

# 經濟論叢

第108卷 第2号

- 
- 国家的独占の基礎概念についての一考察……………池 上 惇 1
- 職務給と企業間賃金格差……………赤 岡 功 16
- 財政改革と近代官僚制……………舟 場 正 富 35
- 開銀・輸銀・資金運用部制度の  
形成の事情とその役割……………柳ヶ瀬孝三 58
- 

昭和46年 8 月

京 都 大 學 經 濟 學 會

# 財政改革と近代官僚制

舟 場 正 富

## I 問題の所在

1780年代のイギリスでおこった一連の財政改革について、大別して2つのとらえ方があるように思える。その1つは、問題を行政実務ベースに限定し、それまでの古い行財政の体質が近代のそれにおきかえられるとする方向であり、今1つは、アメリカ独立戦争を背景とする原蓄国家の政治危機・財政危機の中から必然的に生み出された行財政の合理化過程ととらえる見解である。とくに前者の研究方向は、近年の実証研究に多くみられ、アダム・スミスの現実とのかかわりを否定的にみる見解<sup>1)</sup>、ロンドンの大衆運動とヨークシャーにはじまり全国におよんだ財政改革運動の政治過程への反映を切断するという傾向をもつ。

18世紀の行財政にかんする実証研究の序文で、ビネイ (J. E. D. Binney) は、1780年代の財政改革が1830年代の議会改革の先駆であると位置づけながらも、次のように述べる。「政治機関は僅かな間に急激な操作を行なうことによって、改革を受容れるが、財政機関にはそのような操作は通用しない。後者はあまりにも複雑でデリケートなものだからである。それは長い長い期間にわたる、一連のゆるやかな対応を必要とする。」<sup>2)</sup>そして、そのような主旨から、財政改革のなかで活躍する調査機関である会計委員会 (Commissioners for Examining the Public Accounts) の設置者であるノースの地位を高く評価する。「ノースは、事

1) W. H. B. Court, *A Concise Economic History of Britain*, 1954, 荒井・天川訳, 139ページ以下。スミスと現実の関係については、従来、ともすると危険思想の持主という点が注目されてきた。しかし、ビットが彼を師と呼び、スミス自身もそれを認めたことも明らかで (水田洋, 「アダム・スミス研究」386ページ)、本稿のアンクルよりすれば、むしろスミスの財政学が財政改革に帰結する形で、新しい体制の補強に役立てられたという点がクローズ・アップされる。

2) J. E. D. Binney, *British Public Finance and Administration, 1774-1793*, 1958, p. 5.

業完成までは在職しなかったが、ピットの刈取った穀物の種をまく決定をしたのは彼であった。彼は、財政調査の時代が来たという見解を受容れて、野党よりもより広くより独創的な見解を備えていることを示した。<sup>3)</sup>そして、一般にノースの改革への貢献は、ピットのそれとは逆に低く評価されてきたが、それは「きわめてリアルで、ある意味ではユニークな重要性をもつものであった」とする。もっとも、ビネイは、ノースの関心事は窮迫した財政の逃げ道を探るところにあり、財政全体の変革ではなかったという点は認めている<sup>4)</sup>。

このようなアングルで財政改革像を構想したばかり、これまでの伝統的なとらえ方とはかなりのへだたりが生じるといえよう。すなわち、民衆運動の高まりに体制的危機を感じはじめた支配層による政治的連立の策動と、近代的合理化を目指した財政改革への着手を掲げて議会での絶対多数を占めることによって安定した政権をつくり、改革運動者のエネルギーを拡散してしまったという点を強調するという見解がある<sup>5)</sup>。たしかに後者は、政治的視点を強調するあまりに、議会内外の動向ばかりを追いかけて、近代的行財政制度の起源であるこの時代の改革の主要な諸契機、原蓄国家の行財政の中にくみ込まれて矛盾を拡大させている諸側面が、全体として改革運動の根底に横たわっているのであり、新しい国家機構を生み出す前提をなしていることの認識が弱かったといえよう。

本稿は、以上の2つの論点を念頭において、18世紀イギリスの財政改革の具体相をあきらかにしようとするものである。以下、問題の所在として、1. 経済改革 (E. Burke) の意図と具体的定着の評価。2. 会計委員会の活動と改革の諸原則。3. 近代官僚制の成立史をとらえ、考察することにした。なお、改革を先導した大衆運動の展開については、拙稿「18世紀イギリスの財政改革運動について」『竜谷大経済学論集』11の 1, 2 (1971, 9) に譲る。

<sup>3)</sup> *Ibid.*, p. 264.

<sup>4)</sup> 「ノースは、退職者もふくめた官吏の手元勘定を予算に用いる点に関心をもっていたのであって、18世紀のちに究極的にあらわれた財務行政の近代化のビジョンを備えていたとはいえない。」(*ditto*, p. 10.)

<sup>5)</sup> このような視点をもつ研究は多いが、邦語文献として、河中二講、イギリスにおける1782年の行政改革、「静岡大. 社会科学」創刊号、1957をあげておく。

## II パークの「経済改革」

ヨークシャー・ムーヴメントに先導されて、全国各州から財政改革を要求する請願の洪水が議会に流れこむさ中において、ブリストル選出のロッキンガム派の議員であったパークが「経済改革」(economic reform, Feb. 11, 1780)を提出した。そのフル・タイトルは次の通りである。

“A Bill for the better Regulation of his Majesty’s Civil Establishments, and of certain Public Offices: for the Limitation of Pensions, and the Suppression of sundry useless, expensive, and inconvenient Place; and for applying the Monies saved thereby to the Public Service.”

