

# 經濟論叢

第120卷 第3・4号

---

植民地幣制の起点 <i>the Treasury Minute of 1825,</i> について(上)……………	本 山 美 彦	1
国有鉄道における資本組入会計の再生産……………	醍 醐 聰	22
TVA—草の根民主主義の現実……………	佐々木 雅 幸	41
世界恐慌下に於ける中国幣制改革……………	伊豫谷 登士翁	66
19世紀末のシチリアの土地所有構造……………	丸 山 優	88

---

昭和52年9・10月

京 都 大 學 經 濟 學 會

## TVA—草の根民主主義の現実

佐々木雅幸

### はじめに

テネシー溪谷開発公社（以下TVA又は公社と略す）における「草の根民主主義 Grass Roots Democracy」は別稿<sup>1)</sup>において考察したように、地域開発によって持ち込まれた巨大な生産力を草の根の住民の手で民主主義的に管理するといふ、極めて現代的な内容をもつ民主主義として構想されたのであった。

本稿の課題は、この草の根民主主義の現実、すなわち草の根行政の実際の展開が溪谷流域の社会・経済にどのような影響を及ぼしたのか、あるいは、どのような制限を蒙らざるをえなかったのかという点を明らかにすることにあり、更に、その上に立って草の根民主主義の評価を確定することにある。

草の根民主主義の提唱者リリエンソール D. E. Lilienthal は草の根行政の適用例として TVA の農業計画（とくに「実験模範農場計画」）と、電力計画とをあげているが<sup>2)</sup>、この二つは草の根民主主義の評価を与える上で、その目的に

1) 拙稿、TVAにおける草の根民主主義の構想、「経済論叢」第119巻第6号、昭和52年6月。草の根民主主義の評価については、その理念を先進的開発行政の不可欠の要素として評価する宮本憲一氏の見解と、「草の根」の住民参加方式は虚構であると思ふ大森弥氏の見解とが代表的である。本稿は両氏の業績に多く負っている。宮本憲一、「地域開発はこれでよいか」、昭和48年など。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巻第1・2号、昭和45年、17-99ページ、第84巻第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、第88巻第3・4号、昭和50年、1-130ページ。

2) リリエンソールは次のように述べている。

「州、地方、連邦機関と協力して研究された結果作られた方法は、幾万の疲弊した農場に『模範農場』を作ることに集中した。……これらの模範農民の土地の上で二つの理念が出会い、結合されて実行に移された。一体性の理念と、資源開発の計画と実行の大部分が住民の手になければならないという民主主義の理念である。」

「今や世界最大の発電能力をもつようになったこの地域の電力システムは、連邦政府と6つの州の百数十の地方団体との共同事業と400万を越える住民が電力に信頼を寄せている有様をよく示している。」

「草の根民主主義の原則が守られた場合には電力は肥料と同様に住民自身の生活に刺激」

最も適ったものである。なぜなら前者においては、TVA が草の根の多数者である貧困な零細農をも地域開発の主体として行政に参加させ、彼等の生活を改善させることができたのか否かという点、又、後者においては、TVA の電力という巨大な生産力を、草の根の住民自治の諸団体との民主的な協力関係のもとで、管理することに成功したのか否かというまさに草の根民主主義評価の試金石を、この二つの計画が提供しているからである。

それゆえ、ここでの我々の検討対象は農業計画と電力計画であり、この二つの計画を TVA が第二次大戦に本格的に動員される以前の初期の約10年間に限定して考察する。先づ、農業計画から始めよう。

## I 草の根行政の展開 (1) — 農業計画

### ① 農業計画における TVA と既存農業機関との調整

TVA 法第5条は公社に対して低廉な肥料の生産・販売と、その利用による農業生産力の上昇、土壌の保全と洪水の予防という農業部面での総合的開発の権限を与えている。そしてその実行にあたっては、公社と地元の農業団体、農民組合、農科大学等との協力を義務づけている<sup>3)</sup>。TVA の農業計画は、これらの権限に基づいて、「実験模範農場計画」として具体化され、施行された。

ところで TVA の農業計画は、単に法的に義務づけられているばかりではなく、その事業内容が重複しているという理由からも、既存の農業機関との調整を必要としていた。その機関とは州立農科大学と農業改良普及制度である<sup>4)</sup>。

を与え、各個人の目的よりもっと大きな目的に向かって共同する機会をも与える。」 D. E. Lilienthal, *TVA-Democracy on the March*, I. ed., 1944, p. 79, p. 88, pp. 133-134.

3) 「理事会は肥料生産を改善し低廉化する目的で……固定窒素、肥料、肥料成分を製造し、販売することができる。」(TVA法第5条(d)項)

「新型肥料の使用と施肥方法を実用化するため、並びに肥料の使用その他によって土壌侵蝕の防止をおし進めるため、連邦、州、地区、郡の各農事試験場、模範農場、農民・地主の組合と協力すること。……新型肥料の広汎な実用化について、……農民及び農業団体と協定を行うこと。」(同(c)項)

「理事会は……農民との協力による肥料使用に関する実験、教育及び普及のため、郡農業改良普及指導員、農科大学等を通じて……肥料を販売することができる。」(同(e)項)

4) いづれも農業技術の普及と実地指導を目的として、連邦補助金制度によって設立された。前

州立農科大学は TVA 設立以前から既に、溪谷7州<sup>5)</sup>においても教育・普及事業を行っており、又、第1表のように各郡 county 平均2人以上の改良普及指導員等が活動していた。

1933年には、農科大学連合第47回大会が TVA の農業計画と農科大学の改良普及事業計画との調整を議題に取り上げており、翌年には農科大学と改良普及

第1表 改良普及指導員等の配置状況 (1934年)

州名	郡数	改良普及指導員	家庭指導員	その他	合計
ヴァージニア	100(郡)	138(人)	54(人)	60(人)	252(人)
ノースカロライナ	100	133	106	94	333
ジョージア	161	176	101	169	446
ケンタッキー	120	135	30	49	214
テネシー	95	109	49	60	218
アラバマ	67	100	65	100	265
ミシシッピ	82	107	78	118	303
合衆国全体	3,072	3,482	1,540	2,496	7,518

H. Odum, *Southern Regions of the United States*, 1936, p. 56より作成。

制度とを利用するように公社に対して勧告している<sup>6)</sup>。TVAはこの提案に積極的に答えた。1934年7月には、7農科大学の代表と農務省改良普及本部長、それに TVA 農業関係部長とで構成する合同委員会が設置され、同年末には TVA と7大学との間で、三者が合同委員会において共同事業を提案するという内容の協定が結ばれた<sup>7)</sup>。

さて、以上のような既存の農業機関との調整は、プランターと富農層の優勢

<sup>5)</sup> 者は1882年に、後者は1914年に創設されている。The Board of Managers of the Council of State Government, *Federal Grant-in-Aid*, 1949. 大蔵省主税局訳「米国連邦補助金論」昭和31年、424-441ページ、443-451ページ。

<sup>6)</sup> 溪谷7州とはテネシー、アラバマ、ケンタッキー、ノースカロライナ、ヴァージニア、ジョージア、ミシシッピの各州である。

<sup>6)</sup> P. Selznick, *TVA and the Grass Roots-A Study in the Sociology of Formal Organization*, 1949, pp. 92-95.

