

【巻頭言】

国債の時代：その起承転結

舟場 正 富*
(広島大学名誉教授)

はじめに

国債の累積が長期的に継続するには、それなりの時代的な背景があるといわなければならない。ケインズ経済学は、赤字財政を容認してビッグガバメントを招いたという見解も多いが、フィスカル・ポリシーの理論そのものは、不況期の失業と貯蓄超過を赤字財政（国債発行）で救済すると共に好況期の黒字財政（国債の償還）を主張する理論であり、管理経済の論理としては整合的である。問題は、現実の政治経済システムの中に含まれているニスカーネン型の経費膨張の側にあり、公共部門に対するさまざまな圧力団体とそれを政治的に反映する政治家やそれを受けて非効率な財政の膨張を進める官僚や業界の利益が継続することにある。「政治家は自分の家庭にベーコンを持ち帰る」というたとえはアメリカにもあるが、日本の場合特に地方の集票機関と公共事業が政治的に連携し、中央官僚を動かすという利権構造が続いてきたのである。

しかしながら、明治以来の中央集権的な行財政の仕組みが、国債累積の原因であるというのは間違いである。その間、健全財政を続けた時期もあり、戦前には通貨を安定させて、外国債の発行に努力した時期もあった。ここで問題とすべきは、日本が高度経済成長の過程で作り上げてきた税収と貯蓄の公的な動員の自己主張の仕組みが、低成長の継続の中で効率的な財政の実現のための改革を先送りしてきたことであり、それに対するチェック機能が有効に働いてこなかったということである。低成長に移行した税収低下の中で、経費の抑制が効かなくなると国債発行に依存することになるが、それを将来負担とのバランスをとりながら予算編成の枠組みでコントロールしていくのが財務省の役割であり、国会の機能の一つでなければならない。各省の割拠型の拡張主義と結合した政治家の予算獲得競争へのチェックが有効に機能しなかったことが 90 年代の国債の累積に拍車をかけたことは間違いない。

「各省の予算獲得競争は現在の利益集団によって支援を受けるが、それを財政的にコントロールする大蔵省は、国債の負担をしなければならない将来世代が支援する。しかし彼らは投票権を持っていない」¹⁾と論じる人もいるが、それもひとつの見方であろう。

国債が連続して累積していく過程は、歴史的に多くの国が経験している。しかし、その起承転結をトレースできるケースにはイギリスの 18 世紀が最も適しているといえよう。本論は、出来るだけ具体的な事実を踏まえながら、そのダイナミズムを再構成して、そこから、現代の日本の国債問題への展望を切り開

* 1938 年生まれ。京都大学文学部卒、同大学院経済学研究科博士課程単位取得退学、経済学博士。龍谷大学助教授、広島大学、神戸商科大学、流通科学大学教授を歴任。その間、ウィスコンシン大学、ケンブリッジ大学に客員研究員として滞在した。専攻は財政学、地方財政論。著書に『イギリス公信用史の研究』（未来社、1971 年）、『環境の選択 住民の求める環境アセスメント』（日本評論社、1986 年）、『ブレアのイギリス 福祉のニューディールと新産業主義』（PHP 新書、1998 年）などがある。CIRIEC 国際本部（ベルギー）会長会議議員、日本国際公共経済学会副会長、全米行政学会（ASPA）会員他。

¹⁾ 第 159 国会参議院決算委員会における富田参考人の発言による。

こうとするものである。

I 国債の黎明——私的所有権の確立と議会の租税協賛

近代国家財政を支えるフレームワークは、私的所有権の確立と、民主的な意志決定による租税の協賛にあることは言うまでもない。イギリスでは、2つの革命でこの権利が確立したとされるが、国王の財政が私的な借用から公信用に移行する中で、さまざまな試行過程があらわれた。その主な事象をトピック的に考察しよう。

1.1. 銀行家公債の成立と推移

国庫の税収を直接民間が担保として財政資金を提供する徴税請負制度は古くからあったが、納税証明である割符 (tally)²⁾の流通のような信用膨張をうみ、ロンバード街を中心とするゴールドスミスが債権を集めていった。こうした状況の中では、ピューリタン革命以前では、国王側の貸し手への弾圧が生じ、革命への導火線となったが、王政復古後にはそのような私有権の否定は許されない。しかしながら、借入れの抵当に供される租税が多くなり、徴収が困難になると、元利償還が出来なくなる。そのことを見込んで銀行家側は、貸付を高利にするという状況が続いた。

