ヴェイル時代のベル・システム：連邦政府規制の開始と第1次反トラスト訴訟（1907—1919年）

山　口　一　臣

1.　序

19世紀末から20世紀初頭にかけての独立電話会社の急速な台頭によって，ベル・システムは1893年までベル基本特許を盾に完全独占してきた電話市場の占有率を，1902年に55.5%へ，1907年に49.2%へと著しく低下させた。しかし，1907年を境としてベル・システムは電話産業独占化への道を再び歩み始める。J・P・モルガン商会を中心とするウォール街金融集団の強力な財務的援助を背景に AT&T 社長の座に再登場したT・N・ヴェイルは，熾烈な独立電話会社との市場競争を克服すると同時に，合衆国各地で増大する電話需要の完全支配を企画して，従来とは異なった積極的かつ斬新な経営方針に基づくそれらの統合戦略を展開していく[1]。

本稿の課題は，①AT&T の資金調達をめぐる同社と主要金融勢力の関係の展開を具体的に考察し，再独占化過程におけるJ・P・モルガン商会の役割の究明，②T・N・ヴェイル社長の経営方針 “One System, One Policy, and Universal Service” とそのユニバーサル・ネットワークのための組織再編過程の分析，③1907年以降の全米各地における州規制の普及と1910年のマン・エルキンズ法（州際商業委員会法の修正案でアメリカ電話事業に関する最初の連邦規制法）の制定，④第1次反トラスト訴訟とベル・システム側の妥協案であるキングスベリー誓約の内容，⑤第1次大戦中における軍用電話の拡大と経営の国家移管管理の実態と意義等を解明することにある。このうち特に最後の点について補足すれば，第1次大戦が勃発する

と，ワシントンを中心とする電話網の拡大が急テンポに進み，開戦後1年間でその回線数は3倍以上に増加した。さらにワシントンから全国への主要都市への回線，軍事基地への回線，およびそれらの相互間の回線が急ピッチで拡充し，また全国の政府機関を結ぶ直接回線が飛躍的に増加し，主要な政府機関には大型の交換所が建設された。軍事的電話回線の拡充には，物的および人的資源をこの分野に集中する必要があったため，1918年から1年間，戦時中だけ大統領が AT&T の管理運営権をもつという法律が成立し，AT&T は直ちに政府の管理下におかれた。しかし，AT&T に再び所有管理権がもどったときには，拡充した電話網と引上げられた料金体系がつけ加わっており，これによって，アメリカにおける電話事業の所有形態をめぐる長年の議論に終止符が打たれることとなったのである[2]。

2. J・P・モルガン支配とT・N・ヴェイル社長の再登場

(1) 創業期から1920年までの AT&T における資金調達の変遷

① 1905年までの資金調達

AT&T は19世紀末まで資金需要を主として株式発行と内部留保で賄っていた。同社（および，その前身会社であるアメリカン・ベル・テレフォン社）の資料によると，資金調達に占める株式および株主払込金の比率は1881年に73%，1885年に39%，1890年に36%，そして1895年には43%を占めていた（図表1）。また同期間中における内部留保の比率は，それぞれ20%，56%，51%，42%であった。これに対して社債発行による資金調達は1880年代からあったが，1890年代半ば頃までその比率は極めて低く，同期間中に占める社債の割合は，1881年に3%，1885年に0%，1890年に5%，1895年に4%となっていた。その理由は，同社が特許支配により国内電話事業を完全に独占して高収益を上げる一方，競争者に対抗するための巨額な設備投資を必要としなかったからである。また，こうした状態のもとで1890年代初頭までの同社は，全国でも有数の高収益企業の一つとして年率15—18%

の配当率を維持しており，同社は1877—1894年までの間，株主出資金1,613万ドルに対して合計2,580万ドルの配当金を株主に支払っていた[3)]。

AT&T の資金調達の過程で社債発行が重要な役割を演じるようになったのは，1893年の特許満了以後における競争激化とそれに伴う投資額の急増によるものである。図表1に見るように，1895年の同社負債額のうち4％を占めていた社債の比率は1900年に20％に増大し，さらに1905年には30％を越えるようになったが，それまでの同社の資金調達の中心であった株式発行と内部留保の比率はそれぞれ大きく低下した。無数の独立電話会社の参入により AT&T のアメリカ電話事業における独占的地位は大きく侵害されたが，それに対処するため同社は電話網の大拡張に乗り出した。その結果，同社の保有電話機台数は1885—1894年の10年間は年平均6％の増加に過ぎなかったが，1894—1906年の年平均増加率は21％以上となった。かくして1894年のベル社所有電話機は27万台であったが，1906年にそれは277万台となり，こうした大規模な設備拡張に必要な資金を調達するため，多額の社債が同社によって発行されたのである[4)]。

図表1　AT&T の財務構成（1881—1920年）

単位：％

	普通株及び株主払込金	株式発行プレミアム	社債及びノート	未回収金その他	内部留保
1881	73.27	—	3.64	3.01	20.08
1885	39.62	1.19	—	2.61	56.58
1890	36.22	2.05	5.79	4.57	51.37
1895	43.47	4.25	4.04	5.83	42.40
1900	57.38	—	20.08	4.43	18.11
1905	53.00	0.01	31.43	2.93	12.66
1910	54.56	5.79	24.06	4.39	11.20
1915	62.49	7.07	19.74	2.79	7.58
1920	47.74	5.17	34.22	4.15	8.60

（注）内部留保額は reserve for contingencies と unappropriated surplus の合計額。なお，同社従業員年金基金の占有率は1915年0.33％，1920年0.22％。
（出所）呉天降，前掲論文。

一方，AT&T による社債発行額の増大は，その発行方法にも大きな変化をもたらした。AT&T の前身会社アメリカン・ベル・テレフォン社は，すでに1880年から1888年にかけて小額の転換社債を発行していた。しかしその発行方法についてみると，発行した社債や転換社債のうち圧倒的な部分は，同社株主の持株数に比例して株主に割当てるという方法が採用されていた。前述した期間中に AT&T は3度にわたり合計310万ドルの社債および転換社債の発行を行ったが，そのいずれの場合においても株主割当てという方法がとられた。ところが，社債発行額の増大に伴い，AT&T は1890年代の後半以後，従来の社債発行方法を変更することになった。すなわち，1898年に入って同社は株主を対象とする社債発行のかわりに競争入札制度を採用し，金融業者（証券取引集団）による公募という新しい方式を採用したのである。図表2で明らかなように，AT&T は1898-1905年にかけて前後9回にわたり総額7,800万ドルの社債を発行したが，このうち，1900—1901年に発行した1,500万ドルの場合を除いて，そのすべては競争入札によるものであった。最初に1898年，500万ドルの社債が発行された時にこの方法がとられ，ボストンの Lee Higginson & Co. がこれを落札している。つづいて1899年には300万ドルの社債公開入札が行われたが，それも同じくボストン系の R. L. Day & Co. が落札した。R. L. Day & Co. はその半年後の競争入札では，さらに Esta brook & Co. および Vermilye & Co. と共同で200万ドルの AT&T 社債を購入している。そして，1904年と1905年にはそれぞれ2,000万ドルの社債入札が行われたが，前者は Lee Higginson & Co. と Speyer & Co., 後者は K. Peabody & Co. と Baring & Co. に売却された[5]。

② 1920年までの資金調達

以上のように，AT&T は1890年代後半，社債発行額の増大から社債発行を競争入札制で行うようになったが，このような同社の公開入札による社債発行方法は1905年になって再び修正されることとなった。すなわち，同

図表2　AT&T（その前身会社たるアメリカン・ベル・テレフォン社を含む）
の社債発行（1880—1905年，転換社債を含む）

単位：千ドル

年　次	発　行　証　券　種　類	発行額	発行方法	購　入　先
1880-81	coupon convertible 6% notes	476	株主割当	株　主
1881	〃	15	競争入札	不　明
〃	〃	9	〃	〃
1882-83	convertible 6% coupon notes	645	株主割当	株　主
1888	7% debenture bonds	1,987	〃	〃
〃	〃	12	競争入札	Lee Higginson & Co.
1898	ten-years 4% debenture bonds	5,000	〃	〃
1899	〃	3,000	〃	R. L. Day & Co.
〃	〃	2,000	〃	Estabrook & Co. とその他
1900	4% col. trust bonds	7,000	一括引受	K. Peabody & Co.
〃	〃	3,000	〃	〃
1901	〃	5,000	〃	〃
1902	〃	13,000	Westen Tel. Co.	—
1904	three-years 5% gold coupon notes	20,000	競争入札	Speyer & Co. とその他
1905	4% col. trust bonds	20,000	〃	K. Peabody & Co. Baring & Co. 等

（出所）*TNEC Report*, 1939, part 23, p. 12125.

年に入って AT&T は競争者買収や事業拡大をすすめるために総額1億5,000万ドルの巨額な転換社債の発行を決定したが，その全額をモルガン商会を中心とする引受団への全面依存に切替えることとなり，それは次の理由によるものであった。第1は，19世紀末に急速に展開した金融集中運動の結果，モルガン商会とファースト・ナショナル・バンクを中核とするモルガン＝ファースト・ナショナル集団が1900年代初頭までに国内金融市場を制覇したことである。実際，20世紀に入ると，大企業による大規模な証券発行はモルガン＝ファースト・ナショナル集団の力を借りなければ実施できなくなっており，AT&T の場合もその例にもれなかったのである。第2に，モルガン＝ファースト・ナショナル集団と密接な関係を持つこと

は，AT&T にとってその独占的地位を維持し強化するうえでも重要な意味をもっていた。というのは，この関係により，AT&T はその増大する資金需要に対して安定した供給源を確保することができるばかりでなく，金融市場におけるモルガン＝ファースト・ナショナル集団の圧倒的な影響力を通じて，競争企業の資金調達活動を妨害し，競争者が同社の地位を脅かすような事態を未然に防ぐことにもつながるからであった。第3に，モルガン＝ファースト・ナショナル集団の側からみても，AT&T との金融関係を深めることには大きな利点があった。電話産業は当時の新興産業部門の1つであり，AT&T はその分野での最大企業であったからである。事実，1902年には早くもファースト・ナショナル・バンク頭取（G・ベーカー）が同社新株5万株を買い取り，さらにファースト・ナショナル・バンクとマンハッタン・トラストの両銀行は同社に対し取締役を送り込み，人的関係を結んでいた。そして上記の転換社債1億5,000万ドルの全額買い取りにより，モルガン＝ファースト・ナショナル集団の AT&T に対する影響力はさらに増大し，モルガン＝ファースト・ナショナル集団が AT&T，ひいてはアメリカの電信電話産業全体をその勢力下におくことが可能となったのである[6)]。

このように，モルガン商会を中心とする引受団による1億5,000万ドルの転換社債の買い取りを契機として，AT&T は事実上モルガン＝ファースト・ナショナル集団の一角に組込まれることになった。こうした同社とモルガン＝ファースト・ナショナル集団との関係は，その後さらにさまざまな形で強められた。その1つはモルガン＝ファースト・ナショナル系金融諸機関との人的結合の強化である。既に見たように，モルガン＝ファースト・ナショナル系金融機関のうち，ファースト・ナショナル・バンクとマンハッタン・トラストの両銀行は1902年から AT&T に役員を派遣していたが，1907年以降，モルガン商会もそれに加わり，同商会の有力役員 H. P. Davison が AT&T の取締役に就任した。さらに1910年には，モルガ

ン商会のJ・P・モルガン2世を含めて他のモルガン＝ファースト・ナショナル系の人物をも取締役会に迎え入れる布石として，AT&T の取締役数が 18 名から 25 名に増員された。それに先立ち，T・N・ヴェイルは1907年，モルガン＝ファースト・ナショナル勢力の支持を得て AT&T 社長に就任し，ヴェイル社長はその在任期間中，モルガン＝ファースト・ナショナル集団の利権を代表して同社の経営方針に大きな発言権を持つようになった[7]。

人的結合は，金融機関との間だけでなく，モルガン＝ファースト・ナショナル系諸企業との間にも行われ，モルガン＝ファースト・ナショナル集団の中核企業であるGEとU・S・スチールなどとの関係が深められた。1910年代から1920年代にかけて AT&T と GE には常に 3 — 5 名の共通役員が置かれており，AT&T とU・S・スチールをみても，同一期間中，両社の取締役を兼任した役員の数は 2 — 5 名にのぼっていた。また，金融面においても1907年以降，同社とモルガン＝ファースト・ナショナル系金融機関との関係は親密化した。モルガン＝ファースト・ナショナル系のマンハッタン・トラストは1907年から AT&T の registar（証券登録代理機関）になり，この関係は，マンハッタン・トラストがバンカーズ・トラストと合併した後（1911年の合併後，バンカーズ・トラストになる）も続けられていた。バンカーズ・トラストはさらに，AT&T およびその子会社の年金基金を管理し運用する全権限を与えられた。一方，AT&T の銀行預金についてみると，その大部分は同社と関係をもつ少数の大銀行に集中しており，特にニューヨークのファースト・ナショナル・バンク，J・P・モルガン商会，ギャランティ・トラスト，バンカーズ・トラスト，ナショナル・シティ・バンクとボストンのファースト・ナショナル・バンクが同社の銀行預金をほぼ独占していた（図表 3）。以上のような人的結合や金融関係の強化と平行して，モルガン商会を代表とする引受団は，1906年以降 AT&T が発行した社債や転換社債をほぼ独占的に購入することとなった[8]。

