

Soft Budget Problems in Australian Federalism

Kiyohito Hanai

Seijo University

This paper examines two types of soft budget problems in Australian fiscal federalism. We focus on the restructuring of financial bailouts in Australian federal-state relations in the microeconomic reform. The microeconomic reform has been carried out since the mid-1980s under the Labour Government to improve the economic efficiency of the Australian economy.

As a benchmark representing accountable budgeting practices of state governments, we suppose a hard budget situation that the optimal allocation of local public goods is achieved under the Oate's Decentralization Theorem. The Australian constitution restricts the powers of Parliament and guarantees the innate powers of the state. Thus, a widespread consensus exists for utilizing merits of decentralized delivery of local public goods in Australian fiscal federalism.

However, the Australian fiscal federalism, in substance, yields two types of soft budget problems. The first problem is due to substantial financial transfers from the federal government to state governments, and subsidies from state general governments to state public enterprises. Governments receiving financial transfers cause moral hazards in their fiscal behaviors, which implies the overprovision of local public goods in the society. The second problem results from one-sided financial cuts of central grants with no extra tax assignment for state governments. The case implies the underprovision of specific local public goods.

Microeconomic reform since the mid-1980s has not offered any essential reform to overcome the dependence of the state financial structures on federal finance and the dependence of state enterprises on state finance. Moreover, unilateral financial cuts in federal transfers due to the severe federal financial situation exacerbated poor capital expenditure in state finance. Both soft budget problems seriously hinder the efficiency of Australian fiscal federalism.

オーストラリアの政府間財政救済 メカニズム

—— ミクロ経済改革による見直し ——*

花 井 清 人

成城大学

1. は じ め に

オーストラリアでは1980年代後半以降、連邦政府主導の下で経済改革が積極的に進められてきた。この改革は、民間部門での産業や労使関係の見直しだけでなく、公共部門をも含んだ経済全体のシステム再構築と言う意味で、通常、ミクロ経済改革と呼ばれている。ミクロ経済改革は、産業や経済活動での手厚い保護・規制の存在がオーストラリアの国内産業の活力を削ぐことになり、ひいては国際的競争力の低下につながるのではないかという問題意識から生まれた。政府間財政関係でも、構造的に赤字を抱える州財政や公企業での収支改善や効率性の向上が重要課題として取り上げられ、公共部門の合理化が目指されることになった。

この研究の目的は、近年のミクロ経済改革において、連邦政府の州公共部門に対する財政救済（支援）メカニズムがどのように見直されることになったのかを考察することである。さらに、「ソフトな予算制約」の視点からオーストラリア政府間財政関係での合理化戦略の評価を行い、改革で残された問題を検討する。

本稿で得られた結論を述べれば次の通りである。ミクロ経済改革による政府間財政救済メカニズムの見直しは、州公共部門、特に、州公企業の赤字改善で成果が見られた。しかし、一般目的補助金の実質的減額、補助金の構成での特定目的補助金のシェアの増加、借入れでの総量規制などで示される連邦政府の州政府へのコントロールの強化は、効率性の問題の本質的解決につながらず、「ソフトな予算制約」に由来する新たな非効率が生まれることに

* この論文は、1999年度の日本財政学会（於 島根大学）および、大洋州経済学会（於 追手門学院大学）において行った報告をもとにしている。米原淳七郎先生（追手門学院大学）と大浦一郎先生（明治学院大学）から多くの有益なコメントを頂いた。記して謝意を表したい。いうまでもなく、本稿に残された誤りはすべて筆者の責任である。

なった可能性が示唆される。従って、今後さらに救済措置の見直しを進めるにあたって、政府間での税源配分のあり方まで踏み込んだ議論が必要である。

以下、2節では、連邦政府と州の一般政府および公企業との三者の財政的結び付きに着目して、オーストラリア州財政での歳入補填の構造について述べる。3節では、ミクロ経済改革において、歳入補填メカニズムが州公共部門の赤字解消を目指してどう見直されることになったのかを明らかにする。4節では、「オーツの分権化定理」によって達成されるパレート最適な地方公共財の配分をベンチマークとして、「ソフトな予算制約」を定義し、その視点からミクロ経済改革の問題について考える。

2 オーストラリア州財政での歳入補填の構造

オーストラリアでは、州政府の権限が大きく認められる連邦制が取られているにもかかわらず、州政府の歳入構造において、州税収入のシェアが極めて低く、わが国の地方財政と同様、財源の多くを中央政府である連邦政府からの補助金や借入れなどに依存している。1997年度では、公共部門全体の租税収入の77%が連邦政府に集中しており、州政府の租税収入は20%にとどま¹⁾っている。その結果、州一般政府の歳入の46%は自主財源である租税収入を通じてまかなわれているが、残りの大部分は、連邦政府からの補助金や借入れ、さらには、州政府が抱える公企業からの配当受け取りなどに依存²⁾している。

連邦政府から州政府への補助金は、大きく一般目的補助金（交付金）と特定目的補助金とに分けられる。一般目的補助金は、連邦政府歳入とのレベニューシェアリングを通じて、州政府全体にとっての財源保障と州政府間での水平的財政調整の双方を実現するために交付される。一般目的補助金は、わが国の地方交付税と同じく、原則的には使途が自由な政府間での

1) オーストラリアの公共部門は連州、地方政府の三層からなるが、その中で地方政府のウエイトは小さく、しかもその活動のほとんどは州政府のコントロールの下にある。地方政府の歳出規模は、公共部門全体のわずか4.2%に過ぎない。以下の議論では、州政府に焦点をあてて地方財政を論じる。また、公共部門の中で、国民に財・サービスの販売を行うことで支出の大部分をまかなう企業活動は公企業に分類される。

2) 州税収入は、給与税（1997年度州租税収入の24.7%）、土地税（6.5%）、金融取引などへの課税（23.8%）、ギャンブル税（11.7%）、自動車税（11.2%）、フランチャイズ（免許）税（13.9%）などからなる。オーストラリアの州税構造における零細性、非効率性などの問題点は多くの論者によって指摘されている（Walsh 1990, Collins 1993など参照）。

