

1909/10年予算案と第一次世界大戦

——国家財政対地方財政，イギリス国家財政対
ドイツ国家財政——(上)

藤 田 哲 雄

(受付 2004年5月10日)

目 次

はじめに

1章：1909/10年予算案における地価税と地方自治体

2章：1909/10年予算案の理念

1節：国家財政の国際比較（以上本号）

2節：第一次世界大戦における戦費調達方法（以下次号）

結 語

はじめに

世紀転換期イギリス地方自治体の財政不足と地価税 地方自治体とりわけ市街化地域の自治体である都市自治体 *municipal corporations*（市議会 *city/town councils*）は、都市生活に不可欠な公的施設の建設をはじめとする経常支出 *current expenditure* と資本支出 *capital expenditure* 双方にわたる地域的経費に加えて、公教育実施に伴う様々な出費（例えば給食費等）を国家（中央政府）から僅かの補助金交付で強いられ、この時期の地方自治地の財政に大きな負担となった。その一方で、19世紀末から20世紀初頭にかけての世紀転換期には、国家信用の指標とも言えるコンソル *Consols* をはじめとする債券価格が低落し始め、市債 *municipal stock* をはじめとした地方債 *local stock* 価格も同様に低落した。この債権価格低落によって地方自治体（主として都市自治体）がかつて低金利の時期に大量に発行した地方債に対する金利負担が上昇し、経常支出である債務償還経費が上昇した。このような経常支出の増加や過去の資本支出に伴う金利負担の上昇によって地方自治体、とりわけ都市自治体（市議会）は地方税の課税対象である不動産価値の上昇を上回る地方税負担の増加に苦しんだのである。こうして、世紀転換期には従来からある地方税 *local rates* 以外の新たな財源を模索する都市自治体（市議会）や土地課税の実施を要求する政治団体を中心として地価税 *taxation of land values*（あるいは土地税 *land tax*）の制度的実現を目指す運動が進展し

た¹⁾。

地価税（あるいは土地税）、すなわち、最大公約数的理解では、土地所有者の私的経済活動の結果ではなく、社会的すなわち公的経済あるいは所有者以外の私的経済活動の結果生じた資産・所得の増加等の経済的利益を所有者個人の手に残すのではなく、公的組織（地方自治体・中央政府）が何らかの租税を土地に課税・徴税することで経済的利益を社会全体に還元する政治的運動について言及しておこう。市街化地域の地方自治体の関係者は19世紀末には地方自治体の主要財源である地方税が安定的収入の確保に適した租税ではあるが、課税ベースが狭隘で税収の弾力性に欠くために、それを補完する税として、この地価税の実現・制度化を求める運動を起し、地方自治体に地価税の課税権を付与する地価税法案が私法律 *private bill* として1899年以降1905年まで毎年上呈されていた。統一党内閣は法案に関心を寄せず、法案実現に進展は見られなかったが²⁾、地価税の制度的実現のための運動に参加する地方自治体の数は1902年には200に達し、組織化が一層押し進められたのである³⁾。この運動に深く関わったのが地方自治体の最大の圧力団体である都市自治体協会 *Association of Municipal Corporations*⁴⁾ であり、1904年2月4日には、都市自治体協会と地方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 *Walter Long* を招き地価税の実現を政府に求めたが、ロングはこの要求に対して、地価税構想には問題点・争点が多すぎることを、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であると返答したに留まり、明快な対応を示さなかったのである⁵⁾。この大会の翌日、1904年2月5日に、大会にも出席していたトレヴェリアン *C. P. Trevelyan* 議員は敷地地価税法案 *Rating of Site Values Bill* を議会に提出し、地価税実現を議会の場で果たそうとした。彼は1902年から1905年まで毎年この種の法案を議会に提出していた人物であった⁶⁾。

-
- 1) 拙著『近代イギリス地方行財政史研究』創風社、1996年。cf. Avner Offer, *Property and Politics 1870–1914*, Cambridge: Cambridge UP., 1981; R. Millward and S. Sheard, The urban fiscal problem 1870–1914: government expenditure and finances in England and Wales, *Economic History Review*, 2nd Series, 48 (1995); J. F. Wilson, The finance of municipal capital expenditure in England and Wales, 1870–1914, *Financial History Review*, 4 (1997); Brian Short, *Land and Society in Edwardian Britain*, Cambridge: Cambridge UP., 1997.
 - 2) P. J. Waller, *Town, City and Nation: England 1850–1914*, Oxford: Oxford UP., 1983, p. 261; Richard Rodger, *Housing in Urban Britain 1780–1914*, Basingstoke: Macmillan, 1989, p. 60.
 - 3) Taxation of Land Values, *Reports of Proceedings at the Conference of municipal &c. representatives and at meetings of Committee thereof*, 21/October/1902; 21/April/1903; 26/November/1903; 9/December/1903.
 - 4) 協会は、都市自治体（市議会）の財政運営に対する法的手続きを議会制定法で定めた「都市自治体（市基金）法案」が議会に上程された1872年に結成され、地域法 *local act* の運用を議会が統制する事に反対する観点から運動を展開した。拙著『近代イギリス地方行財政史研究』186頁、参照。なお、前掲拙著では、Public Record Office at Kew 所蔵の都市自治体協会の資料を十分に利用することが出来なかった。
 - 5) Association of Municipal Corporations, 4/February/1904, *Minutes*, pp. 15–7.
 - 6) Waller, *Town, City and Nation: England 1850–1914*, p. 261.

世紀転換期、利子率の上昇傾向と債券価格の低落とによって、地方自治体とりわけ大都市が資本支出の調達を目的として低金利時代に発行し・調達した借入金の金利負担が自治体財政を圧迫し始めたが、自治体の殆ど唯一の財源である地方税課税価額（地価水準）は依然として上昇を続けており、この時期論議され始めた地価税は既存の地方税に加えて自治体が主として担っていた社会費の捻出のための有力補完財源と看做されていた。それでも自治体の経常的財源は決定的に不足していた。

世紀転換期イギリス国家財政 国家財政は1890年代以降、大蔵省による歳出統制がかつて程機能しなくなり、軍備増強を主要因とする歳出増加に応えるために新財源発見を余儀なくされていた。1894/95年予算——1894年4月1日から1895年3月31日までの1895会計年度予算を指し、会計年度の数え方はわが国のそれ（わが国では1894会計年度予算）と異なる点に注意せよ。以下同様——における相続税（遺産税）改革はその解決策であったが、一時的解決策に留まった。その後、政府は、財政黒字に恵まれ減税が大きな政治課題であった19世紀中葉と決定的に異なり短期資金の絶えざる借り入れを余儀なくされ、加えて世紀転換期におけるポーア戦争によって本格的な起債を余儀なくされ、財政事情は19世紀中葉と決定的に異なる状況、歳出の急増と財源不足の状況にあった。さらに、世紀転換期には、地方財政は行政領域の大幅な拡大を経験し、中央政府も徐々にではあるが従来地方行政が担ってきた社会政策の分野に進出し始めた。中央政府の財政、地方政府の財政も19世紀中葉の財政事情と大きく様変わりし、そのために中央政府と地方政府との間でいかに行政分野を配分・調整し、いかに財源を配分・調整するかが大きな課題となり始めた。

本稿は、20世紀初頭イギリスにおける「リベラル・リフォーム」 Liberal Reform の理念を体現した大規模な財政改革・租税改革、とりわけ1909/10年予算案（＝1910会計年度）予算案以降の財政改革・租税改革を、(1)中央政府と地方政府間にわたる財政構造全体の改革と把握し、これらの予算案によって中央政府と地方政府間の行財政関係がいかに調整されたかを分析し、ついで(2)経費膨脹、とりわけ中央政府財政（国家財政）における経費膨脹の背景にある対外的政策との関連で1909/10年予算案とそれ以降の自由党内閣の予算案が当時のヨーロッパおよびアメリカ合衆国などの列強諸国の国家財政に対していかなる国家財政を構築しようとしたかを明らかにし、(3)最終的には、第一次世界大戦前のイギリスが列強諸国との来るべき戦争にいかなる戦略を構想し、かつ戦争遂行に必要な戦費をいかに調達する意図を有していたかを明らかにしよう。

1章：1909/10年予算案における地価税 land taxes と地方自治体

1909/10年予算案 1905年末以降、自由党内閣の発足とともに国家（中央政府）による社会

政策が本格化するが、自由党内閣の社会改革政策実施に伴って地方自治体はそれまでの教育費負担の増加に加えて中央政府から僅かの財源交付と引き替えに一層の新規負担を強制されることになった⁷⁾。内閣の政策構想が議会の場で明らかにされる年頭の勅語奉答演説に対して、ヘルムズレイ Viscount Helmsley 議員（統一党）は1909年2月25日に修正要求を提出した。彼はそこで1888年予算以後、国家的性格を持つ（と看做す）教育行政経費の増大を採り上げつつ、当該行政への国庫補助金交付を訴えたのである⁸⁾。1909/10年予算案が公にされる直前の1909年3月18日には、都市自治体の首長・職員から構成される強力な政治圧力団体である都市自治体協会 Association of Municipal Corporations ならびに州議会協会 County Council Association の代表団は首相アスキス H. H. Asquith に会い作成中の予算案に対する要望を提出した。代表団は予算案に盛り込まれると予想される地価税が本来的に地方自治体に帰属する固有の税であると主張し、税収の地方帰属を要求した⁹⁾。こうして1909/10年予算案作成を前にして、都市自治体協会は、自由党内閣で進められた社会改革が財源的補填無しに新たな地方負担を地方自治体に強要し、地方経費を増加させたことを背景に¹⁰⁾、国庫補助金 grants in aid と地価税収入に対する要求を自由党内閣に突きつけた。

1909/10年予算案の理念 ロイド・ジョージ David Lloyd George 蔵相の構想したいわゆる「人民予算案」People's Budget（1910会計年度予算案）は、閣議了承を経た後に、1909年4月29日に議会に提出され、その全貌が明らかになった¹¹⁾ が、予算案が議会に提出される以前から前年の財政動向から判断して相当大型の増税予算案になるのではないかとの憶測が政界・ジャーナリズムの世界に流れていた¹²⁾。まず、1909/10年予算案の梗概を示しておこう。

-
- 7) W. Hamish Fraser, From civic gospel to municipal socialism, in Derek Frazer, ed., *Cities, Class and Communication. Essays in honour of Asa Briggs*, London: Harvester Wheatsheaf, 1990, p. 75. 具体的には、Provisions of Workmen Meals Act, 1906; Finance Act, 1908; National Insurance Act, 1911等である。
- 8) *Hansard's Parliamentary Debates*, 5th Series, House of Commons, vol. 1 (February 25, 1909), cols. 890–98 (Viscount Helmsley) [以下、5H, HC, 1 (February 25, 1909), 890–98と略記]。
- 9) Avner Offer, *Property and Politics 1870–1914*, Cambridge: Cambridge UP., 1981, p. 326, 384; B. B. Gilbert, *David Lloyd George*, London: B. T. Batsford, 1987, vol. 1, p. 375.
- 10) Fraser, From civic gospel to municipal socialism, p. 75, p. 80, n. 58.
- 11) 5H, HC, 4 (April 29, 1909), 472 (D. Lloyd George); D. Lloyd George, *The People's Budget, explained by D. Lloyd George*, London: Hodder and Stoughton, 1909, p. 1. 本書はロイド・ジョージの「人民予算案演説」に加えて議会における予算関連法案修正発言ならびに修正された予算法案を収めている。なお、1909/10年予算演説には翻訳がある。内ヶ崎作三郎訳「平民演説」、内ヶ崎作三郎『ロイド・ヂョールヂ』大塚閣蔵版、出版年不明、所収参照。
- 12) N. Blewett, *The Peers, the Parties and the People. The general elections of 1910*, London: Macmillan, 1972, p. 68. なお、この時期のジャーナリズムは圧倒的に統一党寄りであった。cf. S. Koss, *Fleet Street Radical*, London: Allen Lane, 1973, p. 107; do., *The Rise and Fall of the Political Press in Britain, vol. 2: the twentieth century*, London: Hamish Hamilton, 1984. 1909/10年予算に関するわが国の研究は、財政学研究として、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、歴史学研究として、佐藤芳彦『近代イギリス財政政策史』

ロイド・ジョージ蔵相は1909/10年予算案によって、海軍増強（概算300万ポンド¹³⁾）と老齢年金 Old Age Pensions 制度創設（概算700万ポンド）をはじめとする緊急の歳出増に起因するおおよそ1650万ポンドに上る大幅な財政赤字を回避し、イギリス財政運営の基本理念である自由貿易体制と均衡財政を堅持するために、世紀転換期以降、国家信用の低落と危惧されたコンソル価格の低落傾向にありながら19世紀において採用されたコンソル価格の人為的維持政策を最早取り得ないとの認識に立脚しイギリス財政運営の中心的命題とも言う厳格な国債管理政策に依拠しつつ債務返済のための固定債務費用 fixed debt charge を計上したが、蔵相はその額をコンソルの配当低落を理由に2800万ポンドから2500万ポンドに減額し、歳出の部分的削減を実施した。固定債務費用を毎年の予算に計上し国債償還に充てる手法は、ノー

