

世紀転換期におけるイギリス海軍予算と国家財政

——1888/89年予算～1909/10年予算——

藤 田 哲 雄

(受付 2011年10月26日)

目 次

はじめに

第1章 対仏戦争(1793-1815年)後のイギリス国家財政運営

第2章 海軍予算の傾向——1888/89年予算～1909/10年予算

結 論

はじめに

イギリス海軍予算

19世紀末から20世紀初頭の世界の列強による政治的軍事的対立、いわゆる「帝国主義」の対立が激化した時期において、イギリス海軍予算 *Navy Estimates* がイギリス国家経費の大きな部分を占めていたことは通説的歴史書を紐解くまでもなく容易に推測可能な事柄である。本稿が扱う1880年代末イギリスの予算編成手続きから明らかなことは、海軍予算の詳細を記した『海軍予算説明書』——後述する『海軍予算説明書(前年比較)』*Navy Estimates, for the Year, with Explanation of Differences* と海相(海軍大臣) *First Lord of the Admiralty* の予算説明書である『海軍予算説明書』*Statement of First Lord of the Admiralty, Explanatory of the Navy Estimates*——が、開院勅語 *King's Speech* の後に、議定費のみを審議する全院委員会である歳出委員会 *Committee of Supply* に提出され、海軍予算の全貌が公にされる。海軍予算は陸軍予算 *Army Estimates* と同様に、予算を構成する基本単位であり、経費の性格を示す複数の「項」*Votes* から構成される。歳出委員会は予算内容の是非を主として政治的観点から、項ごとに審議し、項ごとに予算額を議決する¹⁾。したがって、項は歳出予算の基本

* 本稿は社会経済史学会中国四国部会(2010年11月21日於広島修道大学)における報告に手を加えたもの。報告に際して貴重なコメントを頂いた、横井勝彦(明治大学)、千田武志(元広島国際大学)、加藤房雄(広島大学)、松本俊郎(岡山大学)の各氏に感謝したい。

1) 例えば、1894/95年海軍予算、すなわち、1894年4月1日から1895年3月31日までの1895会計年度の海軍予算については、Cf. *Hansard's Parliamentary Debates*, 4th series, vol. 22 (March 12, 1894), col. 126 [以下、4*H*, 22 (March 12, 1894), 126と略記]。1894年3月12日に庶民院(下院) *House of Commons* に提出された予算関連資料は、『海軍予算説明書(前年比較)』と海

単位であり、予算審議の基本単位であるとともに、予算執行の際の基本単位でもあるが、項の数は会計年度によって若干の増減がある。また、複数の省庁の予算に跨る民事・徴税 Civil Services and Revenue Department 予算では支出の性質に応じて「款」Class が項の上に位置付けられている。

陸軍、民事・徴税の各『予算説明書』も海軍予算と同様な手順で、それぞれ、陸相（陸軍大臣）Secretary of War、大蔵省財務次官 Financial Secretary の『予算説明書』『覚書』とともに歳出委員会に提出される。その後、蔵相（大蔵大臣）Chancellor of Exchequer の予算演説 Financial Statement が行われ、その会計年度の国家予算の歳出・歳入両面にわたる全体像が明らかにされる。そして、会計年度の期末には『議定費決算書』Appropriation Account である『海軍（議定費決算書）』Navy (Appropriation Account) が、会計監査官 Comptroller and Auditor General²⁾ の『海軍決算書会計監査報告』Report upon Navy Appropriation Account を添付したうえで議会に提出され、国庫金割当法 Appropriation Act が作成される。しかし、予算・決算・会計監査の一連の作業はこれをもって終わらない。議会による予算統制の要である常設の公会計簿調査委員会 Public Accounts Committee が陸軍、海軍、民事・徴税の各『決算書』を逐「項」・「款」ごとに精査し、『決算書』に内蔵された技術的制度的問題点を指摘した『公会計簿調査委員会報告書』Report of Public Accounts Committee を表わし、次年度予算の編成と執行に向けての改善策を提起し³⁾、漸く予算・決算・会計監査の円環が閉じられる⁴⁾。こうして、予算と決算は政治的観点のみならず技術的制度的観点からも大蔵省や議会の厳しい監視を受ける。しかし、19世紀末から20世紀初頭のイギリス海軍増強に関するわが国の歴史学・経済史学・財政学の研究は、海軍増強の歴史的意義や議会・院外圧力団体

相による『海軍予算説明書』である。なお、1894/95年予算演説は1894年4月19日である。予算案作成・審議の手順については、cf. Henry Higgs, *The Financial System of the United Kingdom*, London: Macmillan, 1914; William F. Willoughby, Westle W. Willoughby and Samuel McCune Lindsay, *The System of Financial Administration of Great Britain: A report*, London: D. Appleton, 1917; Hilton Young and N. E. Young, *The System of National Finance*, London: John Murray, 1924. 邦語文献として、石黒利吉『英国予算制度論』八州社、1924年、大蔵省主計局『英国予算制度調査（第1篇）1 英国議会制度大要、2 英国予算制度の法制——金銭法案解説』、大蔵省主計局『英国予算制度調査（第2篇）英国議会における予算案審議の次第』、1934年、平井龍明『イギリスノ予算会計制度』港出版、1950年、大蔵省主計局総務課『英国予算（第一部）予算制度』、1961年、『英国予算（第二部）予算の内容、（第三部）予算法規』、1962年、参照。

- 2) 『決算書』の問題点を分析するために、1866年会計監査法によって創設された会計監査の職種で、大蔵省（蔵相）によって任命されるが、議会に職責を負う。
- 3) 公会計簿調査委員会とその歴史的意義については、Cf. Basil Chubb, *The Control of Public Expenditure: Financial Committee of the House of Commons*, Oxford: Clarendon Press, 1952, p. 32; Henry Roseveare, *The Treasury: The evolution of a British institution*, London: Allen Lane, 1969, p. 139.
- 4) Young and Young, *The System of National Finance*, pp. 128–32. なお、予算書・決算書などの公会計簿、会計監査制度の歴史については、Chubb, *The Control of Public Expenditure*.

が海軍政策で演じる役割⁵⁾に言及することはあっても、海軍予算の詳細や海軍予算に関する基礎的史料、海軍に関する基本的情報、すなわち、艦船の種類・性能、備砲・装甲、あるいは海軍工廠 Dockyard、軍港などに関する情報と情報源の所在（資料の所在）について明確にしていない。さらに、わが国のイギリス歴史研究は『議会議事録』 *Hansard's Parliamentary Debates* や『議会資料』 *Parliamentary Papers*, わけても特定の問題調査の目的で間歇的に設置され・発行される『調査委員会報告書』の史料的価値を強調し、『報告書』に言及することが多いにもかかわらず、海軍を始めとして陸軍、民事・徴税の各歳出分野で毎年繰り返される予算・決算・会計監査の作業を詳細に記した膨大な『議会資料』を分析することはない。海軍、あるいは陸軍の各予算は数多くの軍事情報を含むとはいえ、議会で審議・承認されることなく予算が執行不能であることを考えれば、この研究状況は不可解である。本稿はわが国のこのような研究状況を受けて、イギリスの海軍予算の編成・執行が孕む問題点を抽出するとともに、その編成・執行の過程で書き残された史料の在り方に言及するものである⁶⁾。

- 5) 19世紀末・20世紀初頭のイギリス海軍に関する最近の邦語研究として、横井勝彦「イギリス海軍と帝国防衛体制の変遷」秋田茂編著『イギリス帝国と20世紀 第1巻：パクス・ブリタニカとイギリス帝国』ミネルヴァ書房、2004年、同「エドワード期のイギリス社会と海軍——英独建艦競争の舞台裏」坂口修平・丸島宏太編著『近代ヨーロッパの探究⑩軍隊』ミネルヴァ書房、2009年、参照。戦争・軍事（兵器・戦略戦術等）に関する種々の情報・理論は、この分野の用語・理論に十二分に精通し、それを理解できる「軍事専門家」を除けば、歴史家をはじめとした一般の研究者にとっては理解し難く、かつそれらを正しく評価するのに困難を覚えるものである。加えて、わが国の歴史学界では、日中戦争以降の侵略の「15年戦争」に対する反省・悔悟もあって、近代日本史の分野を除けば戦争・軍事への研究関心はこれまで低かった。平時・戦時を問わず国家経費に大きな比率を占める軍事費——比較的容易に研究対象となり得る領域——についても、ヨーロッパ諸国の国家財政（史）に対する研究家の関心は必ずしも高くなく、研究業績も関係史料の所在の故か少ない。研究業績の蓄積の点で比較的層の厚いわが国の近代イギリス史研究の分野においてさえ、軍事（史）・戦争に関する欧米の研究業績——研究業績数はわが国と比較して格段に多いものの、軍事史が歴史学界で市民権を得たとは言えない状況にある——と比較すると、質・量の点で格段の差があることは否定できない。しかし、重商主義期あるいは帝国主義期のように、国家の活動が対外的に膨脹した時期の歴史（経済・政治・社会の歴史）を研究するには軍事・戦争についての分析を欠かせないことも確かである。事実、近年における一国史の枠を超える歴史研究の進展はわが国においても軍事・戦争に対する研究関心の高まりを示している。なお、軍事史の研究動向については、大久保桂子「軍事史の過去と現在」『国学院雑誌』98巻10号、1997年、参照。また、帝国主義期イギリス海軍予算に関しては、吉岡昭彦「イギリス帝国主義における海軍費の膨脹」『土地制度史学』124号、1989年、拙稿「19世紀末農業不況と第一次世界大戦前のイギリス海軍予算」『経済科学研究〔広島修道大学〕』14巻1号、2010年9月、がある。また、軍需産業を含むイギリスの事史に関するわが国における研究については、奈倉文二・横井勝彦・小野塚知二『日英兵器産業とジューメンズ事件』日本経済評論社、2003年、田所昌幸編『ロイヤル・ネイヴィーとパクス・ブリタニカ』有斐閣、2006年、坂口修平編著『歴史と軍隊——軍事史の新しい地平』創元社、2010年、参照。このように、軍事・戦争に関してこれまで研究関心が薄かったわが国の歴史学界においても、最近、徐々に研究論文・著作が出版され始めたと言える。なお、諸外国における軍事史・海軍史の動向に関しては、John B. Hattendorf, ed., *Ubi Sumus? The state of naval and maritime history*, Newport: Naval War College Press, 1994; do., ed., *Doing Naval History: Essays toward improvement*, Newport: Naval War College Press, 1995.
- 6) 海軍予算・決算に関する基礎的史料は、『海軍予算説明書（前年比較）』、『海軍予算説明書』、『海

第1章 対仏戦争（1793—1815年）後のイギリス国家財政運営

対仏戦争時の財政運営（戦時財政）

「戦争の世紀」とも言える17・18世紀に、イギリスの政治算術家 Political Arithmeticians——ペティ William Petty, ダヴナント Charles Davenant, フォーキア F. Fauquier など——は租税を有力な戦費財源と看做し、「年間の歳出は年間の歳入で賄う」租税・財政政策を提言し、戦時と雖も戦費調達で国債（借入金）に依存しない財政運営の確立を試みた⁷⁾。しかし、歳入調達力に優れた租税は発見されず、戦争遂行に必要な財源調達は国債、とりわけ永久債であるコンソル Consols の発行に依存せざるを得なかった。確かに、徴収に時間と手間のかかる租税よりも一挙に纏まった資金を調達できる国債のほうが戦費財源としては優れているとも言える。やがて、ピット William Pitt の下で長年の戦争によって累積した国債の処理を含む財政改革、具体的には減債基金の設定（1786年と1792年）とともに歳入調達力の改善に向けた租税発掘の作業が実施された。しかし、この財政改革の最中にフランス革命が勃発し、1793年にイギリスが再び長期にわたる対仏戦争に突入するや、国債に依存した戦費調達を実施せざるを得なかった。

イギリスは対仏戦争の初期段階においては国債発行による戦費調達を実施したが、国債価格とりわけコンソルの価格が大幅に下落し、国庫に齎された資金も当然ながら減少の一途を辿ったのである⁸⁾。こうしてイギリスは対仏戦争の最中に国家信用の危機＝財源不足の危機

軍（議定費決算書）の三種の議会資料である。また、予算・決算に関する基本的議会資料は、(a)『財政書』 Finance Accounts of the United Kingdom, (b)『予算書』 Estimates, (c)『決算書』 Appropriation Accounts である。cf. Young and Young, *The System of National Finance*, Appendix C. (a) は年間の歳入・歳出、国債 National Debt・資本債務 Capital Liabilities の状況に関する国家財政の総括的報告書であり、P[arliamentary]P[apers], Accounts and Papers: Finance に収録されている。(b) (c) は「陸軍」、「海軍」、「民事・徴税部門」、後には「空軍」の各『予算書』『決算書』——PP, Accounts and Papers: Army; PP, Accounts and Papers: Navy; PP, Accounts and Papers: Civil Services and Revenue Department——から成る。PP, Accounts and Papers にはそれぞれ多数の関連文書が収録され、予算・決算のみならず、歳出当局の政策全般の分析に欠かせない資料。なお、19世紀末以降のイギリス海軍行政・海軍予算については、cf. William Ashworth, *Economic aspects of late Victorian naval administration*, *Economic History Review*, 22 (1969).

7) 拙著『イギリス帝国期の国家財政運営』ミネルヴァ書房、2008年、序章、第1章、参照。イギリス重商主義期の財政理論、ペティ、ダヴナント、バルトニー William Pulteney については、大倉正雄『イギリス財政思想史』日本経済評論社、2000年、参照。

8) 19世紀初頭対仏戦争期に発行された国債の種類、各種国債の資金調達額については、Cf. William Newmarch, *The Loans raised by Mr. Pitt during the First French War, 1793–1801; with the statements in defence of the methods of funding employed*, London: Effingham Wilson, 1855; George Rickards, *The Financial Policy of War*, London: James Rigdway, 1855, second edition; PP, 1868–69 (366-I), *Public Income and Expenditure*, Pt. 2, pp. 544–46; E. L. Hargreaves, *The National Debt*, London: Edward Arnold, 1930, pp. 108–9 [一ノ瀬篤・斎藤忠雄・西野宗雄訳]

的状況に陥った⁹⁾。イギリス政府は、コンソル価格に象徴される国家信用を回復・維持するために歳入調達力が期待された、戦時税であり財産税である所得税 *Income Tax* を1799年と1803年に導入せざるを得なかったのである¹⁰⁾。

イギリスは18世紀末から19世紀初頭の長期にわたる対仏戦争の過程で、歳入調達力に優れた所得税を戦費財源として導入することに成功したとは言え、対仏戦争終結後には巨額に膨れ上がった国債¹¹⁾——その大半は償還期限の定められていない永久債であるコンソルである——を抱えこむに至り、「国家破産」*National Bankruptcy* を危惧する声さえ上がったのである。その一方で、膨脹を遂げたイギリス経済によって、国の内外で新たに生み出された「富」*wealth*・「財産」*property* を統計情報に基づきその量を推計することで国債の重荷を相対的化しようとしたカルフーン *Patrick Colquhoun*¹²⁾ のような著作家もいたが、国債が国家財政の運営に重圧であったのは確かであった。政府は国家信用の維持と市場金利の抑制のためにも、国債わけてもその中核的存在であるコンソルの価格を一定水準に維持する必要があり、そのためには国家信用の担保財源として租税とりわけ歳入調達力に優れた租税を発掘・維持することが焦眉かつ不可欠の政策課題であった。

対仏戦争勝利と戦後財政政策——戦時財政から平時財政へ

イギリスは対仏戦争に勝利したにもかかわらず、戦争の結果、年間の歳入額を大幅に超える国債が累積し、国債費（既定費）が国家財政の運営にとって大きな重圧となった。加えて、戦争終結後の平時にもかかわらず、議定費については、陸軍予算と海軍予算が依然として突出した規模にあった。長期にわたるかつてない規模の対仏戦争は1815年に終結し、ヨーロッ

『イギリス国債史』新評論社、1987年、112-13頁〕。斎藤忠雄「産業革命期のイギリス国家財政（上）——1776～1820」『修道商学〔広島修道大学〕』第24巻2号、1983年、同「産業革命期のイギリス国家財政（下）——1776～1820」『修道商学〔広島修道大学〕』第25巻1号、1984年、拙著『イギリス帝国期における国家財政運営』、第1章、参照。

9) この時期の租税と国債に関する基礎的資料は、PP, 1868-69 (366) (366-I), *Public Income and Expenditure: Accounts relating to the public income and expenditure of Great Britain and Ireland, in each financial year from 1688 to 1869, with historical notices, appendices, &c.* である。研究として、Patrick K. O'Brien, *The political economy of British taxation, 1660-1815, Economic History Review, second series, 41* (1988) [玉木俊明訳「イギリス税制のポリティカル・エコノミー——1660-1815年」パトリック・オブライエン著、秋田茂・玉木俊明訳『帝国主義と工業化 1415-1974』ミネルヴァ書房、2000年]。オブライエンは18世紀イギリス国家財政およびヨーロッパ諸国の財政に関する多くのモノグラフを著しているが、その基本構想は、cf. Patrick K. O'Brien, *Power with profit: the state and the economy, 1688-1815, Inaugural Lecture delivered in the University of London, March 7, 1991.*

10) 拙著『イギリス帝国期における国家財政運営』、第1章、参照。

11) この時期の国債に関する文献として、Cf. J. J. Grellier, *The History of the National Debt, from the Revolution in 1688 to the beginning of the year 1800*, London: John Richardson, 1810.

12) Patrick Colquhoun, *A Treatise on the Wealth, Power and Resources of the British Empire, in every quarter of the world...*, London: J. Mawman, 1814.

