

TVA 電力事業の経過と成果について

平井 規之

(1)

テネシー河はオハイオ河の支流であり、両者合して偉大なるミシシッピ河に流入する。その際、オハイオ河がミシシッピ河にそそぎ込む水量の25%は支流たるテネシー河から来ている。独立河川として、流量の順位で上から並べれば、テネシー河は、ミシシッピ、コロンビア、オハイオおよびミズーリ諸河川に次ぐ合衆国第5位の水域をなしている。

テネシー河は、アパラチア山脈の奥、行政的にはヴァージニア州とノース・キャロライナ州にあたる諸源流に端を発し、南西方向に南下してアラバマ州ガンターズヴィルで西北方向に北上し、やがてテネシー州サヴァンナ辺で今度は直線的に北上して、ケンタッキー州パドゥーカでオハイオ河に合流する。かくしてテネシー河は三日月形の水域を構成する。この水域を構成する州は、ヴァージニア、ノース・キャロライナ、ジョージア、アラバマ、ミシシッピ、ケンタッキーおよびテネシーの7州である。これら7州を「峡谷諸州」と呼ぶ所以である。TVA事業は、この水域に展開された河川総合開発の一大実験であり、ニューディールの偉大な遺産をなしている。

TVA事業がさしあたりまず誰にでも与える印象は、事業計画の総合性と包括性であろう。「1933年TVA法」と35年の改正¹⁾とによってTVAの目的と規定されたものを見れば、第1が洪水制御、第2が水運の改善、第3が上記2つの目的と両立する限りにおける最大限の水力発電、第4に農業

限界地の適切な利用、第5に再植林の推進、第6に国防に資することなどが挙げられている。

開発事業の総合性に一部かかわるものとして住民本位の地域開発が少なくとも公式のドクトリンとして掲げられたことを挙げるべきであろう。アメリカ社会の文脈では、リリエンソールが唱道した「草の根民主主義」がそのドクトリンの名称である。住民本位ないしは住民参加という立場がどれほど貫かれ、実現されたかについては評価は分かれるけれども、少なくともその姿勢が事業計画遂行の基本にあったことだけは確かである²⁾。

ところで、TVAはその事業の包括性を特徴としているにもかかわらず、歴史的には、TVAは何よりもまず電力供給源としての機能において注目されてきた。実際、1933年の「TVA法」の成立から1941年にまで至る度重なる法改正は、ほとんどすべて電力供給機関としてのTVAの属性にかかわるものであった。また、TVA発足直後にその事業を妨害した違憲訴訟の提起者は主として民間の電力権益であった。

そこで、本稿では、電力供給機関としてのTVAについていくつかの興味ある問題を検討してみたい。なぜニューディールの河川総合開発の対象がテネシー水域になったのか、TVAは民間電力資本との関係でいかなる努力をしたか、TVAは成功だったのか、失敗だったのか、第2、第3のTVAはなぜ実現しなかったのかといった問題が本稿の検討課題である。

1) 「TVA法」の原文は次のものに与えられている。Herman Finer, *The T. V. A.: Lessons for International Application*, I. L. O., 1944, Appendix V. Gordon R. Clapp, *The TVA: An Approach to the Development of a Region*, U. of Chicago Pr., 1955, Appendix B.

2) この方面を考察した文献として次のものが挙げられる。David E. Lilienthal, *TVA: Democracy on the March*, N. Y., 1945(和田小六/和田昭允訳『TVA——総合開発の歴史の実験』岩波書店, 1979年)。Philip Selznick, *TVA and the Grass Roots: A Study of Politics and Organization*, U. of California Pr., 1949.

(2)

TVA は、テネシー河開発の前史と「マスルニショールズ論争」なしには考えられない。そこで、開発の前史から見ておこう³⁾。

連邦政府・議会の河川開発政策は、19世紀初めにおける水運の改善、つまり河川の可航性の促進もしくは運河の開発に始まり、19世紀半ばには、それに付随して洪水制御の問題が付け加わる。当初は堤防建設による洪水制御が考えられていた。世紀転換期直前になると水力発電が河川管理のいま1つの課題として登場する。

この過程をテネシー河についてみると、アラバマ州フローレンス付近の難所、通称マスルニショールズは早くも1824年に最重要の水運障害地点の1つとして陸軍長官の指摘するところとなっていた。テネシー河は、このマスルニショールズにおいて、約60kmの長さにわたって40m以上の落差を示し、急流、淵、岩石の露出によって水運の一大障害となっていた。1828年、連邦議会は40万エイカの公有地をアラバマ州に供与し、その売却代金を資金にして、マスルニショールズを迂回する運河を建設することとした。これがテネシー河に対する最初の取組みであった。しかし、上記公有地の売却が思うようにはかどらず、そこから来る資金不足のため、運河の建設は不十分なものに終り、1838年にはプロジェクトは事実上放棄された。その後1890年に至るまでいくつかの運河プロジェクトが着手されたが、すべて完全には成功しなかった。これ以後、マスルニショールズ開発のイニシアティブは水運の改善ではなく電源開発を意図する人々の手に移った。