研究』勁草書房、1994年、熊澤喜章『『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、政治史研究として、高橋直樹「人民予算と20世紀初頭のイギリス議会」日本政治学会編『政治過程と議会の機能』岩波書店、1987年、法制史研究として、小山廣和『税財政と憲法——イギリス近・現代の点描——』有信堂、2003年、がある。なお、小山の著作については、拙稿「近・現代イギリス税財政法学的研究の進展と財政政策史研究との関わりについて——小山廣和『税財政と憲法——イギリス近・現代の点描——』を手がかりに」『経済科学研究〔広島修道大学〕』第7巻2号、2004年、参照。わが国の財政史研究（厳密には租税史）は理論的には「階級国家論」すなわち、支配的経済利害（支配階級）が国家を操作し（「道具としての国家」）、支配的経済的利害の意思を如何に政策に反映させているかを基準に予算分析を行うために、(1)支配的経済利害が如何に税負担を免れているか、被支配階級が如何に租税負担を強いられているかを強調し、(2)租税賦課の正当性、(3)租税の歳入調達力、(4)課税の公平性、さらに(5)税が定着するためには納税者の合意形成が不可欠であるにもかかわらずこの合意調達のための制度・装置に関心が薄い、と言った特徴がある。わが国のこの研究傾向にとって、ドントン Martin Daunton やファーガソン Niall Ferguson の研究が解毒剤として有益である。Martin Daunton, *Trusting Leviathan. The politics of taxation, 1799-1914*, Cambridge: Cambridge UP., 2001; do., *Just Taxes. The politics of taxation in Britain, 1914-1979*, London: Cambridge UP., 2002; Niall Ferguson, *The Cash Nexus, money and power in the modern world, 1700-2000*, New York: Basic Books, 2001. また、史料組成についてはわが国の租税史研究は『議会議事録』『議会報告書』を基本的史料とし、稀に『年次報告書』を用い、イギリス本国を中心に各地に所蔵されている膨大な未公開史料を博捜し・精査しなければ明らかに出来ない政府部内での予算編成過程については関心が薄く、予算（案）が齎すであろう各階級（地主階級・産業資本家階級・労働者階級）の租税負担の軽重——言うまでもなく理論的に想定された階級の理論的に推定した租税負担の軽重——を根拠に予算の「様態」（如何）ではなく「本質」（何）を摘出する手法に留まっている。したがって、研究史は実証の積み重ねの歴史というより哲学的論議の歴史の様相を呈し、「本質論」が主流を占めることになる。

- 13) 海軍増強に起因する増税については、閣内でも異論が噴出した。1909/10年予算作成過程で生じた、海軍増強計画に関するロイド・ジョージ、チャーチル W. S. Churchill と他の閣僚との対立に関しては、Bernard Semmel, *Liberalism and Naval Strategy*, London: Allen and Unwin, 1986, ch. 7. 海軍の中心人物フィッシャー John Fisher に関しては、Sir R. H. Bacon, *The Life of Lord Fisher of Kilverstone*, Hodder and Stoughton, 1929, 2 vols.; Arthur J. Marder, ed., *Fear God and Dread Nought*, London: Jonathan Cape, 1952-9, 3 vols. 尾崎主税『フィッシャー元帥の面影』海軍有終會、1936年、参照、増強派のマッケナ海相 Reginald McKenna に関しては、S. McKenna, *Reginald McKenna 1863-1943*, London: Eyre and Spottiswoode, 1948. 反対派チャーチルに関しては、R. S. Churchill, *Winston S. Churchill, Companion vol. 2, pt. 2: 1907-1911*, London: Heinemann, 1969.

スコート Stafford Northcote 蔵相が1875年に確立した減債基金制度にその起源を有している¹⁴⁾。その額は完成時には毎年2800万ポンドに達する予定であったが、ノースコート蔵相の構想した減債基金は屢々保守党・統一党内閣の蔵相によって浸食されたり、流用されたりした。自由党政権では、大型予算の始まりとも言えるハーコート William Harcourt 蔵相も減債基金の流用を行っていた。ロイド・ジョージ蔵相は自由党内閣の蔵相としては珍しく固定債務費用の削減を実施し、歳出の減額を行おうとした。この国債政策は1905年末の自由党政権発足直後から政権の重要課題となっており¹⁵⁾、アスキス蔵相は彼の最初の予算である1906/7年予算では固定債務費用を2850万ポンドに増額しこの問題に対処したが¹⁶⁾、ロイド・ジョージ蔵相は逆にこの固定債務費用を削減し、固定債務費用を利払いとともに国債の元本償還 repayment に充当することを根拠に固定債務費用の減額措置を正当化した¹⁷⁾。蔵相はこの歳出削減に加えて、歳入面で直接税・間接税双方にわたる大增税策を採用し、財政の非常時 (=大幅赤字) に対応しようとした。

1909/10年予算案は、自由貿易体制の維持と均衡財政の堅持を大前提として、超過所得税 super-tax を含め直接税・間接税双方で7本の新税を設け、内国歳入庁管轄の税（直接税の分類に近い税）の増税（概算増税額750万ポンド）と関税・内国消費税庁管轄の税（間接税の分類に近い税）の増税（概算増税額670万ポンド）とで、歳出（歳出概算合計1億6210万2000ポンド）に必要とされる歳入（歳入概算合計1億6259万ポンド）を確保し、概算予備費48万8000ポンドの「均衡財政」を維持した。ロイド・ジョージ蔵相は、予算案に盛り込まれている租税の賦課にあたって、3つの「課税原則」 principles of taxation を提示した。すなわち、(1)現在の歳入では歳出要求を賄うことが出来ないし、増加傾向にある社会計画 social programme に対処するためにも新税課税を含め拡張的性格の歳入構造にする必要がある。(2)租税賦課がイギリスの富の源泉である貿易・商業・産業に害のあるものであってはならない。そして、(3)「この財政上の急場に際しては、全社会の全階級がそれぞれ分担の義務を負うべしということである¹⁸⁾」、としてこの歳出増加に伴う租税負担の増加をイギリスの全階級が

14) E. L. Hargreaves, *The National Debt*, London: Edward Arnold, 1930, pp. 186–7 [一ノ瀬篤・斎藤忠雄・西野宗雄訳『イギリス国債史』新評論社, 1987年, 189–90頁].

15) *Our national credit, the result of Tory extravagance*, leaflet no. 2001, Liberal Publication Department, 1904; F. W. Hirst, *National Credit and the Sinking Fund*, Liberal Publication Department, 1905.

16) Hargreaves, *The National Debt*, pp. 219–20 [一ノ瀬・斎藤・西野訳『イギリス国債史』222–3頁].

17) 5H, HC, 4 (April 29, 1909), 498–500 (Lloyd George); Lloyd George, *The People's Budget*, pp. 20–2; Bernard Mallet, *British Budgets 1887–88 to 1912–13*, London: Macmillan, 1913, pp. 301–2.

18) 5H, HC, 4 (April 29, 1909), 501–2 (Lloyd George); Lloyd George, *The People's Budget*, pp. 22–3. なお、邦語文献では、土生芳人『イギリス資本主義の発展と租税』第6章が1909/10年予

分担し合うことを求めた。それとともに、この予算案は、スノーデン Philip Snowden が『社会主義的予算』で先鋭的に明らかにした「富の不平等な配分を是正する」所得再配分機能を国家財政に付与していた¹⁹⁾。具体的には、所得税・相続税（遺産税）などの直接税の領域では、今や国家財政（＝中央政府財政）帰属の租税の中で基幹的税の座を占めるに至った所得税 **Income Tax** については、所得税の税率引き上げとともに、年間総所得すなわち全ての所得源からの合計所得5,000ポンド以上の高額所得者に対して、通常の所得税と税率を異にする超過所得税 **Super-tax** を新設（概算税込50万ポンド）する。具体的には、超過所得税は年間総所得、すなわち全ての所得源からの合算総所得5,000ポンド以上に対して、3,000ポンドを越える所得部分に対して、1ポンド当たり6ペンスを課税するものであった。蔵相はこの超過所得税の課税対象となる者の数をおおよそ1万人 **persons**、所得総額は1億2,100万ポンド、課税所得額が9,000万ポンドに達すると推計していた。さらに、ロイド・ジョージ蔵相は本来であれば超過所得税からの税収が50万ポンドではなく230万ポンドに達すると計算しているが、罰則を伴った強制的所得申告を課税の対象となる納税者に義務付けるとともに、徴税を容易にするために新設の機構 **Special Commission** を設置し税の査定・徴税の任に当たらせるために、本年の税収額を50万ポンドと——意図的ともおもえる程——極めて低く予想していた。なお、ロイド・ジョージ蔵相が挙げている超過所得税対象者・所得総額・課税所得額の数字は、内国歳入庁議長プリムローズ H. W. Primrose——元首相ローズベリイ Lord Rosebery の従兄弟で、かつてグラッドストーン William Ewart Gladstone の私設秘書も経験した人物——が1906年の所得税調査委員会で証言した数字である。ちなみに、年間5,000ポンド以上の所得総額について、同委員会での証言は証人によって大きく異なっている。プリムローズが1億2100万ポンド、ボウレー A.L. Bowley が2億ポンドから2億2000万ポンド、コ克蘭 T.A. Coghlan が1億4800万ポンド、マニー L.G. Chiozaa Money が2億5000万ポンドである。ロイド・ジョージ蔵相はプリムローズを内国歳入庁から退けたが、その証言を拝借している²⁰⁾。一方で、年間所得500ポンド以下の所得に対しては16歳以下の子女を対象とした、

算案における租税改革について最も詳細であるが、租税改革に不可欠な査定・徴税組織の改革、さらには租税増徴と国債政策との連関については触れていない。土生は、世紀転換期イギリスにおける「直接税改革もまた究極的には、自由貿易政策の維持を必要とした対外投資関係者の利害に規定されたものであったとみて不当ではあるまい」として、経済的利害を租税政策に直接的に結びつけて理解している。土生前掲書、332頁。

19) スノーデンの財政理論については、cf. Philip Snowden, *The Socialist's Budget*, London: George Allen, 1907; P. Viscount Snowden, *An Autobiography*, London: Ivor Nicholson, 1934, vol. 1, ch. 9.

20) *British Parliamentary Papers* [以下、BPP と略記]、1906 (365) ix, *Select Committee on Income Tax, Report*, p. 261. ノースコート S. Northcote は、イギリスの所得税は全国の財産 **property** に課せられるが、税は財産にではなく「人」**persons**——人の所得 **income** にではなく、所得の受け取り額 **recipients** ——に課せられる、とその制度的特質を記している。cf. 3H, 170 ↗

一人あたり10ポンドの子女控除 children abatement——ピット William Pitt が1799年に所得税 Property and Income Tax で採用し、1806年のペティ Henry Petty の所得税 Property and Income Tax で廃止されて²¹⁾以降1909/10年予算で新設された超過所得税の根拠となった1906年の所得税調査委員会の諮問事項でもなく調査委員会でまともに議論されなかった控除であるにも拘わらず、実に約1世紀ぶりに復活された、いわくつきの政治的意味合いを持った制度——を新設し子持ち家族を優遇するとともに既に1907/08年予算で実施されていた年間所得2,000ポンド以下の稼働所得 earned income に対する所得税減税の範囲を更に年間所得3,000ポンドにまで拡大し、中位の所得階層とりわけ中間稼働所得者の所得税負担を軽減することを提案した(増減税合わせて概算350万ポンドの増収)。なお、累進的所得税の一種である超過所得税新設の作業は、累進的所得税(超過所得税)に批判的なプリムローズやハミルトン Edward Walter Hamilton が1907年に内国歳入庁議長や大蔵事務次官をあいっいで辞め、かわって任命された内国歳入庁議長チャーマーズ Robert Chalmers とブラッドベリイ J. Bradbury らの若い世代の大蔵・内国歳入庁官僚の手で進められた。彼らは、1909/10年予算案の基本的姿勢である「経費膨脹」の是認と「財源確保策」とを同時に解決する政策として、累進的所得税の一種である超過所得税を提案したが、このスタンスは大蔵官僚ブレイン William Blain が1907年の累進的所得税(超過所得税)に関する『閣議用文書²²⁾』で明らかにしていたものである。ブレインは、この資料で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——の経費削減をもってしても

(May 4, 1863), 1104 (S. Northcote). セリグマンは、イギリスの所得税は「所得を受け取った人 persons に課せられる税ではない」、それは、「所得 income ではなく産額 produce に対する税の束である」、と言う。cf. Edward R. A. Seligman, *Essays in Taxation*, New York: Macmillan, 1923, 9th ed., p. 322. とはいえ、法人 corporation はイギリスの所得税法では「シデュール D」で、「人」persons ——人 individuals と法人 corporate 双方を意味する——として所得税の課税対象となり、自然人と同様に所得税を年間の純利益にしたがって納めなくてはならない。Seligman, *Essays in Taxation*, p. 260. 所得税控除の拡大を図った1894年財政法 Finance Act では、人——人と法人を含む——に所得税控除を認め、1898年の財政法もまた同様な規定を有している。T. Hallett Fry, *Income Tax. Its return, assessment, and recovery*, London: Effingham Wilson, 1909, pp. 164–5. なお、超過所得税 Supertax の課税・徴税に必要な法的手続きについては、Fry, *Income Tax*, ch. x.

- 21) 1799年のピット William Pitt の所得税、ならびに1806年のペティ Henry Petty の所得税については、Stephen Dowell, *A History of Taxation and Taxes in England*, London: Longmans, Green, 1888, vol. 3, pp. 92–5, 102–5; Edwin R. A. Seligman, *Income Tax. A study of the history, theory, and practice of income tax at home and abroad*, New York: Macmillan, 2nd ed., 1914, Book I, ch. 1. Arthur Hope-Jones, *Income Tax in the Napoleonic Wars*, London: Cambridge UP., 1939は、ナポレオン戦争期の所得税の査定・徴税組織に詳細である。アッディントン Henry Addington の所得税 Property and Income Tax とその特徴については、A. Farnsworth, *Addington. Author of modern income tax*, London: Stevens & Sons, 1951.
- 22) Public Record Office [以下、PRO と略記] CAB 37/87/22, 26/February/1907, William Blain, Super tax.

