

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—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
財政金融課 加藤 慶一

目 次

はじめに

- I オーストラリアの連邦制と税制の変遷—垂直的財政不均衡（VFI）—
 - 1 財政面における中央集権化の進展
 - 2 オーストラリアの VFI の規模とその功罪
 - 3 同質性と平等主義—歳入面での集権化と VFI 拡大の背景—
 - II 州間の水平的財政不均衡（HFI）と財政調整—GST 交付金—
 - 1 GST および GST 交付金の導入の背景
 - 2 GST 交付金の州間での配分方法とその理念
 - 3 GST 交付金の配分をめぐる議論
 - III 政府間財政関係をめぐる最近の議論と今後の展望
 - 1 2008 年の政府間財政協定
 - 2 ヘンリー・レビューにおける州税改革と VFI
 - 3 GST 配分レビューにおける HFE 原則の検討
- おわりに—なぜ政府間財政関係の改革は難しいのか—

はじめに

オーストラリアは、連邦 (Commonwealth)、州 (State) および特別地域 (Territory)、地方自治体 (Local Government) という3層の政府構造を有する連邦制国家である。同国の政府間財政関係は国際的にみても非常に特徴的である。まず、歳出面で州の役割が大きい一方、歳入面では権限の多くを連邦政府が保持し、州政府は極めて限定的な税源しか持っておらず、結果として大きな「垂直的財政不均衡」(Vertical Fiscal Imbalance: VFI)が生じていることが挙げられる。そしてその隙間を埋めるため、連邦は州に対して交付金や補助金の形で大規模な財政移転を行っており、今日では財サービス税 (Goods and Services Tax: GST) を原資とする GST 交付金はその重要な一角を占めている。同交付金は、欧州諸国では一般的に中央政府の税とされている付加価値税 (Value Added Tax: VAT) の税収をすべて州に分与するというものである。加えて、GST 交付金は「水平的財政不均衡」(Horizontal Fiscal Imbalance: HFI)、すなわち州間の財政力の格差を平準化する機能もあわせ持っている。州間での配分は「水平的財

政平準化」(Horizontal Fiscal Equalisation: HFE)の原則 (HFE 原則) という理念に依拠しており、これがオーストラリアの財政調整制度を特徴付けている。日本においても、地方分権や道州制を見据えて地方税や地方交付税のあり方をめぐる議論の活発化が予想される中、特徴あるオーストラリアの政府間財政関係を検討することは有益であろう。

以上のような関心から、筆者は、2013年1月19日から31日まで、オーストラリアの議会図書館、財務省、民間の調査機関等を訪問し、税財政の専門家の方々にヒアリングを行った⁽¹⁾。本稿では、この現地調査の結果および文献調査⁽²⁾に基づき、同国の政府間における VFI、HFI とそれらを是正するための仕組みについて、歴史的な変遷を踏まえつつ、現行制度の特徴と課題、そして改革への展望を述べる。その際、本稿では連邦と州および特別地域に着目することとする。地方自治体は、歳入面では「レイト」と呼ばれる土地の評価額に対する資産課税にほぼ一元的に依存している上、歳出面でも地方道路、上下水道、ゴミ収集といった極めて限定的な役割しか担っていないためである。文中に特に明記した部分以外でも、ヒアリングでご教示いただいた重要文献を参照するな

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成26年1月29日である。

- (1) オーストラリアに続いて、2月1日から3日までニュージーランドでも現地調査を行った。しかし、同国では、歳入面はもとより歳出面においても極めて中央集権的であるため、VFIは大きくない。資産の売却収入や中央政府からの財政移転等を除く地方自治体の独自の税源は「レイト」(土地の評価額に対する資産課税)にほぼ一元的に依存しているが、歳出も限られているので、バランスが取れている。現地調査によれば、歳入、歳出のいずれの面においても、地方自治体の役割を拡大しようという動きは特にみられないとのことである。また、地域間の格差是正については、自治体間の財政調整ではなく、中央政府による個人間の所得再分配を通じてその目的を達成しているとのことである。以上のことから、ニュージーランドでは主として中央政府の税財政に焦点を当てて調査を行った。その成果については、加藤慶一「オーストラリアとニュージーランドの税・給付制度一累進度および再分配効果と効率性等との相克一」『レファレンス』757号、2014.2を参照。
- (2) 本稿の執筆に当たっては、以下の各脚注で掲げたもののほか、オーストラリアの行財政全般に関する基礎資料として、橋都由加子「第4章 オーストラリアにおける連邦・州・地方の役割分担」財務省財務総合政策研究所編『「主要諸外国における国と地方の財政役割の状況」報告書』2006.9, pp.259-286. <<http://www.mof.go.jp/pri/research/conference/zk079.htm>> ; 財団法人自治体国際化協会シドニー事務所『オーストラリアの政府間財政関係概要』CLAIR REPORT, No.255, 2004.5.28. <http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/pdf/255.pdf> ; 青木信之「オーストラリアの行政構造と地方財政調整制度について(一)」『地方自治』562号, 1994.9, pp.17-25; 同(二)『地方自治』565号, 1994.12, pp.30-39; 同(三)『地方自治』568号, 1995.3, pp.27-38; 同(四)『地方自治』570号, 1995.5, pp.65-73を参照した。

ど、本稿は現地調査の成果に大きく依存していることをあらかじめお断りしておくとともに、訪問先で対応いただいた方々にこの場を借りて感謝申し上げます。

なお、オーストラリアには、ニューサウスウェールズ (New South Wales: NSW)、クイーンズランド (Queensland: QLD)、サウスオーストラリア (South Australia: SA)、タスマニア (Tasmania: TAS)、ヴィクトリア (Victoria: VIC)、ウェスタンオーストラリア (Western Australia: WA) の6州のほか、首都特別地域 (Australian Capital Territory: ACT) および北部特別地域 (Northern Territory: NT) があるが、本稿で単に「州」と呼ぶ場合には、特別地域も含む意味である (以下、州の名称は前記のアルファベットのとおりに略記する)。歴史的経緯を述べる部分においては、厳密には特別地域を含まない意味の箇所があるものの、あえてNTやACTを区別して論じる必要がある場合を除き、特段その旨を明記してはいない。

I オーストラリアの連邦制と税制の変遷—垂直的財政不均衡 (VFI) —

本章では、オーストラリアの連邦と州の間に存在する垂直的な財政の不均衡についてみていく。まず、連邦結成時における憲法上の連邦と州の権限配分と、その後の歴史における中央集

権化の過程をたどる。連邦の権限拡大は歳出面でも起きたが、本稿では特に歳入面 (課税権) に焦点を当てる。その上で、オーストラリアのVFIの現状とその功罪を概観し、同国における集権化の背景としての均質性と平等主義という点に言及する。VFIをめぐる最近の議論については、第II章で取り上げる州間の財政調整制度の改革議論とあわせて、第III章で扱う。

1 財政面における中央集権化の進展

(1) 連邦憲法における連邦・州間の権限配分

オーストラリアの連邦制の特徴のひとつは、極めて中央集権的なことである⁽³⁾。しかし、必ずしも最初からそうだったわけではない。連邦結成後の歴史を通じて、徐々に集権化が進んできたのである。

1901年の連邦結成に当たって、連邦の統合に根本的な影響のない事項に関しては、州が第一義的に権限を持つことが企図されていた。連邦憲法の起草者たちは、当時すでに存在した連邦制国家のうち、カナダ憲法は中央集権的であるとの認識に立ち、より分権志向の強いアメリカ憲法をオーストラリア憲法のモデルとすることにした⁽⁴⁾。連邦議会は、憲法第51条に限定列挙された事項 (現在40項目) についてのみ立法権を持つ一方、州は、第107条に基づき、明確に否定されているもの (後述する関税や内国消費税の課税権等) を除いて、無制限の立法権を

(3) 以下の記述は、田辺康彦「オーストラリア連邦制の課題と展望—地域主義の視点から—」『公営企業』45巻4号、2013.7, pp.119-131; Alan Fenna, "The Character of Australian Federalism," *eJournal of Tax Research*, Vol.10, No.1, 2012.2, pp.12-20; Vassiliki Koutsogeorgopoulou, "Fiscal Relations Across Levels of Government in Australia," *OECD Economics Department Working Papers*, No.541, 2007; Bradley Selway and John M. Williams, "The High Court and Australian Federalism," *Publius*, Vol.35, No.3, Summer 2005, pp.467-488; 山田邦夫「オーストラリアの憲法事情」『諸外国の憲法事情3』(調査資料2003-2) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2003, pp.85-134. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999538_po_20030206.pdf?contentNo=6>; 岩田由加子「付加価値税導入と政府間財政関係 (上) —オーストラリアにおける2000年税制改革—」『自治研究』79巻4号, 2003.4, pp.110-119; 連邦憲法の原典 "Commonwealth of Australia Constitution Act" (The Constitution) 等に基づく。なお、連邦憲法を含め、オーストラリアの法令は、"ComLaw" のホームページ <<http://www.comlaw.gov.au/Home>> から検索、閲覧できる。古い法令については、"AustLII" のホームページ <<http://www.austlii.edu.au/>> の "Commonwealth of Australia Numbered Acts" で閲覧できる。

(4) もっとも現在では、アメリカにおいて連邦の優位が確立しているのに対して、カナダは極めて分権志向の強い連邦制を確立している。

持つこととされたのである。第 51 条には、対外または州間の貿易・通商、課税、郵便・通信、防衛、通貨、知的財産権、年金、司法、移民、外交等にかかわる事項等が列挙されているが、これは連邦の排他的管轄を規定したものではなく、多くは州との共管である。ただし、第 109 条により、州の法律が連邦の法律と抵触する場合は後者が優先する。その他の事項、すなわち、地域インフラ、資源、教育、医療保健、警察等は、専ら州の管轄に属する。

また、オーストラリアの憲法は権限の配分方法にも特徴があり、ひとつの政策分野にかかわる権限全般が連邦あるいは州のいずれかに割り振られている。ある分野に関して、いずれかの政府が政策の策定から執行に至るまで責任を持つとともに、その財源も独自の税源から調達することにより、連邦と州はお互い独立的、自律的に、最低限の協力の下で政策運営を行うことが想定されていた。

オーストラリアにおける以上のような連邦と州の権限配分は、憲法上は立法権の配分として規定されており、歳出の権限については明示的に示されていないが、歳出プログラムの執行責任は通常、立法権限から派生するので⁽⁵⁾、少なくとも連邦結成当時の想定としては、歳出面における州の権限がかなり大きかったといえよ

う。しかし後述のように、連邦は州への財政移転に際して連邦が適当と判断する条件を付すことができるため、憲法第 51 条に列挙されていない、州が排他的管轄権を持つ分野にも事実上影響を及ぼすことが可能となっている。そして実際、連邦が州の管轄分野に徐々に関与を深めていった結果、今日では多くの政策分野において両政府の役割が重複している。連邦と州が独立的に政策運営を行うという当初の想定は崩れているのである。このような状況は、政府同士の間での役割の「もつれ」(entanglement)であり、二重行政、複雑化、責任の所在の不明確化等の弊害にもつながりうるが⁽⁶⁾、肯定的にとらえるなら「協力的な」(co-operative)連邦制とみることもできる⁽⁷⁾。

次に、歳入面に目を転じると、連邦結成の大きな目的のひとつは州間の障壁を取り除くことにあったので、州は当時大きな財源であった関税と内国消費税の課税権を失い、連邦が統一的にこれらの税を課すことになった⁽⁸⁾。憲法第 90 条は、関税と内国消費税の課税と輸出補助金の交付に関する連邦の排他的権限を規定している。その一方で、第 51 条により連邦に付与された歳出面の権限は、歳入を生むもの(郵便等)であったり、規模が大きくないもの(当時の防衛)であったりしたため、連邦は自らの歳

(5) George Anderson, *Fiscal Federalism: A Comparative Introduction*, Don Mills, New York: Oxford University Press, 2010, p.10.

(6) 田辺 前掲注(3), pp.121, 124; Fenna, *op.cit.*(3), p.12.

(7) OECD, "Chapter 3: Fiscal Relations across Levels of Government," *Economic Surveys Australia: 2006*, p.72; Selway and Williams, *op.cit.*(3), p.487.

(8) 以下、税制面における憲法上の規定とその後の集権化の経緯については、前掲注(3)の各資料のほか、東屋敷祥世「オーストラリアにおける税制と税務行政」『税大ジャーナル』14号, 2010.6, pp.157-186. <http://www.nta.go.jp/ntc/kenkyu/backnumber/journal/14/pdf/14_08.pdf>; Richard Vann, "Australia," Hugh J. Ault et al., *Comparative Income Taxation: A Structural Analysis*, 3rd edition, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2010, pp.3-5; Sam Reinhardt and Lee Steel, "A brief history of Australia's tax system," Paper presented to the 22nd APEC Finance Ministers' Technical Working Group Meeting in Khanh Hoa, Vietnam, 2006.6.15. <http://epsa.treasury.gov.au/documents/1156/PDF/01_Brief_History.pdf>; Brian Dollery, "A Century of Vertical Fiscal Imbalance in Australian Federalism," *History of Economics Review*, Vol.36, 2002, pp.26-43. <<http://www.hetsa.org.au/pdf/36-A-03.pdf>>; Denis James, "Federal and State Taxation: A Comparison of the Australian, German and Canadian Systems," *Current Issues Brief*, No.5, 1997.11.3, pp.4-17. <http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/Publications_Archive/CIB/CIB9798/98cib05>等を参照した。

出を賄うのに必要な以上の歳入を持つこととなった。反対に、州は多くの税源を失ったにもかかわらず、歳出面では大きな権限を保持したため、州の歳入と歳出の間にも大きな乖離が生じた。これが、垂直的財政不均衡（VFI）と呼ばれるものである。このVFIを埋めるため、憲法には、連邦から州への財政移転に関する規定が置かれた。連邦結成後10年間の暫定措置として、連邦は、関税と内国消費税の税収の4分の1以下を自らの財源として留保し、残りを他の歳入の黒字分とともに州に分与することとされた（憲法第87・89・93・94条）。また、連邦には、連邦議会が適切と判断する条件の下で州に対して財政的援助を行う権限が与えられた（第96条）。この憲法第96条は他の連邦制国家にはみられない規定であり、オーストラリア憲法の大きな特徴のひとつである。同条も暫定措置として想定されていたものであるが、今日まで継続し、後述のGST交付金をはじめその他の交付金や補助金の憲法上の根拠となっている。

しかし、連邦結成当初からVFIが意識されていたとはいえ、関税と内国消費税を除けば、州はあらゆる税源への課税権限を有していた。間もなく州はこれらの税に代わる独自の安定税源として所得税を導入するなど⁽⁹⁾、当初は歳入面でもかなりの程度の分権性を保っていたと考えられる。ところがその後、戦争、福祉の充実の要請などの社会経済状況の変化に対応する中

で連邦の税収不足が明らかになると、オーストラリアでは、憲法を改正するのではなく、主として、連邦最高裁判所による憲法の解釈変更を通じて集権化が進められていく⁽¹⁰⁾（図1参照）。特に近年では、グローバル化の進展に伴い経済的な効率性と競争力の追求の必要性が高まってきたことも、連邦への集権化の流れを後押しする一因となっている⁽¹¹⁾。

(2) 歳入面における集権化の進展

1908年に連邦レベルで老齢年金制度が創設され、それに伴って信託基金が作られた。これに際して、同年の余剰歳入法⁽¹²⁾により、連邦は将来の歳出に備えて歳入の黒字分を信託基金に繰り入れることが可能となり、連邦歳入の黒字分の州への分与が廃止された。NSWはこれに異議を唱えたが、最高裁は連邦を支持した⁽¹³⁾。これにより、州はもはや連邦の黒字に対する「法的な」権利を主張することができなくなり、以降、憲法第96条を根拠とする連邦の「裁量的な」財政援助への依存度を高めていく。1910年には、余剰歳入法の改正によって関税と内国消費税の州への分与も廃止され、それと引き替えに連邦から州に人口比に基づいて配分される交付金の制度が始まった。

歳入面における集権化が劇的に進展したのは、1942年に連邦が個人および法人に対する所得税を独占するようになった時である。連邦

(9) SAの所得税導入は1884年で、連邦結成よりも前である。1907年までにすべての州で所得税が導入された。（Vann, *ibid.*, p.3.）

(10) 最高裁の判決は、最終的かつ確定的なものである（憲法第73条第1項）。もっとも、最高裁の憲法解釈はあくまで文理解釈に基づいており、最高裁の判断は、オーストラリアの連邦制の変化や発展を新たに形作ったというより、これらを反映した結果であるとみるのが妥当であるという（Selway and Williams, *op.cit.*(3), pp.467-468, 475）。また、カナダやインドなどの例外を除けば、程度の差こそあれ、他の連邦制国家でも集権化の方向に進んできた（Anderson, *op.cit.*(5), p.8）。

(11) Brian Galligan and John S.F. Wright, “Australian Federalism: A Prospective Assessment,” *Publius*, Vol. 32, No.2, Spring 2002, pp.147-166. もっとも、Galligan氏らは、オーストラリア政府間協議会（Council of Australian Governments: COAG）の創設や、GSTの税収を州に分与するという連邦・州間の合意など（いずれも第II章第1節を参照）の最近の事例について、州の役割が拡大する方向への動きととらえており、必ずしも集権化の流れだけが進んでいるとはみていない。

(12) Surplus Revenue Act (No.15 of 1908).