19世紀末以降、マスルニショールズの電源開発のフランチャイズを得ようとする民間企業の申請が続き、それを承認する法案が1899年、1903年および1906年に議会通过した。もっとも、1899

年と1906年の場合は民間ヴェンチャーが議会の規定した許認可要件(例えば、建設に1年以内で着工し、3年以内で完工すべしといった条項)を満たすことができず時間切れとなり、1903年の法案はセオドア・ローズヴェルトの拒否権発動により葬られた。その後、1906年に、3つのコンクリート・ハイ・ダム建設によってマスルニショールズの完全な電源開発を狙う本格的な民間プロジェクトが提起され、10年間にわたるキャンペーンが続くが、議会審議継続中に、第1次世界大戦が始まり、マスルニショールズは全く新しい視点から脚光を浴びることになった。

ヨーロッパで戦端が開かれたとき、世界の耳目を集めた事態の新展開の1つは、ドイツのU・ボートの活躍であった。ウィルソン政権は、この新しい軍事上の展開を見て、合衆国が弾薬製造の主原料をもっぱら硝石に依存している事態が安全保障上いかに危険であるかを認識するに至り、議会も大気中の窒素を固定する新しい製法の導入で一致した。当時知られていた2種類の製法、すなわちハーバー法とサイアナミド法のうち、とくに後者は工程に龐大な電力を必要としたので、ここに安全保障上の独立の維持と十分な水力発電能力の開発という課題が結合することとなった。このプロジェクトは「1916年国防法」の立法化として実現し、同法セクション124は窒素プラントの建設と巨大なダム・サイトの選定の権限を合衆国大統領に与えた。1917年末、ウィルソン大統領はテネシー河をサイトに選定した。

このとき、2つの窒素プラントの建設が着手された。1つは、アラバマ州シェフィールドに建設されたプラントNo.1で、これはハーバー法によって硝酸アンモニウムを生産する実験プラントであったが、当時の技術者に合成化学の知識が不足していたため、その継続的稼働は不可能であることが判明した。プラントNo.2はマスルニショールズに建設された。これはサイアナミド法によって同じく硝酸アンモニウムを生産するプラントであったが、大戦終結まで完成せず、1919年1月の試運転で成功が確認されたけれども、もはや平時に復帰していたから、そのまま戦時のための「ス

3) Joseph S. Ransmeier, *The Tennessee Valley Authority: A Case Study in the Economics of Multiple Purpose Stream Planning*, The Vanderbilt U. Pr., 1942, pp.1-60. Marguerite Owen, *The Tennessee Valley Authority*, Praeger Publishers, 1973, pp. 3-19を参照した。

タンバイ」状態に置かれた。

ダム建設は、1916年に合衆国陸軍工兵隊の測量と策定にかかる3つのダム建設計画に従って進められたが、うち最も重要なのは、マスルニショールズをサイトするテネシー河ダム No. 2で、大戦終結時はまだ建設の緒についたばかりであり、予算切れのあと一時建設が中断されるが、のちに見る「マスルニショールズ論争」の当事者のそれぞれの思惑から議会で建設支出継続案が通り、紆余曲折を経て1925年に完成した。これは「ウィルソン・ダム」と名づけられた。

こうして、第1次世界大戦は、マスルニショールズの地に窒素プラント No. 2と建設途上のダム No. 2という連邦政府経営にかかる連邦資産を残して終わった。窒素プロジェクトは、大戦時の安全保障上の考慮で国論が一致していたときに建設に着手されたものであったが、大戦終結に伴ってこの条件がなくなったあと、その継続使用ないし処分をめぐる見解が分かれ、以後10年以上にわたる論争が議会を中心にして展開された。これがいわゆる「マスルニショールズ論争」であり⁴⁾、この論争に最終的な結着をつけたのが「1933年TVA法」であった。

ここで「マスルニショールズ論争」の詳細に立ち入ることはできないが、TVAをめぐる問題設定をはっきりさせるために必要な限りで、いくつかのコメントを与えておきたい。

第1に、論争の対立点をなしたのは、さしあたりまず、マスルニショールズの連邦資産の処分の仕方の相違として現われ、論争の一方の当事者はこれを民間産業へのリースに委ねることを主張したのに対して、他方はあくまでもそれを連邦資産にとどめ、その使用は連邦政府が行うとする公営方式を主張したことにある。リースか公営かというのが論争の出発点であった。

第2に、論争の主役ないしは陰の主役として登場したのは、自動車王ヘンリー・フォード、アラ

バマ電力会社を中心とする電力資本、アメリカ・サイアナミド社、ユニオン・カーバイド社といった化学資本で、これらが申請したリースのオプファを承認する法案をめぐる議会を中心に論議が展開された。これに対して終始一貫した公営方式を推進した主役が、ネブラスカ州選出上院議員で、マスルニショールズ関連法案を担当する上院農業委員会の委員長であったジョージ・ノリスである。

