

## 第一次世界大戦期イギリスの戦費調達\*

藤 田 哲 雄

### はじめに

本稿は1914年8月4日の第一次世界大戦勃発以降、最初の「戦時予算」である1914/15年補正予算から、戦争が長期化する様相の中で伝統的戦費調達の手法を大きく転換させた1915/16年予算・1915/16年補正予算を予算編成過程に遡って分析して1914年以降のイギリス国家財政運営の思考様式を抽出することを目的としている。第一次世界大戦期のイギリス国家財政の運営を精査すれば明らかなように、ロイド・ジョージ蔵相の手になる1914/15年予算（平時予算）と、1914/15年予算補正予算（戦時予算）、および1915/16年予算（戦時予算）との間では運営手法・運営原則が大きく変化している<sup>1)</sup>。第一次世界大戦は国の保有する資源を全て戦争に投入する「総力戦」——「総力戦」の語を初めて用いたルーデンドルフ将軍の用法とは幾分異なった用法——となり、1916/17年予算以降のイギリス国家予算は文字通り「戦時予算」となった。注目すべき点は、イギリスが第一次世界大戦突入以降、戦時に採用してきた伝統的財政運営が何らかの理論によって裏付けされた体系的手法ではなく、過去の戦争経験に則って作成された財政運営手法であった<sup>2)</sup>。しかし、ロイド・ジョージは最初の戦時予算である1914/15年補正予算で、かつてない規模の戦費——租税であれ借入金であれ——を国民経済に甚大な影響を及ぼすことなくいかに効率的に調達するかを考察した過程で、対仏戦争遂行を目的として所得税を1799年に導入したピット蔵相・首相の嚮に倣って「国民所得」推計を大蔵省官僚・内国歳

\* 本稿で用いた公文書館所蔵の手稿および未公開公文書の解読にあたって、ロンドン大学キングス・コレッジの David McLean 教授の助力を得た。

1) Sir Bernard Mallet and C. Oswald George, *British Budgets 1913 14 to 1920 21*, Macmillan, 1929, p. 91; E. Victor Morgan, *Studies in British Financial Policy, 1914 25*, Macmillan, 1952, pp. 91 3; B. E. V. Sabine, *A History of Income Tax*, George Allen and Unwin, 1966, pp. 151 52.

2) W. K. Hancock and M. M. Gowing, *British War Economy*, HMSO and Longmans, Green, 1953, pp. 3 12.

入庁官僚の協力を得て行ったことである。ロイド・ジョージ蔵相は、20世紀初頭以降、政府によって急速に整備されはじめた資産・所得分布関係のデータや対外貿易の状況・国内主要産業の生産あるいは国内の消費に関するデータ<sup>3)</sup>を用いて戦争の齎す財政的経済的影響を計測しようとした。やがて、戦争を効率的に遂行する必要性から、戦争の齎す人的被害、経済的財政的影響を具体的数値で表現する各種統計資料は戦争の過程で急速に整備され、国家の政策決定に決定的な重要性を帯びることになり始めた<sup>4)</sup>。「国民所得研究」の歴史を著したステュデンスキが明確に指摘しているように、第一次世界大戦期における「国民所得」推計への関心は、所得分配の公平を探る姿勢から、平時・戦時における国の経済力、さらには財政力とその限界を計測する方向に移動したのである<sup>5)</sup>。

## 1章 1914/15年補正予算——最初の戦時予算

オーストリア皇太子がセルビアで1914年6月28日に暗殺されて以降、ヨーロッパの政治的軍事的状況は極めて不安定なものとなっていった。やがて、オーストリアが7月23日にセルビアに対する最後通知を行ったことによって大規模な戦争が現実的なものとなった。7月27日以降、戦争の恐怖からヨーロッパ大陸諸国の証券取引所やニューヨークの証券取引所が大混乱に陥り、7月31日（金曜日）には、ベルリン・パリ・ニューヨークの証券取引所のみならず、世界金融の中心地ロンドンのシティの証券取引所も取引を停止する事態となった<sup>6)</sup>。それによって為替市場も停止したのである。このように7月以来、ヨーロッパの政治的軍事的状況が緊迫し、世界の主要な資本市場・金融取引が混乱する中で、イギリスの金利は急上昇し、7月31日には8%、8月1日（土曜日）にはイングランド銀行が設定した最高の金利水準10%に達し<sup>7)</sup>、コンソル価格は7月31日の取引停止に至るまで下落し続けた<sup>8)</sup>。

シティの金融業者は7月23日のオーストリアのセルビアに対する最後通牒以降のヨーロッパの軍事的状況と国際金融の激変に対して、来るべき戦争に備えて金融秩序をいかに維持——

3) Paul Studenski, *The Income of Nations*, New York UP., 1958, p. 142.

4) Studenski, *The Income of Nations*, p. 149.

5) Studenski, *The Income of Nations*, p. 149.

6) D. Lloyd George, *War Memoirs of David Lloyd George*, Little, Brown, and Company, 1933, vol. 1, pp. 93, 94 5.

7) Hartley Withers, *War and Lombard Street*, Smith, Elder & Co., 1915, p. 2; Alexander Rana Noyes, *Financial Chapters of the War*, Charles Scribner's Sons, 1916, p. 38; Lady Victoria Hicks Beach, *Life of Sir Michael Hicks Beach, Earl of St. Aldwyn*, Macmillan, 1932, vol. 2, p. 301.

8) Withers, *War and Lombard Street*, p. 19; R. C. Michie, *The London Stock Exchange*, Oxford UP., 1999, p. 147.

「ビジネスを通常どおり」続ける——するかについて具体的な策を練り始めた<sup>9)</sup>。イギリスのシティ金融業界の指導的人物は8月1日<sup>10)</sup>と2日(日曜日)<sup>11)</sup>とに会合を持ち、政府への要求を纏めた。8月1日の会合では、イギリスの銀行が戦争勃発によって予想される金の流出阻止のための緊急措置を採用した際の通貨対策を5項目に纏め政府に要求した<sup>12)</sup>。8月2日の元蔵相で金融・財政のエキスパートであるセント・オールドウィン伯を座長とした会合では大蔵省との連携を採りながら金融秩序の維持策として次のような緊急措置が蔵相に提案されたのである<sup>13)</sup>。(1) 1844年の銀行法の停止、(2) 1ポンド紙幣ならびに10シリング紙幣を可能な限り発行する、(3) 支払い停止、(4) 1月間のモラトリアム(支払猶予)を実施、(5) 銀貨供給を増加させる、(6) 銀行休業日を最低3日実施する。

ロイド・ジョージ蔵相は戦争を予感しつつ、7月末以降、ヨーロッパにおける事態の推移を見守り、戦争状態に突入した際、敵国との経済関係をどのように処理し、世界金融の中心地ロンドンをいかに経済的パニックから保護するか——「ビジネスを通常どおり」継続する——を検討した1911年と1912年の帝国防衛委員会の報告書を念頭に、イングランド銀行総裁カンリフと協議を進めたのであった<sup>14)</sup>。さらにロイド・ジョージは、1913年に40歳台の若さで大蔵省事務次官に昇進したブラッドベリ<sup>15)</sup>、1904年に庶民院に議席獲得後アスキスの信任厚く自由党内閣に入閣し、複雑な財政運営の詳細に通暁し・シティに知己を持つレディング卿<sup>16)</sup>、さらに民間人であるペイシュ——経済紙『スタティスト』の編集長であり、蔵相の非公式的助言者<sup>17)</sup>——らの協力を得て、戦争に突入した場合に政府が採用すべき具体的政策を討議したのである<sup>18)</sup>。なるほど、ロイド・ジョージは1908年以降蔵相職を務め、大規模な租税改革を実現した1909/10年予算を作成したが、彼の政治的関心は国民保険制度などの社会改革の領域に限られ、財政運営に関する知識を欠いていたのである<sup>19)</sup>。ペイシュは8月1日早朝付けの蔵相宛書翰で

9) 第一次世界大戦勃発前後におけるシティの金融業者の行動については、H. C. Sonne, *The City, Effingham Wilson*, 1915; Withers, *War and Lombard Street*; D. Kynaston, *The City of London*, Chatto and Windus, 1999, vol. 2 and vol. 3,

10) Public Record Office [以下略] T 170/28, 1/8/1914, Felix Schuster et al., Memorandum.

11) T 170/14, 2/8/1914, Recommendations of sub-committee re. Moratorium, and London Clearing Bank to Lloyd George.

12) T 170/28, 1/8/1914, Felix Schuster et al., Memorandum.

13) T 170/14, 2/8/1914, Recommendations of sub-committee re. Moratorium, and London Clearing Bank to Lloyd George.

14) Lloyd George, *War Memoirs of David Lloyd George*, vol. 1, pp. 91-2.

15) 1913 19年間の大蔵省事務次官は2名で勤める事務次官制度が採用された。

16) D. Judd, *Lord Reading*, Weidenfield and Nicolson, 1982, pp. 119-40.

17) D. French, *British Economic and Strategic Planning 1905-1915*, Allen & Unwin, 1982, p. 91.

18) Lloyd George, *War Memoirs of David Lloyd George*, vol. 1, p. 94.

19) J. Grigg, *Lloyd George*, Methuen, 1985, p. 153.

次のように進言した<sup>20)</sup>。彼はイギリス経済の拠って立つ信用制度が崩壊の危機にあり、これを回避するとともに予想される戦争に投入する巨額の財政需要を賄うために銀行法の停止・小額紙幣の供給を含め遅滞ない金融政策を採用することを薦め、さらに現在のイギリスの生産分配システムを最大限稼働させなければ「輸入経済」イギリスの生存に不可欠な食糧・原材料を海外から獲得出来ないと蔵相に強く説いた。

1914年8月3日、すなわちイギリス軍がヨーロッパにおける軍事的緊張の高まりを受けて総動員令を出した日に、内国歳入庁議長ネイサンは内国歳入庁と大蔵省との間の政策調整を行うために、ロイド・ジョージ蔵相付き私設秘書を務めている内国歳入庁官僚ハミルトン——彼は、1912—18年の間に3人の蔵相、ロイド・ジョージ、マッケナ、ボナー・ローの私設秘書を勤め、後に内国歳入庁議長に昇進した——宛に書翰を送り、増税に依拠した戦費調達案を内閣・蔵相の求めに応じて提案した。大蔵省と内国歳入庁、関税・内国消費税庁との間の意見交換は通例、部局間で直接行われるのではなく、蔵相付き私設秘書を通じて行われ、私設秘書が各部局から送付された文書に目を通し、文書に修正を加えることなく梗概を作成して蔵相に届け、蔵相の政策判断を仰ぐことになっていたためである<sup>21)</sup>。ネイサンは、「蔵相が戦争目的で所得税の大幅な増税を検討することに備えて、私が、(a) 通常の所得税、(b) 超過所得税に関して [それぞれの増税] 税率を提案し、表に纏めて同封致します」と書き出し、所得税の税率を60%、超過所得税の税率を50%それぞれ引き上げる構想と所得税増税で2550万ポンド、超過所得税で290万ポンド、合計2840万ポンドとする歳入予想額を詳細な表に纏めて送った<sup>22)</sup>。このように、内国歳入庁・大蔵省は第一次世界大戦直前(8月3日)にはイギリスの伝統的戦費調達方法と位置付けられてきた租税増徴による戦費調達政策をロイド・ジョージ蔵相に伝え、政策の検討・採用を進言していた。

ドイツがベルギーに最後通牒を発し(8月2日)、軍事的緊迫の度を高めていたヨーロッパ大陸の政治状況を受けて、イギリスのグレイ外相は8月3日に庶民院で中立国ベルギーの政治的地位の変化がヨーロッパの政治的軍事的状況を大きく左右するとして、ドイツに対してベルギーの中立の尊重を訴えた<sup>23)</sup>。これに対して、ドイツは1914年8月4日(火曜日)に中立国ベルギーを侵略し、イギリスは同日ドイツに最後通牒を発し、世界は第一次世界大戦に突入したのである<sup>24)</sup>。アスクイス首相は議会でこの戦争がドイツのベルギーの中立侵犯によって強いられた戦争であることを強調し<sup>25)</sup>、戦争の原因をドイツの中立国ベルギー侵略に求めた。アスク

20) T 171/92, 1/8/1914, Sir George Paish to D. Lloyd George.

