

カナダにおける連邦・州の税財政改革  
—移転財源と課税権限による自主決定権の選択—

片 山 信 子

- ① カナダは、財政面での地方分権が強い。歳出面では、連邦政府よりも州政府の歳出規模の方が大きい。州政府は、医療、教育、福祉への立法管轄権限を有し、これらへの支出は歳出の約75%を占める。歳入面では、両政府が所得税、法人税等の基幹税を共に税目として採用し、税収規模はほぼ同じである。歳出面でも税制面でも州政府の役割が大きい。しかし、州政府の大きな歳出権限に対して、税収など独自財源は不足しており、連邦政府から移転支出として、医療・教育・福祉に係るブロック補助金と州間財源調達力格差を是正する平衡交付金が交付されている。
- ② カナダの税制の特徴である州政府の強い課税権限の行使に対して、連邦政府は租税政策と徴税行政での政府間調和を図ってきた。しかし、課税自主権を守り、独自性を強く発揮する州政府の存在により、調和が達成されない重要な領域があり、効率性や経済性に欠ける状況が長く続いてきた。ところが近年、所得税、法人税、消費課税の各税を巡る長年の懸案であった大きな課題に対して、両政府が協調的な政策に転じ、税制の調和が拡大し、州政府が望む課税自主権の強化も実現した。
- ③ この協調的な政策が実現する起点には、連邦政府による州政府への移転支出の一方的な大幅削減があった。州政府は、州の権限領域に対する連邦政府の歳出権限の一方的な行使の抑制と移転収入の回復を求めて、連邦政府に対する交渉力を強化するために州間の連携を強化した。その過程で、連邦政府にはより大きな財政余剰つまり「垂直的財政不均衡」が存在するか否かについての議論が連邦政府と州政府の間で生じた。
- ④ 2006年の政権交代後、連邦政府は垂直的財政不均衡の存在を一転して認め、両政府の任務と権限の明確化、移転支出の改革の必要性等を説いた。同時に新政権は、連邦付加価値税 GST の税率引下げを断行し、消費課税における調和である HST への移行を呼びかけ、新たにオンタリオ州などが HST に移行した。GST の減税は付加価値税の州税率分の税源移譲効果をもつ。一部の州は州分の付加価値税を増税した。連邦政府の GST 減税は移転収入の回復を求める州政府に対して、別の形での対応にもなった。
- ⑤ 医療費に係る財政需要の増大という大きな課題に直面する中、財政責任・説明責任の発揮と行政の効率性を改善するのは、移転財源なのか課税権限による自主決定権の行使なのか問われている。租税政策における政府間協調の推進力を探ると共に、財政需要が拡大する時代における効率性と自主決定権の問題を考察する。

# カナダにおける連邦・州の税財政改革 —移転財源と課税権限による自主決定権の選択—

財政金融調査室 片山 信子

## 目 次

はじめに

- I 連邦政府と州政府の財政の概況
  - 1 連邦政府と州政府の権限配分と歳出構造
  - 2 連邦政府と州政府の税収構成
  - 3 連邦政府から州政府への移転支出
- II 税を巡る連邦政府と州政府の競合と調和
  - 1 連邦政府と州政府の課税権限
  - 2 直接税を巡る競合と徴税協定制度の確立
  - 3 消費課税を巡る競合とHSTの創設
- III 課税自主権の強化と税制における調和の拡大
  - 1 直接税における変革
  - 2 付加価値税における変革
  - 3 課税自主権の追求と租税政策の合理性
- IV 移転支出の削減と連邦政府の歳出権限
  - 1 1990年代の連邦政府による財政再建
  - 2 公的医療制度と政府間財政関係
  - 3 州政府の連携強化
- V 移転財源と税源移譲の選択
  - 1 政府間の権限配分に関する州の主張
  - 2 垂直的財政不均衡の存在
  - 3 租税政策における政府間協調の推進力
  - 4 移転支出の持続可能性と税源移譲

おわりに

はじめに

カナダは、歳出、歳入の両面で地方分権が進んでおり、州政府の課税自主権が強い。連邦政府も州政府も特定の活動に対して税負担を集中させず、共にそれぞれに所得税や法人税などの基幹的な税目を幅広く採用する。連邦政府と州政府の課税権を巡る争いはタックス・ジャングル (tax jungle) <sup>(1)</sup> と呼ばれる混乱も時には生じさせてきた。1991年に連邦政府が付加価値税である財貨サービス税 (Goods and Services Tax: GST) を導入した際にも、財やサービスに対する消費への課税を巡って連邦政府と州政府の間の調和が実現せず、その状況が長く続いた。

しかし、近年、両政府の間で長年懸案となっていた基幹税を巡る大きな課題に対して協調が見られる。その起点には、1990年代の連邦政府による州政府への移転支出の一方的な大幅削減があった。州政府は、連邦政府に対する交渉力を強化するために、州政府間の連携を強化した。高齢化による医療費の増加という大きな課題を前に、財政責任・説明責任の発揮と行政の効率性を改善するのは、移転財源なのか課税権限による自主決定権の行使なのかが問われている。

本稿はカナダの連邦政府と州政府の財政構造を概観し、政府間の税を巡る競合と調和、さらに政府間の税制を巡る協調の進展を辿る。その上で、医療費財源を巡る連邦政府と州政府のやり取りを概観することによって、租税政策における両政府の協調を突き動かした推進力を探り、財政需要が拡大する時代における効率性と自主決定権の問題を考察する。

なお、本稿では税制面での「調和」とは、州政府が連邦税の課税標準とほぼ共通の課税標準を州税に適用すること、並びにそれによる連邦政府と州政府における徴税行政及び納税事務の一本化による効率性の実現を指す。税制面での「協調」とは、まず連邦政府が、「調和」と反対方向の推進力をはらむ州政府の税率決定権の付与など州政府の裁量性を強める方向での税制を認める政策を指す。また、州政府が課税自主権を抑制する側面を有する「調和」を選択することは、州政府による「協調」である。

## I 連邦政府と州政府の財政の概況

### 1 連邦政府と州政府の権限配分と歳出構造

カナダは10州と3準州から構成される。連邦政府と州政府の権限は憲法に定められている。統治機構の多くは、イギリス議会が制定した1867年英領北アメリカ法により定められている。同法は後に幾度も改正されるが、今日もカナダ憲法を形作る主要部分であり、後にこの名称は廃止され、1867年憲法と改名された<sup>(2)</sup>。

