

# アメリカ合衆国における州際通商委員会の設立(1887年) —独占規制政策における意義と役割—

Establishment of the Interstate Commerce Commission in  
America (1887)

水野 里香

Rika MIZUNO

## はじめに

州際通商法は、1887年にアメリカにおいて成立した連邦レベルの鉄道規制法である。同法は、鉄道を含む陸上輸送に関する事柄を規制するための法律として成立し、同法により設置された州際通商委員会が規制にあたった。州際通商法は、輸送手段の発展にともないその適用対象を広げながら運用されてきたが、変化する輸送環境への適用困難が明らかになったため、1995年に廃止された。州際通商委員会も同時に廃止されたが、その組織は1995年に新設された陸上輸送委員会 (Surface Transportation Board; STB) に引き継がれた。つまり、州際通商法は現存しないのであるが、それは、同法が独占規制政策に与えた影響を失ったことを意味しない。本稿は、このような州際通商法が独占規制政策に与えた意義および役割を明らかにすることを課題とする。

鉄道規制というと、運行規則などを扱う法律のようにみえるが、実際はそればかりではない。州際通商法が規制の対象としたのは、主として鉄道料金であった。それゆえ、州際通商法は経済規制法であるともいえる。

ではなぜ、鉄道料金が規制の対象となったのか。それは、アメリカにおける産業の発展が、他国に比べて著しかったことに起因する。19世紀中ごろから始まる鉄道業の進展により過当競争状

態におかれた鉄道各社は、利用者を選別するなどの差別待遇を行い、それを利用料金に反映させたのであった。そして、鉄道各社による価格競争は熾烈さを増し、その結果、少数の鉄道会社による市場支配が生じた。この影響は、競合する同業者のみならず利用者にまで及び、様々な弊害をもたらした。ここにおいて、鉄道問題は社会問題と化した。

こうして、政府による規制が必要であるとの認識が高まりをみせたのであるが、州と州とをまたいで営業する鉄道企業の規制に際しては、連邦政府と州政府のいずれに規制を行う権限があるのかといった、並存する権限に由来するアメリカ固有の問題を解決しなければならなかった。すでに州政府レベルでは、当時の先進国イギリスに倣う形で鉄道産業に対する何がしかの規制が行われていた。したがって問題は、各州で異なる州レベルでの規制を、いかにして連邦レベルで行うか、ということであった。

以上のように、20世紀にかけて進展した産業の巨大化への対応策の一つが、連邦レベルの法律である州際通商法に結実したと見ることができる。そして、同法に実効性を持たせるために州際通商委員会が設置された。この州際通商委員会には、準行政的、準立法的、準司法的な権限が付与された。こうした委員会による規制の形式は、のちに独立規制委員会として一般化され、連邦取引委員会や証券取引委員会などのモデルとされることとなる。州際通商法は、アメリカ固有の歴史的事情から誕生した、いわば特殊アメリカ的とでもいうべき性格を持つものであったと言える。

しかし、州際通商委員会はアメリカ国内においてのみ影響を持つものではなかった。州際通商委員会のような独立規制委員会による規制の方式は、戦後の日本において、行政の民主化という観点からその導入をめぐる検討の対象となっていた時期があったのである<sup>1)</sup>。そこでの問題関心は、日本にこうした委員会制度を導入する際の法律上の問題点を明らかにすることにあつた。つま

り、独立規制委員会に与えられた行政・立法・司法に準ずる諸権限が憲法と抵触するか否か、という点に研究の焦点が当てられていたのである。したがってこの場合は、州際通商委員会それ自体の機能や、その設立の背景を明らかにすることを主たる目的としていたのではなかった。

以上の点を踏まえ、本稿では、州際通商法が成立するに至る歴史的背景、つまり、19世紀初頭における鉄道問題とは何であったのかを明らかにし、それに対して社会はどのような解決策を求め、どのように問題が決着したのかを検討する。そして、州際通商法が現在の独占規制政策に与えた影響について考察する。また、州際通商委員会による規制の方式が、アメリカ国内のみならず、日本における行政委員会の設置に影響を与えることとなった理由についても明らかにする。

なお、検討に際しては、州際通商法が成立した当時の状況を把握するために、主として、同法成立の直前にアメリカ連邦議会で行われた調査資料<sup>2)</sup>、および州際通商委員会による初年度の年次報告書<sup>3)</sup>を用いることとする。

## I. 鉄道の発展と規制の必要性

### 1. 交通網の発展

広大な国土をもつアメリカにとって、交通網の拡大が経済発展に与えた影響は大きかった。一般的に、内陸交通の発展は、有料の舗装道路であるターンパイクに始まり、運河、そして鉄道という経路をたどる。

アメリカで最初のターンパイクは、カンバーランド道路である<sup>4)</sup>。1806年に連邦議会が東部と西部を結ぶこの道路の建設を決議し、メリーランド州カンバーランドからオハイオ川までを結ぶ道路工事が1811年から始まった。カンバーランド道路の建設に必要なとされた費用の一部は、連邦や州が負担した。やがて、経済