「行政機構ならびにある種の政府部局をよりよく規制し、年金を制限し、多くの無用にして経費のかかる、不都合な官職を抑制し、それによって節約された財源を政府サービスに向けるための法律」<sup>6)</sup>

この提案に先だって、パークは長い議会演説を行っており、その冒頭において、フランスにおけるネッケルの財政合理化にふれ、そこでは官職や年金の節約分を公債の利払いに向けているために、国民への租税の賦課はすすんでいないとする。そして、国王のシヴィル・リストの節約からえられる90万ポンドは、国民の請願<sup>7)</sup>に応えるものとなるだろうとした。彼は、その「経済改革」立案の7原則として、つぎのように述べている<sup>8)</sup>。

1. 正義もしくは行政上の利益の範囲をこえて経費を要し、抑圧的であり、腐敗した影響をもたらす手段となるすべての司法機関は廃さるべきである。
2. 歳入源となる以上にはん雑で権威的な、また、その下にいる人を従属させることのみを目的としているごとき公有地は、すべて歳入と自由の原則にしたがって開放さるべきである。
3. 国家に対して、相応の利益以上の負担をもたらす部局を廃止し、業務内

6) *Parliamentary History*, Vol. XX, pp. 111 f.

7) 拙稿、18世紀イギリスの財政改革運動について、「竜谷大経済学論集」11の1, 2, 1971, 9.

8) *Parliamentary History*, Vol. XX, pp. 17-18.

容を複雑化している部局は統合すべきである。

4. 財政の監督責任者の調査を妨害するすべての部局は、廃止すべきである。それは、監督権を侵害し、将来における負担に対する見通しや財源の手当てや歳出をその根源において防止し、執行をチェックし、その用い方を妥当なものにするのを不可能にする。歳出が彼の知らない間に行なわれる大臣は、彼がどれだけ支出し、どれだけ貯わえることができるかを判定することは決してできない。

5. すべての支払いに関して、一定の秩序をつくるのが適切である。それは、不公平をなくし、サービスの選択にあたって、要望者のねばりによらずに、その有用性と正当性にしがうようにするのである。

6. すべての機構を削減し、機構のすべての部門をも、できるかぎり秩序ある良好な行政のところまでもってくるべきである。

7. 行政ミスの育ての親であり、本性的にできるだけ多くの公金を手元にひきよせ、それをできるだけ留め置き、その決算をできるだけ遅らせようとする副次会計部門は解体すべきである。それらは、政府会計を混乱させ、狂わせる傾向をもっており、必要以上の疑惑を政府にかけさせることになるのである。

このような理念は、原蓄国家の行財政機構が現実具有してきた欠陥へのアンチ・テーゼとして提起されたものに他ならず、その具体的提案は、広汎な行財政改革の見取り図となっていた。その中で廃止すべきものとして提案された主なものは、まず第1に、第3 国务大臣（植民地担当）であり、その仕事は国王の任命する若干の官吏が担当すること。第2に、貿易植民地省を廃止し、そこで行なわれている仕事は枢密院の一委員会に遂行すべきこと<sup>9)</sup>。この2つについては、いずれもアメリカ植民地との関連でおかれていたものであって、保護主義の見本であった。議会は前者については廃止賛成 201：反対 208 の少差で否決、後者については、廃止賛成 207：反対 199 で採択した。

<sup>9)</sup> ビネイは、パークが行政改革に関して寡人であったことを強調するために、この部分を見殺し、必要部局の廃止という誤まりをおかしたためにのちに復活したのだという。(J. E. D. Binney, *op. cit.*, p. 119.)

パークの提案の中で最も大きな問題になったのは、シヴィル・リストの中の国王内帑関係の部局に対する削減計画であった。もともとシヴィル・リストは、行政費、外交費などの実務的経費と「君主の尊厳を維持する経費」、そして各種の恩給や年金からなりたっており、それ自体が一つの基金として、議会から毎年一定額をくり入れることになっていた。制定法による確認は1698年であったが、実質的な成立は名誉革命による議会の軍事費と宮廷費の分離を契機としたもので、君主が即位する時に議会から終身年金という形で提供される基金であった。パークが対象としたジョージ三世のシヴィル・リストは、1760年に議会から80万ポンドの年金を与えられて成立したものであり、それは議会の側からみれば、財源を一定枠に閉じこめる最大限の表現であったといえる。けだし、それまでのシヴィル・リストには、世襲消費税やトシ税などのサブシディといった議会の定めた税種が与えられ、また、旧来の王領地収入などがふくまれて時とともに収入がふえ、ジョージ二世晩年には議定額の1割増しにもなっていたのである。それに対して、ジョージ三世のシヴィル・リスト80万ポンド議定にあたって、議会は税源を与えずに一定金額のくり入れを約束した。これは、議会による基金制度の完成形態であると同時に、それが財政合理化の線に沿った反対物への転化を意味している。なぜなら、ジョージ二世の頃には君主の手に自動的に入っていた税の自然増収が、これを契機に議会の側に入るようになったからである<sup>10</sup>。

シヴィル・リストと議会の関係は、18世紀を通じての問題であったが、とりわけジョージ三世のもとでのシヴィル・リストと議会の対立は、議会と内閣における「国王の友」(King's Friends) グループの存在によって、きわめて緊張度の高いものになっていた。シヴィル・リストによる議会操縦は、彼らの常套手段であり、それにともなって発生する未払残金は、1777年には60ポンドをこ

10) シンクレアの計算では、ジョージ二世世のシヴィル・リストの平均収入は81万ポンドとなっているが(Sir J. Sinclair, *Histry of Public Revenue of the Great Britain*, Vol. II, pp. 63-4)、レイタンは、82.4万ポンドと計算し、さらに、もしジョージ三世世がそのまま引継いだならば、1777年までに100万ポンドをこえ、1798年までに181.2万ポンドに達したであろうと述べている(E. A. Reitan, "The Civil List in Eighteenth-Century British Politics," *Hist. J.*, IX-3, 1966, p. 333.

