

<論 説>

オーストラリアの政府間財政関係

渡 辺 精 一

目 次

| |
|-------------------|
| 政府間財政関係の枠組み |
| 財政構造の垂直的不均衡 |
| 財政構造の水平的不均衡 |
| 政府間の機能配分 |
| 課税権の移管 |
| 一般歳入援助交付金 |
| 一般目的資本援助交付金・融資協議会 |
| 特定目的支払い |
| 地方政府の特性 |
| 新財政連邦主義 |

政府間財政関係の枠組み

オーストラリア連邦は、1901年1月1日に、“植民地”を“州”に名称変更した各州によって構成される連邦国家として創設された。現在の各州の名称および人口・面積の状況は、表1によって示される。人口・面積ともに、御覧のように州によって大きな相違がある。その相違を二つの点で確認しておこう。

一つは、人口の多寡、および面積の広狭がそれぞれ州によって大きな違いがある、ということである。百分比でそれぞれの両端を指摘しておくなら、まず人口では最多のNSWが総人口の34.0%に達しているのに対し、最少のNTは僅か0.9%にとどまる。次に面積では最大のWAが総面積の32.9%を占めているのに比べ、最小のACTは何と0.1%にも達していない。

二つめは、しかし人口と面積の大きさが連動しているわけではない、という

表1 州・テリトリーと人口・面積

| | 人 口 | | 面 積 | |
|------------------------------------|--------|-------|-----------------|-------|
| | 千人 | % | km ² | % |
| 州 | | | | |
| NSW : New South Wales | 5,857 | 34.0 | 801.6 | 10.4 |
| VIC : Victoria | 4,404 | 25.6 | 227.6 | 3.0 |
| QLD : Queensland | 2,945 | 17.1 | 1,727.2 | 22.5 |
| WA : Western Australia | 1,658 | 9.6 | 2,525.0 | 32.9 |
| SA : South Australia | 1,446 | 8.4 | 984.0 | 12.8 |
| TAS : Tasmania | 458 | 2.7 | 67.8 | 0.9 |
| テリトリー | | | | |
| NT : Northern Territory | 157 | 0.9 | 1,346.2 | 17.5 |
| ACT : Australian Capital Territory | 287 | 1.7 | 2.4 | 0.0 |
| 計 | | | | |
| | 17,211 | 100.0 | 7,681.8 | 100.0 |

(注) ①1990-91年度現在。②人口は Commonwealth Financial Relations with Other Levels of Government 1990-91, Budget Paper No. 4, p. 25. 面積は Year Book of Australia 1990, p. 62.

ことである。たとえば、NTは総面積の17.5%を占めて三番目に広いのにもかかわらず、人口は僅か0.9%と最下位である。これと対照的なのがACTで、面積が、0.1%にも達しないのに、人口は1.7%である。こうした違いは人口密度によって端的に示される。すなわち、表示にしたがって一番上のNSWから順次に、1km²あたりの人口密度が、7.3, 19.4, 1.7, 0.7, 1.5, 6.8, 0.1, 119.6人と極めて多様である。両極端のNTとACTの2テリトリーを除いてみてさえ、0.7から19.4人と、その開きはかなり大きい。

ついでに言えば、この国の全体としての平均人口密度は、1km²あたり2.2人とかなり低い。この点を考慮に加えればなおのこと、以上の特徴は行財政の州間関係および連邦・州間関係に、少なからざる影響を与えることになるはずである。

ちなみに、二つのテリトリー、すなわちNTとACTとは、ともに憲法上の州ではない。しかしNTは、1978年6月1日に自分の政府をもった。そして、歳

人・歳出上の権限も、財政調整も、他の6州と同様に扱われるようになった。他方のACTについては、連邦予算に折り込まれていたACT機能関係分が1988年7月1日にACT勘定として区分され、翌1989年5月11日にACT政府が創設されるのに伴ってそれが同政府に移行された。現在ではACTと連邦との財政関係は、基本的には州と同様に扱われている。ただし、ACTは地方政府としての機能ももつこと、および人為的に作られた首都キャンベラのためのACTであることから、たとえば議事堂修理のような国家的性格をもつ支出は連邦予算で措置され続ける、などといった違いがある。ともあれ、こうした次第で、以下ではNTを6州と同列に扱い、ACTもできる限りそれに準じて扱うこととしたい。

オーストラリアは、連邦・州・地方政府の3階層の政府によって構成される。そのうち地方政府は、かつての植民地時代に各地に発生し散在していたlocal communityの後身で、州ごとに性格を異にするので一律的な把握にはなじみにくいのだが、あえていえば、日本の市町村に対応するようなものである。初め、6州全体で1066を数える地方政府の設立をみたのだが、その後その数は823に減少し、それにNTを含めた連邦全体としては現在、883の数となっている。いまなお、地方政府は憲法上認知されるところとなっていない。

ところで、3階層の政府は、それぞれに課税権をもつ。この国における政府間財政関係の主題の1は、連邦政府に手厚くなっている財源の配分を再検討することにある。主題の2は、財源の政府間移転の適正化にある。

そのうちの後者、すなわち財源の政府間移転のしくみの現状を簡単に述べておくと、おおむね次のようになっている。まず、州とテリトリーに対する連邦政府からの財源援助は、使途の自由な一般歳入（経常）援助と一般目的資本援助、および使途が特定された特定目的（経常）援助と特定目的資本援助とより成る。次に地方政府に対する援助は、州政府を經由して支払われる使途の自由な一般目的援助と、各種の連邦支出計画に沿って連邦政府から直接支払われる直接援助とがあり、加えて州政府を經由して支払われる特定目的援助とがある。以下ではこれら二つの主題を中心に、政府間財政関係、とくにその集権的性格

について見ていこう。

財政構造の垂直的不均衡

オーストラリア政府間の財政関係には、収入と支出の相対関係における、“垂直的不均衡”および“水平的不均衡”とよばれる二つの注目すべき問題がある。前者は異階層政府間での不均衡問題であり、後者は同一階層政府間での不均衡問題である。ここでまず、前者について見よう。

垂直的不均衡とは、「連邦政府がその支出需要を超える収入源をもち、他方の州と地方政府がその支出を賄う収入源を十分にもっていない⁽¹⁾」問題である。表2が、最近におけるその端的な例を示している。連邦は公共部門収入の71%を計上するが、公共部門支出の50%しか計上しない。他方、州と地方政府は支出の49%を受けもっているにもかかわらず、収入の29%しか計上していない。これが垂直的不均衡の問題である。ここには、連邦における収入・支出の差21%ぶん、すなわち収入の約30%相当ぶんが州・地方政府へ移されたことが含意されている。これは州・地方政府収入の約41%に相当する。州と地方政府とに分けていえば、この41%は、州では収入の43%に、また地方政府では同じく16%に、それぞれ相当する。表3に示されるとおりである。

財政における地方分権の表現の一つである、各階層の政府における「責任の所在と経費の負担は、原則として一致しなければならない⁽²⁾」という考え方を尊

表2 財源と経費の政府間配分 (1988-89) (%)

| | | 連 邦 | 州 | 地 方 | 計 |
|-----------|---------|-----|----|-----|-----|
| 自 己 財 源 | 自 己 財 源 | 71 | 25 | 4 | 100 |
| | 最 終 需 要 | 33 | 59 | 9 | 100 |
| | 日 費 | 50 | 44 | 5 | 100 |
| 経 常 資 本 計 | 経 常 資 本 | 31 | 56 | 14 | 100 |
| | 日 費 | 53 | 43 | 4 | 100 |

(注) 1990-91 Budget Paper No. 4, Commonwealth Financial Relations with Other Levels of Government 1990-91, table 3.

表3 財源構成の政府間比較 (1988-89) (%)

| | 連 | 邦 | 州 | 地 | 方 |
|---------|-----|-----|-----|---|---|
| 自己財源 | 100 | 57 | 77 | | |
| 税・料金・罰金 | 89 | 33 | 52 | | |
| 正味の運用余剰 | 4 | 10 | 7 | | |
| その他 | 7 | 15 | 17 | | |
| 依存財源 | | 43 | 23 | | |
| 連邦より | | 43 | 16 | | |
| 州より | | | 7 | | |
| 歳入合計 | 100 | 100 | 100 | | |

(注) 出所は表2に同じ。ただし4表。

重するのであれば、州・地方政府の支出がその責任とされる事務の処理にかかるものである限り、それは州・地方政府みずからが負担すべきものだということになる。それにしては、その収入と支出に見る以上のような乖離は、かなり大きすぎるていものだ、といわざるをえないと思われる。そこで、二つの比較を試みてみよう。

その1、日本との比較である。日本の場合、1989年度に、国の財政規模の37%相当額が地方へ支出された。これは、地方財政規模の36%に相当する。オーストラリアの場合は、前者の数字との比較においてはやや低い、後者の数字との比較では逆にやや高い、ということになる。単一制国家に対する連邦制国家の特徴の一つが“強い分権”にあるとするならば、単一制国家である日本との一つの比較がこうした数字で示されたということは、オーストラリア財政の集権的性格を垣間見せたといえそうである。ところが、連邦国家同士で比較をしてみると、その性格はさらに鮮明さを加える。

すなわち、その2、連邦国家での比較である。オーストラリア国立大学連邦制度研究センター所長 Walsh 教授が作成した表を要約した表4によれば、すべての階層の政府の自己財源に占める連邦政府のその割合は、1985年に、オーストラリアは82%強と、最も高い。他方、財源移転後の、すべての階層の政府の自己経費に占める連邦政府の割合は、オーストラリアの66%弱に次いで、オーストラリアは57%強と、やはり高い。とくに注目したいのは、連邦政府の割合

表4 財源と経費の政府間配分 (%)

| | 連 邦 | 州 | 地 方 |
|--|-----|---|-----|
|--|-----|---|-----|

自己財源の政府間配分

| | | | |
|-----------|-------|-------|-------|
| オーストラリア | 82.14 | 14.45 | 3.41 |
| オーストリア | 79.53 | 8.38 | 12.09 |
| カナダ | 49.30 | 41.42 | 9.27 |
| 西ドイツ | 70.46 | 21.81 | 7.73 |
| スイス(1984) | 61.57 | 22.69 | 15.74 |
| アメリカ | 66.77 | 20.60 | 12.63 |

自己目的経費の政府間配分

| | | | |
|---------|-------|-------|-------|
| オーストラリア | 57.50 | 37.97 | 4.53 |
| オーストリア | 65.96 | 17.02 | 16.58 |
| カナダ | 40.69 | 44.31 | 15.00 |
| 西ドイツ | 54.59 | 25.82 | 19.59 |
| スイス | 43.87 | 39.97 | 23.16 |
| アメリカ | 52.09 | 23.77 | 24.14 |

(注) ①1985年度現在。②Cliff Walsh, Financing Local Government in the Australian Federal System: What Case is There for Reform?, Australian Local Government Association, The Australian Local Government Handbook 1989.

の、自己財源の場合と自己経費の場合との開きについてである。すなわちその開きは、オーストリア13.57%、カナダ8.61%、西ドイツ15.87%、スイス17.70%、アメリカ14.68%となっているのに対し、オーストラリアは24.64%とひととき高い。これは、連邦から他の階層の政府への財源の移転の程度が、オーストラリアは最も大きいことを示している。他の階層の政府に対する連邦政府による介入の可能性が、オーストラリアは最も大きいといってよいだろう。オーストラリア財政の集権的性格は、こうして一段と確度を高める。

ところで、オーストラリア財政の集権性は、かなり以前から引き続いてきている。表5を見よう。第1に、第2次大戦以降における公共部門収入に占める州の収入の割合は、大戦前に比べてかなり低い。支出についても、そうである。第2に、公共部門全体に占める州の割合は、収入の場合より支出の場合のほう

表5 垂直的不均衡の推移 (%)

| 年 | 割合 める州の 全体に占 公共部門 | | 金の割合 める連邦交付 州の収入に占 |
|---------|----------------------------|-----|--------------------------|
| | 収 入 | 支 出 | |
| 1901-02 | 65 | 91 | 26 |
| 32-33 | 57 | 68 | 9 |
| 48-49 | 15 | 28 | 45 |
| 58-59 | 22 | 39 | 42 |
| 68-69 | 24 | 39 | 39 |
| 78-79 | 22 | 46 | 52 |
| 88-89 | 25 | 43 | 42 |

(注) Commonwealth Grants Commission,
Report on Issues in Fiscal Equalisation,
volume I, 1990, p. 15.

