

# 1920年代前半におけるイギリス石炭業の「国有化」問題

——「サンキー委員会報告書」(1919年)の検討を中心として——

山 崎 勇 治

## 目 次

### はじめに

#### 第1章 第1次大戦を契機とするイギリス石炭業の地位の変化

——「国有化」問題の背景的考察として——

(1) 第1次大戦前の石炭業概観

(2) 第1次大戦直後のイギリス石炭業の地位の変化

#### 第2章 「サンキー委員会報告書」の特色

——中心的議題としての「国有化」——

#### 第3章 第2次「サンキー委員会報告書」の内容ならびにその意義

——石炭業再建策としての「国有化」——

### お わ り に

## はじめに

1947年に、イギリス労働党政府のもとで実施された石炭業の「国有化」は、どのようにして生まれたのであろうか。また、どのような役割りを持っていたのであろうか。この「国有化」政策を究明することは、イギリス国家独占資本主義の性格を理解する上できわめて重要である。

今までの「国有化」政策に関する研究は、ほとんど次の4点につきる。(1)産業構造論的視点からの国有化された産業の詳しい実証的分析、(2)計画経済論的視点からの理論的研究、(3)混合体制論からの研究、(4)労働運動論からの研究。

このような研究は、イギリス資本主義が歩んできた歴史的展開の中で追い求め

ようとする態度に欠けていた。つまり、ひとつには、「国有化」政策が、イギリス石炭業の再建とどのようなかかわりをもっていったのか、という点であり、他のひとつには、「国有化」政策が石炭業の独占形成とその発展とにどのような関係をもっていったのか、という点についてである。

以上の反省に立てば、「国有化」政策が現実の政策上の課題となって歴史上に現われた兩大戦間、特に、1920年代のイギリス石炭業研究は重要となってこよう。

石炭業にとって兩大戦間の特に1920年代は、「危機の20年」といわれているように激動の時期であった。1920年代に限定してその政策の変化をみても、その前半と後半とは全く性格を異にしている。

まず、第1次大戦直後から1925年までの前半は、イギリス石炭業が大戦前の世界的な独占的地位を喪失し、それを契機として石炭業自身がさまざまな問題を提起した時期であった。特に世界市場の喪失に伴って、第1次大戦前からの企業規模の零細性、炭坑設備の陳腐化、技術進歩の停滞性が他の諸国に比べて顕著になった。このことは、賃金・労働時間・失業問題から生じてくる労資対立の激化となって現われてきた。いろいろ対策がなされた。しかし、いずれも成功しなかった。その時、これらの諸問題の抜本的解決策として「国有化」政策が、大きくクローズ・アップされたのである。

「国有化」問題は、最初は炭坑労働者の社会主義化をめざした「国有化」要求として出現した。もちろん、それには大戦直後の社会不安の増大と、ロシア革命の成功からくる影響が密接に絡み合っていた。ところが、炭坑資本家・政府は、こうした社会主義をめざした「国有化」要求に対して、全く別の次元でその要求を受けとめようとしていたのである。その端的な例として、のちに述べる「サンキー委員会報告書」をあげることができる。サンキー委員長は、炭坑労働者のこのような「国有化」要求を逆手にとって現体制強化のために生かそうとしたのである。石炭業の諸問題の抜本的打開策として、「国有化」勧告を行なうのである。ここにイギリス石炭業の再建のために「国有化」問題が、

「政策」として登場するゆえんがあるといえる。

次に、1926年から1930年までの20年代後半の政策が考察されなければならない。それは、「独占的再編成」政策が中心であったといえる。1920年2月11日に、炭坑資本家は、「社会主義化」を危惧して、サンキー委員長勧告を拒否した。1926年の不況時には、彼等は、石炭業の生産構造の抜本的打開策として、独占化を計かろうとしたのである。それが、国家権力による「独占的再編成」政策である。「企業合同」、「カルテル形成」、「シンジケート」政策がそれである。今まで、1929年の世界恐慌を契機として1930年代に注目されて、「国家の経済過程への介入」が説かれてきたが、しかし1920年代にすでに「国有化」政策や「独占的再編成」政策という形態で、こうしたことは問題にされていたのである。特に、「独占的再編成」政策は、現実に行なわれていたものである。われわれは、ここに「国家の経済過程への介入」の端初形態をみいだすのである。

以上、1920年代のわずか10年間に、イギリス石炭業には、こうした2つの大きな質的転化を迫るような政策が展開された。これらの政策の変遷過程を検討するための資料として、第1次大戦直後の1919年に発表された「サンキー委員会報告書」、ならびに、1925年に発表された「サミュエル委員会報告書」がある(補注)。

(補注)

前者は、1919年3月に設立されたサンキー委員会によって、1919年3月20日および6月20日の2回に分けて発表された1,646ページにわたる報告書であり、後者は、1925年9月5日に設立されたサミュエル委員会によって、1926年3月に発表された1,748ページにわたる報告書である。なお、両報告書の構成は以下のとおりである。

「サンキー委員会報告書」

First Interim Reports, dated 20th March, 1919 [Cmd. 84-86], pp. 1-14, 1-20 & 1-8.

