

# 設計技師ホワイトとイギリス海軍増強 1885～1902年

——海軍工廠経営と海軍予算——

藤 田 哲 雄

(受付 2012年10月18日)

## 目 次

はじめに

1章 海軍設計技師ホワイトの誕生

2章 ハミルトン海相と造艦局長ホワイト

結 論

## はじめに

本稿は、19世紀末から20世紀初頭のイギリス海軍の艦船設計責任者、造艦局長 Director of Naval Construction であったホワイト William H. White (1845-1913年)の事績に基づき、設計技師と海軍増強との関わりを詳らかにするものである。ちなみに、彼が就任した造艦局長の職務は艦船設計の作業に加えて、造艦作業の管理にも及ぶ広範囲な職域を有する<sup>1)</sup>。ホワイトの名が記憶されるのは、1889年に着工したイギリス海軍の最新鋭戦艦 battleship ロイヤル・ソヴリン級戦艦(排水量1万4,000トン超)——この時期の各国海軍の戦艦のモデルとなり、日本を含む各国でコピーされる——の設計者としての名声である。しかし、彼の後任設計技師であるワッツ Philip Watts (1846-1926年)——ホワイトと同様、海軍に奉職した後、アームストロング Armstrong 社に勤務し、後に海軍に復職——の手になり、1906年10月にトライアルを経て、同年12月に完成した、タービン・エンジンを初めて搭載し全主砲 all-big-gun の革命的軍艦と喧伝された排水量2万トンを超えるドレッドノート級戦艦の登場によって、軍艦の設計者としてのホワイトの名声・事績はわが国では殆ど記憶されことはない<sup>2)</sup>。それにもかかわらず、19世紀中葉以降のイギリス海軍の主任設計技師 Chief Construc-

- 1) 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, p. 71. ハミルトン Sir R. V. Hamilton は、イギリス海軍の増強計画が本格化した1889年10月に現役軍人として最高位の、海軍本部 Board of Admiralty 第一本部長 First Naval Lord に就任し、海軍組織を知悉した海軍武官。
- 2) 横井勝彦『大英帝国の〈死の商人〉』講談社、1997年、115-16頁、に僅かにホワイトに関する記述がある。

tor——1875年に海軍造船局長に名称変更——，リード Edward James Reed（在任期間1863－1870年），バーナビー Nathaniel Barnaby（在任期間1872－1885年），ホワイト（在任期間1885－1902年），ワッツ（在任期間1902－1912年）のうち伝記的著作があるのはホワイトのみであることも確かである。

ホワイトは海軍設計技師として戦艦をはじめとして、数多くのイギリス海軍所属艦船の設計に携わったばかりか、アームストロング社時代（1883－1885年）には外国の海軍に提供する艦船の設計にも従事していた。本稿では彼の事績を仔細に閲することでこの時期のイギリス海軍、そして造艦事業<sup>2a)</sup>の抱える問題点を明らかにするとともに、19世紀末から20世紀初頭の世紀転換期におけるイギリス海軍・イギリス帝国が抱えた問題を明らかにしたい。海軍・アームストロング社・海軍でのホワイトの人生航路は、1860年代以降に顕著となる新兵器・新技術の出現と旧式兵器の急速な陳腐化、新技術を用いた新しい軍事戦略構想、ヨーロッパ・アメリカ合衆国などの海軍増強激化の時期と軌を一にする。それゆえ、本稿は、この時期のイギリス海軍の艦船建造を中核とする海軍増強事業が、海軍予算の増加以前に、造艦事業を担う海軍工廠 Dockyards 管理組織の構築、造艦効率の向上と経費節減とが要求されたことを、海軍設計技師ホワイトの事績と重なり合わせて考察するものである<sup>3)</sup>。設計技師の役割

- 2a) 海軍予算案 Navy Estimates に計上される海軍工廠と私企業における「造艦経費」には艦船の建造経費に加えて、艦船の修理事業・維持事業に掛かる経費も含まれており、それぞれの経費は分離不能のために、本稿では造艦経費を修理費・維持費を含めている。
- 3) 19世紀末・20世紀初頭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②軍隊』ミネルヴァ書房、2009年、がある。イギリス海軍は国家権力の重要部分を構成し、かつその維持経費もまた膨大な金額に達するだけでなく、議会に『[海軍大臣] 海軍予算説明書』Statement of First Lord of Admiralty, Explanatory of the Navy Estimates, 『海軍予算説明書』Navy Estimates, for the Year, with Explanation of Differences が提出され、海軍予算は議会の承認を得なければならない。その『海軍（議定費決算書）』Navy (Appropriation Account) も大蔵省と議会の監視（会計監査）を受けなくてはならない。海軍をはじめとする国家の諸政策・諸活動に関する情報や軍事機密を含む基本的事実の確認には、近代国家が財政・経済・軍事等の行政分野を通じて蒐集した膨大な「情報」を独占していることを考えれば、議会に提示される『予算説明書』『議定費決算書』を含めた「公刊公文書」や、それらの文書が作成される以前の「未公刊文書」の分析が欠かせないであろう。近代イギリス史研究を志すわが国の歴史家が「公刊公文書」の代表とも言える『議会文書』Parliamentary Papers の史料的重要性を強調してきたが、横井の研究は関連する『議会文書』を利用していないという点に不満が残る。19世紀末20世紀初頭イギリス海軍予算に関する研究である、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、も、毎年の『[海軍大臣] 海軍予算説明書』『海軍予算書説明書』『海軍（議定費決算書）』を分析・利用していないと言う事情は横井と同様である。筆者はこれまで、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）、と、拙稿「世紀転換期におけるイギリス海軍予算と国家財政」『経済科学研究〔広島修道大学〕』15巻2号（2012年）、を、主として、『閣議用資料』と、毎年、議会に提出される『[海軍大臣] 海軍予算説明書』『海軍予算説明書』『海軍（議定費決算書）』とに拠って、19世紀末から20世紀初頭イギリス海軍の予算・決算の性質とその動向を明らかにした。本稿は、これまでの論考で用いてきた

を造艦事業と関連付けて考察することにより、艦船建造と旧式艦船の廃棄を柱とした海軍増強は海軍予算増額が実現されるならば可能なものではなく、財源確保・予算確保に加えて、造艦事業を担う分野、具体的には国内外に分散する海軍工廠や私企業 private firm の造艦能力に大きく依存していることが判明する。ちなみに、彼は造艦局長の在任期間である1885年から1902年まで、保守党内閣ハミルトン George Hamilton 海相（海軍大臣 First Lord of Admiralty）、自由党内閣スペンサー Lord Spencer 海相、統一党内閣ゴウシェン George J. Goschen 海相、そして短期間ながら自由党内閣リボン Lord Ripon 海相と統一党内閣セルボーン Lord Selborne 海相に仕えたことになる。

なお、ホワイトに関する伝記的著作として、マニング Frederick Manning の『ホワイト伝<sup>4)</sup>』（1923年）がある。本稿が彼の伝記的事績に関して依拠するマニングの著作は、イギリスの伝記的著作の基準に倣って数多くの書翰・未公刊公文書を史料として用いている。ホワイトは、職業柄、造艦理論に関する書物<sup>5)</sup>を著す以外に、多数の未公刊公文書、とりわけ、ハミルトン海相の要請を受けて海軍に復職した1885年以降の「艦船建造計画」Shipbuilding Programme を『閣議用資料』Cabinet Papers として表している<sup>6)</sup>。もっとも、公文書館 Public Record Office〔現 The National Archives〕編纂の『閣議用資料リスト1880-1914<sup>7)</sup>』（1964年）には文書の著者がホワイトであるとは記していないが、文書の末尾にホワイトの署名がある。マニングの『ホワイト伝』は体系的資料の裏付けがなされた伝記的研究と言えるが、残念なことに、と言うか当然と言うべきか、引用されている多くの海軍内部文書には整理番号が記されていない。

## 1章 海軍設計技師ホワイトの誕生

### ホワイトの生涯

まず、ホワイトの生涯を簡単に見ておこう。ウィリアム・ホワイトは1845年にダヴェンポート Davenport で生を受け、1859年にこの地の海軍工廠 Dockyard で研鑽をつみ、1863年

『海軍予算説明書』『議定費決算書』に加えて、造艦事業によるイギリス海軍の量的増強が本格化する1889年海軍防衛法の直前に実施された、イギリス海軍・海軍工廠の組織改革の実態とその歴史的意義を、海軍組織・海軍工廠・私企業への発注事業の在り方を調査検討した『調査委員会報告書』を利用することで明らかにするものである。

- 4) Frederick Manning, *The Life of Sir William White*, London: John Murray, 1923.
- 5) William H. White, *Manual of Naval Architecture*, London: John Murray, 5th edition, 1900 (first edition, 1877).
- 6) N[ational] A[rchives] CAB 37/22/28, October 31, 1888, Admiralty, Special Programme for New Construction, 1889-90 to 1893-94; NA CAB 37/22/30, November 1, 1888, Admiralty, Special Programme for New Construction, 1889-90 to 1894-95.
- 7) Public Record Office, *List of Cabinet Papers 1880-1914*, London: HMSO, 1964.

に海軍の奨学生として、新設のロンドン海軍建造学校 Royal School of Naval Architecture に入校。その後、彼は1870年まで海軍主任設計技師リードのもとで艦船設計に携わり、設計技師としてのキャリアを開始した。

この1870年にホワイトは海軍建造学校の教師 instructor に任命され、1872年に海軍の艦船建造の部署に秘書 secretary として勤め、1875年には技師 Assistant Constructor に昇任した。また、彼は軍艦設計に関する『マニュアル<sup>8)</sup>』を1877年に出版している。この書物は、その後も版を重ね、イギリス海軍関係者のみならず、明治期の日本海軍の艦船設計技師の繙くところとなった。

設計技師ホワイトが艦船の設計に本格的に携わり始めた1870年代末から1880年代にかけて、海軍内部で艦船の設計方針を巡り様々な意見対立が生まれた。その一つに、魚雷・機雷 torpedo 攻撃から艦船を防御するために装甲をどのように施すか、というものであった。艦船の推進力や搭載する砲の技術革新が急速に進んだ1850・60年代以降には、魚雷・機雷さらには衝角 ram も艦船に対する有力な攻撃兵器となり始めていたのである<sup>9)</sup>。注目すべき点は、イギリス海軍が18世紀までの対外戦争で屢々採用してきた軍艦による海上封鎖 blockade、具体的には敵国の港湾・海岸の軍事的封鎖戦術、中立国籍船舶を含め船舶を臨検し、戦時禁制品 contraband の船荷を押収することによって海上輸送路を軍事的に封鎖・切断する戦術が、これら新兵器・新戦術の登場によって修正を余儀なくされ、軍艦による港湾封鎖ラインを従来よりも沖合に設定せざるを得ない状況となった、こと<sup>10)</sup>。

ついで、ホワイトが従事した海軍における艦船の設計・造艦作業を見ておこう。艦船の設計に対しては設計技師が所属する造艦・設計部 Council of Contraction 単独で作業が進められることはなく、造艦・設計部の作成した報告書に対して海軍本部 Board of Admiralty ——後述——の評価が入る<sup>11)</sup>。とりわけ、1860年代以降時期、新兵器・新素材などの技術革新が急速に進行したために、艦船設計の具体的な場面、例えば備砲（攻撃）と装甲（防御）のバランスをいかに取るかで海軍本部は屢々深刻な意見対立・軋轢に見舞われ、最悪の場合、造艦技師の海軍退職に至ること事態も生じた。

やがて、1880年代には海軍増強の声が海軍内部・外部で徐々に高まるが、注目すべきは、増強要求に伴って海軍組織、とりわけ、海軍政策を作成・実行する海軍本部や造艦事業の中心にある海軍工廠の作業効率点検、工廠組織改編の必要性が次第に認識され始めた。この動

8) White, *Manual of Naval Architecture*.

9) Manning, *The Life of Sir William White*, pp. 166–68.

10) John F. Beeler, *British Naval Policy in the Gladstone-Disraeli Era 1866–1880*, Stanford: Stanford UP, 1997, pp. 212–13.

11) Manning, *The Life of Sir William White*, pp. 29–32, 34, 35, 170. 1886年の時点での海軍造艦・設計部の組織については、cf. Sidney Pollard and Paul Robertson, *The British Shipbuilding Industry, 1870–1914*, Cambridge, Mass.: Harvard UP, 1979, p. 210, Figure 12.

きは海軍工廠運営の実態調査と問題発見に至ったのである<sup>12)</sup>。

### 海軍政策の形成

ここで1880年代以降のイギリス海軍の政策形成過程について簡単に触れておこう<sup>13)</sup>。イギリス海軍行政の基本方針を策定するのは、海軍の中心的組織である海軍本部 Board of Admiralty である。海軍本部は、海相を長として構成され、海相は大臣就任に際して武官が就任する4名の本部長 Naval Lords (後に Sea Lords と改称)、すなわち、第一本部長 First Naval Lord, 第二本部長 Second Naval Lord, 第三本部長 Third Naval Lord, 第四本部長 Fourth Naval Lord (Junior Naval Lord) に加えて1名の文官(政治家)本部長 Civil Lord, 1名の海軍政務次官(政治家) Parliamentary and Financial Secretary 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<sup>14)</sup>。したがって、海軍本部は海相を中核として組織され、海軍本部の役割は海軍政策を立案し、海相は国王(女王)、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。なお、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以下4名の武官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武官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 Navy Estimates 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<sup>15)</sup>。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。

海相、第一本部長を含む4名の武官本部長、文官本部長、政務次官、事務次官の事務分掌 Distribution of Business は1904年に規定されるまで明確になっておらず<sup>16)</sup>、事務分掌は海相と各本部長の協議による合意に基づいてなされていた<sup>17)</sup>。海軍本部の各本部長の事務分掌が形を整えられたのは、第1次グラッドストーン William E. Gladstone 内閣で海相に就任したチ

12) Manning, *The Life of Sir William White*, p. 181.

13) 以下の叙述は、次の文献に依拠している。Hamilton, *Naval Administration*. Arthur J. Marder, *From Dreadnought to Scapa Flow, vol. 1: The road to war*, London: Oxford UP., 1961, も海軍組織に関して詳しい。

14) 海軍本部の具体的人的構成については、Cf. N. A. M. Rodger, *The Admiralty*, Lavenham: Terence Dalton Ltd., 1979. 1890年代までの海軍本部の構成と、海相を中心として策定された海軍政策については、cf. Sir John Briggs, *Naval Administrations 1827 to 1892*, London: Sampson Low, Marston and Company, 1897. 著者は海軍事務次官経験者である。

15) Hamilton, *Naval Administration*, Pt. 1, ch. 4.