1867年憲法により州に配分された立法管轄権限の領域は、州における直接税の賦課、土地の管理売却、司法行政、病院・救護院・養育院・慈善施設、商店・競売人等の免許制度、地方的な工事、財産権・市民権、民事裁判権、教育、農業、天然資源、地方政府<sup>(3)</sup>などである。

1867年憲法の規定では、列挙された州の立法管轄権限以外はすべて連邦議会の立法事項とし、文言上は連邦政府の権限が強い中央集権的な連邦制を志向していた<sup>(4)</sup>。しかし、自主決定権を強く求めるケベック州の存在や産業構造の

(1) Paul Berg-Dick et al., "8.Tax coordination under the Canadian tax system," Núria Bosch and José M. Durán, eds., *Fiscal Federalism and Political Decentralization*, Cheltenham: Edward Elgar, 2008, p.172.

(2) 改名は、1982年憲法による。1982年憲法は憲法の改正権限をイギリス議会からカナダに移すこと、人権関係の権利を憲法に規定することなどを目的に制定された。ただし、ケベック州は1982年憲法に同意していない。畑博行「1982年カナダ憲法」阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集 (第4版)』有信堂高文社, 2009, p.135.

(3) カナダの行政単位は、連邦政府、州・準州政府、地方政府に分けられる。地方政府は州政府よりも下位の地域レベルにある郡や市町村、初等・中等教育を運営する教育委員会など様々な団体から構成される。

地域ごとの違いにより経済格差が大きいこともあって、歴史を通じて、州政府が強い権限をもつに至った。また、国が発展し、政府に対する国民の要求が多様化するにつれ、州政府に配分されている政策領域に対する国民の要求も強くなっていった。そこで、「方法または制度の如何を問わぬ租税による金銭の徴収」（1867年憲法第91条第1項第3号）という歳入面での強い権限を有する連邦政府に対して、その権限を行使し、役割を果たすことが求められるようになった。その過程で、強い分権志向を有する州政府と連邦政府のせめぎあいが生じ、税財政政策にも強い影響が及ぼされてきた。

政府部門の歳出構造を見ると（表1）、全政府純計の支出合計（2009年）に対して、連邦政府の支出合計から一般目的移転を除いた支出は33.8%、州政府の支出合計から一般目的移転

を除いた支出は54.7%である。州政府の歳出比率が大きい。州政府の歳出内訳をみると医療が33.0%、社会サービスが17.6%、教育が23.4%を占め、この三つの合計が約75%を占める。

連邦政府は金融、国防、海運、外交などを管轄しているが、憲法改正により失業保険や年金も権限に追加された。連邦政府の歳出内訳でも医療、社会サービスの合計が47.3%を占める。

カナダはヨーロッパ諸国と比べれば決して「大きな政府」ではないが、アメリカよりも社会政策を重視している。特に医療は社会保険方式ではなく、税を財源として州政府が公的医療制度を運営している。このことが歳出構造に反映され、医療や社会政策への管轄権限を有している州政府の役割が大きい。カナダは「大きな州政府」をもつ国家である<sup>(5)</sup>。

表1 連邦政府・州政府の歳出構造（目的別）

（金額単位：百万カナダドル）

	全政府純計 (2009)		連邦政府 (2009)		州政府 (2009)		地方政府 (2008)	
	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%
一般行政	22,822	3.6	9,588	3.9	6,530	1.9	7,194	5.9
治安・財産の保護	50,790	8.0	28,937	11.9	12,093	3.5	12,124	9.9
交通・通信	32,197	5.1	3,537	1.5	17,423	5.0	15,843	12.9
医療	121,577	19.3	26,061	10.7	115,501	33.0	1,927	1.6
社会サービス	190,276	30.1	88,788	36.6	61,738	17.6	6,684	5.4
教育	95,732	15.2	5,781	2.4	81,819	23.4	48,015	39.1
資源保護・産業開発	19,975	3.2	9,856	4.1	12,547	3.6	1,526	1.2
環境	16,933	2.7	2,700	1.1	2,827	0.8	12,827	10.4
レクリエーション・文化	16,306	2.6	4,232	1.7	3,426	1.0	9,189	7.5
労働・雇用・移民	2,395	0.4	1,714	0.7	1,147	0.3		
住宅	6,120	1.0	2,220	0.9	3,345	1.0	2,788	2.3
外交・国際援助	6,508	1.0	6,513	2.7				
地域開発	2,775	0.4	1,409	0.6	1,352	0.4	1,382	1.1
研究	2,268	0.4	3,700	1.5	655	0.2		
一般目的移転			29,217	12.0	4,861	1.4		
公債費	43,634	6.9	18,584	7.7	24,196	6.9	3,223	2.6
その他の支出	945	0.1	29	0.0	724	0.2	148	0.1
支出合計	631,251	100.0	242,867	100.0	350,184	100.0	122,870	100.0
財政収支	2,421		883		-8,602		-1,076	
支出合計－一般目的移転	631,251	100.0	213,650	33.8	345,323	54.7		

（注）州政府には準州政府を含む。以下の各図表の統計値において、州政府の値には準州政府の値を含む。

（出典）“Consolidated government revenue and expenditures,” “Federal government revenue and expenditures,” “Consolidated provincial and territorial government revenue and expenditures,” “Local government revenue and expenditures.” Statistics Canada Web page <<http://www5.statcan.gc.ca/subject-sujet/result-resultat.action?pid=3055&id=3059&lang=eng&type=CST&pagenum=1&more=0>> により筆者作成。

(4) 中村英「カナダ解説」樋口陽一・吉田善明編『解説世界憲法集（第4版）』三省堂，2001，p.73。以下、憲法に関しては、畑の前掲論文と中村論文を参照。

(5) 池上岳彦「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」『会計検査研究』42号，2010.9，p.90。

## 2 連邦政府と州政府の税収構成

次に歳入構成を見ると（表2）、連邦政府（2011年度）は所得税が歳入のほぼ半分を占める。法人税、GSTが続く。この三つで歳入の約75%を占める。他方、州政府（2009年度）は独自財源に占める割合で見れば所得税が27%、課税ベースの広い付加価値税又は小売売上税（Retail Sales Tax: RST）<sup>(6)</sup>が13.8%、法人税が6.9%で、この三つで独自財源のほぼ半分を占める。