パに平和が到来したが、戦勝国イギリスの経済は、農業部門では戦時の旺盛な食料需要が平和到来によって激減したのみならず、商業・工業でも深刻な経済不況に陥ったのである¹³⁾。

問題を国家財政に限定すれば、対仏戦争が1815年に実質的に終結したことによって、国家財政の運営にとって喫緊の課題は、租税については、戦費財源としてとして1799年と1803年に導入された財産税である所得税の継続か廃止するかの方政策的選択であった。結局、所得税は1816年3月（1816会計年度）に廃止と決定された¹⁴⁾。

戦時税である所得税の廃止が決定され、戦時に増税された間接税もまた減税されることになった。しかし、国家財政の歳出水準が劇的に低下しないために、時の蔵相は依然として流動債 *floating debt* に財源を求めざるを得ない財政状況にさえ陥ったのである¹⁵⁾。やがて歳出抑制と減税政策が軌道に乗り始めると¹⁶⁾、対仏戦争後の財政政策の課題が大きく浮上したのである。(1) 所得税廃止のみならず間接税減税を含む租税改革（＝減税）とともに、租税政策の拠って立つ原理・原則とは何か¹⁷⁾、(2) 対仏戦争中に、戦費調達で膨れ上がった国債をいかに処理するか¹⁸⁾、この2点が財政政策上の問題として浮上したのである。しかし、国債の

-
- 13) 対仏戦争後のイギリスの財政状況・経済（農業）については、Cf. J. H. Reddell, *The True State of the British Nation, as to Trade, Commerce, &c.,...*, London: J. J. Stockdale, 1817; Lord Stourton, *Two Letters to the Earl of Liverpool, ..., on the Distress of Agriculture,...*, London: J. Mawman, 1821; Robert Banks Jenkinson, Earl of Liverpool, *The Speech of the Earl of Liverpool, delivered in the House of Lords, on Tuesday, the 26th day of February, 1822, on the subject of the agricultural distress of the country, and the financial measures proposed for its relief*, London: John Hatchard and Son, 1822.
- 14) PP, 1870 (C. 82), [Thirteenth] *Report of the Commissioners of Inland Revenue on the Duties under their Management for the year 1856–1869 inclusive; with some retrospective history and complete tables of accounts of the duties from their first imposition*, p. 121. 所得税に関する研究と最近のイギリス租税史研究については、cf. Edwin R. A. Seligman, *Income Tax: A study of the history, theory, and practice of income tax at home and abroad*, New York: Macmillan, 1914, second edition (first edition, 1911); Martin Daunton, *Trusting Leviathan: The politics of taxation, 1799–1914*, Cambridge: Cambridge UP, 2001.
- 15) N. Vansittart, *Substance of the Speech of Right Hon. Chancellor of Exchequer on Finance; comprising the finance of resolutions for the year 1819*, London: The Pamphleteer, 1819, p. 24.
- 16) PP, 1868–69 (366-I), *Public Income and Expenditure*, Pt. 2, p. 715.
- 17) Harrison Wilkinson, *The Principles of an Equitable and Efficient System of Finance*, London: C. C. Chapple, 1820.
- 18) Hargreaves, *The National Debt*, p. 131 [一ノ瀬・斎藤・西野訳『イギリス国債史』, 135頁]. 国債の処理を巡っては議論百出であった。Richard Heathfield, *Elements of a Plan for the Liquidation of the Public Debt*, London: Longman, Hurst, 1819; do., *Observations on Trade, considered in reference, particularly, to the public debt, and to the agriculture of the United Kingdom*, London: Longman, Hurst, 1822. ヒースフィールドはカルフーンに倣ってイギリス経済の「富」・「国民所得」*national income*——政府の収入（所得）に対する国民の所得と言う概念——の量を推計し、「富」・「国民所得」の量的把握によって国債の重み相対化し、問題解決策を模索しようとした。Heathfield, *Elements of a Plan for the Liquidation of the Public Debt*, p. 12. 「富」「国民所得」の量的推計を行うことで、イギリス経済発展の可能性を探ろうとする思考はロウ John Lowe の著作にも看取される。John Lowe, *The Present State of England in regard to Agriculture, Trade, and Finance; with a comparison of the prospects of England and France*, London: Hurst, Rees, ↗

処理を複雑なものにしたのが、長期かつ大規模な戦争遂行の過程で金融市場に撒き散らされた膨大な国債と国債を購入した債券保有者 *stockholder* の存在があった¹⁹⁾。

やがて、パーネル *Henry Parnell* を議長とする歳入歳出調査委員会（1828年）は、イギリス国家財政を取り巻く厳しい財政状況を踏まえて、（1）歳出節減に起因する行政効率の低下を齎すことなく、いかに歳出の検査 *check* と歳入・歳出に対する効率的統制 *control* を確立するか、（2）累積した国債を削減するために、既存の減債基金 *Sinking Fund*——ピットが1786年と1792年に設定した基金——との関連でいかなる原理・原則で削減を実施するか、を検討することになった²⁰⁾。

具体的には、（1）政府と議会とがいかに効率的な歳出統制を実現するのか、歳出の水準を常時統制する手法をどのように確立するか、それは大蔵省の財政統制（＝歳出統制）機能の単なる回復ではない。さらに、この統制機能の制度化を議会に提出される『予算書』、公会計簿作成の在り方に遡及して検討する必要がある²¹⁾。委員会の課題は、『予算書』、『決算書』が毎年議会に提出されているものの、対仏戦争後のイギリス国家財政の状況を勘案すれば国家経費の効率的管理・会計監査制度が是非とも必要であるとの認識に基づき、『第2報告書』でこのテーマを扱ったのである。（2）第2の検討課題は、対仏戦争による戦費財源としての国債の増加、所得税廃止による有力財源の喪失と、膨大な額にのぼった国債を削減するために、既にある減債基金との関連でいかなる原理・原則でその削減を実施するか、であった。『第4報告書』が主としてこの課題を扱った。

第2の検討課題は、対仏戦争前からの課題である国債の削減を減債基金との関連でいかに実現するかであった。しかし、この国債の削減と減債基金との関連については、ハミルトン *Robert Hamilton*²²⁾ が国債に関する著作（1813年刊）で早くも減債基金を用いた国債削減策

Orme, and Brown, 1822. なお、国債の処理方法については、cf. cf. Anon., *On the Expediency and the Necessity of Striking off a Part of the National Debt*, London: The Pamphleteer, 1821; Jonathan Wilks, *A Practical Scheme for the Reduction of Public Debt and Taxation, without individual sacrifice*, London: The Pamphleteer, 1822; Richard Moore, *A Plan for paying out the Present National Debt, in forty-two years, with a sinking fund of only five millions*, London: James Ridgway, 1822.

19) William Frend, *The National Debt in its True Colours, with plans of for its extinction*, n.p., 1817.

20) PP, 1828 (420), S[elect]C[ommittee] on Public Income and Expenditure of the United Kingdom, *First Report*, p. 1,

21) PP, 1828 (420), S. C. on Public Income and Expenditure of the United Kingdom, *Second Report*, pp. 5–6, *Fourth Report*, p. 5.

22) Robert Hamilton, *An Inquiry concerning the Rise and Progress, the Redemption and Present State, and the Management, of the National Debt of Great Britain and Ireland*, London: Edinburgh, 1818, third edition (first edition, 1813). コベット *William Cobbett* もまた早い段階で減債基金制度の在り方を批判していた。William Cobbett, *Paper against Gold; Or, the history and mystery of the Bank of England, of the debt, of the stocks, of the sinking fund...*, London: W. Cobbett, 1828 (first edition, 1815), esp. Letters IV, V and VI.

を批判していたものである。このような状況の中で、1828年の歳出歳入調査委員会を契機として数多くのパンフレットが出され、財政政策上の喫緊の課題である国債削減について様々な提言がなされたのである²³⁾。しかし、調査委員会は国債削減の財源を既存の減債基金に求めるのではなく、毎年の財政運営で生じた剰余金 surplus を減債の財源に充当することを勧告したのである²⁴⁾。こうして、国債削減を減債基金の運用に依存するのではなく、国債削減に毎年の剰余金を充当するという国債償還政策の原理的な転換が提案され、「減債基金の放棄²⁵⁾」に至ったのである。

パネルの財政理論

1828年の歳出歳入調査委員会の議長を務めたパネルは、1830年に『財政改革』を表すが、それはイギリスの財政政策を考える際の有力な指針となっていた。彼は、既存諸税の減税、経費削減による国内経済の活性化、経済力強化による租税負担能力の引き上げと歳入調達力のある租税（所得税）の確保、戦時に動員可能な財政力の準備と国債の危険性を指摘したのである²⁶⁾。

こうして、イギリス政府は18世紀末以降確立された戦時財政と平時財政との財政政策上の区別を前提に、対仏戦争終結後の平時においては、①国の財政努力を国債費の確保、国債管理に傾注するとともに、②赤字財政の回避するために毎年の財政運営では収支の均衡を保つ均衡財政の維持を目指すことになったが、財政統制（＝歳出統制）を有効なものにする会計監査制度を欠いていた。

-
- 23) 減債基金を用いた国債削減構想を批判した意見として、Lord Grenville, *Essay on the Supposed Advantage of a Sinking Fund*, London: John Murray, 1828; John M. Earl of Lauderdale, *Three Letters to the Duke of Wellington, on the Fourth Report of the Select Committee of the House of Commons,...*, to inquiry into the Public Income and Expenditure..., London: John Murray, 1829. 一方、グレンヴィルの考えに批判的なのが、[Francis L. Holt], *A Letter to His Grace the Duke of Wellington,...*, in answer to Lord Grenville's Essay..., London: Hatchard, 1828; Thomas P. Courtenay, *A Letter to Lord Grenville on the Sinking Fund*, London: John Murray, 1828; [Thomas Bunn], *Remarks on the Necessity and the Means of extinguishing large Portion of the National Debt*, Bath: George Wood, 1828.
- 24) PP, 1828 (519), S. C. on Public Income and Expenditure of the United Kingdom, *Fourth Report*, p. 25.
- 25) Hargreaves, *The National Debt*, ch. IX [一ノ瀬・斎藤・西野訳『イギリス国債史』第9章].
- 26) Henry Parnell, *On Financial Reform*, London: John Murray, 1831, third edition (first edition, 1830). ただし、彼の国債理解に対しては、金融商品としての国債の重要性を指摘する、18世紀の国債誕生とともに存在していたお馴染みの観点からの批判がある。しかし、18世紀の国債を巡る状況と19世紀のそれとは根本的に異なっていた。対仏戦争の過程でかつてない量の国債が金融市場で発行され、大量の資金が国庫に齎されたが、それと同時に、この国債の運用に経済的利害関心を抱く債券保有者の存在が大きく浮かび上がる事態となった。cf. B[jornstierna]M[agnus] [Frederik Ferdinand], *The Public Debt: Its influence and its management considered in a different view from Sir Henry Parnell, in his work on financial reform*, London: James Ridgway, 1831.

1840年代には、政府は自由貿易政策を前提に、租税政策に関して、いったんは廃止された所得税を1842年に再導入した。戦時財政と位置付けられる歳入調達力に秀でた租税である所得税は、平時においては経費節約を前提として、その税率が低く抑えられ、戦時の増税に備えて財政資源の涵養を図ったのである。たとえ軍事関連経費であっても平時である限り、経費抑制が求められるとともに国債に依存しない財源確保＝均衡財政が要求された。しかし、陸軍予算と海軍予算²⁷⁾とは、対仏戦争終了以後、クリミア戦争（1853－56年）に至るまでの比較的長期にわたる平和と繁栄の時代においても、巨大支出部局でもあり続け、その支出規模・内容に対して院内・院外において数多くの批判が浴びせられた。

院外政治団体の「エディンバラ財政改革協会」Edinburgh Financial Reform Associationは1840年代に、陸軍予算、海軍工廠を含む海軍予算、年金制度を具体的に分析し、陸軍・海軍予算の在り方のみならず公会計制度の在り方を批判していた²⁸⁾。同様な予算分析は、「リヴァプール財政改革協会」Liverpool Financial Reform Associationのパンフレットにも明確に示されていた²⁹⁾。注目すべきは、リヴァプール財政改革協会が、1846年穀物法廃止以後の政治的争点として「財政改革」financial reformを構想して『国民予算』*National Budget*（1849年）を著したコブデンRichard Cobdenとともに、経費削減を世に訴えたが具体的な成果を得られなかった点である。穀物法以後の政治的争点として「財政改革」を設定したコブデンの政治戦略は失敗に帰した³⁰⁾。

歳出当局に対する議会と大蔵省とによる財政統制は、グラッドストーンWilliam Ewart Gladstone蔵相の時代に大きく前進し、1861年に設置された公会計簿調査委員会と翌1862年3月31日の庶民院決議Resolutionは公会計簿調査委員会の常設を求め、1862年の公会計簿

27) 国家経費の動向については、拙著『イギリス帝国期における国家財政運営』、序章、参照。Cf. William Page, ed., *Commerce and Industry: A historical review of the economic conditions of the British Empire from the Peace of Paris in 1815 to the Declaration of War in 1914, based on Parliamentary Debates*, 1919, New York: Augustus M. Kelly, reprinted in 1968; Bernard Mallet, *British Budgets 1887-88 to 1912-13*, London: Macmillan, 1913. ペイジの著作は、議会資料の『予算書』の構成に沿った歳出（経費）分類、すなわち、歳出を「既定費」と「議定費」とに大別し、議定費には、「陸軍予算」、「海軍予算」、「民事・徴税予算」を配置しており、ペイジ自身が考案した歳出区分ではないことに注意。

29) *Tracts of the Edinburgh Financial Reform Association*, Edinburgh: Rooms of the Association, 1849, 4 tracts.

30) *Tracts of Liverpool Financial Reform Association*, Liverpool: Liverpool Financial Reform Association, 1848-51. リヴァプール財政改革協会については、西山一郎「リヴァプール財政改革協会について——その成立まで——」『研究年報〔香川大学経済学部〕』第20号、1980年、同「リヴァプール財政改革協会について——『国民予算』から1860年代末頃まで——」『研究年報〔香川大学経済学部〕』第22号、1982年。コブデンについては、cf. *The National Budget for 1849 by Richard Cobden; letter to Robertson Gladstone*, Financial Reform Tracts, no. 6 (1849). 後にコブデンは『三つのパニック』を表し、1840年代から50年代における「対仏海軍パニック」の政治性を暴露した。Richard Cobden, *The Three Panics: An historical episode*, London: Ward, 1862, fourth edition.

調査委員会『第1報告書』は公会計簿調査委員会の常設と有効な会計監査制度の確立を勧告したのである。とりわけ重要なのは、大蔵省の任命する会計監査官 *Comptroller and Auditor General* が、議会で提出される歳出当局の『決算書』の会計監査を担当することになったこと³¹⁾。こうして、議会と大蔵省とによる財政統制に向けての制度化の道が拓かれ、1866年に会計監査法が成立したのである³²⁾。

「海軍の暗黒時代」と海軍増強キャンペーン

19世紀後半の一時期、ヨーロッパ世界は軍事的対立が存在するものの直接的な軍事的衝突が無く、各国はお互いに軍事費を削減可能な時代を経験したが、それはイギリス海軍にとっては「海軍の暗黒時代³³⁾」(1869-1885年)、換言すれば、海軍が一時的に無視された不遇の時代にすぎなかった。

しかし、1880年代半ばにイギリス海軍を巡る政治社会状況は大きく変化し始めたのである。1870年代末には、統計情報に精通した研究者が、イギリス農業の構造変化によって惹き起こされたイギリス国内の食糧生産・供給に関する論文を統計学の専門誌に発表し、国民の生存に不可欠な食糧の供給を海外諸国に依存する危険性を指摘していた³⁴⁾。食糧さらには工業原料の調達を海外に依存する度合が高まり、食糧・工業原料を輸送する「生命線」*life line*とも言える海上通商路が非常時(=戦時)に途絶することによってイギリス国民が飢えに苦しむ「飢餓論」が、穀物価格が高騰した対仏戦争期とりわけ対ナポレオン戦争時と同様に大きな注目を浴びた。国民の生命線となった海上通商路を敵国の軍事的攻撃から守るイギリス海軍への関心もまた高まりを見せたのである³⁵⁾。

31) PP, 1861 (329) (367) (418) (448) (468), S. C. on Public Accounts, *First, Second, Third, Fourth and Fifth Reports and Minutes of Evidence*; PP, 1862 (220), S. C. on Public Accounts, *First Report*, p. iii; PP, 1938 (154), Public Accounts Committee, *Epitome of the Reports from the Committees of Public Accounts 1857 to 1937*, London: HMSO, 1938, pp. 6-8.

32) Roseveare, *The Treasury*, pp. 139-41.

33) N. A. M. Rodger, *The Dark age of the Admiralty, 1869-85*, *Mariner Mirror*, 61 (1975), pp. 331-44, 62 (1976), pp. 33-46, 121-28; John F. Beeler, *British Naval Policy in the Gladstone-Disraeli Era 1866-1880*, Stanford: Stanford UP., 1997; Donald M. Schurman, edited by John F. Beeler, *Imperial Defence 1868-1887*, London: Frank Cass, 2000.

34) Stephen Bourne, *Trade, Population and Food: A series of papers on economic statistics*, London: George Bell and Sons, 1880. イギリスが食料を海外諸国に依存する状況は、既に1860年代末——イギリスの農業統計が未だ整備されていない時期——には識者の関心を惹くものであった。Joseph Fisher, *Where shall we get Meat? The food supplies of Western Europe*, London: Longmans, Green, 1866.

35) Arthur J. Marder, *The Anatomy of British Sea Power: A history of British naval policy in the pre-Dreadnought era, 1880-1905*, New York: Alfred A. Knopf, 1940, ch. 6. 海洋国家イギリスにとって、工業製品・工業原料・食糧を本国(経済・国民生活)に輸送する船舶、そして、その海上通商路の安全を守るイギリス海軍は国家存続に不可欠な存在であった。C. Ernest Fayle, *The War and the Shipping Industry*, London: Oxford UP., 1927; do., *Seaborne Trade: History of the Great* ↗

1884年には新進気鋭のジャーナリストであるステッド W. T. Stead は「海軍の真実」 Truth about Navy と題する記事を雑誌に掲載して自由党政権の経費削減策を批判し、イギリス海軍がヨーロッパ列強諸国の海軍と比較して戦闘能力が不足していると主張するキャンペーンを大々的に開始した³⁶⁾。迫りくる大規模な戦争に現在の海軍では対応不能と訴えるこの「海軍恐慌」 Navy Scare キャンペーンは、海軍現役士官フィシャ John Arbuthnot Fisher³⁷⁾ の有力メディアへの意図的な軍事情報流出によって組織的に大々的に行われたのである。やがて、イギリスの軍事的優位は幻想にすぎず、イギリスが置かれている状況は新技術・戦略・戦術を採用した敵海軍の攻撃に対して脆弱 vulnerable そのものであり、それにもかかわらず、イギリス経済・国民生活にとって生命線である海上通商路を守るはずのイギリス海軍は力量不足であるとの認識が生まれ、海軍増強を要求する強力な政治的運動となった³⁸⁾。

1884年の「海軍恐慌」キャンペーンを契機として海軍増強を要求する世論が高まり、自由党グラッドストーン内閣は事態鎮静に迫られ、内閣は海相ノースブルック Thomas George Northbrook³⁹⁾ と蔵相チルダース H. C. E. Childers⁴⁰⁾ との協議を経て異例の予算増額を承認したのである⁴¹⁾。なお、後述する海軍本部 Board of Admiralty の構成員で、現役海軍軍人の最高位にある第一本部長 First Naval Lord——後の1905年に Naval Lord は Sea Lord と改称される——はキイ Sir Astley Cooper Key であった⁴²⁾。この事件を契機に、イギリス海軍の

War based on official documents. By direction of the historical section of the Committee of Imperial Defence, London: John Murray, 1920, vol. 1, Nashville: Battery Press, reprinted in 1997.

- 36) Frederic Whyte, *The Life of W. T. Stead*, New York: Houghton Mifflin, 1925, vol. 1, p. 146; Sir John Briggs, *Naval Administrations 1827 to 1892*, London: Sampson Low, Marston and Company, 1897, pp. 215–22. アメリカ合衆国、ドイツ、フランスはそれぞれ1860・1870年代にかけて、大規模かつ長期間の兵員と兵器の動員、経済・財政資源の集中的投入を伴った内戦・戦争を経験していた。一方、イギリスは1815年に終結した対仏戦争以降、大規模な戦争の経験がなかった。Stig Forster and Jorg Nagaler, eds., *On the Road to Total War: The American Civil War and the German wars of unification, 1861–1871*, Cambridge: Cambridge UP., 1997.
- 37) 後に、第一本部長 First Sea Lord としてイギリス海軍の指揮を執るフィシャに関しては、Cf. Sir R. H. Bacon, *The Life of Lord Fisher of Kilverstone*, London: Hodder and Stoughton, 1929, 2 vols.; Ruddock F. Mackay, *Fisher of Kilverstone*, Oxford: Clarendon Press, 1973. 尾崎主税『フィッシャー元帥の面影』海軍有終会、1936年、は主として、彼の幕僚となるベーコンの伝記に依拠したもの。
- 38) Marder, *The Anatomy of British Sea Power*, pp. 120–21; Frans Coetzee, *For Party or County: Nationalism and the dilemmas of popular conservatism in Edwardian England*, Oxford: Oxford UP., 1990, ch. 1.
- 39) Bernard Mallet, *Thomas George Earl of Northbrook: A memoir*, London: Longmans, 1908, pp. 199–211.
- 40) Lieut.-Col. S. Childers, *The Life and Correspondence of H. C. E. Childers*, London: John Murray, 1901. vol. 2, pp. 169–70.
- 41) H. C. G. Matthews, ed., *Gladstone Diaries*, Oxford: Clarendon Press, 1990, vol. 11, pp. 254–55 (entry for December 2, 1884). 拙稿「19世紀末農業不況と第一次世界大戦前のイギリス海軍予算」。
- 42) Vice-Admiral P. Colomb, *Memoirs of Admiral Sir Astley Cooper Key*, London: Methuen, 1898.

