

一八四四年イギリス鉄道法の 性格について

湯 沢 威

I

一八四四年鉄道法⁽¹⁾の最大の争点は「国家買収」を廻るものであったが、従来この法の評価にあたって、⁽²⁾のままの見解がみられる。この鉄道法を鉄道史上の一大画期ととらえる説はG・コーン、クレヴランド・ステイザンス、W・R・ローニン、H・G・レウィン、M・ロビンス等に代表せられるものであり、いづれも鉄道に対する国家の介入のための橋頭堡として位置付けるものである。それに対し、法の制定過程の妥協的性格を強調するフランシスやクラップム説、グラッドストンの制定意図を重視するハイド説⁽³⁾、さらに行政的視点から鉄道史を見ていこうとするパリス説にとつて、この鉄道法はそれほどの特筆すべき大事件とはいえない。法を評価する基準が異なれば、評価自体にも差異が出てくることは避けられないことであるが、法の制定意図、審議過程、法の効果のいづれの局面を重視するかによっても法の評価が定まるといえよう。われわれはこれらの諸説

を念頭に置きつつ、一八四四年法の成立過程を具体的に検証する(以下に「この」の鉄道法の性格を検討してみた)。

(1) The Railway Regulation Act, 1844 (7 & 8 Vict. c. 85.) 参見 Gladstone's Railway Act 1844 249。

(2) G. Cohn, *Untersuchungen über die englische Eisenbahnpolitik*, Leipzig, 1874—75, 2 Bde.; Cleveland-Stevens, *English Railways their development and their relation to the state*, London, 1915; W. R. Lawson, *British Railways, a financial and commercial survey*, London, 1913; H. G. Lewin, *Early British Railways*, London, 1925; M. Robbins, *The Railway Age*, Penguin book, 1965.

(3) J. A. Francis, *A History of the English Railway*, London, 2 vols. 1851; J. H. Clapham, *An Economic History of Modern Britain, the Early Railway Age*, 1830—1850. Cambridge, 1926; F. E. Hyde, *Mr. Gladstone of the Board of Trade*, London, 1934; H. Parris, *Government and the Railways in Nineteenth-Century Britain*, London, 1965.

II

リボン卿 Lord Ripon の跡を継いで商務省次官から大臣に昇格したグラッドストーンは一八四四年二月、鉄道利害関係者を排除した形で、調査委員会を下院に設置し、わずか半年足らず

で六つの報告書を作成した。一八四四年鉄道法はこれら報告書をもとに上程されたものである。法案の内容は多岐にわたるが、当面の課題である国家買収に関しては(一)一五年後に、年配当率が一〇%になれば、政府はその鉄道の運賃を改定する権限を有する。しかし、それによって、配当が一〇%以下にならないことを保証する。(二)一五年後に、配当率がいかようであれ、政府は鉄道を買収する権限を有する。買収条件は、期限切れ前の三年間の平均配当率を基準に二五年賦とする、というものであった。

六月二〇日に法案が議会に提出されると鉄道利害関係者からの激しい批判を受け、レイルウェイ・タイムズ「The Railway Times」からは「鉄道略奪法案」Railway Plunder Billの汚名が浴びせられた。(一)七月一日、ハドソン G. Hudson を中心とする鉄道代表者は、グラッドストーンに会見を求めたが、物別れに終り、ハドソンらは新聞を通じて反対のキャンペーンを行った。七月八日、グラッドストーンは第二読会で次のような弁解を行った。(三)一五年経てば自動的に買収できるわけではなく、資金的裏付けを得るためには議会で再度討議に付されてから決定されるべきものである。(二)法案は新しい路線にのみ適用されるというものであった。それに対し、ハドソンは新聞紙上に公開質問状を提出し、鉄道会社の欠陥が生じれば政府の介入も止むを得ぬが、そうでなければ、政府介入は差し控えるべきであると主張した。(四)現段階に於いて、鉄道の将来の方向をあらかじめ制約するような法案には強く反対したわけである。

