

TVAの綜合的地域開發計畫(一)

松 井 七 郎

目 次

- 一、緒 論
- 二、水力資源に對する國家政策の發展
- 三、TVA法とその修正
- 四、TVAの目的及び性格
- 五、TVAの組織と運営(以上本號)
- 六、電 力 事 業
- 七、農業、山林政策
- 八、計畫性と經濟發展
- 九、社會的福祉の増進
- 十、結 語

一、緒言

わが國自立經濟の基本的政策の一つとして、電源の開発が提唱され、政府もその重要性を認めて政策推進に努力しているが、たしかに豊富低廉な電力の供給は基礎産業はいうまでもなく輸出産業のコストを引下げ、現在割高である國內物價水準を、國際的物價水準に鞘寄せさせることによつて輸出を増進させ、國際貸借の正常的不均衡を是正するためにも急を要する問題である。

戦時から戦後にかけて亂伐された山林は、その後植林されることがなかつたため、木材の消費率は成長率を遙かに越え、その結果として起る水害の被害は年々増大するばかりである。伐採された裸山が植林されずそのまま放置されているような現状では、せつかく巨額の資本を投じて發電用のダムを建設しても、それが土砂の流入によつて埋没する危険があるし、既にその大半を埋没したダムさえある。このような理由から考えて電源の開発は治山治水と平行して計畫され實施されなければならない。

他方わが國の食糧不足を補うため、毎年巨額の食糧が輸入され、これが輸入超過の重要な原因となつていことを考えれば、國際貸借の均衡を回復する上にも食糧増産は、急を要する問題であり、その灌漑用水である、貯水池というダムの重要目的が加わることになる。

要するに電源の開発は、單に電力の開発のためばかりではなく、水害の豫防、灌漑用水、舟運など、多くの目的をもつたダムの建設を始めとする、総合的な國土開發計畫の一環として、計畫され推進されなければならない。

この意味に於て、建設以來既に二十年の歴史をもつ、米國TVAの綜合的地域開發計畫は、われわれに幾多の示唆と教訓とを與えるものと思う。本稿によるTVAの概要並びに論評が多少でもわが國土開發計畫の上に參考になればまことに幸である。

長さ壹千哩、七つの州に跨る、四萬壹千平方哩の廣大な地域を包括する、テネシー河流域は、十八世紀の中頃から始まつたテネシー州えの初期のイングランド人、スコットランド人、アイルランド人、ドイツ人などの植民者によつて占められ、南北戰爭當時は漸く人口百萬を越える程度に過ぎなかつた。¹⁾ 白色人種が植民を開始する以前すでにこの地方は、ミシシッピ河東部の堅木原始林の中心地帯であつたが、開墾とともに森林の大半は伐採され、植民者らは山間の傾斜地帯に棉花、煙草、玉蜀黍などの作物を栽培したが、雨量が多く、ある地域では年間八十吋にも達し、平均五十二吋という降雨量は、しかもそれが十二月から三月頃まで集中的に降るため、土壌の上層部の沃土を洗い流してしまふという、所謂蝕壤作用のために、徒らに農地は疲弊し、隣り間に全耕地面積二千六百萬エーカー中七百萬エーカーというものが耕作不可能となり、また水害のための被害も年平均一七八萬弗に達するに至つた。²⁾ 次第に農村は疲弊の極に達し、農村人口一人當りの農産物の總生産價格は、全米中最も低く、榮養も全國的水準に比較して量的にも質的にも遙かに低く、⁴⁾ 教育施設は全國中最も劣悪であり、⁵⁾ 傳染病による死亡率は最も高かつた。⁶⁾ このような状態であるにもかかわらず出生率は全國平均よりも約三割高く、平均家族數、扶養家族數は多く、⁷⁾ 従つて青年及び有能な人々は、より有利な就職の機會と、よりよき生活を求めて他の地方へと去つて行つた。

このように荒廢したテネシー河流域に經濟的繁榮を取戻し、住民の生活水準を向上する唯一の道は、近代科學

を應用して現存の資源を再建し、更に未開發の潜在的資源を開發することであり、そのためには市民の企業的精神とその組織化が必要であつた。

テネシー河流域の資源中最も重要なものは水力であることはいふまでもない。テネシー河はロツキー山脈以東の最高峯アラチアン山脈のスモーキー連山にその源を發し、延々一千哩に亘るテネシー谿谷を流れて、ケンタツキー州のパデユカに於てミシシッピ河に合流している。この地域は前述の如く、米國に於て最も降雨量が多く、しかもそれが集中的であるため、毎年水管に惱まされるのであるが、これに反し春から夏にかけての渇水期には雨量が極端に減少するので、河川は舟運に利用することさへ困難であつた。その上テネシー河上流のノツクスヴィルからオハイオ河との合流點まで六五〇哩の間というものは、落差が五〇〇呎にも達するにもかゝらず、これを水力發電に利用することさへ困難であつた。

テネシー河流域の資源は水力だけではなく既に述べた如く、この地域は植民者の入植する以前に於ては堅木の原始林として著名であつたが、彼等によつて亂伐された結果裸山となり、その上農業の耕作方法が悪く、作物の種類も徒らに耕地を荒廢させるといふ状態であつた。蝕壞作用によつて流された土砂は河川の運航を防げ、恐らくこの地方程、短期間の間に莫大な天然資源を消耗しかつ破壞したところはなかつたであろう。この地方には鑛物の地下資源もあるにはあつたが、これとても充分に開發されるには至らなかつた。

