

鉄道業における所有と支配

——『ドイツにおける運輸連合制度の意義と成果』に寄せて——

今 城 光 英

序

- I 資金調達と支配権の維持
 - II 共同施設としての出資
 - III 前近代的資金の動員
 - IV 政府による所有
 - V 公的所有と支配
- 小括

序

株式会社制度と鉄道会社は、分かちがたい紐帯で結ばれている。初期の鉄道会社は、株式会社の制度なくしては存立しえなかったし、株式市場もまた鉄道会社のために存在するに等しかった。だが、資本的集団企業として、その本来の意味における株式会社として成立しながら、政府が買収して公企業に移行することが多いのもまた鉄道会社であった。

初期の鉄道会社は、株主が所有しかつ支配した。鉄道会社間競争の中では、際限のない路線延長が求められたが、同時に、路線が低需要の地域にまで延長されることで、ネットワーク全体の収益性が停滞するか低下する圧力を受けた。鉄道ネットワークは、国民経済におけるインフラとして機能する一方で、投資収益率は新興の製造業に対して低下せざるをえなかった。

旺盛な資金需要が生じる中で、創業者の利益を守るために、優先株や社債の発行という証券の多様化が進んだ。調達方法の多様化は、鉄道会社を過小資本に陥りやすくする危険を伴うが、それにも増して在来の株主による支配を維持しようとする力が強く働いた。日本のように、遅れて近代化した国においては、鉄道ネットワークの形成に係わる政府の役割が大きく、私的所有の株式会社であっても、国が支配する状況が見られた¹。

鉄道については、所有を公的主体に移す国有化、公有化が実行された。所有を移さないまでも、公的支配を確立するという方法もとられている。その意味で、今日なお利用

1 増地昭男『企業形態論研究』千倉書房、2000年、104-106ページ。資本的集団企業における支配の概念については同書による。

されている制度の一つが、運輸連合である。青木真美『ドイツにおける運輸連合制度の意義と成果』は、運輸連合の制度を扱う著書だが、その前史ないし背景には触れていない²。

鉄道業は、また、独占規制、公益事業規制を成立させる上で重要な役割を果たした。鉄道が独占を失う過程に入ってから、公企業の改革について多くの経験を積み重ねることになる。本稿では、戦間期における公共企業体 (Public Corporation) 化、自主化 (Autonomisierung) を含めて、鉄道業における所有と支配について概観したい³。

I 資金調達と支配権の維持

鉄道会社にかかわる所有と支配について論じるとき、最初に、北アメリカにおける鉄道建設と、そのための資金調達、とくに優先株の発行について触れておかなければならないだろう。北アメリカの鉄道は、株式会社形態を持つ資本的集団企業として成立し、その特徴を維持したまま今日に至っている。優先株の発行は、創業資金を拠出した投資家を含む既存の株主による支配を維持する手段だが、事実はそれほど単純ではない⁴。

北アメリカにおける最初の鉄道会社は、ボルチモア・オハイオ鉄道か、あるいは、サウスカロライナ運河鉄道で、この両社が1830年から翌年にかけて、蒸気動力を用いた旅客営業を開始してコモン・キャリアとしてのステータスを獲得した。それ以前にも、複数の鉄道が開業したが、いずれもコモン・キャリアとまではいいがたく、総じて言えば畜力利用によるインダストリアル・キャリアであった。

1830年以降、後に北東回廊を形づくる東部大西洋沿岸には、多数の鉄道会社が成立した。わずか5年の間に、開業線と建設線を合わせると、すでに、この地方の鉄道ネットワークが出来上がっていたといわれるほどであり、創業から20年後には、営業キロの合計が1万4000キロに達するほど建設のペースが速かった。しかし、それでも、鉄道の貨物輸送量は、トン・ベースで運河の約半分に過ぎなかった。また、輸送する物資のトン当たり価格が、運河で輸送する物資の1.4倍という状況で、鉄道を利用する貨物は、運賃負担力の高い物資に限られていた。

アメリカ東部に立地する鉄道会社は、優先株の発行に典型的に見られるように、資金調達における証券多様化に関して先駆的な存在である。おそらく最初であろうと思われる優先株の発行は、やや意外なことではあるが、州政府による公的資金の拠出に対してとられた措置であった。メリーランド州は、ボルチモア・オハイオ鉄道をはじめとする

2 今城光英 (書評) 「青木真美著『ドイツにおける運輸連合制度の意義と成果』」『経営史学』第55巻第3号, 2020年, 71-74ページ。

3 占部都美『公共企業体論 (第二増補版)』森山書店, 1969年, 81-83ページ。

4 松谷勉「アメリカ優先株の発達 (一)」『関西大学商学論集』第4巻第3号, 1959年, 230-236ページ。

鉄道と運河の5社に対して、州による出資とその見返りとしての優先配当率6%を提案した。

この提案は、州議会において期限付きで辛くも承認され、アメリカにおける最初の優先株発行となった。これは、1836年のことであり、州政府がボルチモア・オハイオ鉄道などによる追加資金調達の一助に求められたものであった。この優先株は、累積的で、6%配当ができないときには次期以降に繰り越す条項が付いている。不思議なことに、優先株であるにもかかわらず、普通株と同様に議決権が付与されていた。

