

研究ノート

グラッドストンの財政政策について のノート(中)*

西 山 一 郎

- I はじめに
- II ピールによる所得税の導入
 - 1. 1842年度の予算
 - 2. 1845年度の予算
- III ウッドによる所得税の更新
 - 1. 1848年度の予算
 - 2. 1851年度の予算
- IV 1853年のディズレイリの予算——以上、本誌第37巻
第5号掲載
- V グラッドストンの国債政策
 - 1. 問題の所在
 - 2. クリミア戦争とグラッドストンの国債政策
 - 3. グラッドストンの借換政策——以上、本号
- VI グラッドストンの経費政策
- VII グラッドストンの租税政策
- VIII 大不況下のグラッドストン財政
- IX むすび

V グラッドストンの国債政策

1. 問題の所在

グラッドストンの国債政策としてイギリス国債政策史上著名なものは、1853年におこなわれた3%コンソルを中心とした国債の低利借換、1854年度におけるクリミア戦費調達にさいして主張されたといわれる国債排撃論、そして1866年におこなわれた永続年金の有期年金への借換の3つである。本稿では、まず、グラッドストンの国債観として有名なクリミア戦費調達にさいしての国債排撃論をとりあげる。そのつぎに、1853年の低利借換へと1866年の有期年金の創設をひとまとめにして論ずる。なぜなら、それらの借換は自由主義段階の国債政策という観点からみて、同一系統のものであるからである。

* 予定では「IV 1853年のディズレイリの予算」につづいて、グラッドストンの1853年度予算の分析をはじめにすえる「グラッドストンの租税政策」をとりあげるつもりであったが、準備の都合上それは後にまわすことにした。

クリミア戦争の時のグラッドストンの国債観については1つの古くからの定説がある。その定説とは、グラッドストーンがクリミア戦費を調達するにあたってそれは租税によって調達されるべきであり、決して国債にたよってならないとして絶対的な国債排撃論を主張したとするものである。この定説は、イギリスにおいては1862年のノースコート⁽¹³¹⁾氏を嚆矢とし、バクストン氏⁽¹³²⁾、モーリー氏⁽¹³³⁾、リーズ氏⁽¹³⁴⁾、ハースト氏⁽¹³⁵⁾、ハーグリーヴス氏と継承されている。グラッドストンの国債排撃論を主張する全ての論者が引用する「議会の討論における古典的個所」⁽¹³⁶⁾を示しながら定説をもっとも簡潔に説明するリーズ氏は、「1854年に彼(グラッドストーン)は、戦費は租税によってまかなわれるべきであり、子孫に負担を転嫁する国債によってまかなわれるべきではないと主張して大論争をひきおこした。この命題をささえる彼の議論は、1つは道徳的配慮に1つは経済的なそれにもとづいていた。彼は「戦費は全能者が多くの国民に内在する野心と征服欲にすすんで課した道徳的規制である。……それが(戦争)が要求する経費を毎年毎年(租税で)必ずまかなわなければならないことが、有益な全面的規制となり、人々に彼らがあてにしている利益の原価を勘定させるのです。」と宣

- (131) 「1854年の討論によってひきおこされた非常に重要な問題は、戦費調達の仕方に関するもの、すなわち、それが租税によってまかなわれるか国債によってまかなわれるかであった。グラッドストーン氏は、周知のように、前者の主張を熱心におこなった。」(Northcote, Sir S. H. : *Twenty Years of Financial Policy*, London, 1862. pp. 257~258.)
- (132) Buxton, S. : *Mr. Gladstone, as Chancellor of the Exchequer. A Study*, London, 1901. pp. 18~21.
- (133) Morley, J. : *The Life of William Ewart Gladstone*, London, 1904, vol. I. p. 515. ただし、モーリー氏はグラッドストンの国債排撃論には「秘められた留保条件」(Morley, J. : *Ibid.*, p. 516.)があったという注目すべき発言をし、つぎのようなグラッドストンのノースコートあての手紙を引用している。クリミア戦争の数年のちのノースコートあての手紙においてグラッドストーンは「全ての戦費は租税によって調達されるべきであるという一般原則を私が主張したとあなたはいわれるが、私は知らない。……私は[1854年]5月8日の演説で……まず第1に自身の財源を使って努力するのが国の義務であり、政策であると申したのです。」(傍点は原文イタリック)としている。この手紙はグラッドストーンが全面的に国債を拒否したという定説に大幅な修正を加えることを要求しているように思われる。
- (134) Hirst, F. W. : *Gladstone as Financier and Economist*, London, 1931. pp. 159~160, 162.
- (135) 「グラッドストーンは、1854年の有名な予算演説において、国債にたよらずに出来るかぎり進むのが私の考えであると言明した。彼は、自制を欠いたともいえる言葉であらゆる借金政策を非難した。」(Hargreaves, E. L. : *The National Debt*, London, 1966[First ed., 1930]. pp. 168~169.)
- (136) Morley, J. : *op. cit.*, p. 516.

言した。』⁽¹³⁷⁾ といっている。また、わが国では武田教授が、「1854年のクリミア戦争の時に
いてさえ、グラッドストンは公債による戦費調達⁽¹³⁸⁾の制度は『国民にたいする体系的かつ連
続的詐欺の最たるものである』として、公債を発行せよという強い要求をしりぞけつつ、
戦費を租税収入によってまかなおうとしたのであった。』⁽¹³⁸⁾ と主張し、イギリスの論者の
説に従っている。

しかし、私はこの定説に疑問をもつ。なぜなら、国債排撃を主張したと定説がいう1854
年3月の予算演説の2ヵ月後に提出された追加予算演説において、グラッドストン自身「われ
われは、国債を募集すべきでない⁽¹³⁹⁾と3月の議会では決して公約しませんでした。」とき
ぱり言明しているからである。そこで、グラッドストンの真意はなにかがまず第1に究明
されなければならない。

ところで、バクストン氏は、国債排撃論はグラッドストン1人のものではなく、クリミ
ヤ戦争期間中全般的に支持されたと考えているようであり、クリミア戦費は国債でなく租
税によって大部分まかなわれたとして、高く評価する。すなわち「戦争のすべての直接経
費は、約70万ポンドであり、そのうち、38万ポンドは増税によって支払われた。そし
て、わずかに32万ポンドが国債に付加された。これは非常に賞賛に値する行為である。』⁽¹⁴⁰⁾こ
のような見解は、わが国の武田教授もとっている。⁽¹⁴¹⁾ たしかに、クリミア戦費は、租税によ
ってまかなわれた割合が比較的大きかったのは事実である。しかし、クリミア戦争中の世
論は必ずしも国債排撃ではなかったことが、最近アンダースン女史の研究によって明らか
⁽¹⁴²⁾
⁽¹⁴³⁾

(137) Rees, J. F. : A Short Fiscal and Financial History of England, 1815~1918, London, 1921. p. 122.

(138) 大内兵衛・武田隆夫：＜経済学全集XIV＞『財政学』弘文堂，昭和30年初版，110～111頁。

(139) 3 Hansard, CXXXII. 1461.

(140) Buxton, S. : op. cit., p. 21.

(141) ただし教授は、バクストン氏と若干視点がことなり、クリミア戦争の国債排撃論を自由主義段階の国債政策の特色の1つとして規定している。曰く、「戦役の戦費約76万ポンドのうち、公債の発行にまいったものは約40万ポンド(53%弱)であったということは、それ以前の戦争にも、それ以後の戦争にも見られないことであって、やはりなお、この自由主義段階の現象と見うるのである。』(大内・武田：前掲書，111頁。)

(142) クリミア戦争およびそれ以前の5つの戦争経費における公債のしめる割合をあげると、1688～97年50%，1702～13年58%，1739～48年67%，1756～63年71%，1776～85年95%，1793～1815年51%，1854～57年46%である (Anderson, O. : Loan versus Taxes, British Financial Policy in the Crimean War, Economic History Review. 2nd Ser., vol. XVI. No. 2. Dec., 1963. p. 318. fn. 4.)

(143) Anderson, O. : lbid.