21) P. J. Grigg, *Prejudice and Judgment*, Jonathan Cape, 1948, pp. 57-8.

22) T 171/97, 3/8/1914, Matthew Nathan to H. P. Hamilton.

23) Sir Edward Grey, *Great Britain and the European powers*, HC, 3/8/1914, in Sir Edward Grey, *Speeches on Foreign Affairs 1904-1914*, George Allen & Unwin, 1931, pp. 297-315.

24) H. H. Asquith, *The Genesis of the War*, Cassell and Company, 1923, p. 215.

25) H. H. Asquith, *the War I the ultimatum to Germany*, 4/8/1914, HC, in H. H. Asquith,

イスは開戦直前（8月2日）の女友達スタンレー宛書翰でイギリスがフランス・ロシアに対する陸海軍の軍事的援助の義務がないこと、フランス救援を目的とした派兵はイギリス陸軍が弱体なこの時点では論外であること、フランスが大国の地位を失う状況はイギリスの利益に反すること、チャネル海峡をドイツ海軍が軍事的に利用することには反対であること、ベルギーの政治的地位の変化（＝併合）に反対することを告げ、閣議でもイギリスがヨーロッパ大陸の軍事状況への干渉には躊躇する声があること記していた<sup>26)</sup>。アスキス首相の戦争に関するこの理解はヨーロッパ大陸で先端が開かれた戦争に加わるイギリスの戦争目的が曖昧であることを示しているとともに、第一次世界大戦の原因がドイツのベルギー侵略にあるとしたものである。しかし、イギリス海軍・政府は既に1905年以降ドイツを仮想敵国とした軍事的戦略を練っており、イギリスが大陸の政治的軍事的状況に不干渉の政策を採用したとは言えないのである。ファーガソンが大著『戦争の憐れみ』で第一次世界大戦の原因をドイツ・ドイツ軍国主義に求めるこれまで流布されて来た見解・研究成果を批判したのも当然であった<sup>27)</sup>。

この戦争の規模・期間について、アスキス内閣の閣僚の大半は戦争が半年続かないと言う見通しを持ち、イギリスの経済学者の大半もこの時期の財政規模では大規模な動員を支えることが出来ないと信じていたのである<sup>28)</sup>。国防衛委員会のメンバーとして軍事情勢に精通していたエッシャ卿は、軍中枢部の話としてこの戦争が全て順調にいけば3カ月で終結し、満足のいかない成果を得られなかった場合8カ月かかること、これ以上に長引けば糧秣・財政的負担の面でヨーロッパ諸国が負担可能な範囲を超えるであろう、と言う見通しを記していた<sup>29)</sup>。第一次世界大戦は戦争勃発直後の予想ではそれまでの戦争の経験に基づいて短期戦で終結すると予想されたが、戦争の現実はこの考えを完全に根底から打ち破った。

イギリス政府は第一次世界大戦の勃発によって、後に述べる国家財政に直接かかわる戦時予算・戦費・借入れ・租税に加えて国境を越えて拡大した経済秩序を維持するために、モラトリアム、通貨発行量の調整、証券取引所の閉鎖（後の1915年に再開）、船舶保険関係の作業、巨額の軍事支出に伴い予想されるインフレへの対応策、さらには貿易秩序の維持にかかわる作業を遂行する必要が生じ、そのためにかつてない程強力に民間の経済活動に干渉せざるを得なかった<sup>30)</sup>。イギリス政府が戦争勃発後、最初に着手した策は、戦費調達のための租税改革、なら

---

*Speeches by the Earl of Oxford and Asquith*, Hutchinson, 1928, pp. 189-91.

26) H. H. Asquith to Venetia Stanley, 2/8/1914, in Brock and Brock, eds., *H. H. Asquith. Letters to Venetia Stanley*, p. 146.

27) Niall Ferguson, *The Pity of War*, Basic Books, 1999, passim.

28) Francis W. Hirst and J. E. Allen, *British War Budgets*, Oxford UP., 1926, p. 21.

29) V. Brett and Viscount Esher, eds., *Journals and Letters of Reginald Viscount Esher*, Ivon Nicholson and Watson, 1937, vol. 3, p. 177 (13/8/1914).

30) 第一次世界大戦時の財政措置に関しては、T 172/163, n.d. [1914], *The emergency financial measures of 1914*; F. L. McVey, *The Financial History of Great Britain, 1914-1918*, Oxford UP., 1918, pp. 4-6; W. R. Lawson, *British War Finance 1914-15*, Constable, 1915.

びに世界の金融システム、世界経済の中心に位置し、戦費調達を行う際に決定的な役割を担うと期待されたシティの金融業が戦争勃発によって陥った混乱からの救済であり、シティの保護であった<sup>31)</sup>。

1914年8月4日以降、政府・大蔵省は戦争に伴う経費の具体的念出方法の検討を急速に進め<sup>32)</sup>、イギリスが伝統的に採用して来た租税に依拠した戦費調達方法に加えて、過去の戦争の際にイギリス政府が発行した戦債、とりわけボーア戦争時の戦債を検討した。この種の調査はブラッドベリが1900年のボーア戦争の際に1793-1886年間のイギリスが関与した複数の戦争の経費について行っていた。彼はイギリスが過去の戦争とりわけ最大規模の対仏戦争では経費の過半を租税によって賄う伝統的政策を採用していたと前置きしながらも、戦争の関わる経費の半分は減債基金の停止による収入を含め借入金(42%)であったことを明らかにした<sup>33)</sup>。大蔵省官僚ブラケットはこのブラッドベリの未公開文書を受けてボーア戦争期に至る戦費調達方法を分析し、ボーア戦争に投入された戦費が確定債であるコンソルや大蔵省証券や国庫証券などの不確定債(流動債)・戦債の発行によって賄われた巨額の借入金に依拠したものであったこと、したがって、戦費財源としてこれまで看做されてきた租税とりわけ所得税の収入に依拠したものではなかったことを指摘した<sup>34)</sup>。その後、大蔵省の外局である国債庁のターピンは証券取引所の閉鎖に見られる不安定な資本市場の中で、議会で承認された1億ポンドに達する臨時議定費の支出・調達を受けて、資本市場の安定化と借入金による戦費調達をいかに実現するかを検討し始めたのである。彼は証券取引所が閉鎖されている状況では新規借入金の調達は延期されるべきとの基本認識に立って、各国の借入金調達の手法やイギリスの主要メディアが提案した借入金による戦費調達方法を含め、幾つかの戦費調達方法を比較検討しながら詳細に分析し、日露戦争時に日本政府が行った外債発行の手法が優れているとの意見を記した<sup>35)</sup>。さらにターピンは、1914年9月2日付けの大蔵省事務次官ブラッドベリ宛書翰で、ブラッドベリが構想していた「小口投資家」を対象とした債券発行に否定的意見を伝えていた<sup>36)</sup>。残った課題は、戦債の償還期間と戦債購入者に対する所得税免税の可否であった。この借入金調達の作業はやがてアメリカ合衆国における起債の事態へと発展し、大蔵省がかつてはイングランド銀行の守備範囲であった国際金融の問題に踏み込まざるを得なかった<sup>37)</sup>。1915年1月に正式に大蔵省

---

31) Lloyd George, *War Memoirs of David Lloyd George*, vol. 1, ch. iv; Mallet and George, *British Budgets 1913 14 to 1920 21*, p. 350.

32) M. Daunton, *Just Taxes*, Cambridge UP., 2002, pp. 38-9; H. Strachan, *Financing the First World War*, Oxford UP., 2004, p. 69.

33) T 170/31, 12/2/1900, J. Bradbury, The financing of naval and military operations.

34) T 171/106, 21/8/1914, Basil Blackett, Additional taxation in time of war.

35) T 170/31, 31/8/1914, W. G. Turpin, War loans.

36) T 170/31, 2/9/1914, W. G. Turpin to Sir J. Bradbury.

37) G. C. Peden, *The Treasury and British Public Policy, 1906 1959*, Oxford UP., 2000, pp. 74-5.

「第1局」に加わることになるケインズは、第一次世界大戦勃発前の1914年6月24日付けの大蔵省官僚ブラケット——第1局所属のブラッドベリ直属の部下——宛書翰で大蔵省、イングランド銀行、イギリス金融業界が戦時に採用すべき策を論じ、イングランド銀行・シティ金融業者に批判的な意見を開陳していた<sup>38)</sup>。ケインズは第一次世界大戦勃発直前の8月3日付けの覚書では正貨支払い停止による金（ゴールド）確保策、金本位制度維持策などを批判していた<sup>39)</sup>。さらに1914年10月には彼は租税収入に依拠した伝統的な戦費調達ではなく政府借款による戦費調達をブラッドベリに献策することになる<sup>40)</sup>。

1914年8月2日以降、イギリス政府は世界経済の心臓部とも言うべきシティの金融業を保護するための様々な勅令・法律を矢継ぎ早に布告・発布し、モラトリアムのための緊急避難的政策を採用し、金融を崩壊から救済しようとした<sup>41)</sup>。さらに、政府は8月5日にドイツとの経済関係断絶の勅令を発布し、敵国ドイツの国債購入を禁止する等の経済措置を採用したのである<sup>42)</sup>。イギリス政府が緊急避難的に採用した政策はイギリスが過去の戦争から獲得した、戦時においてもビジネスを通常どおり継続できる条件を整備するとした経験であった。第二次世界大戦の公式的研究である『イギリス戦争経済』の著者は、第一次世界大戦期のイギリス経済運営の在り方と第二次世界大戦期のイギリス戦争経済とを比較して、第一次世界大戦勃発時のイギリス政府が戦争遂行に当たって「戦争経済学」の議論をすることなく「ビジネスを通常どおり」継続する、換言すれば、「平時経済」の継続と言う政策的立場で対処したことを指摘している<sup>43)</sup>。イギリス政府は開戦当初、戦費調達目的で既存の諸税の増税・新税創設・借入金から成る戦時予算を作成したが、国家が民間の経済活動に強力に干渉する「戦争経済」と言う観念を持っていなかった。ビジネスを通常どおり行いながら戦争を遂行するという思考は一国の持てる経済力・財政力総力を挙げて動員し・戦われた「総力戦」を体験した第二次世界大戦の時点から判断すれば、冷笑に値する戦略構想であるが、それは第一次世界大戦前の過去1世紀の間にイギリスが関わった戦争の期間・規模、戦争に動員された金・人員・物資の量・範囲、戦時の工業・交易の発展段階に適合したものであった<sup>44)</sup>。

---

38) From a letter to B. Blackett, 24/6/1914, in E. Johnson, ed., *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Macmillan, 1971, vol. 16, pp. 4-6.

