

自由主義時代のイギリスにおける民事行政費について

西 山 一 郎

1

自由主義時代とは、ここでは「世界の工場」期と考え、ナポレオン戦争終了以降 1873 年恐慌までの時期とするが、わが国の通説は、その時代のイギリスの国家財政を「安価な政府」と規定し経費削減が経費政策の本質であったとする。わが国の通説と同様な趣旨の理解は、イギリス、アメリカにおいてもみられるのであり¹⁾、たとえば、ピーコック、ワイズマン両氏は、1961 年にきわめて明確に「経費縮少が 19 世紀の議会において広く承認された目標であった²⁾」とのべている。最近では 1968 年に、ホブズボーム氏が同様の指摘をしている。すなわち、氏は、自由主義時代の国家は交通整理の警官のような存在であって経済にたいする干渉を極力ひかえるとともに、「財政の基本目標は、経費を低水準に保ち予算を均衡させることであった³⁾。」とする⁴⁾。

しかし、自由主義時代の経費政策が国家経費削減の政策であったという通説は、私のみるところ充分説得的に展開されているとはいえず、ただちには支持しがたい。通説を支持する者の中には、たとえば、チャップ氏のように「生来中期ヴィクトリア人は政府支出を嫌った⁵⁾。」とのべ、経費削減政策の根拠をヴィクトリア人の生得の

1) ただしわが国のように「安価な政府」というタームを使用しないのが通例であり、リード氏のような場合は例外と考えられる。cf. D. Read, *Cobden and Bright, a victorian political partnership*, London, 1967, p. 149.

2) A. T. Peacock and J. Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton, 1961, p. 63.

3) E. J. Hobsbawm, *Industry and Empire*, London, 1968, p. 199.

4) 同様な主張をするアメリカの論者としては、エイブラモヴィッツ、イーリアスバーグ両氏をあげうる。cf. M. Abramovitz and V. Eliasberg, *The Growth of Public Employment in Great Britain*, Princeton, 1957, pp. 18~23.

5) B. Chubb, *The Control of Public Expenditure*, London, 1952, p. 34. 傍点は西山。

気質のせいにして社会科学的分析を放棄しているようにみえる者までいる。通説を支持しがたい大きな理由のひとつは、経費削減政策が通説にしたがうと最もよく実現されたと思われる 19 世紀中葉の自由主義時代の最盛期において国家経費が逆に膨脹しているということである。通説と現実の経費動向との間に矛盾の存することは、すでに 1963 年にイギリスのヴェヴェカ氏によって指摘されていいる。氏はその矛盾を「経費膨脹反対の世論にもかかわらず経費が膨脹するというパラドックス⁶⁾」と表現し、このパラドックスの解明を強調する。この点に関するかぎり小稿の問題意識とヴェヴェカ氏のそれとは同じであり、小稿も自由主義時代の経費政策についての通説批判をその課題とするものである。小稿は、その課題をわが国においてあまり取あげられてこなかった民事行政費(Civil Service Expenditure)に関する検討を通じておこなおうとするものである。しかし、それも今回は紙幅の関係から大まかな素描程度におわることをあらかじめおことわりしておきたい。

2

まずはじめに民事行政費の動向を検討するが、それは経費総額の動向とほぼ同じである⁷⁾。すなわち、ナポレオン戦争により急膨脹した民事行政費も戦後縮少傾向を示すが、1830 年代中頃を下位転換点として膨脹傾向に転じ、それは 1870 年代まで続く。この間のプロセスをやや詳しく検討しよう。

19 世紀初頭の民事行政費は第 1 表の通りである。ナポレオン戦争のため、民事行政費は、公務員数とともに

6) J. Veverka, "The Growth of Government Expenditure in the United Kingdom since 1790," *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. X, No. 1, February, 1963, p. 112.

7) 経費総額の動向については、西山一郎『自由貿易的経費膨脹』政策(2・完)——19 世紀中葉のイギリス議会(下院)における経費削減論の検討——、『香川大学経済論叢』第 39 巻第 4 号, 昭和 41 年 10 月, 48~49 ページをみよ。

第1表 19世紀初頭の民事行政費と公務員数

年 次	民事行政費(ポンド)	公務員数(人)
1797	1,374,561	16,267
1805	1,939,641	20,221
1810	2,822,727	22,931
1815	3,203,439	24,598
1819	3,167,441	24,414
1821	3,722,805	26,880
1827	2,788,907	22,921
1832	2,819,622	21,305

出所 G. A. Campbell, *The Civil Service in Britain*, London, 1965, p. 16.