が常に高い。そして第3に、州の収入に占める連邦からの交付金の割合は、大戦後、おおむね40%台とかなり高い数字を示し続けてきている。

ただし、最近数年間の動向は、ひとつの注目してよい傾向を明らかに示している。いま、連邦政府支出に占める州等への移転の割合を見ると、1983—84会計年度予算から毎年度順次に、39.1%、38.0%、37.1%、37.1%、36.6%、36.0%と低下してきている。この傾向に、集権性の希薄化だとのプラスの評価を与えることは、しかし直ちにはできない。手許の資料との関係で、紹介する年度がずれて恐縮だが、州への移転総額のうち使途が特定された財源の占める割合を見ると、1986—87会計年度以降毎年度順次に、37.7%、38.3%、45.5%、47.9%、50.2%と、着実に、かつ大幅に増えている。幅の大きいことに注目するなら、集権性は度を強めていると見ることができよう。

以上のような集権的特性の由来はどこにあるのか。連邦国家が創設された時、それまでの植民各州は中心的な租税であった関税と内国消費税とを連邦へ譲渡し、連邦はその一定割合を交付金として10年間、各州へ還付することとした。各州には所得課税権が残されていたが、その財源に占める地位が次第に高まってゆくなかで税率等のしくみの各州間における多様性が問題とされ始め、

表6 州・連邦における課税構成の推移

(%)

| | 1901-02 | | | 1929-30 | | | 1948-49 | | | 1980-81 | | |
|------------------|---------|-------|-------|---------|-------|-------|---------|-------|-------|---------|-------|-------|
| | 州 | 連邦 | 計 | 州 | 連邦 | 計 | 州 | 連邦 | 計 | 州 | 連邦 | 計 |
| 所得税 {個人分 法人分} | 12.6 | | 4.6 | 34.5 | 19.1 | 26.1 | | 42.0 | 37.0 | | 53.5 | 43.4 |
| 関税 | | | | | | | | 15.4 | 13.6 | | 14.6 | 11.9 |
| 内国消費税 | | 100.0 | 63.4 | | 51.8 | 28.1 | | 13.4 | 11.8 | | 5.7 | 4.7 |
| 物品税 | | | | | 20.0 | 10.8 | | 13.2 | 11.6 | | 17.8 | 14.4 |
| 給与支払税 | | | | | | | | 8.2 | 7.2 | | 6.4 | 5.2 |
| 相続贈与税 | | | | | | | | 4.2 | 3.7 | 25.3 | | 4.8 |
| 印紙税 | 23.3 | | 8.5 | 8.1 | 3.6 | 5.7 | 15.7 | 1.2 | 2.9 | 2.1 | 0.1 | 0.4 |
| 自動車税 | | | | 7.3 | | 3.3 | 11.0 | | 1.3 | 16.3 | | 3.1 |
| 賭博税 | | | | 9.2 | | 4.2 | 16.5 | | 1.9 | 11.1 | | 2.1 |
| 土地税 | | | | 2.8 | | 1.3 | 13.4 | | 1.6 | 8.3 | | 1.6 |
| 興行税 | | | | 3.8 | 4.9 | 4.4 | 2.3 | 0.6 | 0.8 | 4.3 | | 0.8 |
| 地方政府税 | 9.7 | | 3.6 | | | | | 1.2 | 1.0 | | | |
| その他 | 48.5 | | 17.8 | 31.3 | | 14.3 | 33.1 | | 3.9 | 19.8 | 0.1 | 3.8 |
| 計 | 4.8 | | 1.8 | 3.0 | 0.7 | 1.7 | 7.9 | 0.7 | 1.6 | 12.8 | 1.7 | 3.8 |
| 計 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 州・連邦の割合 | 36.7 | 63.3 | 100.0 | 45.8 | 54.2 | 100.0 | 11.8 | 88.2 | 100.0 | 18.8 | 81.2 | 100.0 |
| 対GNP比 | 2.5 | 4.3 | 6.8 | 6.3 | 7.4 | 13.7 | 2.8 | 21.3 | 24.1 | 5.8 | 25.1 | 30.9 |

(注) ①1980-81年度の州にはNTを含む。②Peter Groenewegen, Public Finance in Australia (Second edition), 1984, pp. 84-85。

その統一化を理由とする連邦税化が、推進者たる連邦とそれに難色を示す州との間でやりとりされてゆく。その争いはしかし1942年に、第2次大戦の時期の一時的措置として、州が所得課税権を連邦に譲渡することでとりあえずの決着を見た。一時的措置ということの意味は、大戦終結後一年間までの措置であるというところにあった。だが、間もなくの最高裁判所 (High Court of Australia) の判示によって州の挑戦は退けられ、所得課税権は連邦に留保されることになる。合わせて同裁判所は、連邦の権限に属する内国消費税の課税ベースを拡大判示し、州の間接税賦課権を認めないこととした。こうして、「所得と財の課税における連邦の効果的なコントロールが、オーストラリア連邦の垂直的財政不均衡の主因⁽³⁾」となった。なお、以上の経緯は表6に示唆されている。表6からはとくに、州および連邦の双方が所得税を活用できる期間には支出需要増に対応させて税収入を増やすことができること、すなわち州について強調するならばそのようなことができたこと、などを汲みとることができる。

垂直的不均衡は、原則的には好ましい状態とはいえない。州政府は、支出全体を調節する自由を事実上失い、かつ支出に対して負うべき責任を問われない。不均衡が連邦からの交付金によって補われるときは、収支不足を常に交付金の不十分さに帰せしめることができるので、全体としての財政運営に緊張感を欠きがちとなる。他方、連邦政府は原則的に財源余剰の状態に常にあるので、同様に運営にあたっての緊張感が欠けがちとなる。歴史的に垂直的不均衡への対応策が講じられてきたのは、こうしたことゆえのことであった。

財政構造の水平的不均衡

各州相互間にもまた、不均衡状態がある。表7は、収入面での一例を示す。1983—84年度において、住民1人あたりの収入力が、NT(55)はVIC(113)の半分を割っていた。5年後の1988—89年度には、両端間の格差は縮小したものの、NT(64)とNSW(114)との間には依然としてかなりの開きがある。これは実態そのままの比較である。もしも、税率等の条件を標準化させて比較したらどうなるか。および、同一水準の行政を供給する時に必要とされる経費の州間格差を考慮に加えて比較したらどうなるか。表8は、これらの点を加味させた比較表である。たとえばNTは、標準行政を供給するために他州の2倍を超える1人あたり経費を支出している。NSWとVICは比較的経費が低いが、WAとTASは経費が標準額を9%上回っている。自己財源を見ると、NSWとWAは収入力が最も高く、標準収入力をそれぞれ7%、4%上回っている。反

表7 自己財源の州間格差 (%)

| | NSW | VIC | QLD | WA | SA | TAS | NT |
|---------|-----|-----|-----|----|----|-----|----|
| 1983-84 | 110 | 113 | 80 | 88 | 81 | 73 | 55 |
| 1984-85 | 109 | 113 | 79 | 90 | 86 | 77 | 59 |
| 1985-86 | 111 | 113 | 77 | 87 | 84 | 78 | 67 |
| 1986-87 | 112 | 113 | 74 | 93 | 82 | 81 | 68 |
| 1987-88 | 113 | 109 | 77 | 95 | 81 | 81 | 67 |
| 1988-89 | 114 | 106 | 80 | 93 | 82 | 80 | 64 |

(注) ①1人あたり額の平均に対する州ごとの指数を示す。②Taxation Revenue Australia 1988-89, p. 8.

表8 水平的不均衡(1988-89) (%)

| | NSW | VIC | QLD | WA | SA | TAS | NT |
|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 総支出 | 96 | 94 | 104 | 109 | 104 | 109 | 263 |
| 自己財源 | 107 | 100 | 100 | 104 | 80 | 71 | 86 |

(注) ①1人あたり標準額に対する各州の1人あたり標準化された額の割合を示す。

②出所は表5に同じ。ただし16ページ。

面、TASは標準収入力を30%近くも下回っている。いま、経費と収入の開きを見てみると、経費より収入のほうが大きい州はNSWとVICの2州で、その開きはNSWのほうが大きい。残りの州は逆に経費より収入のほうが小さい州で、その開きはNTがひとときわ大きい。こうした各州相互間の不均衡、すなわち水平的不均衡は、かなり大きいというべきこととなろう。

こうした水平的不均衡は、州間の、自然的・地理的・社会的・経済的諸条件等の相違によってもたらされる。たとえば支出についていえば、人口構成において、学童や高齢者の割合が高ければそれぞれ教育費や福祉費・医療費などを増大させる。また、資源賦存の州間差異は、輸送、上水供給、電気供給などのほか各種社会資本の整備などの経費に差異をもたらすはずである。他方、収入についても、たとえば労働人口比率、失業率などの州間差異、課税対象や売却対象となる各種資源の賦存量などの差異は、当然に収入の州間差異をもたらす。こうした各種条件の差異は、オーストラリアではかなり目立って認められるといつてよいのである。

加えて、これら諸条件の動向もまた、州によって異なる。たとえば、人口と総生産高の最近5年間における平均伸び率を比較してみると表9が示すとおりとなる。人口の伸び率はTASの0.7%からWAの2.6%と、違いの幅が大きい。総生産高の伸び率も、VICの10.6%からWAの14.1%と、かなりの開きがある。

さらに、政策的要因も州によって異なる。たとえば、税率等の賦課要素には、州間でかなりの違いがある。

多様な要素の多様な相乗作用の結果として、水平的不均衡の州間関係は複雑

表9 各州の人口と総生産の伸び (千ドル, %)

| | | NSW | VIC | QLD | WA | SA | TAS | NT | 小計 | ACT | 計 |
|---------|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|--------|------|--------|
| 人 口 | 1984-85 A | 5,434 | 4,098 | 2,548 | 1,404 | 1,366 | 440 | 145 | 15,434 | 248 | 15,682 |
| | 1989-90 B | 5,798 | 4,350 | 2,871 | 1,615 | 1,432 | 454 | 147 | 16,675 | 282 | 16,957 |
| | A~B 平均伸び率 | 1.3 | 1.2 | 2.3 | 2.6 | 0.9 | 0.7 | 2.0 | 1.5 | 2.6 | 1.5 |
| 州 総 生 産 | 89-90/84-85 平均伸び率 | 12.2 | 10.6 | 12.0 | 14.1 | 10.8 | 11.2 | 12.3 | 11.8 | 13.6 | 11.8 |

(注) ①州総生産の伸び率は名目。②出所は表2と同じ。ただし10,11表。

表10 税収の対前年度伸び率の州間比較 (%)

| | NSW | VIC | QLD | WA | SA | TAS | NT | 平 均 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1986-87 | 13.2 | 12.3 | 10.3 | 22.8 | 9.9 | 15.7 | 16.4 | 13.2 |
| 1987-88 | 18.5 | 13.5 | 22.3 | 16.1 | 20.7 | 16.9 | 14.4 | 17.4 |
| 1988-89 | 18.2 | 13.7 | 24.0 | 17.3 | 16.8 | 13.8 | 11.0 | 17.3 |

(注) ①州と地方政府の合算額である。②出所は表7と同じ。ただし4ページ。

な様相を呈する。たとえば、表10を見てみよう。税収入の対前年度伸び率は、ある年度での州間の多様性と、年間の推移状況における州間の多様性とを示している。

こうした不均衡は、もしもそれに何らの対応も試みられることなく推移するとき、住民に供給される財貨・サービス、および住民に賦課される負担の、それぞれの内容と水準についての州間差異を改めてもたらし、やがて拡大してゆく。もしも住民負担に基づく収入が少なく、最低限度の財貨・サービスさえ住民に供給できかねるようになるときは、住民負担を重くするか、外部からの財政援助を期待するか、いずれかに頼るほかない。外部からの援助が、このような最低収入の確保にとどまらず、それを超えた不均衡の平準化へ向けて一步を進めようとするとき、困難な問題に逢着する。後述したい。

政府間の機能配分

財政力の垂直的および水平的不均衡をどうとらえ、それにどう対応するかを検討するにあたっての一つの前提条件は、機能の政府間配分の実態を承知しておくことである。もしも、その政府間配分に不統一性や不安定性が認められる

ときは、不均衡の評価やそれへの対応策は少なからざる影響を受けることになるだろうはずだからである。では、果たしてその実態はどうか。

一般に、機能の政府間配分を明確化させがたい、いくつかの事情があることはよく知られている。たとえば、いわゆる“溢出効果” (spillover effect) がある。教育は、直接的には地方政府によって担われながら、その効果は州や連邦に及ぶ。道路は、とりあえずは地方政府の地方道、州政府の州内道、連邦政府の国道と分担化されたとしても、それぞれの道路が地方政府、州政府、連邦政府のそれぞれの目的の範囲に限定されて機能を発揮するわけではない。

また、たとえば、“規模の経済” (economies of scale) がある。もともと局地的であるはずのサービスが、地方政府より規模の大きい媒介者によって担われる。電力がその一つの例である。NSW では州電力委員会が発電し、州会が配電する。スノーウィ・マウンテン水力電気局は、テリトリーだけでなくいくつかの州に対して電力を供給している。規模の大きさが、特定の仕事を、州的、ひいては国家的プロジェクトにしてしまうのであって、こうした例は電力だけに限られない。

溢出効果や規模の経済が妥当する公共事務は決して少なくなく、むしろそのことがオーストラリアの対外比較における一つの特性だといってよい。国土の広大さと人口の散在とが、それをそうさせたのであろう。ともあれここに、公共事務の政府間配分におけるあいまいさを見るのであるが、これがまた、オーストラリア政治形態の中央集権的性格を育んだ主な事情の一つでもあったのである。

うえに引用されたいいくつかの機能のうち、電力のそれは、もう一つの示唆を用意する。サービス供給の直接の担い手が州によって異なる、という示唆である。やや角度を変えて言い換えれば、特定の公共事務が州の事務にとり込まれているかどうかは州によって異なることがある、ということである。たとえば、1990年7月19日のナショナル・プレス・クラブでの演説で、連邦首相は次のようにいう。「二つの州は、他の州で法的に認められているある種のトレーラーを禁止している」と。

