

## 一八世紀イギリスの戦争と財政

山根 誠一郎

### 一 はじめに

新世界とアジアにおける大英帝国の膨脹こそ、一八世紀イギリス史の焦点であり、この過程は、イギリスとフランスの二国による「第二次百年戦争」とも呼びうる歴史である、とシーリーは指摘した。<sup>(1)</sup> 一般に、宣戦から講和までの期間が戦争状態と規定され、戦時と平時とが明確に区別できるようになるのは、ナポレオン以後の一九世紀のことであつて、それ以前の近代初頭では、戦時・平時の区別は不明確であつた。常に戦力を温存し、決戦を回避しながら勢力の拡大をはかるという戦争を通して国際関係の推移が見られた。とは言え、名譽革命からワテルローに至る一二年間のうち、英仏間の断続的な戦争期間を合計するなら六四年間である。<sup>(2)</sup> この「第二次百年戦争」は、戦う両国の国家財政に膨大な負担をもたらした。アンシャン・レジーム下のフランスは、いわゆる重商主義戦争である、この対

英戦争の経営に失敗し、大革命の一因となった財政破綻に陥った。他方、イギリスは、戦争のたびごとに国債を増発しながらも、その管理に成功し、一八世紀末産業革命の進行する中で、軍事財政に端を発する改革過程に入り、一九世紀初頭には、近代的財政制度を確立することになった。

イギリスにとって、一七—一八世紀の戦争の直接的な成果は、大西洋における制海権の確立と、いわゆる「旧植民地体制」の建設である。一般に、重商主義段階の植民地は、本国工業製品の販売市場と食料・嗜好品その他の原料供給市場として位置付けられる。こうした植民地と本国との間に有機的な経済関係を形成したものととして、再輸出貿易の問題がある。すなわち、一七世紀末から一八世紀初頭にかけて、イギリスの貿易構造の中で、停滞気味の毛織物貿易とは対照的に、植民地とヨーロッパ大陸市場とを媒介する再輸出貿易が急速に成長し、定着した。<sup>60)</sup> 宇治田富造教授や川北稔教授の指摘によれば、植民地貿易では、ある程度パートナー方式をとりながら輸出工業製品の対価として受取る煙草や砂糖を、イギリス本国で加工し大陸へ再輸出する過程は、仲継貿易資本に担われたイギリス工業製品のいわば「価値の実現過程(W—G)」であった。<sup>61)</sup> こうして、一八世紀の戦争は、重商主義段階のイギリスの商人資本的蓄積を促進する外的条件であった。他方、政治過程から見ると、議会の態度は特徴的である。議会は、名譽革命後も相変わらず宮廷の費用や官僚の俸給年金等を支出するシザイル・リスト (Civil List) の拡大にはひどく消極的であったのに較べ、対仏戦争には積極的な態度を示している。ショウの指摘によれば、「イギリス史上いつでも議会は対仏戦争には快く戦費を協賛したのであって、戦費を調達すべき財源を何に決定するかという点が常に党派論争の原因であり、階級利害の問題であった。」<sup>62)</sup>

このような一八世紀イギリスの対仏戦争を国家財政がどのように経営したのかという問題については、すでに舟場

正富教授の「基金制度論」が定説とされている。<sup>(6)</sup> 教授の提起されたシューマは、論点が多岐にわたっているが一応次のように要約できよう。すなわち、ブルジョア国家権力の確立と租税国家の成立とを前提に、近代的公信用は、経費の分化と相俟って一八世紀イギリスの「原蓄後期の財政」として「基金制度 (Funding System)」を展開した。その機構は、軍事費を中心に増大する財政支出が、租税収入に直接連関しているだけでなく、公信用を膨脹させ、繰返し短期信用の危機を惹起しながら、永久債への借換えによって、その永久債の累積と公債費の利払い基金に設定される租税、とりわけ大衆課税的な消費税の増徴に収斂して処理された。このような財政運営体制の下では、減債基金制度でさえ、公債償還に充てるべき財源を利払い基金に流用して、公信用の増大・財政膨脹の機能を担わざるをえなかった。この「原蓄財政」の矛盾は、一七八〇年代に至ると国民各層の批判を受けるまで深化することになるが、結局行政べースの改革によって解決されることになる。一七八七年統合基金法の制定を指標に、近代的な財政制度と官僚制度とが完成し、「基金制度」は終焉した、と言うものである。

舟場教授の言われる「基金制度」のメカニズムとは、従来の財政学で言われるアフエクタシオン (affection) 特定の財政収入を特定の財政支出項目に個別的に連結させることに公信用体系が全体として内蔵された結果、国家財政は自動的な膨脹機構を備えたことになり、原蓄を促進した、と理解できよう。そうであるとするれば、次の疑問が生じざるをえない。一般に、公信用の拡大と消費税 (taxes) を中心とする租税負担の増大とが、資本の本源的蓄積過程を促進するものであったにしろ、この重商主義段階での財政制度の中で、アフエクタシオンは、単なる経費膨脹の増幅器にすぎなかったのか、という疑問である。近代的租税の成立を考える時、権力を背景に租税徴収が行われるにしても、納税者の何らかの同意が得られない限り、円滑な徴税は不可能である。徴税権を行使する国家権力を単純に

