

アメリカ合衆国カリフォルニア州における 水資源開発事業の成立と展開

——セントラルバレー・プロジェクトを中心に——

名 和 洋 人

I はじめに

1930年代から現在に至るまで，水資源開発政策は国家や地方政府の手による地域開発政策の主軸として，日本，欧州，アメリカ合衆国（以下アメリカ）をはじめ世界各地で大規模に実施されるようになっていく。このような大規模水資源開発の典型として，わが国で真っ先に注目されたのは，TVA（Tennessee Valley Authority：テネシー河域開発公社）であろう。そのため，日本の研究史も TVA に集中してきた。なかでも小林健一は，TVA が上層農民の近代化と下層農民の工業雇用による吸収を達成し一応の成功を収めたことを，実証的に明らかにした¹⁾。しかし，連邦政府が公社を新たに設置して事業を実施したのは TVA が唯一の例であった。事業内容を見ても，TVA が電力開発と地域計画を主眼とした一方で，他の水資源開発事業では，生活用水や工業用水，また灌漑用水の開発に重点を置いたものもあった。実際，連邦政府内務省開墾局（以下開墾局）が，西部乾燥地域において，TVA とほぼ同時期に同規模の灌漑用水供給を主目的とした水資源開発事業を行っていたことは注目すべきことである。アメリカの水資源開発政策を総体として理解するためには，TVA を相対化し開墾局事業のような TVA 以外の事業分析が必要不可欠といえる。

そこで本稿では，この開墾局事業の中から，セントラルバレー・プロジェクトの初期計画事

業（Central Valley Project：以下 CVP）を分析する。CVP はアメリカ有数の灌漑農業地帯となっているカリフォルニア州（以下加州）中央部に位置するセントラルバレーの灌漑農業成立の物的基礎として，現在でも重大な役割を担うものである。セントラルバレーは肥沃であるが降水条件が極めて悪い。そのため，19世紀末以降，地下水源に依存する灌漑農業の急速な発展と同時に，地下水面の大幅な低下が発生し，農地開発が進むにつれて大規模水資源開発事業の必要性は高まっていった。セントラルバレーにおいては，冬季に降水が多いものの夏季の降水はほぼ皆無であり，その降水量も北部の山間部ほど多く，南部では少ない。そのため CVP の骨格は，①冬季の降水を北部山間地にダムを建設して貯留し夏季に河川に放流して灌漑可能用水量を増加させる，②セントラルバレー北部の豊富な水資源を，数百キロにも及ぶ水路を建設して乾燥した中部または南部に移送する，というものとなった。

CVP は巨大な加州灌漑農業の支柱としての役割を果たすようになったがゆえに，アメリカ，特に加州においては政治学的あるいは法学的観点から相当の関心を集めてきた。そこで，これまでに蓄積された研究を概観し代表的な見解について紹介する必要がある。

まず，P. テイラーは，CVP 開発用水が限られた経済主体に独占された問題に取り組んだ²⁾。

1) 小林健一『TVA 実験的地域政策の軌跡：ニューディール期から現代まで』御茶の水書房，1994年。

2) Taylor, P., *Essay on Land, Water and the Law in California*, New York, Arno Press, 1979. そのほか，同様のテーマに取り組んだ研究としては，Koppes, C.,

開墾局の水資源開発事業の根拠法は開墾法であるが、同法第5条の「一人あたりの土地所有で160エーカーを超える土地に対しては、水利用権が売却されてはならない³⁾」という、いわゆる160エーカー用水制限条項に、彼は注目した。運用上での骨抜きなどのため同条項は結局ほとんど実効性を持たず、大土地所有者が160エーカーの制限を大幅に超えて用水を獲得することになったのであるが、こういった実態について事実即して分析している。

次に、政策形成史の視角からは、M. モンゴメリー & M. クラウソンの業績がある⁴⁾。彼らは、CVP をめぐる地域利害関係者の動向について、19世紀末にまでさかのぼって紹介している。しかし、初版が事業運用段階以前の1946年であることから、その後の実態については、彼ら二人の業績から伺い知ることはできない。このほか、C. コートがCVPの電力事業に注目し、公的電力政策の盛衰を1933年以降に限定して追跡しているが、歴史的事実の抽出にとどまっている⁵⁾。

他方我が国においては、開墾局事業について経済学的視点から分析した研究成果は不十分であるうえ⁶⁾、今回取り上げるCVP自体を対象とした本格的研究も皆無に等しい。

以上のような個別的な研究蓄積⁷⁾を踏まえ、

本稿では次のような課題を設定する。すなわち、第一に、莫大な事業費を要しながらも加州の一部地域の利益を反映するにすぎないCVPが、いつ、如何にして具体化しえたのかを、州政府、連邦政府、地域農業関係者、民間電力会社などの利害関係者の動きを追跡しながら明らかにする(以上、第II章 事業の構想と成立)。第二に、加州から連邦政府への事業主体の移管に伴い開墾法のもとでの事業展開が不可避となったが、同法が目指そうとした事業運用のあり方はどの程度まで実現できたのだろうか。この点を、1940年代から50年代初頭にかけての利害関係者間の対立と妥協の過程を追跡しつつ(以上、第III章 連邦政府内務省開墾局と地域利害関係者の対立と妥協)、1950年代の運用実態(以上、第IV章 事業運用の実態)について明らかにし、各利害関係者が最終的に何を得たのか示したい。第三に、TVAとCVPとの相違点を析出する必要がある。なぜなら、物的資産の建設・修繕に対する1年あたり連邦政府予算投資額(1946-59年の平均値)を見ると、TVAが1.16億ドル、開墾局事業が1.70億ドルであり⁸⁾、アメリカの水資源開発において開墾局事業はTVA以上の重要な位置を占めていたからである。その際、電力事業の位置づけについて両者間の相違がいかなる意味を持つものかについて言及したい。これを通じて、連邦政府直轄公社方式が唯一TVAのみにとどまったのに対し、内務省開墾局がより大きな予算を確保してアメリカ西部各地において数多くの事業を展開しえた⁹⁾理由を探ることができよう。

3) "Public Water, Private Land: Origins of the Acreage Limitation Controversy, 1933-1953," *Pacific Historical Review*, 47, Nov., 1978. がある。

3) 32 Stat. 389.

4) Montgomery, M. & M. Clawson, *History of Legislation and Policy Formation of the Central Valley Project*, U.S. Dept. of Agriculture, Bureau of Agricultural Economics, 1946, reprint, New York, Arno Press, 1979.

5) Coate, C., "Water, Power, and Politics in the Central Valley Project, 1933-1967," Ph. D. diss., University of California, Berkeley, 1969.

6) Reisner, M., *Cadillac Desert: The American West and Its Disappearing Water*, revised and updated ed., New York, Penguin Books USA, 1993. (片岡夏実訳『砂漠のキャデラック: アメリカの水資源開発』築地書館, 1999年)。岡田泰男『フロンティアと開拓者: アメリカ西漸運動の研究』東京大学出版会, 1994年, 291-312ページ。

7) そのほか、連邦政府開墾局の利害関係に焦点をあて官僚政治の実態を批判したD. ウースターの研究がある。ノ

Worster, D., *Rivers of Empire: Water, Aridity, and the Growth of the American West*, pbk ed., New York, Oxford UP, 1992, pp.233-256.

8) U.S. Executive Office of the President, Office of Management and Budget, *Historical Tables: Budget of the United States Government: Fiscal Year 1986*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office (以下USGPO), Table9. 4, より算出。

9) 1957年6月30日時点で、1902年成立の開墾法に基づいて開墾局(1923年以前は地質調査局開墾部)が実施した事業数は102である。U.S. Department of the Interior, Bureau of Reclamation (以下USBR), *Reclamation Repayments and Payout Schedules 1902-1957*, ノ

最後に本論文で用いた資料について言及しておく。事業具体化の経緯については、州政府主体で事業構想がすすんだこともあり一次資料の入手が難しく、地域利害団体の議事資料などのほかは、先にあげたようなアメリカでの先行研究に多くを依拠することにした。他方、事業運用段階の分析にあたっては、各利害関係者の意図を探るべく連邦議会委員会資料と同公聴会資料を特に重視した。なぜなら、これらの資料から明らかになる対立関係はアメリカの基本的統治構造を反映するものだからである。すなわち、内務省開墾局の政策運営が大統領権に基づくなら、地方利害諸集団は連邦議会委員会を経由して自己利益の実現を図らざるを得ないからである¹⁰⁾。

II 事業の構想と成立

1 事業構想

セントラルバレーにおける河川開発構想の起源は、19世紀中葉にまでさかのぼる¹¹⁾。加州成立直後の1849年に、州議会は水運改善、灌漑用水供給、排水改善をめざす州法を、はやくも成立させている。1860年代には水運障害や大洪水の発生により河川管理のあり方が州の重要な問題として浮上する。1866年には州議会在が灌漑用水供給に関する調査費用を計上した。さらに、1879年制定の州憲法も投機目的での大土地所有の規制と不在地主の排除¹²⁾、水資源の効率的な利用¹³⁾、といった条文を盛り込むに至っている。他方で連邦議会も、1874年にはCVPの原型となる構想(加州北部から南部への用水移送を提案)を報告している¹⁴⁾。