16) P[arliamentary]P[apers], 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.

17) Hamilton, *Naval Administration*, Pt. 1, ch. 4; Marder, *From Dreadnought to Scapa Flow*, vol. 1, pp. 19–20.

ルダース H. C. E. Childers（在任期間1868年12月－1871年3月）によってであった。チルダース海相は、1869年1月に、広範囲にわたる海軍行政の各部門を、海相を含め4名の本部長、文官本部長、政務次官、および事務次官にそれぞれ担当させ、海相、本部長、政務・事務次官が各々の行政領域に責任と権限を有することになった。チルダースは、各行政部門の責任者である本部長・次官と海相とによって構成される海軍本部が日々の会合によって海軍政策を策定するように海軍本部を改組したのである。さらに、海軍予算の中心である各種艦船の設計、建造、修理、維持事業を担当する「監督官」Controller が海軍本部のメンバーに入っておらず、海軍本部が海軍予算の統制に関して不十分な体制にあることから、チルダースは、第三本部長が「統制官」職を兼務する大規模な組織改革を実施して海軍本部による予算統制の強化を図った<sup>18)</sup>。

その後、1885年、1888年と1890年、いずれもハミルトン海相の時代に、事務分掌は若干の変更が加えられたが<sup>19)</sup>、1890年代にはおおよそ次のようであった<sup>20)</sup>。第一本部長が艦隊編成と艦隊指揮 Admiral of the Fleet, 水路図作成 hydrography, 情報部 (NID) を担当し、第二本部長が人事、兵員の教育・訓練を担当する。第三本部長は艦船設計・建造に関わる「監督官」を兼務し、第一本部長とともに艦船の設計・建造を担当する。さらに、装甲・造艦材料調達を含めた海軍工廠経営、工廠会計簿作成を担当する。この部署は設計技師ホワイトが局長を務めた部署である。第四本部長は、輸送、糧秣・燃料調達、病院船を含む衛生担当である。文官本部長がグリニッジ病院などの諸施設、そして政務次官が財政統制の各行政をそれぞれ担当する。1904年以降の本部長の分掌事務は、第一本部長が戦争に向けての組織作りと艦隊編成・艦隊指揮、水路図作成、情報部担当、第二本部長が人事、兵員訓練担当、第三本部長（「監督官」兼務）が艦船設計・建造担当、第四本部長が物資調達と輸送担当であり、文官本部長がグリニッジ病院などの諸施設担当、である。また、政務次官が財政統制、事務

- 
- 18) PP, 1868–69 (84), *The Distribution of Business among the Lords of the Admiralty under the old and new arrangements for conducting the business of the Department*. 海軍所属の各階級の員数および給与の詳細については、cf. PP, 1868–69 (402), *Correspondence and Other Papers relative to Alterations in the Organization and Business of the Admiralty*. グラッドストーン内閣の意図は海軍の件費削減にあった。cf. Lieut.-Col. S. Childers, *The Life and Correspondence of H. C. E. Childers*, London: John Murray, 1901, vol. 1, pp. 161–62; Briggs, *Naval Administrations 1827 to 1892*, pp. 177–86; Rodger, *The Admiralty*, p. 109; Pollard and Robertson, *The British Shipbuilding Industry, 1870–1914*, p. 208. 1871年には、1869年に実施された海軍本部改革に関する調査委員会が設置され、『報告書』が作成された。PP, 1871 (180), S[elect]C[ommittee], House of Lords, on Board of Admiralty, *Report and Minutes of Evidence*.
- 19) PP, 1890[C.6199], *Distribution of Business between the various Members of the Board of Admiralty, showing the successive changes made between 1885 and the present time*.
- 20) 各本部長の職務内容については、簡単には、Cf. PP, 1888 (328), S. C. on Navy Estimates, *Fourth Report and Minutes of Evidence, esp.*, QQ. 4624–4720 (George Hamilton). Hamilton, *Naval Administration*, pt. 1, ch. iv, は詳細な説明を行っている。

次官が事務全般と定められた。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。したがって、海軍政策は海相を中心として海軍軍人の協力に基づき海軍本部で作成されるとともに、政府与党議員が本部構成員に配置され財政統制の役割を果たすことが期待されていた。

### 政権交代と海軍本部の構成

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を含む4名の本部長も辞任し、新任の海相が全本部長を改めて任命することになる。第4次グラッドストーン内閣のスペンサー海相（在任期間1892-1895年）以降、第一本部長以下4名の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し、行政の継続性が担保されたのである<sup>21)</sup>。

海軍本部再編を含むチルダース海相の海軍組織改革について、一言付け加えておこう。チルダースはこの海軍本部の組織改革に加えて、海軍予算の中核である造艦予算——海軍工廠での造艦事業、具体的には工廠で使用される「材料費」と「人件費」、および「私企業への発注 contracts 経費」からなり、後述するように、1880年代以前ではイギリス海軍の艦船の大半は海軍工廠で建造されていた——の削減を意図し、各地の海軍工廠を整理統合した<sup>22)</sup>。この海軍工廠の組織改善と『海軍工廠会計簿』Navy (Dockyard Expense Accounts)<sup>23)</sup>の改良、とりわけ造艦経費、ならびに、海軍工廠管理者の資質をはじめとして工廠管理組織の構築は、1860・1870年代に海軍行政に関わる最重要課題として浮上し、議会で度々論議されるテーマであった<sup>24)</sup>。チルダース海相は海軍工廠の経営が海軍予算の中心的「項」Voteである「造艦予算」に直接関わることから、その経営改善に向けて各地の海軍工廠の統廃合を実施するとともに、『海軍工廠会計簿』と『糧秣会計簿』Victualling Accountの記帳方法改善を国家歳出の大きな部分を占める軍事費の抑制・経費節減の観点から取り上げたのである。当然ながら

21) Manning, *The Life of Sir William White*, pp. 294-95 ; Marder, *From Dreadnought to Scapa Flow*, vol. 1, p. 20.

22) Childers, *The Life and Correspondence of H. C. E. Childers*, vol. 1, pp. 168-69. 1860年代以降の海軍組織・海軍工廠改革については、cf. William Ashworth, *Economic aspects of late Victorian naval administration*, *Economic History Review*, 22 (1969). 495-96. 本稿の海軍工廠、海軍関連施設の会計簿に関する記述についてはアシュワース論文に依拠している。なお、アシュワースには第二次世界大戦期の私企業への政府発注事業 contracts を扱った研究がある。William Ashworth, *History of the Second World War: Contracts and finance*, London: HMSO and Longmans, Green, 1953.

23) Ashworth, *Economic aspects of late Victorian naval administration*, p. 496.

24) Lord Brassey, *Papers and Addresses; Naval and maritime*, London: Longmans, Green, 1894, vol. 1, pp. 16-23, 65-74.

らこのチルドラス改革の背後にはグラッドストーン首相の海相に対する強い経費抑制要求があった。なお、「項」Voteとは予算を構成する基本単位であり、経費の性格を表すものである。議定費を審議する全院委員会である歳出委員会 Committee of Supply は各「項」ごとに予算を審議し、予算額を決定する。決算は各「項」ごとになされる。たとえ、決算段階で、ある「項」に剰余が生まれ、ある「項」で不足が生じたとしても、大蔵省の許可を得ることなく無断で「項」間で予算流用することは認められない。

### 海軍関連施設会計簿

こうして、海軍が陸軍と異なり数多くの施設を経営することから、当然ながら各種施設、とりわけ、艦船の造艦・修理・維持の各事業に携わる各地の海軍工廠と、長大な補給路を確保するために設けられた糧秣保管所 Victualling Yards の各会計簿が作成されることになる。1866年以降、歳出当局の『議定費決算書』Appropriation Accounts に対する会計監査が実施された結果、蔵相・大蔵省の監視の目は、海軍予算の総額チェックに加えて、会計簿記帳方法、『議定費決算書』の会計監査にまで拡大していた。やがて1880年代には、歳出当局とりわけ陸軍と海軍の関連施設に対するより正確な会計簿記帳を要求する声が高まり、会計監査の範囲を歳出当局の関連施設——海軍工廠と糧秣保管所——の各『決算書』にまで延長しようとする動きとなった<sup>25)</sup>。

一方、議会の海軍予算に対する主たる関心は海軍予算を構成する各「項」の予算額に向けられ、予算と決算との金額が異なるイギリス予算制度、予算・決算の制度的仕組みに無関心で、当然ながら予算額と異なる財政数字が掲載されている『議定費決算書』には関心が低かった<sup>26)</sup>。たとえ、各種決算書の会計監査を行う「会公会計簿調査委員会」Public Accounts Committee が常設委員会 standing committee であったとしても<sup>27)</sup>、である。

### 造艦事業と会計簿

これまでの諸研究が明らかにしたように、1880年代における海軍予算の中心は海軍工廠での造艦事業と私企業への造艦発注事業とにある<sup>28)</sup>。とりわけ造艦事業の中心に位置付けられ

25) Ashworth, *Economic aspects of late Victorian naval administration*, p. 500.

26) Ashworth, *Economic aspects of late Victorian naval administration*, pp. 496–97.

27) 毎年出される『会公会計簿調査委員会報告書』の膨大な量に及ぶ勧告内容については、Public Accounts Committee, *Epitome of the Reports from the Committees of Public Accounts 1857 to 1937*, London: HMSO, 1938.

28) 海軍予算とりわけ、造艦予算の内訳、艦船の種類別に見た造艦事業に関しては、Cf. Jon Tetsuro Sumida, *In Defence of Naval Supremacy: Finance, technology, and British naval policy, 1889–1914*, London: Unwin and Hyman, 1989, Appendix: Tables 6, 7, 8, 9, and 10; Nicholas A. Lambert, *Sir John Fisher's Naval Revolution*, Columbia, South Carolina: South Carolina UP., 1999, Appendix 2.



たのは海軍工廠での造艦事業である。この海軍工廠の経営について、19世紀末の海軍工廠を中心としてイギリス海軍の行政制度を研究したアシュワースは、海軍の種々の施設で作成される会計簿が作成過程で抱える欠陥、複雑な会計簿と頻発する会計簿記帳の計算ミスとによって、造艦作業自体の効率が低くなった、と指摘している<sup>29)</sup>。海軍工廠をはじめとする海軍関連施設の会計簿記帳の制度的改善によって海軍経費の削減が可能となる素地・現実は確かに存在した。

1860年代末の第1次グラッドストーン内閣成立によって、経費節約・歳出統制と言う財政的観点から海軍工廠の改善（効率向上・経費管理）を求める政治的要求が高まり、1880年代半ば一時的後退があったものの、会計簿記帳・造艦事業に関する改革はその後も進められた<sup>30)</sup>。やがて、時代はヨーロッパ諸国・アメリカ合衆国の海軍増強計画の時代を迎え、海軍工廠は造艦事業の中核に位置するために、その組織改編、作業効率・経営効率が、チルダース海相の時代と異なる視点、すなわち、海軍増強の必要性から、大きく脚光を浴びることになる。

再びホワイトに目を転じよう。ホワイトは1883年に長年勤務した海軍を退任し、高額の給与でアームストロング社に招かれた。アームストロング社での勤務は1883年から1885年と極めて短期間であったが、彼はここでイギリス海軍のみならず海外諸国から発注された軍艦の設計建造に携わったのである<sup>31)</sup>。

### 海軍増強を求める世論

1884年9月には、『ポール・モール・ガゼット』*Pall Mall Gazette* 誌の編集長ステッド W. T. Stead は、後の1904年に第一本部長に昇進する海軍軍人フィシャ John A. Fisher とブレット Reginald Brett（後のエシヤ卿 Lord Esher）の提供した海軍情報を得て「海軍の真実」*Truth about Navy* を発表し、第2次グラッドストーン内閣の経費削減策がイギリス海軍の相対的軍事力低下を齎したとするキャンペーンを開始し、グラッドストーン内閣の海軍政策——海相はノースブルック Thomas George Northbrook ——は激しい批判に晒された<sup>32)</sup>。ノースブルック自

29) Ashworth, *Economic aspects of late Victorian naval administration*, p. 499.

30) 1860・70年代における海軍工廠で見られた、過大な材料調達と杜撰な材料管理と会計処理、会計監査が抱える問題点の調査と解決に向けての工廠側の取り組みについては、Cf. PP, 1887[C.4978], *Reports of Committees to inquiry into Dockyard Administration and Expenditure (Dockyard Management)*, Appendix 8:memorandum. なお、第1次グラッドストーン内閣は、政権末期の1874/75年予算——1874年4月1日から1875年3月31日までの予算を指し、1875会計年度予算とも言う。以下同様——で、所得税収入を超える巨額の財政剰余を手にし、グラッドストーン首相は所得税廃止を武器に1875年頭の総選挙に臨んだ。この財政剰余捻出は厳しい経費削減策に拠るものであった。1870年代のイギリス財政運営については、拙著『近代イギリス地方行財政史研究』創風社、1996年、第2編第1章・第2章、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、第3章1節、参照。

31) Manning, *The Life of Sir William White*, pp. 103–05.

