

# 20世紀初頭イギリスの公営事業と 減債基金問題

竹 田 範 義

## I. 序 論

19世紀後期にイギリスは大不況（Great Depression）と呼ばれる20年以上（1873—96年）に及ぶ長期的不況を経験していた。それ以前、19世紀のイギリス経済は1825年、36年、47年、57年、66年の周期的恐慌を経験していた。大不況期には73年、82年、90年の3度の恐慌があった。その中でイギリスは「1880—1913年の地方自治の偉大な時代<sup>1)</sup>」に入っていた。1880年以後、地方とくに都市の財政は拡大し、ガス・水道および電気などの公営事業が著しく増大した。地方政府は主として地域社会的・公的サービスの提供という職域の拡大によって急速に財政を膨張させていった。その資本的支出（ガス・水道・電気・学校施設など）となる社会的費用は主として借入によって賄われることになった。

そこで、本稿では19世紀末から20世紀初頭におけるイギリス地方政府の借入問題との関連から、イギリスの地方政府について歴史的に概観し、地方借入の要因および特徴を明らかにし、地方借入の減債基金問題を Ewing Matheson に依拠して検討することを目的とする。

## II. 地方政府制度の概観

### 1. 地方政府制度の変遷

16世紀頃から、1555年の道路法が道路の管理を教区会の任務としたり、1601年の救貧法が貧民の保護を教区会の任務とする<sup>2)</sup>など、国会制定法が教区会を活用しはじめたこともあって、教区会の任務は次第に拡大する傾向にあった。教区会のなかには、独自の警察官 (constable) をもち、治安の維持を図っているところもあった。このように教区会は総合的な「地方政府」として機能しはじめたのであった。法律が最も重要な任務としたのが貧民救済という福祉であったが、独自の政策を展開する教区会も少なくなかった<sup>3)</sup>。

17・8世紀の教区会では、パリッシュ (parish) の教会にムラ (village) の主だった人々 (納税者) が集まり、そこでムラの運営を決定するというところが多かった。そこでは親のいない子供を年季奉公に出したり、失業者の仕事を探したり、老人やホームレスに住宅を提供したり、病人の世話を決めたり、道路の管理を決めたり、警察官を任命したりなど、その内容は様々であった。すなわち、ムラの「議会」もしくは「政府」の役割を担っていた。この議会は、教会のベストリー (vestry; 祈禱室) で開かれるのが原則になっていたため、「ベストリー (教区会)」と呼ばれていた。ときには、パリッシュと呼ばれることもあった。この教区会は、教区の牧師もしくは司祭が議長となり、議事録が作成され、住民から税金 (救貧税) を徴収する権限があった。当時、強制的課税権を有する議会として一般に認められていたのは、国会ではなくむしろ教区会であった。教区会は法によって規定されたものではなく、自然発生的に生まれた自治体である。また、教区会には監督をうける中央省庁がなく、その権限・手続きを規定する法律もなかった。それぞれの教区会の運営は慣行によっていた<sup>4)</sup>。

18世紀後半から19世紀にかけて、産業革命、農業革命さらにナポレオン戦争によりイギリスの地方 (主に農村部) は大きく変貌した。工業化およ

び都市化によって、地方では人々の経済的関係および人間関係の希薄化をもたらし、伝統的な地域秩序が崩壊していった。このことによって、それまでうまく運営されてきた教会会も機能しなくなっていった。また無法者の出現と犯罪の増加に対して従来の教会会の警察官では対処できなくなり、1856年に County が教会会にかわって警察を組織し治安に責任を負うことになった<sup>5)</sup>。

犯罪の増加ばかりでなく、伝染病の流行、貧民救済、道路整備、教育など多くの社会問題が生じ、これらに対処するためイギリスの中央政府は個々の問題ごとに処理する行政機関を設立した。この行政機関は特定の目的別に設置され、アド・ホック (ad hoc) 機関と呼ばれた。これら機関のほとんどは委員会形式をとり、その委員は住民により選挙された。それには救貧委員会、学校委員会、道路委員会、図書委員会、地方衛生委員会などがあつた。これらはそれぞれ独立し、その権限は別々に行使された。アド・ホック機関は地方税としてその目的別に課税する権限が与えられていた。地方の行政はこれらアド・ホック機関における統一性の欠如によって混乱していた<sup>6)</sup>。アド・ホックな地方当局によって実施された行政は、行政区の重複、課税評価基準の混乱などを引き起こし、さらに不能率行政による地方税の浪費をもたらした<sup>7)</sup>。

