

〈論文〉

1920年代のアメリカ鉄道業における運賃問題研究(2)

— 1921年の運賃調整と1922年の運賃値下げ —

小島基男

はじめに

我々は、1920年運輸法の成立とその下で行われた1920年の運賃値上げを取り上げた前稿で、第一次大戦時に連邦政府に接収された鉄道の戦後民間への返還にあたって成立した1920年運輸法が、大戦中誰の目にも明らかになった鉄道運輸サービスの重要性を理由に、鉄道に十分な収益を保証する運賃の設定という、それまでの「合理的で非差別的であるべき」という運賃規制とは根本的に異なる原則を認めることによって、アメリカ鉄道業における運賃規制のあり方を大きく転換させることになったことを明らかにしたり。つまり、「鉄道資産価値に対する公正収益 (fair return)」を法律に明記することによって、州際通商委員会 (以下 ICC) による運賃規制が、特定の運賃や運賃表の合理的であるか否かの判断よりも鉄道の財政的必要性を優先する方向へと変化し、荷主の利害を守るための鉄道運賃に対する制限的規制の強化というよりも、むしろ鉄道の利害を守る保護的規制へと転換するのであり、実際、同法のもとでおこなわれた1920年の運賃値上げにおいて、ICCは、法律の規定では必ずしも明確ではなかった「鉄道資産価値に対する公正収益」について、鉄道に最大限有利な解釈をおこない、最大限の値上げを認めたのである。

ところで、1920年の運賃値上げは、事態の緊急性を理由におこなわれたこともあって、多くの問題を残すことになった。とくに、鉄道の速やかな収入確保を優先するために、連邦管理下の運賃値上げと同様、基本的にパーセント値上げという方式がとられたことは、歴史的に形成されてきた運賃体系を大きく変化させることになった。そして、1920年の大幅な運賃値上げが、結果としてみれば、戦後インフレーションの頂点でおこなわれたことによって、値上げの実施直後から実感されはじめた景気の悪化の中で、運賃に対する荷主の不満が次第に高まり、運賃の再調整が迫られることになるのである。

本稿では、まず、1920年の運賃値上げ後の鉄道運賃に関わる状況を概観し、その上で、運賃値上げ後の運賃の再調整の過程を、1921年の家畜運賃、穀物等運賃についての調整、および1922年の全般的運賃値下げについて、ICCの三つの報告書²⁾を詳しくみていくことによって、明らかにしたい。

1) 拙稿「1920年代のアメリカ鉄道業における運賃問題研究(1) — 1920年運輸法の成立と1920年の運賃値上げ —」札幌大学『経済と経営』第39巻第1号、2008年10月。

2) National Live Stock Shippers' League Et Al. v. Atchison, Topeka & Santa Fe Railway Company Et Al., *Interstate*

1 1920年運賃値上げ後の概観

まず、値上げの行われた1920年から値下げの実施された1922年までの、鉄道運賃問題に関わる経済状況と鉄道業の置かれた状況を簡単にまとめておこう。

ICCの1921年の年次報告書は、1920年8月に実施された運賃値上げ後の事態について、「おそらく我々が現在直面している最も困難な任務は、そしておそらく国民にとって最大の重要性をもつものは、この国の(戦争からの)復帰に伴う事態の変化と世界大戦の結果に起因する他の要因によって必要とされている貨物運賃の再調整である」と述べ、具体的には、1920年の運賃値上げ後、「アメリカ全体の状況は著しく変化してきている。商品価格と労働コストの全体的趨勢は下降傾向にある。」という中で、「我々(ICC)は、一方で、運賃が法外に高く、低下した商品の価格に対して全く釣り合いを失っており、そして、商品の輸送を阻むあるいは妨害していると主張して運賃の引き下げを求める荷主の要求に直面してきており、他方で、鉄道が議会によって期待された公正収益を受け取ってきていないという事実直面している。」と述べている³⁾。

1920年の運賃値上げは、1920年7月に決定され8月末から実施された。運賃値上げの幅は、荷主と旅客を驚かせるものであったが、戦時の現象として受け入れられた。当時、景気はブーム期にあり、増大した運輸コストの影響は感じられなかったからである⁴⁾。だが、1920年末以降、急激な景況悪化が始まる。図1は、1913年を100とする卸売物価指数の1916年から1922年までの推移を示したものであるが、10月以降の卸売物価の急落、とりわけ農産物価格の著しい下落を示している。

こうした状況の中で、1920年の運賃値上げを容認した世論は急速に高運賃批判へと変化していき、1921年初めには、鉄道が運賃値下げの要求に包囲されるという事態になり、多くの運賃値下げが行われた。運賃値下げは、ある場合には鉄道が自発的に、また他の場合には、ICCの勧告によって、実施されたが、これらの個々の値下げ調整は、荷主側の要求に十分に応えるほどには全般的なものではなかった。牧畜、建設資材、農産物のような様々のグループの荷主たちは、共同して圧力行使し、問題は強い政治的色合いを与えられることとなり、議会の農業ブロックは、運賃決定ルールを廃止することによって運輸法の核心部分を除去することを試みるなど、政権とICCへ圧力を集中した⁵⁾。

そうした中で、1921年夏には、西部の家畜運賃が緊急を要する問題としてICCで取り上げられ、ヒアリングとICCによる検討後、引き下げの勧告が出され、同年秋には、より大きな規模で、穀物、干し草等の運賃についてのヒアリングが実施され、ICCによる検討の後、10%の運賃値下げが命令された。その後、鉄道および様々の荷主団体から運賃と料金の合理性の全般的調査に着手することを求められていたICCは、1921年11月に、自身の発議で、運賃、料金、手数料の一層の引き下げが必要であるかどうかについての全般的な調査を開始する。多くの利害関係団体が参加したヒアリングは、何ヶ月にもわたって行われ、ようやく1922年5月に全般的な運賃値下げの決定が行われた

Commerce Commission Reports, Vol.63, 1922. (以下、63 I.C.C. Reports というように略記); *Rates On Grain, Grain Products, And Hay*, 64 I.C.C. Reports; *Reduced Rates, 1922.*, 68 I.C.C. Reports.

3) I.C.C., *Annual Report of the Interstate Commerce Commission*, 1921, p.5 (以下 Annual Report というように略記).

4) Cunningham, William J., *American Railroads: Government Control and Reconstruction Policies*, 1922, p.256.

5) *Ibid.*, pp.256-257. および *Annual Report*, 1922, p.17.

のである⁶⁾。

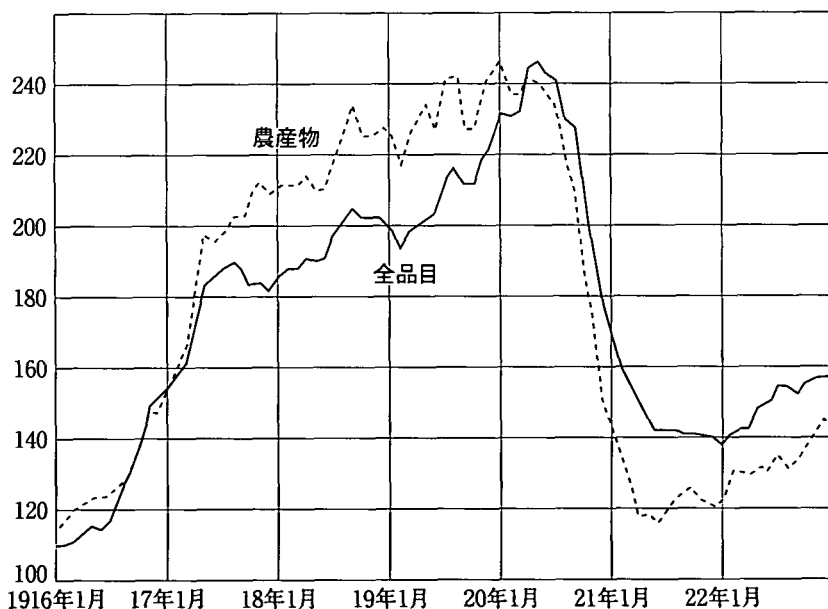
ところで、全般的運賃値下げの検討が始まった1921年末から引き下げの決定が出された1922年夏までの経済状況についてみると、図1が示すように、1921年秋以降は卸売物価もようやく下げ止まりをみせ、1922年に入ると少しずつ上昇し始める。景気全体も、Survey of Current Businessによれば、1921年10月には、工業と商業に継続的改善がみられ、農産物価格の下落基調を除けば、多くの産業で生産は急速に平常のペースに戻りつつあるという状況になり、運賃値下げについてのヒアリングが進行する1922年前半については、4月に始まった石炭ストライキなどの不安定要因を抱えながらも、着実な改善を示しているとし、5月時点については、同誌が「繁栄のそれである」と記述するまでに回復するのである⁷⁾。

