

オーストラリアの公債協議会の発展と役割

大東文化大学経済学研究所客員研究員

八木原 大

1. はじめに

本稿ではオーストラリアにおいて公債の発行に関する調整機関である公債協議会について触れる。政府の主な収入源には租税、手数料、分担金等の他に公債があるが、政府の財政需要が租税、手数料等で賄いきれない場合には、公債を発行することでその不足分を補う必要がある。オーストラリアにおいて、各州が起債する場合、その中心的役割を果たしてきたのがオーストラリア公債協議会 (Australia Loan Council) である。公債協議会は連邦および州による公債の発行等を調整する機関として当初は設立されたが、時代背景の変化とともにその役割を変化させている。

この公債協議会は連邦・州間の財政関係の改革として締結された1927年の財政協定により設立された機関であり、1928年の「財政協定法」Financial Agreement Act 1928に基づいている。当時の公債協議会は連邦首相と6つの州⁽¹⁾の首相が協議会を構成しているが、それぞれの政府の代表はたいてい財務大臣が務めていた。特にこの1927年の「財政協定」に基づき憲法105条に追加された150A⁽²⁾はオーストラリアの財政調整制度の発展を検討する上で重要な位置付けにある⁽³⁾。

オーストラリアの公債協議会における先行研究は、日本では欧米諸国の研究に比べそれ程多くない。体系的な研究としては筆者が知る限り大浦 [1987] のみである。ただし、大浦 [1987] は1980年代までの公債協議会の包括的な研究であり、最近の動向は日本において整理されていないのが現状である。しかし、オーストラリアの公債協議会は近年大きくその役割を変えている。そこで本稿では、オーストラリアの公債協議会がどのような歴史的背景から誕生し、時代の変遷と共に現在の役割に変えていったのかについて言及する。

本稿の構成は以下のとおりである。第2節では地方債の発行における調整の類型について整理する。そこでは地方債発行の調整の仕組みは①中央政府統制型、②一元的市場規律型、③中央・地方政府の協調型、④ルール規制型の4類型に分類されることが示される。

次に第3節では公債協議会の誕生から1940年代までの発展について言及する。公債協議会の誕生は1927年にまで遡ることができるが、その誕生は従来の財政調整制度を変化させる大きな改革であった。また、この時期の公債協議会における活動の特徴としては1950年代以降の連邦主導による起債制限の土台を築くことになる期間と位置付けることができる。

第4節においては1950年代以降から1970年代後半の公債協議会について言及する。1940年

代の第二次世界大戦以降、連邦は州より所得税の課税ベースを得たことにより、より強力な財政力を保持することになる。この所得税の課税権の取得が契機となって、1950年代初期以降連邦が公債協議会の決定を支配することになった。さらに言えば、連邦による州への介入は起債統制だけにとどまらず、一般補助金の配分の決定プロセスに対する介入、または特定目的補助金による直接介入にまでおよぶことになる。他方で1950年代のオーストラリアは強いインフレに直面していたため、連邦財務相はインフレ抑制のために公債協議会に起債計画を縮小することを提案した。これにしたがい、連邦が徐々に公債協議会の役割をマクロ経済方針の手段とみなす結果となっていった。

第5節では1980年代初期から1990年代前半までの公債協議会の動向について言及する。1984年の公債協議会の会議において低下しつつあった地位を回復させるために、公債協議会は紳士協定を廃止し、新しい包括的統制アプローチ (the Global Limit Approach) を提案した。さらに1980年代において特徴的な動きとしては、「州の中央借入機関」State Central Borrowing Authoritiesの設立がある。これは公債協議会に代わって、州が州の立場において金融市場の動向を意識しながら準政府機関及び地方政府に対して借入を行う機関である。そのためこの節では公債協議会の役割の軌跡を世界経済との関わりという視点を取り入れつつ言及している。

第6節では1990年代の公債協議会の動向について触れることにする。この時期は公債協議会の活動の場がかなり変化してきたことが特徴であるといえる。これまで州は起債計画に含まれる事業に関して、自らの州のみの利益や財政政策に基づいて計画を立案してきた。しかしこの時期の起債枠決定システムは、州の財政上の責任を自覚させるばかりでなく、同時に州の利己的な行動を自主的に調整する役割も備えているという特徴がある。

第7節では今日の公債協議会の活動内容について言及する。今日の公債協議会は1994年の財政協定法 (Financial Agreement Act 1994) に基づき、借入金の状況をモニタリングし、公的部門における財政の透明性を高めることを役割としている。今日の公債協議会の役割が、どちらかという分権化の方向へ進んでいることはひとつの特徴であるといえる。最後におわりには、これまでの議論を総括することにする。

2. 公債発行の調整メカニズムの類型

本節においては諸外国の地方債の管理の方法をTer-Minassian(1997) 及びSingh and Plekhanov(2005) に基づいて整理する。この整理によると①中央政府統制型、②一元的市場規律型、③中央・地方政府の協調型、④ルール規制型の4類型に分類される。

まず①の中央政府統制型であるが、これは中央政府が地方政府の起債発行に対して直接的に統制する法的な権限をもっている方法である。中央政府が地方政府を統制する場合には、国によって様々な方法がある。2001年以降のリトアニアの場合には、個々の地方政府や政府機関の毎年の借入上限を中央政府が決定する方法であった。また、メキシコのように海外からの借入を中央政府が禁止する方法等がある。この方法による場合、元利償還を中央政府が保証する必要性もあり、地方政府が債務不履行に陥った場合には中央政府が救済することを拒否することは困難であ

る。また、地方政府の起債需要を中央政府が完全に把握することは困難であるため、一律に起債需要を決定してしまう可能性もある。

次に②の一元的市場規律型であるが、この方法による場合中央政府は地方政府の起債発行に対してなら統制をすることがない。すなわち、中央政府による借入上限等の制限やモニタリングが地方政府に対して行われない形態であり、地方政府はどの程度の規模の金額を、誰から、どのような用途に使用すべきかに対して制限されることはない。そのため、地方政府の借入要素は金融市場に依存し、格付けや評価、発行条件、借入の条件、利子率等が決定される。地方政府が起債する場合には市場規律を重視するため、地方政府が自らの格付けを高めるために、州独自の財政規制を課す場合がある。このように市場規律を重視する国としてアメリカ、カナダ、スイスをあげることができる。なお、この方法が効果的に機能するためには、以下の4つの条件が満たされる必要があるとされている。