第3に、リース法案は結局どれも議会を通らなかったことを確認しておこう。

フォードは、2つのダムと付属発電設備の100年にわたるリースと2つの窒素プラントと付属火力発電設備の払い下げを主な内容とする申請を1921年に提出し、1924年3月にやっと下院本会議で承認されるが、上院農業委員会は会期末近くにこれを否決する。フォード支持者は次期会期での上院通過を期待するが、同年10月、フォードは突然申請を取り下げる。考えてみれば、マスルニショールズは成功した個人企業家の資産運用の対象としてはあまりにも国民経済的意義が大きすぎ、その処分にはそれにふさわしい大論争が必要だったのであり、実際にもそうなったわけだ。

電力資本と化学資本がリースの承認を取り付けることができなかったのは、それらの消費者、主として農民に対する「横暴」が議会の場で暴露され、有力な多数支持を形成できなかったからである。例えば、電力会社については、料率が高いこと、恣意的な簿価によるコスト計算、農村部の電化に不熱心であることが指摘された。20年代末までには、南部の議員のほとんどがノリス法案の支持にまわったことは、この問題での南部農民の圧力の強さを反映している。

したがって、論争の経過は、逆に言えば、ノリス上院議員の公営構想が次第に上下両院の多数支持を獲得する過程であるといえることができる。

第4に、そこで、論争に対するノリス上院議員の貢献は、マスルニショールズ問題とはたんにダム建設を含む窒素プロジェクトの戦後処理の問題なのではなく、テネシー河水域全体の電源開発を含む総合開発の問題なのだという視点を論争の渦中に投じたことにある。

4) この論争についての本格的文献は次のものである。Preston J. Hubbard, *Origins of the TVA: The Muscle Shoals Controversy, 1920-1932*, Vanderbilt U. Pr., 1961.

ノリス法案は、この論争を通じて前後6次にわたって提起されたが、1922年5月の彼の最初の法案にすでにこうした視点が現われている。同法案は、ダム No. 2 と No. 3 の完成と完成後の政府公社による公営を唱ったもので、該公社は肥料の供給と肥料生産のあと余った余剰電力の州、郡、市町村への優先的供給とに従事するものとされた。同法案はまた水力資源、とりわけ貯水能力の確認のためにテネシー河とその支流を調査する権限、および経済的に実行可能なダム建設の権限を陸軍長官に与えることを規定した。見られるように、政府公社構想、電力の地方公共団体への供給そしてテネシー河の総合開発という TVA を構成する有力な3要素がすでにここで出揃っていることが確認される。

実際にも、1925年に件のウィルソン・ダムが完成したとき、合衆国は多目的ダムの時代に入った。25年以降の民間のリース申請は、農民への肥料供給を唱ってはいるけれども、本音はウィルソン・ダムに潜む膨大な潜在的な水力資源の獲得にあった。窒素プラントはまさに「カムフラージュ」⁵⁾にすぎなかったのである。その意味では、1922年のノリス法案の先駆性は注目に値すると言わねばなるまい。

1926年のノリス第3次法案でノリス構想はほぼ完成する。第1に、この法案で、流水管理の目的として洪水管理に水力発電および水運と対等の地位を与えたことである。第2に、電力料率算出の基礎としてのコスト計算に際して、プロジェクトの総コストを流水管理のいくつかの主要目的に配分するというコスト配分の構想を初めて打ち出したことである⁶⁾。

こうして、多目的河川開発とは、洪水管理と水運の改善と電源開発を同等の目的として統一的に実現し、電力料金の収入によってプロジェクトのコストを回収するものとするのだという構想がほぼ固まったことになる。

第5に、論争の意義であるが、10年以上にわたる論争によって、マスル=ショールズ・プロジェクトの政府所有と公営がともかくも議会の多数意見となったことを挙げるべきであろう。多目的開発をテネシー水域全体ではなくマスル=ショールズに限定したノリスの妥協案は1928年と31年の2度にわたり上下両院を通った。1度目はクーリッジ大統領の、2度目はフーヴァ大統領の拒否権発動によって葬られはしたが、ここで重要なことは、議会がノリス構想でともかくもまとまったという事実である。

こうして、ローズヴェルト政権が誕生すると、総合開発の対象をテネシー水域全体に拡大する「1933年 TVA 法」が嵐の百日間のニューディール立法の1つとして成立する。

(3)

TVA は、1933年5月に発足するが、その発送電事業が黒字に転化するのには、やっと1939年のことであった。38年までの5年間は創業期の困難を経験しなければならなかったのである。TVA 年次報告にいわく、「これらの5年間は、初期段階にあるほとんどの形態の事業に共通な発育期をなしており、TVA 電力の市場を獲得し、開発しなければならず、また正常な発育が訴訟の障害によって妨げられた。1938会計年度の終りにまで至るこの期間を通して、TVA の電力操業は約580,000ドルのネットのエクスペンスをもたらした」⁷⁾。ここにネットのエクスペンスというのはネットの損失のことである。

