

## 〈論文〉

## 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 —

小島基男

## はじめに

我々は、これまでに、1870年代から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を具体的にあとづけ、1906年のヘップバーン法、1910年のマン＝エルキンズ法の成立によって強化された州際通商委員会（以下ICC）による運賃規制が、第1次大戦を契機に鉄道業を救済するために運賃値上げを認めるという傾向に次第に変化し、大戦中連邦政府に接収され鉄道庁による運営のもとで実施された運賃値上げの方式が、大戦後、鉄道の民間への返還にあたって成立した1920年運輸法に引き継がれたことによって、鉄道に一定の収益を保証する運賃決定方式が基本的に認められ、したがって、1920年運輸法による鉄道規制の強化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ことを明らかにしてきた<sup>1)</sup>。しかしながら、ここでは、1920年運輸法の成立と1920年の運賃値上げについては概括的に論じただけで、当時の鉄道運賃問題をめぐる様々な動きを十分には伝えられなかった。1920年運輸法の成立とそのもとで行われた1920年の運賃値上げが、その後の1920年代、30年代の運賃問題展開の新たな出発点になったことを考えると、運輸法の成立と運賃値上げの決定にいたる過程をもう少し詳しくみておく必要がある。

そこで、本稿では、鉄道の民間への返還にあたって鉄道業にかかわる様々な勢力から出された「鉄道問題」解決への「プラン」が1920年運輸法の内容にどのような影響を与えたのかという点を中心に運輸法の成立過程を検討し、続いて、同法のもとで行われた1920年の運賃値上げについて、ICCの報告書を詳しくみていくことによって、この時期に鉄道運賃をめぐって何が問題になりどのような決着をみたのかを明らかにしたい。

まず、1920年の運賃値上げがそのもとで展開することになる1920年運輸法の成立過程を見ていこう。

1) 拙稿「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」札幌大学『経済と経営』第20巻第1号、1989年8月。

## 1 主要「プラン」と1920年運輸法

1918年11月の第一次大戦終結とともに、鉄道の民間への返還が日程にのぼり、同年12月11日にMcAdoo 鉄道庁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、1920年2月28日の1920年運輸法(Esch=Cummins Act)の成立まで、1年余りにわたって展開されることになった<sup>2)</sup>。

議会上院と下院の委員会には、鉄道業にかかわる様々な利害を代表する多くのプランが提出された。

これらのプランのうち、1920年運輸法の内容に大きな影響を与えたのは、政府機関を代表するICCのプラン、事実上全ての鉄道経営者の支持を受けた鉄道経営者協会(Association of Railway Executives)のプラン、主として荷主と商工業者の利害を代表するアメリカ商工会議所(U. S. Chamber of Commerce)を中心とする全米輸送協議会(National Transportation Conference)のプラン、および、そのほとんどが生保、トラスト会社、貯蓄銀行などの社債保有者から構成される全米鉄道証券保有者協会(National Association of Owners of Railroad Securities)のプランである。これ以外の有力なプランとして、鉄道友愛会顧問弁護士のGlenn E. Plumbによって提出され、全鉄道の国有を提案した「プラムプラン」、投資家保護協会のAmsterプランがあったが、「プラムプラン」は、鉄道友愛会を中心とする一部の鉄道労働組合以外の支持をほとんど得ることができず、Amsterプランも、1920年運輸法の内容にそれほど影響を与えなかった<sup>3)</sup>。

ICCのプランは、1919年1月の上院委員会への覚え書き(memorandum)という形で提出されたが、全体として抑制的で保守的であり、内容的には、政府による所有と運営を「この時点で、賢明でも、最善でもない」として退けつつ、「政府による規制の拡大、充実」なしの民間経営の回復は無益であると表明し、その勧告は、この目的のために旧い規制システムを修正するというものであった。ただし、当時のアメリカ鉄道業にとって主要な問題であった労使関係については、他の機関にこれらの責任を委ねるのが議会の確立された政策であるとして、勧告から除外された<sup>4)</sup>。

鉄道経営者協会のプランは、民間経営の回復を最も熱心に支持したものであり、アメリカ鉄道路線の約92%、したがって事実上全ての鉄道の見解を代表するものであった。同プランは、会長のT. D. Cuylerによって上院委員会に提出され、協会の顧問弁護士であるA. P. Thom, Southern Pacific鉄道のJ. Kruttschnitt, Baltimore & Ohio鉄道のD. Willard, Northern Pacific鉄道のH. Elliott, Pennsylvania鉄道のS. Reaも、同プランを代表して上院委員会で意見を述べた<sup>5)</sup>。

鉄道経営者協会の提案は、「アメリカ鉄道の、民間による所有、経営、運営は国の政策として継続されるべき」という点を第一の(initial)前提とするものであったが、同プランの際立った特徴は、公的規制機関の徹底的変革を求める勧告に中心があった<sup>6)</sup>。

2) Cunningham, William J., *American Railroads: Government Control and Reconstruction Policies*, 1922, p.219.

3) Dixon, Frank H., *Railroads and Government*, 1922, pp.216-219. および Sharfman, I. Leo, *American Railroad Problem*, 1921, pp.374-375, p.379.

4) Sharfman, I. Leo, *op. cit.*, pp.365-367. なお、Robert W. Woolly 委員は、少数意見としてMcAdoo 長官の連邦管理の延長提案を支持する別の覚え書きを提出した。*Ibid.*, p.367.

5) *Ibid.*, pp.367-368.

6) *Ibid.*, p.368.

規制機関について、州際通商の手段に対する権限、とりわけ鉄道運賃に関する権限は、州内、州際とも、連邦政府に専一的に与えられるべきであるとしたうえで、ICCの権限については、会計、価値評価を除く経営的、管理的機能から免除されるべきであり、単に、運賃が合理的かつ適切であるかどうかをめぐる紛争の裁定、および差別的扱いの防止のための準司法的な機関として機能すべきであると限定した。また、その権限内の事項について、速やかに、より満足のいく処理をし、全体的な状況と地域的な条件の十分な把握のために、地域委員会を設置すべきであるとした。そして、ICCの行政的・管理的機能は新たに創設される運輸省 (Department of Transportation) とその責任者である運輸省長官に引き渡され、長官は、鉄道の活動に対する広範囲の管理権限を行使することとされた<sup>7)</sup>。

運輸長官は、運営の統一をより一層推進するために、統合または合併の認可、長官による便益と必要の認定なしに新線または支線、大規模で費用を要するターミナルを建設することの禁止、緊急の場合、混雑を緩和するため、路線やルートをこえる輸送の配分、ターミナルの共同使用の強制、鉄道に対する車両配分の要求、さらに国家的な危機の場合には全輸送システムの単一運営組織への統合、という権限が与えられることとされた<sup>8)</sup>。

これら全ての統一的運営の手段を、実際の合併あるいは非公式の協力を通じて、実効あるものとするために、運輸長官の承認にもとづいて、会社間の株式保有と統合、運賃と業務 (practices) についての協定、輸送用設備 (facilities) のプール、そして「不必要な列車サービス削減との関連での収入の分割」を認めるために、既存の法律は修正されるべきであることが規定された<sup>9)</sup>。

運賃については、鉄道から ICC、運輸長官、関係する州委員会に正式に提出されることから始まり、運輸長官の一時停止がなければ 30 日以内に実施され、そして ICC に対して「検討と決定のために」付託されることとされた。また、運輸長官の承認があるかないかにかかわらず、運賃が合理的かつ適切であるかどうかの決定のために、訴えによって ICC に持ち込まれるうるとされたが、ICC はその判断にあたって、次のような法律で定められた運賃決定規準 (rule) に従うこととされた。それは「単に、運賃が合理的であるだけでなく、その運賃が、安全で適切かつ十分なサービスの提供、既存の投資の保護、公益のために必要な新規資本獲得を可能にするために適切で十分なものであるべきこと、そしてその目的達成のために、法律は、何よりも、運賃レベルが賃金コストと他の輸送提供にかかわる全ての費用を正しく反映しなければならないことを特別に規定すべきこと」を義務づけるというものであった。また、ICC が「最高運賃だけでなく最低運賃を定め、運賃と運賃差額の間関係を決定する」権限を持つべきこと、「荷主がするのと同様の方法と同様の範囲 (extent)」で鉄道自体も他の鉄道の運賃に対する苦情を訴える権利が与えられること、とされた<sup>10)</sup>。

労使関係については、「個別鉄道にかかわる賃金および労働条件の問題は、できるだけ個別鉄道の幹部と労働者代表の間で解決すべきである。鉄道あるいはその他の運輸サービスで生じる当事者間の調整ができない紛争については、運輸長官の下に、従業員、経営者、公益、の同数の代表からなる委員会が構成されなければならない。同委員会は、賃金に関するものであればサービスの条件につ

7) *Ibid.*, pp.368-369.

8) *Ibid.*, p.369.

9) *Ibid.*, pp.369-370.

10) *Ibid.*, p.370.

