

所得課税からみた豪州連邦の発展過程

大 浦 一 郎

目 次

- I はしがき
- II オーストラリアにおける所得税の発生
- III 所得税の統一課税への胎動
- IV 1927年の財政協定と大不況
 - A. 財政協定と所得課税
 - B. 大不況と源泉徴収制度の出現
- V 統一所得課税の実施
- VI その後の所得課税の変遷

I はしがき

所得課税は今日もっとも重要な政府の収入源の一つであるが、世界各国の租税体系を眺めると、アメリカ・日本のように直接税（所得税・法人税）依存度のきわめて高い国と、イギリス・フランスのように間接税の比重の比較的高い税体系をもつ国々がある。オーストラリアの租税体系は日本やアメリカと同じく直接税中心であり、政府部門の租税収入の大宗を所得税が占めている。たとえば1981—82会計年度では、全政府部門（連邦・州・地方）の租税収入総額378億7,634万ドル中、所得税（個人所得税・法人税）収入は264億8,211万ドルで全体の約70%を占める。アメリカの約90%程ではないが、日本のそれに匹敵し、かなりの依存度と言わなければならない。

1942年7月以降、いわゆる所得税の統一課税が実施されて、それまで各州政府および連邦政府によって個々別々に賦課徴収されていた所得税が連邦政府のみによって課されることになり、紆余曲折を経て今日に至っている。統一課税実施後も連邦政府より州政府への種々の形の交付金の原資として所得税は用いられてきたし、その交付金は多様な財政力・財政需要をもつ州間の財政調整制度として活用されてきた。また近年では、第三の政府として重要性を増しつつある州内地方公共団体の財政調整の用具としても、額は大きくないが、用いられてきている。その間、所得課税の主体はどのレベルの政府であるべきかについて、多くの議論が為され、州政府が課税する可能性が何度か浮上しては消え去り、或いは制度的には可能となりながら、州政府はあえて課税にふみ切れないままに推移している。

ギブリン L. F. Giblin は、オーストラリア連邦を結成させた主要な決定因として州と連邦の間の財政関係をあげているが、発足当初の連邦政府の比較的小さな機能から判断して、財源の点で、連邦税となった関税・内国消費税収入の相当な部分は連邦政府にとって不必要であり、長期間にわたって州に還付されつづけるであろうと予想し得るような状況下で、比較的容易に各植民州政府の合意を得ることができて結成されたものであろう。しかるに、現実には第1次世界大戦、大不況、第2次世界大戦という予期せぬ事態の出現で、これを乗り越えるために連邦政府の権限の強化につながる改革がなされ、また第2次大戦後の所得課税の圧倒的重要性もあって、課税権において分権的であった旧制度への復帰が不可能なまま、事態は逆の方向に動いてきたのである。

連邦・州間の財政関係は連邦国家オーストラリアの本質を理解する重要な視点である。本稿では、オーストラリアにおける所得税の誕生から今日までの課税主体や制度の変遷を、特に統一所得税の実施前後の状況を中心に、述べてみたい。²⁾ それは、とりも直さず、オーストラリア連邦の生成・発展、連邦政府と州政府の権限の変化を眺めることに他ならない。

Ⅱ オーストラリアにおける所得税の発生

オーストラリアの植民州では比較的早い時期から所得税が導入されていた。最も早く所得に課税したのはタスマニア州で、1880年にまず法人の株式配当に対して源泉で所得税を賦課したのに始まる。宗主国イギリスでは、それ以前に課されたことのある臨時的な所得税を別にすれば、1842年以来經常税として課されているので、イギリスに遅れること38年になる。次いで1885年には南オーストラリア州で納税者の「所得と土地」を一括してタックス・ベースとなし課税しており、これがオーストラリアで個人所得税が課された最初であるとみられている。³⁾ いずれにしても、配当所得に対する源泉課税を端初として所得への課税が始まり、次第に個人の全所得を課税客体とする所得税に移行していったのである。

1901年のオーストラリア連邦の結成以前に、すでにクィーンズランド州と西オーストラリア州を除く4州で所得税が課されていたし、所得税という税目のなかった2州にしても、広義の

1) L. Giblin, *Federation and Finance*, *The Economic Record*, November 1926, in W. Prest and R. Mathews (ed.), *The Development of Australian Fiscal Federalism*, Canberra, 1980, p. 47.

2) 本稿の執筆にあたり参照した、プレスト・マッシュューズ両教授の編集した下記の本は、オーストラリアの財政連邦主義についての重要な歴史上の論文を網羅しており、きわめて有意義であった。本稿の内容はその多くをこの本に依拠している。

W. Prest and R. Mathews (ed.), *The Development of Australian Fiscal Federalism: Selected Readings*, Australian National University Press, Canberra, Australia, 1980.

3) W. Murphy, *Australian State Income Tax Schemes*, *The Economic Record*, May 1928, in W. Prest and R. Mathews (ed.), *op. cit.*, p. 276.

所得税である「株式配当税」 Dividend Tax はその時点で課されていた。そして、この2州も、連邦結成2年後の1903年にクィーンズランド州が、また1908年には西オーストラリア州が相次いで所得課税を実施している。こうした諸州の動きは、次第に増大する財政需要を満たすために州政府が新たな税源を模索する必要があったからであり、その中で所得税はもっとも有望な税種と見込まれたからであった。

連邦結成の結果、それ以前に州政府の租税収入の中心であった関税および内国消費税の2間接税は連邦税となり、国内経済の一体化と州間の財貨の移動を促進させるために州際関税は廃止されて、統一的に賦課徴収されることになった。2税の移譲にともなう州の収入不足を補うために、連邦政府は両税の収入の4分の3を徴収地の各州に還付交付金として配分することになった。もっとも、海外から輸入される財貨に一律で課される新たな保護的な関税は、自州の工業製品が優位に立つために国内で最も工業化の進んでいるビクトリア州にとって有利であり、工業化が遅れ、かつ財政収入中の関税収入の比率の高い西オーストラリア州に最も不利になるので、こうした特殊な条件を考慮して、西オーストラリア州のみを例外とし、他州から移入される財に対して州際関税の賦課を5年間に限り漸減的な率で課することが認められた。

連邦結成以前には、州政府は全体として租税収入の75%をこの2つの租税で集めていたので、両税の移譲は大きな影響を州財政に及ぼしたが、それでも当初は交付金額も多かったために州の財政運営に支障はなかった。両税の還付は連邦結成後10年間で暫定的に定められていたが、連邦政府の果すべき機能はまだ小さかったし、一般には、その期間の経過後も引き続き連邦から州への還付金額は相当な額になるであろうと期待されていた。しかし、社会・経済の変化は急で、1908—10年頃から連邦の社会保障・福祉関係の支出が急増し、連邦支出中の州政府向け交付金は減少をつづけ、1910年代の交付金の配分方法の改正（住民一人当りの固定額に基づく配分⁴⁾）もあって、1905—06年には州の収入中の8割を越えていた交付金収入は4割弱にも落ちて、絶対額でも下回ってしまった。しかし州政府の果すべき公共需要は増大し、これをまかなうために州政府は独自の財源として所得課税に注目し始め、次第にこれへの依存度を高めていったのである。

こうした中で勃発した第1次世界大戦は連邦政府の経費を一挙に拡大させた。オーストラリアは参戦し、その戦費の調達必要性から連邦政府が直接税の分野に乗り出し、1914年に相続税、1915年に戦時利得税と娯楽税を導入したが、この年同時に所得税の課徴に手を染めた。この時点では全州がすでに所得税を課していたので、所得は二重に課税されることになったのである。当時は連邦政府の徴税機関と州政府の徴税機関が共存していて、平行的に活動し、同一納税者の同一所得に対してそれぞれの所得税を課徴していた。戦時という特殊な状況下でもあ