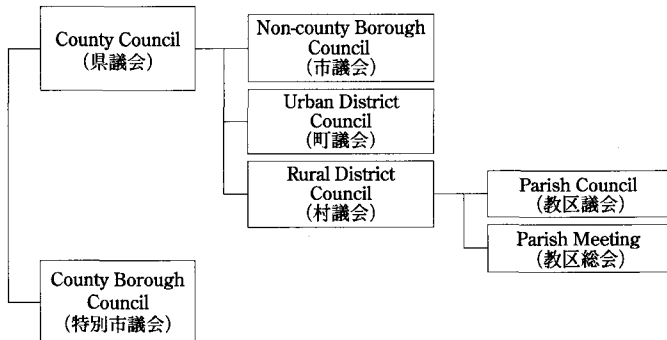
アド・ホック機関による混乱を改善するために1888年地方政府法 (Local Government Act, 1888) が制定された。当該法では、County と、County と対等で独立した地位の County Borough が創設された。County および County Borough は、それぞれ公選の議会である County Council と County Borough Council によって運営された。治安判事によって行使されていた権限が County Council と County Borough Council に移譲されたが、その権限は限定されたものであつた。したがって、この地方制度の整備は地方行政の混乱の改善には結びつかなかつたのである<sup>8)</sup>。

そして、1894年の地方政府法の制定により農村部に Rural District が創設され、その下に補足的な自治体として Parish が設置された。Parish には

すべて Parish Meeting が設置され、人口300人以上の Parish に Parish Council の設置が義務づけられた。また都市部には Non-county Borough および Urban District が創設された。これら Non-county Borough, Urban District および Rural District にも代表制が導入され、公選の議会が小規模で総合的な地方政府として設立された。すなわち Non-county Borough は Non-county Borough Council, Urban District は Urban District Council, そして Rural District には Rural District Council によって運営された。ここにイギリスの地方政府制度が完成した<sup>9)</sup>。

両地方政府法による成果は、Parish レベルまで代表制の地方政府（公選の議会）を設立したことと、これまで独立していたアド・ホック機関を統合したことである<sup>10)</sup>。救貧監督委員会、道路委員会、学務委員会という若干のアド・ホック機関も存続したが、1902年の学務委員会から1929年の救貧監督委員会と、これらアド・ホック機関は地方政府に暫時統合されていた<sup>11)</sup>。

図表 1894年 地方政府制度



## 2. 地方政府の職務と権限

19世紀末のイギリスの地方政府は、都市部では、County Council を頂点としてその下に Non-county Borough Council と Urban District Council

の2層制，農村部では County Council の下に Rural District Council，その下に Parish Council または Parish Meeting という3層制となった。それに大都市部の County Borough Council があった。そして，それぞれの地方政府に職務と権限が付与されていた。それらの職務と借入に関する概略を示すと以下のようなになる<sup>12)</sup>。

まず County Council は裁判所，警察，幹線道路，County 建物，精神病院，教護院，橋梁などの設備とその維持管理，財政権として County 税などの評価および課税と起債に関する権限が付与された。借入金などの起債には地方政府庁の許可を必要とし，特別の許可のない場合，課税価額の10分の1に制限された。

都市部において，Non-county Borough Council では，公衆衛生に関する全職務，街路・道路の維持，幹線道路，消防隊，警察，教育，及びすべての公営事業，ガス，水道，電気，路面軌道，市場などの運営，借入に関しては地方政府庁の許可を受けるが，County Council による借入制限は受けない。しかし，四季裁判所を以前独自で有していたか，10,000人以上の人口を有していたかにより，County Council への権限の移譲が異なった。Urban District Council では公衆衛生職務，街路清掃，廃物処理と破棄，伝染病病院と医療手当，食物，飲物，薬物などの清浄管理，浴場と洗濯場，公設屠殺場，排水・下水などの維持，街路・道路の維持，幹線道路，消防隊，教育，それにすべての公営事業の運営，借入については Non-county Borough Council とほぼ同様で，County Council による制限はない。

農村部において，Rural District Council では，公衆衛生行政，労働者階級住宅，特別の目的に対する都市行政の権限，地方政府庁の最初の許可のもと借入限度額は課税価額の2倍を限度とする権限を有する。Parish Council では，教区内の行政，救貧吏の任命，図書館などの権限，借入限度額は課税価額の2分の1に制限される。税率は年間ポンド当たり3ペンスに制限され，Parish Meeting の同意がある場合に最大6ペンスまで課すことができた。Parish Meeting は最大年間ポンド当たり6ペンスを課すこと