えた。そしてこの年、ノースは90万ポンドに増額させる要求を議会に出し、大きな論争をひき起こしている。ウィルクスは、「この借金は、議会において国民の代表を買収することから生じたものであり、公的な買収がいたるところで生じるわが国の議会は、ヨーロッパで最も堕落したものだ」と述べている<sup>11)</sup>。

「経済改革」が提起したシヴィル・リスト内の宮廷関係の官吏削減案は、かなり広汎なものであった。その上にシヴィル・リストからの年金の上限を年6万ポンドとし、機密費についても限度を設ける(年間1万ポンド)ことを提案していた。さらに興味深い点は、これらの宮廷関係の官職に対して、寄生的なものから有用な官吏におきかえていくべきだとする部分である。例えば、宮繕庁の代りに建築家を任命して宮殿の管理にあたらせるとか、廃止された各部局の仕事は、大蔵省の認可のもとに支払われる給与によって雇われた人に担われるとされる。ここではとくにシヴィル・リストの支出に対する大蔵省優位の原則が貫ぬかれている。

議会在が、その後 Treasury of Chamber (内幣官)の廃止案を、賛成158: 反対211で否決したとき、バークは、「シヴィル・リスト支出に対する大蔵省の全面的な責任分割の確立をねらうという目的を敗北に導いた」<sup>12)</sup>として、この法案の残り一切に対して無関心を表明した。けだし、彼の法案のねらいの1つは、シヴィル・リスト基金の支出に関して、基金の内部の会計官(Treasury of Chamber)が全面的に責任をもつ体系を廃して、大蔵省のもとに総括しようとするところにあったからである。

しかしながら、バークの改革はこれで終わったわけではない。1780年4月6日の有名なダニング決議を経て、1782年の「経済改革」になってあらわれるのである<sup>13)</sup>。

このときに「成立した法律は、1780年のエンサイクロペディア的なプランか

11) *Parliamentary History*, Vol. XIX, p. 117.

12) *Parliamentary Register*, Vol. XVI, pp. 20-24.

13) ダニング決議の内容は、王権の伸張に対する制限と、シヴィル・リストその他の歳出の調査および改革の2項目からなり立っている。

らくらべると、はるかに後退したものであった<sup>14)</sup>といわれている。下院議事録 (Common's Journals) によるとその内容は次の通りである。

廃止される官職名	年間節約額 £
1. 第3國務大臣 (Third Secretary of State)	7,500
2. 貿易庁 (Board of Trade)	12,600
3. スコットランド司法長官 (Lords of Police)	9,600
4. 営繕庁 (Board of Works)	7,762
5. 納戸官 (Great Wardrobe)	3,506
6. 用度官 (Jewel Office)	2,000
7. 内幣官 (Treasurer of the Chamber)	3,000
8. 内蔵頭 (Cofferer of the Household)	3,000
9. 調度官 (Board of Green Cloth)	8,000
10. 猟犬匠 (Master of the Harrier and Stag-hounds)	3,000
11. 造幣局 (Establishment of the Mints)	13,000
12. 恩給主計官 (Paymaster of Pensions)	2,700
合 計	72,368

(*Journal of the House of Commons*, Vol. XXXVIII, p. 971.)

これは、当初計画された節約額の約3分の1まで後退したもので、しかもその後の立法過程で2,3の官職は国王の依頼で残されたり、廃止にあたって補償が行なわれたため、ジョージ三世22年法律第82号で実際に節約に成功したのは5万ポンドであったという。このほか、年金枠の上限も引上げられて9万ポンドとされ、機密費についても、政治目的に用いることを規制することを定めたのみであった。さらにまた、1780年の案において第5番目の支払順位におかれていた王室費は、このとき第1位にもってこられている。

しかしながら、パークはここから出て来る5万ポンドの節約分を、1777年から82年の間にシヴィル・リストが累積させた約30万ポンドの赤字の償還に向けるべきだとさせ、議会による繰入れ金をその分だけ減らしている。その結果、ノースが90万ポンドに増やしていた年金くり入れ分が85万ポンドに削減され、一応僅かではあるが節約の目的は達成された。

14) E. A. Reitan, *op. cit.*, p. 335.



パークの「経済改革」がこのように不徹底なものに終わった理由は、第1に議会の中に国王と利害を共有し、シヴィル・リストに寄生して支配力を保持している議員が多かったことがあげられる<sup>15)</sup>。第2に、基金制度という特殊18世紀的な行財政制度にともなう官僚機構の未発達からくる官職の私有財産化の問題である。これについてはのちに言及するが、1例をあげると、廃止された官職に属して終身年金を受けていたフリーホルダー（この言葉の用い方をみよ！）に対して、十分な補償をすべきだという発言が議会ででていくらいである。それゆえ、全面的な財政改革の原則をつくりあげる中からしか、シヴィル・リストの改革も十分果しえなかったのであり、それは基金制度の廃絶、近代官僚制の成立という、これ以後十数年にわたる推移が必要とされるのである。第3に、当時の政治情勢は、財政改革運動を上から吸収し、それを改革に利用するが全面的な改革（議会改革）に進展するのを押えるという、きわめてブルジョワ的改良の原則に忠実なロッキンガムの主導とするところであったことで、パークは彼の後立てを受けていた。それゆえ、ロッキンガムは政権についたとき、「経済改革」の推進を公約はしたが、「パークの法案にとってはむしろマイナスであった」<sup>16)</sup>といわれる。なぜなら、議会に対しても、国王に対しても、政権担当者の立場からは強力な改革を推進することは不可能であり、ロッキンガム自身宮廷の名誉を損なうような改革はやらないと明言してはばからなかったからである。

パークの「経済改革」が、その後の一連の敗政改革に先鞭をつけたことはいうまでもない。そして、その意図として掲げられた諸原則は、ピットの改革を導びいた会計委員会の原則にきわめて近いものであり、シヴィル・リストを対象とする中から財政改革全体の方向づけをしたものといえよう。さらに、パークの提案が遭遇した抵抗とその後退もまた、敗政改革の過程でひとしく生じたことであった。

15) 「シヴィル・リストは、政治家階級の無類の牧場であった。……シヴィル・リストからの1シリングは、毎年1ポンド以上の価値があった。」(ditto., p. 323.)

16) *Ibid.*, pp. 334-335.

