

# イギリス地方財政問題と1914年度予算

佐藤 芳彦

## I 問題の所在

周知のように、19世紀末「大不況」を画期とする世界市場の構造変化とイギリス資本主義の構造変化により、20世紀初頭の古典的帝国主義段階において、イギリスは、確立した「多角的貿易・決済機構」(system of multilateral trade and settlement)の中心国として位置づけられつつ、弱体化した「世界の工場」を基礎として、資本輸出=利子・配当収入に依存する「利子取得者国家」(Rentnerstaat)に転化したのであるが、このような構造変化に規定されつつ、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て<sup>1)</sup>1905年には地方と国家の支出総計の1/2以上を占めるに至り<sup>2)</sup>、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。

ところで、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における従来の研究においては、次のような相互に関連する問題点が残されているように思われる<sup>3)</sup>。第一に、地方財政に関する研究と国家財政に関する研究<sup>4)</sup>とが別個に行われ、両者の有機的関連、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<sup>5)</sup>。第二に、国庫補助金問題に

1) J. Veverka, *The Growth of Government Expenditure in United Kingdom since 1790*, *Scottish Journal of Political Economy*, X, no. 1, 1960, p. 119.

2) A. T. Peacock & J. Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, London, 1960, p. 208.

3) 国家財政と地方財政の双方を含めた「イギリス近現代財政史」に関する問題点を総括的に提示したものとして、吉岡昭彦「近代イギリス予算制度の特質」『西洋史研究』新撰第16号(1987年)、3-4頁を参照。本稿においても示唆されるところが多い。

4) 古典的なものとして、専ら、歳入面に関係しているのが、S. Buxton, *Finance and Politics: An Historical Study. 1783-1885*, London, 1888; B. Mallet, *British Budget 1887-88 to 1912-13*, London, 1913; J. F. Rees, *A Short Fiscal & Financial History of England, 1815-1918*, London, 1921. を参照。

5) 両者の関連は、数量経済学的研究において、数量的レベルで把握されるに留まっているといえる。質的な関連を全体的に把握する試みは、管見の限り、概括的であるとはいえ、J. R. Hay, *British Government Finance, 1906-14*, Unpublished Ph. D. Thesis, University of Oxford, 1971. のみである。

関する研究<sup>6)</sup>と地方税改革問題、とりわけ地方地価税創設問題に関する研究<sup>7)</sup>とが別個に行われ、両者の関連が殆ど全く把握されていないこと。第三に、二大政策主体たる保守党乃至統一党政権と自由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<sup>8)</sup>。以上の諸点は、わが国の従来の研究においても同様である<sup>9)</sup>。

そこで本稿においては、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、第一次大戦前におけるイギリス地方財政問題に関する二つの基礎資料、即ち、統一党政権の下で1896年に設置された「地方税調査勅命委員会」(Royal Commission on Local Taxation)の1901年の『最終報告書』、および続く自由党政権の下で、1911年に設置された「地方税調査部局委員会」(Departmental Committee on Local Taxation)の1914年の『最終報告書』を分析する<sup>10)</sup>ことによって、地方財政問題とそれに対する政策的提案を明らかにするとともに、そのような政策的提案に即して、とりわけ第一次大戦勃発直前の1914年度予算における地方財政改革提案に帰結する、この時期の地方財政問題の展開過程を統一的に把握していくことにしたい<sup>11)</sup>。

## II 前史——「大不況」期における地方財政問題

予め、前史として、「大不況」期におけるイギリス資本主義の構造変化に規定されつつ発現したところの地方財政問題、とりわけ1888年に創設された「指定収入」(Assigned Revenues)制度と地方地価税要求とに簡単に言及しておきたい。

- 
- 6) 古典的なものとして、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; H. Finer, *English Local Government*, 4th ed., London, 1950; M. Newcomer, *Central and Local Finance in Germany and England*, New York, 1937. を参照。
- 7) 古典的なものとして、とりわけ Y. Scheftel, *The Taxation of Land Value: A Study of Certain Discriminatory Taxes on Land*, Boston, 1916. を参照。
- 8) 二大政権政党間での相違に注目しつつ「地方課税をめぐる政治過程」を検討した研究としては、A. Offer, *Property and Politics 1870-1914: Landownership, Law, Ideology and Urban Development in England*, Cambridge, 1981. があるが、本書の内容と問題点については、拙稿「研究動向 A. オフファー『財産と政治1870年—1914年』をめぐって」『西洋史研究』新輯第14号(1985年)を参照。
- 9) 具体的な研究史については、前掲の吉岡昭彦論文、5頁を、また地方行政史を含めたイギリス地方行政史研究については、藤田哲雄「19世紀イギリス地方行政史研究の現状」『論叢』第44号(秋田短期大学)(1989年)を参照。
- 10) 両『報告書』に関する代表的な研究としては、H. Finer, *op. cit.*, Chap. XX. があるが、Finerの場合には国庫補助金に関する部分のみ限定されており、また Finer の研究に主として依拠しているわが国の研究においても同様である。しかしながら、地方財政問題の全体的把握のためには、地方地価税に関する部分をも含めて、『報告書』の全体的な分析が必要であろう。但し、本稿においては、第一次大戦前における地方財政問題の展開過程の把握に必要な限りでの概括

## (1) 「農業大不況」と「指定収入」制度

この時期のイギリスの地方税は、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<sup>12)</sup>、「農業大不況」により農地の実際の年価値が減少したので、農業利害を代弁する「中央農業会議所」(Central Chamber of Agriculture)は、教育、救貧、幹線道路、警察などのいわゆる「国家的サービス」(national service)のために増大する(農村の)地方税負担からの救済を(動産に対する)国税に求めるに至った<sup>13)</sup>。

これを受けて1886年に成立した第二次ソールズベリ(Marq. of Salisbury)保守党政権の蔵相 G. J. ゴッシェン(G. J. Goschen)は、財政余剰の生じた1888年に、不動産と動産間での課税負担の不平等の是正策の一環として、同年の「地方自治法」(Local Government Act)<sup>14)</sup>により「指定収入」制度と呼ばれる新たな国庫補助金制度を創設した<sup>15)</sup>。

すなわち、1888年法以前には「国家的サービス」を実施する地方当局に対して支出額に対応して、毎年一定の補助金を議決し交付していたのであるが、同法により、①教育以外のこれらの特定のサービスに対するこのような直接的補助金制度を廃止し、②代りに国税である特定の免許税(excise licences)と動産に対する相続税＝「遺留動産税」(probate duty)収入の1/2を地方当局に対する「指定収入」として指定し、これらの税を国庫に収納することなく、イングランド銀行の「地方税勘定」(Local Taxation Account)に預託し、そこから同法により創設されたカウンティ議会とカウンティ・バラ議会の「国庫

的な分析に留まっており、本格的な分析は他日を期したい。

- 11) 1914年度予算における地方財政改革案に関する研究は、従来、主として政治史の観点から、ロイド・ジョージの「土地キャンペーン」研究の一環として行われるに留まっていた。Cf. H. V. Emy, *The Land Campaign: Lloyd George as a Social Reformer, 1909-14*, in A. J. P. Taylor (ed.), *Lloyd George: Twelve Essays*, London, 1971; B. B. Gilbert, *David Lloyd George: The Reform of British Landholdings and The Budget of 1914*, *The Historical Journal*, XXI, no. 1, 1978. ここでは、財政史、とりわけ地方財政史の観点からの研究が欠落していたので、第一次大戦前における財政史、とりわけ地方財政史のいわば締結点が十分には把握されるに至っていないという問題点が残されている。そこで本稿においては、1989年度土地制度史学会秋季大会での報告(「第一次大戦前におけるイギリス地方財政問題」、『1989年度土地制度史学会秋季学術大会報告要旨』, 41-44頁所収)における概括的把握を踏まえて、このような財政史的観点から1914年度予算における地方財政改革提案を検討することに力点を置きつつ、一歩立ち入って第一次大戦前における地方財政問題の展開過程を検討していくことにしたい。
- 12) Cf. E. Cannan, *The History of Local Rates in England*, London, 1912.
- 13) A. H. H. Matthews, *Fifty Years of Agricultural Politics, being The History of the Central Chamber of Agriculture, 1865-1915*, London, 1915, Chap. IV.
- 14) 51 & 52 Vict. c. 41. An Act to amend the Laws relating to Local Government in England and Wales, and for other purposes connected therewith.
- 15) Royal Commission on Local Taxation, *Memoranda chiefly relating to the Classification and Incidence of Imperial and Local Taxes*, [C. 9528], 1899. pp. 20-21.