(13) *New South Wales v. Commonwealth* (1908) 7 CLR 179. オーストラリアの主な判例は、“AustLII”のホームページ <<http://www.austlii.edu.au/>> の“Cases & Legislation”から閲覧できる。

の所得税は、第1次世界大戦の戦費調達目的で1915年に創設され、しばらくは州の所得税と併存する形となっていた。州の所得税は、州ごとに制度が異なっていたこともあり、複雑で納税者にとって不便なものとなっていたため、戦間期を通じて連邦と州の所得税の調和が模索されたが、うまくいかなかった。第2次世界大戦が勃発すると、連邦政府はさらなる財源の必要性に迫られたため、1942年に連邦所得税の税率を引き上げるとともに、所得税を廃止した州に対しては、それに代えて使途に制限のない一般交付金としての租税償還交付金 (tax reimbursement grants) を与えることにより、実質的に州に所得税を放棄させた⁽¹⁴⁾。VICなど4州がこの立法に異議を申し立てたが、最高裁は所得課税に関して連邦が州に優先するとの判決を下した⁽¹⁵⁾。

連邦と州の間では、連邦による統一的な所得課税は第2次世界大戦の間とその終結後1年間だけの時限措置であることが合意されていた。しかし、1946年に連邦はこの措置を無期限とすることを決定した。州は戦後、幾度となく所得税を取り戻そうと試みたが、叶うことはなかった。その主な理由は、「連邦議会は、適切と考える条件の下で、州に対して財政的援助を与えることができる」と規定している憲法第96条の存在である。最高裁はすでに1926年の判決において、同条の意味は字義通りであって、憲法の他の規定等の影響を受けるものではないとして、連邦が課すことのできる条件を広く認めていた⁽¹⁶⁾。そして1957年の判決では、州が

独自の所得税を課していないことが租税償還交付金の条件とされていることを有効と判断したのである⁽¹⁷⁾。

もっとも、一時期、州の所得課税が復活しかけたことがある。自由・国民連合のマルコム・フレーザー (Malcolm Fraser) 政権は、「新しい連邦制」(New Federalism) 政策の一環として財政面での分権化を進めるべく、特定目的補助金を縮小する一方、1976年に連邦の個人所得税収の一部を州間で配分する仕組みを導入した。そして1978年には、州が連邦の個人所得税に対して一定比率の付加税を上乗せする (または一定比率の還付を行う) ことを可能とした⁽¹⁸⁾。しかし、連邦が自らの所得税率を引き下げて州の付加税の「余地」(room)を作らなかったため、どの州も住民の負担という政治的リスクを冒してまで所得課税を実施することはなかった。その後、中央集権を志向する労働党のボブ・ホーク (Bob Hawke) 政権下で、1989年にこの仕組みは廃止された⁽¹⁹⁾。結局、今日に至るまで所得税は連邦が独占している。ただし、所得税の課税権を失った州の働きかけが功を奏して、連邦が1971年に支払給与税 (Payroll Tax)⁽²⁰⁾を州に移譲したことで、州の独自税源は多少なりとも回復した。

1980年代に入ると、連邦政府は、所得税の公平性の回復等のために税制改革を実施し、キャピタル・ゲイン税 (Capital Gains Tax: CGT) やフリンジ・ベネフィット税 (Fringe Benefits Tax: FBT) を導入して所得課税はその課税ベースをさらに広げていった。

(14) States Grants (Income Tax Reimbursement) Act (No.20 of 1942) ; Income Tax (War-Time Arrangements) Act (No.21 of 1942) ; Income Tax Assessment Act (No.22 of 1942) ; Income Tax Act (No.23 of 1942). 4本の法律はあわせて「統一税制度」(Uniform Tax Scheme) と呼ばれる。

(15) South Australia v. Commonwealth (First Uniform Tax Case) (1942) 65 CLR 373.

(16) Victoria & others v. Commonwealth (1926) 38 CLR 399.

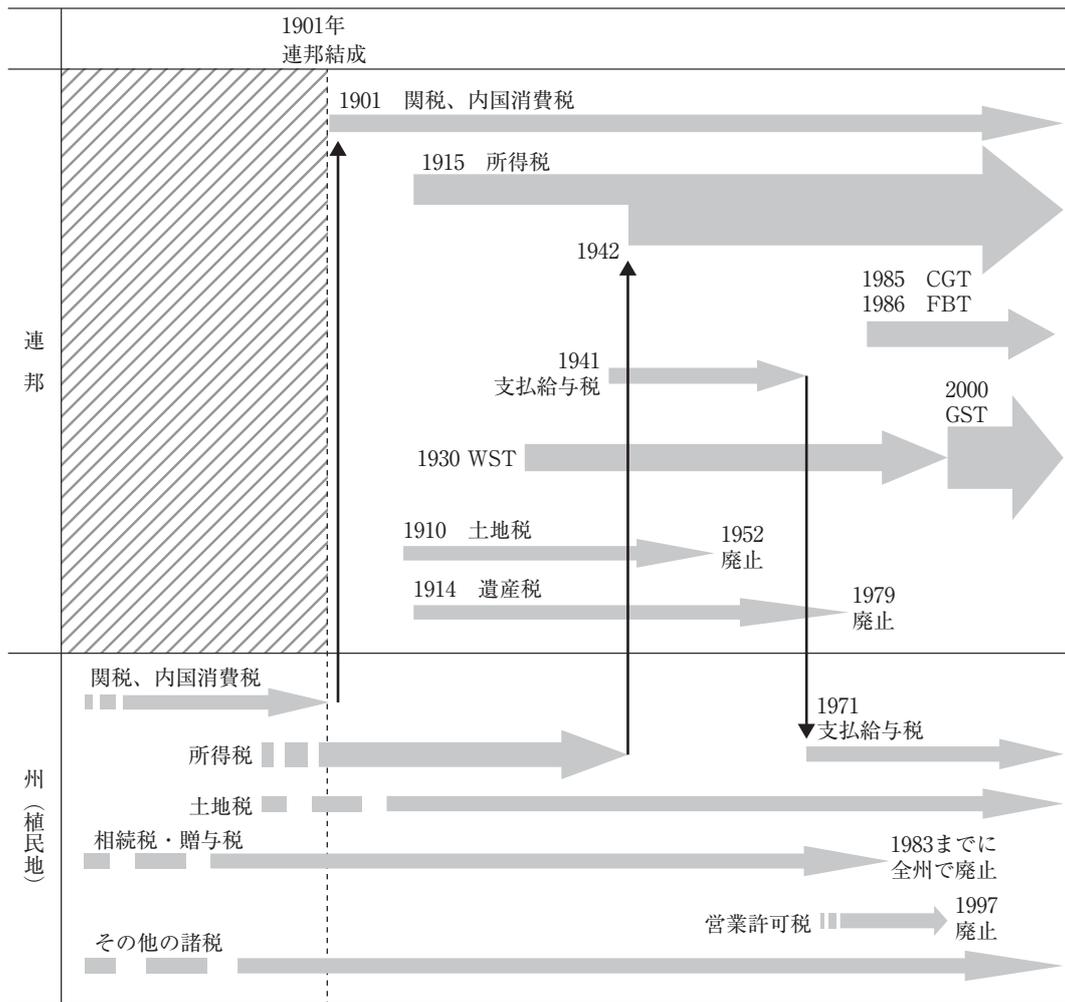
(17) Victoria v. Commonwealth (Second Uniform Tax Case) (1957) 99 CLR 575. もっとも、1942年の判決で示された、所得課税に関する連邦の州に対する優越という考え方は無効とされた。

(18) Income Tax (Arrangements with the States) Act (No.87 of 1978).

(19) Income Tax (Arrangements with the States) Repeal Act (No.73 of 1989).

(20) 支払給与税は、1941年に子供手当 (Child Endowment) が導入された際、その財源を賄うために連邦政府が創設した税である。ただし、税収はあくまで一般財源に繰り入れられ、厳密な意味での目的税ではなかった。

図1 オーストラリアにおける主な税目の変遷



(注) CGT：キャピタル・ゲイン税、FBT：フリンジ・ベネフィット税、GST：財サービス税、WST：卸売上税。

(出典) Sam Reinhardt and Lee Steel, "A brief history of Australia's tax system," Paper presented to the 22nd APEC Finance Ministers' Technical Working Group Meeting in Khanh Hoa, Vietnam, 2006.6.15. <http://epsa.treasury.gov.au/documents/1156/PDF/01_Brief_History.pdf> 等を基に筆者作成。

間接税についても、連邦が課税権を拡大してきた。前述のように、憲法第90条では、関税と内国消費税 (duties of customs and of excise) の課税権は連邦に排他的に帰属するとされている。州は従来から、“excise”は製造段階で課される税に限られるのであり、卸売りや小売りの段階で課される税はこれに含まれないという立場に立っていたが、最高裁はその範囲を徐々に拡大解釈していった⁽²¹⁾。そしてついに、「とど

めの一撃」(*coup de grâce*)⁽²²⁾となった1997年の判決で、最高裁は、“excise”は物品の製造、流通、販売に対するすべての税を含むという見解を示した⁽²³⁾。これに伴い、州がアルコール飲料、たばこ、ガソリン等に課税していた営業許可税 (business franchise fees フランチャイズ税) は、廃止を余儀なくされた。同税は、その当時において州の税収の15%程度を占めており、減収規模は決して小さなものではなかったた

(21) この過程については、岩田由加子「付加価値税導入と政府間財政関係（下）—オーストラリアにおける2000年税制改革—」『自治研究』79巻6号、2003.6、pp.116-118に詳しい。

(22) Fenna, *op.cit.*(3), p.17.

(23) *Ha & Anor v New South Wales & others; Walter Hammond & associates v New South Wales & others* (1997) 189 CLR 465. ただし、サービスに対しては、州も引き続き課税できる。

め、以降、これらの物品に対する連邦税が増税されるとともに、その税収の一部が州に配分されることとなった。しかし、これはあくまで応急措置であったため、1970年代から断続的に議論されてきた連邦レベルでの課税ベースの広い消費課税（一般消費税）の導入が加速することとなり、2000年7月のGSTの導入に帰着した。

2 オーストラリアのVFIの規模とその功罪

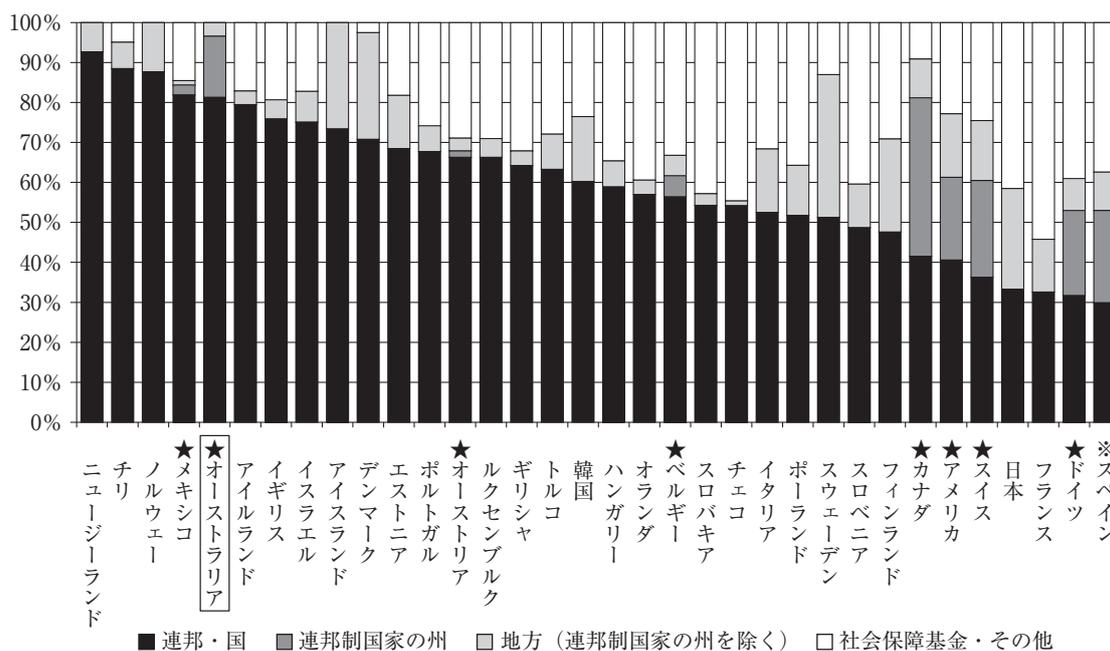
(1) オーストラリアのVFIの規模

前節で述べたような歳入面での集権化の結果、オーストラリアでは現在、一般政府の総税収の約80%を連邦政府が占める一方、州政府の税収は15%程度と相対的にかなり小さなもの

となっている。これを国際比較すれば、連邦制国家の中でみた場合はもちろん、単一国家との比較においても、オーストラリアの連邦政府がいかんにか課税権を独占しているかが分かる(図2)。

もっとも、いかに歳入面で州の役割が限定的でも、歳出面での役割がそれに見合っていれば、VFIは小さいということもあり得る。しかし、OECDが分権化の指標のひとつとして用いている、各国の一般政府の歳入と歳出に占める地方政府(州や市町村など、中央政府または連邦政府より下位の政府の総称。)の比率を参照すれば、オーストラリアではカナダ、アメリカに次いで歳出面での分権化の程度が高い一方、交付金等を除く自主財源については地方政府の割合は限定的である⁽²⁴⁾。オーストラリアでは、歳出面

図2 OECD諸国における政府間の総税収(社会保険料収入を含む)の配分(2011年)



(注) 「社会保障基金・その他」には、EUの加盟各国がEUの代理で徴収する税を含む。★印は連邦制国家である。スペインは、憲法上は連邦制国家ではないが、極めて分権的な統治構造を有する国である。
(出典) OECD, *Revenue Statics 1965-2012*, 2013, p.29, 表Dを基に筆者作成。

⁽²⁴⁾ Koutsogeorgopoulou, *op.cit.*(3), p.9, 図1. 分権化の指標は、OECDの「財政分権化データベース」(Fiscal Decentralisation Database) <<http://www.oecd.org/tax/federalism/oecd-fiscal-decentralisation-database.htm>> から求めることが可能であり、片山信子「課税自主権と地方への税の配分の国際比較」『レファレンス』752号, 2013.9, p.41, 図1. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8301278_po_075203.pdf?contentNo=1> では2011年の値が示されている。しかし、オーストラリアは同データベースの集計の対象となっておらず、同国について分権化の指標を試算しているのは左記のKoutsogeorgopoulou氏の文献である。同氏は2002年から2004年のデータに基づいて図を作成しているが、一部の例外を除いて、分権化の指標は過去15年間ほとんど変わっていないとされている(OECD, "Chapter 3: Decentralisation, Economic Activity and Educational Outcomes," Hansjörg Blöchliger, ed., *Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work*, 2013, p.58)。

においても徐々に連邦がその役割を拡大してきたのは確かであるが⁽²⁵⁾、歳入面での集権化がより一層顕著であったことから、やはり同国のVFIは他の連邦制国家と比較して大きなものとなっている。

したがって、オーストラリアでは大きなVFIを埋めるため、連邦政府は歳出の多くを州への財政移転に充てている。2013-14年度⁽²⁶⁾予算における州への財政移転の額は合計953億豪ドル⁽²⁷⁾であり（一般交付金が512億ドル、特定目的補助金が441億ドル）、これは連邦の歳出総額の約24%に相当する⁽²⁸⁾。逆に州の側からみれば、州ごとにばらつきが大きいものの、歳入の約半分を連邦からの財政移転に依存し、そのさらに半分程度が一般交付金となっている。今日その中心を占めるのは、前節の最後で触れたGSTを原資とするGST交付金である。

なお、オーストラリアではかつてGSTを連邦税とみるか州税とみるかに関して政府内でも見解が一致していなかったが、現在ではGSTが連邦の予算書に計上されており⁽²⁹⁾、連邦税ととらえる見方に落ち着いたものと考えられる。この立場に立てば、2000年のGSTおよび

GST交付金の導入は、オーストラリアのVFIを一層拡大したととらえることができる。Robert Carling氏⁽³⁰⁾によれば、各州がコントロールできないGSTの税収が州に配分されることになったからといって、州の財政責任が強化されたと考えるのは誤りであり、むしろ州の連邦政府への依存を強めただけであるという。同氏によれば、歴史的に州政府は連邦政府の単なる「支部」となる方向に突き進んできたのであり、GST改革もこの方向性を変えることはなかったという⁽³¹⁾。

ただし、以上の議論はあくまでVFIの「規模」のみに着目したものであることに留意が必要である。OECDは、①地方政府の税収の対GDP比に、②税率や課税ベースの決定に地方政府が裁量を有している税目からの税収が地方税収全体に対して占める比率を乗じることで、地方政府の「課税力」を計測している⁽³²⁾。これによれば、オーストラリアは①の値は小さいものの、②の値は100%であり、同国の地方政府の課税自主権は大きいといえる。その結果、両者を掛け合わせた地方政府の課税力という観点からは、オーストラリアは国際比較において中位に

(25) 山田 前掲注(3), pp.108-109等を参照。

(26) オーストラリアの財政年度は7月から翌年の6月までであり、2013-14年度は2013年7月から2014年6月までを指す。

(27) 以下、単に「ドル」とする。なお、日本銀行の報告省令レート（平成26年2月分）によれば、1豪ドル=約92.5円である。

(28) Commonwealth of Australia, *BUDGET: Australia's Federal Relations (Budget paper No.3) 2013-14*, p.1. <<http://www.budget.gov.au/2013-14/content/bp3/html/index.htm>>

(29) "Appendix B: Classification of Australian Government Taxes," Commonwealth Treasury, *Pocket Guide to the Australian Taxation System 2012-13*, 2013.1, p.19. <http://www.treasury.gov.au/~media/Treasury/Policy%20Topics/Taxation/Pocket%20Guide%20to%20the%20Australian%20Tax%20System/Downloads/Pocket_tax_guide.ashx>

(30) Robert Carling, "State Taxation and Fiscal Federalism: A Blueprint for Further Reform," *CIS Policy Monographs*, No.73 (Perspectives on Tax Reform (11)), 2006, pp.9, 17-18. <<https://www.cis.org.au/images/stories/policy-monographs/pm-73.pdf>>

(31) 一方で、やや異なる見方もある。八木原大「オーストラリアの政府間財政関係—2000年以降の動向を中心に—」『CUC view & vision』33号, 2012.3, pp.77-78. <http://ci.nii.ac.jp/els/110008916533.pdf?id=ART0009874612&type=pdf&lang=jp&host=cinii&order_no=&ppv_type=0&lang_sw=&no=1390961311&cp=> は、「固有財源」と「自主財源」を区別し、GSTは州の自主財源ではないものの、州全体に帰属する共有の固有財源であると位置付けている。そして、GST導入に伴っていくつかの州税が廃止されたため、州の自主財源は縮小したが、GST交付金により州の固有財源は増加したという。2000年GST改革がVFIを拡大させ、州の連邦への依存度を高めたと評価することはできず、むしろ連邦が州をコントロールする余地を狭め、州の連邦への依存度は弱まったと評価している。

(32) 片山 前掲注(24), pp.45-47を参照。

位置付けられる。

(2) 課税権の集権化・分権化をめぐる議論

VFIは必ずしもその存在自体が問題というわけではなく、それを縮小させるのが望ましいか否かについては議論の余地がある。VFIの功罪については、地方政府による課税自主権の発揮の功罪とも絡んで、以下のような課税権の集権化・分権化をめぐる議論が繰り返されている⁽³³⁾。

