

アメリカの金融資本成立期における 州による鉄道事業規制の法構造

佐藤英善

- 一、序——課題と対象
- 二、鉄道会社に対する法人格附与の形式と営業の自由
- 三、金融資本成立期の鉄道問題
——独占形成と反独占運動——
- 四、州における鉄道事業規制の法構造
- 五、鉄道委員会の行政行為の法的性格
- 六、総括

一、課題と対象

一、本稿は、アメリカの金融資本成立期における公共企業規制、とりわけ鉄道事業規制の法構造を明らかにすること
アメリカの金融資本成立期における州による鉄道事業規制の法構造

をとおして、アメリカにおける行政法の濫觴的形態を検討することを目的とする。

アメリカ資本主義は、イギリスにくらべて後進性を有していたのにも拘らず、進んだ技術の導入と株式会社制度の活用、および西漸運動による市場の確保、移民による労働力の補充などの好条件によって、早い時期に産業資本主義を確立した。⁽¹⁾ここでは、自由放任主義を理想と考える資本主義的市民社会が前提とされ、その政策原理の具体化である「私的所有」と「契約の自由」が厚く保護されていた。したがって、この時期においては、国家権力による経済過程や市民社会への介入は、産業資本を保護するに必要な範囲で例外的に行なわれるにすぎなかった。しかし、一八七〇年代の世界的不況を契機にした独占体の形成は、経済過程や市民社会に種々の問題を惹起せしめ、資本主義社会そのものに大きな構造的変化をもたらした。その結果、国家権力は、積極的に経済過程や市民社会に介入するようになり、行政機能は、著るしく拡大し、多様化するようになってきた。この国家権力の介入、すなわち、行政の拡大化、積極化、多様化の現象は、それまでの自由放任主義（産業資本主義）の時代において、国家・社会の秩序は、法主体間の権利義務関係の形成が、契約を典型とする相互間の合意のみによって成立する「私法」を中心にして維持されてきたのに対して、法にもとづきはするが、しかし、当事者の意思に関係なく、国家と国民との間に直接にしかも一方的に権利義務関係が形成される法現象、すなわち行政法の成立をもたらしした。⁽²⁾アメリカにおいて、この新しい法現象が出現するようになったのは、一八七〇年以降の金融資本の成立期であった。

二、ところで、わが国においては、ここ数年來、拡大化し多様化する現代の行政現象に対して、行政法の理論は、一体いかにあるべきか、が問題とされ、伝統的行政法理論の再検討が精力的に進められてきている。⁽³⁾この問題は、一に

は、現代の行政の拡大化・多様化現象を従来の行政法理論では、カバーできなくなってきたことを強く自覚するようになったからであり、二には、憲法原理の転換によって、いわゆる司法国家が、憲法上の原則であるにも拘らず、行政法の領域においては、「公権力優越性の過剰評価」と「行政国家思想の残存」⁽⁶⁾等によって、それが必ずしも貫徹し得ず、したがって、この側面からの伝統的行政法理論の再検討が必要とせられているからである。この第一と第二の問題は、別の観点から統一的に把握するならば、現代の拡大化・多様化している行政をいかに民主的に統制するかの問題、すなわち、現代における法治主義の再検討の問題につながるものである。従来、行政法が成立する前提条件として、第一に、近代的な法治国(Rechtsstaat)思想の成立と、第二に、行政制度(régime administratif)とりわけ行政裁判所の成立が指摘され、後者に着目して、それを行政国家(pay a régime administratif)と称して来た。⁽⁷⁾しかし、現在の日本国憲法は、旧憲法下の行政裁判所を廃止しているから(憲法七六条二項)、司法国家(Justizstaat)を志向していることは明らかであり、その意味では、この憲法上の原則の貫徹は、現代行政法を再検討する場合の大きな指標となることは明らかである。⁽⁸⁾しかし、この観点からの行政法理論の再検討は、多くの難問をかかえている。その中で、もっとも重要な問題は、わが国の行政法が、もともと行政国家を前提とした行政行為論を中心に構築されている以上、行政裁判所の廃止といった制度的側面の解体だけでは不十分であって、そのよって立つ基礎理論にまで立ちもどって再検討しなければならないことにある。⁽⁹⁾その場合われわれが注目しなければならないことは、行政制度を有しない、すなわち司法国家であるアメリカやイギリスにおいて、二〇世紀初頭以来、大陸法的行政法とは系譜からいっても内容からいっても全く異なる独自の行政法が成立し、その結果、行政制度を前提としない行政法が存在

しうるものが明らかとなったことである。

そこで、本稿では、「司法国家」アメリカにおける行政法の歴史的構造を明らかにする前提作業として、その濫觴期と思われる一八九〇年代から一九〇〇年代初頭において鉄道事業規制という形態をとって行なわれていた法現象を検討しようとするものである。¹⁰⁾

三、ここで対象としたのは、鉄道事業規制であるが、とくに鉄道事業をとりあげた理由は、第一に、アメリカにおいて国家権力がはじめて産業規制を行なうようになったのが鉄道事業であったからであり、¹¹⁾第二に、その規制主体として鉄道委員会が設立され、その機能を中心にして、アメリカ行政法が成立したといわれるからである。¹²⁾

つぎに、本稿においては、州による鉄道事業規制をその対象にしている。もともと鉄道事業が州際的性格を強くもっていることを考えるならば、連邦による鉄道事業規制も、当然その対象としなければならない。しかし、連邦による鉄道事業規制は、それだけで別個の論稿となり得るほどの大きな問題であるので別稿を予定し、ここでは割愛したとこと、州による鉄道規制は、連邦のそれよりも約二〇年も早く出現し、その意味で、まず最初に取り上げられるべきものと考えたからに他ならない。

また、ここで対象とする時期は、一八九〇年代から一九〇〇年代である。この時期をとくに取り上げた理由は、第一に、一八九〇～一九〇二年の時期が、アメリカにおける独占形成史上重要な時期であり、金融資本が確立展開し、アメリカ資本主義の構造が大きく変化した時期¹³⁾だからであり、第二に、その結果各種の行政委員会が設けられて国家権力による産業規制という新しい法現象が出現しはじめた時期と考えられるからである。¹⁴⁾

四、つぎに、この時期の公共企業規制の法構造を検討する場合の基本的視角についてのべなければならぬ。それには色々な方法・視角があると考えられるが、いかなる視角から対象にアプローチするかの問題は、結局、われわれがこの時期の鉄道規制の法構造を研究することによって、いかなる問題を追求するかという問題意識によって異つてくるであろう。したがって、ここでわたくしが問題とするのは、金融資本成立期における州による鉄道規制として現われる法現象を分析することをおして、アメリカ行政法の歴史的な性格(濫觴的形態)の一端を明らかにすることであるから、その目的にふさわしい視角は何かということである。このような目的にてらして、ここでとられる視角は、鉄道事業をめぐる基本的矛盾を措定し、この矛盾が、鉄道事業規制の法現象の展開の規定的要因として働くとの認識にもとづいている。しからば鉄道事業をめぐる基本的矛盾とは何か。根本的には、資本主義の基本矛盾に規定されることはいふまでもない。だが公企業としての鉄道事業の基本矛盾は、企業形態をとる以上一般的には、企業一般の基本矛盾、すなわち大島教授のいわれるところの経営生産力と経営生産関係の矛盾に規定され、さらに、公企業の経営生産関係の特殊性、すなわち公的所有関係からくる一般私企業にはみられない特殊性、および公共目的からくる公共性が、経営生産関係を特殊的に規定する⁽⁴⁾。しかし、アメリカの場合のように鉄道事業が私有私営を原則とする場合には、経営生産関係の特殊性はその公的所有関係にあるのではなく、その存立目的の公共性(一般企業もある側面では公的性格を有するから公企業の公的性格とは相対的な差しかないとの考え方もあり得ようが、しかし公企業の公的性格は、一般企業のそれとは、異質なものである)にあるといえよう。したがって、公共企業としての鉄道事業の基本矛盾は、大島教授が正しく指摘されるように、「大規模な高度の総合技術的性格をおびた経営生産力と資本主義的規定を

うけながら総合社会的・公的性格をおびた経営生産関係との矛盾」にあるといえよう。そして、この基本矛盾は、具體的には、公共性と企業性（資本中心主義）、経営における民主主義と能率主義などの矛盾として現象する。そこで小稿では、公企業をめぐる矛盾の体系を統一的に把握することは不可能であるから、さしあたり、公共性と企業性に焦点をあてて検討を進めたいと思う。

つぎにここで使われる公共性と企業性の概念は厳密な検討を必要とするが、ここでは当面、鉄道事業の用益の公共性から、公的規制が現われることに注目して、公的規制のねらいといった程度に理解し、企業性とは、営利性といった程度に理解して検討を進めたいと思う。

- (1) 石崎昭彦『アメリカ金融資本の成立』（一九六八）二〇五頁以下、下山暎二「資本主義経済と行政権」（渡辺洋三編『現代法と経済』現代法七一九六六）一〇〇頁以下。
- (2) 公法・私法のとらえ方については、渡辺洋三「現代財産法学の課題」内田・渡辺編『市民社会と私法』（一九六三）三頁以下、高柳信一「市民社会の行政法の問題」思想四九三号（一九六五）九頁以下。
- (3) 昨年来の公法学会・行政部会の特マは、この点をめぐってであった。詳しくは、公法研究三〇号（一九六八）、高柳信一「公法、行政行為、抗告訴訟」公法研究三一号（一九六九）一〇一頁以下。
- (4) 今村成和「現代の行政と行政法の理論」、室井力「現代行政と行政法の理論」いずれも公法研究三〇号（一九六八）一一六頁以下、一三五頁以下。
- (5) (6) 今村・前掲論文二二八頁以下。

- (7) 和田英夫『行政法』(一九六八)四二頁以下。
- (8) 雄川一郎「行政救済制度」『国家学会雑誌七一巻五号五二頁。鶴飼信成『行政法の歴史的展開』(一九五二)一九一頁以下。
- (9) この点に関しては、高柳信一教授を代表例として、多くの人々がその成果を公けにしている。しかし、一部の人々を除いて、伝統的行政法理論の再編成は、依然として旧来の行政行為論を中心としたその部分的修正にすぎず、憲法上の司法国家の理念を具体化するようなものは、多くはみられない。
- (10) 戦後、アメリカ行政法の研究は急速に進められ、鶴飼信成『行政法の歴史的展開』、橋本公亘『米國行政法研究』などのすぐれた業績がみられる。しかし、その大半が一九二〇年代のいわゆる行政法の確立期以後の研究であって、その形成過程初期のものは、ほとんどみられない。
- (11) (12) シェウォールツ『アメリカ行政法』(和田英夫訳 一九六一)一頁以下。
- E. Freund, "Historical Survey" The Growth of American Administrative Law. (St. Louis, 1923) pp. 9~.
- (13) 石崎・前掲書二〇八頁。
- (14) Ripley, W. Z., Railroads; Rates and Regulation (New York, 1913.) pp. 441~2.
- (15) 大島国雄『公企業の経営学』二三頁以下。
- (16) 大島・前掲書二八頁。
- (17) 詳しくは、大島・前掲書九〇頁以下。

二、鉄道会社に対する法人格附与の形式と営業の自由

一、鉄道会社の法人格の附与は、この時期においてはいかなる形式で行なわれていたのであろうか。それには、三つ

アメリカの金融資本成立期における州による鉄道事業規制の法構造

第1表

鉄道会社の法人格附与方法 (method of incorporation)	1890	1902
一般法 (general law) によって設立される州	38	41
特別立法 (special act) によって設立される州	7	4
いづれによる設立も認められている州	6	6

Interstate Commerce Commission: Railways in the United States in 1902, part IV: State Regulation of Railways. p. 23, 以下 ICC Report と略する。

