

オーストラリア政府間協議会 —連邦・州政府間調整の手法—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
海外立法情報課 芦田 淳

目 次

はじめに

I 政府間協議会設置の背景

- 1 連邦と州の間の協議を目的とした諸機関
- 2 政府間協議会の設置

II 政府間協議会の概要

- 1 構成員
- 2 開催頻度
- 3 役割
- 4 成果

III 大臣協議会の概要

- 1 設置分野
- 2 構成員
- 3 役割
- 4 活動の具体例

おわりに

翻訳：オーストラリアにおける諸統治階層における役割及び責任の合意された割当てを再検討するに際しての原則（1991年11月21日及び22日にアデレードで開催された州首相会議に係る声明書付属書）

キーワード：オーストラリア、政府間協議会、COAG、大臣協議会、首相会議

要 旨

オーストラリアでは、地域代表の色彩が薄い連邦議会上院とは別に、国家的に重要な問題に関して、連邦と州の間又は複数の州の間の調整を行うことを目的として、オーストラリア政府間協議会（Council of Australian Governments）が設置されている。

その構成員は、連邦首相のほか、各州の首相、各特別地域の首席大臣及びオーストラリア地方自治体協会会長である。同協議会は、年2回程度開催され、医療制度、テロリズム対策等を始めとする、連邦各層（連邦・州・特別地域）の政府の協力的な行動が必要とされる政策について、調整を図っている。

また、同協議会の下には、政策分野ごとに連邦及び州等の担当大臣を構成員とする大臣協議会が設置されている。

本稿では、オーストラリア政府間協議会設置の背景、同協議会及び大臣協議会の概要について紹介し、あわせて、設置に当たり基本理念として州等の間で確認された4つの原則の全文を訳出する。

はじめに

一般に、連邦制を採用した国家においては、州その他の地方自治体が連邦（つまり、国レベル）の機関の形成に参加することができ、そのような機関として地域代表である第二院が存在する場合が多い。また、連邦が重要な権限を行使する際に、州自身又は州の代表的性格を有する連邦機関は、重要な役割を果たすことが想定されている⁽¹⁾。

オーストラリアは連邦制を採用しており、ニューサウスウェールズ（New South Wales）、ヴィクトリア（Victoria）、南オーストラリア（South Australia）、クイーンズランド（Queensland）、タスマニア（Tasmania）、西オーストラリア（West Australia）の6州が連邦を構成している⁽²⁾。そのため、オーストラリアの第二院、つまり、連邦議会上院は、「各州を代表する上院議員」で構成される（憲法第7条第1項）とともに、各州同数の定数が配分され、州を代表する機関として設計された。しかし、連邦成立の初期から、上院は政党政治の支配するところとなった⁽³⁾。また、地域代表としての機能より、法案の慎重かつ十分な審議や、政府の行動に対するチェック・バランス機能といった「見直しの院」としての機能をその本領としているという指摘もある⁽⁴⁾。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2018年6月28日である。

(1) 林知更「憲法における自治と連邦」『地方自治』788号、2013.7、p.7。

(2) この6州に加えて、首都特別地域（Australian Capital Territory）、北部特別地域（Northern Territory）が連邦管轄領としてそれぞれ自治権を持つ。ただし、両地域が自治権を認められたのは、それぞれ1978年と1988年であり、連邦制の成立（1901年）より、かなり後になってからであった。

(3) 山田邦夫「オーストラリアの議会制度」『レファレンス』799号、2017.8、p.28。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10856646_po_079901.pdf?contentNo=1> また、山本健人「オーストラリア」大林啓吾・白水隆編著『世界の選挙制度』三省堂、2018、p.141も、実際の上院議員は州代表としての役割を果たしておらず、下院同様に政党色の強い動きをしていると述べている。

(4) 杉田弘也「オーストラリアの二院制—憲法上の規定と現実—」『北大法学論集』64巻6号、2014.3、p.2242。<https://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/54911/1/lawreview_vol64no6_11.pdf>

そのような状況の下、国家的に重要な問題に関して、連邦と州の間又は複数の州の間の調整を行うことを目的として1992年に設置されたのが、オーストラリア政府間協議会（Council of Australian Governments: COAG）（以下「政府間協議会」）である⁽⁵⁾。政府間協議会は連邦及び州等の首相から構成され、その下には、政策分野ごとに連邦及び州等の担当大臣を構成員とする大臣協議会（Ministerial Council）が設置されている。

本稿では、政府間協議会が設置された背景、政府間協議会及び大臣協議会の概要について紹介し、あわせて、政府間協議会の設置に当たり州等の間で確認された4つの原則を訳出する。

I 政府間協議会設置の背景

1 連邦と州の間の協議を目的とした諸機関

オーストラリアにおいて、連邦と州の間の協議を目的とする機関としては、まず、連邦首相と州首相による首相会議（Premiers' Conference）が存在した。同会議は、1901年の連邦成立当初にその起源を遡ることができ、少なくとも年1回開催され、主に財政面に関する連邦と州の間の課題を、連邦首相と州首相の間で検討する場であった⁽⁶⁾。

