

カナダの地方分権

石 弘 光

目 次

- I. はじめに
- II. カナダ地方分権の成立過程
 1. 戦前のカナダ連邦制
 2. Rowell-Sirois 報告の概要
 3. 現行制度への胎動
 4. カナダ地方分権の現状
- III. 連邦—州政府間の租税配分
 1. 租税レンタルの成立 (1941—57年)
 2. 租税レンタルの変容 (1957—62年)
 3. 租税徴収措置とそれ以降 (1962年—)
- IV. 財政力不均衡と平衡交付金
 1. 平衡交付金の沿革
 2. 平衡交付金の算定方法
 3. 現行制度とその問題点
- V. 条件付き連邦補助金の役割
 1. 費用分担プログラムの発展
 2. 既定プログラム補助金の創設
- (付論) 州—地方政府間の関係——Ontaris のケース
- VI. むすび——学ぶべきもの
- 付記
- 参考文献

I. はじめに

中央集権 (centralization) か地方分権 (decentralization) かという視点から、主要な資本主義国を観察すると2つの形態に分けることができる。第1の形態は、中央集権を基盤とする単一国家 (unitary countries) でありその代表的な国が、イギリス、イタリア、オランダ、北欧などである。いうまでもなく、わが国もこのカテゴリーに所属する。第2の形態が、連邦国家 (federal countries) であり基本的に地方分権が成立しているとみなされる。この制度をもつ代表的な例が、アメリカ、カナダ、オーストラリア、西ドイツ、スイスなどである。

どちらの形態をとるかは、各々の国の地理的、歴史的、社会的、文化的それに経済的などの要因を背景に決定されてきたもので一概にどちらがよいとも断言できない。双方に、メリット・デメリットが存在しう。そこで極端に一方に偏るというよりも、両者のメリットをできるだけ生かす方向で中央・地方政府の行財政システムを構築するのが賢明であるといえよう。

本稿では、カナダを取り上げ地方分権の1つの姿を明らかにしたいと思う。この種の分析を試みる直接の動機・目的は、次の2点にある。まず第1に、わが国における地方分権志向の高まりを意識するにつれ地方分権を現にとっている国々の実態を解明する必要がある、と痛感したことである。行財政システムに関する日本の現状は、種々な面で、過度の中央集権システムの弊害をもたらしていると思われる。これが近年、地方分権、地方自治そして地方の時代に人々の関心を向けさせる原因になっている。しかし一口に地方分権を目指すといっても、そこに確固たる目標があるわけではない。わが国にどのような形態の地方分権が適しているかを探るため、すでに地方分権のシステムを採用している国々の経験を大いに学ぶ必要があ

カナダの地方分権

る。このためには、地方分権の国際比較を試み各国の経験をもとに、いくつかのタイプに類型化すると有益であると思われる。以下明らかにされるように、カナダは他のケースとくらべ地方分権が最もうまく機能している国である。地方分権システムの類型化にあたり、まず最初に検討すべき国といえよう。

第2に、カナダの地方分権を研究するにあたり実地調査の機会に恵まれたことである。カナダ政府の Faculty Enrichment Program より、1982年9月に2週間ほどカナダ各地を廻り、資料収集と多数のエキスパートと意見を交換することができた。カナダの中央・地方政府の財政関係の1つの特徴は、5年毎に再検討され往々にして制度が改められるという点にある。筆者の訪問した時期は、現行制度（1982—87年度）が丁度スタートした年にあたり調査研究には絶好の機会であった。当然のこと、この制度改訂にあたっては事前に入念な準備作業が行われ各種の貴重な資料が公表される。また白熱した議論のあとだけに、この問題に関する人々の関心も依然強く十分な意見の交換をおこなえた。これらの結果から、カナダの地方分権の現状と問題点をある程度明らかにできると考えるにいたった。以上2点が、本稿執筆の直接の動機である。

カナダの行財政システムは、連邦 (federal)、州 (province)、地方 (local) の3つのレベルの政府から成り立っている。一般に地方政府というときには、市町村 (municipal) のほかに学校、警察などの board が含まれる。この3段階の政府レベルは、一応わが国の国—府県—市町村に対応すると考えてもよいだろう。

以下、連邦を中央政府、州を地方政府とみて、連邦対州の財政関係を中心に議論しつつ、カナダの地方分権の実態を明らかにしたい。州とその下位にある市町村の関係については、補足的に触れることにする。主要な問題領域は、次の5つに分けられる。まず次節のIIにおいて、カナダ地方分

権のメカニズムを歴史的経緯をふまえその特徴を簡単に整理する。この準備的考察をふまえ、Ⅲで連邦—州政府間の租税配分の方式を論じる。地方分権化の促進の過程において、税源が中央政府から地方政府へどのように移転されるようになったかが検討される。

次いでⅣ、Ⅴで連邦補助金の2つのタイプの役割が各々吟味される。無条件の一般補助金は平衡交付金制度として、地方間の財政力不均衡の是正に活用される。そしてもう1つの条件付きの特定補助金が特定の政策目的の遂行のために、連邦から州へと移転される。Ⅲ、Ⅳ、Ⅴの議論は、カナダの中央・地方政府間の財政関係を規定する財政措置法 (Fiscal Arrangements Act) の内容でもある。そして最後に、むすびとしてⅥでカナダの経験から、何を学ぶべきかを考えてみたい。

II. カナダ地方分権の成立過程

1. 戦前のカナダ連邦制

地方分権が典型的に発展してきた国といっても、その出発点から今日の姿ができ上がっていたわけではない。1867年の連邦形成 (confederation) による建国以来、やはりその時々で中央政府対地方政府の葛藤があり、集権対分権の間で綱引きがあったといえる。まずごく簡単に過去を振り返り、カナダ地方分権の生い立ちを概観しておくことにする。

Bastien [1981] は、カナダ連邦制の歴史について次の3つの時期に大きく分け議論を展開している。

(1) 1867—1939年

(2) 1940—1957年

(3) 1957年以降

(1) は第2次大戦前の時期で、連邦形成以来の試行錯誤をへてカナダの連邦制、分権化の基盤が形成された過程を示す。(2) は戦後の混乱期をふ

まえ中央・地方政府間で種々な財政問題が発生し、その事態の收拾と現在ある新制度の基礎を構築した時期である。そして1957年以後の(3)の時期に、まさに今日のカナダ連邦制の姿が整えられることになった。

本分析の主たる関心は、(3)をふまえたカナダ地方分権の現状にある。次節以下で、租税配分、補助金などの項目に分け詳しく論じるが、その準備として(1)(2)の時期の主要な現象を簡単にまとめておこう(参照、Bastien [1981] chaps. 1-3, House of Commons [1981] ch. 2 など)。

戦前の時期(1867—1939年)は、更にいくつもの時期に区別される。カナダ連邦制の特徴は、そもそもそのスタートの時点で中央政府と地方政府の業務分担がはっきりしていたことが挙げられよう。1867年の財政措置は、連邦政府に州間を結ぶ交通、交易網の整備、通貨・金融機関の整備などを固有の任務として与えている。これに対し、州政府は教育、社会福祉、医療、道路に責任をもつものとされた。当時、容易に予想されるように州政府の業務分野はさほど重要でなく、財源面でも連邦政府の方がより多くのものを使用した。しかしながら、資本主義社会の発展はその後、政府に教育、社会福祉、医療の分野での拡大をうながし、必然的に州政府の役割を増大させることになる。このように出発点からして、その後地方政府の権限が拡大した分権化が促進される素地が、カナダ連邦制にあったといえる。

一方、財源の方も新憲法によってその配分が決められていた。連邦政府は当時、植民地の総収入の $\frac{3}{4}$ を占めていた関税を独占して徴収する権限を与えられた。他方、州政府は当時財産税を除いてほとんど使用されていなかった直接税を賦課してよいことが、新憲法によって認められた。

しかし業務の内容とその税源の比較から分るように、州政府の支出と税収の不均衡は次第に明白になってくる。殊に関税収入を連邦に委譲したNew BrunswickやNova Scotiaは、他州にくらべその収入減が顕著で

あった。ここで連邦—州政府の財政調整として、そもそも当初から対策をこうじる必要に迫られてきた。対策として、(1) 課税権の州への移転、(2) 補助金制度の確立の2つの選択があったが、そのうち(2)が採用された。具体的には、住民40万人まで年1人当たり80セントを連邦政府から受けとることを、州政府は同意した。また特に財政逼迫で困難に直面していた New Brunswick は、10年間年当たり6万3000ドルの特別補助金が与えられた。これらの補助金の支払は、すべて「英国領北米法」(BNA—British North America Act) で保証された。かくして連邦形成当初から、連邦補助金は州政府の最も重要な財源となり、たとえば Nova Scotia や New Brunswick では全収入の80—90%、Ontario, Quebec でも $\frac{1}{2} \sim \frac{2}{3}$ の割合になっていた。

住民40万人まで年1人当たり80セントを連邦が補助するという1867年法は、基本的にはその後40年間ほど維持された。その主たる狙いは、連邦政府が各州の地域目的のための財政需要を完全に面倒をみようとするものであった。しかし各州毎の特別な事情に応じ、この一般的なカテゴリーのほかに特別補助金が個別に支払われ、各州間でより平等な取り扱いを要求し拡大する傾向をみせていた。それが1867年法の修正をたえず求める声となっていた。

ところが1873年以降約25年間続いた世界的な景気後退の影響をうけ、連邦—州両政府とも税収難に陥った。州政府は補助金の増加を望んだがそれに対する連邦政府の抵抗は大きく、州は独自で課税権の拡大を企てることになった。たとえば British Columbia は1876年に個人所得税を導入し、Quebec は1882年に企業資産・利潤に課税しまた Ontario も1892年に相続税を賦課することにした。いずれもが他州によって追従された。このように州毎で競って税源獲得に努める事態は、後述するように1930年代に本格化シタックス・ジャングル (tax jungle) という現象が生じた

が、その類似したものがこの時期にもみられた。

1906年にこのような事態を打開すべく、カナダ経済の回復とも相いまって、連邦—州政府間の財政調整に関する会合がはじめてもたれた。この時同意された新しい財政措置は、1867年法の修正をうながすものであった。連邦補助金の修正の内容は、40万人までの上限が250万人に引き上げられ、そこまで前と同じ—1人当たり80セント、上限を超える住民について各人に60セントが追加されるというものであった。再び連邦政府は、地方の財政需要を完全に面倒をみるという姿勢で2つのレベルの政府間の財政調整に決着をつけたが、後の事態の推移が示すように決して問題の根本的解決には成りえなかった。

第1次大戦の時期までは、全体として云えば意図するとしないとに拘わらず、地方分権化の方向に着実に移行し集権の力が弱まったといえる。この流れを一時中断させたのが、第1次大戦の勃発であった。Peacock and Wiseman [1961] 分析でもみられるように、一般に戦争の期間は軍事活動のため中央政府の役割が大きくなる。これが集中化過程 (centralization process) といわれる現象になる。カナダでもこの例外ではなく、連邦政府支出は急速に上昇しその財源として個人所得税と法人所得税も含め、増税が図られた。かくして州政府の権限内にあった直接税に触手を伸し、主要な税源を共同で所有する時期が始まった。

カナダ連邦制の1つの転換点は、第1次大戦終了後から1930年代の大不況がはじまる前までの11年間 (1918—1929年) にみうけられる。政治、経済両面で連邦政府の力は相対的に衰え、逆に州政府が主役を演じるようになってきた。その大きな理由の1つとして、カナダ全土を覆う交通、通信などのインフラストラクチャーの建設がこの時期までにはほぼ完了したことが挙げられる。この時期に連邦政府が行った仕事のうちで、目につくのは老令年金プログラムの確立 (1927年) 程度である。

これに対し、道路、教育、社会福祉の重要度が急速に高まってきた。これらは本来、州政府の活動分野に含まれることから、州政府の責任と権限は次第に増大してくることになる。経常支出と並んで、自動車、電力の利用の急増は、州および市町村の公共投資を大幅に要求することになった。1920年代の終りまでに、州一市町村の総支出は連邦政府支出の50%も上回るほどになっていた。

州政府は財政上の責任の増大に伴い、当然のこと新しい収入源を探す必要が生じてくる。アルコール飲料の専売、ガソリン税、自動車免許税などが新たに導入されるようになったのもこの時期である。もとより連邦補助金も増加したが、しかし州政府の税収増の方がはるかにスピードが早かった。州政府が独自の税源に依拠する傾向がではじめた反面、1人当たりでみた税収は州毎にかなりの格差をもちはじめていた。殊に、沿海州といわれる Nova Scotia, New Brunswick, Prince Edward Island の3州は他州とくらべて貧困度が目立っていた。

責任、業務が拡大したとはいえ、一般的にいて州政府の財政基盤は必ずしも強固なものではなかった。特に公共投資の大幅な伸びを反映して、州債が増加しそのため公債利払費が予算の中でかなりの部分を占めていた。したがって経済危機、不況に対しては、きわめて脆弱な財政上の体質であったといえる。

このような状況の下で、1929年から大不況に突入し第2次大戦の開始まで経済危機が続くことになる。州財政は大半が破産の危機に頻し、連邦補助金によってかろうじて救済される状況を迎える。州政府にとって特にきびしかったのは、業務分野の拡大に伴い1920年代に発行した債券の償還が、1930年代の大不況の時期にぶつかったことである。

1930年代の政府間財政調整は、先述のタックス・ジャングルといった様相を呈してきた。財政危機に直面した州政府はこぞって既存の課税の税

率引上げと新税の導入にはしった。たとえば1930—40年間に、個人所得に課税する州の数は3から7へ、また同様に法人に課税する州の数も2から9へと上昇した。小売売上税も新たに導入され、また相続税も増徴された。他方、国際貿易の不振により関税収入が減少した連邦政府も、州政府と同じような行動にでた。かくして両政府の間で相互に協調もなく、税収確保のためにあらゆる手段を行使する無秩序の状況に突入することになった。しかしこのような状況にあっても、連邦政府は補助金を増大させ、州政府の救済に乗り出す必要性を認めていた。殊に州政府の失業救済プログラムの財源確保には、大いに努力をした。前述のごとく、州政府の財政破たんはこの連邦補助金によって救われた面がたぶんにあったといえよう。

大不況という異常な事態が発生し、1920年代に進捗した分権化は再び中央集権の方向に振子が戻ることになる。この傾向は次の第2次大戦の時期に入り、そのまま1950年代まで引き継がれる。1930年代の経験から、連邦制の財政システムを再考する必要があるとの気運が生れてきた。