まず、ここでは、この時期をかざる2つの大きな問題として、TVA に対する違憲訴訟と電力料率を決定する際の建設コストの配分というやっかいな問題について見ておこう。

さて、TVA の電力事業が発足し、電力供給を開始したとき、すでに既存の民間電力会社が操業しているサービス・エリアについては、そこに新たに送配電施設を設置することは二重投資の無駄となるので、TVA と地方公共団体共同でこれら

5) C. Herman Pritchett, *The Tennessee Valley Authority: A Study in Public Administration*, U. of N. Carolina Pr., 1943, p. 17.

6) ランズマイア, 上掲, pp. 207-208.

7) *Annual Report of the Tennessee Valley Authority for the Fiscal Year Ended June 30, 1939*, p. 59.

の民間電力資産を買収し、TVA が発電設備を引き取り、地方公共団体が配電事業に当るという方式をとった。この TVA の活動の障害となったのが、違憲訴訟であった。

主な訴訟の1つは、「アシュワンダー・ケース」と呼ばれるもので、1934年1月に、アラバマ電力会社がその資産の一部を TVA に売却し、かつ TVA から電力を購入するという契約が成立したとき、アラバマ会社の少数株主集団が提起したもので、その主張は、TVA の電力事業は本来州権に属する地方公益事業の規制に連邦政府が侵入した点で違憲の疑いがあり、また、連邦政府に許された公共資産の処分権は物理的資産のリースないし払い下げに限られており、かかる資産が生み出すサービス(この場合は、電力)はけっして含まれず、さらに、よしんば連邦政府に電力売却の権限があるとしても送電線を建設して継続的に電力を売却する公益事業に参入する権限はないというものであった。これに対する1936年2月の最高裁の判断は、TVA 事業全体が違憲か合憲かの一般問題には入らず、ウィルソン・ダムと電力の問題だけに絞り、当ダムは民需および国防のための電力を供給すべく合法的に建設されたものであり、そこで得られる電力は合衆国の資産であり、したがって、合理的に適切な方式で合衆国によって処分されるものであり、最後に、適宜な市場に到達する手段として送電線を建設することは、この連邦資産を処分するための適切な方法であるとす

るものであった⁸⁾。しかし、この最高裁判決は、ただウィルソン・ダムとそこから得られる電力の送電についての合憲性を裁定しただけであり、建設中の他のダムについて、いな、総じて TVA 法そのものについての憲法判断を行っていなかった。この不安定状態に乗じて、かつての「マスル・ショールズ論争」の過程でダムと発電設備を獲得することに成功しなかった電力会社は、時を移さず、TVA 法そのものを違憲とする訴訟に打ってでた。1936年5月のいわゆる「18電力会社のケース」がそれである。

8) 判決原文は、TVA 年次報告、1936年、pp. 292-303。

これに対する1939年1月の最高裁の判断は、電力会社は TVA 事業との競争で不利をこうむるかもしれないが、TVA 事業が電力会社の憲法上の権利のいずれかを侵害するということは示されておらず、またただ州・地方政府のみがこれらの単位に通常留保されている行動範囲への侵害の科で TVA に対する訴訟を提起することができるのであり、したがって電力会社は訴訟の当事者資格を欠いているというものであった⁹⁾。

この判決も TVA 法そのものについての憲法判断を下したものではなかったけれども、民間電力会社に当事者資格がないことを確定したことによって電力会社から訴訟による TVA 攻撃という武器を奪い、それによってまた TVA はその発展途上に横たわっていた最大の障害を取り除かれたのである。これは TVA の発展にとって画期をなすことであった。

次に、コスト配分の問題に移ろう。

TVA の多目的プロジェクトへの投資は、種類を異にする2つのコストに分類される。1つは、特定の目的に明確に帰せられる直接コストで、例えば、タービン、発電機、変圧機といったもののコストは、洪水制御や水運の改善といった目的とは区別される発電のコストとして確定される。他方、ダムと貯水湖に代表されるいわゆる共通(joint or common)コストは、電力、洪水制御あるいは水運のどれか単一の目的に帰せられるわけではない。この共通コストを異った目的のあいだにどのように配分すべきかというのが、ここで言うコスト配分の問題である¹⁰⁾。

この問題のむずかしさは、理論的にも実際的にも「正解」のようなものは本来得られない性格の問題であるというところにある。その正当化の根拠として最も合理的に見えるものを与える解を解として採用せざるをえないのである。

この問題に対する解として提出されたうちで、

9) 判決原文は、同上報告、1939年、pp. 478-480。このケースは一般に「18電力会社のケース」と呼ばれているが、この判決文では、「原告は19公益事業会社である」(p. 479)とされている。