また、連邦最高裁判所は、1997年8月5日、憲法90条の連邦政府のみが消費税と関税を課す権限を持つという条項に反するとの理由から、ニュー・サウス・ウェールズ州でのフランチャイズ税の課税について違憲判決を行った。その結果、1997年8月から、連邦政府が州政府にかわってたばこ、ガソリンならびに酒への課税を実施徴収し、州政府に対しては財源を補填する補助金が配分されることになった。

財源移転である。一般目的補助金の配分にあたっては、連邦・州のいずれの政府とも独立した連邦交付金委員会が各州の人口一人当たりの配分係数計算の作業を行った後、委員会の勧告を受けた連邦・州政府の代表からなる首相会議が最終的な交付金総額や配分額を決定する。

特定目的補助金は、連邦もしくは州政府の特定の活動に結びついた政策目的を達成するための財源の付与である。特定目的補助金は、州政府への補助金 (to) と州政府を通して地方政府や他の組織・個人に移転される補助金 (through) とに分けられる。州を通じる補助金の配分では、州政府は連邦政府のエージェントとしての役割を果たす。特定目的補助金の配分にあたっては特別首相会議が設けられ、そこで政策との関連が検討される。しかし、会議においては州政府の意向はあまり反映されず、実際の配分では財務行政省を中心とした連邦政府の各省を通じる政策目的が重視される。

また、州政府の借入れは、首相会議と同時に開催されるオーストラリア公債協議会によって検討・決定される。連邦および州政府首相からなる公債協議会では、連邦政府首相が議長を努め、委員会の決定に強い影響力をもっている。公債協議会は、設立以来、各州の借入れ額について規制・統制を行ってきた。

州政府はさらに、州税収入やこうした依存財源だけでは不足する財源を、州政府自らが抱える公企業からの収益の繰り入れによってまかなっている。

オーストラリアの政府活動の中で公企業活動は大きなシェアを占めており、公共部門の生産の約 40% と雇用の約 20% を計上している (Productivity Commission 1996)。特に、公企業は州政府に集中しており、電力、ガス、水道、鉄道、バス、港湾等の多くの事業が営まれている。州政府は公企業を傘下におくことにより、インフラの共有や運営収益の繰り入れの面で財政的便益を受けることができると考えられる。またその一方で、州政府から公企業へ補助金が支払われており、州歳出の増加につながっている。財政的にも州一般政府の歳入総額のうち公企業などからの配当受け取りが 5%、利子受取が 4% を占めている。

このように、オーストラリアの州財政では、州税収入の低いシェアと連邦からの財源移転の高いシェア、州一般政府と公企業との強い結びつきの三つの特徴を上げることができる。

3 ミクロ経済改革の下での州公共部門合理化戦略

1980 年代に入り、公共部門の赤字の肥大化とそれが経済活力に及ぼす悪影響が問題になってきた。図 1 は、1980 年以降の公共部門での赤字額の推移を対 GDP 比で、連邦政府 (公企業連結後)、連邦公企業、州政府 (公企業連結後)、州公企業について示している。ただし、ここでは州政府に地方政府を含んでいる。連邦財政では、フレーザー政権の下で 1970 年代後半から 1980 年代前半にかけて、積極的なインフラ形成と景気対策のために財政支出が増加され、財政赤字が継続して拡大した。州政府も同様に、1980 年代前半から経常的に赤字

は、州財政合理化にあたって、州一般政府の財政の立て直しのみならず、州公企業の収支、運営効率の改善が目指されることになった。こうした公共部門の合理化戦略は、他の運輸通信、金融、労働、教育などの分野でのオーストラリアの国際競争力の向上を目指した改革と共に、マイクロ経済改革の一躍をになっていた。

以下、マイクロ経済改革によって政府間の財政救済措置がどのように見直されたのか検討してみたい。図2は、連邦政府と州公共部門間、州公共部門内での財政関係を示している。まず、2節でみたように、連邦政府と州一般政府の間では、一般補助金、特定補助金、借り入れの大きく三つの手段が存在する⁴⁾。また、連邦政府と州公企業の間では、借り入れを通じる救済措置が存在する。さらに、州一般政府と州公企業の間には補助金を提供されている。

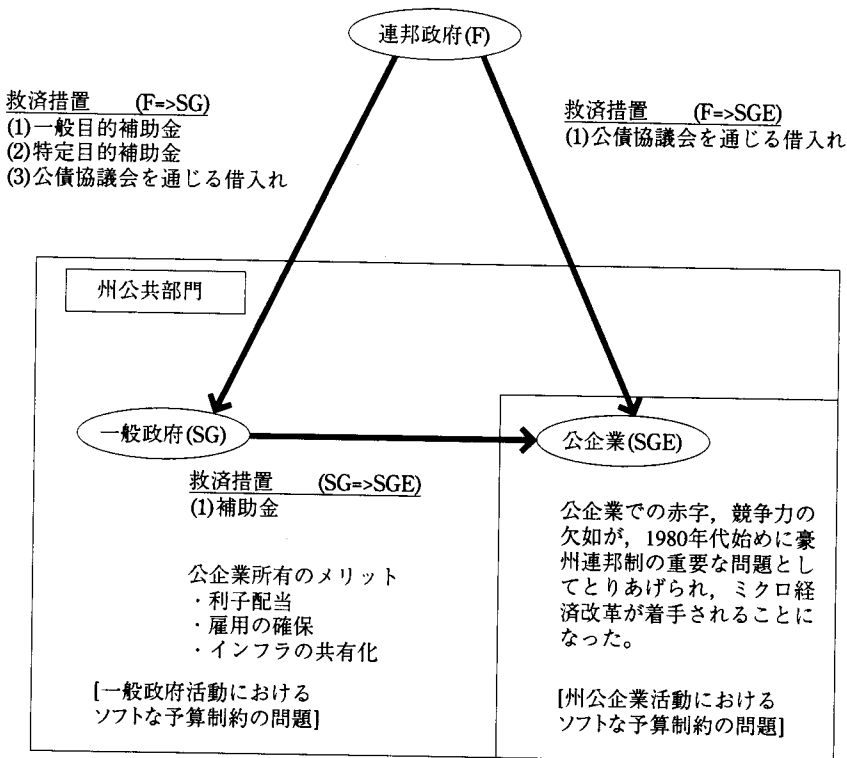
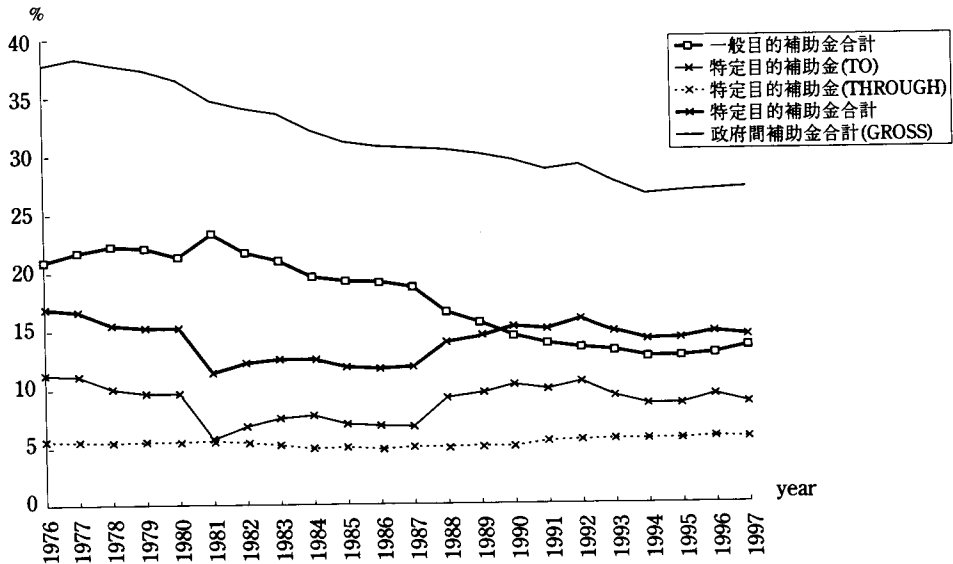