<sup>7)</sup> *Ibid.*, pp. 95-98.

な保守的農民団体であるアメリカン・ファーム・ビューロー・フェデレーション American Farm Bureau Federation<sup>8)</sup> (以下ビューローと略す) との協力関係に公社を導くことになった。何故なら、例えばテネシーでは州の農業改良普及所長はテネシー・ファーム・ビューローの理事会メンバーを兼ねており、ミシシッピでは、州のビューローの会長が、州立農科大学の評議会メンバーを兼ねているという具合に、農科大学、改良普及所、ビューローの三者の間には密接な人的融合関係が存在していたからである<sup>9)</sup>。

1935年には公社内部においてもほとんど知られていない協定がテネシー農業改良普及所長と TVA 農業関係部長との間で結ばれている。その内容は以下のとおりであった。

「(1)農業改良普及所はテネシー・ファーム・ビューローとともに TVA の農業計画の目的の促進のために専任の役員を1人以上指名するために話合うこと。

(2)テネシー大学の農業改良普及所は、土壌保全クラブの組織化、肥料の配給、教育活動(流域保全を考慮した農業実践によって健全な農業の目標を普及するための)の指揮において、ファーム・ビューロー連合の経験、施設、職員を利用するために協定する。

(3)テネシー・ファーム・ビューローは総合的な農業・流域保全の共同計画の目的をアメリカン・ビューロー全国組織及び農民団体全米会議とに対して説明すること、又改良普及所長を通じて公社に対し……重要な計画の修正を指摘すること」<sup>10)</sup>

結局、TVA の農業計画は、公社と農科大学—改良普及所—ビューローの三

8) ビューローは、1914年に農業改良普及所が全国的に整備された時に、その事業を農民の間から援助させる目的で郡毎に設立された農民の教育的組織として始った。21年には会員が46万を越え、合衆国最大の農民団体として大きな政治的影響力を発揮するようになり、議会への立法活動を展開する強力な院外団体となった。ビューローを構成する農民は、富農層が中心で、南部ではプランターが優勢であり、農科大学との関係も深いものがある。更に、ビューローはTVAの形成期より影響力を持った唯一の農民団体であり、公社の農業計画に大きな発言力を持った。Ibid., pp. 158-159, pp. 85-88. C. M. Campbell, *The Farm Bureau and the New Deal*, 1963, pp. 3-13.

9) Selznick, *op. cit.*, pp. 119-121, pp. 142-143.

10) Ibid., p. 142.

者との共同計画となり、ビューローは TVA に直接の影響をもつ唯一の農民団体となった。このことは、ビューローの側ではプランターと富農との利益のもとに公社の農業計画を支配することを意味した。

### ② 実験模範農場計画の展開とその結果

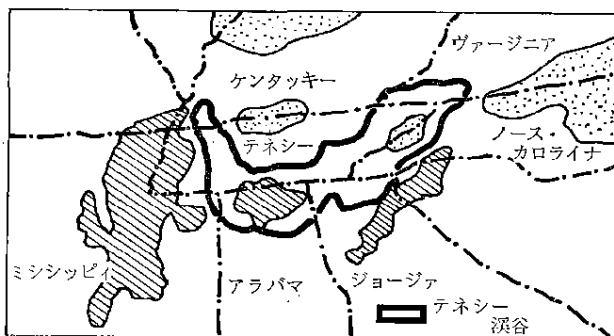
初めに渓谷7州の農業を概観しておくとして、第2表が示すようにここは、合衆国の綿花とタバコの主産地帯を含んでおり、第1図のように、テネシー渓谷を中心にほぼ北側にタバコ、南側に綿花の産地がとりまいている。渓谷7州の農民の階層は、零細規模のクロッパーと自作農との貧困な農民が圧倒的多数を占

第2表 タバコ・綿花州別生産高(1928—32年の平均)

州名	タバコ生産高 (ポンド)	州別順位	州名	綿花生産高 (畑)	州別順位
ノースカロライナ	468,526	1	ミシシッピ	1,559	2
ケンタッキー	396,216	2	アラバマ	1,351	4
テネシー	115,024	3	ジョージア	1,241	5
ヴァージニア	98,916	4	ノースカロライナ	752	8
ジョージア	70,111	6	テネシー	479	10
合衆国全体	1,432,845		合衆国全体	14,666	

*Agricultural Statistics, 1936, p. 77, p. 104* より。

第1図 渓谷周辺土地利用図



E. Higbee, *American Agriculture, 1958*, より。



綿花



タバコ

め、その対極には少数ではあれ、プランターと富農の大規模な経営が存在している点においては南部全域と共通する傾向をもっている。とはいえ、溪谷州の1農場当たり土地面積は、南部全域と比較して小さくなっており、例えば、溪谷流域では農場当たり平均70エーカー強にすぎず、第3表に示すように貧困な南部の中でも最も貧しい農業諸州となっている<sup>11)</sup>。

綿花・タバコの単作に加えて、クロッパーなどの零細農による地味掠奪的耕作とが重なり合って、溪谷周辺の土壌成分は破壊され、表土は流出し、結果的に洪水の危険が増大していたので、周辺の農民は、プランターとクロッパーの別なく、一様に土壌保全と流域保全の政策を必要としていた<sup>12)</sup>。

第3表 溪谷州1農場当たり平均収入  
(1924—28年平均)

州名	平均総収入 (1924—28年) (F.A.)	順位 (48州中)
ノースカロライナ	1,310	38
ジョージア	1,140	40
ヴァージニア	1,120	41
ミシシッピ	1,050	43
アラバマ	1,030	45
テネシー	920	47
ケンタッキー	900	48
合衆国平均	2,220	

H. Odum, *Southern Regions of the United States*, 1936, p. 20 より。

方法を開発していた。結局、TVAはこの方法を共同農業計画に採用したが、公社が果たした独自の役割は、第一に、水力発電を利用して、「TVA 燐酸」として知られる高濃度の燐酸肥料の開発、製造を受けもったこと、第二に、現場の農場での実地指導と普及のための機会を大量に提供することであった。この第二の側面が、「実験模範農場計画 Test-Demonstration Farm Program」と

11) 南部農業の基本性格については前掲拙稿参照。溪谷州の中でもアラバマ・ミシシッピ以南の低南部とテネシー以北の境界諸州とは若干の差異がある。第4表のようにテネシーでは自作農が、アラバマでは借地農の割合が多くなっている。又、両州ともに全体として土地面積、農機具価額は南部平均の7、8割と小さくなり、零細経営が多くなっている。

12) H. Finer, *The T. V. A.—Lessons for International Application*, 1944, reprint 1972, pp. 47-48.