近代科學の力を應用して水管を防止し、河川の運航を計り、水力發電を利用して安價な人造肥料を農民に供給し、農業の耕作方法を改善してテネシー河流域の經濟的繁榮を回復することの可能性は、一般に考えられてはいたが、これを強力かつ綜合的に推進する指導力と組織力をもたなかつた。特にテネシー河の流域は七つの州に跨

り、各州は更に都市、郡、市町村などの地方自治體の行政區分に分割統治されていたために、統一的な組織の下に総合的な開發計畫を實施するなど到底考えられない困難なことであつたが、大恐慌を克服するためにローズヴエルト大統領が採用したニュー・ディール政策の一環である失業救済事業として、この流域の総合的開發が計畫され、やがてテネシー河流域開發公社(Tennessee Valley Authority)の設立を見るに至り、事業は開始されたのである。⁹⁾

註① Duffus, R. L. and Krutch, C., *The Valley and Its People, A Portrait of TVA*, p. 41.

② *Ibid.*, p. 53

③ 全國總平均三六二弗に對し、テネシー谿谷は僅か一五四弗に過ぎなかつた。

④ 一九三四年に於ける消費水準は全國平均消費水準に比して馬鈴薯で二七%、小麥七七%、オート麥、大麥、ライ麥で九二%とそれぞれ不足してゐり、全國平均を上廻るものは僅かに玉蜀黍と甘藷だけであつた。

⑤ 七歳から十七歳までの兒童一人當りの教育費は全國平均六八、〇二弗であるのに對し、この地域は僅かに二三、三五弗に過ぎなかつた。

⑥ 陽チブス、バラチブスの死亡率は全國平均人口十萬人に對し他地域では三、九人の割合であるのにここでは七、六人の高率を示し、結核は同じく十萬人に對し六三、二人であるのにここでは七九、四人となつてゐる。

⑦ 全國の平均家族数は四、一人であるのに、ここでは四、六人、二十歳より六十四歳までの生産年令人口一〇〇人に對し全國平均扶家族數九〇人に對しここでは一二三人となつてゐる。

註②③④⑤⑥の數字は Finer, H., *The T. V. A., Lessons For International Application*, p. 2 參照。

⑧ Blee, C. E., *Multiple-Purpose Reservoir Operation of Tennessee River System*, Civil Engineering, July, 1945, p. 219

⑨ Finer, H., *T. V. A.*, pp. 3-5,

二、水力資源に對する國家政策の發展

いうまでもなくTVAが綜合的地域開發計畫として、その實現を見るに至るまでには、長期に亘る紆餘曲折の歴史があつた。

テネシー河には、アラバマ州フローレンス市の上流三十七哩程の間に、マッスル・ショールズ(Muscle Shoals)と呼ばれる一三四呎の落差をもつ淺瀬があり、ミシシッピ河及びオハイオ河を航行する船舶は、この淺瀬のため、テネシー河を上流まで遡ることができないという不便があり、一般の運河開設の要求は極めて強く、そのため議會もその調査に對して援助を與えた程であつた。¹⁾またテネシー河流域の長期に亘る降雨による水害に對しては、個別的、部分的にその防止が計畫され、立案され、實施されてはいたが、そのような姑息なものでなく、もつと綜合的且根本的な治山治水が必要であるとされ、これが議會に反映して、一九〇四年チャタヌガ下流三十三哩の區間に亘るダム建設の計畫が決定したのであつた。かくて一九一三年ヘイルズバー、ダムが完成した。更にこれに次いで一九二五年にはウイルソン、ダム、一九二六年にはウイドウスバー、ダムが相次いで建設された。次いで下院は合衆國陸軍技術本部(U. S. Army Corps of Engineering)にテネシー河流域に關する綜合的調査を依頼した。そこで陸軍技術本部は調査の結果、ケンタツキー州のパデユカからノツクスヴィルに至る六五〇哩に亘る區間に常時九呎の水深を保つダムを建設する必要性を認め、そのことを勧告した。この調査がTVAの計畫のすべての基礎となつたことはいうまでもない。²⁾即ちこれがその發足を促進せしめた第一の大いなる原因である。

TVAの發足を促進せしめた第二の原因は水力發電の開發問題であつた。マツスル・シヨールズに水力發電のためダムを建設する計畫は、既に前世紀の後半から企てられ、一八九八年アラバマ州選出議員から下院にマツスル・シヨールズに私的電力會社を設立する案が提出され、下院は翌年マツスル・シヨールズ水力發電株式會社なるものに電力開發權を下附することを決定したのであるが、會社の納附金の配分に關し、州及び連邦政府との間の意見が相違して、實現を見るに至らなかつた。その後同様な法案が一九〇三年及び一九〇八年に下院を通過したが、大統領はこのような公共の福祉に重大な關係をもつ水利權を、民間企業會社に附與するのは、よくないことであるという理由で、拒否權を發動した。³⁾そのためこの案は不成立に終つた。然し乍ら電源の開發要求はその後益々高まり、公共の福祉のため水力資源開發計畫としてTVAが發足したのであつた。