- ① 市場取引に対して政府機関等による規制がなく、金融機関に対するポートフォリオ規制がないこと。
- ② 潜在的な投資家に対して、借り手の負債状況等の情報開示が十分であること。
- ③ 借手に債務不履行が発生した場合に、中央政府が貸し手を救済する手段を有しないこと。
- ④ 借手は市場のシグナルに対して機敏に反応し、政策決定をすること。

次いで③中央・地方政府協調型はであるが、これは地方債の発行にあたって中央政府と地方政府の協議によって借入総額や政府間配分等を決定する方法である。この方法では各政府の間で財政状況、インフラ整備の状況、マクロ経済状況等を中心に協議をし、起債発行額等を決定する。その結果、中央政府と地方政府が相互の財政情報を共有し、一体となってマクロ経済政策を実行することが可能となる。また各政府間で協議をするため、政策が政府間で偏ることなく、政策に柔軟性が期待できる。そのことは、地方政府に起債によるマクロ経済全体の影響を考慮するといった自覚を促すことも可能である。また、起債の発行を協議によって決定するということは、中央政府が地方政府に対する元利償還を保証するという意味するということに直結するものではない。

このようなメリットがある一方で、中央政府と地方政府が協議によって起債発行額や配分額を決定させるため、政治的コストがかかることが弊害として指摘される。また、中央政府と地方政府間で財政力に差がある等の場合には、この方法は有効に機能しない可能性がある。すなわち、中央政府が地方政府より財政力が強く、発言力がある場合には協議は中央政府主導になると考えられ、逆の場合は地方政府における借入の増加を中央政府は防ぐことが不可能になることが考えられる。

最後に④ルール規制型であるが、この方法は中央政府が地方政府の起債に対してルールを設定し、そのルールを通じて統制する方法である。この方法についても様々なルールによる規制の方法がある。オーストリアやスペインのように財政赤字総額を規制する方法、日本、ブラジル、韓国のように歳入等に占める元利償還比率による規制、ベルギーやドイツのように支出水準に関

する規制等がある。ルール規制の場合、金融市場においても説明が明瞭であり、透明性が高く、またモニタリングも容易であり財政政策に一貫性を確保することが可能となる。

3. 公債協議会の誕生から1940年代まで

現在のオーストラリアの公債協議会⁽⁴⁾の構成メンバーは、連邦財務大臣、各州首相・特別地域首席大臣または財務大臣で、連邦財務大臣が議長を務める。公債協議会の開催は非公式であり、会議における議事録も公表されていない⁽⁵⁾。公債協議会は連邦の招集によりもしくは3州の招集により、少なくとも年に1度、どの時期であっても原則的には開催することができる。

公債協議会の起源は連邦と州が金融市場において各政府間の資金獲得競争を繰り広げていた最中の1920年代である。それ以前においては1914年による協定で一時的に連邦と州の起債が統合的に行なわれており、連邦がロンドン市場または国内市場より州のために起債を行っていた時期があった。しかし、1920年前後には再度各政府が競ってロンドン市場より起債を行なう事態となっていた。

このように1920年代以前にオーストラリアでは起債に関して、連邦と州が連携した動きがなかったわけではないが、本格的に連邦と州もしくは州間の起債における調整機関としての公債協議会の必要性が強く要求されたのは第一次世界大戦がきっかけである。第一次大戦中の1915年に連邦は巨額の戦費を賄うために初めて公債を発行した。連邦結成当時からこの時期までは連邦の行政面での機能は小さかったが、その一方で1901年の連邦結成とともに連邦税となった関税・内国消費税の4分の1が歳入として確保することができた。そのため、連邦の財政運営においては起債をする必要はなかった⁽⁶⁾。しかし、第一次大戦後において連邦は軍事目的の公債の償還のため、また州は戦時中を進めることのできなかった自らの州のインフラ・プログラムを緊急に進めるためや、失業手当等、連邦及び州の両レベルの政府共に資金需要があった。このような状況を反映して各政府は競って公債を発行した。その結果、各政府の公債残高は激増していくことになる。

このような政府間の起債における競争に関する問題を解決するために1923年5月の首相会議は任意参加の公債協議会 (A voluntary Loan Council) を設立することに同意した。その機関の主要な機能は起債の時期を調整すること、利率の問題を扱うことであり、各州の起債額に対する限度を定めるまでの権限は保有していなかったが、この任意参加の公債協議会は基本的にはよく機能していた⁽⁷⁾。

しかし、参加している州が完全に足並みをそろえていたかというところでもなかった。例えば、連邦は州に対して1924年2月に利率を6%とするまで、起債を控えるように要求した。その要求に対してクィーンズランド州、西オーストラリア州及びタスマニア州がこの要請を遵守する一方で、ニュー・サウス・ウェールズ州、ビクトリア州と南オーストラリア州は利率が6%を超える水準で自らの州の名義で起債し、利子を州所得税からも免除する形で資金を獲得しようとしていた。

このように、1923年より導入されてきた任意参加の公債協議会では各政府間が十分に連携す

ることはできなかったが、連邦・州間の財政関連の問題をも解決する形で連邦は1927年に草案としての財政協定を議会に提出した。その草案においては主に次の5つを提案していた。

- ① 公債協議会は法律上連邦政府の組織とすること。
- ② 連邦が州の現存の州債を引き継ぐこと。
- ③ 連邦国債減債基金を設立し、償還のための財源を補助するためにその基金に対して連邦政府が積立金を拠出すること。
- ④ 1909年以降続いてきた連邦から州に対する人口割交付金の消滅。
- ⑤ 州債の利息の支払及び減債基金への繰り入れに特定して交付する固定額の交付金制度の新設。