交付金勘定」(Exchequer Contribution Account)に、停止された従来の補助金とはほぼ同じ割合で分配して交付し、更にそこから一定の条件下に、このようなサービスを実施する(下位の)地方当局に以前より少し多い補助金を支払うことになった。こうして、(農村の)地方税負担救済要求に対応して、特定サービスへの補助金を一般的なそれに統合しつつ、補助金自体を増加するとともに、国家財政と地方財政を分離し、拡張しうる「指定収入」により新たな補助金要求を阻止することが意図された。

しかしながら早くも2年後の1890年に、同政権は、「地方税(関税・消費税)法」(Local Taxation (Customs and Excise) Act)<sup>16)</sup>により、警察年金等を補助するため、ビール・蒸留酒に対する一定の付加税を同様に「指定収入」として追加指定せざるをえなくなったのである。

## (2) 都市地方地価税要求

ところで、「大不況」期には農業不況による農村流出と人口の都市集中のために、都市自治体は、公衆衛生の改善などのいわゆる「地方的サービス」(local service)の一環として、都市の改善・改良を行うことが必要となり、そのための資本支出を賄う借入金の元利返済のために都市の地方税が急増し、特に貧民地区の地方税負担が増加し(他方、資本支出により都市の地価が増加)たので、1880年代中葉以降、大都市ロンドンを中心に新たな都市財源として都市敷地価値所有者に対する地価税が要求されるに至った<sup>17)</sup>。この地価税は、土地の上の建物と区別される土地自体を対象とし、かつ資本価値を標準にして所有者に対して賦課される点で、全く新たな課税原則に基づくものであったのであるが、このような都市地方地価税要求を背景にして1892年に成立した自由党政権の下で、蔵相 W. ハーコート(W. Harcourt)は、新たな海軍拡張の財源調達のため、国税たる相続税を新たな課税原則(とりわけ、新設された「遺産税」(Estate Duty)における資本価値に対する累進課税原則)にもとづいて改革するに留まったのである<sup>18)</sup>。

## Ⅲ 統一党政権下における地方財政問題

### (1) 「農業地方税法」と「地方税調査勅命委員会」の設置

16) 53 & 54 Vict. c. 60. An Act for the Distribution and Application of certain Duties of Customs and Excise, and for other purposes connected therewith.

17) Cf. A. J. Peacock, Land Reform 1880-1919: A Study of the Activities of the English Land Restoration League and the Land Nationalization Society, Unpublished M. A. Thesis, University of Southampton, 1962.

18) 拙稿「『大不況』期におけるイギリス相続税改革」『土地制度史学』第95号(1982年)を参照。

「大不況」を脱却しようとしていた1895年に成立した第三次ソールズベリ統一党政権は、農業不況に関する勅命委員会の中間報告を受けて、相続税改革による巨額の財政余剰が生じた1896年に「農業地方税法」(Agricultural Rates Act)<sup>19)</sup>を制定し、①農地に対する一定の地方税を $\frac{1}{2}$ に減税すること、②同年を基準にして減税額に等しい金額を、国税たる動産に対する「遺産税」収入から「地方税勘定」を経由して関係する地方当局に直接的に補助することを規定した。

同法に対して当然にも都市選出の議員達は反対したので、同年8月、政府は、譲歩として、スコットランド事務大臣のバルフォア・オブ・バーリィ (Lord Balfour of Burleigh) を委員長として、「地方諸目的のために課税が調達されている現行制度を調査し、そしてこのような課税に全ての種類の不動産と動産が公正に拠出しているか否か、またもしも公正に拠出していないならば、法律上のどんな変更がその結果をえるために望ましいかを報告する」ために、「地方税調査勅命委員会」を設置したのである<sup>20)</sup>。同委員会の調査中の1898年に、都市自治体の利害を代弁する「都市自治体協会」(Association of Municipal Corporation) は、新たな都市の財源として地方地価税を採用し要求するに至った<sup>21)</sup>。このような要求は、報告書に反映されてくるであろう。

#### (2) 「地方税調査勅命委員会」の『最終報告書』

同委員会は、1899年に、評価の統一的基礎をえるための法律上での変更が現行の地方税制度の改正にとって必要な準備であるという観点から、地方税評価の統一を勧告する『第一報告書』<sup>22)</sup>を提出したのち、1901年に『最終報告書』を提出した。

この中で、国庫補助金の問題に関して、15名の勅命委員のうち12名が署名した多数意見報告<sup>23)</sup>は、ごく要約的にいえば、予め、「地方諸目的のための課税」として地方税と補助金の現行制度を説明したのち、「このような課税に全ての種類の不動産と動産が公正に拠出しているか否か」という問題には「理論的困難」があるとして、現行の制度が実際に公正か否かという観点から、現行制度に対する「地方税納税者の悲しみ」に注目して、およ

19) 59 & 60 Vict. c. 16. An Act to amend the Law with respect to the Rating of Occupiers of Agricultural Land in England, and for other purposes connected therewith.

20) B. Mallet, *op. cit.*, p. 109; Royal Commission on Local Taxation, *Final Report of His Majesty's Commissioners appointed to inquire into the subject of Local Taxation. England and Wales*, [Cd. 638], 1901, p. i.

21) A. Offer, *op. cit.*, p. 230.

22) Royal Commission on Local Taxation, *First Report of Her Majesty's Commissioners appointed to inquire into the subject of Local Taxation. Local Rates in England and Wales. Valuation and Collection*, [C. 9141], 1899.

23) Royal Commission on Local Taxation, *Final Report of His Majesty's Commissioners appointed to inquire into the subject of Local Taxation. England and Wales*, [Cd. 638], 1901, pp. 1-38.

そ次のように勧告した。

すなわち、①現行制度に対する地方税納税者の悲しみ（とりわけ、国家的サービスのための重い地方税負担、またこの負担がある地域では他の地域でよりもより重いという悲しみなど）を救済するために、地方当局のサービスを救済、警察、幹線道路、教育などの「国家的ないし厄介な」(national, or onerous) ものとそれ以外の「地方的ないし受益的な」(local, or beneficial) ものとはに区別し、前者のサービスのための経費は支払能力 (ability to pay) に従って調達さるべきであるという原則にもとづいて、現行の「指定収入」制度を維持しつつその収入を大幅に増加し、また新たに家屋税を追加し、現行の補助金を一般的に増加させること、②但し、複雑な「国庫交付金勘定」は廃止して補助金を「地方税勘定」から実施する地方当局に直接的に交付すること、③また農業地方税補助金も継続すべきこと。かくして、このような多数意見勧告の実現のためには、新たな財源が不可欠となるであろう。

これに対して2名の委員が署名した少数意見報告<sup>24)</sup>の場合、「地方課税問題の本質」は「不動産対動産の問題ではなく、国家的サービス対地方的サービスの問題」であり、また「解決を必要とする問題は、地方的に実施されているこれらの国家的サービスへの厄介な支出が如何にして最も公正に賄われるかである」との観点から、とりわけ、多数意見とは補助金の形態と分配方法等の点で異なり、およそ次のように勧告した。

すなわち、①まず「指定収入」は地方税納税者の悲しみを除去しないが故に廃止し、それを「国家的サービス」に対する地方の総支出の1/2に相当する国庫からの補助金に代えること、②この補助金は実施する地方当局に対して、従来と異なり、「支出」(expenditure)、(人口によって決定される)「必要」(necessity)、(地方税課税価値によって決定される)「能力」(ability) に従って分配されるべきこと、従って、この点で地方税評価の統一勧告の実現が不可欠であること。③また農業地方税補助金は停止さるべきこと。かくして、このような少数意見勧告の実現のためには、新たな財源に加えて、新たな評価制度が不可欠となるであろう。

次に地方地価税の問題に関して、多数意見報告<sup>25)</sup>の場合、この方向での法律の変更に断固として反対した。これに対して少数意見報告＝「都市地方税及び敷地価値に関する個別報告」(Separate Report on Urban Rating and Site Values)<sup>26)</sup>の場合、都市当局の（主として「地方的サービス」への）支出による敷地価値の増加の故に、敷地とその上の建物とを分離評価して、限定された敷地価値地方税を賦課することに賛成し、またそれ

24) *Ibid.*, pp. 97-146.