Second Stage Reports, dated 20th June, 1919 [Cmd. 210], pp. 1-67.

The Minutes of Evidence on the First Stage of the Inquiry [Cmd. 359], pp. 1-144.

The Minutes of Evidence on Second Stage of the Inquiry [Cmd. 360], pp. 415-1219.

The Appendices to the Evidence [Cmd. 361], pp. 1-318.

「サミュエル委員会報告書」

The Report of the Royal Commission on the Coal Industry (1925)

Volume 1.—Report [Cmd. 2600], pp. 1-237.

Volume 2. (Part A).—Minutes of Evidence, pp. 1-492.

(Part B).—Minutes of Evidence, pp. 493-1056.

Volume 3.—Appendices and Index, pp. 1-455.

われわれは、この2つの資料を使って、イギリス石炭業で1920年代の10年間に、なぜ「国有化」政策がとりあげられ、なぜ炭坑資本家が「国有化」勧告を拒否したのか、また、彼等の意図した「独占的再編成」政策とはどのようなものか、を明らかにしたいと考えている。このことは、イギリス石炭業の独占形成・発展過程の特殊性をみきわめる上で必要なことである。また、第2次大戦直後の労働党政府の「国有化」政策の意義を明確にすることにもつながると考える。

しかし、紙数の関係もあり、まず本稿では、このような観点から表題に示したように、20年代前半に限定し、この時期の問題である「国有化」を対象として、「サンキー委員会報告書」の検討をつうじて考察することにする。

## 第1章 第1次大戦を契機とするイギリス 石炭業の地位の変化

—「国有化」問題の背景的考察として—

### (1) 第1次大戦前の石炭業概観

イギリス資本主義は、エネルギー産業である石炭業の発展を不可欠の軸として展開したといえよう。1760年に始まり、1830年代にひとまず完了した産業革命の歴史は、いわば、近代的石炭業の確立の歴史でもあった。蒸気機関の登場がこの石炭業の重要性を決定的にしたのである。石炭と水とを消費して、みずからその動力を生みだし、その力は全く人間のおもいのままになり、可動的であり、移動の手段であった蒸気機関。さらに、都市的であって、水車のように生産を田園に分散させないで都市に集中させることができ、また、その技術の応用は普遍的であり、どんな所在地にあっても局地的事情に制約されることがほとんどない蒸気機関。この蒸気機関のエネルギー源は、いうまでもなく石炭であった。そして、幸いにもイギリスは豊富な石炭資源に恵まれていた。そのため、イギリス石炭業は、この国の資本主義を支えるものとして発達していっ

た。さらに、それはヨーロッパにおける産業革命の発展を支える産業としても、世界の海運業に燃料を供給する産業としても発展していった。

こうした発展は19世紀を通じて続き、第1表に表示されているように、特に1880年から1913年の間の発展には著しいものがある。

第1表 イギリスにおける石炭産出高  
1850～1913年  
(単位: 100万トン)

年次	産炭量	年次	産炭量
1850	49.0	1885	159.4
1855	64.5	1890	181.6
1860	84.0	1895	189.7
1865	98.2	1900	225.2
1870	110.4	1905	236.1
1875	131.9	1910	264.4
1880	146.8	1913	287.4

(備考) Report of the Royal Commission on the Coal Industry (1925), Vol. 3, pp. 16-17 より作成。

第1次大戦直後の1913年には、イギリス石炭業の産出高と海外輸出額とが最高潮に達し、いわゆる最盛期を迎えたのである。1850年の年間産出高4,900万トンから1890年の1億8,160万トンに、さらに1913年には実に2億8,740万トンに増大しているのである。この1913年の数字は、当時のヨーロッパの全石炭産出高のほぼ半分に相当するものであったり。

このように大量に産出された石炭は、第2表によれば、家庭用・ガス産業・鉄道・炭坑用・その他一般製造業にと広く使用されていた。

国内的に、こうした原料、燃料を供給する意味での基幹産業としての役割が大きかっただけではなく、輸出産業としても大きな比重を占めていた。「サミュエル委員会報告書」によれば、イギリス石炭業がすでに衰退の兆をみせていた1924年においてさえ、イギリスの全輸出額のほぼ10パーセントに相当する2億5,000万ポンドも輸出していた<sup>1)</sup>。

イギリスにおける石炭業の重要性は、その炭坑労働者数からも推察されよう。石炭業に従事する労働者数は、1921年においてさえ128万6,000人と、各業種の

1) W. H. B. Court, "Problems of the British Coal Industry between the Wars", The Economic History Review, Vol. XV, Nos. 1 & 2 (1945), p. 3.

