



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	ベンガル「州公共事業法」(1877年)及び「付加税法」(1880年)：州立法参事会における法律案審議の過程
Author(s)	高畠, 稔
Citation	北海道大學文學部紀要, 42(4), 1-64
Issue Date	1994-03-25
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/33634
Type	departmental bulletin paper
File Information	42(4)_PL1-64.pdf



Debates on the Provincial Public Works Bill (1877) and the Cess Bill (1880) in the Bengal Legislative Assembly

by Minoru Takabatake

The District Road Cess Act (Bengal Act X of 1871) and the Provinvial Public Works Act (Do. II of 1877) were amalgamated into the Cess Act (Do. IX of 1880) and touched a final stroke on the law of public works financed by new local taxations. On the Act of 1871 the present writer has contributed an article to this bulletin in 1992, and discussed the main issues related thereto from its inception to enactment in detail. The present article deals with the debates in the Bengal Legislative Council on the public works cess bills which took the shape of the Acts of 1877 and 1880.

These two bills were initiated by the fiscal decentralization policy of the Government of India which was trying to burden the provincial governments with financing the public works. In the Legislative Council hot criticisms and demands for amendments of the bills presented by the select committees at their respective stages were raised by native unofficial members, the foremost of whom was Krishnadas (or, commonly Kristo Das) Pal.

His claims for the 'financial justice for Bengal', the curtailment of the discretionary power of the Lieutenant-Governor for allocation of the provincial and district funds, and their diversion to the Central Government, together with his detailed survey of official records, reflected some

provincialist or nationalist sentiments and rational legal logic of the native politicians of those days. Peary Mohan Mookerjee also participated in the controversy and criticised the Government policy in his own way.

The official members of the Council headed by the Lieutenant-Governor, Sir Ashley Eden and Alexander Mackenzie strongly refuted these criticisms. They tried to defend the absolute discretion of the Lieutenant-Governor which was indispensable for maintaining a well-balanced finance of British India as a whole. Through their counter-debates the bureaucrats gave lessons on the principles of colonial administration to their native colleagues in the Council.

Although the Legislative Council of those days did not have any substance of parliamentary democracy, the arguments therein were more than 'a mere farce' as criticized later on by some liberal British officials and Indian nationalists.

ベンガル「州公共事業法」(1877 年)及び 「付加税法」(1880 年)

—— 州立法参事会における法律案審議の過程 ——

高 畠 稔

ま え が き	4
I. 「州公共事業税法」(1877 年)	5
§ 1. 法律案の上程	5
§ 2. 法律案の審議 —— クリシュナダース=パールの討論 ——	7
§ 3. 准知事イーデンの反論	12
§ 4. 後半の審議	14
II. 「付加税法」(1880 年)	19
§ 1. 法律改正の趣旨	19
§ 2. 法律原案の説明と討論	21
§ 3. 特別委員会の報告	26
§ 4. 法律案の逐条審議	31
(1) 地代免除地 (rent-free lands: <i>lākhirāj</i>)	31
(2) 公共事業税 (Public Works Cess) の使途	32
(3) 県道路基金の使途	39
(4) マッケンジーの州統治論	41
(5) 地主に対する制裁規定	45
(6) 県委員会の委員及び職員	46
(7) 県委員会の予算	47
(8) 再審議	49
§ 5. 「付加税法」の改正	49
結 語	61

まえがき

筆者は前にベンガル州法 1871 年第 X 号「県道路税法 (The District Road Cess Act)」について、州立法参事会におけるその審議の過程を検討した⁽¹⁾。本稿はその続編であり、州法 1877 年第 II 号「州公共事業法 (The Provincial Public Works Act)」及び 1880 年第 IX 号「付加税法 (The Cess Act)」について同様の検討を試みる。しかしここでは法律の規定には立ち入らず、インド人の民間人議員の発言とそれに対する州政庁当局者の応答を通して、当時の州議会運営の様態を具体的に叙述してみたい。

当時のベンガル州立法参事会 (The Council of the Lieutenant-Governor of Bengal for the Purpose of making Laws and Regulations) は、イギリス国会が制定した 1861 年の「インド各級参事会法 (The Indian Councils Act)」にもとづき、1862 年 1 月 17 日のインド総督布告によって設置された。議員はすべて准知事が任命するもので、発足当初はヨーロッパ人の官吏と民間人各 4 名、インド人の官吏と民間人各 2 名の 12 名で構成されていた。民間人はインド在住のイギリス人企業家の代表者と、社会的に高い地位と影響力とをもつインド人とであった。この構成は 1892 年の参事会法改正まで維持されたと考えられるが、立法参事会議事録は毎回の出席者名を官職等を付記せずに記録しており、人名辞典類で確認できない人もいるので、一人ひとりについてそれらを特定することはむずかしい。

州立法参事会は准知事が法律を制定するための諮問機関であって、独自の議決権を欠いてはいたが、審議の過程で議員の提案を容れて原案を修正することはあった。官選議会ではあったが、行政の現場の官僚たちの意見や民間人の要望も——後者の大部分は却下されたとはいえ——いちおうは反映される仕組みになっていた。インド人議員は少数派であり、階級的には地主権益以外を代弁せず、植民地政庁側にはかれらにいわゆる協力者以上の役割を期待しなかったであろうが、それでもかれらがインド人——具体的にはむしろ

ベンガル人——の権利を所与の議会制度の限界のなかで主張するに至るのは不可避であった。本稿ではふたつの法律案の審議のありかたをかなり詳しく紹介し、かれらの議会討論に現れる政治的主張を検討してみたい⁽²⁾。

註

- (1) 拙稿「ベンガル『県道路税法』(1871 年)の制定」(『北海道大学文学部紀要』41-1)
- (2) 初期の州立法参事会については、Banerjee, Sarmila, *Studies in Administrative History of Bengal 1880-1898*, New Delhi: Rajesh Publications, 1978, chap. III; Banerjee, Dipasri, *Aspects of Administration in Bengal 1898-1912*, Ditto, 1980, chap. 4 が制度の輪郭を述べるに止まる。

I. 「州公共事業税法」(1877 年)

§1. 法案の上程

「付加税法」(1880 年)は「県道路税法」(1871 年)と「州公共事業法」(1877 年)とを合体したものであった。まず 1877 年の法律を説明しよう。これはベンガル州法律 1877 年第 II 号、正式名称を「州公共諸事業の建設、費用及び維持のための付加税の課徴について規定する法律 (An Act to provide for the levy of a cess for the construction, charges, and maintenance of Provincial Public Works)」といい、1877 年 3 月 31 日、4 月 7 日、28 日、5 月 5 日にわたって州立法参事会において審議された。議長、つまり当時のベンガル州准知事はイーデン (Ashley Eden, 在任 1877-82) であった。

「県道路税法」に較べて「州公共事業法」の制定の過程は極めて単純であり、インド大臣及び総督からの立法に関する指示、参事会における詳細な審議などはみられない。また審議の過程で州政庁当局者を除くイギリス人議員の発言はまったくなかった。筆者自身は制定された法律の正文を入手したのみで

あるが、原案から正文までに実質部分での修正はなかったことが議事録から確認できる。

法律原案は政庁税務局が単独で作成したもので、それが配布される前の3月31日の参事会で州税務局長レノルズ (Herbert John Reynolds) ははやくも趣旨説明に入った⁽¹⁾。原案は同月15日の総督府参事会における財務局長ストレイチー (John Strachey) の財政報告 (financial statement) が承認された結果として起草された。これはメイヨー総督 (Richard Southwell Bourke, 6th Earl of Mayo. 在任 1869 年 1 月 12 日 - 1872 年 2 月 8 日) の財政改革を推進して、鉄道及び灌漑施設のような特別公共事業 (extraordinary public works) を州政庁に移管することが主たる内容であった⁽²⁾。そのため州は当年度額 2,747,000 ルピー⁽³⁾ の不足を補う必要に迫られることとなり、それに在来事業の拡充と新規事業の準備、公共事業会計の年度末における欠損の回避、救荒対策費の準備を加えて、年額 3,000,000 ないし 3,500,000 ルピーを課税によって確保する必要がある⁽⁴⁾。問題は課税財源であった。

レノルズによれば、現行の租税のうち、塩税は重税とはいえないが、政庁としてはできれば減税する意向であるので、公共事業費財源としてこれを増税することはできない。輸入綿製品への関税はいずれ廃止されることになっているので、これも財源にはならない。薬物に課する消費税は 6,200,000 ルピー、印紙税は 9,000,000 ルピーの収入をそれぞれすでに挙げており、前者は人口 10 人あたりに年額 1 ルピー、後者は 1 人あたり 2 アーナー (0.125 ルピー) ないし 2.5 アーナー (0.15625 ルピー) に相当するが、いずれも万人の負担するものではない。富裕で税負担の軽いベンガルに前述の金額を拠出できないはずはない。レノルズは、「ベンガルには直接課税は存在しない。現在の道路税 (road cess) を租税 (tax) とみなすことはできない。それは地域住民 (the people) が査定し、地域住民が管理し、地域住民が支出するからである。それはひとつの計画 (a scheme) 以外のなにものでもなく、一県の居住者たちがかれらの剰余の富の一部を彼ら自身の資産の改良に支出することへの立法による承認が、その計画によって与えられたというに過ぎない⁽⁵⁾」と論じて、新規課税の導入を弁明した。道路税は政庁収入ではないから固有の

意味の租税ではないという見解は、「県道路税法」の段階にはみられなかったものである。

レノルズはつぎに、インド政庁財務局長 (the Financial Member of the Council) が追加課税導入の原則として、新しいなじみのない課税形態よりは現行の資金調達方法の延長と拡大を採用し、事業費用はその主たる受益者から調達するように指示したことにふれながら、今回の法案は「すでに施行され、住民が理解し評価している制度」を踏襲したものである、と述べた。かれの説明によれば、州公共事業税は道路税の資産評価を基礎に、1 ルピーあたり 0.5 アーナー (0.03125 ルピー) を税率の上限として、州政庁が時をみて県ごとに定め、負担はザミーンダールとライヤットとが折半することとされ、納入の時期と方法は道路税と同じであり、政庁の金庫 (the public treasury) に払い込まれる。住民 1 人あたりの負担は軽微であり、たとえば年間地代総額 64 ルピーを支払うライヤットの公共事業税は最大でも 1 ルピーに過ぎない⁽⁶⁾。

概要以上のような趣旨説明で初回の議事は終わっている。

§ 2. 法律案の審議 — クリシュナダース=パールの討論 —

4 月 7 日の会議では、まずレノルズが「県道路税法」の施行の現状と、「州公共事業法案」について若干の補足説明をしたのち、当時ブリティッシュ・インディアン協会の首脳のひとりで「ヒンドゥー=ペイトリオット (Hindoo Patriot)」紙主筆 (Editor) でもあったクリシュナダース=パール (Kṛṣṇadās Pal、通称 'Kristodas Pal' と綴る) が、基本的には、准知事とその「意にそぐわない難題に立ち向かうことに、心からの協力と支持とを与える」という立場から、いかなる発言もインド政庁の意思を変えさせはしないことを熟知の上で、「参事会の構成法 (constitution) が名誉ある議員たちに付与した権利」にもとづいて、法律案の理由と原則とを問題にする発言を試みた⁽⁷⁾。

パールはまずベンガルがイギリスのインド支配成立に多大の貢献をなしてきたこと、とくに財政面でベンガルの租税収入が他の諸州の併合及び統治の財源となったことを、第 2 次マラーター戦争までの 3 管区収支の数字を挙げ

ながら強調し、続けてその貢献に対する報酬が不当に小さいことを、州の公共事業の貧弱さを指摘した元州准知事グラント (John Peter Grant, 在任 1859-62) のブリティッシュ=インディアン協会あて書簡と、同キャンプベル (George Campbell, 在任 1871-74) の立法参事会での演説を引用して訴え、1861 年までベンガルに「財政的正義 (financial justice)」がなされなかったことを力説した。さらに 1861/62 年度から 1872/73 年度までの主要 5 州の総収入とそれらに対するインド政庁の一般公共事業 (Public Works Ordinary) 及び特別公共事業 (Public Works Extraordinary) ⁽⁸⁾ への交付金の金額とを対比して、中央資金の配分が依然不公正であることを示し、さらに州ごとの収支決算の数字を挙げてベンガルの被っている不利益を指摘した。

その数字から、州の収入に対する一般公共事業費の比率とその人口 1 人あたりの金額を、簡略化して引用すれば、ベンガルは総収入に対する一般公共事業費の割合が 4.6%, 人口 1 人あたり 2 シリング 8 ペンス (0.13 ポンド), 以下同じ順序で、北西州 (the North Western Provinces) は 6.0%, 2 シリング 9 ペンス (0.14 ポンド), パンジャブは 16.7%, 4 シリング 8 ペンス (0.23 ポンド), マドラスは 9.2%, 5 シリング 3 ペンス (0.26 ポンド), ボンベイおよびシンドは 11.4%, 15 シリング 4 ペンス (0.77 ポンド) であった。

特別公共事業とは灌漑施設及び鉄道の建設費である。パールは 1875/76 年度末までの灌漑施設費の総額 16,454,000 ポンド、内訳は北西州及びパンジャブに 48.5%, ベンガルに 24.3%, 残る 27.2% がマドラスとボンベイに割り宛てられたと試算し、官営鉄道 (State Railways) の総投資額は 1879/80 年度までに 16,780,000 ポンド、そのうち 14.3% がベンガルの配当分と見積もっていた。

各州の収支状況の数字はかなり細かいので、簡単にして紹介する。総収入に対する総経費の比率はマドラスが 73.7%, ボンベイは 76.9%, 北西州は 38.7%, パンジャブは 59.4%, ベンガルは 36.4% となる。ベンガルが総収入に占める剰余金の比率・金額ともに他州を凌ぐことはいうまでもない⁽⁹⁾。これは帝国への貢献度の大きさを示す指標であった。

かれは、州が独自の財政をもたず、各州からの収入をすべていったん中央に集め、そこからインド政庁の裁量によって再配分するという財政制度のために、「ベンガルがこれまで甚だしくおざりにされてきたことと、……これまで政庁は運河の剰余収入をもって他の諸州で工事を実施し、それが帝国収入(imperial revenue)を著しく増加させ、それら諸州をおおきく富ませてきたにもかかわらず、運河への投資(capital outlay)に対する利子及び運営費(working expenses)を賄うために、あらたな税が当州住民に課されるに至ったこと⁽¹⁰⁾」とを訴えたかったのである。

もし、帝国の拡張と確立と他の諸州の著しい改良への貢献を示す、ベンガルの貸借勘定を作れば、ベンガルが、あらたな課税を必要とする欠損を出すどころでなく、あらゆる適法的な地方経費を賄ったのちに、巨額の残高を貸し方勘定にもつことは明白であろう。しかし、帝国はひとつの集合体であって、すべての州がその適法的負担を負うべきである、という議論がある。わたくしはこのことの真実を否定はしないが、いつも与え続けてきた者からいっそう多くが取られなければならないということが、正義であるか否かを疑問とするものである⁽¹¹⁾。

パールはさらに、当時ベンガル州にあったヴァラーナシーのアヘン収入に触れ、その関税収入の半額を北インド(North India)及びボンベイ税関の収入と計算しても⁽¹²⁾、なお約7,364,000ポンドの剰余収入がベンガルに残ること、関税は輸出地の収入とみなすべきこと、アヘンがインド政庁の専売品目でなくとも、それに課する消費税の収入と専売収入との差額相当分は当然州住民の収入となったであろうことを指摘する。またベンガルの防衛のための費用負担にふれて、「問題は、ベンガルが生み出す剰余が、その防護の費用とそれが帝国の統治から引き出す利益とを充足しなかったか否かである」と主張する。ベンガルに対する「財政的正義(financial justice)」の実現がパールの主題であった⁽¹²⁾。

かれは続いて法案の検討に移り、「州公共事業法案」の原則は州政庁(Local

Government) にベンガルにおける灌漑施設と官営鉄道との資金準備 (provision) のすべてを行わせることであると批判した。これらの公共事業は、財政的に破綻したためインド政庁からベンガル政庁に引き渡されることになった。州民はインド政庁の無思慮ゆえに被った損失の補填を求められている。もし政庁がこれらの施設を過度の高価格で買い取らなかったとしたら、それらは二束三文で売り払われたであろう⁽¹³⁾。いまこれらの事業の当面の利子と運営資金とを、当初は局地的目的に限られていた道路税を倍增して賄うことが提案されている。