相対的弱体化、海軍力不足を憂い、海軍増強を求める声が愈々高まったのである。

海軍予算をめぐる対立：蔵相・大蔵省⁴³⁾ 対 海相・海軍

19世紀、とりわけ19世紀後半以降における科学技術の進歩は軍事兵器の生産分野における技術革新採用を促すとともに、兵器の陳腐化が加速度的に進行した⁴⁴⁾。その結果、最新技術採用に向けての軍事兵器生産の長期化と兵器生産経費の上昇によって、単年度均衡財政を原則とする蔵相・大蔵省の財政運営は、新技術・兵器の採用を要求する陸軍・海軍とりわけ艦船の建造とその効果的継続的運用のために、陸軍と異なり膨大な設備と資金を必要とする海軍との対立を惹き起し、その対立は1880年代には激化の傾向を辿った⁴⁵⁾。海軍予算増額によって惹き起こされた政治的対立の犠牲者は、1894年3月に辞任したグラッドストーンに留まらない。ソールズベリィ Lord Salisbury 保守党内閣のチャーチル Randolph Churchill 蔵相（在任期間は1886年8月から1887年1月）は、この時期の陸軍・海軍予算の増加に危機感を抱き経費節約政策を貫こうとしたが、1887年1月に突如蔵相を辞任した。彼の後任は自由党を離党した財政通のゴウシェン G. J. Goschen であった。なお、チャーチルは、蔵相辞任後も1887年陸軍海軍予算調査委員会で議長を務めるなどして予算増加に警鐘を鳴らし、財政統制の強化＝経費削減を求め続けていた⁴⁶⁾。

陸軍予算と海軍予算の動向〔表I〕⁴⁷⁾ から明らかなことは、海軍予算はやがて、19世紀末には陸軍予算のそれを超えるに至る。陸軍予算と海軍予算の地位がこの19世紀末に逆転したのであった。

43) 19世紀末の経費膨脹における蔵相・大蔵省の国家財政運営の考えについては、拙著『イギリス帝国期の国家財政運営』、第3章、第4章、参照。

44) この時期に、イギリス海軍を含む各国海軍が採用した軍事技術とその財政的帰結については、Theodore Ropp, edited by Stephen S. Robert, *The Development of a Modern Navy: French naval policy 1871–1904*, Annapolis: Naval Institute Press, 1987 (first edition, 1937); James P. Baxter, *The Introduction of the Ironclad Warship*, Cambridge, Mass.: Harvard UP., 1933; Marder, *The Anatomy of British Sea Power*.

45) Jon Tetsuro Sumida, *In Defence of Naval Supremacy: Finance, technology, and British naval policy, 1889–1914*, London: Unwin and Hyman, 1989, pp. 10–12.

46) Randolph Churchill, Resignation as Chancellor of Exchequer, House of Commons, 27 January 1887; do., Departmental extravagance and mismanagement, Wolverhampton, 3 June 1887; do., Our navy and dockyard, House of Commons, 18 July 1887, in Louis J. Jennings, ed., *Speeches of the Right Hon. Lord Randolph Churchill, 1880–1888*, Longmans, Green, 1889, vol. 2, pp. 104–16, 178–201, 202–16; Winston S. Churchill, *Lord Randolph Churchill*, London: Macmillan and Co., 1906, vol. 2, pp. 179–250.

47) Cf. Page, ed., *Commerce and Industry*; Mallet, *British Budgets 1887–88 to 1912–13*; B. R. Mitchell and Phyllis Deane, eds., *Abstract of British Historical Statistics*, Cambridge: Cambridge UP., 1962, reprinted in 1976. 拙著『イギリス帝国期における国家財政運営』、第3章、参照。

表 I 海軍予算・陸軍予算の動向 (1887/88—1912/13年予算)

(単位：ポンド)

年	海軍予算 「純」予算	海軍予算 総支出	陸軍予算 「純」予算	陸軍予算 総支出
1887/88	12,348,895	13,010,310	17,614,091	17,665,166
1888/89	12,934,641	13,846,309	16,553,611	16,798,860
1889/90	13,643,960	15,588,504	17,044,678	17,651,116
1890/91	13,910,732	17,997,603	17,611,969	18,586,423
1891/92	14,278,049	18,080,818	17,441,293	18,299,470
1892/93	14,325,949	17,291,833	17,587,772	18,367,413
1893/94	14,306,547	16,174,764	17,913,069	18,699,616
1894/95	17,642,424	18,503,487	17,717,112	18,471,518
1895/96	19,637,238	21,169,034	18,378,338	18,997,917
1896/97	22,271,902	23,790,835	18,024,874	18,481,661
1897/98	20,848,863	22,452,502	19,390,394	20,209,526
1898/99	23,880,876	26,050,256	19,954,252	20,901,675
1899/1900	25,731,220	28,383,499	42,891,192	44,107,399
1900/01	29,998,529	33,206,917	91,138,899	92,424,671
1901/02	30,981,315	34,872,290	92,416,418	94,165,905
1902/03	31,003,977	35,227,837	68,586,229	70,248,523
1903/04	35,709,477	40,001,865	36,390,134	39,653,034
1904/05	36,859,681	41,062,075	28,493,398	31,559,638
1905/06	33,151,841	37,159,235	27,842,158	29,129,574
1906/07	31,472,087	34,599,541	27,805,007	28,365,987
1907/08	31,251,156	32,735,767	26,408,360	26,716,612
1908/09	32,181,309	33,511,719	26,126,017	26,338,073
1909/10	35,734,015	36,059,652	26,455,894	26,624,098
1910/11	40,419,336	41,118,668	26,729,405	26,922,908
1911/12	44,392,500	44,882,047	27,103,724	27,328,810
1912/13	45,075,400	45,616,540	27,539,380	27,633,380

注：海軍予算「^{ネット}純」予算は海軍予算 Navy Votes からの支出、^{グロス}総支出は有期
年金・特別基金などからの支出を含む。また陸軍予算の「純」予算は
借入金による支払いを含まない。陸軍予算総支出は借入金返済や借入
金による支出を含む。1912/13年は、概算予算（議会で示された額）。

出典：Mallet, *British Budget 1887-88 to 1912-13*, Tables XVIII and XIX.

第 2 章 海軍予算の傾向——1888/89年予算～1909/10年予算

海軍予算編成作業の具体的プロセス

1880年代の海軍予算の動向を見る前に、予算編成の具体的プロセスを見ておこう。海軍予算は、(1) 蔵相 (2) 内閣 (3) 議会の三段階における合意形成を経て作成・執行される。具

体的には、海軍予算は、①予算総額をめぐる蔵相と海相と非公式的意見調整、②海軍内部での予算編成作業、③大蔵省・海軍本部への予算説明、④海軍予算案の閣議了承、⑤『海軍予算説明書（前年比較）』『海軍予算説明書』の議会提出、⑥予算案上程（予算演説）と予算案審議・承認のプロセスを経て執行される⁴⁸⁾。注意すべきはこれらの予算編成作業と予算執行の中で、議会での予算案審議経過は『議会議事録』に記録され、予算に関しては『海軍予算説明書（前年比較）』と『海軍予算説明書』、決算（支出）に関しては『海軍（議定費決算書）』がそれぞれ毎年議会に提出・公開される。ただし、海軍予算編成に関する他のプロセス、とりわけ、『海軍予算説明書（前年比較）』『海軍予算説明書』が議会に提出される以前の予算案作成の経過は、未公開史料・関係者の書翰類に記されているにすぎない。

当然ながら、海相を中心とし海軍本部で進められる予算編成作業の実態、「造艦計画」Ship-building Programme、艦船運用に不可欠な種々の海軍施設建設、予算要求の理論的根拠、そして艦船を運用の基礎にある海軍の軍事戦略、軍事機密事項は詳細には公表されることはない。さらに、予算法案を議会に提出権限を持つ内閣での議論、予算案をめぐる閣僚とりわけ蔵相と歳出当局との意見対立などの「閣内不一致」に相当する事案が、予算編成の経過報告、あるいは、予算編成の内幕暴露話として閣僚の口から『議会議事録』のような公開公文書に記されない。さらに、予算編成作業の多くは議会が開催されない時期（9月から12月）に行われるために、この期間における予算案をめぐる閣内論議・閣僚間の意見対立が外部に漏れることは、意図的漏洩を除けば、ない。

海軍本部 Board of Admiralty

海軍本部 Board of Admiralty⁴⁹⁾ は海相を中心として構成され、海軍行政の基本方針を策定する海軍の中心的組織である。海相は就任に際して、軍人が就任する4名の本部長 Sea Lords (Naval Lords)、に加えて1名の文官本部長 Civil Lord (政治家)、1名の海軍政務次官 Parliamentary and Financial Secretary (政治家) を任命し、1名の海軍事務次官 Permanent Secretary を加えて海軍本部を組織する⁵⁰⁾。したがって、海相は海軍本部の中核に位置し、国

48) 海軍予算編成作業の実態については、Cf. PP, 1888 (142) (213) (304) (328), S. C. on Navy Estimates, *First, Second, Third and Fourth Reports and Minutes of Evidence*. 委員会は海軍予算に対する財政統制の在り方を検討したものである。なお、財政統制の任にある議会・大蔵省サイドから見た海軍を含めた歳出当局の予算編成作業に対する見解については、cf. PP, 1902 (387), 1903 (242), S. C. on National Expenditure, *Reports and Minutes of Evidence*; PP, 1912-13 (277), S. C. on Estimates, *Report and Minutes of Evidence*.

49) 以下の叙述は、次の文献に依拠している。Sir Richard Vesey Hamilton, *Naval Administration: The constitution, character, and functions of the Board of Admiralty, and of the civil departments it direct*, London: George Bell and Sons, 1896; Arthur J. Marder, *From Dreadnought to Scapa Flow, vol. 1: The road to war*, London: Oxford UP, 1961.

50) 海軍本部の構成については、Cf. N. A. M. Rodger, *The Admiralty*, Lavenham: Terence Dalton ↗

王、内閣、そして議会に対して海軍行政の全責任を負うことになる。海相は文民を基本とするが、19世紀には例外的に退役軍人が海相に就任したケースが存在する。海相が任命する第一本部長 **First Naval Lord (First Sea Lord)** 以下4名の軍人本部長は海相の指揮下にあるが、現役海軍軍人の最高位にある第一本部長は他の軍人本部長に対して指揮・命令権を持っていない。また、海軍予算に対する財政統制機能は文官本部長・政務次官を中心として発揮される⁵¹⁾。ただし、政務次官、事務次官は職権で海軍本部のメンバーに入っているに過ぎない。

第一本部長を含む4名の本部長の事務分掌 **Distribution of Business** は、1904年にフィシャ第一本部長が定めるまで明文化されておらず、事務分担は各本部長との協議による合意に基づいて行われていたが⁵²⁾、おおよそ次のようであった⁵³⁾。第一本部長が艦隊編成、水路図作成 **hydrography**、情報部 (NID)、第二本部長 **Second Sea Lord** が人事、情報部、第三本部長 **Third Sea Lord** が輸送、糧秣・燃料調達、第四本部長 **Junior Sea Lord** が艦船建造、海軍工廠運営、文官本部長が施設及びグリニッジ病院、そして政務次官が財政統制である。1904年以降の海軍本部本部長の事務分掌は、第一本部長が戦争に向けての組織作りと艦隊編成、第二本部長が人事、兵員訓練、第三本部長が艦船設計、第四本部長が物資調達と輸送であり、文官本部長が施設、グリニッジ病院などである。また、政務次官が財政統制、事務次官が事務全般と定められた⁵⁴⁾。また、各本部長は従前通り他の部長からの干渉を受けることなく担当事務を遂行できる。

政権交代時には、当然ながら、政治家が就任する海相・文官本部長・政務次官は全て交代するとともに、軍人である第一本部長以下3名の本部長 **Sea Lords** も辞任し、新任の海相が改めて全本部長を任命することになる。スペンサー **Lord Spencer** 海相（在任期間は1892年から1895年）以降、本部長以下全本部長の任命に関するこの慣行は変更され、政治家が就任する海相、文官本部長、政務次官の各ポストを除外して、政権交代時においても本部長は辞任することなく留任することとなった⁵⁵⁾。

↙ Ltd., 1979. また、1890年代までの海軍本部の構成と海軍行政の詳細については、cf. Briggs, *Naval Administrations 1827 to 1892*.

51) Hamilton, *Naval Administration*, ch. 4.

52) Marder, *From Dreadnought to Scapa Flow*, vol. 1, p. 19–20.

53) Hamilton, *Naval Administration*, ch. 4. cf. PP, 1888 (328), S. C. on Navy Estimates, *Fourth Report and Minutes of Evidence*, esp., QQ. 4624–4720 (George Hamilton).

54) PP, 1905 (Cd. 2416), Order in Council dated 10th August 1904, showing designations of various Members of, and Secretaries to, the Board of Admiralty, and the Definition of the Business to be assigned to them; PP, 1905 (Cd. 2417), Statement showing the Distribution of Business between various Members of the Board of Admiralty, dated 20th October 1904.

55) Marder, *From Dreadnought to Scapa Flow*, vol. 1, p. 20.

海軍予算編成

海軍予算の中核をなす項 8 の造艦予算の編成過程と艦船の設計作業は1888年予算調査委員会『第4報告書』で詳細に触れられているように⁵⁶⁾、海軍本部とりわけ、造艦担当の本部長を中心として行われる。

海軍予算の内部統制について言えば、海軍予算は海軍本部で作成されるが、海軍予算委員会 Navy Estimates Committee が予算原案を内部チェックする。この海軍予算委員会は、海相を長として海軍政務次官、海軍事務次官、そして彼らの財政統制作業を補佐する会計主任 Accountant-General から構成される。委員会は、海軍予算を構成する各項を精査して予算編成が海軍の保有する艦船の効率的運用と経済性とに合致したものである否かを監視する役割を担う⁵⁷⁾。

このように、海軍行政の中核に位置するのが海相であり、彼は海軍本部の筆頭であり、海軍本部における彼の決定は覆されることはない。それとともに、海相は内閣を構成する閣僚 Secretary of State として内閣、国王、最終的には議会に対して責任を負う。したがって、海軍行政の動向・政策理念を分析するには海相さらには現役海軍軍人の最高位にある第一本部長個人の戦略思想の検討が欠かせないと言える⁵⁸⁾。

予算と決算：『海軍予算書』と『海軍決算書』

議会での海軍予算案審議に先立ち (a)『海軍予算説明書 (前年比較)』と (b)『海軍予算説明書』が議会に提出される。(b)は海相による海軍予算の概要説明であり、『議会議事録』にも掲載される。しかし、注意すべき点は、(a)『海軍予算説明書 (前年比較)』(b)『海軍予算説明書』はともに海軍予算(「純」予算) net に関する資料に過ぎないのである。これに対して、議会での予算承認を経て会計年度末に海軍の総支出 gross (決算) に関する資料が作成され議会に提出される。(c)『海軍 (議定費決算書)』である。この資料は、議定費に加えて、

56) PP, 1888 (328), S. C. on Navy Estimates, *Fourth Report*, pp. iv–v, vii–viii, *Minutes of Evidence*, QQ. 4624–4720 (George Hamilton).

57) Marder, *From Dreadnought to Scapa Flow*, vol. 1, p. 24; Sumida, *In Defence of Naval Supremacy*, p. 26. 1888年海軍予算調査委員会報告書がこの点についても詳細な情報を提供してくれる。

58) 海軍本部の運営実態については、海相に加えて第一本部長以下の本部長の私文書、意見交換のための書翰類の分析が不可欠であるが、スペンサー海相とセルボーン Lord Selborne 海相については『資料集』が出版されている。Cf. Peter Gordon, ed., *The Red Earl: The Papers of the Fifth Earl Spencer 1835–1910*, Northampton: Northamptonshire Record Society, 1986, 2 vols.; D. George Boyce, ed., *The Crisis of British Power: The imperial and naval papers of the Second Earl of Selborne, 1895–1910*, London: The Historians' Press, 1990. なお、現役海軍軍人のトップである第一本部長経験者に関する資料・伝記類はフィシャを始めとして比較的多い。cf. P. Kemp, ed., *The Papers of Admiral Sir John Fisher*, London: Navy Records Society, 1960–64, 2 vols.; Arthur J. Marder, ed., *Fear God and Dread Nought: The correspondence of Admiral of the Fleet, Lord Fisher of Kilverstone*, London: Jonathan Cape, 1952–59, 3 vols.

次に述べる議会の議を経ない財源に基づき支出された金額をも記している。これら (a) (b) (c) の資料は全て『議会資料』であり、原則的に毎年刊行される『海軍』Accounts and Papers: Navy に、『海軍工廠会計簿』Navy (Dockyard Expense Accounts), 『海軍防衛法会計簿』Naval Defence Act Account, 『海軍工事法会計簿』Naval Works Acts Account, 水路図 Hydrography などの海軍関連文書とともに収録されている。海軍と同様に、『陸軍』Accounts and Papers: Army, 『民事・徴税部門』Accounts and Papers: Civil Services and Revenue Department, および歳出・歳入状況に加えて国債 National Debt, 資本債務 Capital Liabilities に関する国家財政の総括的報告である『財政』Accounts and Papers: Finance が議会に提出されている。なお、国債と区別される資本債務とは「防衛や改良〔電信施設, 軍事施設, 軍艦, 公共施設の建設〕と言う〔資本支出 capital expenditure の〕目的のために負うことになった債務⁵⁹⁾」を指す。

さらに、毎年海軍予算を含む各予算を巡っては、予算編成上の技術的制度的問題点を検討する『予算調査委員会報告書』Report on Estimates, 『決算書』の同様な問題点を分析する『公会計簿調査委員会報告書』が継続的に作成され、『予算書』『決算書』を精査・監査する組織的分析と提言が行われる。前述のように海軍予算に限らず、イギリス予算制度の制度上、議会で審議され承認される予算（「純」予算）net と総支出（決算）gross との間で金額の差異が生じる。具体的には、(1) 予算と総支出（決算）、(2) 項の2箇所差額が発生する。すなわち、(1) 陸軍予算、海軍予算あるいは民事・徴税予算における予算額と支出額との間に生じる差異、(2) 予算額と支出額それ自体に差異はないが、歳出委員会が承認した項の予算額に変更が加えられ、項の予算額と項の支出額に差異が生じるケースである。

このように予算 net と支出（決算）gross との間で差額が発生する原因は、議会審議を経ることなく歳出当局が支出可能な財源を持っていること、具体的には、議会で審議される予算および「追加予算」Supplementary Estimates——陸軍予算と海軍予算に認められ、民事・徴税予算にはない——以外に歳出当局が利用可能な財源が存在することにある。その財源を列挙すると、(a) 「支出補充金」appropriation in aid, (b) 「支出項目変更」transfer of votes, となる。そして、本稿の分析対象であるこの時期、膨脹を遂げた海軍予算で最も利用されたのが、(c) 「特別勘定」special fund と、特別勘定を媒介とした「借入金」borrowing である。こうして、議会の歳出委員会が各予算の項を綿密に審議し、公会計簿調査委員会が決算書を精査することで、議会は予算・決算に対する財政統制を発揮しようとしたにもかかわらず、歳出当局が議会の審議を経ることなく利用可能な財源を持っているがために、歳出当局は種々の支出を行うことが可能なのである。その結果、議会の綿密な予算・決算審議を通じた財政

59) Hargreaves, *The National Debt*, p. 220 [一ノ瀬・斎藤・西野訳『イギリス国債史』223頁]; Mallet, *British Budgets 1887-88 to 1912-13*, p. 261.