図2 連邦・州公共部門間での財政的救済措置とソフトな予算制約の問題

- 4) 連邦政府は、1927年の財政協定以降、53年間にわたって歳入補填債を除く州債の減債基金に繰り入れを行ってきた（大浦 1987）。しかし、1988年には一般目的の資本交付金が資本補助金に限定されることになり、連邦政府による州債の負担軽減措置は撤廃されることになった。さらに、1990年の公債協議会では、それ以降、州政府が減債基金への積み増しを行い、2005年以降は完全に自らの責任で償還を行うことが決定された。



Source: James, Denis (1997) Commonwealth Assistance to the States Since 1976, *Information and Research Services, Background Paper No. 5 1997-98*, Department of the Parliamentary Library より作成.

図3 連邦歳出に占める政府間補助金の比率

まず、連邦政府から州一般政府に対する政府間補助金の配分においては、連邦政府は、州財政救済メカニズムのチャネルを利用して州政府をコントロールし、州財政や州公企業での収支改善を図るための協力を州政府に要請してきた。図3は、1976年以降の連邦歳出に占める政府間補助金の比率を示している。一般目的補助金では、1982年以降継続して総額の伸びが抑制される一方で、1997年からは州公企業の合理化等の競争政策の進展を条件に、連邦政府から州政府に競争政策交付金（National Competition Payments）が提供されることになった。⁵⁾ さらに労働党政権の下では、特定目的補助金のシェアの増加が見られ、連邦政府によるコントロールを強める形で州財政の管理が進められることになった。

表1は、労働党政権の下での特定目的補助金の金額とその構成の変化を示している。特定目的補助金の配分においては、教育、運輸通信の分野でシェアの低下が見られる一方で、労働党政権の政策的スタンスを表す社会福祉や保健といった分野でのシェアが急速に増加するこ

5) 競争政策交付金は、競争政策実施に伴って、次のような形で連邦政府から州政府に対して提供されている。まず、1997年には、2.1億ドル（1994年価格評価で2億ドル分）が支払われた。1999年には、4.4億ドルの支払いが予定されている。支払いは、2001年には1994年価格で6億ドルに増加される。こうした支払額は、実質価値を維持するように毎年インデクセーションが行なわれることになっている。（花井 1996）

表 1 特定目的補助金の構成

金 額 (\$ mil)	1985 年	1991 年	1992 年	1993 年	1994 年 *	1995 年 *
教 育	3,990	5,800	6,395	6,853	6,695	6,949
保 健	1,096	4,203	4,413	4,840	5,089	5,383
社会 保 障 ・ 社会 福 祉	151	424	561	894	942	1,024
住 宅 ・ 地 域 ア メ ニ テ ィ	594	1,017	1,000	1,044	1,028	1,041
運 輸 通 信	1,255	1,400	1,885	1,059	848	856
そ の 他	1,154	2,484	2,911	1,991	2,439	2,819
合 計 金 額	8,241	15,328	17,165	16,681	17,041	18,072

構 成 (%)	1985 年	1991 年	1992 年	1993 年	1994 年	1995 年
教 育	48.4	37.8	37.3	41.1	39.3	38.5
保 健	13.3	27.4	25.7	29.0	29.9	29.8
社会 保 障 ・ 社会 福 祉	1.8	2.8	3.3	5.4	5.5	5.7
住 宅 ・ 地 域 ア メ ニ テ ィ	7.2	6.6	5.8	6.3	6.0	5.8
運 輸 通 信	15.2	9.1	11.0	6.3	5.0	4.7
そ の 他	14.0	16.2	17.0	11.9	14.3	15.6
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* 1994, 1995 年度については見込み額

データ: 1985 年度については, Budget paper No. 7 1986-87 p. 46 を, 1991 年から 1995 年度については, Budget paper No. 3 1995-96 p. 38 のデータを用いた.