の発展にともなって大量輸送の必要が生じると、運河建設が開始される。それがエリー運河である。ニューヨーク州議会による建設の承認を経たのち、1817年から25年にかけて運河建設が行われた。しかし、大平原の広がる地帯では運河の建設が困難であったため、1830年代から蒸気機関車を走らせるための鉄道建設が始まる。鉄道建設にも州による建設許可が必要であり、また、鉄道経営を行う場合にも州による会社設立許可を得る必要があった。このことは、後段でみるように、州が鉄道を規制する際の根拠となった。

鉄道の発展により、アメリカにおける西部地方の開発が進み、農業が発展した。州際通商法が制定される前年の1886年におけるアメリカ国内の鉄道営業距離は、133,606マイル(215,018.014キロメートル)にまで伸びた<sup>5)</sup>。

鉄道開発が進む一方で、鉄道会社間の競争も活発になった。1886年時点における鉄道会社の数は1,425社であったが、関連会社を含めて1社として数えると、その数は約半数の700社となる<sup>6)</sup>。また、表1から分かるように、鉄道建設距離は、時代を経るにしたがって急激に増加している。これらの事実からは、鉄道建設の開始から約50年の間に、鉄道産業の発展の一方で、鉄道会社による競争回避のための協調が行われていた様子をうかがい知ることができる。そしてこのことが、政府による鉄道産業の規制が必要とされるような、様々な問題を引き起こしたのである。

表1 アメリカにおける鉄道敷設状況

年数	建設距離(単位:マイル)	総距離に占める割合(%)
1830 - 1839	2,264.67	2.67
1840 - 1849	5,045.77	5.93
1850 - 1859	20,109.63	23.7
1860 - 1869	16,090.36	18.9
1870 - 1879	41,454.22	48.8
1830 - 1879	84,964.65	100

出典: U.S. 49th Congress, 1st session. Senate report no.46, part1, p8.

## 2. 鉄道規制に対する政府の態度

当然のことながら、鉄道が実用化された当初は、鉄道が社会に与える影響について十分に予見することは不可能であった。鉄道建設が進み、人々の利用が多くなるに従い、様々な問題点がみえてくるようになったのである。

鉄道が実用化された初期の頃は、鉄道発祥の地であるイギリスや、続くアメリカにおいても、鉄道に関する主要な問題は、鉄道を規制することではなく、いかに鉄道の安全を確保するか、ということにあった<sup>7)</sup>。

しかし、やがて鉄道規制の必要が明らかになってくる。鉄道建設は当初、政府による特別な許可を必要とした。鉄道建設に最初の許可が与えられたとき、それは公道の改修・改良ほどの意味しか持たず、日常使用している運河や水運を整備するくらいの認識であり、そして、鉄道は乗客の輸送に使用されるのであって、特定の場合をのぞいて、荷物の輸送に使用されるものではなかったのである<sup>8)</sup>。こうした認識がいかに浸透していたかを示しているのが、1835年のニューヨーク州議会における、同州の4人の技師の以下のような発言である。

「運河の水が不足していて通行不可能な地域では、鉄道に優先的に利用許可が与えられるであろう。また、乗客の早い移動が必要とされる地域や、軽量貨物輸送を行うなどの場合には、鉄道のほうが好ましいだろう。」<sup>9)</sup>

この見解からは、鉄道が当初は、運河の水量が少ない場合に使用される代替的な交通手段にすぎなかったことがうかがえる。また、大量輸送が必要な場合には、水運が利用されていた当時の状況が分かるのである。

鉄道による輸送事業が独占 (monopoly) を生じさせる可能性のあることが明らかになったときでさえ、規制のための努力は、荷主の保護よりも鉄道会社の利益を守ることに向けられたのであ

る<sup>10)</sup>。その理由は、初期における鉄道建設事業が、州による援助を受けて行われていたことから分かるように、規制よりも、内陸輸送の拡大とそれによる経済的な発展に比重を置いていたからであったといえる。

さて、発展を遂げる鉄道事業に対して、そこから派生する問題への対処の方法は様々である。一般に、鉄道事業に対する規制は、鉄道会社の設置形態によって変わるものであったといえる。鉄道会社の設置形態と、それぞれの場合における政府との関係について整理すると以下のようなになる<sup>11)</sup>。

1. 私有あるいは私営鉄道の場合

- (a) 政府による干渉・監督を受けない。
- (b) 料金を規制・監督するための法律がある。
- (c) 勧告権限をもつ委員会による調査が行われ、必要に応じて勧告を受ける。
- (d) 料金を決定し規制を行う権限をもつ委員会による調査を受ける。

2. 国が単独所有し、政府が経営している。

3. 国が所有し、政府の管理・規制のもとで民営される。

4. 国が部分所有し、私有私営業者と競争経営する。

国の所有を通じて規制を行っている事例は、アメリカ以外の国では見ることができが、アメリカではほとんど見られない<sup>12)</sup>。しかし、私有あるいは私営鉄道の場合といっても、アメリカの場合、鉄道会社は州政府による何らかの援助を受けているので、このことは州による規制の根拠となった。そして、実際に規制の必要性が生じるような事態が起きたのである。

