

研究

アメリカに於ける

交通統制の現況と革新の指標 (二)

武 若 時 一 郎

第二部 交通政策刷新の必要

アメリカ合衆國が統一的な交通國策を持つてゐないことは、この國の數種の交通形態について上來行つた分析からでも容易に觀取されるところである。各種交通機關は一の協調的な系統に融合されないうで、大なり小なり目的を交錯

させて活動してゐるのである。共通目的を促進するための統一した統制計畫の代はりに、一團の分裂した、また屢々各種の行政機關に依つて實行される氷炭相容れぬ政策が存するのである。最も効果な方法に依つて國家的交通需要を充す様に交通機關全體を運用するためには如何にせねばならぬかを以下に概説しなければならぬ。



凡そ交通政策の究極の目的は、人々をして所要の役務を最も低廉且つ最も効果的な方法に依つて取得することを得しめる點になければならない。この目的を追求するために

は、或る特殊の型式の交通機關のために特に利益を圖る様なことがあつてはならない。一切の交通が或る一の型式の交通機關に依つて移動するか否か、或る型式の交通が特殊の機關に依つてのみ運搬されるか否か、又は一切の型式の交通機關が協同的又は成全的系統の一部として使用されるか否かは左程重要な問題ではない。主たる要求は交通が價格に關する一切の要件を考慮して、最も經濟的且つ有効的に運搬し得る一又は二以上の特殊の交通機關に依つて現實に移動することである。斯る原理は、特定の地域に於ける低級な交通は水路に依つて移動し、特定の距離に對する旅客交通は總て乗合自動車に依り、またそれ以外の距離に對するものは航空に依つて移動し、長距離の高級貨物の交通は總て鐵道に依つて移動し、また總ての市内交通は貨物自動車に依つて移動することの意味かも知れないし、また

これらの何れをも意味しないかも知れない。この問題に對する個々の場合に於ける答は、能率の試験といふことに全然依存しなければならぬのである。

以下の分析に於ては、三の主要問題に答へようと思ふ。

即ち(1)最も効果的な交通系統を促進するために必要な統制の一般原則及び政府の援助は如何(2)この目的の達成に於いて、現行の統制方法が失敗に歸した原因は如何(3)將來所期の成果を得るために必要な統制組織改革の指標は如何。

各種の交通機關を經濟的均等の基礎に置くことが必要である。これが第一問に對する最も簡潔な答である。經濟的均等を確立するためには、まづ第一に、政府の援助、法律上の權利及び課税に關する點に於て總ての交通機關を全く同一に取扱はねばならぬ。これが實行された場合には、交通は最低の價格を以て役務を提供し得る機關に依つて自動的に移動する様になるであらう。然しもし特殊の型式の交通機關に特別の便益が與へられれば、交通は經濟上劣位にある運送機關に分散されるかも知れない。そればかりでな

く、何れの形態の交通機關にもせよ、それが政府に依つて直接又は間接に補助される場合には、その後は果して交通が實際に於て最も低廉な交通方法に依つて現實に移動してゐるか否かを知ることが困難となるであらう。これは費用の或るものは政府全般の會計中に隠されて終ひ、總體の價格が實際何程であるかを誰もが知るのには、苦心の結果その中から分別して來て、問題の路線について噸哩の運賃に換算した時のことであるのに過ぎないからである。

統制は専ら公益のために行はねばならぬ。特に或る種の交通機關を助長し、又は阻止することを目的としてはならぬ。不必然的に高からず、また人、場所及び貨物の間に不公正な差別を設けざる運賃の制定を以て、その主たる目的としなければならぬ。この統制の一般原則は、あらゆる形式の交通機關に適用することが出来る。尤も場合の如何によつては、その實施に關聯して起つて來る問題が或る形式の交通機關については他よりも大なる困難を生ぜしめることがある。例へば已に述べた如く鐵道運賃の一般標準を統

