

カナダにおける政府間財源移転の特徴と改革

—連邦・州間の財政調整的移転を中心に—

池 上 岳 彦*

(立教大学経済学部教授)

1. はじめに

地方分権の原則の下に、地方政府が公共サービスを展開するとすれば、その自主財源を拡充する自己決定権が最も重要である。ただし、1つの国の中でも地域間に経済力の格差があり、また自然的・歴史的条件により公共サービスのニーズとコストは異なるため、財政力に格差が生じることは避けがたい。そこで、多くの先進国では、地方公共サービスについて標準的な水準を確保するための財源保障を行うとともに、州政府間もしくは地方政府間の財政力格差を是正するための財政調整制度が設けられている。

本稿は、連邦制国家のなかでも公共サービス、課税等に関する州の権限が強いカナダにおける連邦から州への財源移転を検討対象とする。カナダにおける財源移転は、財源調達力の格差を是正する平衡交付金及び使途制限のきわめて緩いブロック補助金という形で運営され、それらが合わさって財源保障と財政力格差是正を果たしている。本稿では、カナダの財源移転に関するこれまでの経緯、制度の基本的特徴、最近の改革及びそれらをめぐる論点が検討される。それにより、日本において政府間財源移転の改革を進める場合、地方分権の論理と財政調整の論理とを調和させるための課題も明らかになる。

2. カナダ財政の政府間関係

2.1 権限の配分と政府支出

カナダは10州 (provinces) と3準州 (territories) からなる連邦制国家である。カナダにおける連邦と州の権限は、1867年に英領北アメリカ法 (British North America Act) として制定され、現在も統治機構等に関して憲法の根幹をなす1867年憲法の「第6章 立法権の配分」に規定されている。連邦の権限は第91条等に列挙されており、それに基づいて連邦は国防、外交、全国的治安、金融、老齢年金、雇用保

*1959年生まれ。1991年、東北大学大学院経済学研究科博士後期課程修了、博士(経済学)。新潟大学商業短期大学部講師、同助教授、新潟大学経済学部助教授、同教授を経て、1999年より現職。専攻は財政学、地方財政論。所属学会は日本財政学会、日本地方財政学会、日本カナダ学会、日本自治学会等。主な著書に『分権化と地方財政』(岩波書店、2004年)、『昭和財政史—昭和49～63年度—第2巻(予算)』(共著。東洋経済新報社、2004年)、『地方税制改革』(編著。ぎょうせい、2004年)、『租税の財政社会学』(共編著。税務経理協会、2009年)等がある。

険、経済政策などを直轄する。それに対して、州は第 92 条等の規定に基づいて、保健医療、福祉、高等教育、産業、交通、資源、環境、市町村などを管轄する。注目すべきは「財産権・私権」(第 92 条第 13 号)と「地方的・私的性質をもつ事項」(第 92 条第 16 号)が州の権限とされることである。それらは広義に解釈されており、州が医療・福祉を管轄する根拠となってきた¹⁾。現実には、先住民、移民、環境、警察、交通、住宅、災害対策、文化、産業等の分野は連邦・州・地方が重複して担う。

政府支出の 7 割を占める保健医療、福祉及び教育を州が所管しているため、政府間財源移転を除く政府支出の 7 割は州・地方支出である。とくに保健医療及び高等教育は、そのほとんどが州の事務である。社会サービスのなかでは、雇用保険・年金を連邦が、社会扶助・保育・介護等を州が所管する。市町村は道路、都市計画、公共交通機関、上下水道、廃棄物処理、警察・消防、文化施設などを運営し、学校区が初等中等教育を実施するが、いずれも州の規制や補助が大きい。カナダは「大きな州政府」をもつ国家である。

2.2 財源配分

表 1 カナダの政府収入 [2006 年度 (改訂済み推計値)]

(単位：十億ドル)

	連邦	州・準州	地方	純計
自主財源	236	265	63	561
所得税	153	93	-	246
(うち 個人所得税)	(108)	(72)	(-)	(180)
(法人所得税)	(38)	(20)	(-)	(58)
消費税	45	60	0	105
(うち 一般消費税)	(32)	(35)	(0)	(67)
(酒税・たばこ税・燃料税)	(9)	(17)	(-)	(26)
財産税	-	10	42	51
小計＝租税 (上記以外の税も含む)	200	181	43	423
社会保険料	22	15	-	37
財・サービスの販売	6	28	16	46
投資所得	8	37	4	48
その他の自主財源	0	4	1	7
他レベル政府からの移転	1	55	45	-
合 計	247	320	108	561

注：1) 年度は、連邦及び州・準州は 4 月から翌年 3 月まで、地方は暦年。

資料：Statistics Canada (2008) pp. 50, 56, 62, 72 により作成。

表 1 に示したように、2006 年時点において州・準州の自主財源 2,650 億カナダドル (以下、ドル) は連邦の自主財源を上回り、州・準州に地方の自主財源を合わせると全政府収入の 58% に達する。その最大の理由は、州・地方税の地位が高いことである。州税・準州税と地方税を合わせた金額は連邦税を上回る。連邦と州・準州は個人所得税、法人所得税、一般消費税、酒税、たばこ税、燃料税等をともに賦課しており、とくに消費課税は州・準州のほうが多い。また、不動産税を中心とする財産税は、州・地方のみが賦課している。

州・準州は、関税を除けば、課税の対象や方法、税率等をそれぞれ自由に決定する。個人所得税及び法

¹⁾Hogg (2007) Chapters 6,32,33, Banting (2005) pp. 92-93, 100-101 を参照せよ。

人所得税については、連邦と課税標準を調和させた州税をカナダ歳入庁 (Canada Revenue Agency) が徴収する租税徴収協定 (Tax Collection Agreements) を結んでいる州が多い。ただし、協定を結ぶ州の場合も、各州は多様な税率や税額控除を設けている。また一般消費税については、5つの州が連邦の「財貨・サービス税」(Goods and Services Tax) と課税標準を一致させた付加価値税を賦課しているものの、独自の付加価値税を賦課する州、小売売上税を賦課する州、そして一般消費税を賦課しない州・準州もある。

自主財源としては、公共サービスに対する受益者負担的な収入及び投資所得も大きい。投資所得には天然資源収入 (以下、資源収入) が含まれる。1867年憲法第92条Aにより、天然資源は州の所有物とされており、その採掘権料等は州の収入となるのである。

「大きな州政府」を支えるのは自主財源だけではない。州のなかでも財政力には格差がある。それに対処するために、連邦は州税・地方税について人口1人当たりの財源調達力 (fiscal capacity) が一定の基準額に達しない州に対して、その基準額との差に人口を乗じた額の「平衡交付金」(Equalization Payments) を交付する。なお、連邦は準州に対しても、財政需要と財源調達力との差を補てんする「準州交付金」(Territorial Formula Financing) を交付する²⁾。また、保健医療、福祉及び高等教育について、連邦から州・準州へ財源移転が行われている。ただし、それらは実質上使途が制限されないブロック補助金である。

州から市町村・学区への財源移転は特定補助金が大部分であるが、連邦から州・準州への財源移転は総じて一般財源的な性格を持つ。それらの財源移転は、州・準州における公共サービスの財源を保障するとともに、州・準州同士の財政力格差を是正する財政調整制度と特徴づけることができる。以下、これらの制度の特徴及び課題について検討する。

3. 平衡交付金の展開と改革—「財源の水平的不均衡」に対して

3.1 平衡交付金の成立と展開

3.1.1 ローウェル＝シロワ報告

カナダで最初に本格的な財政調整制度が提案されたのは、1940年の連邦・州間関係調査委員会報告書 (ローウェル＝シロワ報告)³⁾である。1930年代のカナダは、世界大恐慌のなかで財政危機に瀕した連邦・州・地方がそれぞれ手当たり次第に増税を行い、“Tax Jungle”の状態に陥っていた。また、連邦から州への法定補助金が、州・地方の役割増大に対応できなくなっていた。そこで、権限と財源の配分が再検討されたのである。

ローウェル＝シロワ報告は、連邦・州間関係の抜本的改革案として“Plan I”を掲げた⁴⁾。ここで注目すべきは、財政調整制度としての「全国調整補助金」(National Adjustment Grant) が提唱されたことである。そこでは、使途が特定された補助金について、①連邦が監査や実績評価を行うとしても、交付基準と事業実施方法について連邦・州間で見解の食い違いは避けられず、事業の遅延や混乱が生じる、②実績評価の基準として、連邦は資金の節約を重視するのに対して、州はニーズを満たすことができたかどうかを重視する、③ルール違反があっても、連邦の政策目的を放棄することや州を非難することは困難である、との