次に、この間の鉄道の経営状況についてみてみよう。

図2は1919年から1923年までの月別貨物輸送量の推移を示したものである。季節的変動や1922年春から夏にかけての石炭ストライキおよび鉄道工場ストライキの影響を除けば、1920年秋以降大きく落ち込んだ輸送量は、1921年から1922年にかけて下げ止まり、1922年後半から徐々に回復している。

表1は1916年から1922年までの営業状態の推移をみたものである。1920年の輸送量の増加は、運賃値上げもあって営業収入を増加させるが、労働と資材等のコストなど営業経費も増大し、純鉄道営業収益 (net railway operating income) は激減する。1921年に入ると、従業員の大幅な削減、

図1 卸売物価指数の推移 (1913年=100)



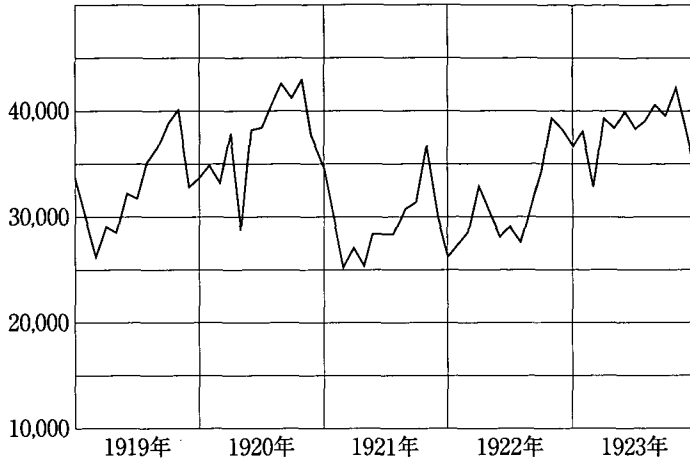
(出所) U. S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*, No.19, March 1923, p.9 より作成。

6) Cunningham, William J., *op. cit.*, p.257. および *Annual Report*, 1922, pp.17-18.

7) U. S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*, No.4, November 1921, p.6, No.11, July 1922, p.1.

図2 月別貨物輸送量推移 (1919-1923年)

(100万トンマイル)



(注) 1922年報告書には、一部1923年のデータも含まれている。
 (出所) I.C.C., *Statistics of Railways in the United States*, 1922, p.XCIV より作成。

表1 鉄道の収益状態 (1級鉄道, 1916-1923年)

(単位: 100万ドル)

年次	営業収入	営業経費	純鉄道 営業収益	純収益
1916	3,691	2,426	1,059	735
1917	4,115	2,906	951	658
1918	4,985	4,072	646	442
1919	5,250	4,498	454	497
1920	6,310	5,954	12	482
1921	5,633	4,669	601	351
1922	5,674	4,510	769	434
1923	6,419	4,999	975	632

(注) 1級鉄道とは、年間営業収入100万ドル以上の鉄道である。なお、1918年~1920年の純収益の数字は連邦管理中のレンタル料、民営移管後6ヶ月間の標準収益保証分を含んだ数字である。

(出所) I.C.C., *Statistics of Railways in the United States*, 1923, p. LXXXIV より作成。

資材コストの下落、保守作業の節減、などによって経費の削減が進み、純鉄道営業収益は改善を示す。また、1921年7月1日実施の賃金水準の引き下げに伴って、1921年後半の純収益は、輸送量の継続的な低下にもかかわらず、再びかなりの増加を示す⁸⁾。この傾向は、図2、表1にみられるように、1922年に入っても続き、貨物輸送量が前年と比較して、年前半まではそれほど増大しないのに、経営状況の改善が進むのは、営業経費の一層の削減によるものである。

ところで、営業経費の最大の費目は、労働コストである。1921年と1922年の運賃値下げケースで問題になるのは、鉄道労働者の賃金が、1920年運輸法の成立後、運輸法の規定によって鉄道労働委員会 (Railroad Labor Board) の決定によるものとされ、景気の悪化とともに他産業の同一職種の

8) *Annual Report*, 1921, p.10.

賃金が下がったのに、鉄道労働者の賃金を直ちに引き下げることが困難だったからである。表2は、戦前の標準的な年である1913年から1923年までの、鉄道業とその他の産業の常勤雇用者の年収の推移を比較したものである。これによれば、1918年から1920年にかけて、鉄道労働者の年収が急上昇し、他産業で大きく下落する1921年にも比較的高い水準にとどまっていることがわかる。

以下、こうした状況をもたらした、第1次大戦期から1922年までの鉄道業における賃金問題の展開を簡単にまとめておこう。

アメリカが第1次大戦に参戦する前の1916年に、参戦直前という緊迫した状況の中で、列車乗務サービスに従事する鉄道労働者を組織する4大鉄道友愛組合の闘争によって、列車乗務サービスに従事する労働者に8時間労働を適用するアダムソン法が成立したが、これは、8時間労働制の実現というよりも、むしろ超過勤務に対する割り増し支払いを意味し、アダムソン法のもとで作られた8時間労働委員会は、1917年12月に提出した報告書で、同法による年間の賃金増加額を、1級鉄道について約6,340万ドルであると推計した⁹⁾。大戦時の連邦政府管理下では、急速に進んだ列車乗務サービス以外の労働者の組織化を背景に、鉄道庁長官命令によって、鉄道労働者全体の賃金引き上げと賃金以外の労働条件に関して工場技能工組合等との間で結ばれた労働者側に著しく有利な「全国協定」の締結などの労働条件の改善が実施され、年間で約10億ドルの賃金増加をもたらされた。また、連邦管理終了後も、連邦管理から引き継がれた紛争を処理するにあたって、1920年運輸法によって設置された鉄道労働委員会は、年間約6億ドル以上の賃金増加をもたらす22%の全般的賃金引き上げを命令し、全国協定を含む鉄道庁の作業規則についても継続を命じた。それによって、その後も、それまでに獲得された鉄道労働者に有利な賃金及びその他の労働条件がしばらくの間維持されたのである¹⁰⁾。

これに対して、鉄道側は、景気が底に落ち込んだ1920年12月、鉄道労働委員会に対して、1920

表2 産業別常勤雇用者年間平均所得 (1913-1923年)

(単位:名目ドル)

年次	製造業	石炭 (瀝青炭)	建設業	鉄道
1913	689	743	827	743
1914	696	640	838	778
1915	661	694	827	797
1916	751	884	882	848
1917	883	1,150	1,001	968
1918	1,107	1,427	1,191	1,393
1919	1,293	1,276	1,387	1,477
1920	1,532	1,633	1,710	1,807
1921	1,346	1,808	1,380	1,664
1922	1,283	1,165	1,297	1,630
1923	1,403	1,848	1,614	1,631

(出所) U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970*, PART 1, p.166 より作成。

9) Dixon, F. H., *Railroad and Government*, 1922, pp.97-98, p.103.