ができた。

County Borough Council では、領域内の救貧行政を除くすべての地方行政をその職務とし、公営事業の運営に関するすべての権限を有していた。借入については County 同様に地方政府庁の許可を必要とするが、その借入権限に制約はなかった。

ここで都市とくに都市自治体に対しての借入に注目しなければならない。それは借入権限に対しての制約がほとんどないということである。このことは地方債務の増加に直接関係することになる。

### 3. 都市自治体の借入

1860年代以降イギリスにおいて、地方経費の著増、地方債務の増加、地方税負担増、地域・財産による租税負担格差という地方税・地方財政に関わる問題が発生していた<sup>13)</sup>。その基本的要因は、地域的経済不均等発展、地方政府における地域社会のおよび公的サービスへの職域拡大であった。とくに地方経費の増加は当然に地方税負担の増加に直結する。その地方経費の増加は救貧行政の分野というよりも、教育、衛生、都市改良行政の分野に著しく、したがって地方税は救貧税、公道税、教会税などの歴史的に旧い税に対して教育、警察、衛生、都市改良などの新しい税の比重が増加した。都市の急激な発展すなわち都市部への人口集中が都市部における行政の拡大を余儀なくしていた。地方経費の増加はとくに都市部の地方政府において顕著なものとなった。地方税負担は農村よりも都市に重いものであった<sup>14)</sup>。

地方政府が工業化・都市化にともない要請された地域社会的サービス(都市改良事業、公衆衛生事業、公営事業)および公的サービス(教育、警察)を国に代わって提供した。これらの地方行政サービスのうちとくに教育、都市改良、公衆衛生および公営事業における主な支出は資本支出(耐用年数の長期にわたる施設の建設経費)であり、その資金調達源泉は一般に借入によって賄われる傾向にあった。都市自治体で新規に開始した公営事業

は、1850年代に増加しはじめ、1870年代に大きな増加を示し、1890年代以降には顕著な増加を示した。これにともなって都市自治体の借入は増加し、その結果としての負債残高 (outstanding debt) は1870年代中頃から1880年代中頃までの10年間にほぼ倍増し、1880年代中頃から20世紀初頭の17年間でもほぼ倍増したのである<sup>15)</sup>。これは地方経費における地方債務返済 (元本, 利子) 経費の増加, そして地方税負担の増加に繋がることになる。一般にイギリスにおける地方借入 (local loans) は以下の方法で行われた。

- ① 一般法 (general act) による借入
- ② 地域法 (local act) による借入
- ③ 公共事業貸付委員会 (Public Works Loan Commissioners) の低利貸付
- ④ 地方政府庁 (Local Government Board) の同意のもと債券発行による資金借入

一般的には、①一般法と②地域法のいずれかによって借り入れられた。そのさいの条件として地方税収入, 土地などの地方当局の所有財産を担保とし, 地方政府庁の許可を必要とした。地域法による借入は, 中央政府・地方政府庁による統制も少なく, 財政の自主性を望む都市自治体が主として利用した借入の方法であった。一般法では1873年初等教育法 (Elementary Education Act, 1873) において教育施設, 1875年公衆衛生法 (Public Health Act, 1875) での公営ガス, 水道施設, 1890年労働者階級住宅法 (Housing of the Working Classes Act, 1890) での住宅建設などに対する借入を認めたものである。地域法では1869年首都工務局 (借入) 法 (Metropolitan Board of Works (Local Loans) Act, 1869) が著名である。当該法によって借入資金調達法として大量の借入資金調達に適した都市債発行, 公債整理基金 (減債基金) による償還が確立された。また, ③の公共事業貸付委員会からの低利貸付は, 1875年公共事業貸付法 (Public Works Loans Act, 1875) に基づく公衆浴場, 埋葬地, 下水道, 河川改良, 港湾施設などの公共事業に対して認められたものである。④の地方政府庁の同意

のもと債券発行による資金借入は、1875年地方借入法 (Local Loans Act, 1875) によって認められたものである。そして、当該法以降、都市自治体は地域法で首都工務局 (借入) 法によって確立された都市債券発行による方法を採用し、地方政府庁の許可を受けることなく、発行額の事後報告のみで大量の借入資金を調達することができた。さらに1880年代中葉以降の国内投資ブームによる都市債券の低利発行を可能にしていたこともこれに寄与した<sup>16)</sup>。