そこで、アメリカに先んじて鉄道の発展がみられたヨーロッパ、なかでもイギリスにおける鉄道規制の実態について、次に検討する。

## Ⅱ. イギリスにおける鉄道規制の事例

### 1. 初期の鉄道交通事情

18世紀後半にはじまる産業革命の中心に位置したイギリスは、その技術力をもって鉄道の実用化に成功した。1825年、イギリスにおいてストックトンとダーリントン間を結ぶ世界最初の営業鉄道が開通した。なお、このときの鉄道は馬がレール上の列車を引いて走る馬車鉄道であり、蒸気機関車が自らの動力によりレール上を走ることになるのは、1829年にリバプールとマンチェスター間で懸賞競争が行われたときが最初である。このときに優勝した蒸気機関車が採用され、翌30年に同区間の鉄道営業が開始されている。

しかし、交通手段は鉄道だけではない。営業鉄道が開通された当初、すでに運河などの他の交通手段は発展を遂げており、鉄道が、既存の交通手段との競争を避けて通ることが出来ないのは明らかだった。

最初に設立許可を与えられた鉄道会社は、他社の車両や機関車に自社の路線を走行してもらう必要があり、その使用料金の最高額はあらかじめ法令によって決められていた<sup>13)</sup>。こうした規制は運河ではその必要性が認識されていたが、その理由は、後で見えるような鉄道経営に対するのと同じような不満が、運河経営にも見られたからであった<sup>14)</sup>。

人々が使用する交通手段をめぐる業者間の競争は、公共機関として必要な安全が守られているか、そして業者が提供する料金が公平かによって決まる。しかし、鉄道の場合はそうではなかった。最初の営業鉄道が開通してから10年経たないうちに、独占化が進むのではないかとの認識が一般的になった。その理由は、十分なサービスが提供されたり、最高度の効率性が達成されたり、利用者の便宜が図られるなど、こうしたことを行ったのは1社だけではなかったからである<sup>15)</sup>。この点について、1836年5月17日

に下院で行われたジェームス・モリスンによる証言がある。モリスンは、亡くなったとき4,5百万ポンドの財産を残した実業家であった。また彼は議員でもあり、すでに1836年には彼の友人に、およそ次のように語っている<sup>16)</sup>。

「鉄道料金の最高額を決めた法令など意味は無い。鉄道輸送の開発と発展を理由に、料金をとてつもなく引き上げているからだ。」<sup>17)</sup>

実際、鉄道問題はおどろくほどはっきりと認識されていたが、当時は彼の忠告に注意を払うものはいなかった<sup>18)</sup>。

しかし、次第に状況は変化した。当初は、通商の自由の原則が、鉄道建設とその経営においてもあてはまるものであると考えられていた。しかし、鉄道産業についても、すでに何らかの法律によって監督と規制を受けている他の産業と同じように対応する必要があるのではないかと考えられ始めたのである<sup>19)</sup>。そして、具体的な対応策がイギリス議会において検討されることとなったのである。

それでは次に、数年にわたって行われた鉄道に関する調査と立法化の動きについて見てみよう。

## 2. 議会における鉄道規制の動き

イギリス議会はそれまで競合路線の建設を奨励していたが、こうした政策をとった結果、鉄道建設の活発な動きを停滞させることになってしまった<sup>20)</sup>。競争による便益よりも競争による弊害のほうが大きいとは予想できなかったのである。この点について、1844年に行われた議会調査では、競争と経営についての報告書をまとめ、結論として次のような提案を行っている。鉄道会社間の競争は、利用者にとっては良くとも、会社に与える損害のほうが大きい。したがって、国有化するのが最も効果的な規制手段となる、というのが報告書の結論であった<sup>21)</sup>。ただ、立法化にあたっての最大の問題は、買収に要する最低額がどれ程のものか判断し



かねるといふ点にあった<sup>22)</sup>。こうして、国有化は無理だとしても、競争よりは規制するほうが良い、という点はいまや共通認識となった。

やがて、競合路線の競争が激しくなった結果、合併する会社が目立つようになった。これを受けた1845年の商務省の見解は、主線と支線を接続するような合併はよいが、競争回避を目的とした合併は許されるものではない、というものであった<sup>23)</sup>。

合併が増加しているとの指摘について、1846年の報告書は異なる見方をしている。合併に至る鉄道会社はごくわずかであり、経営者同士が私的な協定を結んだために、合併と同様な結果が見られるのである、というものであった<sup>24)</sup>。これを受け報告書は、鉄道と運河を監督する新しい省庁を創設する必要がある、これに十分な権限を与え、合併と見られるものを規制し、公共の利益を守る、という提案を行った<sup>25)</sup>。しかし、合併が増加するという状況は、1851年に商務省に規制の義務が生じるまで続いた。

そして1854年に、「カードウェル法」の通称で知られる「運河鉄道交通法 (canal and railway traffic act)」が制定された。同法の目的は、不当優先を防止し、鉄道間もしくは鉄道と運河間の立体交差による交通を強く求めるというものであり、アメリカにおいて多くの州が、不当差別の規制に際して手本とした法律であった<sup>26)</sup>。

カードウェル法の主たる原則は、2点あった。一つは、すべての会社は公共の利益を最も優先し路線の乗り換えの利便を図らねばならない、いま一つは、会社は同じ状況の下では同じ料金を請求する義務がある、というものであった<sup>27)</sup>。

その後、1872年に至るまでの間に、いくつもの委員会が立ち上げられ、多くの調査が行われた。結局のところ、委員会も政府も「新しい形の競争が次々と登場するにもかかわらず、ここ30年の間、競争の形態にばかりとらわれすぎており」、明らかになっ