また、税収合計は連邦政府が1994億カナダドル（州政府と同じ年度の2009年度は1802億カナダドル）、州政府が1885億カナダドルである。両政府の税収はほぼ同規模である。両政府は、所得税、法人税、付加価値税等の基幹税を共に税目としていること、税収総額で州政府が連邦政府の規模に匹敵することに州政府の課税権限の強さが現われている。税制面でも州政府の役

割が大きい。

## 3 連邦政府から州政府への移転支出

しかし、憲法により州政府に与えられている権限を果たす上では州政府は州税収を初めとする独自財源では足りず、連邦政府からの移転収入が歳入面で重要な役割を果たしている。州政府の歳入構成で見れば（表2）、独自財源が81.2%、連邦政府からの一般財源が8.6%、特定目的補助金が10.2%である。

連邦政府予算の機能別構成を見ると（表3）、個人への主要な移転支出が25.2%、州政府と地方政府への移転支出が合計20.9%である。そのうち医療や社会プログラムへの支援が14.3%、財政調整が7.1%である。州に対するプログラムとして見れば、医療・教育・福祉に係る補助金と地域ごとの財源調達力の格差を是正する平

表2 連邦政府・州政府の歳入構成

（金額単位：百万カナダドル）

連邦政府（2011）	金額	対歳入 合計：%	対税収 合計：%	州政府（2009）	金額	対独自財源 合計：%	対税収 合計：%
所得税	119,269	48.6	59.8	所得税	74,901	27.0	39.7
法人税	31,702	12.9	15.9	法人税	19,005	6.9	10.1
非居住者所得税	5,300	2.2	2.7				
GST	28,370	11.6	14.2	付加価値税・RST	38,232	13.8	20.3
他の消費課税	14,736	6.0	7.4	他の消費課税	26,267	9.5	13.9
				賃金税	10,450	3.8	5.5
				他の税	19,645	7.1	10.5
税収合計	199,377	81.3	100.0	税収合計	188,500	68.0	100.0
雇用保険料	18,556	7.6					
他の歳入	27,270	11.1		他の独自財源	88,858	32.0	
歳入 合計	245,203	100.0		独自財源 合計	277,358	100.0	
					金額	対歳入 総計：%	
				独自財源 合計	277,358	81.2	
				移転収入（一般財源）	29,476	8.6	
				移転収入（特定目的補助金）	34,749	10.2	
				歳入 総計	341,583	100.0	

（出典）Department of Finance Canada, "Table 4 Revenues," *Annual Financial Report of the Government of Canada FY 2011-2012*, 2012, p.18; "Consolidated provincial and territorial government revenue and expenditures," Statistics Canada Web page <<http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/101/cst01/govt55a-eng.htm>> により筆者作成。

(6) カナダの州税は各州の州法が根拠法である。州によって、付加価値税を課す州、RSTを課す州がある。付加価値税は、課税ベースの広い間接税で、原則としてすべての財貨・サービスに対して、1) 取引の各段階で売上に課税するが、2) 累積課税を排除するために、前段階の税額を控除するという二つの特徴をもつ。わが国の消費税も累積課税排除型の多段階課税の付加価値税である。RSTは小売段階でのみ課税される単段階課税である。なお、アルバータ州は天然資源収入による財政基盤が強固であり、RSTや付加価値税がない。後述する一部の州で導入されている付加価値税HST（II-3-(4)参照）は、連邦法の「内国消費税法」(Excise Tax Act)が根拠法の連邦税であるが、税収の一部が州に配分される。

表3 連邦政府歳出の機能別構成 (2011年度)

	百万 カナダドル	%
個人への主要な移転支出		
高齢者関連手当	38,045	14.0
雇用保険手当	17,647	6.5
児童関連手当	12,726	4.7
合計	68,418	25.2
州政府等への主要な移転支出		
医療・社会プログラムへの支援	38,688	14.3
財政調整	19,188	7.1
地方自治体	2,206	0.8
その他の移転	641	
ケベック (調整)	-3,929	-1.4
合計	56,794	20.9
その他の政策的経費	115,185	42.4
政策的経費 合計	240,397	88.6
国債費	31,026	11.4
歳出 合計	271,423	100.0

(出典) Department of Finance Canada, "Table 5 Expenses," *Annual Financial Report of the Government of Canada FY2011-2012*, 2012, p.23. により筆者作成。

衡交付金 (Equalization Payments) が大きな柱である。(7)

まず医療・高等教育・福祉に係る州政府への補助金(8)はそれぞれの政策目的に対して用途制限のある定率の特定補助金として始まった。1977年には医療と高等教育の補助金が統合されて、定着プログラム財源保障 (Established Programs Financing: EPF) となり、1995年にはさらに福祉給付に係る補助金であるカナダ扶助計画 (Canada Assistance Plan: CAP) が EPF と統合され、カナダ医療・社会移転 (Canada Health and Social Transfer: CHST) になった。しかし2004年には医療に対する連邦政府の支出を明確化するためにカナダ医療移転 (Canada Health Transfer: CHT) とカナダ社会移転 (Canada Social Transfer: CST) に分けられ(9)、現在に至っている。

医療に対する連邦政府の補助金が用途制限のある特定補助金から用途制限の緩いブロック補

助金へと変わるのは、1977年のEPFからである。EPFへ改組された時に、医療及び教育の州支出実績の全州平均額等を基礎とした「総保障額」を設定し、連邦所得税の税率13.5ポイント分と連邦法人税の税率1ポイント分を減税して、その分だけ各州が両税を増税できる余地を拡大する「租税移転」(tax transfer)を行った。総保障額から租税移転を差し引いた額を「現金移転」(cash transfer)とした。EPFは現金移転と租税移転から構成されるという位置付けになった。現在も予算の上では移転支出としての金額は現金移転の額が計上されているが、CHT、CSTの規模としては、租税移転の額も含めて整理されている。

もう一つの柱である平衡交付金(10)は財政調整制度である。カナダは地域ごとの産業構造に差があり、地域間の経済格差と財政基盤の格差が大きい。これを是正する財政調整制度が必要であるとの議論は1940年代から始まり、1957年に平衡交付金制度が導入された。制度の変遷はあるが、州ごとの人口1人当たり税収を豊かな州ないしは国の平均と比較し、低い州に対して、税収較差に人口を乗じた金額を交付するというのが考え方の基本にある。