20世紀に入り、開墾法¹⁵⁾成立間もない1905年には、サクラメントバレー開発協会(Sacramento Valley Development Assn.)などの地域団体が開墾局事業の導入を目指し活動を開始した。この試みは資金不足のため実現には至らなかったが、州知事、連邦議会議員、大統領などから広く支持を得た¹⁶⁾。また、加州内においても、水資源問題を扱う委員会、協議会が設置され、水利法の改善や水資源の適切な利用方法について検討が進んだ¹⁷⁾。

1919年には、セントラルバレーの北部から南部へ水を送る巨大な水資源開発構想、いわゆる「マーシャル・プラン」を加州灌漑協会(California State Irrigation Assn.)が発表する¹⁸⁾。この構想は実現しなかったものの、その後の開発構想に多大な影響を与えた。実現に至らなかったのは、①事業費があまりにも巨額であること、②全国的に農産物余剰が発生している中で新たな灌漑農地拡大は供給過剰に拍車をかけると考えられたこと、③水力発電を行う新たな競争相手の出現に危機感を抱く民間電力会社が激しい反対運動を行ったからであった¹⁹⁾。

2 地域農業関係者による建設要求

セントラルバレーにおいては、第一次世界大戦直後から遠心ポンプが急速に普及し、帯水層から大量の地下水汲み上げが可能となり、灌漑農業がそれ以前にも増して急速に発展した²⁰⁾。その一方で帯水層に数千年かけて蓄積されてい

Washington, D.C., USGPO, 1959, p.XIII.

10) この点については、大森彌の一連の論考より示唆を受けた。特に、大森彌「行政における機能的責任と『グラスルーツ』」参加(2)-(3)『国家学会雑誌』第84巻第9/10号, 1971年, 第84巻第11/12号, 1972年。

11) 以下の記述は次の資料に拠る。Montgomery & Clawson, *op. cit.*, p.9 (page references are to reprint edition).

12) *West's Annotated California Codes: Constitution of the State of California Articles 12 to End*, West Publishing Co., 1954, p.355.

13) *Ibid.*, pp.265-266.

14) House, *Report of the Board of Commissioners on*

\ the Irrigation of the San Joaquin, Tulare, and Sacramento Valleys of the State of California, H. Ex. Doc. No.290, 43d Cong., 1st Sess., 1874, 91p.

15) 開墾法(1902年成立)については、第II-6章を参照。

16) Montgomery & Clawson, *op. cit.*, pp.13-15.

17) *Ibid.*, pp.15-20.

18) U.S. Cong. House Committee on Interior and Insular Affairs (Clair Engle, Chairman), *Central Valley Project Documents: Part One, Authorizing Documents* (以下 *Documents: Pt.1*), H. Doc. No.416, 84th Cong., 2d Sess., USGPO, 1956, pp.139-150.

19) Hundley, N., *The Great Thirst: Californians and Water: A History*, rev. ed., Berkeley, Calif., University of California Press, 2001, pp.243-244.

20) Reisner, *op. cit.*, p.335.

た地下水は急激に減少し、枯渇に瀕するようになった。1917年以後に頻発した降水不足の影響は大きく、用水不足に伴う耕作放棄地の急増、サンフランシスコ湾最奥部からデルタ地域（第1図参照）への海水の浸入に伴う農地被害の拡大、といった事態が発生した²¹⁾。結果として、セントラルバレーにおいては大規模水資源開発を要望する声が次第に大きくなった。

1930年から31年にかけて、流域住民の任意団体であるサンウォーキンバレー水資源委員会（San Joaquin Valley Water Committee：以下 SJVWC）²²⁾が、地域の水資源問題と水資源開発計画を数回にわたって議論している。そこで以下では、同委員会会議録²³⁾の内容を検討し同地域の水資源開発要求を具体的に把握したい。

1930年2月14日に開催された委員会には、各郡の代表者が出席し、さらに州政府の技師や、州・連邦共同水資源理事会（Federal-State Water Resources Commission：以下、州連邦理事会）の構成員もビジターとして同席した。

この日の議論の第一の要点は、事業実現のための建設資金調達には連邦政府支援の獲得が不可欠とされたなか、州連邦理事会構成員が連邦政府支援獲得のための情報提供と助言を行ったことである。その内容は、①洪水制御と港湾事業の面で陸軍省の協力を得られる可能性があること、②開墾事業である点を強くアピールすることが支援獲得の上で重要であること、の二項

目であった。すなわち、連邦政府側の利益を強調していくことが支援獲得に不可欠とされた。そのほか、③加州住民の水資源開発への理解促進を求める意見も郡の代表者から出された。これは、事業に対する強固な反対意見に対処する必要があったことを物語るものである。

議論の第二の要点は、サンウォーキンバレー各地の土地等級調査であった。各郡代表者は州政府技師から受け取った土地等級図について次の委員会までに確認作業を行い、報告することになった。

1930年3月7日の委員会では、各郡代表者から州政府作成の土地等級図についての意見が集められ、いくつかの異議も出た。例えば、当地の大土地所有者であるカーン郡土地会社（Kern County Land Company：以下 KCLC 社）は、カーン郡代表者を通して、自社所有地のなかに評価の低すぎる土地があると異議を唱え、所有地の地力の高さを主張している。これは、土地等級評価が自社所有地への用水供給量や用水価格を左右する可能性を危惧したため、と考えられる。

1930年4月4日の委員会では、5月に開催予定の州連邦理事会を前に、SJVWCの意見を明確に示すことが必要であるとされ、事前に州連邦理事会構成員に配布するための報告書作成が決まる。

冒頭で「遠方からの用水供給がなければ、サンウォーキンバレーの南半分という広大な地域で、地域社会全体が文字通り消滅の危機に瀕する」と同地域の水資源不足の窮状を訴えた同報告書²⁴⁾において、大土地所有者をはじめとする地域の利害関係者の意見はいかなるものであったのか。

第一に、施設建設に必要な初期投資資金と施設の管理・運用資金の調達に関して、同委員会は次のとおり意見を表明した。すなわち、①各農産物の市場価格が現状の通りである場合、サンウォーキンバレー南部の農場が支払い可能な

21) Montgomery & Clawson, *op. cit.*, pp.21-32.

22) この委員会は、1929年7月、加州フレズノ市において、セントラルバレー南部に位置するサンウォーキンバレーの水資源問題と州の水資源開発計画を検討する「大衆集会」（カッコ——筆者）が、サンウォーキンバレーの8郡（San Joaquin, Stanislaus, Merced, Madera, Fresno, Tulare, Kings, Kern）の代表住民の出席を得て開催された際、出席者が決議し設置したとされるものであった。San Joaquin Valley Water Committee（以下 SJVWC）, *The San Joaquin Valley in the state-wide water problem of California: A brief presented on behalf of the San Joaquin Valley, by the SJVWC before the Federal-State Water Resources Commission and Joint Legislative Committee on State Water Resources, State of California*（以下 *A brief*）, Visalia, Calif., Times-Delta, n.d., p.1.

23) SJVWC, *Minutes of meeting of the Committee, 1930-1931*.

24) SJVWC, *A brief*.

用水価格は4ドル/AF²⁵⁾、②初期投資は莫大な額となるため、連邦政府からの相当額の財政的支援と加州債の発行による資金調達が必要、③低利率かつ長期返済可能な資金借入が可能であれば、用水料金収入等により債務の履行が可能、とした²⁶⁾。第二に、施設の管理・運用上の論点について、同委員会は次のとおり意見を表明した。それは、④連邦政府機関の協力を得たうえで加州が主要施設を管理・運用すること、⑤用水配分にあたっては、すでに開発された農地に対する用水供給を第一とし、新たな農地開発は極力制限すること、というものであった²⁷⁾。

その後、同委員会報告を受けて、州連邦理事会が大統領と州知事に対して1930年12月27日付で提出した文書は、事業実施を支持し、SJVWC作成の報告書の内容に沿うものとなった²⁸⁾。

その後の1931年1月17日に開催された委員会においては、州連邦理事会構成員が事業費調達を確実にするために、さらなる助言を行っている。その内容は、①事業の重要性について加州住民の理解を促すキャンペーンが必要であること、②加州が事業資金調達の保証をすることを州議会と州住民に納得してもらうこと、③連邦財政支援を獲得できるような良好な関係をワシントンとの間に築くこと、であった。

3 事業の成立

地域農業関係者が活発に行動する一方で、州政府側も事業計画をより具体化させた。1920年代には、事業収支見通し、州政府と連邦政府の管轄範囲、資金拠出主体などの面で、事業構想の詳細な検討がさらに進展していた²⁹⁾。その上

で、1930年に加州公共事業局 (State Department of Public Works) が事実上の最終報告書である州水基本計画 (State Water Plan)³⁰⁾を作成した。同計画は、加州の水問題として、①サンウォーキンバレー南部における地下水源枯渇、②サクラメント川における灌漑用水取水にともなう舟運条件悪化、③サンフランシスコ湾奥に位置するデルタ地域への海水浸入問題、を再確認した。同時に、このような水問題と洪水制御に資するため、同計画はダムと用水路の建設を提言した³¹⁾。また、電力事業を事業収支計画に不可欠と位置づけるなど³²⁾、それ以前の報告書では十分に検討されていなかった資金調達にも一定の回答を与え、それまでにないほど包括的かつ詳細な調査報告書を作成した。

この州水基本計画は、加州議会における1933年 CVP 法³³⁾の成立と州知事の署名を得て、実現への第一歩を踏み出す。同法第4条では建設すべき主要施設が明示された³⁴⁾ (第1図参照)。第5条では、事業の建設・管理・運用権限を所持する主体として、加州水資源事業局 (Water Project Authority of the State of California: 以下、州水資源事業局) を設置することが明記された³⁵⁾。第15条では、資金調達面で連邦政府との契約を締結する権限、あるいは建設・管理・運用面での連邦政府の協力を受け入れる権限を州水資源事業局に与えている³⁶⁾。これは事実上、連邦政府からの資金面等の支援が不可欠であることを暗に示すものである。第18条では、建設資金調達のために1.7億ドルを限度とする収益担保債を発行するとされた³⁷⁾。地域の農業関係者は自らの意向を同法に反映させることに成功し、州議会において建設承認を勝ち取った。

25) 1 AF (エーカーフット) = 約 1,230 m³

26) SJVWC, *A brief*, pp.20-21.