25) *Ibid.*, pp. 39-45.

26) *Ibid.*, pp. 153-176.

を、国庫補助金の増加（これは、究極的には敷地価値所有者達を益するに違いない）とともに導入すべきことを指摘した。かくして地方地価税の場合にも、このような少数意見勧告の実現のためには、分離評価という全く新たな評価制度が不可欠となるであろう。

### (3) 『最終報告書』をめぐる政策展開

以上のような『最終報告書』をめぐる政策展開についていえば、統一党政府は、国庫補助金問題に関して、南阿戦争と戦後の財政赤字を直接的契機として展開された関税改革論争の故に、財源の面から、多数意見勧告を実現しえなかった。また少数意見勧告の実現に不可欠とされた地方税評価の統一について、1904年に政府は勧告を実現するための「評価法案」(Valuation Bill) を庶民院に提出したのであるが、既得利害からの強い反対の故に、結局、それを撤回した<sup>27)</sup>。

次に地方地価税問題に関して、1902年以降、毎年、自由党議員達が「個別報告」勧告を実現するため分離評価と敷地価値地方税の賦課を規定する法案<sup>28)</sup>を庶民院に提出したのであるが、結局、統一党政府はその立法化を許さなかった。

このように『最終報告書』の勧告は全く実現されなかったのみならず、統一党政府は1902年「教育法」(Education Act)<sup>29)</sup>により、教育行政の再編策の一環として、任意寄付制学校（大部分、国教会系学校）の経費を地方税納税者に転嫁したため、教育地方税が45パーセント以上も増加し、地方財政問題を深刻化させたのである<sup>30)</sup>。

## Ⅳ 自由党政権下における地方財政問題

関税改革問題を争点として争われた1906年1月の総選挙において、自由貿易政策の堅持を主張して圧勝した自由党政権は、1907年恐慌後の1908年を転換点として、とりわけ1909年の「人民予算」(People's Budget) において、地方財政問題に対して、結局、統一党政権下での地方分権的対応とは対照的にいわば中央集権的に対応することになった。

### (1) 「指定収入」制度の修正（＝財源の中央集権化）と行政の中央集権化

27) A. H. H. Matthews, *op. cit.*, p. 137.

28) 具体的には、拙稿『『都市借地調査特別委員会報告書（1892年）』分析』『岩手大学文化論叢』第1号（1984年）、89頁を参照。

29) 2 Edw. 7, c. 42. An Act to make further provision with respect to Education in England and Wales.

30) A. Offer, *op. cit.*, p. 215.

国庫補助金問題に関して言えば、「指定収入」制度を形式的にも実質的にも根本的に修正することになった。まず、自由党新急進主義者のキャンブル・バナマン (H. Campbell-Bannerman) 内閣の蔵相アスキス (H. H. Asquith) は、1907年「歳入法」(Finance Act)<sup>31)</sup>により、「指定収入」を従来のように「地方税勘定」に払込ませる代りに、国庫に収納せしめ、そして年々の「指定収入」額に等しい金額を、国庫から、「地方税勘定」に支払うようにした。このような変更の目的として、同年4月18日の予算演説において、アスキスは、第一に、国家の勘定における巨大な「複雑さを除去する」こと、第二に、「指定収入という」一大課税領域に対して大蔵大臣の自由裁量権を得ること、そして第三に、「中央当局と地方当局間での関係全体について公正な条件での将来の再編成のための地ならしを行なうこと」を指摘していた<sup>32)</sup>。

これを受けて、翌1908年2月18日、庶民院において、自由党議員のヘッジズ (A. P. Hedges) は、「地方〔当局〕の責務と帝国〔当局〕の責務間でのより公正な調整の目的」で、「現行の地方課税制度および地方〔当局〕の負担と帝国〔当局〕の負担間での関係」に対して「政府の即時的な注目」を要求する決議案を提出し、とりわけ「国家的サービス」に対する国庫補助金を求めた<sup>33)</sup>。これに対して蔵相アスキスは、「即時的な」という用語に一定の留保を付したうえで、「この決議に何ら反対しない」旨を述べたのち、この問題に対する政府の「基準となる方針」(governing lines) を、およそ次のように素描した<sup>34)</sup>。

地方当局の実施するサービスのうち、「国家的性質をもち、それ故に国家が若干を抛出するのを求められるところのサービス」に関して、まず、このようなサービスを援助する補助金の形態についていえば、それは、特定の国税の地方目的への指定〔=指定収入〕という形態での「地方当局の支出を援助する一般的補助金」たるべきではなく、国庫補助金という形態で、地方当局の実施する国家的な性質をもつ「特定の目的のための補助金」たるべきであり、また同時に、中央当局は、地方当局がこのような特定の目的を効率的にかつ経済的に実施していることを確かめる「適切な権能」をもつべきであること。

また補助金の分配に関していえば、現在、地方税が非常に重い諸地域のあることは本当であるが、「〔地方税のための〕評価が、相異なる利害間で、かつこの国の相異なる地域間で、統一的制度にもとづいてではなく、全く偶然的にして不公正な制度にもとづいて、行

31) 7 Edw. 7, c. 13. An Act to grant certain Duties of Customs and Inland Revenue, to alter other Duties, and to amend the Law relating to Customs and Inland Revenue and the National Debt, and to make other Provisions for the Financial Arrangements of the Year.

32) *Hansard's Parliamentary Debates*, 4th Ser., CLXXII, 1195-1198.

33) *Parliamentary Debates*, 4th Ser., CLXXXIV, 728.

34) *Ibid.*, 741-769.

われている限り、あちこちの地域で、金銭を施しとして与え続けることは何の役にもたない。」従って、「行なうべき第一歩は、この国の財産〔＝不動産〕の全体について、公正な原則にもとづいて、統一的にして適切な評価を得る機構をつくることである」。

なお、このような評価制度との関連で、地方当局の実施するサービスのうち、地方的性質をもち、おそらく「地方的に負担されるべき」ところのサービスについていえば、このようなサービスの実施のために必要とされている「追加的収入源泉」は、「敷地価値 (site value) と改善の価値とを区別するための基礎」〔＝分離評価〕を設定したうえで、「敷地価値課税制度からもたらされる追加的収入」に求められねばならないであろうこと。

最後に政府の「基準となる方針」を繰返していえば、「まず昨年に、指定収入という厄介な制度を一掃したので、次にわれわれは、適切な評価制度を実現させ、そして単に国庫と地方税納税者間でのみならず、諸地域間でも公正な正義を行いうるまで、立法的解決のための手順を整ええない」こと。

以上を要するにアスキスは、地方財政問題の立法的解決のため、とりわけ、①地方当局の「国家的サービス」に対する国庫補助金の（諸地域間での）公正な分配のために、かつ、②「地方的サービス」の実施に必要な追加的収入源としての地方地価税の創設のために、予め、「適切な評価制度」の実現が不可欠であることを強調したのである。

しかしながら、このような（地方自治体レベルでの）「適切な評価制度」は、結局、後述するように直ちには実現されなかったが故に、自由党政府は、地方財政問題に対して、結局、次のように中央集権的に対応していかざるをえなくなるのである。

補助金問題の財源面についていえば、「指定収入」は、結局、部分的に固定されるに至った。すなわち、1908年4月に成立した自由党帝国主義者のアスキス内閣の蔵相ロイド・ジョージ (D. Lloyd George) は、1909年の「人民予算」を立法化したところの1910年「歳入 (1909—10) 法」(Finance (1909—10) Act)<sup>35)</sup>において、また続いて1911年「歳入関連法」(Revenue Act)<sup>36)</sup>において、「指定収入」自体の一部分について、実際の収入額の代りに、1908会計年度の収入額で固定された金額を「地方税勘定」に支払うようにした。従って、このような税収入の増加分は全て国庫に収納されることになった。

このように財源面で中央集権化するとともに、このような財源をも利用しつつ、行政面でも、地方当局の実施する「国家的サービス」に関連した新しいサービスを、結局、

35) 10 Edw. 7, c. 8. An Act to grant certain duties of Customs and Inland Revenue (including Excise), to alter other Duties, and to amend the Law relating to Customs and Inland Revenue (including Excise), and to make other financial provisions.