10) Cunningham, William J., *op. cit.*, pp.258-259.

年5月に実施された賃金引き上げ以前の水準に賃金を戻すように訴えた。1921年1月に始まった審理が何ヶ月も引き延ばされた後、ようやく1921年7月に、鉄道労働委員会は12%の賃金引き下げと全国協定のうち一部の制限的なワークルールを取り消す命令を出した。これは、約4億ドルのカットを意味し、連邦管理終了時の賃金表を約7~8%上回る水準であった。しかし、鉄道側の委員会への要求が18%の引き下げだったのに対して、鉄道労働委員会の命令は12%引き下げにすぎなかったため、その後、鉄道側は、前年の賃金引き下げ以降の物価の下落と他産業における賃金引き下げの状況、鉄道の高水準の賃金が高運賃という形で負担となっていると主張する荷主たちの苦情などを論拠に、一層の引き下げを要求した。結局、1922年3月に開始された審理は4月半ばに終了し、鉄道労働委員会は、5月から6月にかけて、保線工、工場技能工、事務員などについて7月1日実施の賃金引き下げを発表したのである¹¹⁾。

以上が、1920年の運賃値上げ以後1922年の全般的運賃値下げまでの、鉄道運賃問題の経過、全般的な経済状況、鉄道の経営状態、最大の経営費目である賃金問題の経過についての概観である。次節以降では、こうした状況の中で行われた、1921年の家畜運賃、穀物等運賃の調整、1922年の運賃の全般的値下げを取り扱ったICCの報告書を詳しくみていくことにしよう。

2 家畜運賃、穀物等運賃の調整

1920年の運賃値上げ後、ICCで最初に大きな問題になるのは、家畜運賃である。

1921年、西部の牧畜業者団体は、家畜の運賃について、西部及び山岳太平洋(Mountain-Pacific)グループに属する鉄道によってサービスが提供されている区域内において、一般家畜に対する貨車扱い運賃が不公正かつ不合理であるという訴えを起こした(National Live Stock Shippers' League Et Al. v. Atchison, Topeka & Santa Fe Railway Company Et Al., 63 I.C.C.)。この審理で、ICCは、作成された記録資料(record)は、問題とされた運賃が、全体として不公正かつ不合理であるという結論を支持しないと決定し、運賃再調整の基準を示し、記録資料は利用できる状態のままとする、とした¹²⁾。

以下は、報告書の主要な内容である。

様々な牧畜業者の団体によって行われた、このケースにおける申し立ては、西部と山岳太平洋グループに属する鉄道がサービスを提供する区域における一般家畜に対するすべての貨車扱い運賃に対して向けられた。彼らは、運賃が不公正かつ不合理であると主張し、現在の運賃のもとでは、牧畜業が繁栄することは不可能であり、経済全体に損害を与えるものになっているとして、個々の運賃の再調整ではなく、主として経済的状況の考慮に基づいて、運賃の一括引き下げ(a blanket reduction)を要求した。具体的には、1918年6月25日の鉄道庁長官一般命令第28号による運賃の25%引き上げと、1920年8月26日実施のICC決定第74号による西部グループ35%、山岳太平洋グループ25%、グループ間 $33\frac{1}{3}\%$ の引き上げの取り消し、1918年6月24日の時点で実施されていた運

11) *Ibid.*, p261. および Wolf, Harry D., *The Railroad Labor Board*, 1927, p221.

12) 63 I.C.C. Reports, p.107.

賃回復の要求である¹³⁾。

報告書は、問題とされている地域の中でも西経 100 度以西の諸州について、牧畜が主要な産業であり、牧畜業が不況になるとこの地域全体が不況になり、一定程度はこの国の他の部分にも影響が及ぶとした上で、記録資料は、牧畜業が厳しい状況にあることを証明しているとし、経済の再調整が非常に厳しく影響し、平均的牧畜業者が財政的にも窮状にあることを認め、具体的な状況について、いくつかの事例を取り上げる¹⁴⁾。

牧畜業者は、戦後、家畜の市場価格の急激な下落によって、幾百万ドルを失ってきている。価格の高騰したときに購入された「飼養」、「繁殖」用の家畜の大きな群れは、成育し、損失を伴って、より低い価格で売られている。また、購入時の高価格だけではなく、労働コストと飼料価格が最も高かった時期の飼育と管理の費用も損失を大きくした要因である。放牧地域の状況は特に深刻である。長距離輸送が必要なため、そこでは貨物運賃がより重要な費目であり、とりわけ、短距離輸送に対するよりも運賃額のより一層の増大をもたらした 1920 年の全般的なパーセント値上げ以降、そうである。羊毛市場の値崩れによる北西部の羊生産者の財政的窮乏、数年前の干ばつによる家畜数の大きな減少、牧牛業者による家畜の他の牧草地への移動のための多額の費用、など、牧畜業全体の大きな困難。新しい家畜を購入する資金の不足と、現状も先の見通しも同様に希望の持てない状況による家畜の不補充。こうした状況の中で、多くの飼育業者が家畜の飼育をやめており、そしてより多くが同じコースをたどろうとしている。一部の業者が飼育を続けているのは、他の産業の人々と同じように、活動を急には止められないのと、将来平常の水準に戻ったときにうまく再開できないから、というだけの理由である¹⁵⁾。

販売価格は、1913 年から 1915 年の水準とほぼ同じにまで下がってきているが、現在の生産コストは、戦前よりも幾分高い。経費の主要な項目である労働コストは、いまだに戦前よりいくらか高い水準にある。数年前の高い水準で契約された多くの牧草地の地代は、なお、約 1 年は有効である。トウモロコシなどの飼料コストは、とくに、離れたところから運ばれる場合、以前よりもかなり高い。メンテナンスコストと税金は大幅に増えてきている。市場で家畜を売る仲買人 (commission men) から要求される手数料は、多くの場合、戦前の 2 倍であるが、戦後、ごく少数の仲買人が手数料を引き下げたに過ぎない。荷主は、以前はなかった寝むらに貨車 1 台あたり 1 ドル、消毒の手数料に 2.5 ドル支払わなければならない。ターミナルでのサービスに対する費用も大幅に増加してきている。これら全てに加えて、貨物運賃の大幅な値上げである。1918 年の直前は、100 ポンドあたり 28 セント以下だったのが、1918 年の一般命令第 28 号と 1920 年の決定第 74 号のもとで約 68% 引き上げられた。長距離輸送については、値上げ率は大幅に削減されたが、40% を下回ることはなかった¹⁶⁾。

家畜の価格は、ほとんどの市場で、シカゴの価格と関連している。荷主が、家畜を市場に送って手に入れる売上金額は、その市場での価格から輸送費、移動中のえさ代、販売手数料を引いたもの

13) *Ibid.*, pp.107-108.

14) *Ibid.*, pp.108-109.

15) *Ibid.*, pp.109-110.

16) *Ibid.*, p.110.

