

## 州際通商委員会の鉄道規制とその変遷（1887-1970年）

—ペン・セントラル鉄道救済計画の破綻によせて—

須藤 功\*

## はじめに—研究史と課題—

全米最大の鉄道会社で、資産規模でU.S.スティールに次ぐ巨大企業のペン・セントラル輸送会社（以下、ペン・セントラル鉄道）は1970年6月に経営破綻し、米国史上最大の企業倒産となった<sup>1)</sup>。同鉄道はアメリカを代表する公益事業会社で、1887年州際通商法に基づいて設置された州際通商委員会（Interstate Commerce Commission: ICC）による手厚い規制と保護のもとにあった。そのためニクソン政権による救済計画が立ち上げられたが、同社の救済計画

は頓挫してしまった。この救済計画を主導したのはICCではなく、1966年秋に設置された運輸省であった。銀行業を上回る手厚い規制・監督を鉄道業に置いてきたICCの諸政策に着目する理由がそこにある。

従来、「大きすぎて潰せない（Too Big To Fail: TBTF）」とする連邦政府の破綻企業の救済政策としては、1984年のコンチネタル・イリノイ銀行や<sup>2)</sup>、1971年のロッキード社<sup>3)</sup>が注目されてきた。後者の救済融資保証には議会関係委員会では民主党が猛烈な反対攻勢をかけたにもかかわらず、法案は僅差で成立した。しかし、同じく議会の反対攻勢に曝されたたとはいえ、名実と共に公益事業に従事する有数の巨大企業であったペン・セントラル鉄道の救済計画はなぜ実現しなかったのであろうか。本稿の課題は、ペン・セントラル鉄道がTBTF政策の対象外となった背景を、長年にわたり鉄道業を規制・監督してきたICCの歩みを再考することで探ることにある。

\*須藤 功 (SUTO Isao) : 明治大学政治経済学部教授。「戦後アメリカの対外軍事援助と軍産複合体」横井勝彦編『冷戦期アジアの軍事と援助』（日本経済評論社、2021年、第4章）；谷口明丈・須藤功編著『現代アメリカ経済史—「問題大国」の出現—』（有斐閣、2017年）；Hugh Rockoff and Isao Suto eds., *Coping with Financial Crises: Some Lessons from Economic History* (Springer, 2017) など。

<sup>1)</sup> *Fortune 500* (1969年版) によれば、第10位U.S. Steelが資産63.9億ドル、株主資本33.4億ドル、従業員20.1万人、第11位ITT Industriesが資産40.2億ドル、株主資本16.5億ドル、従業員29.3万人に対して、同年のペン・セントラル社は資産68.5億ドル、株主資本28.1億ドル、従業員9.8万人であった。Fortune 500, CNN Money website. 以下も参照。U. S. House Committee on Banking and Currency, *The Penn Central Failure and the Role of Financial Institutions: Staff Report of the Committee on Banking and Currency*, 92nd Congress, 1st Session, Washington: GPO, 1972, Table 1, pp. 2-3. U.S. Senate, Committee on the Judiciary, Subcommittee on Antitrust and Monopoly, *The Railroad Merger Problem: Report*, 88th Congress, 1st Session, Washington: GPO, 1963, p. 13でも米国で11番目の大企業になると指摘していた。

<sup>2)</sup> コンチネタル・イリノイ銀行の救済については、須藤功「大きすぎて潰せない（TBTF）—コンチネタル・イリノイ銀行の救済を事例にして」大橋陽・中本梧編『ウォール・ストリート支配の政治経済学』文眞堂、2020年、第3章所収を参照。

<sup>3)</sup> 西川純子『アメリカ航空宇宙産業—歴史と現在』日本経済評論社、2008年、200頁。坂出健（『イギリス航空機産業と「帝国の終焉」—軍事産業基盤と英米生産提携』有斐閣、2010年）は、エンジン開発先のロウルズーロイス社の破綻処理をしたイギリス政府が、ロッキード社の救済を巻き込んだ点を強調している（第8章）。

ペン・セントラル鉄道の経営破綻をめぐっては、既に多面的な角度からの多くの研究がある。第1は鉄道経営に焦点を当てた研究である。1957年にペンシルバニア鉄道とニューヨーク・セントラル鉄道が合併の検討を始めて10年余りの1968年2月、ようやくICCの認可を得たペン・セントラル鉄道は、そこに至る過程で地域社会や労働組合との妥協を重ねたこと、両鉄道経営陣が合併・統合後も経営の中核を占め、経営戦略をめぐって混乱したことなどが指摘されている<sup>4)</sup>。第2は救済計画とその破綻に関する研究である。ペン・セントラル鉄道幹部は親交のあるニクソン大統領に働きかけ、救済計画は運輸省が主導し、国防総省や連邦準備制度が関与した。しかし、この計画への注目度は高く、連邦議会では複数の公聴会が開催され、また行政機関等の調査報告書も公表された。とりわけ、下院銀行通貨委員会を率いたパットマン(Wright Patman)が救済計画の撤回に大きな影響力をもったとされる<sup>5)</sup>。

<sup>4)</sup>Stephen Salsbury, *No Way to Run a Railroad: The Untold Story of the Penn Central Crisis*, New York: McGraw-Hill Book Co., 1982; Joseph R. Daughen and Peter Binzen, *The Wreck of the Penn Central*, Boston: Little, Brown, 1971; Robert Sobel, *The Fallen Colossus*, Washington, D.C.: Beard Books, 2000, First Published in 1977などを参照。また野田秋雄（『アメリカの鉄道政策』中央経済社, 1999年）は、輸送手段間の競争激化と経営戦略の問題点に鉄道経営の危機を求めている。なお、Eric W. Beshers, “Conrail: Government Creation & Privatization of an American Railroad,” World Bank, Report INU 38, 1989は経営破綻後の公営企業化が市場と公共サービスの橋渡しにあったことに注目する。

<sup>5)</sup>金融市場から救済計画に注目した研究に以下がある。Stephen Slivinski, “Federal Reserve: Last Stop Lending: How a Railroad Bankruptcy Helped Form Modern Fed Policy,” Federal Reserve Bank of Richmond, *Research Gate*, Winter 2009; Frederic S. Mishkin and Eugene N. White “Unprecedented Actions: The Federal Reserve’s Response to the Global Financial Crisis in Historical Perspective,” in M. D. Bordo and M. A. Wynne, *The Federal Reserve’s Role in the Global Economy*, Cambridge University Press, 2016. わが国では、東部金融資本（大銀行）による鉄道会社支配の構造分析が注目された。上田慧「ペン・セントラル鉄道の倒産とニューヨーク金融資本—1972年『銀行通貨委員会報告』分析」大阪市立大学『経営研究』131号, 1974年; 野末英俊「ペン・セントラル鉄道の倒産とアメリカ金融資本」愛知大学『経営会計研究』53号, 1989年。

そして第3は、航空を除く運輸業の包括的規制機関たるICCにかかわる研究で、州際通商法やICCの成立過程<sup>6)</sup>、戦時期の産業動員、両大戦間期の運賃設定原則<sup>7)</sup>、ICCの準立法的・司法的権限と組織<sup>8)</sup>、鉄道業における congloマリット規制<sup>9)</sup>などに問題関心を置いている。とりわけICC設置から1980年代に至る規制政策の展開を通史的に描いているのはストーンの研究で、料金設定の部分的自由化などを定めた1976年鉄道再活性化・規制改革法を鉄道規制の自由化の「分水嶺」と捉えている<sup>10)</sup>。

ストーンはICCの鉄道会社規制を、1920年までの「消極的規制の時代」と1976年までの「積極的規制の時代」に区分する。すなわち、1920年運輸法の成立を境に、規制目的が鉄道会社による顧客（荷主）に対する不正防止から、トラックやパイプラインなどの輸送手段との競争関係のなかで、鉄道会社の支援へと変化していた<sup>11)</sup>。しかし、鉄道会社支援規制を担っていたにもか

<sup>6)</sup>水野里香「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」フェリス学院大学『国際交流研究』11号, 2009年。

<sup>7)</sup>小島基男「1920年代のアメリカ鉄道業における運賃問題研究(1) —1920年運輸法の成立と1920年の運賃値上げ」札幌大学『経済と経営』39巻1号, 2008年。

<sup>8)</sup>和田英夫「州際通商委員会（I・C・C）の成長と展開」北海道大学『法學論集』1巻, 1951年。

<sup>9)</sup>William J. Dewitt, “The Railroad Conglomerate: Its Relationship to the Interstate Commerce Commission and National Transportation Policy,” *Transportation Journal*, Vol. 12, No. 2, 1972.

<sup>10)</sup>Richard D. Stone, *The Interstate Commerce Commission and the Railroad Industry: A History of Regulatory Policy*, New York: Praeger, 1991. なお、菅原淳子・苦瀬博仁（「米国の鉄道貨物輸送における規制と規制緩和の歴史の変遷にともなう鉄道貨物輸送事業の変化に関する研究」『日本物流学会誌』2007巻15号, 2007年）は、1976年法施行に対するICCの抵抗を重視し、1980年のスタッガーズ法（Staggers Rail Act）を規制緩和の転換点と見る。航空産業を含む運輸産業全般の規制緩和に、以下がある。Mark H. Rose et al., *The Best Transportation System in the World: Railroads, Trucks, Airlines, and American Public Policy in the Twentieth Century*, University of Pennsylvania Press, 2010.

<sup>11)</sup>Stone, *The Interstate Commerce Commission*, p. 22.