### III 部局会計の改革

財政改革が具体的行政部門に手をつける過程で、原蓄国家の全体系にメスを入れ、それに対する合理的再編成を加えるための調査が必要であった。ノースが提案し、ピットに育てられた会計委員会は、ピットをして経費節減運動の旗手の地位を与え、1783年の総選挙で圧倒的勝利をさせるという政治的効果をもたらした。この委員会は、民間実務家より構成され、ピットをして「歳入の徴収方法の改善、歳出部門の行政改革、監査の方法について有益な報告をなし」「そのレポートの活用をはかることは私の任務と考える」<sup>17)</sup> といわしめた。彼らは、1781年から87年までの6年半に、15のレポートを出し、その権限を強化する法律は次々と与えられた<sup>18)</sup>。

その勧告の諸原則は、今日の基準よりすれば、いわば当然のものであるが、原蓄財政の実態を背景にみるとき、まさに画期的なものであった。その原則を次に要約する。

1. 類似した歳入歳出部門の統合。
2. 会計官は文書官吏 (book-keeping-officer) に限らるべきで、公金を私的に保管すべきでない。
3. 公文書は公共の財産であり、当該部局に留めおかるべきこと。
4. 政務業務から手数料や報償を追放し、すべての職域に固定給 (fixed salary) をつける。
5. 財やサービスは現金で支払うべきこと。期限の不特定な信用を用いてはならない。
6. 契約は、公開入札制によらねばならぬ。
7. 単一財への多くの課税は、一つに統合すべきこと。中央会計 (central ledger) の基金や勘定を統合すべきこと。

17) *Parliamentary History*, Vol. XXV, p. 299.

18) 1784年、軍需部のレポートを出した頃には、「彼らは、行政体を多方面にわたって切開し、あばくことに強烈な自信のほどを示しはじめた」と評される。(J. E. D. Binney, *op. cit.*, p. 163.)

8. 法律にもとづかない官職を設けてはならない。
9. 有益な任務を伴わない官職を存続させてはならない。
10. 官吏は、業務を自ら行なわねばならない。代理人を用いてはならない<sup>19)</sup>

これらの諸原則は、いずれも原蓄財政の特徴である基金制度が有している経費の孤立分散や公信用の拡散に対して、根本的な廃絶を求めるにいたったことについては、すでに別に述べた<sup>20)</sup>。また、ピットの平時財政が、税制改革(Tax Office の設置, Commutation Tax の創設)、減債基金の再設、統合基金の設置などともなう基金の統合を実施するのも、会計委員会の勧告の諸原則に合致するものであった<sup>21)</sup>。私たちのテーマにとっては、このような勧告をもたらした背景がより重要になる。

ここでは、シヴィル・リスト以外の部局会計について言及したい。「中央政府の諸部局の中には、なお実質上独立の立場でやっているものもあった。そのうち、共同歩調をとらせるのにいちばんてこずらせたのは海軍であって、やっと19世紀のはじめに小ピットがそれに財政教育の第一課を課することができた<sup>22)</sup>」といわれる海軍会計の実態からはじめよう。会計委員会の第3レポートは、海軍主計官が退任後も手元に公金を置いている点に言及し、後任者に継承する措置をとるべきだとした。また、副次会計官を廃止して、主計官はみずから会計を担当すべきであるとした<sup>23)</sup>。さらに、公金はすべてイングランド銀行扱いとし、主計官は現金をとり扱わない原則についても勧告している。

これらは、いずれも軍事基金の下での官僚機構に対して、抜本的な変革をもたらすもので、基金の担当者に支払われた財政資金が、前払金監査制度の不備のために長年にわたって放置されるという弊害を除去しようとしたものである。この原則ができたことは、海軍当局の大量の部局債(Navy Bills etc.)の発行と密接な関係にある。会計委員会が、副次会計官の廃止を勧告したことは、主計

19) *Ibid.*, pp. 14-15. (引用に当り要約.)

20) 拙稿、ウォルポール減債基金の変換過程, 「経済論叢」第98巻第3号, 1966, 9.

21) 佐藤進, 「近代税制の成立過程」88ページ以下.

22) U. K. Hicks, *British Public Finances*, 1959. 遠藤, 長谷田訳「イギリス財政史」, 2-3ページ.

23) Report 3, Comm. Exam. P. As, in *Parl. H.* Vol. XXII, p. 211.

官のもとに副次会計部門 (sub-accounts) を統合しようとするものであった。

海軍会計にかんしては、会計委員会第6レポートにおいて手数料制の廃止が問題にされ、第8レポートでは監査の不十分が指摘された。その後の改革は、徐々にではあるが進められ、1785年には、「海軍主計局改革のための法律」<sup>24)</sup>ができた。これは、陸軍の先例にならって、海軍予算のために国庫から支出される公金をイングランド銀行扱いとするものであった。この法律は、さらに主計官に毎年会計を閉めることを要求した。これによって、年内に主計官が交替しても、主計官職 (Treasurership) は一つの会計を作成する方式が成立した。これによって、前任者の負債が自動的に後継者の責任となり、後者はそれに対するすみやかな対応を要求された。「この最後の条項は、見かけよりも重要な意味をもっている。なぜなら、それは政府部局の地位に関する革命の意味をもった。これまで永きにわたって、King と Crown の区別が確立してきた。King は死んでも Crown は非人格的な観念として、間断なく連続してきた。同じ性格の何ものかが、国王の官吏 (king's servant) にも今や起こりつつあった。主計官の継続にかえて、非人格的で連続性を持ち、個人が継承していく主計官職という新しい観念が導入された。」<sup>25)</sup>

陸軍と軍需部の会計は、海軍ほど問題を大きくはらんではいなかった。陸軍のばあい、別の機会に述べたように<sup>26)</sup>、フォックス (H. Fox) やリグビー (R. Rigby) のように公金を手元において私利をはかる経理長官 (Paymaster-General) もいたが、改革もすみやかに行なわれた。会計委員会は、第3レポートで前経理長官の手元現金が37.8万ポンドあり、退職後もそれがそのまま残されている点を指摘し、「(副次会計を独立させるのかへて)、一ぱいになった箱から空になった箱に公金を移すべきだ」<sup>27)</sup>と勧告した。退職後も手元に現金をおくこ

24) 25 Geo. III c. 31.

25) J. E. D. Binney, *op. cit.*, pp. 147-148. この点は、例えば、Henry Dundas (at present Treasurer of the Navy) という記述から、Treasurer of the Navy. (at present Henry Dundas) という記載に変わっていくことから窺えるとビネイはいう。

26) 拙稿、ウォルポール減債基金の変貌過程、「経済論叢」第98巻第1号、1966、9。

27) *Parl. Hist.*, Vol. XXII, p. 211.