39) J. M. Keynes, Memorandum against the suspension of gold, 3/8/1914, in Johnson, ed., *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. 16, pp. 7-15.

40) T 170/31, 24/10/1914, J. M. Keynes to Sir J. Bradbury; T 171/31, 23/10/1914, J. M. Keynes, Note on Government loans.

41) Sonne, *The City*, Appendix II; Withers, *War and Lombard Street*, Appendix II; Adam Willis Kirkaldy, ed., *Credit, Industry and the War*, Sir Isaac Pitman, 1915, ch. 4.

42) Sonne, *The City*, Appendix I.

43) Hancock and Gowing, *British War Economy*, pp. 3-4.

44) Hancock and Gowing, *British War Economy*, pp. 12-4.

これらの緊急避難的措置に加えて、ロイド・ジョージ蔵相は1914年8月4日以降、1914年に大蔵省政務次官となったモンタギュとともに閣僚を含む政府要人、主要な金融業界・産業界の指導的人物を招集し、「ビジネスを通常どおり」維持するために<sup>45)</sup>金融・財政上の問題点を集中的に分析し、イギリスの持つ金融力・財政力、換言すれば「戦争の腱」を発揮するための一層具体的な策を作成すべく討議を進めたのである<sup>46)</sup>。蔵相は経済界の指導者が戦争勃発によって予想される経済秩序崩壊の深刻さを充分理解していないことに苛立ちを示しながらも、「ビジネスを通常どおり運営する<sup>47)</sup>」carry on business as usualことを明言し、彼らと9月初旬に至るまで幾度かの会合を開催した<sup>48)</sup>。当然のことながら、イギリス経済の根幹に位置する金本位制度の存続に関する蔵相・大蔵省とイングランド銀行総裁との議論は厳しい対立に発展することになった<sup>49)</sup>。一方、モンタギュは1914年8月15日付け蔵相宛書翰でモラトリアム以降のイギリス金融業界の事情について事態改善の様子が見られない金融業界に関するペイシュの観測を蔵相に伝え、モラトリアムを戦争終結まで延長することを勧めた。モンタギュはさらにイギリスの経済界が戦争によって巨額の利益を得て、かつ自由に振舞っていることから、経済界により一層の負担を求める必要があると伝え、戦争勃発によって資金難に喘ぎ、救済を待っている分野——地方自治庁・開発委員会など——に関心を向けることを蔵相に進言した<sup>50)</sup>。

イギリス政府はビジネスを通常どおり維持するための緊急避難的措置に続いて、8月7日に議会に対して、国家的緊急時、主として戦争の際に認められている臨時議定費<sup>51)</sup>の承認を提案した<sup>52)</sup>。臨時議定費は議会が承認する通常の支出以外の支出で、通例、国が戦争状態にある時、陸軍・海軍の軍事費用のみならず、食糧供給・経済活動の維持などの戦時における様々な経費支弁に充当される。議会の全院委員会は上限額を設定された臨時議定費の総額を承認するが、支出内容は政府に一任され、議会の歳出統制権限は制約を受ける。18世紀「戦争の世紀」にお

45) Lloyd George, *War Memoirs of David Lloyd George*, vol. 1, p. 101.

46) Lloyd George, *War Memoirs of David Lloyd George*, vol. 1, pp. 93 5.

47) T 170/55, 4/8/1914, Conference between Chancellor of Exchequer and representatives of the bankers and traders.

48) T 172/133, 11/8/1914, Conference between Chancellor of Exchequer and representatives of Chambers of Commerce and manufacturers; T 172/134, 12/8/1914, Conference between Chancellor of Exchequer, members of Cabinets and representatives of accepting houses; T 172/129, 3/9/1914, Conference between Chancellor of Exchequer and representatives of traders and the trade associations.

49) Kynaston, *The City of London*, vol. 2, pp. 607 8.

50) T 170/28, 15/8/1914, Edwin Samuel Montagu to D. Lloyd George.

51) H. Higgs, *The Financial System of the United Kingdom*, Macmillan, 1914, pp. 35 6. 代田純『現代イギリス財政論』勁草書房、1999年、16 - 8頁、参照。

52) McVey, *The Financial History of Great Britain*, ch. iv; Mallet and George, *British Budgets 1913 14 to 1920 21*, p. 351.



いても採用された財政手法である<sup>53)</sup>。マレットとジョージはイギリスが第一次世界大戦勃発に際して、財政資源の有効な動員計画を持っていなかったとしながら、戦争勃発の時点で政府・大蔵省が採用可能な戦費支出の方法として(1)補正予算(2)臨時議定費の2つの手法があった。しかし(2)の手法は好ましい方法とは看做されていなかった。政府は、それにもかかわらず、巨額になると予想される戦費支出のために、(2)の臨時議定費を結果的に採用した、と記している<sup>54)</sup>。アスキス首相は同日の議会での演説で、この戦争はイギリス政府が平和の維持に向けて可能な限り努力したにもかかわらず仕掛けられた戦争であること、政府はイギリス本国のみならず帝国の持てる資源を挙げて戦争を遂行するために、1億ポンドに達する臨時議定費の支出を議会財政委員会に求めた<sup>55)</sup>。

蔵相・首相は戦争突入直後に議会に臨時議定費を提案し、緊急の経費支出を決定したが、次なる課題は巨額な戦費をいかに調達するかであった。既に見てきたように、1914年8月3日にネイサン内国歳入庁議長は所得税・超過所得税の増税を戦費に充当する計画を立てていたが、間接税についても関税・内国消費税庁議長は8月21日付けのメモで既存の間接税の増税による増収幅がボーア戦争期よりも低いことを指摘しつつ、蔵相がビール税の増税を考えていることを受けてビール税増税に伴う問題点を検討した。議長はビール税増税の結果、ビールの消費が減少し、関連産業が苦境に陥ることを予想し<sup>56)</sup>、増税可能な範囲を精査・分析したのである<sup>57)</sup>。また、間接税収入についても、8月下旬以降、既存の租税の増税予想がなされ<sup>58)</sup>、さらには、これら諸税の増税の影響を蒙る産業に対する救済策が練られた<sup>59)</sup>。一方、海軍・陸軍の戦時支出の予想も所得税・超過所得税の増税構想と同じく、8月3日に提出された<sup>60)</sup>。

一方、ネイサン内国歳入庁議長は所得税・超過所得税の増税を検討していた9月9日付けのハミルトン宛書翰で、戦争勃発に伴い所得税・超過所得税の大幅な増税と高額所得者の租税負担の急増が予想される中で、所得税の課税限度を現行の年間所得160ポンドから年間50ポンドに大幅に引き下げる構想とともに、低所得者とりわけ低給与所得者(労働者階級)から確実に所得税を徴収する方法として、国民健康保険制度を活用し最終的には雇用者が税を支払う徴税

53) H. Roseveare, *The Treasury*, Allen Lane, 1969, especially, p. 93.

54) Mallet and George, *British Budgets 1913 14 to 1920 21*, p. 351.

55) Asquith, the War II the vote of credit, 7/8/1914, HC, in Asquith, *Speeches by the Earl of Oxford and Asquith*, pp. 192 201.

56) T 171/99, 21/8/1914, L. N. G [uillemand], Possible increase of existing duties.

57) T 171/99, 13/11/1914, L. N. G., Possible increase in beer duties.

58) T 171/98, n.d. [1914], Report on the customs and excise revenue in the first six months of 1914 15.

59) T 171/100, n. d. [1914], Allowance on liquor licences in consequence of diminished trade.

60) T 171/95, 3/8/1914, Vice Admiral Sir Edmund J. W. Slade, Estimate of the cost in time of war, in excess of peace expenditure; T 171/95, 3/8/1914, C. H [arris], Army expenditure 1914 15.

システムを導入することの是非についてロイド・ジョージ蔵相の意見を求めた。そして、ネイサンは種々の経費を差し引いて600万ポンドの税収予想を告げたのである<sup>61)</sup>。

こうして、直接税とりわけ所得税・超過所得税の増税構想とその問題点がネイサン内国歳入庁議長、ロイド・ジョージと蔵相付き私設秘書ハミルトンを中心として練られ、9月10日と11日の両日に蔵相にその構想が提出された<sup>62)</sup>。ネイサンは蔵相宛書翰で、蔵相が前日示した戦時の増税構想が8月3日付けのハミルトン宛書翰で示したネイサンの構想と大きく異ならないと前置きしたうえで、所得税と超過所得税の税率を8月3日付けのハミルトン宛書翰の提案と異なり税率を「二倍」とした構想を蔵相に提示したのである。なお、ネイサンは通常の所得税についても累進税率を設定し、超過所得税の最高税率をポンド当たり2シリング——10%の所得税率——としていた。その結果、彼は税収予想が3400万ポンドに加えて、9月9日付けのハミルトン宛書翰で示した所得課税限度の引き下げによる増収分600万ポンドで年間4000万ポンドとしたのである。もっとも、ネイサンは翌11日付けのハミルトン宛書翰<sup>63)</sup>で蔵相に示した年間の税収予想を4000万ポンドから3700万ポンドに減額修正している。

この所得税・超過所得税の増税を中核とする伝統的な戦費調達方法に対し、蔵相、内国歳入庁・大蔵省関係者に留まらず、セント・オールドウィン伯もアスキス首相、ロイド・ジョージ蔵相の要請を受けて予算案作成の手法や財政運営について意見を述べた<sup>64)</sup>。セント・オールドウィン伯はネイサンが作成した所得税の増税を中心とした戦争財政構想に基本的に賛成するが、構想の幾つかの点について批判的意見を記した。その一つは、所得税さらには超過所得税の増税がかつてない規模の増税であり、それがイギリス社会のごく限られた部分に大きな負担を求めるものであり、その意味でバランスを取るためにも間接税の増税が必要であること。また、所得税の課税限度を年間所得160ポンド以上から年間所得50ポンド以上に大幅に引き下げるのであるならば、既存の間接税、たとえばビール税、タバコ税などの間接税増税が不可欠であること。とりわけ問題なのは、所得税の課税限度を引き下げることで所得税の税収増加を期待するとする構想である。

このように、セント・オールドウィン伯は課税限度引き下げによる所得税収入の増加予測に極めて懐疑的な見解を述べていた。彼自身、8月26日付けのオースティン・チェンバレン元蔵相宛書翰で、戦費財源を借り入れに求めるのかあるいは租税の大幅増税に求めるかを巡る選択で自説を展開し、所得税増税に加えて、ビール税、茶税、さらにはタバコ税の増税による戦費調

61) T 171/97, 9/9/1914, M. Nathan to H. P. Hamilton; T 170/12, 9/9/1914, Proposed scheme for taxation of all incomes in excess of 20/ a week.