かわらず、なぜICCはペン・セントラル鉄道の救済に消極的であったのか。本稿は、運輸業全体に及ぶICC規制の歴史的展開を再考することで、ICCがペン・セントラル鉄道の救済計画に消極的姿勢を示した背景に迫ろうとするものである。果たして労働組合・規制当局・政治家などによって「大きすぎて潰せない」政策は「幻想」<sup>12)</sup>と化していたのであろうか。

以下、第I節ではICCの設置から第2次世界大戦までの時期を扱い、規制対象が鉄道を越えて拡大し、鉄道保護を内包する規制へと移行する過程を跡付ける。第II節では、戦時期の繁栄から一転して戦後は衰退の危機に直面した鉄道業に対してICCは、鉄道支援の強化と共に規制緩和の動きを見せ始めたことに注目する。そして第III節では、1960年代に入って規制緩和圧力が増す中で、大手鉄道会社のコングロマリット型統合を容認しつつも鉄道路線の地域統合を指向したICCが、ペン・セントラル鉄道の救済計画に消極的対応をとった背景を探る。最後に、本稿の課題に対する当面の結論をまとめる。

## I. 州際通商委員会の運輸業規制

### (1) 規制対象の拡大—鉄道からトラックへ (1887~1920年)—

19世紀後半に展開したグレンジャー運動など農民運動の成果の一つは、差別的な鉄道運賃規制を定めた1887年の州際通商法制定と<sup>13)</sup>、その執行機関である州際通商委員会 (ICC)の設置であった。鉄道業はその特性から、参入障壁が高く、また高い固定費と低い追加的コストによる独占的地位を享受する一方で、競合路線で激

しい価格競争による料金差別や、支線などの短距離運賃が長距離運賃を上回る問題が表面化していた。各州政府独自の散漫な規制や、州を跨ぐ路線の規制権限が州政府にないとする司法判断などから、連邦政府による規制に結実した<sup>14)</sup>。

州際通商法は、州間鉄道輸送（一部の水上輸送を含む）における「不当または不合理な料金」の規制を目的とした（第1条）。同法はさらに、特別料金やリベートの禁止（第2条）、不当な優遇措置の禁止（第3条）、同条件で短距離により高い運賃設定の禁止（第4条）、輸送・収益のプールの禁止（第5条）、全ての運賃の公開（第6条）などを、そして第11条以降はICCを規定した。ICCは当初、議会上院の助言と承認のもと大統領が任命する5名の委員（Commissioners）で構成された。委員の任期は6年で、委員は運送会社の関係者であってはならず、職務専念義務があり、また3名以上の委員が同一政党に属することを禁じた。ICCは運送会社の経営管理を調査し、同法違反の訴えを受理し、運送会社に違法行為の停止や年次報告書の提出を命じることができた。同法に罰則規定はあるが、当初はICCに制裁を課す規定はなかった。

州政府への圧力やリベートなど鉄道会社の攻勢によって、ICCは瀕死の状態に陥ったが<sup>15)</sup>、セオドア・ローズヴェルト政権の革新主義期に息を吹き返した。1903年のエルキンス法 (Elkins Act) は公示運賃の逸脱に対する罰則規定を設けた<sup>16)</sup>。1906年のヘップバーン法 (Hepburn Act) は、ICCに運賃の上限を設定する権限を与え（第4条）、その裁定が法的効力を持つ準司法機関にICCを位置付けた。さら

<sup>12)</sup> ホルツワイスは、各利害集団が自己利益のみを追求した結果「幻想」が生まれたと見る。Robert F. Holzweiss, "Too Big to Fail," *Railroad History*, No.188, 2003, p. 14.

<sup>13)</sup> 州際通商法の当初の名称は通商規制法 (An Act to Regulate Commerce) で、規制対象には近隣国を経由または目的地とする路線も含まれる。

<sup>14)</sup> Wesley W. Wilson, "Introduction: Interstate Commerce Act of 1887," *Review of Industrial Organization*, Vol. 43, No. 1/2, 2013, および水野「アメリカ合衆国における州際通商委員会の設立」を参照。

<sup>15)</sup> Stone, *The Interstate Commerce Commission*, p. 91.

<sup>16)</sup> 公示運賃違反に加え、リベートや利権の提供、差別違反に対して、それぞれ罰金 (1,000~20,000ドル) を規定した (第1条)。

に同法は、フリーパスの付与を禁止し、ICCの規制権を石油パイプラインなどに拡大した（第1条<sup>17)</sup>。これらの権限強化・拡大に伴い、ICC委員を5名から7名に増員し、任期を6年から7年に延長した（第8条<sup>18)</sup>。最後に、同法は全ての輸送機関の戦時動員を最優先とする条項を設けた（第2条<sup>19)</sup>。こうしてヘップバーン法はICCを鉄道規制機関から総合運輸業規制機関へ変貌させ、「議会は、鉄道を規制する政府機関を裁判所ではなく、ICCに一本化し、その対象を拡大した。その結果、ICCは連邦政府の中で最も強力な機関の一つとなった」<sup>20)</sup>。

革新主義期における鉄道規制は、1910年のマン-エルキンス法（Mann-Elkins Act）でさらに強化・拡大された。ICCの決定を審査する商事裁判所（Commerce Court）の設置、ICC管轄権の電信・電話会社、ケーブル（無線を含む）会社への拡大であった（第7条）。商事裁判所は連邦巡回裁判所と同等の司法権を有し（第1条）、ICCの決定に対する控訴裁判所として司法手続きの迅速化と通商規制の体系化が期待された。しかし、商事裁判所はたびたびICCの決定を逆転させ、また連邦最高裁は商事裁判所の判決の大半を退けたことから、商事裁判所の影響力は急速に低下し、判事の汚職事件を契機に1913年に廃止された。商事裁判所の廃止は、むしろICCが如何に強力であったかを示す出来事となった<sup>21)</sup>。

ICCの規制・監督対象が自動車やパイプライ

ンなどに拡大するにつれて、その業務は複雑かつ膨大なものになった。表1は、本稿が対象とする時期の終盤、1964年時点におけるICCの主要規制対象を分類し、その事業者数を示したものである。同表では州際通商法に基づき、統一会計システムにより年次報告書および定期報告書の提出が義務づけられた個別の運送業者を抽出しているが、鉄道など運送会社本体だけでなく、リースや保安サービス、ストックヤードなどの専門業者に拡大していることがわかる<sup>22)</sup>。また、これに対応してICCの部局（Bureau）とその職務も拡大・再編が行われた。例えば、1964年1月時点の部局は、以下のように構成された——会計、財務、調査・コンプライアンス、自動車運送業者、営業権、料金業務、安全・サービス、運輸、運輸経済学・統計、水運・貨物利用運送業者<sup>23)</sup>。ICCは鉄道会社の差別的運賃の規制機関としてのイメージがあったとすれば、それを遥かに超えて、運輸業界全体に公的権力を行使するものに変貌していたと言える。

<sup>22)</sup>第I種鉄道（Class I Railroads）は、ICCによる鉄道会社の営業収益による最上位区分で、導入時の1911年に100万ドル以上、1956年300万ドル以上、1965年500万ドル以上、第II種鉄道は1911年10万ドル以上、1965年に500万ドル未満、第III種鉄道は1911年に10万ドル未満とされ、1965年に第II種鉄道に統合された。Susan B. Carter, et al. eds., *Historical Statistics of the United States: Earliest Times to the Present*, Millennial Edition, Vol. IV, Cambridge University Press, 2006, p. 776. 自動車輸送の区分は、1950年から第I種は3年間の平均年取20万ドル以上（それ以前10万ドル）、第II種5万～20万ドル（それ以前25,000ドル以上）、第III種5万ドル未満（それ以前25,000ドル未満）であった。ICC, Bureau of Transport Economics and Statistics, *Class I, II, and III Motor Carriers Revenues, Ton-miles, and Passenger-miles, 1939-51*, ICC, 1953, p. 1.

<sup>23)</sup>この部局を管理するOffices（委員長、事務局長、秘書室、法務）と、7つの地方組織（Field Organizations）がある。ICC, *77th Annual Report for 1963*, pp. 189-199.

<sup>17)</sup>他に寝台列車会社やターミナルなどの関連施設もICCの規制対象となった。

<sup>18)</sup>検査官など職員数も1906年の432名から翌年には606名に増加した。ICC, *20th Annual Report for 1906*, pp. 83-91; *21st Report for 1907*, pp. 170-183.

<sup>19)</sup>州際通商法第6条に以下の条文を挿入した。「戦時または戦争の脅威がある場合、米大統領の要求に応じて、他のすべての交通に優先して軍隊および戦時物資の輸送を行うものとし、運送業者はその管理の範囲内であらゆる手段を用いて軍事輸送を促進し迅速化するものとする。」

<sup>20)</sup>Stone, *The Interstate Commerce Commission*, p. 12.

<sup>21)</sup>Stone, *The Interstate Commerce Commission*, p. 15.

表1 州際通商委員会の主要規制対象 (1963年6月30日)

分類*		事業者数
鉄道輸送	第I種・鉄道会社	102
	第II種・鉄道会社	295
	第I種・入換專業鉄道会社***	42
	第II種・入換專業鉄道会社	153
	鉄道リース会社	143
自動車運送	第I種旅客	222
	第I種貨物	1,148
	第II種貨物	2,495
石油パイプライン		91
水上輸送業者		93
海運業者		21
電気鉄道		16
貨物利用輸送業者		60
保安サービス会社		7
エクスプレス会社		2
寝台車会社		1
ストックヤード会社		39
持株会社 (鉄道)		4
合計		4,934
その他**		13,353
総計		18,287

注：\* 統一会計システムの対象で年次報告書と定期報告書の提出を要する運送業者。

\*\* 統一会計システム非対象で年次報告書と定期報告書の提出を要する運送業者。

\*\*\* Switching and Terminal Companies.

出所：ICC, *77th Annual Report for 1963*, Appendix I, p. 236.

第1次世界大戦への参戦は、戦時物資の動員を目的とする輸送手段の確保が最優先事項となり、1917年5月に陸上輸送で急速に重要性を増していた自動車運送会社をICCの規制対象に加え<sup>24)</sup>、同年9月には鉄道が国有化された。国有化された鉄道輸送の管理（水運を含む）はICCではなく、新設の合衆国鉄道管理庁（U.S. Railroad Administration）に託された<sup>25)</sup>。

<sup>24)</sup> Esch Car Service Act of 1917.

<sup>25)</sup> なお、州間鉄道労働者に（賃金引下げのない）8時間労働制が導入された（Adamson Act—1916年9月成立、1917年1月施行）。

## （2）積極的規制への転換—1920年運輸法—

鉄道会社の民間企業への再転換は1920年運輸法（Transportation Act of 1920に基づいて実施された<sup>26)</sup>。同法はさらに、鉄道会社の将来の財政上の健全性を考慮することを目的とし、「積極的鉄道規制（positive rail regulation）」

<sup>26)</sup> 1920年運輸法はEsch-Cummins Transportation Act of 1920の呼称もあり、第I編第2条において、当初の「通商規制法（An Act to Regulate Commerce）」は「州際通商法（Interstate Commerce Act）」を意味すると定義された。国有解除後も、大統領は戦時物資輸送の優先を宣言できた（第402条）。

の時代の起点となった<sup>27)</sup>。第1は、労働争議を解決するために「鉄道労働委員会（Railroad Labor Board）」を設置したことである（同法第Ⅲ編）。委員会は大統領が議会上院の同意を得て労働・経営・市民から任命する各3名の委員で構成する仲裁機関で、労使間で構成する個別の調整委員会で解決できなかった労使紛争を（賃金紛争に関しては鉄道労働委員会が直接に）扱うことになった<sup>28)</sup>。

第2は、戦時統制を撤廃するとともに、全国に十分な輸送サービスを保証する政策として、公益のための「グループ別料金制度と共同運賃の分配」<sup>29)</sup>を導入したことである（第Ⅳ編）。第3に、同法は鉄道会社の経営安定化に向けて諸種の方法で踏み込んだことである。地域システムに向けた鉄道統合計画の策定、共同運賃および貨物輸送プールの許可、持株会社による複数会社の統合（以上、第407条）、ICCに対する最高・最低料金設定権の付与（第418条）、そして財政基盤の弱い鉄道会社の保護を目的とする基金の設置である（第422条）<sup>30)</sup>。この基金により、鉄道営業純収益が「適正利潤（fair return）」の6%を超える事業者は、超過利潤の半分を自己の準備金に、残りの半分を州際通商委員会が管理する「一般鉄道臨時基金（general railroad contingent fund）」に組み入れ

ることが義務付けられ、同基金は6%の金利で鉄道会社への融資やリース用設備の購入に使用することになった<sup>31)</sup>。ICC設立当初は差別的な高率運賃の規制を主目的にしていたものが、弱小鉄道会社に対する「適正な」運賃あるいは「投資収益率」の確保へと誘導され、新たな規制は今や、荷主の保護から鉄道会社の保護へと方向転換しつつあったことを示した<sup>32)</sup>。

1920年代前半の景気後退や輸送手段間の競争激化により、ICCは鉄道料金の引き上げを命じた。これによって適正利潤（6%）を超える収益超過分が一般鉄道臨時基金に組み入れられ、鉄道会社の経営安定化に貢献することが期待された。しかし、「この実験は失敗と呼ぶにふさわしい」との評価がある<sup>33)</sup>。表2は、一般鉄道臨時基金に超過利潤を報告した鉄道会社数と超過利潤徴収額の推移を示している。これによれば、超過利潤を報告した鉄道会社は1923年で全体の5.9%（53社）が最高で、1927年には僅か1.1%（10社）に過ぎなかった。これは鉄道会社が収益を基金に返上する代わりに関連会社や役員に過剰に支払うことなどで収益が隠されたからでもあった<sup>34)</sup>。一方で、融資を受ける鉄道会社に要求される担保が重くのしかかり、最も資金を必要とする鉄道に融資をすることが難しかった。

<sup>27)</sup>Stone, *The Interstate Commerce Commission*, p. 21.