36) 1 Geo. 5, c. 2. An Act to amend the Law relating to Inland Revenue (including Excise) and the National Debt, and for other Purposes connected with Finance.

1908年の「老齡年金法」(Old Age Pensions Act)<sup>37)</sup>を起点として、1909年の「開発・道路改善基金法」(Development and Road Improvement Funds Act)<sup>38)</sup>、更に、1911年の「国民保険法」(National Insurance Act)<sup>39)</sup>により、今や国家が引き受け、中央集権化するに至ったのである。

(2) 「人民予算」における地価税と「地方税調査部局委員会」の設置

次に、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ていた地方地価税問題に関して言えば、それを実現するために必要とされた地方自治体レベルでの評価法案に対する貴族院の反対の故に、結局、地方税としてではなく、国税として実現されるに至った。

すなわち、簡単に確認するならば<sup>40)</sup>、1906年総選挙後の同年2月、庶民院において、スコットランド選出の土地課税論者たるサザーランド(J. E. Sutherland)は、スコットランドを対象として「敷地の分離評価と敷地価値への地方税の賦課」の双方を同時に立法化するのを求める「地価課税(スコットランド)法案」(Land Values Taxation (Scotland) Bill)を提出した。この法案は、第二読会を通過したのち、同年4月、「地価課税(スコットランド)法案調査特別委員会」(Select Committee on Land Values Taxation, etc (Scotland) Bill)に付託された。同委員会は、同年12月に提出した報告書の中で、地価課税の原則を承認したうえで、具体的には、「スコットランドの都市と州における土地について、その上に建てられている建物および改善から別個に評価することを規定する立法措置が導入されるべきこと」、またこのような土地評価が終るまで、土地課税が決定されるべきでないことを勧告した。

この勧告を受けて、翌1907年5月、政府は、スコットランドのみに関する評価法案として、「地価評価(スコットランド)法案」(Land Values (Scotland) Bill)を提出したのであるが、この法案は、庶民院を通過したのち、同年8月、貴族院の第二読会において否決された。翌1908年2月、政府は再度同様の法案を提出したのであるが、同年7月、貴族院はこの法案を大幅に修正し、骨抜きにして庶民院に戻したので、結局、政府はそれを撤回せざるをえなかった。このように強固な貴族院の抵抗の故に、地方自治体レベルでの評価法案の実現の見通しはなかったのである。

37) 8 Edw. 7, c. 40. An Act to provide for Old Age Pensions.

38) 9 Edw. 7, c. 47.

39) 1 & 2 Geo. 5, c. 55. An Act to provide for Insurance against Loss of Health and for the Prevention and Cure of Sickness and for Insurance against Unemployment, and for purposes incidental thereto.

40) 拙稿『「人民予算」における土地課税の成立』『西洋史研究』新掲第6号(1977年)、31—32頁を参照。

また、イングランド・ウェールズに関する評価法案についていえば、1908年の「国王勅語」(King's Speech)がその提出を約束したにも拘らず、同会期内に提出されなかったため、同年10月、庶民院において、イングランドの土地課税論者たるウエッジウッド(J. Wedgwood)は、新首相アスキスに対して、「イングランド土地評価法案」(English Land Valuation Bill)の提出を求めて提出の時期を質問したのであるが、これに対してアスキスは、(法案の内容をめぐる閣内での不一致の故に)結局、法案の提出を次の会期まで延期させざるをえない旨を返答した<sup>41)</sup>。そこで同年11月、ウエッジウッドは、アスキスに対して、241人の自由党および労働党議員によって署名されたところの、次年度の予算〔=歳入法案〕において地価課税の実現を求める「請願書」を提出したのである<sup>42)</sup>。

かくして、新蔵相ロイド・ジョージは、翌1909年4月、対ドイツ海軍優位維持のための海軍費の急増と老齢年金の完全実施のための民事費の急増などにより必要とされたところの「人民予算」における「新たな課税」の一つとして、「地価税」(Duties on Land Values)を提案したのである。こうして、地方地価税要求は、結局、「人民予算」を立法化した1910年「歳入(1909-10)法」における「地価税」により、国税として実現され、また同税のための国家による土地自体の資本価値の全国的評価と同税収入の1/2の地方当局への交付も立法化されたのである。

ところが地方当局への配分方法自体に困難が生じたため、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。これを契機として1911年4月、蔵相ロイド・ジョージは、ケンプ(John A. Kempe)を委員長として、「1901年における地方税調査勅命委員会の報告書以来、帝国・地方課税間関係において生じた変化を調査し、同委員会の報告書の中でなされた諸提案を検討し、そして早い期日に立法を導入する目的での政府の考察のためこの主題について諸勅告をする」ために、大蔵省(His Majesty's Treasury)に「地方税調査部局委員会」を設置したのである<sup>43)</sup>。

同委員会は1914年初頭まで調査を続けたのであるが、この間において報告書の内容に影響すると推断しうる次の3点に注目しておきたい。

第一に、国税としての「地価税」の成立後、地方税としての地価税の実現を求める運動が展開されたことである。とりわけ、「部局委員会」が設置された直後の1911年5月18日、土地課税論者のウエッジウッドは、首相アスキスと蔵相ロイド・ジョージに対して、174

41) *Parliamentary Debates*, 4th Ser., CXCIV, 320.

42) B. K. Murray, *The People's Budget 1909/10: Lloyd George and Liberal Politics*, Oxford, 1980, p. 102.

43) *Parliamentary Debates*, 5th Ser., Commons, LVIII, 1169; Departmental Committee on Local Taxation, *Final Report. England and Wales*, [Cd. 7315], 1914, p. 1.

人の自由党議員達が署名した「覚書」を提出し、この中で土地課税論者達は、①「人民予算」における「地価税」のための土地評価を加速化すること、②地方当局に対して、その土地評価を基礎にして、(敷地価値) 地方税を賦課する権能を付与すべきこと、③地価に対する国税を、地方当局の実施する教育、救貧、道路などの「国家的サービス」に対する補助金として(また、残存している食料関税の軽減のために)使用すべきことを要求したのである<sup>44)</sup>。

第二に、地方地価税は、従来、地方当局の実施する公衆衛生の改善などの「地方的サービス」のための追加的収入源として要求されていたのであるが、1913年12月に、蔵相ロイド・ジョージが閣議のための「覚書」の中で述べたように、「1910年の歳入法(1909/10年)の下での評価についての議論から得られた知識の結果」、敷地価値地方税は最早「新たな収入を調達するための手段」としてはみなされなくなったことである<sup>45)</sup>。かくして、公衆衛生の改善などを促進するためには新たな財源が求められざるをえないであろう。

第三に、1911年の「国民保険法」の施行後に、政府とりわけ大蔵省にとって、同法下の給付金の増加を阻止するために、地方当局による公衆衛生の改善を強力的に促進することが必要になったことである<sup>46)</sup>。

### (3) 「地方税調査部局委員会」の『最終報告書』

さて、同委員会は1914年3月3日に『最終報告書』を提出した。ごく要約的にいえば、国庫補助金問題に関しては、1901年の『最終報告書』の少数意見報告を踏まえて、委員長以下全委員が一致して次のように勧告した<sup>47)</sup>。

すなわち、①1901年以来、従来の国家的サービスに対応する「半国家的サービス」(semi-national services)の費用に対して、国家の拠出割合が低下し、他方、地方支出が大増加し個人間と地域間での不平等が増大したので、それを救済するため、「指定収入」制度を廃止し、代りに増額された国庫補助金を、従来からの教育、救貧、警察、幹線道路に加えて、今や新たに公衆衛生を含めて、「半国家的サービス」を実施する地方当局に直接的に交付すべきこと、また、このような補助金の交付の故に、人民予算の「地価税」は、その収入の1/2を地方当局に交付することなく、引き続いて全て国庫に収納すべきこと。②このような補助金は、主として包括補助金の原則と結合した比例補助金たるべきこと。

44) A. Offer, *op. cit.*, pp. 388-389.

