

「大不況」期におけるイギリス国庫補助金問題

佐藤 芳彦

I 問題の所在

19世紀末「大不況」を画期とするイギリス資本主義の構造変化、即ち、19世紀中葉の産業資本主義段階における「最初の工業国家」(first industrial nation) = 「世界の工場」から20世紀初頭の古典的帝国主義段階における「利子取得者国家」(Rentnerstaat) = 「世界の銀行」への転化に規定されつつ、19世紀末以降、イギリスの「地方当局」(local authorities)の経費は実に国家経費よりも急速に増加し、それに伴い地方財政の支柱をなす「地方税」(rate)の負担も急増し、こうして地方財政問題が深刻化したのであるが、第一次大戦前におけるこのようなイギリス地方財政問題に関する欧米史学界およびわが国における従来の研究においては、次のような重要な問題点が残されているように思われる。

第一に、地方財政について国庫補助金問題と地方税改革問題、とりわけ地方地価税創設問題の関連が殆ど全く把握されていないこと。第二に、地方財政と国家財政の有機的関連、とりわけ地方財政が国家財政に与えたインパクトと後者の前者に対する対応が必ずしも的確には把握されるに至っていないこと。第三に、二大政策主体たる自由党政権と保守党政権の下での地方財政政策の相違が必ずしも明確には把握されるに至っていないこと。

このような研究史上の相互に関連する問題点を解明していく作業の一環として、前稿(「自由主義期におけるイギリス国庫補助金問題」¹⁾)における検討を踏まえて、本稿においては、大不況期における国庫補助金問題、とりわけ1888年の「地方自治法」(Local Government Act)におけるいわゆる「指定収入」(Assigned Revenues)制(=ゴウシェンの改革)を検討したい。まず、指定収入制に関する我国の研究史、とりわけ先駆的研究たる藤谷謙二氏の『イギリス国庫補助金の研究』(法律文化社、1957年)を検討し、問題の所在を確定することにしたい。

第一の問題は、何故に1888年という特定の時点において、いわゆる「指定収入」制の成立が必然化されるに至ったのかという点である。この点に関連して、藤谷氏は、「端初期=第1期(1835-46年)」に続く「第2期(1846-88年)-特にゴッセンの改革を中心として-」について注目すべきこととして、「この時期を通じて農業は衰微の一路をたどるのであるが、特にこの傾向は1870年代以降において顕著なものがある」こと(51頁)、また「地主・農業者側において絶えず農村負担の加重が叫ばれ・・・彼らは保守党を通じてその利益を主張した」(51頁)ことをいわば一般的・抽象的に指摘されているのであるが、1870年代以降の農業の衰微と地主・農業者の叫びとの具体的関連、またそのような叫び[=補助金要求]とゴウシェンの改革(=指定収入)の内容との具体的関連を検討するには至っていない。

さらに、氏は、ゴウシェン改革に先立つ「地方行政組織の改革問題」について「行政区域の整備が先決問題であって・・・区域の基礎がない限り、財政制度改革を企てても徒勞であると見られていた」(59頁)こと、そして1888年地方自治法により「新たな行政区域としてカウ

1) 『アルテス・リベラレス(岩手大学人文社会科学部紀要)』, 52号(1993年)。

ンテイとカウンティ・バラとが創設され」(59頁)たことを指摘されているのであるが、「地方行政組織の改革問題」を専ら「行政区域」問題として理解されているので、(公選制のカウンティ議会の創設を中心とする)地方自治体改革問題とゴウシェンの改革(=指定収入)との関連は十分には把握されていない。

第二の問題は、「指定収入」制の政策的意図が奈辺にあり、その具体的内容が如何なるものであったのかという点である。政策的意図について藤谷氏は、ゴウシェンが「年々の議定に俟つ旧補助金の廃止」と「地方団体に対する財政援助のための弾力性ある財源の指定」(60頁)という二つの意図の実現を期したこと、この「新制度の狙いは・・・結局中央・地方両財政の截然たる分離にあった」(60頁)ことを指摘されているのがあるが、このようにゴウシェンの意図を結局中央・地方両財政の分離にあると理解されるので、ゴウシェンの意図が改革の背景をなす農業の衰微(と地主・農業者の叫び)及び地方行政組織の改革問題と関連して整合的には把握されていない。

また改革の内容、とくに「指定収入の経理方法」について、「従前の補助金がすべて中央政府から直接に関係地方団体に交付されていたのに較べて、大きな変化であった」(62頁)ことに注目され、「従前は支出団体のすべてと中央政府とのあいだに明白な結びつきがあり、統制上大きな心理的強みがあった」のに対して、「新制度は[中央]政府と下級地方団体とのあいだにカウンティを介在せしめ・・・たのであるが、カウンティに・・・統制・・・権能を与えなかった」ことを指摘されるのみで、従前の補助金のもとの中央政府の統制上の権能が、新制度のもとで、実際にどのように変化したのか否かについては全く検討されていない。

さらに「1889年度の国庫補助金額は5百万ポンドであった」ことが指摘されているのであるが、改革直前の補助金額が指摘されていないので、この改革により実際に補助金額が増加したのか否かについても検討されていない。

第三の問題は、「指定収入」制の成立がイギリス地方財政史上において、如何なる歴史的意義をもったのかという点にある。この点に関連して藤谷氏は、「端初期=第1期(1835-46年)」については「1846年の補助金が・・・地方行政に対する中央統制という意図をも含んでいた・・・ここにいたってイギリス補助金制度は第二の段階へ足を踏み入れた」(48頁)ことを指摘されているのに対して、「第2期(1846-88年)-特にゴッセンの改革を中心として-」については1888年のゴッセンの改革による「新制度の狙いは・・・結局中央・地方両財政の截然たる分離にあった」(60頁)こと、また「新制度は、制定後2年にしてはやくも破綻」(65頁)したことを指摘されているのみで、第1期の1846年の補助金との関連で、第2期の1888年のゴウシェンの改革(=指定収入)が如何なる歴史的位罫を占めているのかについては検討されていない。以上の問題点については、氏が主として依拠しているH. ファイナ(Finer)の研究²⁾においても全く同様に指摘しうる。

本稿においては、大不況期における国庫補助金問題、とりわけ1888年の地方自治法におけるいわゆる「指定収入」制を対象として、以上の三つの相互連関的問題を検討することにした³⁾。

2) H. Finer, *English Local Government*, 4th edn., London, 1950.

3) なお、大不況期における国庫補助金問題に関するわが国における比較的最近の研究としては、藤田哲雄「一九世紀後半イギリス地方財政を巡る諸問題」、『論叢(秋田経済大学・秋田短期大学)』、第31号(1983年)、57-59頁を参照。

Ⅱ 農業大不況と国庫補助金問題

1888年の指定収入制の成立にいたる大不況期における国庫補助金問題の具体的な展開過程を検討するに先立ち、予め、1870年代末における国庫補助金について確認するとともに、大不況期における国庫補助金問題の歴史的要因＝背景を検討しておきたい。

(1) 社会政策及び治安維持政策と国庫補助金

まず、1888年の指定収入制の成立にいたる動きが開始する直前たる1870年代末における国庫補助金について、イギリス資本主義の経済政策と関連させつつ、確認しておきたい。

イギリス資本主義の確立にともないつつ展開された自由主義政策のうち、既に吉岡昭彦氏が指摘しているように⁴⁾、救貧行政や教育行政などの「資本が自ら生み出しえない労働力商品の保全・陶冶のための社会政策」や司法・警察行政などの「私有財産保護・体制維持のための治安政策」は、特徴的にも中央統制下の地方行政という形態で展開されたのであるが、自由主義期における補助金は、このような特定の地方行政の費用に対して、実際の費用ないし簡単な必要を基準として、(一定の効率性と節約のための)中央統制下に、(政府が議会に提出する歳出予算にもとづいて)議会が毎年議決する「議定費」の一部分として国庫から関係する地方(当局)に支払われ、この特定の地方行政を行財政面から促進していたのである。

因に、このような国庫補助金の交付対象を確認すると、それは、表1に表示したように、1874年の第二次ディズレーリ(B. Disraeli)保守党政権下での補助金の直後の1875-76年には、①「救貧法連合区」(Poor Law Unions)、「学務委員会」(School Boards)という救貧・教育行政(当局)、そして②「刑事訴追」(Criminal Prosecutions)、「刑務所、感化院等」(Prisons, Reformatories, &c.)、「首都警察」(Metropolitan Police)、「カウンティ・バラ警察」(Police, Counties and Boroughs)という司法・警察行政(および「首都消防隊」(Metropolitan Fire Brigade)という消防行政)であり、さらにもう一つ、③「政府財産に対する地方税」(Rates on Government Property)(という特殊的地方税への補助金)も交付されていた。なお、表1に表示した補助金の外に、初等教育行政における「頭割補助金」として、1875-76年に、「学務委員会学校」に対しては216,482ポンド、(主として国教会系の)いわゆる「任意学校」(Voluntary Schools)に対しては実に1,120,394ポンドが交付されていた⁵⁾ことに留意しておきたい。

このような1870年代末の国庫補助金を前提にして、1888年の指定収入制の成立にいたる大不況期における国庫補助金問題が展開されてくるのである。

(2) 農業大不況と国庫補助金要求

さて、大不況期における国庫補助金問題の背景として第一に注目すべきは、農業大不況である。図1に図示したように、70年代初頭以来、穀物輸入が急増し、そのため穀物価格が下落し、さらに1879年以降、地代も顕著に下落し、こうしてイギリス農業は、自由貿易政策＝自由

4) 吉岡昭彦『近代イギリス経済史』, 岩波全書, 1981年, 52-53頁。

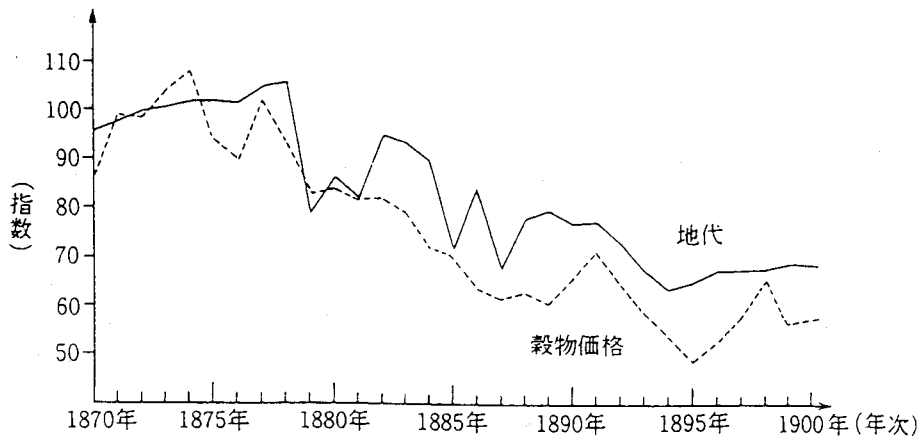
5) H. H. Fowler, *Report on Local Taxation with especial reference to the proportion of local burdens borne by urban and rural ratepayers and different classes of real property in England and Wales*, Parliamentary Papers, No. 168, 1893(以下, *Fowler's Report* と略記する。), pp. 82, 86.

