

19世紀末—20世紀初頭イギリス国家財政における「経費膨脹」 ——大蔵省・内国歳入庁との聯関で

藤 田 哲 雄

(受付 1997年10月6日)

目 次

はじめに

I. 統一党政権下（1895—1905年）における「経費膨脹」と大蔵省

II. 自由党政権下（1906—1909年）における「経費膨脹」・「新財源発掘政策」と大蔵省・内国歳入庁

結 語

はじめに

わが国の研究動向 本稿の課題は、19世紀末から20世紀初頭におけるイギリス国家財政の一特徴と規定される「経費膨脹」、換言すれば「国家活動の拡大」の財政的帰結に関する内外の研究動向を、イギリス財政（国家・地方）運営・予算（歳入・歳出の両局面）作成過程における大蔵省・内国歳入庁の役割についての知見を基に、「大蔵省・内国歳入庁の財政政策とその思考」の視点から取り挙げることにある。わが国では、イギリス国家財政史研究の一面期を築いた土生芳人が次のように言う。「イギリスの国家経費は、のちにみるように、〔1870年代後半〕『大不況』期から第一次大戦期の時期にかけて急テンポで膨脹していったが、その膨脹の主因となったのは軍事費と社会費の急増であった¹⁾」。この軍事費と社会費を中心とした経費膨脹は単に「絶対的」膨脹に留まらず、「国民所得」の増加に対しても増加する「相対的」増加傾向を示しているが、「……急増する経費は、もちろん、租税収入のいわゆる自然増加だけで賄うものではなかった。これを賄うにたる税収入を確保するためには、租税の増徴が不可欠であった。したがってまた、この租税の増徴を実現するための税制改革も不可避であった²⁾」。このように、大不況期以降、イギリスの国家財政の膨脹と

1) 土生芳人『イギリス資本主義の発展と租税』東京大学出版会、1971年、196頁、参照。拙著『近代イギリス地方行政史研究』創風社、1996年で既に指摘したように20世紀初頭まで「社会費」を主として負担したのは地方財政であり、社会費に占める地方当局の支出割合は国家財政が急速に膨脹を遂げ、かつ大蔵省の歳出統制のない戦時財政下の1910年代末においても50%台であり、この比率が大幅に変化（→減少）するのは1925年以降の公衆衛生経費の国家負担、老齢年金の無拠出から拠出制への変更、それによる年金受給者数の増加による。ただし、地方当局の社会費に占める比率低下が地方当局の当該行政の放棄→国家行政拡大を意味しない。cf. A. Crowther, *British Social Policy 1914-1939*, London: Macmillan, 1988.

2) 土生『イギリス資本主義の発展と租税』213頁参照。引用文中の〔 〕内の注記は引用者のもの、以下同様。このような解釈は土生に限らない。武田隆夫『財政と財政学』第5章「帝国主義の財政」東京大学出版会、1985年、吉岡昭彦『近代イギリス経済史』第6章「イギリス金融資本の成立と帝国主義政策の展開」岩波書店、1981年、同「イギリス帝国主義における海軍費の膨脹」『土地制度史学』124号、1989年、佐藤彦彦「イギリス予算制度と経費膨脹」『アルテス・リベラレス〔岩手大学〕』42号、1988年、同『近代イギリス財政政策史研究』II部5章「『大不況』期における相続税改革」III部2章「国家財政—1909年『人」

その後の租税改革（の実行）が結びつけられるが、わが国のこの時期を扱った研究書・論文もほぼ同様に、経費膨脹と新財源発掘とを結びつけ、とりわけ新財源発掘、なかでも成功裡に実施された大規模な税制度改革に力点を置いた研究を、史料的には主に『議会議事録（ハンサード）』『議会報告書』に依拠し行っている。

本稿は、わが国では当然視されている、大不況期以降の経費膨脹傾向とそれに起因する新財源確保の必然性という理解を、議会における審議過程はもちろん内閣（閣議）および大蔵省・内国歳入庁の予算案作成過程における役割分析を通じて再検討するものである。具体的には、主として1894年から1909年に至るイギリス国家財政の動向を、この時期の議会の動き、統一党、自由党内閣の財政運営に加えて大蔵省・内国歳入庁の財政政策を絡めて検討・分析し、併せて経費膨脹・新財源発掘を巡るわが国の研究傾向に孕まれる問題点を抽出することにある。なお、本稿では経費膨脹と言う時、国家＝中央政府財政のそれに限定している³⁾。

I. 統一党政権下（1895—1905年）における「経費膨脹」と大蔵省

租税負担の測定 わが国では19世紀末—20世紀初頭のイギリス国家財政の経費膨脹傾向に言及する際、租税負担を数量的に算出しているが、このような統計処理方法は19世紀末—20世紀初頭の統計資料の在り方とは異なっている。エイムリ J. A. Amery は『チェンバレン伝』で、チェンバレン J. Chamberlain が関税改革運動のプロパガンダの中心に「統計資料」を据えながらも、彼が資料の作成・使用の際に遭遇した時代的制約・困難を、幾分誇張を込めて書いている。「この文書氾濫の時代〔1969年〕に、世紀転換期の政府省庁にとって役立つ統計情報が如何に少なかったかは、なかなか理解できないであろう。輸出・輸入の数字は関税庁 Board of Customs and Excise の統計報告から知り得た。しかしながら、生産、投資、資本移動、あるいは失業についてさえ、統計情報は何も存在しなかった⁴⁾」。フリードバーグ A. Friedberg は歴史家の立場から次のように敷衍する。「政府支出（とくに防衛支出）から必要となる実際の負担を決定するための最良の指標は、おそらく国民生産に占めるそうした支出の割合を推定することであろう。現在〔1988年〕の論議の中に頻繁に現れる数字はこの種の尺度であり、現代の歴史家や経済学者が19世紀や20世紀初頭を回顧する時に屢々行うのは、この種の計算である⁵⁾」、が19世紀末から世紀転換期にはこの租税負担を算出する統

民予算』の成立」勁草書房、1994年、熊澤喜章「1907年所得税改革とイギリス産業的中産階級の利害」『経済学研究論集〔明治大学大学院〕第3号、1995年、同「『人民予算』（1909—10年）における自由党の対中産階級租税政策」『経済学研究論集〔明治大学大学院〕第4号、1996年。その他、財政学のテキストでも同様。なお、林健久「経費膨脹論ノート」『福祉国家の財政学』有斐閣、1992年所収は経費膨脹にのみ触れた論攷。

3) 19世紀—20世紀初頭のイギリス地方財政については、Christine Bellamy, *Administering Central-Local Relations 1871-1919*, Manchester: Manchester UP., 1988. 拙著『近代イギリス地方行財政史研究』参照。

4) J. Amery, *The Life of Joseph Chamberlain*, vol. 5, London: Macmillan, 1969, p. 284.

5) A. Friedberg, *The Weary Titan, Britain and the experience of relative decline, 1895-1905*, New Jersey: Princeton UP., 1988, pp. 128-9 (フリードバーグ、八木・菊池訳『繁栄の限界』新森書房、1989年、161頁参照)。なお、各階層の租税負担を計測しようとする試みに、H. Samuel, *Liberalism, its principles and proposals*, London: Grant Richards, 1902, pp. 189-92 がある。サミュエルは相続税を除く直接税及び間接税の収入状況を基礎に、所得に占める各所得階層の租税負担を算出し、労働者階級の租税負担が他の階層と比較して重課であることを指摘。ただし、彼は労働者階級の租税負担算出の手法が無いことを認めている。彼はその後議会で、所得税の累進化構想に積極的な発言するとともに、1905年に外国における累進的所得税の成功例の調査を行い (cf. F. Shehab, *Progressive Taxation*, Oxford: Clarendon Press, 1953, p. 222, n. 3.), 1919年には論文 *The Taxation of various classes of the people*, *Journal of the Royal Statistical Society*, 132 (1919) を出す。↗

計資料や経済・財政理論は、不十分かあるいは存在せず、加えて当時の政治家は政策決定の際にそれほど財政数字を重要視していなかった。したがって、この当時の「財政論争」は租税負担、その根底にあるイギリスの経済力を計測するデータ・尺度・理論が存在しないか、あるいは不十分であるが故に、逆に租税負担、予想される経済の変動が国民各階層さらには経済全般に及ぼす影響を及ぼすかを巡って激しい議論を惹き起こしたとも言える。「統計資料」がプロパガンダの中核となった関税改革運動において、チェンバレンが閣僚、国民を納得させるために説得力ある統計資料の作成に如何に腐心し、かつ拘泥したか、逆に彼の政策構想を批判する論者が如何に彼の提出する数値の誤りを論難したのかは、かかる文脈で理解可能である。たとえ当時の代表的経済理論家の幾人かがプロパガンダに用いられた統計数値に潜む問題点を指摘・論難したとしてもである⁶⁾。

このように租税負担に関するデータ・尺度・理論が明確となっていないために、19世紀末—20世紀初頭の財政政策は逆に「租税負担」の水準が奈辺に在るかによって大きく揺れ動くことになる。事実、歳出の大幅増加を賄う増税予算の口火を切ったと思われる1894年度予算を作成したハーコート W. Harcourt 蔵相でさえ、1895年には歳出増加によって租税負担能力の限界に達したと洩らす状態にあった⁷⁾、同年の統一党政権誕生の際には、大蔵官僚ハミルトン E. W. Hamilton が1895年の『閣議用資料』で経費膨脹に歯止めが掛からなければ、国家財政は危険な事態に陥ると警告し、暗に統一党内閣の経費膨脹政策を批判したのである⁸⁾。もっとも、そのハミルトンにしても後の『覚え書き』(1904年)で1904・5年の租税負担と40年前グラッドストーン W. E. Gladstone が蔵相の地位に在った1864・5年のそれとを比較した際には、国の経費を負担する人口が増加しており、人々の生活も向上していると指摘した上で、この間に国の総支出が125%増加したが国の総収入も150%増加し、したがって25%以上もそれより増加し、国の「総所得」 aggregate income に占める租税負担が8.6%から9.8%に増加したと算出した。そして、彼は経費増加要因として国防経費とりわけ海軍経費と並んで教育費、地方負担経費を挙げた。注目すべき点はハミルトンがこの『覚え書き』では経費増加に対するそれまでの危機感を幾分トーンダウンさせたことである⁹⁾。さらに、メモ執筆の2日後、彼は「現在の支出の割合は高いが、[40年前と]比較して、わが国の資源に対するその当時の[支出の]比率程高くない¹⁰⁾」、と『日記』に誌し、結果的に租税負担に楽観的なJ. チェンバレンの認識に一層近付いた。租税負担を計測するデータ・理論それ自体が確立されていないが故に評

他方、租税負担に関する具体的データに立場上恵まれた内国歳入庁官僚マレットは所得税の課税限度に達しない所得階層の租税負担率が、サミュエルの分析結果とは逆に、ヨリ上位の所得階層よりも低いと分析した。cf. PRO IR 74/83, January 1904, Incidence of imperial revenue taxation on income tax and non-income tax paying classes respectively [B. Mallet]. マレットは後に租税負担を仔細に分析している。B. Mallet, *British Budgets 1887-88 to 1912-13*, London: Macmillan, 1913, pt. III.

6) Amery, *The Life of Joseph Chamberlain*, vol. 5, ch. CIV; vol. 6, ch. CIX; Friedberg, *The Weary Titan*, chs. 2-3 (翻訳, 第1章・2章). 例えば、チェンバレンのグラスゴにおける関税改革に関する演説(1903年10月6日)参照。Charles W. Boyd, ed., *Mr Chamberlain's Speeches*, vol. 2, London: Constable, 1914.

7) *Liberal Magazine*, June 1895, cited in H. V. Emy, *The impact of financial policy on English politics before 1914*, *Historical Journal*, 15(1972), p. 109.

8) PRO CAB 37/39/38, July 24, 1895, Some remarks on public finance [E. W. Hamilton].

9) PRO T 168/62, April 21, 1904, 1904-05 versus 1864-65 [E. W. Hamilton]. なお、ハミルトンが書き記した『閣議用文書』は以下の通りである。PRO CAB 37/40/67, Dec. 31, 1895, How dispose of the surplus of 1895-96; PRO CAB 37/56/14, Jan. 31, 1901, Financial problem; PRO CAB 37/69/41, March 17, 1904, Financial position; PRO CAB 37/69/23, Feb. 11, 1904, Financial outlook of 1904-05.

10) Dudley W. R. Bahlman, ed., *The Diary of Sir Edward Walter Hamilton 1886-1906*, Hull: University of Hull Press, p. 451 (entry of April 23, 1904).

