

イギリス予算制度と 1911 年「国会法」の成立

佐 藤 芳 彦

序

本稿は、古典的帝国主義段階におけるイギリス財政史研究の一環として、予算制度史の観点から、20世紀初頭における予算の審議過程を中心としてイギリス予算制度を歴史・具体的に検討したうえで、イギリス議会を構成する「庶民院」(House of Commons)と「貴族院」(House of Lords)間の対抗関係を焦点として、1906年総選挙における自由党の圧勝以降、1909年における「人民予算」(People's Budget)の提出を経て、1911年における「国会法」(Parliament Act)の成立に至る歴史過程を追跡することにより、「国会法」成立のもつ歴史的意義を明らかにしようとしている¹⁾。

本稿において、20世紀初頭におけるイギリス予算制度及び「国会法」成立に帰結する歴史過程を取り上げて検討しようとする理由は、研究史との関連では、次の二点である。第一に、財政史との関連でいえば、この時期のイギリス財政史研究においては、歳入(予算)面のみが取り上げられており、歳出(予算)面についての研究が全く欠落していることである。このことは、ノースコート(S. Northcote)、バクストン(S. Buxton)、マレット(B. Mallet)の業績²⁾に代表される古典的研究がいずれも例年の歳入予算審議に関するものであることから直ちに明らかであろう。我国の研究史についても同様であり、例へば、我国の本格的業績である、土生芳人氏の『イギリス資本主義の発展と租税』は、表題が示す如く、相続税・所得税の改革という歳入(予算)面を取り上げたものである。このような財政史研究の状況を踏まえて、本稿では、歳入予算のみならず歳出予算をも取り上げて、予算審議過程を中心としてイギリス予算制度を歴史・具体的に検討していきたい。第二に、政治史との関連でいえば、この時期のイギリス政治史研究においては、1906年総選挙以降、「人民予算」を経て「国会法」成立に帰結する歴史過程が、一貫したものとして齊合的に把握されるには至っていないと思われることである。一例として、我国の本格的業績である、坂井秀夫氏の『近代イギリス政治外交史II』を取り上げると、本書において、「人民予算」

1) 筆者は、昭和61年度文部省内地研究員として、東北大学文学部の吉岡昭彦教授の指導の下に東北大学附属図書館所蔵のイギリス議会関係資料を閲覧する機会を与えられた。本稿はこの内地研究による研究成果の一部である。また、本稿の執筆に際して、本年5月16日に開催された昭和62年度日本西洋史学会第37回大会(於、熊本大学)における、「近代イギリス予算制度の特質」という演題での吉岡教授の公開講演より、大きな示唆を受けた。

2) S. Northcote, *Twenty Years of Financial Policy, 1862*; S. Buxton, *Finance and Politics, 1888*; B. Mallet, *British Budgets 1887-1913, 1913*.

提出の動機（同書，134-139頁），上院（＝貴族院）による「人民予算」否決の理由（147-148頁），議会议案（＝国会议案）の内容（167頁）が指摘されているのであるが，指摘されていることの具体的内容が相互間で十分に斉合的であるとは言い難いように思われる。このような政治史研究の状況を踏まえて，本稿では，予算制度史の観点から，「人民予算」の提出→貴族院による「人民予算」否決→「国会法」成立に至る歴史過程を一貫したものととして検討していくことにしたい。

I イギリス予算制度と貴族院問題

1906年総選挙以降，「国会法」の成立に帰結する庶民院と貴族院の対抗過程を追跡するに先立ち，予め，20世紀初頭における予算の審議過程を中心としてイギリス予算制度を歴史・具体的に検討し，また予算制度上において孕まれていた貴族院問題を指摘しておくことにしたい。

(1) イギリス予算制度の基本原則

20世紀初頭におけるイギリス予算制度を検討するためには，それを規定している基本原則を確認しておくことが必要である。結論的にいえば，このような基本原則は，周知の如く，メイ（Sir T.E. May）の次の表現に表わされている。即ち，「国王は金銭を要求し，庶民院はそれを承認し，また貴族院はその承認に同意する」（The Crown demands money, the Commons grant it, and the Lords assent to the grant.）³⁾。

このような基本原則において，国王ないし国王の大臣達（His Majesty's Ministers）が，国家の歳出・歳入双方に関して発議権（initiative）をもつこと，換言すれば，庶民院が国王ないし国王の大臣達にこのような発案権を限定していることが注目されよう。両者間でのこのような関係が成立するに至った背景について，チャンピオン（G.F.M. Champion）は庶民院の財政手続に即して以下の如く指摘している⁴⁾。すなわち，庶民院は，17世紀まで，財政手続としては，国王のために「援助金及び議定費」（aids and supplies）承認法案を議決するだけであった。この法案は，實際上，国王に対して諸税を賦課するのを認める法案だった。また庶民院はこのような諸税の税収に対してどんな統制権能も有していなかった。ところが，庶民院は，17世紀後半にこのような税収を特定の支出目的に割当てることを要求し始めた。このような「割当」（appropriation）の慣行は，1665年に，庶民院がオランダとの戦争のために必要とされた税を承認する法案の中に，その税収をその目的のみに割

3) Sir T.E. May, *A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 1906, p. 545.

4) G.F.M. Champion, *An Introduction to the Procedure of the House of Commons*, 1929, pp. 23, 27-29.

り当てる条項を挿入した時から、規則的慣行となった。ところで、このような税金＝譲与金の特定行政目的への割当慣行の成立によって、庶民院は行政自体をコントロールするための機構を必要とされるに至った。この目的は、議院内閣制度の導入と庶民院の新たな議事手続の方法によって、達成されることになった。まず、議院内閣制度により、「内閣を、第一義的には議会自体に対して責任をもつところの議会の一委員会 (a Committee of Parliament) に転換させる」ことによって、庶民院は全ての行政に対して究極的コントロールを獲得することになった。他方、議事手続の方法について、このような議院内閣制度がなお初期段階にあった1706年に、庶民院は、「本院は、国務に関して金銭を求める請願を受理しないし、あるいは、もしも国王から勸奨されないならば、国庫資金から支弁されるのであれ、議会によって議決された金銭から支弁されるのであれ、譲与金ないし国家収入負担を求める動議を審議しない」ことを決議した（この決議は、1713年に庶民院の「議事規則」(Standing Orders) 第66号となった）。かくして、庶民院は「国王のために〔庶民院に〕提出される歳出予算及び課税案に、質問、批判、削減、あるいは（最後の手段として）否決する権利」を留保したうえで、国家の歳出・歳入に関する「発議権」を国王の大臣達を通して国王に任ねたのである。

以上の指摘は、国家の歳出入に関する究極的コントロールを掌握しているのが庶民院であることを示唆しているといえよう。このようなものとして、イギリス予算制度の基本原則を確認しておきたい。

(2) 予算審議の対象

イギリス予算制度の基本原則は予算の審議過程においてどのように貫徹しているのだろうか。この点を検討するために、予め、予算審議の対象となる国家の支出・収入を確認しておくことにしたい。

イギリスの国家支出・収入は、18世紀末まで、ある税の収入を直接的に特定の支出目的に割当てるという形で、非常に多数の別々の勘定に分割されていたのであるが、1787年の「統合国庫資金法」(Consolidated Fund Act) により、それらの勘定が統一され、単一の「統合国庫資金」が設立された(1816年以降、アイルランドを含めて「連合王国統合国庫資金」となる)⁵⁾。またこの資金の運用を規定するものとして、1866年に「国庫及び会計検査院法」(Exchequer and Audit Departments Act) が制定され、同法の下で、国家の収入はイングランド銀行及びアイルランド銀行における「陛下の国家勘定」(The Account of Her Majesty's Exchequer) に払込まれ、支出はそこから支払われることになった^{6),7)}。

5) ハーバート・ブリテン、岩動道行・石橋邦夫共訳『イギリスの予算制度』、序章。

6) Exchequer and Audit Departments Act, 1866, s. 10. 尚、本法に関して1928年までの改正を含め

表1. 1906-7年度における歳入・歳出, 及びその他の国庫収入・支出

収 入	金 額 (£) *	支 出	金 額 (£) *
I. 1906年4月1日の国庫残高	10,451,487	I. 既定費	31,336,250
II. 歳 入	144,814,072	1. 国債費	28,500,000
(1) 関 税	32,930,000	2. その他の既定費	1,679,012
(2) 消費税	30,350,000	3. 地方税勘定支払	1,157,238
(3) 相続税	14,400,000	II. 議定費	108,079,000
(4) 印紙税	7,950,000	(1) 陸軍費	27,764,000
(5) 地 租	710,000	(2) 工廠費	100
(6) 家屋税	1,890,000	(3) 海軍費	31,434,000
(7) 所得税	31,600,000	(4) 種々の民事費	29,118,000
(8) 郵便局	17,170,000	(5) 税関・内国税徴収費	3,179,000
(9) 電信事業	4,255,000	(6) 郵便局事業	16,583,000
(10) 王領地(純収入)	520,000		
(11) スエズ運河株等 からの収入	1,097,977	歳入負担の歳出総額	139,415,250
(12) 雑収入	1,941,094	III. 資本支出のための支出	5,974,749
III. —		IV. 貸 付	1,412,516
IV. 貸付の返済	1,380,000	V. 更新付返済証券	34,926,000
V. 証券更新による調達金	29,926,000	VI. 債券償還のための支出	
VI. 事業債起債による調達金	5,555,000	VII. 一時的借入金返済	6,000,000
VII. 一時的借入金	6,000,000	VIII. スエズ運河株	7,574
VIII. スエズ運河株	7,574	IX. 中国賠償金	507,081
IX. 中国賠償金	507,081	X. 1907年3月31日の国庫残高	6,932,423
	198,641,216		198,641,216

* ボンド以下の端数は切捨てている。従って、各項の合計は総計と一致しない。

[Finance Accounts of the United Kingdom of Great Britain and Ireland for the Financial Year 1906-1907, 1907, pp. 8-15. より作成.]