また、1912年に設置された州際委員会（Inter-State Commission）は、連邦憲法に設置根拠があり、州間の通商の問題を州政府だけでなく、連邦政府も含めて解決することを目的とした委員会であった⁽⁷⁾。しかし、同委員会は、十分な機能を果たすことなく1920年に一旦廃止され、1975年に再び設置されることとなった。ただし、再設置された州際委員会の権限は限定的なものであり、その権限も1989年に連邦の産業委員会（Industry Commission）⁽⁸⁾に移行された。

2 政府間協議会の設置

上記の権限移行を契機として、1990年7月、当時の連邦首相ホーク（Bob Hawke）は、各政府間の協調を目指し、連邦、州及び地方自治体の間の、財政関係を含めた広範な政府間関係をチェックする機能が必要であると明言した。ホーク首相と、1991年12月にその後を継いだキーティング（Paul Keating）首相は、労働党出身であったが、貧困者、高齢者、障害者への援助といった伝統的に労働党がナショナルミニマムの維持に努めてきた分野でも州に権限を委譲しようとするなど、現実的な対応が特徴的であった。両者ともに行政全般にわたり、州及び地方自治体とのより緊密な協力関係を基礎に施策を進める「協調型」の姿勢を示した⁽⁹⁾。これに対して、州の側でも、1991年11月、州及び特別地域の首相並びに地方自治体の代表者による会議がアデレードで開催され、政府間関係の見直しが議論され、連邦と州の間における権能の再配分に際して、以下の4原則が確認された⁽¹⁰⁾。ここでは、州の利益だけではなく、国家的な課

(5) Marian Sawyer et al., *Australia: the State of democracy*, Annandale, N.S.W.: Federation Press, 2009, p.19.

(6) Narelle Miragliotta et al., *The Australian political system in action*, South Melbourne, Vic.: Oxford University Press, 2010, p.64.

(7) 八木原大「オーストラリア地方政府における公共政策の課題と展望」『経済研究』（大東文化大学経済研究所）30号，2017.3，pp.62-63. <http://www.daito.ac.jp/att/23085_226901_010.pdf> 以下、1990年までの記述は、同論文の内容を基にしている。

(8) 産業委員会は、連邦レベルの独立行政法人で、1989年に産業支援委員会（Industries Assistance Commission）が改組されたものであった。また、1998年には現在の生産性委員会（Productivity Commission）に改組されている。“A brief history.” Productivity Commission website <<http://www.pc.gov.au/about/history>>

(9) 久保田治郎「オーストラリア政府間関係論—連邦・州・地方自治体の行財政関係の現況と課題—（二・完）」『自治研究』72巻1号，1996.1，p.53.

題に対して連邦以下の各層（連邦・州・特別地域）の政府が協調することが第一に挙げられていることが注目される。

- ①オーストラリア全国原則：オーストラリアにおける全ての政府は、全国性のある社会的、政治的、経済的要請を認識し、全国的な課題が、オーストラリア全体のために解決されることを保証するため、協力して活動すること。
- ②補完性原則：政府が、その決定により影響を受ける者に近づきやすく、かつ、責任を果たせるようにするため、公共財及び公共サービスの規制及び割当ての責任は、国家利益と両立させ、[地方に] 最大限に委譲されるべきであること。
- ③構造的効率原則：オーストラリア経済の競争力及び柔軟性の増強は、民間部門の改革を補完する公共部門の構造改革を必要としていること。すなわち、連邦と州の間の非効率な権能の分割は、もはや容認できないこと。
- ④説明責任原則：政府間協定 (intergovernmental arrangements) の構造は、有権者に対する統治の民主的説明責任及び透明性を促進すべきであること。

このように連邦と州双方において協調の必要性が認識されたことを踏まえ、1992年5月、キーティング政権の下、連邦、州及び特別地域の首相間の合意に基づき政府間協議会が設置された⁽¹¹⁾（初会合は、同年12月）。ただし、政府間協議会は、連邦憲法に規定されている機関でもなく⁽¹²⁾、法令によって設置された機関でもない。1992年5月のこの合意以外に、協議会の設置や、その一般的な権限の根拠となる法令は存在しない。

当該合意においては、財政に関する首相会議とは別に少なくとも年1回、政府間協議会を開催すること、開催地は州及び特別地域の輪番とすること等に加え、以下の役割を政府間協議会が持つこととした。

- ①国家利益に関して、各政府間の協力を拡大すること。
- ②統合された効率的な国民経済及び単一の全国市場を実現するための改革について、政府間で協力すること。
- ③国家利益と一致した政府の構造改革を継続して実行し、政府間関係がそれと乖離していないかチェックすること。
- ④他の政府に影響を与えるある政府の重大な活動及び大臣協議会（後述）の審議において生じた連邦全体に関する重大な問題を協議すること。

(10) Principles for reconsidering the agreed allocation of roles and responsibilities among level of government in Australia. (Attachment, Premiers and Chief Ministers Meeting Communiqué, 21-22 November 1991, Adelaide)（オーストラリアにおける諸統治階層における役割及び責任の合意された割当てを再検討するに際しての原則（1991年11月21日及び22日にアデレードで開催された州首相会議に係る声明書付属書） Australian Government Web Archive website <http://content.webarchive.nla.gov.au/gov/wayback/20150226204423/http://archive.coag.gov.au/reports/docs/premiers_chief_ministers_meeting.pdf> 各原則の詳細に関しては、p.87の翻訳を参照のこと。なお、この原則は、1991年11月に州首相等によって開催された会議に係る声明書の付属書であり、法的な効果を有するものではないとみなされる。