表 2 公債協議会を通じる借入れ方式の変化

[期 間]	[規 制 方 法]
1923-27	任意参加
1927-36	財政協定 (1927) に基づく借入れ規制
1936-84	紳士協定 (1936) に基づく借入れ規制
1984-92	総量規制 (Global Limits approach) の導入 ・ 1988 年のクイーンズランド州による連邦政府が提示した総量規制額の拒否 ・ 1992 年ビクトリア州による公債協議会の条件を超える借入れ
1993 年 7 月～	透明性の向上 (市場を通じる資金調達) と各政府借入要求 (特に, 州公共部門での赤字/余剰から生まれる資金ニーズ) を反映する尺度の導入

とになった。

次に, 表 2 は, 公債協議会を通じる借入れ方式の変化を表している。オーストラリアでは, 1927 年の財政協定によってオーストラリア公債協議会が設立されて以来, 公債協議会が連邦のみならず, 州政府の年間借入総額の決定や州の間での起債計画配分を行ってきた。その後, 1936 年の紳士協定によって, 公債協議会は一般政府のみならず公企業や地方政府の起債を管理におくことになったが, 前節で述べたように, 1978 年以降, 州公企業に適用される借入れ優遇措置がとられることになった。連邦政府は, 1984 年に州公企業への優遇的起債措置を廃止し, 州公企業・州財政での借入れにあたって総量規制を行うことになった。総量規制方式は, 1993 年まで継続したが, その後, 透明性の向上 (市場を通じる資金調達) と各政府借入要求 (特に, 州公共部門での赤字/余剰から生まれる資金ニーズ) を反映する尺度が導入

表3 州一般政府から州公企業に対する補助金のシェアの変化

	経常的	資本的	合計 (\$ mil)	歳出総額 (\$ mil)	シェア (%)
1992 年	2,506	1,819	4,325	65,145	6.6
1993 年	2,355	2,041	4,396	65,280	6.7
1994 年	2,109	1,929	4,038	67,695	6.0
1995 年	1,950	1,885	3,835	64,372	6.0
1996 年	2,780	1,523	4,303	70,812	6.1
1997 年	3,122	1,883	5,005	73,336	6.8

Source: Government Finance Statistics Australia (5512.0) 各年度より作成。

されることになった。

また、州公企業の運営の合理化にあたって、連邦政府は州政府に民営化や競争原理の導入、財政救済措置の見直しを求めることで改革への協力を求めてきた。表3は、州一般政府から州公企業に対する補助金金額と州歳出総額に占めるシェアの変化を示している。1990年代を通じて州公企業の多くが民営化されたにもかかわらず、州一般政府から州公企業へは継続して高い比率の補助金提供されていることがわかる。

以上みてきたように、労働党政権によって推し進められたミクロ経済改革は、公共部門の赤字のレベルで見る限り州公企業の収支改善に一応の成果を見ることができた。しかし、その一方で、税源・補助金配分にあたって連邦政府のコントロールが強化されたため、州財政の柔軟性が制約されたことや、州公企業の運営改善をもたらす州一般政府からの補助金の合理化がなかなか進まない点などにおいて、改革のひずみが州財政運営の課題として残ることになった。

4 ソフトな予算制約の視点からの評価

政府間の財政関係で連邦政府が歳入面で主導権を握ることは、連邦政府によるマクロの経済安定化や所得再分配政策を補強し、福祉国家を実現する上で必要で望ましいと考えることもできる。しかし、その一方で、垂直的財政不均衡の存在、公共部門の効率性、政府間での政策の柔軟性、財政責任などに与える影響の面でディメリットがあることを無視してはならない。

こうした垂直的な依存関係が組織運営効率上もたらす問題点は、経済理論的には、「ソフトな予算制約」の問題として捉えることができる。「ソフトな予算制約」の研究は、元来、社会主義経済での国有企業や非営利団体での非効率な運営がなぜ生じるのかといった問題意識から始まった (Kornai 1980)。

Kornai [1998] によれば、予算制約がソフトであるとは、国家から企業グループに対して事後的な借入れが認められたり、財政補助金等が提供されることによって、その運営において長期的にかつ継続して財政的救済が取られるような状況をさす。また、企業グループサ

イドでも、そういった救済措置が既に制度として組み入れられていると予測して意思決定が行われていると考える。

例えば、ソ連社会主義においては、市場経済で当然とされる利潤インセンティブが政府企業では生まれず、その結果もたらされる損失に対して中央当局が赤字補填を続けるといったメカニズムが醸成されることになった。そうした赤字補填のメカニズムは、1990年代始めにシステムを崩壊させる一つの要因につながったと考えることができる。しかし、「ソフトな予算制約」の状況は、市場経済を基盤としている混合経済においても存在しうるといえる。今日のが国やオーストラリアのような政府間財政関係で地方や州政府の自主財源が制約され、その財源の多くが上位の政府からの補填措置に依存している状況は、まさに州や地方財政での予算制約をソフト化し、地方や州政府が効率的な財政運営を実施する上でインセンティブの問題を引き起こしているのではないかと考えられる。

以下では、オーストラリアの連邦政府と州政府の関係を念頭に、また救済措置としては事後的な歳入補填だけでなく、連邦政府からの補助金や交付金などの事前的な財政救済も含めてソフトな予算制約の効率性上の問題点について考えてみたい。