価が動揺するのである。さらに、1909年「人民予算案」People's Budget 提出の際には、大型予算の始まりである1894年度予算の時に内国歳入庁議長であったミルナー Viscount Milner は税制改革の結果、租税負担が「限界」に達したと断言する¹¹⁾。ちなみに、マレット B. Mallet はこの予算案を「歳入調達に伴う旧来の限界を破棄したことに意義があ¹²⁾」り、「増大する行政経費に対処し得る歳入制度の拡張と調整の過程¹³⁾」と記し、最近ではピュー M. Pugh が「租税革命」The Taxation Revolution とさえ呼び¹⁴⁾、1909年度予算案がそれまでの政府を悩まし続けた歳出増加に応え、歳入調達にあたって従来の限界を破壊するとともに、資本流出が懸念されるほど租税負担の引き上げを可能にしたことを強調する。さらに2億ポンドを超える規模となった1914年度予算案の際にはチェンバレンのブレンであるヒュインズ W. A. S. Hewins が、「国税と歳出は富・所得・人口の増加を上回る勢いで増加傾向を辿り……¹⁵⁾」、と予算で提案された増税（＝租税負担の水準）について疑問を提起する。

他方、政策担当者の中で、国の経済全般に大きな影響を与える租税体系の改革とりわけ大規模な租税負担の増加（＝経費膨脹）を自信を持って主張する者は少なかった¹⁶⁾。たとえばその一人である関税改革論者チェンバレンは、「財政論争」の最中の1901年に、経費膨脹の結果租税負担が限界に達したとの認識で軍事費を含む経費削減を主張するビーチ H. Beach 蔵相宛書翰（9月12日付け）で、蔵相とは対照的に租税負担能力の限界に依然として達してないとの確信を持ち、大蔵官僚ハミルトンの危惧する財政赤字を引き起こしかねない財政規模拡大（＝経費膨脹）を主張する。「戦時税の継続を支持する大衆の熱気は去り、陸軍・海軍経費に対する危険な反動が現実化する恐れがあるが……人口と富の増加を考えると、現在の人々の〔租税〕負担は19世紀の初頭にわれわれの父祖が負担した状態と比べ、非常に軽くなっているとも思える¹⁷⁾」。いずれにせよ、急進的リベラル・ユニオニスト（チェンバレン）により開始された関税改革運動はその状況認識の根底において、租税負担を引き上げ、経費膨脹を随伴する国家の行政領域拡大を意図しており、関税改革（保護貿易）による「帝国」圏形成と社会政策的経費の増加＝経費膨脹との結合と言う、これまでの保守党の政策とは異なった「急進的保守主義 Radical Conservative」政策であった¹⁸⁾。また、自由帝国主義者 Liberal Imperialists は、租税負担の限界に達したとの認識は持たないものの、財政運営観自体は伝統的な自由主義であ

11) Viscount Milner, Eating capital, Bristol, May 4, 1909, in Viscount Milner, *The Nation and the Empire*, London: Constable, 1913, p. 381. 大増税による国内資本流出を危惧する同様な指摘は、Milner, *The Budget vs. tariff reform*, Nov. 27, 1909, in Viscount Milner, *The Nation and the Empire*, pp. 406-7.

12) Mallet, *British Budgets 1887-88 to 1912-13*, p. 298.

13) B. Mallet & C. O. George, *British Budgets 1913-14 to 1920-21*, London: Macmillan, 1929, p. viii.

14) M. Pugh, *State and Society, British political & social history 1870-1992*, London: Edward Arnold, 1994, p. 117.

15) W. A. S. Hewins, *The Apologia of an Imperialist*, vol. 1, London: Constable, 1919, p. 309. 一方、自由党急進派議員マニー L. G. Chiozza Money は、2億ポンドの財政規模となるこの1914年度予算案を「巨額」「破滅的」と批判する論調に反論して、批判が19世紀の経費水準を基準としたものであるとし、具体的に所得水準の推移と経費の膨脹とを比較し、財政規模拡大が租税負担の大幅な増加を意味しないと主張する。cf. L. G. Chiozza Money, Our "£200,000,000" budget, *Contemporary Review*, 105 (1914).

16) James E. Cronin, *The Politics of State Expansion*, London: Routledge, 1991, p. 29.

17) J. Chamberlain to H. Beach, Sept. 12, 1901, in Amery, *The Life of J. Chamberlain*, vol. 5, pp. 10-11. 財政危機を巡る大蔵省の対応については、cf. Friedberg, *The Weary Titan*, esp. ch. 3 (翻訳, 第2章).

18) E. H. H. Green, *The Crisis of Conservatism, the politics, economics and ideology of the British Conservative party, 1880-1914*, London: Routledge, 1995, pp. 20-3. なお、関税改革運動がその運動レベルでいかに相矛盾した政策提言を行っていたかについては、関税改革論者の言説を幅広く採録した次の文献を参照。W. E. Dowding, *The Tariff Reform Mirage*, London: Methuen, 1913.

り、所得再配分を財政に求めなかった¹⁹⁾。しかし、租税負担水準に楽観的な人々は稀であった。

経費膨脹の時期 わが国の研究は経費膨脹傾向をおおよそ1870年代の所謂「大不況」期から始まると指摘するが、単年度の予算分析に実績のあるイギリス、アメリカの研究書では、この開始時期については必ずしも記述が一致していないものの、1890年代以降では明確にその傾向を認めている²⁰⁾。予算額の動向を垣間見れば明らかなように、国家予算は想像される程、1870年代以降一本調子で膨脹したわけではない。決算段階での予算の数値をマレット²¹⁾に従って見ておこう（各年は財政年度、単位は万ポンド）。1887年：8,742, 1888年：8,707, 1889年：9,126, 1890年：9,470, 1891年：9,751, 1892年：9,758, 1893年：9,846, 1894年：10,093, 1895年：10,513, 1896年：10,972, 1897年：11,233, 1898年：11,767, 1899年：14,368, 1900年：19,333, 1901年：20,523, 1902年：19,425, 1903年：15,675, 1904年：15,176, 1905年：15,413, 1906年：14,963, 1907年：15,181, 1908年：15,229, 1909年：16,415（概算）、1910年：17,199, 1911年：17,854, 1912年：18,862。このように、1894年ハーコート予算で1億ポンドを超えた後、1895年以降、統一党内閣期のボーア戦争とその戦費調達のため2億ポンドを超えた。これが「財政論争」の引き金となり、統一党内閣は結局財源不足から軍事費を含めた経費節減に踏み切る。1906年、この統一党内閣の経費膨脹路線を批判し政権に就いた自由党内閣は経費節約を公約しながらも、1906年度予算を除き経費膨脹傾向を止められなかった。自由党内閣は1909年度予算案で経費膨脹路線・増税政策を採り、さらに1914年度予算案ではその規模がボーア戦争時の数値、換言すれば、1894年度予算の約2倍の2億ポンド強に達したのである。この点後述。

経費膨脹傾向の制度的特質と官僚制 ピーコック A. T. Peacock, ワイズマン J. Wiseman は『イギリスにおける公的支出の膨脹』（1961年）で、この経費膨脹傾向について、わが国では余り関心を持たれていない制度的観点を提起している。(1)公的支出への姿勢, (2)戦争, (3)政治組織の変化である。まず、(1)(3)の点に少し触れておこう。19世紀における他省庁に対する大蔵省の歳出統制は政権の変更に拘わらず歴代蔵相に受け継がれ、それにより大蔵省・蔵相は継続的に歳出統制を実行することが出来た。政権政党による「大蔵省見解」 Treasury view の受容である。1880年代に「支出は政策を決定する」の観念が出現し、歳出に力点を置いた政策が打ち出されるや、この大蔵統制に変化が生じ、蔵相の地位・役割が変質し始めたのである。それは閣内における蔵相の地位低下となって端的に表れる。とりわけ議会の歳出に対する姿勢の変化（歳出増加を要求する議会！）に対して、以前では蔵相がこれを抑えることが出来たのに対して、今日（1961年）では蔵相が歳出増加に伴う財源確保の役割に転じ、歳出削減能力の低下・蔵相の地位低下を来していること、ならびに議会の圧力増大を指す²²⁾。(2)の要素は、クローニン J. E. Cronin が強調しているようにリベラル・リフォー

19) H. C. G. Matthews, *Liberal Imperialists*, London: Oxford UP., 1973, pp. 254, 256. とりわけホールデン R. B. Halden は、直接税（所得税）の負担が限界に達し、イギリスの富が食い尽くされる状態に在るとは見えていなかった。cf. Matthews, *Liberal Imperialists*, p. 255.

20) わが国では政策転換期に当ると考えられている「大不況」について、クローニンはイギリスが他の国と対照的に「大不況」に対する政治的反應を欠いていたことを強調する。cf. Cronin, *The Politics of State Expansion*, p. 30.

21) Mallet, *British Budgets 1887-88 to 1912-13*. 地方勘定への支出は除外する。

22) A. T. Peacock & J. Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, London: Oxford UP., 1961, pp. 69, 70. 同様な指摘は、H. Roseveare, *The Treasury, the evolution of a British institution*, London: Allen Lane, 1969にもある。ハミルトン、グラッドストーンについては、cf. Dudley W. R. Bahlman, ed., *The Diary of Sir Edward Walter Hamilton 1880-1885*, vol. 1, London: Oxford UP., 1972, introduction. 拙著『近代イギリス地方行財政史研究』「補論」参照。

ム期の予算案に戦争への準備的経費として端的に現れる²³⁾。このように、ピーコック、ワイズマンは経費膨脹の制度的要因として内閣、議会、大蔵省相互の関係を精査する必要があることを説く。

大蔵省・内国歳入庁 他の省庁の予算を統制する立場に在り、政権交代に関わりなく歳出統制の力を発揮する大蔵省、徴税組織の頂点に位置し、新税創設の際の税収調達能力を計る基本データを持ち、歳入に関わる一部局である内国歳入庁と、その財政制度の運用思想・慣行²⁴⁾ については、わが国では所謂「自由主義段階」期において、「経費節約 (= 歳出削減)」「均衡財政」「国債管理」に言及されながら²⁵⁾、「大不況」期以降になるや大蔵省の歳出削減策・国債管理策には殆ど触れることなく、新財源確保=増税に繋がる税制度とりわけ大規模な税制度改革が分析の対象となる。わが国の近代イギリス経済政策・財政政策史家研究に特徴的な所謂「段階論」的思考、すなわち経済過程の歴史的变化(発展)を、鮮明な対比を伴う「段階的」変化(発展)と把握し、「段階的」変化を政治過程でもある(経済・財政)政策的変化にまで遡及させ、政策の変化を「段階的」に把握すると同時にこの経済過程を各「段階」の規定的要因と看做し、「政策」を巡る議会の内部・外部における経済的諸利害の分析はもちろん、経済・政治の両過程にわたる歴史的事象の「全体的把握」を目指す壮大な思考²⁶⁾ に立脚すれば、暗黙裡に大蔵省・内国歳入庁は「大不況」期を契機に従来の「経費削減政策」を放棄・転換し、新たな経費である「軍事費」「社会費」の膨脹を承認し、かかる「経費膨脹」を賄う「新財源の確保策」に財政運営の力点を移動させたと想定することになるが、大蔵省・内国歳入庁の人的構成がこの「大不況」期に大幅に変更されていないにも拘わらず、かかる大規模な政策転換が如何なる理由によって可能となったかを内閣、大蔵省・内国歳入庁を含めた政権内部に立ち入って具体的実証的に分析した研究はわが国では無い。後述するように、歳出に関して、大蔵省の歳出統制は経費膨脹が始まった「大不況」期を境として雲消霧散したか、あるいは大蔵省の財政政策が「経費削減」から「経費膨脹」追認に転換したのでもなかった。歳出統制に起因する大蔵省と歳出当局との対立は「自由主義段階」期と同様に「大不況」期以降においても

23) Cronin, *The Politics of State Expansion*, p. 59.

24) スキデルスキは1920-30年代の経済政策を扱った研究『政治家と不況』で労働党政権と大蔵省の対立、ケインズと大蔵省の政策理念に的を当て、大蔵省の拠って立つ理論が19世紀の慣行に裏付けられた「実務的知恵」practical wisdomであり、体系的理論ではないことを強調する。R. Skidelsky, *Politicians and the Slump*, London: Macmillan, 1994 (first ed. 1967), p. xix (なお、スキデルスキの『政治家と不況』初版は公文書が未だ50年規制下にあり、1920-30年代のそれを充分利用することが出来ない環境のもとで執筆された)。ピーデンもまた最近のサーヴェイ論文でこの見解を支持している。G. C. Peden, *Keynes, the Treasury and British Economic Policy*, London: Macmillan, 1988, pp. 13, 27 (西沢保訳『ケインズとイギリスの経済政策』早稲田大学出版会, 1996年)。スキデルスキはさらに、「19世紀には決まり切った『大蔵省見解』 [= 均衡財政, 自由貿易政策, 金本位制の信奉] は存在しなかった。国家の経済政策, すなわち自由貿易, 金本位制, 公的支出の最小化, という偉大なる正統性への反対が無かったからである」と主張しているが、この理解は少なくとも世紀転換期に関しては不正確である。R. Skidelsky, *Keynes and the Treasury view*, in W. J. Mommsen, ed., *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*, London: Croom Helm, 1981, p. 167. 1920-30年代におけるイギリス財政政策については、ミドルトンが大蔵省(歳出), 内国歳入庁・関税庁(歳入)双方の政策を分析することで、ケインズの理論と官僚制との対立に、より一層迫っている。R. Middleton, *Towards the Managed Economy*, London: Methuen, 1985.