1982年憲法において、平衡化と地域的不平等の是正が掲げられ(第36条)、平衡交付金は憲法上の根拠をもつようになった。州政府が医療、福祉、教育等を所管することを踏まえて(11)、州間の財政力格差を是正する義務を連邦政府に課すことを明文化したものである。各州政府の財政状況や天然資源価格の変動により州間財政力格差は大きく変化することがあり、これに対応して平衡交付金の算定方式と規模には変遷が

(7) 国債費の構成比は1980年代に年々増加し、1990年度には29.3%に達した。1990年代の厳しい財政再建(IV-1参照)と国債金利の低下により、2003年度には20%を切った。2009年度には10.7%まで低下した。対GDP比で見れば、ピークの1990年度には6.6%だったが、最新の2011年度には1.8%に低下している。

(8) 池上 前掲注(5), pp.100-102. 参照。

(9) 同上, p.101.

(10) 同上, pp.91-100. 参照。

(11) 同上, p.93.

ある。

このように、医療等に対するブロック補助金も平衡交付金も州政府が提供する医療、福祉、教育の各サービス水準を国として一定レベルで保障する役割を担う。また、ブロック補助金の規模を考える時には、租税移転という制度設計を通じて、州の自主財源の柱である州税との関係、さらに連邦税との関係が重要な要素になる。

## II 税を巡る連邦政府と州政府の競合と調和

### 1 連邦政府と州政府の課税権限

次に税を巡る連邦政府と州政府の間の競合と調和の歩みを見る。憲法に基づき、連邦政府は「方法または制度の如何を問わぬ租税による金銭の徴収」（1867年憲法第91条第1項第3号）という課税面での強い権限が与えられ、州政府は「州の需要をみだす歳入を徴収するための、州における直接税の賦課」（同第92条第1項第2号）の権限が割り当てられた。1867年憲法制定当時は税体系の中で関税と内国消費税（個別品目に課税する間接税）が税体系の中心であったが、これらは連邦政府の税となった。州政府は直接税の課税権が配分されたが、当初は州歳入の中心は連邦補助金であった。しかし州政府は、直接税課税権によって所得税を次々と導入した。大陸横断鉄道の完成によって国土が西に開けたことにより、移民や投資が増え、州政府の責任も歳入も増大した。連邦政府が間接税、州政府が直接税という棲み分けがなされた。<sup>(12)</sup>

### 2 直接税を巡る競合と徴税協定制度的確立

#### (1) 世界大戦と連邦政府の直接税課税権限

連邦政府と州政府の関係を大きく変えたのが

第1次世界大戦である。世界大戦の開始は貿易の減少を招き、関税収入が減る。二度の世界大戦を機に中央政府レベルで所得税を導入した国は多い。カナダも戦費調達のために、1917年に連邦政府が所得税を導入した。これにより、連邦政府と州政府が共に直接税を課税することになった。連邦政府と州政府の税制の間には矛盾するルールが多く、混乱が生じた。カナダの税制の特徴であるタックス・ジャングルの始まりである。

第1次世界大戦の終了後も、大恐慌期には、歳入が減少し、連邦政府と州政府はそれぞれに所得税と法人税の政策決定と徴税を行い、調整の必要性が認められるようになった。

しかし、第2次世界大戦が始まり、連邦政府は戦費を調達するために、歳入面での中央集権化を強めた。1941年に戦時租税協定<sup>(13)</sup> (Wartime Tax Agreements) が連邦政府と全州政府の間で締結された。州政府は所得税と法人税の課税権を連邦政府に譲渡し、賃貸料を受け取る。連邦政府は、直接税に対して唯一の課税権限をもつことになった。

#### (2) 州政府の課税自主権の発揮と徴税協定制度的確立

第2次世界大戦の終了後、戦時租税協定は課税権譲渡協定 (Tax Rental Agreements) に置き換えられ、1954年には租税共有協定 (Tax Sharing Agreements) として締結された。連邦政府が租税制度の政策決定と徴税を行う。一見すると世界大戦を経て、連邦政府の直接税に対する強い課税権限が確立したかにみえる。しかしケベック州は、戦争が終わるや1947年、連邦政府との間の所得税と法人税に係る協定への参加を拒否した。カナダ最大の州であるオンタリオ州も

(12) カナダ連邦発足当初の税制の概観は、片山信子「カナダのGST（財貨サービス税）にみる税制改革と国民の理解」『レファレンス』534号、1995.7、pp.54-56.を参照。なお、1876年にブリティッシュコロンビア州が州として初めて所得税を導入した。

(13) 同上、pp.57-58; Berg-Dick et al., *op.cit.*(1), pp.172-178.

当初参加せず、1957年になってようやく所得税の徴税協定に参加した。しかし法人税の協定には長く参加しなかった。

これらの州では所得税や法人税は連邦レベルと州レベルにおいてそれぞれに課税される状況となった。協定の目的は、州が連邦政府と異なる税制を課すことにより生じる制度乱立を避けることにあったが、これらの州は連邦政府が推進する制度調和に対する抵抗勢力となった。

州の権限強化は、1962年に締結された新しい徴税協定 (Tax Collection Agreements) により明らかとなった。ここに、現在に至る<sup>(14)</sup>直接税に関する連邦政府と州政府の関係の基本が確立された。連邦所得税額又は法人税額を課税標準として用いることを条件に、州政府は独自に州税率を設定できる。これまでの協定との違いは、州政府が税率決定権を獲得した点である。連邦政府は、州税の徴税を連邦税と同時に行う。州による課税権行使を回復することと、連邦の税額を州税の課税標準として用いることによる徴税行政の効率化という連邦政府と州政府の間の制度調和の維持を追求した制度である。税制の調和により、納税者には、納税協力コストの低下が実現する。

所得税はケベック州を除く9州と2準州<sup>(15)</sup>が協定に参加した。法人税はケベック州、オンタリオ州、アルバータ州を除く7州と2準州が参加した。直接税に対する税率決定という課税権限を州政府が回復したにもかかわらず、新徴税協定に参加せず独自課税を選択した州政府の存在がカナダの分権的性格を浮彫にする<sup>(16)</sup>。