表3 家畜のシカゴ価格の推移 (1913年=100)

年次	肉牛	豚	羊
1913年	100	100	100
1914年	105	99	107
1915年	102	85	121
1916年	115	115	151
1917年	141	181	212
1918年	178	209	234
1919年	188	214	196
1920年	161	169	179
1921年1月	105	113	95
1921年2月	99	112	91
1921年3月	110	119	112
1921年4月	98	102	124
1921年5月	100	100	120

(出所) 63 I.C.C. Reports, p.122 より作成。

によって決まる¹⁷⁾。表3は肉牛、豚、羊について、1913年のシカゴ価格を100とし、その後の年について平均価格の水準をパーセントで示したものであるが、1921年の市場価格は、いずれもほぼ戦前水準である。

牧畜業者は、仲買人の手数料、そしておそらく税金を別とすれば、運賃は、最も高い水準にある唯一の費用項目であるといい、そして、公益 (the public good) は、事態を改善するために速やかな引き下げを要求していると主張する。現在の苦境には多くの要因が働いてきているが、彼らの意見では、貨物運賃の負担は、除くことが可能であり、除くべきものである。申立人側は、決定第74号のヒアリング時に比べて、家畜の価格がはるかに低いこと、また運賃の決定において、商品の価格が重要な検討対象の一つであったこと、しかも荷主に対するサービスの価格と貨物が負担可能な価格は、一般的に慎重な考慮が与えられ、しばしば、(鉄道の)収入についての考慮よりも優先されることを指摘する¹⁸⁾。

家畜運賃が、その輸送量を目に見えては減少させていないことに対して、申立人側は、運賃値下げを要求するのは、それによって輸送量を大きく増加させるためではなく、牧畜業を刺激し、牧畜業を崩壊から救うことを助け、鉄道にとって継続的な貨物の供給源として維持し、回復を速めることに役立つであろう、という理由であると主張する¹⁹⁾。

以上のような牧畜業の現状と牧畜業者の主張とをみた上で、報告書は、被申立人側である鉄道の現状について、被申立人側の鉄道営業を維持しようとする努力の中で直面する困難についてはよく知られており、詳しく検討する必要はない、被申立人側が営業収入の甚だしい減少に見舞われていることは証拠資料からも明らかである、としてごく簡単に鉄道の主張を取り上げる²⁰⁾。

鉄道側は、この地域の家畜に対する運賃について、1919年の輸送量を基準にすれば、求められて

17) *Ibid.*, p.110.

18) *Ibid.*, p.112.

19) *Ibid.*, pp.112-113.

20) *Ibid.*, p.113.

いる値下げは、彼らの収入を約3600万ドル減らすことになると推計し、たとえ、決定第74号のもとでの値上げだけを取り消したとしても、営業収入の減額は約2250万ドルであると推計する。さらに、被申立人側は、もし運賃値下げからいずれかの商品を除外すべきとすれば、それは家畜であるとして、彼らの主張を裏付けるために多くの証拠資料を提出する。現在の運賃は、他の重要な商品に対する運賃よりも鉄道の収入に対する比率が小さい；通常認められる基準から判断すれば、それに対してなされるサービスに対して運賃は相対的に低い；過去10年の間、他の多くの商品の運賃ほどには値上げされてきていない；貨車マイルあたりの収入は低い；家畜輸送には、他の貨物を扱う場合とは違って、多くの付随的費用がかかる；損害賠償請求（loss-and-damage claims）は、例外的に重い負担である；特別な輸送設備が必要、等々である²¹⁾。

報告書は、次に、申立人側、被申立人側の主張をふまえた上で、運輸という観点からみたとき、全体として考慮すれば、高すぎないとしても、それにもかかわらず、牧畜業が現在の困難な時期を乗り切ることを助け、よりよい状況と経済の繁栄の回復を促すために、我々は、運賃の大幅な値下げを要求すべきであろうか、と自問し、具体的事例を検討して、以下に示すような見解を明らかにする²²⁾。

申し立ては、ミシシッピ河およびシカゴ以西の区域における全ての家畜運賃を対象とするものである。これらは、100ポンドあたりおおよそ10セントから1.25ドルまでの幅がある。より低い運賃で大量の輸送が行われているのは、ミズーリ河からシカゴまで、牛40セント、豚47セント、アイオワ中部からシカゴまで、それぞれ37セント、40セントである。牛と豚について、より高い運賃でかなり大量の輸送が行われているのは、モンタナ西部、例えばヘレナからシカゴ、それぞれ1.015ドル、1.125ドル、テキサス、例えばサン・アントニオからでは、それぞれ90.5セント、1.105ドルである。1917年以後に行われた運賃値上げは、(アイオワ州)デ・モインとヘレナからシカゴまでの牛の運賃を、それぞれ100ポンドあたり15セントと32セント引き上げた。牛1ポンドあたりでは、おおよそ1/6セントと1/3セントである。1919年以後、牛と豚の市場価格は、それぞれ、ポンドあたりおおよそ7、8セント下落してきている。これらの下落は、金額にして、1917年以後の貨物運賃値上げの20~40倍を表している。したがって、これらの数字から、家畜運賃の値上げが、現在の非常に厳しい状態をもたらした重要な要因であると結論づけることは困難であり、また、彼らによって求められている運賃値下げが、そういった事態から救い出すことになるとは思われぬ。家畜に対する運賃を平均でみると、現在の市場価格の1/20より少ない、そして、この時点での運賃ゼロでの輸送が、この産業が被っている損害を大幅に軽減できるかどうかについては疑問であろう。また、求められている運賃値下げの利益を、家畜生産者がどの程度まで受けられるかも、はっきりしない²³⁾。

さらに、申立人側が、特定の運賃または運賃グループについての合理性に関する証拠資料をほとんど提出せず、家畜運賃の構造を厳しく非難しなかったことが特徴的であり、これに対して、被申立人側は、現在の運賃構造は全体として合理的であるという証拠資料を提出して、問題に対応

21) *Ibid.*, pp.113-115.

22) *Ibid.*, p.115.

23) *Ibid.*, p.115.

したことを認める。ただし、被申立人側が、我々 (ICC) が産業の窮状を救うために、柔軟性のない (not relaxed) 運賃構造を、不公正かつ不合理と認定するかもしれない、ということを示唆したことに対し、何が公正かつ合理的であるかの根拠は、そのような流動的状況の上に設定されるべきではない、本質的にこの問題は新しいものではなく、ずっと以前から、取り扱われ、処理されてきたものである、として、22 ICC 等の例をあげて、景気の状況は根本的な問題を決定する一つの要因に過ぎない、と退ける。また、1887年の州際通商法成立後、の「公正かつ合理的運賃」に関する取り扱いの歴史を振り返り、まとめとして、我々は、運賃の合理性の検討にあたって、他の要因とともに産業の好不況を考慮しうることを、しかしそれを優先することはできないことを確認する²⁴⁾。

報告書は、以上のような運賃の合理性についての検討を行った上で、「我々は、今や、彼ら(鉄道)の意志に反する経済政策を彼らに課すことを求められている。なぜなら、牧畜業は、多くのそして世界的な影響の衝撃のもとで不況にあえいでおり、そこでは、運賃構造はせいぜいわずかな役割しか果たしていない。提出された記録資料は、問題とされた運賃が、全体として不公正かつ不合理という決定を支持しないであろう。」と不公正かつ不合理という結論を退ける。次に、「しかし、運賃の状況については、検討すべき他の側面がある」として、決定第74号で認められたパーセント値上げがもたらす個別運賃あるいは運賃相互の関係が乱されるという問題への対処のために、同報告書の最後のパラグラフで次のように書かれていることに注意を喚起する²⁵⁾。

「我々が取り扱うほとんどの要因は、不断に変化しつつある。正確に輸送量を予測することは不可能である。一般物価水準も、毎月、毎日変化している。この時点で、個別の品目について全ての運賃を調整することは不可能である。これまで認められた基礎の上に確立された運賃は、必然的に、事実が正当な根拠を与える再調整に従わなければならない。再調整が必要になるであろうことは、鉄道によって認められている。荷主は、これらの問題をまず第一に鉄道と話し合うことが期待されている。」

この引用をふまえ、ICCは、一般家畜を市場に輸送する運賃については荷主と鉄道との間のこのような再調整がなされてこなかったとし、結論として、以下のような運賃値下げの勧告を行うのである²⁶⁾。

1920年に、より長距離の輸送に適用されたパーセントベースの運賃値上げは、結果として、より輸送距離の短いものに対する運賃よりも、単位あたりでより大きな運賃値上げをもたらした。この時点におけるより高い運賃の引き下げは、申立人側が主張するように、牧畜業だけではなく、鉄道にとっても利益となるであろう。モンタナ州ヘレナからシカゴまでの牛の輸送に対する100ポンドあたり1.015ドルのような長距離の輸送に対するより高い運賃は、明らかに、デモインからシカゴまでに適用される、それぞれ、牛37セント、豚40セントのような、より低い短距離輸送の運賃よりも、家畜の輸送と販売に対して、はるかに重要であり、はるかに大きな影響を与えている。現在の家畜価格とその他の要因を考慮すれば、現在の状況の下で、鉄道は、馬とロバを除く100ポンドあたり50セントより高い西部における全ての家畜運賃を自ら引き下げるべきである。そしてこの引

24) *Ibid.*, pp.116-117.

