

TVAの生成と事業活動

松井七郎

- 一 はしがき
- 二 水源資に対する国家政策の発展
- 三 TVAの目的および性格
- 四 TVAの組織と運営
- 五 電力事業
- 六 農業政策および山林政策
- 七 総合的地域開発と社会福祉
- 八 むすび

一 はしがき

自由主義陣営とくに私的電力会社からはつねに激しい攻撃を受けているが、TVAはニューディール政策の輝かしい遺産の一つであろう。前世紀の後半以来、テネシー河の水資源の問題は、水運の改善、洪水の防止、水力発電などについて、その時々で問題の重点が変わり、それぞれに別個の問題として取扱われてきた。ところが、大恐慌を契機として、多目的ダムを建設し、これらの諸問題を総合的に解決し、同時にこの河域の経済開発をおこなうこと

になり、そのために設置されたのがTVAである。TVAは公社の組織をもつ連邦政府の機関であるが、テネシー河流域に本部をもち、これまでの行政区域を越え七つの州にまたがって政策を遂行するために、特殊な組織と運営をおこなっている。

ここでは、まずTVAが生まれた背景と経緯を説明したのち、TVAがどんな目的と性格をもち、組織と運営にいかなる特殊性をもっているかを概観し、ついで洪水の防止や水運の改善に對しむしろ二次的目的として発足した電源の開発が、現在ではなぜTVAの最も重要な事業になったのであるか、また豊富低廉な電力の供給が、いかに地域の工業化と経済発展に寄与したが、さらに実験模範農場を通じ、低廉な隣酸肥料を普及して、農業の構造改革を推進したことが、いかに農民の生活水準を向上したか、また植林を奨励して森林を復興したことが、いかに洪水の防止に役立ったかなどの点を論証し、最後にTVAの地域の一体的総合開発計画が洪水の防止、水運の改善、電力の発展、マリヤの撲滅、リクリエーション等々テネシー河流域全住民の経済的、社会的福祉の向上にいかにか大きな貢献をなすつつあるか、ということを結論づけようと思う。

二 水資源に対する国家政策の發展

アパラチアン山脈のスモーク山系にその源を發するテネシー河は、ノックスビルからオハイオ河との合流点まで六五〇マイルの間に、水流の落差が五〇〇フィートもあるが、とくにアラバマ州フローレンス市の上流三七マイルの間にマッスル・ショールズ (Muscle Shoals) と呼ばれる一三四フィートの落差をもつ浅瀬があるの⁽¹⁾が、⁽²⁾ ミシシッピ河を航行する船舶はそれ以上テネシー河へさかのぼることができなかった。このためカルハウン (John C. Calhoun) 陸

軍長官は一八二四年に運河の開設を勧告したので、アラバマ州は一八三四年に一七の水門をもつ運河を建設したが、この運河は不完全で利用価値がなかった。その後、議会の決議に基づき、一八五二年から一九一八年の間に数十回の調査が行なわれ、水運改善のために巨額の投資がなされたが、あまり効果はなかった。

テネシー河域は、年間平均五二インチ、山間部では八〇インチに達する降雨量があり、しかもそれが十二月から四月初めの雨期に集中的に降るので、年々莫大な洪水の被害を受けていた。そこで下院は一九二二年合衆国陸軍技術本部 (U. S. Army Corps of Engineering) に根本的な調査を依頼し、同本部は一九三〇年に、テネシー河の総合的開発には、同河口からノックスビルまで六五〇マイルの間、常時九フィートの水深をたもつダムを建設する必要があると勧告したが、この勧告がそのまま TVA の構想となり、やがて実現を見るにいたつたのである。

TVA の実現を促進させた第二の原因は、水力電力の開発であった。議会は一八九八年にマッスル・ショールズ水力電気株式会社に電力の開発権を附与する決議をしたが、会社の納附金の分配について政府と州とが対立したので実現しなかった。その後一九〇三年および一九〇八年に同様な法案が議会を通過したが、公共の福祉に密接な関係をもつ水利権を、私的企業に附与すべきでないという理由で、大統領はこれを拒否した。しかし、その後、電力の開発要求はますます高まり、公共の福祉を増進するためにこそ、電力を利用すべきであるという理由で、TVA の発足に踏みきることになつたのである。

第三の原因は、天然資源の保存とその多目的開発運動である。米国科学促進協会 (American Association for the Advancement of Science) は、早くから天然資源の保存と開発の重要性を主張してきたのであって、政府はその建議により陸軍技術本部に調査を依頼し、同本部は多目的ダムを建設し、河域の資源を総合的に開発することを立案報告し

たのであった。この報告に刺激され、資源の総合的開発には州、郡等既存の行政区域や政府各省の管轄権を超越した行政機関の必要性が承認されるようになった。これがTVAの発足を促進させたのである。⁽¹⁰⁾

第四の原因は、第一次世界大戦の発生当時、チリーの硝石を原料として火薬を製造していた米国は、ドイツ潜水艦の活躍で硝石の輸入が困難になり、どうしてもこれを国内で生産しなければならなかった。当時、合成窒素を製造するには多量の電力が必要で、このためウイルソン大統領は国防法に基づいてアラバマ州シェフィールドに窒素工場を建設したが、それは失敗してしまった。そこでマッスル・ショールズの電力を利用する第二の窒素工場の建設に着工したが、工事が完成する前に終戦になってしまった。⁽¹¹⁾戦後、ベーカー陸軍長官は、マッスル・ショールズの全施設を国営とし、軍需品は政府に納入し、合成肥料はこれを安く農民に販売するという提案をしたが成立しなかった。⁽¹²⁾

その後、マッスル・ショールズに一億ドル以上の巨費が投下されたので、この重要な遊休施設の利用に関し、十二の法案が議会に提出されたが、何れも成立しなかった。⁽¹⁴⁾そのうち社会の注目を引いたものは、フォードの提案であったが、その内容は肥料に関係があったので、上院の農業委員会に附託された。当時、同委員会の委員長は農村生活に経験あるネブラスカ州選出のノーリス氏であったが、彼はこのような公共性をもつ施設は、国民の福祉を増進するため国営とすべきであると主張して、フォードの提案に反対した。⁽¹⁶⁾国営による彼自身の総合的地域開発計画案も、共和党政権時代は大統領によって拒否されていたが、ニューディールになって初めて実現するに至ったのである。⁽¹⁷⁾

最後に、TVA法制定の直接的原因は、大恐慌による大失業者群の出現という経済的社会的窮乏であった。すでにクーリッジ政権下のマッスル・ショールズ委員会も、またフーバー政権下のノーリス委員会も、国営によるテネシー河域の開発を勧告していた。⁽¹⁸⁾ところが、ノーリス法案によれば、政府が私的企業と競争することになり、自由競争の

原則に反するという理由で、フーバー大統領はそれを拒否した。⁽⁸⁾しかし、ニューヨーク州知事時代に電力の公営および計画経済に経験をもつルーズベルトが大統領に就任し、⁽⁹⁾ノーリス氏の長年の主張であるテネシー河域の総合的開発と失業救済とを目的とするTVAを発足させたのである。

