

経済と経営 20-1 (1989. 6)

〈論文〉

第一次大戦期までのアメリカにおける鉄道
運賃問題の展開と 1920 年運輸法の成立

小 島 基 男

はじめに

アメリカ鉄道業にとって、第一次大戦参戦時における鉄道の連邦政府による接收・管理と、戦後民間への返還にあたっての 1920 年運輸法の成立とは、大きな転換点を意味するものであった。すなわち、1906 年のヘプバーン法成立以後強化された鉄道に対する規制が、連邦政府管理の下での運賃値上げの実施と、鉄道に一定の収益を保証しうる運賃の設定を基本的に認める 1920 年運輸法の規定とによって、いわば保護的規制へと転換したからである。

ところで、1870 年代以降、鉄道運賃をめぐる問題はつねに大きな社会的・政治的問題となってきた。これは、鉄道運賃が、鉄道業の本来の業務である運輸サービスに対する価格として、鉄道資本の蓄積にとって最も基本的な条件であるだけでなく、農業を含む他の諸産業、とりわけ広大な地域に展開するアメリカの諸産業にとって、運輸費として最も基本的な蓄積条件の一つとなるからである。しかも、鉄道資本の蓄積が順調か否かは、これと直接関連する鉄鋼業、石炭業、車両製造業等の蓄積を大きく左右し、また、アメリカ「金融構造の最大の産業的支柱」(A・ロチェスター)¹⁾としてその円滑な機能

1) Rochester, Anna, *Rulers of America : A Study of Finance Capital*, 1936, p. 228.

に不可欠である膨大な額にのぼる鉄道証券の利子および配当の支払いに大きな影響を与えるからである。それゆえ、大戦終結後から運輸法の成立による民営移管までの間、全国的に展開されたアメリカ鉄道業の再建をめぐる議論の中で、鉄道運賃をいかなる水準に設定するかという問題が、最大の問題となったのである。

1870年代から第一次大戦期までのアメリカ鉄道業を対象にした日本におけるこれまでの研究においては、アメリカ金融資本の成立過程と鉄道業における独占形成の関連にもっぱら焦点があてられ、鉄道独占体の運輸サービスに対する価格である鉄道運賃の問題はあまり重視されてきていないように思われる²⁾。また、金融資本の確立がその後の鉄道業の発展あるいはアメリカ資本主義全体の発展とどのようにかかわるのかについて、必ずしも十分に解明されているとは言えない³⁾。そこで本稿では、1870年代以降1920年運輸法の成立に至る間の、鉄道運賃問題の展開を具体的に跡づけることによって、大戦前の規制の強化から1920年運輸法の保護的規制への転換の意義を明らかにし、その上で、1920年運輸法における新たな運賃決定方式が、1920年代以降のアメリカ鉄道業の発展にとって、ひいてはアメリカ資本主義の発展にとっていかなる意義を有したのかを明らかにしたい。なお、本稿でとりあげ

立井海洋訳『アメリカの支配者（下巻）』三一書房，1954年，136頁。

2) アメリカ金融資本の成立過程における鉄道業の独占形成の意義を明らかにした代表的研究としては、呉天降『アメリカ金融資本成立史』有斐閣，1971年，がある。また、運賃問題を含めたアメリカ鉄道業についての包括的研究としては、石井彰次郎『鉄道における独占と統合』ミネルヴァ書房，1965年，および同『アメリカ鉄道論』中央経済社，1969年，がある。

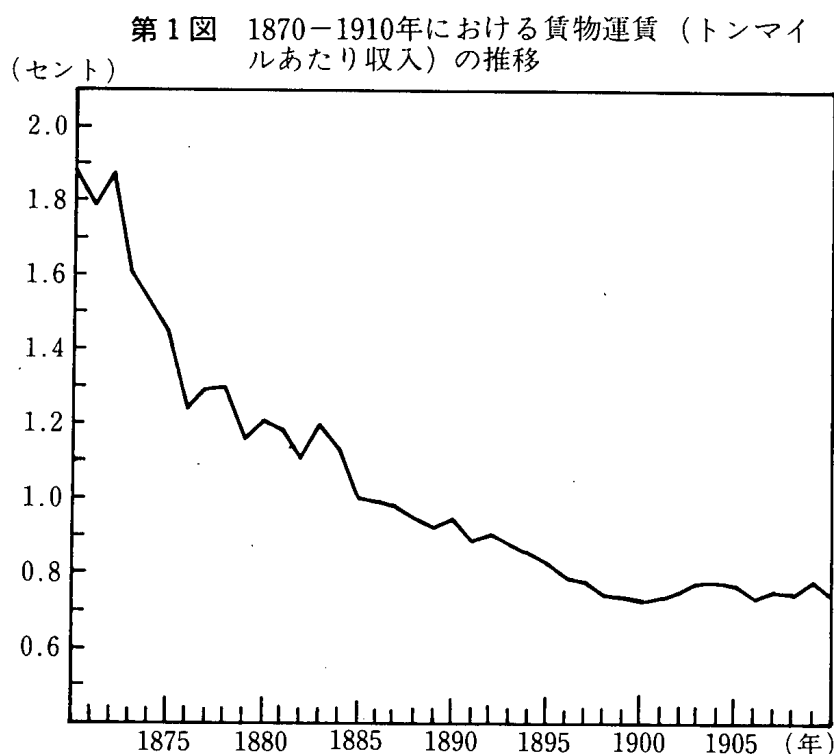
3) たとえば、山下正明氏は、第一次大戦後のアメリカ鉄道業の発展を、鉄道業と諸産業との連関、鉄道業界と金融機関の関連と再編といった点を中心にして分析を進めている。山下正明「1920年代とアメリカ鉄道業の展開（その1～その8）」埼玉大学『社会科学論集』第49号，1982年，第51号，第52号，1983年，第53号，第54号，1984年，第55号，1985年，第57号，1986年，第64号，1988年。

る鉄道運賃とは、とくにことわらないかぎり鉄道貨物運賃である。

I 1870—1910年の鉄道運賃問題

1 概観

まず、1870年から1910年までの貨物運賃の推移をトンマイルあたり収入で示した第1図によって概観してみよう。



(出所) Ripley, William Z., *Railroads ; Rates and Regulation*, 1912, Reprint 1973, Arno Press, p.413より作成。

ここで一見して明らかなことは、1870年—1900年までは程度の差はあれ、運賃はほぼ一貫して低下し、1900年を境に上昇傾向に転じ、1900年代の後半には上げ止まるということである。しかも、この図ではトンマイルあたり収入で運賃の推移を示していることから、1900年までの下降傾向が過大に表示され、1900年以後の上昇傾向が過小に表示されている。したがって、実際には1900年以降の上昇はもっと大きい。なぜならば、この時期は鉄鋼業に代表さ

れる重工業化が急速に進展し、それにともなって鉄道輸送の内容もトンマイルあたり収入の小さな鉱産物等の比重が急速に増大し、このことは、1900年までのトンマイルあたり収入の低下を実際の運賃の低下よりも過大に表示し、逆に1900年以降については運賃の上昇を過小に示すからである⁴⁾。1900年までの運賃のほぼ一貫した低下は、この時期に展開した鉄道会社間の激的な運賃戦争の結果であり、またこれを可能にしたのは、輸送能力の拡大と輸送量および輸送密度の増大による単位あたりコストの低下であった。こうした運賃の低下に対し、鉄道会社は、1870年代にはプールあるいは運輸協定 (traffic agreement) を締結し、1890年代には Trans-Missouri Freight Association のような組織を結成して運賃水準の維持を試みたが、一時的な安定しかもたらさず、1898年に至っても輸送の大きな部分が違法な運賃によって運ばれており、特定の分野では公表運賃による輸送が例外的であると州際通商委員会 (Interstate Commerce Commission, 以下 ICC と略記する) が指摘するような状態であった⁵⁾。

こうした事態に画期的変化がもたらされるのは、1899年以後、鉄道統合運動の急速な進展によって、合衆国鉄道網のほとんどが少数の巨大鉄道システムに分割され、しかもこれがそれぞれ金融的に支配されるという、いわゆる Community of interest の成立によってである。これによって鉄道会社間の競争が弱められ、また ICC の対応も安定した運賃を求める方向へと転換し、1903年には Elkins 法の通過によって公表運賃からの逸脱に対してより厳しい罰則が与えられることになったから、1900年を境にして運賃はほぼ安定へと転じたのである。もちろん、この後も運賃切り下げ競争がなくなるわけではないが、全体としてこの時期以後の運賃問題は、鉄道会社による運賃値上

4) Ripley, W. Z., *op. cit.*, pp. 425–426.

5) *Ibid.*, pp. 434–435, p. 446.

げの抑制が主要な問題となるに至るのである⁶⁾。

次に、こうした運賃問題の展開を連邦政府による鉄道運賃規制という点からもう少し詳しく見てみることにしよう。

2 州際通商法の成立とその後の展開

19 世紀後半のアメリカ鉄道業の発展のなかで、鉄道運賃規制をめぐる最初の組織的動きは、鉄道の高運賃に反対する中西部農業諸州を中心とした、1860 年代末からのグレンジャー・ムーブメントであり、この運動の結果として、イリノイ、アイオワ、ウィスコンシン、ミネソタなどの中西部諸州で、州内の鉄道を規制するいわゆるグレンジャー法が制定された。その後、これらの州法は、グレンジャー・ケースとして知られる一連の裁判において、合衆国最高裁判所によって合憲であるとされ、州法によって鉄道運賃を規制する動きは全国に広がった⁷⁾。しかし、この間の急速な鉄道網の拡大は、州内交通よりも州際交通の重要性を高め、州際通商法の下敷きとなったカロム委員会報告によれば、1886 年時点で鉄道運輸全体の 3/4 が州際交通によるものとなっていた⁸⁾。こうした状況のもとで、連邦政府による鉄道規制を求める運動が展開し、1887 年に州際通商法 (Interstate Commerce Act or Act to Regulate Commerce) が制定され、同法の規定にもとづいて ICC が創設されることになったのである⁹⁾。

同法は、①運賃の正当かつ合理的であるべきこと、②リベートと個人的差別扱いの禁止、③地域による差別の禁止、④同一路線、同一方向における割高な短距離運賃を違法とする長短距離条項 (Long and short haul clause)、

6) *Ibid.*, pp. 436–437.

7) アメリカ学会訳編『原典アメリカ史』第 4 巻, 1955 年, 279–282 頁, および, 日本国有鉄道外務部『鉄道をめぐる交通政策の変遷 (アメリカ)』1973 年, 4–5 頁参照。

8) Ripley, W. Z., *op. cit.*, p. 442.

9) *Ibid.*, pp. 452–453.