(1) オーツの分権化定理から見た二つの「ソフトな予算制約」の問題

そこで、政府間関係における効率性の一つのベンチマークとして、「オーツの分権化定理」によって導かれるパレート最適な配分を考えてみよう。

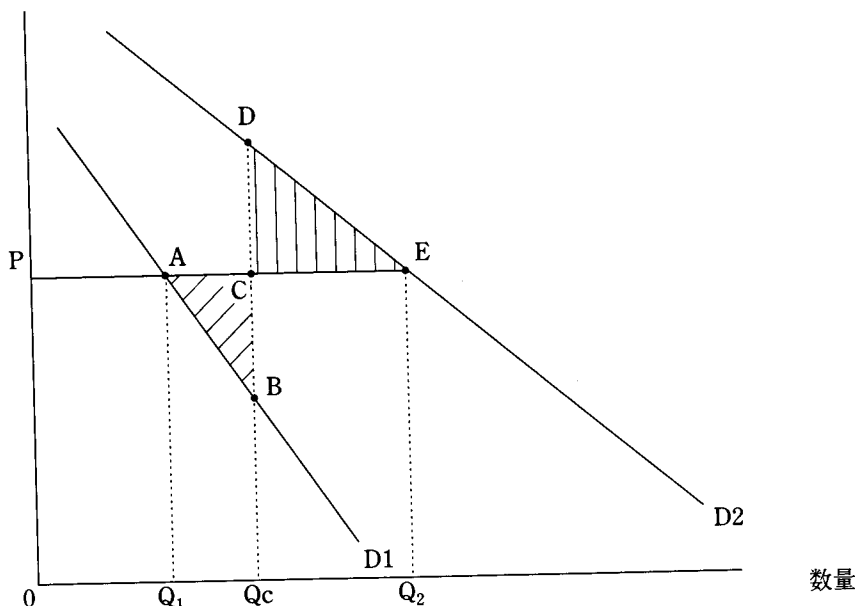
オーツ (Oates) の分権化定理

限界費用が一定となるような地方公共財の供給において、中央政府が国全体で均一水準（すべての地方に一樣に一定水準）を供給するよりも、地方政府がそれぞれの地域に対してパレート最適となる量を分権的に供給する方が社会全体の厚生水準を高めることになる。

「オーツの分権化定理」は図4に基づいて説明される。地域として1と2の二地域を想定し、地域2(D2)の方が地域1(D1)よりも地方公共財に対してより高い需要をあらわすとする。地方公共財の供給は、 $P=MC$ の水平の供給曲線で示されるとする。もし、中央政府が国全体で均一水準で供給する場合、 Q_c の水準の地方公共財が各地域に提供される。これに対し、地方政府がそれぞれ分権的に供給した場合、地域1は Q_1 の水準を、地域2は Q_2 の水準の地方公共財が供給される。両者の厚生水準を比較すると、後者の方が、より高い厚生水準（少なくとも同じ水準）を達成することができ、社会的にも望ましい事がわかる。

オーストラリアの政府間関係で、地方公共財配分の効率性を見るにあたって「分権化定理」によって導かれる最適な配分に評価のベンチマークを置く理由として次のようなことが考えられる。オーストラリアでは、連邦政府の権限が憲法51条に列挙される形で制限され

価格(租税価格)



参照: Brown, C. and P. Jackson (1978) Public Sector Economics, M. Robertson: UK (大川政三/佐藤博監訳『公共部門の経済学』マグローヒル好学社 1982年 p.188)

図4 オーツによる分権化定理

ており、残りの政府権限が州政府に保障されている⁶⁾。したがって、オーストラリアでは、地方公共財の供給にあたって連邦制に基づいた分権メカニズムのメリットを活かした配分を行う⁷⁾ことに関して国民の間で強いニーズが存在すると解釈することができる。

6) 連邦政府の権限は、専管的権限と共管的権限に分けられる。専管的権限の主なものとして、関税、消費税及び生産輸出奨励金の徴収と提供、貨幣の铸造、連邦憲法改正の発議などがある。この他、州政府との共管的権限としては、対外通商および州間通商、租税の決定、郵便・電信、電話その他の類似の事業、国防一般、国勢調査及び統計、州の銀行業以外の銀行業務、州の保険業以外の保険業務、帰化、出入国、移民、外国人及び犯罪人の入国、婚姻及び離婚、社会福祉のための諸手当、対外関係、州際労使紛争の調停・仲裁、州議会から連邦議会に対し委託された事項などの権限および事務配分があるが、こうした共管的権限については連邦政府が優位性を持っている(久保・宮崎1990参照)。

従って、こうした連邦政府の権限・事務配分以外の、教育、保健、インフラストラクチャなどについては州政府が固有の権限を有することになる。

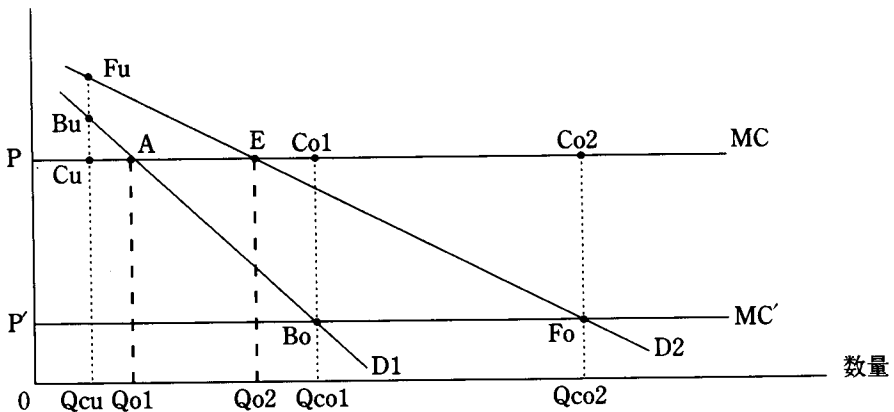
7) しかし、その一方で、憲法96条で規定されるように、連邦政府から州政府への財源移転が憲法上保障され、連邦政府が財政を通じて州政府に関与する可能性が残されている。したがって、政府間での政策執行での責任の所在に関して線引きがあいまいな形で残されており、連邦と州政府の間で、憲法解釈をめぐって論争が絶えない。

このように分権化定理が成立する状況では、州政府は、連邦制や分権化のメリットを十分に活かすかたちで地方公共サービスの供給を行っており、ハードな予算制約が達成されているとする。これに対し、「分権化定理」が達成されている配分から乖離が生じている状況では、予算制約がソフト化し、厚生上のロスでみた非効率性が生じていると考える。

(2) 二つのソフトな予算制約の状況

図5は、「オーツの分権化定理」の視点から見た二つのソフトな予算制約の状況を示している。まず、ケースⅠは、政府間での財政救済措置への過度の依存が、地方公共サービスの過大な供給をもたらす可能性を示している。地域は地域1、地域2の二地域からなるとし、地方公共サービスに対する需要は、地域2の方が高いとする。図において地方公共サービスの供給曲線は限界費用一定のMCで示される。ここで、連邦政府から州政府へ補助金や借り入れなどによって財政的救済措置がとられると、限界費用がMC'に低下するため、州政府に財政錯覚が生じ、過大なサービスの供給が行われることになる。これは、分権化定理によって実現される配分 Q_{o1} 、 Q_{o2} より、 Q_{co1} 、 Q_{co2} が大きいことで示される。この結果、経済的には $\triangle ACo1Bo + \triangle ECo2Fo$ の厚生上のロスが生じることになる。