2) Report of the Royal Commission on the Coal Industry (1925), Vol. 1, p. 3. 以下、Samuel Report ①と略記する。

第2表 イギリスにおける用途別石炭消費量

(単位: 100万トン) (%)

用 途	年 次			年 次		
	1913	1923	1924	1913	1923	1924
家 庭	33.5	33.50	33.75	18.2	19.9	18.7
ガ ス 産 業	16.7	15.37	16.66	9.1	9.1	9.2
電 気 事 業	4.9	7.24	7.75	2.7	4.3	4.3
鉄 道	13.2	13.33	13.51	7.2	7.9	7.5
船 舶	1.9	1.16	1.27	1.0	0.7	0.7
炭 坑	18.0	16.85	16.58	9.8	10.0	9.2
坑 夫	5.8	6.47	6.57	3.2	3.8	3.7
製 鉄	21.2	14.42	14.04	11.5	8.5	7.8
一般製造工業・その他	68.6	60.42	70.23	37.3	35.8	38.9
計	183.8	168.76	180.36	100.0	100.0	100.0

(備考) Report of the Royal Commission on the Coal Industry (1925), Vol. 1, p. 11 より作成。

中で第一位の座を占めている。この数字は、イギリスの全就業人口の約8パーセント以上に相当するものであった<sup>3)</sup>。

以上のように、第1次大戦前のイギリス石炭業は、文字通りの基幹産業として、また、輸出産業として空前の繁栄を享受することができたので、後述のように構造的な問題点をかかえながらも、とりわけて大きな政策問題とはならなかった。

## (2) 第1次大戦直後のイギリス石炭業の地位の変化

第1次大戦後のイギリス石炭業は、空前の繁栄を享受していた第1次大戦前とは対照的に、産出高においても輸出高においても急減を重ね、危機的状況を呈したことは周知のことである<sup>4)</sup>。

<sup>3)</sup> Samuel Report ①, p. 1.

<sup>4)</sup> Neil Buxton, "Enterpreneurial Efficiency in British Coal Industry between the Wars", The Economic History Review, second series, Vol. XX III, No. 3 (Dec. 1970), p. 476. を参照。

イギリス石炭業の危機的状況が、まず海外需要の急減したことから発生した点、特徴的である。1920年の石炭輸出货量は、1913年の最盛期と比較すると急減している。第3表に表示しているように、1913年のイギリス石炭輸出货量は、7,340万トンであったが、1920年には、その3分の一に相当する2,490万トンに激減しているのである。その内訳をみると、対ベルギー輸出が200万トンから67万トンに、対デンマークが300万トンから100万トンに、イタリアが960万

第3表 イギリス石炭輸出货量の変化  
(単位: 万トン)

	1913年	1920年
総計	7,340	2,490
ベルギー	200	67
デンマーク	300	100
イタリア	960	290
ドイツ	897	1

(備考) Report of the Royal Commission on the Coal Industry (1925), Vol. 3, p. 18 より作成。

トンから290万トンに、ドイツにいたっては897万トンからわずか1万トンに激減している。

他方、このイギリスの石炭輸出货量の減少とは対照的に、上述のヨーロッパ諸国の石炭産出量は増大している。19世紀末まで最大の産出国であったイギリス

は、20世紀に入ると、アメリカ合衆国に追い越されてしまった。すなわち、第4表からわかるように1905年には、イギリスの石炭産出量は、2億3,600万トンであるのに対してアメリカ合衆国のそれは、3億5,000万トンと、約1億トン以上も凌駕しているのである。さらに、1917年には、アメリカ合衆国に次いでドイツもまたイギリスを、その国内市場から駆逐するようになったのである。こうした諸国からの影響を受けて、イギリスの石炭産出高は、1918年に、ついに全世界産炭高の18パーセントを占めるにすぎないほどに低下したのである。

こうしたイギリス石炭業の衰退を、別の角度から検討してみよう。第5表に表示されているように、労働者1人当りの年産炭高の国際比較表をみると、1909年～13年においては、アメリカ合衆国、イギリス、ドイツの順で、それぞれ710トン、257トン、256トンであった。ところが、1914年～18年には、ドイツとイギリスとの順位が逆転し、アメリカ合衆国——623トン、ドイツ——286トン、イギリス——252トンとなった。しかも注目すべきことには、イギリス

第4表 世界の石炭総産出量と主要三ヶ国の産出量

(単位: 100万トン)

年次	総産炭量	イギリス	アメリカ合衆国	ドイツ
		%	%	%
1905	925.9	236.0 (26.0)	350.6 (31.3)	171.0 (18.7)
1906	997.4	250.9	369.7	190.4
1907	1,099.3	267.7	428.8	202.4
1908	1,051.0	261.4	371.2	211.8
1909	1,095.4	263.6	441.4	213.9
1910	1,145.3	264.3 (23.1)	447.8 (38.9)	218.8 (19.4)
1911	1,167.7	271.8	443.1	230.7
1912	1,229.8	260.3	477.2	251.6
1913	1,320.5	287.3	508.8	272.8
1914	1,189.4	265.5	458.5	241.1
1915	1,175.3	253.1 (21.6)	474.6 (40.5)	231.0 (19.7)
1916	1,258.7	256.2	526.8	249.2
1917	1,301.1	248.4	581.6	259.0
1918	1,234.0	227.6 (18.0)	605.5	254.6
1919	1,150.0	229.6	494.6	206.9
1920	1,297.0	229.4 (17.6)	587.7 (45.3)	239.3 (19.8)
1921	1,118.0	163.1	452.1	255.0
1922	1,210.0	249.6	425.8	262.8
1923	1,340.0	276.0	587.0	177.5
1924	1,340.0	267.1	512.0	239.2

(備考) Report of the Royal Commission on the Coal Industry (1925), Vol. 3, p. 16-17 より作成.