統制が綻びるばかりか、国債管理策にも重大な抜け穴が穿かれた。

支出補充金 **appropriation in aid**

支出補充金の制度的起源は1881年に溯り、国庫に納入されずに歳出当局に留め置かれた小額のお金 *extra receipts* が財源である⁶⁰⁾。この支出補充金は統合国庫基金を経由しない財源であり、歳出当局がこの財源を支出することにより議会で審議・了承される海軍予算（「純」予算）と海軍の実際の総支出（決算）との間に金額の差異が生じたのである⁶¹⁾。同様なことは、陸軍、民事・徴税予算部門についても当て嵌まる。

支出項目の変更 **Transfer of Votes**

支出補充金が予算総額に変更を加えるものであるのに対して、予算総額の変更を伴うことなく、議会で審議・承認された項の予算金額に変更を加える財政措置がある。具体的には、「項」の予算執行の過程で支出超過 *excess* や節約によって剰余金が生じた場合、「項」と「項」との間で予算の過不足を相殺することで、予算総額に変更を加えることなく予算執行（支出）するケースである。この「支出項目の変更」**Transfer of Votes** は歴史が古く、19世紀初頭においても海軍は大蔵省の許可を得ることなく、議場に諮ることもなく、項と項との間での予算の移動を慣習的に行っていた。支出項目変更の慣行は議会・大蔵省の財政統制を棄損するものとして度々議会で論議され、1862年以降、大蔵省の許可を条件に一時的財政措置として認められた⁶²⁾。また、歳出当局は項の予算額に変更を加えずに、項の下位にある「科」間での予算額変更も大蔵省の認可を条件に行うこともできた。支出補充金の配分状況、「項」

60) PP, 1938 (154), Public Accounts Committee, *Epitome of the Reports from the Committees of Public Accounts 1857 to 1937*, pp. 117–18. cf. Willoughby, Willoughby and Lindsay, *The System of Financial Administration of Great Britain*, ch. v; Young and Young, *The System of National Finance*, p. 40.

61) PP, Navy (Appropriation Account); Mallet, *British Budgets 1887–88 to 1912–13*, Table XVIII; Sumida, *In Defence of Naval Supremacy*, Appendix: Tables 3–4; Nicholas A. Lambert, *Sir John Fisher's Naval Revolution*, Columbia, South Carolina: South Carolina UP., 1999, Appendix 1.

62) 例えば、1888/89年海軍予算における支出項目の変更については、Cf. PP, 1890 (111), Navy Votes: Treasury Minutes, dated 24 March 1890, authorizing the temporary application of the surplus on certain navy votes of the year 1889–90, to meet expenses on certain other navy votes of the same year. この支出項目の変更をめぐる歳出当局の事情は1862年の公会計簿調査委員会で詳細に触れている。PP, 1862 (220) (414) (467), S. C. on Public Accounts, *First, Second and Third Reports and Minutes of Evidence*; PP, 1938 (154), Public Accounts Committee, *Epitome of the Reports from the Committees of Public Accounts 1857 to 1937*, pp. 9–16. cf. Willoughby, Willoughby and Lindsay, *The System of Financial Administration of Great Britain*, pp. 82–3; Young and Young, *The System of National Finance*, pp. 167–74. ただし、支出補充金や支出項目の変更と言った予算変更措置に対しては賛否両論がある。PP, 1902 (387), 1903 (242), S. C. on National Expenditure, *Report and Minutes of Evidence*.

と「項」との間での予算額変更, 「科」間での予算額変更は当然ながら各『議定費決算書』に記載される。

陸軍と海軍との間の予算移転

これ以外の予算額と決算額（支出額）との間に生じた差異として、陸軍と海軍との間で予算の移転＝支出変更のケースがある。1887年公会計簿調査委員会は陸軍工廠で製造される銃器を海軍に提供する際の財政措置について改善を指摘し、1888/89年予算で陸軍と海軍との間で予算の移転 transfer 措置がなされた。1888/89年予算では、陸軍工廠で製造される海軍用銃器に関わる経費約176万9千ポンドを海軍予算に計上し、陸軍と海軍との間で予算の移転 transfer がなされている⁶³⁾。この財政措置の背景には、海軍で使用される銃器は歴史的に陸軍 War Office 管轄の工廠で生産されていた事情がある⁶⁴⁾。しかし、この兵器の生産・供給体制では緊急事態勃発の際に兵器の生産・供給が陸軍優先となり、海軍の求める兵器が十二分に揃えられないこと、陸軍工廠で生産される兵器の性能が必ずしも海軍の要求通りのものではないことが予想された。この事態を打開するために、海軍が用いる兵器の設計・生産については海軍の責任で行うこと、兵器工廠を陸軍と海軍とに分離することを要求していたのである⁶⁵⁾。

意図的隠蔽

あるいは、意図的な支出項目隠蔽例として、1904年10月に第一本部長 First Sea Lord に就任したフィシャが潜水艦の運用要員に関わる経費（人件費）を『予算書』の別の項に隠蔽する形で組み込んでいた事例ある⁶⁶⁾。彼は19世紀末の最新秘密兵器である潜水艦 submarine に熱狂し⁶⁷⁾、潜水艦の利用を海軍の戦略に隠密裏に組み入れようとしたのである⁶⁸⁾。精確さが求められる『予算書』にも虚偽の数字が載せられていたのである。

63) PP, 1887 (201), S. C. Public Accounts, *Report and Minutes of Evidence*; PP, 1888 (71-I), Navy Estimates, for 1888–89, with Statement by the Financial Secretary Descriptive of the Re-Arrangement of the Votes, and Explanation of Differences, pp. v–vi; PP, 1890 (40), Navy (Appropriation Account), pp. 154–55.

64) いかなる銃器が海軍に提供されていたかについては、Cf. PP, 1883 (146), Army (Guns Supplied to the Navy).

65) Lord George Hamilton, *Parliamentary Reminiscences and Reflections, 1886 to 1906*, London: John Murray, 1922, pp. 82, 85; Bacon, *The Life of Lord Fisher of Kilverstone*, vol. 1, pp. 96–100.

66) John A. Fisher to Sir Julian Stafford Corbett, November 29, 1913, in Marder, ed., *Fear God and Dread Nought*, vol. 2, p. 494.

67) John A. Fisher, *Submarines*, in John A. Fisher, *Records*, London: Hodder and Stoughton, 1919.

68) イギリス海軍が19世紀末に出現した新兵器である潜水艦をいかに戦略に組み込もうとしたかについては、Cf. Nicholas A. Lambert, ed., *The Submarine Service, 1900–1918*, Aldershot: Navy Records Society, 2001.

支出補充金・支出項目変更以外の財源模索

海軍予算は、自国の軍事戦略に則った保有艦船の効率的運用を基本目的とし、その目的達成のために、①兵員、②艦船の建造・修理・メンテナンス、③備砲・装甲に多大の予算を投入しなくてはならない。しかしながら、海軍予算削減期の「海軍の暗黒時代」（1869–1885年）以後、最新の科学技術の採用が兵器生産分野においても激化し、単年度予算を原則とする国家財政運営の枠内で造艦、備砲・装甲に関連した作業を会計年度内・予算内で迅速に実現するためには、④造艦工事に不可欠な海軍工廠の建設、さらには造艦技術——生産管理技術と言っても良い——の飛躍の向上が欠かせない。これに加えて、海軍の本質的作業である保有艦船の効率的運用には、港湾施設、糧秣・艦船用燃料貯蔵施設、兵舎等の建設が欠かせないのである。艦船建造やこれら諸施設の建設のためには、支出補充金や支出項目変更、予算増額に加えて、国家財政運営の基本原則の枠内で新たな財源を捻出しなくてはならなかったのである。

海軍予算・決算（支出）の構造：「項」 Votes の構成

ここで、予算を構成する基本単位であり、予算審議と予算執行（支出）の基本単位でもある海軍予算の「項」 Votes に触れておこう。海軍予算を構成する「項」は後述するように1888/89年予算で大きく変更された。1888/89年予算以前では造艦予算は項6（海軍工廠における人件費と材料費）と項10（民間造船所への発注 contract⁶⁹⁾ 経費）とに分割されていたが、1888/89年予算以後、海軍工廠（人件費と材料費）と民間造船所での造艦経費が項8に集約された。なお、1888/89年予算以降の主要な「項」は以下の通りである。項A（兵員数）、項1（兵員人件費）、項8（造艦・修理・メンテナンス費）、項9（備砲・装甲）、項10（施設建設）である。また、「項」の数は会計年度により増減があるが、項1、項8、項9、項10などの海軍予算における主要な項については変更が加えられていない。

海軍予算の各項の予算額は、手近な資料、例えば、毎年発行される『時事年報』 *The Annual Register*⁷⁰⁾ によっても容易に知り得る。しかし、わが国では数多くのイギリス帝国主義研究書——歴史研究であれ、財政・経済史研究であれ——が、19世紀末から20世紀初頭イギリスの「造艦計画」、あるいは、艦船の種類、艦船の排水量・速度に屢々言及する機会があるものの、記述の根拠となる項8（造艦・修理・メンテナンス）予算と項8の決算（支出）に関する

69) 海軍の造艦事業は、備砲・装甲の新技術、帆船から蒸気船への転換によって艦船の民間造船所への建造発注は欠かせなくなり、それに伴って発注方法などが整備された。Cf. Sidney Pollard and Paul Robertson, *The British Shipbuilding Industry, 1870–1914*, Cambridge, Mass.: Harvard UP, 1979, ch. 10.

70) Cf. *The Annual Register: A review of public events at home and abroad for the year*, London: Longmans, Green, 1905, p. 61.

る詳細情報はもちろん他の項の予算・決算状況を記載した「文書」の所在に触れることはない。では、海軍予算の具体的な決算（支出）情報、とりわけ海軍予算の中核である、項1（兵員人件費）をはじめとして、項8（造艦・修理・メンテナンス）、項9（備砲・装甲）、項10（施設建設）などの具体的な決算（支出）情報はいかなる資料（文書）に記載されているのであろうか。それとも、海軍予算の中核である項8（造艦）に関する決算（支出）情報を含む他の項の予算・決算情報が議会で公表（印刷・公開）されることなく、予算は執行されるのであろうか。

「造艦計画」Shipbuilding Programmeに関する詳細情報

毎年作成される『海軍予算説明書（前年比較）』と『海軍（議定費決算書）』とは、それぞれ、造艦事業（項8）、備砲・装甲（項9）や海軍工廠建設・軍港整備などの海軍工事事業（項10）を含む各項の予算額と決算額（支出額）を記載している。とりわけ注目すべきは、イギリス海軍の「造艦計画」や艦船に関する種々の情報（設計者、艦船の種類、排水量、速度、備砲・装甲）は、毎年出される『海軍予算説明書（前年比較）』にその詳細情報が「造艦計画」Shipbuilding Programmeとして示されるとともに、『海軍（議定費決算書）』には造艦計画自体の進捗状況が記されていることである。加えて、『海軍工廠会計簿』には海軍工廠における艦船建造と民間造船所に発注された艦船も詳細にわたり記されている。したがって、イギリス海軍予算の中核をなす項1、項8、項9、項10を含む各項の予算額・決算額（支出額）、ならびに、支出内容は複数の『議会資料』で詳細に公にされた⁷¹⁾。なお、『海軍工廠会

71) ここで、吉岡昭彦のイギリス海軍予算研究に触れておこう。吉岡の論文は、わが国の従来のイギリス海軍予算研究と比較して史料的に格段に整理された論文である。彼は「近代イギリス予算制度の特質——19世紀後半～20世紀初頭を対象として——」『西洋史研究〔東北大学〕』新輯第16号、1987年で、内外の「イギリス予算研究書」に依拠して予算編成作業の手続き詳細に記し、『海軍予算説明書』Navy Estimatesの意義を指摘していたが、海軍予算の実態分析を試みた前掲論文「イギリス帝国主義における海軍費の膨脹」では、「史料的困難は、…項〔Vote〕別予算が……Parliamentary Papers, Accounts and Papers 所収の予算書・決算書の分析を要すること」（前掲論文、3頁、註10、参照。引用文中の〔 〕内の注記は引用のもの。）と、『予算書』『決算書』について「史料的困難」が存するとしている。吉岡昭彦は、論文では、唯一、1909年の『議会資料』（PP, 1909, Accounts and Papers, vol. 53）所収の「Abstracts of Navy Estimates 1909/10, New Ships to be ordered in 1909/10, Statement, 1909/10」（前掲論文、18頁、註3）の参照を求めているに留まり、主たる史料として毎年の国庫金割当法、マレットの『イギリス予算1887-88-1912-13年』（Mallet, *British Budgets 1887-88 to 1912-13*）、『議会議事録』、および1902・03年の『歳出調査委員会報告書』を用いている。しかし、これらの史料は予算要求の根拠となる海軍の戦略思想はもちろん、項8を含む各項の具体的な予算執行、海軍工廠、民間造船所における艦船建造の実態、速度・排水量・備砲などの艦船の基本性能、施設建設の実態、さらには海軍予算を巡って生じた閣内における政治的葛藤を記したものではない。吉岡は歴史研究における研究対象と分析に用いる史料との整合性を強調し、わが国の歴史研究者の史料操作を厳しく批判した研究者としても知られている。しかし、この論文には、予算案を唯一作成・提案可能な内閣・政府が議会に提出するために毎年作成し・公刊する『予算説明書』『予算書』『決算書』、さらに『海

計簿』と『糧秣会計簿』Victualling Expense Accountには『海軍（議定費決算書）』と同じく『会計監査報告』が添付され、大蔵省による財政統制機能が発揮される。しかし、その一方で、1912-13年の予算調査委員会 Committee on Estimates——政治的観点から予算案の抱える問題点を検討する歳出委員会と異なり、予算案に内蔵される技術的制度的問題点を指摘する——は、大蔵省が海軍工廠における造艦工事経費と民間会社への発注経費に対する監査能力、金額の妥当性判断能力を有していないことを記していた⁷²⁾。ちなみに、1871/72年予算以降『海軍工廠会計簿』『糧秣会計簿』が新たに議会資料として作成されたが⁷³⁾、この事実は海軍施設の経営と記録の杜撰さを幾分物語っていると見える⁷⁴⁾。

項8：造艦予算

既に見てきたように、陸軍予算に限らず海軍予算も議会審議を経ないで執行される財源を有していたが、この19世紀以降の造艦事業を中心とする海軍増強計画、すなわち、項8の造艦予算は毎年議会に提出され審議される海軍予算、および追加予算、さらには支出補充金の財政的枠内で賄うことが可能な金額ではなく、別の財源、すなわち、特別勘定 special fund・借入金 borrowing を必要としていた⁷⁵⁾。この新財源発掘の先鞭をつけたのが保守党内閣のハミルトン George Hamilton 海相の手になる海軍増強計画である。

ハミルトン海相とイギリス海軍

第3次グラッドストン内閣⁷⁶⁾の一時期（1886年3月から6月）を除き、1885年6月から

軍工廠会計簿』『海軍防衛法会計簿』『海軍工事法会計簿』などが収められた『議会資料』Accounts and Papersには「史料の困難」が存在するので当然として、毎年の『公会計簿調査委員会報告書』などの『議会資料』、さらには海軍本部において毎年繰り返される予算編成作業とその根底にある戦略構想、蔵相と海相の海軍予算を巡る非公式的折衝と両者の対立・妥協、内閣の予算編成作業を記した膨大な未公開文書を用いたイギリス海軍の戦略分析はない。

72) PP, 1912-13 (277), S. C. on Estimates, *Minutes of Evidence*, QQ. 14, 73, 76, 113-14, 130 (Robert Chalmers: Permanent Secretary of Treasury). 『海軍（議定費決算書）』に記されている造艦計画は次の研究によって既に詳細に分析されており、わが国で屢々指摘される「巨大戦艦」中心の造艦計画——「大艦巨砲主義」——ではなかった。Sumida, *In Defence of Naval Supremacy*, Appendix: Tables 6-7; Lambert, *Sir John Fisher's Naval Revolution*, Appendix 2. 造艦計画における海軍工廠と民間造船会社への発注比率も『海軍工廠会計簿』を用いて既に分析されている。cf. Pollard and Robertson, *The British Shipbuilding Industry*, pp. 216-19.

73) Ashworth, *Economic aspects of late Victorian naval administration*, p. 496, n. 4.

74) ちなみに、Woolwichの海軍工廠が複式簿記に基づく会計制度を採用したのは1861年以降であった。PP, 1861 (482), Dockyard Accounts.

75) Cf. Sumida, *In Defence of Naval Supremacy*, ch. 1; Lambert, *Sir John Fisher's Naval Revolution*, pp. 29-37.

76) 短命に終わった第3次グラッドストン内閣では、蔵相がハーコート William V. Harcourt、海相はリボン Lord Riponであった。海相は1884年の「海軍パニック」、すなわちイギリスの海軍力不足を危惧し、その増強を求める主張と共通の認識に立って海軍予算の確保を主張したが、経費節減を強力に要求する蔵相と鋭く対立した。Cf. Lucien Wolf, *Life of the First Marquess of Ripon*, ↗

1892年8月までの異例とも言える長期間にわたり保守党ソールズベリ Lord Salisbury 内閣の海相職を務めたハミルトンが海相就任当初、海軍で見たものは複雑かつ混沌とした会計制度と複数の会計簿が存在し、計算ミスが頻発する組織であった⁷⁷⁾。

19世紀末から20世紀初頭のイギリス海軍予算は、海軍による広大な海面を支配する戦略的必要性からその膨脹が不可避的と看做されたにもかかわらず、「平時」においては財政資源の涵養という名の経費節約（＝減税政策）、単年度均衡予算、国債管理の堅持と言う財政運営の基本原則に則り運営されなければならず、海軍予算と雖も経費削減の対象であった。

ハミルトン海相の海軍増強計画⁷⁸⁾はこの財政的制約の枠内で、海軍内部での財政統制強化のための海軍本部の改革⁷⁹⁾、海軍情報部創設、海軍工廠の再編を伴いつつ海軍の組織改革、換言すれば、予想される「制海権」command at sea、すなわち、「海域の軍事的支配とそれによる海上通商路の確保」を巡る大規模な戦争が遂行可能な海軍への組織改編を図ろうとしたものである⁸⁰⁾。

ハミルトン海相は、1880年代前半までの「海軍の暗黒時代」に予算削減の憂き目にあい、「海軍恐慌」を惹き起すまでに国民の信頼を失ったイギリス海軍をヨーロッパ諸国で進められている海軍増強に対抗して列強との戦争可能な組織⁸¹⁾に転換すべく、まず、新任の海相の最初の職務である海軍本部の構成員の任命を行った。ハミルトンはこの構成員の交代を手始めとして海軍組織の再編を開始した。注目すべきは、第四本部長に任命されたベレスフォード Charles Beresford がこの1886年に情報部創設を立案し、首相の裁可を得て海軍情報部 Naval Intelligence Department (NID) が設置され、諸外国の海軍に関する情報の蒐集・分析を担い、その後の海軍政策立案に必要な種々の情報を提供したことである⁸²⁾。なお、ベレスフォー

London: John Murray, 1921, vol. 2, pp. 183–87. 蔵相としてのハーコートの政策的信条とも言える経費節約策については、cf. A. G. Gardiner, *The Life of Sir William Harcourt*, London: Constable, 1923, vol. 1, pp. 569–73. 陸相キャンベル＝バナマン Sir Henry Campbell-Bannerman も海相と同様に陸軍予算の増額を強く要求していた。J. A. Spender, *The Life of the Right Hon. Sir Henry Campbell-Bannerman*, London: Hodder and Stoughton, vol. 1, p. 99.

