

オーストラリア連邦の財政憲法

甲斐素直

| | |
|---|----|
| [はじめに] オーストラリア憲法に関する基礎知識..... | 3 |
| 1 建国..... | 3 |
| 2 建国時の州と人口..... | 3 |
| 3 連邦憲法制定略史..... | 4 |
| 4 Article と Section..... | 7 |
| 5 Federation と Commonwealth..... | 7 |
| 6 財政憲法..... | 8 |
| 一 統合収入資金 (Consolidated Revenue Fund) | 9 |
| (一) 収入の統一..... | 9 |
| (二) 英国法の影響..... | 10 |
| (三) 金銭 (Money) | 11 |
| 二 法律によって支出充当される金銭 (Money to be appropriated by law) | 11 |
| (一) 支出充当 (Appropriation) | 12 |
| (二) Treasury..... | 14 |
| 1 関係各国..... | 14 |
| 2 オーストラリアにおける財政行政庁..... | 16 |
| 三 関税法..... | 17 |
| (一) 関税・物品税・奨励金..... | 18 |
| 1 関税 (Duties of Customs) | 18 |
| 2 物品税 (Duties of Excise) | 20 |
| 3 奨励金 (Bounty) | 21 |
| (二) ブラッドン条項 (Braddon Clause) | 22 |
| (三) 余剰金の分配条項と憲法訴訟..... | 23 |
| 1. 前半の 5 年間で憲法 93 条..... | 24 |
| 2. 後半の 5 年間で憲法 94 条..... | 25 |
| (四) ブラッドン条項の失効と憲法改正..... | 26 |
| 1. 1910 年剰余金法と憲法改正..... | 26 |
| 2. 1927 年財政協定と憲法改正..... | 27 |
| 四 所得税法..... | 30 |
| (一) 連邦所得税の誕生..... | 30 |
| (二) 1942 年統一税法と憲法訴訟..... | 31 |
| (三) 州の財源に関する現状..... | 35 |
| 五 下院の優越..... | 38 |

| | | |
|-----|--------------------------------------|----|
| (一) | 関係各国の先例..... | 38 |
| 1. | 英国の先例..... | 38 |
| 2. | 米国及びカナダの先例..... | 39 |
| (二) | オーストラリアにおける下院の優越状況..... | 40 |
| 1. | 金銭及び課税に関する下院の優越..... | 41 |
| 2. | 提案された法律（proposed laws）と憲法訴訟..... | 43 |
| 3. | 抱き合わせ（tacking）の禁止 | 45 |
| 4. | 1965年協定（Compact of 1965）と憲法訴訟..... | 45 |
| 5. | 課税の主題（subject of taxation）と憲法訴訟..... | 50 |
| (三) | 議定費と既定費..... | 51 |
| 1. | 総論..... | 51 |
| 2. | 制度と現状..... | 52 |
| 3. | 既定費に対する議会の統制..... | 55 |
| | おわりに..... | 57 |

[はじめに] オーストラリア憲法に関する基礎知識

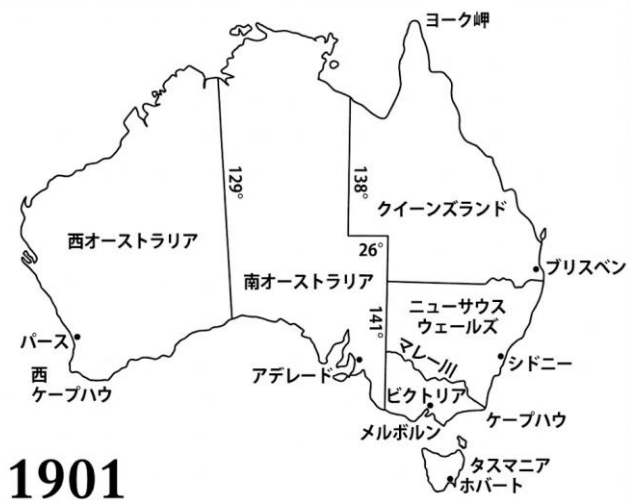
本稿は、オーストラリア連邦憲法（Commonwealth Constitution）が定める財政に関する規定とその解釈・運用を紹介する事を目的とするものである。しかし、日本では、財政憲法以前の問題として、オーストラリア連邦及びその憲法自体が、あまり一般に知られていないと思われる。そこで、本論に入る前に、憲法の財政規定を理解するのに必要な基礎知識の説明を、まず行いたい。

1 建国

オーストラリア連邦は、1901年1月1日、つまり20世紀に入ったその瞬間に、それまでにオーストラリア大陸に所在していた個々独立した英国の6植民地が、英国議会の制定する法律という法形式により、連邦憲法を制定することによって成立した、連邦国家である。

図は、その時点での6植民地の領域を示している。現在は、南オーストラリア州だった地域が南緯26度を境界に南北に分かれて、南オース

トラリア州は南半分だけになり、北半分は北部準州（North Territory = NT）となっている。またニューサウスウェールズ州内に首都特別地域（Australian Capital Territory = ACT）が存在する。その他の州の領域は、現在も変わらない。



2 建国時の州と人口

次の表1は、オーストラリアを、建国の時点で、連邦を構成していた6州（原加盟州 Original State という。）を、その人口の順に示したものである¹。

¹ 1901年の人口は、基本的には1901年3月31日に行われた国勢調査の結果である。出典は、オーストラリア統計局（Australian Bureau of Statistics）の歴史的人口（Historical population）による。もっとも、この時の調査は、連邦結成以前と同様、州単位で行われ、実施方法も統一されていないし、先住民（先住民という意味のラテン語 ab origine が語源の Aborigine と呼ばれていたが、近時は、使用は推奨されず、Aboriginal people という事が多い。）の人口を含んでいないなど、極めて問題が多く、正確性に疑問がある。そこで、細かい数字は捨象し、万人単位に、筆者の一存で丸めている。この表の各州の人口を単純に加算すると378万人であるが、公式データでは総人口380万人となっているのもそうした誤差の累積のためである。

表1 1901年オーストラリア各州別人口

| 州名 | 人口 | 比率 |
|-------------------|----------|-------|
| ニューサウスウェールズ (NSW) | 約 136 万人 | 35.8% |
| ヴィクトリア (VIC) | 約 120 万人 | 31.6% |
| クイーンズランド (QLD) | 約 50 万人 | 13.1% |
| 南オーストラリア (SA) | 約 36 万人 | 9.5% |
| 西オーストラリア (WA) | 約 19 万人 | 5.2% |
| タスマニア (TAS) | 約 17 万人 | 4.7% |
| 合計 | 約 380 万人 | 100% |

この表で判ることは、人口面で見ると（それは同時に州の財政力をも意味するが）、ニューサウスウェールズ州（シドニーが州都）とヴィクトリア州（メルボルンが州都）が隔絶して大きく、両州を加えれば、建国時点では総人口の7割近くに達することである。この結果、連邦設立にあたり、各州を平等に扱おうと、二つの大州は、小州に寄生され、犠牲になるのではないかという恐怖を感じ、逆に人口比で扱おうと、4つの小州は、大州に搾取されるのではないかという恐怖を感じる、という問題が発生する。この恐怖が、総てが英国植民地であるこの大陸で、連邦結成が遅れた要因の一つであった。

なお、2025年6月末時点のオーストラリア全土の推計人口は2,761万4,411人であるが、各州別の比率を見ると、ニューサウスウェールズ州31%、ヴィクトリア州25%、クイーンズランド州20%で、この西海岸3州で76%に達しており、人口比わずか2%のタスマニア州などとの格差は大きい状況にある²。

また、問題が多いのが西オーストラリア州である。ほとんどの州では、人口と財政力は比例しているが、西オーストラリア州は、人口では10%に過ぎないのに、金、鉄、アルミなど、非常に豊かな鉱物資源を持ち、オーストラリアの全輸出額の40%を稼いでいるという豊かな州である。この不均衡は、連邦財政法にも大きな影響を与えている。日本の地方交付税に相当する消費税（GST）の分配問題に関する問題がそれで、後述する。

3 連邦憲法制定略史

オーストラリア連邦憲法を理解するためには、その制定過程を知っていることが必要である。そこで、可能な限り簡略に、その制定過程を以下に紹介する。

出典：<https://www.abs.gov.au/statistics/people/population/historical-population/latest-release#population-size-and-growth>

² 2025年時点での人口の出典：

<https://www.abs.gov.au/statistics/people/population/national-state-and-territory-population/latest-release>

- (1) 19世紀においては、オーストラリアのすぐ北にあるニューギニア島の西半分はオランダ領だったが、東半分は空白地域だった。1884年11月3日、ドイツ帝国の宰相ビスマルクが、その地域の北半分の領有を宣言し、カイザー・ヴィルヘルムスラント（Kaiser-Wilhelmsland）と命名した³。これに対抗して、英国は1884年11月6日に、残る南半分の領有を急いで宣言した。これにより、ドイツ領と直接接する事にな



- なったため、オーストラリアの軍備を拡充する必要に迫られた英本国は、その負担をオーストラリア自身に求めて、連邦の結成を呼びかけることになる。これは、米国の脅威が迫った時に、カナダにあった植民地を纏めて、カナダ連邦とした時の手法と同じものである。
- (2) 英国は、当初は、オーストラリアの6植民地に加え、ニュージーランドやフィジーを加えたオーストラレイシア（Australasia）という連邦を作らせようとした。そのために1890年2月に開催したオーストラレイシア連邦会議（Australasian Federation Conference）には、しかし、オーストラリアの中心的植民地であるニューサウスウェールズが参加しなかったなどの理由により、上手く機能しなかった。
- (3) 1891年全オーストラレイシア会議（National Australasian Convention）：1891年3月2日～4月9日に、シドニーで、各植民地の代表が集まって憲法制定を目的として会議が開かれた。具体的な連邦憲法草案が最終日の4月9日に制定された。しかし、この草案は、各植民地の利害対立の問題、例えば連邦の中心となるべきニューサウスウェールズが犠牲を強いられるとして反対したこと、ニューサウスウェールズが、貿易について自由主義を主張したのに対し、ヴィクトリアなどは保護主義を主張したこと、クイーンズランドは、北部地域の分離運動から州内が一致せず、そもそも代表を送ることができなかったことなどにより、この時点では連邦化は進展せず、この後、連邦運動は長い休眠期に入る。
- (4) 1897～1898年 オーストラレイシア連邦会議（Australasian Federal Convention）：1891年に作成された連邦憲法草案をベースに、オーストラレイシア憲法制定を目指して、オーストラリア各地で一連の会議が開催された。すなわち、第1回アデレード会

³ その後のこの地域の歴史を略述すれば、オーストラリア連邦の成立に伴い、英国領ニューギニアはオーストラリアの支配地となり、1906年にはパプア準州（Territory of Papua）に昇格した。第2次大戦中は日本軍が進出したが「ジャワは天国、ビルマは地獄、死んでも帰れぬニューギニア」といわれたほどの被害を受けた。大戦後、パプア準州はカイザーヴィルヘルムスラントと統合し、パプアニューギニア準州（Territory of Papua and New Guinea）となった。1975年に独立し、パプアニューギニアとなる。

議（1897年3月～4月）、第2回シドニー会議（1897年9月）、第3回メルボルン会議（1898年1月～3月）の3会議である。

- (5) 第1回国民投票(1898年)：これらの会議により完成した憲法草案は、各植民地で国民投票にかけられた。この最初の国民投票では、ニューサウスウェールズ、ヴィクトリア、南オーストラリア、タスマニアの各植民地で国民投票が行われた。しかし、中心となるべきニューサウスウェールズでは、憲法が定める最低得票数に達しなかったため、いったん連邦化は頓挫する。
- (6) 草案の修正と第2回国民投票（1899～1900年）：ニューサウスウェールズ州の懸念（特に首都の所在地や財政問題）に対応するため、1899年1月29日～2月2日までメルボルンで植民地首相会議（Premiers Conference）が非公開で開催され、草案にいくつかの修正が加えられた。修正された草案は1899年中に、ニューサウスウェールズ、ヴィクトリア、クイーンズランド、南オーストラリア、タスマニアの各植民地で再び国民投票にかけられ、全てで可決された。西オーストラリアは、州内の意見が割れたため、やや遅れて1900年7月に可決した。
- (7) 英国議会での承認：全植民地が国民投票で憲法草案を承認した後、オーストラリア代表団がロンドンに赴き、英国議会に承認を求めた。英国議会は、わずかな修正（特に、オーストラリア最高法院から枢密院への上訴に関する条項⁴）を加えて、1900年7月9日に、1900年オーストラリア連邦憲法法（Commonwealth of Australia Constitution Act 1900 (UK)）を可決した。これにより、オーストラリア連邦憲法は英国の法律として成立した⁵。

ここに紹介した一連の会議は、憲法起草の歴史的な重要性を出席者が認識していたことから、克明な議事録が残されており、それらはオーストラリア議会のサイトで読むことができる⁶。その議事録が、オーストラリア連邦憲法解釈の原点となる。

⁴ オーストラリア側が、最高法院（High Court）が終審裁判所であると主張したのに対し、英植民地相チェンバレン（Joseph Chamberlain）は、「枢密院は帝国を繋ぎ止める『黄金の鎖（golden chain）』である。」として、枢密院に対する上訴権を譲らなかった。結局、枢密院への上訴には最高法院の許可が必要だという妥協が成立し、憲法74条となった。チェンバレンの言葉についてはUK Parliamentary Debates (Hansard), House of Commons, 14 May 1900, Vol. 83, Col. 46-75.参照。

⁵ 1900年オーストラリア連邦憲法法は、英国議会のホームページで、その全文を見ることができる。

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/63-64/12/enacted>

⁶ オーストラリア連邦議会では、制憲会議（Constitutional Conventions）というサイトを設けている。

https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Publications_and_resources/Other_resources/Constitutional_Conventions

これを開くと、サイト内に、憲法制定に関係があるこれら一連の会議がリストとなって掲記されており、その各会議名をクリックすると、各会議の議事録に飛ぶことができるようになっている。また、1891年会議（National Australasian Convention）をクリックすると、この会議の議事録の最後に、1891年草案も掲記されている。

4 Article と Section

普通、英語では、憲法の「条」は Article という語を使用する（例えば米国憲法）。しかし、オーストラリア憲法の場合には、上述のとおり、英国議会法である「オーストラリア連邦憲法法」という法形式で制定されている。正確に言うと、その9条（Article 9）に、連邦憲法の全文が定められている。その結果、オーストラリア連邦憲法中では、「条」と訳される言葉は、すべて Article より格下の、米国憲法などでは「節」と訳される Section という言葉で表記される。

5 Federation と Commonwealth

英語で、「連邦」を示す場合には Federation という語が普通は使用される。しかし、オーストラリアでは、憲法制定会議において、Commonwealth という言葉を、連邦を意味する語として選択した。すなわち、オーストラリアの正式国名は、The Commonwealth of Australia という。この憲法の文言が、この Commonwealth という語を連邦という意味として使用した嚆矢であろう。この言葉を選択することに制憲会議が賛成したのは、「連邦の父（Father of Federation）」と言われるパークス（Sir Henry Parkes）が、この言葉を連邦の意味で使用していたことに由来すると思われる⁷。また、それを制憲会議の議員達が受け入れた大きな理由は、彼らが米国法との比較のため、当時しばしば使用した本がブライス（James B. Bryce）の著書の表題が“The American Commonwealth”であったことも寄与していると思われる⁸。

⁷ パークスが、連邦の父と呼ばれるのは、1889年10月24日に、当時ニューサウスウェールズ首相であった彼が、同州のテナフィールドで行った、テナフィールド演説（Tenterfield Oration）により、一般民衆を連邦結成に向けて動かした影響力の結果である。その演説の中で、パークスは、アメリカ合衆国が偉大な連邦を形成した、という意味で「they formed the great Commonwealth of the United States」という語を使用し、我々も同様のことができる」と演説したことが発端であると思われる。

ただし、トーマス（Anne Twomey）シドニー大学名誉教授によれば、制憲会議の時点では、パークスは死去していた（1896年死去）から、実際に会議でこの言葉を強く推挙したのはディーコン（Alfred Deacon＝後に第2代連邦首相）だという。

なお、国家の名称として Commonwealth を歴史上最初に使用したのは清教徒革命を指導したクロムウェルで、彼の作った国家の名称が Commonwealth of England というものであった。このため、ヴィクトリア女王は、オーストラリア憲法法が英国議会に上程されたとき、連邦名は反君主制的(anti-monarchical)だと拒絶反応を示したという。

参照：<https://www.youtube.com/watch?v=QRtBNxh29BQ&t=441s>

⁸ ブライスの書は、制憲会議の議事録を見ると、その議論中に頻出する。彼は英国人（スコットランド人）であり、同書は英国の読者に向けて米国を解説したものである。「Republic」という言葉は、当時の英国人にとってはフランス革命などの「急進的な革命」を連想させる響きがあったが、「Commonwealth」はクロムウェルの時代以来、英国の政治的伝統の中に存在する言葉であった。ブライスは、米国の民主主義が決して異質なものではなく、英国の法と自由の伝統の延長線上にある正当な発展形であることを示唆するために、この古風で威厳のある英語を選んだと言われる。実際、米国では、マサチューセッツ、ペンシルベニア、ヴァージニア及びケンタッキーの4州は、州憲法の定めるところ

Commonwealth は、1931 年のウェストミンスター憲章以降においては、英連邦そのものを指す語としても使用される。そのため、今日のオーストラリアの文献を読む際には、両者が混在していることもあり、注意を要する。

6 財政憲法

どこの国でも、財政法制度の基礎は憲法にある。オーストラリアでも、その点に違いは無い。特に、初期においては、わが国では財政法や会計法に相当する法律レベルの整備がほとんど行われていなかった。そのため、憲法に詳しい規定がおかれ、それと各年度の予算法で財政が運営される状態であったため、その重要性は高い。

オーストラリア連邦憲法において、財政に関する規定は各所に定められている。しかし、主として「第 4 章 財政と貿易」(Chapter IV. Finance And Trade) と「第 1 章 議会 (Chapter I. The Parliament)」のうちの「第 5 節 議会の権力 (Part V Power of the Parliament)」にある。順次紹介したい。

オーストラリアは、現時点で言えばチャールズ 3 世を「オーストラリア国王 (King of Australia)」とする立憲君主制の王国である。しかし、連邦制を採用したことから、英国式の軟性憲法ではなく、米国式の硬性憲法となっている。そして、オーストラリアの裁判所は、米国と同様に違憲立法審査権を有している。したがって、米国と同様に、憲法解釈の重要な要素となっているのは、議会制定法ではなく、裁判所による判断である。このため、オーストラリアの憲法教科書は、判例集では無いかと思うほどに大量の判例を紹介している。しかし、それに倣って関係する判例を克明に紹介すると、それだけで膨大なものとなるため、本稿では必要最小限に抑える努力をした。

なお、オーストラリアの最高裁判所は、「High Court」という名称である(連邦憲法 71 条参照)⁹。これは、英国の「High Court」に準拠したものである。英国のそれについては、わが国では一般に「高等法院」と訳されている事、オーストラリアのそれは英国とは異なり最高位の司法機関であることから、本稿では「最高法院」という訳語を使用する。

ろにより、州を意味する語として、State の代わりに Commonwealth を使用している(例えば、マサチューセッツ州の正式名称は Commonwealth of Massachusetts である。)。これらの州が、この言葉を使用するに当たっては、民衆の共通の福祉や共和国としての理念を強調する意味合いがあるとされる。

⁹ High Court という名称は、オーストラリアには各州に最高裁判所 (Supreme Court) があるので、それとの混同を避けること、及び英国の「High Court」(イングランドおよびウェールズの上級裁判所、正式には The High Court of Justice という。)の名に倣ったといわれる。「はじめに」3(3)に紹介した 1891 年会議で作成された草案では「最高裁判所 Supreme Court」という語だったが、3(4)に紹介した 1897 年アデレード会議で審議された草案では最初から現行の High Court になっている。会議に先行して開催された起草委員会 (Drafting Committee) で、後に初代首相となったバートン (Edmund Barton) らがこの変更決定を下したのである。

一 統合収入資金（Consolidated Revenue Fund）

財政の章の冒頭である 81 条は「統合収入基金」と題し、公金の管理、すなわち国庫の収受・支出の法的根拠となる財源条項である。次の様に規定する。

「連邦執行政府によって徴収または受領されたすべての収入（revenues）または金銭（moneys）は、1つの統合収入基金（Consolidated Revenue Fund）を形成し、この憲法によって課される方法（manner）、賦課（charges）並びに債務（liabilities）に従って連邦の目的のために充当されるものとする。」