第4表 溪谷州の土地保有形態別統計表 (1930年)

					農場数比率	1農場当 土地面積	1農場当 土地・建物 価	1農場当 農具価額	
					(%)	(エーカー)	(ドル)	(ドル)	
南部 全域	マ	ネ	ジ	ヤ	一	0.5	1,587.9	40,264	1,411
	部	分	所	有	農	7.0	199.5	6,014	407
	自		作		農	36.9	122.0	4,577	288
	借		地		農	55.5	70.0	2,704	133
	うち	シェア	・	ク	ロッ	パー	24.1	40.7	1,802
	平				均		106.4	3,829	216
テ ネ シー 州	マ	ネ	ジ	ヤ	一	0.2	337.9	28,599	1,093
	部	分	所	有	農	8.8	85.4	3,303	232
	自		作		農	44.7	89.9	3,684	246
	借		地		農	46.2	53.4	2,198	115
	うち	シェア	・	ク	ロッ	パー	20.5	35.0	1,611
	平				均		73.7	3,025	186
ア ラ バ マ	マ	ネ	ジ	ヤ	一	0.2	550.4	22,292	1,328
	部	分	所	有	農	5.9	95.7	2,707	225
	自		作		農	29.2	105.7	2,813	230
	借		地		農	64.7	47.0	1,420	72
	うち	シェア	・	ク	ロッ	パー	25.3	38.6	1,237
	平				均		68.2	1,952	130

Fifteenth Census of U. S. Agriculture, 1930, Vol. IV より。

注) プランターの経営は、「マネジャー」「部分所有農」の大規模なものの中に存在している。

名付けられて、各大学の農事試験場での実験を経たあと、1935年から、TVAと農科大学、農業改良普及所の三者の共同計画として開始されたのである<sup>13)</sup>。

TVAの「年次報告」によれば、模範農場計画の進行状況は以下のとおりである。第5表のように、35年から計画はほぼ順調に拡大してゆき、43年度には、溪谷7州の369郡で、37,583農場に対して計画が実施され、例えばテネシー州の溪谷周辺の郡では、42年度に50につき1つの農場が模範農場であった。溪谷州以外の州にも計画は普及し、43年度には合わせて、約44,000農場にまで拡大している。

13) *Ibid.*, pp. 51-55. TVA, *Annual Report*, 1935, pp. 18-22.



第5表 模範農場計画総括表 (1935—43年)

年 度	実 験 模 範 農 場 計 画 関 連 経 費	実施郡数	実施農場数	実施面積	1農場当 平均面積
1935	149,070ドル	95	984	167,014エーカー	169.7エーカー
1936	435,330	262	13,634	2,233,566	163.8
1937	484,147	316	21,893	2,911,144	133.0
1938	1,058,156	327	21,663	3,467,667	160.0
1939	1,374,963	334	23,642	3,757,450	159.0
1940	1,716,219	347	27,258	4,242,192	155.6
1941	1,701,528	355	30,429	4,597,392	151.1
1942	1,946,899	361	33,893	4,948,001	146.0
1943	2,230,439	369	37,583	5,334,029	142.0
	11,096,751 <sup>(1935—43年 の 税 額)</sup>				

TVA, *Annual Reports*, 1935—43, より作成。

第6表 TVAからの助成金で給与  
支払いを受ける共同農業計画  
担当職員 (1942年度)

実験模範農場担当 (副指導員)	201人
契約雇用 (大学のスタッフ)	
直接雇用 (TVAのスタッフ)	11
肥料配給担当	
直接雇用 (TVAのスタッフ)	6
計画説明担当	
直接雇用 (TVAのスタッフ)	5
予備調査担当	
契約雇用 (大学のスタッフ)	35

TVA, 農業関係局 P. Selznick, *TVA and the Grass Roots*, p. 102より。

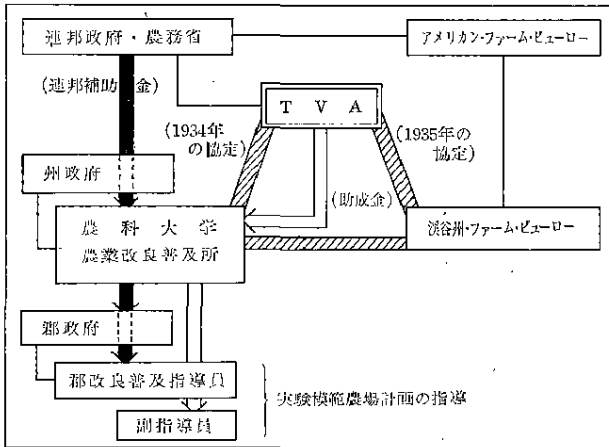
第7表 TVAから各農科大学への  
助成金額 (1935—43年)

農 科 大 学 名	助成金額 (ドル)
アラバマ工芸専門学校	699,049
ジョージア大学	402,137
ケンタッキー大学	231,256
ミシシッピ州立大学	231,676
ノースカロライナ州立大学	434,499
テネシー大学	2,283,117
ヴァージニア工芸専門学校	322,849
7 大 学 合 計	4,604,582

TVA, 会計課 P. Selznick, *TVA and the Grass Roots*, p. 191より。

模範農場計画の運営の実際は第2図に示されている。計画の中軸に位置するのは、農業改良普及所が各郡に派遣した普及指導員であり、TVAは先のビューローとの協定に基づいて副指導員を派遣するに過ぎない。普及指導員は農民の間で、土壌改良保全組合や農民組合を組織し、彼等に新しく改良された農業方法を普及し、技術的指導を行い、教育的方法で農民を援助する重要な役割を

第2図 実験模範農場計画の実際



担うものであった<sup>14)</sup>。TVA は副指導員として第6表のように約200人を配置しているが、彼らはほとんどが農科大学に職員として雇用されており、その給与だけが公社から各大学に助成金 Reimbursement という形で支給されているのであった<sup>15)</sup>。

つまり、模範農場計画において、公社は肥料と職員の給与を提供するにとどまり、計画の運営の責任は、1934年と35年の二つの「協定」によって、農科大学と農業改良普及所、そしてビューローとにゆずり渡され、公社ではなくむしろこの三者が計画の主体となった<sup>16)</sup>。この結果は、後に述べるように、草の根行政の展開に重大な制限をもたらすことになった。

模範農場計画の成果は次のように報告されている。テネシー州における模範農場と全農場との比較を示す第8表によると前者は綿花・タバコの作付けを減

14) Finer, *op. cit.*, pp. 58-62. TVA, *Annual Report*, 1948, pp. 42-43.