たのは、「競争によって、鉄道会社のごく当たり前の商売をすることがきわめて難しくなっている」、ということだったにもかかわらず、打つべき効果的な手立てを見つめることは出来なかったのであった<sup>28)</sup>。必要に応じて時々には立ち上げられる委員会では、変化する鉄道経営に対応することの難しさが次第に明らかになっていったのである。

こうして、1873年に常設の鉄道委員会が設置されることになる。この委員会は、鉄道裁判所とも呼べるような裁定機関としての性格が強く、3名の委員と裁判官によって構成され、鉄道交通や、鉄道会社間の協定や、不当優先、鉄道法違反の申し立てに関する司法権限を有していた<sup>29)</sup>。なお、3名の委員のうち1人は鉄道関係者であり、残る2名は法律家であった<sup>30)</sup>。委員らは、カードウェル法などに照らし合わせ、違反行為があるか否かを判断し、また、鉄道会社に対し、料金表の開示と適正料金の採用を指導するなどした<sup>31)</sup>。

以上のように、イギリスにおける鉄道産業に対する政府の対応は、当初は容認の態度を示していたが、自由競争による弊害が明らかになるにしたがい、最終的には規制へと変わっていった。ここでの規制のあり方は、まず法律によって違反行為を定め、この法律の適用を支援するための鉄道委員会を設置するというように、二段階で行われるものであった。この方式こそが、のちにアメリカにおける州際通商委員会のモデルとなったのである。

### Ⅲ. アメリカの州レベルにおける規制と州際通商法の成立

#### 1. 問題となった事例

イギリスと同様、アメリカにおいても鉄道産業の発展にともなって、様々な問題が生じた。では、規制を必要とするような鉄道会社による問題行為とはどのようなものであったのだろうか。

州際通商法の成立に遡ること1年前の1886年において、連邦

レベルの鉄道規制の必要性を検討するために行われた調査の中で、鉄道会社への不満および批判の対象となる問題行為として18の代表的な事例が列記された<sup>32)</sup>。以下にそれらをすべて記すが、その理由は、同じ料金差別でも様々な形をとって行われていることからわかるように、いかに問題行為の中身が多様であったかを確認することができるからである。

- 例 1. 各駅運賃が通し運賃に比べて不当に高い。
- 例 2. 鉄道会社間の競争やプール<sup>33)</sup> 合意による営業の規制などが無いにもかかわらず、各駅運賃や通し運賃が不当に高い。
- 例 3. サービスの実費ではなく、何を運ぶかによって料金が決められている。
- 例 4. 同じような状況のもとでの同種のサービスに対して請求される料金が個人ごとに異なるなど、不当な差別がつねに行われている。
- 例 5. 品目別料金や、同種の取引部門内において、同じ料金クラスにもかかわらず、数量によって不当な差別が行われている。
- 例 6. 同じ状況においても地域間で不当な差別が行われている。
- 例 7. 公表されていない複雑な特別料金体系や、割引、払戻金によって、利権が作られ、独占が助長され、特別優遇をうける荷主が増えるなど、輸送が重要な意味を持つ商品が扱われる路線の多くで、競争が妨げられるなどの影響が鉄道経営に及んでいる。
- 例 8. 合法的な商売にひいきや秘密のような不確かな要素が持ち込まれ、産業と通商の発展が大きく阻害されている。
- 例 9. つねに見られる内々の値下げや突然の料金変動は、単なる投機的なものを除いて、すべての市場を混乱させ、たびた

び起こる不正行為や重大な損失の原因となっている。

- 例 10. 全国的で統一的な法律がないために、様々な方法によって業者としての責任を逃れることができ、とくに複数の路線や州と州とをまたぐ輸送において、荷物の紛失とそれによる損害の回復を難しくさせている。
- 例 11. 鉄道会社は、積荷のときに合意した料金に加えて、過積載があったときに任意の多額料金を受け取るために契約に縛られるのを嫌う。
- 例 12. 鉄道会社は、悪徳仲介者の権限のもとで行われたことを認めることも責任を持つことも拒む。
- 例 13. コモン・ロー<sup>34)</sup>はこのような苦情を解決することができず、積荷の際の紛争解決は、鉄道経営者の決定に委ねるか、より大きな差別待遇によってさらなる損害をこうむる危険を冒すしかない。
- 例 14. 国内の様々な場所で等級分けを用いたり、異なる行き先の積荷を同じ路線に乗せる際の困難は、誤解の生じるもととなり、しばしば強奪を起こす原因となっている。
- 例 15. 無料乗車券を与えることで作られる特権階級は、こうした乱用がひどいと、乗客サービスの費用を大きく上昇させる要因となっている。
- 例 16. 鉄道の株式化と債権化による負債は、概して、実際の建設費用あるいは現在価値を上回るもので、水割り株に配当金を支払うためや、社債の不正な利子支払いのために、不合理な料金を課する原因となっている。
- 例 17. 鉄道会社が輸送の際に不当な料金請求をする理由は、必要以上の利益が、経営者の関心事である事業経営に余裕を与えるからである。
- 例 18. 鉄道経営が浪費的で無駄が多かったり、積荷や旅行者に必要な無い負担を強いる理由は、事業競争のための無謀