図表3　AT&T のニューヨーク市銀行預金額（1916年12月12日）

銀　行　名	預　金　額　（ドル）
J. P. Morgan & Co.*	1,296,200.57
First National Bank of New York*	1,312,186.48
National Bank of Commerce*	1,503,666.79
Guaranty Trust Co.*	1,458,142.67
Bankers Trust Co.*	1,696,895.26
Columbia Trust Co.*	1,014,964.20
National City Bank (NY)	1,024,030.25
合　計	9,306,086.02

（注）＊モルガン＝ファスト・ナショナル系銀行。
（出所）呉天降，前掲論文。

一方，引受団の構成についてみると，1906年，引受団が AT&T から1億5,000万ドルの転換社債を買い取った時点では，その主要メンバーは，モルガン商会，クーン・ロープ商会，キダー・ピーボデイ商会，ベアリング商会の以上4社であった。モルガンとクーン・ロープはそれぞれニューヨーク地域を代表したが，キダー・ピーボディ商会がニュー・イングランド地域，ベアリング商会がヨーロッパ地域を代表していた。主要メンバーになった4社が AT&T から買い取った転換社債は，さらに100以上の会社や個人が下取りしており，この中にはニューヨーク地域ではJ・D・ロックフェラー(250万ドル)，ファースト・ナショナル・バンク（500万ドル）などが含まれている。引受団幹事はモルガン商会がつとめており，幹事手数料として引受団から0.5％の手数料を受取っていた。ところが，1913年になるとファースト・ナショナル・バンク，ギャランティ・トラスト，バンカーズ・トラストなどモルガン＝ファースト・ナショナル系銀行がメンバーとして引受団に参加するようになり，ナショナル・シティ・バンク（証券子会社ナショナル・シティ・カンパニーをつうじて）もメンバーになった。さらに1916年には新たにボストン系の Lee Higginson & Co. や R. L. Day 商会などもそれに加わった。そして，1920年，有名な図書館協定（Library agreement. モルガン個

人所有の図書館で結ばれた協定）が成立し，AT&T の社債買い取りに参加する主要メンバーの引受比率が確定した。この協定は1930年代後半まで各社によって守られ，これを見ると，モルガン商会をはじめ，モルガン＝ファースト・ナショナル系4銀行は買取額の40%を占めていた（図表4）[9]。

図表4　AT&T 社債引受団の元引受メンバーの引受比率
（1920年の図書館協定によって決定されたもの）

単位：%

ニューヨーク関係		ボストン関係	
J. P. Morgan & Co.	20	Kidder Peabody & Co.	15
First National Bank	10	Old Colonial Trust	3
National City Bank	10	Estabrook & Co.	2½
Guaranty Trust	5	R. L. Day & Co.	2½
Bankers Trust	5	F. S. Moseley & Co.	1⅓
Kuhn Loeb & Co.	10	Hayben. Stone & Co.	1⅔
Lee Higginson Co.	5	First National Bank of Boston	2
Harris Forber & Co., Inc.	5	Shawmut National Bank	2
	70		30

（出所） *TNEC Report*, part 23, p. 12214.

(2)　J・P・モルガンとT・N・ヴェイルの関係

T・N・ヴェイルにとっては，1887年の AT&T 社長の辞任から1907年の同社社長として再登場するまでの20年間に，妻や1人息子の相次ぐ死去という不幸な事件もあったが，その一方で，ヨット Norna 号を買入れて悠々自適の生活を楽しんだり，南米アルゼンチンのコルドバ水力発電やヴェノスアイレス電化路面電車などの公益事業，また Colorado Mine, Boston Heating Co., Accumulator Co. 等に投資したりしていた。しかし，なんといっても彼にとって，その後の勢力的な活躍の源泉となったのは，フェアモント州リンデンヴィルに購入した広大なスピードウェル・ファームズ（Speedwell Farms）での快適な農園生活であったのである[10]。

1907年4月30日に，前 AT&T 社長であったF・P・フィッシュ（Fre-

deric P. Fish）が突然辞任した。彼はニューイングランド生まれでハーバード大学卒業後，1890年代のかなりの期間を Thomas Houston Electric Co.（1893年に GE 社となる）で筆頭支配人として活躍していたが，電気・通信事業にも多額の投資をしていたJ・P・モルガンの命により1901年からAT&T 社長となった。1906年の同社の配当は良好で，順調な経営を続けているものと思われていた。しかし，AT&T 経営執行部の会社の実態についての見解は悲観的で，特に建設支出が前年の5,080万ドルから1906年には7,940万ドルにまで上昇し（図表5），このため両年で総収入，純利益がともに初めて大幅に低下した（図表6）。図表7は，1885—1912年におけるベル・システムの総電話設備の増加率を示したものであるが，フィッシュ社長の在任中，それは1901年の2億1,180万ドルから1906年の4億5,010万ドルと2倍以上になり，また，そのための資金を積極的な借金財務によって調達したため，同期間の長期負債も5,110万ドルから1億7,800万ドルへと前例のない増加を示していた。すなわち，F・P・フィッシュ社長は1902年に1,300万ドルの社債を発行し，それは，ベル社の伝統的銀行であるKidder, Peabody & Co. や Old Colony Trust の引受シンジケートを活用した。2年後の1904年には，2,000万ドルの3年もの5％利付手形をボストンに基礎的販路を持つ Speyer & Co. や Lee Higginson & Co. を利用して発行，また，1905年には2,000万ドルと5,000万ドルの1929年満期，4％利付証券担保付社債をイギリスの Baring Brothers Ltd. 等を使って発行した。そして最後に1905年，遂に1億5,000万ドルという巨額の30年満期4％利付転換社債を発行することとなったが，これがモルガン・グループの本格的介

図表5　AT&T の建設支出額（1900-1907年）

年　次	金　額（ドル）
1900	31,619,100
1901	31,005,400
1902	37,336,500
1903	35,368,700
1904	33,436,700
1905	50,780,906
1906	79,366,949
1907	52,921,400
	計 351,835,655

（出所）1907年度 AT&T 年次報告書，p. 5.

図表6　AT&T の営業成績（1900—1910年）

単位：ドル

	総　収　入	純　利　益	配　　当
1900	9,534,499	5,486,058	4,078,601
1901	11,606,816	7,398,286	5,050,024
1902	13,277,457	7,835,272	6,584,404
1903	16,545,632	10,564,665	8,619,151
1904	18,546,659	11,275,702	9,799,117
1905	21,712,831	13,034,038	9,866,355
1906	19,709,153	12,970,937	10,195,233
1907	25,609,671	16,269,388	10,943,644
1908	27,898,970	18,121,707	12,459,156
1909	32,761,341	23,095,389	17,036,276
1910	35,358,328	26,855,892	20,776,822

（出所）1909年度 AT&T 年次報告書，p. 40. 等により作成。

入をもたらす結果となったことは既に述べた[11]。

1939年の FCC 電話調査報告書によると，J・P・モルガンの利益を代表するマンハッタン・トラストの頭取 John I. Waterbury らがF・P・フィッシュを辞任させ，代って電話事業に経験豊かなT・N・ヴェイルを AT&T の社長に就任させたという。ヴェイルは既に1902年に AT&T 取締役に選任され，J・P・モルガンの個人的友人で，彼の実業界大物たちによるヨット・クラブの常連客の1人でもあった。J・P・モルガン自身は AT&T の取締役に就任することはなかったが，N・R・ダニリーアンの見解によればその力は絶大で，ヴェイルは単にモルガン・グループの忠実な代理人にすぎなかったと指摘している。T・N・ヴェイルが社長就任当初にとった行動のほとんどは，いずれも「経費を削減すべし」とするJ・P・モルガンの強い意向を受けて実行に移されたものであり，そのことは，ヴェイルが社長に就任したその週に，モルガンがヴェイル宛てに送った次の手紙によって裏づけられている。「我々は，ここ当分の間，今絶対に必要であると思われるもの以外に対しては資金を投入すべきでないと考え

図表7　ベル・システムにおける設備拡張（1885—1912年）

年　次	総電話設備	増　分	増　分　率（%）	
1885	$38,618,600	—	—	1885—94年．平均8.2%
1886	38,325,431	$293,169	0.759	
1887	40,799,143	2,473,712	6.454	
1888	44,436,342	3,637,199	8.915	
1889	51,572,129	7,135,787	16.058	
1890	58,512,400	6,940,271	13.457	
1891	62,190,195	3,677,795	6.285	
1892	67,635,701	5,445,506	8.756	
1893	73,136,242	5,500,541	8.133	
1894	77,731,161	4,594,919	6.283	
1895	87,858,500	10,127,339	13.029	1895—1906年．平均15%
1896	95,241,646	7,383,146	8.403	
1897	104,487,524	9,245,878	9.708	
1898	118,123,841	13,636,317	13.051	
1899	145,511,290	27,387,449	23.185	
1900	180,699,800	35,188,510	14.183	
1901	211,780,200	31,080,400	17.200	
1902	250,013,200	38,233,000	18.053	
1903	284,567,800	34,554,600	13.815	
1904	316,520,600	31,952,800	11.229	
1905	368,065,300	51,544,700	16.285	
1906	450,061,400	81,996,100	22.278	
1907	502,987,900	52,926,500	10.522	1907—12年．平均8.5%
1908	528,717,000	25,729,100	5.115	
1909	557,417,146	28,700,146	5.428	
1910	610,999,964	53,582,818	9.613	
1911	666,660,702	55,660,738	9.110	
1912	742,287,631	75,626,929	11.344	

（出所） FCC *Telephone Investigation*, p. 138.

ている。こうすることが，財政立て直しのうえで極めて重要である。」[12]

しかしその一方で，T・N・ヴェイル自身の功績を高く評価する見解もあった。例えばA・B・ペインやJ・ブルックスらは，ヴェイルが社長に就任直後，ロンドンの Baring Brothers Ltd. の代表が莫大な AT&T の債

券を自分の会社で処理できないと考えて，就任間もないヴェイル社長を訪れたことがあったが，この時の彼の次のような言葉を引用している。「心配いりません。１年もたたないうちに今の債券はおろか，もっと多くの債券が欲しくなりますよ。」それから２週間後の1907年５月末，株式市場では悪材料が出そろい，AT&T の株価は115ドルにまで下がった。その時，突然ヴェイルは22万株の増資を発表した。新株発行条件は，この22万株を旧株６株に対し売値100ドルで新株１株を旧株主に配分するというものであった。この増資は大成功をおさめ，2,000万ドル以上の現金が AT&T に入った。そしてそれ以後，AT&T では増資に際して旧株主に新株購入の優先権を与えることが慣例となり，経済界での電話証券に対する信頼が完全に回復し，同社はその年におきた激しい全国的不況を，ゆるぎない信頼により切り抜けることができたというのである[13]。

ヴェイルが AT&T 社長に再任後，財務問題と並んで早々に取組んだもう１つの重要な改革は，研究・開発部門の強化であった。それ以前の AT&T では，研究開発はボストンにある AT&T の技術部門と，ニューヨークとシカゴにあるWE社の技術部に分れて行われていた。AT&T 技術部門では施設設計，技術基準仕様書の作成，それに各サービス基準の設計等が行われ，一方，WE 社の２つの研究所で研究開発の仕事が行われていた。ヴェイルは1907年，これら３地域に分散していた業務を事実上，ニューヨーク西463番地にある WE 社の中に集約統合したが，これが今日のベル研究所の前身となった。そして，この新たに設立された研究部門の初代部長として1907年７月１日，電話交換手あがりのジョン・J・カーティ（John J. Carty）を選任し，それまでの育ちを重視する排他的慣習を打破して実力主義への道を開くとともに，その人員を直ちに197人から84人へと大幅に削減した[14]。

J・P・モルガンは，各種の産業界で私的独占利潤を目指した，19世紀末から20世紀初頭における最も偉大な独占主義者であった。一方T・N・

ヴェイルは，若い頃に政府機関の鉄道郵便事業で育ち，伝統的な自由競争企業の考えには影響されずに電話事業に入った。そして彼は，むしろ公共サービスの供給源は1つであることが，人々にとって最良の事業形態であると考えていた。このようにモルガンとヴェイルは，片や私的独占利潤の追及，片や公共利益の追及という極めて対照的な考え方を持っていたが，AT&T をアメリカで唯一の電気通信サービス提供会社にしたいという点では完全に一致していた。こうして2人はその後，独立電話会社の買収・統合を積極的に推進するとともに，1909年には電気通信分野での一層の独占化を目指して，電信会社 WU 社株の3分の1に当たる30万株を取得し，翌1910年11月23日にヴェイルは同社の社長を兼任するまでになった。その後のヴェイルの活躍は，1913年3月31日に既に死去していたJ・P・モルガンの期待に十分応えるものであり，また1919年6月に AT&T 社長を辞任して会長となり，翌1920年4月16日に死去するまで，今日のベル・システムの基本方針を固めるうえで極めて重要な役割を果したのである[15]。