の1人当り産炭高は、1879年～83年の期間から、その絶対量においても減少傾向を示しているのである。

いうまでもなくこうした1人当りの産炭高を規制する決定的要因は、機械化の進展度である。第1次大戦後のイギリス石炭輸出の急減は、ヨーロッパ諸国の石炭業の生産力の急激な発展に起因していた。こうしたヨーロッパ諸国における事実とは対照的に、イギリスにおける機械化の遅れは大戦前からの伝統的なものであるが、大戦後にはその立遅れがいつそう明らかとなっている。第6表に表示されているように、イギリスの機械による採炭率は、1913年のピーク



第5表 各国における炭坑夫一人一交代当り産出量（年間）

（単位：トン）

年 平 均	イギリス	フランス	ベルギー	ドイ ツ	アメリカ 合 衆 国
1874 — 78	270	154	135	209	327
1879 — 83	319	187	163	257	427
1884 — 88	319	196	173	269	398
1889 — 93	282	201	168	257	447
1894 — 98	287	208	174	262	542
1899 — 03	289	198	169	247	568
1904 — 08	283	194	162	251	636
1909 — 13	257	195	159	256	710
1914 — 18	252	152	125	286	623
1919 — 23	195	132	135	163	655

（備考） Report of the Royal Commission on the Coal Industry (1925), Vol. 1, p. 127 より作成。

時にも、わずか8.48パーセントを示すにすぎず、これに対してアメリカ合衆国は50.7パーセントも占めていた。

第6表 イギリス・アメリカ合衆国機械採炭率比較（%）

年 次	イギリス	（スコットランド）	アメリカ合衆国
1913	8.48	21.7	50.7
1921	14.11	36.3	65.6
1922	15.27	40.2	63.2
1923	17.22	44.9	66.9
1924	18.68	47.0	69.5

（備考） Report of the Royal Commission on the Coal Industry (1925), Vol. 3, p. 48, p. 151, p. 173 より作成。

イギリスでもっとも機械化の進んでいたスコットランド地方においてさえ、21.7パーセントを占めているにすぎなかった。1921年には、アメリカ合衆国が65.6パーセントと着実に上昇している反面、イギリスは14.1パーセントにとどまっている。イギリスにおいてもっとも先進的なスコットランド地方においてさえ、アメリカ合衆国よりも機械化が遅れている。このように、第6表は、両国における石炭業の生産力格差を端的に示している。

こうした機械化の遅れは、炭坑規模の零細化に対応している。第7表は、1924年においてさえも、従業員50人以下の炭坑数が818もあり、イギリス全炭坑数2,481の33パーセントも占めていることを表示している。また、50人～500人の従業員をもつ炭坑数は848あり、全体の34パーセントを占めている。したがって、従業員500人までの零細な炭坑数は1,666になり、全体の67パーセントも占めているのである。ところが、これらの規模の零細な炭坑による産炭量は、4,584

第7表 イギリス石炭業の規模別構成 (1924年)

従業員規模	炭坑数	従業員数	生産量 (トン)	一人当り 生産量(トン)
50人以下	818(33.0)	13,508(1.1)	2,394,533(0.9)	177
50～500	848(34.2)	199,300(16.5)	43,454,587(16.4)	218
500～1000	422(17.0)	305,532(25.2)	66,356,643(24.9)	217
1000～1500	198(8.0)	242,264(20.2)	51,729,260(19.4)	214
1500～2000	77(3.1)	134,198(11.1)	30,043,541(11.2)	224
2000～2500	61(2.5)	134,588(11.1)	29,486,767(11.0)	219
2500～3000	31(1.2)	84,380(7.0)	19,734,479(7.4)	234
3000以上	26(1.0)	96,972(8.0)	23,520,541(8.8)	243
計	2,481(100.0)	1,210,742(100.0)	266,720,351(100.0)	220

(備考) Report of the Royal Commission on the Coal Industry (1925), Vol. 3, p. 177 より作成。

万トンであり、イギリスの総産炭量2億6,672万トンのわずか17パーセントを占めるにすぎないのである。このように、イギリスの石炭業には、規模の零細な炭坑が多く、機械化の遅れた非近代的な炭坑が数多く存続していたのである。

こうしたイギリス石炭業における機械化の遅れが、国際競争力の弱화를まねいたのである。国際競争力の指標として、ひとまず、トン当りの石炭価格を比較してみよう。第8表によれば、1914年までのイギリスの石炭価格は、アメリカ合衆国のそれよりも割高で、ドイツよりも割安であった。しかし、1915年以降、ドイツの石炭価格がイギリスのそれよりも割安になっていることがわかる、1920年にいたっては、それぞれの石炭価格は、トン当り、ドイツ—13シリング6ペンス、アメリカ—23シリング10ペンス、イギリス—34シリング7ペンス

