

# 經濟論叢

第119卷 第6号

---

- マヌファクトゥア・ファブリーク・  
ラボラトリーウム……………渡 辺 尚 1
- TVA における草の根民主主義の構想……………佐々木 雅 幸 20
- 帝国主義形成期のイギリスの資本輸出と  
「多角的決済網」……………中 村 雅 秀 41
- 財産の権威と国家の権威……………中 谷 武 雄 70
- 

昭和52年6月

京 都 大 学 經 濟 學 會

## TVA における草の根民主主義の構想

佐々木雅幸

### はじめに

地域開発と地域経済をめぐる研究は、近年とみに盛んになっているが、これは地域における民主主義すなわち住民自治の思想の定着によるものであると言えよう。本稿は、1933年に始まる合衆国、テネシー溪谷開発公社（以下、TVA又は公社と略称）において試みられた「草の根民主主義 Grass Roots Democracy」に基づく地域開発行政を対象に取り上げて、巨大な生産力の存在のもとにおける草の根民主主義の現実の行方を探ろうとするものである。

従来、TVAは資本主義国における地域開発政策の一つの典型として評価されてきた<sup>1)</sup>。わが国での研究においては、第二次大戦後いち早く、都留重人・田中義一氏等によってその計画の全貌が紹介されている。両氏によれば、TVAは後進地域における土地・水・人という諸資源を一体的・効率的に開発するといった成果を挙げた点にとどまらず、ニュー・ディール期の失業・不況対策として画期的な成功を収めた点、又、公営企業 Public Corporation として民間企業の電力料金の規制を有効に果す上で貢献した点、等についても積極的な評価が与えられてきた<sup>2)</sup>。これらの研究の特徴は、わが国の戦後の復興に

1) 合衆国における研究では、J. S. Ransmeier, *The Tennessee Valley Authority—A Case Study in the Economics of Multiple Purpose Stream Planning*, 1942; C. H. Pritchett, *The Tennessee Valley Authority—A Study in Public Administration*, 1943; H. Finer, *The T. V. A.—Lessons for International Application*, 1944; D. E. Lilienthal, *TVA—Democracy on the March*, 1944; G. R. Clapp, *The TVA—An Approach of the Development of a Region*, 1955; R. C. Martin (ed.), *TVA—The First Twenty Years*, 1956; J. R. Moore (ed.), *The Economic Impact of TVA*, 1967 等がある。

2) 都留重人「米国の政治と経済政策」昭和19年。田中義一「米国 TVA 計画」昭和22年。早瀬利雄「米国の経済的民主主義」昭和23年。松井七郎、TVA の総合的地域開発計画、「経済学」

あたって TVA の経験を模範とする立場からのものであったと言えよう。

これに対して高度成長期における TVA 研究は、公社が合衆国南部の軍需工業化のテコとなったこと（TVA が史上初の原爆製造のために動員されたことは有名な事実である）を指摘する一方で、TVA の現実と一応区別してその理念を高く評価するところにその特徴がある<sup>3)</sup>。宮本憲一氏は、TVA の草の根民主主義方式の開発を、「資本主義社会における社会改良的地域開発のひとつの理想」とであるとされている<sup>4)</sup>。氏は、TVA の開発理念を高く評価することによって、折りから進行していたわが国の地域開発政策を鋭く批判されている。

ところで、地域住民とりわけ農民の協同組合や自治団体との協力関係のもことで、効率的な地域開発をめざした草の根方式の開発行政を、その現実とのかかわりにおいて評価する研究は、未だ充分に尽くされているとは言い難い<sup>5)</sup>。本稿はこの点についての解明を試みるものである。

草の根方式の開発行政、すなわち草の根行政の側面から見た場合に、TVA は草の根の住民によって電力に代表される巨大な生産力を民主主義的に管理するという試みとしての側面を持っていた。だが、草の根行政の現実の展開過程は、本稿で示すように、草の根民主主義の理念にもかかわらず、TVA がその理念の反対物に、すなわち官僚機構<sup>6)</sup>に転化してしまう結果を示している。

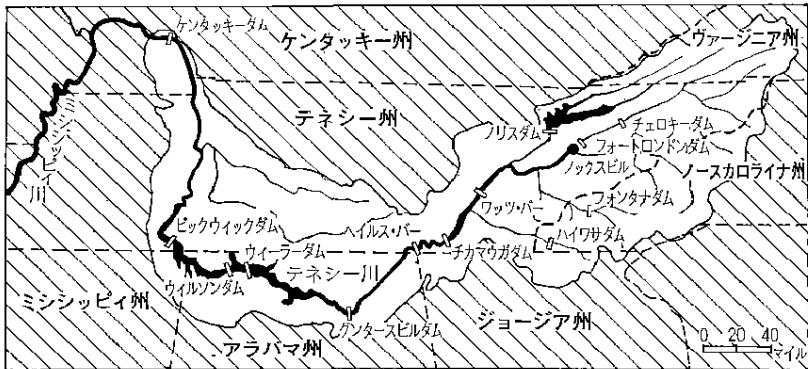
〔論義〕第5巻1号、昭和28年、16-40ページ。同3号、昭和29年、16-44ページ。などが代表的な研究である。

- 3) 烏森彦、地域開発の現代的意義—投資戦略としての地域開発—、「思想」471号、昭和38年、22-23ページ。宮本憲一「社会資本論」昭和42年。「地域開発はこれでよいか」昭和48年などが代表的な研究である。なお、第二次大戦後の TVA の軍需工業への動員については、一瀬智司、資源開発と公企業体としての TVA、「水利科学」第6巻3号、1-15ページ、4号、93-106ページ、昭和37年が詳しい。
- 4) 宮本憲一「地域開発はこれでよいか」26-27ページ。
- 5) 大森弥氏の研究は、この観点からの数少ない業績の一つであり、草の根民主主義に基づく住民参加方式を虚構ととらえている。大森弥、行政における機能的責任と「グラス・ルーツ」参加、「国家学会雑誌」第83巻1・2号、昭和45年、17-99ページ、84巻9・10号、昭和46年、79-123ページ、同11・12号、昭和47年、54-136ページ、83巻3・4号、昭和50年、1-113ページ。
- 6) この官僚機構への転化という点については、既にマルクス K. Marx は19世紀後半のフランス社会において、地域社会の共通利害、共同事務が解体されて、住民の自立的活動から取り上げられ、それが統治活動の対象に転化されることによって、国家の官僚機構の下に組み込まれていく過程を明きらかにしている。「膨大な官僚・軍事機構をもち、多くの層に分かれた精巧な国家

