

第一次大戦期アメリカの産業動員

——鉄道庁創設の意義をめぐって——

布施 将 夫

【要約】 本稿では、第一次大戦中のアメリカで行われた産業動員、なかでも研究の蓄積が他の産業より少ない鉄道産業の動員を検討した。鉄道産業は一九一七年末に公式に動員され、鉄道庁が創設されている。同年四月の参戦直後から鉄道産業の運営統合を試みたのは、民間組織の鉄道戦時委員会（RWB）であった。しかし、他省庁の干渉などさまざまな統合障害が働き、鉄道産業は約半年で崩壊に瀕する。これらの障害の克服にRWBが結局失敗する一方で、「鉄道国営化」論が一二月から政界で台頭し、大統領を説得して鉄道庁の創設に成功した。この結末は一見国家統制主義的だが、本稿は別の見解を取る。RWBも直面した統合障害の解消を目指す鉄道庁で、元RWBのメンバーが再び活躍していたからである。そこで本稿では、運営統合の名目を国家（鉄道庁）が、その実質を民間（RWB）が、それぞれ分担したと考えて「自発的協力の相互補償」が生れたという仮説を導き出した。

史料 九〇巻二号 二〇〇七年三月

はじめに

二〇世紀最初の総力戦とされる第一次世界大戦は一九一四年に始まったが、アメリカ合衆国は三年後の一九一七年四月に参戦した。交戦諸国の戦備においつくため、参戦後のアメリカは国力を急いで総動員する必要に迫られる。戦時動員の手段としては、兵士や労働力といった人的資源を集める人的動員、戦争に対する士気を高める精神動員、そして軍需物資

を調達する産業動員の三つがあった。これらのなかの二つ、すなわち人的動員と産業動員の双方にかかわる鉄道産業は、動員体制全体にとって非常に重要な位置を占めざるをえなくなる。しかも流通産業の一つとして鉄道は、連合国への物資輸出のため、他産業に先んじて参戦前から戦時に準ずる活動をすでに始めていた。にもかかわらず鉄道産業が公式に動員され、鉄道庁が創設されたのは、ほかの諸産業より遅い一九一七年一二月末のことであった。

第一次大戦当時を含む、一九世紀末から二〇世紀初頭にかけてのアメリカ社会は一般に革新主義の時代とよばれる。この時代のいわゆる「改革」の実態については、革新主義史学やコンセンサス史学、ニューレフト史学などさまざまな学派の研究者たちが、幅広い解釈を示してきた。「改革」の主体を中産階級と見るか、国家権力と大資本が癒着した体制と見るかの違いが最も大きいのではなからうか。^①そのため一九六〇年代末以降では組織史学派が、当時の「改革」を一層価値中立的に捉えようと努めている。

こうした組織史学派のなかでもスコッポルらはニューデールを福祉国家の源泉として重視したが、ホーリーがアソシエティブ国家という概念を一九七〇年代に提唱して以来、第一次大戦を福祉国家のはじまりと見なす研究者が増えた。ホーリーが提唱した大戦以後のアソシエティブ国家では、政府が民間とパートナーシップを結ぶことが究極の目的とされ、自由放任主義と国家統制主義の中間の経済政策が追求されることになる。

この概念に対しシェーファーは一九九一年に、大戦時のアメリカを「民間の」自発的協力と「国家の」強制的混合体（involuntary voluntary method）だと一層具体的に捉える。この解釈は、新しい国家の形成の転機として、大戦を重視する考えかたを完成したという高い評価をえた。彼は、各種の戦時行政機関が接収や徴発の予告を民間産業への脅迫手段とし、戦時体制に対する民間産業の自発的な参加をなかば強制的に確保したことを実証的に検討した。たとえば、一九一八年夏の戦時産業局（War Industries Board、以下ではWIBと略称する）は、大戦の行方がほぼ決まりかけていたにもかかわらず、フォード社をはじめとする自動車産業に工場の完全な戦時転換を求め、それができなければ石炭や鉄鋼の供給を制限する

と同産業に警告した。大戦後の大衆市場の獲得を狙い、軍用車ではなく民間の乗用車の製造を続けたかった同産業は、WIBのこの警告に激怒し、これは完全な徴発だとWIBに抗議するほどだったのである。^④

一方アイズナーは二〇〇〇年に、アソシエイティブ国家の形成をのちに導くような「埋めあわせの国家建設」(compensatory state building)が大戦時に行われたと唱えている。この見解も、ホーリーの提唱を一層発展させた興味深いものとして高評をえた。^⑤アイズナーは、戦時の動員要求が行政能力の限界を暴露した時、行政よりも発展していた業界団体など、民間機構の能力を国家に付加せざるをえなかったと述べ、この緊急避難的なモデルを理論的に提示する。彼によると、民間の能力を借りる際の行政当局は、国家への協力に対する民間の動機を高めるため、民間に利益を提供したり行政権限を委任したりした。そのため行政側に、自律性や組織的な団結が失われる危険性も生じたのだが、行政に組みこまれた民間人が公務員に準ずる活動をするで行うことにもなったのである。^⑥

最近の組織史学派は、大戦当時のアメリカ社会を以上のように解釈してきた。当時存在した数多くの政府機関とそこに関わった多様な民間産業を、可能なかぎり包括的に検討してゆくところに、彼らの真摯な研究態度がうかがわれる。しかし問題がないわけではない。検討の過程で彼らが主にとりあつた政府機関は、いわゆるリーバー法で一九一七年の夏に設置された燃料庁や食糧庁、あるいはWIBといった生産に関するものであった。戦時の生産と消費を結びつける流通、そしてアメリカの国土の広さも起因して巨大事業たらざるをえない流通を管理した鉄道庁については、たとえば言及されたとくてもごくわずかであった。鉄道貨物運送量は一九一六年の時点ですでに、戦前レベルの二割増しの一二億トンに達し、交通渋滞も激化していたのだが。^⑦研究対象にこうしたかたよりが生じた原因は、生産という側面に関心をよせがちな従来マルクス史学の影響が、依然として強く残っているからであろうか。それゆえ本稿は、研究の蓄積がまだ少ない鉄道庁創設と鉄道産業の関係を、組織史学派の各解釈を念頭におきつつ、実証的に検討してみたい。

本稿の構成は次のとおりである。本稿前半部では、政府の調査機関長ウィラビー(William F. Willoughby)による大戦

直後の報告書や、引用が多く定評ある鉄道史研究などを手がかりとして、一九一七年二月初頭までの鉄道運営状況を検討する。当時、州際通商委員会（ICC）が鉄道網統合に関する特別報告を連邦議会に提出したほど、運営状況は悪化していた。一方、戦時中の大統領が輸送手段を接収する権限は一九一六年八月の陸軍予算法ですでに認められていた。にもかかわらず鉄道庁創設が参戦直後から一九一七年二月二十六日まで実現しなかったのは、民間産業による全国鉄道網の運営組織がまがりなりにも存在したからである。そこで本稿はこの民間運営組織、つまり鉄道戦時委員会（Railroads' War Board、以下ではRWBと略称する）の活動と限界を、具体的に考えてみたい。

本稿後半部はそれまでの考察をふまえ、一九一七年秋以降における鉄道産業と連邦政府の両者の動向を検証する。鉄道史の先行研究ではICC報告以後、鉄道庁創設までの両者の動向が未解明のままになっている。そこで本稿は、ウィルソン（Thomas Woodrow Wilson）大統領やのちに鉄道庁長官を兼任することになるマッカドゥー（William G. McAdoo）財務長官ら政府高官の往復書簡や回想録、連邦議会議事録や一九世紀半ばから刊行が続く伝統的で専門的な鉄道雑誌といった一次史料を使うことにする。これらの史料を使うことで産業と政府、両者の動向を個別に検証するだけでなく、両者の関係もあとづけることができ、史実になるべく即した実証を提供できるのではなからうか。

- ① 長沼秀世・新川健三郎『アメリカ現代史』岩波書店、一九九一年、二五二―二五三頁と山口房司『多分節國家アメリカの法と社会』ミネルヴァ書房、一九九九年、二七二―二七五頁を参照。
- ② たふては E. W. Hawley, *The Great War and the Search for a Modern Order: A History of the American People and Their Institutions, 1917-1933*, NY: St. Martin's Press, 1979, p. 100 があげられ、なお、ホーリーのこの概念は「これまじるまじるまな表現で示された」。「協同的国家」「連帯国家」というものがその例である。このような表現の違いから起こりうる混乱を避けるため、本稿では原語に近い
- ③ 「アソシエティブ国家」という表現を探ることにした。今津晃・池本幸三・高橋章編『アメリカ史を学ぶ人のために』世界思想社、一九八七年、一四四頁、および山口、前掲書、三〇九頁を参照。
- ④ A. Dawley, "America in the Great War: The Rise of the War Welfare State. By Ronald Schaffer. (NY: Oxford UP, 1991.)" *The Journal of American History*, Vol. 79, No. 4, (1993), p. 1650f.
- ⑤ R. Schaffer, *America in the Great War: The Rise of the War Welfare State*, NY: Oxford UP, 1991, pp. 31-63. WIBは戦時最強の行政機関とも評されている。しかし一九一七年の間は弱体で、局長がめまぐ

るしく変わったり、年末の一時期には局長が不在になったほどであった。一九一八年三月にバルーク（Bernard M. Baruch）が局長に就任してから W I B は各種の産業に対する統制を拡大・強化したのである。

- ⑤ E. D. Berkowitz, "Mark (sic) Allen Eisner: From Warfare State to Welfare State: World War I, Compensatory State Building, and the Limits of the Modern Order: University Park: Pennsylvania State University Press, 2000. Pp. 371." *The American Historical Review*, Vol. 106, No. 3. (2001), p. 944. 又 N. A. Wynn, "From Warfare State to Welfare State: World War I, Compensatory State Building, and the Limits of the Modern Order: By Marc Allen Eisner. (University Park: Pennsylvania State University Press, 2000.) *Designing a New America: The Origins of New Deal Planning, 1890-1948*. By Patrick D.