10) コスト配分の問題については、ランズマイア、上掲、第II部を参照した。

最も単純明快なものは、コスト配分の必要はない、すなわち100%を電力コストに帰すればよいという解であった。言うまでもなく、これは、TVAの低率料金攻勢に恐れを抱く電力資本の見解で、例えば、1938年のTVA調査合同委員会に対して「エディソン・エレクトリック・インスティテュート」会長のケロックがこの案を提出している¹¹⁾。

しかし、この100%方式は、TVA事業の実態を見ていない点で客観的ではない。テネシー峡谷開発は、まさに多目的開発であり、主流におけるダム・サイトの選定は水運確保を戦略要件として行われ、支流のサイトは、単位貯水能力あたりの建設コストや下流での洪水制御とのかかわりといった複合的要件で立地選定されるのであり、したがって、水運の要件は主流における湯水期の最小限の水位の確保を規定し、洪水制御は増水期における最大限の水位を規定し、これらの流水管理の要件が満たされた上で初めて水力発電が問題になるのである。TVA事業はたんなる発電所の建設ではない。かくて、100%方式は妥当ではない。

同じ合同調査委員会に、「付加電力投資」論が出された¹²⁾。これは、水運、洪水制御および電力の3目的の投資全体から、水運と洪水制御の単一目的の代替コストの合計を差し引き、この残額、すなわち付加コストを電力投資とみなし、これを電力料率算定の基礎とすべきであるという説である。しかし、ここには「付加コスト」についての誤解がある。3目的プロジェクトの場合の「付加コスト」とは、考察の対象となる目的(この場合は、電力)を除く2目的代替プロジェクトのコストをまず与え、3目的プロジェクトのコストが2目的プロジェクトのコストを超える追加コストをさすのであって、最初から3目的プロジェクトのコストを与えておいて、そのコストから水運と洪水制御のコストを差し引くというのは理論的に正しくない。

11) *Investigation of the Tennessee Valley Authority, Report of the Joint Committee of the Tennessee Valley Authority, Senate Document No. 56, 76th Congress 1st Session, 1939, pp. 154-156.*

12) 同上, pp. 158-160.

さて、TVA内部で最も初期に考えられたのは、「均等配分」説で、多目的プロジェクトは個々の単一目的プロジェクトの遂行の場合よりも節約が得られ、それぞれの目的はこの節約に等しくあずかるのだから、共通コストは多目的のそれぞれに均等に配分されるべきだという考え方であった。しかし、この考え方は、洪水制御、水運の改善および発電という個々の目的の機能の相違を見ておらず、個々の目的が生み出すベナフィッツ以上のコストが1つないしそれ以上の目的に課せられかねないという欠点をもっていた。したがって、この説は初期のうちに放棄された。

その後TVA内部で展開されたのは、「ベナフィッツ」理論で、政府の公共投資は、予想されるベナフィッツが予想されるコストを超える場合にのみ正当化されるという考えから出発する。TVAの多目的プロジェクトの場合には、個々の目的がもたらすベナフィッツをまず評価し、このベナフィッツの値が個々の目的への正当な投資の上限とみなされ、かくして共通コストの配分はこの相対ベナフィッツに応じて行われるべきものとされた。

TVAの「ベナフィッツ」法にはいくつかの変種があるが、最初に出されたのは、1937年の「残余相対ベナフィッツ」法とでもいうべきもので、洪水管理、水運、電力のそれぞれのベナフィッツを推計し、このベナフィッツから個々の直接コストを差し引き、残ったベナフィッツの額で共通コストを比例配分するという方式であった。

この場合、例えば洪水管理のベナフィッツの推計は、テネシーおよびミシシッピ両峡谷の低地帯にとっての洪水管理の単位エイカ・フット当りの推計ベナフィッツ値15ドルと、ウィルソン・ダム貯水池の表面3フィート分の水量、すなわち48,000エイカ・フィートとの積によって与えられる。水運については、水運目的だけのロウ・ダムの代替コストに等価であるとされ、電力については、代替火力発電プラントの固定コストならびに操業コストの総額から、ウィルソン・ダムの発電操業コストを差し引き、差額を資本還元するという方法がとられる。「ベナフィッツ」説の当否は別として、この場合のベナフィッツの推計方法は

かなり恣意的であった。

これに対する修正案が、1938年2月の「妥当な支出」論で、水運と洪水管理と電力の各単一目的のための代替プロジェクトを想定し、しかもその最小限のコストを推計するという方法である。ベナフィッツの完全な測定は、正当な政府投資の上限を与えるが、ベナフィッツの正確な測定方法がない以上、支出の下限で投資するのは「妥当な支出」であるとする考えに立っていた。この妥当な支出がそれぞれの目的について規定されれば、あとは前と同じ方法で共通コストの配分が行われる。