27) *Ibid.*, p.22.

28) Joint Federal-State Water Resources Commission, *Report of the California Joint Federal-State Water Resources Commission to the President of the United States and the Governor of the State of California*, Submitted Dec. 27, 1930, Sacramento, State Printing Office, 1931, quoted in Montgomery & Clawson, *op. cit.*, pp.38-42.

29) Montgomery & Clawson, *op. cit.*, pp.21-32, *Documents: Pt.1*, pp.150-256.

30) *Documents: Pt.1*, pp.256-349.

31) *Ibid.*, pp.257-259.

32) *Ibid.*, pp.333-337.

33) *Ibid.*, pp.410-431.

34) *Ibid.*, pp.411-413.

35) *Ibid.*, pp.413-414.

36) *Ibid.*, pp.421-422.

37) *Ibid.*, pp.423-424.

4 地域民間電力会社などによる反対運動

ここで、1933年 CVP 法に対して反対の立場をとった地域民間電力会社、パシフィック・ガス・アンド・エレクトリック社 (Pacific Gas & Electric Company: 以下 PG & E 社) の動きを見てみよう。PG & E 社は同法成立当初は目立った活動を行っていなかった³⁸⁾。しかし、シャスタダムからサンフランシスコ市近郊のアンティオク (Antioch) までの高圧送電線を州が敷設・管理するという条項が法案に追加されると、同条項に対して強硬な反対運動を開始する。追加条項は同社の顧客と競合する地域の最終消費者へ、州機関が直接電力供給を可能とするものであった。そこで PG & E 社は、地域電力市場独占を維持し、さらには水力発電電力の配電を担当することにより、自社の利益につなげようとしたのである。同社の反対運動にもかかわらず、結局この追加条項は州議会において成立してしまう。しかし、PG & E 社は精力的な活動を継続して84,856筆の反対署名を集め、同法を州民投票にかけすることに成功する³⁹⁾。州民投票は1933年12月に実施され、459,712対426,109票で CVP 賛成派の勝利、すなわち PG & E 社の敗北に終わった⁴⁰⁾。同社は州民投票に僅差で敗れたものの、その一連の行動は明らかに資本の論理に貫かれたものであった。

また、州民投票においては地域的に賛否が大きく割れた⁴¹⁾。CVP のような水資源開発事業は受益者が限定されるため、加州内においても受益地域においては賛成票が多くを占める一方で、事業費負担が課せられるのみで利益を受けられない都市部などにおいては反対票が多くなった。こうした非受益者からの強力な批判は、その後も予算獲得のうえでの大きな障害となっていく。CVP が連邦政府開墾局へ移管された後も、予算承認を得るために事業主体は苦悩することになるのである。

5 開発権限の移管 (州政府事業から連邦政府内務省開墾局事業へ)

CVP は法的基礎を獲得し州民投票においても承認を得たが、着工までには資金調達という難題を残していた。1933年 CVP 法成立時は大恐慌の最中であり、収益担保債の購入者を順調に集めることは困難で、全面的に連邦政府の支援を仰ぐ以外に道はなかった。収益担保債による資金調達は試みられることすらなかった⁴²⁾。そこで加州は、州民投票の行われる以前の1933年9月に連邦緊急公共事業庁 (Federal Emergency Administration of Public Works) に対して支援を要望する予備申請をしたほか⁴³⁾、1934年1月にも同様の目的の修正申請を行って期待をつないだ⁴⁴⁾。

1935年になって、連邦緊急救済法 (Federal Emergency Relief Appropriation Act) による CVP への建設費割当を、大統領が承認した⁴⁵⁾。さらに、1937年河川及び港湾法 (River and Harbor Act of 1937) のなかで、連邦議会は資金調達の壁に阻まれていた CVP を開墾法にもとづいて実施することを正式決定した⁴⁶⁾。連邦

42) Hundley, *Ibid.*, p.255.

43) California. Governor (1931-1934 : Rolph), *Application to Federal Emergency Administration of Public Works, Washington, D.C. for approval of Central Valley Project of California and for grant and loan for its construction under the provisions of National Industrial Recovery Act of 1933*, Sept. 27, 1933, 114p.

44) California. Governor (1931-1934 : Rolph), *Application to Federal Emergency Administration of Public Works, Washington, D.C. for approval of Central Valley Project of California and for grant and loan for its construction under the provisions of National Industrial Recovery Act, 1933. Amended application*, Jan. 25, 1934. 160p, California. Governor (1931-1934 : Rolph), *Application to Federal Emergency Administration of Public Works, Washington, D.C. for approval of Central Valley Project of California and for grant and loan for its construction under the provisions of National Industrial Recovery Act, 1933. Supplement to amended application*, Feb. 16, 1934. 205p.

45) 49 Stat. 115, U.S. Cong. House Committee on Interior and Insular Affairs (Clair Engle, Chairman), *Central Valley Project Documents: Part Two, Operating Documents* (以下 *Documents: Pt.2*), H. Doc. No.246, 85th Cong., 1st Sess., USGPO, 1957, pp.2-3.

46) 50 Stat. 850.

38) 以下の記述は次の資料に拠る。Montgomery & Clawson, *op. cit.*, pp.185-186.

39) *Ibid.*, p.51.

40) *Ibid.*, p.61.

41) *Ibid.*, pp.56 & 61, Hundley, *op. cit.*, p.254.

政府は、事業目的については1930年の州水基本計画のものをほとんど変更せず、CVPの開発権限のみを州から受け継いだ。すなわち、CVPは連邦政府のニューディール政策の一端に組み込まれることとなった。

6 開墾法下の CVP

1902年に成立した開墾法⁴⁷⁾は19世紀の公有地政策の理念を引き継ぐものとされる⁴⁸⁾。1862年成立のホームステッド法 (Homestead Act) は、西部に存在する広大な公有地を現実に入植する小農に無償で払い下げを促したものであり、21歳以上の入植者は160エーカーまで無償で土地を与えられる旨を明記していた⁴⁹⁾。ただし19世紀中葉までの公有地政策は、灌漑を行わないような一般的な農業経営でも十分な収穫を得られる年間降水量約20インチ以上の地域、すなわち、おおよそ西経98度線以東への植民が活発であった時代のものである⁵⁰⁾。ところが、西経98度線以西のアメリカの西半分においては、大半の地域において年間平均降水量が20インチ以下となり広大な乾燥地域あるいは半砂漠地域が広がる。そのため、ここでの農業経営は西経98度線以東と同様の方法では成り立ち得ない⁵¹⁾。19世紀中に、アメリカにおけるフロンティアラインは西経98度線を越えて西進し、開拓民は乾燥地域に定住するようになり、灌漑用水の確保が課題となった⁵²⁾。

開墾法は連邦政府が灌漑設備を整備して乾燥地に用水供給をおこなう一方、乾燥したアメリカ西部への植民と経済的發展を促すために、土

地を持たざる人々に住居を提供しようとするものであった⁵³⁾。そのため同法は、家族農場経営を促進し、土地投機の防止、不在地主の排除を謳うものとなった⁵⁴⁾。開墾局事業対象地の範囲内で160エーカー以上を所有する者に対して用水供給を行わないことで法の理念を達成しようとしたのである⁵⁵⁾。さらに、電力事業についても同法は、電力供給に際して地方公共団体などの非営利的団体に対して優先配電することを規定していた⁵⁶⁾。もっとも1920年代までは、開墾局はこの法規定に実効性を与えておらず、またこれに伴う問題も少なかった。

しかし大恐慌下においては事態が変化した。1930年代のセントラルバレーには『怒りの葡萄』⁵⁷⁾に見られる悲惨な出稼ぎ農業労働者と、大土地所有者でもある絶好調の大規模農業経営者とが冷厳な格差をもって並存していた。しかも、そのような農業労働者は、いまやエスニック・マイノリティではなくダスト・ボウル地域からカリフォルニアへと家族を伴って流入してきた白人層であった⁵⁸⁾。また、セントラルバレーは開墾局事業の実施地域の中で最も土地集積が進んでいたため、160エーカー用水制限を実施せずに開墾局事業を行うことは莫大な補助金を大土地所有者が一手に獲得することを意味していた⁵⁹⁾。

ニューディール政策を推進する政治家たちは160エーカー用水制限実施の姿勢を示す必要に迫られた⁶⁰⁾。1940年、内務省長官 H. イクス (Harold L. Ickes) は「160エーカー用水制限を実施するため我々は持てる力のすべてを発揮すべ

47) 32 Stat. 388.