これらの内容が含まれた財政協定が連邦及び6つの州の代表によって調印され、正式に1927年に公債協議会が誕生することになった⁽⁸⁾。この公債協議会の主な目的は連邦と州の国内外における公債に関する総借入計画を調整し、承認することである。そのため、公債の発行総額の決定とその配分が重要な役割であるといえる⁽⁹⁾。州政府は起債計画を公債協議会に提出し、マクロ経済の状況や金融市場の動向などを連邦財務省と協議し、その総額が決定される。特定年度の起債計画の各州間への配分は原則的⁽¹⁰⁾には公債協議会のメンバー全員の一致で決定される。

しかし、その一方で公債協議会の決定においては連邦には2票が割当てられ、それに対し各州はそれぞれ1票ずつが割当てられているという特徴があった。これは、州の要求を公債協議会の場で承認するためには5つの州の支持が必要であるのに対して、連邦においては決定投票権も有していることから、2つの州の支持を得るだけで、連邦の思いのままに要求を公債協議会で決定できることを意味しており、採決にあたっては連邦が政策の実施に決定的な影響をもっているという側面があった。

1927年に公債協議会が誕生したことに伴い、連邦から州に対する交付金もこれまでと異なる形態をとるようになる。同年には財政協定にもつぎ従来の交付金を特定目的補助金とし、公債の利子および減債基金の積立に充当することを目的として拠出され、人口割ではなく固定額が毎年州に交付されるようになった。そのため1927年の財政協定をきっかけに連邦・州間の交付金中心とした財政調整制度は縮小する結果となった。

また1927年の財政協定に伴い、オーストラリア憲法の第105A条が追加されることになった。第105条は連邦が州の債務を引き受けることを認める規定であると同時に、連邦が引受けた州債の利子の支払いを連邦政府が行うことを認めた規定である。州債の引受に関しては引受ける州債の対象が当初は連邦成立時の債務のみであったが、1910年の改正により、連邦成立後の州の債務にまで引受の対象を拡大した。以下では実際の憲法第105A条を記載する。

第105A条

- (1) 連邦は、州の公的債務に関して以下の諸こと項を含んで州と合意する。

- (a) 連邦が州の債務を引き継ぐ
 - (b) 州の債務の管理
 - (c) 州の債務に対する利子の支払いと減債基金への積立と管理
 - (d) 州の債務の統合、更新、借換及び償還
 - (e) 連邦によって引き継がれる州の債務については連邦が保証する
 - (f) 州によるもしくは連邦による借入、もしくは州のための連邦による借入
- (2) 連邦議会はこの条文の導入の前に締結されたな協定を承認し、法定化する
 - (3) 連邦議会は協定を運用することを承認し、法定化する
 - (4) 協定はこれ以後において変化し、無効になることもあり得る
 - (5) この条項で付与された権限は、本憲法105条の規定によっていかなる方法によっても制限されない。

1927年の財政協定は連邦・州間の起債にのみ適用されていたため、防衛目的のための借入や臨時の目的のための借入は公債協議会の承認なしで行うことができた。さらに、地方政府および公営企業 (Semi-governmental Authorities) による借入に関しても公債協議会の承認は必要なかった。このため、州によっては公債協議会の統制外にあるこれらの機関を利用して、もしくは新たに機関を設立して、政府活動の一部を移管して借入を実施するということがみられた⁽¹¹⁾。例えばニュー・サウス・ウェールズ州は意図的に1932年からの3年間で準政府機関を増加させ、州の借入額を増加させたという経緯もある⁽¹²⁾。

しかし、このような公債協議会の統制外の機関があることで公債協議会の統制を回避することができるということが明るみになったため、1936年にいわゆる紳士協定 (Gentlemen's Agreement) が締結された。これにより、公債協議会の統制がさらに強化された。紳士協定ではこの準政府機関による借入のうち、年間借入総額が10万ポンド⁽¹³⁾ を超える機関を「大規模機関」larger semi-government authorities⁽¹⁴⁾ とし、それ以外を「小規模機関」とに分類し、大規模機関に関しては借入の際に公債協議会の承認を義務付け、借入計画に承認が必要か否かに関して一定の判断基準を導入した。これに対して小規模機関に関しては期限と借入の条件は公債協議会の承認を必要としたが、それ以外の調達規模に関しては承認を受ける必要はなかった。これにより公債協議会の統制外の機関を利用することによる借入は紳士協定が廃止される1984-1985年まで有効であり続けた。

公債協議会の設立から1940年代までの特徴としては公債協議会の当初の設立目的とその後の役割の乖離であろう。つまり、設立時点における連邦全体の起債を調整することにより金融市場における政府間の起債競争をなくすという当初の目的は薄れ、実際にはオーストラリアの全ての政府の借入総額に対して公債協議会によって統制が加えられる権限が強化されてきたことであり、そのことが中央・地方政府協調方式の本来の効果を弱め、結果として1950年代以降の連邦主導の土台を築くことになっていくのである。

4. 1950年代から1970年代までの公債協議会

1950年代初頭、オーストラリアは強いインフレに直面していたため、連邦財務相はインフレ抑制のために公債協議会に起債計画を縮小することを提案した。これにしたがい公債協議会は反インフレ政策を実施していた。このように連邦が徐々に公債協議会の役割をマクロ経済方針の手段とみなす結果となっていたこともあり、この時期は公債協議会に対する連邦の影響力が次第に強化されていった。また連邦の公債協議会への影響力は連邦の豊富な財政力を背景に、州の起債計画が公債協議会によって承認された起債総額よりも少ない場合には連邦が一般財源から特別貸付（Special Loan）という形で不足資金を州に提供することで、その不足額を埋めていたということからも徐々に強まっていくことになるのである。さらに1950年代初頭以降は、海外市場へ起債政策をシフトさせる時期でもあった。

1951-52年に連邦財務相は州の起債計画が大幅に予定額を超過していることに着目し、州に対して25%起債計画を削減するように要請したが、州は連邦の提案を拒絶した。そのため、全ての政府間で一致した合意が整わなかったため、多数決によりその要請を決定することになった。その結果、連邦は4つの州から反対にもかかわらず勝つことができ、各州首相は25%の削減に努めることになった。この結果を受けて公債協議会は4億5400万ドルの借入計画を承認したが、わずか1億4800万ドルのみしか資本市場では起債することができなかった。そのため、この年連邦は州に特別貸付の形で残りの3億600万ドルを提供することになった。