1672年、チャールズ2世による有名な国庫支払停止事件が生じる。これによって信用不安が生じ、銀行家が預金者からの訴訟を受けたが、チャールズ2世は法務大臣 (Lord Chancellor) の更迭でそれに対処した。この停止は、銀行側に対して新しい銀行の国庫貸付以外の民間への貸付を選択させ、商業の活況を招いたという見解もある。支払停止を受けたのは旧来の銀行で、その債務総額の算定とそれに対する6%の利払いが議会で承認され、1677年にチャールズ2世の世襲消費税から支払われることになった。これが銀行家国債であり、イギリス最初の国債であるという人もいる。この国債は、ジェームズ2世になって前国王の借金だとして利払いが停止され訴訟になった。国債費が国王の収入の世襲税から支払われているために、利払いが属人化されていたのである。

名誉革命後に、ウイリアム3世の内政費用＝シビルリスト (宮廷費だけでなく一般行政、外交費、機密費を含む) と軍事費、公債費が分離されたことから、この銀行家公債は、1701年になって元本額を半減させ、利子を6%支払うという形で1705年に決着した。(1711年に成立した南海会社が、国債の低利借換えプロジェクトを提案して有名な泡沫事件を引き起こしたときに、この国債は、南海会社の基金に合体されるという数奇な運命を辿った。)

1.2. 成立期のさまざまな国債の姿

ウイリアム3世がオランダから到着したことによって「議会の中の国王」の体制を作り上げ、シビルリストの限度額を60万ポンドとした議会は、その財源を関税や世襲消費税、郵便収入などで支弁した。それとは別に軍事費の支払いによってすでに膨張し、額面を大きく割引いて発行されていた海軍手形や多くの部局債に、特定の租税を引き当てて利払い基金をつけて確定する必要がある、ここに長期確定公債が成立するのである。

最初の確定公債は、A. Smithが「国富論」で紹介している1693年発行のトンチン債であり、これは終身年金に富くじの要素を加えた珍しい年金システムを有していた。すなわち、年利10%で10万8100ポ

²⁾ 割符とは、納税の領収に用いた金額を刻印した木を2つに割った片方である。

ンドの公募がなされたが、その応募者が受け取る終身年金を、生存者への死亡者分の加算支払いの形で認めたのである。利息の1万810ポンドは、生存者が7人になるまで増額年金を受け取ることが出来る仕組みで、実際に1783年にそれを受けた人がいたという。応募者は小額の出資者が多く、また女性が多いという資料もある。このような応募者に有利な年金基金は、政府の信用が小さいことの反映であり、議会在議決める消費税やトン税、関税などを引き当てて、終身年金、複数終身年金、富くじ年金（但し、当選した額は年金の元本に加算される）が発行されている。このように、国債の新規発行は、その元利支払いの税の新增設の過程に他ならず、それらの税は当初は特定の国債が元利償還されると廃止されることになっていたのである。

1694年のイングランド銀行の設立は、銀行紙幣を発行する特許状と引き換えに120万ポンドの8%利付き公債を引き受け、その基金の10万ポンドをトン税から支払うというものである。毎年の利子が9.6万ポンドに取り扱い手数料が4千ポンドであった。軍事費の調達が目的であったが、特許状の内容が信用取引の必要に応えるものであっただけに、シティの反応は良好で、10日間で応募が満額となった。応募者も大口が多数を占めた。

これに引き続いて、国立土地銀行の設立計画が進み、払い込み段階で瓦解したとき、政府への貸付の約束が不可能となった。そこで政府は、利子付きの要求払いの証券を発行し、その証券は納税に用いるという法貨規定を与えた。短期国債の成立である。これは後にイングランド銀行が取り扱い、年々の議定税である地租・麦芽税によって償還される仕組みへと発展する国庫証券である。基金制度の中で永久化されていく消費税や関税とは異なり、年々の財政需要を見ながら税率変更がなされる仕組みが、国庫証券によって確立するのである。その税率は、戦争時の高税率では4シリング地租（ポンド当たりであるから20%）から平時の2シリング（10%税）を上下しており、後の政局に大きな影響をもたらす。

1.3. 基金の統合と減債基金

成立期の公信用は、高利子のついた終身年金や有期年金の発行や、海軍手形、国庫証券などの短期の収入先取りの手形類が多様な形で累積しており、その額面が高い割引率で取引されたり、それらの間に相互にやり取りを深めながら、長期国債の発行による税の累積を増大させるという姿であった。公信用を維持するために不安定な流動債を確定させると、次の信用膨張が可能になるということの繰り返しである。当時、政府がイングランド銀行に、納税割符（tally）を塩税からの基金で8%利付き公債に転換を依頼したときには、6割程度に割り引かれていた。政府にとって実質的には13%以上に付いたことになる。

舟場は、この時期の財政システムを、基金制度（funding system）というキーワードで把握した。それは、一般には公債制度と理解されてきたが、18世紀にはさまざまな公信用の諸形態と、その受け皿として永久化された租税一般のことで、シビルリストも基金のひとつであった。³⁾