48) Gates, P., *History of Public Land Law Development*, Washington, D.C., USGPO, 1968, reprint, New York, Arno Press, 1979, pp.652-656 (page references are to reprint edition).

49) 『経済学辞典』第3版, 岩波書店, 1992年, 「ホームステッド法」(鈴木圭介)。

50) Taylor, P., "The Excess Land Law: Execution of a Public Policy," *The Yale Law Journal*, 64(4), February, 1955, p.478.

51) Webb, W., *The Great Plains*, Boston, Ginn and Company, 1959, pp.17-19.

52) Taylor, *op. cit.*, 1955, p.478.

53) Gates, *op. cit.*, 1979, p.653.

54) 32 Stat. 389.

55) Gates, *op. cit.*, 1979, p.656.

56) 53 Stat. 1194.

57) Steinbeck, J., *Grapes of Wrath*, New York, Viking Press, 1939. (大久保康雄訳『怒りの葡萄』(上・下)新潮社, 1967年)。

58) Hundley, *op. cit.*, p.264.

59) Koppes, *op. cit.*, p.615.

60) 以下の記述は次の資料に拠る。Koppes, *op. cit.*, pp.615-617, Roosevelt to Ickes, Dec. 21, 1939, *President Franklin D. Roosevelt's office files, 1933-1945*, Pt.3: Departmental correspondence file, Reel 2 of 39.

きである」と発言し、開墾局は第二次世界大戦後の CVP 運用開始を睨んで準備を開始する。1943年11月、H. イクスと F. D. ルーズベルトは、すべての CVP 対象地域に160エーカー用水制限実施を宣言した。このときルーズベルトは、「開墾局事業は、そのときまたま農地を所有している人を利するべきではない。“怒りの葡萄”の家族に（小規模な農地を提供して——筆者）最初のチャンスを与えるべきである」と考えていた。

また電力事業運営上の原則についても、開墾法に謳われた内容に従い、内務省電力局は1943年に次のように表明した。すなわち、第一に低価格電力の限られた主体による独占阻止、第二に低価格かつ安定した電力の供給、第三に最終消費者への低価格電力供給の前提となる転売価格の適正維持、であった⁶¹⁾。これを実現するために、最終消費者への直接配電を可能とする、火力発電所と高圧送電線の建設を内務省は試みた⁶²⁾。このうち火力発電所の設置は、変動の大きな発電電力を安定化させ⁶³⁾、CVP 電力の最終消費者を直接獲得して事業費の償還に資するためであった⁶⁴⁾。

同時に開墾局も地域利害団体等の影響を受けやすい州政府機関の権限を縮小させようとした。1940年以前には、「州水資源事業局は CVP 建設にあたって開墾局と協力する」⁶⁵⁾としていた

が、1941年には「CVP は開墾局によって建設される」と変更し、州機関の介在を排除した。また用水・電力などの契約においても、1940年以前は「州水資源事業局は内務省長官の承認を受けたうえで契約交渉する。（中略）償還のため、契約は開墾法に照らして州水資源事業局あるいは水利組合と締結される」と州機関の介在を認めていたが、1941年には「開墾法とその修正条項に従って、個人・企業・法人との契約のもとで償還が行われる」ことになり、これを認めない内容に変更されてしまった。

III 連邦政府内務省開墾局と

地域利害関係者の対立と妥協

本章では CVP の実施過程における事業主体である開墾局と農業関係者及び電力会社との間の利害対立と、それらの調整過程を追跡することしよう。

1 160エーカー用水制限条項に対する大土地所有者の反発

以上のように1945年頃までは、連邦政府は CVP 運用をめぐるイニシアティブをある程度発揮し、開墾法を厳密に運用しようという動きも見せていた。

この変化を受けて、大規模農場経営者の利害を反映し、同時に地主団体的性格をもあわせもつ組織へと当時すでに変貌を遂げていた加州ファームビューロー (California Farm Bureau Federation: 以下 CFBF)⁶⁶⁾ が、連邦政府に対する姿勢を次第に硬化させていくことになる。なぜなら、当地の大土地所有者を中心とする大規模農場経営者が160エーカー用水制限によって不利益を被る可能性が生じたからである。CFBF は年次会合の決議文において、1930年代には「セントラルバレーの住民にとって、早期の金融支援と建設促進が決定的に重要である。

61) USBR, *Central Valley Project Studies Problem 24*, Washington, D.C., USGPO, 1949, p.32.

62) *Hearings before the Subcommittee of the House Committee on Appropriations, on the Interior Department appropriation bill for 1942*, 77th Cong., 1st Sess., on H.R. 4590, Pt. 1, 1941, p.742. (以下、内務省関係の下院歳出予算委員会公聴会資料については、*Hearings, Interior Dept.*, 1942のように示す)。

63) CVP の事業目的の第一は灌漑用水供給であった。また、舟運改善、海水逆流防止といった目的も発電より優先されていた。従って、電力以外の事業目的のために、最大限の貯水を蓄えておく必要がある。そのため発電以外の目的で放流されるのと同時に水力発電を行わざるを得ず、電力量の変動は必然的に大きくならざるを得ない。*Hearings, Interior Dept.*, 1942, p.746.

64) *Hearings, Interior Dept.*, 1943, p.441.

65) ここでの記述は次の資料に拠る。*Hearings, Interior Dept.*, 1938, p.281, *Hearings, Interior Dept.*, 1939, p.348, *Hearings, Interior Dept.*, 1940, p.421, *Hearings, Interior*

\Dept., 1941, p.493, *Hearings, Interior Dept.*, 1942, p.738.

66) Jelinek, L., "The California Farm Bureau Federation, 1919-1964," Ph.D. diss., University of California, Los Angeles, 1976, pp.viii-x.

連邦政府資金調達を達成するため可能な限り有効な支援を与える(1934年)」、「我々はCVPを無条件に支持する(1936年)」といった発言に終始していたが、1943年には「開墾局は160エーカー用水制限施行の準備をすべきでない。(中略)その施行は多くの現存する土地所有権と水利権の没収といっても過言ではない。(中略)必要な法的手段等を講ずる」用意もあるとし、自らの利益が侵害される恐れから開墾局を牽制するようになった⁶⁷⁾。

その他、1944年の連邦議会公聴会においても大土地所有者などが160エーカー用水制限の実施に強く抵抗した。たとえば、前述した大土地所有者であるKCLC社は、160エーカー用水制限の弊害の大きさを訴えた⁶⁸⁾。また、ディジョージ社(DiGiorgio Fruit Corp.)も、160エーカー用水制限実施に反対し、同制限の付随しない州民投票により当初認可された(連邦政府への移管以前の——筆者)CVPを強く支持すると表明している⁶⁹⁾。さらに、1944年当時、サンウォーキンバレーに42,000エーカーを所有していたR. ギフエン(Russell Giffen)も、地域の灌漑用水組合と土地所有者協会を代表して、CVP開発用水供給の際の160エーカー用水制限実施に反対であることを表明する。同時に、仮に実施された場合はCVP開発用水を購入しない旨を明言し、開墾局に圧力をかけた⁷⁰⁾。

当時のこのような状況の中で、加州の灌漑組合地域連合会(Irrigation District Assn.)には「建設資金を連邦政府に返済するとの原則のもとで、維持・管理権が加州に返還されるべき」とする意見もあった⁷¹⁾。これに対して開墾局側は「そのような返還は連邦議会法によってのみ

可能」と厳しく反論した。こうして加州側の事業管理権奪回の試みは水泡に帰してしまう。さらに1945年、加州議会は、開墾法の規制を受けずに済み、事業用水利用者や電力利用者が160エーカー用水制限条項や配電優先規定条項に縛られない、陸軍工兵隊による水資源開発事業に金融支援を行う意図を盛り込んだ法案を可決した⁷²⁾。陸軍工兵隊はその当時、セントラルバレーにおける多目的水資源開発事業の権限と予算を巡って開墾局と激しい縄張り争いをくり広げていた機関であったため、大土地所有者やPG & E社など州内の一部有力団体が法的規制を受けない陸軍工兵隊事業を支持したのは当然のことであった。加州の各団体は、連邦政府内部における勢力権限争いを巧みに利用して、自らが甘受せざるを得なくなる恐れのある不利益を防ぎつつ、同時に利益確保を狙ったわけである。このようにCVPにおいてはTVAでは見られなかったような開発権限をめぐる利害対立が発生することになったのである。

2 灌漑用水事業における開墾局の譲歩

1945年～1946年にかけて、組織トップの交代が相次いだ。1946年2月、内務省長官のイクスは、ルーズベルト大統領の死去に伴って大統領に就任したH. トルーマン(Harry S. Truman)と意見が衝突し辞任に追い込まれる⁷³⁾。その前年には開墾局長もM. ストラウス(Michael Straus)に交代していた。新局長は、主に事業実施と権限拡大のみを主に追求し、社会的・経済的問題にさほど関心がないと評される人物であった。そのため、ニューディール政策の重要な柱であった所得の社会的再分配を促すような考え方は、開墾局のなかでは次第に希薄になった。すなわち、160エーカー用水制限条項に象徴される公平なる事業利益分配の追求を、次第に行わなくなったのである。一方で、開墾局はダ

67) Montgomery & Clawson, *op. cit.*, pp.112-113.