<sup>28)</sup>以下を参照。U.S. Railroad Labor Board, *Report of the United States Railroad Labor Board, April 15, 1920, to December 31, 1925*, U.S. Railroad Labor Board, 1926; Frank H. Dixon, "Functions and Policies of the Railroad Labor Board," *Proceedings of the Academy of Political Science in the City of New York*, Vol. 10, No. 1, 1922, pp. 19-28.

<sup>29)</sup>Edwin C. Goddard, "The Emergency Railroad Transportation Act, 1933," *Michigan Law Review*, Vol. 31, No. 8, 1933, p. 1113.

<sup>30)</sup>B.W. Patch, "The Railroads and the Depression," *CQ Researcher*, Editorial Research Report, Vol. II, 1932. 当該基金は「追加徴収基金（Recapture Fund）」とも呼ばれた。Stone, *The Interstate Commerce Commission*, p. 34.

<sup>31)</sup>またICCは新規証券発行の許認可権が付与された（第439条）。

<sup>32)</sup>鉄道会社の規制や支援は、ICCと州政府関係当局との協力のもとで行われた。1922年5月には両機関の間で協力協定が結ばれ、1925年度ICC報告書によれば、車両運行で3州と、鉄道の建設や廃止で36州と、州間-州内料金関係で41州と協力が行われた。ICC, *39th Annual Report for 1925*, pp. 1-2.

<sup>33)</sup>Stone, *The Interstate Commerce Commission*, p. 34.

<sup>34)</sup>Stone, *The Interstate Commerce Commission*, p. 34. また、鉄道会社はしばしば超過利潤の徴収に異議と留保を申し立てたことから、これらの資金を利用することができないうえに、このためICCは、1929年の報告書で廃止を提案した。ICC, *44th Annual Report for 1929*, p. 96 and *45th Annual Report for 1931*, p. 90.

表2 一般鉄道臨時基金に超過利潤を報告した鉄道会社 (ドル)

年	対象鉄道会社	超過利潤報告数	超過利潤徴収額
1920	993	34 (3.5%)	2,505,006
1921	975	27 (2.8%)	458,536
1922	931	50 (5.4%)	1,867,239
1923	903	53 (5.9%)	6,909,297
1924	899	23 (2.6%)	1,196,262
1925	894	32 (3.6%)	2,402,199
1926	882	24 (2.7%)	1,090,491
1927	873	10 (1.1%)	177,566
1928	849	19 (2.2%)	1,111,614
1929	822	27 (3.3%)	5,378,101
1930	552	9 (1.6%)	376,139
合計	—	—	23,472,450

注：( ) 内は報告対象全体に占める超過利潤報告会社数の割合を示す。なお、超過利潤報告数には複数の会社が単一のグループ企業として報告している場合を含む。  
出所：ICC, *45th Annual Report for 1931*, p. 90.

ICCは、1920年運輸法に基づき運送会社間の合併・統合の認可権を持つと共に、限られた数の地域鉄道システムへの統合を検討し実施することが義務づけられた。しかし、ICCが全国の鉄道資産を21のシステムに統合するプランを公表したのは漸く1929年末になってからであった<sup>35)</sup>。1932年にも東部地区に関する大規模な改定案を発表したが、統合計画の策定に際して、議会が「競争の維持」と「自発的な統合」を意図していたこともあって、いずれの統合計画も実現しなかった<sup>36)</sup>。

### (3) 国家運輸政策の構築へ向けて一大恐慌から第2次世界大戦一

地域鉄道システムへの統合が進まないなかで大恐慌に遭遇した鉄道会社は、貨物輸送量およ

び貨物輸送収入ともに半減させた<sup>37)</sup>。ICCは1931年6月に緊急手段として一般貨物運賃の15%の引き上げを認可するとともに<sup>38)</sup>、復興金融公社 (RFC) に加えて鉄道信用公社 (Railroad Credit Corporation: RCC) が鉄道会社の支援に乗り出した。RCCは1931年の特別貨物運賃引き上げによる増収分を管理する目的で設立されたもので、その資金は財政基盤の脆弱な鉄道会社の支援に利用することとされた<sup>39)</sup>。ICC年次報告書によれば、「RCCは、多くの場合、援助を確保するための唯一の資金源となった。RCCは、利子の不払いを防ぐために必要な資金をすべて供給したこともあったし、必要な全額をRFCから融資してもらうのに十分な担保

<sup>37)</sup> 第I種鉄道の貨物輸送は1929年の141.9万トンから1932年の67.9万トンに、営業収入は同期間に62.8億ドルから31.3億ドルに減少した。ICC, *49th Annual Report for 1935*, Table VI, VIII, pp. 113-114.

<sup>38)</sup> ICC, *45th Annual Report for 1931*, pp. 95-96.

<sup>39)</sup> 同公社は1932年1月に鉄道会社自身が設立したもので、ICCの規制・監督下にあるものではない。Patch, "The Railroads and the Depression."

<sup>35)</sup> ICC, *44th Annual Report for 1929*, p. 79.

<sup>36)</sup> Charles F. Phillips, Jr., "Railroad Mergers: Competition, Monopoly and Antitrust," *Washington and Lee Law Review*, Vol. 19, No. 1, 1962, pp. 7-8.

が見つからない場合、その負担を一部引き受けたことも多数あった」。RCCによる融資は、金利がニューヨーク連邦準備銀行の再割引率に設定されており、1932年6月23日までは3%、それ以降は2.5%であった。RFCによる鉄道会社への普通貸付の利率は6%、線路や設備の建設、修理、修復に使用するためのいわゆる「作業用貸付（work loans）」の利率は5%であったことから、RCCの融資は「最も必要としている輸送会社に利益をもたらす」ものであった<sup>40)</sup>。

RCCの毎月の財務諸表と報告書は自主的にICCに提出されており、同報告書によれば、1932年10月末現在、同公社の収入は4,085万ドル、運送会社への貸付総額は3,438万ドルに上った。このうち1,606万ドル、つまり約47パーセントがRFCから引き継いだ融資であった。一方でICCは、1932年11月1日までに運送業者69社に対して総額3億4,683万ドルの、1935年ICC年次報告書では総額5億5,395万ドルの、RFC融資を承認している。またRFCの「作業用貸付」は、運送会社自身の雇用と作業に使用される材料や特殊製品を供給する業界の両方の雇用支援を目的とした。ICCは、この種のRFC融資720万ドル（ボルティモア・オハイオ鉄道やペンシルバニア鉄道などに）を承認している<sup>41)</sup>。

RFCやRCCの支援があったとしても、大恐慌のもとで経営破綻の脅威からは解放されない。そこで、F.D.ローズヴェルトが大統領に就任する前日の1933年3月3日、連邦破産法が改正され、鉄道会社は自らの意志で閉鎖・廃業することができず、裁判官の許可が必要となった。裁判官は債権者と株主の利益と鉄道が提供する

公共の利益とのバランスをとることが要請され、これ以降、大手鉄道会社が清算されることはなく、管財人のもとで再建計画が立てられることになった<sup>42)</sup>。

ローズヴェルトの大統領就任後の6月16日には「緊急鉄道運輸法（Emergency Railroad Transportation Act of 1933）」が成立した。同法は、1920年運輸法による一般鉄道臨時基金を廃止した（第Ⅱ編第206条）。その背景には、第1に、大恐慌下でICC以外にRCCやRFCからも資金が導入されたことである。第2に、強い鉄道はほとんど超過収入を計上せず、財政基盤の弱い鉄道は相当額を基金から借り入れたため政府支出が嵩み、鉄道会社による提訴も相継いだことにあった<sup>43)</sup>。一方、1934年には鉄道退職者法が制定され、アメリカで最初の連邦政府運営による民間労働者の退職年金制度となった<sup>44)</sup>。

緊急鉄道運輸法の主要な課題は、1920年運輸法で掲げた地域鉄道システムへの統合であった。同法第Ⅰ編は、大統領が上院の助言と承認に基づき（またはICC委員から）任命する連邦運輸調整官（Federal Coordinator of Transportation）のもとで、鉄道輸送会社の路線を東部、南部、西部の3グループに分割し、線路やターミナルや施設の共同利用、輸送業者の組織再編を促し、輸送業者の反トラスト法適用を免除し、そしてICCに全ての鉄道統合の認可権を与えた。大恐慌に直面して、旧来の運輸業界リーダーらは鉄道輸送業が「自然独占」の性格を有してい

<sup>42)</sup>1898年連邦破産法に第74条が追加された（Pub. L. 72-420）。

<sup>43)</sup>例えば、St. Louis-San Francisco Railway（“Frisco”）は1920年から1929年にかけて、同基金から総額19,556,512ドルを得た。Patch, “The Railroads and the Depression.”

<sup>44)</sup>当初、従業員とその雇用者に鉄道退職税の支払いを強制したことが憲法上の疑義となり、1937年の鉄道退職者法および運送業者課税法の制定で、鉄道退職者制度が確立した。“Development of the Railroad Retirement System,” U.S. Railroad Retirement Board website.

<sup>40)</sup>ICC, *46th Annual Report for 1932*, p. 11. 以下も参照。U.S. House, Committee on Banking and Currency, *Loans to Railroads by Reconstruction Finance Corporation: Hearings*, 75th Congress, 3rd Session, Washington: GPO, 1938, p. 5.

<sup>41)</sup>ICC, *46th Annual Report for 1932*, pp. 11-14; *49th Annual Report for 1935*, p. 47.