第1章 I C C 報告までの鉄道をめぐる政治経済状況

第1節 参戦までの産業の組織化と鉄道

一九一四年の第一次大戦勃発後、アメリカが参戦する一九一七年四月までの国内産業の組織化では、ヨーロッパの連合国へ物資を輸出するため、主に海軍や海運部門の機関が乱立した。一九一五年に設置された海軍諮問委員会（Naval Consulting Board）や一九一六年創設の合衆国海運局（U. S. Shipping Board）、そして翌年の緊急船舶公社（Emergency Fleet Corporation）などがその例である。^①これらの機関は民間の造船技術を評価し、^②民間だけでなく外国籍の船舶も徴発して、海運システムの分析まで手がけた。ただし、これらの機関は名称上でも機能上でも、合衆国内の産業全般を組織化するも

Reagan (Amherst: University of Massachusetts Press, 1999.)" *The Journal of American History*, Vol. 88, No. 2. (2001), pp. 699-701.

- ⑥ M. A. Eisner, *From Warfare State to Welfare State: World War I, Compensatory State Building, and the Limits of the Modern Order*, University Park: Pennsylvania State University Press, 2000, pp. 1-43, 70-75.

⑦ 貨物運送量の内訳は農業生産物一億トン、鉱業生産物七億トン、製造業生産物一億二千万トンと推定された。S. B. Carter, et al., *Historical Statistics of the United States-Earliest Times to the Present*, Vol. 4, Part D Economic Sectors, Cambridge: Cambridge UP, 2006, p. 932. 本稿で扱う統計数字は一九一六年以降の場合、カレンダー・イヤーズに従う。

のではない。

そうしたものとしては、一九一六年の陸軍予算法で設立が規定された国防評議会 (Council of National Defense, CND と略称) とその諮問委員会 (National Defense Advisory Commission, NDAC)、およびこれら各々に協力する従属委員会があげられる。CND は六人の閣僚で構成され、NDAC は CND の推挙に基いて大統領が任命した七人の委員で構成された^③。そしてこれらの従属委員会は、いわゆる「一ドル役人」として民間から CND が雇ったスタッフが構成したが、そのメンバーは常に変化し続けた^④。

また CND の役割は「国民の安全と福祉のため産業と資源を調整すること」と陸軍予算法で規定され、その具体的な任務はとりとめもないほど広範囲におよんだ。すなわち、軍隊や補給物資の集結を可能にするために鉄道を配置し、水路を利用し、海上輸送を開発し、生産手段や生産量のデータを確保し、行政が必要とする物資の情報を生産者に与え、鉄道や道路の現状で軍事・産業・商業目的を調整すること等々である。これらの監督や調査に加え、これらの改善について大統領に直接勧告することも CND の任務に含まれた^⑤。

CND やその他の委員会は、こうした包括的な任務の実施を期待されたが、結局、強力な管理機構にはなりえなかった。その理由としては次のようなものがあげられる。そもそも CND は戦時目的のため、国内産業資源の動員に関する全体計画をたてなかった。CND は自らの活動計画もたてず、任務も何ら決めないまま従属委員会の設置を認め、設置後の各委員会の運営にも無関心だった。そのため各委員会は何もしないか、あるいは CND 本来の権限である助言段階をこえた活動をすることもあった。後者の場合、行動を強制された陸軍省と従属委員会の間で摩擦が生じることになる^⑥。

次に、CND と NDAC の間にも問題があった。本来、諮問委員会であるべき NDAC が CND と同等の権限をもつ独立体として行動したため、同じテーマに関する二セットの従属委員会が設立される状況が生じた。このため CND 系列と NDAC 系列の二つの組織間で、各々の活動をうまく関連付けることに失敗したのである^⑦。

最後に、CNDによる従属委員会メンバーの人選にも問題があった。CNDは実務だけを委員会の「一ドル役人」に任す方針を採っていたため、従属委員会を、特別に選ばれた常任の人物を備えた強力な組織として築こうとはしなかった。組織としての自律性に欠けていたため、委員会は次第に、そのメンバーが所属する企業との契約を政府にすすめるようになってゆく。^⑧

以上の諸機関に伴う管理機構としての弱体ぶりは、鉄道による国内輸送に関する委員会にも見られた。戦前の鉄道政策は、鉄道会社間の競争を奨励するため、統合された輸送システムの設立に抵抗してきた。そうした政策を変える試みとしてNDACは「輸送と交通に関する（従属）委員会」を設置する。さらに、この委員会も陸軍と協力する小委員会を四つ形成した。しかし、これらの委員会でも増えつつある業務を有効に処理するには不十分で、陸軍との協力以上に重要な対策が不可欠であることが、のちに判明したのである。^⑨

以上のように産業の実質的な組織化がなかなか進まないなか、鉄道産業自体も経済的に苦しい状況に直面していた。当時、アメリカの鉄道会社はすでに、路線や車両といった運営上の基礎となる設備をすべて所有し、その上でそれらの設備の管理や運行を実施していた。こうした現代的な運営形態でも、二〇世紀初頭から一九一五年までに一般の物価レベルが三〇％近く上昇し、鉄道労働者の賃金や燃費、そして税金などがそれ以上のペースで上がると、鉄道運営費は当然急上昇することになる。にもかかわらず、この時期の鉄道貨物運賃は一トンマイルあたり〇・七三セントという一定レベルに据えられていた。^⑩そこで鉄道経営陣は、収入増を狙った運賃引き上げを州際通商委員会（ICC）に何度も要請することになる。たとえば彼らは、一九一〇年や一九一三年、一九一四年に貨物運賃の平均を一〇％引き上げることが、一九一七年にはその一五％引き上げをくりかえし要請した。^⑪

彼ら経営陣はICCに対し、運賃引き上げが必要な理由を次のように説いた。鉄道の運営効率や顧客サービスの改善を可能にする近代的な設備を建造するため、また戦時には一層大きな輸送能力を保证するため高収入を確保したい、と。一

九一七年以降には、一日八時間労働を規定した一九一六年のアダムソン法や準戦時状況が、労働力の売り手市場を招き賃金をさらに高め、会社の資金を減らすだろうと彼らは指摘し、運賃引き上げを切望した。^⑫

彼らの嘆願に対し、鉄道を利用する側の運送請負業者は強く反発した。たとえば、運送業全国協議会のソーン(Clifford Thorne)やウォルター(Luther M. Walter)は、鉄道会社の収益に関する危機的状況は何もなく、むしろ一九一七年は鉄道産業にとって最大の収益をあげる年になるだろうと主張したのである。I C Cは経営陣と運送業の両者の議論を聴取したが、鉄道会社に対する一九世紀末以来の反感が残る社会的風潮も手伝い、結局、経営陣の要求を概ね拒絶した。^⑬つまり、経営難のさなかでも、鉄道会社の大幅な収入増は見込めなくなったのである。

その結果、鉄道産業の経済的状況や運営状況は悪化する一方であった。一九一四年の時点ですでに、鉄道数は破産に瀕していたが、翌年には全米鉄道網(約二五万マイル)の六分の一にあたる四万マイル以上の鉄道が債務不履行状態に陥ったり、管財人の管理下に置かれたりした。^⑭一九一六年にヨーロッパ連合国の戦時要求が増え、輸送規模(トンマイル)が前年比で三二%も上がると、渋滞や車両不足といった運営上の負担も増加する。^⑮たとえば、貨車不足数は一九一六年三月初頭の約二万台から一九一七年三月末の約一四万台へと激増した。なお後者の数字は、当時のアメリカにおける貨車総数(約二四〇万台)の六%弱に匹敵する。

第2節 参戦後の鉄道運営状況——一時改善するも崩壊寸前へ

I C Cによる運賃引き上げ拒絶のため、資産が減りつつあった鉄道は、設備投資を避けて老朽設備に頼らざるをえず、平時の輸送要求にも対処しがたい状況であった。また鉄道が、参戦後に確実に増える業務をなんとか処理するためには、陸軍との協力に限らない包括的な対策が必要であった。こうした状況からC N Dは、N D A C傘下の「輸送と交通に関する(従属)委員会」に対し、鉄道産業の共同行動を要請するよう参戦翌日の一九一七年四月七日に指示を出す。この指示

を受けた同委員会委員長ウィラード（Daniel Willard）（ポルティモア・アンド・オハイオ鉄道会社社長、B & O社と略称）は、四日後にワシントンで会議が開けるよう、全国の主要な鉄道会社の社長に打電した。^⑩

彼の電報に応じた五〇人の社長たちは四月一日に首都で会議を開き、次の二つの事項を決議した。すなわち、公益に奉仕する目的でのみ自社を運営することと、この目的を徹底するために諸鉄道の運営方針をたてる組織を形成することとの二つである。後者の決議は、指導的な鉄道五社の社長からなる鉄道戦時委員会（RWB）の創設ですぐに実現された。RWBの本部はワシントンに置かれ、経費は鉄道会社によって支払われることになる。それゆえRWBは、CNDなどの政府機関に協力し、あるいはICCに協力を要請したとしても、それらの傘下には入らない確固たる民間組織であった。^⑪

参戦後でもないRWBの創設は、鉄道の統一的運営を自発的にめざす民間産業側の熱意を示すことになり、ウィルソン大統領をいたく感心させた。その結果、一九一六年の陸軍予算法によって、戦時中の大統領に輸送手段の接収権限がすでに与えられていたにもかかわらず、大統領はその権限を行使しなかったのである。また大戦に参戦しても、アメリカの行動は従来どおり、資金や物資の提供に限られるだろうという閣僚の予測や、アメリカ人に深く根ざした個人主義的傾向も手伝って、政府は鉄道の接収を控えることになった。^⑫

ただしこの閣僚の予測ははずれ、アメリカ軍や兵営建設資材の輸送があらためて必要になる。一九一七年度の輸送規模（トンマイル）も前年比で九%上昇した。しかしRWBは、輸送量拡大に伴う苦しい状況に対し、かなり上手く対処する。たとえば、全車両の分配を指導する際に燃料など戦時資材の輸送のため客車を減らす一方、貨車積載量を増やすよう宣伝して、渋滞地での貨物の積みこみを禁止した。その結果、RWBは参戦後の半年間に、前年の同時期（四―九月）より一四%多い輸送量を設備改良なしでさばく。渋滞も減り、貨車不足数も九月までに四月初頭の二五%分にみたない約三万台へと激減した。また、訓練キャンプ地への兵営建設資材や兵士の輸送もどこおりなく進んだ。^⑬