1710年代は、戦費支弁のために発行された海軍手形などの流動債の確定が必要となり、新税を作って、その公債への利払いに当てなければならなかった。これらの税と公債がそれぞれ対応していて、公債の償還が終われば税もなくなる仕組みであった。議定税によって年内に償還されるべき国庫証券も、累積により確定が必要であった。基金の統合は、このような財政運営に対して一定の秩序を与えることとなった。

1697年から1710年にかけて総抵当基金（general fund and mortgage）が租税の賦課期限を延長して流動債を廃棄する役割をしてきたが、その他の大部分は1711年の南海会社の資本金に流れ込んで行く。南

³⁾ 舟場正富（1971）『イギリス公信用史の研究』未来社。

海貿易の特許状を得て、大きな利潤を上げるという触れ込みで、株式を発行し、その金で公債を買う、あるいは公債を株式と交換するといった形で917.8万ポンドの公債を引き受けて、毎年6%に相当する55.1万ポンドの利払いを受ける南海基金が出来上がった。ここに出来た利払い基金は永久償還基金であり、政府が返済や利率を変更することが出来る。

それゆえ、南海会社は、当時のスペイン王位継承戦争の軍事費のために海軍や軍需部門に累積していた巨額の未払い代金としての流動債を、「確定措置 (funding)」するために作られた面が強い。当時、海軍手形1000ポンドを30%割引で買い集めて、南海会社の株を1000ポンド払い込む例もあったという。総抵当基金は償還型の公債であったのに対して、南海会社は、そこに充当されている租税をすべて利払い基金とすることで、政府の側では非償還の有期債を償還可能な永久債に転換できたのであるが、南海会社側では、払い込まれたのは多くの種類の公債元本しかなく、その大部分は「架空の」ものであった。株で集めた資金で南米との取引をすることで、配当のための利益を生むというゆとりはなかったのである。出資金に対する配当は、政府からの国債への利子を中心とせざるを得なくなる。

基金の統合はその後も進み、1714年にはイングランド銀行、東インド会社への利払い基金とシビルリストへの年金を統合して、総合基金が作られた。この総合基金に集まる租税を抵当にした新たな公債発行も行なわれる。また、1716年には、富くじ年金や軍事基金に充当されてきた租税を集めて一般基金を作り、年々の議定税である地租・麦芽税を除くすべての永久税はこれらの3基金に統合され、その剰余金は減債基金に吸収されるという財政システムが出来上がった。このときの減債基金が、有名なウォールポール減債基金である。

1.4. 南海泡沫事件の真相

世界のバブル史上で、1630年代オランダのチューリップ恐慌(珍しい花を咲かせるチューリップの球根が投機の対象となり高値を呼んだ)と共に語られ、それ以上に有名でまさにバブルの代名詞となっている南海会社の株式の急上昇とその急落については誰でも知っている。南海会社の経営陣が、南米との取引の利益を過大に見込んで株価の釣り上げをはかり、それにつられて多くの泡沫会社が登場して新株の発行を行い、それに投資することで相互にキャピタル・ゲインのインフレ・スパイラルを引き起こして株価が20倍を超えるバブルを引き起こし、その後急落して大きな社会不安を引き起こしたのである。

表面に現れた現象はこの通りであるが、その背後には公信用をめぐる大きなスキームが潜んでいたことはあまり知られていない。1718年、貿易事業に失敗した南海会社はイギリスのすべての公債を引き受けるという提案を行なった。会社を増資してその金で利子付きの公債のすべてを引き取るというものである。驚いたのはイングランド銀行と東インド会社であろう。彼らの資本金の基盤となっている基金も統合されてしまうのである。銀行側はより有利な条件を出して競争しようとしたが、「幸いにも」これは退けられた。

1720年4月に成立した法律は、イングランド銀行と東インド会社の基金を除くすべての公債を南海会社に買い取らせて、1727年まで5%、それ以後は4%の利払いを行なうという内容であった。投資信託の仕組みではなくすべて株式にリンクした投資となったのである。

しかも政府の側では、この機会に高い利子の年金を払い続けなければならない非償還の有期年金の整理にこれを利用した。「契約の性格上、有期年金の保有者たちに対して、償還という脅しによって、より低い利率をうけいれよと強制することは不可能であった」⁴⁾からである。そのほかにも、さまざまな国債や短

⁴⁾ E.L. Hargreaves(1930) *The Natinal Debt*, Edward Arnold and Co., New Impression, FRANK CASS & CO. LTD. 1966. (一ノ瀬篤, 斎藤忠雄, 西野宗雄訳 (1987) 『イギリス国債史』新評論)。