のパターンがみられる。第一は、一般法 (general law) だけで行なわれる州、第二に、議会の制定する特別法 (special act) だけで行なわれる州、第三に、第一と第二のいずれでも行ない得る州である (第1表)。当時、最も一般的な形式は、第一のそれであり、それも主として一般会社法によって鉄道会社に法人格を附与する形式のものが多かった。⁽¹⁾ この一般会社法 (general incorporation law) には、四つの形式がみられる (第2表)。すなわち、第一の形式は、鉄道会社の設立が鉄道会社にだけ適用される法律のもとで法人格が附与されるものであり、第二の形式は、主として鉄道会社を対象として制定されているが、予備的にすべての会社に適用される規定をもつ法律のもとで法人格が附与される形式をとるものである。第三のそれは、すべての会社の設立に適用される一般法の下で設立される形式であり、第四の形式は、鉄道会社に適用する特別規定をもつ一般会社法の下で設立されるものである。⁽²⁾ しかし、第1表および第2表から明らかとなる傾向を指摘するならば、第一に、議会の特別法による鉄道会社の設立⁽¹⁾ いわゆる特許主義が、いっそう少くなり、一般法が多く採用されるようになったことであり、第二に、さらに鉄道会社だけを対象とする一般道鉄会社法 (general railroad law) による会社設立の原理さえ次第に放棄されるようになり、すべての会社に適用されるいわゆる一般会社法による法人格の附与が多くなって

第2表

鉄道会社に対する法人格附与の根拠法	1890	1902
一般鉄道法 (general railroad law) (1)	23	21
全法人に適用される予備的規定をもつ鉄道法 (railroad law with preliminary provisions for all corporations) (2)	7	8
一般会社法 (general corporation law) (3)	10	11
鉄道に関する特別規定をもつ一般会社法 (general corporation law with special provisions for railroads) (4)	4	5

ICC Report p. 24,

- (注) (1) Alabama, Arizona, Arkansas, Connecticut, Georgia, Illinois, Indiana, Maine, Massachusetts, Michigan, Mississippi, Nebraska, Nevada, New Hampshire, New Jersey, North Carolina, North Dakota, Pennsylvania, Texas, Utah, Vermont,
 (2) Delaware, Kentucky, Maryland, Missouri, Oklahoma, South Dakota, West Virginia, Wisconsin,
 (3) Iowa, Kansas, New York, Oregon, Tennessee, Wyoming,
 (4) California, Colorado, Florida, Idaho, Washington,
 Meyer, B. H., Railway Legislation in the United States, pp. 117~。

きた。例えば、従来、議会による特別法によって鉄道会社の設立を行なってきたヴァーバニア州においては、新州憲法によって、一九〇三年四月一日以降鉄道会社の設立は、一般法によって行なうことを宣言して、特許主義を廃止し、準則主義の採用を明らかにしている。その他、特別法による会社の設立を州憲法で禁止している州は、二一州⁽³⁾もみられるのに対して、カンサス州は、特許状による会社設立を認めているがこれは例外である。⁽⁴⁾

二、アメリカにおいては、株式会社制度が早い時期に導入され、アメリカ資本主義発展の大きな推進力となったのであるが、株式会社が大なる機能を果たす得るためには、思想的には近代的自由の確立、とりわけ営業の自由の保障が確立されなければならないこととはあらためて述べるまでもないことである。この営業の自由の保障の株式会社制度への反映の一つ

が、準則主義と有限責任主義の確立であることも明らかであろう。このような準則主義は、一八一一年のニュー・ヨーク州における「産業を目的とする会社設立に関する法律」(Act Relative to Incorporation for Manufacturing Purposes)を起点として、一八一七年のコネチカット州、一八二九年のマサチューセッツ州と採用され、ほぼ一八三〇年代には、各州で一般化したといえる。しかも一八一七年のコネチカット州を皮切に、一八二九年にマサチューセッツ州において、有限責任主義が確立し、一八三〇年代には、各州でほぼ一般的となった。このことは、アメリカにおいて、産業資本主義が確立したといわれる一八四〇～五〇年代には、早くも準則主義と有限責任主義が確立していたことを意味する。⁽⁵⁾しかし、いわゆるパブリック・ユティリティの領域においては、一八六〇年代までは、議会の特別立法によって法人が設立されるのが大半であった。その後、一八七〇年代のグレンジャー立法を契機として、鉄道会社設立を対象とする一般法や鉄道委員会が増加するようになり、ようやく、一八八〇～九〇年代以降その大半が一般鉄道法の如き一般法で規定されるようになったのである。これは、公共性をもつ事業を対象とする法人であっても、原則として、すべて営業の自由の対象となしうることになったこと、換言すれば、準則主義がパブリック・ユティリティの領域にまで拡大し、一般化しつつあることを意味する。⁽⁶⁾このことは、アメリカの州による産業規制は、原則として、あらゆる領域における営業の自由を保障した上で、その企業の公共的性格の度合によって規制してゆく、いわゆるポリス・パワー(police power)の進展と表裏をなしていることを意味しよう。

三、しかし、鉄道会社設立が準則主義になったからといっても、一定の要件を備えれば、それだけで必ず営業が許されるものではないところに公共企業の特長性があるといつてよいであろう。というのは、鉄道会社が営業を行なうに

は、主として州が発行する「公共の便宜および必要に関する証明書」(certificates of public convenience and necessity)を必要とするからである。この証明書は、その地域に鉄道建設が必要であるかどうかを証明し、その必要性があれば、一つの会社が一定の路線を独占することを許容し、その路線に関して別の会社が営業を行なうことは通常は許されない。このような点を考えるならば、鉄道事業における準則主義は、便宜必要証明書によって一定の制約を受け、独占形成の契機を与えられている特殊な性格をもっていることに注意を要する(それは勿論自然的独占の性格からくるものであろう)。

次に、この準則主義にもとづいて設立された鉄道事業は、この時期になると後述するように差別取扱やプール、トラストなどによる弊害をもたらすようになり、その結果自由競争による賃率の決定ではなく、国家(州)の規制による賃率決定が広く行なわれるようになってきた。これは、当時の鉄道事業規制が自由競争を基調としながらも、無制限的競争ではなく、制限的競争すなわち独占に伴う弊害を規制を通じて除去していこうとするものであったことを意味する。⁷⁾これで明らかのように、鉄道会社の企業性の前提となる営業の自由は保障され、本来公共性保護のために案出された便宜必要証書によって、逆に企業性を高めるために必然的な独占の契機が与えられ、独占のもたらす弊害除去を公行政が行なうというのが当時の鉄道と公行政との基本的関係であった。

- (一) Interstate Commerce Commission Report: Railways in the United States in 1902, Part IV State Regulation of Railways (Washington, 1903) (以下 ICC Report と略す) pp. 22-23, Illinois Public Utilities Commission Report Part I (Illinois, 1904) pp. 41~46.

アメリカの金融資本成立期における州による鉄道事業規制の法構造

- (2) ICC Report p. 24. この四つのパターンは、各州の産業構造の差異にもとづくものである。すなわち、第一のそれは、株式会社形態をとっている産業が、主として鉄道事業である州を意味するのに対して、第三、第四のパターンは、それだけ多くの業種が株式会社形態をとるようになってきた州を意味するからである。
- (3) Meyer, B. H., は、この当時、多くの州が「慈善的あるいは教育的、または一定のその他の目的の爲を除いて、いかなる特別の特許状も与えらるべきでない」と(“no special charters shall be granted, except for charitable, educational, and certain other purposes”)と規定した趣旨の規定を州憲法上に規定して、Meyer, B. H., Railway Legislation in the United States (New York, 1903) p. 100. 特許主義を州憲法で禁止しているのは、アーカンソー、カリフォルニア、コロラド、テラウエア、フロリダ、イリノイ、アイダオ、インディアナ、アイオワ、ルイジアナ、メリーランド、ミシガン、ミネソタ、ミズリー、ニューヨーク、ノース・カロライナ、サウス・カロライナ、ユタ、ウェスト・ヴァージニア、ウイスマコンシン、ワイオミングの二一州である。
- (4) Meyer. *ibid.*, p. 108.
- (5) 長浜洋一「アメリカ会社法発達史」海外商事法務 No. 四六(一九六六・四)一六頁以下。Dodd, E. M., American Business Corporations Until 1860 (Massachusetts, 1954) pp. 9, 66, 84-93.
- (6) Meyer は、「railway transportation is a competitive industry」とあるところ、しかも、それは、裁判所においても確認されてきたと述べている。Meyer *op. cit.*, p. 197.
- (7) 石井彰次郎『鉄道における独占と統合』一六三頁。

三、金融資本成立期の鉄道問題

— 独占形成と反独占運動 —

一、鉄道問題は、一言で表現するならば、所有の私的性格（企業性）と企業の公共的性格（公共性）の矛盾にあるといえる。この二つの矛盾をめぐって、資本の側は、いかにして企業性を高めるか（すなわちいかにして独占化するか）に専念するのに対して、農民・中小業者・労働者（公共性のトレーガー）は、その公共性を主張して、それに対抗する運動（反独占運動）を組織化する。そこでつぎに、鉄道の独占形成とそれに対抗する反独占運動をみてみよう。

南北戦争直後の鉄道建設ブームは、⁽¹⁾ 鉄道会社の過大な設備投資と信用の膨張をもたらし、一八七三年のパニックの大きな原因をなす結果となった。その端的な例が the Northern Pacific Railway の債券発行引受銀行であった Jay Cooke & co. 銀行の破産であった。この一八七三年の恐慌によって、鉄道会社は、資力を有する会社とあまり資力のない会社との破滅的な競争が展開されることとなった。すなわち資力のない会社は、貨物の獲得に必死となるあまり、採算を無視した低賃率で運送を行なうこととなり、その結果鉄道運賃相場が下落し、鉄道界に大恐慌をもたらし、資力のある鉄道会社もその影響を受けることとなった。このような破滅的な競争を打開するため鉄道事業者達は、一八七四年サラトガに会しコンピネーションの結成を協議したが、利害が錯綜して結論を得るに至らなかった。かくして、鉄道会社間の競争は、依然として存続し、差別取扱やリベートによる貨物の獲得が行なわれ、それをとおして独占形成が進められる一方、領域分割協定や賃率協定、プール協定などがこの時期前半の競争回避のための一般的手段となった。次にこの時期前半の競争回避（独占形成）の一般的手段の一つであった差別取扱とプールについてみてみよう。

差別取扱には、人的差別取扱 (personal discrimination) と地域的差別取扱 (local discrimination) がある。⁽²⁾ 人

による差別取扱というのは、鉄道が、特定の人物または会社と結託して、料金や輸送上の特恵を与え、それによって独占を形成させ、逆に、その鉄道は、その人物や会社の貨物を一手に引き受けることを通して双方が独占を形成する形式をとるものである。一九〇二年にテキサス州のガルベストン (Galveston) で実際に起った有名な例を紹介しておこう。港町ガルベストンに入ってくる鉄道貨物は、すべて輸用のものであったが、そこにある波止場の施設は、二つの会社が有しているものしかなかった。その一つが Southern Pacific Terminal Co. であった。当時、ハンドレッドウェイト (hundredweight) あたりの統一料金は、一セントであったから、ここで輸送業を営んでいた人々は、この統一料金を支払い、しかも、倉庫や波止場の施設を公平に使用していた。しかし、Southern Pacific Terminal Co. は、ひそかに一人の業者を特別優遇していた。すなわち、料金を〇・七五セントにするとともに、当時の相場は一年あたり三〇、〇〇〇ドルはする倉庫料を一五、〇〇〇ドルとし、倉庫も自由に使わせていた。その結果、この業者は、営業をはじめてまだ一〇年にもならないのに、ガルベストン一の大業者にのしあがり、逆に他の業者は、衰退する一方であった。そして、その業者が独占するのに応じて、この業者の貨物は、この鉄道会社が一手に引受けるようになり、この鉄道会社も独占を形成することができたのであった。このように、人的差別取扱の基本的性格は、特定の業者を独占させ、自らも独占的地位を獲得することにあつた。^(a)