2. Rowell-Sirois 報告の概要

1930年代の混乱はカナダ連邦制に重大な危機をもたらし、財政構造自体を再検討するムードがでてきた。このために連邦政府は、連邦一州の財政関係を見直す委員会（正式には、Royal Commission on Dominion-Provincial Relations）を設け、全般的な検討、勧告を委嘱した。この委員会の公表した報告書が、2人の委員長（N. W. Rowell は途中辞し、その後任が J. Sirois）の名をとって、Rowell-Sirois 報告といわれている。これはその後カナダ連邦制の再建にあたり、大きな影響をもったもので、その内容は検討に値する。報告書それ自体は入手できなかったが、House of Commons [1981] Annex I-A でその抜粋を利用できる。以下、これを利用して Rowell-Sirois 報告の概要を簡単に整理することにする。

この委員会は、1937年8月に5名の委員が任命され発足した。5名は5つの地域 (Ontario, Quebec, Winnipeg, Nova Scotia, British Columbia) を代表する形で、選出された。委員会は6人のアドヴァイザーと各専門分野で27名の研究者を迎い入れ、9つの州で公聴会を開き研究活動を続け報告書の作成にあたった。

主要な研究課題として、次の点が公式に与えられた。

- (1) 連邦一州政府間で憲法上決められている収入源および業務の配分を、過去の結果、現状への適合性、将来の状況をふまえて吟味する。
- (2) カナダ国民から徴収する租税の性格および額を検討し、課税の現状が考へうる限り公平で効率的か否かを決定する。
- (3) 公共支出、公債一般を分析し、政府業務配分の現状が公平でかつ効率的な行政に役立っているか否かを決定する。また公的機能および権限に関し、現状の配分の枠内あるいはその再配分に基づいて、連邦一州政府の能力がその責任を果しうるかを決定する。
- (4) 州政府に対する連邦補助金を検討する。

要するに委員会は、大ざっぱに云って2つの任務を課されたことになる。1つは事実の整理、検討であり、もう1つは行政上の効率と財政上の公平の視点から過去の事実を評価し勧告をまとめることである。

このようなテーマが公式に与えられる背後には、委員会に取り上げ報告してもらいたい連邦形成以来の様々な問題が滞積していた。たとえば、次のようなものが重要であった。

- (1) 経済的、社会的発展により政府の責任が拡大した。
- (2) 政府間で権限や機能に関し、最大限の分割が必要である。
- (3) 連邦と州の間で公共サービスに重複があり公共支出が増加した。
- (4) 州側から、憲法上の責任を果すには収入源が不十分だと不平が出されていた。

カナダの地方分権

表 1 連邦形成以来の公共支出の伸びと州一市町村による負担割合の増加
(100万ドル)

	総 計		連 邦		州		市 町 村		総計に占める 連邦の割合	
	1874	1937	1874	1937	1874	1937	1874	1937	1874	1937
純公債費	6.6	271.3	5.4	167.0	0.6	50.9	1.8	54.8	82	62
国防と戦争年金	1.3	88.0	1.3	88.0	—	—	—	—	100	100
公共福祉										
援 助	—	126.6	—	66.1	—	42.9	—	17.6	—	52
そ の 他	1.4	124.4	0.2	43.8	0.7	45.0	0.5	35.6	14	35
教 育	3.0	108.9	—	—	1.4	32.1	1.6	76.5	—	—
道路と交通	5.4	73.8	2.8	18.0	1.2	25.2	1.4	30.6	52	24
道路と交通 (含む公債費)	(9.8)	(240.4)	(7.2)	(143.0)	(1.2)	(51.6)	(1.4)	(45.8)	(73)	(59)
国土保全と農業	1.6	38.5	0.9	17.9	0.7	20.6	—	—	56	46
一般行政その他	12.6	164.6	6.0	56.2	3.9	41.8	2.7	66.9	48	34
州への補助費	—	—	3.8	21.2	—	—	—	—	—	—
計	31.9	996.1	20.4	478.2	7.3	258.5	8.0	282.0	64	48
1人当りの 総支出(ドル)	8.19	89.58	5.24	43.0	1.87	23.25	2.05	25.36	—	—
国民所得に占める 総支出の割合%	9%	26%	6%	12%	2%	7%	2%	7%	—	—

(出所) House of Commons [1981], p 14

委員会は、以上の要望に答えるためこれまでの歴史的経緯の整理、つまり事実の確認に大きな努力を払っている。このような作業の一端を、表1、2を用いて紹介することにしよう。2つの表は連邦形成の頃(1874年)と報告作成時点(1937年)における財政構造を比較し、実態の把握に努めたものである。

まず表1において、公共支出の推移および各政府間の配分変化を読みとることができる。まず第1に、1人当り公共支出総額は63年間に約11倍に上昇し、また国民所得に占める公共支出の割合も9%から26%へ増加している。連邦形成以来、政府の経済的、社会的役割は大きくなり、財政

規模が拡大したことが分る。第2に、連邦政府の地位は明らかに低下している。公共支出総額に占める割合でみて、64%から48%へと半分以下になっている。その原因の1つとして、自動車の普及による道路・交通の州支出が州政府に重い負担となってきたことが挙げられよう。その財源が公債に依存したことにより、同時に公債費も大幅に増加している。

第3に、憲法で取り決められた国防を連邦政府に、教育を地方政府にという当初の政府間の分担は1937年にもそのまま踏襲されている。しかしはじめ地方政府の主要な任務であった公共福祉は、かなりの部分が全国ベースでのみ供給されるように変化している点が注目されよう。

他方、表2は政府収入の増加傾向を連邦形成時とそれ以降に分け示したものである。この表からもいくつかの興味ある事実を観察できる。第1に、1874年に連邦政府は関税と消費税を独占しそれが全収入の $\frac{2}{3}$ ほどを占めていた。ところが1937年には、その比率は16%ほどに低下し、連邦形成当時の収入は合計しても全体の半分にしかない。第2に、1937年に連邦政府は関税、消費税に代わり売上税、法人税、個人所得税の三税から、必要な税収の大半をあげている。このうち、直接税である法人税と個人所得税は、連邦形成当時、憲法により明らかに税源として州政府に与えられていたはずのものである。ただ当時、このような租税が存在しなかっただけである。

第3に、州に対する連邦補助金は大幅に減少している。州政府の収入のうち $\frac{2}{3}$ ていどの割合であったものが、1937年には $\frac{1}{10}$ を大きくわっている。そして最後に、全収入の中に占める連邦政府の地位は大きく低下している点が注目される。1874年に全体の $\frac{2}{3}$ も占めていたのに、1937年には半分以下の47%にまで減少している。

以上、表1, 2の観察から何が云えるであろうか。一口でいえば、連邦形成の時期にくらべ連邦—州政府間の財政関係は様変わりになっているとい

カナダの地方分権

表 2 連邦形成以来の政府収入の伸び (100 万ドル)

	総 計		連 邦		州		市 町 村		収入全体の構 成比(%)	
	1874	1937	1874	1937	1874	1937	1874	1937	1874	1937
連邦形成時点の収入源										
関 税	14.4	112.1	14.4	112.1	—	—	—	—	46	11
消 費 税	5.6	52.0	5.6	52.0	—	—	—	—	18	5
財産収入	1.8	23.6	0.4	2.5	1.4	21.1	—	—	6	2
免許、許可お よび手数料	1.2	21.9	—	2.5	0.7	8.9	0.5	10.5	4	2
固定資産税	6.5	250.8	—	—	—	5.9	6.5	244.9	21	25
そ の 他	1.5	39.1	0.4	10.2	0.1	3.3	1.0	27.0	5	5
小 計	31.0	499.5	20.8	179.3	2.2	39.2	8.0	282.4	100	50
連邦形成以来の収入源										
売 上 税	—	144.4	—	138.1	—	1.9	—	4.4	—	15
ガソリン税と 自動車免許	—	64.8	—	—	—	64.8	—	—	—	6
酒 税	—	29.8	—	—	—	29.8	—	—	—	3
製造者税	—	17.2	—	17.2	—	—	—	—	—	2
娯 楽 税	—	2.8	—	—	—	2.8	—	—	—	—
その他税	—	30.8	—	7.4	—	3.1	—	20.4	—	3
法 人 税	—	105.7	—	71.7	—	34.0	—	—	—	11
個人所得税	—	64.4	—	50.6	—	11.9	—	1.9	—	6
相 続 税	—	35.8	—	—	—	35.8	—	—	—	4
小 計	—	495.7	—	285.0	—	184.1	—	26.7	—	50
各政府間の総 収入	31.0	995.2	20.8	464.3	2.2	223.3	8.0	309.1	100	100
州への連邦補助金	—	—	—	—	3.8	21.2	—	—	—	—
総 計	31.0	995.2	20.8	464.3	6.0	244.5	8.0	309.1	100	100
各政府間の配 分割合 (%)	100%	100%	67%	47%	7%	22%	26%	31%	—	—

(出所) House of Commons [1981], p. 15.

うことであろう。本来意図されたように税源は、各政府レベルで独占的に使用されていない。税源間での競争が目立つ。更に政府の公共サービスの分担に関しても、当初憲法でできたようにはっきりせず公共福祉や道路・交通の支出にみられるように政府の機能は重複してきている。その結果、

行政上の非効率，課税に不公平が生じ，政府もその責任を遂行するのに高い費用をかけている。このような論点の整理から，課税権と政府の機能の配分を再考すべきだということになる。

Rowell-Sirois 委員会の報告書は，1940年に公表された。主要な勧告は，次の5点に要約される（参照。Auld and Miller [1982] p. 354）。

- 1) 既存の州債を連邦政府が肩代りする。
- 2) 個人および法人所得税は，連邦政府の独占的な財源とする。
- 3) 失業救済，老齢年金は連邦の仕事とする。
- 4) 一般的社会福祉プログラムは，連邦との間に費用分担もなく条件付き補助金もなしに州の責任とする。
- 5) 連邦政府は州に対し，1人当り補助金の代わりに年々調整補助金を与える。この補助金は，各州が公共サービスの平均水準を供給するだけ十分の資金を保証する。

これらの勧告のうち，連邦と州の間で比較的スムーズに合意が成立したのと逆に双方が容易に譲歩できない争点になったのと，2通り分けることができる。3)の失業救済，老齢年金を連邦政府の所管にすることに関し，集権的な性格になるにもかかわらず州政府から反対は出されなかった。1940年に全州と合意の下に憲法が修正され，失業保険計画は連邦政府の権限に組み入れられた。また1951年には，全州の老齢年金計画を連邦政府が確立できるように英国領北米法（BNA Act）が修正された。

Rowell-Sirois 報告の勧告のうち，問題は2)と5)にあった。州政府は，所得税の税源から手を引けという委員会の示唆に厳しい姿勢を示した。そこでこの問題は，依然として戦後のカナダ連邦制をめぐる連邦一州間の主要な論争点の1つであった。

一方5)の方は，現行の平衡交付金制度の起源となるものである。当時一般に，全国調整補助金（national adjustment grants）とよばれており，

州間の収入の平準化を図ろうとする狙いをもっていた。これは先の 3) の勧告とは反対に、州自治を尊重し公共サービスの平均水準をすべての州で確保しようとする分権化の発想にもとづくものである。具体的には、次のごとき算式による。

G_i —— i 州の公共サービスの平均的標準水準に必要な収入

T_i —— i 州の平均税率を課することによってえられる収入

$G_i - T_i$ —— 調整補助金の額

かくして補助金交付をうける条件は、 $G_i \geq T_i$ となる。当時、Ontario, Alberta, British Columbia の 3 州はこの資格に有しないとみなされていた。かくして 3 州は、これが 1 つの理由で Rowell-Sirois 委員会の提案を受け入れてない。

3. 現行制度への胎動

第 2 次大戦の勃発により、戦時財政の確立が緊急の課題となり Rowell-Sirois 委員会の諸提案の検討・交渉は、戦後まで棚上げされることになった。しかしその間、戦時租税協約 (the Wartime Tax Agreements) が結ばれ、連邦政府は個人・法人所得税と相続税の 3 税を完全に支配した。ただしこの見返りに、レントの制度が導入された。つまり連邦政府は、この 3 つの税源を州から借りうけるための補償をレントとして支払うという形をとることになった。このときの状況に関し、

「その協約は終戦時に再吟味されることになっていた。というのは少くとも 1941 年の時点で、連邦政府はこれら三税を永続的に独占しつづけようという希望をもっていなかったからである」(Auld and Miller [1982] pp. 354-55)

のごとき説明がなされている。このことからこの最初の租税協約は、戦時体制の下で仮に連邦-州政府間で取り結ばれた臨時的なものであったこと

が分る。しかしこの取り決めが、戦後の租税配分ルールの出発点を提供することになる。

終戦後から1947年まで、連邦と州の間では財政措置に関し相互に満足のいくように、様々な提案、議論がおこなわれた。その中でとりわけ重要なものが、1945年の連邦政府の提案である。それは連邦政府が戦後経済の完全雇用と物価安定の達成を目標に、連邦・州再建コンファレンス(The Dominion-Provincial Conference on Reconstruction)を招請したときに、提示されたものである。

その主たる内容は次の2点からなっていた。

- 1) 連邦は費用分担プログラムを通じ、州の社会福祉の分野に介入する。
- 2) 連邦は、所得税の全分野(個人および法人)に引続きとどまる。

この内容からも明らかなように、1945年の連邦提案は集権志向の強いものであった。これはそれまで伝統的に培われてきたカナダ連邦制の根幹を崩すものとして、当然州政府から強い反撥がでて受け入れられるところとはならなかった。費用分担プログラムの範囲は医療衛生職業訓練の分野にまで拡大され、各政府の独自の責任、行動は制約され相互依存性が高まるとみなされた。また両政府間で所得税を分担し合うことは、連邦形成時の憲法の精神に反し地方分権を変質させるものとして警戒された。

両政府間で意見の一致をみなかったものの、その後2カ年、辛抱強く協議はつづけられ、1947年にある同意が形成された。それは租税配分のルールに関し、すでに導入されている租税のレンタルな支払にもとづくものであった。QuebecとOntarioを除く全州が、5年間、個人・法人所得税と相続税を連邦に貸付けることを同意した。その見返りとして連邦から州に支払われるレントは、1人当たりの固定額と1947年の法定補助金をベースに算定され、年々のGNPならびに人口の成長率に比例して増加されることになった。これは正式の租税レンタル協約(tax rental agreement)

が、1947—52年の期間を対象にはじめて結ばれたことを意味する。

この交渉を契機にして、カナダにおいて政府間の財政調整の取り決めは5年毎に見直されるという慣行が成立することになる。この点、Auld=Miller は次のように述べている。

「カナダ財政連邦制を背景として、どんな最終的な“決着”もなくした
がって協約や措置は5年に限定されるということを、全政府は十分理解
するにいたった (p. 355).