価格(租税価格)



D1, D2: 各州の地方公共サービスに対する需要曲線

MC, MC': 地方公共サービスの供給曲線(限界費用は一定とする)

分権化定理から導かれるパレート最適な地方公共サービスの供給水準(Q_{o1} , Q_{o2})

分権化定理から導かれるパレート最適な地方公共サービスの供給水準が生じる(Q_{co1} , Q_{co2})

ケースⅠ ソフトな予算制約の下で過大な地方公共サービスの供給水準が生じる(Q_{co1} , Q_{co2})
連邦政府から財政救済措置が講じられ、財政錯覚が生じ(限界費用の低下)、内生・外生双方の要因から地方公共サービスを過大に供給する誘因が働く。

厚生上のロスでみた非効率性の大きさ: $\triangle ACo1Bo + \triangle ECo2Fo$

ケースⅡ ソフトな予算制約の下で過少な地方公共サービスの供給水準が生じる(Q_{cu})

連邦政府の財政状況、特定政策が優先されるなどの要因により、本来の地方公共サービスの水準が外生的要因によって削減される。

厚生上のロスでみた非効率性の大きさ: $\triangle ACuBu + \triangle ECuFu$

図5 オーストラリア政府間財政関係での二つの「ソフトな予算制約」の問題

Kornai [1998] は、以下のような要因に着目し、垂直的組織関係で救済措置がとられることが、不必要なサービスの供給をもたらし、組織全体の肥大化などでみられる非効率をもたらす可能性を示唆している。

- (A) 温情主義にもとづく政策が最優先されることによってソフトな予算制約を維持させる介入が取られる。国家と公企業の関係で、公企業で赤字が計上されたとしても、国家の温情主義による救済措置が事後的に取られるために、公企業の運営の見直しがなされない。一般政府部門内においても、連邦政府と州政府の財政関係等で、同様な財政的介入が取られているという解釈を行うことが可能である。すなわち、州政府の自主財源だけでは不足する財源が、上位の政府からの温情主義に基づいて補助金や借入れ助成などが提供されることで補填されるため、州政府が提供すべきサービスが望ましい形で供給されなくても改革が行われない。
- (B) 雇用政策を達成するためにソフトな予算制約を維持させる介入が取られる。雇用確保を優先する政治家による政治的介入がとられ、それがレントシーキング活動につながる。
- (C) 政策的サポートを実現させるためにソフトな予算制約を維持させる介入が取られる。所得分配政策、マクロの経済安定化といった効率性以外の政策目標に高いプライオリティがおかれ、下位の政府も積極的な財政政策に連動させられる。
- (D) 組織が崩壊するコストが大きく、それが救済するコストを上回ると予想されるならば、ソフトな予算制約を維持させる介入が取られる。
- (E) 情報の非対称性に起因するモラルハザードの存在があげられる。救済する側と救済される側の間で費用や価格などの情報保有で非対称性が存在することが考えられる。そのため事業の査定があまくなる。その結果、既に投入された投資などがサンクされてしまい、たとえ経済効率から見て望ましくない事業であったとしても、救済措置がとられることになり、事業が継続することになる。また、救済される側では救済措置が取られることを予想してモラルハザードが生じ、事業での効率性の改善がみられないことになる。

次に、ケースⅠとは逆に、政府間での財政救済措置が、過少な地方公共サービスの供給をもたらす状況を考えることができる。これをケースⅡと呼ぶ。ケースⅡでは、図5にみられるように、連邦政府によって特定の政策目的の達成が優先されることで地方公共サービスの水準が Q_{cu} に抑えられるため、サービスの供給が最適な水準よりも過少になってしまう。こうした状況では、経済的には $\Delta ACuB + \Delta ECuFu$ の厚生上のロスが生じることになる。ケースⅡの状況をもたらす連邦政府の恣意性として次のようなことが考えられる。

- (F) 連邦政府の財政状況の都合で州への財源の裏付けなく救済措置がカットされたり、州政府の歳出での一律削減が要請されたりする。
- (G) 連邦政府の特定分野の政策が重視されるために、州政府は本来のサービスの提供を犠牲に協力することになる。

(3) 「ソフトな予算制約」の視点からのミクロ経済改革の評価

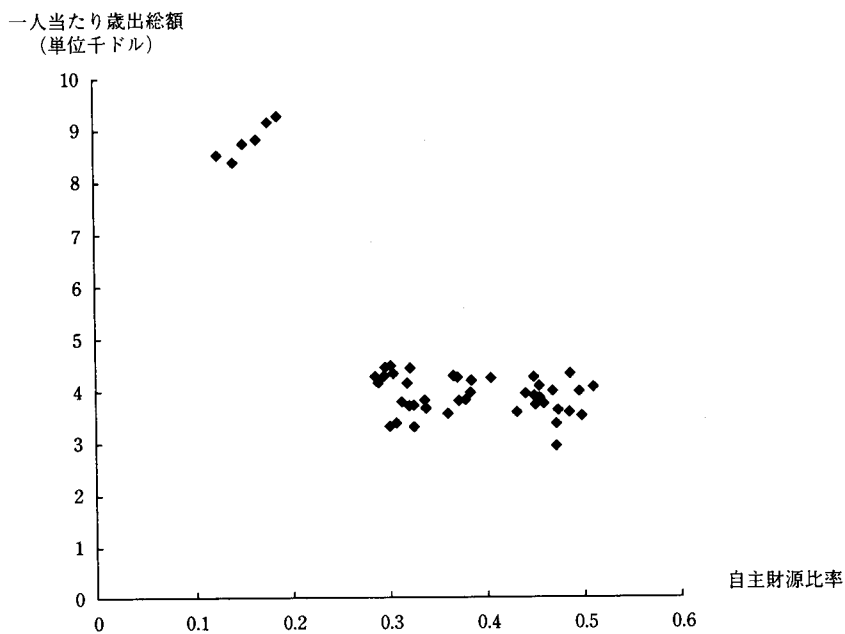
オーストラリアの連邦政府と州政府の間に存在する垂直的財政不均衡が、公共部門の効率的運営にあたって望ましくない影響をもたらす問題点については、Walsh [1990], Collins [1993] などが指摘してきた。そこでは、財源調達面での集権化が連邦政府による州財政のコントロールにつながることで、補助金の増大が地域の利益誘導の温床につながりやすくなること、救済措置を講じる多様な組織や委員会が制度化され、政府間関係での本質的な問題に柔軟に対処出来ないといったこと、連邦政府が州政府に過度な財政的コントロールを行うことにより、受け手の政治的意思決定の責任をあいまいにさせることなどの問題が存在することが明らかにされた。