- (1) C. E. Blew, "Multiple-Purpose Reservoir Operation of Tennessee River System," *Civil Engineering*, July, 1945, p. 219.
- (2) R. L. Duffus and C. Krutch, *The Valley and Its People, A Portrait of TVA*, 1946, p. 42.
- (3) R. L. Duffus and C. Krutch, *op. cit.*, p. 42.
- (4) J. S. Ransmeier, *TVA: A Case Study in the Economics of Multiple Purpose Stream Planning*, 1942, pp. 34—36.
- (5) R. L. Duffus and C. Krutch, *op. cit.*, p. 43.
- (6) N. I. Wengert, *Valley of Tomorrow, The TVA and Agriculture*, 1952, p. 22.
- (7) TVA, *Tennessee River History*, 1961, p. 4; H. Finer, *TVA: Lessons for International Application*, 1944, pp. 6—7.
- (8) *Ibid.*, pp. 7—8.
- (9) 従来、水資源に関する管轄権は州政府に帰属していたが、テオドール・ルーズベルト大統領は一九〇八年全国保存委員会を任命し、同委員会は水資源の保存には連邦政府の介入が必要であると勧告した。フランクリン・ルーズベルト大統領は全国資源委員会を任命し、その勧告に基づいてTVAの構想を実現したのである。A. Lepawsky, "Water Resources and American Federalism," *American Political Science Review*, Vol. 44, No. 3, (September, 1950), pp. 647—649.
- (10) H. Finer, *op. cit.*, pp. 8—9.
- (11) C. H. Pritchett, *The TVA, A Study in Public Administration*, 1943, p. 6.; J. S. Ransmeier, *op. cit.*, pp. 41—45.
- (12) C. H. Pritchett, *op. cit.*, pp. 7—8.
- (13) J. C. Swidler, "Legal Foundations," R. C. Martin, ed., *TVA, The First Twenty Years, A Staff Report*, 1956, p. 19.
- (14) *Ibid.*, p. 4.
- (15) フォードはマッスル・ショールズの発電所および窒素工場の施設を五〇〇万ドルで買収し、肥料を八割以内の利潤で販売し、また建設中のウイルソンダムを完成し、さらに計画中の第三のダムを原価で建設し、百年間政府からこれらの施設を借り受け

をどう提案をした。J. S. Ransmeier, *op. cit.*, pp. 46—48.

(16) *Iidem.*

(17) ノーリス氏の提案は、一九二八年にはクーリッジ大統領の拒否で、一九三一年にはフーバー大統領の拒否で、何れも不成立に終わった。A. M. Schlesinger, Jr., *The Coming of the New Deal*, 1958, p. 322; J. C. Swidler, "Legal Foundation,"

R. C. Martin, ed., *op. cit.*, pp. 22—24.

(18) R. L. Duffus and C. Krutch, *op. cit.*, p. 51.

(19) The Twentieth Century Fund, *Electric Power and Government Policy, A Survey of the Relations Between the Government and the Electric Power Industry*, 1948, p. 574.

(20) ルーズベルト大統領は、一九二三年ニューヨーク州知事時代に住宅および地域計画委員会を設け、その勧告に基づいて土地及び電力の総合的開発計画を実施した体験を述べた。J. H. Kyle, *The Building of TVA, An Illustrated History*, 1958, p. 9.

三 TVAの目的および性格

クーリッジおよびフーバー両大統領は、テネシー河域を国営で開発することに強く反対していたが、ルーズベルト大統領は立候補の時からこれに賛成していたので、ノーリス氏にとっては年来の構想を実現する好機が到来したというわけである⁽¹⁾。さらに、テネシー河域は恐慌の衝撃がひどく、平均五〇パーセント、ある地域では八七パーセント以上の家庭が、政府の生活扶助を受けており、この窮状を打開する政策に喜んで協力する空氣がみなぎっていた⁽²⁾。

ルーズベルト大統領は、一九三三年大統領就任一カ月後の四月十一日、議会で教書を送ってTVA法の制定を要請した。彼は「テネシー河域における一大国家的投資が、依然として無為の状態に放置されていることにかんがみ、この計画を国民に奉仕させるために必要な立法を制定することを議会に要請するに至った」と提案理由を説明し、さら

に「マッスル・シヨールズ」の開発は、テネシー河域全体の公的な潜在的利用性の一部分に過ぎず、これが完全に利用されるようになれば、単なる水力の開発だけでなく洪水の防止、土壤の浸蝕防止、植林、農業の限界耕作地の排除、工業の適正分布および多様化というような広範囲に及ぶもので、一言でいえば戦時における水力の開発は、論理的に多くの州、数百万住民の福祉および将来の生活に関係をもつ河域全体に対する国家計画にまで導くものである」と計画の全容と意義を述べている。⁽³⁾

さらに彼は「政府の権力をもつと同時に私的企業の融通性と独創力をもつテネシー河域公社の創設立法を、議会に提案する。この公社は、テネシー河域およびその隣接地帯の天然資源の適切な使用、保存および開発を、全国民の一般社会的、経済的繁栄に役立てるようになる広汎な任務をになうものである。また、この公社には、これらの計画を実施するに必要な権力を附与すべきである。その任務は、マッスル・シヨールズ開発の復興、およびそのより広汎な計画への統合であるべきだ。企画性の欠如から起こる社会的浪費については、いくつかがのながい教訓をわれわれは学んでいる。あちらこちらで賢明な市や郡は、先の見通しをたてて計画した。アメリカはこれまで無計画的に成長してきたが、今ここにわれわれの最大の河域に直接関連をもつ、多くの州を一つの雄大な計画に包含して、計画をより広い範囲にまで拡大すべき時がきたのである」と⁽⁴⁾とTVAの目的および性格を明らかにしている。

教書の送られた翌日、ノーリス氏は教書の趣旨にそい、かつ彼が長年主張してきたTVAに関する法案を上院に提出し、下院にはヒル氏がヒル案を提出した。⁽⁵⁾テネシー河域および南部の電力会社は、TVAの国营方式並びにテネシー河域には電力需要がないという二つの理由で強力に反対したが、⁽⁶⁾上院はノーリス案、下院はヒル案を、それぞれ可決した。ホワイトハウスで協議の結果、ノーリス案を骨子とする法案が両院を通過し、五月十八日、大統領がこれ

に署名して待望のTVAはついに成立したのである。⁽⁷⁾

TVAの目的は、同法の前文に「テネシー河の水運の改善および洪水の防止、テネシー河域の植林、限界耕作地の適当な利用および農工業の振興、アラバマ州マッスル・ショールズ附近の政府資産を運用する法人を設立して国防およびその他の目的に資する⁽⁸⁾」と明確に規定している。

テネシー河の水運を改善するには、常時九フィートの水深を保つようにダムを建設する必要があり、TVAはその権限をもっている。水運の改善および洪水の防止と矛盾しない範囲で、水力電気を開発することが、TVAの第三の目的である。電力は市営または農村の電力協同組合等、非営利的機構を通じて安価に販売するとともに、他方この電力を利用して、戦時に火薬、平時には人造肥料を生産して農業を振興する任務をもっている。さらにTVAは、テネシー河域の天然資源の適当な利用や開発、河域住民の福祉を増進する計画を立案する重大な任務と権限をもっている。⁽⁹⁾

TVAのダムは、その水位を調節して水運の改善、洪水の防止、水力発電、マリリアの撲滅など多目的を同時に達成し得るように設計されており、いわゆる多目的ダムである。⁽¹⁰⁾ テネシー河は冬期の雨期と夏から秋にかけての渇水期とでは、流量に著しい季節的な増減があるので、多目的を同時に達成するためには、雨期と渇水期における水の調節が重要な問題となる。現在TVAのダム施設は、約一四六〇万エーカー・フィートの⁽¹¹⁾水量を貯水する能力がある。⁽¹²⁾

雨期の終りには、渇水期に備えて全部のダムを満水にするが、反対に雨期に入る前には、毎年平均一〇〇万エーカー・フィートの水を放出して、洪水の防止に備える。⁽¹³⁾

洪水の防止はTVAの最も重要な目的で、ダムの位置や高さを決定するときは、数十年以前にさかのぼって雨量や

水害の記録などを精密に調査し、最も効果的なダム設計をするのである。⁽¹⁴⁾ ダムの調節によってテネシー河だけでなく、下流のオハイオ河およびミシシッピ河の洪水の被害を防止している。⁽¹⁵⁾

TVAの他の重要な目的は、水運の改善であった。當時九フィートの水深を保つダムの完成により、テネシー河からミシシッピ河を通じてメキシコ湾沿岸諸港との連絡はもちろんだ、ピッツバーグおよびシカゴを含む五大湖岸の工業都市へも水路で連絡が可能になった。この水運の改善は、テネシー河の輸送量を増大させ⁽¹⁶⁾、さらに大型艀船の使用により輸送費を軽減し、これが豊富低廉な電力の供給ともいまって、テネシー河域の経済発展に大きな貢献をしてい⁽¹⁷⁾る。

(1) C. H. Beard and M. R. Beard, *America in Midpassage, The Rise of American Civilization*, Vol. III, 1950, pp. 236-237.