68) *Hearings before a Subcommittee of the Senate Committee on Irrigation and Reclamation*, 78th Cong., 2d Sess., on S. Res. 295, Pt. 1, 1944, pp.437-439.

69) *Ibid.*, p.435.

70) *Hearings before the Subcommittee of the Senate Committee on Commerce*, 78th Cong., 2d Sess., on H.R. 3961, Pt. 5, 1944, pp.698-701.

71) 以下の記述は次の資料に拠る。Montgomery & Clawson, *op. cit.*, p.117.

72) *Ibid.*, pp.121-123.

73) 以下の記述は次の資料に拠る。Koppes, *op. cit.*, pp.619-621, *Who was who in America: with world notables*, vol.5, Marquis Who's Who, 1973, p.701.

ムや灌漑施設の建設による用水供給能力増大を第一の課題とするようになった。

以上のような政策基調のなかで、加州選出の上院議員である S. ドーネイ (Sheridan Downey) らは、1947年に大土地所有者の利害を背景に、開墾法160エーカー用水制限条項を CVP などの事業から除外できる内容の法案を提出した⁷⁴⁾。しかし、このような法案の成立は、小規模農業経営者団体や退役軍人組織、労働団体は もちろん⁷⁵⁾、開墾局にとっても決して容認できるものでなかった⁷⁶⁾。その理由は、1944年当時の開墾局長によれば、「開墾事業が西部の農業に対して例外的な利益を与える一方、アメリカの他の地域の農業経営者には役立たない」ため「開墾事業への連邦政府資金支出に強い反対意見が存在」し、「すべての開墾局事業は事業費調達のための困難な論争をかかえている」からだという。したがって、「1902年の開墾法の成立以来、事業費調達上の反対意見に応酬するためには、議会と一般大衆のなかで、開墾事業が植民と自作農場形成をめざす計画である」と認識される必要があった。すなわち、「そのような目的をめざす限りにおいて、開墾事業に対する公の支持と資金の確保が可能」であった。開墾局はダムと灌漑施設のさらなる建設を目論んでいたため、160エーカー用水制限条項はこの観点から必要不可欠とされていた。

こうして、大土地所有者と開墾局の利害はこの点をめぐって対立せざるを得なかった。しかし、ドーネイが法案を提出した1947年の公聴会において開墾局側は早くも画期的な「解決策」を提示した。

開墾局事業の用水供給を希望する「1,600 エーカーを所有し経営する株式会社に10人の株主がいる場合に、会社で所有する土地のうち160 エーカーを株主一人が所有することは、何らかの手段によって防止できるのであるか」との疑問点が公聴会の中で質された⁷⁷⁾。これに対し開墾局長が「そのような分割は法を遵守することになるだろう」とし、そのうえで「そのような株式会社は、その農地を経営できるが、所有できない」とも回答した。また、開墾局の主任弁護士も補足的に「もし、株式会社が160エーカー以上を所有し、なおかつ株主達に土地所有権を分割することを希望する場合、株主達はそれぞれが160エーカーずつ所有できるが、株主達は一つの株式会社として、その土地を所有できない」と付け加えた。さらに、以上のような160エーカー以下の面積を所有する形式的な土地所有者は、上述した株主だけ限られず、親類、配偶者、子、従業員などの個人、または法人としてもよいと開墾局側は答弁した。大土地所有者がここで述べたような土地所有権の分割により開墾局事業用水を大量に受水できるという、160エーカー用水制限条項の形骸化を、開墾局自身が所有と経営の分離論をもちこむことで両者の利益をほとんど侵害しない形で公認したわけである。

開墾法160エーカー用水制限条項は形式的には残った。しかし、乾燥したセントラルバレーにおいて大土地所有者ほど開墾局事業から利益を引き出せる運用方法への道を、開墾局自身が開く結果となった。

3 民間電力会社の反発と戦時送電協定

次に電力事業に注目して、連邦政府の事業運用上の変化に対し、PG & E 社が如何なる反応を示したのか明らかにしていきたい。内務省電力局が表明した電力事業運営上の原則と、そのための設置計画施設の内容は第 II-6 章で述

74) 以下の記述は次の資料に拠る。Hearings before a Subcommittee of the Senate Committee on Public Lands, 80th Cong., 1st Sess., on S. 912, Pt. 1, 1947, p.2.

75) Bureau of Public Administration, University of California, Director: Samuel C. May, 1955 *Legislative Problems, No.8, The Central Valley Project: Federal or State? Prepared by Clyde C. Raker & Hugh G. Hansen*, 1955, p.33.

76) Hearings before a Subcommittee of the Senate Committee on Irrigation and Reclamation, 78th Cong., 2d Sess., on S. Res. 295, Pt. 1, 1944, pp.191-192.

77) 以下の記述は次の資料に拠る。Hearings before a Subcommittee of the Senate Committee on Public Lands, 80th Cong., 1st Sess., on S. 912, Pt. 1, 1947, pp.104-108 & 257.

べたとおりであるが、これら施設に対する予算措置に対し同社は強硬に反対した⁷⁸⁾。その理由は第一に、CVP が火力発電所を建設し直接最終消費者に供給する計画を、同社が営業上の障害と認識していたことにある。PG & E 社が供給する地域電力市場全体における1940年の電力負荷の最大値は113万 kW であったが、CVP の電力供給計画は、およそ50~60万 kW もの発電能力を持つもので、CVP の事業運用開始に伴い地域の発電能力が約1.5倍となる見込みであった。同時に、PG & E 社にとっては新たな営業上の競争相手出現と地域独占喪失の恐れがあった。現実にはアメリカ南東部のテネシー河域では、TVA がテネシー州全体とその周辺の州に広範な直接電力供給地域の確保に成功していたが、この過程で地域の民間電力会社が、電力関連施設を TVA や地方自治体に売却して電力事業から撤退せざるを得なくなる前例があった⁷⁹⁾。第二に、開墾局が新たに CVP の一部として火力発電所を建設せずとも、PG & E 社が CVP から季節変動の大きい電力を購入し現在所有あるいは建設中の発電所により補完し安定化できると判断していたからである⁸⁰⁾。自ら配電を担当することにより地域独占の維持と利潤獲得を狙ったと考えられる。

このように火力発電所建設について、開墾局と PG & E 社との間の根深い意見対立が公聴会において露呈し、下院1942会計年度予算委員会は火力発電所建設予算を認めず、提出された内務省予算案を修正した⁸¹⁾。

翌年の1942年には、アメリカは既に第二次世界大戦への参戦を果たしていた。その時点においては、戦時生産局 (War Production Board) が火力発電所建設資金の拠出を認めず、結局そ

のまま戦後になっても火力発電所建設は実現されなかった⁸²⁾。最小限の戦略資源割当てでシャスタダムの発電電力を加州北部の軍需産業に供給する必要に迫られたため、高圧送電線もシャスタダムとオロビル間に建設するのみにとどめ、オロビル近郊を通る PG & E 社の高圧送電線に電力を吸収させてサンフランシスコ近郊の電力需要地域に送電するよう、上院1943会計年度予算委員会は勧告した。同時に、同委員会は、開墾局と PG & E 社に対し、直ちに暫定的な戦時送電協定を締結することを求めた。以上のように、同委員会の勧告は開墾局よりはむしろ PG & E 社にとって有利なものであった。1943年9月、両者はこの勧告に従って戦時送電契約を締結した。1944年6月から、シャスタダムの発電電力は PG & E 社の送電線を経由してサンフランシスコ近郊の電力需要拡大地域に向けて送電されることになった⁸³⁾。

4 民間電力会社の抵抗と開墾局の譲歩

1945年3月、CVP は PG & E 社よりも約30%安い電力価格を設定し、PG & E 社以外の電力販売先を求めて地方自治体と販売契約交渉に臨んだものの契約締結は困難を極めた⁸⁴⁾。その理由は第一に、PG & E 社が連邦議会において CVP が高圧送電線を建設することに反対したため、CVP がなかなかそれを所有できず、顧客に配電を確約できなかったからである。第二に、CVP との競争を見越して、電力販売契約をめぐる競争していた地方自治体に対して、PG & E 社も電力価格の値下げに踏み切ったことに求められる。1945年7月時点で、一つの地方自治体のみが CVP と電力契約を結ぶにとどまり、CVP が交渉にこぎつけたそのほかの地方自治体は、結局 PG & E 社と5年間の電力契約を締結する結果となった。

78) 以下の記述は次の資料に拠る。Hearings, Interior Dept., 1942, p.1266.

79) 小林, 前掲書, 167-176ページ。

80) 実際に、PG & E 社社長は開墾局長に対し水力発電電力の購入契約締結を繰り返し打診している。Hearings, Interior Dept., 1942, pp.1255-1256.