不可能なこと、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的であると看做しつつ、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」の経費膨脹を是認し、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が、ここには歳出増加に起因する租税負担 *burdens of taxation* の増加が惹き起こすであろう経済的活動への破滅的影響に対する恐怖心——フリードバーク Aaron Friedberg が指摘した19世紀末から20世紀にかけての世紀転換期イギリスの指導的政治家・財政担当者を悩まし続けた租税負担増加に対する恐怖心、租税負担の限界への懼れ²³⁾——やそれを回避する「財政力 *financial power* の限界」論に立脚した歳出削減論は存在しない。ブレインは1908年に死去し、1909/10年予算案作成に直接係わることはなかったが、内国歳入庁官僚のチャーマーズとブラッドベリィがブレインの基本理念を引き継ぎ、1906年の所得税調査委員会の勧告に沿って、現行所得税制度のうゑに年間総所得5,000ポンド以上の所得に超過所得税を課すことを提案した²⁴⁾。後に見るように、超過所得税は、全ての所得源から生じた所得を合算し算出される総所得把握の点で、納税者に審問的査定を要求するにもかかわらず、地価税 *land taxes* ほど議会の内外や納税者の間で厳しい批判を受けることなく、庶民院も通過したが²⁵⁾、税収確保の点では累進的所得税(超過所得税)は後に述べる地価税と異なり決定的な役割を果たした。蔵相は4月29日の概算段階では50万ポンドと意図的と思えるほどに税収を過小に算出していたが、決算段階(月数が12ヶ月ではないので精確な比較ではないが)で予想を大幅に越える税収289万ポンド、納税者数1,1380人を得た²⁶⁾。中間所得者とりわけ稼働所得階層の減税と家族持ち所得税納税

23) Aaron Friedberg, *The Weary Titan. Britain and the experience of relative decline, 1895–1905*, New Jersey: Princeton, 1988 [八木甫・菊池理夫訳『繁栄の限界』新森書房, 1989年。ただし、翻訳は部分訳でかつ学術書に不可欠な註を訳出していない]はこの19世紀末—20世紀初頭の世紀転換期において、租税負担 *burdens of taxation* を計測する統計数値も経済理論も存在せず、それ故、租税負担の経済に対する影響を巡って議論が紛糾したことを強調する。なお、世紀転換期に大蔵官僚の租税負担増加への危惧は、W. E. Hamilton のメモに表されている。拙稿「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」『経済科学研究 [広島修道大学]』第1巻1・2合併号, 1998年, 57頁。

24) PRO CAB 37/99/57, 31/March/1909, Super-tax, Memorandum of Sir Robert Chalmers and J. Bradbury circulated by D. Lloyd George. 1907年に至るまで大蔵省官僚・内国歳入庁官僚が総所得把握を実施するための制度的障害を理由として、所得税の累進化の実施に反対してきた経緯については、Daunton, *Trusting Leviathan*. 拙稿「所得税の累進化は、なぜ相続税の累進化よりも遅いのか——イギリス所得税改革の一齣——」『経済科学研究 [広島修道大学]』第6巻1号, 2002年。

25) F. Shehab, *Progressive Taxation. A study in the development of the progressive principles in the British income tax*, Oxford: Clarendon Press, 1953, p. 254.

26) Seligman, *Income Tax*, p. 220, Appendix 4; Mallet, *British Budgets 1887–88 to 1912–13*, p. 486. この数字は、*Sixty-Fourth Report of the Commissioners of His Majesty's Inland Revenue, from the Year ended 31st March, 1921, 1922*, p. 135 に掲げられている数字と僅かであるが異なっている。

者への子女控除復活とによる所得税収入の減少よりも年間総所得5,000ポンドを超える所得に対する超過所得税新設による所得税収入の増収の方が遥かに大きかったと言える。この事実がイギリスにおける所得の分布が上位に偏在していることを裏付けている。

加えて、相続税（遺産税）を増税（概算税収285万ポンド）し、19世紀末以来議論のあった地価税新設について、3本の新税、地価税 *Duties on Land Taxes* すなわち、売却利益を基準とした不労増加財産に対する税である未開発地税、賃貸価額を課税標準とする鉱山権 *mineral right* 税、土地復帰税を新設（概算税収50万ポンド）した。ただし、地価税徴税にかかる経費が5万ポンド必要であった。さらに注目すべき点は、この税の評価 *valuation* に関する条項を同時に金銭法案 *money bill* である予算法案に挿入したことである。この地価税は、アスキス首相の弁に拠れば、「税収は小さいが、革新的²⁷⁾」税である。その他の税では、たばこ税（概算税収190万ポンド）、自動車税（概算税収26万ポンド）、ガソリン税（概算税収34万ポンド）を新設し、蒸溜酒税増税（概算税収160万ポンド）、酒類の製造・販売——卸売り・小売り（居酒屋・レストランなど）——に関する種々の税の束である酒類製造・販売免許税 *liquor licences*²⁸⁾ の全面的見直し・増税（概算税収260万ポンド）、印紙税増税（概算増税額65万ポンド）、自動車登録税の増税等を提案した。したがって、関接税・内国消費税関係では酒税増税、ならびに酒類生産・販売に関する免許諸税の増税が際だって大きい事は注目すべき点である。

こうして、1909/10年予算案は、「この財政上の急場に際しては、全社会の全階級がそれぞれ分担の義務を負うべしということである」（ロイド・ジョージ蔵相）にもかかわらず、直接税の領域では、イギリスにおける資産と所得——とりわけ資産——とが極度に上位に偏在している事実²⁹⁾ を踏まえて、資産に対する税（相続税）の累進の度合いを更に強化し³⁰⁾、不

27) H. H. Asquith, *The Land Values Taxes*, Southport, 2/July/1909, Liberal Publication Department, 1909, p. 6.

28) 免許保有場所の年間賃貸価額を主として課税標準とした酒類製造・販売免許税（複数）の詳細は、Lloyd George, *The People's Budget*, pp. 157–62. なお、免許税の全面的見直しは、免許保有場所の削減（→節酒・禁酒促進）と財源確保の二つの目的を有する。cf. J. Rowntree and A. Sherwell, *The budget and the publican*, Leaflet no. 2234, Liberal Publication Department, 1909; do., *Comparative liquor taxation*, Leaflet no. 2237, Liberal Publication Department, 1909; Bruce K. Murray, *The People's Budget 1909/10*, Oxford: Clarendon Press, 1980, p. 139; D. Gutzke, *Protecting the Pub. Brewers and publicans against temperance*, Royal Historical Society, 1989, p. 173 & n. 6. 19世紀・20世紀イギリスにおけるアルコール問題全般については、George B. Wilson, *Alcohol and the Nation*, London: Nicholson and Watson, 1940.

29) 資産分布について、マレット Bernard Mallet は1911・1912年の相続税（遺産税）のデータから次のように分析している。資産価値500ポンド以下の資産数は全体の52.25%を占め、資産価値は3.79%を占めるに過ぎない。他方、資産価値100万ポンド以上の資産数は全体の0.01%であるが、資産価値では7.28%を占めている。また、資産価値25万ポンド以上の資産数は0.11%であるが、資産価値では19.43%に達する。Mallet, *British Budgets 1887–88 to 1912–13*, p. 489. 一方、所得の分布については、内国歳入庁議長ミルナー Alfred Milner が1894年に推計した分布に依れば

労働増加資産に対する地価税などを新設し、年間総所得5,000ポンド以上の所得に対しては累進的所得税の一種である超過所得税を新設した。その一方で、予算案は自由党の政治的支持層である中間勤労所得者層の所得税負担（とりわけ勤労所得に依存する子持ち家族の税負担）を軽減していた。間接税の領域では、予算案は、自動車・ガソリンなどの新たな消費財の出現を踏まえてイギリスの経済構造・消費構造の動向変化を睨んだ新税を創設するとともに既存の税の増税を採用した。その結果、所得階層別の租税負担について言えば、予算案は低所得者では間接税の領域で、有産階級では直接税の領域でそれぞれ租税負担を増加させた。こうして歳入見積もり1億6259万ポンド、歳出見込み1億6210万2000ポンド、予備費48万8千ポンド、前年度比で1420万ポンド増税と言う大型予算案が明らかにされた。

1909/10年予算案批判 国家の行政領域拡大と財政規模拡大を目指した自由党のこの財政政策の基本理念は、老齢年金制度創設を盛込んだ1908/09年予算案を審議した際に、蔵相経験者であるオースティン・チェンバレン Austen Chamberlain が既に鋭く指摘・予見したように、「均衡財政」と「国債管理」政策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³¹⁾。オースティン・チェンバレンは父ジョセフ・チェンバレン Joseph Chamberlain と異なり財政運営の手法では「保守的」であり、経費膨脹に批判的であった。また、オースティンが蔵相時代に高まりを見せた累進的所得税構想に対しては、彼は、「実施可能性は存在せず、また望ましいものでもない」と庶民院で発言していた³²⁾。他方、父ジョセフ・チェンバレンは周知のよ

年間総所得5,000ポンド以上が13,056人であった。cf. PRO T 168/96, 1894? A [Ifred] M [ilner], Memorandum on income tax reform in 1894. 同じく内国歳入庁議長のプリムローズが1906年に行った推計に依れば、全所得税納税者(111万人)の所得総額6億7800万ポンドと推定し、その内訳は年間160ポンド以上から年間700ポンド未満の所得階層の所得税納税者数80万人(72%)、所得総額2億5000万ポンド(36%)、年間700ポンド以上から年間5,000ポンド未満の所得階層の納税者数30万人(27%)、所得総額3億700万ポンド(45%)、年間5,000ポンド以上の所得階層の納税者数1万人(0.9%)で、所得総額1億2100万ポンド(17.8%)と推定している。cf. BPP, 1906 (365) ix, Select Committee on Income Tax, QQ. 37-74 (Henry Primrose); Shehab, *Progressive Taxation*, p. 225. また、1911・1912年の「所得分布」状況については、「5000ポンドを超える〔1911/12年予算で1,1650人の納税者〕高額所得者階層は〔納税〕人員ではわずかに1%内外にすぎないのに所得額では20%を占めているのに対して、2000ポンド未満の低所得階層は〔納税〕人員では90%内外に達するのに所得額では20%におよばず、その中間に、〔納税〕人員で10%内外、所得額では60%内外を占める階層が存在している、という状態であった」。武田隆夫「所得税についての一覚書」『財政と財政学』東京大学出版会、1985年、所収(初出:楊井・大河内・大塚編『帝国主義研究』岩波書店、1959年、及び『彦根論叢〔滋賀大学〕』第46・47合併号、1958年9月)、276-7頁。cf. Mallet, *British Budgets 1887-88 to 1912-13*, p. 486. また、土生前掲書、328-9頁、参照。なお、イギリスにおける所得と資産の分布状況については、「1909/10年予算案と第一次世界大戦(下)」でより詳細に扱う。

30) 相続税(遺産税)改革の歴史については、cf. Sir Alfred W. Soward and W. E. Willan, *The Taxation of Capital*, London: Waterlow and Sons, 1919.

31) 4H, 193 (July 25, 1908), 665 (Austen Chamberlain).

32) 4H, 133 (April 21, 1904), 931 (Austen Chamberlain).

うに、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³³⁾，自由党と袂を分かった後では，国家の行政領域拡大を意図し，その財源を「関税改革」Tariff Reform に求めつつ運動を推進した。オースティン・チェンバレンはこのような財政運営の観点からリベラル・リフォーム期の財政運営の有する問題点を指摘した。1909/10年予算案はこの傾向を一層強めたと言える。

大型予算の始まりである1894/95年予算の際に内国歳入庁議長であったミルナー Viscount Milner にいたっては1909/10年予算案が提案された税制改革の結果，租税負担が「限界」に達したと断言し，租税負担の増加が齎すであろうイギリス経済への影響を危惧し³⁴⁾，さらに大增税による国内資本流出を危惧していた。このミルナーの危惧は，ロンドン市内の所得税徴税の作業に長年携わり，有産階級の動向に通暁したヒュイット Thomas Hewitt が累進的所得税を導入すれば国内資本の海外への流出が生じるであろうとした1906年の所得税調査委員会での証言と共通した認識である³⁵⁾。実際，1909/10年予算案が公になるや，シティの金融業界の中心的人物21名が署名した書翰がアスキス首相宛てに送られ，彼らはそこで，新税とりわけ相続税（遺産税）の累進強化によって資本が食いつぶされ，この国の工業・商業が打撃を蒙るだけでなく，私企業の活動に悪影響を与えるであろうとした。書翰にも署名した金融業者ロスチャイルド Natty Rothschild は，1909/10年予算案によって，株式市場，さらには低迷状態に在る債券市場に悪影響が出ることは避けられないと判断しており，地価税が社会主義的税であり，不公平な税であると看做したのである。ただし，このコンソル価格低落はロスチャイルドが推測したのとは異なり，リベラル・リフォーム期の社会政策に起因する現象ではなかった³⁶⁾。

1909/10年予算案の成果 ピュー Martin Pugh は1909/10年予算案で採用されたこの大規模な租税制度改革を，「租税革命」The Taxation Revolution とさえ呼び³⁷⁾，マレット Bernard Mallet はより精確に，1909/10年予算案がそれまでの政府を悩まし続けた歳出増加（経費膨脹）に 대응することが出来たと同時に，「歳入調達に伴う旧来の限界を破棄したことと，社会再生の

33) J. Chamberlain, Domestic legislation, 5/August/1885, in H. W. Lucy, ed., *Speeches of J. Chamberlain*, London: George Routledge and Sons, 1885, pp. 166–7.

34) Viscount Milner, Eating capital, Bristol, 4/May/1909, in Viscount Milner, *The Nation and the Empire*, London: Constable, 1913, p. 381. 同様な指摘は，Milner, The Budget vs. tariff reform, 27/November/1909, in Viscount Milner, *The Nation and the Empire*, pp. 406–7.

35) BPP, 1906 (365) ix, Select Committee on Income Tax, Q. 2388 (Sir Thomas Hewitt).

36) Niall Ferguson, *The House of Rothschild. The world's banker 1849–1999*, New York: Viking Penguin, 1999, pp. 423–9. cf. Murray, *People's Budget*, p. 178; David Kynaston, *The City of London, vol. 2: golden years 1890–1914*, London: Chatto and Windus, 1995, ch. 24: slightly disturbed financiers. この時期の資本流出の懸念に関する邦語文献として，井上巽『金融と帝国』名古屋大学出版会，1995年，参照。

37) Martin Pugh, *State and Society. British political and social history 1870–1992*, London: Edward Arnold, 1994, p. 117.