これに対して地域的差別取扱とはいかなるものであろうか。それは、長短距離輸送 (long and short haul) と関係する。すなわち、当時の鉄道運賃の決め方は、基本的には距離が基準となつて決められていたが、しかし、中には、輸送する貨物の製産高や需要などで大きく左右される場合があつた。したがつて、距離が遠くても、貨物が豊

富にあれば、距離が近くても貨物が少なく採算上困難な地域よりも運賃を安くすることが可能であり、したがって、同一路線にある地域でも、近い地域の方が料金が高く遠方の地域の方が安い場合も多くみられたのである。このような料金決定をめぐって、特定の地域や特定の地域の産業と鉄道が結びついて、特別料金を形成し、したがって、特定の地域の産業はますます振興して独占的になるのに対して、他の地域の産業は、衰退するという結果が生じてきたのである。

このような差別取扱による独占形成の最も代表的な例は、スタンダード石油会社の場合であった。⁽⁵⁾ 本来石油事業において、運送費は大きな比重をもつものであり、運送費の削減は会社の利潤率を大きく左右するものであるが、スタンダード石油会社は、鉄道会社の破滅的な競争を巧みに利用して、特別扱いの賃率を獲得し有利な経営を行なうことができた。その方法は次のようなものであった。Cleveland における石油業者がニュー・ヨークへ石油を輸送する場合、五大湖やエリー運河による海上輸送と二つの鉄道 (the New York Central, the Erie Railway) による陸上輸送との二つの方法があった。そこでスタンダード石油会社は、海上輸送と陸上輸送および二つの鉄道間の競争をたくみに利用して、特別の低賃率を獲得することができ大きな独占企業となることができたのである。一方、スタンダード石油会社に特別の優遇措置を与えたニュー・ヨーク・セントラル鉄道は、スタンダード石油会社の石油輸送を一手に引受けることによって、やはりその地域における独占的な鉄道会社となることができたのであった。

つぎに、当時独占形成のもう一つの一般的形態であったプール (Pool) についてふれておこう。プールとは、各独立企業間における生産や収益の分配等に関する協定 (agreement) であるが、より広義な意味では、市場独占を目的とす

る独立企業間の協定であつて、協定違反については、当事者間で一定の制裁を加えるものである。⁽⁶⁾ プールは当時の独占形成の代表的形態で、一八七五年頃から一八九五年ないしは一九〇〇年頃最盛を極めた。その代表的例は、シカゴ・オマハ間鉄道プール（一八七〇年）、トランク・ライン協会（the Trunk Line Association）によるプール（一八七七年）、南部鉄道協会（the Southern Railway Association）によるプール（一八八六年）などであり、リップレイによれば、一八八六年までには、アメリカ合衆国の全域がプールでおおわれていたと指摘している。⁽⁷⁾ これらのプールのねらいは、第一に、同業者間の料金ダンピングを防止し、第二に、競争鉄道会社建設の阻止、第三に、乗客や貨物のうばいあい防止などにあつた。一八七四年のウィンドム委員会（the Windom Committee）の報告書は、鉄道料金問題の原因が、独占市場形成にあるとし、その対策として、自由競争を促進すること以外考えられないと指摘している。⁽⁸⁾ さらに、一八八六年のキユロム委員会（the Culom Committee）は、一八八六年末までの鉄道事業の問題は、人や地域、あるいは産業による不当な差別取扱とプールなどによる独占市場の形成にあると指摘している。⁽⁹⁾

この時期の差別取扱による独占形成は、相互の不信感と無節操をもたらし、他方プールによる協定は、独立企業間の信頼を前提とした不安定（shaky）なものにすぎなかつたから、裏ではつねにプール協定の有効期間終了後の競争に備えていろいろな確執が行なわれた。このような経験から鉄道経営者達は、いかにしたら競争を回避することができるかということに日夜腐心していた。彼らがこのような破滅的な競争を人為的に回避する方法は、結合することであり、それも協定のような不安定なものでなく一体化した結合を樹立すること、すなわちトラスト形成であることに気がつくのにそれほど時間は必要としなかつた。かくして、一八九〇年代を境にして、トラストという新らしい結合

第3表

鉄道グループ名	1897年	1903年		
	マイル数	マイル数	構成会社数	株式社債 (百万ドル)
Vanderbilt グループ	11.909	21.888	132	1.169
Pennsylvania グループ	8.977	19.300	280	1.822
Morgan グループ	15.173	47.206	225	2.265
Gould-Rockefeller グループ	10.858	28.157	109	1.369
Harrman-Kuhn Loeb グループ	9.916	22.943	85	1.321
Moore グループ	—	25.092	91	1.070
合計	61.833	146.586	992	9.017
独立諸線	122.595	39.500	……	2.983
アメリカ全体	184.428	204.086	……	12.000
アメリカ全体に占める六大グループの比率	33.6%	80.3%	……	75.0%

石崎昭彦『アメリカ金融資本の成立』p. 206。

形態によって、銀行を中心にした融合が進行し、アメリカ型の金融資本が成立することとなった。^{四〇} 例えば、この時期の投資銀行を中心にした独占体の形成は、鉱工業部門において、一八八二～一八七七年の間の合同新設会社は八九社にすぎないが、一八九八～一九〇三年の間には、三倍にあたる二六九社が合同によって設立されたことはその顕著な例であろう。^{四一}

鉄道業においても、第3表から明らかとなり、一八九〇年代から一九〇〇年初頭には、鉄道証券発行総額の七五%を占め、鉄道営業距離二〇万四〇〇〇マイルのうちの八〇%を支配する六大グループが形成されたのである。^{四二} この鉄道事業における独占形成は、独占利潤を獲得せんとして、主として投資銀行と大鉄道資本家との協力によって行なわれた。すなわち、前示した表から明らかなように、鉄道業の独占形成は、他の産業界と同じように、モルガン・グループ、ヴァンダビルト・グループ、ハリマン・ロビンソン・グループ、ムーア兄弟・グループなどのような投資銀行と大鉄道資本との結合によって行な

アメリカの金融資本成立期における州による鉄道事業規制の法構造

われたのである。このような鉄道事業の独占形成が、投資銀行との結合によって行なわれたのは、鉄道事業が、その創立の頭初から大株式会社形態によって行なわれ、それが必然的に、投資銀行との結びつきをもっていたからであった。これらの独占形成は、重工業部門と鉄道業部門において、ほぼ同時期に行なわれたのであるが、重工業部門における独占形成は、必然的に鉄道業部門における独占形成を促し、逆に、鉄道部門における独占形成も他の産業界における独占形成を促進させる、という相互関係をもっていた。それは、比較的巨額の輸送費を必要とする産業においては、それに対する対応策として独占体が形成されるし、逆にこれらの独占体が得た利潤を鉄道に投資して、鉄道支配に進出するという関係が存在していたからである。例えば、スタンダード石油トラストの大資本家ロックフェラーが、グールド・ロックフェラー鉄道グループを形成して、鉄道支配に進出しているのは、その代表例である。

二、このような鉄道の独占形成に対して、反独占運動を最初に自覚的に組織したのは、農民・中小業者であった。すなわち一八七〇年初頭の恐慌は、農産物価格を大きく下落させるとともに、鉄道輸送における特定企業の優遇措置は、農民・中小業者に不利益な差別取扱をもたらし、大きな憤激のもととなっていた。更に、当時多くの農民達は、鉄道建設ブームに影響されて、農場を抵当にして資金を作り、鉄道債券を買っていたが、鉄道間の破滅的競争によってたらされた投機相場の下落は、彼らの反鉄道、反独占感情をますますつのらせることとなった。たとえば、一八七三年の全国農業会議においては、国家による鉄道規制の要請の緊急決議が行なわれるとともに、イリノイやアイオワなどの農民組合は、いかなる会社であろうと事業者であろうと、民衆を犠牲にするような経営を行なうものに対しては、断乎反対する旨の声明を発表している。⁴⁴このような農民・中小業者の反独占運動がグレンジャー運動である

が、この運動を契機にして成立したのが州における鉄道規制立法であり、一八八七年の連邦による州際通商法であった。また、一八七三年の恐慌は、一般企業や鉄道など多くの企業を破産させ、労働者の解雇や賃金の切下げが行なわれ、これを契機として、アメリカ労働運動史上忘れることのできない一八七七年の大鉄道ストライキへと発展していった。⁽⁴⁴⁾ この鉄道ストライキは、農民達の反独占運動と直接には結びつかなかったが、しかし鉄道の破滅的競争回避と独占形成による弊害除去の対策として公権力の介入を主張していたことなどから判断するならば、その底流においては共通した思想（＝反独占）をもっていたということができよう。⁽⁴⁵⁾

その後一八八〇年代になると労働者・農民・中小業者の改革運動は進展したが、しかし、一八八〇年代後半から一九〇〇年代にかけてのアメリカ資本主義が大きく構造変化（独占段階への移行）する時期にあつては、弱小労働組合はこれと対決して崩壊し、労農統一戦線も、全国組合労働党結成が企画されながらも挫折した例が端的に示すように必ずしも成功しなかった。⁽⁴⁶⁾ それは、農民や労働組合の指導者達が、国家権力と独占資本の結合した支配関係（階級関係）を正しく評価できず、当時の代表的社会主義者といわれるドレオンでさえもトラストによる独占形成を進歩的傾向とみなし、当時の農民をはじめとする国民大多數の反独占感情によって全国的反独占戦線の形成のきざしがあったにもかかわらず無視する結果となつたのである。⁽⁴⁷⁾ ただ、労働者や農民達の改革運動を契機として結成された人民党は一八九二年の綱領において、「鉄道会社が人民の支配に服するか、それとも逆に人民が鉄道会社の支配に服するかを決定する時期が到来した」と指摘し、鉄道の国有化を主張したが、全国的な支持を得られるほどの力量はもっていなかった。

このように反独占感情は、農民・労働者間に広く見られ、したがって、独占規制に対して一定の影響を与えたことは否定できないが、しかし、それと同時に鉄道事業規制の運動が、石油業者や商業資本家、さらには鉄道事業家といった資本の側からも推進されたことは、当時の反独占運動の基本的性格を理解する上で注目に値する。¹⁹⁾ これら資本の側からの鉄道規制の運動は、この当時の鉄道問題が、鉄道対農民・労働者という側面だけではなくて、資本内部の矛盾関係を示すものであるが、資本内部においてもそのねらいはそれぞれ異なっていた。石油事業者の場合、スタンダード石油の例にみられるように差別取扱による独占形成に反感をもつことに由来するが、さらに、そのような差別取扱契約は、秘密裡に行なわれるために実態がつかめず、同業者間の協定などでは阻止することが不可能であったから、議会に調査を要求するとともに公的規制の必要性を痛感したからであった。商業資本家の場合は、石油業者と同様に差別取扱に対する憤激も有していたが、直接的には鉄道間協定が自らにとって不利となることが明らかとなったからであった。また鉄道会社の場合、当時の破滅的競争の回避手段として、協定やプールでは必ずしも十分なものではななく、国家による規制即ち独占擁護（企業性の追求）を求めるところにそのねらいがあった。この資本の側からの鉄道規制の運動は、換言すれば、個別資本間の矛盾を総資本的観点から解決せんとするものであったといえることができる。したがってこの時期の鉄道規制は、その公共性の側面からの規制も進められたが、基本的には、その企業性擁護のための規制という側面の方が強かったといえるであらう。

(1) 南北戦争以後から一八九〇年代までの鉄道の経済的意義の詳細については、佐々木隆雄「南北戦争以後のアメリカ鉄道建設とその経済的意義」(一)社会科学研究所一八卷五、六号。