4) 拙稿「オーストラリアの一般補助金の歴史的変遷と現状」（『経済研究』明治学院大学、第63号、1982年）を参照せよ。

り、連邦所得税の出現に大きな反対はなかったが、注目すべきは、戦費の調達が主目的であったとはいえ連邦所得税は臨時税ではなく、当初から經常税として賦課徴収されたことである。⁵⁾そして、その事が州所得税に大きな影響を及ぼすようになった原因であると言われている。

当時の所得税は各州の財政事情から個々別々に、統一的な原則が存在しないまま課されていたので、税率や課税最低限は無論の事、課税所得の定義に至るまで州ごとに異なっていた。イギリスの所得税をモデルに各州の事情を考慮して考案された各州の税は、税率一つにしても合理的な根拠にもとづくものではなかった。ところが、新たに誕生した連邦所得税が納税者の負担の公平も考慮した合理的な累進税率をもっていたために、各州がこれをモデルに自州の所得税を改正し始めたのである。⁶⁾

所得課税の始まった当初は、どの州でも納税者の税負担はそれ程大きなものではなかったから、不合理な税制でも問題はなかったのであるが、連邦政府の行政範囲の拡大から「還付金額」が伸び悩み、州所得税の負担が次第に重くなった時期であったので、税制の不合理性の除去がクローズ・アップされたのだといえよう。当時の州所得税負担の増大の程度についてはタスマニア州の統計官であるマーフィーが詳細に分析している。⁷⁾

第1表を見ていただきたい。この表によれば、1899年には人口一人当たりで最も所得税負担の重い西オーストラリア州で6シリング5ペンス、もっとも軽いニュー・サウス・ウェールズ州で2シリング5ペンスであったものが、1926—27会計年度には増加率でもっとも高いニュー・サウス・ウェールズ州で66シリングと26倍に、また増加率のもっとも低い西オーストラリア州で32シリング8ペンスと5倍に増加している。しかし、この間の物価の上昇があるので、実質でみるために1911年時点の小売価格で表示したのが第2表であるが、この表で見れば実際の負担は見掛けよりは小であるとはいえ、それにしてもビクトリア州の5倍からニュー・サウス・ウ

第1表 所得税および配当税（人口一人当たり）

年 度	ニュー・サウス ウェールズ	ビクトリア	クィーンズ ランド	南オースト ラリア	西オースト ラリア	タスマニア	連 邦
	(s.)(d.)	(s.)(d.)	(s.)(d.)	(s.)(d.)	(s.)(d.)	(s.)(d.)	(s.)(d.)
1899	2 5	3 1	2 9	4 7	6 5	2 7	—
1913-14	14 1	7 6	14 4	10 11	10 11	16 2	—
1917-18	22 9	10 11	28 2	20 3	6 5	18 7	29 8
1924-25	41 4	25 1	60 1	47 1	39 4	52 4	37 1
1926-27	66 0	27 10	64 0	48 0	32 8	28 3	36 5

〔出所〕 W. Murphy, Australian State Income Tax Schemes, *The Economic Record*, May 1928, in W. Prest and R. Mathews (ed.), *The Development of Australian Fiscal Federalism*, 1980, p. 277.

5) W. Murphy, *op. cit.*, p. 276.

6) *Ibid.*, p. 277.

7) *Ibid.*, pp. 275-281.

第2表 人口一人当りの所得税および配当税
(1911年度の小売価格で調整したもの)

年 度	ニュー・サウス ・ウェールズ	ビクトリア	クィーンズ ランド	南オースト ラリア	西オースト ラリア	タスマニア	連 邦
	(s.)(d.)	(s.)(d.)	(s.)(d.)	(s.)(d.)	(s.)(d.)	(s.)(d.)	(s.)(d.)
1899	2 9	3 4	3 3	5 7	7 0	2 10	—
1913-14	12 4	6 9	13 6	10 4	10 11	14 7	—
1917-18	16 8	8 9	21 10	17 3	5 10	13 8	22 6
1924-25	25 1	14 0	36 6	29 5	28 0	28 1	22 1
1926-27	38 7	15 2	38 2	29 5	22 9	15 6	21 2

(出所) W. Murphy, *op. cit.*, p. 277.

ウェールズ州の12倍近くにまで増加しているのである。

もちろん、これらの数値は州全体の数値であるから、個々の納税者の負担をそのまま正確に表わしているものではない。⁸⁾なぜなら、納税者の所得階層の分布は州によって異なっているし、同一州内においても、比較された1899年から1927年までの期間に所得階層の分布に変化があるからである。1899年には州所得税はイギリスの制度にならって一律ないしそれに近い税率で、つまり比例税として課されていたので、所得階層分布の相違は問題ではないが、1916年以降は前述の通り連邦税にならって累進税率をもつようになったから、階層分布の相違は問題となる。

多様といわれる州所得税の内容について眺めると、次のようである。債務州は大体が所得の源泉主義に立って所得の発生源で課税をしたが、債権州は居住地主義に立って所得稼得者の居住地にもとづいて課税していた。いずれも、その方が税収が多いからである。源泉主義で課税する場合、複数の州にまたがって所得を得ている納税者は、個々の州で発生した所得分に対応する税率でしか課税されない⁹⁾ので、累進税率の場合には有利になる。また源泉主義に立つ場合に、居住地以外の州で得た所得はその州の課税対象から漏れてしまうために、租税収入の減少を嫌った州は、非居住州で発生した所得について適当な所得額を課税所得の査定額中に含める処理を行なった結果、各州の課税所得額を合計すると、納税者の実際のオーストラリア全土の課税所得額を上回る場合が生じたりもしたといわれる。

さらに、州所得税は本税だけでないことも混乱に輪をかけた。不況になり税収が伸び悩むと、南オーストラリア州を除く全州で、収入不足を補うために1つまたは複数の付加税を所得に課したのである。州によっては付加税を居住地主義で課し、本税の方を源泉主義で課したりもした。連邦政府が所得税を課税し始めた時、源泉主義で課税し、州所得税額を連邦税の課税所得から控除したが、これに対して州によっては連邦所得税額を課税所得から控除して州税を賦課したりもした。1935年時点には混乱は頂点に達し、納税者によっては14種もの異なった所得税

8) *Ibid.*, p. 278.

9) K. Laffer, *Taxation Reform in Australia*, *The Economic Record*, December 1942, in W. Prest and R. Mathews (ed.), *op.cit.* p. 299.

を納めていた程であったという。¹⁰⁾

Ⅲ 所得税の統一課税への胎動

こうした状況の中で、当然のことながら、所得課税はできる限り各政府間で一元化されるべきであることが認識されるようになった。しかも面白いことに、所得課税の一元化の動きと所得税課税権の連邦・州政府間の奪い合い（ないし譲り合い）がないまざった形で事態は進展し、これに連邦政府の州に対する交付金の改廃がからんで各州政府間の利害が対立し、微妙な政治的駆け引きのうちに時が経過してゆくのである。

1910年に「余剰収入法」Surplus Revenue Act が通り、10年間の期限付きで1人当たり25シリングの固定額の交付金が人口割で連邦から州に支払われることになったが、人口に比して輸入額の大きな西オーストラリア州は連邦の関税収入に1人当たりで大きな貢献をしながら1人当たり固定額の還付では不利になるので、不満があった。これをなだめるために連邦政府は、初年度25万ポンドで毎年1万ポンドずつ漸減する特別交付金の交付を約束した。これが「特別財政援助」の始まりであるが、翌年にはタスマニア州がこれを請求し、1912—13年以来ほぼ固定額（9万ポンド）の特別援助を受けたのである。また1925—26年以後は全州に「道路援助金」が出るようになった。