TVAの實現を促進せしめた第三の原因は、天然資源の保存とその多目的開發運動である。早くから米國科學促進協會(American Association for the Advancement of Science)は天然資源の保存及び開發を主張していたのであつて、政府はその建議に基いて、森林、排水、灌溉、水力などの綜合的保存利用を研究することとなり、一九一四年合衆國陸軍技術本部はその調査の結果、マツスル・シヨールズを中心として浪費されつゝある水力を、綜合的に利用して、テネシー河流域の鑛物、森林及び農業資源を完全に開發することが可能であるという結論に達し、このことを報告強調した。これに刺戟された人々の間に州又は郡など、既成の行政區域を超越した、自然的又は經濟的地域(Region or Basin)の概念が盛んになり、やかましく叫ばれるに至つたのであつた。このような綜合的地域開發計畫の實施機關としては、當然政府各省の管轄權を超越した、恒久的な經濟行政機關が要求されるのであつて、合衆國陸軍技術本部の、多目的なテネシー河流域の綜合的開發計畫に對する立案は、こ

れに呼應したものである⁴⁾。

第一次大戦が勃發し、米國の參戰が不可避的な狀勢となるに従つて、火藥の製造に不可欠な硝石の供給を、チリーに依存するのは、ドイツ潛水艦の活躍とともに次第に危險となつてきたので、これを國內に於て生産しなければならぬこととなつた。ところが科學的に合成窒素を製造するには、多量の電力が必要であつたため、ウィルソン大統領は一九一六年に制定された國防法に基き、アラバマ州のシェフィールドに實驗的な窒素工場を建設したが、これは失敗に歸し、次いでマツスル・シヨールズに火力發電を使用す第二の窒素工場を建設したが、この工場の完成前に休戰となり、戰爭には直接役立つなかつたのであつた⁵⁾。戰後このマツスル・シヨールズの處置に關する議會の内外での論議はなかなかやかましく、マツスル・シヨールズの全施設の政府公社として經營し、軍需的生産物はこれをすべての政府に直賣し、殘餘の施設を使用して肥料を生産し、安價に農民に販賣しようという、時の陸軍長官ニュートン、デイー、ペーカー氏の案も議會の認むるところとならなかつた。

その後マツスル・シヨールズに關して十二の法案が提出されたが、その内社會の注目を引いたのは一九二四年のヘンリー、フォードの提案で、彼はマツスル・シヨールズの窒素工場及び火力發電所の施設を五百萬弗で買收し、窒素その他の肥料を八%を越えない利潤で販賣するとし、また建設中のウイルソン、ダムを完成し、更に計畫中の第三のダムを原價で建設し、百年間これらの諸施設を政府から借受けるという案を立てた。しかしマツスル・シヨールズに關する提案は、肥料に關係があるところから、すべて上院の農業委員會に附記されていたのであつて、當時の上院の農業委員會の委員長はネブラスカ州選出議員であるノーリス氏で、農村生活の經驗をもつ西部出身の彼は、特にこの問題を熱心に研究して、フォードのマツスル・シヨールズ拂下案に對し、彼は國有國

營を提案した。このノリス氏の熱意と努力が遂に實を結んで、一九三三年TVAとして發足したのであつて、この意味に於てノリス氏はTVAの生みの親といわれるのである。

第四にTVA發足の直接的動因は、經濟計畫の經驗と、一九二九年から始まつた大恐慌による大失業軍の出現という經濟的社會的窮乏であつた。既にフーバー大統領の後期、不況對策として復興金融會社の設置や、廣域地域乃至は全國民の經濟生活の計畫化の概念が發展しつゝあつたが、それは第一次歐州大戰、戰後ヨーロッパ經濟の再建、及び米國自體の大恐慌に於ける、失業救濟專業としての、公共專業などの經驗によるものであつた。

大恐慌前、既にコロラド河流域の七つの州の灌漑、治水、農業及び工業などの綜合的開發計畫のために、ポールダー、ダムが建設されていたのであつて、一九二三年ニューヨーク州では既にローズヴェルト知事時代に、住宅及び地域計畫委員會を設置して、電力及び土地の綜合的開發計畫を實施していた。このような未曾有の大恐慌に壹千數百萬に達する失業者を出した米國は、當時これに對處するための政府の機關としては何一つなかつた。そこでローズヴェルト大統領は、彼のニューヨーク州知事時代の經驗から、國家資源は一般大衆の福祉のために計畫的に開發利用すべきであるとの信念を益々強くもつに至り、やがてこの信念がノリス上院議員の共感を得て、TVAを誕生せしめたのであつた。

① Ransmeier, J. S., *The Tennessee Valley Authority*, pp. 34—6.

② Finer, H., *The T. V. A.* pp. 6—7.

③ *Ibid.*, pp. 7—8.

④ *Ibid.*, pp. 8—9.

⑨ Pritchett, C. H., The Tennessee Valley Authority, A Study in Public Administration, p. 6; Ransmeier, J. S., The Tennessee Valley Authority, pp. 41-5.