どの州もが取り扱っている公共事務の、その内容に差異があるという点に眼を向け直すなら、そうした例は枚挙にいとまがない。たとえば、同じ演説の中で次のような例がひきあいに出されていた。「ある州は、マーガリンは球状のパッケージに入れるだけで売れると主張する。それぞれの州は水量計にそれぞれのデザインを要求し、農薬の質に自分たち独自の基準を設ける」。「教育のスタート年齢は、州によって異なる。初等・中等教育のパターンも、カリキュラムも、12年間の学習の評価の方法も、州によって違う。これは誰にとっても不必要な頭痛の種である」。以上の“州による違い”は、後述するように、多様性という連邦制に伴う抜きがたい特性の一つであると思える。もしもその多様性を尊重し続けてゆくとすれば、“不均衡”問題への処方箋にそれなりの複雑性が要請されることは避けられないであろう。

機能配分におけるこうした“あいまいさ”と“多様性”とは、主としては水平的不均衡にかかわりをもつ。他方、垂直的不均衡に主としてかかわる機能配分の問題もまたある。すなわち、機能の、3階層政府相互間での配分問題である。

そのうち、連邦と州との間の機能配分については、オーストラリア憲法 51 条が、連邦議会によって連邦政府のために立法化が図られる機能を数多く列挙する。また、州と地方政府との間の配分は、州ごとに策定される地方政府立法が、地方政府の機能や権限を条文化している。だが、たとえば憲法は、連邦の予算上の機能が何であるかについて、明確に述べているわけではない。確かに、連邦の誕生当初から、連邦はマクロ経済を、また州はミクロ経済をそれぞれ分担する旨の合意が形成され、それなりの大枠的配分は存在してきていた。だが、「他の政策分野におけると同様に経済の分野においても、州と連邦との間の役割や権限に、明確な境界線はなかった⁽⁴⁾」。

こうしたあいまいさを、これまで州は自分本位に利用しようとしてきていた。例をあげよう。成長政策は、公的には連邦政府の責務に属する。しかし、州間競争や対連邦戦術のために、州政府はそれ自身の州の経済発展に強い関心を示す。具体的には、住宅政策や、電力・上水供給などの受益者負担水準の操

作などによって人の州間移動に影響を与えようとする。外国からの投資に熱意を動かす。自然資源に対する連邦政府の介入を抑制しようとする、など。既得権の連邦への移管に極めて消極的であったのも、こうした流れの線上に属するといつてよいだろう。たとえば、次のようである。

憲法 51 条は、一定の条件のもとでの州から連邦政府への権限の移管について、道を用意している。この装置は、これまで、ごく僅かな活用例をのこしているにすぎない。すなわち、1974 年の連邦による義務教育の受け入れ、75 年の TAS の鉄道の移管などがそれであるが、これらは連邦政府による意図的な権限拡大によるものとはいいきれない。そのように言えるただ一つの例は、1946 年の社会保障制度の改革で、これによって社会保障にかかる連邦政府の権限は飛躍的に拡大した。しかしこれはむしろ、極めて例外的な事件であった。

話を戻そう。権限移管の装置の一つの例が鉄道にある。憲法 51 条は、鉄道に関し、およそ次のような規定を設けている。「連邦の軍事目的による輸送のための鉄道のコントロール」、「連邦と州が同意した条件で、州の賛同を得て行う州鉄道の取得」、「州の賛同のもとで行う、鉄道の建設と拡張」、以上は連邦議会で立法化できる、と。一言でいえば、鉄道の建設と管理の権限は、原則として州にあり、部分的に連邦が行使できる、ということになるであろうか。ともあれ、たとえば州はその所有する鉄道を連邦に移管することができるようになっていゝるのではあるけれど、前述の TAS を唯一の例外として、これまで他に例を見ない。ところが、最近になって刮目すべき事態が出来した。後述するように、1990 年 10 月 30 日に特別首相会議——各州首相・地方政府代表および連邦首相が構成メンバー——が開かれたのだが、そこで連邦首相が提案した二つのことがすんなりと決定された。すなわち、鉄道を一本化し管理・運営を新設する民営の全国鉄道輸送協会に委ねること、並びに道路費用をトラックに賦課させることをねらう全国重量車両登録制度を実施すること、この二つである。なぜ波乱もなく同意されたのか。誤りなく推測できるだろう理由は、州財政負担の軽減にほかならない。表 11 によれば、たとえば鉄道事業の経営は、事実、極めて困難な状況を迎えていたのである。

表 11 州公営企業の営業収支等

| | | 営 業 収 支 | | 補 助 金 収 入 | | 費 用 回 収 | |
|--------|---------|-------------|--------------|-------------|--------------|---------------------------------|--|
| | | 実 額 百万ドル | G D P 対比% | 実 額 百万ドル | G D P 対比% | 営 業 費 用 に 対 す る 営 業 収 入 % | 営 業 費 用 と 支 払 利 息 の 計 に 対 す る 営 業 収 入 % |
| 電 気 | 1983-84 | -440.3 | -0.2 | 103.7 | 0.1 | 131.5 | 92.4 |
| | 1988-89 | 719.3 | 0.2 | 93.3 | - | 141.9 | 107.7 |
| 鉄 道 | 1983-84 | -1,539.7 | -0.8 | 1,135.5 | 0.6 | 64.6 | 60.8 |
| | 1988-89 | -2,009.3 | -0.6 | 1,707.7 | 0.5 | 68.3 | 59.6 |
| そ 他 | 1983-84 | 10.8 | - | 409.8 | 0.2 | 114.6 | 100.2 |
| | 1988-89 | -530.6 | -0.2 | 716.0 | 0.2 | 115.4 | 95.3 |
| 計 | 1983-84 | -1,969.2 | -1.0 | 1,649.0 | 0.9 | 106.2 | 88.2 |
| | 1988-89 | -1,910.6 | -0.6 | 2,517.0 | 0.7 | 114.3 | 92.6 |

(注) ①営業収支は補助金を除き利子収入を加えた正味の営業余剰に等しい。②出所は表2に同じ。
ただし9表。

改めて言おう。財政の垂直的不均衡への対応のためとりうる最初の手法は機能の州から連邦への移管だといえるのだが、歴史に見るその例は極めて僅かであり、もしもその可能性があるとすれば州にとって財政的に重い荷物となっている事務においてである。しかし、当該事務の荷物的性格が重くなれば移管実現の可能性は高くないし、重さがすべての州に一様に認められるのでなければ各州におよぶおおむね公平な効果は期待できずに終わる。加えて機能の移管は一過性的であって、その後も垂直的不均衡問題が残る場合は、同様の対応手法が重ねられうるわけではない。のみならず、上位階層政府への機能の移管は、民主主義への背馳という問題性をはらんでいるのであって、原則的には奨励されるべき手法とはいえない。

以上を要するに、機能配分の問題は、機能の異階層間配分と同一階層間配分における主としてはあいまいさを、明確化すべきことに帰一するように思われる。それは、他の手法による不均衡状態是正へ向けての、いわば前提作業として位置づけられよう。だが、こうした作業が真剣に取り組まれているという話を、1年間のオーストラリア滞在中に、私はついぞ耳にすることがなかった。

課税権の移管

二つの不均衡問題のうち、とくに垂直的不均衡問題とのかかわりでいえば、機能配分に次いで考えることのできる対策に、連邦から州への課税権の移管がある。実は、この課税権の移管という対策は、すでに述べたように、垂直的不均衡問題が州から連邦への主な課税権の移管によって生じた歴史的経緯に照らすとき、オーストラリアではゆえのある対策として一定の重みをもつ、といっている。事実、所得課税権の全部もしくは一部を中心とする課税権の州への移管を主張する意見が、識者によってつとに述べられてきた。だが、現実には、移管ははかばかしく運んではいない。まず、1950年代に、連邦政府は土地税と興行税とを手放した。1971年には給与支払税を州へ移管し、78年には個人所得税への付加課税権を州政府が行使しうることにした。そのうち、給与支払税はその後、州の重要な財源となったが、もとよりそれで事足れりとなったわけではない。確かに、たとえばごく最近になって、すなわち1986—87年度になって第3階層教育賦課金が設定され、主として州の財源となったりはしたけれど、それは1988—89年度で州税収の僅か1.5%でいどでしかない。のみならず、他方、同じ時期に、連邦税収の1.2%にとどまるとはいえ金額的にはその賦課金を大幅に上回る付加給付税が、連邦税として新設されているのである。表12に示されるように、所得課税・売上税、そして関税を独占し、かつ内国消費税を独占に近い形態で徴収し続ける連邦税優位の税体系が、基本的にはこんにち依然として存続している。

税収構造の集権性が指摘されながら、その特性が基本的にはこんにちまで継続されてきたのはなぜか。一つに、憲法90条がある。たとえば、オーストラリア憲法議会に設けられた財政権限小委員会は、1984年、課税権の再配分に関し、「州の課税ベースは内国消費税が課税できるように拡大されるべきである」と勧告した。そして、関税および内国消費税の課税権限を連邦に専属すると規定している憲法90条の条文から、「“および内国消費税の”という語を追い出すこと」を、続けて勧告した。この勧告は憲法議会では採択されたものの、国民

表 12 税収構成 (1988-89)

(%)

| | 税 種 別 構 成 | | | | 政 府 別 構 成 | | | |
|-------------|-----------|-------|-------|-------|-----------|-------|------|-------|
| | 連邦 | 州 | 地方 | 計 | 連邦 | 州 | 地方 | 計 |
| 所得税 | 70.1 | — | — | 55.3 | 100.0 | — | — | 100.0 |
| 個人分 | 57.0 | — | — | 45.0 | 100.0 | — | — | 100.0 |
| 法人分 | 12.0 | — | — | 9.5 | 100.0 | — | — | 100.0 |
| 非居住者分 | 1.1 | — | — | 0.8 | 100.0 | — | — | 100.0 |
| 雇用者給与支払課税 | 1.3 | 26.1 | — | 5.6 | 18.1 | 81.9 | — | 100.0 |
| 給与支払税 | 0.1 | 26.1 | — | 4.6 | 11.0 | 89.0 | — | 100.0 |
| 付加給付税 | 1.2 | — | — | 0.9 | 100.0 | — | — | 100.0 |
| 財産課税 | 0.6 | 33.3 | 93.7 | 9.6 | 5.0 | 61.0 | 34.0 | 100.0 |
| 不動産税 | 0.1 | 5.9 | 93.7 | 4.4 | 1.4 | 23.7 | 74.9 | 100.0 |
| 金融・資本取引税 | 0.5 | 27.4 | — | 5.2 | 8.0 | 92.0 | — | 100.0 |
| 財貨・サービス供給課税 | 27.0 | 14.7 | — | 23.9 | 89.2 | 10.8 | — | 100.0 |
| 売上税 | 11.3 | — | — | 8.9 | 100.0 | — | — | 100.0 |
| 内国消費税 | 11.1 | 1.9 | — | 9.1 | 96.3 | 3.7 | — | 100.0 |
| 原油・LPG | 1.4 | — | — | 1.1 | 100.0 | — | — | 100.0 |
| その他 | 9.7 | 1.9 | — | 8.0 | 95.8 | 4.2 | — | 100.0 |
| 関税 | 4.5 | — | — | 3.6 | 100.0 | — | — | 100.0 |
| 輸入 | 4.4 | — | — | 3.5 | 100.0 | — | — | 100.0 |
| 輸出 | 0.1 | — | — | 0.1 | 100.0 | — | — | 100.0 |
| 賭博税 | 0.0 | 8.2 | — | 1.5 | 1.4 | 98.6 | — | 100.0 |
| 保険税 | 0.0 | 4.6 | — | 0.8 | 4.2 | 95.8 | — | 100.0 |
| 財貨利用・活動業務課税 | 0.2 | 20.9 | — | 3.9 | 5.1 | 94.9 | — | 100.0 |
| 自動車税 | 0.0 | 11.3 | — | 2.0 | 1.8 | 98.2 | — | 100.0 |
| 免許税 | 0.2 | 9.4 | — | 1.7 | 1.2 | 98.8 | — | 100.0 |
| ガス | — | 0.1 | — | 0.0 | — | 100.0 | — | 100.0 |
| 石油製品 | — | 3.7 | — | 0.6 | — | 100.0 | — | 100.0 |
| たばこ | — | 3.0 | — | 0.5 | — | 100.0 | — | 100.0 |
| 酒 | 0.2 | 2.7 | — | 0.5 | 4.0 | 96.0 | — | 100.0 |
| その他 | 0.2 | 0.1 | — | 0.2 | 84.7 | 15.3 | — | 100.0 |
| 料金・罰金 | 0.7 | 5.0 | 6.3 | 1.7 | 34.1 | 52.7 | 13.1 | 100.0 |
| 料金 | 0.7 | 3.5 | 4.6 | 1.3 | 41.7 | 46.4 | 11.9 | 100.0 |
| 罰金 | 0.0 | 1.5 | 1.7 | 0.4 | 3.8 | 78.3 | 17.9 | 100.0 |
| 計 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 78.9 | 17.6 | 3.5 | 100.0 |

(注) Taxation Revenue Australia 1988-89, Tables 1, 5, 8 & 9 より作成。

投票で否決された。それは、「当時の連邦政府が反対したという理由を示すだけでなく、憲法改正の方法によってオーストラリアに財政改革を達成させることの事実上の不可能性をも示すものであった⁽⁵⁾」。

二つに、ここにも示唆されたように、歴代連邦政府の姿勢にある。たとえば、「連邦政府自身は、財源の継続的な集権は、連邦が州を財政的にコントロールし、経済を容易に管理するために、州に支払われてその収入にとりこまれる、政治的コストの合理的価格であると、考えていた⁽⁶⁾」。こうした考え方が基底にある限り、財源の移管はおおよそ期待できないことだといえよう。