戦中の1916年以降、早くも所得税の統一化について政府間で何度かの会議が開かれ、議論が行われたが、諸制度の多様性から実現が困難であることが理解された¹¹⁾だけであった。所得税は、州によっては社会政策的観点をも優先に考えて課されており、また州によっては納税者の抵抗がもっとも少ない課税方法によって課されていた。

第一次大戦の終わった翌年の1919年、連邦財政が苦しくなった時、州政府の徴税費の節約をねらって、連邦政府は所得税の徴税機構を連邦政府の機構に統合化する案を提出したが、同時に蔵相ワット W. Watt は1920—21年度に州への「人口割の交付金」を1人当たり22シリング6ペンスに削減し、以後毎年2シリング6ペンスずつ漸減していった究極的には10シリングにしたいと申し出た。しかし、州政府はこれに同意せず、再検討することになったのである。

翌1920年になると蔵相ワットは再び発言し、連邦政府なら3分の1のコストで当時集められていた全直接税を徴収してみせると述べて¹²⁾、統一課税の結果の徴税費の節減を訴えた。しかし、直接税の徴収権を連邦政府に委ねることは州の財政自主権の制約であるとする州政府の側は、西オーストラリア州を除き、これに消極的であった。こうした州権を擁護する立場の人達は資

10) *Ibid.*, p. 299.

11) D. Copland, Some Problems of Taxation in Australia, *The Economic Journal*, September 1924, in W. Prest and R. Mathews (ed.), *op. cit.*, p. 41.

12) *Ibid.*, p. 41.

第3表 オーストラリアの租税収入 (1910~1923)

年度	連 邦 税		州 税	合 計	関税・内国消費税収入 の総租税収入中の比率
	関税および内国消費税	その他の租税			
	(1000ポンド) (%)	(1000ポンド) (%)	(1000ポンド)	(1000ポンド)	(%)
1910	11,593	—	4,115	15,708	75
1913	15,553 (90.9)	1,565 (9.1)	5,065	22,183	70
1916	16,934 (72.0)	6,599 (28.0)	8,142	31,675	53
1920	21,574 (51.6)	20,273 (48.4)	14,292	56,139	38
1921	31,810 (60.7)	20,617 (39.3)	18,204	70,631	44
1922	27,630 (55.6)	22,048 (44.4)	17,848	67,526	41
1923	32,872 (65.9)	17,013 (34.1)	18,740	68,625	48

(出所) D. Copland, Some Problems of Taxation in Australia, *The Economic Journal*, September 1924, in W. Prest and R. Mathews (ed.), *op. cit.*, p. 37. の Table I より作成.

産家(土地所有者)や実業家で、逆に連邦の課税権に賛成する人達は労働党員であったという。¹³⁾そこで連邦政府は、西オーストラリア州との間で部分的な統合化をはかるべく協定を結ぶ。これにより西オーストラリア州の徴税機関に従事していた全職員は連邦政府の機関に所属することになり、この機関が土地税と所得税を集めることになった。

さて、第3表は1910年から1923年までの期間の租税収入を見たものである。連邦税の中心である関税と内国消費税の収入をみると、1913年には1,159万ポンドで連邦税収入全体の90.9%を占めていたのが、1920年には2,157万ポンドで51.6%へと激減する。しかし、この年、保護主義的感情が国内に高まり、関税率はこれまでの最高水準に引き上げられた。にも拘わらず輸入は増大し、物価の上昇があったために、1921年には絶対額で3,181万ポンドと増加し、比率も60.7%と持ち直した。1923年には、財政運営に余裕のあった連邦政府は所得税率を引き下げるが、そのため関税・内国消費税収入は連邦収入全体の66%にまで再び増加している。

連邦・州政府間の諸問題を調査検討するため設立されていた「王立委員会」 Royal Commission は、連邦政府と西オーストラリア州政府との間にできた協定に反対し、「連邦にせよ州にせよ、いずれかの政府に所得税の課税権を独占させる方策は恒久的な問題の解決にならない」という立場を表明した。¹⁴⁾少数の委員は、州が直接税を集め(つまり連邦結成時の課税権の分割)その収入の中から州人口に応じて連邦政府に分担金を納めるという考えをもっていたが、当時タスマニア大学経済学部教授であったコーブランド D. Copland は、この案は州間の課税力の相違を考慮すれば不公平な制度である、と述べている。¹⁵⁾

王立委員会としては、所得税の分割を示唆する解決策を提案した。その内容は(1)所得税を除くすべての直接税は州税とする。(2)所得税は統一的な法律にもとづいて州と連邦の両者により

13) *Ibid.*, p. 41.

14) *Ibid.*, p. 41.

15) *Ibid.*, p. 42.

課税される。(3)所得税の徴収・管理は連邦政府が責任をもって行なう。(4)関税・内国消費税収入は全額が連邦政府の収入とし、州への交付金は廃止する。(5)新制度への移行期に限り、州財政調整のために必要があれば連邦政府は交付金を配賦する、の5点であった。要するに、連邦政府の税源は関税・内国消費税の全収入プラス所得税とし、その所得税は分与税として収入の一部を州所得税とするというものであった。分与税といっても、州所得税は各州法にもとづいて個々別々に課されるので、分与の比率は州毎に異なることがありうるであろう。また、分与税であるとはいえ、この案は現行の制度と比べて連邦政府の課税権の拡大となるであろう。

こうした「委員会」の提案にも拘わらず、連邦政府は逆の動きを示していた。⁽¹⁶⁾1923年に出された連邦政府の案は次のようなものであった。戦後まだ間もないために戦費の負担(戦時公債の処理)が続いており、現状では連邦は直接税から全面的に手を引くことはできないが、将来時点では可能になるので、まず手始めに年収2000ポンド未満の個人所得への課税を廃止して、この部分の課税権を州政府に委譲する。ただし、これと引き換えに「人口割の交付金」を廃止する、というのである。州の側は直ちに反論し、10年間という期限付きの対案を提出した。それは、もし12.5%の比例税で課される法人税を除いて連邦政府が所得課税から撤退するならば、州は連邦政府の関税・内国消費税収入の還付に対する請求権を放棄してもよい。その結果、もし連邦政府が収入不足に陥って追加的財源を必要とするなら、その分は州政府が補償する、というものであった。すなわち、個人所得に対する課税権を州が独占し、必要があれば連邦の財源を州が分担するという案である。

議論の末、連邦政府が呑んだのは、12.5%の比例税で連邦が法人税を賦課し、それに対して法人の総税負担を現在の水準に維持するように州は法人税を課税しないということであれば、連邦政府は個人所得税から全面的に手を引くというものであった。この案は州にとって有利であったが、制度の改革にとまなう財政収入の変化について統計上の数値が不明確であったことや、法人税のウェイトの高いニュー・サウス・ウェールズ州が反対したために、ほとんどの州政府が賛成に傾いたものの実現されるまでには至らなかった。

3年後の1926年、連邦政府は重ねて提案を行ない、「人口割の交付金制度」の廃止と引き換えに個人所得の課税権を州に引き渡そうとする。すなわち、連邦政府が間接課税、州政府が直接課税という連邦結成当初の分割線を再確認し、先ず第1段階として、連邦政府が個人所得税の賦課徴収を止めてしまう。その上で、もし必要な州があれば連邦政府が臨時の援助金を支出してもよい、という内容であった。一連の連邦の提案をみれば明らかのように、連邦政府は何としても州政府向けの「人口割交付金」制度を止めたかったのである。しかし、州政府の側では制度の変更を望まなかった。州は課税権や財源配分の現状に満足していたのである。時の蔵相

ページ E. Page の言葉の中にある「1つの政府当局が別の政府当局の支出を賄うために課税

16) *Ibid.*, p. 43.