この優先株は、普通株と同じ権利を持ち、事実上、社債に近い累積条項を持っていた。在来の株主は、可否の判断に困惑したというが、他方で、普通株による増資とは異なり、新規の株主が州政府一者に限られることから、既得の支配が新たな複数の株主によって脅かされる事態を避けられると考えた。鉄道会社は、激しい延長競争の中で、追加資金調達の重要性が増していたから、株主としては支配を維持しながら資金需要に 대응する方途として、これを認めることとなる。

運河会社は、鉄道の開業によって直ちに競争力を失うような状況にはなかったが、相当の影響を蒙るのは必至で、場合によってはサンク・コスト化するおそれもあったから、州政府に対して資金拠出の働きかけを強めていた。州政府は、鉄道会社の下付した免許の条件として、鉄道業で得た利益の一部を運河会社に納付するよう求めるとともに、優先株の発行をボルチモア・オハイオ鉄道など鉄道会社2社とともに、運河会社3社に対して認めた。

ボルチモア・オハイオ鉄道の株主が、普通株と同じ議決権付きという優先株の発行に同意したのに対して、運河会社には、州による持株比率が過半に達するケースが出ることから、株主支配が脅かされるという反対意見もあった。ボルチモア・オハイオ鉄道は、優先株の発行によって延長工事のための追加資金調達に成功した。これ以降、メリーランド州以外の州においても、鉄道会社による追加資金の調達手段として、個人投資家向けに優先株が発行されるようになる。

優先株そのものの性格も明確になる。フィラデルフィア・レディング鉄道で、社債権者に対して、参加条項を持つ優先株への切り替えが行われたことにより、累積、非累積に加えて、参加・非参加の別が設けられた。その参加条項は、普通株主と優先株主に配当を支払ったのち、なお利益が残る場合に、優先株にも普通株と同率の配当を行うというものである。優先株は、累積・非累積、参加・非参加の別を持ち、それが残余財産分配配当権にも適用されるとする一方、その議決権には制限が加えられ、経営に参加することを望まない個人投資家から資金を調達する手段として確立した。⁵

5 Evans, G. H., (1929) The Early History of Preferred Stock in the United States, *The American Economic Review*, 19-1, pp.43-49.

1850年代から1870年代にかけて、鉄道業は、買収と合併を加速して巨大な組織を構築した。この時期に、移民の急増と中西部への入植を進める西漸運動により、北アメリカ大陸の内陸部に交通市場が成立した。西漸運動は、ホームステッド法により自作農を創出する政策によって促進された。また、多分に誇張されたカリフォルニアにおける金鉱発見の情報が、大陸横断の需要を発生させた。

州政府は、鉄道会社に対して線路沿いに帯状の公有地を無償で払い下げるとともに、優先株や社債の引き受けにも応じた。鉄道建設費の約6割が、公的資金によって賄われたといわれる。中西部に入植した農民は、農産品を大西洋岸へ搬出する鉄道利用者であるとともに、しばしば、鉄道会社に投資する個人株主でもあった。鉄道会社は、農産物価格が下落する局面であっても、農民の運賃負担を軽減することはなかったから、その独占的地位に対する批判が高まり、グレンジャー運動に繋がった。

グレンジャー運動は、中西部諸州において反独占の立法を実現しつつ、1871年に出たマン・イリノイ州事件の判決によって独占規制を確定させた。これは、自然独占という特性を持つ産業に対して規制を加える根拠となり、反トラスト法の源流ともなる。鉄道会社に対する公権力の関与は、株式の保有を含めてこのように顕著なものであったが、だからと言って、州政府が鉄道会社を所有し支配したということではない。⁶

鉄道への投資が盛んであった当時、株式取引所は鉄道会社のためにあるといわれる状態であった。旺盛な買収と合併が繰り返された結果、巨大企業が出現し、ニューヨーク・セントラル鉄道のコーネリアス・ヴァンダービルトや、ユニオン・パシフィック鉄道のエドワード・ヘンリー・ハリマンという大富豪が現れた。ヴェブレンは、ラバー・バロン（泥棒貴族）と揶揄された彼らの顕示的消費に刺激されて、『有閑階級の理論』(1899年)を著す。⁷

大鉄道を所有する大株主は、多様化した証券を駆使して、比較的少ない資金拠出で会社を支配した。これにより、アメリカの鉄道会社は、概して自己資本比率が低く経営危機に陥りやすい体質となる。グレンジャー運動に参加した農民は、自らも鉄道会社の個人株主である場合が多く、独占的運賃もさることながら、既存株主の投資行動を批判して、公正で透明性のある株式市場を求めた。後に格付け会社となるスタンダード・アンド・プアーズは、このような背景で誕生する。⁸

チャンドラーによれば、メイン州に生まれたジョン・プアー（1808-1871年）が、20才代半ばに初めて蒸気機関車を見たことがきっかけとなって鉄道に関心を抱き、中小鉄