62) T 171/97, 10/9/1914, M. Nathan to Chancellor of Exchequer.

63) T 171/97, 11/9/1914, M. Nathan to H. P. Hamilton.

64) T 171/97, n.d. [1914], Earl St. Aldwyn's memorandum on M. Nathan's income tax and super tax proposals.

達構想を伝え<sup>65)</sup>、チェンバレンも翌8月27日付けのセント・オールドウィン伯宛返書でロイド・ジョージ蔵相への自発的助言はしないとしながらも、この時点では相続税を除く直接税と幾つかの間接税の増税によって戦費を調達する案に賛成した<sup>66)</sup>。

セント・オールドウィン伯に限らず、チェンバレンも第一次世界大戦勃発直前以来、自由党内閣から戦争財政の在り方についての助言を要請されていたが<sup>67)</sup>、チェンバレンは8月4日の開戦以降、政府首脳と産業界・労働界の指導者との会合に出席し<sup>68)</sup>、政府の戦争指導に政治的関心を深めていった。チェンバレンは、8月8日付けのロイド・ジョージ蔵相宛書翰で、戦争がシティの金融業や国家財政・公信用にとって破滅的影響を齎すことを伝え<sup>69)</sup>、8月11日付けの蔵相宛書翰では「銀行が[資金を必要としている]産業に関して正しく行動していない」と、銀行が産業に資金供給を渋っている事態に強い不満を述べ、今後もこの件で意見調整を行いたいと告げた<sup>70)</sup>。さらに、チェンバレンは、ネイサンの所得税・超過所得税の増税を中核とした戦費調達構想に対しては、セント・オールドウィン伯と同様な助言を行ったのである<sup>71)</sup>。彼はその後、11月17日の補正予算案提出直前には新規の増税が逆効果であり、租税増徴に依拠した戦費調達の抱える問題点を指摘するとともに、租税増徴に代わる大規模な起債を蔵相に提案したのである<sup>72)</sup>。やがて10月にはセント・オールドウィン伯が所得税・超過所得税増税によって戦費調達を実施する際には、必要不可欠と看做したタバコ税の検討が行われ<sup>73)</sup>、補正予算案の基本構想も徐々に姿を現してきた<sup>74)</sup>。しかし、ロイド・ジョージは補正予算案演説の直前(11月14日)に至っても戦費財源を借入金ではなく租税増徴に求めることに固執しており<sup>75)</sup>、所得税・超過所得税の増税に加えて間接税増税に伴い生じる問題点の精査・検討を大蔵省官僚に問い質していた。とりわけ、蔵相が配慮したのは、アルコールの製造・販売業界と統一党との間に緊

65) Earl St. Aldwyn to A. Chamberlain, 26/8/1914, in Lady Victoria Hicks Beach, *Life of Sir Michael Hicks Beach, Earl St. Aldwyn*, vol. 2, pp. 309-10.

66) A. Chamberlain to Earl St. Aldwyn, 27/8/1914, in Lady Victoria Hicks Beach, *Life of Sir Michael Hicks Beach, Earl St. Aldwyn*, vol. 2, pp. 311-13.

67) Lloyd George, *War Memoirs of David Lloyd George*, vol.1, pp. 95, 107; Sir A. Chamberlain, *Down the Years*, Cassell and Company Limited, 1931, pp. 92-106.

68) Chamberlain, *Down the Years*, pp. 105-6.

69) A. Chamberlain to D. Lloyd George, 8/8/1914, in C. Petrie, *The Life and Letters of the Right Hon. Sir Austen Chamberlain*, Cassell and Company, 1939, vol. 2, pp. 1-2.

70) T 170/28, 11/8/1914, A. Chamberlain to D. Lloyd George.

71) Strachan, *Financing the First World War*, p. 69.

72) A. Chamberlain to D. Lloyd George, 9/11/1914, in Peden, *The Treasury and British Public Policy*, p. 85.

73) T 171/98, 16/10/1914, L. N. G., Tobacco.

74) T 171/96, 9/10/1914, Inland Revenue: half year to 30th September, 1914.

75) A. J. P. Taylor, ed., *Lloyd George*, Harper & Row, 1971, p. 17 (entry of 14 December 1914).

密な政治的関係が存在する中で、政府の進めるビール税増税の及ぼす政治的経済的影響、チェンバレンの政治的立場であった<sup>76)</sup>。

ロイド・ジョージ蔵相が内国歳入庁議長ネイサンの構想に在る低所得者への所得税課税についての意見を大蔵省に対して求めた結果、ノット・ボウワ——1914年に内国歳入庁副議長から内国歳入庁議長に昇進した——は1914年11月に蔵相宛書翰で幾つかの課税案を提出したものの、徴税が困難であるとの理由で低所得者への所得税課税を次年度まで延期することを最終的に提案した<sup>77)</sup>。蔵相もまた所得税の課税限度の大幅な引き下げに関心を示したが、低所得者の所得税徴税に伴う経費の問題を理由にこの案を結果的に採用しなかった<sup>78)</sup>。こうして所得税と超過所得税の大幅な増税構想が政府部内で検討されるにしたがって、租税負担増加に伴う問題点、例えば課税標準を前年1913/14年の所得でなく1914/15年にした場合、あるいは「損失」を1842年の所得税法上どのように取り扱うのかと言った問題が浮上し、これらを解決すべく蔵相と大蔵省・内国歳入庁との間で意見交換が行われた。

大蔵省事務次官ブラッドベリは補正予算案の骨格がほぼ完成した11月初旬に、アスキス首相宛書翰で戦争勃発に伴い生じた大蔵省関係の職務領域で首相がさらに検討を要する事項として、(1) イギリスの自治領・同盟国への財政支援、(2) 臨時議定費、(3) 敵国資産の取り扱いを挙げて首相の政治的判断を仰いだのである<sup>79)</sup>。

所得税・超過所得税の大幅な増税が俎上にのぼり、1914/15年補正予算案の骨格が形作られるなかで、(1) 所得税・超過所得税の税率を現行税率の二倍(100%増税)のするケースと(2) 50%増税の二つのケースを仮定した歳入予測の作業も進行していった<sup>80)</sup>。歳入予想の作業と雁行して、11月初旬にはその陸軍・海軍関係の支出予想額を修正した文書が明らかにされたのである。さらに、歳出予測の具体的数値が予算案提出に間に合うように出され始めた<sup>81)</sup>。このように、第一次世界大戦勃発に伴い大蔵省・内国歳入庁、さらには陸軍省・海軍省を中心に歳入・歳出の概算作業が進められ、予想される巨額の歳入不足をいかに賄って予算案を作成するかと言った作業が進められた。しかし、大蔵省・内国歳入庁官僚にとって今度の戦争がどの程度の規模、期間に及ぶのか、したがって、戦費がどの程度膨らむのか全く不明な軍事状況の中で予算編成作業を遂行しなければならなかった<sup>82)</sup>。

76) Lloyd George, *War Memoirs of David Lloyd George*, vol.1, pp.107-8.

77) T 171/97, 3/11/1914, E. E. Nott-Bower to D. Lloyd George; T 170/12, 4/11/1914, E. E. Nott Bower to D. Lloyd George; T 170/12, 10/11/1914, E. E. Nott-Bower to Hamilton.

78) French, *British Economic and Strategic Planning*, p.106.

79) T 170/26, 7 November 1914, J. Bradbury to the Prime Minister.

80) T 171/96, 10/11/1914, E. E. Nott-Bower to Hamilton; T 170/12, 10/12/1914, G. R. Hamilton, Tax and super tax to taxpayers affected by the war.

81) T 171/95, 11/11/1914, Alfred Eyles, Naval expenditure in 1914-15; T 171/95, 13/11/1914, Charles Harris, Revised forecast of army expenditure.

82) T 171/96, 10/11/1914, E. E. Nott Bower to Hamilton.

やがて、補正予算案演説（1914年11月17日）直前の1914年11月13日と14日とにかけて予算案の大枠がほぼ完成した<sup>83)</sup>。それに拠れば、歳出総額5億3536万7000ポンド、これに対して、歳入面では、減債基金の停止による275万ポンド、既存の諸税からの収入1億9579万6000ポンド、戦時租税増税収入1545万ポンドとし、これらを合計すると2億1399万6000ポンドとなり、3億2137万1000ポンドと言う巨額の歳入不足が生じることになる。この巨額の財政赤字をいかに処理するかが課題となり、国庫債券や短期借入金調達の主要な財源となっていた大蔵省証券の償還・発行状況が検討された<sup>84)</sup>。一方、蔵相が重要な戦費財源と看做した所得税・超過所得税の増税率は100%、つまり現行の税率を二倍とする増税率が設定され、1914年12月1日より課税されること、1914/15年度で歳入予想額（増税分）は1250万ポンドで、翌年1915/16年度には4475万ポンドの税収を予想していた。注目すべき点は、1894/95年度予算以降、歳入の大きな支柱となった相続税の増税が想定されていなかった。相続税の増税は第一次世界大戦直前の平時予算である1914/15年度で実施された後、1919年に10万ポンド以上の高額相続財産について実行されたに過ぎない<sup>85)</sup>。また、高額所得者に重い負担を強いる直接税増税とのバランスを取るために、間接税の領域で茶税とビール税の増税が想定され、1914/15年度で300万ポンド、1915/16年度で2030万ポンドを予定していた。したがって、新税の合計収入では、1914/15年度が1550万ポンド、1915/16年度では6505万ポンドとなる。

この補正予算案編成作業の中で注目すべき点は、ピット蔵相・首相が対仏戦争の戦費財源として1798年末に所得税導入を試みた時と同様に、戦争にかかわる租税・借入金を担うイギリスの「国富」、具体的には「国民所得」——主として所得税・超過所得税の課税データを用い、課税限度以下の所得を消費財のデータを用いて推測する——を算出し、租税負担が国民所得と比較してどの程度の割合になるのか、あるいは租税徴収額を最大にするためにはどの程度の税率が最適なのかを算出しようとしたことである<sup>86)</sup>。実際、近代イギリスの政治的指導者や歴史研究者は大規模な戦争のたびにピット蔵相・首相を戦時における財政運営・政治指導の指針として思い浮かべている<sup>87)</sup>。例えば、第一次世界大戦時にはロイド・ジョージ蔵相やホートリが国民所得推計の手法や所得税を、第二次世界大戦時にはホープ＝ジョーンズが所得税を考察対

---

83) T 171/95, 14/11/1914, Summary 1914/15; T 171/95, 14/11/1914, Expenditure 1914/15, Forecast.

84) T 171/95, 14/11/1914, Note on Exchequer Bonds; T 171/95, 14/11/1914, The borrowing for the service of the year 1914/15; T 171/95, 14/11/1914, Details of Treasury borrowing since 1st April to 4th November 1914 inclusive.

85) P [arliamentary] P [apers], 1927 (Cmd. 2800) xi, Appendices to Report of the Com. on National Debt and Taxation, pp. 37-8.