3. T・N・ヴェイルの経営理念と基本戦略

(1) ベル・システムの基本理念と統合戦略

T・N・ヴェイル支配下のベル・システムにおける基本的経営理念たる“One System, One Policy, and Universal Service”(「単一の電話システム，単一の経営方針，そして普遍的な電話サービス」)が，初めて年次報告書に登場したのは1910年のことであるが，しかし既にヴェイルは，社長就任直後の1907年年次報告書の中で次のような諸点を指摘していた[16]。

「同一地域で同じ加入者に2つの交換システムがサービスを提供する形態は長続きするとは考えられない。設備の二重投資は投資家にとって無駄であるばかりでなく，また代金の二重徴収は利用者にとっても無駄である。1年ごとに技術は進歩し，距離の制約が次第に克服され，人々は互いに近い存在となってきた。こ

れからの30年は過去の30年と同じように，驚くべき成果をもたらすことになろう。ベル・システムは国民が“普遍的”な通話サービスを利用できるという便利さを提供してきたし，実業界にきわめて重要な役割を果たしてきた。この“普遍性”をもった電話サービスは，個々に分離した会社では実現不可能である。ベル・システムの力は，まさにこの“普遍性”にこそある。」

ヴェイルの哲学によれば，電話事業というものはその技術的性格上，地域競争を行わない形，つまり“自然独占”（“natural monopoly”）がもっとも効果的なサービス形態となる。すなわち「電話利用者には低料金，投資家には高い配当という独立電話会社の約束は，実際にはまったく実現不可能である。電話事業では，低料金でも使用頻度が高ければ利益は得られ，それにより単位料金を安くできると提言した経営者は，今までまずいなかった」ということであり，彼は公共利益の観点から，電話事業は可能な限り独占的に運営されるべきであると考えていた。しかし，独占的運営形態という特権を持つと同時に，それ相応の義務も課せられるべきである。その義務というのは，独占権を持つ者の乱用を防ぐために州当局ないし連邦政府の規制を遵守することを意味し，同じく1907年年次報告書の中でヴェイルは次のように発言して，株主や同僚達を驚かせた。「電話料金に対する社会的規制に関しては，もしそれらが自主的で思慮分別があり，公正で十分に考えぬかれたものであるなら，あえて異論はない。」[17]

このヴェイルによる「規制下の独占」という理念は，その後も一貫して強化され，例えば1915年，サンフランシスコで開催された全米鉄道連盟委員会の席上で，ヴェイル自身が「現代の社会的背景についての所見」という演説を行ったが，その中で規制の理想的形態に関して次のように語っていた。「州レベルであれ，連邦政府レベルであれ，規制当局というものは，企業側の攻撃や搾取から国民を保護し，また逆に国民の攻撃や搾取からそれぞれの地域における企業を保護することを役目とする陪審員（“Jury of Peers”）とみなされるべきである。規制当局は，営利活動の中にひそむ害

悪を押え，抑制すると同時に，憤慨し，興奮した一般市民を抑制することを自らの義務と考えるべきである。規制担当官たるものは，最高水準の人間が終身その任にあたるべきであり，政治的圧力や企業側からの圧力に対し，彼らの中立を守れるよう，十分な法的規定を定めるべきであること，さらに彼らの下した最終決定が，たとえ完全に満足のいくものでない場合であっても，あげ足をとるような批判や意義申立てをすべきでない。」またヴェイルが，一連の電信電話事業の郵政移管の動きに対し，「独占というものは，すべからく規制されるべきである。しかるに政府管理とは，すなわち規制のない独占形態を意味する」として，これに強く反発したのも，実はこうした理念に基づくものであった[18]。

この「規制下の独占」理念を具体化したものが，ベル・システムによる全国的電話システムの構築であり，それは先ず，独立電話会社の統合によって促進された。図表8は，1912—1934年のベル・システムによる交換局の買収と売却の推移を示したものである。これによって，多くの金融的に困難な独立電話会社網がベル・システムに買収・統合され，1914—1921年の間にそれは303,378局にまで達した。もう1つの方法は，同じく非競争的関係にある独立電話網のベル・システムの接続による統合であった。これらの独立電話会社は，ベル・システムが重要な権益を持っていない地域で発展し，ベル系とは株式所有などの金融的結びつきを持たないが，サブ・ライセンス・コントラクトおよび接続契約等にもとづきベル・システムと連結され，接続会社（connecting company）と称せられて，事実上ベル・システムの一部を構成した。このうちサブ・ライセンス・コントラクトについては，既に1907年11月8日のベル運営会社社長に対する回状の中で，ヴェイルは「サブ・ライセンスの数を増加することによって，我々と協力する地方の独立電話会社を増加し，我々の新しい資本需要を節約し，同時に我々自身の顧客サービスの価値を増加することができる」とし，また1908年2月5日のアイオア電話会社ヨースト氏に対する他の手紙では，

「これ（サブ・ライセンス）は，巨額な資本供給の負担から我々を救い，我々の投資純収益を増加する」と書いていた。1908年年次報告書の中でも，ヴェイルは接続契約ないしサブ・ライセンス・コントラクトの効用について次のように記しており，彼がこの計画の活発な推進を展開したことは図表9および図表10によって明らかである[19]。

図表8　ベル・システムによって売買された交換局の推移（1912—1934年）

年　次	買収された交換局	売却された交換局	年　次	買収された交換局	売却された交換局
1912	135,924	42,645	1924	98,730	9,173
1913	19,187	16,617	1925	137,482	45,540
1914	23,327	1,729	1926	15,909	11,419
1915	34,428	15,188	1927	207,540	4,976
1916	31,290	15,849	1928	45,022	1,953
1917	131,853	10,333	1929	64,234	12,120
1918	104,497	111,757	1930	153,959	9,847
1919	56,939	70,225	1931	15,784	348
1920	41,085	8,337	1932	67,062	35
1921	157,337	43,960	1933	1,741	57
1922	26,341	7,747	1934	2,695	116
1923	124,611	3,386	総　計	1,696,977	443,357

（出所） FCC *Telephone Investigation*, p. 140.

「我々は，多くの独立電話会社と完全に協調しているし，実際，我々の電話システムは彼らの一部であり，また彼らの電話網も我々の一部となっている。事実，二流都市や地方での電話の発展の大部分は，接続契約やサブ・ライセンスにより我々とつながっている独立電話会社を通じて，より効率的に満足すべき形で運営されている。」

全国的電話システムの構築にとって，ベル・システムのもう1つの重要な戦略は長距離電話回線の拡張であった。1900年のマイケル・I・ピューピンの装荷コイルの発明の獲得を契機に，さらに長距離への通話が計画さ

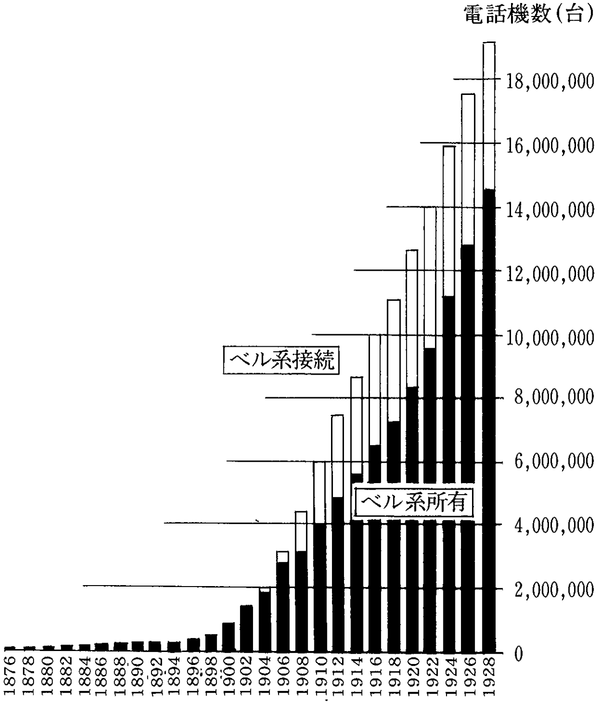
図表9　アメリカにおける総電話機数 (1876—1934)

12月31日	ベル社	私的ライン	ベル系所有	サービス提供会社	接続会社	賛同会社	ベル系接続	ベル系総計	ベル系非接続（見積）
1876	2,593		2,593					2,593	
1877	9,283		9,283					9,283	
1878	26,265		26,265					26,265	
1879	30,872		30,872					30,872	
1880	47,880		47,880					47,880	
1881	71,387		71,387					71,387	
1882	97,728		97,728					97,728	
1883	123,625		123,625					123,625	
1884	134,847	12,868	147,715					147,715	
1885	141,757	13,994	155,751					155,751	
1886	151,012	16,121	167,133					167,133	
1887	163,086	17,594	180,680					180,680	
1888	175,968	18,998	194,966					194,966	
1889	190,107	21,396	211,503					211,503	
1890	204,597	23,260	227,857					227,857	
1891	216,543	22,793	239,336					239,336	
1892	232,780	28,015	260,795					260,795	
1893	237,987	28,444	266,431					266,431	
1894	244,162	26,219	270,381					270,381	15,000
1895	282,446	27,056	309,502					309,502	30,000
1896	325,998	28,303	354,301					354,301	50,000
1897	385,058	30,155	415,213					415,213	100,000
1898	466,077	29,721	495,798					495,798	185,000
1899	633,918	32,815	666,733		10,000		10,000	676,733	328,000
1900	801,947	33,964	835,911		20,000		20,000	855,911	500,000
1901	1,021,820	39,292	1,061,112		47,961		47,961	1,109,073	692,000
1902	1,279,241	37,937	1,317,178		84,021		84,021	1,401,199	969,845
1903	1,526,957	36,984	1,563,941		120,936		120,936	1,684,877	1,124,000

1904	1,801,667	36,367	1,838,034		167,213		167,213	2,005,247	1,348,000
1905	2,243,576	41,011	2,284,587		246,337		246,337	2,530,924	1,596,000
1906	2,729,116	44,431	2,773,547		297,218		297,218	3,070,765	1,862,000
1907	2,965,546	46,965	3,012,511	71,173	755,316		826,489	3,839,000	2,279,578
1908	3,130,154	46,240	3,176,394	85,091	1,103,144		1,188,235	4,364,629	2,119,000
1909	3,476,424	45,655	3,522,079	111,823	1,508,790		1,620,613	5,142,692	1,853,000
1910	3,887,690	45,366	3,933,056	142,978	1,806,685		1,949,663	5,882,719	1,752,648
1911	4,306,320	45,517	4,351,837	167,851	2,112,937		2,280,788	6,632,625	1,716,093
1912	4,757,071	46,732	4,803,803	196,376	2,455,895		2,652,271	7,436,074	1,518,862
1913	5,206,791	48,017	5,254,808	208,418	2,669,791		2,878,209	8,133,017	1,409,492
1914	5,535,857	48,996	5,584,853	227,151	2,836,989	9,619	3,073,759	8,658,612	1,387,806
1915	5,919,462	48,648	5,968,110	236,438	2,946,673	21,274	3,204,385	9,172,495	1,351,002
1916	6,494,591	50,899	6,545,490	250,436	3,051,266	46,418	3,348,120	9,893,610	1,347,822
1917	6,978,396	53,134	7,031,530	270,311	8,173,837	63,898	3,508,046	10,539,576	1,244,066
1918	7,148,722	53,035	7,201,757	291,906	3,498,662	73,674	3,864,242	11,065,999	1,011,638
1919	7,687,219	51,940	7,739,159	296,289	3,685,372	74,927	4,056,588	11,795,747	872,727
1920	8,277,600	56,379	8,333,979	299,714	3,885,658	82,584	4,267,956	12,601,935	809,444
1921	8,856,378	57,777	8,914,155	292,418	4,084,794	88,852	4,466,064	13,380,219	494,964
1922	9,461,351	53,462	9,514,813	287,453	4,152,003	96,296	4,535,752	14,050,565	445,288
1923	10,352,364	53,791	10,406,155	287,544	4,204,489	101,913	4,593,946	15,000,101	369,353
1924	11,184,594	57,724	11,242,318	291,869	4,282,997	89,366	4,664,232	15,906,550	302,311
1925	11,974,405	60,819	12,035,224	290,224	4,328,753	66,023	4,685,000	16,720,224	215,694
1926	12,750,427	65,825	12,816,252	287,798	4,429,165	41,071	4,758,034	17,574,286	171,882
1927	13,648,907	77,149	13,726,056	286,814	4,309,594	43,022	4,639,430	18,365,486	157,826
1928	14,439,640	85,008	14,524,648	287,731	4,353,408	31,248	4,672,387	19,197,035	144,260
1929	15,315,970	98,035	15,414,005	287,595	4,366,188	29,066	4,682,849	20,096,854	136,156
1930	15,583,101	98,958	15,682,059	276,398	4,125,170	14,674	4,416,242	20,098,301	103,275
1931	15,302,157	105,268	15,407,425	266,852	3,924,000	15,492	4,206,344	19,613,769	93,849
1932	13,710,169	83,060	13,793,229	242,996	3,424,958		3,667,954	17,461,183	86,192
1933	13,079,711	83,194	13,162,905	231,352	3,240,383		3,471,735	16,634,640	76,218
1934	13,378,103	79,785	13,457,888	230,988	3,205,817		3,436,805	16,894,693	74,152

（出所） FCC, *Telephone Investigation*, p. 129.