6 Miller, G. H., (1971) *Railroad and the Granger Laws*, Wisconsin, The University of Wisconsin Press, pp.42-58.

7 Veblen, T., (1899) *The Theory of the Leisure Class: An Economic Study of Institutions*. 高哲男訳『有閑階級の理論』筑摩書房, 1998年

8 Micklethwait, J., and Wooldridge, A., (2005) *The Company*, New York, Random House, pp.61-62.

道の経営やノリス汽車製造の代理店経営に携わる。その弟であるヘンリー・プアー（1812-1905年）が、鉄道会社と運河会社に関する年報を出版したのがスタンダード・アンド・プアーズの始まりであるという。これは、証券市場に対して、その透明性を求める個人投資家のニーズに応えるビジネスであった。

II 共同施設としての出資

個人が持つ資金が、株式市場を通じて鉄道会社に集中する鉄道熱、鉄道狂といわれる現象は、資本主義経済の成立期によく見られるものである。ウルマーは、これを真空効果と呼んでいる。⁹

株式取引所は、まさに、鉄道会社による資金調達のために存在しているような有様となるが、初期鉄道会社の建設の当初から、鉄道会社に資金が集中したわけではないし、また、鉄道熱の時期にあっても、市場を通じた資金調達に困難をきたす会社は存在した。前項で対象とした時期をわずかに遡ることになるが、イギリスにおける初期の鉄道会社に触れておこう。

リバプール・マンチェスター鉄道を筆頭とする初期の鉄道会社は、鉄道が敷設される地域の実業家が揃って出資することで成立した。彼らは、地域社会において、毛織物業、炭鉱業、銀行業、地主経営、小売業などの本業を家業として持ち、それらを成長させるために、鉄道の敷設を目論んだ。したがって、鉄道業から、高率配当を得ようとする期待は小さく、比較的低率の運賃によって、彼らの本業ないし地域経済に寄与することを求めた。これを、共同施設型の株式会社と呼ぶ。¹⁰

初期の鉄道会社に出資した人には、クエーカー教徒やバプテスト派が多く、この傾向は運河会社も同様であった。初期の鉄道会社では、株主の持株数を制限して株式を分散する例や、利益率と配当率に上限を設けて利益を鉄道の利用者に還元する例が少なくなかった。持株数を制限することは、大株主による支配を回避するためである。利益率に上限を求めるのは、いわば独占規制である。配当率に上限を設けるのは、鉄道を投資家による致富行動の対象にさせないという意味を表明したものである。

リバプール・マンチェスター鉄道に対する出資者は、1824年の株式数で見て、沿線在住者の持株比率が6割、ロンドン在住者の持株比率が3割である。株主のほとんどが地域社会の住人という状態ではないが、その比率が高いことは明らかである。沿線の中でも、リバプールの持株数が、マンチェスターの倍である。リバプールは港湾都市であ

9 Ulmer, M. J., (1960) *Capital in Transportation, Communications, and Public Utilities: Its Formation and Financing*, Princeton, Princeton University Press, pp.24-61.

10 鈴木芳徳『信用制度と株式会社』新評論, 1974年, 241-254ページ。

り、マンチェスターは、綿織物業を中心とした工業都市である。

リバプール・マンチェスター鉄道は、主にマンチェスターで発生する交通需要に立脚する鉄道だから、マンチェスターの出資が大部を占めてもよさそうだが、リバプールの方が株主数も出資額も多い。現在と違い当時のリバプールは、ランカシャーの一部であった。リバプール、あるいは、リバプールを含むランカシャーには、好んで鉄道会社に投資する人たちが現れ、ロンドン在住の投資家と肩を並べて多くの鉄道会社に出資した。

ストックトン・ダーリントン鉄道について見ると、この鉄道の株主は、炭鉱、工場、銀行を営むダーリントン在住者と、ロンドンやノーフォークシャーのノリッジなど沿線外の人たちから成り立っている。注目すべきは、彼らがクエーカー教徒であるということ、宗派的なネットワークを通して出資が募られたとみられる。ストックトン・ダーリントン鉄道の株主は、株式数で見ると6割が沿線地域で、残りの多くはロンドンであり、ノリッジ在住者の持株数は少ない¹¹。

この鉄道は、炭鉱と川湊を結ぶ石炭搬出線として、運河や路面軌道との経済比較を経て、鉄道として開業した。開業後に、一般の貨客を扱うコモン・キャリアに転換した。イギリスの鉄道会社においても、優先株の発行は重要な役割を果たしたが、1840年代にその役割が変化したといわれる。1840年代以前における初期の鉄道会社では、追加的な資金調達的手段として、沿線外の投資家に対して優先株を発行するのが常であった。

共同施設的な性格により成立した初期の鉄道会社は、沿線在住者による出資を基礎としつつも、ロンドンやランカシャーの投資家、場合によっては政府に出資を仰いだ。その際、円滑な出資を図るために優先株を発行した。これが、優先株本来の利用法というわけだが、1840年代以降になると、このような使われ方は減り、優先株が株式会社における支配の道具として認識されるようになる。

もともと、初期鉄道会社が活動した時期においては、追加的な資金需要に対して、銀行融資がほとんど機能しなかった。当時の銀行は、短期高利の融資にしか関心がなく、鉄道会社が求める長期資金を供給する能力に乏しかった。その点を埋め合わせたのが優先株だが、やがて銀行にも長期的な性格を持つ融資能力が備わるため、それまで優先株によって調達していた資金は、銀行貸し付けや社債に替わった。一方で、優先株は、支配に係わる機能を強化し、度重なる合併資金調達や、借入金、社債などの他人資本を償還して財務を改善する手段として用いられるようになる。

地域社会の株主による出資を補完する目的を持つ優先株の発行は、アメリカの中小鉄

11 同書、251-252 ページ。管見によれば、ストックトン・ダーリントン鉄道の経営に関する情報は少ないが、次のような史料綴りがある。Compiled by Dean, S. C. and Gard, R. M., (1975) *The Stockton and Darlington Railway 1825*, University of Newcastle upon Tyne School of Education.