15) 1935年から43年までの公社から7大学への助成金は第7表に示すように合計約460万ドルであるが、この額は同期間に公社が模範農場計画関連費として支出した金額の約40%を占めており、(第5表参照)、同経費から計画用の肥料費を除いた金額に匹敵する。

16) Selznick, *op. cit.*, pp. 94-116, pp. 145-149.

第8表 テネシー州、渓谷流域55郡の模範農場964と同じ地区の  
全農場の農場経営の比較 (1935年を100とする)

	模 範 農 場		全 農 場	
	1935年	1939年	1935年	1939年
土 地 利 用 面 積				
休 耕 地	100	67	—	—
全 作 物	100	99	100	96
列 作 物	100	87	100	95
トウモロコシ	100	89	100	94
綿 花	100	80	100	95
タバコ	100	129	100	155
牧 草 地	100	112	—	—
干 草	100	98	100	101
アルファルファ	100	231	100	196
赤 クローパー	100	176	100	106
エーカー当生産高と全生産高				
トウモロコシエーカー当	100	118	100	100
// 全生産高	100	103	100	94
綿 花	100	128	100	132
タバコ	100	116	100	102
干 草 エーカー当	100	125	100	102
// 全生産高	100	123	100	103

H. Finer, *The T. V. A.* 1944, p. 241 より。

らし、クローパー・アルファルファの作付け一すなわち間作を増大し、農業の生産性を上昇させることに成功している。又、44年の「年次報告」によると、例えばミシシッピでは500あまりの模範農場で冬季の間作の面積が、35年から43年にかけて3倍半に増大したこと、ノースカロライナの400弱の模範農場でも、トウモロコシと干草と牛乳の生産高が1.5倍から2倍になったことが報告されている<sup>17)</sup>。つまり、模範農場計画は模範農民の農業経営を改良する点では成功を取めている。

17) TVA, *Annual Report*, 1944, pp. 13-14.

しかしながら、先に見た計画の運営の実際は、この計画がプランター、富農層を利するものとなり、草の根行政は、草の根の保守勢力を力づける結果となった。

先ず第一に指摘されるのは、プランターと富農層などビューローにおける優勢な農民勢力の計画における優遇である。模範農場には、面積と土壌の種類、経営状態等の点で代表的だとされる農場を選択することが「1935年の協定」で詳細に規定されていたが、実際には平均より相当大規模な農場が選択されることになった。例えば、1940年にはテネシー州における渓谷周辺の模範農場の平均面積は263エーカーであるが、これは州平均農場面積74.4エーカーの約3.5倍となっている<sup>18)</sup>。又、第5表から、模範農場計画の1農場当り実施耕地面積の平均がほぼ140~160エーカーを示していることがわかるが、このことは渓谷州全体においても模範農場は相当大規模な農場であるということを示している<sup>19)</sup>。

計画に小規模な農場を入れるように勧告する TVA の農業関係部の職員に対して、ある普及指導員は次のように言っている。

「小農場の農民たちは、ほとんど無知で役立たずで、隣近所の農民の利益をはかって計画を遂行する能力に欠けている。

「家畜部門では160エーカー以下の農民はほとんど効果がない。……もし我々がこの地域の計画に小規模農場を使うとすると、土壌保全の目的を損わなければいつも記録帳に赤字が出る。

「大土地所有農民の方が、間作を行って経済的収益をあげる可能性が高いので彼らが模範農民になったということは、理論と実践との矛盾の間で実践の側面がまぎった例である。彼らは、……農具をもち、肥料の輸送費を支払う現金をもち、マメ科植物の種子を買う力をもっている。」<sup>20)</sup>

既に、明らかになっているように、渓谷州の農場規模は、クローパーを中心

18) Selznick, *op. cit.*, pp. 137-138.

19) 1930年当時、南部全域の農場の土地面積は耕地面積の約3倍強である。Fifteenth Census of United States Agriculture, Vol. IV, p. 156 Table 7 より。

20) Selznick, *op. cit.*, pp. 135-137.

とする借地農がもっとも小規模であり、自作農の大多数も零細規模の農民が多かった。つまり、模範農場計画の大規模農場への偏りは、プランター等資本主義的な農場経営者と富農層の農業経営の改善、効率化、合理化には役立っても、クローパーや零細な自作農の生活を改善することにはならなかったことを示している。又、農場の所有形態上の差異もこの傾向を助長した。すなわち、プランターや富農層は長期の経営計画と見通しを持てるが、一年契約でしかも高率地代で農場を借りうけるクローパーなどはおよそ経営計画を持てるはずがなく、5年間という模範農場計画の期限の長さになじまないものだった。したがって、普及指導員の教育活動は零細な借地農には向けられず、たとえ、クローパーにTVA肥料が手渡った時でもそれは、プランテーションの附属物として取り扱われたときのことであった<sup>21)</sup>。

第二に、模範農場計画は郡毎に組織された土壌改良保全組合又は農民クラブ等をその基礎単位として位置づけ、これを通じて農民の自主的な計画への参加を促そうとしていた。しかし模範農民の選択も実際上は組合の自主的判断ではなく、普及指導員の上からの指示によるものとなり、組合の会議も形式だけのものとなった。又、模範農場の所定の報告書も模範農民自身ではなく、実際上副指導員が書くことになり、組合の評議会は改良普及所の郡支所と同一視されるという具合に、草の根行政の展開は、プランターと富農層という草の根の保守勢力にとって都合のよい効率的な行政機構を郡単位にまで拡大整備する結果となった<sup>22)</sup>。

要するに、実験模範農場計画は、公社がビューローという特定の農民団体との結びつきを深めることにより、確かに大規模農場の経営の改善、効率化をもたらしたが、住民参加による草の根行政の展開過程として検討するならば、以上の点において極めて重大な制限を蒙らざるを得なかったのである。

---

21) *Ibid.*, p. 138.

22) *Ibid.*, pp. 230-238.

## II 草の根行政の展開(2)——電力計画

### ① 電力計画に関する TVA と電力独占(「電力トラスト」)との争い

電力計画はリリエンソールが直接指導をした分野であるだけに、草の根民主主義の評価に当って特別に重要な位置を占めている。

TVA 法は第一に、電力計画をテネシー川の総合開発の一環として位置づけ、水運の改善、洪水制御その他の目的と矛盾しない限りで、第二義的に水力発電を認めている<sup>23)</sup>。

第二に、その余剰電力の販売に当っては、渓谷流域の経済的繁栄を図るため、そして、住民の生活を改善するために、家庭用とりわけ農場用に電力を供給することを第一目的とし、産業用は第二の目的としている。又、そのための配電機関として、地方自治体と協同組合に優先権を与えており、地域における総合的な資源開発のために協力することを明言している<sup>24)</sup>。

第三に、法文に明言されていないが、その文脈からかつてローズヴェルトが「大衆に対する略奪から守り、その住民の奉仕者を広範囲に利用するための国民的のものさし National Yardstick」<sup>25)</sup>と呼んだ「ものさし料金」による電力会