大幅に膨脹した。1821年が経費、公務員数ともにピークであり、1797年と比較して経費は1.7倍、人員は7割の増加である。しかし、それ以降両者ともかなり減少している。これは、戦時体制から平時体制への転換にともなう戦後の一連の民事経費削減運動があずかって力があつたであろう。たとえば、1817年の財政に関する特別委員会の勧告による経費節約をおこなうために、多くの省庁は公務員の俸給の引上げを中止した。1821年には、再び経費節約の世論が昂揚した。そのさいには1797年为目标となり民事行政は俸給においても人員においてもその水準に復帰すべきであると主張され、行政経費の増加をおこなうさいには特別の査察を必要とした。さらに1828年の歳入と歳出に関する特別委員会も公務員の俸給が削減可能であるとし、1797年水準へ人員と経費を削減する努力がおこなわれた。このようにして民事行政費の節約が1820年代にはかなり実行され、第1表のように1832年には、1821年と比較して人員で5,000人以上、金額で90万ポンドをこえるものが削減された⁸⁾。

ところが、1830年代中頃より公務員数が増加しはじめると同時に、民事行政費も膨脹傾向に転じた。それは、根本的にはイギリス社会が産業革命をほぼ終了し近代資本主義社会として発展するための必然的要請にもとづくものであり、政府がイギリス資本主義の要請にこたえて行政分野を拡大しはじめたことによる。1833年の工場法の施行にともない工場監督官制度が設けられ、政府は工場の監督を担当しなければならなくなった。また、1834年の救貧法の成立により救貧庁(Poor Law Board)が設置され、政府は救貧行政の監督にあたることになった。さらに、1839年にはイギリスにおける最初の中央教育行政機構ともいべき教育局(Education Department of the Select Committee of Privy Council)が創設され、教育調査、教育補助金の取扱い等を担当した。1840

8) E. W. Cohen, *The Growth of the British Civil Service 1780—1939*, London, 1965, p. 70.

年には R. ヒルの提案になる全国一律の低廉な料金による郵便制度が実現され、郵便部門の公務員が激増した。また、都市への労働者の集中、住宅環境の劣悪化による衛生状態の悪化、伝染病の流行等に対処するため、1848年には公衆衛生法が成立し、厚生省(General Board of Health)が設置された。このようにして、中央政府の行政機構は膨脹し1851年には公務員数で見ると、1832年の倍の4万人をこえる規模になった⁹⁾。

そして、コーヒン女史の指摘のごとく「1850年から1870年までの間に政府活動は膨脹した¹⁰⁾」のであるが、それを裏付けるため民事行政費の推移のようを示そう。第2表をみよ。民事行政費は1855年度に693万1千ポンドであったが、1874年度には1,197万4千ポンドに達し、20年たらずの間に1.7倍に膨脹した。その内訳をみ

第2表 19世紀中葉の民事行政費の推移

(単位 1,000 ポンド)

区 分	1855 年度			1874 年度		
	金 額	百分比	指 数	金 額	百分比	指 数
公共土木費	768	11.1	100	1,327	11.1	173
公務員俸給費	1,323	19.1	100	2,107	17.6	159
司法費	2,551	36.8	100	4,622	38.6	183
教育費	828	11.9	100	2,604	21.7	314
海外駐在文官費	344	5.0	100	664	5.5	193
恩給費	222	3.2	100	521	4.4	235
雑支出	889	12.8	100	129	1.1	15
合 計	a)6,931	a)100.0	100	11,974	100.0	173

出所 S. Buxton, *Finance and Politics, an historical study 1783—1885*, London, 1966, Vol II, p. 369.

a) 合計の金額と各項目の総計とが一致しないが、原表のとおりである。そのため百分比の各項目の総計も100.0%とならない。

ると、両年度とも第1位は4割ちかくをしめる司法費である。第2位は、1855年度には19.1%をしめる公務員俸給費であったが、1874年度にはそれにかわって教育費がおどり出て民事行政費の21.7%をしめるにいたつた。第3位は1855年度には(雑支出を除くと)教育費であり、1874年度は公務員俸給費である。このような内部構造の変化からもわかるように、最も顕著な変化を示したのは教育費であり、その他はあまり変化していない。教育費は1855年度に民事行政費の11.9%をしめていたが、1874年度には21.7%になり、金額は3倍という最大の膨脹率を示している。教育費の膨脹は主として教育局の取扱う教育国庫補助金の増加による。それは、民間

9) M. Abramovitz and V. F. Eliasberg, *op. cit.*, pp. 17~18.

10) E. W. Cohen, *op. cit.*, p. 124. cf., G. A. Campbell, *The Civil Service in Britain*, London, 1965, p. 69.