制する問題は特殊の難問題を生ぜしめる。一般運送業者、運送請負業者及び私營運送業者が相並んで運行する道路交通方面に於いて、總てに運賃を統制する場合も同様である。然し或る特殊の形式の機關に特有の難問題は何うであらうとも、目的は依然として同じである。公益の保護、即ちこれである。

現在の制度は交通機關を同一水準の經濟的條件に置くものではない。地下鐵は、政府より何等の助成を受けてゐない。而も財産税及び收益税を課せられてゐる。鐵道は大體に於いて土地の下附その他の財政的援助の形式に於て、所屬財産の帳簿上の價格の約四分に相當する補助を受けて來たが、私道の大部分は如何なる種類の援助も受けてゐない。土地の下附の代償として、鐵道は協定によつて郵便、軍需品、及び軍隊を低廉なる運賃によつて運送する義務を負つてゐる。鐵道課税（財産税及び收益税）は一般の課税原則に従つて徴收される。運河及び運河化河川の場合に於いては、一切の建設費及び維持費は政府これを負擔し、また

場合によつては政府自らが自足主義に據らざる料金によつて艇を經營してゐる。船會社は財産税及び收益税を納附するが、水路には課税されない。沿岸貿易業者の中には、郵便補助金の形に於いて、また船舶の購入について有利な條件を提供されることによつて、政府の援助が與へられる。

最近まで道路の使用者は、道路に對する建設費及び維持費を賄ふに足るだけの収入を鑑札料及びガソリン税によつて納附するに至らなかつた。然し國全體として見るときには、諸州に於ける情勢が著しく變化して來たので、これ等の道路使用者の納附金は今や州道及び郡道（街路に屬する部分を除く）の一年間の費用を大體償ふことになつてゐる。然しながら、僻陬の州や地方の行政廳は、特殊の場合を除くの外、鑑札料やガソリン税からは鐵道や地下鐵によつて提供される様な財源を何等得てゐないのである。自動車に對する税には私有財産課税の一般原則に従つて徴收されるものもある。航空輸送は巨額の郵便補助金を受け、また飛行場と關聯して多額の市町村費補助を受けてゐる。航

空會社は私有財産税及び收益税を課せられるが、不動産税は殆ど又は全く課せられない。

同様の差異は統制についても存在する。地下鐵の料金及び役務の標準は聯邦商務委員會の統制に服することを要するが、實際に行はれた統制は殆どない。鐵道は多種多様の方法に依つて聯邦政府と州政府との双方から統制される。内陸水路の運送業者は特殊の保安要求以外には何等の監督を受けてをらず、また沿岸運送業者の統制は效果の乏しい最高料金の届出に限定されてゐる。貨物自動車及び乗合自動車の會社並びに自家用乗用車は車輛の設計、速度及び保安に關して州及び地方行政廳によつて定められた數多の統制に従はねばならぬが、料金及び役務に關する統制は何もない。航空機の統制は殆ど保安の點に限られてゐる。

政府の方針に以上の如く差異の存することを要約すれば次の二となる。即ち第一、各種の交通機關は種々の時代に於いてまた公衆の好尚の異なる條件の下に出現したことを、第二、統制機關は性質に於いて發散的であり、また各種の

行政部局に散在してゐること。

一八二〇年乃至五〇年の初期に於いては、運河、道路及び鐵道は助成方針をとつた州政府によつて殆ど一視同仁の扱ひを受けてゐた。その後一八五〇年乃至一八七〇年の間に於いて、鐵道が殊に政府の恩寵の對象となつた。一九〇〇年の當初に於いては、聯邦政府による運河の開鑿は人氣のある政策となつた。運河の發達は主として、富と力を増大し自己の力を過信する様になつた鐵道會社に對する當然の敵意によるものである。鐵道の斯る專擅振りは、一方に於いて鐵道の獨占的傾向を抑制し他方に於いてその富源から一層多く政府の財政に貢獻せしめることを企圖した統制の發達を促す原因となつたことはいふまでもない。