こうした議論を「ソフトな予算制約」の視点から整理すると、オーストラリアの政府間財政関係にはケースⅠとケースⅡの両方の「ソフトな予算制約」の問題が存在すると考えられる。

図6-1と図6-2は一人当たりの州一般政府歳出総額と州政府の自主財源比率の関係を示している。自主財源比率として州税収入を州歳入総額で割った値を用いている。図6-1は、1992年以降の全期間を、図6-2は、1992年以降の労働党政権期間について見ている。左上の突出して高い歳出水準は北部特別地域（ノーザンテリトリー）である。図は、連邦政府から州一般政府へ救済措置が取られることで、補填後の地方公共財の供給水準が州政府の税収獲得努力にかかわらず、全国で均等化してしまっていることを表している。そこで、それぞれの期間について一人当たりの州一般政府歳出総額について変動係数を求めてみると、1992年以降の全期間では0.374、また、労働党政権期間だけに限定してみても0.372とほぼ同じ値にとどまっており、何ら変化が見られないことがわかる。このように州政府の歳出水準に州政府の租税獲得努力がほとんど反映されていない形で財政救済措置がとられることは、州一般政府の財政責任を曖昧にさせ、住民の財政錯覚等を通じて、ケースⅠに見られるような過大な地方公共サービスがもたらされやすい構造をもたらししている可能性が考えられる。

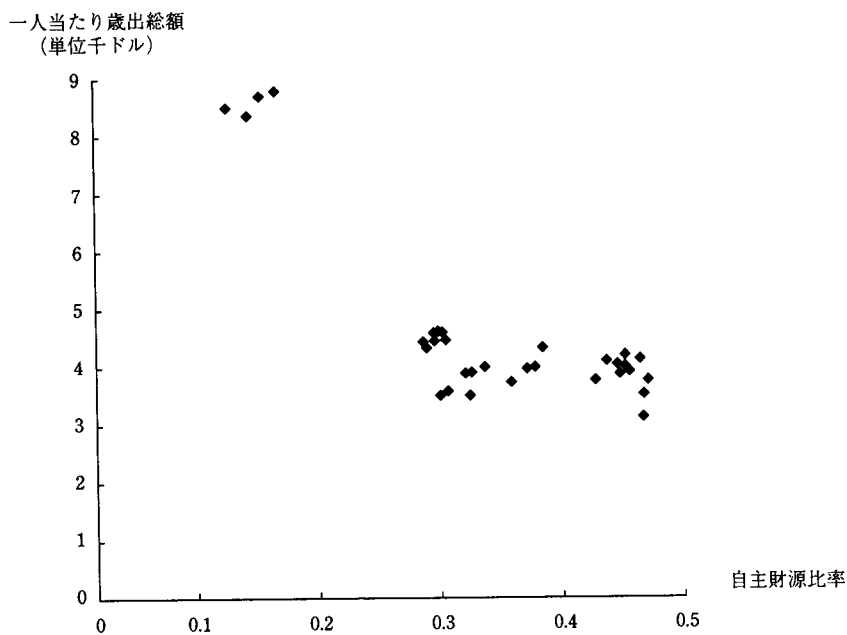
さらに、州一般政府と州公企業の間においても同様に、補助金による財政的つながりがみ

8) 北部特別地域では、他州とくらべて人口が極端に少ないため、地方公共財の供給にあたって規模の経済性が活用できず、突出して高い歳出水準となっている。



期間: 1992 - 1997 年

図 6-1 一人当たり州一般政府歳出総額と州政府の自主財源比率（州税収入／州歳入総額）の関係



労働党政権の期間: 1992 - 1995 年

図 6-2 一人当たり州一般政府歳出総額と州政府の自主財源比率（州税収入／州歳入総額）の関係

られ、表3に示されたように、州公企業の活動でもケースⅠの「ソフトな予算制約」の問題が存在することが予想される。州一般政府から州公企業への補助金額が州歳出総額に占めるシェアは、1994年から1996年にかけて若干減少したが、考察の期間中全て6%~7%の水準が維持されていることは、マイクロ経済改革において、州一般政府から公企業への救済措置への抜本的な見直しが行われなかったことを示唆している。

一方、マイクロ経済改革のもとでの政府間での財政救済を通じる集権化は、ケースⅠの問題に加え、ケースⅡで見られる効率性上の問題をも引き起こすことになった。まず、州一般政府に対する総量規制という手段を通じる借り入れ制限は、州公共部門の財政需要と実際の借り入れ許可額の間での食い違いを生じさせることになった。そうした実際の財政状況と乖離した規制措置が適用されることによって州財政が歪められるといった問題の存在は、1988年のクイーンズランド州での連邦政府が提示した総量規制額の拒否や1992年のビクトリア州での総量規制額違反の事例を通じて確認することができる。⁹⁾

次に、競争促進政策を推進するための一般目的補助金の特定化や、特定目的補助金のシェアの増加は、多くの効率性上の問題を引き起こすことになった。例えば、州政府が憲法上、行政責任を持つ保健サービスの分野での特定補助金のシェアの増加は、公立病院の運営などで州政府の自主性が大幅に歪められることになった (Butler 1991)。そうした負担は、その一方で、教育、保健、運輸通信サービスなどでの資本形成活動にみられる州政府が本来行うべき行政サービスの実施を制約することになった。