期流動債もそれなりの評価で南海会社株に転換できたのである。しかし、「このとき議会は驚くべき無知と犯罪的な怠慢により、公債と引き換えられる南海会社の株数を固定しなかった。それゆえ株価が高いほど会社にとって有利であった。」⁹⁾会社側では、株価の釣り上げを画策し、そのために少ない株で沢山の配当財源となる年金を獲得できるという会社にとっての有利な取引がますます株価を高めるといった現象が生じた。そして、株価が20倍近くになって崩壊を迎えるのである。

バブル崩壊の後に登場したウォルポールは、南海会社の株式の一部をイングランド銀行に移して信用を補強すると共に、会社の株を年金株と営業株に分割した。前者は投資信託の祖先といえる。1727年の公債利子の4%への引き下げは予定通り行なわれ、政府にとって、「南海計画の主たるねらいは達成されたかに見える」という見解さえもある。おさまらないのは高い株価で自分の年金を買い取られ、その株が暴落した公債所有者たちである。議会では、南海会社の経営陣をロンドン塔からテムズ川に投げ込むべきだという議論もあったというがその後どうなったかは明らかでない。しかし、この事件が成立期の公債のさまざまな試行錯誤の幕引きであり、その後は公債を抱えた経済財政システムのあり方や永久償還債の低利借換えと減債基金についてのテーマが主な政策や論議的になってくる。

II 公信用の定着と国債の累積

2.1. パックス・ウォルポリアーナ

ウォルポール時代は、国王の親政を「議会の中の国王」に変化させ、責任内閣制を確立したことで評価されており、彼は政治史上最初の首相（首席大蔵卿＝First Lord of Exchequer）と位置づけられている。1721年の政界復帰後に「ウィッグ・シュプレマシー」の時代を築き、1742年まで4半世紀近い長期政権を維持したロバート・ウォルポールの時代は、平時における公信用のあり方が最もダイナミックに課題とされた時代のひとつといえる。そして、そのテーマは、減債基金（sinking fund）をめぐる展開されるのである。

18世紀のイギリスは、急速に経済成長しており、その一面は人口増加に示される。ミッチェルの『歴史統計』によると、イングランドとウェールズ合計で、1700年には600万人前後であったのが、1750年には630万人に、1800年には900万人台になり、特に産業革命の進展に伴う後半の変化が大きい。GNPの方は、G.キングの1688年の4800万ポンドという推計がある。この数字を手がかりにして、当時の財政状況を見ると、1694年の税収の合計400.4万ポンド（関税89.2、消費税87.9、印紙税4.5、郵便6.0、地租・査定税191.4）は、その間のGNPの上昇を見込むと8%程度となる。

ウォルポールが政権に復帰したときには、基金の統合が完成し、彼が後始末をした南海基金、シビルリストやイングランド銀行、東インド会社の資本金への利払い基金とその他の既存公債の利払いに充当されている総合基金、それに1716年にイングランド銀行と南海会社への利払いを5%に減らすことで得られる財源とその他の公債利払い基金を集めた一般基金とそれによって得られる剰余金を集結した減債基金の4つの基金があった。それに加えて、毎年の議定税である地租・麦芽税が、地主階級の負担で100万から200万ポンド存在したのである。ウォルポールの財政運営は、このような制度的に完成した基金制度の中で、どのように内外の政治情勢に対応するかという課題に取り組むのである。

ウォルポールは、政界を権謀術策で腐敗させたという評価を得ているが、その中味は政治的な駆け引きに減債基金の流用を行なって、議会の反対勢力の非難を浴びたというところにある。彼が政権についた頃

⁹⁾ Sir J.Clapham(1958) *Bank of England, A History*, vol.1, Cambridge Univ. Press (英国金融史研究会訳 (1970)『イングランド銀行 その歴史I』ダイヤモンド社)。

には、「地租・麦芽税を除くすべての租税は特定の目的に当てられており、その剰余は減債基金に払い込まれていた。」「大規模な追加経費は、年々の地租率を増大させることによって支弁された。しかし、小額の臨時支出は租税賦課率の引き上げや新税の設置によらずに、減債基金を構成する筈の剰余の流用によって支弁される傾向にあった」⁹⁾。減債基金はすべての基金の剰余を自動的に繰り入れるという規定であったから、公債の低利借換えや基金を構成する税収の増加で得られた増収分の経費への充当はすべて減債基金からの流用ということになる。

統一的な予算を議会が審議するという仕組みがなく、特定の税収を法律に沿って利払い等の経費に充当する中で、国庫の準備金はこの減債基金しかない構図となっていたのである。それゆえ、1724年に金銀比価の確定で生じた国庫の不足を補填したり、盗難事件を処理したりする用い方がなされているがこれは政治問題になっていない。しかしながら、経済の安定と成長が進み、市中金利の低下による公債の利払いの減少や税の自然増収がもたらす剰余金の増加によって、減債基金が膨張してくると、その運用が大きな政治問題となる。そして、大蔵省を掌握するウォルポールの手腕が発揮され、パックス・ウォルポリアーナを支える減債基金の体系が完成する。