第8表 炭坑口価格（トン当り）の国際比較

年次	イギリス		アメリカ合衆国		ドイツ		年次	イギリス		アメリカ合衆国		ドイツ	
	s.	d.	s.	d.	s.	d.		s.	d.	s.	d.	s.	d.
1905	6	11	5	7	8	7	1915	12	6	6	0	10	9
1906	7	3	5	8	8	11	1916	15	7	6	10	10	9
1907	9	0	5	10	9	8	1917	16	9	11	10	12	0
1908	8	11	5	10	10	3	1918	20	11	12	8	15	9
1909	8	1	5	6	10	2	1919	27	4	14	1	11	9
1910	8	2	5	9	9	10	1920	34	7	23	10	13	9
1911	8	2	5	9	9	9	1921	26	2	19	0	10	8
1912	9	1	6	0	10	6	1922	17	8	19	6	—	—
1913	10	2	6	1	11	2	1923	18	10	15	0	—	—
1914	10	0	6	1	10	7	1924	18	10	—	—	—	—

（備考） Report of the Royal Commission on the Coal Industry (1925), Vol. 3, p. 21.

となっている。つまり、ドイツの2.5倍、アメリカ合衆国の1.5倍にもなっている。このような割高な価格でもってしては、イギリス石炭業が国際競争力を失ったのは当然であろう。

## 第2章 「サンキー委員会報告書」の特色

### ——中心的議題としての「国有化」——

第1次大戦前のイギリス石炭業は、基本的には、いわゆる不況期の合理化の過程を通じて新たな生産力水準を形成するというよりも、むしろ労働時間の延長、賃金の切り下げによって、その資本蓄積を強行してきたのが特徴的である。第1次大戦直後の石炭危機に際しても、イギリス石炭業はこうした賃金の切り下げと労働時間の延長という方法によって、この不況期に対処したのである。

サンキー委員会は、直接的には、全イギリス炭坑労働者連盟がゼネスト戦術でもって要求した賃金引き上げ、労働時間の短縮、ロイヤルティの廃止、炭坑の国有化要求に対応して、政府によって1919年3月に設立されたものである。このようなゼネスト→サンキー委員会の成立という対応は、もちろん石炭危機の反映である。このことは、同委員会がその討議の過程で、大戦直後の不況に

よる賃金の悪化、労働時間の延長といった社会不安を惹き起こす問題の原因を掘り下げ、石炭業全般の産業政策の方向を模索するにいたったことから首肯されるであろう。換言すれば、同委員会の特色は、直接的な賃金の引き上げ、労働時間の短縮といった労働政策の問題としてこの危機に対応したのではなく、むしろ石炭業の再建という産業政策の問題として対応したところにある。

ところが、従来のこの時期に関する研究は、労働問題からのものであった。こうした視角からの研究は、必然的に、この時期の労賃や労働時間にのみ集中した夥しい研究をうみだすのみならず、さらに、劣悪な労働条件を規定している石炭業全般の体質を究明するという方法にとって障害となってきたように思われる。

まず、こうした障害は、いわゆるロイヤルティ問題にあらわれている。従来この問題に対する研究は、イギリス石炭業の機械化の遅れや劣悪な条件の原因について掘り下げて検討しようとはせず、当時問題になった「ロイヤルティ」制度に帰着させて理解する向きが強かった。

例えば、前川嘉一氏は、「イギリス石炭業の生産条件を規定してきた最も重要なものに、鉱区使用料（ロイヤルティ）制度がある」<sup>5)</sup>と、当時のこの産業の地位の転落の原因を「ロイヤルティ」制度に求めておられる。隅谷三喜男氏も、当時のイギリス石炭業に言及し、「石炭業は、その基底である鉱区所有のなかに矛盾をはらんでいる」<sup>6)</sup>と述べておられる。奥泉清氏にいたっては、「鉱区使用料の存在が、急速な合同および、非能率炭坑の閉鎖にとって大きな阻止要因となった」<sup>7)</sup>と、イギリス石炭業の企業合同が進まなかった原因を「ロイヤルティ」制度に求めておられる。

そもそも、「ロイヤルティ」制度とは、土地所有者が石炭採掘権を炭坑資本家に与えた代償として、炭坑資本家からその使用料を地代として1年ごとに、

5) 前川嘉一「イギリス炭鉱業と労働者階級」『経済論叢』第68巻、第6号、昭和26年、109ページ。

6) 隅谷三喜男『日本石炭産業分析』岩波書店、昭和43年、416ページ。

7) 奥泉清「1920年代末におけるイギリス重工業の再編成過程——『合理化』の端初形態について——」『年報経済学』第22巻、第4号、昭和36年、17ページ。

または、短期間契約で土地所有者に支払われる制度である。「サミュエル委員会報告書」によると、この「ロイヤルティ」制度は1568年頃に成立したものである。1568年以前には、イギリスの地下資源は国王の所有物であったが、同年以降は、金と銀を除いて土地所有者の所有物となった<sup>8)</sup>。

