

第 1 部

戦後日本における市場経済への 移行と生産性変化：石炭鉱業のケース

岡 崎 哲 二

1. はじめに

日本経済が日中戦争開始以降、政府の幅広い統制の下に置かれたこと、および 1949 年以降、アメリカの占領下で、再び市場経済に移行したことはよく知られている。市場経済への移行の前後で、特に日本経済のマクロのパフォーマンスが大きく変化したことから、この事象は研究者の関心を引き、市場経済への移行の経緯、移行のための施策、移行期のマクロ経済等の論点について多くの研究が行われてきた¹⁾。

この論文では、先行研究において十分に検討されてこなかった、市場経済移行のミクロ的側面、特にそれが産業の生産性に与えたインパクトについて、事業所レベルのデータを用いて分析する。対象としては、石炭鉱業を取り上げる。石炭鉱業は、戦時期以来、特に戦後復興期において、重要な戦略産業と見なされ、直接的・間接的に政府の強い統制下に置かれた。こうした石炭鉱業の性格は、経済統制とその撤廃の産業に対するインパクトを検証するという目的に適合している。さらに石炭鉱業については、後述するように、生産、労働力等に関する詳細な炭鉱別データが一貫した形で利用できる。これらのデータを用いて、経済統制が炭鉱の生産性にどのような影響を与え、市場経済への移行がどのような意味を持ったかについて検証する。

本論文の構成は次の通りである。第 2 節では戦後復興期の日本経済を

1) 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、伊藤正直『戦後日本の対外金融－360 円レートの成立と終焉』名古屋大学出版会、2009 年、香西泰・寺西重郎編『戦後日本の経済改革－市場と政府』東京大学出版会、1993 年、通商産業省・通商産業調査会編『通商産業政策史』第 3 巻、通商産業調査会、1992 年、第 3 章第 3 節、原朗編『復興期の日本経済』東京大学出版会、2002 年など。

経済統制とその撤廃に焦点を当てて概観する。第3節では石炭鉱業に対する経済統制の実態を、価格統制を中心に記述する。これを踏まえて第4節で、市場経済への移行前後における炭鉱の労働生産性分布とその変化について分析する。第5節はまとめにあてられる。

2. 戦後復興期の日本経済：概観

戦後日本における経済復興政策は、敗戦によって混乱した計画・統制のシステムを再建することから始められた。食糧不足と急速なインフレという当面する危機に対処するため、1946年1月、政府は「経済危機緊急対策」を閣議決定し、その中で対策として、預金封鎖と「新円」への通貨切り換えを含む「金融緊急措置」とともに、賃金と価格の関係を安定させるための価格統制の実施を挙げた²⁾。価格統制に関する方針は、翌2月に閣議決定された「戦後物価対策基本要綱」によって具体化され、これに基づいて3月に新しい公定価格体系（「3.3物価体系」）が設定された³⁾。

価格統制に対応する配給統制については、戦時期から継承された国家総動員法に代わる法的枠組みとして、1946年10月に臨時物資需給調整法が制定された。同法は、主務大臣に物資の割当・配給・使用制限等に関する強い権限を与えるとともに、主務大臣によるこれらの措置は同年8月に新設された経済安定本部が定める方策に基づいて実施するものとした⁴⁾。すなわち、1946年中に、経済安定本部が司令塔となって経済計画・政策を企画立案し、それを各省が実施するという体制が作られた。実際、経済安定本部は1946年10月以降、四半期毎に個々の品目の需給について定めた「物資需給計画」を、復興金融金庫融資を含む産業資金の配分計画とあわせて策定した⁵⁾。重油輸入を起点に石炭を増産し経済復興を図るという、いわゆる「傾斜生産」は、この枠組みの下で実施されたの

2) 大蔵省財政史室編『昭和財政史 終戦から講話まで』第17巻、東洋経済新報社、1981年、pp.44-5。

3) 大蔵省財政史室編『昭和財政史 終戦から講話まで』第10巻、東洋経済新報社、1980年、pp.247-8、通商産業省・通商産業調査会編『通商産業政策史』第3巻、通商産業調査会、1992年、pp.142-3。