²⁾ 本稿では、準州制度及び連邦から準州への特有な財源移転については取り上げない。

³⁾ 連邦・州間関係調査委員会 (Royal Commission on Dominion-Provincial Relations) は、当初ローウェル (Newton W. Rowell) が委員長を務めたが、彼の病氣辞任後、シロワ (Joseph Sirois) が後任となったため、その報告書はローウェル＝シロワ報告と呼ばれる。詳しくは池上 (2009) を参照せよ。

⁴⁾ Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (1940) Book II, Section B, Chapters I-V による。

問題点が指摘された⁵⁾。そのうえで報告は、どの州も過度な税負担を住民に求めることなく、全国平均水準の教育・福祉サービスを行い、かつ地域開発政策も行うことができる財源を、用途の自由な一般財源という形で保障しようとした。しかも「全国調整補助金」は、財政力の弱い州に重点的に配分する財政調整制度としての機能を備えていた。

とくに重要なのは、各州の財政需要が「人口1人当たり同額」ではなく、教育、自立生活が困難な者への扶助、地域開発政策等の経費を、各州の生活状況や地域環境を考慮して算定すべきだ、とされたことである。他方、収入面については、州民所得に対する州・地方税負担の割合の全国平均値すなわち全国平均税率を計算して、これを各州の州民所得に乗じて歳入が算定された。これは、税率を引き上げて高水準のサービスを行う州が不利な扱いを受けないようにするためであった。こうして財政需要と財源調達力の差を計算し、財源が不足する州に「全国調整補助金」が交付されることとされた。

3.1.2 平衡交付金の成立と展開

ローウェル＝シロワ報告の提案は、強硬に反対する州があったために、実行に移されなかった。1941年からの戦時租税協定 (War-time Tax Agreements) 及び 1947年からの租税貸与協定 (Tax Rental Agreements) においては、協定に参加する州が個人所得税・法人所得税及び相続税の課税を行わずに連邦に課税権を集中し、かわりに補償金を受け取る仕組みがとられた⁶⁾。

1957年、連邦・州間で租税共有協定 (Tax Sharing Agreements) が締結された。協定に参加する州については、連邦が個人所得税額の10% (1958年度には13%に引き上げ) と法人課税所得の9%、そして相続税額の50%を「標準税」(Standard Taxes) として減税し、州が独自の課税を行う余地をつくる税源移譲が行われた。

同じく1957年、財政調整制度としての「平衡交付金」が導入された。これは上記の「標準税」通りに各州が課税したと仮定して、各州の人口1人当たり税収を計算し、それが最も豊かな2州(オンタリオ州、ブリティッシュ・コロンビア州)を平均した人口1人当たり額より低い州に対して、2州平均額との差に人口を乗じた額を交付する制度である。ローウェル＝シロワ報告とは異なり、課税力のみでの調整が行われたのである。

1962年、個人所得税の移譲が税額の16%に拡大され、また協定に参加する州の税については連邦政府が徴税事務を肩代わりする租税徴収協定の形がとられることになった⁷⁾。平衡交付金については、資源収入の50%が新たに平衡化の対象とされるとともに、人口1人当たり財源補てん水準が全10州の平均額へ引き下げられた。ただし、1964年には財源補てん水準が再び豊かな2州の平均に戻された。

1967年、平衡交付金について大きな改革が行われた。第1に、平衡化の対象となる収入が、従来の4種類から16種類(個人所得税、法人所得税、相続税、一般売上税、燃料税、自動車収入、アルコール収入、森林収入、石油採掘権料、天然ガス採掘権料、石油・天然ガス権利売却、その他の石油・ガス収入、鉱物収入、水力発電貸与、その他の税、その他の収入)に拡大・細分化され、基本的な収入を全体としてカバーするしくみがとられた。第2に、連邦の税源移譲による想定税額ではなく、州・地方の実際の収入額が平衡化の基準とされた。第3に、平衡化の水準が全10州の平均収入額へ再び変更された。こうして「代表的税制方式」(Representative Tax System) が成立したのである。

⁵⁾ Ibid., Book I, pp. 257-259 による。

⁶⁾ 池上 (2009) 12~22 ページを参照せよ。

⁷⁾ 租税徴収協定の展開については、池上 (2003) 49~50 ページを参照せよ。

その算定手順はつぎの通りである。①各収入項目について、収入源を最もよく示す収入ベースが設定され、収入ベースの全州合計額に対する全州収入額の割合つまり「全州平均税率」が求められる。②すべての収入項目の全州収入額を合計して全州人口で割った「全州1人当たり収入額」から、当該州の収入項目ごとの収入ベースに「全州平均税率」を乗じ、それを全項目合計して当該州人口で割った「当該州1人当たり収入額」を差し引く。③こうして求めた財源不足額がプラスの場合、それに当該州人口を乗じた金額を交付する。

この改革は、対象税目を拡大したことで財政調整を拡大したが、財源補てんの水準が全州平均収入に変更されたことは、財政調整の規模を縮小したといえる。

1972年、平衡交付金における平衡化の対象に、医療保険料、競馬税及び発電所所得税が加えられて19項目になり、翌1973年には、学校区が課す財産税も平衡化の対象に含められた。ところが、1973年の第1次石油危機により、産油州であるアルバータ州等の収入が急増した。それは「全州収入額」と「全州平均税率」を大きく押し上げるため、平衡交付金の必要額が急増し、常に「持てる」州だったはずのオンタリオ州でさえ平衡交付金を受けられる可能性が出てきた。そこで連邦は、1974年度から石油・ガス収入を細分化して平衡化対象項目数を22個にするとともに、石油危機による原油価格高騰に基づく「付加的収入」は、その3分の1のみを平衡化対象とするよう制度を変更した。1977年には、資源収入の50%のみを平衡化の対象とし、また資源収入が平衡化対象収入に占める割合を3分の1以内に抑え、さらに平衡化対象項目を29個に細分化した。

さらに1980年には、人口1人当たり個人所得が全州平均以上の州を交付対象から除外する等の措置がとられた。オンタリオ州が平衡交付金を受けられることを連邦が徹底的に回避した理由は、連邦財政への圧迫を防ぐためであった。またそれは、最大かつ最も豊かなはずの州が「持たざる」州となることが、平衡化の概念自体への疑念を招くことを恐れたためでもあった。

3.1.3 1982年憲法における平衡交付金の明文規定及びその後の改革

カナダでは、人権規定等を明文化するために1982年憲法が制定され、1867年憲法とともに憲法を構成することになった。1982年憲法は「第3章 平衡化と地域間不均等」を掲げ、その第36条第2項において、「カナダ議会及び政府は、州政府が合理的にみて同等な水準の税制をもっていけば合理的にみて同等な水準の公共サービスを供給できるように十分な収入を得ることを保障するために、平衡交付金を交付する」と規定する。

これは、教育、保健医療、福祉等について州が憲法上の権限を持つことをふまえて、州間にある「財源の水平的不均等」(horizontal fiscal imbalance)すなわち財政力格差を是正することを明文化したものである。

1982年、平衡交付金について、次のような改革が行われた。第1に、人口1人当たり額でみた平衡化の水準は「全10州平均」から「代表的5州(ケベック州、オンタリオ州、マニトバ州、サスカチュワン州及びブリティッシュ・コロンビア州)の平均」に変更された。これは実質上、石油収入で高所得になったアルバータ州を基準から除外して交付総額を抑えることが目的だった。第2に、平衡化の対象として市町村財産税、財・サービスの販売等が算入され、資源収入もすべて算入され、項目は33個となった。第3に、平衡交付金の急増を抑えるために、交付総額の伸び率を名目成長率以下に抑える「シーリング」が設定された。第4に、個別の州への交付額が急減するのを避けるために、交付額の年間減少率を5~15%(州の財政力により区分)に抑える「フロア交付金」も設定された。1988~91年度と1993年度には「シーリング」が適用され、交付額が人口1人当たり同額ずつ減額された。なお、1992年度のニュー・ブラン