さらにこの年以降の年度においても、州は連邦の特別貸付に頼る形で州の起債要求額の総計は連邦の予定額を大幅に超える傾向が続いていくことになる。連邦も豊富な所得税の財源を背景に州の起債計画を統制する手段として特別貸付を用いるようになっていった。このような起債に関する構図は、州が公債協議会の票決で連邦が要求する金額を超過して起債額を決定したとしても、結局は連邦の特別貸付に頼る形となることを意味している。また、州としては連邦が所得税の課税力を持ち、垂直的財政不均衡が生じていることに不満はあるものの、資本市場による不確実な資金調達よりも確実に自らの州が望む額の借入が可能となる連邦からの資金調達を選択したと考えられる。

このことは州の課税自主権が憲法90条によって著しく制限されていることとも無関係ではない。憲法90条の第1項では「統一関税が付加されるときには、関税（duties of customs）及び物品税（excise）⁽¹⁵⁾を賦課し、ならびに物品の生産または輸出に対して奨励金を付与する権限は連邦議会に専属するものとする」と規定され、関税および物品税といった課税ベースの広い間接税の課税における権限が連邦に帰属しているのである。そのため、州が独自に財源を確保しようとするると高等法院による物品税等の解釈を回避する必要性が生じ、その場しのぎの税目による課税を実施するしかないのである⁽¹⁶⁾。

このようなオーストラリアの憲法解釈による州の課税自主権の制限と公債協議会による起債配分では、州自身が責任を持って財政規律を守り、運営していくようなインセンティブは働かず、ソフトな予算制約の問題も懸念され、州が財政的に独立することは困難である。一方で連邦は所

得税の財源を引き続きもつことで豊富な財政力を背景に、公債制度も含めた財政制度全体に集権化の方向に流れを引き寄せるための手段でもあったといえる。また、特に起債総額の決定及びその配分及び垂直的財政調整に関しては公債協議会の決定や首相会議を経ることから、その過程において政治的な配慮が働くことは十分考えられ、それにより各州の起債需要に必ずしも弾力的にこの制度が対応できてはおらず、批判にさらされることも多かったのである⁽¹⁷⁾。

ここまで述べてきたように1960年代末までのオーストラリアの公債制度の特徴は連邦の強力な財政力を背景とした州に対する優位性である。逆に言えば、州の財政上の脆弱性であり、連邦への依存性の高さである。特に連邦の一般財源より拠出される特別貸付は財政調整制度による補助金とは別枠で州に対して交付されており、財政調整制度による一般補助金の配分で賄いきれない州の財源不足を補てんする役割を担っていた。

しかし、1960年代末から1970年代になると各州は資源開発に関わるインフラ整備に投資が必要となってきたため、公債協議会の公債の配分方法に変化を求めるようになる。また同時期の1970年1月19日に各州は「連邦と州の財政関係」(The Financial Relationships of the Commonwealth and the States) という要望書を連邦に提出した⁽¹⁸⁾。その時の連邦首相であるゴートンはその要望書を拒否したが、代替案として財政支援交付金を増額すること、賃金税 Payroll Tax を州に手渡すこと、さらに連邦が10億ドルの州債の引受けをすることで合意した。これにより1971年6月には連邦から州に対して賃金税が移譲されることになり、州の財政力は徐々に改善しつつあった。

1970年代後半に連邦はエネルギーと鉱山部門における「インフラストラクチャ向け起債プロジェクト」Infrastructure Borrowing Programに対する起債を求める州の要求を受け入れ、1978年6月の公債協議議でこの新しいガイドラインを承認した。新しいガイドラインの承認の条件としては①州が通常の計画の範囲内で利用可能な財源では賄いきれない場合、②州の経済発展のために特別な重要性を持っているか、③その計画が短期間で多額の資本的な支出を必要とした計画であるか等があった。そのため、特別な重要性があるプロジェクトの場合には公営企業等の準政府機関による海外の起債も公債協議会の承認を得ることを前提に認められることになった。これにより徐々に公債協議会の統制は緩められていく結果となる。

1982年にはさらにインフラストラクチャ向け起債プロジェクトの電力に関連する計画の起債については大規模機関であっても公債協議会の承認が免除され、その翌年には、主要な業種に関連する大規模機関に該当する公営企業の起債についても公債協議会の承認がほぼ免除されるまで拡大されることになり、公債協議会の地位は次第に低下していく結果となる。これらの事業の借入にかかる利子率、期限等は州の判断とされることになったのである。しかし、依然として電力に関連する計画であっても海外からの借入については金額、条件、期限全て、これまでと同様に公債協議会の承認を受ける必要があった。

これまでインフラストラクチャ向け起債プロジェクトに関する海外からの借入は公債協議会の承認が前提となって認められてきたが1983年7月以降は、海外からの借入も借入総額の構成要素としてみなされ、海外での起債の制限という別枠の制限ではなくなった。そのため州はこれを

活用することで、インフラストラクチャ向け起債プロジェクトの名目でかなりの額を借り入れている。規模としては1983-84年において州の公的部門はこのインフラストラクチャのガイドラインに沿って23億ドル以上の借入をしているが、その60%以上は海外市場からの借入であった⁽¹⁹⁾。

その一方でこれまで公債協議会は州の準政府機関の借入に関しては1979-80年には95%を承認してきたが、1983-84年には25%を承認するまでに減少し、大幅にその数を減少させている⁽²⁰⁾。公債協議会は1983年には非電力機関の国内の借入計画の額及び、連邦と州の海外借入に関連する額、期間と条件の統制をするだけとなったのである。公債協議会が州の準政府機関の借入を統制する地位が低下してきているのをこのことが明確にあらわしている。1978～1983年は連邦と州の準政府機関及び地方政府の借入に関して、公債協議会の統制の重要な低下という特徴があった期間であると位置付けることができる。