81) House, Report, No.476, 77th Cong., 1st Sess., 1941, pp.11-13.

82) 以下の記述は次の資料に拠る。Senate, Report, No.1380, 77th Cong., 2d Sess., 1942, pp.2-3.

83) PG & E, Annual Report, 1943, pp.15-16.

84) 以下の記述は次の資料に拠る。Coate, op. cit., pp.165-169, House, Report, No.2279, 84th Cong., 2d Sess., 1956, pp.115-116, PG & E, Annual Report, 1948, p.27.

1948年末に、開墾局とPG & E社が1943年9月に締結した戦時送電契約が終了した。その後は、CVPが地方自治体等の優先権保有者に電力を供給するには、PG & E社に代金を支払ったうえで送電業務を委託する方法以外に、開墾局に残された選択肢はなかった。なぜなら、地域の送配電施設はPG & E社所有の施設しかなかったからである。しかし、PG & E社は地方自治体等の顧客を奪われることを恐れ、開墾局からのこの提案を拒絶した。こうしてCVP電力の販売は完全に壁にぶつかった⁸⁵⁾。

この事態をうけて、連邦議会上院の歳出予算委員会は、CVPの電力事業範囲を限定したうえで両者に妥協を促す⁸⁶⁾。すなわち、予算承認した高圧送電線の利用目的を灌漑用水ポンプ施設への送電用に限定するとした。その一方で、優先権保有者への送電をPG & E社が担当するならば、同社が建設に反対している火力発電所や高圧送電線に対する予算割当を今後行わないとした。

これを契機に両者は交渉を開始し、開墾局が歩み寄る形で妥協する。まず、1951年4月に両者は10年間の送電契約を締結した⁸⁷⁾。この契約は、CVPが連邦政府機関あるいは開墾法において優先配電すべきとされた顧客に対して電力を供給する際に、送電費用を支払った上でPG & E社に送電を担当してもらうことができるとの内容を含むものであった。ただし、販売可能電力量や配電可能公共機関に関して数項目の制限規定が決められていたため、このような送電契約件数の拡大は強く制約を受けるものとならざるを得なかった⁸⁸⁾。さらに、1951年10月に両者は、上記の送電契約により連邦政府機関や開墾法において優先配電すべきとされた顧客に対し送電されなかった部分に相当する余剰電力

について、開墾局がPG & E社に販売するとの内容で1961年4月までの約10年間の契約を締結する⁸⁹⁾。

IV 事業運用の実態

1954年ころまでにシャスタダム、フライアントダムといった貯水施設、またフライアント・カーン、デルタ・メンドータなどの各用水路から成る初期計画施設が既に運用段階に入っていた。加州の1933年CVP法では総額1.7億ドルと見積もられていた初期計画事業費は、それらがほぼ竣工した1954年時点では概算3.7億ドル(1953年6月30日迄の拠出済額では3.5億ドル)にまで膨れ上がった⁹⁰⁾。なお、初期計画工事以降も含めると事業費は概算7.6億ドル(同4.2億ドル)にまで増大した。本章では、この大事業の運用実態について見ていこう。

1 灌漑用水事業

最初に、CVPが灌漑用水を供給し、地域の灌漑農業に大きく貢献したことを確認しておきたい。CVPは1953年に、150万AFを超える灌漑用水を供給し、72万エーカー近くの土地を灌漑した⁹¹⁾。また、セントラルバレー南部に位置し、CVPにより最大の利益を受けるフライアント・カーン水路とマデラ水路の用水供給地域においては、1948年から1953年にかけて、灌漑農地面積率が75%から87%に上昇した⁹²⁾。また、確実な表流水の供給が得られたため地下水源の利用は減少し、枯渇に瀕していた地下水も徐々に復活し始めた⁹³⁾。

89) *Documents: Pt.2*, pp.281 & 305-323, PG & E, *Annual Report*, 1951, p.25.

90) Shasta, Tracy, Friant の3部門を初期計画工事として算出。 *Documents: Pt.2*, pp.50-52.

91) USBR, *The Contribution of Irrigation and the Central Valley Project to the Economy of the Area and the Nation*, USGPO, 1956, p.VIII.

92) *Ibid.*, p.48, Table.19, より算出。

93) *A management plan for agricultural subsurface drainage and related problems on the westside San Joaquin Valley: final report of the San Joaquin Valley Drainage Program*, Sacramento, Calif., San Joaquin Valley Drainage Program, 1990, p.30.

85) 両者が1951年に再度長期契約を締結するまでは、一日単位の契約を締結して対応した。 *Documents: Pt.2*, p.281.

86) 以下の記述は次の資料に拠る。Senate, *Report*, No.661, 81st Cong., 1st Sess., 1949, p.13.

87) *Documents: Pt.2*, pp.281 & 286-298, PG & E, *Annual Report*, 1951, p.25.

88) Coate, *op. cit.*, pp.177-178.

第1表 サンウォーキンバレーの CVP 用水供給地域 (予定地域含む) における大土地所有者, 1947年

番号	土地所有者	(エーカ)	番号	土地所有者	(エーカ)
1	Kern County Land Co (KCLC社) ^{注2)}	231,037	19	Kings Company Development Co	11,371
2	Standard Oil Co	79,844	20	Richfield Oil Co	10,718
3	Bellridge Oil Co	30,120	21	Irvine, James	10,464
4	Will Gill & Sons	29,926	22	Sawyer, William H., Jr.	10,240
5	Tidewater Association Oil Co	25,554	23	Simon Newman Co	9,813
6	Southern Pacific Co ^{注2)}	22,068	24	Von Glahn Land Co	9,795
7	Southern Pacific Land Co ^{注2)}	21,580	25	Chanseer Canfield Midway Oil Co	9,435
8	South Lake Farms	19,317	26	Kerman Cattle Co	7,971
9	Anderson & Clayton Co	19,144	27	Hochkiss Estate Co	7,550
10	Tejon Ranch Co	17,940	28	West Lake Farms	7,209
11	Shell Oil Co	17,860	29	Bragg, T. F., and Vera	6,079
12	Boswell, J. G. Ranch Co	16,760	30	Sam Hamburg	6,000
13	San Emidio Rancho ^{注2)}	15,660	31	Karpe, A. H.	5,950
14	Gibson, J. F.	12,517	32	Boston Investment Co	5,916
15	De Giorgio Fruit Corp	12,300	33	Terra Bella I. D.	5,839
16	General Petroleum Co	12,296	34	Ray Flanagan	5,665
17	Tulare Lake Land Co	12,052	35	Occidental Land & Development Co	5,640
18	Von Glahn Lake Lands Co	11,758	36	Hammonds Ranch, Inc	5,102
		計			748,490

注1) : 開墾局が1947年5月19日の上院公聴会に提出した資料をもとに整理した。調査期日は提出の数週間前である。

2) : 計36の大土地所有者がリスト化されていたが、公聴会では大土地所有者数は34と報告されている。この相違について、Sheridan Downeyの著作から判断するなら、6番と7番、また、1番と13番の所有者が、それぞれ同一であることによるものと想定される。Downey, S., *They would Rule the Valley*, San Francisco, 1947, p.164.

資料 : *Hearings before a Subcommittee of the Senate Committee on Public Lands*, 80th Cong., 1st Sess., on S. 912, Pt. 1, 1947, p.864, より作成。

一方で、上述した開墾局長公認の160エーカ用水制限条項の形骸化も大きな効果を発揮した。第1表は、サンウォーキンバレーのCVP用水供給地域(予定地域含む)における5,000エーカ以上を所有する大土地所有者の一覧表である。開墾局はCVP用水供給開始以前の1947年上半期中に調査し、同表にある各企業や土地所有者が、このリストに示された面積までCVP用水によって灌漑可能であるとの調査結果を報告した。

この表からは、わずか34の企業及び大土地所有者が、CVPにより約75万エーカの土地の灌漑権を得たことがわかる⁹⁴⁾。この75万エーカと

いう面積は、同地域における灌漑農地面積(1970年までの最大値)⁹⁵⁾の約18%に相当した。CVPの構想段階から関与していたKCLC社

「のために取得しているものである」Downey, S., *They would Rule the Valley*, San Francisco, 1947, pp.164-165. しかし、ドーネイのいう「灌漑用水を必要としない」という根拠は説得力を欠く。なぜなら、唯一の水源であった地下水位の低下に悩み、SJVWCやCFBFは、建設事業費獲得以前には地域の用水不足を切実に訴えていたからだ。SJVWC, *A brief*, p.1, Montgomery & Clawson, *op. cit.*, pp.112-114. 実際、1956年時点で15万エーカを所有したSouthern Pacific Company社は「価格が手ごろで受入可能な」条件ならば、すなわち160エーカ用水制限がなければ、灌漑用水をもらすような連邦政府の支援を歓迎する」としている。*Sacramento Bee*, Oct. 17, 1956, quoted in Taylor, P., "Destruction of Federal Reclamation Policy? The Ivanhoe Case," *Stanford Law Review*, 10, Dec., 1957, p.95.