(11) Council of Australian Governments, “Communiqué, Council of Australian Governments meeting, 11 may 1992 (Canberra).” <http://webarchive.nla.gov.au/gov/19970713204914/http://www.qld.gov.au:80/depts_agc/premiers/cag11592.htm>

(12) オーストラリア以外の連邦制を採用する国においても、上院が必ずしも地域代表としての役割を果たさず、その代わりに憲法で規定されていない機関が、連邦構成主体（州）の連邦政治への参加手段として機能している場合がある。例えば、カナダの「連邦—州首相会議」等について、岩崎美紀子「分権と連邦制」『地方自治』565号、1994.12, p.29を参照。

II 政府間協議会の概要

1 構成員

政府間協議会は、連邦首相 1 名、各州首相 6 名、各特別地域首席大臣 2 名及びオーストラリア地方自治体協会 (Australian Local Government Association) ⁽¹³⁾ の会長 1 名によって構成される。政府間協議会の議長は、連邦首相が務める。

このように、政府間協議会が連邦及び州等の議会の構成員を含まず、連邦政府と州等の政府のみが国家的な政策の優先順位を定めるのに関与することを可能にしている点をもって、政府間協議会は「行政的連邦主義 (executive federalism)」の典型例とみなされている ⁽¹⁴⁾。また、このような行政的連邦主義自体、オーストラリアにおける立法府に対する行政府の優位を反映している ⁽¹⁵⁾。

2 開催頻度

政府間協議会は、当初、ほぼ年に 1 回の頻度で開催されていた ⁽¹⁶⁾ が、1999 年に首相会議が実質的に廃止され、政府間関係の見直しに積極的であったラッド (Kevin Rudd) 労働党政権期 (2007～2010 年) には、年 4 回開催されることもあった ⁽¹⁷⁾。現在では、年 2 回程度開催されるのが通例となっている ⁽¹⁸⁾。なお、政府間協議会の招集及び招集時期を決定するのは、連邦首相である。また、会合以外に、通信等の手段を用いて問題の解決が図られている。

3 役割

政府間協議会の役割は、設置当初よりやや拡大され、近年では、次の 5 点が挙げられている ⁽¹⁹⁾。

- ① 国家利益に関して、各政府間の協力を拡大すること。
- ② 統合された効率的な国民経済及び単一の全国市場を実現するための改革について、政府間の協力を容易にすること。
- ③ 国家利益と一致した政府の構造改革を継続して実行し、政府間関係がそれと乖離していないかチェックすること。

(13) オーストラリア地方自治体協会とは、各州及び特別地域の地方自治体を代表する組織である「地方自治体協会」の連合体である。その設置目的は、「地方自治体の政府としての役割を拡大すること、連邦政府に対して地方自治体を効果的に代弁すること、国民に対する地方自治体の評判を高めること」等である。自治体国際化協会編『オーストラリアとニュージーランドの地方自治』自治体国際化協会, 2015, p.26. <<http://www.clair.or.jp/j/forum/pub/docs/j49.pdf>>

(14) Sawyer et al., *op.cit.*(5), p.304.

(15) Miragliotta et al., *op.cit.*(6), p.63.

(16) 1999 年以前の政府間協議会の開催実績は、1992 年 1 回、1993 年 1 回、1994 年 2 回、1995 年 1 回、1996 年 1 回、1997 年 1 回、1998 年 0 回、1999 年 1 回である。“Meeting Archive.” Council of Australian Governments website <<http://webarchive.nla.gov.au/gov/20040410102532/http://www.coag.gov.au/meetings/archive.htm>>

(17) Miragliotta et al., *op.cit.*(6), p.64.

(18) 2007 年以降の政府間協議会の開催実績は、2007 年 1 回、2008 年 4 回、2009 年 4 回、2010 年 1 回、2011 年 2 回、2012 年 3 回、2013 年 2 回、2014 年 2 回、2015 年 3 回、2016 年 2 回、2017 年 2 回、2018 年 1 回である。“Meeting outcomes.” Council of Australian Governments website <<https://www.coag.gov.au/meeting-outcomes>>

(19) Council of Australian Governments, *Commonwealth-State Ministerial Councils Compendium*, Canberra: Australia Government, 2010, p.8. <http://content.webarchive.nla.gov.au/gov/wayback/20110601172752/http://www.coag.gov.au/ministerial_councils/docs/compendium.pdf>; 八木原 前掲注(7), p.63.