まず、VFIへの批判論は、課税権の集権化に対して批判的な見方を基礎とするが、その根拠としては次のような点が挙げられる。すなわち、交付金や補助金といった中央政府からの財政移転に対して、地方政府は課税に伴う政治的な痛みを感じることがないため、その用途に関する納税者への説明責任（アカウンタビリティ）が低下し、歳出の効率化に向けた誘因が働きにくい。有権者は交付金に対する認識が弱く、財政コストを過小評価してしまう結果、過剰な行政サービスが実施されることにもつながりかねない（財政錯覚：fiscal illusion）。また、中央政府からの交付金は本来国民に減税等の形で還元されるべきであるという立場からは、実際には交付金を受け取った地方政府がそれを使ってしまう傾向があるため、結果としてやはり過剰な公的支出が行われる可能性があるという批判もある（ハエ捕り紙効果：fly-paper effect）。さらには、地方政府が財政的に高度に中央政府に依存している状況下では、地方政府が中央政府による事後的な救済を織り込んでしまい、コスト削減に向けた努力を怠って歳出が過大となりがちである（ソフトな予算制約：soft budget constraint）という指摘もある。一方で、他の政府からの財政移転への依存は、もし行政サービスが不十分に

しか実施できなかった場合、その責任をお互いに他方の政府に押し付け合う「非難合戦」(blame game) となりかねず、結果として無駄な行政コストの発生も懸念される。さらに、課税権の中央政府への集中は、各地域による労働力や投資の獲得を意図した租税政策上の競争（有益な租税競争：beneficial tax competition）の余地を減らす可能性もある。

他方で、VFIへの批判論に対する反論としては、課税権の集権化に理解を示す立場から次のようなものがある。すなわち、財政錯覚やハエ捕り紙効果が実際に生じるかどうかは、定かでない。地域間の租税競争は常に有益であるとは限らず、「底辺への競争」に陥って各地域の税率が過小な水準で均衡し、税収が減少する結果、必要な行政サービスさえ賄えなくなるおそれもある（有害な租税競争：harmful tax competition）。また、地方政府の課税権が大きくなれば、各地方政府には他地域の居住者に租税負担を転嫁する誘因が生じ、「租税輸出」(tax exporting) が起こる懸念もある。税務行政は、集権的に行うほうが執行面で効率的だという視点もあり得よう。さらに、次節でも触れるように、財政調整を実施するためにはVFIが前提となる。加えて、国家レベルでのマクロ経済的な観点からVFIの存在を容認する立場もある。例えば、景気循環の影響の平準化や、再分配政策の効果的な執行という観点からは、中央政府が歳出措置や租税政策を通じて資源配分を調整するほうが望ましい。また、地方政府の関与が必要となる重要な国家的改革を遂行する際、中央政府はVFIの存在を「梃」として用い得る。

以上のように、VFIの是非をめぐっては賛否両論がある。この議論が難しいのは、完全な集権化あるいは分権化という両極端の選択肢が

⁽³³⁾ 以下の記述は、Robin Boadway, "International Lessons in Fiscal Federalism," Paper prepared for the State Funding Forum, September 12-13, 2011, Canberra ACT, *eJournal of Tax Research*, Vol.10, No.1, 2012.2, pp.21-48 (特に pp.24-26) ; Anderson, *op.cit.*(5), pp.19-30 ; Koutsogeorgopoulou, *op.cit.*(3), pp.5-6, 21-22 ; Richard Webb, "Public Finance and Vertical Fiscal Imbalance," *Research Note*, No. 13, 2002.10.15. <<http://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/rn/2002-03/03rn13.pdf>> 等に基づく。

望ましくないのは明らかであるとしても、理想的な VFI の大きさがいかにほどなのかは国ごとに異なり、しかも、一国の内部においてもコンセンサスが存在しないためである。しかし、1970 年代以降に、財政の分権化の理論的な裏付けとして財政連邦主義の理論が確立して以降、オーストラリアにおいては、大きすぎる VFI に対する批判的な見方が台頭し、同国の連邦制の大きな課題のひとつとみなされるようになったといえる⁽³⁴⁾。

3 同質性と平等主義一歳入面での集権化と VFI 拡大の背景一

オーストラリアは、連邦が所得課税と一般消費税の両方を独占するという、極めて集権的な連邦制を達成した。既述のように、この直接的な理由としては、連邦が社会経済状況の変化という現実への対応に迫られたことや、憲法第 90 条、第 96 条といった規定の存在があるが、これらに加えて、次のような背景も指摘することができるだろう⁽³⁵⁾。

ひとつには、オーストラリアという国の同質性 (homogeneity) が挙げられる。後述のように、同国の州間の経済面での格差は比較的小さい。さらに、少なくとも州の単位でみた場合、オーストラリアには、言語、宗教、民族といったアイデンティティにかかわる類の差異が存在しない。カナダやスイスのように、このような本質的な点において異質な地域を抱えている国では、地域の独自性を守るという意識が働き、集権化の流れに反発する力が生じやすい。比較的、同質性の大きい国家であるオーストラリアでは、集権化に対する反作用が起こりにくかったといえる。

また、次章で述べる GST 交付金とも関係することであるが、オーストラリアは極めて平等主義的な (highly-egalitarian) 連邦制を特徴とし

ており、これが同国の連邦制の集権的な特徴と表裏一体の関係を成していると考えられる。一般論として、国の内部における地域間の財政力格差の存在は不可避であり、各地域はそれぞれ異なる税収調達力と歳出需要を有している。このとき、その格差を是正する制度が存在しなければ、人や企業は税負担が小さいか、行政サービスが充実している地域 (または、その両方を兼ね備えている地域) に移動してしまい、地域間の格差はさらに広がることになる。もし、どの地域に居住しているかにかかわらず、国民は同等の水準の扱いを受ける権利があるという考え方に立つのであれば、中央政府が財政調整制度を通じて各地方政府に同等の行政サービスを提供できるだけの財政力を付与することになる (垂直的財政調整)。中央政府が財政調整に関与せず、地方政府間のみで財政調整を行うという仕組みもあり得るが (水平的財政調整)、財政力の強い州の反発が予想されるため、実現のハードルは高い。そのため、財政調整は垂直的財政調整の形を採ることが多く、その場合、中央政府には地方政府に財政移転を行うだけの財政余剰が必要となる。すなわち、VFI は財政調整の前提といえる。ところが、連邦制国家にとって財政調整は本来的要素でもあれば、同時に相容れない要素でもある。連邦制は安全と福祉を共有する運命共同体であるという観点からは、財政調整は本来的とみることができる一方、地域の自主性と多様性、そして相互の競争を尊重するのが連邦制であるという観点からは、財政調整は非親和的とみられるからである。各国において、財政調整をどの程度行うかは、州ごとの違いにかかわらず国レベルでの社会的市民権 (social citizenship) や社会的連帯 (social solidarity) の強さによる。このような連邦制のジレンマの中で、オーストラリアにおいては、前述のように同質的な国であるがゆえにひとつの

⁽³⁴⁾ Dollery, *op.cit.*(8), pp.28-29, 39-41.

⁽³⁵⁾ 以下の記述は、Fenna, *op.cit.*(3), pp.12, 16-17 ; Boadway, *op.cit.*(33), pp.23-24, 28, 39-40, 46-47 ; James, *op.cit.*(8), pp.ii-iii, 31-32 等に基づく。

市民権という考え方が広まり、平等意識が極めて強い国民性⁽³⁶⁾とも相まって、大きなVFIの存在を前提に、GST交付金を通じて大規模かつ強い平準化効果を有する包括的な財政調整を実施している。オーストラリアの連邦制における集権性と平等主義という2つの特徴は、表裏一体の関係ととらえることができよう。

II 州間の水平的財政不均衡（HFI）と財政調整—GST交付金—

本章では、VFIとの対比で、オーストラリアにおけるHFIとその平準化についてみていく。オーストラリアでは従来から、連邦から州への財政移転を通じて、VFIを埋めるとともに、あわせてHFIも是正してきた。今日、その中心的役割を果たしているのがGST交付金（GST revenue grants）である。以下では、まず、GST交付金とその原資であるGSTの導入の背景を簡単にみた上で、同交付金の州間での配分方法を述べる。そして、配分方法の裏にある理念としてのHFE原則について、歴史的経緯も踏まえて概観した上で、これに対する批判や課題を整理する。改革に向けた最近の議論と展望については、前章で扱ったVFIの問題とあわせて、第Ⅲ章で扱う。

1 GSTおよびGST交付金の導入の背景

欧州諸国のVATに相当する税として、オーストラリアでは2000年7月からGSTを課している。同国における一般消費税の導入の議論は、1970年代に遡る。当時、所得税への過度な依存と納税者の税負担の重さが問題となっており、高い失業率や企業の業績低迷の中で問題が深刻化していた。また、自営業者等による租

税回避の横行など、所得税の公平性に対する信頼が揺らいでいた。一方、1920年代の大規模な歳出拡大と大恐慌に伴う税収減を受けて1930年に導入された連邦の卸売上税（Wholesale Sales Tax: WST）は、非課税措置が多く存在したことや、その後のサービス消費の割合の増加等により、課税ベースが著しく浸食されていた。このような国内状況に加えて、特に1980年代以降、レーガン、サッチャー改革に顕著にみられるように、世界的には新自由主義の思潮が広まりつつあった。新自由主義は、自由な市場の実現による経済の活力を重視する立場であり、税制面では、所得課税（特に法人税）から経済へのマイナスの影響が比較的小さいと考えられている消費課税へのシフトを志向する。オーストラリアにおいても、このような方向で税制改革の議論が進むこととなり、その後、30年近い断続的な議論の後、4度目の挑戦にして⁽³⁷⁾、2000年7月に税率10%でGSTが導入された。

欧州型のVATは、今日、多くの国々で採用されるに至っているが、オーストラリアのGSTが特徴的なのはその税収の帰属である。欧州では、ほとんどの国がVATを国税（連邦税）として課しており、税収は中央政府の一般財源に繰り入れられている。日本では、国税である消費税（税率4%）と地方税である地方消費税（税率換算で1%相当）が併存し、国が両者をあわせて徴収した上で、地方消費税分を小売売上高等の指標に基づいて地方自治体に配分している。そして、国税の消費税の税収のうち29.5%が地方交付税交付金の原資に繰り入れられ、地方に回る。

これに対してオーストラリアでは、GSTは連邦税であり、国税庁（Australian Taxation Of-

⁽³⁶⁾ 青木, (二) 前掲注(2), pp.33, 35.

⁽³⁷⁾ 加藤慶一「オーストラリアにおけるGST導入の経緯」『国政の論点』2014.3.7（事務用資料）を参照。既存の日本語文献として、岩田 前掲注(2)；内村治ほか「オーストラリアの経済と税制改革」『国際税制研究』No.4, 2000.4, pp.5-35；森信茂樹「オーストラリアの消費税議論—食料品の定義をめぐる論争—」『国際税制研究』No.4, 2000.4, pp.164-167等も参照。

face: ATO) によって徴収されるものの、徴税費用を控除した残額がすべて GST 交付金の原資となって州に分与される。このような仕組みを採っている背景には、同国において、連邦税としての GST が州の支持を得て導入されたという特有の事情がある⁽³⁸⁾。1970 年代以降の連邦による一般消費税の導入の動きに対して州が反対しなかったのは、州の側に、連邦レベルの GST が州の重要な税源に配慮してくれるという想定があったというのがひとつの理由である。ホーク労働党政権下の 1992 年には、国家レベルでの重要な課題に関して連邦、州、地方自治体が協力して対応していくことを目的に、オーストラリア政府間協議会 (Council of Australian Governments: COAG)⁽³⁹⁾ が設立された。これを主導したのは連邦政府であるが、州も COAG に魅力を感じた一因は、深刻な VFI に対処すべく財政改革が行われることへの期待であったという。1996 年に政権を取った自由・国民連合のジョン・ハワード (John Howard) 首相は、COAG に関心が薄かったものの、VFI とそれに起因する州の連邦への財政的依存に目を付け、GST の導入と政府間財政関係の改革をパッケージとすることで、GST に対する州の反対を中和することができた。また、州による売上税等の課税を禁じる最高裁判決が出たの

もちょうどこの時期であったが、それに伴う州への応急措置としての財政移転にも正式に決着をつける必要があった。以上のような背景で、連邦税としての GST は州の支持を得て導入され⁽⁴⁰⁾、その見返りとして、税収はすべて州に分与するという特徴的な制度が採られた。理想的な VFI の規模についての根本的な原則が据えられて、それを反映した結果として制度が決定されたわけではなく、また、連邦と州のそれぞれの歳出需要の伸び等を勘案した結果でもない⁽⁴¹⁾。現地調査でのヒアリングでも、GST 交付金は政治的な事情を反映したという側面が強いとのコメントを得た。

GST および GST 交付金の導入に伴う新たな政府間財政関係は、1999 年 6 月 25 日に連邦と州の間で締結された「連邦・州間財政関係の改革に関する政府間合意」(Intergovernmental Agreement on the Reform of Commonwealth-State Financial Relations : 以下、IGA 1999) に定められている。GST の税収が用途に縛りのない一般交付金として州に分与されるということは、この合意の中に明記されている⁽⁴²⁾。また、GST の税率と課税ベースについて、連邦政府とすべての州政府の合意が得られない限り変更しないことでも合意をみている⁽⁴³⁾。このような入念な仕組みは、GST がさらなる財政的集権化への一歩で

(38) 以下の記述は、Fenna, *op.cit.*(3), p.18 ; Richard Eccleston, "The 30 Year Problem: The Australian GST," *Taxing Reforms: The Politics of the Consumption Tax in Japan, the United States, Canada and Australia*, Cheltenham: Edward Elgar, 2007, p.69 ; Galligan and Wright, *op.cit.*(11), pp.152-156 ; 岩田 前掲注(2) ; James, *op.cit.*(8), pp.11-13 等に基づく。Eccleston 氏によれば、このような州の支持は、アメリカやカナダではみられないことだという。

(39) 連邦首相、州の首相、および地方自治体協会 (Australian Local Government Association) の会長で構成される。

(40) 前項で述べたように、当時、労働党は GST の導入に反対していた。そのため、労働党政権下の NSW、QLD、TAS は、「連邦・州間財政関係の改革に関する政府間合意」(Intergovernmental Agreement on the Reform of Commonwealth-State Financial Relations: IGA 1999) の調印に際して、原理的に GST を是認するものではないという旨の留保を付している。とはいえ、これら 3 州の反対はあくまで GST という税そのものに向けられたものであり、その税収を州間で配分するという政府間財政関係の改革に対する反対は強くなかったという。(岩田 前掲注(2), pp.122-123 ; Galligan and Wright, *op.cit.*(11), p.155 を参照。)

(41) Boadway, *op.cit.*(33), p.45.

(42) IGA 1999, 第 5 項 a, 第 7 項。IGA 1999 の内容は、A New Tax System (Commonwealth-State Financial Arrangements) Act (No. 110 of 1999) として法制化され、その第 3 項に同内容の規定がある。もっとも、後述のように、IGA 1999 は 2008 年の "Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations" (IGAFFR 2008) に引き継がれたことに伴い、同法も名称変更等の大幅な改正が行われている。

はないかという州の不安をいくぶん和らげるものであるという⁽⁴⁴⁾。

2 GST 交付金の州間での配分方法とその理念

(1) GST 交付金の州間での配分方法

GST 交付金は、VFI を埋めると同時に、州間での配分に当たっては、州ごとの財政力の不均衡としての HFI を是正する財政調整の機能をも発揮している。

オーストラリアは、地域間の経済格差は比較的小さい国であるといわれることがある。例えば、住民1人当たりの地域総生産（Gross Regional Product: GRP）を連邦制国家の中で比較した場合、最低の州と最高の州の比率は、オーストラリアでは1対1.4にすぎないが、オーストラリア、カナダ、アメリカでは1対2、ドイツでは1対3、ブラジルでは1対7、アルゼンチン、インドに至っては1対9である⁽⁴⁵⁾。しかし、近年では天然資源が豊富な WA 等の州が急速な発展を遂げており、最新の統計では、この比率は1対2程度まで拡大している⁽⁴⁶⁾。また、

地域差が顕著に表れるのは、各州の面積と人口である（表1）。特に、人口密度で比較すると州間の格差は極めて大きなものとなる。少数の住民が極めて広大な範囲に分散して生活している場合、行政サービスのコストが高くなるなど、州の財政にも影響する。NT に顕著にみられるように、それが人里離れた地であれば、なおさら州の財政への影響は大きくなる。他にも各州の財政力を左右する要素は多々あるが、GST 交付金の配分に当たっては、このような財政力格差の是正が目的とされている。

GST 交付金の州間での配分は、独立の第三者機関である連邦交付金委員会（Commonwealth Grants Commission: CGC）によって実質的に決定される。CGC は、憲法第96条に基づく連邦から州への財政援助に関して、州からの要求を査定するために1933年に設立された。GST 交付金の配分は、CGC が連邦財務相に助言を行った後、連邦と各州の財務相から構成される「連邦財政関係に関する常設協議会」（The Standing Council for Federal Financial Relations）に諮られ

表1 オーストラリア各州の面積と人口

	面積		人口		人口密度 (人)
	(km ²)	比率	(万人)	比率	
ニューサウスウェールズ州 (NSW)	800,642	10%	722.2	32%	9.0
ヴィクトリア州 (VIC)	227,416	3%	554.0	25%	24.4
クイーンズランド州 (QLD)	1,730,648	23%	450.6	20%	2.6
サウスオーストラリア州 (SA)	983,482	13%	164.4	7%	1.7
ウェスタンオーストラリア州 (WA)	2,529,875	33%	229.1	10%	0.9
タスマニア州 (TAS)	68,401	1%	50.7	2%	7.4
首都特別地域 (ACT)	2,358	0.1% 以下	35.9	2%	152.2
北部特別地域 (NT)	1,349,129	18%	22.9	1%	0.2
合計	7,692,024	100%	2,230.0	100%	2.9

(注) 連邦直轄区域である Jervis Bay Territory を割愛しているため、各州の数値を足しあわせても合計とは一致しない。
(出典) Australian Bureau of Statistics, *Year Book Australia 2012*, pp.70, 239. <<http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/mf/1301.0>> を基に筆者作成。

(43) IGA 1999, 第31項, 第32項.

(44) Galligan and Wright, *op.cit.*(11), p.155.

(45) Anderson, *op.cit.*(5), p.61.