（一） 収入の統一

英国でも米国でも、Revenue Act といえば、租税法のことを意味し、収入全体を統制する法規ではない。つまり、収入に関して統一的な法制は存在せず、まして、憲法レベルの規定はない。

それに対して、オーストラリア憲法は、その財政の章の冒頭に、収入の統一を宣言している。章の名称が「第 4 章 財政と貿易」であることに端的に示されているとおり、財政を司る章に、同時に貿易の自由に関する規定が置かれた¹⁰。その冒頭に 81 条がおかれたことは、新国家にとり、収入源をどのように扱うかは、極めて重大な問題だったことを、この規定の存在は示している。

ただし、憲法にこの種規定を置くことは、カナダの先例に倣ったものである¹¹。カナダは、1867 年英領北米法（British North America Act, 1867）という英国議会法（30-31 Vict., c. 3）により連邦国家となった。そのため、英領北米法は最初のカナダ憲法とされている。同法が制定された経緯もまた、オーストラリアと類似している。すなわち、米国でおきた南北戦争で、英国が南軍に協力したため、北軍からカナダに侵攻される危険が生じたため、英国が、カナダの全植民地に圧力をかけて統合させたものである。カナダは、そ

¹⁰ 財政の章に、同時に貿易に関する規定が入っているのは、連邦成立以前においては、各植民地は相互の貿易に関税を課しており、それが各植民地の重要な収入源になっていたためである。そのため、90 条で関税等に関する権限が連邦の排他的権限と定め、92 条で連邦内貿易の自由（つまり州相互関税の禁止）が規定されている。

¹¹ 英領北米法 102 条は、次の様に定めている。

「カナダ州、ノバスコシア州、ニューブランズウィック州の各州議会が、連邦成立以前および成立後に支出充当権限を有していたすべての税金および収入は、本法により各州議会に留保されている部分、または本法により各州議会に付与された特別権限に従って各州議会により徴収される部分を除き、1つの**統合収入基金 One Consolidated Revenue Fund**を構成し、本法に規定する方法 Manner および賦課金 Charges に従ってカナダの公共業務に充当されるものとする。」

この条文中のカナダ州というのは、現在のオンタリオ州及びケベック州の事である。

の意味で、米国と並んでオーストラリア連邦にとり重要な先例であり、オーストラリア憲法の様々な条文に、その影響は現れている¹²。

(二) 英国法の影響

統合収入基金という制度について、連邦が成立した 1901 年に早くも刊行された、同国で最も古い憲法コンメンタールである、クイック&ギャラン著『注解オーストラリア憲法』(以下、同書は「クイック&ギャラン」と略称する。)¹³は、次の様に述べている。

「1787 年帝国法 (27 Geo. III. c. 13)¹⁴により、連合王国における王室の多様な収入は統合基金 (Consolidated Fund) に統合され、あらゆる公的収入源がここに流入し、そこからあらゆる公共業務への資金が配分されるようになった (メイ議会実務¹⁵

¹² カナダにおける 1867 年英領北米法が制定されるまでの憲法史については拙稿「カナダ初期憲法史」『日本法学』83 巻 4 号 37 頁以下参照。

https://www.publication.law.nihon-u.ac.jp/pdf/law/law_83_4/each/04.pdf

¹³ Quick & Garran “The Annotated Constitution of the Australian Commonwealth”の権威は高く、オーストラリアの最高裁判所である最高法院 (High Court) の判例においてもしばしば引用される。そのため、しばしば復刻されている (最新のもの 2022 年刊)。ただし、本稿では、オーストラリア国立図書館のウェブサイトで公開されている 1901 年のオリジナル版の PDF に基づいている。

著者について紹介すると、二人は、連邦成立前において、熱心な連邦支持者であった。

クイック (Sir John Quick) (1852 年- 1932 年)は、弁護士で、後に政治家となり、連邦憲法制定会議の構成員であった。連邦成立後は連邦議会議員を務め、郵政長官等閣僚も歴任した。

ギャラン (Sir Robert Randolph Garran) (1867 年- 1957 年)も弁護士で、後にオーストラリア連邦の初代の法務長官省事務次官 (Permanent Head of the Attorney-General's Department) を務めた。なお、Permanent Head は省庁の最高位の公務員 (政治任用ではない常任のトップ) を意味し、日本の事務次官に相当する。

¹⁴ Imperial Act 27 Geo. III. c. 13 : Geo. III. とはジョージ 3 世を意味し、その前の 27 は彼の治世 27 年目を意味する。西暦では 1787 年である。c13 の c は、Chapter の略で、c13 は、その年の議会で 13 番目に制定された法律を意味する。短い法律名は「1787 年関税物品税法 Customs and Excise Act 1787」である。立法の主たる目的は、名称の通り、それまで非常に複雑で非効率だった関税制度を根本的に改革し、簡素化する (約 3,000 種類もの既存の関税や物品税を廃止し、個々の品目に対して単一の税率を導入した。) ことであった。しかし、この法律は、副次的に、徴収されたすべての関税および物品税収入を一つの「統合基金」にまとめ、そこから政府の負債の支払や一般支出を行うという原則を定めていた。そして、その副次的目的が、財政全般に及ぼす重要性から、この法律を歴史に残すことになった。

¹⁵ 『メイ議会実務 (May Pari. Practice)』とは、『アースキン・メイ著「議会実務」(Erskine May: Parliamentary Practice)』を指す。メイは 1800 年代の英国議会下院書記 (Clerk of the House of Commons) であった。彼は当時の下院における議会実務を「議会実務」という書に纏めた。同書は、今日に至るまで、議会手続きと、英国議会に影響を与える憲法慣習に関する最も権威がある著作とみなされており、これらは成文化されていない英国憲法の議会に関する主要部分を形成しているとされる。

第 9 版までは、メイ自身が執筆している。以後、歴代の下院書記が、メイの名を冠した形で、これに加筆を続けており、今日、単にメイといえ、この書を意味する。現在の最

558 頁参照)。オーストラリア植民地では、長年にわたり土地収入は一般収入とは別個に管理されていたが、責任政府の承認を得て、各植民地に統合収入基金が設立された。帝国のすべての自治地域に共通するこの財政運営の特徴は、本憲法にも反映されている。」¹⁶

英国の統合基金は、必ずしも総ての税収が統合基金に流れ込むわけではない¹⁷、という点で、オーストラリア憲法の統合収入基金の方が徹底した制度である。

(三) 金銭 (Money)

本条で、今一つ重要なのが「金銭 (Money)」という言葉である。総ての連邦の収入が統合される以上、その「金銭」という語には、連邦の借入金 (国債) が当然含まれるとわが国の常識からは思える。しかし、オーストラリア連邦憲法の場合には、借入金が含まれないことに異論は無いという。クイック&ギャランは、次の様に述べる。

「憲法制定会議が借入金を統合収入基金に納付することを意図していたとは考えられない (メルボルン憲法制定会議議事録 1114 頁参照)。一般的な語「金銭」は、先行する特定の語「収入 (revenues)」によって統制され、収入の性質を有する金銭に限定される。これはよく知られた健全な解釈の原則である。

英国のみならず、英国植民地全体において、借入資金と収入資金を区別するという普遍的な憲法上の慣行は、議論によって示された証拠、すなわちこの点における既存の慣習から逸脱する意図が全くなかったことを最も強く裏付けるものである。」¹⁸

この結果、英国と同様に、オーストラリアでも国債の発行は、毎年度の収入予算には計上されず、統合収入基金にも入金されないことになる。

なお、国債の発行については、憲法 51 条 3 号が、「連邦の公的信用による借入金」が、議会の権限に属することを明言している。

二 法律によって支出充当される金銭 (Money to be appropriated by law)

81 条の統合収入基金は、収入面のみの原則を述べている。それに対応した歳出に関する原則を述べた規定が 83 条である。次の様に、議会が定めた法律に基づかない支出充当は違法であることを定める。

新版は 2019 年に出た 25 版で、Sir David Natzler(前下院書記官)と Mark Hutton (当時の現職書記官) の共著とある。クイック&ギャランが刊行された 1901 年当時のメイは、1893 年に出た第 10 版であり、Sir Reginald F. D. Palgrave (I 巻及び II 巻担当) と Alfred Bonham-Carter (III 巻担当) の共著である。

¹⁶ 統合基金と統合収入基金に関する文章は、クイック&ギャラン 812 頁より引用。

¹⁷ 英国では、統合基金に流れ込む税収を一般税 (General Tax)、そうではないものを目的税 (Hypothecated Tax) と呼んで区別している。

¹⁸ 「金銭」の法的性格に関する文章は、クイック&ギャラン 811 頁より引用。

引用文中の「メルボルン会議」は、この(5)に紹介した会議のことである。

「法律によって支出充当（Appropriation）される場合を除き、連邦財務省(the Treasury of the Commonwealth)から金銭(Money)を引き出すことはできない。」¹⁹
この規定もまた、先行する米国憲法やカナダ憲法の規定に倣ったものである²⁰。

(一) 支出充当（Appropriation）

ここで支出充当（Appropriation）と訳している言葉に注目してほしい。日本国憲法 85 条は、「国費を支出し、又は国が債務を負担するには、国会の議決に基くことを必要とする。」として、二つの財政権限が国会に属すると定めている。このうち、「国費を支出…には、国会の議決に基づくことを必要とする」という部分に対応する英語が、この支出充当（Appropriation）である。すなわち、オーストラリアの予算には、英国と同様に、議会に、日本で言う国庫債務負担行為を統制する機能が与えられていない。

そもそも英国では、わが国憲法の国会中心財政主義（憲法 83 条）は、採用されていない。財政運営は、本来は国王の権限であり、現行制度の下では、それは内閣の権限である。このように、国王に帰属している財政権を、予算法が統制する限度で議会が干渉しているのである。

その予算法に、国庫債務負担行為を統制する機能が、伝統的に与えられていない。その結果、行政庁は予算の配賦を受けなくとも、自由に、国庫に債務を負担させる効果を持つ契約を締結することができる。会計年度が始まった後でも、その年度の予算に支出することが計上されていない債務を負担する契約を、行政庁は締結することができる。その契約が履行され、年度内に代価の支出の必要が発生すれば、国としてそれを踏み倒すわけにはいかないから、当然補正予算を編成して対応しなければならない。この結果、英国では、1 会計年度内に数回も補正予算を作成する必要に迫られている²¹。

オーストラリア憲法 83 条は、英国と同様に、議会の制定する法には支出充当の権限しか与えていない。そのことは、憲法 56 条が、次の様に定めている事で明白である。

収入または金銭の充当に関する投票、決議、または法案は、その会期中に総督が提案のあった議会に教書（message）により、その充当の目的を推奨しない限り、可決されないものとする。

ここで総督というのは、もちろんオーストラリア王の代理人のことである。クィック & ギャランはつぎのように説明する。

¹⁹ 83 条原文には、この後に但書が存在する。しかし、それは連邦成立後 1 ヶ月間だけの特別措置であり、今日では意味が無い規定なので、ここでは紹介しない。

²⁰ 米国憲法では、その 1 条 9 項 6 文が「法律による支出充当によらない限り、財務省から金銭を引き出すことはできない。」と定めており、カナダ憲法である英領北米法では 106 条が「この法律によりカナダ統合収入基金に課される個別の支払いを除き、同基金はカナダ議会により公共業務のために支出充当される。」と定めている。

²¹ 英国では、予算審議に先行して先ず暫定予算を成立させる。その後、予算審議に入り、本予算が成立するのは年度開始である 4 月を大幅に過ぎて 8 月くらいになる。その結果、本予算そのものが、第 1 回の補正予算という性格を持っている。

「収入または金銭の支出充当に関する投票（Vote）、決議（Resolution）又は法律の制定は、その充当目的が国王によって推奨されない限り、可決することはできない。収入は、国王の事前の推奨なしに調達することができるが、調達され、国王の管理下に置かれた後は、国王の推奨に基づき、かつ推奨された目的のためにしか支出することはできない。国家支出に関する唯一の責任を国王に委ねるという憲法上の原則は極めて重要であり、行政の権力と影響力を著しく強化する。」²²

このように、財政の責任を負うのは日本と違って、議会では無く、（国王代理人である）政府である。そうである以上、オーストラリアでも英国と同じ問題が発生する。①現実問題としては、補正予算の作成は、1会計年度²³に、通常1回は必ず必要で、2回ある年度も珍しくない²⁴。②オーストラリアでも、英国と同様に、予算審議に入る前に先ず暫定予算（同国では Supply Bills という。）を成立させ、その後に予算審議を始める慣行がある。この結果、本予算も実質的には補正予算の性格を持つ。③本稿では論じないが、財政行政法（PGPA 法）²⁵74条が、各省庁や裁判所等がサービス提供などで得た特定の収入を一定の条件下で、歳出予算枠を増額させる形で直接利用することを認めている。要するに、わが国では考えられない「純計」が容認されているので、そうした収入が大きい官庁等の場

²² 総督の教書の意味については、クイック&ギャラン 680 頁より引用。なお、文中、投票（Vote）とは、委員会（Committee of Supply のような全院委員会の場合もある。）の決議を指す。それに対し、決議（Resolution）とは、本会議の決議を指す。そして、法律（Law）とは、最終的に法律として成立させることを指す。そのすべての段階を禁止している。

²³ 会計年度は、英語では“Fiscal Year”というが、オーストラリアでは“Financial Year”という。建国以来、7月1日から翌年6月30日までである。これは、その前身となった各植民地の会計年度を継承したものである。植民地では創設当初は暦年と同じ1月始まりであったが、各植民地が自治権を得ると、各州が順次6月30日締めへと変更し、現在の形になったとされている。年度名は“2025-2026”と、両暦年をハイフンで繋ぐ形で表記する。単に「FY26」と略されることもあるが、その場合には、会計年度が終了する年を示している。なお、英国は日本同様4月～3月である。

²⁴ オーストラリアの予算制度はわが国に比べて大変複雑である。わが国でいう本予算そのものが、詳しくは第5章に述べる下院の優越が及ぶ予算（Appropriation Bill No. 1＝政府の経常経費）と、及ばない予算（Appropriation Bill No. 2＝新規政策、州への交付金、資本支出）及び議会予算（Appropriation (Parliamentary Departments) Bill）の三つに分かれる。その結果、補正予算も必然的に Appropriation Bill No. 3（No. 1の不足分を補うためのもの）と Appropriation Bill No. 4（No. 2の不足分を補うためのもの）に分かれて提出される。これは「年度中盤の定期的な予算調整（Additional Estimates）」として、必ず行われる。第2次補正予算が必要になった場合には、No.5とNo.6として提出される。近年では、第2次補正予算が提出されたのは、2019-20年度と2023-24年度である。

なお、オーストラリア議会が作成している予算に関するサイトがあるので紹介する。

https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter11/Appropriation_and_supply_bills

²⁵ PGPA 法：Public Governance, Performance and Accountability Act 2013（2013年公共財政・業績・説明責任法）の略称で、政府機関や関係法人の財政総てを規正する法律である。

合には、補正予算の必要が発生しないのである²⁶。しかし、恐らく最大の要因は、④年次予算の統制対象にならない財政活動（本稿では既定費と呼ぶ。）が膨大であるためであろう。この点については第 5 章でくわしく論じる。

（二） Treasury

Treasury の語は、伝統的な英語では財務省と訳され、日本と同様、収入・支出の両者を包括する権限を有する官庁を意味した。しかし、少なくとも、英米法の国々では、近年はその傾向が変わってきている。

1 関係各国

日本などが採る、財務省が財政全般を取り仕切る制度と異なり、収入と支出を担当する機関が分立する制度をとる傾向が、オーストラリア憲法の起草に当たって大きな影響を与えた米国及びカナダには存在している。簡単に説明したい。

（1）米国

米国では、「Office of Commissioner of Internal Revenue」が、南北戦争期の 1862 年に、連邦政府の収入確保のために設立された。それまで、連邦税は、関税と物品税を中心としていたのである。南北戦争の遂行の税財源確保を目的として、新たに連邦所得税が導入されたが、これについては 1895 年に連邦最高裁から違憲判決が下された²⁷。それを契機に、1913 年に連邦憲法が改正され（第 16 修正）、連邦所得税制度が確立する。それに伴い、この組織は「Bureau of Internal Revenue」と呼ばれるようになる。1953 年に法改正により「Internal Revenue Service (IRS)」という名称になり、組織の再編が行われた。その後、組織の拡大と業務の専門化が進み、1998 年に「Internal Revenue Service Restructuring and Reform Act of 1998 (RRA98)」が成立した結果、IRS は、組織的には今日も財務省の外局に留まるが、実質的には大幅に独立性が強化されている。

²⁶ 筆者は、PGPA 法 74 条は、オーストラリア連邦憲法 81 条違反なのではないかと思っている。しかし、PGPA 法 74 条（および PGPA 規則 27 条）は、受領した金銭を「統合収入基金 CRF に入れずに直接使う」ことを認めているのではなく、「一度 CRF に入った金銭を、当該省庁の歳出予算（Appropriation）の枠を自動的に増額させるという『法律の規定』に基づいて、直ちに引き出す」という構成をとっている。したがって、形式上は憲法 81 条（すべての金銭は CRF を形成する）と 83 条（法律に基づく支出）の両方を満たしていると強弁できる。本文で後述するウィリアムズ第 2 判決で、最高法院は「支出には具体的で有効な法律の根拠が必要である」としつつ、何百というプログラムを法律の別表に列挙するだけで、その根拠法となることを承認している。ここからすれば、この PGPA 法 74 条が、憲法訴訟になったとしても、合憲と判決される可能性が高いと推定される。オーストラリアの憲法学者も、この仕組みが憲法 81 条の「精神」である「議会による財政統制」を著しく弱体化させていると厳しく批判しているが、違憲とは言わない。

²⁷ 米国で、所得税が違憲とされ、憲法改正に至る経緯については、拙著『米国憲法訴訟史』デザインエッグ社 2015 年刊 160 頁以下「ポロック対農民貸付信託会社事件」参照。

すなわち、改革前においては IRS は地理ベースの階層的な組織構造であった。地方の地域事務所が強い権限を持ち、納税者の種類に関係なく対応していた。そして活動内容的には、徴税の執行（Enforcement）と徴収（Collection）に重点が置かれていた。

それに対し、改革後は納税者の種類ベースの組織構造に転換した。すなわち、納税者を個人、中小企業・自営業者、大企業・国際部門の4つの部門に分けて対応するようになった。そして、改革前は財務長官（Secretary of the Treasury）直属の管理体制であったものが、外部の専門家を含む監査委員会（IRS Oversight Board）が新設され、IRS の戦略、予算、運営を監督させるようになった。活動面では、納税者サービスと納税者権利の保護に重点が置かれるようになった²⁸。

（2）カナダ

建国当初は、他国同様、財務省（Department of Finance Canada）が財務行政の総てを取り仕切っていたが、1917年に所得税が導入されると、その徴収業務を財務省が行うことに問題が生じ、1927年に収入省（Department of National Revenue、通称 Revenue Canada）が設立され、この段階で政策担当省と実務省の分離が発生した。

1867年の建国当初から存在していたカナダ財務委員会（Treasury Board of Canada）の事務局として、1960年に財務委員会事務局（Treasury Board of Canada Secretariat＝TBS）が設立された。カナダ政府の組織を調査するために1960年に設置された「政府組織に関する王立委員会」（The Royal Commission on Government Organization＝委員長の名を取ってグラスコ委員会 The Glassco Commission と呼ばれる）は、財務省の権限をマクロ経済政策、税制、および予算の総枠（Global Budget）の決定に限定し、それまで財務省の一部局にすぎなかった財務委員会及びTBSを、政府内で支出監督・行政運営の横断的助言・指導を行う独立機関として整備するよう勧告した²⁹。これを受けての改革の結果、TBSは、以後支出統制の中核的役割を担うようになった。

1979年には、カナダ会計検査院の問題指摘³⁰を契機として、「王立財務管理および説明責任に関する委員会（Royal Commission on Financial Management and Accountability

²⁸ 米国 IRS の発展に関しては、様々な文献があるが、容易に見られるものとして IRS 自身の次のサイトがある。<https://www.irs.gov/irs-history-timeline>

²⁹ グラスコ委員会の提案について、詳しくは次のサイトを参照。なお、カナダ連邦での「Royal Commission（王立委員会）」は、内閣（Governor in Council）が設置する公的な調査委員会で、重大な公的関心事を独立に調査し、証人召喚や宣誓下での証言取得など強い権限を持つが、その提案は法的拘束力を持たない。