パールはなぜ「土地」だけが課税の対象に選ばれるのかを問う。鉄道と灌漑とは社会全体の利益となるから「土地」のみが課税される理由はなく、それらは水不足のときの旱魃への保障となるわけではないから、「土地」に負担させることはできない。道路税が簡便な方法であるという理由だけでそれを踏襲してはならない。道路税の審議のときに、それが永代定額裁定 (Permanent Settlement) への侵害に当たるという議論があったことを想起すべきである。コーンウォリス (Charles Cornwallis) 総督は将来の財源を「一般的富と商業の増大」に期待したが、それが正しかったことは、5州の主要間接税4種——塩税、特定品目の消費税、印紙税及び関税——を試算すると、ベンガルはすべての税目で最高の収入をあげており、総計 5,002,317 ポンド——他4州の平均は 1,920,399 ポンド——に達することで分かる。

かれは「土地」への課税をザミーンダール層への権利侵害とする説を、1848年のベンガル管区中央民事裁判所 (Sudder Dewanny Adawlut) の3判事が政庁のザミーンダール資産保全義務に言及した判決の一節と、ベンガル及びビハール (Lower Provinces) の土地保有者たちへの課税を違法とした総督府参事会法務委員ピーコック (Barnes Peacock) の見解に同意したダルフージー (George Ramsay, 9th Earl of Dalhousie) 総督の具申書の一節とによって補強する。さらに道路税法導入の端緒となったインド大臣公信が、インド参事会でザミーンダールへの課税を不可とする政庁官僚出身参事6名の反対にあって、1票差で通過したと指摘する。道路税が永代定額裁定の公約侵犯ならば公共事業税はさらにその疑いが強い。

パールは、道路税が局地的かつ限定的性格のもので増税しないはずであったことを、当時のインド大臣公信や立法参事会での准知事の発言で確認しながら、公共事業税が税負担を「必然的に土地に権益をもつ階級に限定することになる、州の事業のための道路税の倍增」であり、ミル(John Stuart Mill)の『経済学原理 (Principles of Political Economy)』を援用して、「階級課税 (class taxation)」は「課税と正義の健全な諸原理」にそむくものであると述べ、公共事業税の財源を塩税の増税に求めることを主張する。塩税を 1 マン (*man*. 約 37.3 kg.) あたり 8 アーナー (0.5 ルピー) 増額すれば、全体で 4,000,000 ルピー以上の収入が期待できる一方、人口 1 人あたりでは 1 アーナー (0.0625 ルピー) をやや上回る程度となる。それに反して道路税倍增による収入は 3,300,000 ルピー、内 2,000,000 ルピーはライヤット及び小下級保有権者 (small tenure-holders. ザミーンダールとライヤットとの中間にいる地主) の負担と推定され、国勢調査によって農業人口を 2,500,000 人とすれば、1 家族あたり 13 アーナー、1 家族 4 人として 1 人あたり 3 アーナー 1 パーイーとなるから、負担は塩税増額のばあいの 3 倍以上になる。パールは道路税法案審議当時のイーデン現准知事の、直接税を排し塩税を増額すべしとする発言を、いまなお妥当な見解として長ながと引用した。

また公共事業税収入が州政府に「より多くの自由」を与えるという論議があることにふれて、自分は熱心な「自治論者 (an advocate of home rule)」ではあるが、正義、理性、権利に反する「必要諸経費の地方調達 (localization of charges)」の制度は「自由」の代価としては非常に高くつく、という趣旨の批評を試みている⁽¹⁴⁾。

クリシュナダース=パールは討論の結びに、「提案されている課税の問題について、土民社会 (the native community) のなかには無視できない感情 (a considerable feeling) があることに言及しなければ、わたくしは職責をまっとうしていないことになるであろう」と自分の立場を述べ、その「土民社会」のイギリスによる統治と准知事イーデンとに対する感謝、忠誠を強調している⁽¹⁵⁾。

§3. 准知事イーデンの反論

准知事イーデンはパールが「州公共事業法案」上程の動議に反対でないことをまず確認してから、およそつぎのように反論した。イギリスによるインド支配の成立へのベンガルへの貢献の経過と、それにもかかわらずベンガルが受けた財政的不正義については追認する資料もなく、追認したからなにかの役に立つわけでもない。「名誉ある議員 (the hon'ble member)⁽¹⁶⁾」の議論は完全に正当であり、数字も正確であるかも知れないが、それはいまわれわれが扱う問題ではない。准知事に 1790 年以降の他州との比較における収支計算の再調整の提案ができるならば、それをして、貴下の調査で分かった多大な差額を州のものにしたい。しかしそのようなことはできない。またどのような議論にも反論は必ずあるのだから、1 世紀近くにわたる錯綜した財政問題の調整をいま図るとしても、確定的な結論に達するとは考えられない⁽¹⁷⁾。

イーデンはこのようにパールの議論が財政制度の枠組みに収まらず、准知事の裁量を越えるものであることを一般的に指摘したのち、その論議が一面的であることを批判する。つまり、ベンガルと同じく他州にもそれぞれの主張があるであろう、というのである。ベンガル人たちがイギリスの支配を導入し、その帝国形成に寄与してきたがゆえに、財政上寛大な処遇を要求するのならば、ベンガルののちにイギリス領となった諸州は、「イギリスによる支配 (the British Government) はそれらの意向を聞かずにもちこまれたものであり、ベンガルがインドにおけるイギリス帝国を維持し拡張する媒介となったのだから、課税の全額をベンガルが負担すべきだ」と主張することもおいにありうる。ベンガルの利益を主張したほかの論点に対しても同様に反対が起きるであろう。しかしいま過去のあれこれの問題を論じるのは無益である。唯一の残された問題は何をなすべきかを討議することである⁽¹⁸⁾。イーデンのこの批判は、粗雑ながら、州の利益を主張するパールに対して、州間の利害調整者としてのイギリス人行政官の姿勢を表現している。

イーデンはつぎに具体的な問題についてパールに反論する。ベンガルに対する財政的不正義の主張の傍証として貴下が挙げたグラントとキャムベル

とは、ベンガルがその財政収入を悉く他の地域で消費され、収入にみあう適正な配当を受けていない旨を論じたのであるから、むしろ「州公共事業法案」支持の最強の論拠となりうるものである。「現在の地方分権制の目的はこのような事態に終止符を打ち、ベンガルにそれがみずから調達する収入 (revenue) の一定額を確保せしめることである。(19)」

イーデンの説得は続く。インド人発行の新聞 (native newspaper) ほとんどどれも、ベンガルをインドの乳牛に譬えているが、今回の施策の目的はこのような状態を改め、ベンガルが他州に与えている自分の出す牛乳の小部分 (a little of its own milk) を使えるようにすることであり、「州民が計算することができずわずかの利益も受けることのない、あらたな一般的課税ではなく、かれらがみずからの税を課しみずからの財政資金の増大と支出に配慮する制度」を導入することである。インド政庁が帝國的規模であらたな財政収入の課税と管理とを行って地方の諸施設を建造するのではなく、地方的課税と地方的資金管理とによってそれを行うべきである。いま提案されている施策は、非常に大きな痛みをもたらすものではあるが、「国の進歩と繁栄」のための第一歩なのである。大要このような政策論ののち、イーデンはパールが州別の人口 1 人あたりの税負担の比較をしなかったこと、ベンガルのそれが非常に軽いことを数字を挙げずに指摘し、問題は州民の税負担が他州より重いか否か、政庁にこれ以上は助力できないほど税の重圧を受けているか否かである、と主張する。

鉄道及び灌漑施設についてのパールの批判に対して、イーデンは、投機的企業 (venture) はベンガルではモトラー鉄道 (the Mutlah Railway)⁽²⁰⁾ のみで、他は資本利子を支払わなければならないが、それは数年で解決されると答え、今後の鉄道建設への投資の必要を力説する。灌漑については、オリッサ灌漑会社を政庁が買収したのは、利益を挙げないまま利子保障を続けるよりは政庁が事業を引き継いで収益を挙げる方がよいからであり、買収価格が高すぎたか否かは別の問題である、と応じている。また、今回の課税は全州の利益となる諸施設の総合的開発に要する資金調達のためのもので、インド大臣の指示による純粋に局地的な諸施設のための道路税とは異なること、土

地への課税が永代定額地租裁定の侵犯にあたらないとする結論がすでに出ていること、地方税の増税はないという公約をキャンベル元准知事はしなかったこと、を指摘した⁽²¹⁾。

イーデンがかつて塩税を増税の財源に充てるように主張したというパールの指摘に対して、イーデンはいまなお持説は変わらないが、これはインド政庁所管の税目であるうえに、塩税制度が州ごとに異なるため、国内税関によって州間の塩の移出入が規制されている現状では、ベンガルのみこれを増加することは却って困難を招く、と述べて、塩税を公共事業財源とはできない旨を説明した⁽²²⁾。

このような討論ののち、法律案はレノルズ、イーッシュオルチョンドロ=ミトロ (Īśvar Candra Mitra)、パール及び名の記されていない「動議提出者 (the mover)」からなる特別委員会に付託された⁽²³⁾。

§ 4. 後半の審議

4月28日提出の特別委員会報告は議事録には記載されていないが、レノルズは法律原案の修正は微小であり重要なものはないと報告した⁽²⁴⁾。ここでは法案の逐条審議以外の論議だけをみることにしよう。

クリシュナダース=パールは、動議ではないと断って、州が必要とする公共事業費は2,750,000ルピーであるが、1876年8月23日施行の州法同年第Ⅶ号「土地登記法 (The Land Registration Act)」実施に伴う印紙税の増収が5,000,000ルピーに達する見込みであり、印紙税は州政庁の収入とされたのだから、今年は新規課税を見送って税源を再検討できないか、と意見を述べた。印紙税についての情報源は郡部 (mufasssil : *mufaṣṣal*) の消息通 (well-informed persons) ということであったが、かれの所属する政治団体か新聞社を介したものであろう。准知事イーデンは、「特別公共事業に支出された資本の利子を供与することに関して引き受けた責任」上、不確実な収入予測にもとづく法案の撤回はできないと答えた。このほかインド人議員のひとりミール=ムハンマド=アリー (Mīr Muḥammad 'Alī) が、ザミーンダールがライヤットの公共事業税滞納に対抗するための強制徴収の規定を設けるよう

に要求し、レノルズがそれにもとづく法案の再修正動議を出して同意を得た⁽²⁵⁾。

5 月 5 日は、プロモト=ナート=ラーイ (Pramatha Nātha Rāy) 提出の合同所領 (joint estate) の分益権所有者 (sharers) の公共事業税、及び公共事業税の徴収手数料に関する修正動議が先議された。それらは「県道路税法」等の改正に連動する案件であったため否決ないし撤回された⁽²⁶⁾。この段階でレノルズは法案可決の動議を提出した上で、土地登記に伴う印紙税に言及した。

レノルズによれば、所領登記簿 (*Taujīh*) では地租納付所領の総数は 151,589 あり、1 所領あたり 3 件の申請があるとして登記件数は概略 45,000 となる。地租免除地 (*lākhirāj*) の実数は不明であるが、地租納付所領と同数と仮定すれば、登記件数は 90,000 に達する。申請は一般委任状 (general power of attorney) をもつ法務書士 (*mukhtar*) が代行するが、そのための新規の法務書士委任状 (*mukhtarnāma*) の件数は 30,000 と考えて、印紙税納入件数は 1,200,000 となり、1 件 0.5 ルピーとして印紙税収入は 600,000 ルピーにしかならない。しかも、登記申請期限は 11 月 1 日とされ、さらに 6 カ月の申請猶予期間がおかれているが、印紙税が州政府の収入となるのは 4 月 1 日以降となるので、猶予期間の最後の 1 カ月分のみが州の収入となるにすぎない。収入の確実な見積もりはできないが、500,000~600,000 ルピー⁽²⁷⁾を超えることはないであろう。さらに州政府は「印紙からの見積もり収入のほかに 275,000 ルピーの金額をインド政庁に補償しなければならない (... have to make good to the Government of India the sum of 2 ¾ lakhs in addition to the estimated revenue from stamps)」⁽²⁸⁾ ので、「土地登記法」による収入のうち州に残るのはごくわずかで、公共事業費に充てるにはまったく不十分である。議事録所収のレノルズのこの発言には説明不足の箇所があるが、印紙税収入への過度の期待を戒める趣旨であったようである。

クリシュナダース=パールはオリッサ諸地方とビハールのティルフト (Tirhut) 県とについて得た情報をもとに、小規模所領の多い地域をレノルズが算入したか否かを問い、土地登記の進捗状況からみて、4 月以後にかなりの印

紙税収入が見込めると示唆した。パールは最後に、法律案上程時にその原則に反対した自分の発言を貫くために、法律案通過に対する「正式の抗議を申し入れることを自分の責務と思う」と述べた⁽²⁹⁾。これはかれ自身が初めに述べた「協力と支持」にはそぐわない行動であり、最終法案策定の特別委員会にまで加わったにしては矛盾した行動であるが、そもそも議決権のない参事会では法律案の成否を左右するものではなかった。

最後にイーッシュョルチョンドロ=ミトロから、土地登記に要する諸雑費を考えると印紙税収入に多大の期待はかけられない旨の発言があった。イーデンは、「5～6の非常に大きな県 (district) を含むひとつの行政区 (division) における受領額の正確な計算を昨夜入手した」が、その印紙税増収の見積もりは70,000ルピーであったことをも紹介しながら、印紙税が公共事業費を賄いえないことを改めて指摘した⁽³⁰⁾。

これによって「県公共事業法案」は議了となり法案は通過した。批判の大部分を展開したクリシュナダース=ダースの論調は、ベンガルのための「財政的正義」の実現を求める民族主義ないしは地域主義と、ザミンダール層の税負担を極力回避しようとする階級的利害の主張とに彩られたものであった。州政庁側の対応は、その民族主義または地域主義には向けられなかったが、財源としての印紙税収入の可能性については、公共事業の財政当事者として答弁に腐心したように見える。パールのほかはこれという討論がなかったのは、この法律が「県道路税法」の州への拡大適用にとどまるものであり、あらたな課税原則を提起することがなかったためであろう。

「州公共事業法」は実際に全文わずか10条の法律であった⁽³¹⁾。税収の用途と管理とを除けば、すべてが「県道路税法」の規定を準用することとなっており、ここで改めて法律の内容にわたることはしない。公共事業財源の地方への転嫁の第二段階が「県公共事業法」であった。

註

- (1) 以下、同日の議事は、*Bengal. Proceedings of the Council of the Lieutenant-Governor*, 31. Mar. 1877, pp. 26-30.