我々は、先ず、1930年代の合衆国において TVA が如何なる前史と背景とをもって登場したのか、並びに、TVA の一部において何故に草の根民主主義が構想されるに至ったのかを明らかにする。次いで、公社の農業計画と電力計画とを取り上げて、草の根行政の現実の展開が金融寡頭制と草の根の保守勢力とによって狭い枠に制限されることにより、TVA が官僚機構に転化してしまうことを明確にする。そしてその上で、TVA の草の根民主主義に評価を与えようとするものである<sup>7)</sup>。

1933年5月18日に制定された TVA 法は、公社設立の目的を以下のように規定している。

第1図 テネシー渓谷（白地部分）と渓谷7州



機構をもったこの執行権力、50万の軍隊とならぶもう50万の官僚軍、網の目のようにフランス社会の肉体にからみついて、その毛穴をふさいでいるこの恐ろしい寄生体……。ナポレオンがこの国家機構を完成した。正統王政と七月王政は、分業を拡大したほかはなにひとつつげくわえなかった。この分業は、市民社会内部の分業が新しい利害集団をしたがってまた国家行政のための新しい材料をつくりだすにつれて拡大していった。村の橋や校舎や公有財産から、フランスの鉄道や国有財産や国立大学にいたるまでおよそ共通の利害はたちまち社会から切り離されて、より高い、一般的な利害として社会に対立させられ、社会成員の自主活動の範囲からはずされて、統治活動の対象とされた。」 K. Marx, *Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte*, 1852, *Marx/Engels Werke*, Bd. 8, SS. 196-197. マルクス・エンゲルス全集、第8巻、192-193ページ。

この同じ過程が、1930年代の合衆国において、いかにして進行するかを検討することは、国家論の現代的課題に迫る上でも興味深い問題である。この点については、池上淳、国家独占資本主義論争と経済学批判体系における国家、加藤睦夫他編「現代資本主義と国家」昭和51年、33-48ページを参照されたい。

「国防および農工業の振興のためにアラバマ州マッスルショールズ地帯に現在合衆国政府が所有する資産を維持し且つ運営すること、並びにテネシー川水運の改善、テネシー流域及びミシシッピ流域の破壊的洪水の制御を行なう目的で、TVA と称する法人を設立する。」(TVA 法第1条)

テネシー渓谷は第1図に示すように、40,600平方マイルに及ぶ一大河川流域であり、テネシー、アラバマ、ケンタッキー、ノースカロライナ、ヴァージニア、ミシシッピの7州に跨っている。設立当時は、この地域は約300万の人口と、森林、鉱物、水などの天然資源を豊富に擁していた<sup>7)</sup>。TVAはその目的といい、規模といい画期的な連邦機関であった。

TVAの創設者F.ローズヴェルトF. D. Roosevelt大統領は、議会あての教書で次のように述べている。

「私はテネシー流域事業——政府の権限を付与され、同時に私的企業の持つ伸縮性と自発性とを兼ね備えた法人——を創設する立法を議会に提案するものである。テネシー川流域とその隣接地域の天然資源を全国民一般の社会的経済的福祉の為に、適切に利用し、保全し、開発する計画を立てる広汎な任務がこの事業に課せられねばならない。……数多くの苦い経験から、我々は計画の欠如の結果として人間的浪費が生じたことを学んだ。……今やこの大河の流域に直接関連をもつ諸州を包含する一大計画を立て、計画性をより広い範囲に広げるべき時は来た。」<sup>8)</sup>

いわゆるブルジョア改良主義の枠内において、天然資源の保全と大規模な計画的開発、そしてそれを通じて、全国民の経済的救済をはかること、このことをF.ローズヴェルトはTVAという一大実験に託した。ところで、TVAには、その前史があり、その社会・経済的背景がある。すなわち、前者は世紀の交わり目より始まる資源保全の試みとテネシー渓谷マッスルショールズ周辺に

7) 但し、草の根行政の現実の展開過程の検討とそれをふまえた草の根民主主義の評価については、紙幅の都合上、近々発表予定の拙稿「TVA 草の根行政の現実」に譲らざるをえない。

8) H. Finer, *The T. V. A.-Lessons for International Application*, 1944, pp. 1-2.

9) F. D. Roosevelt, *The Public Papers and Addresses of F. D. Roosevelt*, Vol. II, 3. ed., 1969, pp. 122-123.

における電力公営化の試みであり、後者は1929年の大恐慌によって破局的に激化した合衆国南部の社会・経済的危機である。先づこれらの側面に光を当ててみよう。

### I 資源保全と電力公営化の試み——TVA の前史

資源保全の試みと電力公営化の試みの何れも広い意味での革新主義 *Progressivism* に基づいている。革新主義は20世紀初めから20年代にかけて起った、知識人と都市の中産階級を主体にした潮流であり、その主張は、独占的大企業と腐敗した政党組織とによって破壊された経済上の自由競争と政治上の民主主義とを復活しようとするところにあった。だがその主張は、大企業の「営業の自由」を否定するものではなかったので、連邦政府は革新主義に基づく様々な運動や改革の試みをすすんで採用し、連邦行政の効率化をはかり、独占的大企業に競争上の刺激を与える政策を展開した<sup>10)</sup>。

資源保全の試み *Conservation Movement* は、19世紀後半、科学者や連邦政府内の専門家による資源の効率的利用と計画的開発に対する関心から始った。

20世紀初頭、革新主義の指導者 T. ローズヴェルト大統領は森林局長にピンショ G. Pinchot を登用し、積極的に資源保全政策を展開した。大統領は、公有地のうちに保留地を定めて、石油・鉄道業の大資本家が、名目的な安い価格で公有地を買い占めることを規制した<sup>11)</sup>。

その後、保全政策は水力発電に伴う河川開発が、大企業の重要な蓄積源泉となるに及んで、「土地」の保全から「水資源」の保全にまで拡大されることになった。1920年の連邦水力発電法によって政府は、連邦動力委員会を設立して、民間電力会社による水力発電事業を連邦政府の監督下に置こうと企てた<sup>12)</sup>。

10) R. Hofstadter, *The Age of Reform*, 1955, p. 5, 斎藤真他訳「アメリカ現代史」1967年、3ページ。なお革新主義に基づく反独占政策等の評価については、関西アメリカ史研究会編「アメリカ革新主義史論」昭和48年が詳しい。

11) 川島芳郎、資源保全への途、「建設時報」第1巻5号、昭和24年、1-3ページ。

12) J. S. Ransmeier, *The Tennessee Valley Authority—A Case Study in the Economics of Multiple Purpose Stream Planning*, 1942, pp. 11-19.