いてのものであれ、その当否について運輸長官に対して調査と報告をする義務と権限を保持する。調査と報告の間およびそれ以後の妥当な期間中は、合衆国の郵便、あるいは、州際通商、外国通商の円滑な動きを妨害または遮断する、鉄道によるロックアウト、従業員側の共同行動のいずれも許されない。このような委員会の報告の中で勧告された、賃金表およびサービスの条件における変更に伴う費用は、実施される場合には、運賃の決定において運輸の正当な費用として受け入れられ認められなければならない。」との声明がスポークスマンによって出された<sup>11)</sup>。

全米鉄道証券保有者協会のプランは、同協会会長の S. D. Warfield によって、上院委員会に提出された。このプランは鉄道経営者協会の提案と重要な多くの細目で異なっていたが、その主要な目的は本質的に同じもの、つまり、十分な運輸収入を確保し、鉄道の信用力を再建するというものであった<sup>12)</sup>。

その最も重要な特徴は、①鉄道の民間への返還にあたっての資金調達の促進、連邦政府と鉄道会社間の恒久的な協働、統一的な運営機関の形成、のための連邦会社であるアメリカ鉄道協会 (the National Railways Association) の創設、② ICC と協力して規制機能を果たすための地域委員会の設置、③ ICC によって任命された鉄道と荷主の代表から構成される運賃委員会による運賃の「提案」、④労働調停委員会の規定、⑤鉄道がグループとして6%の固定した収益を上げられるような運賃の調整、その際6%を超える個々の鉄道の収益のうち、1/3は効率へのインセンティブとしてその鉄道自身へ、残りは基金を構成し、半分は従業員の利益に、残り半分はアメリカ鉄道協会に払い込まれ ICC によって管理される、というものであった<sup>13)</sup>。

上院委員会に提出されたプランの基本的項目は以下のとおりである<sup>14)</sup>。

1 鉄道に投資された資産に対して議会の決定により固定された最低収益率は、荷主と旅客に適切な輸送手段とサービスを提供するのに必要な資金の確保のため、したがって、鉄道証券の安定を保ち、鉄道の信用能力 (credit) を確立するために、事態の要求に応じて運賃を通じて調整される。

2 運賃を通じて固定された、平均的鉄道がその投下資本に対して適切な収益を得ることを可能にする収益率は、より恵まれた位置にある鉄道に国民が認めるであろう以上の、または、その資産に対する公正収益として表現される以上のものを与えることになる。固定された合理的収益率を超える鉄道の収益については次項の規定が適用される。

3 上で規定された資金は、ICC の監督と権限のもとで、鉄道従業員については、保険または同様の法定の方法による利益配分給付、その収益を生み出した鉄道に対しては、プランのもとでの運営効率基準の達成による動機と積極的取り組みの促進、運賃決定において資本化されない鉄道資産の一定の制限のもとでの改良、プランで範囲を限定されたその他の目的のための支出、に配分される。

4 議会の決定により創設され、連邦の監督のもとに鉄道への利益なしに運営され、9人の ICC 委員および6人の鉄道関係者から構成されるトラスティーによって管理される連邦会社 (アメリカ鉄道協会) の役割は、①現在の緊急事態の中で、鉄道庁からの車両の購入への融資と鉄道への配分、

11) *Ibid.*, pp.370-371.

12) *Ibid.*, p.371.

13) *Ibid.*, pp.371-372.

14) *Ibid.*, pp.372-374.

鉄道の返還にかかわる資金調達支援のため当面必要な資金の提供、鉄道に対してリースされる車両の調達と購入のための恒久的な機関としての継続、②ターミナルの共同使用の継続または開始、鉄道車両規格の統一、プールまたは他の方法による輸送コースの変更、および連邦管理中成功またはは役立つことが判明したような運営方法の継続または採用のため、管理者または管理組織の提供、③戦争目的のため追加的立法なしに鉄道をただちに動員するため、常設の (standing)、訓練された、効率的組織の提供、である。

5 ICC およびこれと連携する地域委員会を通じての連邦規制の拡大。地域委員会は、現在範囲を定められている六つの輸送区域におかれ、そのメンバーは二つの主要な政党から選出される。

6 定められた区域において確立されている鉄道と荷主の代表からなる運賃委員会の継続。

7 ICC と州委員会の連携、州際運賃側から要求される州内運賃と州際運賃の調整。

8 地域委員会は、鉄道とその従業員の間の賃金紛争解決のため、調停委員会として機能する。

9 地域委員会と ICC による、今後の鉄道証券発行の監督。

全米輸送協議会のプランは、アメリカ商工会議所の支持を受けたものであり、主として荷主と工業者を代表する立場から、鉄道の運賃およびサービスの安定、したがってアメリカ鉄道業全体の安定につながる規制の強化を提案している。

その主要な内容は、① ICC が現在保有する権限を認めながら、鉄道以外も含む全国的運輸システム発展の促進、運輸業における悪弊の調査とそれを防ぐ手段の提案、資本支出についての公的必要の判断と証券発行規制のため、連邦運輸委員会 (Federal Transportation Board) の創設、②同委員会によって規定された条件の下で、競争する強力な鉄道システムへの既存鉄道の統合、委員会によって計画された統合が5年後に十分進展しない場合、委員会による完了の要求、③全ての現存鉄道会社と統合による新会社の連邦法会社化、および統合して成立した鉄道取締役会への従業員、公益代表の参加、④証券発行、資本支出の完全な連邦管理、⑤各運輸区域の鉄道資産の公正な価値の総額に対して年間6%の収益をもたらすように設計された運賃体系を規定する法律的規準のもとで、ICC による全ての州際通商に影響を与える運賃の規制、これと関連して、各鉄道が自身の信用を支えるための積立準備金 (contingent fund) の創設、および繁栄している鉄道からの拠出によって維持される全鉄道の信用を強化するための一般鉄道積立準備金 (general contingent fund) の創設、⑥鉄道経営者側および鉄道従業員の同数の代表から構成される委員会による、賃金、労働時間、その他の労働条件の調整、調整不調の場合には連邦運輸委員会に上訴、というものであった<sup>15)</sup>。

以上、主要なプランの内容をやや詳しくみてきた。こうしたプランをもとに上院または下院の委員会に様々な法案が提出され審議が行われたが、最終的には上院ではカミンズ (Cummins) 法案が1919年10月23日委員会報告、同12月20日可決、下院ではエッシュ (Esch) 法案が11月10日委員会報告、同11月17日可決された<sup>16)</sup>。

表1は、1920年運輸法をめぐる議論の中で問題にされた主要な項目について、代表的なプランと上院法案および下院法案の内容を簡単にまとめたものである<sup>17)</sup>。

15) *Ibid.*, pp.374-375. および MacVeagh, Rogers, *The Transportation Act 1920, 1923* (Reprint 1981, Arno Press), p.8 付表。

16) Cunningham, William J., *op. cit.*, p.219.

17) MacVeagh, Rogers, *op. cit.*, p.8 付表。なお、この表は、アメリカ商工会議所鉄道委員会 (the Railroad Committee of the Chamber of Commerce of the United States) 事務局長 Richard Waterman によってまとめられたものである。*Ibid.*, p.8.

表1 主要「プラン」と

	ICC	鉄道経営者協会	全米運輸協議会 (アメリカ商工会議所)
規制機関	ICC, 権限の拡大	ICC-運賃規制, 資産価値評価, 会計機能 連邦運輸委員会 (FTB) の創設, 大統領任命 3 人の委員	ICC-現在の権限, 一定の追加 FTB の創設-大統領任命 5 人 の委員
統合	ICC の認可による既存鉄道シ ステムの統合	公益に合致認定の場合強力な競 争システムへ 車両, ターミナルの共同使用	連邦運輸委員会 (FTB) のもと での強力なシステムへの統合 5 年以内に未実現, 完了の要求
連邦法会社化	反対	緩やかな条件で賛成	全ての現存鉄道会社と統合によ る新会社の連邦法会社化
証券発行と資本 支出	ICC による十分な規制	FTB による独占的管理	連邦のみによる規制
運賃区域			
運賃規制と必要 な収益	ICC による運賃規制 新運賃の一時停止期間短縮 サービスのコスト原則検討の権 限	ICC のみによる運賃規制 運賃水準-十分な収益の確保 資産価値に対する公正収益 必要な新規資本を引きつけるに 十分な信用の確立, 維持 FTB による ICC に対する保証	全運賃の ICC による規制 運賃体系-各運輸区域における 鉄道の公正な価値の合計に対 して 6% の純収益を生むように設 計 各鉄道による積立準備金, 全鉄 道の信用を支えるための一般積 立準備金の創設
賃金と労働条件	なし	なし	賃金, 労働時間, その他の労働 条件の調整 経営者側, 従業員側同数の代表 から構成される委員会 調整不調→FTB に申し立て
積立基金			
標準収益の 6 ヶ 月保証			

(出所) MacVeagh, Rogers, *The Transportation Act 1920*, 1923, p.8 付表より作成。

## 上院法案および下院法案

鉄道証券保有者協会 (Warfield Plan)	上院法案	下院法案
ICC—運賃, 賃金調整, その他の連邦政府に属する規制機能 6つの地域委員会, 全米鉄道協会 の結成	ICCの維持 大統領任命による運輸委員会 (TB)の創設	ICCの維持, 委員9人 →11人 現在の権限の拡大
ICCによる認定と統合の許可	連邦運輸委員会プランによる全 鉄道資産の統合, ICCによる認 可, 20~35の競争的システム へ, 7年以内自主的, それ以降 強制的統合	ICCの判断による2またはそれ 以上の鉄道統合の認可
反対	全鉄道の連邦法会社化	反対
ICCによる監督	TBによる独占的な規制と監督	ICCによる独占的で全面的な管 轄権
	運賃区域, グループの設定	運賃区域の設定反対
法律に規定されたルールの下 で, ICCによる全般的な運賃水 準の維持, 運賃は鉄道の総投資 資産勘定に対して, できる限り 6%をもたらすように 超過収益の分配, 1/3は鉄道, 2/ 3は労働者と公益に	州際通商にかかわる全運賃の ICCによる規制, 最高, 最低運 賃, 接続運賃, 接続運賃の配分 鉄道の年間営業収益の合計, 各 運賃区域で, 総資産価値に対 して5.5%の収益を認める, 加 えて, 資本化のできない非生 産的部門の改良支出のため0.5% の保有を認める 基準の変更5年ごと	同左 ICCによる全ての運賃の規制 (第15条aのもとで), その部 分修正 運賃決定の新しいルールの定義 なし
労使間の全ての紛争—各地域委 員会が調停または仲裁機関と して機能—決定, ICCによる再審 理可	3つの地域調整委員会, 6人の 委員, 労使各3人 賃金・労働条件委員会の創設 不調の場合, T.B.へ ストライキ, ロックアウト違法	3つの職域別調整委員会 No1. 8人—列車乗務関係 No2. 12人—工場関係 No3. 8人—その他
	個別鉄道積立準備金, 一般鉄道 積立準備金—信用を支える	政府による2.5億ドルの回転基 金
	標準収益の6ヶ月保証 連邦管理中の資本支出—債務支 払い延期, 10年, 6%	標準収益の6ヶ月保証 債務支払い延期, 15年, 6%