- ④国家テロ対策委員会（National Counter-Terrorism Committee）⁽²⁰⁾の活動を監督し、国家テロ対策の準備及び能力の状況について当該委員会から報告を受けること。
- ⑤大臣協議会（後述）の審議において明らかになった連邦全体に関する重大な問題及び他の政府に影響を与える、いずれかの政府の重大な活動を協議すること。

4 成果

政府間協議会の成果は、その終了時に声明として公開され、公式の合意は、政府間合意（協定）となる。こうした政府間合意（協定）を踏まえて、後に連邦又は州等の法律が制定されることも多い⁽²¹⁾。なお、会合自体は非公開のため、決定過程が不透明になる傾向があるとの批判に対して、声明に加え、簡潔なレポート等が出されている⁽²²⁾。

設置以降、医療制度、テロリズム対策、治安関連政策、水資源関連政策⁽²³⁾、環境政策等の連邦及び州等の間で協力的な行動が必要とされる政策について、調整が図られてきた⁽²⁴⁾。直近5年間で実際に締結された合意は、次のとおりである。

表1 2013～2018年における政府間合意一覧

合意年月日	合意内容
2013.5.2.	タスマニアの森林に関する政府間合意
2013.8.5.	子供に関わる職業に就く者に関する犯罪歴情報の流通に関する政府間合意
2016.4.1.	公立病院の財源に関する連邦並びに州及び特別地域間合意
2016.4.8.	豪州デジタルヘルス庁に関する政府間合意
2016.12.9.	競争力及び生産性を高める改革に関する政府間合意
2017.3.23.	州及び特別地域に対する気象災害対策部門に関する政府間合意
2017.4.28.	マレー・ダーリング盆地における水資源改革実施に関する政府間合意
2017.10.5.	個人照合サービスに関する政府間合意
2017.10.5.	国家テロリズム対策計画に関する政府間合意
2018.1.22.	州及び特別地域に対する気象災害対策部門に関する政府間合意
2018.2.12.	公立病院の財源及び医療改革に関する連邦並びに州及び特別地域間合意
2018.2.20.	PFAS（パーフルオロアルキルスルホン酸類）汚染への対応に係る国家枠組みに関する政府間合意
2018.5.3.	（全国障害保険制度（NDIS）のための）全国的に一貫した労働者選考に関する政府間合意
2018.5.4.	施設における児童の性的虐待に対する全国救済制度に関する政府間合意

（出典）“Agreements.” Council of Australian Governments website <<https://www.coag.gov.au/agreements>> を基に筆者作成。

例えば、2017年10月には、増大するテロリズムの脅威に対抗するため、連邦及び州は、全国

(20) 国家テロ対策委員会は、テロ事件の未然防止と、事件が起きた場合に対処するための連邦全体の協力の枠組みを調整する機関として、2002年10月に設立された。連邦・各州政府の関連機関を代表する上級職員及び各レベルの警察により構成される。防衛調達研究センター刊行物等編集委員会編『サイバー戦における民間企業の防護支援について（平成23年度）』防衛調達基盤整備協会、2012、pp.4-41-4-42。防衛基盤整備協会ウェブサイト <<https://ssl.bsk-z.or.jp/kakusyuu/pdf/24-3tyousa.pdf>>

(21) “About COAG.” Council of Australian Governments website <<https://www.coag.gov.au/about-coag>>

(22) Sawyer et al., *op.cit.*(5), p.305.

(23) 例えば、表中のマレー・ダーリング盆地には、4州にまたがる広大なマレー・ダーリング川水系があり、大規模な灌漑農業が行われているほか、21世紀初頭には、大干ばつを契機にして、水資源保護政策がとられるようになった。菊地俊夫「マレー川」竹内啓一総編集『世界地名大事典2 アジア・オセアニア・極II』朝倉書店、2017、p.1986.

(24) 梅田久枝「オーストラリアのテロリズム対策」『外国の立法』No.228, 2006.5, p.210. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000357_po_022813.pdf?contentNo=1>

で一貫したアプローチを更に強化し、国民の安全向上に役立つ立法上及び実務上の措置を採ることで合意した。具体的には、テロリストの発生を抑止するため、急進化しやすい者を特定し、当該者及びその属する社会集団に必要な支援を共同して行うこと等を定めている。あわせて、テロリストその他の犯罪行為の容疑者又は当該行為の被害者を特定するとともに、偽造された身元 (identities) 又は不法に入手した身元の使用を防止することを目的として、連邦及び州の当局がパスポート、ビザ、市民権証、運転免許証の顔画像の照合を行うことを可能にした。

また、2018年2月には、連邦及び州は、医療改革に関して、①効率の改善及び財務上の持続可能性の確保、②適時に適切な場所において、安全で高品質なケアを提供すること、③予防の優先及び人々の生涯にわたる健康管理の支援、④データ及び研究成果を用いたベストプラクティスの推進という4つの戦略的優先事項に合意した。

Ⅲ 大臣協議会の概要

政府間協議会の下部機関として、大臣協議会が設置されている。大臣協議会は、政府間協議会で決定した政策の実施面について協議することが主な役割であり、2013年に8協議会（表2参照）から成る体制となり、現在に至っている⁽²⁵⁾。大臣協議会は、政府間協議会設置以前から存在し、1992年時点で40以上存在していた⁽²⁶⁾。当時は、大臣協議会の設置に統一された規律がなかったが、政府間協議会により、構成、議事運営等の原則が定められ、同年、34に整理統合された⁽²⁷⁾。その後、大臣協議会の数は30程度で推移していたが、2011年に常任協議会12、期限付協議会7に再編され⁽²⁸⁾、さらに、2013年の見直しにより、現在の8協議会の体制となったものである。