<https://publications.gc.ca/site/eng/471934/publication.html>

その提案に基づく法改正は1966年に行われた（Government Organization Act, 1966 (S.C. 1966-67, c. 25)）。

³⁰ 1976～1977年にかけてカナダ会計検査院（Office of the Auditor General of Canada, OAG）が出した年次報告書で、「財務管理の制度疲労」「説明責任の欠如」「中央管理機関の機能不全」を強く批判した。この複数の報告は、その指摘の結果作られたランバード委員会のサイト（次注参照）に纏めたものが4巻目に掲記されている。

＝委員長名を取ってランバート委員会（Lambert Commission）と呼ばれる。）が設けられた。その勧告³¹により財政改革が行われた結果、1999年に、収入省をカナダ税関・収入庁（Canada Customs and Revenue Agency / カナダ税関・収入庁＝CCRA）に改組する事で、徴税業務・納税者サービス・税法執行を担う独立性の高い機関として運用される体制に整理された。その後、2003年にそこから関税部門が分離してカナダ国境サービス庁（Canada Customs and Revenue Agency＝CCRA）に移管された。その結果、2005年に名称をカナダ収入庁（Canada Revenue Agency＝CRA）に名称変更した。

こうした一連の改革の結果、今日では、財政に関する政策立案は財務省、租税の徴収執行は独立機関であるCRA、支出統制は、同じく独立機関であるTBSという分業がなされており、オーストラリアのように『収入省』『歳出省』といった二分化ではなく、機能別の分散管理となっている。

（3）英国とニュージーランド

オーストラリアと密接な関連がありながら、英国とニュージーランドは、収入機関と歳出機関の分立が目立たない。

（a）英国

徴税業務は独立した非閣僚級の政府機関である収入関税庁（HM Revenue and Customs＝HMRC）が担当している。しかし、その政策の方向性や徴収目標は、財務省（HM Treasury）の決定に基づいており、最終的には財務大臣（Chancellor of the Exchequer）がHMRCの活動に対して議会の責任を負う。

（b）ニュージーランド

収入は内国収入省（Inland Revenue Department＝IRD）という独立した機関が行っている。しかし、それは財務大臣の指示の下で税制を運用する機関で、税制改革や財政政策の方向性は財務省（The Treasury）が策定する。

つまり、英国やニュージーランドは、基本的に日本と同様のものと考えられる。

2 オーストラリアにおける財政行政庁

オーストラリアでも、かつては、Treasuryはわが国の財務省と同様の意味であった。しかし、20世紀後半から行われた、政府組織の再編や行政近代化の流れの中で、支出管理を専門に扱う中央機関（1976年に設立されたDepartment of Finance（初代）：その後、Department of Finance and Administration、Department of Finance and Deregulation等を経て現在組織）が制度的に強化・独立化された結果、TreasuryとDepartment of Financeの役割分担が実務上明確になった。この結果、今日ではTreasuryは収入を司る省であり、Department of Financeは歳出を司る省となっている。そこで、本稿では、両者が分離する以前に関する文章においては、Treasuryを財務省（Treasurerは財務大臣）

³¹ ランバート委員会の勧告については、次のサイトを参照。
<https://publications.gc.ca/site/eng/472241/publication.html>

と訳する。それに対して、分離した後においては、その実態を重視して、Treasury を収入省 (Treasurer を収入大臣)、Department of Finance を歳出省 (Minister of Finance は歳出大臣) と訳するのを原則とする³²。

オーストラリアでは、憲法の硬性度が非常に高い³³。こうした憲法上に名称が定められている行政組織について、その実質的権限変化に対応して憲法を改正することは困難であるため、憲法中の官庁名は変わっていないので、邦訳に当たっては、適宜、その問題に関して権限を有する官庁名に、憲法を読み替える必要がある。したがって、憲法の本条に対する訳語としては、現在は存在しない「財務省」が妥当することになるが、それを現時点での Treasury と同一の意味と理解してはならない。

三 関税法

国の収入の大半は、当然のことながら租税である。連邦の租税徴収権は、憲法 51 条 2 号の定めるところによる。

「議会は、この憲法に従い、以下の事項に関して連邦の平和、秩序、および良好な統治のための法律を制定する権限を有する。

ii 課税。但し、各州または各州の一部に差別を生じさせないものとする。」

この規定を受けての実際の租税の租税として、憲法が具体的に名称を挙げている租税は、関税と物品税だけである。いかにも連邦制を感じさせる本号但書が、具体的にどのような意味を持つかということも、関税に関しては、憲法それ自体の中にくどいほどに書き込まれている。

自由貿易主義を採る現在のオーストラリアでは、関税収入は現時点では 2023-24 年度の税込総額 6,334 億豪ドルに対して 138 億豪ドルなので、2.17%に過ぎない。関税を論じる今日的な憲法的な必然性は存在しないといわなければならない。しかし、誕生した当時の新国家にとっては、関税収入のウェイトは極めて大きく、それをどのよ

³² 予算 (Budget) など、財政全般が問題になる場合には、Treasurer が担当する。例えば議会における予算審議の始まりを告げるのは、英国同様に Budget Speech である。Budget の内容のほとんどは支出に関することであろうが、Speech を行うのは、Treasurer である。そのような場合は、財政全般を取り扱う者としての立場なので、依然として財務大臣という訳が適切な場合もあろう。

³³ オーストラリア憲法の改正手続については、同憲法 128 条参照。かなり複雑な規定であるが、要点を紹介すると、憲法改正案は、先ず連邦議会の両院で絶対多数で決議され、その後国民投票 (Referendum) に掛けられる。その際には「州の過半数で投票した選挙人の過半数が提案された法律を承認し、投票したすべての選挙人の過半数も提案された法律を承認した場合」に憲法改正が成立する。すなわち、憲法改正が成立するためには、6 州の過半数、つまり 4 州以上で賛成票が過半数を超えることに加え、国民全体の過半数 (ここでは北部準州及び首都特別地域の票も含まれる) を得る必要がある (二重の過半数 double majority と呼ばれる。)

うに取り扱うかは、他の租税とは比較にならないほど重要な問題であった。わが国明治維新時にも、関税自主権の回復が大きな政治問題となり、鹿鳴館時代が生じたことは、よく知られている。

オーストラリアの重要な先例となった、米国やカナダでは、関税に関する規定が、やはり憲法におかれている³⁴。しかし、オーストラリア連邦憲法の場合には、先行するこれら二国の憲法とは比較にならないほど、詳細な規定が憲法各所に置かれている。その事実が、連邦が発足するに当たり、その財政基盤として、関税がいかに重要な問題であったかを示している。その歴史的価値を知る目的から、以下では、関税規定を詳細に紹介したい。

(一) 関税・物品税・奨励金

1 関税 (Duties of Customs)

前述したとおり、51条が連邦内における差別を禁止していることを受けて、86条は、次の様に定めた。

「連邦の設立に伴い、関税及び物品税 (duties of customs and of excise) の徴収及び管理 (control)、並びに奨励金の支払 (payment of bounties) の管理 (Control) は、連邦の行政政府に移管される。」³⁵

連邦建国前の段階では、各植民地が植民地相互の輸出入に関税を課しており、それを廃止し、連邦としての統一的な関税制度に移行することが、連邦設立の理由の一つであった。

以上の規定に重ねる形で、90条は次の様に定める。

「① 統一関税の実施により、関税および物品税を課し、商品の生産または輸出に報償金を付与する議会の権限は排他的となる。

② 統一関税の実施により、関税または物品税を課し、または商品の生産または輸出に報償金を提供する各州のすべての法律は効力を失うが、いずれかの州政府によりまたはその権限の下で合法的に行われた報償金の付与または合意は、

³⁴ 関税について、米国の場合は、憲法1条10節2項が「いずれの州も、連邦議会の同意を得ずに、その検査法 (Inspektion Laws) の執行に絶対的に必要な場合を除き、輸入または輸出に対していかなる関税 (Imposts) または税金 (Duties) も課してはならない。」と定めている。

カナダの場合には、1867年英領北米法122条は「各州の関税法および物品税法は、本法の規定に従い、カナダ議会によって改正されるまで引き続き効力を有する。」と定めている。

³⁵ オーストラリア憲法86条は権限の移管であるが、69条には組織の移管が、本条とは別に、次の様に定められている。

「連邦の設立後、総督が宣言する日または複数の日に、各州における以下の公共事業部門は連邦に移管されるものとする。〈中略〉ただし、各州の関税および物品税部門は、連邦の設立時に連邦に移管される。」

1898年6月30日以前に行われた場合は有効とみなされ、それ以外の場合はない。」

これら以外にも、関税をどうするかということは、オーストラリア憲法中にくどいほど、繰り返し規定されている。すなわち、69条により、関税及び物品税の担当部門は連邦の設立と同時に連邦に移管され、86条により、関税の徴収も直ちに連邦行政政府に移管される。すなわち、関税は従来と同じ機関によって引き続き徴収を行うのだが、それは各州ではなく連邦を代表して徴収されるのである。

しかし、連邦創設当初の段階では、存在しているのは各州の関税法である。連邦関税の徴収は、連邦法で定めなければならない。そして、そのためには連邦議会が開かれ、法案の審議を行う必要がある。したがって、連邦全体を支配する統一関税が実現するには一定の期間が必要である³⁶。そこで、憲法88条は、わざわざ次の様に時間制限を定めていた。

「統一関税は、連邦の設立後2年以内に課されるものとする」

憲法の規定ではあるが、あきらかに法的拘束力の無い訓示規定である。ただ、現実の日程を示せば、まず、1901年関税法（Customs Act 1901）は、1901年12月23日に発効している。ついで1902年関税定率法（Customs Tariff Act 1902）が1902年10月8日に施行された³⁷。これにより、憲法が定めた2年以内の期限内に、オーストラリア全土で統一関税制度が導入されたことになる。

この2年という空白の期間については、連邦憲法は、次の様に定めていた。すなわち、その間は、関税及び物品税は各州において、それぞれの関税率に従って引き続き徴収されるものとされた（89条）。これらの関税は、その時まで「効力を失う」こと

³⁶ 制憲会議では、当初の期間については「議会が別途定めるまではヴィクトリア州の関税を連邦の関税とする」と定めるという案も検討されたが、否決されている（クイック&ギャラン 386頁参照）。

³⁷ 統一関税に関する法律が、このように二つの法律に分かれているのは、詳しくは本文第5章「下院の優越」で説明する連邦憲法55条の要求に基づく。同条1項は、「税を課す法律（Laws imposing taxation）は、課税のみを扱わなければならない」と定め、さらに2項は「関税または物品税を課す法律を除き、租税を課す法律は課税の一つの主題のみを扱うものとする。ただし、関税を課す法律は関税のみを扱い、物品税を課す法律は物品税のみを扱うものとする。」と定めていることによる。

この結果、税関の組織と権限を定める法律（1901年関税法）は、税を課する法律には該当しないので別に定め、税率そのものを定める法律（1902年関税定率法）は、関税を課する法律に該当するので、55条によりそれのみを定めたものとなる。

なお、関税法に比べ、関税定率法の成立が大幅に遅延したのは、保護貿易主義を主張するヴィクトリア州と、自由貿易主義を主張するニューサウスウェールズ州の対立が原因である。結局、本文で後述するブラッドン条項のため、一定額の関税を確保する必要から、ある程度の高関税とする妥協となった。その後、ディーキン（Alfred William Deakin 第2代首相）と労働党が手を組み、「企業が高い関税で守られる代わりに、労働者には適正な賃金を払う」という New Protection 政策を打ち出し、これによる1908年関税定率法により、オーストラリアは保護貿易主義の国として高い関税を徴収し続けることとなる。

はない（90条）。この期間中、関税は当然のことながら、植民地間貿易だけでなく、海外からの輸入品にも徴収される。関税の混在が続く限り、国境を越えた物品の自由な通過を認めることは明らかに不可能であり、したがって、植民地間の自由貿易は、統一関税が施行されるまで延期される（92条）。

連邦関税自体は連邦政府によって徴収・管理されるものであるが、その空白期間の各州の関税は州議会によって変更可能である。関税及び物品税を課す権限は、最初の連邦関税が課されるまでは、連邦政府の独占権（90条）とはならないからである。そして、それが独占権となるまでは、州議会の共同権限は継続する（10条）。

関税の「管理 Control」とは、徴収後の関税の処分を意味する。この「管理」は、当然のことながら憲法の規定に従う。徴収された税金は、各州の財務省に納められるのではなく、連邦の統合収入基金に納められ、憲法の規定に従って処理される³⁸。

以上の説明は、連邦設立後、比較的短期間の問題であることがおわかり頂けると思う。日本人的感覚からすると、こういう規定は、経過規定とでも題してどこかにまとめておけば良いと思う。しかし、それを憲法の各所に重複をいとわず制定したということは、これが、連邦設立の成否に掛かる重要問題だったと言うことであったことを端的に示している。

この統一関税の導入は、オーストラリアの経済統合を大きく進め、国内の自由な貿易を促進する上で重要な一歩となった。また、連邦政府に安定した財源を提供し、その後の国家運営の基盤を築くことにも貢献した。

2 物品税 (Duties of Excise)

関税という言葉は、常識的に「商品の輸入又は輸出に対して法律によって課される税」であることは明白である。それに対して、物品税とは何かということについては、必ずしも明白とは言えない。この点について、クイック&ギャランは次の様に説明する。

「物品税という用語の定義は、関税の定義ほど明確で確立されていない。〈中略〉この用語の基本的な概念は、国内で生産または製造された物品に対する税である。蒸留酒、ビール、タバコ、葉巻といった贅沢品への課税においては、これらの品目の輸入に一定の関税を課し、国内で生産または製造された類似品には同額または減額された関税を課するのが慣例であった。そして、これがオーストラリア植民地における物品税の理解であり、連邦憲法においてもこの用語が使用されることを意図していた意味である。〈中略〉関税と物品税（本来そう呼ばれる）に関する二つの相関的な権限は、一体となって機能し、連邦議会に排他的に付与されることが不可欠であると考えられていた。」³⁹

³⁸ 関税に関する一連の憲法上の問題については、クイック&ギャラン 823 頁参照。

³⁹ 物品税に関する説明は、クイック&ギャラン 386 頁より引用。なお、原文はアテネ以来の物品税の歴史から始まって、英国における展開まで詳しく述べている。

要するに、この当時のオーストラリアにとっては、関税は国内産業の保護育成手段という要素もさることながら、政府収入の確保手段という要素も強かった。このため、関税の対象となっている物品と同じ種類の物品を国内で生産した場合は、それに対しても同額の課税を行う慣例が生まれたのである。その結果、関税と物品税が、憲法上まとめて取り扱われているのである。ただ、国内産業の保護も大事なので、下線部に「減額された (reduced)」とある通り、実際には国内産の税率をわずかに低く設定する「格差 (Differential)」が設けられることが一般的であった。この輸入品とのわずかな差こそが、実質的な保護措置として機能していた。

3 奨励金 (Bounty)

奨励金が、関税と同一条文に規定されるのは、それが、実質的に関税と同一の機能を果たすからである。すなわち、経済的に見れば、関税は国内産業を保護する機能を果たす。プラスとマイナスの違いはあるが、奨励金もまた、同一の機能を有している。歴史的に、オーストラリアでは農業や製造業などに対して、生産量や輸出量に応じて奨励金が支払われることがあった。本条には、このような奨励金の支払いを連邦政府が一元的に管理することで、国内産業の発展や国際競争力の強化を図る意図があった。したがって、この条における「奨励金 (Bounty)」は、政府による経済的なインセンティブ付与策の一つであり、連邦政府がその管理権限を持つことが憲法で定められている、という理解になる。

その結果、奨励金についてもまた、憲法中で様々な箇所に規定が置かれている。連邦の成立に伴い、連邦議会は「物品の生産または輸出に対する奨励金」に関する法律を制定する権限を有するが、当該奨励金は連邦全域において統一されたものでなければならない。(第 51 条-iii)。しかしながら、同時に、奨励金の支払に関する管理権は連邦行政府に移譲される(第 86 条)。90 条 2 項には、奨励金に関する非常に細かな規定が置かれている。

統一関税の賦課に伴い、物品の生産または輸出に対する奨励金を付与する議会の権限は排他的となる。これにより、物品の生産または輸出に対する奨励金を規定する州のすべての法律は効力を失う。ただし、いずれかの州政府によって、またはその権限の下で合法的に行われた奨励金の付与または合意は、**1998 年 6 月 30 日以前に行われた場合に限り有効とみなされ、それ以外の場合には有効とみなされない。**

しかし、この原則に対して、91 条に、非常に大きな例外規定がある。

この憲法のいかなる条項も、州が金、銀、その他金属の採掘に対して何らかの補助金 (aid) や奨励金 (bounty) ⁴⁰を交付することを禁止するものではな

⁴⁰ Aid は一般的な助け、支援であるのに対し、Bounty は特定の行動や成果への報奨という違いがある。

く、また、決議により表明された連邦議会の両院の同意を得て、商品の生産または輸出に対して補助金や奨励金を交付することを禁止するものでもない。

この条文は、クィック&ギャランでは次の様に説明されている。

「この条項は、アデレードにおける長期にわたる議論の結果である。金属の生産に対する奨励金は、異なる州間の貿易の対象となる可能性のある商品の生産に対する奨励金とは全く異なる立場にあると判断された。金属の生産に対する奨励金は価格に影響を与えないため、この条項は合意された。…バター、あるいは州で生産される同種の他の品物に奨励金を支給することが認められない理由は、奨励金が州間の貿易における価格と売買に影響を与えるためであり、販売対象となる石炭のような鉱物にも全く同じ考慮が払われるからである。」⁴¹

これを、もう少し詳しく説明すると、こうなる。オーストラリアのうち、ヴィクトリアは、ゴールドラッシュによって発展し、人口が急増した結果、それまでニューサウスウェールズの一部であったものが、独立の植民地となったという歴史的経緯がある。ゴールドラッシュで、初期には勝手に人々が集まるので、金鉱経営に奨励金を支給する必要はない。しかし、金は、砂金の形で地表に露出している段階はともかく、その後は地中深く掘削する必要があり、精錬にも多大の資本を必要とする。そして、金本位制であった当時においては、国家はそうした金鉱の経営を援助する公的必要があった。そのことを、この条文は示している。したがって、輸入障壁としての機能を持つ奨励金とは異なる性格のものなので、憲法に例外規定が置かれたのである。

(二) ブラッドン条項 (Braddon Clause)

憲法 87 条は、次の様に規定している。

連邦の設立後 10 年間、およびその後は議会が別途規定するまで、連邦の関税および物品税からの純収入の 4 分の 1 以下が毎年連邦の支出に充てられるものとする

この 87 条は「ブラッドン条項 Braddon Clause」の異名で知られている。これは、1890 年代の憲法制定会議当時、タスマニア州首相を務めていたブラッドン (Sir Edward Nicholas Coventry Braddon) が主導した提案の結果成立した条項である事に由来する。

本稿冒頭で、ニューサウスウェールズのような大州と、タスマニアのような小州との対立があったことを述べた。小州側では、連邦成立前の主要な州収入源であった関税及び物品税の収入を連邦政府が管理することで、州の財政が脆弱になることを懸念していた。そこで、各小州では、小州の財政的利益を、新たな連邦制において保護することを強く主張

⁴¹ クィック&ギャラン 840 頁より引用。これは制憲会議中におけるオコナー (Richard Edward O'Connor) の発言である。オコナーはニューサウスウェールズ出身で、1897-98 年の制憲会議ではバートン (後の初代首相) とともに、憲法の起草委員会 (Drafting Committee) の一人であった (起草委員会は 3 名で構成され、あと一人はダウナー (Sir John Downer=南オーストラリア出身) である)。オコナーは、連邦成立後は、初代の最高法院判事などを務めている。

し、各小州が次々と、修正案を提案した。最終的にブラッドンが提案した案、すなわち、現行のブラッドン条項と比較すると「連邦の設立後 10 年間、およびその後は議会が別途規定するまで、」という文言が無いものが、会議では認められた。当時、この条項は、連邦成立初期の州に一定の財政的安定をもたらし、小規模な州が連邦に加盟することに同意するのに役立った重要な妥協案であった⁴²。

連邦設立当時においては、この条項は決して連邦財政に大きな負担とはならないと考えられていた。

「1899 年に連合 6 植民地で徴収された関税および物品税の純収入は 7,402,333 ポンドであった（コグラン『七植民地統計』⁴³ 1900 年、23 頁）。連邦関税がこの金額以上を徴収するように設定されることは、いかなる保証もないとはいえ、当然のことと言えるだろう。このうち、連邦政府はこの条項に基づき、連邦の目的のために 4 分の 1、すなわち 1,850,000 ポンドを支出することができる。その額は、必要額の最も多額な見積もりをも超えるものである。」⁴⁴