表1によって、それぞれの項目をみていくと、まず、規制機関の権限強化については、全てのプランと法案が賛成している。しかし、規制機関についてはICCのプランと下院法案がICC自体の権限の拡大を提案しているのに対し、鉄道経営者協会、全米運輸協議会のプランと上院法案は、ICCの維持とともに、運輸委員会の創設による権限の再配分を提案している。

統合の問題については、全米輸送協議会のプランとそれを反映した上院法案のみが、一定の強制をともなった統合を提案しており、それ以外のプランと下院法案では、既存鉄道の統合をICCが認可するという内容で、強制を伴うものではない。連邦法会社化(federal incorporation)については、ICCおよび鉄道証券保有者協会プランと下院法案は、はっきりと反対を表明している。

証券発行と資本支出については、全てのプランと上下両院法案はICCまたは別の連邦機関による規制を認めている。

最も重要な運賃に関する規定については、全てのプランと両法案が、ICCによる運賃規制を認めている。問題は鉄道に十分な収益をもたらす運賃水準をどのように決定するかであり、ICCのプランおよび下院法案を除く三つのプランと上院法案は、運賃水準が、費用をまかない、必要な新規資本を引きつけるに十分な信用の確立と維持のために、基本的に鉄道資産価値に対する公正収益(fair return)が必要であることを明記し、全米運輸協議会と全米証券保有者協会のプランは、具体的に6%という数字を、さらに全米証券保有者協会の場合は、単に鉄道資産価値ではなく、鉄道の総投資資産勘定(aggregate property investment account)に対する6%を示している。公正収益を基準とする運賃水準の設定が、必ずしも全ての鉄道に6%の収益をもたらすわけではなく、強力な鉄道には6%を超える収益をもたらす、弱体鉄道には6%を下回る収益しかもたらさないという点に対して、全米運輸協議会は、個別鉄道自身の信用を支えるための積立準備金、繁栄鉄道からの拠出による全鉄道の信用を支えるための一般積立準備金を提案し、全米証券保有者協会のプランでは、6%を超える超過収益の1/3は鉄道に、2/3は従業員と公益に配分することを提案している。

戦後のアメリカ鉄道業の再編にあたって、もう一つの重要な問題であった鉄道業における労働問題への対応については、ICCと鉄道経営者協会のプランにはとくに規定はなく、これに対して全米運輸協議会のプランでは、賃金、労働時間、その他の労働条件の調整のため、労使同数の代表から構成される委員会と、調整不調の場合は連邦運輸委員会に調停を申し立てることが提案され、全米証券保有者協会のプランでは、ICCの下につくられた六つの地域委員会が調停または仲裁機関として機能することが提案されている。上院法案はこの二つのプランの内容を反映したものである。

全体として、ICCプランと下院法案はICCの権限の拡大を除けば保守的な提案であり、これに対して、その他のプランとこれを反映した上院法案は、運輸委員会の創設や強制的統合、運賃決定の新方式など大戦中の経験をふまえた多くの積極的な提案を含むものであった。

以上のように、代表的プランと上下両院でそれぞれ可決されたエッシュ法案、カミンズ法案には、いくつかの重要な点で相違があったが、両院協議会が開始された直後の1919年12月24日に、1920年3月1日に返還するとの大統領布告が発せられたことによって、速やかな決着が迫られることになり、両院協議会法案は1920年2月21日に下院で、同2月23日に上院で可決され、2月28日に1920年運輸法が成立し、3月1日に鉄道は民間に返還されたのである<sup>18)</sup>。

18) Sharfman, I. Leo, *op. cit.*, pp.397-398.

## 2 1920年運輸法

成立した運輸法は、ICCに、運賃とサービス、貨物の輸送経路、路線の延長、廃線、路線の統合、ターミナルと設備の共同使用について従来より大きな権限を与え、全体として規制機関としてのICCの義務と権限を大幅に拡大した。また、同法の顕著な特徴は、①標準収益保証の6か月間延長等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、であった<sup>19)</sup>。

ところで、1920年運輸法で最大の問題となった運賃決定方式については、運賃決定の基準として「鉄道総資産価値に対する公正収益(a fair return upon the aggregate value of the railway properties)」という内容が連邦法で初めて明記され、カミンズ法案の条項が実質的に採用された。しかし、カミンズ法案の中で、この運賃決定方式がもたらす強い鉄道と弱い鉄道との間の収益の不均衡という問題を解決するためにつくられた、強い鉄道と弱い鉄道を組み合わせて一定数の鉄道システムへの統合を強制するという規定は退けられ、ICCが鉄道間の自発的統合の基礎として統合プランを作成するという点にとどめられた。収益の不均衡を解決するもう一つの手段として、「超過収益条項」と超過収益を運用する「一般鉄道積立準備金」が創設されたが、すでに法案審議の過程で一部の有力鉄道から憲法違反であるとの反対を受け、法律が成立したとしても、すぐに裁判に訴えることが予想され、実効が危ぶまれるものであった<sup>20)</sup>。

新たな運賃決定方式の基準とされた「鉄道資産価値に対する公正収益」をどのようにして決定するかも、困難な問題であった。

議会は、1920年3月1日からの2年間について、鉄道の資産価値に対する公正収益を決定する責任を引き受け、この収益率を5.5%とし、これに加えて、ICC自身の判断で、改良、改修、あるいはICCによって定められた会計システムにしたがって資本勘定に算入できる車両のために、0.5%を超えない範囲で追加ができることとした<sup>21)</sup>。

公正収益計算の基礎となる資産価値評価について、法律は、全米証券保有者協会が要求していた「総投資資産勘定」すなわち「帳簿価格」による価値評価ではなく、「総資産価値」にもとづいて行われるとしたが、この時点で、連邦による価値評価作業は進行中で完了しておらず、この価値評価の完了によって確認された価値が、ICCによる「総価値」の決定の目的のために受け入れられるとしながら、運賃決定の目的に限定して、こうした価値の認定において投資資産勘定を考慮の対象とすることを認めた<sup>22)</sup>。

ICCの運賃規制にかかわるその他の変更としては、①運賃の一時停止(Rate Suspension)期間の短縮、基本的な120日間は同じであるが、延長は30日以内に制限、延長期間を含む最長の停止期間は10ヶ月から5ヶ月に、②全体として伝統的に発展してきた運賃差別に対する禁止は保持されたが、長・短距離条項へのICCの権限は制限され、潜在的競争を理由にする同条項の適用除外も禁止、

19) Cunningham, William J., *op. cit.*, p.221.

20) Sharfman, I.Leo, *op. cit.* p.398, pp.422-426. および Cunningham, William J., *op. cit.*, pp.226-230, 参照。

21) Sharfman, I.Leo, *op. cit.*, pp.423-424.

22) *Ibid.*, p.424.

③ ICC に最高運賃だけではなく、最低運賃についての権限も付与、④運賃規制をめぐる連邦と州の権限をめぐる争いについて連邦の優越の承認、等である。また、こうした運賃規制の変更と関連して、それまでの伝統的な競争の強制が修正され、ICC 法の反プール条項の制限的な禁止が一定の条件の下では認められるように緩和され、反トラスト法にかかわる他鉄道の支配についてもそれまでの制限が緩和された<sup>23)</sup>。

運賃決定方式以外で、鉄道会社の信用、財務に大きな影響を与える証券発行については、鉄道による申請、ICC の認可という形で ICC の権限は強化された<sup>24)</sup>。

鉄道労働問題への対応については、新たに労働条項がつくられ、鉄道労働委員会が創設されることになったが、鉄道業において賃金と鉄道運賃に密接な関係があり、したがって両機関の積極的な協力があるべきにもかかわらず、ICC とこの機関の役割の調整について法律には何の規定もなかった<sup>25)</sup>。

以上のように 1920 年運輸法は、I. L. Sharfman が「様々な影響力の巨大な絡み合い (complexity) の産物である」<sup>26)</sup> といっているように、立法過程で議論された様々な問題に対して一定の結論を示したとしても、その内容は、多分に折衷的で、未解決の問題をはらんだものであった。また、同法によって、全体として ICC の権限が拡大され、鉄道に対する規制が強まったといえるが、他方、運賃決定方式に端的に表れたように、それまでの規制が、運賃は合理的で非差別的であるべきという一般的な原則に基づいて、特定の運賃とそれによってもたらされる結果についての判断を求めたのに対して、1920 年運輸法は、資産価値に対する合理的な収益率を得るように運賃表を定めることを命じ、さらに、その運賃決定権限を通じて、国民の利害が要求する十分な運輸サービスを提供する責任を ICC に負わせたのである。その意味で、今や鉄道は、規制の対象であると同時に保護すべき対象としても認められたのである<sup>27)</sup>。

さて、1920 年運輸法の成立による鉄道の民間への返還とともに、直ちに、鉄道運賃の値上げが問題となった。大戦中の 1918 年 6 月の運賃値上げにもかかわらず、鉄道の収支は改善せず、むしろ、鉄道労働者の賃金引き上げの影響と引き続く資材費の高騰の下で、鉄道側は鉄道庁のもとでの再度の運賃値上げを要求したが、McAdoo の後任として鉄道庁長官となった Walker D. Hines は、これを拒否していたからである<sup>28)</sup>。そこで次に、1920 年の運賃値上げについて ICC 報告書をみていくことにしよう。

### 3 1920 年の運賃値上げ

ICC は、合衆国の東部、南部、西部の三つの運賃区域の鉄道から 1920 年 7 月 6 日に正式に提出された運賃値上げ申請に対して、1920 年 7 月 29 日、報告書の中で定められた運賃グループの鉄道に対

23) *Ibid.*, p.408, pp.415-418.

24) *Ibid.*, p.420.

25) Cunningham, William J., *op. cit.*, p.234.

26) Sharfman, I.Leo, *op. cit.* p.382.