ために租税を用いると言う理論を無条件に採用する道を拓いたことに³⁸⁾」予算案の意義を認め、自由党の財政政策が、個人・階級間で平等に租税を分担い合いながら、増大する行政経費に対処することの出来る歳入調達機構の「拡張と適応の過程³⁹⁾」であった、と記している。19世紀末から20世紀にかけての世紀転換期イギリスの指導的政治家・財政担当者を悩まし続けた歳出の急増と、歳出増加に起因する経済・国家財政の破綻に対する恐怖心は、歳出増・歳入増加(=増税)を抑制装置として「租税負担の限界」と言う観念を生み出したが、この時期のロイド・ジョージ蔵相はこの「租税負担の限界」の観念に無縁であった。むしろ彼は1909/10年予算案でイギリスにおける租税負担能力の限界が何処にあるのかを探ったとも謂える。そして、自由党内閣は歳入調達力を飛躍的に上昇させる大規模な租税制度改革を推進する一方で、国家が市場で調達する借入金調達能力を軍事力と政治的非常時に備えて温存したのである⁴⁰⁾。

1909/10年予算案と地方財政 ロイド・ジョージ蔵相は、地方財政・地方税納税者と1909/10年予算案との関係については、自動車税・居酒屋免許税増税によって齎された国庫収入から地方自治体当局に固定額の補助金を支払うとし、救貧行政・地方行政については、国庫からどの程度醸出 *national contribution* するかについて金額 *amount* を決定していないが、将来この点について関係当局と交渉する用意があると約束した。また地方税納税者の税負担について、蔵相は歴代政府が地方経費とりわけこの時期の最大の地方経費である教育経費の更なる増加を要求している事実を率直に認め、加えて道路整備の経費も地方負担となっており、地方税納税者の負担が増えている事実を踏まえて、自由党内閣がこの点について財政的措置を考えていると発言した。蔵相が4月29日の予算演説で地方財政・地方税納税者に触れた箇所は僅かに救貧行政・教育行政・道路行政であり、地方税納税者・地方財政の困窮を認めたものの、その救済については抽象的な言い回しに終始し、確定的な政策を打ち出していないのである。なお、自由党の政策のプロパガンダを目的として出版されたパンフレットやリーフレットを集めた『パンフレット・リーフレット集1909年版』でも「地方税の救済」*relief of rates* については、蔵相が地方税納税者の救済を考えているとのみ書いているに過ぎない⁴¹⁾。

1909/10年予算案編成上の問題点 1909/10年予算案について見逃してはならない点は、前年の1908年に貴族院で拒否された法案「酒類製造・販売免許法案⁴²⁾」及び別個の法案として成立の見通しの無い地価税の「評価 *valuation* 法案」の趣旨を他ならぬ国家財政の予算案＝金銭法案の1条文として組み込みこんだことである。自由党のプロパガンダは、この予算法案

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

39) Mallet and George, *British Budgets 1913-14 to 1920-21*, p. viii.

40) Avner Offer, *Empire and social reform*, *Historical Journal*, 26 (1983), p. 133.

41) *Pamphlets and Leaflets 1909*, Liberal Publication Department, 1909, esp. *Agriculture and the Budget*, leaflet no. 2238, 14/September/1909, Liberal Publication Department, 1909.

42) 1908年の酒類製造・販売免許法案の基本構想は、J. Rowntree and A. Sherwell. *The Taxation of the Liquor Trade*, London: Macmillan, 2nd ed., 1908, vol. 1, pp. 503-5.

編成上の措置が貴族院の予算案拒否権行使を封じる手法と解され、これが1702年12月9日の貴族院決議に記された「金銭外条項付加」 tacking に対する貴族院の正当な権利である予算案に対する拒否権の発動に至るのを懼れた。実際、ランズダウン卿 Marquess of Landsdowne は1909年11月22日、貴族院における予算案審議で自由党内閣の予算案作成の手法を批判し、予算案可決の是非を議員に訊ねた⁴³⁾。

なお、この時期の庶民院議長 James W. Lowther, Viscount Ullswater は、1909/10年予算案は、1911年の議会法 Parliament Act, 第1条第2項の規程から判断すれば、幾つかの「非金銭法案」が盛り込まれていると看做していた⁴⁴⁾。この事実は、1911年議会法が金銭法案 money bill を国家財政に限定していることを想起すればきわめて重要な事である。

他方、保守系古参議員ビーチ Hicks Beach, Earl St. Aldwyn は、統一党の首脳が予算案を貴族院で否決する意志を固めていた1909年9月にバルフォア Arthur James Balfour 宛書翰で1909/10年予算案に金銭外条項付加が無いこと、それ故、貴族院が金銭外条項付加を理由に予算案を拒否することの非を説いた⁴⁵⁾。周知のように予算案は1909年11月30日貴族院で圧倒的多数をもって否決された⁴⁶⁾。この貴族院による予算案（金銭法案）拒否によって自由党は

43) 5H, House of Lords, 4 (November 22, 1909), 733–4 (Marquess of Landsdowne). ランズダウン卿は既に10月2日のバルフォア Arthur James Balfour 統一党党首宛書翰で金銭外条項付加の問題を採り上げ、予算案拒否か受け入れの何れかの選択を語っている。Lord Landsdowne to Lord Balfour of Burleigh, 2/October/1909, in Lord Newton, *Lord Lansdowne, a biography*, London: Macmillan, 1929, pp. 378–9.

44) James W. Lowther, Viscount Ullswater, *A Speaker's Commentaries*, London: Edward Arnold, 1925, vol. 2, p. 103. 1911年議会法の全文は、前田英昭『イギリスの上院改革』木鐸社、昭和51年に訳出されている。なお、イギリス近代史をものしたアレヴィHalevy は、1911年議会法に規定されている金銭法案が地方財政に関する条項を排除し、加えて、金銭法案であるか否かが庶民院議長 The Speaker の判断に決定的に依存する事態となったことから、議会法が庶民院の権限強化ではなく権限削減となったと理解していた。cf. E. Halevy, *A History of the English People in the Nineteenth Century, vol. 4: rule of democracy 1905–1914*, trans. by E. I. Watkin, London: Ernest Benn, 1961, pp. 347–9. 最近では、E. A. Smith が、議会法は貴族院が1832年以降採用した戦術を制定法にしたに過ぎないとして、議会法を革命的な法律と看做なす解釈を退けている。E. A. Smith, *The House of Lords in British Politics & Society 1815–1911*, London: Longman, 1992, p. 178. なお、わが国の研究者の1911年議会法解釈については、拙稿「近・現代イギリス税財政法学的研究の進展と財政政策史研究との関わりについて」参照。

45) Hicks Beach, Sir St. Aldwyn to Mr Balfour, 20/September/1909, Lady Victoria Hicks Beach, *Life of Sir Michael Hicks Beach, Earl St. Aldwyn*, London: Macmillan, 1932, vol. 2, pp. 259–61. ビーチは予算案に対抗して関税改革を「唯一の代案」として押し出す政治戦略の有効性を統一党の指導者バルフォアに説いた。統一党首脳が貴族院で予算案拒否の行動に出る過程については、Blewett, *The Peers, the Parties and the People*, pp. 76–84; Murray, *The People's Budget 1909/10*, ch. 8; Ruddock F. Mackay, *Balfour: intellectual statesman*, Oxford: Oxford UP., 1985, pp. 233–4. 結局、バルフォアは8月13日には予算案拒否が不可避であるとの認識に達した。

46) 5H, HL, 4 (November 30, 1909), 1342. 自由党のローズベリィ卿は、人民予算案が物的財産に対する攻撃であると同時に、資本に対する極めて危険な攻撃であると断じ、これを批判していた。cf. Lord Rosebery, *The Budget. Its principles and scope*, Glasgow, 10/September/1909, London: Arthur L. Humphreys, 1909.

政治的対抗関係を「貴族対人民」‘Peers vs. the People’ と把握し、貴族院に結集する貴族＝特権階級との対立姿勢を深め、「憲政問題」を政治的争点とし、他方、統一党は予算案に対する代案としての「関税改革」を再び前面に押し出す政治戦略を採用したのである⁴⁷⁾。

一方、アスキスは9月17日バーミンガムでの演説で予算案審議における庶民院の優越 *supreme*・貴族院の無力 *impotent* を強調し⁴⁸⁾、チャーチルや自由党のパンフレットもまた貴族院が予算案を拒否する権限を有していると主張する金銭外条項付加が予算案に存在しないことを強調していた⁴⁹⁾。

地価税と地方財政 本章では、1909/10年予算案全体の分析ではなく、この予算案における地価税の位置付けと地方財政との関係に焦点を絞り、この時期の国家財政運営の基本的な政策思想を摘出しておこう。ロイド・ジョージ蔵相は1909年4月29日の予算演説で地価税新設を含む1909/10年予算案を議会に示したが、そこでは地価税収入は専ら国家財政（＝中央政府財政）に帰属しており、この点で彼の構想した地価税は、地価税を有力な地方財源、地方税の補完財源と考えていた人々・地方自治体の反発を招くことになった⁵⁰⁾。重要なことは蔵相が、地価税 *land taxes* を、評価制度 *valuation system* を含め国家的・全国的な性格の租税としたことで、国家財政・地価税と地方財政・地方税との間の煩雑な調整作業——地価税が地域的税であれば不可避的作業でかつ複雑な中央政府・地方政府間の調整作業——から一旦は解放されたが⁵¹⁾、今度は、中央財政と地方財政との間で発生した地価税収入帰属の問題、地価税収入に対する地方自治体間での税収再配分の基準・方法作成の作業が彼を待っていた。さらに政治的には、地方財政のために地価税実現を要求する人々の反発を宥める必要が生じたのである。

かつて、大蔵事務次官ハミルトン Edward Walter Hamilton が1906年9月9日付けの蔵相宛書翰でアスキス蔵相の質問に応じて明確に指摘したように、地価税が抱える問題点は次のようなものがあった⁵²⁾。ハミルトンは自由党の構想している地価税が2つの代替的目的を

47) W. S. Churchill, *The People's Rights*, London: Jonathan Cape, 1909, rept. in 1970; D. Lloyd George, *Better Times*, London: Hodder and Stoughton, 1910; Blewett, *The Peers, the Parties and the People*, p. 105 et seq.

48) H. H. Asquith, *The Commons are supreme*, Birmingham, 17/September/1909, Liberal Publication Department, 1909.

49) Churchill, *The People's Rights*, p. 58; *The Peers and the Financial bill*, Liberal Publication Department, 1910. なお、1702年貴族院決議は、Thomas Erskine May, *A Treaties upon the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, London: Charles Knight and Co., 1844, pp. 323-4 にある。貴族院の予算案審議上の権限に関する急進派の言説については、cf. Harry Jones, *Liberalism and the House of Lords*, London: Methuen, 1912. 保守派のそれは、J. L. Garvin, *Tariff or Budget: the nation and the crisis*, London: The Observer, 1909.

50) Waller, *Town, City, and Nation: England 1850-1914*, pp. 261-2.

51) Ian Packer, *Lloyd George, Liberalism and Land*, Woodbridge: The Boydell Press, 2001, p. 61.

52) PRO T 168/95, n.d [August/1906], E. W. Hamilton, Memorandum on Taxation of Land ↗

持っていること。すなわち、(1)国税として課税標準を地価としながら、その収入は地方自治体当局への「指定財源」として、(2)あるいは既存の地方税に代わる収入を期待できる税であること。その収入総額は税率を1ペニーとした場合2,000万ポンドに達する。このような税は何れの場合をとっても「実現不可能な」impracticable 構想であること。何故ならば(2)の場合、地方税は財源と財政需要に地域的偏差のある地域的要求に応える税であり、全国一律の税ではないから。この構想は「絶対に実現不可能」absolutely impracticable である。(1)の場合(2)の構想程ではないが「実現不可能」であり、その際現在の指定財源制度・国庫補助金制度に取って代わる全く「新しい〔配分〕原理」に基づく「新しい国税」new National tax が必要。ただし、国家が「地方税負担救済」in relief of Local Taxation のために特定の税を地方に「割り当てる」appropriate ことは不可能である。いずれにせよ、これらの構想実現には大きな抵抗を伴い、進まない。さらにこの構想のためには「土地」と「建物」との分離評価する評価法案 Valuation Bill が先立つこと等を告げた。こうしてハミルトンは、地方財政・地方税の問題の一解決策であった地価税の課税目的を変更することなく国税として制度化する場合いかなる「制度的問題」が生じるかを分析し、その理論的欠陥を摘出し、これが殆ど「実現不能な」「大きな抵抗を受ける」構想であると指摘していた。実際、国税収入を地方自治体に配分する国庫補助金・指定財源等の財政力調整の制度が整備されておらず、加えて1901年地方税調査王立委員会『多数派見解報告書』『少数派見解報告書』は何れも地方行政に懸かる経費全てを国家負担にするとの要求、換言すれば単なる地方税負担軽減策としての国庫補助金を認めていないことを想起すれば、地価税を地方税から国税に転換することが地方財政問題解決に何等も結びつかない事は明白であった。1909/10年予算案に盛り込まれた地価税新設の作業は、ハミルトンが大蔵省を引退した後、最後のグラッドストーンとなった大蔵事務次官マリ George Herbert Murray を予算編成作業自体から外し、ハーバ E. Harper を中心にその基本構想が打ち出されたが、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、地方税ではなく国税として構想されていた。彼が検討した論点は、(1)土地からいかに充分なる歳入を確保できるか、(2)既存の諸税(家屋税・地方税)の負担増をいかに回避できるのかの2点であり、その結果、彼は地価税の課税対象を土地から生じる所得ではなく、資本価値とした。当然ながら地価税収入を地方自

Values; Dudley W. R. Bahlman, ed., *The Diary of Sir Edward Walter Hamilton 1885-1906*, Hull: The University of Hull Press, 1993, p. 463 (entry of May 14, 1906). 『ハミルトン日記』は1906年5月14日の記録が最後で、ハミルトンはそこで地価税 taxing ground values に言及していた。彼の蔵相宛書翰は、PRO T 168/95, 9/September/1906, E. W. Hamilton to H. H. Asquith, On Taxation of Land Values である。ただし、この書簡はハミルトンの手になる物ではなく彼の部下が代筆したコピーである。なお、オファーは書翰中の impossible を ridiculous と読んでいる。Offer, *Property and Politics*, p. 319. 拙著『近代イギリス地方行政財政史研究』431頁、参照。