- (2) Ripley, *Railroads Rates and Regulation*, chapter VI. personal discrimination (pp. 185—214), 卷の34 chapter VII. local discrimination (pp. 215—264)。
- (3) Ripley, *op. cit.*, p. 186.
Ripley の上の文章の如く「The keynote of discrimination is the creation of monopoly that a profitable partnership between the shipper and railroad results.」を指摘して居るが、Ripley, *op. cit.*, p. 189.
- (4) Ripley はこの中で、図表その他グラフなどを使用して、地域の差別取扱に言及して居るが、ここで述べるのは、最も単純化したパターンである。Ripley *op. cit.*, pp. 251—263.
- (5) 石井・前掲書六三頁。
- (6) 川添利起『米國における反トラスト法の研究』(司法研究報告第一輯五号 一九四九年)一六頁。
- (7) 川添・前掲書一六頁、Ripley, *op. cit.*, pp. 444—448, 公正取引委員会事務局編『アメリカにおける反トラスト法六十年史』九頁以下。
- (8) Ripley *op. cit.*, p. 446.
- (9) *Ibid.*, p. 444. なお当時一般市民や法律家達が、monopoly に対して、強い反感をもっていたことは、広く知られた事実である。Letwin, W., *Law and Economic Policy in America* (New York, 3d ed., 1965) pp. 54—84.
- (10) この点に関しては、石崎昭彦『アメリカ金融資本の成立』(第三版一九六八年)二〇五頁以下、下山暎二「資本主義と経済」(渡辺洋三編『現代法と経済』現代法7、一九六六年)一〇二頁。
- (11) 石崎・前掲書二〇七頁、川添・前掲書二七頁にも会社合同数の推移が示されている。Kross, H. E. は、アメリカの歴史の中で会社合同の大きな波は三回あり、その第一は、一八九八—一九〇六年であるとし、その時期には、製造業や鉱工業部門アメリカの金融資本成立期における州による鉄道事業規制の法構造

を一括すると三、二〇〇以上の合同が行なわれたと指摘している。Kross, H. E., *American Economic Development* (New Jersey, 1966 2nd ed.), pp. 170—171.

- (12) 石崎・前掲書二〇六頁。
- (13) Ripley, op. cit., pp. 410—418.
- (14) 川田寿『アメリカ労働運動史』(上) 三三一頁以下、Eggert, G. G., *Railroad Labour Disputes* (Michigan, 1967) pp. 81—

- (15) その結果成立したのが「使用主と労働者との間の契約を規制する法律」であり、また「(労働)調停法」であった。
- (16) 川田・前掲書三三三頁。
- (17) W・Z・フォスター(合衆国共産党史刊行委員会訳)『アメリカ合衆国共産党史』(上) 九三頁以下。
- (18) 竜口・鶴見・鶴飼共訳『アメリカ社会文化史』(下) 一六七頁、フォスター・前掲書一〇四頁以下。
- (19) 以下は、石井彰次郎『アメリカ鉄道論』およびRipley, op. cit.,による。

四、鉄道事業規制の法構造

これまでみてきたような差別取扱やプール、トラストなどによる独占価格や独占体の形成に対して、いかなる公的規制が行なわれたのであろうか。規制主体としての鉄道委員会の性格、その規制権限、規制権限の法的性格などを中心に検討してみよう。

- (一) 規制主体 この時期における鉄道事業の規制の主体は、議会から鉄道委員会に移行しつつあることを指摘するこ

第4表

委員会を設置している州
Alabama (1881), Arkansas (1899), California (1876)
Colorado (1885), Connecticut (1853), Florida (1887)
Georgia (1879), Illinois (1871), Iowa (1878)
Kansas (1883), Kentucky (1880), Maine (1858)
Louisiana (1898), Massachusetts (1867), Michigan (1873)
Minnesota (1871), Mississippi (1884), Missouri (1875)
New Hampshire (1844), New York (1855), North Carolina (1891)
North Dakota (1885), Ohio (1867), Rhode Island (1844)
South Carolina (1878), South Dakota (1885), Tennessee (1883)
Texas (1891), Vermont (1855), Virginia (1877), Wisconsin (1874)

ICC Report p. 46 および Meyer, op. cit., pp. 170~より作成。

とができる。第4表から明らかかとおり、すでに鉄道委員会を設置して、委員会による鉄道規制を開始している州が三一州もあって、鉄道事業に対する規制を行政委員会によって行なおうとするのが、この時期の一般的な趨勢である。これまでの鉄道事業の規制は、一般的には議会による営業特許の交付を媒介にして行なわれ、特定の事項、例えば鉄道料金などについては、議会による最高料金法 (maximum rate law) を制定して規制してきた。しかし、この時期になると、料金問題も含めて広く鉄道問題を鉄道委員会に委ねて規制を加えていくという方式へ移行してきたといえる。

(二) 鉄道委員会の性格、この時期の鉄道委員会の特徴は、「強い」鉄道委員会が増加したことである。鉄道委員会の「強い」(strong)「弱い」(weak)の区別は、鉄道料金制定権 (rate making power) を有するか否かによるのであるが、一八九〇年には鉄道委員会二八中一五の委員会が、鉄道料金制定権を有し、残る一三の委員会は、有していなかったのに対して、一二年後の一九〇二年には、三〇の鉄道委員会中二〇の委員会が料金制定権を有するいわゆる strong commission であった(第5表)。ここで注意を要するのは、weak commission が主として、オハイオ、ミシガン、ウィスコンシン

第5表

	州名	
鉄道委員会が 鉄道料金 (rate)に関し て何らかの権 限 (powers) をもっている 州	Alabama, Arkansas, California, Florida, Georgia, Illinois, Iowa, Kansas, Louisiana, Maine, Minesota Mississippi, Missouri, New Hampshire, North Car- olina, North Dakota, South Carolina, South Dako- ta, Tennessee, Texas,	20 州
鉄道委員会が 鉄道料金に関 して何ら権限 をもっていな い州	Arizona, Colorado, Conneticut, Kentucky, Massac- husetts, Michigan, Nebraska, New York, Ohio, Oregon, Rhode Island, Vermont, Virginia, Wiscon- sin	14 州

ICC Report p. 34~, Meyer, op. cit., pp. 170~186.

アメリカの金融資本成立期における州による鉄道事業規制の法構造

一七八

といった東北部の諸州を中心にして分布しているのに対して、strong commission は、中西部から西部にかけての諸州と南部諸州にかけて散在していることである。⁽²⁾ これは、当時のアメリカ資本主義の構造にもとづいて、鉄道事業の役割が、東部の先進工業地帯の工業製品を西部および南部へ運搬することと、逆に南部や西部の原料や農産物を東部に運搬することとあり、したがって、鉄道をめぐる諸問題、とりわけ料金問題がこの地域に集中して派生してくる結果、必然的に strong commission がこの地域に設立されるようになる理由があったのである。⁽³⁾ 次に、これまで鉄道以外のパブリック・ユティリティの監督は、主として、州議会の権限で行なわれてきたのであるが、委員会による規制の発展につれて、次第に、鉄道委員会に移譲されるようになってきたことを指摘することができる(第6表)。このことは、各種の産業の発展につれて生じてくる産業規制をめぐる問題が、議会の立法による規制と裁判所による事後的救済では、十分対応できず、それに代って、臨機応変に事態に対応できる委員会形式の監督規制が

第6表

Supervision of commiss- ion extended in—— 委員会の監督権限の拡大し た年	Over street railways. 市街電車に対し て	Over steam- boat compa- nies. 蒸気船会社に対 して	Over express companies. 急行会社に対し て	Over telegra- ph compari- es 電信会社に対し て	Over telephone companies 電話会社に対し て	Over tra- nsportation companies, fast freight companies, etc., 急行貨物 会社等に対して	Over railroad bridge comp- anies 鉄道橋梁会社に 対して	Over railroad tunnel companies 鉄道トンネル会 社に対して
1890.....	4	2	5	4	1	3	4	1
1891.....	.....	.....	2	1	.....	.....	.....	.....
1892.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
1893.....	2	.....	1	1	.....	.....	.....	.....
1894.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
1895.....	1	.....	1	.....	.....	.....	.....	.....
1896.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
1897.....	2	1	3	2	2	2	1	.....
1898.....	1,-1(1)	1	2,-1(2)	2	1	-1(2)	-1(2)	.....
1899.....	-1(3)	1,-1(3)	1,-1(3)	-1(3)	-1(3)	.....	.....	.....
1900.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
1901.....	.....	.....	1,-1(4)	1,-1(4)	-1(4)	.....	.....	.....
1902.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
total, 1902	8	4	13	8	2	5	5	1
Increase, 1890-1902	4	2	8	4	1	2	1	0

(1) ノーエソ州委員会の廃止による。(2) カンサス州委員会の廃止による。(3) ノース・カロライナ州委員会の廃止による。
 (4) ネブラスカ州委員会の廃止による。ICC Report p. 15.

アメリカの金融資本成立期における州による鉄道事業規制の法構造

広く行なわれるようになり、この時期になると行政委員会方式がほぼ確立してきたということが云えよう。

(三) 鉄道委員会の権限⁽⁴⁾

委員会の権限は、各州によって多少の相違はあるが、料金規制、その他規制法侵犯(差別取扱、プール禁止違反など)の摘発、苦情の聴取(hear and investigate complaints)、事件の審理(try case)、証人の召喚や取調(summon and examine witness)、帳票類の作成請求(require the production of books and papers)、事実認定あるいは裁決、または勧告(make findings or decisions or recommendation)、規則制定(rule-making)などの権限を有している。また、注意を要するのは、一二の州において、証人召喚状(subpoena)を発行したり、委員会の開く「法廷」に対する法廷侮辱罪(contempt of court)を定める権限などが与えられていることである。⁽⁵⁾これらの権限の中で重要なのは、料金規制権と差別取扱やプールによる独占形成に対する規制権である。

(イ) 料金規制権

まず、注意を要するのは、六州⁽⁶⁾においては、州憲法によって、鉄道料金規制を義務づけていることである。従来の鉄道料金規制は、最高料金法のような法律を制定して行なうのが一般的であったけれども、この時期の特徴は、州憲法で料金規制を義務づけるとともに、前示の表から明らかのように、議会による立法的規制に代って、鉄道委員会の料金規制(制定)機能(rate-making function)が大きく拡大したことである。それは、強い委員会の増加によっても明らかである。

各州の鉄道委員会の料金制定機能には、二つの種類がみられる(第6表)。第一の形式は、料金制定を義務づけた

第7表

		州名	
鉄道委員会に料金表の制定を義務づけている州	乗客および貨物料金双方について	Alabama, Arkansas, California Florida, Georgia, Illinois, Louisiana, Mississippi, North Carolina North Dakota, South Carolina, South Dakota, Tennessee, Texas,	14州
鉄道委員会が必要とあれば料金表の制定を行うことのできる州	乗客および貨物料金について	Kentucky, Maine, Minnesota New Hampshire,	7州
	貨物料金のみ	Iowa, Kansas, Missouri	
料金表について何ら定めていない州		Arizona, Colorado, Connecticut, Massachusetts, Michigan, New York, Ohio, Oregon, Rhode Island, Vermont, Virginia, Wisconsin, Nebraska	13州

Meyer, B. H., Railway Legislation in the United States, p 51 以下を参照して作成。

アメリカの金融資本成立期における州による鉄道事業規制の法構造

れているものであり、第二の形式は、料金制定が任意に行ない得るものである。すなわち、「委員会は、州内の各鉄道に対して、合理的料金表を定めるものとす⁽⁷⁾」と規定するのが前者であるのに対して、後者は、各州によって表現は多様であるが、「委員会は苦情にもとづくか、あるいは、委員会自らの意図にもとづいて、鉄道(会社)によって課せられているいかなる料金も調査することができ／＼(その結果によって)その料金を変更することを鉄道に要請する命令を下すことができ／＼そして、時々その命令を変更することができ⁽⁸⁾」と規定し、必ずしも事前に、鉄道委員会が料金を定めることは要求されていない⁽⁹⁾。この二つの形式のうち第一の形式がより一般的なものであった⁽¹⁰⁾。