しかし、大州側から見ると、この「ブラッドンの汚点 (Braddon Blot)」は、小州が連邦政府に将来も依存し続ける、つまり大州が連邦を通じて搾取されることを意味する。このため、この条項の存在が、憲法制定のための第 1 回国民投票がニューサウスウェールズで否決された大きな原因の一つになった。そこで、非公開で開かれた首相会議（「はじめに」3(6)に紹介してある）で、「連邦の設立後 10 年間云々」という限定文言が入る形の修正が加えられた結果、第 2 回国民投票で、憲法は可決成立することになった。

(三) 余剰金の分配条項と憲法訴訟

上述のとおり、このブラッドン条項で義務づけられたのは、関税収入の 4 分の 3 及びこれに加えて残り 4 分の 1 から連邦が使った残りを、各州に分配しなければならない、ということである。そこで、どのような方法で各州に分配するかという問題が生じる。繰り返し強調するが、当時の各州にとっては、関税が最大の財源であり、それを統一関税という形で連邦に引き渡した後でも、公平に分配を受けると言う強い要求を持っていた。そこで、憲法上に非常に精密な規定が置かれることになった。

ブラッドン条項が定めた 10 年間で二つに分けて、扱いを分けることになった。前の 5 年と後の 5 年である。

⁴² ブラッドン条項が成立するまでの制憲会議における議論の流れについては、クイック&ギャラン 825 頁参照。

⁴³ 正式表題は“A statistical account of the seven colonies of Australasia”である。つまり、オーストラレイシアの 7 植民地（ニュージーランドが入る）に関する統計書である。コグラン (Sir Timothy Augustine Coghlan) は、この地域における統計の創始者と言える人物で、この統計書は連邦制の財政面に関する国民的議論に大きく貢献した。

<https://adb.anu.edu.au/biography/coghlan-sir-timothy-augustine-5708>

⁴⁴ 連邦創設当時の統計数字等を含む文章は、クイック&ギャラン 827 頁より引用。

1. 前半の5年間と憲法93条

前半の5年間について定めているのが、憲法93条である。

93. 統一関税の賦課後最初の5年間、及びその後は議会が別段の定めをするまで

(i.) ある州に輸入され、その後消費のために他の州に渡る物品に課される関税、及びある州で生産又は製造され、その後消費のために他の州に渡る物品に支払われる物品税は、前者ではなく後者の州において徴収されたものとみなされる。

(ii.) 最後の項(395)の規定を条件として、連邦政府は、統一関税の賦課前の期間について定められたとおり、歳入を貸方記入し、支出を借方記入し、各州に残額を支払う。

判り難い規定と思うが、これは関税収入を、ブラッドン条項に依って州に戻す際の基準を定めている。普通に考えると、オーストラリアには内陸州というものは無いから、関税は到着した港で徴収する以上、その港のある州に配分すれば良さそうである。しかし、そうすると最大の港湾であるシドニー港を擁するニューサウスウェールズ州が有利になる。それなら、各州の人口割にすれば良いと思う。しかし、ニューサウスウェールズ州などは、それでは不利になる(つまり人口比以上に消費している)と考えた。そこで、本条は「消費地主義」、すなわち「どこの州の人間がその荷物を使ったか」を基準に関税を分けることを命じ、しかもその手段としてきちんとした「簿記方式(Book-keeping period)」で行う事を命じるというものである。クイック&ギャランは、このややこしい制度の導入について次の様に、非常に楽観的に述べている。

「この調整の基礎となる必要な事実を把握するためには、この期間を通じて、関税または物品税が課されたすべての商品が、どの州からどの州へ移動したかを記録し続ける必要がある。もちろん、これを完全かつ正確に行うことは期待できない。しかし、多少の記録漏れがあっても制度の実効性を大きく損なうことはない。というのも、漏れは帳簿の両側で生じる可能性が高く、互いに相殺されるからである。また、商人にとって監視を逃れる動機はない。なぜなら、彼らに課されるべき新たな税は存在せず、これは単に各州に対する貸借を帳簿上で記録するだけの問題だからである。」⁴⁵

この予想は非常に甘いもので、実際には、税関職員や商人に膨大な事務負担を課す、この世の悪夢を作り出すものであった。とにかく総ての輸入品について、その最終処分されるまでの道程を正確に把握していなければ、消費地方式による関税の配分は不可能である。そこで、「1901年関税法(Customs Act 1901)」およびそれに基づく「関税規則(Customs Regulations)」により、商人は輸入品に「州間証明書(Interstate Certificates)」を付する義務を課した。その証明書には①その商品が最初に輸入された場所、②その際に支払われた関税額、及び③商品の現在の価値を記載し、税関吏の裏書き(Visa)を必要とする。この文書作成・管理の負担は当然商人にのしかかる。

⁴⁵ 制度の運用上の問題についての予想は、クイック&ギャラン 862 頁より引用。

商人は、統一関税制度の導入により、州間関税は無くなったはずなのに、他州に商品を移動させるには、依然として州際税関を経る必要がある。つまり、税関は、税は取らない代わりに書類を徴したのである。そうした事務負担を免れるために、国内において密輸⁴⁶が行われるまでになった⁴⁶。

2. 後半の5年間と憲法94条

憲法94条は次の様に定めている。

統一関税の賦課から5年後、議会は、連邦政府のすべての剰余収入を各州に毎月支払うよう、議会在公正とみなす基準で定めることができる。

連邦制憲会議では、本条を制定するに当たり、クイック&ギャランによれば、当初は10年、つまりブラッドン条項が失効してからとすることも検討されたという。しかし、5年後に譲歩された。制憲会議の議論の焦点は、「議会在公正とみなす基準」がいかなるものかという点だった⁴⁷。つまり、93条の定める消費地主義に代わる公正な方法が、5年の経験で見つかるのではないかと考えたのである。

しかし、憲法の要求する5年の経過に伴い、連邦政府が議会に提出し、1908年6月13日に成立した1908年剰余金法（Surplus Revenue Act 1908）は、制憲議会在想定したものとは全く違った内容のものだった。

同法成立以前に、連邦政府は次の一連の処理を行った。

- ① 1908年6月3日、政府は「港湾及び沿岸防衛（海軍）口座（Harbour and Coastal Defence (Naval) Account）」という信託口座を設立し、その上で「1908年沿岸防衛支出充当法（the Coast Defence Appropriation Act 1908）」を6月10日に成立させ、これに基づいて、統合収入基金から25万ポンドが「港湾及び沿岸防衛（海軍）口座」に振り込まれた。
- ② 同じく3日に「傷病者・高齢者年金基金（Invalid and Old-age Pensions Fund）」という信託口座を設立し、その上で「傷病者・高齢者年金支出充当法（Invalid and Old-age Pensions Appropriation Act 1908）」を10日に成立させ、これに基づいて統合収入基金から75万ポンドが傷病者・高齢者年金基金に振り込まれた。

これらの口座からは、剰余金収入法が成立した時点では、支出がなされていない。しかし、政府は現実に現金を支払っていなくても、「将来の支出のために信託口座に積み立てた金」は、憲法上の「支出（Expenditure）」に該当するとし、州への剰余金はないとしたのである。当然に、憲法訴訟となったが、連邦の勝訴に終わった⁴⁸。この判決により、憲

⁴⁶ ヴィクトリア州における *Stephens v Abrahams* (1902) 事件が有名である。これは、本来は課税対象にならない商品で、税関の検査を免れるため、偽造書類を作ったことで処罰された事件である。

⁴⁷ 連邦憲法94条の制定時の状況については、クイック&ギャラン 863頁以下参照。

⁴⁸ この訴訟は剰余収入金事件（Surplus Revenue Case）と呼ばれる。正式には *New South Wales v Commonwealth* (1908) *CHA24*・7 CLR 179 である。本文に書いた事実関係は、この判決文に依存している。

法 94 条（剰余収入金の州への返還）は事実上の「死文」となった。連邦政府は、会計年度末に余りそうな金をすべて信託勘定に“支出充当 *Appropriate*”してしまうことで、州に 1 ペニーも返さない合法的な手段を手に入れたのである。これが、連邦と州の力関係が、連邦優位に変わった歴史的瞬間であった。もしこの時、最高法院が「信託口座への資金の退避は無効である」と判示していたら、オーストラリア連邦制は今よりもずっと「州権主義的」なものになっていたはずである。

(四) ブラッドン条項の失効と憲法改正

1. 1910 年剰余金法と憲法改正

1910 年 12 月 31 日にブラッドン条項（憲法 87 条）の期限が切れると、それまで州に納入されていた「関税収入の 75%」という保護の壁が消滅する。しかし、依然として 94 条は存在しているので、制憲会議は激変が起こるはずは無いと予想していた。しかし、現実には前項で述べた 1908 年剰余金法で定めた方法により、連邦政府は、関税の州への納付額を、場合によってはゼロにしようという可能性を見せた。

剰余金収入がなくなることで発生する問題は、各州が背負っていた莫大な債務の返還にある。連邦発足時点で各州が背負っていた債務は、全州合計で約 195 百万ポンドであった⁴⁹。それに対して、1,909 年時点での債務総額は 241 百万ポンドに膨れ上がっていた⁵⁰。その州別の内訳等を示したのが表 2 である。

表 2 1,909 年 6 月 31 日時点での各州の債務額

| | 鉄道債務額 (A) | 全債務額 (B) | A/B(%) |
|--------------|-------------|-------------|--------|
| ニューサウスウェールズ州 | 53,479,049 | 88,102,006 | 60.7 |
| ヴィクトリア州 | 39,689,269 | 55,908,788 | 71.0 |
| クィーズランド州 | 24,555,469 | 38,106,677 | 64.4 |
| 南オーストラリア州 | 142,376,124 | 29,402,398 | 48.4 |
| 西オーストラリア州 | 10,802,102 | 19,482,441 | 55.4 |
| タスマニア州 | 4,251,614 | 10,088,087 | 42.1 |
| 全州合計 | 147,025,814 | 241,090,397 | 61.0 |

債務は、減るどころか、わずか 10 年間で約 46 百万ポンド、24%も膨れ上がっていたのである。このように債務額が増加した最大の原因は、鉄道建設費用である。開発途上国にとり、鉄道建設はその経済発展の最大の要素である。表 2 をみると、大州ほど鉄道建設コストによる借款が巨大なものとなっていることが判る。

⁴⁹ クィック & ギャラン 925 頁に 1,900 年時点での債務合計を 195,381,344 ポンドと紹介している。これは先に紹介したコグランの統計に基づくという。

⁵⁰ 1,909 年度の全州の債務合計は、Commonwealth Year Book (CYB) No. 3 (1901-10) (以下、「CYB No.3」と略記する) 835 頁参照。本文では概数を表記したが、正確には 241,000,397 ポンドである。

他方、各州の収入の方は、1901年時点で全州合計は約28百万ポンド、1909年時点で約34百万ポンドであった。そのうち連邦からの剰余金収入は、1909年では79万2,715ポンドで、23%になっていた⁵¹。なお、鉄道は、別会計になっていて、そこからの収入は、1909年の場合、約15百万ポンドであった⁵²。

このため、仮に、関税剰余金収入が全く入らなければ、各州の財政は破綻する恐れがあった。この時期、労働党が連邦の政権を握っており、強力な財政中央集権を志向していた。連邦政府は巧みに鞭と飴政策を組み合わせ、州の反対を切り崩したのである。

先ず飴の方であるが、州の債務を連邦が引き受けるという姿勢を示したのである。ただし、そのためには憲法改正が必要であった。憲法105条は、州の債務を連邦が引き受けることは認めていたが、連邦設立時点の債務（existing at the establishment of the Commonwealth）のみに限定していたからである。そこで、憲法改正手続を取って、この限定文言を削除する必要があった⁵³。

鞭の方は、憲法93条が定めていた、配分の根拠に関する消費地主義を廃止し、代わって、各州の人口に応じて配分するという方式に切り替えた。そうすれば、先に説明した膨大な書類地獄が解消される。そして、その一人当たりの金額を25シリングに固定したのである。25という数字は、ブラッドン条項下における1901-1909年の剰余金支給額を人口で割ると、年によって違うが22-28シリングとなる。そこで、その平均値で連邦と州は妥協したのである。これが、1910年剰余金法（Surplus Revenue Act 1910）である。

2. 1927年財政協定と憲法改正

上記25シリングの定額制は、当時の平均値だったから、当初は問題は無かった。しかし、時とともにインフレが進行すると、剰余金交付額は実質的に目減りし、州側の財政は厳しい状態になった。

そこで、改めて交渉した末に、1923年5月の首相会議（Premiers' Conference）により、連邦政府と州政府の任意団体として、借入金評議会（Loan Council）が設立された。連邦政府と州政府の債務調達を調整し、資本資金をめぐる競合を避ける目的であった。

この評議会の運営経験4年を踏まえて、1927年に、財政協定（Financial Agreement 1927）が連邦と州との間で締結された。その概要は次のとおりである。

- オーストラリア借入金評議会（Australian Loan Council）を正式に法的組織として設立し、州と連邦の借入（防衛目的を除く）を一元管理し、評議会の承認なしに独自の起債を禁止した。

⁵¹ 州の収入及び関税上預金の割合は、CYB No.3 811～812頁参照。

⁵² 鉄道収入については、CYB No.3 705頁参照。正確には14,750千ポンドとなっている。

⁵³ 憲法改正は、全体の60%の賛成と、ニューサウスウェールズ州を除く5州の賛成で、無事に成立した。1910年憲法改正投票の結果については、次のサイトを参照。

<https://handbook.aph.gov.au/voting/referendums/492>

○ 連邦が州の既存債務を引き受け、利払いの一部を負担する代わりに、州への、上記 25 シリングの人口割交付金 (Per Capita Payments) を廃止した。

○ 債務返済のための共同の減債基金 (Sinking Fund) ⁵⁴を設立した。

財政協定自体は、政治協定なので法的拘束力が無いため、1928 年財政協定法 (Financial Agreement Act 1928 (NO. 5, 1928)) が制定され、それに組み込まれた。しかし、この法律には憲法的な問題があることが指摘された。この協定は「州と連邦の合意がない限り変更不能」という強固な永続性を求めている。しかし、オーストラリアは英国法の伝統に従い、議会主権の理念を不文の憲法と考えている。それに従えば、議会は後法で前法を改廃できる。連邦だけでなく、すべての州の同意がないと変更できないと定めるこの協定の法律化は、議会主権に抵触すると考えられたのである。

その結果、1928 年憲法改正で、105A 条が新設された⁵⁵。同条は非常に複雑な条項なので、ここで条文全体の紹介は避けるが、最大の特徴はその 5 項にある。

かかるすべての協定、および当該協定のいかなる変更も、本憲法、各州の憲法、または連邦議会もしくは各州の議会が制定したいかなる法律の規定にかかわらず、連邦および当該協定の当事者である各州を拘束するものとする。

つまり、連邦憲法や州憲法に違反する文言が財政協定に含まれていても、財政協定の方が優越すると述べている。これにより、財政に関する政治協定に、超憲法的な強力な法的拘束力を認めるという、世界でも恐らく他に例を見ない法形式が誕生したのである。

この事が、実際に裁判で争われた。世界大恐慌に、連邦及び借入金評議会は、アダム・スミス流の緊縮財政で立ち向かった。しかし、ニューサウスウェールズ州首相のラング (John (Jack) Thomas Lang) は積極財政で対応すべきだと主張し、その資金を得るため、海外で発行した州債の金利支払いを拒否した⁵⁶。これに対し、連邦側は海外への金利支払いを代行し、その支払代金を回収手段として、1932 年財政協定執行法 (Financial Agreement Enforcement Act 1932) を制定し、銀行から同州の資金を引き出した。この結果、同州は職員の給与を支払うことすら満足に出来ない事態に陥った。そこで同州側は、連邦の介入を、連邦憲法が保障する州の独立⁵⁷に対する侵害だとして争った。最高法

⁵⁴ 減債基金 (Sinking Fund) とは、国債や州債などの長期債務の満期償還に備え、発行体が定期的に資金を積み立てる制度または基金をいう。

⁵⁵ この憲法改正は、全体の 74.3% の賛成と、全州における賛成多数で無事に成立した。1928 年憲法改正の結果については、次のサイトを参照。

<https://www.moadoph.gov.au/explore/democracy/1928-state-debts>

⁵⁶ ラングの活動について、詳しくは「Labour Australia」(オーストラリア労働運動人名録 1788-1975) 参照。このサイトは ANU (オーストラリア国立大学) が運営する歴史データベース Australian Dictionary of Biography (ADB) のサブプロジェクトで、労働運動史・労働政治史の人物辞典。 <https://labouraustralia.anu.edu.au/biography/lang-jack-7027>

⁵⁷ オーストラリア憲法は、第 5 章 州、の冒頭第 106 条：州憲法の存続。第 107 条：州議会権力の存続、第 108 条：州法の存続の三箇条が州の独立の中核規定である。この

院は、州が協定に署名し、その協定が憲法に基づいて成立している以上、州は協定を守る義務があり、連邦はその履行を強制できると判決した⁵⁸。

こうして、最高法院の支持を受けることで、憲法 105A 条による財政協定制度の導入は、オーストラリアを「州が対等な主権を持つ連邦制」から、「連邦が財布の紐を握る実質的な中央集権体制」へと変貌させる法的なエンジンの一つとなった。今一つのエンジンは、次章で述べる連邦所得税から発生することになる。

他、第 51 条が連邦権限の限定列挙をして、それ以外は自動的に州の権限となるとしていること、第 128 条（州の同意なしに州の地位を変更できない）などがある。

⁵⁸ ガーシニー事件（Garnishee Case）と呼ばれる。“Garnishee”とは、英米法で使われる用語で、「債権差押え」「第三債務者に対する支払命令」を意味する。この事件の場合には NSW の資金を連邦が差し押さえたことが問題になっているため、この名がある。ニューサウスウェールズ対連邦事件（[1932] [1932] HCA 8 ・ 46 CLR 235 46 CLR 235）

四 所得税法

関税が過去の中心税制であったのに対して、現在のオーストラリアの税収入の中心は所得税である。本稿執筆時点で決算が確定している最新会計年度である 2023～2024 年度の数値を紹介すれば、個人所得税 Personal Income Tax (2,980 億ドル) は総収入の約 51.6% でトップであり、法人所得税 Corporate Income Tax (1,400 億ドル) が総収入の約 24.2% で、それに次ぐ状況である⁵⁹。

(一) 連邦所得税の誕生

オーストラリアでは、所得税制度は、植民地時代から存在していた⁶⁰。連邦成立により、関税や物品税が排他的連邦税とされるようになったため、自動的に所得税が州の中心的な税財源となっていた。なお、州の所得税では、法人に対する税は存在しなかった。

1915 年、第一次世界大戦中の戦費をまかなうために、連邦は新たな税財源を必要とした。そこで、1915 年所得税法 (Income Tax Act 1915) 及び 1915 年連邦所得税評価法 (Income Tax Assessment Act 1915) が制定された⁶¹。この所得税法は、上述のとおり、個人所得と法人所得の両者が対象とされた。ただし課税方式に関しては、個人に対しては所得が多い人ほど高い税率が適用される「累進課税」制度が取り入れられた。それに対して、法人課税は 7.5% の固定税率 (法律中の表現だと 1 ポンドにつき 1 シリング 6 ペンス) であった。

この法律を管理・執行する機関として税務長官 (Commissioner of Taxation) という新機関が設置された。これが、オーストラリアにおける連邦所得税制度の嚆矢となった。

⁵⁹ 参考までに、日本の税収内訳を示すと、2023 年度の決算ベースでは消費税 23 兆 922 億円 (31.8%)、所得税 22 兆 529 億円 (30.6%)、法人税 15 兆 8,606 億円 (22.0%) となっていて消費税への依存度が高い。オーストラリアの場合には消費税に相当する GST の比率は 11% にとどまる。

⁶⁰ 植民地における所得税については、議会予算局 (Parliamentary Budget Office = (PBO) の設置したサイトに掲記された論文「オーストラリア税制の黎明期 (1901 to 1950: The Early Years of Australia's Tax System)」⁶²では、その冒頭に「1901 年の連邦成立以前、各植民地は独自の税制を運用しており、物品税、関税、所得税が主な税収源となっていた。所得税は税収に占める割合は比較的小さかった。」とのみ記述している。

<https://www.pbo.gov.au/about-budgets/budget-insights/budget-explainers/tax-mix/brief-history/1901-to-1950>

また、収入省の設置したサイトに掲記された論文、Sam Reinhardt and Lee Steel 著「オーストラリア税制略史 (A Brief History of Australia's Tax System)」では、「連邦制成立までに、多くの植民地は所得税を導入していた。各植民地は課税対象所得の定義を独自に設定し、所得の種類に応じて異なる税率を適用していた。」と述べている。残念ながら、植民地所得税の詳細な内容は紹介されていない。