との理由の1つは、在職中に生じた債務の支払いが退職後も生じたためであり、これをなくすには、個人責任会計方式を近代官僚制に編成替えするという課題がともなった。この点に関連して、会計委員会は退職した経理長官が、自分の書類をもち去る習慣のあることを発見した。この習わしはかなり広く行なわれており、1782年においてすら、退任者は自分の書類を始末して必要なものだけコピーをとり、後任者に引継いでいる。この点を改革するための法的措置はすみやかにとられ、とりわけ経理部局にまず適用されたのである。

陸軍経理の現金をイングランド銀行扱いにする法律は、同時に経理長官をして、彼の手元バランスを毎月大蔵省に知らせるという重要な事項をふくんでいた。「当時相対的に弱い位置を占めていた大蔵省が、国家財政の監視者として強化されることが公共の利益になると、一般に考えられたことは想像に難くない」<sup>29)</sup>と、ビネイは評している。

軍需部会計は、海軍軍需部における流動債の累積とその割引き問題はあったが、1782年ロッキンガム内閣の下で長官となったリッチモンド伯の指導によって、行政面での改革が進んでいた。シェルバーンは、リッチモンドのことを「与野党を問わず、改革を熱心に推進する者は彼を措いてない」<sup>29)</sup>と賞讃している。かくして、ここでは先駆的な改革が、会計委員会の調査を待たずしてはじまっていた。そこでは、行政権限の集中、現金支出に関する相互制肘制度、手数料制を廃止し固定給をおくこと、購入物資に対する公開入札制などが採用され、後者は糧食部 (victualling office) を経て、ピットの公債売出しの方法にまで影響をおよぼす。

会計委員会は、第12レポートで軍需部をとりあげたが、彼らがもっとも注目したのは部局債である延払い証券 (In-Course-Debenture) の状態であった。彼らは次のようにいう。「買入れ者の好意で定まる価格で売られ、公債所有者の必要から受容られるほど減価してマーケットにもたらされた証券からの支払いに苦しむということは、国家に対する恥である。最も安い取引は、現金をつ

<sup>29)</sup> J. E. D. Binney, *op. cit.*, p. 156.

<sup>29)</sup> E. Fitzmaurice, *Life of Wm., Earl of Shelburne*, iii, 328-9, quot in *ditto*. p. 162.

かうことだ。」<sup>30)</sup> 軍需部証券の高い割引率と累積を防ぐために、会計委員会は、換金日の指定、利子をつけることなどを勧告したことが、その後の改良の契機となった。1785年の100万ポンドの証券の確定によって、四半期毎に流動債の換金ができるようになり、それ以後は軍需部証券の確定操作を行なう必要はなくなった。

1797年の財政委員会 (Finance Committee of 1797)<sup>31)</sup> は、軍需部財政において予算にない歳出 (unprovided service) への議決が毎年あるのに、そこからの実支出が時々しかないという点への疑惑をもった。この原因は、軍需部当局が、予算請求にあたって、その年度内に必要と予測される金額ではなく、生じるべき負債の額を用いていることを指摘した。そして、この原則は誤まっているとして、会計委員会の報告から次のような文章を引用した。「予算計画とは、下院に対して、次年度にどれだけの金額がそのサービスに必要とされるかを知らせるものである。それによって、立法者は、財政収入からそのサービスに十分な割合を議決し供給できるようにする」(第12レポート)。ビネイもいうように、この文言だけでは実支出額なのか負債の償還なのかははっきりしない。しかし、財政委員会の解釈は前者であろうと推定される<sup>32)</sup>。

この問題は、今日では予算の単年度制の原則として当然のことと前提されるが、18世紀の財政制度のもとでは、議会が軍事費として臨時に与えた財源は年度内にその要求額を満たしえず、あるいはたとえ年度内に十分満たしうる額を議定しても、現金がその額だけ入ってこないという状況が普通であった。その結果、年々の歳出法に表現された議定条項は、その支払いが終るまで有効とされたのである。私たちが、基金制度という概念を、公債制払いという枠をとりはらって、一般の歳出部門にまで拡大し、その運動のからみ合いに注目してきたのは、こうした財政のあり方のゆえに他ならなかった。それゆえ、ここで財

30) *Ibid.*, pp. 163-164.

31) Finance Committee とは、1782年の財政調査にはじまり、1786年減債基金の提言など問題のある年度に設置された。1797年のそれは、膨大なレポート (36巻) を出し、財政改革の到達点を点検した。

32) J. E. D. Binney, *op. cit.*, pp. 165 seq.

政委員会が勧告した予算の原則はまったく新しいもので、議会による予算統制のあり方への変更を迫るものであったといえる。その意味は、部局債務の発生に対して議会が年々の統制を及ぼすことに代えて、実際の部局の現金支出に年々の統制を行なうということに他ならない。「別言すれば、行政は、立法者に対して、年内にどれだけ現金支出が必要かを、現在または過去の債務もふくめて告げるべきであり、立法者は、それにしたがって、これらの支出を行なうための効果的な歳入を供給するべきだということである。」<sup>39)</sup> 官庁会計における現金主義は、こうした位置を与えられて登場したのである。

軍需部財政の今一つの特徴は、この部局が陸海軍とくらべて比較的調査しやすく、勧告もすみやかに受け容れられたところから、大蔵省が、歳出部局に対して単なる財源の供給者の立場から一歩でて、歳出に対する統制機能を強めてくる過程の最初の一步となったことである。このあと、大蔵省の部局会計への介入の増大が、部局会計内部の合理化過程とともに進むことになる。

#### IV 近代官僚制へのみち

部局優先の18世紀的財政の体系である基金制度の下では、議会も、大蔵省も、財政に対する権限はきわめて圧縮されたものでしかなかった。ウォルポールが、減債基金の体系をほりくずして、消費税の永久化とそれによる起債や経常費への充実に成功してからのちは、アメリカ独立戦争による財政危機の表面化までの半世紀間、議会の財政に対する有効な反対動議はきわめて少なかったのである。大臣たちも「一般的にいて、財政をうまく運用していく上に必要な知識も経験も乏しく、」その下で働くスタッフは、官僚というよりも私利私欲によって結合した素朴なブルジョワ的官職の保有者にすぎなかった。18世紀末における官僚制の生成過程の論文を発表したトランス (J. R. Torrance) は、「会計委員会は一般原則をつくったが、彼らは官吏 (public servant) をアダム・スミスと同じ条件で、利己心をもった個人としてとらえ、私利私欲が公的なものと調

39) *Ibid.*, p. 166.