### 3 消費課税を巡る競合と HST の創設

#### (1) 製造業者売上税と小売売上税

二度の世界大戦を経て各国で所得税が導入さ

れるより前は、世界的に、関税や内国消費税が中央政府の中心的な税源であった。カナダでは州政府に直接税の課税権が与えられており、連邦政府は新しい税源として消費に対する課税を求め、1924年に製造業者売上税を導入した。製造業者の出荷段階で選択的に財貨に課税する蔵出し税である。

しかし、第1次世界大戦で直接税への課税を開始した連邦政府が大恐慌期にも直接税の課税を続けたので州政府も消費課税に目を転じる。1936年にアルバータ州が初めて州税としてRST (小売売上税) を導入した。同州は、同税をその年に廃止してしまうが、1937年以降サスカチュワン州、ケベック州がRSTを導入する。第2次世界大戦後、所得税と法人税に対する課税権を連邦政府に譲ったため、各州は1948年のブリティッシュコロンビア州を皮切りに、アルバータ州を除き、1968年までに次々とRSTを導入した。その結果、消費に対して連邦政府の製造業者売上税と州政府のRSTの二重課税が長年続く。

連邦税の製造業者売上税は、課税ベースが狭く、税率が高く、資源配分上問題があった。また蔵出し税であるため、輸入される外国製品に対して競争上不利であるなど問題が多く、長年にわたり改革の必要性が強く意識されていた。1980年代になって、アメリカとの自由貿易協定への参画に向けて、国内製品の不利を招く製造業者売上税の改革は不可避となった。

#### (2) GST の導入

付加価値税は、取引の各段階で売上げに課税するが、累積課税を排除するために前段階の税額を控除するという特徴をもつ。これが各国に導入されるのは20世紀後半である。

(14) 1962年以降原則として5年ごとに連邦政府と州政府の間で交渉が行われ、徴税協定が締結されている。

(15) 当時の準州は北西準州とユーコン準州の二つであった。1999年4月にヌナバト準州が新たに生まれた。

(16) ただし、協定に参加せず、独自の州所得税や州法人税を採用している州政府も、自発的に連邦税制との制度の調和を図り、課税年度を揃えるなどしている。Berg-Dick et al., *op.cit.*(1), p.176.



カナダでは、当初連邦政府は製造業者売上税を改革するに際しては、RSTと統合した付加価値税（National Sales Tax）の導入を目指していた。しかし、統合に向けて連邦政府と州政府の間で合意を得ることができず、当面、統合は断念し、連邦税としてGSTを1991年に税率7%で導入した<sup>(17)</sup>。合意が困難だった背景には、直接税において連邦政府が第一次の課税権限を握った結果、消費課税に対しては州に優先権があるとの認識が州政府の側に強くなったことにある。ただし、州政府の主張には憲法上の根拠はない。州の税収構成のうち最も大きいのは州所得税で、RSTがそれに次ぐ（表2）。州ごとにみると税収構成には差があり、アルバータ州と準州にはRSTはない。税収を効率的に挙げるという観点でも、州政府にとってRSTは重要な税目であった。

GSTはRSTと二重に消費に対して課税する形で導入された。連邦政府は付加価値税であるGSTを課税し、各州政府は各州独自のRSTを課税し、各々課税ベースと税率を決定する。行政面でも納税協力の面でもコストは高いが、州政府は完全な課税自主権を発揮していた。

### (3) ケベック州の独自州付加価値税の導入

直接税において課税自主権を強く発揮するケベック州であるが、消費課税においても独自性を発揮する。GST導入の翌年1992年にRSTを廃止し、州独自の付加価値税（Quebec Sales Tax: QST）を導入<sup>(18)</sup>した。税率4%と8%の2段階で導入したが、1994年には6.5%の単一税率に改め、1998年には7.5%に引き上げた。また導入当初は、QSTとGSTの課税ベースの違いが大きかったが、同州は自発的に徐々に課税

ベースを調和させ、違いは小さくなった。同州は、税率・課税ベース共に決定し、課税自主権を発揮している。

ケベック州の付加価値税導入に向けては、連邦政府との間で1990年8月に付加価値税徴税協定を締結した。州政府が州税であるQSTと連邦税であるGSTの徴税を一括して行う。企業の納税協力コストと行政コストを下げ、効率化をはかるのが目的である。

### (4) 大西洋沿岸3州によるGSTとの調和

導入当初からGSTは国民の間で非常に不人気で、1993年に野党自由党はGST廃止を掲げて政権を奪還した。しかし、当時財政赤字削減がより大きな政策課題だったため、自由党政権は廃止を断念し、GSTとRSTとの調和を視野に入れた新しい付加価値税（Harmonized Sales Tax: HST）を1994年に発表し、各州に移行を呼びかけた。その結果、ニューファンドランド・ラブラドル州、ノバスコシア州、ニューブランズウィック州の3州<sup>(19)</sup>が移行に同意した。3州は、1997年4月からRSTを廃止し、GSTと課税ベースを同じくする税率15%のHSTへ移行した。税率7%分の税収は連邦政府に、税率8%分は3州に配分される。

導入に向けて連邦政府と3州は統合税制の調整に係る包括的協定（Comprehensive Integrated Tax Coordination Agreement）を1996年に締結した。州分の税率は参加州で共通の税率を維持すること、州分の税率引上げの際には参加州の多数決で決定すること、州分の税率引下げの際には全参加州の承認を得ることなど、税率と課税標準等について、連邦政府と州政府の合意により変更すべきことを定めている。また徴税は

(17) GSTの導入経緯と税制改革の問題点については、片山 前掲注(12)参照。

(18) 篠田剛「カナダの消費課税システムにおけるケベック売上税（QST）」日本財政学会編『社会保障と財政—今後の方向性—』（財政研究第8巻）有斐閣，2012。は、QSTの導入過程を分析している。自主決定権を強く主張するケベック州にとっての課税自主権の意義と連邦政府の戦略を明らかにしている。

(19) 3州は経済的にも人口規模の点でも小さい。3州のカナダ全体に占める比率は次のとおり。国内総生産：1997年当時5.4%、2009年現在5.7%。人口：2001年当時7.1%、2010年現在6.5%。