25) その場合でも、政策立案過程の内部に立ち入って経費削減の実態を分析するというよりも、経費削減策を経済的基礎過程との関連で、「道具的国家観」に立脚して、説明する傾向にある。

26) 吉岡昭彦はこの点を最も論理的・体系的に次のように説いている。「歴史学的なアプローチに従って、基礎過程の分析を経済政策史および政治史へと収斂せしめつつ問題を詰めてゆく」、換言すれば「[段階的推転=構造的変化を伴うイギリス資本主義の] 経済的基礎過程の分析を国家の構造と機能に収斂せしめる」。吉岡昭彦『近代イギリス経済史』5頁、参照。

存在したのである。また、歳入＝「新財源発掘」に関しても、大蔵省・内国歳入庁は税制度改革とりわけ保護貿易回帰に至る関税改革、ならびに徴税制度の大幅な改革無しには実施不可能な累進的所得税に対する強い抵抗を持っていたのである²⁷⁾。奇妙なことに、わが国の財政政策（史）研究は、官僚制機構の中心に位置し、かつ政権交代に関わり無く、財政政策に「連続性」「継続性」を付与する大蔵省・内国歳入庁（とその人的構成）の動向に殆ど注意を払っていないし、官僚が書き残した未公開の各種公文書を解説・分析することもない。この官僚＝行政組織（とその人的構成）を無視して予算編成、その予算編成に不可欠な歳出見積もり・税収見積もりの計算、さらには税収確保が可能か否か考えれば、かかる研究傾向は極めて奇異・偏頗なものである。19世紀—20世紀初頭の歴代蔵相のうち、実務能力に長け予算案を独力で書き上げたグラッドストーンにしても大蔵省・内国歳入庁の持つ歳出見積もりならびに税収見積もり、とりわけ新税創設の際にはそのデータが予算案作成に不可欠であった。例えば、未完と終わった1874年度予算案作成の際には、懸案となっていた陸軍・海軍関係の歳出見積もりを大蔵官僚ウェルビ R. Welby から入手し閣議に臨んだし²⁸⁾、1881年度予算案作成の際には相続税改革に拠る税収増を目論むが、その時には内国歳入庁のウエスト A. West ならびに内国歳入庁議長ヘリーズ C. Herries ——ディズレーリ内閣期の官僚人事の置き土産——から税制改革の結果予想される歳入の具体的見通しを得た上で、政策決定を行ったのである²⁹⁾。いずれにせよ、歳出の計数に関しては大蔵省、歳入の計数に関しては内国歳入庁と関税庁の持つデータがそれぞれ予算案作成・新税創設に不可欠な具体的資料となった。

近年、と言うより、20世紀初頭以降における19世紀—20世紀イギリス政治家・官僚の個人文書の解放はわが国のこのような単線的表面的解釈の変更を求めるであろう。大蔵省の人的構成は、グラッドストーンが政権に就いた1870年代以降、すなわち、わが国の諸研究が経費膨脹傾向を認めたまましくその時期に、大蔵省トップにはリンゲン R. Lingen, ウェルビ, ハミルトン E. W. Hamilton, マリ G. Murray やチャマーズ R. Chalmers ——彼は1882年に大蔵省入省、1907—11年間には内国歳入庁議長としてロイド・ジョージ Lloyd George 蔵相の増税政策に不可欠な税制改革を構想し、その後1913—16年間にはセイロン総督を拝命した熱烈な自由主義者——が位置し、彼らは歳出当局に「消極的命命」negative mandate を出し、歳出抑制に努めたのである³⁰⁾。もっとも、大蔵省統制は一律でもなければ厳格でもなかったが。さらに注目すべき点は、歳出抑制の対象が中央政府の経費に留まらず、地方当局への国庫補助金（経常経費）や地方債（資本支出）にも及んだのである。グラッドストーン内閣期に国庫補助金を巡って激しい政治的対立が生じたのはグラッドストーン個人の国庫補助金観もさることながら、際限の無い国庫補助金要求に応えるために、新たな財源（国税）の

27) 世紀転換期に表面化した財源不足に起因する財政危機の最中に、後のチェンバレンの関税改革構想に沿った財源調達方法が、自由貿易を信奉する大蔵省の外局の関税庁の少数の官僚によって具体的に検討されている。cf. PRO T 171/1, Sept. 7, 1902, The Grain and meal duties of 1902 [G. L. Ryder: Chairman of Board of Customs and Excise].

28) Mr Gladstone to Lord Granville, Jan. 17, 1874, in A. Ramm, ed., *The Political Correspondence of Mr Gladstone and Lord Granville 1868–1876*, vol. 2, Camden 3rd Series, 82 (1952), p. 444; Memorandum, Jan. 19, 1874, British Library Add MS 44762, f. 4, in H. C. G. Matthews, ed., *The Gladstone Diaries*, vol. 8, Oxford: Clarendon Press, 1982, pp. 442–4.

29) Sir A. West, *Recollection 1832–1886*, vol. 2, London: Smith, Elder, 1899, 2nd ed., p. 134. 拙著『近代イギリス地方行財政史研究』240–2頁、参照。

30) Cronin, *The Politics of State Expansion*, pp. 34–5. この時期の主要な文官の人となりについては内国歳入庁議長経験者にしてグラッドストーン最後の私設秘書ウエストによる簡単な紹介がある。Sir A. West, *Contemporary Portraits, men of my day in public life*, London: T. Fisher, 1920.

発掘を余儀なくされる事への大蔵官僚の強い反発がある。さらに大蔵省は、世紀末以降、国債とは対照的に大幅な増加傾向を辿る地方債についても、所謂「都市社会主義」全盛期に重大な関心を寄せざるを得ないのであった——最終的には国債増加に繋がるからである³¹⁾。それ故、この時期以降、新たな歳出が求められる中で、大蔵省のかかる権限、政策姿勢に対する異議が噴出し、大蔵省の役割が問われたのである。1900年の開院劈頭における勅語奉答演説において、ソールズベリ Lord Salisbury 首相は「国防費」を念頭に置き、大蔵省が各省庁の予算を掌握するが故に他省庁の政策に容喙しているが、それが「公的利益 public benefit に叶っていない」し、大蔵省の決定には遅きに失し、かつ誤ったものが多々ある、と激しい異例な大蔵省——そして蔵相——批判を展開し、大蔵省・蔵相の歳出統制策に対して苛立を隠さなかった³²⁾。首相は、1894年のグラッドストーン政界引退にも拘わらず依然として「グラッドストニアン」Gladstonians が蟠踞し、従来の財政運営原則に基づき経費削減を歳出当局に要求し、予算増額を求める歳出当局と対立の一途辿っていた大蔵省を名指して批判したのである。その統一党内閣（1895—1905年）は財政運営の姿勢として基本的には経費節約に立脚しつつも、予算額増大を強硬に要求するチェンバレン、チャプリン H. Chaplin の2閣僚を抱え、皮肉なことに経費膨脹傾向を辿り、そのために大蔵官僚、蔵相はともにかかる求めに苦慮し、世紀転換期の「財政危機」を巡る政治的対立が惹き起される。この時期の保守党（統一党）の政策を分析したグリーン E. H. H. Green は最近の研究で、次のように主張する。〔「グラッドストーンが大蔵省に残した人材＝グラッドストニアン・ギャルソン」は、後継の蔵相達が財政の王道を踏み外さないように努めたが、19世紀末の財政的・政治的展開によって大蔵省は守勢に立たされ、他方、歳出の〔増加を求める〕異端的旗頭は益々自己主張を強めた³³⁾〕。グリーンはこの世紀転換期の財政運営がそれ以前の財政運営とは異なった条件下にあることを指摘した。その国家財政運営に直接携わっていた大蔵官僚ハミルトンは早くも1893年1月初旬の『日記』に、「……歳入は現状維持、歳出は着実な増加〔の時代〕。経費節約〔的財政運営〕が完全に廃れ、それを説いたり実行したりしても最早何の役にも立たない³⁴⁾」、と様変わりした財政事情を誌していた。蔵相ハーコートもまた1893年の財政演説の際に、自らを首相グラッドストーンとともに「消滅せる信条（経費節約）の最後の代表」と呼び、「経費膨脹」に反対する蔵相の意見を「荒野に呼ばわる者の声」と表現し、大蔵省の財政統制がこの時期の経費膨脹に対し有効でなくなった事情を語る³⁵⁾。それでも蔵相は

31) 拙著『近代イギリス地方行財政史研究』後編参照。ちなみに、世紀転換期の地方税調査王立委員会設置の原因である1896年農業地方税法の際には、原案作成段階で単年度の助成金交付を主張する大蔵省と継続的補助金交付を主張する地方自治省とが鋭く対立した。cf. PRO HLG 29/53, Agricultural Rates Bill.

32) *Hansard's Parliamentary Debates*, 4th Series, vol. 78 (January 30, 1900), col. 32 (Lord Salisbury) [以下, 4H, 78 (January 30, 1900), 32と略記]. cf. Roseveare, *The Treasury*, p. 183. もっとも、彼はその直後大蔵事務次官からの書翰を受け、大蔵省批判を和らげた発言をする。cf. 4H, 78 (Feb. 1, 1900), 237-8 (Lord Salisbury). M. Wright, *Treasury Control of the Civil Service 1854-1874*, Oxford: Clarendon Press, 1969; do., *Treasury control 1854-1914*, in G. Sutherland, ed., *Studies in the Growth of Nineteenth-century Government*, London: Routledge & Kegan Paul, 1972 はともに、大蔵省統制の公的統制面以外に、大蔵官僚と蔵相との間の財政運営巡る私的側面を強調。官僚制とこの時期の社会改革との関係については、cf. R. Davidson & R. Lowe, *Bureaucracy and innovation in British welfare policy 1870-1945*, in Mommsen, ed., *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*.

33) Green, *The Crisis of Conservatism*, 1995, p. 49.

34) Dudley W. R. Bahlman, ed., *The Diary of Sir Edward Walter Hamilton 1886-1906*, Hull: University of Hull Press, 1993, p. 183 (entry of Jan. 7, 1893).

35) A. G. Gardiner, *The Life of Sir William Harcourt*, vol. 2, London: Constable, 1923, pp. 231-2. ガーディナはこの演説を「経費節約の白鳥の歌」と形容する。

1893・4年度の両予算で海軍・陸軍予算増額を求める海相・陸相と対立したのである。ハミルトンはさらに1894年度予算案作成の最中の1894年4月、すなわちグラッドストーン引退直後には議会の様子を次のように批評していた。「昨日、下院で老齡年金に関する議論があった。保守党議員全員と急進的社會主義者はチェンバレン [J.] Chamberlain を頭に頂き、熱心にその問題を取り挙げていた。政治家が心も軽く巨額の歳出を伴う提案を唱えることが出来るとは何とも異様な事態である³⁶⁾」。その後、ハミルトンは統一党内閣成立以降、経費膨脹策を採る内閣にその財政的帰結が如何なるものかを示す『閣議用資料』を表わし、さらに1895年末の1896年度予算案作成過程では1894年における累進的遺産税導入の結果、予想外の大幅な財政黒字が予想されるや、その財政余剰を財政運営の知られざる要諦である国債管理の強化に資すべく減債基金に充当し、コンソリ市場に好材料を与えることを提言する³⁷⁾。彼はこのように統一党政権の財政運営方針に警鐘を鳴らしていたが、歳入状況を考えること無く歳出増加を強力に要求する2人の閣僚（チャプリン、チェンバレン）への関心を『日記』に記さずには居られなかった。1899年7月27日の『日記』に老齡年金について次のように誌している。「チャプリン〔老齡年金調査〕委員会が宣言したような計画の財政的帰結〔は財政赤字を予想させるが〕……おそらく人は下院が国家の歳出規模を、税の再課税 re-imposition, すなわち何らかの穀物関税 duty on corn を必要とする規模にまで拡大する意図である、と推測するであろう³⁸⁾」。ハミルトンはこの時期の議会（下院）が国家に歳出の増加を要求し始めたと看るとともに、たとえ「社会費」である老齡年金に関わる経費であれ、財政赤字に繋がる経費膨脹に極度の警戒心を注ぐのである。なお、ローズヴィア H. Roseveare はハミルトンのこの見解をもって、大蔵省が経費膨脹に起因する財政赤字の解決策として自由貿易体制を離脱し関税創設（→保護貿易）に回帰することをいかに懼れたかの根拠として挙げている³⁹⁾。この世紀轉換期イギリスの国家財政の抱える問題、とりわけ、財源不足に帰因する財政危機についてフリードバークは次のように言う。「実際、財政制約を強く意識し、財政危機感が広まっていることを考慮しないで世紀が改まってからのイギリスの戦略、外交を論じることは不可能である⁴⁰⁾」。「〔1900—05年〕においては、同盟や陸軍・海軍の編成などに関する決定は、政府支出の統制や削減という強い意向の影響を大きく受けた⁴¹⁾」。「世紀が変わった後、イギリスの主要な政治家たちは財政資源が枯渇しかかっていることを信じるようになり、それに即した〔経費削減の〕行動を採った⁴²⁾」。「〔統一党が採用した〕予算均衡化の

36) D. Brooks, ed., *The Destruction of Lord Rosebery, from the Diary of Sir E. W. Hamilton 1894—1895*, London: The Historians' Press, 1986, p. 130 (entry of April 5, 1894). チェンバレンは1893年に設置された老齡年金調査王立委員会のメンバーであり、委員会は1895年に『報告書』を出す。

37) PRO CAB 37/40/67, Dec. 31, 1895, How dispose of the surplus of 1895—96 [E. W. Hamilton].

38) Bahlman, ed., *The Diary of Sir Edward Walter Hamilton 1886—1906*, p. 376 (entry of July 27, 1899). 引用文中の強調は引用者のもの。ハミルトンは1895年に成立した統一党内閣の性格に関連して、チャプリンと「〔国家財政・地方財政政策で〕大蔵省に果敢な戦いを挑む」チェンバレン (cf. Bahlman, ed., *The Diary of Sir Edward Walter Hamilton 1886—1906*, p. 313 (entry of Nov. 9, 1895)) の両閣僚を指すとき、「異端」heterodox という表現を屢々使い、他方、経費削減の手腕を期待した蔵相ビーチを「異端の見解を持っていない」と評価する。cf. Bahlman, ed., *The Diary of Sir Edward Walter Hamilton 1886—1906*, p. 307 (entry of June 29, 1895). ハミルトンと蔵相ビーチはその後、経費膨脹の要求を抑えつつ予算案を作成する。ハミルトンの蔵相ビーチ評価は、cf. Lady Victoria Hicks Beach, *Life of Sir Michael Hicks Beach (Earl of St. Aldwyn)*, vol. 2, London: Macmillan, 1932, p. 177.