しかしながら、こうしたRWBの運営努力も破綻に瀕する時がやってきた。一九一七年の一〇月から一二月にかけて参戦前後に匹敵する、あるいはそれ以上の鉄道の危機的状況が再現し、国内輸送体系そのものが崩壊に瀕したのである。たとえば貨車不足数は一月以降に一五万台をこえ、参戦前の最悪の数字を凌駕した。そのため、訓練キャンプ地への軍服輸送に失敗し、そこでの伝染病の蔓延を招き、前線に兵士を送る前の段階ですでに兵力を消耗するという滑稽な事態までひきおこすことになった。^②この危機的状況が生じた原因には、例年を大きくしのぐ酷寒や積雪といった天災が、鉄道輸送能力を麻痺させたという不可抗力もあつた。しかし、次に見るような中長期的で人為的な要因こそが、危機発生を避けられなくした。

輸送危機の要因としては、同年の政府による増産の奨励で、穀物や石炭の生産量が例年以上にふえ、運搬対象が膨れあがつたことと、陸・海軍省や燃料庁、食糧庁など行政機関による輸送優先注文が過熱したにもかかわらず、ロヴェット(Robert S. Lovett)輸送優先監督が省益を調整できず、既出の注文を何もとりに消せなかったことがあげられる。その結果、年末には渋滞と石炭不足の悪循環が生まれた。渋滞で石炭を東海岸まで運べない。石炭がないと港の船舶は出港できない。途中まで運んだ石炭を鉄道施設に置かざるをえない。渋滞が一層悪化する、というように。この悪循環のため、民間の食糧不足まで発生した。^③なお、ドイツのUボートがアメリカの船舶を建造以上のペースで沈めたため、国内輸送用の船まで大西洋で使わねばならなくなった。そのため水運も、鉄道輸送を助けるどころか船舶の運送を鉄道に任ざるをえなくなり、輸送危機を助長した。^④

一方、鉄道会社の財政危機を深刻にした要因は、次のようなものであつた。戦前からのICC規制による運賃すえおきで収益がほとんど上がらず、設備投資ができないので、鉄道は無理な設備利用を強いられ、運営コストが上がる。鉄道会社が資金を得ようと有価証券の販売を試みても、政府のリバティー・ボンド購買運動のため、販売市場が狭められる。結局、設備投資資金を得られず、老朽設備の無理な使用が続き、運営コストは一層上がる。このような状況のため、鉄道運

営収入はひどく減り始め、一二月までに多くの会社が破産の危機に瀕した。年末までには主要な三〇社の株式でも、市場価格平均が額面価格の四九％へと落ちこんでゆく。こうした鉄道有価証券が、国内金融機関の資産の大部分を形成していたため、アメリカ全体の金融構造まで危険な状態に陥ったほどであった。²⁴

そして、労働危機という要因も鉄道会社を苦しめていた。前述のように、一日八時間労働を規定したアダムソン法が一九一六年に成立する。同法の合憲性を疑う経営陣と、同法の遵守をストライキで脅しながら要求する労働組合との間で、当時から対立が続いた。参戦直前にウィルソンから圧力を受けたこともあり、経営陣が譲歩する。そのために威信が上がった組合は、参戦後の人手不足で立場を一層強めつつ、組合の承認と高賃金を要求し始めた。しかし経営陣には、運賃すえおきのまま高賃金を支払う余裕はない。その結果、ハリソン (E. Fairfax Harrison) RWB委員長は一月末に次のような弱音を吐くことになった。ストを止める手段ももたない企業の下よりも、鉄道を連邦統制下におくことが公共の利益のために必要だ、と。²⁵

以上のような三つの鉄道の危機に加え、全国鉄道網の統一的運営をめざしたRWBも十分には機能できなかった。最大の輸送効率を求めて、RWBが諸鉄道の運営を調整し、競争を防ぐことは、シャーマン反トラスト法や州際通商法の反カルテル規定などによって禁じられた。これらの法のかわりに、政府による鉄道の即時接収を議会がえらぶ可能性をおそれた経営陣としては、諸法の中止などなかなか強硬には主張しにくい。²⁶

諸鉄道に対するRWBの権限自体も、実は忠告程度に限られていた。小規模な鉄道会社の場合、公益に奉仕すべくRWBの忠告に従えば、主要な駅の使用等を他社に許すことになり、財政上、大きな犠牲を払うことになる。それゆえ自社の株主に責任を負う経営陣としては、RWBの忠告に簡単に従うわけにはいかなかった。つまり、RWBの忠告に従えるか否かは個々の会社の意志と能力にかかっていたので、忠告に強制力も当然なかったのである。²⁷

こうした危険で行き詰まりの状況を背景として、ICCは一九一七年一月初頭に、連邦議会へ特別報告を提出した。

RWBと同じくICCも、戦時の輸送要求を満足にみたす方法は、全国鉄道網の完全な統合だけだと観察する。この観察をもとにICCは、現実的な鉄道統合手段を二つ提案した。一つは、競争体系の維持だけを目的としてカルテル等に規制をかける現行法を差し止め、鉄道会社自身による相互の合併を奨励するような規定を立法化すること。いわば「経営の完全な自由化」である（但し、政府の財政援助は必要だが）。もう一つは、政府が鉄道を接収し、鉄道網を単一のシステムとして運営すること。つまり「鉄道国営化」である（但し、鉄道会社への財産使用料や維持費の支払いは必要^①）。なお、後者の「鉄道国営化」の場合、鉄道の設備を接収するとしても、会社に財産使用料等を払うところから、民間企業の設備所有権は侵害しない占有にあたると考えられる。もし、これらの料金すら支払われなければ、アメリカ社会にとって一層急進的な国有化に該当するであろう。

ICCの中では、前者の「経営の完全な自由化」が多数派意見で、後者の「鉄道国営化」が少数意見であったが、特別報告自体はどちらを採るべきかについては明言しなかった。ただし例外的に、マッコード (Charles C. McChord) 委員は後者（「国営化」）の採用を非常に強く求めるレポートを特別報告に挿入する。彼は、強制力に欠けたRWBの実態から、どんなに優秀で自発的な民間委員会でも、戦時の輸送要求を達成できないと信ずるに至る。そして、鉄道に対する多様な行政機関の権限を統一するためにも、「国営化」が絶対に必要だと主張した。

ICC報告以降、政界は次のことを期待した。クリスマス休暇のため、議会が休会する一二月一八日までにはウィルソンは、連邦による鉄道の統制を議会で宣言するだろう、と。しかし彼は一八日以降も沈黙し続け、当時の輸送システムの混沌にもかかわらず、鉄道問題を結局三週間も熟考した。そして二六日になってようやく彼は「鉄道国営化」を選択し、鉄道庁の創設に関する公式声明を発表したのである。^② なお、この間（二月初頭から月末まで）のことについて、あらゆる先行研究は沈黙している。

① Schaffer, *op. cit.*, pp. 37, 41.

② その結果、海軍諮問委員会は数千の生産施設の一覧表を作成した。

長沼・新川、前掲書、三三三頁。

- ③ 六人の閣僚とは陸軍、海軍、内務、農務、商務、労働長官のことであり、CND議長には陸軍長官が就任した。七人の委員とはウィリアム・B・O鉄道会社社長、ドレクセル協会会長のゴッドフリー（*Willis Godfrey*）、ハドソン・モーター会社副社長のコフィン（*Howard E. Coffin*）、シカゴの外科医大学の学長フーティン（*Franklin H. Martin*）、銀行家のバルーク・シアーズ・ローバートン社長のローヤンズ（*Julius Rosenwald*）、コンバーン（*Samuel Compers*）AFI会長のジョー・ジョー。

- ④ W. F. Willoughby, *Government Organization in War time and After: A Survey of the Federal Civil Agencies created for the prosecution of the War*. NY: D. Appleton and Company, 1919, pp. 11-13. 傘下の委員会の創設と委員雇用の権限を与えられたCZDは、陸軍予算法に二〇万ドルを支給された。なお同法の制定は、ドイツの潜水艦戦に対する国民の怒りの高まりを背景としてした。

- ⑤ *Ibid.*, p. 11.
⑥ *Ibid.*, p. 14f. Schaffer, *op. cit.*, p. 42.
⑦ Willoughby, *op. cit.*, p. 15.
⑧ *Ibid.*, p. 15f. 「ヤル役人」が、平時の所属企業から継続して給与をうけていたため。

- ⑨ *Ibid.*, p. 168f.
⑩ J. F. Stover, *The Routledge historical atlas of the American railroads: Routledge atlases of American history*. NY: Routledge, 1999, p. 52f.
⑪ K. A. Kerr, "Decision for Federal Control: Wilson, McAdoo, and the Railroads, 1917," *The Journal of American History*, Vol. 54, No. 3, (1967), p. 552f.
⑫ *Ibid.*, p. 553. ベンシールウエイ鉄道会社社長リー（*Samuel Rea*）

やウィリアム・B・O鉄道会社社長による。

- ⑬ *Ibid.*, p. 554. Stover, *op. cit.*, p. 52. 但し、運賃引き上げ要求が一部達成された時もある。たとえば一九一〇年度には、貨物運賃平均の五百分の引き上げが認められた。

- ⑭ *Ibid.*, p. 53.

- ⑮ A. A. Godfrey, *Government Operation of the Railroads: Its necessity, success, and consequences, 1918-1920*. Austin: Jenkins, 1974, p. 16.

- ⑯ Willoughby, *op. cit.*, p. 169.

- ⑰ *Ibid.*, p. 170f. なお、RWB委員長はサザン・レイルウェイ・システム社長のハリソン。残りの四人は次のとおり。ベンシールヴェニア鉄道のリー・サザン・パシフィック鉄道のクルット・エリット（*Julius Kruttschnitt*）、シカゴ・ハリーントン・アンド・クインシー鉄道のホルデン（*Hale Holden*）、ニエロー・ニエロー・ヘン・アン・ハートフォード鉄道のエリオット（*Howard Elliott*）。

- ⑱ Godfrey, *op. cit.*, p. 20f.