<https://treasury.gov.au/publication/economic-roundup-winter-2006/a-brief-history-of-australias-tax-system>

⁶¹ 二つの法律に分かれているのは、先に紹介した関税法と関税定率法の場合と同じく、憲法 55 条の要求に基づくものである。すなわち「評価法」は課税対象となる所得、納税者、そして税金の徴収と管理方法を定める規則を定めることであり、『所得税法』は名称には含まれていないが、内容は「税率法」である。

この法律は、第一次世界大戦が終わっても廃止されることはなく、存続した。この結果、オーストラリアでは、州の所得税と連邦の所得税の二つが併存する結果、住む地域によって所得税額が異なるという複雑な状況が発生した。この『二重課税』の影響を最小限に抑えるため（そして州による税率引き上げを防ぐため）、連邦所得税率は低く、一定の基準額（成人の場合 156 ポンド）を超える所得にのみ適用された。」⁶²

法人所得税の税率は、所得税法第 7 附則（Seventh Schedule）で、会社所得税率表として定められているが、税率は、同附則が 1920 年以降数次の改正が行われたことにより逐次引き上げられ、最終的に 1940 年所得税法（Income Tax Act 1940（No. 52 of 1940））により、法人税率についても累進課税方式が確立し、最低税率 5% に下がり、最高税率は 12.5% に引き上げられた。

（二） 1942 年統一税法と憲法訴訟

1. 1942 年統一税法

所得税制度に大きな転機をもたらしたのは、第 2 次世界大戦の戦費を獲得するために制定された一連の法律である。

1942 年、連邦政府は戦時中の収入増を補うため、各州に所得税に関する課税権を連邦に移譲し、統一された全国所得税制度を確立するよう要請した。その際、失われた州の収入は、州に対する補助金という形で補填すると約束した。しかし、各州は、戦後に課税権の返還が行われないのではないかと危惧したため、この要請を拒否した。

そこで、連邦は次の 4 つの法律を制定した。

- ① 1942 年所得税法（Income Tax Act 1942）。
- ② 1942 年所得税評価法（Income Tax Assessment Act 1942）。
- ③ 1942 年所得税（戦時措置）法（Income Tax (Wartime Arrangements) Act 1942）。
- ④ 1942 年州補助金（所得税還付）法（States Grants (Income Tax Reimbursement) Act 1942）。

これら 4 つの法律を纏めて「1942 年統一税法（Uniform Taxation Act 1942）」と呼ぶ。これらの法律に依り、連邦は、実質的に、先に所得税の課税権の移譲を州に求めたのと同じ結果を引き起こそうとしたのである。

すなわち、①所得税法で、既存の州レベルまで連邦所得税を引き上げ、州が独自の所得税を課すことが政治的に不可能となるような税率に設定した⁶³。②評価法で連邦政府の課

⁶² 「非課税基準額」に関する文章は「オーストラリア税制の黎明期」より引用。

⁶³ 1942 年所得税法は、個人所得に関しては、スライド式（sliding scale）と呼ばれる累進課税方式を採用した。税法では、税率は附則（Schedule）で定められる。労働所得は第 1 附則（First Schedule）が定めており、最低税率 1 ポンド（240 ペンス）について 6 ペンス（2.5%）からスタートし、最高税率に関しては「4,000 ポンドまでの課税所得 1 ポンドにつき 148.445 ペンスとし、4,000 ポンドを超える分については、1 ポンドにつき 216 ペンス（一律）とする。」とすると定められていた。したがって、90%の限界税率が適用さ

税権を優先することを定めた。そして、③戦時措置法で、一気に増えた連邦税の徴収実務のため、州に対し、所得税の徴収に使用されるすべての州職員、事務所、機具及び記録を連邦政府に移管することを義務付けた。最後の④州補助金法で、州が所得税を得られなくなった不足を補うための補助金を、州が独自の所得税の課税を停止することを条件に支給することにしたのである。つまり、州は法的には所得税の課税を継続できたが、そうすると州住民への負担が増大し、連邦政府からの補助金の受給資格も失うことになる。

結果として、これらの法律によって連邦政府が全オーストラリアの所得税を一元的に徴収するようになった⁶⁴。

最後の④の根拠として登場した憲法 96 条は、ブラッドン条項とよく似た条文である。

連邦政府の設立後 10 年間、およびその後議会が別途規定するまで、議会は、議会が適切と考える条件で州に財政援助を与えることができる。

この規定については、クイック&ギャランが次のように説明している。

「これらの文言は、1899 年の植民地首相会議によって（この条項が挿入されたのと同様に）第 87 条（「ブラッドン条項」）の導入文と同一である。しかし、この条項では、これらの文言に何らかの意味を与えることは非常に困難である。〈中略〉この条項は歴史的にブラッドン条項と密接な関係にあることから、州首相たちはブラッドン条項が存続している間はこの条項も存続させ、それ以降は存続させないことを意図していた可能性が高い。一つ明らかなことは、議会が別段の定めをするまで、この権限

れていたことになる。財産所得は第 2 附則 (Second Schedule) が定めたが、さらに高い税率が適用され、最高で 93.5% に達した。

⁶⁴ 法人税については、自然人に対する所得税と異なり、第 2 次大戦の戦費確保のため、所得税法の税率そのものは改正されなかったが、別途、1940 年戦時 (法人) 税法 (War-time (Company) Tax Act 1940) 及び 1940 年戦時 (法人) 税評価法 (War-time (Company) Tax Assessment Act 1940) が制定された。これらは、戦時下における会社の所得を、平時の所得 (Standard Profits) と、戦時における超過利得 (Excess Profits) に分け、平時所得には通常税率を課するだけだが、超過利得について別途、戦時税を徴収することとした。戦時会社税は、当初は基本税率 (basic rate) 40%であったが、戦争の激化とともに引き上げられ、最終的には基本税率が 45%前後に達したため、実務上「45%の戦時会社税」と呼ばれた。したがって、戦時における法人税は、通常の最高 12.5%の法人税と、この戦時法人税の合算額になり、実効税率が 30~45%となった。また、軍需産業や映画産業など、戦時に特需が発生する企業については、特別追加税 (special additions) が更に上乘せになるので、実効税率が 60%程度に達する企業もあった。

戦時法人税法は、1946 年に制定された Income Tax and Social Services Contribution Assessment Act 1946 によって、新規課税は廃止されることになる。この長い法律名の後半の Social Services Contribution Assessment Act は、“社会保障拠出金 (Social Services Contribution)” という新しい税を導入し、それを所得税と並行して徴収するための評価法 (Assessment Act) である。1945-46 年に連邦政府は、年金 (age pension)、失業給付、医療給付、家族手当などの社会保障制度を大幅に拡充した。その財源として、所得税とは別に “Social Services Contribution (社会保障拠出金)” を徴収するという方式を導入したのである。日本と同様、これは個人負担分と企業負担分がある。その企業負担分を、戦時法人税の廃止と交換に課するために制定した法律である。

は引き続き効力を持つということである。したがって、議会在自らの権限を縮小するために自己否定的な条例を制定する可能性は低いため、この条項は実質的に憲法の恒久的な一部とみなすことができる。⁶⁵

この規定は、将来「困窮州 (necessitous " States)」が出現したら、救済できるようにしておこうという漠然たる目的で制定されたものとみられる。

下線を付した部分について説明する。ブラッドン条項にある「連邦政府の設立後 10 年間」という文言の効果は、10 年経つと、連邦議会は、自由にブラッドン条項とは異なる立法が可能になるという意味である。つまり、ブラッドン条項の憲法としての拘束効果は 10 年経つと消滅するとクイック&ギャランは考えていた。96 条にも同じ文言があるところから、同様に、10 年経ったら、憲法的拘束力は失われるという意味のはずである。しかし、議会在自分の権限を削る立法を行うわけがないから、こちらに関しては、ブラッドン条項と異なり、憲法的効力は永続するであろうと、クイック&ギャランは述べている。

この後の連邦財政の展開の中で、この 96 条の規定は、削除されるどころか、1942 年以降、この連邦補助金制度の根拠規定として大変活躍する条文となる。

2. 第 1 次統一税法訴訟

統一税法に対して、南オーストラリア州、ヴィクトリア州、クイーンズランド州、西オーストラリア州の 4 州が、州の課税権を事実上奪うのは違憲だと主張し、連邦に対して違憲訴訟を提起した (First Uniform Tax Case または、最初に提起されたところから South Australia v Commonwealth (1942) と呼ぶ。)

この訴えに対し、最高法院は、連邦の勝訴とした。前述のとおり、憲法 51 条(ii)は、連邦議会对「課税権」を付与している。条件は、州間差別は禁止されるということだけである。したがって、所得税を連邦が創設することも許容される。課税は、目的を定めない権限であるため、法律の目的にかかわらず、課税が主題となり、したがって憲法第 51 条(ii)項に基づき有効であるとした。したがって、①所得税法も②評価法も合憲である。

また、憲法 96 条は、連邦が州に「補助金」を与える権限を認めている。したがって、連邦政府は、憲法 96 条の補助金付与権限を用いて、州に対し、技術的には強制ではないものの、州による権限の行使を奨励または阻止するために、補助金交付を行うことができる。最高法院は、間接的な強制は合憲であるとした。最高法院長官レイサム (Sir John Greig Latham) は、判決文中で「州には依然として連邦政府からの補助金を受け取らないという選択肢がある」と指摘している。この結果、④州補助金法は合憲である。

③ 戦時措置法は、国防権限に基づき合憲である。

3. 第 2 次統一税法訴訟

第 2 次世界大戦が終了した後も、連邦政府は約束に反して統一税制を廃止しなかった。そこで、ヴィクトリア州及びニューサウスウェールズ州の 2 州が改めて違憲訴訟を

⁶⁵ 州への補助金規定の意味についての文は、クイック&ギャラン 870 頁より引用。

提起した (the Second Uniform Tax Case または、Victoria v Commonwealth(1957)と呼ぶ)。ただし、③1942年所得税(戦時措置)法は既に廃止されていたため⁶⁶、争点とはならず、残り3本の法律の合憲性が争われた。

この第2次訴訟判決は、第1次訴訟判決と異なり、強制の要素がある場合には違憲となるとした。すなわち、①1942年所得税法は、連邦政府の所得税率を、州が独自の税率を課することが政治的に不可能となる水準まで引き上げたが、これは禁止された強制のレベルには達していなかった、とした。それに対し、②1942年評価法は、納税者に州税の債務よりも先に連邦税の債務を履行することを義務付けていたが、この条項は無効とされた。④1942年州補助金法で、連邦政府は、憲法96条の補助金付与の権限を用いて、州に対し、自らの権限を行使するよう促すだけでなく、行使を控えるよう促すこともできる。したがって、連邦政府は、州に対し、自らの権限の行使を奨励または阻止するために、このような行為を行うことができる。しかし、連邦政府は、そのような行為を促せる一方で、補助金の受諾を州に強制することはできない。しかし、間接的な強制は合憲であるとされた。また、州が補助金を受けるかどうかは「政治的選択」で、司法が介入すべきではないという。

つまり、最高法院は「形式的には州課税権は残るが、実質的に行使できないことは合憲」とする判例理論を確立したのである。

政治的には「その代償として、1959年まで続いた『償還交付金 (reimbursement grants)』と、1953年にオーストラリア政府が『土地課税 (land taxation)』から撤退した⁶⁷という2つの措置によって、各州は部分的に補償を受けた。また、各州は収入不足を補うために印紙税、自動車税、相続税を増税した。」⁶⁸

⁶⁶ 戦時特例法自体はすでに廃止されていたが、制度としての「Uniform Tax」は本文の通り、継続していたため、州が所得税の徴収が不可能な状態は事実上続いていた。したがって、連邦に移籍した州職員も帰るべき州組織がなく、その結果、「一時的な戦時措置」ではなく、恒久的な制度変更の一部として連邦職員のままとなっている。

⁶⁷ オーストラリアでは、1910年に連邦土地税 (Federal Land Tax) を導入していたが、1953年に Land Tax Abolition Act 1953 に依って廃止した結果、土地課税は州税としてのみ存続する形に移行している。土地課税には、個々の土地価額の評価が必須で、連邦としてはコストに見合う税収が得られず、州との二重課税問題もあって撤退した。

⁶⁸ 所得税を連邦に移管した代償に関する文章は、「オーストラリア税制の黎明期」より引用。文中にある「償還交付金」は、所得税が失われた分を各州に補填する制度であった。算定基礎が、その州が得られたであろう所得税額であるところから、大州に有利であるなどの問題があり、1959年財政協定 (Financial Agreement 1959) により、財政援助補助金 (Financial Assistance Grants = FAGs) が導入された。この FAGs は、人口 (population)、州の財政需要 (financial needs)、州間の財政格差 (horizontal fiscal equalisation)、物価指数 (cost of living index) など、州間の財政力の差を調整する仕組みが組み込まれた。この FAGs は2000年に本文で次節に後述する2000年のGST交付金制度導入で廃止される。

これにより、所得税・法人税は、今日に至るまで、連邦専属税として定着した。現行のもの、1997年に、より現代的な構成にするために制定された「1997年所得税評価法（Income Tax Assessment Act 1997）」である。これに対応する所得税法は「1986年所得税法（Income Tax Act 1986）」である。

（三） 州の財源に関する現状

第2次大戦後においては、こうして、それまで州の主要税源であった所得税が連邦税化した結果、各州の税財源は、給与税（Payroll Tax）⁶⁹、ギャンブル税（Gambling Taxes）⁷⁰、印紙税（Stamp Duties）、土地税（Land Tax）、車両登録税・運転免許料（Vehicle Registration and Drivers License Fees）等、限られたものになった。その結果、西オーストラリア州のように鉱業ロイヤルティ（Mining Royalties）⁷¹収入が豊富にある州は別として、他の州の補助金依存度は5割程度になり、タスマニア州のように、人口も、これという資源のない州では7割近くに達している⁷²。日本で言う3割自治と同

⁶⁹ 給与税（Payroll Tax）：日本にはない税制である。雇用主により職員に支払われた給与に対する州税で、毎月の給与支払額に応じて計算される。支払われた給与が、企業の所在する州や準州の免除の閾値を超えた場合に納付義務が発生する（つまり、中小企業を免税としている）。免除の閾値は、州（準州）により異なる。最高は首都特別地域の200万豪ドル、最低は西オーストラリア州の100万豪ドルである。税率は最高が首都特別地域の6.85%、最低がタスマニア州の4%（ただし、年間総賃金が200万豪ドル以下の場合）となっている。これは、元は連邦税だったが、州財政基盤強化のため州に明け渡された。

⁷⁰ Gambling Taxes：オーストラリアでは、カジノ、スポーツ賭博、宝くじ、競馬・ドッグレースの賭けの4種類の賭博が合法である。これに対しての課税方法は、州（準州）によって異なるが、賭博行為が課税対象になるのであって、得た賞金ではない。近時は日本と同様オンラインカジノが出現している。これについては、プレイヤーがどこにいるかで課税する州（準州）が決まることとされている（Point of Consumption Tax）。ギャンブル税率が高いのは南オーストラリア州、西オーストラリア州、ヴィクトリア州で、ギャンブル収入が州収入の30%を超えている。対照的に、北部準州、首都特別地域、ニューサウスウェールズ州は税率が低く、ギャンブル収入が州収入の20%未満である

（<https://assets.pc.gov.au/inquiries/completed/ageing/technicalpapers/technicalpaper10.pdf>）。なお、ギャンブル問題は、オーストラリアの非常に深刻な社会問題となっている。参照：<https://www.aihw.gov.au/reports/australias-welfare/gambling> しかし、その規制は遅々として進まない状況にある。

⁷¹ オーストラリアでは、鉱山の所有者は、その所在する州（準州）とされる。鉱業ロイヤルティとは、企業がオーストラリア国内で鉱物資源を採掘・販売する際に、州政府や準州政府に支払う義務のある料金（charge）を意味する。その徴収対象となるものや額は州（準州）により異なる。

北部準州の例：<https://nt.gov.au/industry/mining/mining-operations/mining-royalties>

西オーストラリア州の例：<https://www.wa.gov.au/government/publications/mineral-royalties-wa>

⁷² タスマニア州の2025～26年度予算では、一般政府部門の総収入を94億98百万豪ドルと見積もっており、そのうちGSTおよび特定目的への支払いを含む連邦政府からの交

様の問題であるが、州政府は理論的に言えば、連邦政府と同格の存在であるだけに、州の自律性低下という問題は、より深刻である。

この結果、「財政的垂直不均衡 (Vertical Fiscal Imbalance = VFI)」という問題が生じている。連邦政府と州政府で、収入と支出のバランスが取れていないという問題である。すなわち、連邦政府が公的収入全体の 8 割を得ている一方で、州政府は医療、教育などを負担している結果、その支出割合は、公的支出全体の 5 割に達している。その結果、州政府の財政的自律性が弱まり、政策決定が連邦政府に実質的に拘束される構造が生まれているという深刻な問題が発生している。

連邦からの補助金には、使途指定の無い一般財源補助金 (General Revenue Assistance = GRA) と、教育、医療、交通など、特定の用途を連邦が指定している特定目的補助金 (Specific Purpose Payments = SPPs) の二種がある。教育・医療・交通などは、連邦憲法上、本来は州の政策領域に属するにも関わらず、SPPs を通じて連邦が実質的に政策内容を指示できるのである。

他方、連邦からの手厚い補助金のおかげで、富裕州と貧困州の間にある水平的財政不均衡 (Horizontal Fiscal Imbalance = HFI) が軽減され、オーストラリアのどこに住んでいても、住民は、教育・医療・交通など SPPs の領域では、同じ福祉水準を享受できるという良い面がある。

ここで重要になって来るのは、当然、一般財源補助金の充実である。その原資として、物品・サービス税 (Goods and Services Tax = GST ; 日本の消費税類似の制度) が 2000 年から、1999 年政府間協定 (Intergovernmental Agreement on the Reform of Commonwealth-State Financial Relations) ⁷³に基づいて導入され、その実施法として A New Tax System (Goods and Services Tax) Act 1999⁷⁴が制定された。GST の税率は 10% で、生鮮食品、家賃、医療や教育を除くほとんどの家計消費が対象になっている。

さらに 2008 年末、労働党のラッド (Kevin Rudd) 政権下で「新しい連邦主義 (New Federalism)」が提唱され、1999 年の旧協定を含むすべての財政関係を統合・整理する「連邦財政関係に関する政府間協定 (Intergovernmental Agreement on Federal

付金総額は、63 億 60 百万豪ドルと見積もられている。すなわち 66.9% を連邦政府に依存している。なお、歳出は 105 億 06 百万豪ドルなので、10 億ドルの赤字である。

参照 : <https://www.treasury.tas.gov.au/Documents/2025-26%20The%20Budget%2C%20Budget%20Paper%20No.%201.PDF>

⁷³ 1999 年政府間協定については、次のサイトを参照。

https://federation.gov.au/sites/default/files/about/agreements/reform_of_comm-state_financial_relations_PDF.pdf

⁷⁴ 1998 年の Howard 政権は「新しい税制の提案 (A new tax system)」として GST を売り込んだ。それがそのまま法律名に反映しているため、不定冠詞の A が付いている。同法については次のサイトを参照。 https://www6.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdb/au/legis/cth/num_act/antsasta1999402/

Financial Relations=IGA FFR)」⁷⁵が締結され、その実施法として 2009 年連邦財政関係法 (Federal Financial Relations Act 2009)⁷⁶が制定されるという大規模な改革が行われた⁷⁷。この改革は、従来の FAGs を廃止し、GST の税込全額を、連邦の紐付きではない補助金とすることで VFI を軽減し⁷⁸、GST 交付金は、水平的財政均等化 (Horizontal Fiscal Equalisation: HFE) 理念の下、財政の弱い州に多く配布することで HFI の軽減を図っている。

その配分根拠については、連邦補助金委員会が、1973 年連邦補助金委員会法 (Commonwealth Grants Commission Act 1973) に基づき、毎年計算して、地域差の解消を図っている。この措置については、住居地による不公平が解消されるので、肯定的な意見が強い。また、同時にそれまで数百もあった細かな特定目的補助金 SPPs を、主要な 5~6 分野⁷⁹の国家重点枠組みに統合し、州の裁量を拡大した。