道でも、日本の地方線区を担う私設鉄道でも見られる。地域社会における共同施設として自生的に成立したイギリスの初期鉄道会社は、その後、合併に次ぐ合併を経て規模を拡大し、路線の相互接続を進めて全国的な鉄道ネットワークを形成する。

アメリカにおける初期の鉄道会社は、イギリス資本により成立した。したがって、イギリスにおける優先株発行の経験がアメリカに持ち込まれ、より大規模で無慈悲な姿となって、前述したような資本家に活躍の機会を与えた。その後、工業の成長により、鉄道業の利益率が相対的に低下するため、鉄道会社に対する投資家の関心が薄れるが、その経緯に触れる前に、日本の状況を見ておこう。

Ⅲ 前近代的資金の動員

リバプール・マンチェスター鉄道と、ボルチモア・オハイオ鉄道が開業したのは、共に1830年である。新橋横浜間鉄道の開業は1872年だから、鉄道開業という時点で彼我の差は約40年である。株式会社について見れば、イギリスで株式会社法が制定されたのが1862年、日本で旧商法が制定されたのが1890年だから、その差は約30年である。東インド会社の設立と、第一国立銀行の設立を比べると、約270年という大差がある。

日本で鉄道が開通した1870年代は、イギリスでは鉄道会社の収益性がすでに低下する時期を迎えていた。鉄道熱は過去のものとなり、国有化論が台頭する。一方、同じ時期の北アメリカでは、最初の大陸横断鉄道が完成し、鉄道ネットワークの総延長が10万キロメートルを超えてなお伸長するという状況で、列車の高速化、自動信号による安全性の向上と人員削減など、事業運営に係わる効率化が進んでいた。

日本の鉄道建設は、政府によって行われ、京浜間に加えて、阪神間、札幌間などの、海陸連絡線から開いたが、明治政府の財政基盤が脆弱な上、西南戦争の戦費支出が重なって、思うように鉄道を延伸できなかった。他方で、京浜間をはじめとする開業線の営業成績が好調であったため、私企業に対しても鉄道建設を許すべきだとする機運が高まった。政府は、官私並進により鉄道ネットワークを構築する方針に転換し、株式会社形態を持つ私設鉄道会社が誕生する。

私設鉄道会社の建設費合計額は、それが最も増加した時点で、2億5300万円余りである。それに対して、払い込み済の資本金合計額は、2億2300万円だから、建設費の9割が資本金で賄われている。出資者は、出資額で見ると、法人が4割、個人が6割であり、法人株主は、その半分が華族銀行と呼ばれる十五銀行と内蔵頭（皇室会計管理者）により占められた。十五銀行は、旧支配層が秩禄処分¹²で得た国債を原資にして設立した銀行である。

12 今城光英『官私並進輸送史序説』大東文化大学経営研究所、2018年、50-53ページ。

個人の大株主について見ると、株式の3割が旧藩主らの持株で、これが最大の出資者層である。秩禄処分は、維新後も幕府に代わって家禄を払い続けてきた新政府が、その負担に耐え切れなくなって、金録公債という名の国債を交付することで、家禄を廃止したという政策である。旧支配層にしてみれば、秩禄処分以降、自ら資金を運用しなければならなかった。

運用のための投資先となったのが私設鉄道会社で、その中でも日本鉄道が果たした役割が大きい。日本鉄道には多額の政府補給金が下付され、延長工事が継続する中であっても、1割に達する高率配当を続けた。日本鉄道に対する継続的な多額の補助は、同社に高率配当を保証し、旧支配層と皇室の資産保全に寄与した。日本鉄道を所有する主体は、大株主として名を連ねる旧支配層であるが、彼らが会社を支配することはなく、政府の鉄道当局が経営権を握った。

官設鉄道と日本鉄道の好業績に触発されて、日本でも鉄道熱が発生する。この投資ブームは、1890年に起きる二十三年恐慌によって終息するまで続いた。イギリスで発生した鉄道熱と比べると、半世紀近い差があるが、株式会社の揺籃期にあたり、株式市場が鉄道会社のために存在するような状況は、イギリスやアメリカと同じであった。

株式会社形態を持つ、あるいは、軌道会社と違って株式会社形態でなければならない鉄道会社は、株式の分割払込制と株式担保金融を通して、その成立が促された。株式の分割払込制と株式担保金融は、資本蓄積が低い段階において、市中の資金を株式に動員しやすくするよう、株主の負担を軽減する方策である。これは、多くの起業を生み出す一方、やがて、各社株式の分割払い込み時期が重複し、資金需要が逼迫する危険があり、これが二十三年恐慌の一因になったと言われる。

