

| | |
|------------------|---|
| Title | 公共輸送における"公共"性について |
| Sub Title | On the concept of "common" carrier |
| Author | 藤井, 弥太郎 |
| Publisher | 慶應義塾経済学会 |
| Publication year | 1964 |
| Jtitle | 三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.57, No.7/8 (1964. 8) ,p.608(88)- 625(105) |
| JaLC DOI | 10.14991/001.19640801-0088 |
| Abstract | |
| Notes | 小島栄次教授追悼特集 論説 |
| Genre | Journal Article |
| URL | https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19640801-0088 |

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

公共輸送における「公共」性について

藤井 弥太郎

本稿では、公共輸送について云われる「公共」性の意味を若干考えてみたい。以下、問題の所在、国家政策上の要求と「公共」性、独占規制と「公共」性、公共性の内容の順で検討するが、便宜上、問題を鉄道と道路輸送から成る国内陸上輸送に限定する。

かつて陸上輸送を独占していた鉄道の地位が道路輸送の成長によって低落しつつあることは、しばしば指摘される。わが国の場合、鉄道は昭和二五年には全陸上旅客輸送量の九二%、貨物輸送量の八六%を輸送していたが、三七年には旅客七四%、貨物六四%に低下した。昭和四五年の鉄道分担率は、旅客六一%、貨物六二%にさらに減少し、道路輸送の比率が連続的に上昇すると推定されている⁽¹⁾。

道路輸送は、自家用輸送が重要な部分を占めることで、鉄道にくらべて大きな特長がある。鉄道においても自家用輸送の性格を持つものがないわけではない。大部分の専用鉄道は自家用輸送のための施設であり、また公共鉄道上の私有貨車は道

路輸送における自家用トラックに類似した性格がある。しかし、鉄道ではこれら自家用輸送はそれほど顕著にとらえられないが、道路輸送においてはそれは大きな重要性を持つている。わが国の場合、現在自家用トラックの輸送量は営業トラックによる輸送を上まわり、その比率は年々高まっている。鉄道と道路輸送の双方を含めた全陸上輸送機関の総貨物輸送量中に占める自家用トラック輸送の割合は、昭和二五年には八%であったが、三七年には二〇%に達した⁽²⁾。(表一)

自家用輸送への依存は、輸送される貨物の品目、輸送距離、地域、あるいはそれを利用する企業の規模によってはさらに高まる。たとえば、昭和三七年には、道路輸送された野菜・果物、原木、薪炭、建設用非金属鉱物のトン数タームで八〇%以上は、自家用トラックで輸送された。他面、穀物、金属鉱物の輸送では、それは三〇%台にとどまった。また、距離五〇キロ以下の道路輸送トン数の七二%が自家用トラックによって輸送されたが、五〇〇キロを越える輸送では六%にすぎない。地域的に見れば、岐阜県では道路輸送トン数の九〇%を自家用トラックが輸送したが、島根では自家用輸送量は営業トラック輸送量を若干下まわっている⁽³⁾。自家用輸送に依存する程度の相違は、自家用トラックを使用する企業の規模についても見ることが出来る。昭和三五年の調査によれば、製造業では、その自家用トラック保有両数のうち九二%を従業員二〇〇人未満の中小企業が保有し、一〇〇〇人以上の大企業の保有両数は二%にすぎなかった。商業においても同様で、従業員二〇人以下の企業が商業全体の自家用

表一 陸上輸送量

| 昭和 | 客 10億人キロ | | | | | | | 貨物 10億トンキロ | | | | | | |
|----|----------|------|------|-------|-------|------|------|------------|------|------|------|-------|------|----|
| | 営業輸送 | | | | 自家用輸送 | | | 合計 | 営業輸送 | | | 自家用輸送 | | 合計 |
| | 鉄道 | バス | タクシー | 計 | バス | 乗用車 | 計 | | 鉄道 | トラック | 計 | トラック | 計 | |
| 25 | 105.6 | 8.2 | 0.3 | 114.1 | 0.1 | 0.4 | 0.5 | 114.6 | 33.8 | 2.4 | 36.2 | 3.1 | 39.2 | |
| 30 | 136.1 | 23.1 | 2.5 | 161.7 | 0.2 | 1.7 | 1.9 | 163.6 | 43.3 | 3.7 | 47.0 | 5.8 | 52.8 | |
| 35 | 184.3 | 42.7 | 5.2 | 232.2 | 1.3 | 6.4 | 7.7 | 239.8 | 54.5 | 9.6 | 64.1 | 11.2 | 75.3 | |
| 37 | 210.0 | 52.8 | 8.2 | 271.0 | 1.6 | 11.4 | 13.0 | 284.0 | 57.2 | 14.1 | 71.3 | 18.3 | 89.6 | |

運輸省「運輸経済統計要覧」,「陸運統計要覧」。25年, 30年は修正表を使用。

公共輸送における「公共」性について

10億人マイル

表-2 米国陸上旅客輸送量
(都市間輸送)

| | 営業輸送 | | | 自家用輸送 | 合計 |
|------|------|------|------|-------|-------|
| | 鉄道 | バス | 計 | 乗用車 | |
| 1930 | 29.3 | 7.1 | 36.4 | 160.9 | 197.3 |
| 1940 | 24.8 | 10.2 | 35.0 | 245.8 | 281.6 |
| 1950 | 32.5 | 26.4 | 58.9 | 402.8 | 461.7 |
| 1958 | 23.6 | 20.8 | 44.4 | 663.7 | 708.1 |

U.S. House Document "Final Report of the Highway Cost Allocation Study" 1961, p. 253.