三、TVA法とその修正

マツスル・シヨールズの處置に關する長期に亘る論争は、ローズヴエルト大統領の、ニューデイル政策の一環として提案された、TVA法案の成立によつて終止符がうたれた。一九三三年四月十日の議會に對する教書に於て、企畫性の缺乏から起る莫大な社會的浪費に關する、幾多の苦い經驗を有するローズヴエルト大統領は、テネシー河の流域に直接關聯をもつ多くの州を、一つの雄大な計畫に包括することの重要性を述べ、その具體的政策としてテネシー河の水害の防止、河川の航行、電力開發、その他一般の資源の綜合的開發計畫の必要性を説き、政府はその政策遂行の中心機關として權力をもつが、それと同時に、私的企業の特徴である獨創力と融通性をもつというTVA組織の重要性を強調している。

教書の送られた翌日ノーリス上院議員は上院に一つのTVA案を提出したが、下院に提出された他の案との間に相違があつたため、兩院協議會に於てこれを調整し、やがて五月十八日TVA法の制定を見るに至つたのであつた¹⁾。

TVAの目的及び範圍は「テネシー河航行の便を圖り、水害を防止し、テネシー河流域に於ける植林及び境界土地の適當なる用途を促進すること、同流域に於ける農業及び工業を發展せしめ、アラバマ州マツスル・シヨールズ及びその附近の政府所有財産の運営、その他の目的のために公社を創設して國防に備える」ことにあると、

TVA法はその前文に明記している。²⁾

しかし、マツスル・シヨールズに關する問題は、一九三三年のTVA法では完全に解決されてはいない。即ちTVAが電力配給事業を開始した當時、既にテネシー河流域には民營の電力會社が配電事業を營んでいたため、これら私的電力會社との利害の衝突は到底不可避的なものであつた。民營電力會社の代表者達はTVAの事業を、發電にのみ限定し、送電及び配電を民營會社に經營させるよう、議會に對して運動したが、TVA設立の目的が電力の小賣價格を統制することにあつたので、この要求は拒否され、TVAは立法の定めるところに従つて、獨自の送電及び配電計畫をたてた。これに對し電力會社は、TVAのこのような態度は、彼等の既得權を侵害するものであるとして、提訴した。裁判所はTVAの送電、配電の計畫に對し、差止命令を發し、他方電力會社は、TVA傘下の配電機關が、公共事業局から交附金や貸付金を獲得することに對して、妨害運動を行うなど、TVAの事業は一時停止の止むなきに陥つた。このため一九三五年TVA法は修正されたのであつた。³⁾

一九三五年の修正法により、TVAはその最も重要な目的である水害の防止、及び河川の航行と矛盾しない限り、自己及び國家の使用に供するためならば、如何なるダムに於ても發電設備をなし得ること、更にTVA理事會は、水力の浪費を避けるための發電、送電及び配電を行い得ること、そしてそれはTVAの原價の償却、及び事業の維持費に當てるということに關する、權限を附與されるに至つた。

更にダム及び貯水池の建設に關する一九三三年の規定が、一部修正され、治水計畫が明確化された。即ち當時建設中のウイルソン、ノリス、ホイラー、ピクウイツクなどのダムを連絡する、テネシー河及びその支流にダム及び貯水池を建設し、ノツクスヴィルからテネシー河の河口まで、九呎の水深を保つ水路を作つて船舶航行の

便を計り、テネシー河及び下流ミシシッピ河の水害を防止し、発電所、送電線を建設するという権限も附與された。

次に修正されたのは電力料金の問題である。電力料金に關して、TVAの反對者はTVAに對し、嚴重な原價計算を強制し、連邦電力委員會に對する料金の届出を義務づけ、歳入歳出を會計検査院に告報せしめ、又原價を償うに充分でないような不當に安い價格で電力を販賣することは禁止すべきであると主張した。ところがTVAの支持者が、かゝる制限に全面的に反對したため、修正法は結局電力を獨立採算的基礎の上に於いて生産原價以上に總收入を擧げるような價格で料金を決定し、各発電所に於ける電力の總費用であるとか、一キロワット時の平均費用であるとか、その他販賣に關する報告を、議會に提出することという妥協案が成立したのである。

一九三五年の修正法によつてTVAの機能や法的権限は、かなり明確になりはしたものの、電力會社、TVAに對する法廷鬭争は依然として繼續していた。そのためTVAの活動は電力關係に於ては非常な制約を受けた。しかし、一九三九年の大審院による、TVAの電力事業活動に對する合憲性の判決は、一切の法的障礙を除去し、ここに全く自由な活動が可能となつた。⁴⁾

TVAはその法的権限に基き、テネシー河流域に存在していたテネシー電力會社を始めとするジョージア電力會社、アラバマ電力會社などの民間電力會社所有の発電所及び送電線などの諸施設を買収することとなつた。ところが問題はその買収資金で、TVA法によつて一億弗までは公債を發行することが認められていたが、この資金を電力會社の財産買収に使用することは認められていなかった。そこで一九三九年再びTVA法を修正して、かゝる財産の取得も可能であるとした。かくてテネシー河流域全地域に於ける電力の發電、送電及び配電が可能