5. 包括的借入統制アプローチ

1936年5月に締結された紳士協定は公債協議会の権限を強化するという意味で効果的であったが、前述したように1980年代に入りその統制力は徐々に低下しつつあった。1984年の公債協議会の会議において低下しつつあった地位を回復させるために、公債協議会は紳士協定を廃止し、新しい包括的統制アプローチ (the Global Limit Approach) を提案し、翌1985年にこの新しいアプローチは正式に採用された。これにより1936年以降続いてきた紳士協定は廃止されることになった。この包括的統制アプローチでは、準政府機関及び地方政府とそれ以外の機関の区別をなくすことが特徴として挙げられる。

これまで州は公債協議会の規制を回避するために準政府機関・地方政府を通じて賃貸契約による資本財の取得・利用やファイナンス・リース、セールアンドリースバック等のリース取引による複雑な金融取引を盛んに行っていた。このような取引は公債協議会の統制外の取引であったが、州もこのような方法での借入を確立しつつあった。そのため、新しい包括的統制アプローチの下ではそれらの取引が公債協議会の統制下におかれることとなった⁽²¹⁾。これにより、公債協議会は連邦と各州の新規の年度内の借入総額を承認する役割となった。さらに、1982-83年において公債協議会は連邦及び州の一般借入計画に加えて準政府機関や地方政府の借入計画に追加される特別支出⁽²²⁾も承認することになった。これらの支出は借入による資金は特定目的のために支出されなければならないという条件があり、近年では、州が公的部門の整理のための解雇手当の支給に関して、その整理計画を援助するために承認されている。

また、この時期の新しい動きとして、「州の中央借入機関」State Central Borrowing Authorities の設立がある。これはキャンベル委員会の報告書の中で設立の勧告があった機関であるが、公債協議会における規制の限界を踏まえて起債総額については管理下におくが、期限や条件については連邦や州が保証し管理することを提案しており、借入を分権的に実行できるように整備し、州の立場から起債需要を見極め準政府機関や地方政府のために借入を行なう機関である⁽²³⁾。例えば、公債協議会の借入限度を回避するために使ったニュー・サウス・ウェールズ財務公社 (New South Wales Treasury Corporation) は、ニュー・サウス・ウェールズ州の公共部門の資金調

達機関として中心的な役割を果たしており、1983年6月10日に設立された。この財務公社はニュー・サウス・ウェールズ州のTreasury Corporation Act 1983を準拠法としている。この公社の役割としては、①ニュー・サウス・ウェールズ州の公営企業に対する資金提供、②ニュー・サウス・ウェールズ州政府や州の公営企業の資産と負債の管理、助言、③ニュー・サウス・ウェールズ州政府や州の公営企業からの投資資金の管理、④公社自身の資産と負債の管理、⑤ニュー・サウス・ウェールズ州や州の公営企業に対する投資情報サービスを提供等がある。この州の中央借入期間の発達により1983年には州と連邦の準政府機関によるすべての国内の借入の条件が個々の政府によって決定することができるとされた。

1980年代の公債協議会は包括的統制アプローチによりその地位の回復を図る一方で、世界的な分権化の流れの中で「州の中央借入機関」設立を認めるといった特徴がある。1970年代から1980年代前半はオーストラリア経済の失速により経常収支の赤字を早期に解決するために海外資金を取り込む必要性があった。そこでここからは公債協議会の役割を検討するにあたり、世界経済との関わりという視点を取り入れつつ、言及することにした。

1980年代以降世界の潮流は、サッチャーリズム、レーガノミックスに代表される新自由主義経済が主流であり市場万能主義、民営化といった小さな政府が目標であり、経済政策の中心であった。そのような時代背景の中で1970年代後期から1980年代初期のオーストラリアも各国と同様に自由・地方党のフレーザー政権下において新自由主義政策を採用し、州の権限を重視する分権化政策を進めていた。そのため、連邦から州に対して交付される特定目的補助金の削減や地方政府の管理を州に任せ、連邦は関与しないといった政策が中心であった。これは世界経済の影響もあるが、それまでのウィットラム政権下の集権化政策に抵抗するために打ち出された政策でもあった。

そのような世界経済の潮流や政治的背景の中で、オーストラリア経済は1970年代の石油ショック、天然資源開発等の経済発展に必要なインフラ整備が牽引してきた経済の停滞による影響で主力産業である天然資源産業が大きな打撃を受け、1980年前半には失業率は10%前後で推移していた。1960年代には失業率が1～2%であったことを考えるとオーストラリアにおける経済構造改革は急務であった。前述してきたように、これまで公債制度においても建前上は公債協議会を通じた協議制であるものの、その実態はオーストラリアでは連邦の圧倒的な課税力を背景に公債協議会が公債発行について大きな権限を発揮しており、公債制度も含めた財政、金融政策全般の改革の必要性が顕著にあらわれるようになってきたのである。

1983年12月にはオーストラリア・ドルを変動相場制に移行し、翌年には金利・外国為替に関する規制を撤廃する。また、経常赤字を縮小させることを目的として海外資金を取り入れるために海外銀行の参入を認めるなど、金融自由化政策を積極的に実施した。その後も連邦財政の黒字化を最優先とした経済政策を実行するとともに、国内のマイクロ経済改革にも着手した。この中で、公営企業の民営化も盛んに実施されていくことになった。

このような経済政策の一環としてキーティング政権が導入した全国競争政策は、州の経済に深刻な影響をもたらした。1985～86年度から、連邦政府は先例のない財政政策を州に押しつける結

果となった。キーティング財務相による連邦財政の立て直しは、民営化とともに州に対する交付金の削減をともなって実行された。そのため、州は財源不足によって教育や医療などの基幹的な行政サービスの質の低下を招いたばかりでなく、ビクトリア州では州財政の破綻を引き起こす結果となった。また、連邦の政策が財政の黒字化を中心としていたため、オーストラリア全体のインフラ整備が遅れるという結果を招いた。