この GST 交付金制度に対しては、もちろん、富裕州からは不満がある。特に西オーストラリア州では、同州が GST として支払った 1 豪ドルに対し、わずか 0.30 豪ドルしか交付されないという大きな落差が発生していることが政治問題化し、連邦脱退が叫ばれるまでになった。そこで同州をなだめるために、「2018 年財政法改正 (各州及び準州が GST の公平な配分を確実に受けられるようにする) 法律 (Treasury Laws Amendment (Making Sure Every State and Territory Gets a Fair Share of GST) Act 2018)」が制定され、当面、どんなに財政が豊かな州でも、一定の最低保証 (2022-23 年度配分率 0.70、2024-25 年度以降は 0.75) を設けることになった。しかし、この新ルールのおかげで、西オーストラリア州を除く全ての州・準州は、旧ルールよりも GST 配分額が減るの

⁷⁵ 2009 年 1 月 1 日に発効した「連邦財政関係に関する政府間協定」については次のサイトを参照。 <https://federalfinancialrelations.gov.au/intergovernmental-agreement-federal-financial-relations>

⁷⁶ 「2009 年連邦財政関係法」については、次のサイトを参照。
<https://www.legislation.gov.au/C2009A00011/latest/versions>

⁷⁷ このように大規模な改革が可能になったのは、当時、連邦政府だけでなく、すべての州および準州政府が労働党によって掌握されていたからである。これにより、統一的で全国的に一貫性のあるアプローチが可能になった。なお、1996 年から 2007 年までの 11 年間は、保守的な自由党・国民党連立政権であった。2007 年 11 月からラッド政権となる。

⁷⁸ 現時点での最新決算年度である 2023-24 年度の場合、州への補助金支払い額は、特定目的補助金 (SPPs) : 83.9 billion 一般財源補助金 (GRA) : 91.3 billion となっていて、ほぼ 1 対 1 になっている。(出典 : Final Budget Outcome 2023-24) GRA の原資である GST は消費税であるため、コロナ禍や経済恐慌が発生して消費が落ち込めば、必然的に GRA も減少することになる。日本の地方交付税は複数の税を原資とし、さらに公債まで発行するから、そうならないのに比べると、制度的に脆弱である。

⁷⁹ SPPs としては 5 分野、すなわち保健 (Healthcare)、学校教育 (Schools)、スキルおよび労働力開発 (Skills and Workforce Development)、障害者サービス (Disability Services)、手頃な価格の住宅 (Affordable Housing) であるが、これに加えて、「先住民改革に関する国家協定 (National Indigenous Reform Agreement)」が、他の 5 分野と同等の重要性を持つ「国家協定」として位置づけられたので、5~6 という表記とした。

で、移行期間中⁸⁰は、その分については、差額を連邦政府が一般財源（GST 以外の予算）から補填するという保証を付けた。この移行期間終了後をどう対応するかは未定で、現在大きな政治問題となっている⁸¹。

五 下院の優越

（一）関係各国の先例

財政に関して、下院が優越権を持つことは、わが国憲法にも規定のあるところである。その源流は英国にあり、英国植民地であったオーストラリアの場合には、特にその事は顕著である。オーストラリアの場合には、旧宗主国である英国の影響は強いが、現行憲法制定に際しては、米国及びカナダの影響も強く受けたことは、これ迄に紹介したとおりである。そこで、本章では、そうしたオーストラリアと密接な関係を持つ各国における下院の優越状況を紹介した上で、オーストラリアの説明に入りたい。

1. 英国の先例

英国では、当初財政権は国王に属していたが、長い闘争の末に、議会在実質的に奪取した。さらに議会でも当初は上院が主として財政権を行使していたが、徐々に下院が力を増した結果、上院の有する財政立法に関する権限は、非常に限定的なものとなった。

財政に関する法律という概念の、中心となるのは金銭法案（Money Bill）という概念である。定義規定が 1911 年議会法（Parliament Act 1911）1 条 2 項に置かれている。次のとおりである。

「金銭法案とは、下院議長の意見により、次に掲げる主題の全部またはいずれかを扱う規定のみを含む公共法案をいう。すなわち、課税、廃止、減免、変更または規制、債務の返済またはその他の財政目的のために統合基金及び国債基金、または議会により提供された資金に課される課税、またはかかる課税の変更または廃止、供給、公金の充当、受領、保管、発行または会計監査、借入金の調達または保証またはその返済、あるいはこれらの主題もしくはいずれかに付随する従属的事項。本項における「課税」、「公金」および「貸付」という表現には、それぞれ、地方自治体または地方団体が地方の目的のために調達する課税、金銭または貸付は含まれない。」

⁸⁰ 移行期間は、当初は当初の定めでは 2026-27 年度までであったが、その後、2024 年 11 月に「Extension of the GST No Worse Off Guarantee」協定が締結され、2029-30 年度まで延長されている。

⁸¹ 西オーストラリア州を中心とする GST に関して発生している問題については、例えば次のサイトを参照。これは、The Conversation（学者が一般向けに書くニュースサイト）の記事である。

<https://theconversation.com/the-controversial-gst-deal-with-the-states-is-under-review-there-are-better-alternatives-266054>

これを簡単に要約すると、何が金銭法案なのかについては、1911年法でも明確な定義がなく、訳文中に下線を付したとおり、下院議長の決定に委ねられている。

金銭法案に該当するとされると、英国議会において下院の優越が明確に認められており、上院の権限が厳しく制限されている。すなわち

- ・金銭法案は必ず下院で先議される。
- ・上院は、金銭法案に対して否決権や修正権を持たない。つまり同意権しかない。
- ・下院で可決された金銭法案は、上院が1ヶ月以内に同意しなかった場合でも、国王の裁可（法律の成立）を受けることができる。これは、上院が法案の成立を遅延させる権限を有するが、1ヶ月に限られていることを意味する。

オーストラリア憲法が制定されたのは、前述のとおり、1900年なので、この1911年法自体は関係がない。しかし、この1911年法の内容は、クイック&ギャランが随所に引用しているメイ・議会実務第10版(1893年刊)から見る限りは、その刊行当時、すでに英国における憲法慣行になっていたとみられる。このような憲法慣行が英国で形成されたのは、その当時、すでに国家財政の基盤は、貴族ではなく庶民だったからである。

なお、英国1911年議会法は、わが国憲法と重要な関わりがある。その1条1項は次の様に規定している。

下院を通過し、会期終了の少なくとも1ヶ月前に上院に送付された「金銭法案」が、送付から1ヶ月以内に修正なしで上院を通過しない場合、下院がこれと異なる指示をしない限り、上院の同意がなくとも直ちに王の裁可（Royal Assent）を仰ぎ、法律となる。

これがわが国憲法の定める予算の自然成立制度の源流である。筆者の管見の限りでは、英連邦構成国を含め、他国に同種制度は存在しない。

2. 米国及びカナダの先例

英国法に起源を有する諸国の憲法では、この金銭法案に関する下院の優越を、どの限度で継受するかは、大きな問題となった。

(1) 米国

下院議員は人口比率に応じて各州に配分される選挙制度であるのに対し、上院議員は各州に二人配分される選挙方法である。そして、収入増加のためのすべての法案は下院で発議されるものとするが、上院は他の法案と同様に修正案を提案し、またはこれに同意することができる（合衆国憲法1条7節1項）。このように、金銭法案における下院の優越が非常に限定的なのは、人口の多い州の横暴を、上院が抑制する事を目指していたからである。米国史上、これをコネチカット妥協（Connecticut Compromise）または大妥協（Great Compromise of 1787）と呼ぶ。

(2) カナダ

1867年英領北米法53条は、「収入の一部を充当するための法案、または租税もしくは賦課金を課するための法案は、下院で発議されるものとする」と定める。これがカナダ憲法で下院の優越に言及する唯一の規定で、これ以上に詳細な下院の優越に関する規定はない。ただし、カナダは議院内閣制を採用し、また、上院議員は首相の助言に基づき総督によって任命されるため、選挙で選ばれる下院議員とは異なり、国民の直接的な負託を受けていない。このことから、憲法慣習的に上院は法案の審議や改正案の提案は行うが、下院で圧倒的な支持を得た政府の意向に逆らうことは通常期待されないとされる。この結果、実務的には英国にかなり近いものと思われる。

(二) オーストラリアにおける下院の優越状況

このように、関係する英米法各国で、どの限度で下院の優越を認めるかは、上下両院議員の選挙制度と密接に結びついている。

オーストラリアの選挙制度では、上院議員は、建国当初は各州6名であった（憲法7条）から、合計36名であった。現在は各州から12名、北部準州から2名、首都特別区から各2名が選出される⁸²。それに対して、下院議員は、一貫して人口比率に応じて各州に配分される選挙制度である⁸³。したがって、基本的には米国に近い選挙制度である。

前述のとおり、ニューサウスウェールズ州とヴィクトリア州の人口が、建国当時、既に全人口の7割近くに達していた。このことは、連邦政府の財政基盤は、この2州に圧倒的に依存していることを意味した。この状態で、相対的に小州の意見が強く現れる上院の財政に関する権限が、大州の意見が強く表れる下院と同等にされると、大州は、自分たちが小州に財政的に搾取される（特に前述のブラッドン条項による税収の州への返還）事態になることを、憲法制定会議当時、最も恐れていた。ニューサウスウェールズ州やヴィクトリア州などの大州は、「代表なくして課税なし」の原則に基づき、人口に比例して選出される下院に財政の発議権と優越権を集中させるべきだと主張した。それに対して小州（タ

⁸² 連邦上院議員は、その後、1848年代表法（Representation Act of 1848）で各州10名とされ、1984年改正法で12名となった。これに加え、北部準州及び首都特別区から2名宛で、現在は計76名である。

⁸³ 連邦下院議員の定数は、上院議員数の2倍以上で、人口比計算や最低保障を適用して決定される方式（憲法24条）なので、選挙ごとに変動がある。現時点での各州の議員数（2022年総選挙以降）は以下の通りで、合計151議席である。

| | |
|----------------------|---------------------|
| ニューサウスウェールズ州 (NSW): | 47 議席 |
| ヴィクトリア州 (VIC): | 39 議席 |
| クイーンズランド州 (QLD): | 30 議席 |
| 西オーストラリア州 (WA): | 15 議席 |
| 南オーストラリア州 (SA): | 10 議席 |
| タスマニア州 (TAS): | 5 議席 (憲法24条による最低保障) |
| オーストラリア首都特別地域 (ACT): | 3 議席 |
| 北部準州 (NT): | 2 議席 |

スマニア、南オーストラリアなど）は、米国上院と同様に、上院にも財政法案の修正権を含めた完全な権限を付与することを強く主張した。

最終的に小州の大州への譲歩として、収入法案の発議権は下院に独占された。しかし、上院は最終的に「否決権」を保持したため、上院（小州）の力も極めて強い状態にある。したがって、財政規定の下院優越は、小州の「大州に対する重要な譲歩の一つ」として機能したと言える。つまり、オーストラリア憲法は、米国型と英国型を折衷した形となった。それを定めているのが憲法 53 条である。州の間の妥協の具体化であるため、53 条は、かなり複雑な条文である。

1. 収入または金銭を充当する (**Appropriating Revenue or Moneys**)、または税を課す (**Imposing Taxation**) 提案された法律 (**Proposed Laws**) は、上院で発案されないものとする。しかし、提案された法律は、罰金やその他の金銭的罰則の賦課または充当、または免許料や提案された法律に基づくサービス料の請求、支払い、充当に関する規定のみを含むという理由により、収入または金銭の充当、または課税を目的としたものとみなされることはない。
2. 上院は、課税を課す提案された法律、または政府の通常の年間業務に収入または金銭を充当する提案された法律を修正することはできない。
3. 上院は、提案された料金または国民への負担を増やすように提案された法律を修正することはできない。
4. 上院は、上院が修正できない提案された法律をいつでも下院に差し戻し、通知書 (**Message**) により、その中の項目または条項の削除または修正を要求することができる。下院は、適切と考える場合は、修正の有無にかかわらず、そのような削除または修正のいずれかを行うことができる。
5. この条項に規定されている場合を除き、上院はすべての法案に関して下院と同等の権限を有する。

以下、その鍵となる言葉について、詳しく説明したい。

1. 金銭及び課税に関する下院の優越

冒頭に“**Appropriating Revenue or Moneys**”という言葉がある。先に、金銭という言葉には 83 条の場合借入金は含まれないと、くどく説明した。不思議なことに、本条の金銭に関しては、借入金を含むという⁸⁴。同じ憲法中の同じ言葉でも、条文によって意味が違うのである。

課税について、次の様に説明される。

⁸⁴ クィック&ギャラン 665 頁は、無造作に「本条における『収入または金銭』という言葉は、収入だけでなく貸付金も含む広い意味を持つ。」と理由を付することなく記述している。

『税を課す (Imposing Taxation)』という条項は、国民への課税や負担を合法化することを意図している。例えば、関税や物品税を課す法案、印紙税を課す法案、相続税を課す法案、財産税を課す法案などである。『税を課す法案は上院で発案してはならない』という条項は、連邦議会の一方向の権限を制限し、もう一方の議会で発案権の独占権を与えているため、厳格に解釈される。」⁸⁵

これを簡単にまとめると、上院と下院は、すべての法案に関して平等の権限を有するが、上院には53条により、一定の制限が課せられる。

金銭法案に関する下院の優越を定めるこれらの規定の根拠は、上院の実質的な権限に影響を与えることなく、行政政府が歳出予算や課税を提案する主導権を留保することである。

なぜこのように定められたかについては、次の様に英国法の伝統から説明される。

「収入法案および税法案は上院で発議してはならないという規定は、必然的に下院に財政上の発議権を独占させるものである。この条項のこの部分は、220年以上にわたり英国憲法の下で行われてきた慣行を法定形式として具体化したものである。1678年6月3日、下院は次のように決議した。

『すべての援助および物資、ならびに議会における国王陛下への援助は、下院の唯一の贈与である。そして、そのような援助および物資の供与に関するすべての法案は、下院で発議されなければならない。』

〈中略〉上記決議に基づく慣例により、上院は、公共の支出と収入を扱う法案を提出する権限から排除されており、また、地方税やその他の税金を課すことによって国民に負担を強いる、あるいはそれらの負担の管理や運用を扱う公共法案を提出する権限からも排除されている。このように下院の特権を侵害する法案は、上院から受領されると、棚上げされるか、6か月間延期される(メイ議会実務 10 版 542 頁)。財政法案を発議するこの独占的権限は、下院の最も価値ある特権である。」⁸⁶

つまり、ここに登場する1678年下院決議が、先に紹介した英国1911年議会法1条2項の原点である。しかし、実際問題として、少なくともオーストラリアにおいては、そう強い意味を持つものではないらしい。『オジャーズ』⁸⁷は次の様に記述している。

⁸⁵ オーストラリアにおける下院の優越に関する文章は、クイック&ギャラン 666 頁より引用。

⁸⁶ 英国における下院の優越に関する文章は、クイック&ギャラン 667 頁より引用。

⁸⁷ オジャーズとは、「オジャーズ『オーストラリア上院実務』(Odgers' Australian Senate Practice=ASP)」。本稿では、以下、単に「オジャーズ」と表記する)を意味する。これは、先に紹介した英国における「メイ・議会実務」の、オーストラリア上院版というべき書である。書名に名を残すオジャーズ (James Rowland Odgers (1914-1985)) は、メイが英国下院書記であったのと同様に、オーストラリア上院書記 (Clerk of the Senate) の職にあった人物である。オーストラリアは成文憲法の国だから、「メイ・議会実務」と違って憲法的効力を持つとは言われないが、現実のオーストラリアの議会運営においては非常に大きな影響を与える書である。オジャーズの生前に5版(1953年、1959

「53条の規定は、通常、財政立法に関する上院の権限を制限するものとして説明されるが、これは手続き上の制限に過ぎず、実質的な権限制限ではない。なぜなら、上院はいかなる法案も否決することができ、また、上院が要求する方法で修正されるまではいかなる法案も可決しないこともできるからである。特に、修正 **Amendment** と修正要請 **Request** の区別は、純粋に手続き上のものである。修正要請は、上院が自ら法案を修正する場合と、下院に修正を要請する場合に分けられる。いずれの場合も、法案は下院に差し戻され、修正案への同意を求められる。同意が得られない場合、上院は法案の可決を拒否することができる。」⁸⁸

つまり、上院の否認 (**Disallowance**) と呼ばれる権限の結果、オーストラリアにおける下院の優越は、実質的には大幅に制限されているのである。予算の自然成立制度は、オーストラリアにはない。この結果、1975年憲法危機といわれる事件が発生している⁸⁹。

2. 提案された法律 (proposed laws) と憲法訴訟

この条文を見て気が付くのが、「提案された法律 **proposed laws**」と言う奇妙な言葉が使用されていることである。クイック&ギヤランによれば、単に「法律」というのと、「提案された法律」というのでは、次の様な違いがあるという。

「『法律 (A law)』とは、議会の両院で可決され、国王の裁可を受け、実際に施行されている立法措置である。『提案された法律 (A proposed law)』とは、議会で審議中の法案または措置である。」⁹⁰

要するに、法案 (**Bill**) と言えば済むところを、こういう言葉で表現している。なんで、このようなことに神経を使っているかという、司法審査との関係だという。

「『提案された法律』という表現は、裁判所が、当該法律が適切な院で発案されたか否かの調査に踏み込むことを妨げる。秩序と手続きの問題は、提案段階にある間のみ

年、1967年、1972年、1976年)までが出版された。その後、1991年に、有志により第6版が出版され、以後は歴代の上院書記の編集により議会事務局によって加筆されてきている。そして、彼の業績を称える意味で、第7版以降はオジャーズの名を冠した形で刊行されている。ここに引用したのは、2016年に刊行された第14版で、上院書記である **Rosemary Laing** の編集に依る書の第13章である。紙の本でも刊行されているが、オーストラリア上院では、同書の重要性に鑑み、その全文をネット上に公開している。本稿は、それに依存しているため、引用文の頁数を表示することが出来ない。以下、本稿で「オジャーズ」として紹介するのは、いずれも、この第14版からの記述である。

⁸⁸ 53条と上院の関係を書いた文は、オジャーズの、財政法案に関する憲法規定 (**Constitutional provisions relating to financial legislation**) の節の「憲法 53条 (**Section 53 of the Constitution**)」という項からの引用である。

⁸⁹ ホイットラム (**Edward Gough Whitlam**) 首相率いる労働党政権はインフレや経済政策の行き詰まりに直面し、さらに不透明な海外借款問題などで混乱していた。下院は労働党が過半数だったが、上院では野党が過半数を握り、予算関連法案の可決を拒否して解散を要求した。この事態を打開するため、総督カー (**John Robert Kerr**) は1975年11月、首相を解任した。この事件は「女王に選任された総督による民主的に選ばれた首相の解任」として、オーストラリア史上初めてかつ唯一のケースとして、有名である。

⁹⁰ 提案された法律の説明文は、クイック&ギヤラン 664頁より引用。

国会で議論されるものであり、その段階を過ぎ、国王の最終認可を得て「提案された法律」ではなく『法律』となった後には議論されない。しかし、1891年の憲法草案で用いられた『充当する法律 (laws appropriating)』などの表現が再現されていれば、裁判所は当該法律の経緯と合憲性を審査し、憲法の強制的な要件に従って発案されたかどうかを判断できたであろうと考えられた。」⁹¹

つまり、制憲会議は、最高法院に、単に違憲立法審査権があるばかりでなく、ドイツ連邦憲法裁判所のように、抽象的事件審査権までがあることを予定して議論しているのである。これは非常に奇妙なことと言わなければならない。なぜなら、オーストラリア憲法には、わが国憲法 81 条のように、最高裁判所に違憲審査権があることを認める規定がどこにも無いからである。

実際問題として、最高法院の判例を見ると、その創設当初から、米国におけるマーベリ対マディソン事件 (Marbury v. Madison, 5 U.S. 137 (1803))⁹²を当然の先例として憲法判断を行っている。その結果、米国連邦最高裁と同様に、抽象的事件審査権までは有しないとしているからである⁹³。

しかし、現実の訴訟では、53 条で具体的事件性ある場合が発生している。オズボーン事件 (Osborne v Commonwealth (1911) 12 CLR 321) がそれである。政府が「1910 年土地税法 (Land Tax Act 1910)」を制定した。この税制は、当時の連邦労働党政府が導入した累進土地税で、大規模土地所有を解体し、農地の細分化を促すのが目的であった。その手段として、大土地所有者に対しては税負担を非常に重くして、結果として土地を手放さざるを得ない羽目に追い込む狙いだった。そこで、原告のオズボーンは、この税が事実上

⁹¹ 司法審査との関係を書いた文は、クイック&ギャラン 664 頁から引用。

⁹² Marbury v. Madison, 5 U.S. 137 (1803) 米国連邦最高裁第 4 代長官であったマーシャル判事が、最高裁の違憲立法審査権を確立した判決である。詳しくは拙著『米国憲法訴訟史』53 頁以下参照。