以上の案に非常に似た案が一研究者からTVAにメモの形で提出された。それは「代替コスト回避」論というべきもので、ジョイントの多目的プロジェクトの課題は、それによってコストが節約されることにあり、したがって、共通コストは節約された(回避された)投資支出に応じて配分されるべきであるという考え方である。この説は、まず多目的プロジェクトへの総投資を共通投資と洪水制御その他によって付加された投資とに分け、次いで各単一目的の代替プロジェクトのコストを算出し、この代替コストから多目的プロジェクトの各付加投資を差し引き、各残額、すなわちそれぞれの目的について回避されたコストに応じて共通投資(コスト)を配分するという方法であった。

TVAのコスト配分原理は、最終的には、以上の3つの案の総合として確定した。以上の案は、いずれも「ベナフィッツ」論の変種をなしているが、それらに共通しているアプローチは、そのいずれもが単一目的のための代替プロジェクトを想定して、そのコストを基準としていることである。そうするとこういうことになる。ベナフィッツの推計が共通コストの配分のための正当化の方法として採用されたとすれば、これらの案は、今度は、単一目的の代替コストの評価の正当性を証明しなければならないわけだ。したがって、最終案の確定は、代替コストの推計をより正当なものにするための精力的な調査検討によって行われた。

例えば、洪水制御については、多目的プロジェクトの洪水時の増分貯水量に匹敵する貯水量をもつ貯水目的だけの仮設体系を設定し、それを、テ

ネシー河主流の上、中、下流および2つの重要な支流の5つのダムからなるものとする。多目的プロジェクトの増分貯水量はこの5つのダムに配分され、各代替ダムでのエイカ・フットあたりコストが推計され、これらの単位コストが多目的プロジェクトの各ダムで得られる貯水量に適用されて、洪水制御コストの総代替コストが確定される。また電力の場合には、多目的プロジェクトで得られる1次と2次の電力量を推計し、2次電力量を1次電力量に換算する基礎を与え、1次等価のTVA総電力量を電力目的だけの代替プロジェクトで生産するためのコストを推計するという方法がとられた。

この最終的な方法は、「代替妥当支出」説と呼ばれる。これによってTVAは、共通コストの32.2%を水運に、29.7%を洪水制御に、そして38.1%を電力に配分することになり、これにそれぞれの直接コストを加えると、多目的プロジェクトの総コストの24.0%が水運に、20.5%が洪水制御に、そして55.5%が電力に配分されることとなった¹³⁾。

(4)

以上に見た初期5年間の発育期を過ぎて、TVAの電力事業が採算ベースに乗ると、1939年以降継続的に純収益を出していることは、第1表に見られる通りである。このことだけをとっても、TVAの電力事業は成功であったと言うことができるが、ここではもっと広く、TVAが電力公益事業に与えた影響について考察しよう。

TVA法やTVA事業の推進者がもっていた1つの意図は安価な電力の供給による農村電化であった。TVA法は、だから、TVA余剰電力を州・地方政府および配電のために結成される協同組合に優先的に供給することを明示的に規定していた。その場合の電力供給とは、たんに電灯の普及が目的とされたのではなく、電気器具や電動農具の普及が意図されていた。TVAが地方公共団体や協同組合に卸売ベースで供給する際の料率は民間電

13) 同上, p. 158.

第1表 TVA 電力事業の収益

(単位: 1,000 ドル)

| | 1939 | 1940 | 1941 | 1942 | 1943 | 1944 | 1945 | 1946 |
|----------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 電力粗収入 | 5,507 | 15,285 | 21,137 | 25,330 | 31,674 | 35,430 | 39,383 | 35,265 |
| 電力総費用 | 4,126 | 11,130 | 14,296 | 21,792 | 18,652 | 21,429 | 21,541 | 19,130 |
| 操業費 | 2,090 | 6,554 | 7,765 | 13,960 | 9,976 | 11,647 | 10,755 | 7,884 |
| 州への支払い | 243 | 528 | 1,499 | 1,859 | 1,960 | 2,169 | 2,138 | 1,992 |
| 減価償却 | 1,732 | 3,616 | 4,547 | 5,230 | 5,938 | 6,876 | 7,886 | 8,606 |
| TVA 債利払い | 61 | 432 | 485 | 743 | 778 | 737 | 762 | 648 |
| 純収益 | 1,381 | 4,155 | 6,841 | 3,538 | 13,022 | 14,001 | 17,842 | 16,135 |

〔出所〕 TVA 年次報告各号の Exhibit II より算出。

第2表 州別月平均住宅用電気料金請求額

(単位: ドル)