(46) 2012-13年度の住民1人当たりの州内総生産（Gross State Product: GSP）は、最高の WA が 98,069 ドル、最低の TAS が 47,551 ドル、全国平均が 66,397 ドルである（Australian Bureau of Statistics, *Australian National Accounts: State Accounts, 2012-13*, p.14. <[http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/subscriber.nsf/0/154DF709B44199D0CA257C3000115973/\\$File/52200_2012-13.pdf](http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/subscriber.nsf/0/154DF709B44199D0CA257C3000115973/$File/52200_2012-13.pdf)>）。

た上で、最終的には連邦財務相によって正式に決定される⁽⁴⁷⁾。しかし、かつて政府がCGCの助言に従わなかったのは一度だけであり、CGCの助言が決定的な重要性を持っている。

GST 交付金の具体的な配分は、以下の算式による。基本的には各州の人口比に応じて配分されるが、財政力の違いを考慮した「相対係数」(relativity) で調整を加えることにより、財政調整を行っている。CGCの任務の中心は、この相対係数の算定にある。

$$\begin{aligned} \text{各州の受取額} &= \frac{\text{調整後の当該州の人口} \times \text{GST 税収}}{\text{調整後の合計人口}} \\ &= \frac{12月31日現在の当該州の推定人口 \times \text{相対係数} \times \text{GST 税収}}{(12月31日現在の各州の推定人口 \times \text{相対係数}) \text{の合計}} \\ &\quad (\text{Federal Financial Relations Act 2009, 第5項}) \end{aligned}$$

相対係数の算定方法は極めて複雑で精緻なものであるが、簡単に述べると次のとおりである⁽⁴⁸⁾。ある州(A)の相対係数は、A州の1人当たり財源援助必要額を全国の1人当たり財政援助必要額で割った値である。A州の財政援助必要額は、次の式で求められる。

$$\text{財政援助必要額} = \text{査定歳出} - (\text{査定歳入} + \text{特定目的補助金} + \text{標準予算収支})$$

※いずれも1人当たりの値

ここで、「査定歳出」とは、全国の平均的な水準の行政サービスを平均的な効率性で供給した場合の歳出額(標準歳出)に、A州の地域的な特性を反映した調整を加えた値である。「査定歳入」についても同様であり、各税目につい

て全国平均の税率で課税し、平均的な効率性で税収調達を行った場合の歳入額に、A州特有の事情を考慮した値である。もっとも、このとき考慮される事情は、各州が自らコントロールできない要因のみである。例えば、歳出面では、人口密度が低い、高齢者や先住民の人口に占める比率が高いなどの理由で行政サービスのコストが高いといった事情が該当し、歳入面では、豊富な天然資源からのロイヤルティ(使用料)収入が多いといった事情が該当する。また、上の式からも分かるように、連邦からの特定目的補助金についても、基本的には考慮される⁽⁴⁹⁾。すなわち、特定目的補助金も州の財政力の向上に資するという考え方から、人口割よりも多く特定目的補助金を受け取っている州は、その分だけGST交付金の配分が減ることになる。「標準予算収支」とは、各州の歳入(財政移転を含む)の実績値の合計から、各州の歳出の実績値の合計を差し引いて、全国の人口で除した値である。これについては、各州に共通の値が用いられる。

以上のようにして算出される各州の相対係数は、1を超える場合、単純な人口割よりも多額のGST交付金を受け取ることになり、1未満の場合はその反対となる。前者の州はしばしば「受取州」(recipient state) などと呼ばれ、後者の州は「贈与州」(donor state) などと呼ばれる。最新の相対係数と、それに基づくGST交付金の各州への配分は、表2のとおりである。確かに、実額の上ではGST交付金の配分はNSWやVICに手厚いように見えるし、GST交付金の総額に占める「再分配額」(人口割で配

(47) IGA 1999, 第42項d, Appendix B2. なお、連邦財政関係に関する常設協議会(The Standing Council for Federal Financial Relations)は、元々IGA 1999によって大臣協議会(Ministerial Council)として設立されたものであるが、IGA 2008によって名称が変更された。

(48) 詳細な算定方法は、八木原 前掲注(31), pp.72-77; 花井清人「水平的財政平衡原則の二元的運用—オーストラリア—」持田信樹編『地方分権と財政調整制度—改革の国際的潮流—』東京大学出版会, 2006, pp.88-91; 橋都由加子「オーストラリアの連邦・州間財政調整制度—効果と課題—」『PRI Discussion Paper Series』No.05A-21, 2005.10, pp.9-14. <http://www.mof.go.jp/pri/research/discussion_paper/ron129.pdf>等を参照。

(49) ただし、連邦政府は一定の特定目的補助金について相対係数の算定から「隔離する」(quarantine)よう指示する場合があります。また、CGCが場合に応じて一定の特定目的補助金を考慮しないこととする場合もある。また、第Ⅲ章第1節で述べるNational Partnership Payments(NPPs)のうち追加的な報奨金(reward payments)は、相対係数の算定に際して考慮外とされている。

分した場合との差額)は9%程度に過ぎない。しかし、これはNSWやVICといった州の人口が多いためであり、相対係数はWAの0.45からNTの5.31まで極めて大きな開きがある。すなわち、人口1人当たりのGST交付金の受取額は、非常に大きな傾斜配分がなされている。GST交付金は、州間の財政力格差を是正するための強力なメカニズムである⁽⁵⁰⁾と評価してよいであろう。なお、日本でGST交付金と同様の財政調整を実施した場合、交付金の原資が十分に大きい等の一定の条件の下という制約はあるものの、現在の地方交付税交付金よりも大きな平準化効果が得られるというシミュレーションがある⁽⁵¹⁾。また、仮に日本に道州制を導入すると仮定してGST交付金の仕組みを適用すると、「関東州」(茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県、長野県)の相対係数はゼロに近いが、年によってはマイナスになってしまうというシミュレーションもある⁽⁵²⁾。ここからも、オーストラリアのGST交付金が非常に強い平準化の効果を持つ

ていることが窺える。反対に、オーストラリアでは相対係数が最小のWAでも0.45であることと比較すれば、日本の「関東州」の財政力がいかに飛び抜けて大きいかを物語るものでもある。

CGCは、利用可能な最新の統計に基づいて相対係数を毎年算定する。算定に際しては、過去3年間のデータの平均値が用いられている。またCGCは、算定の方法自体について概ね5年ごとに見直しを行っており、直近では2010年に実施された。

(2) GST交付金の配分理念—HFE原則—

IGA 1999は、GST交付金の州間での配分に際して、“Horizontal Fiscal Equalisation”(HFE)の原則に基づくべきことを規定した⁽⁵³⁾。HFEは、日本語に訳せば「水平的財政平準化」であり、他の国でも一般的に実施されている財政調整を行うべきことを示しているにすぎないように思える。しかし、オーストラリアに関する文脈において、「HFE原則」(“HFE principles”あ

表2 GST交付金の相対係数および各州への配分(2013-14年度)

	相対係数	2013-14年度 予算での配分額 (百万ドル)	人口割による 配分額 (百万ドル)	再分配額 (百万ドル)	1人当たり 再分配額 (ドル)
ニューサウスウェールズ州(NSW)	0.96576	15,557.9	16,053.1	▲ 495.2	▲ 66.7
ヴィクトリア州(VIC)	0.90398	11,320.3	12,478.9	▲ 1,158.6	▲ 200.7
クイーンズランド州(QLD)	1.05624	10,740.9	10,133.4	607.5	129.6
ウェスタンオーストラリア州(WA)	0.44581	2,457.5	5,493.2	▲ 3,035.7	▲ 1,194.6
サウスオーストラリア州(SA)	1.26167	4,595.0	3,629.2	965.7	575.2
タスマニア州(TAS)	1.61454	1,800.5	1,111.3	689.2	1,340.7
首都特別地域(ACT)	1.22083	1,021.8	834.0	187.8	486.6
北部特別地域(NT)	5.31414	2,756.0	516.8	2,239.2	9,366.3
合計	—	50,250.0	50,250.0	4,689.5	—

(注) 再分配額の合計は、各州の再分配額のうちプラスの数値だけを合計したものである。

(出典) Commonwealth of Australia, *BUDGET: Australia's Federal Relations (Budget paper No.3) 2013-14*, p.115, 表3.6およびp.116, “Box 3.1,” 表A. <<http://www.budget.gov.au/2013-14/content/bp3/html/index.htm>> を基に筆者作成。

⁵⁰⁾ Ross Williams, “State and Regional Disparities Before and After Transfers,” *The Australian Economic Review*, Vol.44, No.2, 2011.6, p.182.

⁵¹⁾ 竹本亨・鈴木明宏「オーストラリア型財政調整による地方交付税改革」『山形大学紀要(社会科学)』39巻1号, 2008.7, pp.31-61. <<http://www2.lib.yamagata-u.ac.jp/kiyou/kiyous/kiyous-39-1/image/kiyous-39-1-031to061.pdf>>

⁵²⁾ 高林喜久生「道州制下の地方財政調整—オーストラリア型モデルによる検討—」関西学院大学『経済学論究』63巻3号, 2009.12, pp.283-298. <<http://kgur.kwansei.ac.jp/dspace/bitstream/10236/3703/1/20100423-4-20.pdf>>

⁵³⁾ IGA 1999, 第8項, Appendix B1.

るいは“the principle of HFE”)は、単にそれに留まらない特別な意味合いを有している。もっとも、HFE原則の定義は憲法や法律に規定されているわけではなく、CGCが時代の変遷とともに様々な解釈を与えてきた。CGCによる現在の解釈は次のとおりである⁽⁵⁴⁾。

州政府は、次のような形でGST税収から資金を受け取る。すなわち、歳入と歳出に影響を与える重要な要素を考慮した上で、各州が自主税源から歳入を得るために同じ努力をし、かつ、同程度の効率性で行政運営を行うならば、各州は同じ水準の行政サービスを提供し、また、同じ水準の関連するインフラを提供できるだけの財政力を持つ。⁽⁵⁵⁾

要するに、各州が平均的な水準で歳入調達に努め、平均的な効率で行政運営を行うという条件の下、GST交付金によって、各州の財政力は、住民に対して同水準の行政サービスを実施できる水準まで平準化される。

このようなオーストラリアのHFE原則は、何が特徴的なのであろうか。第一に、歳入と歳出の両面を考慮して財政調整を行う点である。これは、前項で述べた相対係数の算定方法からも分かる。1920年代における州の債務の累増と1930年代初期の経済情勢の悪化を受けて、CGCはその創設当初から、州の財政全般を考慮して交付金の配分を決定すべきであるとの立

場に立っていた。具体的には、交付金を受け取る州の予算に一定の調整を加えた上で、当該州の予算収支を人口で除した値が、交付金を受け取らない州の当該値の平均と同じになるまで低下するように交付金の算定を行っていた。予算収支を用いて交付金の算定を行うためには、歳入と歳出の両面を査定する必要があるのである⁽⁵⁶⁾。

第二の特徴は、すべての州が財政調整に参加することである。GST交付金は、最低限の行政サービスを保障するために財政力の弱い州に対してのみ与えられるのではなく、財政力の強い州も、単純な人口割よりも少ない額の交付金しか受け取らないという形で、その仕組みの中に組み込まれている。

そして第三の特徴は、どの州も、同じ水準の行政サービスを提供できるまで財政力の平準化が行われるということである。後述のように、各州の財政力が平準化される先の目標水準(ターゲット)は全州平均であり、財政力の弱い州について平均以下までしか平準化しないという仕組みはとられていない。すなわち、ペナルティがないのである。

以上のような特徴を持つオーストラリアのGST交付金の配分方法は、「完全な」(full)、あるいは「包括的な」(comprehensive) HFEと呼ばれている。HFE原則に基づくCGCの相対係数の算定方法は、「NTの人里離れた地に住む先住民に対する州の行政サービスにかかるコス

⁽⁵⁴⁾ 以下の記述は、Commonwealth Grants Commission, *Report on GST Revenue Sharing Relativities - 2013 Update*, pp.30-36. <<http://www.cgc.gov.au/attachments/article/146/2013%20Update%20Report.pdf>> ; Paige Darby, “Distribution of GST to the States,” *FlagPost* (Information and research from Australia’s Commonwealth Parliamentary Library), 2011.3.31. <<http://parliamentflagpost.blogspot.jp/2011/03/distribution-of-gst-to-states.html>> ; 西森光子「短報 オーストラリアの政府間財政調整—その概要と近年の動向—」『レファレンス』633号, 2003.10, pp.43-52. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999972_po_063303.pdf?contentNo=1> ; Richard Webb, “Horizontal Fiscal Equalisation,” *Research Note*, No. 1, 2002.8.20. <<http://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/rn/2002-03/03rn01.pdf>> 等に基づく。

⁽⁵⁵⁾ Commonwealth Grants Commission, *ibid.*, p.30.

⁽⁵⁶⁾ Ross Williams, “History of Federal-State Fiscal Relations in Australia: A Review of the Methodologies Used.” Background Paper prepared for the Victorian Department of Treasury and Finance for the GST Distribution Review, 2011.8, pp.2, 9.(本稿執筆に当たってVIC政府のホームページから入手したが、現在ではアクセスできなくなっている模様である。)

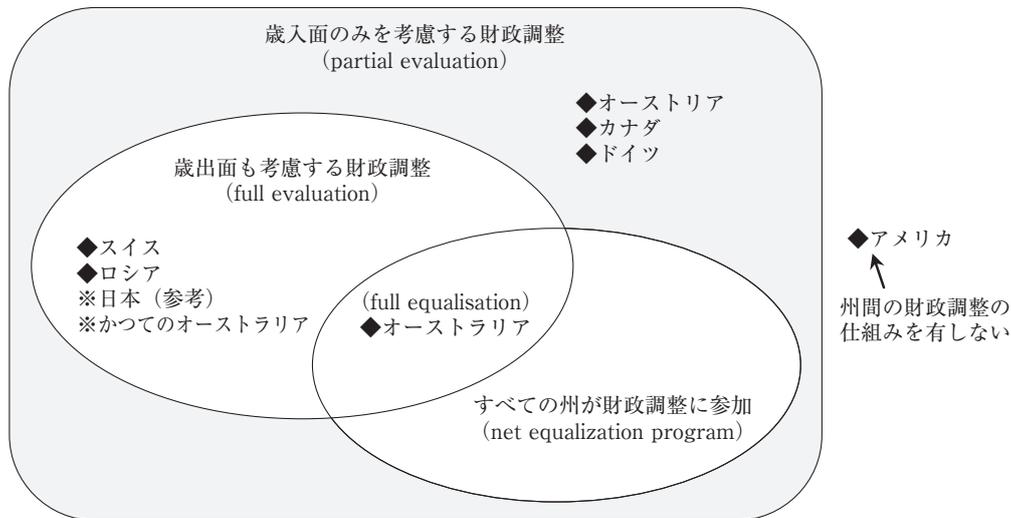
トを誰が負担すべきなのか」という問いに対して、「すべてのオーストラリア人」という答えを暗に示すものであり⁽⁵⁷⁾、大きな平準化効果を持つ同国の財政調整の背景には HFE 原則が存在している⁽⁵⁸⁾。もっとも、オーストラリアにおいて完全な HFE としての HFE 原則が確立したのは、比較的最近になってからである。この点については、次項で詳しく述べる。

なお、「部分的な」(partial)HFE とは、完全な HFE の要素のうち、いずれかを欠く財政調整の仕組みを指す。すなわち、歳入と歳出のいずれかの面しか考慮しない場合（一般的には、歳入面のみを考慮する）や、富裕な地域は財政調整に参加せず、強い財政力をそのまま維持する場合などがこれに該当する。カナダやドイツは、基本的に歳入面のみを財政調整を図っている。

また、カナダの場合、歳入面のすべての要素を考慮するのではなく、各州は、天然資源からの収入の 50% または全額のいずれかを選択して財政調整の対象から除外することができる仕組みとなっている⁽⁵⁹⁾。日本の地方交付税交付金は、歳入と歳出の両面を考慮するが、東京都などの不交付団体は財政調整に参加せず、強い財政力を維持する。カナダ、ドイツ、日本の財政調整制度は、いずれも部分的な HFE である。なお、アメリカには州間の財政調整の仕組み自体が存在しない。(図 3 参照)

以上のように、GST 交付金の配分理念は完全な HFE としての HFE 原則であり、これがオーストラリアの財政調整制度を国際的にも際立ったものとしているが、これに加えて、CGC は相対係数の算定に当たって次の「3 本柱」を

図 3 主な連邦制国家の財政調整の諸類型



(注) 実際の各国の仕組みはもっと複雑である。例えばカナダの場合、州を対象とする「平衡交付金」は上表の位置付けであるが、準州を対象とする「準州交付金」は歳入と歳出の両面を考慮する方式である。また、ドイツやスイスでは、州同士の水平的財政調整の仕組みの中で、財政力の強い州から弱い州への財政移転が行われており、すべての州が財政調整に参加しているともとえられる。
 (出典) George Anderson, *Fiscal Federalism: A Comparative Introduction*, Don Mills, New York: Oxford University Press, 2010, pp.63-66; 中井英雄「州間財政調整制度の国際比較—大らかな基準による限界責任の發揮—」『地方財政』51 巻 4 号, 2012.4, pp.4-13 等を基に筆者作成。

57) Ross A. Williams, "Federal-State Financial Relations in Australia: The Role of the Commonwealth Grants Commission," *The Australian Economic Review*, Vol.38, No.1, 2005.3, p.115.

58) 橋都 前掲注(48), pp.8, 15 も、歳入と歳出の両面を考慮し、かつ、すべての州が財政調整に参加することで、財政力の弱い州への交付金が財政力の強い州から賄われることから、GST 交付金は強い財政調整効果を持っているとしている。

59) 池上岳彦「カナダの財政調整制度とその改革—連邦・州間の平衡交付金をめぐって—」『地方財政』52 巻 3 号, 2013.3, p.166.