な争いに携わる仲介業者との関係を維持するのに、多額で不必要な支払い費用がかかるためである。

以上のように、鉄道会社に対する不満を集約すると、およそ不当な料金体系に向けられていたことが分かるが、その不満がいかに多岐にわたっていたかがうかがえる。つまりそれは、ある行為を禁止するだけでは規制の効果がないことを意味しているのであり、状況に応じて勧告あるいは規制を行うことのできる委員会設置の必要を意味しているのである。したがって、鉄道会社が不当な料金体系を採用するに至る過程に注意を向け、これらを未然に防ぐことが、鉄道規制にとって重要であったことがわかる。

## 2. 州レベルの鉄道規制

先に見たような事例に対して、アメリカではどのような対応がなされていたのだろうか。

州際通商法が成立する前年の1886年時点において、アメリカのいくつかの州では、常設の委員会を設置して規制にあたる方式を採用しており、そこではすでに一定の効果を上げていた。その証拠に、判明している範囲で25の委員会が設置されている(表2)。とはいえ、その成立年は各州においてばらつきがある。

もっとも新しい委員会はニューヨーク州のものであり、これは1855年に設置されている。しかし、これは表には登場しない。その理由は、この委員会の設置が一時的なものであったからである。つまり、ニューヨーク州の委員会は、規制を目的として設置されたのではなく、一時的に他の目的のために設置されたのである。これと同種の委員会としては他に、州による鉄道援助の適用を中止したアーカンソー州の委員会や、州政府が融資した資金の返済不能に陥った鉄道を販売もしくは賃貸する権限を1870年に認められたテネシー州の委員会がある<sup>35)</sup>。したがって、こうした委員会の設置目的は、調査対象となった1886年当時の委員会

の設置目的とは際立った違いがあった。このような事情をふまえ、ここで検討の対象とするのは、鉄道に関する目的を有しているといっても、一時的に設置された委員会は含まないことを断っておく。

表2 各州における委員会設置年表

委員会設置年	設置州	委員会設置年	設置州
1844	ニューハンプシャー	1876	ヴァージニア
1853	コネチカット	1878	アイオワ
1855	バーモント	"	南カリフォルニア
1858	メイン	1879	ジョージア
1867	オハイオ	1880	ケンタッキー
1869	マサチューセッツ	1881	アラバマ
1871	イリノイ	1882	ニューヨーク
1872	ロードアイランド	1883	カンザス
1873	ミシガン	1884	ミシシッピ
1874	ウィスコンシン	1885	ネブラスカ
"	ミネソタ	"	コロラド
1875	ミズーリ	"	ダコタ準州
1876	カリフォルニア		

出典：U.S. 49th Congress, 1st session. Senate report no.46, part1, P65.

さて、古くからある委員会、たとえば、マサチューセッツ州とニューハンプシャー州を除くニューイングランド地方<sup>36)</sup>の各州における委員会の主要な仕事は、鉄道建設と鉄道営業の検査に限られていた<sup>37)</sup>。また、マサチューセッツ州の委員会は、問題となった事案を調査したのち、この調査にもとづいて最も好ましいと委員会が判断した解決策を当事者に勧告する、もしくは事案を公表する、という任務を遂行していた<sup>38)</sup>。

これとまったく異なるタイプの委員会は、西部諸州における鉄道委員会であり、広く知られた「グレンジャー運動 (Granger Movement)」にその起源を有している。

グレンジャー運動<sup>39)</sup>は、1867年に組織された全国農業保護者

連盟 (National Grange of the Patrons of Husbandry) に由来するもので、この組織の参加者は、その地方部会をグレンジ、加盟者をグレンジャーと呼んでいた。その後、アメリカで起きた1873年の恐慌時までその参加者は緩やかに増加し、1875年にはピークを迎えている。もともとは、社交あるいは教育の場としての目的を有していたが、地方部会において政治討論会を行うなどして農業に関する経済問題も扱うようになっていった。そうしたなか、鉄道を利用した穀物輸送に課せられる高額のコストや、駅付近の穀物倉庫の割高な使用料金をめぐって、彼らはその運動の矛先を鉄道経営に向けていった。運動の成果として、イリノイ州、ウィスコンシン州、ミネソタ州などの西部諸州において、いわゆるグレンジャー法が成立し、鉄道料金の最高額の決定あるいは承認に関する規定が盛り込まれ、また同法によって州に鉄道委員会が設置された。

これに対し、1876年にグレンジャー法の違憲性をめぐる裁判が起きた。マン対イリノイ裁判 (Munn v. Illinois) である。イリノイ州シカゴの倉庫業者マンが、法律に定められた最高額を越える倉庫使用料を請求した罪状でイリノイ州に訴えられたのである。マン側は、グレンジャー法が合衆国憲法に規定された基本権 (ここでは財産権)<sup>40)</sup> を侵害するとしてグレンジャー法の違憲を主張した。これに対し、合衆国最高裁判所の判決は、公共の利益に関係する私企業の規制は州政府が行うものであるとして、州レベルの法律であるグレンジャー法が合憲であるとの判断を下した。しかし、この判決は、1886年のウォバッシュ対イリノイ訴訟 (Wabash, St. Louis & Pacific Railroad Company v. Illinois) によって覆されることとなる。合衆国最高裁判所は、憲法の定める「州際通商条項」<sup>41)</sup> により、州政府には州と州とにおよぶ事柄に関する立法権限がないとし、州際を営業する鉄道について定めたグレンジャー法が違憲であるとの判決を下したのであった。ここ