によって収入を得るといふ不正な原則¹⁷⁾」という一節から判断すれば、連邦政府が交付金に反対する理由が分ると言えよう。結局、1926年6月、「人口割交付金」を廃止する法案が連邦議会に提出されたが、この年には通過しなかった。

1927年3月に、時の首相ブルース S. Bruce は1928年6月30日から「人口割の交付金」を廃止すると表明して、それに関して各州首相会議 Premier's Conference¹⁸⁾が開かれた。ブルースの示した廃止の理由は三つあった。¹⁹⁾(1)現行制度下では州の財政収入が不安定である。なぜなら、連邦政府の都合でいつでも対州交付金を削減できるからである。(2)収入に責任をもつ政府と支出に責任をもつ政府が相違する不合理性。(3)現行の交付金が人口割であることの不公平性。すなわち、自州の財政需要を最も良く満たし得る能力をもつ人口の多い州が最も多くの連邦資金の配分を受けるのはおかしい、という点である。

ミルズ R. Mills はこれらの3点について、理由がいずれも納得できるものではないと、後に1928年に書かれた論文の中で述べている。²⁰⁾まず第1の理由について、これは事実と反するし、納得できないという。州財政を安定化させるためには「人口割交付金」の廃止ではなく、むしろ連邦政府が州の立場を不安定にさせるような行動——たとえば1910年の余剰収入法の可決とか1927年の財政協定の締結——をとらないことが先決であるという。彼によれば、事実としても「人口割」の制度は州の財政上の立場を不安定にしなかったし、この制度の廃止が州の立場をより安定的にした訳でもなく、ただ不安定さを証明しただけだったのである。第2の理由についても、それが少しも説得的ではないと述べている。そうした方法は、米・加の中央政府対州政府の間でしばしば用いられてきたものであるし、豪州においても27年間も実施されてきた制度である。いかなる原則もそれ自体で良し悪しは判断できないのであって、状況により、時には良く、時には悪くなるのだから、政府の主張は妥当性が疑わしいと解している。また第3の理由は事実と正反対であって、納税力に応じて調達された収入が人口に応じて配分されるのであるから、むしろ公平の原則に適うものである。もしも、それ以上の州財政の平衡化が公平の点で必要であるなら、それは「特別交付金」という手段があるのだから、これを用いて容易に解決できるであろう。概略以上のような理由を挙げて、シドニー大学教授ミルズは連邦政府の「人口割交付金」の廃止案には正当な根拠がないと述べているのである。

17) W. Prest and R. Mathews (ed.), *op. cit.*, p. 9.

18) オーストラリアの連邦・州間の重要問題を議する会議で、毎年1度もしくは2度開かれる。会議の構成者は連邦首相もしくは蔵相および各州首相もしくはその代理者である。

19) R. Mills, *The Financial Relations of the Commonwealth and the States*, *The Economic Record*, May 1928, in W. Prest and R. Mathews (ed.), *op. cit.*, p. 68.

20) *Ibid.*, pp. 69-70

Ⅲ 財政協定と大不況

A. 財政協定と所得課税

さて、州政府の側に大きな反対があったにも拘わらず、1927年4月に人口割交付金を廃止する法案が連邦議会を通過して成立した。つづいて各州首相会議が6月と7月に開催されて、従来の「交付金」に代る物として連邦政府が提出した案が議論され、若干の修正はあったものの認められ、これが暫定的に協定の形で執行された。この「財政協定」 *Financial Agreement* 1927の特徴は、無条件の一般補助金の性格をもった従来の連邦政府の交付金を州債の利子支払いに充当するための特定補助金とし、かつ各州の人口と切離した固定額にしたことであった。これに関連して連邦政府は1929年7月1日現在の州債の発行残高をすべて引受け、1926—27年の人口割の交付金総額——758万ポンド——を固定化して州に支払い、州はこれを州債の利子費用にのみ充当するようになったのである。この新制度によっても連邦所得税は存続したから、当然その収入の一部は州に交付された訳だが、変化したのは交付額が州人口の増減には影響されない固定額となった点である。

もっとも、1927年6月30日現在に存在した州債に対して減債基金が設けられ、58年間にわたって毎年州債残高の0.375%の額が積み立てられることになり、州が0.25%、連邦が0.125%の割合でこれに繰入れることになったし、また以後の新発債については発高額の0.5%の減債基金への積み立てを53年間実施して、これに対して連邦と州が半々ずつ負担することになったから、これを含めれば州が連邦から受け取る金額はしばらくの間は人口割交付金で受け取ったかも知れぬ額を上回ってはいた。しかし、逆の面からみれば、既発債および新発債の0.25%に当る額を毎年減債基金へ積立てることが、州政府に追加的財政需要を生じさせることにもなったのである。

この新しい協定によっても所得税の二重課税の問題は何等解決されなかった。ミルズによれば、所得二重課税廃止の要求は自らの総租税負担を減らしたいと希望する人々から出ており、彼等は、もし連邦政府が戦前の状況に復して所得税を賦課しなければ、州が現在のような負担をもつ所得税率（連邦税・州税を合わせた）で賦課することはあり得ないと信じているからである。²¹⁾第1次大戦後の連邦・州の財政状況を眺めると、州政府は自らに配分された税源をもつてしては益々州の政治的権限を果すことが困難になってきており、逆に連邦政府は、豊富な財源を処分するために新たな支出分野を開拓する必要がある程で、その結果、1926年の *Federal Aid Road Act* ができ、従来は州の固有の活動と目されていた道路に連邦の資金が支出されるようになったのである。連邦政府は何度か所得税率を引き下げ、州政府は新たな財源を

21) *Ibid.*, p. 73.

求めて増税を企ててきた。ミルズは、こうした状況をふまえて、問題を解決するためには「人口割交付金」の廃止以前の制度に戻り、それを更に拡張することであると述べている。²²⁾ すなわち、二つの主要な直接税（所得税と相続税）は全面的に連邦に委ねて、州の収入減を補うためには連邦が交付金を支出すればよいという。すなわち、ミルズの主張は、連邦政府の独占する所得統一課税である。

さて、思い切った譲歩をしたにも拘わらず1923年の税制改正に失敗してしまったので、連邦政府は以後は所得税の「徴収方法」に焦点をしばって州政府と交渉するようになった。²³⁾ その案は(1)連邦税も含めて州政府が所得税を賦課徴収し、従って申告も一元化する。それにより納税者の便宜は計られる筈である。(2)各州政府が定める所得税法には何の制限も加えないが、ただ統一化を指向するものであることが望ましい、という弾力的なものであった。自然的・社会的条件が相違し、しかも相違自体が時と共に変化している各州が、必要とする収入を有力な税源である所得税によって徴収しようとする以上、政府によって課税の形態に差が出てくるのは必然的であろう。その点で、連邦政府の穏やかな要望は妥当なものであったと思われる。

マーフィー W. Murphy は、1928年に書いた論文の中で、各州の多様な事情を考慮しながら単一の租税ですべての州や連邦の課税に使えるような、連邦・州両者の財政自主権を尊重した統一課税を提案しているが、²⁴⁾ 上記の連邦案の具体案ともいえよう。彼によれば、問題は中心となる連邦の課税当局の査定額を各州にうまく配分する「方法」であって、それには連邦の課税当局の或る年度の所得税収入額を分析し、各州の徴収額がそれに占める比率をその州の基礎税額として、以後の5年ないし10年間の各政府の所得税額算定の基礎として使うことで、容易に実現できるという。

たとえば、1915年の連邦所得税を算定の基礎として用い、特定の年に連邦政府はその基礎税額の110%が必要であるとか、ビクトリア州は1915年のビクトリアの基礎税額の70%が必要で、クィーンズランド州は1915年時点のクィーンズランドの基礎税額の130%が必要である、等々と定めるのである。つまり、単一の課税当局が単一の申告書に基いて査定を行ない、ビクトリア州では基礎税額（1915年の数値）の180%（連邦の収入分として110%と当該州の収入分として70%）を集め、同様にクィーンズランド州では240%を集めて、それに応じて連邦・州間で所得税収入を配分し合うというものである。いわば、連邦税を本税として、州政府がこれにそれぞれの事情から別個の付加税を課する、というに等しい。この論文の書かれた前年に、連邦・州間の垂直的財政調整に関する大きな「財政協定」が結ばれたことを模範として、連邦・州間における同様の自発的協定を通じて課税面の統合化も可能である、と彼は説くのである。

22) *Ibid.*, p. 74.