⑤プールおよび運輸協定の禁止、⑥運賃の公表、等を主要な内容とするものであった¹⁰⁾。このうち、とくに中心的内容をなしたのは、一般的な高運賃の抑制ではなく、差別扱い (discrimination) の禁止であった。これは、すでにみたような 70 年代から 80 年代にかけての鉄道間の競争の激化によって一般的な運賃の低下が生じており、こうした中で、運賃に対する主要な不満は、むしろ、スタンダード石油会社のリベートに代表されるような荷主による差別、あるいは地域や貨物の品目による差別へと向けられるようになったこと¹¹⁾と、同法が、全体として厳密な規制を求める下院とより弾力的な規制を求める鉄道の影響力の強い上院との妥協の産物として成立したという事情とによるものである¹²⁾。このあとの事情は、同法の規定を全体としてあいまいなものとし、結局、同法の規定は、その後の鉄道側の反撃によって次々と骨抜きにされることになるのである。

1887 年法は成立後の 3 年間、たとえば長短距離条項によって多くの地域でローカル運賃の低下がもたらされる、プール禁止規定によってプールが解体されるなど、まずまずの成果をあげたが、1890 年以後、鉄道側の本格的反撃が開始される¹³⁾。ICC の決定は次々と連邦裁判所に持ち込まれ、裁判所は 1887 年法の規定のあいまいさを理由にして、鉄道側に有利な判決を下した。1896 年の連邦最高裁判所の判決では、ICC による運賃決定権限 (rate-making power) 自体が否定され、この判決後、鉄道側は ICC のいかなる命令にも従うことを拒絶するに至り、さらにその半年後の 1897 年の判決では長短距離条項も事実上無力化され、1887 年法は完全に骨抜きにされてしまったのである¹⁴⁾。こうした事態を背景にして、ICC への提訴件数も 1892 年に 39 件であっ

10) *Ibid.*, pp. 452–453.

11) *Ibid.*, pp. 444–445.

12) *Ibid.*, p. 454.

13) *Ibid.*, pp. 456–457.

14) *Ibid.*, pp. 468–473.

たものが、1900 年と 1901 年にはそれぞれ 19 件へと減少した¹⁵⁾。

ところで、以上のような 1887 年法の無力化が頂点に達する 1890 年代末は、同時に鉄道統合が急速に進展して少数の大鉄道システムが形成され、その結果として継続的な運賃上昇が始まる時点でもあり、こうした事態に対する荷主をはじめとする反発が、州際通商法の再生・強化を求める運動を展開させ、結局、1906 年の修正法を成立させることになるのである。

次に、この修正法の成立過程を見ていくことにしよう。

3 ヘプバーン法の成立

1890 年代末からの急速な鉄道統合の進展は、数年のうちに、ニューヨークの有力な個人や銀行グループと金融的に結びついた少数の巨大鉄道システムによる合衆国全土の鉄道網の分割をもたらした。その結果、それまで運賃を押し下げる要因となっていた大鉄道会社間の競争が弱められ、1900 年頃から大幅でほとんど継続的な運賃の上昇が始まった¹⁶⁾。これは、それまでの鉄道会社と荷主との関係の大きな変化を意味し、荷主に多くの不満をもたらしたが、すでに述べた 1887 年法の無力化のもとで、この問題をとりあげるべき権限のある裁決機関は存在しなかった。その上、鉄道における独占の形成とほぼ同時期に進行した産業における独占の形成によって成立した巨大産業企業は、一般荷主にとってもう一つの脅威として登場していた。それらの巨大企業は、大規模荷主として鉄道に秘密の特別扱いを要求し、これに対して鉄道自体がその圧力に抗議の声を上げ、議会に圧力をかけて公表運賃からの逸脱を違法とする 1903 年のいわゆる Elkins 修正法を成立させるほどであった。しかし同法の成立にもかかわらず、その後も新たなより巧妙な形態でのリベートは続いたのである¹⁷⁾。

15) *Ibid.*, p. 486.

16) *Ibid.*, pp. 487–489.

17) *Ibid.*, pp.491–492.

こうした状況のもとで、州際通商法の再生・強化を求める運動は、1890年代末から本格的に展開されることになった。この立法化を求める運動の中で特徴的であったのは、1887年法の成立過程や1905年以降とは対照的に、まず上院でこの問題をめぐる論議が開始されたことである。はやくも1894年には、上院州際通商委員会に法案が提出されていたが、同委員会で本格的な論議が展開されるのはその5年後の1899年のことであった。この年、イリノイ州選出のCullom上院議員とニュー・ハンプシャー州選出のChandler上院議員からICCに運賃決定権限を与える法案が提出された。そして、こうした議会の動きと並行して全米商業会議所(National Board of Trade)や州鉄道委員会代表者会議(Conventions of State Railroad Commissioners)といった有力な組織が、とりわけ西部においてこの問題を取り上げていた。1901年には、ICCの権限の強化を求める数多くの証言がなされた合衆国産業委員会(United States Industrial Commission)の報告書も出された。これに加えて、同年、上院州際通商委員会に数名の進歩的傾向の委員が加わり、また1900年の全般的な貨物運賃の値上げは全国的な反発を巻き起こしていたから、好機は到来したかにみえた。だが事態はそう単純ではなかった。この立法化をめぐる闘争で、鉄道側が大鉄道システムの形成に関係した有力な金融勢力が加わったからである¹⁸⁾。

鉄道側の反攻が開始され、1899年の法案提出者の一人であるChandler議員は、ニュー・ハンプシャーの鉄道勢力の直接的圧力によって引退を余儀なくされた。Cullom上院議員は、今度はミネソタ州選出のNelson上院議員と組んで法案を提出したが、すべて委員会において葬り去られた¹⁹⁾。下院では、当時、通貨問題、対スペイン戦争、パナマ運河問題、トラスト問題などに忙殺されていたせいもあって、鉄道問題に対する関心はいまひとつだった。1903年には下院にも、はじめて鉄道問題に関する法案が提出されたが、本格的に

18) *Ibid.*, pp. 494–495.

19) *Ibid.*, p. 495.

議論されるまでには至らなかった。これは、1903 年のパニックの中で、国民的関心がむしろトラスト問題に向けられていたことにもよるものであった²⁰⁾。

1904 年、鉄道規制は「最重要問題 (a paramount issue)」であるとするセオドア・ルーズヴェルト大統領の議会への年頭教書をきっかけにして、新たな立法化の動きに拍車がかけられ、議会の内外における激しい論戦がはじまった。焦点は、ICC に裁判所の決定によって覆されない限り有効な、実際の運賃を決定する権限を与えるか否かにあった。まず下院で、いわゆるエッシュ＝タウンゼント法案 (Esch-Townshend bill) が、326 対 17 という圧倒的多数で通過し、論戦の舞台は上院州際通商委員会へと移った。同委員会で行なわれた大量の証言は、有力な鉄道おおかえ弁護士の一団 (a powerful body of paid railroad attorneys) の活躍にもかかわらず、法律の必要を確信させるものであった。しかし、統制の必要についてこれらの証言よりも一層説得力のある証明となったのは、皮肉なことに世論に影響を与えようとする鉄道会社のいわゆる広報事務所 (publicity bureaus) を通じての活動であった。同事務所は、サザン鉄道社長を責任者とし、ワシントンに本部を、全国の主要都市に支部をおいて金に糸目をつけない大がかりな活動を展開した。その活動は、にせの集会とそこでの全員一致の決議を無料の電報で合衆国全土に伝えたり、上院委員会の公聴会の間に、明らかに事実を歪曲したワシントンからのニュースを無料で配信したり、その上、合衆国全土の小新聞についての編集者の個人的弱点にまで及ぶ詳細なカードをつくって新法案についてわざと誤った情報を伝えるために利用したり、など驚くべきものであった。こうした世論操作の活動のために、シカゴ事務所だけでも 40 人にのぼる高給の専門家が雇われたのである²¹⁾。

20) *Ibid.*, p. 494, p. 496.

21) *Ibid.*, pp. 496–498.

1905 年に入って、鉄道会社側の議会に対する圧力はさらに強まったが、世論はかえって硬化し、いわゆるヘプバーン法案 (Hepburn Bill) は下院を 346 対 7 で通過した。そして決定的な機会がやってきた。企業合同の進展、独裁的権力の成長、貨物運賃の継続的上昇と差別扱い、といったものに対する一般的な不満に加えて、この年に起こった貨車不足による穀物の腐敗や石炭飢饉をひきおこした全国的な鉄道サービスの機能麻痺と渋滞、ニューヨーク州保険会社調査報告、ペンシルヴァニア鉄道の石炭貨車スキャンダル、ルーズヴェルト政権メンバーの「恥知らずな法律無視」をともなったアチソン鉄道のリベートの暴露、鉄道会社による無法な広報活動の暴露、等々が続いた。こうした状況の中で、鉄道会社の影響力の強かった上院も不本意な同意を余儀なくされ、両院協議会案 (conference committee bill) を結局反対 3 で可決し、1906 年 6 月ヘプバーン法が成立した。ここに、政府による合衆国で最も強力な会社に対する規制という根本的原則がはっきりと認められたのである²²⁾。

1906 年のヘプバーン法は、連邦規制の分野を、急行会社、寝台車会社、パイプライン等にまで拡大したが、その核心は運賃決定権限の飛躍的強化にあった²³⁾。すなわち同法は、ICC に対して提訴にもとづく正当かつ合理的な最高運賃を決定・命令する権限を与え、この命令は 30 日後に発効し、裁判所による差し止め、破棄等がなければ 2 年間有効であるとしたのである²⁴⁾。またそれと同時に、1887 年法が骨抜きにされる原因の一つとなってきた、行政機関なのか司法機関なのかという委員会のあいまいな位置付けについても、行政府の一部門としての規制機関であることがはっきりと規定された²⁵⁾。さらに同法は、“Commodity Clause”によって、鉄道自身が一般運輸業者として業

22) *Ibid.*, pp. 498–499. 穀物の腐敗や石炭飢饉については, *ibid.*, p. 62, p. 80 参照。

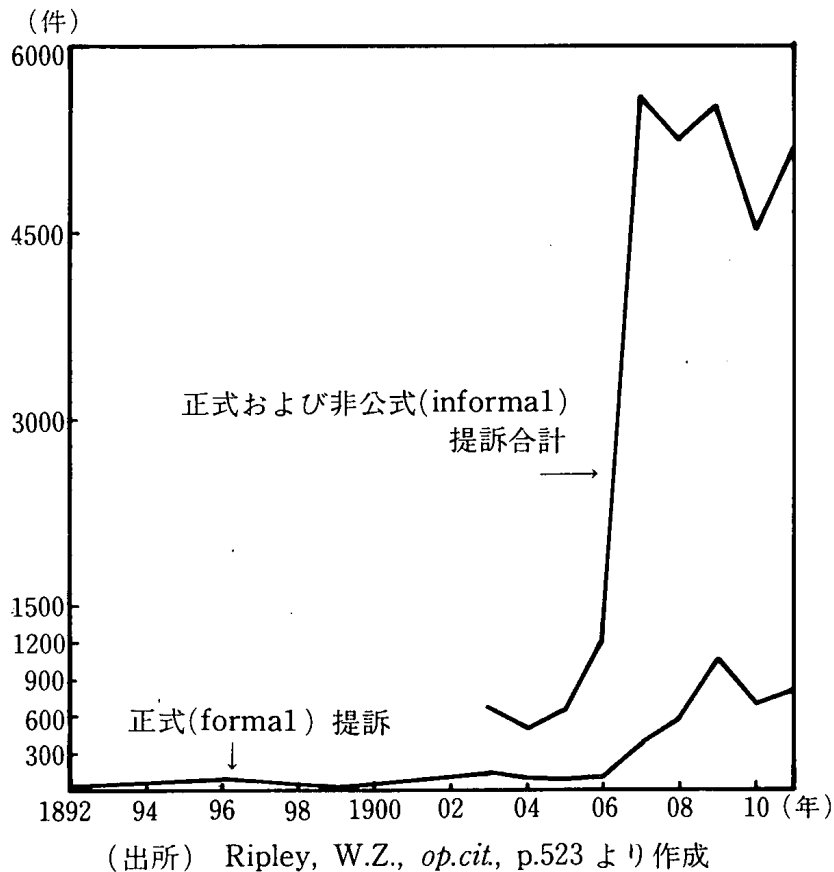
23) *Ibid.*, pp. 499–500.