表1 国庫補助金額の推移 (イングランドとウエールズ) (ポンド)

交付対象	1875-76年	1885-86年	1891-92年	1895-96年
(1) 国庫に支払われた一般収入から				
救貧法連合区				
救貧法教師の給料	34,405	37,640	**	**
救貧法医務官給料の1/2	129,341	147,241	**	**
救貧法会計監査官の給料	21,014	16,971	15,587	9,860
種痘医	16,825	18,734	**1,248	**981
衛生医務官・安居妨害視察官給料の1/2	57,536	71,321	**	**
貧困精神異常者	337,126	478,341	**83	**141
同上、1884年刑事犯罪精神異常法	-	11,159	8,022	7,291
出生・死亡登録官 (1874年法)	6,382	9,550	**	**
学務委員会補助金 (1870年法97条)	385	4,352	8,395	26,507
刑事訴訟				
カウンティ・バラへの返済	139,272	135,535	**	**
巡回裁判所書記官	19,772	20,645	17,397	17,573
治安書記官・補償	4,547	1,808	**198	**193
中央刑事裁判所	4,167	5,075	**	**
ロンドン四季裁判所	756	851	1,454	1,344
刑務所、感化院等				
カウンティ刑務所からの既決囚移送	4,003	-	-	-
カウンティ・バラ刑務所囚人維持	90,226	-	-	-
移転された刑務所 (1877年法)	-	394,148	390,693	415,282
刑務所職員年金	-	4,666	9,461	5,609
感化院児童維持	64,991	63,820	57,588	58,042
授産学校児童維持	88,304	123,524	136,556	133,508
首都警察	398,704	545,329	**5,969	**5,300
警察、カウンティ・バラ	375,721	839,395	**	**
政府財産に対する地方税	132,714	177,019	187,032	343,709
旧有料・幹線道路	-	229,490	**	**
有権者登録	-	42,277	-	-
動物伝染病	-	-	138,200	22,000
首都消防隊	10,000	10,000	10,000	10,000
パーウィック橋修繕	90	90	90	90
国庫収入からの小計	2,326,281	3,388,999	987,807	1,057,148
(2) 地方課税勘定に支払われた指定収入から				
免許税	-	-	2,238,935	1,952,034
遺留動産税、遺産税	-	-	3,062,304	3,188,448
追加的ビール・蒸留酒税	-	-	1,125,621	1,116,539
地方課税勘定からの小計	-	-	6,426,860	6,257,021
合計	2,326,281	3,388,999	7,414,667	7,314,169
増加額			4,025,668	

** 国庫から地方課税勘定に移転された。

[Royal Commission on Local Taxation. Memoranda chiefly relating to the Classification and Incidence of Imperial and Local Taxes. [C.9528]. 1899, p.24. より作成]



[地代は、R.J.Thompson, An Inquiry into the Rent of Agricultural Land in England and Wales during the Nineteenth Century, in *Journal of the Royal Statistical Society*, Vol. LXX, p. 599 より、穀物価格 (小麦、大麦、オート麦価格の平均) は、B.R.Mitchell, *Abstract of British Historical Statistics*. 1971, p. 489より作成。]

図1 地代と穀物価格の推移 (1867-77年平均=100)

輸入の下で慢性的な「農業大不況」に陥った。

このような農業大不況の下で、新たに農村地方税負担の救済が要求されるに至った。何故なら、この時期のイギリス地方税は、(救貧税 (poor rate) であれ、カウンティ税 (county rate)、バラ税 (borough rate) であれ) 土地及び家屋などの不動産の賃貸により年々期待される年価値から修繕費などを控除した「地方税課税価値」 (rateable value) を評価し記載した評価台帳を基礎にして、各々の課税当局が必要とする総額を課税地域内におけるこのような不動産の占有者に配分することによって徴収されていたのであるが、穀物価格の下落による農業利潤と地代の下落の結果、利潤と地代の合計額に占める農村地方税の比重が増加し、大きな負担となったからである。また農業利潤と地代の下落を少しでも抑制するためには、新たな土地改良が必要とされたのであるが、改良投資による農地の期待される年価値の増加がその農地に対する地方税負担をも増加させ、それが新たな改良投資を制約することになったからである⁶⁾

こうして、農業利害を代弁する「中央農業会議所」 (Central Chamber of Agriculture) は、1870年代末以降、農業不況対策として、新たに農村地方税負担の一般的救済を要求するに至ったのである。

このような救済要求は、1879年8月に、リッチモンド公 (Duke of Richmond and Gordon) を委員長として設置された「農業諸階級窮迫調査勅命委員会」 (Royal Commission to inquire into the Depressed Condition of the Agricultural Interests) において主張され⁷⁾、(後述するように) 同委員会の最終報告書 (1882年7月) の中に反映されてくるし、また議会においても強く主張されてくるのである。

(3) 国庫補助金と地方自治体改革問題

大不況期における国庫補助金問題の背景として第二に注目すべきは、地方自治体改革問題である。

農村地方税負担の救済のための国庫補助金要求に対して、1870年代末以降、国家財政が、軍事費と民事費 (社会政策・治安維持政策のための補助金を含む) の増加により、逼迫したので、とりわけ国庫補助金がいわゆる「浪費的」傾向 (および中央集権化傾向) をもつものとして批判されるに至った。というのは、当時の特定補助金は、いわゆる比例補助金であったので、(多くの場合、地方当局の支出する1ポンドごとに、国庫からも1ポンドが支払われるので) 地方当局の支出を増加させる効果をもち、それにともない、地方税が増加し、さらに補助金もより顕著に増加したからである。

かくして、国庫擁護の観点から、(後述するように) 農業不況下での農村地方税負担の救済要求それ自体は認めたくえで、救済の形態としての補助金を批判しつつ、代わりに一定の国税収入を地方当局に移転するのに先立って、(そのような収入に対する) 地方税納税者による地方統制 (= 支出統制) のため (公選制のカウンティ議会の設立を中心とする) 地方自治体改革が要求されるに至ったのである。

大不況期における国庫補助金問題は以上の歴史的要因 = 背景に規定されつつ展開されてくるのである。

6) Cf. *Hansard's Parliamentary Debates*, 3rd Ser., CCLXXVIII, 446-447.

7) A. H. H. Matthews, *Fifty Years of Agricultural Politics, being The History of the Central Chamber of Agriculture, 1865-1915*, London, 1915, p. 94.

Ⅲ 第二次グラッドストーン自由党政権下における国庫補助金要求

さて、1888年の指定収入制の成立にいたる大不況期における国庫補助金問題は具体的にはどのように展開されてくるのであろうか。まず本節においては、1880年に成立した第二次グラッドストーン(W. E. Gladstone)自由党政権下における国庫補助金問題、とりわけ1888年に実現される指定収入の原則を議会で可決したところの、1883年のペル決議案に対するグレイ修正案を中心にして検討していきたい。

(1) 1882年ペイジット決議案の否決と道路補助金

1882年初頭、農業利害を代弁する中央農業会議所の「地方課税委員会」(Local Taxation Committee)は、グラッドストーンに代表団を送って農村地方税負担の救済を求めた。これに対して開院勅語(Queen's Speech)は、議会在、地方自治体改革との関連で、「地方的負担の救済のため帝国税からの拠出の適切な程度および最も公正にして儉約的な形態」を審議することになる旨を指摘したのであるが、政府は関連する提案を提出しなかった⁸⁾。

従って、同年2月21日、中央農業会議所の(1882年の)議長で保守党議員のペイジット(R. H. Paget)は、庶民院において、地方課税の究極的負担に注目し、決議案として、「本院の意見として、不動産の所有者達と占有者達に対する地方課税の現行の究極的負担の不正さが、更なる遅れなしに、一般的課税からの拠出の増加によって、救済されるべきこと」を動議した⁹⁾。

この動議に対して首相兼大蔵大臣グラッドストーンは、政府の提案を予算演説前に明らかにしえない旨を述べて反対したので、結局、動議に含まれている原則を承認するか否かの採決を求める「先決問題」(Previous Question)が、僅少差(105対110)で可決され(従ってペイジット決議案が否決され)た¹⁰⁾。

3日後、保守党議員ハーコート(Col. E. W. Harcourt)は、より限定した決議案、すなわち、「本院の意見として、イングランドにおいて幹線道路の維持に充当される地方税の目下の不公正な究極的負担からの即時的救済が、なんらかの形態で、地方税納税者に対して、与えられるべきであること」という決議案を提出する旨を通知した¹¹⁾。これに対してグラッドストーンは、この決議案が提出されないことを求めるとともに、少なくとも幹線道路の問題で明確な救済提案をすることを約束した¹²⁾。

これを受けて、4月24日の予算演説においてグラッドストーンは、元々の政府提案を縮小しつつ、カウンティ委員会(County Boards)を設立し地方財政を再調整するための措置を放棄したことを認めたとうえで、乗用馬車への免許税(licence duty on carriages)の適当な増加によって、公道地方税(highway rate)を救済することのみを提案した。しかし、のちに、この免許税の増加に対する一般的不満のためそれも放棄され、結局、イングランド・ウエールズとスコットランドにおける旧有料・幹線道路の維持費用に対する補助金として、初めて250,000ポンドが議決された(表1の「旧有料・幹線道路」参照)¹³⁾。

8) A. H. H. Matthews, *op. cit.*, p. 95.

9) *Parliamentary Debates*, 3rd Ser., CCLXVI, 1285.

10) *Ibid.*, 1313.

11) *Fowler's Report*, p. 83.

12) A. H. H. Matthews, *op. cit.*, p. 95.

13) Royal Commission on Local Taxation, *Memoranda chiefly relating to the Classification and Incidence of Imperial and Local Taxes*, [C.9528], 1899 (以下、*Hamilton's Memoranda* と略記する。), p. 18.