図表10　ベル系所有とベル系接続の電話機推移（1876—1928年）



（出所） *A Text of General Information,* for employees of the Long Lines Department AT&T. 1929, p. 5.

れた。特に装荷コイルだけを使用して通話できる限界距離と考えられたニューヨーク＝デンバー間について1909年４月９日，当時の AT&T 技術部長Ｊ・Ｊ・カーティはヴェイルの片腕であった副社長ハリィ・Ｂ・セイヤ（Harry B. Thayer）宛てに次のような覚書を送っていた。「もし手始めにニューヨーク＝デンバー間の長距離電話サービスが達成されたならば，近い将来，優れた中継器の開発により，我々はサンフランシスコ＝ニューヨーク間でも言葉を交わすことができるようになるであろう。」[20]

このニューヨーク＝デンバー間のサービスは1911年に完成し，また1913

年のリー・D・フォレストの三極真空管を基礎とする増幅中継器の技術的改良によって，遂に1915年1月25日，初の大陸横断電話ラインであるニューヨーク＝サンフランシスコの営業も開始されたのである。これについてヴェイルは，既に1914年年次報告書の結論の中で，その開発と実現の可能性を楽観して次のように述べていた。「二部屋間の不明瞭な通話から，東西南北あらゆる遠隔地からの簡便で低い声での通話が可能となるまでの道のりは長かった。しかしこの10年の間に，これまでよりはるかに電話サービスの実用性と有用性，信頼性が増し，より多くの障害が克服された。現在は，将来の開発のすべての芽を包合しており，今後は技術的というより商業的実用性が追及されることになろう。」そして，こうした長距離電話回線の全国的規模での拡張により，ベル系地方電話会社の各地域間電話システムは相互に連結され，ここにベル・システムはシステム全体の相互通信，ユニバーサル・サービスの提供が可能となり，アメリカにおける唯一の全国的電話システムとしての地位を確立したのである[21]。

(2) ユニバーサル・ネットワークのための組織再編

F・P・フィッシュ社長時代の最後の年（1907年1月25日）に，「会社の組織と被認可事業会社との関係」を考える特別委員会が，主にAT&T取締役会からの要請で開かれた。この会議の出席者は，G・F・ベーカー（George F. Baker, ファースト・ナショナル・バンク），T・J・クーリッヂ（T. Jefferson Coolidge, オールド・コロニー・トラスト），J・I・ウォーターベリー（John I. Waterbury, マンハッタン・トラスト）等，J・P・モルガンと密接な利害関係を有する金融実力者，およびF・P・フィッシュとT・N・ヴェイルの最高経営責任者で，U・S・スチールや鉄道など他の巨大企業の規則や組織が詳細に検討された。そして協議の結果，会社はその組織を複雑な業務の管理のために，伝統的な地域別管理機構（territorial management structure）から職能別組織（functional organization）に変更すると決

定した[22]。

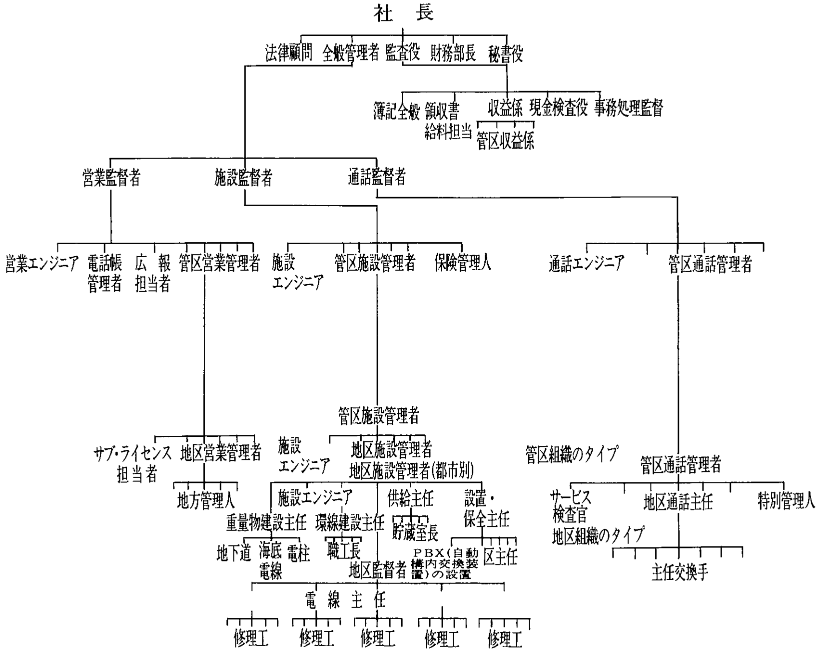
1907年4月に AT&T 社長に就任したヴェイルは，直ちにこの委員会の勧告を実施に移し，組織改革の仕事は先ず長距離部門で開始された。改革以前の1907年初め，同社の長距離業務は10部門に分れて行われていた。すなわち，会計士からなる小規模な本社スタッフ，財務担当者，弁護士，それに7つの現業部門（施設，通話，鉄道専用，契約・記録，技術，保全，営業）である。そして，このうち従業員の数からいっても重要な施設，通話，営業等の各業務が地域レベルで管理されていたが，こうした地域別管理機構は，全国的・相互連結的な長距離ネットワークの建設に障害となった。特に上記3つの業務分野（施設，通話，営業）すべてに熟達した能力と経験を発揮しうる地方管理者が少なかったことと，彼らが問題をベル・システム全体の基準で解決する志向を欠いていたからである。

長距離業務は1908年早々から職能ラインにそって再編成され，かつては保全と営業部門の下に統合されていた多様な活動が，施設・通話・営業の3つの部門単位に分けられた。各部門には管区監督者を置き，これら3つのすべての職能別部門が，ニューヨーク，フィラデルフィア，シカゴ，カンサス・シティ，アトランタの5つの地域に細分され，それはさらに小さい地区単位に区分された。地域責任者に報告義務を有する施設部門の管区監督者は，装置や固定資産の保全，建設計画のほか，本社の設備設計なども処理した。通話部門の管区監督者は，効率的な通話，サービスの点検，交換手サービス，交換手訓練計画の策定と維持等に責任があった。また営業部門は，電話料金表の決定，収益増収計画の立案，ベル広告の監視，顧客契約の維持，そして競争の性格と程度に関する報告と勧告等を準備した[23]。

次いで1909年10月，AT&T はヴェイル社長の要請に基づき，主にE・J・ホール (Edward J. Hall) の提案による「組織に関するいくつかの一般原理の応用」（“Application of Some General Principles of Organization”）と題す

る21ページのパンフレットを被認可事業会社に配付した。これは，長距離部門ばかりでなく，地方電話業務も職能別組織によって再編成しようとする会社の計画を概説したもので，その具体的管理機構は図表11に示したとおりである。このうち,，本社スタッフたる財務部長（treasurer），法律顧問（general counsel），監査役（auditor）および秘書役（secretary）の各業務責任は，次のように規定されていた[24]。

図表11　ベル・システムの職能別組織（1909年）



（出所）R. W. Garnet, *op. cit., pp. 142–143.*

財務部長――調達資金の管理，全部門の金融取引き調整，領収書・給料支払簿に基づく資金支出，所有証券・受取り証書の管理，全従業員の保険と保証，会社株式の譲渡。

法律顧問――あらゆる訴訟事件，法的書類の処理，傷害・損害の賠償請求，滞納の取立て，税務全般，条例・その他の法律問題。

監査役――帳簿・領収書・給料支払簿の監査，営業収入・その他の代金の報告と勧告，現金・会社資金の定期的検査，全部門の日常的事務処理，AT&T による標準会計実務の適用。

秘書役――会議（取締役会など）の記録，会社書類の永久保存，本社の手紙処理。

また，事業のライン業務に対し広範な権限を有する全般管理者（general manager）の下には，営業監督者（general commercial agent），施設監督者（superintendent of plant），通話監督者（superintendent of traffic）の 3 人がおり，それぞれの業務区分と各責任は次のとおりであった。

営業監督者――営業エンジニア―地区と地区電話料金の決定。

電話帳管理者―電話帳の編纂，出版，配布。

広報担当者―公示と広告。

サブ・ライセンス担当者―サブ・ライセンス業務や接続会社との契約。

管区および地区営業管理者―勧誘，徴収，更新，調整，事業の成長予測事業の促進，競争への対応，すべての日常業務等。

施設監督者――施設エンジニア―建設用地の斡旋・建設計画の準備・設計者への助言，運用エンジニアや WE 社との共同で本社設備の計画，加入者増に対応したケーブルや電話線設備の追加勧告，建設コストの見積り，AT&T 主任技師による標準方法の実施，電解状況の調査，公共施設用地の確保。

管区および地区施設管理者―電話や不動産設備すべての建設と管理，物資の注文と配布。

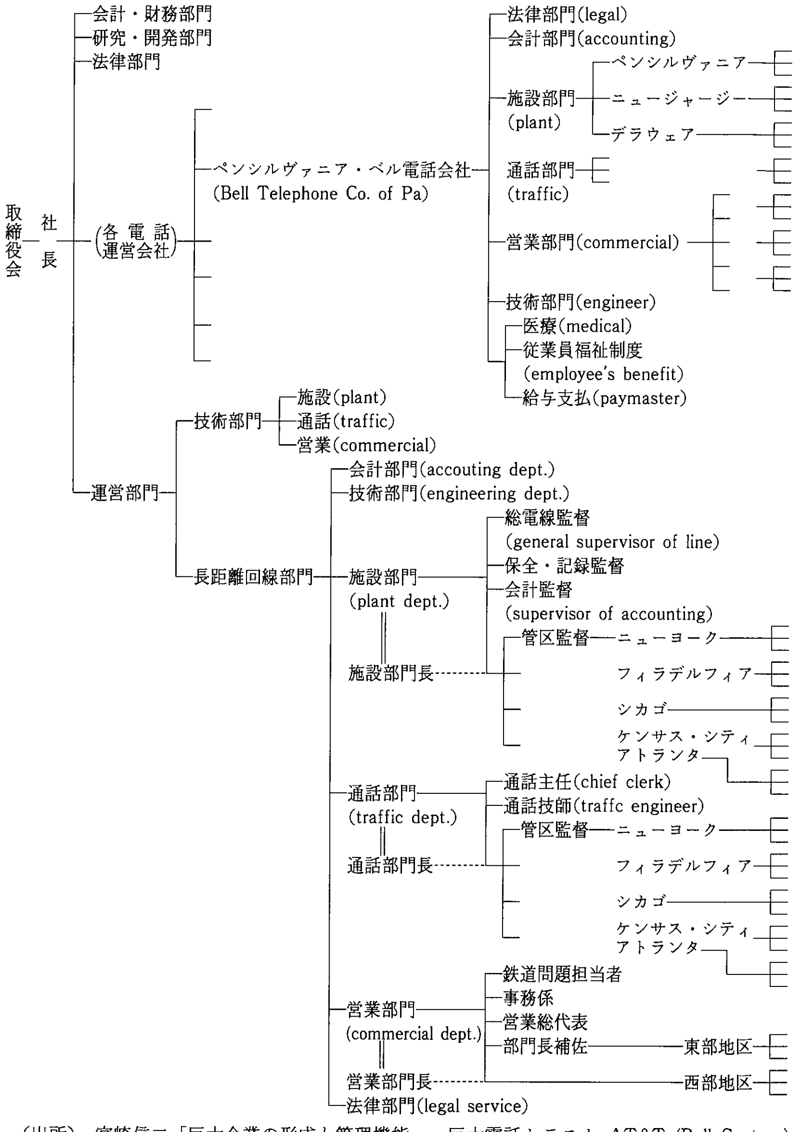
特別管理人—火災や損害保険。

通話監督者——通話エンジニア—事業拡張予測に基づく本社設備，幹線ないし長距離回線の追加勧告，AT&T における標準的通話実践の研究と適用，適正かつ経済効率的通話の勧告。
管区および地区通話管理者—経済効率的な通話処理，交換手研修所の建設と維持，提供サービスの検査，サブ・ライセンス会社への適正援助と協力。

新しい組織の顕著な特徴は，基本的に関連する仕事の統合であった。地域別管理機構の下では，加入者の勧誘は，全般管理者に直接報告する特別代理人によって処理されていたが，他方，電話や加入者電話網（顧客と本社の間の回線や地方回線）の割当てや修繕の責任は，器具監督者の手中にあった。また共電式交換機の導入とともに，電話電池の維持や加入者電話網の電気量を保証するため，多数の器具専門家を加入者宅に訪問させる必要はなくなった。実際，そのような保全作業は本社に移り，そこの新しい施設部門の仕事となった。営業部門は，以前の組織では主に加入者の募集をしていたが，広告や特に独立電話会社関係など新しい分野が拡大した。通話部門は，交換手の訓練や監督という伝統的責任のほかに，通話予測や技術という新しい責任が加わった。また地域別組織の下では，管区および地区管理者はゼネラリストであったが，今や彼らは，施設・通話・営業のいずれかのスペシャリストとなったのである[25]。