治体に配分する規程を持たなかった⁵³⁾。したがって、地価税の実現は当初から余りにも多くの制度的問題点を抱えていたのである。なお、最後のグラッドストーンである大蔵事務次官マリはその後、1911年の国民健康法案作成に何ら関与することなく、ロイド・ジョージ蔵相との対立を理由として大蔵省を去り、大蔵省・内国歳入庁も人的面でこの時期大きく変質し、超過所得税を含む累進的所得税の実施に対する組織的アレルギーは大蔵省・内国歳入庁から一掃されたのである。

自由党のディルク Charles Dilke 議員は1909年5月4日の予算決議動議 budget resolution の際、予算案が齎すであろう租税負担の変化、ならびに地価税と地方税・地方財政との関聯を衝き、ロイド・ジョージ蔵相に問い質した。なお、ディルクは1906年の所得税調査委員会の議長を務め、所得税の累進化（超過所得税）と差別化（稼働所得に対する所得税の軽減）への道を拓いた人物である⁵⁴⁾。ディルク議員は直接税・間接税双方の増税と中間所得者とりわけ稼働所得者に対する減税措置を政策的特色とする1909/10年予算案によって、労働者階級の租税負担が上昇し、比較的裕福な中産階級が予算案の恩恵を受けると指摘した。加えて不労増加所得・地価に課税される税の収入は地方財源であるべきだが今回の措置がそうではないのを懼れ、予算案が触れていない地方財政における財源不足の解決を訴えた。なお、ディルクが指摘した1909/10年予算案が齎すであろう租税負担の変化についての見解は後に実証されることになる⁵⁵⁾。マリ Bruce K. Murray は直接税増税を基本とするエドワード期自由党の財政政策が、所得税納税者の大半を占めかつ自由党の支持基盤である中産階級（小規模事業経営者、ホワイト・カラー層、専門職）の利害を損なうことなく社会改革を遂行することにあつたと見ている⁵⁶⁾。他方、土地課税論者のウェッジウッド J. C. Wedgewood 議員は、ロイド・ジョージ蔵相が地価税（国税）新設を何らかの政策遂行を意図したのでなく、単に国家財政の新たな「歳入を欲しがっていた」ために税を新設したと見ていた⁵⁷⁾。

53) PRO CAB 37/96/161, 5/December/1908, Treasury, The imposition of a national tax on land values; Offer, *Property and Politics*, p. 324. この地価税については、PRO CAB 37/97/10, 22/January/1909, H. H. Asquith, Taxation of land values; PRO CAB 37/97/16, 29/January/1909, D. Lloyd George, Taxation of land values; PRO CAB, 37/98/44, 13/March/1909, D. Lloyd George, The taxation of land values; PRO CAB 37/98/45, 16/March/1909, Treasury, Land value tax.

54) 拙稿「所得税の累進化は、なぜ相続税の累進化よりも遅いのか」参照。

55) 5H, HC, 4 (May 4, 1909), 951–60 (Charles Dilke). cf. Herbert Samuel, *The taxation of various classes of the people*, *Journal of Royal Statistical Society*, 132 (1919); Viscount Samuel, *Memoirs*, London: The Cresset Press, 1945, pp. 133–4; BPP, 1927 (Cmd. 2800) xi, Committee on National Debt and Taxation, *Report*.

56) Murray, *The People's Budget 1909/10*, esp. introduction & ch. 11. 土生芳人『イギリス資本主義の発展と租税』第6章第3節、参照。

57) J. C. Wedgewood, *Memorials of a Fighting Life*, London: Hutchison, 1940, p. 69. ウェッジウッドについてはその他に、cf. Wedgewood, *Memoirs of A Fighting Life*; C. V. Wedgewood, *The Last of the Radicals*, London: Jonathan Cape, 1951.

議会における地価税案の審議 ロイド・ジョージ蔵相は6月22日の予算案審議の際、「農業地」 agricultural land に地価税を課さないことを明言するとともに、ディルク議員の5月4日の質問に答えて、「この地価税収入の一部を地域的目的に配分」 allocation of a portion of these Land Taxes for local purposes する「修正案」 Amendments を提出し次年度も引き続き地方自治体の負担軽減のために財政剰余を配分することを約束し地方自治体とりわけ市街化地域の自治体の地価税収入に対する要求に譲歩した。しかし同時に、蔵相は、最も肝要な事項である地価税収入の「配分の方法 method of allocation を今現在、議論することは出来ないが、政府は修正案の原則を受け容れる用意がある」とも発言していた⁵⁸⁾。こうして蔵相は地価税案の修正に応じ、地価税収入を地方に移譲することを約束し、地方自治体の要求に譲歩したが最も肝心の地価税収入の地方への配分原則・基準を示すことが出来なかった。

こうして1909/10年予算案で新設された地価税（国税）の収入帰属を巡って生じた中央政府（国家財政）と地方自治体（地方財政）との政治的対立は、1909年6月23日の閣議で、地価税収入の一部を地方に配分することが決まったことで一応の解決を見た⁵⁹⁾。同日、ロイド・ジョージ蔵相は議会で、地価税収入を地方税負担の軽減に充当する意思のあることを明らかにするとともに、自由党政権が従来から採用してきた地方財政の基本的政策に則って、国庫補助金 grants in aid を最悪の税収配分方法と看做なしていることを繰り返し強調した。ロイド・ジョージは、かつて1896年の農業地方税法案の審議過程で国税である相続税（遺産税）の収入を国庫補助金として農業地の地方税減税とそれによる地方自治体の歳入減を補填する財源とする案に対して強硬に反対する演説をぶったのであり、その考えに基づき国庫補助金を拒否する一方で、特定の税を地方に配分する政策がこの国庫補助金とは異なるものであるとして、地方自治体の地価税収入配分要求に政治的な譲歩を行ったのである。もっとも同時に、蔵相は地方自治体が地価税に対する独占的要求権を持っていない、国家（中央政府）に固有の財源であることを主張したのである。議員の間でも市街化地域の地方自治体の財政状況が極めて悪いことを指摘する意見が相次いだ⁶⁰⁾。

58) 5H, HC, 6 (June 22, 1909), 1578, 1580 (Lloyd George); Christine Bellamy, *Administering Central-Local Relations 1871-1919*, Manchester: Manchester UP., 1988, p. 58.

59) Murray, *The People's Budget 1909/10*, p. 183.

60) 5H, HC, 6 (June 23, 1909), 1799-1801, 1805 (Lloyd George); Lloyd George, *The People's Budget*, pp. 93-6. 1909/10年予算案で地価税収入の半額を地方財政に移譲する地方財政救済策が盛り込まれたとするわが国特有の理解について述べておこう。1909/10年予算（案）とりわけ地価税を中心的対象とし、『議会議事録』を主たる史料として近代イギリス財政政策史を著したと主張する佐藤芳彦は、次のように記している。「『人民予算』における地価税は、第一義的には都市地方財政問題の解決策（＝中央集権の対応策）の一つであった。すなわち、大不況脱却期たる〔18〕90年代後半以降、都市自治体においては街路改善、公衆衛生改善、住宅改善などのいわゆる「地方的サービス」の一環として新たに都市改善事業を行うことが必要となり、そのための資本支出をまかなう借入金の元利返済のために都市の地方税負担、とくに貧民地区の地方税負担が増加し（他方、資本支出によって市街化地域の地価が上昇し）、こうして都市地方財政問題が

都市自治体協会の地価税批判 市街化地域の自治体（都市自治体協会）は、農業地の地価税免税が確定したことから、地方税課税価額 *rateable value* を税収配分基準とした地価税収入に対する要求に弾みをつけた。当然の事ながら、この配分基準は不動産価格が総体的に高い市街化地域の自治体に有利な基準である。さらに、地方自治体は、居酒屋免許税の増税や地価税新設の結果、その収入（ウイスキー・マネー）が一部地方自治体当局に既に配分されている居酒屋免許税収入ならびに地価税の課税によって地方税課税価額 *rateable value* の低下（→地方税収入減少）が予想・懸念されたために、1909/10年予算案を国家による「地方財源篡奪」と批判し、予想される地方自治体の財源喪失に対する「補償」を国家に要求するに至ったのである。都市自治体協会は、1909年3月に加えて、6月30日の同協会の委員会でも地価

深刻化したので、このような「地方的サービス」のための追加的収入源として地方地価税が要求されたのであるが、自由党政権は、そのための（地方自治体レベルでの）評価制度を実現する見通しを得られなかったので、1908年を転換点として、（国家レベルでの評価による）国税として「地価税」を導入し、その収益の2分の1を地方当局に配分することを規定したのである（佐藤芳彦『近代イギリス財政政策史研究』勁草書房、1994年、390頁）。「地方当局の実施する「地方的サービス」のための追加的収入源として要求された地方地価税創設問題については、結局、それを「人民予算」における地価税という（国家レベルでの評価による）国税として導入し、収益の2分の1を地方当局に配分することも規定した」（佐藤前掲書、397頁）。「人民予算」における地価税について、その純収入の2分の1を地方当局に配分することが規定されていたのであるが、その後、地方当局へ配分する方法自体に困難が生じたので、結局、政府は1911年3月末日に成立した1911年「歳入関連法」により、その交付を1914年3月末日まで延期せざるをえなかった」（佐藤前掲書、398頁）。この佐藤の理解は、次の吉岡昭彦の理解に沿ったものであることは明白である。吉岡は次のように言う。「第一に、土地課税は、都市住宅問題および地方財政問題を解決するために、「一般的な社会的発展」および「公共的な改善支出」による都市用地の自然増価を社会に還元せんとするものであったが、地方自治体レベルについてはもちろん、国政レベルにおいても、貴族院の頑強な抵抗の故に一般法をもってしては実現不可能であった。土地課税は、まさに自然増価の原因の一般性・公共性のゆえに、国家権力により強力的に、しかも庶民院が慣例上専決権をもっている「歳入法案」 *financial bill* の中に盛込まれて実現される他はなかったのである」（吉岡昭彦『近代イギリス経済史』岩波書店、1981年、265頁）。また、「人民予算」の中で最も問題となった土地課税は、……四種の新税を含んでいる……また、……土地課税を徴収する前提として、土地評価を行うこととし、税収については、その半分を地方自治体に交付するものとした」（吉岡前掲書、265頁）。問題は4点ある。すなわち、(1)『議会議事録』の分析に依拠した研究としながら、蔵相が都市自治体協会の税収配分要求に譲歩し、1909年9月27日に地価税収入の半額を地方への配分を約束し、予算案を修正することを議会で提案した地価税構想が1909年4月29日の1909/10年予算演説に、いやそれ以前の1908年にあり、1909/10年予算案の地価税の目的が地方財政救済策であると言う、史料とは全く無縁の驚倒すべき歴史理解、(2)この時期の都市自治体（地方自治体）の主たる経費が教育費でなく住宅問題解決のための経費であるという理解である。地方自治体が住宅問題に本格的に取り組むのは第一次世界大戦後であり、戦前の自治体が最も負担を余儀なくされたのは他ならぬ教育費である。(3)都市自治体協会が1909/10年予算案を含むリベラル・リフォーム期の自由党内閣の財政政策に対して提起していた地方の政策的要求を全く分析していないこと。(4)地価税によって地方財政救済を目指したとするならば、1909/10年予算案以後に地方財政救済のための地価税新設運動が何故に改めて提起されたのか全く理解できなくなる。なお、小山廣和『税財政と憲法——イギリス近・現代の点描——』有信堂、2003年、も吉岡昭彦や佐藤芳彦に依拠し、同様な理解を示している。

税はもともと地方自治体が先駆的に構想した税であり、税収に対して権利を有していることを強調するとともに、地価税と酒類生産・販売免許税の実施によって地価下落の恐れ（→地方税収入の減少の恐れ）があることを指摘し、自由党内閣に地価税収入の半額を地方自治体に配分することを要求し、地価税収入の移譲を迫った⁶¹⁾。

都市自治体協会の代表団総勢295名は、1909/10年予算案審議途中の7月8日のロイド・ジョージ蔵相との会合の場で、都市自治体が地価税構想の先駆者であり、市街化地域の地方自治体は新設された地価税（国税）によって地方税の課税価額が下がるという財政的被害を受けており、政府はこの被害に対して経済的補償を行わないことから、都市自治体と中央政府とは地価税を巡って対立関係にある、とする協会の委員会決議に沿った要求を直接提出した⁶²⁾。こうして、1909年3月に出版された著作でルート J. W. Root が予言し・指摘した中央政府と地方自治体との間の地価税収入の帰属を巡る政治対立は現実のものとなった⁶³⁾。

バルフォア Arthur James Balfour は9月27日の庶民院における1909/10年予算案審議の際、地価税の問題に触れて次のように主張した⁶⁴⁾。未開発税・地価税新設の唯一の正当化可能な理由は地域の利益のために課税されることにある。グラスゴ等の大都市自治体がこの地価税収入全ての権利を有すると主張しているように、地価税収入は地方自治体に帰属する。政府は都市自治体の税収移譲要求に対して、6月に地価税収入の一部を地方自治体当局に移譲する譲歩案を示したが、バルフォアは地価税収入の具体的な配分原則（配分基準・方法）を議会の場で明らかにするように政府に求めたのである。

これに対して、ロイド・ジョージ蔵相は都市自治体協会との会合の結果を受けて、不労増加所得の発生が大都市にではなくその周辺農村・郊外に発生している事を挙げ、大都市自治体の主張であり、大都市の自治体に有利な地方税課税価額を基準とする税収配分に否定的考えを示したうえで、地価税収入の半額を地方自治体に配分することを規程した予算案の修正条項を議会に提案した⁶⁵⁾。その際、蔵相は地価税収入を地方自治体に再配分するために不可

61) PRO 30/72/39, Association of Municipal Corporations, 30/June/1909, *Meeting of Council*.