このように租税配分のルールの基礎が固まる一方、同じ時期に連邦政府の費用分担プログラムも新たにいくつも発足した。たとえば、1948年に全国保健補助金プログラムやカナダ横断ハイウェイ建設プログラムなどがある。そのほか租税配分に際し次第に各州の財政力を平準化する要素も加味され、その後の平衡交付金制度へとつながる動きもあった。

財政措置法として現行のカナダ連邦制を支えているシステムは、かくして第2次大戦から1957年までの時期にかけ連邦—州政府間の交渉をへて、その内容が徐々に整えられることになる。個々の内容については、項目別に次章以下で検討がすすめられる。

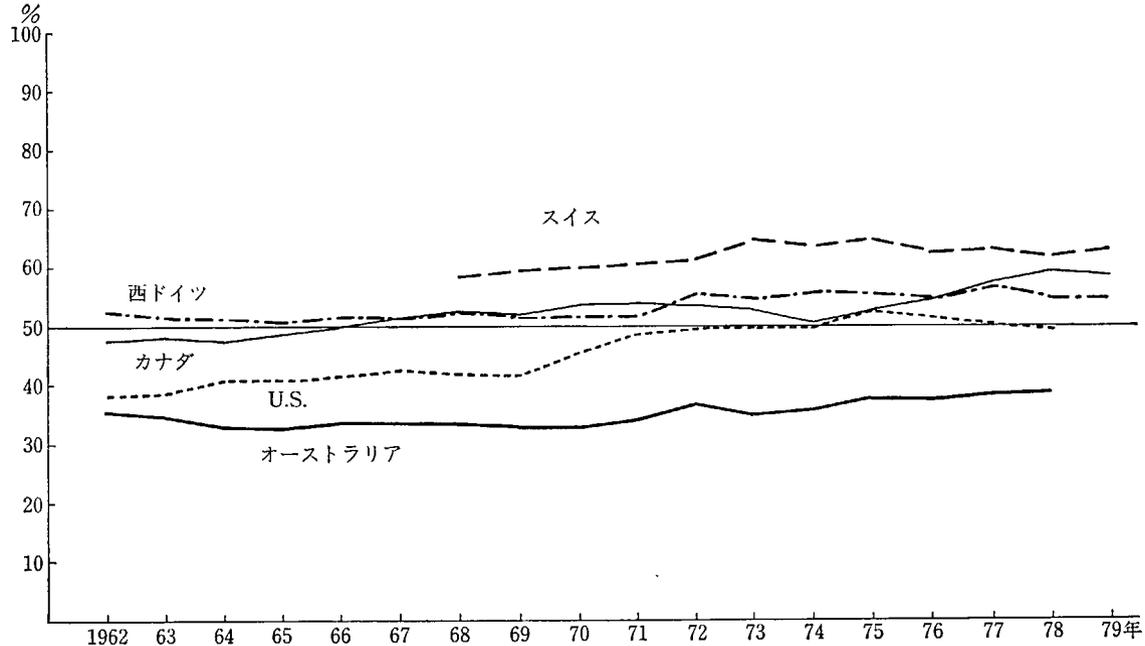
4. カナダ地方分権の現状

先に議論をすすめる前に、カナダ連邦制の特徴ならびにその現状を簡単にみておくことにする (Canadian Tax Foundation [1982]).

まずカナダ連邦制の特徴は、国際的にみて地方分権の程度が比較的に高いということである。地方分権の程度を測る指標として、国民所得統計を用い政府部門の経常収入総額に占める州・地方政府のシェアーをとることにした。

図1は、先進主要国のうち連邦制をとるアメリカ、オーストラリア、西ドイツ、スイスの4カ国と一緒にカナダについて、この種の比率を OECD

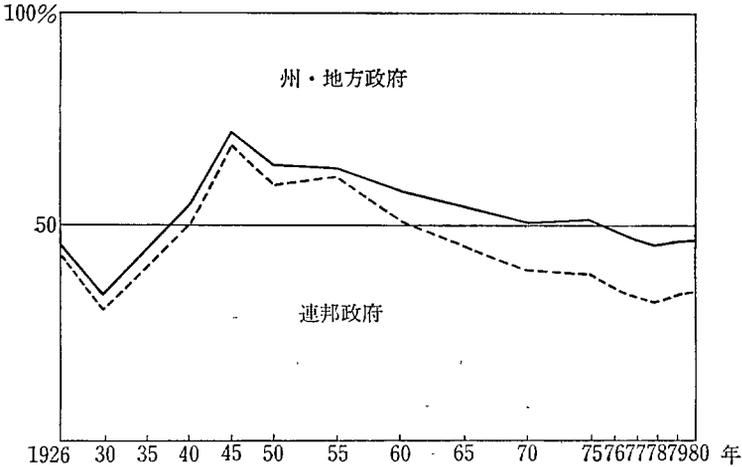
図1 地方分権の国際比較



(資料) OECD [1981] より作成。

(注) 国民所得概念による経常収入の州・地方政府の割合を示したものである。

図2 政府総収入の連邦と州・地方間のシェア



(出所) House of Commons, Canada [1981] pp. 32-35 より作成。

(注) — 州・地方に対する連邦移転支払前

.....同じく、連邦移転支払後

〔1981〕より算出し、1962年以降の推移を描いたものである。全体としてみると、カナダは西ドイツとほぼ類似した変化を示して、現在スイスに次いで第2位の位置にある。1966年に50%のレベルを超え、その後州・地方政府は政府総経常収入の半分以上のシェアを保持している。殊に注目すべきことは、地方分権の程度が1962年以降、一貫して上昇していることである。

この状況をより詳しくみるため、図2を用意してある。前図と同じ考えでもとづき、政府総収入に占める連邦と州・地方の間のシェアを比較したものである。考察の対象期間を1926年まで遡及したことを、連邦の財

政資金の移転支払 (federal transfers) 前後を比較したことの2点が、前とは異なっている。連邦政府のシェヤーは、1930年代の大不況から第2次大戦にかけ増大したが、戦後は一貫して州・地方政府ウェイトが傾向として高まっている。この傾向は、連邦移転支払後の点線でより明瞭に示されている。連邦移転の前後を示す2本の線の乖離は、1960年頃から一貫して拡大しており、連邦移転（その内容について表15を参照）の地方分権化に果たした役割が注目される。

1980年の数字でみると、カナダの全収入の46.6%を連邦が、残り53.4%を州・地方が徴収する仕組みになっている。終戦直後の1945年に、おのおのの比率は71.4%と28.6%であるから、この35年間に両者のシェヤーは逆転し州・地方のウェイトが急速に増大したことが分る。更に連邦から州・地方へ支払われる連邦移転を、連邦から差引き州・地方へ加えると、両者の差はもっとはつきりとする。この比率で地方・州のウェイトが最も高くなったのは、1978年の67.8%である。1980年には65.4%と若干低下したが、それでも全収入の約 $\frac{2}{3}$ を實質的に州・地方政府が使用していることに変わりがない。

このような変遷をたどってきたカナダの地方分権と財政措置は、現在どのように評価されているのであろうか。基本的には、うまく機能しているとの評価をうけているようである。たとえば1982—87年の新財政措置法の改訂に際し、これまでの政府間財政調整の検討を委ねられた議会の特別委員会は、その報告書の冒頭で次のように述べている。

「特別委員会報告の核をなす前提、結論、勧告の残した印象は、全体として財政諸関係の制度は基本的に健全であるがしかしいくつかの点で新しい状況に適合する必要があるというものである」(House of Commons [1981] p. xi).

このように全般的には深刻な問題はないようにみえるが、しかしカナ

ダ連邦の現状に問題がないわけではない。これに関しいくつかの点を指摘できる“(Economic Council of Canada [1982a] [1982b], Perry [1982], 大川政三 [1982] など) たとえば、石油ショック以降、連邦政府の財政赤字が急増し、州政府との間で財源の奪い合いが激しくなっていること、また10州のうちで財政力の不均等が顕在化し貧富の差が目立ち出したことなど注目されよう。一般に東側の州が貧困で西側の方が富裕、また資源をもつ州がそれを持たぬ州より豊かであるという傾向が、近年明瞭に現われてきている。

以上のような考察を背景に、カナダの地方分権の基礎となる財政措置法の内容を順次検討することにする。

Ⅲ. 連邦—州政府間の租税配分

1. 租税レンタルの成立 (1941—57年)

まず最初に、政府間に税源がどのように配分されてきたかが問題となる。カナダ連邦制の歴史において、連邦・州政府間の租税配分のルールは一般に次の3つの時期に分けて論じられる (Department of Finance [1980])。

- 1) 1941年以前 明確なルールなし
- 2) 1941—62年 租税レンタル協約 (tax rental agreement)
- 3) 1962年以降 租税徴収協約 (tax collection agreement)

1) の時期については、前節においてかなり詳細に取り扱ったのでそれで十分であろう。2) についても Rowell-Sirois 報告との関連で、その成立事情のみ簡単に触れておいた。ここでその主内容と問題点を整理し、1962年に導入された現行制度の前段階を検討することにする (Perry [1982] ch. 4 など)。

すでに述べたように、租税レンタル制度は1941年に暫定的に導入された。しかしその後、1947、52、57年と三度、5年毎に更新され1962年ま

で、租税レンタル協約の時期として一時代を画するにいたった。ただ問題は、各期毎にこの協約に参加しない州が1~2でてきたことである。たとえば1947年には Quebec と Ontario が、1952年には Quebec が協約に同意していない。

1947—52年間に結ばれた協約の下で、同意した州政府は個人所得税、相続税の課税を断念し連邦政府にそれらをレントし、この見返りとしてレンタル支払をうけることになった。ただし法人税のみ5%の税率で賦課した。連邦によるレンタル支払方法は、次の2つの方式によるもので各州が任意に選択できた。

1) 1942年の州人口にもとづき1人当たり12.75ドル+戦時租税協約(1940年)の州の個人・法人所得税の50%+1947年の州に対して支払われる法定補助金

2) 1942年の州人口をもとに1人当たり15ドル+上記の補助金

・この支払はこの期間中、GNP および人口の成長率に比例して増額されることになっていた。

一方、同意しなかった Quebec と Ontario の2州は7%の法人所得税と州独自の相続税を課し、財源の調達にあたった。この両税について連邦一州の両政府で双方が課税し重課となることから、おのおのの連邦税について5%と50%の税額控除が設けられた。個人所得税についても、同じく5%の税額控除をうけ州政府は課税することが可能であったが、Quebec、Ontario 共にそのような行動にでなかった。税額控除は、利用されればその分だけ連邦のレンタル支払から差し引れる性質のものであった。この両州が個人所得税を賦課しなかったのは、ひとえにそのための独自の徴税機構がなく更に連邦政府の協力を得られなかったことによる。

以上のごとき内容をもつ1947年に同意された租税レンタル協約は1952年で切れるので、1950年にはその更新のため早々に議論が始められた。

そのとき朝鮮動乱の勃発、カナダ参戦という事件が生じ、軍事費増加のため州への税源委譲が制約される事態が見込まれた。しかしながらこのような事態にもかかわらず、1952—57年についての租税協約が若干レンタル支払を増加させ締結された。

全体としては、前の時期 1947—52年のケースと類似している。つまり租税レンタルの大前提は維持され、州政府は個人所得税と相続税に加え、法人所得税も連邦にレントするというルールになった。基本的には制度にそれほど大幅な変化はなかったが、しかし詳細にみると1952—57年のケースにはいくつかの変更が加えられた。たとえば、Quebec は再び参加しなかったが Ontario が2つの所得税の分野で協約に同意した（相続税はそのまま州独自の財源）。この理由は、先の2つのレンタル支払方式に Ontario に有利になるような第3の方式が付け加えられたことによる（もちろん、先の2つの定式もデータを1948年のものに改める）。第3の方式は、次の4つの項目の合計になる。

- 1) 1946年の州所得に1948年の連邦税率5%を適用して算定される個人所得税
- 2) 1948年の州内の法人利潤に8.5%を課税した額
- 3) 過去2カ年に徴収される州の相続税の平均
- 4) 1948年の法定補助金

新たに追加されたこの第3の方式により有利な条件を与えられた Ontario は、1952年の協約に同意した。しかしながら Quebec は租税レンタル協約を州自治の理念に反するとする従来の立場を崩さず、新しい協約への参加も拒否した。それどころか、1952—57年の期間中、Quebec の州首相は連邦形成の精神を踏みにじむものとして、この協約を非難しつづけた。そして1954年に、新しい税収の必要から州独自の個人所得税を導入するにいたった。その税率は近似的に連邦税率の15%に等しく、したが

って5%相当の連邦税の税額控除しか与えられていなかったのが、Quebec住民は所得税総額（連邦と州）で他州より10%も高い税率で課税されることになった。このため Quebec と連邦政府が協議し、連邦税の税額控除を5%から10%に引き上げることにより、この問題の解決が図られた。

1952年の租税レンタル協約の改訂に際し、1つ注目すべきことは租税軽減（tax abatement）の制度による税率ポイントの委譲が新たに導入されたことである。1947年に租税レンタルの協約を結んだとはいえ、それは個人所得税と相続税にのみ限定され法人所得税は各州で5%の税率で賦課していた。ところが1952年には、この州の法人所得税は廃止されその代わりに5%の税率ポイント（1953年から7%）のいわゆる租税軽減が非加盟州の連邦税についてなされた。これは従来、連邦税に対して付与されていた税額控除とは異なる。連邦税が5%の税率だけ軽減され、州独自の財源になることを意味する。この租税軽減の制度は、これ以降カナダ連邦制の下で新しい有力な租税配分のルールとなっていく。

2. 租税レンタルの変容（1957—62年）

1957年に再び租税レンタル協約が更新された。しかし過去に5年毎に更新され続けた租税レンタルの制度もその内容が次第に変容し、この年から始まった5年間で最後の期間となった。

Quebec が1954年に独自に州レベルの個人所得税を導入したこともあり、1957—62年の協約改訂は当初から制度のかなりの変更が予想されていた。1957年の協約成立により、連邦から州に対し次の三通りの支払がなされることになった。

- 1) 個人・法人所得税および相続税をレントすることに同意した州は、連邦政府から従来通りレンタル支払をうける。ただしその支払額は、標準税とされる均一税率によって各州で徴収される3つの税収に等し

い。標準税として、各州の連邦個人所得税の16%、課税法人所得の9%、そして連邦相続税の50%が定められた。

2) 各州のこれら3税の1人当たり税収を、2つの最富裕州 (British Columbia と Ontario) の平均レベルまでに引き上げるため、無条件の平衡交付金が支払われる。

3) 標準税と平衡交付金の合計の収入が、1952年のレンタル支払のレベルに等しくなるように財源を確保できることを、連邦政府は保証する。

以上の内容から明らかなように、従来のレンタル支払の制度からかなり乖離を示している。支払額は税収と直接に結びつけられ、かつ平準化ならびに財源確保の安定が明示的に約束され、租税配分という概念を明確に認めさせるものとなった。