その後も組織改革は続行され，AT&T 本社組織，長距離回線部門，ベル電話運営会社において責任分担や管区・地区の編成に係わる修正がなされた結果，1910年代末には図表12のようなベル・システム全体を有機的に結合した全社的管理組織が形成された。AT&T はベル・システム全体の本部として統一的な経営政策の策定と長期的事業計画の決定，ベル運営会社の業務評価を行う機能を集中的に担った。AT&T 自体は，親会社として，運用部門（Department of Operation），法律部門（Legal Department），研究開発

図表12　ベル・システム全体の管理組織（1910年代末）



（出所）　宮崎信二「巨大企業の形成と管理機能――巨大電話トラスト AT&T (Bell System) を中心に――」p. 111，松田裕之，前掲書．p. 132。

部門（Research and Development Department），会計部門（Accounting Department）から成る職能別編成をとり，ベル・システム全体という観点から眺めれば事実上のスタッフ部門として位置付けられる。その中で運用部門は長距離回線部門と技術部門（Engineering Department）を直接に管轄しているが，前者はベル・システム内にあって実質的には長距離通話業務を一元的に運営・統制する独立の事業単位として機能し，独自の管理組織を有していた。他方，ベル運営会社は当該営業地域において実際に電話サービスの供給を行うところから，さしずめベル・システムの執行（ライン）部門と把握できよう。無論，ベル運営会社も組織的には法律，会計，技術，施設，通話，営業という職能別部門を配した組織編成を採用していた。最終的に，ベル・システム全体は，AT&Tをスタッフ部門，長距離回線部門と多数のベル運営会社を執行（ライン）部門とした，いわゆるライン＝スタッフ形態の階層的管理組織を通じて，複合的な事業単位を有機的に調整・管理しうる統合企業となったのであり，ヴェイルが提起した「単一の経営政策」という経営理念は，この職能別に編成された集権的な管理組織を媒介として，ベル・システム全体に徹底されることとなった[26)]。

4. 第1次反トラスト訴訟と第1次大戦期のアメリカ電気通信産業

(1) 連邦政府規制の開始と第1次反トラスト訴訟

① 1907年以降の州規制の普及

1907年以前，ほとんど南部の8つの州がある程度電話を規制していた（図表13）。次いで州規制の爆発が1907年に始まり，1907―1914年に他の30州とコロンビア地区が電話規制を開始した。ミネソタ，ユタ，ウェスト・バージニア，ワイオミングの4州は1910年代末に電話を規制し，かくして1920年までに，42州とコロンビア地区が電話を規制していた。残り6つの大陸州も，散発的に数年間にわたって電話を規制していた[27)]。

図表13 州電話規制の普及状況

州名	認可年月	料金規制	訴訟判決
Alabama	1907	1921	Juris., No Rules
Alaska		1960	
Arizona		1912	No Juris.
Arkansas		1935	No Juris.
California	1908—11	1912	No Juris.
Colorado		1913	No Juris.
Connecticut	1908—11	1911	No Juris.
Delaware		1949	
D. C.		1913	
Florida		1913	Juris., No Rules
Georgia		1906	Juris., No Rules
Hawaii		1913	
Idaho		1913	No Response
Illinois		1913	No Juris.
Indiana	1885	1913	No Juris.
Iowa		1963	No Juris.
Kansas	1908—11	1911	No Juris.
Kentucky		1935	No Response
Louisiana	1898	1921	Juris. and Rules
Maine		1914	No Juris.
Maryland	1908—11	1910	Investigating
Massachusetts		1851	Investigating
Michigan	1908—11	1913	No Juris. (1911)
Minnesota		1915	No Juris.
Mississippi	1892	1956	No Response
Missouri		1913	No Juris.
Montana		1913	No Juris.
Nebraska	1907	1909	Juris., No Rules
Nevada	1907	1920	No Juris.
New Hampshire	1908—11	1911	No Juris. (1911)
New Jersey	1908—11	1911	Some Powers
New Mexico	1908—11	1912	
New York	1908—11	1910	Juris., No Rules
N. Carolina		1893	Juris., No Rules
N. Dakota	1908—11	1919	No Juris. (1911, No Bules)
Ohio	1908—11	1913	No Juris. (1911)
Oklahoma	1907	1917	No Juris. (1911, No Bules)
Oregon	1908—11	1911	No Juris.
Pennsylvania		1913	Investigating
Phode Island		1969	No Juris.
S. Carolina	1904	1912	Juris., No Rules
S. Dakota		1909	Juris., No Rules
Tennessee		1913	No Juris.
Texas		1976	No Juris.
Utah		1917	
Vermont	1908—11	1923	No Rules, but tariffs be filled
Virginia		1902	Juris., No Rules
Washington	1908—11	1909	Investigating
W. Virginia		1915	No Response
Wisconsin		1907	Juris. and Rules
Wyoming		1915	No Juris.

(出所) Jeffeye E. Cohen, *op. cit.*, pp. 42-43.

電話の初期の州規制の歴史的記録は完全ではないが，1910年にニューヨーク州立法府から発表された報告は，全米における州規制の範囲と程度の情報を我々に与えてくれる。その報告は，1910年当時の電話規制に関する州の法令のすべてを網羅しており，13州が鉄道ないし公益事業委員会（public service commission）の管轄の下に電話会社を規制しており，マサツセッツとバーモントのみが東部でそのような委員会を組織していたことを明らかにしている。それより若干多い15の州が，料金規制を認めていた。またこの両者の組合せ（公益事業委員会と料金規制）がほとんどの州で行われていたが，フロリダ，メリーランド，ノースダコタは委員会なしである程度料金を規制し，委員会を持つ州でマサツセッツのみは料金に対する規制権限を認められていなかった。バーモントの州規制は急進的で，州内すべてに同一サービスに対する同一料金を要求し，これは，その後広く普及する州全体の料金平均化の先駆となった。バージニアは，電話規制以前の鉄道の多くで実践されていた短距離料金と長距離料金の差別を禁止していた[28)]。

他の州は，電線，電柱，その他の施設の配置の管理を地方にまかせた。これら7州のうち5つは北東部で，ノースダコタとオレゴンのみが西部でそのような配置の地方管理を許した。さらにまた，多くの州が電話会社間，および電話と電信会社間の相互連結を要求し始めていた。10州は明白な相互連結の要求を持っており，これらの半分は東部諸州で，残り半分は委員会規制の州であった。ビッカーの報告によれば，1919年までに34の州立法当局は競争会社の相互連結を要求する法律を通過していたという。州規制の通常の形態として，その他に差別反対の条項がある。そのような条項が要求することは，電話サービスはそれに対する支払をなしたあらゆる人々に平等に提供され，最初に来た人に最初にサービスされることを規定していた。19の州がそのような規制を行い，それは地域をこえて徐々に広がっていき，13の委員会規制の州の9つが差別反対条項を持っていた[29)]。

若干の州は，他のユニークな規制を行っていた。カリフォルニアは通信ラインの放棄を許したし，マサツセッツは安全目的のために電線の絶縁を要求した。モンタナやテキサスは強力な反独占規制をやり，ニューヨークは巨大都市ケーブルの地下敷設を要求し，オハイオとワイオオミングは電柱のための特別規制を行った。オハイオとペンシルバニアは税のためより経営改善の目的のために，州当局に電話会社による年次報告書を要求した[30]。

我々は，州が提供した規制の主要な4つ（公益事業委員会規制，料金規制，相互連結，差別反対）がどれくらい実施されたかを検討することによって，州規制のおおまかな概要を明らかにすることができる（図表14を参照）。3つの州（オクラホマ，バーモント，ワシントン）がこの4つのすべての規制条項を持っていたが，これらの州のどれも規制政策の革新者として通常は考えられていない。他の8つの州（アーカンサス，ルイジアナ，メリーランド，マサツセッツ，ミシシッピ，サウスカロライナ，バージニア，ウィスコンシン）は，それぞれの委員会に3つの規制権限を認めた。これら11の規制リーダーについて特に印象的なことは，南部諸州の強力なリーダーシップである。11のうち5つは南部諸州で，他の6つは東部と中西部・西部諸州に分れていた。図表14から明らかな第2の点は，南部における規制の進展に対する他の地域の規制の遅れについてである。25の州が1910年まで1つの規制権限も持っていなかったが，南部でそのような状況にあったのは2つの州だけであった。一方，そうした現象は（コロンビア地区を含む）8つの州が東部で，9つの州が西部で見られ，残りの6つの州は中西部に位置していた[31]。

州規制に関する南部主導の地域的パターンをどう解釈するか。この解答の一部は偶然のように思われるが，しかし南部は大規模な鉄道規制を早くから実施しており，かくして南部は，これら他の公益事業を規制する政府組織に適していたといえる。さらに，この地域で産業を促進する手段として規制を使用する傾向が，南部の規制を強力にした。南部は他の州より貧

図表14　電話会社に対する各州の規制項目一覧（1910年）

	A	B	C	D	E
Alabama					
Arkansas	×	×		×	
Arizona					
California					
Colorado					
Connecticut			×	×	×
Delaware					
D. C.					
Florida		×			
Georgia	×	×			
Idaho					
Illinois					
Indiana				×	
Iowa				×	
Kansas					
Kentucky					
Louisiana	×	×		×	
Maryland		×	×	×	
Massachusetts	×		×	×	×
Michigan			×	×	
Minnesota					
Mississippi	×	×	×		
Missouri		×	×		
Montana			×		
Maine					
Nebraska	×	×			
Nevada					
New Mexico					
New Jersey					×
New York			×	×	
North Carolina	×	×			
North Dakota	×			×	×
New Hampshire					
Ohio					
Oklahoma	×	×	×	×	
Oregon					×
Pennsylvania					
Rhode Island					×
South Carolina	×	×	×		
South Dakota					
Tennessee				×	
Texas					
Utah					
Vermont	×	×	×	×	×
Virginia	×	×		×	
Washington		×	×	×	×
West Virginia					
Wisconsin	×	×		×	
Wyoming					

（注）　A：公益事業委員会規制，B：料金規制，C：相互連結規制，D：差別反対規制，E：その他の地方統制

（出所）　Jeffeye E. Cohen, *op. cit.*, pp. 44-45.

しく，投資資本が少ないので，政府はインフラストラクチャの建設を補助した。こうして南部の規制は，南部の電話にとって規制者としてより刺激者であり，電話会社は南部でより広範に規制されたが，規制は統制より促進や保護として役立ったのである[32]。

② マン・エルキンズ法の制定と連邦政府規制の開始

その後，電気通信事業の一層の進展にともなってその料率および実践等を規制するため1910年にマン・エルキンズ法が制定されたが，それは既に全般的な規制の行われていた一般運輸事業，特に鉄道会社にあわせて通信事業をも同様に規制すべく州際商業法を修正・補足したものであり，州際商業委員会(Interstate Commerce Commission. 以下，ICC と略称する)に州際および外国通信を行う一切の有線および無線の電信・電話さらには海底ケーブル路線に関する広範な監督権限を与えたものである。しかし，ICC のこれらの事業会社に対する規制はそれほど厳密なものではなく，また ICC の中にはこの通信問題のみを専門にあつかう特別の部門・局・課は設けられず，実際には鉄道問題を監督するために設立された既存の組織を通じてなされたのであった。すなわち通信会社によって提出された年次および毎月の報告書は統計局 (Bureau of Statistics) によって受領・監督され，会計に関する問題は会計局 (Bureau of Accounts) によって処理され，電信・電話および海底ケーブル会社に対する統一的な会計システムの整備がめざされた。評価局 (Bureau of Valuation) は通信会社の資産評価の資料を調査・収集し，通信会社の料率や実践に対する不満は公式訴訟局 (Bureau of Formal Complaints)，それ以外の問題は非公式訴訟局 (Bureau of Informal Comlaints) で処理された。また関税や契約は交易局 (Bureau of Traffic) の関税課 (section of tariffs) で管理され，電話統合に関する申請は財務局 (Bureau of Finance) の便宜課 (convenience and necessity section) で処理された。法務局 (Bureau of Law) は，もし ICC の命令が法廷で攻撃を受けた場合にそれを守るのが任務であり，委員会によって管理されている法律の違反に対し

て法廷で会社を告訴するのは審査局（Bureau of Inquiry）の担当という具合であった[33]。

しかし，電信・電話会社等がこうしたICCの各局の命令にそのまますなおに従ったかどうかには疑いがある。既述のごとく州際商業法は，その第1条に同法が一般運輸事業（common carrier），特に鉄道会社を対象としたものであることを明確に規定していたが，従ってそれを全面的に電気通信事業にそのまま適用するには種々の抵抗があったのである。例えば，州際商業法第15条には同法中最も重要な料率の届出および公表に関する規定がなされていたが，それは明らかに鉄道運輸事業を対象としたものであったため，通信会社に対しては法律によってではなくICCの委員会命令として料金を公表することが要求された。事実，AT&Tはそれ自身および子会社の大西洋横断電話料率表および長距離料率表を公表し，また主要な海底ケーブル会社および電信会社もICCの命令に従って料率表を公表した。これら料率の公表は，消費者を不公平な差別から守るために極めて重要な措置であったといえるが，しかしICCには，料率の変更を調査し，それが合理的であるかどうかを決定するために必要な期間中，そのような変更を一時停止させる力は欠如していた。その結果，各通信会社は新料率を開始し，それに対して不満がおこるかまたは委員会による調査後それは不合理であるとして取消されるまでは，その新料率を行使できたのである。かくして，電気通信会社の料率に関する若干の公式的訴訟が，マン・エルキンズ法制定から1934年通信法の制定に至るまでの24年間にICCにもたらされたが，委員会は電信料率について8つ，海底ケーブル料率について2つ，電話料率についてもわずかに4つの訴訟を処理する程度に終ったのである[34]。