にされつつある。そこで、女史の研究にもふれつつ、クリミア戦争期間中の国債にたいする世論をみたい。

グラッドストンの2つの借換は自由主義段階の最盛期といわれる19世紀中葉であるが、19世紀自由主義段階の国債政策の特徴づけに関して、わが国には1つの説がある。それは武田教授によって主張されているものであり、イギリス自由主義段階の国債政策の特色を「公債排撃」と規定する。教授は、19世紀中葉を国債発行の抑制、償還の時代とみなし、「1840年代以降においては公債の低利借換えがあいついで精神的におこなわれたのであつた⁽¹⁴⁴⁾。」という。ところが、イギリスのハーグリーヴス氏は、教授とは逆に「諸要因の奇妙な結合によって1830~60年代の期間においては国債償還問題のほとんど完全な無視がもたらされた。」⁽¹⁴⁵⁾と1930年に規定している。たしかに、借換政策だけをみても1840年代以降においては、1844年のグールバーンの借換えとほとんど失敗におわつたとみられる1853年のグラッドストンの借換えとの2回だけであり、武田教授の主張は事実認識の点においてすでに疑問がある。そこで、まず第1に、自由主義段階の国債政策の特徴はなにかを明らかにし、そのうえでグラッドストンの2回の借換政策を分析したい。

2. クリミア戦争とグラッドストンの国債政策

1854年度の予算は、1854年3月6日——ロシヤに最後通牒が発せられた1週間後、そして、25,000人の遠征隊がクリミアの地へ派兵されることに決定していた時——という例年より1カ月早い時期に「事態の重大さ」⁽¹⁴⁶⁾にうながされ提出された。1854年度の歳入は53,349,000ポンドであり、歳出は東方への派兵費1,250,000ポンドを含めて56,189,000ポンドであった。その結果2,840,000ポンドの赤字がでるが、これをいかにして埋めるかが予算演説の最大の論点であり、そこにおいて、「グラッドストン伝説」⁽¹⁴⁷⁾とまでいわれる著名な国債排撃論が展開される。

グラッドストンが2,840,000ポンドの赤字を補填するにさいしてまず第1に強調したことは、彼が前年おこなった間接諸税の減税を駄目にしないようにということであった。彼

(144) 大内・武田：前掲書、110頁。

(145) Hargreaves, E. L. : op. cit., p. 173. わが国では加藤三郎氏が、1830~60年代における国債政策の特色を「国債償還にたいする無配慮」(加藤三郎：「第1次大戦前におけるイギリス国債問題——主としてコンソルをめぐって——(1)」, <季刊>『経済学論集』第29巻第3号, 1963年10月, 28頁.)と規定している。ただし、その理由についてはハーグリーヴス氏と若干ことなる。

(146) 3 Hansard, CXXXI. 357.

(147) Anderson, O. : op. cit., p. 321.

は、前年に関税、消費税の5,315,000ポンドにのぼる大幅減税をおこない、それによって1854年度にも約1,500,000ポンドの間接税の減税が実施されるはずであった。したがって「まず第1に、本委員会は、未だ現実の効果を發揮していないけれども、法律が施行せられることになっているこれら租税の軽減を妨げることによって、この赤字を埋合せることには同意しないであろうと私は信じております。⁽¹⁴⁸⁾」この発言は、ピールの弟子と自ら称して貿易自由化のための減税に尽力し、自身前年に大幅な関税・消費税の軽減をおこなったものとしては当然である。そして、グラッドストンは、ピール以降の関税、消費税の減税政策を断固守するという決意を披瀝し、「われわれは、国の間接税に鏹一文つけ加えることも皆さんに勧めることはできませんし、いたしません。⁽¹⁴⁹⁾」という。つまり「われわれがなにを行おうとも、産業 (trade and industry) にできるだけ混乱をあたえずに行うように努めるべきであるということは全く当然のことと私は考えております。」⁽¹⁵⁰⁾というわけである。

つぎに、グラッドストンは、戦費を租税によってまかなう決意をするのが正しいか、それとも子孫に負担を課する形でまかなうのがよいかという重大問題があるとのべ、「私の確信するところでは、現在本院内と全国には国債のために金融市場にうったえることはどうしてもわれわれがとらなければならないコースではなく、それ故われわれには不向きであるという強い主張がある。⁽¹⁵¹⁾」という。すなわち、国債募集をおこなって赤字をうることはしないとする。しかし、注意しなければならない。グラッドストンは続いて次のようにいっている。そして、イギリスおよびわが国の論者が単純にグラッドストンを国債排撃論者と規定したのは、次のグラッドストンの主張を看過したからである。曰く「……政府が、本院が、そして国が、戦費は増税によって負担すべきであるという無条件の公約又は不動の決議をすることはできない。しかし、われわれが、これをする事、この問題に勇断をふるうこと、すなわちこの負担(増税)が原則と両立するかぎり、そしてその年度のサーヴイスに必要な支出が年度内に徴収されるかぎり、われわれは国債制度にたよらないであろうということを決定することはできます。」⁽¹⁵²⁾グラッドストンは、定説の理解するように戦費を国債にたよらず、租税のみでまかえとは決していっていない。彼は、戦費を増税のみによってまかなうべきであるというような無条件の公約はできないという。彼は条件付きで

(148) 3 Hansard, CXXXI, 370.

(149) Ibid., 371~372.

(150) Ibid., 372.

(151) Ibid., 373.

(152) Ibid., 373.

グリミヤ戦費を租税によってまかなうことを認めたのである。その条件とは、戦費が年度内の増税によってまかなえる程度の大きさであり、「原則と両立するかぎり」である。「原則」とは、いうまでもなく、増税によって産業に混乱をあたえない範囲内であること、具体的には間接税の増税はしないということである。グラッドストンは、ピール以降の関税、消費税の減税の趨勢を逆転させないように考えたわけである。

グラッドストンが国債募集をできるだけ回避しようとした根本的な理由は、イギリスの特殊的な国債問題に求められる。彼は国債それ自体には決して反対しない。彼は、国債には「⁽¹⁵³⁾ 非常な便益 (five hundred conveniences)」があることを認め、イギリス以外の国が国債を募集することには反対しない。すなわち「他の国が[イギリスと]ことなるコースを追求することは全く妥当なことであります。われわれは彼等に規則をおしつけはいたしません。」⁽¹⁵⁴⁾では、何故グラッドストンが国債募集に反対するかといえば、イギリスの国債累積の龐大さのためであり、経費にしめる国債利払費の大きさのために財政が硬直しているからである。国債元本の大きについては、国債を多くの利点をもつものと認めながら「諸君が750,000,000ポンドのコンソルを保持しているかぎり、諸君は十分にこの便利なものを持っていると私は思います。」⁽¹⁵⁵⁾という。そして、他国に比較してのイギリスの国債負担の重圧について曰く、「フランスの国債はかなり大きいけれども、さしあたりイギリスの国債とは比較できない。まことに申しあげるのも無念であります。国債に関してのわれわれの悲しい卓越はかくのごとくでありますので、われわれは国債の額においては1国のみならず、世界の諸国を全て合せたよりもはるかにまさっております。国の財務行政にたずさわらなければならぬ者は誰れでも、いかに多くの悲しむべき害悪が生じたか——国債の巨大な、ほとんど圧倒するかのような胃の要求のために諸君はいかに多くのひどい重荷を人々に背負わすことを強制しているか——いかに多くの役にたつ仕事を延期せざるをえないか、またたとえ開始しても停止しなければならぬか——この龐大な永続的な長期

(153) Ibid., 373.

(154) Ibid., 373. この点は、1866年にも主張されている。アメリカは南北戦争のために過去4年間に3,000,000,000ドル(600,000,000ポンド)の国債を累積した。それは驚くべき規模の国債であり、その負担はイギリスより重い。しかし「その国債がアメリカ人にとってやっかいなものになるとは私は信じません。」(3 Hansard, CLXXVIII. 394.) また、フランスは、ヨーロッパ最大の国債残高をもつが、「国のばく大な資源と国民のエネルギー、儉約、そしてすばらしい才能」(Ibid., 396.)のために、心配はいらないという。

(155) 3 Hansard, CXXXI. 374.