据えている⁽⁶⁰⁾。

第一に、GST 交付金によって平準化されるのは、あくまで州の財政力 (fiscal capacity) であり、行政サービスの遂行に係る州の能率 (performance) や行政サービスを通じて達成される個々の住民の生活水準といった結果 (outcome) ではない。GST 交付金は一般交付金であり、その用途は各州が自由に決定できるため、州によって、あるいは州内の地域によって、実際のサービス水準が異なることは当然あり得る。

第二に、平準化のターゲットは、各州が実際に行っていること (what States do 行政サービスや課税の水準) の平均値であって、外部的な水準を持ち込んだり、適切と考える水準を CGC が設定したりすることはない。

そして第三に、CGC は、各州の政策が相対係数の算定に対して中立的であることを旨としている。すなわち、州の政策が直接に GST 交付金の配分に影響を与えることはない (ただし、第3節を参照)。相対係数の算定に際して考慮されるのは、各州がコントロールできない事情による歳出コストの格差のみであるため、意図的に非効率な行政運営を行っている州が、GST 交付金によってその高コストを穴埋めしてもらえないわけではない。歳入面についても同様で、仮に、ある州が州税の税率を引き下げるなどして税収調達力を落としたとしても、その分 GST 交付金の額が増えることにはならない。

(3) HFE 原則の確立に至る歴史的経緯

完全な HFE という形での今日の HFE 原則は、最初から確立していたわけではない⁽⁶¹⁾。以下でみるように、当初の連邦交付金は、財政力の弱い「要求州」(claimant states) へのその場その場の (アドホックな) 特別の援助という位置付けであり、それ以外の「標準州」(standard states) あるいは「非要求州」(non-claimant states) は財政調整に組み込まれていなかった。また、歳入、歳出の両面を考慮するという点は CGC の設立以来の特徴であるが、当初は査定の対象となる項目は一部に限られていたし、要求州の財政力は標準州未満の水準までしか引き上げられなかった。オーストラリアでは、時代が下るにつれて、部分的な HFE から完全な HFE へと徐々に移行してきたといえる。

連邦から州への憲法第 96 条を根拠とする財政援助は、1910-11 年度に始まった。この時に導入された仕組みは、TAS や WA といったかつて関税歳入が多かった州への追加分を除けば、原則として人口比に応じて各州に配分するというものであった。当時の連邦交付金の主な目的は、州間の財政調整というよりも、VFI を埋めることにあった。しかし、SA、TAS、WA といった人口の少ない州からの批判が徐々に強まってきたことを受けて、1927 年に連邦と州は財政協定を締結し、1927-28 年度以降、財政力の弱い州には、特別な援助という位置付けの特別交付金 (special grants) が交付されることとなった⁽⁶²⁾。

(60) 以下の記述は、Koutsogeorgopoulou, *op.cit.*(3), p.16, “Box 4”; Williams, *op.cit.*(57), pp.110-111; Alan Morris, “The Commonwealth Grants Commission and Horizontal Fiscal Equalisation,” *The Australian Economic Review*, Vol.35, No.3, 2002.9, pp.321-322; 西森 前掲注(54), p.47 等に基づく。

(61) 以下の記述は、Commonwealth Grants Commission, *op.cit.*(54), pp.27-28; Stephen Kirchner, “Chapter 2: Lessons from the Australian Experience,” Jason Clemens and Niels Veldhuis, eds., *Federalism and Fiscal Transfers: Essays on Australia, Germany, Switzerland, and the United States*, Fraser Institute, 2013, pp.17-30 (特に pp.18-21). <<http://www.fraserinstitute.org/research-news/display.aspx?id=20502>>; Ross Williams, “History of Federal-State Fiscal Relations in Australia: A Review of the Methodologies Used,” *The Australian Economic Review*, Vol.45, No.2, 2012.6, pp.145-157; Williams, *op.cit.*(56); Commonwealth Grants Commission, *The Commonwealth Grants Commission: The Last 25 Years*, 2008, pp.107-123, 133-136. <https://cgc.gov.au/attachments/article/147/75_Anniversary_Report_Website.pdf>; 花井清人「オーストラリア政府間財政関係での州・地方税の課題」『地方税』58 巻 6 号, 2007.6, pp.11-12; Morris, *ibid.*, pp.319-320; Dollery, *op.cit.*(8), pp.32-38 等に基づく。

1933年には、特別交付金のアドホックな査定の方法を改善すべくCGCが設立されたが、特別な財政援助という考え方は踏襲された。CGCは当初、全州の「相対的な」財政需要を査定するのではなく、要求州の「最低限の」財政需要を査定し、最低限の行政サービスを保障するという観点で特別交付金の配分を助言していたのである。ただしその際、要求州には一種のペナルティが課され、要求州が標準州の中の最貧州よりも豊かになることはないような制度設計となっていた。もし要求州が標準州と同じ財政力を持つとすれば、より多くの歳入を得たり、より効率的に行政サービスを提供したりするために、各州の平均以上の努力をしなければならなかったのである。見方を変えれば、当時のCGCは、要求州がその脆弱な財政状況から脱するためのインセンティブに関心を払っていたといえる。この段階において、特別交付金は財政力の弱い州に対してのみ与えられ、それ以外の州は財政調整に参加せず、また、平準化のターゲットは各州の平均以下であったという意味で、オーストラリアの財政調整制度は部分的なHFEであったといえる。

以上のような考え方は、CGCが依って立つ原則として、その1936年のレポート⁽⁶³⁾で初めて明確にされた。「大きく下回ることはない」(not appreciably below)という点が重要である。

特別交付金は、…(中略)…当該州〔要求州〕が合理的な努力をもってすれば、他の州〔標準州〕を大きく下回ることはない水準で機能することができる〔行政サービスを遂行できる〕ようにするために必要と認められる額、として決定される。(〔 〕内は筆者補記)

この原則の根幹は、その後40年ほどにもわたって維持されることになる。しかし、各州の1人当たりの予算収支を均等化するという手法の下においては、仮にすべての予算項目を単純に人口1人当たりで査定するならば、どの州も1人当たりの財政需要(行政コスト)に違いはないということの意味し、これでは結局、実質的な平準化が行われないことになる。そのため、1937年以降、人口や人口密度といった「社会的密度」(social density)の違いにより、要求州の1人当たりの財政需要が標準州よりも高いことを反映させる形で様々な修正が加えられていく。最低限の財政需要の査定から州間の財政力の平準化へ、という考え方の変化が始まった。その顕著な現れが、要求州に対するペナルティの廃止である。1945年以降、要求州に課された歳入、歳出面での平均以上の努力義務が取り去られた。連邦財務省は1958年にこの義務を再導入しようと試みたが、実現することはなかった。

このような中、1942-43年度からは、連邦が所得税を一元化したことに伴い、州に対する租税償還交付金の制度が特別交付金と並立する形で始まった。租税償還交付金の額は、当初、各州が所得税を放棄する直前2年間の平均的な税収を基準に、一定の算定式(formula)により連邦財務省が決定していた。ただし、租税償還交付金の額が自らの財政需要を満たすのに十分でないと考える州は、追加分の交付を要求することができた⁽⁶⁴⁾。さらに、1910-11年度に始まった連邦交付金がそうであったように、財政力の弱い州から特別な財政需要への配慮を求める声が高まったことを受けて、1948-49年度からは、租税償還交付金の本体の算定式に、人口密度の

(62) 人口比に基づく交付金がなくなったわけではない。1927年の財政協定により、公債協議会(Loan Council)が設立され、従来の州の債務は連邦が引き継ぐことになったが、利払いに関しては引き続き州の責任とされた。人口比に基づく交付金は、以降、この利払い分に充てられる特定目的補助金となった。

(63) Commonwealth Grants Commission, *Third Report*, 1936. 1936年のレポートの書誌事項および配分方法の考え方を述べた部分の引用は、Commonwealth Grants Commission, *The Commonwealth Grants Commission: The Last 25 Years*, op.cit.(61), p.31に基づく。

低い地域に住む人の割合や就学児童数等の要素が加味されることとなった。この変更は10年間の移行期間を経て完全実施に移されたが、以降、租税償還交付金は単に州が失った財源を補填するだけのものではなく、その算定式にはかなりの程度、財政調整の要素が含まれることになったのである。1959-60年度に、租税償還交付金は、その追加分と統合されて財政援助交付金（Financial Assistance Grants: FAGs）に改組された。FAGsの算定式からは、人口密度と就学児童数等による調整は落とされたものの、連邦財務省は財政力の弱い州へのFAGsの額を増額するように調整を行うようになった。これに伴い、CGCが査定する特別交付金の役割は大きく低下し、1970年代には、その規模は連邦から州への財政移転全体の1%以下にまで低下することとなった（表3）。

しかし、FAGsと特別交付金が併存する仕組みの下では、財政力の弱い州は、連邦財務省に対するFAGsの要求とCGCに対する特別交付金の要求を場合に応じて使い分け、自らの受取額を最大化しようとした。このような動きに対して、財政力の強い州からは、連邦交付金の配分が財政力の弱い州の「買収」によって歪められているとの批判が提起された。特にNSWと

VICは、移民の多さや広い都市化地域の存在など、人口の多さから生じる歳出需要の大きさがきちんと考慮されているのかという疑問を抱くようになった。また、連邦交付金のルートを整理するなど、より体系的な財政調整の方式を確立する必要性も認識されるようになった。

大きな変化が生じたのは1970年代半ばである。「新しい連邦制」を掲げたフレーザー政権下の1976年、FAGsに代えて、連邦の個人所得税収の一定割合（当初33.6%）を州に分与する個人所得税収分割制度（personal income tax sharing）が導入された。翌年には、この制度の下での州間の配分は、毎年12月末現在の各州の人口に1人当たりの相対係数を乗じたものを基準に決定することで、連邦と州が合意した。前述のように、FAGsの算定式には、すでにかかなりの程度、財政調整の要素が組み込まれていたわけであるが、ここに至って、「すべての」州の「相対的な」財政需要を査定して財政調整を行うという考え方が明確になったといえよう。

ところが、相対係数により州間で配分を行うといっても、連邦財務省はそれまで一定の算定式に基づいてFAGsの絶対額を決定していた⁽⁶⁵⁾。特別交付金についてもこれは同じで、要求州に対する交付金の配分は、絶対額で算定

表3 連邦から州への財政移転の年間平均額

（単位：百万ドル）

	一般歳入援助	特別交付金	特定目的補助金	合計	特別交付金の割合
1934-35年度～1941-42年度	0.0	4.5	25.0	29.5	15.3%
1942-43年度～1945-46年度	68.7	5.2	22.6	96.5	5.4%
1946-47年度～1958-59年度	470.4	51.4	144.7	666.9	7.8%
1959-60年度～1964-65年度	594.7	22.3	194.1	811.1	2.7%
1965-66年度～1971-72年度	1,090.0	29.2	423.8	1,543.0	1.9%
1972-73年度～1982-83年度	4,342.7	26.4	3,872.0	8,241.1	0.3%

（注） 表の数値は、各期間における1年当たりの平均額である。租税償還交付金やFAGsは、「一般歳入援助」に区分されている。（出典） Commonwealth Grants Commission, *The Commonwealth Grants Commission: The Last 25 Years*, 2008, p.109, 表A-2. <https://cgc.gov.au/attachments/article/147/75_Anniversary_Report_Website.pdf>

64) 当初、その査定はCGCの役割とされていた。CGCは、特別交付金の査定とあわせて二重の役割を担っていたわけである。しかし1946年以降、租税償還交付金の追加分については、連邦財務省に直接要求する形に改められた。

65) そのため、個人所得税収分割制度の開始当初は、1975-76年度におけるFAGsの各州の受取額の比率を基準に配分を決定していた。

されていた。そのため、1977年に連邦と州は、個人所得税収分割制度を含むすべての州への一般交付金について、その配分のあり方の検討を独立機関としてのCGCに委ねることで合意した。諮問を受けたCGCは、1981年にレポート⁽⁶⁶⁾を公表し、これ以降、一般交付金のほぼ全体について、CGCが全州の歳入と歳出の両面における有利、不利を相対係数として算定することとなった⁽⁶⁷⁾。特別交付金の要求州、標準州という概念は消滅し、完全なHFEへの移行が完了したといえる。

もっとも、CGCの1981年のレポートは、従来の個人所得税収分割制度と特別交付金をあわせた各州の取り分について、NSW、VIC、QLDは小さすぎ、SA、TAS、WAは大きすぎるという結論を出したため、後者から強い批判が寄せられた。そのため連邦政府は、1981-82年度の交付金の配分に際して、その総額に6000万ドルの加算を行うことでCGCの助言に修正を加えて対応した。翌1982年のCGCのレポート⁽⁶⁸⁾では、前年と比べて、NSWとVICへの配分が縮小されたため、両州も批判する側に加わった。こうした経緯を受けて連邦政府は、1982-83年度以降の3年間、いずれの州の受取額も実質的に増加するような経過措置を講じるとともに、交付金の原資を連邦の個人所得税の一定割合から連邦税収全体の一定割合（当初20.72%）へと変更した。この租税分与交付金（tax sharing grants）は、1985-86年度以降、再び財政援助交付金（FAGs）に改組され、その総額は毎年連邦と州の首相会議の場で政治的に決定されることとなった。

以上のようにして確立されたHFE原則は、2000年のGST交付金への移行においても変わることはなかったが、いくつか変化もみられた。

まず、GST交付金は、かつてのFAGsだけでなく、それまで州が課していたいくつかの税に代わるものでもあったため、交付金総額はFAGsよりもかなり大きなものとなり、それに伴ってCGCの役割が一層大きくなった。また、交付金総額は、FAGsの下では固定されていなかったのに対して、GST交付金の下ではGSTの税収に固定されることになった。これは、州の財政にとって安定性の向上につながり、また、GSTの税収は伸び率が大きいと期待されていた点ではメリットであったが、一方で課題も生まれた。FAGsの下では、その総額をいかに確保するかが連邦・州間での主な折衝の対象であり、連邦はしばしば総額に上乘せを行ったり、特定の州にかつての特別交付金とは別の形で単発の追加的な援助を行ったりすることで、財政力の強い州にも弱い州にも一定の配慮をし、両者の不満を和らげていた。しかし、GST交付金への移行後は、状況は明らかに「ゼロ・サム・ゲーム」となった。次節でみるように、今度は「贈与州」対「受取州」という形でHFE原則をめぐる議論が生じている。

3 GST交付金の配分をめぐる議論

現行のGST交付金に対しては、様々な批判も突き付けられている⁽⁶⁹⁾。HFE原則に依って立つその配分方式に対する批判は、主として効率性の阻害という点に向けられている。各州の財政力が平準化されれば、課税水準の高い州から低い州へ、あるいは行政サービス水準の低い州から高い州への労働力や企業の移転が抑制され、資源配分が歪められる結果、国全体の生産性の向上や経済成長にとってマイナスとなる。また、域内の経済発展や効率的な行政サービスの提供に向けた州のインセンティブが阻害され

(66) Commonwealth Grants Commission, *Report on State Tax Sharing Entitlements 1981*, Canberra: Government Printer, 1981.

(67) 特別地域については、NTが1988-89年度から、ACTが1993-94年度からFAGsに参加するようになった。

(68) Commonwealth Grants Commission, *Report on State Tax Sharing and Health Grants 1982*, Canberra: Australian Government Publishing Service, 1982.

る可能性もある。経済発展に伴って州の税収調達力が高まったり、州の行政運営が効率化して低コストでサービスの提供が可能になったりすれば、当該州の相対係数は低下し、GST 交付金の配分割合が小さくなるからである。「3本柱」として述べたように、州の政策変更は、直接的には相対係数の算定に影響しないが、これは、例えば州が意図的に州税の税率を引き下げたような場合のことであり、経済成長等に伴って自然に課税ベースが大きくなったような場合には、GST 交付金の配分は減少することになる。また、規模の大きな州の場合に特に顕著となるが、個別の州が政策の変更を行った場合、平準化のターゲットとしての全州平均が変化することを通じて、間接的に GST 交付金の配分に影響が及ぶ。いわば、特定の州の努力による「成長の配当」が全州に拡散してしまうのであり、HFE に伴う「貧困の罠」とみることでもできる。

したがって、HFE 原則に批判的な立場からは、何らかの方法で平準化の程度を弱めることが主張される。具体的な方法は様々であるが、例えば、平準化のターゲットを全州の平均値からそれよりも低い水準に変更することが考え得る。また、歳入の一部、特に、経済成長に親和的な税を財政調整の対象からはずしたり、歳出面における平準化の対象を限定し、一部の行政分野における歳出コストの格差については存置したりする案もあり得る。歳入面のみを考慮す

る財政調整への移行という案も考えられる。これらの変更は、いずれも完全な HFE から部分的な HFE への回帰といえる。さらには、連邦交付金が始まった当初のように、各州の単純な人口比に応じて GST を配分するという仕組みも、しばしば主張される。極端な案としては、GST を税収発生地にそのまま帰属させるということも考え得るが、これは平準化を一切行わないことを意味し、もはや財政調整とはいえない。

財政力の強い NSW、VIC、WA の 3 州は、2001 年 11 月に Ross Garnaut 教授と Vince Fitzgerald 博士を中心とする「連邦・州間の財政援助レビュー」(Review of Commonwealth-State Funding: 以下「3州レビュー」)という委員会を立ち上げ、GST 交付金を含む連邦から州への財政移転について配分方法等の見直しを検討した。検討委員会は、2002 年 8 月に出した『最終報告書』⁽⁷⁰⁾において、前述のような、経済発展と行政運営の効率化に対する州のインセンティブの阻害効果を指摘し、現在の GST 交付金の配分方法は「包括的すぎる」(too comprehensive)と批判した。最終報告書によれば、経済発展によってもたらされる州の追加的歳入のうち、州によって 36% から最大で 90% 程度が GST 交付金によって再分配に回ってしまうという⁽⁷¹⁾。また報告書では、連邦から州への財政援助の主目的は、個人や家計にもたらされる結果の垂直的公平であるべきだとして、州の財

(69) 以下の記述は、前掲注(54)の各資料のほか、Kirchner, *op.cit.*(61), pp.24-27; Neil Warren, "Fiscal Equalisation and State Incentive for Policy Reform," *eJournal of Tax Research*, Vol.10, No.1, 2012.2, pp.171-175; Commonwealth Grants Commission, *The Commonwealth Grants Commission: The Last 25 Years*, *op.cit.*(61), pp.124-132; Koutsogeorgopoulou, *op.cit.*(3), pp.25-28; 花井 前掲注(48), pp.94-96; 橋都 前掲注(48), pp.17-21; Williams, *op.cit.*(57), pp.114-115; Richard Webb, "Review of Commonwealth-State Funding," *Research Note*, No. 22, 2002.12.10. <<http://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/rn/2002-03/03rn22.pdf>> 等に基づく。HFE 原則に批判的な立場の文献としては、例えば、「GST 配分レビュー」(後述)に提出された意見書のひとつである Julie Novak, *Beyond Its Use-by Date: Australia's System of Fiscal Equalisation, and How to Reform It*, Institute of Public Affairs, 2011.9 (Submission to the Federal GST Distribution Review). <http://ipa.org.au/library/publication/1315968651_document_submission_-_gst_distribution_review_-_formatted.pdf> 等を参照。

(70) Review of Commonwealth-State Funding, *Final Report*, 2002.8. <http://www.treasury.wa.gov.au/cms/uploadedFiles/FinalReport_30August%20with%20letter%20of%20transmittal.pdf>

(71) *ibid.*, p.151.