州際商業法第19条は電信会社の資産評価に関するもので，そこにおける1つの複雑な問題は鉄道会社と電信会社によって共有されている電信路線の評価であり，また同法20条は，一般運輸事業会社のそれぞれの償却資産に課されるべき償却費の割合を含む年次報告書および毎月の収支決算書の

提出を規定したものであったが，これらについても必ずしも明確な取決めがなされていたわけではなかった。また1920年における州際商業法の修正によって，電話会社に対するICCの権限は統合および支配権の買収にまで拡大されたが，この修正によってもし電話会社が州間通信業務に従事する場合には，委員会の管理のもとに他社と統合するかまたは支配権を買収することが望ましいとされた。ICCによるこの電話統合の促進は，不経済な二重投資による無駄な競争の排除を主たる目的とするものであったが，当時における電話会社の統合認可申請は相当の数に達したにもかかわらず良く処理されたため，実際には電話統合に対する委員会規制の行使は極めて少なかったようである。要するに，ICCの電気通信事業に対する規制は，適正な権力の欠如とさらには人材の不足も手伝ってルーティンな問題に限定され，その中心問題である鉄道規制の片手間の仕事として行われていたといえる状態であったのである[35)]。

③　第1次反トラスト訴訟とキングスベリー誓約

ICCによる強力な規制活動の欠如は，独立電話会社を郵政長官への不満に導いた。独立会社の主要な関心は，独立会社を買収しそれをベル・システムのネットワークに統合するAT&Tの政策であった。独立電話会社はその不満を，規制中立政策に傾いていたICCより，社会的効率の議論をより歓迎していた最高裁に提示した。ヴェイルがベル・システムによる電話事業の1社独占体制を固めていた時代は，アメリカ史上においてシャーマン反トラスト法の発動による合衆国政府の産業界への積極的介入が顕著となった時代に重なっている。象徴的な事件としては，1911年にニュージャージ・スタンダード石油会社（Standard Oil Company of New Jersy）が解体を，また同年，アメリカン煙草会社（American Tobacco Company）が改組を命じられている。1913年，民主党のウッドロー・ウィルソン（Woodrow Wilson）が大統領に就任し，反特権階級・反独占資本の立場を鮮明にした「新たな自由（New Freedom）」を標榜して独禁法の一層の強化を図ると，

早くも同年1月3日に合衆国政府は独立電話会社グループが前年に行った提訴（すなわち1912年，クラレンス・マッケイを中心とする独立企業グループは，AT&T がパシフィック・ノースウェストの小規模な長距離会社を買収した時，同社に対してシャーマン反トラスト法違反で訴訟を行っていた）を取上げ，AT&T に対して第1次の反トラスト訴訟を当時の司法長官ジョージ・W・ウィッカーシェイム（George W. Wickersham）に提起した。また同時期，ICC は AT&T が合衆国内の電気通信の完全独占を企画しているのではないかという疑念に対する審査を開始していたのである[36]。

1909年に電信会社大手のWU社株を買収しヴェイルが社長を兼任したこと，吸収合併に応じない独立電話会社に対して AT&T 長距離回線網への接続を拒否したことは，ベル・システムに対する独立企業や一般市民の反感をいやがうえにも高めていた。国民や政府関係者は，ベル・システムがあまりに巨大になり，強大な力を持ちすぎていると考えるようになった。また，1913年3月，強大な勢力を誇っていたJ・P・モルガンがこの世を去ると，独占を追及するヴェイル自身や AT&T に対し，以前にもまして強大な圧力がかけられるようになり，今や AT&T には2つの道しか残されていなかった。その1つは，独占反対を唱える人々の憎悪や AT&T に対する反トラスト訴訟を押切って電話事業の独占を追及すること，もう1つの道は，AT&T が折れて譲歩することであった。結局，ヴェイルは後者の道を選び，この譲歩については，AT&T の副社長ナーサン・C・キングスベリー（Nathan C. Kingsbury）からウィッカーシェイム司法長官の後任であるジェイムス・マクレイノルド（James McReynolds）に宛てた1913年12月19日の以下のような手紙（一般に，「キングスベリー誓約」（“Kingsbury Commitment”）として知られる）の中に，具体的に書かれていた[37]。

「わが AT&T とその関連会社が，今回各方面から非難を受けている件につきましては60日間にわたる討議を続けてまいりました。その結果，貴省の勧告

に従い，以下の3つの対応策を講ずることに決定しました。第1に，WU社の持株を処分し，同社の管理運営からAT&Tは一切手を引きます。第2に，今後ICCの許可なく，独立電話会社の買収は行いません。第3に，おそらくこれが最も重要な点と存じますが，独立電話会社の回線とベル・システム電話網との相互接続を認め，すべての加入者がベル・システムの長距離電話サービスを受けられるように速やかに対処いたします。」

このキングスベリー誓約は，独立電話会社の経営陣からは「偉大な勝利」として歓迎され，ウィルソン大統領からは「事業経営者の優れた政治的判断」と賞賛された。しかし，ベル・システム側はWU社株の売却によって750万ドル，当初予定していた独立電話会社買収契約の不履行によって250万ドル，総計1,000万ドルの損失を被ったのである。一方，電話加入者はキングスベリー誓約により，次のような利便を手にしたのであった。まず第1に，今まで独立電話会社に加入していた何百万もの人々が，初めてベル・システムの長距離電話網を利用できるようになり，さらに2つの電話会社が存在する町では同じ町内に電話をかける場合，2台の電話を用意する必要がなくなったのである。キングスベリー誓約のうち，第1のWU社株の売却（事実，1909年に買収したWU社株は1914年までにすべて売却された）は全国的な通信事業独占（national telecommunications monopoly）の放棄を意味し，第2の独立企業買収の停止は全国的な電話独占（national telephone monopoly）の崩壊を意味し，また第3の電話回線相互連結の受諾はAT&Tにおける独立企業支配の主要な手段の消滅を意味するものであり，さらにこのキングスベリー誓約は，政府と企業との争いを妥協によって解決するという先例を与えた点において，アメリカ史上でも重要な意味をもっていた[38]。

以上によって，ベル・システムは全国的電話網の完全支配という所期の大目標を放棄する代りに，企業解体の危機をひとまず回避できた。また，見方を変えれば，競争関係にあった独立電話会社をAT&T長距離回線網

への相互接続によって実質的にベル・システム内に統合する道も開けたわけである。ヴェイルの「規制下の独占」概念を具現したキングスベリー誓約は，規制機関を逆に自己の味方につけて，ベル・システムによる市場支配を正当化し，その将来における事業展開を有利に運ぶという先見性に富む戦略であったともいえるのである[39]。

(2) 第1次大戦期のアメリカ電気通信産業

① 戦時体制下のアメリカ政府による電気通信事業統制

1912年1月1日，イギリス政府はついにイギリス電話事業の全所有権，および全管理権を掌握した。今やアメリカ合衆国は主要先進国の中で，民間企業が電話サービスを提供している唯一の国になったのである。そのアメリカでも，独占を憎む声が次第に強まり，電信電話事業を政府に移管すべきだという世論が高まってきた。これに対して AT&T 自体は，一貫して電信電話事業の民間経営体制を堅持すべきとの立場を主張し，1912年初めに公表された1911年度年次報告書の中で，ヴェイル社長は「電話会社ならびに電信会社の政府管理という議論は，少なくとも現時点では現実性のないまったくの空理空論にすぎない」と述べていた[40]。

しかし1913年になると，政府への移管問題はいよいよ現実的となってきた。この年，新しくウィルソン政権（民主党）が発足し，アルバート・シドニィ・バールソン（Albert Sidney Burleson）が郵政長官に就任した。バールソン長官は，1863年にテキサス州サンマルコに生まれ，1884年にテキサス州立大学法学部を卒業後，弁護士の資格を得て開業，同時に大綿花プランテーションの経営も行い，1897―1913年まで下院議員を務めていたが，すでにその頃から「議論好きの政治屋（controversial politician)」ないし「騒動屋（trouble-maker)」との評判をとっていた。彼は郵政長官就任直後から，「郵便局や駅馬車用道路を設立する権限を議会に一任するという合衆国憲法の条項」にもとづいて，電信電話事業を郵政事業の一環に組入れること

を促進したいと発言し，電信電話事業の郵政移管を主張する報告書を作成して議会に提出した。これに対してヴェイル社長は，1913年に提出された年次報告書の中で，一連の電信電話事業の郵政移管の動きに強く反発し，株主に向かって次のように語っていた。「今は静観すべきであり，株がどうなるかと狼狽しないでもらいたい（事実，AT&Tの株価は，政府が電信電話事業の郵政移管構想を発表したために暴露していた）。……独占というものは，すべからく規制されるべきである。しかるに政府管理とは，すなわち規制のない独占形態を意味する。」[41]

このような状況の下で1914年に第1次大戦が勃発し，世間の関心がそちらに向けられ，電信電話事業の郵政移管に関する政府の圧力は一時的に弱まった。しかし1917年4月，アメリカはヨーロッパの戦いに参戦したため，アメリカの電話事業はまったく新しい段階を迎えることになる。1917年12月，広大な全国市場を横断して軍事物資の輸送活動を担う鉄道事業は，戦時生産の文字通りの生命線としての重要性を考慮されて，民間経営から財務省の管轄下へと接収された。これを機に，今度は戦時における政治・経済の運営に不可欠の情報伝達活動を担う電信電話事業が政府統制の対象として議論に上り始めた。合衆国政府にとって機密事項の保護・諜報活動の防止は戦争の行方を左右する重要課題であり，その最も抜本的な解決策として電気通信事業の政府移管に関する議論は急速な盛り上がりを見せた。その中で，従来，電気通信事業の民間経営を支持していた新聞の論調も，改めて政府移管の是非を論じ，それを支持する方向へと傾きつつあった。その主旨は，インフラストラクチュアの一翼として運輸機能を遂行する鉄道事業が政府直営となったのに対して，情報伝達機能を担う電気通信事業がいまだに民間経営の下に置かれているというのは論理的に矛盾している，というものであった[42]。

電信電話事業の国有化問題は，1918年7月の第1週目から次第にその頂点に達していた。議会は大統領に合衆国内の全電気通信システムの統制権

を付与するための合同決議案の採否に関する公聴会を開催したが，その席上，以前から電気通信事業の国有化を主張していたバールソン郵政長官や議会関係者の支持者に加えて，陸軍長官と海軍長官がその決議案に参意を表したのである。特にアメリカ本土外における軍事行動のキャスティング・ボードを握る海軍長官は，「政府による通信の管理が，情報を迅速に伝達し，通信の機密を保持する上で，最も安全な方法である」という決定的な発言を行うと同時に，政府による恒久的な電気通信事業の統制が望ましいと表明した。このような経緯を経て，1918年7月22日，ウィルイソン大統領は「合衆国の主権が及ぶ領土内のすべての装置や附属品を含めた全電信・電話システムの管理・運営権を合衆国政府が接収する」旨の声明を発表した。政府による電気通信事業統制の直接責任者たるバールソン郵政長官と AT&T 首脳部が初めて会談し，政府移管の下での事業運営に関して細部にわたる調整を議論したのは，その1週間後の7月29日のことである。そして，第1次大戦の終結をわずか3カ月後に控えた8月1日，合衆国政府は郵政省の管轄下に電気通信事業を接収し，具体的な移管契約についてはその後も AT&T と郵政省の間で一連の討議が続けられ，10月5日に正式に締結される運びとなった[43]。

ここで，一見劇的とも思える AT&T と郵政省の間の「雪解け」状況を促した最も重要な決定的条件が，むしろ政府統制の是非に対する AT&T 側の姿勢の転換にあったことは注意を要する。実は1918年初頭からベル・システムの株価が大きく減退を来し始め，5月には96.25ドルまで低下した。こうした株価の低下は，すべての産業株式に見られる一般的傾向であったが，電話会社の場合はそれが決定的であった。これは，戦時における電話需要の一層の拡大を見越して株式の大量発行を行ったところに政府移管の動きが現実味を帯びてきたために，AT&T 株価が急落したことによる。このため同社は，1918年8月1日，総額138,367,200ドル，7年，6％の転換社債の発行によって必要資金の調達を決定するが，この巨額な金利負担が

