

# カナダの連邦制と財政

池上 岳彦

立教大学経済学部教授

## 1. 連邦制国家の成り立ち

カナダは、アメリカの北側に位置する面積998万平方キロメートルの広大な国土に、3,300万人の人々が住む国である。

1867年、カナダは、オンタリオ州、ケベック州、ノヴァ・スコシア州及びニュー・ブランズウィック州の4つの州 (province) からなる連邦制国家として成立した。ただし、カナダの憲法的法律にあたるのはイギリス議会が制定した英領北アメリカ法 (British North America Act) であり、カナダはイギリスの自治領という意味で“Dominion of Canada”と呼ばれた。その後、カナダはハドソン・ベイ会社が大陸西部に所有していた土地を買収し、1870年にはその一部地域においてマニトバ州を創設した。また、1871年にはブリティッシュ・コロンビア州が連邦に

加入して大西洋沿岸から太平洋沿岸までを貫く国土形成が実現され、1873年にはプリンス・エドワード・アイランド州が連邦に加入した。19世紀末期から20世紀初頭にかけて西部の開発が進められ、入植による人口増加が進んだのをうけて、1905年にはその地域にアルバータ州及びサスカチュワン州が新たに創設された。カナダは1931年のウェストミンスター憲章により外交権を確立し、第二次大戦後の1946年にはカナダ市民権法が成立した。さらに1949年、イギリスの自治領であったニューファンドランドが住民投票の結果、カナダに州として加入した (現在のニューファンドランド・アンド・ラブラドル州)。これにより、現在の国家としての領域が確定した。

国土のうち州の領域に含まれていない地域は準州 (territory) と呼ばれ、現在ノースウェスト準州、ユーコン準州、ヌナヴト準州の3つがある。

なお、州のうち最も人口が多いのはオンタリオ州の1,280万人、最も少ないのはプリンス・エドワード・アイランド州の14万人であり、前者は後者の92倍である。しかし、州としての権限はまったく同じである。また準州の人口はそれぞれ3~4万人台である。

## 2. 政治制度

カナダは英連邦 (Commonwealth of Nations) に参加しており、また国家元首はイギリス女王エリザベ

### いけがみ たけひこ

1959年生。東北大学大学院経済学研究科博士後期課程修了。経済学博士。専門は財政学、地方財政論。新潟大学商業短期大学部、新潟大学経済学部を経て、現職。

著書・編著に『分権化と地方財政』(岩波書店、2004年)、『地方税制改革』(ぎょうせい、2004年)、『財政赤字の力学』(税務経理協会、2005年)など。

ス2世である。カナダには女王の代理人として総督が、また州ごとに副総督が、それぞれ任命されている。ただし、実質的な人選は連邦政府により行われる。

連邦議会は上院・下院からなる二院制である。下院（308議席）は単純小選挙区制をとり、下院で多数派を占める政党の党首が連邦首相となって政権を組織する議院内閣制をとる。下院は、保守勢力を代表する保守党、中道派の自由党、社会民主主義を掲げる新民主党、ケベック州独立を唱えて同州のみで候補者を立てるケベック連合が議席を有するが（その他に無所属議員もいる）、緑の党等も候補者を立てる。

これに対して、上院（105議席）の議員は総督により任命されるが、それは実質上、連邦首相の指名に基づく。そのため、上院の議員構成には前政権の影響力が残ることがある。形式上、両院は同等の権能を有するため、下院で可決された法案等を上院が否決して廃案に追い込むことは可能である。ただし、それは民意に反すると批判される可能性が高い。

カナダには上記の10州及び3準州において、それぞれ一院制の議会がおかれ、単純小選挙区制に基づく選挙による議会多数派の党首が州首相として政権を組織する議院内閣制をとる。どの州にも保守派、中道派、社会民主主義派等の政党があるが、州レベルの政党が連邦レベルの政党とは別組織である、すなわちそれぞれ独立していることもカナダの特徴といえる。2008年9月現在、10州についてみると、4州では保守政党が、5州では中道政党が、1州では社会民主主義政党が、それぞれ政権を握っている。

従来から、連邦と州は重要な問題があるときに一堂に会する首脳会議を開いてきた。2003年、すべての州・準州首相が参加して「連邦評議会」（Council of the Federation）を結成した。「連邦評議会」は政策課題、州財源拡大等について事前に協議を行ったうえで、連邦首相との交渉の場である連邦一州・準州首脳会議に臨んでいる。

### 3. 憲法上の権限配分に基づく機能分担

カナダの政府システムは「連邦一州・準州一地方（市町村、学区等）」の三層制をとる。その財政システムは、財政連邦主義（fiscal federalism）と呼ばれる。

1982年、憲法に関する最高権限がイギリス議会からカナダ連邦議会に移管されて、カナダは憲法上の独立を遂げた。その際、英領北アメリカ法は、カナダ憲法の一部をなす「1867年憲法」と名称を改められたが、その内容は基本的に変わっていない。建国以来、同法の「第6章 立法権の配分」が連邦と州の管轄権を規定してきた。