となり、TVAの全き統括が許されたのである。

TVA法の次の修正は課税に關するものであつた。一般に都市が配電事業を公營する場合、これに對して税金は課せられないことになつてゐる。又農村の協同組合が配電事を経營する場合は、課税はされるが、税率は民間電力會社に對する課税率よりも遙かに低率である。一九三三年のTVA法の規定によれば、TVAは電力販賣總收入の五%を、その發電所所在地の州政府に税相當額として納入することになつてゐた。理由はその當時としては電力總收入の五%が、民間電力會社の租税相當額として充分であると考へられたからであつた。しかしその後公共事業を始めとする國家の財政投資額の増加とともに、一般事業に對する税率が、漸次引上げられるに至り、そのため電力會社に對する税金も急激に増加することとなり、TVAの税相當額の均衡を保つことができなくなつた。また一九三三年のTVA法の電力に關する課税規定は、單に發電量のみが基準となり、各州に於けるTVA所有財産の評價價格とか、電力消費量に對しては何等考慮が拂われてゐなかつた。更にまた郡又は地方自治團體などに對する租税も認められてゐなかつた。そこで一九四〇年のTVA法の修正に於ては、TVAに對する課税基準が合理化されることとなり又納入率も引上げられたのであつた。その結果民間電力會社時代の一、二二八、〇〇〇弗の税金に比較して、一九四一年度に於てはTVAは一、四九九、三九四弗を納入することとなつた。その他の市營及び農村の協同組合などの、配電機關が支拂つた税、及び税相當額は一、七八八、七四三弗に達し一九四一年度TVAの電力關係租税總額は三、二八八、一三七弗に達した。⁵⁾

① Kamsmeier, J. S., The Tennessee Valley Authority, pp. 61—5.

② TVA Act 前文參照

③ Ransmeier, J. S., The Tennessee Valley Authority, pp. 65—72 参照

④ Ibid, pp. 75—6.

⑤ Ibid, p. 72.

四、TVAの目的及び性格

TVA法は大恐慌克服を目的とする非常立法の一つとして、一九三三年五月十八日に成立したが、同法の目的及び性格は、ローズヴェルト大統領が同法の制定を要請して、同年四月十一日に議會に送つた教書の中に、最もよく表現されている。

ローズヴェルト大統領は、「テネシー河流域に於ける、一大國家的投資が、依然として無爲の状態に放置されているのに對して、この計畫をして、國民に奉仕させるに必要な立法を制定すべく、議會に要請するに至つた」と提案理由を説明し、更に「マツスル・シヨールズの開發は、テネシー河全流域の潜在的公的有効性の一小部分に過ぎず、これが完全に利用されるようになれば、單に水力の開發だけでなく、水害の統御、土地の蝕壞防止、植林、農業に於ける限界耕作地の排除、及び工業の分布、多様化というような廣い範圍に及ぶものであつて、一言にいえば、戰時に於けるこの水力の開發は、論理的に多數の州や數百萬住民の福祉と、將來の生活を含む全河川の流域に對する全國的計畫を招來することになる」と諸計畫の全貌と意義を述べている。

更にTVAの組織及び性格に就て、「私は政府の權力ではあるが、同時に私的企業の弾力性と創意とをもつ、公社としてのテネシー河流域公社(Tennessee Valley Authority)を創設する立法を議會に提案する。このT

V Aはテネシー河流域及びその隣接地帯の天然資源の適當なる使用、保存及び開發を、國民一般の社會的經濟的福祉に役立てるべき義務を擔うものとする。TVAは同時にかゝる計畫を實施するに必要な權力を附與するべきである。TVAはマツスル・シヨールズ開發計畫の改善と、それをより廣汎な計畫に調整させることを任務とする¹⁾といつてゐる。

TVAは公社の組織をもつ、連邦政府の機關で、大統領が上院の承認を得て任命する三名の理事によつて支配されることになつてゐる。TVAは他の連邦政府の一般諸機關の如く、ワシントンに本部があり、例えば、農業、商工業、勞働のような、國民生活の或る特定の部門に對してのみ責任をもつものではなく、テネシー河流域という特定地域に於ける、資源の綜合的開發機關であつて、テネシー河流域に本據をもつものである。

TVAは法的には大統領、國家、及び政府各機關に對して特定の責任をもつてゐるが、その責任の範圍内に於ては、他の行政官廳と異り、運営上廣範圍の自由裁量權が與えられてゐる。勿論、TVAの資金及び運営費は國民の承認を経なければならぬし、豫算に關してもある程度の制限があつて、會計検査院長の會計監査を受け、年度報告を毎年議會に提出しなければならない。

TVAの目的及び權限は、同法の前文に「テネシー河の水運の改善、水害の防止、テネシー河流域の植林、限界耕作地の適當な利用の獎勵、當流域の農工業開發の計畫の樹立、アラバマ州マツスル・シヨールズ附近の、政府資産を運営する公社を設立することにより、國防に資すること、及びその他の目的を達成せんがため」と述べてゐる。²⁾

TVAはテネシー河のミシシッピ河流域に對する影響を常に考慮しつゝ、テネシー河の水運を改善し、水害

を防止するために、常時九呎の水深を維持しなければならぬための貯水池をテネシー河の本流並びに支流に建設する権限を附與されている。又この水運の改善及び水害の防止という二大目的と矛盾しない範圍に於て、第三のTVAの目的は水力電力の開発である。この電力は非營利的團體である、市營及び農村の電力協同組合などの、配電機構を通して安價に販賣し、農村の電化を促進し、他方TVAはこの電力を利用して、戦後に於ては火薬の原料を生産することにより國防に資し、平時には人造肥料を生産して、これを安價に農民に供給することによつて、農業生産を振興するというのが、その重大な任務とされている。更にTVAはテネシー河流域及びその隣接地帯の天然資源の適當なる使用、保護、開發及び當該地域住民の一般的福祉増進に對する、綜合的開發計畫の立案という重大な権限をもつてゐる。勿論TVAの立案した綜合的地域開發計畫は、大統領に對する勸告という形式を取つて、國會に於ける立法的措置を経なければならぬ。