暴力装置とのみ理解しえないことにかかわることであるが、その点はともかくとして、徴税に対する同意を取り付ける有力な論理としてアフエクタシオンは存在した。近代的予算・決算制度の成立する前の段階でのアフエクタシオンの歴史的位置を確定するためには、いわゆる予算原則論でいう「ノン・アフエクタシオン原則」を対置するだけでは不十分であり、一八世紀イギリスの財政運営の検討は、絶好の素材を与えているように思われる。

(1) John Robert Seely: *The Expansion of England, two courses of lectures, 1883*, pp. 17~36 (古田保訳『英国発展史論』一九四二年、三〇—五八頁)。

(2) 名譽革命後イギリスの参加した戦争とその期間は次の通り。

一六八九年三月—九七年九月、ファルツ侵略戦争(ウィリアム王戦争)。

一七〇二年五月—一三年三月、スペイン継承戦争(アン女王戦争)。

一七一八年—二二年、対スペイン戦争。

一七三九年一〇月—四八年一〇月、オーストリア継承戦争。

一七五六年三月—六三年二月、七年戦争。

一七七五年六月—八三年、アメリカ独立戦争。(一七八〇年—八四年、第二次マイソール戦争)

一七九三年二月—一八〇二年三月、第一次対仏戦争。

一八〇三年五月—一五年一月、第二次対仏戦争(ナポレオン戦争)。

(3) Ralph Davis: *English Foreign Trade, 1600—1700, and 1700—1774*, in *The Economic History Review*, 2nd series, vol. VI, 1954 & vol. XV, 1962 (in W. E. Minshinton, edited with an introduction by: *The Growth of English Overseas Trade in the Seventeenth and Eighteenth Centuries, 1969*)。

(4) 宇治田富造『重商主義植民地体制論 第一部旧植民地体制と植民地収奪』一九六一年、八八—九三、一一一—一二五頁。  
川北稔「十七・八世紀英国の経済成長——物価史的アプローチ——」(『西洋経済史学』第六七号、一九六五年)、二九—三一頁。

(5) William A. Shaw, prepared by: Calendar of Treasury Books, 1650—1718, vol. IX, 1931, Introduction, p. cx.

(6) 舟場正富『イギリス公信用史の研究』一九七一年、なお、西山一郎教授による本書の書評（『香川大学経済論叢』第四六巻第二・三号、一九七三年）も参照。

## 二 財政収支の概観（補註）

前記の問題を検討する上での前提として、名譽革命以降、一八世紀イギリスの財政収支の動向を概括しておく。  
（図1・図2）

一六九〇年代の財政支出規模は、王制復古期に比べ、平均四・五倍に増大した<sup>(1)</sup>。原因は、対仏戦争の開始に伴う軍事費の増大と、その財源調達費用としての公債費である。以後、一八世紀を通して、戦争による軍事費の増大が財政規模を押し上げ、累積する公債の費用が下方硬直的に働いて、戦争のたびごとに経費が膨脹することになった<sup>(2)</sup>。他方、財政収入のうち、租税等純収入は、一八世紀初頭に五百万ポンド台に達した後、一七五〇年代後半以降の急増期までは小幅な上下動を含みながら、ゆるやかな増加を示すに止まった。戦費の財源は、そのほとんどが公債等借入金収入に求められていたのである（表1）。

この時期の財政膨脹過程をパターン化するなら、戦時期の軍事費と公債収入との急増が、戦後に公債費の増加をもたらし、租税負担のゆるやかな増大に帰結した、<sup>(2)</sup>と見えよう。この中で、公信用は急増する軍事費を租税の増徴に直結させないための、いわばクッションの役割を果たしていた（表2）。

こうして、イギリスが戦争の遂行にあたって軍事費の財源調達に成功した理由は、公信用の発達に求められる。議会

図1 財政支出の動向  
(3ヵ年移動平均)

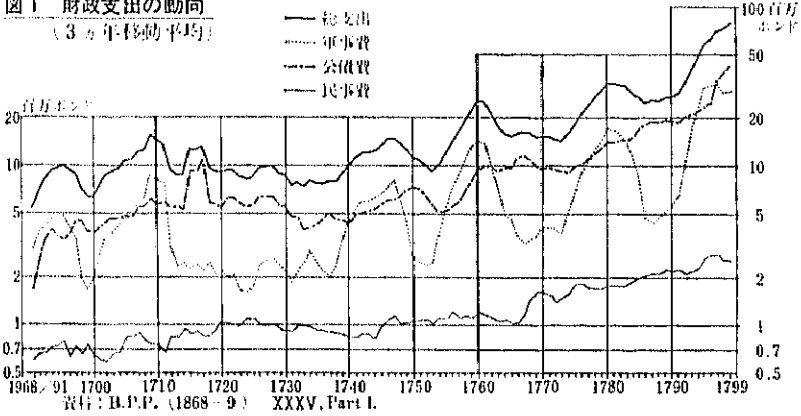
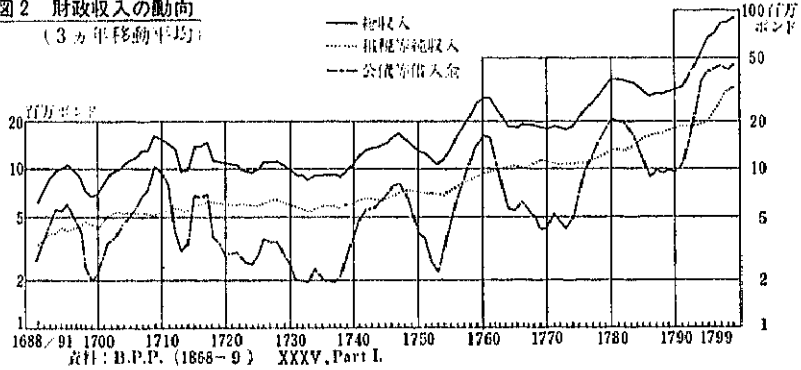