グラッドストンの法案提出理由は、直接的な鉄道への国家介入を早急に現実化するところにあつたのではなく、むしろ将来の鉄道政策を先取りしようとするところにあつた。(五)さらに、同一地域間の鉄道の過当競争は、危険きわまりなく、かつ社会的資本の浪費をもたらすものであるから、鉄道の独占化傾向は容認せざるをえない性質のものであり、それゆえにこそ、その對抗措置としての国家による規制が必要とされてくるのである。(六)しかし、ピールの強く主張する如く、既存鉄道は議会によって一旦承認されたものであるから、その既得権は擁護すべきであり、新規鉄道とは別個の取扱いが要請された。グラッドストーンもこの法案によって、何よりも将来的な鉄道政策を目的としたわけであるから、既存鉄道をも新規鉄道と同等の規制対象として取扱うことに敢えて固執しなかつた。

かかる論理が、結局はハドソンら鉄道利害関係者との妥協を成立させる根拠となつた。既存鉄道にとって、一定期間の後、政府所有に転化されることは、まさに死活問題であつた。かといつて、むやみに競争路線を認可してもらつては不都合なことこのうえもない。このような意味で、鉄道における自由競争原理の排除は、グラッドストーンらと意見の一致を見るのであつたが、鉄道利害関係者にとつて、その見返りとしての政府介入は出来るだけ抑制することが必要であつた。

時の首相ピールはカトリック教徒解放法案や殺物法廃止法案などの重要案件をかかえており、さらには彼の事なかれ主義 conservatism の態度から、この鉄道法案にはあいまいな立場

をとった。彼は七月一日既存路線が除外されている事実を強調し、政府がいかなる鉄道の経営をもその掌中におさめることの必要は決してないであろう、と述べて、グラッドストーンよりもさらに数歩後退した釈明を行った。このピール演説のあとで、グラッドストーンは態度を急に変え、その週末、ハドソンと密会したが、そこで何が語られたか一切の記録は残されていない。しかし、その後の両者の言動から相互に了解点に達したことは十分理解できる。ハドソンは、グラッドストーンが他のどんな大臣も同意出来ないことをした、として、彼を賞賛し、他方グラッドストーンはこの密会のあとに、条文を半分削減して、法案を修正し、(一)一五年の期限を二年に変更し、(二)それも、配当が一〇%以上、三年間続いた場合にのみ限定し、(三)条文解釈上で保証されていた既存鉄道会社の除外条項を明記することにした。

クラップムが指摘する様に、グラッドストーン自身が鉄道と強い利害関係をもっていたことも、法案の妥協的性格を一層容易にするのに与った。事実、グラッドストーンは法案提出直後、商務省から身を引かざるをえないことの決意をピールに話しており、翌年の二月に大臣を辞している。

ところで、この法案の性格を考える場合、最低一日一往復をする、一マイル一ペンスの低廉三等列車、いわゆる「議会议車」Parliamentary train について、簡単に触れておかねばならない。議会での討論を見る限り、この条項についての強い反対意見を見出すことは出来ない。ただ、一、二等利用者の三

等客車への雪崩込みに対する危惧が述べられているにすぎないとするならば、鉄道会社全体が一定の利益軽減を見越してまでも、グラッドストンの温情主義に同意を示したものと受け取って良いであろうか。

当時の三等客車のマイル当りの運賃は、平均して、一・一ペンスであるから、それだけから考えれば、一般的に鉄道会社の減収につながるであろう。しかし、グラッドストーンも述べるように、運賃引き下げは需要創造の効果をもたらすものと考えられるゆえ、全体の収益としては増大する可能性が存在する。たしかに、法案が成立する直前の四四年六月までの一年間で、全英国鉄道の一、二、三等客車の利用者は、それぞれ、五四〇万人、一、三三〇万人、九一〇万人であったが、翌年の六月までには、五六〇万人、一、四七〇万人、一、三五〇万人と、三等客車の利用者の圧倒的増大が見られ、翌四六年の同月までには、三等客車の利用者数はさらに増大して、全乗客数の四五%にまで比重が上昇する。したがって、低運賃政策によって、顧客数の増大がはかられ、収益面においても、三等客車の占める割合は増大している。