そして三つに、州の姿勢に注目することも必要である。たとえば前記のように、1978年に個人所得税付加税を州が課税できることとされたが、こんにちまで、それはまったく活用されてこなかった。なぜか。「連邦による個人所得税の税率が高くなりすぎて、付加税は政治的な魅力を失った⁽⁷⁾」からである。しかし、他方で、「(連邦からの交付金の)水準と伸び率とが、もはや新しい形態の課税を必要としないほど、州にとって都合のよい状態となった⁽⁸⁾」という事情もあった。だが、こうした事情は、州にとって、必ずしも声高に言える事情ではないようにも見える。

たとえば、「統一制国家に対する連邦制国家の特性そのものに反して、統一的基準で課税させるべく介入する連邦政府に対する、固定した脅迫感が州に存在している⁽⁹⁾」といったことがある。しかし、ことによると、1975年から83年まで連邦首相を務めたフレイザー氏が発見したように、「富裕な州も貧乏な州もみずからの所得税付加税を課税することから生じる責任を望まない⁽¹⁰⁾」ということがあるのかもしれない。こうして見ると、新しい課税権の行使に、州自身が及び腰だということが浮かび上がってくる。

連邦からの新たな課税権の州への移管について、州の態度がバラバラであるというのも、なればこそといえそうに思える。たとえば、1990年10月末の首相会議に集まった各州の首相たちの見解をいくつか紹介すると、次のようであった⁽¹¹⁾。「取得すべきは所得課税かそれとも適法の消費または支出に対する課税か、といったことを予め論ずるのを、私は好まない。だが、どれかを取得

すべきであることは余りに明白なことである」(NSW 首相)。「住民の税負担を重くしない、課税制度全体の検討には、私は不安を感じない」(VIC 首相)。「私は“最後の策”として消費課税権の取得だけを支持する」(WA 首相)。「州の所得課税または消費課税には、私は好意をもたない」(SA 首相)。

以上のような次第であればこそ、こんにちなお、税目の州への移管に関する連邦政府の姿勢は、原則として頑である。たとえば上述の首相会議を迎えるにあたっての連邦蔵相の基本的考えは、マクロ経済政策は連邦政府の独占でなければならない、各州の財政運営には信頼を寄せることはできない、それゆえ課税権の州への移管は考えられない、というものである。ただし連邦首相の場合は、会議に提出された文書で「連邦が効果的なマクロ経済運営の国家的責務にこたえる適切な手段をもつことの必要性を認めつつ」とことわったうえで、課税権の再配分を検討する姿勢を示している。一縷の燭光を見る思いがするとはいえ、諸般の事情が以上のものであってみれば、一閃の光芒と消え去る憂いを拭いとることはできそうにない。

一般歳入援助交付金

オーストラリアにおける垂直的財政不均衡に対する、連邦政府が最も好んできた処方箋は、州への交付金の交付であった。こうした性格の交付金は、連邦結成の当初から連邦政府によって支払われてきた。

すなわち、州が関税と内国消費税の賦課権を連邦に移譲したとき、連邦政府は10年間、両税収入の4分の3より少くない額を州に対し支払う義務を負った。1910年には同制度が州民1人あたり2.5ドルの支払いに変更され、さらに融資協議会(Loan Council)が設立された1928年に、州に対する減債基金出資等のための固定された連邦交付金にとって代わった。その後、1942年に所得課税賦課権が連邦政府に専属したとき、交付金は所得税償還交付金に変身し、州の財源不足を補う等のねらいが加えられた。そして、1959年には財政援助交付金となる。この制度には、垂直的不均衡の是正のほかに、州間財政平等化や他のねらいなどが目的に加えられた。

1976年には、歳入分与交付金が制度化された。交付総額は78年までは個人所得税徴収額の33.6%、その後1982年に、すべての連邦課税徴収額の20.72%と変更された。

ところで、水平的財政不均衡の問題に対しては、これもまた連邦結成当初から、それとしての特別の交付金が対象州に支払われるということが行われてきた。時の推移に伴って対象州がWS, TAS, SWと3州に及ぶようになり、交付金の規模も多額に及ぶに至って、合理的な調整の必要が求められることとなった。そして1933年、連邦交付金委員会(Commonwealth Grants Commission)が創設された。その後も、上記3州は交ごも交付金の対象州であり続け、QLDもこれに加わり、かつNTも対象州としての法的地位が認められた。

連邦交付金委員会は、当初は臨時的性格の機関として設置されたものではあったが、その後60年近く経過したこんにちまで存続している。任期3年の6名のメンバーによって構成される、法的に独立した機関である。特別の交付金は、その交付を申し入れた請求州を対象に交付される扱いであったが、その場合、次のような運用の原則が継続して適用されてきていた。

請求州に、他の州より低くというのではなく標準的に、また他の州より課税等の負担をより重くするというのではなく、機能することを可能にさせるために収入が補てんされる。なぜなら請求州は、収入を増やす余裕が低く、他州に匹敵するサービスの供給コストが高いからである。

この原則にのっとりながら、当初は請求州に最小限受け入れることのできる水準でのサービスを供給しうるていどに交付する運用が行われていた。しかし、やがて、他州と同水準のサービス供給を許すという、十分な平等化を指向するように変容してゆく。こうして、考え方の軸として据えられた1人あたり歳入援助が、さきに述べたような垂直的不均衡問題への対処措置としての歳入分与交付金と結びついて、同交付金は垂直的および水平的不均衡問題への処方箋として性格づけられてゆく。その最近の交付状況は、表13に示される。すなわち、一般歳入援助のほぼ全額を占める財政援助交付金がそれである。

まず、財政援助交付金の交付総額は、前年度の実績をベースに、消費者物価

表 13 連邦から州・テリトリーへの一般歳入援助 (\$m)

| | 財政援助交付金 | | | | 健康交付金 | | | | 特別歳入援助 | | | | 合計一般歳入援助 | | | |
|---------|---------|-----|-----|--------|-------|----|-----|-------|--------|----|-----|-----|----------|-----|-----|--------|
| | 6州 | NT | ACT | 計 | 6州 | NT | ACT | 計 | 6州 | NT | ACT | 計 | 6州 | NT | ACT | 計 |
| 1986-87 | 10,890 | 628 | | 11,518 | 1,651 | | | 1,651 | 46 | 1 | | 47 | 12,587 | 629 | | 13,216 |
| 1987-88 | 11,756 | 676 | | 12,446 | 1,783 | | | 1,783 | 31 | 3 | | 34 | 13,570 | 678 | | 14,248 |
| 1988-89 | 11,783 | 622 | 417 | 12,822 | | | | | 79 | 59 | 13 | 151 | 11,862 | 681 | 430 | 12,973 |
| 1989-90 | 12,210 | 650 | 373 | 13,233 | | | | | | 45 | | 45 | 12,210 | 695 | 373 | 13,278 |
| 1990-91 | 12,486 | 675 | 437 | 13,598 | | | | | | 50 | | 50 | 12,486 | 725 | 437 | 13,648 |

(注) 出所は表2に同じ。ただし15表。

表 14 財政援助交付金の州・テリトリー間配分 (1990-91 見込み)

| | NSW | VIC | QLD | WA | SA | TAS | NT | 計 |
|------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|-------|-------|----------|
| 1990. 12. 31 現在人口 (千人) | 5,857.0 | 4,403.8 | 2,945.0 | 1,657.8 | 1,446.1 | 457.6 | 156.7 | 16,924.0 |
| 1人あたり相対性 | 1.020 | 1.000 | 1.282 | 1.366 | 1.457 | 1.623 | 5.303 | |
| 修正人口 (千人) | 5,974.1 | 4,403.8 | 3,775.5 | 2,264.6 | 2,106.9 | 742.7 | 830.9 | 20,098.5 |
| 修正人口配分 | 29.7 | 21.9 | 18.8 | 11.3 | 10.5 | 3.7 | 4.1 | 100.0 |
| 調整前財政援助交付金 (\$m) | 3,774.4 | 2,772.6 | 2,569.0 | 1,579.6 | 1,452.0 | 526.8 | 676.6 | 13,351.0 |
| 課税関係差引調整 (\$m) | 66.4 | 50.8 | 36.8 | 18.8 | 12.0 | 3.9 | 1.4 | 190.1 |
| 財政援助交付金 (\$m) | 3,708.0 | 2,721.7 | 2,532.2 | 1,560.8 | 1,440.0 | 522.9 | 675.2 | 13,160.9 |

(注) 出所は表2に同じ。ただし17表。

指数の動向等を斟酌して、毎年度の首相会議で決められる。たとえば、1990—91年度では、消費者物価上昇率6.5%の仮定のもとで830百万ドルの増、および景気動向等を考慮して450百万ドルの減等を折り込んで、結果的に前年度対比で名目2.3%の増、実質で3.7%の減となった。

次いで、財政援助交付金の州・テリトリー相互間における配分であるが、配分の原則的考え方は、表14に示されるように、毎年12月31日現在の各州予想人口と、連邦交付金委員会によって査定された各州の1人あたり相対性(per capita relativities)とによって基礎づけられる。1人あたり相対性の査定は、財政平等化の原則によって決定される。この原則は、他州と同様の収入努力が行われるという条件のもとで、各州それぞれが他州とあまり変わらない標準的なサービスを住民に供給することができるようにという考え方を示す。この1人あたり相対性によって、各州の予想人口が修正され、その修正人口をベースにして交付金の配分額が算定される。

もしも、配分額の算定が単に人口だけをベースに行われ、したがって1人あ

たり額の等しい交付金が交付されるときは、州ごとに異なる収入力と、サービス供給のコストとが反映されないで終わるだろう。そこで、その両者を反映させるべく導入された算定要素が、1人あたり相対性であった。しかしこの1人あたり相対性の決定には、複雑な作業と慎重な判断とが要求される。合わせて、委員会による定期的見直しもまた、当然に必要とされる。

この見直しに関し、連邦交付金委員会は、1990年4月に報告書を提出し、その中で、1人あたり相対性は直近5年間のデータをもとに毎年度更新されるべきであると提案した。州のなかには、できるだけ最近の財政状態が反映されるよう、直近3年間のデータに基づくべきだと主張するところがあった。しかし、1990年首相会議は、委員会の提案に同意した。5年間相対性は、3年間相対性と比べて配分額の変動幅が少なく、したがって州の描く将来計画に安定的に作用するだろうと考えられている。

財政援助交付金の配分額の算定手続きには、いくつかの問題が伴っていそうに思える。まず、他州と同様の収入努力を行うという条件が、当該州の抱える諸条件いかんでは、不適切な圧力となりかねない、という危惧が存在する。さらに、査定の過程で収入力と支出コストとをどのように評価されたとしても、それにこだわることなく、当該州はそのどちらの水準や方式などをも自由に変えることができるとされている。しかし、標準的な水準に対し、もしも収入力を引き下げ、支出コストを増大させたとした場合、それらの効果は査定には反映されない。事実として、自由を拘束する結果となる。のみならず、このことは、連邦制国家の重要な特性というべきはずの、多様性という長所を減殺させる効果をもたらすことになるだろう。

つけ加えていえば、一定の政治的ねらいのために、特定の州、たとえば後進州に有利な配慮が加えられるように運用される恐れなしとしない。このことは、運用の衝に当たる連邦交付金委員会が、かつて、特定の州にその請求に基づき特別の交付金を交付する役割を担ってきた経緯に照らして、決してありえないことではない。平等化原則の具体化が、いまだ試行錯誤の過程にあるといえそうなことは疑いもなく、であればこそ以上の懸念が拭いきれないので

もあるし、逆にであればこそ、より望ましい方式へ向けての展開に期待を寄せることもできるといえよう。

一般目的資本援助交付金・融資協議会

州とテリトリーに対する連邦政府からの財政援助のうち、使途の自由なそれは、上述の経常的な一般歳入援助のほかに、一般目的資本援助がある。

ここで、州・テリトリーに対する連邦支払いの全容を簡単に見ておこう。表 15 のうち、経常的援助の欄の「一般歳入」が、一般歳入援助交付金として、いま見てきたところである。その中心は財政援助交付金であった。次いで、資本的援助の欄の「一般目的」が、ここで見ていこうとする一般目的資本援助交付金のことにほかならない。この表では、両者を経常的援助と資本的援助とに分けて掲示しているが、使途自由という意味で両者をまとめるようにして掲示したのが表 16 である。どちらの表にも示されているように、両者を合わせた「一般援助」の、援助全体に占める割合は、1990—91 年に 49.8% に及んでいる。ざっと、半分である。ただし、表 16 に見るように、そのほとんどは一般歳入援助であって、ここで見ようとする一般目的資本援助は、援助全体の僅か 1% を