#### 4. 地方税制度と地方税納税者

さてここでイギリスの地方税制度を簡単に概観しよう。イギリスの地方税は、特定の目的別に設置されたアグ・ホック機関によってそれぞれ独立して課税されることから始まり、これら地方諸税によって構成されていた。その中で最も古い救貧税 (poor rate) は、その他の地方諸税が依拠した課税原則の基本となったものであった。救貧税は救貧法によって貧民救済を義務づけられた教区にその救貧経費支弁のために設けられたものである。この救貧税はエリザベス女王一世の治世にそれまでの救貧法の集大成として1601年に制定された救貧法によって制度としてはじまった<sup>17)</sup>。19世紀における救貧税の性格は、課税客体が不動産であり、納税義務者が占有者であって所有者でなく、課税標準が賃貸価格であることによって特徴づけられている。したがって、その他の地方諸税の課税原則においても、課税客体が1836年に土地、建物、鉄道、運河、ガス・水道施設、鉱山、採石場、狩猟権、十分の一税徴収権という法定相続産と規定され、課税標準は課税客体の純年価値、すなわち年々の賃貸により正当に期待され得ると同額の地代を基礎とし、納税義務者は法定相続産の占有者であり、所有者が同時に占有者であれば所有者となった。また税額 (税率) は、課税当局が必要とする、他の財源を考量して得られる財政需要を算出し、総額割当をするというものであった<sup>18)</sup>。

地方税の課税標準は救貧税評価を基礎とし、その評価は教区会より選任



された救貧吏(overseer)の職務であった。救貧吏は教区の評価表を作成した<sup>19)</sup>。救貧行政に関して、1834年救貧法改正法までは救貧吏が救貧行政の実務を担当していたが、1834年以降、救貧行政は救貧監督委員会(board of guardians)が行うことになった<sup>20)</sup>。救貧監督委員会は救貧吏の作成した評価表に基づく年課税標準額と救貧行政費から各教区負担分を割り出すのであるが、実際に必要な税率を算定するのは救貧吏の職務であった<sup>21)</sup>。

救貧税負担者すなわち地方税納税者は、課税客体の占有者であるが、救貧吏の選挙権者であり、被選挙資格は課税対象者すべてであった。1894年以後、Parish CouncilもしくはParish Meetingが救貧吏の任命権を持つに至った。

Countyをはじめとする地方政府は公選の議会を有し、それら議会は地方税納税者の選挙によるものであった。その選挙前には選挙人名簿が作成されるが、その名簿は救貧税の納税台帳に基づいて作成された。このように選挙制度においても地方税とくに救貧税は密接な関係にあった<sup>22)</sup>。地方税納税者は税額(率)に対して不服を申立ることができ、後述するように都市自治体においては公選監査人を選挙することができ、これらを通じて地方政府の収入および支出に対する監視ないし統制が可能であった。さらに地方税納税者は市議会議員などの選挙権および被選挙権を通じて地方行政に対してその利害を反映させることも可能であった<sup>23)</sup>。

## 5. 会計監査制度

19世紀イギリスの地方政府に対する会計監査制度は、都市自治体とその他の地方政府ないし地方当局とでは法的制度的に明確な相違があった。都市自治体の会計監査制度は、都市民(burgess)すなわち市議選挙権保有者(地方税納税者)によって選出される公選監査人(elective auditor)と呼ばれる2人の会計監査人と市長より任命される市長監査人(Mayor's auditor)と呼ばれる1人の会計監査人の3人によって行われる会計監査である。これに対してその他の地方政府たとえばCounty Councilやその下位

の Urban District Council, Rural District Council などの会計監査制度は、地方政府庁の任命する会計監査人 (auditor) である地区監査人 (district auditor) が行う半年あるいは1年ごとの会計監査である。つまり、会計監査人の任命が、都市自治体の会計監査人は市長と都市民、地区監査人は地方政府庁となっており、中央政府にとって都市自治体以外の地方政府の会計監査制度は財政統制の手段として機能したが、都市自治体の会計監査制度は財政統制手段として機能しなかった<sup>24)</sup>。

地区監査人制度は、1834年の救貧法改正法 (Poor Law Amendment Act, 1834) によって設立された救貧法委員会 (the Poor Law Commissions) によって会計監査・検査などに関する役人の任命を指示し、1844年の同法改正法が地区監査人の役職を規定した。さらに、1879年地区監査人法 (District Auditor Act, 1879) によって地区監査人は地方政府庁の職員となり救貧監督委員会の会計監査を行った。そして、このような地区監査人はその制度整備とともに救貧行政以外にもその管轄を拡大していった<sup>25)</sup>。