政力の平準化ではこれを達成できないどころか、かえって公平性を損ねてしまう可能性すらあると指摘された⁽⁷²⁾。3州レビューは、州間の財政力の調整は特定目的補助金を通じて達成されるべきであるとの立場に立ち、具体的な提案として、GST 交付金については、まず最低限の行政運営に必要な歳出を賄うべく各州に定額（9790万ドル）で配分した後、残り（GST 税収のほとんど）は単純に人口比で配分すべきであるとした⁽⁷³⁾。この提案は、検討委員会を立ち上げたNSW、VIC、WAのGST 交付金の取り分を増加させるため、これらの州の意向に沿うものであったが、その他の州は同報告書に激しく反発した。連邦政府も、その可能性がほとんどないことを承知の上で、すべての州の合意が得られない限り現行制度を変更するつもりはないという姿勢を示した。

3州レビューの後、CGCによる配分方法の見直しは2004年と2010年に行われたが、いずれにおいても、HFE原則そのものの再検討は諮問事項に含まれていなかった。また、2004年3月に、連邦政府および過半数の州政府は、GST 交付金の配分方法の見直しを実施することで合意した。連邦、VIC、TASの財務相およびCGCの委員長から成る検討委員会は、翌年、相対係数の算出方法には簡素化の余地があるという結論を出したものの、やはりHFE原則そのものは委員会の検討対象に含まれていなかった。そのため、HFE原則に対する財政力の強い州からの批判は、その後も続いている。

以上のようなHFE原則への批判のほか、

GST 交付金の課題としては、相対係数の算定の仕組みが複雑すぎて透明性が低いこと、執行コストが大きいこと、算定に必要なデータが十分にそろっていないことなどが指摘されている。

III 政府間財政関係をめぐる最近の議論と今後の展望

前章まででみたように、オーストラリアの政府間財政関係は、大きなVFIにどう対処すべきか、そして、GST 交付金の配分理念であるHFE原則をどう考えるか、という課題を抱えている。もちろんこの他にも課題は多く残されており⁽⁷⁴⁾、その一部についてはこの2点とのかかわりの中で後に若干触れることになるが、本章では主としてVFIとHFE原則に焦点を当てて、2007年末の労働党への政権交代以降における議論の動向と今後の展望についてみていくこととする。

1 2008年の政府間財政協定

ハワード自由・保守連合政権下における2006年2月のCOAG会議を契機として、連邦と州の政府間財政関係をめぐる議論が活発化した⁽⁷⁵⁾。翌年のケビン・ラッド（Kevin Rudd）労働党政権誕生後も、この機運は継続し、2008年11月29日に「連邦財政関係に関する政府間合意」（Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations：以下IGAFFR 2008）⁽⁷⁶⁾として結実した（2009年1月1日施行）。IGAFFR 2008は、2000年のGST改革の際に合意されたIGA

(72) *ibid.*, pp.2-3, 123.

(73) *ibid.*, pp.3-4, 191, 224.

(74) 例えば、Robert Carling, “Fixing Australian Federalism,” *Policy*, Vol.24, No.1, Autumn 2008, pp.30-37. <<http://www.cis.org.au/images/stories/policy-magazine/2008-autumn/24-1-08-robert-carling.pdf>> は、オーストラリアの連邦制をめぐる6つの論点として、①連邦政府と州政府の役割と責任の明確化、②特定目的補助金の改革、③国家レベルの経済改革における連邦と州の連携協力、④GST 交付金の州間での配分（HFE原則）の見直し、⑤VFIへの対処、⑥州税の改革、を掲げている。

(75) 以下の記述は、OECD, “Chapter 2. Australia: The Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations,” Hansjörg Blöchliger and Camila Vammalle, *Reforming Fiscal Federalism and Local Government beyond the Zero-Sum Game*, 2012, pp.27-37；八木原 前掲注(31), pp.78-80；連邦財政関係に関する常設協議会のホームページ <<http://www.federalfinancialrelations.gov.au/Default.aspx>> 等に基づく。

1999 に取って代わるものであり、これによって政府間財政関係の新たな枠組みが確立されたことになる。IGAFFR 2008 は、①サービス提供における州の裁量の拡大、②国民に対する政府のアカウンタビリティの拡充、③鍵となる行政分野への連邦補助金の増額、を3本柱に据えて、行政サービスの質と効率を高めることを目指した。その具体的な内容は、以下のとおりである。

- ・ 行政サービスにおける連邦と州の役割分担を明確化し、州によるアカウンタビリティを高める。
- ・ 90以上あった連邦交付金を以下の3類型に整理、合理化するとともに、特定目的補助金の条件を緩和して州の裁量を拡大する。
 - ① National Specific Purpose Payments (NSPPs) : 5つの鍵となる政策分野（医療・保健⁽⁷⁷⁾、学校教育、職業技能開発、障害者支援、住宅）に対する補助金。
 - ② National Partnership Payments (NPPs) : 特定のプロジェクトや改革の遂行を支援するための補助金。国家的観点から重要な改革を成し遂げた地域には、COAG改革評議会（COAG Reform Council: CRC）⁽⁷⁸⁾による達成度評価を経て、追加的な報奨金を与える。
 - ③ 一般的な歳入援助：GST交付金を中心とする、用途を特定しない一般交付金。
- ・ 教育や医療・保健といった州の重要な政策分

野に対する補助金を増額する。

- ・ 交付金関係の事務を連邦、州それぞれのレベルで財務省に一元化する（政策の策定については、引き続き各省に留保される。）。
- ・ 独立の第三者機関であるCRCがIGAFFR 2008に基づく改革の進捗を監督し、達成度を評価するとともに、毎年COAGに対して報告を行う。

IGAFFR 2008が主として対象とした改革課題は、協力的な連邦制の反面としての問題点（ひとつの行政分野における連邦と州の役割の重複や分担の曖昧さ、およびそれに起因するアカウンタビリティの低下）や、特定目的補助金の非効率さ（補助金に対する縛りが厳しすぎて必ずしも州のニーズに合致していないこと、補助金の配分に関する意思決定経路や基準がまちまちであること等）といった点にあった。したがって、IGAFFR 2008はこれらの課題を一定程度改善したものの、新たな政府間財政関係の枠組みにおいてVFIが縮小することはなかった。というよりも、2008年以降の世界的な経済危機を受けて、NSPPsやNPPsには景気刺激策としての意味合いも付与され、増額されたため、連邦からの財政移転に対する州の依存度はむしろ高まってしまった⁽⁷⁹⁾。もっとも、連邦と州の役割分担が明確化されてアカウンタビリティが向上したこと、そして、歳出面での州の裁量が拡充されたことから、IGAFFR 2008は、潜在的にはあるものの、VFIの弊害を緩和したとみることもで

(76) Council of Australian Governments, "Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations." <http://www.federalfinancialrelations.gov.au/content/inter_agreement_and_schedules/IGA_federal_financial_relations_aug11.pdf> なお、IGAFFR 2008の財政面の内容を法律化したものが、Federal Financial Relations Act (No.11 of 2009) および Federal Financial Relations (Consequential Amendments and Transitional Provisions) Act (No.12 of 2009) である。

(77) 医療・保健分野に対する補助金は、その後、2011年8月のCOAGでの合意を経て、“National Health Reform Payments”としてNSPPsから独立した。

(78) COAG改革評議会（CRC）は、COAGの任務遂行を支援するため、COAGによって2007年に設立された独立の組織である。IGAFFR 2008による政府間財政関係の改革を経て、CRCの役割は大きく拡大した。

(79) Commonwealth Grants Commission, *Changes in State Budgets 2000-01 to 2010-11*, 2012.10, p.22. <<http://www.cgc.gov.au/attachments/article/150/Information%20paper%20-%20Changes%20in%20State%20budgets%202000-01%20to%202010-11.pdf>>

きる⁽⁸⁰⁾。

また、財政調整との関連では、GST 交付金は引き続き州に用途を特定しない一般交付金として配分されるべきこと、それに際しては HFE 原則が維持されるべきことが再確認され⁽⁸¹⁾、現行の基本的な枠組みが変更されることはなかった。

2 ヘンリー・レビューにおける州税改革と VFI

ラッド労働党政権下では、税制に関する大規模な見直しも実施され、その成果は 2010 年 5 月に『オーストラリアの将来の税制』(Australia's Future Tax System: AFTS) という報告書に結実した⁽⁸²⁾。検討委員会の座長を務めた当時の財務次官ケン・ヘンリー (Ken Henry) 博士にちなんで、通称『ヘンリー・レビュー』と呼ばれている。しかし、結論を先取りすれば、検討委員会が HFI と財政調整の問題を正式に取り上げることはなかったし、また VFI については検討されたものの、明確にそれを縮小すべきであるとか、州の課税権を強化すべきであるといった提案がヘンリー・レビューに盛り込まれることはなかった。一方、歳入面での中央集権化が進む中で、オーストラリアの州税には様々な問題が生じており、同レビューはこの点に関して多くの具体的な提案を行った。

(1) 現行の州税の問題点

歳入面での集権化の結果、所得と消費という主要な課税ベースを失った州は、細かな税源に依存せざるを得なくなった⁽⁸³⁾。同国には、連邦、州、地方の合計で 125 の税目が存在するが、税収の上位 10 の税目で一般政府の総税収の 9 割を占める一方、その他の 115 の税目は合計しても 1 割程度の税収にしかならず、その中には多くの州税が含まれている⁽⁸⁴⁾。細々とした税が数多く存在し、かつ、州ごとに制度が異なるため、税制が複雑で納税や徴税のコストの増大にもつながっており、これらの税はしばしば「はた迷惑な」(nuisance) 税と呼ばれている。また特に、各種の印紙税は、簡素で執行コストが低いというメリットはあるものの、付加価値ではなく取引高そのものに課税されるため企業等のコストとなり、また、特定の取引のみが課税対象となることから深刻な歪みを生じ、効率性の低下による経済への悪影響が大きい。生涯所得が同じであるにもかかわらず、一生のうちに行うこれらの取引の回数によって税負担が異なるというのは、水平的公平の原則にも反する。さらに、これらの税は、資産価値や取引規模に税収が大きく左右されるため、安定性の面でも問題がある。

このような課題は、GST 導入に先立つ IGA 1999 において、各種の印紙税を中心に非効率なくつかの州税を段階的に廃止する方向で合意されたことにより⁽⁸⁵⁾、いくぶん解決が図ら

⁽⁸⁰⁾ OECD, *op.cit.*(75), p.29, "Box 2.1."

⁽⁸¹⁾ IGAFRR 2008, 第 25 項, 第 26 項.

⁽⁸²⁾ Commonwealth of Australia, *Australia's Future Tax System: Report to the Treasurer*, 2009.12. <http://www.taxreview.treasury.gov.au/content/Content.aspx?doc=html/pubs_reports.htm> 検討は 2009 年中に終えていたため、報告書の日付は 2009 年 12 月となっている。加藤 前掲注(1), pp.68-74 も参照。

⁽⁸³⁾ 以下の記述は、Greg Smith, "The Way Forward on State Tax Reform: An AFTSR Perspective," *eJournal of Tax Research*, Vol.10, No.1, 2012.2, pp.126-137 ; John Freebairn, "Chapter 2: Overview of Australia's Future Tax System," Chris Evans et al., eds., *Australia's Future Tax System: The Prospects After Henry*, Pyrmont: Thomson Reuters, 2010, pp.31-34, 42-50 ; Robert Carling, "State Tax Reform: Progress and Prospects," *CIS Policy Monographs*, No. 82 (Perspectives on Tax Reform (16)), 2008. <<http://www.cis.org.au/images/stories/policy-monographs/pm-82.pdf>> ; Koutsogeorgopoulou, *op.cit.*(3), pp.22-25 ; Carling, *op.cit.*(30)等に基づく。

⁽⁸⁴⁾ Commonwealth of Australia, *op.cit.*(82), Part One, Overview, p.12.

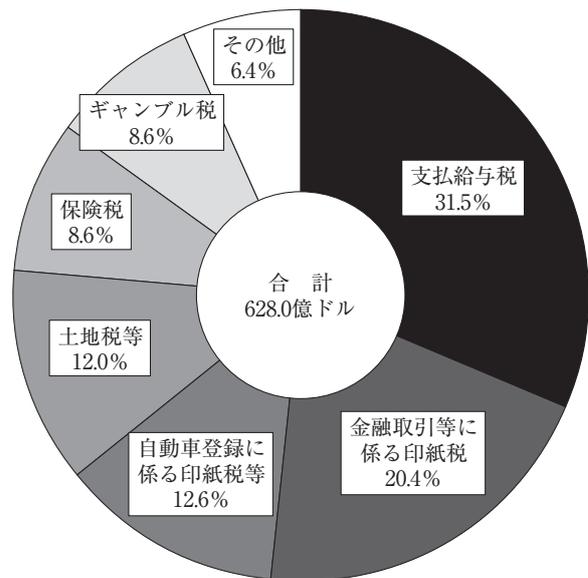
⁽⁸⁵⁾ IGA 1999, 第 5 項 f, g および Appendix A1~A4.

れた。しかし、廃止の期限が明確に示されなかった税目が多くあったことや、仮に廃止しなくても州に対して罰則があるわけではなかったことなどから、実際には多くの税がその後も存続した⁽⁸⁶⁾。加えて、IGA 1999による改革では、州の税収に占める比重の大きい資産移転、自動車登録、保険等に係る印紙税が手つかずであった(2011-12年度の州の税収構成については、図4を参照)。何よりも、次に述べるように、支払給与税と土地税(land tax)の課税ベースが狭く、一方で税率は高いことに伴う非効率さへの批判が大きいにもかかわらず、これらの2税が当時の改革の対象からは抜け落ちていた。

支払給与税は、1971年に連邦から州に移管されたが、その後、各州は企業誘致を図るために様々な特例措置を導入して課税ベースを狭めていった。主な特例措置は、小規模企業や慈善団体等に対する免税である。免税点も、連邦税の時代の水準の3倍程度まで引き上げられている。また、すべての種類の報酬が課税対象となっているわけでもない。一方で、税率は連邦税の時代に2.5%だったものが、現在ではQLDの4.75%からACTの6.85%となっている⁽⁸⁷⁾。狭い課税ベースと高い税率に伴う非効率さが課題となっている。

土地税は、土地の評価額に対して課税される経常税であり、NTを除く州で導入されている⁽⁸⁸⁾。土地は移動することがないため、一般に地方政府の最適な税源のひとつとされており、かつ、課税ベースが広ければ、土地に対する課税は経済への負の影響が小さく、効率性が高い。しかし、オーストラリアの土地税は、持ち家の土地、農地、慈善団体や宗教団体が保有する土地等が非課税となっており、さらに、極

図4 州の税収構成 (2011-12年度)



(出典) “5506.0 – Taxation Revenue, Australia, 2011 - 12.” オーストラリア統計局のホームページ <<http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/productsbytitle/696104F72F327376CA257B4E0013A087?OpenDocument>> を基に筆者作成。

めて高い免税点が設けられているため、課税ベースの70%程度が浸食されているといわれている。これらの非課税や免税措置は、土地の利用形態を歪めたり、土地を分割する誘因を生じさせたりすることで、効率性を低下させるし、税収の減少にもつながる。同じ土地に対する課税でも、地方自治体のレイトは、持ち家の土地も課税対象であるなど課税ベースが広く、一方で税率は低いので、効率性の点で優れている。

(2) ヘンリー・レビューによる州税の改革提案と今後の展望

現行の州税が前項のような問題点を抱えているのは、税に関する連邦政府の「帝国主義」⁽⁸⁹⁾が一因となっているのは事実であるが、州も単なる「無実の犠牲者」⁽⁹⁰⁾ではない。支払給与税や土地税に典型的にみられるように、州が自ら

⁽⁸⁶⁾ IGAFRR 2008, Schedule B2, B3において、2013年7月1日までに全廃することが合意された。
⁽⁸⁷⁾ “Payroll Tax Rates and Thresholds.” Payroll Tax Australia website <<http://www.payrolltax.gov.au/harmonisation/payroll-tax-rates-and-thresholds>>
⁽⁸⁸⁾ 東屋敷 前掲注(8), pp.167-168. 一時期、連邦も土地税を課していたことがある(表1参照)。
⁽⁸⁹⁾ Carling, *op.cit.*(83), p.6.
⁽⁹⁰⁾ *ibid.*

の選択で課税ベースを狭めるなどしてきたのも事実である。そのため、ヘンリー・レビューでは、現行の州税の効率化に向けて様々な改革の提案を行った⁽⁹¹⁾。主な具体的提案は以下のとおりである⁽⁹²⁾。〈 〉内の数字は、ヘンリー・レビューにおける提案事項の番号を示している。

- ・政府は、遺産税の導入の可能性を検討し、国民の議論を促進する。〈25〉
- ・資源採掘に対する州のロイヤルティを廃止するとともに、連邦税として税率40%の資源利用税 (Resources Rent Tax: RRT) を創設し、既存の石油資源利用税 (Petroleum Resource Rent Tax: PRRT)⁽⁹³⁾ もこれに統合する。〈45~50〉
- ・すべての印紙税を廃止して、消費一般や土地に対する課税など、より効率性の高い税に移行する。〈51〉
- ・効率性の観点から、長期的には、土地税の課税ベースを持ち家の土地や農地等も含むすべての土地に拡大する。面積当たりの価額に応じて、免税点を設けた上で、累進税率を導入することを検討する。〈52-54〉
- ・長期的には、キャッシュ・フロー税 (Cash Flow Tax: CFT) の導入により、多くの州税を廃止する分の財源を賄える可能性がある。〈55〉
- ・いずれは支払給与税を廃止し、より課税ベースが広く効率性の高い税に置き換える。〈57〉
- ・保険商品に対する特別の税はすべて廃止する。〈79〉
- ・生産性委員会 (Productivity Commission)⁽⁹⁴⁾ が、行政サービスの提供に関する原則、および行政サービスの提供のために政府が利用できる

メカニズム、そして、これらが示唆する政府間財政関係のあり方について調査する。COAGがヘンリー・レビューの研究成果を検討する。〈108〉

- ・政府間財政協定を通じて連邦と州が強調して州税改革に取り組む。〈119〉
- ・州は、レイトの税率設定に関して、地方自治体に相当程度の裁量を認める。〈120〉
- ・長期的には、州の土地税と地方自治体のレイトについて、評価方法の統一や一括申告など、両者の統合を進める (税率設定の裁量はそれぞれが留保)。ただし、その場合でも、土地税とレイトのそれぞれの構成部分は明確に区別する。〈121〉

すべての印紙税の廃止や土地税の課税ベース拡大などは、前節で述べた現行の州税の非効率さを改善しようという提案である。ただし、支払給与税に関しては、課税ベースの拡大ではなく、廃止が提案された。多くの州税を廃止すれば州の財源に大きな穴が開くことになるが、代替財源の候補として、ヘンリー・レビューは、企業に対する仕向地主義のCFTを州レベルで新たに導入することを示唆した。CFTとは、減価償却などを行わずにキャッシュの流入と流出の差額に課税するものである。仕向地主義のため、輸出による売上げは課税対象とならず、国境で課税できないサービスの輸入に伴う経費は控除対象とならない。効率性や累進性、州の税収確保等の観点から、ヘンリー・レビューが遺産税の再導入に前向きな姿勢を示したことも注目される。

ヘンリー・レビューの州税改革案のうち、現在までに実現した主なものは、連邦税としての

(91) 以下の記述は、Freebairn, *op.cit.*(83) ; Neil Warren, "The Henry Review, State Taxation and the Federation," *The Australian Economic Review*, Vol.43, No.4, 2010.12, pp.409-421 ; カーンズ裕子「2010年度オーストラリア税制改正の動向—ヘンリー報告書、連邦政府予算案を中心に—」『租税研究』730号, 2010.8, pp.263-286等に基づく。

(92) Commonwealth of Australia, *op.cit.*(82), Part One, Overview, pp.79-106.