| 順位 | 1935 | | 1948 | | 1966 | |
|----|-----------|------|------------|------|------------|-------|
| 1 | ワシントン | 3.56 | テネシー | 2.53 | テネシー | 4.61 |
| 2 | ミシガン | 3.64 | ワシントン | 2.66 | ワシントン | 4.82 |
| 3 | ミズーリ | 3.71 | オレゴン | 2.94 | アラバマ | 5.36 |
| 4 | オレゴン | 3.89 | アラバマ | 2.97 | オレゴン | 5.56 |
| 5 | ミネソタ | 4.06 | カリフォルニア | 3.08 | ネブラスカ | 5.94 |
| 6 | ウィスコンシン | 4.08 | ユタ | 3.17 | ジョージア | 6.21 |
| 7 | カリフォルニア | 4.12 | ミシガン | 3.20 | ウィスコンシン | 6.29 |
| 8 | アラバマ | 4.13 | ミズーリ | 3.20 | ケンタッキー | 6.38 |
| 9 | イリノイ | 4.13 | ケンタッキー | 3.22 | カリフォルニア | 6.58 |
| 10 | オハイオ | 4.14 | アイダホ | 3.27 | ノース・キャロライナ | 6.65 |
| 39 | ニューヨーク | 5.37 | サウス・ダコタ | 4.08 | | |
| 40 | ニュージャージー | 5.38 | ニュー・ハンプシャー | 4.22 | | |
| 41 | ミシシッピ | 5.44 | メイン | 4.27 | サウス・ダコタ | 8.17 |
| 42 | アーカンソー | 5.53 | ヴァーモント | 4.37 | ノース・ダコタ | 8.28 |
| 43 | デラウェア | 5.54 | ニュー・メキシコ | 4.40 | デラウェア | 8.30 |
| 44 | ルイジアナ | 5.80 | マサチューセッツ | 4.45 | ニューヨーク | 8.60 |
| 45 | ロード・アイランド | 5.85 | ニューヨーク | 4.48 | ロード・アイランド | 8.73 |
| 46 | ニュー・メキシコ | 6.07 | フロリダ | 4.58 | ニュー・ハンプシャー | 8.74 |
| 47 | アリゾナ | 6.14 | デラウェア | 4.59 | マサチューセッツ | 8.77 |
| 48 | フロリダ | 6.38 | ロード・アイランド | 4.61 | ハワイ | 8.82 |
| 49 | — | — | — | — | メイン | 9.03 |
| 50 | — | — | — | — | アラスカ | 10.05 |

〔出所〕 Federal Power Commission, *Annual Reports*, 1948, p. 56, 1966, p. 57.

力事業の小売ベースの料率設定のための「ものさし」であるという主張は、法的強制力のないレトリックにすぎなかったが、にもかかわらず、TVAに隣接する民間電力会社は、TVAの競争を受けて、料率を低下させることで応じ、しかもなお、当初の各社の恐れに反して、売上げを拡大することができた。ある電力会社は電力の売上げで全米優力会社となり、エジソン・エレクトリックから表彰されたなどというエピソードが残っている¹⁴⁾。

つまり、TVA事業の開始に対する民間電力会

社の恐れ的基础には需要の弾力性への無理解が横たわっていたのであり、実際には、この弾力性の作用により、TVAの参入は隣接民間電力事業の発展をもたらしたのである。

このTVAの電力事業への影響の結果、合衆国の電力料金には構造的とも言える地域格差が生じている。第2表は、住宅用の月平均料金請求額を州別にとり、安い順に上から並べ、上位10州と

14) Ernest K. Lindley, *Half Way with Roosevelt*, Dacapo Pr. Ed., 1975, p. 181.

下位10州を表にしたものである。1935年と48年は100 KWH, 66年は250 KWHについての請求額である。

見られる通り、1935年には上位10州に入っていなかったテネシー州が48年には1位になり、ケンタッキー州が9位に入っている。1966年には、峡谷7州のうち5州が上位10州の中に入っている。1966年の実績は、ワシントン州を中心とする太平洋岸と、テネシー州を中心とする峡谷7州がアメリカ合衆国の低電気料金の2大中心地をなしていることを示している。

これに対して、下位10州の推移を見れば、ニュー・イングランドが下位10州に沈んだまま動かないというのがその特徴である。あえて言えば、ニュー・イングランドはTVAの影響から最も離れたところにある。

ここで見た峡谷諸州の低料金は、TVAに隣接する民間電力会社の料金をも含めた平均値である。それでは、これら民間会社は、TVA主導の低料金政策によって被害をこうむってきたであろうか。それらの会社が存続していること自体がそれに対する回答を与えているが、事の実態にはもっと驚くべきものがある。すなわち、TVA隣接の主要電力会社の普通株収益を、1937-39年をベースにした指数で見れば、1946年には275に達した。同じ年の全米平均は137であった。1952年には前者は510であったのに対し、全米平均は225だったにすぎない¹⁵⁾。

TVAの電力事業全体に対するこのようなプラスの効果を考慮に入れれば、TVAの電力プロジェクトは成功であったといえることができる。

さて、ローズヴェルト大統領は、TVA法の立法を要請する教書の中で、「もしもわれわれがここで成功するならば、わが領土内の他の偉大な自然地単位の似たような開発に一步前進することができる」と述べた。それでは、なぜ合衆国では第2、第3のTVAが着手されなかったのであろうか。