この補助金は、1878年の「公道及び機関車（改正）法」（Highways and Locomotives (Amendment) Act）の下で、旧有料・幹線道路の維持費用の2分の1がカウンティ当局によって支払われたところの、イングランドと北ウエールズの公道当局に対して、前年度にカウンティ当局によって認められたこのような維持費の4分の1の基礎で、交付された。首都と南ウエールズの場合、この補助金は、道路当局に対する相当する支払額となると見積られた基礎で分配された¹⁴⁾。

(2)1882年「農業諸階級窮迫調査勅命委員会」の最終報告書の提出

ところで、同82年7月、「農業諸階級窮迫調査勅命委員会」が最終報告書¹⁵⁾を提出し、その中で、主要な農業不況対策として、次のように勧告した。まず「地方課税」に関しては、①目下、地方目的のために課徴されている諸税のうち、「不動産にかかる最も重い地方税」である救貧税は全ての地方課税制度の基礎であるが、(1850年の教区査定調査貴族院委員会 (Committee of the House of Lords upon Parochial Assessments) の決議の用語を用いると)「救貧は国家的目的であり、それに全ての種類の財産が拠出することを求められることは公正であり、また法律 (43 Eliz. c.2.) [=1600年救貧法] は全ての住民の能力に従ってこのような拠出を企図している」としても、例年の免除法の結果、「動産は単に救貧のための地方税からのみならず、公道、警察、教育の費用のようなその他の地方税からも免除され続けていること、②このような事態を公正にするためには、地方目的のため、「地方的支出のある部分を統合国庫資金から支払うこと」、あるいは「ある地方的国税 (local taxes) を地方当局ないし地方目的に指定する」ことが必要であるという認識にもとづいて、具体的には、①「第一に、[全ての精神異常者を含めて] 院内貧民の維持費用は、現在のように不動産のみに対する連合区地方税 (Union rate) [=救貧税] によって支払われる代りに、将来、統合国庫資金から、あるいは資力と資産に従って公正に調整されたところの税 (a rate or taxes) ——換言すればカウンティないし既存の連合区よりも広い地域の不動産と同様に動産に対する税——によって、支払われるべきこと」、②「第二に、地方的国税の一定部分が地方支出の援助のため地方当局に指定されるべきこと」を勧告した。(この勧告に関して、貧民維持費の地方税から帝国税への移転に対する二つの反対として、それが「中央集権化」を増大させ、また大きな「浪費」に至ることが主張されているが、このような反対は、院外救貧費の移転については妥当するとしても、院内救貧費の移転については妥当しない根拠として、①「中央当局が現在以上に大きな統制を行使する機会をもつ」ことはないこと、②勧告した移転が「院外救貧を院内救貧に代える強力な誘因」を与え、その結果、「支出の大削減」とともに「救貧法行政の大改善」を生ぜしめることを指摘している。)¹⁶⁾

また「地方税」に関しては、地方課税の究極の負担においてどんな変化がなされるのであれ、「既存の不動産賃貸借契約を妨げることなく、将来、全ての地方税が所有者と占有者によって等しく担われるべきこと」を勧告した¹⁷⁾。

このような勧告に対して、中央農業会議所の地方課税委員会は、彼らの主張の「最も完全な承認」とみなし¹⁸⁾、その政策的実現を要求してくるのである。

14) *Fowler's Report*, p. 83.

15) *Report from Her Majesty's Commissioners on Agriculture*, 1882.

16) *Ibid.*, pp. 25-26.

17) *Ibid.*, p. 26.

18) A. H. H. Matthews, *op. cit.*, p. 94.

(3)1883年ペル決議案に対するグレイ修正案の可決

翌1883年に入って、2月の開院勅語は地方課税関係立法を約束しなかったし、また4月5日の新大蔵大臣チルダーズ(H. H. Childers)による予算演説においても地方税納税者への救済が提案されなかったので、4月17日、中央農業会議所の地方課税委員会委員長にして保守党議員ペル(A. Pell)は、地方税の非常に不公正な負担に注目し、決議案として、「地方当局に要求された国家的サービス(National services)に関して、カウンティとバラにおける地方税納税者達に適切な救済を付与するうえで、更なる遅れは許されるべきでないこと」を動議し、現状と救済策に関しておよそ次のように述べた¹⁹⁾。

まず現状としては、①1872年のロベス決議案の可決以来、「国家的サービス」のため地方当局に対して「新しい負担」が賦課され、このような負担が増加していること、②「地方税に対する増加負担を含む立法措置を公平に検討し報告する」という義務をもつ〔中央農業会議所の〕「地方課税委員会」は「新しい、ないし増加した地方税を賦課するおそれのあった92の法案」を検討し、そのうち73法案は議会審議中に阻止され、15法案は修正され、4法案のみが(そのまま)立法化されたのであるが、この4つの法律のうち(1870年の)教育法は地方税納税者と不動産に対して巨額の負担を課したこと、③このような地方税負担は、大都市では、「家屋賃借人という最も貧しい階級」にとって——彼らの住む「小規模な棟割長屋」(small tenements)の場合、地方税は〔立替払制度の下で〕その所有者から徴収されたとしても、それは「増加した家賃の形態でその賃借人に課された」ので——重く感じられていること、④さらに地方税負担は、(農村では)「土地の占有者達〔=借地農〕に非常に厳しく課された」、というのは、彼らは「資本に対して非常に僅かな収益〔=利潤〕を得ており、また過去7、8年間、一般的に言って、イングランドの北部を除いて、全くどんな収益も得ていなかった」のであるが、地方税はこのような「彼らの利潤に対してではなく、彼らが支払った地代に対して課された」からであること、⑤加えて、「農場」の場合、(今や)「地代は何ら収益〔=利潤〕の尺度ではない」のであるが、その占有者〔=借地農〕が土壤に「多量の肥料」を投資すると、「土地の価値を増加させたと言われ、その結果、〔地方税〕査定委員会が彼に対して、その諸改良にもとづいて増加した地方税を賦課した」こと。

このような現状に対する救済策に関しては、①地方当局に要求された国家的サービスのうち、イングランド・ウエールズで貧民維持のための費用(900万ポンド)に対する国庫からの補助金額(60万ポンド)、および貧困精神異常者維持のための費用(150万ポンド)に対する補助金額(50万ポンド)は、「十分でない」こと、②「〔1874年の〕警察補助金増加に先行する6年間に警察に対するカウンティの増加支出は年〔平均〕2.9万ポンド、・・・続く7年間に増加費用は〔年〕平均2.1万ポンドであった、従って、補助金の増加が浪費を促していたとは言われ得ない」こと。

このようにペルは、国家的サービスのための新たな地方税負担が大都市の家屋賃借人にとって、また今や殆ど収益を得ていない借地農にとって厳しく、また土地改良を制約している現状を強調し、その救済策として、既に補助金が交付されていた救貧および警察行政において補助金の(一般的な)増加を要求し、またそれが浪費を促進しない旨をも指摘したのである。

これに対して自由党議員グレイ(A. Grey)は、修正案として、「本院は、地方課税の改革と地方自治体のそれとの間に存在しなければならない関連を認識して、次の意見であること、すなわち、カウンティとバラにおける地方税納税者達に対して付与される救済は、特定の国税

19) *Parliamentary Debates*, 3rd Ser., CCLXXVIII, 437-449.

ないし国税の一部分から生じる収入の地方当局への移転によるべきであること、また地方課税と地方自治体の全問題を取り扱う一つの立法措置が最も緊急的に必要とされていること」を動議した²⁰⁾。この修正案は（後述するように）可決され、その原則が1888年に政策的に実現されることになるので、グレイの主張を立入って検討しておきたい。

彼は、「地方課税に関して不動産が不当に負担されていること、また〔救済〕立法が緊急的に必要とされたこと」を認めたのち、「動産が地方自治体の費用に拠出するのを求められる3つの方法」として、①「特定の地方税を援助する現在の国庫補助金（Treasury subventions）」の政策、②「目下、地方諸団体によって実施された諸権能の中央当局への委任（delegation）」の政策、③「一定の国税ないし国税の一部分の地方当局への割当（allocation）」の政策を提示し、それぞれについておよそ次のように主張した。

①まず「補助金の政策に対して、今や、明白な反対があった。」すなわち、政府統制なしに補助金を受領することは不可能なので、補助金に伴う「ロンドンからの統制」は「中央集権化された行政」に至った。またある人々は「特定の地方税を援助する補助金が地方諸団体における節約のための動機を減じなかった」と言っているが、「経験の教え」はそうではなく、「増加された支出」に至った。というのは、「国庫補助金の実況が、〔心配するな、政府が二分の一を支払う〕という議論のもとで」単に地方行政における浪費増大の原因であるのみならず、政府補助金に伴った政府統制が、しばしば、さもなくば招かれなかったであろう支出を惹起したからである。たとえば「警察視察官や精神異常者委員会の要求はしばしば大支出を必要とした。」

②次に「委任の政策」に反対する議論も「同一の性質」をもった。すなわち、「議会の目的」は、過度に中央集権化された行政制度を鼓舞することではなく、地方当局に最も完全な行政権能を付与するのを可能にすることであるが、「委任の政策」も、「過度に中央集権化された行政を伴い、かつ支出を増加させた」し、また促進すべき「地方自治の原則」に反した。（このように、「補助金と委任〔の政策〕が、共に、原則において悪く、また実際上において浪費的であったという根拠にもとづいて」、本院がベル決議案に反対することを望む。）

③「しかし、委任ないし補助金による救済政策にとって致命的な反対は、割当による救済政策に適用しえない。地方当局に、動産によって拠出された一定の国税ないし国税の一部分を割当ることによって、われわれは政府統制および過度の中央集権化の弊害を惹起することなしに、地方税納税者に対して望まれる救済を得るだろう。」

④このように割当政策が望ましいことを認めるとき、「何故に、直ちに国税を割当しないのか」と問われるだろうが、その理由は、「現在、それら〔＝国税〕を割当うる〔地方〕当局がないこと」である。（〔カウンティ当局等の〕現状では、「地方税納税者は、〔割当られる国税に対してはいうまでもなく、〕地方税の支出に対する統制を全く行使しえない」。）この事実は地方自治体改革の緊急的必要性を示した。また「地方自治体改革は、単に、割当の方法によって地方税納税者に救済が与えられうるが故に望ましいのみならず、それ自体においても望ましい、というのは、地域の簡素化と当局の統合を生ぜしめる改革によって、施設の数削減され、職員の数が減少され、その結果、支出で一大削減が達成され、また地方税納税者に一大救済が得られるだろうからである」、と。

このようにグレイは、地方税負担の救済の必要性それ自体は認めたとうえで、救済方法について、従来からの補助金と委任の政策を「中央集権化された行政」をもたらしかつ「浪費的」で

20) *Ibid.*, 454-462.