(2) G. R. Clapp, "The Meaning of TVA," R. C. Martin, ed, *op. cit.*, p. 3.

(3) J. King, *The Conservation Fight From Theodore Roosevelt to the TVA*, 1959, p. 268.

(4) E. B. Nixon, com. & ed, *Franklin D. Roosevelt and Conservation*, Vol. I, 1957, p. 151.

(5) J. S. Ransmeier, *op. cit.*, pp. 63-64.

(6) A. M. Schlesinger, Jr., *op. cit.*, pp. 324-326.

(7) J. S. Ransmeier, *op. cit.*, pp. 64-65.

(8) H. Finer, *op. cit.*, p. 264.

(9) TVA法第一条 第一條 第六の第二三條參照。H. Finer, *op. cit.*, p. 264, p. 274, pp. 284-285.

(10) H. Wiersema, "The River Control System," C. R. Martin, ed., *op. cit.*, p. 79.

(11) ホーカー・フーリーとは、ホーカーの面積で、フーリーの高さをの水の容積である。

(12) TVA, *Annual Report of the TVA*, 1962, p. 29.

(13) この一〇〇万ホーカー・フーリーの水を発電所のタービンを通して流せば、五六〇〇〇万KWHの電力を発電し得るが、T

V Aは洪水の防止を優先的目的としてゐるのみ、發電目的は犠牲にされるのである。TVA, *Two Decades of Progress*, 1952, pp. 33—34.

(14) *Ibid.*, p. 34.

(15) 水害の防止によって節約された被害総額は、一九六二年までに一七九百万ドルと推定されてゐる。TVA, *Annual Report of the TVA*, 1962, p. 32.

(16) ダムの建設前一九三三年のテネシー河の輸送量は、年間僅か三三〇〇万マイル・トンに過ぎなかったが、現在では二〇億マイル・トンに六〇倍以上に激増した。TVA, *Facts About TVA Operations*, 1961, p. 19.

(17) TVA, *Two Decades of Progress*, 1952, p. 35.

四 TVAの組織と運営

TVAのように一定地域で多目的を同時に達成するには、伝統的な連邦政府の機関では不適当なので、公社という特殊な組織を採用する必要があった。その理由はルーズベルト大統領が教書にも述べているように「政府の権力をもつとともに私的企業の融通性と独創力をもつ組織」が適当と考えられたからである。公社は法規により議会および大統領に対して一定の責任はあるが、他の行政官庁と異なり、政策の遂行および人事管理の面において、広範囲の自由裁量を与えられ、官僚機構では実行できない弾力的かつ能率的運営をなし得るところに特色がある。

議会がTVAを公社の組織にしたのは次のような理由によるものである。⁽²⁾ 第一はTVAの起草者が財政、人事、運営等の面で議会や政府の制約を受けることなく、自由に行動し得るような機関を希望していたことである。第二は電力はTVAの重要な事業であるが、オンタリオの電力委員会やタコマ、ロサンゼルス⁽³⁾の如き都市の電力行政の前例が、影響を与えたことである。第三は公社組織にはパナマ鉄道、アラスカ鉄道および第一次大戦時に多くの前例があ

ったことである。⁽³⁾ 第四は第一次大戦以来文官制度に基づく人事の任用や、いわゆる繁文褥札として知られる行政遵用の形式的手続を伴う伝統的な行政機関が、批判の対象となっていた。これらの批判者は、議会が行政官庁の細部まで監査することはできないので、法規で権限や任務を明確に規定し、議会に対する責任体制を確立することが責任の所在をあきらかにし、行政的能率を高めるものであると主張し、これがTVAの公社組織の採用に大きく影響したのである。

このような理由でニューディール期には多数の公社が設けられたが、そのうち最も重要なものはTVAである。TVAの第一の特徴は、TVAを政治的支配からまもるために、大統領の任命する二名の理事に運営の全責任をもたせ、従業員には一般公務員規則を適用せず、功績主義(Merit System)による人事管理を確立したこと、第二は毎年議会に事業の年度報告を提出する義務はあるが、予算の範囲内では資金の運用に大巾の自由裁量を与えたこと、第三は他の行政官庁と異なり、予算の範囲内では土地、財産および施設を自由に購入し得ること、第四はTVAの政策および事業を継続的に行ない得るようにするため、司法機関をへず直接に訴訟の主体又は客体となり得ることなどである。⁽⁴⁾

TVAは理事会によって運営されるが、ルーズベルト大統領は初代の理事としてアーサー・モルガン(Arthur H. Morgan)、ハーコート・モルガン(Harcourt A. Morgan)およびリアントール(David E. Lilienthal)の三名を任命した。⁽⁵⁾ アーサー・モルガンはダムの建設、ハーコート・モルガンは肥料および農業問題、リアントールは電力事業をそれぞれ担当することになったが、TVAの目的について三人の考え方は必ずしも一致していなかった。アーサー・モルガンは理想主義者でTVAを河域の社会改造の実験機関と考え、これを上から強権的に推進しようとした。これに対しハーコート・モルガンおよびリアントールは現実主義者で、TVA法に規定された諸目的を、この地域の行政機

関や住民の協力を得て遂行すべきであると考へていたので、両者の見解は最初から対立していた。アーサー・モルガンは彼の理想を実現するために私的電力会社と妥協しようとしたことから、電力独占企業にきびしい態度をとっていたりリアントールと正面衝突となり、ルーズベルトも一九三八年遂にアーサー・モルガンを解職して理事会の紛争を解決した。⁽⁶⁾この紛争を契機として、三名の理事にそれぞれ職務が分担され、理事会は重要政策の決定のみを行ない、一般事務は理事会の任命する事務総長がこれを処理するように機構が改革された。⁽⁷⁾

理事会はまた職員、一般従業員の任命権をもち、人事に政治的支配の介入を極力さげようとしている。TVAの人事管理は法規により「いかなる政治的の試験または審査をやることも、またそれを考慮に入れることも許されない。任用と昇進はすべて実力と功績に基づいてなされなければならない」と規定しており、初めは多少政治家の反対や圧力もあったが、現在では功績主義に基づく能率的人事管理が一般から賞賛されている。⁽⁸⁾

TVAは設立以来輝かしい平和的な労使関係の記録を持っているが、これは理事者側が最初から労働問題に理解をもち、労働者の団結権、団交権、経営参加などに関して好意的な態度をとっているからである。最初の労働協約は、一九四〇年に、TVAとAFL系の職能別組合との間に締結され、その後、CIO系の組合およびホワイトカラーの組合も、協約に加盟するようになった。⁽¹¹⁾団交の範囲は賃金、労働時間、労働条件、訓練、昇給、解雇手続、苦情処理、労使協議制度等きわめて包括的である。⁽¹²⁾賃金に関しTVA法は、テネシー河域およびその附近の同種職業に対して支払われている標準賃金(Prevailing Rate of Pay)を下廻らない賃金を支払うと規定している。⁽¹⁴⁾標準賃金について両当事者の見解が対立したときは、労働大臣の裁定でこれを決定する。⁽¹⁵⁾その他の労働条件について交渉が行きつまったときは、調停または仲裁で解決する。TVAでは労使が中央共同協力委員会を組織して、労使協力のプログラムを作

り、無駄の排除、原材料の節約、品質の向上、教育訓練、消費者へのサービスの向上、モラルの高揚等の諸問題に協力して効果をあげている。⁽¹⁶⁾ 議会の労使関係委員会も、TVAの労使関係は模範的であると賞賛している。⁽¹⁷⁾