23) 「理事会が所有し管理するダム・貯水池を運営するについては、水運の改善・洪水制御を主たる目的として河川の流量を調節しなければならない。この目的に反しない限り、……いずれのダムにおいても発電用の施設を建設、運営する権限を有する。」(TVA 法第9条(4)項)

24) 「理事会は……余剰電力を……州・郡・自治体・会社・組合又は個人に販売する権限を有し、……20年をこえない期間の販売契約を締結することができる。理事会は電力販売に当って、営利を目的とせず、主として市民又は会員に電力を供給する目的を有する州・郡・自治体、及び農民・市民の協同組織に対して、優先権を与えねばならない。……更にこの地域の資源の完全で均衡のとれた開発を行うために電力を普及することについて州政府及びその下の団体、教育・調査機関、協同組合及びその他の団体と協力することができる。」(同第10条)

「余剰電力を……州・郡・自治体に公正に配電及び販売することが政府の政策であることをここに宣言する。この政策とは第一にこの地域の住民の利益、特に家庭と農村の消費者に電力を経済的に利用させることを趣旨するものであり、したがって産業による電力の使用及びそれへの販売は第二次目的として、高度の負荷率によって増収を図り、これによって家庭用・農村用電力の最低料率による使用を可能ならしめ、かくして家庭、農村の電力利用を奨励しようとするにある……。」(同第11条)

25) F. D. Roosevelt, *The Public Papers and Addresses of F. D. Roosevelt*, Vol. I, 3. ed., 1969, p. 740.

社の規制を主張している<sup>26)</sup>。

配電機関としての自治体並びに協同組合と協力関係を保ち、家庭用・農村用の低料金電力で住民生活を改善すること、地域の資源の効率的開発をはかり、周辺の民間電力会社の電力料金を規制すること等の目的を持った TVA と自治体・協同組合との「共同電力計画」は以上の法的権限に基づいている。

しかしながら、この共同電力計画はアメリカ金融資本の重要な一角をなすモルガン系電力独占企業との争いに巻き込まれることになった。この争いは電力計画における草の根行政の展開に大きな制限を加えることになっただけに、先づその内容を考察しておく必要がある。

TVA の電力供給予定地域は、既にモルガン系大電力持株会社であるユナイテッド・コーポ会社 United Corp. 傘下の持株会社コモンウェルス・アンド・サザン会社 Commonwealth & Southern Corp. に属する4つの電力会社が排他的に営業を独占していた。4つの電力会社とは、テネシー電力会社、アラバマ電力会社、ジョージア電力会社、ミシシッピ電力会社であり、第9表のように合計約120万kwの発電能力を具えていた<sup>27)</sup>。「電力トラスト」の規制を目的とした低料金主義に基づく TVA の電力計画に対して、電力独占は当初から

第9表 4電力会社の営業実績

電力会社名	発電能力 1932年度	総発電量 1932年度	総収益 1933年度	純利益 1933年度
アラバマ電力会社	554,717 <sup>Kw</sup>	1,406,939,956 <sup>Kwh</sup>	15,486,234 <sup>ドル</sup>	3,276,291 <sup>ドル</sup>
ジョージア電力会社	376,623	1,163,107,611	21,877,488	6,819,932
テネシー電力会社	242,505	536,913,727	11,201,633	3,335,580
ミシシッピ電力会社	25,572	103,725,735	2,834,330	223,766
合計	1,199,417	3,210,687,029		

*Electrical World*, 1933, 5/6 より。

*The Commercial and Financial Chronicle*, 1933, No. 137, I. 1934, No. 138, II より。

26) E. Roberts, *One River-Seven States*, 1955, p. 63.

27) The Twentieth Century Fund, *Electric Power and Government Policy*, 1948, pp. 622-624. 電力特殊会社の支配関係については、Federal Trade Commission, *Report on Utility Corporations*, 1928-36. が詳しい。

激しい攻撃の鋒先を向けることになった。彼らの非難は、公社の電力販売事業と、送配電システムを電力会社から買収する事業とに集中したのである。

設立当時の TVA はマッスルショールズ政府資産<sup>28)</sup>から引継いだウィルソンダムの水力発電システム（発電能力約40万 kw）を具えていたので、如何にして送配電システムを獲得し、販路を拡大するかが公社の第一の問題であった。そこで公社は各電力会社の送配電システムの買収に乗りだし、1934年1月にコモンウェルス・アンド・サザン会社、及びその4電力子会社と買収に関する協定を結んだ<sup>29)</sup>。ところが、実際に買収に応じたのはミシシッピ電力会社のみであった<sup>30)</sup>。そればかりでなく、この買収協定に対して電力会社側から強い反対運動がまき起こされ、法廷闘争が展開されることとなった。中でも重要なものは、アラバマ電力会社の株主であるアッシュワンダー G. Ashwander による訴訟と、テネシー電力会社による訴訟とである。

彼らは次のように主張した。すなわち、連邦機関である TVA が民間会社から送配電システムを買収し、電力販売事業を行うことは、第一に、連邦政府自体が私企業の営業の自由を脅かすものであり、憲法で与えられた連邦政府権限の不当な乱用であると、第二に、各州の公益事業委員会の認可事項として州の住民自治に属する産業政策を連邦政府が侵害するものであると<sup>31)</sup>。

このように電力独占からの攻撃は TVA の電力計画の根幹に関わる重大なものであったので、公社は渓谷州政府に強行に働きかけて必要な立法的処置をとらざるをえなかった。例えばテネシー州では知事も州議会も TVA を無視していたが公社は連邦政府の圧力を利用して、1935年に、州の公益事業の規制権限

28) 1916年に連邦政府の手でアラバマ州マッスルショールズに建設された軍事目的の水力発電施設で TVA 計画の基礎となった。詳しくは前掲拙稿参照。

29) その主な内容は「(1)各会社はテネシー流域地域で運営している資産を公社に売却する、(2)公社と各会社は供給地域の重複を避け、電力の相互融通を行う、(3)公社と各会社は電気製品の販売の促進のために協力する」である。Roberts, *op. cit.*, p. 74.

30) ミシシッピ電力会社は第9表のように他の会社と比べて営業内容が悪く、33年には優先株に対する配当金を支払えない程経営困難に陥っていた。したがって TVA への一部資産売却に応じたのであり、同時に、このことは公社による私的独占に対する「破産救済」という性格もっている。The *Commercial and Financial Chronicle*, 1933, No. 137, I, p. 1404.