それに基づいて、連邦は外交・国際援助、国防、治安、金融・通貨、経済政策、老齢年金、雇用保険等を直轄する。それに対して、州は保健医療、福祉、高等教育、産業、交通、資源、環境等を管轄する。重要なのは、現代国家のとくに重要な機能である保健医療、福祉及び教育が、1867年憲法第92条第7号・第13号・第16号及び第93条により、州の管轄分野と規定されていることである。

たとえば、州・準州はそれぞれ教育省を設置し、初等中等教育及び高等教育を運営している。州・準州教育相の全国組織であるカナダ教育相評議会（Council of Ministers of Education, Canada）は、カナダが直面する教育問題について共同調査・研究及び提言を展開している。それに対して、連邦には教育を専門に所管する官庁はない。州・準州への財源移転、進学用貯蓄の優遇税制、大学への研究費補助、奨学金の運営、公用二言語教育の補助、先住民、軍人、囚人等の教育等をそれぞれの所管官庁が個別的に運営している。

1867年憲法第92条第8号により、地方制度は州の管轄下にあるため、地方政府の種類・権限等は州・準州ごとに異なる。全国的にみると、市町村が道路、都市計画、上下水道、廃棄物処理、治安・消防、文化等を担当する。また、学区が初等中等

表1 カナダの政府支出 [政府間財源移転を除く、2006年度]

	金額(10億カナダドル)				構成比(%)		
	連邦	州・準州	地方	純計	連邦	州・準州	地方
保健医療	5	101	2	107	4	94	2
(うち 病院および診療)	(0)	(80)	(0)	(80)	(0)	(99)	(0)
社会サービス	83	50	6	139	60	36	4
(うち 社会援助)	(60)	(14)	(4)	(78)	(77)	(18)	(5)
教育	4	39	44	87	4	45	51
(うち 初等中等教育)	(1)	(2)	(44)	(46)	(1)	(4)	(95)
( 高等教育)	(1)	(35)	(0)	(36)	(4)	(96)	(0)
一般サービス	9	6	6	21	42	27	31
個人及び財産の保護	26	10	10	47	56	22	22
交通・通信	2	11	13	26	9	42	49
資源保護・産業開発	8	11	1	21	39	55	7
環境	2	1	11	14	13	10	77
レクリエーション・文化	4	3	8	15	27	20	53
労働・雇用・移民	2	1	0	2	63	37	0
住宅	1	1	2	4	15	31	54
外交・国際援助	7	0	0	7	100	0	0
地域計画・開発	0	1	1	2	9	41	50
公債費	21	23	3	48	45	49	6
その他の支出	1	2	0	3	44	54	2
合 計	173	262	109	544	32	48	20

注: 1) 本表は、租税に基づく老齢所得保障等を含むが、拠出制年金を含まない。

2) 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。

3) 数値は推計値(改訂済み)。

4) 州・準州/地方から連邦への財源移転及び地方から州・準州への財源移転は極めて少額なので、「支出純計」から「州・準州/地方支出純計」を差し引いたものを「連邦支出」、「州・準州/地方支出純計」から「地方支出」を差し引いたものを「州・準州支出」とみなした。

資料: Statistics Canada, *Public Sector Statistics 2007/2008* (Ottawa: Statistics Canada, 2008), pp.51, 55, 73 により作成。

教育を実施しているが、カリキュラム、教員勤務条件等は州・準州が決定する。なお、先住民、移民、環境、治安、交通、住宅、災害復旧、文化、産業等の分野は、複数レベルの政府が重複して担う。

#### 4. 「大きな州政府」

表1に示したように、2006年時点の政府支出5,440億カナダドル(以下、ドル)のうち、上記のようにとくに重要な分野である保健医療1,070億ドル、

社会サービス1,390億ドル及び教育870億ドルを合わせると3,330億ドルとなり、これは全支出の61%に上る。

また、政府部門間の財源移転を除く政府支出を比較してみると、連邦は32%を占める。連邦支出が過半を占めるのは、社会サービスの一部(雇用保険・年金)、個人及び財産の保護(国防・治安・司法等)、外交・経済援助、労働条件・移民等の分野のみである。

これに対して、州・準州支出は48%と政府支出

表2 カナダの政府収入 [2006 年度]

(単位:10億カナダドル)

	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・酒販売益)	(4)	(9)	(—)	(72)
( 燃料税)	(5)	(8)	(—)	(13)
( 関税)	(4)	(—)	(—)	(4)
財産税	—	10	42	51
その他の租税	2	18	1	21
[小計=租税]	200	181	43	423
医療保険料	—	3	—	3
その他の社会保険料	22	12	—	34
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
自主財源比率 (%)	99.7	82.8	58.3	100.0

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。

2) 数値は推計値(改訂済み)。

資料: Statistics Canada, *Public Sector Statistics 2007/2008* (Ottawa: Statistics Canada, 2008), pp. 50, 56, 62, 72 により作成。