図2 財政収入の動向  
(3ヵ年移動平均)



は、内部で租税負担の配分をめぐって対立抗争を演じはしたが、長期債の利払い基金を設定して公信用の発達に政治的保証を与えた。<sup>(4)</sup>これによって、公債は地主・商人層の安全な利殖対象となり、国内の遊休資金を吸収することになる。<sup>(5)</sup>また、特許状の交付を公信用の拡大と引き替えに得るといふ創立経緯をもつイングリッド銀行やその他の特権会社の協力によって借換政策も成功していった。近代的公債制度の一応の完成の指標は、一七五〇年代に成立するコンソル公債であるが、こうした

表1 戦費の推計

戦争	A. 戦費推計1 (シングル Aによる)	B. 戦費推計2 (デュム による)	C. 戦費 (Bの年平 均)	D. 公債による 戦費調達	E. 租税等純 収入からの戦 費支払い
	ポンド	ポンド	千ポンド*	(D/B %) 千ポンド	(E/B %) 千ポンド
1688— 97	30,447,382	32,643,764	3,627(4.3)	16,553(50.7)	16,090(49.3)
1702— 13	40,360,003	50,654,956	4,224(4.3)	23,405(46.2)	21,280(42.0)
1718— 21	6,048,267	4,547,324	1,139(1.7)	1,002(22.0)	3,545(78.0)
1739— 48	46,418,689	43,655,192	4,369(3.4)	29,724(68.1)	13,931(31.9)
1756— 63	111,271,996	82,623,738	10,328(6.2)	60,018(72.6)	22,605(27.4)
1776— 85	139,171,876	97,599,496	9,760(3.6)	94,560(96.9)	5,639( 5.8)
1793—1815	—	831,446,449	33,258(6.3)	440,298(53.0)	391,148(47.0)

出典：A—John Sinclair: The History of the Public Revenue of the British Empire, vol. II, (3rd edition 1803) p. 114.

B—E—B.P.P. (1868—69), xxxv. part II. p. 709

註\* ( ) 内の数値は開戦前3年間の平均平時編成費に対する戦時軍事費の倍率である。

表2 軍事費および租税収入の増加率 (前年比, 平均)

軍事費		租税収入	
1689— 96 (8年)	8.3%	1689—1703 (15年)	4.1%
1699—1709 (11年)	20	1708— 17 (10年)	2.6
1738— 42 (5年)	31	1738— 49 (12年)	3.0
1743— 47 (5年)	9.5		
1753— 61 (9年)	33	1754— 64 (11年)	5.1
1773— 80 (8年)	29	1775— 81 (7年)	4.8
1791— 95 (5年)	58	1795— 99 (5年)	16

(図1, 2より算出)

公信用の拡大を支えた条件は、イングランド銀行を中心に発達した近代的金融組織による資金の円滑な融通に求められよう。とりわけ、従来の金匠銀行家も、一七二〇年以降、個人銀行家に脱皮して、地方の地主の資金をシティに導入するパイプの役割を果していた。<sup>7)</sup> また、オランダ人の投資も一八世紀中頃までかなり盛んで、一七六〇年頃でもイングランド銀行や東インド会社の株式以外に、彼らの所有したイギリス国債は、約二千万ポンドであった。<sup>8)</sup>

(補註) 小論が依拠した資料である

British Parliamentary Paper  
(1868—9), vol. XXXV, Ac.

counts of Public Income and Expenditure of Great Britain, from 1688 to 1869 の数値は、一八世紀末までの時期については、ビネイの指摘する欠点を含んでいる。<sup>(6)</sup>つまり、この資料は、国庫勘定だけを整理したものであるため、租税収入として記されている金額は、徴税費や戻税の分を控除した純収入額であり、それらの控除分は経費としても記録されていない。したがって、租税負担は過小に評価されることになる。また、経費面でも、前記の経費が含まれていないだけでなく、後述するように軍事費は、手形等の部局債で支払われ、その決済は同一年度内にすべてが行われたわけではなかったから、その分だけ不精確である。さらに、未決済の部局債が累積し長期債に借換えられた場合には、軍事費として支出されたものが、一定期間後に公債費として記録されたことになる。このような欠点をもつにしても、この資料は、名譽革命以降のイギリス国家財政の長期的傾向を分析する上で、最も体系的に整理されたものである。

- (1) チャンダマンによれば、一六六二—一八八年の年平均財政支出は、一七五万ポンドであった。最大値は、一六七八年度の二五五万ポンドであり、二百万ポンドを越えた年度は、九カ年である。(C.D. Chandaman: The English Public Revenue, 1660—1688, 1975, pp. 348—363).