(93) 海上での石油およびガスの採掘に対して1987年から課されている連邦税。

(94) 生産性委員会とは、経済、社会、環境問題等の幅広い分野について調査し、政府に助言等を行う独立の機関であり、長期的な視点からより良い政策の立案に資することを任務としている。

資源税の創設である。従来の資源採掘に対する州のロイヤルティは採掘量に応じて課され、経費が考慮されないため、投資や産出計画に歪みを与える（効率性を阻害する）といった批判を受けてきた。また、資源は WA や QLD といった一部の州に偏在しているため、特に 2000 年に入って以降の「資源ブーム」(mining boom) に伴って州間の経済成長率に格差が生じているという課題もあった。資源税は、このような問題に対処するために提案されたものである。当初、政府は一律 40% の税率で資源超過利潤税 (Resource Super Profits Tax: RSPT) を導入すると発表したが、これに対しては鉱業界を中心に強硬な反対が起き、同時に提案された炭素価格制度（いわゆる炭素税）と相まって、オーストラリア国内で大きな議論が起きた。結局、RSPT は鉱物資源利用税 (Minerals Resource Rent Tax: MRRT) と改められ、課税対象の制限、税率の 30% への引下げ、免税点の設定等の修正を経て、2012 年 7 月から導入された。また、ヘンリー・レビューは州のロイヤルティを廃止することを提案したが、実際には存続し、むしろ各州による課金の引上げ競争が起きている。しかし、MRRT の導入は、一応ヘンリー・レビューの方向に沿った改革といえよう。もっとも、2013 年 9 月の総選挙で政権交代を果たしたトニー・アボット (Tony Abbott) 首相率いる自由・国民連合は MRRT および炭素税の廃止法案を議会に提出しており、今後の行方は不透明ではある。⁽⁹⁵⁾

これ以外の項目に関して、政府はすでに、遺産税の導入、土地税の課税ベースを持ち家の土

地に広げることなど、政治的に困難ないくつかの提案を却下している。特に、オーストラリアでは歴史的に持ち家が重視されてきたことから、自宅の土地に対する土地税の課税には非常に抵抗が強い。土地税は、「経済学者にとっては夢」であるが「政治家にとっては悪夢」ともいわれる⁽⁹⁶⁾。

政府が明確な立場を示していない他の提案に関しても、改革の実現に向けては様々な制約があり、ヘンリー・レビューが示した方向で改革が実施する見通しは限定的であるとみられている⁽⁹⁷⁾。理由のひとつは、オーストラリアでは前述の資源税と炭素税が大きな議論になっており、これに追加して税制改革を俎上にのせるのは政治的に困難なことである。資源税の問題が一段落した後も、高齢者や障害者関連の政策などの大きな改革課題が控えている。また、財政状況の悪化により、かつてのようにネット減税を税制改革の誘因にするという戦略が使えない。そして、今後数年間は家計の実質可処分所得の増加が停滞すると見込まれており、家計の負担を増やす可能性のある改革は政治的に実施が難しい。もっとも、州税改革が進む兆しが全くみられないわけではない。資源ブームに伴う州間の経済格差の拡大、貿易量の減少、失業率の高止まりといった問題が州税改革を後押しする方向に作用する可能性もある。実際、最近の動きとして、NSW と SA の財務相は州税改革の計画を検討することに合意し⁽⁹⁸⁾、ACT は各種の印紙税等の非効率な税を包括的な資産課税で置き換える大規模な州税改革に着手した⁽⁹⁹⁾。

(95) 詳細は、武田美智代「【オーストラリア】炭素税廃止法案の提出」『外国の立法』No.258-1, 2014.1, pp.22-25. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8407339_po_02580110.pdf?contentNo=1>; 花井清人「オーストラリア天然資源課税と政府間財政関係」『地方財政』52 巻 12 号, 2013.12, pp.4-13; 村松帝「保守連合が圧勝 オーストラリアの政権交代」『月刊自治研』650 号, 2013.11, pp.68-69; 同「資源国オーストラリアと世界経済」『同』642 号, 2013.3, pp.88-89; 同「炭素税導入のインパクト」『同』638 号, 2012.11, pp.62-63 等を参照。

(96) Carling, *op.cit.*(30), p.14.

(97) 以下の記述は、Smith, *op.cit.*(83), pp.134-136 に基づく。

(98) Commonwealth of Australia, *Tax Reform Road Map: A Stronger, Smarter and Fairer Tax System*, 2013.5, p.25. <http://www.budget.gov.au/2013-14/content/glossy/tax_policy/download/Tax.pdf>

(3) 州税改革と VFI をめぐる識者の議論

ヘンリー・レビューによる州税の効率化に向けた改革案は、概ね識者の考え方と一致する。しかし、州の課税権や VFI との関係では、やや懸念する向きもある。

既述のように、ヘンリー・レビューは VFI のあり方に関しては明確に言及しなかったが、支払給与税や資源採掘に対する州のロイヤリティなど多くの州税等の廃止を提案する一方、その代替財源としては、一般的に課税ベースの広い連邦レベルの税が望ましいとの立場を示した。そのため、Greg Smith 氏⁽¹⁰⁰⁾は、仮にヘンリー・レビューの提案に従えば、オーストラリアの VFI は一層拡大するとみている。同レビューでは、州政府を含むオーストラリアの各政府は、重要な「限界的」歳出を賄うために独自税源にアクセスできるべきであるとの原則が示されたが⁽¹⁰¹⁾、Smith 氏はここであえて「限界的」とされているのは、州の歳入の大部分については連邦からの財政移転で賄えばよいということを示唆したものととらえることができるという。そして、州の連邦に対する財政的依存が継続すれば、ただでさえ小さな課税権をさらに失うことになりかねない州税改革に対して、州が後ろ向きになるリスクを指摘している。

また Neil Warren 氏⁽¹⁰²⁾は、ヘンリー・レビューがより中央集権的な税務行政の執行を提案したことについて、州の課税自主権が弱まることへの懸念を示し、同レビューからは考え得

る重要な改革の選択肢が抜け落ちていると指摘する。その選択肢とは、①(新たなコストを伴う CFT の導入ではなく) GST の役割の拡大、②連邦・州間での個人所得税の税収分割、③連邦・州間での個人所得税の課税ベースの共有である⁽¹⁰³⁾。②は、FAGs に代えて 1976 年から導入された個人所得税収分割制度に相当し、③は、1941 年までの間の連邦と州による独自の所得課税、あるいは、1978 年から一時的に可能とされた州による連邦の個人所得税への付加税の課税に相当する。②が州の独自税源を増やす提案といえるかどうかはともかく、少なくとも③は VFI を縮小する方向の選択肢と考えられる。

より明確な形で VFI の是正を主張する論者もいる。例えば Adam Creighton 氏⁽¹⁰⁴⁾は、州が財政的に連邦から自立するための一案として、特定目的補助金をすべて廃止して GST 交付金だけを残し、それに伴う州の歳入減は連邦から州に所得税の 3 分の 1 を返還することで穴埋めするという改革案を提示している。同氏が想定する州の所得税は、連邦の所得税と共通の課税ベースに対して、累進税率ではなく一律税率で課税するというものであり、州ごとに異なる税率を設定できる仕組みとすることも示唆されている。これは、上記の Warren 氏が示した選択肢の③に相当するものと考えられる。

他にも、例えば Carling 氏⁽¹⁰⁵⁾は、各種取引に対する印紙税を廃止、あるいは大幅に縮減するとともに、土地税の課税ベースを拡大して税

99) "Tax Reform." Australian Capital Territory Government (Treasury) website <<http://apps.treasury.act.gov.au/taxreform>>

100) Smith, *op.cit.*(83), pp.126-127, 136. なお、Greg Smith 氏は、ヘンリー・レビューの検討委員会のメンバーのひとりであり、2013 年 7 月から CGC の委員長を務めている。

101) Commonwealth of Australia, *op.cit.*(82), Part Two, Vol.2, p.672.

102) 以下の記述は、Warren, *op.cit.*(91), pp.414-418 に基づく。

103) もっとも、ヘンリー・レビューにおいてこれらの選択肢は「提案」(Recommendation) とはされていないものの、「研究成果」(Finding) や「基本方針」(Principle) という形で、同様の方向性ともとれるような考え方として示されている (Commonwealth of Australia, *op.cit.*(82), Part Two, Vol.1, p.70 ; Part Two, Vol.2, pp.669, 674, 683)。

104) Adam Creighton, "The Henry Tax Review: A Liberal Critique," *Issue Analysis*, No.130, 2012.3.14, The Centre for Independent Studies, p.8. <<http://www.cis.org.au/images/stories/issue-analysis/ial30.pdf>>

105) Carling, *op.cit.*(74), pp.33-34 ; Carling, *op.cit.*(83) ; Carling, *op.cit.*(80)

率を引き下げることがを主張する。これはヘンリー・レビューの方向性と概ね一致する。しかし、支払給与税は現行制度下で州に残された貴重な自律的税目であるとして、同税を廃止することには与しない。同氏は、支払給与税についても、土地税と同じく、課税ベースの拡大と税率の引下げを唱えている。そして、現状では州の課税権が限定的であるため、州は財政改革に伴って大きなコストを被る一方、ほとんどメリットを享受できず、改革が広く国民にとって利益となるものであっても、州にとってそれを実行する誘因が働きにくいと指摘する。Carling氏は、少なくともVFIをさらに拡大するのは望ましくないとの立場から、州税改革に伴う減収の代替財源はGSTの増税による連邦からの交付金で穴埋めするのではなく、連邦と州が個人所得税の課税ベースを共有し、連邦が「余地」を作った上で、州が連邦と同じ課税ベースに一律税率の付加税を課することで賄うべきであるとする⁽¹⁰⁶⁾。これもやはり、Warren氏の選択肢の③に相当するものと考えられる。

しかし、以上のような識者の見解にもかかわらず、オーストラリアにおいてVFIを是正する方向での改革は、実現が容易ではなさそうである⁽¹⁰⁷⁾。Warren氏によれば、選択肢の②に関して、近年の状況をみると、GSTの税収はその課税ベースよりも伸び率が大きい一方、個人所得税の税収はその課税ベースよりも低い伸び率でしか増加していないため、GST交付金を個人所得税の税収分割で置き換えることは、必ずしも州にとって今以上に確固たる財源をも

たらずわけではないという。また、選択肢の③については、州による所得税の課税とGST交付金の相互作用が指摘されている。すなわち、もしすべての州が所得税を課すようになり、GST交付金の配分に際して各州の所得税の税収調達力の格差が考慮されることになれば、財政力の強い州はGST交付金の取り分が少なくなり、独自の所得課税を行う財政上のメリットはほとんどないことになる。したがって、③のような改革に州が前向きになるためには、すべての州が連邦の所得税への付加税を課すことに合意し、かつ、それによってGST交付金が減額されることがないように仕組みとする必要があるという。

また、Warren氏の選択肢の①は、GSTを連邦税のまま留めておく限りVFIを拡大させることになるが、仮にGSTを州に移管するならばVFIの是正に寄与することになる。そのような改革の可能性について、Carling氏は、原理的には望ましいとしている⁽¹⁰⁸⁾。しかし、既述のように最高裁は州による消費課税を違憲としており、憲法改正を行ってまでこのような改革が実現する見込みは低い。また、地方政府がVATを課すのは、一般に、執行上の困難が伴うと考えられている。特に、州ごとに異なる税率を設定する裁量を認める場合にそれは顕著となる⁽¹⁰⁹⁾。

なお、州税改革とVFIをめぐるヘンリー・レビューの姿勢に対しては、検討の前提を欠いているという指摘もある。Warren氏によれば、オーストラリアの中央集権化の歴史の中で、州

⁽¹⁰⁶⁾ もっとも、Carling氏はGSTの増税を完全には否定していない。Carling, *op.cit.*(30)では、GST税率を10%から12.5%に引き上げた上で、その60%を州に配分し、残りは連邦に留保することを提案のひとつに掲げている。しかし、同時に州の所得税を創設することも提案しており、VFIの是正に向けたCarling氏の考え方は一貫しているものと考えられる。

⁽¹⁰⁷⁾ 以下の記述は、Warren, *op.cit.*(69); Warren, *op.cit.*(91)に基づく。

⁽¹⁰⁸⁾ Carling *op.cit.*(83), p.14; Carling, *op.cit.*(30), p.19.

⁽¹⁰⁹⁾ もっとも、カナダにおいては、連邦のGSTに加えて一部の州もVATを課しており、州ごとに税率に差を設けることも可能な仕組みを運用している。詳細は、片山信子「カナダにおける連邦・州の税財政改革—移転財源と課税権限による自主決定権の選択—」『レファレンス』745号, 2013.2, pp.59-86. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_7800400_po_074503.pdf?contentNo=1> (特に pp.65-71, 82-83) を参照。

は自らのアイデンティティを喪失してしまったのであり、そもそも州税改革を論じるに当たっては、連邦制における州の役割を改めて明確化することが前提となるにもかかわらず、ヘンリー・レビューはこの検討作業を生産性委員会に委任（丸投げ）してしまったという⁽¹¹⁰⁾。VFIを是正する方法は、歳入面での分権化に限られず、歳出面でのさらなる集権化を進めるということも考え得る。後者の道が望ましいかどうかはともかく、歳入面における州の権限の程度や州税のあり方を検討するに当たって、まずは州がどこまでの役割を担うのかを決める必要があるという指摘はもっともであろう。この点について、Carling氏は、仮に歳出面の集権化によってVFIを埋めようとすれば、州の役割は完全に傍流に追いやられたものとならざるを得ないことから、この方向での改革には否定的であるが、ともかく州の役割と責任の検討が先決であり、VFIの見直しもその結果次第であると指摘している⁽¹¹¹⁾。

3 GST 配分レビューにおける HFE 原則の検討

(1) GST 配分レビューによる提案事項

GST 交付金をめぐっては、2010年6月にラッド氏から首相の座を引き継いだジュリア・ギラード (Julia Gillard) 労働党政権下で大規模な見直しを実施された。2011年3月の連邦政府による要請を受けて、連邦財務省の下で「GST 配分レビュー」(GST Distribution Review) という検討プロジェクトが開始した。従来、CGCは、HFE原則をはじめとする財政調整の理念や目的を見直すことは歓迎するが、あくまで政府によるそのような諮問が前提であるとの立場に立っていた⁽¹¹²⁾。今回の政府の対応

は、財政調整について掘り下げた議論を行うため、CGCと別の検討委員会を立ち上げたことを意味する。検討委員会への諮問事項は、現行のGST交付金の配分方法が経済の構造的変化に適切に対応できているかどうかという観点から検討することであった。また、2011年11月には諮問事項が追加され、州税改革に対する州のインセンティブや、ヘンリー・レビューで提案された資源税に対してHFE原則がどのような影響を及ぼすのかという点も検討対象に加えられた。検討委員会は2012年11月に『最終報告書』⁽¹¹³⁾を公表した。

検討の過程では、各州から検討委員会に対して意見が提出された。NSW、VIC、QLD、WAは、現行のHFE原則には大きな問題があるとの立場から、GST交付金は人口比で配分しつつ、財政力の弱い州に対しては別途連邦が追加的な財政援助を行うべきであると主張した。これら4州の人口の合計は、オーストラリア全土の約90%に達する。GST配分レビューに先立つ約10年前、NSW、VIC、WAによる3州レビューで示されたのと同趣旨の主張が展開されたといえよう。一方で、SA、TAS、ACT、NTの各州は、現行のHFE原則の継続を支持した。

結論から述べれば、GST配分レビューの最終報告書でHFE原則に対する抜本的な変更が提案されることはなかった。検討委員会は、財政調整の対象から歳入の一部を外すなどの平準化の程度を弱める案について検討を加えたものの、いずれも相対係数の算定に新たな手順を付加することになるため、簡素化にも、透明性や効率性の向上にもつながらないと結論付けた⁽¹¹⁴⁾。また、現行と同様の結果を劇的に簡素

⁽¹¹⁰⁾ Warren, *op.cit.*(91), p.412.

⁽¹¹¹⁾ Carling, *op.cit.*(74), pp.31, 34-35.

⁽¹¹²⁾ Morris, *op.cit.*(60), p.319. Alan Morris氏は、執筆当時CGCの委員長であった。

⁽¹¹³⁾ Commonwealth of Australia, *GST Distribution Review: Final Report*, 2012.10. <<http://www.gstdistributionreview.gov.au/content/Content.aspx?doc=reports/finaloctober2012/default.htm>> 最終報告書に記された日付と一般に公表された時期はずれている。

⁽¹¹⁴⁾ *ibid.*, pp.5-6, 47-50.