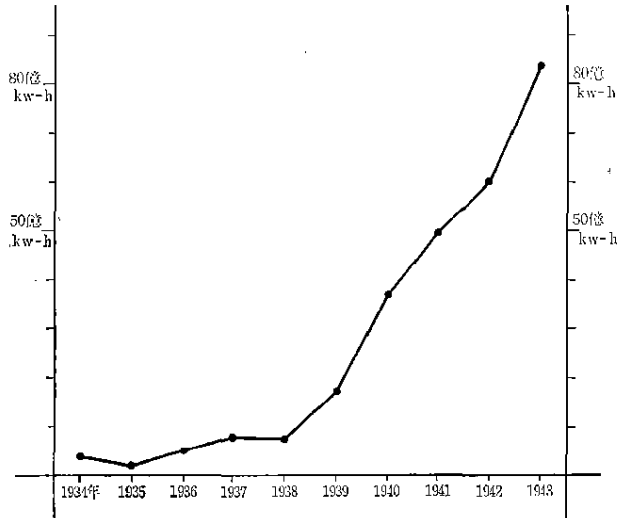
31) J. S. Ransmeier, *The Tennessee Valley Authority—A Case Study in the Economics of Multiple Purpose Stream Planning*, 1942, pp. 61-81, pp. 78-81.



を部分的に TVA に移譲する法律<sup>32)</sup>を制定させることに成功した。数年のうちに、溪谷州全体で同様の立法的措置がとられるに及んで、電力会社との法廷闘争は公社側に有利に展開した。

1935年に TVA は裁判所の差止命令で、配電事業を一時停止させられたが、39年に最高裁は公社に対して合憲判決を下した。この結果 TVA は法的障害を克服することができ、39年以降電力計画を飛躍的に発展させることとなった<sup>33)</sup>。

第3図 TVAの電力販売量の推移  
(自治体・協同組合、産業用、電力会社その他の合計)



TVA, *Annual Reports*, 1934-1943. より。

32) 以下の法律である。(1)地方電気局の認可によって自治体の債券発行・電力局の設立・自治体送配電システムの獲得と運営、その他附随事項を自治体に許容する自治体電気設備法。(2)自治体と郡に対する、再販売料金・会計報告・収益処分・その他の経営事項についてTVAのによる契約上の規制を認可する法律。(3)TVAと自治体又は協同組合配電システムとの間の契約を非公益事業として定義することによってテネシー鉄道・公益事業委員会の統制から免除する法律。(4)電力を配電するための協同組成的・非営利的団体の設立を許可する電力協同組合法。Roberts, *op. cit.*, pp. 69-73.

33) Ransmeier, *op. cit.*, pp. 65-73.

## (第3図, 第10表参照)

しかしながら、この経過は州政府・自治体側での重大な自治権の制限を意味した。つまり、TVAの共同電力計画は渓谷州の公益事業委員会の規制から除外されることになり、後にみるように、配電機関としての自治体等における販売料金の決定、収益処分等の権限は、州や自治体から直接TVAの手に奪われることになった。要するに、渓谷州政府は州独自の産業政策の一環である公益事業統制権を連邦政府とTVAに部分的に取りあげられることとなった。この点は、後に草の根行政における公社と州・自治体との協力関係を検討する際に重要な意味をもってくる。

第10表 電力計画収入の推移

	純利益
1934年度	— 1,301,813ドル
35	— 1,840,639
36	— 4,263,611
37	— 4,489,597
38	— 310,172
39	1,478,355
40	4,299,229
41	6,990,778
42	3,673,352
43	13,800,585

TVA, *Annual Reports*, 1934-43  
より。

## ②共同電力計画の展開とその結果

公社はTVA法に基づき、自治体と電力協同組合とに配電システムを所有させ、これと協力して「共同電力計画」を実行した。この計画は農村や家庭の電化によって住民生活を改善すると共に、協同組合活動を通じて住民の教育を進める目的をもっている。

1943年度には、TVAはテネシー、アラバマ、ミシシッピ、ジョージア、ケンタッキーの5州で、第11表のように、83自治体、45協同組合の合計約52万人に電力を供給し、約1,300万ドルの収入をあげていた。計画の当初の足どりは、電力独占の攻撃等により難行したが、39年度以降は急速に前進して収入の高さ等の点でも公社の主要な計画となった<sup>34)</sup>。

34) 電力計画全体が収益の高い部門となるに及んで、公社の経営は43年度より、収益部門(電力計画)と非収益部門(洪水制御、水運改善、農業計画等)とに区分されて、電力計画の自主的採算化がはじまり、他の計画と比較して飛躍的に電力計画が肥大化することになった。この傾向は第二次大戦と朝鮮戦争とによって拍車がかかった。TVA, *Annual Reports*, 1940-50.

第11表 TVA共同電力計画総括表 (1934—43年度)

	小売り顧客数	自治体 ①	協同組合②	送電距離	①②からの 総 収 益
1934年度	6,507人	3	1	130マイル	—
35	11,641	7	3	237	—
36	17,097	10	7	540	—
37	30,381	17	15	1,110	—
38	41,911	21	19	1,422	—
39	128,536	40	22	2,150	1,516,404ドル
40	391,543	74	32	4,691	7,514,456
41	449,267	77	38	5,016	9,932,983
42	498,335	83	43	5,505	11,144,459
43	523,709	83	45	5,731	12,734,808

TVA, *Annual Reports*, 1934-43 より作成。

第12表 家庭用電気料金比較 (1KWHにつき)

	合衆国平均	アラバマ電力会社	TVA
1937年	4.39セント	2.97セント	1.83セント
1939	4.00	2.76	2.16
1941	3.73	2.73	2.05

H. Finer, *The T. V. A.*, p. 245 より。

又、第12表によると公社の低料金政策が周辺の電力会社の料金引下げにおいて「ものさし」としての役割を果たしたことがわかる。

次に、共同電力計画における草の根行政の展開を検討しよう。先づ「電力協同組合」をとりあげる。電力組合は住民の教育と生活改善をめざすとともに、市街部と農村部の料金の不均衡を是正することを目的として郡単位に組織された。「年次報告」によれば、それは配電システムの建設、買収、そしてその運営を行う非営利目的の市民又は農民の協同組合であり、TVA と「標準電力契約」を結び、組合員に電力を供給するものである<sup>35)</sup>。

電力組合は農村電化を大いに促進した。43年には溪谷の約 85,000農場に電気

35) 中には、組合員が7,500人、資産200万ドルに及ぶ大きな組合もあり、通常、理事とは別に弁護士と経営専門の職員を雇っている。公社は農村電化局と協力して、電力組合が配電システムを建設又は買収するための融資を行う。Ibid., 1935, p. 27. H. Finer, *op. cit.*, pp. 35-36.