2.2. 減債基金の流用問題

国王の権威は低められていたとはいえ、ジョージ2世のシビルリストに対して、ウォルポールは減債基金から10万ポンドの増額を行なって毎年80万ポンド提供することを決め、その在位中に数回の繰り入れを行なった。議会側には、君主権の増大への危惧から、ウォルポールは減債基金を「盗んだ」と非難するものがいた。さらに、財政状況が改善されて東インド会社の利払い基金であった塩税の廃止に当たっては、その利払いを減債基金から充当した。そして、1731年には地租を消費税に置き換える提案をして失敗したときには、1シリング分に当たる50万ポンドを減債基金から支出して、1シリング地租(5%)を実現した。これをゼロにすることは、徴収機構を崩壊させるという懸念を生み、結局平常時の2シリングに戻っている。

これらの財政運営は、ほとんど減債基金の「流用」から行なわれているのであり、国王、手工業者、地主等への配慮がみられる。塩税は、低所得者の負担であり、商工業者が廃止に熱心であったのである。しかしながら、彼が減債基金の流用をこのように大っぴらに行なえた最大の理由には、公債の所有者(貨幣階級と総称される)が、公債の返済を求めなくなっていたことがあげられる。当時のパンフレットには、「減債基金はいまや大きく成長し、年々120万ポンドの歳入をもたらす。それはすべての公債所有者にとってほとんど脅威と化した」と評されており、ウォルポール自身も「今や債権者にとって誰が一番先に支払われるかではなく、誰が一番後に支払われるかだ」と議会で答弁している。

このように、すべての利害関係者に対して利益誘導しながらパックス・ウォルポリアーナが実現した。それを支えた焦点に減債基金からの支出が存在した。ウォルポール時代の後半に減債基金からの経常支出への流用額は640万ポンド、減債基金に基づく起債額は180万ポンドであったという。

2.3. 低利借換えとコンソル国債の成立

19世紀のイギリスを代表するコンソル国債は、低利の永久償還国債であり、当然のことながら市場利子率によって価格が変動して貨幣・金融市場に重要な位置を占めた。その成立は1751年であり、ここでは

⁹⁾ N.A.Brisco(1907) *The Economic Policy of Robert Walpole*, Columbia Univ. and E.L.Hargreaves, *op. cit.*

それに先立つ1737年に、3%低利借換えの提案をめぐって議会で交わされた議論とそこに現れる当時の財政金融市場について考察する。

18世紀半ばには、王政復古以来のトーリーとウィッグの対立の構図は後退してウィッグ・シュプレマシーの時代となっていたが、諸階層の利害の調整に絶妙のバランス感覚を発揮し、議員や外交でも買収の噂がささやかれたウォルポールのやり方に対して新興の商人階層の利害をストレートに政策に反映する朋党(faction)が現れていた。その中で「最も許しがたいウィッグ反対派の2人の議員」とされていたのは、ジョン・バーナード(当時ロンドン市長を兼ねる)とウィリアム・パルトニーであった。

ここで取り上げるバーナードの公債低利借換え計画は、「4%利付きの南海会社の旧公債を償還して、14年間償還されない条件付の3%国債に転換」するものであり、提案理由は次のようなものであった。「(1737年3月、)わが国の公債価格は十分な根拠のもとに、かつてないほどの価格がついている。3%の利付証券でも取引所ではプレミアムがつく。このような有利な環境を政府の利益のために利用しないのは、国民への許しがたい無視である。今日、公債所有者の関心事は、誰が最後に償還されるかということであり、全額直ちに返済される危険を冒すよりも条件付3%を選ぶことが明らかである。」それによって減債基金は140万ポンドになり、特許状の会社の資本金の返済にそれをうい、その後減債基金が160万ポンドになった時点でその半分を破棄して、石炭、ローソク、石鹼、なめし皮、及び貧しい労働者や製造業者への租税から人民を解放するというのである。

議会の委員会で成立した決議は次の2つである。「1. 4%の利付で法律によって償還可能とされているすべての公債は、その目的のために議会の法令に含まれる償還条項にしたがって償還されるか、または所有者の合意を得て3%の利付きで14年以後まで償還されない3%を超えない利子または年金に変換されるべきこと、2. 国王はいかなる人物、政治団体、企業等からも国債の償還に用いるべき金額を3%を超えない利子で借り入れることが出来ること。」ここには議会の認定する条件で本人の自発性なく償還できる期待が含まれており、これが強制償還(compulsory)ではないかとの議論がなされている。