39) Roseveare, *The Treasury*, p. 223.

40) Friedberg, *The Weary Titan*, p. 90 (翻訳, 110頁).

41) Friedberg, *The Weary Titan*, p. 90 (翻訳, 111頁).

42) Friedberg, *The Weary Titan*, p. 92 (翻訳, 113頁). 例えば、リッチィ蔵相は1903年4月23日の財政演説を

ための歳出削減は、財政困難を処理する伝統的な方法だった⁴³⁾。フリードバークは、この統一党政権が世紀転換期における経費膨脹傾向に対して、財政運営の基本である健全財政維持のために増税＝新財源確保策を講じて予算均衡化を目指すのではなく、「財政的限界」*financial limits*を設定し、陸軍・海軍経費を含む国家経費の削減策という保守的政策によって予算均衡化を図ったことを明らかにしたのである⁴⁴⁾。

II. 自由党政権下（1906—1909年）における「経費膨脹」・「新財源発掘政策」と大蔵省・内国歳入庁

リベラル・リフォーム期の財政 なぜ統一党政権期、とりわけ1901年以降、大幅な経費増に歯止めが懸かり、他方、統一党の経費膨脹を批判し政権に就いた自由党⁴⁵⁾がなぜ統一党の財政政策を遙かに上回る、「社会改革」*social reform*と「軍備増強」と言う統一党さえもが躊躇した「経費膨脹」路線を採用し、「新財源の発掘」を可能にしたのか。党内には、自由貿易に柱を置き、コンソル価格低落に国の信用失墜を見、統一党内閣期の国債増加に国家の信用危機を見、その改善を求める伝統的財政運営——大蔵省、イングランド銀行、シティ金融筋がともに支持する——を主張する論者が存在⁴⁶⁾しながらもである。これが問題である。この時期、わが国のイギリス財政（政策）史研究家が暗黙裡に想定したように、蔵相・大蔵省・内国歳入庁の官僚が、歳出削減策から経費膨脹容認、それを賄う財源発見策に挙って政策転換したのでは決っていない。ローズヴィア、マリ B. K. Murray, クローニンとともに統一党内閣期に発揮された大蔵省の経費削減策が、軍事費、社会費の大幅増加と直接税・間接税双方に亘る大規模増税の大型予算案を作成した自由党内閣期においても存在したこと、自由党内閣期においても内閣と大蔵省・内国歳入庁との間に財政政策を巡る深刻な

前に閣僚に財政状況がいかに逼迫しているか、しかもそれが今後続く、とした文書を提出する。cf. PRO CAB 37/64/15, Feb. 21, 1903, *Our financial position* [C. T. Ritchie]. ハミルトン大蔵事務次官はリッチイの後を襲い蔵相となったチェンバレン宛てに1904年度予算作成に向けた書翰を送り、そこで財政状況が前年よりも悪化するとの予想を伝えた。cf. E. W. Hamilton to A. Chamberlain, Nov. 11, 1903, PRO T 168/61. ハミルトンは11月24日の『日記』にも1903年度が赤字で、1904年度予算案で歳出当局の節約を前提としても増税を回避できるかどうかは分からない、と悲観的見通しを誌す。cf. Bahlman, ed., *The Diary of Sir Edward Walter Hamilton 1886—1906*, p. 445 (entry of Nov. 24, 1903). かかる状況の中でチェンバレン・ハミルトンともに財政状況が極めて厳しいことを閣僚に対して示し、歳出削減を訴える。cf. PRO CAB 37/67/84, Dec. 7, 1903, *Financial situation* [A. Chamberlain]; PRO CAB 37/69/23, Feb. 11, 1904, *Financial outlook 1904—5* [E. W. Hamilton]. チェンバレン蔵相は1904年の財政演説（4月19日）の直後においても、次年度予算について同様の見通しを繰り返した。cf. PRO CAB 37/70/61, April 28, 1904, *The Financial position* [A. Chamberlain]. 前出史料 PRO T 168/62, April 21, 1904, 1904—05 versus 1864—65, は1904年度予算案を巡る論議の中でハミルトンが改めて租税負担を計算した結果である。

43) Friedberg, *The Weary Titan*, p. 133 (翻訳, 165頁).

44) わが国では、この時期（所謂「帝国主義段階」期）の統一党政権が「経費膨脹」傾向にも拘わらず、なぜ「財源確保策」ではなく「経費削減策」を採用したかを内閣・大蔵省・内国歳入庁・関税庁を含む当時の財政運営に携わった官僚制組織の政策志向に遡って分析することはない。なお、統一党（保守党）に限らず、自由党もハーコート蔵相の発言に看取されるようにグラッドストンの財政理念に囚われ、この時期に至るまで「税制度改革（累進的税の採用とそれに依拠する財政規模の拡大）」と「社会改革」とを結合させた政策を打ち出すことができなかった。cf. Cronin, *The Politics of State Expansion*, pp. 49—50.

45) *Liberal Magazin*, Liberal Publication Department, 1904—5 に載せられている自由党幹部の見解を見よ。

46) F. W. Hirst, *National Credit and Sinking Fund*, Liberal Publication Department, 1905 は統一党内閣期の借り入れを批判し、国債の削減を要求した。ハーストはその後『エコノミスト』紙でその見解を展開する。同様な主張は既に前年に出されていた。Our National Credit, leaflet no. 2001, Liberal Publication Department, 1904.

対立が惹き起こされたこと、自由党の所謂「リベラル・リフォーム」 Liberal Reform が官僚組織の中核に位置する大蔵省・内国歳入庁に対する勝利の結果であること、を明らかにしているからである⁴⁷⁾。事実、アスキス H. H. Asquith は蔵相経験者として、第一次世界大戦前の大蔵省がグラッドストニアン伝統に色濃く包まれていたこと、最初（1906年度）の予算案作成段階で蔵相の原案に対して大蔵官僚の批判が在ったことを『回想録』に誌していた⁴⁸⁾。「リベラル・リフォーム」についてのサーヴェイ論文（1975年）を纏めたヘイ J. R. Hay は論を進めて、「大蔵官僚の多くはリベラルであったが、彼らは自由党の初期の社会改革に対して、その経費が後の政府をして関税改革導入に至らしめるのではないかと懼れ、これに反対した」、と大蔵官僚が経費膨脹を賄うために保護貿易に回帰することを危惧していたかを指摘している⁴⁹⁾。また、この大蔵省の危惧はイギリスの財政運営が大蔵省、シティ金融筋、イングランド銀行の緊密な連携の上に形作られていることを想起すれば⁵⁰⁾、シティ金融筋も共有した危惧であった。

では、リベラル・リフォーム期の財政運営が財政制度の上でいかなる問題点を抱えていたかを検討しておこう。自由党内閣のアスキス蔵相は、1906年4月30日に議会で明らかにした1906年度予算案において「自由貿易」と「経費節約」という従来の自由党の財政路線を踏襲していたが⁵¹⁾、蔵相を取り巻く財政事情は20世紀初頭以降イギリス金融制度の根幹に位置するコンソルの価格が下落し始めたことにより戦時あるいは政治的緊急事態に備え国家の借り入れ能力を維持するためにも借り入れに依存することなく歳入確保を行わざるを得ない状況にあった⁵²⁾。財源である租税について言えば、間接税に財源を求めることも出来ず、したがって直接税に新たな財源を求めざるを得ない状態にあった⁵³⁾。アスキスはかかる事態の中で、既に1906年初頭、すなわち蔵相就任直後かつ**1906年度予算案作成の最中**に所得税改革ならびに地価税 Land Tax 構想の実施可能性を大蔵官僚に探らせていたが、「最初の〔1906年度〕予算案の準備過程」で「稼働所得と非稼働所得との間の」差別的所得税計画をグラッドストニアンとも言うべき「専門家〔＝大蔵省・内国歳入庁官僚〕 my experts に提案したところ「……直ちにかかる計画が実施不能とする彼らの反対意見」に遭った、と後に『回想録』でその結末を誌している⁵⁴⁾。彼は『回想録』で語った所得税の差別的課税の他に累進的所得税（超過所得税）構想さらに地価税構想を持っていたが、これらの税制度改革に対する大蔵官僚の反対は硬く、蔵相は一旦は課税構想を諦めた⁵⁵⁾。ハミルトン大蔵事務次官は、所得税への累進制導入を「実施不能」 impracticable と看做していたが、1906年2月28日の『日記』に次のように誌し、蔵相の所得税改革、地価税構想の断念を喜ぶ。「昨日アスキスと話し合った。彼は今

47) Roseveare, *The Treasury*, esp. pp. 223–33 ; B. K. Murray, *People's Budget 1909/10*, Oxford: Clarendon Press, 1980, Introduction; Cronin, *The Politics of State Expansion*, p. 58.

48) The Earl of Oxford and Asquith, *Memories and Reflections 1852–1927*, vol. 1, London: Cassell, 1928, p. 252.

49) J. R. Hay, *The Origins of the Liberal Welfare Reforms 1906–1914*, London: Macmillan, 1975, p. 40.

50) Cronin, *The Politics of State Expansion*, pp. 27–8, 58.

51) Roseveare, *The Treasury*, p. 227.

52) コンソル、税、借り入れの関係については、cf. A. Offer, Empire and social reform, *Historical Journal*, 26 (1983), pp. 131–3.

53) Cronin, *The Politics of State Expansion*, p. 59.

54) The Earl of Oxford and Asquith, *Memories and Reflections*, vol. 1, pp. 253–4.

55) エミイはアスキス蔵相が1906年2月の時点で累進的所得税の実現を不可能と看做していたと主張する。cf. Emy, *The impact of financial policy on English party politics before 1914*, p. 119, n. 53; do., *Liberals, Radicals and Social Politics 1892–1914*, London: Cambridge UP., 1973, p. 200, n. 26. 根拠となる史料はハミルトン宛書翰（1907年3月20日付け）と『ハミルトン日記』（1906年2月18日付け）である。

〔1906〕年度は所得税の累進化——私は実施不能と信じている——あるいは、地価税——非常に厄介な問題であり、過日、蔵相を訪ねた〔地価税実現を要求する〕代表団〔の主張〕にも拘わらず常に恐ろしく誇張されてきた——について何もしないと完全に決めた⁵⁶⁾。蔵相は後述する所得税改革については4月30日の財政演説の際に新たな行動を議会に示すが、地価税については1906年9月頃までハミルトンに対して地価税論者のプログラムの実現可能性を検討させていたが、ハミルトンの応えは依然として否定的であった⁵⁷⁾。蔵相が地価税についてはこれ以上積極的に検討した形跡はない。アスキス蔵相はこれ以外にも1906年3月には家屋税 House Duty への累進制導入を検討した様子であるが、なぜかこれも1906年度予算案には盛り込まれなかった⁵⁸⁾。いずれにせよアスキス蔵相の直接税（所得税改革、地価税）構想に対して、ハミルトンをはじめとする大蔵省・内国歳入庁官僚は累進的所得税、ならびに地価税に対して消極的態度で対応したのである。

所得税改革 アスキス蔵相は自由党の推進する「社会改革」に不可欠な財源確保策として所得税の改革実現に向けて、このような大蔵省・内国歳入庁の抵抗——1906年の自由党内閣発足とともに始まったのではない——を排除するために、1906年4月30日の財政演説の中で、「所得税の累進化と差別化の実施可能性 practicability 調査」を諮問事項とする下院特別委員会設置を強力に訴え⁵⁹⁾、1906年5月に急進派議員ディルク C. Dilke を議長とした所得税調査下院特別委員会が設置されたのである。アスキスは『回想録』でこの調査委員会を「強力な」委員会と形容し、委員会設置の背景を1906年の所得税改革構想が大蔵官僚の反発を受けたために委員会を設けることで所得税改革計画に対する攻撃に備えたのであり、その『報告書』が現在の所得税制度の本質的部分と成った、と自ら語っている⁶⁰⁾。その調査委員会の諮問事項は所得税の累進化ならびに「不安定な precarious [=稼働] 所得」と「恒常的 permanent [=非稼働] 所得」との間の差別的所得税の「実施可能性」prac-

56) Bahlman, ed., *The Diary of Sir Edward Walter Hamilton 1886-1906*, p. 461 (entry of Feb. 28, 1906).

57) Memorandum on taxation of land value, n. d. [August 1906], PRO T 168/95; E. W. Hamilton to H. H. Asquith, Sept. 9, 1906, PRO T 168/95. cf. A. Offer, *Property and Politics 1870-1914*, Cambridge: Cambridge UP., 1981, p. 319. 拙著『近代イギリス地方行政史研究』430-1頁参照。この地価税について一言付け加えておけば、市街化地域の地方当局関係者が少なくとも1902年以降にはこの地価税（地方税）の具体化を求め、その地方自治体の数は200に達し、組織化を進めた。cf. *Taxation of Land Values, Reports of Proceedings at the Conference of municipal &c. representatives and at meetings of Committee thereof* (Oct. 21, 1902; April 21, 1903; Nov. 26, 1903; Dec. 9, 1903). さらに、1904年2月、地方自治体の最大の圧力団体都市自治体協会 Association of Municipal Corporations とこれらの自治体関係者が一堂に会し、統一党内閣の地方自治相ロング W. Long を招き地価税の実現を求めたのである。ロングはこの要求に対して、地価税には争点が多すぎることに、地方税全体の改革との絡みでこの問題が論議されるべきと返答したに留まり、明快な対応を示さなかった。cf. Association of Municipal Corporations, *Minutes*, Feb. 4, 1904, pp. 15-7. この大会の翌日に、大会にも出席していたトレヴェリアン C. P. Trevelyan が地価税法案を議会に提出する。このように地方自治体が地価税を要求しはじめたことは、地価税が国税とされた場合には、地方当局と中央政府が地価税収入の帰属を巡って対立することが予想された。cf. J. W. Root, *British National Finance*, London: Eyre & Spottiswoode, 1909, p. 137. 事実、1909年以降、中央政府と地方自治体とりわけ市街地に位置する都市自治体とは地価税（国税）収入の帰属を巡って激しく対立した。

58) Bahlman, ed., *The Diary of Sir Edward Walter Hamilton 1886-1906*, p. 462 (entry of March 10, 1906). ハミルトンは家屋税の累進化構想を条件付きであるが歓迎し、蔵相に具体的「助言」を行う。

59) 4H, 156 (April 30, 1906), 300.