- ⑲ *Ibid.*, p. 22f. D. R. Beaver, *Newton D. Baker and the American War Effort, 1917-1919*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1966, p. 84.

- ⑳ *Ibid.*, pp. 89-91. はしかや肺炎などが流行し、世論が急変した。一二月初頭には、上院軍事委員会が陸軍の装備に関する調査を始めたほどである（翌年にはインフルエンザも流行）。

- ㉑ Godfrey, *op. cit.*, pp. 23-25. 特に中西部の石炭輸送は、労働争議のため夏中制限された。そのため鉄道は、夏に運ぶべき多くの石炭を冬に運ばねばならなくなり、運搬量が増えた。またユニオン・パシフィック鉄道のロヴェットは、一九一七年八月に輸送優先監督に任命された。彼が省益を調整できなかったため、多種多様の政府貨物が目的地へ殺到し、輸送の混沌が激化する。そして民間では、石炭不足がひき

おこした肺炎による死亡や凍死まで発生した。

② Schaffer, *op. cit.*, p. 33.

③ Godfrey, *op. cit.*, p. 26f.

④ *Ibid.*, pp. 27-29. なお当時、鉄道労働者の平均日給は二・五ドル、フォード社員の約半分であった。労働者を逃さないためには、組合が言うとおり、賃上げは確かに必要であろう。

⑤ *Ibid.*, pp. 32-36.

⑥ *Ibid.*, p. 37f.

⑦ *Ibid.*, p. 30. Willoughby, *op. cit.*, p. 172. J. W. Ely, Jr., *Railroads and American Law*, Lawrence, Kansas: UP of Kansas, 2001, p. 241.

第2章 鉄道庁創設に対するウィルソンの躊躇

前章末では、「鉄道国営化」に対するウィルソンの三週間の沈黙を指摘した。しかしながらこの同じ時期、鉄道統制に関する公式の決定を大統領がすぐに下すことを予想していたためか、連邦議会もその問題に関し、ほとんど検討していない。連邦議会の議事録によると、同時期の議会が鉄道の統制について言及したのは二回だけである。

まず下院が、一二月五日に、戦時中の合衆国政府による鉄道と炭坑の接収を規定する下院共同決議案(H. J. Res. 172)を提出した。次に上院が、休会直前の一二月一日に、全米の鉄道運送の総監督を一人だけ任命することを規定した上院共同決議案(S. J. Res. 118)を提出する。^①これらの決議案は更なる検討に付されるため、上下各院の委員会(前者は下院の州際・対外通商委員会へ、後者は上院の州際通商委員会へ)に委ねられた。^②

ただしこれらの決議案は結局、委員会任せの棚上げ同然の状況となり、本会議場で再び討論されることはなかった。つまり、鉄道の統制につき、一二月半ばの議会が本格的に検討したとは言えないであろう。以上の結果、議事録や前章で使

なお「鉄道国営化」につき、当時の原文では次のように表記していた。「政府」(Government)か「Federal」が鉄道を「接収」し(take over)「take possession」(「鉄道網を一つのシステムとして」「運営する」(control, operate, run のいずれか)を「Government Operation」に次いで多いFederal Controlという表現に従えば「連邦統制」とも翻訳できる。しかし本稿では、長沼・新川、前掲書、三三八頁の表記に倣い、「国営化」と訳すことにした。

⑧ Godfrey, *op. cit.*, p. 43. 同時に、マッカドゥー財務長官が初代鉄道庁長官に任命された。

った政府報告書などの公的な史料だけでは、鉄道統制に対する当時の高官の態度や動向は把握できないと考えられる。そこで本章は、彼ら高官の回想録や往復書簡といった私的な史料を手がかりとして、「鉄道国営化」決定の内実に迫りたい。

第1節 人事上のためらい——マッカドゥー財務長官の回想録から

一九一七年当時、財務長官でウィルソンの娘婿でもあったマッカドゥーの回想録によると、一九一七年秋以降の大統領は、内閣が処理すべき他のいかなる問題よりも鉄道状況に悩まされていた。ウィルソンは、戦前に十年以上もハドソン・マンハッタン鉄道会社の社長を勤めたマッカドゥーが、鉄道輸送に関する知識を豊富に持っていることを知っていたので、解決が難しい鉄道問題をマッカドゥーと二人きりで何度も討論した。マッカドゥーは大統領に、戦時下では鉄道の接収が必要だと勧告する。ウィルソン自身もそう考えたが、RWBにあらゆる機会を与え、政府が干渉する前に何ができるかを見てみたいとも思っていた。^④

こうした討論の中でウィルソンが一番悩んだ問題は、鉄道を接収する場合、それを統一運営できるような有能な人物を探し出せるかということであった。彼によれば、その人物は経験やヴィジョンを積み、現実的な常識を持ち、信頼できる者でなければならない。彼とマッカドゥーの二人は、鉄道経営陣の優秀な人々の名をあげて相談したが、鉄道運営を任せられるような適任者がなかなか決まらない。そこでウィルソンは、次のように丁寧に切り出した。^⑤

マック（筆者注・マッカドゥーの愛称）、君がそれ（鉄道運営）をしてくれればと思うのだが。……君がすでに財務省という重荷を抱えていることはわかっていて。だから私は、君にさらなる責務を負わせることにためらいを覚える。だが君には、すばらしい組織化の能力がある。……だから私は君に鉄道を管理してもらいたい。この申し出を強要したくはない。この仕事をできると君が思うかどうかをただ尋ねているだけなのだ。

大統領のこの申し出に対し、マッカドゥーは少し考えた後に可能だと答え、その理由を二つ示した。今、自由国債の購

買運動が有価証券の販売市場を狭めているため、鉄道有価証券の売却もひどく減っている。そのため、設備投資用の資金も入手できない鉄道会社の経営が一層不振となり、鉄道有価証券の市場価格も着実に落ち続けている。このような鉄道有価証券の持ち主である全国の金融機関や投資家は、みずからの資産や財産がめべりしてゆく深刻な脅威に直面していた。

それゆえ鉄道問題は、輸送や運営だけでなく、金融市場の安定性に関わる問題でもある。自由国債の売却のためにも国家財政はあらゆる面で保護されるべきで、その任務は財務長官である彼が担当すべきであった。もう一つの理由として彼はお互いに協力するのが難しそうな誰かに鉄道管理を任すよりも、それを自分で引きうけ、その財政・金融問題とあわせて統制できる方が負担も少ない、と述べた。

以上の会話の数ヶ月後にマッカドゥーは、自分が、鉄道管理の責任者としてすでに推薦されていたことを知る。たとえば、一二月七日付のマッコードICC委員からウィルソンへの手紙では、次のように述べられていた。鉄道管理の責任者は輸送と財政、両分野の管理経験をもつ人物であるべきだ。このポストには、重責が増えすぎるという反論も出るだろうがマッカドゥーがふさわしい、と。つまりウィルソンは、マッコードらの推薦をふまえてマッカドゥーに鉄道の管理を依頼し、マッカドゥーは他薦の存在を知らないまま、その責任を引き受けたのである。彼がこの仕事を引き受けた正確な時日は、残念ながら回想録には書かれていないが、一二月中旬ごろではないかと推察される。^⑥

第2節 法的・財政的制約から生じる躊躇——大統領関係書簡から

本節では、ウィルソン研究者として高名なリンクが^⑦、長い年月をかけて編集した浩瀚な大統領関係の史料集をもとに、「鉄道国営化」に対する高官の態度を検討する。この史料集によると、一九一七年二月初頭のICC報告から同月二六日の鉄道庁創設までに、「鉄道国営化」に関するコメントを含んだ書簡等は計九通あった。それらの概要は次のとおりである。^⑧

- ① 二月六日付、マッカドゥーからウィルソンへの書簡。「国営化」を熱心にすすめる
 - ② 一日、マックファールランド (Grenville S. Macfarland) からウィルソンへ。「国営化」への期待を大げさに表現
 - ③ 三日、ウィルソンからマッカドゥーへ。(ハウのメモを同封し、①を確認しただけ)
 - ④ 五日、マッカドゥーからウィルソンへ。(鉄道接収後の補償条件などを提案する)
 - ⑤ 五日、ハウ (Frederic C. Howe) からウィルソンへ。(メモを補強し、他国との比較から「国営化」を推奨)
 - ⑥ 六日、マッカドゥーからウィルソンへ。「国営化」問題の再考を促すが、四行だけ)
 - ⑦ 一八日、ウィルソンからタマルティ (Joseph P. Tumulty) へ。(財政面などから、「国営化」への躊躇を示す)
 - ⑧ 一八日、ハウス (Edward M. House) 大佐の日記。(上述のようなウィルソンの躊躇の目撃談)
 - ⑨ 二〇日、ウィルソンからハウへ。「国営化」問題を熟考中、とわずか三行で報告
- (なお、ハウは当時、ニューヨーク港エリス島の移民監督官。タマルティはウィルソンの秘書。ハウス大佐はウィルソンの側近で、主に外交面を担当した。)

これらの概観だけでも、各自の「鉄道国営化」要求に対し、ウィルソンが意思表示すらほとんどせず、した時でもむしろ消極的であったことがわかる。それは一体なぜなのか。この原因を究明するため、以下では「国営化」要求として代表的な①③⑤と、これらに対するウィルソンの躊躇として代表的な⑦⑧を、やや詳しくとりあげてみよう。

①のマッカドゥーによれば、ICC報告が議会に示した鉄道問題は、迅速かつ断固として対処することが必要であった。そしてその解決は、ウィルソンが戦時中の鉄道の統制と運営をすぐに引きうけることだとされている。なぜなら、さらなる立法を待たずとも、大統領にはそうする権限が十分にあるし、運賃引き上げや財務省による企業援助を伴うような民間運営下の鉄道支配力の強化には、国民の大多数が妥協せずに反対するだろうから。彼は、連邦による鉄道統制のメリット

も数多くあげていた。運営効率が上がる一方、運営コストは大幅に下がる。個々の会社の準備金を減らせる上に、その資金を設備投資にまわせる。そして不必要な鉄道を廃棄することもできる、等々であつた。^⑨