24) *Ibid.*, p. 505.

25) *Ibid.*, p. 501.

務上必要とする品目をのぞいて鉄道会社による石炭鉱山などの兼営を原則として禁止したが、上院の反対により、当初の法案にあった株式保有を通じての産業子会社の禁止までには至らず、この点では不徹底なものであった²⁶⁾。

第2図 ICCへの提訴件数(1892-1911年)



ICCの運賃決定権限を回復した同法成立の直接的影響は第2図にみられるようなICCへの提訴件数の激増となって現われた。成立後2年半の正式提訴件数は、同法成立以前の18年間の提訴件数878件に対し、1500件をこえた。そして1906年に193,900にのぼった運賃表は、その後の5年間で半数以下に減少したのである²⁷⁾。

26) *Ibid.*, pp. 513-515.

27) *Ibid.*, pp. 522-525.

以上のように 1906 年法は大きな成果をあげたが、事態の進展とともに同法の欠陥も明らかになった。すなわち、同法のもとでの ICC の権限は具体的提訴にもとづく運賃の適否の判断に限定されており、新規運賃の実施以前にその運賃表全体の適否を判断することができなかったことと、また問題とされた運賃についても、ICC の決定が下されるまでの間は有効であったことである。したがって鉄道は、相変らず事実上自由に運賃を値上げすることが可能であり、実際に全国の鉄道において様々の運賃の値上げが行なわれたのである²⁸⁾。さらに提訴が行なわれた場合、運賃の不当性 (unreasonableness) の証明の責任は荷主側にあったから、小規模荷主にとって、提訴は事実上困難であった²⁹⁾。

こうした 1906 年法の不備を是正することが ICC の運賃決定権限の強化にとって次の課題となるのであり、これを実現したのが 1910 年のマン＝エルキンス法 (Mann-Elkins Act) であった。

4 マン＝エルキンス法の成立

1906 年法の成立後 1908 年 7 月までは、鉄道会社の同法に対する態度は 20 年前の州際通商法成立のときと同じように控え目なものであった。この間、ICC の命令を不服とする連邦裁判所への訴えはわずかに一件のみであった。急激な変化は 1908 年の後半におこった。ICC の命令を無効であるとする 16 件の訴訟が開始されたのである。1909 年にはさらに 9 件が、そして 1910 年には 13 件の訴訟が加わった³⁰⁾。

こうした転換をもたらしたのは、鉄道をめぐる政治的情勢の変化であった。政権は交代し、最高裁のいくつかの重要な判決は、いまや鉄道会社に有利な判断を下していた。鉄道の野心的な拡大計画の延期を余儀なくさせた 1907 年

28) *Ibid.*, pp. 534–535.

29) Dixon, Frank H., *Railroads and Government*, 1922, p. 9.

30) Ripley, W. Z., *op. cit.*, p. 557.

の恐慌からも回復しつつあった。これらの計画の復活にとっての障害は、政府規制と会計資料公開 (publicity) の拡大とであった。その上、鉄道労働者はより御しがたくなっており、賃上げ要求は切迫していた。鉄道会社は、もし可能ならば運賃の値上げによってこれらの賃上げの負担を公衆に転嫁しようとしていた³¹⁾。

1908 年の大統領選挙戦において、共和党も民主党も州際通商法のより一層の修正をその政綱にもりこんでいた。しかしながら共和党の政綱は、運輸協定の承認と過大資本化の防止のための鉄道会社による株式および社債発行の規制とにその主張を限定するひかえ目なものであった。これに対して民主党は、運賃決定についての ICC 権限の実質的強化を規定するより広範なプログラムを提出していた。この選挙で当選した共和党のタフト大統領は当選後、共和党「主流派 (regulars)」よりはいくぶん明確な政策を打ち出したが、そのプランのほとんどは、ICC の命令を再審理するために Commerce Court を創設するという点を除けば中途半端なものであった³²⁾。

1910 年 1 月、大統領の特別教書にもとづいて提出された試験的な法案は差し戻され、上下両院の委員会で法務長官の同意のもとに大幅な修正が加えられた。最も重大な変更は、民主党と共和党の「反乱分子 (insurgent)」あるいは「進歩派」との提携が成立した下院の州際通商に関する委員会で行なわれた。両者の提携は、共和党の政綱にあった運輸協定の承認と、株式の購入によって非競合路線の鉄道の過半数株式の保有を認める規定とを削除することに成功したのである。こうした修正の過程において「進歩派」の影響力を大いに強めたのは、疑いもなく 1910 年春の一連のできごとであり、なかでも全国的規模での一般的な貨物運賃値上げの差し迫った動きであった³³⁾。

31) *Ibid.*, pp. 557–558.

32) *Ibid.*, pp. 558–559.

33) *Ibid.*, pp. 559–560.

以上のような状況のもとで、急進的な下院案は全会一致で通過し、上院案は、結束した共和党票と 6 人の民主党議員の賛成によって 50 対 11 で採決された。両院協議会ではさらに修正が進められ、プール条項は完全になくなり、株式水増し条項および非競合路線の鉄道同士の会社間金融についての項目も、不当に鉄道会社に有利であるとして削除された。協議会案は上下両院で速やかに承認され、6 月 18 日、大統領の署名によってマン＝エルキンズ法が成立したのである³⁴⁾。

同法の最も重要な特徴は次の三点である。①運賃の適否を検討している間運賃の変更を一時停止する (suspend) 権限を ICC に与えたこと、②長距離・短距離条項の復活、③ ICC 命令の再審理のための Commerce Court の創設である³⁵⁾。

このうち、提出された運賃変更を一時停止するという権限を ICC に付与するという点こそは、当初の大統領の非公式案にも法務長官によって起草された正式の法案にもなかったものであり、議会における共和党の「反乱分子」と民主党との提携によってはじめて実現されたものであった。そしてこの強力な権限の追加がもたらされた背景には、同法の成立に先立つ 2 年間の全国的な運賃値上げ、とりわけ法案審議の進行中における、西部の鉄道および中央幹線鉄道による全般的な運賃値上げの動きに対する荷主側の強い反発があった。こうした状況は大統領の姿勢にも反映し、5 月 31 日には、6 月 1 日から予定されていた 23 の鉄道による運賃値上げの実施に対して、これらの鉄道の協同した行動は反トラスト法違反であるとして取得された差し止め命令が発せられ、鉄道側は結局、新運賃を撤回せざるを得なかったのである³⁶⁾。

ICC は 1910 年法によって、新運賃の適否についての審理の間、120 日をこえない期間にわたって新たな運賃あるいは規制の実施を一時停止する権限を

34) *Ibid.*, p. 560.

35) *Ibid.*, pp. 560–561.

36) *Ibid.*, pp. 561–562.

与えられ、さらに、もし必要であれば 6 ヶ月間の延長が認められたのである。その上、1906 年法の場合とは逆に、運賃の変更が正当かつ合理的であることの証明の責任は鉄道会社の側に課された³⁷⁾。

同法の二番目に重要な特徴である長距離・短距離条項の復活も、下院の共和党進歩派の影響力によって実現されたものであった³⁸⁾。

その他にも、同法によって ICC の規制範囲が、電信・電話・ケーブル会社にまで拡大された³⁹⁾。

こうした規制を強化する方向での法案の修正とは反対に、当初両党の政綱に含まれていた、連邦政府による鉄道会社の株式および社債発行の規制については、このようなプランに対する上院のほとんど全員一致の反対によって、問題調査のために鉄道証券委員会をつくるにとどまった⁴⁰⁾。

以上のようにマン＝エルキンズ法は、鳴物入りで登場したヘプバーン法の場合のような鉄道側の広報活動や新聞紙上での広範な論争こそ巻き起こしはしなかったが、鉄道規制の内容という点でははるかに急進的なものとしてあらわれた。これは、鉄道問題をめぐる最大の政治的争点であった政府による有効な鉄道規制という根本原則が、1906 年法においてすでに議論の余地なく認められていたことによるものであり、その意味では 1910 年法は、すでに獲得した陣地を強化するというまさに「ルーズヴェルト政策の仕上げ (rounding out the Roosevelt policies)」だったのである⁴¹⁾。

37) *Ibid.*, p. 563.

38) *Ibid.*, p. 565.

39) *Ibid.*, p. 572.

40) *Ibid.*, p. 573.