ビアード C. A. Beard は資源保全の試みを以下のように評価している。

「合衆国のわずか数千家族の手に巨大な富が蓄積された重要な原因の一つは、州及び国有地の天然資源が安い値段で買占められ、また多くの場合、詐欺と策動とによって奪取されたことにあった。天然資源が略奪的開発によって減少し、そうした開発者の手にかかってひどく荒廃した跡が実地調査によって暴露されるにつれて、森林や土地や鉱物や水力その他の天然資源という国民的財産を保存しようとする運動が始まった。」<sup>13)</sup>

資源保全の試みは、中産階級の立場から、大企業による天然資源の独占的略奪を批判し、その効率的利用を主張するものであった。

更に水資源の保全政策は多目的流域開発計画という手法を生み出した。洪水多発地帯として知られるテネシー川は、陸軍省工兵隊技術局の手で、20年代に繰り返し調査が行なわれ、30年には「テネシー川とその支流」と題する報告が議会に提出されている。この報告書は、7つの高層ダムと貯水池の建設により、テネシー川の洪水制御、水運改良、そして水力発電という多目的の河川開発を提案しており、ここに既に、TVA 計画の技術的基礎が与えられていた<sup>14)</sup>。

さて、TVA のもう一つの、より直接的な前史は、テネシー渓谷マッスルショールズにおける政府資産の処分をめぐる展開された電力公営化の試みである。

この試みの中心人物は、ネブラスカ州選出の上院議員ノリス G. Norris であり、彼は革新主義の議員として評価されていた<sup>15)</sup>。

連邦政府はマッスルショールズ附近に、第一次大戦用の硝酸工場と附属の水力発電施設を建設していたが、戦争の終結とともに、1919年この政府資産の民間への売却を発表した。ところが、これをめぐり20年代を通じて議会で活発な論争がまき起こされた。フォード自動車会社などによる売却申請に対して、当

13) C. A. and M. R. Beard, *The Beard's New Basic History of the United States*, 1944, 松本重治他訳「新版アメリカ合衆国史」, 昭和39年, 401ページ。

14) *United States House Document*, No. 328, 1930. TVA, *Annual Report*, 1935, pp. 1-2.

15) Hofstadter, *op. cit.*, p. 283.

第1表 1920～30年代における合衆国の発電能力の伸張

	発 電 能 力 (1,000kw)		うち水力発電 (1,000kw)	
1920年	14,276	(100)	3,690	(100)
1925年	23,416	(164)	6,062	(164)
1930年	33,962	(238)	8,848	(240)
1933年	36,150	(253)	9,643	(261)

*Statistical Abstract*, 1938, p. 354 より。

( ) は1920年を100とした指教

第2表 1920年代における合衆国の主要産業別設備投資額の推移

産業部門	設 備 投 資 額 (100万ドル) と 指 数					
	1920年		1925年		1929年	
電力業	447	(100)	787	(176)	793	(177)
鉄道業	630	(100)	728	(115)	840	(133)
鉱工業	3,412	(100)	2,625	( 77)	3,490	(102)
農 業	1,197	(100)	758	( 63)	962	( 80)
商 業	1,800	(100)	2,361	(131)	2,836	(157)
全 体	8,034	(100)	8,069	(100)	10,045	(125)

*Temporary National Economic Committee, Hearing Part 9*, p. 4014 より。

( ) 内は1920年を100とした指教

時農林委員長であったノリス議員は、政府資産の公共的運営案を主張して対立した。彼の案は、連邦化学公社を設立して、水力発電で肥料の大量生産を行いそれを農民に安く販売する一方、余剰電力を公共機関に優先的に販売するという内容であった。だが、その案の主要な意図は、折りから国民的批判を集めていた「電力トラスト」に対して、公営電力会社による「ものさし Yardstick 料金」を設定して電力料金を公正なものに規制することにあつた<sup>16)</sup>。

第1,2表に示すように、電力業は20年代に発電能力を2倍半に増加させ、設備投資額においても他産業よりはるかに高い水準を示し、急速度に合衆国の一大産業部門に成長していた。しかも電力業は公益事業として地域的独占権を認

16) Ransmeier, *op. cit.*, pp. 34-60.



第3表 合衆国の電力持株会社グループの上位5会社への生産の集中度 (1920—30年)

1925年		1932年	
持株会社グループ	生産能力	持株会社グループ	生産量
エレクトリック・ボンド・アンド・シェア会社グループ	11.7%	ユナイテッド・コーポレーション会社グループ	19.8%
インサル・グループ	8.6	エレクトリック・ボンド・アンド・シェア会社グループ	13.6
ノース・アメリカン会社	6.4	インサル・グループ	11.1
H.M.ビレスビー会社グループ	5.3	コンソリディテッド・ガス会社	6.5
ユナイテッド・ガス会社	3.0	ノース・アメリカン会社	5.6
その他の持株会社グループ	41.5	その他の持株会社グループ	22.7
独立系会社	14.9	独立系会社	13.4

ユナイテッド・ガス会社は1929年にユナイテッド・コーポレーション会社に吸収された。エレクトリック・ボンド・アンド・シェア会社は1905年にゼネラル・エレクトリック会社によって設立され、又、ユナイテッド・コーポレーション会社は1929年にモルガン商会等のウォール街金融業者の手で設立されており、2社ともにモルガン系金融資本集団に属している。Thompson & Smith, *Public Utility Economics*, 1941, pp. 475-476 より作成。

められており、又、独自の持株会社制度とも相俟って、この部門の資本の集中・集積を一層急速に促進する結果となった。第3表に示すように、25年には上位5持株会社集団で発電能力の35パーセントを占め、更に32年には3大持株会社集団だけで、発電量の約45パーセントを占め、地域的にも合衆国のほぼ全域を占めるに及んだ<sup>17)</sup>。

ノリス等の電力公営化論者は、合衆国金融資本の一角をなすこの強大な電力トラストが、国民的財産である水資源を私的利益のために独占しており、不当に高い電力料金で国民を苦しめていると激しく非難した。まさに彼はマッスルショールズ電力公営化問題を取り上げることによって、ひと握りの金融資本による天然資源の略奪と住民収奪の体制を批判し、連邦政府によるその公共的規制によって、競争機会の回復と拡大を企てた<sup>18)</sup>。この点で、ノリス案は資源保

17) E. Hunt, *The Power Industry and the Public Interest*, 1944, pp. 11-12; C. W. Thompson and W. R. Smith, *Public Utility Economics*, 1941, pp. 474-480.

