

1914年「アイルランド統治法」の成立

佐藤 芳彦

I はじめに

イギリスによるアイルランド統治史研究の一環として、本稿においては、いわゆる「アイルランド統治問題」の一応の解決策であると想定しうる1914年「アイルランド統治法」を取り上げ、従来の研究においては殆ど欠落していたところの、グレートブリテンとアイルランド間での財政関係史の観点から、同法成立のもつ歴史的意味を検討していきたい。

予め、同法成立の直接的背景についていえば、1905年末に成立し、1906年総選挙で圧勝した自由党政権の下で、1907年恐慌を転換点として、1908年老齢年金導入等により社会政策費が増加し、同時に対独建艦競争により海軍費が増加し、そのために提案されたいわゆる「人民予算」(People's Budget)をめぐる1910年の総選挙で、アイルランド自治を要求する「アイルランド国民党」(Irish Nationalists)が、(1885年、1892年総選挙後に続いて)いわばキャスティングヴォートを握ったので、新たな(第3次)アイルランド統治法案の作成が必要になり、また1911年「国会法」(Parliament Act)によって、その法案の成立が不可避である状況が出現したのである¹⁾。

II 1911年「アイルランド財政調査委員会」設置と『報告書』

このような背景のもとで、まず、1910年総選挙後の翌1911年1月、アイルランドの破産状態に鑑みて財政問題が重要であるとの首相アスキス(H.H.

Asquith) の認識にもとづいて、財政条項以外の第3次アイルランド統治法案を検討する閣内小委員会とは別に、イングランドとアイルランド間での財政関係を検討し、また法案のための財政計画を勧告するために、プリムローズ (Sir Henry Primrose) を委員長とする財政専門家達からなる「アイルランド財政調査委員会」 (Committee on Irish Finance) が任命された。

この「委員会」は、調査後に報告書を作成した。それは、同1911年10月に内閣の使用のために印刷され、また最終的には公表に関するかなりの論争後、1912年4月、議会文書として発行された。『報告書』(Report by the Committee on Irish Finance, [Cd. 6153.], 1912.) の中で、この委員会は、一言でいえば、アイルランドの財政的自治 (Irish fiscal autonomy) についての諸勧告を提案した。

しかしながら、閣内でこの提案を支持したのはアイルランド担当大臣パーレル (A. Birrell) のみだった。しかもこのパーレルでなく、通信大臣サミュエル (H. Samuel) こそが、この法案の財政的諸規定を作成することを委ねられていたのだった。サミュエルは、『報告書』を研究し、諸統計の殆どを利用したが、アイルランドの財政的自治に関する根本的命題を全く拒否した。そしてアイルランド財政に対するグレートブリテンのかんりの統制を含む彼の提案を内閣に提出し、それが、基本的には、法案に包含されたのである²⁾。

III 1912年「アイルランド統治法案」の財政関係諸規定の 提案理由

1912年4月11日、首相アスキスは、「アイルランド統治のための規定を修正する法案」、すなわち、第3次「アイルランド統治法案」を上程する許可を求める動議を提案したのであるが、その中で、「財政的取決」の提案理由をおよそ次のように指摘した³⁾。

まず、1893年のグラッドストーン法案以来、全体としての連合王国に対するアイルランドの財政的関係が完全に变化した事実に注目する。

この問題が非常に困難にして重要な事柄であると感じたので、専門家委員会

にアイルランドと連合王国のその他の諸部分間での財政的関係を確認しまた考察することを命じた。この委員会は徹底的な検討をおこない、昨秋、報告書を提出した。我々は、この委員会によって勧告された計画を採用しえなかったが、彼らの結論と提言から最大の利点をえた。政府の情報のために作成された彼らの報告書が、秘密に取り扱われるどんな理由もないので、やがて議会に提出する。