TVAが建設するダムの特徴は、テネシー河の水位を調節することによつて、水運の改善、水害の防止、水力發電、マテリアの撲滅など、多くの目的を同時に達成し得るように設計されていることである。ダムの建設自体も、TVAの政策は他の政府の諸機關と異り、自らの技術陣、勞働力及び施設を所有して、建設計畫を實施することにある。既にその本流支流に三十二のダムを建設したTVAに優秀な技術陣と熟練勞働力のあるのはいうまでもない。

テネシー河は雨期と渇水期とでは、流水量に著しい季節的な差異があるので、貯水池の貯水容積の大部分を、水害の防止と發電という二つの目的のために使用し得るようにしている。この地域の雨期は十二月の終りから、四月の初旬にかけてであり、夏から秋にかけては渇水期である。従つて年間の流水量の周期に順應するような水

の操作が貯水池に必要である。即ち雨期の初めには貯水池の水位を最低位に低下し、雨量の多い場合には、水害を防止するために、水を貯水池に貯水し得る準備をしなければならない。現在のTVAのダムの施設では約一千二百萬エーカー・フィートの水³⁾を貯水する能力をもつてゐる。反對に雨期の終りには渇水期に備えて、總ての貯水池に満水し、發電及び水運にこれを利用することが出来る。かくて次の雨期の初めまでには、總ての貯水池を空にして洪水に備えることができるのである。毎年平均百萬エーカー・フィートの水が放水されるがその三分の二は十二月雨期の初めに洪水の統制をなし得る準備として行われる。この水は各發電所のタービンを通して流せば、電力として利用し得るのであるが、TVA法にも規定されているように、洪水の防止という重要目的があるので、それと矛盾しない程度に於てのみ、發電目的を達成するわけである。もし假りにこれらのダムが利潤を目的とする、私的電力會社によつて經營されるとしたら、この放水される百萬エーカー・フィートの水は、五億六千萬キロワット時の電力を發電し得るが、その結果、あるいはそれ以上の水害の被害を蒙るかも知れないのである。⁴⁾

TVA法にも明記されているように水害の防止はTVAの最も重要な目的である。従つてダムの位置や高さを決定する場合には、數十年前までも遡つて雨量や水害の記録などを精密に調査し、最も有効に水害を防止し得る設計をしなければならない。一九五二年度TVAは、貯水池の調節によつて、下流オハイオ河の水位を約五呎低下することができた。即ち洪水の水位が最高位に達する三日前に、毎秒二十萬立方呎の速度でケンタッキー・ダムを放流し、最低位に達すれば放出量を減少して調節するわけである。このようにTVAが創設されて以來二十年間に防止し得た被害の總額は、全額に見積れば莫大なものとなる。⁵⁾

更にTVAの重要な目的はテネシー河の水路の開発にあつた。ミシシッピ河はアマゾン河に次ぐ大河で、これが上流まで船舶によつて連絡されるならば、米國國內の水上輸送に非常な貢獻をすることができるといふ見地から、ミシシッピ河の上流に當るオハイオ河とテネシー河を連絡する年間九呎の水深を保つダムが計畫され、それによつてテネシー河流域地帯からミシシッピ河を下つて、メキシコ灣沿岸の諸港との連絡は勿論、シカゴを含む五大湖岸の諸都市、及びピッツバーグなども、水路による連絡が可能となつた。

かゝるテネシー河の水路の開発は、當地域に於ける工業の發展に従つて、小麦、銑鐵、自動車、石油、鋼鐵、木材、石炭、コークス、軍需資材などの農産物、原料、及び製品がこの水路により運搬されることとなり、TVAの建設前の一九三三年には、年間僅かに三千三百萬噸の輸送量に過ぎなかつたものが一九五一年度には五八二萬噸、即ち十八倍に増加し、荷主の輸送費節約額は内輸に計算しても、年間八百萬弗と推定されている。その上この水路の維持運営費として原價償却を含むTVAの計費、陸軍技術團、米國沿岸防衛團などの總計費三百六〇萬弗を差引いても四四〇萬弗の利益となる。⁶⁾

① Finer, H., The T.V.A., p. 15.

② Ibid, p. 264 Appendix V, The TVA Act 前文參照

③ エーカー・フイートとは一エーカーの面積に一呎の水の容積をさう。

④ The TVA, TVA, Two Decades of Progress, pp. 33—4.

⑤ 過去二十年間に防止し得た被害の總額は五千百萬弗以上と推計され、TVAの投資した水害防止費二千二百萬弗餘を差引ても、尙二千九百萬弗の利益を得た計算となる。更に、TVA以前テネシー河流域で被害の最も多かつたチャタヌガ市のみを例にとつても、水位を最高二十四呎に保つことにより四千五百萬弗以上の水害の被害から救われたと推計されている。

(The TVA, TVA, Two Decades of Progress, p. 34.)

⑨ Ibid, p. 35.