TVAは法規に定められた目的をもっているが、テネシー河域には州、郡、都市などの地方行政組織や陸軍技術本部、沿岸警備隊 (Coast Guard)、開拓局 (Bureau of Reclamation)、鉱山局 (Bureau of Mines)、林野局 (Forest Service)、魚類野鳥保護局 (Bureau of Fish and Wildlife Service) 等の連邦政府の優先機関もあり、それらの機関は法規によりそれぞれ異なった目的や権利義務をもっている。TVAがその課せられた諸目的を実現しようとする場合、これら既存の諸機関との管轄権の関係が最も微妙な問題なので、つねにこれと協力関係を維持するように努力している。TVAは河域の開発計画の立案はできるが、これを他の機関に命令する権限はない。TVAは計画の立案および実現の手続方法にも、諸機関の協力を得るようつねに特別な注意を払ったので、摩擦もなく効果をあげている。⁽¹⁸⁾

TVAと他の機関との協力関係は、プログラムの性格によって異なるが、一般的にTVAは計画立案し、開始にあたり援助をするが、独立できるようになれば直ちに手を引く方針をとっている。電力はTVAが発送電し、市営または農業電力協同組合が配電している。農業の復興については農務省、州立大学と協力して調査、研究、実験、宣伝を行なっている。ダム建設が野鳥や魚類に及ぼす影響については、連邦や州の関係諸機関と協力して野鳥や魚類の保護育成に努力している。⁽¹⁹⁾ 現在、ダムは重要な観光資源として利用されているが、この場合TVAは、州や市に公園の設置や私的観光企業に対しても便宜を与えている。⁽²⁰⁾

TVAは他の機関や一般住民の積極的協力なくしては、その目的を達成し得ないことをよく認識していたので、彼等に対し官僚的な命令ではなく協調的態度をとったが、これが成功の原因となったのである。⁽²¹⁾ また初代の理事のハー

コート・モルガン氏はテネシー大学総長の経験があったので、諸大学と特別な協力方式を確立したほか、土壌の浸蝕作用を防止するために、TVAは土地保存局と交渉の結果、テネシー河域では実験模範農場部門に浸蝕防止について優先権を認めることになった。⁽²³⁾

よい政治を行なうためには真実の報道が必要であるが、そのためには住民の自発的な協力が要求される。従って実験模範農場の実例にも示されているように、人民の協力なしにTVAが一方的に実施する調査研究では、正確な結果を得ることはできない。さらに重要なことは、TVAは河域の社会的福祉を増進することにより、住民の創意や自立の精神を援助し、彼等のエネルギーに刺激を与えることができることを、認識していたのである。換言すれば、TVAの権力を完全に地方人民に移譲したとまではいえないにしても、TVAがなくなっても住民が市民としての能力と義務を完全に發揮し得るようにしたいと意図しているのである。⁽²⁴⁾ TVAのこのような認識と態度に対し、地域の住民は積極的な協力を惜しまなかったが、他方TVAの理事や高級職員がテネシー河域に常駐し、また大部分の従業員がこの地方の出身者であることも、両者の関係が相互に協力的かつ友好的である、他の重要な原因であることも忘れてはならない。

要するに、TVAは今日まで種々な困難に遭遇しつつも、その民主的運営の面で成功していることは、「TVAの理事たちは……部下職員のあらゆる層にできるだけ責任を委すようにし……官庁の赤紐や官僚気質を除くことに全力を尽した。すべての職員が責任を負わなければならない。間違いをやってもよくよするな、と励まされている。私が見るところ理事たちは、あらゆる職員の間に民間事業で最も優秀なものと同じ位に建設的創造精神を高揚することをうまくやったと思う」と英国の実業家で公益事業に経験あるサイモン氏が、TVA訪問後の感想として述べている

中にも示されている。⁽²⁵⁾ またテネシー河域の州との関係が友好的であることも、ノックスビル・ニューズ・センテイネル社の質問に対し、河域の知事達はTVAは州権を浸害する超州的な存在でもなく、州の税収入を奪うものでもない。TVAは常に州と協調的であり、州に対する高圧的態度をさげようとしている。TVAの運営によって、州の権利および利益は強化された、と述べていることによっても証明されている。⁽²⁶⁾

- (1) J. King, *op. cit.*, p. 268.
- (2) H. Finer, *op. cit.*, pp. 111—112.
- (3) 一九〇四年、ナマ鉄道会社が米国政府に接収された後も、実質的には私的会社として運営され、またアラスカ鉄道会社も一九一四年以来同様な組織で運営されている。さらに第一次大戦時には戦時保険会社、米国船舶局、米国住宅会社など多くの公社の前例がある。H. Finer, *op. cit.*, pp. 111—112.
- (4) H. Finer, *op. cit.*, p. 113.
- (5) フーサー・モルガンはアンテイオク大学総長で、空想主義者エドワード・ベリャミ (Edward Bellamy) の研究者として知られていた理想主義者であった。彼はTVAは単なるダムの建設だけでなく、テネシー河域の社会改造の実験と考えていた。ハーコート・モルガンは農業科学の専門家で、テネシー大学の教授及び総長の経験をもつ南部通で、非常に信用も厚かった。リアントールはハーバード大学法科出身の秀才で、フランクフルター教授は彼をリッシンバーグ法律事務所に推薦し、ここで鉄道労働法を起草した。その後マクネン知事の招きでウイスマン州の公益事業委員会の委員長となり、電力問題の権威者であった。A. M. Schlesinger, Jr., *op. cit.*, pp. 327—334.
- (6) この紛争を調査するため議会に共同調査委員会が任命され、同委員会の報告書はフーサー・モルガンが優秀な技術者で立派な仕事をしたことを承認しているが、他の理事と協調できなかった点に遺憾の意を表している。彼は大統領の解職処分を不満とし、裁判所に提訴したが却られた。R. L. Duffus and C. Krutch, *op. cit.*, pp. 71—75.
- (7) G. R. Clapp, *The TVA: An Approach to the Development of a Region*, 1955, p. 12; R. C. Martin, "Retrospect and Prospect," R. C. Martin, ed., *op. cit.*, p. 260.
- (8) D. E. Lilienthal, *Democracy on the March*, 1945, p. 197.

- (9) J. King, *op. cit.*, p. 283.
- (10) W. R. Hart, *Collective Bargaining in the Federal Civil Service: A Study of Labor-Management Relations in the U. S. Government*, 1961, p. 98.
- (11) *Ibid.*, pp. 101—102.
- (12) G. R. Clapp, *op. cit.*, p. 35.
- (13) 最近の「インカンパニーメンタル・ヘルス」を論ずる。 TVA の関係川原参照。
- (14) TVA, *General Agreement between the TVA and the Tennessee Valley Trades and Labor Council*, 1960, pp. 19—21.
- (15) TVA, *Central Joint Cooperative Committee, Teamwork, The Cooperative Program of the Tennessee Valley Trades and Labor Council and the TVA*, 1965, 参照。
- (16) *Labor-Management Relations in TVA*, Senate Report No. 372, 81st Congress, 1st Session, 1949, 参照。
- (17) G. R. Clapp, “The Meaning of TVA,” C. R. Martin, ed., *op. cit.*, pp. 9—11.
- (18) M. H. Satterfield, “TVA-State-Local-Relationships,” *American Political Science Review*, Vol. 40, No. 5 (October, 1946), pp. 936—948.
- (19) J. M. Ray, “Influence of the TVA on Government in the South,” *American Political Science Review*, Vol. 43, No. 5 (October, 1949), p. 926.
- (20) H. Finer, *op. cit.*, p. 115.
- (21) ホルカンは理事兼就任後七つの州立大学の農学部を調査すると、農務省の代表と三者で農業に関する共同研究計画をたてた。この場合 TVA の資金を提供し、運用は大学の農学部がその農務省のヒューストン部に任せるという協力方式を採用した。
- (22) P. Selznick, *TVA and the Grass Roots, A Study in the Sociology of Formal Organization*, 1953, pp. 95—98.
- (23) *Ibid.*, pp. 172—179.
- (24) H. Finer, *op. cit.*, pp. 115—116.
- (25) D. E. Lienthal, *op. cit.*, p. 191.

