

19世紀前半のイギリスにおける穀物法問題

—— 一国の租税支払い能力の視点から ——

益 永 淳

本稿の目的は、穀物法と一国の租税支払い能力という問題がマルサスとリカードウ以後にどのように論じられたかを跡づけることである。分析対象は、(1)パンフレット作家の諸議論と(2)古典派経済学者の中でこの問題を詳細に論じたマカロクである。(1)に関しては、① すべて穀物法批判者によるもので、穀物法撤廃は一国の租税支払い能力を高めると結論しているが、② リカードウからの影響はほとんど認められず、③ 一国の租税支払い能力の測定尺度も異なっていた、という3点が明らかにされる。(2)に関しては、マルサスやリカードウと同じく、マカロクは貨幣価値の騰落が租税負担に及ぼす影響を論じた。だが、彼が租税額／国民所得という枠組みで一国の租税支払い能力を論じた際、穀物法との関連は中心論点ではなかったし、貨幣価値の変化と生産条件の変化という穀物価格変動の二要因の区別を理論的基礎としていたわけでもなかった。これらはマルサスやリカードウとの相違点とみなせる。こうした研究は、今日の日本の政策論議と絡めることも可能である。

1. はじめに

本稿の目的は、穀物法と一国の租税支払い能力という問題に関して、マルサスとリカードウ以後の展開を跡づけることである。そのうえで、このテーマを考察することから得られる研究上の意義についても、現段階での私見を可能な限り示したい。

穀物法と一国の租税支払い能力という理論的・政策的な論点は、とりわけマルサスの『諸根拠』の中で提起された。

マルサスは、莫大な累積国債に伴う利払いのために多額の名目租税を課す必要に駆られていた対仏戦争末期のイギリスを念頭に置きながら、穀物法の廃止は一国の租税支払い能力を低下させると主張した。極端な減価の後に貨幣価値が騰貴していた当時の状況下で穀物法を廃止すれば、租税を負担する地主や勤勉な諸階級の名目所得はさらなる減少をこうむるであろう。他方、国債所有者の利子は、穀物および他の諸商品価格の下落に応じて引き下げられることはなく¹⁾、以前と同じ名目額を受け取れる。それゆえ、減少した名目所得から国債利子の支払い用に以前と同額の名目租税が課せられることになる。この意味でマルサスは、穀

物法廃止は一国の租税支払い能力を低下させると結論した²⁾。

他方、リカードは『利潤論』および『経済学および課税の原理』（以下、『原理』と略記）の中でマルサスを批判し、穀物法の廃止は一国の租税支払い能力をむしろ増加させることを強調した。穀物の自由輸入による穀物価格の低下は、一国の諸商品の価格総額（総収入＝賃金＋利潤＋地代）を確かに減少させるが、そこから租税が支払われる基金（純収入＝諸商品の価格総額－生存賃金額）は諸商品の価格総額ほどは減少しない。この結果、穀物の輸入自由化によって、租税支払い基金である純収入の実質購買力はむしろ増加する。こうしてリカードは、穀物法の廃止が一国の租税支払い能力を高めると結論した。その政策的含意は、当時のイギリスは累積国債に伴う巨額の利払いを負担しているからこそ穀物の保護貿易から自由貿易への方針転換をはかるべきである、という点にある。リカードにとって、穀物の自由貿易と財政再建という2つの問題を結びつける一国の租税支払い能力という論点は極めて重要であった。実際、彼は『原理』第3版を出版するための作業の中で、一国の租税支払い能力を論じた最終章に重要な改訂を加え、みずからの見解を補強している³⁾。

近年、筆者は一国の租税支払い能力という点からマルサス、リカード、および両者の分析の共通の出発点をなすアダム・スミスの所説を検討してきた。だが、マルサスとリカード以後にこの問題がどのように論じられたのかについては考察していない。本稿はその空白を埋め、古典派経済学における一国の租税支払い能力という筆者の研究テーマを完成に近づけるためのものである。

本論の流れは以下のとおりである。第2章では、穀物法の歴史を簡単に概観する。これは、上記のテーマを研究する前提作業として、当時の制度的状況をおさえておくためにも必要である。第3章では、マルサスとリカード以後のパンフレット作家たちの議論に焦点を当て、彼らが穀物法と一国の租税支払い能力という問題をどのように論じていたのかを分析する。それにより、マルサスとリカードの（すなわち古典派経済学者たちの）議論がパンフレット作家たちにどのように反映されていた（あるいは、いなかった）かがある程度示せ

1) だがマカロクは、1816年の2つのパンフレットにおいて、穀物および他の諸商品価格の下落に比例して国債利子を削減すべきであると提案した。彼の提案とそれが一国の租税支払い能力の問題に関してもつ含意については、Masunaga (2010) を参照。