ところで、1854年に制定された「国家収入及び統合国庫資金負担法」(Public Revenue and Consolidated Fund Charges Act)にもとづき、大蔵省は、例年、会計年度(同法の規定により、毎年4月1日から翌年3月31日まで)末における国庫勘定の決算書として、『グレート・ブリテン及びアイルランド連合王国の国庫歳入・歳出決算書』(Finance Accounts of the United Kingdom of Great Britain and Ireland)を議会に対して提出している⁸⁾。表1は、1906年度に関するこのような『決算書』の中から、総括表である「1906-7年度における歳入・歳出、及びその他の国庫収入・支出」を表示したものである。本表

たものの全訳が、平井龍明『イギリスの予算会計制度』に掲載されている。

- 7) 以上の点だけからでも、1787-1866年の時期を、イギリス予算制度における「家産の予算制度から近代的予算制度への移行期」として把握された吉岡教授の前記講演における指摘は正鵠を射たものといえよう。
- 8) Public Revenue and Consolidated Fund Charges Act, 1854, s. 2.

におけるいわゆる「一般会計」部分——即ち、収入側のⅡと支出側のⅠとⅡ——に即して、例年の予算審議の主要な対象項目を確認しておきたい。

まず歳出に関していえば、「既定費」(Consolidated Fund Services)は、恒久的な議会制定法によってその支出を承認されており、従って、議会による毎年の議決を要しない費目である。因みに、このような「既定費」を支出するために、「統合国庫資金」が不足していた場合には、「国庫及び会計検査院法」第12条の規定により、不足額をイングランド銀行ないしアイルランド銀行より一時的に借入れることが認められている(これは「不足額立替金」(Deficiency Advances)と呼ばれ、表1の「欄外会計」部分のⅦに記載される)。これによって、「既定費」の支出は確実に行われることになる。これに対して、「議定費」(Supply Services)は、議会に提出される歳出予算にもとづいて議会によって毎年議決されねばならない⁹⁾費目であり、従ってこれが——必要により「既定費」のうち変更される費目と共に——歳出関係の予算審議の主要な対象項目である。次に歳入に関していえば、歳入の大部分は税収入によって調達されているが、このような税の大部分は、恒久的な議会制定法によってその賦課を承認されており、従って議会による毎年の議決を要しないところの「恒久税」(Permanent Taxes)である。これに対して、直接税の一つである所得税と間接税の一つである茶関税は、国王乃至政府に対する議会の統制を維持するために、議会によって、毎年一年間を限度として議決されるところの「一年税」(Annual Taxes)であり、従って両税が——必要により、「恒久税」のうち変更される税目及び新しく賦課される税目と共に——歳入関係の予算審議の主要な対象項目である¹⁰⁾。以上の考案から、例年の予算審議の対象となる費目・税目が限定されていることを確認しうるであろう。

(3) 予算の審議過程

さて、例年の予算審議の対象となる予算自体の編成過程¹¹⁾は、前年度の10月1日に開始する。この日に大蔵省は、政府の各種の民事諸部局及び収入諸部局に対して、次年度についての各部局の歳出予算(Estimates)を大蔵省に提出することを求める回状(Circular)を送付する。これを受けて提出された民事・収入両部局の予算は、大蔵省承認(Treasury Sanction)を経て、大蔵省財務次官(Financial Secretary to the Treasury)の署名付で、陛下の命令(His Majesty's Command)により、庶民院に提出される。これに対して、海軍省と陸軍省の予算の場合には、まず、それぞれの総額が両省大臣と大蔵大臣との間での

9) このことは、一度に一年間だけ法的に認められる常備軍の維持と共に、議会が毎年開催されることを必要ならしめるのである。F.W.メイランド、小山貞夫訳『イングランド憲法史』、497-498頁。

10) H. Higgs, *Financial System of the United Kingdom*, 1914, p. 40.

11) とりあえず、以下の文献を参照。H. Higgs, *op. cit.*, Chap. I; E.H. Young, *The System of National Finance*, 1924, Chap. II; W.F. Willoughby, W.W. Willoughby, S.M. Lindsay, *The System of Financial Administration of Great Britain*, 1932, Chap. III.

協議を経て、最終的には閣議において決定される。これを受けて、両省での細部の決定後、両省のそれぞれの予算が大蔵省に提出され、同省の承認を経たのちに、それぞれ海軍委員会 (Board of Admiralty) と陸軍評議会 (Army Council) の署名付で、つまり両省の大員によって、陛下の命令により、庶民院に提出される。

庶民院への提出時期については、海軍・陸軍予算の場合、1821年の庶民院決議により、議会在クリスマス後に召集される場合には、庶民院の議定費委員会(後述)の開会后10日間以内に提出することを命じられており、また民事・収入兩部局予算の場合にもそのように提出されている。また予算の書式について、1906年度予算を例としていえば、民事部局予算は、各民事部局に対応してまず7つの「款」(Class)¹²⁾に分割され、各「款」が更に多数の「項」(Vote) (「項」の合計数は101である)に分割されている。収入部局予算は3つの「項」¹³⁾に分割されている。また海軍・陸軍予算の場合には、それぞれ、雇用されるべき兵員数に関する「A項」(Vote A)の外に、前者は15、後者は16の「項」に分割されている¹⁴⁾。ここで留意しておきたいことは、このような「項」が予算審議の際における「議決」の単位であるのみならず、予算の執行及び決算の段階を通じて一貫して予算の単位であること、但し、海軍・陸軍予算の場合には、大蔵省の認可の下で各「項」間での「費目流用」(Virement)が認められていることである¹⁵⁾。

ところで予期せぬ事情により、元々の予算において議決された金額を超過する支出が必要となった場合には、「追加予算」(Supplementary Estimates)が必要となる。このような予算は、大蔵省承認の下に、各部局の元々の予算と同一の仕方で議院に提出される。提出の時期は、通常、庶民院の議定費委員会が閉会する直前の6月ないし7月(この場合には「夏期追加予算」Summer Supplementariesと呼ばれる)、及び会計年度終了直前の2月(「春期追加予算」Spring Supplementaries)である。

以上の如く編成されて庶民院に提出された予算にもとづいて、例年の予算審議¹⁶⁾が始まるのである。以下では、予算審議過程において先にみたイギリス予算制度の基本原則が具体的にどのような形で貫徹してくるのかという観点から、1906年を例にしなが、予算審議過程を具体的に検討していくことにしたい。因みに、1906年は、予算審議の点からみると通常の年であり、従って、のちに検討する「人民予算」をめぐる異常な年と好対照をな

12) 即ち、I. 公共事業・建築費、II. 民事諸部局俸給・部局費、III. 司法費、IV. 教育・科学・芸術費、V. 外務・植民地費、VI. 恩給・慈善費、VII. 雑費である。cf. *Finance Accounts of the United Kingdom of Great Britain and Ireland for the Financial Year 1906-1907*, 1907, pp. 70-78.

13) 即ち、(1) 税関費、(2) 内国税徴収費、(3) 郵便局費である。cf. *Ibid.*, p. 82.

14) *Ann. Reg.*, 1906, pp. 35, 45-46.

15) H. Higgs, *op. cit.*, p. 72.

16) 以下の文献を参照。H. Higgs, *op. cit.*, Chaps. III, IV; Sir T.E. May, *op. cit.*, Chap. XXII; E. H. Young, *op. cit.*, Chap. III; W.F. Willoughby, W.W. Willoughby, S.M. Lindsay, *op. cit.*, Chap. VI; G.F.M. Campion, *op. cit.*, Chap. VIII.