ズウィック州をはじめとして2003年度までに「フロア交付金」は13回交付された。

1994年には、1つの州が全州の70%以上のシェアをもつ収入項目については、現実の収入の30%を算定上の収入から除く制度が導入された。これは収入増が平衡交付金の減額で完全に相殺されるのを防ぐ措置であり、一部の資源収入に適用された例がある。

3.2 2007年改革と経済危機への対応

3.2.1 連邦と州の諮問機関による提案

その後しばらく大きな制度改革はなかったが、2003年、州・準州は連邦との交渉力を高めるために「連邦評議会」(Council of the Federation)を結成した。連邦評議会は、保健医療等の財源移転拡充とともに、平衡交付金についても「全10州平均」の復活、すべての料金の調整対象算入等によって拡充するよう要求した⁸⁾。

連邦は2004年度予算において、財源調達力の3ヵ年移動平均値を用いることで交付額の安定をはかる、居住用不動産税の評価において市場価値を用いる等の措置を導入した。そのうえで連邦は、2004年10月の連邦・州首相会議において、2005年度の平衡交付金総額を109億ドル、準州交付金を20億ドルとし、その後は年率3.5%増とすること、配分基準は最近3ヵ年度の交付額シェアを基本とすること、そして平衡交付金と準州交付金の将来について検討する専門家会議を設置することを発表した⁹⁾。

連邦が委嘱した「平衡交付金・準州交付金専門家会議」(Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing, 以下、連邦専門家会議)では、平衡交付金の配分方法について、収入の保障基準を「全10州平均」基準に変更するか、州ごとの財政需要の相違を算定方式に組み込むか、資源収入を財源調達力算定にどのように組み込むべきか、GDP等の経済指標に基づいて移転額を決める「マクロ方式」に転換するか、等を主な論点として議論が行われた。連邦専門家会議は2006年5月に答申を提出し、そのなかで平衡交付金について、①州ごとの財政需要の相違を算定方式に組み込まず、また「マクロ方式」も採用せず、「代表的税制方式」により一定の財源調達力を保障する方式を維持する、②財源調達力の基準を「全10州平均」とする、③収入項目を5項目(個人所得税、事業所得税、売上税、財産税、資源収入)に整理する、④資源収入については実際の収入額を算定対象とし、その50%を財源調達力に含める、⑤州が交付額を予測できるように、算定は2年前を基準とする各州収入の3ヵ年移動平均値を用いて行う、⑥「持たざる」州の人口1人当たり収入が「持てる」州を超えないように、受取額の上限を設定する、等の提案を行った¹⁰⁾。

これに対して、連邦評議会が委嘱した「財源不均衡問題諮問会議」(Advisory Panel on Fiscal Imbalance, 以下、州諮問会議)は、2006年3月の答申において、平衡交付金について、①財源調達力の基準を「代表的5州平均」から「全10州平均」に変更する、②資源収入をすべて財源調達力に含める、③州が交付額を予測できるように、算定は2年前を基準とする各州収入の3ヵ年移動平均値を用いて行う、④平衡交付金が連邦財政を圧迫する場合、連邦と州の交渉に基づいて、保障水準を一定率引き下げる、との提案を行った¹¹⁾。

しかし、「全10州平均」を採用したうえでアルバータ州等の石油関連収入を財源調達力の基準に含めれ

⁸⁾Council of the Federation (2004) pp. 3-4 を参照せよ。

⁹⁾Government of Canada (2004) を参照せよ。また、2004年時点の制度及びそれをめぐる議論の状況について、持田(2006) 111~125 ページを参照せよ。

¹⁰⁾EPETFF (2006) pp. 41-67 による。なお、準州交付金について、本稿では取り上げない。

¹¹⁾COF-APFI (2006) pp. 77-88 による。

ば、それに合わせた財源保障を行うために平衡交付金が急増するので、「持てる」州は反発した¹²⁾。また、資源収入を州税と同様に財源調達力とみなすか、という問題も深刻である。従来これは原則として財源調達力とされてきた。しかし資源を大規模に産出する州は「資源収入は資産売却であり、税ではない」と主張する。さらに、2006年1月の連邦総選挙で政権を握った保守党が、選挙期間中に「資源収入を財源調達力の算定から除外する」と公約したことも¹³⁾、事態を複雑化させた。

3.2.2 2007年の平衡交付金改革

表2 平衡交付金の算定方式 [2008年度の当初算定]

	Nfld.	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B.C.	全州
A. 資源収入の50%を財源調達力に含める場合											
①財源調達力 [非資源] (百万ドル)	2,353	606	4,634	3,403	42,197	85,060	5,738	5,312	28,930	27,351	205,587
②財源調達力 [資源 (50%)] (百万ドル)	296	0	113	65	976	697	106	831	6,288	2,192	11,567
③財源調達力 [①+②] (百万ドル)	2,648	607	4,747	3,469	43,174	85,758	5,845	6,144	35,219	29,544	217,153
④人口 (千人)	513	138	936	751	7,607	12,583	1,175	990	3,300	4,271	32,264
⑤1人当たり財源調達力 [③/④] (ドル)	5,164	4,398	5,072	4,621	5,675	6,815	4,974	6,205	10,673	6,918	6,730
⑥1人当たり財源不足 (ドル)	1,567	2,332	1,659	2,110	1,055		1,756	525			(平均)
⑦平衡交付金 [⑥×④] (百万ドル)	803	322	1,553	1,584	8,028		2,063	520			14,874
⑧平衡化後の財源調達力 (百万ドル)	4,001	929	6,519	5,118	52,179	86,454	8,014	7,496	41,507	31,736	243,954
⑨平衡化後の1人当たり財源調達力 [⑧/④] (ドル)	7,802	6,734	6,965	6,818	6,859	6,871	6,821	7,571	12,579	7,431	
⑩「上限」適用による1人当たり減額 (ドル)	931		94					700			
⑪減額 [⑩×④] (百万ドル)	478		88					693			
⑫平衡交付金 [「上限」適用後] (百万ドル)	376	322	1,465	1,584	8,028		2,063				13,788
B. 資源収入をすべて財源調達力から除外する場合											
⑬1人当たり財源調達力 [①/④] (ドル)	4,588	4,395	4,950	4,534	5,547	6,760	4,884	5,365	8,766	6,404	6,372
⑭1人当たり財源不足 (ドル)	1,784	1,977	1,421	1,838	825		1,488	1,007			(平均)
⑮平衡交付金 [⑭×④] (百万ドル)	915	273	1,330	1,380	6,278		1,748	997			12,921
⑯平衡化後の財源調達力 (百万ドル)	3,898	880	6,191	4,914	50,428	86,454	7,699	7,973	41,507	31,736	241,680
⑰平衡化後の1人当たり財源調達力 [⑯/④] (ドル)	7,600	6,378	6,614	6,546	6,629	6,871	6,553	8,052	12,579	7,431	
⑱「上限」適用による1人当たり減額 (ドル)	730							1,181			
⑲減額 [⑱×④] (百万ドル)	374							1,170			
⑳平衡交付金 [「上限」適用後] (百万ドル)	541	273	1,330	1,380	6,278		1,748				11,550
C. Nfld./N.S.に認められた選択											
・平衡交付金+海底油田協定交付金	580		1,571								
・旧方式を選択した場合の交付金総額	899		1,470								

注：1) Nfld.：ニューファンドランド・アンド・ラブラドル州，P.E.I.：プリンス・エドワード・アイランド州，N.S.：ノヴァ・スコシア州，N.B.：ニュー・ブランズウィック州，Que.：ケベック州，Ont.：オンタリオ州，Man.：マニトバ州，Sask.：サスカチュワン州，Alta.：アルバータ州，B.C.：ブリティッシュ・コロンビア州。

- 2) 財源調達力及び人口は3ヵ年調整値（ウェイトは2004年25%，2005年25%，2006年50%）。
- 3) 「平衡化後の財源調達力」は、非資源・資源収入（100%）、海底油田協定収入及び平衡交付金（「上限」適用前）の合計。
- 4) 下線を付したのは、「上限」適用により減額を受けるケース。網掛けを付したのは、交付を受ける州が選択すると予想される選択肢。

資料：Department of Finance Canada (2007c) の関連データに基づいて作成。データは、2008年3月4日、連邦財務省より提供を受けた。