低利借換えの具体案は、南海基金の所有者に対して、返済、有期年金への置き換え、3%永久債(14年間償還猶予つき)のいずれかを選択するように提案していた。これに対して、年金所有者は大部分は孤児・未亡人などの小額所有者であり、国債総額4785.5万ポンドの59%に及ぶ2830万ポンドを所有する南海基金のうちで、半分の1416万ポンドを23447人の小額所有者が持つという資料が議会に出された。これに対して、バーナード側は、彼らにとっては減税のほうが利益が大きいと反論した。ウォルポール側は、減債基金を減税に用いるのは、制度の趣旨を壊すと自分のこれまでのやり方を棚に上げて、バーナードらの主張が自己撞着していると非難した。これは詭弁である。

かくして、提案の主旨が次第に本論から離れていって、議会では否決となっている。しかし、バーナードの主張を支えた政治勢力は、彼の『徒弟への贈物』に表現された勤勉の勧めや高利貸への用心などから明らかなように、商業資本から産業資本へと変化していく中での商人階層の主張の代弁であった。彼は、1745年のジャコバイトの反乱がロンドンに迫ったとき、イングランド銀行を取り付けから防ぐ演説をして支持を得た。その財政政策としての国債管理の手法は、1751年のペラム内閣による3%コンソール国債となって実現した。これによって、減債基金が大きくなり、国債の償還と減税が同時に可能となるはずであった。しかしながら、皮肉なことに、こうした公信用の補強が、七年戦争やアメリカ独立戦争の財政的な基盤となって、公債の増加を支えることになるのである。

III 財政改革から近代予算制度へ

3.1. 公債批判と行政改革の要求

七年戦争とアメリカ独立戦争を支えた国債の発行は、その残高を飛躍的に増加させた。国債の残高は1757年には7780万ポンドであったのに対して、1763年には1億3260万ポンドになり、その間に1.7倍となった。また、1776年の開戦時には1億3120万ポンドであったのが、1783年には2億3180万ポンドへと1.77倍となった。この間の公債の発行に関しては、3%コンソルは継続されているが、それに対して富くじをつけたり、元本を水増しするなどの販売対策が講じられた。とりわけ、アメリカ独立戦争の最終段階でノースが発行した国債は、現金100ポンドの払い込みに対して、150ポンドの3%公債と25ポンドの4%公債を交付し、富くじをつけるというものであった。これは3%コンソルが市場では59となり、4%債が70でしか取引されなかったことの反映であるが、ノースは国債の財政負担は国債費で見ればよく、元本は問題でないという見解を示した。

この見解は、公債引き受け者側からも歓迎された。なぜなら、彼らは平時に戻ったときの低利借換えを恐れていたからである。このような公債の元本への無視ないしは無関心は、放漫財政を招き、議会や官僚組織の腐敗をもたらしたことは想像に難くない。E.L.ハーグリーブズは、「近代の官僚政治と同じくらい嫌われ、かつ疑惑をもたれている役人の増大が、公債の増大に伴っていた。このようにして、事実上50年間機能していなかったあの償還方法復活のための道が開かれた」と再登場したピット減債基金を評価したが、その背景には公信用問題を超越する行政全体の改革のテーマが大きく存在したのである。

3.2. 財政改革運動から会計委員会の設置へ

アメリカ独立戦争末期には、イギリスの世論は財政負担をめぐって沸騰した。毎年議決される歳入の7割近い歳出超過を出しており、そのほとんどが軍事部門の部局債として積みあがっていった。「大臣たちは今享受している地位と名誉のためにわが国の利益を、さらにはその存在そのものすら犠牲にした」という声が議会で出され、1782年度の軍事費は2290万ポンドに上った。その年の税収は、1376.5万ポンドであり、そこから公債向けの基金700万ポンドと90万ポンドのシビルリストを差し引くと、そこに向けられる税収は586.5万ポンドしかない。それを支えたのは、年々議定の地租・麦芽税と減債基金であり、新規の国債と国庫証券は1700万ポンドが必要であった。財政全体が3080万ポンドであるのに対して公債の発行額は55.2%ということになる。

地租は最高賦課率の20%が続き、議会では地主層が「ジェントリーはもはや3シリング地租(15%)を望むことは不可能となった」と嘆き、再査定などの徴収方法の変更を警戒する声が強くなる。こうした背景から、1779年末にヨークシャーから始まった公共経費削減の請願運動は燎原の火のごとく全国に広がった。それと平行して、公債の利払い基金に組み込まれていく多くの関税や消費税が生活必需品の価格高騰を招き、ロンドンの下層民を中心とする暴動が生じて軍隊の出動を招くまでになるのである。