株式担保金融は、銀行が担保にとる株式の銘柄を、日銀が特定して資金を供給する、担保品付手形割引という施策により進行した。このとき日銀が特定した銘柄は、ほとんどすべてが私設鉄道会社の株式であり、それ以外は、わずかに日本郵船株を数えるだけであった。当時、すでに、紡績会社などで株式会社形態が広く用いられてはいたが、株式会社そのものに対する社会の信用が十分とは言えない中、鉄道会社に対して、特段の優遇措置が講じられた形である。¹³

旧支配層の出資を基本として株式会社を成立し、多額の補給金を交付して高率配当を維持したケースには、日本鉄道の他に北海道炭礦鉄道がある。資本金額で見れば、この二社で私設鉄道会社合計の約3割を占める。ただ、日本鉄道が全期にわたって補給金を受けているのに対して、北海道炭礦鉄道は、その開業から10年間に限られた。二十三年恐慌以前に発生した鉄道熱の時期に資金を調達した鉄道会社では、旧支配層の出資に次いで、三井、三菱、住友、三財閥による出資額（法人個人合算額）が大きい。

13 野田正徳『日本証券市場成立史』有斐閣、1980年、221-231ページ。

三財閥の中では、三菱が過半を占めて最も大きく、次いで三井がその約半分、さらに住友が三井の約半分という割合である。日本鉄道や北海道炭礦鉄道のように補給金を下付された鉄道には、他にも山陽鉄道と九州鉄道がある。ただ、山陽鉄道と九州鉄道に対する補給金は、対費用比率で見て2～3パーセントにすぎず交付された年度も少ない。日本鉄道では、同様の比率が90パーセントに達する年度もあり、全期通算で13パーセントに上るから、山陽、九州両社とは桁違いである。九州鉄道は三菱、山陽鉄道は三井と三菱、北海道炭礦鉄道は三井の出資が多い。

二十三年恐慌で終息した鉄道熱は、日清戦後になって地方経済に伝播しつつ再燃した。この第二次鉄道熱においては、旧支配層や財閥による出資が後方に退き、沿線地域の商人、地主層と、東京、大阪の投資家が主体になる。沿線在住の株主には、公益に殉じ義侠に生きる精神と、彼らの本業に寄与する期待が認められ、イギリスの初期鉄道会社と類似した投資動機がある。沿線在住の零細株主にとっては、採算性が低い地方の鉄道業に対する二部料金的な費用負担となった。沿線地域からの資金調達だけで建設費を賄えないときには、東京、大阪などの投資家から補充の資金が調達され、ここで調達手段として優先株が発行された。日本における優先株は、地方に立地する鉄道会社の資金調達から始まっている。¹⁴

日本の鉄道建設が、イギリス、アメリカと異なる点は、株式会社形態の私企業が乱立し競争と合併を通じてネットワークが形づくられたイギリスやアメリカに対して、日本では鉄道敷設法（旧法、1892年）に基づく政府の建設計画に沿って、政府と私企業が共に建設を進めて、すなわち官私並進により、計画的にネットワークを形成したことがある。これは、後発国が持つ有利な面であった。

IV 政府による所有

政府は、1906年に鉄道国有法を制定し、幹線輸送を担う日本鉄道など17社を国有化する。鉄道国有化をめぐることは、世論が二分した。三菱のように石炭輸送を事業の柱とする九州鉄道に多額の投資を実行していた株主は、国有化に反対する意向を持ったが、買収価額の査定方針や国有化後におけるネットワーク強化への期待もあって、政府の方針を受け入れる。山陽鉄道などでは、専門経営者の生成が見られたものの、所有と支配の分離が進んだとまではいえず、経営者層の意思が国有化に影響を及ぼすことはなかった。

政府は、国有化に賛成する軍部の意思を前面に押し出すが、国有化政策を推進した主体は、井上勝をはじめとする鉄道官僚である。私設鉄道に対する出資者について言え

14 長谷川安兵衛『優先株の総合的研究』ダイヤモンド社、1941年、291-302ページ。

ば、国有化によって手にする資金を、別の投資に活かす機会を得ることになるので、あながち不利というわけではなかった。すでに鉄道熱は去り、重工業化に伴う資金需要が生じていたから、資金の活用という点で意味があった。

鉄道国有化によって、幹線鉄道は国の所有になり、鉄道官僚が支配することとなるが、疑似所有者として振る舞う政治家の介入も本格化する。国有化以前の官設鉄道について言えば、東海道線を運営することから、私設鉄道各社に対して経営的に有利な立場にあった。東京と大阪を結ぶ東海道は、日本の交通市場の中で卓越した地位を占めており、その収益を源泉として国有化前の官設鉄道も国有化後の国有鉄道も成長した。

政府が鉄道会社を買収したのは、日本だけではない。ドイツでは、普仏戦争後に成立した連邦国家の首相となったビスマルクが、連邦レベルで鉄道を国有化しようと試みた。エンゲルスは、『反デューリング論』(1878年)の中で、ビスマルクの国有化は、経済的必然性を持たない国有化であると評しているが、同時に、鉄道が株式会社による指揮の手に負えないほどに成長すると、国有化が不可避になるとも述べている。¹⁵