自動車及び改良道路は、下層階級の人々に對して新しい且つ好ましい移動の機會を作つた。この偉大なる發達の初期の段階に於いては、政府は一方に於いて財政的援助を與へ、他方に於いて自由を與へることによつて、發達を容易ならしめるために出来るだけのことをしなければならぬと

考へたのは當然すぎることであつた。鐵道時代が過ぎて道路は州及び地方行政廳によつて開設されることゝなつた。常に飛揚にこびりついた幻想とその發達に伴ふ各種の功績に因る世の譽を見ては、一度飛行機の可能性が證明されるやあらゆる獎勵が航空輸送に與へられねばならなくなつたことは避けがたい結果であつた。

各種統制機關は相互の聯絡を缺き、目的に撞着を生ずる場合も、少くない。統制機關が數多の行政部局に散在してゐることは總て大規模の組織、殊に行政機權の非系統的且つ無計畫的な發展の結果にすぎない。新しい型式の行動又は統制機關は、技術的又は政治的考慮に依る場合もあれば、特に有力な行政官廳の勢力に依る場合もあり得る。

例へば、一八二五年までは、アメリカに於て技術者を訓練する施設はウエスト・ポイントに設けられた陸軍工科學校が唯一のものであつたためと、また陸軍技術官は平時に於て、政府に特別の負擔を生ぜしめないで何時でもこれを利用することが出来たために、水路の開発は陸軍省の管轄

とされてゐたのである。その當然の結果として、陸軍技術官は、今日に至るまで經濟學に關する課目は何一つないウエスト・ポイントで修得した知識を以つて水路計畫の經濟的成果の檢討について重要な役割を占めて來たのである。

一八九三年に設置された道路局は、恐らくその當時の道路は農業者に對してのみ主たる利害關係を有するにすぎなかつたといふ理由から、農務省内に設けられることになつた。航空の統制が商務省の所管となつたのは、航空輸送が重要になつて來た丁度その頃に商務省の勢力が急激に増大してゐたことがその主なる理由となつてゐる。聯邦商務委員會は、取扱ふ事項が特殊の大問題であるために、獨立の機關として設けられたのである。船舶局は歐洲大戰の緊急状態に因つて生れたものである。

既設の省と獨立して設けられるにもせよ、またそれに併置せられるにもせよ、一旦設置された後は、その統制的又は助長的行政活動は、一部は議會の立法に依りまた一部は關係部局内に於て樹立された政策に依つて支配される。し

かのみならず、議會の立法そのものが、種々の統制又は助長機關の政策又は要求に依つて著しい影響を受ける。これは問題の助長的部面については殊にさうである。

斯る偶然的な方法に依つて發達した組織の下に於ては、統制又は助長の諸機關が種々異なつた、また互ひに相容れない目的を有するに至ることは寧ろ當然のことであつた。

そればかりでなく、既に交通機關そのものが、その個々の形態毎に利害關係を異にしてゐるのである。議會の立法が他の交通形態よりも明瞭に認識してゐるものは鐵道と水運とに關する場合である。議會は一九二〇年の運送法に於て、議會の方針は鐵道及び水運の双方に對して全力を擧げてこれが助長及び保護に努めるに在る旨を宣言してゐる。

然しこれは水路に依る貨物の移動を促進するためには、統制と補助とを利用しなければならぬといふ意味である。否な少くとも、斯る意味に解しなければならぬのである。

經濟的均等を確立するに非ざれば、この政策は水運を滅亡せしめるであらう。

この様な政策の初歩的な説明は、鐵道の獨占權に對する不斷の恐怖なのである。過去に於ける有力な鐵道會社の不當競争實行方法及び「公衆はどうならうとも關はぬ」といつた態度が、アメリカの大多數の人々の心裡及び態度に殆ど拭ひ去り難い印象を残してゐるのである。統制權は既に獨占の脅威を取り除いて終つたけれども、また新形態の交通機關、殊に地下鐵と自動車とが鐵道の專横を掣肘する有力な競争者となつてゐるけれども、鐵道獨占の妖怪は未だに退散しないのである。