州政府分も含めて連邦政府が行う。

州政府の側から見れば、RST と GST を合算した表面税率がニューファンドランド・ラブラドル州は 19.84% (RST: 12%)、ノバスコシア州とニューブランズウィック州は 18.77% (同: 11%)<sup>(20)</sup> だったのが、HST の導入により表面税率は 15% に下がり、徴税事務の一本化による行政コストの削減が実現し、納税者のコストも軽減した。

連邦政府の側は、連邦政府と州政府の間で課税ベースを統一した簡素な付加価値税を導入するという悲願を達成した。ただし、調和はあくまでも経済規模が小さい導入州限りではある。すなわち国全体を見ると、各々異なる仕組みの RST の州が 5 州、課税ベースは HST とほぼ調和しているものの独自課税のケベック州、HST への移行州が 3 州、そしてアルバータ州と準州には州税の一般消費課税はない。州により税目、課税ベース、税率が異なる。

このように直接税においても消費課税においても、連邦政府と州政府の間で租税政策と徴税行政の調和が図られつつも、課税自主権を守り、独自性を強く発揮する州政府の存在により、納税者にとっても行政にとってもコストが高く、国全体としての租税政策の合理性に欠ける複雑な状況が続いていた。ところが 21 世紀に入るや、州政府の課税自主権がさらに拡大し、他方で税制における調和が拡大するという政府間で協調的な大きな変化が生まれた。

### Ⅲ 課税自主権の強化と税制における調和の拡大

#### 1 直接税における変革

##### (1) 州所得税における州の課税自主権の強化

徴税協定に参加している州政府の所得税は連邦所得税の付加税であり、州が独自に租税政策を行う上では、裁量の範囲が狭い点に長年不満があった。州政府が望んでいたのは、第一に州所得税の累進性を自ら決定する権限を持つこと、第二に連邦所得税の税制改正がなされた場合に州税が税収面で自動的に影響を受けるのを断ち、州税収の安定性と予測可能性を確保することである。<sup>(21)</sup>

2001 年改定の徴税協定においてこの点が改められた。州政府は大枠として連邦政府が定める課税所得を用いて、州ごとに若干の所得控除の裁量を認めつつ、各州の課税標準を定める。また税率は各州政府が独自に定める。州所得税は、連邦所得税額を課税標準とする tax-on-tax から連邦所得税とほぼ共通の課税標準を用いる tax-on-income になった。これにより州政府は、税率を通じて主要な歳入である所得税収を自ら統制する権限を回復し、税収の自主決定権を強化した。また、税率表の決定を通じて州所得税の累進性をより直截に決定できるようになった。1962 年以来の大改革である。

新しい州所得税の税率構造は様々である。アルバータ州は単一税率であり、他の州は 3 段階ないし 5 段階の税率を設けた。州独自の控除も設けられている。

##### (2) オンタリオ州の法人税徴税協定への参加

直接税におけるもう一つの変革は、カナダ第

(20) この 3 州は RST の課税ベースに GST を含めていた。RST が 12% の場合、合算税率は  $1.07 \times 1.12 = 1.1984$  つまり 19.84% である。オンタリオ州以西の州は RST の課税ベースに GST を含めていない。RST が 8% のオンタリオ州の場合には合算税率は  $7\% + 8\% = 15\%$  である。税収構成において RST への依存度が高く、一般に財政基盤の弱い州が GST を RST の課税ベースに含めていた。RST の州税収を増やすことが目的である。

(21) Berg-Dick et al., *op.cit.*(1), pp.178-179.

一の経済州で、州都にトロントをもつオンタリオ州が法人税徴税協定に参加したことである。2006年の総選挙で12年ぶりに政権交代を実現した保守党政権の呼びかけに応える形にもなった<sup>(22)</sup>。新政権の下で連邦財務省は、2006年4月に連邦政府と州政府の間の財政問題に取り組むに際しての優先事項を掲げた報告書『優先事項に焦点をあてる』を出した。連邦政府と州政府が競争力と効率性を向上するためには、税制における調和を進展させる必要があるとし、徴税協定への参加拡大を求めた。カナダは徴税協定により行政コストと納税協力コストの縮減をはかってきたが、調和の領域には重大な穴があるとし、法人税徴税協定に長年参加していないオンタリオ州に対して、協定への参加を呼びかけた<sup>(23)</sup>。同州は半世紀を経て、2006年10月に法人税徴税協定への参加を表明する合意書を連邦政府と締結した。

2009年から同州は州法人税として、連邦法人税とほぼ同じ課税標準<sup>(24)</sup>を用いている。法人税に係る徴税行政は、連邦政府に一本化された。国内総生産の約4割を占める同州において、州法人税と連邦法人税が課税所得の算定を含めた企業税務において納税まで含めて調和することは、企業にとって大きな意義をもつ。

## 2 付加価値税における変革

### (1) GST/HSTの税率引下げ

連邦財務省は、『優先事項に焦点をあてる』の中で連邦政府と州政府の間の税制調和とし

て、税収調達力を高める効率的な税制を構築するためには小売売上税RSTと付加価値税GSTの調和が必要であることを挙げた。単段階課税のRSTが課せられる財の購入費用には企業の資本財や中間財であっても税が含まれるが、前段階税額控除がない。そのため企業の投資コストを引き上げていること、また異なる仕組みのGSTとRSTに対応することは企業の負担を大きくしているとし、RSTを維持している州に対して、HSTへの移行を改めて呼びかけた。

同時に、GSTの税率引下げを掲げた保守党新政権の選挙公約を踏まえて、『優先事項に焦点をあてる』の中でも導入以来7%であるGST税率を速やかに6%に引き下げることが宣言<sup>(25)</sup>し、2006年7月に6%に、2008年1月に5%に引き下げた。

当時、連邦政府はGSTの税率を7%から5%に引き下げ、その2%分をHSTに移行していない州政府がRSTを廃止し、HSTへ移行する際の州分の財源にすべきであるという議論があった。つまり先行してHSTに移行している3州を例にとれば、連邦政府分と州政府分の税率配分が7対8であるが、これを5対10にできる余地をもたせることを意味する。RSTを続けている州の税率は当時7%から10%までであったが、GSTが5%に下がれば、HSTの合算税率が15%のまま州分の税率を10%にする余地が生まれ、RSTの税率が最も高い10%の州においても移行後の表面税率は変わらない。さらに課税ベースの広い付加価値税に移行した際に