77) Lord George Hamilton, *Parliamentary Reminiscences and Reflections, 1868 to 1885*, London: John Murray, 1917, pp. 289–92.

78) ハミルトン海相の事績については、彼の『回想録』以外に、Cf. Briggs, *Naval Administrations 1827 to 1892*, pp. 223–59. 海軍事務次官経験者の著者はハミルトンが行った海軍の組織改革を高く評価している。

79) N[ational] A[rchives] CAB 37/16/65, December 9, 1885, George Hamilton, Admiralty reforms.

80) 「制海権」の意味については、Lieut.-Col. Sir George S. Clarke and James R. Thursfield, *The Navy and the Nation or Naval Warfare and Imperial Self Defence*, London: John Murray, 1897, pp. 118–51. Vice-Admiral Philip H. Colomb, *Naval Warfare: Its ruling principles and practice, historically treated*, London: W. H. Allen, 1891, は英蘭戦争以後の海戦の歴史を「制海権」の観点から分析したものの。

81) NA CAB 37/18/45, October 1, 1886, George Hamilton, War organization. この文書は Briggs, *Naval Administrations 1827 to 1892*, pp. 229–38 にも収められている。

82) Charles Beresford, *The Memoirs of Admiral Lord Charles Beresford*, London: Methuen, 1914, ↗

ドは1887年に海軍軽視に抗議する意図で本部長を辞任した⁸³⁾。

さらに、ハミルトン海相は海軍増強に欠かせない造艦事業を円滑に推進するために、まず造艦工事の中核の組織にもかかわらず古色蒼然として組織改善の手が加えられていない海軍工廠⁸⁴⁾再編の必要性を強調した。ハミルトンがとりわけ力点を置いたのは、海軍工廠における過剰人員の削減（経費節減）と最新機器の導入によって造艦能力を向上させ、軍事部門の生産管理能力向上を図ることにあつた⁸⁵⁾。ハミルトン海相は、この目的のために生産管理に優れた民間兵器会社アームストロング社の造艦技師ホワイト W. H. White を高給で海軍に招聘し、建造計画立案に当たさせたのである⁸⁶⁾。海軍組織の改革、造艦能力の向上に続いて、海相は、海軍が陸軍とは異なり、膨大な施設を管理運営し、莫大な物資を調達・貯蔵する必要がある海軍特有の問題解決に目を向けた。海相は単年度会計を前提とした海軍予算と、起工から竣工まで2年～3年近くかかる軍艦建造との時間的ズレを解消して予算と支払いに整合性を持たせるために建造経費の年賦払い制度を提案する一方で、膨大な量に達する物資の調達方法や民間会社に対する物品発注のガイドラインを作成して財政統制の任にある大蔵省を納得させる必要があつた⁸⁷⁾。海軍増強計画は艦船建造を賄う財源の確保にとどまらず、海軍本部改革、予算・会計制度改革、海軍工廠の生産能力向上、物資調達の不可欠な民間会

vol. 2, pp. 345–47; Briggs, *Naval Administrations 1827 to 1892*, pp. 243–44. 海軍情報部の『報告書』はマーダーの海軍史研究でも頻用されているが、最近、第一次世界大戦前のドイツ海軍に関する『情報部報告書』が出された。Matthew S. Seligmann, ed., *Naval Intelligence from Germany: The reports of the British Naval Attaches in Berlin, 1906–1914*, Aldershot: Navy Records Society, 2007. なお、1893年にロートン John Knox Laughton によって設立された海軍文書協会 Navy Records Society は海軍情報部の非公式的組織としてイギリス海軍関連の文書蒐集と海軍史研究に不可欠な史料を提供している。Andrew Lambert, *The Foundations of Naval History: John Knox Laughton, the Royal Navy and the historical profession*, London: Chatham Publishing, 1998; do., ed., *Letters and Papers of Professor Sir John Knox Laughton, 1830–1915*, Ashgate: Navy Records Society, 2002, p. 4.

83) Beresford, *The Memoirs of Admiral Lord Charles Beresford*, vol. 2, p. 353.

84) ブラッセ卿 Lord Brassey は1870年代に早くも海軍工廠の作業効率・建造経費を問題視し、工廠の問題点指摘と改善策を議会で提案していた。Cf. Lord Brassey, *Papers and Addresses; naval and maritime*, n.p., 1894, vol. 1, pp. 16–23, 65–74.

85) Hamilton, *Parliamentary Reminiscences and Reflections, 1868 to 1885*, pp. 292–301; do., *Parliamentary Reminiscences and Reflections, 1886 to 1906*, chs. X, XI, esp. p. 81.

86) NA CAB 37/22/28, October 31, 1888, Admiralty: W. H. White, Special programme for New Construction, 1889–90 to 1893–94; NA CAB 37/22/30, November 1, 1888, Admiralty: W. H. White, Special programme for New Construction, 1889–90 to 1894–95. ホワイトは1885年から1902年まで艦船設計と建造計画立案の責任者 Director であった。

87) Hamilton, *Parliamentary Reminiscences and Reflections, 1868 to 1885*, p. 300. 海軍の物資調達制度と民間会社への発注・物資購入に関しては、まず、海軍が実態調査を行い、後に発注・物資購入の際のガイドラインを作成した。cf. PP, 1887 (C. 4987), Report of the Committee appointed by the Lords Commissioners of the Admiralty to inquiry into the system of purchase and contract in the Navy; PP, 1887 (C. 5231), Statement showing the action taken by the Lords Commissioners of the Admiralty.

社との契約の在り方に及ぶ広範囲な制度改革を随伴したのである。当然ながら、海相（そして陸相）のこのような軍備増強政策と財源要求は蔵相チャーチル・大蔵省との対立を惹き起こし⁸⁸⁾、蔵相は1887年1月に突如辞任し、後任としてゴウシェンが蔵相に任命された。やがて、ハミルトン海相は1889年3月4日に1889/90年海軍予算案⁸⁹⁾を作成し、同年3月7日には、その後のイギリス海軍の基本政策となる海軍防衛法案 *Naval Defence Bill*⁹⁰⁾ を議会上程し、大規模な海軍増強計画と財源調達方法を公にするのである。

1888/89年予算における項の変更と財政統制

このように、1880年代半ば以降、海軍予算が急速に増額されて行く中で、イギリス政府は海軍を含む歳出当局の予算拡大要求の制御に重大な政治的関心を抱き、予算作成・決算に内蔵される技術的・制度的問題点を探るために幾つかの調査委員会を設置した。すなわち、1887年の陸軍・海軍予算調査委員会、および、翌年の海軍予算調査委員会であり、これらの調査委員会は陸軍・海軍の各予算の項ごとに予算編成作業の在り方、財政統制の実態を詳細に検討したのである⁹¹⁾。

その結果、1887年の陸軍・海軍予算調査委員会では、海軍予算の中樞をなす造艦予算が項6の海軍工廠にかかわる経費（材料費・人件費）と項10の民間造船所への艦船発注経費とに分割されており、財政統制を効率的に行うには不備があるとの証言が得られた。海軍本部はこれを受けて、公会計簿委員会の了承を前提に、1887/88年予算まで採用していた項の構成と内容を1888/89年海軍予算で大幅に変更した。こうして、1888/89年予算、すなわち、1888年4月から1889年3月までの1889会計年度以降、公会計簿の統計情報は最低限一世代程度維持することが重要であるとの認識にもかかわらず、海軍本部の項の変更要請を受けて海軍予算の項は大幅に変更されたのである⁹²⁾。

88) Hamilton, *Parliamentary Reminiscences and Reflections, 1868 to 1885*, pp. 300–8.

89) PP, 1889 (C. 5648). March 4, 1889, Statement of First Lord of Admiralty, Explanatory of the Navy Estimates, 1889/90.

90) PP, 1889 (186), A Bill to make further vision for naval defence and defray the expenses thereof. 1888/89年海軍予算および海軍防衛法に至る過程については、cf. NA CAB 37/22/24, August 9, 1888, Admiralty, Requirements of the British Navy; NA CAB 37/22/36, November 10, 1888, George Hamilton, Navy Estimates; NA CAB 37/22/40, December 1, 1888, George Hamilton, Naval Estimates.

91) PP, 1887 (216) (223) (232) (239), S. C. on Army and Navy Estimates, *First, Second, Third and Fourth Reports and Minutes of Evidence*; PP, 1888 (142) (213) (304) (328), S. C. on Navy Estimates, *First, Second, Third and Fourth Reports and Minutes of Evidence*. この時期の大蔵省の歳出当局に対する財政統制の実態については、cf. Roseveare, *The Treasury*, pp. 204–9.

92) PP, 1888 (71-I), Navy Estimates, for 1888–89, with Statement by the Financial Secretary Descriptive of the Re-Arrangement of the Votes, and Explanation of Differences; PP, 1938 (154), Public Accounts Committee, *Epitome of the Reports from the Committees of Public Accounts 1857 to 1937*, pp. 211–22; PP, 1888 (256), Copy of Correspondence between the Admiralty and the

こうして、1888/89年予算以降、海軍予算の中核をなす造艦経費は海軍工廠（人件費・材料費）と民間造船所での艦船発注経費を一括して項8として計上された。さらに、1888/89年予算は、新たに「項B」を作成し、項8の造艦事業を「表」に纏めていた。ただし、後には「項B」は設けられなくなり、『予算書』には既述の「造艦計画」が添付され、そこで項8の詳細な内容説明がなされるようになった。なお、1888/89年『海軍予算説明書（前年比較）』は予算額の前年比較のために、1887/88年海軍予算の項との読み替えを行っている。こうして、1887/88年予算における項の変更のために統計情報の連続性がこの年度を境に途切れることになったが、1888年の公会計簿調査委員会も海軍予算における項の大幅な変更を受容したのである⁹³⁾。

イギリス海軍の戦略思想

ここで、19世紀末以降のイギリス海軍予算の膨脹原因とイギリス海軍の戦略の変化に簡単に触れておこう。センメル『自由主義と海軍の戦略⁹⁴⁾』（1986年）が、わが国の歴史学界であまり議論されていない論点を明らかにしている。彼は、『自由主義と海軍の戦略』第6章で、19世紀イギリス海軍の戦略の歴史を「艦隊決戦」naval dual 対「経済戦争」commercial war として把握し、イギリス海軍が華々しい「艦隊決戦」ではなく、戦時における軍事的打撃は当然として、敵国の経済活動の麻痺を目的とした「経済戦争」あるいは「飢餓戦略」を採用したことを明らかにした。具体的には、自国海軍による海上通商路——食糧・工業原料を海外に依存する高度工業国家にとっては生命線——の切断を目指し、敵国商船の攻撃・財産没収はもちろん、貿易の自由、公海航行の自由に関する中立国の経済的権利さえも侵犯しかねない船舶の臨検、戦時禁制品 contraband 没収、さらには港湾施設の「封鎖」blockade 戦略を採用したのである⁹⁵⁾。続く第7章では、1907年の第2回ハーグ国際会議とその後の「ロンドン宣言」Declaration of London が「戦時における海洋法」の具体的運用に議論が及ぶ

Treasury respecting the New Form of Navy Estimates. なお、公会計簿の処理方法の変更については毎年設置される『公会計簿調査委員会報告書』を分析する必要があるが、この史料は大部であるために公会計簿の「変更点」を簡潔に記した『摘要書』Epitome が有益である。

93) PP, 1888 (405), S. C. on Public Accounts, *Third Report*, pp. iii-v.

94) Bernard Semmel, *Liberalism and Naval Strategy: Ideology, interests, and, sea power during the Pax Britannica*, London: Allen and Unwin, 1986, chs. 6 and 7.

95) 最近、戦時においてイギリス海軍が採用した海上封鎖、中立国の船舶をも対象とする貿易制限をなどの「経済戦争」に関する史料集が出された。Nicholas Tracy, ed., *Sea Power and the Control of Trade*, Ashgate: Navy Records Society, 2005. 戦時における海洋貿易を巡る国際的取り決めは、ヨーロッパでは「戦争の世紀」とも言える18世紀に実現を見た。cf. Carl J. Kulsrud, *Maritime Neutrality to 1780: A history of the main principle governing neutrality and belligerency to 1780*, Boston: Little, Brown, and Co., 1936; Bell, *A History of the Blockade of Germany, and of the Countries associated with her in the Great War*. L. A. Artherley-Jones, *Commerce in War*, London: Methuen, 1907, が18世紀以後の国際的取り決めについて詳細である。

や、イギリス海軍のみならずイギリスの海運業・保険業者⁹⁶⁾がこの議論の行方に危機感を抱いたか、を綿密な考証で記述した。

「大海軍派」Blue Water School の登場

センメルの記事を少し敷衍しておこう。19世紀末のイギリス経済と国民の生活は政府の作成する貿易統計から容易に推測可能なように、イギリス本国と海外諸地域が緊密かつ不可分な経済関係・通商関係で結ばれ、その経済関係は海上通商路とイギリス籍の船舶とを媒介として構築されていたのである。やがて、強力なイギリス海軍は海洋国家イギリスの存立にとって本質的要素と看做す思考がイギリス海軍に関心を抱く人々に広く浸透していった。その基本的思考は、「制海権」command at sea が確立していない軍事的状況で、陸上兵力は陸地（イギリス本国）に侵入することは無いと言う、戦史研究から導き出された事実認識に基づく。したがって、イギリス海軍による「制海権」確保は海上通商路を生命線とするに貿易国家・海洋国家イギリスの国土防衛にとって決定的に重要であり、海外貿易から得られる富・所得の金額と比較すればイギリス海軍予算の金額は微々たるものに過ぎない。これがイギリス海軍の増強策を要求する「大海軍派」Blue Water School と呼ばれる人々の基本的思考である⁹⁷⁾。確かに、この思考様式は「帝国主義」的膨脹、あるいは植民地獲得競争の是認と看做されるかもしれないが、食糧・工業原料を海外に依存せざるを得ない高度工業国家の宿命の表明でもあるのだ。

イギリス「大海軍派」の理論的指導者とも言えるコロム兄弟（John C. R. Colomb と Philip H. Colomb）はイギリス海軍の現状に強い危機感を抱いて著作活動に励み、著作の出版を通じてイギリス海軍の戦略に徐々に影響力を強めていった⁹⁸⁾。1904年10月以降、海軍第一本部長に就任し、海軍改革を精力的に推進することになるフィシャ⁹⁹⁾は、1892年には早くもイギ

96) イギリス海軍首脳の間際会議に対する反応については、Cf. Marder, ed., *Fear God and Dread Nought*, vol. 2, ch. 1. ロンドンのある保険業者は19世紀末には既に海洋法の運用に危機感を募らせていた。John Towne Danson, *Our Next War, in its commercial aspect*, London: Blades, East & Blades, 1894; do., *Our Commerce in War; and how to protect it*, London: Blades, East & Blades, 1897.

97) John C. R. Colomb, *The Defence of Great and Greater Britain: Sketches of its naval, military, and political aspects*, London: Edward Stanford, 1880; Vice-Admiral Philip H. Colomb, *Naval Warfare*; Vice-Admiral Philip H. Colomb, *Essays on Naval Defence*, London: W. H. Allen, 1893; Clarke and Thursfield, *The Navy and the Nation or Naval Warfare and Imperial Self Defence*; Sir George S. Clarke, *Imperial Defence*, London: The Imperial Press, [1897?]; Sir John C. R. Colomb, *British Danger*, London: Swan Sonnenschein, 1902.

98) Marder, *The Anatomy of British Sea Power*, pp. 68–70. コロム兄弟を含めた「大海軍派」がイギリス海軍をいかに「教育」したかについては、cf. D. M. Schurman, *The Education of A Navy: The development of British naval strategic thought 1867–1914*, London: Cassell, 1965.

99) フィシャに関する最近の邦語文献に、矢吹啓「20世紀初頭の英国海軍史における修正主義：フィシャ期、1904–1919年」『歴史学研究』第851号、2009年3月、がある。

リスの存続が制海権の確保に懸っており、海軍がイギリスにとって掛け替えのない本質的要素であると、コロム兄弟らの「大海軍派」の戦略思想と軌を一にした海軍認識を明らかにしていた¹⁰⁰⁾。

高度工業国家の宿命と海軍の役割

19世紀における急激な工業化によって、工業国家——イギリスのように自由貿易政策を採用する国家であれ、ドイツのように保護貿易政策を採用する国家であれ——は等しく、食糧・工業原料・工業製品の調達と販路を本国以外の地域に大きく依存する状況に置かれた¹⁰¹⁾。イギリスのような海洋国家にして高度工業国家は当然として、自給自足経済が可能と思われる大陸の過半を占める国家、例えばロシアやアメリカ合衆国でさえも自給自足的経済から周辺地域との海上通商路を媒介とした濃密な相互依存的経済関係への構造転換を経験したのである。高度工業国家の特徴——弱点とも言える——とも言うべき経済活動・国民生活の対外依存によって、海軍力を動員した敵国経済の生命線とも言える海上通商路・港湾施設の軍事的破壊・封鎖 blockade が戦略的に有効であると認識され始めた¹⁰²⁾。加えて、19世紀末以降、ヨーロッパ列強およびアメリカ合衆国は新造艦競争を柱とした海軍力増強を急速に進め、備

100) F. E. Hammer, ed., *The Personal Papers of Lord Rendel*, London: Ernest Benn, 1931, p. 241.

101) イギリス海軍の戦略構想を高度工業国家特有の弱点とも言える食糧・工業原料達の海外依存との関係で明らかにした研究に、Cf. Mancur Olson, Jr., *The Economics of the Wartime Shortage: A history of British food supplies in the Napoleonic War and in World Wars I and II*, Durham: Duke UP., 1963; Bryan Ranft, *The Protection of British seaborne trade and the development of systematic planning for war, 1860–1906*, in Bryan Ranft, ed., *Technical Change and British Naval Policy 1860–1939*, London: Hodder & Stoughton, 1977; Avner Offer, *The working classes, British naval plans and the coming of the Great War, Past and Present*, 107 (1985); do., *The First World War: An agrarian interpretation*, Oxford: Clarendon Press, 1989; Ranft, *Parliamentary debate, economic vulnerability, and British naval expansion, 1860–1905*, in Lawrence Freedman, Paul Hayes and Robert O'Neill, eds., *War, Strategy and International Politics: Essays in honour of Sir Michael Howard*, Oxford: Clarendon Press, 1992. 最近では、第二帝政期イギリス海軍の戦略を分析したホブソンが要領よく関連する論点を纏めている。cf. Rolf Hobson, *Imperialism at Sea: Naval strategic thought, the ideology of sea power and the Tirpitz Plan, 1875–1914*, Boston: Brill Academic Publishers, 2002. 拙稿「19世紀末農業不況と第一次世界大戦前のイギリス海軍予算」, 参照。『議会資料』である PP, 1903 (Cd. 1761), 1905 (Cd. 2337), 1909 (Cd. 4954), *Memo-randa and Statistical Tables on British and Foreign Trade and Industries* は、貿易統計の分析によってイギリス経済の対外依存度を具体的に明らかにしている。また、PP, 1905 (Cd. 2643), R[oyal]C[ommission] on Supply of Food and Raw Material in Time of War, *Report and Minutes of Evidence* は、貿易統計、イギリス国内の工業原料備蓄、イギリスにおける食糧生産の現況を分析し、食糧・工業原料を海外諸国に依存している状況が戦時においていかに危険であることを明らかにし、海軍の役割に触れていた。

102) Tracy, ed., *Sea Power and the Control of Trade*. cf. A. C. Bell, *A History of the Blockade of Germany, and of the Countries associated with her in the Great War: Austria-Hungary, Bulgaria, and Turkey 1914–1918*, London: HMSO., 1937; Semmel, *Liberalism and Naval Strategy*; Donald M. Schurman, edited by John Beeler, *Imperial Defence 1868–1887*, London: Frank Cass, 2000.