しているといえる。

ところで、表2に簡単に表示した1906年の予算審議過程からも窺われるように、通常、イギリスの議会の会期は2月中旬に始まり、8月初めに終るのであるが、このような会期は、3月31日に終了する会計年度と4月1日に開始する会計年度という2つの会計年度に跨っており、このことが各会期における予算審議を複雑にしている。従って、予算審議過程を時期区分し、まず3月31日までの前期とそれ以降の後期とに大別したうえで、更に前期を①会期開始期=予算審議準備期、②それ以降、3月31日以前の「統合国庫資金(第一号)法」成立までの時期に二分し、また後期を①4月1日以降、「歳入法」成立までの時期、②それ以降、8月初め頃における「割当法」成立までの時期に二分することにより、以上の四つの時期について予算審議過程を順次検討していくことにしたい。

(a) 会期開始期=予算審議準備期

さて、議会の会期は、貴族院における国王の「勅語」(King's Speech)によって開始するのであるが(1906年、2月19日)、この勅語の過程で国王は、特に「庶民院議員」(Gentlemen of the House of Commons)のみに向って、次の会計年度に国務の必要のために歳出予算を提出する旨を伝える¹⁷⁾。この勅語に答えて、直ちに庶民院において「奉答文」(Address)が動議され、数日間の審議後にこれが可決されると(1906年、2月26日)、議事規則第14号にもとづいて、直ちに次の決議が討論なしに議決される。即ち、①本院は、「陛下に対して承認される議定費を審議するため」議定費委員会(Committee of Supply)に移行すること(また本院に提出される歳出予算が当該委員会に付託されること)、②本院は、「陛下に対して承認される議定費を調達するため」財源委員会(Committee of Ways and Means)に移行すること¹⁸⁾。こうして、予算審議のための二つの全院委員会が設置される。また審議の対象となる予算が、会期開始日以降、議定費委員会設置後10日間以内に提出される。1906年には、このような期間内に、1906-1907年度についての『海軍予算(Navy Estimates)』、『民事・収入諸部局(内金議定費)予算(Civil Service and Revenue Departments (Vote on Account) Estimate)』、『民事・収入諸部局予算(Civil Service and Revenue Departments Estimates)』、『陸軍予算』(Army Estimates)』(及び『陸軍(工廠)予算(Army (Ordnance Factories) Estimates)』)が——1905-1906年度についての『民事・収入諸部局(追加)予算(Civil Service and Revenue Departments (Supplementary) Estimates)』、『海軍(追加)予算(Navy (Supplementary) Estimates)』と共に——いずれも王命(by Command)によって提出され、直ちに議定費委員会に付託された¹⁹⁾。以

17) *Parliamentary Debates*, 4th Ser., CLII, 23.

18) *Ibid.*, 904.

19) *Ibid.*, 136, 709, 1114, 1385; CLIII, 45.

上のことにより、予算審議の準備が完了したといえよう。尚、続く議定費委員会での予算審議においては、先の議事規則第 66 号により、国王の大臣による以外、金額を増加させる動議の提出が一切禁じられており、減額動議のみが許されるのである。

(b) 「統合国庫資金（第一号）法」成立までの時期

この時期に必要とされることは、一般的にいえば、必要により現会計年度についての各部局の追加予算（及び超過収入等の利用によって、既に超過支出を行った場合、その承認を求めて提出されるところの「超過議定費（Excess Votes）」予算）を審議・承認することの他に、特に、新会計年度についての各部局の予算に関して、それを 8 月初め頃に最終的に承認するのに先だて、4 月 1 日以降 8 月初め頃までの 4~5 カ月間に各部局によって必要とされる議定費を、3 月 31 日以前のこの時期のうちに審議・承認することである。

この目的のため、民事・収入諸部局の場合には、新会計年度全体について各「項」毎に必要とされる総額の他に、8 月初め頃までの 4~5 カ月間に各「項」毎に「内金として（on account）」必要とされる金額を示すところの『民事・収入諸部局（内金議定費）予算』が特別に提出される（但し、この予算の中に新しい費目を含めることは、それが既に議会制定法によって承認されていない限り、禁じられている——新しい費目での支出の提出方法については後述する）。かくしてこれを付託された議定費委員会において、1906 年の場合には 3 月 5 日に、委員長は「21,410,000 ポンドを超えない金額が、1907 年 3 月 31 日に終了する年度について以下の民事・収入諸部局のための費用を支弁するために、内金として、陛下に対して承認されること、即ち……」という決議を動議し、そして審議後に、議事規則第 15 号 6 項にもとづいて、同日のうちに、この決議が議決された²⁰⁾。

これに対して、海軍省と陸軍省の場合には、予算の各「項」間での「費目流用」が認められているため、上述の如き「内金議定費」予算提出の必要はない。従って、8 月初め頃までの期間に必要とされる議定費のためには、議定費委員会において、海軍・陸軍予算それぞれについて、委員長の動議により、まず雇用されるべき兵員数についての「A 項」の決議が審議され議決されたのち、通常、このような兵員のための俸給についての「第 1 項」（Vote 1）の決議が審議され議決される。但し、1906 年には、海軍予算について更に 4 つの「項」の決議が議決されている。

議定費委員会での以上の決議は——追加予算に関する同様な決議と共に——本会議に報告され、審議後に承認された時に、このような決議によって承認された議定費を調達するため、財源委員会において、1906 年の場合には 3 月 19 日に、直ちに「1907 年 3 月 31 日に終了する年度の国務のため陛下に対して承認された議定費を支弁するために、連合王国

20) *Parliamentary Debates*, 4th Ser., CLIII, 111-116.

統合国库資金から42,855,900ポンドの金額が譲与されること」が決議される（また同時に、現会計年度についての追加予算に関して120,580ポンドの金額の譲与も決議される）²¹⁾。

続いて、この決議が本会議に報告され承認された時、本院は、この決議に効力を与えるための法案が財源委員会の委員長、大蔵大臣、及び大蔵省財務次官によって上程されることを命じ、こうして、1906年の場合には3月20日に、「1906年と1907年の3月31日に終了する年度の国務に統合国库資金から一定の金額を充当するため」の「統合国库資金（第一号）法案」（Consolidated Fund (No. 1) Bill）が上程された²²⁾。同法案は、翌21日に審議後に第二読会を通過し、続いて翌22日に全院委員会に付託され同意されたのち、26日に本会議で審議後に第三読会を通過し、こうして庶民院によって「承認」された。同法案は、翌27日に貴族院に送付され、29日のうちに、討論なしに第二読会を通過し、委員会段階を経ることなく、直ちに討論なしに第三読会を通過し、こうして貴族院によって「同意」された。同法案は、庶民院議長を経て、国王裁可（Royal Assent）により、30日に、「統合国库資金（第一号）法」として立法化されたのである²³⁾。

同法は、前文において「庶民院は、本会期に、陛下に対して承認した議定費を支弁するため、陛下に対して以下に述べられている金額を譲与することを議決致しました」ことを明言し、また条文において、① 大蔵省に対して、指定した金額（42,976,480ポンド）を統合国库資金から支出することを認可すると共に、更に② 総額で指定した金額を超えない範囲で、大蔵省に対しては大蔵省証券（Treasury Bill）の発行ないしその他の方法で借入れることを、またイングランド銀行とアイルランド銀行に対しては大蔵省に貸付けることを、それぞれ認可している。かくして、4月1日以降8月初め頃までの期間に、各部局によって必要とされる議定費の支出が法的に確実に行われることになるのである。

(c) 「歳入法」成立までの時期

3月31日に国库勘定が閉じられ（従って、前年度の国库勘定決算が明らかにされ）たのち、出来るだけ早い期日に（1906年の場合、4月30日）、大蔵大臣は、財源委員会において「予算演説」（Budget Statement）を行いいわゆる予算（Budget）を公表する。この演説において、まず前年度についての歳入・歳出の実績額、次に新年度について、歳出予算で示された議定費及び現行法のもとで必要とされる既定費の合計額たる歳出見積額（及び対前年度歳出見積額での増減額）、現行の課税にもとづく歳入見積額（及び対前年度歳入見積額での増減額）、両見積額間での差額（＝不足乃至剰余額）を明らかにする、続いて、政府が歳出面で新たに提案するかも知れないところの既定費関係の増額・変更、歳出予算の

21) *Parliamentary Debates*, 4th Ser., CLIV, 173.

22) *Ibid.*, 344.

23) *Ibid.*, 467, 731, 979.

中に含まれていない民事・収入諸部局関係の新しい費目での支出を提案し、また歳入面で必要とするところの一年税の継続・変更、恒久税の変更、新しい税の賦課なども提案する、最後に以上の提案後の最終的な歳出・歳入見積額と緊急時のための残額を明らかにするのである（後日、以上のことを示す「歳出・歳入明細書」(Financial Statement)が大蔵省から庶民院に提出される）。なお、以上の諸提案に関して、続く審議過程全体において、規則により国王の大臣による以外、増額動議の提出が一切禁じられており、減額動議のみが許されるのである²⁴⁾。

予算演説終了後、委員長により必要とされる予算決議(Budget Resolutions)²⁵⁾が動議され、最初の決議動議に続く一般的な審議後に、動議された全ての決議が直ちに議決される（この手続により、財源委員会における修正案提出の可能性が排除されている）。またこれらの決議にもとづいて、直ちに政府の収入諸部局による租税の仮徴収が開始されるのである。

続いて財源委員会での予算決議は本会議に報告され、審議後に承認された時に、本院は、決議にもとづく法案が財源委員会の委員長及び大蔵大臣によって上程されることを命じ、こうして、1906年の場合には5月2日に「一定の関税及び内国税収入を承認し、他の諸税を変更し、また関税・内国税収入及び国債に関する法律を修正し、また本年度の歳入取決のためその他の諸規定を定めるため」の「歳入法案」(Finance Bill)が上程された²⁶⁾。

同法案は、16日に審議後に第二読会を通過し、29日に全院委員会において条項毎の審議後に同意されたのち、6月13日に本会議で審議後に第三読会を通過し、こうして庶民院によって「承認」された。同法案は、翌14日に貴族院に送付され、翌15日の審議を経て、21日に継続審議後に第二読会を通過し、委員会段階を経ることなく、直ちに討論なしに第三読会を通過し、こうして貴族院によって「同意」された。同法案は、庶民院議長を経て、国王裁可により、翌22日に「歳入法」として立法化されたのである²⁷⁾。

同法の前文において、「庶民院は、陛下の国費を支弁するのに必要な議定費を調達し、また国家収入に追加を行うため、陛下に対して以下に述べられているいくつかの税を付与し譲与することを自由かつ任意に議決致しました」ことが明言され、また条文において、財源委員会の予算決議に対して法的に遡及的効力が与えられている。かくして、収入諸部局による租税の仮徴収に対して法的効力が与えられるのである。

24) G.F.M. Campion, *op. cit.*, pp. 252, 255.