さらに経営を圧迫することになる。この欠損額を補塡し純益の増加を実現するには，各州の規制委員会から電話料金の値上げ許可を得なければならず，それは実際上最も困難な解決策であった。ここにヴェイルを始めとする AT&T 首脳部が財務状態の安定を回復する方策として，政府による事業統制の是非を改めて検討し直したことは想像に難くない。しかも当時の社会的情勢は AT&T に政府統制をある程度不可避的な運命として受入れることを迫っていた。かかる状況の下におかれた AT&T に残された最終的な問題は，かりに政府移管を不可避の事態として受入れるとしても，その際にどれほど AT&T にとって有利な内容の契約を締結しうるかということになる。かくして AT&T 側に都合の良い移管契約を締結する下地が準備され，現実に AT&T 内部で「ヴェイルの大偉業」(“distinct triumph for Vail”) と称えられた契約書が1918年10月 5 日に調印されたのである。これを政府との駆引における AT&T 側の外交的勝利と捉えるならば，政府による電気通信統制がその後のベル・システムの事業経営の在り方に対して持つ意義は，この移管契約の具体的内容とそれに則って実施された政府・AT&T による電気通信事業の管理・運営の実態に求めることができるであろう[44]。

② 政府による電話事業の一時的所有管理の成果と意義

バールソン長官はまず1918年 7 月23日，「郵政省の目的は，人々に最小のコストで最大効率を維持しながらサービスの利用を拡大することである」との声明を発表し，次いで同日，バールソンを責任者とする郵政省の管轄下に，有線通信管理局 (Wire Control Board) を筆頭統括機関として設置し，さらに同年 12 月 13 日，その下位に同局が任命する電話電信運営局 (Telephone and Telegraph Operating Board. これは後に，全米電信電話管理局 United States Telegraph and Telephone Administration として知られる) を統制執行機関として設置した。しかし，実質的な事業の管理・運営は依然として民間企業経営者の手で遂行される仕組となっており，その結果，政府統

制は多分に「名目的」な性格を帯びざるをえなかった。AT&T は加入者への地域内および長距離通話サービスの供給方式に関して何等の変革も行わなかったし，株式や社債についても従来の配当や利子支払を保障し，また電信・電話会社のすべての役員・交換手・従業員の現在の仕事と雇用条件を継続した。とりわけ，その大部分がヴェイルとバールソン長官の手になる10月5日の移管契約に以下のような条項が含まれていたことは，政府通信統制の本質を雄弁に物語っていたといえる[45]。

「AT&T は必要な時にはいつでも，郵政長官の保管するベル・システムの資産ならびに事業運営に関する各種書類を査閲する権利を持つ。また郵政長官は，政府統制機関中，ベル・システムの資産に関する営業報告書の写しと統制資料を年度末に準備し，AT&T に提供する義務を負うものとする……。」

さらに移管契約には，その締結に際して AT&T 首脳部が密かに目論んでいた企業財務面での利点も十分に盛り込まれていた。第1に，総収益のうち減価償却引当金の占める割合は，固定資産の5.72％と定められていた。第2に，政府管理期間中，政府は差し押えた資産に対する税金，および従来各電話会社が AT&T に支払っていた年間利益の4.5％に当たる特許使用契約料を肩代りすることに同意した。第3に，政府は AT&T 株主に対して引続き1株当たり8ドルの配当を「補償金」という名目で支払うことを約束したのである。またその他として，無形資産に対する償却基金の準備，社債に対する6％金利の支払等も規定されていたが，1918年度の純益は5,400万ドルで前年より500万ドル増加し，株の配当額8ドルは維持された[46]。

だが，ベル・システム側の利益は，これら移管契約に規定された諸条件にとどまるものではなかった。政府移管後4週間もたたない1918年8月28日，バールソン長官は運営局の勧告に応じて5—15ドルの設備料金（service connectiong charge）を設定した。この料金は，個人用あるいは業務用の

電話機を備え付け，回線接続する費用として新加入者からとりたてるものであり，これまで州の規制委員会の強い反対に遭い，独立電話会社の協力も得られないままに立消えとなってきた制度である。その後，設備料金は3ドルにまで値下げされたが，制度そのものは存続し，今日に至るまでベル・システムでも独立会社でも依然として採用されているもので，これは社会主義的な政府所有管理時代の電話事業から自由企業形態をとっている現在の電話事業への奇妙な遺産となっている。またバールソン長官はヴェイルの提案に従い，戦時における急激な物価騰貴を理由に，1918年12月に約20%の長距離通話料金の値上げ指令を発し，翌1919年1月21日から実施した。料金値上げはさらに続き，同年3月19日には市内通話料金の全面値上げも公布され，これによって，フロリダ，イリノイ，インディアナ，ミシガン，ミネソタ，ミズーリ，ネブラスカ，オハイオ，ペンシルバニア，サウスダコタの各州で実施された。その結果，加入者側の負担増は年間約2,000万ドルにも達し州規制委員会から抗議が寄せられたが，6月2日付けの郵政長官指令によってすべての値上げが確定したのである[47]。

すでに1918年11月にドイツが無条件降伏し，合衆国でも戦時体制の解体が始まっていた。戦後処理に関する情報の安全・機密を保持する目的で終戦後も暫く政府通信統制は継続されたが，1919年7月11日には電信・電話システムを元の経営者へ変換すべしとする決議案が議会を通過し，8月1日に1カ年（1918年8月1日—1919年7月31日）にわたる政府通信統制はその幕を閉じた。この1年間のベル・システムの収支は，料金値上げにより4,200万ドルの収益をあげたが,報酬契約による義務に従うため13,363,939ドルの赤字となり，このうち4,073,769ドルを AT&T が自らの内部留保で，9,290,170ドルを財務省が補填するため AT&T 側に支払われた。しかし，この時点でベル・システムは私的経営の下では達成し難かった設備料金制度の導入や市内・長距離通話料金の値上げといった成果を獲得していた。かかる有形の利益にも増して，その後におけるベル電話事業の展開にとっ

て重要な意義を有したのは，相次ぐ大幅な電話料金の値上げをもたらした政府通信統制に対して国民が強い幻滅を感じた結果，従来くすぶり続けてきた電話事業の国有化論がようやく鎮火したことであろう。ここに，政府統制という通信事業の運営形態は，ヴェイルがかつて指摘したごとく「規制なき独占」状態を招き，事業経営上なんらの社会的歯止めも喪失した結果，公益に甚だしい被害を及ぼす危険性が生ずるというヴェイルの主張は，ある意味で正鵠を射たものであることが実証された。低い料金でサービスの全国均一制に導くことを公約した政府自身が，皮肉にも電話料金の値上げを実施したのである。そのために，電気通信事業を民間経営に返還したことは国民一般にとって至極好評であり，共和党と民主党はこぞって郵政省の無能ぶりとバールソン長官の横暴な行政政策を非難した[48]。

バールソン長官自身は，民間への返還が決定的となった1919年6月25日，数人の関係者に対して次のような手紙を送っていたが，その大仰な表現の中に彼の深い失望が隠されていたものと思われる。「この1年間，電信電話資産の政府の運営に運営局メンバーとして貴兄が献身的に努力されたことに感謝したい。貴兄の指令は政府にとって最高の貢献であり，有線通信管理局にとっては不可欠のものであった。」また，かつて1918年，電信電話システムを政府の管理下におくべきであるという共同決議案を提案したルイジアナ州出身の議員 James B. Aswell は，自分の行動の非を悟り，“国民と議会”に対し陳謝の意を表した。さらに AT&T セールス・エンジニアの Barnard は同社副社長 Thayer に対する手紙の中で，バールソン長官を直接に批判して次のように述べていた。「彼らは利益を稼げなかった理由を理解していない。知識や経験の不足が，政府と有線通信会社の恋愛結婚の失敗の原因である。バールソンは，通信会社の機敏で経験豊かな代表者とうまく協調していなかった。彼には，公共の利益のために巨大な通信ネットワークの運営を行う知識も人材も不足していたのである。」いずれにしても，いまや1年間の政府統制期を経て，ベル・システムにとっ

て有利な政治的・国民感情的な環境が整えられ，「民間経営の電話システムの方が公益に添ったより良いサービスを提供しうる」という AT&T の従来からの主張が強い社会的支持を獲得していくことになる。こうしてベル・システムは，自由放任という産業全体にとって好都合な時代の潮流に乗って安定的成長を遂げ，電話産業における1社独占体制を揺るぎないものとする1920年代へ向かう準備をここに完了したのである[49]。

5. 結　語

この1907—1919年の期間は，T・N・ヴェイル社長の主導の下に，ベル・システムが AT&T を本部として集権的職能組織を備えた全国規模での単一的な企業体へとその経営構造を質的に転換し，また公的規制の受入れと引換えに法的に容認された独占体制を確立していく過程であったことを明らかにした。これまで述べてきたことを整理すると，次のように要約することができよう。

1. AT&T は19世紀末までにアメリカ電話産業におけるその独占的な地位を確立し，今世紀以降さらにその支配力を一層強化した。この再独占化過程において，同社は1905年の転換社債発行を契機にニューヨークの金融機関と密接な関係を持つこととなり，モルガン＝ファースト・ナショナル集団の一員として同集団に編入された。この時期における AT&T およびその子会社が発行した社債とノート（短期手形）を金融集団との関係からみると，次のような特質が発見できる。① AT&T の社債およびノートの引受幹事は大部分J・P・モルガン商会であった。② AT&T の社債の引受シェアは，キダー・ピーボディ，ベーリング・ブラザー・グループが第1であり，次いでJ・P・モルガン商会，その他の大手引受銀行はクーン・ロープ，ファースト・ナショナル，ナショナル・シティであった。③ AT&T ノート一の引受シェアをみると，上の4行の他に，ナショナル・バンク・オブ・コマース，ギャランティ・トラスト，バンカーズ・トラスト

等のシェアが高くなった。④子会社の社債では，キダー・ピーボディ，リー・ヒギンソン等，J・P・モルガン商会以外の投資銀行が引受幹事となる場合が少なくなかった。⑤全般的にみると，モルガン＝ファースト・ナショナル系銀行のシェアが圧倒的に高かった[50)]。

しかし，大恐慌を契機とするアメリカ金融資本の勢力再編成の中で，ロックフェラー系の銀行と生命保険会社は，1930年代初頭から電力，ガス，石油，鉄鋼など産業諸部門の再編成に主導的な役割を果し，ロックフェラー集団の勢力は急速に拡大し，モルガン＝ファースト・ナショナル集団にかわって合衆国の支配的な金融勢力になった。その増大する資金力を背景にロックフェラー系生保会社は1930年代後半に入ってさらに AT&T の金融にも深く割込み，同社に対するロックフェラーの影響力を大きく増大させた。その結果，第2次大戦直前の AT&T の経営支配において，モルガン＝ファースト・ナショナル集団は依然として中心的な地位を維持していたが，しかし，ロックフェラー集団も第2勢力として登場し，同社の経営に参加し，金融的にも人的にも同社と深い関係をもつようになったのである[51)]。

2. 金融集団の援助によって，AT&T は1920年頃には独立電話会社との競争に完全な勝利をおさめ，独占体制の再形成に向かった。それまでの時期（1907—1916年）の電話需要は，電話機数でみると1.8倍の増加にしかなっていないが，電話線の延長マイル数でみると実に13.7倍の激増であった。これはアメリカ経済の西に向かっての発展に伴って，長距離電話網および西部における電話網の拡充に原因があった。長距離電話網の発展は，ベル・システムの競争力を一層強化した。総電話機数に占めるベル・システムおよびそれと連結した独立企業の電話機数のウェイトは，1907年の62.8％から1916年には実に88％に増大してベル・システムの独占体制の完成を示し，ベル・システムがこの支配力拡大のために取った次のような戦略は効果的であった。①八重送電や自動交換機等の新技術が開発される

と，AT&T はそれらの特許をいち早く買収してその工業化をすすめた，②資金不足に悩む独立競争会社の買収政策，③ベル社と競争関係にない地方の独立企業との回線の相互連結，④ベル社自体の地方への進出，⑤ベル社の経営近代化であった。

T・N・ヴェイルは1907年に AT&T 社長に再任したが，就任と同時に潜在的需要が大きい地域を調査し，広告宣伝を行う等のマーケティングを開始し，またサービスの向上をはかり，特に回線を結合した独立企業にサービス向上のために人的援助を与える等，需要を創造するための諸対策を講じた。さらに20世紀初頭，特許保有会社，持株会社形態を通して「ルーズな連合」として出発したベル・システムは，集権的職能管理機構を備えた1つの全国的規模での企業統合体へと，その経営構造を質的に転換した。その管理組織は，本部である AT&T の職能別部門組織を頂点とし，ベル・システム全体としてはライン＝スタッフ制にもとづく階層制的組織構造をなした。こうした階層別管理組織のもとに，ベル・システムは多数の異なった地域を事業単位とする地方運営会社および長距離電話回線から構成される全国的電話システムによる電話事業，電話機器・設備の製造・供給活動，技術・研究開発活動を企業内統合化したのである。こうして1910年代末までに，全国的電話システムを擁する唯一の全国的な電話企業となったベル・システムは，これ以後，合衆国の電話産業での強固な独占体制を確立したのであった[52]。

3.　州レベルの公益事業委員会が設置されるようになったのは，1907年以後のことである。1915年になって，やっとかなりの州で委員会が設置され，電話料金の規制に関する何がしかの活動を開始するようになった。1922年には，48州のうち40州以上にこの種の委員会がつくられるまでになったが，しかし，それらの委員会による規制は，どれも決して厳しいものではなかった。連邦政府レベルでは，1910年のマン・エルキンズ法により電話会社を所管する州際商業委員会（ICC）が設置され，それにより，は