ることや、「公共の安全や国防」の機能を果たしていることを強調して、「公益事業アプローチ」の幅広い拡張を擁護した<sup>45)</sup>。

しかし、鉄道会社相互の不信感は、連邦運輸調整官による地域鉄道システムへの統合案の多くを妨げた。一方で、鉄道会社は自ら調整を行うために「アメリカ鉄道協会 (Association of American Railroads: AAR)」を設立したことから、事実上、連邦運輸調整官の役割は停止した<sup>46)</sup>。緊急鉄道運輸法は暫定立法として合法的破棄まで効力を持つとされ、1940年運輸法まで存続した。この間、「賢明な規制を発見し適用するために、専門家と実務家による1年間の研究と実験が法的に義務づけられた」<sup>47)</sup>。

ヨーロッパでの開戦は軍事物資動員を含む連邦政府の運輸政策の整備を求め、1940年運輸法 (Transportation Act of 1940) の制定に帰結した。とりわけ、運河や鉄道に加えて高速道路やパイプライン、航空などの新たな輸送手段の発展を踏まえた連邦政策、いわゆる「国家運輸

政策 (National Transportation Policy)」<sup>48)</sup>の必要性が提起された。同法第I編第1条は、国家運輸政策を序文のスタイルで、次のように宣言した。すなわち、「本法の規定対象となる全ての輸送手段を公正かつ公平に規制し、それぞれの固有の利点を認識し維持するように管理し、安全で、適切で、経済的で、効率的なサービスを促進し、輸送および複数の運送業者間の健全な経済状況を育成すること、これを議会の国家運輸政策と宣言する」。全ての輸送手段からは航空会社は除かれたが<sup>49)</sup>、国内水運業者をICCの管轄に加え、「米国の商業、郵便事業および国防のニーズを満たすにふさわしい、水路、道路、鉄道および他の手段」とした。

実際、輸送手段に占める鉄道の地位は急速に低下していた。表3は、1940年の輸送手段別の都市間貨物・旅客輸送量を示す。鉄道の貨物輸送は全体の61.3%を占めるが、旅客は8.7%に過ぎない。一方、高速道路は貨物輸送では8.0%を占めるに過ぎないが、旅客輸送では90.4%を占めている。表4は、輸送手段別の営業収入を示している。1940年には蒸気鉄道が全体の73.3%、貨物自動車運送業者が14.1%を占めており、その後も鉄道のシェアは確実に低下し続け、トラック輸送がそれに代わっていった。

従って、ICCによる国家運輸政策の実施は困難を極めた。第1に、特定の輸送手段に固有の優位性を定義することは容易でなかったからである。つまり、ある輸送手段はコスト面で優位

<sup>45)</sup>Robert D. Cuff, "United States Mobilization and Railroad Transportation: Lessons in Coordination and Control, 1917-1945," *Journal of Military History*, Vol. 53, No. 1, 1989, p. 43.

<sup>46)</sup>Stone, *The Interstate Commerce Commission*, p. 39.

<sup>47)</sup>Goddard, "The Emergency Railroad Transportation Act," p. 1117. その後3つの委員会が設置され、1940年運輸法や戦後の議論に影響を与えることになった。①1936年に行政管理に関する大統領委員会として「ルイ・ブラウンロー委員会 (Louis Brownlow Committee)」が設置され、翌年の報告書でICCを商務省または新設の運輸省に置き、その行政・司法機能を分割することを提言した。②ICC委員3名で構成する「スプラウン委員会 (Splawn Committee)」は1938年4月に報告書を提出し、鉄道会社救済のためRFCによる多額の融資、運輸行政機能を一つの連邦省庁 (a Federal Transportation Authority) に置き、すべての立法・司法機能を再編成し、ICCとして維持することを勧告した。③鉄道経営者3名、鉄道労働者3名で構成する「六人委員会 (Committee of Six)」は、1938年12月の報告書で輸送問題を研究する新しい連邦機関の設立を提言した。Stone, *The Interstate Commerce Commission*, pp. 40-41; Charles L. Dearing and Wilfred Owen, *National Transportation Policy*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 1949, pp. 441-443.

<sup>48)</sup>この用語はHarold G. Moulton, "Fundamentals of a National Transportation Policy," *American Economic Review*, Vol. 24, No. 1, 1934で最初に使われたとされる。国家運輸政策の視点で州際通商法成立から1970年までを論じたものにByron Nupp, "National Transportation Policy in the United States: An Analysis of the Concept," *Transportation Law Journal*, Vol. 2, 1970がある。

<sup>49)</sup>航空会社は、1935年の連邦航空委員会報告に基づき、1938年から民間航空委員会 (Civil Aeronautics Board) が規制することになった。

表3 輸送手段別の都市間貨物・旅客輸送量（1940年）

	貨物*	(%)	旅客*	(%)
鉄 道	376,218	61.3	24,761	8.7
高速道路	48,500	8.0	257,222	90.4
内陸水運	117,296	19.1	1,317	0.5
パイプライン	71,279	11.6	—	—
航 空**	14	0.0	1,041	0.4
合 計	613,307	100%	284,341	100%

注：\* 貨物は100万トン・マイル，旅客は100万人マイル。

\*\* 急行便および郵便を含む国内航空。

出所：ICC, *55th Annual Report for 1941*, p. 9.

表4 輸送手段別の営業収入

	1940年		1950年		1960年	
	(1,000ドル)	%	(1,000ドル)	%	(1,000ドル)	%
蒸気鉄道	4,140,333	73.3	9,820,096	64.3	10,064,085	51.5
鉄道急便会社*	111,976	2.0	222,661	1.5	244,668	1.3
プルマン社**	60,625	1.1	103,757	0.7	57,324	0.3
電気鉄道	50,367	0.9	78,742	0.5	24,163	0.1
水運会社***	110,551	2.0	327,426	2.1	405,699	2.1
パイプライン	212,466	3.8	441,627	2.9	769,441	3.9
旅客自動車運送業者	168,000	3.0	538,668	3.5	647,143	3.3
貨物自動車運送業者	796,000	14.1	3,737,052	24.5	7,317,594	37.5
合計	5,650,318	100%	15,270,029	100%	19,530,117	100%

注：\* Railway Express Agency. \*\* プルマン寝台車 (Pullman Company)

\*\*\* 1940年運輸法によりICC管轄となった追加の水運会社の収入は含まれていない。

出所：ICC, *Annual Reports, 55th for 1941*, p. 8; *65th for 1951*, p.18; *74th for 1961*, p. 9.

に立つが、別の輸送手段はサービス面で優位に立つことがあったからである。第2に、ある輸送手段が固有の優位性を持つにしても、他の輸送手段に破壊的な打撃を与えることが許されるかどうかの問題があった。詰まるところ、「公共政策の観点からは、正しい答えを決定することは不可能に近かった」のである<sup>50)</sup>。一方で、ICCは最低料金設定の権限を有することで、国家運輸政策を実施するにあたって特定の輸送手段を保護するために人為的に高い料金、いわゆる「包括的料金設定 (umbrella ratemaking)」

が可能となる。ICCはこの包括的料金設定には反対を表明しながらも、それを実施していた<sup>51)</sup>。1938年度の報告書でICCは、独立行政機関としての自らの地位を次のように述べた。「連邦政府と州の両方による鉄道およびその他の公益事業会社の公的規制について長い間の経験と観察を行ってきた結果、このような規制において最も重要なことは、政治から最も注意深く距離を置くことであると、ためらうことなく言うことができる」<sup>52)</sup>。1962年には、ニューディール期

<sup>50)</sup>Stone, *The Interstate Commerce Commission*, p. 43.

<sup>51)</sup>Stone, *The Interstate Commerce Commission*, p. 46.

<sup>52)</sup>ICC, *52nd Annual Report for 1938*, p. 27.

以来の活動を振り返って、次のように述べている。「本委員会が属するいわゆる独立機関は、その集合的な機能に関して1つの機関または当局に報告しないため、その関係について議論を呼び起こし続けている。準立法的・準司法的機能、および行政的機能を1つの機関にまとめ、時には調査官と裁判官の両方の機能を持たせることで、第4の政府機関 (a fourth arm of the Government) を形成しているのである」<sup>53)</sup>。

第2次世界大戦中は戦時物資や軍人を動員する一方で、ガソリンの配給やタイヤ用ゴムの不足などにより、貨物・旅客輸送の重心は自動車から鉄道にシフトした。表3 (前出) に示されるように、輸送手段別の都市間貨物輸送量で鉄道のシェアは1940年の61.3%から1945年の67.2%に上昇し、この間にトラック輸送は10%から6.5%にシェアを落とした。1941年12月には国防運輸局 (Office of Defense Transportation: ODT) が設置され、局長にはICC委員長や連邦運輸調整官を務めたイーストマン (Joseph Eastman) が任命され、利益が増加したことも手伝って鉄道会社は協力的態度に終始した<sup>54)</sup>。実際、営業収益の伸び率は1939~40年で蒸気鉄道が107.7、トラック輸送が112.8であったが、1941~42年には蒸気鉄道が138.8、トラック輸送が114.2に、そして1942~43年には蒸気鉄道が120.8、トラック輸送が115.5に急上昇した<sup>55)</sup>。一方で、ICCの料金決定と物価管理局 (OPA)

の物価政策はしばしば対立したが、OPAが他の政府機関に対する権限を持たなかったことから、ICCの決定は裁判所によって支持された<sup>56)</sup>。

## II. 鉄道業の衰退と州際通商委員会

### (1) 鉄道衰退の危機

戦時中の鉄道の競争力の回復は一時的なものに終わり、戦後は再び他の輸送手段に侵食され続けた。表5に示すように、輸送手段別の都市間輸送量における鉄道のシェアは、1945年の67.2%から1950年に56.2%、1955年には49.5%に急減し、他方で同じ年にトラックは6.5%→16.3%→17.5%に、パイプラインは12.4%→12.1%→15.9%に上昇し、鉄道は急速にシェアを奪われていった。こうした傾向は、特に州間高速道路に対する連邦政府の巨額の補助金によって加速した。表6により鉄道貨物輸送の品目別収益構成をみると、主力は工業製品や鉱産物で、1940→1950→1960年の間に農産物は13.0%→13.9%→14.2%と僅かに上昇、工業製品は39.0%→45.9%→47.8%と大幅に増加、鉱産物は29.3%→24.5%→22.7%と減少傾向を示している。コスト面で優位を保っていた鉄道輸送だが、一部のバルク商品はパイプラインや水上輸送にシェアを奪われていった<sup>57)</sup>。

こうした傾向の中で、1948年リード・ブルウィンクル法 (Reed-Bullwinkle Act) が成立した。これはシャーマン反トラスト法に明らかに違反していた既存のICCの料金規制、すなわち輸送機関内の価格競争を排除する政策を合法化するものであった。ICCはまた、「国家運輸政策を推進するため」料金、運賃、等級、区分、手当、使用料に関する複数事業者間の協定締結を承認できると規定したのである。しかしながら、輸

<sup>53)</sup> ICC, *Interstate Commerce Commission Activities 1937-1962: Supplement to the 75th Annual Report*, Washington: GPO, 1962, pp. 19-20.