86) 拙稿「重商主義期の戦争とイギリスの財政統計」『経済科学研究 [広島修道大学]』第9巻2号、2006年、2月、参照。

87) R. Coupland, ed., *The War Speeches of William Pitt the Younger*, Clarendon Press, 1915.

象として選び、対仏戦争とりわけナポレオン戦争の歴史的経験の重みを明らかにした<sup>88)</sup>。ちなみに、ピットは1798年におけるイギリスの「国民所得」を1億2500万ポンド、「課税所得」を1億200万ポンドと推計し、所得税の税率を10%と設定して所得税収入を1000万ポンドと推計した。

ピットが国民所得の推計を試みた時点（1798年）と1914/15年補正予算案作成時と決定的に異なる点は、ピットが推計に際して利用可能なイギリス国民の所得データ・資産データが18世紀イギリス中央政府に充分蓄積されておらず、所得税も未だ課税されていない時点での推計値に留まっていたのに対して、1914/15年補正予算における国民所得推定の作業が所得税・超過所得税の課税によってより精密となった所得分布のデータ、生活水準に関するデータが蓄積された大蔵省と商務省とを中心に行われた点である<sup>89)</sup>。実際、大蔵省事務次官ブラッドベリは、1世紀前には「国民所得」算出の作業が「素材が不十分」な状態で行われたことを認めつつ、ピットの国民所得推計を再点検して彼より幾分高めの1億8000万ポンドから2億1000万ポンドと推計した。そして、ブラッドベリは1914年の時点での「妥当な」国民所得の値として22億ポンドを示したのである<sup>90)</sup>。一方、ペイシュは1913年のイギリスの国民所得を商務省の調査を根拠に22億5000万ポンドと推計した<sup>91)</sup>。こうして、戦争遂行に不可欠な戦費調達作業をインフレなしにより合理的効率的に行うためには租税負担と国債、すなわち租税の前借りの負担が一国の経済・一国の財政、あるいは、幾分曖昧な意味をもって語られる「国民所得」に対してどの程度の負担となっているのか、あるいは、租税負担の限界点が奈辺に在るのかを探ることが戦争指導者の脳裏に浮かんだ。確かに戦争と言う緊急事態の発生によって、大蔵省事務次官ブラッドベリや蔵相ロイド・ジョージはこの時期までの財政統計・経済統計の国家機関への蓄積を前提にし、「国民所得」の推計と税収予測作業を進めたが、国民所得推計に基づき戦費調達はより一層精密化する構想は「一瞬の間輝き、消え去った<sup>92)</sup>」。もっとも、平時では国の財産目録作成の作業とも言える一国の財政力・経済力の総体的把握は政治的経済的要因によって実現不能と言えるが、戦時においては戦争に対する国民的熱気によって国家が国の保有する経済力・財政力の推計はもちろん、戦争に動員する要員の推計さえも必ずしも困難な作業ではない<sup>93)</sup>。

88) T 171/149, 23/9/1917, R. G. H [awtrey], Pitt's war taxation; Arthur Hope Jones, *Income Tax in the Napoleonic Wars*, Cambridge UP., 1939.

89) この時期の商務省は所得分布、生活水準、海外貿易、国内生産とりわけ輸出産業の生産に関するデータを蒐集していた。

90) T 171/106, n.d. [1914], [J. Bradbury], Total national income; T 171/106, n.d. [1914], Figures obtained from the Board of Trade.

91) T 171/106, n.d. [1914], Figures obtained from the Board of Trade.

92) Hancock and Gowing, *British War Economy*, p. 9.

93) 1915年には国民登録法が制定され、国は前線に送り出す軍人・銃後で工業生産に従事する要員の情報を蓄積した。cf. E. Higgs, *The Information State in England*, Palgrave Macmillan, 2004,

このように、大蔵省・内国歳入庁は第一次世界大戦直前よりイギリスが戦争に突入した際に必要となる戦費を従来の戦争経験と伝統的戦費調達に依拠して増税と借入金とでいかに調達するかを検討し、戦費（租税と借入金）が「国民所得」に占める割合を算出することで経済活動に破壊的影響が出ないように配慮した効率的な戦費調達方法を確立しようとしたのである。さらに、大蔵省はこの戦費調達方法の検討に続いて、参戦国、ロシア、フランス、ドイツの一日あたりの歳入状況を比較分析したのである。具体的には大蔵省官僚のホートリはロシアが120万ポンド、フランスが120万ポンド、ドイツが150万ポンドと算出し、イギリスを含む各国の経費総額を計算した。とりわけ、ドイツは戦前より指摘されていた借入金に依拠した戦費調達であることが改めて指摘されたのである<sup>94)</sup>。この資料は、イギリスの財政支出の水準を決定する基準となった。

アスキス首相は1914年11月16日に、1914年8月8日の臨時議定費1億ポンド支出に続いて補正臨時議定費として2億2500万ポンド支出を計上する旨、庶民院で説明した<sup>95)</sup>。この巨額の臨時議定費は11月17日の補正予算案の基本的前提となった。8月の開戦以降、8月8日の臨時議定費1億ポンド、11月16日提案の補正臨時議定費2億2500万ポンド、合計3億2500万ポンドについて、ネイサンは首相宛（日付不明）メモで、次のような問題点を指摘して裁断を仰いだ<sup>96)</sup>。問題は3点、すなわち、（1）最初の臨時議定費の使途、（2）議会に新たに臨時議定費を求めるに際して、主要な使途をどのようにするのか、（3）戦費がいつまで必要なのか、換言すればこの戦争がいつまで続くのか、である。（1）については、議会に臨時議定費の精確な使途を明かす必要はないとしながら、1億ポンドのうち6988万7600ポンドを支出したことを明らかにした。次いで、（2）彼は3億2500万ポンドの臨時議定費の使途を陸軍（1億9000万ポンド）・海軍（8345万ポンド）・自治領・同盟国への貸付（約4400ポンド）と記した。しかし、彼は（3）について記す事が出来なかった。やがて、ロイド・ジョージ蔵相はこの巨額の臨時議定費の処理方法を探るために、過去の戦争、対仏戦争、クリミア戦争時に採用された従来の戦争財政の在り方を再検討し始めた<sup>97)</sup>。

ロイド・ジョージ蔵相は第一次世界大戦勃発後の最初の戦時予算である1914/15年補正予算案提出（11月17日）の際の演説で次のように言う<sup>98)</sup>。前年までのイギリスの経済状態は良好であり、歳入の見通しも良好である。しかし、8月の戦争勃発によって経済活動が停滞・収縮し、国家財政を巡る状況は大きく変化し、期首における概算歳入額2億714万6000ポンドが1億9579

---

pp. 135-39.

94) T 171/95, n.d. [1914], R. G. Hawtrey, War expenditure of several belligerents.

95) *Parliamentary Debates*, 5th series, House of Commons [以下、5H, HCと略記] 68 (16 November 1914), 256-59 (H. H. Asquith).

96) T 171/95, n. d. [1914], M. N [athan], Copy of Memorandum, sent to the Prime Minister.

97) Lloyd George, *War Memoirs of David Lloyd George*, vol. 1, p. 109.

98) Lloyd George, *War Memoirs of David Lloyd George*, vol. 1, pp. 105-8.

万6000ポンドと激しく落ち込み、1135万ポンドの歳入不足が予想される事態が生じた。期首における概算歳出額 2億692万4000ポンドに加えて今度の戦費 3億2844万3000ポンド、合計 5億3536万7000ポンドの歳出——会計年度ではかつてない歳出規模<sup>99)</sup>——が必要となった。したがって、1914/15年予算は通常の課税ベースでの概算歳入 1億9579万6000ポンドをもってしても1915年3月31日の期末に3億3957万1000ポンドの財政赤字となるために、1914年11月に1914/15年補正予算案が提出されたのである。

ロイド・ジョージ蔵相は予想される巨額の歳出を租税収入によってのみ調達することは「論外」であるとしながらも、基本的には租税収入を戦費に充当する方針を保ちつつ、いかなる手法でこの経費を賄うのかを議会で説いた。蔵相は巨額の戦費調達が要求されていることから、従来の輝かしいイギリス国家財政運営の伝統から大きく乖離する事態になるのではと予想していた<sup>100)</sup>。

ロイド・ジョージ蔵相はこれまでイギリスが関わった過去の戦争、対仏戦争における戦費が「国の所得」、あるいは「国民所得」——概算 1億200万ポンド以上であるが、2億5000万ポンドに達することはない——に占める割合を4分の1から3分の1と算出した。彼はあらゆるものに課税されている現在の「国民所得」概算23億ポンドで、「先人達の英雄的水準」で戦費を調達すれば——ロイド・ジョージは対仏戦争時にピットが戦費財源として所得税を提案した際に国民に「自己犠牲」を求めた先例や、グラッドストーン蔵相が同じく国民に「自己犠牲」を要求した1853/54年予算演説を例に引きながら、先達と同様な自己犠牲の精神に則ったならば、との仮定条件を設定しつつ——租税収入5000万ポンドから7000万ポンドのみで、借入金なしで巨額の戦費を賄うことが可能な歳入額であるとした<sup>101)</sup>。それとともに、彼は他国が日々莫大な戦費を調達している状況——ホートリが算出を試みた事項である——を引き合いに出しながら、イギリス国民の奮闘を訴えた。ロイド・ジョージ蔵相は予算演説で「国の所得」、あるいは「国民所得」という概念を用いているが、その意味内容は種々の租税とりわけ所得税の課税価額から算出された国民の手にある分配「所得の総額」「国民所得」である。

ついで、ロイド・ジョージ蔵相は戦費の総額に大きく影響を及ぼす戦争の期間を予想できないとしたうえで、最初の予想よりも長期化すると言う見通しを明らかにした<sup>102)</sup>。イギリス以外の国の状況では、ドイツ・オーストリアの原料供給の多くが海外に依存しているが、その貿易は途絶している状況である。フランスは事実上敵国の手中にあるが、わが国は完全に敵国の侵入から免れており、海外との交易も妨害されることなく行われている<sup>103)</sup>。

99) 5H, HC, 68 (17 November 1914), 348 50 (D. Lloyd George).

100) 5H, HC, 68 (17 November 1914), 350 (D. Lloyd George).

101) 5H, HC, 68 (17 November 1914), 351 (D. Lloyd George).

102) 5H, HC, 68 (17 November 1914), 353 (D. Lloyd George).

103) 5H, HC, 68 (17 November 1914), 356 (D. Lloyd George).