じめて連邦レベルでの電話事業に対する規制が導入されることになった。

1913年，ICC は電話会社に対する統一的な会計報告制度を公布した。これにより，それ以後の電話会社の財務報告は，一層明瞭に把握可能となり，信頼のできるものになった。しかし，電話料金の問題に関しては，ICC は要員が不足していたうえに鉄道産業の規制に忙殺されており，その結果として，国内電話料金は1930年代まで実質的に規制されることはなかったのである[53)]。

4. キングスベリー誓約以前のベル社の競争削減方式としては，①独立電話会社に敵対する積極的な広告キャンペーン，②独立企業との相互連結の拒否，③1907年まで，公開市場や非ベル系会社に対する電話機具の売却拒否，④独立電話製造会社の買収による競争削減の試み，⑤競争者としての電話，電信，ケーブル会社の統合，⑥J・P・モルガン商会による独立電話会社の買収，⑦独立会社の株主に対し，それらの会社の株式を担保にした資金貸付等を指摘できる。司法長官ウィッカーシェイムは，ベル社が(1) WU 社とポスタル社を差別してベル社の加入者にポスタル社より WU 社の設備を利用するように仕向けている，(2)競争を削減するために，戦略的地域や重要地区での競争会社を積極的に買収している。(3)独立会社との長距離連結をしばしば拒否していることに不満を示し，1913年1月3日に第1次反トラスト訴訟を提起し，同年1月7日にベル社の料金と実践を調査することを ICC に要求した[54)]。

ICC がこれらの告訴の全体調査の実施を準備している時，AT&T 副社長キングスベリーはマクレイノルズ司法長官宛てに手紙を書き（いわゆる「キングスベリー誓約」），(1) WU 社の株式処分の提案，(2)ベル社と競争している独立会社の資産を直接・間接に統制しない，(3)すべての疑わしい訴訟で，ベル社は訴訟手続きの前に管轄権を持つ郵政省か公益事業委員会に相談する，(4)連結可能な条件の下で独立会社によるベル社の長距離ラインの利用を調整すること等に同意した。こうした譲歩は司法長官を満足させた

が，AT&T は明らかにベル・システム側と独立会社の関係を統治している政策を変更した。すなわち，独立会社の買収はその後も継続したが，キングスベリー誓約に従って，ベル社はベル系運営会社または特別子会社や代理人を通じてそれらを完成し，多くの場合，親会社が必要資金の一部を提供するか，統合を希望する独立会社の株式とベル社の株式の交換によったのである[55]。

5. 1914年に第1次大戦が始まり，1917年にアメリカの参戦が決定されたが，それは，他の産業におけると同様にベル・システムに対しても大きな影響を与えた。すなわち，政府に対するサービスが一般大衆に対するものより優先され，その結果，ベル社における技術スタッフの多くの時間が軍事問題にさかれるようになった。戦時中における電話器具の改良としては，拡声電話器（loud-speaking telephone）や無線電話（radio telephone）がある。前者によって，例えばニューヨークの誰かがシカゴの5万人に話しかけることができるようになったし，また後者によって，船と陸との間，飛行中の飛行機間，飛行機と船との間のコミュニケーションが可能になった。しかしこうした発明は，一般大衆に対するサービスの質的向上には結びつかなかった。また軍事上，ワシントンとあらゆる都市を長距離電話でつなぐこと，軍隊本部，海軍基地，訓練キャンプ，補給廠の間の連絡を最優先させること，さらに15,000人以上のベル従業員が軍事サービスのみに従事するようになった。こうして1918年7月16日に，増大する戦争需要に対処するためには，電信・電話システムを政府自らが運営する方が能率的であるという提案が議会を通過し，それはただちに実施に移された。政府による電話事業の運営は12カ月間続き，平和が回復した1919年7月31日に再び私的所有に戻された。その間，戦争状態から結果する営業費の増大により収益が不十分であったこと，またベル社との協定により配当支払の賃金を確保する必要から，連邦政府はまもなく電話料金の引上げを決定した。こうした電話事業の国有化に関して，それがごく短期間であったし，また戦

時下という異常な環境状態にあったことから，我々は，それが私的所有に比べて能率的であったか否かについてなんらかの結論を引出すことはできない。しかしながら，ヴェイル社長がしばしば主張していた「電話事業は自然独占産業である」という考え方や同社の「単１の電話システム，単１の経営方針，そして全国共通の電話サービス」という理念が，一般大衆のみならず政府当局にも深く浸透し，AT&T が独立電話会社の完全所有により財務的統制を拡大しようとする動きを大目にみるようになったことは注目して良いであろう[56)]。

注

1) 松田裕之『ATT 労務管理史論―「近代化」の事例分析』ミネルヴァ書房，1991年，pp. 119-188.
2) Patsy Ronald Tarullo, *American Telephone and Telegraph Company: A Survey of Its Development Through Basic Strategy and Structure*. Ph D diss, Univ. of Pittsburgh, 1976, pp. 86-95. 竹内　宏「資金調達からみたアメリカ電話電信会社の歴史」『証券研究』第27巻。
3) 呉天降「第２次大戦前のアメリカ電気通信産業の資金調達に関する一考察――企業金融をめぐるアメリカン電信電話会社と主要金融機関との関係の分析を中心に――『証券研究』第82巻。
4) 1908年度，AT&T 年次報告書。
5) U. S. Temporary National Economic Committee (TNEC), *TNEC Report part* 23, 1939, p. 12125.
6) Federal Communications Commission, *Investigation of the Telephone Industry in the United States*, Government Printing Office, 1939, pp. 430-437.
7) 拙稿「アメリカ電話電信会社における企業金融の展開過程」『経営史学』第12巻第２号。
8) N. R. Danielian, *AT&T: The Story of Industrial Conquest*, Vanquard Press, 1939, pp. 71-87.
9) *TNEC Report, part* 23, p. 12214. J. Warren Stehman, *The Financial History of the American Telephone and Telegraph Company*, Houghto Mifflin Company, 1925, pp. 123-168.
10) T・N・ヴェイルについては，次の伝記と資料がある。Albert Bigelow

Paine, *In One Man's Life, Being Chapters from the Personal & Business Career of Theodore N. Vail,* Harper & Brothers, 1921. AT&T Archives, box 1080. *"Vail, T. N. Biographical Materials, 1845-1920".*

11) Robert W. Garnet, *The Telephone Enterprise : The Evolution of the Bell System's Horizontal Structure, 1876-1909.* The Johns Hopkins Univ. Press., 1985, pp. 110-127. 上林貞治郎『現代企業発展史論』森山書店，昭和46年，pp. 75-103.

12) Vincent P. Carosso, *The Morgans, Private International Bankers, 1854-1913,* Harvard Univ. Press., 1987, pp. 493-495. N. R. Danielian, *op. cit.,* pp. 71-74.

13) A. B. Paine, *op. cit.,* pp. 231-232. John Brooks, *Telephone : The First Hundred Years,* Harper & Row, 1975. 北原安定監訳『テレフォン――アメリカ電話電信会社，その 100 年』株式会社企画センター，昭和52年，pp. 178-179.

14) Leonard S. Reich, "Industrial Research and the Pursuit of Corporate Security : The Eeary Years of Bell Labs", *Business History Review* 54 (Winter 1980), pp.504-529. なお，ジョン・J・カーティについては，次の伝記がある。Frederick Leland Rhodes, *John J. Carty : An Appreciation,* New York : privately printed, 1932.

15) Robert W. Garnet, "Theodore Newton Vail, J. Pierpont Morgan and the Origins of the National Network" *For Presentation at 1985 Meetings of the Business History Conference,* New York City, March 14-16, 1985. 拙稿「ATT 中興の祖T・N・ヴェイルの企業者活動」成城大学大学院経済学研究科『創設20周年記念論文集』

16) 1907年度，1910年度，AT&T 年次報告書。

17) 1907年度，AT&T 年次報告書。

18) *Views on Public Questions, A Collection of Papers and Addresses of Theodore Newton Vail, 1907-1917,* privately printed, 1917, pp. 240-266.

19) AT&T Archives, box 66, *"Sublicensing Policy, 1907-1908."*

20) John V. Langdale, "The growth of long-distance telephony in the Bell System : 1875-1907." *Journal of the Historical Geography,* 4-2 (1978), pp. 145-199.

21) 1914年度，AT&T 年次報告書。Thomas Shaw, "The Conquest of Distance by Wire Telephone" *Bell System Technical Journal,* Vol. 23,

1944, pp. 349-369.
22) R. W. Garnet, *The Telephone Enterprise,* pp. 128-135.
23) Ibid., pp. 135-137.
24) AT&T Archives, box 2029, *"Development of Functional Organization in the Bell System"* 1954.
25) R. W. Garnet, *op., cit,* pp. 137-144.
26) *Ibid.,* pp.144-146. 宮崎信二「巨大企業の形成と管理機構――巨大電話トラスト AT&T (Bell System) を中心に――」小林康助編著『アメリカ企業管理史』ミネルヴァ書房，1985年。
27) Jeffrey E. Cohen, *The Politics of Telecommunications Regulation, The States and the Divestiture of AT&T,* M. E. Sharpe, Inc., 1992, pp. 17-43.
28) *Ibid.,* pp. 43-45.
29) *Ibid.,* pp. 45-46.
30) 藤原淳一郎『19世紀米国における電気事業規制の展開』慶応義塾大学法学研究会，平成元年，pp. 88-107.
31) J. E. Cohen, *op. cit.,* p. 46.
32) Kenneth J. Lipartito, *The Telephone in the South : A Comparative Analysis, 1877-1920,* Ph D diss, John Hopkins Univ. 1986, pp. 368-380. 拙稿「アメリカ南部の電話（1877―1920年）――ケネス・ジェームズ・リパティトの所論を中心として」成城大学『経済研究』第102・103合併号。
33) James M. Herring & Gerald C. Gross, *Telecommunications, Economics and Regulation,* Mcgraw-Hill, 1936, pp. 216-217.
34) *Ibid.,* p. 220.
35) *Ibid.,* pp. 217-219.
36) P. R. Tarullo, *op. cit.,* pp. 91-93.
37) FCC report, *op. cit.,* pp. 139-141.
38) 拙稿「アメリカ電話電信会社における企業金融の展開過程」『経済史学』第12巻第２号。
39) 松田裕之，前掲書 pp. 133-137.
40) Horace Coon, *American Tel & Tel, The Story of a Great Monopoly,* Longmans, Green and Company, 1939, pp. 136-154.
41) A. N. Holcombe, *Public Ownership of Telephones on the Continent of Europe,* Harvard Univ. Press, 1911, pp. 303-309. 電気通信総合研究所『欧

米主要国における電気通信産業の歴史的考察』昭和44年，pp. 107-110. T・N・ヴェイル社長は，機会あるごとに Nationalization（国有化による独占）の弊害が monopolization（私企業形態による独占）の弊害より大なることは，フランスにおける1905年以降の電話危機（telephone crisis）によって自明であるとして，電話事業の国有化に一貫して反対の態度を示した。フランスの電話事業は，国営電信会社の収入減少を恐れた政府が1889年に国営として以来積極的な政策，投資が行われず，一方，電話に対する需要は19世紀後半の産業界の隆盛とともに急速に増大したため，1900年頃からこの需給ギャップは決定的となった。これを電話危機といい，1905年がそのピークとされている。

42) H. Coon, *op. cit.*, pp. 144-146.

43) N. R. Danielian, *op. cit.*, p. 243-249.

44) *Ibid.*, pp. 249-252. 松田裕之，前掲書，pp. 199-206.

45) *Ibid.*, p. 249.

46) *Ibid.*, pp. 251-252.

47) *Ibid.*, pp. 254-264.

48) *Ibid.*, pp. 264-267.

49) *Ibid.*, pp. 267-268.

50) 竹内宏，前掲論文。

51) Victor Perlo, *The Empire of High Finance, The Structure and Operation of Monopoly in the United States*, International Publishers., Co., Inc., 1957. 浅尾孝訳『最高の金融帝国――アメリカ独占資本の構造と機能』合同出版社，1958年，pp. 122-126.

52) 宮崎信二「ベル・システムの形成と電気通信事業の独占体制」塩見治人・溝田誠吾・谷口明丈・宮崎信二『アメリカ，ビッグビジネス成立史――産業的フロンティアの消滅と寡占体制』東洋経済新報社，1986年。

53) 1934年通信法の制定により，公衆通信企業の統一会計制度はさらに整備されていった。その内容については，次の文献がある。鳥井博『アメリカの電気通信制度』日東出版社　昭和25年，pp. 142-171.

54) Federal Communications Commission, *American Telephone & Telegraph Co., Corporate and Financial History*, vols, I, Government Printing Office, 1937, pp. 243-256.

55) *Ibid.*, pp. 256-257.

56) J. W. Stehman, *op. cit.*, pp. 169-181. 拙稿「アメリカ巨大企業における財務政策――AT&T の事例を中心として――」『流通経済論集』Vol. 9. No.

2.

〔付記〕 本稿は，平成５年度成城大学教員特別研究助成による研究成果の一部である。