あるという根拠で批判して、代わり一定の国税収入の地方当局への移転を提案するとともに、それに先立って、同時にそれ自体としても、地方自治体改革を地方税納税者による支出統制のため、また支出削減のために要求したのである。

さて、以上のように決議案と修正案が提案されたのち、続く討論において、まずベル決議案を支持しつつ、中央農業会議所の地方課税委員会の前委員長にして同じく保守党議員のロペス (Sir Massey Lopes) は、概略、次のように指摘した²¹⁾。①現状については、新しい地方税負担が不況下の農業に特に厳しく、また地主と借地農による改良投資を思い止まらせていること、②救済様式については、予め、「救済が実質的でかなりのものであることを条件として、地方課税改革論者達は目的が達成される際の特定の様式ないし手段に固執しない」ことを述べたうえで、補助金が浪費に至ってはいないこと、警察と精神異常者のための行政(費用)の国家(国庫)への移転 [=中央集権化] が望ましいこと、ともかく自分自身としては「救済様式について完全に無関心である」こと、③地方(自治体)改革に関連して、[カウンティで] 地方的管理を行っている治安判事について「浪費」の不平はなく、彼らの行う「支出の10分の9は制定法上もの」であり、彼らは「[地方税] 救済の方向では何も行いえなかった」、と。

このような主張に対して、自由党政府の地方自治大臣ディルク (Sir W. Dilke) は、政府が救済手段に無関心ではない故に、「救済の性質ないし性格および方法において明白だった」グレイ修正案を支持することを明言したのち、とりわけ「補助金の原則」による「浪費」の数量的実態 (1875年以來の警察費用の急増と精神異常者への補助金自体の急増)、および「中央集権化の弊害」を指摘した²²⁾。

続いて、自由党議員(にして、1888年改革の当事者となる)ゴウシェンは、グレイ修正案を支持しつつ、およそ次のように指摘した²³⁾。

まず救済方法に関連しては、①ベルは、都市では(補助金による)地方税救済が「家屋占有者」に入るというが、そうではなく、救済の「一大部分」は[地方税を立替払している]「家屋所有者」に入り、救済すべき家屋占有者には入らないこと、②農村の場合、「地方課税の負担は、非常にかなりの程度まで減少していた地代にかかった、それ故に、目下、・・・財産の所有者達の[地方税負担救済]要求[の根拠]は[以前よりも]より強力である」こと、③「救済を与える最良の方法は地方に一定の特別な国税を渡すこと」であるが、そのための「金銭を如何に調達するか」を検討すべきである、というのは、「不動産の課税 [=相続税] に関する非常に厄介な問題が地方税負担の救済の問題と同時に出来る」からである。

次に地方自治体改革に関連しては、①ベル達は、「中央政府に、警察ないし精神異常者ないし院内貧民[の地方行政]を全く渡す」ことを要求しているが、自由党のプランは、「カウンティ委員会」(County Boards)を設立し、それに「あらゆる可能な権能」を与え、中央政府の仕事を出るだけ「軽減する」ことである、②ベル達は地方自治体改革を行う気がないが、それは「地方税を軽減するために」補助金よりも「はるかにより不可欠」である。

最後に「国家的サービス」の定義に関連して、①ベル達は、「国家に利害があるものは何でも国家的仕事(national work)である」かのように定義を拡大しているが、わたしはこの定義を逆にして、「有益に地方で取扱われようと認められた仕事の全てが地方的仕事(local work)であり、また地方的に取扱われえない全てが国家的仕事である」と言いたい、②「中

21) *Ibid.*, 478-484.

22) *Ibid.*, 485-487.

23) *Ibid.*, 505-512.

央当局を軽減するため」、さらに「地方的事柄により多くの地方的利害を喚起し続けるために」、どんな仕事も地方で公正に行われるのであれ、「地方で行うことは最善である」、と。

このようにゴウシェンは、自由党議員である83年時点においても、農村地方税負担の救済根拠を認め、救済方法として地方に移転させる国税を相続税と関連させつつ検討すること、また国税移転のためのみならず、中央政府の仕事の軽減するため、つまり地方分権化のためにも地方自治体改革を主張していることに注目しておきたい。

最後に首相グラッドストーンが、グレイ修正案を支持しつつ、およそ次のように指摘した²⁴⁾。まず①地方自治体改革について、政府はそれを地方課税に関する「包括的立法措置の不可欠の条件」と考える。ペル決議案は「地方課税の主題を地方自治体の主題から分離している」のでそれに「根本的に反対する」。修正案が意味していることは、「もしも多額の金銭が、地方的支出を援助する目的のために、帝国政府によって徴収されることになるならば、その[地方的]支出を行う諸当局が徹底的に効率的にして満足のいく状態にされるのを確実にすることが議会の義務である」ことである。次に②救済方法について、ペル決議案は「補助金の方法」を確固たるものにさせようとしているが、この方法は、「中央集権化を促進する傾向」、さらには「浪費への傾向」（地方当局への支出促進とそれに伴う地方税納税者の負担増加）をもつので反対する。③更に、補助金による「地方税負担の国庫への移転」は、「殆ど全く財産によって供給される[地方]資金から、非常に大きな程度において労働によって供給される[国庫]資金への移転」を意味している。地方的必要のための資金を専ら不動産に賦課することに正義はないという原則を否定しないが、本院は、財産に賦課すべき負担を大部分労働によって供給された[国庫]資金に移転すべきでない。「これは最大の重要性をもつ[反対]主張である」、と。

以上のような討論後に、結局、グレイ修正案が12票の僅少差(217対229)で可決されたのである²⁵⁾。このことは、議会の決議として、(1888年の地方自治法における)いわゆる指定収入の原則が承認されたことを意味しているのである²⁶⁾。

採決の直後、政府を支持した議員達のうち31人——彼らの賛成投票がグレイ修正案の可決を確実にしていた——は、中央農業会議所の(1883年の)議長にして自由党議員のダッカム(T. Duckham)の作成した覚書(memorial)に署名してそれをグラッドストーンに提出し、その中で、「ペル動議よりもグレイ修正案に賛成」投票したのは「政府が、地方課税と地方自治体の全問題を取り扱う一つの立法措置が最も緊急的に必要とされていることを宣言した修正案を支持したという事実」から、また「この目的のためしばしば約束された立法が遅れなしに提出されるだろうという十分な確信」からであったことを指摘したうえで、「厳しい不況のこの時期に、連合王国の過度に負担された地方税納税者達のために」救済措置が必要とされる際の「緊急性」を訴えた。これに対してグラッドストーンは、審議日程の状態から今会期中にこの主題を取扱えないことに「遺憾の意」を表明するに留まった²⁷⁾。

このようにグレイ修正案の政策的実現が強く要求されたにも拘らず、グラッドストーン内閣は、農業労働者への「選挙権拡大が優先されるべき」ことを求めた新急進主義派のチェンバレ

24) *Ibid.*, 516-524.

25) *Ibid.*, 526.

26) 従来の研究においては、このような83年のグレイ決議と88年の改革との関連が殆ど全く無視されており、その結果として、従来の補助金との関連で88年の指定収入制を的確に位置づけることができなかったように思われる。因に、この関連に言及しているのは、管見の限り、A. H. H. Matthews, *op. cit.*, p. 107 のみである。

27) *Ibid.*, pp. 97-98.

ン (J. Chamberlain) や自治大臣ディルク達の要求を受入れて、結局、カンテイ自治体改革を「延期」したのである²⁸⁾。

(4) 1884年ペル修正案の可決

これに対して、1884年の開院勅語も地方自治体ないし地方課税の改革に言及しなかったの²⁹⁾、3月28日、ペルは、議定費審議のための「議定費委員会」(Supply Committee)への移行に先立つ議長退席動議に対する修正案として、地方課税に注目して、「本院は、地方自治体における必要な改革を受入れる用意があるとしても、国家的サービスのために地方税納税者達に賦課された地方的負担に関して、カウンティとバラにおける地方税納税者達に与えるべきことが承認された救済について立法措置の更なる延期に反対すること」を動議した³⁰⁾。

政府はこの動議に反対したのであるが、「厳しい[農業]不況」下において地方税負担の救済が借地農の利益でもあるとの理由から、多くの自由党議員がそれを支持したため、結局、11票の僅少差(197対208)で、このペル修正案が可決された。

これに対して、大蔵大臣チルダーズは、4月24日の予算演説の中で、「相続税の方法による不動産に対する増税提案の検討が[不動産に対する]地方的[税]負担の再調整と共にのみ行なわれる」旨を明らかにした³¹⁾。しかし、地方課税の救済措置は提出されなかった。

地方自治体改革に関連して、国家レベルにおいて、同84年末に第三次選挙法改正法(County Enfranchise Act)が成立し、戸主・借家人選挙権が農村に拡大され農業労働者を中心として約200万人の新有権者が創出された。これを前提として、地方レベルにおいて農村=カウンティに公選制の自治体を創設する地方自治体改革が実現されることになるのである³²⁾。

(5) 1885年ヒックス・ビーチ修正案の可決

翌1885年の初頭、第三次選挙法改正と関連する「登録法案」(Registration Bill)の委員会審議に先立ち、保守党議員ロベスは庶民院において「本院は、あらゆる点で 有権者の登録を容易にすることを望むとしても、議会選挙の登録の準備は地方的関心というよりもむしろ国家的関心事項であるので、それと関連する費用はカウンティとバラにおける地方税納税者に対して賦課されるべきではないし、また単一種類の財産の占有に関連して課徴されるべきではないという意見であること」という動議を提出した。この動議は、2票差(240対238)で否決されたのであるが、この僅少差のために、自由党政府は登録のための増加負担から地方税を救済するための補助金を交付したのである(表1の「有権者登録」参照)³³⁾。

28) J. P. D. Dunbabin, *The Politics of the Establishment of County Councils*, *The Historical Journal*, VI, 2, 1963, pp. 231-234.

29) A. H. H. Matthews, *op. cit.*, p. 98.

30) *Parliamentary Debates*, 3rd Ser., CCLXXXVI, 1023ff.

31) A. H. H. Matthews, *op. cit.*, p. 98.

32) 因に、この点について、メイは、「1832年の選挙法改正法——これは、『法人から排他的選挙特権を奪った』——は必然的結果として、1835年の都市自治体改正法(Municipal Reform Act)——これは地方税納税者に法人に対する統制を返還した——によって続かれた。同様の仕方では、1884年の選挙法改正法——これは農業労働者に選挙権を付与した——は1888年の地方自治法——これは農業労働者に地方的事務の管理に参加する権利を付与した——によって続かれた」と指摘している。cf. Sir T. E. May, *The Constitutional History of England: since the Accession of George the Third*, Vol. III, London, 1952, p. 252.