大交通會社の統制に依つて公益を保護する能力が既に實踐上に於て證明せられたから、統制の目的を以つて競争的立場に在る形態の交通機關に補助を與へることはも早や必要でなくなつた。各種交通機關は須く一本立ちになつて、生存競争場裡に入るべきである。このことは、政府の建設及び維持に係る交通機關については、その自營力を驗さねばならぬといふことを意味する。

國內的交通系統の適當なる統合は統制の統一を前提とす

る。輒近、交通機關全體に對する調整又は統一の必要を論ずる議論は殆どなくなつた。この點に關して、各種の交通機關は全國的交通系統の中に於てそれぞれ固有の地歩を有し、またこの様に一切の形態に對して獎勵を加へねばならぬといふことが一般に認められて來た。然しこれは政府が機械的に各種交通機關の固有の經濟的分野を決定することが出来るといふ意味では決してない。従つて自ら善處することの出来ない者に援助を與へる、といふのが現在の行き方なのである。

效果的な協調と最も低廉なる交通機關又はそれらの結合に依る交通の移動は、現在アメリカに存在するが如き非協調的な統制組織を以つてしては到底實現せられ得べくもない。統一的な統制組織を確立して一切の交通機關を均等なる經濟的基準の上に置かない限り、苟も經濟的見地より觀たる交通機關の統一は絶対に不可能であらう。

特別機關に依つて交通を指導する現行の制度が放棄されれば、調整はまた容易となるであらう。實際、眞の統合を

促進し、交通をしてその最も經濟的な徑路を辿らしめる最も確實な手段は、鐵道、道路、水路又は航空の諸會社とは無關係は交通會社を發達せしめることである。原則論として、汽船又は貨物自動車會社が鐵道業務に従事すること又はその逆の事實に反對すべき理由はあり得ない（公的監理が專擅を防止するだけの能力を有する限り）。

交通事業界に於ける最大の要素として、鐵道を統一的交通機關の中核とする様に工風するのが、恐らく理想的であらう。實際、初期の鐵道に對する一般の觀念は單に鐵の道といふだけではなかつた。その主要なる業務は運送であつた。この根本觀念は初期の特許狀の中に掲げられた名稱、例へば「ニュー・ヂャージー鐵道運送會社 The New Jersey Railroad and Transportation Company」とさふ裡に表明されてゐた。現在、鐵道の中には航空會社に關係してゐるものがあり、自動車を経営してゐるものもある。その方法としては補助金の交付又は姉妹會社の設立といふのが普通である。然し鐵道は一九一二年のバナマ運河法に依つて、

航路と鐵道とが競争的立場にある場合には、鐵道が該運河又はその他に於ける水運を營むことを禁止されてゐる。

もし鐵道會社が他の型式の運輸事業を營むことを許されたとすれば、鐵道は交通經濟を無視して、忽ち競争の擊滅に取りかかるであらうといふ懸念には、大した根據がない様に思はれる。鐵道會社を運輸會社に變へたところで、依然として最大利潤を擧げることに関心を持つであらう。或種の貨物（乃至は特殊の交通全部）は、それぞれ固有の事情に因つて貨物自動車、乗合自動車、飛行機又は船舶に依つて運ぶ方が安くつくといふことが判つた場合に、代用機關の使用を敢へて行はないとすれば、それは實に目先の見えない會社であらう。

聯邦の監理は、綜合的交通系統にとつて、必要、缺くべからざるものである。交通機關を國內路線に沿つて綜合的に發達せしめるには、聯邦政府に依る統制が各州に互つて經營される一切の交通機關、即ち水上運送業者、航空輸送業者、道路運輸業者、並びに鐵道運送業者及び地下鐵にまで擴張

されねばならぬ。現在鐵道について行はれてゐる様に、國家が最高の權力を握ることにならない限り、統制機構は國家の要求に適合するだけの能力を具備しないことになるであらう。