での判決は、州レベルの規制を連邦レベルの法律で行うことの必要性を強く認識させるきっかけとなった。

以上のように、西部諸州の鉄道委員会は、グレンジャー運動による後押しにより設置されたという特徴を持つが、そこで行われた鉄道規制、とりわけ料金規制は、まさしく当時のアメリカが鉄道規制において必要としていたものであったといえる。

では、規制のための委員会の設置は、実際にはアメリカ国内でどれほど進んでいたものであろうか。州際通商法成立の前年である1886年当時に行われた調査に回答したのは、38の州と8つの準州<sup>42)</sup>であった(アラスカを含まない)。これら46の州と準州のうち、アーカンソー州、デラウェア州、フロリダ州、インディアナ州、ルイジアナ州、メリーランド州、ペンシルベニア州、ニュージャージー州、テネシー州、ウエストバージニア州の10州と、アリゾナ準州、アイダホ準州、ニューメキシコ準州、ワシントン準州、ワイオミング準州、ユタ準州の6つの準州、あわせて16の州と準州では規制は行われていないか、あったとしてもほとんど行われていなかった。残り30の州と準州のうち、25が委員会制度を採用している一方、5つの州、すなわちネバダ州、ノースカロライナ州、オレゴン州、テキサス州、モンタナ州では、法律の施行を支援する委員会のような機関を置いておらず、法律のみで規制を行っていた<sup>43)</sup>。

以上のことから、アメリカにおける鉄道規制の方式としては、(1) 調査を行うための委員会を設置し、勧告、もしくは調査結果を公表するなどして、鉄道経営の健全化を図る、(2) 規制を行うための委員会を設置し、州ごとに定められた規制法に基づいて鉄道規制を行う、(3) 規制を行うための委員会は設置せず、鉄道規制法に料金規制の上限などを盛り込み、これに違反した場合は州当局が起訴する、というように、およそ3つの方式に類型化することができる。



### 3. 州際通商法の成立

鉄道会社による不当行為への対応は、州レベルの規制にとどまっていたが、先に見たように、州法による規制の限界が明らかになり、州レベルの規制を連邦レベルの規制へと発展させる機運が高まった。こうした動きは現実のものとなり、1887年にアメリカ連邦議会において、連邦レベルの規制法である州際通商法が成立することとなる<sup>44)</sup>。

鉄道規制を目的として成立した州際通商法は、全部で24条からなる法律であった。その後何度か改正を経たが、州際通商法の基軸をなすのは、違法行為とその禁止、鉄道会社による情報開示などについて定めた第1条から第10条と、州際通商委員会の設置およびその役割について定めた第11条から第21条までの部分である。とくに、違法行為については、不当な料金設定と、そこに至る様々な手法が明記され盛り込まれていた。以下、州際通商法の主要部分について、その内容をみてみよう。

まず、州際通商法の効果がおよぶ地理的範囲が特定され、同法の中で用いられる用語（railroad や transportation など）が定義づけられる。

次に、州際通商法における原則とも言うべき、違法行為とその禁止については、「この法律の定める輸送会社が提供するサービスに関する料金はすべて、適正かつ公正でなければならない。不適正で不公正な料金は禁じられ、違法である」と明記している。

続いて、いくつかの違法行為とその禁止について、以下のとおり具体的に示している。

料金表にないサービスに対して直接的あるいは間接的に請求したり、過度の要求をしたり、募金を求めたり、受け取ったりすることは、同等のサービスを受けた人がほとんどいないとしても、不公正な差別待遇であり、禁止する。

乗客や地域、交通量、あるいは不合理な特別待遇あるいは不利

な扱いをされた人に対して、過度の不合理な特別待遇を与えることは、違法とする。

異なる路線においても、往路や復路においても、関連路線での乗客や荷物の輸送が必要なときにも、路線間の差別的料金は禁止する。

鉄道会社間での利益のプールを取り決める協定や契約 (contracts, agreements)、企業結合 (combination) は違法である。

すべての鉄道会社は、法律に従って、人や物を輸送する際の料金表を公表しなければならない。そして、各駅や各発着所でそれら料金表が一般閲覧できるようにしなくてはならない。料金の値上げは、公示後 10 日を待たずして行ってはならないが、料金の値下げについては、公表するのは当然として、直ちに行ってもかまわない。最高料金と同じように最低料金もあわせて公開しなくてはならない。

料金表の写しを州際通商委員会に提出し、変更があった場合はすみやかに知らせなければならない。乗り継ぎ料金についても同様である。

企業結合や協定や契約に加わっていることを表明あるいは暗示している輸送業者が、日程変更や乗り継ぎ、あるいは他の方法や手段、料金の変更などによって、目的地までの乗車を妨げるなどすることは違法とする。

以上のように、個々の違法行為を一般化し、その禁止を定めていた。

そして、州際通商委員会の設置とその構成については、以下のとおり定めている。

州際通商委員会は 5 名の委員によって構成され、各委員は大統領の指名と、上院による助言および承認を経て任命される。また、委員の任期について、初年度に任命される 5 名の委員は、それぞれ 2 年、3 年、4 年、5 年、6 年と各人が異なる任期となる。この