この租税レンタルの制度は、1957年の再締結を最後に姿を消すことになるが、それが存在する期間中、批判がなされていた。この間の事情は、Department of Finance (1980) pp. 10-11 によると次のごとく説明されている。簡単に云えば、連邦一州政府の双方に思惑があったということである。連邦は州の分まで全部引き受け、住民から唯一の徴税当局であるとみなされるのを嫌った。一方州の側でも、支出増大に応じより多くの収入を得たいという希望が強かったが、州独自の租税を賦課することには積極的でなかった。理由は2つある。第1に、連邦政府の協力を得られない限り州自体で徴税機構を設けねばならなかったことである。第2に、連邦税の上に更に州税を課する場合、住民からの「二重課税」といった苦情をうけたくなかったことによる。タックス・ジャングルの時期とは違い、連邦税に対し税額控除もあり制度的には二重課税は、事実上避けられていた。しかし納税者の側から、二重課税的なイメージで受け取られがちであったことも事実であろう。

連邦政府に租税をレントしない州は、当然のことこのレンタル支払を受ける資格がない。その代りに協約に加盟しない州は州独自で課税し、租税軽減制度の適用により上述のレンタル支払と同じ税収を保証される。したがってその州の住民の連邦・州両税の負担は、加盟州の納税者の連邦税のみの負担を超えることはなく、徴税権を連邦にレントしなくても罰則はない仕組みになっていた。また平衡交付金の支払にあたっては、租税レンタル協約に加盟しなくても資格を与えられ、両者は無関係であるとされた。

3. 租税徴収措置とその問題点

さて次の1962年の更新の時期に、連邦一州両政府の交渉の結果、租税レンタルの制度を廃止し一般的に租税軽減の制度に改められることが正式に決定された。これが租税徴収協約の制度である。具体的には連邦から州へレンタル支払がなくなる代りに、連邦税の一部が州へ委譲されかつ州政府自体、実に独自の租税を徴収する余地を与えられた。

この租税軽減はすでに述べたように税率ポイントの委譲で示され、当初連邦個人所得税の16%、法人課税所得の9%で出発した。その後、表3に示されるように個人所得税の税率ポイントは、1966年まで毎年のごとく小刻みに引き上げられ、更に1967, 72, 77年と以下に述べる制度改訂により大幅に上昇している。一方法人所得税の課税所得に対する税率ポイントは、当初の9%から10%に上昇しただけでほぼ同じ水準を維持している。

これに対し相続税は、レンタルと租税軽減の双方が併用された。相続税を州税として課税しない州に、連邦相続税の50%がレンタルとして支払われ、また州独自で課税する場合は同じように連邦相続税の50%が租税軽減の対象になった。

さてこの新しい制度の特徴は何であろうか。それは個人・法人所得税に、最も端的に現われている。その特徴は次の2点に要約できよう。まず第1

カナダの地方分権

表 3 租税軽減による税率ポイントの委譲
(%)

	個人所得税	法人所得税
1962	16	9
1963	17	9
1964	18	9
1965	21	9
1966	24	9
1967	28	10
1968	28	10
1969	28	10
1970	28	10
1971	28	10
1972	30.5	10
1973	30.5	10
1974	30.5	10
1975	30.5	10
1976	30.5	10
1977	44	10
1978	44	10
1979	44	10
1980	44	10

(出所) Department of Finance [1980] p. 85.

に、連邦政府は連邦所得税のほかに、州所得税を無料で徴収してくれるという点である。ただしこのために、連邦と州の所得税は同じ課税ベースを用いねばならない。個人所得税の場合、州の住人にとってこの連邦の課税ベースが、基本連邦税 (basic federal tax) となる。第2に、すべての州 (除く Quebec) に共通な課税ベースに州政府は単一の税率を適用して州所得税を徴収する。個人所得税の累進度は、すでに連邦税の段階で設定されており、これに州段階で付加的に均一の税率を適用することになるのですべての州で累進度は同一である。

表4 州個人所得税の

年	Nfld.	P. E. I.	N. S.	N. B.	Que.
1962	16	16	16	16	—
1963	17	17	17	17	—
1964	18	18	18	18	—
1965	21	21	21	21	—
1966	24	24	24	24	—
1967	28	28	28	28	—
1968	28	28	28	28	—
1969	30.5	28	28	35.5	—
1970	33	28	28	38	—
1971	33	30.5	28	38	—
1972	36	36	38.5	41.5	—
1973	36	36	38.5	41.5	—
1974	38	36	38.5	41.5	—
1975	40	36	38.5	41.5	—
1976(7)	41	36	38.5	41.5	—
1977	57.5	50	52.5	55.5	—
1978	58	50	52.5	55.5	—
1979	58	50	52.5	55.5	—
1980	58	52.5	52.5	55.5	—

(出所) Department of Finance [1980] p. 86.

(注) 州名の略称は、次の通りである。以下の表でも同じ。

Nfld—Newfoundland, P. E. I.—Prince Edward Island, N. S.—Nova Scotia, N. B.—
Alta.—Alberta, B. C.—British Columbia, N. W. T.—Northwest Territories,

州個人所得税の収入は、基本的には連邦からの税率ポイントで与えられ、かつその他に単独で上積みできる分である。そこで州個人所得税の税率は、委譲される税率ポイントと独自の州税率の付加分の合計で示される。表4はすべての州について、個人所得税の税率を1962—80年間についてまとめたものである。一般的に富州ほど財源に余裕があるので、付加的な州税率の部分を小さくできる。租税徴収協約の成立した1962年当初、2つの州 (Manitoba と Saskatchewan) を除いて残りの州 (除く Quebec)

カナダの地方分権

税 率 (基本連邦税の%)

Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B. C.	N. W. T.	Yukon
16	22	22	16	16	—	—
17	23	23	17	17	—	—
18	24	24	18	18	—	—
21	26	27	21	21	—	—
24	29	29	24	24	—	—
28	33	33	28	28	—	—
28	33	33	28	28	—	—
28	33	33	30.5	28	—	—
28	39	34	33	28	—	—
27.5	39	34	33	28	—	—
30.5	42.5	37	36	30.5	—	—
30.5	42.5	40	36	30.5	—	—
30.5	42.5	40	36	30.5	—	—
30.5	42.5	40	26	30.5	—	—
30.5	42.5	40	26	31.5	—	—
44.0	56.0	58.5	38.5	46.0	—	—
44.0	54.0	53.0	38.5	46.0	43.0	—
44.0	54.0	53.0	38.5	45.0	43.0	—
44.0	54.0	53.0	38.5	44.0	43.0	43.0

New Brunswick, Que.—Quebec, Ont.—Ontario, Man.—Manitoba, Sask.—Saskatchewan, Yukon—Yukon Territory

で、個人所得税率は連邦から委譲された税率ポイント16%のみであった。表3で明らかなようにこの税率ポイント自体、次第に引き上げられたが、各州とも概ね1970年頃まで付加的な独自の税率を設けていなかった。しかしその後、各州間で格差が生じ出している。

表3と表4の比較で分るように、Ontarioのみその州税率は連邦から委譲される税率ポイントと同じである。これは富裕州 Ontario が、州独自に税率を上積みする必要のなかったことを示している。協約に加盟してい

表 5 州法人所得税の

年	Nfld.	P. E. I.	N. S.	N. B.	Que.
1962	9	9	9	9	—
1963	9	9	9	9	—
1964	9	9	9	9	—
1965	9	9	9	9	—
1966	9	9	9	9	—
1967	11	10	10	10	—
1968	12	10	10	10	—
1969	13	10	10	10	—
1970	13	10	10	10	—
1971	13	10	10	10	—
1972	13	10	10	10	—
1973	13	10	10	10	—
1974	13	10	10	10	—
1975	13	10	10	10	—
1976	14	10	12	10	—
1977	14	10	12	9-12	—
1978	12-14	10	12	9-12	—
1979	12-14	10	12	9-12	—
1980	12-15	10	10-13	9-12	—

(出所) Department of Finance [1980] p. 87.

(注) 2つの税率が示されている場合、高い方が標準税率で、低い方が連邦税の小企業控除をうけている企

ない Quebec を別として、他の 8 州は大部分が大なり小なり州税率を税率ポイント以上に高めている。1980 年には、東海岸の貧困州はいずれもが Ontario より 10 数%も高い州税率となっている。

同じように表 5 に、法人所得税率のケースが法人課税所得の比率で示されている。後述するようにこの場合、Quebec と同様 Ontario も協約に加盟しなかったため、この 2 州の欄が空白になる。当初、Manitoba と Saskatchewan のみ表 3 に示される税率ポイント 9% を上回っていたが、1967 年に他の州もこれにみならって州独自の税率を引き上げ出している。

カナダの地方分権

税率（法人課税所得の％）

Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B. C.	N. W. T.	Yukon
—	10	10	9	9	—	—
—	10	10	9	9	—	—
—	10	10	9	9	—	—
—	10	10	9	9	—	—
—	10	10	9	9	—	—
—	11	11	10	10	—	—
—	11	11	10	10	—	—
—	11	11	10.5	10	—	—
—	13	11	11	10	—	—
—	13	11	11	10	—	—
—	13	11	11	10	—	—
—	13	12	11	12	—	—
—	13	12	11	12	—	—
—	13	12	11	10-13	—	—
—	13-15	12	11	12-15	—	—
—	13-15	12-14	11	12-15	—	—
—	13-15	11-14	11	12-15	10	—
—	11-15	11-14	5-11	12-15	10	—
—	11-15	11-14	5-11	10-15	10	10

業に適用される軽減税率である。

その後の変化は、各州でかなりの差を生じさせている。

それではこの租税徴収協約の締結の狙いは、どこにあるのであろうか。一般的には、

「租税徴収措置は、一国全体の所得税制度の中で調和を保ちつつ連邦—州政府が、所得税を徴収する憲法上の自治権を行使できる1つの機構を作るよう制度化されたものである」(Department of Finance [1980], p. 13)

のごとく要約しえよう。

前の租税レンタルのケースとの相違は、連邦法と州法を一体化し両政府で徴税に責任を負うことである。この結果、全国的な規模で所得税制度が確立し、所得税の申告用紙も統一され税務行政の効率化が図られた（たとえば、Revenue Canada [1981] 参照）。両政府に憲法上の自治権が与えられたとはいえ、州政府には独自の累進税率の導入は認められず、わずかに税率を上積みできる点のみに自由裁量の余地が残された点に注意を必要とする。

租税徴収協約の発足にあたっては、8州のみが同意しただけである。例によって Quebec は自治を理由に加盟を拒否し、州自体で個人・法人所得税を課税することになった。また Ontario も個人所得税のみ協約に参加し、法人所得税は独自に課税する方向を選択した。しかしながら協約に同意しなかった両州の州所得税制度と連邦所得税制度は類似点が非常に大きかったので、租税徴収措置とはよく調和しその維持にあたり大きな障害とはならなかった。

租税徴収協約に加盟した8つの州も、必ずしも満足していたわけではない。租税軽減の制度によって、固有の財政需要を充たすだけ十分に税収入が与えられていないこと、また自治権といっても税率変更のみであるというところに、不満を抱いていた。連邦からの委譲される税率ポイント以上に、州税率を付加することはやはり超過課税あるいは二重課税になるという意識が一般的で、州は税率を引き上げるのには大いにちゅうちょしていたといえる。

この租税徴収協約は、1962年にスタートして以来、5年毎の財政措置法の改訂の折に毎回更新されてきた。個人所得税および法人所得税の租税軽減のレベルも税率ポイントで、1971年までにおのおの16%から28%、9%から10%へと引き上げられた。

1972年に、10年間ほど続いたこの租税徴収措置は、個人所得税につい

て廃止された。そしてこの時実施された税制改革（主として諸控除引き上げによる課税ベース縮小）に伴い、同額の税収をあげる目的で税率ポイントは30.5%となった。租税軽減の制度が廃止されたことは、州政府が独自の租税を連邦から委譲される税率ポイントと独立に、より自由に賦課できることを意味した。税率ポイントは州にとって適切な税率レベルを表わすとの想定がくずれ、いわゆる二重課税と判定される基準が明確でなくなった。連邦政府にとって、この租税軽減の制度の廃止は、州のたえざる軽減レベルの引き上げという圧迫から解放されることを意味する。租税軽減という税率ポイントの委譲がある限り、州政府は独自の州税率を付加する代りに常に連邦に税率ポイントの引き上げを要求する傾向がでていた。

他方、法人所得税のケースでは租税軽減の制度はそのまま継続した。技術的な問題もあったが、これは主として個人所得税と異なり連邦から委譲される税率ポイントを適切な税率とみなし、それ以上に税率を付け加えても二重課税と考える傾向がなかったことによる。

個人所得税の場合、表3で明らかなように1977年に税率ポイントは更に44%に引き上げられた。これは後述するように、既定プログラム補助金 (Established Programs Financing) の創設によるものである。

IV. 財政力不均衡と平衡交付金

1. 平衡交付金の沿革

次に、財政措置法にもりこまれている第2の平衡交付金 (equalization payments) の役割に目を転じよう。カナダ連邦制においてすべての州が憲法上同じ財政的責任を任うことになっている。しかしながらこの憲法上のルールとは別に、実際には各州間で経済力、財政力に格差があり財政的な責任を遂行できない州も存在する。たとえば資源に恵まれた Alberta と貧困州の代表である New Brunswick を比較すると、前者は後者よりは

表 6 連邦個人所得税の州毎の偏在（構成比％）

Province	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Nfld.	1.02	1.02	1.06	1.05	1.14	1.20	1.29	1.35	1.36	1.35	1.30
P. E. I.	0.19	0.20	0.20	0.21	0.22	0.24	0.25	0.26	0.26	0.27	0.28
N. S.	2.20	2.30	2.38	2.37	2.43	2.43	2.45	2.44	2.42	2.43	2.48
N. B.	1.52	1.53	1.54	1.60	1.68	1.67	1.80	1.89	1.85	1.85	1.84
Que.	24.68	23.83	24.10	24.13	24.25	24.00	24.03	24.06	24.63	24.58	24.51
Ont.	45.17	45.88	45.89	45.51	44.73	43.62	42.20	40.97	40.20	40.05	39.66
Man.	3.91	3.88	3.84	3.70	3.69	3.65	3.71	3.72	3.63	3.57	3.48
Sask.	3.06	2.54	2.37	2.40	2.58	2.91	3.31	3.63	3.43	3.19	3.22
Alta.	6.99	7.11	7.17	7.17	7.26	7.33	7.89	8.70	9.21	9.57	10.05
B. C.	11.26	11.71	11.45	11.86	12.02	12.47	12.57	12.46	12.50	12.62	12.65
N. W. T.	—	—	—	—	—	0.16	0.17	0.18	0.18	0.19	0.19
Yukon	—	—	—	—	—	0.11	0.13	0.13	0.12	0.13	0.13
Other	—	—	—	—	—	0.21	0.20	0.21	0.21	0.20	0.21
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

(出所) Department of Finance (1980) p. 42.