本報告書及びその他の数値に集められた事実は、要するに、次のことを示す、すなわち、1895-6年に、概数値で、アイルランドの〔調達された税収入額とは異なる〕「本当の収入」(true revenue)は、8,000,000ポンドであり、またアイルランドの諸サービスへの実際の「地方的支出」(local expenditure)は、約6,000,000ポンドであったが、来る1912-13会計年度についての我々の見積りに従うと、前者――すなわち、アイルランドの本当の収入――は、約10,840,000ポンドに増加した、またアイルランドの諸サービスへの〔地方的〕支出は、約12,350,000ポンドに増加した。換言すれば、2,000,000ポンドの余剰は赤字に転換され、これは、あらゆる可能性において、次年度には約1,500,000ポンドになるだろう。それは注目し値する転換である、またその諸原因とそれの意義が正確に評価されることが最大の重要性をもつ、と。

続いて、この諸原因と その意義を指摘する。

アイルランドの収入の成長は、大部分既存の税率での増加に、また1895年以來の新しい諸税の賦課に帰される。タバコとビールへの税のような、一定の税の比例的収益での増加は、その他の税、特に蒸留酒への税の比例的収益での減少によって相殺されて余りあった。

しかし、もしも諸君が支出に転じるならば、地方的諸サービスへのアイルランドの〔地方的〕支出のより大きな成長が、僅かにしかし実質的に、グレート・ブリテンにおける同一の成長率を超過したことを知るだろう。何に、この増加が帰されるのか？ 答えは、3つの異なる諸原因にである。第1に、帝国国庫に成功裡のアピールをしていたところの新しいアイルランドの必要にである。その項目下に、土地購入、農務省(Department of Agriculture)、また国民教育という非常により大きな支出が入る。第2の項目は、開発補助金

(Development Grant) である、これは、平衡補助金 (Equivalent Grants) と呼ばれることの理論の適用に帰される。つまり、ある新しい補助金がイングランドに対してなされる時、スコットランドとアイルランドが直ちに入り込み、彼らがそれを必要とするのであれなのであれ、ある相当物 (equivalent) を請求するのである。第3の項目――また全体のうち遥かにより大きな部分、約 3,000,000 ポンド――は、老齢年金、国民保険、職業紹介所及び郵便サービスに置かれる。次のことを、すなわち、現制度下において、節約的であることはどんな人の関心でもない、他方、帝国国庫に新たな成長する要求をすることがすべての人の関心であることを指摘する必要はない。貧しい地方――主に農業的な――が、豊かな地方――主に工業的な――とくびきで繋がれているので、イングランドに適切な財政的規定の標準と規模が、必然的に、また殆ど自動的にアイルランドに適用された。これが、老齢年金と郵便サービスに関して目立って実情である。この仕方では、私が言ったように、2,000,000 ポンドの余剰が一大不足に転換したのである。

しかし、誰にも我々がこの過程の終りに達したと仮定させるな。土地購入及び保険諸法下の負担は、老齢年金のための負担は、減少するよりも、非常により大きな程度で年々増加するだろう、たまたもしも諸君が現制度を継続するならば、諸君は年々この不足に加えねばならないだろう、と。

更に、続けて指摘する。

もしも諸君がアイルランドについて統一主義 (Unionism) の方法を採用し続けるならば、諸君はブリテンの国税納税者の費用でアイルランドの資源を開発することになるだろう。それは、この種のパートナーシップが、意味していることである。またそれは、私が庶民院に次のことを言う理由である、すなわち、我々が 20 年前に 2,000,000 ポンドの余剰であったものと比較して、今や 1,500,000 ポンドの不足に直面しなければならないとしても、もしも諸君が統一党の方針 (Unionist lines) にもとづいてこのパートナーシップを続けるならば、1,500,000 ポンドの不足は膨張し膨張し膨張して我々のだれも予想しえない大きさになるだろうこと、である、と。

かくして、アスキスは、アイルランド財政問題＝統治問題の解決策＝法案の

提案理由を提示する。

自治は、我々が信じるように、とりわけ、次の手段、すなわち、アイルランドの財政をアイルランドの必要に調整することの、またアイルランド人達に、このパートナーシップの下で彼らがもっていなかったところの節約 (economy) への直接的な関心、及びこのパートナーシップの下で彼らがもっていなかったところの浪費に対する直接的な責任を与えることの、またそうして漸次的にこの不足を削減し、またやがて我々が希望した信じるように、将来の共通の諸目的のために利用しうるのであろうところの余剰を産出することの、手段になるだろう。