41) *Ibid.*, p. 578. マン＝エルキンズ法成立の意義に関する ICC 自身による評価については、*Interstate Commerce Commission Reports*, Vol. XX, 1911, Decision of the Interstate Commerce Commission of the United States. (以下、20 *I. C. C. Rep.* というように略記する) pp. 310–314 参照。

それでは次に、こうした 1906 年法、1910 年法を成立させた背景にある 1900 年代の鉄道運賃問題の展開と、ICC の運賃決定権限を確立した 1910 年の運賃ケースについてみてみることにしよう。

5 1900 年代の鉄道運賃問題の展開と ICC の運賃決定権限の確立

1906 年法、1910 年法を成立させることになった鉄道に対する社会的批判の背景には、明らかに、すでに述べたような 1900 年以後の継続的な貨物運賃の上昇があった。1900 年には、レール、石炭等の鉄道用資材や燃料の値上がりを理由にした貨物運賃の一般的値上げが行なわれ、1903 年と 1907 年にも鉄道会社間の協調した行動によって貨物運賃の一般的値上げが行なわれた。これらの運賃値上げは、主として、銑鉄および鉄鋼、石炭およびコークス、穀物などといった鉄道輸送量の圧倒的部分を占める低位等級貨物の品目別運賃を対象として行なわれた⁴²⁾。

ところで、この時期の鉄道運賃の上昇において特徴的であったのは、これが運賃表の改訂によってのみではなく、それまで運賃を実質的に引き下げていたリベートの排除、競争上の理由から荷主に与えられていた様々の特権の廃止ということによっても、実質的な引き上げが実現されたことである。リベートについていえば、1896 年には競争的輸送 (competitive traffic) においてはその支払いが一般的であったのが、1900 年以降には次第になくなり、1906 年のヘプバーン修正によってほとんどなくなった。しかも、こうしたリベートの廃止を可能にしたのは法的規制というよりも、むしろこの頃に急速に発展した鉄道統合あるいは Community of interest による鉄道間の協調であった。たとえば、シカゴとニューヨークをむすぶ東部幹線鉄道においては、

42) Ripley, W. Z., *op. cit.*, p. 595, および 20 *I. C. C. Rep.*, pp. 281–282. また、1900 年の貨物運賃上昇については、United States Industrial Commission, *Report of the Industrial Commission*, Vol. IX, 1901, pp. 281–291 も参照。

ペンシルヴァニア、ニューヨーク・セントラルという大鉄道システムによる、ボルティモア・オハイオ、ノーフォーク・ウェスタン、チェサピーク・オハイオといった鉄道会社株式の大量購入が行なわれ、その影響力の行使によって公表運賃の遵守が可能となったのである。特権の廃止については、それまで無料で行なわれていた保管、貨車留置、経路変更、貨車入れ替え、都市内荷車運送等が有料化されるか、またはその適用が大幅に縮小された。こうして、リベートの排除、特権の廃止、運賃表の改定の結果、たとえば、ペンシルヴァニア鉄道のトンマイルあたり運賃 (ton mile rate) は、1900 年の 0.504 セントから 1910 年の 0.580 セントへと、ボルティモア・オハイオ鉄道では同じく 0.456 セントから 0.577 セント、ニューヨーク・セントラル鉄道では 0.558 セントから 0.625 セントへと上昇したのである。これらの単位あたり運賃の上昇は、1910 年におけるおおよその推計で、ペンシルヴァニア鉄道、約 1,550 万ドル、ボルティモア・オハイオ鉄道、約 1,455 万ドル、ニューヨーク・セントラル鉄道、約 610 万ドルといった増収をもたらした⁴³⁾。

以上のように 1900 年代においては、アメリカ鉄道業にとって長年の課題であった運賃の安定化が達成され、また機関車・貨車の大型化、カーブの除去・勾配の緩和による線路の改良などによって、輸送力の強化が輸送量の増大とともに行なわれたから、この間の営業経費の増加にもかかわらず単位あたり輸送コストはそれほど増大せず⁴⁴⁾、収益の著しい改善が進んだのである。しかし、この時期の後半には、リベートの排除や特権の廃止がほぼ達成され、車両の大型化も一段落するなど、収益の改善を進めた要因が次第に消滅し⁴⁵⁾、鉄道業にとって輸送コストの増大、なかんずく鉄道労働者の全国的な賃金引き

43) 20 *I. C. C. Rep.*, pp. 284–285. Community of Interest による運賃への影響については、*ibid.*, p. 313 参照。

44) *Ibid.*, p. 275.

45) *Ibid.*, p. 278.

上げによる人件費上昇の圧力のもとで、これ以上の収入増を実現するためには、全面的な運賃改定に取り組まざるをえないという状況が生じてきていた。そしてまさに、マン＝エルキンス法をめぐる議会の論戦の真っ最中の 1910 年に、東部の幹線鉄道会社は新運賃の提出を行なったのである⁴⁶⁾。

東部の幹線鉄道会社の提出した新運賃表は、それまでの運賃値上げが品目別運賃に集中していたのとは対照的に、すべての等級別運賃 (class rate) を 8～20%の幅で、また輸送量としては比較的少ない、主として商品 (merchandise) など、より上位等級の貨物を含む約半数の品目別運賃を引き上げるものであった。西部の鉄道も速やかにこれに続き、約 200 品目について約 10%の料金値上げを提出した。議会は、この運賃値上げに対して全国的にまきおこった激しい抗議に応じて、すでに述べたようなマン＝エルキンス法の成立によって、運賃の適否の審理期間中、新運賃の実施を一時停止する権限を ICC に与えたのである⁴⁷⁾。

この権限のもとで ICC は、同法の成立後東部および西部の鉄道会社から改めて提出された新運賃表について数ヵ月にわたる証言の聴取を行い、審理の結果、1911 年 2 月 22 日に、いずれについても運賃値上げを認めない決定を下した。この証言の行なわれている間印象的であったのは、鉄道側の組織的行動の不徹底さと、これと対照的な荷主側の組織的キャンペーンであった⁴⁸⁾。

鉄道側は運賃値上げの根拠として、建設用および運転用資材コストの増大を上げたが、1910 年の時点では、燃料と木材の価格を別とすれば、その前の

46) Ripley, W. Z., *op. cit.*, p. 595, および *20 I. C. C. Rep.*, p. 285. なお、1910 年の賃金引き上げによるコスト増については、*20 I. C. C. Rep.*, p. 253 参照。また、Ripley によれば、鉄道側は、鉄道友愛会 (brotherhoods) が運賃値上げを支持することを条件にして、賃金引き上げを行なうという暗黙の了解を与えていた。Ripley, W. Z., *op. cit.*, p. 596.

47) Ripley, W. Z. *op. cit.*, pp. 595—596.

48) *Ibid.*, p. 596. 決定の経緯と内容については、*20 I. C. C. Rep.*, pp. 243—246 参照。

不況の影響で多くの品目の価格が、それ以前の10年間の平均より低落しており、この点での鉄道側の論拠を失わせた⁴⁹⁾。また、1910年の当初の運賃値上げの直接のきっかけとなった、同年の賃金引き上げによる負担増も論拠として上げられたが、鉄道会社によっては賃金上昇分をカバーしてなお相当の収益を上げているという状況では一般的理由とはなりえなかった。たとえば、ペンシルバニア鉄道のピッツバーグ以東部分においては、1910年の賃金増加額が約700万ドルと見込まれたうえでなお少なくとも約1100万ドルの剰余が見込まれるという状況であった⁵⁰⁾。さらに安全や都市交通の改善といった面から要求される公共的性格を持つ支出の負担増、将来にわたって効率的輸送を維持するための追加的な資金の必要といった点も主張されたが、鉄道業全体としてのすでに述べたような良好な収益状況のもとでは、これらの点も説得的ではありえなかった⁵¹⁾。

ところで、以上のような鉄道側の主張に対するルイス・ブランダイス (Louis D. Brandeis) に代表される⁵²⁾ 荷主側の有名な反論は、「科学的管理」の導入によって、合衆国の鉄道全体で年3億ドルもの経費節約が可能であり、したがって運賃の値上げなしに、公衆の要求するサービスおよび施設の改善と賃金引き上げとが同時に可能であるとする主張であった。この主張は大きな社会的反響をよんだが、鉄道労働者代表は、同方法の導入は鉄道業にとって不可能であるし、また、すべきでないと言明し、結局 ICC は、この点についての明確な判断を避け、1910年度の収入の増加が賃金上昇分をカバーしてなおあまりあることを根拠にして、全員一致で運賃値上げを認めなかったの

49) *20 I. C. C. Rep.*, p. 253, p. 370.

50) *Ibid.*, p. 293.

51) Ripley, W. Z., *op. cit.*, pp. 597-599, および *20 I. C. C. Rep.*, p. 278.

52) ブライダイスは、1910年のケースにおいて、東部ケースでは、Traffic Committee of Commercial Association of the Atlantic Seaboard を、西部ケースでは、Boston Chamber of Commerce を代表して参加した。*20 I. C. C. Rep.*, p. 244, p. 308.

である⁵³⁾。しかしながら、ICC の決定の論拠は、鉄道に対して一定の希望を与えるものでもあった。なぜなら ICC は、1910 年の時点でこそ結論として運賃値上げを否定したが、鉄道側の主張である人件費をはじめとするコストの増加、あるいは鉄道がその資産価値に対して十分な収益 (an adequate return) を得るべきであるといった点については基本的にこれを認め、条件が変化すれば運賃値上げが可能であることを示したからである⁵⁴⁾。結局、鉄道側はほとんど反対することなしに ICC の決定を受け入れ、値上げを撤回した⁵⁵⁾。

こうして、マン＝エルキンズ法の成立と、そのもとで行なわれた 1910 年の東部および西部の貨物運賃ケースにおける、値上げを認めないという決定によって、ICC の運賃決定権限は確立したのである。

II マン＝エルキンズ法のもとの運賃問題の展開

マン＝エルキンズ法の成立と 1910 年の運賃ケースでの決定による ICC の運賃決定権限の確立は、その後の鉄道運賃問題を、名実ともに ICC を舞台にして展開させることになる。そしてこのことは、同時に、運賃規制をめぐる対立が ICC 内部に持ち込まれざるをえないことをも意味した。実際、1914 年の東部地域の貨物運賃値上げをめぐる、いわゆる「5%ケース」において委員会内部の意見の対立が表面化し、鉄道側の運賃値上げを公然と支持する意見が現れ、その後、委員会全体として明らかに運賃値上げを支持する方向へと傾斜していく。そしてこうした ICC の姿勢の変化こそが、大戦参戦時の一律運賃値上げにつながり、また 1920 年運輸法の、一定の収益を保証する運賃水準の設定といった方式へとつながっていくのである。そこで、こうした変

53) *Ibid.*, p. 279, および Ripley, W. Z., *op. cit.*, p. 599.

54) *20 I. C. C. Rep.*, pp. 378–379.