トラック保有両数の七六%を保有し、五〇人以上の企業の保有数は八%にとどまる。⁽⁴⁾ すなわち、特定の輸送貨物、輸送距離、地域あるいは企業について見れば、輸送サービス需要者の自家用輸送に対する嗜好はきわめて大きなものがあると云える。

旅客輸送では、わが国の場合、自家用乗用車の保有台数に著しい増加があるとはいえず、輸送量では現在未だ陸上輸送機関による総旅客輸送量の四%ほどでしかない。⁽⁵⁾ 自家用旅客輸送の重要性が特に大きい米国の場合には、鉄道を含む全陸上旅客輸送量の九四%が自家用車によるものであった。(表-2) このような自家用輸送の発達は、「乗用車によってもたらされたあらゆる変化の中でも、鉄道、市街電車、地下鉄、バスによる旅客輸送といつかつての大事業に対してそれが与えた以上に激しいものはない。」⁽⁶⁾ と云われるほどの影響を営業輸送に与えた。一九四九年に米国の消費者が航空を含む全ての国内旅客輸送に対して支払った支出は二六六億ドル(以下一九五九年価格)であったが、そのうち営業輸送に対する支出は三二億ドル、一二%にすぎなかった。(表-3) これが一九五九年にはさらに三〇億ドル、八%に減少した。都市間輸送だけについて見れば、この期間に営業輸送に対する支出には一九四九年の一〇億ドルから一九五八年の一三億ドルに若干の増加があったが、それは航空輸送の一・五億ドルから六・一億ドルへの成長によるものであり、鉄道とバスに対する支出はそれぞれ五・二億ドルから三・六億ドル、三・三億ドルから二・九億ドルに減少した。一九七〇年には、営業輸送に対する支出は一九五九年にくらべて五・一〇億ドルの増加があると予想されているが、この増加もまた航空輸送に対する支出増加による

九〇(六一〇)

表-3 米国陸上旅客輸送支出
1959年換算10億ドル

| | 計 | 公共輸送* | 自家用車 |
|--------|------|---------|------|
| 1949 | 26.6 | 3.1 | 23.5 |
| 1959 | 39.3 | 3.0 | 36.0 |
| 1970推定 | 65 | 3.5~4.0 | 60以上 |

*都市内輸送(鉄道、地下鉄を含む高速市内鉄道、バス、タクシー)、都市間輸送(鉄道、バス、航空)を含む。
"America in the Sixties" 1960, pp. 184-6 & 246.

もので、鉄道とバスへの支出はさらに減少すると見られている。他方、自家用輸送に対する支出は二五〇億ドル以上の増加を見るものと推定されている。⁽⁷⁾ わが国の場合、自家用貨物輸送について、昭和三六年で全陸上貨物輸送支出の三八%に達したとの試算がある。⁽⁸⁾

自家用輸送は営業輸送と対比されるものであるが、そのサービスを機能上から見れば専用輸送であることに特質を持つ。営業輸送は対価を得るためのサービスである点で自家用輸送と区別されるが、機能上からすれば自家用輸送と同じく専用輸送である場合があり得る。わが国の場合、道路営業輸送は一般輸送と特定輸送に分けられているが、一般輸送が不特定の一般公衆の利用に供せられるものであり、この意味で公共輸送 common carrier, public transport と呼ばれるのに対し、特定輸送 contract carrier は特定の者のためのみ行なわれるサービスである。従って、自家用輸送と特定輸送は、自己のために行なわれるものであるか対価を得るために行なわれるものであるかという点では相違するが、サービスの機能上の性格は何れも専用輸送であり、公共輸送と対比される。⁽⁹⁾ 実際にも、自家用輸送を行なっていた企業が経営上の理由から輸送部門を分離して、特定輸送企業を作る例は少なくない。公共輸送と専用輸送の区分は、わが国の場合、鉄道において法規上一層明瞭である。わが国の鉄道は、国有鉄道、地方鉄道、専用鉄道に区別されるが、専用鉄道はそれが営業であると自家用であるとを問われることがない。

今日、専用輸送はその大部分が自家用輸送である。⁽¹⁰⁾ 従って、営業輸送をもって公共輸送を代表させ、自家用輸送で専用輸送を代表させることは、実際には大きな不都合を生じない。しかし、輸送サービスをその果す機能上から考える場合には、営業輸送と自家用輸送の区別よりも、公共輸送と専用輸送の別として考える方が一層適切であろう。

公共輸送における「公共」性について

九一(六一一)