それゆえ、この議会议車の条項が鉄道会社の独占運賃取得へのチェックとして働いていたと評価することは出来ない。むしろ、このように、低運賃政策を画一的に設定することは、最良のルートを貫通している既存大手鉄道会社に最も有利に作用したのである。この条項が、さきの国家買収の場合とは異なっており、新旧鉄道の区別なく適用されたことは象徴的である。その

意味では、既存の鉄道会社がこの条項の適用を受けることによつて新規鉄道の参入は増々困難になつてきた」といふことである。

研究ノ一 (73)

- (1) Hansard, 3rd ser., vol. LXXXIII, 516—518
 - (2) R. S. Lambert, *The Railway King 1800—1871*, London, 1934, p. 103
 - (3) Hansard, 3rd ser. vol. LXXXVI, 487—8, 492
 - (4) R. S. Lambert, *op. cit.*, p. 106
 - (5) Hansard, 3rd ser. vol. LXXXVI, 498—9, 507
 - (6) Cleveland-Stevens, *op. cit.*, pp. 103; F. E. Hyde, *op. cit.*, p. 172
 - (7) Hansard, 3rd ser., vol. LXXXII, 249, 250
 - (8) R. S. Lambert, *op. cit.*, p. 98
 - (9) *Ibid.*, p. 106
- ハリスの如く、シラマンストンの鉄道路利益との結合を重視し、法の妥協的性格を彼の責任に転嫁する説もある。H. Parris, "Railway Policy in Peel's Administration 1841—1846" *Bulletin of the Institute of Historical Research*, vol. 33, 1900
- (9) Hansard, 3rd ser., vol. LXXVI, 671
 - (11) R. S. Lambert, *op. cit.*, pp. 106—7; Cleveland-Stevens, *op. cit.*, p. 116
 - (12) R. S. Lambert, *op. cit.*, p. 107
 - (13) 7&8 Vict. c. 85 ss. 1, 3

- (4) J. H. Clapham, *op. cit.*, pp. 421, 417—18; Harris, *op. cit.*, p. 185
 - (5) *Ibid.*, p. 189, n. 2
 - (9) Hansard, 3rd ser., vol. LXXXVI, 512—3
 - (11) *The Quarterly Review*, vol. 74, 1844, p. 264
- 議案の採擧にせよ、一々ハリスの主張(Hansard 3rd ser., vol. LXXXVI, 666)より一々ハリスの主張を主眼(*Ibid.*, 648—649)の双方が見られる。
- (9) F. E. Hyde, *op. cit.*, p. 162
 - (11) D. Lardner, *Railway Economy*, London, 1850, pp. 153—159, 236; *Journal of Statistical Society*, vol. 7, 1844 pp. 170—178

III

四〇年代中頃までの鉄道路政策は主に安全対策を軸に展開していった。当初、鉄道は道路や運河と同様に、いわゆる「通路公開」の原則が適用されるものとみなされ、同一路線上を自ら車輛を備えた複数の運送業者が競争すべきものと考えられていたが、実際的に特に、安全性のうえから、路線提供と運送業務とを切り離し、運送業者を同一路線上で競争させることは不可能であることが認識されるようになった。一八三九年の議会報告書では、蒸気機関車を使用する旅客輸送の場合、鉄道会社の一括経営が認められた。そもそも、四〇年代中頃までの鉄道の主要な需要は、貨物よりも乗客にあったわけであるから、鉄道