27) Cunningham, William J., *op. cit.*, p.223, 参照。

28) *Ibid.*, pp.148-150.

し、運賃、料金等について一定の値上げを認可した<sup>29)</sup>。

この申請の審理にあたって、各州鉄道委員会等の代表、商工業団体、生産者団体、出荷団体等の代表、石炭、レンガ、砂、砂利、自動車、農畜産物、石油、穀物ディーラー、木材等の業界代表、鉄道労働組合 (Organized Railway Employees of America) を代表する Glenn E. Plumb、カーネギー・スチール、コカコーラ、スタンダード・オイル、をはじめとする大企業代表、および鉄道経営者協会と各鉄道の代表が参加した<sup>30)</sup>。

以下、この決定にいたる ICC の報告書の主要な内容をみていこう。

鉄道は、この審理において、州際通商法 15 条 a の規定に従って、鉄道によって保有され運輸サービスに使用されている鉄道総資産価値に対してほぼ 6% の年間鉄道純営業収益額 (aggregate annual net railway operating income) を獲得することを可能にする水準まで貨物運賃収入を増加させることを要求した<sup>31)</sup>。

値上げの申請は 4 月末および 5 月初めに行われ、同様の申請が一部の水運業者からも行われた。この申請に関するヒアリングはワシントンで 5 月、6 月、7 月に実施され、同案件 (case) は 7 月 6 日、委員会に正式に提出された<sup>32)</sup>。

報告書の前半では、値上げ申請についての結論にいたる前に、法律で規定されているいくつかの項目について検討を行っている。

ICC は、まず、法律で規定された運賃グループあるいは区域を確定する。

ICC は、州際通商法 15 条 a が、ICC の権限の行使にあたって、鉄道全体、もしくは運賃グループ、あるいは区域について運賃を「提案、修正、決定または調整」するとしていることから、このことについて鉄道に意見を求めた。主要な意見は、東部、南部、西部の三つの運賃グループまたは区域案であったが、ニューイングランドと南西部の鉄道から特別の財政的必要への訴えがあり、加えて、一部の南西部の鉄道からは、南西部グループを西部から切り離すよう要求があった<sup>33)</sup>。

結局、ICC は、記録資料 (record) によれば、コロラド共通地点 (common point) 以西の地域の主要な鉄道、とくに、いわゆる大陸横断鉄道は全体として他の西部の鉄道に比してかなり良好な財政状態にあり、また、同地域の運賃は、コロラド共通地点以東の地域よりも実質的に高いことを考慮し、同地域内、および同地域発・着 (to and from) の輸送については別扱いをすべきであるとして、東部、南部、西部、山岳太平洋 (Mountain-Pacific) の 4 つのグループに区分した。ただし、ここで認められた運賃グループ区分にかかわらず、記録資料については、主として三つの主要グループから提出された証拠資料 (evidence) が使われることとされた<sup>34)</sup>。

公正収益については、15 条 a 第三パラグラフで、委員会がその時々 (from time to time) 上述の総資産価値に対してどれだけのパーセンテージが公正収益を構成するのか、そして上述のパーセンテージが全ての運賃グループあるいは委員会によって示された区域に対して均等 (uniform) で

29) *Interstate Commerce Commission Reports*, Vol.58.1921 (以下、58 *I.C.C. Reports* と略記), p.220.

30) *Ibid.*, pp.220-223.

31) *Ibid.*, p.223. ここで、運輸法ではなく州際通商法 15 条 a としているのは、運輸法第 4 章 (TITLE IV) が、州際通商法の修正として立法化されたためである。I.C.C., *34th Annual Report of the I.C.C.*, 1920, p.1, 参照。

32) 58 *I.C.C. Reports*, p.224.

33) *Ibid.*, p.224.

34) *Ibid.*, pp.224-226.

あるか、を決定し公表することとされていた。しかし、1920年3月1日からの2年間については、すでに議会によって5.5%という数字が与えられており、ICCが、自身の裁量で決められるのは、その全部または一部を改良と改修、あるいは、委員会によって定められた会計手順(system)に従って資本勘定に算入できる鉄道車両の必要のために加えることのできる0.5%であった<sup>35)</sup>。

ICCは、結論として、提出された証拠資料が、議会によって認められた最大限のパーセントを与えるべきことを示す傾向があるとし、その根拠として、その時点の高い利率が申立人によって指摘されていること、財政状態の確立している大鉄道が以下のように、ここ数ヶ月、新規資本の調達のために6%を上回る支払いを余儀なくされていることをあげた。実際、N.Y. Central 鉄道、15年設備担保ノート(15-year equipment notes) 3600万ドルは7%の利率、Pennsylvania 鉄道5000万ドル担保証券(collateral notes)をはじめとする多くの主要鉄道の証券も同様の利率であり、割引と手数料を加えると年7.5%のコストという状況であった<sup>36)</sup>。

経営の効率という点については、鉄道側から、現存の車両等が不十分であること、とりわけ、直ちに100,000台の貨車、2000台の機関車、3000台の客車が必要であるとの見解が示された。これに対して、荷主側も一致して運輸サービスの不十分さを認め、彼らの多くはサービスの改善のために必要な運賃値上げを認めるようにICCに促した。他の人々は、一般に認められている不十分なサービスと同等の要因ではないにしても、設備不足以外の考慮、とくに労働についての困難という問題を提起した。とりわけ、ここ数ヶ月、一部はストライキのために、重要な地点での労働者の不足が不満足な状況の最大の一要因となっていたからである<sup>37)</sup>。

節約という点について、鉄道側の証人(witness)は、どのような節約が行なわれ、その節約がどのように効果を上げているかについて明言することができなかったが、それにもかかわらず、一部の経費の増加は明らかに不可避であるとの意見が表明された。節約という点との関連で、鉄道側は、旅客輸送について、戦時中、軍隊の移動、不必要な列車の削減、客車あたりの乗客数の多さ(heavy loading)によって例外的に利益を上げたが、現在、軍隊の移動は実質的に終了しており、多数の旅客列車の運行が必要になるとの見解を示した<sup>38)</sup>。

次に取り上げられたのが、公正収益を決定する上で重要な鉄道資産価値の認定の問題である。

鉄道に必要とされる収入の増加についての鉄道側の計算は、線路および鉄道車両への投資、リース鉄道資産の改良、資材、消耗品(supplies)および政府配分の車両、等の帳簿上の数字に対して、ICCは6%の収益を認めるべきとの前提にもとづくものであった。

彼らは、各グループの鉄道によって保有され、輸送サービスに使用されている総資産価値がそれぞれの帳簿価格に示されている総額を実質的に上回っていること、また、帳簿に維持されている投資勘定には固有の弱点のあることを認めるとしても、それぞれの資産価値の基準を別々に取れば、ICCがこのような数字の合計を計算の根拠として使うことは適切であると主張した<sup>39)</sup>。

ICCに報告のあった全クラスの鉄道の線路および設備の帳簿価格の1919年12月31日時点の総

35) *Ibid.*, p.226.

36) *Ibid.*, pp.226-227.

37) *Ibid.*, p.227.

38) *Ibid.*, p.227.

39) *Ibid.*, p.228.

額は、申請時の地域グループごとに、東部 90 億 3819 万ドル、南部 21 億 8392 万ドル、西部 88 億 1845 万ドル、全体で 200 億 4057 万ドルである<sup>40)</sup>。

以上のような鉄道側の要求に対し、ICC は、鉄道資産価値の認定の前に、まず、次のような点を確認している。

①州際通商法 15 条 a の実際の適用にあたって、ICC は、同条で定義されている輸送サービスのために保有され使用されている鉄道資産価値の総額をできる限り正確に決定することが求められ、その決定にあたって、同法 19 条 a のもとでの調査による結果を利用する権限が認められている。②州際通商法 19 条 a のもとでの鉄道資産価値評価はまだ不完全であるが、現在すすめられている作業の結果は、求められている決定のために価値があり有益である。③また、1907 年以降、強制的な規制の対象となっている鉄道の投資勘定も資料としてある。④特定の運賃のもとで予想される資産の収益能力、営業経費をまかなうための金額等も記録資料に示されている。⑤鉄道の社債および株式の総額および市場価格を示すのに役立つ証拠も示されている。⑥これらの価値の全ての要素を正確に評価するにあたって、我々は、鉄道が経営体であり、継続企業である事実を意識し、アメリカの運輸システムの金融的歴史についても当然配慮しており、差し迫って必要な運転資本、資材、補給品についても考慮に入れている<sup>41)</sup>。

こうした確認をふまえたうえで、ICC は、記録資料によって示された全ての事実と状況から、同法のもとにある鉄道会社の輸送サービスのために保有され使用されている蒸気鉄道資産の価値は、この特別のケースの目的のために、おおそ (approximating) 以下の通りであると認定する<sup>42)</sup>。

東部グループ (鉄道会社による区分)	— 88 億ドル
南部グループ (鉄道会社による区分)	— 20 億ドル
西部グループ (鉄道会社による区分)	— 81 億ドル
計	189 億ドル

なお、この目的のために、西部グループを、ICC が運賃区域として区分した西部グループと山岳太平洋グループに配分することは、多くの主要鉄道が両グループにまたがっていること、正確な配分のために決定が遅れることは得策でないこと、実質的に ICC の決定に影響を与えるものではないこと、を理由に必要なとした<sup>43)</sup>。

次に、ICC は、当面の (immediate future) 鉄道の財政的必要の推計にあたって、鉄道側から要求されていた、1919 年の暦年ではなく 1919 年 10 月 31 日までの 12 ヶ月間の実績に基づく数字を一定の調整の上で根拠とすることを認めた。鉄道側は、瀝青炭ストが 1919 年 11 月 1 日に始まって 12 月初めに終息しつつあったことを主要な理由に、鉄道にとって暦年ではなくこの期間が、より通常の状態を代表しているとしたのである。会計委員会が東部、西部、南部の各運賃グループにおいて結成され、1919 年 12 月、それらの委員会から、各グループの鉄道に対して、1919 年 10 月 31 日までの 1 年間の「推定」実績 (showing) を入手する目的で質問票 (questionnaires) が送られた。こ

40) *Ibid.*, p.228.