94) ドーネイ上院議員は第1表の大土地所有者リストを次のように批判している。「リストにある50~60%の土地がすでに十分な灌漑用水を得ているので、開墾局事業からの用水供給を必要としないし、望まないし受けるつもりはない。また20~30%の土地が灌漑に不適な土地である。さらに残りの土地は現在あるいは将来の石油開発ノ

95) サンウォーキンバレーの8郡の灌漑農地面積を合計して算出。U.S. Dept. of Commerce, Bureau of the Census, *U.S. Census of Agriculture State and County Data, California*, 1964.

もリスト中に見いだすことができる。

事実上の大土地所有者が、いかに160エーカー用水制限条項の形骸化を利用し大規模な灌漑権を得たかを、1970年代まで77,000エーカーを管理し、世界最大の綿花栽培業者であったラッセル・ギフエンの支配下にあった土地の事例⁹⁶⁾を通して確認してみたい。彼が1944年時点で160エーカー用水制限条項適用に反対を表明していたことは既に述べたとおりであるが、彼の死後に土地を購入した企業が、連邦政府の補助金のついたCVP 開発用水を1 AF あたり2～3ドルという格安価格で大量に獲得したうえで、法が許す面積の約11倍にあたる1,812エーカーを耕作していたことが明らかにされている。この場合においても、土地は細分されて160エーカー以下の区画に分けられ、開墾局の登記契約ファイル上では開墾法の規定を満たしていたわけである。

大土地所有者が受ける利益は以上に述べた点だけにとどまらなかった。遠方から運ばれてサンウォーキンバレーに供給された用水は地下に浸透し、それまで低下が続いていた地下水位を逆に上昇させることになった。そのため「大土地所有者はCVP に対し用水料金を支払うことなく、井戸を掘ることによりCVP から利益を受けられる」⁹⁷⁾との指摘もあった。

サンウォーキンバレー南部における用水販売価格は、安定供給分については3.5ドル/AF、不安定供給分に至っては1.5ドル/AF と設定された⁹⁸⁾。1930年時点における同地域農場の支払い可能価格が4ドル/AFであったことを想起するに⁹⁹⁾、インフレ後の1950年代において農業用水目的で設定された価格としては明らかに安い。結局、このCVP 事業によって灌漑用水利用者が獲得する一年あたりの純利益はどの程度なのか。用水供給開始以前の1947年の開墾局報告の試算によれば、平均でエーカーあたり約200

ドルに達したのである¹⁰⁰⁾。

CVP の建設費は巨額であるため、灌漑用水利用者から全額を徴収して償還することなど明らかに不可能であり、連邦政府の財政的支援も大きかった。だからこそ、CVP による開発利益は可能な限り広く分配されてしかるべきであった。しかし結果は、土地所有面積または経営面積に比例するかたちで利益が受けられる運用形態となり、事実上の大土地所有者ほど「補助金付き」格安用水を大量に獲得することが可能となった。

2 電力事業

開墾局とPG & E 社が締結した送電契約と余剰電力販売契約の実態はどのようなものであったのか。第2表においてCVP 電力の配電状況を1955～60年について確認し実態を解明したい。

最初に送電契約について検討する。送電契約によりPG & E 社が獲得する利益の大きさは、 $\langle \text{送電量} \rangle \times \langle \text{送電単価} \rangle - \langle \text{送電費用} \rangle$ で概算できよう。第2表(D)の「地方自治体等の優先権保有機関への配電量」が、送電契約においてPG & E 社が送電する $\langle \text{送電量} \rangle$ に対応するが、総配電量の5割を超えている。また、両者の送電契約によれば、 $\langle \text{送電単価} \rangle$ は1 kWh あたり約1 mill すなわち1/1000ドルであった¹⁰¹⁾。1957年12月11日に連邦議会に提出された会計検査資料によれば「この1 mill という価格は明らかに高すぎる」と批判されている¹⁰²⁾。PG & E 社は、送電契約を通してCVP から収益を得ることに成功した。

次に、余剰電力販売契約について検討したい。第2図は、1955年の各機関への月別配電量を例示したものである。配電量全体が夏季に多く、冬季に少ないのは、灌漑用水を夏季にダムから放流しこれにあわせて発電せざるを得ないため

96) Reisner, *op. cit.*, pp.338-339.

97) *Hearings before the House Committee on Public Lands*, 80th Cong., 1st Sess., pursuant to H. Res. 93, Pt. 11, 1947, p.158.

98) *Documents: Pt.2*, p.83.

99) 第II-2章を参照。

100) *Hearings before a Subcommittee of the Senate Committee on Public Lands*, 80th Cong., 1st Sess., on S. 912, Pt. 1, 1947, p.904.

101) *Documents: Pt.2*, p.291.

102) *Ibid.*, p.304.

第2表 CVP 電力の配電状況 (1955~60年の合計値)

(単位: 億 kWh)

	項目	電力量	百分率	備 考
純発電量	(A)	175.5		
PG & E 社からの電力購入量	(B)	6.7		
総配電量	(C)	182.2	100%	
地方自治体等の優先権保有機関への配電量	(D)	97.1	53%	送電契約により PG & E 社が送電を担当した電力量
PG & E 社への配電量	(E)	57.7	32%	余剰電力販売契約に従い, PG & E 社に格安で販売された電力量
CVP 関連機関への配電量	(F)	15.6	9%	
電力損失量	(G)	11.7	6%	

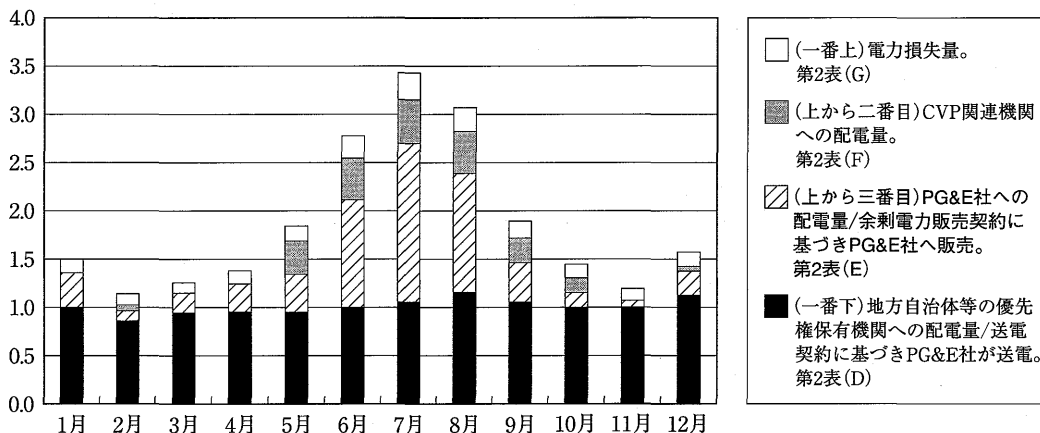
注1): (B) は, 降水不足などにより必要な発電量を確保できない場合に, PG & E 社から購入する電力量である。CVP は火力発電所を所有できなかったため, 安定的な電力供給を行うために PG & E 社の発電能力に頼る必要があった。

2): (F) は, CVP が送水をおこなうために, ポンプ施設などへ送電された電力量である。

資料: USBR, *Central Valley Project: Annual Report*, 各年版, より作成。

(単位: 億kWh)

第2図 各機関への月別配電量 (1955年)



注: 夏季に発電量が大きくなるのは, ダムからの灌漑用水放水とあわせて発電されるからである。

資料: USBR, *Central Valley Project: Annual Report*, 1955, p.15, より作成。

である。同図からは, 夏季に余剰電力が大量に発生していることがわかる。

また, 第2表 (E) によれば, 余剰電力販売契約により PG & E 社に販売される電力量が3割以上を占めることが確認できる。第2図から明らかなように, 余剰電力は供給可能量が不安定であるため販売価格は低く設定されていた。この場合, CVP が発電した電力のうち, どの程度を余剰電力と定めるかが同社の収益の大き

さを左右する。同じ会計検査資料は, CVP においては余剰電力と見なされる必要のない部分まで余剰電力として定められているとの批判¹⁰³⁾を行っている。PG & E 社は自社の全販売電力量の18%¹⁰⁴⁾に相当する大量の余剰電力

103) *Ibid.*, p.338.

104) 余剰電力販売契約直後の1952年における, PG & E 社の販売電力量と CVP からの購入電力量をもとに算出。PG & E, *Annual Report*, 1952, pp.15 & 25.