経営の学校を援助する目的で1839年に創設され、当初はわずか3万ポンドであった。ところが、約10年後の1851年には15万ポンドと5倍になり、1857年には54万ポンド、1862年には81万ポンドと急激に膨脹し、1873年には140万ポンドに達したのである¹¹⁾。

3

自由主義時代における民事行政費の動向は以上のようなものであるが、国家経費政策に関連してここで問題とするのは、1830年代中頃以降の民事行政費の膨脹にたいして当時の政府がいかなる政策でもってそれにのぞんだかということである。通説のごとく政府は経費削減政策を厳格に適用したであろうか。19世紀中葉の民事行政費政策の実体をみるため、小稿ではさしあたり19世紀中葉に顕著な膨脹を示した教育国庫補助金の改革と画期的な改革がおこなわれた公務員制度との2つに限定して論及したい。

教育国庫補助金は前述のように1839年の交付開始後急速に膨脹していったため、政府はそれをなんらかの形で抑制する必要にせまられ、1858年に、「イングランドにおける公教育の状態を検討し、すべての階級にわたる人民にたいして健全にして安価な基礎教育を施すため、必要とされる措置があるかどうか、あるとすればいかなるものかを考慮し報告する¹²⁾」ためにニューカッスル委員会を設置した。同委員会は1861年に報告書を提出し、第1に国庫補助金は児童の出席状況、学校による条件履行および満足すべき視学官報告に応じて支給されること、第2に生徒が読み書き算のそれぞれについて課せられた試験において達成した結果に応じた、地方税を財源とする補助金制度をもうけることを勧告した¹³⁾。この勧告のうち第2は実現されなかったが、第1は、1862年に成立した改正教育令によって「教育における出来高払い(Payment by Results in Education)」制として実現されることになった。すなわち、ニューカッスル委員会の勧告を受け教育局次長のR. ロウは、1839年以来制定されてきた教育諸規則を統一した改正教育令案を1861年7月議会で提出した。それは、学校関係者からの反対の抗議や陳情が国会に集中したが1862年5月より実施

され、それ以後ながくイギリスの学校を支配する教育における出来高払い制が実現したのである。

教育における出来高払い制によれば、学校維持費にあてられる国庫補助金は「生徒の出席状況と学業成績、教師の資格および学校の状態に応じて交付される」(改正教育令第10条)ことになり、民間の学校は、より多額の国庫補助金をうけようと思えば、児童の出席率と試験の成績を引上げなければならなくなった。政府は、この制度の導入により国庫補助金交付を引締め、効率的で安価な基礎教育を実現しようとしたのである。成田氏は、「改正教育令のもつ本質的特徴は、その出来高払制的な補助金政策にあるのであって、……産業資本主義の成熟期を端的に反映する経済的合理主義に教育をひきよせたということができよう¹⁴⁾。」と指摘しているが、私は、ここに民事行政費膨脹時代の経費政策の特質の一端をみる。

ところで、19世紀中葉には、中世以来かわることなく続いていた公務員の採用方式を中心として公務員制度全般にわたる画期的な改革がくわえられ、近代的公務員制度の新紀元が画された¹⁵⁾。このような公務員制度の改革を要求した根本的な理由は、現行の公務員制度が時代の要請にあわずイギリスが「世界の工場」として世界資本主義に君臨するにさいして国家機構を整備する必要があったということである¹⁶⁾が、直接的には1840年代における急速な民事行政費の膨脹であった。1848年には、民事行政費を削減せよという議会の要望にこたえて民事行政費調査特別委員会(Select Committee on Miscellaneous Expenditure)が設置されたし、議会においては公務員俸給10%削減の動議が提出されたりした¹⁷⁾。また、政府においても1849~54年において民事行政制度の大規模な調査がG. E. トレヴェリアンとS. ノースコートによっておこなわれたが、その調査も民事行政費の経費節約を目的としたものであった。

時代遅れで経費の浪費をもたらすと非難された当時の公務員制度はつぎのようなものであった。各省庁は、大臣のもとにそれぞれ独立の存在をほこり、俸給や公務員の採用年令に関しても省庁によりことになっており、停年はなかった。特に問題となった新規採用に関しては、中世以来の伝統をもつ政治的官職推薦制(political patron-

11) 1873年の金額は、E. W. Cohen, *op. cit.*, p. 124 によるが、それ以外は、成田克矢『イギリス教育政策史研究』御茶の水書房、1966年、102, 112ページによる。

12) 成田克矢、同上書、104ページ。

13) 以下の叙述は、成田克矢、同上書、108~117ページによる。

14) 成田克矢、同上書、115ページ。

15) 柳瀬良幹「イギリスの官吏制度」、蠟山編著『各国官吏制度の研究』プレブス社、昭和23年、25ページ。

16) *cf.*, E. W. Cohen, *op. cit.*, p. 86.