五、TVAの組織と運営

従來の傳統的な政府の行政機關では、TVAの多くの目的を、同時に實現することは困難であるため、ここに公社の組織が採用されるに至つた。TVAの設立を要請した議會の教書に於て、ローズヴェルト大統領は、行政組織としては政府の権力をもつ公社であるが、同時に私的企業の特徴である弾力性と創意をもつ機關にしたいといつていた。それは官僚的組織の下に於ては、實行できない、運営の自由、弾力性、經營能率、實驗の機會などの特色を公社ならはもつことができるからである。

議會が公社の組織を採用するに至つた理由として、次の四つの點が擧げられている。¹⁾ 第一に以前のマツスル・シヨールズ法案の起草者が、人事、財政及び經營の面に於ても、議會や政府の掣肘を受けることなしに自由な活動をなし得る機關を希望していたことである。第二に議員たちが、TVAに於ては水力發電が最も重要な役割を果すものであるということを考えるに至つてから、オンタリオの水力電気委員會や、タコマ及びロザンゼルスのように、著者な都市の電力行政の實例を、盛んにその討論過程に引用したことである。第三に連邦政府の公社組織には既に多くの前例があつたことである。古くは一九〇四年、パナマ鐵道會社が米國政府に接收されたが、接收後に於ても私的會社と同様な經營が繼續されていたし、アラスカ鐵道も一九一四年以來パナマ鐵道と同じ方法で經營されていた。更に第一次大戰の非常時には、戰時保險會社、米國船舶局、緊急船舶公社、食糧監理穀物公社、

米國住宅公社など幾多の公社が設立され、更に一九二四年には國內水路公社が設立された前例がある。

第四に第一次大戦以來、行政機關に對する傳統的統制に反對が強く文官制度に基く人事の任用や、所謂繁文褥禮として知られている行政運用の手續きは、改善さるべきであり、又議會は官廳の行政活動の細部に亘つて監査することは殆んど不可能で、むしろ獨立採算制にするならば、責任と企業心を喚起し、その結果收入の増加を圖り、支出の節約に努力するような空気を、醸成すると考えられたからである。

以上のような理由で、大恐慌を克服するための推進機關として、復興金融公社を始めとする多數の公社が設立され、その性格及び組織は各々異なるものであつたが、その内TVAは最も重要な機構で、次の諸點が特色である。²⁾

即ち、第一にTVAの運営から政黨派の支配排除するために、大統領が三名の理事を任命し、この理事にTVA運営の全責任をもたせ、一般従業員には文官規則を適用せず、功積主義 (Merit system) による統制を確立したこと、第二に專業の年度報告を毎年議會に提出しなければならないが、議會の承認を得た資金の運用、及び監査にはかなりの自由裁量が附與されたこと、第三に他の政府機關と異り、豫算の範圍内に於て、土地、財産及び施設を自由に購入する權利を有すること、第四にTVAの政策及び活動を確實に繼續し得るように入事の任免、獨自の事務手續きの規定、運営の繼續性を確保するために十分な資金を保持するなどの必要上司法省の機關を経ずに直接提訴できること、債權者に信頼感を與えるために一般の企業體と同様な基礎に於て直接の提訴の對象とされるなどである。

TVAの最高管理機關は、大統領が上院の同意を経て任命する三名の理事會で、この管理組織は他の地方行政

組織の如く、人民の直接選舉によつて選出された代表者によつて組織されていないから、TVAの目的が如何にこの地方に經濟的、社會的利益を齎らすにしても、南部諸州の民主主義の傳統をもつた人々には專制的な印象を與えないでもなかつた。

しかし、TVAが發足してから數年後には、この地域の人々はその重要な意義を認識して、心からなる協力を惜しまなかつた。それには次のような理由が擧げられると思う³⁾。第一にTVAの理事者たちが、最初からTVAは地方民の協力なしには、到底その目的を達成し得ないという認識に立つて行動したことである。第二に、最初の理事の一人がこの地域の出身者であつたため、この地域の住民の考え方を理事會に十分に理解させることが出來たことである。第三に、よき政治を行うためには眞實の報導が必要であるが、それには人民の自發的協力が大切であるという認識をもつたことである。従つて人民の協力なしにTVAが一方的に實施する調査研究は、單に經費倒れとなるのみならず、正確なしかも完全な結果を得ることは不可能であるという充分な認識をもつたことである。第四に、TVAとは全く異つた權力や影響力をもつ、大學、州政府、地方自治體などと協力體制をとるような政策が採用されたことである。そして更に重要な點は、TVAがこの地方の社會的福祉の増進に貢献することにより、住民の創意並びに自立の精神を援助できるとし、彼等のエネルギーに刺戟を與えるということをやつて認識していたからである。換言すればTVAの權力を完全に地方民に移譲したとまではいえないまでも、TVAが存在しなくなつた場合にも、彼等が市民としての能力と義務を、充分に發揮し得るようにしたいと、意圖していたことである。

従つてTVAは法律によつて規定された責任を放棄することはできないが、その政策の立案並びに遂行に當つ

ては、州政府、大學、地方自治體、電力協同組合、農民クラブ、實業家、勞働組合などの援助と協力を得るために慎重な考慮を拂つてゐる。即ち、これら諸團體との協定並びに協力により、模範農場、農村の生産増強に對する電力の適用、教育水準、學敎施設、公衆衛生の改善、圖書館の擴張、娛樂施設の擴張など、テネシー河流域全體の社會生活の向上に非常な貢獻をしてゐる。

TVAがこの地域の住民に對して重大な責任を痛感するのは、議會がTVA法に於て住民との協力を規定し、議員がその實施を監視してゐるからであるが、更にTVAの理事や高級職員がテネシー河流域に常住してゐると、また大部分の職員及び従業員がこの地方の出身者であるということが、TVAをして益々重大な責任を感じさせる理由である。