(2) なお、財政支出の一〇%を占める民事費の内訳は、前述のシウィル・リストが中心である。宮廷生活の維持費、王族や宮廷に出入する貴族・官僚の俸給・年金、外国派遣大使の費用などで、臨時支出として一六九〇年代の貨幣改鋳費もこれに含まれている。その意味では、王室費・行政費の性格が強いが、「非軍事費」という意味での「民事費」である。こうした国家財政に対し、エリザベス救貧法は、労働力商品の創出過程でいわば不可避免的に生ずる貧民救済事業や彼らを労役場に収容し近代的賃銀労働者に陶冶していく事業は、もっぱら地方の教区(parish)の仕事と規定していた。また、治安維持・疾病予防・道路の維持・補修等も地方財政の仕事であった。これらの費用は、救貧税およびその付加税の形で、主に地主階級に負担されていた。このような地主を中心とした、名望家秩序の下で運営されていた地方財政を無視しては、重商主義段階の財政像の全体は明らかにされないし、国家中央機関の行政内容の貧弱さの意味も理解しえない。

- (3) ちなみに、軍事費と公債等借入金との相関係数は、〇・九七、公債費と租税等純収入とでは、〇・九八である(拙稿「一八世紀イギリスの財政収支」(法政大学大学院『経済学年誌』第二二号、一九七五年)、一九二〇頁)。

(4) 前述のアフ・フェクタシオンの問題としては、軍事費・公債費の個々に支出の目的を限定された租税の種類とその個々の収入額とが明らかにされなければならないが、今後の課題である。なお、内乱期に、それまで三世紀間続いた部門別財政制度が



崩壊し、以後アフエクションは細分化し錯綜することになった (W. Kennedy: *English Taxation, 1640—1799*, 1913, pp. 8—9. 山崎怡訳) 『香川大学経済論叢』第四〇巻第五号、一九六七年(四三六—四三七頁)。また、一八世紀初頭の租税構造は、多くの利払い基金の創設によりきわめて複雑なものとなり、当時少数の専門家にしか理解できず、外国貿易の障害となえていた (P.G.M. Dickson: *The Financial Revolution in England, 1667, p. 81*)。

(5) 逆に言うなら、公債所有者が裏切られたのは、一七二〇年の国債整理計画とその処理の過程、いわゆる「南海の泡沫」の時だけであった (Ibid., pp. 90—198. 宮田美智也) 『初期インクランド銀行と南海会社——イギリス産業革命前夜の商人資本について——』『金融経済』第一五一号、一九七五年、仙田左千夫「イギリス公債史上における南海会社」、『彦根論叢』第一七二号、一九七五年、所収、同著『イギリス公債制度発達史論』一九七六年、一七七一—一九六頁)。

(6) P.G.M. Dickson: op. cit. pp. 243—245. E.L. Harcourt: *The National Debt, 1930*, pp. 47—59.

(7) 小野英祐他『現代金融の理論』一九七一年、四三一—五一一、五四—五六頁。宮田、前掲論文、一四頁。M. W. Flinn: *An Economic and Social History of Britain since 1700, 1963*, p. 9.

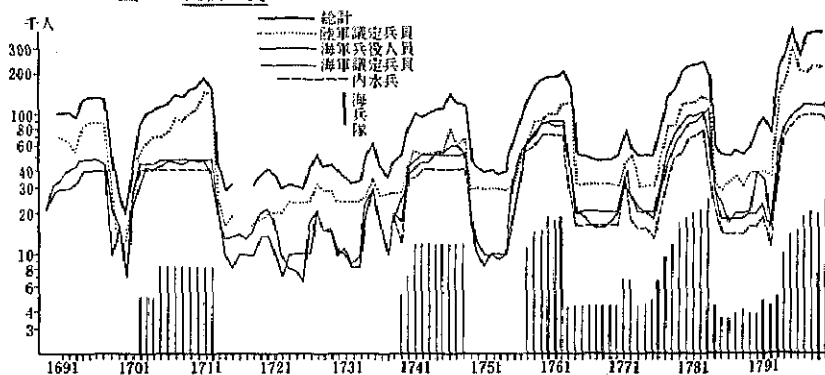
(8) 野村兼太郎『一般経済史概論』一九四〇年、二五〇頁。

(9) J. E. D. Binney: *British Public Finance and Administration 1774—1921*, 1958, pp. 289—290.

### 三 軍事費の構造

メイトランドによれば、イギリスの陸海二つの常備軍は、議会議法によってその存在を認められ、指揮権は国王にあるが、財政面から議会に統制されていた。また、この正規軍を補充するものとして、議会議法に基づく民兵 (Militia) が地主階級によって組織・運営されており、これは、いわば自警団的な性格のものであった。このように、名譽革命後の軍制は、法制上、シヴィリアン・コントロールを確立していたが、軍に対する財政統制は必ずしも十分なものであったとは言えない。

図3 兵役人員



資料：B.P.P. (1668-9) XXXV. Part II. pp. 697-701.

表3 兵員構成 (時期別, W: 戦時, P: 平時)

	年平均兵員数	陸 軍	海 軍 (内海兵隊)
1961-97W	120 千人	63.5%	36.5%
1702-12W	136	68.4	31.6 (5.3%)
1722-38P	39.6	65.1	34.9
1739-48W	101	52.9	47.1 (10.3)
1749-55P	44.0	66.7	33.3
1756-63W	163	56.9	43.1 (7.8)
1764-76P	54.2	62.6	37.4 (8.7)

以下、軍事費の支出過程をめぐる議  
 会・大蔵省と軍官僚との関係を検討す  
 るが、まず、軍事財政の基礎的な特徴  
 を付図表から確認しておこう。一八世  
 紀の戦争のなかで、特に七年戦争が高  
 価なものであったこと。戦費の増大に  
 つれて公債依存度が増大しているこ  
 と。対フランス革命戦争では、一七九  
 九年の所得税創設によって公債依存度  
 は減少し、戦争経営方式に変化のみら  
 れること。(以上表1より)<sup>(2)</sup> 兵役人員  
 では、いずれの時期でも陸軍の方が海  
 軍よりも多かったこと(図3より)。  
 オーストリア継承戦争期と七年戦争期  
 とに海軍の増強がみられるが、それは  
 海兵隊を中心にしたものであること  
 (表3より)。海軍の経費は平時に相對