25) *Ibid.*, pp.117-118.

26) *Ibid.*, pp.118-119.

き下げは、現在の運賃の80%、ただし、100ポンドあたり50セントを下回らない基準で、行われるべきである。

以上の報告に対して、二人の委員が個別意見を付している。

まず、McChord委員は、「私の判断では、多数意見による報告の中で述べられたこのケースは、二つの事柄、すなわち、申し立ての却下または特別の救済を与える命令の記載のどちらでもないことを要求している。」とし、「私が記録資料を理解する限りでは、これらの運賃について大幅な引き下げを命令すべきである」と意見を表明している²⁷⁾。

次に、Campbell委員は、以下のような反対意見を述べる²⁸⁾。

「私は、このケースにおいて、われわれが、単に運賃の引き下げを勧告し、必要になったときのより積極的な行動のために記録資料を利用できるように維持しておく代わりに、長距離および短距離輸送の両方に対する運賃に関して、不合理であるという無条件で明確な認定を行い、引き下げを要求する命令を公式に記載することは、十分に正当化されるであろうという見解を表明せずにはいられない。」として、州際通商法第1条が「荷主の保護のために立法化されたものであり、とりわけ、鉄道が、そのサービスの合理的な価値以上、あるいは、荷主が必要とするサービスに対して合理的に支払いが可能であるよりも大きな、運賃を要求することを制限するために、「不公正かつ不合理」という言葉がそこに置かれた」ことを強調する。

彼は、いくつかの判例を取り上げて、公益と鉄道の両者の権利がぶつかる場合、公益が優先されることを示し、運賃は、サービスを必要とする人々にとって、サービスの合理的価値以上であってはならないことを強調する。そして、その場合問題になる、第15条aとの関係について、同条(a)節の「委員会は、不公正かつ不合理であると認定されうるいかなる特定の運賃を修正あるいは調整し、この国の異なる区域に対して異なる運賃を決定するための、合理的な許容範囲を有するであろう」という規定を示す。これをふまえて、「不公正かつ不合理」という言葉が、以前よりも新しくより拡大された意味を持つこと、また、この規定から、「いずれにせよ、議会は、輸送全体に対して適用された一律値上げが、一部の個別品目に対して全く不適當なものになり得ることを認識していたことは明らかである。さらに、全ての品目が、同じ程度の利益をもたらすことを期待されていなかったことは自明である。」と指摘する。

最後に、「私は、1920年法のもとで、我々が、鉄道の収入に対して事実上責任があることは固く確信している。」として、15条aの規定を認めた上で、「現在と同じように将来も鉄道に輸送を提供できるように運賃を規制することは、我々の義務である。一つの産業に不当な負担を課し、かくして、その将来的な輸送量を脅かすことになるような高い運賃を維持することは、非常に近視眼的な政策になるであろう。」と批判するのである。

以上が、西部の家畜運賃についての報告書の主要な内容である。

これに引き続いてICCで取り上げられたのは西部及び山岳太平洋グループ内における、穀物、同製品、および干し草についての貨車扱い貨物運賃について(Rates On Grain, Grain Products, And Hay, 64 I.C.C.)である。

27) *Ibid.*, p.119.

28) *Ibid.*, pp.119-121.

ICCは、西部及び山岳太平洋グループ内に含まれる地域の、穀物、同製品、干し草についての運賃は、報告書に示される範囲で、今後は、不公正かつ不合理であると決定した²⁹⁾。

以下は、ICCの報告書の主要な内容である。

まず、この報告書は、上記地域における、穀物、同製品、干し草についての州際鉄道運賃レベルの合理性、正当性に関する調査報告 (proceedings) であるとして、鉄道庁長官による命令第28号 (1918年6月25日実施) による上限付きの25%引き上げ、およびICCによる1920年7月29日決定、1920年8月26日実施の西部グループ35%、山岳太平洋グループ25%、グループ間 $33\frac{1}{3}$ %引き上げの認可によって、一般的に、小麦に対する現在の運賃が1918年6月25日以前より50~70%、トウモロコシ、オーツ、オオムギの運賃、干し草に対する運賃については、それぞれ、約80%、および約70%高くなっている現状を認める³⁰⁾。

この件 (proceeding) は、カンザス州の全ての穀物および干し草の荷主を代表するカンザス公益事業委員会 (the Public Utilities Commission of Kansas) からの、干し草、穀物生産業の苦境に注意を促し、これらの産業の必要に対応する救済を与え、西部グループの、穀物、同製品、干し草、について州際運賃値下げ問題の早急な検討を要求する申立書の提出によって開始された。そして、このケースには、その他の州委員会、穀物、干し草市場の代表など様々な利害関係者が申立人側として参加し、鉄道は被申立人側として参加した³¹⁾。

こうして提出された問題は、我々に、現在の運賃の合理性を検討し、州際通商法第1条のもとで示された手続で採用された基準によってこれらを検証する (test) ことを要求している。そして、最初に、重要なことは、西部および山岳太平洋地域の農業の状況を検討することであり、次に、荷主および鉄道 (carriers) の両者に対する現在の運賃水準の影響を調査することである、として、まず西部の農業の状況について取り上げる³²⁾。

イリノイ州を含む西部の農民は、1920年にアメリカ全体の小麦の75.7%、トウモロコシの54.2%、オーツ (カラスムギ) の68.4%、ライ麦の59.5%、大麦の89.5%を生産した。これらの農民は、厳しい再調整 (severe readjustment) から被害を受けており、一般的に、赤字または利益なしで経営している。彼らの多くは、信用を使い尽くしてきており、作付けができない状態である。この窮状は、農産物価格の急激な下落、一部の例では干ばつ、収穫高の減少すなわち不作によるものである。ただし、原因の確定にあたっては、明らかに、世界的な混乱、デフレーション、信用と購買力の制限、および現在進行している戦後再調整の他の要素を考慮に入れなければならない。窮状は、ある程度まで、昨年の収穫からより高い価格を期待して大量の余剰を抱えたこと、貨車不足による輸送の困難、土地投機、戦時中の浪費、あるいは、不可避の調整を予見することの失敗、等によってより悪化したと考えられる。いくつかの地方では、農民は1921年の作付けのための種子購入に借り入れが必要であり、耕作の準備が整う前に財政的に困難な状況にあった。前年、戦時下のコストで生産された穀物と干し草が、戦時中支配的であった価格を下回る価格で販売されてきている。そして現在の農産物価格は、再調整された生産コストを下回っており、大量の収穫物、とくに

29) 64 I.C.C. Reports, p.85.

30) *Ibid.*, pp.86-87.

31) *Ibid.*, pp.87-88.

32) *Ibid.*, p.88.