4) 経済企画庁戦後経済史編纂室編『戦後経済史』第7巻（復刻版）、1993年、原書房、pp.21-2、前掲『通商産業政策史』第3巻、pp.152-3。

5) 前掲『通商産業政策史』第3巻、pp.155-9。

である。

傾斜生産については、重油輸入を生産回復の起点とするという当初の構想は実現しなかったが、鉄鋼を含む資材・労働力・資金を石炭鉱業に集中し、公定価格の操作によって企業に増産インセンティブを与えるという施策は、下記のような副作用を伴いながらも、少なくとも石炭増産という目的には寄与した⁶⁾。1946年に戦時期ピーク（5,647万トン）の36%に当たる2,038万トンまで低下した石炭生産は47年には2,723万トン、48年には3,373万トンまで回復した（図1）。

傾斜生産およびその枠組みとなった計画・統制経済システムの主要な副作用は、マクロ的には急速なインフレ、ミクロ的には企業・事業所の低い生産性であった。そして1948年以降、これらの問題に対処するための抜本的な施策がアメリカ政府、GHQおよび日本政府において検討、実施され始めた。1948年7月にGHQが日本政府に指示した「経済安定10原則」は特に新しい内容を含んでいなかったが⁷⁾、日本政府がその実施について検討する中でその後の展開につながる新しい考え方が提起された。すなわち、同年9月に政府が決定した「経済安定10原則」の実施方策において、高能率企業への生産の集中、需要者の意向を生産者への資材割当に反映させること、割当配給制・価格統制の範囲縮小など、計画・統制システムが経済のミクロ面に与える弊害ないし歪みを是正するための施策が取り上げられた⁸⁾。これらは市場経済への移行のための過渡的施策と見ることができる⁹⁾。

計画・統制経済のミクロ的弊害についての認識と対策は、1948年11月にGHQのヘプラー労働課長が指示した「賃金3原則」にも明確に示されている。「賃金3原則」の骨子は、賃金引き上げを目的とした、赤字融資、財政均衡を阻害する価格差補給金、物価水準に影響を与える公

6) 岡崎哲二『「傾斜生産」と日本経済の復興』原朗編『復興期の日本経済』東京大学出版会、2002年。

7) 日本銀行百年史編纂委員会『日本銀行百年史』第5巻、日本銀行、1985年、pp.211-2。

8) 経済企画庁戦後経済史編纂室編『戦後経済史』第7巻（復刻版）、1993年、原書房、pp.120-3。

9) 岡崎哲二「解題」、経済企画庁戦後経済史編纂室編『戦後経済史』第1巻（復刻版）、1993年、原書房、p.4-5。

定価格引き上げを認めないということであり¹⁰⁾、企業が「ソフトな予算制約」の下で賃金抑制や生産性上昇の努力を怠るという、計画・統制経済の下で典型的に生じる弊害を除去することを意図したものと見ることができる¹¹⁾。

1948年12月にアメリカ政府からGHQ経由で日本政府に指示された「経済安定9原則」と1949年4月以降実施されたいわゆる「ドッジライン」は、1948年後半の一連の動きの延長上に位置づけることができる。特にドッジラインは、均衡予算、復興金融金庫新規融資の停止、経済統制の撤廃と1ドル=360円の単一為替レート設定という相互に一貫した政策の組み合わせによって、日本経済の急速な市場経済への移行を実現した。

このような一般的な制度・政策的枠組みの変化の中であって、石炭生産は順調に増加を続けた。石炭生産は、1948年には傾斜生産で47年度の目標とされた3,000万トンを大きく超える3,373万トン、49年には3,846万トンに達したのである(図1)。

3. 石炭価格の統制方式

石炭に関する価格統制の仕組みは戦時期から継承された。1940年5月に設立された日本石炭株式会社は、石炭配給統制法に基づいて、日本内地で生産され、あるいは日本内地に輸移入された石炭を一手に買取ったうえで、それを需要者に販売した¹²⁾。買入にあたっては、半期毎にまず石炭の品位毎に買入標準価格を定め、次いで各炭鉱の生産費を考慮して各品位各炭鉱毎の買入基準価格を定め、さらに各炭鉱の適正利潤を考慮して実際の買入価格を定めるという手順が取られた¹³⁾。日本石炭は買入れた石炭を品位別に一律の価格で需要者に販売し、買入価格と販売価格の差は国庫からの補助金で埋め合わされた。このように1940年からすでに、各炭鉱の生産費が買入価格に反映される仕組みとなっていた

10) 前掲『戦後経済史』第7巻、pp.125-6。

11) Kornai, Janos, *Economics of Shortage*, New York: North Holland, 1980.