60) アスキスが1907年度予算で導入に成功した「稼働所得と非稼働所得との間の」差別的所得税のみを語り、「放棄した」累進的所得税や地価税に触れないのは政治的配慮であろう。cf. The Earl of Oxford and Asquith, *Memories and Reflections 1852-1927*, vol. 1, pp. 253-4.

ticability) についての調査・報告である⁶¹⁾。したがって、もはや委員会の関心は累進制の「原理」にはなく、累進制を実施する際の税務行政上の障碍（「実施可能性」）の検討にあり、それ故、委員会における証人は所得税の査定・徴税に通暁した内国歳入庁関係者が多数を占めることになる。なお、所得の発生源の違いによる差別的所得税の実施可能性については所得税が再導入された1842年以降、幾多の識者が議会の調査委員会でも度々既に唱えていたテーマでもあった⁶²⁾。所得税調査下院特別委員会は証人として、1905年所得税調査省立委員会の委員を勤めた経験を持ち、所得税改革に消極的な内国歳入庁議長プリムローズ H. W. Primrose, 内国歳入庁官僚マレットと並んで、自由党の新たな論客マニー C. Money 議員さらには独立労働党のスノードン P. Snowden 議員を招く。マニー議員は著作『富と貧困』（1905年）で所得税改革について次のように主張していた。所得税を「租税負担能力」ability to taxation に応じた課税原理に立脚させ、「所得税を不快な税と考えるのではなく、公正 just かつ適切 proper な税制度と看做されるべく修正することが可能である」とする観点から、(1)現在の「低額所得控除」abatement に代わって所得税への累進制度導入、(2)稼働所得と非稼働所得との差別的所得税課税を提案していたのである⁶³⁾。また、スノードン議員は1903年の小冊子でチェンバレンの関税改革構想を批判し、その一方で累進的所得税、利子・配当に対する課税、地価税（地方税）創設を主張していたのである⁶⁴⁾。

大蔵省・内国歳入庁 他方、内国歳入庁はリベラル・リフォームが開始される以前から、直接税であれ間接税であれ既存の税制度の大幅な変更には消極的態度を取り続けていた。具体的にはプリムローズは、所得税の累進の動きが議会でも昂まり始めた1903年6月に累進的所得税の「実施可能性」practicability を検討した文書で、累進的所得税の対象を個人所得に限定した上で、現行の所得税が所得発生源に則って設定された5つのスケジュールに従い個々別々に所得査定を行う分類所得税であることを前提として、累進制の前提となる所得の合算把握の手段・機会が、免税点以下の証明、あるいは低額所得控除の際の減税額決定を除けば存在しないこと。そのため、個々人の総所得の把握を毎年実行することになれば税務行政スタッフの大幅な増加が必要となり、さらに累進的所得税実施に不可避的に伴う総所得の精確な把握の際の「審問」inquisition 強化に至り、それが所得税徴収の際に依拠している源泉徴収制度の崩壊に繋がることを理由として、所得税への累進制度導入に消極的姿勢を示していた⁶⁵⁾。さらに、マレットは早くも1894年には、累進的税制度の原理につ

61) Select Committee on Income Tax, *Report and Minutes of Evidences*, 1906 (365) ix. 659.

62) B. E. V. Sabine, *A History of Income Tax*, London: George Allen & Unwin, 1966, p. 74. 土生『イギリス資本主義の発展と租税』第3章、参照。

63) C. Money, *Riches and Poverty*, London: Methuen, 1910, 2nd impression (first ed., 1905), pp. 282, 300. ちなみに、1908年の酒類製造・販売免許法案の基本構想は、J. Rowntree & A. Sherwell, *The Taxation of the Liquor Trade*, vol. 1, London: Macmillan, 2nd ed., 1908, pp. 503-5 に提示されている。

64) Cf. P. Snowden, *The Chamberlain Bubbles*, The Independent Labour Party, 1903, pp. 15-6. 1907年の『社会主義的予算』では間接税の廃止、直接税（相続税、所得税）の累進制採用による課税強化を提起する。P. Snowden, *The Socialist's Budget*, London: George Allen, 1907. なお、1907年度予算案については、スマートが独立労働党の立場から一文を表している。cf. H. Russell Smart, *Socialism and Budget*, Independent Labour Party, 1907. 独立労働党さらには自由党が直接税重課の政策を採用したことから、統一党は「社会主義」を意識しつつ、嘗て統一党を分裂に追いやった関税改革構想の歳入調達能力を評価し、代替的政策として「関税改革」を採用する。cf. P. Fraser, *Joseph Chamberlain, radicalism and empire 1868-1914*, London: Cassell, 1966, pp. 286-9; Green, *The Crisis of Conservatism*, pp. 142-3.

65) PRO T 168/96, June 22, 1903, Graduation of income tax, as to practicability thereof [H. W. Primrose]. サミュエルは労働者階級の逆進的租税負担の是正策として所得税の累進を提案した。彼は所得税収入のうち3/4が源泉徴収に依っており、それ故累進制度導入のためには制度的にヨリ精確な所得把握が要求される。↗

いては異論を差し挟まないが、「租税は実に本質的に実際の〔税務〕行政の領域に属し、理論的考察に依拠する結論は……それ故不可避免的に不完全である⁶⁶⁾」、と言って憚らなかつた。すなわち、累進制原理を実施する際に税務行政上の問題が存在することを指摘し、制度実現に消極的姿勢を示した。彼は1905年末には、「差別化」differentiation、「累進制」graduationの含意をヨリ精確に検討し、かつ海外の所得税及び遺産税の累進的税制度の実態を纏め、「差別化」「累進制」の両原則がイギリスの財政制度には馴染まないとする文書を閣議に提出していたのである⁶⁷⁾。内国歳入庁官僚に限らず、大蔵官僚ハミルトン——彼は個人的にもローズベリ Lord Rosebery と親しく、1894年グラッドストーン政界引退後の後継の首相にハーコートよりもローズベリを望んでいたし、公的にはローズベリ内閣時には政策決定に大きな影響を与える立場にあった——は、早くも1894年の予算案作成の際に、ハーコート蔵相によって提起された累進的遺産税⁶⁸⁾についてはその税率に対して、また超過所得税 surtax 構想に対しても、内国歳入庁議長ミルナーとともに否定的態度を取り、結局、遺産税の累進税率緩和と超過所得税構想の撤回に至らしめた。

1894年度予算案 ここで、わが国では相続税（遺産税）改革にのみ関心のある1894年度予算案について若干触れておこう。当初、この予算案は、(1)従来、幾つかの税から成っていた相続税を統合・簡素化し、人的財産と物的財産との間で税の不公平感のあった相続税について、物的財産の税負担を増加させるとともに相続税の税率に累進制度を設け、(2)所得税について、5,000ポンド以上の所得に対して超過所得税を設ける、(3)所得税の低額所得控除を拡大する、(4)間接税については、禁酒運動との関わりで酒税を増税する構想から成り立っていた。さらに注目すべき点は、少なくとも1893年1月初頭、次年度予算で財政赤字が予想された段階で早くもハーコート蔵相の脳裏に相続税制度の抜本的改革構想が在ったこと⁶⁹⁾、グラッドストンの政界引退の引き金となり、1894年度予算案にある相続税改革の根拠とされた海軍予算の増額（所謂「スペンサー計画⁷⁰⁾」）が閣議に示されたのは1893年末であるが、蔵相と内国歳入庁とは1年近い期間に亘って1894年度予算案に盛り込

ことを指摘するとともに、所得把握を行うことの行政的困難が累進的所得税への反対理由として挙げられているが、実際の反対理由が審問にあると見ている。cf. Samuel, *Liberalism*, pp. 192-3. 例えば、所得税累進化の実施可能性を探る委員会設置について、ハミルトンは、「保守党の蔵相がかかる問題を調査とはいえ認めたことは大いなる前進である。……が、私が懼れるはそれが審問の増加を意味するのではないか」、と1902年6月27日の『日記』に誌す。cf. Bahlman, ed., *The Diary of Sir Edward Walter Hamilton 1886-1906*, p. 418 (entry of June 27, 1902). 強調は引用者。ちなみに、統一党政権下の1904年に自由党議員によって累進的所得税が議会で提案される。cf. Shehab, *Progressive Taxation*, pp. 217-8. さらに、1905年に所得税調査省立委員会 Departmental Committee on Income Tax が設置され、「脱税」を中心的テーマとして税務行政上の問題を調査し、脱税防止策として「所得申告の義務化」「申告違反者に対するペナルティ」等を勧告した。土生『イギリス資本主義の発展と租税』292-6頁、参照。しかし、1906年に至っても勧告実施に向けた法的変更はなされなかった。cf. Select Committee on Income Tax, *Draft Report of Chairman (C. Dilke)*, 1906 (365) ix. 659, pp. xv(4)-xvi(7). なお、この時期の所得税が抱えていた税務行政上の問題点については、cf. Shehab, *Progressive Taxation*, pp. 217-22.

66) B. Mallet, *The Principle of progression in taxation*, in T. Mackay, ed., *A Plea of Free Exchange*, London: John Murray, 1894.

67) PRO CAB 37/81/188, Dec. 1905, Differentiation and graduation in the income tax and estate duty, and some comparisons with foreign and colonial systems [IR: B. Mallet].

68) Cf. PRO CAB 37/36/9, April 2, 1894, Graduated scale of probate duty [H. Harcourt].

69) Bahlman, ed., *The Diary of Sir Edward Walter Hamilton 1886-1906*, pp. 183 (entry of Jan. 7, 1893), 184 (entry of Jan. 13, 1893), 192 (entry of Feb. 16, 1893).

70) P. Gordon, ed., *The Red Earl, the Papers of the Fifth Earl Spencer 1835-1910*, vol. 2, Northampton: Northamptonshire Record Society, xxxiv (1986).

まれる税制度改革案を検討していること⁷¹⁾、したがって相続税改革が当初から海軍予算の大幅増加(→財政赤字)に対する財源確保策として構想されたのではないこと、相続税改革の基本線が1893年10月末、すなわち1894年度予算案作成作業が本格化する以前に完成していたことである⁷²⁾。1894年度予算案の柱である(1)(3)(4)の項目については、閣議では、異論が出なかったものの首相のローズベリ、大蔵官僚のハミルトンから相続税の累進税率に対する批判が出され、他方、ハーコート蔵相とハーコートの子息ルイス Lewis の手になる2つの超過所得税構想については内国歳入庁議長ミルナーの激しい批判を受けた。ミルナーは「累進制」を原理には承認しながらも、所得税納税者の大半が源泉徴収であり、超過所得税実施の前提となる全所得の精確な捕捉が「審問」的性格を持たざるを得ないことから、かかる所得把握が納税者の反発を必然的に招き、内国歳入庁と納税者との間でトラブル発生が予想され、それ故かかる精確な所得把握が税務行政の上で極めて困難であり、予算案作成に不可欠な新設税の税収見積もりが得られないと批判し、超過所得税に反対したのである⁷³⁾。結局、この予算案は、(1)相続税の累進化については累進税率の緩和、(2)超過所得税については不採用とし⁷⁴⁾、(3)所得税の低額所得控除については控除額を縮小することとなった。これに対して、ハーコート蔵相は1894年4月16日の財政演説で、低額所得控除、すなわち所得税の免税点より上位の比較的所得の少ない、所得税負担を最も強く感じる中間所得者層の所得税税率の軽減措置、換言すれば少額所得に対する所得税の税率軽減を提案した後に、予算案作成段階で大蔵省・内国歳入庁の反対に遭い葬り去られ、したがって議会で提案された予算案に何の痕跡も無い超過所得税構想に言及し、問題を提起する。「[[免税点に近い少額所得の]所得税税率を少規模引き下げるのであるならば、なぜ高額所得に対する税率を引き上げないのか]、と質問が出るであろう。原理的にかかる制度に反対すべきことは何もない。実際、全ての議論はそれに賛同しているが、それを実行する上での困難は行政的ならびに実務的障碍であり、私はそれを克服する方策を未だに発見出来ない」、と所得税の累進化構想には行政的実務的障碍が在ることを議会の場で認めた。蔵相は累進的所得税構想に伴う所得把握の件で「内国歳入筋と協議の上注意深い調査を行った」が、源泉徴収制の維持を前提として、所得発生源の異なる所得すべてを精確に把握・合算し所得総額を決定するためには審問的性格を帯びかつペナルティを伴う所得調査が求められ、それを継続的に行うことが所得税の存在自体を危うくさせると主張する内国歳入庁の「強硬な意見」を突き崩すことが出来ず、超過所得税構想を断念したことを告げる⁷⁵⁾。後の1906年に設置される所得税調査下院特別委

71) Viscount Milner, *The Budget of 1909*, House of Lords, Nov. 24, 1909, in Viscount Milner, *The Nation and the Empire*, p. 391. 彼はこの時彼自身拘わった1894年度予算と1909年度予算案とを比較し、1909年度予算案の異常性を衝く。

72) ハーコート蔵相は海軍の予算案が未だ閣議に上らない1893年10月に早くも大蔵官僚ハミルトンに対して彼の相続税改革の意図、すなわち「[相続税の]統合、齊一化、簡素化と累進化とを企図している」と具体的に語っている。cf. Bahlman, ed., *The Diary of Sir Edward Walter Hamilton 1886-1906*, p. 212 (entry of Oct. 26, 1893).