ビスマルクによる国有化は、連邦レベルでは実現せず、プロイセン領内における邦有化にとどまったが、これを契機としてプロイセン以外の諸邦においても邦有化が進んだ。邦有化以前においては、北部諸邦において複数の私有鉄道会社が成立し、鉄道熱の現象が見られたが、南部諸邦では、当初から領邦により鉄道が建設された。鉄道ネットワークは、1880年の段階で3万2000営業キロの規模に達しており、その7割が邦有鉄道、2割が私有鉄道、残る1割は私有鉄道会社が所有し、その経営権を領邦が譲り受けた鉄道となっている。

つまり諸邦による所有が7割、同じく支配が8割という状況だから、幹線鉄道については、この段階で邦有化がほぼ完了したと見ていいだろう。領邦が鉄道会社から経営権を譲受する際は、株式市場を通じて私鉄株を取得し、株主として支配権を確立するケースもあった。各邦有鉄道は、第一次大戦後に成立するワイマール憲法によって国有化が定められ、国が領邦から邦有鉄道を買収して、所有と支配の双方が国に帰した。

フランスでは、鉄道ネットワークの形成が遅れたために、国が1842年に幹線鉄道建設法を制定して、ネットワーク計画を明示すると共に、私有鉄道会社に対する政府の援助を定めた。援助は、用地費を含むインフラの大半について、その三分の二を地方自治体が負担し、残りの三分の一を中央政府が負担するという手厚いもので、鉄道会社は車両と線路施設設備の費用だけを負担することとなった。

このような支援策により鉄道会社に資金が集まったが、一方で、過熱した投機が生じ、それに続く株価の下落と金融逼迫が生じたため、経営に行き詰まる鉄道会社が続出

15 『マルクス・エンゲルス全集第20巻』大月書店、1968年、286ページ、中西健一『日本私有鉄道史研究』日本評論新社、1963年、126-173ページ。

した。政府は、鉄道会社の合同を慫慂して六大鉄道会社に集約する。その後、再び地方の線区を建設する中小鉄道会社が乱立し、しかも、六大鉄道のうちの1社が中小鉄道各社と共に経営危機に陥ったことから、政府はそれら不採算の鉄道会社を救済する目的で国有化した。

1社を減じた五大鉄道会社については、そのまま存続したが、1938年の鉄道国有法によってこれらも国有化され、フランス国鉄（SNCF）が発足する。ただ、国有化とはいうものの、五大鉄道会社は解散することなく存続した。フランス国鉄は、国が支配する鉄道であるが、形式上は公企業ではなく株式会社（匿名株式会社）形態を持つ公私合同企業である。政府が51パーセント、五大鉄道が49パーセントを所有する。これは、45年間を期限とする協定によるもので、その期限を迎えた1983年に解消されて完全な政府所有となった。

イギリスにおいても、鉄道に対する政府の支配が強まる。イギリスでは、第一次大戦下において、政府が幹線輸送を担う大手鉄道会社を管理下に置き、商務相と各社の鉄道支配人で構成する鉄道経営委員会によって輸送業務を管理した。政府の意図は、戦時輸送の遂行にあったが、管理の範囲が拡大して財務全般に及び、事実上、政府による支配につながった。1921年鉄道法では、四大鉄道会社への統合が実行されたが、道路交通の台頭により鉄道の独占性が失われたため、期待した統合の効果が得られなかった。

第二次大戦下では、四大鉄道にロンドン・トランスポートを加えた5社について、再び鉄道経営委員会が設置された。この国家管理では、各鉄道会社の収入と支出を一元管理し、鉄道会社に対しては、収益を保証すると共に、繰延保守積立金、戦災引当金を認めて戦後に備えた。しかし、第二次大戦後には、労働党政権下で1947年交通法が成立し、他の重要産業と共に鉄道業が国有化された。鉄道の国有化政策に対して、四大鉄道会社は強く反対したが、それが受け入れられることはなかった。戦時体制の下で国の支配が成立した鉄道は、戦後になってその所有も国に替わったということである。

政府による買収は、鉄道会社の株式と債券の市場価格によって買収金額を定め、3%利付国債（交通債権）により支払われた。こうして、鉄道は、完全に政府の所有となった。同時に、ロンドン・トランスポート、バス会社（一部の公営などを除く）、トラック輸送会社も国有化されたが、トラックは早期に私企業に戻されている。イギリスでは、国有化後における公企業の形態を公共企業体（Public Corporation）としてその性格を明確にした。

V 公的所有と支配

公共企業体は、公企業における所有と支配を分離することを目的として、両大戦間期

に考え出された企業形態である。公企業における所有と支配の分離とは、多分に比喩的な表現であるが、疑似所有者である政治家と行政による公企業の経営に対する介入を排除しようとする意図によるものである。これは、株式会社において進んだ所有と支配の分離を念頭に、政府からの財政的独立と、専門経営者の創出を目指したものである。

最初に公共企業体の性格を持った組織は、1909年に設立されたロンドン港公社であるが、1933年に設置されたロンドン・トランスポート・パッセンジャー・ボードにおいて、その制度が確立したと考えられる。イギリスにおける鉄道業の国有化は、前述の通り第二次大戦後だから、ロンドン・トランスポートの発足はそれよりも約15年遡る。鉄道国有化によって成立したブリティッシュ・レールウェイをはじめ、欧州各国の公企業には、戦間期から戦後にかけて公共企業体化という改革が施された。日本でも戦後改革として国が所有する国有鉄道、電気通信、専売の3事業を公共企業体にした。