18) G. Norris, "The Power Trust in the Public School," *Nation*, 1929, Vol. 129, No. 3350, pp. 296-297. *Fighting Liberal*, 1944, pp. 160-161.

全論者のピンシヨ等の賛成を得ることはできたが、金融資本勢力の強烈な反対運動に直面することになった。ノリスは、24年から31年までの間に7回にわたって電力公営化案を提出したが、何れも否決される結果となった<sup>19)</sup>。

こうして準備された資源保全の試みと電力公営化の試みを合流させ、ブルジョア改良主義の立場から、これを TVA という一大地域の実験に結実させた人物が、F. ローズヴェルトであった。彼は TVA 計画を実現するに先立って既にいくつかの実験的経験をつみ重ねていた。若い頃から叔父、T. ローズヴェルトの影響をうけていた彼は、1912年にニューヨーク州上院の森林・魚介・野鳥委員長に就くや、ピンシヨの助言を容れて、木材、野鳥獣、水等の資源保全政策に力を尽くした。更に29年に同州知事就任後は、経済力の集中と独占を規制し、私的企業の競争を促進するために、州公益事業委員会を再編強化するとともに、セント・ローレンス川公営電力計画を取り上げて電力料金の「ものさし」を設定することで、民間電力会社を規制することを考えていた。もちろん、この場合、彼の意図が電力トラストの「営業の自由」を脅かすことにあるのではなく、独占的企業に競争上の刺激を与えて経済活動を活発化させることにあったことは明らかである。以上のような試みは、同じ時期の州の地域計画 Regional Planning の中に生かされた。その内容は、州当局が指導権を握り、包括的な土地利用調査を行い、耕地と植林の改良、道路建設と電化と産業の分散化とによって農村工業社会を建設すること、換言すれば計画化によって都市と農村の調和を計ることであった。TVA は後年彼自身が述べているように、この地域計画のテネシー溪谷への、連邦機関による国家的規模での応用であった<sup>20)</sup>。

しかし同時に、この実験、この応用を必然化させるだけの社会・経済的背景が存在したのである。

19) Ransmeier, *op. cit.*, pp. 54-60.

20) Roosevelt, *op. cit.*, Vol. I, pp. 123, 253, 229-230, 477-499, 519-538; D. R. Fusfeld, *The Economic Thought of F. D. Roosevelt and the Origins of the New Deal*, 1956, p. 152.

## II 合衆国南部の社会・経済的危機—TVA の背景

後に、F. ローズヴェルト大統領が「南部における経済的諸条件に関する会議」に宛てる書面の中で「南部がまさに今日、国民の第一の経済問題——単に南部だけでなく、全国民の問題を提起しているということは私の確信するところである。なぜなら、我々はこの南部の事情に起因する、国民全体としての経済的不均衡に直面しているからである」<sup>21)</sup>と述べざるを得ない現実が30年代前半には既に進行していた。

第4表 農業人口の比率

	1920年	1930年
南部	50.8%	43.1%
全国	29.9	24.8

*Fifteenth Census of United States, 1930, Agriculture, Vol. IV* より。

第5表 人口1人当り個人所得の地域格差 (1929年)

	1人当り個人所得		
	全人口当	非農業人口当	農業人口当
南部	388ドル	559ドル	196ドル
北部	759	865	386
西部	752	809	618

H. Odum, *Southern Regions of United States*, 1936, p. 46 より作成

に農業、非農業のいずれも1人当り個人所得が合衆国で最も低く、貧しい地域であった。そして南部農業においては圧倒的多数の貧困な農民と、極く一部の割合を占めるにすぎない資本主義的な農場経営者と富裕な農民との間に著しい格差が存在している。

第6表 所得額別農家階層の地域格差 (1929年)

	全国	南部	北部	西部
Dグループ	29.2%	39.6%	17.4%	22.6%
Cグループ	52.2	53.6	52.3	42.6
Bグループ	14.8	5.4	25.1	22.8
Aグループ	3.8	1.4	5.1	12.1

Aグループ 6,000ドル以上  
B // 2,500~5,999ドル  
C // 600~2,499ドル  
D // 600ドル以下

A. Rochester, *Why Farmers are Poor*, 1940, p. 73 より。

当時の南部地域<sup>22)</sup>は第4表のように総人口に対する農業人口比率が合衆国平均の約2倍近い43パーセントを示す最も農村的な地域であり、同時に第5表に見られるよう

21) United States National Emergency Council, *Report on Economic Conditions of the South*, 1938, p. 1.