このように、マイクロ経済改革で連邦政府が補助金や起債規制を通じて州財政へのコントロールを強めたことは、州政府にとって、超過負担を引き起こしただけでなく、自らの手で財政運営の効率化させるチャンスを失わせることになった。その結果、州政府は、サービス提供での補完性の強い非効率な州公企業を安易に温存させることになり、州公企業の合理化を通じて公共部門全体の効率化を実現しようとする動機付けを大きく後退させることになった。

これに対し、1993年から始まった借り入れにおける透明性の向上、州公共部門の財政状

9) 1985年以降、連邦政府は、前例のない形で州政府に財政緊縮を迫った。その結果、1988年の公債協議会では、クイーンズランド州が、連邦政府によって提示された起債額の受入を拒否し、公債協議会に情報提供を行わなかった。しかし連邦政府は交付金削減を示唆することで州の協力を要請した。結局、クイーンズランド州の反対は受け入れられず、起債にあたって公債協議会の提示額が適用されることになった。

また、1991年の公債協議会では、州立銀行の倒産や景気後退の影響から、ビクトリア州の借入れが増し、公債協議会の規制額を超えることになった。1992年の公債協議会は、1991年と1992年の二年分さかのぼって追加借入れを認めることになった。

こうした二州での事例は、総量規制の下での借入額が州の実際の財政ニーズと大幅に乖離していたことを示唆している。

況を反映した借入額設定の導入は、それまでの公債協議会による密室での議論を改め、借入れに伴う財政情報を国民に広く開示・問いかけることを可能とさせ、「ソフトな予算制約」の問題の改善につながることになったと評価することができる。

5 お わ り に

1983 年以来、13 年間続いた労働党政権のもとで実施されてきたミクロ経済改革は、州公共部門、特に州公企業の赤字削減の達成には成功したと言える。しかし、そうした目標の実現のために取られた政府間財政関係での州公共部門に対する財政救済措置の見直しは、「ソフトな予算制約」の視点から見た場合、本質的な州財政運営の効率化にはつながらず、むしろ公共投資や地域開発といった州政府固有の公共サービスの削減を余儀なくさせたといった意味で新たな非効率を生み出すことになった。

労働党政権の後を継いで自由・国民党連合政権は、1998 年末の連邦レベルの総選挙で財・サービス税 (Goods and Services Tax: GST) 導入を目指した税制改革を公約として掲げ、勝利した。税制改革の実施は、政府間財政関係で税源配分の問題まで組み込んで州財政の建て直しを考えるチャンスとなりうる。しかし、総選挙後には、党派間の対立だけでなく、免税規定を盛り込むために利益集団の介入や州政府への財源配分のあり方を巡って連邦政府と州政府の間であつれきが生じており、州財政での歳入補填措置の見直しにあたって多くの政治的課題を残したままになっている。¹⁰⁾

10) 政府間での GST の税収配分の取り決めについて、1999 年 4 月 9 日の首相会議で、Intergovernmental Agreement on the Reform of Commonwealth-State Financial Relations という形で政府間での合意が得られた。合意によれば、連邦政府は、2000 年 7 月 1 日以降、GST の税収全てを州政府に配分することになる。また、配分にあたっては、水平的財政均等化の原則がとられることになる。

さらに、GST の導入に伴い、州税構造の見直しが行われ、GST とオーバーラップするキャンブル税での調整、ホテルでのベッド課税や金融取り引きへの課税などの廃止、事業関連の印紙税等の多くが廃止などが予定されている。

また、政府間補助金については、一般目的補助金である Financial Assistance Grants は廃止されることになる一方、競争政策の実施にリンクした競争交付金、州政府のフランチャイズ税廃止に伴う財政補填措置等は維持されることになる。

こうした政府間での GST の税収配分においても、ソフトな予算制約に由来する本文でみたような二つの非効率が生じる可能性が残ると予想される。したがって、今後の政府間財政関係の見直しにあたって、州政府の財政インセンティブ向上につながる形で、分権化のメリット生かした税源配分の割り当てが必要になると考えられる。また、政府間財源移転についても、州・地方財政でのセーフティネットとしてナショナルミニマムの基準をどう制度構築していくかについて議論を重ねていく必要がある。

参 考 文 献

- Butler J. R. G. (1991) *Intergovernmental Grants and Health Care Financing*, Federalism Research Centre, The Australian National University
- Carroll, P. and M. Painter (ed.) (1995) *Microeconomic Reform and Federalism*, Federalism Research Centre, Australian National University : Canberra
- Collins, D. J. (ed.) (1993) *Vertical Fiscal Imbalance and the Allocation of Taxing Powers*, Australian Tax Research Foundation, Conference Series No. 13
- Grewal, B. (1999) *Australian Loan Council: Arrangements and Experience with Bailouts (mimeo)*
- Kornai, J., (1980) *Economics of Shortage*, North-Holland, Amsterdam (盛田常夫編訳『「不足」の政治経済学』岩波現代選書 岩波書店 1984 年)
- Kornai, J., (1998) "Legal Obligation, Non-Compliance and Soft Budget Constraint," in R. Newman, ed., *The new Palgrave dictionary of economics and the law*. London. UK : McMillan pp. 533 - 39
- Mathews, R. and Grewal, B., (1997) *Public Sector in Jeopardy*, Centre for Strategic Economics Studies, Victoria University : Melbourne
- Oates, W. E., (1972) *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Javanovich ; New York
- Parliament of the Commonwealth of Australia (1993) *Senate Select Committee on the Functions, Powers and Operation of the Australian Loan Council*, Third report
- Productivity Commission (1996) *Stocktake of progress in microeconomic reform*, AGPS : Canberra
- Walsh, C. (ed.) (1990) *Issues in State Taxation*, Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University
- 大浦一郎『オーストラリア財政論』文真堂 1987 年
- 久保信保・宮崎正壽『オーストラリアの政治と行政』ぎょうせい 1990 年
- 花井清人「オーストラリアの政府所有企業改革：政府間財政関係の視点から」成城大学『経済研究』第 132 号 1996 年 3 月
- 米原淳七郎「オーストラリアにおける政府間財政関係」大島通義・宮本憲一，林健久『政府間財政関係論』有斐閣 1989 年 pp. 293 - 336