(注) 各年末の数字にもとづいて算定。

るかに低い税率のまま、より高い公共サービスを提供できる。そこで各州がおしなべて過度に重い税率を課さなくても、住民に合理的な水準の公共サービスを供給できるように、地域間で所得再分配の必要性が生じてくる。

表6でこの州間の財政力格差をみるために、連邦個人所得税が州毎でどの程度偏在しているかを、構成比をとって調べてある。1968—78に関し、次のごとき事実を指摘できよう。第1に、QuebecとOntarioの2州で最近若干ウェイトを低下させているが全体の $\frac{2}{3}$ 程度を占めている。これに第3位のBritish Columbiaを加えると、構成比の合計は75~80%に達する。第2に、これに対し東海岸に位置する4つの州（表6で上から順に記載）はいずれもわずかな税収しかあげていない。4州の構成比を合計しても、5~6%ぐらいなものである。第3に、Albertaの着実な伸びが注目

される。1968年の6.99%が1978年には全体の1割を占めるウェイトになっている。

連邦個人所得税の州毎の偏在は、各州間の財政力の格差を示す1つの指標にすぎない。しかしどの指標を用いても、大なり小なり同じような格差の状況を確認することができるであろう。この格差の是正のためには、平衡交付金といった制度の確立を必要とする。

平衡交付金の考え方は、1940年に公表されたRowell-Sirois委員会の報告書にもりこまれている。それはすべての州で、住民に対し平均的な質の公共サービスを供給すべしと主張していた。それ以降、暗黙のうちに租税レンタル協約の中ここの平衡交付金の基本的な考え方は包含されていた。ところが1957年、租税レンタル協約の最終的な5年間を更新する際、平衡交付金はそこから切り離され独立したプログラムとして誕生した。その性格上、無条件の連邦補助金であり、それは標準的なレンタル支払の割合つまり税率ポイントで徴収される各州の個人・法人所得税と相続税を基礎に算定された。つまり1人当たり税収が2つの最富裕州の加重平均値より低い州は、平衡交付金の受給資格を認められた。

その後、5年毎にこの平衡交付金の制度は、連邦—州政府間の交渉をへながら今日まで更新が繰り返されてきている。1962年の第2回の更新のときには、自然資源からの収入の半分が平準化の定式に組み込まれ、また2つの最富裕州の加重平均から全国平均へ、平準化の目標が変更された。過去のこれまでの制度改定にあたり、最も重要なのは1967年の「代表的税制」(representative tax system)の導入であった。その後若干の修正はあったが、これによって現行制度の枠組みはほぼ固められたといえよう。この方式は各州の財政力をほとんどすべての収入項目を考慮に入れ側定しようとしたもので、10の州が共通して使用する課税ベースと税率を考案した(詳細は後述)。代表的税制のある特定の州に適用してかりに1人当

表7 州別1人当り平衡

年 度	Nfld.	P. E. I.	N. S.	N. B.	
	1957—58	28	31	25	15
1957	1958—59	47	56	37	40
財政措置法	1959—60	50	59	39	42
	1960—61	45	54	36	41
	1961—62	46	51	36	40
	1962—63	51	65	39	42
1962	1963—64	50	67	42	44
財政措置法	1964—65	56	74	50	54
	1965—66	72	87	58	65
	1966—67	79	96	63	72
	1967—68	132	130	99	103
1967	1968—69	145	148	110	115
財政措置法	1969—70	186	176	125	140
	1970—71	188	181	127	148
	1971—72	202	179	136	147
	1972—73	215	223	156	161
1972	1973—74	290	292	231	226
財政措置法	1974—75	323	369	286	258
	1975—76	344	407	308	282
	1976—77	411	460	360	343
	1977—78	493	524	410	398
1977	1978—79	565	587	446	477
財政措置法	1979—80	599	656	504	442
	1980—81	667	752	556	534
	1981—82	786	854	613	621
1982	財政措置法 1982—83	913	1,009	709	701

(出所) Department of Finance [1982], Table II.

りの収入が全州の平均以下である場合、その州は全国平均との格差を埋め合わせるだけ平衡交付金を受け取る資格ができる。このような方式に従い算定された交付金総額に上限はなく（つまり open-ended）、連邦政府は自動

カナダの地方分権

交付金, 1957/58~1982/83 (ドル)

Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B. C.	All Eligible Provinces
10	—	16	23	10	4	13
13	—	15	23	11	4	17
16	—	17	26	13	4	19
14	—	15	24	12	4	17
14	—	15	25	11	3	17
13	—	15	25	9	—	22
12	—	14	23	5	—	21
17	—	19	23	1	—	26
23	—	28	31	—	—	33
26	—	32	33	—	—	37
46	—	41	26	—	—	57
65	—	51	28	—	—	72
72	—	54	69	—	—	85
70	—	56	105	—	—	89
75	—	73	96	—	—	94
88	—	69	112	—	—	107
121	—	113	128	—	—	148
150	—	124	56	—	—	169
170	—	149	—	—	—	201
170	—	150	11	—	—	197
211	—	230	62	—	—	246
236	—	282	35	—	—	277
281	—	333	76	—	—	318
304	—	351	57	—	—	347
334	—	379	93	—	—	389
396	—	419	—	—	—	486

的に全額を支払うことになっていた。

1967年以降, 1972, 77年と引続いて平衡交付金制度は更新され, 今日に及んでいる。その間平準化の基準を全国平均レベルにすること, open-

表 8 平衡交付金の州別

年 度	Nfld.	P. E. I.	N. S.	N. B.	
	1957—58	8.5	2.2	12.4	6.2
1957	1958—59	10.5	2.9	13.7	11.3
財政措置法	1959—60	10.1	2.7	12.7	11.2
	1960—61	10.0	2.8	12.8	11.9
	1961—62	10.2	2.6	12.8	11.7
	1962—63	11.8	3.4	14.3	12.6
1962	1963—64	12.1	3.7	15.9	13.8
財政措置法	1964—65	11.1	3.3	15.4	13.6
	1965—66	11.0	3.0	13.8	12.5
	1966—67	11.0	2.9	13.5	12.5
	1967—68	11.9	2.6	13.6	11.5
1967	1968—69	10.3	2.3	11.9	10.2
財政措置法	1969—70	11.3	2.3	11.4	10.3
	1970—71	11.0	2.3	11.3	10.5
	1971—72	11.2	2.1	11.5	9.9
	1972—73	10.6	2.4	11.6	9.6
1972	1973—74	10.5	2.2	12.5	9.8
財政措置法	1974—75	10.2	2.5	13.6	9.8
	1975—76	10.1	2.5	13.4	10.0
	1976—77	11.2	2.7	14.6	11.4
	1977—78	10.8	2.4	13.3	10.6
1977	1978—79	11.1	2.5	12.9	11.4
財政措置法	1979—80	10.3	2.4	12.8	9.2
	1980—81	10.5	2.6	12.9	10.3
	1981—82	11.1	2.6	12.7	10.7
1982					
財政措置法	1982—83	11.1	2.6	12.8	10.4

(出所) Department of Finance [1982], Table III.

ended な方式はそのまま踏襲されたが、収入項目の選択にあたり若干の変更はみられた。

先に進む前に、この平衡交付金が州別にどのように配分されてきたかを

カナダの地方分権

配分比, 1957/58~1982/83 (%)

Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B. C.	Total
33.3	—	10.2	14.6	8.6	4.0	100.0
33.0	—	7.0	10.6	7.0	3.5	100.0
35.6	—	6.8	10.7	7.5	2.7	100.0
34.5	—	6.6	10.8	7.6	3.0	100.0
35.3	—	6.5	11.3	6.9	2.7	100.0
33.8	—	6.7	11.3	6.1	—	100.0
33.2	—	6.6	11.1	3.6	—	100.0
39.4	—	7.7	9.0	0.5	—	100.0
41.9	—	8.6	9.2	—	—	100.0
42.6	—	8.6	8.9	—	—	100.0
48.7	—	7.2	4.5	—	—	100.0
54.6	—	7.0	3.7	—	—	100.0
50.7	—	6.2	7.8	—	—	100.0
47.5	—	6.2	11.2	—	—	100.0
48.2	—	7.7	9.4	—	—	100.0
49.9	—	6.4	9.5	—	—	100.0
49.6	—	7.6	7.8	—	—	100.0
53.6	—	7.3	3.0	—	—	100.0
56.0	—	8.0	—	—	—	100.0
52.1	—	7.5	0.5	—	—	100.0
51.4	—	9.2	2.3	—	—	100.0
51.0	—	10.0	1.1	—	—	100.0
52.8	—	10.3	2.2	—	—	100.0
52.3	—	9.9	1.5	—	—	100.0
51.2	—	9.5	2.2	—	—	100.0
54.0	—	9.1	—	—	—	100.0

概観しておこう。表7は州別に1人当り平衡交付金がどのぐらい配分されてきたかを、1957年以来まとめたものである。Ontarioは一貫して交付税を受給しておらず、また Alberta と British Columbia もだいぶ以前から

非受給州になっている。これに対し、東側の4州の1人当たり平衡交付金の額は大きい。貧困州にとって非常に資要な財源となっていることは、容易に推量できる。表8はこれに対し、平衡交付金全体の州毎の配分比を示したものである。近年、人口の多い Quebecに 総額の半分以上が支給されているのが目につく。その一方で、1人当たりの額の最も多かった Prince Edward Island は絶対額で最も少い(1982年の数字)。

2. 平衡交付金の算定方法

平衡交付金の現行制度は、すでに述べたように1967年の「代表的税制」の導入によって、その基礎がほぼ固められた。その後、5年毎に改定されてきたが、基本的には次の2つの基準をめぐって議論がくり返えされてきた。

- 1) 財政力 (fiscal capacity) の測定
- 2) 平準化の基準あるいは水準 (standard or level of equalization) の設定

平衡交付金がどのように算定されるかはこの2つの基準によるので、以下やや詳しく検討しておこう (Department of Finance [1982])。

まず第1の財政力とは、各州がどれだけの収入を財政上挙げうる能力があるかということである。より正確に云えば、各州それ自体の課税ベースにある特定の税率を適用したときの収入額を指す。そこでこの課税ベースをどのように決定し、税率をどう設定するかが重要となる。

課税ベースの決定にあたっては、更に(1) 財政収入の範囲 (revenue coverage), (2) 収入の算定ベース (revenue base) の2つの問題を解決せねばならない。収入の範囲の決定は、ひらたくいえばどの税目を含めるかということで、原理的には次の5つの選択が考えうる。

- 1) 単一の州税

- 2) 州税のうち、選択された特定の税目グループ
- 3) すべての州税
- 4) 州税のほかに、税外収入（手数料、罰金、免許料など）も含める
- 5) 州のみならず市町村その他の収入も含める。

同じように収入の算定ベースについても、次の2つの選択が考えられる。

- 1) 国民所得概念によるマクロ・ベース
- 2) 個々の租税が対象とする個人所得、ガソリン消費量、小売販売量などのマイクロ・ベース

一般に「代表的税制」といわれるものは、今日収入の範囲として4)の州税以外に税外収入も含め、算定ベースとしてミクロ的な個々の課税対象ベースを用いている。1967年に発足して以来、選択されべき収入の範囲には何度か変更が加えられてきており決して固定されたものではない。ただしこれまで、算定ベースとしては一貫して課税対象と関連づけたミクロ的なデータが用いられてきており、マクロ・ベースの指標は実際に利用されていない。しかしその選択的な利用に関し、しばしば議論がなされてきている。

この算定ベースの選択如何によっては、平衡交付金の州毎の配分額はかなり異なってくるはずである。これに関し1982年の財政措置法改定に際し、議会の特別委員会が1つの試算をおこなっている (House of Commons [1981] pp. 162-63)。結果は表9に示されている。これはすべての州・市町村収入が平準化されるとして、平衡交付金がどれだけ必要かを2つの算定ベースに分け計算したものである。マクロ的にみた国民所得ベースの州所得は、直接に課税の対象にされる収入項目より、より均等化して分布している。そこでマクロ・ベースの指標による方が平準化の必要性は小さく、平衡交付金の額も少なくてすむ。つまり貧困州の交付金受給はより小さく、富裕州の平準化試算による拠出額もより少い。後述するように「代表

表 9 すべての州・市町村収入を平準化した時の平衡交付金算定の選択的ケース (1980—81 データ) (100 万ドル)

算定ベース	Nfld.	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B.C.	合計
a) マクロ方式	469	97	548	475	1,107	(-230)	243	74	(-2,117)	(-592)	3,013
b) 代表的税制方式	512	122	659	568	2,885	(1,433)	509	(-401)	(-5,193)	(-739)	5,255*

(出所) House of Commons, Canada (1981) p. 163.

(注)* 除く Ontario の交付金受給額。

的税制」の下において特殊な事情にある Ontario を除いて、両ベースの平衡交付金の合計を比較すると 30 億ドルと 52.6 億ドルである。

これまで実際に使用されてきた「代表的税制」の方式より、マクロ方式にもいくつもの利点がある。たとえば 20 も 30 も収入項目を集める必要がなく、州所得あるいは州純生産の指標 1 つでよく、計算がより簡便である。あるいは交付金を受けるためとかく恣意的な操作が可能な「代表的税制」方式にくらべ、客観的に計算できるという利点もある。しかしこれまで実際には採用されなかった最大の理由は、州所得データに全面的な信頼がおけないということである。議会の特別委員会も、この選択を検討した後、

「1982—85 年の財政措置の下で、平衡交付金に対する代表的税制の方法は維持されるべきである」(p. 162)

と結論を下している。

課税ベースと並んで財政力を測定する際に必要なもう 1 つの要素は、税率である。これは上述したような「代表的税制」による各州の課税ベースに一率で適用される税率で、実際におおのの州で個々ばらばらに使用されているものではない。原理的には、各収入項目毎に、10 州のデータを用いた加重平均値つまり全国平均税率が望ましいことになる。

さて平衡交付金制度の第 2 の基準に目を転じよう。各州の財政力がかりに決定されても、それはどこまで平準化されるべきなのかある特定の水準

を必要とする。これが平準化の水準である。ある州の財政力がかりにこの水準以下だと、そこに到達するまで平衡交付金を受けることになる。

この水準の決定は、平準化の程度そこで交付金の必要額を左右するだけに非常に重要である。平準化の目標とする水準が高いほど、より多くの州が交付金の受給資格を得ることになる。基本的に2通りの考え方がある。

- 1) 10州の財政力の全国平均を用いる。
- 2) 特定の州のみ対象しその財政力の平均を用いる。

平準化の水準の決定にあたり重要な点は、極端な貧困州および富裕州の影響が全体に及ばないようにすることである。1977—82年の算定方式において、1)の方式によっていたため豊かな石油収入をもつ資源州 Alberta の影響が平準化の水準を高め、残りの州がそれによりかなり財政力があっても自動的に交付金を受ける状況が生じてきた。つまり元来、Alberta と British Columbia と同様、非受給州であった Ontario に高い平準化の目標のため、当時の算定方式をそのまま用いると交付金を受給する資格 (over-equalization の現象) がでてきた。

しかしながら富裕州の代表である Ontario に交付金を支払うということに抵抗があり、結局オーバー・ライド条項 (override clause) を作り、

表 10 Ontario の財政力

年 度	自 主 財 源		自主財源+ 平衡交付金		自主財源+すべ ての連邦移転	
	指標	順位	指標	順位	指標	順位
1973—74	106	3	98	3	96	6
1977—78	95	4	88	4	88	9
1978—79	92	4	86	10	96	10
1979—80	91	4	85	10	85	10

(出所) 表9と同じ。p. 168.