32) Manning, *The Life of Sir William White*, pp. 162–63; Frederic Whyte, *The Life of W. T. Stead*, New

身は首相と異なり海軍予算の増額を求めていたが、チルダース蔵相は、海相が要求する海軍予算増額に経費抑制で対応し、海軍予算を増額する意思はなかった。しかし、1884年9月以降の海軍増強キャンペーンを受けて<sup>33)</sup>、グラッドストーン内閣は、1884年12月2日の閣議で、平常の造艦事業に加えて「ノースブルック計画<sup>34)</sup>」と呼ばれる、私企業への発注による追加的造艦事業に310万ポンド、備砲・施設として242万5,000ポンド、合計約552万5,000ポンドを5年間、平時としては異例の海軍予算増額を決定し、議会に増額案を提案して事態の沈静化を図ろうとした<sup>35)</sup>。

やがて、イギリス政府ならびにイギリス海軍は、諸外国が海軍増強計画を明らかにするたびに、イギリス国内のメディアを通じて展開される「海軍恐慌」「海軍増強要求」キャンペーンに悩まされことになる。留意すべきは、この「海軍恐慌」がヨーロッパ諸国・アメリカ合衆国の海軍増強・新兵器採用の動きとは対照的に、イギリス海軍が相対的に軍事的劣勢の状況に立たされたという意識の表明である<sup>36)</sup>。

## フランス海軍

この意図的に形成された「世論」の背景にあるのが、イギリス海軍のライヴァルの動向であ

- York: Houghton Mifflin, 1925, vol. 1, ch. 7; Briggs, *Naval Administrations 1827 to 1892*, p. 221; 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, pp. 121–23. 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」15–16頁、参照。ノースブルックに関しては、cf. Bernard Mallet, *Thomas George Earl of Northbrook: A memoir*, London: Longmans, 1908.
- 33) その際、海軍本部の武官が辞任するなどの政治的圧力が政府に加えられた。Cf. Sir T. Brassey to Childers, November, 1884, in Childers, *The Life and Correspondence of H. C. E. Childers*, vol. 2, p. 169. ブラッセはこの時、海軍政務次官。チルダースもグラッドストーン宛書翰の中で海軍・陸軍の武官の予算増額圧力を記している。cf. Childers to Gladstone, December 18, 1884, in Childers, *The Life and Correspondence of H. C. E. Childers*, vol. 2, p. 170.
- 34) ノースブルック計画における造艦事業と財政措置については、Cf. PP, 1889[C.5661], *Shipbuilding Programmes as proposed by Lord Northbrook in 1885–86: Memorandum showing the financial arrangements connected therewith*. 造艦経費は最終的に、41万6,000ポンド膨張した。
- 35) H. C. G. Matthews, ed., *Gladstone Diaries*, Oxford: Clarendon Press, 1990, vol. 11, pp. 254–55 (entry for December 2, 1884); Childers, *The Life and Correspondence of H. C. E. Childers*, vol. 2, pp. 169–70; Mallet, *Thomas George Earl of Northbrook*, pp. 199–211. もっとも政府原案では1000万ポンドと言う巨額の増額案であった。cf. Dudley W. Bahlman, ed., *The Diary of Sir Edward Walter Hamilton, 1880–1885*, Oxford: Clarendon Press, 1972, vol. 2, pp. 745–55 (entry for December 2, 1884).
- 36) イギリスのメディアは1880年代以降大きく変貌し、中間読者層を狙ったニュー・ジャーナリズムが出現した。Cf. J. A. Spender, *The Public Life*, London: Cassell, vol. 2, pp. 95–105; Stephen Koss, *The Rise and Fall of the Political Press in Britain: The nineteenth century*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1981, ch. 8. 1896年にハームズワース Alfred Harmsworth, 後のノースクリフ男爵 Viscount Northcliffe によって創刊された安価な日刊紙『デイリー・メール』は下層中産階級・熟練労働者層に読まれ、100万部を越す売り上げ誇る「大衆メディア」の代表とも言えるが、同紙は第一次世界大戦開始前には対ドイツ強硬政策、「海軍恐慌」キャンペーンを繰り返している。cf. Twells Brex, compiled, *Scare-Mongering from The Daily Mail, 1896–1914*, c. 1915.

る。1870年代にはイギリス海軍のライヴァルであるフランス海軍の艦船建造と新戦略採用——軍艦による海上交通路切断——とが鋭意進められ、イギリスを刺激した。また、技術開発・兵器の開発によって、1880年代以降、旧式艦船・老朽艦の廃船・新式艦船との交代も急速に進んだのである<sup>37)</sup>。ちなみに、1884年以降、ホワイトもまた海軍増強の必要性を訴えていた<sup>38)</sup>。

## 2章 ハミルトン海相と造艦局長ホワイト

### 海軍増強＝造艦計画とホワイトの招聘

1885年に第2次グラッドストーン内閣に代わり組閣された第1次ソールズベリ Lord Salisbury 内閣で海相に就任したハミルトンが目にしたものは、混沌として纏まりのない組織、複雑な会計制度と計算ミスが多い海軍組織であった。なお、ハミルトンは自由党政権の1886年2月から8月の期間を除き、1885年7月から1892年8月までの長期間にわたり保守党内閣の海相を務めることになる。彼は1885年12月に早くもイギリス海軍の置かれている軍事状況を受けて、海軍の中核的組織である海軍本部構成員の事務分掌をより明確化<sup>39)</sup>するとともに、海軍本部のメンバーも大幅に入れ替え<sup>40)</sup>、海軍政策を構想する海軍本部の組織改革を行った。なお、『ホワイト伝』の著者マニングは、ハミルトン海相が海軍を引き継いだ時、海軍は破産寸前の金融会社の様相を呈しており、その原因は圧倒的な影響力を発揮している大蔵省にあり、蔵相・大蔵省の経費削減政策が海軍に大きく影を落としたことを記している<sup>41)</sup>。

ハミルトン海相は、海軍本部をより海相を中心とした纏まりのある組織に転換することを目指すとともに、文官本部長と武官本部長との協調関係の構築をはかり海軍本部の構成員を大幅に交替した。最も重要な点は、海相の目睹する艦船建造を柱とした海軍増強計画にとつ

37) Ashworth, *Economic aspects of late Victorian naval administration*, pp. 494–95; 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: Harvard UP., 1933; Marder, *The Anatomy of British Sea Power*; C. I. Hamilton, *Anglo-French Naval Rivalry 1840–1870*, Oxford: Clarendon Press, 1993; Beeler, *British Naval Policy in the Gladstone-Disraeli Era 1866–1880*.

38) Manning, *The Life of Sir William White*, p. 177.

39) NA CAB 37/16/65, December 9, 1885, George Hamilton, Admiralty reforms; PP, 1890[C.6199], *Distribution of Business between the various Members of the Board of Admiralty, showing the successive changes made between 1885 and the present time*; Lord George Hamilton, *Parliamentary Reminiscences and Reflections, 1868 to 1885*, London: John Murray, 1916, p. 292.

40) Hamilton, *Parliamentary Reminiscences and Reflections, 1868 to 1885*, p. 290. 拙稿「世紀転換期におけるイギリス海軍予算と国家財政」31頁、参照。1879年に第一本部長 First Naval Lord に就任したキィ Astley Cooper Key は、ハミルトンが海相に就任した際（1885年7月1日）に第一本部長を退いた。cf. Vice-Admiral P. Colomb, *Memoirs of Admiral Sir Astley Cooper Key*, London: Methuen, 1898.

41) Manning, *The Life of Sir William White*, p. 188.

での障害が財源確保に留まらなかった、ことである。ハミルトン海相の懸念は、各種艦船の造艦・艤装の各工事が海軍工廠の造艦能力、あるいは砲の供給能力の低さから工事が期限（会計年度）内に完了せず、たとえ艦船が完成したとしても経費が膨らみ、当初予算額を大幅に超過する実態にあった<sup>42)</sup>。なお、この時期、海軍に供給される砲（銃器）は海軍工廠ではなく陸軍管轄の工廠で専ら制作され、海軍に提供されており、海軍の意向が砲の供給に反映されない状況にあった<sup>43)</sup>。

### 海軍増強計画と海軍工廠

艦船数の増加を基本とする海軍増強計画は、海軍工廠における大規模な造艦・修理・維持事業を伴うにもかかわらず、1860・1870年代まで議会は海軍工廠が造艦効率と建造コストの点で私企業のそれを大きく上回る高コスト・低効率体質であると、度々強く批判していた<sup>44)</sup>。しかし、議会の批判にもかかわらず、海軍工廠を巡る経営環境はその後大きく改善されなかった。この事態は、たとえば海相が蔵相（大蔵大臣 **Chancellor of Exchequer**）との予算交渉で海軍予算増額とりわけ造艦予算増額を勝ち取ったとしても、海軍工廠の造艦能力向上と高コスト体質の改善が実現されなければ造艦計画は水泡に帰することを意味する。ハミルトン海相は造艦計画の策定と並んで造艦経費削減と言う財政的観点から工廠の造艦能力・高コスト体質を改善すべく、工廠の組織を見直し、財政統制の任にある蔵相と議会の海軍増強計画への理解と承認を得ることが必要となった。

海軍工廠の組織見直し作業は、海軍増強計画に伴う造艦事業拡大に決定的に重要であるとの観点から進められたが、造艦局長であったバーナビー N. Barnaby が1885年に海軍退任の意向を明らかにしたために、ハミルトン海相は後任人事を開始しなければならなかった<sup>45)</sup>。ハミルトン海相は彼が構想する海軍増強計画を海軍予算と言う財政的限界内で効率的に実施するためには、海軍工廠の高コスト体質改善（＝経費節減）と造艦効率向上を目的とした工廠内の管理組織改革のみならず、海軍工廠を管理する海軍本部組織の改革が不可欠であり、

42) Hamilton, *Parliamentary Reminiscences and Reflections, 1868 to 1885*, pp. 292–94. ハミルトンは議会に提出される予算案に記された金額を大幅に超過する造艦経費が必要になる事態を指摘している。Lord George Hamilton, *Parliamentary Reminiscences and Reflections, 1886 to 1906*, London: John Murray, 1922, p. 82.

43) 拙稿「世紀転換期におけるイギリス海軍予算と国家財政」27頁、参照。海軍はこれに強い不満を表していた。Cf. Hamilton, *Parliamentary Reminiscences and Reflections, 1886 to 1906*, pp. 84–5.

44) Lord Brassey, *Papers and Addresses*, vol. 1, pp. 16–23, 65–74.

45) Hamilton, *Parliamentary Reminiscences and Reflections, 1868 to 1885*, pp. 295–96. バーナビーは19世紀イギリス海軍史に関する著作を著している。Nathaniel Barnaby, *Naval Development in the Century*, London: W. & R. Chambers, 1904. バーナビーは退任間際にこの時期の艦船の設計に際しての彼の理念——海軍内部で艦船の設計理念で意見対立が生じ、これが彼の退任理由となる——を海相宛のメモで明らかにしている。Manning, *The Life of Sir William White*, p. 185.

これらの組織改革が最重要課題であると認識していた<sup>46)</sup>。海相は、造艦部門の中枢に位置する海軍工廠の経営改善、工廠の管理体制構築、艦船設計にとって設計技師ホワイトの資質・才能が不可欠であり、設計技師バーナビの後任として最適の人材と看做したのである<sup>47)</sup>。しかし、一旦、海軍を退職した人物を再び雇傭するというのは異常な人事であったが、ハミルトン海相はホワイトが喫緊の課題である造艦計画策定と効率的な海軍工廠経営とに欠かさない人材であるとして、アームストロング卿 Lord Armstrong とこの問題を協議しつつ、高額給与を条件にホワイトを海軍に招聘することにした。当然ながら人件費の増大は海相一人で解決可能な事項ではなく、ホワイトの海軍招聘は財政統制の任にある大蔵省との厳しい交渉が待ち受けていたが、ホワイトは1885年に設計技師として海軍に再度雇傭された<sup>48)</sup>。

ここで、1885年以降の政治状況に加えて相次いで設置された海軍工廠、海軍予算、海軍演習に関する海軍・議会の調査委員会の動きを見ておこう。1885年に第2次グラッドストーン内閣に代わって政権の座に就いた第1次ソールズベリ内閣も1886年2月には再び第3次グラッドストーン内閣に交代した。この第3次グラッドストーン内閣も数か月という短命内閣であったが、蔵相はハーコート William V. Harcourt、海相がリボン卿であった（在任期間1886年2月－同年8月）。リボン海相は1884年の「海軍恐慌」、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した認識に立ち、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<sup>49)</sup>。蔵相としてのハーコートは政策的信条とも言える経費節約策を貫いたが<sup>50)</sup>、陸相キャンベル＝バナマン Henry Campbell-Bannerman は海相の海軍予算増額要求と同様に陸軍予算の増額を強く主張していた<sup>51)</sup>。

第3次グラッドストーン内閣も1886年8月には第2次ソールズベリ内閣に交代し、ハミルトンが再び海相（在任期間1886年8月－1892年8月）に就任し、彼は大規模な海軍組織改革に関する「戦時組織」War Organization と題する『閣議用文書』を1886年10月に作成し、イギリス海軍の置かれている軍事的状況を明らかにし<sup>52)</sup>、本格的な海軍増強に着手したのである。

46) この点は、『ホワイト伝』でも強調され、海軍の造艦部門の再編、海軍工廠の運営体制の改革がイギリス海軍にとって緊急の課題であったことが記されている。Cf. Manning, *The Life of Sir William White*, p. 189.

47) Manning, *The Life of Sir William White*, pp. 178–188; Hamilton, *Parliamentary Reminiscences and Reflections, 1868 to 1885*, pp. 296–98.

48) Manning, *The Life of Sir William White*, pp. 188, et. seq.; Hamilton, *Parliamentary Reminiscences and Reflections, 1868 to 1885*, pp. 296–97.

49) Lucien Wolf, *Life of the First Marquess of Ripon*, London: John Murray, 1921, vol. 2, pp. 183–87.

50) A. G. Gardiner, *The Life of Sir William Harcourt*, London: Constable, 1923, vol. 1, pp. 569–73.

51) J. A. Spender, *The Life of the Right Hon. Sir Henry Campbell-Bannerman*, London: Hodder and Stoughton, 1923, vol. 1, p. 99.