41) *Ibid.*, pp.228-229.

42) *Ibid.*, p.229.

43) *Ibid.*, pp.229-230.

の情報は、鉄道が、1919年10月31日までの1年間に実際に輸送された(moved)トン数、物価、賃金、税金、および質問票回答時点で実施されている運賃にもとづいて、彼らの資産の帳簿価格(book cost)に対する6%の収益をあげるのに必要な収入の増加はどれだけかを、できる限り実際に示そうと意図されたものである。さらに、その後、質問票が受け取られた後に予測される物価の上昇、追加的な鉄道郵便支払、その他の項目、についても調整が行われた<sup>44)</sup>。

質問票に対する鉄道の回答の仕方にばらつきがあるという状況もあって、鉄道の示した数字に対する数多くの批判がヒアリングの際に行われた。鉄道によって提出されたデータの不備は、「数多くの調整の細部については、最初の質問票におけるものも、その後のものも、正確とは受け取ることができないという事実に注意を払う必要がある」とICCも認めるところであった<sup>45)</sup>。

鉄道側の当初の提案およびヒアリング期間中には、その時点で実施されていなかった鉄道従業員の質上げは考慮されていなかった。ヒアリングの途中、鉄道労働委員会がまもなく一定の質上げを実施すると言明しており、そして、委員会の裁定(award)に対して、ICCが当然の考慮を与えるべきことは一般的に合意されていた<sup>46)</sup>。

1920年7月20日、ヒアリングと口頭弁論の終了後、鉄道労働委員会は約6億1800万ドルの質上げ裁定を発表した。ICCは、各運賃グループの経営の成果を議論するにあたり、最初に鉄道労働委員会の裁定を考慮することなく提出された証拠資料について取り扱い、その後、賃金裁定とそれが各グループの鉄道の営業経費に与える影響について言及することとした<sup>47)</sup>。

次に、ICCは、各運賃グループの鉄道に必要な収入について検討していく。

東部グループの鉄道は、帳簿価格93億2350万ドルの6%に相当する5億5941万ドルの年間鉄道純営業収益(income)を確保することができるよう要求した。現在実施されている輸送運賃は、以下に示すように、東部の鉄道によって求められている収益をあげるにはほど遠い水準にある。

#### 東部グループ

鉄道の要求する純営業収益	559,409,933ドル
標準収益(連邦管理中)	354,711,079ドル
1919年10月31日までの1年間実績	220,981,068ドル

東部グループの鉄道は、追加的な収入の全てを貨物輸送から確保することを提案し、貨物輸送運賃について30%の全般的な値上げが必要であると推計した<sup>48)</sup>。

この要求に対して、ICCは、東部の鉄道の要求額は連邦管理中の標準収益を大きく上回っているが、ここ3、4年の間に鉄道の営業収益が急激に低下していること、また、営業係数が、1912年から1916年の5年間の営業収入1ドルに対する約71セントに比べて、1917年75.03セント、1918年85.82セント、1919年88.51セント、1920年の最初の4ヶ月97.68セントと重大な懸念を引き起こ

44) *Ibid.*, p.230.

45) *Ibid.*, pp.230-231.

46) *Ibid.*, p.231.

47) *Ibid.*, p.231.

48) *Ibid.*, p.232.

すほどにまで増大していることなどを指摘して、むしろ、1920年の最初の4ヶ月間の東部グループの鉄道の営業実績の分析からすれば、東部グループの鉄道の必要な収入の推計は控えめであると評価した<sup>49)</sup>。

鉄道労働委員会によって、1920年7月20日付けで行われた賃金裁定は、東部の鉄道に年間約314,562,000ドルの営業経費増をもたらすと推計された。これは、東部グループの鉄道によって最終的に調整が行われた基準年の鉄道営業収入総額の12.2%に相当するものである<sup>50)</sup>。

南部グループの鉄道は、帳簿価格22億6748万ドルの6%に相当する鉄道純営業収益1億3605万ドルを得るのに十分な運賃値上げを要求し、約31%の貨物収入の増加が必要であると推計した<sup>51)</sup>。

鉄道の純営業収益要求	136,049,091ドル
標準収益	138,231,029ドル
1919年10月31日までの1年間実績	51,208,428ドル

この要求に対して、ICCは、ここ数年の鉄道営業収益の推移、営業係数からみても南部の鉄道の財政状態は全体として他のグループより良好である、また、年間営業収益の計算の基礎になるこの地域の1級鉄道の1920年1～4月の純営業収益を検討した上で、たとえ計算の根拠が正しいとしても、南部の鉄道の要求する額は明らかに過大であると評価した<sup>52)</sup>。

鉄道労働委員会の裁定による南部の鉄道の年間経費増加額は、約68,598,000ドルであると推計された。これは、基準年について最終的に調整した後の南部グループの鉄道の鉄道営業収入総額の11.8%に相当するものである<sup>53)</sup>。

西部グループの鉄道は、帳簿価格89億6388万ドルの6%に相当する鉄道純営業収益5億3783万ドルを得ることを可能にする水準に運賃を定めることを要求し、約24%の貨物収入の増加が必要であると推計した<sup>54)</sup>。

鉄道の純営業収益要求	537,833,024ドル
標準収益	401,215,984ドル
1919年10月31日までの1年間実績	293,212,870ドル

この要求に対して、ICCは、純鉄道営業収益、営業係数等について、東部グループ、南部グループと同様の検討を行ったが、特別の評価は示さなかった<sup>55)</sup>。

鉄道労働委員会の裁定による西部の鉄道の年間経費増加額は、約234,840,000ドルであると推計された。これは、基準年について最終的に調整した後の西部グループの鉄道の鉄道営業収入総額の

49) *Ibid.*, pp.232-234.

50) *Ibid.*, p.234.

51) *Ibid.*, p.234.

52) *Ibid.*, pp.235-236.

53) *Ibid.*, pp.236-237.

54) *Ibid.*, p.237.

55) *Ibid.*, pp.237-238.

11.2%に相当するものである<sup>56)</sup>。

ところで、各運賃グループの鉄道の当初の申請においてはいかなる値上げも提案されていなかった、旅客、通運 (express)、郵便輸送について、鉄道は、鉄道労働委員会の賃上げ裁定後、全クラスの輸送について運賃を値上げする修正提案を行った<sup>57)</sup>。

次に旅客輸送について以下のような検討と決定を行っている<sup>58)</sup>。

旅客輸送は、アメリカ全体で、1911-1919年に40%以上増加している。旅客運賃は、1918年6月10日にマイルあたり最低3セントに値上げされ、その結果、それ以前2セントのところは50%増、2.5セントのところは20%増、3セント以上のところはそのままであった。

1916年以降の旅客マイルあたり運賃は、東部グループ27%、南部27.5%、西部22.5%と明らかに上昇してきている。西部グループの相対的に低い増加率は、西部において3セントベースがより一般的になっていたことによるものである。

過去3年間の旅客輸送が相対的により収益的になってきているのは、部分的には戦争がもたらした状況によるものである。輸送旅客数のかなりの増加は、旅客列車数の削減と同時に起こっており、1919年の旅客マイル数は1916年比30%増加したが、旅客列車マイル数は12%減少した。かくして、サービスの削減にもかかわらず、鉄道全体の旅客収入は1919年に、1916年との比較で4億7036万ドル増加したのである。1919年の暦年で見ると、個別鉄道によって異なるが、ほとんどの例で旅客輸送の営業係数の方が貨物輸送の営業係数よりも決定的に良好である。しかしながら、旅客列車本数の回復は、旅客輸送の営業係数の上昇をもたらすことが予測される。鉄道側は、実質的な料金の値上げによって旅行そのものが減少する可能性を理由に、全般的な旅客運賃値上げが、値上げ幅に比例して収入の増加に結びつくかは不透明であると主張している。

上述の点から旅客輸送について認められる値上げは、貨物輸送に適用されたパーセント値上げよりも当然低い。ただし、連邦管理中、鉄道庁によって抑制されていた寝台車、およびパーラーカーの料金について、鉄道労働委員会の裁定後、鉄道によって修正申請がなされ、旅客運賃の50%増の特別料金が提案された。

旅客運賃にかかわる結論は以下の通りである。

1. 全旅客運賃および料金、20%値上げ
2. 超過手荷物料金、20%値上げ
3. 寝台車、パーラーカー、運賃の50%増
4. ミルクおよびクリーム (通常旅客列車で輸送)、20%値上げ

次に、やはり、鉄道の当初の申請にはなかった操車作業およびその他の特別サービスについても料金値上げをすべきであるという見解を示したのち、今回の値上げの最大の問題である貨物運賃値上げを検討する<sup>59)</sup>。

鉄道は、当初の申請で、それぞれの地域について、東部30%、南部31%、西部24%の貨物運賃の

56) *Ibid.*, p.239.

57) *Ibid.*, p.239.

58) *Ibid.*, pp.239-242.

59) *Ibid.*, pp.242-243.