- (2) メイヨーの「財政の地方分権 (Financial Decentralization)」として知られる政策は、中央 (インド政庁) に集中する諸州の財政収入から各州に再配分する交付金 (allotment, grant) を定額化し、その範囲内で州が刑務所、警察、教育、登記、医療、印刷、道路、非軍事用庁舎 (civil buildings) の諸業務を担当する、というものであった (Strachey, John, *The Finance and Public Works of India from 1869 to 1881*, London: Kegan Paul, Trench & Co., 1882, pp. 139–140)。1877 年のストレーチーの計画は、州への交付金をさらに削減し、併せておもに地方の利益となる公共事業を州に移管するものであった。ベンガルについてはあらたに 59,000 ルピーが削減された。かれの総督府立法参事会での財政演説は、*Abstract of the Proceedings of the Council of the Governor General of India, assembled for the purpose of making Laws and Regulations under the provisions of the Act of Parliament 24 & 25 Vic., cap. 67*, 15. Mar. 1877, pp. 97–165 所収。この会議にはベンガル州准知事も参加しており、ストレーチーはその席で、財政改革とそれに伴うベンガルの増税の必然性とそのための立法の必要を強く示唆した。
- (3) 内訳は、灌漑事業費債務利子 2,069,000 ルピー、運営費補填 (用水料を超過する部分) 150,000 ルピー、小計 2,219,000 ルピー、及び政庁投資による官営鉄道 (State Railway) の債務利子 821,000 ルピーと運営費を超過する収益 293,000 ルピーとの差額 528,000 ルピー。
- (4) *Bengal. Proceedings, loc. cit.*, pp. 27–28.
- (5) *Idem, loc. cit.*, p. 29.
- (6) *Idem, loc. cit.*, pp. 29–30.
- (7) 当日の議事は、*Idem*, 7. Apr. 1877, pp. 42–59。パール の伝記に Sanyal, Ram Gopal, *The Life of the Hon'ble Rai Kristo Das Pal Bahadur, C.I. E.*, Calcutta: Ram Coomar Dey, 1886 がある。
- (8) 「公共事業」とは国家 (インド政庁) による国家活動または公共利用のための建造物または構築物の建設、管理、補修等をいうが、そのための資金計画が經常収入によるものを「一般公共事業」、借入金によるものを「特別

公共事業」とよんで区別する。後者は救荒対策としての灌漑が經常収入では実施できなくなり、借入金を導入するに至ってから始まったもので、1867-68 年度に遡るようである。まもなく鉄道もこれに含まれるようになった。Strachey, *op. cit.*, pp. 87-95; Chesney, George, *Indian Polity. A View of the System of Administration in India*, 3rd edn., London: Longmans, Green & Co., 1894, pp. 273-274, 282-282 参照。

- (9) *Bengal. Proceedings, loc. cit.*, pp. 45-48.
- (10) *Idem, loc. cit.*, pp. 49-50.
- (11) *Idem, loc. cit.*, p. 46.
- (12) *Idem, loc. cit.*, pp. 47-48.
- (13) *Idem, loc. cit.*, p. 50. これはインド政庁が営業不振となったカルカッタ=南東鉄道 (Calcutta and South-eastern Railway) 及びオリッサ灌漑会社 (Orissa Irrigation Company) を、それぞれ 1868 年に買収したことを指す。前者は 1863 年開業のカルカッタとモトラー (Matla) 河畔のポート=キャニング (Port Canning) とを結ぶ鉄道で、この港の衰退によって経営が悪化し、675,000 ポンドで政庁が購入したが、当時の払込資本金は 441,350 ポンドであったという (Strachey, *op. cit.*, pp. 70, 91, 94; Hunter, W.W., *A Statistical Account of Bengal*, 20 vols., London: Trübner & Co., 1875, Repr., Delhi: D.K. Publishing House, vol. 1, p. 170 参照)。後者は正式には東部インド灌漑会社 (East India Irrigation Company) といい、1860 年に発足したが業績が伸びず、941,368 ポンドで官営化された (Strachey, *op. cit.*, pp. 70, 90, 94; Hunter, *op. cit.*, vol. 18, pp. 37-39; Samal, J.K., *Orissa under the British Crown 1858-1905*, New Delhi: S.Chand & Co., 1977, pp. 194-205 参照)。
- (14) *Bengal. Proceedings, loc. cit.*, pp. 50-54. なおパールの所属したブリティッシュ=インディアン協会の公共事業税問題についての請願の抜粋が、Sanyal, *op. cit.*, pp. 110-114 にある。
- (15) *Bengal. Proceedings, loc. cit.*, p. 54.
- (16) 1872 年から議員は 'Hon'ble' の敬称を付して呼ばれることとなった。

- (17) *Idem, loc. cit.*, pp. 54—55.
- (18) *Idem, loc. cit.*, p. 55.
- (19) *Idem, loc. cit.*, pp. 55—56.
- (20) 「カルカッタ＝南東鉄道」の別称であろう。
- (21) *Idem, loc. cit.*, pp. 56—58.
- (22) *Idem, loc. cit.*, p. 58.
- (23) *Idem, loc. cit.*, pp. 58—59.「動議提出者」はレノルズであり、議事録のこの箇所の意味が分からない。
- (24) *Idem*, 28. Apr. 1877, p. 80.
- (25) *Idem, loc. cit.*, pp. 81—83.
- (26) *Idem*, 5. May 1877, pp. 84—86.
- (27) レノルズの計算は極めて粗雑で、この数字はあとのそれと符合しないが、登記申請が遅い時期に集中したばあいの収入見積の上限を漠然と示すものようである。
- (28) この 275,000 ポンドの費目が説明されていない。筆者の調査の範囲では不明である。
- (29) *Idem, loc. cit.*, pp. 87—89.
- (30) *Idem, loc. cit.*, p. 89.
- (31) 筆者は《Calcutta Gazette》から複写したものを入手している。

II. 「付加税法」(1880 年)

§ 1. 法律改正の趣旨

1879 年 12 月 20 日のベンガル州立法参事会において、州税務局長ダンピア (Henry Lucius Dampier) は、「県道路税法」と「州公共事業法」¹⁾とを廃止し、それらを改正統合する新しい法律を制定する動議を提出し、承認を受けた⁽¹⁾。「県道路税法」の施行 8 年のあいだに生じた問題を解決し、あわせてその規定を踏襲してできた「県公共事業法」をも一括して処理するのが、州政

庁の計画であった。ダンピアは改正の要点4件を提示した。そのうち2件は直接的に、2件は行政の円滑化によって間接的に納税者の利益をもたらすという説明であった。

第1の改正点は地代を免除されている保有地 (lakhiraj or rent-free holdings) に関わる。「県道路税法」第26条はこの種の土地を、この法律の目的のために、①地理的にそれが位置する中間保有 (tenure) または所領 (estate) の一部をなすものと認定するか、②それが複数の中間保有または所領に跨がりまたはそれらの外部に隣接して存在するばあいには、収税官が帰属を定めるかして、処理することを定めていた。地代免除地の道路税は所在の中間保有権者 (tenure-holder) またはザミーンダールが納付し、第23条または第25条によって、事後に回収するものとされていた。「州公共事業法」第5条は公共事業税にもこれを適用する旨を定めていた。ダンピアは状況を詳しく説明した。

このようにしてザミーンダールたちに課された義務は、負担の重たいへん不愉快なものとなっている。回収できる件数はしばしば多大ではあるが、各個の金額は少額に過ぎてその多くが徴収するに値しない。私（原文では「ダンピア氏」）がたまたま知った事例ではそれはどんな硬貨の1枚にもならなかった。しかもこれらのラーキラージダールは、上級のザミーンダールまたは中間保有権者に従属するライヤットの地位にはなく、独立していて通例ではかれらに敵対する状態にあるのである。

これらの理由によって、ザミーンダールたちと中間保有権者たちは、おのずと、この責務の引き受けを回避するためにできるかぎりのことをしようとする。この種の土地を特定するのは極めて困難であり、当局者たちはそれらについてなにも知らない。それゆえ、査定された租税を徴収する負担を免れるために、申告書にそれらを記入するのをただ怠るのは、ザミーンダールまたは中間保有権者には容易なことである。これが行われれば、この種の土地の保有者はこのようにして租税の賦課を完全に免れるのである。他方、もしザミーンダールが……これらの土地を申告書に含めるほど

に実直であるならば、かれは結局は一部しか回収できない賦課分を支払わざるをえなくなるのである。

このようにして法律改正の第 1 点は、地代免除地登記計画を立ててその保有者たるラーキラージダールたちの直接納税を促すことに求められた。「県道路税法」が予期した効果のひとつは土地所有関係の実態を申告書をとおして把握することにあつたと思われるが、それが地代免除地についてはみだされていなかったのである。

第 2 点はバートワラー (*bātwārā*) つまり複数の所有者による合同所領の分割に対応する法規定の整備である。インド政庁の法律 1859 年第 XI 号「ベンガル地租滞納所領売却法 (The Bengal Land-Revenue Sales Act)」第 10, 11 条は、合同所領 (a joint estate) の「記録された分益権者 (a recorded sharer)」が相応の地租負担分 (share of the Government revenue) を納付するための別個の口座 (a separate account) を設けることを認めているが、「県道路税法」第 91 条は資産評価の有効期間を 5 年とし途中での変更を定めていない。従ってその期間中は、地租納入が分離されても道路税は従前の形態で納付し続けることになる。

第 3 点は罰金と滞納した道路税の回収手続きの迅速化と簡素化である。第 4 点は、「県道路税法」第 8 条によって収税官の資産評価に委ねられた、地租年額 100 ルピー未満の所領と地代年額 100 ルピー未満の中間保有とにおいて、その方法による道路税の査定への反対があるので、問題を速やかに解決することと、それまで欠けていた地代免除地の資産評価の規定をあらたに設けることとであった。

§ 2. 法律原案の説明と討論

1880 年 1 月 10 日、「道路及びその他の交通諸手段、及び州公共事業の建設費及び維持のための地方課税に関する法律を改正し統合するための法律案 (the Bill to amend and consolidate the law relating to local rating for the construction charges and maintenance of roads and other means of

communication and of provincial public works)」(以下「付加税法案」という)の原案が立法参事会に上程され、税務局長ダンピアから主要な改正点についてのみ説明があった⁽²⁾。これは事前に配布されていた。筆者はこの原案を入手していないが、全部で100条を越すものであったことが参事会の議事から分かる。

改正は、①法文中の用語の定義の変更、②地代免除地の付加税納入、③付加税管理の方法、④その他の付加税関係手続きの再調整、にわたるが、公共事業費を地方課税で支弁し、地租及び地代を資産評価の基礎としてその地方課税を査定するという既存2法の原則に、修正を加えるものでなかったことはいうまでもない。

①の第1は「耕作するライヤット (cultivating ryot)」の定義を、「道路税法」第3条の「土地を耕作し年額100ルピーを超えない地代を納付する者」から、地代額を限定せず、「自身または被雇用労働者 (hired labourers) またはその他の者たちによって、自己の名義で保有し、貨幣または現物による地代をそれについて受領しない土地 (lands held in his name for which he receives no rent in money or in kind) を耕作する者 (a person)」に改めるものであった。ダンピアは「耕作するライヤットは中間保有権者とは異なる資産評価様式の対象」であるという認識からこれを上げたのであるが、この再定義はザミーンダールの申告提出時に多大の難問を投げかけるであろうという反対が、既に表明されていた。

第2は「不動産 (immovable property)」から「家屋、店舗及びその他の建造物」を除くことである⁽³⁾。これは家屋税の徴収がもたらす焦燥と苦痛に配慮したものと説明された。

②は前回に示唆したとおりザミーンダール及び中間保有権者への救済策であり、かれらが付加税を滞納した地代免除地保有者から滞納額の倍額と訴訟費用とを回収できるようにするものであった。これと並んで「地代免除土地保有権登記簿 (a register of claims to hold lands rent-free)」の作成と、地代収入年額100ルピー未満の地代免除地に対する収税官の簡易資産評価とを規定するいくつかの条文が用意された。これは政庁行政当局による土地所有

関係のより完全な情報の収集と掌握とを図るものでもあった。

③は、(1) 収税官が資産評価、付加税徴収その他これらに関連する事柄を処理する要員 (establishment) を置いて、それに必要な経費は収税官の請求によって道路税管理団体として設けられた県委員会が支出する、(2) 県道路基金の支出目的を明確に規定する、(3) 県道路基金を収税官庁が抱える要員の経費としてだけでなく、経理局長 (Accountant General) ⁽⁴⁾ 及び税務局 (Board of Revenue) ⁽⁵⁾ のそれにも「拠出する (contribute) ⁽⁶⁾」、(4) 目的の異なる 2 種の付加税が同一の要員によって評価され徴収されることに対応して、それらの手続きに要する費用を州政府と県委員会とのあいだで配分する、というものであった。

④はさまざまな手続き規定の改正であり、重要なものは、所領分割のばあいの付加税の分割、資産評価の有効期間終了以前における変更、滞納した付加税の土地資産の売却による回収、の諸点であった。

法律案の説明に続いて、ピャーリーモーハン=ムカルジー (Pyārīmohan Mukhopādhyāy: Peary Mohun Mookerjee) ⁽⁷⁾ とクリシュナダース=パールとが、それぞれ討論に立った⁽⁸⁾。かれらの所論を事項別に整理してみよう。

まず前掲①の「耕作するライヤット」の再定義については、パールが「ザミーンダールにとっては、だれが法律案が定義する意味での耕作するライヤットであるかを、見分けるのは實際上不可能であろう」と述べ、「この定義では、土地を転貸 (sublet) しているあらゆるライヤットが除外されることになるが、自分の所領の何人のライヤットが法律案の指し示す仕方で自分の土地のどれだけをを耕作しているか、そしてどれだけを転貸 (underlet) しているかを、どのようにしてザミーンダールは知るのだろうか」という疑問を呈して、法律案の修正に当たる特別委員会の慎重な検討と現状に適した定義とを要望した。「不動産」から「家屋」を除いて家屋税を廃止することには、パールは積極的に賛成している。

②の地代免除地についてのあらたな規定もパールの支持を受けた。地代免除地保有者たちは政府の「保護とその他の多大の恩恵」報いるために、「国家に対する最大の責務」として付加税の負担に応じるべきである、というのが

その理由であった。

③について、パールはダンピアの提案とは異なる角度から問題を提起した。道路税管理のための県委員会が「多くの県では巨大な偽装」であり、委員たちは交通機関の不備もあって委員会に出席せず、委員会は県中央官僚の見解を代弁するだけのものとなっているから、これを活性化するための立法措置が必要である、とパールは主張した。また県委員会による土木技師(engineer)その他の要員の任用をめぐることは、ひどい「情実主義と利権漁り(favouritism and jobbery)」が横行していると指摘し、政庁の介入による綱紀肅正を示唆した。その他、道路建設財源に剰余がないにもかかわらず、要員に恩給と退職金(pensions and gratuities)を支給することの不当性を衝き、人件費(establishment charges)の上限を定め、事業計画の遂行と適正な支出とを収税官が監督すべき旨を強調した。県委員会はおそらく在地の有力なザミーンダール層の影響力のもとにあったであろうから、パールの指摘は蓋然性の高いものであろう。

ムカルジーの討論は④の問題に集中していた。かれの主張は(1) 合同所領の詳細は州法 1876 年第七号「土地登記法」の施行によって判明するようになってから、所領分割以前の段階でも個々の合同所有者たちの分益(share)に応じて付加税の徴収を行う規定を設けるべきである、(2) 資産評価の有効期間以前でも、ライヤットの死亡、耕作放棄(relinquishment)、洪水(diluvion)等によって資産価値が減少したばあいには、土地保有者による再評価の申請を認めるべきである、(3) 付加税の滞納を地租の滞納に準じて処理することに反対する、というものであり、ザミーンダール層の利害関係を超える内容は含まれていなかった。パールが、「付加税徴収にあたってザミーンダールたちが被る労苦と損失」に対する「なんらかの報償」を要求したのも、同じ関心から出たものであった。

またパールは、地方に敷設する軽便鉄道(light railways)への出資に対して、最初の数年間、県道路資金から利子を支払うことを提案した。これは道路や橋梁よりも有用であり、資源の開発にも資するところが大きいというのである。

およそこのような論議に税務局のダンピアと准知事イーデンとがそれぞれ対応した⁽⁹⁾。ダンピアはまずムカルジーの合同所領分益権者 (shareholders, joint-proprietors) たちへの個別課税の要求に対し、ビハールのティルフト (Tirhut) 県に 700 人もの持ち分保有者を抱える 1 所領があるという極端な事例を挙げて反論し、「地租滞納所領売却法」による別個の口座を開くのが個別納税の前提になる旨を説いた。ついでパールが指摘した県委員会の要員人事をめぐる疑惑に驚愕の意を示し、特別委員会で審議したいと述べた。そしてザミーンダールへの報償の要求は「県道路税法」がすでに与えていることを指摘した。

イーデンは、県委員会が「不適切な任用」を行っているというパールの指摘が含む「非常に重大な真実」に関心を示し、大要つぎのように述べた。准知事は、現行法とキャムベル准知事期制定の諸規則とから自分にその権限があるか否か確信はないが、すでにいくつかの任用を不許可とせざるをえなかった。この件で提案するのには、政庁がこれらの人事を管掌したがっているという世評 (idea) があるので、いまなおためらいがある。しかし、県委員会の「不注意かつ不適切な」要員人事への苦情が、全州のザミーンダールたちと「独立した紳士たちの諸団体 (bodies of independent gentlemen)」⁽¹⁰⁾ とから寄せられ、政庁が人事権を管掌して「公共事業局の適切な選抜を受けたしかるべき資格のある職員たち」のみを任用するように要求されている。県のこれら職員の給与は政庁が同種の業務に支払うものよりはるかに高く、しかもかれらの専門職としての評価は非常に低い。これは地域社会の圧力で政庁なら任用しないような無資格者を県委員会が任用するからである。准知事は特別委員会に諮って、土木技師とその他の技術職員 (skilled officers) の任用だけでなく、給与についても、県委員会の権力を制約することにしたい。

最後にイーデンはパールの県道路資金による軽便鉄道への利子保証の提案を歓迎し、複数の県委員会が協力して幹線鉄道からの支線建設を進めることの重要性を指摘した。

法律原案は行政側からダンピアのほかフィールド (Charles Dickinson Field)、マッケンジー (Alexander Mackenzie)⁽¹¹⁾、民間人議員側からさきの

パールとムカルジーの4人からなる特別委員会に付託された。

§3. 特別委員会の報告

特別委員会 (Select Committee) は立法参事会に内設する委員会であり、政庁側が上程した法律原案を参事会での討論を踏まえて再検討し、その結果にもとづいて正式の審議の対象となる法律案を作成し、それを参事会に報告するための機関であった。