52) NA CAB 37/18/45, October 1, 1886, George Hamilton, War organization. この文書は、Briggs, *Naval Administration 1827 to 1892*, pp. 229–238, に引用されている。

ハミルトン海相は、造艦能力・効率、造艦経費に関して議会で何かと批判されることの多かった海軍工廠を再建すべく、問題解決に不可欠な設計技師ホワイトを得て、19世紀末ヨーロッパ列強・アメリカ合衆国の海軍増強に対抗可能なイギリス海軍の造艦計画を構想した。海相の計画実現にとって解決されなければならない幾つかの事項があった。すなわち、まず海軍工廠の経営改善、海軍予算増額に必要な財源の確保、海軍予算の「項」の構成の検討、とりわけ海軍予算の中核部分とも言える造艦予算、具体的には海軍工廠における「材料費」と「人件費」の実態、海軍工廠の高コスト体質と経営実態、艦船建造をはじめとする材料・糧秣の私企業への発注の在り方、海軍施設の杜撰な会計簿の改善など数多くの問題である。とりわけ、歳出当局に対する財政統制の任にある大蔵省の見解——その関心事は予算総額に向けられ、予算の内容の理解については素人的理解に留まる<sup>53)</sup>——とが大きく対立する海軍工廠の経営が重要な検討課題となったのである。

### 1886年海軍工廠調査委員会

1886年に海軍工廠調査委員会<sup>54)</sup>が設置され、海軍が、海軍予算に対する財政統制強化と海軍工廠で用いられる造艦材料の管理体制、工廠に雇われている労働者の管理組織を経費節約の視点から調査を行い、調査対象を海軍の造艦部門と海軍工廠とに限定した。海軍の調査委員会は、具体的には、海軍工廠における造艦経費削減に向けての組織構築と材料管理と過剰な雇傭人員数の実態、会計制度ならびに会計監査を調査対象とした。委員会は海軍工廠の管理運営機構の改善によって、工廠の経費節約と海軍予算統制の強化とを意図したのである<sup>55)</sup>。

1886年の『調査委員会報告書』の指摘するところでは、海軍工廠の材料管理、労務管理、

- 
- 53) ハミルトン海相はソールズベリ首相の、「大蔵省が政府の一部局であることは認めるが、政府ではない」という発言を記している。Hamilton, *Parliamentary Reminiscences and Reflections, 1868 to 1885*, p. 294. ソールズベリ首相は、ポーア戦争期に、蔵相・大蔵省が予算の変動（増加）を根拠に歳出当局の予算案を厳しく抑制したことに対して、蔵相・大蔵省が予算案の内容・重要性を全く知らないと言った公の場で厳しく批判した。cf. Lady Victoria Hicks Beach, *Life of Sir Michael Hicks Beach, Earl of St. Aldwyn*, London: Macmillan, 1932, vol. 2, pp. 115–17. ヒックス・ビーチはこの時蔵相職に在った。
- 54) PP, 1886[C.4615], Reports of Committees to inquiry into Admiralty and Dockyard Administration and Expenditure.『報告書』は、海軍組織と海軍工廠の経営組織、会計制度・会計監査に関係する複数の議会資料から構成されており、海軍工廠の問題点を多岐にわたり指摘している。『報告書』に関する簡単な紹介は、cf. Hamilton, *Naval Administration*, pp. 90–100; Hamilton, *Parliamentary Reminiscences and Reflections, 1868 to 1885*, p. 301; Ashworth, *Economic aspects of late Victorian naval administration*, p. 501.
- 55) 委員会が設置され、『第1報告書』が作成された時点（1885年8月4日）では、海相はハミルトンであった。しかし、1886年2月に自由党のリボン卿が海相に就任し、調査委員会の意向と対立する場面が生まれ、『第2報告書』作成段階では軋轢が表面化した。Cf. Manning, *The Life of Sir William White*, pp. 192–204.

会計制度、いわゆる「間接的費用」establishment charges 部分に無駄が多く、これを改善する必要がある<sup>56)</sup>、とりわけ、過剰な労働者雇傭に看られる工廠における労働力管理体制が問題である、と。こうして、調査委員会は工廠の管理部門と材料備蓄部門との連携により海軍工廠に必要な造艦材料備蓄の適正化をはかることを提案した。艦船建造の担当部である監督官部門 Controller's Department の職域も大幅に拡大され、造艦作業のみならず、海軍工廠の会計簿のチェック作業が新たに加えられた<sup>57)</sup>。注目すべきは、この海軍工廠・海軍本部の組織改革によって工廠の造艦効率の上昇とそれによる経費節減に繋がったのである<sup>58)</sup>。この海軍工廠の改革は新技術・機械の大規模な導入による工廠の造艦能力向上ではなく、造艦材料の管理組織や労務管理組織の改革による経営効率の向上（＝経費削減）、いわゆる「組織改革」によって工廠の造艦能力向上を目指した点に最大の特徴がある。海軍増強はまさしく海軍工廠の造艦・修理・維持能力に依存しており、たとえ、海相の求める海軍予算増額が蔵相・内閣・議会で承認されたとしても、工廠の造艦能力と高コスト体質とが改善されなければ、造艦計画・予算増額はともに意味を持たない。

1886年の『海軍工廠調査委員会報告書』に引き続き、翌1887年には海軍が海軍工廠の運営と経費、海軍工廠の経営に関する調査委員会を設置した。この『調査委員会報告書』は前年の海軍の調査委員会と同様に複数の『報告書』<sup>リソルーション</sup>「決議」からなり、海軍工廠の経営、私企業への発注事業の査定・評価、工廠の専門スタッフによる私企業の造艦作業の管理など広範囲にわたるテーマを、経費管理・経費削減（財政的観点）の視点から問題点を別括した<sup>59)</sup>。注目すべきは、1886年以降に実施された海軍工廠の材料・労働者管理組織の改革、過剰労働者の整理によって、海軍工廠関連経費は大きく低下したことである<sup>60)</sup>。

#### 海軍予算編成の問題点と海軍予算案の構成に関する変更

これら海軍工廠経営とその管理組織に関する調査委員会設置と並行して、増加傾向を辿る軍事費（陸軍・海軍）の予算案編成の在り方にも関心が寄せられ始めた。陸軍・海軍予算と

- 
- 56) PP, 1886[C.4615], First Report of the Committee appointed to inquiry into Certain Matters connected with Dockyard Expenditure, pp. 10–13.
- 57) Hamilton, *Naval Administration*, pp. 98–100; Ashworth, *Economic aspects of late Victorian naval administration*, p. 501, n. 4. ホワイトは、海軍工廠における造艦作業の管理体制に強い不満を示していた。Manning, *The Life of Sir William White*, pp. 188–212.
- 58) Ashworth, *Economic aspects of late Victorian naval administration*, pp. 501–2.
- 59) PP, 1887[C.4978], Reports of Committees to inquiry into Dockyard Administration and Expenditure (Dockyard Management).
- 60) ハミルトン海相は、1888/89年海軍予算説明で、工廠経営が経費削減で着実に成果を上げていることを強調している。PP, 1888[C.5311], February 28, 1888, Statement of First Lord of Admiralty, Explanatory of the Navy Estimates for the Year 1888/89, pp. 12–3, 14–5. cf. Ashworth, *Economic aspects of late Victorian naval administration*, p. 501.

予算案作成に関連した事項、とりわけ陸軍・海軍の各予算案の作成過程、陸軍・海軍関連施設の複数の会計簿の作成が孕む問題点、ならびに各会計簿の監査に関しては、1887年と翌1888年とに予算案 Estimates 調査委員会が設置され、詳細な証言に基づき『報告書』が作成された<sup>61)</sup>。

『調査委員会報告書』が出された1888年以後、政府の提出する統計情報の連続性は一定期間保たなければならないと言う基本原則にも拘らず、海軍予算を構成する「項」Vote の大幅な変更が大蔵省・海軍の了承のもとに実施された<sup>62)</sup>。海軍予算を構成する「項」に関しては、造艦予算が1887/88年予算まで項6の海軍工廠における「目」Subhead I：人件費と「目」II：材料費と項10の私企業への発注経費とに分割され計上されていたが、1888/89年予算以後、項8の造艦費に「目」I：海軍工廠の人件費・「目」II：海軍工廠の材料費・「目」III：私企業への発注事業の各予算を集約し、計上した<sup>63)</sup>。なお、海軍工廠・私企業への発注事業双方の造艦予算に関しては、艦名、艦の種類、設計者、工廠・私企業への発注先の内訳などが『海軍予算説明書』『海軍（議定費決算書）』に詳細にわたり記され・公にされている。

ちなみに、1888/89年予算以降の海軍予算の「項」Vote「目」Subhead の構成は次のようである。項Aが兵員数、項1が兵員人件費、項2が糧秣・被服費、項8目Iが海軍工廠の人件費、項8目IIが海軍工廠の材料費、項8目IIIが私企業への発注事業費、項9が備砲・装甲費、項10が施設建設費である。さらに、1888/89年決算以降、海軍管轄の諸施設（海軍工廠・糧秣保管所などの諸施設）の各『決算書』Appropriation Account に関しても、大蔵省の会計監査官 Comptroller and Auditor General ——1866年法によって規定された職——の監査対象となり<sup>64)</sup>、各『決算書』には『会計監査報告書』が添付されて公刊された。こうして、1888/89年決算以降、会計監査官による外部会計監査が、それまでの『海軍（議定費決算書）』に加えて、海軍工廠・糧秣保管所の各『決算書』にまで拡大され、それぞれに『海軍決算書

61) 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*.

62) 拙稿「世紀転換期におけるイギリス海軍予算と国家財政」33頁、参照。海軍予算を構成する「項」の詳細な内容については、毎年発行される『海軍予算説明書』Navy Estimates, for the Year, with Explanation of Differences を参照するしかない。

63) 拙稿「世紀転換期におけるイギリス海軍予算と国家財政」28-29頁、参照。「目」Subhead は「項」を分割した細目であるが、「項」と異なり歳出委員会の議決の対象ではないが、「目」間の予算流用は、「項」間の予算流用と同様に大蔵省の許可が必要。

64) PP, 1889 (314), A Bill to make provision for the Audit of the Manufacturing and Shipbuilding and other like Accounts of the Army and Navy 1889, 52 & 53 Vict. この法律は本来的には陸軍の附置施設の会計監査を目的として作成されたが、海軍の施設にも適用された。法律に関しては、cf. Ashworth, *Economic aspects of late Victorian naval administration*, p. 500; Basil Chubb, *The Control of Public Expenditure: Financial Committees of the House of Commons*, Oxford: Clarendon Press, 1952, p. 52. また、公会計監査制度の発達については、cf. Chubb, *The Control of Public Expenditure*, pp. 19-20, 28-41.



会計監査報告』Report upon Navy Appropriation Account と『会計監査官報告書』Report of Comptroller and Auditor General とが添付され、公にされた<sup>65)</sup>。

### 私企業への発注事業 contracts

造艦事業を中核とする海軍増強は、単に海軍工廠における造艦事業の量的拡大のみならず、1880年代前半まで必ずしも大きくなかった私企業との造艦契約、さらには私企業からの材料・糧秣調達を増大を意味していた<sup>66)</sup>。これら私企業への造艦発注事業、物資調達を一定のルールに則って進めるために、海軍本部は海軍が私企業に発注する艦船をはじめとして、種々の発注の在り方を検討し、私企業で建造される艦船の性能をいかに海軍で監督し、材料調達を円滑に進めるかのガイドライン作成が必要となった。この作業は萌芽的には第2次グラッドストーン内閣のノースブルック海相の時期に始まっていた。海軍の要請を受けて1884年に設置された私企業への発注事業に関する調査委員会<sup>67)</sup>では、私企業で建造される艦船が海軍工廠で建造される同型の艦船と比較し「間接的費用」が不要となるために、一般的に低コストとなることを考慮して、経費節約的観点から海軍工廠運営を調査しないこととした。ノースブルック海相は海軍増強（艦船建造）に不可欠な海軍工廠を委員会の調査対象とすることには否定的態度を取る一方で、海相は海軍の要求をどのように私企業に反映させるか、建造される艦船の監督をいかに行うかに関心を寄せていた<sup>68)</sup>。なお、艦船の造艦・修理・維持事業をはじめとした多岐にわたる私企業への発注事業に関しては、1887年にも海軍の委員会が調査を実施し<sup>69)</sup>、海軍本部は同年に調査結果を受けて材料・糧秣購入に関する金額・使用目的に関するガイドラインを作成している<sup>70)</sup>。

65) Cf. PP, 1890 (117), Annual Balance Sheets and Accounts, Pt. 1, Shipbuilding and Dockyard Transaction at Home and Abroad, and Pt. 2, Manufactures in Dockyards at Home, for the Financial Year 1888–89, with the Report of the Comptroller and Auditor General thereon.

66) 海軍が私企業に艦船建造を発注するためには、海軍は私企業で建造される艦船の性能を保証する制度構築の必要があった。監督システムの形成については、Cf. Pollard and Robertson, *The British Shipbuilding Industry, 1870–1914*, pp. 211–14. 19世紀末から20世紀初頭の海軍拡張期におけるイギリス軍需産業に関する邦語文献として、横井『大英帝国の〈死の商人〉』第4章、参照。

67) PP, 1884–85[C.4219], Report of the Committee to inquiry the Conditions under which Contracts are invited for the building or repairing of ships, including their engines, for Her Majesty's Navy.

68) Manning, *The Life of Sir William White*, p. 181. ノースブルック海相の海軍政策に関しては、cf. Colomb, *Memoirs of Admiral Sir Astley Cooper Key*; Briggs, *Naval Administrations 1827 to 1892*, pp. 210–22.

69) 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.

70) PP, 1887[C.523], Statement showing the Action taken by the Lords Commissioners of Admiralty.

### 大蔵省との交渉

このように、ハミルトン海相は1885年の海相就任以降、精力的に、海軍組織の再編、海軍予算の「項」変更を実施するとともに、海軍増強計画に不可欠な造艦部門の中核に位置する海軍工廠が抱える問題点を精査し、工廠経営上の問題点を摘出し、工廠経営の改善に力を注いだ。ハミルトンは海軍組織、海軍工廠の組織改革に加えて、海軍工廠の造艦・修理・維持能力を超える部分を担う私企業への造艦・修理・維持事業発注、物品購入の在り方を矢継ぎ早に検討対象とした。彼が進める海軍増強計画（造艦計画）にとって、高コスト体質の海軍工廠の組織改善、会計簿作成・会計監査の整備による海軍工廠の能力向上とならんで私企業への発注システムの構築は不可欠な作業であったのである。残された課題は、艦船建造計画の具体化、各種艦船の具体的建艦数の確定、経費算出の作業、そして、財政統制の任にある蔵相との予算交渉であった。

しかし、海軍工廠の高コスト体質改善・組織改善をもってしても、海軍予算増額は避けられなかった。このような海軍予算の増加に対しては大蔵省や議会の財政統制の発動が予想される。もっとも、蔵相・大蔵省や議会の財政統制が強化されたとしても、海軍本部の武官本部長は部長職辞任という手段に訴えて強硬な意思を表すことが出来るために、財政統制は海軍にとっては絶対的なものではなかった<sup>71)</sup>。とは言え、海軍予算の増額はこの時期、財政統制の唯一の要となりつつあった蔵相・大蔵省との政治的対立激化は回避できなかった。1887年、ハミルトン海相による海軍予算増額要求と蔵相・大蔵省との対立激化は蔵相ランドルフ・チャーチル *Randolph Churchill* の辞任へと展開し、大蔵省は一敗地に塗れた<sup>72)</sup>。

### 1889年海軍防衛法への道：1888年海軍演習

ハミルトン海相のイギリス海軍増強計画の背後に潜む戦略思想を1888年海軍演習 *Navy Manoeuvres* との関係で見とおこう。ハミルトン海相の海軍増強計画、海軍予算増額要求の背後にあるのが軍事情勢をめぐる「世論」の動きである。この時期、フランスとロシアの同盟の可能性と、いまやイギリスが完全に食糧輸入国となり、海外への食糧依存をますます強める中で、世論は諸外国の海軍がイギリスの海上通商路遮断を可能にする情勢に苛立ってい

71) Manning, *The Life of Sir William White*, p. 233.