和するルールを探そうと努力した」<sup>34)</sup>という。この点は、18世紀の官職のあり方を背景にして考えるとき、会計委員会をはじめとする1780年代の財政合理化過程の一つの限界としてとらえるるのである。

部局財政とそれに吸着する官職に対しては、大蔵省の規制もきわめて弱いものとならざるをえなかった。部局の予算は、大蔵省ならびに首席大蔵卿である首相 (First Lord of Treasury) の手を通して議会に提出されるのであるが、その原案に対して大蔵省が手を加えたかどうか疑わしい。部局からコピーを送られることは慣行であったが、それは承認をえるというよりも通知でしかなかったとビネイはいう<sup>35)</sup>。かくして、大蔵省は歳入の充当については議会と共に責任をもつが、予算に対しては権限をほとんどもっていなかったといえるのである。

ただし、このばあいには注意しておかねばならないことは、こうした大臣や官職が、シヴィル・リストの諸々の地位や国王の免許をともなう様々な地位に寄生することを、たんに前期的とか半封建的として評価すべきではないということである。すでにブルジョワ革命から1世紀を経た当時において、このような官職にともなう私的利益そのものがブルジョワ的論理のもとにあったのであり、国王の諸権限はむしろその中にくみこまれていたに他ならない。

国庫における官職の発達史にかんする論文によれば<sup>36)</sup>、このような状況は比較的近代のものに属することが明らかにされている。すなわち、国庫における終身官職 (life tenure) は、それまでの僧職の兼任が俗人の登用に移行する15世紀半ばに生じ、それとともに、終身官職の売買や代理人制が登場、君主や大臣がこれを利用して地位の安泰を図ったという。ところがこのばあい、君主の交替がおこると、終身官職は退任するが、16世紀ごろからはこの習慣もなくなった。17世紀に入ると王権の強化にともなう官職の世襲制を加味した任命が行なわれたが、大蔵省の任命分にはこの種のものはない。

34) J. R. Tarrant, "Sir George Harrison and the Growth of Bureaucracy in the early nineteenth century," *Eng. Hist. R.*, Jan. 1968, p. 66.

35) J. E. D. Binney, *op. cit.*, pp. 248-249.

36) J. C. Sainty, "The Tenure of the Offices in the Exchequer," *Eng. Hist. R.*, July 1965, pp. 453 f.



かくして、17世紀の官職保有は、一種の財産にまで高められた。「エリザベスの終り頃までは、主な官職は国庫内の実務に多少とも経験のあるものが任命されてきた。しかし、この原則は徐々になくなり、昇進における評定もとりやめになった。ただ、ある人が経験のない官職を、買い入れにせよ贈与にせよ手に入れたときに、彼らはそこで行なわれる仕事に全く関係がないとか全面欠勤してよいということではなかった。全面不在制 (total absenteeism) は、じっさい、18世紀の姿であった。」<sup>37)</sup>

私たちは、ここで一見奇妙な現象に直面しなければならなくなった。王政復古の期間中に、議会は国王の権限を削減し、行政改革を旨として終身官職を任意官職 (pleasure tenure) に変えていこうと努力する過程がある。そして、「チャールズII世の頃につくられた原則は、ジェームスII世、ウィリアムIII世とアン代の大部分についても妥当したのである。しかし、アン代の終り頃には、古い終身官職や世襲官職の姿が再び導入されはじめた。1689年以来任意官職であった文書局書記官 (Clerk of Pipe) は、終身官職になり、1720年、それは世襲化された。……ジョージI世の代には、この過程は加速化されただけである。」<sup>38)</sup>すなわち、17世紀末にほのかに見えはじめた近代官僚制の芽生えが、18世紀には古いものに逆転していくかのごとき現象が生じたのである。しかしながら、これは形態は似ていても決して逆行ではなかった。17世紀前半の官職は、君主の道具として議会に敵対的であった。18世紀のそれは、議会の利益を守るために、官職は古い担い手にゆだねられ、後者もまたブルジョワ化していったのである<sup>39)</sup>。

このような18世紀の官職の実態について、つぎに具体例を若干あげておこう。この点は古い起源をもつ関税局をみれば、最も典型的に考察できる。そこには、国璽 (Great Seal) によって任命された明許冗職 (Patent Sinicure) が大勢いて、

37) *Ibid.*, p. 461.

38) *Ibid.*, pp. 467-468.

39) C. Hill, *Reformation to Industrial Revolution. A Social and Economic History of Britain, 1530-1780*, 1967, 浜川訳, 254ページ。

これを法律で廃止することは、国王の威信にかかわることだという反論がつねに持出された。この冗職は、自分の仕事を代理人にやらせており、その仕事の抜かう額に比例した一定の手数料を受け、その中から代理人への給与を支払った。その上、この手数料は港湾毎に異っていたのである。アメリカ独立戦争で財政規模が膨張したことはこのような手数料を増やし、こうした官職にとって有利であったが、遂に財政改革の楯玉にあげられるほどの負担を国に対して生ぜしめたのである。

このほか、関税行政では、スコットランドで1707年以前から存在したある種の工業原料輸入への免税措置、アン女王が個人に与えた石炭輸出への免税特権（議会は批准した）などの例外規定があり、これらはいずれも有償で廃止されている。さらに、かつて国王に属していた関税で売却されたものが私人に帰属するものとして徴収され続けているという事態もあった。リッチモンド家がチャールス二世から贈られた石炭積出税、エドワード一世がランカスター家、ビューート家、グラフトン家などに売り渡した外国人商人への輸入特別税などがそれである。これらはいずれも年金とひきかえに廃止されることになった。