を格安で購入し、自らの顧客に転売して利益を得ていた。

結局、「連邦政府が損失し (PG & E 社が——筆者) 獲得する過剰かつ不当な利益」¹⁰⁵⁾は、総額ではどの程度に達するのだろうか。1958年2月の会計検査資料は、送電契約を通して年間43万ドル、余剰電力販売契約を通して29万ドルであると算出した。さらに開墾局と PG & E 社の間での電力相互交換契約において不公平な条件が設定されたことにより、同社は年間32万ドルの利益を獲得できると試算された。これらの総額は年間100万ドルを超えたのである。

さて、CVP の事業運用において電力収入はどのような位置を占めたのか。第3表において、1959年までの CVP の総収入を事業別に見てみると、総収入の約8割が電力事業によるものとなっている。CVP は電力収入に大きく依存していたといえる。つづいて、この電力収入の用途を、1958会計年度時点における電力収入による目的別暫定返済予定額 (第4表) により検討しよう。電力収入の39%が維持管理費へ、12%が灌漑用水事業などへ移転された一方で、電力事業への配分額は僅かに34%にとどまっていることがわかる。すなわち、電力事業は、維持管理費に4割近くを充当した上で灌漑用水事業などへの助成を行う役割を担うこととなった。言い換えれば、CVP は都市部から農村部への事実上の資金移転を担う役割をも期待されていたといえる。ただし、以上のような収支計画が現実問題としてどこまで達成可能であったかについては改めて検証の必要があろう。

PG & E 社が CVP と最終消費者の間に介入することにより、最終消費者は CVP 電力の直接供給を受けられず、より高価格の電力を購入しなければならなくなった。結局 CVP は PG & E 社の地域電力市場独占を許容し、その資本蓄積に貢献したと言わざるを得ない。また、

第3表 事業収入の内訳 (1959年までの累積額)
(単位: 万ドル, %)

総 収 入	電力事業	12,831	78.8
	灌漑用水事業	2,979	18.3
	地方自治体・都市水道事業	411	2.5
	魚類・野生生物保護事業	37	0.2
	その他	15	0.1
	計	16,273	100.0

資料: USBR, *Central Valley Project: Annual Report*, 1959, p.4, より作成。

第4表 電力収入による目的別暫定返済予定額
(単位: 万ドル, %)

	配分額	百分率
電力事業への配分額	29,204	34.0
灌漑用水事業などへの助成額	10,553	12.3
利子費用	12,888	15.0
維持管理費	33,361	38.8
電力事業収入による総償還予定額	86,005	100.0

注: 各データは、1958会計年度における暫定算出額である。

資料: USBR, *Reclamation Repayments and Payout Schedules 1902-1957*, Washington, D.C., USGPO, 1959, p.XXVIII, より作成。

電力事業収入が灌漑事業費として支出されていることを考え合わせるならば、都市部の電力利用者は CVP を媒介としてセントラルバレーの土地所有者にも事実上の内部補助を行うことを求められたと言える。とりわけ所有面積の大きな事実上の大土地所有者ほど、この内部補助により受け取る利益が増大する事業運用体制が採られたのである。

V 結 論

まず、CVP 事業が具体化した要因についてまとめてみたい。CVP は、当初、農業関係団体など主として加州地域の要求を基礎に構想・計画が練り上げられ、これが事業成立の一要因となった。しかし同時に多額の事業費調達にも苦悩することになった。このような CVP を現実化したのは、事業実施主体の州政府から連邦政府への移管であった。すなわち、1933年に成立したルーズベルト政権下におけるニュー

105) ここでの記述は次の資料に拠る。Hearings before the Subcommittee on Irrigation and Reclamation of the House Committee on Interior and Insular Affairs, 85th Cong., 2d Sess., on H. R. 6997, 1958, pp.372-373.

ディール政策とそこで採られたスペンディングポリシーも CVP 実現の一大要因であったと言える。しかし、事業実施主体の移管に伴い、「160エーカー用水制限」あるいは「公的機関に対する電力の優先配分」といった開墾法に明示されたとおりの運用上の規制が、CVP に課される恐れが出てきたのである。CVP は、これらの新たな矛盾を内包しつつ建設工事に入る。

これらの矛盾は次第に利害関係者間の重大な争点となった。連邦議会各委員会の公聴会は、様々な利害関係がぶつかり合う場と化す。開墾法に基づく運用方針に対して、小規模農業経営者や労働団体が賛成する一方で、地域の大規模農業経営者あるいは民間電力会社といった一部利害関係者が強硬に異議を唱えたため、CVP の運用方針は定まらず、運用開始が遅れかねない事態も発生した。結局、第二次世界大戦終結後に連邦政府がニューディールの改革を放棄する過程で、譲歩と妥協を図らざるを得なくなり、地域の大土地所有者や大規模農業経営者あるいは民間電力会社の利害がほぼ貫徹することになった。現実の運用実態もこれを反映するものとなり、彼らは事業構想時点において意図していたのと事実上変わらない成果を獲得することになった。CVP は地域農業の灌漑化を促進し、電力消費量の増加に対応したものの、開墾法に示された運用上の規制の形骸化や電力会社との送電契約や売電契約により、彼らの資本蓄積手段としての役割も果たすことになった。

他方で開墾局は、ニューディールの政策運用を最終的に事実上放棄したが、事業予算獲得のため160エーカー用水制限条項の完全撤廃には応じなかった。そのため同条項は、加州において家族農業経営を促進せず開墾局の多額の連邦政府予算獲得を後押しするものとなった。

次に、CVP は TVA と比較していかなる相違点をもっていたのだろうか。第一に、主要事業目的の相違が挙げられよう。すなわち、TVA が電力公営開発と地域計画を主として展開する一方で、CVP は乾燥地への灌漑用水供給を主、電力供給を従として展開した開墾法下

の事業であった。

第二に、電力事業において、地域の民間電力会社に対する姿勢に大きな相違がある。CVP と内務省開墾局は、開墾法の記述に沿って、地方自治体などの非営利団体に低価格で優先配電することは十分に達成できなかった。それどころか、PG & E 社の地域市場独占を許容し、さらにその資本蓄積にも貢献することとなっている。この結末は TVA と大きく異なるものとなった。TVA は、同様に民間電力会社からの激しい反対運動に遭遇しているものの、民間電力会社を経由せず直接配電できる地域を広範に獲得している¹⁰⁶⁾。ルーズベルト大統領は司法改正法（1937年8月）を提出し、TVA に対立する判事を強引に排除してまで、このような TVA 電力の配電を可能とし、低価格電力の供給条件を確保していたのである。

第三に、上述の電力事業と関連して、CVP が都市部から農村部への事実上の資金移転を担っていたことが明らかとなった。この点についても TVA との大きな相違を指摘しなければならない。TVA は、その電力事業を独立採算制とし、電力収入を他の目的に流用することを禁止していた。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政策理念を反映したものである¹⁰⁷⁾。さらに、当時はニューディール政策により農業政策が大転換し、1930年代以降は、農産物価格支持政策などにより農業部門への所得移転が実施されるようになっていたことを想起すると、灌漑事業対象地域の農業経営者は、価格支持政策だけでなく灌漑事業を通じて、都市部（PG & E 社の電力消費者など）からの間接的な資金提供を受けたといえる。

第四に、TVA は低価格電力を基礎とした重化学工業化を通して下層農民の工業雇用による吸収を実現し、一定の成功を収めた。他方で、CVP 内部においては、同様の工業雇用を促す

106) 小林、前掲書、167-176ページ。

107) アメリカ経済研究会編『ニューディールの経済政策』慶應通信、1965年、224ページ。

条件は上述した通り見出すことができなかった。TVA が歴史的な成果を収めた数少ない地域開発政策と評価されているのには¹⁰⁸⁾、それなりの根拠があったと言える。

それでは第五に、連邦政府直轄の TVA 方式による水資源開発事業は、なぜ他の河域において実施されなかったのであろうか。これについては、重複した権限をもつ関係省庁（農務省、陸軍工兵隊、内務省開墾局など）と地域の各民間電力会社が、より強硬に反対した点に特に大きな理由を見出せよう。事実、1937～38年頃、彼らは TVA 方式をアメリカの 7 大河流域に適用する法案の成立阻止に成功している¹⁰⁹⁾。地域の民間電力会社の資本蓄積にとって TVA 方式の事業は明らかに不利であり、内務省開墾局事業がいかに有利であったかは既に述べたとおりである。民間電力会社を排除して直接配電地域を確保する TVA 方式がアメリカの水資源開発政策の中で一般的なものとならなかったのは、こうした事情によると考えられよう。

第六に、CVP においては事業予算獲得をめぐる連邦政府省庁間の権限争いが発生し、州議

会などを通じて地域利害関係者がこの対立関係を利用しようとしたことである。TVA は州政府と連邦政府の利害対立、連邦政府内部における利害対立を避けるため、連邦政府の直轄機関である公社を設置して大規模な水資源開発事業に取り組んだが故に、そのような事態を回避しえた¹¹⁰⁾。TVA とは異なる既存連邦政府機関による水資源開発事業の利害対立の実相について、CVP を通して知り得たと言える。

以上が当初設定した課題に対する本論文の結論であるが、新たな課題も見出せる。第一に、少数の経済主体による水資源の支配が地域経済構造に与える影響について CVP を素材にさらに詳細に分析する必要がある。第二に、1902 年の成立当初からの開墾局事業全体の展開過程を歴史具体的に明らかにする作業である。第三に、陸軍工兵隊による水資源開発事業の展開過程を分析しなければならない。これらが成し遂げられることによりアメリカにおける水資源開発政策を TVA をも含めて総体として一層深く理解できるものと考えている。

108) 小林, 前掲書, i ページ。

109) Leuchtenburg, W., "Roosevelt, Norris and the 'Seven Little TVAs'," *The Journal of Politics*, 14(4), 1952, pp.418-41.

110) Lilienthal, D., *TVA: Democracy on the March*, 20th Anniversary ed., New York, Harper, 1953. (和田小六・和田昭允訳『TVA: 総合開発の歴史的実験』原書第 2 版, 岩波書店, 1979 年)。特に, 第 7 章を参照。