が行き渡り、電気製品、電動農具も普及して農場の改善に貢献した<sup>36)</sup>。

しかし、組合活動を通じた住民の教育等は不十分であった。39年の15の組合についての調査結果は「厳密に協同組合という立場からみると、調査対象の組合の特徴的な弱点は組合員の間での教育的事業の欠如にある。どの組合も十分な教育計画を持っていない」と報告している。又、43年度には電力組合の約四分の一が、年次総会の要件（5%の組合員の出席を定足数とする）を満たしておらず、組合員達は、自分達の組合というよりは、公社の末端の下請機関として受けとり、「TVA 組合」と呼んでいた<sup>37)</sup>。

この原因は、第一に組合の組織化に中心的に携わったものが公社の職員ではなく、農業計画同様、普及指導員であったこと、第二に、公社が電力独占による「妨害送電線網」の建設という攻撃を受けて、電力組合を設立するスピードだけが自己目的化したことにあるとされている<sup>38)</sup>。

次に自治体との共同計画を見てみよう。この場合には、先に述べた TVA による州・自治体の公益事業統制権の部分的な制限という事実が両者の協力関係に重大な影響を与えることになった。この問題を象徴的に示す事件は次のように起こった。

第13表 テネシー州及びレノワ市の財政状況 (1932年度)

	歳 入	歳 出	公債発行残高
レノワ市	58千ドル	59千ドル	464千ドル
市・町・村 合計	30,693	33,738	127,044
郡 合 計	32,419	33,643	108,124
学 校 区 合 計	1,380	1,404	394
そ の 他	1,154	1,104	5,394
テネシー州	32,752	36,794	94,601

*Financial Statistics of State and Local Governments, 1932 より。*

36) Lilienthal, *op. cit.*, pp. 19-20.

37) Selznick, *op. cit.*, pp. 238-242.

38) *Ibid.*, pp. 241-242.

テネシー州レノワ Lenoir 市は東部テネシーに位置する人口5,000人の自治体である。市は従来、独自の発電システムを所有して市民約100人を対象に市営電力事業を営んでいた。大恐慌後、累積する市財政の赤字に悩む市当局は第13表のように1932年当時すでに財政規模の約8倍にのぼる膨大な市債を発行していたが、これは市営電力事業からの収益を担保としたものであった。38年にレノワ市はより大きな収益を見込んで TVA との「標準電力契約」を結び、共同電力計画へと移行した。共同電力計画自体は順調に収益をあげていったが、他方で市財政は再び悪化したので、41年に市は新たに公社との共同電力計画からの収益を担保にして65,000ドルのレベニュー債の発行を計画した。州議会も市当局のこの計画を認可する法律を制定してこれを支持した<sup>39)</sup>。

ところが、TVA はこの動きに強く反対した。なぜなら、共同電力計画からの収益を市独自の判断で新規債権の担保に流用するような動きを一つでも許すと、溪谷州全体で公社の低料金政策を維持することが困難になるからであり、TVA はレノワ市との「標準電力契約」を楯に、この契約に違反するものとして連邦地方裁判所に提訴した。すなわち、この契約は第7条(d)項で「電力計画を始める時に市の一般財源から充当された金額を償う以外の目的で、電力計画からの収益を一般財源に繰り入れることを禁止」<sup>40)</sup>していたからである。

結果的に判決は TVA の勝利に終わった。判決理由は、テネシー州政府が既に35年の法律で TVA に自治体に対する州の統制権を引渡しており、先の41年のレノワ市の行為は「標準電力契約」の履行をそこなうものであるとされた。この後、同様の訴訟事件がケンタッキー州ミドルスBORO市との間で起こっているが、この場合も TVA の勝訴に終わり、同じような問題を抱えた他の自治体は以後公社への挑戦を試みることができなくなった<sup>41)</sup>。

以上の事件は元来、州・自治体の手にあった公益（電力）事業の統制権が TVA のもとに集中されることによって、自治体の財政権限の重要な部分（起

39) Roberts, *op. cit.*, pp. 78-81.

40) TVA, *Annual Report*, 1938, pp. 223-226.

41) Roberts, *op. cit.*, p. 81.

債権限)までも公社の直接の統制を受ける結果となったことを示している。つまり、電力事業については各自治体は TVA の単なる下請け配電機関にしか過ぎなくなり、州政府も自治体に対して何らの権限も持たなくなったのである。

要するに、TVA は連邦権限を強化することにより、電力独占との争いに勝利し、低料金政策で農村電化を促進したが、それは電力計画に関する州・自治体の権限を奪い取ることによって初めて成し遂げられたのである。

さてすでに別稿で考察したように、草の根行政、すなわち TVA 開発行政における草の根民主主義の理念は、「(1)開発の主体としての住民の参加と、そのために住民に対する教育・学習を強調すること、(2)TVA と州・自治体又は住民自治の諸団体との民主主義的な協力関係を確立し、住民自治を強化すること、(3)以上に基ついて、巨大な生産力を住民自身の手で管理すること」をその内容としていた<sup>42)</sup>。しかしながら、現実の草の根行政の展開過程は、初期のほぼ10年間においてその草の根の理念にもかかわらず、まさに反対の結果を生じることになった。

つまり、草の根民主主義の理念は、その正反対の現実に変化している。草の根における保守的な農民団体であるビューローを、TVA 開発行政の主体に選定したことは、公社の農業計画をプランターや富農層の利益を守ることに利用させ、草の根の多数者である零細自作農やシェアー・クロッパーなどの計画への参加を妨げる結果となった。そして、土壤保全組合や農民クラブはビューローと結びついた改良普及指導員制度の下請け機関の性格を強くした。同様に、このことは、電力独占による妨害とも相俟って、電力協同組合の組織化にも影響を及ぼし、電力組合における教育活動は軽視されて、事実上それは TVA 配電システムの下請け機関に墮してしまった。

又、電力計画における「電力トラスト」との闘争は、TVA のもとに州政府・自治体に属していた公益(電力)事業統制権を取りあげることになり、州・自治体の自治権を縮小し、その財政権限に対する直接的統制をももたらした。

42) 前掲拙稿参照。

したがって、TVA 草の根行政の展開は、その代表的な適用例であり、基幹的分野である二つの計画において、草の根民主主義を拡大するどころか、極端に制限されて、その理念と反対の現実に転化したのである。

### おわりに——草の根民主主義の評価をめぐって

さて草の根民主主義の評価を確定するにあたって、先ず代表的な論者の見解を検討してみよう。

ニューディール期の農務次官であるタグウェル R. G. Tugwell は次のように草の根民主主義を批判している。

「TVA は前進する民主主義というよりもむしろ後退する民主主義の一例である。

「ビューローは地方の利益を、すなわち農業分野における最大の地方利益を代表していたので、草の根の組織として考えられることができた。……TVAはビューローが関心を払っていない零細農や借地農のために献身した唯一の組織である農業保障局<sup>43)</sup>と手を切り、黒人の農業大学のために肥料計画の席を与えなかった。

「もし我々がアメリカ農業の構造をよく見れば、草の根での決定は民主主義的になりやすく、換言すれば全ての住民の参加という結果にはなりがたいことがわかる。……草の根民主主義は南部では、白人プランターの支配権限の行使を意味するだけである」<sup>44)</sup>

彼は草の根の保守的な農民団体であるビューローの利益のもとに、TVA 農業計画が従属させられ、草の根の貧困な多数者である零細農やクロッパーの救済には結果せず、むしろ草の根保守主義を強化するに至ったことを痛烈に批判している。彼によるとアメリカ農業の構造は、必然的にクロッパーなどの経済的弱者を草の根行政から排除してしまい、草の根民主主義は草の根保守主義に

43) 農業保障局はクロッパー・借地農・移動農業労働者その他の現に収入の大部分を農業から得ている個人に対して、農場の購入と改善をはかるための低利融資を目的として1937年に改組された連邦機関である。菊池謙一、「アメリカにおける前資本制遺制」昭和30年、333-334ページ。

44) R. G. Tugwell and E. C. Banfield, "Grass Roots Democracy—Myth or Reality?", *Public Administration Review*, Vol. 10, 1950, pp. 47-50.