表4 軍事費の構成（時期別）

	年平均額	海軍	陸軍	軍需部	不明
	千ポンド	%	%	%	%
1688— 97W	4,729	35.3	43.5	6.4	14.8
1698—1700P	1,938	50.4	46.8	2.8	—
1702— 13W	5,523	33.8	49.0	3.6	13.6
1714— 17P	2,202	39.5	56.1	4.4	—
1718— 21W	2,850	39.7	36.0	4.3	20.0
1722— 38P	2,220	46.6	46.2	7.2	—
1739— 48W	6,208	40.1	43.9	6.0	10.0
1753— 55P	1,999	47.8	47.9	4.3	—
1756— 66W	9,703	43.7	50.3	6.0	—
1773— 75P	3,811	40.1	42.7	8.5	8.7
1776— 86W	12,684	49.6	41.9	8.5	—
1787— 92P	5,085	50.9	38.8	10.3	—

註\* 戦費の支払いは、1786年まで続いた。

表5 陸軍における議定兵員と実数の比較（1745年）

兵種	A. 議定数	B. 実数	C. (B-A)	D. C/A(%)
5 騎兵連隊	1,559	1,457	- 102	- 6.5
2 竜騎兵連隊	1,008	875	- 133	- 13.5
歩兵				
3 近衛歩兵連隊	7,040	6,161	- 879	- 12.5
15大隊、各 780名	11,700	10,691	-1,009	- 8.6
2 大隊、各 936名	1,872	1,334	- 538	- 28.7
9 新設連隊、各 780名	7,020	6,500	- 520	- 7.4
5 連隊（ミノルカ駐在）各 780名	3,900	2,994	- 906	- 23.2
3 連隊（ジブラルタル駐在）各 780名	2,340	2,098	- 242	- 10.3
2 連隊（ブレトン岬派遣）各 780名	1,560	1,352	- 208	- 13.3
4 連隊（アメリカ等植民地駐在）	3,210	2,071	-1,139	- 35.5
8 独立中隊	902	608	- 294	- 32.6
1 瘍病兵連隊	480	409	- 71	- 14.8
24独立中隊	1,176	1,050	- 126	- 10.7
計	43,767	38,200	-5,567	- 12.7
議定兵員総数	53,123	—	—	—

資料：B.P.P. (1868—9), xxxv, Part II, p. 672.

表 6 海軍における議定兵員と実数の差 (時期別)

時 期	A. 議定数・計	B. 実数・計	C. 議定数と 実数の差 (B-A)	D. 1年当りの 差 (C/期間)	E. 差の比重 (C/A)
	千人	千人	千人	千人	%
1691— 97W	253.0	307.9	54.9	7.84	21.7
1702— 13W	539.0	494.0	- 45.0	- 4.09	- 8.34
1722— 38 P	228.0	234.94	6.94	0.408	3.04
1739— 48W	466.22	476.39	10.17	1.017	2.18
1749— 55 P	87.00	102.49	15.49	2.21	17.80
1756— 63W	576.17	561.95	- 14.22	- 1.778	- 2.47
1764— 75 P	265.0	242.9	- 22.1	- 1.842	- 8.34
1776— 85W	632.0	663.4	31.4	3.14	4.97
1786— 92 P	134.0	168.6	34.6	4.94	25.8
1793—1800W	811.5	838.5	27.0	3.38	3.32

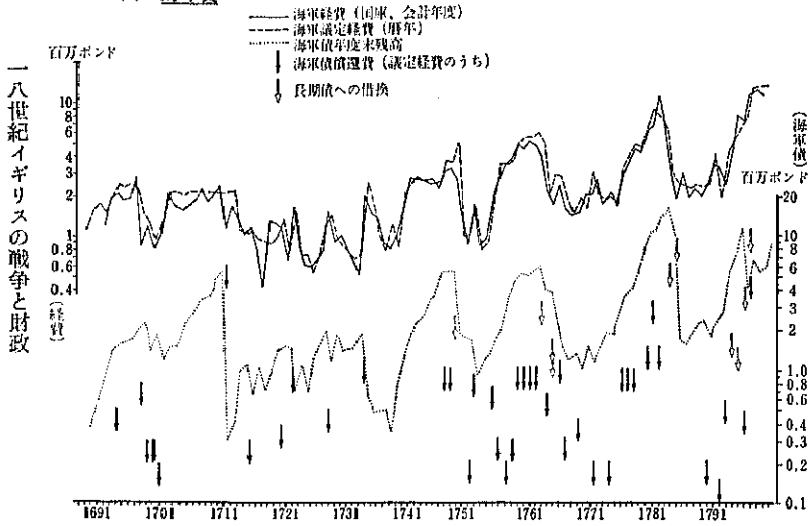
(図3の資料によって算出)