73) Cf. PRO CAB 37/98/49, March 25, 1909, Income super-tax [L. Harcourt]. ミルナー内国歳入庁議長が1894年度予算案の作成過程において明らかにした超過所得税に対する意見はこのルイス・ハーコートの文書に収録されている。

74) 「蔵相は超過所得税導入計画を渋々放棄した……。私[ハミルトン]はこのような穏健な超過税の原則に反対するものではない……。私が常々感じることはその[超過所得税]提案がこの予算案にとっては重すぎること、[超過所得税と]累進的遺産税 graduated Estate Duty とが[一つの予算案に]組み合わされるならば人々を非常な恐怖に陥れるであろう」。cf. Bahlman, ed., *The Diary of Sir Edward Walter Hamilton 1886-1906*, p. 252 (entry of March 15, 1894).

75) 4H, 23 (April 16, 1894), 502. 強調は引用者。なお、わが国のイギリス国家財政史研究はハーコート蔵

員会の委員長となる急進派のディルク議員は予算案審議の過程で、累進所得税構想が徴税面で大きな困難を抱え、累進的所得税を導入したアメリカ合衆国ではこの制度的困難を克服するために所得調査を実行していると指摘し、所得調査を伴わなければ累進的所得税が実現不能であり、蔵相が遺産税にのみ累進制を導入したことに理解を示したのである⁷⁶⁾。こうしてハーコート蔵相は超過所得税構想の挫折を語ることで、その後には所得税の累進化（累進制、超過所得税）が提起される際に必ず言及される、累進的所得税に内蔵される税務行政上の問題点を明確に議会に提示したのである。いずれにせよ、所得税の累進化構想は、課税対象である「資産」把握の点で税務行政上さしたる障碍の無い相続税の累進化構想と決定的に異なり、課税対象である「所得」を幾つかのスケジュールに従って把握しかつ源泉徴収制度に依拠する現行の分類所得税制度では、累進化に不可欠な「所得総額」を精確に捕捉出来ないと言う税務行政上の問題点を抱えていたのである。予算案編成を巡る閣内の動向・その顛末は、ガーディナ A. G. Gardiner の『ハーコート伝⁷⁷⁾』、クリュー Lord Crewe の『ローズベリ伝⁷⁸⁾』やサビン B. E. V. Sabin の『所得税の歴史』に記され、現在では『ハミルトン日記』の公刊によってより詳しく窺い知ることが出来る。なお、ローズベリ卿はハーコート宛での『覚え書き』公表をガーディナの『ハーコート伝』では拒否したが、ジェームズ R. H. James の『ローズベリ伝⁷⁹⁾』で漸くその内容が公開された⁸⁰⁾。したがって、1894年度予算案の原案はわが国の諸研究が主張したのとは異なり、「土地」に対する相続税負担の増加を基調とした予算案ではなかったし、1893年末の閣議で明らかとなる大幅な財政赤字に対応して構想された案ではなく、1年近い内国歳入庁との協議を経て慎重に検討された予算案であり、税務行政を含め多くの争点を抱えた極めて野心的な案であった。それ故に、所得税の累進化よりも抵抗のヨリ少ない相続税改革が累進税率緩和の上、予算案に盛り込まれた。大蔵省・内国歳入庁は累進的相続税は承認しても、過度の累進的税率、ならびに累進的所得税に向けた税制度改革には極めて慎重な態度を示したのである⁸¹⁾。他方、一時期所得税廃止に執着したグラッドストーンは中間所得者層の所得税負担軽減を目的としてロウ R. Lowe 蔵相、ノースコート S. Northcote 蔵相によって採用された所得税の低額所得控除の拡大＝定

相の「超過所得税」発言とその歴史的意義に全く気付いていない。

- 76) 4H, 23 (April 24, 1894), 1247. 累進的所得税を実施する際の制度的障碍を知悉していたディルクは累進的所得税の実施可能性の調査を諮問事項とした1906年所得税調査委員会で、1894年度の超過所得税構想とそれに対する内国歳入庁の見解(反対理由)に当然ながら仔細に触れざるを得なかった。cf. Select Committee on Income Tax, *Draft Report of Chairman (C. Dilke)*, 1906 (365) ix. 659, p. xix (24).
- 77) Gardiner, *The Life of Sir William Harcourt*, vol. 2.
- 78) The Marquess of Crewe, *Lord Rosebery*, vol. 2, London: John Murray, 1931.
- 79) R. R. James, *Rosebery, a biography of Archibald Philip, Fifth Earl of Rosebery*, London: Weidenfeld & Nicolson, 1963.
- 80) 拙著『近代イギリス地方行政史研究』第2編第3章で『ハミルトン日記』、ガーディナー『ハーコート伝』に依拠しつつ、わが国の諸研究が見落としていた1894年度予算案の全体像、すなわち超過所得税、累進的遺産税（構想とその完成時期）、酒税、低額所得控除拡大（とその意義）を明らかにしておいたが、最近、政治家の私文書・内国歳入庁の資料を利用し、予算案の全体像を分析した論文が出た。M. J. Daunton, *The political economy of death duties: Harcourt's Budget of 1894*, in N. Hart & R. Quinault, eds., *Land and Society in Britain 1700-1914*, Manchester: Manchester UP., 1996.
- 81) 「[1894年度予算案にある海軍経費を賄うために]消費財に懸かる税をこれ以上引き上げることは出来ない。唯一の代替的財源は相続税 Death Duties か所得税であり、そのうち相続税の方が文句無しに望ましい」。cf. Bahlman, ed., *The Diary of Sir Edward Walter Hamilton 1886-1906*, p. 257 (entry of April 3, 1894). さらに、「[ハーコート蔵相の]累進的遺産税 graduated Estate Duty は累進的所得税よりも望ましい（[累進制の]原理について、保守党議員の間でも強い嫌悪感は存在しない)……」, と誌す。cf. Bahlman, ed., *The Diary of Sir Edward Walter Hamilton 1886-1906*, p. 259 (entry of April 8, 1894).

着をもって所得税の累進化が現実化したと看做し、1880年代末には累進制を「原理的」に承認し、1894年の累進的遺産税についても異議を差し挟まなかった⁸²⁾。官僚に比べて政治家のほうが原理の転換、政策の転換が早いと言える。

ともあれ、1906年所得税調査下院特別委員会は1906年11月29日、マニーが提示した所得税改革の方向と寸分違わず、基本理念として「支払能力」“ability to pay”の原則を確立するとともに、(1)「低額所得控除の拡張 extension」による累進的所得税制度、(2)稼働所得と非稼働所得との間の差別的所得税課税を勧告した。ちなみに、1910年のマニー『富と貧困』第2版では低額所得控除が大きく取り上げられている。周知のように、1909年度予算案では中間所得者層の所得税減税策である子女控除 children abatement——ピットの所得税で採用されて以降、1906年所得税調査委員会の諮問事項でないにも拘わらず実に約1世紀ぶりに復活されたいわくつきの制度——が採用されたからである。(3)調査委員会はこれに加えて、既に見た1894年度予算案作成の際、大蔵官僚・内国歳入庁議長の反対に遭い撤回された超過所得税 super tax についての勧告を挿入した。アスキス蔵相は差別的所得税、累進的所得税、超過所得税を「実施可能」practicable とする下院特別委員会の「勧告」を利用することで大蔵省・内国歳入庁の累進的所得税に対する反論を政治的に排除し、累進的所得税、稼働所得と非稼働所得との差別的課税に向け正面突破を図ったのである。

これに対して、大蔵政務次官マッケナ R. McKenna は1906年12月17日付けの蔵相宛書翰で、所得税調査委員会の委員として『報告書』作成過程の内情を知悉した立場から所得税改革を具申する。彼は『報告書』の添付資料である報告書作成過程を記した議事録からも窺い知れるように調査委員会内部で意見の対立、とりわけ累進制についての対立が激しかったこと、『報告書』はデイルク委員長のキャスティング・ボートによってその方針が決定付けられたこと。超過所得税についてはマッケナの理解に拠れば、委員会は超過所得税を「国家的非常時」national exigency に課税される税との認識を持っていたこと、超過所得税支持者は超過所得税に歳入調達力が無いことに気付いていおらず、加えて支持者は歳入調達以外に高額所得を是正する目的（所得再配分）で超過税の実現を図っているが、その目的では超過所得税よりも相続増税の方が望ましい事などを伝えた。さらに現行所得税制度の下では稼働所得が年間700ポンドから2,000—3,000ポンドの「世論に大きな影響を有する」階層に所得税負担が重く、所得税に対する抵抗があること。この階層の重税感を稼働所得と非稼働所得との差別的所得税課税の根拠として所得税改革が実施され、この階層に税負担軽減策が採用されるべき、と記す。さらに、差別的所得税の課税対象は年収2,000—3,000ポンド以下に限定すべきであり、この課税による所得税減税は他の税の自然増によって充分賄える状態であり、重ねて超過所得税導入については否定的考えを伝える⁸³⁾。その後、1894年度予算案作成の際にミル

82) Bahlman, ed., *The Diary of Sir Edward Walter Hamilton 1886–1906*, p. 96 (entry of March 2, 1889); H. C. G. Matthews, ed., *The Gladstone Diaries*, vol. 13, Oxford: Clarendon Press, 1994, pp. 416–7 (entry of July 19, 1894). 所得税の低額所得控除の拡大が累進的所得税に至る道であるとする考えは、グラッドストーン一人に留まらない。ダービー伯は、1874年3月21日の閣議でノースコート蔵相によって提案された低額所得控除の拡大が累進的所得税に至るのではと考え、これを批判する。cf. J. Vincent, ed., *Derby Diaries, a selection from the diaries of E. H. Stanley, 15th Earl of Derby, between Sept. 1869 and March 1878*, Camden 5th Series, 4 (1994), p. 170 (entry of March 21, 1874).

83) R. McKenna to H. H. Asquith, Dec. 17, 1906, PRO T 172/22. サミュエルは租税負担の動向を分析した前出論文で、1903–4年と1918–19年との間、すなわち自由党の税制度改革が実施された間に、中位の稼働所得階層の租税負担率が非稼働所得階層さらには労働者階級のそれと比較しても減少傾向を辿ったことを明らかにした。リベラル・リフォーム期の財政政策の結果生じた租税負担の変化については、土生『イギリス資本主義の発展と租税』317–35頁、が『内国歳入庁年報』『国債と租税調査委員会報告書』

ナー内国歳入庁議長が問題とした税制度改革の具体的化に不可欠な累進的所得税，超過所得税の税収見積もりの作業は，1907年初頭に累進的所得税の実施が政治日程に上ったとき，マニー議員，内国歳入庁議長プリムローズによって行われる。両者は予算編成に不可欠な税収見込みを，所得階層別の所得税納税者数と税収の推計データに依拠して具体的に算出し・作成するが，マニーはその見積り額を高く算出し，累進的所得税の歳入調達能力を訴えるが，他方，プリムローズはそれを低く見積もる——あるいは内国歳入庁の徴税データに拠って精確に算出したと謂うべきか——ことで累進的所得税導入に対して飽くまでも消極的態度をとり続けた⁸⁴⁾。アスキス蔵相は，大蔵事務次官ハミルトン宛書翰（1907年3月20日付け）で次のように言う。「私は超過所得税 *supertax* に固執して *wedded* いなければ，決めて *engaged* もいません。この問題に対するマッケナの判断を尊重することでは貴方と全く同感です。しかし私は明日，〔大蔵省・内国歳入庁〕官僚 *experts*……の意見を聞きたいと思います……⁸⁵⁾」。

内国歳入庁議長プリムローズ，大蔵政務次官マッケナさらには大蔵事務次官ハミルトン等のこうした消極的姿勢⁸⁶⁾もあって，財政演説直前の1907年3月26日付けの予算案関係の公文書に拠れば，アスキス「蔵相……は前後3回に亘る内国歳入庁，大蔵省の官僚との検討の結果」所得税の稼働所得と非稼働所得との差別的課税の作業に不可欠な所得調査——それは1905年所得税調査省立委員会が既に勧告した点——に向けた法制度変更だけでも「一會期」必要との判断を主たる理由として，「超過所得税構想を放棄した⁸⁷⁾」。蔵相はこうして1907年度予算案では累進的所得税，超過所得税を断念したのである。

1907年4月18日の財政演説で1907年度予算案を議会に提示したアスキス蔵相は，その際，所得税調査委員会の『報告書』の勧告を根拠として，所得源を問わず年間2,000ポンド以下の全所得に対して稼働所得と非稼働所得との間の差別的所得税の課税，稼働所得者の所得税減税財源として遺産税の増税，ならびに内国歳入庁・大蔵省の累進的所得税に対する消極的理由である「行政上の困

『所得税調査報告書』を用いて，マリ B. K. Murray よりも詳細にこの時期の租税負担の変化を分析し，所得税改革の恩恵を享受した階層が「中間層」であるとの結論に達した。なお，土生のイギリス財政史研究に対しては「地主階級」の分析を欠くとする批判があるが，それにも拘わらず土生以後のイギリス国家財政史研究のほうが実証的密度は低い。また，マリは後にサミュエル論文と『国債と租税調査委員会報告書』とを用いて土生と同様な結論に達する。それ以後の租税負担動向については，cf. Committee on National Debt and Taxation, *Report and Appendices*, 1927 (Cmd. 2800); F. Shirras & L. Rostas, *The Burden of British Taxation*, London: Cambridge UP., 1942.