62) PRO 30/72/39, Association of Municipal Corporations, 8/July/1909, *Deputations to Lloyd George*.

63) J. W. Root, *British National Finance*, London: Eyre and Spottiswoode, 1909, p. 137. 地価税収入の帰属を巡る中央政府と地方自治体との政治的財政的対立については、cf. Offer, *Property and Politics*, p. 385; Bellamy, *Administering Central-Local Relations*, p. 57. 拙著『近代イギリス地方行財政史研究』第2編第4章・第5章、参照。

64) 5H, HC, 11 (September 27, 1909), 934 (A. J. Balfour); Bellamy, *Administering Central-Local Relations*, p. 58.

65) 5H, HC, 11 (September 27, 1909), 932-3, 937, 940, 960-4 (Lloyd George); Lloyd George, *The People's Budget*, pp. 96-7; Bellamy, *Administering Central-Local Relations*, p. 58. 審議段階で修正され・追加された条文は予算法案の91条であり、地価税収入の半額を地方自治体に配分すると規定しているが、配分方法は規定されていない。Lloyd George, *The People's Budget*, p. 175.

欠な「配分基準・配分方法」を決定しなかった、と言うより、大都市自治体が主張する地方税課税価額を基準とした配分基準・方法に対抗しうる配分原則（配分基準・方法）作成の作業はあまりにも複雑過ぎて直ちには出来なかった。中央政府と地方自治体との間で財政関係を調整し、税財源の再配分を実施するためには、配分原則（配分基準・方法）が確立されない限り「画餅」となるにもかかわらず、である。そのために地価税収入の地方自治体への配分は実施されない、と言うよりも出来ないのである！ロイド・ジョージ蔵相は1909/10年予算案を議会で明らかにした時点では、地価税を純粋に国家財源として考えていたため、地価税の配分原則（配分基準・方法）を構想していなかったとも言える。結局、蔵相が議会で確約し・修正条文に挿入した地価税収入の地方自治体への再配分は1914年3月31日まで延期された⁶⁶⁾。こうして、地方税問題の根本的解決、地価税収入の地方への再配分は先送りされたのである。

都市自治体協会は1910年には地価税 land taxes が実施されて後も地価税収入の半額の再配分要求を繰り返すとともに、地価税・免許税実施によって生じた地方税収入の減少を補償 compensation する財政的措置を自由党内閣に新たに要求した⁶⁷⁾。注意すべき点は、1911年議会法が金銭法案を狭く規定し、地方財政関係の規程を排除している点である。こうして、予算法案の中に地方財政関係の条文を盛り込むことが、庶民院議長 The Speaker の最終的判断に依存するとは言え、法的には制限されたのである。自由党内閣はこうして1909/10年予算案を契機に、改めて国家財源の地方自治体当局への配分＝補助金交付を含めた地方財政問題、中央政府－地方自治体間の行財政関係の理論的解決に取り組まざるを得なくなった⁶⁸⁾。

国家財政（中央財政）と地方財政関係 19世紀後半以降、社会費を中心とした経費を担う地方財政が中央政府財政とは対照的に急速に膨脹を続ける中で、自由党内閣・保守党（統一党）内閣はともに、地方財政と国家財政との行財政関係をいかなる関係にするかについて悩み、政策を模索した。自由党政権の地方行財政改革構想は、「地方税納税者の友」統一党の要求する国庫補助金（国家財源の地方配分）の範囲拡大を国家財源の財源に限界があるとしてこれを拒否し、中央財政－地方財政関係の根本的解決を模索するが故に、国家財源の配分原則（配分基準・方法）を抜本的に検討することなく国庫補助金に対する政治的アレルギーを露に示すのみであった。こうして、地方財政の改革は遅々として進まず、1901年地方税調査王立委員会『最終報告書』においても配分原則（配分基準・方法）で勧告が大きく分かれ、さらに1909年の救貧法調査王立委員会においても取り扱われる課題であった。それ故自由党

66) Mallet, *British Budgets 1887–88 to 1912–13*, p. 401; Offer, *Property and Politics*, pp. 385–6.

67) PRO 30/72/40, Association of Municipal Corporations, 20/April/1910, *Annual Meeting*.

68) Bellamy, *Administering Central-Local Relations*, p. 57.

内閣が19世紀自由党の政治的・財政的伝統からの離脱を図り、国家に巨大な財政権限を付与するためには理論的解決を果たさねばならない課題であった。閣内においても1909/10年予算案に対する地方自治体当局の不満を伝える閣僚ランシマン W. Runciman の発言があり、教育行政に対する補助金増額要求の声が閣内でも出たのである⁶⁹⁾。これに対して蔵相は国庫補助金のいかなる増額にも反対する意思を示すが、結局100万ポンドが補助金のために必要となる⁷⁰⁾。いずれにせよ、中央財政—地方財政関係を精査すれば明らかのように、この時期「国家（中央政府）」がひたすら社会的サービスとその財源を拡大し、「地方自治体」が唯々諾々としてそれまで担当してきた社会的サービスと財源双方を放棄し、それらを「国家」に移譲し、国家（中央政府）に財源・職務を集中させたのでは決してない。国家財政の運営に責のある政治家・官僚（とりわけ大蔵官僚）は、軍事費を犠牲にしてまで社会費を増加させることはなかったし、弾力性に富み、最も信頼できる租税である所得税（あるいは相続税）に累進制を導入し歳入調達能力を更に増加させることはあっても、前世紀から度々提案されてきた地方所得税 local income tax あるいは地方自治体の求める地方レベルでの地価税を新設して地方財政の財政基盤を強化することもしなかった。この時期のイギリス国家財政は前世紀と同様に、地方自治体の資本支出 capital expenditure を管理し、国債管理に意を注ぎ、国家財政を黒字に誘導することで国家信用を安定させ、非常時（＝戦時）の際の借り入れコストを下げ、強力な国家財政を創出することに全力を傾注した⁷¹⁾。

議会の内外の動きに触れておけば、軍備費と社会費双方の増額を目指し、文字通り、強力な国民国家形成を図った自由党内閣の財政政策は、統一党をして自由党の予算案に対抗しうる財源調達案としての「関税改革」を党の政策とする路線に向かわせた。関税改革同盟 Tariff Reform League は既に1906年以降、夥しい数のポスター、パンフレット、リーフレットを発行し、自由党の直接税重課の財政政策に対抗していたが⁷²⁾、反人民予算案運動の中心人物ガーヴィン J. L. Garvin は分裂した統一党を纏めるべく『関税改革か予算か』によって人民予算案を攻撃し、チェンバレン Austen Chamberlain とバルフォアとともに1909年9月24日のバーミンガムでの会合で、人民予算案への代案として「関税改革」を統一党の政策と位置付

69) PRO CAB 37/101/158, 12/December/1909, W. Runciman, The need for an increase of exchequer grants in aid of elementary education.

70) Offer, *Property and Politics*, p. 384.

71) Jeremy Wormell, *The Management of the National Debt of the United Kingdom, 1900–1932*, London: Routledge, 2000. なお、19世紀中葉から1930年代にいたる、イギリスの国債に関する文献、および大蔵官僚ハミルトン Edward Walter Hamilton の文書、蔵相宛の書翰は、Jeremy Wormell, ed., *National Debt in Britain 1850–1930*, London: Routledge, 1999に一部、復刻されている。

72) Austen Chamberlain, *Politics From Inside. An epistolary chronicle 1906–1914*, London: Cassell, 1936, p. 156; Bernard Semmel, *Imperialism and Social Reform*, London: George Allen and Unwin, 1960, p. 113 [野口建彦・野口照子訳『社会帝国主義』みすず書房, 1982年, 118頁].

け、バルフォアは決定的に「関税改革」に組みした⁷³⁾。他方、自由党は課税ベース拡大政策として統一党が打ち出した「関税改革」を意識し、来るべき総選挙に備え関税改革構想をパンフレット、リーフレットで攻撃した⁷⁴⁾。

1910年になるや酒類の消費低下によって、1890年以降地方自治体（教育行政）に配分されていた「ウイスキー・マネー」収入に翳りが見えはじめた。蔵相は1910年6月30日の予算演説の際、地価税の半額を「ウイスキー・マネー」収入減少に伴う「補償」として暫定的に32万8,000ポンドを地方当局に配分すると決定した⁷⁵⁾。「ウイスキー・マネー」は制度としては教育行政経費への補助として1890年に開始されるが、蒸溜酒税増税に伴う一時的な消費拡大（駆け込み購入）の後の消費量の大幅な下落によって、税収入の大幅な低下を来していること。たとえこの税収入を確保するために蒸溜酒税の増税を行ったとしても消費の拡大は望めないこと。前年の1909年6月、蔵相は地価税収入の半額を地方自治体（教育目的）に配分すると決定したが、その額では不十分であるとの地方自治体当局の不満に配慮し、蔵相は1909会計年度（1908/09年予算）を基準として地価税収入の一定額をイングランドの地方自治体に配分し、スコットランド、アイルランドの地方当局にも技術教育・警察及びその他の目的に対して同様な措置を取るとした。この措置に対して議員は皆蔵相の措置を評価した⁷⁶⁾。土地課税論者ウェッジウッド議員もこの措置を歓迎するとともに、蔵相が国税－地方税関係全般を考えるとした点を評価した⁷⁷⁾。なお自由党急進派議員174名は1911年5月18日には首相・蔵相に「覚え書き」を提出し、敷地価値税 *site value taxation* に必要な評価制度の促進し、それに基づき地方自治体に地方敷地価値課税権付与し、地方に配分していない地価税収入を国家的性格の行政である教育・救貧、道路の各行政に国庫補助金として地方に配分すべきとし、さらに国税レベルのみならず地方レベルでの地価税制度の採用と地価税収入の地方自治

73) 「関税改革」構想が1909年「人民予算案」に対する統一党の代案となる過程については、Chamberlain, *Politics From Inside*, pp. 181–5; Alfred M. Gollin, *The Observer and J. L. Garvin 1908–1914*, London: Oxford UP., 1960, ch. 4; A. Sykes, *Tariff Reform in British Politics 1903–1913*, Oxford: Clarendon Press, 1979, ch. 9; D. Dutton, *Austen Chamberlain*, Bolton: Ross Anderson Pub., 1985, p. 66; E. H. H. Green, *The Crisis of Conservatism 1880–1914*, London: Routledge, 1995. 関税改革に関する邦語文献については、桑原莞爾『イギリス関税改革運動の史的分析』九州大学出版会、1999年、参照。

74) Cobden Club, *Budget and Tariff*, London: Cassell, 1909は翌年の総選挙を睨んで関税改革の保護貿易的性格を強調している。cf. *Pamphlets and Leaflets for 1909*, Liberal Publication Department, 1909; Churchill, *The People's Rights*; D. Lloyd George, *The peers and public opinion*, 17/December/1909 & *The problem of unemployment*, 31/December/1909, in Lloyd George, *Better Times*.

75) 5H, HC, 18 (June 30, 1910), 1137–42; Offer, *Property and Politics*, p. 385. アルコール関係の税収入のデータは、Mallet, *British Budgets 1887–8 to 1912–3*にある。

76) 5H, HC, 18 (June 30, 1910), 1137–8 (Lloyd George), 1155–6 (J. Redmond), 1176–8 (Lough); Bellamy, *Administering Central-Local Relations*, p. 58.

77) 5H, HC, 18 (July 4, 1910), 1439–43 (J. C. Wedgwood).

体への国庫補助金としての配分を求めた⁷⁸⁾。もっとも、自由党内閣は地価税について政策的
一致点を見いだせなかったのである⁷⁹⁾。

2章：1909/10年予算案の理念と現実

1節：国家財政の国際比較

1909/10年予算案の目的とその成功と列強諸国の財政との比較 ここで、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を行おう。自由党内閣は歳出面では軍備増強政策
と社会政策の2つの支出項目を中心とする経費膨脹政策を押し進める一方で、経費膨脹を賄
うに必要な財源を財政赤字（国債発行）に求めることなく国債管理政策を堅持するために、
歳入面では「国家的非常時」の租税と位置付けられた累進的所得税の一種である超過所得税
を導入し、さらに相続税（遺産税）増税による直接税の増税に加えて、低所得者階層にも重
課の複数の間接税増税を伴う1909/10年予算案（「人民予算案」）を押し進めたがこれによっ
てイギリス国家財政は当時の列強といかに異なった財政構造を持つに至ったのであろうか。
1909年10月1日付けの『閣議用資料』は、まさに軍事的脅威⁸⁰⁾となったドイツの国家財政の
構造を分析していた。この文書の著者アシュレーPercy Ashleyはドイツとイギリスの地方財
政・中央財政の比較研究に関する著作を有している人物⁸¹⁾であるが、彼はドイツ帝国財政
（中央政府財政）の主要財源である間接税が、低所得者層に逆進的負担を強いるために税収
の弾力性を欠き、加えて帝国財政の担当者がこれを補完する新財源の発見に困難を来してい
るために、帝国財政がこの時期の軍事費等の国家経費（中央政府財政）の膨脹に対処できず
そのために恒常的歳入不足が生じていることを指摘した。彼は、続けて、その歳入不足が国
債発行によって賄われているために国債残高が増加の一途を辿り、ドイツの国家信用が資本
市場で低くなっている現状を分析するとともに、非常時（＝戦時）における国家信用が脆弱
であると結論付けたのである⁸²⁾。

78) H. V. Emy, *The land campaign: Lloyd George as a social reformer 1909–14*, in A. J. P. Taylor, ed., *Lloyd George. Twelve essays*, 1971, rept. in 1993, Ipswich: Gregg Revivals, p. 47; Offer, *Property and Politics*, pp. 388–9.

79) G. L. Bernstein, *Liberalism and Liberal Politics in Edwardian England*, London: Allen and Unwin, 1986, p. 146.

80) 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.

81) Percy Ashley, *Modern Tariff History*, London: John Murray, 1904; Percy Ashley, *Local and Central Government*, London: John Murray, 1906.