1 設置分野

現在、8分野に対応した大臣協議会が設置されている⁽²⁹⁾。

表2 大臣協議会一覧

名称	所掌分野
連邦財政関係協議会 (Council on Federal Financial Relations)	「連邦財政関係に関する政府間合意」の決定への関与を始め、連邦と州等の間の財政関係の監督
障害者制度改革協議会 (Disability Reform Council)	全国障害保険制度の試行と実施の監督、障害者及びその家族等を支援する全国障害協定及び全国障害戦略による改革の実施
輸送及び社会資本協議会 (Transport and Infrastructure Council)	鉄道、道路、航空、港湾、海運といった輸送システム及び社会資本の効率性、生産性及び安全性の向上促進等
エネルギー問題協議会 (Energy Council)	消費者利益の保護を目的とした電力及びガス市場における競争の維持、エネルギー産業の効率性及び生産性の向上促進等
産業及び労働技能協議会 (Industry and Skills Council)	産業の競争力及び生産性の向上並びに労働市場の拡大に向けた施策、職業教育関係制度の見直し等

(25) “The new COAG Council system.” COAG Health Council website <<https://www.coaghealthcouncil.gov.au>>

(26) Council of Australian Governments, *op.cit.*(11).

(27) 久保田治郎「オーストラリア政府間関係論—連邦・州・地方自治体の行財政関係の現況と課題—(一)」『自治研究』71巻10号, 1995.11, p.65.

(28) “COAG Council System.” Australian Government Web Archive website <http://webarchive.nla.gov.au/gov/20120316192941/http://www.coag.gov.au/council/index.cfm#standing_councils>

(29) “COAG Councils.” Council of Australian Governments website <<https://www.coag.gov.au/coag-councils>> 以下、Ⅲの記述は、基本的に同サイトの内容を基にしている。

司法協議会 (Council of Attorneys-General)	2017年6月に「法律、犯罪及び共同体の安全に関する協議会」から改組。法制度見直しにおけるベストプラクティスの維持及び促進等
教育協議会 (Education Council)	学校教育、幼児教育及び高等教育に関する戦略的政策の国レベルにおける調整、情報及び資源共有の推進
保健協議会 (Health Council)	保健医療に関する政策、サービス及びプログラムについて相互に関連する事項の議論

(出典) “Council on Federal Financial Relations.” Council on Federal Financial Relations website <<http://www.federalfinancialrelations.gov.au/content/cffr.aspx>>; “Disability Reform Council.” Department of Social Services website <<https://www.dss.gov.au/our-responsibilities/disability-and-carers/programmes-services/government-international/disability-reform-council>>; “About the Council.” Transport and Infrastructure Council website <<http://transportinfrastructurecouncil.gov.au/about/>>; “Our role.” COAG Energy Council website <<http://www.coagenergycouncil.gov.au/about-us/our-role>>; “Council of Australian Governments Industry and Skills Council (CISC).” Department of Education and Training website <<https://www.education.gov.au/council-australian-governments-industry-and-skills-council-cisc>>; “Council of Attorneys-General.” Attorney-General’s Department website <<https://www.ag.gov.au/About/CommitteesandCouncils/Council-of-Attorneys-General/Pages/default.aspx>>; “Education Council.” Education Council website <<http://www.educationcouncil.edu.au/>>; “About.” COAG Health Council website <<http://www.coaghealthcouncil.gov.au/>> を基に筆者作成。

2 構成員

大臣協議会の構成員は、連邦並びに各州及び特別地域の関連事項を所掌する大臣である。なお、連邦財政関係協議会、障害者制度改革協議会、産業及び労働技能協議会を除く5つの協議会については、ニュージーランドの関係大臣も構成員となっている。また、必要な場合には、オーストラリア地方自治体協会会長も出席する。

大臣協議会は、連邦又は輪番制で州が主宰する。大臣協議会は、事務局のほか、場合により、上級公務員及び作業部会による支援を受ける。

3 役割

大臣協議会は、政府間協議会を支援し、政府間協議会が国家的に重要な優先事項に集中することを可能にするための機関とされている。その具体的な役割は、次のようなものである。

- ①政府間の協調及び政策決定する機会の提供
- ②政府間協議会の優先事項及び付託された業務の推進
- ③政策の見直しの促進、政府間協議会が考慮すべきことに関する助言
- ④政府間協議会により同意された改革の達成及び審査についての監督

なお、全ての大臣協議会は、その議長を介して、政府間協議会に対する説明責任を有する。また、大臣協議会は、政府間協議会の決定により実現した新たな規制について、その影響を評価するための規制影響報告書を作成する責任を有する。

4 活動の具体例

大臣協議会の中でも、特に重要な機関が、連邦及び州等の財務大臣から構成される連邦財政関係協議会である。同協議会は、連邦と州等の間の財政関係の監督に責任を有するとされ、州等は、同協議会を介して、「連邦財政関係に関する政府間合意」の決定に関与する。なお、オーストラリアは、歳出面で州等の役割が大きい一方、連邦国家でありながら、歳入面では権限の多くを連邦政府が保持し、交付金や補助金の形で連邦から州等への大規模な財政移転が行われている⁽³⁰⁾。交付金の配分方法や補助金改革等、こうした財政移転の具体的な内容を定めるの