23) D. Copland, *op. cit.*, p. 44.

24) T. Hytten, Collecting Income Tax at the Source, *The Economic Record*, December 1932, in W. Prest and R. Mathews (ed.) *op. cit.*, pp. 280-281.

B. 大不況と源泉徴収制度の出現

さて、1930年前後になると、大不況の影響でオーストラリアの諸政府の財政も苦境に立つ。州政府は財源を求めて所得税の増徴に注目するが、景気の停滞から高所得層よりも低所得層への課税に向わざるを得ず、しかも連邦政府の支配的な課税力の存在のために、税負担を考えると州は低所得層への課税を実施できなかった。1930年に南オーストラリア州が収入増をねらって思い切った高税率で所得税を課した時に、分割納税以外に納税者の負担を軽減する方法はなく、「集団納税方式」 Group scheme が用いられたのである。これは組織に属する被雇用者が代表者を通じて分割して納税する方法で、オーストラリアにおける源泉徴収の始まりであった。もっとも、この時採用された方法は正確な意味での源泉徴収制度ではない。なぜなら、前年に得られた所得に関して当該年度に納めるべき税額が査定されるという、前年度課税方式であったからである。

源泉徴収の方法の一つとして、「納税印紙」 Tax Stamp が用いられたのも興味深い。納税のためのグループが組織されていない場合には、雇用者が被雇用者に賃金を支払う際に、免税額の10シリングを越える賃金につき5%を所得税分として差引き、その額に等しい納税印紙を被雇用者に渡す。納税者である彼はこれらの印紙を保存し、合計金額が前年度の所得にもとづいて定められた査定額になれば納税が終ったことを意味するし、5月31日までに集めた印紙がその額に満たなければ、6月14日までに現金で残額を納税するというものである。所得税の源泉徴収制度は、課税当局にとっては徴税费の軽減や脱税の防止といった面で有利であるが、オーストラリアの場合においても、そうした予期せぬ利点を税務当局にもたらしたのである。²⁵⁾

さて重複した所得課税制度は依然として続き、制度は錯綜していたが、少しでも単純化、統合化を図るために、個別に2州間で双務協定がつくられていった。たとえば、ビクトリア州で所得を得ているニュー・サウス・ウェールズ州の住民は、ニュー・サウス・ウェールズ州で所得を得ているビクトリア州の住民と同じように相互の州で扱うといった調整がなされたが、この方法は関係する二州のみの扱いであって全州を通じたものではなかったから、同一納税者の受取る同じ配当所得であっても、双務協定を結んでいる州で発生したものと結んでない州で発生したものとは取扱いが違っていたのである。

その間、連邦政府は「課税に関する王立委員会」に命じて統合的な査定方法を探求していたが、1934年の委員会の最終報告に基き、各州が同一の査定法に従う法案が作成された。この法案は州政府との会議を通じて十分に検討され、すべての州議会を通過するように修正された。多くの修正がなされたので、最終案は原案とはかなり変わっていたが、それでも統一的な査定をもたらすものであり、各議会を通過して1936—37年度の査定から実施された。これによりオーストラリアの所得課税は非常に単純化され、大きな異常性は除かれたのであるが、各州は依然

25) *Ibid.*, p. 285.

として租税の負担率、州財政収入中の所得税依存度、税率表などで大きく異なっていた。税率について言えば、南オーストラリアでは400ポンド未満の低所得層に重く、クィーンズランドでは高所得層に重いという具合である。²⁶⁾その上、この統一査定に関する法律は連邦と6州の所得税「本税」だけに適用されたのであって、付加税たる「特別税」には適用されなかったから、実効は今一つあがらなかった。

そこで制度の単純化の次の攻撃目標は特別税となり、1940—41年に西オーストラリア州で「財政非常事態税」Financial Emergency Tax が廃止され、1941—42年にタスマニア州が「特別税」、ニュー・サウス・ウェールズ州が「失業救済・社会サービス税」を相次いで廃止して、統一化が加速されたかに見えたが、同じ年度の12月に連邦政府が「戦時税」Wartime Tax を新設してしまったので、この動きは止まってしまった。

「付加税」と「本税」を含めると、1942年初頭の時点で、全オーストラリアに26種もの所得税があったが、前年12月の対日戦の開始後の事態の急展開で、同年3月に「統一課税に関する委員会」の報告がなされて、統一所得税制度が導入されると、その数は一挙に5種にまで減ることになった。²⁷⁾

V 統一所得課税の実施

前節までの経緯で分るように、何度も議論の対象になりながら実現をみなかった所得課税の一元化は、対日戦の勃発という外的な圧力によって強引に連邦政府により実施されることになった、

それに先立つ1940年、第二次大戦が始まると、連邦政府は戦時の財源調達手段として所得税を連邦が独占する旨を示唆した。連邦政府は軍事費の急増という予算上の問題と同時に、民間消費需要の抑制という点からも所得税の増税の必要があったのであるが、その実施のためにはいくつかの難問を解決しなければならなかった。

当時、法人・個人に関する所得税は連邦政府および各州政府によって重複して課されており、第1に州所得税相互の間には税率その他で大きな相違があったことと、第2に憲法上（憲法51条ii項と99条）課税に際して連邦政府は州間および州内地域間で差別をしてはいけないという制約条件があったからである。そのため連邦政府は、目前に控えた巨額の戦費の調達のために所得税を自由に用いることはできなかった。もし州税の存在を無視して連邦が一定税率で所得税を課せば、ある州では低所得層に大きな負担となり、他の州では高所得層に重くなる。また別の州では高・低両所得層に重い負担を課すことになって、負担の公平が犯されよう。このよ

26) K. H. Bailey, The Uniform Income Tax Plan, *The Economic Record*, December 1944, in W. Prest and R. Mathews (ed.) *op. cit.*, p. 310.

27) K. Laffer, *op. cit.*, p. 301.