(注) 州のみならず市町村その他の収入を含む。指標は財政力の全国平均を100として算定してある。たとえば106は、Ontario が全国平均より6%上回ることを意味する。

この支払を拒否してしまった (Sewell and Slater [1982] p. 24 は、これに対し批判を加えている)。具体的には過去3年、1人当たり所得が全国平均を超える州は非交付にするというものである。このような条項の設定は、明らかに平衡交付金の算定方式に欠陥があるということを示している。

表10は Ontario の財政力の指標および順位をまとめたものである。州独自の自主財源 (州内の市町村その他も含め) は、10州の中の比較的上位にある。しかし平衡交付金支払後、更にまた条件付きで連邦補助金まで含めた連邦移転支払後、Ontario の財政力は最下位になる。

3. 現行制度とその問題点

1982—87年財政措置法は、1982年4月7日にスタートした。改定のための交渉は、1年半ほど前にはじめられていた (参照, Miller [1982] p. 37)。この中で大きな議論をよび、制度に大きな修正を加えられたのが平衡交付金であった。以下、その特徴と問題点をかいつまんで整理しておこう (Boadway and Flatters [1982], Department of Finance [1981a] [1981b], Economic Council of Canada [1982 a] [1982b], House of Commons [1981] など参照)。

その特徴は次の4点にまとめられる。まず第1に、「代表的税制」の方式は引き続き活用された。ただし財政収入の範囲は、旧制度と比較し (参照, 大川政三 [1982]) 29項目から33項目に、4つ増加している。その具体的内容は、表11に原文のまま掲げておいた。資源関係の収入は16から25まで10項目並べられているが、このうち3項目が新たに追加されたものである。更に31項目の法人資本税も新制度から導入され、これら4つの収入項目が従来の29に付け加えられ合計で33となった。この結果、資源の収入全体に占める割合は、14%から33%へと増大している。

第2に、平準化の水準は中位の5州の平均に求められた。具体的には最

カナダの地方分権

表 11 平衡交付金算定の対象収入項目 (1982~87年度)

-
1. Personal Income Taxes
 2. Business Income Revenues (inc. corporation income taxes)
 3. General Sales Taxes
 4. Tobacco Taxes
 5. Gasoline Taxes
 6. Diesel Fuel Taxes
 7. Non-commercial Vehicle Licences
 8. Commercial Vehicle Licences
 9. Revenues from Sale of Spirits
 10. Revenues from Sale of Wine
 11. Revenues from Sale of Beer
 12. Hospital/Medical Insurance Premiums
 13. Succession Duties/Gift Taxes
 14. Race Track Taxes
 15. Forestry Revenues
 16. Conventional new oil
 17. Conventional old oil
 18. Heavy oil
 19. Mined oil
 20. Domestically sold natural gas
 21. Exported natural gas
 22. Oil and gas land sales
 23. Other oil and gas revenues
 24. Mineral revenues other than potash
 25. Potash revenues
 26. Water power rentals
 27. Insurance premium taxes
 28. Payroll Taxes
 29. Property taxes-provincial and local
 30. Lottery revenues
 31. Taxes on corporation capital
 32. Miscellaneous provincial taxes and revenues plus local government revenues from sales of goods and services
 33. Shared federal revenues from the export charge on Oil
-

(出所) Department of Finance (1982) p. 9.

富裕州の Alberta, それに大西洋側の 4 つの貧困州を除いた 5 州 (British Columbia, Saskatchewan, Ontario, Manitoba, Ontario) である。経済力で見ても上位と下位の計 5 州を除外しているが、これは人口ウェイトで見るとともに均衡している。1981 年人口センサスによると、全人口に占める Alberta のウェイトは 9.20%, 東海岸側の 4 州の合計 9.22%, で両者はほぼ等しい。この中位の州のみを平準化の目標にしたということは、従来の全国平均基準から代表的平均基準に改めたことを意味する。これは石油ショック以後、資源価格の上昇で短期間に財政力が他の州の 2 倍にもなった Alberta を平準化の算定式に入れておいたのでは、平準化プロセスの代表性が損われるという反省にもとづいている。

第 3 に、「代表的税制」における課税ベースに適用される税率は従来通り、全国平均税率を用いる。第 4 に、旧制度から新制度の変換に伴いいくつもの移行措置がとられた。制度の改定に伴い生じる交付金減少の補填や交付金の支払総額に対し上限、下限を画する措置がこうじられている。

1982 年に改定された新しい平衡交付金の交付額算定式を、Newfoundland を例にとり説明しておこう。

(記号)

ENFLD, PNFLD, BNFLD——Newfoundland の支給される交付額, 人口,
課税ベース

R_{10} , B_{10} ——10 州の税收, 課税ベース

P_5 , B_5 ——基準 5 州の人口, 課税ベース

$$ENFLD = PNFLD \left\{ \sum_1^{33} \left(\frac{R_{10}}{B_{10}} \times \frac{B_5}{P_5} \right) - \sum_1^{33} \left(\frac{R_{10}}{B_{10}} \times \frac{BNFLD}{PNFLD} \right) \right\}$$

表 11 にリストアップされた 33 の収入項目毎に上式でカッコ内が計算され、それに Newfoundland の人口が乗じられ交付金総額となる。カッコ内の両項にある R_{10}/B_{10} は、10 州全体の実効税率の平均でこれまで用い

てきた全国平均税率を表わす。第1項にある B_5/P_5 は、平準化の目標水準と関連する基準5州の1人当り課税ベースである。これに全国平均税率が乗じられて「代表的税制」の下での1人当りの基準税収が算出される。他方、カッコ内の第2項は全体として Newfoundland の「代表的税制」の下での1人当り税収である。かくしてカッコ内は、1人当りのタームでの平準化の目標となる基準税収と Newfoundland の税収のギャップということになる。Newfoundland の受けとる交付額は、この1人当りの税収ギャップを総額に表わした額になる。

1982年の具体的数値を入れると次のようになる。

$$\sum_1^{83} \left(\frac{R_{10}}{B_{10}} \times \frac{B_5}{P_5} \right) \text{ ————— } \$ 2,541$$

$$\sum_1^{83} \left(\frac{R_{10}}{B_{10}} \times \frac{BNFLD}{PNFLD} \right) \text{ ————— } \$ 1,628$$

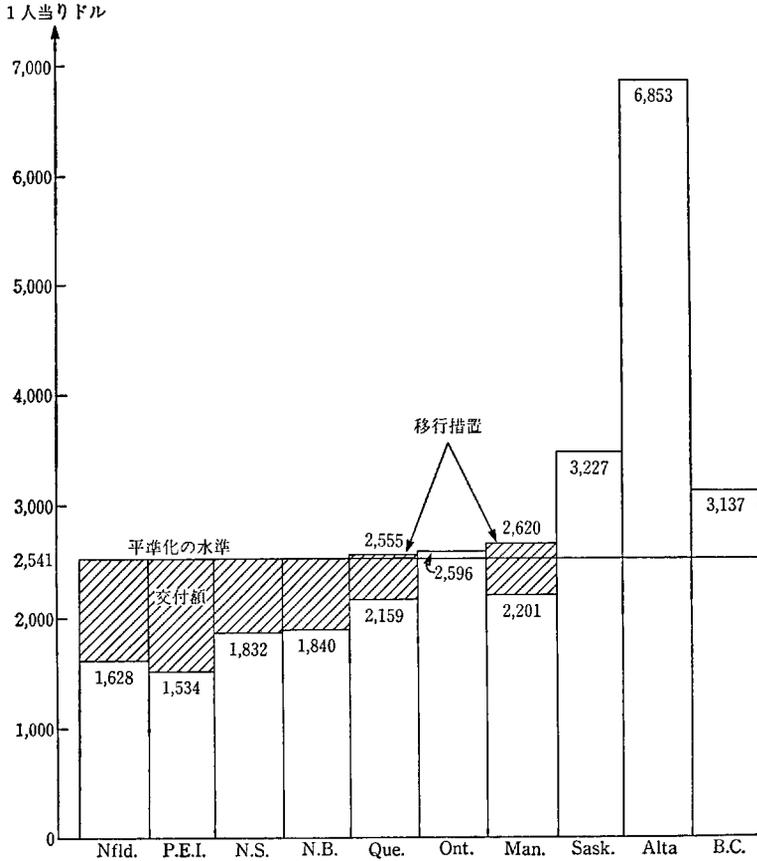
$$PNFLD \text{ ————— } 571,900$$

かくして、ENFLD = \$ 522 million となる。

図3は Newfoundland を例にとって示した平衡交付金の各州の実態を示したものである。平準化の目標とされる水準は、すでに算出したように1人当り \$ 2,541 である。この水準に州自体の税収が達しない場合、交付額が支払われる（図の斜線部分）。東海岸側の4州がこれに該当する。Quebec と Manitoba は平準化の水準を超えているが、前述の移行措置の特例により1982—83年度には交付金が支給される。これに対し、平準化の水準を超える残り4州は交付金を受給できない。また Alberta の突出した財政力の水準が印象的である。

さて新しく改定された1982—87年の平衡交付金制度に、何か問題にすべき点はないのであろうか。いくつか問題点が挙げられているが、代表的なものを次の3点にまとめておく。

図3 「代表的税制」の下での平衡交付金（1人当りドル）1982-83年度



(出所) Department of Finance (1982), Graph A.

まず第1に、各州に不均等な財政力を平準化するといっても公共サービスのニーズおよびコスト側の要因を全然考慮に入れてないことが挙げられる。いわば日本の地方交付金を配分するのに用いる基準財政需要に該当す

るものがないということである。カナダにおいても、各州間にみられる公共サービスのコストの差を考慮に入れるべきだという注文はよく出されている（注——現に筆者が Ontario の Ministry of Treasury and Economics および連邦政府の Department of Finance を訪問し専門スタッフと議論したとき、この点についての言及がしばしばなされた。日本の基準財政需要について説明したら、多大の関心を示された）。たとえば道路建設費にしても、British Columbia の州政府はロッキー山脈に敷設せねばならぬため1マイル当りの建設費が平原の州（Manitoba や Saskatchewan）とくらべ非常に高いという不満をたえず述べている。おそらく公共サービスのニーズについても、各州でかなり大きな差があるはずである。

この問題は何も 1982—87 年の新制度に限定されるものではない。カナダ連邦制の下における平衡交付金制度について、伝統的に問題点としてたえず指摘されいまだ解決をみていないものである。かかる意味で、現行制度の問題点として指摘するのは正確さを欠くことになる。すでに述べた Rowell-Sirois 報告書にみられる全国調整補助金の提案も、平衡交付金の算定に支出側のニーズとコストの格差を加味すべしという考えにもとづくものであった。しかし問題はいつも、比較可能なペースで各州間のこの種の格差を測定できるかという点に帰着してくれる。今回の改定作業について勧告をした議会の特別委員会もこの点について、

「特別委員会はさしあたって、州のコストとニーズを測定する問題をどう克服しうるかに関し、勧告をすることはできない。それ故当分の間、平衡交付金は引き続き州の財政力格差をベースにするだけで決定されるべきだと結論する。しかしながら、連邦—州スタッフの作業委員会でコストおよびニーズの格差が、主として財政力の測定にのみもとづく平準化の算定式に適切に反映させる方法を引き続き研究することを勧告する」（House of Commons [1981] p. 161）

と述べている。

第2の問題点は、今回の新制度に固有のもので財政収入の範囲に関するものである。それは州・市町村の財産税を全額、平準化の算定式に含めべきだという提案である。表11の項目29に、財産税がみられるがこれは学校税 (school taxes) にのみ関連する一部で決して市町村の財産税まで含めた全額ではない。この主張は主として Economic Council of Canada [1982] (pp. 28-29) によっておこなわれているが、議会の特別委員会も同じ趣旨の勧告をしている (House of Commons [1981] p. 163)。その狙いは地域間の財政力格差を減少させようとするなら、州のみならず市町村も含めた地方政府全体の活動を考えるべきでしかも平準化すべき収入の対象も広い方がよいという考えにもとづいている。

第3の問題点は、平衡交付金の算定方式それ自体ではなく使用された人口データの不備に関連する。すでに述べたように交付額の決定にあたり、人口の果す役割は非常に大きい。現行制度の算定には、1981年の人口センサスが用いられている。これに関し一般的に、過小推計との評価がなされている。この結果、交付額も1982—87年の期間で何億ドルの違いが生じてくるという。あるチェックによるとカナダ全土で47万7000人の過小評価があり、そのうちのかなり多くの部分がBritish ColumbiaとQuebecに集中しているとされている。かりに正確な人口データを用いると、現行の交付金配分も若干異なったパターンになってこよう。現行制度それ自体の欠陥ではないが、その運用にあたりこの点が問題視され改善案もいくつか提出されている (たとえば、参照 House of Commons [1981] p. 161)。

平衡交付金制度の議論の最後に、その性格をより明確にするため連邦財務省が「平準化に関する誤解」として指摘した点について、説明を加えておこう (Department of Finance [1982] pp. 15-17)。

1) 平準化の財源は、富裕州のものである。

これは誤りであって、平衡交付金の財源はカナダ全土に住む人々の連邦税によって調達されている。図3にみられる3つの富裕州（平準化の水準 \$2,541 以上に位置する）の税収が、斜線部分の交付額に充当されているわけではない。

2) 平準化の目標は、低所得をもつ州政府というよりむしろ低所得層の人々に対する支払により達成される。

これも明白に誤り。平衡交付金は政府間の移転支払で、政府から個人へいく移転支払ではない。州政府を通じ間接的には個人の福祉水準を高めるのに役立つであろうが、直接に個人に支払われるものではない。

3) 平衡交付金は実際の税収を平準化する。それ故、交付金を受ける州はそれ独自の税収を増大させるのは賢明でない。というのはそれにより交付額が自動的に減額されるからである。

一見するとこの説明は正しいようにも見えるが、これも誤りである。

先の Newfoundland を例にとって説明した交付額の算定式にもう一度、立ち戻ってみよう。かりに Newfoundland が、州独自にガソリン税を引き上げたとする。全国平均税率 R_{10}/B_{10} はこの結果、上昇する。また1人当り課税ベースであるガソリン消費量は、基準5州の B_5/P_5 より Newfoundland の $BNFLD/PNFLD$ の方が小さいはずである。そこで Newfoundland の1人当りの収入不足のギャップは拡大し、支給される平衡交付金も増大する。