しかし、当時のイギリス石炭業の斜陽化の原因を「ロイヤルティ」制度に求めることには種々の問題があるかと思われる。

まず第1の疑問点は、「ロイヤルティ」制度がイギリスにのみ存在する特殊な制度であるため、その重みそれ自体を考えないで、これをあまりにも過大評価していることである。本来、「ロイヤルティ」制度とは、地代の一形態であり、その支払いは石炭業の利潤の内部的分配としてなされる。利潤さえ十分であればそれほど問題にならないものと思われる。資本主義社会の石炭業は、何れの国においても、こうした地代負担を背負っていると考えてよいのではなからうか。

第2に、石炭生産費に占める「ロイヤルティ」の低さがあげられる。そこでひとまず当時の石炭生産費に占める「ロイヤルティ」の比重を分析してみよう。

第9表 ダービシア炭（トン当り）  
費用構成（1919年）

構 成	s.	d.
ロイヤルティ	0	4
賃 金	13	5
資 材 費	3	6
経 営 費	0	5
減 価 償 却 費	0	4
所有主利潤	2	5
管理者利潤	0	9
炭 坑 口 価 格	21	2

（備考）Coal Industry Commission, First Interim Report, 1919, p. xii より作成。

「サンキー委員会報告書」は、1919年当時のダービシアの炭坑におけるトン当りの生産費の内訳を第9表のように表示している。この表からわかるように、「ロイヤルティ」は、炭坑口価格21 シリング2ペンスのうち、わずか4ペンスであり、全体の1.5パーセントを占めているにすぎない。このように、「ロイヤルティ」の額は、石炭価格のなかできわめて微小なものであることがわかる。

さらに、「ロイヤルティ」問題が石炭危

<sup>8)</sup> Samuel Report ④, pp. 74-84.

機の真の解決と無縁であったことは、その後の歴史的事実からも説明できる。

「サンキー委員会報告書」はもちろん、「サミュエル委員会報告書」も、この「ロイヤルティ」制度の廃止を勧告しているにもかかわらず、1938年の石炭鉱業法成立までは、この制度が廃止されていないのである。このことは、炭坑資本家が「ロイヤルティ」制度の廃止を緊急の課題とせず、その積極的な廃止運動を展開していないことを意味している。

このように、第1次大戦後のイギリス石炭業の斜陽化の原因として指摘されてきた「ロイヤルティ」制度に関しては、それ自体が問題というよりも、このような制度的なものにまでその原因を求めざるをえなかったところに問題がある。つまり、「ロイヤルティ」問題を、当時のイギリス石炭業の体質的危機の深さを表現するものとして受けとめねばならないのである。もちろん、この制度を過小評価してはならないけれども、むしろ、かつてのイギリス石炭輸入国であったヨーロッパ諸国の石炭業の急速な発展に当面して、イギリス石炭業がいわば一気に国際競争力を失なったその根本原因を追究しなければならないのである。

それゆえに、「サンキー委員会報告書」においても、労働問題と同様に、「ロイヤルティ」問題もまた、その中心的課題となりえなかったことは当然であろう。こうした点は、同委員会が1919年3月20日に勧告した案件のなかで、国有化案のみが6月20日に中心議題として検討されていることからもうかがわれるであろう。つまり、同委員会は、非近代的な生産構造を抜本的に改革する方向を「炭坑の国有化」という形態で検討したのである。

したがって、次章においては、第2次「サンキー委員会報告書」<sup>9)</sup>の内容に即して、その中心的議題である「炭坑の国有化」問題に焦点をあわせて、これを検討する。

---

<sup>9)</sup> Coal Industry Commission, Second Stage Report, dated 20th June, 1919. 以下、Sankey Report ② と略記する。

### 第3章 第2次「サンキー委員会報告書」

#### の内容ならびにその意義

—石炭業再建築としての「国有化」—

第2次サンキー委員会においては、「炭坑の国有化」問題に限定して、激しい論争が展開された。既述のように、同委員会の成立を促す契機となった1919年石炭危機は、イギリス石炭業の非近代性という構造的弱点を暴露したものであったために、その中心的議題は、もはや賃金、労働時間、ロイヤルティといった個別的な問題にとどまりえず、石炭業全般に対するいわば総合的な政策をめぐる展開されねばならなかったのである。それゆえに、本章においては、第2次「サンキー委員会報告書」のうちの、特にサンキー委員長が総括した「炭坑国有化」に関する「報告書」にもとづいて、この問題を検討することにする<sup>10</sup>。

まず最初に、サンキー委員長は、次のような理由を提示して、石炭業のドラスティックな再建築を「炭坑の国有化」という形態で志向しているのである。

第1に、イギリス経済に占める石炭業の地位から帰結するところの基幹産業のあり方から、「炭坑の国有化」を次のように勧告している。「石炭業は、全産業に影響を及ぼしている意味からいって、イギリスの基幹産業であり、常に安価で十分な石炭を供給することは、イギリスの全産業を再建・維持するための必須条件であり、また諸個人の安定した生活を維持するうえでの基本的条件でもある。こうした点を考慮するならば、イギリス石炭業の再建問題は、ただ石炭業だけの問題にとどまらず、イギリス全社会生活の改善のための最優先的