12) 根津知好編『石炭国家統制史』日本経済研究所、1958年、pp.278-9。

13) 同上、pp.279-80。

が、1943年2月に閣議決定された「緊急物価対策要綱」は、石炭を含む増産が必要とされる物資全般について、生産者からの買入価格を直接的に各生産者の生産費に基づいて決めるという方針を定めた¹⁴⁾。

日本石炭は戦後も、1947年6月に配炭公団に業務を引き継ぐまで、石炭の買入・販売業務を引き続き担当した。戦後の石炭価格統制は、各炭鉱の生産費に基づいて各炭鉱からの買入価格を決めるという、戦時期の考え方を継承したが、インフレの急速な進行という戦時期にはなかった条件の下で、石炭価格統制の運営方式に変更が加えられた。すなわち、国庫からの補給金（補助金）を抑えるため、需要者価格を固定することは断念され、また、事前に決めた買入価格では実際にかかった生産費をカバーできないために、事後的な損失補償が大規模に実施された。

しかし、事後的損失補償は、炭鉱経営者の生産性上昇へのインセンティブを損なうことが認識され、このような認識に立って、1947年7月の新価格体系設定時の炭価改訂では、この問題の対処が試みられた。すなわち、物価庁が1947年7月31日に作成した「石炭の炭鉱別生産者価格について」は、次のように述べている¹⁵⁾。

従来の個別原価主義と損失補償主義の併用による生産者価格決定方式は、努力をした炭鉱が必ずしもめぐまれず、かへつて努力をせず損失を出した炭鉱が、その産出炭の品位の如何に拘らず実生産費を基礎とした補償を受けるといふ弊害が伴うので、今回は個別原価主義を若干修正し、必ずしも炭鉱個々につき価格を決めることをせずに、炭質、採炭条件等が類似している炭鉱群又は生産原価事情が近似している炭鉱群毎に単一価格を設定し、原則として各炭鉱の生産者価格は、その属する炭鉱群の価格によることとした

また、「価格は前極め制として事後的損失補償はこれを行わない」とされた。戦時期以来の価格統制の経験によって、日本政府は、価格統制が

14) 同上、pp.540-2。「緊急物価対策要綱」の戦時経済運営における一般的な意味については、岡崎哲二「戦時計画経済と価格統制」近代日本史研究会編『年報 近代日本研究』9、山川出版社、1987年を参照。

15) 物価庁「石炭の炭鉱別生産者価格について」（1947年7月31日）、物価庁『昭和22年新価格体系設定に関する資料集』1922年、p.47。

その運用方式によっては、生産者の深刻なモラルハザードを引き起こすことを理解していたといえる。

炭鉱群は全国で14設定された¹⁶⁾。この石炭生産者価格決定方針は、一方で「特に、その属する炭鉱群の単一価格では生産原価を償ひ得ない炭鉱については一定の額を加算して夫々の個別価格を設定する方法を採る」という、いわば抜け道を用意していた。ただし、その場合でも、個別加算でカバーするのは、各炭鉱群の平均生産費を超過する部分の30%までとされ、それを超える部分については「逡減的に加算額を決定」とするとされていた点が注目される。生産費が各地域の標準より大幅に高い炭鉱については、高い買入価格の設定や損失補償で赤字を全額カバーすることをせず、生産性の向上ないしは退出を促す方針が採られたのである。

価格統制に起因する炭鉱経営者のモラルハザードとそれへの対処という視点は、1948年6月に行われた全般的公定価格体系補正時の石炭価格改訂にも継承され、さらに明確になった。同年7月に物価庁が作成した「昭和23年6月23日補正の石炭価格統制額算出基礎」では、価格設定にあたっての基本方針として、「能率的な炭鉱経営を促進する」「企業意欲を振起せしめる」「品位向上の意欲を刺激する」ことなどが明記された¹⁷⁾。