干し草は、市場に届かないであろう。西部の農業は、銀行に対して過重な抵当と高利の債務を抱え、多くの借入れが支払い困難になってきており、未払いの利子が元金に追加されるか競売かということになってきている。高額な現金地代を負担する借地人、戦時中の高価格時に借地 (holdings) を信用で購入した農民、および、来るべき再調整を予見しなかった農民たちは、明らかに極度の窮状にある。多くの借地人たちは耕作を断念してきており、あるいは断念するであろう。現在進行中の (破産事件) の被告たち (respondents) によって要求されている地代率の引き下げは、彼らを土地にとどめるためには必要になるであろう。農民たちは、彼らの借金の支払いのために、穀物を低い価格で市場に送ることを余儀なくされている。土地の肥沃化と農業設備のメンテナンスは先延ばしされ、多くの農民たちは、必要な改良をすることが不可能な状態である。農機具の購入は大きく減少してきている。全セクションで、税金の滞納と支払い不履行が増加している。灌漑農業地域における財政的状况は、年間賦払い金の支払い滞納の増加に反映されており、そのことは、政府による新規の灌漑プロジェクトを遅らせている³³⁾。

干し草については、次のような状況である。西部の豊富な干し草の多くが、市場に出荷されず、地元で消費もされない。輸送費は、干し草の最終的な引き渡し価格の大きな部分を占めており、その多くは、通常かなりの距離を輸送される。この商品の性質、価値、量、および使われ方は、その輸送に対して相対的に低い料金を必要とするものである。今年のカンザスシティ、オマハ、および他の地点の市場における売上額 (receipts) は、前例のないほど低かった。東部と南部の酪農、牧畜業者は、西部産の干し草の輸送費が高すぎるため、湿地植物、ワラ、綿の茎、のような地元産の好ましくない飼料を代わりに使っているという状況であり、干し草およびアルファルファミールの販売業者と生産者は、潜在的な需要はあるが、貨物運賃は今や彼らの生産物が負担できる点を超えていると主張する³⁴⁾。

次に、もし、現在の状態が続けば、より肥沃でない農場は次の年は耕作できないだろう、穀物の作付面積は削減され、農業経営の再編成は、結果として、社会にとっても鉄道にとっても好ましくないことをもたらすことを強く示す傾向があるとの証言を取り上げる。この主張について、被申立人側 (respondents) は、1921年1月1日から8月13日までの期間に西部地域の穀物および同製品を積んだ貨車数は、1920年の同じ期間の貨車数を27%上回っており、他方、同期間の家畜、石炭、コークス、鉱石、林産物、及びその他の貨物の輸送量は、6~58%の範囲で減少しているという事実に、注意を促す。これに対して、申立人側は、今年の市場への大量の出荷は、農民が、現在の生産および流通コストで経営を続けられることを示すものではなく、価格や運賃にかかわらず市場に出荷せざるを得ない結果であると証言する。こうした両者の議論に対し、ICCは、証拠資料の示すところ、現在の負担の継続は生産の減少をもたらさざるを得ないという結論を示すのである³⁵⁾。

続いて、農産物価格と鉄道運賃の関係を検討する。31品目の農産物価格の加重平均とネットトンマイルあたりの鉄道運賃を比較すると、1910年の初めから1915年まで、農場生産額 (farm produce values) と鉄道収入は密接で安定した関係を維持してきた。1915年に農産物は上昇し始め、1919年

33) *Ibid.*, pp.88-89.

34) *Ibid.*, pp.89-90.

35) *Ibid.*, p.90.

にはピークの146%へと達した。そして、その後は急速に下がり始め、1921年の夏には、事実上戦前の水準になった。他方、貨物収入は、1917年まで事実上戦前の水準が継続し、その年からピークの79%増まで上昇し始め、そして、現在は、1909-1913年水準の68%増である。農場生産コストについては、再調整が進行中であるが、労働コスト、販売コスト、税金、その他の全ての経費は、戦前よりもかなり高い。生産物の価格は、生産コストよりも相対的により大きく低下してきている³⁶⁾。

農民は、彼らの収穫物に対して彼らが受け取る価格に対する支配力はほとんどない。これらは、主として、全ての生産国の余剰がぶつかるところで決定する価格によって支配されている。このことは、とりわけ、小麦に対するリバプール市場の支配があてはまる。粗粒穀物、より少ない程度で干し草、についての価格は、シカゴ、ミネアポリス、オマハ、カンザスシティのような主要な市場に依存している。穀物と干し草についての通常の地元における価格は、地元における飼育あるいは消費でさえ、支配的な市場における価格から運賃と取扱手数料を引いたものである。証言は、今や、貨物運賃は西部のこれらの商品の生産者の収益の大部分を吸収し、制限的で非常に重い負担となっているというものである³⁷⁾。

穀物に対する現在の運賃の合理性の決定にあたっては、現在の運賃の確定後の状況の変化が検討されなければならない。穀物の輸送に適用される基本的運賃の多くは、アメリカが世界戦争に参戦する以前に決定されたものである。現在の運賃は、その後の二度にわたる広範囲の一般的値上げの影響を受けてきており、そのいずれもが、大部分(largely)、普通の場合とは異なるスケジュールのもとで、交通運輸を取り巻く特別の状況に言及することなく、大まかなやり方で行われた³⁸⁾。

申立人側は、1920年における小麦、コーン、オート麦の積載量(loading)は、石炭を除く、大量に輸送される15の重要品目のどれよりも重く、それらの全ての貨車扱い貨物を上回っている、輸送に用いられる貨車の平均重量は、全ての貨車扱い貨物の平均より少ない、等の記録資料を提出する。被申立人側は、こうした主張に対して、逆に、穀物および穀物製品の輸送は、異常な負担をもたらしているとして、損失と損傷(loss and damage)が他の貨物の事実上2倍に上ることなどを示す。これに対して、ICCは、輸送中において正常に生じる損失と損傷に対する費用の額は、運賃の決定において正当に考慮されている要因であるとして退ける³⁹⁾。

粗粒穀物(coarse grains)の価格は、小麦との比較で絶対的にも相対的にも急速に下落してきている。一般命令第28号以前は、西部グループのほとんどの地域で、粗粒穀物の運賃は小麦運賃よりも低かったのが、命令第28号によって粗粒穀物運賃は小麦運賃ベースと同じにされ、その基準はそれ以後維持されてきている。これについて、ICCは、長官決定の当時と異なり、通常の価格および価格間の関係が元に戻った現在、小麦運賃ベースの適用継続は、以前は支障なく輸送されていたこれらの粗粒穀物の大量の輸送を妨げるであろうことは明らかであると認定する⁴⁰⁾。

申立人側は、そのほかにもいくつかの証拠資料や分析を提出したが、結局、穀物、同製品、干し草生産者の窮状を全面的に現在の運賃水準のせいにするという点は争わず、輸送料金の引き下げが、

36) *Ibid.*, pp.90-91.

37) *Ibid.*, pp.91-92.

38) *Ibid.*, p.92.

39) *Ibid.*, p.93.

40) *Ibid.*, pp.93-94.

消費者による干し草、オート麦、トウモロコシ、等々の購入を可能にし、結果として、輸送量を増加させ、社会にとってこれらの商品を無駄にしないことになるであろう、生産者は金銭的利益を實現し、購買力を増加させ、反対方向の貨物を増加させることによって、鉄道に対して好ましい影響を与えるであろう、と主張した。他方、被申立人側は、申立人側の主張に対し、そうした運賃値下げが需要を刺激することを否定し、農業も、その他の生産業、あるいは製造業とほとんど違わない状況にあり、鉄道自身、昨年1年間で、議会によって定められた収益率の50%以下しか受け取っていないことを強調した。ただし、被申立人側は、一方で、干し草と穀物に対する運賃のいかなる値下げにも一貫して反対しながら、申立人側によって求められている救済は、平均的個別農民にとって、何らかの現実的な救済を生み出すには全く不十分な額であり、窮状から彼らを救うには、むしろ、運賃よりも、大穀物倉庫 (elevators) によって法外な利益が實現されていること等を問題にすべきであると示唆した。ICCは、これに対して、これらの事実は資料から明確には確認できない、ここから得られる最大限の救済は得られたとしても農業の状態を部分的に緩和するだけであろう、と退け、証拠資料の中で明らかにされた事実は、穀物および同製品と干し草が、全体として、不釣り合いな運輸料金を負担していることを明らかにしていると認定するのである⁴¹⁾。