各人が初年度の任期を終え、次に任命される委員の任期は皆6年とする。

委員の任期について定めたこの部分は、州際通商委員会のきわめて特徴的な点である。初年度の委員の任期が各人で異なる理由は、大統領による委員の指名によって、州際通商委員会に政治的な影響が生じることを避けるためである。つまり、大統領の任期は原則として4年なので、初年度は仕方ないとして、初年度以降の委員については、5名の委員全員を一人の大統領が指名するような事態が生じることはなくなる。したがって、大統領による鉄道行政への政治的意向を排除することが可能となる。政治的影響への配慮については、3名以上の委員が同政党に属してはならない、とも定めている。また、当然のことながら、鉄道経営者や株主など、鉄道関係者も委員になることはできない、と定めている。

なお、裁判に関しては、先にみたイギリスの委員会の場合と同様であり、州際通商委員会が違反行為の調査を行い、必要があれば聴聞会を開き、この結果をうけ鉄道会社への勧告を行い、これに従わない場合は裁判手続きに入る、というものであった。つまり、州際通商委員会には、行政に準ずる権限や、司法に準ずる権限も付与されていたのである。

しかし、州際通商法が成立したからといって、アメリカ社会が直面した鉄道問題がすべて解決したわけではなかった。施行から1年が経過した後、州際通商法の運用にあたっての検討事項として、いくつかの点が初年度の州際通商委員会年次報告書で取り上げられている。なかでも、適正料金については、何をもって適正と判断するのか、その決定の難しさがうかがえる。同様に、短い距離よりも長い距離を利用するほうが料金が割安に設定されるといふ長短輸送距離料金についても、その料金設定における妥当さの判断基準を明確にするのは簡単ではなかった。しかし次のように見ることもできる。

料金設定のような時々変化する問題を、継続的に検討することが可能となったのは、州際通商委員会のような常設の専門委員会が設置されたからであった。裁判では答えを出すことが難しい問題を扱うことこそが州際通商委員会に与えられた役割であったと考えられるのである。そして、必要とあれば、州際通商委員会は議会に対して、委員会の調査活動を踏まえて立法勧告を行うことができたのである。

## おわりに

産業の発展と、それが社会に与えた様々な影響は、政府による何らかの規制が必要なことを認識させることとなった。本稿で取り上げたのは19世紀における鉄道の事例、なかでも、イギリスとアメリカの事例であった。ただし、アメリカについてはイギリスと異なり、国土の広大さと鉄道発展の著しさにより、規制の規模も大きなものとなった。つまり、州レベルのみならず、連邦レベルの鉄道規制法が必要とされたのである。それゆえ、アメリカにおける鉄道規制は、より明確な形をもって歴史の表舞台に登場することになり、現在の独占規制政策に影響を残すことになった。では、本稿での検討を通じて明らかになった点を以下にまとめてみよう。

第1に、19世紀初頭における鉄道問題とは何であったのか、という点についてである。鉄道問題の筆頭は運賃体系であった。そして、この問題を解決するために州際通商法が成立した。同法の成立を後押ししたのは、一般的に、利用者（消費者）である農民であったとされている。農民によるグレンジャー運動は、鉄道会社の差別運賃の撤廃などを求めて行われ、鉄道産業の発展によって生じた弊害の除去を求めた運動として有名になった。実際、州際通商法の成立を後押ししたのは、こうした運動があったからだと言われている。つまり、鉄道会社と利用者という利害関係の

対立が、同法の成立の要因であると考えられる見方である。しかし、不合理な運賃体系を導いた過当競争という鉄道会社同士の利害の対立があったことも、同法の成立を後押しした要因と見ることもできる。したがって、州際通商法は一般に考えられているように<sup>45)</sup>、利用者保護のみを目的としていたのではなく、鉄道経営の健全化を目的としていたとも言える。実際、州際通商法は、違法行為を事後的に罰するのではなく、州際通商委員会を設置して、同委員会が違法行為を改めるよう勧告すること、すなわち事前規制を可能にした。事前規制は、鉄道会社にとって有利とは言えないまでも不利な面ばかりではなかったであろう。ただし、この点について明らかにするには、州際通商法成立後の鉄道環境の変化と、州際通商法が鉄道経営に与えた影響など、更なる検討を要すると考えられる。

第2に、州際通商法が現在の独占規制政策に与えた影響についてである。本論において検討した州際通商委員会は、アメリカで最初の独立規制委員会であった。ここでいう独立とは、一般行政機構から独立して設置されているという意味である。州際通商委員会の機能を一般化して言うと、同委員会には準立法的、準行政的、準司法的権限が与えられていた。また、委員会の設置に関する規定は、特定の影響力が委員会の下す判断に及ぶことを排除するよう意図されたものであった。このような機能をもつ委員会、すなわち独立規制委員会による規制の方式は、その後、1914年に連邦取引委員会、1934年に証券取引委員会が設置されたように、規制が必要とされる他の領域においても採用されるなど、その後の規制政策に与えた影響は大きかった。ある特定の時代における固有の歴史的事情を反映して誕生したに過ぎない州際通商委員会であったが、これは、独立規制委員会の原型として、普遍的機能を持つものであったと言える。したがって、アメリカのみならず、日本においても類似の行政委員会<sup>46)</sup>がみられることとなっ