表 15 州・テリトリーへの連邦支払い (\$m, %)

| | 経常的援助 | | | 資本的援助 | | | 合 計 | | |
|---------|-----------|-----------|--------|-----------|-----------|--------|---------------|---------------|--------|
| | 一般歳入 A | 特定目的 B | 計 C | 一般目的 D | 特定目的 E | 計 F | 一般援助 G=A+D | 特定目的 H=B+E | 計 I |
| 1986-87 | 13,216 | 6,027 | 19,243 | 1,336 | 2,791 | 4,127 | 14,552 | 8,818 | 23,370 |
| 1987-88 | 14,248 | 6,397 | 20,646 | 621 | 2,829 | 3,450 | 14,869 | 9,227 | 24,096 |
| 1988-89 | 12,973 | 8,660 | 21,633 | 704 | 2,750 | 3,454 | 13,677 | 11,409 | 25,086 |
| 1989-90 | 13,278 | 9,411 | 22,689 | 372 | 3,150 | 3,522 | 13,650 | 12,560 | 26,211 |
| 1990-91 | 13,648 | 10,627 | 24,275 | 330 | 3,452 | 3,782 | 13,978 | 14,079 | 28,057 |
| 1986-87 | 68.7 | 31.3 | 100.0 | 32.4 | 67.6 | 100.0 | 62.3 | 37.7 | 100.0 |
| 1987-88 | 69.0 | 31.0 | 100.0 | 18.0 | 82.0 | 100.0 | 61.7 | 38.3 | 100.0 |
| 1988-89 | 60.0 | 40.0 | 100.0 | 20.4 | 79.6 | 100.0 | 54.5 | 45.5 | 100.0 |
| 1989-90 | 58.5 | 41.5 | 100.0 | 10.6 | 89.4 | 100.0 | 52.1 | 47.9 | 100.0 |
| 1990-91 | 56.2 | 43.8 | 100.0 | 8.7 | 91.3 | 100.0 | 49.8 | 50.2 | 100.0 |

(注) 出所は表 2 に同じ。ただし 1 表。

表 16 州・テリトリーへの連邦支払い内訳構成

(%)

| | | 1986-87 | 1987-88 | 1988-89 | 1989-90 | 1990-91 |
|------------------------------|-------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 一般援助 | 一般歳入援助（経常） | 56.6 | 59.1 | 51.7 | 50.7 | 48.6 |
| | 財政援助交付金 | 46.6 | 48.8 | 49.5 | 49.1 | 46.9 |
| | 一般目的資本援助 | 5.7 | 2.6 | 2.8 | 1.4 | 1.2 |
| | 資本的交付金 | 2.0 | 0.9 | 1.4 | 1.3 | 1.2 |
| 特定 目的 的 支 払 い | 経常目的 | 25.8 | 26.5 | 34.5 | 35.9 | 37.9 |
| | 防衛 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| | 教育 | 15.4 | 15.7 | 15.8 | 16.4 | 17.5 |
| | 高等教育 | 8.5 | 8.9 | 8.6 | 8.6 | 8.9 |
| | 公立学校 | 2.3 | 2.4 | 2.6 | 2.8 | 2.9 |
| | 非公立学校 | 3.5 | 3.7 | 4.0 | 4.2 | 4.2 |
| | 健康 | 4.7 | 5.1 | 13.1 | 13.8 | 14.1 |
| | 医療 | 4.4 | 4.5 | — | — | — |
| | 病院資金交付金 | — | — | 12.3 | 12.9 | 13.0 |
| | 社会保障・福祉 | 0.8 | 0.9 | 1.0 | 1.2 | 1.1 |
| | 家庭・地域ケア | 0.3 | 0.4 | 0.5 | 0.6 | 0.7 |
| | 住宅・地域快適 | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 0.1 | 0.1 |
| | 教養・娯楽 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| | 経済サービス | 1.9 | 1.7 | 1.5 | 1.8 | 1.9 |
| | 地域雇用計画 | 0.8 | 0.4 | 0.0 | — | — |
| | 非機能分野 | 2.9 | 3.0 | 3.1 | 3.0 | 3.2 |
| | 財政援助—地方政府 | 2.5 | 2.7 | 2.6 | 2.6 | 2.5 |
| | 資本目的 | 11.9 | 11.7 | 11.0 | 12.0 | 12.3 |
| | 防衛 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | — | — |
| | 教育 | 2.4 | 2.7 | 2.3 | 2.2 | 2.4 |
| | 健康 | 0.2 | 0.3 | 0.1 | 0.2 | 0.2 |
| | 社会保障・福祉 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 |
| | 住宅・地域快適 | 3.0 | 2.9 | 2.9 | 3.8 | 3.5 |
| | 教養・娯楽 | 0.2 | 0.2 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| | 経済サービス | 5.9 | 5.6 | 5.4 | 5.6 | 5.8 |
| | オーストラリア陸上輸送計画 | 3.4 | 3.2 | 1.7 | — | — |
| | オーストラリア 200 年道路開発 | 1.9 | 2.0 | 1.1 | — | — |
| | オーストラリア 100 年道路開発 | — | — | 2.1 | 5.1 | 5.7 |
| 合 計 | | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

(注) 出所は表2に同じ。ただし56表。

表 17 州・テリトリーへの一般目的資本援助 (\$m)

| | 連 邦 貸 付 金 | | | 交 付 金 | | | 合 計 | | |
|---------|-----------|-------|-------|--------|------|-------|---------|------|---------|
| | 公共住宅 | その他 | 計 | 6 州・NT | ACT | 計 | 6 州・NT | ACT | 6 州・NT |
| 1986-87 | 584.7 | 274.7 | 859.5 | 476.5 | — | 476.5 | 1,336.0 | — | 1,336.0 |
| 1987-88 | 414.0 | — | 414.0 | 207.0 | — | 207.0 | 621.0 | — | 621.0 |
| 1988-89 | 317.5 | 22.0 | 339.5 | 310.5 | 29.1 | 339.6 | 621.0 | 58.1 | 679.1 |
| 1989-90 | — | 22.5 | 22.5 | 310.5 | 39.0 | 349.5 | 310.5 | 61.5 | 372.0 |
| 1990-91 | — | — | — | 296.8 | 33.4 | 330.2 | 296.8 | 33.4 | 330.2 |

(注) 出所は表 2 に同じ。ただし 21 表。

ここを占めるにすぎない。

一般目的資本援助は、もともと、1927 年財政協定のもとで、連邦がそれまでの州債を肩代わり負担することとし、その利子支払いおよび減債基金への積み立てのために連邦が州に交付する、というものであった。1990 年 6 月の融資協議会において、州・テリトリーは未払い借金を積極的に償還し、自身の借金に戻すことが同意された。融資協議会は、連邦と州が協力して借入れを行うために、1927 年財政協定によって設置され、連邦および各州の代表者によって構成されている。1982—83 年から 88—89 年まで、一般目的資本援助の一部に、許可に基づく公共住宅貸付金が用意された。そして 89—90 年以降、許可に基づく貸付金は、交付金を追加することによって代わられた。こうして同年からは、一般目的資本援助は、交付金だけに絞られた（表 17）。

1936 年に連邦と州との間で締結された紳士協定は、36 年から 84 年までの間の連邦と州とによる借入れを融資協議会が監督する枠組みを用意した。しかし、1980 年代初めまで、借入れ総額に対する融資協議会の関与は、ほとんど行われなかった。さらに、州電気当局の国内借入れを、融資協議会のコントロールから 3 年間除外するという 1982 年 6 月の決定は、公共借入れに対する融資協議会の存在意義をかなり減少させることになった。

こうした状況は、しかし、1984 年 6 月の融資協議会における紳士協定の廃止と、85 年 5 月の同協議会における“地球的関与”（Global Approach）の採用とで、転換点を迎える。地球的関与では、連邦と州などの公共当局による借入れを量的にコントロールし、借入れの条件や状態に対するコントロールは行われ

ない。公共当局は、融資協議会による量的コントロールのもとで、毎年度の新規借入れを自発的に制限することが期待される。州による国外金融市場からの資金調達には、一定の天井を設ける。“伝統的な”国内外ローン、支払い協定の延期、国外企業間信用、金融リース、売却・賃貸返済協約、政府部局による分割借入れなどは、すべて地球的関与の対象となる。これを要するに地球的関与のねらいは、すべての公共当局の借入れに対する融資協議会の監視の範囲を、量的に拡大させることにあったといつてよい。それは、当局にとって利用可能な金融的調整をすべて含むと意義づけられた。

一般援助資本交付金の推移と、それにつながる地球的関与の採用とは、オーストラリア財政の政府間関係にとって、注目されるべき位置を占める。

紳士協定が廃止される前、州は連邦への依存度を高めるのを余儀なくされた。連邦は州債を肩代わりし、州の借入れ計画に協力するなかで、特定の融資を行うことができた。しかし、それは事実上、州の借入れにおける自由を拘束し、かつ連邦に対する州の負債を増やす結果を生んだ。こうしたことはまた、融資資金の合理的な州間配分を損うことにもつながった。

また、融資協議会コントロールからの州電気当局の除外は、引き続いて他部門当局の除外に波及し、それら当局の起債が州政府に委ねられるに及んで、国内金融市場への影響と、国外起債の増大とが問題視されるようになった。

加えて、州政府は、融資協議会の規制を出し抜く方法を心得るようになった。償還と借替えの調整、償還延期と分割借入れ、その他の方法が、融資協議会のコントロールの網の目をかい潜って常套化した。ただし、にもかかわらず、上述の、連邦政府による目に見えない規制は、一言でいって、州の起債の自由をきびしく阻んでいた。

紳士協定の廃止と地球的関与の採用とは、こうしたさまざまな問題を、とりあえずは払拭するもののよう思えた。これからの推移を経験として振り返える時を迎えて、初めて何がしかの評価が加えられることになるのであろう。それを前に、いま、推測しての評価を与えるとすれば、次のようないくつかの点がとりあげられることとなろう。

まず、地球的関与の運用いかに伴う問題がありうる。連邦を含めた多数の公共当局の借入れ需要に、果たして適切な対応が期待できるか。国内資金の公私間配分に、遺漏なきを期することができるか。そして、国内経済の望まれる展開に、機動的な対応が確保できるきか、など。

次に、地球的関与は、連邦・州その他の公共当局の年度ごとの財政運営に多大の影響を与えることになるはずだが、その点に照らし、とりあえずは次の諸点が懸念の材料となる。すなわち、州の起債を目的的・計画的運用から外れた便宜的運用に委ねたり、州の自律的・自主的起債にいたずらな棒を用意したりすることはないか。連邦と州との間の財政の集権的傾向に、融資協議会が連邦政府に利用されるなどによって、一段の拍車をかけるようになりはしないか、など。

融資協議会の 1984 年以降の役割は、政治的に、および経済的に、従来に増して重要度を高めてきている。同協議会に伴う識見と判断力とが、果たしてそれに答えきれるかどうか。1984 年以前の同協議会の歩みに照らすとき、課題は重く残るといわざるをえない。

なお、ここで参考までに、最近年における州・地方政府の資本支出と借入れの状況を一覧しておこう。表 18 の示すところによれば、州・地方政府の支出は、1987—88 年に目に見えて落ち込み、翌年も同様傾向が見られ、さらにその

表 18 州・地方政府の財政集計 (対前年比伸び) (%)

| | 支 出 | | | | 収 入 | | | | | | | 民間借入 対 GDP |
|---------|-------------|-------------|----------------|----------|---------------|--------------|----------|-------------|----------|----------------|----------|---------------|
| | 経 常 A | 資 本 B | 支 出 計 A + B | 対 GDP | 税 料金 料料 | 自 己 財 源 C | 対 GDP | 連邦から支払 D | 対 GDP | 収 入 計 C + D | 対 GDP | |
| 1984-85 | 5.7 | 11.2 | 6.7 | 17.6 | 5.8 | 6.6 | 7.6 | 2.5 | 9.6 | 4.3 | 17.2 | 0.4 |
| 1985-86 | 3.4 | 2.7 | 3.3 | 17.6 | 2.7 | 6.6 | 7.8 | -0.4 | 9.2 | 2.7 | 17.0 | 0.5 |
| 1986-87 | 2.5 | 6.9 | 3.3 | 17.7 | 5.1 | 2.5 | 7.8 | -1.0 | 8.9 | 0.6 | 16.7 | 1.0 |
| 1987-88 | 1.9 | -16.7 | -1.6 | 16.5 | 9.5 | 8.1 | 8.0 | -4.4 | 8.0 | 1.5 | 16.1 | 0.4 |
| 1988-89 | 0.2 | -9.2 | -1.3 | 15.6 | 6.2 | 8.4 | 8.3 | -6.9 | 7.2 | 0.8 | 15.5 | 0.1 |
| 1989-90 | 2.2 | 4.0 | 2.4 | 15.5 | 0.8 | 0.6 | 8.2 | -1.8 | 6.9 | 0.5 | 15.0 | 0.5 |
| 以上平均 | 2.7 | -0.7 | 2.1 | | 4.7 | 5.4 | | 2.0 | | 1.5 | | |

(注) 出所は表 2 に同じ。ただし 6 表。

表 19 州・地方部門の資本支出と借入措置

| | | 資本支出 対 GNP% | | | 財 源 不 足 | | 連邦から借入れ | | 民間から借入 | |
|----|---------------|---------------|--------------|---------------|---------|------------|---------|------------|--------|------------|
| | | 除・純資 産 売 却 | 純 資 産 売 却 | 含・純資 産 売 却 | \$ m | 対資本 支出% | \$ m | 対財源 不足% | \$ m | 対財源 不足% |
| | 1980-81 | 5.6 | --- | 5.6 | 3,618 | 46.1 | 934 | 25.8 | 2,684 | 74.2 |
| | 1981-82 | 6.0 | --- | 6.0 | 5,057 | 53.5 | 863 | 17.1 | 4,194 | 82.9 |
| | 1982-83 | 6.6 | --- | 6.6 | 6,068 | 54.1 | 1,054 | 17.4 | 5,013 | 82.6 |
| | 1983-84 | 6.2 | --- | 6.1 | 5,339 | 45.2 | 998 | 18.7 | 4,341 | 81.3 |
| | 1984-85 | 5.7 | --- | 5.7 | 4,851 | 39.6 | 799 | 16.5 | 4,053 | 83.5 |
| | 1985-86 | 5.8 | 0.1 | 5.6 | 5,260 | 39.3 | 786 | 14.9 | 4,473 | 85.0 |
| | 1986-87 | 5.7 | 0.2 | 5.5 | 5,942 | 41.2 | 546 | 9.2 | 5,396 | 90.8 |
| | 1987-88 | 4.7 | 0.3 | 4.4 | 3,042 | 23.2 | -46 | 1.5 | 3,088 | 101.5 |
| | 1988-89 | 4.2 | 0.5 | 3.7 | 1,004 | 8.0 | -129 | -12.8 | 1,132 | 112.7 |
| | 1989-90 | 4.2 | 0.2 | 3.9 | 3,182 | 22.0 | 422 | -13.3 | 3,603 | 113.2 |
| 平均 | 1970-71~79-80 | 6.0 | -0.2 | 6.2 | 1,713 | 37.7 | 967.6 | 60.9 | 745 | 39.0 |
| | 1980-81~89-90 | 5.5 | 0.1 | 5.3 | 4,334 | 37.2 | 538.3 | 9.2 | 3,798 | 90.8 |