道路輸送からの競争を受けて輸送市場における分担率の連続的な減少を蒙っている鉄道は、いわゆる公共性の故に課せられる各種の制約について不満を訴えてきた。しかし、自家用輸送に対比するものとして公共輸送を見れば、不特定の需要者の利用に供せられるという固有の性格を持つ公共輸送であることに発する「公共」性に起因する制約は、今日鉄道において最も典型的に見られるとはいえず、鉄道にのみ特有な性格のものではない。道路輸送においても、公共輸送であるからには、形式や程度の相違こそあれ、課せられるところのあるものである。このような「公共」性に起因する各種の制約は、その賦課される形式や程度の相違によって、輸送サービス需要者による公共輸送企業間の選択に影響を与えて問題となるが、そればかりではない。一層本質的には、そのような「公共」性を要求されるものとそうでないものとの間の問題である。営業輸送の大半が公共輸送である現状からすれば、この「公共」性の問題は、営業輸送と自家用輸送との間に一層端的に、また本質的にあらわされるであろう。英国において全ての鉄道と国内で最も大規模な営業トラック群とを経営していたかつての英国運輸委員会は、「C免許車両(自家用トラック)の増大が公共内陸貨物輸送企業に最も重大な影響を連続的に与えている。そのことは、道路輸送であると鉄道であると問わず、営業輸送企業に対して重要な問題を提起するものである。」と報告書に述べているが、それは問題の所在を適確に表現したものであると云えよう。

実際にこの「公共」性の問題が自家用輸送と営業輸送との間の合理的な資源配分の上に与える影響は、いわゆるクリームング creaming の事実によって最もよく示される。もしも、現在そうであるように、公共輸送に不特定の一般公衆の利用のために常に供せられるべきことが「公共」性の名において強制されるならば、自家用輸送利用者は、自己の貨物の輸送のうち価値ある輸送だけを行ない、最も価値の少ない輸送を公共輸送企業にゆだねるのである。「道路輸送企業が鉄道の貨物の「最も価値ある部分」を奪い去って利益のないかすを残すのとまさに同様に、自家用車を使用する荷主は運賃の高い貨物を自己の車両で輸送し、それによって出費を減ずるだろうと云われている。しかし、それにもかかわらず、彼は、自分が取扱

うには都合の悪いような貨物をそれがどんなものであっても輸送してくれるように、公共輸送機関が維持されることを期待するのである。事実、そうすることで出費を減じることの出来る場合には何時でも自己の車両に貨物を転移することによって公共輸送組織を切りくずす権利を荷主が持っている限り、公共輸送機関の積載率は引き下げられ、その平均費用は増加し、そしてまたそのために、公共輸送機関によって輸送されなければならない貨物の運賃は高いままにおかれるであろうということが示唆される。⁽¹²⁾

現在のような公共輸送の後退が交通の分野における合理性の観点から正当なものであるかどうかを云うためには、公共輸送に求められている「公共」性の意味とその具体的なあり方について考えてみる必要がある。自家用輸送の急速な増加に際して、このような問題を認め、以下、公共輸送について云われる「公共」性が何か、若干考えてみたい。

- (1) 経企庁「総合的交通体系」(昭和三六年)の所得倍増計画に伴う作業による推定。自動車輸送量は昭和三五年度より統計方式が変更されたが、上記の二五年の数値及び表1-1の数値は運輸省ベースによる修正値で経企庁の所得倍増ベースによる修正値とは若干相違する。
- (2) 上記のように自家用輸送は鉄道についても考えることが出来、その輸送量を含めれば自家用輸送の比率はさらに上昇しよう。たとえば、国鉄の専用線は荷主が自己の貨物の輸送のために建設維持するものであるが(形式上その所有権は国鉄にあるが実質的には敷設者である荷主の所有に変わらない)、昭和三七年には線区数二八二〇、延長二〇〇キロ、発着トン数一・八億トンに達し、全国鉄発着トン数の四五%が専用線から発着する貨物であった。特に、油脂類、石灰石、セメントの輸送はその八〇~九〇%以上がこの種の貨物である。「昭和三七年度日本国有鉄道監査報告書」一三六、七頁。また、国鉄上の私有貨車も荷主が自己の貨物の輸送のために製造維持するものであるが、同じく昭和三七年現在一万辆を超える。この場合にもまた、油脂類、化学薬品、セメント、大型貨物はその大半が私有貨車によって輸送されている。「貨物研究」第五卷第九号、昭和三七年二月、八一~一七頁。
- (3) 運輸省「陸運統計要覧」、「自動車輸送統計報告書」。
- (4) 通産省「製造業事業所における自動車保有状況調査」(昭和三五年)、「商業事業所における自動車保有状況調査」(昭和三五年)。普通トラック、小型四輪トラック、三輪トラックを含む。なお同年の規模別従業員数及び年間出荷(販売)額構成比は、製造業では従業員二