¹²⁾2006年8月16日付のオンタリオ州マギンティ首相から連邦ハーパー首相に宛てた書簡 (http://www.fairness.ca/english/milestones/aug16_06.asp [2007年9月4日参照]) を参照せよ。

¹³⁾Conservative Party of Canada (2006) p. 43 を参照せよ。

2007年度連邦予算は、平衡交付金の改革を掲げた¹⁴⁾。主な改革点は、以下の通りである。

- ① 収入の保障基準を「全10州平均」基準に変更して、保障水準を引き上げる。
- ② 収入項目数を33項目から5項目（個人所得税、事業所得税、売上税、財産税、資源収入）に整理する。
- ③ 資源収入の保障基準は、実際の収入額に基づいて算定する。
- ④ 「資源収入の50%を財源調達力に含める」「資源収入をすべて財源調達力から除外する」のどちらかを各州が選択する。
- ⑤ ただし、交付を受ける州の資源収入を加えた財源調達力が、交付を受けない州のなかで財源調達力が最も低い州より高くないように「財源調達力の上限」(fiscal capacity cap. 以下「上限」)を設ける。
- ⑥ 不動産税の課税力を「市場価値」に基づいて算定する。
- ⑦ 交付額の安定性と予測可能性を高めるために、州収入の算定は2年前を基準とする3ヵ年移動平均値（数値のウェイトは、2年前50%、3年前25%、4年前25%）を用いて行う。

連邦は、新制度が「公正で、算定式に基づき、原理原則に則っており、簡素で、安定的で、かつ将来の交付額も予測可能である」と主張した¹⁵⁾。

この改革をうけた2008年度の当初算定結果を示したのが表2である。まず「資源収入の50%を財源調達力に含める」場合、人口1人当たり財源調達力の全州平均は6,730ドルとなり、財源不足の7州への交付金は合計148.7億ドルとなる。ただし、平衡化後の人口1人当たり財源調達力（資源収入も100%算入される）が平衡交付金を受けない州のなかで最も低いオンタリオ州（6,871ドル）が「上限」となる。それを上回る3州への交付金は減額され、とくにサスカチュワン州は交付額がゼロになる。また交付総額は137.9億ドルに減少する。つぎに「資源収入の全額を財源調達力から除外する」場合、人口1人当たり財源調達力の全州平均は6,372ドルとなり、財源不足の7州への交付金は合計129.2億ドルとなる。この算定方式でも、平衡化後の人口1人当たり財源調達力の「上限」はオンタリオ州（6,871ドル）である。それを上回る2州への交付金は減額され、ここでもサスカチュワン州は交付額ゼロになる。また交付総額は115.5億ドルに減少する。

「資源収入の50%を財源調達力に含める」方式を選択する4州のなかで2006年度と2008年度の交付額を比較すると、プリンス・エドワード・アイランド州2.9億ドル⇒3.2億ドル（10.7%増）、ニュー・ブランズウィック州14.4億ドル⇒15.7億ドル（8.9%増）、ケベック州55.4億ドル⇒80.2億ドル（44.9%増）、マニトバ州17.1億ドル⇒20.6億ドル（20.7%増）であり¹⁶⁾、改革の恩恵を最も受けたのがケベック州であることがわかる。「全10州平均」への移行、資源収入の50%算入、不動産税の評価方式変更等が、とくにケベック州に有利に作用した。また「上限」の設定を要求してきたオンタリオ州とアルバータ州も改革を支持した。

ニューファンドランド・アンド・ラブラドル州とノヴァ・スコシア州は2005年、海底油田収入を最低8年間、財源調達力算定から除外する協定を連邦と締結しており、協定を継続することもできるが、そのままでは「全10州平均」移行等に伴う増額を享受できない。とくにニューファンドランド・アンド・ラブラドル州は、協定に基づく交付金を加えた交付額（8.99億ドル）が「資源収入の全額を財源調達力から

¹⁴⁾ Department of Finance Canada (2007 a) Chapter 4による。池上（2008）145～147ページにも簡潔に記した。

¹⁵⁾ Department of Finance Canada (2007 a) pp. 110-116, 337-347による。

¹⁶⁾ Department of Finance Canada (2009) p. 190による。

除外する」場合の「上限」適用前交付額（9.15 億ドル）を下回っており、「上限」により実質的な交付減額となった。

なお、不動産価格が高いブリティッシュ・コロンビア州は算定方式の変更により不動産税の課税力が大きく上方修正され、今後経済状況が悪化しても平衡交付金を受けられない見込みとなった。

3.2.3 経済危機に応じた制度改革

アメリカのサブプライムローン問題に端を発する経済危機により、カナダでも税収が減少したのに加えて、連邦は社会資本整備促進、失業手当増額、所得税減税、住宅建築補助等の景気刺激策をとったため、連邦財政は 2008 年度から赤字に陥った。そこで連邦は、短期間のうちに財政均衡を回復するための歳出見直しを迫られている。また、自動車産業の不振と原油価格高騰によるアルバータ州等の収入急増が同時に起きたため、全人口の 39% を占めるオンタリオ州が 2009 年度から平衡交付金を受けることになり、しかも今回は同州を「持てる」州にとどめるための措置はとられなかった¹⁷⁾。この事態は平衡交付金制度自体にも影響を及ぼしている。

連邦は、2008 年 11 月 3 日の連邦・州財務相会議において、平衡交付金が 2003 年度 87 億ドルから 2008 年度 136 億ドルへ 56% 増大したことを「持続不可能」な膨張であるとして、交付総額の伸び率を名目 GDP 成長率の 3 ヶ年移動平均値に抑える方針を発表した。また、オンタリオ州が平衡交付金を受けることになったのをふまえて、「財源調達力の上限」を「持てる」州のなかで財源調達力が最も低い州から「持たざる」州における調整後の財源調達力の平均値へ変更することも発表された¹⁸⁾。これらの措置は 2009 年度から実施された。

平衡交付金総額は 2008 年度 136 億ドルであり、何もしなければ 2009 年度は 15% 増の約 160 億ドルになるはずだった¹⁹⁾。上記の改革により、実際は 4% 増の 142 億ドルにとどまり、約 20 億ドルの減額となった。

3.3 改革の評価

2007 年の平衡交付金改革及びそれに続く制度変更は、どのように評価されるか。

第 1 に、財源調達力の算定方式について。連邦専門家会議は「代表的税制方式」の維持を提言し、連邦もそれを受け容れた。すなわち、①各収入項目 j について、収入源を示す収入ベース B_j が設定され、収入ベースの全州合計額 B_{Aj} に対する全州収入額 T_{Aj} の割合つまり「全州平均税率」 T_{Aj}/B_{Aj} を求める。②当該州 i の収入ベース B_{ij} に「全州平均税率」を乗じて、それを全項目合計した額 $\sum (T_{Aj}/B_{Aj}) B_{ij}$ を当該州人口 P_i で割って「当該州 1 人あたり収入額」を求める。③全項目にわたる全州収入額 $\sum T_{Aj}$ を全州人口 P_A で割った「全州 1 人あたり収入額」から、「当該州 1 人あたり収入額」を差し引く。④この数値がプラスの場合、それに当該州人口を乗じた金額を平衡交付金 EP_i として交付する。これを式で表せば、

$$EP_i = P_i \times \left\{ \sum_j T_{Aj}/P_A - \sum_j (T_{Aj}/B_{Aj}) B_{ij}/P_i \right\}$$

となる。財政調整制度は、現実の税制に基づいて州政府の公共サービスを支える財源の不足を補うものであるから、「代表的税制方式」が維持されたのは当然といえる²⁰⁾。

¹⁷⁾ オンタリオ州への交付額は 2009 年度 3.47 億ドル、2010 年度 9.72 億ドルである（2010 年度予算の見込額）。

¹⁸⁾ Department of Finance Canada (2008), Department of Finance Canada (2009) pp. 189-190 による。

¹⁹⁾ Ivison (2008) pp. A 1, A 13 による。

²⁰⁾ 池上 (2003) 64~65 ページを参照せよ。

また、地方税法が「標準税率」を定めている日本とは異なり、基幹税も含めて各州が独自に税目・課税標準・税率等を定めるカナダでは、収入源を最もよく示す収入ベース及びその「全州平均税率」を基準として、「人口1人当たり額」で比較する方式をとらざるをえない。ただしこの方式では、個々の州が増税を行うと「全州平均税率」も上昇するために保障水準が上昇する、という意味での操作可能性を否定できない。