さらに、ロイド・ジョージ蔵相は、戦争に関わる経費の一部を租税によって賄う用意があること、これによってわが国の信用が強化され、手っ取り早く借入金に頼らずに、租税によって戦費を調達するというわが国の最も優れた伝統的——19世紀中葉以降の財政運営に決定的な影響を与えたグラッドストーンによって確立され、歴代の大蔵省官僚によって引き継がれた——財政運営に沿って突き進む信念を強くするであろう<sup>104</sup>、と戦費調達に基本方針を述べた。しかし、問題は戦費の「相当部分」を租税に求めた場合、国の尊厳と存立に関わる戦争は「社会のあらゆる階層——人口の少数派 [労働者階級] に対しても」戦費を課せねばならない。したがって、「可能な限り社会の全ての階級」が戦争に関わる経費を負担することを提案する<sup>105</sup>。ロイド・ジョージは国家の存立に関わるこれまでにない規模の戦争 = 非常事態に際して、イギリス社会の全ての階層がそれぞれの資産・所得に応じて租税を負担することを通じて一致団結すること求めたのである。たとえ、戦費を賄うには極めて不十分な税収額に留まるにもかかわらずである。彼は後に記した『回想録』では、戦争を契機とした巨額の政府支出がインフレを惹き起こし、このインフレが続けば軽微な租税増税によっても戦費調達が極めて容易であるとの予想をこの時点で持っていたと記し、税収予想について自己弁明している<sup>106</sup>。この最初の戦時予算案は所得税・超過所得税の増税を中心としたものであったために、直接税と間接税の歳入に占める比率が大きく変化し、直接税の比率は歳入全体の60%を超える状態となり<sup>107</sup>、1909/10年予算以来の直接税重課——ただし、相続税を除外した——の租税政策を継承した予算であった<sup>108</sup>。

さらに、ロイド・ジョージ蔵相は予想される巨額の赤字の処理方法について、増税収入1550万ポンド、減債基金の停止による275万ポンドの財源を充て、残り3億2132万1000ポンドを借入金によって調達することを公にした<sup>109</sup>。ロイド・ジョージは租税増徴をもってしても戦費を確保出来ないためにかつてない規模の借入金を具体的には「戦債」発行によって調達しようとしたのである<sup>110</sup>。首相と大蔵省との間の意見交換によって調達予定の資金は主として陸軍経費・海軍経費と同盟国・自治領への貸付（4500万ポンド）とに充当されることが決定されていた<sup>111</sup>。一方、戦債発行については1914/15年補正予算演説以前の10月末以降、ロイド・ジョー

104) 5 H, HC, 68 (17 November 1914), 357 (D. Lloyd George).

105) 5 H, HC, 68 (17 November 1914), 357 (D. Lloyd George).

106) Lloyd George, *War Memoirs of David Lloyd George*, vol. 1, p. 106.

107) T 171/95, 19/11/1914, M. N [athan], Indirect and direct taxes 1914/15.

108) J. E. Cronin, *The Politics of State Expansion*, Routledge, 1991, p. 61.

109) 5 H, HC, 68 (17 November 1914), 370 (D. Lloyd George).

110) Lloyd George, *War Memoirs of David Lloyd George*, vol. 1, p. 109; Mallet and George, *British Budgets 1913 14 to 1920 21*, pp. 42 3; E. L. Hargreaves, *The National Debt*, Edward Arnold, 1930, pp. 232 33 [一ノ瀬篤・斎藤忠雄・西野宗雄訳『イギリス国債史』新評論社, 1987年, 236 - 37頁].

111) T 170/26, 7/11/1914, J. Bradbury to the Prime Minister; T 171/95, n. d. [1914], M. N [athan], Copy of Memorandum, sent to the Prime Minister.

ジ蔵相、ブラッドベリ大蔵省事務次官、マッケナ、イングランド銀行総裁、アスキス首相らが戦債による戦費調達を前提として、その具体的発行条件を検討していた<sup>112)</sup>。戦債は最終的には31/2%の利率、額面価格の95%で発売し、1925年3月1日から1928年3月1日の間に額面価格で償還と言う金融業界・戦債購入者にとって有利、政府にとっては不利な条件で発行されることになった。注意すべき点は、ロイド・ジョージは戦債発行に際して国債問題のエキスパートの助言に基づき小口の一般投資家を主たる戦債購入者として想定していなかったことである。小口の一般投資家は国の貯蓄銀行から資金を引き上げて戦債購入に向けることが想定され、結果的に政府は新たな資金獲得には繋がらないと考えたからである<sup>113)</sup>。彼は1914/15年補正予算案の演説の末尾近くで、「まさしく借入金はこの国が生存のための戦を戦い抜くことを助ける」と租税ではなく借入金が戦争の帰趨を決定するかのとき言葉を吐くのであった<sup>114)</sup>。

さらに、ロイド・ジョージ蔵相は補正予算案を公にした後の11月27日にはイギリス国家信用の維持に向けてあらゆる策を講じる意思を公にし、戦費調達のために歴史上かつてない規模の借入金が必要となり、国民の愛国心に訴えざるを得ない切迫した財政状況に陥っていたこと議会で明らかにした。ロイド・ジョージは大口債券購入者を対象としたポーア戦争期の戦債と同様に、今回の戦債発行に際しても大口債券購入者を主たる購入対象者とするが、それと同時に小口の一般投資家の愛国心にも訴えて債券購入——想定した販売数は少ないが——を呼びかけたのである<sup>115)</sup>。しかし、彼の戦債構想は、ポーア戦争期にイギリスの戦費調達のため発行された流動債の販売に助力を尽くしたシティの証券取引所が1914年7月末以来閉鎖されている状態で戦債購入者の募集を行わなければならないと言う重大な問題点を抱えていたのである<sup>116)</sup>。ちなみに、シティの証券取引所は1915年1月に取引を再開したが、証券取引所を取巻く経済条件は戦前と全く異なっていた<sup>117)</sup>。このロイド・ジョージの戦債発行に対しては当然ながら小口の一般投資家の応募は総額の26%であった<sup>118)</sup>。

戦時における経済運営に関して注目すべき点は、イギリスが「輸入経済」であるために戦時においても砂糖・肉・小麦を含む大量の日用品・軍需物資を輸入・輸出せざるを得ず、加えて1915会計年度末（1915年3月）には為替相場の下落から商品貿易赤字が大きく増加し始めたこ

112) H. H. Asquith to Venetia Stanely, 27/10/1914 and 6/11/1914, in Brock and Brock, eds., *H. H. Asquith. Letters to Venetia Stanley*, pp. 288, 322.

113) T 170/31, 31/8/1914, W. G. Turpin, War loans.

114) *5 H*, HC, 68 (17 November 1914), 376 (D. Lloyd George).

115) Lloyd George, *Through Terror to Triumph*, pp. 30-45.

116) Lloyd George, *Through Terror to Triumph*, pp. 43-4.

117) Michie, *The London Stock Exchange*, p. 165.

118) 起債の評価は分かれている。J. Wormell, *The Management of the National Debt of the United Kingdom, 1900-1932*, Routledge, 2000, pp. 71-82, 83, Table 3.1; Hargreaves, *The National Debt*, p. 233 [一ノ瀬・斎藤・西野訳『イギリス国債史』236頁]。

とである<sup>119)</sup>。イギリスは、第一次世界大戦前であればかかる商品貿易赤字を海運業、金融・保険業の黒字によって相殺していたが、大戦勃発によってこの貿易条件は根底的に変化し、イギリスは商品貿易の大幅な赤字を許容する資源を欠く事態を迎えた。やがて、ドイツが国内経済を戦時経済に効率的・組織的に転換したことに成功し、戦争が長期化の様相を呈し始めるや、イギリスは第一次世界大戦前に策定した対ドイツ戦基本戦略である、強力なイギリス海軍を海上封鎖に投入することでドイツの経済活動を破綻に追い込むとともに、陸上ではイギリスの同盟国への間接支援——ヨーロッパ大陸への地上兵力投入を回避——に留めるという戦争計画を、根本的に再考・変更し、大陸への大規模な兵員・糧秣供給を余儀なくされ、そのために国内資源・人材のかつて無い組織化・動員を検討・開始したのである。こうして戦時においても「ビジネスを通常どおり」続けると言う原則が崩壊し始めた<sup>120)</sup>。さらに、従来、歳出統制の要として位置付けられていた議会とりわけ庶民院は第一次世界大戦の勃発によって巨額の臨時議定費決定に象徴されるように歳出統制の役割を行政府に大きく譲る事態を経験し、「財政規律の崩壊」が現実的なものとなった。こうして第一次世界大戦前の経費増加期において、国家経費のより効率的統制に対する政治的関心は、第一次世界大戦勃発に起因する「財政規律の崩壊」によって大きな政治的課題に押し上げられたのである。

## 2章 1915/16年予算・1915/16年補正予算

1915年初頭においても第一次世界大戦の帰趨が明らかにならず、戦争の終結に目処が立たず<sup>121)</sup>、戦争が開戦当初の予想と決定的に異なり長期化・大規模化の様相を呈するに及んで租税の増徴に依拠したイギリスの伝統的戦費調達手法と戦時予算の編成方針とは大幅な変更を余儀なくされた<sup>122)</sup>。大蔵省事務次官ブラッドベリは1915年3月17日の公文書<sup>123)</sup>で次のように記した。戦争によってこれまで海外市場に依存していたイギリスの経済活動に大きな変化が生じている。経済活動の現場では小額紙幣の退蔵のために代用通貨が増加している。この経済活動を立て直すためには通貨安定が条件である。また、在外資産を多く持っていることが強みではなく弱点とさえなった。イギリスの生産拠点はこれまで個人の手の中に在ったが、これを国家に移すことが必要である。イギリスは租税・起債権限を有する国家の権限を用いて戦争遂行に必要な生産を物理的に最大限に高めなければならない。ブラッドベリはイギリスが借入金や安価に獲得可能な経済環境にはなく、国家信用の崩壊がインフレの岐路にあるとの厳しい認識を明

119) T 171/109, n. d. [1915], Treasury, Financial Statement, 1915 16, review of 1914 15.

120) French, *British Economic and Strategic Planning*, pp. 98 123.

121) CAB 42/1/28, 29/1/1915, Lord Esher, The war after six months.

122) Mallet and George, *British Budgets 1913 14 to 1920 21*, pp. 91 2.

123) CAB 37/126/12, 17/3/1915, J. Bradbury, The war and finance.