第6表によれば南部においては、極めて貧しい農民と考えられるDグループ(年間農業所得600ドル未満)の農民が約4割を占めており、他地域の約2倍になっている。しかも貧しい農民と考えられるCグループ(同600~2,499ドル)まで加えると農民の9割をこえてしまう。他方、資本主義的な農場経営者、および富裕な農民と考えられるAグループ(同6,000ドル以上)と中位の農民であるBグループ(同2,500~6,000ドル)とは極く一部に過ぎない<sup>23)</sup>。

更に、この貧富の著しい格差は、農場経営者の土地保有形態別 Tenure of Farm Operator に見ると、借地農 Tenant と自作農 Full Owner の貧困さと、マネジャー Manager<sup>24)</sup> と部分所有農 Part Owner の富裕さとの際立った対照である。

第7表 合衆国南部地域における農場の土地保有形態別統計表(1930年)

	農場数比率 ( )内は全国平均	1農場当 土地面積	1農場当 土地・建物価額	1農場当 農機具価額
マネジャー	0.5%(0.9%)	1,587.9エーカー	40,264ドル	1,411ドル
部分所有農	7.0 (10.4 )	199.5	6,014	407
自作農	36.9 (46.3 )	122.0	4,577	288
借地農	55.5 (42.3 )	70.0	2,704	133
うちシェアー・ クロッパー	24.1 (12.3 )	40.7	1,802	69
うち黒人	12.2	30.5	—	—
平均	農場総数 (3,223,816)	106.4	3,829	216

*Fifteenth Census of United States, Agriculture, 1930, Vol. IV* より。

一部分 A. Rochester, *Why Farmers are Poor*, 1940, p. 288 より。

1930年の農業センサスによると第7表のように、南部では借地農・自作農とが合わせて9割をこえており、土地面積・農機具価額ともに小さくて、零細な農業を営んでいることがわかる。中でも最も零細なシェアー・クロッパーが借地農の4割を占めて

22) 南部とは次の地域をさす。南部太平洋岸(デラウェア, メリランド, コロンビア府, ヴァージニア, ウェストヴァージニア, ノースカロライナ, サウスカロライナ, ジョージア, フロリダ), 東南中部(ケンタッキー, テネシー, アラバマ, ミシシッピ), 西南中部(アーカンソー, ルイジアナ, オクラホマ, テキサス)。

23) A. Rochester, *Why Farmers are Poor*, 1940, pp. 72-74.

24) マネジャー経営とは、農場所有者から俸給又は賃銀を受けとって管理人が農場を経営しているもので、その際、土地とその他の資本は農場所有者に属している。

いる。他方、マネジャー・部分所有農は極く少数ではあるが巨大な土地の上で、大規模な農業を営んでいることがわかる。同時にこの巨大土地所有は南部農業の粗放性の表現でもある。

しかも南部農業の基本的性格は、南部黒人奴隷制度の遺制が資本主義的大経営への移行過程にあるところの綿花・タバコのプランテーションにおける、プランター Planter とシェア・クロッパー Share-Cropper との間の半ば封建的な関係に示されている。

ウーフター T. Woofter, Jr. の1934年の典型調査によると、マネジャー・部分所有農のうち大規模なものの中には、プランテーション経営者が数多く存在する。第8表は、典型的な綿作プランテーションを示しているが、それは平均907エーカーの土地面積を持つ巨大な農場で11家族のクロッパー等の借地農と3人の賃労働者によって耕作されている<sup>25)</sup>。1910年代にレーニンはクロッパーを「すぐれて半封建的な、または——経済的な点ではそれと同じことなのだが——半奴隷的な現物小作農」であると規定し、「現物小作農の地方はアメリカでもロシアでも最も停滞的な地方であり、勤労大衆が最も卑しめられ抑圧されている地方である」と述べている<sup>26)</sup>。

南部農業の貧しさは、こうしたプランテーションで働く、クロッパーを主体

第8表 南部地域におけるプランテーションの典型調査 (1934年)

地域別	調査数	1プランテーション当り土地面積	1プランテーション当り資本額(土地・建物・家畜・機械)	1プランテーション当りクロッパー等の家族数	1プランテーション当り耕地面積
大西洋岸平地	56	785エーカー	18,586ドル	8.6家族	294エーカー
マツスル・シヨールス地方	22	555	18,114	7.7	225
ミシシッピ三角州上部	133	1,031	42,745	23.4	563
同 低 部	50	1,146	17,831	11.5	207
その他合計及び平均	646	907	28,694	14.3	385

T. Woofter, Jr., *Landlord and Tenant on the Cotton Plantation*, 1936, pp. 26, 28, 201, 206 より作成。

25) T. Woofter, Jr., *Landlord and Tenant on the Cotton Plantation*, 1936, pp. xxxi-xxxiii.

26) レーニン、「農業における資本主義の発展法則についての新資料」, 全集22巻, 15-17ページ。

第9表 合衆国内の綿花価格の下落  
(各5年間平均)

	1ポンド 当り価格	指 数
1919~23年	23.98セント	100
1924~28年	18.63	78
1929~33年	9.72	41

指数は1919~23年を100とした  
*Agricultural Statistics, 1939* より

第10表 南部における人口の移動  
(1930~35年)

	離 農 者	帰 農 者
南 部 (比 率)	3,698千人 (44.1%)	3,011千人 (40.6%)
全 体	8,387	7,403

*Agricultural Statistics, 1939* より。

とした借地農と彼らを取りまく零細自作農との圧倒的多数の惨めな生活状態であり、それらの零細農が、古い土地制度の残存と資本主義的發展との双方によって虐げられていることにある。

29年の大恐慌は南部農業に破壊的な影響をもたらし、南部支配層の残酷なテロによっても覆い隠すことができないほどに南部社会の矛盾を激化させた。南部の主要な商品作物である綿花の価格は第9表のように20年代から低落傾向にあったが、恐慌を契機にして20年代初頭に比べて4割程度に急落し、31年にはポンド当り 5.6 セントを示した。農民の抵当債務は激増し、30年から35年にかけて南部の農場の2割以上が競売に附せられ、3割以上が抵当流れの結果、銀行、保険会社等の金融機関の手に帰した<sup>27)</sup>。連邦政府による救済融資はプランターと富農層に集中し、クロッパーなど零細農にはほとんど届くことがなかった。同期間の人口移動を示す第10表は、クロッパー等零細農の大群が離農する一方で、都市の失業者の大群が農村へ流入していることを示している。

南部社会は今や、貧困と生活不安と驚くべき人口の流動化を生みだしている。こうした社会不安は、いくつかの人種迫害暴動事件<sup>28)</sup>となって爆発し、プランターのテロ組織キュウ・クラックス・クランは「黒人を共産主義その他の急進主義に反対するよう『教育』する目的」で住民に対するテロ活動を強めた。33年は当時最も殺人件数の多い年であったが、南部は約7,000件で合衆国全体の

27) Rochester, *op. cit.*, pp. 192-194.