10) 第2次「サンキー委員会報告書」は、「サンキー委員長報告書」、「炭坑労働者代表報告書」、「炭坑主代表報告書」、「政府代表報告書」の4部の報告書と、議事録、付録からなっている。各報告書は、「炭坑の国有化」について、それぞれの立場を弁明し、勧告している。しかし中立的な立場に立っている「サンキー委員長報告書」が中心をなしていることはいうまでもない。本稿では、「サンキー委員長報告書」を手掛りとして、「国有化」問題の審議内容を考察することにする。この点に関し、「炭坑労働者代表報告書」、「炭坑主代表報告書」、「政府代表報告書」のそれぞれについての詳細な検討も、それ自体、研究課題になると思われるが、本稿ではそこまでは立ち入らないことにする。

課題である。したがって、まず実施すべきことは、イギリス石炭業の生産構造を徹底的に改革することである。ところが、現実には、イギリスの炭坑は小規模でしかも資本が不足しており、さらに、合理的な経営がなされていないという状態であったので、炭坑の近代化を進めることは不可能なことである<sup>11)</sup>と。サンキー委員長は、こうした理由から、イギリス石炭業の再建に関しては、私企業レベルでの根本的解決はもはや不可能であり、「炭坑の国有化」という形態ではじめて解決されるものであると主張するのである。換言すれば、彼は、イギリス経済全体の観点から石炭業の再建を考えるならば、私企業による利潤追求の枠内での生産構造の漸進主義的な改善にはおのずとその限界があるために、「炭坑の国有化」による抜本的な改革を志向したのである。さらに、石炭業のもつこうした公共的性格を強調しながら、生産構造自体の体質改善を前提にして、「イギリス全国民は、石炭を年間何トン採炭し、価格をいくりにすべきであるか、といった発言をする権限を持ってよいはずである」<sup>12)</sup>と主張するのである。

第2に、第1次大戦中の一時的な国家管理の経験をあげている。つまり、「第1次大戦中の国家管理のもとで、輸出および国内需要がともに増大した。これは、過度な競争を制限したために価格暴落を回避できたからであり、また28,000人もの商人を流通機構から排除したからである」<sup>13)</sup>と。このように、サンキー委員長は、「炭坑の国有化」によってこそ合理的な経営が可能であると主張しているのである。

第3に、炭坑労働者の社会主義化をめざした激しい「炭坑の国有化」要求をあげている。「先にあげたような基幹産業のあり方とか、資金問題あるいは経営の合理化といった問題については、炭坑の統一的管理の達成によって解決できるであろう。しかし、炭坑労働者はそれのみでは満足せず、より大きな変革を考えている。したがって今までのような古い対策では、ますますこれに対処でき

---

11) Sankey Report ②, p. vi.

12) Sankey Report ②, p. vi.

13) Sankey Report ②, p. vi.



なくなってきた。それゆえに、現在の所有形態のもとでは、解決をはかることは不可能であろう。彼等は、より高い賃金や労働時間の短縮といった具体的なもの以上のものを要求している。今や、彼等は、正当な分け前や権利を『炭坑の国有化』という方向で獲得しようとしている<sup>14)</sup>と。ここで注目すべき点は、サンキー委員長が、炭坑労働者の「国有化」要求をそれなりに評価した点である。すなわち、現在の私的所有という所有形態のもとでは、この石炭危機は、体制それ自体の問題に発展しかねないと判断した点である。同委員長は、炭坑労働者の社会主義をめざした「国有化」要求を、資本主義的「再建」の方向に転化するために、労資対立の発端となった「賃金の引き上げ」と「労働時間の短縮」といった現実的かつ具体的な問題を根底から解決しようとしたのであった。サンキー委員長は、その解決のためには石炭業の生産構造の徹底的な改革を遂行する以外には方法がないのであり、この生産構造の近代化は、「炭坑の国有化」という形態以外には方法がない、と主張するのであった。

サンキー委員長は、こうした3点にわたる、いわば「炭坑の国有化」実現のための客観的条件の成熟ともいべき理由を提示したのちに、次のようなきわめて簡単な「国有化」私案を提唱している。

まず、その運営機構に関しては、従来の各炭坑を地区別に組織化し、これを中核として全国的規模でのゆるやかな中央組織を結成しようというものである<sup>15)</sup>。この中心を占める地区別組織は、中央からの指示のもとに、生産および価格の調整あるいは賃金を決定することはいうまでもない。

ついで、国有化に移行する方法については、戦時中からの国家管理をさらに3年間延長し、この間の経験をもとに、議会は、4年目に炭坑を国有化するための立法化措置を講ずるといふものである<sup>16)</sup>。

ほぼ以上のような提案理由と内容を具備していた「国有化」案は、政府およ

14) Sankey Report ②, p. vii.

15) Sankey Report ②, pp. viii-xi.

16) Sankey Report ②, p. v.