砲・装甲分野における新技術の採用や潜水艦・魚雷などの新兵器の投入も進んだ¹⁰³⁾。当然ながら、国家財政運営に責を有する蔵相と大蔵省・内国歳入庁などの歳出統制・歳入調達に関係する省庁と歳出当局・担当相、とりわけ、陸軍と異なり施設・機器の調達・維持経費が巨額となる海軍との間で激しい政治的対立が生まれたのである。

特別勘定 **special fund**

まず海軍予算の柱である項 8 の事業（造艦・修理・メンテナンス）に触れておこう。造艦・修理・メンテナンス事業に関わる財源確保策のひとつは、特別勘定を通じたものであり、1888年帝国防衛法 **Imperial Defence Act** と1889年海軍防衛法によって設定された。海軍防衛法は戦艦10隻を含む軍艦70隻を5カ年計画で建造し、その総経費は概算2150万ポンドに達する大規模な造艦計画である¹⁰⁴⁾。海軍の造艦事業自体法律を必要とするものではないが、保守党内閣は海軍防衛法に必要な資金を（1）毎年の海軍予算の増額、あるいは、（2）借入金と海軍予算（租税）の併用のいずれかで調達することを検討した。当然ながら、毎年の海軍予算で造艦資金を調達する案では、造艦工事の進捗速度が毎年同じでないために予算を毎年変動させる必要が生じ、政府はその都度、財源確保に追われることになる。結局、ソールズベリ首相は、5年間の造艦総経費を海軍防衛法案に予め記載し、財源として毎年の海軍予算に加えて借入金を併用する案を採用したのである。そのため、海軍防衛法が成立した時点で、議会は毎年、海軍防衛法に関わる経費を審議することが出来なくなった¹⁰⁵⁾。

借入金 **borrowing**

海軍防衛法は海軍に不可欠な造艦工事を、①民間造船所への発注と②海軍工廠での建造とに分割し、造艦計画の実現を図ろうとした。①民間造船所での造艦経費については特別勘定として海軍防衛勘定 **Naval Defence Fund** を設け、これに統合国庫基金 **Consolidated Fund** からの剰余金143万ポンド——1892/93年予算から142万9000ポンドに減額修正——の既定費 **fixed charge** を繰り入れて支出に備える。特別勘定で財源不足が生じた場合、国庫債券 **Exchequer Bond**、大蔵省証券 **Treasury Bill** などの発行による借入金 **borrowing** 調達の道が開かれていた¹⁰⁶⁾。なお、②海軍工廠での造艦については年々の議定費から支弁する。注目すべき点は、造艦支出こそが国富増加に貢献する資本支出と看做されたために、特別勘定に不足が生

103) 拙稿「19世紀末農業不況と第一次世界大戦前のイギリス海軍予算」。

104) 海軍防衛法に基づく支出については、Cf. PP, 1896 (104), **Naval Defence Act, 1889 and 1893 Accounts, 1894-95**.

105) Hamilton, *Parliamentary Reminiscences and Reflections, 1886 to 1906*, pp. 106-7; Lady Gwendolen Cecil, *Life of Robert Marquis of Salisbury*, London: Hodder and Stoughton, 1932, vol. 4, p. 188. 借入金の償還は当初5カ年と規定されたが、償還期間は延長された。

106) Sumida, *In Defence of Naval Supremacy*, p. 17. cf. PP, 1914 (Cd. 7994), **National Debt**.

じた際の財源とされた借入金が、国債ではなく資本債務として分類されたことである。しかし、資本債務は国債に他ならず、国債管理政策の抜け穴にすぎなかった。こうした保守党内閣の陸軍・海軍増強政策によって、①海軍や陸軍の増強のためには法律は必要ないが、海軍防衛法に5年間の総支出金額が記されているために、法律が成立した時点で議会の海軍予算に対する財政統制は弱体化する。②この借入金は資本債務として計上され国債にカウントされない。いわば、均衡財政とともにイギリス国家財政運営の基本原則である国債管理に抜け穴が作られ、借入金に依存した財源調達が確立されたのである。

資本支出＝資本債務の増加と財政統制の弛緩

やがて、1909/10年予算案、いわゆる「人民予算案」People's Budget¹⁰⁷⁾以降、自由党内閣による公共事業の結果、それまで海軍・陸軍予算を中心に利用されてきた資本支出＝資本債務が民事費の分野でも広く採用されるようになり¹⁰⁸⁾、議会で審議される予算（「純」予算）と実際の総支出（決算）の金額とが乖離し、議会の財政統制能力劣化が明白となっていた。

財政統制の弛緩は資本債務に限定されなかった。後の1912年には、予算調査委員会は大蔵省が海軍予算とりわけ海軍工廠予算と民間造船所への発注予算に対して、経費の妥当性を判断できず、有効な財政統制を持っていないことに強い不安を記していた¹⁰⁹⁾。

特別勘定の停止——1894/95年予算

1888年帝国防衛法と1889年海軍防衛法とで採用された財源確保の手法は、歳出統制、国債管理の任にある蔵相や大蔵省官僚の危機意識を掻き立てたが、自由党ローズベリ Lord Rosebery 内閣のハーコート蔵相は、累進的相続税が導入された1894/95年予算演説で国債管理の厳格化の観点から特別勘定・借入金に財源を求めるこの手法を厳しく批判して改善策を

107) 「人民予算案」に関しては、拙著『イギリス帝国期における国家財政運営』、第5章、参照。わが国では、1960・70年代にかけて土生芳人（財政学）が、相続税改革が提案された1894/95年予算や「人民予算案」を含む19世紀から20世紀初頭イギリスの租税政策の歴史研究を表し、イギリス租税制度の歴史的特徴を体系的に明らかにした。土生芳人『イギリス資本主義の発展と租税』東京大学出版会、1971年、参照。注意すべきは、(1) 土生の研究が「租税政策」史研究であり、国債制度の分析を伴う「財政政策」史研究ではないこと、(2) 1960・70年代のわが国のイギリス経済・財政（政策）史研究は、わが国の外国史研究者の置かれた物理的制約もあるが、『議会議事録』と『議会報告書』とを基礎的資料とする研究手法の確立期にあたり、わが国の前世代のイギリス経済・財政（政策）史研究の実証成果——主として二次文献に依拠した研究——に比して圧倒的優位に立った時代でもあった。しかし、1970年代以降、本来的に公開資料の存在しない西洋中世史研究の分野でもわが国の研究者が未公開文書の解読に着手したのとは対照的に、わが国のイギリス経済・財政（政策）史研究は未公開文書解読への関心は遅く・薄かった、ことである。

108) PP, 1914 (Cd. 7994), National Debt.

109) PP, 1912–13 (277), S. C. on Estimates, *Minutes of Evidence*, QQ. 14, 73, 76, 113–14, 130 (Robert Chalmers: Permanent Secretary of Treasury).

明らかにした。その結果、1894/95年予算で統合国庫基金から海軍防衛勘定への繰り入れが停止され、海軍防衛勘定を経由した経費支出が停止されたのである¹¹⁰⁾。

造艦計画と海軍工事法 *Naval Works Act*

ハミルトン海相は1889年の海軍防衛法によって、イギリス海軍の基本戦略構想を（1）量的概念としての「二国標準主義」two-power standard と（2）質的概念としての「制海権」command at sea とに定め、大規模な造艦事業を試み、その過程で海軍工廠の生産効率改善を初めとして海軍工事に着手せざるを得なかった。理由の一斑は、この時期、艦船が巨大化・高速化の傾向を辿り、付随して種々の関連工事の必要性が生じたこと、具体的には海軍工廠の規模拡大を初めとし、艦船の安全運行のための港湾浚渫工事、水路図作成事業、港湾施設の要塞化などの種々の建設事業が不可欠となり、さらに、艦船の効率的運用にとって港湾施設、糧秣・燃料補給施設のなどの種々の関連施設の建設が必要となったからである。したがって、イギリス海軍が海軍予算の項8の予算額を増額して造艦工事¹¹¹⁾を増加・加速すればするほど、項9の備砲・装甲、項10の施設建設の予算も造艦関連事業として膨脹せざるを得ないのである。この造艦事業と海軍工事との関連を、スペンサー海相による造艦計画と海軍工事法 *Naval Works Act*¹¹²⁾ とでより詳細に検証しておこう。

項10：施設建設経費としての特別勘定・借入金

1889年海軍防衛法を境としてイギリス海軍はヨーロッパ諸国における海軍増強、新兵器・新技術採用に対抗すべく造艦計画を立案し、艦船の量的質的整備に励んだが、この造艦計画は必然的に艦船の運用に不可欠な種々の施設建設経費、具体的には海軍予算の項10の増加を伴った。この施設建設の加速化と予算編成における制度的変化は、1894/95年予算で盛り込まれた造艦計画（いわゆる「スペンサー計画」）に胚芽が看取される。

第4次グラッドストーン内閣（1892–1894年）のスペンサー海相は1894/95年海軍予算の作成過程¹¹³⁾で、前年の1893/94年海軍予算をさらに大幅に上回る、造艦事業を中核とした「ス

110) 4*H*, 23 (April 16, 1894), 483–84 (William Harcourt), 1194–95 (George Hamilton); Mallet, *British Budgets 1887–88 to 1912–13*, p. 79. 海軍防衛勘定を巡るハーコート蔵相と大蔵省官僚との意見交換については、拙著『イギリス帝国期の国家財政運営』、第3章2節、参照。

111) 艦船の種類別に見た造艦事業については、Sumida, *In Defence of Naval Supremacy*, Appendix: Tables 6–7; Lambert, *Sir John Fisher's Naval Revolution*, Appendix 2.

112) PP, 1895 (173), A Bill to make vision for the construction of works in the United Kingdom and elsewhere for the purpose of Royal Navy.

113) NA CAB 37/34/59, December 13–26, 1893, Lord Spencer, Navy Estimates, 1894/95. ホワイトが引き続き造艦計画を担当した。cf. NA CAB 37/34/54, November 22, 1893, Admiralty: W. H. White, Memorandum of Meeting to discuss programme of New Construction, April 1, 1894 to April 1, 1899; NA CAB 37/34/57, December 8, 1893, Admiralty: W. H. White, Programme of

ペンサー計画¹¹⁴⁾」に関わる海軍予算を要求し、グラッドストンを政界引退に導いた人物として知られている。スペンサー卿は海相就任直後の1893/94年海軍予算作成の時点から海軍予算増額を要求し、歳出抑制を政治的信条とし歳出抑制に努めてきた蔵相ハーコートとの対立を繰り返していたのである¹¹⁵⁾。この海軍増強要求の背景には、1884年の海軍パニックと同様に、1893年にはイギリスの海軍力不足を激しく糾弾するキャンペーン¹¹⁶⁾があり、翌1894年の海軍増強を求める「海軍同盟」Navy Leagueの結成に端的に表現される、イギリス海軍の増強が不可避的な政治状況があった¹¹⁷⁾。海相の予算増額要求は、議会の外での海軍増強キャンペーンに加えて海軍本部の武官本部長の強力な支援を受けて¹¹⁸⁾、1894/95年海軍予算で頂点に達した。その結果、海軍予算に頑強に反対し続けたグラッドストンは政治的引退に追い込まれたのである。海相は、1894/95年海軍予算作成の過程で蔵相と鋭く対立したばかりか¹¹⁹⁾、首相とも激しく対立した。結局、蔵相を含む大半の閣僚が海軍予算増額——当初案を減額修正した予算案——を最終的に承認する中で、孤立したグラッドストン首相は1894年3月1日の閣議で首相辞任を表明せざるを得なかったのである¹²⁰⁾。

新たに組閣されたローズベリ内閣の最初の閣議(3月8日)で1894/95年海軍予算案は当初案を減額修正し、閣議了承された¹²¹⁾。1894年3月10日付けの1894/95年『海軍予算説明

New Construction.

- 114) 海軍防衛法に基づく5年間の造艦支出は最終的に2250万ポンドに膨膨したのに対して、「スペンサー計画」の当初案は艦船建造に1876万3千ポンド支出するものであった。Lord John Acton to Algernon West, February 1, 1894, in H. G. Hutchinson, ed., *Private Diaries of Sir Algernon West*, London; John Murray, 1922, p. 265 (entry for February 1, 1894). ウエストはグラッドストンの私設秘書。
- 115) 蔵相と海相の1893/94年海軍予算を巡る対立に関しては、Cf. Gordon, ed., *The Red Earl*, vol. 2, pp. 219–22; Gardiner, *The Life of Sir William Harcourt*, vol. 2, pp. 200–2.
- 116) Marder, *The Anatomy of British Sea Power*, ch. x.
- 117) 海軍同盟については、Cf. Coetzee, *For Party or County*. 横井「エドワード期のイギリス社会と海軍——英独建艦競争の舞台裏」, 参照。
- 118) 1894/95年海軍予算案を巡る海軍本部の姿勢については、Cf. Bacon, *The Life of Lord Fisher of Kilverstone*, vol. 2, p. 112; Fisher, *Records*, pp. 50–53. この時、フィシャは第三本部長を務め、艦船の設計・建造・修理、備砲、装甲、推進力、魚雷等を扱う物資調達の実行者 Controllerでもあった。フィシャを含む海軍本部の部長はスペンサー海相に海軍増強を強く働きかけていた。cf. Sea Lords to Lord Spencer, December 20, 1893, in Gordon, ed., *The Red Earl*, vol. 2, pp. 231–32.
- 119) ハーコート蔵相については、Cf. Gardiner, *The Life of Sir William Harcourt*, vol. 2, pp. 244–57.
- 120) グラッドストンは、ハミルトン前海相時代の海軍予算の規模、すなわち、1300万ポンドの海軍予算に加えて海軍防衛法(当初予算額は2150万ポンド)に基づく毎年の平均的支出額の合計約1600万ポンドを遙かに超える予算規模を批判し、1894/95年海軍予算を異常な事態と看做した。cf. H. C. G. Matthews, ed., *Gladstone Diaries*, Oxford: Clarendon Press, 1994, vol. 13, pp. 348 (entry for January 1, 1894), 387 (entry for March 1, 1894); John Morley, *The Life of William Ewart Gladstone*, London: Macmillan, 1903, vol. 3, p. 563. グラッドストン辞任劇については、cf. Morley, *The Life of William Ewart Gladstone*, vol. 3, ch. VIII; Marder, *The Anatomy of British Sea Power*, pp. 200–203.
- 121) Lord Spencer, Memorandum, 8 March 1894, in Gordon, ed., *The Red Earl*, vol. 2, p. 243.

書¹²²⁾』は、1894/95年海軍予算が1893/94年海軍予算、すなわち、ハミルトン海相の造艦計画の最終年度(1893/94年)の予算額(1424万ポンド)をおよそ312万6000ポンド上回る1736万6100ポンドに達する野心的規模の予算であるばかりか、次年度予算が「新規事業」new worksのためにさらに増加する見通しであることを明確に記していた。スペンサー海相は、戦艦10隻を含む造艦事業を核心とする海軍増強計画を、1889年海軍防衛法のような複雑煩瑣な法律と借入金とに依らず、毎年の海軍予算、換言すれば毎年の歳入で実施することで、海軍予算を議会の財政統制に委ねるとしながらも、この海軍増強計画が艦船の効率的建造を目的とした海軍工廠建設、保有艦船の効率的運用に欠かせない燃料・糧秣補給施設、要塞、港湾建設などの新規事業を随伴するものであることを仄めかした。海相はこれら広範囲にわたる海軍工事を1894/95年予算で開始するために、次年度以降海軍予算が自動的に膨脹するとの見通しを述べたのである。しかも、海軍予算の項10(施設建設予算)に配分される予算額は項8(造艦予算)と比較して少なく、項10の予算で大規模な工事を行うことは不可能であり、工事経費を借入金に依存せざるを得ないことが暗黙裡に前提されていた¹²³⁾。

歴史の皮肉と言うべきか、自らを最後の経費節約論者と看做して海軍予算に対しても経費節約を要求していたハーコート蔵相は1894/95年予算で自ら導入した累進的相続税改革の結果¹²⁴⁾、1894年末には蔵相の予測を超えた大幅な財政剰余を手にしていた。大蔵省事務次官ハミルトン Edward W. Hamilton はこれが歳出増加の要求とりわけ海軍予算の増額要求を誘引するのではと不安さえ抱いていたのである¹²⁵⁾。実際、スペンサー海相はこの良好な財政状況——会計年度末の1895年3月末にはハミルトンの予想を20万ポンド超える76万6千ポンドの財政剰余が得られた¹²⁶⁾——を念頭に、1894年11月以降、1895/96年海軍予算案作成を開始し、閣内で海軍予算を論議する閣僚委員会 Cabinet Committee で蔵相に増額要求を突き付けたのである¹²⁷⁾。海軍予算の増額と借入金に依拠した海相の施設建設構想は当然ながら経費

122) PP, 1894 (C. 7295), March 10, 1894, Statement of First Lord of Admiralty, Explanatory of the Navy Estimates, 1894/95, pp. 8–9.

123) PP, 1895 (C. 7654), February 28, 1895, Statement of First Lord of Admiralty, Explanatory of the Navy Estimates, 1895/96, p. 9.

124) 相続税改革に関する最近の研究として、Martin Daunton, *The political economy of death duties: Harcourt's Budget of 1894*, in N. Hart and R. Quinault, eds., *Land and Society in Britain 1700–1914*, Manchester: Manchester UP, 1996. 拙著『イギリス帝国期の国家財政運営』, 第3章, 参照。

125) David Brooks, ed., *The Destruction of Lord Rosebery, from the diary of Sir Edward Walter Hamilton 1894–1895*, London: Historians' Press, 1986, p. 189 (entry for November 13, 1894); Dudley W. R. Bahlman, ed., *The Diary of Sir Edward Walter Hamilton 1885–1906*, Scarborough: University of Hull Press, 1993, p. 281 (entry for November 13, 1894).