82) PRO CAB 37/101/133, 1/October/1909, Board of Trade [Percy Ashley], *Financial position of German Empire*. 第二帝政期ドイツ帝国（中央政府）の財政制度では、国債は臨時支出の補填として発行されたが、臨時支出は軍備増強などの帝国主義的政策と結びついているために、帝国の

ドイツ帝国財政を分析するこの視角は、同時代の健全財政論者・グラッドストニアンであるハースト F. W. Hirst にも共通する見方であり、それは国の力を直接的な軍事力・軍備から判定するのではなく、国家の財政的能力 financial power, すなわち、財源調達能力に優れた租税・徴税組織と信用の高い国債とを組み合わせた「戦費調達力」からするものであった⁸³⁾。

さらに、チャーチル商務相は1909年11月3日付けの『閣議用資料⁸⁴⁾』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源確保で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不満分子の声とは対照的に冷静な判断を示していた。すなわち、直接税収入に重点を置いたイギリス国家財政とは対照的に、ドイツ帝国（中央政府）財政は低所得者層に重い間接税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格な国債管理策とは対照的に、恒常的な財政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」であり借入れコストが高く、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である、と。まさしく、「財政は最高の国家機密」

膨脹とともに国債残高も増加し、金利水準を押し上げた。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。なお、この時期のドイツ国債の価格動向については、cf. Niall Ferguson, *Public finance and national security*, in Niall Ferguson, *The Pity of War*, New York: Basic Books, 1999; do., *How (not) to pay for the war: traditional finance and "Total War"*, in Roger Chickering and Stig Forster, eds., *Great War, Total War*, Cambridge: Cambridge UP., 2000. 藤本前掲書、第6章参照。また、加藤栄一・林健久編『ドイツ財政統計 [1872-1913]』東京大学出版会、1983年、参照。

- 83) F. W. Hirst, *The Political Economy of War*, London: J. M. Dent, 1915, pt. III. ハーストについては、cf. F. W. Hirst, *In the Golden Days*, London: Frederick Muller, 1947. アシュレーやハーストが行った第一次世界大戦直前・直後のドイツ帝国財政の分析結果は、現代の研究者の指摘と一致する。P. Kennedy, *The Rise of the Anglo-Germany Antagonism 1860-1914*, London: George Allen and Unwin, 1980, pp. 355-60. 軍事史の研究者であるケネディは、国家の財政的能力に力点を置き、軍事史を書いている。cf. P. Kennedy, *The Rise and Fall of British Naval Mastery*, London: Allen Lane, 1976; do., *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York: Random House, 1987 [鈴木主税訳『大国の興亡——1500年から2000年までの経済の変遷と軍事闘争(上・下)』草思社、1993年]。その他に、John M. Hobson, *The military-extraction gap and the wary titan: the fiscal-sociology of the British defence policy 1870-1913*, *Journal of European Economic History*, 22 (1993); Ferguson, *Public finance and national security*, in Ferguson, *The Pity of War*; do., *How (not) to pay for the war: traditional finance and "Total War"*, in Chickering and Forster, eds., *Great War, Total War*. なお、ドイツ第二帝政期における中央財政—地方財政関係についての最近の研究として、cf. J. von Kruedener, *The Frankenstein paradox in the intergovernment fiscal relations of Imperial Germany*, in P.-C. Witt, ed., *Wealth and Taxation in Central Europe*, Leamington Spa: Berg Publishers Limited, 1987; D. E. Schremmer, *Taxation and public finance: Britain, France and Germany*, in *The Cambridge Economic History of Europe*, vol. 8, P. Mathias and S. Pollard, eds., Cambridge: Cambridge UP., 1989.
- 84) PRO CAB 37/101/147, 3/November/1909, Board of Trade: Winston S. Churchill, *German naval expansion: financial difficulties*. cf. Memorandum by Winston S. Churchill on Germany, 3/November/1909, in R. S. Churchill, *Winston S. Churchill, Companion Volume II, pt. 2: 1907-1911*, London: Heinemann, 1969, pp. 961-2.

と言える。さらに、このドイツ国家の最高機密とも謂える国家財政の構造的欠陥——と同時代の常識的財政理論からは演繹できる——が帝国主義的膨脹政策を採用し軍備増強を強行するドイツ帝国にとって決定的な障害となるであろうとの推測は、同時代のイギリスの政治家のみならず、シティの指導的金融業者ロスチャイルド Natty Roschchild にも共通していた⁸⁵⁾。イギリスが財政的に他の列強に比較して優れた点は指導的政治家・金融業者に共通した認識であったがその一方で、イギリスが島国であるために原材料・食料供給の点で列強の保有する海軍によっては、弱点となりかねないことも同時には広く理解されていたのである⁸⁶⁾。

国家財政・地方財政の分析を通じてドイツの軍事力脅威が財政的に弱体であるとの認識に達したのはチャーチルに留まらない。アスキス首相、ロイド・ジョージ蔵相もまた、イギリスの国家財政が1909/10予算の実現によって租税・国債双方の点でいかなるメリットを具備することが出来たかに触れて、保護主義的貿易体制の下での他国の赤字財政とを比較し自由貿易体制の下でのイギリスの強力な財政力を誇った。1910年4月20日の閣議で1909/10年予算が大幅な財政黒字を齎すとの報告が既になされ、アスキスは即日これを国王に上奏した⁸⁷⁾。アスキス首相が1910年4月27日の1909/10年予算案の第3読会の際において誇らしげに語ったように、イギリスの国家財政は、累進的租税の導入に失敗し結果的に財政赤字を国債で賄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、かつ国債管理によって国の信用＝借入金調達能力を維持し、非常事態（＝戦時）に備えた強力な国家財政となり得たのである⁸⁸⁾。ロイド・ジョージ蔵相もまた1910年6月30日、1910/11年の予算演説の際に先進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した⁸⁹⁾。

さらに蔵相は、1912年2月3日の演説で、ボナ・ロー Bonar Law が自由党内閣の進める財政政策が政府の雇い入れる膨大な人員に消費されるとした批判を行うが、この批判に答えて、

-
- 85) Ferguson, *Public finance and national security*, in Ferguson, *The Pity of War*, pp. 138–9. ホブソンはこの時期の列強で軍事費の負担が絶対額ではなく、国民所得と比較して最も低いのはイギリスであるとしている。cf. Hobson, *The military-extraction gap and the wary titan*.
- 86) Bryan Ranft, *Parliamentary debate, economic vulnerability, and British naval expansion, 1860–1905*, in Lawrence Freedman, Paul Hayes and Robert O'Neill, eds., *War, Strategy and International Politics. Essays in honour of Sir Michael Howard*, Oxford: Clarendon Press, 1992.
- 87) 5H, HC, 17 (April 27, 1910), 528–9 (H. H. Asquith).
- 88) Cameron Hazlehurst and Christine 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。
- 89) 5H, HC, 18 (June 30, 1910), 1142 (Lloyd George); Lloyd George, *Second budget*, in Lloyd George, *Better Times*, pp. 325–6.

自由党内閣の財政政策を次のように敷衍した。自由党内閣の作成した予算案の主たる目的は、基本的には海軍経費や老齢年金制度に必要な税源（歳入）の確保にあり、この点では所期の目的を果たし、予算は大成功であった。他の列強諸国の蔵相がこの歳入源の発見という点で失敗したが、イギリスの蔵相のみは例外で、歳出増に見合う新財源の発見に成功したこと、さらに、単年度の歳入確保に留まらず、将来的な歳入確保策にも成功した⁹⁰⁾、と。とりわけ、超過所得税は1910年以降、第一次世界大戦直前の1914/15年予算で大規模な所得税増税が実施される迄、増税されることなく税収額・納税者数ともに増加の一途を辿った⁹¹⁾。その後、第一次世界大戦直後の1914/15年予算で超過所得税は増税され⁹²⁾、やがて第一次世界大戦期には期待通りイギリスにとって重要な戦費調達財源となった⁹³⁾。さらに租税と並んで財政運営の両輪ともいべき借入金について⁹⁴⁾、ロイド・ジョージ蔵相はコンソル（＝国債）価格の下落を阻止するためにも、租税制度改革によって財源調達能力を一挙に上げるとともに、既に見たように1909/10年予算案で国債政策を変更し、債務返済のための固定債務費用を減額してでも歳出削減を実施し、均衡財政の堅持に意を注ぐとともに、国債償還費の一部を利払いに加えて国債の元本償還に充当した。その一方で、蔵相は1909/10年予算案（とそれ以降）の財政剰余 surplus を国債償還に充当するのではなく、選挙民受けする開発基金 Development Fund に繰り入れるとしていたが、結果的には国債償還に充てられた⁹⁵⁾。この国債政策の結果、国債償還のテンポは平時と言うこともあってアスキス前蔵相期の2倍と言う早いテンポとなった⁹⁶⁾。実際、18世紀以来増加をし続け、対ナポレオン戦争終結時には800百万ポンドに達したイギリスの国債は、19世紀前半には確立されていた財政規律に従い償還され減少傾向を辿り、財政赤字・国債の増加に悩まされた他の列強諸国と好対照をなしていたのである⁹⁷⁾。もちろん、イギリスの国債管理政策はイングランド銀行・シティ金融業界との密

90) Lloyd George, *Liberal finance*, 3/February/1912, in H. Du Parcq, ed., *Life of Lloyd George, vol. 4: speeches*, London: Caxton Publishing, nd., pp. 810–11. 最近のイギリス現代史の通史でも同様な指摘を行っている。Jose Harris, *Private Lives, Public Spirit: Britain 1870–1914*, Harmondsworth: Penguin Books, 1994, p. 203.

91) Josiah Stamp, *British Incomes and Property*, London: P. S. King and Son, 1927, pp. 337–8; Mallet, *British Budgets 1887–88 to 1912–13*, p. 486, Tables VII and VIII.

92) Mallet and George, *British Budgets 1913–14 to 1920–21*, pp. 19–34; Shehab, *Progressive Taxation*, pp. 256–7.

93) Shehab, *Progressive Taxation*, p. 257. ヨリ詳細には、Mallet and George, *British Budgets 1913–14 to 1920–21*; Josiah Stamp, *Taxation during the War*, London: Oxford UP., 1932.

94) 「租税」 tax と「借入金」 loans との経済学的関係については、Offer, *Empire and social reform*, pp. 131–3.

95) Hargreaves, *The National Debt*, p. 226 [一ノ瀬・斎藤・西野訳『イギリス国債史』229頁].

96) Wormell, *The Management of the National Debt of the United Kingdom, 1900–1932*, pp. 50–4, p. 52, Table 2.4: repayment and debt 1903–4 to 1913–4.

97) Ferguson, *How (not) to pay for the war: traditional finance and “Total War”*, in Chickering and Forster, eds., *Great War, Total War*, p. 412.

表

年	年総所得(ポンド)	超過所得税収(ポンド)	納税者数
1909/10 (5,000ポンドを超える総所得)			
	139,452,919	2,636,648	11,328
1910/11	142,496,189	2,685,955	11,684
1911/12	150,515,092	2,842,177	12,253
1912/13	158,730,080	2,995,877	12,887
1913/14	176,425,249	3,349,757	13,937
1914/15 (3,000ポンドを超える総所得)			
	242,534,241	11,253,473	29,996
1915/16	231,898,109	19,621,262	29,299
1916/17	261,939,179	21,697,019	31,986
1917/18	301,310,733	25,770,792	35,564

(出典) *Sixty-Fourth Report of the Commissioners of His Majesty's Inland Revenue, from the Year ended 31st March, 1921, 1922, p. 135.*

接な協力関係抜きには実現しない性格の政策であるが⁹⁸⁾。

ドイツとフランスにおける所得税導入 ドイツ(帝国財政=中央政府)あるいはフランスでもこのイギリスに倣って所得税の改革⁹⁹⁾が実施されようとしていたが、その過程は混乱に満ち、導入の試みは屢々挫折した¹⁰⁰⁾。周知のように、1871年以後のドイツ帝国財政は、基本的には、「間接税は帝国へ、直接税は領邦へ」の原則に縛られていた。したがって、ここでは所得税は領邦の有力財源であり¹⁰¹⁾、帝国財源としての所得税はロイド・ジョージ蔵相が述

98) David Kynaston, *The Bank of England and the government*, in Richard Roberts and David Kynaston, eds., *The Bank of England. Money, power & influence 1694–1994*, Oxford: Clarendon Press, 1995.

99) 内国歳入庁は累進的所得税に対する政治的関心が昂揚する中で、1905年にイギリス以外の(ドイツの領邦 Land を含む)各国の累進的所得税課税の動向を調査し、報告した。BPP, 1905 (Cd. 2587) liii, *Reports from HM representatives abroad respecting graduated income taxes in foreign states*. 拙稿「所得税の累進化は、なぜ相続税の累進化よりも遅いのか」参照。

100) Schremmer, *Taxation and public finance: Britain, France and Germany*; C.-L. Holtfreirich, *The modernization of the tax system in the First World War and the great inflation, 1914–1923*, in Witt, ed., *Wealth and Taxation in Central Europe*; Ferguson, *Public finance and national security*, in Ferguson, *The Pity of War*, pp. 121–5.