28) 1931年アラバマス州で起ったスコツボロー事件は合衆国全体を震撼せしめた。

過半数を記録した<sup>29)</sup>。

以上のような大恐慌後の南部の社会・経済的危機の激化は、その非和解放的対立を緩和・調停し、南部社会を救済する試みを緊急に必要としていた。

さて、TVA の前史とその社会・経済的背景を検討してきた我々の前に、TVA は今や多様で、内容豊かな一大実験機関として立ち現われる。天然資源の効率的・一体的開発を要求する資源保全の試みと、電力トラストの公共的規制を主張する電力公営化の試みとが、F. ローズヴェルトの手によって合流させられ、更に、南部社会の危機を救済する政府計画へと発展させられたのである<sup>30)</sup>。ここに TVA の目的の多様性、権限と規模の広大さの理由がある<sup>31)</sup>。

そして、「資源の効率的・一体的開発、電力トラストの規制、南部社会の救済」という諸点は、同じ資本主義下での地域開発計画であり、結果的に同様の本質を示すとしても、ドイツにおけるヒットラー独裁下での「国土計画及び地方計画法」(1936年)並びに、我が国の第二次近衛内閣下の「国土計画要綱」との軍事動員的色彩とは著しい対照を持って TVA を特徴づける。ここに、「TVA は、初期ニュー・ディールの最も永久的な記念碑<sup>32)</sup>」として評価されるに充分な理由があった。

だが、ニュー・ディール政策全体とかかわる TVA の評価については、以上述べてきたことは、TVA 評価の側面に過ぎず、これを TVA 全体の評価と

29) 菊池謙一「アメリカにおける前資本制遺制」、昭和30年、81-82ページ、300ページ。1931年春アラバマ州で黒人クロッパー・工業労働者を含んだシェア・クロッパー組合が結成され、「クロッパーへの食糧前貸しの継続、作物販売権の承認、自家菜園保有権、黒人の子弟の9ヵ月間通学の保証」等の要求を掲げて立ち上ったが、彼らを待ちうけていたものは、プランター勢力によるテロであった。K. Lumpkin, *The South in Progress*, 1940, pp. 127-132. 33年1月には、アメリカ・ファーム・ビューロー American Farm Bureau の会長であり、アラバマ州のプランターであるオニール A. O'Neal は上院の農林委員会で「アメリカの農民のために何らかの策を講じないならば12ヶ月以内に農村で革命が起こるだろう。」と述べている。A. Schlesinger, *The Crisis of Old Order—The Age of Roosevelt*, Vol I, 1957, p. 3, 中屋健一訳「旧体制の危機—ローズヴェルトの時代 I」, 昭和37年、5ページ。

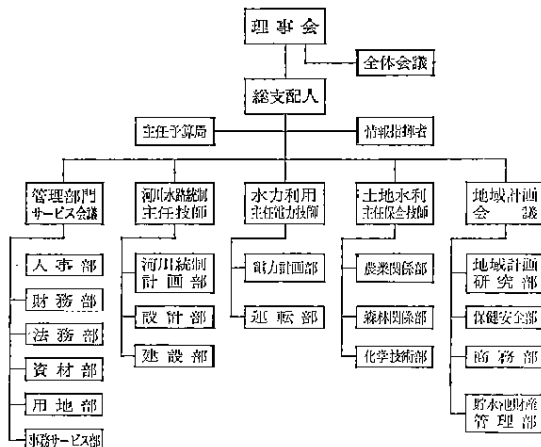
30) N. Wengert, *op. cit.*, pp. 369-392.

31) TVA は1944年迄には21のダムと100億キロ・ワット近い発電能力を持ち、洪水制御、水運改善だけでなく、「TVA 肥料」の普及と土壌調査に基づく農業経営の改良、低電力料金による家庭・農場生活の電化と重化学工業の振興、土地利用計画に基づく175,000エーカーの土地のプ

することができないことは言うまでもない。なぜなら、F. ローズヴェルトの思想それ自体は、ブルジョア改良主義の枠内に様々な色合いの民主主義と理想主義とを閉じ込めるものであったからである。それにもかかわらず、彼が場合によっては、ブルジョア改良主義の枠を越えるかも知れないような「理想主義的改革」を取り上げた背景には、当時の合衆国南部の危機とともに反独占、反トラストの声を取り上げて、大企業の独占的支配に競争上の刺激を与えることを、ニュー・ディールの反独占行政の力点の一つとしていたからである<sup>32)</sup>。

しかしながら、反独占を独占に対する競争上の刺激と考えて、理想主義的改革を実行する場合に、これが独走してゆく可能性は常に存在している。そこで、この改革の独走を制限し、これを封じ込めてゆくメカニズムこそ検討に値するものであり、次稿での展開はこの過程にも光を当てるものである。

第2図 TVA 機構図 (1941年度)



C. H. Pritchett, *The Tennessee Valley Authority, 1943*, p. 174 より<sup>3)</sup>

開拓、1,200マイル以上の道路建設、図書館・教育施設の拡充などの成果を取めた、就業者数約4万人の大連邦機関(第2図参照)に成長した。D. E. Lilienthal, *The TVA-Democracy on the March*, 1944, pp. 17-24.

32) Fusfeld, *op. cit.*, p. 255.

33) *Ibid.*, pp. 58-71. ニューディールの反独占行政の本質については、池上淳、国家的独占による競争条件の創出、「現代資本主義財政論」、昭和49年、97-114ページから示唆を受けた。



### III 草の根民主主義の構想とリリエンスール

TVA における草の根民主主義は、F. ローズヴェルトの意を受けて、公社の開発行政の責任を負った TVA 理事会<sup>34)</sup>によって構想され、行政方針に据えられたものである。

F. ローズヴェルトは法案の起草段階で既に、オハイオ州アンティオク大学学長であった A. モルガン Arther E. Morgan を理事長に内定した。彼は洪水制御計画に豊かな経験をもつ土木技術者で、同時に、社会改革に激しい情熱を燃やす理想主義者でもあった。彼は大統領の TVA にかける期待が社会・経済の計画化にあると見てとり、次のように述べている。

「TVA はもともと単なるダム建設事業や肥料事業・送電事業ではない。私が初めてローズヴェルトに会った時、彼は……計画化された社会経済体制について語った。彼は将来のための考え抜かれた社会計画を必要としていた。」<sup>35)</sup>

そして A. モルガンは「人口の75パーセントが失業中で公的扶助を受けており、渓谷の住民の大多数は、デトロイトやピッツバーグ等に出稼ぎに行くが、金儲けできない連中がまい戻ってくる」という渓谷の状態を改革して「TVA によってこの地域が自立できるだけの生産力を持つようにすること」そのために「TVA は地域住民によって利用されうる道具」<sup>36)</sup> でなければならないと考えていた。まさに彼は TVA の理想主義的側面を代表している。

二番目に任命された理事は、H. モルガン Harcourt A. Morgan であり彼は、テネシー大学学長を勤めたことがあり、地元の農業改良普及所の指導者であった。

事実上の、草の根民主主義の提唱者、普及者と言われるリリエンスール D.