ドイツでは、ワイマール体制下の1924年に、ドイツ国有鉄道が設立され、政府から独立した法人格、財政制度、経営組織を獲得した。これは、国有企業の自主化 (Autonomisierung) と呼ばれる政策の一環として実施されたもので、公共企業体化と軌を一にするものである。しかし、1933年にナチスが政権の座に就くと、自主化政策は後退をはじめ、1937年に行われた国鉄改革により元の官業形態に戻ってしまった¹⁶。

ロンドン・トランスポートについて、最小限の事実関係を整理しておこう。ロンドンの都市交通は、1863年に最初の地下鉄道会社が成立し、また、1870年に多数の軌道会社が発足したことで始まった。地下鉄道会社は、13社にまで増え、自発的な提携と合併を進めたが、メトロポリタン鉄道のようなアウトサイダーも存続した。軌道は馬力が主であったが、衛生と経営の両面から電化が求められ、電化資金の調達が困難であった各社は、個別にロンドン市に買収されて公有化した。軌道会社は、財務体質が脆弱であった。

鉄軌道と並んで、1900年以降、多数のバス会社が乱立する。紆余曲折はあるが、LGOC ロンドン一般乗合自動車会社が独占を形づくる一方で、私的独占に対する市民と市議会の批判が強まり、これが直接の原因となって1933年ロンドン旅客交通法が成立し、ロンドン・トランスポート・パッセンジャー・ボードが発足した¹⁷。

ロンドン・トランスポートは、従来の事業者に対して、交通株と一部では現金を交付して事業を買収した。交通株という名称ではあるが、ロンドン・トランスポートにおける議決権はなく、標準利率を5%に定めた債権である。ロンドン・トランスポートは、プール・スキームと呼ぶ運賃プール制を導入し、各交通機関を一体化した経営を行った。これにより、ロンドンの都市交通では、公的な所有と支配が成立した。

16 占部都美『公共企業体論 (第二増補版)』森山書店、1969年、84-85ページ。

17 同書、318-322ページ。

ロンドン市が軌道会社を個別に買収していたころ、東京では、路面電車の所有をめぐる問題が生じていた。東京の路面電車は、私企業3社により敷設されたが、3社の合併をめぐる舞台が投資家の草刈り場と化し、運賃値上げが絡んで一大社会問題と化した。強欲な投資家と公有化に消極的な政府によって問題の解決が遅れるが、3社が合併してできた東京鉄道という会社を東京市が買収することで1911年に市有化が実現した。

当時の東京は、各国の主要都市と同様、急速に人口が集中し、また、市街地周辺で工場立地が進み、旧市街地区を中心に通勤需要が発生していた。1916年に工場法が施行される以前は、早朝から深夜まで路面電車が混雑し、積み残しが常態化するなど輸送力不足が深刻であった。他方で、路面電車のような軌道会社は、鉄道会社と違い少ない投下資本による参入が容易で、しかも、輸送単位が小さく生産性が低かった。

関一は、『都市政策の理論と実際』（1936年）の中で、このような路面電車の事情に触れ、大量輸送を可能とする地下鉄を大阪市が建設すべきであると論じている。¹⁸

片山潜は、『鉄道新論』（1896年）の中で、グラスゴーやブダペストの小型地下鉄を評価しつつ、名指しを避けながらも甲武鉄道による市街線の延長に難色を示し、また、路面電車の市有化を主張している。¹⁹

東京の都市交通は、市内の路面電車が東京市による所有に移ったものの、都市化が進む郊外と市内を結ぶ鉄道は、私企業によって建設された。さらに、従来からある国有鉄道の路線が、その輸送力を活かして重要な一翼を担った。このような割拠的な事業主体の有り様では、増大する需要に応えきれず、合理的な都市交通の整備が遅れる。特に、地下鉄建設のように多額の資金を擁する交通機関を私企業に委ねておくと、その進捗がはかばかしくないので、政府が介入と支配の必要性を主張するようになる。

政府は、陸上交通事業調整法（1938年）を制定した。これは、東京、大阪をはじめとする5地方において、鉄道会社を合併して集約し、政府が都市交通政策を円滑に進められるようにするものであった。当初、東京では、全ての交通企業に現物出資させて新会社を設立すると共に、国有鉄道と東京市営については、都市域における鉄軌道の運営を国鉄と都が共同で管理するという方針であったが、この案で纏め上げることができず、地下鉄会社だけを帝都高速度交通営団に一本化した。

営団は、政府と東京都による出資と、初期にはこれに私鉄各社による出資を加えたものであった。東京の地下鉄は、政府と都による所有に移ったが、統合される前の私企業当時の企業風土が残り、名実共に公共企業体としての性格を備えた。戦後改革として施された国有鉄道の公共企業体化においては、公共企業体として不徹底な部分を残したが、公共企業体の実体を伴った営団については、これとは裏腹に公共企業体であること