101) 第二帝政期以後のドイツ国家財政における所得税改革の動向については、邦語文献として、鈴木純義『ドイツ帝国主義財政史論』法政大学出版局、1994年、第3章、諸富徹「ドイツにおける近代所得税の発展」宮本憲一・鶴田廣巳編著『所得税の理論と思想』税務経理協会、2001年、所収。

べたように1910年には存在しなかった¹⁰²⁾。その後、ドイツでは軍事費の増加と国債の累積にともない、遂に1913年に一回限りの措置として、都合3年にわたり「防衛費」Wehrbeitrag, defence subscription 捻出財源として所得税が帝国 Reich の財源となり、巨額の税収を帝国財政に齎した¹⁰³⁾。なお、この所得税は基本的には地方税の所得税と大差ない税であった。なおセリグマン Edwin R. A. Seligman は、ドイツとりわけプロイセンの所得税が強力な官僚的徴税組織を背景に審問的性格の濃い所得把握を実施しており、他の国では実施不可能な impracticable 租税制度であることを指摘している¹⁰⁴⁾。

フランス フランスでも所得税制度の前提となる徴税当局による個人所得の調査・把握とりわけ審問的所得把握に対しては、頑強な反所得税運動がフランス革命の理念である「自由」を根拠として存在し、さらに「平等」を根拠に累進的税に対しても強い反対の声があった。納税者の直接税に対するこのような反発もあって、フランス国家財政の歳入に占める割合では、直接税の負担よりも間接税の負担の方が高く、したがってフランスの国家財政は低所得者層に租税負担が重い逆進的性格を有していた¹⁰⁵⁾。加えて、フランス国家財政は絶えざる財政赤字のために国債発行を余儀なくされ国債の問題が財政運営で大きな比重を占めていた¹⁰⁶⁾。このフランスでも、1909年に、イギリスのシュデュール制とドイツの所得税の特性である総所得把握を兼ね備えたフランス版所得税の導入が試みられ、議会でも大いに論議され、所得税反対運動の昂揚もあって紛糾したが¹⁰⁷⁾、遂に第一次世界大戦直前の1914年7月に至り財政的緊急事態を受けて実施されたのである¹⁰⁸⁾。いずれにせよ、フランスやイギリスでは、納税者は徴税当局が個人所得を査定・把握することに対して組織的に抵抗したか、あるいは徴税当局は徴税当局による所得の査定・把握に対して納税者が抵抗するのではないかとの懼れを強く抱いていたのである。フランスではその納税者の抵抗したために所得税の導入が遅れたが、イギリスでは所得の査定・把握に対して強い批判が存在したにもかかわらず強制的な所得申告に依拠した個人の総所得調査・把握が実施され、所得税の累進化（超過所得税）に成功し

102) Kossuth Kent Kennen, *Income Taxation: methods and results in various countries*, Milwaukee: Burdick and Allen, 1910, p. 87; Seligman, *Income Tax*, Book II, ch. 1.

103) Schremmer, *Taxation and public finance: Britain, France and Germany*, pp. 478–82; C.-L. Holtfreirich, *The modernization of the tax system in the First World War and the great inflation, 1914–1923*, p. 128.

104) Seligman, *Income Tax*, p. 271.

105) Schremmer, *Taxation and public finance: Britain, France and Germany*, pp. 364–407; Ferguson, *Public finance and national security*, in Ferguson, *The Pity of War*, pp. 120–1.

106) Gaston Jeze and Henri Truchy, *The War Finance of France*, New Haven: Yale University Press, 1927, p. 187.

107) Seligman, *Income Tax*, pp. 315–25.

108) Bankers Trust Company, *French Public Finance in the Great War and Today*, New York: Bankers Trust Company, 1922, p. 29; Jeze and Truchy, *The War Finance of France*, p. 188; Schremmer, *Taxation and public finance: Britain, France and Germany*, pp. 393–5.

たのである。イギリスやフランスで納税者の強力な抵抗を受けた所得の調査・把握は、ドイツでは徴税当局が強力に審問的性格をもって実施されていたが、ドイツの所得税は地方自治体の有力財源に留まっており、第一次世界大戦間際になって初めて有力な帝国（ライヒ）財源となったに過ぎなかった。

19世紀のイギリス歴代蔵相が誇ったイギリスの租税制度とりわけ所得税制度も、20世紀初頭のリベラル・リフォーム期における新税開発の中で問題が全く生じなかったわけではない。イギリスをはじめ世界各国（ドイツの領邦を含む）の所得税を比較研究したセリグマンは、「イギリス所得税の偉大なる成功の主要因」として、以下4点を挙げている。イギリスの所得税の査定・徴税組織は、(1)利害関係を有する地域住民の参加した（無給の）徴税吏に依拠しつつ、(2)熟練した専門家を加えた税務組織であり、(3)所得把握の過程で審問的手続きを行わず、(4)「源泉での査定・徴税」がなされている点を指摘している。加えて、セリグマンは、(5)適度な税率、(6)差別制の導入、(7)累進制を採用している事を挙げている。彼はヨリ一般的には、イギリスの所得税の成功を納税者の合意に立った制度に求めている¹⁰⁹⁾。事実、イギリスの大蔵省・内国歳入庁官僚そして歴代蔵相は、「源泉での査定・徴税」に依拠し、非常時（＝戦時）に大きな財源調達力を発揮する効率的な所得税制度と査定・徴税組織を維持するために、無給の地域住民と専門家から構成される所得税査定・徴税組織を堅持して納税者の合意・信認確保に大きな力を注いだ。大蔵省官僚・内国歳入庁官僚は、世紀転換期における累進的所得税導入の動きに対して、現行の所得税で採用されている源泉査定・徴税と累進的所得税（超過所得税）とは制度的に両立不可能であり、累進的所得税実施に不可欠な総所得の調査・把握のためには審問的所得把握が必要となりそれが納税者の反発を招くとの理由で、累進的所得税の導入に対して否定的見解を公にしていた。こうして、イギリスの大蔵省・内国歳入庁は1907/8年予算に至るまで、ドイツのプロイセンで採用された審問的総所得調査・把握を採用することなく所得の源泉査定・源泉徴税に依拠して所得税収入の効率的確保を行っていたのである。確かに、イギリスの所得税制度とりわけその査定・徴税制度はドイツの所得税制度研究者が幾分優越気味に指摘するように、「所得」を幾つかの「スケジュール」*schedule* に分類し、源泉徴税する「分類所得税」であるかもしれないが、重要なことはこれによって高い徴税効率が保たれ、国家財政が財源調達力を確保でき、所得税納税者も徴税当局による総所得把握を免れ、脱税の誘惑に駆られることはないのである。

1907/08年予算で所得税に差別課税が導入されて以降、無給の地域住民と専門家とから構成される所得税の税務行政組織はそれまでにない複雑な作業を求められ、1909/10年予算案では超過所得税実現に必要な所得の総額調査・把握の作業が既存の税務行政組織に要求され

109) Seligman, *Income Tax*, pp. 214–8.

だが、自由党内閣は所得税の査定・徴税組織の大幅な改革を行おうとしなかった¹¹⁰⁾。当然ながら、セリグマンが指摘していた専門家と地域の経済事情に精通した素人の無給徴税吏との混合組織である所得税の税務組織はこの大規模な財源調達時代に多くの問題点を抱え込むことになった。

ロイド・ジョージ蔵相は、1909年5月12日の予算決議 *Budget Resolutions* の際に、超過所得税導入に伴う税務行政上の問題点を次のように説明した。蔵相は、1909/10年予算案で提案された超過所得税が、(1)歴代蔵相の所得税の位置付けと同様に、「緊急事態に対する単なる〔財政的〕蓄え *reserve*」であり、(2)ドイツの領邦で採用されている所得税が納税者の総所得調査・把握を強制的に実施しているが、イギリスでは超過所得税を「人々にとって重い負担となるような税にする意思はな」く、(3)超過所得税の査定・徴税に不可欠な個人所得の総額把握についても、所得額把握のための審問的調査が対象となる約1万人の高額所得者に限定されるとした。こうして、蔵相は、超過所得税が緊急避難的性格の高税率の所得税であり、納税者（高額所得者）に受容可能な、審問的性格を帯びない抑圧的とは言えない租税と査定・徴税制度であることを強調し¹¹¹⁾、個人所得を調査・把握されることに対する納税者、とりわけ高額所得者の抵抗に配慮したのである。こうして、個人の総所得把握を前提とする超過所得税が、既存の査定・徴税組織を大幅に改革することもなく、納税者の反発を招くこともなく導入され、既存の査定・徴税組織は従来通り運営されることとなった。

強力な国家財政と脆弱な地方財政 リベラル・リフォーム期に自由党内閣は世紀転換期に財政担当者を悩ませた歳出の増加を賄うことの出来る弾力的な国家（中央政府）財源、すなわち、直接税の領域では累進的相続税（遺産税）累進的所得税の一種である超過所得税を手中にし、間接税の領域においても経済構造の変化・消費構造の変化に即した間接税を新設・増税し、優れた歳入調達力——地価税のみは歳入調達能力が土地課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——とそれを支える効率的税務組織を獲得した。これに加えて、イギリス国家財政は、地方債を含め厳格な国債管理を維持することで国家的非常時の際の借り入れ能力維持を具備した財政制度を堅持・強化することが出来たのである。リベラル・リフォーム期の財政担当者は、この時期の財政制度が、他の列強諸国と異なり圧倒的な歳入調達力を有し、非常時、すなわち、戦争勃発の際には戦費調達にとって決定的な「エンジン」となることを期待したのであった。

他方、地方財政については1909年以降、国家財政が経費膨張に対応した歳入調達能力の拡

110) Wyn Griffith, *A Hundred Years. The Board of the Inland Revenue, 1849–1949*, London: Somerset House, 1949, p. 37; B. E. V. Sabin, *A History of Income Tax*, London: George Allen and Unwin, 1966, pp. 148–9. 僅かに、内国消費税管轄の部局が1909年に変更されているにすぎない。

111) *5H*, HC, 4 (May 12, 1909), 1959–63 (Lloyd George); Seligman, *Income Tax*, pp. 210–1.

大を可能にしたのとは対照的に、行政領域の拡張に対応した課税ベースの拡大が図られることもなければ、1909/10年予算案審議の際に都市自治体協会から税収の配分要求された地価税や19世紀末以来幾度か提案された地方所得税構想¹¹²⁾の顛末に見られるように、中央政府が地方に国家の税源（の一部）さえも移譲することもなく、国庫補助金の増額も行われなかった。1914年5月における1914/15年予算演説の際に、ロイド・ジョージ蔵相は都市財政の危機的状况を認め、地方財政が財源確保策を解決できなかったことを明らかにした¹¹³⁾。やがて、第一次世界大戦勃発後、都市自治体協会の代表団は第一次世界大戦によって財源が中央政府に集中し、都市財政が急速に悪化したことを蔵相に訴えざるを得なかった¹¹⁴⁾。

逆に、ドイツの地方財政とりわけ都市財政は、帝国財政と異なり、所得税や地価税などの弾力的な租税に恵まれ、第一次世界大戦以前の急激な工業化・都市化に対応するために、公共事業・公営事業が盛んに行われ、市長や自治体官僚を指導者とした「都市社会主義」municipal socialism の名で知られる運動が実施されていた¹¹⁵⁾。

1914/15年予算案の顛末 第一次世界大戦直前の1914/15年予算案で、蔵相は強力な国家財政を確立すべく、1909/10年以降初めて幾つかの直接税とりわけ超過所得税の増税を実施した。さらに、蔵相は歳入調達力を増加させた超過所得税収入の一部を地方に国庫補助金の形で配分し、地方財政の危機に対処しようとしたのである。しかしながら、1914/15年予算案の地方自治体への補助金増額を関連法案に盛り込んだこの財政的措置は、1911年議会法が金銭法案を狭義に解釈し、地方財政関係の条文を金銭法案に盛り込むことを認めていないために、自由党内閣は予算案原案の大幅な変更を余儀なくされたのである。こうして、地方自治体、とりわけ市街化地域の自治体は財政破綻の状態で第一次世界大戦勃発によって国家（中央政

112) コックス Harold Cox は1906年の所得税調査委員会やパンフレットで地価税を地方財源とするのではなく、地方所得税 local income tax を地方税の補完財源とすることを提案している。Harold Cox, *Land Nationalization and the Land Taxation*, London: Methuen, 1892, revised ed., 1906; Harold Cox, *The Taxation of Land Values: a delusion and a danger*, London: P. S. King & Son, 1905; BPP, 1906 (365) ix. 659, Select Committee on Income Tax, QQ. 2473–705 (Harold Cox). この地方所得税の考えは、かつて1885年に M. Hicks Beach が提案し、内国歳入庁が拒否した構想である。PRO CAB 37/165/70, 21/December/1885, M. Hicks Beach, Local taxation; Board of Inland Revenue: G. Gully, F. L. Robinson, and E. H. Wodehouse, Local taxation.

113) 5H, HC, 62 (May 4, 1914), 93 (D. Lloyd George); Mallet and George, *British Budgets 1913–14 to 1920–1921*, pp. 22–3. 拙著『近代イギリス地方行財史研究』第2編第5章、参照。

114) PRO T 171/93, Deputation from Association of Municipal Corporations, 1914.

115) 第二帝政期ドイツにおける急激な工業化・都市化の中でドイツの都市行政がいかに対応したかについては、個別都市史研究以外に、cf. Albert Shaw, *Municipal Government in Continental Europe*, London: T. Fisher Unwin, 1905; Frederic Howe, *European Cities at Work*, New York: Charles Scribner's Sons, 1917; Douglas Knoop, *Principles and Methods of Municipal Trading*, London: Macmillan 1912. 邦語文献として、関野満夫『ドイツ都市経営の財政史』中央大学出版部、1997年、参照。本書については、拙稿「書評 関野満夫『ドイツ都市経営の財政史』」『経済科学研究 [広島修道大学]』第2巻2号、1999年、参照。

府)への財源集中の影響を大きく蒙ったのである。その後、地方財政が中央政府・地方政府の財政全体に占める比重は第一次世界大戦以前の水準に回復することはなかった¹¹⁶⁾。なお、1909/10年予算案で歳入調達力を期待された地価税は、予想に反して徴税経費が嵩み、徴税経費に敏感な内国歳入庁はやがて地価税廃止を求め、結局、地価税は1920年に廃止されたのである。

イギリスの中央財政(国家財政)は、このリベラル・リフォーム期の一連の租税改革によって極めて強力な歳入調達力を確保する一方で、イギリスの地方財政の歳入調達力は逆に相対的にも絶対的にも低下しつつあった。また、対外的にはイギリスは列強諸国と対蹠的に強力な歳入調達力、とりわけ先進諸国では有産階級の抵抗が大きかった累進的所得税の制度的定着に成功したばかりか、低所得者の政治的抵抗を生みかねない間接税の分野でも大幅な増税を勝ち得たのである。くわえて、イギリス国家財政における財政黒字は資本市場におけるイギリス国債の信用を維持するのに役立った。(以下次号)

116) Alan T. Peacock and Jack Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, London: Oxford UP., 1961.