(注) 出所は表2に同じ。ただし7表。

翌年にはややもち直したもののその程度はなおはかばかしくない。落ち込みは、経常支出よりも資本支出において目立つ。収入面における自己財源がこの時期に堅調に推移したことに照らすとき、支出全体、とりわけ経常支出の低下に連邦からの支払いの減少が大きく影響し、他方資本支出の減少に融資協議会による地球的関与のきびしい運用が反映したことを、うかがい知ることができる。

合わせて表19に目を移すなら、同時期における資本支出の減少が、GNP対比において、純資産売却による相殺分を超えて見られるほど、融資協議会による抑制のきびしさが見てとれる。他方における自己財源の堅調にもかかわらず生じた財源不足は、連邦からの借入れの減少もあって、民間からの借入れに依存して補填されざるをえない状況が引き続くこととなった。民間借入れへの依存の程度を財源不足額との対比で見ると、従来を大幅に上回って、100%を超えるに至っているのである。さきに述べた、融資協議会の政治的・経済的役割の重要度の増大は、こうしたことのなかにも語られているといえよう。

特定目的支払い

州およびテリトリーへの連邦支払いには、上述の一般援助のほかに、使途が特定された特定目的支払い (Specific Purpose Payments) がある。これは、連邦が「⁽¹²⁾ 適当だと思ふ条件と状態において」交付する財政援助のことである。すなわち、この支払いは、「連邦が、支出の方向や特性に何がしかのかかわりをもとうと欲するところで行われる⁽¹³⁾」。端的に言えば、使途の特定された交付金——日本の場合の国庫支出金、すなわち俗にいう補助金——ということになる。

特定目的支払いの歴史は、長い。道路についてのそれは、1923—24 年以降継続して支払われてきている。全体としての大幅な増加は、1970 年代に見られた。教育と健康に対する支払いが、とくに増えたからである。70 年代半ばごろまでの間には、ほかに、住宅、下水道、地方政府援助、および傷害救済などへの支払いが逐次増えていった。70 年代後期には、住宅と下水道への支払いは停滞化したが、住宅については 80 年代の初期から中期へかけて拡大してゆくこととなった。ここにちでは特定目的支払いは、さきの表 16 に示されていたように、事務・事業の広範な分野に及んでいる。

特定目的支払いには、いくつかの利点があると考えられている。たとえば、その 1、特定の財貨やサービスを大規模に供給し、または一段と拡大することが必要とされる経済的理由があるにもかかわらず、州がそれを行えなかったり、あるいは行おうとしなかったりした場合に、それを可能にする。その 2、一般援助による連邦・州間財政調整は算定方式が硬直的であるのを免れず、それを緩和させる役割を発揮する。そしてその 3、何らかの理由により州が実行に移そうとしないとき、連邦政府が望ましいと考える新しい行動に刺戟を与えることができる、など。

他方、逆に問題点のいくつかもまた、指摘されている。たとえば、その 1、連邦政府の政策によって、州行政が一方的な方向づけをされてしまう。州の計画における自主性と、州における住民要求とが、意味を失う恐れがそこにはある。また、逆に、その自主性や要求が生かされる結果となる場合には、管理の重複

表 20 州への連邦支払い (1989-90)

(%、ドル)

| | | NSW | VIC | QLD | WA | SA | TAS | NT | 平均 1人当たりドル |
|-----------|----------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|---------------|
| 一般 援助 | 一般歳入(経常) | 82 | 81 | 110 | 120 | 126 | 143 | 574 | 773.90 |
| | 一般目的(資本) | 80 | 88 | 35 | 76 | 146 | 328 | 1,503 | 18.62 |
| 特定目的支払い | | 97 | 98 | 95 | 102 | 102 | 144 | 193 | 742.71 |
| 計(正味の支払い) | | 89 | 89 | 102 | 111 | 111 | 146 | 403 | 1,514.80 |

(注) ①1人あたり額の平均に対する百分比。②出所は表2に同じ。ただし31表。

表 21 州・テリトリーへの特定目的支払い (1989-90)

(%、ドル)

| | | NSW | VIC | QLD | WA | SA | TAS | NT | 平均 1人当たりドル |
|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------|
| 経 常 | 高等教育 | 94.6 | 113.2 | 86.8 | 102.2 | 108.5 | 99.8 | 76.4 | 133.76 |
| | 学 校 | 101.1 | 108.8 | 96.0 | 93.5 | 87.8 | 89.6 | 96.8 | 111.53 |
| | 技術促進教育 | 104.7 | 95.9 | 94.6 | 89.9 | 99.5 | 138.2 | 139.5 | 8.16 |
| | 健 康 | 100.7 | 99.5 | 98.2 | 96.0 | 109.5 | 102.6 | 68.3 | 213.47 |
| | 地方政府 | 100.6 | 100.3 | 98.5 | 98.8 | 100.5 | 100.7 | 101.6 | 40.64 |
| | その他 | 91.8 | 81.0 | 82.6 | 98.3 | 109.4 | 376.5 | 381.6 | 48.45 |
| | 計 | 98.6 | 103.0 | 93.6 | 97.3 | 104.1 | 123.6 | 106.8 | 556.02 |
| 資 本 | 教 育 | 108.8 | 98.1 | 90.3 | 103.2 | 87.0 | 88.7 | 124.5 | 34.09 |
| | 住 宅 | 88.5 | 86.2 | 81.2 | 97.2 | 119.2 | 185.6 | 859.6 | 56.43 |
| | 道 路 | 94.9 | 80.1 | 118.0 | 125.0 | 80.4 | 138.4 | 324.2 | 79.34 |
| | その他 | 61.4 | 42.7 | 86.1 | 166.3 | 128.4 | 831.1 | 315.6 | 16.83 |
| | 計 | 92.5 | 81.9 | 98.9 | 116.3 | 97.7 | 206.0 | 448.8 | 186.69 |

(注) ①1人あたり額の平均に対する100分比。②出所は表2に同じ。ただし32表。

による無駄の発生がそこに見られる。その2, 当該特定事業にかかる実質的な権限が, 州から連邦へ移ることを意味することとなる。これはすなわち, 連邦政府の支出権限の実質的な拡大にほかならない。連邦制のありようのかかわりで, これは問題性をもつ。その3, 州間配分が恣意的であるとの批判を免れそうにない。たとえば, 1人あたり額の平均に対する百分比で州間比較を試みた表20によれば, 特定目的支払いの州間分布は, 一般援助に比べてばらつきが小さい。この点に関し, 一般歳入援助は財政平等化原則を, また特定目的支払いは人口を, とともに反映しているからだと説明されている⁽¹⁴⁾。しかしすでに述べたように, 一般歳入援助も人口をかなり反映させて算定されているはずであるこ

表 22 連邦支払いの州・テリトリー別配分 (1990-91)

| | | NSW | VIC | QLD | WA | SA | TAS | NT | ACT | 計 |
|---------------|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 実額 (百万ドル) | 一般援助交付金 | 3,788 | 2,790 | 2,548 | 1,583 | 1,479 | 550 | 769 | 470 | 13,978 |
| | 一般歳入(経常) | 3,708 | 2,722 | 2,532 | 1,561 | 1,440 | 523 | 725 | 437 | 13,648 |
| | 一般目的(資本) | 80 | 68 | 16 | 22 | 39 | 28 | 44 | 33 | 330 |
| | 特定目的支払い | 4,725 | 3,542 | 2,318 | 1,356 | 1,188 | 456 | 292 | 201 | 14,079 |
| | 計 | 8,513 | 6,332 | 4,866 | 2,939 | 2,667 | 1,007 | 1,062 | 672 | 28,057 |
| 人あたり額 (ドル) | 一般援助交付金 | 647 | 634 | 865 | 955 | 1,023 | 1,203 | 4,910 | 1,640 | 812 |
| | 一般歳入(経常) | 633 | 618 | 860 | 941 | 996 | 1,143 | 4,630 | 1,523 | 793 |
| | 一般目的(資本) | 14 | 16 | 5 | 14 | 27 | 60 | 280 | 117 | 19 |
| | 特定目的支払い | 807 | 804 | 787 | 818 | 821 | 997 | 1,866 | 703 | 818 |
| | 計 | 1,390 | 1,375 | 1,597 | 1,705 | 1,738 | 2,041 | 6,579 | 2,262 | 1,560 |
| 構成比 1 (%) | 一般援助交付金 | 44.5 | 44.1 | 52.4 | 53.9 | 55.5 | 54.6 | 72.4 | 69.9 | 49.8 |
| | 一般歳入(経常) | 43.6 | 43.0 | 52.0 | 53.1 | 54.0 | 51.9 | 68.3 | 65.0 | 48.6 |
| | 一般目的(資本) | 0.9 | 1.1 | 0.3 | 0.7 | 1.5 | 2.8 | 4.1 | 4.9 | 1.2 |
| | 特定目的支払い | 55.5 | 55.9 | 47.6 | 46.1 | 44.5 | 45.3 | 27.5 | 29.9 | 50.2 |
| | 計 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 構成比 2 (%) | 一般援助交付金 | 27.1 | 20.0 | 18.2 | 11.3 | 10.6 | 3.9 | 5.5 | 3.4 | 100.0 |
| | 一般歳入(経常) | 27.2 | 19.9 | 18.6 | 11.4 | 10.6 | 3.8 | 5.3 | 3.2 | 100.0 |
| | 一般目的(資本) | 24.2 | 20.6 | 4.8 | 6.7 | 11.8 | 8.5 | 13.3 | 10.0 | 100.0 |
| | 特定目的支払い | 33.6 | 25.2 | 16.5 | 9.6 | 8.4 | 3.2 | 2.1 | 1.4 | 100.0 |
| | 計 | 30.3 | 22.6 | 17.3 | 10.5 | 9.5 | 3.6 | 3.8 | 2.4 | 100.0 |

(注) ①「1人あたり額」の「計」は地方政府への支払いを含む正味の支払い。②出所は表2に同じ。ただし1,2表。

とを思い起こすならこの説明にそれほどの説得力は見出しにくく、むしろ特定目的支払いが財政平等化原則と距離をおいている点のほうにこそ気が懸る。さらにたとえば、特定目的支払いの内訳を同様手法で比較した表21によれば、経常目的支払いと資本目的支払いのともに計の比較において、前者に比べて後者はばらつきが大きい。経常・資本ともに、さきの説明に従えば、人口を同程度に反映しているはずであることを思うとき、このばらつきの大きさがなぜ違うのかという問いは、見逃しえぬ重さとなって残る。以上の二つの表からもたらされる示唆は、さきに述べた、州間配分の恣意性ということになるだろうと思われる。なお、参考までに、各種連邦支払いの州間配分を、表22にまとめて紹介

表 23 特定目的支払いの規模の推移

(%)

| | 1948～49 | 1958～59 | 1968～69 | 1975～76 | 1982～83 |
|-------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 交付金総額における割合 | 21.2 | 23.8 | 26.8 | 49.3 | 36.3 |
| 国内総生産に対する割合 | 3.6 | 4.8 | 5.3 | 5.9 | 3.6 |

(注) Peter Groenewegen, Public Finance in Australia (Second edition), 1984, p. 261.