うに、その時点で連邦政府が付加的収入を得るために利用し得る所得税の範囲は、州税の存在の為に、いちぢるしく限定されていたのである。

当時の所得税負担の総合的な重さについては、たとえば当時認められていた、前年度の州所得税納税額を現年度の連邦所得税額算定の際に損金扱いするという処理がなされなければ、連邦・州を合わせた実質税率は100%を超えることがあり得る程であったという²⁸⁾。連邦所得税法の条文では連邦・州合計の実効税率は90%を超えないものとする²⁸⁾と明記されていたが、州政府によってはこの条文を認めておらず、また認めている場合でも越える可能性のある高所得の限界税率ではなく平均税率について適用されていたから、絶対的な保証にはならなかった。こうした実状では、納税者の負担を考えると、連邦政府が所得税を増徴しようにも不可能に近い状況であったのである。

だが、連邦政府の管理する統一所得課税制度が実現すれば、制度の不合理性を除去できるし、連邦の収入増も容易であろう。さらに重複課税の除去の副産物として、民間部門の納税費の削減と政府の徴税費の節約も起る筈である。この徴税費の節約については、全税務職員²⁹⁾の30%（約1000人）が不必要となり、金額にして年間25万ポンドが節約されると推定されていた。これらの利点が連邦政府をして統一所得課税に駆り立てたのである。

だからといって、統一課税がすんなりと実現した訳ではなかった。まず1941年の初めに一案が発表された。それによると、(ア)所得税は連邦のみが統一的に課し、総額にして現在の州所得税収入の10%減の補償額を州に交付する。(イ)この補償額の各州政府への配分は一部を人口割で、残余は州政府が同意する何等かの方法で配分する、というものであった。だが、同年6月の各州首相会議で、この案は5州の反対で拒否されてしまう。ついで9月にファデン A. Fadden³⁰⁾蔵相が重ねて提出した案は、州政府はいかなる形の所得税を賦課するのも自由である。この州税の中の最高税率に一律の連邦税率を上乗せして、連邦税でも州税でもない「国税」**National Contribution** として連邦が課徴する。尚、最高の州税率とその州の税率との差額分は、その州の「債権」として戦後に連邦政府が支払う、という案であった。しかし、労働党が「強制的な債権」の方法に反対して、本案は連邦議会を通過せず、実現しなかった。そして、政権は労働党に代った。

1942年初頭に、連邦財務省は別の方法を考え出す。それは諮問委員会という第三者機関を通して、その答申に従う形をとるという方法であった。「委員会」の答申の内容は(1)「戦時中に限り、連邦政府が所得税を独占し交付金によって州財政を補償する」という制度は憲法上何等問題はない。(2)その方法は課税制度の一層の単純化のためにも良い。(3)州政府への補償額を決

28) Committee on Uniform Taxation 1942, *Report to the Treasurer on Uniform Taxation*, in W. Prest and R. Mathews (ed.), *op. cit.*, p. 288.

29) *Ibid.*, p. 288.

30) K. Bailey, *op. cit.*, p. 312.

める基礎額として、戦前の2年間の各州の収入の平均値を用いる。(4)新しい統一的な所得税の税率は、現行の連邦・州両所得税がもたらすのと同じ収入をあげ得るものとする、であった。

同年4月22日の各州首相会議において、カーティン J. Curtin 首相は質問に答える形で、連邦政府は州の経費支出の統制を望んでいること、そのために州政府は戦時に限り全体として3,400万ポンド以上の租税を徴収する権限は持たないものと理解している旨を述べている。³¹⁾ この数値はその前年と前々年の各州の所得税収入の合計額であったが、統計上のその後の事実は、戦時の4年間の州政府向け連邦交付金の総額が3,350万ポンドと一定であることを示している。³²⁾ 従って、戦時下に増徴された所得税収はすべてが連邦の収入となったのである。「委員会」の答申では(1)財政上の事情によっては州政府は連邦からの交付金の増額を要求できる。(2)連邦政府が州政府の実施している行政を引受ける際に、これと引き換えに交付金額の引き下げもあり得る。(3)上記の要求は独立の機関の調査・研究にもとづいて実施する。となっており、交付金総額の変動もありえた筈であるが、事実は戦時中に限り総額は不変であったのである。

1942年5月、委員会の答申に従い、統一所得税制を実施するための諸立法が連邦議会を通過した。「所得税法」Income Tax Act (累進的な税率について定めたもの)、「所得税査定法」Income Tax Assessment Act (査定に関して定めているが、この中で戦後1年まで連邦所得税に最優先権を与えることが記されている)、「州交付金(所得税還付)法」States Grants (Income Tax Reimbursement) Act (所得課税を断念した州には特定の補償額を毎年交付することが定められている)、「所得税(戦時調整)法」Income Tax (Wartime Arrangements) Act (戦時に限り、所得税の査定・徴収に従事してきた職員・施設を強制的に連邦政府に移譲することを定めている)の4つである。繰り返すことになるが、要するに、これらの法により決定された統一所得税制度の内容は、

(1)連邦所得税が州所得税よりも課税において優先権が認められること。従って、新しい統一所得税は課税最低限も税率の区分も連邦所得税にもとづいて決められる。

(2)州所得税を課徴しない州に対しては、1939—40、1940—41両年度のその州の所得税収入額にもとづいて算定した「所得税還付交付金」を支払う。(もっとも、新しい連邦税の税率が高かったために、現実には州税の賦課は不可能であったが。)

(3)1942年7月より本制度の終るまで、州の徴税機構は連邦政府に移管され、税務職員は連邦の職員を補佐する。

(4)以上の処置は戦争終了後一年間まで適用される、となる。

1942年7月、州政府の反対を押し切って統一税制は実施された。ビクトリア、クィーンズラ

31) *Ibid.*, p. 315.

32) Commonwealth Grants Commission, *Report on State Tax Sharing Entitlements 1981*, Vol. II. Appendixes, A. G. P. S., Canberra 1981, p. 31.

ンド、南オーストラリア、西オーストラリアの4州が、これらの法律が憲法違反であるとして訴え、高等法院 **High Court** で争ったが、結果は州の敗北であった。判決は「戦時調整法」のみが連邦政府の国防権にもとづいて制定されたもので、他の法は連邦政府の通常の権限内で実施できる、というものであった。この判決の結果、統一課税は戦後一年と限らず、戦後も継続して連邦政府により実施し得ることが認められたのである。

この制度の下においても、財政力の小さい南オーストラリア、西オーストラリア、タスマニアの3州は従来通り、財政力を補うための「特別交付金」³³⁾ **Special Grants** を請求し、与えられていたが、新制度ではそれに加えて「還付交付金」が不十分と思う州は連邦交付金委員会への請求を通じて「追加的な交付金」を求めることもできたから、州財政調整の効果は一層大きく、弱少州には有利であった。制度施行時に、州政府として最も不安に感じた事は交付金額の決定・増減が全面的に連邦政府の手に委ねられていたことであったが、事実は、前述の通り4年間総額は一定であった。

さらに、納税者の立場からみると、この間4分の3の人達が旧制度下の連邦税・州税を合わせた所得税額よりも少ない納税額で済んだというから³⁴⁾、負担の軽減の点で新制度は歓迎すべきものであっただろう。もっとも、各州で納める所得税総額と受け取る交付金額との関係でみると、州間で納税者の負担の不公平がみられる。³⁵⁾ すなわち、新しい所得税率はオーストラリア全体を通じて均等に適用されたから、以前に低い税率を適用されていた州の納税者は、同額の所得でも前より高い税率で、より多額の租税を払うことになる。他方、高い税率で納めていた州の納税者は以前よりも少額の納税額で済む。にも拘わらず、連邦からの「還付交付金額」は州政府が以前に徴収していた所得税額と同額である。従って、ビクトリア州の納税者は以前に比べて重い税負担を負いながら、交付金額は低い税負担の時の所得税収入額と同じで、州民は租税負担増に応じた、前より高い州の行政を与えられることはない。所得税依存度が低かったために、低い税率の所得税を課していた州にとっては、新制度は不利となったのである。この制度が実施されていた1942—43年から1945—46年までの太平洋戦争中の4年間、各州はそれぞれ同額の交付金を交付されつづけたが、州民一人当りの額で見ると、最も多いのがニュー・サウス・ウェールズ州で10ドル79セント、最小がビクトリア州で6ドル63セントであった。ビクトリア州は州人口の比率で見ると全国の27.37%であるのに、交付金の配分比率は19.46%に過ぎなかったのである。³⁶⁾

1945年8月15日、日本の降服で戦争は終り、開始時の連邦政府の約束に従えば統一課税制度

33) 連邦交付金委員会の勧告にもとづき、連邦政府が財政調整の目的で財政力の弱い州政府に交付する交付金のこと。この交付金の請求資格のある州の請求により、委員会が審査する。

34) K. Bailey, *op. cit.*, p. 317.