大蔵省内の冗官・兼職について、1782年のシェルバーンの記録は次のような例をあげた。「ウェプスター氏は、2年以上も欠勤している。彼は以前から会社の仕事で東インドに行ったままである。彼はやめさせた方がいいのではないか。」「ポインツ氏は、大蔵省の事務官とアメリカの移動会計官代理を兼ねているのは不都合である。」「ベルダム氏は、大蔵省事務官であると同時に、国庫出納官代理である。ミットフォード氏は、サセックス州の地租と査定税の收税長官を兼ねている。……ジョーンズ氏は、閑職の法務官であるが、関税局の監査官を兼ねている。」「ブロートン氏は、グレナデスの領事<sup>コンヴェンツ</sup>であると同時に、ロンドンとミドルセックスの家屋税の兼務收税官であり、又関税局の没収品会計官である。彼はこの後2者を代理にやらせている。」<sup>40)</sup>

会計委員会は第6レポートで国庫の歳入部局をとり扱い、手数料制の廃止、

40) Life of Wm. Earl of Shelburne, quot. in J. E. D. Binney, *op. cit.*, pp. 181-182.

不要部局や代理制に関する改革を勧告した。これにもとづいて1783年の法律がつくられ、節約と官職合理化の方向が示された。しかしながら、基本方向はこれで定まったにもかかわらず、その具体化については永い期間が必要であった。例えば、すでに有名無実化していたタリー制度にともなう官職については、その式部官 (usher) とタリー割職の廃止がきまっていたにもかかわらず、どちらも現職の利害がからまっており、式部官職は、ウォルポールの息子 (Horace Walpole) が死ぬ1797年まで残され、2人の侍従職 (Chamberlain, うち1人はノースの息子であった) についても、彼らとその利益を譲渡する1826年までは廃止できなかった。その年、1人が死亡し、今一人は自由保有分 (freehold) を譲渡したのである。さらに、この法律は、終身在職制や世襲制の変更については何のとりきめもしなかった。国庫出納職 (Teller) の中には、このあと3件以上も世襲の認可があった。会計委員会の原則にしたがって国庫で行なわれた改革の中には、2つの前払金監査職の廃止がある。このとき、職をはなれた監査官には、7,000ポンドの終身年金という十分な補償がなされたのである<sup>41)</sup>。

官職の職務を自分で (in person) 行なうこと、手数料制を固定給与 (fixed salary) にかえることの原則が確立するのもこの時期である。手数料制がはびこることの背景に、個々の官職が適切な給与を伴わなないという事情があったことはいうまでもない。むしろ、手数料制が拡大したために、給与のひきあげがなく、また、代理制や官職の売買がはびこったのだといえないこともない。「エドワードVI世の頃 (15世紀後半) から1597年の給与表にいたるチューダー期に、給与は2倍になった。ところが、1597年と1812年のシヴィル・リストの給与表には、大きな変化はあらわれない。チューダー初期から1830年の国庫廃止までの間に、官職の給与には事実上の増加はなく、彼らの収入源はすべて手数料であったことは注目に値する」<sup>42)</sup>とセンティは述べている。この反面、議会がシヴィル・リスト以外に支出する議会給与の制度は、18世紀を通じて徐々に

41) J. C. Sainty, *op. cit.*, p. 472.

42) *Ibid.*, pp. 470 n., 473-474.

進んだ。1750年、はじめて記録判事 (Master of Rolls) の給与が特別印紙税から支払われることになった。そしてその後、1758年、1772年と、新規印紙税を加えて司法官給与をふやしたのである。この事例は、民政費をシヴィル・リストからきりはなし、後者を宮廷費に限定する方向を示しているものである。

手数料制の廃止については、冗職の廃止と同様に抵抗が大きかった。シュルバーンはこの問題に手をつけかけたまま退陣し、ピットは制度改革のための調査委員会を提案したが、上院で否決された。そのため、本格的な調査が始まったのは、1785年の3人委員会 (そのうちの一人はフランシス・ベアリングであった) にはじまる。彼らは1788年までかかって10のレポートを出し、手数料制を廃し固定給におきかえるべきだと勧告した。しかしながら、この課題は影響力が大きすぎるということで、「ピットはそれを4年間机の中に閉じこめてしまった。」<sup>43)</sup> 1789年、ピットは関税局の手数料調査を行ない、それを固定給にかえることによる節約額を計算させた。その結果、給与制にすると年12万7,000ポンドの赤字になると報告されたため、沙汰やみになった。但し、大蔵省内では、1782年から手数料の基金をつくり、そこから給与を支払うシステムをつくっていたという<sup>44)</sup>。

1780年代は、近代官僚制に向けての諸原則が、18世紀財政制度へのアンチ・テーゼとして登場させられる時点である。その具体的定着には若干の猶予が必要であったが、財政改革運動の体制内的吸収は、1790年代には完成するとみてよかろう。それは、パークが80年代に共同戦線を張ったフォックスと訣別し、共和主義者による議会改革反対の論陣を張る時点であった。イギリスの「暗黒の夜」がはじまる。あたかもこの中から、近代官僚制という名の支配機構がその姿を現わしたのである。

最初の常設大蔵委員 (Permanent Secretary of Treasury) となったハリソン (Sir G. Harrison) の伝記的研究によれば、彼は大蔵省の監督機能を蔵出部局に

43) J. E. D. Binney, *op. cit.*, p. 19; J. R. Torrance, *op. cit.*, p. 64.

44) *Ibid.*, p. 169; *ibid.*, p. 59.