72) Manning, *The Life of Sir William White*, p. 245. 蔵相辞任劇については、cf. *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; Robert Rhodes James, Lord Randolph Churchill: Winston Churchill's father. New York: A. S. Barnes, 1960, pp. 281–315.*

た<sup>73)</sup>。

1888年7月に海軍本部は、この年の7月から8月にかけて予定されている海軍演習——「制海権」command at sea 確保を目的とした海上封鎖 blockade、具体的には港湾・海岸封鎖演習——を前に、本部のメンバーに対してイギリスとフランスが戦争状態に突入した場合、イギリスの沿岸防衛に必要な戦力の計算、イギリスの通商ルート防衛に必要な戦力の計算に関する極秘報告書の作成を求めた。通商ルート防衛が不可能であれば、最悪、「インド帝国」の喪失に繋がるとの認識からである。この戦略・戦術に関する要求に加えて、本部は5カ年間の造艦計画——第1級戦艦8隻、第2級戦艦2隻などの全65隻の建艦計画で、4年目に全艦竣工・就役の計画——の策定を要求し、設計技師ホワイトに対しては、総経費**1,450万1,023**ポンドの各艦への経費配分——各海軍工廠における作業配分と造艦材料管理・労務管理——作業と艦の設計を命じたのである<sup>74)</sup>。ただし、海軍本部が1888年7月に提示した艦船建造5カ年計画に関わる総経費と建造艦船数は、いずれも後述する1889年海軍防衛法で示される数値よりも少ない。

ホワイトの計画立案作業で最も困難であった点是对潜水艦 submarine 対策を勘案した艦のデザインであった。この時期には既に潜水艦が登場していたが、その攻撃力が戦艦を含む艦船にとっていかなる程度のものか測りかねる状況にあった<sup>74a)</sup>。艦船（第1級戦艦）のデザインは、1888年8月17日の海軍本部会議で造艦局長の提示した案をもとに検討が加えられ、翌年に『議会資料』として公にされている<sup>75)</sup>。海軍本部が最重要視したのは、各級の艦船のいわゆる「一番艦」を海軍工廠で建艦し、「二番艦」以下を私企業で建造するという構想であった。その理由は、海軍工廠が一番艦を建造すれば、海軍の専門スタッフが工事過程で発生した諸問題に対して即座に対応出来ること、私企業が請け負う二番艦以下の建造は建造に付随する問題点が既に明らかにされているために、私企業の造艦速度はより速くなる、と言うものであった<sup>76)</sup>。

73) Manning, *The Life of Sir William White*, p. 233. 19世紀末にはイギリスが食糧輸入国になったばかりか、国内農業は海外輸入農産物との競争に敗れ、深刻な農業不況に陥り、国内農業生産も減少の一途を辿った。その一方で、諸外国が海軍力を増強するという情勢の中で、イギリス海軍の増強と海軍の戦略策定が進められたことについては、cf. Avner Offer, *The First World War: An agrarian interpretation*, Oxford: Clarendon Press, 1989. 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。

74) Manning, *The Life of Sir William White*, p. 234.

74a) Manning, *The Life of Sir William White*, pp. 234, et seq. イギリス海軍が最新の秘密兵器である潜水艦を採用する経過については、cf. Nicholas A. Lambert, *Sir John Fisher's Naval Revolution*, Columbia, South Carolina: South Carolina UP., 1999.

75) PP, 1889[C.5635], Designs for First Class Battleships.

76) Manning, *The Life of Sir William White*, pp. 235–36.

## 『海軍演習調査委員会報告書』

1888年『海軍演習調査委員会報告書<sup>77)</sup>』は、この年の海上封鎖の演習の結果、明確となった点、すなわち、(1) イギリス海軍の戦力不足を指摘し、翌1889年海軍防衛法に示される「二国標準」Two Power Standard を提起するとともに、(2) 「飢餓戦略」とも言うべき海上封鎖 blockade 戦略と1856年の「パリ宣言」Declaration of Paris との関係に言及していた<sup>78)</sup>。ここには翌1889年に成立する海軍防衛法の2つの基本原則である、(1) 量的側面として「二国標準」、(2) 質的側面として「戦時における海上通商路の支配」を意味する「制海権<sup>79)</sup>」**command at sea** と海上封鎖が含まれている。イギリス海軍に属しているとはいえ設計技師ホワイトが直接関わる事項ではないが、ハミルトン海相によって進められた海軍増強計画を裏付ける基本認識として、「二国標準」と「制海権」——「海上封鎖」戦術による「飢餓戦略」——とが明確な形で浮上したのである。

## 「制海権」

イギリス海軍による「制海権」確保は、イギリスがヨーロッパ諸国やアメリカ合衆国と決定的に異なり、周囲を海に囲まれた「孤絶」insularity 状態と国の存立に必要な物資を海外に

- 
- 77) PP, 1888[C.5632], Extracts from Report of the Committee on the Naval Manoeuvres, 1888, pp. 30–31. 1888年10月に第一本部長に就任したハミルトン Richard Vesey Hamilton が調査委員会の委員となっている。
- 78) 「パリ宣言」はクリミア戦争後の1856年4月に締結され、これにより、戦時における公海の航行・貿易活動に関する規制、「海事革命」Maritime Revolution と呼ばれる法的变化が齎された。1860年の商船調査委員会は、イギリス政府がパリ宣言に署名したことによって、従来イギリスが戦争当事国の権利として主張し・行使してきた港湾・海岸の軍事的封鎖に制約が加えられた事態を受けて、イギリス商船の活動・航行にいかなる影響があるかについて言及した。Cf. PP, 1860 (530), S. C. on Merchant Shipping, Report, pp. xiii–xiv. 宣言については、cf. H. A. Munro-Butler-Johnstone, *Handbook of Maritime Rights, and the Declaration of Paris*, London: W. Ridgway, 1876; Sir Francis Piggott, *The Declaration of Paris 1856*, London: University of London Press, 1919. 宣言が抱える問題点については、cf. T. H. Bowles, *The Declaration of Paris of 1856*, London: Sampson Low, Marston and Com., 1900; Nicholas Tracy, ed., *Sea Power and the Control of Trade: Belligerent rights from the Russian War to Beira Patrol, 1854–1970*, London: Navy Records Society, 2005. クリミア戦争におけるイギリス海軍の戦略に関しては、全3巻に及ぶ膨大な『公式書翰集』が基本資料である。D. Bonner-Smith and Captain A. C. Dewar, eds., *Russian War, 1854 & 1855: Baltic and Black Sea, official correspondence*, London: Navy Records Society, 1943–44, 2 vols.; Captain A. C. Dewar, ed., *Russian War, 1855: Black Sea, official correspondence*, London: Navy Records Society, 1945. クリミア戦争に関する邦語研究に、菅野翼「クリミア戦争」、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、所収、がある。
- 79) 曖昧な概念である「制海権」の意味については、Cf. Sir Cyprian Bridge, *The command of the sea*, in Sir Cyprian Bridge, *Sea-Power and Other Studies*, London: Smith, Elder & Co., 1910; Marder, *The Anatomy of British Sea Power*, p. 65, n. 1. 海軍史研究家マハン Captain A. T. Mahan は、直截的表現として、「海上支配権」control of sea を用いる。cf. Bridge, *The command of the sea*, p. 73.

依存する地理的・政治的・経済的・軍事的環境のもとでは必要不可欠なものであった<sup>80)</sup>。加えて、ヨーロッパ諸国——たとえ、大陸に位置し、背後に工業原料・食料調達のための広大な土地(国)が広がっていたとしても——が19世紀に入り工業化を推し進め、商品の販路、工業原料・食料の調達を外国に依存し始め、輸送コストの相対的に低い海上輸送に依存し始めるや、イギリス海軍の「制海権」確保と海上封鎖戦略とは敵国経済に打撃を与える軍事的・経済的戦略と評価された。逆に、大陸に位置するが、物資輸送路を海に依存するヨーロッパ諸国は自国工業の高度化、食糧の海外依存とともにイギリスの「制海権」に軍事的・経済的脅威を感じた<sup>81)</sup>。いずれにせよ、高度工業国家であればあるほど、食料・工業原料の調達はおろか商品販路までも外国に依存し、輸送ルートを海上に依存する度合いが高まる。したがって、「戦時」においては、食糧・工業原料の購入、食糧・工業原料の支払代金を得るための商品輸出、商品を輸送する海上輸送路の確保が戦争の帰趨を決定することになる。かかる意味において、戦時における経済活動、とりわけ、戦争当事国 *belligerent* ではない中立国 *neutrality* の貿易活動、中立国経由の物資確保が戦争の動向に重要な意味を持つことになる<sup>82)</sup>。戦時における中立国籍船の船荷(とりわけ戦時禁制品 *contraband*)に対する戦争当事国の海軍による臨検 *search* と禁制品押収 *seize* の権利、海上封鎖に関する最初の国際的取り決め<sup>83)</sup>、換言すれば戦時における海軍の戦略・戦術に対する国際的規制——海事法 *maritime law* ——は、1856年の「パリ宣言」でなされが、その後1899年<sup>84)</sup>と1907年にハーグ国際平和会議<sup>85)</sup>が開催され、さらに1908年から翌年にかけて開催されたロンドン海軍会議 *London Naval Conference*

80) Marder, *The Anatomy of British Sea Power*, p. 65.

81) Offer, *The First World War*; Rolf Hobson, *Imperialism at Sea: Naval strategic thought, the ideology of sea power and the Tirpitz Plan, 1875–1914*, Boston: Brill Academic Publishers, 2002.

82) 19世紀における海事法の成立と、各国の主張・利害対立に関しては、Cf. Bernard Semmel, *Liberalism and Naval Strategy: Ideology, interests, and, sea power during the Pax Britannica*, London: Allen and Unwin, 1986, chs. 6 and 7. 周知のように、アメリカ合衆国は建国当初より、ヨーロッパにおける戦争に際しては原則的に中立国の立場・権利——戦時においても貿易を自由に行う権利——を主張し、戦争当事国に物資を供給した。Carleton Savage, *Policy of the United States toward Maritime Commerce in War*, Washington: Government Printing Office, 1934–36, 2 vols.

83) 「制海権」を有するイギリスは17世紀末以降、ヨーロッパ諸国との二国間の貿易協定 **Commercial Treaty** で戦時における中立国の権利、戦争当事国の権利を規定した。Cf. *A Collection of publick Acts and Papers, relating to the principles of armed neutrality, brought forward in the years 1780 and 1781*, London: J. Hatchard, 1801; Sir Francis Piggott and G. W. T. Omond, *Documentary History of the Armed Neutralities 1780 and 1800*, London: London University Press, 1919.

84) 1899年国際会議のイギリス代表団の中に、後に第一本部長となるフィシャ John A. Fisher がいた。Cf. John A. Fisher to Captain W. Fawkes, June 4, 1899, in Arthur J. Marder, ed., *Fear God and Dread Nought: The correspondence of Admiral of the Fleet, Lord Fisher of Kilverstone*, London: Jonathan Cape, 1952, vol. 1, p. 141.

85) マハン は1907年の国際平和会議の動向を睨みながら、戦時における中立国の「貿易の自由」と戦争当事国による海上通商路封鎖の問題を論じている。A. T. Mahan, *The Hague Conference of 1907, and the question of immunity for belligerent merchant shipping*, in Captain A. T. Mahan, ed., *Some Neglected Aspects of War*, London: Sampson Low, 1907.

は1909年に「ロンドン宣言」Declaration of London を纏め、戦時における中立国の貿易活動と戦争当事国の海軍の軍事行動とに国際的枠組みをはじめて作った。しかし、イギリス議会<sup>86)</sup>、海運業界<sup>87)</sup>は戦時における食糧輸送と食糧供給とに不安を覚えロンドン宣言を巡って大混乱に陥ることになる<sup>88)</sup>。

### 1889/90年海軍予算と1889年海軍防衛法

ソールズベリ内閣のハミルトン海相は、就任以来、海軍工廠改革、私企業への発注フォーム、海軍予算編成上の問題、海軍演習の成果検証を鋭意進めてきたが、海相はこれらの成果を踏まえて、1889年3月4日に1889/90年海軍予算案<sup>89)</sup>を完成させ、議会に提示した。なお、海相は海軍予算案の説明書で、海軍工廠経営において人件費8万5,000ポンド、材料費1万5,000ポンド削減を記し、海軍工廠改革の財政的成果を明らかにしている<sup>90)</sup>。

ハミルトン海相は1889/90年海軍予算案に引き続いて、1889年3月7日に1889年海軍防衛法案<sup>91)</sup>を完成させ、海軍増強計画と財源調達方法を公にした<sup>92)</sup>。海軍防衛法案は戦艦10隻を