(22) オンタリオ州は自由党が連邦政権下の2004年5月に公的サービスの提供に係る協力の合意覚書を連邦政府と締結し、さらに2005年5月にこれを加速させる合意補遺を締結し、連邦政府とオンタリオ州政府の間の協力強化により州民への公的サービスの改善に取り組んでいる。法人税徴税協定への参加は、この協力関係の一環と位置付けている。Ontario Ministry of Finance, "Memorandum of Agreement Concerning a Single Administration of Ontario Corporate tax." <[http://www.fin.gov.on.ca/en/agreements/moa\\_ctao.html](http://www.fin.gov.on.ca/en/agreements/moa_ctao.html)>

(23) Department of Finance Canada, *Focusing on Priorities: Restoring Fiscal Balance in Canada Budget 2006*, 2006, p.70. <<http://www.fin.gc.ca/budget06/pdf/fp2006e.pdf>>

(24) 連邦政府法人税の課税標準と比べて州政府法人税の課税標準を大きく変更するような租税政策はとらないことなどが求められている。研究開発の促進策は構わないが、加速度償却までは許容されないとしている。Berg-Dick et al., *op.cit.*(1), pp.178-179.

(25) Department of Finance Canada, *op.cit.*(23), pp.58, 77.

は、州税収は減らず、むしろ増収になるとし、このことを梃子に HST への移行を提案するものである<sup>(26)</sup>。OECD（経済協力開発機構）もカナダに対して、より多くの州が HST へ移行するのを促すための税源移譲を推奨していた<sup>(27)</sup>。

## (2) オンタリオ州の HST への参加表明と HST の州税率決定権の付与

2008 年に GST が 5% まで減税された後、オンタリオ州は 2010 年 7 月に RST を廃止し、HST に移行することを 2009 年 3 月に発表した。4 か月後の 2009 年 7 月にはブリティッシュコロンビア州もオンタリオ州と同じタイミングで HST に移行することを発表した。

両州の参加表明を受けて、連邦政府は州政府の課税自主権を強化する方向で HST 協定の枠組みを改めることにした<sup>(28)</sup>。これまで大西洋沿岸 3 州との HST 協定では、個々の州政府に州分の税率を決定する権限は与えず、共通の税率を適用することとし、税率引下げには全参加州の合意を、税率引上げには参加州の多数決を条件としていた。つまり州の共同自治により一律の税率を定めることとしていた。これを、オンタリオ州等が HST に移行するに際して、個々の州が自分の州の税率を決定できる枠組みに改めた。

オンタリオ州は HST を 13%（連邦分 5%、州分 8%）とし、ブリティッシュコロンビア州は HST を 12%（連邦分 5%、州分が 7%）とした。先行して HST に移行していた 3 州のうちノバスコシア州は 2010 年 7 月に HST を 15% とすることに決定した。つまり同州は連邦税がつくった「税の余地」(tax room) を活用し、州分の税率を 8% から 10% に引き上げた<sup>(29)</sup>。州民から見れば、GST を引き下げる前の合算税率と同じなので、州税の増税は政治的には抵抗が少ない。独自の州付加価値税 QST を実施しているケベック州も 2% 分の税の余地を活用し、QST 税率を 2011 年 1 月に 7.5% から 8.5% に、2012 年 1 月に 9.5% に引き上げた。さらに 2013 年 1 月に 9.975% に引き上げた（表 4）。

## (3) 世界金融危機下の州税改革—成功と失敗—

オンタリオ州は HST への移行に際して、包括的な州税改革を実施した。州法人税の段階的税率引下げ、小企業への軽減税率の引下げ、州所得税の最低税率の 6% から 5% への引下げによる約 9 割の家計の所得税減税を実施した。同州の州税改革は 2008 年の世界金融危機を踏まえて、経済成長への支援と家計への減税が目的であり、州税収比約 4%<sup>(30)</sup> の減税であった<sup>(31)</sup>。

ブリティッシュコロンビア州の HST への

(26) Michael Smart and Richard M. Bird, "The GST Cut and Fiscal Imbalance," *The 2006 Federal Budget: Rethinking Fiscal Priorities*, Ontario: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, [2007], pp.97-98.

(27) 定期的に出す各国の経済審査のなかで、RST を維持している州が HST に移行することを以前から推奨していたが、連邦政府が 2008 年に GST を 5% まで引き下げると、生まれた「税の余地」(tax room) を、付加価値税の地方への権限委譲への歩みを進め、政府間調和を進めるために活用すべきだと 2008 年の審査でも指摘した。OECD, *Economic Surveys: Canada 2008*, Paris: OECD Publishing, 2008, p.90.

(28) OECD, *Institutional and Financial Relations across Levels of Government*, Paris: OECD Publishing, 2011, p.75. <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4211241e.pdf?expires=1357984734&id=id&accname=ocid46008863a&checksum=79CB9CA2B259994ACC8569EF42F10942>>; David Douglas Robertson, "Policy Forum: Comparing the Introduction of the HST in British Columbia and Ontario: Lessons from the Political Trenches," *Canadian Tax Journal*, Vol.60 No.1, 2012, pp.113-114. <[https://www.ctf.ca/ctfweb/EN/Publications/CTJ\\_Content/2012CTJ1.aspx](https://www.ctf.ca/ctfweb/EN/Publications/CTJ_Content/2012CTJ1.aspx)>

(29) John Richards, "Policy Forum: British Columbia's Unharmonized Referendum: The Problem with Plebiscitary Democracy," *Canadian Tax Journal*, Vol.60 No.1, 2012, p.109. <[https://www.ctf.ca/ctfweb/EN/Publications/CTJ\\_Content/2012CTJ1.aspx](https://www.ctf.ca/ctfweb/EN/Publications/CTJ_Content/2012CTJ1.aspx)>

(30) OECD, *op.cit.*(28), p.75.