このような鉄道委員会の適正かつ合理的料金規制の機能は、いかなる役割を果たしたのであるうか。それは、勿論、農民・中小業者および労働者の鉄道会社の

企業性本位の経営に対する憤激にもとづくことは、否定できないが、しかし、反面、当時鉄道会社の存立をおびやかしていた破壊的な競争を回避するための、「社会的総資本の立場に立つ国家の、本能的鉄道資本擁護政策の一環を形成する」役割も大きく果していた。そして、この時期には、反独占運動の停滞なども影響して後者の機能がより基本的（公共性よりも企業性が優位していた）であったといえよう。たとえば、当時のマサチューセッツ州鉄道委員会の料金をめぐる聴問などにおいては、民衆からの高料金に対する苦情が申立てられても、鉄道会社の投下資本の大きさや物価の上昇などを理由として、それが容れられるのは例外的であって、殆んど改善されなかった。したがって、ここでの鉄道委員会の役割は、独占規制の役割よりは、独占擁護的役割を果すこととなっていた。それは、メイヤーがいみじくも指摘するとおり、委員会の役割は、「鉄道間の錯綜する利害調整の役割と破壊的競争を事前に防止する」ことにあり、このような役割は「黒白を明確にしなければならない裁判所には期待できない仲裁的役割」であったといえよう。

(四) 差別取扱 (discrimination) に対する権限

差別取扱禁止を直接州憲法によって規定している州が一五もあり、州立法による禁止を入れると、大半の州が差別取扱禁止を実施していたことが指摘できる。

その禁止の態様は、多様であるけれども、そのねらいは、鉄道の便益を受けるすべての業者 (interests) を平等に取扱 (equal treatment) おうとするものであり、それは、一種の独占的業者の形成を阻止する狙いをもっていたのである。州の立法による禁止規定の一般的な形式は、次のようなものである。すなわち、「いかなる鉄道会社も故意

に、その鉄道による貨物輸送に対して、それが、同地点から同方向へ、同じ路線の同距離を輸送される限り、同時に、同等級の同じ量の輸送に対して、他の人や人々に課せられることになってくるものよりも高い料金がある人や人々に課したり、徴収したり、受け取ったりした場合、その差別料金や徴収物は、直接なされたものであれ、割引 (rebate) のような手段によって為されたものであれ、ここにおいて禁止し、違法と宣言している差別取扱とみなされ、(そして) 差別取扱の一応の証拠があるものと解されるものとし、……処罰されるものとする⁽⁶⁵⁾。このような法律の規定は、いわゆる差別取扱や割引 (rebate)、掛け値 (extortion) などとして行なわれてきた悪しき慣行 (evil practices) を一掃することをねらっていた。しかし、このような料金の不当な徴収に対して、各州の鉄道委員会は、概してあまり有効な手段を有していなかった。それは、本来差別取扱が、秘密裡に行なわれることを考えるならば、証人の強制召喚などの手続が不可欠であるにもかかわらず、そのような執行手続については、何ら考慮が払われていなかったからである。ただ、せいぜい州鉄道委員会の定める合理的料金を超える場合に、一応差別料金としての推定を受けるにすぎず、したがって、差別取扱を阻止する方法は、通常の司法的執行手続、すなわちインジャンクションなどによる方法しかみられなかった。

(ハ) 独占協定に関する権限

独占 (monopoly) や営業制限契約 (contracts in restraints of trade) を禁止している州は、多くみられる⁽⁶⁹⁾。また、プール禁止規定を有する州は、一五州も存在していた⁽⁷⁰⁾。

本来、イギリスにおいては、慣習法上市場支配活動は、共同謀議 (conspiracy) として刑事上の責任を問われ、仮

に、刑事上の責任は免がれても、公共政策に反するものとして無効と看做されることが多かった。この慣習法はアメリカにおいても広く採用されていたが、当時の州立法は、明白に独占協定を制定法上禁止したことを意味する。したがって、公然たる独占協定は禁止されることとなったが、しかし、先にみたとおり、秘密裡に行なわれる独占協定やブール、さらにそれに代わる運送協会 (Traffic Association) などによる賃率協定などを阻止することは不可能であった。なぜなら、それを担保するだけの執行手続を何らもっていなかったからである。したがって、この独占協定禁止条項は、一面において独占形成による高賃率の防止と差別料金に対する公益の保護 (公共性の保護) を志向しながら、実は、破壊的な競争から鉄道会社を保護 (独占形成) する役割 (企業性の保護)、とりわけ、後者の役割 (公共性より企業性の優位) を果すこととなったのである。

- (1) 州の (鉄道) 委員会は、一八四四年ニュー・イングランドのニュー・ハンフシャーとロード・アイランドで設立された。その後一八五〇年代にメイン、バーモント、コネティカット、ニュー・ヨークの各州で設立された。その後マサチューセッツ (一八六九) において設立されて、一八八五年には、二七の州で設立されていた。これら初期の委員会の職務や権限は、限定されており、統計類 (statistics) の蒐集、安全維持、および適正なサービスの監視などのための調査 (investigation)、年次報告書の整理などが、その主なものであって、料金規制を行なう委員会はほとんどみられなかった。グレンジャー運動を契機として規制的権能をもった委員会が出現するのは、一八七〇年代になってからである。Nash, L. R., *The Economics of Public Utilities* (New York, 1925) pp. 94-5.

- (2) ICC Report p. 15. 強う委員会の代表的なものには、イリノイ州の鉄道倉庫委員会であるが、その点については、Fletcher, R. V. は、強う委員会は「ample power actually to fix rates and charges with severe penalties for disobeying the

comissions orders」であることが、それに対して、弱く委員会の代表例である Massachusetts の委員会が「only to investigate and make recommendations and to give publicity to its conclusion and findings」にすぎないことが、Fletcher, R. V., Interstate Commerce Commission [The Growth of American Administrative Law] (St. Louis, 1923) pp. 47~8。

(3) Dixon, F. H. は、「一八七〇年代に東部から西部への長距離鉄道が四本建設された。そして、大半の西部の諸州は、その余剰産物の処分を東部の市場に依存していた。」と指摘している。Dixon, F. H., State Railroad Control (New York, 1869) pp. 20~24。

(4) Ibid., pp. 76~92。

(5) Ibid., pp. 308~321。

(6) ジョージア、ミシシッピ、ミソリー、ユタ、ワシントン、ウエスト・バージニア、Meyer, op. cit., p. 104。

(7) ジョージア州鉄道委員会法七条。

(8) Meyer, op. cit., 108。

(9) Nash, op. cit., p. 97。

(10) 第一の形式を採用していた州は、一八九〇年には、アラバマ、カリフォルニア、フロリダ、ジョージア、イリノイ、ミシシッピ、サウス・カロライナの七州であったが、その後テキサス(一八九一)、ノース・カロライナ(同)、テネシー(一八九七)、オレゴン(同)、サウスダコタ(同)、ルイジアナ(一八九八)、アーカンソー(一八九九)がこの形式を採用するようになった。ICC Report による。

(11) 石井・前掲書一六五頁。

アメリカの金融資本成立期における州による鉄道事業規制の法構造

- (12) Thirty-fourth Annual Report of the Board of Railroad Commissioners (Boston, 1903) pp. 102~。
- (13) Meyer, op. cit., p. 49。
- (14) アーカンソー、コロラド、フロリダ、ジョージア、アイダオ、イリノイ、ケンタッキー、ミズリー、モンタナ、ネブラスカ、ペンシルバニア、テキサス、ユタ、ワシントン、ワイオミング、ICC Report による。
- (15) Meyer, op. cit., p. 105。
- (16) Ibid., pp. 148~9。
- (17) Ripley, op. cit., pp. 128~。
- (18) 料金の不当徴収禁止を定めている州は三〇州もみられたが、その執行手続については何ら規定していなかった。ICC report pp. 288~, 291~
- (19) ICC Report pp. 288~297。
- (20) Ibid., pp. 291~。
- (21) Lord Wilberforce, Alan Campbell, Neil Elles, Restrictive Trade Practices & Monopolies, pp. 101~。
- (22) 石井・前掲書一六七頁。

五、鉄道委員会の「行政行為」の法的性格

一、これまでみてきたことから明らかなように、この時期の鉄道問題は、料金規制や独占形成、無意味な競争などをいかにして規制するかにあった。アメリカにおいては鉄道事業規制をめぐる問題が、鉄道事業を私有私営の下におき

ながら（企業性の必然的追求）、それが、公共の用に供され（devoted to public use）、あるいは、公益に係する（affected with public interest）が故に（公共性）、公的規制が要請されたのであった。しかし、この時期の鉄道問題を法的に解決することは、ほとんど期待することはできなかった。なぜなら、鉄道委員会による鉄道事業規制が必要とせられた理由は、当時の鉄道問題の解決が当事者の事後の申立による司法的手段では、もはや不可能となり、事前に、しかも、準立法的・準司法的権限をもって臨機応変に対応しうるような体制を必要としたからであったが、しかし、これから検討するように、鉄道委員会の権限行使の一形態であるその「行政行為」には、この時期においては、独自の法的地位は与えられず、したがって、所期の目的を果すことは必ずしも期待できなかったのである。

そこで、つぎにこの時期の鉄道委員会の「行政行為」の法的性格を検討したいと思う。

（一）鉄道委員会の「行政行為」の効力

委員会の行なう「行政行為」によって課せられる命令（義務）や禁止の実現の確保は、いかなる方法で行なわれたのであろうか。⁽¹⁾ 鉄道委員会の規則（regulation, rule）ないしは命令（order）を遵守させる方法は、いろいろあるが、第一に、最も一般的なのは、義務違反に対して、刑事的制裁をもってする方法である。たとえば、規則や命令違反に対しては、通常二〇ドルから五〇〇ドルぐらいの罰金を定めている州が多いが、中には禁錮を定めている州もあり、また両方を併科している州もみられる。⁽²⁾ 第二は、委員会が一方の当事者となつて、通常の訴訟手続に従つて行なう方法である。これは、委員会が、インジャンクションなどの申立を裁判所に行ない、相手方に対して委員会の命令の履行を命ずる判決を求めるものであり、もし、相手方が、これに従わなければ、法廷侮辱（contempt of court）として罰

金あるいは拘禁に処せられるのである。第三は、法廷侮辱手続 (contempt of court proceeding) によって、執行を確保する方法である。この方法は、委員会の命令の執行を確保するため、裁判所の協力を求め、委員会自らその命令の遵守を相手方に命じるのではなく、裁判所にその命令の遵守命令を出してもらうものであり、もしそれに相手方が従わなければ、法廷侮辱として一定の制裁を受けるのである。例えば、このような方法を制定法に規定している州は、アイオワ州だけであるが、しかし、この方法は、当時広く行なわれていたようである。

これでわかるようにこの時期の鉄道委員会の権限行使は、通常の法的執行手続に従って、執行判決を得てから行なわれる司法的執行 (judicial enforcement) であって、わが国やドイツなどにみられるような自力執行力をもつものはみられない。それは、鉄道委員会が、鉄道会社に対して行なう諸々の行為、たんなる要請 (request) から行政命令 (order) に至るまで、その執行を保障する手段は、裁判所による執行判決を必要としていた。したがって、鉄道委員会が発した料金に関する命令の執行に関しては、裁判所の差止令状 (writ of injunction) や執行令状 (process) の給付を受けて、遵守を強制する方法しかとれなかったのである。

二、鉄道委員会の「行政行為」の司法審査 鉄道委員会の決定等は、決して最終的なものではない。⁽⁴⁾ この決定等にも不服のあるものは、裁判所に提訴することができるのである。そこで、鉄道委員会の決定 (determination) や命令 (order)、事実認定 (finding of fact) などは、裁判所との関係では、一体いかなる法的地位を与えられるのであろうか。