- 
- 86) イギリス政府（自由党内閣）はロンドン宣言に署名したが、議会は1911年2月以降、ロンドン宣言に関する討議を開始し、貴族院は、結局、宣言を承認しなかった。PP, 1909[Cd.4554], Correspondence and Documents respecting the International Naval Conference held in London; PP, 1909[Cd.4555], Proceedings of the Conference; *Debates in the British Parliament 1911–1912 on the Declaration of London and Naval Prize Bill*, Washington: Government Printing Office, 1919. 第一次異世界大戦勃発直後、イギリス政府は、イギリス海軍がドイツを海上封鎖するために、ロンドン宣言破棄の勅令を出すことになる。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, Appendix I; Marion C. Siney, *The Allied Blockade of Germany 1914–1916*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1957; Eric W. Osborne, *Britain's Economic Blockade of Germany 1914–1919*, London: Frank Cass, 2004.
- 87) L. Graham H. Horton-Smith, compiled, *The Perils of the Sea: How we kept the flag flying: The Declaration of London and Naval Prize Bill, National starvation in war and paralysis of Britain's power and rights at sea*. London: Imperial Maritime League, revised edition, 1920 (first edition, 1910). 海軍増強を訴える圧力団体、海軍同盟 Navy League は宣言の議会審議に合わせて、両院での慎重審議を要求するとともに、同盟としては反対の意向を明らかにした。cf. *The Navy: Organ of the Navy League*, February 1911, vol. XVI, no. 2, p. 37.
- 88) 1903年に戦時における工業原料・食糧供給に関する調査委員会が設置され、1905年に『報告書』が出された。PP, 1905[Cd.2643], R[oyal]C[ommissioners] on Supply of Food and Raw Material in Time of War, *Report and Minutes of Evidence*. 1908年には、戦時において危険を伴う海上輸送業務に従事する海運業者への国家保障が検討されたが、国家保障には巨額の財源が必要となることから保障構想は採用されなかった。cf. PP, 1908[Cd.4161], Committee on National Guarantee for the War Risks of Shipping, *Report*, pp. 39–42.
- 89) 1889/90年海軍予算案については、Cf. PP, 1889[C.5648], March 4, 1889, Statement of First Lord of Admiralty, Explanatory of the Navy Estimates for the Year 1889/90; PP, 1889 (50), Navy Estimates for the Year 1889/90. with Explanation of Differences.
- 90) PP, 1889[C.5648], Statement of First Lord of Admiralty, Explanatory of the Navy Estimates for the Year 1889/90, p. 4.
- 91) ハミルトン海相は建造計画と同時に旧式艦船の退役を提案した。Cf. PP, 1889[C.5648a], Ships to be removed from Her Majesty's Navy between 1st April 1889 and 1st April 1894; PP, ↗

含む軍艦70隻を5カ年、すなわち、1889年4月1日から1894年4月1日までに、海軍工廠における造艦事業と私企業への発注とによって建造する<sup>93)</sup>。造艦計画の経費支弁方法として、(1) 私企業への発注（総経費1,000万ポンド）に関しては、イングランド銀行に新設された海軍防衛勘定 *Naval Defence Account* に既定費——毎年の議会審議を経ない支出——を統合国庫基金の剰余金から毎年143万ポンドを繰り入れ、不足が生じた場合、国庫債券 *Exchequer Bond*・大蔵省証券 *Treasury Bill* による借入金——資本債務 *capital liabilities* に分類され、国債 *national debt* ではない——を充当する<sup>94)</sup>。海軍工廠分（1,150万ポンド）については、年々の議定費——毎年の議会で審議を受ける支出——から支弁する。その総経費は概算2,150万ポンドに達する大規模な造艦計画であった。

ソールズベリ首相とハミルトン海相とは1889年海軍防衛法案作成の過程で、造艦計画に掛かる財源を、(1) 租税増徴による毎年の海軍予算の増額、あるいは、(2) 借入金と租税の併用策、のいずれかで調達することを検討した。ソールズベリは結局、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——軍艦建造・施設建設に伴う借入金は国債ではなく、資本債務に分類され、国家財政に関する毎年の『議会報告書<sup>95)</sup>』に国債とは別の欄に記載される！——を併用し、租税増徴を可能な限り回避する(2)案を採用したのである<sup>96)</sup>。

1889年海軍防衛法は1893年に自由党グラッドストーン内閣が修正し、1年延長、すなわち、1894/95年会計年度で終了した<sup>97)</sup>。海軍防衛法に拠る支出額は、多くの軍事計画がそうであるように、当初原案よりも大幅な超過となった。グラッドストーン内閣に代わり自由党ローズベリ *Lord Rosebery* 内閣となった1894年3月の時点で、造艦事業のうち私企業への発注分

1899[C.5648b], *Ships to be added to Her Majesty's Navy between 1st April 1889 and 1st April 1894.*

- 92) 初年度の財政措置については、Cf. PP, 1889 (67), *Shipbuilding Programme, 1889-90, Memorandum explanatory of financial proposals.*
- 93) PP, 1889 (186), *A Bill to make further vision for naval defence and defray the expenses thereof.* ホワイトは法案の議会提出に先立って造艦計画書を作成している。NA CAB 37/22/28, October 31, 1888, Admiralty, *Special Programme for New Construction, 1889-90 to 1893-94*; NA CAB 37/22/30, November 1, 1888, Admiralty, *Special Programme for New Construction, 1889-90 to 1894-95.* より具体的な艦船建造データは、cf. PP, 1889 (90), *Returns, arranged under the following classes, showing for each class the number, tonnage, and costs of the effective ships of the Royal Navy.*
- 94) 海軍防衛法に基づき私企業に発注された造艦事業の詳細については、Cf. PP, 1890 (17), *Contracts entered into by the Admiralty.*
- 95) PP, *Accounts and Papers: Finance.*
- 96) 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.*
- 97) PP, 1894[C.7295], March 10, 1894, *Statement of First Lord of Admiralty, Explanatory of the Navy Estimates for the Year 1894/95*, p. 11.

(1,000万ポンド)に関しては原案との差額は生じなかったが、海軍工廠分(1,150万ポンド)について72万ポンドを越す予算超過が生じ、既に約1,222万ポンドに達していた<sup>98)</sup>。さらに、当初5カ年とされた借入金——資本債務という名の国債——の返済が延び延びとなり、時の蔵相・大蔵省を悩ませることになる。1894年3月に組閣されたローズベリ内閣のハーコート蔵相と大蔵省官僚は国債増加に危機感を抱き、蔵相は1894/95年予算演説の中で、予算案に盛り込まれている相続税改革によって齎される租税収入を海軍防衛法の残債完済に充当するとともに、海軍防衛法による造艦事業への財政措置の停止を明らかにした<sup>99)</sup>。物的財産と人的財産との間で異なる課税方法の一元化と累進的税率の設定を意図した1894年相続税改革のもう一つの目的がここにある。

#### 設計技師ホワイトの艦船設計——巨艦設計への道

造艦局長ホワイトに戻ろう。1889年海軍防衛法以降のイギリス海軍の増強は、量的拡大のみならず、艦船とりわけ戦艦の巨大化を伴う海軍増強路線を辿ることになった。しかし、この時期、攻撃力(砲の大口徑化・火薬・砲弾の進化)の飛躍的な技術向上と造艦材料(特殊鋼鉄)の性能の向上とによって、艦船の設計、攻撃力と防御能力とのいずれを優先するかで、艦船のデザインを最終的に決定する海軍本部内でも意見が割れていた<sup>100)</sup>。例えば、戦艦トラガルーファの建造では、艦に搭載する砲の数(攻撃力)と装甲の厚さ(防御能力)との妥協点で設計され、海軍本部で承認されたのである。

やがて、排水量1万4,000トンを超すロイヤル・ソヴリン級戦艦の建造が1889年4月から1894年4月までに7隻の予定で開始された。ロイヤル・ソヴリン級戦艦に象徴されるように、この時期艦船の巨大化(排水量増加)が進むが、その理由は攻撃力の増加を意図して搭載される砲数の増加・口径の巨大化を伴っただけでなく、防御力の向上のための厚い装甲、高速運動が求められたことにもよる<sup>101)</sup>。こうして、1889年海軍防衛法の結果、攻撃力・防御力・高速運動能力に優れた巨艦が建造されることになった。その一方、戦艦ロイヤル・ソ

98) PP, 1894[C.7295], March 10, 1894, Statement of First Lord of Admiralty, Explanatory of the Navy Estimates for the Year 1894/95, p. 11. なお、海軍防衛法に基づく全支出については、cf. PP, 1896 (104), Naval Defence Act, 1889 and 1893 Accounts, 1894–95; Bernard Mallet, *British Budgets 1887–88 to 1912–13*, London: Macmillan, 1913, Table XVIII.

99) *Hansard's Parliamentary Debates*, 4th series, vol. 23 (April 16, 1894), cols. 483–84 (W. Harcourt). 海軍防衛法に依拠した財政支出は1894/95年会計年度で終了するが、造艦事業自体、翌1895/96年会計年度まで延びた。PP, 1895[C.7654], February 28, 1895, Statement of First Lord of Admiralty, Explanatory of the Navy Estimates for the Year 1895/96, p. 4; PP, 1896[C.7986], February 26, 1896, Statement of First Lord of Admiralty, Explanatory of the Navy Estimates for the Year 1896/97, p. 7.

100) Manning, *The Life of Sir William White*, pp. 236–37.

101) Manning, *The Life of Sir William White*, p. 266.



ヴリナー一隻に97万8,000ポンドに達する巨額の資金を投入するのは賢明な策ではないと言う批判もあった<sup>102)</sup>。

#### ハミルトン海相の評価と設計技師ホワイトの役割

19世紀イギリス海軍の歴史を、海相を中核とした海軍本部の事跡に基づき著したブリッグズは、ハミルトン海相の注目すべき業績として海軍工廠の改善を挙げ、それによって、造艦能力の向上と『海軍工廠会計簿』の組織的作成とが可能となったとしている<sup>103)</sup>。アシュワースもまた、1880年代ハミルトン海相時代に実施された海軍工廠の材料管理・労務管理機構の大規模な改革、会計監査制度の改善によって、海軍工廠の造艦速度向上と造艦コストの低下が齎された、と指摘している<sup>104)</sup>。ハミルトン海相は1889年海軍防衛法によってイギリス海軍の増強を目睹したが、その前提作業として、造艦効率が低く、私企業と比較して高コスト体質の海軍工廠の経営組織を改革し、海軍工廠批判に応える必要があった。海軍の喫緊の課題であった工廠の管理組織改革と新型艦船設計・造艦計画策定に設計技師ホワイトは不可欠な人材だったのである。

#### 1892年第4次グラッドストーン内閣

1892年8月、ソールズベリ内閣からグラッドストーン内閣への政権交代によって、海相はハミルトンからスペンサー卿に交代した。スペンサー海相以降、海軍本部を構成する武官本部長は、政権交代時においても留任し、新海相は前海相の任命した武官本部長を引き継ぐ人事制度となり、行政の継続性が維持されるようになった<sup>105)</sup>。こうして、スペンサー海相はハミルトン海相が大幅に改革し・造艦効率の上昇した海軍工廠と海軍組織とを引き継ぐことが出来たが、新海相にとっての問題は海軍予算を巡る政治的状況にあった<sup>106)</sup>。第4次グラッドストーン内閣は、成立当初、海軍予算に関して経費節約策を実施し、1892/93年予算では造艦予算である項8についても増額を認めなかった<sup>107)</sup>。

なお、この時期の海軍政策とりわけ、艦船の設計を考える際に、重要な軍事技術の発達があった。水中兵器の発達、とりわけ魚雷・機雷、さらには船首部分の衝角 ram、軍艦に搭載

102) Manning, *The Life of Sir William White*, pp. 295, 301.

103) Briggs, *Naval Administration 1827 to 1892*, p. 250.

104) Ashworth, *Economic aspects of late Victorian naval administration*, p. 502.

105) Manning, *The Life of Sir William White*, pp. 294–95.

106) Manning, *The Life of Sir William White*, p. 294.

107) Manning, *The Life of Sir William White*, p. 293. 1892/93年海軍予算と同様に1893/94年海軍予算についても経費節約策が採られようとしたが、海軍本部の武官本部長はこれに強く反発した。cf. Sir R. H. Bacon, *The Life of Lord Fisher of Kilverstone*, London: Hodder and Stoughton, 1929, vol. 1, pp. 112–14.

される砲の大型化、砲弾に詰める火薬の性能向上、などである。イギリス海軍のライヴァルであるフランス海軍は、水中兵器や衝角への関心、艦砲の改良に関心を強め、これらの兵器を用いた野心的軍事戦略を構想していた<sup>108)</sup>。このような水中兵器、衝角、艦砲の発達・開発に対して、艦船の防御能力向上と艦の安定性を目睹し、艦船の巨艦化と高速化——巨艦高速戦艦の優位性の思想<sup>109)</sup>——が進行し、各国の造艦競争が激化し、海軍費膨張の一原因となった<sup>110)</sup>。

1893年4月以降、スペンサー海相<sup>111)</sup>と海軍本部の武官本部長とは、次年度1894/95年海軍予算で提案される大規模な造艦計画（いわゆる「スペンサー計画」）の実現を求めるべく行動を起こした。1892年2月1日に第三本部長・監督官に任命され<sup>112)</sup>、造艦担当本部長となったフィシャ John A. Fisher は、1893年7月に、1894/95年の新造艦計画に関する文書を携え、海軍政務次官のシャトルワース U. Kay-Shuttleworth を訪れた<sup>113)</sup>。フィシャはその後、1893年11月にもシャトルワースを訪ね、造艦計画に掛かる年間経費を説明し、5カ年で2,150万ポンドの造艦経費を計上した海軍防衛法の1年分430万ポンドよりも僅かに多い年間440万ポンド規模であることを明らかにした<sup>114)</sup>。

スペンサー海相は財政運営の責任者であるハーコート蔵相との間で海軍予算増額に関する書翰<sup>115)</sup> 交わしたばかりか、他の閣僚にも造艦計画を縷々説明するが、海軍増強を認めないグラッドストーン首相との軋轢は深まる一方であった。結局、海軍増強計画を最後まで受け入れなかったグラッドストーンが内閣を去り（1894年3月）、自由党ローズベリ内閣が誕生した。スペンサー海相は、ローズベリ内閣の初閣議（3月8日）で1894年1月1日のグラッドストーン内閣の閣議に提案したのと同じ造艦計画——前年1893/94年の海軍予算1,424万ポンドを312

108) Ropp, *The Development of a Modern Navy*, pp. 216–17; Marder, *The Anatomy of British Sea Power*, ch. vi. フランス海軍の艦砲の性能・大型化は、イギリス海軍のそれよりも技術的に進んでいた。

109) Manning, *The Life of Sir William White*, p. 299. ホワイトは一隻の軍艦に巨費を投入することに否定的であった。Manning, *The Life of Sir William White*, pp. 301–2.

110) Manning, *The Life of Sir William White*, p. 301.

111) Manning, *The Life of Sir William White*, pp. 325–26. 造艦局長ホワイトはスペンサー海相の要求に応じ造艦計画を立案した。cf. Manning, *The Life of Sir William White*, p. 336.