的な国債の巨大なおしつぶさんばかりの重量の故に、品のよいまじめな仕事のために諸君がささげたいと望んでいる援助をせめば、節約し、そして切詰めなければならないか——を感じるにちがいない——そして、私は、現在本委員会がその重荷を更に増加する用意はないと確信しています。⁽¹⁵⁶⁾

このような考えをささえる論理として国債募集の欠陥が指摘される。第1に、J. S. ミルの1文を引用しながら、戦費を増税によって調達するならばその税源は余剰資金であるが、国債を金融市場で募集するさいには産業活動のための資金が吸上げられるという主張には「大いなる真理」⁽¹⁵⁷⁾があるという。第2に、J. M. マカロックの国債制度は本質的に欺瞞であり裏切りであるという1文を引用し、マカロックの国債反対論は「全く正当であり、満足すべきものである」⁽¹⁵⁸⁾とのべる。第3に、戦費を租税で調達することの積極的利点に言及し、戦費調達のための増税は好戦気分を抑制すると主張する。

以上のように、間接税の増税と国債募集を拒否したグラッドストンは、赤字埋合せの財源を所得税に求めた。なぜなら所得税こそ「戦争が必要とするものの——ほとんど全部という積りはないが——大部分をまかなうエンジン」⁽¹⁵⁹⁾であるからだ。そこで、所得税率の上半期倍増(ポンドあたり7ペンスから1シリング2ペンスへ)が提案され、3,307,000ポンドの増収がもたらされることになった。かくして、グラッドストンは、間接税の増税と国債発行を回避し、2,840,000ポンドの赤字を467,000ポンドの黒字に転じることに成功した。

1854年3月に提出された予算では長期国債の発行はおこなわれなかったが、短期融通国債たる大蔵省証券1,750,000ポンドの発行が実施された。大蔵省証券発行の理由は、第1に、黒字が少額なでもし軍事費の増額が要求された時にはそれに対処できないこと、第2に、赤字補填のための所得税の増税が実際に国庫に入ってくるのは、クリスマス以降になるのに対し、歳出の大部分は年度早々に支出されるから、その間の財源を獲得するということである。⁽¹⁶⁰⁾そして、グラッドストンは、「適度の、かつ理由のある赤字証券の使用は、国の福祉に矛盾せず、公信用の維持と合致するのみならず全ての関係者にとって最も便利

(156) Ibid., 374~375.

(157) Ibid., 375. Cf. 3 Hansard, CLXXVII. 397.

(158) 3 Hansard, CXXXI. 376. Cf. 3 Hansard. CLXXVIII. 397.

(159) 3 Hansard, CXXXI. 377.

(160) Ibid., 383~386. すなわち「それら〔大蔵省証券〕は、諸君が認可するであろう支出(supplies)を予想して発行される。そして、税収があがり、大蔵省証券がきめられた期間通用したあかつきに、それらは実現された税収から弁済されるであろう、そして、それ以上はわれわれの目にははいらぬであろう。」(Ibid., 386.)

である」⁽¹⁶¹⁾とした。

1854年度の予算演説の20日後イギリス、フランスはロシアにたいし正式に宣戦布告をした。そして、5月8日に追加予算演説がおこなわれた。追加経費は陸海軍経費その他の合計6,850,000ポンドである。この経費をグラッドストーンは3月と同様に増税によってまかなおうとした。

3月の本予算と比較して5月の追加予算には注目すべき3つの見解ないし政策の変化がうかがわれる。第1は所得税の増税に枠をはめたこと、第2は間接税の増税をおこなったこと、第3は国庫債券の発行を提案したことである。まず所得税の増税について。彼は、所得税の上半期の増税を戦争期間中継続することを提案した。その結果、1854年度の下半期には、3,250,000ポンドの増収がえられる。しかし、グラッドストーンは追加経費全額を所得税の増税によってまかなわなかった。そして、1853年度予算演説および2カ月前の1854年度予算演説において、戦費をまかなう有力な財源とみなした所得税に枠をはめてしまった。当時所得税率を10%つまりポンドあたり2シリング位に引上げて所得税の増税だけによって追加予算をまかなうという主張もあった。しかし、彼は「政府は、戦争のための所得税の値うちを知っているし、その目的遂行のための道具としてそれを利用することに気がむかないわけではないということを示したと私は思うが、しかし、それほど極端に所得税を自分に都合よく利用しようとは思いません。」⁽¹⁶²⁾といひ、追加予算の3分の2だけを所得税でまかなう積りでであると主張した。

かくして、所得税の増税で埋合せできない部分は間接税の増税に求められた。これは、間接税を總一文増税しないという3月の主張から大きくそれる事柄である。もっとも、予算演説においてグラッドストーンは「国家目的のために調達することが必要な税収額と比較して、出来るかぎり貿易をさまたげず、人々の無心な享受を、つまり消費をできるだけ妨げない方法で、……それ〔間接税の増税〕を行なうように努める」と⁽¹⁶³⁾いう。そして、前年減税した郵税と茶税の増税、前年廃止した石けん税の再課税、およびタバコ税の増税を拒否して、とにかくピール以降の間接税の減税路線を逆転させないように配慮する。そこで、間接税の増税は、第1にアイルランド、スコットランドの飲料税の増税、第2に保税倉庫における砂糖加工制度の変更による増税である。それらの増税は700,000ポンド。

(161) Ibid., 1173. March 21, 1854.

(162) 3 Hansard, CXXXII. 1488.

(163) Ibid., 1452.

第3の、そして最大の増税は麦芽税率の引上げによる2,450,000ポンドである。所得税とならんで追加予算の大半をまかなう麦芽税増税の理由は、戦費の一般庶民への配分である。すなわち曰く「——戦争は——諸君はその経費の大部分を〔所得税によって〕国の富裕階級にまさしく課そうとするけれども、それは特定の1階級のために行なわれるのではなく国家的利害と国家的名誉のために行なわれるのであるから——社会のことになった階級の間正しく分配されるべき経費であります。このような見方にてば、麦芽商品は諸君の考えにふさわしいものです。それはほとんど全ての者が消費する商品です。」⁽¹⁶⁴⁾

これらの間接税の増税は、貿易自由化のための間接税の減税をただちに逆転させるものではない。しかし、それは、間接税の増税を否定した3月の発言を大きく修正するものであり、戦費を国債ではなく租税によって調達するとしたさいの留保条件たる「原則」に抵触する第1歩であることは明らかである。したがって、早晩グラッドストンが国債に戦費の財源を求めざるをえなくなることが推測されよう。

追加予算は所得税の増税と麦芽税の増税を主柱とする間接税の増税とによってまかなわれた。しかし、グラッドストンは、追加予算においてその他に短期国債たる国庫債券6,000,000ポンドの発行を提案した。国庫債券発行の理由は3月予算における大蔵省証券発行の時と同趣旨である。第1は、不況による税収入の鈍化や戦費が予想以上に増大するおそれのあることなどにより「戦争の第1年目に入るにあたって、十分な現金をわれわれが使えるようにしておく」⁽¹⁶⁵⁾ためである。第2は、追加予算のための増税6,850,000ポンドのうち1854年度中に国庫に入るのはわずかに2,840,000ポンドであり、大部分の4,000,000ポンドが未収納になるということである。

国庫債券の発行にたいして、グラッドストンは、国債を発行しないと声明した3月の予算演説とくいちがうではないかと議会において追及された。これにたいして、グラッドストンは「われわれは国債を募集すべきではないと3月の議会において決して公約しませんでした。」⁽¹⁶⁶⁾と反論する。たしかに、グラッドストンは、すでにみたように国債を発行しないとは決してのべていないのである。国庫債券それ自身については、グラッドストンはこれを国債とは考えない。すなわち、「この国で通常理解されている国債は、永続年金の売却で

(164) Ibid., 1456.

(165) Ibid., 1459.

(166) Ibid., 1461.

あり、借手の随意によってのみ、ある一定期間をきって償還されるもの⁽¹⁶⁷⁾である。ところが、国庫債券は「認可されたが、まだ現実に徴収していない税金をあてにして、国家経費の1時的当座の準備をすること⁽¹⁶⁸⁾」である。そして、6,000,000ポンドの国庫債券のうち2,000,000ポンドは1858年に、更に2,000,000ポンドは1859年に、最後の2,000,000ポンドは1860年にそれぞれ額面で償還される計画である。したがって、「それ〔国庫債券〕は新しい国債 (new stock) の創造ではない。それは、必然的にそれ自身の性質から判断して、その形態と性格において永続的国債の契約ではありません。それは、充当される需要 (need) が一時的であるから暫定的契約である。……それは国の無基国債に属し、大蔵省証券の形よりもより永続的な形であるにすぎません。」⁽¹⁶⁹⁾

たしかに、国庫債券はグラッドストンの主張するような性質のものであるが、結果的には永続年金と同じものになった。すなわち、計画どおりに、国庫債券は償還されなかったのである。「これらの国庫債券は決して償還されなかった。その代りにそれらは有基債につけ加えられ、1860年における責任者であったグラッドストン自身はシリーズの1つ〔6,000,000ポンドの国庫債券のうち2,000,000ポンド〕⁽¹⁷⁰⁾を償還するかわりに減税をおこなった。」したがって、事実上はグラッドストンも国債を発行したことになる。

以上がグラッドストン蔵相によってクリミア戦争中におこなわれたこと柄である。そして、クリミア戦争遂行途上の失敗の責任をとって、アバディーン内閣は辞職し、代って第1次パーマストン内閣が1855年3月に成立した。蔵相はルーウィス (Lewis, Sir G.) である。

ルーウィス蔵相は、戦費調達にあたっての問題は戦費を租税収入で全てまかなうか否かにあるのではなく、租税と国債とのいかなる割合でもってまかなうかにあるという見解だった。この主張は、戦費を増税によって全てまかなうという無条件の公約を拒否し、条件つきで戦費を租税によってまかなうこと、換言すれば戦費を国債発行によってまかなうことも十分ありうるとしたグラッドストンの考えと大差はない。そして、戦費調達にあたっては産業にできるだけ混乱をあたえないようにと力説したグラッドストンと同じように、

(167) Ibid., 1462.