各州の制定法による規定のしかたは、その大半が、委員会の決定や事実認定、定めた料金を prima facie reasonable and just とする⁽⁵⁾ としている。委員会の命令等は、先にみたように、司法的執行であるから、相手方が、委

員会の命令等に任意に従うか、司法的執行に従った場合には問題ない。しかし、もし、相手方が、鉄道委員会の命令等の違憲性や違法性、あるいは不当性（不合理性）を主張して争った場合にはどうなるのであろうか。それが委員会の「行政行為」の司法審査の問題である。

橋本教授は、デーヴィスの見解を紹介しながら、行政行為に対する司法審査の問題点として五点を指摘している。⁽⁶⁾すなわち、(1)司法審査が許されるかどうか (reviewability) の問題、(2)司法審査が許される時期の問題 (ripenness of administrative action or exhaustion of administrative remedies)、(3)誰れに対して司法審査が許されるかの問題 (standing)、(4)いかなる方法で司法審査が許されるかの問題 (how)、(5)司法審査の範囲の問題 (scope of judicial review) である。この分類の仕方は、この問題を考える場合に、一応有用な分類といえるであろう。このような分類法からするならば、この時期の司法審査の問題は、まだ判例もあまり多くなく、試行錯誤の段階であって、十分分類できるほどかたまっていたとはいえない。そこで、ここでは鉄道委員会と裁判所との間で最初に問題となった reviewability の問題と、訴訟手続の中で、鉄道委員会の行う命令や決定が、法的にどのような地位を与えられていたかの二点から、料金決定を素材とし当時の司法審査の一端をみてみよう。

まずこの問題が最初に問題となったグレンジャー Case からみてみよう。Granger Case の提起された一八七〇年代の鉄道料金の規制権限は、グレンジャー立法でも知られるように、その大半が議会によって行なわれていたのであるが、これに対して、鉄道会社は、議会の料金制定権 (the right of the legislature to regulate railway rate) を否定して多くの訴訟を提起した。それが、一連のグレンジャー事件である。その主張するところは、議会の定めている料

金は、あまりにも低廉であつて、投下資本 (the capital invested) に見合うような利益をあげることができないとして、裁判所の保護を求めて提訴したのであるが、その主張の法的根拠は、次の点にあった。かりに、議会が料金制定権を有していても、鉄道会社が、due process of law によらないで財産権を奪われることのないように、裁判所がその議会に対する優越権 (superior right) を行使して、その定められた料金が合理的であるかどうか決定すべきである、というものであつた。この問題に対する最初の裁判所の解答は、鉄道会社の主張をしりぞけ、鉄道会社に課せられる料金の排他的決定権は、議会の手にあることを認めた。すなわち、州の産業統制権を認めたあの有名な *Munn v. Illinois case* において、首席判事の Waite は、この点に関して次のように述べている。「財産権の所有者 (原告) は、たとえそれが公益性 (public interest) をおびえても、その用法に応じた合理的な補償を請求する権利を有し、かつ、また、何が合理的であるかは、司法的問題 (judicial question) であつて、立法問題 (legislative question) ではない、と主張する。(しかし)、すでにみたように、慣行はそのようにはなっていない。コモン・ローが支配的な国においては、……議会が、何が合理的な補償であるかを宣言すること、あるいは、より適切な表現を使えば、課せられる料金が、不合理なものにならない範囲の最高料金を定めることは、古くからの慣行であつた。……支配的事実が規制権限そのものなのである。(そして) もし、それが存在すれば、規制手段の一つとしての最高料金制定権は、(それに) 含まれるのである」⁷⁾。すなわち、州議会の立法による公共企業の料金統制の内容は、司法審査の対象とならないのであり、したがつて、適法手続条項違反にならない。かりに、立法権の濫用によって、侵害を受けた場合の救済についても、それは、裁判所において行なうべきものではなく、投票所において行なうべきもので

あると判示したのである。

しかも、この事件においては、「コモン・ローによって創設された財産権は、正当な手続を経ないで、これを没収することはできない。しかし、法律自体は憲法上の制限に反しない限り、立法府の意見によって、あるいは、その恣意によってさえ、変更しうるのである」と述べているから、議会の判断は、オールマイティであり、それは、裁判所の審査も排斥するものであった。しかし、つぎに鉄道委員会の料金規制が司法審査の問題となってきたのは、いわゆる *Railroad Commission cases* においてであった。ストーン対農民貸付信託会社事件 (*Stone v. Farmers' Loan & Trust Co.*, (1886)) を例にしてみよう。この事件は、ミシシッピ州の制定法によって、同州の鉄道委員会に授權されている料金制定権を、鉄道会社側が拒否しようとして発生した事件であり、司法審査との関連でいえば、マン対イリノイ事件の立場を否定するものであった。連邦最高裁判所は、この州法の有効性を確認し、同州委員会の料金制定権を是認した。しかし、同時に、その料金制定権に一定の制限が存在することをも指摘している。この事件の判決の中で *chief justice Waite* は、第一に、制限や規制は、無制限なものではないこと、第二に、規制する権限は財産権を破壊する権限ではないし、また、その制限は没収 (*confiscation*) に相当するものではないこと、第三に、したがって、州は、乗客料金や貨物料金規制を口実にして、無報酬で、人や貨物の輸送を鉄道会社に要求することはできないこと、すなわち、州は、公共の用に供する場合といえども、正当な補償 (*Just compensation*) もなしに、あるいは、適法手続 (*due process of law*) の適用なしに、私有財産権を奪ってしまうような制限や規制を行うことはできないと判示したのである。¹⁰⁾ この見解は、州の料金制定権限は、無制限なものではなく、一定の限界がある

こと、そして、それは、必ずしも、明確な言葉によつてではないけれども、裁判所の司法審査の対象になることを示唆するものであった。ついで裁判所による司法審査を明確に確立したのは、一八九〇年のシカゴ・ミルウォーキー・エンド・セントポール鉄道対ミネソタ州事件 (Chicago, Milwaukee & St. Paul R. Co. v. Minnesota (1890))¹³⁾ である。この事件は、ミネソタ州鉄道倉庫委員会が同州の法律にもとづいてとつた料金規制手続に関して提訴されたものである。その法律とは、「運輸業を規制し、そして、ミネソタ州鉄道倉庫委員会を創設し、かつ、運輸業に関する当該委員会の職務を定める法律」(An Act to Regulate Common Carriers, and Creating the Railroad and Warehouse Commission of the State of Minnesota, and Defining the Duties of Such Commission in Relative to Common Carriers)¹⁴⁾ であり、その第六条は、第一に、同委員会の定めた料金は、最終的なものとし、第二に、同委員会の行為に対しては、手続上の問題を除いて、裁判所が制肘を加えることができない旨の内容を定めていた。この法律によつて、同委員会は、鉄道料金を定めていたのであるが、当時その料金一ガロンのミルク輸送料三セントを二セント半に引き下げ、また一貨車あたりの貨物輸送料一ドル二五セントないしは一ドル五〇セントのものを一ドルに引き下げたのである。その料金に不服なシカゴ・ミルウォーキー・エンド・セントポール鉄道会社(以下鉄道会社と略す)は、その料金を守らなかつた。そこで、委員会は、マンデイマスを求めて裁判所に提訴したものであった。鉄道会社の主張は、このような料金の合理性を司法的に決定することを否定した法律は、適法手続条項によらない財産権の没収である、というものであった。これに対して、州最高裁判所は同委員会で定めた料金表に従うように鉄道会社に指示したマンデイマスを発給した。その判決の中で、州最高裁は、第一に、委員会によつて勧告(recommend)を

れ公表された料金は、同法によって定められた様式の手続にかなっている限り、単に勧告的 (advisory) なものでもなく、単に一応平等で合理的 (prima facie equal and reasonable) なものと推定されるだけのものでもなくて、何が平等で合理的な料金であるかの問題に關しての最終で確定的 (final and conclusive) なものであること、第二に、同法は、事実問題であるその料金の平等性や合理性に關して争うことを許していないこと、第三に、その法律のもとは、委員会の定める料金だけが法律上有効 (lawful) なものであり、したがって法的観点からいってもその料金だけが平等で合理的なものであること、第四に、このような料金制定過程で鉄道会社に聴聞の機会や意見陳述の機会を与えないで、委員会のこの料金制定権の行使が行なわれない限り、すなわち、due process of law が無視されない限り、制肘を加える権限は、裁判所にないことを明らかにしたのである。これに対して、連邦最高裁判所は、この州最高裁判所の立場を否定して、この法律を違憲と判断し、「料金の公正という問題は、あきらかに司法審査の対象となる」⁶⁴⁾と判示した。先のマン対イリノイ事件では、料金決定は、立法上の問題であつて、司法上の問題ではないとするのが、ホワイト判事以下の多数意見であつたが、この判決においては、明確に司法審査を認める立場が支持されるようになった。但し、ブラッドレー判事は、この多数意見に強く反対し、同判決は、マン対イリノイ判決の原則をふみにじるものであり、料金の公正さや合理性の判断は、やはり、立法上の問題であつて、司法上の問題ではないとしている。しかし、ブラッドレー判事は、マン対イリノイ判決が問題にしたのは、実は、議会の料金制定権の司法審査の問題であつたのに対して、この判決で問題にしているのは、委員会の料金決定権の司法審査の問題であることを看過しているといえよう。このような少数意見はあつたけれども、連邦最高裁判所は、委員会の決定する料金の合理性

や公正さの問題は、司法審査の対象となつたのは、明らかである。換言すれば、同判決の多数意見は、適法手続の意味を拡張解釈し、州および連邦の行政庁の行う行政行為を審査する権限を裁判所に与えたのである。すなわち、「適法手続」の公正さというのは、行政庁の決定する「公正性」ではなく、司法機関の決定する公正性を意味するものとされたのである。このようにして確立した公正料金の司法審査は、さらに一步を進めて、公正料金を定める適当な標準が何かの問題をめぐって争われ、その標準の司法的確立は、裁判所の司法審査をより一層盤石なものとした。なぜなら、「公正料金」が何を基準にして決められるかの問題は、司法審査の基礎あるいは前提をなすからであり、そして当時この問題は、場合によっては、立法政策的要素をもつが故にその決定を立法部または立法部の授權によつて委員会に行なわせようとする根強い主張が行なわれているのに対して、先手を打つような形で裁判所がその基準を示したことになつたからである。この公正料金の基準について、最初に判示したのは、公共企業統制の領域における二大判決としてマン対イリノイ事件と並び称せられるスミス対エームズ事件 (Smyth v. Ames case) (1898) であつた。紙数の関係で事件の概要および判決の詳細は省略するが、結論だけ述べらば、第一に、公正な料金かどうかの判定権は、委員会にあるのではなく、裁判所にあること、第二に、公正料金か否かの判断基準となる資本の「公正価値」の判定は、委員会のそれによるのではなく、裁判所の認定によることであり、第三に、「公正価値」の判断基準として六項目を裁判所が示したことが特徴的であつた。しかし、公正料金か否かを決定する基準として「公正価値」の原則が示されたとしても、ヘンダーソンが正当に指摘するように、「スミス対エームズ事件の原則は、一つの巨大な幻想にすぎない。……具体的結論を出さなければならぬ実際的概念としては、それは無価値なも

のである¹⁸⁸」と思われるほど不明確なものではあったが、それにしても、その後、公正料金の司法審査の判断基準としてこの原則が一般的に用いられるようになった。しかも、この原則が必ずしも明らかなものでもないにもかかわらず、この原則が、鉄道委員会側の専門家によって、正当に取扱われなかったと裁判所が判断すれば、裁判所自らその問題を取扱い、この原則を適用していた。その場合、もし裁判所が、判断不可能なような専門的問題に遭遇した場合に、その問題についてのエキスパートを主査に任命し、問題をあらたに調査し、委員会のはじめに行なった調査を、場合によっては全く無視して、判決を下すことも多かった。したがって、この時期の司法審査は、委員会の「行政行為」の法的问题 (question of law) は、勿論のことと事実認定 (findings of fact) すなわち事実問題 (question of fact) までも完全にその対象としていたといえよう。