石炭買入価格に関する具体的方式を定めた炭価配分特別専門委員の答申は、上の基本方針を踏まえて、「過去に置いて採った個別コスト主義の弊を除き炭鉱経営の合理化能率の向上等によるコスト引き下げを図る」ことを強調した¹⁸⁾。そのため、買入価格を設定する炭鉱集団をそれまでの14集団¹⁹⁾から10集団とし、さらに1948年10月以降は4集団とすることとした²⁰⁾。そして、前回の公定価格改定の場合と同様、各炭鉱

16) 九州の北九州、西九州、天草、北海道の石狩・空知、その他、西部の海底、山手、無煙、その他、東部の湯本・好間深部、同浅部、植田・櫛形、双葉・白河、その他（前掲『石炭国家統制史』p.849）。

17) 物価庁「昭和23年6月価格補正に関する資料集」第2分冊、1948年、p.83。

18) 炭価配分特別専門委員会答申「石炭生産者価格の炭鉱別規格別配分方法について」1948年6月、同上、p.101。

19) 有煙炭の北九州、西九州、北海道石狩空知、北海道その他、宇部、常磐、その他、無煙炭の天草、山口、その他、同上、p.101。

20) 九州、北海道、内地東部、内地西部、同上、p.104。

集団に設定された買入価格で赤字が生じる炭鉱に対する価格加算について、「個々の炭鉱の赤字を全面的にカバーするようにこれを行うのではなく、その赤字を一定の率により逓減したものを以て加算額とする」としただけでなく、カバーする赤字の範囲について具体的に、「加算額の計算は、赤字炭鉱の加算後の価格の平均が、原価の平均とメリットによる単一価格（手取）の平均との概ね中間となるようにこれを行う」と特定した²¹⁾。生産性が相対的に低い炭鉱には、赤字が生じるように事前に価格を設定し、事後的にも赤字を補填しないという方針が明確にされたのである。

以上の経過の後、日本経済の市場経済移行の一環として、1949年8月にまず石炭の配給統制が廃止され、1949年9月には石炭の価格統制と配炭公団が廃止された。石炭の価格と配分は市場で自由に決定されるようになり、石炭鉱業は市場経済の中に包摂された²²⁾。

4. 価格統制の撤廃と生産性変化

前節で述べたように、1940年代後半、石炭鉱業は、価格統制方式の段階的な修正を経て、最終的に市場経済に移行した。この制度移行は、炭鉱の生産性にどのような影響を与えただろうか。以下では炭鉱別のミクロ・データを用いてこの問題を検討する。

石炭鉱業は戦後復興期における最重要の戦略産業と位置づけられていただけに、詳細な炭鉱レベルのデータが記録されている。ここでは、市場経済への移行が個々の炭鉱の生産性に与えた影響を捉えるため、1946-47年度、1948-50年の5時点について、各炭鉱の石炭生産量と期末労働者数から、労働生産性（労働者1人当たり年間石炭生産量）を算出する。1946-47年度のデータは日本石炭鉱業連盟・日本石炭鉱業会編『石炭労働年鑑』1947年度版、1948年度版から、1948-49年のデータは資源庁長官官房統計課編『本邦鉱業の趨勢』1948-49年版、1950年のデータは通商産業省調査統計部工業統計課編『本邦鉱業の趨勢』1950年版から、それぞれ得た。各年（度）の観測数（炭鉱数）は、それぞれ345、423、

21) 同上、p.102。

22) 前掲『石炭国家統制史』pp.822-7。

272、275、411である。

まず、労働生産性の平均の推移を見ると、1946-47年度には完全に停滞していた一方、1948年から上昇傾向をたどったことがわかる（図2）。労働生産性変化の状況をより詳細に観察するために、図3に労働生産性の分布を1946年度、1948年、1950年の3時点について示した。1946年度と48年の分布を比較すると、全体として分布が右に移動しているほか、46年度には非常に厚かった分布の左側の裾が薄くなっていることが注目される。相対的に労働生産性が低い炭鉱で特に顕著な生産性上昇ないしは退出が生じたことを示唆している。一方で、1948年と50年の分布を比較すると、この期間にも全体として分布が右に移動しているが、それだけでなく右側の裾が厚くなるという分布の形の変化が生じたことが注目される。これは、相対的に生産性が高い炭鉱で大きな生産性上昇が生じたことを示唆している。