112) Bacon, *The Life of Lord Fisher of Kilverstone*, vol. 1, p. 105.

113) U. Kay-Shuttleworth to Lord Spencer, 28 July 1893, in Peter Gordon, ed., *The Red Earl: The Papers of the Fifth Earl Spencer 1835–1910*, Northampton: Northamptonshire Record Society, 1986, vol. 2, pp. 225–26.

114) U. Kay-Shuttleworth to Lord Spencer, 18 November 1893, in Gordon, ed., *The Red Earl*, vol. 2, pp. 229–30. フィシャを含む海軍本部の武官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.

115) W. Harcourt to Lord Spencer, December 9, 1893, in Gordon, ed., *The Red Earl*, vol. 2, p. 230; Lord Spencer to W. Harcourt, December 10, 1893, in Gordon, ed., *The Red Earl*, vol. 2, p. 230.

万6,000ポンド上回る1,736万6,000ポンド——を提案し、閣議了承された<sup>116)</sup>。

1894年3月に成立したローズベリ内閣のもとで明らかにされた「スペンサー計画」は、7隻の一級戦艦——5隻が海軍工廠、2隻が私企業への発注——をはじめとし、各種艦船の建造を意図した野心的計画であった<sup>117)</sup>。「スペンサー計画」は、1889年海軍防衛法に依拠し海軍増強を意図したハミルトン計画と異なり、自由党内閣期のノースブルック計画と同じく、新たな法律に基づかない造艦計画であった。造艦計画自体、ノースブルック計画がそうであるように法律を作らなければ実現出来ない事業ではない。スペンサー海相は海軍防衛法の財源調達方法が複雑すぎることを挙げて、法律に拠らない造艦事業を提案した<sup>118)</sup>。その際、海軍本部のメンバーは造艦計画に遅滞が生じ、建造コストが膨らまないよう会計年度 *financial year* 内で各工事が終了するよう細心の注意を払い海軍工廠と私企業への建造発注を指示していた<sup>119)</sup>。

こうして、ローズベリ内閣誕生によって新たな造艦計画が開始されたが、既に見てきたように、この時期の艦船は舷・甲板の重装甲化と複数の大口径の砲を搭載する傾向を強めていった。とりわけ、吃水線より上部に巨砲と艦の構築物の重みが負荷されるために、艦船の安定性確保に配慮した設計が不可欠となってきた<sup>120)</sup>。加えて、艦船が巨大化の傾向を強めたことから、海軍工廠や港湾施設をはじめとする種々の海軍施設は、関連施設の規模拡大を余儀されたばかりか、艦船が安全に航行するために浚渫工事・水路調査などの付随する工事・作業が欠かせなくなった。スペンサー海相は造艦事業の推進と並んで1895年に海軍工事法案 *Naval Works Bill*<sup>121)</sup> を提案するに至ったのである。海軍は、陸軍と異なり、艦船を運用するために数多くの関連施設を必要とすることから、施設建設と拡充とが造艦計画の進捗に伴って開始されたと言える。

116) Lord Spencer, Memorandum, March 8, 1894, in Gordon, ed., *The Red Earl*, vol. 2, p. 241. ただし、グラッドストンの私設秘書であったウエスト Sir Algernon West は、計画は軍艦34隻建造予定で、5カ年間の総費用は1,467万8,000ポンドとなるが、最終的には1,876万3,000ポンドに膨張する、と『日記』に記している。cf. 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). グラッドストーン辞任に関しては、彼の『日記』、参照。H. C. G. Matthews, ed., *Gladstone Diaries, vol. 13:1892-1896*, Oxford: Clarendon Press, 1994.

117) 計画全体では、15隻が海軍工廠、46隻が私企業への発注事業で、私企業発注の大半は魚雷艦 torpedo boat destroyers である。PP, 1894[C.7295], March 10, 1894, Statement of First Lord of Admiralty, Explanatory of the Navy Estimates for the Year 1894/95, pp. 5-6.

118) PP, 1894[C.7295], March 10, 1894, Statement of First Lord of Admiralty, Explanatory of the Navy Estimates for the Year 1894/95, p. 11.

119) Manning, *The Life of Sir William White*, pp. 332-33.

120) Manning, *The Life of Sir William White*, p. 336.

121) 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. 海軍工事法案の基本骨子は、1895年2月の時点で公にされている。cf. PP, 1895[C.7654], February 28, 1895, Statement of First Lord of Admiralty, Explanatory of the Navy Estimates for the Year 1895/96, p. 9.

### 1889年海軍防衛法と1895年海軍工事法の相違

1889年海軍防衛法が1894年に役目を終えた後、自由党ローズベリ内閣は統一党政権成立直前の1895年6月に海軍施設の整備・拡張を意図し海軍工事法を成立させ、その財源確保に関しては海軍防衛法と同様に特別勘定と借入金とに依拠した。しかし、この海軍工事法は予算総額を予め法律に記載することで議会の財政統制を無力化した1889年海軍防衛法と異なり、毎年の法律 *annual bill* とし、議会在が毎年必要な金額を定めることで、議会の財政統制機能を確保する法律であった<sup>122)</sup>。

### 世紀転換期イギリス海軍増強の財源確保

海軍が蔵相に要求する海軍予算の財源は、基本的には毎年の(1) 租税収入、あるいは(2) 租税収入に借入金(資本支出)を加えた財源のいずれかによって賄われる。とりわけ(2)の場合、国債費の増減に直結する国債価格の動向が問題となる。なお、(2)のケースは1889年海軍防衛法、1895年海軍工事法の際に採用され、厳格な国債管理政策に「抜け穴」を穿つ財政手法である。その結果、項8(造艦予算)、項10(施設建設予算)のそれぞれの予算額と決算額とに大きな差異が生じた。借入金が財源と設定されているために、決算額が予算額を大きく上廻る事態さえ生じ、議会の予算統制にも「抜け穴」を穿つ財政手法となったのである。

### 1895年統一党内閣ゴウシェン海相

1895年にローズベリ内閣に代わり統一党ソールズベリ内閣が誕生し、海相は第1次グラッドストーン内閣で地方自治庁長官 *President of Local Government Board*、海相を務め、ソールズベリ内閣のもとも蔵相を務めたゴウシェンが就任した(在任期間1895年7月-1900年11月)。イギリス海軍を取り巻く政治的軍事的状況は、各国の戦艦をはじめとした激しい艦船建造競争であった。蔵相と海相をとともに経験したゴウシェンの悲劇は、この時期のイギリス国家財政の歳入構造(直接税・間接税の課税ベース)が狭隘であるにもかかわらず、イギリス海軍の予算要求が年々増大し、経費増大に歯止めが掛からないことも知悉していた、点にある。彼は1896/97年海軍予算から1899/1900年海軍予算まで造艦事業と海軍工事関連予算を大幅に増加させたが<sup>123)</sup>、ボア戦争(1899-1902年)を挟み、歳出増加と歳入不足により国

122) 1895年海軍工事法に関しては、拙稿「世紀転換期におけるイギリス海軍予算と国家財政」39-43頁、参照。

123) 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.

家財政の運営が厳しさを増す中で、1900/01年海軍予算では造艦（私企業への発注）経費の削減を盛り込まざるを得なかった<sup>124)</sup>。注意すべきはこの19世紀末イギリスのコンソル価格は人為的とも言える国債管理——均衡財政と並んでイギリス財政運営の基本政策——によって最高価格水準にあり、金利は低水準となっていた。

なお、ゴウシェン海相のもとで、造艦局長にはホワイトの留任が決定し、造艦行政の継続性が保たれた<sup>125)</sup>。海軍本部でも新たに生産された造艦材料とりわけ鋼の性能の検証と装甲の在り方を検討する会合が度々設けられ、新素材の検討がなされていた<sup>126)</sup>。

### 私企業と海軍増強との関係

ホワイトは1902年に海軍を退任するが、彼が1885年に海軍に招聘されて以降、イギリス海軍の積極的な造艦計画にとって私企業の役割もますます高まっていった。造艦局長ホワイトは、短期間であるが私企業のアームストロング社に勤務していたにもかかわらず、1889年海軍防衛法で大規模化した私企業への艦船建造発注との関わりで次のように述べていた。海軍工廠の造艦部門・機関 engine 部門ともに、練度・経験の点で私企業のそれに勝り、かつ過去の事例研究、研究体制の点でも恵まれていると<sup>127)</sup>。これらのことから艦船の設計では私企業に限られた役割——構造 structure・形態 form・推進力 propelling machinery ——を認めたにすぎなかった。

造艦事業を中心とした海軍増強計画が本格化するや、砲の海軍への供給に関しては陸軍工廠に依存するとしても、艦船の造艦材料（特殊鋼）・機関などの高性能化により、建造材料の供給に加えて、造艦事業自体についても私企業の果たす役割は重要となった。一方、懸念材料として、この19世紀末、造船業を含めて私企業は労働争議に悩まされており、造艦事業に遅滞が生じることが強く懸念された<sup>128)</sup>。しかし、造艦事業自体、1889年海軍防衛法のよう

124) PP, 1900[Cd.70], February 17, 1900, Statement of First Lord of Admiralty[G. J. Goschen], Explanatory of the Navy Estimates for the Year 1900/01; PP, 1900 (41), Navy Estimates for the Year 1900/01, with Explanation of Differences.

125) Manning, *The Life of Sir William White*, p. 348; Arthur D. Elliot, *The Life of G. J. Goschen, First Viscount Goschen 1831-1907*, London: Longmans, Green, 1911, vol. 2, pp. 201-26.

126) Manning, *The Life of Sir William White*, pp. 363-65.

127) Manning, *The Life of Sir William White*, pp. 247-48. 私企業（軍需産業）と海軍との関係については、cf. Hugh Lyon, The relations between the Admiralty and private industry in the development of warships, in Bryan Ranft, ed., *Technical Change and British Naval Policy*, London: Hodder and Stoughton, 1977.

128) ホワイトは、1897年に海軍に提出した『報告書』で造船業を巡る経営環境・労働争議の影響を記している。Cf. Manning, *The Life of Sir William White*, pp. 382-84. その後も、海軍工廠・私企業の造艦事業の遅滞は改善されず、1902年にホワイトはその原因究明に向けて設置された委員会の委員となり、この時期の造艦事業の問題点を明らかにした。PP, 1902[Cd.1055], Committee on Arrears of Shipbuilding.

に造艦事業の遅滞・延長はもはや認められず、「会計年度」 financial year に合わせて造艦事業を終了させねばならず、結果的に海軍スタッフに重い負担が掛かり、その後の造艦計画にも大きな影響を及ぼすことになった<sup>129)</sup>。

表は1882/83年以降の海軍予算における造艦予算に占める、海軍工廠と私企業の金額別に見た割合である。明らかなことは、1885/86年の「ノースブルック」計画以降、私企業での

表 イギリス海軍造艦支出（決算）

(単位：1,000ポンド)

会計年度	海軍工廠	私企業への発注	合計*
1882/83	2,394	776	3,170
1883/84	3,040	366	3,406
1884/85	3,298	531	3,829
1885/86	3,989	2,033	6,022
1886/87	3,011	1,947	4,958
1887/88	3,076	1,088	4,164
1888/89	2,983	797	3,780**
1889/90	3,436	1,446	4,882***
1890/91	4,025	2,885	6,910***
1891/92	4,029	2,932	6,961***
1892/93	3,635	2,041	5,676***
1893/94	3,380	1,268	4,648***
1894/95	3,972	2,093	6,065***
1895/96	4,757	2,824	7,581
1896/97	4,735	4,471	9,206
1897/98	4,364	2,852	7,216
1898/99	5,295	3,699	8,994
1899/1900	6,031	4,057	10,088
1900/01	6,240	5,658	11,898
1901/02	7,013	4,999	12,012
1902/03	6,737	5,694	12,431
1903/04	7,992	8,088	16,080
1904/05	7,513	7,770	15,283
1905/06	7,598	5,315	12,913

(出典) Pollard and Robertson, *The British Shipbuilding Industry, 1870-1914*, pp. 216-219, Tables 10. 2, 10. 3, 10. 4. 元資料は海軍工廠に関する『議会資料』である。

\* 造艦経費、修理経費、維持経費を含む。

\*\* 1888年帝国防衛法の支出を含む。

\*\*\* 1888年帝国防衛法と1889年海軍防衛法の支出を含む。

129) Manning, *The Life of Sir William White*, p. 385.

造艦事業の比重が著しく増加し、20世紀に入ると海軍工廠と同額もしくはそれを上回る年度も出現した。

### 海軍支出の問題点

統一党内閣とともに海軍文官本部長に就任したチェンバレン Austen Chamberlain は、1896年2月の『閣議用資料<sup>130)</sup>』で、議会の予算統制を掻い潜った財源確保策の結果、議会で審議・承認される項10(施設建設費)の予算額を超える借入金——議会審議を経ない財源——が海軍工事に投入されている実態、『予算書』と『決算書』の数値に大きな差額が生じ、議会による予算案審議が意味を持たなくなる事態に危機感を募らせ、項10の予算額を増やし、資本債務と言う国債に依存しない予算執行を求めざるを得なかった。海軍工事法は同年3月に修正され、借入金に財源を求める措置は停止されたが<sup>131)</sup>、1899年には有期年金(国債)発行による財源調達を認める修正が施され、借入金(有期年金)に依存する財源調達方法が復活した<sup>132)</sup>。

### セルボーン海相

ゴウシェン海相の後を襲ったセルボーン海相(在任期間1900年11月-1905年3月)は再び、海軍増強に拍車をかけ、項8と項10の予算額増加<sup>133)</sup>となった<sup>134)</sup>。この造艦経費・海軍工事の予算増額は当然ながら蔵相——リッチィ C. T. Ritchie(在任期間1902年7月-1903年10月)、オースティン・チェンバレン(在任期間1903年10月-1905年12月)——や大蔵省との対立を深めることになった<sup>135)</sup>。

1899年海軍工事法以後、海軍予算の項10は、再び、予算額よりも借入金を財源とした支出額が多くなる異常事態が生まれた。1903年設置の歳出調査委員会、各『決算書』の会計監査を毎年行う1904年公会計簿調査委員会はともに国債管理政策に抜け穴を作る財源捻出方法の

130) NA CAB 37/41/7, February 4, 1896, Civil Lord of Admiralty [Austen Chamberlain], New [Naval] Works. 海軍工事法による全支出は、cf. PP, 1910 (26), Naval Works Acts, 1895, 1896, 1897, 1899, 1903, 1904, and 1905 Account, 1908-1909 (final). 拙稿「世紀転換期におけるイギリス海軍予算と国家財政」47頁、参照。

131) PP, 1896 (143), Naval Works Bill. cf. Sumida, *In Defence of Naval Supremacy*, p. 17.