これは警察權に依る州の統制を否定する意味ではない。州廳は如何なる統制計畫に於ても固有の地位を有する。州委員會は地方的事情に精通してゐるから、その協力は如何なる國家的監理制度に對しても有益たることを喪はない。彼等には彼等自身の管轄權がある。警察機關については殊にさうであつて、これを聯邦の機關の手に移すことは到底實行不可能である。

聯邦の統制は聯邦商務委員會の下に集中せらるべきである。総合的な統制は中央集權でなければならぬ。これは出來得る限り單一の行政機關に依つて監理を行ふべしといふことである。種々の理由に因つて、聯邦商務委員會はこの目的を擔任するに最も適當な機關である様に思はれる。

委員會は既に鐵道及び地下鐵に對して廣汎なる權限を有

し、また鐵道及び水運の相互關係について或る程度の權限を有してゐる。委員會が創設せられた當時、連絡運輸を營む鐵道及び航路は全部除外されたために、委員會の職權は本來鐵道のみに限定せられたにも拘らず、議會は名稱の選定については慎重な手續を執らなかつた。選定については憲法上の點について考慮すべきものがあつたらうと思はれるが、何れにもせよ選定せられた名稱は、該委員會が單に鐵道そのもののみならず、通商の補助機關としての鐵道をも監督するものの如くに思はせる廣い意味を有するものであつた。この原則に格遵しながら、その後制定された種々の法律は、保安に關する事項についてその權能を擴張し地下鐵、通信會社、通運會社、特殊裝置を有する路線、並びに鐵道の經營及び役務に關係を有する終端その他の諸設備を包含する様に、その權限を擴大して來た。

聯邦商務委員會が州際運送の運賃及び役務に對する監督權を行使するための合理的な聯邦機關であることはいふまでもない。唯一の例外が存する外は、運賃に對する權限

を有する唯一の聯邦機關である。その例外といふのは合衆國船舶局であつて、これは主として國際通商に關するものである。州際及び沿岸貿易の運賃については、この局の權限は最高運賃表を提出することを要するといふ點にのみ制限せられ、謂はば無權限同様である。斯る狀況であるから船舶局が運賃に關するその名義上の責務を聯邦商務委員會に移管することに依つて喪ふところは何もない筈である。

また水運業者にとつても、委員會の共同的權限の下に彼等の運賃を鐵道運賃と調和せしめる組織に何の不都合のあらう筈もないのである。従來の記録に徴しても、委員會が特に鐵道に好意を寄せるとか、他の型式の交通機關に對して敵意を抱くとかいふ非難を浴びよう道理がない。また委員會が自己に委託されてゐる職權の行使を濫用するだらうといふ心配も理由のないことである。

委員會には従來よりも大なる責任を負擔するだけの能力がある。四十五ヶ年の經驗を積んだ成熟した組織であつて、如何に反對を受けまた非難を浴せられようとも、その

地歩は確立してゐる。それに對する非難の中には、實際は委員會に依つて繰返して行はれる正しい忠告に基づいて行動することの緩慢な政府の立法部局の非難であるのが少なくない。委員會の構成及び手續を改正してその仕事の完了を容易且つ迅速ならしめよといふ勸告については、殊にこの感が深いのである。

最近委員會に課せられる仕事の分量が殊に多くなつて來た。それは主として、委員會が數多の臨時的事務、殊に一九二〇年の法律に依つて要求された鐵道財産の評価及び整理案の作成等に没頭してゐる際に不況がやつて來たからである。結局何かの整理方法を採用すれば、委員會の事務は單純化されるであらう。全統制組織の統一といふことのみにも委員會の仕事を單純化することであらう。

鐵道經營の細目的統制も亦その分量を減少し得るであらう。統制の及び得る細目的事項には自ら限度があつて、それを超えれば鐵道の經營に過度の要求と負擔を掛けまた公衆の便益を奪ひ、結局統制の目的に背馳するといふ結果に