25) 1906年の予算決議は、① タバコ税の変更、② タバコ、ビール、蒸留酒への(一時的な)追加関税の継続、③ ビール、蒸留酒への(一時的な)追加消費税の継続、④ 国債費の増額、⑤ 中国からの賠償金の支払額の新減債基金と同様の適用、⑥ 所得税の一年間の再賦課、⑦ 国債、関税・内国税収入関連法律の変更、⑧ 茶関税の低減税率での一年間の再賦課、以上である。cf. *Parliamentary Debates*, 4th Ser., CLVI, 366-367, 423.

26) *Ibid.*, 591-592.

27) *Parliamentary Debates*, 4th Ser., CLVII, 5045; CLVIII, 301-365, 1022-1060, 1078, 1252 ff; CLIX, 299, 319, 465.

(d) 「割当法」成立までの時期

この間、議定費委員会においては歳出予算の審議・議決が継続されている。民事・収入諸部局予算の場合には各「項」毎に既に一定額の「内金議定費」が議決されているので、この時期における各「項」の決議は「……必要とされる金額を完全なものにするため（ ）ポンドを超えない金額が陛下に対して承認される」という形式をとる。

同委員会による予算審議は7月末か8月初め頃に終了することになる。何故ならば、議事規則第15号2・4・6項によって、①8月5日以前の日で、20日間以上でない日数が歳出予算の審議に割当てられること(但し、必要な場合、8月5日以後にも3日間を超えない日数が割当てられてもよい)、②割当日の19日目に委員長は未だ議決されていない全ての「項」を採決し、また「項」の総額を当該費目のために承認する旨をも採決することを規定しているからである。このような「討論打ち切り」(Guillotine) 手続により、1906年の場合、割当日の19日目である7月31日に、「予算演説」での新たな費目での支出提案にもとづく「追加予算」を含めて、民事・収入諸部局予算を中心として実に合計87の「項」が審議なしに議決されている²⁸⁾。

続いて、3月末とほぼ同様に、以上の全ての決議によって承認された議定費を調達するため、財源委員会において「連合王国統合国库資金から68,528,828ポンドの金額が譲与されること」が決議される。

この決議が本会議に報告され承認された時、本院は、決議に効力を与えるための法案が財源委員会委員長、大蔵大臣、大蔵省財務次官及び同政務次官によって上程されることを命じ、こうして1906年8月1日に、「1907年3月31日に終了する年度の国務に統合国库資金から一定の金額を充当するため、また議会の本会期において承認された議定費を割当てるため」の「統合国库資金(割当)法案」(Consolidated Fund (Appropriation) Bill) が上程された²⁹⁾。同法案は、翌2日に審議後に第二読会を通過し、続いて翌3日に全院委員会に付託・同意されたのち、翌4日に本会議で討論なしに第三読会を通過し、こうして庶民院によって「承認」された。同法案は、直ちに貴族院に送付され、討論なしに第二読会を通過し、委員会段階を経ることなく、同じく討論なしに第三読会を通過し、こうして貴族院によって「同意」された。同法案は、庶民院議長を経て、国王裁可により、同4日のうちに「割当法」(Appropriation Act) として立法化されたのである³⁰⁾。

同法は、3月末に成立した「統合国库資金(第一号)法」の場合と同様の前文及び条文を含む(但し、「指定した金額」は異なる)外に、統合国库資金から譲与される全ての金額を

28) *Parliamentary Debates*, 4th Ser., CLXII, 807 ff.

29) *Ibid.*, 1137-1138.

30) *Ibid.*, 1458, 1804.

特定の費目に「割当」している。従って同法の成立により、会計年度末までの期間に各部門によって必要とされる議定費の特定費目への支出が法的に確実に行われることになるであろう。かくして予算審議過程が完了するとともに、通常、議会の会期も終了するのである。

最後に、以上の1906年を例として考察した予算審議過程が、基本的には、1860年代末のイギリス近代予算制度確立期以降における例年の予算審議過程と同一であることを、表3に表示した予算関係法の成立期日に即して確認しておきたい。本表に関しては、総選挙とそれによる政府交替などの特殊事情を考慮する必要があるし、また予算制度についての若干の注釈をも必要とするのであるが、とりあえず例年の予算審議に関する基本的事実として、次の三点を確認しうるのである。すなわち、1906年の場合と同様に、① 3月31日以前に必ず少なくとも一つの統合国庫資金法が制定されること、② 新会計年度に入って予算演説が行われ、それにもとづいて歳入法(1893年までは、後述する如く、関税及び内国税収入法)が制定されること、③ 最後に割当法が制定されること、以上である。この点を確認したうえで、今一つ、後述する「人民予算」との関連で、歳入法(乃至関税及び内国税収入法)が例年少くとも8月初め頃までには成立していた事実に留意しておきたい。

(4) 予算制度における貴族院問題

予算の審議過程に関する以上の考察から、イギリス予算制度の基本原理が貫徹していることを確認しておきたい。まず国王乃至国王の大臣による議定費承認と課税賦課という二つの「要求」は、前者については勅語での歳出予算提出予告と国王の大臣達によるその提出＝要求において、また後者については国王の大臣による予算演説での提案＝要求においてそれぞれ示されていた。このような二つの要求に対する庶民院の「承認」は、前者については議定費委員会委員長及び財源委員会委員長提出の決議の議決＝承認、それにもとづく統合国庫資金(第一号)法案及び統合国庫資金(割当)法案の前文における庶民院による国王への議定費承認及び金銭譲与議決＝承認の明示において、また後者については財源委員会委員長提出の予算決議の議決＝承認、それにもとづく歳入法案の前文における庶民院による国王への諸税の付与・譲与議決＝承認の明示において、それぞれ示されていた。更に庶民院によるこのような承認に対する貴族院の「同意」は、庶民院から送付され、また「聖俗貴族の同意」(Consent of the Lords Spiritual and Temporal)によって制定される旨を前文において明示しているところの統合国庫資金(第一号)法案・統合国庫資金(割当)法案及び歳入法案の可決＝同意に示されている。以上の如く予算制度の基本原理が貫徹していたといえる。

ところで、基本原理のこのような貫徹過程において、国王乃至国王の大臣と庶民院との間では問題が生じないのに対して、庶民院と貴族院の間では問題が孕まれていたことに注

表3 予算関係法成立日一覧表

年次	統合国庫資金法*		予算演説	歳入法**	割当法
	3月31日以前	4月1日以降			
1870年	3・25(金額)	8・1(金額)	4・11	8・1	8・10
1871	3・30(金額), 3.31(金額)	5・21(金額), 7・24(金額)	4・20	8・21	8・21
1872	3・25(金額)	5・13(金額), 7・25(金額)	3・25	6・27	8・10
1873	3・29(金額)	6・10(金額)	4・7	5・15	8・5
1874	3・28(金額), 3・30(金額)	5・21(金額)	4・17	6・18	8・7
1875	3・19(金額), 3・19(金額)	5・13(金額)	4・15	6・14	8・13
1876	3・28(金額), 3・27(金額)	6・1(金額)	4・3	6・1	8・15
1877	3・12(金額), 3・27(金額)	6・11(金額), 7・23(金額)	4・12	6・11	8・14
1878	2・25(金額), 3・23(2号)	6・17(3号), 8・8(4号)	4・4	5・27	8・16
1879	3・14(1号), 3・28(2号)	5・27(3号), 7・3(4号)	4・3	7・3	8・15
1880	3・15(1号)	6・29(1号), 8・26(2号)	3・11, 6・10	8・12	9・7
1881	3・17(1号), 3・29(2号)	7・27(3号), 8・22(4号)	4・4	6・3	8・27
1882	3・13(1号), 3・29(2号)	5・19(3号), 7・24(4号)	4・24	8・10	8・18
1883	3・20(1号)	4・10(2号), 6・18(3号), 8・2(4号)	4・5	5・31	8・25
1884	3・28(1号)	6・25(2号)	4・24	7・3	8・14
1885	前年12・6(1号), 3・28(2号)	5・21(3号)	4・30, 7・7	8・6	8・14
1886	3・29(1号)	4・16(2号)	4・15	6・4	6・25
1887	3・29(1号)	7・5(2号)	4・21	7・5	9・16
1888	3・27(1号)	7・5(2号), 8・10(3号)	3・26	5・16	12・24
1889	3・29(1号)	4・1(2号), 7・5(3号)	4・15	5・31	8・30
1890	3・28(1号)	7・25(2号)	4・17	6・9	8・18
1891	3・24(1号)	7・3(2号)	4・23	7・3	8・5
1892	3・29(1号)	6・20(2号)	4・11	6・20	6・27
1893	3・28(1号)	6・9(2号), 7・27(3号), 9・12(4号)	4・24	5・12	9・22
1894	3・29(1号)	6・1(2号), 7・3(3号)	4・16	7・31	8・25
1895	3・28(1号)	5・30(2号)	5・2	5・30	7・6
1896	3・27(1号)	5・21(2号)	4・16	8・7	8・14
1897	3・29(1号)		4・29	7・15	8・6
1898	3・29(1号)	8・2(2号)	4・21	7・1	8・12
1899	3・27(1号)		4・13	6・20	8・9
1900	2・23(1号), 3・27(2号)		3・5	4・9	8・8
1901	3・29(1号)	7・2(2号)	4・18	7・26	8・17
1902	3・21(1号)		4・14	7・22	8・8
1903	3・27(1号)		4・23	6・30	8・14
1904	3・29(1号)		4・19	8・1	8・15
1905	3・30(1号)	7・11(2号)	4・10	6・30	8・11
1906	3・30(1号)		4・30	6・22	8・4
1907	3・22(1号)		4・18	8・9	8・21
1908	3・27(1号)		5・7	8・1	8・1
1909	3・16(1号), 3・30(2号)		4・29	翌年4・29	8・16