33) A. H. H. Matthews, *op. cit.*, p. 98.

さて、同年4月30日の予算演説において大蔵大臣チルダーズは、前年の予算演説での約束にも拘らず、地方税救済を行わずに、不動産に対する相続税負担の増加を提案したのであるが、これに対して、6月8日、予算案を具現した「関税及び内国税収入法案」(Customs and Inland Revenue Bill)の第二読会の冒頭において、保守党議員ヒックス・ビーチ(Sir M. Hicks-Beach)は、修正案として、「・・・[地方税の救済措置を認めた]1883年4月17日と1884年3月28日の本院の決議に対して効力が与えられるまで、不動産に対して新たな課税を賦課するのを拒否すること」という事実上の拒否動議を提出した³⁴⁾。

このヒックス・ビーチ修正案が、結局、12票の僅少差(252対264)で可決された。第二次グラッドストーン政府は予算と命運を共にする言質を与えていたので、直ちに辞職し、続いて保守党の暫定政権たる第一次ソールズベリ(Marqu. of Salisbury)政府の下で所得税率の大幅引上げを中心とする予算が可決されたのである。

(6) 1885年総選挙と1886年ロジャーズ決議

続く1885年秋の総選挙において、グラッドストーンは、ミドロシアン・キャンペーンのなかで、9月18日、前自由党政府が要求された地方課税に関する動議に抵抗した諸理由を次のように説明した。「地方自治体の改革において[自由党政府が]目指していた最初の諸目的は、①動・不動産間での課税のバランスを是正すること、②財産に付随するものとして法律が常に賢明に扱っていた地方的負担を、統合国庫資金を媒介として、労働に賦課するという大きな不公正を終らせること、③地方税納税者を、労働人口の負担においてではなく、全くないし主として、地方的目的のために賢明に選択された課税の諸項目を渡すことによって、救済すること、④地方的運営に節約への誘因をあたえること——節約を浪費へと誘因し殆ど強いる代りに——、⑤最後に最上の事として、この[地方自治体]制度を完全に代議的にして自立的にさせること、である」、と³⁵⁾。他方、保守党党首ソールズベリは、10月7日、「全ての人々が、能力に比例して、地方自治体の費用に拠出すべきである」という大原則の承認が、地方自治体改革の「不可欠の部分」であることを強調した³⁶⁾。

このような地方課税問題を一争点として行われた85年総選挙において、自由党が勝利した。翌86年初頭に成立した第三次グラッドストーン政権下の庶民院において、3月23日、自由党議員ロジャーズ(T. Rogers)は、所有者と占有者間での地方課税の究極的負担が不公正であること、また所有者がこの負担の少なくとも2分の1を担うべきという旨の決議案を動議した³⁷⁾。

これに対して保守党議員ベイジットは、「地方課税の究極的負担について承認された不公正を救済するための完全な計画の一部分として、賃貸人と賃借人間での地方税支払の分配が望ましいかも知れないとしても、本院は、不平されている財政的不公正が包括的立法措置によってのみ除去されること、またこのような立法措置が緊急的に必要とされているという意見であること」という修正案を提出したのであるが、この修正案は、19票の僅少差(205対186)で否決され、結局、ロジャーズ決議案が可決された³⁸⁾。

しかし、このロジャーズ決議は政策的に実現されなかった。周知のように、第三次グラッドストーン政権は、アイルランド自治法案に対するチェンバレンに率いられた新急進主義派およ

34) *Parliamentary Debates*, 3rd Ser., CCXCVIII, 1417ff.

35) *Hamilton's Memoranda*, p. 19.

36) A. H. H. Matthews, *op. cit.*, pp. 99-100.

37) *Parliamentary Debates*, 3rd Ser., CCCIII, 1643.

38) A. H. H. Matthews, *op. cit.*, p. 101.

びハーティントン侯 (Marq. of Hartington) に率いられた (ゴウシェンを含む) ホイッグの一部——彼らは、これ以後、自由統一党 (Liberal Unionists)³⁹⁾ と呼ばれた——の反対のために崩壊し、続いて同86年7月の総選挙で保守党が勝利し、自由統一党の支持を背景として第二次ソールズベリ政権が成立したのである⁴⁰⁾。

IV 第二次ソールズベリ保守党政権下における1888年「指定収入」制の成立

本節においては、第二次ソールズベリ保守党政権下における補助金問題、とりわけ1888年の「指定収入」制を検討していきたい。

(1) ゴウシェン大蔵大臣と1887年道路補助金

さて、第二次ソールズベリ保守党政権の下で、1887年1月、自由統一党のゴウシェンが大蔵大臣となった。

同年4月21日の予算演説において、ゴウシェンは、財政余剰を利用して、(所得税とタバコ税の税率を下げたのち⁴¹⁾) 中央農業会議所からの代表団の要求を受入れつつ⁴²⁾ 地方税救済のため、イングランド・ウエールズとスコットランドにおける旧有料・幹線道路に対する追加的補助金280,000ポンドを提案した。これは、約束されていた地方自治体改革によって与えられる救済の「一時的な先取り」として提案され、またその金額は、(約束された立法措置の通過後に、他の免許税とともに地方当局に渡されるところの) 乗用馬車免許税の収益に等しいものであった(また、アイルランドに対しては、幹線排水促進のために50,000ポンドの相当する補助金が提案された)⁴³⁾。この提案は、とりわけ自由党議員から激しく批判されたのであるが、ゴウシェンは、(地方自治大臣リッチイ (C. T. Ritchie) が準備している地方自治法案に言及しつつ) それを完全な立法措置の作成までの単に「一時的措置」として擁護した⁴⁴⁾。

この追加的道路補助金は、前年度に旧有料・幹線道路の維持費用についてカウンティ当局が地方公道当局に対して支払った金額の2分の1の基礎で、カウンティ当局に対して分配された。従って、今やこのような道路の維持費用の2分の1が国庫によって、また4分の1がカウンテ

39) 自由統一党の形成に関する研究として、関内隆「ジョゼフ・チェンバレンとリベラル・ユニオニストの形成」、『岩手大学教育学部研究年報』、第52号(1992年)を参照。

40) なお、農業不況下での農村地方税負担の救済の必要性に加えて、第二次ソールズベリ政権の下での地方自治体改革の背景について付言すれば、チェンバレンは、第三次グラッドストーン政権の地方自治大臣として、「カウンティ行政を民主的選挙権にもとづいて選出された代議制の団体に移転するための法案」の準備に従事していたのであるが、このようなチェンバレンを含む自由統一党の支持に依存せざるえなかったこと、また四季裁判所における治安判事達に対する行政的負担が限界に達していると認識したことによっても、同政権は地方自治体改革を行わざるを得なくなるのである。cf. Sir T. E. May, *op. cit.*, pp. 251-252.

41) 所得税に関して、農業不況下の借地農に対して、B表下での(利潤が得られない時でも、地代の2分の1での) 査定代わりに、D表下に実際の利潤で査定される選択を与えた。cf. J. W. Grice, *National and Local Finance: A Review of the Relations between the Central and Local Authorities in England, France, Belgium, and Prussia, during the Nineteenth Century*, London, 1910, p. 81.

42) A. H. H. Matthews, *op. cit.*, p. 105.

43) B. Mallet, *British Budget 1887-88 to 1912-13*, London, 1913, pp. 7-8.

44) *Hamilton's Memoranda*, pp. 9-10.

イ当局によって、そして残りの4分の1が地方公道当局によって担われることになった⁴⁵⁾。

(2) 1888年「地方自治法」における「指定収入」制の成立

(イ) 1888年「地方自治法案」の提出

翌1888年3月19日、地方自治大臣リッチイは、「地方自治（イングランド・ウエールズ）法案」（Local Government (England and Wales) Bill）を上程する許可を求める動議を提出した⁴⁶⁾。

この法案は、1835年の都市団体法（Municipal Corporations Act）によってバラに付与された諸特権をカウンティに拡大することを「主要目的」とし、具体的には、62の行政的カウンティ（administrative counties）に地方税納税者によって選出される「カウンティ議会」（county councils）を創設し、この議会に四季裁判所の治安判事に属していた行政的・財政的権能を移転すること、また四季裁判所の司法的権能はそのままであるが、警察は、その仕事の一部が司法的であり一部分行政的であるので、四季裁判所とカウンティ議会の合同委員会の統制下に置くこと等を規定していた⁴⁷⁾。このような法案の一部としていわゆる「指定収入」が規定されたのであるが、具体的な規定内容の詳細については（法案の成立後の形態で）後述することとして、予め、規定内容の政策的意図を理解するのに必要な限りで、リッチイ（および大蔵大臣ゴウシェン）の提案に注目しておきたい。

まず、リッチイは、法案説明の最後の主題として、将来の帝国・地方納税者関係に関する「財政の主題」について簡単に説明したのであるが、ここでは次のような主張に注目しておきたい⁴⁸⁾。

まず①提案の一般的意図に関して、議会は、多年間、「地方税納税者達の帝国国庫から、また地方税課税財産 [= 不動産] 以外の源泉からの援助要求」を公正であると承認していたこと、また本提案は「帝国・地方納税者関係を、地方課税の負担が他の階級よりも幾分より厳しくかかったと主張された地方税納税者のうちの [= 農業] 階級に、かなりの救済を与えるように、再調整されるべきである」という公正な要求に応じるものであること。

②「補助金」という救済形態に関して、これは地方当局に委任している行政の実施上「効率性的手段」であったので、それに対して主張されている反対には同意しえないが、それが「帝国・地方財政を混乱させる」という点で、この両者を「別個に」することが望ましいこと。

③新たな救済額に関して、[翌] 1889年度に「補助金の大部分」（260万ポンド）が歳出予算から消滅し、代りに、現行のアルコール飲料その他のための免許税（300万ポンド）、大蔵大臣が提案する新免許税（80万ポンド）、さらに大蔵大臣が提案する「動産からのかなりの拠出」（180万ポンド）の合計560万ポンドをカウンティ議会に支払うので、差引きで「300万ポンドの増加」となること⁴⁹⁾。

45) *Fowler's Report*, p. 83.

46) *Parliamentary Debates*, 3rd Ser., CCCXXIII, 1640.

47) Sir T. E. May, *op. cit.*, p. 252.

48) *Parliamentary Debates*, 3rd Ser., CCCXXIII, *Ibid.*, 1671-1677.