V. 条件付き連邦補助金の役割

1. 費用分担プログラムの発展

連邦政府から州政府に支出される移転支払の流れとして、平衡交付金のほかにもう1つ条件付きの補助金 (conditional grants) がある。条件付きという点で、条件の付かない補助金である平衡交付金とはその性格をか

なり異にする。

この条件付き補助金は、カナダ連邦制においては費用分担プログラム (cost-shared programs) として発展してきた。conditional と cost-shared の語は、しばしば同義に用いられる。それは連邦一州の双方であるプログラムの費用を分担 (通常その比率は 50 : 50) するといっても、連邦が様々な条件を提示していたということによる (Bastien [1981] p. 28)。

すでに述べたように、連邦一州間の財政上の業務分担は 1867 年の連邦形成の際、憲法で明記されていた。伝統的に教育、社会福祉、医療は、州政府の責任であり、これに対し連邦政府は様々な補助金を支出し、この種の公共サービスの供給を援助してきた。戦後、これが次第に次の 4 つの費用分担プログラムとして、連邦補助金の役割を演じることになった。

- 1) 病院保険 1958 年に導入。
- 2) 種々な社会保障補助が 1940—50 年代にかけて導入されたが、それらは 1966 年にカナダ援助計画 (CAP—Canada Assistance Plan) として一括された。
- 3) 中等後教育 1967 年に導入。
- 4) 医療 1968 年に導入。

これらのプログラムに対する連邦政府の補助率は 50% で、両政府の間で 50 : 50 の費用分担ベースで公共サービスが供給された。連邦政府が何故、補助するかの理由として、一般に次の 2 点が挙げられている。第 1 は、いわゆるスピル・オーバー効果 (spill-over effects) である。たとえば教育サービスの便益は、必ずしも 1 つの州内にのみとどまらず、他地域にもその効果は及ぶ。そこで上位政府である連邦が補助金を与え、そのサービスの最適水準を確保する必要があるとされる。第 2 の理由は、ナショナル・スタンダードの基準である。それはすべてのカナダ人に同質の公共サービスを提供するのが、連邦政府の責任であるとする考えにもとづく (House

of Commons [1981] p. 37).

このような条件付き連邦補助金に対して、州政府の側、特に Quebec によって、連邦介入、集権化の手段に用いられるとして根強く批判されてきた。この見解は Ontario, Alberta を中心として他の州からも、広い支持を集めていた。この点日本とよく似たムードであるといえる。連邦政府は州のこのような意向を受け入れ、その数次第に補助金に条件を付けない方向にもっていかうと努力をしている。

1963年に連邦政府は、“well-established”のプログラムから手を引き、現金補助を税率ポイントの委譲による租税軽減に切り替える希望があることを公にした。この場合、プログラムの前につく“established”の語の意味が重要になる。それはプログラムがすでに十分に長期にわたって実施され、ある成熟した水準に達しそこで公的に支持されており、連邦補助金の条件付きがなくなっても州はそれを中断することがないだろうとみなされるものである。この際、条件付き現金補助金をやめ、個人・法人所得税に対し追加的な税率ポイントが州政府に与えられることになる。

この結果、“established”されたプログラムの実施する責任はすべて、州政府に与えられることになる。これを契機に連邦政府の費用分担プログラムからの撤退が、徐々に図られることになる。

2. 既定プログラム補助金の創設

1964年の連邦政府の撤退する旨の提案は、翌1965年、既定プログラム法（中間措置）の成立となった。これは主として病院保険と福祉プログラム（後にCAPに包含）に適用されたが、条件付き補助金の性格は余り変らなかつた。しかし表3にみられるように、財源の一部として個人所得税の税率ポイントは増加をはじめている。

この時期に租税徴収協約に参加していなかった Quebec は、連邦政府と

表 12 Quebec に対する特別な税率ポイントの委譲

年度	個人所得税							法人所得税
	青少年 対策	病院 保険	特別 福祉	衛生	技術 訓練	既定プロ グラム補助金	大学助 成	
1962	—	—	—	—	—	—	—	1
1963	—	—	—	—	—	—	—	1
1964	—	—	—	—	—	—	—	1
1965	3	14	4	1	1	—	23	1
1966	3	14	4	1	1	—	23	1
1967	3	14	4	1	—	—	22	—
1968	3	14	4	1	—	—	22	—
1969	3	14	4	1	—	—	22	—
1970	3	14	4	1	—	—	22	—
1971	3	14	4	1	—	—	22	—
1972	3	16	5	—	—	—	24	—
1973	3	16	5	—	—	—	24	—
1974	3	16	5	—	—	—	24	—
1975	3	16	5	—	—	—	24	—
1976	3	16	5	—	—	—	24	—
1977	3	—	5	—	—	8.5	16.5	—
1978	3	—	5	—	—	8.5	16.5	—
1979	3	—	5	—	—	8.5	16.5	—
1980	3	—	5	—	—	8.5	16.5	—

(出所) 表3と同じ。

独自の契約を結び特別のポイントを獲得していた。表12にみられるように、個人所得税から23ポイント、法人所得税から1ポイントを受けとり、病院保険、いくつかの福祉プログラムを充実させていた。Quebecに配分された総額は、以前の措置が継続していたなら補助されるであると想定されるものに等しい。

1965年の既定プログラム法はあくまで中間的な措置であったため、本格的な制度を作るための努力がその後繰り返された。連邦政府は、1966, 69, 73年と提案を試みたがことごとく州政府から拒否されていた。その

カナダの地方分権

理由は、税率ポイントの委譲による財源が身代りになる現金補助を補うだけ十分に与えられるかという州側の危惧によるところが大きかった。

しかしながら 1977—82 年の財政措置法の改定にあたり、連邦と州の両政府はやっと連邦補助金に関する新しい方式に同意した。これが、既定プログラム補助金 (EPF—Established Programs Financing) の創設である。社会福祉の分野で費用分担を残すが、その他の 3 つのプログラム、病院保険、医療および中等後教育について、連邦政府は現金と税率ポイントで条件付きでない補助金を支払うことになった。この税率ポイントの増加は、表 3 にみられるように個人所得税で 30.5 から 44.0 まで 13.5 ポイントの上昇で示されている。一方、現金補助の方は安定した財源を供給するための基本的な現金支払と移行期の調整のための支払と、2 つの部分から構成されている。

この新しい既定プログラム補助金の特徴は、次の 2 点に要約されよう。1 つに、3 つの既定プログラムは州支出と直接に結びつかない条件なしの

表 13 既定プログラム補助金の配分 (基準年, 1975~76 年)

州	100 万ドル	1 人当りドル	コストに占める割合 (%)
Newfoundland	104.2	189.77	57.4
Prince Edward Island	20.9	178.48	65.9
Nova Scotia	165.3	201.71	52.3
New Brunswick	127.1	191.07	58.1
Quebec	1,427.4	231.01	46.9
Ontario	1,721.8	210.69	50.1
Manitoba	212.6	209.75	53.0
Saskatchewan	179.8	198.15	53.7
Alberta	381.2	214.36	48.7
British Columbia	472.9	194.35	46.7
計	4,813.2	212.65	49.3

(出所) House of Commons [1981] p. 70.

表 14 州への連邦移転の比較

Type of transfer	1976/77		1977/78	
	100 万ドル	%	100 万ドル	%
1. Unconditional cash grants ^a (other than on line 2)	3,065	28	3,258	26
2. Established programs financing cash grants ^b	N.A.	N.A.	3,700	29
3. Conditional cash grants paid in 1976/77 for programs absorbed by EPF ^b	3,657	33	N.A.	N.A.
4. Other conditional cash grants ^c	2,286	21	2,421	19
5. Total cash grants (lines 1+2+3+4) ...	<u>9,008</u>	<u>82</u>	<u>9,379</u>	<u>74</u>
6. Unconditional tax points (EPF)	1,971	18	3,362	26
7. Total unconditional transfers (lines 1+2+6)	<u>5,036</u>	<u>46</u>	<u>10,320</u>	<u>81</u>
8. Grand total (lines 5+6)	10,979	100	12,741	100

(出所) R. Bastien (1981) p. 31.

(注) N. A. : データなし.

a 平衡交付金と税収補償支払

b 医療, 病院保険, 中等後教育に支払われた額からなる.

c CAP その他雑多なプログラムの補助金を含む.

ブロック補助金となったことである。もう1つは、1976年以降この連邦補助金は人口の伸びと経済成長率(1人当り名目GNPの3カ年移動平均)を用いて、増額される仕組みがビルトインされたことである。

表13は、基準年(1975—76年)の各州別の既定プログラム補助金を示したものである。コストに占める割合として示されている補助率に、とりわけ興味がある。全体としてみると補助率は49.3%と50%レベルより小さく、費用分担プログラムのときたくらべると連邦の補助率は低下している。州毎にばらつきが多く、最高のPrince Edward Islandの65.9%から最低の46.7%までかなりの差がある。貧困州の補助率がより高いといえそうである。

既定プログラム補助金の創設により、当然のこと州政府からみると無条

件の連邦移転が増大し、それだけ自由裁量の幅が大きくなったことになる。このことは、制度の改定された時期を比較した表 14 によって明らかである。無条件の連邦移転は、平衡交付金（第 1 欄）+EPF の現金補助（第 2 欄）+EPF の税率ポイントから構成される。これらの全体に占める割合は、第 7 欄に示されるように 1976/77 年の 46% から 1977/78 年の 81% に上昇している。この割合の上昇に最も貢献しているのが、EPF の現金補助であり次いでその税率ポイントである。このことから、既定プログラム補助金が州政府にとって、いかに多くの無条件の連邦移転を増大させたかを観察できるだろう。

更に副産物として、条件付き補助金でなくなったことからこの 3 つのプログラムの州支出は、連邦政府の監査をうける必要がなくなった。地方分権の一層の充実という角度から、大いに注目すべきことであろう。

最後にこの既定プログラム補助金が、連邦移転全体の中で最もウェイトが大きいことを強調しておこう。表 15 に連邦政府から州政府に流れるすべての財政資金を、連邦移転とし各州毎にまとめておいた。それはこれまでに述べた平衡交付金、既定プログラム補助金（現金補助と税率ポイント委譲による移転）、条件付き補助金（その代表が CAP）のほかに、いくつもの雑多な移転項目を含んでいる。

1981 年度で連邦移転総額は、188.8 億ドルほどである。主要な項目の構成比を右端に計算してあるが、この中で既定プログラム補助金の流れが最大である。現金補助で 34.0%、税率ポイントの移転で 27.0% と、合計 61% に達している。これに対し、CAP を中心とする条件付き補助金は全体の 18.4% を占めるにすぎない。カナダ連邦制における地方分権の高さも、この数字である程度うかがい知ることができよう。

このような連邦移転は、その 6 割近くが Quebec と Ontario へ配分される。表 15 の最下欄にみられるように、Quebec 31.8%、Ontario 26.0%

表 15 連 邦 移 転 の

Program	Nfld.	P.E.I.	N.S.	N.B.
Statutory Subsidies	9.8	.7	2.3	1.8
Fiscal Equalization	416.7	95.6	488.5	418.7
1971 Undistributed Income on Hand	—	—	—	—
Reciprocal Taxation	9.3	2.9	18.7	8.5
Public Utilities Income Tax Transfer	4.7	.8	—	—
Youth Allowances Recovery	—	—	—	—
Prior Year Adjustment	—	—	—	—
Total Fiscal Transfer Cash Payments	440.5	100.0	509.5	429.0
Hospital Insurance	79.7	17.2	117.1	97.5
Medicare	27.4	5.9	40.3	33.6
Post-Secondary Education	50.7	10.9	74.5	62.0
Extended Health Care	17.2	3.7	25.3	21.1
Prior Year Adjustments	—	—	—	—
Established Programs Financing Cash Payments	175.0	37.7	257.2	214.2
Canada Assistance Plan	56.3	13.0	72.7	79.0
Health Resources Fund	—	.2	1.5	—
Other Health and Welfare	1.0	.5	2.4	4.5
Bilingualism in Education	1.5	.7	2.6	13.4
Economic Development	54.0	28.9	62.9	75.3
Crop Insurance	—	.9	.2	.2
Territorial Financial Agreements	—	—	—	—
Municipal Grants	1.7	.7	9.2	5.0
Total Other Cash Payments	114.5	44.9	151.5	177.4
TOTAL CASH TRANSFERS	730.0	182.6	918.2	820.6
Established Programs Financing Tax Transfer				
13.5 Personal Income Tax Points	49.5	10.7	94.0	69.9
1.0 Corporate Income Tax Point	2.9	.5	5.6	3.7
Contracting-Out Tax Transfer				
8.5 Personal Income Tax Points for EPF	—	—	—	—
5.0 Personal Income Tax Points for CAP	—	—	—	—
3.0 Personal Income Tax Points for Youth Allowance	—	—	—	—
TOTAL TAX TRANSFER	52.4	11.2	99.6	73.6
TOTAL CASH PLUS TAX TRANSFERS	782.4	193.8	1,017.8	894.2
Fiscal Equalization—Dollars per capita	712	765	569	588

(出所) House of Commons [1981] p. 64.