第2に、天然資源については、表2でみたように、特殊な取扱いがなされる。天然資源は州の財産であるから、資源収入の多い州は、その収入は税ではなく自らの財産の取崩しであり、平衡化の対象外だと主張する。しかし、資源収入の少ない州からみれば、それは財源調達力格差を生み出す最大の要因であるから、平衡交付金の対象とすべきだという主張になる。「代表的5州平均」から「全10州平均」に基準を変更してアルバータ州の石油収入等が算入されれば、平衡交付金総額は大幅に増大する。

表3 2007年度連邦予算が提示した平衡交付金改革における資源収入の取扱い
[人口1人当たり収入モデル]

		想定 税収	財源調達力 に含める 資源収入	平衡 交付金	小 計 (平衡化後)	財源調達力 に含めない 資源収入	合 計
I 資源大規模産出州 [「上限」を設定しない]	A 資源収入の50%を財源調達力に含める	300	30	55	385	(50%) 30	415
	B 資源収入をすべて財源調達力から除外する	300	-	80	380	(100%) 60	440
II 資源大規模産出州 [「上限」を設定する]	A 資源収入の50%を財源調達力に含める	300	30	40	370	(50%) 30	(上限)400
	B 資源収入をすべて財源調達力から除外する	300	-	40	340	(100%) 60	(上限)400
III 資源中規模産出州 [「上限」に達しない]	A 資源収入の50%を財源調達力に含める	300	9	76	385	(50%) 9	394
	B 資源収入をすべて財源調達力から除外する	300	-	80	380	(100%) 18	398
IV 資源小規模産出州 [「上限」に達しない]	A 資源収入の50%を財源調達力に含める	300	3	82	385	(50%) 3	388
	B 資源収入をすべて財源調達力から除外する	300	-	80	380	(100%) 6	386

注：1) 人口1人当たり資源産出額を、資源大規模産出州60、資源中規模産出州18、資源小規模産出州6と仮定した。

2) 平衡交付金保障水準は、資源収入の50%を財源調達力に含める場合は385、すべて財源調達力から除外する場合は380と仮定した。

3) 平衡交付金を受けない州のうち財源調達力が最も低い州の人口1人当たりの想定税収及び資源収入が財源調達力の「上限」となる。本表では「上限」を400と仮定した。

資料：Department of Finance Canada (2007 a) pp. 110-116, 336-347に基づき、数値は独自に設定した(池上(2008)146ページ掲載の表を一部修正)。

ここで、資源収入の取扱いをあらためて整理したのが表3である。各ケースについて、A方式(資源収入の50%を財源調達力に含める)は、平衡交付金としての保障水準が高くなる点で有利だが、自州の財源調達力が高めに表示される。B方式(資源収入の全額を財源調達力から除外する)は、自州の財源調達力が低く表示される点で有利だが、平衡交付金の保障水準は低くなる。

ケースIは資源大規模産出州について「上限」を設けない場合であり、ここではB方式の平衡交付金が80となってA方式より有利である。しかし実際には、ケースIIのように財源合計400という「上限」が設けられたので、平衡交付金はA・B両方式とも40に抑えられる。もちろん、2008年度のサスカチュワン州のように、交付額がゼロになることもある。また「上限」に達しない州のうち、ケースIIIのように資源産出が比較的多い州では自州の財源調達力が低く算定されるB方式が有利だが、ケースIVのように資源のきわめて乏しい州では平衡交付金の保障水準が高く設定されるA方式が有利となる。

2007年改革はA方式・B方式の選択制をとったが、これは連邦専門家会議の提言と資源大規模産出州の主張を両方取り入れたものである。しかし、資源収入を財源調達力の算定から除外する権利を州に認めながらも、「上限」適用についてのみ資源収入を100%財源調達力として扱う点には、議論の余地がある²¹⁾。

連邦は、一方で、平衡交付金の保障水準を決める「財源調達力」を語る際には、資源収入を100%算入すれば資源開発インセンティブの低下や採掘権料の引下げを招き、また資源管理に要する公的費用を無視することになる、と述べる²²⁾。他方で連邦は、「財源調達力の上限」を語る場合、公的費用に関して信頼できる比較可能な情報が得られないため、資源収入を100%算入する、としている²³⁾。すなわち「財源調達力」という語が、2つの意味で使われているのである。

原則的に考えれば、「上限」を設けなくて済むことが望ましいはずである。資源収入を部分的に算入しつつ「上限」を設けないのであれば、「収入のうち算定から除外された部分は公的費用であって財源調達力ではない」ことになる。これに対して、資源収入を算定対象からすべて除外しつつ「上限」も設けないのであれば、「資源収入は財産の取崩しに過ぎず、財源調達ではない」ことになる。このような論理ですべての州を説得することは不可能だと、連邦は判断したのであろう。

州が所有する天然資源であっても、それを連邦制度の対象とすることに問題はないはずである。平衡交付金が連邦の制度である以上、州諮問会議等が提言したように、天然資源を収入項目として、平均的制度による想定収入の形で100%算入すれば、「上限」の設定は意味がなくなる。それによって平衡交付金の総額が過大になるとすれば、保障水準の引下げ等が必要になる²⁴⁾。もしくは、平衡交付金の総額を決定するときは資源収入をすべて財源調達力から除外して算定し、交付金を配分する際には資源収入をすべて財源調達力に算入することによって、資源価格変動の連邦財政への影響を緩和しつつ、地域間格差是正の程度を高める²⁵⁾、との方式も有力な選択肢となりうる。

第3に、平衡交付金の算定に財政需要の要素を組み込むことは、連邦専門家会議の検討課題には掲げられていたものの、結局は見送られた。さきにもたローウェル＝シロワ報告のみならず、公共サービスのニーズ及びコストを算定に反映させるべきだとの意見は、繰り返し唱えられてきた²⁶⁾。しかし現状では、連邦専門家会議も含めて、理論上は財政需要を考慮する意義を認めつつも、きわめて分権的な州制度のもとでは標準的サービスの設定や算定が困難であるとの意見が大勢を占める²⁷⁾。

第4に、制度の安定性をどう考えるかという問題がある。2007年改革において連邦は、2年前を基準とする3ヵ年移動平均の統計数値によってあらかじめ交付額が決定されるため、「公正で、算定式に基づき、原則に則っており、簡素で、安定的で、かつ将来の交付額も予測可能な」制度が完成したと明言した。しかし、2009年度になると連邦は、財政危機対策として、平衡交付金総額の伸び率を名目GDP成長率の3ヵ年移動平均値に抑えるとともに財源調達力の「上限」基準を変更して交付額を減額した。平衡交付金が連邦財政を圧迫する場合に交付額を抑制せざるを得ないことは、州諮問会議の提言にも含まれていた。た

²¹⁾連邦が設定した「上限」は厳しすぎるとの意見もみられる。Drummond (2007) p. 21 を参照せよ。

²²⁾Department of Finance Canada (2007 a) p. 340 による。また、資源収入の部分的算入論として、EPETFF (2006) pp. 56-58, 106-109, Dahlby (2005) pp. 15-17, Wilson (2005) pp. 10-14 等を参照せよ。

²³⁾Department of Finance Canada (2007 a) p. 341, EPETFF (2006) pp. 61-62, 138-139 による。

²⁴⁾COF-APFI (2006) pp. 84-88, 連邦上院財政委員会 (2006年10月24日) におけるガニエ (Robert Gagné) 元・州諮問会議共同議長の見解陳述 (Senate of Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on National Finance*, 39th Parliament, 1st Session, Issue 4, pp. 92-93) を参照せよ。また、資源収入を100%算入すべきだとの主張は、Finance Ministers of the Provinces and Territories (2003) pp. 6-8, Atlantic Provinces Economic Council (2005) pp. 5-6, Boadway (2009) pp. 123-125 にもみられる。

²⁵⁾Ruggeri (2009) pp. 158-170 による。

²⁶⁾Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements (1981) p. 161, Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada (1985) Vol. 3, pp. 196-197, MacNevin (2004) Chapter 5 を参照せよ。

²⁷⁾EPETFF (2006) pp. 45-46, 86-88, Atlantic Provinces Economic Council (2005) pp. 6-7, Dahlby (2005) pp. 14-15, Wilson (2005) pp. 14-15, Boadway (2005) pp. 20-23, 31-32 を参照せよ。