次に③で同封されたハウのメモでも、連邦による鉄道運営のメリットが列挙されていた。彼にならつてローマ数字で箇条書きすると次のようになる。Ⅰ 運営収益を、設備の維持費や減価償却の補填など、多方面に分配できる点。Ⅱ・Ⅲ 車両の有効利用や人員削減などで節約できる点。Ⅳ 運賃を決め、その体系を簡単なわかりやすいものにできる点。Ⅴ 農業などの小規模産業に刺激を与える点。Ⅵ 反国家的な人的資源をその思想から解放し、国家のために利用できる点（後述）。Ⅶ・Ⅷ・Ⅸ 天然資源等を迅速に安く獲得できる点。^⑩ ハウがマッカドゥーと異なるところは、Ⅴ以降のように、鉄道運営面だけでなく社会全体に「国営化」が及ぼす利点もあげていることであらう。

その後ハウは、メモがウィルソンに届いていない可能性を恐れ、⑤の書簡を大統領に送り、メモの内容を説明した。ドイツやベルギー、デンマーク等の鉄道輸送を研究したハウは、これらの国の鉄道が農業や貿易の促進のために運営され、運営当局が鉄道株主より国家全体について配慮している、と高く評価する。これらの国の当局が実際にもたらした運営効果を詳しく紹介した後に彼は、諸外国の鉄道が国民生活に統合され、「肉体に対する循環器系統と同様」、国家に奉仕していると賞賛した。そしてもし、鉄道と国民がこのように統合すれば、一つの大きな政治的・社会的利益が得られるはずだと主張する。

この主張が前述のⅥを補強するものであつた。ハウによると、当時のアメリカの有能な人々の多くは国家に対し無関心であるか、嫌悪や軽蔑の感情しか抱いていない。その結果、国家も弱体化しかねない。しかし、連邦政府が鉄道を接收すれば、彼らの胸中に国家との一体感が生れる可能性がある。^⑪ ハウはこのように論じ、「国営化」がもたらす精神動員の側面にもウィルソンの注意を喚起した。この論点もハウ独特のものである。

一方ウィルソンは、こうした「国営化」要求に接してもなお消極的で、マッカドゥーやハウらに直接返答せず、タマル

ティアでの書簡⑦でごく短くこの問題に言及した。大統領の考えでは、鉄道接収法案を提出したり主張したりすることは、いかなる時でもあまり賢いやり方ではない。そんなことをすれば、現状に不必要な要素をさしはさむことになるし、彼自身が想定する戦争の解決策とひどく矛盾することになるから。そして戦時中に鉄道を購入することは、財政上不可能でもある、と。^⑭なお大統領は、マッカドゥーと違い、立法がまだ必要だと考えているようであった。それは、一九一六年の陸軍予算法が時限立法で、一九一七年末には期限切れだったからであろうか。^⑮ただしこの推測は、大統領の言及が短すぎるため根拠に乏しいことが残念である。

外交問題を主に担当していたが、鉄道問題についてもウィルソンと討論していたハウスの日記⑧によると、一二月一八日までに大統領は、鉄道の接収とマッカドゥーを鉄道庁長官に任命することは決心していた。しかし大統領はまだ、接収に伴う法的な困難さにためらいを感じていた。なぜなら、鉄道会社が保有する資金までは取り上げられないが、その資金なしでは議会が支出しない限り、鉄道を運営できないことがわかっていたからである。このような大統領のためらいに対し、ハウスは銀行に対する政策を鉄道にも施せばどうか、と助言した。つまり、鉄道産業自身に自らの業務を正当に行わせるようしむけるべきだ、とすすめたのである。^⑯ハウスの助言は、翌年の鉄道庁の活動に一部反映されたが、RWBの活躍に対する大統領の期待をおおることもなり、「国営化」に対する彼の躊躇を助長したかもしれないようなものだった。

なお、大統領が「国営化」に躊躇し、RWBの活躍に期待した可能性の根拠としては、次のようなことも考えられる。ウィルソンは一九一二年の大統領選挙中に、国家と産業全般のあり方に関する「ニュー・フリーダム（新しい自由）」という概念を提唱していた。この新概念の中で彼は、アメリカでは企業間の自由競争が維持されるべきだと述べ、そのためにはトラストや独占を解体させるといった政府の干渉が必要だとも主張した。^⑰この概念からすれば、平時と戦時の違いがあるにせよ「国営化」はとりわけ望ましくなかったであろう。政府が全国の鉄道網を単一のシステムとして運営することに

なれば、鉄道産業界の企業間競争がまったく無くなることになるからである。「ニュー・フリーダム」に忠実に従えば、反トラスト法などの規制がかけられたままのRWBの方が、はるかに望ましかったはずである。

- ① U. S. Congress, *Congressional Record*, Vol. 56, Part. 12, 65th Congress, 2nd Session, Appendix and Index to Parts 1-11, Washington: U. S. G. P. O., 1918, p. 279.
- ② U. S. Congress, *Congressional Record*, Vol. 56, Part. 1, 65th Congress, 2nd Session, Dec. 3, 1917-Jan. 19, 1918, Washington: U. S. G. P. O., 1918, pp. 46, 484.
- ③ Marquis, *Who was who in America*, Vol. 1, 1897-1942. Chicago: Marquis, 1968, p. 795.
- ④ W. G. McAdoo, *Crowded Years: The Reminiscences of William G. McAdoo*, Cambridge, Massachusetts: The Riverside Press, 1931, p. 458. 以下、本節では特に注がな限り、*Ibid.*, pp. 458-460を参考にした。
- ⑤ なお、ウィルソンは「の発言の際、私的な感情を相当押し殺してゐたものと感得せられ」(K. A. Clements & E. A. Cheezum, *Woodrow Wilson*, Washington, D. C.: A Division of Congressional Quarterly Inc. (CQ Press), 2003, p. 237以下)、「一九一四年五月に、当時四十一才のマッカドゥーが二五才の若いエレノア・ウィルソン (Eleanor Wilson) (大統領の娘) と結婚した。それ以降特に、大統領はマッカドゥーを閣僚として尊敬はしていたが、個人的にあまり気に入らなかつたからである。また、人事問題が大統領を最も悩ませたという回想部分は、マッカドゥーの自意識過剰が少しは働いているかも知れない」(ただし、マッカドゥーが重要な任務を負いすぎたことには、当時の時事風刺漫画でも描かれていた。一九一八年の時事風刺漫画「朝、働きに出るウィリアム・G・マッカドゥー」によると、彼は鉄道庁長官と財務長官のほかに、次のような多様な任務を負っていた。それは、Director U. S. Farm Loan Bank, Controller European War Loans, Mgr. U. S. Soldiers Insurance Company, Gen. Manager Liberty Loans, Gen. Mgr. \$500,000,000 U. S. Finance Corporation, などである。当時なら彼が、あらゆる仕事に赴く人物として評されるべき。McAdoo, *op. cit.*, p. 470の挿絵を参照。
- ⑥ 日本語で読めるリンクの著作としては、A・リンク『ウッドロー・ウィルソン伝』草間秀三郎訳、南窓社、一九七七年がある。彼は同上「二二頁で、戦時中のウィルソンが鉄道組織を動員体制に導く際、「過去におけるアメリカのいかなる経験も、ガイドラインのための先例を示すものではない」かつたことを指摘している。また邦訳されたウィルソンの著作としては、W・ウィルソン『議会と政府』小林孝輔・田中勇訳、文真堂、一九七八年がある。なお本書は、T. W. Wilson, *Congressional Government, a Study in American Politics*, Boston: Houghton Mifflin & Co., 1885, 3rd Edition, 344pp の全訳である。ウィルソンは「の著作を、シヨニス・ホフキンス大学の学位論文(政治学)として執筆した。彼は、本書全体を通じ、アメリカ政治の重心が「密室政治」的な「委員会政治」にあることを問題視している。しかし皮肉なことに一九一七年当時のウィルソン大統領には、側近との間の「密室政治」に陥る危険性がまったくなかったとは言えない。
- ⑦ A. S. Link(ed.), *The Papers of Woodrow Wilson*, Vol. 45, (Nov. 11, 1917-Jan. 15, 1918), Princeton, New Jersey: Princeton University Press, pp. 225-228, 270-271, 283-285, 304-306, 309-311, 313, 318-319, 323-328, 334. なお、この時期の他の重要な政治・外交関

題が、鉄道問題を考えるウィルソンの時間や体力を奪ったとは考えにくい。たとえば、ロシアがドイツと平和交渉を単独に行ない、一月五日にプレスト・リトフスキの講和を結んだことに触れた大統領関係書簡は、二月六日から二六日までの間に一通しかなかった。また、翌一九一八年一月八日に議会で演説された有名な「平和と一四ヶ条」につき、大統領関係書簡で論じられたのは主に、その初稿ができた一月五日以降のことであった。*Ibid.*, p. 619.

⑥ *Ibid.*, pp. 225-227.

⑦ *Ibid.*, pp. 283-285.

⑧ *Ibid.*, p. 309f.

⑨ *Ibid.*, p. 318.

⑩ *Ibid.*, p. 359. 陸軍予算法の正式名称は、An Act making appropriations for the support of the Army for the fiscal year ending June 30, 1917, and for other purposes. であった。（同法の通称は、Army Appropriation Act である。）同法とまったく同じ名前の陸軍予算法

第3章 危機的状況における鉄道産業の自発的努力——副社長委員会を中心に

前章では、政府高官の回想録や往復書簡などから、ICC報告以降のウィルソンが「鉄道国営化」に対しなぞ躊躇していたかを検討した。「国営化」に関する人事上の躊躇、つまり鉄道庁長官に誰をすえるかという問題は、議会の休会までに解消したようである。しかし、「国営化」に伴う法的・財政的問題がその後も大統領の心を制約したため、鉄道庁創設の公式声明が年末までずれ込むことになった。

では、この間、鉄道産業側はどのような対応を見せていたのであろうか。第1章第2節で触れたように、鉄道産業をとりまく危機的状況が参戦前の状況と比べても一層悪化し、産業にとって未曾有の領域に達したのは、貨車不足数が例示す

が一九一七年（五月二日）にも成立し、その有効期限も一年延長されていたが、大統領が一九一七年末の鉄道接収宣言の際に、自らの新しい権限の根拠としてあげたのは次の三つである。すなわち、一九一六年の陸軍予算法と、一九一七年四月の対独宣戦決議、および同年一月のオーストリア・ハンガリー帝国に対する宣戦決議の三つであった。*Ibid.*, p. 360f. 結局大統領は、新たな立法をあきらめ、既存の法や両院共同決議に依拠することになった。

⑪ *Ibid.*, p. 324. なお、マッカドゥーの任命に関する前節末の推察は、ハウスの日記に基いている。ウィルソンが存在を憂えた議会の支出も、一九一八年三月の連邦統制法の回転資金規定で、鉄道庁に対する五億ドルの予算が認められたため、杞憂に終わった。Willoughby, *op. cit.*, pp. 176-178.