(168) Ibid., 1462.

(169) 3 Hansard, CXXXIII. 763. May 2, 1854.

(170) Anderson, O. : op. cit., p. 315. このことは1862年にノースコート氏がすでに指摘している (Northcote, Sir S.H. : op. cit., pp. 253~4.) Cf. Rees, J. F. : op. cit., pp. 121~122.

ルーウィスは「企業を損い、産業を混乱させ、又資本の正常な配置に干渉する租税は、政府によって募集される国債よりも社会にとってはより有害である」とのべた。⁽¹⁷¹⁾ また、ルーウィスは、戦時増税がすでに社会に害悪をあたえはじめたと考えていた。⁽¹⁷²⁾ したがって、彼は戦費の大部分を国債によってまかなう方針をとった。

ルーウィス蔵相は、1855年度予算を同年4月20日に提出した。歳出は86,339,000ポンドであり、歳入は63,339,000ポンドであった。この差23,000,000ポンドのうち、16,000,000ポンドを国債発行で、4,000,000ポンドを増税で、残り3,000,000ポンドを大蔵省証券でまかなうことを提案し、承認された。戦費の大部分を国債発行によってまかなうというルーウィスの提案にたいして、グラッドストンは賛意を表し、「……かなり前から——戦費の増大が規制不可能になって以来ずっと——私は、政府がその年の経費のかなりの部分を国債によって調達するのは必然的であるということを十分に知っていました。そして、私は、蔵相が国債にたよったからといってとがめることはできないということを申しあげる積りでした。」⁽¹⁷³⁾ という。事実、アンダースン女史によれば、グラッドストンは引続き蔵相の地位にいれば、1855年度に12,000,000ポンドの国債募集を計画していたという。⁽¹⁷⁴⁾

ルーウィスは、1855年8月に7,000,000ポンドの国庫債券又は大蔵省証券の発行を要求した。翌年の2月には1,500,000ポンドの追加予算が提出され、蔵相は5,000,000ポンドの国債発行を認可するよう議会に要求した。この追加予算について、グラッドストンは「私は、尊敬すべき友人たる蔵相の処置については欠陥をほとんど見出しえないことを告白します。」⁽¹⁷⁵⁾ とのべ、全面的な承認をあたえた。

そこで、問題は、なぜグラッドストンが戦費の大部分を国債発行に求めるルーウィスの政策に賛成をしたのかである。この原因についてはグラッドストン自ら1855年4月20日、26日の議会（下院）においてのべている。

グラッドストンは、「戦費は法外でないかぎりその年の租税から支出されるべきである」という原則を依然として保持しながらも、この原則の適用には「限界がある」⁽¹⁷⁶⁾ ことを認め

(171) Hargreaves, E. L. : op. cit., p. 170.

(172) Anderson, O. : op. cit., p. 317.

(173) 3 Hansard, CXXXVII 1594. April 20, 1855.

(174) Anderson, O. : op. cit., p. 316.

(175) 3 Hansard, CXL. 1246.

(176) 3 Hansard, CXXXVII. 1599.

(177) Ibid., 1594.

る。すなわち「私は、急激な増税が非常に大きな害悪となり、あらゆる人間的社会的関係にたいする大きな混乱の原因になる時点が存在することを認めます。⁽¹⁷⁸⁾」彼は、増税が限界に達する状況を直接税と間接税にわけてのべる。

間接税の増税の限界については、前年3月の予算でのべたように、その増税が「原則と両立するかぎり」ということ、つまり間接税の増税はビール以降の関税、消費税の減税の趨勢を逆転させない範囲内で許されるということに関連する。グラッドストーンは、われわれの財政政策の最大の目的は「保護貿易の悪原則⁽¹⁷⁹⁾」をとりのぞくことであったとする。事実、貿易の自由化をめざす間接税の減税はビール以降成功裡にすすめられてきた。ところが、前年クリミア戦費調達のために砂糖税と麦芽税の大幅な増税がおこなわれた。これは、グラッドストーンによると、貿易自由化の政策を逆転させる「第1歩」⁽¹⁸⁰⁾であった。そして、ルーウィス蔵相は1855年度予算案において16,000,000ポンドの国債発行とならんで、砂糖税、茶税、コーヒー税、印紙税、アルコール飲料税という間接諸税の増税を提案している。そこでグラッドストーン曰く、「もし下院が数年連続して戦争のために国の租税を大幅に増加する義務を不幸にしてになるならば、必ずわれわれは保護貿易の問題に直面しなければならないでしょう。」⁽¹⁸¹⁾そして「この国における最後の保護貿易主義者が死ぬ頃に、なんらかの形で保護関税の復活する時がくるならば、われわれ自身(が行なう)よりもより強く強制的に、戦争という必然性によりもたらされるでしょう。それは非常に不幸なことです。」⁽¹⁸²⁾以上に明瞭に表われているように、間接税の増税によって戦費を調達してゆけば、これまでの貿易自由化のための減税は全て台なしになり、保護関税が復活するおそれのある時点まで来たというのである。そこで「われわれは、間接税の増税によって人々がこうむる圧力を減らすためにあらゆる努力をすべきである。」⁽¹⁸³⁾とグラッドストーンは主張する。要するにもはや間接税で戦費を調達するのは不可能になってきたというのが、彼の国債賛成の1つの論拠である。

戦費を租税でという場合、以上の間接税の他に直接税がある。グラッドストーンは、戦費を直接税でまかなうということが「純粋に仮定的であり実行不可能である」⁽¹⁸⁴⁾として、家屋

(178) Ibid., 1594.

(179) Ibid., 1800.

(180) Ibid., 1800.

(181) Ibid., 1800~1801.

(182) Ibid., 1801.

(183) Ibid., 1803.

(184) Ibid., 1801.

税と所得税の増税に反対する。家屋税は負担の公平の観点からいえばこれほどびったりしたものはない。しかし、家屋税は徴税に非常に困難が伴い、しかも税収入額が現在全税収入の1.5%をしめていることからわかるように小さい。直接税の中の大宗であり、戦費をまかなう有力な財源とされた所得税についても、グラッドストンは「10%の戦時限界へ所得税を増税することができるか否かは重大なそして疑問の多い問題であると申しあげなければなりません。」⁽¹⁸⁵⁾とのべ、その増税に反対の態度を表明する。これは、前年5月の追加予算演説の時の主張の再述である。所得税の大幅増税に反対したのは、現行の所得税についてはいろいろの批判があり、現行の形のままで下院が簡単には増税に応じないこと、⁽¹⁸⁶⁾そうかといって、現在の所得税を改革するのも困難であるということである。

かくして、間接税についても直接税についても戦費をまかなうための増税が困難である以上、戦費は国債発行によって調達するのが正当な途となる。そこで、グラッドストンはルーウィス蔵相の国債発行政策に全面的賛意を表したのであった。したがって、彼は、イギリスおよびわが国の定説のいうように、クリミア戦費はあくまでも租税によってまかなうべきであり国債発行にたよってはならないと主張するような絶対的国債排撃論者ではなかったのである。グラッドストンは国債発行が必要になる時点を当初から認めていたのであり、その時点がくるまでは国債発行をさけ増税によってできるだけクリミア戦費を調達せよと主張していたにすぎないのである。1854年5月の追加予算演説において曰く「われわれは、国債を募集すべきでない」と3月の議会では決して公約しませんでした。……私はその時申したことはこういうこと、……すなわち、自分自身の財源(own resources)からまかなうようにまず第1に努力するのが国の政策であり義務であるとわれわれは強く感じている、そして、⁽¹⁸⁷⁾そう努力することをわれわれは勧めるということでした。」要するに、グラッドストンは「まず第1に、少なくとも国の当座の財源(current resources)から経費をまかなうように合理的な努力をおこない、そして、国債制度をそのようなやり方にたよるよう

(185) Ibid., 1592.