次に鉄道の財政的状况について検討する。

1920年11月頃から、輸送量の急激な減少が、突然、予期に反して始まり、鉄道が、値上げの認可後に予想された営業収入を受け取れないという事態を招いた。1921年の最初の5ヶ月間、西部の鉄道は、全般的な不調によって、東部や南部の鉄道よりも、より厳しい影響を受けた。営業収入の減少にもかかわらず、営業経費の相対的水準は、一部の重要な資材と消耗品価格、とくに石炭価格の上昇と、新運賃の試験的な最初の1年間のかかりの間高価格が維持されたことによって、そのまま続いた。固定費は、もちろん、輸送量や営業収入の減少に応じて減少することはなかった⁴²⁾。

営業経費の最大費目である労働コストについて、被申立人側は、1920年の雇用労働者数と給与を、通常の年であるとする1916年と比較し、1級鉄道の給与総額が1916年の14億6858万ドルから1920年の36億9822万ドルへと増加、同じく従業員数23.36%増、総労働時間6.99%増、勤務日数13.36%増、時間あたり平均給与139.21%増、1日あたり平均給与101.97%増、従業員一人あたり平均給与104.04%増、を示した⁴³⁾。

営業収益率について、被申立人側は、1920年9月1日からの数字を1年間にあてはめれば、西部の1級鉄道の純鉄道営業収益率は2.78%、貨物輸送2.54%、旅客輸送3.43%、であると推計し、1921年の最初の5ヶ月の収益率は年率で1.64%と推計する。これに対して、ICCは、被申立人側からの報告では、それ以後の月ではより良好な収益率が示されている、かくして、季節的変動を考慮した、1921年8月の月次報告は、西部の蒸気鉄道で年率6.47%、合衆国全体の鉄道で5.02%の収益率であることを示す。そして、この数字に対して、被申立人側が、通常では行われる重要なメンテナンス作業が先延ばしされてきていることを理由に、実際の結果は見かけよりもよくないという異論を提出したことに對し、ICCは、ここ数ヶ月のメンテナンスは、明らかに著しく通常以下ではない、西

41) *Ibid.*, pp.94-96.

42) *Ibid.*, p.96.

43) *Ibid.*, pp.96-97.

部の1級鉄道による今年6月、7月、8月の支出は、連邦管理以前の（レンタル料計算のための）テスト期間の同じ時期の平均支出の実質上2倍である、として退けるのである⁴⁴⁾。

以上の検討をふまえ、ICCは営業経費等の現状について以下のようにまとめている。

我々の第74号の決定以後、鉄道従業員の賃金と労働条件は、鉄道労働委員会によって検討されてきており、それと関連する多くの問題について、その組織による決定がなされてきている。1921年7月1日、平均約12%と推計される賃金引き下げが実施され、労働規則（labor rules）と労働条件の一部変更も達成されてきている。合衆国全体にとって、正常な従業員数を基礎にして、現在実施されているこれらの賃金引き下げと労働条件の変化は、年間約4億2500万ドルの経費削減を生みだし、このうち約1億6000万ドルが西部および山岳太平洋グループで生じると推計されている。大部分が鉄道の営業経費勘定に入る重要な商品のコストも下がってきている。労働コストの減少も資材と消耗品価格の低下も、今のところ、完全には営業経費に反映されてきてはいない。一部の労働規則と労働条件の再調整も、まだ完全には実施されてきていない。高価格の時に契約された長期契約（term contract）の消耗品は、これらの契約の終了とともに、今後、より低いコストが当然期待できる。輸送量も上向きであるあらゆる指標がある⁴⁵⁾。

次にICCは、運賃値下げと州際通商法の条文との関係を検討する。

ここで問題とされるのは、輸送に対して公正かつ合理的運賃以上のものが要求されてはならないとする州際通商法第1条と、鉄道が、全体として、あるいは定められた運賃グループとして、公正な収益を上げられるように、運賃を提案、修正、決定、あるいは、調整することを求めている15条aとの関係である。

ICCは、申立人側が、財政的に極度の衰弱状態にありながら、なお、多くは戦時のピークである輸送コストを支払っているという状況と、他方、被申立人側も同様に、同じくらいはっきり財政的不振に苦しんでおり、彼らの純収益は、現在、傾向としては上向きであるが、法律によって定められた水準をはるかに下回っているという状況をふまえて、西部および山岳太平洋地域の、穀物、同製品、干し草に対する運賃値下げがなされたとして、鉄道に関して言えば、それが公正で法律上正当なものかどうかを検討することが必要になってきている、と問題を提示する⁴⁶⁾。

ICCは、「15条aの目的は、疑いなく、鉄道の信用状態（credit）をより安定させ、投資家の信頼を取り戻し（reassure）、鉄道業に資本を引きつけることである。この目的を達成するために、我々の権限内であらゆることをすることは明らかに我々の義務である。」ことを確認し、1920年の運賃値上げが、輸送量の急激な減少によって要求された目標に到達することに失敗したにもかかわらず、鉄道も荷主も同様に、15条aのもとで、一層高い水準に運賃を引き上げることが、我々の義務でないことに同意したと述べる。ただし、「15条aによって我々に課された義務は、引き続き義務であり、将来に目を向けることも忘れてはならない」ことを強調する。そして、「我々が取り組むことを要求されている状況は、まれにみる独特のものである、それは、世界的破局の余波だからである。西部の農民の困難はこの事実に戻せられるであろう。」と農業の不振が世界的な影響の産物であり、貨物

44) *Ibid.*, p.97.

45) *Ibid.*, pp.97-98.

46) *Ibid.*, pp.98-99.

運賃の高いレベルは、「災難をもたらしている副次的な要因以上のものであったということには同意できない。」とするのである。しかしながら、「現在重要なことは、病気の原因ではなく回復の手段である。」として、「世論に影響力のある多くの人々が、これらの運賃の現在の水準が、繁栄を回復する途上の障害の一つになっており、同様に、生計費の大幅な引き下げの障害の一つになっているという、見解を受け入れている。多くの鉄道料金が、今なお、戦時のピークのまま課されており、そして、生計費が、いくつかの項目で、ピークよりも大幅には下がっていないという事実は、彼自身の（生産物の）価格を維持することができない生産者にとってと同様に、賃金の引き下げを経験している労働者にとっても、失望の原因となっている。」と述べ、鉄道にとって、重要なことは、正常とみなされうる輸送の回復を促進することであり、そのために運賃を引き下げることが可能であれば、「産業にとっても労働者にとっても、繁栄の完全な回復が速められるであろうことを確信している。」として、以下のような結論に至るのである⁴⁷⁾。

我々の前にあるケースは、一定の基本的商品にのみ関連するものである。我々の決定と命令は、それらに限定される。我々は、結論に到達するにあたって、とりわけ、これらの商品およびその生産と販売についての現在の状況、それらの商品が国全体に対して代表する産業の死活的な重要性、我々の決定第74号以後被申立人側が経験してきている営業経費の低下、そして、現在の輸送の傾向に関わる記録事実を考慮に入れてきている。それらは、要するに、将来に目を向けた、15条aの意図（intention）に一致する結論であり、そして、鉄道を含む全ての関係者にとって、何が最善の結果を生むだろうかについての、我々の最善の判断に基づくものである⁴⁸⁾。

我々は、ここで取り扱われている小麦と干し草に対する現在の運賃が決定第74号で認められた値上げの1/2を超える運賃を個別に含みうる場合、今後は不公正かつ不合理になると決定する。我々は、さらに、粗粒穀物についての現在の運賃が、同じ地点間の小麦について、公正かつ合理的とここで規定された運賃よりも10%低い運賃を超えうる場合、不公正かつ不合理になると決定する。また、上記商品の生産物（製品）と認められる商品の運賃について、現在、存在する関係の継続によって形成されるであろう運賃を上回る場合は、不公正かつ不合理であると決定する。ただし、運賃差額が維持され、それがパーセント値上げの影響を受けていたところでは、差額は運賃に比例して引き下げられるべきである⁴⁹⁾。

以上の結論と関係して、運賃値下げが、西部地域の東の地域の運賃、とりわけイリノイ州の州際運賃についても望ましいこと、1920年の運賃値上げの際と同様の再調整が期待されること、を付言している⁵⁰⁾。

報告書の主要な内容は以上のとおりであるが、最後に、委員会全体の報告に対する二人の委員の個別意見を示している。

まず、Potter委員は、「我々が正しいことをしているかどうか、ためらいはあるが、多数意見の報告書に賛成である」としながら、「私の投票に影響を与えた全ての考慮すべき事柄については説明していない」、「この事実は、この特定のケースをはるかに超える根本問題を扱っているという事実と

47) *Ibid.*, pp.99-100.