だし、提言が連邦と州の交渉に基づく保障水準引き下げだったのに対して、連邦が行ったのは交付額抑制策の一方的な通告である。

2003年からの5年間に交付額が5割以上増大するのは、2008年度予算発表時点でも分かっていたことであるが、連邦はそれを「持続不可能」とは呼ばなかった。人口・GDPともカナダの約4割を占めるオンタリオ州が「持たざる」州になったことについて、新聞のなかには「どの州でもあることであり、オンタリオ州が連邦に最大の貢献をしているのだから、恥ずべきことでない」としつつも、原油価格高騰期に資源収入の50%を平衡交付金の対象としたことを「無分別な決定」として再改革を求める声もみられた²⁸⁾。

最近の改革により、平衡交付金には「全10州平均」の回復という大きな改善がみられたものの、産業構造の変化と経済危機への対応に追われるとともに、「持てる」州と「持たざる」州、そして天然資源の多い州と少ない州で利害が対立するため、改革を求める声は絶えることがない。

4. ブロック補助金の改革—医療、福祉及び高等教育の財源保障と財政調整—

4.1 ブロック補助金の成立と展開

政府間財源移転は平衡交付金だけではない。連邦は、州が所管する医療、福祉及び高等教育について、ブロック補助金を交付している。それは、州全体としてみた支出権限に対して財源が不十分なので、財源保障のための補助金が必要だからである。以下、その展開を整理する²⁹⁾。

1960年代中盤までは、高等教育、医療、福祉について、連邦が定率の特定補助金を交付しつつ、州のプログラム内容を制約してきた。たとえば、病院保険及び医療保険は、戦後サスカチュワン州で初めて導入された後、全州に普及した。連邦は1957年に病院保険の補助を、1968年に医療保険全体への補助を開始し、基準に適合するサービスについて連邦が50%の定率負担を行った。1966年に創設された福祉給付補助制度であるカナダ扶助計画(Canada Assistance Plan [CAP])では、連邦と各州の協定により、一定の基準を満たした制度について連邦が50%の定率負担を行った。さらに高等教育についても、1967年度から連邦が補助金を交付した。しかし、州側はプログラムに対する制約の緩和を要求し、連邦側は補助条件に合致すれば所要額を交付しなければならない点を問題だと考えていた。

ブロック補助金への転換が本格化したのは1977年であり、保健医療及び高等教育の補助金が「定着プログラム財源保障」(Established Programs Financing [EPF])に転換された。その際には、①州支出実績の全州平均額等を基礎として「総保障額」(total entitlements)を設定する、②連邦の個人所得税額13.5%分と法人所得税率1%分を減税して、その分だけ州が両税を増税する余地を拡大する「租税移転」(tax transfer)を行う、③総保障額から「租税移転」を差し引いた額を「現金移転」(cash transfer)する、との方式がとられた。これは税源移譲を組み込んだブロック補助金である。実際に州が税率をどれだけ引き上げるかにかかわらず、連邦は州が増税したとみなして「現金移転」を算定するのである。

当初は、人口1人当たり「現金移転」の伸び率が「GNP成長率(3ヵ年移動平均)と同じ」とされていたが、財政危機のなかで「現金移転」は抑制された。まず1982年度以降、人口1人当たり「現金移転」ではなく、人口1人当たり「総保障額」の伸び率を「GNP成長率と同じ」にすることになった。1986年度からは、その伸び率が「GNP成長率マイナス2%」に抑えられ、1990~94年度はそれが対前年度同額

²⁸⁾The Globe and Mail (2008) p. A 18による。

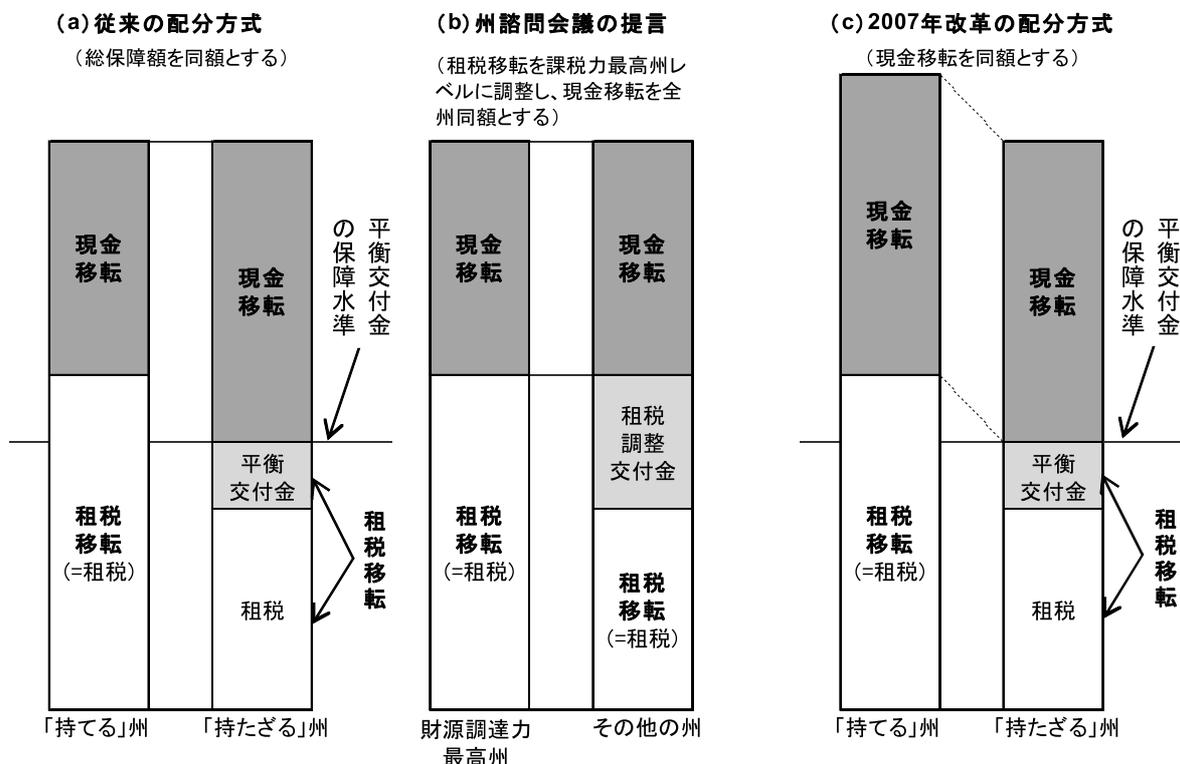
²⁹⁾池上(1996)91~117ページ、池上(2006)46~51ページを参照せよ。

に凍結された。

連邦は、1996年度からEPFとCAPを、新たなブロック補助金である「カナダ保健医療・社会移転」(Canada Health and Social Transfer [CHST])に統合した。CHSTはEPFと同様、「租税移転」と「現金移転」の組み合わせである。CAPは各州の福祉給付状況によって交付額が決まっていたので、当初はそのシェアが尊重された。また、州のプログラムに対する制約は緩和され、たとえば公的扶助については、州内に一定期間以上居住していることを受給申請の要件にしない、という制約のみが残された。また、カナダ保健法(Canada Health Act)では、各州がもつ医療保険について、①公共部門が運営する、②医学的に必要なすべてのサービスを対象にする、③全州民を被保険者とする、④州外で受けた医療も対象とする、⑤患者負担を徴収しない、との条件が定められており、患者負担が徴収された州については、連邦がそれと同額だけ補助金を減額する³⁰⁾。

CHSTの導入は、連邦の財政再建策の重要な一環であった³¹⁾。1995年度のEPF/CAPと1997年度のCHSTを比較すると「現金移転」は37%削減された。その後、CHSTの「総保障額」を各州に対して人口1人当たり同額にする改革が、漸進的に行われた。また、連邦財政が黒字化して以降、CHSTの増額が繰り返された。とくに医療財政の安定と拡充の趣旨で増額されることが多く、2004年度には保健医療に対する連邦の貢献度合を明確化するために、CHSTが「カナダ保健医療移転」(Canada Health Transfer [CHT])と「カナダ社会移転」(Canada Social Transfer [CST])に分割された。

図1 CHT/CSTの総保障額 [人口1人当たり額]