49) 停止される「補助金の大部分」として提案されたのは、具体的には次のものである。すなわち、①救貧法連合区関係では、救貧法教師（の給料）、救貧法医務官（給料の2分の1）、種痘医、衛生医務官・安居妨害視察官（給料の2分の1）、貧困精神異常者、出生・死亡登録官、②学務委員会関係では貧困学務委員会補助金、③刑事訴追の費用、④警察補助金（首都、カウンティ、バラ）、そして⑤旧有料・幹線道路。表1を参照。

④「動産からの拠出」の分配原則に関して、「地方の必要」の試金石として人口、地方税課税価値は十分でないので、「院内貧民」を採用すること、これにより「カウンティにおける貧しい地区」に対して、とりわけ「バラにおける貧しい地区」に、また「首都の貧しい地区」に対してより多くの救済を与えることになること。

最後に⑤停止された補助金と同様の性質の補助金がカウンティ議会から管轄内の地方地域(local areas)に支払われる際の基礎に関して、「現在、議会補助金と関連して採用されているのと同じの拠出基礎にもとづいて」特定目的のために支払われる、と⁵⁰⁾。

このように、リッチイは、とくに地方税納税者の救済という意図で、新たに300万ポンドの救済を与えること、また停止された補助金がカウンティ議会によって従来と「同一の拠出基礎」にもとづいて支払われることを明言していたのである。

(ロ) 財政演説におけるゴウシェンの「指定収入」提案

さて、リッチイの法案説明に続いて3月26日、大蔵大臣ゴウシェンは、財政演説(Financial Statement)を行い、その中で「帝国・地方課税の再調整」の一環として、いわゆる「指定収入」をより詳細に提案したのであるが、ここでは次のような主張に注目しておきたい⁵¹⁾。

提案の一般的意図については、①1888年度に財政余剰として、「2,377,000ポンドという満足すべき残高」をもつこと、②従って、「地方税納税者達の[救済]要求が、過去多年間、継起的に議会によって承認されたので、それを無視することは不可能」であること。

そして、カウンティ議会が選出されたのちの1889年4月1日に実施される「永続的取決」として、まず現行の「補助金」に関しては、①まず「帝国支出」として、次に「地方支出」として「2つの勘定にあらわれる同一の支出をもつことは悪い財政である」ので、「将来、この2つを全く分離する」こと、②そこで260万ポンドに達する「補助金」を地方当局から取り戻し、その負担を帝国予算から除くこと、③代りに、300万ポンドに達する「現行の免許税」、80万ポンドに達する「新しい免許税」の合計380万ポンドを、徴収したカウンティ当局に対して渡すこと。

さらに地方課税の救済にかなりの金額を「動産から拠出」する理由については、①地方税の大部分が世襲的負担であるとしても、「1871年提出の「ゴウシェン報告書」以来」「最近、地方税に巨大な増加があった」が、これは(過去ではなく)現在の法律によるので世襲的負担ではなく、土地と家屋という地方税課税財産に対する「追加的負担」であること、②さらに、地方税課税財産のうち「土地」部分についていえば、不動産と動産の拠出に関する以前の[「ゴウシェン報告書」での]比較以来、「土地は価値で巨大に減価していた」こと、③このように「状況が近年大きく変化した」ので、土地と家屋に対する負担を救済するため「他の財産[=動産]」が拠出すべき時が到来したこと。

次に、この「動産からの拠出」を達成する手段については、①所得税額の一部分を地方目的に割当ることを政府が提案しないのは、地方税で救済すべき土地と家屋が既に所得税を支払っ

50) このように提案された特定目的(金額)は、具体的には次のものである。すなわち、①救貧連合区関係では、救貧法教師の給料(37,317ポンド)、救貧法医務官給料の2分の1(147,661ポンド)、種痘医(19,000ポンド)、衛生医務官・安居妨害視察官給料の2分の1(71,939ポンド)、貧困精神異常者(479,815ポンド)、出生・死亡登録官(9,534ポンド)、②学務委員会関係では貧困学務委員会補助金(6,200ポンド)、③刑事訴追の費用(162,011ポンド)、④警察補助金(首都、カウンティ、バラ)(1,411,837ポンド)、以上の合計(2,345,311ポンド)である。なお以上の支払の他に、カウンティ議会は、(停止された補助金のうちの残りである)旧有料・幹線道路の維持費用の全額(見積額1,040,000ポンド)をも支払うことが提案された。

51) *Parliamentary Debates*, 3rd Ser., CCCXXIV, 286-302.

ていること、さらに所得税が、大部分稼働所得に対して賦課され、また「地方税も非常に重くかかる」ところの「苦闘する中産階級」に「非常に重くかかる」ことであること、②政府は「実現された動産」に注目し、それに対する税である「遺留動産税」(Probate Duty)の収益の2分の1(1888年度には、リッチイと異なり(最低見積額で)213万ポンド)(イングランド・ウェールズの場合、その80パーセントの約170万ポンド)を地方当局に与えること、③これにより、この国の実現された「動産が増加する時、地方税納税者が受領する拠出額が比例して増加する」であろうこと。

以上によるイングランド・ウェールズの場合の地方課税の救済額を要約すると、今や、地方当局に移転される現行・新免許税と遺留動産税収益の2分の1の合計550万ポンド、これから現行補助金を差引いたのちの290万ポンドが純救済額となること。

次に遺留動産税収益の2分の1のカウンティ当局への分配については、①採用した原則は、各カウンティの「院内貧民」が国全体の院内貧民に対して担う割合に従って分配することである、②この分配は院内貧民の割合が大きいロンドンに非常に有利であると批判されているが、この分配はロンドンが現行警察補助金を免許税と交換することから被るかもしれない不利益を是正するものであること、③これに対して、この収益を「カウンティとバラが旧補助金を受領した際の割合」で分配すべきことが提案されているが、これは「不公正」であり、「正義の原則に反する」こと。

続いて、カウンティ当局が受領した「収入」の分配については、①「第一次負担」として、国庫の代わりに「補助金」を支払うこと、②次に、旧有料道路維持の全費用、また院内貧民に対して1人当たり4ペンスを支払うこと、③残額は一般的カウンティ目的に向けられること、④かくして、結局、カウンティが利益を受け、四季裁判所バラが利益を受け、そして地方税納税者が「救貧税で、カウンティ税で、一般地区税で、そして公道税で救済を受ける」こと。

以上の永続的取決めに対して、1888年度についての「暫定的取決め」としては、①既存の当局に対して、財政余剰を利用して「遺留動産税」の収益の3分の1(142万ポンド)(イングランド・ウェールズの場合、その80パーセント)、そして「新免許税」を分配すること、②これから、院内貧民に対して1人当たり4ペンスの救済(120万ポンド)、およびカウンティ当局に旧有料・幹線道路の維持費(52万ポンド)、首都とバラに対応する道路補助金(25万ポンド)、合計で約200万ポンドを支払うこと、③なお「新免許税」⁵²⁾のため別個の法案を提出すること。

(ハ) 1888年「地方自治法」における「指定収入」制の内容

以上のように提案されたのち、続く審議過程において法案は、遺留動産税が(「院内貧民」に比例してではなく)旧補助金に比例してカウンティ間に分配されるように修正されるなど、いくつかの修正を受けた。こうして法案は、同年8月13日、1888年「地方自治法」(51 & 52 Vict. c.41)、正式には、「イングランドとウェールズにおける地方自治体に関する諸法を修正し、そしてそれに関連するその他の諸目的のための法律」として成立したのである⁵³⁾。

52) この新免許税は、道路を使用するものにその維持費を拠出せしめ、地方税負担を救済するために提案されたのであるが、具体的には、(1)荷馬車税(Cart Tax)(重量で10ハンドレッド・ウェイトを超える荷馬車(農業用を除く)に対して年間1ポンドの税)と車輪税(Wheel Tax)(重量で2ハンドレッド・ウェイト以上の荷馬車に対して1車輪当たり2シリング6ペンスの税)、および(2)馬税(Horse Tax)(娯楽用馬に対して1ポンド、競争用馬に対して5ポンド、馬取引業者に対して15ポンド)である。cf. *Ibid.*, 296-300.

53) しかし、「新免許税」を規定する「消費税(地方目的)法案」(Excise Duties (Local Purposes) Bill)は、運送業者と車輪製造業者からの激しい反対運動のため、結局、同年11月に撤回されたので、この新免許税は実現されなかった。cf. B. Mallet, *op. cit.*, pp. 22-23.

さて、1888年の「地方自治法」においていわゆる「指定収入」制は、具体的にいかなる内容を有していたのであろうか。従来の内外における研究史においては、規定内容についての本格的検討が欠落しているため、ここでは、規定内容に即して、詳細に、検討していきたい。

同法は、「カウンティ議会の構成」と「カウンティ議会の権能」を規定したのち、「国庫とカウンティ間での財政関係」において、いわゆる「指定収入」について、以下のように規定している。

一、免許税について。

20条は、「地方課税免許税の収益のカウンティ議会への支出」として、次のように規定している。

「(1)本法成立直後の3月31日に終る会計年度後に [=1889年度から]、内国税収入委員会 (commissioners of inland revenue) は、大蔵省が規定するような方法で、またそのような規則下に、イングランド銀行の、そのような規則によって規定されるような勘定 (本法で、地方課税勘定 (local taxation account) として言及される) に、本法の第1表において明細に述べられている諸免許 (本法で、地方課税免許 (local taxation licences) として言及される) に対する、イングランドとウェールズで各行政カウンティにおけるこれらの委員会によって徴収されるところの、諸税の収益であると、諸規則によって規定される方法で、確かめられるような金額を振込む……。

(2)地方課税免許に対する諸税に関して、各カウンティで徴収されたと確かめられた金額は、内国税収入委員会によって証明され、そして地方自治省の指示の下で地方課税勘定からこのようなカウンティ議会に支払われる……。

(3)大蔵省の勸奨に基づいて出される枢密院令によって、女王 (her majesty the queen) が、同令の中で明細に述べられた期日から、地方課税免許の全部ないし一部分に対する税を課徴する権能を、カウンティ議会に移転することは合法的である……。

(4)(5)略。」

本法の第1表は「地方課税免許」を次のように明示している。

①店内飲用のためのアルコール飲料販売のための免許 (蒸留酒小売業者、ビール小売業者、ワイン小売業者、りんご酒小売業者)、

②店外飲用のため、小売によるアルコール飲料販売のための免許 (ビール小売業者、ワイン小売業者、りんご酒小売業者)、

③狩猟取扱免許、

④次のための免許 (ビール卸売業者、蒸留酒卸売業者、りんご酒卸売業者、ワイン卸売業者、軽食堂店主、犬、猟獣仕留め、銃、評価人、競売人、たばこ卸売業者、乗用馬車、[営業用荷馬車、馬、馬取引業者、] 紋章、男子召使、行商人、家屋斡旋人、食器類卸売業者)。

なお、[] 内の免許を新設する「消費税 (地方目的) 法案」 (Excise Duties (Local Purposes) Bill) は立法化されなかった⁵⁴⁾。

二、遺留動産税について。

まず、21条は、「遺留動産税 (probate duties) の1部分のカウンティ議会への交付」とし

54) J. F. B. Firth and E. R. Simpson, *London Government under the Local Government Act, 1888*, London, 1888, p. 231.