1870年代以後、都市自治体の地方経費の膨張および地方債務の増加とともに財政運営に対する地方政府庁、中央政府の干渉が強化され、1872年ロー基金法、1882年都市自治体法 (Municipal Corporation Act, 1882) の制定に至った。1882年法は、都市自治体の会計監査に関する唯一の規程をなし、これが都市自治体の財政運営に対する一つの制約を加えることになった<sup>26)</sup>。しかし、前述のようにその規程は会計監査人の任命権を市長と都市民に委ねていたもので、その機能とくに財政統制は十分に果たされていなかった。そして、都市自治体財政は、主として営利的・非営利的の公営事業に帰因する地方債務の急増へと向かうことになった。

### III. 公営事業と地方借入問題

#### 1. 公営事業の減価と維持

20世紀初頭に、都市自治体は財政上多大な負債残高を抱えていた。その

原因は都市自治体が運営する公営事業によるものであった。イギリスでは、都市自治体が事業を実施する際に、その開業資金はすべて自治体借入によって調達された。当該資金調達では、最終的に当該借入の返済が問題となる。その方法は減債基金によるものである。また当該事業資産において、その維持が問題となる。そのさいに通常公営事業では地方税から維持されている。すなわち、経常費から支出されることになる。したがって、十分な維持が当該支出から行われていることになると考えられ、(減価)償却および更新基金の必要性が軽視される傾向にあった。

単なる維持システムでは、多くの原因または偶発的なことから生ずる資産の消耗 (wasting of assets) を準備することにならないことはよく知られていた。しかしながら、このことは自治体借入の初期には十分に考慮されていなかった。しかし1875年に地方借入法 (Local Loans Act, 1875) が制定され、このことが間接的に論じら、そこでは今までよりも精確な返済義務 (the obligations of repayment) が課されることになった。それにもかかわらずこの年の自治体の負債残高は£93,000,000であった。さらに1901年には当該負債残高総額はおよそ£300,000,000に増加した<sup>27)</sup>。

Matheson は、借入は減債基金などの方法 (by the operation of a Sinking-fund) によって一定期間内に返済されなければならないもので、この減債基金を減価率 (depreciation rate) とみなした場合、これだけでは事業資産を維持するには不十分であるのは明らかであると主張した。

都市自治体が行う事業には、営利事業と非営利事業があり、Matheson は非営利事業の例として下水、オープンスペース、公共建築および公園などをあげて、次のように述べる。「それらは正当な支出目的であり、もし衛生およびその他の便益が分析され得るならば、ほとんどすべての場合に、それらはそのために用いられた支出に等しい貨幣をおそらく払戻しているだろう。ロンドンおよびその他大都市の死亡率の顕著な低下がそのような節約を象徴している」と、これらへの支出の正当性を是認している<sup>28)</sup>。

また、営利事業としては、水道、市場、路面軌道、ガス、および電気事

業などをあげている。これらの事業は、開業当初はここからの所得 (income) が期待されないが、数年経過後には借入利息と減債基金を賄うことができると考えられている。そこで、Matheson は、偶発的危険が生じた場合、当該事業資産の名目価値を維持するのに減債基金だけでは充分賄うことができないことを指摘する。そして、借入返済のための減債基金設定のほかに、収入からの更新支出の準備を考慮し実施するという考えを持たなければならないと主張する。なぜならば開業当初通常は更新支出が発生していない。したがって、経常支出には更新支出に対する準備が含まれていない。その段階で提供されたサービスの価格などが設定された場合、経常支出を超える剰余には事業において将来不可避免的に発生する危険や偶発事象に対処することができない<sup>29)</sup>。つまり、将来の危険ないし偶発事象に対して何ら準備されていないことになる。Matheson は、このような危険ないし偶発事象をも含めた準備をすべきであり、その方法として積立 (reserve) が必要であると主張するのである。

## 2. 積立の必要性

積立の必要性に関して、Matheson は株式会社におけるより自治体の方にその必要性が高いと指摘する。それは、事業の好不況にかかわらず、借入に対する利息の支払を行わなければならないからであるとして、その資金調達源泉の特性を株式会社の場合と比較している。資本家 (capitalist) としての投資家は、株式会社の株式に投資する場合、偶発的損失に対して責任があるので、そのために利子率が5—6%の場合に応募する。しかし、公営事業の場合、その危険はすべて地方税納税者が負担することになり、投資家は3%利子率の自治体債券で満足する。すなわち、「地方税による付帯的、無制限の安全性をともなう社債所有者 (debenture holder) の地位を得る」のである。Matheson は、このことを「3%の誤謬」として注意を喚起するのである<sup>30)</sup>。

当時、都市自治体は、借入に対する議会許可を得るための議案提出にお

いて、その借入の返済期間を延長し、積立の非設定を正当化するために、営利事業部門 (profit-earning departments) は暖簾があり、永久的に独占であることを根拠に、当期支出の責任を将来の地方税負担者に繰延べることを正当化すべきと主張していた。しかし、法律の傾向は、逆方向にあった<sup>31)</sup>。