このようにTVAは、特定の目的と權利義務をもつて組織されたのであるが、その發足當時、既にテネシー河流域には、合衆國政府の成立と同時に存在してゐた、州、郡、都市などの既存の行政組織や農務省、鑛山局、陸軍技術本部などの如き連邦政府各省の地方出先機關もあつたが、それらは各々異つた目的、及び權利義務をもつてゐた。従つてTVAは既存の政府諸機關を全然無視し、その目的遂行のために自らの機關を新設するか、然らざれば既存の政府諸機關と協力するか、何れかを選ばなければならなかつた。もし前者を選ぶならば兩機關の並存による重複、衝突又は行政上の非能率、不經濟、不便を避けることはできないのであつて、TVAの、テネシー河流域の民衆の福祉を増進するという、目的とも相容れぬこととなるので、既存の政府諸機關と協力、州、郡、都市、協同組合、政府機關、學術團體、科學的諸機關などと各種の協力的契約關係を結ぶに至つたのである。各種機關との契約關係の方式は、政府諸機關と經費を分擔することもあれば、州、郡、大學などに補助金を

交附するなど、解決すべき問題の性質と協力機關とに應じて適當な方法を採用している。

TVAは、テネシー河流域全體の總合的開發を、その任務とするものであるが、この地域は自然的又は經濟的考慮を無視して、單に、人爲的に區分された、七つの行政區域たる州に跨つてゐる。このテネシー河流域の氣候、地勢及び經濟的特質などを調査してみると、南部はアラバマ州の棉花地帯に連つてはいるが、ナツシヴィルまでは工業地帯であり、流域内に於ても經濟條件が相當異つてゐる。

TVA法の規定によれば、開發目的によつて、政策適用の範圍が異つてゐる。例えば水上運輸の開發及び水害の防止に關しては、テネシー河、其支流及びミシシッピ河を含む範圍となつてゐる。又一般的福祉の増進計畫に關しては、テネシー河流域及び開發計畫によつて、影響を受ける隣接地帯までその範圍に含まれてゐる。更に電力の販賣に關しては、送電線の到達範圍又は他の電力會社と相互に連絡し得る範圍となつてゐる。従つてテネシー河の河中は平均五〇哩に過ぎないが、送電可能距離は、發電技術に於ても二百五十哩、送電技術が進歩すればそれだけTVAの電力の範圍は擴大することとなる。

TVAの責任の範圍を決定する場合、それをテネシー河の流域にのみ限ることは、資源開發という目的からみて、最も妥當な規定であるといふことができる。一般に資源の開發に適當な地域を考慮する場合、三つの基準がある。⁴⁾第一に、行政區域として既に決定された地域がどの範圍であるか、第二に、その範圍内の如何なる人々又は集團に對して、責任をもつか第三に最も重要な問題として、直接間接に責任をもつ機能を遂行するに際して、TVAに割り當てられた範圍内に存在する人々や、各機關と如何なる關係を樹立してゐるかが重要な規範となる。

水上運輸という、TVAの重要な目的の一つに就て考慮しても、それは單にテネシー河だけでなく、カンバーランド河、オハイオ河、ミシシッピ河などと、直接的な關係をもつことは勿論、間接的には水上運輸と不可分の關係をもつ鐵道、自動車輸送にも關係がある。又水害の防止の問題も單にテネシー河のみの問題でなく、下流のオハイオ河及びミシシッピ河にも重大な關係をもつ。行政區域外にTVAの活動範圍が廣がる實例は、電力の場合が著しい例である。TVAの電力事業は、自己所有の、又は他の電力會社との、相互電力會社との相互電力供給契約による送電線が、テネシー河流域外數百哩の範圍にまで擴がつている。更に肥料及び模範農場に就ては、それが異つた地質や自然的條件の下に實驗されることが、最も効果的であるので殆んど全國的範圍に於て實施されている。

要するにテネシー河流域の範圍という問題は、一方に於て或特定の範圍内に於ける資源の開発や、特定問題に限定しなければならぬが、他方電力又は治水の如き問題は、それが直接間接に關係する地域にまで擴大される。一地域は全經濟組織の一部分であるが故に、他の地域に於ける經濟組織と相互關係をもち、兩者間に利害の衝突が起る場合、その調整は相互の任意的協力が望ましいが、もしそれが不可能な場合には、國家によつて解決されなければならない。

TVAの特徴は綜合的地域開發計畫である。従つて多くの目的の中でその一つが如何に重要なものであつても、そのみを重視することにより、他の目的を阻害することは許されない。常に地域全體の資源と必要とを綜合的に考慮して、最大の効率を發揮しなければならない。TVAの目的は目的相互間に關連性をもつているのであつて、例えば電力はそれ自體重要な目的であるが、同時に農業の生産性の向上に重大な影響を與える。植林は

土壤を改善し、又農林經濟を發達せしめ、土砂の流入によるダムの埋没を防止することによつて發電及び水上運輸に貢獻する。又豊富低廉な電力は、農村の電化と安價な肥料の供給により、農業の復興に役立つ。要するに多くの目的をもつた綜合的地域開發計畫を、それに關係をもつ政府並びに民間の諸機關が協力して推進するところに、個々の目的を別々に遂行することによつては得られない綜合的利益があるのであつて、そこにTVAの特徴があるのである。

① Finer, H., The T. V. A., pp. III-2.

② Ibid, p. 113.

③ Ibid, pp. 115-6.

④ Ibid, p. 122.