て、次のように規定している。

「本法成立直後の3月31日に終る会計年度後に〔=1889年度から〕、内国税収入委員会は、大蔵省が規定するような方法で、またそのような規則下に、イングランド銀行の地方課税勘定に、遺留動産税に関して、同委員会が徴収した額の収益の2分の1であると同規則によって規定される方法によって確められたような金額を払込む、また本条の目的のため、「遺留動産税」はイングランド、ウエールズないしアイルランドで〔遺言書の〕検認 (probate) ないし遺産管理状 (letters of administration) を申請する人から求められる宣誓供述書 (affidavit) に対して、またスコットランドで提示されて記録される財産目録書 (inventory) に対して、課される印紙税を、また1881年関税及び内国税収入法 (Customs and Inland Revenues Act) の38条において明細に述べられたような動産 (personal and moveable property) の財産目録書 (accounts) に対して課される印紙税を意味する……。」

続いて、22条は、(法案の審議過程で修正された点で注目すべき) 「遺留動産税補助金 (probate duty grant) の分配」について、次のように規定している。

「(1) 遺留動産税の収益に関して、地方課税勘定に、本法に従って支払われた金額(本法で「遺留動産税補助金」として言及される)は、議会が別様に決定するまで、イングランドとウエールズにおけるカウンティ間で次の部分、すなわち、これまで地方税の援助のため国庫から交付され、本法成立後に交付されるのを止める補助金から、本法成立直前の3月31日に終る会計年度〔=1887年度〕中に各カウンティによって受領されたと地方自治省が証明する部分に、比例して分配される……。」

(2) 略。

(3) 各カウンティに支払われる部分は、地方自治省の指示下に、地方課税勘定からカウンティ議会に支払われる。」

三、カウンティ議会の受領する免許税と遺留動産税の適用について。

まず、全体的に、23条は、「地方課税免許への諸税と遺留動産税補助金の適用」について、次のように規定している。

「(1) (a) 内国税収入委員会によって徴収されたのであれ、カウンティ議会によって徴収されたのであれ、地方課税免許への諸税、および (b) 遺留動産税補助金に関して、カウンティ議会によって受領される全ての金額は、カウンティ金庫 (county fund) に支払われ、本法で国庫交付金勘定 (exchequer contribution account) として言及される別個の勘定に繰入れられる。

(2) 国庫交付金勘定にある全ての金額は、次のものに適用される、すなわち、

(i) 同勘定に関して招かれた、ないしそれに賦課された費用の支払に、また、

(ii) 本法により、地方補助金 (local grants) の代わりに、カウンティ議会によって支払うことが求められた金額の支払に、また、

(iii) 本法により、救貧連合区職員 (union officers) の費用に関して、カウンティ議会によって支払うことが求められた補助金の支払に、そして、

(iv) カウンティの全地域がそのためにカウンティ税を査定されるところの一般的カウンティ目的のための費用を、カウンティ金庫のうちの一般的カウンティ勘定 (general county account) に返済することに、適用される、また言及された順序で適用される。

(3) もしも前項の費用と金額を支払ったのちに余剰金が残るならば、この余剰金のうち次の部分、すなわち特別カウンティ目的に拠出するのを免除されている各四季裁判所バラの地方

税課税価値額が同カウンティ全体の地方税課税価値額に対して担っている部分が、同バラの議会に支払われ、その残額は以下のように〔四季裁判所バラを除く同カウンティ地域に〕適用される。

(4) (5) (6) (7) (8) 略。

(9) 本条に従って支払われる全ての金額は、もしもバラの議会に支払われるならばそのバラの金庫に、またバラ議会以外の地区議会に支払われるならば、その地区議会の金庫に繰入れられ、またそのバラないし地区の全地域が、そのために地方税を賦課されるところの諸目的に適用される。

(10) 本条の目的のため地方税課税価値額は、カウンティ税のための標準ないし基礎に従って決定される。」

このようにカウンティ議会によって受領される金額から、国庫に代わって（停止された）「地方補助金」が支払われたのち、（後述するように）新たに「救貧連合区職員の費用」、また（停止された補助金の対象であった幹線道路の維持費のような）「一般的カウンティ目的のための費用」が支払われ、その残額が「地方税を賦課される諸目的」に、つまりカウンティとバラの地方税納税者の救済に適用されることが規定されているのである。

幹線道路の維持費については、11条は、「幹線道路のカウンティ議会による全体的維持」として、「1878年公道及び機関車（改正）法の意味で幹線道路（a main road）である、カウンティにおける全ての道路は・・・その道路が位置しているカウンティの議会によって全体的に維持され修繕される、・・・また本条の実施は一般カウンティ目的であり、その費用は一般カウンティ勘定に賦課される。」ことを規定している。

次に、23条で言及された「地方補助金」および「救貧連合区職員の費用」のそれぞれが詳細に規定される。

まず「地方補助金」について、24条は「国庫から地方税援助のための毎年の地方補助金の代りに、カウンティ議会による支払い」として、次のように長文で規定している。

「地方税援助のため国庫からこれまで交付された一定の補助金（本法で地方補助金として言及される）は、地方課税免許への諸税及び遺留動産税補助金が、本法により、地方当局に支払うようにされた理由により、終るので、以下のように制定される。

(1) 制定法のうち、本法によりカウンティ議会が支払うのを求められるところの地方補助金の国庫からの支払いを求めるないし認めるような部分が、本法成立直後の3月31日から〔=1889年度から〕撤廃される。

(2) 地方補助金の代りに、カウンティ議会は、前項の期日から、次の金額をカウンティ金庫から支払い、また国庫交付金勘定に賦課する、すなわち、

(a) 各救貧法連合区のための地方救貧委員会もしくは同カウンティに全体的ないし部分的に位置しているその他の地域のための職員（場合に応じて）に対して、救貧法学校教師の報酬に対する地方補助金および1867年種痘法（Vaccination Act）5条下の種痘医への支払いの代りに、カウンティ議会から支払うべきであると地方自治省が証明する金額を支払う、また、

(b) 各救貧法連合区のための地方救貧委員会に対して、救貧院から院外の初等学校に送られる被救済民児童のため支払われる授業料を支払う、また、

(c) 同カウンティに全体的ないし部分的に位置している地域のための各地方衛生委員会に対して、衛生医務官ないし安居妨害視察官の給料の2分の1を、彼らの資格、任命、給料、在職期間が1875年公衆衛生法（Public Health Act）ないし同法によって撤廃された法律の下での命令により作成された規則に従っている場合に、支払う、しかし、もしも、地方自治省が

同カウンティ議会にこのような医務官が・・・同省に求められている報告書を送付しないことを証明するならば、給料の2分の1に等しい金額は国王(crown)に没収される、そして同カウンティ議会は、その金額を、衛生委員会にではなく国庫に支払う、また、

(d) 同カウンティに全体的ないし部分的に位置している地区のための出生・死亡登録官に[給料を]支払っている地方救貧委員会に対して、本法成立直後の3月31日に終る会計年度[=1888年度]中に、このような登録官に支払われた登録料に対して地方補助金から支払われた金額に等しい金額を支払う、また、

(e) 同カウンティに課された貧困精神異常者の維持を賦課されている、カウンティ金庫のうちの勘定に、貧困精神異常者1人について週当り4シリングに等しい金額を移転する・・・、また、

(f) 同カウンティに全体的ないし部分的に位置している各救貧法連合区のための地方救貧委員会に対して、同連合区に課され、また精神病院・・・で維持されている貧困精神異常者1人について週当り4シリングに等しい金額を支払う・・・、また、

(g) 貧困精神異常者の維持を課されているバラの議会に、このような貧困精神異常者1人について週当り4シリングに等しい金額を支払う、また、

(h) 同カウンティの治安書記官ないし四季裁判所のその他の職員に支払うべき補償が、1855年の法律[=刑事裁判法]の18条下に、賦課されているカウンティ金庫のうちの勘定に、このような補償の金額を移転する、また、

(i) 本条の諸規定に従って、カウンティ金庫のうち警察勘定に、前年度中に同カウンティの警察の給料と被服費の2分の1に等しい金額を移転する、また、

(j) カウンティ及びバラ警察諸法下に、別個の警察隊を維持している各バラの議会に対して、前年度中に同バラの警察の給料と被服費の2分の1を支払う、また、

(k) もしも、カウンティ内で首都警察の目的のため地方税によって金銭が調達されているならば、毎年、首都警察地区受領官に対して、次の金額、すなわち、上記の目的のため同カウンティにおける諸地区から地方税によって同年度に実際に調達された金額に対して、本法成立直前の会計年度[=1887年度]に実施されている取決めの下で国庫から拠出されたであろうと国務大臣が証明するような部分を担う金額を支払う。

(3) (4) (5) 略。

(6) 本条下に、地方自治省の証明書にもとづいてある金額が支払われる地方救貧委員会、地方衛生委員会、ないし職員は、同省が求めないし作成するような方法で同省に支払請求書を提出し、またそのような証明をおこない、またそのような規則に従うべきである、また同省は、本法の成立前と同様の諸規則にもとづいて、支払われる金額を決定する、またその支払について同様の条件を賦課してもよい。

(7) 略。」

このように、「地方補助金」が停止され、代わりにカウンティ議会がそれを支払うことが規定されたのであるが、その場合、とりわけ本条6項のように、中央当局たる「地方自治省」が「本法の成立前と同様の諸規則」にもとづいて支払額を決定し、またその「支払について同様の条件」を賦課してもよいことが規定されている。従って、「地方補助金」に関して、地方自治省による従来の中央統制が継続されていたのである。

この点は、地方補助金の主要対象である警察に対する内務大臣の権能についても同様であり、25条は「警察の効率性に関する国務大臣の権能」について、次のように規定している。