注：1) 2007年改革による新方式への転換は、CSTは2007年度から、CHTは2014年度からとされる。

資料：Council of the Federation, Advisory Panel on Fiscal Imbalance (2006) pp. 68-73, Department of Finance Canada (2007 a) pp. 359-363 により、筆者作成。

³⁰⁾ 2008年度には、ブリティッシュ・コロンビア州へのCHTが66,195ドル減額された。

³¹⁾ 1990年代の財政再建については、岩崎(2002)及び池上(2006)32~35ページを参照せよ。

図 1-(a) に示したとおり、平衡交付金を受けない「持てる」州は、CHT/CSTとも人口1人当たり「租税移転」が多い分だけ「現金移転」が少なかった。すなわち、医療・福祉・教育サービスについて、州・地方税、平衡交付金・準州交付金及びCHT・CSTを合わせる形で財源保障が行われ、そこに財政力格差の是正機能も組み込まれてきたのである³²⁾。しかし、オンタリオ州及びアルバータ州は「平衡交付金は1つに限るべきだ」との立場から、CHT/CSTとも人口1人当たり「現金移転」を全州同額にするよう主張した³³⁾。

4.2 州諮問会議の提言

従来、連邦は、州は自由に増減税を行う権限をもっているのだから、支出権限との間で「不均衡」は生じえない、という見解をとっていた³⁴⁾。しかし、州に配分された支出権限と税源との差を連邦の財源移転によって補てんしきれない場合、「財源の垂直的不均衡」(vertical fiscal imbalance)が発生し、州の財政状況は悪化する。連邦評議会は、「財源の垂直的不均衡」の解消を目指す点では意見が一致する。

連邦評議会が委嘱した州諮問会議は、2006年3月の答申において、CHT/CSTについて、①「租税移転」に付随する平衡交付金(Associated Equalization)と「現金移転」の一部を合計して「租税調整交付金」(Tax Point Adjustment)と名付け、最高の財源調達力をもつ州のレベルまで財源を保障すること、②「財源の垂直的不均衡」対策としてCSTの「現金移転」を1994年度水準へ回復させるために、人口1人当たり153ドル増額(総額では49億ドル増額)すること、③2013年度までの間「現金移転」の伸び率をCHTは年6%、CSTは年4.5%とすることを提言した³⁵⁾。これは現金移転の増額という意味で州側の主張を補強していた。また①は、CHT/CSTと平衡交付金とを制度上切り離しつつ、「租税移転」と「租税調整交付金」の合計を全州で人口1人当たり同額として、「現金移転」も全州で1人当たり同額とする改革である。しかし、図 1-(b) に示したように、名称を一部変更したのみであり、実質的に現金の形で移転する金額は従来と同じであるから、CHT/CSTが持ってきた財政調整的な側面はそのまま維持される。

4.3 2007年改革及びその評価

これに対して、連邦も「財源の垂直的不均衡」の存在を認めたが³⁶⁾、その対応は異なっていた。2007年度連邦予算は、平衡交付金の改革に加えて、CHT/CSTについても、①「現金補助」(cash support)を人口1人当たり同額にする(CSTは2007年度から、CHTは2014年度から)、②CSTの「現金補助」総額を2009年度以降毎年3%ずつ増やす、③CSTを高等教育25%と社会プログラム75%に分割する等の改革を行った³⁷⁾。

このなかで、とくに重要なのは①である。2007年度連邦予算は人口1人当たり同額の「現金補助」という点を強調したが、これはオンタリオ州とアルバータ州の主張を認めたものといえる。表4に示したように、2008年度決算の時点で、CHTについては人口1人当たり「総保障額」がほぼ均一であり、上記2つの「持てる」州が受け取る「現金移転」はその他の州より少ないのに対して、CSTについては「現金移転=現金補助」がほぼ均一であるため、2州への「総保障額」が多くなっている。

³²⁾ EPETFF (2006) p. 47 は、これを「隠れた平衡交付金」(“back door” equalization) と呼んだ。

³³⁾ 注 12 にあげたオンタリオ州首相の連邦首相宛て書簡及び Markusoff (2007) p. A7 を参照せよ。

³⁴⁾ Department of Finance Canada (2004) による。

³⁵⁾ COF-APFI (2006) Chapter 5 による。

³⁶⁾ Department of Finance Canada (2006) Chapter 4 を参照せよ。

³⁷⁾ Department of Finance Canada (2007 a) Chapter 4 による。

表4 CHTとCSTの人口1人当たり額 [2008年度決算]

(単位:ドル)

	CHT			CST		
		租税 移転	現金 移転		租税 移転	現金 移転
ニューファンドランド・アンド・ラブラドル州	1,105	389	717	556	238	318
プリンス・エドワード・アイランド州	1,101	388	714	554	238	317
ノヴァ・スコシア州	1,108	388	720	558	238	320
ニュー・ブランズウィック州	1,096	388	709	552	238	315
ケベック州	1,098	387	711	552	237	315
オンタリオ州	1,114	425	689	577	261	316
マニトバ州	1,113	388	726	559	238	321
サスカチュワン州	1,109	297	812	516	182	334
アルバータ州	1,099	589	509	690	361	329
ブリティッシュ・コロンビア州	1,070	374	695	537	229	307
ユーコン準州	1,088	255	833	491	156	334
ノースウェスト準州	1,267	519	748	661	318	342
ヌナヴト準州	1,270	351	920	576	215	361
カナダ合計	1,102	419	683	574	257	317

注: 1) 「租税移転」は、それに伴う平衡交付金 (associated equalization) を含む。

資料: Receiver General for Canada (2009) p. 286, Statistics Canada, CANSIM, Table 051-0001 (2010年5月4日参照) により作成。

この改革は、図1-(c)に示したように、「持てる」州への「現金移転」増額幅を大きくしただけなので、その他の州から目立った批判はなかった。ただし、財政力格差是正機能を維持しようとした州諮問会議の提言とは異なり、2007年改革が財源調達力の格差を拡大させたことは事実である³⁸⁾。ブロック補助金の財政力格差是正機能を廃止する形で「現金移転」を拡大すれば、連邦財政がひっ迫して支出削減が必要になるときは、「持てる」州への「現金移転」を削減する仕組みを再導入するか³⁹⁾、それとも「持たざる」州も含めて財源保障機能全体を後退させるか、という選択を迫られる可能性もある。

またCSTの増額は「財源の垂直的不均衡」是正策であるが、「現金移転」はCHST導入時に大きく削減されたため、その対GDP比は1994年度 (EPF/CAP) 2.6%から1998年度 (CHST) 1.4%へ大幅に下落し、度重なる増額を経た2008年度 (CHT/CST) においても2.1%に戻っただけである。その間「租税移転」の対GDP比は1.5%前後で横ばいだった⁴⁰⁾。2007年改革のCST「伸び率3%」は州諮問会議が最低限の要求とした「伸び率4.5%」を大きく下回る。州の側からみれば「財源の垂直的不均衡」が解消したとまではいえない。

なお、CHTの「総保障額」及びCSTの「現金移転」は、すべての州について人口1人当たり同額という形で算定される。この点については、施策の分野を限って考えれば、財政需要を反映した「総保障額」

³⁸⁾ 連邦上院財政委員会 (2007年5月29日) におけるガニエ (注24参照) の意見陳述 (Senate of Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on National Finance*, 39th Parliament, 1st Session, Issue 15, pp. 42-46), Ruggeri (2007) pp. 10-12, Hobson and Locke (2009) pp. 212-216等は、この点を強調している。

³⁹⁾ CHT/CST等への“Revenue-testing”導入論として、Courchene (2010) p. 40を参照せよ。

⁴⁰⁾ Department of Finance Canada (2006), pp. 137-140, Receiver General for Canada (2009) p. 286, Statistics Canada, CANSIM, Table 384-0002 (2010年5月9日参照) により算出した。

の算定も可能である、との見解もみられる⁴¹⁾。しかし、これについても議論は深まっていない。

5. おわりに

カナダにおける財源移転は、主に財政調整制度及び使途制限のきわめて緩いブロック補助金という形で運営され、それらが財源保障と財政力格差是正の機能を果たしている。

平衡交付金は、州・地方の収入源を最もよく示す収入ベースを設定して、その全州合計額に対する全州収入額の割合を「全州平均税率」とし、それを基準に「人口1人当たり額」で比較を行う財源調達力保障方式がとられる。これは、州の権限が強く、サービスの面でも税制の面でも政策が多様であるため、財政需要を算定する「代表的支出」や「標準的課税ベース/標準税率」を設定することが、現状では困難だからである。