- 〇〇人以下の企業が各六四%、四二%、一〇〇〇人以上の企業が二七%、三一%、商業では従業員二〇人以下の企業が七七%、四四%、五〇人以上の企業が一二%、三八%であった。
- (5) 自家用輸送の比率の旅客と貨物の数値は単純に比較出来ない。ここでの計算には内航海運と航空輸送を含んでいないが、貨物輸送では特に内航海運による輸送量の大きいことがここにあげた営業輸送の比率を低める作用を果しているからである。
- (9) G. Burck and S. S. Parker, "The Long Decline of Public Transport" America in the Sixties, by the editors of the Fortune, 1960, p. 184.
- (7) *Ibid.*, pp. 187-9.
- (8) 日通総合研究所「日本の輸送革新」I、昭和三九年、二六六、七頁。昭和三六年の陸上貨物輸送支出八六三五億円、うち営業輸送が鉄道(通運収入を含む)二七七四億円、トラック二五八三億円で計五三五七億円、自家用トラック三二七八億円と試算されているが、自家用トラックに対する支出はトンキロあたりで営業トラックのトンキロあたり収入と同額として算出されている点に注意を要する。
- (9) 米国の場合、農水畜産物など一部の貨物のトラック輸送営業を行う企業は、いわゆる規制外輸送企業 exempt carrier として経済規制を受けない。従って、それらは専用輸送ではないとしても、公共性を要求されて経済規制を受ける公共輸送とは区別されなければならない。この種の輸送の包括的なデータはないが、たとえば生野菜の輸送の半分以上が規制外輸送であると云われる。(C. A. Taft "Commercial Motor Transportation" 3rd ed., 1961, p. 121.)
- (10) 特定輸送の輸送量は、旅客については最近の資料がないが、昭和三四年の全旅客輸送人員七八七五百万人中特定輸送人員は〇・二%、一九百万人であった。(陸運統計要覧) 貨物輸送については輸送量の資料が全く見あたらなかったが、米国の例では全営業輸送量の約一〇%が特定輸送によって輸送されたという。
- (11) British Transport Commission "Report for 1961" HC 209, 1961/1962, paras. 273 & 4.
- (12) M. R. Bonavia "The Economics of Transport" rev. ed., 1958, p. 197.

二

公共輸送企業が提供するサービスについて云われる「公共」性という用語は、しかし現在、その内容に多少の区別をする必要があるように見受けられる。最近の国鉄監査報告書は、何れも、現在国鉄に課せられているいわゆる公共性による制約

や負担の是正あるいは国による補償を求めている。報告書が公共的負担の内容としてあげているところは、高率な通勤通学定期運賃割引、学生運賃割引、生活必需品・肥料・教科書など特別貨物等級品目に対する低運賃率、農産物など一部の貨物に対する暫定運賃割引、非採算線区の維持や建設などである。⁽¹⁾ また、ネルソンによれば、今日米国において、公共輸送に各種の制約が課せられ、交通の分野で競争が資源配分上の主要な手段となることが許されていない唯一の理由は、非採算運賃による農産物その他の輸送を強制する議会の政策であるとされる。⁽²⁾

監査報告書があげた諸項目やネルソンの説明から示唆される意味での公共性を公共輸送企業の採算の枠の中で解決しようとすることは、国鉄が訴えているように現在の段階では実行が容易でない。そのような試みは、必然的に各公共輸送企業の内部でその提供する各種サービスの間に相互補助が行なわれることを必要とし、そのためには当のサービスを提供するための費用からは乖離した差別運賃が行なわれなければならない。そのような差別運賃は、鉄道が陸上輸送市場を独占していた一九世紀には実行することが出来た。せいぜいのところ、鉄道相互間の破壊的競争の回避が要請されるだけであったし、事実、鉄道は容易にカルテル化しがちであった。しかし、道路輸送の発達によって鉄道が独占を失い、一方、通路の所有と切離された道路輸送の経営が鉄道と違って原子的な規模で可能な現在の状態の下では、一般的な差別運賃の是認によっていわゆる公共的負担を各公共輸送企業の採算の枠の中で解決させようと試みることは、実行上に大きな困難がある。しかも、一層重要なことは、同じ理由によって道路輸送では自家用輸送が容易であることである。かつて労働党政権の下にあった当時の英国運輸委員会は鉄道と長距離営業トラックを全て所有し経営したが、たとえそのように道路輸送をも含めて全ての公共輸送が単一の独占下におかれたとしても、「自家用トラックは、鉄道に対すると同様に、規制下のトラック事業の非競争的運賃をも破壊する輸送機関⁽³⁾」である。労働党は第二次大戦後の運輸業の国有化に際して自家用トラック輸送をも国有化計画に包含しようとして果さなかったが、今日再び政権を得れば保守党の下で非国有化された営業トラック輸送だけでなく自家用

用トラックについても制限を加えることを考えている。⁽⁴⁾ そのような革命的な方法でもとらない限り、たとえ公共輸送について独占化が行なわれたとしても、公共輸送の分野の中だけでそれら公共的負担を解決しようとするには困難があると云われよう。