⑫ 新川健三郎・高橋均編『危機と改革——南北アメリカの五〇〇年四』青木書店、一九九三年、一八一頁。

るように一月以降のことであった。それゆえここでは、一二月初頭のICC報告以後に時期を限定せず、その前後の各一ヶ月間、つまり一月から年末までの産業側の動向を検討したい。そうすることで産業側の態度の変化をつかむことも期待できるからである。

このような検討のための史料として、Railway Age Gazette（以下ではRAGと略称する）という伝統的で専門的な鉄道週刊雑誌を使うことにした。毎週金曜日に刊行された同誌は、一九世紀半ばから名称を変えつつも現在まで存続する。また鉄道の管理や運営、貨物輸送、あるいは経営陣に対する特別報告などを記事でとりあげ、論じ続けてきたRAGは、業界で読まれただけでなく、研究者にも利用されてきた。このことからRAGは、産業寄りの姿勢に堕すことなく、中立的な姿勢を維持してきた信頼に足るものだと思われる。

第1節 報われない運賃引き上げ要求と反トラスト法廃止要求

一九一七年一月以降のRAGでは、未曾有の危機的状況に直面しながら、従来と同じく運賃引き上げを要求する産業側の主張がしばしば見られた。一月二日号におけるワシントン特派員の記事のように、運賃を一五%引き上げるための訴訟がICCによっていかに延期されてきたかを紹介しただけのものもある。だが一月九日号の社説、「鉄道運賃と国防」では、もう少し突っ込んだ議論が次のように展開された。現行運賃では、巨大化した商業・軍事輸送を維持するだけの労働力や資材を購入する資金を、鉄道産業はどうしても得られない。それゆえ、ウィラーD & O社社長が述べたように、一層大きなもうけを得るための運賃引き上げが是非とも必要だ。鉄鋼業や農業など他産業も鉄道に依存している以上、鉄道に悪影響を及ぼすような過度の運賃規制は、国防問題にも発展しかねない、と。^②

こうした運賃問題だけでなく、反トラスト法まで考察の対象に含めたより包括的な議論もなされた。一月二三日号の社説、「戦時鉄道問題とその解決」は、RWBの権限の限界や崩壊寸前の輸送状況を紹介した後、二つの問題提起をする。

鉄道は、現在の設備でなしうる輸送量の限界まで到達しそうなのか。限界にもし達しそうなら、輸送量の制限や輸送能力の向上のためにどんな手段が必要か。前者の問いに対し限界寸前だと認めたこの社説は、後者が問うた改善手段として、反トラスト系諸法の全廃を主張した。これらの法が、輸送能力向上のため、鉄道を全国的な単一のシステムとして運営する民間の努力を妨げてきたからである。一方、輸送量の制限には悲観的なこの社説は、運賃引き上げによる設備改良や、政府による惜しみない資金貸付なども望ましい、と指摘した^③。以上のような立論からすれば、「経営の完全な自由化」（前述）が理想なのであろう。

しかしながら、運賃規制の緩和や反トラスト法の廃止といった産業側の要求は、すぐに達成されそうにもなかった。二月初頭には、これらの要求が他の要求と一緒にあって、緊急事態の救済計画として経営陣からウィルソンに提出されたこともあったのだが^④。しかも彼らが危惧したとおり、ウィルソンと鉄道労働組合の幹部たちが賃上げにつき協議した一月二日の会議でも、経営陣にとって満足な結果は得られなかった。複数の労組の幹部らが、今後の賃上げ要求の際、ストの行使を避けるとは約束しなかったからである。そこでハリソン R.W.B 委員長はみずから、前述のような弱音を吐くことになった。公共の利益のためには鉄道を、ストを止める手段もない民間企業の下よりも、大統領の手中に委ねる（連邦統制下におく）べきだ、と^⑤。一二月末のこの発言が唯一、産業側から示された「鉄道国営化」容認論であつたと思われる。

第2節 副社長委員会と産業の自発性の再興

ハリソンが「鉄道国営化」の容認をもらした一二月末には、彼自身が委員長を勤める R.W.B の内部で、彼自身の態度とは正反對の、重大な組織変革が試みられつつあった。それが、R.W.B によって一月二四日に新設された副社長委員会である。五日前から R.W.B が政府当局と協議し続けた結果設置されたこの委員会は、R.W.B が渋滞を緩和するために「革命的な」手段を採る場合、その成否がかかる重要な役割を任されることになった。つまり同委員会は、R.W.B がシカゴ以東

の諸鉄道の設備をすべてプールするよう指導した後、それらの鉄道を単一のユニットとして運営することになったのである。こうした「革命的な」手段を採ることの重要性については、二四日の会議に列席した行政機関の代表たち、ガーフィールド (Harry A. Garfield) 燃料庁長官やハーレー (Edward N. Hurley) 海運局長、ロヴェット輸送優先監督、クラーク (Edgar E. Clark) ICC委員らもRWBに同意した^⑦。なお、副社長委員会を検討した先行研究はまったくないように思われる。

副社長委員会 (Committee of Vice-Presidents, CVPと略称) の具体的な活動は多岐にわたり、年末までのRAGで毎号必ず紹介されるほどであった。その一部をここで見てみよう。

一月二四日には早速、東部諸鉄道の無蓋車両がすべてプールされることになったが、これらはRWB所属の車両サービス委員会によって管理されることになった。シカゴ以西の鉄道から東へ、機関車や工作機械などの設備が移される予定もあった。同時期にCVPは、政府による大量の輸送優先注文を減らすよう、ロヴェットに勧告すべきだとRWBに報告する。またCVPの別の報告により、RWBは燃料庁に対しても次のように要請した。車両を有効利用するため、燃料庁が市場に石炭を供給する場合、至近の炭坑からにして欲しい、と^⑧。

この直後の一月二八日には、CVP自体が三つの命令を初めて出した。大西洋岸に達する鉄道は、輸出用の鉄製品の積み込みを禁止すること。ピッツバーグ経由の貨物輸送を東西だけでなく、南北の方向にも分散すること。長距離列車の運行は止めて、貨物輸送能力を温存すること。いずれの命令も貨物輸送の円滑化を目的としていた。特に最初のものは、大西洋岸の諸港に大量の鉄製品がすでに貯蔵され、海外輸送のため鉄道設備を使う余裕がまったくない状況を考えれば、しごく妥当な命令であろう。

そして、実務を担う支部を組織化する点でも、CVPの活動は早かった。一月末からCVPは、東部の主要な一四都市に小委員会を設置してゆく。これら小委員会の委員長には、各市に近い鉄道のジェネラル・マネージャーたちが任命さ

れた。彼らには、担当地の交通状況を毎日正午にCVPへ電信で報告することが義務付けられる。加えて各々の小委員会には、各地の輸送状況に関する正確な情報入手するだけでなく、渋滞が生じた場合、その迅速な緩和も試みるよう指示が出された。最後の指示には、ピッツバーグ近郊で成功し始めたRWBへ伝えた渋滞緩和を、東部全域に広げたいCVPの意欲がうかがわれる。

以上のようなCVPの創設とその活動に刺激されたのか、当時の記事には「経営の完全な自由化」を再び要求するような論調が目立ってくる。たとえば一二月七日号の社説、「政府がなすべき二つの事柄」は、反トラスト系諸法の廃止を再び強く主張した。この法律廃止論では、CVPを含むRWBの最近の活動、特に鉄道設備をプールすることが、通商規制法反プリーング項目違反ではないか、という疑いがまず紹介される。主に新聞で表明されたこの疑問に対し、ハリソン自身が次のようにRWBを弁護した。同項目の禁止対象には輸送や収益のプールがあるが、物理的な設備のそれは含まれていない。それゆえ最近のRWBの活動は非合法ではない、と。先月末とは打って変わった強気な態度ではなからうか。

ハリソンによるRWBの弁護を載せた後、この社説は、現行の反トラスト諸法の存在自体を時代錯誤で無意味だというように論じた。元来、前世紀末に成立したシャーマン反トラスト法は、不当に高い運賃を設定する鉄道トラストに抵抗するためのものであった。ところが同法制定後、単一の割高運賃を設定できるような鉄道トラストは存在しない。ゆえに現在の同法の効果は、競争の強化だけである。しかしこの効果も、鉄道相互の協力を阻み、現在の危機的状況を悪化させるだけだ。それゆえ同法にはもう存在意義がない、と。

この社説が主張したもう一つの「事柄」は、渋滞の主な原因の一つとなっている政府による輸送優先注文の濫発を防ぐことであった。今までロヴェット輸送優先監督は、省益の調整に失敗し、優先注文の濫発を招き続けてきた。そこで彼の代わりに、優先注文の順序を決められるような強力な権限をもつ運送マネージャーを政府が任命すべきだ、とされたのである。この主張はその後RAGでよく見られるほど、切実なものであった。

一方、CVPの創設は、それが「鉄道国営化」を不要とするほど有効か否かについての議論もひきおこした。一二月四日に取材され、七日号に載った記事、「ワシントンから見た鉄道問題」によると、経営陣は（CVP等）最近のRWBの計画で、政府への奉仕を「国営化」時と同様に行いようと表明してきた。内閣でも鉄道接収の必要性について論じられたが、産業側が輸送問題を自力で解決できないことが明らかになるまで、鉄道に干渉すべきではないという意見が支配的であった^⑬。つまり、「国営化」が絶対必要だと見られるほどCVPの活動が無意味だとは誰にも考えられず、結局、政府は静観したのである。