(186) Ibid., 1802. Cf. *ibid.*, 1592~1593. したがってアンダースン女史の「グラッドストンもルーウィスも現行の所得税を、土地又は公債からの安定した所得と比較して一時的自由職業又は企業の所得にたいして不公平であると非難するかなりの数の主張を考慮しなければならなかった。」(Anderson, O. : *op cit.* pp. 318~319.) という指摘は正しい。なお、ルーウィスは、所得税は有力な収入源であるけれども、高率の所得税は投資を阻止するとかたく信じていた。

(187) 3 Hansard, CXXXII. 1461~1462.

な真の緊急な必要性のある将来のために留保しておくこと⁽¹⁸⁸⁾」を、ナポレオン戦争時のピット財政の反省のうえにた⁽¹⁸⁹⁾って主張したのである。

以上において、クリミア戦争財政を担当したグラッドストーンとルーウィスの主張および政策をみたわけであるが、当時の言論界においても、戦費をいかにして調達するかが論じられていた。戦費を租税でまかなうか国債発行によってまかなうかの問題については、国債は生産資本から応募されるのにたいして、租税は所得から徴収されるとし、国債で戦費を調達すれば資本量が減少するけれども租税の場合には、人々を節約家にし勤勉にする、したがって国債発行反対、増税賛成という伝統的な主張があった。しかし、アンダースン女史によれば、19世紀中葉になると、戦時税は奢侈的消費からもっぱら徴収されるというスミス流の格言を無条件に主張する者はほとんどいなくなった。マカロックのような国債よりも租税の徴収の方が勤儉の努力をもたらすとかたく信じている者でも、急激で真に重い租税は国債と同じように資本蓄積を阻害するとのべた。要するに「かなりの数の知識人は、すでに、租税と国債の対立は真実ではなく誤解をまねくものであると考えた。いかなる戦争も現在の財源 (existing resources) を使って遂行されなければならず、そして、租税と国債の影響は、同じとはいえないが少くとも調達される額が大きければ全然ことなるものではないことが明白に認識された。」⁽¹⁹⁰⁾

そして、租税の徴収については、所得税はその構造が問題であるので大幅な増税が困難であり、間接税の増税は保護貿易に逆転するおそれありとされ、増税は議会内よりも議会外でより多く反対された。1855年4月18日の『マンチェスター・ガーディアン』は「現在の租税体系からもたらされる現実的考慮は、戦争が進むにつれて政府公債を必然的なものとするのに大いに役立った。」⁽¹⁹¹⁾として、国債発行を支持した。一般の人々も非常な増税にくらべると国債の害の方がより小さいとみなした。

したがって、クリミア戦争においてはイギリスの政界、言論界ともに国債発行を承認していたわけである。したがって、バクストン氏や武田教授のような、クリミア戦費の半分位が租税でまかなわれたのは戦費を租税でまかなおうとした政策の成果であったとする主張は妥当とはいえないであろう。クリミア戦費にしめる国債の割合が小さかったのはアンダ

(188) Ibid., 1464.

(189) Ibid., 1472~1479.

(190) Anderson, O. : op. cit., p. 326.

(191) Anderson, O. : op. cit., p. 326.

ースン女史のすでに指摘しているように、戦争が短期間であったからであるとするのが妥当と思われる。⁽¹⁹²⁾

3. グラッドストンの借換政策

1853年と1866年のグラッドストンの借換政策を論ずるにあたって、まず19世紀自由主義段階のイギリスの国債政策の特色を明らかにしておく。

19世紀自由主義段階の国債政策の特徴は、それが所謂「旧減債基金」制度であったという事に求められよう。「旧減債基金」制度とは、1786年に創設されたピット型の減債基金制度に代って1829年に新しく作られ、1875年のハーコート(193)の所謂「新減債基金」制度導入まで唯一の減債基金として存続したものである。その内容は、簡単にいえば国債償還の財源を歳入をこえる歳入部分、つまり余剰金の1部だけに限定するということである。この減債基金は、それ以前のピット型のそれとは根本的にことなる。ピット型の減債基金は、その年度の財政状況にかかわらず自動的に毎年度定額(1786年の減債基金法では毎年度1,000,000ポンド)を充当するものであった。そして、国債委員会はこの資金をもってただちに国債市場におもむき、国債を買入れる。購入された国債は償却されず、それにも国債利子が支払われ積立てられ、更に多額の国債の買入れにつかわれる。その結果、累積的効果をもって国債償却がおこなわれる仕組みであった。⁽¹⁹⁴⁾ところが、その後まもなく対仏戦争が勃発し、経費は急激に膨脹した。そこで戦費をまかなうために国債発行が必要になったのみならず、国債購入のために毎年充当される一定額の財源を拮出するためにも、国債が募集されることになった。かくして、国債が国債をよぶことにもなり、ピット型減債基金は当初の目的とは逆に国債を更に累積させるテコにさえなった。⁽¹⁹⁵⁾

(192) 「この誉れ〔戦費にしめる国債の割合の小さいこと〕は、政府の政策によりも予期せざる早期の平和に帰せられなければならない。」(Anderson, O. : op. cit., p. 318.)

なお、グラッドストンは1866年に、クリミア戦費にしめる国債の割合が小さかったのは戦費を所得税でまかなうことを議会が決議したためであるといっている(3 Hansard, CLXXXIII. 392.)。しかし、これは彼自身のクリミア戦争当時における言動と矛盾するものであり、自らの言動を忘却したものであるといえよう。

(193) 具体的には「……各4季払日の30日以内に、それ以前の4・4半期間の実際の収入と支出について精算がおこなわれ、そして剰余金が出た場合にその4分の1が国債の償還に充当される」(Hargreaves, E. L. : op. cit., p. 153.) というものであった。

(194) 佐藤進：『近代税制の成立過程』東大出版会、1965年、90頁。

(195) ピット型減債基金は、1786年から廃止の1829年まで創設当時累積していた国債(240,000,000ポンド)の倍にあたる483,000,000ポンドの法規上の「償還」をした。

ピット型の減債基金の累積的償却は、佐藤教授の指摘するように「公債の償還財源を財政余剰により、また公債の利払いを租税によって行なうときにしか確保されない」のである。それらの条件は、対仏戦費のため全く保障されないことになったのである。

ピット型減債基金制度は種々の非難をうけた。非難の1つは、国債償還財源を一定額に固定することに反対という、ピット型減債基金の機構に関するものであった。すなわち、「固定された基金は、国債を償還するために国債を募集するという考えと非常に密接につながっていたので、その時の状況では受容れがたいものとなった。」⁽¹⁹⁶⁾このような非難のために1829年ピット型減債基金は廃止され、「国債の償還は偶然的余剰金のうまれ具合にまかされる」⁽¹⁹⁷⁾所謂「旧減債基金」制度が発足した。

非難の第2は、国債償還財源の用途に関するものであった。これは1830年にオルソープ子爵によって主張された。曰く「私が信じているように、国債がその〔ピット型減債基金の〕継続によって減少するよりも、減税によって国の全般的富がより一層増加するならば、良い政策とは税金分が人々のポケットに残されるということである。」⁽¹⁹⁸⁾彼は国債償還にあてる余剰財源があれば、それを減税財源にまわすことを説いたのである。このような考え方は、J. S. ミルにもうかがわれる。1848年にミル曰く「富において前進しつつあり、したがって歳入が増加して、その課税のもっとも不都合な部分を折りにふれて廃止しうる力をもっている——このような国ではいやくもはなはだしく異論のある租税が残存しているかぎり；思うに、歳入の増加はこれを公債の償還に充てるよりも、むしろ租税の廃止に使用すべきである。したがって、イギリスの現状においては、明らかに永続的性質をもった剰余を政府が有するときには、租税を正しく選択して、それを廃止することが良い政策である」と考えられる。⁽¹⁹⁹⁾また、1866年にグラッドストーン蔵相は、1840年代の議会の任務は国債の償還よりも貿易自由化のための間接税の減税であったという。すなわち「私は、……ほぼ25年前の議会の第1の任務は、わが財政体系の全く不健全な調和しない、すなわち産業を束縛し国富の伸びをおさえる有害な影響に関心をむけることであったということに全面的

ところが、他方では1,052,000,000ポンドの有基債と50,000,000ポンドの無基債が付加され、国債残高は860,000,000ポンドになった(Buxton, S. : Finance and Politics, London, 1888. vol. II. p. 216.)。

(196) Hargreaves, E. L. : op. cit., p. 157.

(197) Hargreaves, E. L. : op. cit., p. 154.

(198) Hargreaves, E. L. : op. cit., p. 157.