より広汎におよぼそうと努力したのである。トランスはこの点を次のように注釈している。「それは、大蔵省と他の部局の間に機能上のちがいがあるというだけでなく、大蔵省が公金を預かるかぎりでのちがいがあべきだということの意味した。それゆえ、それは、個々の部局が分離した単位であり、特別の規制に面するばあいを除いて、自己完結的な財政をもつという一般に受容られた見解に挑戦した。今や、単一の財政制度の中の大蔵省の統制という見地から、全ての行政を切りくずしていく基盤が与えられたのである。」<sup>45)</sup> さらにまた、「副次部門における特許状をもつ官職は廃止され、その部門は階層的な結合の中にくみ込まれた。多くの下級会計部門は、ピットの統合基金の中に姿を消した。そして、財政的統合の暁には、行政的統合が訪れた。」<sup>46)</sup>

財政改革が実現しえた最大の成果である統合基金の設置は、18世紀的な基金制度の終焉を意味した<sup>47)</sup> という理由は、まさにここにある。財政危機から財政合理化へという基本的な方向の中で、基金制度という行財政の体系が、官僚制度という近代的な体系に編成替えされていく。そして、貴族や地主による「名望家」(但し、これは決して固定的なものでない)の既得権(それはすでにブルジョワ化されたものであった)が後退し、新しい下級官吏集団がその担い手として登場しつつあった。産業ブルジョワジーの国家権力は、ハリソンのごとき有能な法律家を民間より登用し、官僚機構の中樞に据えた<sup>48)</sup>。次表は、大蔵省における新規採用者の出身階層を示したものである。

これによると、18世紀末の大蔵省官吏の出身は上層ブルジョワジーが多く、19世紀に入るに従って貴族の手に再び移っていく有様が観察される。これは18世紀における有利な官職が大蔵省ではなく部局会計であったことの反映であり、19世紀における大蔵省権限の強化とその地位の高まりに応じて、貴族名望家がそれに適応していったと評価されよう。

45) J. R. Torrance, *op. cit.*, p. 67. ハリソンはこのような立場から、会計検査院に反対した。

46) *Ibid.*, p. 68.

47) 拙稿、ウォルポール減債基金の変貌過程、前出。

48) ハリソンの出身はランカシアのヨーマンで、祖父はロンドン市の役人、父は弁護士であった。

父親の地位・職業	1781—1805	1806—30	1831—55
貴族	—	3	7
パロネット・ジェントリー	3	6	5
銀行家・商人	7	5	1
官吏	10	10	5
教会・軍人・自由業	5	7	6
不明	14	12	16
合計	39	43	40

(J. R. Torrance, *Sir George Harrison and the Growth of Bureaucracy*.)

最後に、こうして成立した官僚制の思想構造について一言しておきたい。彼らの特徴は、第1に革命は悲惨をもたらすのみであり、理性的な改革とは全く異なるとするところにある。ハリソンは、フランス革命にも、アメリカの独立にも非難をあげ、*「イギリスは、国王と上下院よりなる国家構造の下で健全な自由をもち、十分改革を進めている。熱情や行為に対して健全なる制約を行わない自由は、正当なものではなく、無政府主義に道を拓くものだ」*とした。第2に、議会の政治活動を行政に従属させることである。彼らは、チューダー期のみならず中世にまでさかのぼり、法と秩序の回復を主張した。かくして次のような強烈な政党不信が表明される。*「ホイッグが政権をとったとき、彼ら自身が享受すべき政治機構も革命原理もホワイトホールでは見出しえなかった。彼らは、彼らの政党や観念が生じるはるか以前につくられた政治原理に従って行動し、長らく実務を導き、改変も放棄もされなかった土地法や行政規則に従わねばならなかった。……政治原理と法律はいかなる政党よりも強く、すべての政党は確立された秩序に従わねばならない。」*第3に、経済過程に対する行政の優越(！)をあげなければならない。彼らは、経済恐慌はつねに一時的なものであって、健全な行政で治療できるとした。そして、民衆の不満は悪意のある煽動者の所産であるとしている。また、*「貧者を富者に敵対させ、富者の財産は貧者からの掠奪でえられたものとし、『平等なる分配』という明白な権利とやらを暴力で主張するよう貧者を刺激する。このような空想的な原理がどれ*

ほどの期間、大衆の感情に印象を残しうるか疑わざるをえない。それはせいぜい恐慌時においてのみであろう。」<sup>49)</sup>

以上のような初期の大蔵官僚の思想構造は、もはや古い体制のものではなくて、新しい国家体制の支柱としての近代官僚制を支えるものとなる。政治イデオロギーとしてはその後力を失ったが、行政イデオロギーとしては、官僚の忠誠心を支えその利害を正当化することによって、それは永く生きながらえたという評価は<sup>50)</sup>、「私の給与は単なる労働への金銭的補償ではなく、責任への報酬である」<sup>51)</sup>というハリソンの言葉と共に、近代官僚制を論じる場合に忘れてはならない視点を供している。

## む す び

18世紀末のイギリスにおける財政改革は、以上の考察の結果、原蓄国家体系が産業資本の主導する国家体系に編成替えされる過程としてとらえることができると考える。原蓄財政の特徴である基金制度とそれにもとづく公信用の拡散は、一方で小生産者の没落＝賃労働者化を促進する重税の永久化をもたらすとともに、他方で公債所有を通じて近代的信用業務の起源である貨幣資産の蓄積をつくり出した。それは同時にそのような再生産構造に対抗する産業資本を発展させる過程であり、公債負担に反対し、財務機構の改革を迫る一大勢力の形成をともなった。

財政改革運動の契機は何であれ、その展開のし方を追跡するとき、私たちは、初期のブルジョワ国家体系におけるブルジョワジーの旧勢力との妥協部分がきりすてられ、それにかわる財政合理化と新しい官僚制の形成過程を観察できる。そこでは、部局会計の中の分権的財務管理が集権化され、それまでの権限の小さな大蔵省に財源の配分や監査機能を確立させる方向がつくり出される。

49) J. R. Torrance, *op. cit.*, pp. 82 f. (但し、ここに整理したのはハリソン他数名の発言を要約したものである。)

50) *Ibid.*, p. 86.

51) *Ibid.*, p. 57.

こうして形成されていく近代官僚制，いまや産業資本の総過程にくみ入れられはじめた国債，それに基礎をおく中央銀行の信用業務等は，あくまでも産業資本の権力機関としての新しい国家体系の構成者としてはあくされねばならない。いわゆる自由主義国家体系は，原蓄国家からの自由であって，産業資本が自由に活動できる階級的な国家体系であることを何ら妨げないものである。