(26) L. L. Dvishch, "TYVA and State and Local Government," R. C. Martin, ed., *op. cit.*, p. 242.

五 電力事業

ルーズベルト大統領は就任以前から、公益事業委員会の組織では電力の独占価格を統制することが困難であると考え、発送電の原価を計る「物差」(Yardsick)として電力の公営を主張していた⁽¹⁾。しかし、TYVAが公社として発足した当時、料金の「物差」という主張に対しては批判があった⁽²⁾。というのは、TYVAのような多目的ダムによる発電の場合は、純発電に対する投資額の測定が困難であることと、TYVAのように発送電のみを行ない配電は他の機関が行なう場合の料金を、発電、送電、配電の全部門を営む私的電力会社の料金と比較することは、妥当でないという理由からである⁽³⁾。この批判には一応の妥当性は認められるが、TYVAが「物差」としての役割を果していることも、見逃すことはできない⁽⁴⁾。

私的電力会社はTYVAの電力を自己の配電線を通じて販売しようとしたが、TYVAはこれを拒否し、自己の送電・配電計画を推進したので、電力会社は裁判所に提訴した。裁判所は電力会社の提訴を認め、TYVAの送電・配電計画に差止命令を発令したので、TYVAの電力事業は一頓挫をきたした⁽⁵⁾。

これを打開するため一九三五年にTYVA法が修正され、洪水の防止、水運の改善と矛盾しない限りTYVAは発電・送電・配電をしてもよいことになった。この修正法でTYVAの機能および権限は明確になったが、電力会社は執拗に法廷闘争を継続していたので、TYVAの電力事業は著しく制約された。しかし一九三九年大審院はTYVAの電力事業に対し合憲性の判決を下したのと、世界大戦の発生のため電力需要が増加したので、電力事業は飛躍的に発展した⁽⁷⁾。

法廷闘争に破れた電力会社は、TVAに電力施設を売却しようとしたが、TVAには法的に購入権がなかったため、一九三九年TVA法は再修正され、電力会社の送電線、配電線をTVAが購入してもよいことになり、電力経営は著しく合理化された。

また電力会社は、TVAが安く電力を販売できるのは、税金を支払わないからだと思われているが、TVA法第十三章にはTVAに一定率の納税義務を課している。⁽⁸⁾しかしこの納税規定には不備の点があったので、TVA法の修正で合理化された。⁽⁹⁾TVAが税相当額を州や郡に支払うのは、それが河域の経済発展に役立つと考えるからである。⁽¹⁰⁾

TVAの電力も、はじめは多目的ダムによる水力発電が中心であったが、⁽¹¹⁾その後有利な水力の電源地帯がなくなつたのと、国防産業および民間産業の電力需要の激増を満たすために火力発電への依存度が著しく高くなった。⁽¹²⁾TVAの電力料金は一KWHあたり一セント以下で、全国平均の約三分の一にすぎない。⁽¹³⁾TVAの電力料金が安いのは多目的ダムによる発電、電力会社との電力交換協定、施設の完全稼働、安価な原料炭、⁽¹⁴⁾大規模火力発電機の使用による経費の節約などによるが、⁽¹⁵⁾TVAの価格政策は料金を低下して需要を喚起することに特色があり、⁽¹⁶⁾この目的は完全に実現されている。⁽¹⁷⁾

TVAは原則として電力の発送電のみを行ない、配電は市営および農村電力協同組合を通じTVAの規定する小売価格で販売している。⁽¹⁸⁾ただし、原子力工場や特殊工場にはTVAが直接に送電している。TVAの目的は河域の経済開発にあるので、都市と農村との間に料金の差別をしていない。TVAの配電機構は電力事業を独立採算制とし、電力収入を他に流用することを禁止しているが、これは諸経費を支払って余剰があれば、その利益を消費者に還元しようとするTVAの政策によるものである。⁽¹⁹⁾

TVAの電力料金は原価主義で決定されるが、そのためには精密な原価計算が必要である。ところがTVAのように多目的ダムで発電する場合、費用を各目的にどのような割合で割当てるかは困難な問題であり、いろいろな学説があるが⁽²⁰⁾、TVAは身がわり妥当支出説⁽²¹⁾ (Alternative Justifiable Expenditure Theory)を採用している。ところでTVAの三つの目的である洪水の防止、水運の改善および水力発電に対する費用の割当ては、ダムの増加や各目的相互間の重要度の変化によって変更されているが⁽²²⁾、一九五五年に規定された比率は、洪水の防止三一パーセント、水運の改善二七パーセント、電力の開発四二パーセントとなっている⁽²³⁾。TVAはこの三つの目的のほか国防、肥料の生産、マリアの撲滅、リクリエーションなど重要な機能を果たしているが、それらに対しては費用は割当てられていないのである。

(1) D. R. Fusfield, *The Economic Thought of Franklin D. Roosevelt and the Origin of the New Deal*, 1955, pp. 138—140.

(2) E. E. Hunt, ed., *The Power Industry and the Public Interest. A Summary of the Results of a Survey of the Relations between the Government and the Electric Power Industry*, 1944, pp. 188—189.

(3) 一九五五年大統領は投資の割当を「発電四二パーセント、洪水の防止三一パーセント、水運の改善二七パーセントとしたが、この割当の妥当性については議論がある。J. S. Ransmeier, *op. cit.*, pp. 156—157; TVA, *Power Annual Report*, 1962, p. 34.

(4) TVAの発足以来、この地域の私的電力会社の料金が引き下げられた。The Twentieth Century Fund, *Electric Power and Government Policy*, 1948, pp. 650—651. また現在、原子力委員会に供給されている私的電力会社の電力料金が、TVAの料金基準と同一決定をむかへる。TVA, *Facts About TVA Operations*, 1960, p. 11.

(5) J. S. Ransmeier, *op. cit.*, pp. 65—72.

(6) アラバマ電力会社の株主アッシュワウンダーの提訴に対し、連邦アラバマ地方裁判所は、一九三五年にアラバマ電力会社がTVAの電力を販売するのは合法的だが、TVAが一般消費者に直接電力を販売することは違憲であると判決した。TVAは大審院に提訴し、一九三六年大審院は、ウイルソン・ダムの電力を直接販売することは合法的であるという判決を下したが、TVAの生成と事業活動

