）を避け占領軍の必要量を満たすつもりであれば、生産量は最低限の消費量を満たすために2月までに2倍にしなければならない」と述べている。さらにNRSは「石炭増産を迅速に行うための最も適切な措置」として、「各炭鉱の石炭増産具合に直接釣り合うように米の特別手当を提供・配分すべきである」と報酬制度の設置を提案している。このようなNRSの発言は、強い説得力を持っていたと考えられる。なぜならば、NRSは第2節で明らかにしたように、1945年から1946年夏頃までの時期、日本側との会議や炭鉱視察等を通してGHQ内で最も日本の石炭鉱業の現状に通じていた部署であり、G-4もそれを承知していたであろうからである。

G-4はこういった調査を通して、日本における石炭の欠乏が極めて深刻なものであることを認識するようになった。その前の9月から11月にかけての段階ではGHQ内の大勢の見方は現在石炭生産が不調かもしれないが大きな問題ではなく、基本的には日本には利用可能な石炭が十分存在すると認識されていたと考えられる。実際、9月にESSは米国政府へ石炭の輸出が可能であると報告していた<sup>152</sup>、G-4は日本政府へ9月に南朝鮮に、11月には香港に石炭を輸出するよう指令を出している<sup>153</sup>。またNRS内でも10月下旬の段階では次のような見解が存在していて、労働者

<sup>149</sup> ここでNRSが述べている「報奨」については本文の（２）を参照。

<sup>150</sup> G4, Memo for Record, "Coal Production in Japan," 6 December 1945, G4-00811.

<sup>151</sup> Ibid.; NRS to G-4, ESS, "Conference on Coal Problem, 30 November 1945," 9 December 1945, NRS11646.

<sup>152</sup> CINCAFPAC (ESS) to WARTAG (for Joint Chiefs of Staff), ZA5510, 16 September 1945, ESS(B)00662. GHQは輸送船さえあれば石炭の輸出は可能であると伝えている。

を強制的に充足させればという条件付きではあるが日本で十分な石炭は調達できると考えられており、深刻な危機意識までは持たれていなかった。「もしも日本人が炭鉱に満員まで労働者を充足することを強制されれば、日本本土での生産は、国内向けに必須の暖房と燃料の必要量に加えて、我々の軍事上の目的と南朝鮮の必要量の大部分とを十分に満たすであろう」<sup>154</sup>。

しかし11月末までにNRSや地方軍政部隊等から石炭鉱業の現場の情報が報告されるにつれて、G-4でも事態の深刻さが強く認識されるようになったと見られる。

G-4は、12月6日付で日本政府へ石炭増産のための緊急的な政策を取るよう指令を出した<sup>155</sup>。この指令でG-4は日本政府へ、「現在の深刻な石炭不足と差し迫りつつある経済危機を阻止するための救済策の必要性とを考慮して、日本における石炭増産のための迅速な措置を取るよう命じる」と、強い危機意識を伝えるとともに直截に増産を指示している。加えて、指令を受け取ってから48時間以内に、この指令に基づいて実施される政策に関する情報と、そのような政策の実現の末に達成される石炭増産の推計値とを提出するようにも命じた。

第2節の表7でも示したように、この頃までに日本政府は1945年10月25日に「石炭生産緊急対策」、11月16日に「石炭需給非常調整対策」という石炭増産のための諸施策のパッケージを閣議決定しており、前者では次のような具体的な施策を並べている<sup>156</sup>。炭鉱の治安の確保（後述する）や炭鉱労働者の緊急充足<sup>157</sup>、石炭対策委員会（関係各省高等官と学識経験者で組織）の設置の他に、「主食1人1日当たり平均5合を確保すること」、「作業着1人1年当たり平均1.5着及び地下足袋1人1年当たり平均6足を確保すること」、「地下労働の特性に鑑み特に坑内夫の賃金引上を為すこと（一般産業労働者の8割増程度を目途とす）」、「炭鉱の復興資金、水害復旧資金及び起業資金の円滑なる融通を図るため日本石炭株式会社に対する資金の融通及び金融損失補償限度の拡張等特段の考慮を為すこと」<sup>158</sup>。

後者の「石炭需給非常調整対策」は<sup>159</sup>、「石炭生産緊急対策」を實際上補完するために実施されたものであり<sup>160</sup>、次のような施策を打ち出している。「金属鉱山の勤労者を短期間（3か月程

<sup>153</sup> 第1節で挙げた表1を参照。1946年になるとGHQは石炭不足を理由に南朝鮮や香港への輸出量を当初約束した量よりも減らすようになる。例えば次を参照。ESS to Genral Withlock, "Coal Shipments," 31 July 1946, ESS(B)00667; CINCAFPAC to CG USAFIK, C63901, 7 August 1946, ESS(B)00672; Memo for Record, 3 August 1946, ESS(B)00672（前者の資料の電信に関する覚書）。

<sup>154</sup> John J. Collins, NRS, Memorandum for Record, "Korean Materials subject to Negotiation with the Russians," 24 October 1945, NRS11647.