この問題にはまだ明確な答は与えられていない¹⁶⁾。TVAは、「ユニークな状況(マスルニシ

ールズ論争)、ユニークな時期(大不況)およびユニークな人物(ノリス議員とFDR)の産物であったように見える¹⁷⁾というのが妥当な解釈かもしれない。

ここでは、1945年から50年までの時期に、「峡谷公社構想」(valley authority idea)が議論され、それが結局葬られていった経過について検討したい¹⁸⁾。

TVA発足のあと、1937年に、ローズヴェルト大統領は全国を覆う7つの地域公社を提案する教書を議会に送り、1944年11月の記者会見でもこの方針を再確認した。

1945年には、「ミズーリ峡谷公社」(MVA)を設立する法案が上院と下院で出され、「コロンビア峡谷公社」(CVA)を設立する法案が上院で提出された。こうして、TVA構想を拡大するかどうかの議論が開始されることになった。

こうした動きにたいする民間資本の反対は執拗なものがあり、40年代末に至るまで、いな今日に至るまで続いている。この反対が最大の障害になったことは言うまでもない。

しかし、1945年の段階で特徴的だったのは、連邦政府機関の内部に反対の気運が生じたことであった。それは、TVA創設期における連邦諸機関とTVAとの縄張り争いの遺産であった。TVA設立によってTVA水域から完全に追い出されたのは合衆国陸軍工兵隊だけであったが、他の連邦諸機関もTVAとの衝突をまぬがれなかった。実践的にはアド・ホックな調停が行われたが、「峡谷公社」という考え方が前面に立つ限り、紛争の永続的解決は困難であった。農務省や「開拓局」(Bureau of Reclamation)に「公社構想」の新しい適用に対する警戒が見られた。

トルーマン大統領は、「公社構想」の拡大を支

16) North Callahan, *TVA: Bridge over Troubled Waters*, South Brunswick and New York, 1980, p. 99.

17) Peter Barnes, *New Republic*, Nov. 10, 1973.

18) Craufurd D. Goodwin, "The Valley Authority Idea—The Fading of a National Vision," Erwin C. Hargrove and Paul K. Conkin, ed., *TVA: Fifty Years of Grass-Roots Bureaucracy*, U. of Illinois Pr., 1983, pp. 263-296 を参照した。

15) クラップ, 上掲, p. 124.

持していたが、MVA よりもむしろ CVA を推進していた。ミズーリ水域は、9つの州がかかわり、ダム建設が困難であり、戦前期から農産物市場が狭いことからして、テネシー、コロンビアあるいはコロラド水域と同じようには処理できないというのがその理由であった。

1946年から48年までは民主党にとって厳しい時期であった。民主党は、1946年に下院での多数派の地位を失った。トルーマンが1期だけで終るのではないかというのが大方の見るところであった。ニューディールの哲学や改革の拡大を思わせる改革など行いえないように思われた

1948年に再選されると、トルーマン大統領はCVA構想を公然と打ち出した。1949年の年頭教書では「TVAの教訓を他の水域に拡大すること」を訴え、1月13日にCVA創設のため検討計画を提案した。この検討結果を受けて、1949年4月にトルーマンは「CVAの設立を勧告する議会への特別教書」を提出した。特徴的なことに、このときのCVAのAは、上記の検討過程で、Authorityという用語は妥当でないとして対案として出されたAdministrationとなっていた。

トルーマンの特別教書を受けて議会には一連の法案が提出され、夏の数ヵ月間討論されたが、委員会からは成案としての法案は1つも出たなかった。

1949年は1945年とは全く異なる状況下にあった。第1に、1945年のCVA法案は、戦時経済から平和経済への再転換に際して、復員兵と徴用解除さ

れた労働者のCVA計画への吸収を1つの目的としていたが、もはやそれは過去のこととなり、懸念されていた戦後大不況も生起しなかった。新しい問題として生じたインフレーションに対しては、CVA案はとうてい解決策たりえなかった。

第2に、国全体の政策目標とそれを達成する手段についての知的環境が一変していた。マクロ経済政策の運営による完全雇用の達成という目標と手段の前では、州と連邦の中間レベルでの「地域開発公社構想」は多数を結集する有力なヴィジョンとはなりえなかった。両者のあいだに和解不可能な原理的対立があるようには必ずしも思われなけれども、アメリカ合衆国における財政革命の進行中の当時において、前者の勢いがはずみをつけつつある中においては、後者は時代後れの余計者として扱われざるをえなかった。かくして、まさにその財政革命の有力な担い手となっていた「予算局」と「大統領経済諮問委員会」が、CVA構想の反対陣営に加わることになったのである。

こうして、第2のTVAを生み出すかもしれない戦後の「峡谷公社」論争は、「峡谷公社」構想をただTVAだけにとどめるという結果をもって終った。

にもかかわらず、TVAの電力事業は、上で見たように、TVAのサービス・エリアを中心とする同心円的な電力料率の地域格差構造をつくり出したことによって、それがニューディールの偉大な遺産であるということを証明しつづけている。

(一橋大学経済研究所)