45) B. K. Murray, *op. cit.*, pp. 297-298.

46) *Parliamentary Debates*, 5th Ser., Commons, LV II, 76-78; H. V. Emy, *Liberals, Radicals and Social Politics 1892-1914*, Cambridge, 1973, p. 231.

47) Departmental Committee on Local Taxation, *Final Report. England and Wales*, [Cd. 7315], 1914, Part II.

③更に中央政府はこのようなサービスの効率的実施を確保するために必要とされるまで補助金を削減する権能をもつべきこと。また地方税の目的のための評価（＝年価値評価）を、国税たる「地価税」のための国家評価（＝資本価値評価）を利用して、国家が行なうべきことも勧告した。かくして、このように新たな国庫補助金の実現のためには、新たな財源と評価が必要になるであろう。

次に地方地価税問題に関して、13名の委員のうち7名からなる多数意見<sup>48)</sup>は、国税としての「地価税」の実現を指摘しつつ、地方地価税の創設に反対した。これに対して6名からなる少数意見＝「地方地価税に関する個別報告」(Separate Report on the Rating of Land Values)<sup>49)</sup>は、地方地価税要求を部分的に受け入れつつ、敷地価値をその上の建物その他の改善の価値から分離評価し、そして建物その他の改善に対する現行の地方税負担を引き下げ、その不足額を敷地価値特別地方税の賦課によって埋め合わせるべきことを勧告し、また1901年の「個別報告」と同様に、国庫補助金の増加がこのような新地方税の賦課によってともなわれるべきことを指摘した。敷地価値地方税の実現には新たな分離評価を必要とするのであるが、このような税が、今や、追加的収入源としてではなく、改善への現行地方税の減税財源として勧告されるに留まっていることが注目されよう。

#### (4) 土地調査委員会『都市報告書』第四部

以上のように、政府部局たる大蔵省の「部局委員会」の多数意見が地方地価税に反対したのに対して、政権政党たる自由党の非公式的な土地調査委員会が地方地価税に賛成していたこと（従って、自由党政府としてもこれを全くは無視しえないであろうこと）に注目しておきたい。

すなわち、地方地価税運動に加えて、とりわけ「労働不安」および「アイルランド自治問題」の深刻化しつつあった1912年6月に、地主階級の犠牲において資本家階級及び労働者階級を自由党に結集させることを意図して、自由党急進主義者の蔵相ロイド・ジョージが、首相アスキスの承認をえたるうえで、農村および都市における「土地問題」を調査して新たな政策を立案するために、非公式的な自由党の「土地調査委員会」(Land Enquiry Committee)を設置していたのであるが<sup>50)</sup>、この委員会は、1913年10月に、『農村報告書』を提出したのち、翌1914年4月1日、『都市報告書』を提出した。その中の第四部において、イングランド・ウェールズにおける都市の「土地問題」の一局面として、「地方税」問題を検討し、地方地価税と国庫補助金に関して、結論的には、およそ次のように「勧

48) *Ibid.*, Part III, Chap. X.

49) *Ibid.*, pp. 112-120.

50) H. V. Emy, *The Land Campaign: Lloyd George as a Social Reformer, 1909-14*, p. 49.

告」したのである<sup>51)</sup>。

まず地方地価税に関する勧告として、①地方税の負担となる地方支出での将来の増加の全ては、「敷地価値地方税」(rate upon site values)によって賄われるべきこと、②地方税を援助する国庫補助金がかなり増加されるという前提で、現在の支出は、一部分、「敷地資本価値に対する1ペンス地方税」(a penny rate on capital site value)によって賄われるべきこと、③同一の前提で、地方当局は、現在の支出のうちの更なる部分をも、「敷地価値地方税」によって調達する選択を与えられるべきこと、④地方税から支出される残存部分は、従来のように、「土地と建物を一括した」複合的な法定相続財産に対する地方税」(rate upon the composite hereditament)によって賄われるべきこと。

次に、国庫補助金に関する勧告として、①およそ500万ポンドに達する新たな「救済」〔=国庫補助金〕が帝国税から地方税に対して交付されるべきこと、②この「救済」は、各々の地域の「必要」とその必要に応じうる「能力」とに従って、分配されるべきこと、③この「救済」は、責務を満足的には達成しなかった地方当局に対しては「保留」されるという条件で、交付されるべきこと。

以上の勧告のうち、地方地価税に関していえば、このように自由党の委員会が、地方地価税要求を受け入れつつ、追加的財源としての地方地価税を勧告したが故に、それを部分的に受け入れつつ、自由党政府は、結局、政府部局たる大蔵省の「部局委員会」の少数意見勧告たる減税財源としての地方地価税を採用してくるのである。

## V 1914年度予算における地方財政改革提案

### (1) 1914年度予算演説における提案

第一次大戦勃発直前の1914年度の予算において、ドイツ海軍に対する60パーセント優位維持のためのいわゆる「ドレッドノート型」(Dreadnaught) 戦艦を建造するため、海軍費が、表1のように、主として「第8項」(建艦・修理・保全等)における増加により、前年度対比で5,240,700ポンド増加して、初めて5,000万ポンド台に達して51,550,000ポンドになった。これを主因として、歳出見積額が10,345,000ポンド増加して、初めて2億ポンド台に達して205,985,000ポンドになり、これに対して、現行課税の下での歳入見積額は前年度対比で2,412,000ポンド増加のみの200,655,000ポンドであり、従って差し引きで5,330,000ポンドの財政赤字が予想されたので、歳入予算において「人民予算」以来初

51) *The Report of the Land Enquiry Committee*, Vol. 2, Urban, 1914, pp. 678-679.

表1 1914—1915年度海軍予算の概要

項	1914—1915年度予算			1913—1914年度予算			純予算の増減		
	総予算 人	支出補充金 £	純予算 人	総予算 人	支出補充金 £	純予算 人	増 人	減 人	
A	151,000	—	151,000	146,000	—	146,000	5,000	—	
I	8,926,000	126,000	8,800,000	8,537,000	138,000	8,399,200	400,800	—	
1	3,863,662	771,662	3,092,000	3,729,028	799,028	2,930,000	162,000	—	
2	309,773	17,673	292,100	290,810	18,610	272,200	19,900	—	
3	115,500	200	115,300	98,500	—	99,500	15,800	—	
4	242,857	67,857	175,000	228,025	68,325	159,700	15,300	1,500	
5	99,648	34,948	64,700	97,270	31,070	66,200	—	—	
6	493,108	3,208	489,900	480,201	4,201	476,000	13,900	—	
7	4,016,200	26,400	3,989,800	4,089,500	26,400	4,063,100	—	73,300	
8	7,736,800	649,400	7,087,400	6,462,000	610,400	5,851,600	1,235,800	—	
	14,380,760	92,960	14,287,800	12,333,790	107,490	12,226,300	2,061,500	—	
9	5,667,550	123,250	5,544,300	4,521,600	125,600	4,396,000	1,148,300	—	
10	3,632,000	36,500	3,595,500	3,481,500	33,500	3,448,000	147,500	—	
11	532,034	8,334	523,700	504,005	9,405	494,600	29,100	—	
12	492,642	9,142	483,500	459,062	9,062	450,000	33,500	—	
	50,508,534	1,967,534	48,541,000	45,313,491	1,981,091	43,332,400	5,283,400	74,800	
III	1,027,816	24,116	1,003,700	1,022,094	16,294	1,005,800	—	2,100	
13	1,637,151	31,251	1,605,900	1,588,186	26,086	1,562,100	43,800	—	
14	399,760	360	399,400	409,423	423	409,000	—	9,600	
15	3,064,727	55,727	3,009,000	3,019,703	42,803	2,976,900	43,800	11,700	
総計	53,573,261	2,023,261	51,550,000	48,333,194	2,023,894	*46,309,300	5,327,200	86,500	