しかしながら、RWBやCVPにとって好都合な以上のような議論の展開は、すぐに脅かされた。前述のICC特別報告が一二月五日に議会へ提出されたからである。重複を避けるため、ここではその詳細に深く立ち入らないが、次のことは指摘しておくべきであろう。CVPの創設が遅すぎたと惜しみながら「国営化」を強く求めたマッコード委員は、それに付随すべきものとして、鉄道に対する多様な行政機関の権限の統一をあげていた^⑭。もしこれが達成されれば、産業側が何度要求しても実施されなかった輸送優先注文の整理もできるはずであった。つまり「国営化」には、「経営の完全な自由化」がたとえ理想的に実現しても解決が難しい問題を解消しようという大きなメリットがあった。それゆえ産業側は窮地に立たされてゆくのである。

マッコードの強硬な議論をきっかけとして、「鉄道国営化」がウィルソンに採択されそうな徴候が出てきた。それに抗し、「国営化」に批判的な議論がなお続いてゆく。その代表的なものが、RAGの二月一四日号の社説、「さしせまる政府の鉄道統制」であった。同社説は、CVPの活動を含むRWBの実績や反トラスト法廃止の必要性などに言及した後、次の二つの問いを論じてゆく。なぜRWBを除いて、鉄道を「国営化」せねばならないのか。鉄道が「国営化」される結果、何が得られるのか^⑮。

前者の問いに対し、次のような見通しがワシントンで支配的であった。鉄道が民間運営下にある限り、議会は反トラス

ト法の中止を拒むだろうし、鉄道にローンその他の保証を与える法律も制定しないだろう。それゆえ政府は議会にこれらの任務を行わせるため、鉄道運営の統制をひきうけねばならない、と。^①このような議論に対し、次の疑問が出てくる。では議会はなぜ、民間運営の場合だけ、法律の中止や財政援助を拒むのか。ここ数日間の首都におけるRAGの取材によると、「政治（的配慮）」という答えが多かった。民間企業に政府の援助を与えることは、当時の議会にとってとにかく望ましくなかったのである。

こうした「国営化」必要論に不満を抱いたのか、この社説はその結果について否定的な予測を特筆した。鉄道が「国営化」されると、鉄道利用効率が今までよりひどく落ちこむ危険性が大きい。政府の登場で、鉄道職員が「我々は失敗してしまったのだ」とか「政府に信用されてないのだ」と考えて失望し、士気や労働意欲を損ねるだろうから。こうした危険な事態を防ぐためには、次の二つのどちらかを選ぶべきだろう。政府の鉄道管理官に有名な民間の鉄道役員を任命するか、そうでない管理官ならRWBに鉄道運営の実権を残すか、である。以上のような予測と提案から、民間運営の実質的な継続がいかに強く望まれていたかがひしひしと感じとられよう。

ただし民間産業にとって残念なことに、CVPの権限はまだ、他の行政機関の活動をすべて管理できるほど包括的なものに発展していなかった。たとえば食糧庁輸送部門は、連合国への輸食用食糧を南部諸港から運び出す準備を独自に行った。一方、在米の連合国交通委員は、シカゴ以西のヨーロッパ向け小麦をすべてメキシコ湾岸から運び出し、一〇万トンの鉄鋼等を南部諸港に集めるよう指示を出した。つまり、一二月中頃でも統一的な計画はまだ採用されず、多様な行政機関が個別に活動していたのである。^②

① Katz & Katz, *Magazines for Libraries*, 4th Edition, NY & London: R. R. Bowker Company, 1982, p. 873. たゞし RAGの継続前誌 75 Railroad Age-Gazette のこの名称であり、継続後誌は Railway

Age という名である。本稿とりあげた研究者、ゴドフリーも RAG や一部参照しつつ。

② E. A. Simmons, *Railway Age Gazette*, Vol. 63, No. 18, NY. Sim-

monstr Boardman Pub., 1917, p. 808. (以下、脚注でも同誌をRAGと略称する) RAG, Vol. 63, No. 19, p. 834.

③ RAG, Vol. 63, No. 21, pp. 919-921.

④ Kerr, *op. cit.*, p. 559. 他の要求とは、新しい貨車の生産優先命令を得ることや、一人の連邦運送マネージャーを任命してもらうことであった。後者の要求はRAGでも見られる。

⑤ RAG, Vol. 63, No. 21, p. 917. 「大統領にとつての大仕事」という社説によろ。

⑥ RAG, Vol. 63, No. 22, p. 991. 一月三〇日号のワシントン特派員の記事によろ。

⑦ RAG, Vol. 63, No. 22, p. 973f. 一月三〇日号の記事、「ブルセル、副社長委員会の下で運営されるべき東部の諸鉄道——渋滞を軽減するために採用された革命的な手段」による。同委員会の本部はバッツバークに置かれ、そのメンバーは次のとおりであった。(委員長) トンプソン (A. W. Thompson) B & O 鉄道会社副社長、ウェスタンメリーランド社社長グレイ (C. R. Gray) フィラデルフィア&レディング社社長タイス (A. T. Dice) N Y セントラル社副社長クロリー (P. E. Crowley) ペンシルヴェニア社東部副社長リー (Elisha Lee) 同社西部副社長ペック (G. L. Peck) エリー社副社長ストーン (A. J. Stone) の計七名によろ。

⑧ RAG, Vol. 63, No. 22, p. 973.

⑨ RAG, Vol. 63, No. 23, p. 1023. 一月七日号の記事、「東部運営委員会(注)副社長委員会の別称」が最初の命令を出す」による。

⑩ RAG, Vol. 63, No. 24, p. 1072. 一月一四日号の記事、「進歩する東部運営委員会」による。CVPの小委員会が設置された「四都市とは、ボストン、ニューヨーク、フィラデルフィア、ノーフォーク、カンバーランド、ピッツバーク、バッファロー、クリーブランド、デトロイト、シカゴ、コロンバス、シンシナティ、インディアナポリス、セントルイスである。

⑪ RAG, Vol. 63, No. 23, p. 1013. なおこの社説は、ICC特別報告の入手前に書かれた。

⑫ たとえば、RAG, Vol. 63, No. 24, p. 1075 があげられる。

⑬ RAG, Vol. 63, No. 23, p. 1031.

⑭ RAG, Vol. 63, No. 24, p. 1079f. 一月一四日号の記事、「マッド委員は統合された政府の統制を主張する」による。

⑮ RAG, Vol. 63, No. 24, pp. 1062-1064.

⑯ ただし、物資購入に関するクレイトン反トラスト法の規定(第一〇セクション)は、一九一四年の同法制定後、適用を何度も延期された。RAG, Vol. 63, No. 24, p. 1086 を参照。

⑰ RAG, Vol. 63, No. 24, p. 1085.

おわりに

本稿では、大戦参戦から約半年後に鉄道産業が危機的状況に陥った経緯と、その状況に関する政界と産業界、両者の議論を検討してきた。一九一七年冬季の鉄道産業は、各種の行政機関が濫発した輸送優先注文や、ICCによる戦前からの

運賃規制、労働組合の賃上げ要求、反トラスト法による運営統合の禁止などによって悩まされ続けてきた。これらの運営（阻害要因は結局、一つも完全には解消されず、年末まですべて残った。そのため当時の鉄道産業は、RWBによる懸命の運営努力にもかかわらず、崩壊に瀕したのである。

こうした状況に直面した産業界では、これらの阻害要因をなるべく解消し、「経営の完全な自由化」を理想とするような議論が、一月から年末までは一貫して続けられた。一月末からはRWBもCVPを新設し、反トラスト法の抜け穴を利用しつつ、危機的状況の打開を試みる。しかし状況がなかなか好転しないため、「鉄道国営化」論が二月初頭から境界で台頭してきた。その代表が、ICCのマッコードやマッカドゥー財務長官である。彼らは、輸送優先注文の濫発防止の可能性といった利点も示しながら、「国営化」を強く推奨した。そのため、当初は「国営化」に躊躇していたウィルソンも次第に説得され、最終的には鉄道経営陣に「国営化」のさまざまな利点を説くほどになった。その利点とは、産業を最もよく統合できることや、運行や運賃の問題を解決できること、州規制委員会の干渉を防げること、労働者の忠誠と協力を得やすいこと、企業の収入を保証できること等である。^①こうした心境の変化を経てウィルソンは、鉄道庁創設の公式声明を年末にようやく発表することができたのである。

二月二六日発表のこの公式声明は、二日後の鉄道庁創設とともに、マッカドゥー財務長官を鉄道庁長官に任命すること（兼任）を決めていた。この決定だけを見れば、政府の鉄道管理官にはせめて有名な民間の鉄道役員を任命して欲しい、といった産業界の要請が完全に無視されているかのようである。すなわち「鉄道国営化」は、産業界の議論をまったく反映しない国家統制主義的な結末であったようにも思われる。実際、そのように解釈する研究者もいる。^②

しかしウィルソンは、崩壊寸前の鉄道網や強硬な「国営化」推奨論に接しながら、それに伴う人事や財政、法的な諸問題に悩み続け、かなり長い間ためらった。前述の公式声明と同じ日に出されたウィルソンの短い説明文においてすら、CVPを含めたRWBが政府に協力する上で、愛国的な熱心さをもって可能なことをすべてしてくれた、と賞賛されていた

ほどである。^③一方、産業界の要求も次第に実現されてゆく。そもそも年末の公式声明で、諸鉄道はマッカドゥーの命令がない場合にのみ、既存の法律やICCの命令等に従い続けるものとされた。^④つまり彼の命令がありさえすれば、これら既存の法に鉄道が従う義務はなくなったのである。長年悩みの種となってきたICCの運賃規制や反トラスト諸法から、鉄道が解放される可能性がこうして生れた。

またマッカドゥー鉄道庁長官は、陸軍省やその他の戦時行政機関に鉄道庁の職員を配置して、これら諸機関のプライオリティを覆した。こうした彼の強引な手法により、最も深刻な問題であった輸送優先注文の濫発も防がれたのである。^⑤一九一八年三月の連邦統制法では鉄道庁に対し五億ドルもの予算が認められたので、財政問題も解決に近づいてゆく。そして鉄道庁そのものも、民間運営時の人材を職員として採用していった。たとえばRWBのホールデンは鉄道庁の地方組織（中西部）に、CVPのグレイは鉄道庁本庁の輸送部門に、共に部長として雇用されたのである。^⑦