(30) 加藤慶一「オーストラリアの政府間財政関係の特徴と改革の展望—垂直的・水平的財政不均衡とその是正をめぐって— (資料)」『レファレンス』758号, 2014.3, p.146. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8436650_po_075807.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>>

が、上記合意であり、数年ごとに見直し⁽³¹⁾が行われている。

歴史的にも、1999年に財・サービス税（GST）⁽³²⁾の導入に伴って、連邦財政関係協議会の前身である「連邦・州間財政関係協議会」が設置されると、連邦と州の間の財政に関する課題を主として検討する場として政府間協議会と並存していた首相会議は、その役割を失ったとされている⁽³³⁾。

おわりに

以上で確認したとおり、国家的に重要な問題に関して、連邦各層（連邦・州・特別地域）の政府間の調整を目的として設置された政府間協議会は、実際に、テロリズム対策を始め様々な政策分野において合意形成を図ってきた。

連邦以下の各層の首相が一堂に会し、重要な問題について合意形成が行われる場であることから、政府間協議会は、オーストラリアの（憲法典では定められていない）実態としての憲法構造において、諸政府間の対話及び協力の進展に当たって「最も重要な機関の1つ」であり、連邦・州・特別地域という3種の政府の協働を必要とする改革プログラムを推進・発展・実施するための「真の対話の場」となっているとといった評価も見られる⁽³⁴⁾。また、政府間協議会には、「財政的に支配関係にある上位政府が、公共サービスの提供主体として中心的役割を果たす下位政府のパフォーマンス、すなわち人的配分、その他資源配分等を継続的に管理、監督、監視し、一定の政策的な目的を達成させる管理者としての役割を担う政府間関係」を意味する「管理型連邦主義（managerial federalism）」を推進する中心的役割が期待されている⁽³⁵⁾。

このような政府間協議会の在り方には、連邦国家ながら連邦議会上院に地域代表としての色彩が薄く、他方で、行政府が立法府に優位するといったオーストラリアの統治機構の特色も反映されていると言うことができる。

（あしだ じゅん）

(31) 現在の「連邦財政関係に関する政府間合意」は2011年に締結されたもので、それ以前は2008年、1999年に締結されている。同上、pp.157-170。

(32) 財・サービス税は税率10%の付加価値税で、その税収は、交付金として、州に移転される。

(33) Miragliotta et al., *op.cit.*(6), p.64; 自治体国際化協会編『オーストラリアの政府間財政関係概要』自治体国際化協会, 2004, p.3. <http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/pdf/255.pdf>

(34) Carla Bassu, *Australia*, Bologna: Il Mulino, 2012, p.64.

(35) 八木原 前掲注(7), p.61; Gareth Griffith, *Managerial Federalism: COAG and the States*, Sydney: NSW Parliamentary Library Research Service, 2009, p.1. <<https://www.parliament.nsw.gov.au/researchpapers/Documents/managerial-federalism-coag-and-the-states/BP%2010-09%20COAG%20and%20States.pdf>>

オーストラリアにおける諸統治階層における役割及び責任の合意された割当てを再検討するに際しての原則（1991年11月21日及び22日にアデレードで開催された州首相会議に係る声明書付属書）

Principles for reconsidering the agreed allocation of roles and responsibilities among level of government in Australia (Attachment, Premiers and Chief Ministers Meeting Communiqué, 21-22 November 1991, Adelaide)

国立国会図書館 調査及び立法考査局
海外立法情報課 芦田 淳訳

オーストラリアは、連邦国家として、全国の本質的な統一化の側面と、状況及び価値を異にする諸コミュニティから成る地域の多様性とを融合させている。全国的な枠組みの中で選択と差異を受容する能力は、オーストラリア連邦にとって最も重要なものである。国家利益と地域の多様性を両立させるためには、諸統治階層間における協力協定 [arrangements] が必要である。

1990年10月にブリスベンで開催された特別首相会議⁽¹⁾において、諸首長は、連邦と州との間の協定に係る合同の検討を指導する第1の原則について次のとおり合意した。

オーストラリア経済の本質的に統一化する側面並びに全国の目標及び目的の達成を維持する必要性と両立する、多様性の意義のある表現を可能にするために、オーストラリアの連邦構造を強化すること

オーストラリア連邦の諸統治階層間における重複及び繰返しの削減を行うための職掌上の責任の検討のために、過去及び将来の協定の評価基準を提供する諸原則の改善が必要である。こうした諸原則は、上述した政府間改革の目標を達成するための基本的な構造上の課題の検討を指導するために必要なものである。当該諸原則は、統治全体に適用され、地方、州及び連邦政府に対する権能の割当て、役割及び責任の詳細な分析の基礎として扱われなければならない。

長期にわたり直面する主要な困難に対処するに当たり、政府の諸制度が安定し、強固で、統合され、かつ、柔軟であることが不可欠である。分野ごとに適用される技術的な基準に基づく権能の割当ては、多様で特別な目的を持つ管轄 [jurisdictions] 又は細分化された計画組織を生