な方法で達成することも不可能であるとして、結局、簡素化に向けた小さな一歩という位置付けで、①相対係数の算定に当たって査定する項目を限定するための「重要性の閾値」(materiality threshold)を4倍に引き上げる、②現在、小数点以下5桁まで算出されている相対係数を同2桁に丸める、という2つの具体的な提案を行うに留まった⁽¹¹⁵⁾。「重要性の閾値」とは、簡素化の一環として2010年の配分方法の見直しで導入された一定の基準値であり、いずれかの州による1人当たりのGST交付金の受取額に対して「重要性の閾値」以上の影響を与える項目のみが、相対係数の算定に際して考慮に入れられることになる。

このほか、GST配分レビューの最終報告書には、GST交付金のガバナンスの改善や透明性の向上を目的に、主として以下のような提案が盛り込まれた⁽¹¹⁶⁾。

- ・ HFEの定義を連邦交付金委員会法⁽¹¹⁷⁾(CGC法)に明記する。
- ・ 現在のGST交付金とCGCの運用の実態にあわせて、CGC法を抜本的に見直す。
- ・ 毎年の相対係数の更新に係るCGCへの諮問の時期や、算定に際しての特定目的補助金の扱い等について、連邦財務相がガイドラインを公表する。
- ・ 相対係数の予測可能性を高めるため、州間で、あるいは連邦から州に対して、それぞれの歳入、歳出等に関するデータを半年ごとに確実に提供する。
- ・ 相対係数の公表に際して、連邦および州の議会や行政府に対するCGCの説明機会を拡充する。

政府は最終報告書の内容を検討中であり、2013年中に対応を発表する予定であるとされていたが⁽¹¹⁸⁾、現在のところ、具体的な対応策は発表されていないようである。

(2) GST配分レビューのHFE原則に対する考え方

GST配分レビューの最終報告書において、HFE原則の抜本的な見直しが提案されなかった背景には、検討委員会による検討範囲に最初から一定の縛りがかけられていたことが挙げられる⁽¹¹⁹⁾。同レビューの諮問事項には、検討委員会が依拠すべき方針として、これまでの長年にわたる財政調整はうまく機能していること、そして、GSTは引き続き州がその住民に対して同等の行政サービスを提供できるだけの財政力を持てるように配分すべきことが掲げられていた⁽¹²⁰⁾。これは、必ずしも現行のHFE原則を維持すべきことを意味するものでないにせよ、財政力の平準化が望ましいということを所与の前提とされていたといえる。そして実際、検討委員会は、GSTの税収を税収発生地に帰属させるといった平準化が全く働かない仕組みだけでなく、NSW等が主張した人口比に基づく配分を提案することも権限外であると解釈していた⁽¹²¹⁾。

最終報告書の提案の背景として、検討委員会は、現行のGST交付金に対する効率性の観点からの批判に関して、HFE原則に非常に寛容な見方を示している。財政調整が実際に効率性を損なうのか否か、損なうとすればその程度はどれほどなのかについて、学術上の定説は確立していない。オーストラリアについてこの問題を検証したJeffrey Petchey氏らによれば、採

(115) *ibid.*, pp.11, 59-61.

(116) *ibid.*, pp.1-21を参照した。

(117) Commonwealth Grants Commission Act (No.54 of 1973).

(118) Commonwealth Grants Commission, *op.cit.*(54), p.28.

(119) 以下の記述は、Kirchner, *op.cit.*(61), pp.28-29を参照した。

(120) Commonwealth of Australia, *op.cit.*(113), p.178, Terms of Reference, 6.

(121) *ibid.*, p.47.

用する論法、前提、モデル等によって結論は変わってくるという⁽¹²²⁾。しかし、検討委員会は、HFE原則が効率性の低下につながっているという証拠はほとんどないという立場を明示した⁽¹²³⁾。同様の考え方は、すでにCGCの1988年のレポートと当時のCGC委員長によって表明されており⁽¹²⁴⁾、GST配分レビューではCGCの立場が踏襲されたともいえる。また、GST交付金が州税改革の妨げになっているという懸念について、検討委員会は、そのような明確な証拠はないとの見方を示し、課税ベースの拡大という州税改革の方向性自体は支持しつつも、GST交付金は州に対して租税政策の変更を迫るための手段ではないとした⁽¹²⁵⁾。そして、仮にGST交付金が州税改革を阻害していることが明らかになったとしても、財政調整制度全体を変更するのではなく、GST交付金の配分方法に対して特別な暫定的調整を加えることで対応すべきであるとした⁽¹²⁶⁾。

GST配分レビューの検討委員会が平準化の程度を弱めるという考え方に慎重であることは、最終報告書の他の部分にも表れている。相対係数の算定に際して、歳入側と歳出側で最も大きく平準化に寄与している項目は、それぞれ、資源の採掘に係るロイヤルティと人口に占める先住民の割合である。資源の豊富な州や先住民の割合が少ない州などからは、GST交付金の査定に際してこれらの項目を除外すべきである

という主張もみられるが、検討委員会はこのような主張には与しないとの立場を示した⁽¹²⁷⁾。

諮問事項に加えて、検討委員会に課されたもうひとつの縛りは、財源の問題である。前述のように、NSW等は、財政調整は財政力の弱い州のみを対象として連邦が追加的に行うべきであると主張したが、そのためには追加の財源が必要となる。しかし、GST配分レビューの立ち上げに当たって、当時のウェイン・スワン（Wayne Swan）財務相は、GSTの税率引上げや課税ベースの拡大を実施すればどの州も幸せになれるのではないかとこの記者の問いかけに対して、その可能性を完全に否定した⁽¹²⁸⁾。検討委員会は、連邦からの追加的な財源は使えないものという制約の下で検討を行ったため⁽¹²⁹⁾、NSW等の提案はそもそも実現が困難であったといえる。

おわりに—なぜ政府間財政関係の改革は難しいのか—

以上、オーストラリアの政府間財政関係における垂直的および水平的不均衡と、主としてGST交付金を通じたこれらの不均衡への対応、そして改革に向けた最近の議論をみてきた。本稿の内容を簡単にまとめると次のようになる。オーストラリアでは、連邦結成時点では分権的な国のかたちが志向されていたにもかかわらず

⁽¹²²⁾ Jeffrey D. Petchey and Sophia Levtchenkova, "Chapter 2: Fiscal Capacity Equalization and Economic Efficiency: The Case of Australia," J. Martinez-Vazquez and B. Searle, eds., *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, New York: Springer, 2007, p.15. もっとも、Petchey氏らは、仮にそうだとすると、財政調整の目的には経済効率の向上が据えられてしかるべきであると主張している（p.29）。

⁽¹²³⁾ Commonwealth of Australia, *op.cit.* (113), pp.7, 18, 140.

⁽¹²⁴⁾ Commonwealth Grants Commission, *The Commonwealth Grants Commission: The Last 25 Years, op.cit.* (61), pp.44, 116.

⁽¹²⁵⁾ Commonwealth of Australia, *op.cit.* (113), pp.7, 18-19, 142.

⁽¹²⁶⁾ *ibid.*

⁽¹²⁷⁾ *ibid.*, pp.7, 16, 19, 109, 149.

⁽¹²⁸⁾ "WAYNE SWAN - Interview with Tony Jones," 2011.3.30. The Treasury website <<http://ministers.treasury.gov.au/DisplayDocs.aspx?doc=transcripts/2011/038.htm&pageID=011&min=wms&Year=2011&DocType=2>>

⁽¹²⁹⁾ Commonwealth of Australia, *op.cit.* (113), pp.1, 3, 37.

ず、その後、特に歳入面での連邦の権限が顕著に拡大し、今日、国際比較の上でも非常に大きいVFIが生じている。この問題は長年認識されながらも、その是正に向けた抜本的な改革はなされていない。むしろ、2000年のGST改革や最近のヘンリー・レビューをみても、一層連邦への課税権の集中を進めようとしているかのよう映る。HFIと財政調整については、時代が下るにつれて部分的なHFEから完全なHFEへの移行がみられ、今日のHFE原則に基づくGST交付金は大きな平準化効果を持つに至っている。同交付金の総額はGST税収に固定されているため、財政力の強い州を中心に、効率性の観点からの批判が強まっている。しかし、最近実施されたGST配分レビューによる大規模な見直しにおいても、HFE原則の抜本的な変更が提案されることはなかった。以上を踏まえて、政府間財政関係の改革はなぜ難しいのかという点について若干の検討を加えることで、本稿の結びに代えることとする。

まずHFE原則について言及する。OECDは、オーストラリアのIGAFFR 2008を含む最近の加盟各国における経験を分析した2012年の報告書で、一般論として、政府間財政関係の改革は短期的にはゼロ・サム・ゲームに陥り易いという特徴を指摘している⁽¹³⁰⁾。中央政府と地方政府のいずれか、あるいは、地方政府のうちの一部が「勝者」となり、それ以外の政府が「敗者」となるため、現状維持への強いバイアスが働くのである。その際、連邦と州といった異なるレベルの政府間というよりも、地方政府間での利害対立が起きやすいという。例えば、富裕な地域は財政調整を抑制しようとするのに対して、そうでない地域はより一層の平準化を要求しがちである。このような状況は、オーストラリアのGST交付金をめぐる近年の議論に、ほ

ぼそのまま当てはまる。そして、OECDの報告書は、特にゼロ・サム・ゲームの傾向が強い財政調整の改革に際しては、経済と財政の状況が良好であることが重要となるという。「敗者」に対して利益の配当を与えることで、いわば中央政府が改革を「買う」ことが可能となるからである。ところが、2008年以降の世界的な経済危機に伴い、どの国もそのような財源の余裕を失ってしまい、現状では、政府間財政関係の改革が実現する展望は限定的となっている。この点もまさに、オーストラリアにおけるGST配分レビューで、連邦からの追加的な財源が期待できなかったことと符合する。

次に、オーストラリアに特徴的な事情として、Stephen Kirchner氏は、GST交付金の改革が、より重要な課題であるVFIの問題、そして州税改革の問題と不可分一体のものであり、3者は相互に関連していることを指摘する⁽¹³¹⁾。この3つの課題がどのように絡み合っているのかについて、Kirchner氏は必ずしも明確には述べていない。しかし、本稿でこれまでみてきたことに照らせば、以下のような点を念頭に置いているのではないかと推察される。

- ・VFIの規模（集権化の程度）と財政調整の規模（平等主義の程度）は表裏一体の関係にある。
- ・GST交付金は、州による所得税課税の可能性などを考える際に相互に作用するため、州税のあり方を抜本的に見直すには、GST交付金の配分方法の再検討が避けられない。
- ・現行のGST交付金の仕組みの下では、個別の州の減税による減収分が同交付金で補填されることはないため、州税改革は一斉に実施する必要があると考えられるが、仮に非効率な州税を大規模に廃止するとした場合、それによって拡大するVFIにどう対処するか考

⁽¹³⁰⁾ 以下の記述は、OECD, “Chapter 1: Reforming Fiscal Relations: Going beyond the Zero-Sum Game,” Hansjörg Blöchliger and Camila Vammalle, *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, 2012, pp.14, 16, 18に基づく。

⁽¹³¹⁾ Kirchner, *op.cit.*(61), pp.28-30.

える必要がある。

- ・大きな VFI に伴う州の連邦への財政的依存が存続したままでは、州税改革が国全体の効率性に資するとしても、さらに課税権を失う可能性のある州は改革に後ろ向きになる。
- ・仮に、所得あるいは消費といった大規模な税源を州に配分し直すなど、抜本的な州税改革を行うならば、当然に VFI の規模に影響が及ぶ。

したがって、Kirchner 氏は、VFI、HFE 原則、州税改革という 3 つの課題を同時に見直すような、包括的な政府間財政関係の改革が必要であると指摘している。しかし、それには政治的な障壁が大きく、実現の見込みは高くないとみられている。

では、Kirchner 氏が HFE 原則よりも大きな問題と認識している VFI について、なぜその改革は難しいのであろうか。まず、既述のように、VFI にはメリットとデメリットの両面があり、どの程度の VFI の規模が適切なのかについて理論的な答えがあるわけではないという点が挙げられる。また、VFI を含む政府間財政関係の問題は、抽象的で、非常にテクニカルな話なので、一般国民の関心や議論を呼びにくいという面がある⁽¹³²⁾。有権者が主に関心を抱くのは、行政サービスが自分たちの要求に合致しているかどうか、そのコスト（税負担の水準）は妥当なものかどうかといった点であり、どのレベルの政府が当該政策分野に責任を有してい

るのか、どのレベルの政府によって課税が行われているのかといった点は、ほとんど注目されないからである。

そして、オーストラリアに特徴的な事情として、渡辺精一氏の 1992 年の論文は、Russell Mathews 氏の著作を参照しつつ、次の 3 つの理由を指摘している⁽¹³³⁾。

第一に、関税と内国消費税の課税権に関する連邦の排他的管轄を規定した憲法第 90 条の存在である。1984 年に、オーストラリア憲法会議⁽¹³⁴⁾の財政権限小委員会は、州が内国消費税を課することができるように同条を改正することを勧告したにもかかわらず、改正案はその後の国民投票において否決された。この事例をみても、オーストラリアでは憲法改正によって財政改革を達成することは、事実上不可能であるという。

第二に、歴代連邦政府の姿勢である。「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⁽¹³⁵⁾」であり、このような考え方がある限り、連邦から州への財源の移管はおおよそ期待できないという。既述のように、VFI の肯定論の中には、中央政府が国家レベルでの重要な政策を推し進める手段として VFI を利用できるという見方があった。渡辺氏の指摘は、連邦政府がまさに VFI をこのようにとらえているということを意味していると考えられる。

⁽¹³²⁾ OECD, *op.cit.* (130), pp.17, 24. 現地調査における連邦議会図書館、CGC へのヒアリングでも、同趣旨のコメントを得た。

⁽¹³³⁾ 以下の記述は、渡辺精一「オーストラリアの政府間財政関係」『商経論叢』27 巻 4 号, 1992.3, pp.16-19 に基づく。渡辺氏が参照しているのは、Russell Mathews, *Fiscal Federalism in Australia: Past and Future Tense*, Canberra: Australian National University, Centre for Research on Federal Financial Relations, 1986 である。

⁽¹³⁴⁾ オーストラリア憲法会議 (Australian Constitutional Convention) は、憲法改正が必要な分野を明確にするとともに、改正提案に関して各政党・政府間でコンセンサスを生み出すために 1970 年代前半に設置された。1973 年のシドニーを皮切りに 1985 年のブリスベンまで、数年に一度、各地で総会が開催された。詳細は、関根照彦「オーストラリア憲法と憲法の改正」『東洋法学』33 巻 2 号, 1990.3, pp.83-155 (特に pp.117-149). <http://ci.nii.ac.jp/els/110009614741.pdf?id=ART_0010080257&type=pdf&lang=jp&host=cinii&order_no=&ppv_type=0&lang_sw=&no=1384255751&cp=>> を参照。

⁽¹³⁵⁾ 渡辺 前掲注(133), p.18.

最近では、グローバル化に伴う経済的効率化の必要性が集権的な政策決定への圧力として働いていることから、財政上の集権性は、今後もオーストラリアの連邦制の顕著な特徴であり続ける可能性が高いという見方もある⁽¹³⁶⁾。このような見方は、まさに渡辺氏の見立てを補強するものといえる。

そして第三に、州の姿勢である。1978年以降、州は連邦の個人所得税に付加税を課税できるようになったにもかかわらず、それを実施する州はなかった。この背景には、たしかに、連邦が「余地」を作らなかったこともある。しかし一方で、連邦から十分な規模の財政移転を受けられるのであれば、州はあえて課税に伴う責任や政治的な痛みを引き受けることを望まず、州自身が新たな課税権の行使に及び腰だという面もある。しかも、比較的財政力の強い州は新たな課税権の行使にいくぶん積極的な姿勢を示す一方、そうでない州はこれに否定的であり、州の間でも態度が一致していない。これがVFIの見直しを一層困難にしている。

渡辺氏の指摘のうち、第一の点についてさらに付言しておきたい。憲法第90条の改正による州の消費課税が実現しなかったのは、あくまで国民投票で否決された結果であるということに鑑みれば、同条の存在そのものが障壁になっているというよりも、むしろ国民の意識の問題ととらえることもできよう。この点に関連して、連邦制のあり方に対するオーストラリア国民の意識調査が2008年に実施された。発表された結果⁽¹³⁷⁾によると、連邦制の最も重要な特質の

ひとつである、地域ごとに異なるニーズや条件に対応すべく別々の法制度を許容するという点に対して、望ましいと回答した人は59.3%しかおらず、望ましくないと回答した「非連邦主義者」が36.1%にも達する。また、ある特定の業務について、連邦、州、地方自治体のうち、最も非効率な政府はどれかという問いに対する回答は、それぞれ15.7%、32.2%、35.3%(残りの16.8%は不明と回答)であった。連邦政府のパフォーマンスに対する支持が高いのに対して、地方政府に対する支持がかなり低いことが分かる。

そして、州政府がうまく解決できない重要問題が生じた場合、連邦政府が介入すべきと考える人が79.2%に上る。その一方で、問題はできるだけ下位のレベルの政府で対処すべきであるという「補完性の原理」に共感する人は51.8%であり、分権化に対する支持はぎりぎり過半数を得ている。このようなジレンマは、オーストラリアにおいて、原理的には分権化が支持されているものの、実際には、現在の州政府や地方自治体がうまく機能しておらず、その行政能力に対する疑義が国民の間で広まっていることを示唆するものと推察されている。

調査ではさらに、将来的にオーストラリアはどのような政府形態が望ましいと考えるかという質問が行われた。結果は、65.8%の人が新たな仕組みを再構築すべきであると考えており、そのうち、再構築の方向性として、現行の連邦政府を廃止すべきと回答した人が7.1%であるのに対して、州、地方自治体を廃止すべきと回

(136) Galligan and Wright, *op.cit.*(11), p.153.

(137) A.J. Brown, "Thinking Big: Public Opinion and Options for Reform of Australia's Federal System," *Public Policy*, Vol.4, No.1, 2009, pp.30-50. <http://www98.griffith.edu.au/dspace/bitstream/handle/10072/30282/59963_1.pdf?sequence=1> このようなテーマに関する全国的な調査は、この論文が最初であるという。なお、特定の州の住民のみを対象にした調査は、Ian Gray and A.J. Brown, "Chapter 3: The Political Viability of Federal Reform: Interpreting Public Attitudes," A.J. Brown and J.A. Bellamy, *Federalism and Resionalism in Australia: New approaches, New Institutions?*, Canberra: ANU E Press, 2007. <http://epress.anu.edu.au/titles/australia-and-new-zealand-school-of-government-anzsog-2/fra_citation/pdf-download> 等においてすでに実施されている。こちらの調査結果は、『シドニー・モーニング・ヘラルド』紙による同様の調査結果とあわせて、田辺 前掲注(3), pp.124-125で簡単に紹介されているが、本文で紹介する全国調査と同様に、州政府に対する強い不信感が表れている。

答した人は、それぞれ 30.5%、32.7% に達するというものであった。以上のような調査結果から明らかになった、オーストラリア国民の地方政府に対する強い不信感は、同国における VFI の大きさとその是正の困難さの背景事情となっていることを窺わせる。

結局、政府間財政関係のあり方は、分権的国家か集権的国家かといった「国のかたち」をめぐる議論と切り離せない。そして、「国のかたち」

がどうあるべきかについては、各種の条件とともに、国民の意識がいかなる方向性を示しているのかという点も議論を大きく左右する要素となろう。本稿でみたように、中央政府と地方政府の間における税源配分、財政調整、地方税のあり方等をめぐっては、他の国々と同様に、オーストラリアも目下のところ頭を悩ませている状況である。政府間財政関係の改革は、それほどまでに難しい。

(かとう けいいち)