132) 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.

133) 正確に言えば、項8目Iの件費あるいは目IIの材料費が年によって減額されている。

134) 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. 本書はセルボーン伯の『未公開書翰』『閣議用資料』を取めた基礎的資料集である。

135) 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」28頁、以下参照。

改善を訴えた<sup>136)</sup>。1905/06年予算以降、統一党内閣のコーダ Frederick C. Earl Cawdor 海相（在任期間1905年3月－1905年12月）は財源不足を理由に海軍予算を大きく減額し<sup>137)</sup>、その後の自由党内閣アスキス蔵相も海軍予算減額の方針を踏襲し、海軍工事法をも停止した。しかし、海軍工事法を根拠とした借入金調達まで可能であったために、海軍の決算額は予算減額ほど減少しなかった<sup>138)</sup>。

### 設計技師ホワイトの海軍退任

ハミルトン海相の強い要請で海軍に復職したホワイトは、設計技師として艦船の設計のみならず、ハミルトン海相をはじめとした歴代海相・前任者バーナビの期待に応じて海軍工廠の材料管理・労務管理、造艦計画立案にその才能を発揮し、ドレッドノート級戦艦が登場する直前の1902年に健康上の理由で海軍を去った<sup>139)</sup>。もっとも、イギリス海軍には数多くの老朽艦が依然として就役させられており、ヨーロッパ各国・アメリカ合衆国の海軍増強を受けて1905年以降、老朽艦の退役、新造艦の就役がさらに進められた<sup>140)</sup>。最新兵器・軍艦の陳腐化が急速に進行していたのである。第一次世界大戦のイギリス海軍の主役は、ホワイトの設計したロイヤル・ソヴリン級戦艦はもちろん、期待された後継艦のドレッドノート級戦艦ではなかった。

やがて、イギリスは世紀を跨ぐボア戦争の結果、国債が戦費財源とされ、コンソル価格低落と金利上昇の局面に陥り、海軍工事法のように国債管理に抜け穴を穿つ財政手法を停止し、国債管理政策を強化せざるを得なかった。さらに、コンソル価格低落に象徴される国家信用下落に対しては、国債管理の強化に加えて、歳入調達力を備えた租税の発見が不可欠であるものの、統一党内閣の蔵相、そして大蔵省は租税負担を引き上げ、租税収入増加を目指す租税改革には消極的姿勢を採った<sup>141)</sup>。一方、イギリス以外の欧米諸国は財政赤字が深刻化

136) 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.

137) PP, 1905[Cd.2701], November 30, 1905, Frederick C. Earl Cawdor, A Statement of Admiralty Policy.

138) 拙稿「世紀転換期におけるイギリス海軍予算と国家財政」43頁、参照。

139) Manning, *The Life of Sir William White*, p. 178.

140) Ashworth, *Economic aspects of late Victorian naval administration*, pp. 502–3.

141) Fakhri Shehab, *Progressive Taxation: A study in the development of the progressive principle in the British income tax*, Oxford: Clarendon Press, 1953, ch. xii. 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、後篇、参照。19世紀イギリスの歴代蔵相は予算編成の際に、歳出増加、歳入不足の事態が明らかとなっても、均衡財政を維持する目的で租税負担の増加、既存税の増税、新税創設による増税政策を採用することには極めて慎重で、既定費の減額を含む経費節減の徹底による歳出抑制と減債基金の流用を含めて歳入の増加を図る傾向にあった。たとえ、既存税の増税、あるいは、新税創設止む無きに至ったとしても、蔵相は増税幅を抑制する傾向にある。かつてない規模の財政剰余を国庫に齎した1894年相統税改革でさえ、累進的税率 ↗



し、20世紀初頭の国際金融不安の原因となったのである<sup>142)</sup>。

## 結 論

ここまで、海軍設計技師ホワイトの事績を、19世紀末イギリス海軍をめぐる軍事的政治的財政的環境と重なり合わせながら見てきた。明らかになったことは、19世紀末に顕著となるヨーロッパ諸国・アメリカ合衆国・中国（清）・日本における海軍増強が単なる、艦船の量的拡大のみならず、魚雷・機雷や潜水艦などの新兵器や新素材（特殊鋼）の登場に加えて、攻撃力の威力増大（艦船に搭載する砲の巨大化）が急速に進行した。その一方で、19世紀前半に強力な軍事力を誇ったイギリス海軍は、ヨーロッパやアメリカ合衆国などの列強による海軍増強・新造艦計画が進むのとは対照的に、大量の旧式艦船を各国海軍以上に抱えることになった。これら旧式艦船を一挙に新型艦船に転換するには巨額の財政支出を伴うだけでなく、イギリスの内外に分散した海軍工廠や私企業の造船所の造艦能力如何にかかっていたのである。

かかる軍事的情勢の中で、ハミルトン海相による1880年代の海軍増強計画は、まず、海軍政策を決定する海軍本部の改革から始まった。ハミルトン海相の海軍改革は、海軍本部の組織再編と並行して、造艦事業を担う各地の海軍工廠の整理統合を含む経営改善が試みられたのである。ハミルトンの海軍増強計画にとって艦船の設計はもちろん造艦事業の中核の位置する海軍工廠の経営改善は緊喫の課題であり、造艦事業全体を管理する造艦局長ポストの空白は許されなかった。私企業アームストロング社に勤める造艦技師ホワイトの海軍招聘は、この時期のイギリス海軍が抱えていた課題である新型艦船の設計、造艦事業の管理体制の確立、海軍工廠の経営改善と造艦経費の節減に不可欠な人事であった。こうして、海軍工廠および海軍附置施設の経営改善、会計簿の正確な記帳、及び会計監査体制が、1889年海軍防衛法で明らかにされる造艦計画策定に先立って、整備され始めたのである。加えて、国内外の

は当初原案よりも低く抑えられたのである。フリードバークの研究が明確にしているように、経費膨張著しい世紀転換期イギリスの蔵相・大蔵省は、マクロ経済に関する統計情報・経済理論の欠如も加わって、租税負担増加が齎す経済的停滞・破滅を回避し、租税負担増加政策、租税改革に対して消極的態度に終始する傾向にあった。cf. Aaron L. Friedberg, *The Weary Titan: Britain and the experience of relative decline, 1895–1905*, New Jersey: Princeton UP., 1988. 土生芳人氏のイギリス租税政策史研究に看取されるように、わが国では、租税政策を中心として予算・財政政策（史）が研究されているために、経費増大→歳入不足→既存税の増税、新税創設を目的とした「租税改革」と言う一連の動きが強調されるが、予算編成の現場では必ずしもこのような直線的な動きは見られない。拙著『イギリス帝国期の国家財政運営』参照。

142) 膨張傾向を辿る海軍予算の財源調達とその問題点に関しては、Cf. Sumida, *In Defence of Naval Supremacy*, pp. 6–28; Lambert, *Sir John Fisher's Naval Revolution*, pp. 15–37. 拙著『イギリス帝国期の国家財政運営』第3章、拙稿「世紀転換期におけるイギリス海軍予算と国家財政」参照。

海軍工廠で消化できない造艦事業を私企業の造船所に委託するために、海軍内部の調査委員会は委託事業の形式・私企業の造艦事業管理体制をいかに整備・確立するかを検討した。イギリス海軍の造艦計画は、こうして、海軍本部の組織変更、海軍工廠の改善、民間委託事業の形式整備と並行して進められたのである。

しかし、この海軍増強計画は、造艦事業に必要な財源確保に留まらず、この時期の艦船が巨大化し、排水量が増加したことに伴い、やがて、海軍施設の巨大化・要塞化を意図した1895年海軍工事法が新たに必要となった<sup>143)</sup>。造艦事業を中心とする海軍増強と海軍工事に伴う海軍予算の急激な膨脹は当然ながら、財政統制を担当する議会、蔵相・大蔵省、さらに、海相と閣僚との政治的対立を激化させ、ランドルフ・チャーチル蔵相、グラッドストーン首相の辞任劇に至った。海軍予算の増加に対応して政界が大きく揺れる中で、軍事費の財源念出の手法として、租税だけでなく借入金<sup>144)</sup>が設けられたことにより、海軍予算を巡る事態はさらに複雑化し始めた。何故ならば、国債管理と単年度均衡財政とはイギリス財政政策の基本原則であり、海軍経費を毎年の租税収入ではなく、借入金から捻出し、しかも、債務を国債ではなく資本債務に分類する、謂わば、国債管理政策に抜け穴を穿つ財政手法は、蔵相・大蔵省のみならず、歳出当局の『決算書』を監査する「会公会計簿調査委員会」の注意・警戒心を喚起させるに十分であった。加えて、イギリス国家信用のバロメータであるコンソル価格は世紀転換期のポーア戦争を契機に、高価格傾向から低落傾向へと反転し始め、借入金に依存した財源確保策は停止せざるを得ない財政状況となった。

やがて、20世紀に入るや、イギリス海軍を巡る状況は激変した。1904年に海軍第一本部長に昇進するフィシャの下で働いていたベーコン Sir Reginald Bacon は1900年以降、イギリス海軍を巡る状況の変化、新技術・新兵器の登場、かつてない破壊力を有する攻撃兵器の開発、砲の配置と防御（装甲）の強化、これら新技術に対応するための兵員教育、とりわけ数学・機関学などの新しい教育の必要性が生じたことを記している<sup>144)</sup>。事実、兵員訓練では、高速で運動する艦船の出現によって、静止した標的を目標とするこれまでの射撃訓練は意味をなさなくなり、高速運動の標的を射撃する訓練——「射撃統制」fire control——が新たに設けられた<sup>145)</sup>。また、18世紀には広く知られていた敵海軍の攻撃から民間商船を直接防衛する商

143) Lord Charles Beresford, *The Betrayal; Being a record of facts concerning naval policy and administration from the year 1902 to the present time*, London: P. S. King and Son, 1912, ch. iv. ベレスフォードは、ドレッドノート型戦艦の登場を念頭に、艦船の巨大化によって艦船の造艦事業はもちろん修理・維持事業のために数多くの巨大乾船渠が必要不可欠であり、それがなければ軍艦は役に立たない、と更なる海軍予算増額を要求している。

144) Admiral Sir Reginald Bacon, *From 1900 Onward*, London: Hutcheson, 1940, pp. 15–8.

145) Admiral Sir Percy Scott, *Fifty Years in the Royal Navy*, New York: George H. Doran Com., 1919, chs. XI, XII. スコットはこの分野の先駆者である。なお、射撃統制に関しては、cf. Jon Tetsuro Sumida, ed., *The Pollen Papers: The privately circulated printed works of Arthur Hungerford Pollen, 1901–1916*, London: Navy Records Society, 1984.

船護衛の策としての「護送船団方式」convoy system についても、イギリス海軍は、1906年に大西洋北東海域でドイツ海軍がイギリス商船を攻撃するという想定で軍事演習を実施していた<sup>146)</sup>。

変化が求められたのは兵員訓練ではなかった。海軍の人事は、広範囲に人材を求めていた他の政府部門と比較して、狭隘な構成であったと言える。実際、海軍に最初の大学（オックスフォード大学）卒の文官採用人事がなされたのは、実に1895年であった<sup>147)</sup>。もっとも、世紀転換期における海軍増強によって人材不足、とりわけ尉官クラス（lieutenants, sub-lieutenants）に人材不足が著しく、若くて才能に恵まれた海軍軍人にとっては昇進のチャンスが巡ってきたことも確かであった<sup>148)</sup>。加えて、海軍が兵員不足を補うために商船員を動員——戦争勃発時には現実的な事態となる——すれば、海上通商路確保に不可欠な商船員の人材不足となり、イギリス国民の生活・経済自体に甚大な影響が懸念された<sup>149)</sup>。

このように、四方を海に囲まれ、食糧と工業原料のみならず、商品販路をも海外に依存する高度工業国家イギリスは、列強の海軍増強、軍事技術の急速な発展と新しい軍事戦略出現による軍事状況の変化に対応し、従来と同様「制海権」command at sea を確保するために、否応なく軍事費とりわけ海軍予算の増加を求められた。実際、「制海権」確保が覚束なければ、イギリス国民にとっては「飢餓」だけでなく、「イギリス帝国」とりわけイギリス経済の生命線である「インド帝国」喪失さえも招きかねないと危惧されたのである。膨脹を続ける軍事費を、イギリス財政運営の原則——単年度均衡財政政策と国債管理政策——に則って賄うためには、コンソル価格を安定させるために財政赤字を回避し健全財政を維持するだけでなく、「国民総生産」に関する統計情報の整備を行い租税負担増加の齎す経済的破滅への恐怖心を払拭し、全国民に分相応の租税負担を強いる抜本的租税改革——狭隘な課税ベースの大規模な改革——によって租税収入の飛躍的増大を図る必要があった<sup>150)</sup>。この課題は、1909/10年予算案で国民の前に提示されることになる。

146) Admiral Sir Edward E. Bradford, *Life of Admiral of the Fleet Sir Arthur Knyvet Wilson*, London: John Murray, 1923, pp. 214–15. 1905年の時点で、海軍本部は戦時において物資輸送の任に当たる民間商船を直接護衛する意思はなかった。cf. PP, 1905[Cd.2643], R. C. on Supply of Food and Raw Material in Time of War, *Report*, pp. 28–9, and Annexes A; Marder, *The Anatomy of British Sea Power*, pp. 97–8.

147) Sir Charles Walker, *Thirty-Six Years at the Admiralty*, London: Lincoln Williams, 1933; Lady O. A. R. Murray, *The Making of a Civil Servant*, London: Methuen, 1940. マリは後に海軍事務次官に昇進する。

148) Walker, *Thirty-Six Years at the Admiralty*, pp. 27–8.

149) Bridge, *Sea-Power and other Studies*, ch. iv.

150) 1906年生産センサス法に基づき、労働者の賃金、家賃をも含めたイギリス国内の生産活動全般に関する『調査報告書』が作成され、1912年に『最終報告書』が出された。PP, 1912–13[Cd.6320], *Final Report on the First Census of Production of the United Kingdom (1907), with tables*.