48) *Ibid.*, p.100.

49) *Ibid.*, p.100.

50) *Ibid.*, p.101.

結びつけて考えると、私の見解を別の表現で提出することを促す」とし、「我々の鉄道が、他の国の鉄道と比べて、より低い運賃を課せられ、より高い賃金を払っているときに、鉄道の収益が法律で規定されている最低限の公正収益よりもはるかに低いとき、運賃値下げを要求する命令について説明すべき多くのことがある」として、以下のように問題を提示する⁵¹⁾。

まず、「我々の決定が有益か有害かを見守らなければならない」、「もし、営業経費に関する、最近の、そして一層必要な再調整の結果として鉄道を強くすることができないならば、我々の決定は間違っただけのものになるだろう」とし、今後の営業成績の改善がなければ、投資に対する公正収益という点で問題であり、そのために、「鉄道の信用 (credit) を守り、信頼を回復し、緊急に必要な改良を行うための新規資金を引きつけるために、必要なことは何でも遅滞なく行われなければならない」ことを強調する。そして、「このような状況下で、運賃値下げを要求することは、我々が重大な責任を負うことになる。」、「私は引き下げは行われるべきであると確信している。」⁵²⁾と次のような主張を展開する。

彼は、まず、「我々が第 74 号の決定をした以後の賃金とその他のコストについてなされた削減が、全体として、現在の運賃値下げを正当化するほど十分であったかについては、私にははっきりしない。だが、それらの削減こそは、さらなる将来の削減とともに、私の見解では、まさに、我々の決定を正当化するものである。」として、賃金とその他の営業コストの将来的な削減によって、この国の産業と商業に対してあまりにも重すぎる輸送費の負担を減らさなければならない、しかも、純収益の増加を伴って負担を減らすことは可能であるということ強調し、引き下げられるべき最も重要なコストの費目として、労働 (labor) を取り上げる⁵³⁾。

「鉄道は、我々に、彼らが、現在、法外な賃金を支払っていると言っている。」、もし、そうであれば、「営業コストは一層引き下げ可能である。」、ICC は、賃金紛争に対して管轄権を有していないが、「可能であるならばそれを引き下げることを彼ら (鉄道労働委員会) に要求することはできるであろう。」と主張する。次に、1916 年のアダムソン法、鉄道庁による賃金引き上げ命令、そして 1920 年 7 月の鉄道労働委員会の決定によって、鉄道の支払給与総額が恐ろしく増大した事実と、1921 年 7 月の賃金委員会による 10~12%引き下げを示し、「もし、7 月 1 日の約 4 億ドルの削減の後も残っている賃金の重い負担が追加で 10 億ドル削減されるならば、鉄道は、貨物運賃を約 18%引き下げ、なお、運輸法が意図する彼らの資産に対する投資収益を上げることが可能である」という鉄道側の証言を取り上げる。そして、「そのような削減は、もちろん、鉄道の信用を改善し、サービス維持のために緊急に必要な資金の確保を可能にし、鉄道証券に投資して失望した多くの投資家の困難を救うことになるであろう。」とし、さらに、「そのような引き下げの後も、組織された鉄道労働者は、なお、他産業の組織労働者が享受している引き上げに引けをとらない、もちろん、労働者全体によって享受されている賃上げをはるかに上回る、賃上げを享受できるであろう」という証言を紹介するのである。ただし、賃金を引き下げる権利と権限が本来鉄道にあるにもかかわらず、彼らがあまりにも高すぎると言っている賃金水準を維持していることについて弁明をしなかったことに対して

51) *Ibid.*, pp.101-102.

52) *Ibid.*, p.102.

53) *Ibid.*, pp.102-103.

「現在の状況の下で鉄道労働委員会によって下された裁定の保護を受けている限り、現在の運賃を正当化することはできない」と批判している⁵⁴⁾。

最後に、「このケースにおける記録資料は、労働委員会がこの広範な基本的問題を検討することを断り、賃金紛争の検討の間、荷主の意見を聞くことを拒否してきていることを示している。」「もし、荷主がどれだけ支払う余裕があるかという点についての広範な経済問題が、公正かつ合理的な運賃を決めるにあたって、我々によって決定される問題であるならば、当然、賃金を検討中の労働委員会は、賃金を決める際に検討すべき関連状況の一つとして我々の決定を考慮に入れるということになるであろう。」とし、「我々は、賃金が引き下げられるのを待つことなく、我々が決定する運賃水準のもとで鉄道が繁栄できる点まで、運賃値下げを命令する権限が与えられている。」と強調している⁵⁵⁾。

続いてLewis委員は、「このケースにおける記録資料は、委員会が第74号で決定した、穀物、同製品、および干し草運賃の一律パーセント値上げが、市場に近い生産者と市場からはるかに離れた生産者間の価格差を大きく広げてきていることを明らかにしている。」「価格が高く需要が供給を上回っていた間は、あまり感じられなかったこの拡大された価格差の現在の状況の下での継続は、西部における生産と販売の範囲を縮小させることになるであろう」として、「長距離運賃と短距離運賃の甚だしい差額は、我々が直面する状況の下で、不公正かつ不合理であり、私の見解では、運賃値下げは、生産者間のよりよい関係を回復する結果をもたらすために」家畜運賃のケースと同様に「市場から遠く離れた生産者により有利な基準」を適用すべきであると主張する。そして、Hall委員もこれと同じ見解であることを付言している⁵⁶⁾。

以上、1921年の家畜運賃と穀物等運賃についての二つの報告書のみてきたが、まず、特徴的なことは、いずれの場合も、法律の解釈、運用では済まされない現実への対応を求められていることである。

家畜運賃についての報告書で、荷主側が、彼らの窮状を訴えながら、運賃の「合理性」についての資料をほとんど提出せず、家畜運賃の構造自体を非難しないという状況のもとで、ICCが「我々は、今や、彼ら（鉄道）の意志に反する経済政策を彼らに課すことを求められている」と述べていることは、運賃の決定にあたって、法律の論理的解釈からは不可能な決定を求められていることを如実に示すものである。また、穀物等の運賃についても、一方で、穀物等が、価格とは不釣り合いな運輸料金を負担していること、価格の急激な下落にもかかわらず、鉄道料金が戦時のピークのままであることを認めながら、他方で、「災難をもたらしている副次的な要因以上のものであったということには同意できない」とし、にもかかわらず「今後は不公正かつ不合理」と決定するところにも、そうした姿勢があらわれている。

もう一つの特徴は、上記のような曖昧な決定にもかかわらず、鉄道資産価値に対して公正収益を保証した運輸法第15条aと荷主の保護を趣旨とする第1条「不公正かつ不合理」という規定の関係において15条aが優先されることである。例えばICCは、実質的に救済という性格を持つ穀物等の

54) *Ibid.*, pp.103-104.

55) *Ibid.*, p.105.

56) *Ibid.*, pp.105-106.