的に増大していること(表4より)、などである。

一七四六年、下院は秘密委員会による陸軍の実態調査を初めて行い、議定兵員に対し、大幅な欠員が生じている事実を確認している(表5)。兵員数は、議会の軍事支出協賛の際、見積り算定の基礎となるものであるから、議定兵員の充足率を議会が精確に掌握しているか否かは、軍に対する財政統制の上で重要な問題と言えよう。もともと、この時には、欠員問題について具体的な処置がとられたわけではなかった。一般に、陸軍では兵員実数が議定数に満たず、支払総監の手許にかなりの資金余剰を産み出す原因になっていた。また、海軍では、逆に実数が議定数を上回ることも多く、資金不足による海軍債の累積をもたらしていた(表6)。軍事費の支払所管別の動向は、図4・図5に見る通りである。

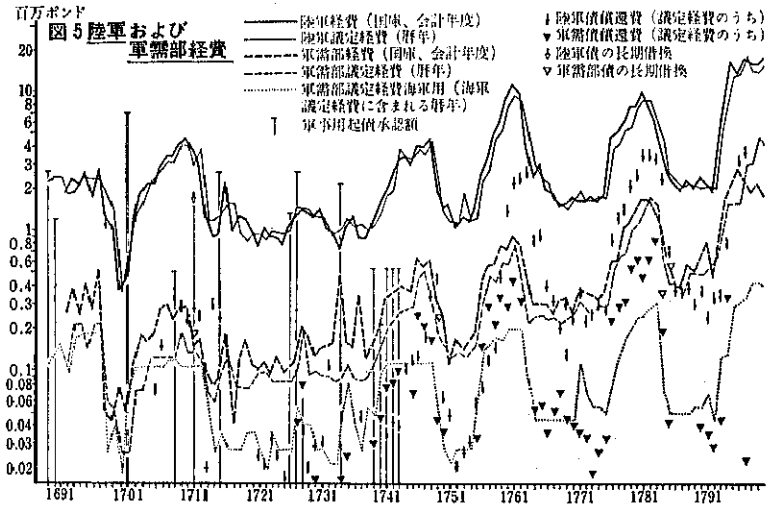
海軍について、議会が支出目的限定法(the Appropriation Acts)で議決するのは、海軍費の総額だけであった。個々の特定の費目について、議会が直接指示するようになるのは、一七九八年以降のことである。したがって、海軍費の支出過程で、具体的

図4 海軍費



一八世紀イギリスの戦争と財政

図5 陸軍および軍需部経費



一四一

な処理権限は、海軍主計官 (the Treasurers of the Navy) に委ねられていた。彼は、個人として会計責任を負い、議会の決定に基づいて国庫から送られてくる財政資金を、支出目的限定局 (the Appropriate Board) の立案になる費目配分計画に従って、各経費項目に割当てた。この間、大蔵省の役割は、海軍に渡される財政資金量が議定額を超えないよう監視するだけと言ってよく、議会に提出される経費見積りについても、支出過程についても、関与の仕方はきわめて消極的であった。海軍部内では、一度資金が各費目に細分されてしまうと、費目間の流用がまったく認められなかった。したがって、ある費目で割当てられた資金が無くなれば、主計官の手許資金としては余裕があっても、大蔵省に財政資金の追加支給を申込みことになる。そして、その時点で、海軍にすでに渡されている資金総額が議定経費額に達している場合には、海軍当局から民間に支払い手形が発行されても、それは償還計画を欠く債務が生じることを意味したのである。

海軍が発行した債券のうち、公信用体系のなかで特に問題となったのは、「海軍信用のバロメーター」と呼ばれた、海軍手形 (the Navy bills) と食糧部手形 (the bills of the Victualling Boards) の二つであった。前者は、船舶とその備品関係の取引者業に対して、後者は、食糧・飲料の供給業者に対して発行されたものである。これらは、取引契約者に対して、直接現金を支払わずに、支払指図状を渡す点では、現在の小切手に類似するものではあるが、支払準備金が絶えず不足している状況の下で発行されたのであるから、事実上は、約束手形として機能していた。しかも、戦時期、特にその末期には、財源不足のため償還が円滑に進まず、累積して、不渡りの危機にさらされることになった。一七二〇—二一年の財政危機は、この二つを中心にした軍関係政府部局債の累積が直接の原因になったものとして、代表的な事例である。<sup>14)</sup>

表 7 アン女王治世第10年法律第26号による陸軍の支出目的の限定  
(1711年制定, 1712年施行)

1. 女王陛下の同盟諸国の軍隊に連携して行動するため徴募された 40,000 名の兵員, および1703年に低地諸国で女王陛下の軍役に編入された 10,000 名の追加軍隊, およびさらに低地諸国で1712年に15,178名を超えない追加軍隊を, 連邦國家元帥をして5分の3ないし5分の2の比率で追加軍隊を加えるよう同意せしめる条件で存続せしめるための兵員を維持するのに対して	1,324,729ポンド
2. 英国およびその他の軍隊のスペインでの女王陛下の支払負担に対して, 1712年レイディ・デイまでの4分の1として, およびスペインでの戦争の費用負担の女王陛下の割当分に対して, 1712年クリスマスまでの4分の3として	475,385
3. 1712年のポルトガルでの戦争を続行するために, 支払い・軍事援助報酬金およびその他の負担の女王陛下の割当分として	196,453
4. 英本国の騎兵, 歩兵, 竜騎兵および独立中隊の給与, および近衛連隊および守備隊の将官の給与, および臨時費として	514,142
5. 女王陛下の条約締結同盟諸国に対する軍事援助報酬金の女王陛下の割当分として	328,957
6. 陸軍輸送費として	80,000
7. 戦争臨時費として	243,021
陸軍合計	3,162,687
8. 軍需部陸上業務として, スコットランドのエディンバラ城, ウィリアム港, ダムバートン城の要塞を含む	116,412