パーセント値上げを提案した。ただし、このような全般的パーセント値上げに続いて、現在認められている運賃相互の関係 (relationship) および差額 (differentials) が現実的であるとみなされる限り、必要なところでは、その関係を回復するために運賃を見直す用意があること、石炭と穀物については、一定の重要な状況のもとで、審理の進行中にそのような再調整が提案されること、を表明した。鉄道側は、パーセント値上げ方式は、輸送量に比例する負担を全ての利害関係者 (interest) に配分することによって全体として最も公平なだけでなく、運賃を決める困難や、特定の品目についての一法定額増や上限を定めた運賃値上げから当然予期される紛糾や遅れなしに要求された収入の増加を達成できる唯一の方法である、と言明した<sup>60)</sup>。

これに対して、ICC は、もし可能であるならば、品目、区域、さらには値上げの負担を完全に担いする個別の運賃、そして、パーセント増によって攪乱される運賃間の相互の関係と差額まで決定できれば、のぞましいことであろうとしながらも、こうしたことは、現在提起されている主要な問題についての迅速な行動の必要によって不可能にされているという見解を示し、次項でこの問題についての具体的な証言と議論を取り上げる<sup>61)</sup>。

ICC は、まず、多くの荷主からの証言と議論が、値上げの額よりも値上げの方式に向けられたことを指摘した上で、値上げの方式についての荷主の意見は、全員一致にはほど遠く、(a)現在の運賃の相互関係と差額の維持、(b)パーセント値上げ、(c)上限を伴ったパーセント値上げ、の三つのグループに分かれることを示し、それぞれの主張を検討する。

差額の維持がのぞましいとする一部の荷主の主張の根拠は、これまでも鉄道あるいは ICC によって多くのそうした調整が行われているということである。これに対して、ICC は、これまで差額の存在が認められたことのないところでも多くの競争的状況を反映する運賃が出来上がってきたところがあり、そのような状況は「固定した運賃の相互関係 ("fixed relationship")」が確立したところよりも圧倒的に数が多いことを示し、具体的な「差額」の典型的な例である、シカゴ運賃、セントルイス運賃を検討して、差額を維持することについて必ずしも正当化できないことを指摘している。

また、運賃差額の維持に賛成する意見の主要な理由である、「差額は、市場からより距離のある荷主と市場に近接した荷主との競争を可能にする最大限の差額を示すものであり、パーセントによる運賃の値上げは、商品を販売する範囲を狭め、競争を減じ、価格を上昇させる」という主張に対しては、この時点で、運賃差額の維持に反対する人々の「輸送される商品の現在のドル価値は以前の1/2にすぎず、したがって、何年も前に固定された運賃差額は、同じ経済的影響をもつためには、今日ではより大きくなければならない、事実上全ての品目、賃金、ほとんど全てのサービスの料金の価格は全般的に上昇してきているのだから、運賃差額を原則に対する例外とすべきではない」という主張を対置する。

結局、ICC は、運賃差額が現在の相互関係を維持することになるだろうと認めた上で、鉄道がほとんど一致してこの方式に反対であること、また荷主に一般的に支持されているわけではないこと、この方式によっては値上げからどれだけの追加的収入が見込めるかを決定するのが困難であること、さらに、運賃差額を維持するいかなる一般的プログラムも、値上げの実施日を遅らせることな

60) *Ibid.*, p.243.

61) *Ibid.*, pp.243-245.

しには困難であること、を理由に、全般的なパーセント値上げが、現在の目的にとっては最も実際的と考えられると認定した。ただし、「この結論は、個々の状況における今後の認定に対して不利益を与えるものではない (without prejudice)」として、今後の調整の可能性も認めた<sup>62)</sup>。

また、ICC は、記録資料によれば、この国が追加的な輸送設備 (transportation facilities) を必要としていることは疑いがないとして、ここで認められた値上げが、追加的な 0.5% をもたらすことを意図したものであることを示した<sup>63)</sup>。

以上のような検討をふまえて、ICC は、操車その他の特別サービスを含む貨物サービスに対する以下のパーセント値上げは、すでに認可したその他の値上げとともに、現在の状況および運輸法第 1 条のもとで不合理でない (not unreasonable) とし、それぞれの運賃グループの鉄道に、総資産価値に対して 5.5% に限りなく近く (as nearly as may be) それに 0.5% を加えた収益 (return) に相当する年間鉄道収益 (income) 総額をあげることを可能にするものとして、東部グループ、40%、南部グループ、25%、西部グループ、35%、山岳太平洋グループ、25% の運賃値上げを認めたのである<sup>64)</sup>。

グループ間の運賃に関する規定としては、(1) 二つのグループ間の接続地点 (gateway) で合算される場合、通算運賃 (through rate) はそれぞれの区間の値上げを適用、(2) グループ内の地点とグループの境界地点の間の運賃はそのグループのパーセントを適用、(3) あるグループの地点と他のグループの地点間の、接続 (joint) または、同一鉄道 (single-line) における通算運賃は  $33\frac{1}{3}\%$  の値上げ、(4) 同一の地点間で、異なる路線がある場合、最も低いパーセントが適用されるとした<sup>65)</sup>。

New England の鉄道は、東部グループに含まれ、そのパーセントの適用を受けるが、証拠資料によれば、ニューイングランドの鉄道の必要は他の東部の鉄道と比べてはるかに大きく、これらの鉄道に発生する接続運賃 (joint rates) の配分に十分な注意を払うことが望ましいとされた<sup>66)</sup>。

報告書は、以上のような貨物運賃値上げの一般的結論を示した上で、個々の品目別運賃の問題を取り上げる。これは、その後のアメリカ鉄道運賃問題の展開を理解するためにも重要なので、以下、品目別運賃についての決定を少し詳しくみておこう。

ICC は、石炭、木材、セメント、果物と野菜、石油、煉瓦、砂、砂利と碎石、アスファルト、スラグ、穀物、家畜、食品缶詰製品、鉱石、地金、カリ、塩、肥料、テラコッタなど、多くの品目別運賃について、かなりの証拠資料が提出され、これらの品目について、様々な問題が提起 (raised) あるいは提出された (presented) として、次のような品目別運賃全般についての問題を取り上げる。

(a) 差額を維持することによって、またはパーセント値上げのかわりに一定額の値上げを適用することによって、全般的なパーセント値上げから除外するかどうか。

(b) 遠隔地にある産地から重要な市場までの相対的に高い運賃に対してパーセント値上げをまるまる適用することを避けるために値上げの上限を定めるべきか。

62) *Ibid.*, p.245.

63) *Ibid.*, p.246.

64) *Ibid.*, p.246.

65) *Ibid.*, pp.246-247.

66) *Ibid.*, p.247.

(c)一部の商品の生産とマーケティングの高いコストのゆえに、鉄道によって提案されたパーセント値上げが、結果として市場あるいは消費地でのコストをあまりにも高くし、生産と流通を削減することになり、現時点での世界的な同種商品の不足というのぞましくない事態をもたらすかどうか。

(d)より一般的に必要なもの (a more general necessary use) は、より低い運輸料金の正当な理由になるかどうか。

(e)命令第 28 号以前の 1918 年 6 月 24 日時点で実施されていた運賃を再調整のベースとするかどうか。現在それに対して 25%の値上げが適用され、加えて現時点で合理的であると認められたパーセント値上げが追加されている。

ICC は、一定額の運賃値上げあるいは現時点で差額の維持を試みるものが実行不可能であるという貨物運賃についての一般的結論が、これらの多くの論争に決着をつけるものであるとする。ただし、ここでパーセントに代わる一定額の運賃値上げを認可しないことは、戦争という状態および現在は存在しない事情のもとで鉄道庁長官によって行われたような明白な不認可として理解されるべきものではないことを付言する。そして、数多くの正式の申し立てにもとづいて現在審理中の運賃を全般的値上げの適用から除外するように求められているが、これらの訴えの処理が未決定の間、問題になっている運賃が優先的に継続され、全般的な値上げを免れるという効果をもつことになるということを理由に、「この決定 (action) が将来の事実認定に不利益をもたらすことはないという理解のもとに、全般的値上げをこれらの運賃に適用することによって、より公平な取り扱いが達成されるであろう」という見解を示した<sup>67)</sup>。

以下、主要な個別品目運賃についての ICC の決定である。

#### 石炭

ペンシルヴァニア州オハイオ州 W. ヴァージニア炭田地域 (coalfields) の鉄道は、現在の石炭運賃差額の継続を提案し、その結果をもたらすための運賃計画を案出した。南部と西部の鉄道は、グループ内の石炭運賃差額を無視することを提案。これに対し、ICC は、東部グループの鉄道の現在の関係を維持するという提案を認め、他のグループの鉄道も、現在それらのグループで実施されている石炭運賃のある程度の調整の復活のため同様のプランを工夫すべきであるとした<sup>68)</sup>。

#### 木材

木材の輸送量は大きく、ふつうの状況下では比較的低い価格で非常に競争的な性格をもった商品である。アメリカのほとんどの地域で生産され、最大の消費地は中西部およびミシシッピ河以東、ニューイングランドを含むオハイオより北の諸州である。西部と南部からの木材がこの地域で大量に販売され、二つの生産地域間の競争は激しい。

南部と西部から上述の地域への運賃には、明確な、あるいは固定された関係はない。しかし、それぞれの地域の鉄道は、それぞれの地域から自由な移動を許すように相対的に調整された運賃を維持する努力をしてきている。

西部の生産量は、今日までの 10 年間で大きく成長してきており、もし、東部の市場から排除されるようなことがあれば、かなりの生産の削減を招くであろうと言われている。

67) *Ibid.*, pp.247-248.

68) *Ibid.*, p.248.