しておこう。

ところで、特定目的支払いの問題点ということでは、もうひとつのことを指摘しなければ締めくくることができない。表 23 は第 2 次大戦後の特定目的支払いの規模の推移を、5 時点と比較してみているものである。一見して目につくことは、1970 年代前期における、一般援助交付金と特定目的支払いとの間の、比較的大幅な交替についてである。これは、州における優先性を連邦におけるそれへ、置き換えることを意味する。州における支出面での自由裁量を連邦のそれへ、置き換えることである、といってもよい。

もっともこうした評価は、多少割引かなければならない。特定目的支払いのなかには、そうした評価に必ずしも妥当しないものがあるからである。その 1、社会福祉や健康にかかる支払いのなかには、州によって管理される連邦の機能に属するものがある。その 2、鉄道軌間の標準化のように、相互の利益のため連邦と州が協力して計画した仕事がある。そしてその 3、一般歳入援助に似た支払いがある。1930—31 年から 49—50 年間の道路支払いが、たとえばそれである。表 16 が示す 1987—88 年まで存在していた医療補償支払いと、さきの表 13 における一般歳入援助のなかの健康交付金とが、表 16 に見るように 1988—89 年に一本化された病院資金交付金もまた、この範疇に属するものである。病院資金交付金のほかにも、現在、住宅と地域ケア、子供サービス、アボリジニなど、合わせて経常目的支払いの約 3 分の 1 が、こうした範疇に属している。

以上の諸点を割引かなければならないとしても、連邦支払い全体のなかに占める特定目的支払いのシェアは傾向的に増大し続けて、1990—91 年にはとうとう 50% を凌駕するに至ったという事実は、さきに述べた特定目的支払いの、利点と対比させたうえでなお残ると見るべき問題点のもつ重要度を、決してゼロ

に落とすものではないと考える。

改めて強調するなら、このことは、分権と多様性とを特質とするこの国の連邦制にとって、明らかな問題提起たるべきはずのことである。

地方政府の特性

本稿冒頭の「政府間財政関係の枠組み」でその一片を紹介したように、連邦・州に次いで地方政府は、オーストラリアにおける3階層政府の一環として位置づけられる。地方政府はあえていえば日本の市町村に対応する性格をもち、各州に存在していて、現在883を数える。だが、憲法上、認知されているわけではない。ここで、オーストラリア政府間財政関係における地方政府の特性的ともいえる位置のあらましを見ておくこととしたい。

連邦結成前の19世紀初め、いくつかの植民地政府の間で、地方政府設立へ向けての動きが見え隠れするようになり、やがてそれが一定の長い期間にわたりながら、各地で思い思いの地方政府を誕生させていった。

当初、植民地政府の最大の関心は、アメリカに見られた“辺境への挑戦”より“距離の暴君”に基づく、道路、渡河、防波堤であり、教育や福祉ではなかった。やがて病気への恐怖から、上水供給、下水処理が、とくに都市的地域での関心事となっていった。こうした植民地政府のなかで生まれた地方政府の仕事は、したがって不動産と結びついた物的サービスが中心となり、それらの経費を賄う財源もまた不動産を対象にした課税に拠る傾向が、沿革的に発生した。時の流れに伴って、広域的性格をもつ事務事業、たとえば鉄道、ケーブル線、土地開発などは植民地政府——連邦結成後の州政府——が所掌するようになり、合わせて同政府の仕事に、健康（とくに病院）や教育もとり込まれることになっていった。それでも、住宅や福祉サービスに植民地政府が取り組みを見せるのは、暫くたってからのことであった。しかし、長い時の移り変わりのなかで、地方政府にも、やがて多くの役割や義務が期待されてゆくこととなる。ともあれ、こうした沿革は、地方政府をめぐるこんにちの状況に、それなりの特徴的性格をもたらすこととなった。

表 24 道路整備負担の政府間関係(1984-85) (%)

| 整備義務の主体 | 道路の種類 | 延長 | 交通量 | 責任負担の割合 | 経費負担の割合 |
|---------|-------|-----|-----|---------|---------|
| 連邦 | 全国 | 2 | 9 | 96 | 31 |
| 州 | 幹線 | 13 | 68 | 59 | 32 |
| 地方 | 地方 | 85 | 23 | 82 | 37 |
| | | 100 | 100 | | 100 |

(注) Dick Osborn, Patterns and Trends in Local Government Finance, the Australian Local Government Handbook 1989.

たとえば、まず、現在の地方政府がもつ機能や権限があいまいである。道路に一つの例を見出す。道路整備の政府間関係に関する通常の見方によれば、地方政府は道路ネットワークの末端である地方の、および分類されていない道路に対する義務をもつ、とされている。しかしこの見方は、現実とくい違う。表 24 によれば、地方政府が整備の義務をもつと観念される地方道路は、全道路の 23% の交通量を占めるだけなのに、37% の経費を負担し、その地方政府の道路支出に占める割合は 82% で残り 18% は地方道路以外の道路の整備に向けられている。こうした負担関係のあいまいさは、連邦・州についてもいえそうではあるけれども、いずれにせよ、地方政府負担のあいまい関係は否定することができない。

次に、地方政府の機能・権限の分担が、州によって異なる。表 25 は、地方政府にかかわりをもつ個々の機能・権限ごとに、それを地方政府の所掌としている州 (6 州および NT) の数を示したものである。たとえば、ゴミの収集・処理は 7 州のすべてが地方政府の仕事としているが、水質汚染規制の権限を地方政府に保証する州は僅か 1 州でしかない。次にこの表の中分類項目ごとに、具体的に州ごとの相違を示そうと試みたのが、表 26 である。それによれば、たとえば VIC だけがすべての小分類項目の機能を地方政府に保証している中分類機能は、経済サービス、住宅・資産、検査・許可、レクリエーション・教養、規制、公衆衛生、都市計画、公営企業、工事と多数にのぼる。逆に、SA は、児童、通

表 25 地方政府の機能・権限の州間多様性 (その1)

| | | | | | | | | | | | |
|-------------|----------|---|----------|--------------|---|------|-----------|---|------|----------|---|
| 児童 | 動物の檻 | 6 | 健 | 歯科診療所 | 2 | 教 | 公園・庭園 | 6 | 都市計画 | 道路清掃 | 3 |
| | 託児所 | 3 | | 医師・歯科医師 | 1 | | 史蹟保存 | 5 | | 建築規制 | 6 |
| | 学童宿舎 | 2 | | 健康センター | 5 | | プール | 6 | | 土地強制収用 | 3 |
| | 幼稚園 | 2 | | 病院 | 3 | | 劇場 | 4 | | 細境界 | 6 |
| 通 | 小学校 | 0 | 康 | 免疫 | 6 | 養 | 動物園 | 2 | 画 | 低質住宅除去 | 2 |
| | ラジオ・テレビ局 | 4 | | 伝染病管理 | 3 | | 広告・掲示 | 6 | | ゾーニング・計画 | 7 |
| | 衛星放送設備 | 1 | | 看護婦 | 2 | | 大気汚染 | 3 | | | |
| | 電話設備 | 2 | | | | | 動物 | 7 | | 公設屠殺場 | 5 |
| 信 | 墓 | 6 | 住宅・資産 | 高齢者・障害者住宅 | 3 | 規 | 売春宿 | 2 | 公 | 炭坑 | 2 |
| | 在宅奉仕 | 3 | | 雇用者住宅 | 4 | | 墓地・火葬場 | 4 | | 電気 | 5 |
| | 在宅看護 | 2 | | 学童寄宿舎 | 2 | | 児童保護 | 3 | | フェリー | 3 |
| | クルマの食事 | 4 | | 公的住宅 | 4 | | 行商人 | 4 | 営業 | 森林 | 3 |
| コミュニティ・サービス | 避難所 | 2 | 検査 | 下宿屋 | 5 | 制 | 焼却炉 | 4 | | ガス供給 | 5 |
| | 長老市民 | 4 | | 犬・猫 | 5 | | 火器保持 | 1 | | 採石所 | 5 |
| | 社会事業 | 2 | | 博覧会・娯楽施設 | 4 | | 屑 | 4 | | ホテル | 2 |
| | | | | 食糧 | 4 | | 蚊 | 2 | | 市場 | 5 |
| 経済サービス | 雇用創出 | 7 | 許可 | 健康 | 2 | | 不健全取引 | 5 | 業 | 事務所・店舗 | 4 |
| | 企業家活動 | 7 | | 給油所 | 3 | | 有毒野草・水草害毒 | 4 | | 販売場 | 5 |
| | 共同企業体参加 | 2 | | 足場 | 2 | | 迷惑物 | 5 | | 上水供給 | 3 |
| | 土地開発 | 2 | | 屠殺場 | 3 | 制 | 民間プール | 5 | 輸送 | 空港 | 5 |
| 緊急サービス | 旅行者開拓 | 5 | 許可 | 車両免許 | 2 | | 公的親切 | 3 | | 駐車場 | 6 |
| | 民間防衛 | 3 | | 賃借車両 | 2 | | 公的会合 | 3 | | 公共輸送 | 7 |
| | 消火 | 7 | | 重量・容量 | 2 | | 公共場所管理 | 3 | | 交通整理 | 3 |
| | 防火 | 7 | | | | | 危険物の保管・輸送 | 2 | 工事 | 洪水防御 | 5 |
| 環境 | 共同防衛活動 | 3 | レクリエーション | スポーツクラブ | 2 | | 飲食店 | 3 | | 歩道 | 6 |
| | 環境保護 | 6 | | 画廊 | 5 | | 下水道 | 2 | | 道路・橋 | 7 |
| | なぎさ | 5 | | 自転車道 | 4 | | 車両積載制限 | 1 | | 豪雨排水 | 7 |
| | ベスト根絶 | 6 | | キャンプ場 | 5 | | 水質汚染 | 1 | | 道路照明 | 4 |
| 財政 | 有毒野草根絶 | 3 | ン・コンサート | コミュニティ会館 | 5 | 公衆衛生 | 上水供給 | 3 | | 上水供給 | 4 |
| | | | | 催事場 | 5 | | | | | 埠頭 | 4 |
| | 土地課税追加収入 | 7 | | 体育館 | 4 | | ゴミの収集・処理 | 7 | | | |
| | 債券発行 | 7 | | 図書館 | 6 | | 公衆使所 | 6 | | | |
| | | | | 博物館 | 6 | | 廃物再循環 | 2 | | | |
| | 健康保護 | 3 | | オーケストラ・コンサート | 3 | | 下水道 | 6 | | | |
| | 救急 | 3 | | | | | | | | | |

(注) ①数字は当該機能を地方政府に属するとする州(6州およびNT)の数を示す。②Lois Cutts and Dick Osborn, Diversity in Local Government Systems, the Australian Local Government Handbook 1989, より作成。

信, コミュニティ・サービス, 検査・許可, レクリエーション・教養などの5中分類分野で, 何等の機能・権限を地方政府に保証していない。二つの表に見

表 26 地方政府の機能・権限の州間多様性 (その2)

| | N S W | V I C | Q L D | W A | S A | T A S | N T |
|-------------|-------------|-------------|-------------|--------|--------|-------------|--------|
| 児童 | △ | ○ | | | △ | △ | |
| 通信 | ○ | △ | ◎ | △ | △ | △ | △ |
| コミュニティ・サービス | ◎ | ○ | | | △ | | |
| 経済サービス | | ◎ | | | ○ | | ○ |
| 緊急サービス | | | | ◎ | | ◎ | |
| 環境 | | ◎ | | | | | |
| 財政 | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ |
| 健康 | | ○ | △ | ◎ | | ◎ | |
| 住宅・資産 | △ | ◎ | △ | ○ | | | |
| 検査・許可 | | ◎ | △ | ○ | △ | | |
| レクリエーション・教養 | ○ | ◎ | | ○ | △ | | |
| 規制 | | ◎ | | | △ | | |
| 公衆衛生 | | ◎ | | | | ○ | |
| 都市計画 | | ◎ | | | | ○ | |
| 公営企業 | | ◎ | ○ | ○ | △ | | |
| 輸送 | | ◎ | | ◎ | | | ◎ |
| 工事 | ○ | ◎ | | ○ | | ○ | |

(注) ①表 25 の中分類項目ごとに、含まれる小分類項目のすべてを採用している州は◎、1項目を除くすべてを採用している州は○をマークしている。逆に小分類項目のすべてを採用していない州は△、1項目だけしか採用していない州は△をマークしている。②出所は表 25 の注②に同じ。

る、以上のような州間格差は、地方政府の機能・権限についてはすべて州ごとの立法に委ねられているところから発生する。機能・権限の配分に関するこうした特性は、その限りにおいて、連邦制国家の特色の一つである多様性の表われと見てとることができよう。

ところで、以上の特性は、地方政府の財政規模や経費実態に、当然ながら州間の違いをもたらす。その一端を見てみよう。表 27 によれば、州ごとの 1986—87 年の平均財政規模は、1 人あたり額で、286 ドルから 432 ドルと、1.5 倍の開きを見せている。個別事業について見れば、道路で 1.7 倍、社会保障で 10.7 倍の開きである。財政平等化原則に立つ一般目的援助が、1974—75 年以降、連邦政府から支払われてきているにもかかわらず、であることに注目したい。

表 27 地方政府経費の州間比較 (1986-87)

| | | NSW | VIC | QLD | WA | SA | TAS | NT |
|----------|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 総額 | 金額 (百万ドル) | 2,396 | 1,465 | 1,015 | 457 | 395 | 142 | 38 |
| | 1人あたり額 (ドル) | 432 | 348 | 391 | 317 | 286 | 316 | 324 |
| 道路 | 金額 (百万ドル) | 702 | 402 | 366 | 172 | 112 | 49 | 7 |
| | 1人あたり額 (ドル) | 126 | 95 | 141 | 118 | 81 | 109 | 358 |
| | 1kmあたり額 (ドル) | 3,598 | 2,521 | 2,175 | 1,218 | 1,317 | 2,161 | 5,971 |
| 社保 会障 | 金額 (百万ドル) | 47 | 133 | 9 | 15 | 9 | 3 | 1 |
| | 1人あたり額 (ドル) | 8 | 32 | 3 | 11 | 6 | 4 | 8 |

(注) 出所は表 24 に同じ。ただし 3.1.2, 3.1.3 および 3.1.4 表より作成。

いったい、1940 年代の終わり頃まで、地方政府に対する財政資金の交付者は州だけであった。ところが、その頃、連邦は、州へ交付する道路交付金の一部がそのまま地方政府へ交付されるルートを取り決めた。爾来、地方政府は、連邦と州の双方から交付金の交付を受けてきている。現在のあらましの財源構成は、すでに表 3 で見てきたとおりである。加えてその税収構成も、すでに表 12 に示されていたとおり、ほとんどが不動産税より成っている。ここでは、地方政府収入の 6 分の 1 ほどを占める、連邦からの財源について眺めておこう。