こうした海軍に比べ、陸軍に対する議会の態度は少しばかり異っている。当初、陸軍費は、軍需部経費と合体されていたが、一六九二年以降、区別して議決されるようになった。大体において、海軍費と同様に、陸軍費も、総額が議決されるだけであつたと考えてよいが、スペイン継承戦争末期には、細目まで詳細に支出目的が議会议法によって決定されたことがある。表7に整理した一七一年法がそれであり、一七一年にも同様の支出目的限定法が制定されている。<sup>⑤</sup>

このように、議会が陸軍の行動を直接に規制するような、財政支出の目的を詳細に規定することを行なつたのは、一般には、一七八〇年代以降のことであり、一七一年法、一七一三年法は、歴史的には特異な

事例であった、と言ってよいであろう。しかし、当時の逼迫した財政事情からすれば、議会は特別に厳しい統制を行わざるをえなかった。すなわち、名譽革命後の戦争は、陸軍大国フランスを相手にするものであり、従来のイギリスにはみられなかった高価な戦争であつて、当面は国債制度の創設によつて事態の応急的処理を行つたとしても、増大した財政負担の配分をめぐる地主とブルジョアシーとの間の対立抗争に決着がついておらず、公信用は全般的に不安定であつた。<sup>(6)</sup>一七二〇—一一年の財政危機に対処するためには、議会在、實際に必要な軍事経費を精確に把握していなければならなかつたのである。したがつて、一度財政危機が収まつてしまえば、この危機の時に得た經驗的知識に基づいて、議会は、軍事費の大枠を定めることにのみ、自己の機能を限定しておけばよかつた。また、現実の問題として、有効な會計監査機構を欠いていた段階では、議会在が制度として詳細な費目指定を行つても、實質的な意味をも与えたか否か、疑問であろう。その後、オーストリア継承戦争期、七年戦争期にも軍閥係政府部局債の長期借換は行われているが、戦費規模の拡大にもかかわらず、いずれの時も借換規模は一七二一年当時よりも小さいものに終り(圖4・圖5)、公信用の発達と相俟つて、財政危機の激発という事態には至らなかつた。こうして、スペイン継承戦争時の經驗について、根本的な反省が迫られるようになったのは、アメリカ独立戦争期、すなわち重商主義的な「旧植民地体制」の崩壊期になつてからのことである。

陸軍で、海軍主計官と同じ地位にあつたのは、陸軍支払総監 (the Paymaster General of the Forces) である。前述のような財政資金の支払過程の下では、近代的官僚制が未確立の段階の問題として、彼らの財政資金運用には特別な問題があつた。つまり、彼らは、一方で償還の見込みを欠く赤字債を発行しながら、他方では手許資金を常に保有していたのであるから、この一時的遊休資金をシティに投資し、いわば役職に付随する権利として、その利子を



取得していたのである。彼らが、軍に対して、個人として会計責任をもつということは、彼らが、軍の財政資金を私的な目的のために流用する自由をもつ、「軍の銀行家」であることを意味した。と、同時に、主計官ないし支払総監の公職を退いた後も、在職期間中のことに関するものであるかぎり、支払担当官としての業務を継続していたのである。すなわち、彼らは、退職する際に、在職期間中の会計簿などの公文書を私有財産として持出し、財政資金の手許残高をそのまま保有し続けたばかりでなく、在職期間中の議定租税収入のうち遅れて国庫に納入された分を受取り、同期間に根拠をもつ支払請求にも応じていた。

このことは、一七八一年になって、退職官吏の公金着服として問題にされ、会計委員会の手で、個々の支払担当者の手許残高も明らかにされた(表 8・表 9)。こうした公金は、結局ジョージ三世治世第二年法律第四八号に基づいて、国庫に返納されることになり、元本三五四、五八六ポンドが返納されたが、シティで運用することによって生じた利子部分については、何の処置も構じられなかった。同会計委員会は、陸軍支払総監たちに、この利子の形で着服された金額が、総額二九四、八三六ポンドを下回らない、と推計している。

この後、会計委員会の勧告に基づいて、議会は、陸軍支払総監の職務規定を定めることになった。表 10 が、その内容である。第一、第二の規定は、イングランド銀行が、公債の管理運営資金ばかりでなく、陸軍関係資金のすべてを取り扱い、「政府の銀行」としての地位を強化したことを意味する。こうして、支払総監は「軍の銀行家」であることを止めることになった。第三、第四の規定によって、彼は無限個人会計責任から解放されることになり、軍官僚の公私の区別も明確にされた。第五の規定は、支出会計上の効率性を高めるものであるが、第六の規定は、従来の軍と大蔵省の関係からすれば、決定的な面影をなしている。軍事費の支出過程について、大蔵省が財政担当省として統制機能

表 8 陸軍支払総監の退職後の公金手許残高 (1780年クリスマス現在)

在職期間	氏 名	金 額	ポンド
1757—65M. <sup>1)</sup>	Henry Lord Holland <sup>2)</sup>	256,456	
1765M.—66M.	the Right Hon. Charles Townsend	44,222	
1766M.—67C. <sup>2)</sup>	Lord North	63,938	(共同)
	George Cooke, Esq.		
1767C.—68M.	George Cooke, Esq.	13,172	(共同)
	the Right Hon. Thomas Townsend		
1757—68 (12年間)		計……………	377,768

\*会計委員会第4報告書 (1781年4月9日付)