それ故に、この法案は、この不足を必要な出発点と見なすことによって、将来、アイルランドの所得がアイルランドの支出を決算し、また決算して余りあるであろう時を予想しているのである、と。

続いて、アスキスはこのような認識にもとづいて、次のような財政的取決を提案した。(後述する法律の規定内容に先だち、数量的に確認しておきたい。)

まず、帝国の場合について。

郵便の料金以外のすべての税の徴収——我々はアイルランドにおける郵便サービスを全くアイルランドの国庫に移転するのを提案する——は、帝国議会によって賦課されるのであれ、アイルランド議会によって賦課されるのであれ、「帝国サービス」(an Imperial service) として維持される、また帝国のであれ、アイルランドのであれ、このようなすべての税の収益は、帝国国庫に払込まれることになる。

次に、アイルランドにおける地方的サービスの取決めについて。

第1に、支出に関して、すべての「アイルランドのサービス」(Irish services) の費用を支払う義務は、アイルランド議会に置かれることになる。もちろん、「留保サービス」(reserved services) を除外する——これは、それらが留保されている限り、またそれらの1つあるいはその他が移転されるまで、帝国負担であり続けることになる。

第2に、どんな資金から、またどんな方法でアイルランド議会は彼らの義務を果たすことを可能にされることになるのか？ まず① 毎年、帝国国庫からア

アイルランド国庫にある金額が移転されることになる。これは、本法案において、郵便以外のアイルランドのサービスの（本法の成立時における連合王国の国庫にとっての、「合同国庫委員会」（Joint Exchequer Board）と呼ばれる団体によって決定されるような）費用を表わすところの「移転金」(the Transferred Sum) と呼ばれる。それは、アイルランド国庫の収入の第一の項目である。②次に、アイルランドの郵便収入を得る。それは、郵便サービスの移転からである。③さらに、この移転金プラス郵便収入はこの勘定を決算し、収支を合せるのにかろうじて十分であるので、我々の意見では、アイルランドはさらに新しい行政を行うのに必要な費用を支出するのを可能にされるのみならず、合理的なマージンをも供給されることが適切にして公正である。そこで、次の金額、すなわち、究極的には 200,000 ポンドになるところの、しかし最初の数年間には 500,000 ポンドになり、その期間の満了後には、年間 50,000 ポンドずつ削減され、遂にはそれが 200,000 ポンドに達するところの金額が与えられることになる。

この取り決めの結果は、次のこと、すなわち、アイルランドはアイルランドの地方的行政において行う全ての節約の完全な利益を得るであろう、しかし、もしもアイルランドが私が述べた方法でアイルランドに来るよりも多くを費やすならば、アイルランドは自分でその金銭を見出さねばならないであろうことである、と。

最後に、法案が今年成立した場合の帝国とアイルランドそれぞれの収支貸借表として提示された数値を表示すると、表 1 の如くである。

表1 1912年「アイルランド統治法案」提案

帝国政府の収支対照表 (£)			
収入		支出	
アイルランドの収入 (郵便局を除く)	9500000	移転される金額	6350000
不足	2000000	老齢年金	2604000
		国民保険と職業紹介所	190000
		土地購入	616000
		警察	1380000
		収入の徴収	300000
計	11500000	計	11500000
アイルランドの収支対照表 (£)			
収入		支出	
移転される金額	6350000	アイルランドサービス支出 (留保サービス除く)	5600000
郵便局	1350000	郵便局	1600000
		余剰	500000
計	7700000	計	7700000

IV 1914年「アイルランド統治法」の財政関係諸規定

このような理由から1912年に提案され、結局、前文で明言されたように「1911年国会法の諸規定に従って」成立したところの、1914年「アイルランド統治法」(Government of Ireland Act) (4 & 5 Geo.5.c.90)、正式には「アイルランド統治のための規定を修正する法律」(An Act to amend the provision for the Government of Ireland) [1914年9月18日]は、一定の権限をもつ「アイルランド議会」の設立を規定した後、続いて「財政」について規定している。そのうち、先のアスキス提案が法的にはどのように規定されているのかという観点から、アイルランド財政の収支に関する主要規定のみを(紙幅の許す範囲