<sup>54)</sup> 第2次世界大戦中、鉄道など輸送会社は国有化を免れた。しかし、大統領行政命令により、1943年12月から翌年1年半までの期間、鉄道労働者のストライキを懸念し、路面電車や都市間電車を除く全鉄道事業者が政府 (ODT) の管理下に置かれた。また終戦までの間、個別の鉄道会社や一部の貨物自動車会社も同様の理由で政府の管理下に置かれた。ICC, *58th Annual Report for 1944*, pp. 10-11; *60th for 1946*, pp. 14-15.

<sup>55)</sup> ICC, *Annual Reports, 55th for 1941*, p. 10; *57th for 1943*, p. 14; *58th for 1944*, p. 5.

<sup>56)</sup> Stone, *The Interstate Commerce Commission*, pp. 43-44.

<sup>57)</sup> Stone, *The Interstate Commerce Commission*, pp. 44-45.

表5 輸送手段別の都市間貨物輸送量と構成\*（10億トン・マイル）

輸送手段		1940	1945	1950	1955	1960	1965	1970**
鉄 道	輸送量	379	691	597	631	579	709	773
	割合	61.3%	67.2%	56.2%	49.5%	44.1%	43.3%	40.1%
トラック	輸送量	62	67	173	223	285	359	412
	割合	10.0%	6.5%	16.3%	17.5%	21.8%	21.9%	21.4%
石油パイプライン	輸送量	59	127	129	203	229	306	431
	割合	9.5%	12.4%	12.1%	15.9%	17.4%	18.7%	22.4%
五大湖	輸送量	96	113	112	119	99	110	116
	割合	15.5%	11.0%	10.5%	9.3%	7.5%	6.7%	6.0%
河川・運河	輸送量	22	30	52	98	121	152	190
	割合	3.6%	2.9%	4.9%	7.7%	9.2%	9.3%	9.9%
航 空	輸送量	0.02	0.09	0.30	0.49	0.89	1.91	3.40
	割合	0.0%	0.01%	0.03%	0.04%	0.07%	0.12%	0.18%
合 計	輸送量	618	1,028	1,063	1,274	1,314	1,638	1,925

注：\* 貨物輸送と自家用運送業の両者を含む。 \*\* 暫定値。

出所：U. S. Senate, Committee on Commerce, *The Penn Central and Other Railroads: A Report to the Senate Committee on Commerce*, 92nd Congress, 2nd Session, Washington: GPO, 1972, p. 24.

表6 第I種鉄道による貨物輸送の品目別収益構成（%）

	1930年	1940年	1950年	1960年	1962年
農 産 物	16.0	13.9	13.0	14.2	13.9
家 畜 類	5.3	4.7	3.4	2.7	2.5
鉱 産 物	28.6	29.3	24.5	22.7	22.8
林 産 物	6.0	6.4	7.1	7.7	7.7
工業製品	33.8	39.0	45.9	47.8	49.7
小口貨物等**	10.3	6.7	6.1	4.1	3.3
合 計 (%)	100%	100%	100%	100%	100%
総額 (100万ドル)	4,206.5	3,678.1	8,145.6	8,401.2	8,384.9

注：\* フォワーダーおよびその他。

出所：ICC, *Annual Reports, 45th for 1931 to 77th for 1963*, passim.

送手段間の競争関係に影響する料金設定について、ICCの方針は一貫したものではなかった<sup>58)</sup>。

1950年代に入って、ICCの包括的料金設定政策などにも拘らず、鉄道会社の経営はむしろ悪化の一途を辿った。表7は第I種長距離鉄道の

<sup>58)</sup> Stone, *The Interstate Commerce Commission*, pp. 45-46.

主要経営指標を見たものである。株主資本及び負債に対する負債の比率は1951年の37.45%から1960年の34.37%に低下し、長期負債も1950年代を通して停滞していた。株主資本に対する純利益の比率は1956年まで5%前後であったが、徐々に低下傾向を示し、1960年には2.57%まで低下した。他方、営業利益に対する営業経費の

表7 第I種長距離鉄道\*の主要経営指標 (1,000ドル)

年	株主資本金	長期負債	負債／資本 ・負債比率	純利益	株主資本 純利益率	営業経費／ 営業利益率
1951	16,602,472	10,985,990	37.45	693,176	4.66	77.39
1952	17,091,459	11,107,148	37.10	825,396	5.37	76.11
1953	17,469,719	10,870,601	36.44	903,227	5.56	76.29
1954	17,584,070	10,744,715	36.01	681,690	4.17	78.80
1955	17,879,591	10,741,077	35.66	927,122	5.57	75.66
1956	18,080,027	10,801,320	35.59	876,333	5.20	76.85
1957	18,306,144	10,977,187	35.64	737,431	4.31	78.42
1958	18,369,390	10,614,720	35.43	601,737	3.51	78.87
1959	18,504,534	10,386,430	34.77	577,719	3.34	78.42
1960	18,527,246	10,244,311	34.37	444,640	2.57	79.52

注：\* リース会社 (lessor subsidiaries) を含む。

出所：ICC, *75th Annual Report for 1962*, Appendix A, Tables III, VII, VIII, pp. 212, 214.

割合は増加傾向を示し、1960年までには80%弱まで上昇していた。

こうした経営悪化を懸念してアイゼンハワー大統領は、1954年3月、顧問の一人から、鉄道は補助金をもらっている航空機やトラックなどとの競争に耐えられず、今や崩壊寸前になっているとの報告を受けたという。アイゼンハワーは、商務長官ウィークスを委員長とする運輸政策及び組織に関する大統領諮問会議（ウィークス委員会）を立ち上げた。1955年4月に公表した報告書は、「運輸革命」の結果、鉄道とトラックなどとの間に真の競争が起り、鉄道会社の救済には多様化する輸送手段の間に「ダイナミックな競争」関係を認める以外にないと結論した<sup>59)</sup>。しかしながら、議会はこの提言の受け入れを拒否する一方で、新たな法改正をおこなった。1958年運輸法の制定である。

## （2）1958年運輸法—規制緩和の起点—

1957年末から翌年初頭にかけての不況は運輸業界、とりわけ鉄道会社を経営難に追い込んだ。ICC年次報告書によれば、「公共輸送を無規制の輸送業者のさらなる侵入から守るには、立法措置が不可欠である」ことが明らかになり、1958年運輸法（Transportation Act of 1958）の制定に結びついた。同法の主要規定は、①ICCが政府に代わって鉄道会社への融資を保証できること、②州内料金に関するICCの管轄権を明確にすること、③特定の旅客列車の運行またはサービスの廃止・変更に関する管轄権をICCに与えることである<sup>60)</sup>。

1958年運輸法は第1条で州際通商法改正の意図を次のように述べている。対象とする鉄道事業者が、「労働者の雇用を奨励し、米国の商業、郵便事業および国防の必要を満たすのに十分な全米運輸システム（National Transportation System）の維持および発展を促進する目的と方法において、施設や設備の取得、建設、また

<sup>59)</sup>Mark H. Rose et al., *The Best Transportation System in the World: Railroads, Trucks, Airlines, and American Public Policy in the Twentieth Century*, University of Pennsylvania Press, 2010, pp. 100-101.

<sup>60)</sup>ICC, *72nd Annual Report for 1958*, p. 132.

表8 州際通商法第V編融資保証（1958年8月12日～1961年末）（ドル）

鉄道会社		申請数	融資保証額
New York Central		1	40,000,000
New York, New Haven & Hartford*		4	23,159,400
New York, New Haven & Hartford管財人**		2	12,500,000
Missouri-Kansas-Texas		2	22,000,000
Lehigh Valley		4	18,423,000
Central of New Jersey		1	15,000,000
Erie-Lackawanna		1	15,000,000
Boston & Maine		3	7,000,000
Monon (Chicago, Indianapolis & Louisville Railroad)		1	5,000,000
Chicago & Eastern Illinois		1	3,000,000
Norfolk Southern		1	2,000,000
Georgia and Florida		2	1,934,000
Pittsburgh & West Virginia		1	1,500,000
New York, Susquehanna & Western		1	300,000
合計***		25	166,817,360
使途内訳	貨車・機関車・店舗等の取得・建設		21,668,969
	計画的な保守プログラム		1,000,000
	設備投資資金の借換え（1957年1月1日以降）		1,167,127
	資本支出の財務部門への返済（1957年1月1日以降）		142,981,264

注：\* 1961年7月7日に会社更生法を申請・承認。 \*\* 第V編融資保証の管財人。 \*\*\*960ドルの差額あり。  
出所：ICC, *Interstate Commerce Commission Activities 1937-1962: Supplement to the 75th Annual Report*, Washington: GPO, 1962, p. 215.

は維持する際に支援することである」。さらに第6条では、「本法で謳う国家運輸政策の目的を十分に考慮し、他の輸送手段の輸送を保護するため、特定運送業者の料金を特定の水準に抑えてはならない」と規定した。すなわち、全米運輸システムの維持を目的とする国家運輸政策において、ウィークス委員会が批判したように、高コストの鉄道会社を保護する包括的料金設定を禁止する一方で、鉄道会社の支援を宣言したのである。

ICC年次報告書はこうした矛盾にほとんど言及することはなかった。しかし、1958年運輸法の規定は「料金設定に関する法律の実質的な変

更ではなく、委員会に対する叱責」であり<sup>61)</sup>、「運送業者間の料金競争を規制する上で州際通商委員会が直面する課題は、料金戦争と包括的料金設定という両難を回避する道を切り開くこと」にあった<sup>62)</sup>。

旅客列車の廃止で、鉄道会社の巨額の赤字は多少なりとも解消されたが、ICCが期待した経営危機対策としての鉄道会社に対する融資保証

<sup>61)</sup>Stone, *The Interstate Commerce Commission*, p. 47.