「(1) もしも、国務大臣[=内務大臣]が、カウンティ警察に関して、1856年のカウンテ

イ及びバラ警察法 (County and Borough Police Act) 下に、このカウンティ警察が9月29日に終る年度中に人員と訓練の点で効率性の状態において維持されていたという彼の証明書を与えないならば、同カウンティ議会は、本法の先行する諸規定下の金額をカウンティ金庫のうちの警察勘定に移転する代りに、国務大臣が上記の年度中に同カウンティ警察の給料と被服費の2分の1に等しいことを証明するような金額を、国王に没収されて同カウンティ金庫から国庫に支払い、また同カウンティ金庫の国庫交付金勘定に賦課する。

(2) もしも、国務大臣 [=内務大臣] が、バラ警察に関して、1856年のカウンティ及びバラ警察法下にこのバラ警察が9月29日に終る年度中に人員と訓練の点で効率性の状態において維持されていたという彼の証明書を与えないならば、同バラの警察の給料と被服費の2分の1に関して、どんな支払も同カウンティ議会によって同バラ議会に行われぬ、また国務大臣がこのような2分の1の相当額であると証明するような金額は、同カウンティ議会によって、その国庫交付金勘定から一般的カウンティ勘定に移転され、同カウンティの一般的諸目的に適用される。」

かくして、(特定の地方行政(の特定の項目)に対する)「地方補助金」に関しては、地方自治省および内務大臣による従来の中央統制が継続して貫徹されていることを確認しうるのである。

次に「救貧連合区職員の費用」への新たな補助金について、26条は「カウンティ議会による救貧連合区職員の費用への補助金」を次のように規定している。

「(1) 本法の成立直後の3月31日後に [=1889年度から]、ロンドン・カウンティ議会以外の全てのカウンティ議会は、それらのカウンティに全体的ないし部分的に位置している全ての救貧法連合区のための地方救貧委員会に対して、同連合区の、および同連合区が拠出している地区学校の、職員の費用のための年額を交付する、また議会が別様に決定するまで、上記の年額は、上記の(救貧学校教師以外の)職員の給料と年金掛金、そして薬品と医療設備に対して、本法成立直前の3月31日に終る会計年度 [=1887年度] 中に、各救貧法連合区のための地方救貧委員会によって、費されていたと地方自治省が証明するような金額である。

(2) 略。」

関連して、43条は、「ロンドン・カウンティ議会による救貧法連合区への補助金」について次のように規定している。

「ロンドン行政カウンティにおいてそのカウンティ議会は、

(a) 同カウンティに全体的に位置している全ての救貧法連合区のための地方救貧委員会に対して、地方自治省が、同カウンティ議会から、救貧法医務職員の給料と薬品及び医療設備の費用への地方補助金の代りに、支払われるべきであると証明するような金額を支払う、また、

(b) 同カウンティに全体的に位置している全ての救貧法連合区のための地方救貧委員会に対して、同連合区で維持されている院内被救済民について1人当たり1日4ペンスに等しい金額を交付する・・・。」

四、補足的規定について。

最後に、27条は、「地方課税勘定と国庫交付金勘定についての補足的規定」として、次のように規定している。

「(1) あるカウンティ議会が、本法ないし他の法律の規定下に国庫ないし大蔵省ないし首都警察地区受領官に、ある金額を支払うのを求められるとき、このような金額は、本法の規定下に、地方課税勘定からこのようなカウンティ議会に支払われるべき金額から控除され、同カ

ウンティ議会に支払われる代りに、場合に応じて、国庫ないし首都警察地区受領官に支払われる。

(2) 地方課税勘定の受取と支払の勘定は、大蔵省が作成する規則に従って、国庫長官及び会計検査院長 (comptroller and auditor-general) によって、1つの国庫金勘定として会計検査される。

(3) 略。」

1888年「地方自治法」においていわゆる「指定収入」制は、以上のような内容を有していたのである。

V 総括——1888年「地方自治法」における「指定収入」制成立の歴史的意義

最後に、大不況期における国庫補助金問題、とりわけ1888年の地方自治法におけるいわゆる「指定収入」制の成立に関する以上の考察を概括しておきたい。

第一に、歴史的背景として。イギリス農業は、1870年代末以降、自由貿易政策＝自由輸入の下で慢性的な「農業大不況」に陥り、農業諸階級は、(地代と)農業利潤に占める地方税の比重が増加して大きな負担となったため、またこのような地方税負担が(地主と)借地農による改良投資を思い止まらせたため、農業不況対策として農村地方税負担の救済を執拗に要求し、またそれは、「農業諸階級窮迫調査勅命委員会」の1882年の最終報告書において承認されたのであるが、1888年の「指定収入」制は、主として、このような農業大不況対策の一つとして実現されたのである。

第二に、前提として。農村地方税負担の救済のための補助金要求に対して、国庫擁護の観点から、救済の形態としての従来からの「補助金」を、行政面では「中央集権化を促進する傾向」をもち、経費面では「浪費への傾向」をもつものとして批判しつつ、代わりに一定の国税収入を地方当局に移転するのに先立って、(そのような収入に対する)地方税納税者による地方統制(＝支出統制)のため地方自治体改革が要求され、またそれは、1883年のグレイ決議案の可決により、議会の決議として承認されたのであるが、これを受けて1888年の「指定収入」制は、同年の「地方自治法」により地方税納税者によって選出される「カウンティ議会」の創設を前提として、実現されたのである。

第三に、具体的内容として。1888年の「指定収入」制は、①従来の国庫からの(「地方補助金」と呼ばれる)補助金の大半を停止し、②代わりに国税である(「地方課税免許税」と呼ばれる)免許税の大半を指定して、イングランド銀行の「地方課税勘定」を経由して、それを徴収されたカウンティ議会の「国庫交付金勘定」に支払い、③更に、追加的に、動産に対する相続税である「遺留動産税」収入の2分の1をも指定して、同じく地方課税勘定を経由して、それを停止された補助金の受領額に比例してカウンティ議会の同勘定に分配し、④カウンティ議会の国庫交付金勘定から、停止された「地方補助金」の代りに支払を求められた金額、加えて新たな連合区職員補助金等を支払ったのちに、残る余剰金からカウンティとバラの地方税納税者にいわば一般的救済を与えるものであった。

第四に、原則として。停止された従来の補助金は、救貧行政や警察行政などという特定の地方行政を中央統制下に行財政面から促進するための特定補助金であったのであるが、1888年の「指定収入」制の下では、停止された「地方補助金」の代りにカウンティ議会によって支払を求められた金額部分に関してはこのような(中央統制下での特定補助金という)原則を維持し

た上で、(新たな特定補助金たる)連合区職員補助金等を支払ったのちに残る余剰金部分に関しては、1888年の地方自治法により地方税納税者によって選出される「カウンティ議会」による地方統制(=支出統制)の下で、(停止された地方補助金の受領額に比例して)一般的補助金を交付するという点で新たな原則を導入するものであった⁵⁵⁾。

第五に、意義として。1888年の「指定収入」制は、資本家階級(及び労働者階級)のための救貧・警察行政などの費用に対する従来の特定補助金を維持したうえで、イギリス地方財政史上、初めて、自由貿易政策下での農業大不況対策として農業諸階級、とりわけ地主階級に対して(従来の(特定)補助金の受領額に比例してではあるが)一般的補助金を導入するという歴史的意義をもつものであった。

第六に、客観的效果として。1893年に提出されたいわゆる「ファウラー報告書」によると、1888年「指定収入」制(及び1890年の追加的指定収入)は、救貧税負担を減少させ、カウンティ税の増加を阻止し、また公道税負担を減少させることによって、結局、都市よりも農村の地方税納税者に対してより多くの救済を与えるという効果をもっていた⁵⁷⁾。

最後に、展望として。1890年代に入って、農業大不況が一段と深刻化すると、新たな農村地方税救済要求が出され、その結果、1895年に成立した第三次ソールズベリ統一党政権は、(1893年に設置されていた)「農業不況調査勅命委員会」(Royal Commission on Agricultural Depression)の中間報告書(1896年)での勧告、とりわけ「農地をその他の地方税課税財産との対比で正しい地位におくために、農地がその地方税課税価値の4分の1のみで査定されるべきこと」という勧告を受けて⁵⁸⁾、(1894年の相続税改革により)巨額の財政余剰の生じた1896年に「農業地方税法」(Agricultural Rates Act) (59 & 60 Vict. c.16)を制定し、同法により、イングランドとウエールズにおいて[いわゆる「国家的サービス」のためであるか否かを問わずに]農地の占有者を(1895年度の)地方税額の2分の1から免除し、またそれによる地方当局にとっての不足額に相当する(固定)年額(133万ポンド)の補助金を、動産に対する相続税から地方課税勘定を経由して直接的に支払うことになった⁵⁹⁾。こうして、自由貿易政策下に一段と深刻化した農業大不況の新たな対策として、今や農地のみに限定して一般的補助金の原則が拡大されることになったのである。(1993年4月30日)

55) 従来の研究においては、1888年の指定収入制の下でのこのような区別が殆ど全く把握されていなかったもので、それ以前の補助金との関連で指定収入制の歴史的立場が把握されていなかったように思われる。因に、管見の限りで、このような区別を明確に把握しているには、*Fowler's Report*, xlvii.のみである。

56) なお、停止されなかった補助金について付言しておく、それは(「政府財産に対する地方税」という特殊的地方税への補助金を別にすると)、一部分が地方当局によって、また一部分が民間団体によって実施されているところの「初等教育」と「感化院及び授産学校」に対する(特定)補助金であるが(表1参照)、この補助金は、引き続き、中央部局たる「枢密院教育委員会」(1899年以降、「教育省」(Education Board)となる)及び「内務省」による中央統制下に、国庫から直接的に交付されたのである。cf. J. W. Grice, *op. cit.*, pp. 90, 99.

57) *Fowler's Report*, xlvii-xkviii.

この「ファウラー報告書」とは、1892年に成立した第四次グラッドストーン自由党内閣の地方自治大臣ファウラー(H. H. Fowler)が、翌93年4月10日に、大蔵省に提出したところの報告書、正式には、「イングランドとウエールズにおいて、都市地方税納税者と農村地方税納税者によって、また相異なる種類の不動産によって、担われた地方的諸負担の割合に特別に言及して、地方課税について地方自治大臣H・H・ファウラーの大蔵省の大蔵委員会に対する報告書」(實際上、1871年提出の「ゴウシェン報告書」の続編)である。

58) A. H. H. Matthews, *op. cit.*, pp. 121-122.

59) J. W. Grice, *op. cit.*, pp. 92-93.