び炭坑資本家側代表委員の報告書をまつまでもなく、種々の問題を山積させていたといえよう。

第1にサンキー委員長「国有化」案は、あまりにも理想的であり、現実化を疑わせる内容を有していたことがあげられよう。例えば、炭坑の再建の目的が、炭坑資本家にとっての至上命令ともいうべき利潤追求の犠牲の上に打ちたてられていることである。資本主義社会の石炭業は、いかに公共的性格をもつ産業であるとしても、利潤追求の枠内でしかその生産構造を改善することができないのである<sup>17)</sup>。

第2に、第1次大戦前における「世界の石炭供給国」としての独占的地位を享受していたイギリス炭坑資本家の自負心があげられるであろう。最盛時には、ヨーロッパの石炭産出高の半分にも匹敵する石炭を産出し、イギリスの総輸出の10パーセントに相当する石炭を輸出していたイギリスの炭坑資本家にとって、当時の状況を冷静に把握することができなかったことは当然であろう。こうした意味において、彼等の石炭危機に対する感覚は希薄であり、かつ楽観的であったがために、彼等は当然のこととして「国有化」案に反対したのである。

第3に、同案は、当時の社会不安を背景として提出されたために、炭坑労働者側の「国有化」案と同一視される傾向があった<sup>18)</sup>。特に、後者の「国有化」案は、明らかに社会主義への道を志向していた。このために、その「国有化」要求は、ただ石炭業だけの領域にとどまらず、鉄道、船舶、鉄鋼業等々といった他の基幹産業にまで波及する性格のものであった。それゆえに、炭坑資本家というまでもなく、全産業の資本家も、この「国有化」案に反対したのであった。

かくて、「国有化」案は第1次「サンキー委員会報告書」における勧告と同

17) こうした点、サンキー委員長が提案した「国有化」案の内容は、きわめて簡単な骨子にとどまっていたことや、その実現は、この案をもとにしての議会で多数決決定に俟つ、というみとおしをたてていることから推察される。

18) もちろん、両報告書の内容には相違があった。例えば、運営機構に参加すべきメンバーの数や、買収といった取得の方法の点にあらわれている。

じように「委員会の意見の不一致」を理由として、再度、無視されたのである。ついで、1920年2月11日、下院においても、同案は正式に否決された。さらに、1921年3月22日には、石炭管理法案が両院を通過し、第1次大戦中から継続していた石炭業の国家管理が終了し、大戦前のように、炭坑資本家による管理に復帰したのである。ここに、一応、「炭坑の国有化」問題は終止符を打つことになったのである。

### お わ り に

以上、きわめて不十分ながら「サンキー委員会報告書」の内容の検討を通じて、1920年代前半の「国有化」問題を明らかにしてきた。

まず、石炭業の基幹産業としての位置づけを明確にした。ついで、第1次大戦直後の石炭危機の原因を、「ロイヤルティ」制度というイギリス独自の土地制度land systemにおいていた従来の研究を再検討した。それは、「地代論」の問題であった。「サンキー委員会報告書」も、「ロイヤルティ」廃止といった低い次元だけに中心課題を置いていなかった。同報告書は、「ロイヤルティ」制度それ自体が問題というより、こうした土地制度にまでイギリス石炭業の危機の原因を求めていること自体を問題にしていた。生産構造の弱体化を問題にしていた。つまり、同報告書の中心的課題は、賃金の引き上げ、労働時間の短縮、「ロイヤルティ」の廃止といった具体的な問題それ自体にあったのではなく、それらを規定する生産構造の改革というところにあった。

サンキー委員長は、このいわば前近代的な生産構造を改革するには「炭坑の国有化」による方法以外には方策がない、と結論づけたのである。

しかし、このサンキー委員長の「国有化」勧告は拒否された。その理由は、第1に炭坑資本家の利潤追求の論理と、直接的には一致しなかったことであり、第2に、大戦前の繁栄があまりにも巨大すぎ、炭坑資本家の眼には、戦後の危機が一時的なものとしてしか映らなかつたことであり。最後に、炭坑労働者の社会主義化をめざした「国有化」要求とサンキー委員長勧告とが同一視された

ことである。

ともあれ、「国有化」勧告は、炭坑資本家によって拒否された。しかし、ここで重要なことは、「国有化」勧告が「政策」となって実行に移されたかどうかにあるのではない。イギリス石炭業の古い生産構造の抜本的改革を、炭坑労働者の「国有化」要求にヒントを得て行なおうとしたところにある。国家が、経済過程へ直接「国有化」という形態で介入することによって、石炭危機を克服しようとしたのである。石炭業を救うことによって、体制そのものをも側面から補強しようとしたのである。

しかし、「国有化」勧告を拒否することによって、イギリス石炭業の生産構造は依然として古い体質をかかえこむことになる。ここに、20年代後半の深刻な石炭危機の原因が横たわっていた。

冒頭でのべたサミュエル委員会は、この石炭危機の対応策として1925年9月に設立された。同委員会は1926年3月に「サミュエル委員会報告書」を公表した。同報告書の目的は、ひとつには生産構造を抜本的に改革することであり、他のひとつには、世界の趨勢である「独占体」を形成させることにあった。この2つの課題を同時に達成するための政策が、「独占的再編成」政策であった。

このような20年代前半と全く性格を異にした20年代後半の政策的転回については、稿を改めて検討を進めることにしたい。(1972.12.1)