126) Brooks, ed., *The Destruction of Lord Rosebery*, p. 234 (entry for March 30, 1895). cf. NA IR 74/2, n. d[1895], Alfred Milner, *Death duties*. ミルナー Alfred Milner は1892年以降、1894/95年予算案でハーコートが提案した累進的相続税の原案作成段階から内閣歳入庁議長として深く関与していた。

127) NA CAB 37/37/44, December 5, 1894, Lord Spencer, *Sketch Estimates for Navy*; W. Harcourt ↗

節約と国債管理を政策信条とするハーコートと激論を闘わしたばかりか¹²⁸⁾、スペンサー海相の構想が予算増額要求に留まらず、1894年に蔵相が停止した借入金を復活する施設建設構想であったがゆえ、大蔵省官僚は既存諸税の増税を懼れたのである¹²⁹⁾。ただし、大蔵省事務次官ハミルトンは借入金による財源捻出の方が18世紀の設立以来多くの政治家が濫用してきた減債基金に手を出されるよりもましと考えていた。確かに、この時期コンソル価格は最高水準にあり、金利水準も低く、大蔵省官僚にとって借入金増加に対する警戒心は薄かった。

こうして、1895年2月末には、スペンサー海相は前年の海軍予算を約133万4900ポンド上回る1895/96年海軍予算(1870万1000ポンド)を完成する傍ら¹³⁰⁾、借入金を前提とした海軍工事法案 *Naval Works Bill* の作成に向けて最終的な詰め作業に入った¹³¹⁾。当然ながら、財政統制の責任者であるとともに経費節約を政治的信条とし、海軍防衛法に基づく特別勘定と借入金による造艦経費捻出の財政措置を停止させたハーコート蔵相、そして歳出統制と国債管理を最重要視する大蔵省官僚は海相の財政措置に対して疑義を挟んだ。結局、海相は、1895年3月に、統合国庫基金の剰余金から成る特別勘定の創設と勘定不足分を有期年金 *terminable annuities* 発行による財源確保の措置を海軍工事法案に盛り込み、1888年帝国防衛法と1889年海軍防衛法とで採用され、1894年に一度停止された国債管理策に抜け穴を穿つ財政手法の再度導入に成功した¹³²⁾。ただし、自由党内閣は、定められた期間(5年間)の予算総額を予め定めて議会の財政統制を無力化した1889年海軍防衛法と異なり、海軍工事法を毎年法律 *annual bill* とし、議会在毎年金額を定めることで海軍事業を毎年議会在監視可能な状

-
- to Lord Spencer, 10 December 1894, in Gordon, ed., *The Red Earl*, vol. 2, p. 249; Lord Spencer to Campbell-Bannerman, 19 December 1894, in Gordon, ed., *The Red Earl*, vol. 2, p. 250.
- 128) Brooks, ed., *The Destruction of Lord Rosebery*, pp. 193–94 (entry for November 28, 1894); Brooks, ed., *The Destruction of Lord Rosebery*, p. 197 (entry for December 14, 1894); Brooks, ed., *The Destruction of Lord Rosebery*, p. 198 (entry for December 21, 1894); Lord Spencer to Lady Spencer, 29 November 1894, in Gordon, ed., *The Red Earl*, vol. 2, p. 249, and n. 2.
- 129) Bahlman, ed., *The Diary of Sir Edward Walter Hamilton 1885–1906*, p. 283 (entry for January 1, 1895); Bahlman, ed., *The Diary of Sir Edward Walter Hamilton 1885–1906*, p. 284 (entry for January 4, 9 and 10, 1895); Brooks, ed., *The Destruction of Lord Rosebery*, p. 201 (entry for January 4, 1895); Brooks, ed., *The Destruction of Lord Rosebery*, p. 204 (entry for January 11, 1895); Bahlman, ed., *The Diary of Sir Edward Walter Hamilton 1885–1906*, p. 285 (entry for January 11, 1895); Brooks, ed., *The Destruction of Lord Rosebery*, p. 208 (entry for January 16, 1895); Brooks, ed., *The Destruction of Lord Rosebery*, p. 209 (entry for January 18, 1895).
- 130) PP, 1895 (C. 7654), February 28, 1895, Statement of First Lord of Admiralty, Explanatory of the Navy Estimates, 1895/96.
- 131) NA CAB 37/38/6, January 16, 1895, Lord Spencer, New Works for Navy; NA CAB 37/38/7, January 18, 1895, Lord Spencer, Memorandum[Navy Estimates].
- 132) Lord Spencer to Admiral Sir M. Culme-Seymour, 7 March 1895, in Gordon, ed., *The Red Earl*, vol. 2, p. 251; Lord Spencer to Lady Spencer, 30 April 1895, in Gordon, ed., *The Red Earl*, vol. 2, p. 253.

態にすることを選んだのである¹³³⁾。こうして、スペンサー海相は蔵相・大蔵省官僚らの危惧を押し切る形で海軍工手法案を議会に提出し、自由党内閣退陣直前の1895年6月に海軍工手法は成立した。

こうして、軍事施設建設に関わる債務も艦船建造と同様に資本債務と看做されたために、海軍工手法によって国債管理に抜け穴を作る財政手法が復活したのである。しかしこの財政手法は、海軍予算の項10の予算額が少なければ施設建設工事の進展とともに議会で審議される海軍予算に現れない金額、とりわけ借入金——資本債務と言う名の国債——が急増する事態を招くことになる。統一党政権発足（1895年）とともに文官本部長に就任し、海軍予算に対する財政統制の役を担ったチェンバレン Austen Chamberlain¹³⁴⁾ は、早くも1896年2月にこの事態に危機感を募らせ、項10の予算額を増やし、借入金に依存しない予算運営を求めたのである¹³⁵⁾。しかし、項10に必要な経費を毎年の海軍予算に全て盛り込むことは海軍予算の大幅な膨脹を意味し、仮に海軍予算全体の膨脹が承認されなければ、項10以外の海軍予算削減を意味する。彼はやがて蔵相（在任期間は1903年から1905年）に昇進し、ゴウシェン海相の後任海相であるセルボーン Lord Selborne（在任期間1900年11月から1905年3月）の海軍増強要求に悩まされることになる¹³⁶⁾。なお、海軍工手法は1896年3月に変更が加えられ、施設建設に必要な財源を特別勘定に求めてはいたが、借入金からの資金捻出を停止した¹³⁷⁾。しかし、後の1899年に、海軍工手法の特別勘定に不足が生じた場合、有期年金（借入金）の発行により項10に必要な資金を提供可能な法律に変更されたのである¹³⁸⁾。

133) PP, 1895 (C. 7654), February 28, 1895, Statement of First Lord of Admiralty, Explanatory of the Navy Estimates, 1894/95, p. 9; Brooks, ed., *The Destruction of Lord Rosebery*, p. 213 (entry for January 28, 1895).

134) Lord Salisbury to Austen Chamberlain, June 30, 1895, in Charles Petrie, *The Life and Letters of the Right Hon. Sir Austen Chamberlain*, London: Cassell and Company, 1939, vol. 1, p. 67; David Dutton, *Austen Chamberlain: Gentleman in politics*, Bolton: Ross Anderson, 1985, pp. 22–3. 海軍文官本部長および蔵相時代のチェンバレンに関する記録は少ない。

135) NA CAB 37/41/7, February 4, 1896, Civil Lord of Admiralty: Austen Chamberlain, New [Naval] Works.

136) Boyce, ed., *The Crisis of British Power*, ch. 2. 拙稿「19世紀末農業不況と第一次世界大戦前のイギリス海軍予算」, 参照。

137) PP, 1896 (143), Naval Works Bill. cf. Sumida, *In Defence of Naval Supremacy*, p. 17. 1900年までの統一党政権ゴウシェン海相の下における海軍増強については, cf. NA CAB 37/41/2, January 17, 1896, Controller of Navy, Ship-building programme; NA CAB 37/41/6, February 1, 1896, Admiralty, Naval Works; NA CAB 37/41/8, February 7, 1896, First Lord of Admiralty: G. J. Goschen, Naval Works; NA CAB 37/41/10, February 8, 1896, G. J. Goschen, Naval Works Act.

138) PP, 1899 (278), Naval Works Bill. cf. NA CAB 37/50/36, June 6, 1899, A. Chamberlain, Naval Works Bill; NA CAB 37/50/39, June 13, 1899, A. Chamberlain and G. J. Goschen, Memorandum on Naval Works Bill.

ボア戦争 Boer War (1899-1902年) と国防政策・国家財政の変化

世紀を跨いで闘われたボア戦争（南ア戦争）はイギリス軍——戦闘の主役である陸軍のみならず陸軍を支援した海軍もまた——にとって芳しい戦果を齎すものではなかった¹³⁹⁾。イギリス軍の指揮命令系統、陸軍と海軍の連携作戦などが将来解決されるべき国防政策上の課題として大きく浮上し¹⁴⁰⁾、エッシャー Lord Esher 委員会と知られる南ア戦争調査委員会が問題を分析し、陸軍と海軍とに分断された戦争指導体制の欠点を指摘した。やがて、戦争指導体制の統合を目指した帝国防衛委員会 Committee of Imperial Defence が設立され、その後の戦争指導の中核となった¹⁴¹⁾。

ボア戦争の影響は軍事面に限定されなかった。ボア戦争の戦費調達方法は、18世紀末の対仏戦争期に確立された伝統的戦費調達方法である、歳入調達力に秀でた租税 tax である「所得税」を柱とし、所得税に支えられて高い信用を誇った「コンソル」loan とによって賄われたものではなかった¹⁴²⁾。ボア戦争に投入された巨額の戦費は、所得税の増税、不確定債である「戦債」war loans、大蔵省証券、国庫債券の発行に加えて、「コンソル」によって調達されたのである¹⁴³⁾。国家信用の最重要指標であるコンソルの価格は1896・97年に最高価格を記録したが、世紀転換期には価格は低落に転じ、それに伴って金利も低水準から上昇傾向に転じたのである。注目すべき点は、やがて、このボア戦争で採用された戦費調達の手法が第一次世界大戦でも踏襲されたことである。

世紀転換期のボア戦争以降、イギリス国家財政は国債残高の一時的増加に直面したばかりか、財源難と歳出増加との板挟みに苦しむ財政危機を迎え、それまで膨脹の一途を辿っていた海軍予算も抑制基調となった¹⁴⁴⁾。1895年に発足した統一党内閣のゴウシェン海相は、1896/97年海軍予算から1899/1900年海軍予算まで大幅に増加させたが、国家財政の運営が厳しさを増す中で、1900/01年海軍予算で造艦（民間発注）経費の削減を盛り込まざるを得な

139) ボア戦争の政治的影響については、G. R. Searle, *The Quest for National Efficiency: A study in British political thought 1899-1914*, Oxford: Basil Blackwell, 1971, ch. 2; Coetzee, *For Party or County*, pp. 38-42. 大國イギリスの軍事力・経済力に対する懐疑が生まれ、問題克服の道が自由党・統一党の枠を越えて模索された。

140) PP, 1904 (Cd. 1789) (Cd. 1790) (Cd. 1791) (Cd. 1792), R. C. on Military Preparations and other Matters connected with the War in the South Africa, *Report and Minutes of Evidence*.

141) Franklyn A. Johnson, *Defence by Committee: The British committee of imperial defence 1885-1959*, London: Oxford UP., 1960; Lord Hankey, *The Supreme Command 1914-1918*, London: George Allen and Unwin, 1961, vol. 1, pp. 45-59. エッシャー自身の構想は、cf. Lord Esher, *The Committee of Imperial Defence: its functions and potentialities*, in Lord Esher, *The Influence of King Edward*, London: John Murray, 1915.

142) ボア戦争以前のイギリスの戦費調達については、Cf. NA T 170/31, February 12, 1900, John Bradbury, *The financing of naval and military operations*.

143) NA T 170/31, August 31, 1914, W. G. Turpin, *War loans*. 拙著『イギリス帝国期における国家財政管』, 244頁, 参照。

144) 拙稿「19世紀末農業不況と第一次世界大戦前のイギリス海軍予算」, 参照。

かったのである¹⁴⁵⁾。

コンソル価格と海軍工事法

海軍予算の項10について言えば、1899年の海軍工事法に基づき借入金を財源とした支出金額が毎年の海軍予算の項10の額よりも多いと言う議会の予算統制機能を根底的に覆す異常事態さえ生じたのである¹⁴⁶⁾。1903年の歳出調査委員会、1904年公会計簿調査委員会がともに海軍予算に関して借入金に依存した財源確保の手法に強い危機感を抱き、その改善を求めたのも当然であった¹⁴⁷⁾。こうして、国債管理政策に抜け穴を穿ち軍備拡張に必要な財源を確保する財政手法は、国債の中心的商品であるコンソルの価格がボーア戦争以降徐々に低落し、金利が上昇し始めると言う危機的財政状況の中で再考を余儀なくされたのである。

自由党内閣アスキス蔵相と海軍工事法

世紀転換期以降、国債が減債政策の効果もあって減少傾向を辿るのとは対照的に、軍艦建造・軍事施設建設などに投入される資本債務は増加傾向を辿り、コンソル価格も愈々低落傾向が明らかになるにつれて〔表 II〕、議会でも国家信用の危機が声高に叫ばれるようになった¹⁴⁸⁾。1905年にはヴィンセント Sir Edger Vincent が議会で「私にとっては、軍港は戦艦と同様に、あるいはほぼ同じく、とうてい国家資産 national asset では言えないように思われる¹⁴⁹⁾」、と述べ、資本債務の増加に危機感を募らせた。資本債務の増加とコンソル価格低落の直接の因果関係は必ずしも分明ではなく、コンソル以外に植民地証券などの有力な金融商品が市場に投入され、コンソルの魅力が薄れた影響も否定できない。しかし、世紀転換点を挟む10年の長期にわたる統一党内閣に代わって1905年に政権の座に就いた自由党キャンベル＝バナマン内閣のアスキス H. H. Asquith 蔵相は1906/07年予算で資本債務に関する海軍

145) PP, 1900 (Cd. 70), February 17, 1900, Statement of First Lord of the Admiralty, Explanatory of the Navy Estimates, 1900–1901; PP, 1900 (41), Navy Estimates, for 1900–1901, with Explanation of Differences.

146) 項10の予算額と決算額（支出額）は、毎年の『海軍予算説明書（前年比較）』『海軍（議定費決算書）』にあり、海軍工事法による支出＝借入金全データは、『海軍工事法会計簿』PP, 1910 (26), Naval Works Acts, 1895, 1896, 1897, 1899, 1903, 1904, and 1905 Account, 1908–1909 (final) やマレットの『イギリス予算史』（Mallet, *British Budgets 1887–88 to 1912–13*, pp. 500–3, Table XVIII）にある。簡単には、Sumida, *In Defence of Naval Supremacy*, Table 7. ただし、マレットの『イギリス予算史』で採用されている財政数字は『議会資料』に掲載されている数値と1000ポンド単位の差異がある。

147) PP, 1903 (242), S. C. on National Expenditure, *Second Report*, pp. v–vi; PP, 1904 (152), Public Accounts Committee, *First Report*, pp. iv–v; PP, 1904 (207), Public Accounts Committee, *Third Report*, p. xxx.

148) 国債、資本債務、コンソル価格の動向については、拙著『イギリス帝国期における国家財政管』、第3章、第4章、参照。

149) Hargreaves, *The National Debt*, p. 220 [一ノ瀬・斎藤・西野訳『イギリス国債史』223頁]。

表 II 国債、資本債務とコンソル価格

年	国債 (ポンド)	資本債務 (ポンド)	コンソル価格 (月平均)	
1887/88	735,549,930	603,137	102	1/2
1888/89	704,052,614	582,338	100	
1889/90	697,042,756	561,539	97	11/16
1890/91	688,548,306	540,740	96	7/16
1891/92	682,162,740	1,317,719	95	7/16
1892/93	675,807,702	1,261,360	97	3/8
1893/94	669,337,676	1,782,261	98	11/16
1894/95	664,794,901	2,495,814	102	3/8
1895/96	655,908,928	3,092,624	107	1/8
1896/97	648,306,426	3,979,940	111	11/16
1897/98	641,123,426	4,048,099	112	7/16
1898/99	635,070,635	3,746,872	110	5/8
1899/1900	628,021,572	7,372,162	104	5/16
1900/01	628,930,653	9,989,278	98	5/8
1901/02	689,469,935	14,464,396	93	5/8
1902/03	745,015,650	20,200,003	93	3/4
1903/04	770,778,762	27,570,428	89	7/16
1904/05	762,629,777	31,868,323	89	
1905/06	755,072,109	41,664,382	89	15/16
1906/07	743,219,977	45,770,210	87	7/16
1907/08	729,505,545	49,659,159	84	1/16
1908/09	711,475,865	50,850,186	85	7/8
1909/10	702,687,897	51,433,412	83	2/8
1910/11	713,245,408	49,218,217	80	1/16
1911/12	685,232,459	47,840,151	78	11/16
1912/13	674,744,481	50,061,947	75	9/32
1913/14	661,473,765	54,814,656	-	

注：国債（死重債務）(Dead Weight Debt)、資本債務 (Capital Liabilities) とともに、各年の期首における額を計上した。

1903/04年の期首以降、コンソルの利率が2 3/4%から2 1/2%に引き下げられた。

出典：Mallet, *British Budget 1887–88 to 1912–13*, Table XV, Table XVI.

工事法の財政措置の停止を明らかにし¹⁵⁰⁾、1908/09年予算を最後として停止された¹⁵¹⁾。国債管理政策に抜け穴を作って軍事費を調達する財政手法は、こうして1906年に、国債管理を重要視する自由党内閣アスキス蔵相によって停止が決定された。

150) 4H, 156 (April 30, 1906), 277–96 (H. H. Asquith). cf. Hargreaves, *The National Debt*, p. 221 [一ノ瀬・斎藤・西野訳『イギリス国債史』224頁]。拙著『イギリス帝国期の国家財政運営』273–74頁、参照。

151) PP, 1910 (26), *Naval Works Acts, 1895, 1896, 1897, 1899, 1903, 1904, and 1905 Account, 1908–1909 (final)*. cf. Mallet, *British Budgets 1887–88 to 1912–13*, pp. 500–3, Table XVIII.

海軍の経費節約策

一方、海軍予算は既述のように19世紀末まで膨脹傾向を辿ったが、ボーア戦争以後の歳入逼迫とコンソル価格下落の中で従来の膨脹路線の変更を余儀なくされた。本国海域への戦力集中を基本とした艦隊再編 *Redistribution of the Fleet*¹⁵²⁾ は既にセルボーン海相の時代に開始され、1904年10月に第一本部長に就任したフィシャも、「フィシャの海軍革命¹⁵³⁾」 *Fisher's Naval Revolution* と呼ばれる海軍改革を着手し、「経済性」と「効率性」の両立を図らざるを得なかった。1905年3月にセルボーン海相の後を襲ったコーダ *Frederick C. Earl Cawdor* 海相（在任期間は1905年3月から同年12月）もまた前任者のセルボーンと同様に経費削減と海軍の戦力維持・効率との両立を図りつつ、海軍大学 *Naval College* で機関学 *Engineering*・機械工学・数学教育に重点を置いた兵員教育を開始し、さらに老朽化した軍艦の破棄などを含む海軍改革の進展を明らかにしたのである¹⁵⁴⁾。19世紀末から20世紀半ばの海軍の指導者は最新の軍事技術採用に加えて、兵員教育、組織、財政さらに施設経営などの問題が複雑に入り組んだ事態に直面し、その解決を迫られたのである¹⁵⁵⁾。留意すべきは、1905/06年予算以後顕著となる海軍予算の減額は、海軍工事法を根拠とした借入金当座の間（1908/09年予算まで）可能であったために、見かけ程大きくはなかった¹⁵⁶⁾〔表I〕。

歳出に必要な財源を国債管理に抜け穴を穿つ財政手法に求めることを否定し、借入金に財源を求めない自由党内閣の財政運営方針は、自由党アスキス内閣ロイド・ジョージ *David Lloyd George* 蔵相の下で実施される軍事費と社会費双方にわたる大幅な歳出増の主要財源を租税に求めざるをえないことを意味していた。こうして、自由党内閣の蔵相が国債管理政策の抜け穴を塞ぎ国債償還を加速化させたことで、自由党内閣での租税増徴策が必然性を帯び

152) NA CAB 37/73/159, December 6, 1904, Lord Selborne, *Distribution and Mobilisation of the Fleet*; PP, 1905 (Cd. 2335), December 6, 1904, Lord Selborne, *Distribution and Mobilisation of the Fleet*; PP, 1905 (Cd. 2450), March 15, 1905, Lord Selborne, *Arrangements Consequent on the Redistribution of the Fleet*.