「付加税法案」についての特別委員会報告は3月20日の参事会に提出され、ダンピアからその骨子の詳細な説明があった。修正法律案は膨大かつ詳細を極めるもので、「光を奪われた巨大なかたちをした怖ろしい怪物」と評されたらしい⁽¹²⁾。筆者は修正案を入手しなかったが、前文 (Preamble) 及び予備規定 (Preliminary) に続く全4部13章182条という制定法の規模から想像がつく。以下ダンピアに従ってその概要をみることにしよう。なお以下ではザミンダールと中間保有権者 (tenure-holders) とを併せて「地主」と表現する。また、立法参事会議事録中のダンピアの発言は、法律案が議員たちに配布されていることを前提にしているため、法律案の部 (Part) と章 (Chapter) との番号や標題に言及していないので、制定された法律からそれらを補っておく。

予備規定部分の「耕作するライヤット」の従来の定義に、「地代が現物で支払われるばあいには、直前3カ年の平均値にもとづいて計算された地主の作物取得分 (landlord's share of the crop) の年間価値 (annual value) を用いることにより、その貨幣価値を確定することとする」という説明 (an explanation) を付け加える⁽¹³⁾。

第I部第I章は「諸付加税の賦課及び用途 (Imposition and Application of the Cesses)」に関する諸規定であるが、この時代を反映する改正点は、インド大臣、総督及び州准知事が出資金への配当 (dividend) つまり利子を保証する鉄道または軌条には、付加税を免除することであった⁽¹⁴⁾。

第II部「査定の方式 (Mode of Assessment)」の第II章「各種の土地の資産評価 (Valuation of Lands)」の主要な改正はつぎのとおりであった。現行

法では、資産評価は 5 年間の有効期限以後はもとのまま持続されるだけで、再評価の規定はない。改正案では、期限後に准知事が県全域、その一部または特定所領の資産再評価を命じる権限を与えるほか、地主の再評価申請権をも認め、さらに期限内でも収税官の裁量による評価額の引き下げの途を設ける。またコーヒー、茶及びキナの植栽園の評価額を現行法の一律 1 エーカーあたり 1 ルピーから、税務局の裁量による引き下げができるようにする。評価額を毎年告知するのをやめて、変更があるばあいに限ることにする。

また申告書を期限までに提出しない地主のライヤットからの地代の回収については、まず収税官から民事裁判所に未提出者名簿を送付しておき、申告書が提出されたのちそれを裁判所に報告することによって、地代回収訴訟の便宜をはかることが、申告書の不実記載については 6 カ月間の猶予期間を置いて訂正させることが、それぞれ提案された⁽¹⁵⁾。

第三章「諸付加税の税額算定と賦課 (Rating and Levy of the Cesses)」で旧法と異なる規定を設ける部分は、未分割合同所有の状態にある合同所領 (joint estate) とその内部の合同所有者 (joint proprietors) または分益権保有者 (shareholder, co-sharers, co-parceners) の取扱いであった。ダンピア及びかれの同調者たちは、「地租滞納所領売却法」及び「土地登記法」の規定を利用して、地租納付所領 (revenue-paying estate) については、収税官のもとに各個人ごとの口座 (account) を開設させて連帯責任を解除する方向を採らせた意向であった。口座未分離のばあいは、自分の分益に応じた額以上の付加税を支払う「記録上の所有者 (recorded proprietor)」は収税官の証明書を得て「判決による債権者 (decree-holder)」となり、「判決による債務者 (judgment-debtor)」である他の分益権保有者から過納額を回収するようにすることが、提案された。

しかし「収税官登記簿 B₍₁₆₎」所載の地租免除所領 (revenue-free estate) では事情が異なっていた。ここでは「所領すなわち収税官の登記簿に記載された単位は、しばしば、最初の被施与者に地租免除施与地として与えられていた、ひとつまたはより多数の県のなかの散在する諸地片の全域 (the entire area lying in scattered plots) であった」が、地租納入の連帯責任がそもそ

もなかったから、年を経て地片の売買が行われるうちに、1地片の保有者は、他の諸地片の所在も保有者もさらには登記簿上の「単位」の由来さえも知らないという状況を生じていた。ここでは准知事の命令で付加税納入用の個人別口座を開かせるほかに策はないというのが、特別委員会の判断であった⁽¹⁷⁾。

第Ⅳ章「地代免除により保有される土地の資産評価及び査定、及びその土地に関する付加税の納入と回収 (Valuation and Assessment of Lands held Rent-free, and Payment and Recovery of Cess in respect thereof)」は、「問題のもっとも複雑かつ困難な領域」であった。ダンピアは付加税を政庁に納入する者を「土地保有者 (landholder)」, 「土地保有者」に納入する者を「ラーキラージダール (lakhirajdar)」と呼び分ける。「土地保有者」はかれの所領または中間保有の地域内にある地代免除地 (lakhiraj) を、自分の申告書に含めて書かなければならない。収税官はその事実を申告書の写しを添えて該当の村落内に周知徹底させ、「土地保有者」による「ラーキラージダール」の土地の評価の適否を問い調整を図る。確定した資産評価にもとづいて査定された付加税額は「土地保有者」が「ラーキラージダール」に周知徹底させる。さらに「土地保有者」に補充申告の機会を与えること、付加税を納入しない「ラーキラージダール」から追徴金を取り立てる権利を「土地保有者」に与えることが提案された。

さらに「土地保有者」が「ラーキラージダール」を特定できるようにするため、「土地保有者」に地代免除地の「所有者 (owner), 保有者 (holder) または占有者 (occupier)」を告訴し、その判決を執行するかまたは土地そのものを売却する権利を与えることが諮られた。ダンピアの意見では、占有者に対する判決が所持者に対するもののごとく扱われて土地が売却されることがあっても、かれらが人物を特定できないのを利用した脱税の不可能を認識するまでは、さしたる支障はないとされた。他方「ラーキラージダール」にも、「土地保有者」の申告の内容を確認し、それに不備があればみずから収税官に申告して納税することを認めるという対抗規定を設けることが提案された。「ラーキラージダール」の自己申告と分離納税とは、かれが「土地保有者」か

ら受ける危険を回避するだけでなく、両者の関係の断絶をも意味した⁽¹⁸⁾。その趣旨は、地主層の所領または中間保有地に対する支配をより完全かつ有利にすることを通して、付加税徴収を徹底させようとするものであった⁽¹⁹⁾。

第 V 章 (制定後の第 VI 章)「オリッサ及びメディニプルのための特殊規定 (Special Provisions for Orissa and Midnapore)」は、この地域の小規模かつ多数の地租免除所領 (revenue-free estates) のうち面積 500 ビガー (bigha) 未満のものは、収税官が資産評価を行い、その付加税は周囲または隣接の地租納付所領の所有者に、半額を手数料 (concession) として与えるという条件で、併せて納入させるという規定であった⁽²⁰⁾。

第 VI 章 (制定後の第 VII 章)「雑則 (Miscellaneous)」では、収税官が県委員会の許可を得ずに付加税事務のための要員を置いてその費用は県委員会の負担とする規定と、滞納した付加税を所領の一部の売却益金によっても回収しうる規定とが、重要なものであろう。前者は県委員会が実務に疎いことに対応するためであった。後者は官吏たちの賛否両論の末の妥協であった。その他は付加税事務担当官の増員を可能にするための規定であった⁽²¹⁾。

第 III 部「県道路基金の構成と管理 (Constitution and Administration of the District Road Fund)」の第 VII 章 (制定後の第 VIII 章)「県道路基金の構成と用途 (application)」では、まず基金の用途をその優先順位に従って示す。要約すればその順位は、第 1 が収税官の付加税事務に要する人件費を含む諸経費、第 2 が県委員会の同様の事務諸経費、第 3 が交通手段改善に有用な事業への投資に対する利子支払い、第 4 が県委員会の事業としての道路、橋梁その他の交通諸手段の補修と維持、第 5 が残余の資金による新規の交通諸手段の建設及び道路沿いの飲料水供給設備の設置、植樹等、第 6 が余剰資金による政庁発行の生産的公共事業建設のための地方公債 (local debenture loans issued by Government for the construction of productive public works) の購入であった⁽²²⁾。

第 VIII 章 (制定後の第 IX 章)「県道路委員会 (The District Road Committee)」⁽²³⁾ は、その運用の効率化のため委員の任期を 5 年に延長しうることを、委員会を定足によって通常と特別との 2 種に分けることを規定した

ほか、かねて論議のあった要員人事を嚴重に規定した。任用中の土木技師は法律発効の日から2年までは引き続き在職させ、再任用は准知事と県委員会との判断によること、空席は准知事が推薦する者のなかから選任すること、土木技師の給与は政庁の認可を受けて固定することが、主たる改善事項であった⁽²⁴⁾。その他、政庁の県委員会に対する統制を強化する規定として、1行政区 (division) または複数の行政区にまたがる1群の諸県に事業監督官 (Superintendent of Works) を任命しうること、行政区長官 (Commissioner of the Division) は、県委員会の3分の2以下の賛成で議決した概算書を既定税率の範囲内で改訂しうること、3分の2以上であれば長官は改訂の提案 (suggestion) ができるが、委員会は理由書を付してその採否を選ぶうこと、提案不採用のばあい長官はその概算書を承認するか、または准知事に送付すること、准知事はそれにもとづいて適切と判断する命令を発するか、または県委員会に既定税率の限度内で変更を命じることが、盛り込まれていた⁽²⁵⁾。

以下第IX章 (制定後の第X章) 「支部委員会 (Branch Committees)」第X章 (同第XI章) 「県道路基金の支出と収支計算書 (Disbursement and Accounts of the District Road Fund)」第XI章 (同第XII章) 「雑則」、第IV部第XIII章 (同第XIII章) 「総則 (General)」と続くが、特記すべきものはない⁽²⁶⁾。なお、制定後の第V章「鉱山、鉄道及びその他の不動産に課せられる付加税の評価、査定及び賦課」は、この段階では少なくとも単独の章ではなかったようである。

以上冗長ではあったが、特別委員会が確定した「付加税法案」の内容をみてきた。「県道路税法」及び「州公共事業法」を踏襲した部分については、とくに触れていない。全体としては、県委員会関連の規定が示すように、「地方自治」に対する官僚統制の強化——その背景には在地の有力な土地所有者層の一部による県委員会の恣意的運用と、それをめぐる土地所有者層内部の軋轢があるらしいことがみてとれる——と、県道路基金を鉄道支線の利子補給に充当する——その一方でインド政庁から利子補給を受ける鉄道の用地は付加税を免除される——ことにみられる地方公共事業のインド政庁の財政政策への従属とが、ひとつの特徴である。収税官が付加税事務の経費の名目で県

道路基金からの支出に依存する程度を大きくしようとしているのも、結局は行政費の財源の地方への転嫁をめざすものといえるかも知れない。それと並んで、合同所有に係る所領及び地代免除地の処理にみられるように、納税者の負担の緩和とそれへの補償を名目として、土地所有関係をより正確に把握し課税財源をより完全に把握しようとするのも、もうひとつの特徴をなしている。これらの特徴を理解した上で、法律案の審議をみることにしよう。

§ 4. 法律案の逐条審議

3 月 25 日、4 月 3 日及び 10 日の 3 回にわたって「付加税法案」の再修正を伴う逐条審議が行われた。本節ではインド人議員側の批判や修正要求を中心に審議の経過を検討するが、条数を掲げることはせず、討議の対象とならなかった州政庁当局者による法技術的な再修正は省略する。

(1) 地代免除地 (rent-free lands: *lakhirāj*)

論点のひとつは地代免除地つまりラーキラージの扱いであった。既述のように、この種の土地はそれが位置する所領または中間保有の地主の申告書に含めることとし、申告書が不備であれば地代免除地保有者の分離申告を認めるのが、法律案の規定であった。ピーリーモーハン=ムカルジーはこれに対し、① 地代免除地保有者にザミーンダールの申告書の検査 (to inspect) を求めるのは、特別委員会の申告書非公開の合意に反する、② 地代免除地保有者自身による分離申告の前に、ザミーンダールが地代免除地を申告するための 6 カ月の猶予期間を設けるべきである、③ 分離申告は地代免除地保有者に、実際には地代免除地でない土地をそれと偽って保有する根拠を与えることになる、として修正動議を提出した。ムカルジーは地代免除地保有者でない者によるこの規定の乱用を危惧していたようであり、かれの異論に接したダンピアは、申告書非公開が特別委員会で決定されたとは考えなかったが、明確な答弁を控えた。イーデンは、ブリティッシュ=インディアン協会からの請願書 (a memorial) が 3 月 25 日に回覧されたことを伝えた⁽²⁷⁾。この問題は法律案の再修正によって解決された。すなわち地代免除地の分離申告は、収税官が「かかる土地が含まれているべきいずれの所領または中間保有の申

告書にも記入されていないとみなす、地代免除地の保有者」に、通知書を送って出頭申告させるか、あるいは法律施行から1年後にまだ通知書を受け取っておらず、収税官が公示する地主の申告書の抜粋に自分の保有地が含まれていないばあい、みずから収税官のもとに出頭して申告するか、いずれかの方法によることとなった。地代免除地の資産評価と税額査定とは収税官の業務とされた⁽²⁸⁾。これは地主層の懸念を解消するとともに、政庁の意図する付加税の課税対象としての地代免除地のより確実な把握にも近づきうる折衷策であった。地代免除地保有者に関しては、かれらが付加税を滞納したばあいの罰則が問題となった。法律案では滞納額に査定額の2倍を罰金を加えて徴収することになっていた⁽²⁹⁾。サイド=アミール=フサイン (Sayyid Amīr Husayn) から、およそ2〜5 ビガーほどの保有地しかなく境遇も貧困なライヤットと同様の地代免除地保有者にとって、この罰金は苛酷であり、滞納額に延滞利息12%の加算で済む地主に較べて不公平であるとして、修正動議が提出された。ムカルジーはこの罰則をむしろ妥当なもの主張した⁽³⁰⁾。結局はダンピアが、付加税を滞納した地代免除地保有者からは、滞納額とその等額に12%の延滞利息と徴収手数料を加算したものとを追徴するという修正案を出して、この問題を解決した⁽³¹⁾。

(2) 公共事業税 (Public Works Cess) の使途

「付加税法案」は公共事業税の使途を、准知事が適当と認める県道路基金への拠出 (contributions)、州公共事業の建設費と維持費、及び「准知事が指示する方法によって、かかる諸事業にすでに支出されまたはこんご支出される資本への利子支払い」と規定していた。クリシュナダース=パールは「諸事業」に「飢饉の発生に対して州民を保護する目的に適う (likely to protect the country)」という限定詞を付し、さらに「飢饉災害の救済」を使途に加えること、さらに公共事業税の収支決算を准知事が定める形式で記録し官報《Calcutta Gazette》に毎年掲載することを要求した⁽³²⁾。

パールはまず要求の根拠を、過去の当局者たちが州公共事業税を飢饉対策費として説明してきたことに求める。すなわち、1877年にインド政庁財務局長ジョン=ストレイチーはベンガルの公共事業税法案と北西州の営業税法案

(License Tax Bill) とを、「住民を飢饉に対して保護するのに不可欠な運河及び鉄道を供給するのに要する費用を支弁する責任を、各州に負わせることにより、われわれはインド大臣が強調する原則に实际的な承認を与え、完全には至らずともある程度までは、かれが必要と考える帝国収入(the Imperial revenue)の保証措置を獲得する」ことになると述べた。「州公共事業法案」審議のとき、レノルズは州が負担を求められた公共事業投資への利子支払い額について詳しく数字を挙げて説明し、「飢饉のさいの地域的救済の提供のための州及び地域の責任の体系を導入する必要」を説いた。パールはさらに一二例を挙げて公共事業税の本旨を確認した上で、それが実際には、飢饉対策と直接には関係のない部分をも含む灌漑用運河と鉄道とに支出されたほかは、いかなる他の事業に充用されたかを知らない、と批判する⁽³³⁾。