理論上からも、そのような試みは、提供されるサービスの費用と関係なく定められる運賃が充たされるべき価値のある需要を充たされないものにする点で批判を受ける。現在の自家用輸送の増大の少なくとも一部はこのような費用から乖離した運賃設定に原因していることは、しばしば指摘されるところである。⁽⁵⁾ 他方、西ドイツで行なわれているような公共輸送の保護を目的とした自家用トラックに対する高率な課税は、逆に自家用輸送への正当な需要を抑制すると批判されよう。国鉄の監査報告書は、国鉄が財政収支の均衡の限界を越えて国家目的に奉仕することを求められるならば、公共企業体の形態をとる必要性は存在しなくなると、また低運賃率や割引の適用を受けない一般旅客荷主との間の負担の衡平を失するものであると主張しているが、⁽⁷⁾ それには十分な根拠があると云わねばならない。

しかし、このような困難は、公共輸送企業の採算に関する限りは、わが国の国鉄が求めているように、そしてまた欧州諸国で既にかなり行なわれているように、この種の公共性による公共輸送企業の負担を国家が補償することによって解決される。それにもかかわらず、公共輸送の現在のような後退の全てがそれによって正当なものとして説明され得るとは云えないであろう。何故ならば、国鉄の監査報告書が公共的負担としてあげた各種の項目やネルソンが示した米国議会の政策の性格は、公共輸送と自家用輸送を区分する要素とは直接的には無関係だからである。定期運賃の割引、生活必需品の運賃率の低位設定、農産物に対する運賃割引、あるいは非採算ローカル線の維持建設などの項目によって示唆されるものは、所得再分配その他の国家政策としての性格である。そのような国家政策上の要求から交通の分野で運賃や投資の面に何らかの措置が求められることがあるとしても、それは交通の、特に公共輸送の性格がそれら要求を充たす上に便宜な、あるいは必要なもの

のであるからにすぎない。一般公衆の利用に供せられるサービスという公共輸送の性格が各種の国家政策上の要求を充たす上での便宜さや必要と密接な関係を持っていることは認められようが、公共輸送たる由縁から生じる「公共」性の要求と国家政策上の要求とは元来別個のものである。公共輸送について不特定の一般公衆の利用に供せられるという性格から云われる「公共」性の問題は、交通の分野における合理性の観点、資源の能率的な配分や最適な利用の面から考えられるべきものであり、所得再分配や一般的な市場の整備拡大、あるいは海運の場合の国際収支に対する寄与などの国家政策上の要求はまたおのずから別個の原理によって判断されるものであって、両者は区別して扱われることが必要であろう。本稿は自家用輸送と択一的な関係にあるものとしての公共輸送が持つ固有の「公共」性について考えようとするものであり、上記の意味合いでの国家政策上の要求には及ばない。

- (1) 「国鉄監査報告書」前出、三六三—六頁。これらの措置によって国鉄が蒙っている負担額は、国鉄の試算によれば各種運賃割引だけで昭和三十六年度一年間に七〇九億円のほり、年々増加しているという。同年度の国鉄の営業利益は約五一六億円であったから、この負担は国鉄の財政を圧迫していると云える。
- (2) R. A. Nelson "The Common Carrier Concept Today" Private and Unregulated Carriage, 1963, p. 37 *infra*.
- (3) M. Reinsberg "Introduction and Historical Footnote" *Ibid.*, p. 6.
- (4) 藤井「英国国有トラック業の形成——一九五六年運輸法と交通調整三田商学研究、第六巻第二号、昭和三八年六月、六八、九二頁。
- (5) たとえば G. W. Hilton "Transportation Regulation and Private Carriage" Private and Unregulated Carriage, *op. cit.*, pp. 23—7; A. A. Walters "A Report on Traffic, Costs and Changes of Freight Transportation in Great Britain" quoted by E. Schenker "Nationalization and Denationalization of Motor Carriers in Great Britain" Land Economics, vol. 39, no. 3, Aug. 1963. 藤井訳「英国におけるトラック業の国有化と国有解除」高速道路と自動車、第七巻第五号、昭和三九年五月、五五頁。
- (6) 増井健一「西ドイツのトラック事業」内外長距離路線トラックの現況、ブリヂストンニュース別冊第三号、昭和三十七年、六七頁。
- (7) 「国鉄監査報告書」前出、三六七頁。

不特定の一般公衆の利用に供せられるという性格から公共輸送が持つ「公共」性に発する制約は、また、独占規制のための制約とも區別する必要がある。初めて公共鉄道として一八〇一年に認可された Surrey Iron Railway 以来、最も初期の鉄道に対する英国の政策は、ボナヴィアによれば、「国は鉄道に対して、公共の利益において若干の制約を含み、そしてまた便宜と経済性の理由から排他的な独占を生ずるであろうような免許を与えるべきであるとするより初期の態度」に基いていた。つまり、当時においては、独占の擁護と規制の双方が求められたのである。一般的に整備された鉄道政策の形成は、英国では一八四五年鉄道条項統合法、米国では一八八七年州際交通法に始まると云えようが、以来、運送拒絶の禁止、運賃の認可制度、不当な特恵の禁止、運賃その他の運送条件公表の強制など一連の制約が鉄道に課せられた。一九世紀後半には、カルテル運賃やプール計算の禁止、最高運賃制度などにあらわされるように独占規制に重点がおかれたが、第一次大戦後に至って、英国の一九二一年鉄道法、米国の一九二〇年運輸法の標準収入の規定、最低運賃制度の採用で示されるように、政策の重点はむしろ独占の擁護、競争の規制に移った。