34) TVA 法第2条によれば、理事会は大統領が上院の勧告及び承認を得て任命する三人の理事によって構成され、「理事は公社の一切の権限の行使を指揮監督する」が「本法が実行可能であり、且つ有意義であることについての信念を言明したものでなければならない。」とされている。

35) A. Morgan, "Bench-Markers in the Tennessee Valley", *Survey Graphic*, 1934, Jan., p. 43.

36) *Ibid.*, p. 8.

E. Lilienthal は3人目の理事として任命された。彼は大学時代に公益事業立法を学び、1931年以後は電力公営を唱えるウィスコンシン州知事 F. ラフォレット F. LaFollette の求めで、同州公益事業委員会の議長を務めていた<sup>37)</sup>。合衆国で最も早く公益事業の規制を始めた同州の伝統を受け継いで彼は次のように語っている。

「(電力) 事業が技術者によって運営されず証券売買にのみ関心をもつ投機家によって運営されているのは全く耐え難いことである。公益事業及び他の基幹産業は投機家や証券業者の支配から離れねばならない。」<sup>38)</sup>

彼は連邦機関による電力トラストの規制の試みに大きな期待を寄せていた。こうして、F. ローズヴェルトは TVA の多様な目的にふざわしい3人の理事を選んだ。各理事は自分の専門分野に応じて責任を分担した。A. モルガンはダム建設及び教育、農村生活の指導、社会・経済計画を、H. モルガンは肥料生産及び農業政策面を、そしてリリエンソールは電力政策面をという具合に。理事会は開発行政の基本方針を36年の「年次報告」の冒頭で明らかにしている。

「(テネシー) 川の将来の計画は TVA に委ねられており、溪谷の将来の計画は幾多の機関と個人の民主的な共同作業でなければならない。そして最終的な成功は全体の一致と全体の創意とにかかっている。TVA は溪谷の社会・経済生活の包括的な計画を上から押しつける権限も、意思もない。……州と州内の市 city, 郡 county, 地区そして自主的団体の役割を減少させることなく、高める必要がある。連邦の責任と地方の創意との協力は溪谷の開発行政の方針である……。」<sup>39)</sup>

TVA は州・自治体そして住民の自主的団体との協力と、住民の自発的な参加とに基づく開発行政の推進をその基本方針とした。後にリリエンソールは、この TVA 開発行政方針を草の根民主主義として定式化している<sup>40)</sup>。

37) Lilienthal, *The Journal of D. E. Lilienthal*, 1964, pp. 16-17, 102, 末田守他訳「リリエンソール日記 I」昭和43年, 34, 98ページ。

38) *Ibid.*, pp. 22-23.

39) TVA, *Annual Report*, 1936, pp. 1-2.

さて、リリエンソールの草の根民主主義は、彼の著書『TVA 一前進する民主主義』に具体的に展開されている。しばらく彼の主張を聞こう。

彼は地域開発には次の二つの理念が絶対に必要であるとしている。すなわち、

「第一には、資源の開発は自然自体の一体性によって支配されなければならないこと。第二には、住民がその開発に積極的に参加しなければならないこと。」<sup>41)</sup>

そして、更に進んで、

「資源開発において最も重要な存在は住民である。ただ単に、個々人の幸福と福祉とがその真の目的であるのではなく、個々の住民自身によって開発が行われるのである。住民の英知、エネルギー、精神力こそがそのための道具である。『住民のために』だけではなしに『住民の手で』為し遂げられるものなのである。」<sup>42)</sup>

ここで述べられた第一の理念は資源保全の試みの理念の反映であり、第二の理念こそ、草の根民主主義の理念である。後半の文章は、地域開発の主体が住民でなければならないことを断言している。しかも先の A. モルガンの言葉と合わせて考えてみれば、大恐慌によって打ちひしがれた溪谷周辺の農民を地域開発に主体的に参加させることを通じて、彼等の創意、エネルギーを回復させようという理想主義的情熱が込められている。だからこそ地域開発を通じた住民の教育が極めて重要になる<sup>43)</sup>。

40) 「リリエンソール日記」によると、彼が公式に「草の根民主主義」を提唱したのは1939年11月12日南部政治学会において行った講演「TVA-連邦政府規模の活動を草の根で実施する試み」の中においてである。 *op. cit.*, pp. 142-143. ところで、TVA の主要な協力者の一人であるマーチン R. Martin は「草の根 Grass Roots」なる概念を次のように説明している。第1に、この概念は通常、統治に関連して用いられており、公務の一般の領域において行政の分権化に関連して使われる。第2に、それは、非都会的な意味をもち、都市に対する農村並びに中央に対する地方を表わす。第3に「草の根」は地域社会の自主独立の精神を象徴しており、地方の創意に基づく統治、すなわち、地方自治を主張する。第4に、この概念には個人の価値への信念、個人的判断に対する信頼が表明されている。第5に、結論的にそれはアメリカン・デモクラシーの重要な象徴であり、草の根民主主義はジェファソン Jefferson の農民民主主義の復権であるとらえている。Martin, *Grass-Roots*, 1957, pp. 1-6.

41) Lilienthal, *TVA-Democracy on the March*, 1. ed., 1944, p. 6. 以下この書からの引用は和田小六訳「TVA-民主主義は進展する一」昭和24年を参考にして訳出した。

42) *Ibid.*, p. 75.