註 (1) Midsummer's Day の略, (2) Christmas の略

(3) 退職時の残高は、497,607ポンド、1777年末480,833ポンド、1778年末 248,710ポンドであった。

表 9 海軍主計官の退職後の公金手許残高 (1780年クリスマス現在)

在職期間	氏 名	金 額	ポンド
1756—58	the Right Hon. George Grenville	12,360	
1762—64	Viscount Barrington	13,763	
1765	Viscount Howe	23,107	
1770—77	Sir Gilbert Elliot, Bart.	27,564	
1756—77 (15年間)		計……………	76,798

\*会計委員会第3報告書 (1781年3月6日付)

表10 陸軍支払総監の職務規定

(ジョージ三世治世第22年法律第81号, 同第23年法律第50号による)

1. 国庫より陸軍費として支給される全資金は、イングランド銀行の陸軍支払総監の勘定に払込まれ、陸軍業務についてのみ充用される。
2. 全陸軍業務の支払いは、支払総監からイングランド銀行に宛てた支払指図状によってなされ、充用額の業務項目を明記する。
3. 支払総監の死亡あるいは更迭に際しては、彼の勘定の中の全現金残高は、彼の後任者に帰属し、彼の後任者の勘定に移転される。
4. 支払総監局の全会計簿は、同局に所属する。
5. 各連隊等の支払いに関する証券は、支払総監によって発行され、近年数年間にわたって通例であった個行に代り、以前に行われていたように\*、月別兵員名簿に従って発行され、全給に関する証券の発行については、国王支払命令書によって認定された完全編成に従う。
6. 支払総監は、陸軍業務関係資金供給に関する大蔵省に対する毎月第1回の請求に際して、イングランド銀行の彼の勘定における差引残高とそれに関する要求とを申告する。

\*時期の確定はできなかった。

を發揮する根拠を与えるものだからである。海軍についても、後に同様の措置が採られた。

財政面からのシヴィリアン・コントロールの充実とは、一般に、行政部内での大蔵省の地位強化を意味していた。

(1) F.W. Maitland: *The Constitutional History of England*, 1980, pp. 324—329, 447—462 (高田勇道訳『英國憲法史』一九五四年、四〇四—四一〇、五四九—五六四頁)。

(2) 表1の推計方法について詳しくは、B.P.P. (1868—9), XXXV, Part II, pp. 707—708 を参照。

(3) ビネイの説明では、海軍費総額の算定基準には、「一、陸上での海軍編制用の「経常費」、二、例外的で非再発的な「臨時費」、三、「海上業務費」の三種類があった。そのうち、「海上業務費」は、議定兵員一人につき、大陰月当四ポイント（あるいは週一ポンド）の割合で決定され、その地の額は、軍需部の海軍関係経費に充当されていた、という (J.E.D. Binney: *op. cit.*, p. 139)。しかしながら、この原則は、B.P.P. (1868—9), XXXV, Part II, pp. 693—695 に示されている数値によつては確認されない。

(4) P.G.M. Dickson *op. cit.*, pp. 399—400.

(5) *Id.* Anne, Stat. 2, c. 9.

(6) 拙稿「名譽革命後のイギリス公債」(『経済学年誌』第二一号、一九七四年) 参照。

(7) P.G.M. Dickson: *op. cit.*, pp. 69—71.

#### 四 おわりに

府場教授の提起された「基金制度」(より精確には、西山教授の言われるように、<sup>(1)</sup>「基金財政制度」)のシエーマは、従来、租税史や公債史などの個別分野に限定された一八世紀のイギリス財政史研究に対し、トータルな把握を可能にする視点を与えたものとして、貴重である。また、「ロウソクの燃えさし一本までも節約する」(一九世紀のグラッドストーン・システムと比較すれば、教授の指摘されるように、一八世紀の基金財政制度は、無駄の多い財政運営方式

であった。アフエクタシオンには、全体的な経費膨脹を積極的に抑える機能はない。

しかしながら、この問題がいわゆる近代的な財政制度が成立する前の段階のことであることを考えるとき、財政効率からのみ評価することは一面的にすぎるように思われる。やはり、議會は、「予算をいくつにも區別し、特定の経費と特定の収入とをむすびつけることによって、その経費支出に一定の枠をはめようとした」<sup>(2)</sup>ものであることは否定しえない。議會による「財布の統制」の問題として考えるなら、自由主義段階には、社会的に支配的資本としての産業資本の「安価な政府」実現の強力な要求が議會の背後に存在していたが、一八世紀の時点では様相が異っていた。前述のように議會自身が対仏戦争に積極的であったのであり、議會の「財布の統制」の対象になったのは、軍事費ではなく、宮廷費だったのである。そして、公信用は、個々の公債に対応した利払い基金の設定によって、はじめて完全な投資対象になりえたことを、その発展の基礎としているのである。

いずれにしろ、こうした一八世紀の基金財政制度は、一七八七年の連合王國統合國庫資金制度の成立によって終ることになった。しかし、これで問題が解決したのではない。公債費は、この時に既定経費化するが、依然としてこの後も、軍事費と民事費とは独立的であり、これら二つの前渡金勘定が、大蔵省の支払総監の下に一本化され、統一的に処理されるのは、一八四八年以降のことである。この時まで、「予算の統一」は持ち越されていたのである。

(1) 西山一郎、前掲、一〇三頁。

(2) 大内兵衛・武田隆夫『財政学』一九五五年、一一九頁。