153) Lambert, *Sir John Fisher's Naval Revolution*, pp. 29–37. フィシャの海軍改革に関する認識については、John A. Fisher, *Naval problems*, in Fisher, *Records*, pp. 127–55.

154) PP, 1905 (Cd. 2701), November 30, 1905, Frederick C. Earl Cawdor, *A Statement of Admiralty Policy*. この文書には1903–5年間の海軍改革に関する評価が記されている。なお、ペーコンは20世紀初頭以降、新技術の採用を加速化したイギリス海軍にとって機関学・機械工学・数学教育などの工学・数学教育が急務となった事情を指摘している。cf. Admiral Sir Reginald Bacon, *From 1900 Onward*, London: Hutchinson, 1940, pp. 80–81. イギリス艦船の推進エネルギーが「石炭」から「石油」に転換されるのは20世紀に入ってからであるが、フィシャはこのエネルギー転換にも重大な注意を払っている。John A. Fisher, *Notes on oil and oil engines*, in Fisher, *Records*, pp. 189–203. なお、新教育制度は1902年12月に開始されていた。John A. Fisher, *Naval education*, in Fisher, *Records*, pp. 150–72. フィシャの兵員教育・海軍改革に関する詳細な説明は、cf. Kemp, ed., *The Papers of Admiral Sir John Fisher*, vol. 2.

155) John T. Sumida and David A. Rosenberg, *Machine, men, manufacturing, management and money*, in Hattendorf, ed., *Doing Naval History*, p. 35.

156) Marder, *From Dreadnought to Scapa Flow*, vol. 1, p. 25.

始めたのである。自由党内閣のアスキス蔵相は直接税とりわけ所得税改革（稼得所得と不労所得との差別課税）による歳入確保策に踏み切り、ロイド・ジョージ蔵相も直接税（累進的所得税新設、地価税新設、累進的相続税増税）のみならず間接税双方で大增税を試みたのである。しかし、この租税改革が成功するか否かは、(1) 歳入調達力のある租税の発見と、(2) 租税負担の増加が齎す経済的混乱・経済的悪影響力への恐怖心に基づく「財政的限界論」*financial limitation*¹⁵⁷⁾——歴代の大蔵省・内国歳入庁官僚はもちろん政治的指導者・蔵相が等しく抱いていた、租税負担の増加を回避する政策理論——をいかに払拭し・揚棄するにかかっていた。実際、19世紀の「平時」を通じて租税負担軽減策が実施され、租税負担と歳出規模の低い水準が常態と看做されたのも当然であった。軽度の租税負担は習慣と化し、他ならぬ「平時」にこの租税政策を転換することは極めて困難であった。19世紀末の経費膨脹期においてさえイギリスの租税負担と歳出規模は、たとえ現代と比較すればともに極めて低い水準にあったとは言え、租税負担増加を実施することには躊躇いがあった。なお、自由党内閣のロイド・ジョージ蔵相は、1909/10年予算案（いわゆる「人民予算案」）以降、前任者アスキスが国債費の増額を実施して国債削減を重要視したのとは異なり、国債費を減額して歳出を抑制し、新減債基金の運用益を流用して収入増を図ったのばかりか国庫に齎される財政剰余を新たに設置された「開発基金」*Development Fund*——自動車の普及に対応するための道路建設に加えて、農村部における軽便鉄道・港湾施設建設などの公共事業に充てる基金——にも充当し、さらにこの開発事業に借入金（＝資本債務）の投入も意図したのである¹⁵⁸⁾。国債削減の減速と国内公共事業への財政剰余金投入の背景には、1909/10年予算で実現した直接税・間接税双方の租税改革によって巨額の財政剰余——単年度の財政剰余ではなく将来にわたり継続する財政剰余——が国庫に齎され、それが国債管理政策以外にも充当可能な水準にあったことによる¹⁵⁹⁾。

157) Aaron L. Friedberg, *The Weary Titan: Britain and the experience of relative decline, 1895–1905*, New Jersey: Princeton UP., 1988.

158) D. Lloyd George, *The People's Budget, explained by David Lloyd George*, London: Hodder & Stoughton, 1909, pp. 16–22. 1909/10年予算演説（1909年4月29日）は当然、『議会議事録』に掲載されているが、ロイド・ジョージ蔵相の演説集や自由党のパンフレット集も1909/10年予算の理解にとって有益である。D. Lloyd George, *Better Times*, London: Hodder & Stoughton, 1910; *Pamphlets and Leaflets for 1909*, London: Liberal Publication Department, 1910; *Liberal Magazine; A periodical for the use of liberal speakers, writers, and canvassers, vol. 17 (1909)*, London: Liberal Publication Department, 1910. なお、1909/10年予算演説に関してはわが国の研究者が全く利用しない翻訳がある。内ヶ崎作三郎訳「平民演説」、内ヶ崎作三郎『ロイド・ヂョールヂ』大榮閣蔵版、出版年不明、所収、参照。

159) Hargreaves, *The National Debt*, p. 222.

自由党内閣の租税改革＝経費膨脹政策と経済統計の利用

1906年の生産センサス法 *Census of Production Act*¹⁶⁰⁾ は、1905年末の総選挙で勝利し政権の座に就いた自由党内閣、商務省 *Board of Trade* による国民生活、国民総生産情報の収集の始まりを告げた¹⁶¹⁾。実際、1906年生産センサス法に至るまでイギリス政府は、国民の生活水準・貿易情報（商務省）、農業生産統計（農林省）や租税・国債情報（内国歳入庁・大蔵省）を除外すれば、イギリス経済に関するマクロ経済情報を体系的に収集していなかったし、租税情報から推測可能なイギリス国民の財産・所得分布情報を政策策定に利用する思考様式・理論を持っていなかった。例えば、毎年の予算案作成に不可欠な租税収入の予測は、何らかの経済理論・統計情報に裏打ちされたものではなく、「勘と経験」に基づく予測に過ぎなかった。1909/10年予算のように新税が目白押しの予算案がイギリス経済・国民生活にいかなる経済的影響を与えるかも予測不能であった。しかし、1909/10年予算は「平時」における租税負担の増加——現代の租税負担水準から言えば依然として低いが——にもかかわらず、大幅な歳入増加を国庫に齎す一方で、国内の生産活動、金融市場に対しては資本逃避などの攪乱的影響を及ぼすこともなかった。1909/10年予算が「租税革命」*Tax Revolution* と謂われる所以である。

注目すべき点は、自由党内閣が推し進めた租税改革の1つの柱である「累進的所得税」によって、政府・大蔵省・内国歳入庁は累進的相続税実施（1894年）により可能となった資産分布把握と並んで所得分布状況をもかつてなく精確に把握することが出来るようになったことである¹⁶²⁾。加えて、商務省は1905年以降、都市部の労働者階級の生活水準調査を実施し、1908年と1913年にその成果を『報告書¹⁶³⁾』に纏めたが、所得税の課税限度以下の低所得者

160) これにより組織的・継続的な蒐集・公開が決定され、『最終報告書』が1912年に出された。PP, 1912-13 (Cd. 6320), *Final Report on the First Census of Production of the United Kingdom (1907), with Tables.*

161) Edward Higgs, *The Information State in England: The central collection of information on citizens since 1500*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004.

162) 相続税のデータに基づく資産分布調査に関しては、Cf. Mallet, *British Budgets 1887-88 to 1912-13*, Table X. 超過所得税のデータに依拠した所得分布調査に関しては、cf. Mallet, *British Budgets 1887-88 to 1912-13*, Table VII B. マレットは内国歳入庁官僚経験者である。なお、内国歳入庁議長ミルナーは1894/95年予算案作成時にハーコート蔵相が提案した超過所得税 *super tax* に関するメモで「所得階層別の納税者数」を推計している。cf. NA T 168/96, n. d[1894], A[lfred] M[i]lner, *Memorandum on income tax reform in 1894*. また、1905年には統計学に精通したマニーの『富と貧困』が出された。L. G. Chiozza Money, *Riches and Poverty*, London: Methuen, 1905 (second impression, 1910.). この著作に関して、1906年の所得税調査委員会議長のディルク Charles Dilke は、大蔵省事務次官ハミルトン宛ての書翰で、マニーの著作が所得税の累進化に必要なデータ蒐集にとって有益であり、所得税の累進化を推測ではなく統計的推論に依拠して判断すべきである、と記し、統計情報利用の重要性を指摘した。NA T 168/96, 15 May 1906, Charles Dilke to Edward W. Hamilton.

163) PP, 1908 (Cd. 3864), *Report of an enquiry by Board of Trade into Working Class Rents, Housing, Retail Prices and Standard Rate of Wages in the United Kingdom*; PP, 1913 (Cd. 6955), ↗

層の生活水準把握は自由党内閣の政策の柱である老齢年金 Old Age Pensions などの社会政策実施にとって欠かせない作業であった¹⁶⁴⁾。こうして、租税改革（1894/95年予算と1909/01年予算）による富裕層の資産・所得分布把握、社会政策実施（リベラル・リフォーム）による低所得者層の生活水準調査に加えて、生産センサス法（1906年）によってイギリス国内企業の生産能力が明確な統計情報として数値に表現されたのであった。

やがて第一次世界大戦勃発時にはロイド・ジョージ蔵相は、1914/15年予算演説で、ピットが1798年に所得税創設を提案したことを引き合いに¹⁶⁵⁾、マクロ経済指標の1つである「国民所得」national income——『生産センサス最終報告書』（1912年）で得られた統計情報であるが、1941年に定式化される国民所得概念とは異なる概念——を用いて租税負担を数量的に把握し、マクロ経済指標で租税負担を相対化し、国民に戦費負担を強く訴えたのである¹⁶⁶⁾。17・18世紀イギリスの政治算術家ペティやダヴナントが夢想し・渴望した「国民所得」national income の数値化=可視化が大きく前進したと言える。やがて、第一次世界大戦時に、イギリス政府は国内生産、国民の生活水準、所得・資産分布に関する膨大な情報のみならず、国民の「身体的情報」——軍役・生産活動への適性、スパイ摘発のための国籍情報——をも入手することになる¹⁶⁷⁾。

結 論

19世紀後半におけるイギリス海軍の増強、海軍予算の増加とその財政的帰結に関しては、わが国のイギリス帝国主義研究をはじめとする多くの歴史研究、経済・財政政策史研究が触れるところである。しかし、奇妙なことに、この時期のヨーロッパ列強の海軍増強の実態あるいはその経済的財政的帰結を示す『資料』とその所在については必ずしも明確にされていない。本稿は、19世紀末から20世紀、第一次世界大戦直前までのイギリス海軍予算を題材に、海軍の兵員数・階級構成、造艦計画、艦船の種類、艦船の能力、海軍工廠の経営などの

Report of an enquiry by Board of Trade into Working Class Rents, Housing, Retail Prices and Standard Rate of Wages in the United Kingdom.

164) Higgs, *The Information State in England*, pp. 99–132.

165) ピットの所得税法案は1798年12月3日に上程され、翌1799年1月9日に可決成立し、同年4月5日に発効した。W. S. Hathaway, ed., *The Speeches of the Right Hon. William Pitt in the House of Commons*, London: Longman, 1817, third edition, vol. 2, pp. 425–58 (December 3, 1798). 議会での審議については、cf. Hathaway, ed., *The Speeches of the Right Hon. William Pitt*, vol. 3, pp. 1–15 (December 14, 1798); Charles Abbot, Lord Colchester, ed., *The Diary and Correspondence of Charles Abbot, Lord Colchester: Speaker of the House of Commons 1802–1817*, London: John Murray, 1861, vol. 1, p. 164 (entry of December 3, 1798), pp. 165–66 (entry of December 14, 1798).

166) 拙著『イギリス帝国期の国家財政運営』、序章、第6章、参照。

167) Higgs, *The Information State in England*, pp. 133–67.

詳細情報が議会資料として『海軍予算書』『決算書』に公開されたが、『資料』の構成とその役割を明らかにした。さらに、この海軍予算の予算編成と決算（支出）の抱える問題点を指摘する『会計監査報告書』の役割を指摘し、議会・大蔵省の財政統制の在り方を明らかにした。これまでの分析から明らかとなった点は、1889年の海軍防衛法以降、海軍予算の柱である造艦予算（項8）が急激に増額されたばかりか、新技術採用、艦船の巨大化によって項9の備砲・装甲予算と項10の海軍工廠・港湾浚渫事業などの施設建設予算が増加したことである。この海軍増強の背景には、イギリス経済・国民生活に欠かせない物資（工業原料・食料）が海外諸国・自治領・植民地に大きく依存し、海上通商路が文字通り「生命線」となり、ヨーロッパ諸外国の海軍増強がこの海上通商路にとって軍事的脅威となったことである。

しかし、「平時」におけるイギリス国家財政の運営原則が、(1)「均衡財政」と(2)「厳格な国債管理」に依拠する限り、19世紀後半における海軍経費の急激な膨張は財政運営に大きなストレスとなった。なぜならば、蔵相・大蔵省が歳出当局の歳出増加要求を承認し、歳入不足が仮に予想されたとしても、「均衡財政」の原則に則って既存租税の増徴や新税創設によって財源確保に走ることはないからである。租税負担増加——新税であれ既存税であれ——には景気・国民生活への悪影響発生などの不確定要素が多すぎるし、租税収入の確保も保証できないからである。したがって、蔵相・大蔵省は、屢々、減債基金の流用、国債費削減、あるいは、借入金などの種々の財源獲得の手法を用いて辻褃合わせを行い、増税忌避の行動を採る傾向にある。しかし、経費増の財源を借入金に求めるとすれば、それは国債増加に繋がりが、国債の中心的商品であるコンソルの価格や金利水準にも影響が出かねない。1888年の帝国防衛法（陸軍）と1889年の海軍防衛法（海軍）はともに、租税と特別勘定・借入金——「国債」National Debtではなく「資本債務」Capital Liabilities という名の国債——と言う折衷案、具体的には租税 tax と借入金 loan を併用して軍事費の財源確保を行ったのである。その結果、議会審議を経ることのない財源（借入金）が存在するが故に、毎年議会で審議・公表される『予算書』と『決算書』とでは大きな差額が生じることになった。議会による財政統制の弛緩が生じ、資本債務自体も増加傾向を辿り、国債管理政策に抜け穴が穿かれたのである。

経費節約論者で国債管理に意を払うハーコート蔵相は、1894/95年予算で国債管理に抜け穴を穿つ特別勘定・借入金の手法を停止したが、ハーコートは同時に1894/95年予算で累進的相続税を導入し、税収予想を上回る大幅な財政剰余を手にしたのである。皮肉なことに、この租税改革によって国庫に齎された巨額の財政剰余は、大幅に増額された海軍予算案——特別勘定・借入金の停止によって財源を専ら租税に依存せざるを得ないために、表面的には大幅に増額された予算——を賄うに足るものであった¹⁶⁸⁾。加えて、海軍予算の項8（造艦予

168) 累進的相続税は国庫に膨大な財政剰余を齎したが、統一党政権（1895-1905年）は、1894年の累進的相続税によって租税負担が増加した土地財産（農業用地）を救済するために1896年農業地

算)によって建造された新造艦はこの時期、巨大化・高速化の傾向を辿り、項9(備砲・装甲)予算の増加のみならず、項10(海軍工事)の海軍工廠・軍港の建設、浚渫工事経費の膨脹を必然化し、1895年海軍工事法で、再び、特別勘定・借入金を導入する事態に至った。巨額の財政剰余の存在が新たな財政需要を誘引したのである。

統一党政権の前半(1895-1899年)は表面的には豊かな租税収入に支えられて、コンソル価格は1896・1897年に最高価格に達し、金利水準も低落傾向にあった。しかし、海軍予算に関しては、1895年海軍工事法の結果、項10で借入金=資本債務の増加が看取され、海軍本部の文官本部長チェンバレンは1895年海軍工事法の財源獲得の手法に警鐘を鳴らしていた。やがて、世紀転換期に勃発したボーア戦争を境に、戦費財源調達のために所得税増税と巨額の国債——大蔵省証券、国庫債券、および、コンソル——発行がされたばかりか、コンソル価格の下落に加えて金利水準が上昇し始めたのである。こうして、統一党政権の後半(1900-1905年)を特徴付ける財政的苦境——国債残高増加、コンソル価格の低落、金利上昇に加えて歳入源の枯渇、新財源の未発見、軍事費と社会費双方にわたる歳出の増加——の時期が始まった。注意すべきは、ヨーロッパ列強・アメリカ合衆国なども国家経費増と歳入不足・財政赤字に喘ぎ、それが国際金融危機の要因となったことである。

統一党政権末期の国家財政の状況を受けて、増額の一途を辿ったイギリス海軍予算も予算削減の対象となったが、海軍工事法を通じた借入金存在は削減額の数値を表面的なものにした。しかし、それは資本債務の増加、国家信用の基準であるコンソルの価格下落を危惧する議員の注意を惹き、借入金に依存した海軍工事は自由党内閣アスキス蔵相が1906/07年予算を契機に停止したのである。このことは、自由党政権の歳出確保策が統一党政権のように「租税」と「借入金」とを併用した財源確保ではなく、租税収入に大きく依存した財源確保策となることを意味した。直接税であれ、間接税であれ、租税負担の水準を引き上げる事については19世紀後半のイギリス国家財政の運営を担い、大蔵省・内国歳入庁に依然として蟠踞するグラッドストニアン抵抗が強かったが、世紀転換期以降、大蔵省・内国歳入庁官僚の世代交代に伴い、社会政策への財源投入を厭わない William Blain など「新世代」が旧世代のグラッドストニアンに代わって部局の重要ポストを占めるに到った。加えて、世紀転換期以降、商務省などの中央官庁が労働者階級——所得税の課税限度以下の所得水準層——の生活水準、賃金、に関する統計情報の蒐集を推し進め、大蔵省・内国歳入庁もまた、累進的所得税への政治的関心の昂揚の中で、高額所得者の所得分布状況に関心を寄せたのである。

方税法 Agricultural Rate Act を実施した。この時期、農場経営は農業不況に加えて相続税改革によって経費(国税負担)が嵩んだために、国税負担増加を地方税負担軽減で相殺し、農場経営を救済するというのがその理由である。累進的相続税が国庫に齎した財政剰余は、農業用地の地方税軽減と地方自治体の地方税減税に伴う財源不足を補填する国庫補助金の財源となった。拙著『近代イギリス地方行財政史研究』創風社、1996年、第3章、参照。

やがて、これらの統計情報はリベラル・リフォーム期の社会政策推進とともに、高額資産家・高額所得者・低所得者の担税力把握に有益なデータを提供することになる。こうして、毎年の予算案で示される「歳入見込み」Estimated Revenue は、「当たるも八卦，当たらずも八卦」でもなければ、「勘と経験」に依拠した歳入予測でもなく、マクロ経済指標——理論的には当然ながら不完全であるが——を勘案し予測されるものとなった。1909/10年予算案を契機として、間接税・直接税，低所得者・高額所得者，高額資産家を問わない大規模な増税・新税賦課（＝租税改革）実施され、財政赤字に悩むヨーロッパ諸国，アメリカ合衆国とは異なり社会費のみならず軍事費（海軍予算）をも賄うに足る歳入を確保したばかりか，大幅な財政黒字をも獲得したのである。