内で)簡単に確認したい。

(1) 収入と支出について。

14条は、「アイルランドの収入と支出」について、次のように規定する、
「(1) アイルランド国庫及びアイルランド統合国库資金が、連合王国のそれらから別個に存する。

(2) 連合王国の議会の権限の下にであれ、アイルランド議会の権限の下にであれ、アイルランドで課徴される全ての税の収益は、連合王国の国庫に払込まれる、しかし、後に規定されるものに従って、次のものからなる金額(本法で「移転金」(Transferred Sum)として言及される)が、連合王国の統合国库資金、あるいはその成長する収益に対して賦課され、そしてそれから毎年、アイルランド国庫に支払われる、[すなわち]

(a) 本法下に確立される合同国库委員会(以後、合同国库委員会として言及される)によって、本法の成立時に連合王国の国庫にとって、アイルランドのサービスの純費用を表わすと決定されるかもしれないような金額;また

(b) 500,000 ポンドの金額——これは、支払の第3年目後、毎年、50,000 ポンドの金額だけずつ減少し、遂にはそれは 200,000 ポンドにまで引下げられる——;また

(c) アイルランド議会によって、本法によってそれらに賦与された権能の下にアイルランドで賦課される、いずれかのアイルランド税のうち、合同国库委員会によって決定される収益に等しい金額。

(3) アイルランド議会によって、本法の意味でのアイルランドのサービスの費用について規定が作られる、また本法によって規定されるのを除いて、これらのサービスのため連合王国の統合国库資金に対するどんな負担——地方課税(アイルランド)勘定の利益のための負担、あるいは、これらのサービスが行われる限り、連合王国の議会によって規定される金銭からのいずれかの補助金あるいは拠出を含めて——も止む、またアイルランドでの借入金のための資金は、公共事業貸付委員会(Public Works Loans Commissioners)によって、あるいは地方貸付基金(Local Loans Fund)からであれ、貸付られるのを止める。」

(2) 収入に関連して。

15 条は、「課税に関するアイルランド議会の権能」について、次のように規定する、すなわち、

「(1) 次のことに従って、アイルランド議会は、いずれかの帝国税を、アイルランドでのその税の課徴に関する限り、変更(追加、引下げ、あるいは中止の方法によって)する、またアイルランドで、合同国庫委員会の意見で実質的に帝国税と性質上同一でない、いずれかの独立の税を賦課する、権能をもつ：

(a) アイルランド議会は、もしも、目下、その品物が帝国税として課徴されるのと同様の性質の関税を賦課されないならば、輸入税であれ、輸出税であれ、関税を賦課あるいは負担化する権能をもたない、また帝国税として課徴されるいずれかの関税を、あるいは、対応する関税がある場合にそのように課徴されるいずれかの消費税を、追加の方法によってを除いて、変更する権能をもたない；また

(b) (ビールあるいは蒸留酒に対する関税以外の) 帝国税として課徴されるいずれかの関税に、あるいはそのように課徴される所得税のいずれかの税率 (any duty) に、あるいはそのように課徴されるいずれかの相続税に対するいずれかの追加からアイルランド国庫に生じる利益は、本法で規定されるように制限される；また

(c) アイルランド議会のある帝国税を変更する権能は、所得税(超過税を含まない)に関する限り、同税の税率 (rate) を変更することなしに、同税からのいずれかの免除、減額あるいは救済がアイルランドに居住する個人に賦与される際の条件を変更するようのみ行使される、またいずれかの関税あるいは相続税に関する限り、同税に関する規定を別様に変更するあるいはその変更で諸個人、品物あるいは財産間を差別することなしに、同税の税率を変更するようのみ行使される、また同税が2つ、あるいはより多くの関連する税の1つである、あるいは、変動する税率で課徴される税である場合、すべての関連する税あるいはすべての税率を比例して変動させることなしには行使されない；また