またある都市では、都市監査人 (municipal auditors) が収入から減債基金や更新などすべての支出を賄うものと非常に厳格に解釈していても、更新および維持に対して、それらが不規則な間隔で生じ、事前に特別な準備を必要とするものであるということを十分に認識していなかった。また、より慎重な公共団体 (public bodies) では、修繕や減債基金チャージを収入に対応した後の剰余を純所得とはみなさず、その利用可能所得から別個の減価償却基金または積立基金の設定を行った。しかし、そこで累積した残高は指定した目的が発生するまでそのまま留保しなければならないという明確な規定がなかったので、地方議会 (council) はいつでもそれらを地方税軽減 (relieve the rates) に利用可能であった<sup>32)</sup>。

ここで地方税納税者の観点、現在と将来の地方税納税者の利害それぞれから当該負担問題について考慮しなければならないことが強調される。すなわち、事業による便益は当然その受益者が負担すべきであること、見積期間の経過以前に設備などが陳腐化ないし消耗により廃棄しなければならない危険ないし責任を認識した場合には経常経費と減債基金を対応した後の剰余からなんらかを留保する義務があることなどである。また、地方税軽減のために利益を示めそうとして、事実上、維持のほとんどが新規資本によって支出されることがある。所得税は公益事業にも賦課されるが、そこで修復 (renovation) または取替に対する支出の大部分が新規資本から支出されるとすれば、利益とみなされる剰余ないし粗所得に課税されてしまうので、市民に課される価格、通行料、料金および地方税の低減 (reduction) に剰余所得または利益を充当する前に、積立—実際は減価—の必要性が優先されなければならない。同じ慎重な節約として減債基金による返済期間

の短縮ということが国会で強制された<sup>33)</sup>。

### 3. Leeds 市における積立事例

1902年以降も地方都市債務は急増し、多様な減債基金システム適用の方法、および設定されてきた規則の健全性と充分性に関して疑問が生じた。地方当局が所得を積み立てる権限を有するかどうかという疑義が生じ、1905年の Leeds Act では積立に関する条項が含まれた<sup>34)</sup>。そこでは、公営事業が費用を超過する収入のある場合には、自治体は収支差額の合理的範囲内で積立基金を設定してもよいことを規定した。その積立基金は自治体の総資本支出の5分の1を限度額としていた。当該積立基金は事業に生じた欠損に充当することができた。それは、事業に関わる費用がその収入を超過した場合に限らず、自治体に対して当該事業への臨時的な要求が生じた場合にいつでも承応することができた<sup>35)</sup>。

Matheson は、合理的な予防処置を怠ることから生じる将来の債務から将来の地方税納税者を保護するために、名称が何であろうと基金が必要であることは明らかであると主張する。しかしながら、このような保守的方法が必ずしも会計士から支持されていなかった。たとえば、Leeds 市財務委員会前議長で勅許会計士協会会員は、その協会総会で、償還に加えての減価に異議があるとして減価基金の設定に反対した。その反対理由として、議会が基金の設定およびその管理を行う場合、議会の構成員が替わるとその意思も変わってしまい、Leeds 市で実際に発生したことを述べた。それは、路面軌道事業に£118,000の減価基金があり、1907年にその構成員が替わり、その基金から£85,000を地方税軽減のために充当したというものであった<sup>36)</sup>。これはすべて専門家の意見の問題であるとも述べた。

このような意見に対して、会計士や監査人は明らかに専門家の意見に依存しているけれども、当該意見はほとんど尋ねられないか無視されている。技師または実務経営者 (practical manager) の助言ないし意見は、自己の資本を賭けそれを償還ないし回収するまでそのまま保持したい私営事業の

所有者に対するほどの重要性を持っていない。技師は明らかに機械や設備が被る危険ばかりでなく、設備を陳腐化ないし不適応にさせる科学的発見や発明の傾向を最もよく測定することができる。また地方税納税者には、まだ確定していない義務に対処するための節約は評判がよくない。将来の偶発事項は推測的にならざるを得ない。基準となる結論に達するために行われる様々な会議はきわめて血の気の多い会計士層によって通常支配されている。地方税納税者は保護する個人的資本をもたない交代構成員(changing body)であり、地方税の軽減を約束することでその投票を求めるものにより誘惑され、名称一減価、積立その他一がどのようであっても、法律によって保護されていないあらゆる基金の取崩しを是認する。そのこと自体はまさに地方税納税者一すでにそのような基金の累積のもとにある一が訴えていることであり、そのような方法を擁護する人は償還基金の増加にも同意しない。もしその考えを支持し形式化する会計士とそれを擁護する政府部門を見いだすことができるならば、地方税納税者はその責任を喜んで後の世代に送りたいのである。このように Matheson は、基金に対する認識について、反対論や納税者の認識について批判的に言及するのである<sup>37)</sup>。