- VA自体の合憲性の問題にはなれなかった。A. M. Schlesinger, Jr., *The Politics of Upheaval*, 1960, pp. 363-365.
- (7) 最高裁は、電力会社はTVAの競争で経済的損失をこうむるべからざるべしと、TVAの電力事業は憲法の如何なる点にも違反しない。もしTVAが州権を侵害しているとしても、それは州が提訴すべきであるが、州はTVAを支持している。J. S. Ramsmer, *op. cit.*, pp. 78-81.
- (8) アラバマ・テネシー両州は両州内で発電された電力の売上総収入の五パーセント、およびテネシー流域の多目的ダムの電力総収入の二・五パーセントをTVAより受取る権利がある。The Twentieth Century Fund, *op. cit.*, p. 630.
- (9) TVA法第十三章ではアラバマ・テネシー両州だけに対する納税規定であったのと、課税基準が発電量だけにおかれ、所有財産の評価価格や電力消費量は全然考慮されていなかったため、一九四〇年の修正法で合理化された。J. S. Ramsmer, *op. cit.*, p. 72.
- (10) 納税の基準となる電力総収入には、TVAの自己消費および連邦政府機関への供給を除くと規定されている。The Twentieth Century Fund, *op. cit.*, pp. 630-633.
- (11) 戦時中原子力工場の電力需要の増加を満たすために水力発電の開発が進み、一九四五年度における水力、火力および購入電力の割合は、それぞれ八三パーセント、一三パーセントおよび四パーセントであった。TVA, *Power*, 1952, p. 4.
- (12) 一九六二年現在、火力、水力および購入電力の比率は六六パーセント、三三パーセントおよび三パーセントであった。TVA, *Power Annual Report*, 1962, p. 15.
- (13) TVAは一KWHあたり〇・九五セントであるが、全国平均は二・四三セントである。TVA, *Power Annual Report*, 1962, p. 3.
- (14) 火力発電費の八〇パーセントは石炭の費用であるが、一トン当たりの炭価が全国平均六・二八ドルであるのに、TVAの購入炭価は四・四四ドルなので莫大な経費の節約である。TVA, *Facts about TVA Operations*, 1961, pp. 14-15.
- (15) 発電機が大規模化すればそれだけ人件費の節約になるが、現在建設中の火力発電機には九〇万KWHのものである。TVA, *Power Annual Report*, 1962, p. 24.
- (16) TVA, *Facts About TVA Operations*, 1961, pp. 7-10, pp. 24-25.
- (17) 一九三三年にはテネシー河域の一人当たり電力消費量は僅か六〇〇KWHであったが、一九六〇年には十五倍になり、全国平均消費量の二倍に増加した。また農村の電化率も同期間に、三パーセントから九八パーセントに増加した。Ibid., p. 10.

- (18) 現在一〇二の市管と五一の農村電力協同組合がある。VIA, *Municipal and Cooperative Distributors of TVA Power*, *Annual Report 1961*, p. 1.
- (19) H. Finer, *op. cit.*, pp. 34—36.
- (20) J. S. Ransmeier, *op. cit.*, pp. 173—394. 第六章より一四章まで参照。
- (21) 都留重人「家用のふりわけ」日本経済新聞、昭和二八年九月五日参照。
- (22) ダムがウィルソン、ノリス、ホイラーの三つであった時の割当は、洪水の防止二〇パーセント、水運の改善二八パーセント、電力の開発五二パーセントとなっていた。戦争によりダムがさらに四つ建設されてからはその割当比率はそれぞれ二二・四パーセント、二一・八パーセント、六五・八パーセントに変更された。H. Finer, *op. cit.*, pp. 44—45.
- (23) TVA, *Power Annual Report, 1962*, p. 34.

六 農業政策および山林政策

かつては原始林におおわれていたテネシー河流域も、植民者が農地のために開墾し、さらに材木の乱伐や山火事の被害で、森林は急激に減少した。開墾地は傾斜地が多く、雨期に豪雨が集中的に降るので、土地の浸蝕作用を起し、土壌は痩せ衰えて生産性は低下し、農民は窮乏化⁽¹⁾し、栄養状態が悪いので伝染病による死亡率は高い⁽²⁾のに、出生率は逆に高く文盲率も高かった⁽³⁾。そこで農民は現金収入を得るため棉花や煙草を栽培したが、それはますます土地を荒廃させる結果となり、農民は絶望状態になっていた⁽⁴⁾ので、この対策としてTVAが制定されたのである。

TVAはニューデールの不況対策として設置された農家保障局⁽⁴⁾(Farm Security Administration)や農家信用局⁽⁵⁾(Farm Credit Administration)と協力したことはいうまでもないが、TVAは流域の農業、林業を復興するため調査、研究と実地指導をする任務を与えられた⁽⁶⁾。流域農民の当面の重要課題は浸蝕作用で荒廃した土壌を回復することであるが、

それには低廉な肥料を豊富に供給する必要がある。地域の農民は加里、窒素などの肥料は比較的容易に入手できたが、磷酸肥料が高価なため購入できなかった。そこでTVAは技術陣を動員して優秀な濃縮磷酸肥料を生産することに成功した。⁽⁷⁾ この肥料を粉末石灰と混合して使用すれば、冬期にクローバーなど豆料の植物を栽培できるが、豆料の植物は小さな起節の細菌の作用で空気中から窒素を吸収することができる。⁽⁸⁾ クローバーなどを栽培すれば土地の浸蝕作用を防止すると同時に、有畜農業を奨励して農業の構造改善にも役立つのである。⁽⁹⁾

TVAが肥料を製造するのは私的企業を圧迫するという非難もあるが、全生産量に対するTVAの生産比率は少ないので、この非難は当たらない。⁽¹⁰⁾ むしろ私的企業はTVAから種々な恩恵を受けている。⁽¹¹⁾ TVAの肥料に関する教育的プログラムのため、肥料に対する需要は著しく増加しているのである。⁽¹²⁾ TVAは肥料の効果を実験し、またそれを普及するために、実験模範農場⁽¹³⁾ (Test-Demonstration Farm)の制度を採用している。TVAはテネシー河域だけでなく全国の土壤、気候、経営規模などの異なった農場を選び、TVAの生産した肥料を無償(但し運賃だけは負担)で交付する。この農場はその肥料の効果に関して正確な記録を作成して報告する義務がある。またこれらの肥料を牧草や野菜などに使用して、土壤の浸蝕作用を防止することを奨励している。この農場に対して技術的助言はするが、実際の実験は農民自身が行なうのであって、彼が肥料の効果を証明すれば、近くの農民もこれを使用するようになる。ここにTVAの民主的方法の特徴がある。⁽¹⁴⁾

テネシー河域の農民は経営規模も小さく所得水準も低いので、機械化が遅れていた。そこでTVAは安価で軽便な機械や装置を考案して農民に提供しているが、中でも秣電気乾燥機の発明は有畜農業の発展に役立った。⁽¹⁵⁾ またTVAはテネシー大学と協力して急速冷凍機を発明したので、この地方の特産である苺をはじめ野菜、果物が中西部および

東部の市場へも出荷されるようになった。⁽¹⁶⁾ またテネシー河域の棉花栽培者は、重要な副収入である棉実油を利用していなかったが、TVAは大学と協力して棉実油の搾取技術を発明し、農民に開放した。⁽¹⁷⁾

次に森林資源の保存および開発もTVAの重要な目的であり、木材および木製品工業は河域の重要産業の一つである。⁽¹⁸⁾ところが森林は乱伐され、山火事の被害を受けても植林が行なわれないため、土壌の浸蝕作用や洪水の被害に悩まされていたのである。ニューディールの初期失業救済事業の一つとして組織された市民資源保存団(Civilian Conservation Corps)が山火事の防止や植林事業に重要な役割を果たした。TVAは自己の研究林で適地適木の研究をなし、苗木を農民に配給している。⁽¹⁹⁾また山火事の被害が大きいので、州や大学などと協力して火災防止運動を展開し大きな成果をあげている。⁽²¹⁾

植林による森林の復興は木材および木製品工業に刺激を与えるのみならず、土壌の浸蝕作用や洪水の防止、魚類、野鳥の保護および観光事業などにも重要な影響を与えるので、森林経営の改善にはとくに努力している。

- (1) H. Finer, *op. cit.*, pp. 46—47.
- (2) *Ibid.*, p. 2.
- (3) 家族数は全国平均四・〇一人に対し河域では四・二九人である。Statistical Abstract of the U. S., 1940, p. 46. 文盲率は全国平均四・三パーセントに対し河域の平均九・六パーセントである。*Ibid.*, p. 55.
- (4) 困窮農家の援助を行なうため一九三三年に設置された機関である。H. Finer, *op. cit.*, pp. 47—48.
- (5) 農民に信用を供与して救済する機関である。*Ibid.*, pp. 48—49.
- (6) TVA法第二二条、第二三条参照。
- (7) TVA, *Fertilizer Science and the American Farmer, The Research and Education Programs of the TVA*, 1957, p. 5.
- (8) D. E. Lilienthal, *op. cit.*, pp. 92—93.