以上のような状況から次のように言えるだろう。確かに、計四〇万マイル以上の全米の鉄道を統制し、運営する鉄道庁は設置された。しかし、このことだけを重視して、シェーファーが示した「(国家の)強制」という要素を見出すのは早計ではなからうか。大統領自身がさまざまな問題を憂えて、「国営化」をなかなか認めなかったのだから。

むしろ、アイスナーの議論を使う方が状況を上手く説明できる。確かに、全米の鉄道を運営する権限は、RWBから鉄道庁に移った。ところが、その後の鉄道庁が試みたり実施したりしたことは、RWBがそれまで求めてきたことでもあった。ICCによる運賃規制や反トラスト諸法から解放される可能性、および輸送優先注文の濫発防止などがその例である。しかも、そうした活動を行った鉄道庁の職員には、活動の中心人物であったマッカドゥー長官が自ら、元RWB系列の人材を数多く任命してゆくことになる。

そこで本稿では、次のように結論付けることにする。結果的に、鉄道の統合運営に必要な「名目」は鉄道庁が、統合運営手段の指摘と実行という「実質」はRWB（メンバー）が、分担したように見えた。したがって「鉄道国営化」は、国

家（鉄道庁）と民間（RWB）の両者が、各々の至らない点を互いに自発的に「埋めあわせた」ものだと考えられる。

なおこの結論、国家と民間の両者による「自発的協力の相互補償」は、鉄道に関する限り、少なくともニューディール期まで続いたものと思われる。第一次大戦当時の鉄道庁は、戦時中の交通渋滞の軽減や運送サービスの合理化などで高く評価された。初代鉄道庁長官のマッカドゥーは、戦後も鉄道産業を安定させるため、一九二四年までの五年間、鉄道庁の活動を延ばすことを求めたほどである。しかしこの趨勢に便乗した鉄道国有化計画（プラム・プラン）が労働組合によって提出されると、その計画は鉄道をソビエト型にしようとする露骨な計画経済だというように酷評された^⑩。その結果、大戦期の鉄道庁は一九二〇年の輸送法で廃止され、鉄道は民間の所有者に返還されたのである。

しかし第二次大戦期の連邦政府は、民間鉄道の接収や運営をそもそも行わなかった。その理由として、次の二つがあげられる。戦間期の鉄道産業は、戦時中の輸送危機の経験から、自らの調整機関を発展させて陸軍当局と協力し始めた。一方、政府は一九三三年の非常時鉄道輸送法で、産業側の自発的な協力を地域ごとに調整する柔軟な枠組を提供した^⑪。これら戦間期の活動を「自発的協力の相互補償」と捉えることは、那样的外れではなからう。

ただし本稿はあくまでも、「第一次大戦期アメリカの産業動員」に関する事例研究にすぎない。それゆえ本稿の結論も、早急な一般化は避けるべきであろう。当該テーマに関する実証研究が、今後も蓄積されてゆくことを期待するばかりである。

- ① Kern, *op. cit.*, p. 359. カーはこのウィルソンの説得を、二月二日付でベンシルヴェニア鉄道会社社長リーがウィラードB&O社社長に送った書簡等に基づいて記している。つまり、このようなウィルソンの心境の変化は、議会休会後に生じたものではなからうか。
- ② Eisner, *op. cit.*, p. 70f. アイスナーは鉄道庁を、ほかのさまざまな戦時行政機関よりも国家統制主義的なものだと考えている。彼による
- ③ と、WIBや食糧庁は、複数の多様な業界団体を統合するため、鉄道庁よりも分権的な構造を採用していた。
- ④ Godfrey, *op. cit.*, p. 43f. と W. D. Hines, *War History of American Railroads*, New Haven: Yale UP, 1928, p. 248 を参照。
- ⑤ RAG, Vol. 63, No. 26, p. 1170f & Link, *op. cit.*, p. 360f を参照。
- ⑥ Schaffer, *op. cit.*, p. 37f.

⑥ 第2章注⑭の後半部分を参照。

⑦ Hines, *op. cit.*, pp. 25, 243f, 249. 著者のハインズ (Walker D. Hines) は一九一八年当時の鉄道庁副長官で、後に二代目鉄道庁長官となる。ホールデンとグレイの地位が「国営化」前後で逆転するところが興味深い。なお、鉄道庁に雇われたRWB時代の人材は、彼ら以外にも多かった。一九一八年六月以降に全国を七つ(東部地域、アレゲーニー地域、ボカホンタス地域、南部地域、北西部地域、中西部地域、南西部地域)に分割して管理した鉄道庁は、Regional directors, District directors, Federal managers, General managers, Terminal managers, 等からなるピラミッド型の構造を持っていた。同じく主要な役職に、鉄道産業の経営陣が任命されてゆくのである。たとえば、七つの地域に一人ずついる Regional director は、ホールデンを含め、計七名いることになる。そのうちの六名が当該地域の鉄道会社の社長であり、残りの一名も当該地域の鉄道会社の運送取締役であった。このように民間から採用されたためか、鉄道庁のピラミッド型構造にもかかわらず、彼らは皆、任命権者のマッカドゥーに対し、直接責任を負うことになった。Willoughby, *op. cit.*, p. 179.

⑧ Carter, *op. cit.*, p. 923. 研究者によつては、二六万マイル弱という数字をあげる者もある。しかしカーターの統計によると、一九一七年度に運営されていた路線総計は四〇万マイル強で、当時の主要路線の総計が二六万マイル弱であった。そこでここでは、シェーファーの研究と同じく、前者の数字を使うことにした。

⑨ Ely, *op. cit.*, p. 245.

⑩ W. ルクテンバーク『アメリカ1914-1932——繁栄と凋落の検証——』古川弘之・矢島昇訳、音羽書房、二〇〇四年、八七頁。

⑪ R. D. Cuff, "United States Mobilization and Railroad Transportation: Lessons in Coordination and Control, 1917-1945" *The Journal of Military History*, Vol. 53, (1989), pp. 35-45.

【付記】 本稿は、二〇〇五年一月一三日に開かれた関西アメリカ史研究会・第四三回年次大会での発表をもとに作成したものである。貴重で有益なご意見を下さった皆様に、厚くお礼を申し上げます。

William's commission to collate the Consulate's various documents into a cartulary was quite precise. It signified the powers that the Consulate had gained both from the counts and the neighbouring communities and was designed to guarantee survival of the many incoming records that established those powers. These cartularies were one of the weapons used in negotiations with the counts of Toulouse and neighbouring communities.

Industrial Mobilization of the United States in World War I: Study on the Creation of the Railroad Administration

by

FUSE Masao

It is well known that the United States of America mobilized all kinds of industries in World War I. For example, the War Industries Board (WIB), the Fuel Administration, the Food Administration, and the Railroad Administration were established in 1917. Today, the WIB is the most famous agency among them. But, past studies dealing with the industrial mobilization have not paid enough attention to the distribution industry. This paper rectifies this by examining the creation of the Railroad Administration at the end of 1917.

The first chapter depicts the situation of American railroads up to and including 1917. Soon after the U.S. entered into the war, a private agency called the Railroads' War Board (RWB) was created to formulate an operation policy of all railroads. The RWB succeeded in meeting an increase of freight traffic from April to September. But the RWB was faced with the difficult problems of operating and financing the railroads from October. The former was largely due to the excessive and conflicting "priority" orders of government war agencies such as the Food and Fuel administration. The latter was due to the denial of rate increase by the Interstate Commerce Commission (ICC), and so on. In addition, the laws of the country such as the Sherman Anti-trust Act interfered with the RWB's activity. As a result, the ICC sent to Congress a special report on December 5, 1917, which argued in favor of unified railroad operation.

In the second chapter, the author examines the discussion on government operation of the railroads until President Woodrow Wilson proclaimed the creation of the Railroad Administration on December 26. The ICC report recommended the unified railroad operation, but did not settle on a way of accomplishing this. High

government officials recommended government operation of the railroads instead of private operation like the RWB. For example, the Secretary of the Treasury William G. McAdoo advised the President to take control of the railroads as a war necessity. But Wilson hesitated to take over the railroads mainly because of the legal and financial problems associated with it. As a result, Wilson pondered the question for 3 weeks despite the chaotic condition of the transportation system.

The third chapter discusses the voluntary effort by the RWB in the chaotic condition. The traditional railroad magazine, *Railway Age Gazette* (RAG), described how the rate increase and the repeal of the Anti-trust Acts were required by the railroad industry from November. But these requirements would not be realized as usual. Then, the RWB formed the Committee of Vice Presidents (CVP), on November 24, to relieve congestion. All facilities on all railroads east of Chicago would be pooled and operated under the CVP. The CVP issued various orders such as the traffic diversion to the south and the embargo on all export steel. Encouraged by these activities, RAG articles again recommended private operation of the railroads despite the ICC report. However, it was regrettable to the industry that the infant CVP could not remove the interventions of other agencies.

The concluding chapter evaluates the creation of the Railroad Administration. Wilson was finally persuaded by officials to take control of the railroads, and appointed McAdoo as the Director-General of the railroads. This move by Wilson seems to be one step toward statism. But the Railroad Administration gradually met the requirements of the industry. Any orders made by McAdoo would have paramount authority over the Anti-trust Acts and the ICC rate regulation. By stationing representatives in the government agencies, he overrode their priorities. As a result, most of the Railroad Administration staff consisted of the RWB staff. Therefore, the aim of this paper is to show how the mutual compensation of voluntary cooperation can benefit unified railroad operation.

Die „braunen Pfarrer“ und die katholische Kirche in der NS-Zeit

von

SHIMADA Hayato

Gemeinhin denkt man, dass die katholische Kirche in der NS-Zeit durch die feste Hierarchie vom Papst über die Bischöfe bis zur niederen Geistlichkeit und die Weltanschauung dem Nationalsozialismus widerstand. Zudem haben die