* 成立日に続く(金額)・(1~4号)は、法律のタイトルに金額・号数が記載されていることを意味している。

** 1893年以前の名称は「関税・内国税収入法」である。
[各年の *Parliamentary Debates* より作成]

目したい。

まず国王乃至国王の大臣＝内閣と庶民院の間での関係についていえば、周知の如く、イギリスの国制を特徴づけている「立憲制限君主制」(Constitutional and Limited Monarchy)及び議院責任内閣制の下では、内閣は庶民院で多数を占めたところの政党の中から、国王の任命により組織される故に、予算(及びその他の一般的行政)に関して国王乃至国王の大臣＝内閣の「要求」が庶民院によって「承認」される国制上の裏付けが存在していた。この点は、先の統合国庫資金(第一号)法案・統合国庫資金(割当)法案及び歳入法案のいずれもが、一方では国王乃至国王の大臣達を代表する大蔵大臣(及び大蔵省財務次官)と他方では庶民院を代表する財源委員会委員長との連名で上程されていた事実において象徴的に示されるといえよう。

これに対して、庶民院と貴族院の間での関係においては、予算関係法案(及びその他の一般的な法案)に関して、国民によってその代表者として選出された庶民院の「承認」が選出されない世襲的貴族から構成された貴族院によって「同意」される制度上の裏付けは何ら存在していなかった。従って、選挙権の拡張によるいわゆる「議会制民主主義」の進展に伴い、前者の承認が後者によって同意されなくなるという可能性が生じるに至った。この可能性は、歳出関係の法案の場合よりも歳入関係法案の場合に一層より大きかったといえる。何故ならば、1906年を例にしていえば、貴族院は統合国庫資金(第一号)法案と統合国庫資金(割当)法案の場合、いずれも、第二読会において全く審議＝討議なしに可決＝同意しているのに対して、歳入法案の場合には、第二読会における審議＝討論を行ったのちに可決＝同意しており、従って、後者の場合、審議＝討論如何によって可決＝同意されない可能性が存在していたからである^{30a)}。

予算制度におけるこのような貴族院問題が「人民予算」の提出を契機として決定的な形で発現するのであるが、発現の具体的形態を明らかにするためには、予め、このような貴族院問題の前史³¹⁾について、予算審議における庶民院の財政統制の貫徹如何という観点から検討しておくことが必要である。

さて、予算審議における庶民院の財政統制の貫徹＝貴族院の排除の歴史過程は、庶民院が決議の手段によって、「援助金及び議定費」承認法案——實際上、国王に対して諸税を賦課するのを認める法案——をその他の一般的法案から区別しつつ、前者に関して、貴族院に対する庶民院の諸特権を決議＝主張するという形で、段階的にかつ漸次的に進行して

30a) 尚、貴族院における歳出・歳入関係法案の審議において委員会段階がなく、従って第三読会における討論もない理由は、後述する如く、同院がこのような法案を「修正する権能」を有していないためである。

31) 「人民予算」に至るまでのごく要約的なものとしては、次の文献を参照。E. Halévy, *The Rule of Democracy 1905-1914*, Bk. I, 1952, pp. 299-304; 大蔵省主計局『英国予算制度調査(第一篇)』, 149-155頁。

きたといえる。

まず17世紀の段階において、庶民院は、1671年に「庶民院によって国王に対して譲与される全ての援助金において、……税は、貴族院によって変更されるべきでないこと」を決議し、続いて1678年7月3日に「全ての援助金及び議定費、及び議会において陛下に対して譲与される援助金〔の承認〕は、庶民院の独占的権利である、またこのような援助金及び議定費の承認のための全ての法案は庶民院において開始すべきであること、またこのような法案において、このような承認の目的、目標、事由、条件、制限及び修正を命じ、制限し、また指定することは、庶民院の疑問の余地のない独占的権利であり、このことは貴族院によって変化ないし変更されるべきでないこと」を決議した。これらの決議によって基礎づけられた慣行として、貴族院は「国家支出あるいは収入を取扱う法案を先議するあるいは修正する権能」から排除され、このような権能は「庶民院の特権」と看做されてくるのである³²⁾。

しかしながら、貴族院はなお否決する権能を有しており、またこの点は1689年に庶民院によって認められていた。すなわち、同年に庶民院は、庶民院による税の独占的承認権を主張しつつ、次の如く主張していた³³⁾。「貴族院は……庶民院によるこのような〔税の〕付与、承認、制限、指定ないし修正を変更すべきでない、あるいは……いかなる変更ないし修正もなしに、このような法案を全体として通過させるか、あるいは、否決する以外に、それに干渉すべきでない……貴族院は、削除ないし変更なしに、全体を通過させるかあるいは全体を否決すべきである。」このようないわゆる金銭法案 (money bills) に対する貴族院の否決権能は、その後、しばしば行使されたのであるが、その場合庶民院との間で大きな問題は生じなかった。何故ならば、貴族院は、課税に関する規定が付随的地位を占めていた法案をしばしば否決したに留まり、専ら歳出及び歳入財源に関する法案については尊重していたからである³⁴⁾。

ところが1860年に、貴族院はこのような歳入財源に関する法案として庶民院を通過したところの「紙税撤廃法案」(Paper Duties Repeal Bill) を否決するに至った。これに対抗して庶民院は、自由党のパーマストン (Visct. Palmerston) 内閣の大蔵大臣グラドストーン (W.E. Gladstone) の動議にもとづいて、次の三つの決議を議決した。すなわち、第一に、国王に対して援助金及び議定費を承認する権利は庶民院のみに存すること、第二に、課税に関連する法案を否決する貴族院の権能が、「当該年度の国務のため議定費を承認し、また財源を議決する庶民院の権能に影響を及ぼすものとして、本院により、特別の警戒心を

32) Sir T.E. May, *op. cit.*, p. 574.

33) *Parliamentary Debates*, 5th Ser., Lords, IV, 732-733.

34) Sir T.E. May, *op. cit.*, p. 583.

もって、看做されることは正当である」こと、第三に「今後、貴族院による当該〔=否決〕権能の不当なる行使を制するため、また庶民院に正当なる課税及び議定費統制権能を確保するため、本院は、事項、方法、程度及び期間に関する庶民院の権利が侵害されずに維持されるように、税を賦課し免除し、また議定費法案を作成する権能を有していること。」³⁵⁾

この決議にもとづいて、翌1861年、大蔵大臣は予算演説において当該年度に必要とされる課税提案を一括し、その一部分として、前年度には個別法案によって提案されていたところの紙税撤廃を提案し、これにもとづく単一の包括的な「関税及び内国税収入法案」(Customs and Inland Revenue Bill)が庶民院を通過したのち貴族院に送付された。貴族院はジレンマに直面したが、結局、拒否権能の行使を断念し、同法案を通過させたのである。続いて1894年には、1861年以来の例年の「関税及び内国税収入法案」は「歳入法案」に改名され、新たに国債に関連する規定を包含することによって、更に包括的な法案にされたため、貴族院による拒否権能の行使は更に困難となった³⁶⁾。

しかしながら、貴族院の金銭法案に対する拒否権能それ自体はなお存続していることに注目しておきたい。因みに、1894年、自由党のローズベリー(E. of Rosebery)内閣の海軍大臣スペンサー(E. of Spencer)は、歳入法案を貴族院に上程する際に、「本院において、我々が金銭法案を修正しえないこと、しかし我々がそれを審議する完全な権利及びもしも我々が欲するならばそれを否決する完全な権利をもつこと」を明言していた³⁷⁾。従って、後述する如く、貴族院のもつこの拒否権能が「人民予算」に対して行使されるのである。

今一つ、貴族院による拒否権能の行使に関連する制度上の問題として、政府ないし庶民院によるいわゆる「予算外条項付加」(tacking)に言及しておきたい。17世紀末頃に、庶民院は、貴族院の金銭外法案を否決ないし修正するという争われない憲法上の権能の行使を妨げるために、貴族院が修正する権能をもたない金銭法案の中に、本来それとは無関係な金銭外諸規定を付加することによって、このような金銭外諸規定の立法化を企図した。これは金銭外法案に関する貴族院の正当な権能の侵害であったため、貴族院は1702年に、決議として「援助金ないし議定費承認法案の中に、当該法案の事項とは無関係にして異なる条項ないし諸条項を付加することは、慣例に反しており、また憲政を破壊する傾向をもつこと」を議決した。またこのような決議にもとづいて貴族院は、実際に例へば、1807年にある金銭法案を「それが多種多様な事項を含んでいるために」否決していた³⁸⁾。貴族院によるこのような強い抵抗のために、政府ないし庶民院による「予算外条項付加」の適用は制約されていたのであるが³⁹⁾、1906年総選挙以降、「人民予算」へのその適用が不可避にされ

35) E.H. Young, *op. cit.*, p. 44.