<sup>155</sup> G-4, Memo for Record, 6 December 1945, op. cit.; SCAP to Imperial Japanese Government, SCAPIN-398, "Production of Coal," 6 December 1945, 竹前栄治監修『GHQ指令総集成 第2巻』エムティ出版、1993年、p. 611。SCAPIN-398の本文の引用部分は次の文献の和訳を参考にしつつ訳した。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、前掲書（『GHQ日本占領史』第45巻）、p. 90。

<sup>156</sup> 典拠は表7の「資料」を参照。引用に当たっては旧漢字を新漢字に、漢数字を算用数字に、カタカナをひらがなに改め、一部の漢字はひらがなに直したり送りがなを付け足したりした。

<sup>157</sup> 炭鉱労働者の緊急充足の施策として次が挙げられている。「外地人（＝中国人・朝鮮人）の送還補充及び減耗補充に充つる為、緊急130,000人程度を確保すること」。そしてこれを実施するにあたり、「一般募集と並行しとりあえず本年12月までに約60,000人程度を法規により強制措置により充足すること」とある。ただしこのような強制措置が実際に行われたのか、不明である。

<sup>158</sup> 最後の引用に関して補足すると、日本石炭株式会社を通して各石炭鉱業企業へ資金が流れることが想定されていると考えられる。

<sup>159</sup> 典拠は表7の「資料」を参照。その引用に際しては「石炭生産緊急対策」と同様の方法の他に、句読点を入れたり不要と思われた箇所を削除したりした。

度)炭鉱へ応援派遣すること。「右の派遣労働者又は派遣事業場側に於いて生ずることあるべき経費にして受入れ側に於いて負担困難なるものに付いては、要すれば別途補償等の措置を考慮すること。「降炭用トラックを炭鉱へ配車し炭所貯炭の強行払い出しを為すこと。なお右トラックは連合軍より内務省へ返還ありたるものより之を充当するほか、運輸省省営自動車の応援を為すこと」。また、鉄鋼用の石炭やガス会社・鉄道向けに割当られる石炭についても抑制されることが打ち出されている。

GHQ側もこれらの措置を把握していたはずであるが<sup>161</sup>、GHQ内でもG-4やESS、NRSなどの直接石炭を監督する部署には日本政府からの改まった説明がされていなかったと推測される。また石炭鉱業の現状を踏まえると、G-4やESS、NRSなどにはそれら増産政策は不十分であるし実際に着実に実施されているのかも疑問に思えたのであろう。実際、後述するように、それらの大半(特に「石炭生産緊急対策」で挙げられた施策)の実施は不十分であった。

上記の12月6日付の指令に関する日本政府の対応は、以下で確認できるようにG-4を失望させるものであった。G-4は12月11日付で指令を発し<sup>162</sup>、次に引用するように日本政府代表者の対応を厳しく批判し、加えて新たな措置を命じている。12月6日付指令の「第3条(=増産政策や増産推計値の説明)を実行するために日本帝国政府が取った措置は不十分であり満足できるようなものではなかったと思われる。「日本政府が48時間の最後になって派遣した代表者たちは、石炭生産問題の全側面を議論するのに適任の者ではなかったし、公的な地位にいるにもかかわらず、積極的で精力的な措置を日本政府がこれまでに実施してきたし今後も実施するという事に関する信頼に足る確約を示してくれなかった。そのような措置は、この問題の解決が必要とする全ての機関の間の協力を保証するために必要である」。さらに「日本政府の代表者たちによって提出された報告は、過去3か月間に実施され提出された計画と中間的措置についての冗長な話であった。この報告に含まれている全ての情報は、当司令部によく知られているものであった」と述べて、十分な情報を提供しない姿勢を批判した。その実例として、北海道等で現在生じているストライキに関する事例を挙げている。「代表者たちは11月5日に厚生大臣によって労働争議を解決するための仲裁委員会を設置するよう全ての知事に要請する指示が出されていることを思い出したが、現在ストライキ(の斡旋)はそのような委員会に委任されていないし、またストライキが現在生じている都道府県にそのような委員会は設置されていないと述べた」。しかしこれに関する詳しい背景事情は、日本政府代表者には説明できなかった。