らかにした。彼はこのように戦争勃発によって惹起された経済環境の変化を記したのである。ブラッドベリ大蔵省事務次官はこの文書に続いて、1915年6月7日付けのメモ<sup>124)</sup>で、大蔵省証券・国庫債券に依拠した戦費調達に限界に達したという認識に基づいて、新たな戦費調達＝新債券の発行を構想した。まず、ブラッドベリは各国が戦争勃発以降、戦費調達のために共通して国家を中心として公信用の創造に勤め、物価、為替相場に大きな影響を及ぼしており、紙幣の乱発を行っていることを認めたのである。このような経済事情の劇的变化を前提に、彼は戦費財源としての大蔵省証券・国庫債券など巨額の流動債（不確定債）が金融業者の手にあり、公信用の安定にとって危険な状態にあるとの認識を示すとともに、新たな戦費財源として租税あるいは借入金の調達が必要となるとした。ブラッドベリが新たな借入金の源泉として挙げたのは労働者階級の貯蓄である。戦争勃発以降の活発な経済活動の結果、労働者階級は貯蓄に勤しみ、貯蓄銀行の貯金残高も急増しており、新しい「小口投資家」と新規借入金の対象が出現したことを説いたのである。彼は結論として戦費調達という目的のためにも資本市場にとっては魅力的ではないが一般投資家にとって魅力的な新規借入金の調達を直ちに行う必要があり、一般投資家の投資を促進するためにも所得を全て消費に回すのでなく貯蓄に資金を回すことの重要性を説いた。彼は、(1) 債券額面100ポンド程度の小額債券の発行、(2) 所得税の課税対象とするか否か、(3) 国債（死重債務）とするか否かを検討課題とした<sup>125)</sup>。

一方、ロイド・ジョージ蔵相の助言者であったペイシュは1915年初旬のメモでイギリス財政を次のように分析した。一日あたりの戦費が1914年9月では94万ポンドであったのに対して、1915年3月には230万ポンドに達し、歳出も一挙に増加した。戦費調達能力の基本となる「国民所得」は戦争のために資本蓄積が進まず戦前の24億ポンドから増加する気配がない。イギリスは海外に資産を有し、金も保有しているが、これらの資産は最後の頼みであり、これらに手を付けることは出来ない。したがって、「輸入経済」イギリスに必要な物資を海外から十分に購入することは出来ない。歳入が伸び悩む中で歳出規模の拡大とバランスを取るには均衡財政の維持、歳出の抑制が不可欠である。そして、ペイシュは戦費財源として、租税や自発的購入の戦債とならんで強制国債を提案したのである<sup>126)</sup>。イギリス財政を巡る状況は戦前の予想を遥かに超えた極めて厳しいものとなった。

1915年に至っても戦争の終結に見通しが立たず、戦費額も予想出来ない状況で、ロイド・ジョージ蔵相は1915/16年予算案を作成せねばならなかった。加えて、第一次世界大戦発以降、アルコール類の消費が急速に増加し戦争の遂行にとって障害となったばかりか、アルコール消費急増に対してロイド・ジョージの政治的支持基盤である非国教徒が反発を強める中で、彼は

124) T 170/72, 7/6/1915, J. Bradbury, War loan.

125) PP, 1915 (Cd.8146) xxxvi, Committee on War Loans for the Small Investors, *Interim Report*; 1916 (Cd.8179) xv, Committee on War Loans for the Small Investors, *Report*.

126) T 171/110, n. d. [1915], G. Paish, *Finances of Great Britain*.

戦時予算を編成した<sup>127)</sup>。ロイド・ジョージ蔵相は1915年5月4日に議会に提案した1915/16年予算案で戦争の長期化を予想するとともに、戦争に伴う巨額の歳出のために大幅な赤字が見込まれ、そのために間接税、主としてアルコール関連諸税の増税——販売禁止に近い増税<sup>128)</sup>——を提案したが、所得税については小幅な増税に留めた<sup>129)</sup>。ロイド・ジョージは予算案で予想される大幅な財政赤字を賄う手段として貨幣制度の改革やドイツで実施されている国内市場での国債消化、あるいは国民の貯蓄などが存在することを指摘した<sup>130)</sup>。彼はこれらの戦費調達の手法と異なる第3の戦費調達の手法として租税を挙げるが、その際に1914/15年補正予算(1914年11月)と同様に租税収入の基礎となる「国民所得」を24億ポンドと推計して次のように議論を進めた<sup>131)</sup>。ロイド・ジョージ蔵相は戦争勃発以降、労働者の賃金が上昇し一部企業も大幅な利益の増加を享受し、国民所得も一年前よりも増加しており、この国民所得に占める租税負担の割合をピットの時代に倣って引き上げることで2から3年続くと予想される戦争に打ち勝つことを訴えた。彼は、戦争勃発以後の活発な経済活動の結果インフレが懸念されるものの、「戦争から生じた異例な所得」が発生しており、この所得に対する租税賦課を表明した<sup>132)</sup>。

しかし、1915/16年予算案に対する批判の多くはアルコール関連税の増税に向けられ、幾つかの点で原案が修正された<sup>133)</sup>。さらに、予算案審議の最中の1915年5月25日にアスキスを首相とする連立内閣が成立し、蔵相職はロイド・ジョージからマッケナに代わり、ロイド・ジョージは新設の軍需相に就任した<sup>134)</sup>。軍需省の創設(1915年6月9日)は借入金を主体とした戦費調達方法にもかかわらず効率的組織的戦争経済を構築したドイツに対抗すべく、戦争遂行に不可欠な物資調達の側面で民間企業を指導するばかりか、労働力確保や軍需物資の生産面でも国家が直接関与する時代の始まりを告げたのである。それは「ビジネスを通常どおり」継続しながら戦争を遂行すると言う従来の政策の破棄、「総力戦」の開始を意味した<sup>135)</sup>。その後、1915年6月21日にマッケナ蔵相は1914年の第一回戦債発行に続いて第二回戦債を41/2%の利率、

---

127) Hirst and Allen, *British War Budgets*, pp. 36-72; Mallet and George, *British Budgets 1913-14 to 1920-21*, pp. 49-67; J. Stamp, *Taxation during the War*, Oxford UP., 1932, pp. 31-45.

128) Hirst and Allen, *British War Budgets*, p. 36; Mallet and George, *British Budgets 1913-14 to 1920-21*, p. 52.

129) *5H*, HC, 71 (4 May 1915), 1001-2 (D. Lloyd George).

130) *5H*, HC, 71 (4 May 1915), 1015-16 (D. Lloyd George).

131) *5H*, HC, 71 (4 May 1915), 1016-18 (D. Lloyd George).

132) *5H*, HC, 71 (4 May 1915), 1017-18 (D. Lloyd George).

133) Hirst and Allen, *British War Budgets*, p. 47; Mallet and George, *British Budgets 1913-14 to 1920-21*, pp. 58-9. cf. Taylor, ed., *Lloyd George*, pp. 46-7 (entry of 6 May 1915).

134) Lloyd George, *War Memoirs of David Lloyd George*, vol. 1, pp. 208-16.

135) D. Lloyd George, *Through Terror to Triumph*, Hodder and Stoughton, 1915, pp. 133-60, 161-77; E. M. H. Lloyd, *Experiments in State Control*, Clarendon Press, 1924, pp. 18-25.

額面価格で販売し、1945年までに額面価格で償還する構想を議会に提案し、現金応募額5億8719万6000ポンドと言う巨額の資金を調達することが出来た<sup>136)</sup>。今回の戦債は前回の戦債と異なり、大蔵省官僚ブラッドベリが重要視していた「小口投資家」を想定していたことである。それとともに租税収入に依存した戦費調達では戦争遂行に支障を来たすとする考えが大きな流れとなった。マッケナは1915/16年予算案の審議過程で「直接税の『本格的な限界』<sup>137)</sup>」、既存の租税に基づいた戦費負担が限界点に達する状況にあるとした。結局、1915/16年予算は7月29日に貴族院を審議抜きで通過し成立したが、この予算は戦争遂行に必要な資金を租税増徴によって調達することに失敗したと言える。ちなみに、ハーストとアレンはロイド・ジョージ蔵相が戦時にもかかわらず「ビジネスを通常どおり」続ける政策を採用したこと、戦争遂行に必要な歳入調達に失敗したこと、換言すれば大規模な増税に失敗したことによってイギリス国内の消費活動が促進されたとしている<sup>138)</sup>。結局、1915/16年予算は歳入面（概算）では、間接税（関税・国内消費税）で952万ポンド、直接税1億4050万ポンド、租税総額2億3570万ポンド、歳入総額2億7033万2000ポンド、これに対して、歳出総額は臨時議定費を含めて11億3265万4000ポンドで、概算不足分8億6232万2000ポンドであった。

マッケナ蔵相は1915年9月の閣議でイギリスを取巻く経済的状况に関する大蔵省のブラッドベリとケインズの手になる2つの「憂鬱な」（ロイド・ジョージ）文書<sup>139)</sup>を回しイギリスが自国と同盟国に必要な物資の購入資金にも事欠く環境を訴えるとともに、予想される巨額の歳出を租税ではなく借入金に依存した1915/16年補正予算案の梗概を明らかにし、戦争によって活発化した個人消費を抑制しイギリスを取巻く経済的状况を改善しよう試みた。この予算案に対して、ロイド・ジョージ軍需相は閣議で1日当たりの戦費が500万ポンドに達する時に、租税収入を僅か1億ポンドに満たない・過小な租税負担を設定したマッケナ予算案を「全く臆病なもの」と強く批判し、戦費の半分程度の負担を国民の所得に要求すべきであるとした厳しい反対意見を投げかけた<sup>140)</sup>。マッケナ蔵相は1915年9月21日に蔵相としては最初の予算である1915/16年補正予算案を議会に提案した。最新の概算で歳出が15億9000万ポンド、これに対する歳入が僅か2億7200万ポンド<sup>141)</sup>と言う「途方もない状況<sup>142)</sup>」の中で、蔵相は惨憺たる財政状況を

136) Hirst and Allen, *British War Budgets*, p. 58; Mallet and George, *British Budgets 1913 to 1920*, pp. 64-5; Hargreaves, *The National Debt*, pp. 234-35 [一ノ瀬・斎藤・西野訳『イギリス国債史』237-38頁].

137) Stamp, *Taxation during the War*, p. 44.

138) Hirst and Allen, *British War Budgets*, p. 80.

139) CAB 37/134/11, 9/9/1915, J. Bradbury, Limits of borrowing abroad and at home; CAB 37/134/12, 9/9/1915, J. M. Keynes, The financial prospects of this financial year.

140) Lloyd George, *War Memoirs of David Lloyd George*, vol. 2, p. 134. cf. CAB 37/134/17, 13/9/1915, R. McKenna, Finance of the War.

141) Taylor, ed., *Lloyd George*, pp. 60-1 (entry of 17 September 1915).

142) 5H, HC, 74 (21 September 1915), 348 (R. McKenna).

根本的に処理することを求められたのである。先ず彼は、租税収入によっては予想される財政赤字の極めて僅かの部分を賄いうるのみで残余の巨額の財政赤字を借入金で賄う予算編成の基本方針——ロイド・ジョージ軍需相の批判にもかかわらず——を明らかにした。マッケナ蔵相は間接税について、ビール税・蒸留酒税を除いた間接税（内国消費税）増税に加えて、「輸入経済」イギリスの日常生活に不可欠な食糧品・嗜好品を含めた輸入商品に対する関税を自由貿易の原則に反しかねない水準——マッケナ関税の名で知られる——にまで大幅な引き上げを提案した<sup>143)</sup>。マッケナは間接税（内国消費税）・関税引き上げの理由を次のように述べた。戦争勃発以降も大量の商品が輸入されたために貿易赤字とりわけ商品貿易赤字が急速に増加し、外国為替もイギリスに不利な状況にある<sup>144)</sup>。平時であれば、この為替条件は輸出増加に繋がるが、現在（戦時）ではイギリスは工業製品の輸出価格の下落のために<sup>145)</sup>、「輸出を増加させることが出来ない」。したがって、関税率を引き上げて輸入を抑制する措置が不可欠である<sup>146)</sup>、と。彼は歳入調達に租税の第一の目的であるとしながらも、戦争勃発による活発な経済活動、労働者階級の賃金水準の上昇などによる旺盛な国内消費活動を抑制するために間接税増税・関税率引き上げが導入され、商品輸入の制限を目的とする、すなわち、歳入調達以外の目的で間接税・関税率の大幅な増税・引き上げを議会に提案した<sup>147)</sup>。戦争を契機としてイギリスを取巻く貿易環境は戦前のそれと決定的に異なり不利な状況に転換したのである。

次いでマッケナ蔵相は所得税、超過所得税を始めとして直接税の大幅増税を提案した<sup>148)</sup>。マッケナは所得税の税率引き上げとともに、所得税の課税限度を年間所得160ポンドから130ポンドに引き下げて労働者階級<sup>149)</sup>にも所得税を賦課し、労働者階級からの所得税徴税をより効率的に行うために所得税の分割払い制度を導入したのである<sup>150)</sup>。さらに、彼は子女控除の減額と言った所得税増税や超過所得税の増税を提案した。しかし、この1915/16年補正予算案でマ

143) Morgan, *Studies in British Financial Policy*, p. 91.