36) P. Einzig, *The Control of the Purse*, 1959, pp. 305-306.

37) *Parliamentary Debates*, 5th Ser., Lords, IV, 734.

38) Sir T.E. May, *op. cit.*, p. 585.

てくるのである。

II 「人民予算」の提出と貴族院による否決

イギリス予算制度と貴族院問題に関する前節での考察を踏まえて、以下では、予算制度上における貴族院問題が具体的にどのような形で発現し、そしてどのような形で解決されてくるのかという観点から、政府及び庶民院と貴族院との間での対抗関係を焦点として、1906年総選挙以降、「人民予算」を経て、「国会法」成立に至る歴史過程を追跡していくことにしたい。まず、本節において、1906年総選挙以降、「人民予算」の提出と貴族院によるその否決に至る過程を追跡していきたい。

(1) 「人民予算」提出の制度的背景

さて、1906年1月の総選挙の結果、庶民院において自由党が圧倒的多数を占め、また自由党のキャンベル・バナマン (H. Campbell-Bannerman) 内閣が成立した。他方、この選挙で大敗北を喫した統一党は、庶民院に提出された政府の重要法案に抵抗して失敗した場合、法案成立を阻止するため、統一党系貴族が圧倒的多数を占めていた貴族院の権能に頼ることになった。かくして、1906年総選挙以降、政府及び庶民院と貴族院との間での対抗関係が開始するのである。

貴族院は、まず1906年に政府提出の「教育法案」(Education Bill)を大巾に修正し、結局、それを撤回させ、加えて、「複数投票法案」(Plural Voting Bill)を否決した。これに対抗して首相キャンベル・バナマンは、翌1907年6月24日、1671年、1678年及び1860年の先例に従って、庶民院において「国民の選出した代表者達によって表明されたような国民の意思に効力を与えるため、本院によって通過された諸法案を修正ないし否決する他院〔=貴族院〕の権能は、単一議会の存続期間のうちに庶民院の最終的決定が効を奏することを確実にさせるように、法律によって制限されるべきである」という決議を動議し、この決議は3日間の討論後に圧倒的大差(385対100)で可決された³⁹⁾。かくして、貴族院によるこのような金銭外法案に対する修正及び拒否権能行使を契機として、政府及び庶民院は、従来の如く同院のいわば一方的決議(Unilateral Resolution)によってではなく、今や法律による貴族院の権能制限を志向するに至ったのである。

しかし、このような法律自体を成立させようが見通しがなかったため、直ちには何も行われなかった。そのため貴族院は、同1907年8月、庶民院を圧倒的多数で通過していた土地課税のための「土地評価(スコットランド)法案」(Land Values (Scotland) Bill)を否

39) P. Einzig, *op. cit.*, p. 198.

40) R.C.K. Ensor, *England 1870-1914*, 1936, pp. 393-394.

決し、続いて、翌1908年7月、自由党のアスキス(H.H. Asquith)内閣の下でも、同様の「土地評価(スコットランド)法案」を、この度は根本的に修正し、結局、それを撤回させた⁴¹⁾。また同年11月には、「免許法案」(Licencing Bill)をも否決した⁴²⁾。

このような事情の下で、政府及び庶民院は、貴族院による拒否ないし修正権能行使の結果として立法化しえなかった法案を成立させるために、それらを金銭法案に付加することを考慮せざるをえなくなるのである。事実、免許法案に関して、庶民院での審議中に政府はしばしば、同法案が貴族院において否決された場合に、それを翌年の予算の中で提案する旨を警告していた⁴³⁾。また、土地評価法案に関して、大蔵大臣ロイド・ジョージ(D. Lloyd George)は、1909年3月13日の閣議において、次の如く主張した、「貴族院の反対のために現議会の存続期間中に別個の土地評価法案を通過させることが不可能であろうことは今や明白である、それ故にこの点で政府の約束を果すために政府が持つ唯一可能な機会は、土地評価を含む法案を歳入法案の中に含ませることによってである」と⁴⁴⁾。かくして、貴族院による金銭外法案に対する拒否ないし修正権能行使の結果として、このような免許法案及び土地評価法案を付加した「人民予算」が提出されてくるのである。

(2) 「人民予算」の提出

さて、大蔵大臣ロイド・ジョージは、1909年4月29日の予算演説において、新減債基金の削減による既定費の削減を提案したのちに、なお必要とされる巨額の増税のための一般的課税原則として次の三点を指摘した。第一に、新たな課税が単に当年度の必要額を満たすに留まらず、次年度、更にそれ以降の増大する必要額をも賄いうるような「拡張する性質」を持つべきこと、第二に、新たな課税が「我々の富の源泉を成す商工業を傷つけないような性質」を持つべきこと、第三に、「この財政的緊急時に社会の全階層が拠出することを求められるべきこと。」⁴⁵⁾

このような一般的課税原則にもとづいてロイド・ジョージは、具体的には、表4に表示したような税収見積額をもつ巨額の増税を提案したのである。注目すべきは、直接税における「地価税」(Land Value Duties)の新設と間接税における「酒類免許税」(Liquor Licence Duties)の増徴である。前者に関しては、① 土地という特定の形態の資産に対して特別課税するという従来とは全く異なる新たな課税原則にもとづいていること、また② 今年度の税収見積額たる50万ポンドは全く取るに足りぬ額であるとしても、「将来、着実に増加

41) *Ann. Reg.*, 1907, p. 229; *Ann. Reg.*, 1908, pp. 104-105, 159.

42) B.K. Murray, *The People's Budget 1909/10*, 1980, p. 108.

43) *Ibid.*, p. 108.

44) N. Blewett, *The Peers, The Parties and The People*, 1972, p. 70.

45) 拙稿「人民予算」における土地課税の成立『西洋史研究』新輯第6号, 34頁。

表4 1909年度予算演説で提案された課税の税収見積額（£）

税 目	1909-10年度	1910-11年度	以 降
1. 関 税			
蒸留酒税	400,000	?	?
ガソリン税	340,000	375,000	375,000
タバコ税	1,900,000	2,250,000	2,250,000
小 計	2,640,000	?	?
2. 消費税			
蒸留酒税	1,200,000	?	?
自動車免許税の増加	260,000	260,000	260,000
酒類免許税の増加	2,600,000	?	?
小 計	4,060,000	?	?
3. 相続税	2,850,000	6,320,000	7,425,000
4. 印紙税	650,000	1,450,000	1,450,000
5. 所得税	6,500,000	10,200,000	10,720,000
6. 地価税	500,000	?	?
合 計	14,200,000	16,955,000	18,480,000

[Financial Statement, 1909-10, in *Accounts and Papers*, 1909, Vol. 57 より作成。]

してついに「実のりある収入源泉となる」ものとして提案されたことの他に、就中、③課徴に先立ち、連合王国のすべての土地評価が提案されていることが重要であり⁴⁶⁾、従って、審議過程においては、1907年及び1908年の土地評価法案との関連で「予算外条項付加」の適用如何が一焦点をなすであろう。他方、後者の場合にも、1908年の免許法案との関連で同様の問題が審議の一焦点をなすであろう。

(3) 「人民予算」の審議過程と貴族院による否決

「人民予算」の審議が難航を極めたことはあまりにも有名であるが、この点を確認するに先立ち、予め、「人民予算」と対応する同年の歳出予算の審議について一言しておきたい。表3に表示した如く、歳出予算の審議は、1906年と同様に、順調に進み、3月31日以前には現会計年度の追加予算に関する「統合国库資金（第一号）法」及び主として新会計年度に関する「統合国库資金（第二号）法」が成立し、また最終的には8月16日に「割当法」が成立した。従って、議定費の支出には法的裏付けが与えられており、このことはその財源を賄うため「人民予算」の成立を不可避にしていたといえよう。

ところが「人民予算」の審議は前例がない程に難航した⁴⁷⁾。まず、庶民院において統一党

46) 前掲拙稿, 2, 35, 36頁。

47) W. Page, *Commerce and Industry*, 1919, pp. 410-413.