純増加…… £ 5,240,700

\* 追加予算を含む1913年度の真の見積額は、£ 48,809,300 である。この数値と比較して、1914年度の見積額は、純増加…… £ 2,740,700

出典：Great Britain, Parliament, House of Commons, *Parliamentary Papers, 1914, Accounts and Papers: 1914, Vol. 53, "Navy Estimates for the Year 1914-1915"*, pp. 2-3. より作成。

めて新たな課税＝増税が不可避になった。

そこで蔵相ロイド・ジョージは、5月4日の予算演説において、「〔新たな〕課税が不可避である時にこそ、蔵相は、直接的将来における全ての緊急的責務に注目し、そしてそれら全てを同時に取り扱いうる課税案を作成するのが非常によい」との考えに基づいて<sup>52)</sup>、『最終報告書』の勧告および『都市報告書』第四部の勧告を踏まえつつ、およそ次のように地方財政改革案を提示したのである。

予め、これまで改革案を提示しえなかった理由として財源と評価について述べている<sup>53)</sup>。財源については、1909年の〔人民〕予算における新しい課税からの収入はその時に提案された諸目的のうち最後の項目たる「地方課税の救済」を除いて全ての目的の実現のために十分であったが、この最後の項目は、「全ての予想を大きく越えた」海軍支出での増加の故に、実現しえなかったこと。また評価についていえば、「地方財政と帝国財政間関係の再調整」は長い間絶対的に必要であったが、「われわれが現在までこの主題を取扱うことができなかつた理由」は、1908年に現首相（アスキス）が政府の「基準となる方針」として指摘していたところの「適切な評価制度」を実現しえなかつたからである、と。

続いて、現行の地方課税制度の「諸変則」および都市自治体の「現在の悲惨な有様」を説明したのち、政府は「国庫からの更なる援助、またかなりの援助が、都市自治体を破産から救うために絶対的に必要であるという結論」に達したが、条件なしでの単なる補助金は有害となるとして、地方地価税と国庫補助金とに関して、およそ次のように提案した<sup>54)</sup>。

地方地価税に関連しては、①「地方課税のための全国的評価制度」が（地方税負担の個人間と地域間での不公正の是正のためにも）必要であり、具体的には、現存の国税としての「地価税」のための評価（＝資本価値評価）を、敷地価値と改善の価値を分離評価しつつ、将来、「地方課税制度の不可欠な一部分をなす」敷地価値地方税のための評価（＝実際の年価値評価）に適合させること、また②提案する新たな補助金による地方税の救済を、土地と区別される改善自体に対する現行の地方税負担の引き下げにのみ向けること。

また国庫補助金に関しては、①補助金の最大割合を最も貧しい地域に与えるように分配すること、②補助金の金額を対象とする支出と直接的に関連づけること、従って、現行の「指定収入」を農業地方税法下の補助金とともに廃止すること、③「最後のそして最も重要な条件」として、中央政府の観点から、「効率的サービス」を補助金の一条件とすること。

このような補助金の純増加額は、指定収入額を差し引いて、満一年間では、「国民保険

52) *Parliamentary Debates*, 5th Ser., Commons, LV II, 60.

53) *Ibid.*, 57-61.

54) *Ibid.*, 68-72.

法」の施行後に必要とされるに至った全く新たな「公衆衛生」に対する4,000,000ポンドを含めて、実に総計11,095,000ポンドに達したのであるが、今年度には、次の「条件」に従って、この補助金は12月1日に開始するものとし、金額としては2,432,000ポンドのみが、いわば「一時的補助金」(temporary Grants)として、提案された。この「条件」とは、「この補助金が配分される前に、評価を含めて、提案された配分の基礎に関する政府の立法的提案が……まに合って可決される」ことである<sup>55)</sup>。

最後に、海軍費の増加を主因とする財政赤字と新たな補助金——今年度には少額でも、満一年間には巨額に達する補助金——とを賄うための「新たな課税」として、蔵相ロイド・ジョージは、このような「負担を平等化する最良の方法は累進的所得税の手段によってである」との観点から、表2の「歳入面」においてゴシック体で「追加」(Add)として記載したように、要するに、①「所得税」の一般税率をポンド当たり14ペンスから16ペンスに2ペンス引き上げること、②「超過税」自体に累進性を導入すること、③「遺産税」の累進性を強化することを提案した。なお、今年度の(一時的な)新たな補助金——表2における議定費たる民事費のうちの「公衆衛生及び地方課税」の項目——の財源として、所得税の引き上げのうちの1ペンスが対応する関係にあったことに注目しておきたい。

結びとして、ロイド・ジョージは、政府が今や「故国のためにより大きく持続的な強さと名誉」に向って、また「国民のためにより大きな幸福と効率性」に向って「決定的第一歩」を歩みつつあることを強調したのである<sup>56)</sup>。

およそ以上のような提案に対して、一般的に、自由党と労働党は、とりわけ一大社会改革を助長するものとして歓迎し、これに対して統一党は、とりわけ新しい評価制度及び超過税と相続税の増加とを強く非難した<sup>57)</sup>。

予算演説後、必要とされる「予算決議」(Budget Resolution)が順々に動議され、5月11日に全ての決議が議決された。そして1913年に成立した「租税仮徴収法」(Provisional Collection of Taxes Act)<sup>58)</sup>の規定下で、これらの決議にもとづいて直ちに租税の仮徴収が開始された。尚、ここで、これらの決議は全く租税の徴収権能のみに関しており、地方当局への補助金に関する言及を全く含んでいなかったこと、今一つ、「租税仮徴収法」によりこれらの決議の法律としての効力は「4カ月間」に限定されていたので、こ

55) *Ibid.*, 84-85.

56) *Ibid.*, 91.

57) *The Annual Register: A Review of Public Events at Home and Abroad for the Year 1914*, 1915, p. 97.

58) 3 Geo. 5, c. 3. An Act to give statutory effect for a limited period to resolutions varying or renewing taxation, and to make provision with respect to payments and deductions made on account of any temporary tax between the dates of the expiration and renewal of the tax.

表2 大蔵大臣により提案されたような1914—15年度の最終的収支対照表(£)

歳入見積	1914—15年	歳出見積	1914—15年
関税	35,350,000	I 既定費	
消費税	39,650,000	国債費	
相統税	28,000,000	利子・管理費	16,741,000
追加 税率改訂(純)	800,000	元本償還	7,759,000
印紙税	9,900,000	控除 減債基金削減	1,000,000
土地税	700,000	計	23,500,000
家屋税	2,000,000	道路開発基金	1,545,000
所得税	45,250,000	地方税勘定への支払など	9,885,000
追加 税率引上 など(純)	5,500,000	その他の既定費	1,706,000
超過税	3,300,000		
追加 税率改訂	2,500,000	既定費の合計	36,636,000
地価税	725,000	II 議定費	
税収の合計	173,675,000	陸軍費	28,885,000
郵便	21,750,000	海軍費	51,550,000
電信	3,100,000	民事費	57,066,000
電話	6,900,000	追加 保険	1,000,000
王領地	530,000	教育	586,000
スエズ運河株等収入	1,370,000	公衆衛生及び地方課税	2,432,000
雑	2,130,000	関税・消費税・内国 収入諸部局	4,696,000
		追加 評価	80,000
		追加税徴収	45,000
		郵便局	26,152,000
		追加 低賃金引上	75,000
		議定費の合計	172,567,000
税外収入の合計	35,780,000	歳出見積の合計	209,203,000
歳入見積の合計	209,455,000	残高	252,000
		合計	209,455,000

出典：Great Britain, Parliament, House of Commons, *Parliamentary Papers, 1914, Accounts and Papers: 1914, Vol. 50, "Financial Statement (1914-15)."* より作成。

これらの決議にもとづく法案（=1914年歳入法案）は4カ月後の8月4日までに立法化される必要があったことに留意しておきたい。

## (2) 提案に対する自由党陣笠議員達の反対

6月初頭、ようやく予算決議にもとづく法案として、「茶に対する関税を継続し、修正と変更付で所得税と超過税を再賦課し、そして相続税と国債と地方諸目的のための補助金(Grants for local purposes)に関する法律を修正するための、またそれらに付随する諸目的のための」1914年「歳入法案」(Finance Bill)が導入された<sup>59)</sup>。これに対して、自由党内から重大な反対が出されるのであるが、予め、この法案に含まれている2つのいわば技術的な問題に言及しておきたい。