2) 一国の租税支払い能力に関するマルサスの見解の包括的な分析については、益永 (2008) を参照。

3) 一国の租税支払い能力という問題を中心にリカード『原理』初版から第3版までの議論を考察したものとしては、Masunaga (2009) および益永 (2011) を参照。また、一国の租税支払い能力に関するマルサスとリカードの論争の理論的源泉は、穀物価格は労働と他の諸商品の価格を規制するというアダム・スミスの所説にある。この点を掘り下げた文献としては、益永 (2012) を参照。

るであろう。第4章と第5章では、マルサスとリカードに続く古典派経済学者の1人としてマカロクを取り上げ、穀物法廃止直前の時期の彼の見解を考察する。その結果、穀物法と一国の租税支払い能力という論点が最終的にはどのように展開されたのかが明らかになるであろう。

2. 穀物法小史：1660年～1846年⁴⁾

初期穀物法では消費者の利害への配慮に主眼が置かれ、生産者の利害は二義的なものとされていた。そのため当時の法律は、不作に伴う穀物価格高騰を防止するために、穀物の自由輸入と穀物輸出の制限・禁止を定める傾向が強かったという。だが、1660年以降は輸入関税の賦課が認められ、生産者利益も配慮されていく (Barnes [1930] 2006, pp. 93, 285; 金子 1996, 5 ページ)。輸入関税は、1670年法によりスライディング・スケール方式で課せられることになった。他方の輸出奨励金は、1689年穀物法において穀物価格が1クォーターあたり48シリング以下になった時に5シリングの奨励金を支払うことが認められた⁵⁾。これは輸出重視の重商主義政策の一環として実施されたものである。

政府は以上の制度により、穀物が低価格の時には生産者が外国に穀物を売却しやすいようにし、穀物が一定価格以上に上昇するまでは外国穀物の輸入を規制することを企図した。だが実際には、食糧難の時期には輸出奨励金の停止、輸出禁止、および無関税での穀物輸入を許可するなど、政府の狙いは必ずしもつねに実現されたわけではなかった。

1765年以降になると、不作の頻発と都市化の進展の結果として、イギリスは穀物輸入国に転換していく。この状況変化に応じて、1773年穀物法が制定された。その結果、①輸出に関しては、穀物価格が44シリング以上の場合は輸出を完全に禁じる一方で、44シリング以下の場合は5シリングの輸出奨励金が与えられることになった。他方、②輸入に関しては、穀物価格が48シリング以上の時は6ペンスという低率の輸入関税を課し、44～48シリングの時は17シリングの輸入関税、44シリング未満の時は22シリングの輸入関税が課せられることになった。

1791年には新たな穀物法が制定された。同法では小麦価格が46シリングを下回る時には輸出が認められた一方で、価格が44シリングを下回った時に輸出される小麦すべてに対して、5シリングの輸出奨励金が認められた。輸入面では、小麦の輸入関税が課せられる最高価格が48シリングから54シリングへと引き上げられたことが特徴である。具体的には、①小麦

4) この章の記述に関しては、北野 (1932) の第3章～第13章、金子 (1996)、金子 (2007)、Barnes [1930] 2006などに依拠している。

5) 以下この節での穀物価格および関税額は、特に断らない限り、すべて1クォーターあたりのものとする。

価格が50シリングを下回る時には24シリング3ペンスの関税, ②小麦価格が50~54シリングの時には2シリング6ペンスの関税, ③小麦価格が54シリングを超える時には6ペンスの関税が課せられることになった⁶⁾。バーンズによれば, この1791年法は, 地主が他の階級を犠牲にした自己利益追求のためにみずからの政治権力を露骨に用いた最初のケースだという (Barnes [1930] 2006, pp. 59, 93-4, 289)。

1799~1801年の食糧難の後, その反動もあって穀物価格の急落が問題視され, 1804年穀物法が制定された。この法律によれば, ①輸出に関しては, (a)輸出禁止 (小麦価格が54シリング以上), (b)奨励金なしでの輸出許可 (48~54シリング), (c)5シリングの奨励金つきの輸出許可 (48シリング以下), ②輸入に関しては, (a)7ペンス半の輸入関税 (66シリング以上), (b)3シリング1・1/2ペンスの輸入関税 (63~66シリング), (c)30シリング3・3/4ペンスの輸入関税 (63シリング以下) が認められた (Fay 1932, p. 30)⁷⁾。しかし, その後の小麦価格は, ナポレオンの大陸封鎖などの影響によって1804年法の基準価格を下回らなかったため, 1804年穀物法は戦争末期になるまで実際には作用しなかった。