35) K. Laffer, *op. cit.*, p. 303.

36) Commonwealth Grants Commission, *op. cit.*, p. 31.

は1946年6月30日に失効する筈であった。しかし、連邦は本制度の継続の意志あることを州に通告した。高等法院の判決で、制度の継続には何等問題がないことは分っていたのである。4年間固定されてきた交付金総額を1946—47年と1947—48年の兩年、4,000万ポンドに増加させる条件で（実際には47—48年には4,500万ポンドだったが）以後は各州への配分額は(i)50%を州内総人口の増加率に応じ、(ii)残りの50%を前年の被雇用者一人当りの賃金の増加率（給与支払税 Payroll Tax の申告書から推定、女子は男子の半額と算定）に応じて増加させる、という新方式に切り替えていくことになった。

10年間という漸進的な移行措置により、1946—47、1947—48年の配分比率を毎年10%ずつ次第に逓減させていき、残余を上 の二項目に応じて配分していったのであった。州内人口については1948—49年度からは調整人口が用いられた。これは(1)5才から15才までの児童数は4倍に数える。(2)人口密度を考慮した百分率を乗じて補正する。（たとえば、人口密度1平方マイル1人未満の地域に住む人口は4分の3、1人以上2人未満の地域に住む人口は2分の1、2人以上3人未満の地域の人口は4分の1だけ増加させる³⁷⁾）この方法は公共サービスの供給費用の相違を加味した調整であるので、本制度は州財政の平衡化をもたらす効果は大きかった。

交付金総額は1948—49年の1億749万ドルから1957—58年には3億3,171万ドルに増加したが、この10年間の平均増加率は12.7%で、初めは増加率は次第に高くなり、1952—53年の対前年増加率21%をピークに次第に以後は下がっている。各州の配分率は前半がニュー・サウス・ウェールズ州が次第に高くなって有利であったが、後半は下がってくる。ビクトリア州は一貫して増加して、従前の不利が多少は是正されている。南オーストラリア州とクィーンズランド州は年度により変動はあるが、ほぼ一定。西オーストラリア州は前半は逓減、中頃やや持ち直すのが後半も下がりつづける。タスマニア州は前半は逓減であるが、後半は次第に高くなってゆく。この10年間の始期と終期を比べると、ビクトリアが5%、タスマニアが1%配分率を高めており、ニュー・サウス・ウェールズと西オーストラリアが2%から3%低く、他の州はほぼ一定であった。1957—58年には金額が州の調整人口に応じて配分されるようになったので、もはや「所得税の還付」交付金という意味はなくなってしまった。

第二次大戦後の連邦・州の財政関係をみると、経済成長とインフレーションによる名目所得の上昇に助けられて個人所得税収入の伸びは著しく、連邦の財政収入はうるおっていた。反対に州は、そうした税源をもたなかったために収入は伸び悩み、そのため州政府に対する連邦からの補給金の調整が必要であった。タスマニア州の財務官僚であったビンス K. Binns とベリス L. Bellis は、この間に生じた重要な展開が2つあると述べている。³⁸⁾

(1)1949—50年以来「交付金」を補填するために、連邦政府の判断により「特別財政援助金」

37) *Ibid.*, p. 24.

38) K. Binns and L. Bellis, Uniform Taxation with States Taxing Incomes, *The Economic Record*, May 1956, in W. Prest and R. Mathews (ed.), *op. cit.*, p. 362.

Special Financial Assistance Grants が支出されたこと。

(2)連邦政府（1949年に政権を握った自由・地方党内閣）が1952年に州所得税の復活に賛成したこと、である。

前者の措置は州の不満を緩和するという狙いがあったのであろうが、連邦の恣意性にもとづく財政資金の配分が、結果的に連邦政府の権限強化をもたらしたと思われる。後者は予てから州が望んでいたことではあるが、しかし状況は変化してきていた。州財政の平衡化をもたらす本制度から離れて、自主財源の比率を高める自主独立的な制度に戻ることにより、財政力（課税力）の小さい西オーストラリア州とタスマニア州が反対し、クィーンズランド州は低い課税力を相殺する手段を連邦がとるならばという条件付きで賛成。残りの3州が賛成で、連邦が課税の余地をつくってくれるなら所得税を課したい、という意向であった。現行「交付金」制度のもつ州間の水平的財政調整の性格が、州の財政自主権の回復に利害の対立をもたらし、州間に不一致を生じさせたのである。

さて、戦争によって実現した統一所得課税が、どのような功罪をもっていたかを改めて考えてみよう。まず、功の面として、古くから探求されてきた税制の単純化が達成されたことが挙げられる。納税者は今や単一の税法に服し、単一の申告書を書くだけでよい。次に、連邦税の合理的な果進税率によって納税者の負担の公平が促進された。第3に政府部門全体としての徴税費の節約が挙げられよう。第4に、州政府に限れば、所得税について州民の反税闘争の矢面に立つ必要がなくなった。第5に、財政的に弱少の州が、他州よりも高い税率で課税する必要なしに、他州と比肩し得る収入を得られるようになった。これにより、州の行政サービスの経費をオーストラリア全土の納税者に一律に負担させることになって、水平的財政調整が促進された。第6に、連邦政府にすれば、一国経済の動きをみながら統一的に所得課税を調節し得るようになって、より強力な経済政策の用具を手中にしたことになる。

逆にマイナス面を眺めると、第1に州財政の連邦への依存度を高め、弱少州を中心に州の自立心を抑制させてしまったことが挙げられる。今、当時の州収入の連邦への依存度をみると、第4表の通りであり、1953—54年では1939—40年時点と立場は逆転して、72%が連邦からの交付金である。そのため、従前は経費の節減に努めてきた州政府をして、節減よりもむしろ他州の標準に合わせた行政の実施を選ばせることになり、行政需要の拡大を導いた。まして「特別財政援助金」の支給がある以上、これを要求したいという誘惑に駆られることになる。第2に、この制度は財政調整の点で大きな効果をもっていたが、これを逆から見ると、州政府のすべての行政の経費を全国の納税者の上に一律に負わせることであり、「不平等な行政サービスに対する平等な支払い³⁹⁾」となった。これは「よりコストの大きいサービスをもつ州を他州の貢納金によって維持させることである」から、州の公共サービスとの関係で不公平な租税負担となる。

39) K. Bailey, *op. cit.*, p. 318

第4表 州税収入と連邦から州への補給金

		(ポンド)	(%)
1939-40年	州税収入	54,387,000	77.58
	連邦からの補給金	15,717,000	22.42
	合計	70,104,000	100.00
1953-54	州税収入	80,217,000	27.89
	連邦からの補給金	207,360,000	72.11
	合計	287,577,000	100.00

(出所) K. Binns and L. Bellis, *Uniform Taxation with States Taxing Incomes*, in W. Prest and R. Mathews (ed.), *op. cit.*, p. 364. Table I.