(199) J. S. ミル著、末永茂喜訳『経済学原理』岩波文庫、昭和38年、第5分冊、172頁。

に賛成です。その時、もしわれわれの法律にみちみちていたような大変有害な関税の減税によって産業と通商の跳躍力を救済するかわりに、国債の引下げにわれわれの財源をあてることを一般的な原則にしていたならば、それは大きな誤りだったでしょう。⁽²⁰⁰⁾したがって、19世紀自由主義段階の政界、言論界の支配的な考え方は、余剰財源が国債償還に充当される以前にまずなによりもそれは間接税、とくに関税の減税にあてられ、それによって貿易を盛んにし、イギリス資本主義の発展をはかろうとするものであったといえよう。

毎年定額を国債償還に充当できないことを、ハーグリーヴス氏は「旧減債基金」制度の「弱点」と規定して「租税、とくにグレイト・ブリテンが苦しんでいた原材料関税の減税要求にはとうてい抗することはできなかったであろう。そして、そのような減税が国債償還よりも⁽²⁰¹⁾のぞましいという見解は正当性をもっていた。」とする。要するに、「旧減債基金」制度の下では、減債基金に繰込まれる財源が偶然的な余剰金に依存するという機構上の欠陥と貿易自由化のための間接税の減税に余剰金を充当する必要があるという政策上の理由により、国債償還は等閑にふされた。したがって、自由主義段階においては、クリミア戦争国債など²、³の国債発行をのぞいては国債発行はおこなわれなかったが、国債残高の減少はに⁽²⁰²⁾ぶかった。

このような状況における国債政策として、利払費の削減というきわめて消極的な政策しかとられなかった。すなわち「国債償還のための余剰金を確保する決意の欠如は、相対的に高利率をもつ国債の〔低利率の国債への〕借換えによって毎年の負担を減ずるといふこの安易なやり方に今後主に依存することを意味した。⁽²⁰³⁾」グラッドストンの1853年の借換えも、このような国債政策の潮流の中に位置している。

1829年以降の国債の低利借換えについてみると、1830年にゲールバーン蔵相は4%国債を $3\frac{1}{2}$ %国債へと借換えた。3%国債に借換えられた額は150,119,609ポンドにのぼり、完全に成功した。その結果、国債利払費は753,952ポンド節約された。1834年にオールソープ蔵相は、1826年創設の4%国債10,622,911ポンドの $3\frac{1}{2}$ %への借換えを試みた。これは借換えの規模も小さく、利払費の節約は53,115ポンドにすぎなかった。1844年にゲール

(200) 3 Hansard, CLXXXIII. 389.

(201) Hargreaves, E. L. : op. cit., p. 154.

(202) わが国では加藤氏がこのような見方をしている。すなわち、19世紀中葉において「国債残高が停滞の傾向を示したのは、直接には新たな発行が僅少であったことと償還が積極的には行われなかったという事情による。」(加藤：前掲論文、33頁。)

(203) Hargreaves, E. L. : op. cit., p. 156.

バーン蔵相により再び大幅な借換え政策がとられた。これは $3\frac{1}{2}\%$ 国債を 3% 国債に借換えるものであり「かつて試みられたものの中で最大⁽²⁰⁴⁾」といわれる。取扱った額は248,757,311ポンドに達し、利払費は年額621,893ポンド減少した。かくて、国債の利率は1853年にグラッドストン蔵相がのべたように「われわれが下りうるほぼ限界近い 3% ⁽²⁰⁵⁾」まで低下した。

(1) 1853年の借換 当時、市場利率は全般的に低下しており、世論も利率は引続き低下するとみなしていた。このチャンスをとらえて、グラッドストン蔵相は、史上最大といわれたほぼ10年前のグールバーン蔵相の借換えの約2倍の量の借換えを試みた。この提案は、イギリス財政史上著名な1853年度の予算演説とは別個に1853年4月8日におこなわれた。1853年度予算演説によればその年度には2,151,000ポンドの余剰金があるが、そのうち1,656,000ポンドは間接諸税の減税にあてられた。そして、借換えは余剰金には依存せずにおこなわれた。このようなことは、自由主義段階の借換え全般にみられる。すなわち、1829年以降の「借換えは、国債費を削減するにあたって大いに貢献した。しかし、予算余剰金から供給されるはずの新減債基金〔「旧減債基金」のこと〕にはほとんど依存しえなかつたであろうことは明白であつた。⁽²⁰⁷⁾」

グラッドストンの借換えの目的は、それ以前の借換えと同様に国債費負担の軽減であつた。1853年4月8日の下院において曰く「この提案によって、本委員会は現在支出している国債の年経費の経対的削減を子孫にたいして獲得するであろう⁽²⁰⁸⁾」。そして、借換えの中心は500,000,000ポンドに達する 3% コンソルと 3% 切下げ国債(3 per cent reduced Annuities)の $2\frac{1}{2}\%$ 国債への切換えであつた。しかし、これらの国債借換えをおこなうには、12カ月前に予告する義務があつた。グラッドストンは、それほど巨額の国債借換えを1年前に予告することはいかなる政府にとつても「いかに容易ならぬ事柄であるか⁽²⁰⁹⁾」を考へてもらいたいとのべ、また強制借換えは「全く問題外である⁽²¹⁰⁾」としてとらなかつた。結局彼は、より魅力的な条件を提示して 3% 国債の借換えを誘発しようとする自由交換制を採

(204) Hargreaves, E. L. : op. cit., p. 162.

(205) 3 Hansard, CXXV. 811.

(206) Rees, J. F. : op. cit., p. 118.

(207) Hargreaves, E. L. : op. cit., p. 164.

(208) Hansard, CXXV. 832.

(209) Ibid., 812.

(210) Ibid., 812.

用した。

3%国債の所有者にたいして、より有利なものとして提示されたのは次の3種の条件であった。(1)3分利付国債の所有者は、3分利付国債各100ポンドにつき、3分半利付証券の82ポンド10シリングを受取る。これは、むこう40年間つまり1894年1月5日まで3ポンド10シリングの利子を得ることができる。(2)3分利付国債の所有者は、3分利付国債各100ポンドにつき同じく40年間借換えなしの新しい2分半利付証券の110ポンドを受取ることができる。(3)3分利付国債100ポンドは、むこう10年間 $2\frac{3}{4}\%$ 、次の30年間 $2\frac{1}{2}\%$ の固定利子をうる100ポンド国庫債券と交換される。これら3条件は、9,500,000ポンドにのぼる新旧南海会社公債、1751年創設の年金、1726年の銀行年金にも適用される。この場合には、この3条件が受入れられなかったら、1854年1月に額面で皆済されるということであった。⁽²¹¹⁾

大きな成果が期待されたこの借換えの結果はどうかというに、削減された国債費はわずか7,258ポンドであり、これまでの最低であった。つまり、失敗だったのである。借換えられた国債は総額3,465,000ポンドであり、内訳は $3\frac{1}{2}\%$ 国債259,000ポンド、 $2\frac{1}{2}\%$ 国債2,912,000ポンド、国庫債券418,000ポンドであった。バクストン氏は、借換えの失敗の原因について「全計画は東方においてふくれあがる雲(クリミア戦争)および凶作と共に広まりはじめた全般的不安——それは、国債価格の下落によってはじめに提示された条件で所有者に借換えさせる誘因を全て排除した——によって流産した。」とのべている。⁽²¹²⁾ 国債価格の下落は、グラッドストンの提案した翌月の1853年5月からはじまり、1853年1月に100ポンド13シリング5ペンスであったものが10月1日には92ポンド13シリングに低下した。他方、銀行利子率は同年1月2%であったのが、9月には5%まで上昇した。

(2) 1866年の有期年金の創設 1829年には、ピット型減債基金制度に代って成立した所謂「旧減債基金」制度の他に、もうひとつ別の形の国債償還制度が発足した。それは国債委員会にたいして、国債又は現金と引換えに終身年金のみならず、有期年金(annuities for

(211) Hargreaves, E. L. : op. cit., pp. 162~163.