たのである。

最後に、州際通商法が制定された後のアメリカにおける独占規制政策の展開について付言しておこう。

州際通商法が制定されてから3年後、1890年にアメリカで最初の連邦レベルの独占禁止法が制定された。現在のアメリカにおける独占規制政策は、このシャーマン法と、のちに追加的に制定されたクレイトン法（1914年）、連邦取引委員会法（1914年）の反トラスト3法を基本法として行われている。州際通商法は最初の経済規制法であるにもかかわらず、反トラスト基本法として扱われることはない。その理由は、反トラスト3法が独占（トラスト）一般を規制の対象としているのに対し、州際通商法が特定の産業、すなわち鉄道産業を規制の対象としていたからである。

このように、反トラスト3法と州際通商法は、規制の対象を異にする法律である。しかし、接点が無いわけではない。先に述べたとおり、連邦取引委員会法によって設置された連邦取引委員会と州際通商委員会は同種の独立規制委員会であった。つまり、反トラスト基本法と州際通商法との接点は、独立規制委員会にあると言える。シャーマン法成立時には設置されなかった独立規制委員会が、その後数十年を経て、独占規制の表舞台に登場することとなったのは、州際通商委員会による鉄道規制の成果を、一般の独占規制に活用することが意図されたからであった。州際通商委員会がその後の独占規制政策にあたえた影響を、ここに見ることができるのである。

---

#### 【注】

- 1) たとえば、ロバート・E・カッシュマン（最高裁判所事務総局行政局訳）『米国の独立行政委員会』最高裁判所事務総局行政局、1950年、など。
- 2) U.S. 49th Congress, 1st session. Senate report no.46, part 1. Report of

- 
- the senate select committee on interstate commerce. Jan. 18, 1886.
- 3) U.S. Interstate Commerce Commission. First annual report of the Interstate Commerce Commission. Washington, Govt. print. off, 1887.
  - 4) 同段落における歴史的事実に関する記述については、*Annual Report*, p.3. を参照。
  - 5) *Annual Report*, p.1.
  - 6) *Ibid.*, p.1.
  - 7) *Senate report*, p.52.
  - 8) *Ibid.*, p.53.
  - 9) *Ibid.*, p.53.
  - 10) *Ibid.*, p.53.
  - 11) *Ibid.*, p.53.
  - 12) *Ibid.*, p.53.
  - 13) *Ibid.*, p.54.
  - 14) *Ibid.*, p.54.
  - 15) *Ibid.*, p.54.
  - 16) *Ibid.*, p.54.
  - 17) *Ibid.*, p.55.
  - 18) *Ibid.*, p.55.
  - 19) *Ibid.*, p.55.
  - 20) *Ibid.*, p.55.
  - 21) *Ibid.*, p.55.
  - 22) *Ibid.*, p.55.
  - 23) *Ibid.*, p.56.
  - 24) *Ibid.*, p.56.
  - 25) *Ibid.*, p.56.
  - 26) *Ibid.*, p.56.
  - 27) *Ibid.*, p.56.
  - 28) *Ibid.*, p.57.
  - 29) *Ibid.*, p.58.
  - 30) *Ibid.*, p.60.
  - 31) *Ibid.*, p.60.
  - 32) *Senate report*, pp.180-181.
  - 33) カルテルと同種の行為。とくにアメリカの鉄道会社におけるカルテル行為がこのような名称で呼ばれた。
  - 34) イギリスにおいて、判例の積み重ねにより発展した一般法。慣習法とも呼ぶ。

- 
- 35) Ibid., p.64
  - 36) 米国北東部に位置する、メイン、ニューハンプシャー、バーモント、マサチューセッツ、ロードアイランド、コネチカットの6州からなる地方。
  - 37) Ibid., p.64
  - 38) Ibid., p.66.
  - 39) 本文中のグレンジャー運動に関する基本的事実については、The Columbia Encyclopedia, 6th Edition, 2001-07. を参照。
  - 40) 「法の適正な手続き (due process of law)」合衆国憲法第 14 修正。
  - 41) Interstate Commerce Clause. 合衆国憲法第 1 編 8 節 3 項。連邦議会は「外国との通商ならびに各州間およびインディアン部族との間の通商を規制する」立法の権限があることを定めている。このことは逆の意味も持つ。つまり、連邦議会以外は、州際通商に関する立法権限を持たないことを意味している。
  - 42) 人口など、州としての要件を満たしていないため、州に準ずる扱いを受けている地域。
  - 43) Ibid., p.65.
  - 44) このときの議会審議の経緯については、拙稿「シャーマン反トラスト法の成立 (1890 年) —アメリカ合衆国における州際通商と独占規制」横浜国立大学経済学会『エコノミア』第 54 巻第 1 号 (2003 年) pp.38-39. を参照のこと。
  - 45) たとえば、小田隆裕ほか編『事典現代のアメリカ』大修館書店 (2004 年) p.755, 'Interstate Commerce Commission' The Columbia Encyclopedia, 6th Edition, 2001-07. など。
  - 46) 国レベルの行政委員会としては、公正取引委員会、国家公安委員会などがあり、都道府県レベルでは、教育委員会、公安委員会などがある。