<sup>62)</sup>「この課題に対して経済学者は、少なくとも現在の料金体系が維持される限り、政策指針としての正確なルールを提案することができない」とも指摘された (Robert W. Harbeson, "The Transportation Act of 1958," *Land Economics*, Vol. 35, No. 2, 1959, p. 160)。

(1958年運輸法第2条, 州際通商法第V編に基づく「第V編融資保証」)は期待通りには活用されなかった<sup>63)</sup>。この第V編融資保証で鉄道会社は, 設備購入または資産維持を目的に, 元利合計で総額5億ドルを限度にICCの保証を得られると規定した。しかし, 表8に示すように, 1961年末までに東部地区を中心に25件の申請があり, 総額の33.4% (1億6,682万ドル)の融資保証にとどまった。また, New York, New Haven & Hartfordの破産により4件の申請のうち2件分の元本と利子14,675,740ドルが財務省により融資先に支払われ, 同鉄道申請2件分12,500,000ドルの融資が第V編融資保証管財人に保証されている。第V編融資保証は1963年6月末までに延長され, その時点の融資保証件数は32件, 保証額は2億2,047万ドルで, ペンディング中の申請は5件, 3,850万ドルであった。融資保証を受けた鉄道で新たに破綻したものはなかった<sup>64)</sup>。

鉄道会社は「ニューヨークのプライム・レートをわずかに上回る金利で第V編融資保証を受けることができた。無担保融資も認められているが, これまでの融資保証は実質的にすべて担保付であった」<sup>65)</sup>。下院州際・対外通商委員会に提出されたデータから具体的事例を拾い上げると, 保証期間が最も短い融資はNew Haven鉄道の1年(満期1961年11月3日), 350万ドル2件と150万ドル1件, 金利は全て5%であった。融資保証期間15年が最も長く且つ最も多く, 金利は4.5~5.5%であった——例えば, New York Central鉄道の4,000万ドル, 満期1974年

7月15日<sup>66)</sup>。

ニューヨーク連銀再割引率と同じ金利で融資を行った鉄道信用公社(RCC)に匹敵する金利であったにもかかわらず, 第V編融資保証の利用はなぜ伸び悩んだのであろうか。ストーンによれば, 「第1に, 景気回復により融資の必要性が薄れたこと。第2に, 多くの鉄道会社が, 他の方法では資金を調達できないことを表明して, 将来的な格付けに傷をつけることを嫌ったこと。最後に, 多くの鉄道事業者は, 自分たちの問題はお金を借りることができないこととは無関係であると考えた」ことにあった<sup>67)</sup>。

### Ⅲ. 鉄道会社の多角化戦略と州際通商委員会

#### (1) 規制緩和の高まりと運輸省の設置

1958年運輸法は, 鉄道会社の財政危機対策は別にして, 運輸規制の緩和を求める世論の形成に貢献した。1960年代に入って鉄道会社の財政状況は改善傾向にあったが, 東部地区の一部鉄道は依然としてICC第V編融資保証に依存していた<sup>68)</sup>。

アイゼンハワー政権下の1958年運輸法における規制緩和の流れは, 1960年代に入ってより明白になった。1962年4月, ケネディ大統領は議会に「運輸に関する特別教書」を送った<sup>69)</sup>。「一貫性がなく, 往々にして時代遅れの法律や規制の無秩序なパッチワークは, 特定の時期に特定の業界の特定の問題に対処した特定の行動の歴史から発展したものである。このパッチワークは, 過去半世紀の技術の劇的な変化も, 競争

<sup>63)</sup>Stone, *The Interstate Commerce Commission*, p. 48. 一方, 1959年末時点の船舶ローン保険プログラムの保証残高は約2億5700万ドル, 地域航空プログラムの保証残高は約2,250万ドルであった。William A. Kaynor and B. Frank Patton, "Guaranteed Loans to Railroads under the Transportation Act of 1958," *The Business Lawyer*, Vol. 15, No. 3, 1960, p. 713.

<sup>64)</sup>ICC, *77th Annual Report for 1963*, pp. 35-36.

<sup>65)</sup>ICC, *77th Annual Report for 1963*, p. 36.

<sup>66)</sup>U.S. House, Committee on Interstate and Foreign Commerce, *Emergency Rail Services Legislation: Hearings*, 91 Congress, 2nd Session, Washington: GPO, 1970, pp. 180-181.

<sup>67)</sup>Stone, *The Interstate Commerce Commission*, p. 48.

<sup>68)</sup>ICC, *77th Annual Report for 1963*, p. 36.

<sup>69)</sup>John F. Kennedy, Special Message to the Congress on Transportation, April 5, 1962, Papers of John F. Kennedy, Presidential Papers, President's Office Files, Legislative Files.

表9 輸送手段別・連邦規制別の都市間輸送量（1969年）

輸送手段	連邦規制あり		連邦規制なし		合計	
	トン・マイル	%	トン・マイル	%	トン・マイル	%
鉄 道	774.0	100.0	0.0	0.0	774.0	36.5
自動車	167.0	41.3	237.0	58.7	404.0	19.0
水 運	35.3	6.7	493.6	93.3	528.9	24.9
パイプライン	346.4	84.3	64.6	15.7	411.0	19.4
航 空	3.2	100.0	0.0	0.0	3.2	0.2
合 計	1,325.9	62.5	795.2	37.5	2,121.1	100.0

出所：ICC, *85th Annual Report for 1971*, Appendix G, Table 4, p. 120.

構造の並行的な変化も、十分に反映していない」。こう批判したうえで、ケネディは国家運輸政策の再構築にあたり、(A) 規制緩和のもとでの競争機会の均等化、(B) 税制と利用料金の一貫した政策、(C) 政府による都市間輸送の公平な振興、(D) 公共の利益の保護を強調した。

4年後の1966年3月、ジョンソン大統領もまた運輸教書を発表した<sup>70)</sup>。ジョンソンは、規制緩和を強調するよりも「各輸送手段に対する政策的な指導と支援が、国民経済全体を強化することになる」として、「運輸省」の創設を勧告した。これにより州際通商委員会などの経済規制機能を変更するものではなく、「州際通商委員会の委員長の選出方法」を、現在の11名の委員から順番に選出するやり方から、大統領任命に変更することでその責務を強化しようとした。

運輸省 (DOT) 設置法 (Pub. L. 89-670) は1966年10月に成立し、翌年4月に業務を開始した。同法は、DOTの管轄として「最低コストで、迅速、安全、効率的かつ便利な輸送の提供に資する国家運輸政策およびプログラムを開発すること」(第2条)と規定した。ICCは、ハイジャックや環境汚染など「安全」に関する

事項をDOTに移管したが、運輸に関する経済規制の権限を保持した<sup>71)</sup>。したがって、表9に示すように、貨物輸送に関する連邦規制を見ると、鉄道は100%であるのに対して、成長著しい自動車は41.3%、水運は6.7%に過ぎない。

DOTは国家運輸政策とそれを推進するプログラムの研究と開発に取り組んだ。同省は陸軍工兵隊と連邦海事局を除くすべての主要な輸送振興機関を引き継ぐことになった<sup>72)</sup>。DOTは1960年代に運輸関係の研究・開発などの莫大な連邦政府支出を主導したが、その恩恵を受けたのは鉄道ではなく、その競争相手であった。表10に示すように、連邦政府の鉄道関係の研究・開発は漸く1957年に始まったが、運輸関係R&D全体の僅か2.7~3.6% (鉄道R&D比率) が連邦鉄道局に配分されたに過ぎず、ほとんどが航空や高速道路関連に充てられている。

DOTは1974年に「国家運輸政策に関する報告書」をまとめたが、1975年度の連邦政府の運輸関連資金援助は陸上輸送が66億6,380万ドル

<sup>70)</sup> Lyndon B. Johnson, Special Message to the Congress on Transportation. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project.

<sup>71)</sup> 組織改革でICCは職員約400人(17%)を異動・削減し、平均職員数は2,399人(1965年度)から1,928人(1967年度)に減少した。ICC, *81st Annual Report for 1967*, Appendix E, p. 125. また1969年の組織再編計画に基づき、ニクソン大統領は1970年5月13日、George M. Stafford委員長代理をICCの初代常任委員長に任命した。ICC, *84th Annual Report for 1970*, p. 2.

<sup>72)</sup> Nupp, "National Transportation Policy," p. 153.

表10 連邦政府による運輸政策関連の調査、計画、R&D資金 (100万ドル)

分野	機関	1960	1965	1967	1968	1969	1970
一般	運輸省	—	2.0	2.9	4.9	8.0	13.2
	農務省	—	5.9	8.0	9.4	10.0	9.2
	計	—	7.9	10.9	14.3	18.0	22.4
航空	連邦航空局：航空	52.8	48.9	46.6	46.3	47.2	54.7
	連邦航空局：超音速輸送機	—	47.9	145.3	62.7	93.7	184.0
	航空宇宙局：航空技術	39.0	65.6	93.1	128.4	171.2	188.3
	航空規則制定委員会	62.8	—	—	—	—	—
	計	154.6	162.4	285.0	237.4	312.1	427.0
高速 道路	連邦道路管理局：高速道路	—	7.1	10.6	13.4	14.0	18.2
	連邦道路管理局：安全	29.5	—	0.4	5.0	10.2	19.7
	調査・研究助成	—	61.2	64.7	68.0	70.8	75.0
	計	29.5	68.3	75.7	86.4	95.0	112.9
鉄道	連邦鉄道局	—	—	14.6	12.8	12.7	22.7
	連邦鉄道局：一般的研究	—	—	—	0.1	0.2	0.5
	計(a)	—	—	14.6	12.9	12.9	23.2
都市大 量輸送	住宅都市開発省・運輸省	—	1.0	13.5	10.3	25.0	42.0
水運	連邦海事局	11.2	9.3	7.2	10.0	9.1	15.4
	沿岸警備隊	—	—	1.5	1.5	3.9	14.6
	原子力委員会：原子力商船炉	7.5	2.0	—	0.1	—	—
	計	18.7	11.3	8.7	11.6	13.0	30.0
運輸関係R&D(b)		202.8	250.9	408.5	372.9	476.0	657.5
鉄道R&D比率 (a)/(b)*		0.0%	0.0%	3.6%	3.5%	2.7%	3.5%
アメリカ政府R&D合計(c)		7,744	14,889	16,842	17,030	16,208	15,889
運輸関係R&D比率 (b)/(c)		2.6%	1.7%	2.4%	2.2%	2.9%	4.1%

注：\* 筆者が追加した項目。

出所：America's Sound Transportation Review Organization, "The American Railroad Industry: A Prospectus," July 24, 1970, in U.S. House, Committee on Interstate and Foreign Commerce, *Emergency Rail Services Legislation: Hearings*, 1970, 91 Congress, 2nd Session, Washington: GPO, Part 1, Appendix D, p. 1181.

で、その内、鉄道関連は2億6,700万ドル(4%)に過ぎず、残りは高速道路や都市大量輸送が占めた。そして鉄道関連項目には、「アムトラックの損失削減により徐々に減少。短期的には北東部および中西部の鉄道再編プログラムによる増加(3~5年で5億ドル)で相殺。連邦

融資保証の大幅な増加(20~40億ドル)」と付記された<sup>73)</sup>。

<sup>73)</sup>U.S. Secretary of Transformation, *A Progress Report on National Transportation Policy*, Department of Transportation, 1974, pp. 38-40. なお、水運は19億9,600万ドル(内、運輸省分は9億900万ドル)、航空は21億8,600万ドル(内、運輸省分は21億1,200万ドル)。

表11 第I種長距離鉄道持株会社の統合申請と承認日（1967年末）

鉄道持株会社	総資産（100万ドル）	承認日
Penn Central	4,269.7	未承認
Southern Pacific	2,449.4	未承認
Union Pacific	2,054.2	1969.2.17
Atchison, Topeka & Santa Fa	1,852.6	1968.8.19
Seaboard Coast Line	1,211.3	1969.1.21
Missouri Pacific	998.1	1962.12.31
Illinois Central	833.5	1962.8.31
Chicago & North Western	672.8	1967.8.3
Denver & Rio Grande Western	282.5	未承認
Boston and Maine	232.2	1964.5.1
Missouri-Kansas-Texas	228.9	1967.8.24
Kansas City Southern	169.9	1962.1.29
Bangor & Aroostook	67.2	1964.10.13
合計	15,322.3	(47.4%)
第I種鉄道合計	32,308.7	(100%)

出所：ICC, “Conglomerate Merger Studies,” in U.S. Senate, Committee on Commerce, *The Penn Central and Other Railroads: A Report to the Senate Committee on Commerce*, 92nd Congress, 2nd Session, Washington: GPO, 1971, p. 897.