55) Ripley, W. Z., *op. cit.*, p. 600. *20 I. C. C. Rep.*, p. 243 も参照。

化の過程を見るために、1914年の「5%ケース」、1915年の「西部ケース」、
および1917年の「15%ケース」について若干詳しく見てみることにしよう。

1 「5%ケース」

1914年のいわゆる「5%ケース」とは第3図に示すような東部地域（正確には Official Classification Territory）、すなわちオハイオ川およびポトマック川以北、ミシシッピ川以東の地域の35の鉄道システムによる貨物運賃の一律 (horizontal) 5%値上げ申請を扱ったものである。そして、この申請については、1914年5月29日に提出され同年7月29日に決定の下された最初の審理と、その決定の直後に勃発したヨーロッパの戦争による状況の変化

第3図 Official Classification Territoryの運賃区域



- I — ニューイングランド区域
- II — 幹線区域
- III — C F A区域

(出所) 31 I.C.C.Rep., p.350 より作成。

を理由に 10 月 30 日に再び提出され 12 月 16 日に決定が下された再審理との 2 度の審理が行なわれた⁵⁶⁾。

この申請において鉄道側は、運賃値上げの根拠として①投資に対する純営業収益の比率が低下していること、②賃金等をはじめとするコストが継続的に増大していること、③ 1910 年以降の新投資に対してこれに見合う収益が全く計上されていないこと、④以上のような要因によってもたらされる鉄道会社の信用の低下が新規資本の調達を困難にし、したがって、公益が要求する正常な建設および鉄道施設の改善を妨げていること、等を主張した⁵⁷⁾。これに対して、委員会の多数意見は、これらの主張について詳細な検討を行ない、東部地域全体について純営業収益が不十分であることを認めた上で、問題は鉄道が、この不十分な収益をどのように増大させるかについてであるとし、鉄道は一律 5% の運賃値上げというただ一つの方法しか提案しておらず、この点については正当かつ合理的であるとは判断できないとして退けた⁵⁸⁾。結局、東部地域内の三つの運賃区域であるニューイングランド区域、幹線区域 (trunk line territory)、Central freight association 区域 (以下 CFA 区域と略記する) のうち、CFA 区域についてのみ、財政状態の極端な悪化と区域内の運賃が不当に低すぎることを理由にして、値上げを正当かつ合理的として認め、東部の他の区域の鉄道には貨物運賃の値上げという方法以外に純収入を増大させる方法があるとして、旅客運賃の値上げ、大規模荷主に対する不当に低い運賃の是正、無料サービス等の廃止、様々の節約など、10 項目にわたる勧告 (suggestions) を行なったのである⁵⁹⁾。

ところで、この運賃値上げの申請をめぐる公聴会で、鉄道側は前述の理由に加えて、彼らが金融的危機に直面し、救済が緊急に必要であること、した

56) *31 I. C. C. Rep.*, p. 353, および pp. 325–327 参照。

57) *Ibid.*, pp. 353–354, p. 360.

58) *Ibid.*, pp. 386–387.

59) *Ibid.*, pp. 403–404.

がって直ちに5%の値上げが認められて投資家を安心させなければ、満期をむかえている短期ノートおよびその他の債務の借り替えが困難になるなど重大な事態を迎えかねないことを主張した。これに対して委員会は、近年における鉄道会社の信用の低下は大部分運賃とは無関係の原因から生じており、むしろ有力な銀行家の支配のもとでの経営の破綻、大鉄道システムの弱小鉄道の取得による路線の無謀な拡大や、そのシステムと関係のない資産の取得によってもたらされたものであり、その証拠に東部地域全体を代表する主要幹線鉄道であるニューヨーク・セントラル、ペンシルヴァニア、ボルティモア・オハイオの三鉄道ともいずれも危機に直面していないとして、救済の要求を退けたのである⁶⁰⁾。なお、委員会報告はその最後の部分で、審理期間中委員会に対する組織的な手紙や電報の攻勢、有力誌上での審理の遅れへの非難など、様々な圧力を受けたことについてふれ、運賃値上げの速やかな認可が景気に刺激を与え、金融界および実業界の「自信の回復」のために必要であるとすると、これらの主張に対して、委員会には経済活動を活発化させ公衆の福利を増進させるといった権限はなく、こうした広報活動はむしろ公衆を誤った方向に導き、現在の不況を悪化させるものであるとして非難した⁶¹⁾。

以上のような委員会の見解は、1910年のケースで荷主側代表として参加し、鉄道経営への「科学的管理」の導入を主張して一躍有名になっていたL・ブランダイスが、このケースでは委員会の特別顧問 (special counsel) として参加していた⁶²⁾ ことによって明らかに大きな影響を受けていたといえよう。その意味では、このケースの最初の審理は1910年のケースにつながるものであった。しかし他方、全員一致で決定が下された1910年の場合とは違って、このケースでは、二人の委員が次に述べるような反対意見を表明し、委

60) *Ibid.*, pp. 419–420.

61) *Ibid.*, pp. 425–427.

62) *Ibid.*, p. 351.

員会内部の対立も初めて公になったのである。

まず McChord 委員は、多数意見が幹線区域の運賃値上げを拒否したことに対して、証拠事実 (facts of record) によれば拒否する根拠がないと思われること、また CFA 区域にのみ値上げを認めることは、東部地域全体に長年にわたって存在してきた運賃調整の一般的基礎を崩してしまうことなどを理由にして、もし CFA 区域の値上げを認めるならば、これと事実上一体の区域をなす幹線区域でも値上げが認められるべきであると主張した⁶³⁾。

反対意見を述べたもう一人の委員である Daniels は、近年の鉄道会社の純収益の低下に見られる財政状況の悪化とそれが投資家に与える影響を最も大きな理由として、一部を除いて幹線区域にも 5% の値上げが認められるべきであると主張したが、これはほぼ鉄道側の主張に沿うものであった。すなわち、近年の継続的なコスト上昇と ICC の認可なしには運賃値上げが困難になったことによって、純収益が低下してきており、とりわけ 1910 年以降のおよそ 6 億 4000 万ドルに上る新投資に見合う収益がないことは問題であり、この収益の低下は鉄道証券を投資家にとって次第に魅力のないものにしてきており、しかも増収策に関する多数意見の勧告はいくつかの点についてはその意義を認めるとしても、そのほとんどは実際の成果を上げるにはほど遠いものであると批判し、1910 年のケースにおける ICC の決定が、証券および正当な投資の価値や資産価値に対する収益にマイナスの影響がある場合には合理的な運賃値上げを認可しうるとしていることをその根拠の一つとした⁶⁴⁾。その上彼は結論部分で、1906 年以降の世界的な物価の上昇が、賃金、給与等の上昇をもたらしているように、鉄道にも個人と同様に、生活賃金 (a living wage) が必要であることを主張したのである⁶⁵⁾。

63) *Ibid.*, pp. 427–434.

64) *Ibid.*, pp. 434–437.

65) *Ibid.*, p. 454.

さて、最初の決定の直後ヨーロッパでの戦争が勃発した。戦争の開始は、金融市場を不安定にし、景気の沈滞も続いたので、信用状態のそれまで以上の悪化を危惧する鉄道会社は、状況の変化を理由にして同年 9 月 15 日に再審理を請求し、同 9 月 19 日に認められた。その後約 1 ヶ月にわたる公聴会が開かれたが、この公聴会で特徴的であったのは投資銀行業者の代表が前面に登場したことである。すなわち、参加した投資銀行業者は、通常のケースでは鉄道側と値上げ反対者側 (protestants) の双方から提出される証拠資料を、運賃値上げを支持する立場から自らも独自に提出し、事実上鉄道と共同戦線を組んで大きな影響力を行使したのである⁶⁶⁾。

ICC は、前回の決定以後明らかになった事実にものみ限定して再審理を行なうこととし、① 1914 年 6 月 30 日に終了する年度の確定した収益、およびその後数ヶ月の収益、②ヨーロッパにおける戦争、③前回命令の結果、の三点が検討されるべき全体としての新たな状況であるとした⁶⁷⁾。

まず第 1 の点について ICC は、実際の純営業収入 (net operating revenue) が原報告時の予測を下回り、不当に低かったことを認めた⁶⁸⁾。

第 2 の点について、鉄道と投資銀行業者は、戦争が鉄道の純収益 (net income) の減少とこの国の繁栄に対する脅威とを生み出し、鉄道会社の信用状態に追加的な負担を加え、利子率は上昇気配にあり、しかも大量の鉄道証券が外国で保有されていること、したがって貨物運賃の値上げ拒否は、少なくとも価格の大暴落なしには吸収不可能な外国保有証券のアメリカ市場への投げ売りを招きかねず、これによる災難は鉄道のみならず保険会社、銀行、そして産業企業にまで及ぶものであると主張した。これらの主張について

66) 32 *I. C. C. Rep.*, pp. 325–326 参照。アメリカ投資銀行協会 (Investment Bankers Association of America) を代表して参加したのは、Moritz Rosenthal である。 *Ibid.*, p. 326.

67) *Ibid.*, pp. 326–327.

68) *Ibid.*, pp. 327–328.

ICC は、その主張の一部については自らの権限外の問題であるとしながらも、ヨーロッパの戦争が世界的に異常な資金需要を生み出しており、アメリカの鉄道への外国投資資金の流入を妨げうる状況にあること、また利子率が過去 10 年間上昇し、なお上昇傾向にあることを認め、結局、利子率の上昇を他のコストの上昇と同様に考慮せざるをえないことを認めた⁶⁹⁾。

第 3 の点について ICC は、原報告の勧告が、もともと直ちに実行可能なものでも、即座に財政的効果を上げうるものでもないとし、効果を測定するにはあまりにも時間が短かすぎるとして結局問題としなかった⁷⁰⁾。

以上の三点を検討した上で ICC は、再審理の結論として、7 月 29 日以降の新たな状況を根拠にして原決定で CFA 区域の鉄道に対してのみ認めた一律運賃値上げを、一部の品目を除外した上で東部地域全体の鉄道に広げることが認められたのである⁷¹⁾。

以上のような委員会の報告に対して委員長の Harlan は、再審理が原報告で明らかになった以上の事実を実質的に何もつけ加えず、その限りでは賛成意見と見なされうることわりつつ⁷²⁾、実質的には次のような批判的意見を展開した。

まず運賃値上げと財政状態の関連について、幹線区域およびニューイングランド区域の運賃値上げが正当かつ合理的であるという根拠は、原報告と同様に再審理においても見い出せなかったこと、その上資料によれば幹線区域の鉄道の財政状態が一般的に比べてかなり良好であること、また鉄道に不当に不利な運賃や慣行が相変らず行なわれており、原報告の勧告に従うことによる純収益の増加のほうが追加報告で認めた救済によるよりもはるかに大きいこと、救済の手段として運賃値上げにたよることは鉄道自らが事態を改善

69) *Ibid.*, pp. 329–330.

70) *Ibid.*, p. 330.

71) *Ibid.*, pp. 330–332.

72) *Ibid.*, p. 332.