かれの政庁批判は続く。「州公共事業法」第 8 条は准知事に公共事業税の収支決算を一定の形式で記録し毎年公表する「厳肅な義務 (a solemn obligation)」を課したが、これは守られていない。この逸脱の理由は、ダンピア氏が会計報告は不可能であったと述べただけで、納得の行く説明はされていない。政庁の会計部 (the Accounts Department) にそれができないはずはない。イギリス国会はインドの税収の権威ある報告の公表を繰り返し求めているが、実行されていない。年報『ベンガル州政庁行政報告書 (Administration Report of the Government of Bengal)』は配布部数、読者数ともに少ないので公衆の情報源たりえず、内容も乱雑で、付加税の使途は判然としない。事業の経費は書いてあるが資金の出所は分からない。インド政庁財務局長の見積もりでは公共事業税収入は 3,500,000 ルピー以上あり、うち 2,700,000 ルピーは州から中央に移管されることになっている。「残額 800,000 ルピーは、ベンガルにおける公共事業のための借入資本金 2,000,000 ルピーへの利子を支払うのに充分であろう。もしその資金が利用できれば、ベンガル州政庁は非常に必要とみられるあらゆる鉄道路線を施工することができ、納税者たちは自分の支払った資金が州 (country) 内で支出され、自分たちの利益になることに充てられるのを知って、満足を感じるであろう。しかし不幸なのはその資金がどこへ行ったのかが分からないことである。」かつてパールの

「財政的正義」の主張に対して准知事は、「ベンガルがそれ自身のために調達しなければならない収入の一定額をベンガルに保証する」ことを財政地方分権の目的と述べた。インドの乳牛に譬えられるベンガルに、いま他州に供給している「自分の出す牛乳の少量」を用いることができるようにすること、会計報告も示されずほとんど利益も受けない一般的課税ではなく、州民みずからが課税し「みずからの財政の発展と支出に配慮する」制度を設けるのが、州公共事業税の趣旨であると語ったはずである。しかしかれらの口には牛乳の一滴も来ず、その会計報告もされなかった。「飢饉救済課税 (famine taxation) を始めるにあたって政庁を動かした高貴かつ慈愛ある意図を、わたくしは瞬時も疑わない。わたくしが強く主張するのは、ベンガルで調達された資金はベンガルで支出さるべきだということと、納税者は資金がどのように用いられたかを知る権利があるということとである。わたくしの目的はこのことについて政庁の力を強化することである。」州の法律によって基金が作られ、特定の目的にそれを充用する権限が准知事に与えられているのだから、州はインド政庁の裁可を得ずともそれらの目的を実行する権能をもつはずである。それならば法律には付加税の使途についての明文の規定があるべきであり、公衆は資金の支出の明細を知らされるべきである⁽³⁴⁾。これがパールの修正動議の趣旨であった。

ダンピアはこれを、「州公共事業法」第8条の会計報告公示の規定が「付加税法案」から削除されたことへの抗議と理解した。かれの説明では、削除は特別委員会で討議し准知事の直接の命令で行われたものであった。それは「非常に正当かつ説得力のあるいくつかの理由」によるもので、公衆がそれを知りたいというのは理解できるが、付加税がベンガルで支出されたか否かについてパールが重大な疑念を抱くのは理解できない。ダンピアはここまで述べて、それ以上の答弁を財務部長のマッケンジーに任せた⁽³⁵⁾。

マッケンジーは高圧的な調子で答弁を始めた⁽³⁶⁾。「政庁は公共事業税の収入を、飢饉の防止または救済のための諸事業にのみ支出することを法律によって義務づけられている、という提言に対して、思うに、政庁は無制限の抵抗をもって応えなければならない。しかしながら、反対側の席にいる名誉

ある議員が問題を提起されたことを、わたくしは遺憾とは思わない。その理由は、この問題提起が、この税との関わりにおける地方政庁たるベンガル州政庁 (the local Government of Bengal) の立場についての根本的誤解——わが名誉ある議員もこれを共有されるのであるが——と対決し、信ぜらるはこれを限りに雲散霧消させる機会を、わたくしに与えてくれたからである。」

マッケンジーはストレイチーの 1877-78 年度の財政演説を些少の批判を交えつつ祖述する。ストレイチーは、1869-70 年度以降の帝国(インド政庁)財政を包括的に検討して、「将来に向けて財政資金 (finances) を健全かつ恒常的な基礎の上に成り立たせる」ための、「支出を上回る経常収入の剰余 (a surplus of ordinary income over expenditure)」の創出を絶対不可欠と考えた。剰余があれば、政庁は① 飢饉救済、② 無収益公共事業 (unremunerative Public Works)⁽³⁷⁾、③ 予期しがたい通常の諸要求または緊急の国家財政上の諸改正措置 (fiscal reforms) —— 増大する為替差損負担 (the growing charges for exchange)⁽³⁸⁾ を含む —— が必要とするいっさいの経費を、経常収入から賄うようになる。財政状態改善の手段は、① 新規課税、② 経費節減、③ 現存財源の収益性の向上、または④ それらの組み合わせによる。②と③とはメイヨー総督の財政地方分権化政策によって実施されてきたが、それだけでは帝国国庫に必要な剰余をもたらずに足りない。それゆえに各州政庁に「借入金によって建設中の大公共事業の多数のものの経営責任のみならず、それらの事業が必要とする経費をも負担させる」ことを提案する。鉄道及び灌漑運河は有効な飢饉対策ではあるが、この「経費の移転 (transfer of charge)」の最大の理由は、それらが「第 1 次的には、一定の諸県と諸地方の特定の利益のために企画される、州または地域的効用をもつ事業」であることにある。諸州政庁の課題は、その経費のどれだけを主要な受益者に負わせまた全州から調達すべきか、を検討することである。帝国財政改善策はこの一事につきる⁽³⁹⁾。

マッケンジーは財政の地方分権化と飢饉対策との関連に論議を進める。これによれば、1877 年に論じられた問題は、飢饉救済のための金融措置及び地方責任制の実施 (the enforcement of local responsibility) と関連はあった

が、それについて確定した結論 (positive conclusion) に達したわけではなかった。当時「インド政庁は、かかる救済の費用を地方財源から直接に支払うすべての計画を、明確に将来の検討に委ねたのである。」決まったのは、州政庁が過去、現在、将来にわたって、その「生産的公共事業」の経費を支弁する資金を地方で見いだすべし、ということだけであった。「州公共事業法案」上程のさいに、その目的は① 鉄道及び運河の資本 (capital cost) への利子、② 未完成事業の完成と拡張のための資金、③ 新規事業資金、④ 飢饉時の地方における救済資金準備のための剰余留保基金の確保にあるとされたが、インド政庁が飢饉問題について結論を保留したことからみれば、④は時期尚早であった。しかしこれは、州公共事業税が飢饉対策費ではなく、「州政庁 (the local Government) がその一般的財政状態を維持改善し、その一般的州資金残高 (its general provincial balances) をもって、インド政庁の政策によって転嫁された重大な財政責任、結局は一般的性格をもたない地方的疲弊の救済のための経費を含むに至るであろう責任、を果たせるようにするための財政資金源 (a fiscal engine)」となるべきことの証明となる。マッケンジーはストレイチーの往年の発言、ベンガルの「州公共事業法」前文、北西州の諸法律の上程時におけるコルヴィン (Auckland Colvin) の説明を引用しながら、公共事業税の趣旨が州政庁の責任による一般的開発財源の調達確保にあり、飢饉対策それ自体のためのものではないことを力説した。

マッケンジーはさらに、飢饉救済の最終の責任はインド政庁にあり、新設の特別財源 (special resources) はその完全な統制のもとに置かれる、というストレイチーの 1877 年 12 月 27 日及び翌年 2 月 16 日の財政演説から、公共事業税すなわち飢饉対策費という誤解が生じたが、ベンガルの公共事業税はそれに該当しないと述べる。公共事業税から得られるインド政庁の特別財源とは、それが州内で行う生産的公共事業に投下された資本への利子として、州から中央に支払われる金額を指すものであるから、その金額を中央が別途調達できるならば、州は公共事業税を減額してもよい。しかし全廃には至らないであろう。州収入の恒常的剰余 (an established surplus of provincial income) が緊急の需要に応じるためには必要となろう⁽⁴⁰⁾。州公共事業税が、

第一義的には、インド政庁が主としてイギリス本国からの投資によって実施する公共事業への利子支払い財源であり、公共事業はほんらい州の利益に沿うものだから、税収の使途をこのように定めるのは理の当然であり州の利益にも適う、というのがマッケンジーの説明の趣旨であった。

このような論理からマッケンジーは、パールの論議を「実際には、インド政庁に厳密な意味で州の基金とされるものを、帝国国庫に転用させようとする」ものとして斥ける。1878 年 1 月のストレイチーの演説では、1 州の財政資金を他州の飢饉救済に支出し、中央が飢饉救済のために各州の財源から必要な経費を引き出すといういわゆる相互保証制度 (the so-called system of mutual insurance) が構想されていたらしい。しかし、州公共事業税からインド政庁はその債務である生産的公共事業投資への利子を賄い、飢饉時の需要に対応しうる剰余を獲得したばかりでなく、州もその税収によって一般残高 (general balance) から利子負担を賄いうるようになり、州全体の利益になる州の事業が続けられるようになった。このような状況から見ると、パールの提案は「これらの収入の総体に飢饉用と書いた国有財産印 (the broad arrow of famine) を捺して、おそらく後悔の溜め息のひとつもつきながら、[かれの改正案中に] 言及した貪欲な中央当局に差し出すことになるであろう。……州によるなんらかの課税はやはりあるべきであろう。しかし、ベンガルの一般的利益のために税収を最大限に活用することは州政庁に任せればよい。できもしない制約と怪しげな語彙とでそれを妨げてはならない。」公共事業税と飢饉との関係は間接的であり、いまの飢饉政策がなくとも州は生産的公共事業の利子を早晚負担しなければならなかった、とマッケンジーは反批判を加える⁽⁴¹⁾。

マッケンジーはつぎに過去 10 年の州の財政状況を回顧して、改めて州独自の財源としての公共事業税の重要性を説いた⁽⁴²⁾ のちに、パールが要求する公共事業税会計の分離が不可能なことを財政収支の記載方法に即して説明する。公共事業税収入は「州税 (Provincial Rates) の項目に総額で記入され、総税収を膨張させる。運河及び鉄道の交通料その他の収入総額は「州収入 (Provincial Revenues)」に数えられる。「運河及び鉄道投資への利子 (interest

payable on canals and railways capital outlay)」とそれらの「運営費 (working expenses)」は支出項目に入るが、「飢饉保障費 (famine insurance)」は別項目として北西州の営業許可税から中央に移管された部分を示す。分離不可能な公共事業会計を「州公共事業法」があえて規定したのは、県道路税法の規定を踏襲したために生じた単純な過失であった。公共事業は特定の基金があつて認可されるのではなく、総交付金 (a lump grant) として准知事の自由になる剰余収入から割り当てた金額を、公共事業部が細かく見積って個々の費目に割り付けて執行するのであるから、公共事業全体のなかから付加税額相当分の工事を取り出すことはできない。収支の費目の個別的対応関係ではなく、公共事業全体の収支の均衡が実務上の問題であることを、マッケンジーは説明したのである⁽⁴³⁾。

かれは最後にパールが追及した 800,000 ルピーの剰余について説明した。それによると当年度の州公共事業税純収入は 3,450,000 ルピー、インド政庁への利子財源分の移管が 3,507,000 ルピー、次年度は収入 3,271,000 ルピー、中央移管が 3,656,000 ルピーと見積もられるので、州の借方勘定になる。1880-81 年度までの 4 年間に、公共事業税、灌漑、水路管理 (navigation)、官営鉄道収入、一般公共事業収入及び諸事業のための帝国交付金の総計を 1,350,000 ルピー上回る支出が公共事業用に行われている。ゆえに 800,000 ルピーの剰余は存在せず、税収は充分活用されており、パールの修正案は受け入れられない⁽⁴⁴⁾。これがマッケンジーの回答であった。

そのあと准知事イーデンがパールの提起した問題への答弁に立った。それは大部分がマッケンジーのそれと重複するが、むしろ丁重に、州公共事業税は、インド政庁がベンガルで行う公共事業に投下された資本への利子支払いを州政府が肩代わりするためのものであること、鉄道網をもって全州を覆うという計画を忠実に履行してきたこと、灌漑及び鉄道の収入がそれらが州に移管された 1877-78 年度のそれぞれ 500,000 ルピー、750,000 ルピーから、1,000,000 ルピー、2,400,000 ルピーに増大し、翌年にはさらに 1,100,000 ルピー以上、2,700,000 ルピー以上に伸びるみこみであること、税収はその使途に従って支出されており、税収を大きく上回る利子支払いをしているので、

公共事業税の収支決算書を出しても公共事業の進捗状況を測る指標にはならないこと、などを説明したものであった⁽⁴⁵⁾。

イーデンは動議の撤回を求めたがパールは応ぜず、動議は票決によって否決された⁽⁴⁶⁾。

(3) 県道路基金の使途

クリシュナダース=パールは、県道路基金からの必要経費の支出について収税官の行為を抑制する規定がないことを指摘し、その経費に准知事の裁可を条件とすべき旨の動議を提出した。ダンピアは、県委員会が収税官によるその収税業務代行の過程で生じた損害の補償に同意しないばあいには、案件は准知事に照会されるのだから、規定を改める必要はない、と反論した。パールは非常に多くの県委員が収税官の統制下にあることを指摘して自説を固持した。これは県道路基金からの経費支出を行政区長官(the Commissioner of the Division) が裁可するという修正を入れて落着した⁽⁴⁷⁾。

パールはつぎに県道路基金の使途から県委員会職員の「年金」を削除すべき旨の動議を提出した。県道路基金が法律上の課税目的を果たすのに不充分であるので、それを年金財源には充てられないこと、都市自治体(municipalities)職員は年金を受給していないこと、そして「知的労働の供給が非常に大きいので、適度の給与で勤務する人材は容易に得られるから、年金支給によってそれ以上の誘因を提供する必要はない」ことが、その理由であった。ダンピアは、年金受給者は生涯を同一県委員会に奉職した少数の事務職員(mohurrirs and clerks)に限られるから、大きな問題ではないと反論し、イーデンもそれを支持してかれらの退職後の生計を保障する必要を認めた。パールの動議は否決された⁽⁴⁸⁾。なお、パールが示唆した県委員会段階での「知的労働」の雇用の実情は判然としない⁽⁴⁹⁾。

パールは続いて、県道路基金から支出する県内及び諸県間の交通手段及び設備を、「私企業と競合する性質を有しない」ものに限定する文言を挿入するように提案した。かれは水路の維持補修は県委員会の任務であるが、そこに蒸気船を運航させるのは任務ではないと強調した。ダンピアは、法案がそのような事態を想定しており、幼弱な交通計画が企業として自立するまで県委

員会がそれを育成するのが望ましいと反論し、フィールドは、パールがどのような「私企業」を対象とするのかが不明確であり、あらたな文言の挿入は県委員会に対する私企業の訴訟を誘発する恐れがあると批判した。マッケンジーは、パールが旅客貨物輸送のための鉄道には県道路基金からの支出を主張しながら、水上交通の蒸気船にはそれを不可とするのは首尾一貫しないと論駁し、対岸の鉄道との連絡をつけるため県道路基金の一部を割いて私企業を誘致し、船舶交通を開こうとしているサーラン (Saran) 県の例を挙げて、法規定の全体が、事業は資金を供与する県の利益にならなければならないという制限を設けている旨を指摘した。准知事イーデンは東ベンガルを例に引いて、廉価な船舶輸送が有用な地域もあり、それは貧困層の利益にもなること、機関車は可で蒸気船は不可というのは矛盾であることを指摘した。こうしてパールの動議は否決された⁽⁵⁰⁾。

パールはさらに県道路基金の使途を限定しようとした。「付加税法」施行時に州の諸基金によって維持されている工事の費用を、県道路基金に転嫁することを禁ずる文言を挿入しようというのがつぎの動議であった。州と県との基金が「県道路税法案」審議のときに准知事キャムベルが言明したようには峻別されておらず、県道路基金が地域の改良のためにのみ支出されてはいいことを、パールはマッケンジーの参事会での発言の一部を根拠に指摘して、財源誤用 (misappropriation) の防止を動議提出の理由にした。それは1871-72年に始まったインド政庁業務の州政庁への部分的移管に伴う州財政の困窮を、キャムベルが「州内のほとんどすべての道路の維持を州道路基金に移管すること」その他の財政措置によって打開し、かなりの残高を生じるに至ったことを述べた部分であった。「道路税は帝国または州の金庫を救済する目的をもって課されるのではない。その目的は、土地保有者たちがかれら自身の所領内にある交通諸手段の改良のために、相互に連携し協力するのを援助することである」と述べて、パールは州政庁の違約を責めた⁽⁵¹⁾。かれは県道路基金が往年の「併合県道路基金 (Amalgamated District Road Fund)」にとって替わったと指摘する。旧基金のより大きい部分は政庁交付金 (grants-in-aid) であったが、それを廃止しながら州の事業に県の基金を流用