(d) アイルランド議会は、相続税を、グレート・ブリテンに居住する人

の（土地における不動産賃借権者あるいは賃借人の権利でないところの）動産に同税を賦課するようには変更しない；また

（e）アイルランド議会のある帝国税を変更する権能は、本法の第2付表で言及された印紙税に関して行使されない；また

（f）アイルランド議会は、本条下でのその課税権能の行使において、関税あるいは消費税の変更――その効果は、合同国庫委員会の意見で、アイルランドで生産、準備あるいは製造されるある種の品物に対する関税をして、その消費税を、収入制限によるいずれかの費用を合理的に十分カバーする金額以上であるだけ、超過せしめることになる――、あるいは、関税あるいは消費税の払戻あるいは控除のいずれかの変更――それは、合同国庫委員会の意見で、いずれかの品物に関して支払われる払戻あるいは控除の金額をして、それに対して支払われる税、及び収入制限によるいずれかの費用を合理的に十分カバーする以上にさせるであろう――をしない；また、アイルランド議会の法律を作る権能は、本法下にそれらの課税権能に効力を与える目的のために法律を作る権能を含む。

（2）本法の目的のために――

（a）「帝国税」の表現は、連合王国の議会の権限の下に目下アイルランドで賦課されている税を意味し、また本条下にアイルランドに与えられた権能下に中止されるところの、しかしその中止がなければそのように賦課されていたであろうところの税を含む；

（b）「アイルランド税」（Irish tax）の表現は、アイルランド議会の権限の下に、帝国税への追加あるいは独立の税の方法によって、賦課される税を意味する。」

また、17条は、「移転金及びアイルランドの収入についての補足的諸規定」について、次のように規定する、

「（1）移転金は、合同国庫委員会が命じるかもしれないような時期に、そのような仕方、またそのような規則に従ってアイルランド国庫に支払われる。

（2）アイルランド議会によるいずれかの帝国税の引下げあるいは中止の場合、移転金は、毎年、合同国庫委員会によって同税の収益がその引下げあるい

は中止の結果としてその減少された金額を表わすと決定されるかもしれないような金額だけ、引下げられる。

(3) もしも、ある会計年に、帝国税として課徴される（ビールと蒸留酒に対する関税以外の）いずれかの関税に、あるいはそのように課徴される所得税の税率に、あるいはそのように課徴される相続税に対する追加として賦課されるいずれかのアイルランド税の収益が、同一の期間に帝国税として課徴されるような同税のアイルランドでの収益の10分の1を超過するならば、その超過の金額は、本法の目的のため、アイルランド税の収益の1部分として扱われず、また従ってアイルランド税の収益に関してアイルランド国庫に支払われる金額は引下げられる：・・・」

また、18条は、「保証基金（Guarantee Fund）に賦課される金額の移転金への賦課」について規定しているが、省略する。

(3) 支出に関連して。

21条は、「アイルランドの支出及び統合国庫資金についての補足的諸規定」について、次のように規定する、

「(1) アイルランドの国庫に払込まれるすべての金額は、統合国庫資金を形成する、またアイルランドの法律によってアイルランドの公共的サービスに充当される、またそれらがそのように充当されない どのような目的のためにも適用されない。

(2) アイルランドの法律によって別様に規定されるのを除いて、連合王国の国庫及び統合国庫資金に関連する現行法が、必要な修正つきで、アイルランド国庫及びアイルランド統合国庫資金に適用する、またアイルランド総督によって、アイルランド国庫長官及び会計検査院長（Irish Comptroller and Auditor-General）である1人の役人が任命される。

(3) アイルランドの法律によって別様に規定されるのを除いて、アイルランドの国庫資金の勘定は、割当決算書（Appropriation Accounts）として、1866年国庫及び会計検査院法（Exchequer and Audit Departments Act）（29 & 30 Vict.c.39）, また同一のものを修正するいずれかの法律によって規

定された仕方、アイルランド国庫長官及び会計検査院長の監督によってあるいはその下で、会計検査される。」

(4) 合同国庫委員会について。

22条は、「合同国庫委員会」について、次のように規定する、すなわち、
「(1) 本法の財政的諸規定の目的のため、大蔵省によって任命される2人の
成員、アイルランド大蔵省によって任命される2人の成員、そして陛下によ
って任命される議長からなるところの、合同国庫委員会と呼ばれる委員会が設
立される。