する力を奪い再び財政困難をもたらすことになり、結局、一般的利益(general interest)だけではなく鉄道自体にとっても有害であると断じた⁷³⁾。

次に戦争の影響についてはこれを認めた上で、再審理において銀行業者等が最も熱心に主張した、外国に保有されている鉄道証券の投げ売りによって大暴落が生じ、鉄道、保険会社、銀行のみでなく産業界一般に悲惨な結果をもたらしかねないとする懸念には重大な疑問があるとして、今回の再審理の決定に先立って大金融業者(great financial interests)は戦争開始とともに閉鎖された株式市場を再開したばかりでなく、このような証券の取引に課された制限をとり払い、下限価格も撤回したという事実を対置した⁷⁴⁾。

Clements 委員は、今回の報告はこれまでの原則からの新しくかつ極端な逸脱であるとして⁷⁵⁾、以下のような反対意見を表明した。

我々が運賃の適否を決定するにあたって必要なことは、それらが「正当かつ合理的」であるかどうかということだけである。今回の決定はこの点を検討することなしに一般的財政状態と営業結果のみを考慮したが、鉄道会社にとっての資金(money)の必要自体が特定の運賃あるいは運賃群の合理性の根拠となった例を私は知らない。しかもこのケースで強調された鉄道経営の金融的成果とは、鉄道会社のいわゆる「帳簿価格」を基準にして計算されたものであり、この勘定は一般的にかつ長い間にわたって、概して信頼するに足りないと認識されてきたものなのである。その上これらの金融的成果は、どんな目的で発行されたものにしろ、直接的および実質的に社債とその他の債務に影響を受けているが、これらの発行の大部分を実行したのは、鉄道証券の発行と運賃の合理性の間には何の関係もないという理論を有する人々だったのである。ところが今や我々は、これらの証券が自らの地位を維持す

73) *Ibid.*, pp. 333–335.

74) *Ibid.*, pp. 335–336.

75) *Ibid.*, p. 336.

るために運賃の値上げを要求しているのを見るのであると批判した⁷⁶⁾。

以上のように、再審理における ICC の決定は Clements 委員が適切に批判したように、従来 ICC が運賃の適否の判定に際してとってきた「正当かつ合理的」という基準から「適正な収益」という基準への大きな転換であった。しかもこの転換で主導的役割を果たしたのは、多数意見と少数意見のいずれもが明らかにしているように、戦争による鉄道の信用状態の悪化、したがって鉄道証券価値の暴落を危惧する証券所有者を代表する投資銀行業者だったのである。

しかし、このような基準の転換にもかかわらず再審理決定直後からの状況の好転もあって、次の一般的運賃値上げ申請である 1915 年の「西部ケース」では、全般的な引き上げは認められなかった。

2 「西部ケース」

1915 年の「西部ケース」で鉄道側は、財政的必要性、純収益の低下傾向、および特定品目の運賃がそのコストに見合っていないことを論拠に、一律値上げではなく、石炭、コークス、穀物、家畜など 10 品目の運賃値上げを要求した。これに対して値上げに反対する荷主側は、鉄道の財政状態自体は収入増の必要の根拠とはならず、しかも 1914 年度は例外的な年度であったこと、また財政状態の良好でない理由には、建設費が営業経費からまかなわれるなど会計上の方法に問題があること等を主張した⁷⁷⁾。ICC は品目ごとの詳細な検討をした上で、結論として、石炭、コークスなど一部の品目についてのみ引き上げを認めた⁷⁸⁾。

ところでこの審理の結論には、1914 年末からの状況の好転とともに、明ら

76) *Ibid.*, pp. 336–340.

77) *35 I. C. C. Rep.*, pp. 500–501.

78) *Ibid.*, p. 497.

かに 1914 年に起こった Rock Island 鉄道や Frisco 鉄道の直接的には誤った金融操作に帰因する経営破綻が影響を与えていた。反対意見を表明した Daniels 委員はこの点について、問題は全体としての鉄道の収入が十分か否か、および申請されている特定の運賃が合理的か否かであり、個々の誤った経営の例で判断されるべきではないと主張した⁷⁹⁾。そして多数意見の判定は、「5%ケース」でなされた判断に反するものであり、このケースでは、むしろ以前の三つのケースよりも詳細で包括的な資料が示されているのに、多数意見はこれを無視したと批判したのである⁸⁰⁾。

「5%ケース」で実質的な反対意見を表明した Harlan 委員は、今回のケースが、運賃全体の値上げではなく、10 品目についての値上げ申請をしたにすぎず、家畜、生肉、精肉加工品、綿実製品についても不当に低いので値上げするべきである、と反対意見を述べた⁸¹⁾。

「西部ケース」の後、運賃の一般的値上げが問題になるのは、アメリカが大戦に参戦する 1917 年 4 月のいわゆる「15%ケース」である。

3 「15%ケース」

1916 年に入ると連合側交戦諸国からの軍需品・食料などへの大量の需要がもたらされ、鉄道輸送量は急増し、鉄道収益も改善された⁸²⁾。しかし、アメリカが事実上戦時状態に突入する 1917 年になると、一方で異常な輸送量の増加は、ターミナルの混雑、貨車不足を激化させ、それによって東部地域での輸送の渋滞が深刻化し、他方、鉄道資材、補給品、燃料、および賃金などの

79) *Ibid.*, pp. 654–655.

80) *Ibid.*, p. 679.

81) *Ibid.*, pp. 680–681.

82) 拙稿「第一次世界大戦とアメリカ鉄道業——いわゆる『鉄道問題』と 1920 年運送法の成立——」私学研修福祉会『私学研修』第 89 号, 1982, 87–89 頁。Sharfman, I. Leo, *American Railroad Problem*, 1921, p. 70 も参照。

コストの上昇は、営業収入の増加にもかかわらず鉄道収益を再び悪化させるきざしをみせていた⁸³⁾。こうした状況のもとで行なわれたのが「15%ケース」である。

1917年3月末から4月にかけて、東部、西部、南部のそれぞれの地域の鉄道から相次いで緊急事態を理由にした迅速な救済が求められ、ICCに対し、荷主、鉄道、およびICCからなる協議会の開催を要求する申し入れがなされた。鉄道側は、協議会の予備会議において、新たな運賃表を作成して提出するという費用と時間がないことを理由にして、一律運賃値上げを要求したが、4月10日と20日の2回にわたって開かれた三者の代表による協議会ではこれに対する反対は事実上なく、4月23日この形式は認められた⁸⁴⁾。しかしこのことは、ICCが直ちに大幅な値上げを認めることを意味するものではなかった。

ICCは、この冬の厳しい天候、輸送の渋滞、貨車不足、1916年法(Adamson Act)による賃金引き上げの影響、資材、燃料等のコスト増によって1917年2月の東部の鉄道の営業成績が極端に悪化したことは認めながら、1916年の業績は史上最高であること、資料の分析によれば全国的な緊急事態は認められないこと、また既存の諸関係の変動を伴わざるをえない大幅な一律値上げを正当化できるほどの思いきった救済を必要とする緊急事態は資料でみる限り明らかではないことを理由にして、東部の鉄道についてのみ等級別運賃の一般的値上げを認め、西部と南部の鉄道については、それぞれ、石炭とコークス、および石炭、コークス、鉄鉱石についてのみ、運賃値上げを認めたのである⁸⁵⁾。ただし、報告はその最後の部分で、鉄道の主張する危惧が現実化した場合には以上の結論を変更しうることを示唆した⁸⁶⁾。

83) 45 *I. C. C. Rep.*, pp. 311–312.

84) *Ibid.*, pp. 309–310.

85) *Ibid.*, pp. 311–316, および pp. 322–324.

86) *Ibid.*, p. 325.

以上のように「15%ケース」は通常の運賃ケースとは大きく異なるものであった。このケースは、まさにアメリカが大戦に参戦するという状況の下で行なわれたことから、戦争の遂行にとって不可欠の運輸手段である鉄道を維持するための救済という側面が強く現われた。しかしながら、ICCのそれまでの判断基準からすれば、審理の時点までの資料による限り、すべての地域に対して一律運賃値上げを認めることは出来なかった。委員会の報告中、数カ所に見られる「今後、事態がどのように展開するかはだれもわからない」⁸⁷⁾という趣旨の表現は、救済を認めたいが、かといって全国的に救済が必要な事態であるとは資料的に確認できないという、ICCのジレンマを示すものであろう。かくして、「15%ケース」の決定は、いずれにしても中途半端なものであり、以下に示すように、救済を強く主張する側からも、反対者の側からも批判を受けることになるのである。また、このケースにおけるもう一つの特徴は、戦争による物価の全般的上昇という中で、運賃値上げに対する反対が比較的少なく、むしろ、荷主や地域によっては、鉄道サービスの改善のために、値上げを認めるべきであるという傾向が見られたことである⁸⁸⁾。こうした状況の下では、全国鉄道証券保有者協会(National Association of Owners of Railroad Securities)としてこのケースに参加した銀行、保険会社等の代表も、表面的には、控え目な役割を果たすだけで十分であった⁸⁹⁾。

さて、こうした委員会の見解に対し、Harlan委員は、賛成意見であるとしながらも、救済は不十分であるとする⁹⁰⁾実質的には批判的な意見を表明した。

まず、事態の進展をみながら鉄道の危惧が現実化した場合には速やかに救済を拡大するというやり方や、統計資料的見地からのみ問題をとらえると

87) *Ibid.*, p. 325. また *ibid.*, p. 318, p. 322 も参照。

88) *Ibid.*, p. 316.

89) *Ibid.*, p. 316 参照。なお、代表は Frank Hagerman であった。 *Ibid.*, p. 304.

90) *Ibid.*, p. 326.

いった点について全く不十分であると批判した上で、輸送手段の拡大は、戦争という緊急事態によってのみではなく、今や債権国となったアメリカの益々拡大する経済規模によっても求められていること、しかもいくつかの大工業センターの代表をはじめとするこの国の最も重要な荷主達が、ターミナルやその他の施設の拡充のためには値上げしてもよいとしていること、また大保険会社や大銀行の重役たちが公聴会で、彼らと大投資家達が鉄道証券への選好を弱めつつあると証言するなど、鉄道の資金調達が困難になっていること、等を理由にして、西部と南部についても値上げが認められるべきであると主張したのである⁹¹⁾。

次に Meyer 委員は、西部と南部についての結論には賛成であるが、東部地域の鉄道について認められた等級別運賃の値上げには反対である⁹²⁾として次の意見を述べた。

1910 年以降の大規模な運賃値上げケースにおける事実と今回の事実を同じ基準で判断すれば、多数意見と別の結論に至らざるをえない。多数意見が等級別運賃の値上げ認可が直ちに必要である根拠とした、収入増を上回る費用の急速な増大という点についていえば、問題は営業収益であり、その点では 1917 年の最初の 4 カ月間のマイルあたり純収益は、史上最高であった 1916 年を除けば、それ以前で最も数字の大きかった 1913 年の数字を上回るものであり、しかも 1917 年の最初の 4 カ月間の営業比 (operating ratios) を基準にしても、年度全体で好ましくない結果をもたらすとは必ずしもいえない。したがって将来は別としても、現時点では等級別運賃を直ちに値上げする根拠はないと主張した⁹³⁾。

最後に McChord 委員は、戦争という異常な事態のなかで提起されている問題は、輸送サービスに対して合理的かどうかということよりも、實際上ほ

91) *Ibid.*, pp. 326–329.

92) *Ibid.*, p. 330.

93) *Ibid.*, pp. 333–335.