するのは筋違いである。公共事業は基金に対応して中央 (Imperial), 州 (Provincial), 県 (Local), 都市 (Municipal) に区分され, 前二者については事業内容の区分も明確である, とパールは主張した⁽⁵²⁾。

(4) マッケンジーの州統治論

マッケンジーは自分の論議を逆にとられておそらく激怒したのであろう。ただちにパールの動議への反対を表明した。マッケンジーはキャンプベルの財政措置の妥当性について弁明したのち, ベンガルでは州の道路と県の道路とに厳密な区分を設けたいと述べ, 往年「帝国的重要性」をもった軍用道路の「分節 (segment)」が, いまなお州道として県内最重要の道路となっている例を挙げた。それらは① 北西州への大幹線道路 (the Great Trunk Road) とその諸支線, ② オリッサ幹線道路とその諸支線, ③ チョーター=ナーグプル道路系 (Chota Nagpore System), ④ カルカッター=ジャショーハル道路 (the Calcutta and Jessore Road), ⑤ カルカッター=ダイアモンド=ハーバー道路, ⑥ ガンガー河=ダージリン道路とその諸支線, ⑦ 東ベンガルのダッカ (Dacca) - チッタゴン (Chittagong) 間の南西幹線道路, ⑧ カルカッタのいくつかの道路, ⑨ いくつかの辺境の道路であり, それらを減らしたり県委員会に移管したりすることはないが, ⑧までは部分的には県道路基金の「まったく公正な負担」となしうる。県道路基金の支出目的が, 県に直接の利益をもたらす交通手段の改良に資するものに限られることは法案中に明確であり, 納税者も負担の限定によって保護されている, とマッケンジーは主張した⁽⁵³⁾。

マッケンジーの反論はこれに止まらなかった。かれは「州の [財政的] 自立の初めての突風のなかで, 問題が煮詰まっていないうちに, 理論に走る傾きのある知事が表明した地方課税についての見解」を決定的なものとして受け容れることに「本参事会は躊躇する」と述べて, 独自の州統治論を展開した。キャンプベルの見解は准知事の行政行為を不当に制約するものであり, 県と州との課税を截然と区分することには現実性がない, というのである。准知事は「州内における帝国権力の人格的代表者 (personal representative)」であり, 州の全財源を最善の利益のためにみずから (personally) 管理した

は管理させなくてはならない。このことについて准知事は、まず「参事会における総督」とイギリス本国の「女王陛下の政府」に、つぎには「州内の」世論に、まさしくこの順序で答えなくてはならない。

聡明な知事は、良心の許すかぎり、双方の權威を満足させるようにもとより努力するであろう。しかし絶対に……この国の状況がが現状のままであるあいだ、そしてかれの人格的責任が持続するあいだは、無教育な感情を気弱く尊重して、過剰な立法によって自分の手を不当に縛らせたり、かれの適法的な行政の自由 (freedom of administration) を侵犯させるにまかせてはならない。われわれはベンガルでは家父長的制度 (the patriarchal system) からはおおきく脱皮しているので、立法がわれわれの国制 (constitutionnal existence) の必要な一部分となっている。われわれは確固たる諸計画にのっとり、文明化された諸方法に従って統治しなくてはならない。……「手続きと細部にわたる事柄とは、例外的なばあいを除き、制定法の本文中に書き込むべきではなく、できるばあいには、裁判所または政府部局が定めるのに任すべきである⁽⁵⁴⁾。」法律のなかに實際上の目的には絶対要求されなかった条項を一条たりとも記入することには、わたくしとしてはけっして進んでは同意しない。われわれには、ともあれ当参事会には、政庁はいかなる所与の案件においてもその裁量権を正しく行使するものと想定する義務があり、もし地方の立法府が、政庁が健全な一般的諸原則にもとづいて決定することが明らかに期待されているような、純粋な行政の諸案件におけるその裁量権を、妨害することになるとすれば、それは政庁と地方住民 (the country) との両者に害悪となり、業務の円滑な流れを粗暴なものに替え、ひらたくいえば、法制化されたやかましい発言という不必要で愚劣な制度によって、業務過重の行政当局 (executive) をいらだたせることになるであろう。……意識的であるにせよ無意識的であるにせよ、いくつかの昨今のベンガルの諸制定法には、この傾向がまま現れていると思うのは、わたくしひとりだけではあるまい……。

マッケンジーはさらに、同僚諸議員の提供する地域についての詳細な知識は貴重ではあるが、施策の「重要でない諸点に過度の厳密性を負荷する」惧れもあるとの懸念を示し、他州と較べて煩瑣でないベンガルの法律の利点からみて、「付加税法案」第Ⅲ部は執行上の問題で法律の一部とする必要はないが、「わが地方立法の特質に従って」容認すると述べた。「しかし、准知事が自分の州において、ある県道が地方的諸目的に有用であるか否かを決定する資格がないという考えには、わたくしは強く抗議するものである⁽⁵⁵⁾。」

マッケンジーの討論は行政権の自由裁量を要求したにとどまらず、パールの「提案が論理的に内包する州の課税と県の (local) 課税との類別」にまで及んだ。課税権の源泉はイギリスでは国民自体から生じ、インドでは最高権力に発する。当節の政治的俗論ではこれを混同している。人びとは議政政体 (Parliamentary Government) とインド古来の地域的諸制度との行政を同じ尺度で測る。かれらは行政と司法との職能の分離、地方自治、代表制等々について空論を弄ぶが、管区都市の外では、「進歩」の合言葉はただの無意味でなくなれば害悪に転ずるかも知れない。将来のこの国の政府の代表権がどうあれ、いまそのような理論の有効を僭称するのは愚である。このような願望は助成すべきであり、「われわれがイギリス人として共感せずにおかない諸理念」を冷笑するのは狭量かも知れないが、住民のあいだに地方自治の習慣を培うには穩歩漸進が必要であり、実際の統治では、現実の事態と政治的成長の段階を直視して、空理空論が実質的進歩を害うのを戒めるべきである。

マッケンジーの討論は続く。ベンガルは進んだ州ではあるがイギリスには及ぶべくもない。イギリスでは国会、市議会 (Town Councils)、州 (counties) がそれぞれみずから課税するのにひきかえ、「インドでは、外国の……政府がかれら自身の利益のために、そしてしばしばみずからの意に反して、外部から (ab extra) 国民に課税する。かくて都市自治体その他の地方課税は、インドでは……明確に帝国課税 (Imperial taxation) である。」地方付加税がなければ、インド政庁はそれ自身の利益のために警察、港灣河川管理、都市の電灯設置、交通諸手段の維持の費用を出すことになる。「行政の経費を節減し、地域の当事者たちへの援助を保障し、地域住民を特別の負担になじませ

るために、政庁は一定の収入源の査定と管理とを地方諸団体に移管している。しかし最終責任は依然政庁にあり、制度運用の限界を定めるのはインド政庁のすべきことである。」地方に委譲した課税権はもとより尊重さるべきであるが、都市納税者が「自己利益」の導きによって上からの「決定的制約」を要しないほどに直接的に基金管理に携わるに至るという理論が、県道路基金の運用に全面的に妥当するとは認めがたい。都市自治体外の地方課税 (local taxation) を帝国及び州の課税と別に扱うのは納税者の利益にならない。道路税を帝国勘定 (Imperial accounts) の州税 (Provincial rates) の項目に計上するのは、公共的負担の規模全体を明示するという利点がある。道路税が州税であれば、州はその使途について潜在的発言権をもたなくてはならない。真の代表制度を欠くという条件下では州政庁のみが、交通諸手段の費用を県の基金の負担とするか国家の一般基金の負担とするかを公正に決定し、住民の利益を守らなければならない。州政庁に責任があり、地方自治が「現在の事実ではなく将来の夢である」かぎり、准知事は付加税の使途と配分とについて有効な統制権を保持しなくてはならない⁽⁵⁶⁾。既成制度とその観念及び効率の重視に裏打ちされた官僚としての課税論を構えてマッケンジーはパールに反論したのである。

このあとプリステイジ (F.Prestage)⁽⁵⁷⁾ が県道路基金の支出は州政庁の裁量に委ねることを主張した。鉄道と水路の建設は進んだが、駅までの道路の整備が遅れ、水上交通設備が未発達であるので、それらの施設を充実させるには、政庁が責任をもって交通諸手段の開発に当たる必要があり、それが「インドの背骨」たるベンガルの財政収入産出力 (revenue-producing power) を増大させることになる、という論旨であった⁽⁵⁸⁾。

准知事イーデンもいうまでもなく州政庁の裁量権を拘束することに反対した。州道と同じ方向に鉄道のような高度の交通手段が敷設されて、州として道路を維持する必要がなくなれば、それは県委員会に移管される。マッケンジーが挙げた幹線道路のなかにも、鉄道建設が進めば途中の県に移管さるべきものがあることをイーデンは具体的に列挙し、州の負担の県への転嫁ではなく、州基金から県基金への補助が行われている例としてナトール道路

(Nattore Road) を挙げる。「諸施策の現実の運用に完全には通じていない人びと」が法律案起草の細部について政庁に干渉した結果が実行されれば、それは県委員会にとっても有害であろうし、現在州の基金で運営する道路を県に移管できなくすることは、政庁の県委員会への「高価な贈り物」をさせないことにもなる。しかも諸県委員会からは理由のない負担を課されたという苦情は出ていない。ゆえにパールの修正案はまったく不必要である。こうしてパールの動議は採決によって否決された⁽⁵⁹⁾。

(5) 地主に対する制裁規定

自己の資産の申告書を提出しない地主に対する制裁規定も、インド人議員側から批判された。前述したように「付加税法案」では「県道路税法」よりも制裁を緩和する趣旨の改正が行われていたが、それでもなお、申告書を提出しない地主に日数に応じる額の罰金を課し、提出までの期間はライヤットを相手どって地代請求の訴訟を起こしえないという「二重の懲罰 (a double penalty)」を被ることに変わりにはなかった。クリシュナダース=パールとピャーリーモーハン=ムカルジーとがこの地代請求訴訟差し止め規定の削除を要求した。かれらの主張は、現実には申告書提出が遅滞なく行われていることと、罰金のみで充分な遅滞抑止効果があるということにもとづいている。ムカルジーによればフーグリ (Hugli)、ボルッドマン (Barddhaman: Burdwan)、チョッビーシュ=パルガナー (24 Parganas) では、地代請求訴訟差し止めを必要とする事例は生じていないということであった⁽⁶⁰⁾。

これに対して訟務官フィールドは、指摘された事実を認めながらも、申告書の定期の提出をこの条項が保障していると主張した。ダンピアはこれに同調したが、罰金についてなお調査検討を要するので、結論を保留するよう提案し、罰金の効果とこの条項の効果とは不可分であると付言した。司法官出身のオキニーリ (James O'Kinealy) は、「すでに充分であったものに加えて、一度も発動されることがなく、経験がその要求を示したことの無い条項を存続させる必要があるというのは、参事会として由々しき事態」であるとして、地代請求訴訟を制限する規定の削除を示唆した⁽⁶¹⁾。

ダンピアが 30 人ほどの官吏から聴取したところ、問題の条項を効果あり

とする者も不要とする者もあった。罰金は非常に多くの地主に課されているが、申告書提出時に返還するので、実際には10%しか徴収されていなかった。申告書提出が初めての経験であることを考えれば、この程度なら期限が守られていないとはいえない。通知から3カ月以内に提出すべきものに6カ月かかるのである。しかし「反抗的な一二の人びと」には付加的処罰が必要である。ダンピアは問題の条項が「意図的かつ邪心をもって法を破る」ことのない者には害がないとしてその存続を提案し、パールは動議を撤回した⁽⁶²⁾。

(6) 県委員会の委員及び職員

パールは県委員会の委員の分限問題に関する規定についても2件の修正動議を提出し、いずれも否決された。第1は、准知事が委員を「職務の履行における違法行為またはなんらかの不名誉な行為 (or of any disgraceful conduct) によって有罪 (guilty) となった」者を罷免しようとする条文の後段を、「刑事犯罪のために禁固刑の判決を受けた (sentenced to imprisonment for a criminal offence)」者に改めることであった⁽⁶³⁾。提案の趣旨は、人びとの「性癖 (ideosyncracies)」しだいで多様に解釈できる曖昧な規定を正すことであった。ダンピア、マッケンジー、イーデンがこもごもに准知事の裁量権の保持、「県道路税法」と較べたばあいの罷免要件の限定性⁽⁶⁴⁾を指摘し、「不名誉な行為」必ずしも刑罰を受けないと反論した。第2は、県委員会の3分の2が副議長 (Vice-Chairman) の解任を決定すれば、准知事はこれを罷免「することができる (may)」という規定を、「しなければならない (shall)」に改めることであった。法律によって構成され一定の特権を付与された団体の不信任の決定を実行するのは准知事の義務である、とパールは主張した。イーデンは地域の小さな派閥 (a little local clique) がその種の問題を起こすばあいには、准知事の裁量で調停、和解の努力をする余地を残すべきであると主張した。ダンピアは准知事の「裁量によって (in his discretion)」の文言を「することができる」に書き加えることを提案し、それが採択された⁽⁶⁵⁾。

パールが提出した行政区公共事業監督官 (Divisional Superintendent of Works) の任用及びその要員 (Establishment) の配置に関する条項の削除を求める動議も否決された。県委員会にはさほどの専門的熟練を要しない道路及

び水路の補修程度の単純な工事を行うので、政庁公共事業部の土木技師監督官 (Superintending Engineer) 相当の専門的知識と技術をもつ高級官吏⁽⁶⁶⁾を必要とはしない。農村部 (mufassal) で必要なのは「腕のよい道路工夫」であって、高度の科学的実績を積んだ土木技師ではない。その種の人びとを雇用せざるをえないとすれば、それはただの浪費である、というのパールの主張であった。

マッケンジーはこれに対し、公衆衛生の課題として鉄道と道路との不整合を正すべく努力した「われわれのいまは亡き共通の友人」ディゴンボル＝ミトロ (Raja Digambar Mitra) を回顧しつつ、問題の条項は公共事業部の示唆があつて挿入されたものであり、土木工事はベンガルの自然条件からみて多大の知識と熟練を要するものであるから、費用をかけることが却って浪費を未然に防ぐことになると弁明した。イーデンは、いくつかの大きい県の委員会の申請によって昨年から高級技術者の任用が始まっており、4 行政区からは土木技師監督の県委員会業務の負担を免除してとくにそのための官吏を雇用するようという申請が出ていること、公共事業部官吏による県委員会業務の兼担では時間と労力の点で効率よい作業ができないこと、県委員会のなかには高級技術者の任用を望みながらもそれを実行できずにいるところがあること、行政区監督官の任用が「悪しき土木工事に起因する浪費」をやめさせて「多大の節約と利益」をもたらした実績があることを具体的に指摘した。「価格数十万ルピーの大きな橋、国土の広大な諸地域にわたる排水区域を横断する道路」という大工事は、県道路基金によるものではあるが、施工宜しきを得なければ修復不能な災害につながる、というのである⁽⁶⁷⁾。パールには行政実務に関する情報が決定的に不足していたようであった。

(7) 県委員会の予算

「付加税法」の成立施行ののち県委員会はむこう 3 年間の事業計画を立て、さらに毎年の予算 (estimate) を組んでそれを実施することが予定されていた。それらはいずれも最終的には准知事の裁可を必要とした。法律案では、准知事は事業計画の遂行に不足をきたすと考えられるばあいを除き、金額の変更を含む予算の修正を命じることはできないとされていた。いいかえれ

ば、不足には法規定の限度までの税率引き上げを命じることも不可能ではなかった。パールは、そのようなばあいの金額変更を避けて、准知事は既設事業の維持のために新規事業の全体または一部の停止を命じることができるように、規定を改める趣旨の修正動議を提出した。委員会の不注意や怠慢のために既設事業の予算措置を講じていないばあい、それを維持させるのは准知事の裁量に属する、とかれは主張した。