の約半分を占める。これに地方を加えると7割近くが州・地方レベルの支出となる。とくに保健医療はほとんど州・準州の事務である。社会サービスのなかでは、雇用保険・年金を連邦が、生活保護・保育・介護等を州・準州が所管している。州・準州は資源保護・産業開発についても中心的役割を担っており、交通(道路、公共交通機関等)、環境(上下水道、廃棄物処理)、文化といった市町村の事務及び学校区の事務についても州・準州の規制及び補助が大きな役割を果たす。

公共部門労働者数を見ても、2007年現在、一般政府、医療、福祉、教育、公営企業を含む全体で323万人(人口比9.8%)であるが、その内訳は連邦49万人、州・準州164万人、地方110万人である。

州・準州は公共部門の51%を占め、地方を含めると85%に達する。

一言で述べるならば、カナダは「大きな州政府」をもつ国家である。

## 5. 州財政を支える課税権と財政調整制度

表2に示したように、2006年時点において州・準州の自主財源2,650億ドルは連邦の自主財源を上回り、州・準州と地方の自主財源を合わせると政府収入の58%に達する。

その最大の理由は、租税のなかで州・地方税の占める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、燃料税といった主要な税を、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・地方政府のみが賦課しており、とくに地方税のほとんどは不動産税である。

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、3つの州が連邦の財貨・サービス税 (Goods and Services Tax. 以下、GST) 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、その他は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・準州に分かれる。

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からの収入が含まれる。1867年憲法第92A条により、天然資源は州の所有物であり、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」を支えるのは租税だけではない。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、それらは実質上用途が制限されない「ブロック補助金」であり、州・準州が独自の方針に基づいて支出している。

また、州のなかでも財政力には格差がある。この「地域的不均衡」に対処するために「平衡交付金」を設けることが、1982年憲法第36条第2項に明記されている。そこで連邦は、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」を交付している。さらに、連邦は準州に対しても、財政需要と課税力との差額

を補てんする「準州交付金」を交付している。

これらの財源移転は、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・準州どうし間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。

## 6. 財政再建とその「配当」

1990年代前半、連邦・州とも深刻な財政危機に陥った。連邦は、大規模な支出削減と所得課税、個別消費税等の増税を行い、経済成長に伴う税収増大もあって財政は黒字に転じた。州・準州も自主財源の拡大と支出節減により財政再建を進めた。多くの州が地方への事務移管を進める一方で、社会資本整備をはじめとする地方への補助金を削減した。それによって地方財政は窮迫したが、市町村は不動産税と受益者負担を引き上げつつ、人件費等の節減と社会資本整備の繰延べによって急場をしのいだ。

連邦の財政状況が好転した「配当」は、連邦の債務削減や個人所得税・法人所得税・GST等の減税が行われるとともに、政府支出も増大した。その代表が医療支出の拡大である。1990年代後半、連邦の財政再建策として最も大規模だったのは、医療・福祉及び高等教育に関する州・準州への補助金を4割近く削減したことである。これに対して、州・準州は激しく反発した。連邦財政が黒字になると、州・準州は医療向け財源移転の増額を強く要求し、連邦もそれに応じて増額を繰り返した。教育支出についても、連邦は大学等の研究助成、奨学金、そして教育費負担軽減向け所得税減税を拡充した。これに対して、本来教育を所管する州・準州が連邦財源移転の増大を主張した結果、移転額は増額されている。

1990年代の財政危機のあおりで、市町村では公共交通機関、空港、港湾、道路、上下水道、廃棄物処理、エネルギー、移民教育、低所得者住宅、治安等の施設の整備遅延や老朽化が深刻化した。また、

大都市を中心に、役割の拡大に応じた財源拡充の要求が強まっている。そこで連邦は市町村が負担するGSTをすべて還付し、また連邦ガソリン税の一部を市町村に配分する政策をとっており、州も市町村への補助金を増やしている。

「平衡交付金」についても、連邦は2007年、人口1人当たりの保障水準を「標準的な財源調達力をもつ5州の平均」から「全州平均」に変更した。これにより「平衡交付金」の規模は拡大した。ただし、地域的偏在が著しい天然資源による収入を財政調整の対象に含めるかどうか、州間で意見が対立する。2007年の改革において、連邦は複数の算定方式を設けて、各州が選択できることとしたが、すべての州を納得させることはできなかった。

カナダ連邦制における政府間関係も、決して安定しているわけではない。しかも、カナダ経済も好況

が持続するわけではない。景気後退が生じれば財政赤字が再現する可能性もある。仮にそうなれば、いったん拡大した社会政策的プログラムを直ちに縮小することは困難であるから、連邦も州・準州も増税を迫られるであろう。■

#### 《参考文献》

池上岳彦「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、2006年、31～57ページ。

池上岳彦「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－カナダの実験』ミネルヴァ書房、2008年、140～163ページ。

岩崎美紀子『行政改革と財政再建』御茶の水書房、2002年。

加藤普章『カナダ連邦政治』東京大学出版会、2002年。  
日本カナダ学会編『新版・史料が語るカナダ 1535～2007』有斐閣、2008年。