- (9) H. Finer, *op. cit.*, pp. 51—54.
- (10) TVAの肥料の生産額は全国総生産額の僅か一パーセントに過ぎぬ。TVA, *Fertilizer Science and the American Farmer. The Research and the Education Programs of the TVA, 1957*, p. 10. TVAは肥料を甘んじ実験模範農場で無料配給を行なう、残余は農業調整局に供給しよう。TVAの肥料政策は電力同様良品を安価に提供しようである。H. Finer, *op. cit.*, pp. 66—68.
- (11) TVAは新製品、新生産方法に関する特許を無償で一般に開放しよう。TVA, *Annual Report of the TVA, 1962*, p. 5.
- (12) G. R. Clapp, *op. cit.*, p. 3.
- (13) 実験模範農場に関する D. E. Lilienthal, *op. cit.*, pp. 84—101. 参考 H. Finer, *op. cit.*, pp. 54—66. 詳細は後述を参照。
- (14) P. Setznick, *TVA and the Grass Roots. A Study in the Sociology of Formal Organization*, p. 12.
- (15) H. Finer, *op. cit.*, pp. 82—83.
- (16) D. E. Lilienthal, *op. cit.*, p. 126.
- (17) H. Finer, *op. cit.*, pp. 84—85.
- (18) J. O. Artman, "Forestry", R. C. Martin, ed., *op. cit.*, p. 177.
- (19) 一九六二年度には五千万本の苗木を六万ヘクターの山林に植林した。TVA, *Annual Report of the TVA, 1962*, p. 71.
- (20) テネシー河域では全山林の五パーセントに当たる七〇万ヘクターが毎年火災の被害を受けている。H. Finer, *op. cit.*, p. 75.
- (21) 火災防止運動には財政的、技術的援助を与えているが、防火運動を組織した地域の火災被害率は一九六一年度僅かに〇・二三パーセントに減少した。TVA, *Annual Report of the TVA, 1962*, p. 75.

七 総合的地域開発と社会福祉

TVAは洪水の防止、水運の改善、電源の開発、森林の復興等の多目的を実現することによって、テネシー河域全体の経済開発と社会福祉の増進を意図している。このように河域を一体として開発しようとするれば、州や郡のような

行政区域を超越した範圍に対して政策を実施しなければならぬ。その場合他の連邦政府機関や地方自治体との管轄権に関する微妙な問題が起こるが、TVAはこれを円満に解決している。

他の連邦政府機関と異なり、TVAはテネシー河域に本部を置き、河域の一体的開発に当たっている。TVAの機能は調査、研究、実験とそれに基づく政策の立案であつて、その政策を実施する権限はない。⁽¹⁾ TVAは世論の反対を緩和するため私的企業と競合しない方面に調査、研究の重点をおき、また州、大学など既存の研究機関と協力的態度をとつてゐる。また研究の成果を普及する場合も、教育的方法により、住民の自発的協力を得るよう努めてゐる。⁽²⁾

河域の一体的開発には地方自治団体、クラブ、学校、教会などが協力者として重要な役割を果たすので、⁽³⁾ TVAは常に住民の積極的参加を奨励してゐるが、⁽⁴⁾ 河域の住民はTVAと彼等とは一体であると考へるほど絶体的な支持者である。⁽⁵⁾ いうまでもなく、TVAは国家的利益と矛盾しない範圍において、河域の福祉を増進しようとしてゐるのであるから、リアントールも指摘してゐるように「割拠主義」ではなく正しい意味の「地方分権主義」である。⁽⁶⁾

またテネシー河域には異なつた権限と機能をもつ連邦政府の出先機関が多数存在し、⁽⁷⁾ それらの諸機関とTVAの機能とは重複するものも多いが、⁽⁸⁾ TVAは彼等の権限を侵さないように協力的關係を保つてゐる。TVAが河域の開発計画を立案するに当たつては、河域に關して豊富な経験と資料をもち、また有能な技術陣を有する州や大学の協力を得ることが必要なので、研究に關する協定を結び、つねに緊密な連絡をとつてゐる。⁽⁹⁾

TVAのダム建設時代に遭遇した最も困難な問題は、水没のため立退きを要求される人々に対する補償である。転住者に対する補償は単に土地建物などに対する物的評価だけでなく、⁽¹⁰⁾ 彼等の意思に反し愛する郷土を去らなければならぬ精神的苦痛に対する間接的評価をも十分に考慮してゐる。TVAは常に物的価値よりも精神的価値を、経済的

価値よりも人間的価値を重視しているのである。⁽¹¹⁾ また転住者の転住先への定着に關しては、州農業相談所などと協力して、農場のあっせんや補償として得た財産の安全、有利な運用方法についても指導している。また相当多数の人々をTVAの従業員として雇用し生活を保障することもある。⁽¹²⁾ ある地域から転住した農家について行なわれた調査によれば、彼等は転住先に満足しており生活水準も向上している。⁽¹³⁾ TVAは学校、図書館、道路、橋梁などの公的財産はよりよきものを建設して補償している。⁽¹⁴⁾

ダムの一つの重要な目的は洪水の防止であつて、そのため約一二〇〇万エーカー・フィートの貯水設備をもつてい⁽¹⁵⁾る。雨期の初めに貯水池の水位を最低にし、豪雨の時に貯水して流量を調節するのである。⁽¹⁶⁾ また雨量や洪水に関する予報も行なつて、洪水の被害も未然に防止している。⁽¹⁷⁾

水運の改善も重要な目的であつたが、テネシー河は一万マイルに及ぶミシシッピー河系の国内主要河川航路に連絡さ⁽¹⁸⁾の水深を保つ水路が完成したので、テネシー河は一万マイルに及ぶミシシッピー河系の国内主要河川航路に連絡さ⁽¹⁸⁾れ、ミネアポリス、キャンサスの穀倉中心地、鉄鋼の中心地ピッツバーグ、五大湖沿岸の工業都市に直結されるようになった。そのため運賃は著しく低下し、河域の工業化を促進した。⁽¹⁸⁾ 水運の改善のほか低廉な電力、豊富低廉な労働力、⁽¹⁹⁾消費市場としての重要性という有利な立地条件も、工業化を促進させた原因であつた。⁽²⁰⁾ 工業化の進展に伴い国民所得も著しく増加した。⁽²¹⁾

マラリヤはテネシー河域の風土病で人口の約三割がマラリヤにかかつていた。⁽²²⁾ マラリヤは蚊によって媒介されるが、蚊はその幼虫をダムの湖岸の浅瀬に産みつけるので、ダムの水を急に放水して水位を低くして幼虫を死滅させるのである。⁽²³⁾ また最近では飛行機やヘリコプターでDDTを散布することも効果的で、マラリヤは完全に撲滅された。⁽²⁴⁾

TV A ははじめ貯水池用として一〇〇万エーカーの土地を買収したが、ダムの完成後はダムの総面積六〇万エーカー、湖岸一万マイルという理想的な人造湖ができたので、⁽²⁶⁾TV A は国立公園局等と協力してリクリエーション用の公園を建設した。⁽²⁶⁾しかし公園の大部分は州、郡、都市に売却した。これらの公園には私的企業の経営する乗馬、釣、ボート、水泳、キャンプ、サンマーハウスなどの施設が完備し、週末または夏季休暇の旅行者にとっては絶好のリクリエーション・センターなので、教会、YM、YW、学校、ボーイスカウトなどによって利用されると同時に、多数の観光客を誘致している。⁽²⁷⁾

またダムの約五分の一は野鳥や野獣の狩猟場として連邦、州の機関によって管理されており、一定の地域には鳥類の棲息所として植林したり、飼料用として特に穀物を栽培している。また魚類の保護育成にも努力しているので、漁夫にとってはよき所得源にもなっている。⁽²⁸⁾

大規模のダムの建設工事の場合は多数の建設従業者が必要であるが、彼等のために学校や図書館を設置した。ダムの工事が済んでからこれらの施設は町村に寄贈され、文化の発展に寄与している。またTV A は州立大学の代表者と教育諮問委員会を組織しているが、同委員会は農村の電化、浸蝕の防止、農業経営の改善に関する実地指導をなし、⁽²⁹⁾河域の総合的開発と福祉の向上に努力している。

- (1) TV A 法第二二条および第二三条参照。
- (2) H. Finer, *op. cit.*, pp. 79—81.
- (3) D. E. Llienthal, *op. cit.*, p. 43.
- (4) *Ibid.*, p. 6.
- (5) H. Billings, *All Down the Valley*, 1952, p. 207.
- (6) D. E. Llienthal, *op. cit.*, pp. 171—172.