こうした状況に対応して、さまざまな行政改革の動きが表面化する。その中で、行政実務のベテランによって構成され、小ピットを擁した保守合同の安定政権の支援を得て、当時の財政システム全体を覆す作業を成し遂げた会計委員会(Commissioners for Examining the Public Accounts)の活躍を取り上げ、彼らはどのような課題を捉えて改革の原理を打ち出し、そこで何が実現されていくかを考察する。

会計委員会の構成は7人で、現役の議員や官僚は除かれ、初代の委員長は退役の軍会計官でケベックの

7 E.L. Hargreaves, *op. cit.*

領事を勤めた Sir チャールトンであった。2代目は法律家のアンギッシュ、そのほかに官庁の退職者やイングランド銀行総裁等が当たった。最初のレポートが取り上げたのは、ヨークシャーの請願以来の課題であった地租問題であり、この報告書によって始めて地租・麦芽税の制度と運用の全体像が明らかになった。徴収官の手元に多くの現金が滞ったり、不正の存在が指摘された。その後、活動範囲が拡大されそれに必要な権限強化の法律が次々と制定され、15の報告書が出された。そして、発足から4年後の軍需部を担当した第12レポートでは、初めのころのアプローチとは異なり、行政全体を多方面にわたって切開し、暴くことに強烈な自信を見せ始めた。そしてその病気を診断し、それに適した治療法を推薦したのである。小ピットは、彼らのレポートを活用することは私の義務であり、同時にこの議会の義務であると最大限の賛辞を送って彼らの活動を援護した。

3.3. 改革に現れた原則とその背景

J.E.D.ビニーは、会計委員会の14の調査報告と勧告の中から、当時の実情に即した主要な公会計の原則を次の10項目に整理した⁸⁾。次にそれらを紹介しながら、その背景を解明する。

行政管理のあり方については、「1. 類似した仕事を持つ部局は可能なところから統合されるべきこと。2. いかなる官職も、法律で定められるもの以外は設けるべきでない。3. すべての官職は、それに関して有益な仕事を伴うべきである。4. すべての官吏は、各人に与えられた仕事を自分で行わなければならない。代理人を指名すべきでない」とする。その背景には次のような事情がある。国庫における終身官職は、僧職の兼任が俗人に移行する中で確立し、当初は君主が代わるとそれにつれて交代していたが、その後は終身官職や世襲官職がある種の所有権となり、それが売り買いの対象となって、ブルジョワ議会と共存するようになっていった。そして、代理制、世襲制、官職売買、冗職・閑職、手数料や報償による収入などが18世紀の官僚制の特徴となった。少しも働かない人が多くの給与を受け、最も働くものが最も少なく支払われるという状況であった。国王が与えた関税徴収官は、その仕事を代理人が行ない、その廃止においては、年金を与えて国が買い取る仕組みが発動された。

「5. 政府は、どの部局においても、その公共業務を手数料や報償制を用いずに遂行すべきこと。すべての官職は、固定給を伴うものでなければならない。手数料や報償を私物化することは、公共業務から厳しく追放されなければならない。6. 政府サービスの契約は、公開入札制によるべきである。」これらの原則の背後には、政治家や貴族が多くの収入を手数料として得るなかで、その廃止を決めても、官職の『フリーホルダー』が死ぬまで廃止できなかつたり、終身年金と引き換えに手放させることになる。シビルリストの名目的な官職の中にも、多くの既得権が出来、私的な財産として19世紀まで存在を主張し続けたのである。

「7. 会計官は、文書官吏に限られるべきである。彼ら自身の裁量や利益のために公金を保管してはならない。8. 政府部局の文書類は、当該部局に留め置かれるべき公共の財産とみなされるべきである。9. 公会計における財やサービスは、現金で支払われなければならない。期限の定まらない信用を用いてはならない。」ここに述べられている課題は、基金財政制度の根本に迫るものである。「特定費目を特定収入をもって賄うことは国家の中に国家が存在することを意味する」とは、かつての木村元一教授の名言であるが⁹⁾、このような仕組みが、部局における信用膨張を招き、国債の累積を招いたのである。同じ海軍の中でも、副次会計部門に財源不足が出ると他に金があっても部局債を出したり予算要求をすることが普通で、

⁸⁾ J.E.D. Binney (1958) *British Public Finance and Administration, 1774-1792*, Oxford.