⁹³ オーストラリア最高法院が、抽象的違憲審査権を持たないと明確に述べた判決が「Re Judiciary and Navigation Acts (1921) 29 CLR 257」である。連邦政府は『1912 年航海法 (Navigation Act 1912)』という法律を制定したが、その合憲性に自信が持てなかった。そこで司法法 (Judiciary Act) を改正し、88 条に「具体的な訴訟が起きていなくても、総督 (政府) は最高法院に対して、連邦法の有効性について質問を投げかけ、その決定 (意見) を求めることができる」という制度を創設した。これに対し、ヴィクトリア州司法長官は、同条は連邦議会の権限を踰越していると異議を唱えた。最高法院は「憲法第 3 章には、いかなる団体又は個人の権利又は義務にも関わらず、議会が最高法院に抽象的な法律問題を決定する権限又は管轄権を付与できるという見解を裏付けるものは何も見当たらない」とし、裁判所は具体的な「事件 (matter)」または「論争 (case or controversy)」が存在する場合にのみ機能を行使できる、と判決した。なお、判決表題の冒頭にある「Re」は、「～に関して」「～の件で」という意味を持つラテン語の略で、この判例では、「Judiciary and Navigation Acts に関する件」という意味になる。つまり、これは特定の人物や団体間の争いではなく、法律の解釈や合憲性などに関する問題を扱ったケースであることを示している。

の「土地所有規制」であり、連邦の課税権（51条 ii）を逸脱しており、また 53 条に違反し、手続き上の不備があるとして、その違憲性を訴えた。最高法院は、53 条と、詳しくは次節で紹介する 54 条、55 条を比較して、次の様に判決して、政府の勝訴とした。

「憲法 53 条（及び 54 条）は、両院間の関係を律する『議会内部の規律（Directory provisions）』であり、裁判所がその違反を理由に法律を無効にすることはできない。これに対し、55 条は『強行規定（Mandatory provisions）』であり、裁判所による審査の対象となる。」

したがって、制憲会議が挿入した、この奇妙な用語は、結論的に言えば十分役に立ったのである。

3. 抱き合わせ（tacking）の禁止

憲法 54 条は、次の様に定めている。

「政府の通常の年間業務のために収入または金銭を充当する提案された法律は、そのような充当のみを扱うものとする。」

また、憲法 55 条 1 項は、次の様に定めている。

「租税を課す法律は、租税の賦課に関する事項のみを扱うべきものとし、これ以外の事項を規定する同法中のいかなる条項も、効力を有しない。」

これらを抱き合わせ（tacking）の禁止という。前節で、関税や所得税に関して、二つの法律が同時に作られているのを見てきた。その理由が、この抱き合わせの禁止である。

日本の様に、予算が、法律とは異なる法形式と考えられている場合には、この 54 条のようなことをわざわざいう必要はない。オーストラリア憲法の制定理由は、次の様な事情による。

「(英国で) かつて下院は、支出法案に供給とは無関係な規定を付け加えることで、支出を交付する権利を濫用し、そのような規定を上院による修正免除の規則に組み入れようとした。これは、上院の明白な特権を侵害する行為であった。1702 年 12 月 9 日、上院は議事規則第 59 号を可決し、この慣行に断固反対した。その内容は以下のとおりである。

『援助法案または支出法案に、当該法案の内容とは無関係または異なる内容、あるいは議会の承認を得ていない条項を付することは、政府の憲法を破壊することになる。』

54 条は、200 年近くにわたり憲法上の規定として認められてきたことを、法定の形で表現しているに過ぎない。」⁹⁴

つまり、抱き合わせの禁止は、金銭法案に関する優越を利用し、下院が上院の権限を不当に制約することを禁止した規定なのである。

4. 1965 年協定（Compact of 1965）と憲法訴訟

⁹⁴ 抱き合わせの禁止の根拠を述べた文章は、クイック & ギャラン 674 頁より引用。

(1) 1965年協定

53条は「政府の通常の年度業務 (ordinary annual services of the Government)」のための「金銭及び課税」に関する法案ないしに適用される。しかし、金銭法案という概念は、現実問題として明確なものでは無く、英国では、それについては下院議長が決めることになっているのは前述のとおりである。オーストラリアでは、その点を、本節で取り上げる政府と上院の間での協定という形で解決している。それが「1965年協定 (Compact of 1965)」である。これは、上院と政府の間で締結された重要な暗黙の合意 (unwritten agreement) とされる。要するに、

「一般的に 1965 年協定と呼ばれるこの合意は、〈中略〉上院での議論と上院議員による非公式委員会による検討を経て、政府側は、以下の事項への支出充当は政府の通常年次業務 (ordinary annual services of the government) の一部とはみなされず、したがって修正可能な法案 (amendable bill) に含まれる旨の声明を發表した。

- (a) 公共事業および建物の建設 (the construction of public works and buildings)、
- (b) 土地および建物の取得、
- (c) 明らかに資本支出 (capital expenditure) ⁹⁵として定義できる設備および機器、
- (d) 憲法 96 条に基づく州への補助金⁹⁶、および
- (e) 特別法により認められていない新たな政策については、その後の歳出が予算案に含まれることとなり、上院による修正は受けられない。

このリストは上院議員の非公式委員会の報告書⁹⁷に示された原則を反映したものであった。」⁹⁸

⁹⁵ 資本支出 (Capital Expenditure: CAPEX) は、設備投資とも言われ、不動産・設備・技術などの固定資産 (有形・無形) の取得、またはその価値や耐用年数を向上させるための支出のことを意味する。日常的な運営費 (OPEX) と異なり、一度に費用計上せず資産として計上され、減価償却を通じて数年かけて費用化される。

⁹⁶ 憲法 96 条でも、特定補助金 (Specific Grants) を、すなわち連邦政府が州・準州政府に提供する特定の目的のための財政移転交付金を指す。

⁹⁷ 「オジャーズ」に名を残したジェームズ・オジャーズは、1964 年、年間歳出措置の形式と内容を調査する委員会の書記を務めた。この委員会の報告書が「1965 年の盟約」につながったという。オーストラリア人名辞典 (Australian dictionary of Biography) のオジャーズの項参照。なお、この辞典は、オーストラリアの歴史上重要な人物や代表的な人物の生涯を記録した、権威あるもので、オーストラリア国立大学 (ANU) の国立人名辞典センター (NCB) が制作・運営している。

<https://adb.anu.edu.au/biography/odgers-james-rowland-15393>

⁹⁸ 「オジャーズ」第 13 章 財政立法 (Financial legislation) における「政府の通常年次業務の意味 (Meaning of ordinary annual services of the government) の項より引用。この箇所の注記に依れば「1965 年協定」(Compact of 1965) の成立過程に関する詳細な記述は、この本の第 6 版 (1991 年刊) 580~583 頁に記載されているとのことである。この上院実務第 6 版は、オジャーズの没後最初に刊行された書である。

要するに、憲法改正の手続を踏むことなしに、政府と上院の間の了解事項として、金銭法案を、上院が修正提案可能なものと修正提案不可能なもの（すなわち、53条3項の適用対象となるもの）に分類したのである。

この協定は、暗黙の合意であるだけに、時代の変化に応じて柔軟に変更可能である。例えば、コンピュータは、もはや主要な資本設備ではなくなったとして、1989年に、通常の年間業務の一部とみなされるべきであるとの合意に達している。

また、連邦政府は1999-2000年度予算から本格的に発生主義（accrual）ベースの予算編成に切り替えた⁹⁹。それに伴い、1999年に、協定は次の様に変更された。

- i. 資本注入および融資とみなされる項目は、通常の年間業務の一部ではないとみなされる。
- ii. 過去に予算が計上された継続的活動のためのすべての予算項目は、通常の年間業務の一部とみなされる。
- iii. 既存資産の交換のためのすべての歳出は、減価償却準備金として、通常の年間サービスの一部とみなされる。

（2）憲法訴訟

A ウィリアムズ第1事件

2012年6月20日、最高法院は、ウィリアムズ第1事件（Williams v Commonwealth [2012] HCA 23（「学校チャプレン事件（School Chaplaincy Case）」とも呼ばれる。）判決を下した。この事件では、支出充当法に計上されている事業が問題となった。すなわち、連邦政府は、個別の根拠法なしに、毎年度の支出充当法に予算が計上されていることだけを根拠として、すなわち憲法61条¹⁰⁰に基づく権限だけで公的資金を支出して、キリスト教団体を通じて全国の公立学校にチャプレン（Chaplain）¹⁰¹を配置するプログラム

（National School Chaplaincy and Student Welfare Programm=NSCP）を実施していた。つまり、わが国で言うところの予算補助である。ウィリアムズ（Ronald Williams :

⁹⁹ 発生主義への切り替えは、1997年に制定された1997年財務管理・説明責任法（Financial Management and Accountability Act 1997=FMA法）に基づく。FMA法については、「おわりに」で若干紹介している。

¹⁰⁰ 連邦憲法61条は、次の様に定める。

「連邦の行政権は女王に帰属し、女王の代理人である総督によって行使され、この憲法および連邦の法律の執行と維持に及ぶ。」 憲法制定当時の英国王はヴィクトリア女王であったため、このように「女王」と原文は表記されている。今日であれば、自動的に「王」と読み替える。

¹⁰¹ Chaplainとは教会や寺院などの特定の宗教施設に属さず、学校、病院、軍隊、刑務所などの世俗的な組織や施設で働く聖職者（牧師、司祭、僧侶など）を意味する。わが国の制度では、刑務所における教誨師がそれに当たる。しかし、学校で勤務する者を教誨師と訳するのは妥当ではないので、カタカナ書きにした。

クイーンズランド州の公立学校に通う生徒の父親)は、「個別の法律に基づかない行政支出は、憲法 61 条 (執行権) の範囲外であり違憲である」と訴えた¹⁰²。

最高法院は、「支出充当法は単に国庫から金銭を支出する許可に過ぎず、実際にその事業を行う法的権限を与えるものではない」と判断した。したがって、個別の根拠法なしにチャプレン事業に金を払うことは違憲とされた。

B ウィリアムズ第 2 事件

同年 6 月 28 日、判決からわずか 8 日後、議会は、予算補助状態にある数百のプログラムを纏めて処理するために、『2012 年財政枠組み改正法 (Financial Framework Legislation Amendment Act No 3 2012)』という法律を超党派で可決し、判決の影響を受ける可能性のある他のプログラムへの資金提供とともに有効にした¹⁰³。また、同法は今後同様の性質の支出を規制によって認可するメカニズムも創設し、歳出予算の承認という基本的な議会機能を行政に委譲した。すなわち、「大臣が規則 (Regulations) で指定したプログラムであれば、支出可能」という、非常に包括的で大雑把な権限を与える法律であった¹⁰⁴。

¹⁰² ウィリアムズは、チャプレン事業が、憲法 116 条違反であるとも訴えている。同条は「連邦は、いかなる宗教を樹立するため、またはその宗教上の儀式を強制するため、あるいは、いかなる宗教の自由な行使を禁止するための法律を制定してはならない。また、連邦の下におけるいかなる公職または公の信任についても、宗教上の試験を資格要件としてはならない。」これについては、全会一致で最高法院は却下している。チャプレンは、クイーンズランド州における公職には就いていないという理由である。

¹⁰³ 2012 年財政枠組み改正法は、6 月 26 日に下院に提案され、同日中に下院を通過し、翌 27 日には上院を通過し、28 日に総督の承認を得て成立している。同法は FMA 法に新たに 32B 条 (本部で後述する 2014 年財政改革により FMA 法が廃止され、PGPA 法に移行した際に、個別根拠法であることから財政枠組み (補足権限) 法 (Financial Framework (Supplementary Powers) Act = FF(SP) Act) 32B 条となっている。)を追加する形で制定された。具体的には同法の別表 (Schedule 1AA/1AB) に列挙されているが、これによって事後的に法的根拠を与えられたプログラム数は、Schedule 1AA : 約 420 プログラム、Schedule 1AB : 約 260 プログラム、合計 : 約 680 プログラムにのぼる。正確な数が不明なのは、2012 年は、連邦行政機構の再編が多かった年で、プログラム番号の統合・分割が複数回行われたため、どの時点で切るかという問題があるためである。同法については次のサイトを参照。

https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/Bills_Search_Results/Result?bId=r4864

¹⁰⁴ オーストラリアの憲法学者は、32B 条について、一貫して一貫して「議会権限の行政府への移譲」と「法の支配の空文化」という観点から厳しい批判を展開している。例えば、トゥーミー (Anne Twomey) 教授は、数百のプログラムを規則に詰め込む手法を「これほど巨大な権力が議会から行政府に一気に譲渡されたことはかつてなく、ましてやわずか 3 時間強の議論で実現した例は皆無である。」と批判している (The Conversation (June 27, 2012)) <https://theconversation.com/bringing-down-the-house-keeping-school-chaplains-means-a-surrender-to-the-executive-7926>

政府はこれを使って、再びチャプレン事業に資金を支出した。これに対して、ウィリアムズは、憲法 51 条は、連邦ができる業務を列挙している¹⁰⁵が、「教育」や「宗教」は列挙事項に含まれておらず、違憲であるとして再び訴えを提起した。

最高法院は、ウィリアムズの主張を認め、連邦には「学校業務」に関する立法権限はないとした。すなわち、州の権限としたのである（Williams v Commonwealth [2014] HCA 23）。その結果、連邦政府は、憲法 96 条の補助金の一環として、州への補助事業するように立法を行い、これに対応することになった。

C ウィリアムズ第 2 判決の 1965 年協定への影響

1965 年協定は、「上院が修正できない予算（経常業務）」と「修正できる予算」を区別し、政府が「修正できない予算」の中に新しい政策を混ぜ込んで上院の監視を逃れること（抱き合わせ）を防ぐためのものといえる。

これまで政府は、1965 年協定のルール（経常業務かどうか）さえ守って支出充当法に計上すれば、それで支出の正当性は確保されたと考えていた。しかしウィリアムズ第 2 判決により、支出充当法は「資金確保」の手段に過ぎず、「活動の権限」ではないことが明確になった。結果として、1965 年協定が目指していた「行政府に対する議会のコントロール」が、より厳格な形で実現されることになった。

ウィリアムズ第 2 判決により、の効果が及ばない数百のプログラムについては、実務的には、政府が大慌てで合法化するために行った包括法が有効である¹⁰⁶。この法律は、それら多くの補助金プログラムの内容を「大臣の規則」で定めるとしている。しかし、これらの法律は上院による「否認（Disallowance）」の対象となるため、議会の監視権限が強化されることになった。

¹⁰⁵ オーストラリア憲法は、米国憲法と同じく、連邦ができる業務を限定列挙し、そこに掲記されていない事項は、自動的に州の権限になるという原則を採用している。なお、カナダでは、憲法第 91 条は「カナダの平和、秩序および善政（Peace, Order, and good Government）を目的として、女王陛下は、上院および下院の助言と同意をもって、カナダ全体に適用される法律を制定する権限を有する。」と規定しており、この結果、州に割り当てられていない事項に関して連邦が法律を制定できると解釈されている。列挙されない事項は連邦の「Peace, Order and good Government」の下で扱われ得る。この第 91 条に対する司法解釈を通じて国家的関心（national concern）や緊急事態（emergency）を根拠に連邦立法を認めるドクトリンが発展した。すなわち、列挙主義でありつつ残余は連邦側に置かれるという「折衷型」と言える。

¹⁰⁶ ウィリアムズ第 2 判決は、32B 条により「列挙されていないプログラム」は依然として違法とも述べた。その結果、政府は、2014 年財政枠組み（補足権限）改正法（第 2 号）（Financial Framework (Supplementary Powers) Amendment Act (No. 2) 2014）を制定した。この結果、2014 年改正後のプログラム総数は、Schedule 1AA : 700 超、Schedule 1AB : 350 超、合計 : 1,050~1,100 項目規模（学術論文では「約 1100 項目」と表現される）にまで膨れ上がった。なお、このように数が特定できない大きな理由は、この 2014 年が財政大改革の年で、公共財政・業績・説明責任法（Public Governance, Performance and Accountability Act 2013=PGPA 法）施行による大再編、動的リスト化が行われ、制度的に“正確な数”を固定できない構造であることが大きい。

5. 課税の主題 (subject of taxation) と憲法訴訟

憲法 55 条 2 項は、次の様に定めている。

関税または物品税を課す法律を除き、租税を課す法律は課税の一つの主題 (subject) のみを扱うものとする。ただし、関税を課す法律は関税のみを扱い、物品税を課す法律は物品税のみを扱うものとする。」

先に紹介した 55 条 1 項は、租税法に他の事項が含まれていたとしても、法律全体が失当 (void) するわけではなく、その該当する条項のみが「効力を有しない」とされていた。それに対して、この 2 項は、異なる種類の租税を一つの法律にまとめることを禁じる規定で、これに違反した場合には法律全体が無効になるという意味で、より厳しい規定となっている。

したがって、二つの租税が同じ主題か否かは深刻な問題となり得ると思われるが、憲法制定者にとり自明のことであつたらしく、クイック&ギャランは、この「課税の主題」という言葉の意味については、全く論じていない。

この規定が置かれている目的は、確かに明確である。すなわち、下院が、上院として絶対に認めたい税と、絶対に反対したい税を一つの法案に抱き合わせを行うことで、上院の権限を実質的に侵害することを禁止する趣旨である。しかし、そこで、その鍵を握る「課税の主題」という言葉が何を意味するかは、決して自明ではないために、実際には憲法訴訟となっている。それは、1942 年のレスシュ対財務長官事件 (Resch v Federal Commissioner of Taxation (1942)) である。

当時、オーストラリアには資本利得税 (Capital Gains Tax) が存在しなかった (創設されたのは 1985 年)。その状況下で、資本利得に対して課税を行った所得税法の合憲性が問題となった事件である。

レスシュ社 (Resch's Ltd) は、事業・資産を他社に売却した。売却代金はレスシュ社の清算人に支払われ、清算人は、それを株主であったレスシュ (Edmund Resch) に配当した。1922-1930 年所得税評価法第 16B 条は、会社が清算手続きにおける配当の過程で得た利益を株主が受け取った場合、当該利益を当該年度の課税所得に含めなければならないと定めており、それに基づいてレスシュは課税処分を受けた。

それに対してレスシュは、会社が解散・清算する際の株主分配金は、会社という「資産」が換金されて戻ってきたものなので、「資本の受取 (Capital receipt)」とみるべきで、所得税法で課税されるべきものではないと主張して争った。すなわち、所得税法が分配金を所得とみなして課税すると定めている結果、「所得」と「資本」という 2 つの主題 (subjects) を扱っており、憲法 55 条 2 項が 1 つの主題でなければならないとしていることに違反して無効であると争ったのである。

判決は言う。

「対象は利得であり、所得的性質の利得と資本的性質の利得の区別は、評価法によって設定も維持もされていない。所得税法は通常、所得 (income)、利益 (profit)、収

入 (revenue) または受取 (receipts) という複数の対象を一括りにしているが、このような一括りは、必ずしもこれらの対象が別個かつ明確に区別されるという結論を伴うものではない。これは個々の事例における事実問題であり、個々の法律の内容と規定が考慮されなければならない。法律に特定の名称または一般的な名称が与えられていることは、法律の規定に曖昧さが無い限り、ほとんど、あるいは全く重要ではない。「所得」という語は、本法で扱われている対象を包含するのに十分な包括性を有しており、この点におけるその使用は、立法府の解釈における主要な手がかりの一つとなる共通理解 (common understanding) に基づいている。¹⁰⁷

この判決により、オーストラリア憲法 55 条 2 項における主題とは、一言で言えば「税金の種類区分 (Category of tax)」を指すと考えられる。つまり、個々の細かい課税物件のことではなく、一般常識や立法慣行に基づいた「広くくくりでの税の種類」を指すものと考えて良い。つまり、「所得税」「地価税」「相続税」といった、一般的に認識される税の大分類のことである。

(三) 議定費と既定費

1. 総論

わが国であれば、国の行政機関は、毎年度、予算が成立しない限り、国費を支出することはできない。本条の、条文の文言だけを見る限り、オーストラリアも同様のように見える。しかし、ここでも英国法の影響が現れる。

(1) 英国法では、従来「既定費」と邦訳されてきた概念 (Consolidated Fund Standing Services) が存在してきた。代表的なものとしては王室費 (Civil List)、国連分担金などで、それらは一度議会在議決すれば、その後は、毎年度の予算に計上する必要はなく、恒久的に支出が可能である。それに対して毎年度予算に計上して、議会の承認を得ることを必要とする費用 (Supply Services / Voted Expenditure / Discretionary Expenditure) は「議定費」と邦訳されてきた。