鉄道が陸上輸送市場を独占支配していた一九世紀には、独占力の無差別な行使によって消費者が不当な被害を蒙ることを避けるための独占規制には意義があったであろう。しかし、今日鉄道は道路輸送の発達によって独占を失い、一方一九世紀当時に形成された各種の制約の存続によって道路輸送との競争に対処する効果的な手段を封じられている。鉄道は、それら制約を過去の独占時代の遺物と見做して、その撤廃あるいは緩和を求めてきた。たしかに、道路輸送や航空輸送というすぐれた代替サービスの存在する現在では、鉄道に課せられている制約のある部分は競争上衡平を失するものと認められるかも知れない。事実、各国の鉄道に対する制約は次第に緩和される方向にある。

しかし、不特定の需要者の利用に供せられるということから云われる「公共」性は、独占規制と密接な関係があるとはいえ、これもまた元来別個の性格のものである。そのことは、独占の規制と同時にその擁護を求めた最も初期の政策における態度や第一次大戦後の独占規制から独占の擁護への政策の重点の移行という事実に示されている。今日、鉄道に対する各種の制約はしばしば独占規制の手段でだけあるかのように見做される。しかし、独占の規制と同時にその擁護、競争の規制が求められたということは、「公共」性を保持させるためには鉄道に独占を与えることが便宜であり必要であると考えられたからに他ならない。

不特定の一般公衆の利用に供せられるという意味での「公共」性を保持させるためには独占を与えることが便宜であるとされることについては、ネルソンの説明が明快である。「運輸に政府が現在規制を加えている理由について説かれる第一の、そして最も一般的な説明は、政府の何らかの規制の助けなしには充分で公正な輸送サービスは行なわれまいであろうとのコモン・ローの歴史的な前提の変形である。現在云われているそのような議論は、定期的で信頼性のあるサービス、また財政的にも責任のとれるサービスというものは殺人的な競争の下にある輸送企業によっては提供されまいであろうとの信念に基いている。つまり競争による盛衰は、安定的な運賃と充分なサービスに導かないというのである。」

このような「公共」性もまた、国家政策上の要求の場合と同じように、その保持に伴う問題を公共輸送企業の枠の中で解決するためには企業の内部における相互補助が、従って独占が不可欠である。つまり、鉄道に対する歴史的な是認、競争の規制は、「公共」性を鉄道に要求する代償として行なわれたものであり、独占規制は鉄道がそのようにして与えられた独占から得た力を不当に行使用することを防ぐためになされたものと考えられる。従って、「公共」性を求める必要がひいては独占規制を生ぜしめたのであり、独占を規制する必要が各種の「公共」性制約を生ぜしめたのではない。

以上のように考えると、鉄道に対する運送拒絶の禁止その他の制約を指して直ちに独占規制となし、現在鉄道の独占が失

われていることを理由としてそれら制約の緩和撤廃を求める論理には飛躍があると云わねばならない。現在の市場の状態において云えることは、⁽⁴⁾「公共」性を保持させる必要のために鉄道に独占を与えることが便宜なものではなくなったということとどまる。たとえ独占が便宜なものではなくなったとしても、運送拒絶の禁止その他の制約であらわされてきたような「公共」性制約が現在不必要なものとなっているかどうかは、なお答えられなければならない問題として残る。

鉄道について以上に見てきたところは、道路公共輸送にもまた等しくあてはまる。道路輸送を含めて公共輸送は、自家用輸送の存在によって今日では陸上輸送市場を独占することが不可能である。従って、公共輸送の「公共」性を企業に独占を与えることによってその採算の枠の中で解決しようと試みることは、国家政策上の要求の場合と同じく、実行が容易でないであろう。理論的にもまた、そのような試みは、「公共」性保持のための費用を実際のサービス利用者に転嫁することになり、それは充たされるべき価値のある需要が充たされない結果を生じるから批判を受けよう。しかし、それらのことは、公共輸送に運送拒絶の禁止その他であらわされる「公共」性を要求することが不必要であるということを直ちに意味するものではない。公共輸送企業に現在課せられている制約の中に純粹に独占規制のためにのみ課せられている制約があるとすれば、それらは今日では既に不必要、不合理なものとなっているかも知れない。しかし、自家用輸送の発達によって陸上輸送市場における公共輸送の独占が失われたとしても、運送拒絶の禁止その他の制約が不必要、不合理であるかどうかは、なお検討を要する事柄である。不特定の一般公衆の利用に供せられる公共輸送の性格から生じる「公共」性保持の問題と独占規制の問題は別個のものだからである。