## （2）鉄道会社の事業多角化—コングロマリット型統一

鉄道会社の財政危機に対してICCは、1958年運輸法成立以降、鉄道運賃の改定よりも鉄道会社間の合併・統合を指向した。ICCは、鉄道会社間のみならず、異なる運送業者間の合併・統合も許可することができた。ただし1940年運輸法は、ICCの承認審査に、輸送サービスや従業員の利益など「公共の利益」に合致するかどうかを求めている。表11に示すように、第I種長距離鉄道持株会社の統合申請のICCによる承認は1960年代に集中している。

1936年11月1日から1961年6月末までの期間、鉄道会社の経営統合申請は1,155件あり、その内1,119件が認可され、残りは却下または拒否された。1961年6月末には、米国最大の鉄道システムの統合となるペンシルバニア鉄道による

リーハイ・バレー鉄道（Lehigh Valley Railroad Co.）の統合など、8件の申請が出されている<sup>74)</sup>。

第2次世界大戦後の企業統合は、1946/47年にピークとなった第1波、そして第2波は1950年に始まり1961年にピークを迎えた。鉄道を除き、第2波における大企業の統合のほとんどが水平的統合（一部は垂直的統合との混合）で、コングロマリット型統合はごくわずかであった<sup>75)</sup>。ただし、コングロマリット型統合は既に第2次世界大戦後の1948年には連邦取引委員会

<sup>74)</sup> ICC, *Interstate Commerce Commission Activities*, pp. 192-194.

<sup>75)</sup> U.S. House, Select Committee on Small Business, *Mergers and Superconcentration: Acquisitions of 500 Largest Industrial and 50 Largest Merchandising Firms: Staff Report*, Washington: GPO, 1962, pp. 19-21. 全米産業審議会（NICB）のデータでは、コングロマリット型統合は2%に過ぎなかった。

(FTC) の注目するところとなり<sup>76)</sup>、1960年代に入ると企業統合の主流になった。1964～67年の大企業の統合を見ると、件数で76.2%、資産額では79.7%がコングロマリット型統合で、多くの場合、取扱製品の多様化を目指すものであった<sup>77)</sup>。

鉄道会社がコングロマリット型統合に乗り出したのは、巨大企業一般が独禁法規制の回避を重要な目的としたのと異なり、主に多角化による収益向上を目的としたものであった。1970年のFTC年次報告書によれば、「鉄道会社は近年、相互に合併するだけでなく、製造業や他の経済分野に進出するための手段として、持株会社を設立することが多くなっている」<sup>78)</sup>。鉄道会社の事業多角化は、化学会社から衣料品ライセンスまで多様であるが、鉄道会社がコングロマリット型統合に関心を持つもう一つの理由は、「税制上の優遇措置」にあった。鉄道会社の中には、運輸以外の関連会社の利益を相殺するために、多額の税額控除を受けていた会社もあった。さらに、鉄道施設に過剰設備が存在する可能性がある場合、未使用の設備をより高い収益を生む投資に回すためであった<sup>79)</sup>。

ICCには鉄道会社のコングロマリット型統合を懸念する側面があった。それは、「鉄道の切り離しが適切な公共サービスの提供に悪影響を及ぼす」場合である。すなわち、鉄道財産の切り離しや非運輸事業への再投資に利用される可能性、輸送義務が持株会社の株主の利益と対立するように見える場合、輸送義務を軽視する可能性があるからであった。ICCは、運送会社以

外の企業を買収するための証券発行に関する申請を拒否することができ、「公共の利益」に適合することを条件としている<sup>80)</sup>。しかし、この条件は明確さに欠け、鉄道会社間の統合においても、ICCは一貫していわゆる「ケースバイケース」の方針をとってきた。

鉄道業以外への投資を拡大して、最初の「近代的」な鉄道コングロマリットとされるのはカンザスシティ・サザン鉄道 (Kansas City Southern Railway) で、1962年に Kansas City Southern Industries Inc. を設立した<sup>81)</sup>——その他4社の事例を含めて、表12参照。この持株会社の所有子会社は、輸送 (9社)、不動産 (4社)、テレビ・ラジオ (3社)、機械・自動車部品製造 (1社)、機器リース (1社)、電気機器製造 (1社)、保険 (1社)、投資 (1社) で構成されている。ペンシルバニア鉄道は1960年代前半から事業の多角化を積極的に展開し、①石油パイプライン (Buckeye Pipe Line)、②不動産開発 (Great Southwest Corp.; Macco Realty Corp.; Arvida Corp.)、③航空貨物輸送 (Executive Jet Aviation, Inc.)、④トレーラー、バン (Strick Corp.)、アパレル (Kayser-Roth Corp.; Madison Square Garden) などを傘下に収めた。

1957年末にニューヨーク・セントラル鉄道とペンシルバニア鉄道が合併の検討を開始し<sup>82)</sup>、5年ほど経過した1962年に両社の取締役会と株主総会で合併が承認された。同年8月に始まるICCの聴聞会は、鉄道コングロマリット統合に対する社会的関心を高めた。両社の統合はICC内の手続きや、労働組合、州政府、地方政府などの反対運動でさらに6年の歳月を費やし、よ

<sup>76)</sup>コングロマリット型買収の典型例として、航空機メーカーが映画機器、ラジオ、農業機器、埋葬用棺など多様な製品を製造する企業を買収し、医薬品メーカーがベビーフード、ベーキングミックス、ワックス、ポリッシュ、染料、ペンキ、殺虫剤などの分野に進出していると指摘された。FTC, *Annual Report for 1948*, pp. 20-21.

<sup>77)</sup>FTC, *Annual Report for 1969*, Table 4, p. 51.

<sup>78)</sup>FTC, *Annual Report for 1970*, p. 40.

<sup>79)</sup>ICC, *83rd Annual Report for 1969*, p. 34.

<sup>80)</sup>ICC, *83rd Annual Report for 1969*, pp. 34-35. 州際通商法では、証券を発行せず、他社の義務や負債を引き受けない限り、鉄道会社が非輸送会社の株式や不動産を取得することを直接的に妨げない。

<sup>81)</sup>Dewitt, "The Railroad Conglomerate," p. 6.

<sup>82)</sup>ICC, *72nd Annual Report for 1958*, p. 53.

表12 鉄道持株会社の子会社（1969年2月）

持株会社	主要鉄道事業者	子会社（子会社数）*
Bangor Punta	Bangor & Aroostook RR Co.	スポーツ用品(8), 治安関係製品(7), 衣服(6), プロセス工学(6), エンジン・電力システム(4), 輸送(3), 専門サービス(3), 農業(1), 不動産(1)
Boston & Maine Industries, Inc.	Boston & Maine RR Co.	スポーツ用品(9), 治安関係製品(7), エンジン・電力システム(1)
Illinois Central Industries, Inc.	Illinois Central RR Co.	輸送(5), 不動産(1), 電気機器(1), 鋳物(1), 機械・設備(1), リース(1)
Kansas City Southern Industries, Inc.	Kansas City Southern Ry Co. & Controlled Companies	輸送(9), 不動産(4), テレビ・ラジオ(3), 機械・自動車部品製造(1), 機器リース(1), 電気機器製造(1), 保険(1), 投資(1)
Northwest Industries, Inc.	Chicago & Northwestern Ry System	衣服(3), 化学(2), 不動産(2), 輸送(1), 持株会社(1), スポーツ用品(1), 鋼管(1), 電磁装置(1), その他(1)

注：\* 最も代表的な結果が得られると判断した会社が選定されている。

出所：ICC, "Conglomerate Merger Studies," in U.S. Senate, Committee on Commerce, *Failing Railroads: Hearings*, Table 1, 91st Congress, 2nd Session, Washington: GPO, 1971, Attachment 1, pp. 832-864.

うやく1968年2月1日にICCの認可が下りた<sup>83)</sup>。上院司法委員会反トラスト及び独占小委員会は、1963年2月26日「鉄道統合問題報告書」を公表した。報告書は両鉄道の合併案を「鉄道業界における将来の集中の最初の深刻な事例」として、次のように指摘した。「鉄道合併モラトリアム法案」に関する公聴会で「証人たちは、方向性もなく、競争上の保護措置もなく、ガイドラインもなく、地域社会の発展のための法的保護もない任意合併は、必然的に、金融関係者にとって満足なものであっても、国民にとっては不満なものに基づいた鉄道システムを生み出すことになる」。その上で、「ニューヨーク・セントラルとペンシルバニアの合併のような規模と範囲の独占力を獲得する動きは、一連の追加的な合併と統合の最初のステップに過ぎず、…すでに

集中化している産業が、最終的には国有化されるかもしれない立場に急速に移行することを認めることは意味があるのか」と疑問を投げかけた。こうした多数派の意見を集約した報告書に対して、議会少数派（共和党）リーダーのE.V. ダークセンらが「州際通商委員会は現行法の下で、申請中あるいは見込みのある鉄道合併申請について、自由に独自の判断を下すべきである」と反対意見を展開した<sup>84)</sup>。

### （3）ベン・セントラル鉄道救済計画の破綻と州際通商委員会

1969年1月、連邦準備制度はインフレ対策により公定歩合を引き上げ、4月に再度の引き上げを実施し、同年夏にはFFレートは9%台に上昇した。インフレによるコスト上昇等を受けて、ICCは鉄道など規制対象業者の料金引上げ

<sup>83)</sup>Christian Spoor ed., *The Past and Future of U.S. Passenger Rail Service*, U.S. Congressional Budget Office, 2003, p. 8.

<sup>84)</sup>U.S. Senate, *The Railroad Merger Problem: Report*, pp. 8, 79-80, 85-112.