* この翻訳は、Principles for reconsidering the agreed allocation of roles and responsibilities among level of government in Australia (Attachment, Premiers and Chief Ministers Meeting Communiqué, 21-22 November 1991, Adelaide) <http://content.webarchive.nla.gov.au/gov/wayback/20150226204423/http://archive.coag.gov.au/reports/docs/premiers_chief_ministers_meeting.pdf> を訳出したものである。訳文中、() は原文のとおりであり、[] は訳者が原語又は訳文を補記したものである。なお、本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2018年6月28日である。

(1) 特別首相会議は、1990年から、オーストラリア政府間協議会が1992年に設置されるまで、連邦、州及び特別地域の各首相が政府間の課題に対処するため、通常的首相会議に加えて、必要に応じ不定期に会合するものであった。Anne Twomey, *The Constitution of New South Wales*, Annandale, N.S.W.: Federation Press, 2004, p.849. なお、オーストラリアは、6つの州（ニューサウスウェールズ (New South Wales)、ヴィクトリア (Victoria)、南オーストラリア (South Australia)、クイーンズランド (Queensland)、タスマニア (Tasmania)、西オーストラリア (West Australia)）、首都特別地域 (Australian Capital Territory) 及び北部特別地域 (Northern Territory) から成る。

み出す可能性がある。政府間における役割及び責任の配分は、優れた政策統合という目標に向かって行われなければならない。これらの理由により、広範に基礎づけられ、統合された一般的な目的を持つ統治は、多様な全国以下の管轄よりも優先されるべきである。

原則 1：オーストラリアにおける全ての政府は、全国性のある社会的、政治的、経済的要請を認識し、全国的な課題が、オーストラリア全体のために解決されることを保証するため、協力して活動する。(オーストラリア全国原則)

オーストラリアは、連邦の経済的及び社会的統合による恩恵を受けてきた。オーストラリア国民共通の利益は、全国的な統一を通して表現される。特に単一の州又は特別地域の領域を越えて拡大する大きな波及効果が存在する場合において、全国レベルにおいて最も適切かつ効率的に解決される、一連の課題がある。

オーストラリアの全国市場における経済的統合並びに人、物品及びサービスの自由な流通は、地域経済が達成することができる以上の大きな繁栄をもたらす。諸首長は、単一の全国市場及び統合されたマクロ経済政策を確固としたものとするために、オーストラリアにおける、より強固な経済的連合に向かう措置を支持した。

オーストラリア市民間の公平は、基本的な全国目標であり、所得再分配、市民権並びに最低限の生活水準の達成及び公共サービスへの基本的なアクセスに関する調整された全国的な政策によって促進される。諸首長は、市民の利益がオーストラリア連邦における政府間関係に係る改革の中心とされなければならないという原則を支持した。

国家利益は、オーストラリア国民の永続的な利益を表すものである。それを正確に定義することは、いかなる時代においても、進行中の政治過程に求められる正統な任務である。国家利益の中には、広範かつ恒久的であり、連邦政府の政策及び責任（例えば、マクロ経済政策）の基礎となる部分がある。しかし、多くの場合、全ての統治階層側の共同の措置を伴う協力によって、最も多くの国家利益がもたらされることとなる（例えば、近年のオーストラリア証券委員会に関する諸合意⁽²⁾及び非銀行金融機関の規制⁽³⁾は、州及び特別地域との間のより強固な水平的関係並びに連邦とのより柔軟な垂直的關係が、国家にとって有益であることを示している。）。

そのため、国家利益は、専らオーストラリア連邦内部のいずれか一つの政府の国家利益、責任及び権限と同一視することはできない。国家利益は、オーストラリアの連邦制度における幾つかの政府の集合的な諸利益に反映される。国家利益の区分において、連邦は、重要な役割を担ってはいるが、独占的な役割を担っている訳ではない。

(2) オーストラリア証券委員会 (Australian Securities Commission) は、1991 年に、金融サービスの全国的な監督機関として、それまでの連邦レベルと州レベルの監督機関を統合して設置されたものであり、当該設置に関する合意が連邦と州の間でなされていた。“History.” Australian Securities and Investments Commission website <<https://asic.gov.au/about-asic/what-we-do/how-we-operate/history/>>

(3) 1991 年 5 月の首相会議で合意された原則を基に、1991 年 11 月の州首相会議においても、住宅金融組合及び信用組合の健全性に対する州の監督について新たな枠組みを導入する合意がなされている。

原則2：政府が、その決定により影響を受ける者に近づきやすく、かつ、責任を果たせるようにするため、公共財及び公共サービスの規制及び割当ての責任は、国家利益と両立させ、最大限に委譲されるべきである。(補完性原則)

民主主義国家に必要な要素は、公的な決定が、国民が意思決定者に対して自らの選好を最も示しやすい統治階層において行われることである。オーストラリアは、連邦国家として、全国の本質的な統一化の側面と、状況及び価値を異にする諸コミュニティの地域的多様性との間でバランスをとることを試みる。国家の枠組みにおいて選択と差違を受容する能力は、オーストラリア連邦にとって最も重要なものである。

国家利益が国家の効果的な意思決定を必要としている一方で、財政、政策及び計画に係る決定の適切な委譲によって、経済効率及び民主的な説明責任を向上させることができるとも言える。