そこで当該指令は、なぜそのような委員会が設置されずこのストライキを仲裁するための措置も取られていないのか、またストライキ解決のためにどのような措置が取られているのかをGHQへ迅速に知らせよう命じている。加えて、当該指令と同日付で出されていた石炭生産に関する統計数値提出の指令(10日ごとの石炭生産量等の提出を命じていた)に基づく最初の報告を<sup>163</sup>、事情に知悉した官僚によって提出させるよう命じた。

この12月11日付指令のように厳しい批判が直截に記された文面がGHQから日本政府に通達さ

<sup>160</sup> 冒頭の「理由」を参照。

<sup>161</sup> GHQ内でも日本の行政組織や国会などを直接監督していた民政局(Government Section)には日本政府から閣議決定の内容が伝えられていたであろうが、G-4やESSなどにはきちんと通知されていなかったと考えられる。

<sup>162</sup> SCAP to Imperial Japanese Government, SCAPIN-424, "Additional Requirements to Expedite Coal Production," 11 December 1945, 竹前栄治監修『GHQ指令総集成 第3巻』エムティ出版、1993年、pp. 668-669。

<sup>163</sup> 注129参照。

れることは異例のことであり、受け取った日本政府担当者は胆を冷やしたことであろう。この後の事態の推移は資料上確認できないが、追加の指令等が出されていないことから日本政府はG-4が納得するよう対応に努めたものと推測される。

また、上で引用した「日本政府の代表者たちによって提出された報告は、過去3か月間に実施され提出された計画と中間的措置についての冗長な話であった。この報告に含まれている全ての情報は、当司令部によく知られているものであった」という文言は、GHQが日本政府からの各種の報告の内容を閑却せずに注視していることを伝えるとともに、GHQが日本政府に依存しない情報収集能力や監視能力を構築していることを伝えているとも解釈できる。

これに類したことは、(1)で取り上げた1946年1月17日付指令の中でもGHQによって日本政府に伝えられている。この指令の中でGHQは石炭生産量の目標値の改正を命じ、さらに日本政府が現在実施している石炭増産政策について触れた上で次のように述べている。「当司令部の代表者による九州と北海道の炭鉱地域の現地調査によれば、それらの施策は全体的かつ精力的に実施されているわけではないことが明らかにされている」。

ここで挙げられた現地調査とは、九州に関してはNRSが1945年12月12日から15日にかけて行った現地調査であり、また北海道に関しては12月14日から17日にかけてESS労働課が実施した現地調査であることが、G-4がこの指令のために作成した覚書に記されている<sup>164</sup>。前者のNRSの九州における現地調査報告書には<sup>165</sup>、生産を阻害している主因として下記のような3つの事柄が挙げられていて、日本政府が石炭増産のために採用した措置を着実に実行できていないことが明らかにされている。「食糧配給量の不足と現地の他の職業よりも低賃金であることとによって炭鉱内労働者が欠乏していること」<sup>166</sup>、「都道府県と町村レベルの中間組織による食糧配給の不手際 (Maladministration)」<sup>167</sup>、「生産された石炭の代金として炭鉱所有者に支払われる補償金 (compensation) が不十分であること」。

また上記後者のESS労働課の北海道における現地調査報告書にも九州に関する報告書に類したことが記され、結論の冒頭には次のように記されている<sup>168</sup>。「日本政府は石炭増産のために採用された救済策を実行することに怠慢であり (remiss)、その上GHQへ提出されている賃金上昇と物資分配とのデータの報告は北海道における事実と一致したものではない」。

このようにGHQは日本政府に対して実際に監督・監視を行っていることを伝えることによって、怠慢を察知していることを示し、増産に真剣に取り組むよう圧力を加えていたことが分かる。

---

<sup>164</sup> G-4 to the Supreme Commander, Memo for Record, 17 January 1946, *ibid.*

<sup>165</sup> John. J. Collins, NRS, "Report on Reconnaissance Field Trip to Kyushu Coal Fields 12- 15 December 1945," 24 December 1945, NRS11645. 第2節で挙げた表5の2番目の現地調査に当たる。

<sup>166</sup> 原文は「A lack of underground labor acused 【ママ。to be accused?】 by deficient food deliveries and・・・」となっていて一部意味を取りにくいですが、本文のように訳した。

<sup>167</sup> それら組織によって行われる食糧配給が不十分であり相当に遅延していることを地方軍政部隊や現地の石炭鉱業企業社員との会議で聴き取っている。

<sup>168</sup> この報告書は時期や作成者から判断して次の資料と同一であろう。William Karpinsky, labor Division to Major General Marquat, "Investigation of Labor Problems in Hokkaido Coal Mines," 26 December 1945, NRS11646.