は、予算決議にもとづいて上程された「歳入法案」の第二読会冒頭で拒否動議を提出し、それが大差(366対209)で否決されたのちには、6月21日から10月16日までの間に実に42日間に亘って開かれた全院委員会において、法案の地価税条項を中心に各条項毎におびただしい数の修正案を提出して激しく抵抗した。そしてようやく11月2日に開かれた第三読会冒頭でも再度拒否動議を出して抵抗したが、この動議も結局大差(399対149)で否決され、こうして同月4日に法案が庶民院を通過しえた。

庶民院での統一党によるこのような激しい抵抗から予想される如く、法案が貴族院に送付された時、11月22日に開かれた第二読会冒頭において、統一党系貴族の大御所たるランズダウン(Marq. of Lansdowne)は、「本院は、本法案が国民の判断に従うまで、それに同意することを是認されない」という拒否動議を提出し、その予算制度上の根拠を、およそ次の如く指摘した⁴⁸⁾。

まずランズダウンは、貴族院が金銭法案を全体として拒否する権能をもつことを確認したうえで、この権能の行使を「不可欠」にさせるところの最近の二つの慣行に注目する。一つは、以前よりも一層より厳格に庶民院の特権〔即ち、貴族院による金銭法案の修正権能の排除〕を解釈するという慣行である。もう一つは、一つの法案の中に相異なる諸税を取扱う非常に多数の立法措置を包含させるという慣行であり、また「諸法案を『付加する(tacking)』』というこの慣行の意図は、貴族院が否決するのを望まない法案の中に、否決するのを望んだ法案を付加することによって、それを貴族院が否決することをより困難にさせようことだった。」これらの二つの慣行の結果として、一方では、貴族院は多数の立法措置のうちのどれか一つの中の単一の言葉ないし単一の行さえも修正することを排除され、他方では、相異なる諸税のメリットを審議することを排除されている。このような場合には、貴族院が、もしも望むならば可能な唯一の救済策、即ち、「否決という救済策」に頼らざるをえないことは明らかである、と。

このような一般的指摘に続いて、ランズダウンは当該歳入法案における予算外条項付加の問題に注目していく。貴族院は、1907年にスコットランドに関する土地評価法案を否決し、また翌年、同様の法案を修正した。これらの双方の場合、本院はこの土地評価問題を完全に審議しえたし、また審議する権利を与えられたものとして本院に提出されていたのに対して、今や、「この歳入法案の中に正確に同一種類の立法措置が付加されている」ために、本院は、1907年と1908年に庶民院の許しによって与えられていたところの審議の機会を奪われている。更に貴族院は1908年に政府提出の免許法案を否決した。ところが、本院がこのように審議する権利をもった1908年法案と過酷さの点では等しい、否、より厳しい

48) *Parliamentary Debates*, 5th Ser., Lords, IV, 731-734.

ところのもう一つの免許法案がこの歳入法案の中に含まれたため、本院はそれを審議することを排除されている。これは、本院の権能の「侵害」である。また、もしもこのように「この歳入法案の中に免許法案及び土地評価法案を付加しうるならば」、例へば、アイルランド自治法案（a Home Rule Bill）がその中に付加されることを阻止しうるのか？ このような慣行は許されるべきでない。以上の「根拠」のみでも、本院はこの歳入法案を立法化させることを是認されない、と。

以上を要するに、ランズダウンは、当該歳入法案＝「人民予算」への予算外条項付加による貴族院の権能の侵害という予算制度上の根拠を指摘していたといえよう。言うまでもなく、これはあくまでも一つの根拠であるに過ぎないのであるが⁴⁹⁾、少なくとも予算制度の観点からいえば、このような根拠にもとづいて、先の拒否動議が提出されたのである。この動議は、6日間の異例の審議の末、11月30日に圧倒的多数（350対75）で可決され、こうして貴族院は法案を否決したのである⁵⁰⁾。かくして、貴族院による歳入法案に対する「同意」拒否という形で貴族院問題が発現し、こうして予算制度の基本原則の貫徹が阻止されるに至った。この事態に直面して、国王乃至政府と庶民院は貴族院問題を解決し、基本原則を最終的に貫徹せしめることを強いられてくるのである。

（4）「人民予算」否決の財政的結果と制度的対応

国王乃至政府と庶民院の対応如何を検討する前に、ここで貴族院による「人民予算」否決の財政的結果とそれに対する制度的対応について、次の三点を指摘しておきたい⁵¹⁾。

第一に、貴族院による否決によって惹起された財政赤字は、予想されていた程には大きくなかったことである。5月における財源委員会での予算決議の議決により、既に租税の仮徴収が進んでいたのであるが、結局、後述する如く議会在解散されたため、これらの決議は一切、効力を失った。これにより新税は全く徴収しえなくなったのであるが、「毎年税」の場合には、進んで支払う気のある人々から徴収され続けたし、また新たな総選挙の結果如何に拘らず、新議会の下で遡及的規定をもつ立法により徴収されるであろうこと、また延滞金も請求されるであろうことが明白であったために、支払を拒否した人は少数であった。加えて、「恒久税」が存在していた。以上のことにより財政赤字は大きくはなかったのである。第二に、実際に生じた財政赤字それ自体の補填方法として、既に8月に制定されていた「割当法」の下で大蔵省は大蔵省証券の発行その他の方法による借入権能を付与さ

49) 他より根本的根拠については、*Ibid.*, 735-750, また前掲拙稿, 39-40頁を参照。

50) *Ibid.*, 1342.

51) とりあえず、以下の文献を参照。B. Mallet, *op. cit.*, pp. 309-312; J.F. Rees, *A Short Fiscal & Financial History of England, 1815-1918*, 1921, pp. 198-199; B.K. Murray, *op. cit.*, pp. 288-289.

れており、また実際にも、同省はこの方法によって財政赤字を補填したのである。第三に、発行された大蔵省証券は年度末までに償還されねばならないことが規定されていたのであるが、財政赤字の故にそれが出来ないことが明らかになったため、結局、1910年3月8日に「大蔵省（一時的借入）法」(Treasury (Temporary Borrowing) Act) が制定され、同法下に、大蔵省証券の発行期間が6カ月間(同年9月10日まで)延長され、加えて新減債基金が更に削減されたのである。以上のことは、イギリス予算制度が歳入法案の否決という危機に直面した場合においても、それに対応しうるだけの弾力性を有していることを示しているといえよう。

III 1911年「国会法」の成立

さて、貴族院による「人民予算」の否決という事態に直面して、国王乃至政府と庶民院は、貴族院問題をどのように解決し、またそれによって予算制度の基本原則を最終的にはどのような形で貫徹せしめていくのであろうか。本節においては、このような観点から、「国会法」成立に至る過程を追跡していくことにしたい。

(1) 庶民院の決議と1910年1月総選挙

貴族院による「人民予算」否決の2日後の12月2日に、首相アスキスは、庶民院において、「本年度の歳入のために庶民院によって行われた議決を立法化するのを拒否する貴族院の行為は、憲法違反であり、また庶民院の特権の侵奪であること」を宣言する決議を動議し、その際に、来たる総選挙において「人民予算」の可否以上の問題が決定されねばならない旨を明言した。続いてこの決議は大差(349対134)で可決された⁵²⁾。かくして、当面の予算問題の解決は貴族院問題の解決に帰結していかざるをえなくなるであろう。

「人民予算」の可否(及び貴族院問題)を争点として争われた1910年1月の総選挙の結果は、政府にとって満足のいくものではなかった。統一党は依然として第二党に留まったとはいえ、議席を大巾に増加させ(167→273議席)、他方、自由党はそれだけ議席を後退させ(377→275議席)、かろうじて第一党の地位を維持しえた。しかし、自由党政府は、「人民予算」の成立のためには、82議席を占めるアイルランド国民党の支持を得ることが不可欠であり、またそのためには、「人民予算」の再提出に先立ち、アイルランド自治実現のために同党の要求する貴族院の拒否権制限策が必要であった⁵³⁾。

52) *Parliamentary Debates*, 5th Ser., Commons, XIII, 578.

53) cf. N. Blewett, *op. cit.*, Chap. 7; B.K. Murray, *op. cit.*, Chap. X.

(2) 貴族院の拒否権制限決議と「人民予算」の成立

2月21日の勅語における二院間関係を規定する法案提出への言及を受けて、4月14日、政府によって庶民院に提案されていた貴族院の拒否権制限決議、すなわち①「貴族院が金銭法案を否決ないし修正することを法律によって不能にすること」、②「金銭法案以外の法案に関して、貴族院の権能が法律によって制限されること」、③「議会の存続期間を〔現行の7年間から〕5年間に制限すること」、以上の三つの決議がいずれも大差(それぞれ、① 339対237、② 351対246、③ 334対236)で可決され、続いてこれらの決議に効力を与えるための「国会法案」(Parliament Bill)が上程された⁵⁴⁾。

政府は、以上によりアイルランド国民党の支持を得ることができたので、4月19日、庶民院に地価税・免許税規定を含む「歳入法案」=「人民予算」を再提出した。これは、厳格な討論終結決議の下で庶民院を通過し、また今や貴族院によって同意されたので、最初の提案後まる一年目の1910年4月29日に、「1909-10年歳入法」として立法化されたのである⁵⁵⁾。

(3) 憲政会議の失敗と1910年12月総選挙

「人民予算」の成立後、国会法案をめぐる予想された危機は5月6日における国王の突然の死亡によって回避され、同意により解決をはかることが合意されたので、6月17日、両政党リーダー達の間でいわゆる憲政会議(Constitutional Conference)が開かれた。しかし、11月10日、21回目の会合後に合意に至らなかったことが表明され、結局この会議は失敗に終わった⁵⁶⁾。

従って、新たな総選挙が不可欠となったため、11月15日、政府は国王に対して議会の解散を助言したのであるが、その際に次の声明文を提示したことが注目されよう。「陛下の大臣達は、政府の政策〔=国会法案〕が新しい庶民院の適当な多数によって承認される場合に、陛下が国民の決定に効力が与えられることを確実にするため、もしも必要とされるならば〔同法案の貴族院通過に必要な数の〕貴族を創設するという大権を含む陛下の憲法上の権能を行使される用意のあることを、理解しえないならば、解散を助言する責任を果しえません。」国王は、首相アスキス及び王璽尚書クリュー(E. of Crewe)と対談したのち、この内閣の助言に同意した⁵⁷⁾。かくして、貴族院問題の解決のためには、なお潜在的なままであるとはいえ、国王大権が必要とされたのである。

貴族院問題を争点として争われた1910年12月の総選挙の結果から、政党間での議席に

54) Sir T.E. May, *The Constitutional History of England*, 1912, pp. 363-365.