を承認し、1969年末の営業収入は前年比で、鉄道では5.3%、石油パイプラインで7.8%、自動車貨物輸送で8.9%（旅客輸送は1.7%）の増加があった<sup>85)</sup>。こうした運賃引き上げにもかかわらず、経営統合を達成したばかりのペン・セントラル鉄道には十分な効果がなく、1970年6月21日、同社は会社更生法を申請して倒産した。

ペン・セントラル鉄道の経営破綻危機に際して、ニクソン政権は国防生産法を適用して国防総省の銀行融資保証による救済計画を推し進めたが、民主党が多数を占める議会（特に下院銀行通貨委員会パットマン委員長）の反対を退けることができなかった。1970年6月9日、ニクソン政権は、DOTによる経営不振の鉄道会社に対する7億5,000万ドルまでの恒久的な融資を可能にする法案が成立するまでの間、国防総省が国防生産法に基づいてペン・セントラル鉄道に対する5,000万ドルの短期融資を保証する計画を発表した。翌10日、国防総省はペン・セントラル鉄道に対する2億ドルの融資保証（約70銀行のシンジケート団による2億ドル、2年の融資、連邦準備銀行が保証する、いわゆる「Vローン」）を発表し、総額7億5,000万ドルに増額する新たな法律の制定を待つことになった。しかし、議会の理解を得られず、6月19日、政府は融資保証案を撤回した<sup>86)</sup>。その後もニクソン政権は諦めることなく、ニューヨーク連邦準備銀行によるペン・セントラルに対する直接融資を働きかけた。しかし、同連銀は融資の返済不能の可能性が高いとしてその要請を拒絶し

たのであった<sup>87)</sup>。

この間、ICCは静観を決め込んでいた<sup>88)</sup>。そして1970年6月末付けのICC年次報告書で、次のように述べている。「この鉄道会社はしばらくの間、困難な状況に置かれるだろうが、関係する輸送量（全米の都市間輸送量の5%弱）が損なわれることはないだろうと予想している。この鉄道は合併2年目（8年後に完全統合される予定）にして、その立ち上げの問題と、同時に現在の経済の予想外の厳しさを克服することができなかったのである。…鉄道業は、その輸送量が繊細な基礎産業に大きく依存しており、またその固有の特性から、一般に輸送量に比例してコストを迅速に縮小することができず、経済の減速にも極めて敏感である。われわれは、このような危機的状況にある鉄道会社に財政的支援を提供することを目的とした懸案の法律案の可決を強く求めている」<sup>89)</sup>。

ペン・セントラル鉄道の破産申請を受け、連邦判事は4名の管財人を任命し、更生計画の立案を命じた。ペン・セントラル鉄道は、航空機や自動車などの輸送手段と激しい競争にさらされている旅客列車を廃止したが<sup>90)</sup>、管財人は政府の資金援助なしでの再建は無理と判事に進言

<sup>87)</sup> Charles W. Calomiris, "Is the Discount Window Necessary? A Penn Central Perspective," *Federal Reserve Bank of St. Louis, Review*, Vol.73, No.3, May/June 1994, pp. 37-38; Slivinski, "Federal Reserve," pp. 7-8.

<sup>88)</sup> 1970年6月10日付新聞記事によれば、ICC委員長スタッフォード (George M. Stafford) は連邦政府の支援に問題はないとしていた、しかし、ペン・セントラルの財務状況に懸念を持ちつつも、倒産前年の6月24日以降、同鉄道幹部に直接会っていないかった。"Federal Backing for Penn Central on Loans Pledged," *New York Times*, June 10, 1970, p.1.

<sup>89)</sup> ICC, *84th Annual Report for 1970*, p. 6.

<sup>90)</sup> ペン・セントラルの旅客列車廃止を直接の契機として鉄道旅客サービス法 (Rail Passenger Service Act of 1970) が制定された。同法に基づき連邦政府が全額出資する準公益の全米旅客鉄道公社 (通称Amtrak) が創設され、翌年から営業を開始した。同公社の取締役10名の中には運輸長官 (またはその指名人) が含まれた。

<sup>85)</sup> ICC, *84th Annual Report for 1970*, p. 63.

<sup>86)</sup> Christopher T. Baer, "A General Chronology of the Pennsylvania Railroad Company Predecessors and Successors and Its Historical Context," 2016, Retrieve from [http://www.prrths.com/newprf\\_files/Hagley/PRR1872.pdf](http://www.prrths.com/newprf_files/Hagley/PRR1872.pdf). なお、1950年国防生産法は朝鮮戦争への対応で成立したが、歴史的には第2次世界大戦の戦争権限法に基づくものである。Michael H. Cecire and Heidi M. Peters, "The Defense Production Act of 1950: History, Authorities, and Considerations for Congress," *CRS Report*, R43767, 2020.

表13 ペン・セントラル鉄道破綻後の連邦政府の鉄道会社援助（1,000ドル）

鉄道会社	1970年緊急鉄道サービス法（1976年4月末）	1972年緊急鉄道施設補修法（1975年3月末）	1973年地域鉄道再編法（1976年3月末）
	融資保証	融資	助成
Penn Central	100,000	17,646	187,718
Central of New Jersey	6,000		22,320
Chicago, Rock Island & Pacific	17,000		
Lehigh Valley		4,533	8,550
Erie Lackawanna		3,626	31,697
Ann Arbor			4,687
Reading		1,578	7,970
Lehigh & Hudson River			797
合計	123,000	27,383	263,739

注：（ ）内はそれぞれの算定期日を示し、金額は全て承認額である。

出所：U.S. General Accounting Office, "Improved Controls Needed over Federal Financial Assistance to Railroads: CED-76-161," GAO, 1976, pp. 6-10.

していた。1970年12月には「緊急鉄道サービス法（Emergency Rail Service Act）」が成立し、経営難の鉄道会社に対する政府融資保証が用意された。ペン・セントラル鉄道は、同法に基づき1億ドルを借り入れることができた（表13参照）。しかし、管財人による再建計画の提出は何度も延長され、1972年4月の再建計画の提出後に、管財人が鉄道労働組合の抵抗を押し切って余剰労働力の排除計画を進めたことからストライキが発生し、1973年2月8日、ペン・セントラル鉄道は運行を停止するに至った。ウォーターゲート事件の渦中、こうした状況に直面して連邦政府・議会が即座に動き出し、裁判所は1974年まで清算時期を延期した。DOTは1973年3月26日、議会から求められた報告書を提出し、7月には議会下院の小委員会で法案の第一版が議決され、年末までに最終法案が上下両院で可決され、1973年地域鉄道再編法（通称3R法）が成立した<sup>91)</sup>。

ペン・セントラル鉄道は倒産したが、営業は継続し、表13に示すように、連邦政府の支援も続いた。1970年緊急鉄道サービス法で1億ドルの融資補償、1972年緊急鉄道施設補修法で1,765万ドルの融資、1973年地域鉄道再編法では1億8,772万ドルの助成が行われた。さらに、第V編融資保証1,690万ドルが債務不履行となっている<sup>92)</sup>。連邦政府によるペン・セントラル鉄道の救済は実現しなかったが、破綻後に連邦政府による巨額の財政支援が行われ、鉄道貨物輸送事業も継続した。1973年地域鉄道再編法案が議会上下両院を通過し、同年1月ペン・セントラル鉄道および他の東部6鉄道会社を統合したコンレール（Consolidated Rail Corporation: Conrail）が設立され、これを再編・監督するアメリカ鉄道協会（U.S. Railway Association: USRA）が設置された。そして翌年10月、コンレールはペンシルバニア州法に基づき法人化され（連邦政府が85%、従業員が15%を所有）、

<sup>91)</sup>Beshers, "Conrail," Chapters 2 and 3を参照。

<sup>92)</sup>1969年末時点。U.S. House, *Emergency Rail Services Legislation: Hearings*, p. 69.

事実上の国有化が実施された<sup>93)</sup>。

1980年代の規制緩和・自由化の嵐は運輸規制にも波及した。1980年スタッガーズ法は鉄道事業に関する料金規制を撤廃し、さらに路線の統廃合や合併をICCの承認事項から削除した<sup>94)</sup>。こうした運輸業の自由化はICCの位置づけに根本的な変化をもたらすことになり、1995年に残された経済規制権限を陸上輸送委員会 (U.S. Surface Transportation Board: STB) に移行し、ICCはその役割を終えた<sup>95)</sup>。

### おわりに

州際通商委員会 (ICC) は、荷主に対する鉄道会社の差別的運賃規制から出発した。しかし、自動車やパイプラインや船舶など新たに登場・発展した運送手段との関係で鉄道は競争力を低下させる中で、ICCは(航空を除く)運輸業を包括的な規制対象に取り込み、準立法的・司法的権限、行政的権限を有する独立規制委員会として展開した。しかし、国家運輸政策の担い手として包括的料金設定を推し進める一方で、ICCが特定の輸送手段(鉄道会社)を優遇する政策に踏み込むことには難点が発生した。それでも、巨額の固定資本を抱えてトラック運送業者などとの競争で財政危機に悩む鉄道会社に対してICCは、超過利潤の一般鉄道臨時基金への組み入れ、鉄道信用協会や第V編融資保証などの財政支援を続ける一方で、地域鉄道システム

の形成に向けてコングロマリット型経営統合さえ容認した。

1960年代に入りICCに対する規制緩和・自由化の要求が高まりを見せる中で、合併2年足らずの巨大統合企業ペン・セントラル鉄道の経営危機が表面化した。同鉄道経営陣は親交のあるニクソン大統領などに救済を働きかけ、ニクソン政権はペン・セントラル鉄道が国家安全保障に不可欠であるとして、DOTを軸に、国防総省の支援を得て救済計画(Vローン)を立案した。しかし、議会の強い抵抗もあり、救済計画は断念せざるを得なかった。さらにニクソン政権は、ニューヨーク連邦準備銀行によるペン・セントラルに対する直接融資を画策したが失敗し、ペン・セントラル鉄道の破産申請に帰結した。

ICCの政策を振り返るならば、ペン・セントラル鉄道救済計画の破綻の背景には、①運輸省も国防総省も国防生産法という、本来は中小企業を対象とした手法を巨大企業に適用しようとしたこと、②運輸規制に対する批判の高まりの中でICCの身動きが取れなかったこと、③ICCが鉄道統合による地域鉄道システムの形成を優先したこと、そして④コングロマリット統合を容認した結果、鉄道会社の公益事業会社としての性格が希薄化したことがあった。ペン・セントラル鉄道の利害関係者の間に「大きすぎて潰せない」との幻想が生まれたとすれば、長年に及ぶICCの厳格な規制と手厚い保護が最大の要因であった。ICCの巨大鉄道規制は国家管理に極めて近く、公益事業の性格を希薄化させて経営危機に陥った巨大鉄道会社の救済は、ICCにとって困難を極めた。実際、破綻後のペン・セントラル鉄道は管財人のもとで営業を継続しつつ、国有化の道を辿ることになる。

【付記】本研究は、JSPS科研費20K01798(基盤研究C)及び21H00736(基盤研究B、研究

<sup>93)</sup> コンレールによる国有化をもって救済とする理解もある (U.S. General Accounting Office, "Guidelines for Rescuing Large Failing Firms and Municipalities," 1984, GGD-84-34)。1986年法に基づき翌年にコンレールは民営化され、さらに1999年にはCSXとノーフォーク・サザン鉄道とに分割買収され、前者が資産の42%、後者が58%の割合で獲得した。菅原・苦瀬「米国の鉄道貨物輸送における規制と規制緩和」などを参照。

<sup>94)</sup> 自動車運送の料金・参入規制の緩和も行われた (Motor Carrier Act of 1980)。

<sup>95)</sup> ICC Termination Act of 1995. STBは1996年初に設置され、上院の承認に基づき大統領任命の5名の委員で構成された。

代表者・矢後和彦）の助成を受けた成果の一部です。また、アメリカ経済史学会第64回全国大会（2021年9月25日、オンライン）で本稿の一部を発表する機会があり、貴重な意見を得ることができた。最後に、本誌査読者の適切なコメントに感謝したい。