- (7) 例えば陸軍技術本部、沿岸警備隊、開拓局、鉱山局、気象庁、材野局、国立公園局、公衆衛生局、魚類野鳥保護局等の諸機関は法律の規定に基づいて権限と機能を持つてゐる。
- (8) Hoover Commission on Reorganization of the Executive Branch of the Government 及び Truman Water Resource Policy Commission は、何れも河域の開発にはTVA型の機関を設置して、これに河域開発の全権を附与すべきことを勧告してゐる。J. King, *op. cit.*, p. 296; C. McKinley, "The Valley Authority and Its Alternatives," *The American Political Science Review*, Vol. 44, No. 3 (September, 1950) pp. 624—629.
- (9) 例えばノース・キャロライナ州における土地利用研究所の設立、テネシー州における観光施設開発組織の設立などに対しては、TVAが情報を提供し技術援助を与へてゐる。H. Finer, *op. cit.*, pp. 95—96.
- (10) *Ibid.*, pp. 98—99.
- (11) 莫大な経済的損失をもちえりみず高令の一老人の病気が移動し得る程度に回復するまでチャトウワグ貯水池の閉鎖を二十日間も延期した一事例がこれを証明してゐる。C. W. Nash, "Reservoir Land Management," R. C. Martin, ed., *op. cit.*, p. 147.
- (12) H. Finer, *op. cit.*, pp. 98—99.
- (13) D. E. Lilienthal, *op. cit.*, p. 70.
- (14) TVAは創立後二〇年間に二三のダムを建設したが、そのため一五、〇〇〇の家族、一九、〇〇〇の墓石、一七〇〇の学校、一八〇の教会その他道路、橋梁、鉄道等を莫大な補償を支払つて移動した。G. R. Clapp, *op. cit.*, pp. 22—23.
- (15) ダムの総貯水量は一四九〇万エーカー・フットで二二〇〇万エーカー・フットが洪水の調節に使用されてゐる。TVA, *Tennessee River History*, 1961, p. 8.
- (16) TVA, *TV4, Two Decades of Progress*, pp. 33—34.
- (17) TVA, *Flood Control*, 1961, p. 12.
- (18) 現在鉄道荷車二〇輛の荷物を積載できる大型曳船が使用されているので、穀物の運賃をトク当たり四ドル以上、鉄鋼の運賃をトク当たり六ドル以上節約できるようになった。TVA, *River Traffic and Industrial Growth*, 1960, p. 2.
- (19) 農村に余剰労働力が存在するため賃金水準は一〇パーセントなり三〇パーセント低く。訓練により熟練労働者を養成することも可能であり、移動率、欠勤率は東北部より低く。S. H. Roback and J. M. Peterson, "Fact and Fiction About Southern

- “Labor,” *Harvard Business Review*, Vol. 32, No. 2, (March-April, 1954) pp. 85—88.
- (20) TVA, *Facts About TVA Operations*, 1961, pp. 19—20.
- (21) テネシー州の一人当たり年間国民所得は一九二九年の三七五ドルから一九六〇年の一五四五ドルと四・一倍に増加したが、同期間に全国平均では三・一倍の増加に止まった。 *Statistical Abstract of the U. S.*, 1962, p. 319.
- (22) TVA, *A National Asset*, 1960, p. 8.
- (23) D. F. Lienthal, *op. cit.*, p. 29; TVA, *TVA and the Rivers*, 1951, p. 4.
- (24) TVA, *Health and Safety*, pp. 4—8.
- (25) TVA, *The Valley is Paying Off*, 1949, p. 28.
- (26) TVA, *Outdoor Recreation for a Growing Nation, TVA's Experience With Man-made Reservoirs*, 1961, p. 8.
- (27) TVA, *Two Decades of Progress*, 1953, p. 40.
- (28) *Ibid.*, pp. 39—41; TVA, *Annual Report of the TVA*, 1962, pp. 37—40.
- (29) H. Finer, *op. cit.*, pp. 100—102.

八　む　す　び

企業の国有国营に反対する自由主義者は、私的企業は経済法則に基づいて経営されるから、資本の効率を最高度に發揮できるが、TVAのように国民の税金で運営されるときは、それだけ資本の効率的利用が妨げられること、御役所的仕事は能率が悪いこと、さらに公社は組織自体の拡大を図る弊害を伴うという理由で、TVAを批判している。⁽¹⁾

ところで、TVAはニューディール政策の一環として始められ、ダム建設工事の最盛期には四万人以上の従業員を雇用していたので、失業救済事業としても重要な役割を果たしたが、TVAのより重要な意義は国有国营の公社として多目的ダムを建設し、テネシー河域の資源を一体として総合的に開発していることである。TVAが洪水の防止、

水運の改善に重要な役割を果たしたことはいうまでもないが、さらに重要なことは電源開発の経済的効果である。電力料金を引下げて需要を増大しようというTVAの政策は完全に実を結び、豊富低廉な電力はこの河域に国防産業を始め多くの民間工業を誘致して経済的繁栄をもたらした。また「物差」的存在に対しては批判はあるが、一般電力料金を低下させたことも事実である。

次に低廉な肥料の生産と実験模範農場を通じての普及とは、河域の農業経営を根本的に改善し、植林による森林の復興とあいまって、洪水の防止、水運の改善にも役立っている。TVA運営の基本方針は個人の創意工夫を生かし、下部に責任を分担させるような組織をもつことである。政策の決定および運用に職員および一般住民の積極的参加を奨励している民主的なやり方にTVAの特徴がある。

TVAの地域開発方式を他の河域にも適用すべきであると主義されながら、それが実現されない理由としては、TVAの設置された時機と政治的、経済的な客観情勢が異なること、私的電力会社の強力な反対、陸軍省の技術本部や内務省の開拓局などの縄張りの反対などによるものである。⁽³⁾

TVAに対する評価については、自由主義者は一般に過少評価しているが、他方ランキン氏の如くルイジアナ購入以来の最も有利な国家的投資であると高く評価する者もいる。⁽⁴⁾ またリアントール氏はTVAの地域開発計画は経済的利益のほか、河域の住民に向上的精神を喚起し、将来に対する自信と希望をもつ気運をつくった精神的効果を高く評価している。⁽⁵⁾ ノーリス氏はTVAの真の成果はわれわれの死後になって現われるであろうといったが、⁽⁶⁾ 現在すでに大きな成果をあげ、全世界から年々多数の訪問客があり、未開発地域の開発にも大きな教訓を与えているのであって、TVAはニューディール政策の最も重要な永続的遺産の一つであると評価できるであろう。

- (1) D. Russell, *The TVA Idea*, 1949. 参考。
- (2) B. U. Ratchford, "An Economist's View," *American Economic Review*, Vol. 41, No. 2 (May, 1951), pp. 303—304.
- (3) 田中謙一著『國土開発の構想—日本のTVAと米國SILVA』（一九三六年）二〇六—二三〇頁。参考。
- (4) A. M. Schlesinger, Jr., *The Age of Roosevelt, Politics of Upheaval*, 1960, pp. 374—376.
- (5) D. E. Lilienthal, *op. cit.*, p. 233.
- (6) E. B. Nixon, com. and ed., *Franklin D. Roosevelt and Conservation*, Vol. II, 1957, pp. 378—382.