18 関一『都市政策の理論と実際』三省堂、1936年、395-409ページ。

19 片山潜『鉄道新論附録』『鉄道新論』博文館、1896年、19ページ。

が認識されないという皮肉なことが起きた。²⁰

東京、大阪をはじめとする5地方で実行された合併について、規制当局は、これが戦時統合と混同されることをおそれて、交通統合という用語を使わずに交通調整と呼んだ。香川では、私企業、公企業の枠を越えた運賃プール制ができ、後に成立するドイツの運輸連合に近い形となったが、運賃プールを含めて交通調整の多くの部分が戦争により中断と廃止を余儀なくされた。²¹

ハンブルグをはじめとするドイツの諸都市に運輸連合が成立するのは、第二次大戦後のことである。私企業である鉄軌道会社とバス会社が運輸連合の傘下に入った。設立当初の運輸連合は、交通事業者による協同組織という性格が強く、事業者が共同してプライベート・キャリアに立ち向かう手段となった。この段階では、運輸連合に対する市当局など公権力の関与は緩やかなものにとどまっていた。²²

しかし、傘下各社の財政が悪化し公的負担が増えたため、ハンブルグでは従来の運輸連合を解散し、有限会社形態による新しい運輸連合を設立して事業を引き継いだ。新たな運輸連合では、傘下の交通事業者がその運営に係わる資格を失い、公権力に運営を移した。私的所有を維持しながら、公的支配が成立したことになる。各地に拡大した運輸連合では、1990年代以降このような公的支配が強まっている。²³

小 括

ハンブルグに最初の運輸連合が設立されたのは、1965年のことであるが、この時点で突如として私的所有と公的支配の形態が現出したとは考えにくい。ドイツでは1924年に公共企業体としての実体を持つ国有鉄道がすでに設立されているから、遅くともファシズムから解放された第二次大戦後にはこの種の議論が行われていたと思われる。

日本では、交通調整の結果として成立した帝都高速度交通営団が、欧米諸国で実施されていた公共企業体化に関する調査研究を踏まえて、戦前の段階で公共企業体としての実体を伴って成立していたにもかかわらず、国有鉄道の戦後改革において、このことが見過ごされてしまった。鈴木清秀らが危惧したように、交通調整が戦時統合と混同されやすいという問題が、終戦後においてなお影響したと思われる。

ただ、GHQは、交通営団の主張を認めて、他の諸営団を戦時組織として解散したの

20 今城光英「公共企業体の成立と日本の特質」大河内暁男編『経営革新の日本的態様』、大東文化大学経営研究所、1995年、55-76ページ。

21 鈴木清秀『交通調整の実際』交通経済社、1954年、203-208ページ。

22 土方まり子「ドイツの地域交通における運輸連合の展開とその意義」『運輸と経済』第70巻第8号、2010年、87ページ。

23 同論文、90-92ページ。

に対して、交通営団にはその存続を認めた上で資金援助を行っている。角本良平は、後日、国鉄の戦後改革について、誰かが交通営団と同じ形態でいいと明言していれば、国鉄が公共企業体として実のある姿になっていただろうと述べた。

鉄道業は、資本主義経済の形成期に多額の資金を集中して株式会社として発足した。多くの国で、鉄道熱と呼ばれる投資ブームが発生し、鉄道会社は、独占によって高収益を実現し、株主に対して高率の配当を可能とした。イギリスの初期鉄道会社や狭隘な市場に立地する鉄道会社は、地域社会による共同施設な性格を持ったが、独占性が高く収益性が高い北アメリカの幹線鉄道会社では、ネットワークの拡大と創業者株主による排他的な利益追求を両立するために、資金調達手段として、あるいは支配権維持の手段として証券多様化が進んだ。

しかし、鉄道ネットワークの拡大に伴ってその収益性は相対的に低下する。しかも、鉄道が提供するサービスを利用して、より収益性の高い工業会社が勃興し、市中の資金がそれらに移行した。1930年代以降、自動車の進出によって交通市場が激変し、鉄道の独占が崩れる。競争市場に移行した後は公的支配が強まる傾向となるが、1980年代以降になると私的所有への移行を目指すプライバタイゼーション（私有化）が提唱されて両者が錯綜する。

ただ、全面的な私有化を目指したイギリスでは、インフラ部門の再国有化と、一部のオペレーション部門について一時国有化が行われている。ドイツ、フランスなどEU諸国では、せいぜい形式（法律）上の株式会社化にとどまっている。日本では、収益性が高い市場を企業分割により割り当てられた会社に限って資本的集団企業に転換したが、²⁴収益性を期待できない市場に立地する会社は、形式上の株式会社化にとどまっている。

それでも、分割民営化に伴う旧国鉄の私有化率（資本的集団企業に転換した割合）は、売上高（運輸収入）と、資産額（事業用資産額）で見て、共に95%と高率である（2018年度値）。私鉄や公営を含む鉄道事業全体で見れば、上場企業が占める割合は、売上高で約8割、資産額で約6割となる。大都市圏に立地する大手私鉄は、従来と変わらないが、地方部に立地し収益性が低下している会社では、インフラ部門を公有化して、オペレーターとして事業を継続する事例が増加している。

24 今城光英（編著）『鉄道改革の国際比較』日本経済評論社、1999年、Ishikawa, T., and Imashiro, M., (1998) *The Privatisation of Japanese National Railways: Railway Management, Market and Policy*, London, Athlone. 参照。