ブロック補助金としての CHT/CST は、事実上の一般財源ともいえる。また、平衡交付金が財源調達力のみを調整している場合、従来のように、より大きな財政調整的役割をブロック補助金に組み込むことも可能である。ただし、「持てる」州はそれに反発する。「持たざる」州への配慮をどこまで行うか、原油価格に左右される資源収入の取り扱いをどうするか等、連邦・州間対立及び地域間対立の種は尽きない。

カナダにおける政府間財源移転の制度と実態は、日本の地方分権改革を考える場合、どのような示唆を与えるか。地方交付税は、基準財政需要額及び基準財政収入額という形で標準的な財政需要及び財源調達力を測ることができる点で、財政調整制度の仕組みとしては平衡交付金より優れているともいえる。ただし、地方団体のサービスと税制がカナダのようにあまり多様になれば、その算定方式等について、地方団体間のコンセンサスを得にくくなるおそれがある。また、国庫補助負担金を使途制限のきわめて緩い「一括交付金」に転換することも課題とされているが、それをカナダのように事実上の一般財源とすることもできる。さらに、その配分方式のなかに財政力格差是正の機能を組み込むことも可能である。しかし、これらの点について地方団体間の利害は必ずしも一致しない。地方税財政制度の分権化が円滑に進むかどうかについては、カナダの連邦・州首相会議や連邦評議会のように、「国と地方の協議の場」及び地方団体間のコンセンサスを形成する場が制度として十分機能するかどうか鍵となるのである。

参考文献

- Atlantic Provinces Economic Council (2005) *Atlantic Policy Forum on Equalization: Summary Report* (July 14).
- Banting, Keith G. (2005) "Canada: Nation-Building in a Federal Welfare State," in Herbert Obinger, Stephan Leibfried and Francis G. Castles (eds.), *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 89-137.
- Boadway, Robin W. (2005) *Evaluating the Equalization Program* (Notes for the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing. June).
- Boadway, Robin W. (2009) "Natural Resource Shocks and the Federal System: Boon and Curse?" in John R.

⁴¹⁾EPETFF (2006) pp. 46, 88, Atlantic Provinces Economic Council (2005) p. 7等がある。財政需要を示す指標については、Coulombe and Mérette (2000) を参照せよ。

- Allan, Thomas J. Courchene and Christian Leuprecht (eds.), *Canada: The State of the Federation 2006/07*, Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, pp. 107-130.
- Conservative Party of Canada (2006) *Federal Election Platform 2006: Stand up for Canada* (January).
- Coulombe, Serge, and Marcel Merette (2000) "Fiscal Needs and the CHST Per Capita Division Rule," *Canadian Tax Journal*, Vol. 48, No. 2, pp. 340-355.
- Council of the Federation (2004) "Premiers' Action Plan for Better Health Care: Resolving Issues in the Spirit of True Federalism," (*Communiqué*, July 30).
- Council of the Federation, Advisory Panel on Fiscal Imbalance [COF-APFI] (2006) *Reconciling the Irreconcilable: Addressing Canada's Fiscal Imbalance* (March).
- Courchene, Thomas J. (2010) "Intergovernmental Transfers and Canadian Values: Retrospect and Prospect," *Policy Options*, Vol. 31, No. 5 (May), pp. 32-40.
- Dahlby, Bev (2005) *Review of the Canadian Equalization and Territorial Funding System* (Report Prepared for the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing. July 13).
- Department of Finance Canada (2004) *The Fiscal Balance in Canada: The Facts* (October).
- Department of Finance Canada (2006) *Restoring Fiscal Balance in Canada* (May 2).
- Department of Finance Canada (2007 a) *The Budget Plan 2007: Aspire to a Stronger, Safer, Better Canada* (March 19).
- Department of Finance Canada (2007 b) *Restoring Fiscal Balance for a Stronger Federation* (March 19).
- Department of Finance Canada (2007c) "Government of Canada Provides Unprecedented Support to Provinces and Territories," *News Release*, 2007-108 (December 21).
- Department of Finance Canada (2008) "Protecting Transfers to Provinces and Territories," *Backgrounder of News Release*, 2008-085 (November 3).
- Department of Finance Canada (2009) *Canada's Economic Action Plan: Budget 2009* (January 27).
- Drummond, Don (2007) "The Equalization Standard," in Paul Boothe and Francois Vaillancourt (eds.) *A Fine Canadian Compromise: Perspectives on the Report of the Expert Panel on Equalization and Territorial Funding Financing*, Edmonton: Institute for Public Economics at the University of Alberta and Center for Interuniversity Research and Analysis on Organizations, pp. 13-23.
- Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing [EPETFF] (2006) *Achieving a National Purpose: Putting Equalization Back on Track* (May).
- Finance Ministers of the Provinces and Territories (2003) *Strengthening the Equalization Program* (September).
- Government of Canada (2004) "Prime Minister Announces New Equalization and Territorial Funding Formula Framework," *Release* (October 26).
- Hobson, Paul A.R., and L. Wade Locke (2009) "Changes to Canada's Major Federal-Provincial Transfer Programs: Implications for the Maritime Provinces," in John R. Allan, Thomas J. Courchene and Christian Leuprecht (eds.), *Canada: The State of the Federation 2006/07*, Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, pp. 175-200.
- Hogg, Peter W. (2007) *Constitutional Law of Canada, Fifth Edition*, Vols. 1-2. Toronto: Carswell.
- Iverson, John (2008) "Ontario Got Here All by Itself: 'Have-not' Status Not Temporary," *National Post*, November 4, pp. A1, A13.

- MacNevin, Alex S. (2004) *The Canadian Federal-Provincial Equalization Regime: An Assessment*, Toronto: Canadian Tax Foundation.
- Markusoff, Jason (2007) "Oberg Calls on Ottawa to End 'Double Equalization' Penalty: Alberta Shortchanged on Funding under Health and Social Transfer Program," *Edmonton Journal*, February 14, p. A7.
- Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements (1981) *Fiscal Federalism in Canada*. Ottawa: Supply and Services Canada.
- Receiver General for Canada (2009) *Public Accounts of Canada 2008-2009*, Volume III, Section 6. Ottawa: Public Works and Government Services Canada.
- Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (1940) *Report of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations*, Books I-III. Ottawa: King's Printer.
- Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada (1985) *Report*, Vols. 1-3. Ottawa: Supply and Services Canada.
- Ruggeri, Joe (2007) *Them That Has, Gets: The 2007 Federal Budget and Major Intergovernmental Transfers*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy.
- Ruggeri, Joe (2009) "Equalization Reform in Canada: Principles and Compromises," in John R. Allan, Thomas J. Courchene and Christian Leuprecht (eds.), *Canada: The State of the Federation 2006/07*, Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, pp. 145-171.
- Statistics Canada (2008) *Public Sector Statistics 2007/2008*. Ottawa: Statistics Canada.
- The Globe and Mail (2008) "Editorial: No Stigma in Have-not Status," *The Globe and Mail*, November 4, p. A18.
- Wilson, L.S. (2005) *Key Questions on Equalization: A Discussion* (Submission to the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing. June).
- 池上岳彦 (1996) 「カナダのブロック補助金とその改革論」『新潟大学経済論集』第 60 号, 89~122 ページ.
- 池上岳彦 (2003) 「カナダの財政調整制度」『立教経済学研究』第 56 巻第 3 号, 45~73 ページ.
- 池上岳彦 (2006) 「カナダにおける社会保障財政の政府間関係」『フィナンシャル・レビュー』第 85 号, 31~57 ページ.
- 池上岳彦 (2008) 「財政連邦主義の変容」新川敏光編『多文化主義社会の福祉国家』ミネルヴァ書房, 140~163 ページ.
- 池上岳彦 (2009) 「現代カナダ財政連邦主義の原点」『立教経済学研究』第 63 巻第 1 号, 1~33 ページ.
- 岩崎美紀子 (2002) 『行政改革と財政再建』御茶の水書房.
- 持田信樹 (2006) 「代表的課税システムによる平衡化：カナダ」持田信樹編『地方分権と財政調整制度』東京大学出版会, 107~127 ページ.