なる。公の統制と經營者の發案權との間に、均衡を取り得べき點は、これに到達することが容易でない。協調の精神（これは公衆の態度に屢現はれたり、また公の政策の樹立又は實行を擔當する者の心理を支配することの多い、庸懲的精神や鐵道の代辯者に依つて屢表示される濫情主義的精神とは相容れないものである）を以つてしなければ、絶對に決定し得ないものである。

經營に關する現行の統制、殊に技術上の問題に對するそれは、果してそれが統制の目的に適ふものであるか否か、その必要は既に無くなつたか否か、弱きに失し従つてこれを強化することを要するものであるか否か、餘りに嚴格に過ぎるために緩和する必要があるか否か、餘りに細目的であるか又は餘りに概括的であるか、又は聯邦政府に依る監督の緩和が四十八州の行政廳の統制的活動を刺戟することになるか否かについて、充分再検討を加へて判定しなければならぬであらう。

委員會を統制の中樞機關とすることは、現在他の行政部

局に依つて行はれてゐる交通に關する一切の機能をこれに移すことを意味しない。例へば、委員會が海上警察權を實行するが如きことは、綜合的統制組織にとつて必要缺くべからざることではない。沿岸警備司令部及び航海管船局（兩者は共に内國貿易及び外國貿易に對する權限を有してゐる）に依る所管事項の處理に關する取極を亂してまで委員會が獲得しなければならぬといふものは何もない。航海管船局の事務の中には委員會の保安事務に類似するものがないではないが、技術的に觀れば必ずしも類似のものとはいへないのである。商務省に依る航空保安法規の執行についても同様のことがいひ得られる。同様に、鐵道又は船舶に依る家畜の非人道的運送の防止に關する農務省の權限も、これに紛更を加へる必要はないのである。

委員會の方針は益々正しい方向に向つて發展して來てゐる。最初は意識的に荷主の肩を持ちすぎた様である。その當時の荷主は用意が不充分で、到底鐵道相手では相撲にならない様に思はれたからである。今日の荷主はこんな慘め

なものではなくつた。また委員會の當初の態度は、運賃問題に關する話については自ら鐵道收入に關する點を適當に處理することは不可能である、としてゐた様に見えた。

斯る態度は長く維持されたが、遂に一九一四年に至つて、謂はゆる「五步事件 Five cent case」に際して、鐵道の經營については先づ運送業者が相當の利潤を得ること認むべきであつて、公衆の利益は第二次的に考ふべきである、といふ理由に依つて、運賃の引上に對し初めて認可を與へたのである。運賃引上不認可の先例を破つた右の決定中に含まれた原則は、一九二〇年の運送法中の運賃制定方法に關する規定に於て法律上も認められることとなつた。このことは委員會をしてその決定の財政的結果について注意を向けしめる効果を生じてゐる。これは荷主に對する考慮は何うでもよいといふ意味ではなくて、鐵道に對してはより以上の考慮を拂へといふ意味である。公共の利益を圖るといふのが統制の唯一の且つ本來の目的である。而してこの目的は、運送業者の荷主に對する關係と、運送業者の運送業

者に對する關係とが衡平な基礎の上に維持される場合に、最も完全に達せられるのである。

新運送法中に取り入れらるべき細目的規定を提案することは本稿の意圖するところではない。全國的交通系統を整備する上に最も肝要なる諸點に對して注意を喚起しさへすれば足りるのである。従つて本稿に於ける分析は、交通に關する根本政策並びにこれらの政策が實行される場合に必要な統制計畫の檢討に限定することとした。交通統制が單一の機關に集中された場合には、行政的統制の實質的利益が具顯されるであらう。聯邦商務委員會が改造されて、一般の行政事務の委任を認められ、また委員が國家的見地より建設的に計畫することを許される様になれば、交通系統は全部新しい基準の上に置かれることとなるであらう。

(完)

(H. G. Moulton, The American

Transportation Problem 41)