これらの観察を別の角度から検討するために、1946年度から50年度まで存続した炭鉱148カ所について、それを1946年度における労働生産性の水準で2つのグループに区分して、それぞれの生産性の推移を図4に示した。図4に示されるように、両グループの労働生産性の動きには明確な差違があった。すなわち、初期時点で生産性が低かった炭鉱の平均生産性は一貫して上昇傾向をたどったのに対して、初期時点で生産性が高かった炭鉱の平均生産性は1948年まで停滞し、その後、上昇傾向に入った。こうした動きは図2の分布の変化と整合的である。

以上の炭鉱別の労働生産性の動きは前節で述べた価格統制の推移とどのような関係があるだろうか。価格統制の運営について注目されるのは、1947年7月からすでに、相対的に生産性の低い炭鉱に対しては、配炭公団の買取価格を、生産費をカバーしない水準に設定することを通じて、生産性上昇へのインセンティブを与えていた点である。他方、相対的に生産性が高い炭鉱については、買取価格によって生産費がカバーされていた。もっとも、買取価格の「前極め制」が47年7月に導入されたから、各炭鉱が生産費を引き下げることによって利潤マージンが増加するという形で、高生産性炭鉱にも生産費低下・生産性上昇のインセンティブがあったともいえる。しかし、少なくともそれまで、毎年、生産費の調査に基づいて買取価格が改訂されていたから、生産費低下分は翌年の買取

価格の設定に織り込まれる予想されたであろう。そうであるとすれば、高生産性炭鉱の生産性上昇のインセンティブが損なわれることになる。低生産性炭鉱と高生産性炭鉱の間のこのようなインセンティブの相違が、価格統制が機能していた1946年度-48年の生産性推移の相違に反映されたと見るができる。そして1949年に価格統制が廃止されたことによって、高生産性炭鉱を含む全ての炭鉱が一様に生産性上昇に向かうことになったといえる。

5. おわりに

日本経済は1949年4月以降、戦時期以来、10数年ぶりに計画・統制経済から市場経済に移行した。市場経済への移行は、日本経済にマクロ的およびミクロ的に大きな影響を与えたと考えられる。この論文では石炭鉱業における炭鉱別のデータを用いて、市場経済への移行のミクロ的なインパクトについて検証した。

市場経済移行以前の石炭価格統制は、原則として各炭鉱の生産費に基づいて公的配給統制機関（日本石炭ないし配炭公団）が各炭鉱から石炭を買入れるという方式で行われていた。一方で、相対的に生産費が高い炭鉱については1947年7月以降、生産費以下の買入価格が設定されるようになった。このような買入価格設定の炭鉱間の差違は、インセンティブの差違を通じて、統制期および市場経済移行期における生産性変化のパターンに炭鉱間で明確な差違をもたらした。すなわち、第一に統制期には低生産性炭鉱のみで生産性上昇が生じ、第二に市場経済への移行の生産性上昇へのプラスのインパクトは高生産性炭鉱のみで観察された。これら2つの事実は、生産費に基づく価格統制が炭鉱経営者の生産性向上へのインセンティブを損ない、その問題が市場経済への移行によって解消されたことを示している。

【付記】本論文は、平成23-26年度科学研究費補助金基盤研究（A）（課題番号23243026）「日米特殊関係による東アジア地域再編の政治経済史研究」、ならびに平成22-26年度科学研究費補助金基盤研究（S）（課題

第1部 大戦後アジア地域における経済構造の再編

番号 22223003) 「途上国における貧困削減と制度・市場・政策：比較経済発展論の試み」の助成を受けた研究成果の一部である。

※本論文は『名古屋大学学術機関リポジトリ』(<http://ir.nul.nagoya-u.ac.jp/jspui/>)内に電子版が掲載されており、閲覧・ダウンロードが可能である。