防衛及びマクロ経済政策のような明白な国家的課題に関わる場合には、適切な議論の場は、全国のニーズを全体として審査する連邦議会である。

しかし、規制及びサービス提供に関連する多くの分野においては、決定によって影響を受ける国民の選好を反映するのに適切な、近づきやすい統治階層は、州若しくは特別地域の政府又は地方当局 [local authority] である。

連邦制度の主な利点の一つは、国家利益を損なうことのない課題に関して、公共政策において多様性及び多元性を持ち得ること、また、地方の問題には地方による解決法が考案され得ることである。

原則3：オーストラリア経済の競争力及び柔軟性の増強は、民間部門の改革を補完する公共部門の構造改革を必要としている。すなわち、連邦と州の間の非効率な権能の分割は、もはや容認できるものではない。(構造的効率原則)

特別首相会議の議題のうち最も重要なテーマは、オーストラリアの経済効率を劇的に改善する必要性であった。国民経済及びオーストラリアの連邦制度の発展性を考慮するとき、政府協定における割当て及び生産に関する効率性を再検討すべきである。民間部門及び政府系企業におけるミクロ経済改革を、特に政府間協定が非効率性及び資源の浪費を発生させている場合は、全ての政府活動に拡張すべきである。

科学技術的、経済的及び社会的な変容は、現行の協定が効率的で適切な政策及び計画の成果を阻害するおそれがあることを意味する。新たな波及効果及び政策の連関が存在する。医療又は教育の「産業構造」は、鉄鋼業又は水事業と同様に、改革を必要としている。

民間部門及び公益事業に見られる経済再構築においては、コストを削減し、責任の透明性を

高め、パフォーマンスを向上させるために利用可能な新たな科学技術的及び経営的手段を反映した、中央の企業構造の実質的縮減が行われた。意思決定の過度な集中がまだ見られるところには必ず、統治にとっての教訓がある。

憲法は、連邦と州が共同権限を有する重要な領域を設けている。この規定と垂直的な財政不均衡の結果、諸政府は、多くの分野で並行して詳細な政策及び計画を展開してきた。

手工業ギルド組織と同様、変革に抵抗し、競合する官僚制及び職業上の帝国が存在している。

オーストラリア統治の資源配分の効率性は、消費者の需要を満たす点でより効率又は効果の低い活動を、より費用対効果の高い活動に置き換えることによって向上するであろう。こうしたことを行う可能性は、諸政府内部及び諸政府間の限定された計画及び資金の制約によって損なわれている。例えば、保健医療及び地域ケア部門、アボリジニに対するサービス又は環境の保護及び管理の適切な改革は、全ての中で適切な動機付けが機能することができる権限の分配を得ることに依拠している。

諸政府が責任を共有している領域では、協力のための適切な動機付けを確保する一連の協定の存在が重要である。政府間協定は、あまりに頻繁に、ある統治階層の別の統治階層による不承不承の吸収並びにマッチ・ファンディング〔同額の資金提供〕の要件及びその他の条件を課すことによって特徴付けられている。こうした緊張関係は、複数の統治階層間に適用可能である代理協定⁽⁴⁾の基盤を損なうものである。

責任を共有する領域において代理協定を成功させるには、それらの責任を効率的に果たすことが重要である。こうした協定は、正当に共有された目的、対決よりも協力のための相互信頼と経済的な動機付けのある関係に基づき構築することができる。

同様に、統治の責任及び活動が規模の経済及び非経済を考慮して組み立てられる場合で、かつ、統治行為の利益を受けることと、その費用を負担することとの間に連関が存在する場合で、かつ、関連する政策を統合する能力があるときに、構造的な効率性が向上する。

統合された政策は、その管轄に影響を与える諸課題の範囲を調整し、かつ、統合する各政府の能力に依拠している。市民の利益、統治の効率性及び有権者に対する説明責任は、全て、〔オーストラリア〕連邦の各階層で統合された意思決定を行う能力を発達させることによって向上する。

原則 4：政府間協定の構造は、有権者に対する統治の民主的説明責任及び透明性を促進すべきである。（説明責任原則）

(4) ここでいう代理協定とは、ある階層の政府が、別の階層の政府の活動を代理で行うための協定を指している。

オーストラリアにおける諸統治階層における役割及び責任の合意された割当てを再検討するに際しての原則
(1991年11月21日及び22日にアデレードで開催された州首相会議に係る声明書付属書)

政府協定の複雑さは、統治を行う者、有権者及びサービスを受ける者にとって、意思決定の
手続及び結果をしばしば不透明なものにする。説明責任は、一貫性を持ち、かつ比較可能な課
題、統治の政策及び統治の実績を容易に利用可能とすることによって向上する。説明責任には、
責任の割当てにおける明瞭さ及び簡素さも助けとなる。

垂直的な財政不均衡は、連邦政府及び州／特別地域の政府双方の歳入及び歳出の選択に係る
説明責任が不十分なものとなる一因となっている。

異なる統治階層における多くの並行した計画の著しく分断されている性質によっても、代替
の計画間で負担又は費用の転嫁を受け入れる能力があることを理由として、説明責任が減じら
れる。

議会に対する説明責任は、主要な焦点とすべきであり、これは、垂直的な財政不均衡、条件
付き補助金の性格及び条件、責任の割当て並びに政府間関係の手続の改革により、大幅に強化
されるであろう。

(あしだ じゅん)