(1) 佐波教授によれば、海上輸送は自家用輸送から公共輸送へという一般的発展過程を経験し、鉄道もまた同じ経過をたどったとされる。(佐波宣平「交通概論」改訂版、昭和三五年、四〇頁。)教授の場合、英国における鉄道の出現を一八二五年とし、公共鉄道のそれを一八三〇年として、鉄道における自家用輸送の時代をきわめて短期間とされているが、おそらくそれは鉄道あるいは公共鉄道の定義

をきびしくとっておられるからであろう。鉄道を使用動力や軌道資材の如何にかかわらず特殊化された通路による輸送と広く解釈すれば、少なくとも一七世紀後半には構内輸送の規模を越えた自家用鉄道輸送が一般的に行なわれていた。(W. T. Jackman "The Development of Transportation in Modern England" 2nd. ed., 1962, p. 461 infra.) Surrey Iron Railway は今日の鉄道と違って車両による輸送サービスを行なわず通路のみの提供者であったし、また蒸気動力を使用しない鉄道ではあったが、法によって認可された最初の公共鉄道と云われており(W. W. Aeworth "The Elements of Railway Economics" 1905, p. 105.; Jackman, op. cit., p. 465.) 「明かには種々の製品を輸送するための公共鉄道を建設するという最初の試みであった。」(Ibid., p. 472.) 従って鉄道にもまたかなりの自家用輸送時代があったと云えよう。わが国の場合、最初の公共鉄道の出現は明治五年の国鉄の開業であったが、蒸気動力の未採用ということを許すならば、わが国最初の鉄道は明治二年に建設された北海道茅沼炭山の延長約二八町に及ぶ自家用鉄道である。(鉄道省「日本鉄道史」上巻、大正一〇年、三〇〇頁。)

(2) Bonavia, op. cit., p. 174.

(3) Nelson, op. cit., p. 34.

(4) 第一次大戦後の競争規制はもろろん鉄道相互間のそれを目的としたものであり、今日のような輸送機関の間の競争あるいは公共輸送と自家用輸送の間の競争にはかわるところがない。しかし、そのことはここでの議論に影響するものではない。事実、現在わが国の公共トラック輸送には免許制度に加えて最高最低運賃制度がとられているし、また先にあげた西ドイツの自家用トラックに対する高率課税は公共輸送保護の政策である。

四

国家政策上の要求とも、純粹に独占あるいは競争の規制のためのものとも區別されて、不特定の一般公衆の利用に供せられる公共輸送の性格から云われる「公共」性の内容を知るには、現実に公共輸送に課せられている制約を具体的にみることに便宜である。わが国の場合、現在鉄道と道路公共輸送に課せられている「公共」性制約としては、運送拒絶の禁止、営業の継続、運賃その他の運送条件の公示、運送順序の遵守が法規上明文で強制され、また運賃の認可制度(国鉄の場合は国会による

議決)に関連して、公正妥当な運賃の強制、不当な特恵の禁止が間接的にあるとすることが出来る。さらに、たとえば通路としての道路については、交通上の要請に応じた施設拡張の強制が担当行政機関に対して一般的に課せられていると見てよいであろう。

それら各種の「公共」性制約の性格は、運送拒絶の禁止、営業継続の強制に本質的にあらわされる。何故なら、運送拒絶の禁止や営業継続の強制を欠く時には、その他の制約は実際上の意味を失うからであると言われる。わが国の場合、運送拒絶の禁止について鉄道営業法は次のようにこれを定めている。

- 第六条 鉄道ハ左ノ事項ノ具備シタル場合ニ於テハ貨物ノ運送ヲ拒絶スルコトヲ得ス
1. 荷送人カ法令其ノ他鉄道運送ニ関スル規程ヲ遵守スルトキ
 2. 貨物ノ運送ニ付特別ナル責務ノ条件ヲ荷送人ヨリ求メサルトキ
 3. 運送カ法令ノ規程又ハ公ノ秩序若ハ善良ノ風俗ニ反セサルトキ
 4. 貨物カ成規ニ依リ其ノ線路ニ於ケル運送ニ適スルトキ
 5. 天災事変其ノ他己ムヲ得サル事由ニ基因シタル運送上ノ支障ナキトキ
- 前項ノ規程ハ旅客運送ニ之ヲ準用ス

また、営業継続の強制について、たとえば地方鉄道法は次のように規定する。

- 第二七条 地方鉄道業者ハ主務大臣ノ許可ヲ受クルニ非サレハ運輸営業ノ全部又ハ一部ヲ休止シ又ハ廃止スルコトヲ得ス
- 地方鉄道会社ノ解散ノ決議ハ主務大臣ノ認可ヲ受クルニ非サレハ其ノ効力ヲ生セス
- 国鉄についても、営業線の休止廃止に同様の規定がある。