鉄道庁長官は、木材に対して最大5セント増の値上げを適用した。これは、ほとんどの場合、北部および東部の市場で西部材、南部材の間に存在した100ポンドあたりセント単位(in cents)の幅を維持する効果をもたらした。

西部の木材生産者は、この審理においても値上げ幅の上限の採用を強く主張している。これに対して、北部市場に比較的短い輸送距離で出荷しているカロライナやその他の生産者を含むほとんどの南部の生産者は、パーセント値上げをそのまま適用することを強く主張している。

ICCの見解は、この品目に対して上記で認めたパーセントを適用すべきということである<sup>69)</sup>。

#### 石油および同製品

アメリカで販売される石油の主要な産出地は、大陸中央部油田地帯(midcontinent field)と呼ばれる南西部、およびワイオミング、カリフォルニア、メキシコである。

過去10年間、かなりの投資を表現する多くの製油所が大陸中央部油田地帯に作られ、そこで生産され精製された石油は、かなりの程度まで、中西部、ミシシッピ以東、オハイオ以北の諸州で販売されている。

北部と東部の市場で、大陸中央部油田地帯の製油所との競争に直面したのは、大西洋岸に位置するメキシコ産石油の製油所と北部および東部諸州の製油所である。

これらの製油所は、原油の大部分を、大陸中央部や他の地域の油田からパイプラインを通じて手に入れており、うち一部の製油所は原油の移動に鉄道輸送を利用している。

鉄道庁長官は、石油に対して、標準の25%ではなく100ポンドあたり一律4.5セントの値上げを課した。

大陸中央部の荷主達は、石油に対して修正なしに適用されるパーセント値上げは、ほとんどの場合鉄道による長距離移動を制限する結果につながると主張し、他の荷主達は、パーセント値上げが例外なく適用されるべきことを主張した。

ICCは、この時点の必要を考慮して認められた全般的パーセント値上げに対する例外を認めないとの結論を下し、ただし、他の状況との関連でみられたように、鉄道は、石油に対して認められたパーセント値上げの影響を慎重に検討すべきであり、そして、もし必要が生じれば、事態を正常にするような、一定の修正を準備(arrange)すべきであるとした<sup>70)</sup>。

#### 果実と野菜

果実と野菜は極西部諸州およびフロリダを中心とする南部で大量に生産されている。これらの産物は、シーズンには事実上全国に出荷されているが、最も重要な消費地域はミシシッピ以東、オハイオ以北である。同地域への相対的に長い運搬距離は、南部と太平洋岸諸州からのものである。これらの運賃に適用される提案されたパーセント値上げは、非常に高い運賃をもたらし、それによって生じる高い引き渡しコストが消費を制限するとの主張がなされてきた。

ICCは、若干の例において、一部の果実と野菜が利益なしに販売されているとしても、今回の審理中に示された事実は、運賃がこうした結果を生み出す支配的な要因である、あるいは、現在の運賃に適用されたパーセント値上げが、果実、野菜を出荷する人々によって危惧される影響を実際に

69) *Ibid.*, pp.248-249.

70) *Ibid.*, p.249.

与えことになる、という点についての根拠を与えるものではないとし、リング生産を例に挙げて、むしろ、東部と西部の収穫量の年々の大きな変化が、西部の生産者の受け取る価格と東部における販売能力を決定する重要な要素であるように思われる (It appears) と主張する。果実および野菜の運賃について、現時点での結論は、全般的なパーセント値上げに対する例外はないというものである<sup>71)</sup>。

#### 砂, 砂利, 岩石, スラグ

鉄道庁長官は、砂, 砂利, 石材に対して一定額の運賃値上げを行った。スラグ運賃は、東部で25%、南部では、一般的に100ポンドあたり1セント、の値上げが行われ、砂と砂利についても同様の値上げが適用された。

これら全ての品目の荷主達は、鉄道庁長官によって実施された1セント値上げは平均で25%超であり、鉄道によって提案されている現在の運賃に対するパーセント値上げは大きすぎて事実上商品の移動を制限するものであると主張した。

東部の砂と砂利の荷主達も、命令第28号のもとで砂と砂利と比較してスラグに対する運賃値上げの異なった方式が、スラグの選好という結果をもたらしたことを熱心に主張している。この点について、東部の鉄道は、スラグ運賃は砂, 砂利よりも低くすべきでないことを認めている。

ICCは、貨物全体に対してこの時点で認めたパーセント値上げに例外を作るべきであると納得させられているわけではないとしながら、記録資料は、まさに、東部の運賃が他のグループのそれとは均衡がとれていないことを示しているとして、鉄道が、全般的なパーセント値上げから困難がもたらされているケースにおける運賃の再調整に進んで対応する可能性を認めた<sup>72)</sup>。

#### 家畜と缶詰製品

牧畜業の状況について荷主達は、鉄道によって提案されているパーセント値上げの完全実施が生産と流通を抑制することになると主張している。家畜類は、アメリカ全地域で生産されているが、北部と東部の消費市場はかなりの程度西部および南西部に依存している。近年この地域のあちらこちらでの干ばつが起こっており、生産者の状況は良好には見えない。しかし、これが輸送費によるかどうかは明白ではない。

鉄道庁長官は、家畜運賃の値上げにおいて、100ポンドあたり7セントを上限とする値上げを適用、他方、精肉缶詰については25%値上げをそのまま適用した。荷主が要求するような上限運賃を、精肉製品に同様の上限運賃を適用することなく再び家畜に適用することは、おそらく、南西部や西部の家畜の地域内の精肉工場への動きを減らし、中西部の大規模でより遠距離にある工場への動きを増加させることになるであろう。

家畜生産者から申し立てられている主要な困難の一つは、迅速かつ効率的なサービスの不足である。現在の貨物車両の状況のもとで、短距離の移動よりも長距離の移動を促進することは、輸送の困難を減じるより、むしろ増大させる結果を招くであろう。

モンタナからシカゴへの畜牛の運賃は100ポンドあたり55セント、ブタは62セントである。これらは、現在、重量貨物に適用されているなかで最も高い運賃である。ここで認められた全般的値

71) *Ibid.*, pp.249-250.

72) *Ibid.*, pp.250-251.

上げの基準のもとで、これらの運賃はそれぞれ 18 セントと 21 セント、ポンドあたり約 1/5 セントの増加になるであろう。

結論。この時点でわれわれの前にある事実は、家畜および缶詰製品に対するパーセント方式の運賃値上げを例外とする根拠にはならない<sup>73)</sup>。

#### 鉄鉱石

合衆国で消費される鉄鉱石のかなりの部分は、スペリオル湖の奥に近接するミネソタとミシガンの山地から産出される。この鉄鉱石は、ミシガン湖、スペリオル湖岸に位置する溶鉱炉へ、エリー湖岸、ペンシルヴァニア、オハイオ、その他の州の溶鉱炉へと運ばれている。五大湖北部の港へは鉄道によって、そこを越えてもっと先をめざす場合には、湖上運搬船で五大湖南部の港へと運ばれる。

それぞれの溶鉱炉での激しい競争状態を考慮して、鉄道庁長官は、パーセント値上げの代わりに鉄鉱石トンあたり 30 セントという一定額の値上げを採用した。これは、ミシガン、ミネソタの産地から五大湖北部の港までの輸送に適用されたが、五大湖南部の港から東部の目的地までは除外された。その結果、競争するそれぞれの溶鉱炉までの鉄道運賃は、トンあたりセントで同じ増加をもたらした。このプランのもとで、五大湖北部の港までの西部の鉄道の運賃は 57% 上昇し、他方、五大湖南部の港からの東部の鉄道運賃は増加しなかった。

この審理で、東部の鉄道は、まず、トンあたり 22 セント値上げを適用し、その上で、さらに、一般的パーセント値上げを付加することを提案した。鉄鉱石生産者 (ore shippers) の証言は、これに賛成するものと反対するものがあり、一部の荷主達は、産地から港までのこれ以上の値上げは不要であると提案し、また一部の荷主達は五大湖南部の港からの二重の値上げに賛成し、他の荷主達は、貨物全体に対して提案された全般的なパーセント値上げに例外をもうけないよう提案した。

ミネソタの産地からスペリオル湖岸の港まで鉱石を運搬する主要な鉄道からの回答 (return) によれば、これらの鉄道が、西部の鉄道全体と比較してはるかに繁栄した状態にあることが示されている。

結論。今回は、ミネソタあるいはミシガンの産地 (鉄鉱山) からスペリオル湖またはミシガン湖北部の港までの鉄鉱石運賃は値上げすべきではない。鉄鉱石に対する他の運賃は、ここで認められたパーセントに従って値上げされることとする<sup>74)</sup>。

#### その他の鉱石

一部の西部諸州では、低品位鉱石のかなりの量の輸送が行われている。それらの一部はトンあたり 5 ドル以下という価格である。これらの低品位鉱石の荷主達は、追加的な運賃の値上げはその輸送を削減するかあるいはなくしてしまうことになると主張している。しかしながら、この審理において提出された証拠資料は、今回の全般的パーセント値上げの例外とする根拠にはならない<sup>75)</sup>。

#### 穀物および同製品

穀物および同製品について、我々は、認められたパーセントとともに値上げの上限を適用するよ

73) *Ibid.*, p.251.

74) *Ibid.*, pp.251-252.

75) *Ibid.*, p.252.

うに要求されている。これらの品目については、これまで一定額あるいは上限付きの値上げのいずれもがのぞましくないという結論に導いたのと同じ理由で、以下に言及する場合を除き、例外なく全般的なパーセント値上げがなされるべきであると認定する。

中西部には、数多くの重要な穀物市場が存在する。それらの市場を通じて、重要な生産諸州から重要な消費地域への運賃の平等化を維持することが通例となってきたおり、そのもとで、様々な市場への入、出の運賃の合計額は、ほとんどの場合同じである。この調整の仕方は、通常の運賃差額ベースとは異なり、そこでは、接続通算運賃 (joint through rates) または輸送経路の確立よりも、比例的な運賃の合計額の使用によって、同一地点間の様々なルートを通る通算運賃が実質的に平等に提供されている。様々な運賃グループにおける異なる値上げ率の適用は、この平等を乱すことになるであろう。

鉄道も荷主も、様々な市場およびその市場に関係する鉄道路線の激しい競争を理由に、一致してこの平等を維持することを求めている。しかしながら、我々のもとには、この申し立てについて事態を正確にとらえるための詳細な情報が十分にはない。我々は、これらの市場に入るあるいはそこから出る穀物の運賃については、鉄道がこの報告書の発表から30日以内に現在その基準 (basis) を享受している穀物市場間の平等を回復する運賃表を提出するであろうという理解をもって、ここで認可された全般的な値上げ率によって値上げされうることを認定している。このことは、利害関係のある荷主との協議の後になされるべきであり、もしのぞまれるならば、我々も、すでに述べた範囲内で協力するであろう<sup>76)</sup>。

以上が、品目別運賃についてのICCの報告である。報告書はこの後に、東部大西洋岸の港との運賃差額 (Port differentials)；汽船会社の申請 (Application of Boat Lines)；電鉄会社の貨物運賃；貨車扱い貨物最低料金、等級扱い最低重量、積荷あたり最低料金；一定額の分割運賃 (Specific Divisions)；外国へのまたは外国からの接続運賃 (Joint Rates to and from Foreign Countries)；第4条からの逸脱 (Fourth Section Departures)；端数の取り扱い (Disposition of Fractions)；これまでの命令 (Outstanding Orders of the Commission)；新運賃実施日とその後の調整 (Effective Date of New Rates and Subsequent Adjustments)、についての見解または認定を示している<sup>77)</sup>。

ただし、「その後の調整」の後段の部分で、「我々の扱ったほとんどの要因は常に変化している」、「この時点で、個々の品目全てについて運賃を調整することは実行不可能 (impracticable) である。先に認められた基準のもとに決定された運賃は、必然的に、現実にあわせるような再調整に従わなければならない。再調整が必要なことは、鉄道によっても認められている。荷主は、これらの問題を、まず第一に鉄道へ持ち出すことが期待されており、そして鉄道は、それに続いて、必要な再調整ができるだけ多くの例でICCへの訴えなしになされるように、速やかで効果的に取り組むことが期待されるであろう」とし、最後に、「適切な命令がだされるであろう (An appropriate order will be entered.)」と報告書を結んでいる<sup>78)</sup>。

76) *Ibid.*, pp.252-253.