政策がまず安全対策として展開したことは当然のことといわなければならぬ。「自由放任」の時代とはいえ、社会的秩序を維持するために、鉄道の安全対策には積極的に乗り出さざるをえなかったものといえる。

ところが、かかる国家による安全対策は、鉄道資本としても解決すべき焦眉の問題であつたにちがいない。問題は、同じ安全性を唱えながら、国家は資本費用を無視してでも、人身の保護、事故の未然の防止、旅行の快適等の保証を求めるであろうし、鉄道資本の立場からは、資本の回転を円滑ならしむるに阻害となりうる諸要因(事故等)を除去するという限りにおいて、安全性を求めることになる。両者の意図する安全性は実体としては、重複するものであろうが、一方では資本の利益を無視し、他方では個別資本の利益を基礎に発想されるところの安全性であるがために、究極的には対立的である。しかし、四〇年代中頃までの国家による安全対策は、鉄道運営上、必要不可欠なものを単に制度化したものにほかならず、したがって、鉄道資本の側にとつても積極的な反対理由を見い出せず、ここに国家の鉄道政策は大した摩擦もなく実行に移すことが可能であつた。

しかるに、四四年鉄道法は「新しい原理」の提起として受けとられた。だからこそ、鉄道利害関係者からの猛烈な反対運動がまき起つたのである。たしかに、鉄道国有化の思想は鉄道の本格化とともに存在していたといえるが、四四年鉄道法はそれを、将来的にはいえ、具体的に政策化したからにはほかならない。かかる意味において、鉄道政策史上、四四年鉄道法は一旋

回点をなすことに相違はなからう。

グラッドストンの念頭には、既に指摘した様に、過当競争から惹起されるところの社会的混乱をあらかじめ除去し、国家による統一的な鉄道政策を将来的に画定しようとするものであつた。かかる政策の先取りの背景には、鉄道の経営形態の整備に伴い、路線上における競争が鉄道会社間の競争に転化し、従来単なる安全対策的鉄道政策はもはや事態の推移に適應しきれず、鉄道会社間の競争に対応する包括的鉄道政策の要請があつたからにはほかならない。しかも、鉄道は「自然的独占」を属性とし、可能な限り一貫輸送を追求するがゆえに、一般産業におけると同様に自由競争の原則は貫徹しえず、鉄道の合併・統合は容易に発生する。それゆえ、四〇年代に入つて「鉄道王」ハドソンが精力的に活躍し、四四年鉄道法の提案の段階には、彼の「ミッドランド王国」が一応完成し、これをいかに防衛するかに彼が努力している時でもあつたが、鉄道における合併・統合が本格的に展開し、鉄道独占が社会問題化してくるのは、一八四六年の第二次鉄道ブーム以降のことであつた。従つて、四四年法を成立せしめた根底に、独占の弊害があつたとは認めがたく、むしろ社会的二重投資や社会的混乱を引き起す過当競争の弊害を未然に防いでおくことが急務として感じられていたからと思われ。

グラッドストンは鉄道の公共的性格に着目し、単なる安全対策を超越して、「公益」の立場からの普遍的鉄道政策を意図したわけだが、彼のいう「公益」は多分に理念的なものであり、

必ずしも総資本的立場を代表するものではなかった。法案の成立過程では、鉄道と利害の対立する者達からの主張は聞かれず、むしろ政府当局と既成鉄道資本との対立・妥協というシニエマが設定された。この頃の鉄道輸送は主に乗客に集中しており、たしかに迂回的には総資本家的立場が反映したことになるかもしれないが、より直接的にはグラッドストーンによる政策の先取りとして理解する方が正鵠を得たものとなる。この鉄道法制定段階では鉄道の独占体制は未成熟であり、いまだ貨物輸送に關しては運河と競争關係にあり、鉄道企業間の利潤率の不均等はあったとしても、それが総資本的立場からの直接介入を必要とするほどの弊害は生じていなかった、と解せられる。