この一連の経済政策は公債協議会の活動にも影響を与えることになる。例えば1988年にはクイーンズランド州は連邦が要求する州の包括的借入制限に従わないことを表明し、さらに公債委員会に対して実施する州の公営企業の借入の情報の開示を拒否した⁽²⁴⁾。その背景には1988年の公債協議会の会議において、ホーク労働党政権下の連邦が実質的に州全体に対して22%の借入の縮小を求めたことがあった。比較的財政状態の良かったクイーンズランド州は特に縮小率が大きく32%の縮小が求められた。このようなクイーンズランド州の抵抗に対して、連邦はクイーンズランド州の財政支援交付金を減額すると迫り、クイーンズランド州に包括的借入制限の遵守を強制した。このことによってクイーンズランド州だけではなく、各州とも連邦には逆らえないということが明らかになった。つまり財政調整の計算上考慮の余地がない一般補助金の計算に連邦の思惑が採りいれられたのである。

このクイーンズランド州の連邦との衝突は州にとって必ずしも全てが悪い結果をもたらしたわけではない。それは、この騒動が包括的借入制限アプローチの欠点を明らかにしたという側面もあったためである。すなわち、公債協議会によって承認されるその包括的限度額は連邦のマクロ経済政策のみで決定されていたということである。しかしこの衝突以降、公債協議会は1990年に州への起債総額の配分を一人当たりが等しい割当となるような州の人口に基づく方式へ変更した。

1980年代中頃には、オーストラリアの経常赤字と対外債務に対する懸念は連邦を過度の財政縮小の戦略を実施することに導き、1990-91年の景気後退で最高点に達した。しかしながら、1975年のフレーザー政権を皮切りに、1980年代のホーク労働党政権下で積極的に実施された経済構造改革の結果、オーストラリア経済を常に悩ませていた財政赤字が1993-94年度に黒字化された。しかしながら、その背景には州に対する交付金の削減によるビクトリア州財政の破綻、クイーンズランド州の抵抗という事態を招いた。これはビクトリア州、クイーンズランド州だけの問題ではなく州全体の財政面での脆弱性を示す事象であった。

この包括的統制アプローチは1985年から1980年代末までは大きな変化はなかったが、1990年以降に検討が加えられることになる。それは以下の3つとなる。

- ① 起債の配分方法の変更。
- ② 州の海外からの借入規制の廃止。
- ③ 準政府機関の借入の自由化。

①の起債の配分方法については1970年以降、各州の要請も強まっており、起債需要を反映し

た柔軟な配分方法へと制度を変更する必要性が増してきたことが背景にある。

②については、1984-85年より州の海外からの借入限度は新規借入に満期の対外債務の借換えを加えた額の22%が上限であった。しかし1991-92年以降この上限は廃止された。そこには連邦は州が海外からの借入の自由化に関して十分な見識を得たという判断であった。さらに、州が自らの責任において柔軟に資金調達を行う権限を付与することで、より多くの責任や起債コストを認識させる必要があるとの判断であった。

③については主に1990年に電気・通信、航空・鉄道分野の民営化にともなう動きと調整をとっていると考えられるが、公債協議会の規制を前提として、準政府機関は政府によって実質的に支配される機関、すなわち発行株式を全て保有される、または過半数所有される、もしくは部分的に所有される機関であった。そのため、連邦の公営企業であるテレコム⁽²⁵⁾ やカンタス航空等は公債協議会の規制の下にあった。1988年に財務相のキーティングは公債協議会の統制から特定の公営企業を除外することを検討することを表明し、1991年5月、包括的統制アプローチの下で公債協議会の統制から免除される公営企業の範囲を変更するための改正を行った⁽²⁶⁾。

6. 1993-94協定

これまで採用されてきた包括的借入統制アプローチは州の起債需要を反映しないという欠点を含んだまま1990年代初頭まで公債協議会により運営されてきた。しかし、配分方法の変更を求める提案が1992年12月7日の公債協議会の会議においてなされた。この会議では1984年以降実施されてきた公債協議会による包括的借入統制アプローチが各政府の取引の複雑化にともないその効果を発揮することができなくなってきたことが確認された。また、ビクトリア州の財政破綻の反省を踏まえて、公債協議会のメンバーには各政府の財政的なモニタリングの強化と財政状況の報告義務が強要されることも決定した。

この会議において、包括的借入統制アプローチが有効に機能しなくなった理由として、州の起債需要を反映した配分方法になっていないという点の他には、公債協議会の統制外にある高度な資金調達技術の発達、このアプローチが連邦と州の新規借入に関して制限する方法であり、その用途を指定する権限を公債協議会がもたないことから州の新規借入による用途が内部留保の確保に向かい、その目的のために彼らの実際の必要額より多く借りるようなインセンティブを含んでいること⁽²⁷⁾ 等がその背景にあった。そのため、州に対する起債の配分方法の変化を含んで、1993年7月1日以降包括的借入統制アプローチは廃止され、新しい起債枠基準Loan Council Allocationsが採用されることとなった。

これまでの包括的借入統制アプローチは、州の人口に基づく方法によって各州に起債の限度額が割り当てられていたため、州の臨時の特別付加金を考慮する等のいくつかの柔軟な取り扱いがあったものの、州の財政状況やそれに伴う財政需要に対して十分に対応することができていなかった。そこで公債協議会は金融市場に対する信用性と財政の透明性を遵守するという新しい役割のもとで活動するようになったのである。これにより連邦及び州の起債は公債協議会による監視と共に市場によっても監視されることになり、より厳格な財政規律が要求されるようになった。

た。

新しい起債枠基準のもとでは、連邦及び各州は公債協議会に借入予定額を持ち寄り、これに基づき各地域の財政状況を勘案して借入限度総額を協議によって決定している。また、連邦及び各州により持ち寄られた借入総額が連邦のマクロ経済方針の目的と矛盾するならば、公債協議会の場において政府間の財政状況の比較、インフラ条件等の要因を考慮し、起債枠が政府間で協議され決定される仕組みである。また各政府の予算状況に関して、年一回四半期のベースのデータで公債協議会に報告することが義務付けられている。各政府の報告の内容に関しては、公債協議会のすべてのメンバーによって検討され、公的部門の資金調達を適正に行うために、公債協議会がその財政戦略を修正することを要求することもありえる。