(三) 司法審査過程における鉄道委員会の命令等の法的地位¹⁸⁹

鉄道委員会の行なう決定 (determination) や命令 (order) または事実認定 (finding of fact) は、裁判所においては、「一応の証拠」(prima facie evidence)¹⁸⁸とみなされるにすぎなかったから、当事者は、新たな主張や立証が許されており、したがって、裁判所は、これらの鉄道委員会の決定等を全くの始審として審理していたことは、これまで述べてきたことから明らかである。強い鉄道委員会によって定められる鉄道料金の拘束力も、同様に、絶対的なものではなかったのである。例えばジョージア州の特別鉄道法 (special railroad law) やサウス・カロライナ州の一般鉄道法 (general railroad law) は、「委員会の定める料金は、十分な証拠 (efficient evidence) をもつものである」旨の規定を有し、またカリフォルニア州の一般会社法は、第三章の鉄道会社に関する規定の中で、委員会

の決定する料金は、「終局的な証拠」(conclusive evidence) となると規定している。また、ニュー・ハンプシャー州の特別鉄道法(special railroad law) 第八条によれば、「commission's rates are bindings upon the proprietors of railroads」(委員会の(決定する) 料金は、鉄道の所有者を拘束する) となっており、ネブラスカ州の special railroad law ch. VII は、「findings of board are prima facie evidence」(委員会の事実認定は、一応の証拠となる) と規定する。このような各州の立法の規定の仕方から明らかのように、委員会の定める料金や決定、および、事実認定は、一応合理的で公正(prima facie reasonable and just) なものとみなされるか、あるいは、一応の証拠(prima facie evidence) 力を有するものとみなされていることを意味する。

それでは、一体、この「prima facie」とは、prima facie とか、あるいは prima facie evidence とは、いかなる意味をもちのべあろうか。Black's Law Dictionary によれば、prima facie とは、「反証をあげて論駁されない限り、真実として推定される事実」であり、prima facie evidence とは、「法律的に考えて、一定の事実や当事者の主張、あるいは弁明を構成している一団あるいは一連の事実を立証するのに十分な証拠であり、その証拠は、反証されたり、(その主張や弁明が) 矛盾したりしない限り十分なものとして残存する」(一三三三〜四頁) のである。すなわち、この「prima facie evidence」は、すべての支配的な証拠(controlling evidence) もしくは疑わしい状況が存在しないときには、その事実について決定的となる^如。大半の州においては、その制定法によって、委員会の決定等は、一応の証拠、すなわち prima facie evidence or reasonableness として保障されているのであるから、ロモン・ローの証拠法則上の prima facie case (有利な事件) と同じ取扱を受けることとなる。すなわち、prima facie case

は、「訴訟当事者の一方が、その主張する訴訟原因または抗弁を一応十分に証明したのに対して、相手方が、反証を示さない限り勝訴となる」事件を称するわけであるから、委員会の決定等は、一応十分証明されたものとの推定が与えられる。これは、換言すれば、第一次的立証責任を行政委員会は負わなくてよく、委員会の命令等を争う相手方に、立証責任が転化することを意味しよう。このことは、特定の事実 *prima facie evidence* としての地位を与えている制定法を合衆国憲法修正第五条および第一四条に違反するとした、連邦最高裁判所の判決の中で、その違憲の根拠として、*prima facie* という言葉は、立証責任を被告に転化するものであって、一般証拠法則にもとるものであるとしていることから明らかである。このように委員会の命令等に *prima facie evidence* としての地位を与えることは、恐らく、委員会の行う決定等が、準司法的な手続（聴聞・証人召喚など）を経て行なわれることにその大きな理由があると考えられるが、先にみてきたように委員会の決定等は、最終的なものではなく、司法審査の対象となるにもかかわらずその裁判過程で、証拠法上特別な取扱をしていることに注意を要する。

- (1) コモン・ローの国においては、行政庁の命令等の具体的執行は、後述の如く司法的執行であることに注意。広岡隆『行政上の強制執行の研究』二六〇頁以下、なお当時の行政庁の命令の執行方法については、Goodnow, F. J., *Comparative Administrative Law* vol. 2 (New York, 1892) chapter IV. execution of the will of the state (pp. 119~), *Principle of Administrative Law of the United States* (New York, 1905) pp. 346~。Jaffe, L. L., *Judicial Control of Administrative Action* (Boston, 1965) pp. 196~。

(2) ICC Report pp. 307~。

(3) *Ibid.*, p. 309。

アメリカの金融資本成立期における州による鉄道事業規制の法構造

- (4) Dixon 社の決定に關して「the order of the board is not the judgement or conclusion that binds the parties」
と規定している。Dixon, op. cit., 186~193。
- (5) その代表例を示してある。例えは、トハムト州の special railroad law 第一条に於ては、“only determination of the commissioners is prima facie reasonable and just”と規定している。ハリソンのそれは、“Commissions’ rates are prima facie reasonable” (Special railroad law sec. 7), と規定する。また、ケンタッキー州の special railroad law sec. 4 4¹ “all findings of commission are prima facie evidence” と規定している。ICC Report pp. 47~。
- (6) 橋本公巨『米国行政法研究』(一九五八) 一三四頁。
- (7) 94 U. S. 113 (1877). Clemens, op. cit., p. 82。
- (8) Ibid.,
- (9) 116 U. S. 307 (1886)。
- (10) Sharfman, op. cit., p. 97, Clemens, op. cit., p. 83。
- (11) 134 U. S. 418 (1890)。
- (12) Minnesota Gen. Law (1887), chapter 10.
- (13) Sharfman, op. cit., p. 98。
- (14) Chicago, Milwaukee & St. Paul R. Co. v. Minnesota, 134 U. S. 418 (1890), Sharfman, op. cit., p. 98.
- (15) 169 U. S. 466 (1898)。
- (16) この事件は、一八九三年ネブラスカ州において制定された最高料金法 (maximum rate law) に端を発した。すなわち、the Union Pacific R. co. その他の鉄道会社は、この法律の定める鉄道料金は、会社財産の収益力と財産価値を減少せしめるから、財産没収 (confiscation) に相当するものであり、それは、連邦憲法修正第一四条に違反するとして反対した。

そこで裁判過程での争点は、料金決定を左右する資産の評価をいかなる基準にもとづいて行なうかであった。その点について会社側は、原始原価を主張したのに対して、州は現在原価を主張して対立した。この原始原価と現在原価といづれを基準とするかは、経済の変動によって大きな差違をもたらすものであった。169 U. S. 418 (1898)。

(17) その六項目とは、(1) 原始建設原価、(2) 改良費の総額、(3) 社債および株式の金額と市場価値、(4) 原始原価と対比した現在の建設原価、(5) 法定料金による予想収益、(6) 営業費である。169 U. S. 466 (1896). Nash, *op. cit.*, pp. 92~。

(18) Henderson, G., *Railway Valuation and the Court*, 33 *Harvard Law Review* 1031, 1051 (1920)。

(19) *Vanderbilt* は、行政審判所における証拠手続について「ロモン・ロー上の証拠法則は、陪審による審理の成果として生まれてきたものである。この法則は、臨時に招集された素人による裁判を誤った推論から守ることを目的としている。このような性質をもつ証拠法則は、常設の行政審判所のもとでは適用されるべきものでない」*Vanderbilt*, *The Technique of Proof before Administrative Bodies*, 24 *Iowa Law Review* 464 (1939) と云う。こゝから「われわれが、対象としている時期における証拠法則はいかなるものであったのか。それがこゝの課題である。」

(20) 亀川清『準司法機関に関する研究』(司法研究報告書第三輯第一号)一八四頁以下。

(21) 詳細は、楠本英隆「英米法における推定理論」(早稲田法学三七卷一・二冊八三頁以下。なお、Administrative Tribunal における証拠法則については、Stephens, H. M., *Administrative Tribunals and the Rule of Evidence* (Mass. 1933) がくわしい。すなわち、各行政機関、ICC や FTC などに関する法律や規則、判決例などを分析して、行政審判所における証拠法則を明らかにせんとしている。

(22) 高柳・未延編『英米法辞典』三七六頁。

(23) 楠本・前掲論文八四頁。Mobile T. & K. C. R. Co. v. Turnipseed, 219 U. S. 35 (1904)。

アメリカの金融資本成立期における州による鉄道事業規制の法構造

六、総括

一、この時期の鉄道事業規制が、それまで存在しなかった鉄道委員会という行政委員会によって、一般的に行なわれるようになったことは、産業資本主義段階にはみられない現象である。それは、社会の諸問題を当事者の申立によってはじめて、しかも事後的に解決する司法的手続ではもはや対応できなくなり、そこで行政委員会に準立法的機能や準司法的機能を与えて効果的な規制を行なわせようとしたものであった。⁽¹⁾しかし、鉄道委員会と裁判所との関係を対象にした第五章で明らかにしたとおり、鉄道委員会の規制的機能は、それまでの司法的手続を必ずしも大きく変えるものではなかった。それは、第一に、委員会の行政命令等の執行方法は、司法的執行であって、ドイツや日本にみられるような自力執行力をもつものではなかったからである。連邦においては、一九〇六年のヘッバーン法 (Hepburn Act) による州際通商法の改正によって、連邦州際通商委員会の行政命令等は、金銭支払に関する賠償命令を除いて、適当な期間経過後は当然に強制力 (self-executing) を取得するものとし、委員会の命令等を争うものはその期間内に裁判所にその取消または停止を求むべきものとなったが、しかし、この時期にはまだ州の場合と同様に完全な司法的執行であった。第二に、裁判所による行政委員会の行政行為の司法審査は、すべての領域に及ぶことである。法律問題はもちろんのこと事実問題すらもその対象とされ、したがって、鉄道委員会の行政行為は、少なくとも裁判所との関係においては、独自の地位は与えられなかった。しかも、注意を要することは、その司法審査過程におい

て、専門的・技術的問題が問題となっても、専門家をそろえている委員会の事実認定を全く無視して、裁判所自身が選定した専門家の事実認定を採用することもできたのである。その後一九一五年前後を境にして、法律問題と事実問題を区別するようになり、行政機関の命令等が、事実問題に關している場合、それが実質的証拠 (substantial evidence) によって支持されている限り裁判所を拘束する、との考え方が支配的となり、行政機関の行なう「行政行為」に独自の地位が与えられる領域が見られるようになる。⁽⁸⁾しかし、この時期においては、行政機関の行なう行為はすべて司法審査の対象となっていて、法的に独自の地位は与えられなかった。

ただ、証拠法則上、行政委員会の「行政行為」に特別な法的地位が与えられていることは、注意しておく必要がある。すなわち、委員会の命令や決定、事実認定等は、裁判所において一応の証拠力 (prima facie evidence) を有するものとして扱われることになっていたから、争いのある事件において、委員会は、第一次的挙証責任を免除され、相手方が、第一次的挙証責任を負うことになっていた。

それにしても、この時期の鉄道事業規制は、議会によってではなく、行政委員会によって行なわれるようになったことは特徴的であるが、しかし、その規制機能は、伝統的な司法的手法を大きく変えるものではなかったといえるであろう。しかも、もっと重要なことは、このような委員会の規制機能は、公共事業だけに及ぶものであって、他の一般産業にまでは及ばなかったことである。

二、この頃ドイツにおいては、ドイツ行政法学の祖・オットー・マイヤーが、「固有の法体系としての行政法」を完成していた。彼は、権力分立の原理を利用して固有の行政権を承認し、行政権の固有の活動領域を法上に確立した。