77) *Ibid.*, pp.253-255.

78) *Ibid.*, pp.255-256.

報告書の主要な内容は以上のとおりであるが、最後に、報告書は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、Eastman 委員は、「運賃値上げが認められるべきであるという点については、多数意見の結論に賛成である」としながら、1920年運輸法の運賃決定方式について「私の見解では、現在、このルールを適用することはできない。現在の状況下で、今後12ヶ月間の輸送量や経費を予測することは、どんなものであれ、たいていは向こう見ずなものである。だが、支配的な事実は、『価値総額』のどのような妥当な決定も、現時点では実行不可能なことである。」とし、ICCによる価値評価作業がわずかしか進んでいないこと、また、運賃決定のための「価値」を収集されたデータから推計する原則(principles)も決定していないこと、を指摘する。そして、価値評価の原則に関する議論は、他の機会に譲るとしても、「現在我々の前にある証拠資料にもとづく現時点での『価値総額』についてのいかなる認定も、適切な根拠を欠くものである」と批判する。

次に、「私は、鉄道の連邦管理の速やかな終了に反対した一人である」と述べ、連邦管理についての一般的な不評は「一部は、戦争という状態から生じる状況の自然な誤解によって、一部は、しばしば念入りな虚偽のプロパガンダによって」もたらされたものであり、事実は、むしろ評価すべきものであったとする。その上で、連邦管理の継続を望んだのは、「民営への返還は、落ち着かなく不安定な時期に追加的な混乱を起こすであろうことが明らかだったから」であり、「現在ある鉄道設備は、多くの別々の会社の管理の下でよりも、統一的管理の下の方が、よりよく機能し、国の輸送需要により多く応えることができる。大量に必要な追加的な設備は、民間資本よりも公的なものによる方がより容易にかつ経済的に供給されうる。運賃値上げや労働問題の困難から生じる混乱も、政府が鉄道に直接的な責任を有すれば、最低限にすることができるのである。」とその理由を述べている。しかしながら、「議会の注意深い検討、そして長い審議の後に、1920年運輸法に具体化され別の結論に達した」事態をふまれば、「現在の状況の下では、鉄道が必要とする収入の推計において寛大であることが望ましいという結論に至らざるを得ない」とし、「高運賃と低サービスのどちらを取るかといえば、前者の災いがより少ない」と主張し、「良好なサービスを提供するために、鉄道は大規模な追加と改良を必要としており、その目的のために巨額の資本を確保しなければならない」したがって、「鉄道は、相当の運賃値上げなしには、うまく機能できない」と鉄道に十分な収入をもたらすべきであると論じ、しかし、現時点で認められた運賃によって鉄道が「どれだけの収入を実際に得られるかは誰もわからない。もし、運賃が不当に高いことが証明されれば、後で削減されればよい。現在の審理は、それについて決して最終的なものではない」と多数意見が認めた運賃値上げに賛成するのである。最後に、以上の意見の表明に Wooley 委員も賛成であることを付言している<sup>79)</sup>。

これに対して、McChord 委員は、Eastman 委員が、すでに議会によって解決された鉄道の政府による運営という政治的問題を持ち出したことに反論して、「ICCの義務は、議会が作成したことに従って、法律を実施することである」ことを強調し、「ここでなされたような提言(suggestion)は、現在、ICC、一般国民、鉄道が直面する、きわめて微妙で死活的に重要な状況に一層の紛糾を持ち込

79) *Ibid.*, pp.256-258.

むものである」と批判する。そして、価値総額の批判については、考えが異なるとし、「この問題についての議論の中で、報告書が、なによりも次のように言っていることが想起されるであろう」として、ICCによる資産価値の認定が「この特別のケースの目的のために、おおよそ(approximating)以下の通りである」という表現にみられるように、当面の運賃決定のために厳密でない価値評価がやむを得ないものであったことを強調して、Eastman 委員を批判している<sup>80)</sup>。

以上が、1920年の運賃値上げについての報告書の内容である。

全体を通して特徴的なことは、ICCが、1920年運輸法で許された最大限の値上げを、この時点で認めたことである。しかも法案審議の過程で最大の問題となった運賃決定方式にかかわる資産価値総額の認定において、鉄道側の要求していた「帳簿価格」を事実上認め、新運賃のもとでの総収入の計算のために採用した輸送量に関する数字は、鉄道側の要求を認めて1916年以降の輸送年度で最も輸送量が少なかった1919年10月31日で終わる年度のものを採用し、また、予想費用の推計に使われたコストのデータも、物価の上昇がピークに達していた1920年3月のもので採用したのである<sup>81)</sup>。

ところで、このように鉄道にとって寛大な値上げが認められたのにもかかわらず、値上げ自体に対する、荷主側の反対があまりみられないことも特徴的である。報告書の中で、荷主側も鉄道サービスの不十分さを指摘しており、むしろ値上げを前提に、パーセント値上げか定額値上げかという値上げの方式を問題にしているのである。

結局、ICCは、総資産価値の問題について明確な根拠を示せず、一律パーセント値上げの問題も認めながら、事態の緊急性を理由に、大幅な運賃値上げを認めるのである。個別意見の中で、「価値総額」を問題にするEastman委員も、結論としては、「現在の状況の下では、鉄道が必要とする収入の推計において寛大であることが望ましいという結論に至らざるを得ない」とし、「高運賃と低サービスのどちらを取るかといえば、前者の災いがより少ない」、「運賃が不当に高いことが証明されれば、後で削減されればよい。現在の審理は、それについて決して最終的なものではない」と多数意見が認めた運賃値上げに賛成するのである。

## むすびにかえて

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年運輸法は、アメリカ鉄道業における運賃問題の大きな転換を意味するものであった。それまでの、「合理的で非差別的であるべき」という運賃規制の姿勢が、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、それまでの運賃規制とは根本的に異なる原則を認めたからである。つまり、「鉄道資産価値に対する公正収益」を法律に明記することによって、ICCによる運賃規制が、特定の運賃や運賃表の合理性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するのである。その意味で、1920年運輸法の成立によるICCの権限強化とは、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

80) *Ibid.*, pp.259-260.

81) Dixon, F. H., *op. cit.*, pp.241-242, も参照。

の利害を守る保護的規制への転換なのであり、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、新たな運賃決定方式にかかわる「鉄道資産価値に対する公正収益」という規定自体は、主として荷主の利害を代表する全米運輸協議会プランを反映した上院法案の条項が実質的に採用されたものである。しかし、こうした平均的な鉄道に収益を保証する運賃決定方式から当然生じる強い鉄道と弱い鉄道との間の収益の不均衡という問題を解決するために不可欠な条項である強い鉄道と弱い鉄道を組み合わせて一定数の鉄道システムへの統合を強制するという上院法案の規定は採用されなかった。これに対して、同じく新たな運賃決定方式を提案した鉄道証券保有者協会のプランは、鉄道資産価値の評価にあたって「総投資資産勘定」すなわち「帳簿価格」による価値評価を要求し、法律の条文としては採用されなかったが、こうした価値の認定において、運賃決定の目的に限定して投資資産勘定を考慮の対象とすることが認められ、1920年の運賃値上げでは、鉄道資産価値の認定にあたって実質的に帳簿価格が採用されるのである。

このようにみえてみると、鉄道証券保有者協会のプランがそのまま1920年運輸法に具体化されたとはいえないまでも、1920年運輸法の規定で最も重要な部分である鉄道に収益を保証する運賃決定方式とその具体的適用である1920年の運賃値上げへの鉄道証券保有者協会の影響力は明らかである。

鉄道業にかかわる金融的利害が、鉄道運賃値上げの審理に参加するのは、この時がはじめてではない。1914年の東部地域の貨物運賃値上げ申請の審理（「5%ケース」）には、投資銀行業者の代表が参加し、1916年の東部、西部、南部のそれぞれの鉄道からの運賃値上げ申請の審理（「15%ケース」）には、鉄道証券保有者協会の代表が参加している<sup>82)</sup>。しかしながら、1920年運輸法の成立過程と1920年の運賃値上げにおいて、社債保有者を代表する鉄道証券保有者協会は、鉄道問題解決へのプランを提案するなど、全国的規模で鉄道問題の解決に積極的に参加し、鉄道証券価値の安定、したがって鉄道経営の安定を求めて組織的に影響力を行使するのである。その結果実現した1920年運輸法の新たな運賃決定方式と1920年の運賃値上げこそは、1914年の値上げ申請の再審理の報告書の中で、反対意見を表明したClements委員が「今や我々は、これらの鉄道証券が、自らの地位を維持す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<sup>83)</sup>運賃決定方式そのものであったといえよう。

さて、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。その後の調整の過程を明らかにするのは、次稿の課題である。

82) *I.C.C. Reports*, Vol.32.1915, pp.325-326, および *I.C.C. Reports*, Vol.45.1917, p.316.

83) *I.C.C. Reports*, p.340.