⁹⁾ 木村元一(1949)『財政学——その問題領域の発展』春秋社。

その対策として、主計局を確立して公金をイングランド銀行扱いにする改革が進んだ。

「10. 単一物件に対して、2 つ以上の課税がなされている場合には、1 つに統合すべきである。その系として、政府の中央勘定における分かれた基金ないし会計は、出来る限り1 つの基金に統合されるべきである。」さまざまな商品に多くの種類の税率でかけられ、それらが公信用を含む経費部門を支えてきた関税や消費税の統合を図り、永久化されている租税収入はすべて統合基金 (Consolidated Fund) で受け入れるという勧告である。個別に経費とつながっており、その総額すらわからない状況の租税は統合されて統合基金に入り、そこから長期国債、シビルリスト、短期国債などの支出優先順位を設ける財政秩序を確立した。その半面で年々議定税とその先取りとしての国庫証券に財政膨張の主役が移り、次のナポレオン戦争時の所得税の導入やイングランド銀行の兌換停止といった形で、プライマリーバランス中心の年内の歳出入の管理問題を表面化させていくのである。

IV 結び

国債が累積していった18世紀のイギリス財政は、公信用を支えるさまざまなインフラが整備されていた時期でもある。ヨーロッパ世界がグローバルに拡大する中での覇権をめぐる争いを繰り返していく過程で、国内・国外の資源を最大限に活用するために、さまざまな形の財政システムが工夫され、その中で新旧の利害関係者が活躍した。そこでの現象は、まさに現代の財政の仕組みのスケルトンに相当するようなりアルさを呈している。次にそこから得られる特徴について現代的な見地から総括する。

第1に、『国債の時代』として把握した18世紀のイギリス財政においては、私的所有権が確立し、利潤追求の枠組みが出来上がる半面で、国内市場が狭く、外国貿易の利権を拡大する戦争を支える財源のための公信用のさまざまな方策が発動された。議会による租税の協賛制度は確立していたが、税源も徴収機構も複雑で、次々と新税や付加税が作られていった。議会による税の協賛が国債制度の発達の基礎となるがその統制は困難であった。

第2に、それを先導したものは、統一的な財政の管理が不在の中での、経費部門における部局債の膨張である。それらは市場では大きく割り引かれて流通しており、その結果としての付けは国債の発行と利払い基金の設定という形で後始末されていく。これは、先ごろ日本で国鉄清算事業団の最終処理をタバコ税の税率引き上げで処置したのとよく似ている。

第3に、国債には当初から有期年金や終身年金のような有期の非償還債と、応募者に対して期限を定めない永久償還債が存在し、前者に関しては南海会社株の購入のような自発的な低利借換えへの応募がなされ、後者については、一定期間の償還を猶予された低利借換えを求める形で管理されている。資本過剰の低金利が進むもとでクラウドディングアウトが生じない時期の国債管理は、最終的には3%のコンソール国債の成立によって安定させられた。

第4に、部局債の累積を防ぎ、その根源を絶つためには、個々の税源と経費の結合を遮断して、すべての税を大蔵省のもとで統一国庫として運用する方向に向かわざるを得なくなっていった。それと同時に、年内経費支弁という今日的に言えばプライマリーバランスを主張する論者の声も高くなった。

第5に、行政の各部局は、終身ないしは世襲の官僚によって担われていたが、多くは閑職や冗職であり、手数料制の下で実際には代理人が雇われて公務を遂行して、官職の売買も行なわれた。会計委員会の勧告はそうした実態を踏まえて、そこからの離脱と近代的な官僚制の創出を求めたのである。

筆者がこの研究を始めたのは、1965・66年度の戦後日本の最初の国債発行が契機であった。この時期には、日本の高度経済成長に伴う財政インフラの拡充はすさまじく、財政投融资の運用を始めとした「隠

れた公債」が、公社・公団・事業団・政府系金融機関へと拡大し、公共部門の肥大化が進んでいった。租税と離れた財政システムがさまざまな公信用の形で形作られ、そこに多くの利権が形成された。90年代末からの行政改革や財政再建の課題は、まさに『国債の時代』末期の再現である。その克服への答えは、公共部門の透明性を高め、私的な利害を排除して高潔性を貫徹し、オーソドックスな均衡財政の実現（当面プライマリー・バランス）を達成するところにあるのは、誰でも認めるであろう。

本稿を公表させていただく機会となったのは、2005年度全米行政学会（於ミルウォーキー）で、アメリカの会計検査院（GAO）総長のデービッド・ウォーカー氏と話す機会があったことである。彼は、ジョージ・ワシントンを始めとする建国者たちは、健全財政主義者であったことを強調し、アカウントビリティ（説明責任）、インテグリティ（高潔性）、リライアビリティ（信頼性）が現在のGAO¹⁰⁾の基本（コア・ヴァリュー）だと述べた¹¹⁾。われわれにとっても財政再建の原点とすべきであろう。

¹⁰⁾ GAOのフルネームは、2004年7月に83年の歴史を持つGovernment Accounting OfficeからGovernment Accountability Officeに変更された。略称は同じであるが、活動内容は大きく拡大したというべきであろう。

¹¹⁾ 舟場正富（2005）「アメリカ会計検査院（GAO）の役割と課題の変化」『国際公共経済研究』No.16。