だが1813年の大豊作をきっかけに小麦価格が急落すると, 穀物法の是非が再び問題にされ, 1814~15年に穀物法は大きく改訂された。第1に, 1814年法により輸出奨励金が廃止され, 穀物輸出は完全に自由化された。第2に, 1815年法は従来のスライディング・スケール方式の輸入関税を撤廃し, 一定価格に達するまでは輸入を絶対的に禁じた。こうした輸入規制は土地利害の反映であることが明白であったため, マルサスとリカードを始めとした人々の間で穀物法改正の是非に関して論争が巻き起こった。だが, 最終的には穀物法改正案は議会を通過した。この結果, 例えば小麦に関しては, 価格が80シリングを下回ると外国穀物の輸入が完全に禁止された反面で, 価格が80シリングを超えれば輸入は無関税で許可されることになった⁸⁾。

この穀物法に対しては, 厳密な経済理論に基づくリカードの批判に加えて, 1820年には

6) アイルランドおよび北アメリカの諸植民地からの小麦輸入に関しては, ①~③のすべてに関して基準価格が2シリングだけ低く設定された (Barnes [1930] 2006, p. 59)。

7) 北アメリカの諸植民地からの小麦が輸入される場合は, 例えば①の場合には基準となる価格が63シリングではなく53シリングとなるなど, ①~③のすべてにおいて10シリングだけ低い価格が基準となった (Barnes [1930] 2006, p. 89)。

8) 小麦価格は1813年12月に月平均価格が80シリングを下回って以来, 1816年8月になるまでは80シリングの水準を回復しなかった。なお当時の月別平均価格は, Boyd (1977), p. 7 に掲載されている (金子 2007, 87ページ注2)。また, 北アメリカの諸植民地からの小麦に関しては, 基準価格は80シリングではなく67シリングに引き下げられた。なお, 小麦以外の穀物の基準価格は, ライ麦, ソラ豆およびエンドウ豆が55シリング, 大麦, ビールおよびビッグ (bigg) が40シリング, えん麦が26シリングであった。 (Barnes [1930] 2006, p. 134)。

トマス・トゥックが起草した「ロンドン商人請願書」が下院に提出され、自由貿易を求める動きが起こった。その後、当時の農業不況を背景に1822年法が制定された。これにより、関税ゼロで小麦の輸入が許可される水準が80シリングから70シリングに引き下げられた。他方、小麦価格が70～80シリングの時には12シリングの輸入関税、小麦価格が80～85シリングの時には5シリングの輸入関税、小麦価格が85シリング以上の時には1シリングの輸入関税が賦課されることになった。

さらに、①ハスキンスの関税改革による保護の引き下げ、②ピール法に伴う通貨価値の騰貴、③東ヨーロッパ産の穀物の大量輸入の不可能性を論じたウィリアム・ジェイコブ⁹⁾の報告書によって、1828年穀物法が制定された。というのは、①は製造品と原材料の関税の引き下げ、②は農産物価格低下、③は輸入制限緩和に伴う懸念の後退を促し、商工業者と地主の双方から現行穀物法のさらなる変更が要請されたからである。結局、1828年法では一定価格以下の場合は輸入を完全に禁じるという1815年法の原理が放棄され、国内の穀物価格が上昇した分だけ輸入関税を減額させていくスライディング・スケール方式の輸入関税が復活した¹⁰⁾。一般に地主は1815年法の原理を支持していたし、製造業者は輸入自由化に向けた大胆な方策を望んでいたが、改革前の議会ではこれ以上の進展は困難であるとも感じていた。その意味で1828年法は、両陣営の一種の妥協の産物といえるだろう。

1838年以降、反穀物法同盟の運動、議会内外の運動、およびピールらの有力政治家の影響により、穀物法廃止の気運が高まった。1838年にマンチェスターで組織された反穀物法協会には、積極的な自由貿易運動を行い、他の都市における同様な協会を巻き込んで全国的な活動を展開していく。その結果、1839年に反穀物法同盟が結成された。反穀物法同盟は、都市や農業地域での講演会の実施や小冊子の発行・配布などのあらゆる合法的活動により、コブデンやブライトらを中心に反穀物法キャンペーンを精力的に遂行した。1845年におけるコブデンの議会演説は、ピールを自由貿易論者へと転向させる契機になったという。

1841年に首相に就任したピールは1828年法におけるスライディング・スケール方式の輸入関税の修正により、財政赤字の解消を狙っていた。その産物が1842年のピール穀物法である。1828年法の最高関税額が34シリング8ペンス（小麦価格が52シリングの時）であったの

9) ジェイコブの穀物法論については、服部（1991）の第2～第4章を参照。

10) 具体的には、小麦価格が52シリングの時に34シリング8ペンスの輸入関税が課せられ、そこから小麦価格が1シリング上昇するごとに、関税が1シリングずつ（小麦価格が67シリングを超えると価格が1シリング上昇するごとに関税が2～4シリングずつ）引き下げられていく。そして、小麦価格が73シリングに達した時に1シリングの輸入関税が課せられることになった。だが1828年法は、結果的には将来の価格高騰を見込んで関税が低い（国内価格が高い）時に外国穀物を購入するという投機的輸入を招いたといわれている。