84) Cf. PRO CAB 37/87/24, March 1, 1907, Income tax [H. W. Primrose]; PRO CAB 37/87/27, March 9, 1907, Income tax [C. Money]. プリムローズは1906年の所得税調査委員会における証言でも，マニーが『富と貧困』で挙げた所得税納税者数に疑問を提起し，マニーを批判している。

85) H. H. Asquith to E. W. Hamilton, March 20, 1907, Edward Walter Hamilton Papers: British Library Add MSS 48614, ff. 30-1. このように，アスキスが蔵相に就任した1905年12月中旬から所得税の累進化を諦めた1906年2月初旬，さらには翌1907年3月にかけて，蔵相と大蔵官僚（あるいは内国歳入庁官僚）との間に所得税改革に関聯した書翰・文書の存在が予想される。

86) A. Ponsonby to E. W. Hamilton, April 19, 1907, PRO T 171/3. ポンソビは1907年の財政演説直後，1907年度予算案の梗概を伝えたハミルトン大蔵事務次官の国王宛書翰に対する返書で，「国債」の減少を「極めて健全なこと」と喜びを記しながらも，ポンソビ（そして国王）が蔵相の提案した稼働所得と非稼働所得との間の差別的所得税，遺産税の累進税率強化に「神経質」になっていることを告げる。cf. Murray, *People's Budget*, pp. 98-9.

87) PRO T 171/3, March 26, 1907, Papers on income tax reform [unsign]. この文書には現行の低額所得控除の継続，年間2,000ポンド以下の所得に適用される所得税の差別的課税，所得調査の義務化ならびに違反した場合のペナルティと超過所得税の税率が記されている。

難」を取り除くために、個人所得の精確な把握のために所得申告の義務化を基本とする税務行政上の改革⁸⁸⁾を議会に提案し、所得税の累進化、超過所得税についてはこの年の予算案では見送ったのである。したがって、予算案に示された所得税改革は概ね前大蔵事務次官マッケナのアスキス蔵相宛書翰に示されている方向で作成されたことになり、1906年の財政演説の際の目論見が一部放棄された事を意味する。加えて、アスキス蔵相は当時最低水準にあり、国の信用の危機と騒がれたコンソル価格低落に言及し、コンソル価格が国の信用を測る尺度とは考えていないが、政府が財政赤字を埋めるために市場で財源調達しないこと、国債削減が政府の最重要課題であることを改めて強調⁸⁹⁾。それでも、幾人かの議員はアスキス蔵相が『報告書』の勧告を根拠として所得税改革を提起したことと関聯して、徴税機構の頂点に位置する内国歳入庁議長プリムーズが『報告書』の「添付資料」で累進的所得税に対し依然として否定的見解を縷々記している事実、1905年の所得税調査委員会の時の蔵相オースティン・チェンバレンが累進的所得税に対して否定的姿勢を公にしているにも拘わらず1906年の所得税調査委員会では累進的所得税承認へと政策転換がなされたこと、を執拗に問い質した⁹⁰⁾。ともあれ、この1906—7年の所得税改革構想の結果、税の選択幅が狭い、直接税重課の財政構造が形作られ、それは1909年度予算案で決定的なものとなった⁹¹⁾。注意すべき点は、自由党の所得税改革（超過所得税、所得税の累進化、低額所得控除拡大）は、ロイド・ジョージ蔵相の手になる1909年度予算案で超過所得税、累進的所得税、所得控除拡大が提案されたにしても、前任者のアスキスによってその基本的道筋が形作られていたということ。他方、それ以外の税、例えば地価税等の税はロイド・ジョージ蔵相の手になった⁹²⁾。

一方、グラッドストーンとして国家・地方財政政策全般にその影響を及ぼしたハミルトンは、1902年に大蔵事務次官を2人（joint secretaries）に増やし経費膨脹傾向を続ける財政に対する監視を強化せんとした蔵相ビーチの提案を受けて⁹³⁾、1894年以降大蔵事務次官となり、退官間近のモワット F. Mowatt と共に事務次官を勤めた後、同僚のマリ Sir George Murray と共に事務次官を勤め、まさしくリベラル・リフォームが本格化した1907年末に大蔵省を去る。ちなみに、彼のポストの後任者は1902年の大蔵事務次官職の機構改革時の人事構想に基づき1896—1902年間の地方税調査王立委員会の委員としてハミルトンとともに『少数見解報告書』を大蔵省の観点から執筆し、グラッドストンの私設秘書をも経験した同僚のマリであった。

リベラル・リフォーム期の財源確保策 では、リベラル・リフォームに必要とされる財源確保策＝税制度改革はいかなる手法によって果たされたのか。『人民予算』（1900年）をものしたマリは、この1906年の所得税調査委員会以降、自由党内閣が大蔵省・内国歳入庁との間で財政政策で激しく

88) この点については、武田隆夫が『財政と財政学』第8章「所得税についての覚え書き」254—8頁で夙に（初出は1959年）累進的所得税実施に伴う税務行政上の障碍として精確に指摘している。

89) 4H, 172 (April 18, 1907), 1186—8 (H. H. Asquith). アスキスはコンソル価格を問題としたバルフォアに対して、翌年も同様な答弁をする。cf. *Liberal Magazine*, Liberal Publication Department, 1908, p. 418.

90) 4H, 173 (April 24, 1907), 83—91 (S. T. Evans & V. Cavendish).

91) Cronin, *The Politics of State Expansion*, pp. 60—1.

92) Murray, *People's Budget*, p. 101.

93) Cf. Bahlman, ed., *The Diary of Sir Edward Walter Hamilton 1886—1906*, pp. 421—2 (entry of Aug. 5, 1902). この直後ビーチは蔵相を辞任するが、ハミルトンは蔵相の辞任が取り沙汰された1902年7月に、ビーチが7年間に亘る蔵相在任期間中に閣僚の圧力によって経費増大に追い込まれたことを『日記』に誌し、ビーチもまた閣僚が皆保護主義者で経費節約観念に薄いことをハミルトンに告げていた。cf. Bahlman, ed., *The Diary of Sir Edward Walter Hamilton 1886—1906*, pp. 420—1 (entry of July 21, 1902), 421 (entry of July 22, 1902).

対立——ローズヴィアが『大蔵省』第7章「ヴィクトリア朝期の大蔵省とそのマスター」で既に明確に指摘している両者の対立——した事実を確認するとともに、1907年以降アスキスに代わり蔵相となったロイド・ジョージが、マリが事務次官となった大蔵省内の、さらにはプリムローズ退官(1907年)後の内国歳入庁内の、税制度改革に積極的な官僚の協力を得てその後の大規模増税政策を構想したこと、を指摘する。マリは、ローズヴィアが既に指摘した点を『人民予算』第4章「大蔵省のロイド・ジョージ」でより詳細に検討し、財政のズブの素人とも言えるロイド・ジョージ蔵相が税制度改革(→増税)に際して、大蔵省・内国歳入庁の官僚——旧世代とも言うべきグラッドストニアンではなく新世代——の協力を獲得して実行し得たかを明らかにした⁹⁴⁾。1909年度予算案で採用された超過所得税 Super tax について、ロイド・ジョージの政策手法を具体的に見ておこう。既に述べたように、超過所得税構想は1894年の予算案作成過程で初めてハーコート父子によって提起されるが、1906年『所得税調査下院特別委員会報告書』の「勧告」で税の実施可能性 practicability が指摘されたものの、翌1907年度予算では稼働所得と非稼働所得との差別課税が実現したに留まっていた。1907年度予算で実施を見送られた累進制・超過所得税は、1909年度予算案に盛り込まれることになる。この税の実現過程を見ておけば、ハミルトン、プリムローズが相次いで大蔵省・内国歳入庁を退官したのと相前後して、大蔵省・内国歳入庁の世代交代の始まる1907年の初頭には、来るべき予算に備えて大蔵官僚の手になる超過所得税、累進的所得税に関する『閣議用文書』が提出される⁹⁵⁾。これを纏めたのはブレイン W. Blain であるが、彼はこの時、経費増大に繋がる社会改革の必要性を承認し、この経費捻出が既存の予算項目——陸軍予算、海軍予算を含めて——の経費削減に拠っても不可能なことを加えて、民事費の自然増加が予想される中で直接税の増税が不可避免と看做しつつ、政治的には中間所得者層の所得税負担の軽減を図るために、(1)低額所得控除の拡大、(2)累進制、(3)超過所得税を提言した。ブレインはこのように「社会費」の経費膨脹を認め、その「財源確保策」として所得税改革を提起した。こうして「経費膨脹」の承認と「財源確保策」とが初めて同時に政策課題として提案されるのである⁹⁶⁾。彼は1908年に急逝し、その後を襲ったのがブラッドベリ R. Bradbury である。他方、プリムローズの後を継ぎ、所得税改革に消極的であったプリムローズとは対照的に、税制改革の基本構想を積極的に練ったのがチャマーズである⁹⁷⁾。ロイド・ジョージ蔵相と大蔵官僚との対立の中で、新たに内国歳入庁議長となったチャマーズは大蔵省経由で蔵相に財政報告を行っていた旧来の慣行を破り、蔵相に直接接近し、超過所得税を含む所得税改革に着手した⁹⁸⁾。かかる国家の行政領域拡大と財政規模拡大を目指した財政政策は、老齡年

94) 官吏登用試験で採用された新世代の大蔵官僚については、cf. P. J. Grigg, *Prejudice and Judgement*, London: Jonathan Cape, 1948. そのグリッグにしても経済理論家に対し信頼を置いていなかった。Grigg, *Prejudice and Judgement*, p. 7. 彼も歴代大蔵官僚と同様、蔵相の私設秘書を務める。

95) PRO CAB 37/87/22, Feb. 26, 1907, Super tax [W. Brain]. エミイはアスキス蔵相が1907年度予算案で示した財政改革構想をブレインのこの『閣議用文書』に帰しているが、所得税改革に消極的なマッケナ、プリムローズ、ハミルトンの見解を分析していないし、リベラル・リフォーム期における大蔵省・内国歳入庁の人的構成にも触れていない。Emy, *Liberals, Radicals and Social Politics*, pp. 200-1. なお、ブレインはその他に、PRO CAB 37/66/61, Sept. 25, 1903, Direct and indirect taxation [Treasury: W. B.] を提出している。

96) ホールデンもまた翌年8月のアスキス宛書翰で「社会改革」「国防費」「減債基金充当のための予備費」捻出として「直接税増税」に拠る財源確保を強く要求した。cf. Emy, *Liberals, Radicals and Social Politics*, pp. 201-2.

97) Cf. PRO CAB 37/99/57, March 31, 1909, Super-tax [IR: R. Chalmers & R. Bradbury].

98) Cf. H. Bunbury, *Lloyd George's Ambulance Wagon, 1911-1912*, London: Methuen, 1957, p. 68. 他方、最近の論文である熊澤喜章「1907年所得税改革とイギリス産業的中産階級の利害」ではマリの『人民予算』を用

金制度創設を公にした1908年度の財政演説の際に、蔵相経験者であるチェンバレンが正しく指摘したように、確かに「均衡財政」と「国債管理」政策とを堅持したとは言え、所得再配分策を採用したことに見られるように伝統的財政運営であるグラッドストンの財政からの逸脱であった⁹⁹⁾。

ただし、「軍事費」「社会費」双方の分野で大幅増税を成し遂げたロイド・ジョージ蔵相が就任当初から増税路線を指向したか否かについては諸説がある。ロイド・ジョージの伝記をものしたグリッグズ J. Griggs あるいはロイド・ジョージの弟であるウイリアム W. George は、蔵相が1908年の初頭の時点では富裕階層を直撃する所得税、相続税の増税ではなく、既存の税に拠りつつ、経費節約とりわけ海軍経費の節約に基づく予算案作成を目指していた、と証言している¹⁰⁰⁾。他方、同時代のエッシャー Viscount Esher は1909年度予算案で海軍経費の大幅な増加が打ち出される以前の2月に、ロイド・ジョージ蔵相が基本的には経費節約に関心を持たないどころか、「大海軍」big navy 建設のために財政赤字をも辞さないと見ていた¹⁰¹⁾。大蔵政務次官ホブハウス C. Hobhouse も早くからロイド・ジョージが経費節約観念に欠けた蔵相と見ていたし、スノードンに至ってはロイド・ジョージ蔵相が大蔵省を「一歳出当局」a spending authority に変えた結果、後継の蔵相は他の部局に経費節約を要求出来なくなったとさえ言う¹⁰²⁾。

リベラル・リフォーム期のイギリス財政と先進国の財政の対比 こうして1909年度予算を控えて新たな財源確保策・新税創設の作業が、最後のグラッドストニアンである大蔵事務次官マリを予算編成作業から外し、具体的化される¹⁰³⁾。なお、1909年度予算案で問題となった地価税については、ハーパ E. Harper が基本構想を打ち出すが、それはアスキス蔵相が1906年に大蔵事務次官ハミルトンに下問した地価税構想と異なり、国税として構想され、かつ地方当局への地価税収入の配分規程を持たなかった。それ故、統一党は地価税を巡る議会での審議過程で、市街化地域の地方当局とりわけ強力な圧力団体である都市自治体協会を政治的に取り込むべく地価税（国税）収入の都市自治体への帰属（＝配分）を自由党内閣に求め、他方、地価税論者は地価税（国税）とは別に、地方

いながらも、委員会『報告書』に則って1907年度予算案の所得税改革が果たされたかのごとき、サビンの所得税史研究や土生芳人のイギリス財政史研究以来のわが国では馴染みの理解に立って叙述をしているが、1906・7年の所得税改革に関するマリの分析は「事務方の作業段階」、¹⁰⁴⁾「閣議での意見調整段階」、¹⁰⁵⁾「議会審議段階」と史料を縦深的重層的に配置しており、熊澤の理解・分析とは全く異なる。

99) 4H, 193 (July 25, 1908), 665 (A. Chamberlain). オースティン・チェンバレンは父ジョセフ・チェンバレンと異なり財政運営では「保守的」であり、オースティンが蔵相時代に昂まりを見せた累進的所得税に対しては、「実施可能性は存在せず、また望ましいものでもない」と下院で発言していた。cf. 4H, 133 (April 21, 1904), 931. 他方、父ジョセフ・チェンバレンは新急進主義運動の旗手として1885年には累進税（所得税、相続税、家屋税）を構想していたし（cf. J. Chamberlain, *Domestic Legislation*, August 5, 1885, in H. W. Lucy, ed., *Speeches of J. Chamberlain*, London: George Routledge and Sons, 1885, pp. 166-7.），自由党と袂を分かった後では財源を関税改革に求めつつ国家の行政領域拡大を意図した。

100) L. George to W. George, May 12, 1908, in W. George, *My Brother and I*, London: Eyre & Spottishwoode, p. 221; J. Griggs, *Lloyd George, the people's champion 1902-1911*, vol. 2, London: Eyre Methuen, p. 171.