その後、英国では 1998 年に当時のブラウン (Gordon Brown) 財務相によって、AME (Annually Managed Expenditure) という分類が導入された。従来の Consolidated Fund Standing Services という概念は、ほぼ毎年定額であった既定費だけを指していたのに対して、AME は、それに加えて、年金、失業手当、公的債務の利払いなど、各年度の経済

¹⁰⁷ この文章の後に、最高法院は、トロント銀行対ランベ事件 (1887 年) (Bank of Toronto v. Lambe (1887)) というカナダの判例を参照文献として掲記している。このように、先行する関係各国の判例まで押さえる必要があるという点が、オーストラリア法研究が難しい大きな理由の一つである。

そのカナダの事件内容は次のとおりである。ケベック州は、州内で営業する銀行に課税したのに対し、トロント銀行はこれを連邦銀行管轄権の逸脱として争った。英国枢密院は、ケベック州を支持し、銀行の事業に対する課税は、連邦銀行権限の「中核」を直接損なわない限り、一般的に州 (財産権および公民権) の権限内であるとした。これは、1867 年英領北米法 (憲法) に基づく連邦・州間の管轄権の解釈における重要な先例となった。

状況に応じて変動する要因を含むが、個別の法律で支払が定められているものを意味する概念である。また、ブラウン財務相は同時に従来の **Supply Services** という語に替えて **DEL (Departmental Expenditure Limits)** という分類を導入した。この語は、各省庁が、年間で支出できる上限額を明確にする目的で使用される。

(2)米国の予算制度は大変複雑であるが、米国議会予算局 (CBO) の用語を使用すれば、議定費 (DEL) に相当するものを「裁量的経費 (Discretionary Spending)」、既定費 (AME) に相当するものを「義務的経費 (Mandatory Spending)」と呼ぶ。ただ、英国のそれと同一概念では無い。AME は「予算管理上の分類」で、支出の性質や予測可能性に注目しているのに対し、Mandatory Spending は「法的義務に基づく分類」で、議会の裁量が及ばない支出を指しているからである。

(3)カナダにも、やはり同様の制度が存在する。同国では、議定費類似の制度を「議決歳出 (Voted Appropriations)、既定費類似の制度を「法定歳出 (Statutory Appropriations) と呼ぶ。前者は毎年度の予算法によって認められるものであるのに対して、後者は恒久法に基づく支出である。

2. 制度と現状

オーストラリアでも、この種制度が存在する。英国の伝統的な用語法でいうものに近い概念であるところから、本稿では、恒久法 (standing law) に基づいて自動的に支出されるものを既定費、毎年の予算法 (Appropriation Acts) に基づいて議会が承認する支出を議定費と訳する¹⁰⁸。

連邦憲法上には、既定費を明確に認める規定はないが、明らかにそれを予定していると認められるのがいくつかある。憲法そのものによる、特定官吏に対する給与保障規定である。オーストラリアにおける国王の代行者を連邦総督 (Governor-General) という (1条参照) が、第3条は、その給与について「**その年額は、議会が別途定めるまで 1 万ポンドとする。**」とさだめている。同様に、「議会が別段の定めをするまで」という条件の下に、48条では、両院のすべての議員は年間 400 ポンドの手当を受け取ること、また、66条では、統合収入基金から国務大臣の給与として女王に支払われるべき金額が、年間 1 万 2000 ポンドを超えないことを規定している。これらの規定は、明確に毎年度の予算に計上されなくとも、給与が支払われることを予定していると読むことができる。こうした根拠から、オーストラリアでは、憲法は既定費を幅広く肯定していると読まれている。

¹⁰⁸ クィック&ギャランは、英国の伝統的な既定費に当たるものを特別支出充当 (special appropriation) 又は恒久支出充当 (permanent appropriation) とよび、議定費に当たるもの、すなわち毎年の予算で認められるものを年次支出充当 (Annual Appropriation) と呼んでいる。クィック&ギャラン 815 頁参照。

現在では、歳出省では、現在の既定費に相当するものを、クィック&ギャラン同様に、特別支出充当 (special appropriation) と原則的に呼んでいるが、場合によっては常設支出充当 (standing appropriation) とも呼ぶことがある。議定費については、やはり年次支出充当という表現をとっている。

参照 <https://www.finance.gov.au/special-appropriations-background>

議定費が毎会計年度の予算に計上されなければならないのに対して、既定費については、当初は議会による特別法（special appropriation Act）の議決を必要とするが、その後の各年度においては、議会の統制を受けることなく、収入大臣報告（Treasurer's Statement）¹⁰⁹によって公表されるので、年次予算には計上されない。ただし、近時（2008-09 会計年度以降）は年次予算の添付書類に掲記されている¹¹⁰。

表 3 は、「オジャーズ『オーストラリア上院実務』」に掲記されている既定費の、各会計年度における全歳出に占める割合である。

表 3 既定費比率の推移

| 会計年度 | 既定費比率 |
|------------|-------|
| 1909～10 年度 | 10% |
| 1929～30 年度 | 38% |
| 1949～50 年度 | 49% |
| 1969～70 年度 | 56% |
| 1992～93 年度 | 74% |
| 2002～03 年度 | 80% |
| 2011～12 年度 | 85% |

これを見ると、連邦創設直後は、あまり問題にならない程度であったものが、その後、急速にその割合を増加させていることが判る。

現在、既定費として扱われている代表的なものを挙げると、次のものがある。

- (1) 社会保障給付金（Social Security Payments）：最も大きく、かつ重要な既定費のカテゴリーである。根拠法となっているのは社会保障法（Social Security Act 1991）などである。これにより、年金（Age Pension）、障害支援給付（Disability Support Pension）、失業給付金（Job Seeker Payment）、家族給付金（Family Tax Benefit）など、資格を満たした個人に対して支払われるすべての権利に基づく給付金が含まれる。これらの給付金の総額は、法律で定められた受給資格者の数によって変動するため、法律の規定に基づいて自動的に支出される。
- (2) 公的債務の償還と利払い：前述のとおり、借入金収入、つまり国債の発行は予算のコントロールを受けない。当然、その償還及び利払いも予算に計上されることは

¹⁰⁹ 「Treasurer's Statement」は、主に連邦予算（Federal Budget）の一環として発表されるもので、通常、毎年 5 月の第 2 火曜日の夜に、Treasurer's Budget Speech として議会で読み上げられる。

¹¹⁰ 支出充当法の付属書類である予算書 4 号（Budget Paper No. 4）に、既定費見積表（the Table of Estimated Expenditure from Special Appropriations）が掲記されており、各連邦機関における既定費の支出見積を示している。ここに掲記されるようになったのは、ラッド政権は財政透明性を強化するため、既定費の全体像を議会に示すべく、予算書に「恒久歳出の一覧」を掲載するという改革を導入したためである。

なく、法律に基づいて自動的に支払われる。現行の根拠法は、1911年連邦登録国債法（Commonwealth Inscribed Stock Act 1911）¹¹¹などである。

- (3) 職員の給与と管理費の一部：連邦議会議員については、憲法そのものに明文があることは前述したが、その他、上級公務員や裁判官の給与、および特定の行政機関の運営経費である。憲法に直接規定されている支出を補完し、政府の基本的な機能が滞りなく継続するために、法律で支払い義務が規定されている。根拠法：1990年議会権限法（Parliamentary Entitlements Act 1990）など。
- (4) 州・準州への交付金（Grants to States and Territories）：日本でも、地方交付税や補助金など、地方への交付金があるが、そのオーストラリア版である。物品サービス税（Goods and Services Tax = GST）による一般財源に供されるものや、医療、教育などの特定の目的のために州・準州へ提供される主要な財源交付金である。根拠法：2009年連邦財政関係法（Federal Financial Relations Act 2009）など。

簡単に言うと、日本であれば、特別会計で運営するようなものが、既定費になっているものが多い。特別会計であれば、総計予算主義からは問題があるものの、議会が予算統制を毎年度行う。それに対して、既定費の場合には、一度それが創設されると、それが存続している間は、議会統制権が失われることに大きな問題がある。

オーストラリア会計検査院（Australian National Audit Office=ANAO）は、このように既定費割合が極めて高い状態を問題と見て、2004年に2002～2003年度の既定費に関する検査を行い、結果報告を公表している¹¹²。それによると、既定費はこの年度に合計414件あったが、最早必要としない既定費が多数あり、必要なものでも、その管理において違法行為が蔓延し、既存の既定費の半数以上が、担当機関によって年次財務諸表において適切に開示されていないなど、情報が不足しており、説明責任と管理が欠如しており、既定費の性質（「底なしの金銭バケツ」“bottomless buckets of money”）が、これらの問題を助長していると指摘された。

会計検査院は2018年にも、2016～2017会計年度に対して、再び既定費の検査を行っている¹¹³。それによると、既定費の割合は支出の77%で、最高であった2011～12会計年度に比べれば減っていた。特定の報告期間に使用されなかった既定費（「未使用歳出」）に関

¹¹¹ 登録国債（Inscribed Stock）：国債の発行に当たり、紙の国債は発行されず、電子的な登録簿に記録される。譲渡は登録簿を更新することで行われるため、大量の取引が安全に行うことができる。物理的な盗難や紛失のリスクが軽減される点が長所である。

¹¹² オーストラリア会計検査院の既定費に関する2004年報告は、Audit Report No.15 2004-05: Financial Management of Special Appropriations というものである。

<https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/financial-management-special-appropriations>

¹¹³ 2018年4月に行われたオーストラリア会計検査院の既定費に関する検査報告は、Management of Special Appropriations というものである。

<https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/management-special-appropriations>

する報告要件に対する機関のアプローチには、一貫性と遵守が欠如している等の問題は依然として残っているなど、問題が解消するには、なお時間を要するとみられていた。

なお、2024～25年度の連邦予算に基づき計算すると、連邦政府の総支出に占める既定費金額（見込み）は4750億豪ドル以上で、75%程度に達するものと見込まれているから、その後も徐々に減少はしているようである。英米法圏では、この既定費の増大は、共通して存在する大きな問題であるが、その中でも、オーストラリアが特に高い水準にあることは間違いない¹¹⁴。既定費の根拠となるのは、個別の法律であるが、その数は2025年11月時点では241件になっており¹¹⁵、2002～2003年度の414件に比べれば、ほぼ半減している。これは、検査報告を受けて、相当数の未使用または使い果たされた歳出が廃止されたおかげとみられる。

3. 既定費に対する議会の統制

表2に示したとおり、憲法施行当初は議定費がほとんどで、既定費は例外であった。したがって、その当時は、憲法53条による統制で十分と言えたであろう。しかし、前述のとおり、今日においては、オーストラリアでは、既定費の割合が常に75～80%に達しており、議定費はむしろ例外となっている。

オーストラリア憲法は、前述のとおり、議定費に関して、議会の統制を強化するために様々な制度を設けている。その中核は、先に紹介したとおり抱き合わせの禁止と呼ばれる。すなわち、「どのような条件で、誰に、いくら払うか」という政策規定と、「そのための資金を国庫から支出する」という支出規定は、別の法律で定めなければならないものとされている（憲法53条参照）。しかし、既定費ではその統制が及ばない結果、既定費では

¹¹⁴ 参考までに、関係各国の既定費割合を紹介する。

英国の場合、2025年度予算では、既定費6800億ポンドで、総額1兆1200億ポンドに対して60%と見込まれている。

https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6929b367b3b9aff34e9621c/Final_print_HMT_Budget_2025_TEXT_PRINT_NEW.pdf

カナダの場合には、2024-25年度（2024年4月～2025年3月）では、議定費1916億ドル（42.7%）に対し、既定費2576億ドル（57.3%）となっていて、総額4492億ドルの6割に達する。既定費の比率は、年金・医療費等の増大に伴い、年々増加傾向にある。

<https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/planned-government-spending/government-expenditure-plan-main-estimates/2024-25-estimates.html>

米国でも同様に、既定費に相当する義務的経費は、2023年度の場合、4.5兆ドルで総額6.2兆ドルの73%に達する。

<https://www.cbo.gov/publication/59710>

これに対し、ニュージーランドの場合、既定費は5～6%程度に留まっている。これは、同国では他国と異なり、社会保障費などは議定費とされており、公債利払い費や裁判官の給与等だけが既定費とされているためである。同国が英本国以上に強力に議会主権を遵守していることが背景にあると思われる。

¹¹⁵ 既定費の根拠となっている個別の法律は、2025年11月時点で241に達している。

参照 <https://www.finance.gov.au/special-appropriations-background>。

その二つがセットになっている。つまり、抱き合わせがむしろ原則となっている。だから、このままでは、憲法 53 条は実質的に空文化しているといつて差し支えない。

ここでは、それに対して議会がどのように対応しているかを述べたい。下院は、政府を支える政権党が多数派を占めているから、政府に対する財政監督に積極的とは言い難い。具体的に言えば、予算編成過程としては、連邦議会下院では、原則として、日本における衆議院予算委員会のような、特別の委員会審議は行われない。その結果、議会による財政監督は、主として上院の役割となる。

そして、下院の優越が定められている議定費が減り、既定費が増えること自体は、少なくとも上院にとっては権限の強化に繋がっている。下院の優越が認められず、上院が「修正可能」な、実質的な金銭法案が増加することを意味するからである。

問題は、既定費の場合、毎年度の支出充当法案に現れない結果、長期にわたって議会統制が及ばなくなる（Set and Forget（決めたら忘れる）と呼ばれる。）点にある。そこで、これに対して、上院は下院にない二つの手段を設けている。

（１）上院法案審査委員会（Senate Standing Committee for the Scrutiny of Bills）

この委員会は、全ての法案をチェックする「番犬」と呼ばれる。彼らは「恒久的な既定費が含まれる法案を特に警戒しており、以下のような審査基準をわざわざ制定している。

「既定費

既定費により、行政機関は統合収入基金から継続的に資金を支出することができる。規定費法案が成立すると、当該法案に含まれる支出は、通常の議会の承認を必要とせず、したがって議会の直接的な統制を免れる。

法案が既定費を新設または拡大する場合、委員会は、当該法案の説明書において以下の事項について言及することを期待する。

- 既定費とすることが適切である理由（関連する支出充当歳出を議定費法案に規定するのではなく）。
- 当該法案は、支出可能な資金の額に制限を設けているかどうか。
- 既定費法案にサンセット条項（Sunset Clauses）が適用されるかどうか。もし適用されない場合、なぜそのような条項が法案に含まれていないのか。¹¹⁶

その結果、問題が認められれば、報告書（Alert Digest）を出して議会に警告している。このように、この委員会が問題とすることで、政府に対し、無限の既定費ではなく「上限付き」や「毎年の予算（議定費）への移行」を迫る圧力をかけている。

¹¹⁶ 上院法案審査委員会ガイドライン（2022年7月）22頁より引用。なお、サンセット条項とは、その条項に定められている期限が到来すれば法律が失効する既定を意味する。したがって、サンセット条項がある法律の場合には、政府は引き続きその支出が必要な場合には、議会に新しい法案を出して承認を得なければならない、議会の統制力が向上する。出典：https://www.aph.gov.au/-/media/Committees/Senate/committee/scrutiny/Guidelines/Scrutiny_of_Bills_Guidelines_-_2nd_edition.pdf

（２）上院概算要求（Senate Estimates）における「評価 Scrutiny」

これは、連邦政府の支出計画や運営を詳細に検証するために、上院の各常任委員会が開く審査プロセス全体を指す言葉である。これはオーストラリア上院最強の武器である。毎年５月第２火曜日に予算案（年次支出充当法案）が、常例として収入相（Treasurer）による予算演説（Budget Speech）という形で発表される¹¹⁷。その後、各上院常任委員会（計８委員会あり、上院評価委員会（Senate Estimates Committees）と総称される。）が、その後に、上院の各委員会は、それぞれが担当する政府省庁や機関の歳出見積もりを詳細に審査（hearing）する¹¹⁸。審査には、担当大臣や政府高官が出席し、上院議員からの広範な質問に答える義務がある。このプロセスを通じて、予算書類だけでは得られない政府運営の詳細な情報が引き出されることが多く、審査は一般に公開・テレビ放映されるため、政府の透明性を高める役割を果たしている。その委員会審査の場では、議定費だけでなく、既定費についての審議も行われるのである。

おわりに

本稿は、オーストラリアにおける財政に関する憲法レベルで問題になる条項の解釈運用を簡略に紹介したものである。

オーストラリアには、長期にわたり、日本で言う財政法等の法規はほとんど制定されず、財政運営は、ここに紹介した憲法規定に加え、毎年度制定される年次支出充当法等に基づいて行われていた。その当時であれば、本稿で論じたもので、財政行政法レベルまでも実質的にはカバーされていたと言っても、恐らく過言では無いであろう。

興味深いのは、そのように財政行政法が未整備であったおかげで、逆に、政府会計に発生主義（accrual accounting）を導入する動きが、法に制約されないために容易に行われたことである。すなわち、1980年代から欧米でいわれるようになった New Public Management（NPM）が、この時期にオーストラリアにも波及し、政府会計の透明性・説明責任・効率性を高めるために、現金主義から発生主義への転換が推進された。1990年代初頭には、政府系企業（Government Business Enterprises, GBEs）ではすでに完全な発生主義会計が導入されており、この影響から、1990年代半ばには、連邦政府全体での発生主義導入に向けた準備が進行したという。

こうした状況を、法的に規制する必要があるとの考えから、1990年代末になって初めて基幹的な財政行政法が制定されることとなった。すなわち、1994年に財務管理および説明責任法（Financial Management and Accountability Act 1997＝FMA法）と連邦機関及

¹¹⁷ 2025－2026年度の予算演説については、次のサイトを参照。

<https://ministers.treasury.gov.au/ministers/jim-chalmers-2022/speeches/2025-26-budget-speech-parliament-house-canberra>

¹¹⁸ 上院概算要求（Senate Estimates）の具体的な状況は、次のサイトを参照。

https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Senate_estimates

び会社法（Commonwealth Authorities and Companies Act 1997=CAC 法）が、連邦議会に提出され、その時点で公会計監査合同委員会（Joint Committee of Public Accounts and Audit=JCPAA）に付託されて検討された¹¹⁹。FMA 法が、連邦政府の各省庁などを対象としたものであり、CAC 法が政府関係機関や国有企業を対象としたものである。日本では考えられないほどの包括的な立法といえる。1997 年に両法が正式に制定された。

1998 年には予算公正憲章法（Charter of Budget Honesty Act 1998）という、予算の透明性と説明責任を確保するための法律も制定されている。この法律で、初めて全体的な決算報告書（Final Budget Outcome=FBO）が公表されるようになった。それまでは各省庁が年次報告書（Annual Report）の中で決算情報を公表していたが、形式は省庁ごとにバラバラで、連邦全体の統一的な「決算書」は存在しなかったのである。

このように大きなくくりで立法を行うこと自体、大変野心的なものと言えるが、2013 年になって、更に大きな野心的転換が行われる。すなわち、上記 FMA 法と CAC 法を廃止し、かわって公共財政・業績・説明責任法（Public Governance, Performance and Accountability Act 2013=PGPA 法）が制定されたのである。この法律は、連邦政府の資金の管理、会計処理、業績評価、説明責任などを、連邦政府の各省庁ばかりでなく、政府機関や国有企業などなど、総ての政府関係機関を一括して規制しているという、大変野心的なものである。前述した予算の純計方式の導入などもこの法律でなされたのである。

その他にも、オーストラリアには、ブラッドン条項の失効と関連して説明した、財政協定という、場合によっては超憲法的な効力までも有する強力な財政行政法規がある。行政取決め（administrative arrangements orders=AAOs）という法規範もある。これは、効力的には政府機関内部の立法であるが、日本の通達等よりも強力な効果を持つ。例えばどの大臣・省がどの法律権限を行使するかを決める政府の行政配分を定めるなど、重要な機能を果たしている。

残念ながら、これらの財政行政法規の具体的機能については、オーストラリアの学者による体系的な研究論文を発見することが出来ず、したがって筆者の研究手段は、個別の法規範を読むしか無いため、現実問題としてほとんど浸透していない。将来の課題である。

¹¹⁹ 合同委員会とは、正式には議会合同委員会（Joint Committee of the Parliament）と呼ばれ、上下両院のいずれかの委員会では無く、議会そのものに属する委員会である。現時点では(8)委員会あり、財務、情報機関、人権、条約、企業法、腐敗防止など、横断的なテーマを扱う。JCPAA の場合、①連邦政府の支出・財務報告の監督、②会計検査院 ANAO の監督、③監査報告や財務報告に関する審査、④政府機関への改善勧告、を担当する。総員 16 名で、内訳は上院（Senate）から 6 名、下院（House of Representatives）から 10 名となっている。