各国の鉄道は、規定上の明記の程度、表現の相違はあっても、ほぼ同様の強制を受けている。⁽¹⁾ 道路公共輸送の場合には、

一般に鉄道よりも強制が緩やかであり、全く強制のない例も少なくないが、わが国では道路運送法に鉄道と類似の強制規定がある。

公共輸送企業という言葉は *common carrier* に相当するが、前田教授によれば、*common* という用語の歴史的な意味は *duty to serve* であるとされる。⁽²⁾ このような *common* の歴史的な意味、あるいは運送拒絶の禁止や営業継続の強制その他の具体的な制約からすると、交通の分野で特に公共輸送についてその固有な性格から云われる「公共」性は、不特定の一般公衆から成る需要者に対して輸送サービスの利用可能性 *availability-for-use* を提供し、またその提供を保証することであると云えよう。全ての「公共」性制約が運送拒絶の禁止、営業継続の強制を欠く時には実際上の意義を失うと云われるのは、この「公共」性の内容を示唆している。利用可能性の提供と保証ということは、提供される輸送サービスが実際に利用されるかどうかにかかわるものではない。輸送サービスを求めるものには(その要求が合法のものであり、対価の支払その他一定の要件さえ満たしていれば)何人にもサービスが与えられるということ、且つまたそのことが保証されるということが、公共輸送についてその固有な性格から云われる「公共」性の内容であろう。ボナヴィアは、「多くの場合に、消費者に対するその(交通の)価値の大部分は、それが求められるその時に利用出来るという消費者の実際の知識にかかっている。」⁽³⁾と述べた。ボナヴィアのこの言葉は、不特定の一般公衆を需要者とする公共輸送のみに求められる固有な「公共」性の性格を適切に云いあわしている。

また、そのことは、いわゆる公共輸送企業として車両をもって直接の輸送サービスを提供するものだけについて言われることではない。道路にもまた、通路としてこの意味での公共性が期待される。今日、一般に利用可能性の提供とその保証という意味での「公共」性の要求は、直接の輸送サービスを提供する企業についてのみ云われ、道路については云われることが少ないが、それは道路が国の給付すべきものと見做され、その利用可能性の提供と保証は当然のこととして考えられている

るからである。しかし、一八世紀後半から一九世紀にかけてのタービンバイク時代の例をとるまでもなく、今日のわが国においても私有の下で不特定の一般公衆の利用に供せられている自動車道路があり、⁽⁴⁾ それらの道路に対しては鉄道や道路公共輸送に課せられている運送拒絶の禁止、営業継続の強制に対応する供用拒絶の禁止、供用継続の強制が行なわれている。その一方において国鉄が所有する専用道路も存在するのであって、その所有経営が国によって行なわれるか民間によって行なわれるかは、不特定の一般公衆の利用に供せられる道路であるか、特定の者の利用にのみ開かれた専用の道路であるかの通路としての機能上の相違には関係がない。不特定の一般公衆よりなる需要者の利用に供せられる道路に対しては、その所有経営が国によると民間によるとを問わず、他の輸送機関や企業と同じように「公共」性の問題が生じるはずである。交通の分野における合理性を求める上では、国鉄が除外されないのと同様に、道路もまた公有を理由として検討の対象から除外すべきではない。従って、これまで述べた議論は道路にも等しくあてはまる。

公共輸送について固有に言われる「公共」性をこのようにサービスの利用可能性の提供とその保証であると考えると、交通の分野における合理性という観点からはさらに次のような問題が考えられなければならないであろう。第一に、利用可能性の提供と保証という意味での「公共」性を公共輸送に要求することは現在必要なのであるか。第二に、もしも必要であるとすれば、それは市場における各経済主体の自由な活動の過程の中で充たされるものなのであるか、それともそれが充たされるためには何らかの外部的な干渉が必要とされるのであろうか。そして最後に、もしも外部的な干渉が必要とされるならば、それはどのようなかたちで行なわれるべきものであろうか。現在の公共輸送の幾つかの問題、たとえば企業的には非採算である営業の維持や線区の建設の問題については、公共輸送の「公共」性を利用可能性の提供と保証として考え、これらの疑問を検討することによって、国家政策上の必要とは別個に交通の分野の中での解決に何らかの示唆が得られるかも知れない。これらの疑問に対しては次の機会に考えることとし、ここでは設問するにとどめたい。

- (1) 英国の場合には、一九六二年運輸法で運賃設定上の完全な自由を与えると共に鉄道を common carrier とは見做さず、一切の common carrier 義務を免除すると規定した。(Transport Act, 1962, sec. 43) また一九六〇年の西独連邦鉄道経営調査委員会は一〇〇キロ以下の距離の輸送は経済的理由により拒絶出来るものとすることを提案している。(運輸調査局調査資料第三九七号「ドイツ連邦鉄道の経営改善に関するブランド委員会意見書」昭和三十六年、第一分冊三六―七頁、五九―六〇頁。第二分冊三八―九頁。)
- (2) 前田義信「運賃の経済理論」昭和三十六年、四六四―七〇頁。
- (3) Bonavia, op. cit., p. 105.
- (4) これらの私有一般自動車道は、昭和三十八年六月には二六区間、延長約一五〇キロほどある。一方国鉄の所有する専用自動車道は三区間、延長約三五キロが存在する。(「陸運統計要覧」)