第一に、この法案は、予算演説で表明された「条件」をうけて、地方税課税財産の地方税課税価値を分離して、建物と改善に帰される価値を土地に帰される価値から区別するという、評価に関する規定が議会によって立法化されるまで、補助金を地方当局に交付しない旨の規定を含んでいたのであるが<sup>60)</sup>、これは、議会が支出目的を立法化する前にそのための財源自体の立法化を求める点で、違憲の問題を生ぜしめるであろう。

第二に、予算決議にもとづいて導入されるべき法案の中に、法案のタイトルが示すように、予算決議の中に含まれていなかったところの「地方諸目的のための補助金」に関する規定が含まれていたため、この点は、庶民院の議事規則違反の問題を生ぜしめるであろう。

さて、このような法案に対して自由党内から重大な反対が出され、結局、後述するように究極的には財源の面から、それがロイド・ジョージ提案を破壊することになるのである。

まず、6月15日、ホルルト(R. D. Holt)達によってリードされた30~40人の「殆どが非常に富裕な」自由党陣笠議員達からなる代表団が首相アスキスに面会して、支出目的の議会が承認する前に新たな課税を承認するのを求めることに(違憲として)反対して、抗議した<sup>61)</sup>。しかしアスキスの「非妥協的な」回答に不満だったので、6月17日に、彼らは庶民院で会合して、彼らの立場を表明する「抗議文」(Protest)を作成し、それを全自由党議員に送付するとともに、公開することを決定した。自由党幹事長の説得にも拘らず、これは、翌6月18日付の「ザ・タイムズ」紙において公開された。これは、結局、ロイド・ジョージ提案を破壊することになるため、長い全文を引用するに値する<sup>62)</sup>。

59) *Parliamentary Debates*, 5th Ser., Commons, LX III, 1572.

60) *Ibid.*, 1584.

61) *The Annual Register: A Review of Public Events at Home and Abroad for the Year 1914*, 1915, p. 128.

62) *The Times*, Thursday, June 18, 1914.

われわれは、今年の歳入法案の中に含まれている憲法上の慣行における危険な革新に注目したい。

提案された新しい課税の大部分は、この歳入法案の第4部で述べられている地方当局への補助金の目的のためである。

敷地価値と改善価値の分離査定のための規定は、まだ庶民院に出されていないところの、別の法案の中で作成されることになる。またこの困難にして論争の余地ある作業が達成された時に、政府は、この国庫補助金を全く改善に対する地方税の救済に充当するのを望んでいる。

これらの事情の下において、憲法上のまた実際のプランは、その金銭をこれらの諸原則に従って配分するための機構が用意されるまで、補助金の分配および結果としての課税の調達を延期することであつたであろう。

しかし、政府は、金銭の徴収と補助金の分配を即時的に開始するのを好んだ。尤も、政府自体の見解で、その分配が達成されるところの制度は、しばらくの間、不満足であるのだが。

政府は1つの条件を付している。すなわち、新しい評価を承認する法案が立法化されるまで、新しい補助金は交付されないこと。

しかしながら、この評価法案の成立は、評価自体を与えないであろう。評価が完成されその機構が用意される前に、かなりの期間が経過するに違いない。政府はこれを1915年9月までに達成するのを希望している。しかし、それはあらゆる公算において、余りにも希望的な見積りである。とにかく、長い移行期間があるだろう。この間に、多額が明らかに不公正な原則にもとづいて大蔵省から施されるだろう。

またその移行期間はある可能性をもつ期間でもある。1つの選挙を含むことは殆ど確かであるし、またその選挙は統一党の勝利に結果するかもしれない。もしもそうならば、この新しい評価は殆ど確かに放棄されるだろう。政府の計画は破棄されるだろう。また自由党の財政原則と矛盾する「一時的」補助金は財政制度の永続的な特徴になるであろう。

更に、補助金の分配を評価法案が法律になることに条件づけるという考え自体が非常に危険な可能性を伴っている。

このように新しい課税がそのために調達されようとしているところの支出の大部分は、全く非常に論争の余地ある立法措置——これはまだ導入されていないし、またあらゆる公算において貴族院によって否決されるであろう——の成立を条件としているのである。

われわれは提言する。多額の金銭を譲与すること、そしてこのような条件下に重い課税を賦課すること、そして決して実現しないかもしれない仮定上の支出に応じることは、憲法上では反対すべきものであり、財政的には危険なものであり、そして国税納税者にとって不公正なものである、と。

というのは、評価法案の否決の場合、異常な状況が生じるであろうからである。政府は新しい課税によって供給された金銭のどれも、地方当局に交付しえないであろう。金銭を費すための新たな手段が急いで工夫され、議会を急いで通過される。あるいは、それは減債基金に充当されるだろう。いずれの場合にも、それは、庶民院がこの予算を議決する時には意図していなかったところの、またその目的のためには庶民院が決して新しい課税を課徴するのに同意しなかったかもしれないところの、用途に逸らされるであろう。国税納税者は負担を負わされるだろう。地方税納税者はどんな救済も得ないだろう。また適切な財政にとって、また国の支出に対する庶民院の効果的なコントロールにとって同様に危険な先例が創出されるだろう。

最後にわれわれは提言する。議会は、その資金を賄う目的のための諸税を議決するのを求められる前に、別個の法案の中でかくも論争の余地あり、また遠くに及び諸提案を審議し、討論し、決定する権利を与えられている、と。

更に、大蔵省は、それに対してかなりの割合を抛出することを期待されているところの、地方当局の支出する金額に対しては、どんなコントロールも有していないように見える。

結論として、われわれは次のことを認めることを明らかにさせたい。海軍支出における大増加によってつくられた現在の不足額が賄われねばならないこと。また金銭が、この目的のため、窮乏学校地域への追加的補助金のため、また既に庶民院によって承認されたその他の教育上の目的のために、直ちに必要とされており、その供給は通常の合憲な方法で行われうること。

またわれわれは次のことをも明らかにさせたい。最も広い肩に最も重い負担を置くという課税提案に対しては抗議したり反対したりしていないこと。

しかし、われわれは次のことを代議制政府のために極めて重要なことと考える。議会が、その資金を賄うことを意図されている諸計画を最初に承認するまで、また議会の承認しうる仕方ですれを支出するための機構が供給されるまで、金銭は政府によって求められるべきでないこと。

「ザ・タイムズ」紙によると、このような「予算に対する自由党の反乱者達は明かに実業界 (business) を意味している」のであるが、彼らは、同6月18日に、再度、会合して、「抗議文」の方針に沿って「歳入法案」の第二読会において「修正案」を動議する旨を決定するに至ったのである<sup>63)</sup>。

### (3) 地方財政改革提案の延期

地方財政改革のための増税案を含む1914年歳入法案に対する、かくも多数の影響のある自由党陣笠議員達の断固たる反対の故に、自由党政府は、結局、地方財政改革案とそのための増税案を延期せざるをえなくなるのである。

まず政府は、「抗議文」が作成された6月17日に、「異常に長い閣議」を開いたのち、翌6月18日に、1914年「歳入関連法案」(Revenue Bill)を提出したのであるが、この法案は、元々、予期されていたように、内国歳入委員会 (Commissioners of Inland Revenue) に地方税課税価値を分割して、建物と改善の価値を土地の価値から区別する権能を付与するのを規定せずに、単に、同委員会がこの2つの価値を区別するように、地方税課税価値を分割する目的で、「情報を収集する権能」を付与するのを規定するに留まった<sup>64)</sup>。

また「歳入法案」に対する「修正案」を動議する意向が表明されたのち、政府は、6月22日の朝に開かれた閣議において、結局、同法案のうち地方諸目的のための補助金を規定した第四部を延期する旨に「同意」せざるをえなかったのである<sup>65)</sup>。

さて続いて、同6月22日の午後に、庶民院において「歳入法案」の第二読会が開かれた。その冒頭において、統一党議員のキャスル (F. Cassel) は、「政府が、事実上、本院からのどんな承認もなしに、財源委員会の〔予算〕決議にのみ基づいて導入される〔歳入〕法案の中に、非常に重要にして複雑な地方自治法案 (a Local Government Bill) を付加した (tacked)」との認識に基づいて、この歳入法案のうち「地方諸目的のための補助金」

63) *The Times*, Friday, June 19, 1914.