また、各政府は公債協議会が承認した配分と予算時点で持ち寄られた借入額との誤差が公的部門収入の3%を超える場合、また当初の本予算どおりの執行が困難になり、年度の最終確定借入額と年度予算時点の借入額との間の誤差が3%を超える場合には各政府は公債協議会に通知し、説明をしなければならない。

これまで、1990年代以降の公債協議会の役割の変化とともに、新しい起債枠決定基準を述べてきたが、主に以下の点に要約される。

- ① 個々の政府が直面している財政状況と財政政策に照らして、公共部門による借入金額を調整するための協議の場としての公債協議会の役割を強化すること。
- ② 予算作成上のプロセス及び予算の使用状況の透明性を確保すること。
- ③ 州は自らの州の財政政策と借入規模がオーストラリア全体のナショナルなマクロ経済制約と一致していることを前提として金融条件を決定することが求められており、これまでより大きい自由と責任を負っていることを州に認識させること。

簡潔にこれをまとめると、起債に関しては各政府の情報開示の徹底による透明性の高い金融市場の整備と、起債の規模や起債のコストにおける責任をナショナルな視点で考慮することが求められたのである。これまで州は特別貸付、特別目的補助金、財政支援交付金等を通じて連邦に財源に関しては大きく依存し、自らの責任において州を運営していくという責任がもてないような政府間関係であった。同時に州は起債計画に含まれる事業に関して、必ずしもナショナルな視点を考慮してきたわけではなく、自らの州のみの利益や財政政策に基づいて計画を立案してきた。それに対して、この新しい起債枠決定システムは、州の財政上の責任を自覚させるばかりでなく、同時に州の利己的な行動を自主的に調整する役割も備えているのである。

7. 今日の公債協議会

今日の公債協議会は連邦及び州のそれぞれの首相もしくは財務大臣で構成されている。また、1990年代中ごろより連邦及び州の借入に関する規律を維持するために、市場のメカニズムがその役割を担う傾向にある。そのため、公債協議会は1995年7月1日に施行された財政協定法

(Financial Agreement Act 1994) に基づき、引き続き連邦及び州の借入金の状況をモニタリングし、公的部門における財政の透明性と政府の責任を高めることが基本的な役割となっており、1980年代の公債協議会の役割と比較すると今日の役割はかなり変化している。

公債協議会は通常年に一回開催され、連邦及び州は持ち寄った起債枠 Loan Council Allocation を検討する。各政府への配分は1993年7月より導入された方法と変化はなく、マクロ経済政策への影響、各政府の財政状況、インフラの整備状況を考慮した上で公債協議会の場で協議される。

1994年の財政協定は、1992年6月の公債協議会における会議で合意された役割における変更を含み、以下のことが合意された。

- ① 連邦と州借入に関しては公債協議会の承認を経るという手続きは廃止する。
- ② 州の借入に関しては連邦による統制も廃止する。
- ③ 州の名義の証券の発行に関する規制を廃止する。
- ④ 公債協議会のメンバーとして、首都特別地域と北部準州を含む。

この1994年の財政協定は各政府が借入を実行するにあたり公債協議会による承認の手続きを無くし、推奨起債枠を示すことになっており、連邦及び州は統一された報告フォーマットで財務情報を公債協議会に報告する形式へ変更があった。この変更は各政府の自由と責任に重点をおいた制度変更であり、特徴的であるといえる。

おわりに

本稿では、オーストラリアの公債協議会についてその誕生から現在までの歴史の変遷を眺めてきた。その中で特徴的なことは第二次大戦以降、連邦は大きな財政力を行使し、州の自由と責任を課税権ばかりではなく、起債に関しても意図的にその意向を排除し、連邦への集権化を促進してきたということである。オーストラリアの公債協議会を通じた起債発行に関する類型を第2節に基づき分類すれば、形式的には中央・地方政府協調型とすることは可能であるが、現実的には起債においては州が連邦の統制の下に置かれていたというのが妥当な評価であろう。

このオーストラリアの集権化の流れを加速させることになったのが1950年代初頭から連邦が州に対して交付した特別貸付であり、これを契機に連邦の州に対する影響力がこれまで以上に強くなった。この特別貸付によりオーストラリア全体の経済政策の決定の局面においても連邦がより強い影響力を持つようになるのである。このような状況下において、州は垂直的財政不均衡の状況に不満があるものの、自らが金融市場から資金を調達する場合よりも苦勞することなく連邦から特別貸付の形で借りることができ、またその方が多額の金額を借り入れることができるという状況を受け入れているという側面があった。その意味では連邦や州が財政規律を遵守するという意識は希薄であった。公債協議会が明確な意思をもって州に対して援助を行うということはなかったが、特別貸付の方式を用いて州が連邦に強く依存する構図であった。言い換えれば、一般

交付金や特定目的補助金による財源保障機能や財政調整機能を特別貸付という制度で補完させていたことが、結果的に州のモラル・ハザードを助長する一因となっていたのである。

この連邦主導の状況に変化が生じてきたのが1970年代以降であり、そのきっかけとなったのが「インフラストラクチャ向け起債プログラム」である。このプログラムに係る借入について、公債協議会の統制を緩和した以降、公債協議会の求心力は徐々に低下していくことになる。さらに、同時期にはオーストラリアの経済状態も大きな打撃を受けており、オーストラリアの経常赤字と対外債務に対する懸念は連邦を過度の財政縮小の戦略を実施に踏み切らせた。その結果、一般交付金及び特別目的補助金は削減され、ビクトリア州の財政破綻、クイーンズランド州の抵抗を引き起こすという事態にもなった。このことにより、州の財政の脆弱性とオーストラリア全体の財政規律遵守の姿勢の欠如が明るみになったのである。これを受けて公債協議会を通じた連邦主導の起債配分の方法から州の起債需要を考慮した配分方法の変更への機運が次第に高まってきたのである。

近年、公債協議会の役割が連邦及び州の借入金の状況のモニタリング、公共部門における財政の透明性、およびその責任を高めることとなっており、連邦や州の自主性が尊重される傾向にある。そのことは各政府の起債がそれぞれの政府独自の責任において実施される財源調達手段と位置づけられていることを意味している。特に特別貸付のような方法で連邦が州を援助している複雑な実態が解消された点では評価することができる。それは州または地方政府に対する財源保障は起債制度と切り離されて考えられている傾向にあるといえよう。