101) Cf. V. Brett and Viscount Esher, eds., *Journals and Letters of Reginald Viscount Esher*, vol. 2: 1903-10, London: Ivon Nicholson & Watson, 1934, p. 370 (entry of Feb. 12, 1909). マレットもまたロイド・ジョージ蔵相の経費膨脹策と大蔵省の経費節約策との間の妥協し難い対立を指摘する。C. Mallet, *Mr. Lloyd George: a study*, London: Ernest Benn, 1939, p. 34.

102) E. David, ed., *Inside Asquith's Cabinet, from the diaries of C. Hobhouse*, London: John Murray, 1977, pp. 73-4 (entry of Nov. 17, 1908); P. Snowden, *Labour and National Finance*, London: Leonard Parsons, 1920, pp. 12-3.

103) Bunbury, *Lloyd George's Ambulance Wagon*, p. 68; David, ed., *Inside Asquith's Cabinet, from the diaries of C. Hobhouse*, p. 77 (entry of April 12, 1909).

レベルでの地価税（地方税）創設を新たに要求するのである¹⁰⁴⁾。マリはその後、1911年の国民健康法案作成に何ら関与することなく、蔵相との対立を理由として大蔵省を去る。ともあれ、自由党内閣は歳出面では経費膨脹政策（「軍備増強」「社会改革」）、歳入面では「国家的非常時」の税と位置付けられた「累進的所得税」の導入、相続税増税による直接税の増税に加えて、低所得者階層にも重課な間接税（複数）増税、ならびに財政赤字補填を国債に求めることなく、厳重な国債管理を維持した1909年「人民予算案」を押し進めるが、これによりイギリス国家財政はドイツ国家財政と決定的に異なる構造を持つに至る。1909年10月1日付けの『閣議用資料』で商務省はまさに軍事的脅威となったドイツ¹⁰⁵⁾の国家財政の構造を分析した。この文書の著者はアシュレー Percy Ashleyで、彼はドイツ帝国財政の根本的欠陥を歳入不足と新財源発見の困難さに起因する国債の増加と見て、その脆弱な構造を剔抉した¹⁰⁶⁾。さらに、商務相チャーチル W. S. Churchillは11月3日付けの『閣議用資料』で、海軍増強計画が基本的には財政能力そのものであるとの観点からドイツの海軍増強計画が財政的に難点を持つと結論し、海軍増強を求める巷のヒステリックな声とは対照的に冷静な判断を示していた。すなわち、ドイツ帝国（中央政府）財政は直接税に重点を置いたイギリスとは対照的に低所得者層に重課な間接税収入に依拠するが故に、税収の弾力性に乏しく、加えてイギリスの厳しい国債管理とは対照的に財政（経常）赤字を賄うために巨額の国債を抱え、国の信用が「イタリア並み」であり、したがってイギリスに対抗した海軍増強計画が財政的に無理がある、と¹⁰⁷⁾。アスキス首相が1910年4月27日の1909年度予算案の第3読会の場において誇らしげに語ったように¹⁰⁸⁾、イギリスの国家財政は、累進的税の導入に失敗し財政赤字を国債で補わなければならなかった同時期のフランス、ドイツさらには合衆国・ロシア帝国とは対蹠的に財政黒字に恵まれ、

104) 地価税論者ウエッジウッドは、ロイド・ジョージ蔵相が地価税（国税）によって単に「歳入を欲しがっていた」と看している。J. C. Wedgewood, *Memorials of a Fighting Life*, London: Hutchison, 1940, p. 69.

105) A. J. A. Morris, *The Scaremongers, the advocacy of war and rearmament 1896-1914*, London: Routledge and Kegan Paul, 1984; R. Williams, *Defending the Empire*, New Haven: Yale UP., 1991, esp. ch. 11: Dreadnought and politics 1909-11.

106) PRO CAB 37/101/133, Oct. 1, 1909, Financial position of German Empire [Board of Trade]. おそらく、各国の地方財政・国家財政の事情に通暁し、1906年に『中央政府と地方政府』を出版したアシュレー Percy Ashleyであろう。

107) PRO CAB 37/101/147, Nov. 3, 1909, German naval expansion: financial difficulties. cf. Memo. by WSC on Germany, Nov. 3, 1909, in R. S. Churchill, W. S. Churchill, *Companion Volume II, pt. 2: 1907-1911*, London: Heinemann, 1969, pp. 961-2. 同時代人のドイツ国家財政分析も同様な結論に達している。cf. F. W. Hirst, *The Political Economy of War*, London: J. M. Dent, 1915, pt. III. このドイツ財政分析は現代の研究者の指摘と一致する。cf. P. M. Kennedy, *The Rise of the Anglo-Germany Antagonism 1860-1914*, London: George Allen & Unwin, 1980, pp. 355-60; C. -L. Holtfreirich, *The Modernization of the tax system in the First World War and the great inflation, 1914-1923*, in P. -C. Witt, ed., *Wealth and Taxation in Central Europe*, Leamington Spa: Berg, 1987. 藤本建夫『ドイツ帝国財政の社会史』時潮社、1984年、第6章参照。

108) 5H, House of Commons, 17 (April 27, 1910), 528-9 (H. H. Asquith). 1910年4月20日の閣議で既に1909年度予算が大幅な財政黒字を齎すとの報告がなされ、アスキスは即日これを国王に上奏した。C. Hazlehurst & C. Woodland, eds., *A Liberal Chronicle, journals and papers of J. A. Pease, 1908 to 1910*, London: Historian's Press, 1994, p. 172 (entry of April 20, 1910). 『日記』の著者ピーズはこの時、ランカスター公領相で入閣していた。ロイド・ジョージ蔵相もまた1910年6月30日、1910年度予算案の財政演説の際に先進5カ国のうちイギリスを除く国が財政赤字補填のため国債に依存する財政状態であったが、イギリスは対照的に健全な財政（＝黒字）であったと自画自賛する。5H, House of Commons, 18 (June 30, 1910), 1142 (L. George). この時期のイギリスの戦費調達方法が一つは所得税増税もう一つは借り入れであり、そのための国の信用維持が肝要であったことを想起すればロイド・ジョージの財政運営は大きな意味を有する。cf. Hirst, *The Political Economy of War*, pp. 136-49.

かつ国債管理によって国の信用＝借り入れ能力を維持し非常事態（＝戦時）に備えた巨大な国家財政となり得たのであり¹⁰⁹⁾、この直接税（累進的所得税・累進的遺産税）、間接税双方における優れた歳入調達力——地価税のみは歳入調達能力が地価税推進論者ならびに政治家にとって全くの期待外れの低さに終わり、内国歳入庁はこれを理由に地価税の廃止を強力に訴える——ならびに国債管理による国家的非常時の際の借り入れ能力維持を具備した租税制度が第一次世界大戦時にはイギリスの決定的な「エンジン」となったのである¹¹⁰⁾。もっとも、累進的差別的所得税、遺産税の累進税率強化が高額所得者・資産家のさしたる抵抗も受けずに国庫に巨額の歳入を齎らしたことは、イギリスの「所得」と「資産」とが著しく偏在した「国富構造」であることを意味する¹¹¹⁾。また、イギリス地方財政については、1909年以降の国家財政における経費膨脹に対応した歳入調達能力の拡大とは対照的に、行政領域の拡張に対応した課税ベース拡大が図られることもなければ、1914年度予算案の顛末が示すように国庫補助金の増額も行われず¹¹²⁾、財源確保策が未解決のまま戦後の地方財政の危機を迎えることになる。

結 語

ここまで、19世紀末—20世紀初頭イギリスの国家財政の動向、すなわち、所謂「経費膨脹」傾向と新財源確保策＝税制度改革を、大蔵省、内国歳入庁の観点から見てきた。そこで明らかとなった点は、19世紀末20世紀初頭の所謂「経費膨脹」期において、歳入増加を要求する歳出当局と大蔵省・蔵相とが歳出削減を巡って激しく対立し始めたこと、大蔵省はこの時期になっても財政赤字に繋がる歳出増加に批判的であり歳出削減策を依然として放棄していないこと、さらに19世紀財政運営の要諦である国債管理と超均衡財政（財政赤字回避）、自由貿易体制堅持（保護関税への回帰に対する批判）を政策的主張としていること。さらに、内国歳入庁もまた経費膨脹に対して直ちに新財源発掘で応じたのではなく、間接税においては「保護関税」を回避しつ、直接税においても所得税の累進化構想に対し徴税当局として否定的姿勢を貫いた。いずれにせよ、大蔵省・内国歳入庁がともに世紀転換期イギリスを取り巻く経済的条件の変化にも拘わらず、それまでに確立された財政運営の慣行・原則を大きく変更させた形跡はないのである。加えて、統一党内閣期に至るまで「財政力の限界（→租税負担の限界）」観念が政権担当者に強迫観念のごとく存在し、政権担当者は大規模な税制度改革に着手することなく、逆に経費削減策を採用した。統一党に代わって政権に就いた自由党内閣期においてもこの大蔵省、内国歳入庁の財政運営方針に変化はなかった。たとえ大蔵・内国歳入官僚がリベラリストであったとしてもである。自由党政権は統一党政権の経費膨脹政策を批判するが、コンソル価格低落の中で、国債に依存することなく歳出の水準を一定度維持するために税収とりわけ間接税ではなく直接税からの財源確保に努め、懸案であった所得税改革に着手するが、統一党政権と同様に財政担当官僚の反発に遭遇した。アスキス蔵相は状況打開のために所得税調査下院特別委員会の勧告を政治的に利用する正面突破を図る。委員会で得られた結論も、実施段階で再び抵抗に遭い、規模縮小した形で1907年度予算に盛られたのである。注目すべき点はこの1907

109) J. Harris, *Private Lives, Public Spirit: Britain 1870–1914*, Harmondsworth: Penguin Books, 1994, p. 203.

110) その後の戦争の経過はこれを実証する。cf. Mallet & George, *British Budgets 1913–14 to 1920–21*, esp. pt. II. より詳細には、cf. Sir J. Stamp, *Taxation during the War*, London: Oxford UP., 1932.

111) Mallet & George, *British Budgets 1913–14 to 1920–21*, pp. 315–6. データは幾分粗いが、cf. Money, *Riches and Poverty*.

112) 拙著『近代イギリス地方行政財政史研究』446頁、以下参照。

年を境として、19世紀中葉以降大蔵省の中樞に位置したグラッドストーンが職を退き、代わって新世代の大蔵省・内国歳入庁官僚の抬頭があり、そこでリベラル・リフォームに必要な財源確保策が練られた。所謂「人民予算案」はそれまでの租税負担に対する諸々の制約——「財政的限界」理論を含めて——を一挙に取り払い、労働者階級から富裕な階層に至るまで、とりわけ富裕な階層に租税負担増加を強いたが、中間所得者層はその政治的重要性故に子女控除により所得税減税の恩恵を、とりわけ稼働所得者は所得税の差別的課税の恩恵に与ることが出来た。これが「大蔵省」「内国歳入庁」の史料の一部を用いて明らかになった点である。翻って、わが国の近代イギリス財政（政策）史研究に見られる経費膨脹＝新財源確保策という解釈・理解に目を向ければ、各種公文書・私文書への接近が容易になった最近の研究でさえ、ピーコック、ワイズマンやミドルトンが「経費膨脹傾向」や「新財源確保策」を分析した際に問題提起した「制度的観点」、すなわち、政権交代に係わり無く政策的継続性を「財政政策」に付与する行政組織としての「大蔵省」「内国歳入庁」「関税庁」が如何に世紀転換期における「経費膨脹」に対処し「新財源確保」を練ったのか、さらには財政政策の転換過程を内閣における政策的対立・確執、あるいは「行政組織」＝官僚組織と「政治」＝政界との間の対立・確執の分析を踏まえて「政権内部」から政策転換を明らかにしたものではない。