144) 5 H, HC, 74 (21 September 1915), 352 (R. McKenna). この構想は1915年8月には検討され始めた。T 171/116, 11/8/1915, H. Withers to Chancellor of Exchequer; T 171/116, 11/8/1915, [H. Withers], Suggestions for further taxation; T 171/117, 28/8/1915, Memorandum on the suggested increase of customs and excise taxation; T 171/126, August 1915, Memorandum on the possibility of increasing the revenue from customs and excise duties; T 171/130, December 1915, Taxation aimed at reducing expenditure: suggestions by the Board of Customs and Excise.

145) T 171/109, n.d. [1915], Treasury, Financial Statement, 1915 16, review of 1914 15.

146) French, *British Economic and Strategic Planning*, pp. 171 72.

147) 5 H, HC, 74 (21 September 1915), 351 52 (R. McKenna).

148) 5 H, HC, 74 (21 September 1915), 352 55 (R. McKenna).

149) 5 H, HC, 74 (21 September 1915), 352 53 (R. McKenna). cf. CAB 37/136/33, 18/11/1915, R. McKenna, Increase wage.

150) 5 H, HC, 74 (21 September 1915), 353 (R. McKenna).

マッケナ蔵相は戦費調達を目的として大きな改革、すなわち、ロイド・ジョージ前蔵相が仄めかした「超過利得税」を導入した<sup>151)</sup>。「戦争から生じた異例な所得」に課する租税、超過利得税は、前年の1914年12月以降、内国歳入庁を中心に具体化され<sup>152)</sup>、翌年1915年9月10日の公文書に既存の諸税（所得税・超過所得税）の増税案とともに超過利得税の原案が書き込まれ<sup>153)</sup>、1915/16年予算案（9月21日）で初めて提案された。一方、大蔵省は1914年以降のイギリスの租税制度が経済活動に「中立的」に構築されたにもかかわらず、超過利得税がこの理念を覆すとして税の導入に当初、躊躇していた<sup>154)</sup>。このような経緯を有する超過利得税が1915/16年予算案に盛り込まれたのである。具体的には超過利得税は個人所得を除外して、第一次世界大戦勃発後、1914年9月1日から1915年7月1日までの期間に企業（製造業・商業）が100ポンド以上の所得税課税額を得た場合、それに対して50%の超過利得税を課すというものであったが、審議過程で1914年8月4日から1915年7月1日までの企業業績に修正された。マッケナ蔵相は新税創設の理念を租税が歳入調達力に秀でていること、戦費財源として優れていること、負担が公平であることに置いていた<sup>155)</sup>。やがてこの超過利得税は巨額の歳入を国庫に齎すことになる<sup>156)</sup>。見逃してならないことは、マッケナが提案した所得税制度の変更や超過利得税の新設は徴税効率を上げるために所得税制度の大幅な改革、直接税・間接税双方にわたる国の税務組織の肥大を伴ったことである<sup>157)</sup>。既存諸税の増税と新税創設を盛り込んだ1915/16年補正予算案は歳入では間接税（関税・内国消費税）で1億375万ポンド、超過利得税を含む直接税で1億6192万4000ポンド、歳入（概算）総額3億501万4000ポンド。これに対して、歳出総額（概算）は臨時議定費を含め15億8970万6000ポンド、不足分（概算）12億8469万2000ポンドであり巨額の財政赤字が予想された。予算案の審議過程でも租税ではなく借入金に依存したマッケナの財政手法に批判が向けられた<sup>158)</sup>。

151) 5H, HC, 74 (21 September 1915), 356 (R. McKenna).

152) IR 63/63, 11/12/1914, J. C. S [tamp], Note of 11st December, 1914. その後の議論については、T 171/121, 13/4/1915, Memorandum on proposals for special taxation of incomes; CAB 37/128/3, 5/5/1915, F. D. A., Proposed taxation of war profits; T 171/121, 18/6/1915, E. E. Nott Bower and N. F. W. Fisher to Chancellor of Exchequer; IR 63/63, 28/6/1915, E. E. Nott Bower to R. McKenna; IR 63/63, 9/8/1915, Taxation of war profits; IR 63/63, 10/9/1915, Draft of Cabinet Paper.

153) CAB 37/134/14, 10/9/1915, R. McKenna, War taxation.

154) Dauntton, *Just Taxes*, pp. 55-7. 超過利得税に対する批判は、T 171/121, 16/6/1915, H [artely] W [ithers], Taxing war profits; T 171/121, n. d. [1915], Proposed excess profits tax; IR 63/63, 16/7/1915, H. Withers, Proposed excess profits tax.

155) Mallet and George, *British Budgets 1913-14 to 1920-21*, p. 96.

156) McVey, *The Financial History of Great Britain*, p. 78; Mallet and George, *British Budgets 1913-14 to 1920-21*, pp. 294-302.

157) 5H, HC, 74 (21 September 1915), 351 (R. McKenna).

158) 5H, HC, 74 (21 September 1915), 410-11 (Mr. Butcher).



マッケナ蔵相の手になる1915/16年補正予算案はモルガン<sup>159)</sup>が逸早く指摘し、近年ではサビン<sup>160)</sup>、ピーデン<sup>161)</sup>やドーントン<sup>162)</sup>らが指摘しているように、イギリスの伝統的な戦費調達の手法を根底的に転換した予算案であった。すなわち、マッケナは新設の超過利得税を除く既存の租税収入を国債・借入金の利払いに充当し、超過利得税と新規起債によって得られた資金を戦費として用いることを提案したのである。彼の構想は18世紀末のピットからロイド・ジョージまでのイギリスの歴代蔵相が採用してきた租税収入に依拠した伝統的戦費調達の手法を大きく変更するものであり、戦費を借入金で調達し、租税収入を借入金の利払いに充当する18世紀末までの戦費調達方法に近かった。こうして、第一次世界大戦は戦前の予想と異なり長期化し、租税収入に依拠したこれまでの戦費調達方法も大きく転換を余儀なくされ、イギリスの国家財政は莫大な財政赤字を経験した。それとともに、莫大な借入金存在はイギリスの金融事情を大きく揺るがす不安定要因となった。

マッケナ蔵相は続く1916/17年予算（1916年4月4日）で既存の租税の増徴を進めながらも、借入金とりわけ19世紀以来の伝統的戦費調達の手法であるコンソルではなくボーア戦争期の戦費調達の手法である大蔵省証券・国庫債券・戦債などの流動債に依存した「戦時予算」に大きく方向転換したのである<sup>163)</sup>。1916/17年予算は歳入面（概算）では、間接税（関税・内国消費税）で1億3600万ポンド、直接税で3億2112万5000ポンド、歳入総額で5億227万5000ポンド、臨時議定費を含む歳出総額（概算）では18億2538万ポンド、差し引き13億2310万5000ポンドの赤字を見込んでいた<sup>164)</sup>。マッケナと彼の後継蔵相は種々の公債の大規模な発行による戦費調達を大胆に採用した。その結果、各種借入金は戦費財源として租税以上に大きな役割を果たし、戦費の過半以上を捻出することになり、大蔵省の伝統的財政運営政策は大きく変化することになった<sup>165)</sup>。

こうしてイギリス国家財政は、マッケナ蔵相の手になる1915/16年補正予算と1916/17年予算とを転機として、第一次世界大戦遂行に必要な巨額の戦費財源として膨大な借入金を抱え込むことになるが、それでもイギリスはドイツと異なり戦費に占める租税収入の比率が高かった。ピーデンは第一次世界大戦期におけるイギリスとドイツとの戦費構造を分析し、この戦争がかつてない規模の借入金を投入した戦争であることに注目しながらも、戦費総額に占める租税収入の比率がドイツに比べてイギリスが高く結果的に戦後のインフレの影響が軽くなったことを

159) Morgan, *Studies in British Financial Policy*, pp. 94-5.

160) Sabine, *A History of Income Tax*, pp. 151-52.

161) Peden, *The Treasury and British Public Policy*, p. 90.

162) Daunton, *Just Taxes*, pp. 41-2.

163) *5 H*, HC, 81 (4 April 1916), 1055-65 (R. McKenna).

164) Mallet and George, *British Budgets 1913-14 to 1920-21*, pp. 296-97.

165) H. F. Grady, *British War Finance, 1914-1919*, Columbia UP., 1927; Mallet and George, *British Budgets 1913-14 to 1920-21*.

指摘した。加えて、イギリスはイギリス国内でより多く借入金を消化・購入され、さらに、イギリスはドイツと決定的に異なり同盟国アメリカ合衆国で巨額の借入金を獲得することが出来たのである<sup>166)</sup>。

## 結語

ロイド・ジョージ蔵相は、第一次世界大戦勃発後の最初の戦時予算である1914/15年補正予算で所得税と1909/10年予算で導入された優れた歳入調達力を有する超過所得税とを主要な戦費調達財源として位置付けた。この伝統的戦費調達方法は戦争の大規模化と長期化とによって根本的に変更を余儀なくされ、借入金を中心とした戦費調達が効果を発揮することになった。しかし、第一次世界大戦期イギリスにおける戦費調達の在り方の大転換にもかかわらず、イギリスの総戦費に占める租税の割合はドイツのそれに比して高かった。第一次世界大戦の期間中、イギリスの租税の歳入調達力も引き上げられ、租税組織の整備・拡充も進められたのである。第一次世界大戦が戦前の予想と異なり長期化したことは、国家の「財政力」が戦争の帰趨を決定する要因であるとの戦前に半ば常識化していた戦略思想に修正を求めるものであった。しかし、第一次世界大戦以前さらに第一次世界大戦勃発直後、イギリス政府が他の列強諸国に勝っていると誇らしげに語り、喧伝されたイギリスの「財政力」は確な経済理論と統計資料・データによって測定・算出されたものではなかったのである。国の「財政力」を計測し、租税負担や累積国債の危機的水準を推定する経済理論と統計資料・データが依然として不十分であった状況は国家予算がかつてない規模に膨れ上がり、「総力戦」と言われた第一次世界大戦によっても基本的には大きく変化しなかったが、第一次世界大戦を契機として租税負担の実態把握、租税負担の比重を計測するためには不可欠な「国民所得」の経済学的定義・経済理論の彫琢と統計資料・データの整備・蓄積がともに進んだ。

---

166) C. R. Gottlieb, *Financial Status of Belligerents*, Bankers Trust Co., 1920, p. 13.