しかしその一方で、財政力の強い州と弱体州の間では市場からの資金調達の困難さも異なるため、州間の財政力格差を助長する懸念もある。また起債の自由化の影響は特に財政の弱体州にとっては安定的な財源確保を深刻な課題と位置づけることになる。そのため、今後はビクトリア州の財政破綻があったように財政難に陥った自治体の破産に関わるルール作りも必要とされてこよう。現在のオーストラリアは財政状況も健全であることから、このあたりのルール化への意識は低いだが、この課題に対する取り組みは残されたままである。

参考文献

- Commonwealth Grants Commission, [2004] *Report on State Revenue Sharing Relativities 2004 Review*, AGPS.
- Grewal, B.S., [1999], 'Australian Loan Council: Arrangements and Experience with Bailouts', Working Paper, Inter-American Development Bank, Washington DC.
- [1999], 'Did the Australian Loan Council encourage excessive borrowing by the states?', CSES working paper ; no. 14, Victoria University of Technology.
- [2000], "Australian Loan Council: Arrangements and Experience with Bailouts," IDB Working Paper No 397 (Washington: Inter-American Development Bank).
- James, Denis.[1993], "The Australian Loan Council (Second Edition)," background paper No. 29 presented to the Parliament of the Commonwealth of Australia, Economics Commerce and Industrial Relations Group, Canberra, Australia.

- Mathews, R. and W. R. C. Jay. [1972], *Federal Finance : intergovernmental financial relation in Australia since federation*, Melbourne: Nelson.
- McLean, Iain, [2002], Fiscal Federalism in Australia, paper presented at a joint seminar of the RSSH and CGC, The Australian National University, Canberra, Australia.
- Singh, R. and A. Plekhanov [2005], How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence, Washinton DC, *IMF Working Paper 05/54*, IMF.
- Ter-Minassian, Teresa and Jon Caraig [1997], “Control of Subnational Government Borrowing”, in Ter-Minassian, (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF, Washington.
- 岩崎美紀子 [1988]、『分権と連邦制』、ぎょうせい。
- 岩田由加子 [2003]、「付加価値税導入と政府間財政関係—オーストラリアにおける2000年税制改革— (上) (下)」、『自治研究』、第79巻第4号・第6号。
- 大浦一郎 [1987]、『オーストラリア財政論』、文眞堂。
- 土居丈朗 [2004]、「地方債と破綻処理スキーム」、『フィナンシャル・レビュー』、第71号。
- [2006]、「財政健全化と地方分権を両立させる地方財政改革」、金融調査研究会、『わが国の財政のあり方と財政再建の影響』、金融調査研究会報告書第37号、33-58頁。

注

- (1) 首都特別地域及び北部準州は1994年の財政協定において公債協議会に加入している。
- (2) オーストラリアの憲法改正には直接有権者の意向を問う住民投票が必要とされる点でアメリカ、カナダにおける憲法改正方法と異なっている。この憲法改正の方法はスイスと同様である。第105条（連邦による州の公債の引受の拡大、1910年）、第105A（州の公債に関する連邦—州間の協定、1929年）も国民投票により改正が成立した。岩崎 [1998]、p65及びp74。
- (3) 105Aが挿入されたことで連邦による州債の引き受けと州の公的借入の調整が可能となった。また、この「協定」はオーストラリアの協調的連邦主義Cooperative Federalismを具体化するものであり、連邦と州との協議により協定を締結するという方法を用いて、憲法に定められている各レベルの政府がもつ権限を分かち合って行政を行うための手段としている。大浦 [1987]、p16。
- (4) 公債協議会の独自の事務局はなく、連邦財務省の中に置かれている。
- (5) 正式に決議された事項に関しては公表されることもある。
- (6) 大浦 [1987]、pp224-229。
- (7) 大浦 [1987]、p232。
- (8) オーストラリア公債協議会を法定の機関とすること等を規定した1927年12月12日に調印された財政協定 Financial Agreement1927は州の公債の発行に対する連邦の規制を強めるものではなかったと指摘されている。Grewal, [1999]、pp5-6。
- (9) 1927年の財政協定以降、オーストラリアで発行される公債は全て連邦債となった。大浦 [1987]、p233。
- (10) 全員一致とならない場合には一定の計算方法によって配分される。詳細は大 [1987]、p234。
- (11) 大浦 [1987]、pp244-245。
- (12) R. Mathews and R. Jay [1972], p14.
- (13) オーストラリアの通貨が現在のオーストラリア・ドルへ転換されたのは1966年5月からであり、この当時はオーストラリア・ポンドであった。
- (14) 大規模機関の定義は公債協議会の会議において決定されることになっているが、1983-84年度においては年間180万ドル以上を借り入れる機関と定義された。

- (15) 物品税の定義については高等法院 (High Court) によってなされているが、歴史的に一定の解釈がされているわけではない。
- (16) この例として岩田 [2003] は営業許可税を取り上げている。
- (17) 大浦 [1987]、p261。
- (18) Mathews and Jay [1972], p.246.
- (19) Grewal, [2000], p14。
- (20) Grewal, [2000], p14。
- (21) 政府によるオペレーティング・リース取引も1992年6月の公債協議会会議において1993-1994年より公債協議会が監督することになった。
- (22) 例えば、低所得者向けの福祉住宅建設促進のための特別支出等がある。大浦 [1987]、p287。
- (23) キャンベル委員会の詳細等は大浦 [1987]。
- (24) クイーンズランド州は1960年代にも資源開発政策をめぐる連邦と衝突している。
- (25) 1976-77年には連邦はテレコム向けに公債協議会に対して起債の承認を求めている。大浦 [1987]、p280。
- (26) 公債協議会の免除の対象となる公営企業となるには民間資本が40%以上含まれていること、等の条件があったJames [1993], p12.
- (27) 1980年代には連邦は州の内部留保を強制的に減額させるために故意に財政的に州を圧迫したという経緯もある。