とんど政府の政策の問題であること、鉄道がその役割を完全に果たすためには十分な営業収入が必要であり、したがって鉄道の懸念する事態が現実化し運賃値上げが必要となった場合には、それを特定の等級、あるいは特定の地域に限定すべきではなく、戦争によって必要とされる値上げはその影響が全国的である限り、すべての地域すべての等級の輸送がそれを負担すべきであると主張したのである⁹⁴⁾。

4 小括

以上、1914年の「5%ケース」、1915年の「西部ケース」、1917年の「15%ケース」でそれぞれ何が問題となり、どのような議論が展開されたのかを若干詳しくみてきた。第1表はこれらのケースで各委員がどのような対応をしたのかを一覧表にまとめたものであるが、McChord委員とDaniels委員は、値上げを支持する鉄道側寄りの主張を展開し、Clements委員とMeyer委員は、原則的な値上げ反対の主張を展開している。特徴的なのはHarlan委員の対応で、「5%ケース」では再審理を含めてほぼ値上げ反対の主張をしていたのが、その後のケースでは賛成へと転じ、「15%ケース」ではむしろ値上げの不十分さを主張するほどになった。こうした点にも、ICCの内部で次第に鉄道側の主張を支持する傾向が強まったことをみることができる。しかも報告の中で随所にみられる、鉄道証券価値の維持を値上げの主要な論拠とする主張は、「5%ケース」の再審理以降、前面に登場する銀行業者の大きな影響力を示すものである。

しかしながら、これらのケースにおいて、鉄道側の主張する論理が次第に優勢になり、一定の値上げが認められたにもかかわらず、第4図に示すように、1910年以降のトンマイル数の増大とは対照的に、トンマイルあたり収入でみる運賃の抑制傾向は続いた。そして、この状態が打破されるのは、連邦

94) *Ibid.*, pp. 335–336.

第 1 表 「5%ケース」, 「西部ケース」, 「15%ケース」における各委員の対応

委員名 (出身州)	「5%ケース」(1914年)	「5%ケース」再審理	「西部ケース」(1915年)	「15%ケース」(1917年)
J.S.Harlan (Illinois)		意見(根拠不足)	反対意見	賛成意見
J.C.Clements (Georgia)		反対意見		(死去)
E.E.Clark (Iowa)				
C.C.McChord (Kentucky)	反対意見			反対意見
B.H.Meyer (Wisconsin)				一部反対意見
H.C.Hall (Colorado)				
W.M.Daniels (New Jersey)	反対意見		反対意見	

(注) 特に表示のないものは、多数意見である。したがって、反対意見とは、多数意見に対する反対意見であり、内容は必ずしも同一でない。本文参照。

(出所) I.C.C., *Annual Report of the I.C.C.*, 各年号, および, 31, 32, 35, 45, の各 *I.C.C. Report* より作成。

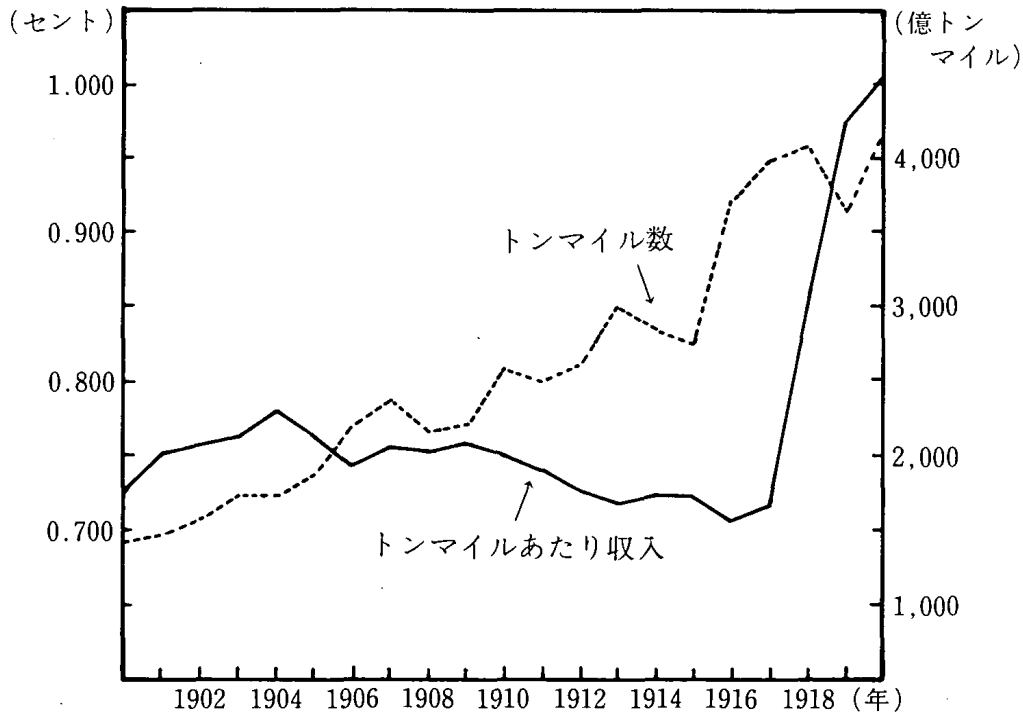
政府管理の下での運賃値上げによってであり、またこれを追認したものが1920年運輸法の規定であった。そこで次に、連邦政府管理の下での運賃値上げと1920年運輸法についてみてみることにしよう。

III 連邦政府管理の下での運賃値上げと1920年運輸法

1917年4月、アメリカは第一次世界大戦に参戦したが、鉄道は直ちには接収されず、同年12月26日の大統領布告が出されるまでの9カ月間、合衆国内のすべての鉄道が参加した民間組織である戦時鉄道委員会 (Railroads' War Board) によって運営が行なわれた⁹⁵⁾。しかし戦争の進行とともに、こ

95) Cunningham, William J., *American Railroads : Government Control and Reconstruction Policies*, 1922, pp. 23-27 参照。なお、戦時鉄道委員会の活動は、国防会議 (Council of National Defense) のメンバーである、ボルティモア・オハイオ鉄道社長の Daniel Willard が、職務上、同委員会のメンバーを兼ねることによって戦時体制に組み込まれた。 *Ibid.*, p. 25.

第4図 1900-1920年におけるトンマイル数とトンマイルあたり収入の推移



(出所) I.C.C., *Statistics of Railways in the United States*, 各年号より作成。

の組織では鉄道輸送の混乱と麻痺、運賃値上げおよび資金調達の困難、全国的なストライキの脅威をもたらしていた悪化した労働事情といった問題に対処することは出来ず、結局、連邦政府による接收・管理という事態を迎えたのである⁹⁶⁾。鉄道の接收を宣言した大統領布告は、直ちに鉄道の統一的運営を妨げていた反トラスト法、ICC法等の法的制限を取り除き⁹⁷⁾、また、同布告によって組織された鉄道庁 (Railroad Administration) の長官となった W. G.

96) *Ibid.*, pp. 35-37, および Sharfman, I. L., *op. cit.*, pp. 84-86, pp. 96-99 参照。なお、連邦政府管理への移行を鉄道金融危機の救済という面から論じている研究として、井村進哉「第一次大戦期アメリカの政策金融と鉄道救済(上)」『証券経済』147号, 1984年, がある。

97) Dixon, F. H., *op. cit.*, p. 121, および Cunningham, W. J., *op. cit.*, p. 36.

McAdoo は、1918 年 1 月の鉄道賃金委員会 (Railroad Wage Commission) の創設と鉄道労働者の賃金を 1 月 1 日にさかのぼって調整するという 2 月の声明とによって鉄道労働者の不満を和らげるとともに⁹⁸⁾、3 月 21 日に成立した連邦管理法 (Federal Control Act) によって与えられたほとんど無制限の権限にもとづいて運賃値上げに取り組んだ。同法は大統領に対して、彼が必要であると判断した場合にはいつでも、ICC に運賃表を提出することによって運賃等を発議 (initiate) する権限を与え、しかもそれまで民営の下で運賃値上げを困難にしていた、最終的な決定までの間新運賃の実施を一時停止するという ICC の権限を取り上げていたのである⁹⁹⁾。

1918 年 5 月、主として賃金引き上げと資材および補給品のコスト増の結果巨額の赤字の可能性に直面した鉄道庁は、連邦管理法で規定された鉄道会社への保証レンタル料である「標準収益 (standard return)」を支払いうる純営業収益の確保を意図して、貨物運賃の 25% 値上げと旅客運賃のマイルあたり最低 3 セントへの値上げを発表した。新運賃は、州内、州際のいずれについても適用され、貨物運賃については、多くの場合、最低運賃の変更と適用方法の変更とによって実質的には 25% を上回る値上げとなり、また旅客運賃については約 20% の値上げとなった¹⁰⁰⁾。

これは、連邦管理中、鉄道庁によって行なわれた唯一の一般的運賃値上げであったが、貨物運賃の一律値上げは、数多くの不均衡を生み出し、それまで密接に連動していた運賃体系をちぐはぐなものにしてしまった。こうした貨物運賃の地域的な調整をするために、ニューヨーク、シカゴ、アトランタにそれぞれ一般貨物運輸委員会 (general freight traffic committee) が、24

98) Cunningham, W. J., *op. cit.*, p. 102.

99) Dixon, F. H., *op. cit.*, p. 158, および Cunningham, W. J., *op. cit.*, pp. 95-97. 大統領布告と連邦管理法の全文については Cunningham, *ibid.*, pp. 301-306, および pp. 310-328 参照。

100) Cunningham, W. J., *op. cit.*, pp. 97-98, および Dixon, F. H., *op. cit.*, p. 158.

の地方に地方貨物委員会が組織された。これらの委員会には、通常荷主組織から選出された公益代表 (public representation) も参加したが、1919 年に荷主の代表が同数にされるまでは、鉄道側の代表が多数を占め、したがって委員会勧告の多数意見を支配した。旅客運賃についても 3 つの一般委員会が作られたが、これには公益代表は参加しなかった¹⁰¹⁾。

ところで、1918 年 6 月に実施された運賃値上げは、標準収益をまかなうべく意図されたのにもかかわらず、1918 年の営業純収益は標準収益を 2 億ドル以上下回った。そして、1919 年に入ると、同年 1 月の退任直前に McAdoo 長官が上院委員会で表明した、前年度よりも改善されるだろうという楽観的見通しとは裏腹に、赤字額はより一層急速に増大した。こうした中で鉄道庁には、保証レンタル料をまかなうためにかなりの運賃値上げが必要になるという一般的空気があったが、新たに長官に就任した Walker D. Hines はこれを否定した¹⁰²⁾。

1919 年後半、鉄道労働者に対して実施された 2 回目目の賃金引き上げの影響が営業経費に現れ始めると、同年 12 月 31 日に予定されていた鉄道の民間への返還を見越した経営者たちは動揺し、長官に対して、鉄道が民間に返還されたときその資産を自ら維持することを可能にするためにも、長官はその権限を行使して運賃値上げを実施すべきであると強く迫った。しかし、同年 10 月、Hines 長官は、政府は運賃を値上げすべきでないというきっぱりとした結論を表明した。鉄道経営者協会はこれに対して、政府はそれ自身のイニシアティブと行動によって収入と費用との関係を回復する義務があるとする決議を手渡して正式に抗議したが、Hines 長官は、連邦管理終了後の鉄道と公衆との関係を、緊急事態における大統領の運賃決定権限を行使して決定すべきだとする主張は、根本的に誤った主張だとしてこれを退けたのであ

101) Dixon, F. H., *op. cit.*, pp. 168–169, および Cunningham, W. J., *op. cit.*, p. 98.