(212) Buxton, S. : op. cit., vol. I. p. 128. リーズ氏がすでに指摘している(Rees, J. F. : op. cit., p. 120.)ように、グラッドストン自身事態の変化を前もってみるめがなかったことを認めた。また、1861年のファークワ(Farquhar, W. R.)あての手紙において「時勢の徴候をいち早く識別することができないため誤りをおかしたと私は思っております。というのは、われわれは、事態がまさに変化しようとする直前におり、そして全く深刻な変化であるがためにそのような重大な操作(国債借換)には不適当な時期だったからです。」(Morley, J. : op. cit., vol. I. p. 473)とのべ、自身1853年の借換えが失敗だったことをみとめている。

terms of years)を交付する権能をみとめるというものであった。そこで、永久国債の有期年金への借換えという形をとって国債が償却される途が開かれた。しかし、有期年金は、一般投資家にとって魅力あるものではなかった。なぜなら第1に、有基債が長期的な安定した債券であるのに比較して有期年金は、元本の一部が毎年毎年支払われその価値が低下してゆく不安定なものだからである。第2に、1842年の所得税の再導入の結果、所得税が年金総額、つまり利子のみならず元本にも賦課されることになったからである。ハーグリーブズ氏によれば、第2の理由が有期年金を不人気にした大きな原因であり、「それは、この種の年金にたいする需要を大幅に制限するのにあずかって力があつたようにみえる。」⁽²¹⁴⁾したがって、有期年金の公開市場への売出しは困難であり、国債の有期年金への借換えは、もっぱら政府手持ちの国債を充当するのみであった。グラッドストンの1866年の有期年金の創設も、政府の監督下にある信託貯蓄銀行ならびに郵便貯蓄銀行保有の有基債を有期年金に借換えるというものであった。

グラッドストンが、年度当初予算における余剰金の充当によって国債償還を実施しようとしたのは1866年になってからである。それまでは余剰金の大部分は関税・消費税の減税にあてられた。その最も代表的な例が1860年度予算案であった。1860年度には、ルーウイスの戦時国債償還計画によって1,000,000ポンドの国庫債券が償還されるはずであったが、

(213) 有基債の有期年金への借換えとはどのようなものかについて、リーズ氏は説明する。「それ〔ここでは1866年のグラッドストンの有期年金への借換え〕は、有基債を有期年金へ転換すること、すなわち、利子が永久に支払われなければならない国債を償却して利子と元本の返済とを含む国債に振替えることである。勿論この年支払いは、有基債の利子より重く、したがって国債の年負担は一時的に増加する。しかし、年金が満期になった時にはかなりの負担軽減があるであろう。それは、実のところ、事実上不可侵の減債基金をつくるやり方であった。」(Rees, J. F. : op. cit., pp. 142~143.) Cf. Buxton, S. : op. cit., vol. II. p. 28.

(214) Hargreaves, E. L. : op. cit., p. 160.

(215) グラッドストンの予算演説を通覧すれば明らかなように、1866年以前においては1864年度と1865年度の予算演説においてのみ国債償還に言及している。1864年度の予算演説においては、1863年度中の国債償還額が、1,000,000ポンドの国庫証券、1,994,000ポンドの大蔵省証券、有期年金の年支払い等合計4,966,000ポンドにのぼることが報告され(Bassett, T. ed. : Gladstone's Speeches, London, 1916, p. 473.), 1865年度の予算演説では、1864年度中に、国庫証券300,000ポンド、大蔵省証券2,100,000ポンド、「旧減債基金」による購入国債939,000ポンド合計3,338,000ポンドにおよぶことが発表されている(3 Hansard, CLXXVIII. 1093.)。

ところで、これらの言及は、全く突然であり、いかなる理由でこれだけ大きな国債償還がおこなわれたのか、これらの国債償還がグラッドストンの国債政策においてどのような地位をしめるのか等は、現在の私には不明である。

それは実行されなかった。また、同年度には各種の長期年金の満期のため、2,040,000ポンドの余裕財源が生じた。ハーグリーブス氏によれば、長期年金の満期の結果ういた財源を使って新しい有期年金を創設するのが「健全な財政政策⁽²¹⁶⁾」である。ところが、グラッドストンは、国債償還には全く関心を示さず、有期年金の満期によってういた2,040,000ポンドを使って、関税・消費税の大幅減税をおこなった。この例にみられるようにグラッドストンは、1866年までは余剰財源を大部分減税にあてた。したがって、「彼の財政行政の全期間中、グラッドストン氏は国債の特殊の削減 (specific reduction) と租税の現実的軽減との間の釣合を全く考えなかった。全ての利用しうる余剰金は減税にまわり、国債の償却には全くまわらなかった。そして、現実の財政改革の時期がおわった後も、減税がつづいた。そして、1866年までは——その時500,000ポンドが提供されたが——1年につきわずか200,000ポンドが国債に充当されていたにすぎず、その10倍の額が1860年以降その目的以外のものに流用されたのである。」⁽²¹⁷⁾というバクストン氏の指摘はあたっている。かくて、グラッドストン蔵相は、「旧減債基金」制度下において、貿易自由化のための間接税の減税を優先し、国債償還にはきわめて消極的であったのである。その点で、イギリス自由主義段階の国債政策の典型をなすといえよう。

このように国債償還に大麥消極的であったグラッドストン蔵相が、彼の生涯においてはじめて——そして最後であるが——余剰金の充当による国債償還を提案した。その提案は、1866年5月3日に提出された予算演説において示された。まず第1に、なぜこの時点において彼が余剰金の充当による積極的な国債償還にのりだしたのかが究明されなければならない。

この原因については、研究者の間で若干見解の相異がみられる。ひとつの見解は、グラッドストンが国債償還を積極的にとりあげた原因として、ジェヴォンズ (Jevons, W. S.) の主張した「石炭問題」を重視する。たとえば、ハースト氏は「ジェヴォンズの書物が下院で引用された。そして、決定的でないかもしれないが、それは蔵相の財政政策を啓発するのに直接的な影響を明らかにもった。」⁽²¹⁸⁾と1931年にいっている。わが国では加藤氏がこの

(216) Hargreaves, E. L. : op cit., p. 173. バクストン氏も、ういた2,000,000ポンドは国債の削減にあてられるべきものであるという (Buxton, S. : op. cit., vol. I. p. 168.)。

(217) Buxton, S. : op. cit., vol. I. p. 216.

(218) Hirst, F. W. : op. cit., p. 226.

説にたち、発展させた形でより綿密な論述をしたうえて「グラッドストーンが国債政策の一大転換を議会に要請した所以は、ジェヴォンズによって提起された石炭資源の枯渇ともなうイギリス資本主義の前途にたいする不安という問題を契機とし⁽²¹⁹⁾」たと主張する。このような説にたいして、ハーグリーヴス氏は、「石炭問題」はグラッドストーンが国債償還に取組むようになった原因の「ごく一部」であり、原因の「第1は、財政改革の目的がほとんど大部分達成された。」⁽²²⁰⁾ということであると1930年に指摘している。私は、ハーグリーヴス氏の説が正しいと考える。なぜなら、われわれが喋喋するまでもなく、グラッドストーン自身が明確に国債償還を取扱うようになった理由を次のようにのべているからである。曰く「財政部門における今ではむしろ長いといえる私の経験によると、議会が国債の状態と動向の問題についてこれまで払ったよりもより大きい関心を払うのに適した時が、控え目にいっても来たたと私は確信します。……私は、……ほぼ25年前の議会の第1の任務はわが財政体系の全く不健全な調和しない状態、すなわち産業を束縛し国富の伸びをおさえる有害な影響に関心をむけることであったということに全面的に賛成です。その時、もしわれわれの法律にみちみちていたような大変有害な関税の減税によって産業と通商の跳躍力を救済するかわりに、国債の引下げにわれわれの財源をあてることを一般的原則にしているならばそれは大きな誤りだったでしょう。しかし、今やわれわれは、その最も必要な仕事の大部分を終了したのです。……租税制度における改革の仕事をごここまで進めてきた現在では、私は、われわれの行動のルールを若干修正する時がきた、すなわち、国債の状況と動向を真剣に考えるべき時がとにかくきたと思います。」⁽²²¹⁾したがって、グラッドストーンが国債の積極的な償還にのり出した基本的な理由は、ピール以降の財政政策の中心課題であった貿易の自由化のための関税・消費税の減税がほぼ達成され、余剰財源を減税以外にふりむける余裕ができたということである。⁽²²²⁾

(219) 加藤:前掲論文, 31頁。

(220) Hargreaves, E. L. : op. cit., p.175.