カナダの地方分権

内 容 (1981—82年) (100万ドル)

Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B.C.	N.W.T.	Yukon	TOTAL
4.6	6.0	2.2	2.2	3.5	2.5	—	—	35.6
1,842.4	—	365.3	—	—	—	—	—	3,627.2 (19.2)
3.4	.4	—	—	.3	.1	—	—	4.2
35.0	57.5	—	—	—	—	—	—	131.9
1.4	21.6	2.0	—	36.9	1.5	.3	.3	79.5
179.6	—	—	—	—	—	—	—	179.5
—	—	—	—	—	—	—	—	200.0
1,707.2	85.5	369.5	2.2	40.7	4.1	.3	.3	3,898.8
592.2	1,103.0	140.8	133.7	249.8	330.0	5.7	2.4	2,869.1
203.9	379.8	48.5	46.0	86.0	113.6	2.0	.8	987.8
376.8	701.8	89.6	85.0	159.0	209.9	3.6	1.6	1,825.4
186.3	254.8	30.5	28.9	62.8	78.5	1.3	.6	711.0
—	—	—	—	—	—	—	—	18.0
1,359.2	2,439.4	309.4	293.6	557.6	732.0	12.6	5.4	6,411.3 (34.0)
572.3	553.4	72.2	75.3	167.0	323.2	8.9	2.1	1,995.4
3.2	.9	—	—	—	.2	—	—	6.0
—	33.1	5.5	5.2	9.2	4.0	.1	1.4	66.9
108.2	41.2	4.0	1.4	3.8	4.3	.1	.1	181.3
218.3	54.5	42.0	29.2	13.7	34.9	2.9	2.9	621.6
3.8	13.7	9.8	41.3	27.4	1.7	—	—	99.0
—	—	—	—	—	—	273.6	62.1	335.7
32.7	75.6	10.1	4.2	9.7	16.8	.8	1.3	167.8
938.5	772.4	143.6	156.6	230.8	385.1	288.5	69.9	3,473.7 (18.4)
4,004.9	3,297.3	822.5	452.4	829.1	1,121.2	301.4	75.6	13,783.8
931.2	1,502.7	132.2	122.6	381.8	480.6	7.3	5.1	3,787.6
58.6	109.9	9.6	11.3	59.9	35.5	.7	.3	298.5
532.7	—	—	—	—	—	—	—	532.7
300.1	—	—	—	—	—	—	—	300.1
179.6	—	—	—	—	—	—	—	179.6
2,002.2	1,612.6	141.8	133.9	441.7	516.1	8.0	5.4	5,098.5 (27.0)
6,007.1 (31.8)	4,909.9 (26.0)	964.3	586.3	1,270.8	1,637.3 (8.7)	309.4	81.0	18,882.3 (100.0)
291	—	355	—	—	—	—	—	—

表 16 1 人 当 り

	Nfld.	P. E. I.	N. S.	N. B.	Que.
1. Per Capita Equalization (Cash)	712	765	569	588	291
2. Per Capita EPF (Cash and Tax)	470	470	470	470	470
3. Per Capita EPF (Cash)	299	299	299	299	299
4. Per Capita CAP (Cash)	96	104	74	116	137
5. Per Capita Total (Cash Plus Tax)	1,335	1,550	1,186	1,256	949
6. Population (000)	586	125	858	712	6,329

(出所) 表15と同じ. p. 65.

である。次いで British Columbia が第3位に位置している。これらの州へ、絶対額でみて連邦の財政資金がより多く配分されるのはひとえに人口数が大きいためである。表16をみてみよう。Ontario は8.6百万人、ケベックは6.3百万人をかかえ、1人当りの額に改めると東海岸のいわゆる貧困州よりはるかに少さくなっている。

連邦から移転されるこの財政資金は、州財政の中でどの程度の重要性をもっているのだろうか。図4に示されるように、1981年度で州政府収入に占める連邦移転のウェイトは、貧困州で50%を超える程度である。最富裕州の Alberta を例外とすれば、その他の州は大体20-40%の収入を連邦からの補助に頼っていると見える。残りは州独自の財源で賄われていることになる。

(付論) 州一地方政府間の関係

これまで連邦一州政府の関係を検討してきたが、ごく簡単に州一地方政府の関係も概観しておこう。以下の説明は主として、Ontario の実態にも

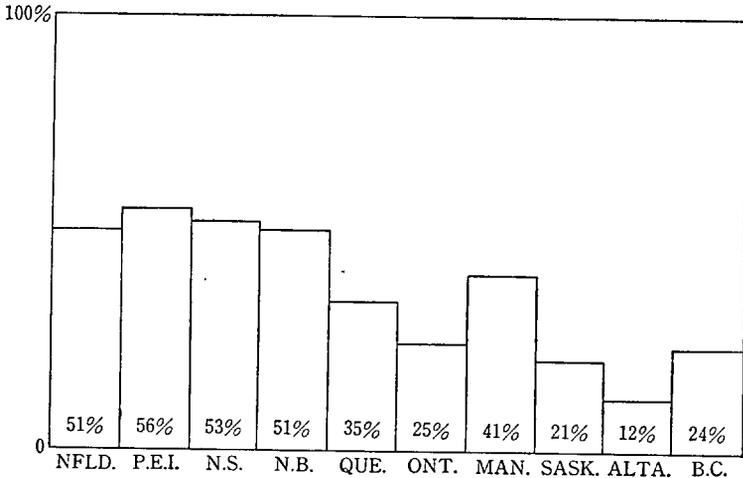
カナダの地方分権

連邦移転(ドル)

Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B. C.	N. W. T.	Yukon	計
—	355	—	—	—	—	—	376
470	470	470	470	470	470	500	470
281	299	328	253	273	283	250	265
64	70	76	77	119	206	100	82
569	938	598	589	605	7,195	3,857	781
8,634	1,028	980	2,159	2,708	43	21	24,181

とづいている (Bird and Slack [1983], Bossons, Denny and Slack [1981], Canadian Tax Foundation [1981], Ontario Ministry of Treasury and

図4 州収入に占める連邦移転(1980-81)



(出所) House of Commons [1981] p. 66.

Economics [1981] [1982]).

一般的にいて、州政府の権限は地方政府よりも強い。その理由は、おそらく次の2点にあるだろう。第1に、憲法により地方分権の権限は州政府に与えられていることである。公的には、地方政府の地位は認められていない。そして第2に、地方政府は財産税 (property tax) しか主要財源として与えられてなく、その財政的基盤が弱い。大ざっぱにいて、地方政府の収入は、40% が財産税、40% が州からの補助金、そして残り20% が料金収入などから成り立っている。

Ontario の場合、州政府の下に834の市町村のほか school board, Conservation board が400近く存在する。これら地方政府に対し、州政府の関与の程度は非常に大きい。バターナリスティックな面もあると同時に、財政運営に対して厳しい指導・監督もおこなわれる。具体的に手段、方法としては、次の三点が重要である。

まず第1に、州政府は条件付きで補助金で地方政府の活動をかなりコントロールできる。Ontario の場合、その項目は80~90ほどありマッチング・ベース (matching base) での補助金である。財源として、個人所得税の1%、法人所得税の2% があらかじめ特定化されている。第2が、地方債の許可である。市町村が地方債を発行したいとき、州政府の許可を必要としている。第3点として、財産税の課税ベースの査定が州政府の権限にある点をあげる必要がある。地方政府は税率のみ変更する権限を与えられており、土地、建物などの課税ベースを評価し決定することはできない。

以上のことから明らかなように、州政府の地方政府に対する中央集権的なコントロールはかなりのものがある。かかる点、わが国の国一地方の関係と非常に類似しているといえよう。かくして、カナダの地方政府も日本と同じように次のごとき不満をもつことになる。

カナダの地方分権

- (1) 条件付き補助金によるコントロール
- (2) 財産税の課税ベースの査定権
- (3) 地方自治の制約
- (4) 州政府による画一的な取り扱い

このような不満と同時に、自主財源の確保に対する要望も強い。たとえば現在、連邦一州で共有している所得税への配分要求である。Ontario では州のシェアーは48%ほどだが、そのうち市町村がいくらかの割合で、所得税を財源として主張している。この現象は一般に、地方政府が州におんぶしてもらおうという意味で“Piggyback”という語で説明されている。

一方、州政府の方からも地方に対しての不満はある。警察や福祉サービスの財政需要の急速な拡大傾向が心配だし、また広域行政圏として確立された regional government が州政府の力に負えなくなってきた点などが挙げられよう。

VI. むすび——学ぶべきもの

カナダと日本では、歴史的生き立ち、国土などの自然環境、風俗・習慣・文化などの社会的背景それに政治、経済の仕組みと、どれをとっても大きく異なっている。様々な側面でそんなに違う国の行政システムから、学ぶべきものは何もないともいえるかもしれない。

しかし地方分権の先進国としてカナダを見たとき、やはりいくつもの示唆に富む教訓があるように思われる。単にカナダの実態を調べるだけでは、余り意味がない。地方分権の重要性を認めその方向を少しでも取り入れようとしているわが国の行財政改革の現状と眺み合せ、若干とも参考になりうる点を以下まとめておくことにする。

まず第1に、カナダ連邦制の下における三段階の政府の上下関係が単線的で、権限と税源の区分がきわめて明瞭であることが挙げられる。つまり

連邦から州、州から市町村と直近の政府間の交渉しか直接には存在せず、日本のように連邦が州をとび込めて市町村をコントロールすることはない。また業務と税源の政府間の分担・配分に関し、原則的には憲法に明示されており、その境界は比較的はっきりとしている。

第2に、連邦—州政府間の財政問題は、財政措置法の改定に伴い5年毎に定期的にサンセット方式で再検討される。経済状況の変化に伸縮的に対応できる慣行ができ上がっている。改定に際しては両政府間で十分に時間をかけ交渉しているようだが、最後まで結着のつかないときは反対する州の意向を無視して、いわゆる見切り発車で新しい制度の導入がおこなわれる。その最も代表的な例が、平衡交付金のケースにみられる。連邦政府はしばしば、州間の財政力不均等を平準化するのを連邦固有の仕事だと強調し、強いイニシアティブの下に改定を断行している。

第3に、税収は租税徴収協約により連邦政府が連邦税と州税を一括して徴収する仕組みになっている（但し、Quebecを除く）。これは徴税上の効率性を高めるのに非常に貢献している。Quebecのみ地方自治を建て前に、協約に参加せず連邦政府に頼ることなく一貫して州自体で、州税を徴収している。このQuebecの州政府の態度をどう評価すべきかは、意見の分れるところであろう。日本でも時折、国税と地方税を一括して徴収すべきだとの主張がなされる。これに対し、地方自治を建て前に自治省が強力に反対している。Quebecの州政府と共通するものがあり興味ぶかい。

最後に第4として、カナダ連邦制におけるここ10～15年の動きの1つは、補助金の無条件化、ブロック化である。既定プログラム補助金の創設が、この最も良い例になる。この結果、中央政府による補助金を通じるコントロール、地方自治への干渉が少なくなったはずである。地方分権を促進する有力な手段とし注目に値しよう。

稿を閉じるにあたり、カナダ連邦制に対する全般的印象を一言で述べる

カナダの地方分権

と次のようになる。地方分権は、連邦—州政府の間のみに存在するということである。州—地方政府の関係は、まさに中央集権システムが介在している。市町村は地方自治の建て前上、この状況に対し州政府に強く反撥している。このような観点から、わが国において地方分権化を促進し国から府県へ権限、財源を委譲しても、集権化の機構が府県内に移されるだけということになりかねない。ミニ中央集権が、国に乱立するということになるかもしれない。しかしながら、中央政府のみに余りに権限、財源が集中している今日、この方向で改革するのも1つの地方分権化であろう。いずれにしろ、日本固有の諸条件を基礎においた日本型地方分権の構築が望まれる。

(付記)

本文中、いちいち断わらなかつたが本稿は次の専門家とのインタビューに負うことが非常に大きかつた。Travel Grants を支給していただいたカナダ政府と同様、ここに感謝の意を表わしたい。

I. Toronto

- 1) Professor Richard M. Bird, Univ. of Toronto
- 2) Mr. Larry Close (his staff), Director, Subsidies Branch, Ministry of Municipal Affairs and Housing
- 3) Mr. Henk M. Ploeger (his staffs), Director, Intergovernmental Finance and Grants Policy Branch, Ministry of Treasury and Economics
- 4) Mr. David B. Perry, Canadian Tax Foundation
- 5) Dr. Honid Slack, Ontario Economic Council

II. Ottawa

- 1) Dr. James H. Lynn, General Director, Federal-Provincial Relations Division, Department of Finance
- 2) Mr. Graham Glenday, Tax Policy Division, Dept. of Finance
- 3) Mr. Frank Gregg, Federal-Provincial Relations Division, Dept. of Finance
- 4) Mr. Tom Kane and Dr. Peter Harrison, Assistant Director, Energy

and Resource Policy Division, Dept. of Finance

5) Mr. Richard Bastien, Federal-Provincial Relation Division, Dept. of Finance

6) Dr David Sewell and Dr. John Knuble, Economic Council of Canada

III. Montreal

1) Professor Balbir S. Sahni, Concordia University

2) Professor Jean Mirucki, University of Quebec in Montreal

IV. Vancouver.

Professor Milton Moore, University of British Columbia

参考文献

- Auld, D. A. L. and F. C. Miller [1982], *Principles of Public Finance: A Canadian Text*, 2nd ed. (Toronto; Methuen).
- Boadway, R. and F. Flatters [1982], *Equalization in a Federal State—An Economic Analysis* (Ottawa; Economic Council of Canada).
- Bastien, R. [1981], *Federalism and Decentralization: where do we stand?* (Ottawa; Government of Canada).
- Bird, R. M. and N. E. Slack, *Urban Public Finance in Canada* (Toronto; Butterworths, 1983).
- Bossons, J., M. Denny and E. Slack [1981] *Municipal Fiscal Reform in Ontario: Property Taxes and Provincial Grants* (Toronto; Ontario Economic Council).
- Canadian Tax Foundation [1981], *Provincial and Municipal Finances, 1981*.
- Canadian Tax Foundation [1982], *The National Finances, 1981-82*.
- Department of Finance [1980], *The Tax Collection Agreements 1962 to 1980—Draft Discussion Paper* (Ottawa, July 28, 1980).
- Department of Finance [1981 a], *Federal-Provincial Fiscal Arrangements in the Eighties* (Ottawa, April 23, 1981).
- Department of Finance [1981b], *Fiscal Arrangements in the Eighties—Proposals of the Government of Canada* (Ottawa, Nov. 1981).
- Department of Finance [1982], *Description of Fiscal Equalization Program*

- (Ottawa, June 1982).
- Economic Council of Canada [1982 a], *Financing Confederation, Today and Tomorrow*.
- Economic Council of Canada [1982 b], "A Report on Financing Confederation," *au courant*, vol. 2, no. 4.
- Government of Canada [1982], *Federal-Provincial Programs and Activities; A Descriptive Inventory, 1980-81 and 1981-82*.
- House of Commons, Canada [1981], *Fiscal Federalism in Canada*, Report of the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements.
- Miller, F. S. [1982], *Fiscal Federalism in Canada*, The Record to Date, The Challenge Ahead (Ontario Budget Paper).
- OECD [1981], *National Accounts of OECD Countries 1962-1979*.
- Ontario Ministry of Treasury and Economics [1981], Ontario Papers on Federal-Provincial Fiscal Arrangements.
- Ontario Ministry of Treasury and Economics [1982], *1982 Ontario Budget*.
- Peacock, A. T. and J. Wiseman [1961], *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom* (Princeton; Princeton Univ. Press).
- Perry, J. H. [1982], *Background of Current Fiscal Problems* (Toronto; Canadian Tax Foundation).
- Revenue Canada [1981], *Your 1981 General Tax Guide and Return—for Residents of Ontario*.
- Royal Commission on Dominion-Provincial Relation [1939-40], *Report*, vols. 1, 2 (Ottawa; King's Printer).
- Sewell, D. O. and D. W. Slater [1982], "The Case for Equalization," *Policy Options*, vol. 3, no. 3, May/June.
- 大川政三 [1982], 「カナダにおける平衡交付金制度」『世界の地方財政制度〔Ⅲ〕』（地方財政協会）