すなわち広義の統治行為 (Regierungsakt) から行政行為 (Verwaltungsakt) を分離し、しかも、行政行為を司法判決と対比させることによって司法権から解放して、行政法の独自の領域を確立したのである。その社会的・経済的・政治的構造をことにするドイツの場合とアメリカのそれとを何らの媒介項もおかないで比較することは、もちろん不可能であるから、ここでは、これ以上深くは立入らないが、それにしても、アメリカにおいて、この時期の産業規制の法構造が、何故このような形態をとっていたのであろうか。それは、次の二点に大きく規定されている、といえるように思われる。第一は、広く云われているようにコモン・ローの伝統、とりわけ「法の支配」の原理が、それと相反する「行政法」の出現を強く阻止していたことであり、第二は、当時のアメリカ資本主義が、金融資本の支配するいわゆる独占段階に移行していたとはいえないながら、その自立性の故に、国家権力に大きく依存する必要性が、少なかつたことによるように思われる。まず第一の点から考えてみよう。「法の支配」を問題にする場合必ず引用されるダイシーの命題は、⁽⁴⁾ 第一に、正規の法の絶対的優位 (the absolute supremacy of regular law) 第二に、法の前の平等 (equality before the law) 第三に、憲法の原理は、国の通常法 (ordinary law of the land) の結果であるということであった。しかし、このダイシーの原理は、その後の社会的・経済的構造の変化に伴う行政権の拡大・強化によって出現した行政法を前にして、彼自身の手によって修正されたことは、彼の *Development of Administrative Law in England* ⁽⁵⁾ を読めば明らかである。しかし、それにしても重要なことは、イギリスにおいては、行政法が広く見られるようになっても、行政法に対する気質的反対 (temparamental opposition) が根強かったのに対して、アメリカにおいては、そのような気質的反対や感覚的反対は、イギリスほどではなかったことである。しかし、フラ

シクフアーターが指摘するように、ダイシー的「法の支配」の原理が、アメリカにおける行政法の発展を大きく阻止していたこともまた事実ではあった。⁽⁷⁾だが、社会的・経済的構造変化に伴う行政権の拡大・強化は、不可避免的に行政をめぐる新しい法理論を必要とし、その結果「法の支配」の原理、とりわけダイシーの第一原理との衝突の解決が迫られるのである。この解決の方法、すなわち「法の支配」の原理と行政権の拡大との対抗をめぐる問題の解決は、はじめは、ある分野において、裁判所の判決の代りに行政的審決が認められたとしても、その行政的裁決事項に最終性(finality)を与えないですべて司法審査の対象にすることで解決してきた。⁽⁸⁾この点について、デイキンソンは、「ある領域では行政的審決が、裁判所の裁判にとって代りつつある限り、ダイシーの第一の命題で定立された法の優位は踏みにじられている。しかし、このような結果を回避する可能な方法は、ダイシーの第二の命題によって途が開かれている。(すなわち)行政上の決定は、政府の公務員の決定である。もし、このような公務員の行為が、すべて裁判所において審理されることが事実とするならば、争いのある行政的裁決事項を裁判所に提起させここで決定することができることとなる。」⁽⁹⁾とし、「裁判所が行政的決定を審理する問題が……何故中心的重要性をもつものとなり多くの論争の焦点となったかの理由を、ここに見出すことができる」として、行政行為の司法審査の重要性を指摘しているのである。⁽¹⁰⁾しかし、さらに行政機能が拡大し、多様化してくると、行政裁決事項のすべてを司法審査の対象とすることは、必ずしも適切ではなくなってくる。例えば、行政上の専門的観点からみて、その道のエキスパートをそろえた行政機関の裁決の方が、裁判所による判決よりも適当な場合もあり得る。そこで、行政裁決事項の中でも法律問題と事実問題を区別し、後者については、実質的証拠で支持されている限り、それに最終性を与えて独自の領

域を認めるようになるのである。この場合、明らかに、ダイシー的「法の支配」の原理は破られることとなる。そこで、「法の支配」との関係で次に大きな役割を果たすようになるのが行政手続の問題である。すなわち、行政行為に一定の最終性を与える場合でも、その裁決手続を司法手続に近づけることによってその問題を解決しようとするのである。橋本教授の指摘するところによれば、アメリカ行政法の分野で、最初に問題になったのが委任の問題であり、次いで司法審査、最近では、行政手続の問題である、とのことであるが、委任の問題が、最初に問題になったのは、行政機関に準立法的機能すなわち規制の機能を議会が委任することが、三権分立の観点からみて可能か否かの問題であったから、委任が最初に問題となった理由、次いで司法審査、行政手続と問題関心が移ってきた理由が首肯できるように思われる。

以上のことを参考にして、この時期の鉄道委員会の行政行為を考えてみるならば、それは、すべて裁判所による司法審査の対象となっていたことは、先にみたとおりであるから、当時の鉄道事業規制の法現象が、アメリカ行政法学史上およそいかなる段階にあったかの一端は、うかがい知ることができるよう思われる。

つぎに、第二の点、すなわち当時のアメリカ資本主義の性格と鉄道事業規制の法構造とのかわりあいについて考えてみよう。アメリカ資本主義は、当時の先進資本主義国イギリスにくらべて、ドイツ資本主義と同様に後進性を有していた。したがって、アメリカにおける産業資本主義確立過程においては、その後進性を克服するため、経済過程への経済的介入、すなわち国家権力の介入（「保育」）が必要とされた。しかし、アメリカにおいては、当時ドイツにおいてみられたような産業資本に対する国家権力による広範な保育作用はみられず、ただ、先進資本主義国イ

ギリスなどと接触する領域、すなわち海外貿易などの領域において、保護関税政策としてみられるにすぎなかった。⁵⁴⁾それは何故であつたであらうか。それは、第一に、北東部における資本主義が、進んだ生産手段の導入と早い時期に株式会社制度を採用することによって、純度の高い発展をすることができたこと、第二に、西漸運動によって、国内市場を拡大することができたこと、第三に、労働力不足を移民という安い労働力でまかなうことができたことなどによる好条件によって、産業資本が自律的に発展することができたからであると思われる。⁵⁵⁾

金融資本の成立過程においても、このアメリカ資本主義の自律性は依然として確保された。⁵⁶⁾アメリカの金融資本の成立は一八七〇年の世界的大不況を契機として展開するのであるが、その支柱ともいべきものは、当時すでに広く採用され、発展していた株式会社制度であつた。すなわち、株式会社の機能を最大限に活用して、プール運動やトラスト運動を展開して、各産業領域において独占体を形成し、早期に「アメリカ型の金融資本」を確立することができたのである。また、アメリカの農業の場合においても、国家の保育は、それほど必要とされなかつた。それは、ヨーロッパにおける工業の発展が、安い労働力確保のために、低廉な農産物をアメリカの農業に求めたからであつた。その結果、アメリカの農業は、自律的に資本主義的農業を早期に確立することができたから、国家権力による援助は、あまり必要とされなかつたと考えられる。

このように、この時期のアメリカ資本主義は、依然として、自律性を有し、関税政策を除き、国家権力の介入をあまり必要としなかつたのであるから、その基調は、自由主義的性格を有するものであつたといふことができるであらう。しかし、この時期において、独占のもたらす社会問題は、一定限度の国家権力の介入を必要とし、その範囲にお

いて、アメリカ資本主義社会の構造に変化をもたらしたことは否めない。それが連邦や州による鉄道事業の規制であり、シャーマン法による独占規制であった。この当時の例外的国家権力の介入形態である鉄道事業規制は、まず、州による規制の場合、鉄道委員会による規制というそれまでにはない新しい形の規制が行なわれるようにはなつたけれども、その法的性格は、従来のそれを大きく変えるものではなかつたと考えられるから、基本的には、自由主義政策の法への反映と考えられる司法的（コモン・ロー的）紛争解決方法が、その中心であつたといえるであろう。その証拠に鉄道事業規制をめぐる委員会の決定や裁判所の判決が、鉄道事業は、本来自由競争にまかされる性格の産業である、と再三指摘しているのである。連邦における鉄道事業規制の場合、本稿では全く触れていないが、州際通商法は、「鉄道運輸産業は、一種の競争産業であり、したがって運輸業者間の競争は維持されるべきである」(railway transportation is a competitive industry and that competition among carriers should be preserved)⁶⁹との前提で制定されており、しかも、連邦最高裁判所は、州際通商条項（一条八節三項）の拡張解釈によって州による規制権を抑制し、他方、連邦による規制権は、逆にその縮小解釈（適法手続条項の適用などによって）によって制限して、企業の自由な活動領域を確保しようとした。⁷⁰それは、当時、自由放任こそ、資本主義発展の精髓であるとの考え方が、まだ一般的であつたからであろう。

ただ、当時のアメリカ資本主義の基調が、依然として自由放任政策にあつたとしても、自由競争から派生する害悪は、民衆を犠牲にしながらも、資本自らにとつても桎梏となつてきたことは、先にみたあの破滅的競争が如実に示している。そこで、おのずから資本の側（総資本的観点）からの鉄道規制という問題が、起つてきたのが丁度この頃で

あった。したがって、この頃の鉄道事業規制は、先にみたように反独占運動の統一戦線が必ずしも成功しなかったことなども影響して、その存立目的の公共的性格からくる規制ということよりも、資本間の調整（企業性）を行なうための規制という側面の方が、総じて強かったといえるであろう。それは、この時期の鉄道事業規制の法構造が、従来のそれとあまり異ならなかったことからも首肯できる。なぜなら、この時期の鉄道規制法が、鉄道委員会による規制という側面よりも、調整的側面に大きな期待をかけていたふしがみられるからである。たとえば、当時の経済学者メイヤール（Meyer）は、鉄道委員会の役割について、「鉄道自体の錯綜する利害調整の仲裁機関としての役割と同業者間の破滅的競争を事前に防止する役割を果している」と指摘した上で、このような役割は、「一刀両断的にしか結論を得られない裁判所のない役割である」としているのである。

(1) このような観点からアメリカ行政法の生成過程に言及しているものとして、鶴飼信成「アメリカ行政法の展開」社会科学 研究第三巻第四号七二頁以下。

(2) Dickinson, G., *Administrative Justice and the Supremacy of Law in the United States* (New York, 1927) pp. 159~162.

(3) *Ibid.*, pp. 157~167。橋本・前掲書一八三頁以下、亀川・前掲書一八九頁以下。

(4) Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (9th ed, 1939) pp. 188—193。

(5) Dicey, *the Development of Administrative Law in England: Law Quarterly Rev.* vol. 31, pp. 148~。

(6) Freund, E., *Historical Survey, the Growth of American Administrative Law* (St. Louis, 1923) pp. 19~、和田英

夫「アメリカ行政法の基礎構造」鶴飼信成編『行政手続の研究』二〇六頁。

アメリカの金融資本成立期における州による鉄道事業規制の法構造

- (7) Frankfurter, *Toward to Court and Administrative Law*, Vol. 49, p. 426. 和田・前掲論文二〇六頁。
- (8) Pennock, J. R., *Administration and the Rule of Law* (New York, 1941) pp. 118~, 148~。
- (9) (10) Dickinson, *op. cit.*, pp. 36~。
- (11) Pennock. *op. cit.*, pp. 148 以下の the Court and Administration; *Judicial Review in Action* 参照。
- (12) 鶴飼編『行政手続の研究』参照。
- (13) 橋本・前掲書三頁。
- (14) 戸原四郎『ドイツ金融資本の成立過程』(一九六〇)参照。
- (15) 石崎・前掲書二〇頁以下、下山暎二・前掲論文九四〜五頁。
- (16) 下山・前掲論文九四〜五頁。
- (17) 下山・前掲論文一〇〇〜一〇二頁。
- (18) Meyer. *op. cit.*, pp. 195~。
- (19) *Ibid.*, p. 197。
- (20) その代表的な判決は *Wobash, St. Louis and Pacific Railroad Co. v. Illinois* (1886) を参照。
- (21) 伊藤正己・前掲論文四六〜七頁。
- (22) (23) Meyer. *op. cit.*, pp. 161~。