(2) 次のこと、すなわち、本法下に、あるいは本法下に作成されるいづれ
かのアイルランド移転枢密院令 (Irish Transfer Order in Council) に従って、
この委員会によって決定される事項を決定すること、また合同で大蔵省とア
イルランド大蔵省によって決定するために委員会に付託されるかも知れないと
ころの移転金と関連するその他の事項、あるいはアイルランドの収入あるいは支
出、あるいはいづれかの留保サービスの費用を決定することが合同国庫委員
会の職務である、またこの委員会の決定からの上訴について本法の諸規定に
従って、決定されるべきいづれの事項についてもこの委員会の決定は最終的
にして結論的である。・・・」

(5) 改定について。

26条は、「一定の場合における財政的取決めの改定」について、次のように
規定する、

「(1) もしも、合同国庫委員会にとって、本法の成立後、継起的に3年間、
アイルランドでの帝国税の総収益、及びそのように決定されるような、ア
イルランドのサービスの費用の支払のためにその年に利用しうるアイルランド
の税及びその他の金銭の総収益の総計が、合同国庫委員会がアイルランドが受
ける権利があると考えるところの連合王国のいづれかの雑収入におけるいづ
れかの部分と一緒に、これらの年の各々に、目下、留保サービスであるいづ
れかのサービスの費用と一緒に、アイルランドのサービスの総費用を、超
過したならば、この委員会は、大蔵省及びアイルランド総督にその趣旨の
報告書を

提出する、また大蔵省とアイルランド総督は、その報告書のコピーがそれぞれ連合王国の議会及びアイルランド議会に提出させる。

(2) このような報告書の提出は、連合王国の議会による本法の財政的諸規定の改定のための根拠であると見なされる――アイルランドの収入から連合王国の共通の支出への適切な拠出を得ること、また税の賦課及び徴収に関連するアイルランド議会とアイルランド政府の権能を拡大することの目的で。・・・」と。

V 小括と展望

1914年「アイルランド統治法」の財政的諸条項は、概略、以上のように規定していた。その意味するところを、アスキスの提案理由と数量的実態に即して、指摘して結びとしたい。

結論的にいえば、1914年「アイルランド統治法」(の財政的諸条項)は、1895年以降、アイルランドの「本当の収入」からの「地方的支出」が急増し、その結果、「帝国醸出」がマイナスに転化するという、いわば財政的収奪が完了して財政的負担に転化するに至った、新たな段階におけるアイルランド財政問題＝統治問題に対して、一定の内政自治権をもつ「アイルランド議会」の設立を前提として、今や「移転金」という、いわば「包括補助金」(block grant)を交付することによって、帝国の財政統制下に前者の地方的支出を漸次的に節約させ、現在の不足＝帝国の財政負担を削減しつつ、将来の余剰＝財政収奪を希望するという、新たな解決策であったといえよう。

但し、同法の施行は、第1次世界大戦勃発により、1914年「停止法」(Suspensory Act)によって停止された。そして戦後の新たな状況下に、同法は撤廃され、新たに1920年「アイルランド統治法」(Government of Ireland Act)が制定されてくるのである。

[本稿は、平成8～9年度文部省科学研究費補助金(基盤研究(C)、課題番号08630068)による研究成果の1部分であり、また土地制度史学会創立50

周年大会（東京大学，1998年11月21日）における報告の1部分でもある。]

注

1) 「人民予算」及び「国会法」の具体的内容等については，拙著『近代イギリス財政政策史研究』，勁草書房，1994年の関係箇所を参照されたい。

2) Cf. P. Jalland, *Irish Home-Rule Finance : A Neglected Dimension of the Irish Question, 1910-14*, in A. O'Day, *Reactions to Irish Nationalism, 1865-1914*, Dublin, 1987.

3) *Parliamentary Debates*, 5th Ser., House of Commons, XXXVI, 1399-1421.