本制度のこうした利害得失をみて、ビンスとベリスは、州政府が部分的に所得税を課しながら、統一課税の利点を保持する折衷的な制度を提案している。彼等の提案の目標は(i)制度の単純性、納税者の便宜は保持する。(ii)州政府は付加的サービスをまかなうために自州の税率を引き上げて付加的収入を得ることもできる。(iii)連邦・州を合わせた総合的な租税負担では各州間に差をつけないというものであった。具体策としては、連邦政府が現在「補足的な交付金」として州政府に交付している額に当る程度まで、連邦税の個人所得税の賦課を軽減し、州政府の課税の余地を残す。州は居住地主義に則り、連邦の統一的な査定法にもとづいて、自州の税率で課税する、というものであった。この案は、この時点で直ちに実施されることはなかったが、後に1976—77年に自由・地方党のフレーザー政権下で始められた「新連邦主義政策」New Federalism Policyの中で、所得税の「州付加税」の考え方に生かされていく。

VI その後の変遷

1959年に、富裕州のビクトリアが特別交付金を連邦交付金委員会に申請した時には、連邦から州への補給金制度に対する州の不満は爆発寸前にあったのである。そこで連邦政府は、毎年のように各州の要求に対して臨時的に交付してきた「補足的な交付金」を避けて、これを一般交付金に統合化する新しい制度を提案した。これは当時の「租税還付交付金」制度を基本としながら、各州の要求を取入れたもので、名称は「財政援助交付金」Fiscal Assistance Grants⁴¹⁾と変えられた。新制度下でも連邦・州間の課税力の配分は不変という条件なので、所得税は従来同様、連邦政府のみが課税するという点を除けば、ここに州向けの交付金と所得税との関連はなくなった。それ以後は大きな変化はなく、州政府の不満はまたもや補足的な援助金で抑えつつ10年間が経過していったのである。

40) K. Binns and L. Bellis, *op. cit.*, pp. 364-367.

41) 前掲拙稿を参照せよ。

1970年2月に開かれた各州首相会議で、州政府は一致して、短期的には連邦からの補給金総額の増加と「交付金」の基礎額の改善を要求し、また長期的には所得税の分与を要求するという形で、所得課税がふたたび問題となった。しかし連邦政府は、翌1971年に累進税率の所得税ではなく比例税率の給与支払税 **Payroll tax** を州に移譲したにとどまった。1972年に誕生した労働党内閣は諸権限の連邦への集中をはかり、州の機能であった高等教育、医療、都市問題を連邦が引受けるのと引き換えに州への「財政援助交付金」を削減したり、他方では特定補助金を拡大していった。1973—74年には、州の歳入の約6割弱が連邦政府からの各種の補給金であった。

1975年、ふたたび州政府は財政調整のための交付金制度の見直しを求めて、「交付金は州が所得課税を実施できないために発生する収入の減少を補償する原則にもとづくべきである」とことを要求した。⁴²⁾ 1975年12月の総選挙を自由・地方党は、州政府の収入が個人所得税を通じて得られる連邦政府の収入に結びつけられる「分与税制度」を引下げて戦った。1976年、フレーザーの連邦政府は州財政調整制度を「財政援助交付金」から「個人所得税分与制度」 **Personal Income Tax Sharing Scheme** に変えることで州政府と35の合意点に達し、ここで所得課税がふたたびオーストラリアの垂直的・水平的財政調整の主役として登場してきたのである。

この制度は2段階で実施される予定であり、第1段階は1976—77年からであったが、この段階では所得税の課税権は従来通り連邦政府のみに帰し、その年度の個人所得税の純収入（徴税費を除く）の一定割合（33.6%）を州政府に配分するものと決められた。しかし、翌年度から一定割合は変更され、前年度の個人所得税収入の36.87%となり、それが旧制度の州間配分率に従って配分されることになった。州間配分率 **Tax Sharing Entitlement**（州民一人当りの相対性 **Relativities** によって決まる）については第三者機関によって定期的に検討するものとされた。この制度によって、所得税（個人分の一部）が再び州の固有の収入になったのである。同時に、史上初めて所得税収入の一部が地方公共団体の収入にもなり、初年度に個人所得税収入の1.53%が州内の地方公共団体向けの財政調整資金に充当され、以後、地方収入の一部に組み込まれていく。⁴³⁾

この制度の第2段階は1978年の所得税（州との調整）法によって定められた。その内容は、
(i)各州政府は、州内に居住する納税者の個人所得に連邦税とは別に州の付加税を課すことを選択できるし、また逆に連邦個人所得税の税額の一部を納税者に還付することを選ぶこともできる。どちらの場合も、本税たる連邦税の「一定比率」の形で表示される。

42) Commonwealth Grants Commission, *op. cit.*, p. 17.

43) 州内地方公共団体に対する連邦資金（一般補助金）の配分については、以下の拙稿を参照せよ。
「オーストラリアの財政調整制度(2)——州内の地方公共団体との関連で——」（『経済研究』明治学院大学 53号）1979年、および「州交付金委員会の組織と運営」（『経済研究』明治学院大学第68号）1984年。

(ii)査定に関する細目及び基礎的な租税の構造は、従来同様統一的なものとし、連邦政府が定める。

(iii)財政平衡化のための調整が行なわれる予定であるから、財政力の小さな州が「付加税」の課税能力の点で不利になることはない。この制度から弱少4州も富裕なニュー・サウス・ウェールズとビクトリアの2州と同じ利益を得ることができる。なぜなら、各州への交付金配分額の査定の任に当る連邦交付金委員会が、査定に際して、富裕2州と同じ税率で付加税を課した場合に弱少州が得るであろう一人当りの額を考慮して、交付金額を査定するからである。

とはいえ、再度登場してきた「州の個人所得税」の課税の可能性は微妙な位置にある。州所得税の課税に必要な措置は、連邦の法律としては「所得税法1978年」ですでに成立しているにも拘わらず、今日いかなる州も必要な州法を成立させておらず、与えられた所得税課税権を行使しようとしていないのだが、州政府が実施に踏み切るには若干の障害があるからである。第1に、今日どの州も所得税を課税する担当局をもっていないので、付加税の課徴を選択した場合には連邦税に上乘せして連邦の税務当局が課徴することになる。こうした形が真の州所得税課税権の回復であるか否か疑問である。第2に、さらに重要なことであるが、今回の制度の場合、ビンズとベリスの案と相違して連邦所得税の減税とリンクしていないので、州所得税の賦課はかなりの州民の反発を予想しなければならず、州政府は政治的に実施困難である。第3に、各州間の個人所得税収入の配分（州間の相対性）は連邦交付金委員会特別部会の査定に基づくのであるが、この相対性を自州に有利に変更させることの方が、また、原資総額の拡大を働きかける方が、手っ取り早い財源拡充の手段かもしれない。こうした理由が州所得税の課税をためらわせたものと思われる。

第1段階の終る1981年6月30日までに、新制度について修正が必要か否かを協議することになっていたのだが、連邦政府との協議に先立ち州政府は合同していくつかの修正を要求してきた。その中に「租税分与の対象は個人所得税かもしくは全連邦税かのいずれかにすべきだ」という1項があり、結局、連邦政府との協議によって、1982—83年以降は租税分与の基準は連邦の租税収入総額と変更になった。州政府は自らの意志で、短期間のうちに、連邦政府の州政府向け交付金（正確には連邦税の一部分が固有の州税となる分与税であるが）と所得税との関連を断ってしまったのである。交付金の原資（分与税の範囲）を個人所得税の一定割合から全連邦税の一定割合へと変更を望む州の要求は、将来時点の予想される税収の伸び率を考えてのことであろう。1976年から1980年にかけて原油と石油ガスを中心に内国消費税収入の伸び率はきわめて高いものであったし、将来の「付加価値税」導入の可能性についても無視できないからであると思われる。

さて、せっかく課税権を認知された州所得税であるが、それが実施に移されるか否かについては、連邦交付金委員会の答申の中で近年生じた大きな変化を見逃すことはできない。それは

1981年度の答申の中での「相対性」（各州の配分率）の変化である。この変化が、いわゆる富裕州のニュー・サウス・ウェールズやビクトリアに有利な配分となったことで、所得税「州付加税」の課税能力の比較的大きいこれらの2州が、より大きい期待を分与税交付金にもちうることから、結局、現行制度下での州所得税の課徴は行なわれないのではなかろうか。（終）

（1984年9月12日稿）