55) P. Rowland, *The Last Liberal Governments: The Promised Land, 1905-1910*, 1968, p. 299.

56) *Ibid.*, pp. 305-324.

57) Sir T.E. May, *Constitutional History of England*, pp. 368-369.

重要な変化はなかった。しかし、自由党政府は貴族院問題解決のために必要とされたアイルランド国民党及び労働党の支持をえることができた⁵⁸⁾。

(4) 「国会法」の成立とその制度的意義

翌1911年2月21日、首相アスキスは新しい庶民院に「国会法案」を再提出した。同法案は、5月15日に庶民院を121の多数(362対241)で通過し、翌日、貴族院に送付された。しかしながら、貴族院は同法の適用から新教徒による王位継承その他の重要な問題を除外し、それらに関する法案が「有権者に提示されかつ承認されないならば」制定されない旨の修正を付して、7月20日に庶民院に戻した⁵⁹⁾。

従って、法案成立のためには、国王大権に裏付けられた直接行動が必要であることが明らかになったので、首相アスキスは、翌日統一党の党首バルフォアに対して、公開書簡の中で次の如く伝えた。「国会法案が現行の〔修正された〕形で〔再度〕庶民院に戻る時には、政府は庶民院に貴族院の修正に同意しないことを求めざるをえないだろう。その事情においてももしも必要が生じるならば、政府は国王に対して法案が庶民院を通過した際と実質上同一の形で立法化されることを確実にするために〔貴族創設の〕大権を行使されることを助言するだろう。また陛下は義務としてその助言を受諾し、またそれにもとづいて行動する意向のあることを表明された」⁶⁰⁾。かくして統一党の党首宛公開書簡の形においてではあるが、貴族院問題解決のために、国王大権が発動されたといえよう。

政府によるこのような直接行動によって、ランズダウン及び統一党系貴族の大多数は、更なる抵抗を差し控えることによって貴族院を多数の新貴族創設による打撃から救うことを決心させられたのである。従って、庶民院が8月8日に国会法案に対する貴族院修正に同意しないことを決定し、法案を貴族院に再送付した時、貴族院は先の修正に固執しない旨を僅少差(131対114)で可決し、こうして8月18日に「国会法」が成立したのである⁶¹⁾。

以下では、このようにして成立した「国会法」——正式には、「庶民院の権能との関連において貴族院の権能について規定し、また国会の存続期間を制限する法律」——の主要内容に即して、同法成立のもつ歴史的意義を明らかにしておきたい。

第一に、「金銭法案に関する貴族院の権能」について、本法第一条第一項は次の如く規定している。「もしも金銭法案が庶民院によって可決され、会期終了の少なくとも一カ月前に貴族院に送付された場合、送付後一カ月以内に貴族院によって修正なしに可決されないな

58) cf. N. Blewett, *op. cit.*, Chap. 10.

59) *Parliamentary Debates*, 5th Ser., Commons, XXV, 1742, 1782; Lords, IX, 572.

60) Sir T.E. May, *op. cit.*, p. 379; S. Koss, *Asquith*, 1976, p. 127.

61) cf. P. Rowland, *The Last Liberal Governments: Unfinished Business, 1911-1914*, 1971, pp. 62-63; *Parliamentary Debates*, 5th Ser., Lords, IX, 1155.

らば、庶民院が別様に指示しない限り、同法案は貴族院が同意しないにも拘わらず、陛下に提出され国王裁可を得て議会制定法となる。⁶²⁾かくして本法は、貴族院が、従来金銭法案に関して有していたところの拒否権能を剝奪し、それにより同院の金銭法案に関する独自の権能を全て剝奪することによって、庶民院が金銭法案に関してもつ権能を完全なものにしたのである。

ところで本法第一条第二項は、金銭法案が庶民院議長の意見で次の事項の全てもしくは一部分に関する諸規定のみを含む公法律であることを規定している。即ち「課税の賦課、撤廃、減免、変更もしくは規制。債務支払もしくはその他の財政上の諸目的のため、統合国庫資金もしくは議会によって議決された金銭に対する諸負担の設定あるいはこのような諸負担の変更もしくは撤廃。議定費。国庫金の割当、受領、保管、支払もしくは会計監査。借入金の調達ないし保証、あるいは借入金の返済。これらの全部もしくは一部に付随する小事項。」⁶³⁾かくして本法は金銭法案の対象となる事項を規定＝限定することによって、従来政府乃至庶民院がしばしば適用していたところのいわゆる「予算外条項付加」を制限したのである⁶⁴⁾。

第二に、「金銭法案以外の法案に関する貴族院の権能」について、本法第二条第一項は次の如く規定している。「もしも(金銭法案もしくは議会の最大存続期間を延長する規定を含む法案以外の)公法案が、(同一議会の会期であると否とに拘らず)連続する三会期に庶民院によって可決され、会期終了の少なくとも一カ月前に貴族院に送付された場合、これらの会期の各々において貴族院によって否決されるならば、庶民院が別様に指示しない限り同法案は、貴族院による三度目の否決の際に、貴族院が同意しないにも拘わらず、陛下に提出され国王裁可を得て議会制度法となる。但し、この規定はこれらのうちの最初の会期における庶民院での当該法案の第二読会の期日と第三の会期における庶民院でのその可決の期日の間に二カ年が経過していなかったならば、効力を生じない。」⁶⁵⁾かくして本法は、貴族院が従来金銭法案以外の法案に関して有していたところの無制限の拒否権能の有効期間を二ケ年のみに制限することによって、庶民院が金銭法案以外の法案に関してもつ権能を強化したのである。

以上の如く、1911年の「国会法」は、世襲的貴族から構成される貴族院の金銭法案に関する拒否権能を剝奪し、加えて金銭法案以外の法案に関する拒否権能をも著しく制限することによって、国民の代表者として選出された庶民院の金銭法案に関する権能を完全なものにし、加えて金銭法案以外の法案に関する権能をも著しく強化しており、従ってこのよ

62) Parliament Act, 1911, s. 1 (1).

63) Parliament Act, 1911, s. 1 (2).

64) cf. P. Einzig, *op. cit.*, p. 317.

65) Parliament Act, 1911, s. 2 (1).

うな形において、貴族院問題を解決し、イギリス予算制度の基本原則を最終的に貫徹せしめたものであるといえよう。

IV 結 語

最後に、以上の考察を概括し結語としたい。

20世紀初頭におけるイギリス予算制度においては、国王乃至国王の大臣が議定費承認と課税賦課を「要求」し、庶民院がその要求を「承認」し、また貴族院はその承認に「同意」という基本原則が貫徹していた。しかしながらこのような基本原則の貫徹過程においては貴族院のもつ拒否権能の故に制度上の問題が孕まれていた。

このような予算制度上の貴族院問題は、1906年総選挙における自由党の圧勝以降、発現するに至った。まず自由党政府提出の重要な金銭外法案が統一党系貴族が圧倒的多数を占めた貴族院によって否決ないし修正されたため、政府はこのような金銭外法案を付加した「人民予算」を提出したのであるが、これに対して、貴族院は予算外条項付加による同院の権能の侵害という予算制度上の根拠にもとづいて「人民予算」を否決した。

このため政府は、それを庶民院の特権の侵奪であると看做して、1910年1月の総選挙に訴え、国民の意思を確認したうえで、貴族院の拒否権制限決議後に「人民予算」を再提出し成立させた。続いて政府は、この決議にもとづく国会法案をめぐる両党間での憲政会議の失敗後、1910年12月の総選挙に訴え、国民の意思を確認したうえで、国会法案を再提出したのであるが、貴族院がそれを修正したため、結局、国王大権の発動によって、1911年8月に「国会法」を成立させたのである。

このようにして成立した1911年の「国会法」は、貴族院の金銭法案に関する拒否権能を剝奪し、加えて金銭法案以外の法案に関する拒否権能をも著しく制限することによって、庶民院の金銭法案に関する権能を完全なものにし、加えて金銭法案以外の法案に関する権能をも著しく強化しており、従ってこのような形において、貴族院問題を解決し、イギリス予算制度の基本原則を最終的に貫徹せしめたものであるといえるのである。

[1987・9・9]

[本研究における資料収集費用の一部として、昭和61年度文部省科学研究費補助金(総合研究A、課題番号61301050)を使用した。]