転化してしまうのである。

著名な社会学者セルズニック P. Selznick は、草の根の住民参加方式が「単なる行政的包摂」という「予期せぬ結果」となってしまうと警告している。

「行政における民主主義（草の根民主主義のこと——筆者）は、広範に参加するという思想に基づいている。……それは住民の全ての階層を均等に含んでいけば民主主義的であると考えられている。……我々は政策決定における実際上の役割を含んだ実質的参加と単なる行政的包摂とを区別しなければならない。」<sup>45)</sup>

彼はこのように批判的に検討すれば、民主主義的な住民参加をめざした草の根行政も、その本質において、日本の隣組などの軍国主義的・全体主義的隣保団体と同一視しうるものに転変してしまうことを指摘している。

「政府にとって大衆の感情を考慮に入れ、それを操作する必要性が増加すると、新しい統制の方法を発展させることが必要となる。この新しい方法は大衆を組織すること、すなわち把握し難く信頼に耐えない市民を組織された把みやすい市民に変えることに集約される。……結果的に民主主義国家によって設立された自主的の団体と全体主義国家の市民団体とは区別できない一つの連続性をもつことになる。」<sup>46)</sup>

セルズニックは、草の根行政とは大恐慌などの社会・経済的危機において無政府状態に陥った地域社会を、再び管理し直そうとする新しい住民統制の方法であると述べている。

すでに別稿で見たように、TVA は資源保全と電力公営化の試みとの前史をもつだけでなく、合衆国南部の社会・経済的危機をその背景に持っていた。そこで TVA はその社会改革的理想主義の側面を、草の根民主主義という理念に込めて我々の前に立ち現われた。しかし、本稿での検討を踏まえた我々の前で、草の根民主主義は、草の根保守主義を強化することに結果し、草の根の住民参加は草の根の住民統制の新しい方法に転化している。大恐慌後の南部の地域社会のかつてない深刻な危機を、再び草の根もとから住民を丸抱え的に統制し直

45) Selznick, *op. cit.*, pp. 219-220.

46) *Ibid.*, pp. 219-220.



すことを通じて、救済しようという新しい方法が草の根行政であった。

だが、草の根民主主義は後退する民主主義であり、草の根行政は新しい住民統制の方法であるという評価ではまだ不十分である。

草の根民主主義は後退する民主主義ではなく、すでに見てきたように、後退させられ、制限された民主主義であった。

およそ、資本主義的な生産力の発展は、絶えず天然資源に対する浪費と略奪を伴ない、発展の後進的な地域を生みだし、地域社会を無政府的に解体するが、その一方で、生産力発展に公共的規制を加えて、総合的・科学的に資源を利用する試み、地域的不均等発展を是正する試み、地域社会を再建し矛盾を調和する試みが生みだされる。こうした試みは、反独占、大企業の営業権の制限に至る傾向をもつことにもなる。TVAの地域開発構想には、これらの試みが合流し、草の根民主主義に基づく開発方式を包含しえたのである。

だが、資本主義的な生産関係のもとでは、民主主義は多数者の団結と発達保障という支えがなければ、少数者のための、富者のための競争の権利を保障する民主主義という狭い枠に制限され、閉じ込められる。富者と多数の住民とに競争の場を提供するだけでは、富者の統制に成功するはずがない。結果的に、草の根民主主義は発展の道をさえぎられた。草の根の保守勢力と電力独占との攻撃の前に、多数者である零細自作農、クローパー、農業労働者は草の根行政から排除された。そして、地域資源の開発の成果は、プランターと富農層の手に、又、TVAの安い工業用電力を求めてこの地域に殺倒した重化学工業独占の手に帰することになったのである<sup>47)</sup>。TVAは金融資本と大農場経営者の生産性を高め、資本蓄積を促進したが、草の根の多数者にとっては急激な階級分解の促進、すなわち貧困化を意味した。同時に、草の根の住民参加は逆手にとられて地域社会に対する官僚的統制に結果したのである。つまり、草の根民主

47) TVAが第2次大戦、朝鮮戦争を契機に低料金の重化学工業用電力の供給機関へと一大変貌を遂げ、テネシー渓谷の重化学工業地帯化へ、決定的なインパクトを与えたこと、同時に当初の総合的開発機関の性格が急速に失われていったことは重要である。一瀬智司、資源開発と公共企業体としてのTVA、「水利科学」第6巻第3号、昭和37年、1-5ページ、同4号、93-107ページ。

主義は発展を制限され、後退させられた民主主義であった。

そうだとすれば、我々はむしろ草の根民主主義の理念を前進させる条件を明示しなければならない。

草の根民主主義は、地域住民、とりわけ農民の民主主義であったが、農村における多数者であるクローパー等の零細農を、大農場経営者から峻別して、民主主義の主体として教育し団結させることに失敗した。又、州権や「地方自治」にしがみつく「電力トラスト」を批判するに急で、彼らの「営業権」を民主主義的に規制する勢力に団結の場と発達の機会を保障することに失敗した。その結果、TVA は単に農村の保守勢力と妥協し、彼等に従属したばかりでなく、それを代償にして、大規模な生産力(電力)に関する管理権限を住民の自治団体から奪い去ることによって、住民の民主主義的統治能力を発達させる条件を制限し、むしろ連邦政府による上からの地域社会の管理に結果した。

だからこそ、草の根行政の展開を担い、住民や農民の教育・啓蒙活動に従事する TVA 職員、改良普及指導員等の公務労働者が、貧困な多数者を行政の主体として選定し、草の根の住民組織を強化し、彼らの発達の条件を拡大するために活動することがとりわけ重要になる。

同時に、大企業の「営業権」を規制する力をもった住民自治の団体の全国的な発展の展望を明確にすることが重要になる。

TVA は、確かに後進農村地域の官僚的統制の強化、中央集権化を促進した。しかし、我々は、この過程の中から、草の根民主主義を内包した民主主義的中央集権制の展望という教訓をひきだすことができるのである。

(1977.3.15 脱稿)