102) Cunningham, W. J., *op. cit.*, pp. 147–148.

る¹⁰³⁾。結局、1919年の赤字は約4億ドルとなり、連邦管理中の26か月間の赤字の合計は9億ドルをこえたのである¹⁰⁴⁾。

以上のように、連邦管理中の運賃値上げは、それ自体としては、あくまでも戦争という非常事態における大統領の権限を利用した、いわば一時的な性格のものといえた。これに対して、大戦後、鉄道の民間への返還にあたって成立した1920年運輸法の運賃決定方式は、大戦中の運賃値上げ方式をふまえたうえで、これを一般化するものであり、大戦前の運賃決定方式からの大きな転換を意味するものであった。

1918年11月の大戦終結とともに、鉄道の民間への返還が日程にのぼり、翌年1月辞任直前のMcAdoo長官によって発表された連邦管理の5年間延長という提案をきっかけにして、戦後の鉄道業の再建をめぐる議論が「鉄道問題」全体との関連で1年余りにわたって展開され、結局、鉄道証券保有者協会のプランをベースにした1920年運輸法 (Transportation Act, 1920) が1920年2月28日に成立し、3月1日に鉄道は民間に返還されたのである¹⁰⁵⁾。

1920年運輸法は、①標準収益保証の6か月間延長によるスムーズな民営移管、②運賃決定の新方式、③鉄道統合に関する規定、④鉄道労働委員会 (Railroad Labor Board) の創設、を主な内容とするものであった。このうち、運賃決定の新方式はいわば運輸法の核心をなすものであり、運賃決定の基準として「鉄道総資産価値に対する適正収益率 (a fair return upon the aggregate value of the railway property)」ということが連邦法で初めて明

103) *Ibid.*, pp. 148–150.

104) Dixon, F. H., *op. cit.*, p. 161. なお、この9億ドルという数字は、1920年4月のHines長官による推計であり、その後共和党政権のもとで長官となったJames C. Davisは、1921年5月に、少なくとも12億ドルであるという推計を議会に報告した。
Ibid., pp. 194–195, およびCunningham, W. J., *op. cit.*, p. 199 参照。

105) Dixon, F. H., *op. cit.*, pp. 215–221, およびCunningham, W. J., *op. cit.*, p. 219.

記されたのである¹⁰⁶⁾。同法のもとで、全体としてICCの権限は大戦前よりも強化されたが、それは制限的規制の強化ではなく、むしろ鉄道に対する保護的規制への転換を内容とするものであった。そして、同法の成立過程において中心的役割を果たしたのは銀行、生命保険会社等を代表する鉄道証券保有者協会であり、またこれを可能にしたのは第2表に示されるように議会で、したがって同法を審議する委員会でも、共和党が多数を占めるにいたった政治状況の変化であった。

第2表 1901-1923年におけるアメリカ議会の党派別構成

年次	下院		上院		大統領
	共和党	民主党	共和党	民主党	
1901-1903	197	151	55	31	T. ルーズベルト (共和党)
1903-1905	208	178	57	33	"
1905-1907	250	136	57	33	"
1907-1909	222	164	61	31	"
1909-1911	219	172	61	32	タフト (共和党)
1911-1913	161	228	51	41	"
1913-1915	127	291	44	51	ウィルソン (民主党)
1915-1917	196	230	40	56	"
1917-1919	210	216	42	53	"
1919-1921	240	190	49	47	"
1921-1923	301	131	59	37	ハーディング (共和党)

(出所) U.S.Department of Commerce, *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970, Part 2*, p.1083 より作成。

106) Cunningham, W. J., *op. cit.*, pp. 221-227, および I. C. C., *Annual Report of the Interstate Commerce Commission, Vol. 34, 1920*, p. 6. なお、「適正収益率」とは、あくまでも運賃決定の基準であって、個別鉄道に一定の収益率を保証するものではない。Dixon, F. H., *op. cit.*, pp. 229-230 参照。

今や、鉄道運賃は「運輸サービスのコスト」原則¹⁰⁷⁾にもとづいて決定されることになり、実際、同法のもとで初めて実施された 1920 年 8 月実施の運賃値上げにおいては、従来問題とされてきた「帳簿価格」を基準として、旅客運賃の 20% 値上げ、貨物運賃については、東部 40%、南部 25%、西部 35%、山岳および太平洋地域 25%、の値上げが認められたのである¹⁰⁸⁾。

むすびにかえて

以上、1870 年代から 1920 年運輸法の成立にいたるまでのアメリカにおける鉄道運賃問題の展開を具体的に見てきた。

1870 年代以降の鉄道運賃の規制を求める運動の展開は州際通商法を成立させるが、90 年代末までの鉄道運賃の低下は、規制の結果というよりはむしろ鉄道会社間の激しい競争によってもたらされたものであった。1900 年以降、それまで下降傾向にあった運賃が明らかに上昇傾向に転換する。これは 1890 年代末からの金融集中と結びついて展開した急速な鉄道統合の進展の結果、銀行グループと金融的に結合した少数の巨大鉄道システムが成立し、それによって鉄道会社間の競争が著しく弱められたからであった。こうした運賃上昇に対する荷主をはじめとする反発は、鉄道運賃問題を最重要の政治問題とし、結局、ヘプバーン法、マン＝エルキンズ法を成立させ規制の著しい強化をもたらした。両法の成立による ICC の運賃決定権限の確立は、鉄道側の対応を規制を前提としたものへと変化させ、それとともに運賃規制をめぐる対立が ICC 内部で展開することになる。すなわち、その後の第一次大戦

107) Cunningham, W. J., *op. cit.*, p. 234.

108) *Ibid.*, pp. 240–241. ただし、ICC は、運賃算定基準としての資産価値を東部については約 2.5%、南部および西部（山岳および太平洋地域を含む）については約 8%ほど帳簿価格よりも低く評価した。Dixon, F. H., *op. cit.*, p. 239.

参戦までの運賃ケースにおいて、鉄道側の運賃値上げを公然と支持する意見が現れ、やがて委員会全体として明らかに運賃値上げを支持する方向へと傾斜していくのである。こうした変化をもたらす契機となったのは第一次大戦であった。大戦開始後、輸送量は直ちには増大せず、景気の沈滞のもとで鉄道収益はむしろ悪化し、加えてヨーロッパからのアメリカ鉄道証券の大量流入の予測は金融市場を不安定なものにし、鉄道の金融的危機からの救済という問題を浮上させた。他方、戦争の進行は、鉄道を維持する重要性を誰の目にも明らかにしたから、鉄道証券価格の暴落を危惧する銀行業者の前面への登場もあって、ICC 内部で次第に鉄道業を救済するための運賃値上げという主張が力を得たのである。こうした傾向の延長線上で、連邦政府管理の下での運賃値上げが行なわれ、鉄道に一定の収益を保証する運賃の設定を基本的に認める 1920 年運輸法が成立したのである。したがって、1920 年運輸法による ICC の権限の飛躍的強化とは、鉄道の利害と敵対するというよりも、むしろ一定の限界内で鉄道の利害を保護するものへと変化したのであり、大戦前の規制の強化とは全く異なる意義を持つものであった。

ところで、こうして 1920 年運輸法において、鉄道資産価値に適正な収益を保証する運賃水準の設定という方式が認められたことは、アメリカ鉄道業にとって、またアメリカ資本主義の蓄積にとっていかなる意義を有するのだろうか。1920 年法で、事実上「コストプラス」という方式が認められたことは、鉄道運賃を競争の展開しているときよりも相対的に高水準に設定することになった。このことは、アメリカ資本主義全体の価格体系の中で最も基本的な運輸費の価格が相対的に高水準に設定されることを意味し、したがって、鉄道業以外の諸産業、とりわけ鉄道運輸に大きく依存する非独占部門、農業等の蓄積に大きな影響を与えることになる。他方、こうして比較的高水準に設定された鉄道運賃は、逆にそれ自体として、自動車輸送や航空機輸送の、したがって 1920 年代以降の自動車産業等の発達を促す一因になる。そして、こうした安易な運賃決定方式は、「5%ケース」で Harlan 委員が述べた

ように、鉄道業自体にとっても、「鉄道自らが事態を改善する力を奪う」ことになり、その後のアメリカ鉄道業の衰退をもたらす要因ともなるのである。以上のような意味で、1920年運輸法の成立は、まさに、鉄道業にとってもアメリカ資本主義にとっても1920年代の再編の出発点となったといえよう。

さて、次に、アメリカ金融資本の確立という問題とのかかわりでは、鉄道運賃問題の展開と1920年運輸法の成立とは、いかなる意義を有するといえるのだろうか。

銀行グループと結びついた大鉄道システムの形成と1900年以降の鉄道運賃の上昇、ヘプバーン法反対キャンペーンにおける鉄道と銀行との連携、マン＝エルキンズ法の下での運賃ケースにおける銀行業者の前面への登場とICC内部の変化、連邦管理中の運賃値上げと1920年法の成立、のいずれの場合においても銀行業者は大きな影響力を行使しており、とりわけ、鉄道資産価値、したがって鉄道証券価値を維持しうる運賃水準の設定という1920年法の運賃決定方式は、まさに「5%ケース」でClements委員が適切に指摘したように、「鉄道証券の価格が運賃値上げを要求する」ということを法律で認めるものであり、アメリカ資本主義全体の価格体系の中でもっとも基本的な価格である運輸サービスの価格が鉄道証券所有者の利害によって決定されるということを意味する。この点にこそ、われわれは、鉄道独占と金融独占の融合による金融資本の支配の確立の意義を見るべきではなかろうか。そして、こうして設定された比較的高水準の鉄道運賃は、短期的には鉄道の収益を、したがって鉄道証券保有者の利益を保証するものであっても、長期的には、まさにその独占保護的な性格によって、蓄積へのインセンティブを弱め、金融資本の蓄積基盤である鉄道業自体の衰退を進めることになるのである。

以上のような運賃設定方式の決定については営業経費の最大費目である鉄道労働者の賃金問題、したがって鉄道労働運動の展開が大きくかかわっている。この点については稿を改めて論じたい。