そして、Matheson は、次のように主張する。すなわち、誤りの主な原因は「利益 (profit)」という用語の誤用ないし誤解にある。ひとたびその用語が会計計算書に利用また表示されると、地方税納税者はそれを自分のものとして請求するようになる。一般企業では減価に対する十分な準備ないし控除するまでは一時的剰余 (temporary surplus) を利益とは呼ばない。当期収入から更新を実施するという原理の十分な適用を許さない状況の場合、厳密にいえば修繕と小規模な取替が行われるにすぎない。したがって、不規則に生じる大規模な更新に対しては、事前に積み立てられた基金によって準備されなければならないと積立基金の必要性を強調した<sup>38)</sup>。

Matheson は、1902年の下院特別委員会報告書<sup>39)</sup>に示された規則および勧告における主要な目的は、借入時点の代表者によって承認されたとはい

え、多年にわたる法的責任の課された債務を負担しなければならない現在ばかりでなく将来の地方税納税者の保護ということにあるという<sup>40)</sup>。

#### IV. 総 括

19世紀末から20世紀初頭におけるイギリスの地方政府とくに都市自治体の地方借入に関わる問題を概観し、会計上の問題として地方借入に関する減債基金における Matheson の見解を検討した。

地方行政は当初救貧行政が中心であり、地方税は救貧税より始まる。産業革命によって工業化および都市化が急速に進行し、それにより発生した社会問題に対処するために取られた処置は特定目的ごとに行政を行うアド・ホック機関を設置することであった。そこでは、社会問題すなわち救貧問題を初めとして、公衆衛生、都市改良、警察および教育など社会的・公的問題に対するサービスの提供であった。しかしこれらアド・ホックな行政による不統一は、行政区の重複、課税評価基準の混乱、さらに不能率行政による地方税の浪費をもたらし、社会的・公的サービスへの職域拡大とともに、地方経費および地方債務の増加から地方税負担の増加という問題を発生させた。これに対処するために、地方政府（行政）制度の改革が1888年、1894年に行われ、最下層の地方政府である Parish にまで公選の議会を有する地方政府を設立し、また独立していたアド・ホック機関を統合するに至った。

都市とくに都市自治体は、社会的・公的サービスの提供にさいして経常経費（支出）とは別に借入によって資本的支出を賄った。すなわち公共・公営事業を実施した。とくに水道およびガス事業は営利（自立）的公営事業として創業され、その創業数もこの時期に顕著な増加を示した。都市自治体に対して実質的に借入制限はなく、また中央当局による財政統制（会計監査）も加えられることなく、国内投資ブームも重なって、都市自治体は大量の借入資金を調達した。その結果として、都市自治体の負債残高総



額は急増し、地方経費の増加、地方税負担の増加をもたらした。この地方借入に関わる負債残高問題、それに関わる返済・償還が重要な課題となった。

地方借入、主に都市借入の中心である公営事業、その中でも営利的事業はその事業収入によってその事業経費、事業資産の維持、借入返済とりわけ都市債の償還のための減債基金および借入利息を賄う自立的なものと考えられていた。さらに事業利益は、地方収入の増加ないし地方税軽減に寄与するものと考えられていた。借入の返済ないし都市債の償還は、減債基金による方法で実施されるが、一般にこれのみで充分であると考えられていた。しかし、Matheson は、これら事業には毎期発生しないが大規模な更新、発明・発見による陳腐化・不適合などの偶発事象の生ずる危険があるが、これらの危険を充分認識しておらず、それに対する対処も考慮されていないことを指摘する。そのために生ずる支出は最終的に将来の地方税納税者の負担に帰することになるので、Matheson はこれを回避するために準備が必要であり、その手段として積立基金の設定の必要性を主張するのである。

#### 注

- 1) 矢口孝次郎監修、荒井政治・天川潤次郎訳『W. コート イギリス近代経済史』ミネルヴァ書房、1957年、311ページ。
- 2) 美馬孝人『イギリス社会政策の展開』日本経済評論社、2000年、23-24ページ。
- 3) 竹下 譲『パリッシュにみる自治の機能—イギリス地方自治の基盤—』イマジン出版、2000年、21ページ。
- 4) 同上書、25ページ。
- 5) 同上書、37ページ。
- 6) 同上書、38ページ。
- 7) 澤田庸三「一八八八年のイギリス地方政府法の成立過程」『法と政治』（関西学院大学法政学会）第32巻第4号、1981年、175ページ。
- 8) 竹下 譲、前掲書、43ページ、および澤田庸三、前掲論文、250ページ。
- 9) 竹下 譲、前掲書、48ページ。
- 10) 澤田庸三「一九世紀末のイギリス地方政府制度について」『法と政治』（関西学院