マッケンジーにとっては、県委員会に中止を命ずる以外にそれ自身が計画した工事費用の調達を強制する自由を准知事にもたせないのは、「またしても受け容れるべからざる」裁量権回収の試みであつた。「課税によって調達された基金を預かる地方諸機関は、収税官であれ委員会であれ、当面は最高当局の代理者たるにすぎない。」県の地域的な広がり、多種多様な人口構成、道路委員会の委員たちの全県の視野での道路基金への関心の稀薄さ、納税者の大半との面識の欠如からくる細部への人格的責任感の欠如からみても、政庁は基金管理に大きな潜在的影響力を保持すべきである。現状では道路税法は「この管理権の委託のさいに設定した周到な配慮の限界 (the very verge of what is prudent in this delegation of control)」に達している。土木技師の任用問題にみるように、県委員会に委託した権限の政庁への回収が必要なものもある。工事計画についてはなお委員会におおはばに過ぎる裁量権が残っていて、政庁にはそれを取り上げるつもりはないが、州の事業と県の事業との区分を決定する権限、地方機関が従わないばあいにはその責務遂行を強制する立場は保持しなければならない。これらの権限が必要なこと、県委員会が「気分しだいで非常にばかげたあたまと悪いことをする」ことは事実である。県道路基金の管理不徹底の後始末は結局政庁にくること、「地方自治等々についての美辞麗句は、この問題についての准知事の人格的責任を軽減するのに役立たないであろう」ことは、いくど繰り返してもいい過ぎることはない。「無責任なヨーロッパ人助言者たちが気楽に流し、ここでは土民文筆家たちがすぐさまとびつくが、分析には耐えられず、それらを語る人びとの発言のなかでは、まったく異なる社会状態の陳腐な表現をまねただけの、内容空虚な常套句のような一般的種類の非現実的で見かけ倒しの議論」に政庁

は惑わされてはならない。基金の適正な支出と認可された事業の適切な維持を強制しても、県委員会はその「自由意思」で新規事業に着手できるのだから、これはほとんどなにも強要することにならない。こうしてパールの動議はまたも否決された⁽⁶⁸⁾。

(8) 再審議

「付加税法案」は上述の審議のほか、合同所領に関わる規定の精密化、細部の文言の修正など、官吏議員側からの提案を得たのち、4 月 10 日にいったん可決された⁽⁶⁹⁾。しかし、インド総督⁽⁷⁰⁾はそのうち 2 カ条が州立法参事会の権限を越えるとして裁可しなかった。問題の条項は、ザミーンダール等が立て替え払いした地代免除地保有者つまりラーキラージダールの付加税の回収に関するもので、地主側に地代免除地の保有者名を特定する手段がなければ、地主がその土地にいる「所有者 (owner)、保有者 (holder)、または占有者 (occupier)」を告訴してその判決を執行するか、またはその土地を売却して回収させる、というものであった。総督はこの規定が民事訴訟法典に抵触することを懸念し、州政庁のたつての希望があれば、ベンガル州参事会に「超法規特権 (ultra vires)」を認める法律を別に定める意向であった。准知事も担当者も欠席した 9 月 8 日の州立法参事会では、オキニーリが運営規則を一時停止して問題の 2 カ条を削除して法律案を朗読するように申請した⁽⁷¹⁾。

クリシュナダース=パールとピャーリーモーハン=ムカルジーとはこもごもに問題の 2 カ条が過去の経験からも重要であることを訴え、オキニーリもこれらの異議を諒解のうえで、問題の 2 カ条を削除した「付加税法案」が可決された⁽⁷²⁾。これは 9 月 10 日に州准知事の裁可を受け、10 月 1 日には総督の裁可をも得て、州法 1880 年第 IX 号「付加税法 (The Cess Act)」として確定した。全文 4 部 13 章 182 条に付表 (Schedule) 6 からなる長文の法律であった⁽⁷³⁾。

§ 5. 「付加税法」の改正

「付加税法」は制定後 5 カ月で改正されることになった。1881 年 2 月 26 日にダンピアから改正案の上程と説明とがあり、3 月 12 日と同 19 日に審議が

行われた。改正は3点にわたるもので、第1は法律正文の印刷のさいの誤植の訂正、第2はチャトラグラーム（チッタゴン）県の官有地であるノアバード領（Noabad Estate）の約37,000件のタールク（taluk）と呼ばれる中間保有の地代と付加税との徴収機構を一元化するための条文の挿入⁽⁷⁴⁾、第3はブリティッシュ=インディアン協会より要望のあった付表（Schedule）Aの文言の追加であった。

問題はザミーンダール等が資産評価を受けるために提出する申告書の面積欄にあった。付表Aの第I部には「自営地（nij jot lands）及び耕作不可能の非貸与地（unculturable unlet lands）のみ」を記入せよという、「県道路税法」になかった「注意事項（Note）」があった。これについては「付加税法案」審議の段階では趣旨説明も質疑も行われなかった。ダンピアは「もし分かるならば（If known）」という文字を挿入することを提案した。かれらは「非常にしばしば」ザミーンダール内部の土地について詳細を知らせることができない、というのがその理由であった。パールは制定時にこの部分をよく読まずその目的をも理解しなかったと断りながら、別の欄には「土地の年価値予想額（the probable annual value）」⁽⁷⁵⁾を記入するので、これでは無収益地までが査定対象になり、付加税の本旨が損なわれるのではないかと懸念した。かれは「多くのザミーンダールは自営地（nij possessions）内の耕作不可能かつ非貸与の土地について正確な申告をする立場にはいない。競売地購入者はことに所要の情報を提供するのに多大の困難を経験するであろう」とも述べた。「付加税法改正法案」はダンピア、レノルズ、パール及びムカルジーからなる特別委員会に付託された⁽⁷⁶⁾。

そのご准知事イーデンとブリティッシュ=インディアン協会とはこの件でさらに折衝し、特別委員会でも論議があつて、付表A第I部の「注意事項」を「自営地及び、申告書作成者が使用し占有する、その年価値への査定が可能な未耕作地（uncultivated lands）」に限って記入させるように変更することが、政庁が「最終的に受諾した」案としてダンピアから諮られた。パールもこれに賛同し、マッケンジーは荒蕪地でも収益を生ずるに至れば付加税を負担することになる旨をとくに強調したが反対はなく、動議は可決され

た⁽⁷⁷⁾。

ここで著名な法律家アミール=アリー (Amir 'Ali) が別個の改正動議を提出した。それは合同所領の付加税が完納されないときには、個人別の地租納付用口座を設けたのちでも、「全所領の保有者たちの総体的責任 (the general responsibility of the holders of the entire estate)」を負うとした箇所を削除することであった⁽⁷⁸⁾。収税官の地租台帳上では同一番号であるというだけの理由で、個別に口座を設けて地租を納付している者たちが、「名目と法の擬制とによるだけの共同分益権者 (a co-sharer only in name and by a fiction of law)」の懈怠の責任を負わされるのは正義にもとるうに⁽⁷⁹⁾、滞納額回収のためには合同所有地全体ではなく付加税滞納者の分益地のみを売却すれば足りるから、その条文を削除しても法律の趣旨を変えることにはならない、というのが提案の理由であった。ムカルジーがアリーの動議を支持し、付加税の滞納額は些少のものだから、政庁は問題の条文の削除によって実害を被る惧れはないと指摘した⁽⁸⁰⁾。

アリーの動議提出を事前に知らされていたダンピアはこれに詳しく反論した。その趣旨を要約すれば、① ひとつの所領は全体として (as a whole) 設置されたものであり、ゆえに政庁との契約も所領全体が対象となる、② 合同所領の分割には、政庁の許諾と分割されるそれぞれの分益権に比例する地租の査定とが不可欠である⁽⁸¹⁾、③ 付加税は土地について課せられるものであって、人について課せられるものではない、④ 「地租滞納所領売却法」による合同所領の地租納付用口座の開設は、所領全体と口座名義人の分益地との資産価値に比例した地租額の配分を条件としていないので、正規の所領分割にはならない、⑤ 付加税滞納者の分益地のみを処分することにすれば、共同分益権者のなかの有力者が、公売に付された弱小者の分益地を買い取るように操作する惧れがあり、削除を求められている条文の一部は、弱小者を保護するために必要である、というものであった⁽⁸²⁾。

アミール=アリーは懸念される不正操作を防止する条文を挿入すれば事足りるとして、自分の動議に固執したが⁽⁸³⁾、議長からかれの動議は当面の議題以外のことであり、他日を期すべきであるとたしなめられたために、結局は

それを撤回した⁽⁸⁴⁾。アリーの動議を「付加税納付責任の分離 (the separation of liability for payment of cess)」として扱ったダンピアは、分益地の地租納付用口座が停止されるばあいには、その土地については、口座の分離に対応する付加税納付の方式に関する条文の適用も停止するという、地租法と付加税法との整合性⁽⁸⁵⁾ 以外には意味のない条文の追加を提案した。アリーはこれを不要の改正として批判した。レノルズは、絶対必要ではないが法律の意図をより誤解の余地なく表現するものとして、これを推し、イーデンもこれが法律を変更するものでなく、「議員諸君の胸中に疑問の余地があるなら、ほかの人びとにもおそらく疑問の余地があろう」と述べ、ダンピアの提案が可決された。これによって「付加税法」修正案が可決された⁽⁸⁶⁾。さしたる意味もない条文の追加だけがアリーの提案に対する回答となった。

註

- (1) *Bengal. Proceedings*, 20. Dec. 1879, pp. 85—87. 以下の要約引用部分は、ダンピアの発言のままでなく、法律の該当箇条を参照して補ってある。
- (2) *Idem*, 10. Jan. 1880, pp. 1—5. なお「付加税法案」の原案は税務局が準備し、1879年11月に政庁が公示した (*Idem.*, 20. Mar. 1880, p. 51)。
- (3) 「県道路税法」第3条では、「『不動産』は土地 (lands), 家屋, 及び、土地 (land) 及び土地 (earth) に密着 (attach) しまたは土地に密着する物に永続的に固定されている物, から生ずるあらゆる利益を含む。ただし、いかなる種類の農作物をも含まない」と定義されていた。
- (4) 独立国の〈大蔵大臣〉または〈財務長官〉に相当するインド政庁の財政担当参事会員 (Financial Member of the Council) に属する事務部門の長を、会計検査部長 (Comptroller and Auditor General) といい、その配下にあつて各州の民事会計管理を担当するのが経理局長であつた。州財政が独立していない段階では財政機構も中央に統括されていたので、経理局長は州政庁に出向するインド政庁の官僚というべき性格のものであつたようである。Chesney, *op. cit.*, pp. 156—157 参照。Misra, B.B., *The Administrative History of India 1834—1947. General Administration*,

London: Oxford Univ. Press, 1970, chap. V は、かなり詳しくその沿革を扱う。

- (5) この時点では州政庁の部局であり、地租 (land revenue) 部門とその他の税収を担当する部門とに各 1 人の文官を配置し 2 人で 'board' を構成していた (Chesney, *op. cit.*, pp. 96-97)。もっとも重要な職務は、各県 (district) の収税官の上級機関として地方統治全般を管理することであった。
- (6) 「県道路税法」第 90 条では 'apply' と表現している。
- (7) この人物については、*Selections from the Writings & Speeches of the Late Raja Peary Mohan Mukerjee, C.S.I., M.A., B.L.*, pub. by Tarak Nath Mukerjee B.Sc., M.L.C., 1924 なる私家版があるが、付加税関連の言説は収められていない。かれの父の伝記的研究である Mukherjee, Nilmani, *A Bengal Zamindar: Jaykrishna Mukherjee of Uttarapara and His Times 1808-1888*, Calcutta: Firma K.L. Mukhopadhyay, 1975 には息子に関する記述があるが、州立法参事会員としての活動にはふれていない。
- (8) ムカルジーの発言は、*Bengal. Proceedings, loc. cit.*, pp. 5-7, パールのそれは pp. 7-11 所収。
- (9) 両者の発言は、*Idem, loc. cit.*, pp. 11-13.
- (10) これが具体的になにを指すのかは明らかでない。地方のインド人弁護士、ジャーナリストなどで作る小規模の政治団体のようなものであるかも知れない。
- (11) フィールドは判事の経験もある政庁内部の法律問題の権威者で当時の政庁の訟務官 (Advocate General) の職にあった。マッケンジーは 1877 年に州財務部長 (Financial Secretary) となっている。
- (12) *Idem*, 20. Mar. 1880, p. 51.
- (13) *ibid.*
- (14) *ibid.*
- (15) *Idem, loc. cit.*, pp. 52-54.

- (16) ベンガル州法律 1876 年第 VII 号「土地登記法 (The Land Registration Act)」第 4 条に、収税官が作成保管する登記簿を 4 種に分類し、A は「地租納付地一般登記簿」、B は「地租免除地一般登記簿」、C は両種の土地すべての村落別 (mauzawār) 登記簿、D は上記 3 種登記簿の所載事項の変更を記載する中間段階の登記簿、と定める。
- (17) *Idem, loc. cit.*, pp. 54–55.
- (18) 地代免除地が地租納付所領から、付加税事務のみについてであるにせよ、分離することになれば、それは地租免除所領とほとんど同じになるが、その点の立ち入った論議はこの段階ではみられない。
- (19) *Idem, loc. cit.*, pp. 55–57.
- (20) *Idem, loc. cit.*, pp. 57–58. オリッサは 19 世紀初頭にイギリス東インド会社領となり、土地＝地租裁定は法律 1837 年第 VI 号による地籍調査 (survey) にもとづく権利記録書 (record of rights) の作成まで、試行錯誤が続いた。1856 年再裁定 (revision) を実施し、ベンガル州法律 1867 年第 X 号によって裁定期間は 30 年と定められた。ダンピアによれば、1856 年の段階で担当官が多数にのぼる地代免除地を地租免除所領として公認した。それらの所有者たちとザミーングールたちとは、永代定額裁定地域にありがちな敵対関係にはなく、適当な報酬によって後者が前者の付加税の徴収を引き受ける見込みがあり、そうすれば前者も納税のため遠くの州金庫に赴く手数が省けるところから、このような規定が挿入されたという。
- (21) *Idem, loc. cit.*, pp. 58–59.
- (22) *Idem, loc. cit.*, pp. 59–60.
- (23) 「付加税法案」は「県道路税法」と「州公共事業法」との併合法案になるため、「県道路委員会」として費目区分に対応させたのであろうが、本稿では「県委員会」を用いる。
- (24) 要員問題については特別委員会から立法参事会に付帯文書 (annexure) が配布されたが、これは議事録には添付されていない。
- (25) *Idem, loc. cit.*, pp. 60–61.
- (26) *Idem, loc. cit.*, pp. 61–62.

- (27) *Idem*, 25. Mar. 1880, pp. 68–69. ダンピアはザミーンダールたちが、「どんな土地でも、正しかろうがまちがっているが、いったん申告書に地代納付と書き込めばそれで充分だ。ラーキラージダールがやってきて『それはわたしの地代免除地です』という資格はないのだ」といっている、と述べている。地主たちとラーキラージダールたちとの関係を示唆する発言である。イーデンがいう請願書はいまは確認できない。
- (28) *Idem*, 3. Apr. 1880, pp. 109–111. 通知書の送付によって、付加税に関しては、ラーキラージダールはザミーンダールとの関係を断ち、地代免除地は地租免除地と同様に扱われることになる。
- (29) *Idem*, 20. Mar. 1880, p. 56.
- (30) *Idem*, 25. Mar. 1880, pp. 86–87. フサインの出自と経歴は調べられなかった。ラーキラージダールのなかのムスリムの比率が分かれば、かれの主張とムカルジーの反論との関連が理解できるかも知れない。なおフサインの討論中の計算上の錯誤をムカルジー、フィールド、ダンピアが指摘したが、これは省略する。
- (31) *Idem*, 3. Apr. 1880, p. 108.
- (32) *Idem*, 25. Mar. 1880, pp. 69–70.
- (33) *Idem*, *loc. cit.*, pp. 70–71.
- (34) *Idem*, *loc. cit.*, pp. 71–74.
- (35) *Idem*, *loc. cit.*, p. 74.
- (36) 議事録の通常の手書きでは、発言者は3人称で表現され、発言中の動詞の時制は現在を過去、過去を過去完了等々と書き替えて、間接話法のかたちを採るが、マッケンジーの発言は引用符を付けて直接話法で記録されている。
- (37) これはおそらく便宜的な用語で、鉄道運賃や灌漑施設の用水料のような収益の期待できないものを指す、前章でみた「一般公共事業」に類似の概念であろう。収益の挙がるものは「生産的公共事業 (productive Public Works)」と呼ばれた。
- (38) イギリス東インド会社が1835年インドの通貨を統一し銀本位制を採用

して以来、国際市場における銀の金に対する価値の変動が、ルピーとスターリング＝ポンドとの交換比率を規定するようになった。インド政庁は1864年に1ポンド＝10ルピー（1ルピー＝2シリング[0.1ポンド]）の交換比率でソヴリン金貨及び半ソヴリン金貨を国庫が扱うことを決め、これが換算の基準値となっていたが、1870年代になって欧米諸国の金本位制採用が進むと、金に対して価値の下落した銀が大量にインドに流入するようになり、国際市場における銀の供給量の増大、金への需要の増大とその供給量の下落とが重なって、銀の金に対する価値は暴落し、ルピーのスターリング＝ポンドに対する価値も当然下落した。このためインド政庁の財政支出中の「本国費（Home Charges）」、つまりイギリスで支出されるインド省及びインド軍関係の諸経費、インド勤務文武官の休暇帰国時の諸手当や退官帰国後の年金、インド政庁がロンドンで調達する債務の元利償却費などの送金は、為替差損を被ることになり、その補填のためのルピーの確保が必要となっていた。この間の事情の概略は、たとえば、Dutt, Romesh, *The Economic History of India*, vol.2, *In the Victorian Age 1837—1900*, orig. edn., London, 1903, repr., Delhi: The Publication Division, Ministry of Education, Govt. of India, 1960, pp. 435—445; Jathar, G.B. & Beri, S.G., *Indian Economics*, vol.2, 1st pub. 1929, 9th edn., London: Oxford Univ. Press, 1952, pp. 225—234で20世紀初頭までを扱っている。最近の著述では、Chandavarkar, A.G., “*Money and Credit (1858—1947)*”, in Kumar, Dharma (ed.), *The Cambridge Economic History of India*, vol.2, c. 1757—c. 1970, Chap. IX, Cambridge Univ. Press, 1983, pp. 769—770がかんたんに言及している。なお邦文文献としては、矢内原忠雄「印度幣制の植民政策的意義」（同『帝国主義下の印度 附・アイルランド問題の沿革』第二章）東京：大同書院1936年（のち『矢内原忠雄全集』第4巻 岩波書店1965年所収）がある。

(39) *Bengal. Proceedings*, 25. Mar. 1880, pp. 74—75.