結局、この鉄道法によって、国家買収が現実化することにはなかつた。その原因は法制定以降の鉄道史の具体的分析によつてはじめて明らかになるが、既述のように、法の制定過程自体に、国家買収の実行を不可能にする要因が含まれていた。つまり、結果的には政府と既成鉄道資本との妥協が成立し、二・三〇〇マイルに及ぶ基幹路線が法の対象からはずされ、逆にそのことが、既成鉄道の独占化傾向を容認し、議会列車に象徴されるように、その有利な地位を固定化するのに役立ってしまった、といえよう。

一般に、自由主義期の経済政策は諸産業部門間の利潤率均等化を促進し、同一産業部門内における競争条件の均等化を画するものであるが、この四四年鉄道法に關しては、鉄道部門の超過利潤取得に対する総資本的立場からの規制としてとらえるに

は、鉄道の発展段階として時期尚早であり、むしろこの鉄道法は、結果的に鉄道部門内における競争条件の均一化をはかり(例えば議會列車)、特に、既成資本にとって有利な条件を生みだし(国家買収及び運賃改定の規制からの排除)、独占的傾向を育成するのに与つたものである。もし総資本的立場からの鉄道規制が要請されるとすれば、その時の鉄道は独占体制が整備され、平均利潤率形成のうえで現実に極枯になった時ではなからうか。四四年鉄道法は、そのための前提を確立するうえで重要な契機になつたものと思われ。

(1) H. G. Lewin, *op. cit.*, p. 63

(2) W. T. Jackman, *The Development of Transportation in Modern England*, Cambridge, 1916, pp. 572—576

(3) B. R. Mitchell, "The Coming of the Railway and United Kingdom Economic Growth" *Journal of Economic History*, vol. 24, 1964, p. 317

(4) D. Lardner, *op. cit.*, pp. 424—5

(5) 例へば踏切りの設置や信号機の統一化などがそれである。(R. S. Lambert, *op. cit.*, p. 99)

(6) Hansard, 3rd ser., vol. LXXVII, 629

(7) 鉄道国有化のプランは、古くは一八二〇年に、トーマス・グレイ Thomas Gray が国家管理のもとにロンドンからエジンバラまでの幹線を走らせ、そこから支線を延長するといふ雄大な構想を打ち出したが (W. T. Jackman, *op. cit.*, pp. 508—9) 議会で最初に国有化問題が議論され

たのは、一八三六年のJ・モリソン J. Morrison 提案を契機として行われたものだった。(C. I. Savage, *An Economic History of Transport*, London, 1959, p. 55)

(8) これについては、石井彰次郎『鉄道にまつける独占と統合』ミネルヴァ書房、昭和四〇年、の第一章第一節参照。

(9) とは、つまり、鉄道が他産業と質的に異なる次元を把握することには反対である。(cf. T. H. Farrer, *The State in its Relation to Trade*, London, 1902, pp. 95—98) 他産業より先駆的に資本主義の矛盾を現象化する体質を内包しているものとしてとらえるべきであろう。(A. Marshall, *Industry and Trade*, London, 1919, p. 449, 富永祐治

『交通学の生成』日本評論社 昭和一八年、二八三頁)

(10) R. S. Lambert, *op. cit.*, pp. 89—92

(11) Cleveland-Stevens, *op. cit.*, p. 25

(12) H. Parris, *Government and the Railways*, p. 52

(13) つまり彼はすぐれた指導者による、しむゆる名望家政治を理想としたからである。F. E. Hyde, *op. cit.*, p. 188

(14) B. R. Mitchell, *op. cit.*, p. 318 貨物輸送において鉄道が運河を凌駕するのは一八五二年のことである。

(15) 吉岡昭彦『イギリス資本主義の確立』お茶の水書房、昭和四三年、四二〇—四二七頁。
(一橋大学大学院博士課程)