43) コマジャー H. S. Commager は次のように述べている。「TVA は政治的・社会的実験であるとともに哲学的・歴史的实验であった。それはデュレイが提案した『協力的な自由と自主的の』

「(溪谷の) 幾千の模範農場は、溪谷の教室である。ここで農民とその妻君や子供は近所の連中と一緒に、資源の一体性ということ、草の根民主主義の原則ということ、それを実際にやってみるのである<sup>44)</sup>。……草の根民主主義は徹頭徹尾住民の自学自習である。」<sup>45)</sup>

このように開発の主体を住民とりわけ農民に位置づけたことは、地域開発の内容に主体としての住民の教育・学習をとり入れ、地域の生産力の発展とその生産力の担い手である住民の発達とを結びつける主張となった。

更に、草の根民主主義は、住民の統治あるいは自治との関連を意味している。リリエンソールは連邦行政の分権化と住民の自治又は地方の責任と創意との結合を強調している。

「資源の一体的開発には非常に広範囲の協力が必要である。これは住民全体の仕事であるばかりでなく、全ての住民組織の仕事である。……開発の仕事は共同の目的を促進することのできる州と地方と連邦のあらゆる機関の協力を要求する。そこで連邦機関である TVA は……住民や自主的団体と協力する草の根政策がとられることになり、溪谷の市町村と州政府が責任をもって、積極的に協力することになった。……TVA が実際に示している地方一州一連邦の三者の協力は……多くの連邦と州の議員及び職員を強化することである。」<sup>46)</sup>

彼は、個々の住民と同様、地方の自治団体と住民の自主的団体と協力し、これらを強化することを主張している。

最後に、草の根民主主義はジェファソンに代表される独立自営農のデモクラシーの単なる復権ではなく、新しい内容を備えている。それはリリエンソールが、地方の自主性又は自治を電力生産に代表される巨大な生産力の管理と結びつけていることに示されている。

「な協同組合を提供して人間のエネルギーをより一層解放する実験的方法」を政府がとり入れた最初の試みであった」Commager, *The American Mind*, 1950, p. 342.

44) Lillenthal, *op. cit.*, pp. 79-80.

45) *Ibid.*, p. 137.

46) *Ibid.*, pp. 125-126.

「TVA と地方のいろいろの機関との草の根の協力が非常に進んでいる例は、流域の電力組織である。……中央集権的な大規模生産と分権化された草の根における地方の責任を結合すること。この方式は、恐らく様々の企業並びに政府の国内的・国際的の事業にとって非常に重要なものであることがわかるだろう。」<sup>47)</sup> (傍点は原文イタリック)

そして、リリエンソールは、資本主義のもとでの生産の大規模化、社会化とともに政治の分野においても、経済の分野においてもますます中央集権化が強まると同時に官僚機構が肥大化してゆく傾向を懸念し、その悪影響を除去する試みとして草の根民主主義を提唱している。彼は巨大な生産力、科学の大規模な応用の成果を住民の手に取り戻す試みとして草の根民主主義を強調している<sup>48)</sup>。

さて以上、まとめてみれば TVA の草の根民主主義は、第一に、地方の住民、とりわけ農民を主体とした民主主義であり、彼等が開発の主体として発達することを重視している。第二に、地方自治団体、住民の自主的団体を重視して、それらの機関を通じて住民が積極的に行政に参加することを主張しており、第三に、以上の結果として、住民による巨大な生産力の管理を可能にするという内容を持つ、現代的な民主主義を旨とするものと考えられる。

したがって、リリエンソールの思想に即して理解すれば、TVA の目的は電力生産を中心に天然資源を効率的・一体的に開発して地域の生産力を高めて、地域社会の救済を計ることにとどまらず、巨大な生産力の担い手として住民が発達する条件を作りだし、更に、それを民主主義的に管理することにまで拡大される。住民の教育機会の拡大や、自主的団体の強化が地域開発の重要な内容を成すのである。彼にあっては今や、草の根民主主義は地域開発の不可欠の要素である<sup>49)</sup>。

47) *Ibid.*, p. 134.

48) Lilienthal, *This I do Believe*, 1949. 川島芳郎訳「私はかく信ずる」昭和26年。

49) 宮本憲一氏は氏の著書「地域開発はこれでよいか」において草の根民主主義を TVA の三原則の一つとされ、「TVA がかけた理念は資本主義社会における社会改良的地域開発のひとつの理想といえることができる」(26-27ページ)と評価されている。

## IV 若干の展望

以上見てきたように、TVA に託された一大地域的実験は、F. ローズヴェルトの期待の枠、思想の枠を越えて前進する可能性を備える指導者と指導理念を持つことになった。しかしながらこれを以って、TVA における草の根民主主義の十全な評価とすることはできない。なぜなら、リエンソールの思想<sup>50)</sup>において、草の根民主主義の主体として意図していたものが、先に見たシェアー・クロッパーに代表される南部の零細農、すなわち、草の根の圧倒的多数の住民にあったのか否か、あるいは又、TVA 電力の民主的管理の主体として意図していたものが、電力トラストと徹底的に対決しうる住民であったのか否かという問題に対して解答が与えられていないからである。この課題は草の根民主主義の具体的な展開を跡づける次稿において果たされる。

だが、現実の草の根民主主義に基づく開発行政、すなわち草の根行政の展開は、その目的とするところの反対物とならざるを得なかった。和解しがたい対立の前に切り裂かれた南部社会を「救済」する目的で建設された TVA は、この南部社会をより一層解体させ、総合的水資源開発という地域社会の共通利害、共同事務は、草の根の住民の自主的活動から切り離され、連邦政府の統治活動の対象に転化してしまうことになった。巨大生産力の民主主義的管理の理念をもつ TVA は、電力トラストの攻撃の前に、その正反対の官僚機構に転化する。更に、この機関は、農民や小ブルジョアジーの上層部に「比較的快適で、名誉ある地位」を与えることによって、彼らを、金融資本家の側にひきつける役割をも演じる。こうして、プランターを頂点としたかつての南部社会の支配体制は、連邦機関である TVA を手がかりに、合衆国金融寡頭制の支配体制下に再編成される。次稿では、草の根民主主義の前進が封じ込められてゆく過程にも光が当てられる。

50) リエンソールの思想の中に、「草の根」の理念とともに、共産主義に対抗して小生産者を擁護する小ブルジョア急進主義の要素が存在していること、したがってまた彼の民主主義思想が社会主義思想との連続性を持つものではないことは明らかである。