(40) *Idem*, *loc. cit.*, pp. 75—77.

(41) *Idem*, *loc. cit.*, p. 77.

- (42) *Idem, loc. cit.*, pp. 78—79.
- (43) *Idem, loc. cit.*, pp. 79—80.
- (44) *Idem, loc. cit.*, p. 80.
- (45) *Idem, loc. cit.*, pp. 81—83.
- (46) *Idem, loc. cit.*, p. 83.
- (47) *Idem, loc. cit.*, p. 88.
- (48) *Idem, loc. cit.*, pp. 88—89.
- (49) 当時のベンガルの高等教育資格を有する者の人数と雇用について,
Sinha, Pradip, *Nineteenth Century Bengal. Aspects of Social History. A Study in Some Pressures on Society and in Relation between Tradition and Change*, Calcutta: Firma K.L. Mukhopadhyay, 1965, pp. 161—199
は 1858—81 年間のカルカッタ大学卒業者の職業を併記した名簿を載せて
いるが、地方自治体の職員はそのなかには見当たらない。また, Seal, Anil,
The Emergence of Indian Nationalism. Competition and Collaboration in the Later Nineteenth Century, Cambridge Univ. Press, 1968, pp. 355,
357, 358 からベンガルの高等教育有資格者の統計を得ることができる
が、地方自治体職員となった者の人数等は分からない。いわゆる「高学歴
中間階級 (Educated Middle Classes)」論の関心は大学卒業者の官界, 司
法界等への進出に向けられてきたので、大学入学資格取得に止まった者た
ちと準学士 (First Arts) 以上に進まなかった者たちは、少なくとも社会層
としては注目されていない。筆者は地方自治体が吸収しうる「知的労働」
の担い手はかれらのなかに求められたのではないかと思うが、もちろん憶
測の域を出ない。
- (50) *Bengal. Proceedings*, 25. Mar. 1880, pp. 89—91.
- (51) *Idem*, 3. Apr. 1880, pp. 91—93. マッケンジーの発言は、パールが州公共
事業税を飢饉対策費に充用するように主張したことへの反論のなかに出て
くる (*Idem*, 25. Mar. 1880, p. 78.)。
- (52) *Idem*, 3. Apr. 1880, pp. 93—94. 「併合県道路基金」には、拙稿「ベンガ
ル『県道路税法』(1871 年)の制定」第 5 章註 (46) で不十分ながらふれた。

パールが「政庁交付金」とよぶのは准知事から収税官に県の行政費として支出された資金であろう。

(53) *Idem, loc. cit.*, pp. 94–95.

(54) イギリスの国会文案起草官 (Parliamentary Draftsman) として著名であったスリング (Sir Henry Thring, 1st Baron Thring, 1818–1907) からの引用。

(55) *Idem, loc. cit.*, pp. 94–97.

(56) *Idem, loc. cit.*, pp. 97–98.

(57) 経歴等は不詳。おそらくイギリス人民間人議員であろう。

(58) *Idem, loc. cit.*, pp. 98–99.

(59) *Idem, loc. cit.*, pp. 100–101.

(60) *Idem*, 25. Mar. 1880, pp. 83–84.

(61) *Idem, loc. cit.*, pp. 84–86.

(62) *Idem*, 3. Apr. 1880, p. 106.

(63) 前段は「付加税法」第 114 条によって補った。修正案による邦語訳の語順の変更は、ここでは本質的な問題にならない。

(64) 「県道路税法」第 50 条では、准知事が「充分とみなす原因によって罷免することが妥当 (expedient) と思量する」者は解任される規定であった。

(65) *Idem, loc. cit.*, pp. 101–102.

(66) 公共事業部 (Public Works Department) の職制では部長を土木技師長 (Chief Engineer) といい、次長級は複数の作業区土木技師監督 (Superintending Engineers of Circles) と呼んだ (Chesney, George, *Indian Polity. A View of the System of Administration in India*, 3rd edn., London: Longmans, Green & Co., p. 277.)。

(67) *Bengal. Proceedings*, 3. Apr. 1880, pp. 102–104.

(68) *Idem, loc. cit.*, pp. 104–106.

(69) *Idem*, 10. Apr. 1880, pp. 128–132. この箇所の議事をもっぱら行政側の技術論といってよく、インド人議員との論争にはなっていないので、ここでは省略する。

- (70) 1880年6月8日まではリトン (Edward Robert Bulwer, 1st Earl of Lytton) が総督であり、後任はリボン (George Frederick Samuel, 1st Marquess of Ripon) であった。以下の判断がどちらの在任期のことかは確認する術がないが、時日からみて、前任者からの申し送り事項であったかも知れない。
- (71) *Idem*, 8. Sept. 1880, pp. 134—135.
- (72) *Idem*, *loc. cit.*, pp. 135—136.
- (73) 参考のため構成の概略を示す。部 (Part) は括弧つきのローマ数字、章は括弧をつけないローマ数字、条数はアラビア数字で示し条文欄外の標題は省く。前文のあと「予備規定」(1~4), (I) — I 「諸付加税の課徴及び使途」(5~11), (II) 「査定の方式」— II 「各種の土地の資産評価」(12~32), 「茶、コーヒーまたはキナ栽培用地」(33), 「資産評価簿の公示および資産評価の有効期間」(34~37), III 「諸付加税の算定と徴収」(38~49), IV 「地代免除保有地の資産評価及び査定、ならびにそれに関する付加税の納付及び回収」(50~71), V 「鉱山、鉄道及びその他の不動産に対する資産評価、査定及び諸付加税の徴収」(72~84), VI 「オリッサ及びメディニプルのための特別規定」(85~90), VII 「雑則」(91~107), (III) 「県道路基金の構成及び管理」— VIII 「県道路基金の構成及び使途」(108~111), IX 「県道路委員会」(112~117), 「委員会の業務執行の方式」(118~128), 「委員会の副議長、土木技師及び要員」(129~157), X 「支部委員会」(158~169), XI 「県道路基金の支出及び会計簿」(170~180), XII 「雑則」(181), (IV) — XIII 「通則」(182), と続き末尾に付表が並ぶ。付表Aはザミーングールまたは中間保有権者から収税官に提出する申告書の書式で、① 申告者自身の占有または耕作に係る土地、② 耕作するライヤットの保有地、③ 提出者に地代を支払う中間保有者、④ 提出者の所領または中間保有地内の地代免除地について、所在、面積、保有者名、地代額など関係する事項を記入するようになっている。Bは収税官が、地租を納付する所領、地代を納付する中間保有、地租免除所領及び地代免除中間保有地のそれぞれに申告書の提出を命じる布告、Cは植栽園あての布告と申

告書、Dは地代免除地保有者つまりラーキラージダールに対する付加税納付に関する布告、Eは鉄道、鉱山等の不動産所有者あての布告と申告書、Fは付加税の滞納によって売却処分の対象となった所領等の中間保有者及びライヤットに対して、地代を収税官またはその代理人に納付することを命じる布告の書式である。

- (74) 1815年ベンガルの中央民事裁判所 (Sudder Dewanny Adawlut : *Sadr Dīwānī 'Adālat*) が官有地とした地域で、多数の小規模保有地からなる。詳しくは *Hunter, op. cit.*, vol. 6, pp. 169–175 ; Baden-Powell, B.H., *The Land-Systems of British India*, vol. 1, Oxford Clarendon Press, 1892, pp. 557–559 参照。

- (75) 法律正文では、都市自治体(municipality)の区域内にある部分を除く「残余の土地の年価値」となっており、パールのいうことは不正確である。

- (76) *Bengal. Proceedings*, 26. Feb. 1881, pp. 10–12.

- (77) *Idem*, 12. Mar. 1881, pp. 30–31.

- (78) これは「付加税法」第44条第3項後半部分の但し書である。そこに言及する「ベンガル地租滞納所領売却法」第14条の規定では、合同所領の分益地(share)の公売のさい、入札価格がその滞納額以下であれば、公売をいったん中止して、同じ合同所領の他の分益地保有者が単独または合同でその公売される分益地を購入するのを待ち、その申し出がなければ他日その合同所領全体を公売に付すると規定している。

- (79) ビハールでは一般に所領(mahal)は10も20もの村落(mauza)からなり、各村落を多数かつ多様な共同分益権者が所有する(own)状態にあって、一村落地主(malik)は他村落の領主たちとは面識がなく、おのおのの領主が他村落に有するさまざまな分益地(shares)のことも知らない。従って付加税の滞納を誰がどのくらい負担すべきかも判然としない。大分益地の所有者(the co-sharers and the shareholding proprietors of larger shares)は付加税を滞納しないようにするが、小分益地の所有者は無頓着であるので、前者が納付した付加税を回収補填することは困難である。このようなところで滞納額回収のための所領公売をすれば、無過失の者が滞

納者とともに所領を失うことになる。以上はアミール＝アリーが得たビハールからの情報による (*Idem, loc. cit.*, p. 32.)。

(80) *Idem, loc. cit.*, pp. 31–33.

(81) 所領分割に関する詳細な規定は、永代定額裁定が導入された 1793 年の条例 (Regulation) 第 I 号第 10, 11 条にみられる。分割の手続きについては必要に応じて規定されたが、条例 1814 年第 XX 号でそれらを統合した。手続きについてはそののちにも若干の改正があったが、大綱はこの時期まで変わっていない。

(82) *Idem, loc. cit.* pp. 33–36.

(83) アリーの得た情報では、パトナの 12 村落 20 領主を擁する 1 所領が付加税滞納のゆえに公売に付されたが、かれらの大半はそのときまで誰が滞納したかが分からなかったという。

(84) *Idem, loc. cit.*, pp. 36–37.

(85) 分離した地租納付用口座の停止については、ベンガル州法律 1876 年代第 VII 号「土地登記法 (The Land Registration Act)」第 72, 73 条に規定がある。

(86) *Idem*, 19. Mar. 1881, pp. 39–40.

結 語

ベンガル州法律 1880 年 IX 号「付加税法」は、その 5 年後に、同 1885 年第 III 号「ベンガル地方自治法 (The Bengal Local Self-Government Act)」第 2 条によって、同法の適用地域については地方委員会の構成と運営とに関する 70 条あまりが削除され、その他の諸条文についても修正が施された。また 1903 年には、インド総督府の法律 1885 年第 VIII 号「ベンガル借地権法 (The Bengal Tenancy Act)」第 X 章の「権利記録書 (Record-of-Rights)」に関する諸規定に対応して、「付加税法」にも第 II A 章「権利記録書が現に作成、補正または保管されている各種の土地の評価手続き (Procedure for Valua-

tion of Lands in respect of which a Record-of-Right is being prepared, revised or maintained)」が挿入された。しかし「ベンガル地方自治法」及び第II A章については本稿では立ち入らない。

以下では、「県公共事業法案」及び「付加税法案」の審議過程におけるインド人議員たちと州政府当局者との論争の特徴を、個別の問題には立ち入らず、概括しておこう。

まずそのインド人議員たちは、議事録にみるかぎりでは、4人のすべてが積極的に討論に参加してはいなかったし、集団として行動してもいなかった。議場での発言の頻度や一回の討論の内容からいえば、クリシュナダース=パールが群を抜いていた。かれはブリティッシュ=インディアン協会の同僚でもあるビャーリー=モーハン=ムカルジーとはある程度まで共同歩調をとっていたようではあるが、法律案や州政府の政策への批判の面では、むしろ単独で論議の牽引車の役割を演じる傾向が強かった。しかし地主層の権益が関わる問題では、インド人議員たちの要求は、出身地域の特殊性を反映しながらも、概して一致していた。パールの議場での発言はもちろんかれの個性と無関係ではありえないが、個人的または私的な関心のみに発するものではなく、州立法参事会のインド人議員としての自覚に立った公的活動であった。不十分ではあっても所属の組織を介して当面の案件に関する情報を収集したり、政庁側の文書を入念に検討したりしながら、議事に参加していたことは疑いない。発言の少なかった他のインド人議員にも、このような議事参加への準備があったことは認められる。

つぎに論議の対象となった事項をみると、新規の課税を財源とする公共事業投資の必要性、被課税資産を土地に求めること、資産評価と課税額査定の手続き、付加税の徴収管理機構などの基本的な問題は、「県道路税法」の段階ですでに決着がついていたが、「州公共事業法案」審議の過程では、土地以外に財源を求めることがなおインド人議員たちから提起された。これは地主層の要求であったと考えられる。しかし「付加税法案」の段階では、こうした基本的な問題はもはや浮上しなかった。植民地政庁の地方財政政策を基本的には受容せざるをえなかったのである。

そのうえでかれらが挑戦しようとしたのは、付加税収入を純粹に地方的な目的に合わせて支出することであった。税収の使途について詳細な論議を展開したのは、中央及び州の植民地政庁の官僚機構による統制と、州財源の中央や他州への流用及び県財源の州への流用とを排除したいという要求を表現しており、ベンガルのための「財政的正義」を、制度の領域で実現しようとするものであったと考えられる。それだけではなく、税収の使途については、輕便鐵道の敷設や道路税管理のための県委員会の要員人事の適正化といった具体的な提言も行われており、プリティッシュ=インディアン協会のなかに、なんらかの意味での行政の効率化や地域開発への関心があったことを窺わせるものがある。実務的力量のほどはともかく、地方行政の主体としてみずからを認識していたようにみえる。このような傾向は、州立法參事会をとおしての、地主層のみが政治団体を結成していた段階での、地域的に限定された民族的要求と捉えてよいものであろう。

州政庁側の対応は、結局のところは、インド政庁を頂点とし州政庁から各県に及ぶ官僚統制を維持する姿勢で一貫していた。官僚機構としての総督と准知事をいただく政庁のみが、地方的利益に配慮して地方財源の使途を定めるべきであるとする方針は、不変であった。かれらはインド人議員の法律解釈の不備や情報の不足を衝くことでみずからの立場を強固ならしめることができた。インド人議員のある者たちは政庁側の体制全体にかかわる主張に対して、個別的な事実を提示して批判に代えることしかできないようであった。議事録を通読してみると、州政庁の上級官僚たちは、議場をインド人議員たちに対して統治理念を鼓吹し訓育する場としていたという印象さえ受ける。しかし些末な点に限ってではあったが、インド人議員の発言が法律審議の過程に影響を及ぼすことも絶無ではなかった。一連の審議を経て、付加税を官僚によって統制された地方公共事業の財源とする政策は確立された。

付言すれば、この段階の州立法參事会は、のちに自由主義的立場をとるイギリス人官僚から「道化芝居 (farce)」と酷評され、民族主義政治団体はそれを近代的議會に改革することを運動目標に掲げた。大局的にみれば、それが議會の実質に欠けていたことは疑いようもない。しかし、制度への政治的評

価では尽くされない問題領域が、州立法参事会議事録にはなお残されていることも確かである。筆者はそのような関心から、州政庁の財政政策形成過程の一端を、それへのインド人官選民間人議員の関与のありかたとともに克明にたどることを試みた。