(221) 3 Hansard, CLXXXIII.389~390.グラッドストーンの国債償還の原因として「石炭問題」をあげるハースト氏、加藤氏などは、グラッドストーンのこの一節を全く無視していることを指摘しておきたい。

(222) たしかに、グラッドストーンは、ジェヴォンズ著『石炭問題』を1866年はじめにマクミラン氏から送られて読んだ。グラッドストーンは、同年1月24日付の手紙で「私は、それ〔『石炭問題』〕を注意深くかつ大変感心をもって通読いたしました。それは、私に深い感銘をあたえ、国債に関してのわれわれの任務について私が長い間いっていた、しかもますます深まってゆく確信を更に強固にしました。」(Hirst, F. W. :

そして、グラッドストンはとくに1866年度を選んだ理由を3つあげている。第1は、公信用が比較的安定していること。つまり1866年恐慌の直前の好況により利子率は上昇していたがその割にはコンソルが大幅に下落していないということである。曰く「現在支配的な高利率(price of money)を考慮すると、国債〔価格〕があまり大幅に下落していないことを私自身はよるこんでいます。」⁽²²³⁾第2は、翌年に有期年金の満期により600,000ポンドの余裕財源が生じ、今年度の国債操作によって生ずる経費増加を埋合せることができること。第3は、国債償還についてジャーナリズムが政府に好意的な主張をし、世論を国債問題にむけていること、つまり、政府が国債償還を議会に提案するための「道を事実上ととのえてくれた」⁽²²⁴⁾というわけである。この第3の理由が、当時やかましく議論されていた石炭問題である。したがって、「石炭問題」はハーグリーヴズ氏のいうように国債償還を実施するさいの1つの理由にすぎないのである。

グラッドストンは、「石炭問題」という形で国債償還の必要なことを「土地と不動産一般をもつ階級」⁽²²⁵⁾に説く。彼によれば、イギリス資本主義がアメリカ、フランスを引離して世界の資本主義国の先頭になっているのは、他国よりも安価な石炭を入手することができるからである。このような前提条件をもうけたうえで、グラッドストンは、20年、30年前には問題にならなかったが、最近の石炭消費量の増加の結果イギリスの石炭資源の枯渇の問題が学者の間で論じられているとして、次のような問を、すなわち「さしあたり、われわれが他の全ての諸国よりも安価に石炭を生産することを幾世代にもわたって継続出来ないであろうと仮定するとどうということになるか」⁽²²⁶⁾という問を發する。先の前提とこの仮定とか

op. cit., p. 225.)と記している。しかし、石炭資源の枯渇の面から国債償還を説くジュヴォンズその人にあてた同年3月6日付の手紙では、グラッドストンは「産業の開放の大事業があらかた遂行されないうちに国債償還に非常に力をそそぐことは早計であり、誤ってさえているでしょう。」(Hirst, F. W. : op. cit., pp. 225~226.)とのべ、国債償還は関税・消費税の減税完成の後にはじめて問題になることを説いている。つまり、グラッドストンは国債償還にあたって「石炭問題」よりも「産業の開放の大事業」が完成されているか否かを重視していたわけである。さらに、1867年にグラッドストンの国債償還提案を引継いだディズレイリイ蔵相も、国債償還を実施する契機を「石炭問題」におくことを排した。彼は、「ほとんどの財政改革はすでに実施済みである」とし、麦芽税以外に国の産業を不当に干渉するものはないが故に「国債償還問題により大きい注意を払う時期がきた」(Buxton, S. : op. cit., vol. II. p. 27.)とした。

(223) 3 Hansard, CLXXXIII. 390.

(224) Ibid., 391.

(225) Ibid., 398.

(226) Ibid., 400.

ら当然イギリスの優位はゆらぎ第2位のアメリカが先頭にたつという答えがでる。その結果、イギリスの家賃・地代・利潤・賃金が下落する。その場合、グラッドストーンによれば、労働者はよりよい賃金を求めて、また、動産の所有者はよりよき利潤を求めてそれぞれアメリカに移住してゆく。その時、不動産の所有者である地主・家主は、個人的には移住できても所得をうむ対象は土地であり家屋であり、それは移動できない。「その結果、国債の負担——それは現在は財産、利潤、そして地代に、大まかにいって後2つによって全面的に荷われている——は、国の土地、家屋そして工場にたいする全面的な永久的抵当として残るでしょう。⁽²²⁷⁾」このような将来の事態に対処するために、国債負担の軽減が必要だというのである。

「石炭問題」を重視する加藤氏は、以上のグラッドストンの主張を「彼は、イギリス資本主義の停滞、その国際的優位からの脱落、租税収入の減少の危険性のうちに、国債発行の可能性を感じとった⁽²²⁸⁾」と解釈する。20世紀中葉の人間のめからみれば、たしかにイギリス資本主義は19世紀末以降停滞の傾向を示し、国際的優位から脱落することは明白であるが、イギリス資本主義の黄金時代の19世紀中葉においていかにグラッドストーンといえどもそれほどの洞察力をもっていたかどうかは疑問である。1866年のグラッドストーンは、現在イギリスは「通商時代」といわれる時代にあり、外国貿易は常に増大し、5年毎に新段階に突入するほどの発展を示しているとして「これから先20年、30年又は50年、いや何年先までかはいえないが多分それ以上、われわれはこの国の通商——それは現在できえも全体で少くとも25年前の3倍であると私は思う——のより一層の発展と拡張を予想しております。⁽²²⁹⁾」と断言している。そして、彼は「われわれは、今日、すなわち富と繁栄の時代にわれわれの大きな抵当負債を削減すべきではないでしょうか。⁽²³⁰⁾」という。要するに、グラッドストーンは、貿易の自由化を達成し平和で経済的に繁栄している今日こそ、今まで等閑視してきた国債償還に財源をむけるべきだと主張したのである。

1866年度の予算案における余剰金は1,350,000ポンドであったが、木材関税の廃止、ブドウ酒税の減税などの減税に562,000ポンドが費された。残りの788,000ポンドを使って、国債借換えが提案された。第1は、政府の監督のもとにある信託貯蓄銀行と郵便貯蓄銀行

(227) Ibid., 401.

(228) 加藤:前掲論文, 30頁。

(229) Hansard, CLXXXIII. 398.

(230) Ibid., 403.

との手持ちの有基債24,000,000ポンドを1885年満期の有期年金に借換えるというものであった。この借換えにともなう経費は502,000ポンドである。この借換え操作をグラッドストンは“A”方式と命名し、更に“B”方式というのを提案する。これは「余分の配当金 (spare dividends) を再投資すること、すなわち再借換すること⁽²³¹⁾」である。すなわち、有期年金のうち預金者による預金引出しの請求をこえる部分を国債償還にあて、有期年金に借換えるというものであった。

このような借換えは、規模も小さくグラッドストン自身みとめているように画期的なものでもなかった⁽²³²⁾。そして残念なことにこの借換えはグラッドストンによっては実施されなかった。つまり、この案が議会を通過しないうちに、第3次ラッセル内閣が辞職したからである(1866年6月26日)。もっとも、“A”方式だけは、グラッドストンに代って蔵相になったディズレイリイによって実施された。

かくして、自由主義財政政策の立役者として華々しい活躍をしたグラッドストンも、国債償還においては皆目といってよい位成果をあげえなかった。グラッドストン自身1881年に率直に告白している。すなわち「国債の償却は、私が常に大きな関心をもち、それが成就されるのをこの目でみたいと強く思っていた事柄です。〔しかし〕この方面におけるわれわれの活躍が本来あるべきは⁽²³³⁾の規模であったとは私は決して考えておりません。』彼は、たしかに他国に比較してのイギリス国債の負担の重さを痛感しており、国富の増大により国債の負担が軽減されるという考えを排した⁽²³⁴⁾。しかし、その軽減は、「旧減債基金」制度という機構上の制約と貿易自由化のための間接税の減税優先という政策上の理由により、積極的におこないえなかった。そして、世論もこのような政府の政策を支持していたのである。バクストン氏は「たしかに、クリミア戦争後長い間世論は国債の償還よりも減税に賛成した。……〔しかし〕漸次世論は変化した。そして、この15年ないし20年の間に大衆は重⁽²³⁵⁾い国債負担を軽減しようとする気持ちにだんだん⁽²³⁵⁾なってきた。」と1888年に記している。結

(231) Ibid., 406.

(232) Hargreaves, E. L. : op. cit., p.180. リーズ氏も、「あまり野心的なものではない」(Rees, J. F. : op. cit., p.142.)と評している。

(233) Buxton, S. : Mr. Gladstone, p.147.

(234) 1864年の予算演説において「この国の国債は、私にとっては非常に強固なおそろしい事実と思え、富と繁栄のただ中であってさえ、深刻かつ重大なものである」(Bass-ett, T. ed. : op. cit., p.474.)という。

(235) Buxton, S. : Finance and Politics, vol. I. pp. 168~169.

論的にいえば、「実に国債の処理においてグラッドストーン氏は強固でもなかったし、幸運でもなかった。彼は国債の持続的償却の真の重要性を十分に認識していたようには決して見えなかったし、他方そのために彼が実施した2つの操作——1853年の国債の一部借換えと1866年の若干の有期年金の創設——はとも⁽²³⁶⁾に成功しなかった。」というバクストン氏の評価が正鵠をえているといえよう。(未完) (1967.5.5)

(236) Buxton, S. : Mr. Gladstone, p.147.