17) *Ibid.*, pp. 91~92.

age), つまり有力政治家の推薦を必要とする縁故採用であった。採用にあたってかなりの省では筆記試験をして不適格者を排除していたが, その試験は純粹に各省の権限でおこなわれ, 統一性がなかった。また, 昇進は能力ではなく年功であったため若年で就職した者が有利であり, 大過なく任務をおえる方が賢明であった¹⁸⁾。かくして, 「雇用者の若干の者は不まじめであり, 多くの者は怠惰であり, 大部分の者は不満をもっていた¹⁹⁾。」

このような公務員制度の現状を調査し改革すべき点を勧告したのが, 1854年2月に発表されたノースコート=トレヴェリアン報告であった。同報告は, 現在の採用方式は不適格者の公務員への任用を防ぐには不十分であり, 現在の行政組織は分業体制の欠如, 厳格な省庁主義, 先任順による昇進制度により大きくそこなわれているとして, つぎの諸点を勧告した。第1に, 採用年令は下級職(普通教育を受けた者を対象)の場合には17~21才, 上級職(大学教育を受けた者を対象)の場合には19~25才とすること, 採用方法としては官職推薦制を廃止し公開競争試験によることを勧告し, 公開競争試験については「(上級職と同様に下級職においても)最も適した者を選考し官職推薦制の欠陥を除くという二つの目的を達成するにはそれ以外の方法はない²⁰⁾。」と断言した。公開試験は中央に権威ある試験委員会をおいて実施する。また, 昇進は従来の先任順を改め, 功績(merit)にもとづくものとし, 新任者に, 彼らの将来が彼らの勤勉と能力にかかっていること, 無能または怠惰の場合には退職させることを知らしめるべきだとした。

かくして, ノースコート=トレヴェリアン報告は, 公務員制度の画期的な合理化を勧告したわけであり, これによって行政機構を整備し行政能率を向上して民事行政費の膨脹に対処しようとしたものである。

ノースコート=トレヴェリアン報告の方向にそい, 1855年5月には, 公務員志望者の適格性を審査し資格証明書を授与する人事委員会(Civil Service Commission)が設置された。同委員会は1860年に「公務員に関していえば, その職に最も適した者を獲得する最良の方法は全般的な競争試験である²¹⁾」とのべた。そして1860年代に入ると, 公開競争試験の導入がますます要望せられた。というのは中産階級の子弟の多くが大学教育を受け

公務員になることを望むようになるとともに, 選挙制度の改革により中産階級が有権者の重要な部分を形成しはじめたからである。そして, 1870年6月, グラッドストーン政府により外務, 内務両省を除いて公開競争試験が導入され, 官職推薦制は大幅に縮小された。この1870年の改革は, その後の公務員制度改革の礎石をきずいたという意味で「公務員制度(Civil Service)改革における卓絶した重要性²²⁾」をもつと評価される。

かくして, 19世紀中葉の行政改革の指導原理は, 公開競争試験の導入により有能な公務員を獲得して公務員の質を向上し行政能率をあげるということであったといえよう。

4

民事行政費に関して政府は, イギリス資本主義が要求する行政活動の増大に伴う経費の膨脹を是認したと思われる。このことは, たとえば, トレヴェリアンが, 公務員の俸給が民間に比して過大であるという批判に反論したことからもうかがわれる²³⁾。そして, 政府は, 民事行政費の削減を経費政策の第1原則とはせず, 教育国庫補助金の改革からもうかがわれるように経費支出の効率化を第1原則とした。トレヴェリアンは, グラッドストーンあての1856年2月の手紙において「効率化と結びつかないのは真の経費節約ではなく, 最高の効率化は一般的にいて最良の経費節約である²⁴⁾」とのべた。したがって, 政府の考えていた経費節約とは経費の削減ではなく, 経費の効率的支出なのであり, そうであるからこそ19世紀中葉の民事行政費の膨脹も許されたのである²⁵⁾。

(香川大学経済学部)

18) *Ibid.*, pp. 95~96; G. A. Campbell, *op. cit.*, pp. 17~19.

19) G. A. Campbell, *op. cit.*, p. 36.

20) E. W. Cohen, *op. cit.*, p. 100.

21) G. A. Campbell, *op. cit.*, p. 36.

22) E. W. Cohen, *op. cit.*, p. 122.

23) *Ibid.*, pp. 97, 102.

24) M. Wright, *Treasury Control of the Civil Service 1854-1874*, London, 1969, p. 359.

25) *cf.*, J. Veverka, *op. cit.*, p. 126.