64) *Parliamentary Debates*, 5th Ser., Commons, LX III, 1584.

65) B. B. Gilbert, *op. cit.*, p. 139.

に関連する部分（＝第四部）が「議事規則」に合っているか否かの問題を提出した<sup>66)</sup>。

これに対して庶民院議長は、キャスルの指摘する如く、議事規則違反であることに「疑いはいへない」旨を裁定したうえで、1894年5月24日の一先例に言及しつつ、このような事態が、財源委員会においてこの法案の第四部の内容を承認する決議（a Resolution）を導入すること（そしてそれをこの法案の中に挿入する旨の「指示」（an Instruction）を決議すること）によって、是正されうることを指摘した。しかし、続いて議長は、「国民に諸税を賦課する法案を、このような諸税の賦課から調達された金銭を支出するのを提案する法案から、分離することが望ましい」との観点から、「歳入法案を、諸税の賦課および国債を取扱うための諸取決めなどに、限定するというより古い慣行に戻ることが望ましい」と主張したのである<sup>67)</sup>。

続いて、「第二読会」を動議しつつ<sup>68)</sup>、地方自治大臣サミュエル（H. Samuel）は、法案の中心的部分が地方自治省に関係する地方当局への補助金部分であるとの理由で、蔵相に代って、まず予算が基礎づけられている4つの主要な原則を確認する。すなわち、①より多くの補助金が地方当局に交付されるべきこと、②この補助金は動産に対する追加的課税によって得られるべきこと、③この補助金は、議会が地方当局に課した制定法上の責務を地方当局が効率的に遂行することを条件とすべきこと、④このように与えられる救済は土地と区別される建物と改善に対する救済たるべきこと。

続いてサミュエルは、このような原則＝政策についてではなく、「手続」（procedure）についてこそ、「修正案」提出の意向を表明しているハウルトら自由党議員たちが異義を申し立てている故に、政府は、「手続における変化」によって応じること、更に政府は、庶民院議長の指示、即ち、「もしも、この歳入法案の第四部が法案の爾余から別個にされるならば、それは好ましい（preferable）——われわれは、議長が不可欠である（indispensable）とは言っていないと理解するのだが——という趣旨での指示をも考慮しなければならぬ」ことを指摘したのち、政府の次のような新たな提案＝修正を提示した。

①現行の歳入法案を2つの部分、すなわち、1つは「新しい課税と国債に関連する諸規定」を取扱う部分、今1つは「地方当局への新たな補助金」を取扱う部分とに分割し、この2つの歳入法案と修正された歳入関連法案の審議を求めること。②このような「手続の変更」に伴い、今年度について新たな基礎に基づく地方当局への「一時的補助金」を放棄せざるをえないこと、またそのため、所得税の一般税率を1ペンス引き下げてポンド当たり15ペンスだけにすること、しかし、これは「執行延期であり、無罪放免でない」こと。

66) *Parliamentary Debates*, 5th Ser., Commons, LX III, 1567-1568.

67) *Ibid.*, 1569-1571.

68) *Ibid.*, 1575-1592.

このような政府の修正提案を受けて、ホウルトは今や「修正案を動議する必要は全くない」ことを明言したうえで、彼らの「見解」と行為の「理由」を述べたのであるが、結局、彼らの反対が究極的には増税に対する反対であったことをおよそ次のように指摘していることに注目しておきたい<sup>69)</sup>。

すなわち、最近、「国の支出は国の富と所得よりもより急速に増加した」、そして「不断に新しい諸税を課すこと」が必要であったが、今や、「現行の課税の収入で、成長する国の支出を賄うべきである」。というのは、現在、「景気」の後退が近づいており、このような時期は、「われわれの支出において一大増加を行うための時期でないことは全く明白である」からである、と。

このような自由党内における増税反対論を念頭にしつつ、庶民院での第二読会の審議の最終日たる6月25日、首相アスキスは、1905年度以来、自由党政権の下で直接税の比率が49.5パーセントから今や59.5パーセントに増加して、とりわけ所得税が「イギリス財政の必要にして欠くことの出来ない構成要素」になったことを確認したうえで、所得税について「一大再考の必要性」を認めつつ「所得税が課徴される際のすべての基礎の徹底した調査を行うべき時が到来した」ことを指摘したのである<sup>70)</sup>。

歳入法案自体についていえば、同6月25日に、303対265の僅少差で「第二読会」を通過し、続く委員会段階で、法案から、地方当局への追加的補助金およびそのための所得税の引き上げの規定が削除されたのち、7月23日に庶民院を通過し、また貴族院をも通過して、開戦直前の7月31日に、1914年「歳入法」(Finance Act)として、立法化された<sup>71)</sup>。

かくして、1914年度予算における地方財政改革提案は延期され、結局、『最終報告書』勧告および『都市報告書』第四部の勧告は第一次大戦前には全く政策的に実現されなかったのである。

## V 総括と展望

以上のように、第一次大戦勃発前においてはイギリスの地方財政問題は、結局、解決されなかった。それ故に、国家財政において、イギリス資本主義の頂点に立つシティ金融資本の主導のもとに、帝国体制の防衛強化のための海軍費の増加と並びつつ、労働者階級の体制への馴致のための社会政策費が膨脹し、その財源は累進的直接税により主として地主

69) *Ibid.*, 1592-1594.

70) *Ibid.*, 2048, 2052-2053.

71) *Ibid.*, 2130; Sir B. Mallet & C. O. George, *British Budgets 1913-14 to 1920-21*, 1929, p. 33.

階級の犠牲と負担において賄われることになったのである。因みに、イギリスの地方経費は、19世紀末以降、国家経費よりも急速に増加して、1905年には地方と国家の支出総計比率が遂に51対49に達したのであるが、それ以後、地方経費よりも国家経費が急速に増加したので、1913年には地方と国家の支出総計比率は45対55と逆転したのである<sup>72)</sup>。

最後に、第一次大戦勃発後における地方財政問題の展開について展望するならば、国庫補助金について、その財源面との関連で言えば、第一次大戦期における戦時経済を経たのちの1919年、「所得税（超過税を含む）をその全ての局面」において調査し、変更について報告するための「所得税調査勅命委員会」(Royal Commission on the Income Tax)が設置され、翌1920年に提出された報告書における勧告の殆どが政策的に実現された<sup>73)</sup>。評価については、1925年の「地方税及び評価法」(Rating and Valuation Act)により、新たな評価制度が実現された。そしてこれを踏まえて、不況下の1929年に成立した「地方自治法」(Local Government Act)により、新たな原則に基づく国庫補助金を実現されたのである<sup>74)</sup>。また地方地価税に関連して言えば、第一次大戦期における「賃料統制」(rent control)を含む戦時経済を経たのちの1919年、「人民予算」における「地価税」の現状を調査し勧告するため「地価税調査特別委員会」(Select Committee on Land Values)が設置されたのであるが、結局、1920年「歳入法」(Finance Act)により、「地価税」は、現行形態の下では殆ど収入をもたらさないという理由で、廃止されたのである<sup>75)</sup>。

このように第一次大戦勃発後における地方財政問題は、第一次大戦前における地方財政問題の展開過程を踏まえて展開されており、この意味において、第一次大戦前における地方財政問題の展開過程は、第一次大戦後における新たな原則に基づく国庫補助金制度の実現のための道を掃き清めるものであったといえよう。 [1990・3・31]

72) A. T. Peacock & J. Wiseman, *op. cit.*, p. 208.

73) *Report of Royal Commission on Income Tax*, 1920, p. 1; F. Shehab, *Progressive Taxation, A Study in the Development of the Progressive Principle in the British Income Tax*, Oxford, 1953, Chap. XV.

74) Cf. H. Finer, *op. cit.*, Chaps. III, XX.

75) Great Britain, Ministry of Housing and Local Government, Scottish Home Department, *The Rating of Site Value: Report of the Committee of Enquiry*, 1952, pp. 8-9, 19-20.