- 大学法政学会) 第33巻第4号, 1982年, 70-73ページ。
- 11) Ursula K. Hicks, *Development from below Local Government and Finance in Developing Countries of the Commonwealth*, Oxford, 1961, p.20.
  - 12) A. Collins, "The administration of local government finance in England and Wales", *The Accountant*, September 10, 1910, pp.353-355. 藤田哲雄「世紀転換期イギリスにおける都市財政と地方債務—地方当局対中央政府(上)」『論叢』(秋田経済大学・秋田短期大学) 第33号, 1984年, 56-58ページ, 澤田庸三, 前掲論文, 1981年, 236-239ページ, および澤田庸三, 前掲論文, 1982年, 49-50, 52ページ参照。
  - 13) 1815年から1870年までの時期に地方経費は2倍になったといわれ, その大部分が都市部に関係する下水処理, 上水道, 都市改良, 燈火, 警察という新しい行政による増加である(澤田庸三, 前掲論文, 1981年, 175, 197ページ)。
  - 14) 藤田哲雄, 前掲論文(上), 33-34ページ, および藤田哲雄「十九世紀後半イギリス地方財政を巡る諸問題—都市対農村, 地方対中央—」『論叢』秋田経済大学, 秋田短期大学第31号, 1983年, 41ページ。
  - 15) 藤田哲雄, 前掲論文(上), 66ページ。1884—85年の負債残高の総額は£173,208,000, 1901—02年には£343,417,000となった。
  - 16) Percy Ashley, "The Financial Control of Local Authorities", *The Economic Journal*, Vol. 12, 1902, p.185. 藤田哲雄, 前掲論文, 1983年, 41-42ページ, および藤田哲雄, 前掲論文(上), 39ページ。
  - 17) 美馬孝人, 前掲書, 23ページ。
  - 18) 藤田哲雄, 前掲論文, 1983年, 36ページ。
  - 19) 澤田庸三, 前掲論文, 1982年, 55ページ。
  - 20) 大沢真理『イギリス社会政策史—救貧法と福祉国家—』東京大学出版会, 1986年, 22-23ページ参照。
  - 21) 澤田庸三, 前掲論文, 1982年, 55ページ。
  - 22) 藤田哲雄『日本における近代イギリス地方行政財政市研究の歩み—19世紀—20世紀初頭イギリス地方行政財政史研究の歴史と現状—』創風社, 2002年, 43ページ。
  - 23) 藤田哲雄「世紀転換期イギリスにおける都市財政と地方債務—地方当局対中央政府(下)」『論叢』(秋田経済大学・秋田短期大学) 第34号, 1984年, 15ページ。
  - 24) P. Ashley, *ibid.*, p.184.
  - 25) 藤田哲雄, 前掲論文(下), 3-4ページ。
  - 26) 同上論文(下), 4ページ。
  - 27) Ewing Matheson, *The Depreciation of Factories, Mines and Industrial Undertakings and their Valuation*, London, 1910, p.4.
  - 28) *Ibid.*, p.5.
  - 29) *Ibid.*

- 30) *Ibid.*, p.6.
- 31) *Ibid.*, p.7.
- 32) *Ibid.*
- 33) *Ibid.*, pp.7-8.
- 34) Leeds Corporation (Consolidation) Act, 1905, section 338.
- 35) E. Matheson, *op. cit.*, pp.9-10.
- 36) *Ibid.*, p.10. 「公益事業の利益を地方財政＝地方税納税者の税負担軽減に充当する政策が都市自治体で広く採用されていたが、リーズでは一八七七年以後この処置を採用する保守派とそれに反対する自由党とが対立した」(藤田哲雄, 前掲論文(下), 23ページ)。
- 37) E. Matheson, *op. cit.*, pp.10-11.
- 38) *Ibid.*, pp.11-12.
- 39) *The Report of the Select Committee of the House of Common on Repayment of Loans by Local Authorities*, 1902, in E. Matheson, *ibid.*, pp.134-140.
- 40) *Ibid.*, p.13.

(付記 当該研究は平成14年度長崎県立大学教育研究費(学長裁量分)による研究成果の一部である。)