地方政府に対する連邦からの財政援助は、直接・一般援助と特定目的支払いとに大別される。前者は、さらに、州政府を経由して支払われる用途の自由な一般目的援助と、多様な連邦支出計画によって連邦から直接に支払われる用途が特定された直接支払い（経常的支払いおよび資本的支払い）とに分かれる。後者、すなわち特定目的支払いは、技術的理由等によって連邦直接とせずに州を経由して支払われることとした、用途が特定された支払いである。以上のあらましの内訳が、表 28、および表 29 によって示される。

表 28 が示すように、連邦支払いの 60% 近くが一般目的援助である。内訳を見ると、多少の傾向が見られる。たとえば、住宅コミュニティケアが直接支払いから特定目的支払いへ一本化され、高齢・障害者の住宅対策、道路および洪水対策がそれぞれ僅かながら比重を高めてきている、そして特定目的支払いからコミュニティ雇用計画が消えた、など。僅かな動きのなかから、州を意識し

表 29 地方政府に対する連邦支払いの州別内訳 (1989-90) (\$m, %)

| | | NSW | VIC | QLD | WA | SA | TAS | NT | 計 |
|--------------------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|
| 実 額 | 直接・一般援助 | 270.6 | 212.8 | 131.8 | 78.4 | 62.4 | 23.7 | 8.0 | 787.7 |
| | 一般目的援助 | 237.1 | 177.3 | 115.0 | 64.8 | 58.5 | 18.6 | 6.5 | 677.7 |
| | 直接支払い | 33.4 | 35.5 | 16.9 | 13.6 | 3.9 | 5.1 | 1.5 | 110.0 |
| | 経常的 | 29.7 | 34.0 | 12.3 | 11.1 | 3.5 | 5.0 | 1.5 | 97.1 |
| | 資本的 | 3.7 | 1.5 | 4.6 | 2.4 | 0.4 | 0.2 | 0.1 | 12.9 |
| | 特定目的支払い | 96.0 | 103.9 | 68.2 | 47.9 | 17.3 | 15.7 | 3.4 | 352.4 |
| | 計 | 366.6 | 316.6 | 200.1 | 126.3 | 79.7 | 39.4 | 11.4 | 1,040.1 |
| 構 成 比 (1) | 直接・一般援助 | 73.8 | 67.2 | 65.9 | 62.1 | 78.3 | 60.2 | 70.2 | 75.7 |
| | 一般目的援助 | 64.7 | 56.0 | 57.5 | 51.3 | 73.4 | 47.2 | 57.0 | 65.2 |
| | 直接支払い | 9.1 | 11.2 | 8.4 | 10.8 | 4.9 | 12.9 | 13.2 | 10.6 |
| | 経常的 | 8.1 | 10.7 | 6.1 | 8.8 | 4.4 | 12.7 | 13.2 | 9.3 |
| | 資本的 | 1.0 | 0.5 | 2.3 | 1.9 | 0.5 | 0.5 | 0.9 | 1.2 |
| | 特定目的支払い | 26.2 | 32.8 | 34.1 | 37.9 | 21.7 | 39.8 | 29.8 | 33.9 |
| | 計 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 構 成 比 (2) | 直接・一般援助 | 34.4 | 27.0 | 16.7 | 10.0 | 7.9 | 3.0 | 1.0 | 100.0 |
| | 一般目的援助 | 35.0 | 26.2 | 17.0 | 9.6 | 8.6 | 2.7 | 1.0 | 100.0 |
| | 直接支払い | 30.4 | 32.3 | 15.4 | 12.4 | 3.5 | 4.6 | 1.4 | 100.0 |
| | 経常的 | 30.6 | 35.0 | 12.7 | 11.4 | 3.6 | 5.1 | 1.5 | 100.0 |
| | 資本的 | 28.7 | 11.6 | 35.7 | 18.6 | 3.1 | 1.6 | 0.8 | 100.0 |
| | 特定目的支払い | 27.2 | 29.5 | 19.4 | 13.6 | 4.9 | 4.5 | 1.0 | 100.0 |
| | 計 | 35.2 | 30.4 | 19.2 | 12.1 | 7.7 | 3.8 | 1.1 | 100.0 |

(注) 出所は表2に同じ。ただし47表から作成。

ながらの、地方政府に対する連邦政府の、とりあえずの前向き姿勢をうかがい知ることができよう。なお表29は、地方政府に対する連邦支払いの州別実態を、参考までに掲げたものである。州間に大きな開きの存在することが一目瞭然である。地方政府の憲法認知への動きが目に見えた展開を見せきれないでいる、一端の事情がここに語られているといえそうである。

新財政連邦主義

100年におよぶオーストラリア連邦の歩みのなかで、連邦の機能と権限とは確実な拡大を見せた。「憲法96条を使うことによって、また最高裁判所によっ

て保証された財政支配に支えられて、連邦は憲法上州の責務とされている分野、とくに教育、健康、運輸、そして福祉住宅など、他の分野のほとんどにその影響を広げた⁽¹⁵⁾。こうして、広げられた各分野の「サービスにおける機会の同質性は、オーストラリア連邦の展開において多様性よりも重要だと見られたし、またそれゆえに高度の集権化を育んだ⁽¹⁶⁾」。加えて、かつて州の所得課税権を連邦へ移管したときマクロ経済は連邦にミクロ経済は州にと合意されたその機能分担が、最近打ち出された融資協議会の「地球的関与が連邦のマクロ経済対策の重要な道具となった⁽¹⁷⁾」ことによって、一段と連邦優位の度を高めてきている。

強められた、そしてさらに強められつつある集権性に、警鐘を鳴らす識者がつとに現れたのも、ゆえなしとしなかった。「単一制政府ではできない方法で多様性と同質性とを調和させることができるような、そんな特有の力が与えられた何らかの基準を設けることこそが連邦の感性なのである⁽¹⁸⁾」という主張は、バランス感覚を踏まえた一つの代表的な考え方であるといえよう。この主張は、連邦政府のしくみのなかに一定の基準をとりこもうとするねらいをもつのだが、その基準が連邦政府の外側に設けられるようなしくみを、あえて排除するものでもないと思われる。だとすれば、この主張は、連邦政府と州政府との協調も想定し折り込んでいるはずで、それがいわゆる協調連邦主義であるにほかならない。

州政府の連邦政府への協調という側面は、前提として、州政府にそれを意味のあるものとするていどに保証された、一定の機能と権限とを必要とする。この場合、協調とはすなわち、多分に、牽制である。いわゆる分権とは、こうした概念を含む。他方、多くの人の口にのぼる多様性とは、オーストラリア連邦とのかかわりで見るとき、それは、州政府が州ごとに異なる環境諸条件を活かしながら、それぞれのミクロ経済政策を独自に展開しうる特性を指す、といえよう。こうした意味での分権と多様性とが可能な限り保証された政治のしくみが、すなわち連邦制にほかならない、と私は考える。

こうした考え方に対し、現在のオーストラリア連邦主義の集権化の実態に懸

念を覚える意味では同様の立場に立ちつつ、しかし次のように主張する見解もある。「協調的連邦主義は、なれあい⁽¹⁹⁾に墮する」。「望まれるのは競争的連邦主義である」。「サービスレベルにおける多様性は不要。政治的多様性こそが必要である」。「憲法上保証された正真正銘の政治的地方分権が必要とされる」と。所論の主旨は、連邦政府と州政府との間の“なれあい”に墮さない連邦主義を求める、ところにある。いずれにせよ、それを協調的連邦主義とよぶか、競争的連邦主義とよぶかは、まずはそれなりの分権を州に保障してからあとのことだ、ということになりそうである。そこで現実の舞台に目を転じよう。

それなりの分権を州に確保するためには、具体的な目標を掲げ、それへ向けてすべての州が同一步調をとることが、政治的に要求されよう。だが、この点に関し、現実⁽²⁰⁾は極めて淋しい。

一つの代表的ともいえる例が、本稿の「課税権の移管」のところすでに述べられた。新たな課税権が欲しいのか、欲しいとしてそれは所得課税権か消費課税権か、などに関する各州の意見は極めて不統一であることが、そこでは紹介されていた。まったく、「州は一緒に何も得ることはできないという主張は、ジャーナリストの基本的な決まり文句である」⁽²¹⁾。

こうした州間の不協和に意図して乗じたわけでもないだろうが、蔵相は各州を差別して処遇しようとする。たとえば、「州を締めつけながら蔵相は、公正で抜け目のない方法をとった。すなわち、NSW と QLD (自分たちの支出をより厳しくした) には比較的柔かく、そして他の州に対しては態度を変えて厳しく対処した」⁽²²⁾。

極めつけは、次のようなことである。「憲法上の権限と最高裁判所の判断との結合が連邦に実質的な“専属”の権限を与えてるとはいえ、州が財政上の中央集権の推進をしばしば快く黙認してきたという数多くの証拠がある」⁽²³⁾。

かくして、関心の的は、否応なしに、連邦首相へ、消沈して向けざるをえないこととなる。1990年7月19日、連邦首相はナショナル・プレス・クラブで演説し、州が責を負う雇用・輸送・資源調査・産業規制などのミクロ経済の改革、公共サービス供給における政府間の重複性・二重性の解消、政府間財政関

係の改革、以上のための州政府間協力と各レベル政府間協力の必要性、などの諸点を強調した。いまオーストラリアでは、新連邦主義もしくは新財政連邦主義という語が、しきりに使われている。その含意は人によって相を異にするが、連邦首相が折ふし好んで口にする新連邦主義の含意は、要約すればこのようなことなのであろう。

注目したいことは、この方針のなかに、州の責任分野であるミクロ経済のありようについて述べられている、ということである。これは、単に述べられたにすぎず、連邦があえて介入しようとするものではあるまい、と受け止めてしまつては早計に過ぎる。事実、この演説の100日後の10月30日に開かれた特別首相会議では、①鉄道を一本化し管理・運営を新設する民営の全国鉄道輸送協会に委ねる、②道路費用をトラックに負担させることをねらう全国重量車両登録制度を設置する、という二つの改革案が、波乱なく採択されている。ミクロ経済への連邦の関与は、現実に動き出しているのである。

のみならず、こうした介入は、同じ7月19日の連邦首相演説によると、教育・各種資格認定・商品規格・道路交通規制などの分野に広げられそうである。そして演説はいう、「クインズランド人やタスマニア人としてではなく、オーストラリア人としての権利と要求が重要なのである」と。つまりは単一制度の国家の形態に歩を近づけようというのだが、そうなると機能配分の基準がそれだけ曖昧さを増してゆきかねない。それは、必然的に財源配分の曖昧化につながるだろう。そうなれば、連邦・州間の財政改革をきちんと行うことは、それだけ困難の度を増しかねないこととなる。

首相演説に見る改革方向は、いわば分権と多様性の縮小化であり、財政面でいえば自己財源と使途決定自由の縮小化である。にもかかわらず、首相は他方で、課税権の再配分と、連邦から州への支払いに占める特定目的支払いの割合の縮限とを、今後の財政改革の道しるべとして述べてもいるのである。辻褄がどのように合わせられるのか、思うだに寄せたい期待もすぼみがちになってしまふのである。

〈付 記〉

文中、連邦首相は Hawke 氏、連邦蔵相は Keating 氏を指す。のち、1991 年 12 月 20 日に Hawke 氏は退陣し、Keating 氏が代わって首相の座に着いた。

〈注〉

- (1) Peter Groenewegen, *Public Finance in Australia* (Second edition), 1984, p. 243.
- (2) 地方行政調査委員会議「行政事務再配分に関する勧告」, 1950 年 12 月 22 日。
- (3) P. Groenewegen, *op. cit.*, p. 249.
- (4) Brian Galligan, "Australian Federalism: Perceptions and Issues," *Australian Federalism* edited by B. Galligan, p.11.
- (5) Russell Mathews, *Fiscal Federalism in Australia: Past and Future Tense*, 1986, p.20.
- (6) *Ibid.*, p.14.
- (7) *Ibid.*, p.14.
- (8) *Ibid.*, p.14.
- (9) Padraic P. McGuinness, "Federalism's Hypocrites," *the Australian*, 1990—10—31.
- (10) *the Australian*, editorial, "Towards a Better Way of Doing Business," 1990—11—1.
- (11) *the Australian*, article, "States Want to Tax Income," 1990—10—29.
- (12) "Commonwealth Financial Relations with Other Levels of Government 1990—91," *Budget Paper No. 4*, p. 74.
- (13) *Ibid.*, p. 74.
- (14) *Ibid.*, p. 77.
- (15) Cliff Walsh, "Federalism Australian-Style: Towards Some New Perspectives," *Essays in Honour of Russell Mathews-Taxation and Fiscal Federalism* 1988, p. 223.
- (16) P. Groenewegen, *op. cit.*, p. 239.
- (17) *Budget Paper No. 4*, *op.cit.*, p. 66.
- (18) R. Mathews, *op. cit.*, p. 4.
- (19) C.Walsh, *op. cit.*, pp. 228 —229.
- (20) P. P. McGuinness, "Fiscal Federalism in a fog", *the Australian* 1990 —8—30.
- (21) *the Australian*, editorial, "Keating shifts gear on economic policy, "1990—6 —29.
- (22) C. Walsh, *op. cit.*, p. 229.