表4 連邦税 GST と州税との調和及び州税の課税自主権強化の歩み

	連邦税 GST	付加価値税のみの州				GST (付加価値税) と RST (小売売上税) が併課の州						
		HST 参加州		ケベック州		アルバータ州	州税率	合算税率				
		州税分の税率	合算税率	QST 税率	合算税率	合算税率						
1991.1	7%	—	—	—	—	7%	9州：7～12%	14～19.84%				
1992.7				4%, 8%	約14%			8州：7～12%	同上			
1994.5				★6.5%	14%							
1997.4		★3州一律8%	15%	課税ベースの調和	7.5%	15%	5州：7～10%	14～17.7%				
1998.1												
2006.7	6%								14%	13.9%	6%	13～16.6%
2008.1	5% ↑	★オンタリオ州参加表明 ★各州に税率決定権付与 3州 + On + BC = 7～10% (8.8,10) (8.7)	12～15%	8.5%	13.9%	3州：7～10%	12～15%					
2010.7												
2011.1												
2012.1												
2013.1										9.975%	15.5%	
2013.4								5州 + PEI - BC = 8～10%	13～15%			

★ GST 減税：州に税源移譲効果⇒ノバスコシア州 (8% → 10%)・ケベック州 (7.5% → 9.5%) が州分の HST・QST を増税

★ GDP・人口の約8割

(注) On: オンタリオ州, BC: プリティッシュコロンビア州, PEI: プリンズエドワードアイランド州。  
RST の課税ベースに GST を含める州と含めない州がある。GST が 7%、RST が 12% の場合に、含める州の合算税率は 1.07 × 1.12=1.1984 つまり 19.84% であり、含めない州の合算税率は 7%+12%=19% である。  
(出典) 筆者作成。

移行計画は、包括的な州税改革ではなかった。HST への移行を州政府が表明した 2009 年 7 月時点では同州の経済は回復局面に来ており、課税ベースの広い付加価値税への移行がかえって景気を冷え込ませるのではないかとの懸念が浮上した。また HST への移行に伴う家計への所得税軽減策などが当初案には織り込まれていなかったこともあり、猛烈な反対運動が巻き起こった。ついには HST への移行を州民投票<sup>(32)</sup>に付することになった。同州では 2010 年 7 月から HST が既に導入されていたが、2011 年 8 月、HST の廃止と RST の復活への住民投票の賛成票が 54.7% で可決された。州首相は住民投票の結果を尊重することを決定した。<sup>(33)</sup>

改めて、カナダにおける付加価値税 GST/HST の不人気ぶりが如実に示される結果となった。同州では 2013 年 4 月から再び単段階課税の州税 RST と多段階課税の連邦税 GST の 2 種類の消費課税に戻る。

両州の税制改革過程を特に政治過程に力点を置いて比較分析した実務家は、プリティッシュコロンビア州が再度 HST を導入する可能性は低いだろうし、さらに同州の導入失敗は RST を維持している後の 3 州が HST に参加する判断を毀損したかもしれないとの懸念を記しつつ、税制改革の包括的な案を周到に準備し、州民への説明も丁寧に行ったオンタリオ州の経験に学んでほしいと論評した<sup>(34)</sup>。

(31) OECD は、経済状況や財政状況が良好な時に税財政改革は成功するケースが多いが、同州は世界金融危機の下にあっただにもかかわらず、不況からの経済回復を支援するために、積年の課題であった HST への移行を機敏に実施し、成功した珍しい例であるとしている。OECD, *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, Paris: OECD Publishing, 2012, p.16. <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/2311141e.pdf?expires=1358054747&id=id&accname=ocid46008863a&checksum=5846F206704098AD59D79709441AAD9B>>

(32) カナダで大きな租税政策がレファレンダム (国民投票・住民投票) で決まったのは史上初めてとされる。Richards, *op.cit.*(29), p.103.

(33) Robertson, *op.cit.*(28), pp.120-121.

(34) *ibid.*, pp.121-122.

(4) プリンズエドワードアイランド州の HST への移行

他の州への影響を心配する見方を払拭するかのように、プリンズエドワードアイランド州が、HST への移行に向けて連邦政府と協議することを 2012 年 4 月の予算で表明した<sup>(35)</sup>。同年 5 月に連邦政府とプリンズエドワードアイランド州政府は覚書を締結し、2013 年 4 月からの税率 14%（連邦分 5%、州分 9%）での HST への移行を決めた。消費者にとってはサービスへの課税が始まるが、GST5%と RST10%との合算税率は 15.5%<sup>(36)</sup>だったのが、1.5 ポイントの引下げである。州政府は、税制の調和により競争力が高まり、投資と雇用の面で同州の魅力が増し、さらに医療や教育といった重要な公的サービスが守られると説明している<sup>(37)</sup>。

2013 年 4 月からは RST を維持する州は、サスカチュワン州、マニトバ州と HST から戻るブリティッシュコロンビア州の 3 州となる。アルバータ州と 3 準州には RST はない。アルバータ州と 3 準州も含めて、2013 年 4 月からは単段階課税の RST と付加価値税の併課がない、

GST 又は HST 又は QST<sup>(38)</sup> という付加価値税のみの州の生産は国内総生産の 8 割に達する。

カナダの国内総生産の約 4 割を産出するオンタリオ州が HST に参加し、他の州がこれに追随することにより、消費課税における調和という点では大きな進展がみられた（表 4）。

OECD は、税財政改革には先行的な成功事例が鍵を握るケースがあるとしている。HST の場合、経済的に規模が小さい大西洋沿岸三州での成功が、影響力の強いオンタリオ州の移行への地ならしになったとしている。<sup>(39)</sup>

3 課税自主権の追求と租税政策の合理性

20 世紀後半におけるカナダの州の課税自主権の強さは、時には税制の混乱を招き、GST 導入時にも地下経済が拡大する事態を招くなどした<sup>(40)</sup>。その後も州ごとに財やサービスへの課税の仕組みが異なる複雑な事態が続いた。ところが、21 世紀に入り、所得税、法人税、消費課税の各基幹税において連邦政府側からも州政府側からも長年の懸案に対する歩み寄り（表 5）が示され、連邦政府が望む税制の調和が拡大し、

表 5 租税政策における連邦と州の協調的な動きによる課税自主権の強化と調和の拡大

	所得税	法人税	GST/HST
起点	2001 年（← 1962 年の徴税協定以来）	2006 年（← 1947 年の租税協定不参加以来）	2006 年（← 1991 年 GST 導入以来）
譲歩	連邦政府：徴税協定の州所得税の課税標準を連邦税額から連邦所得に改める。	オンタリオ州：法人税徴税協定に参加表明。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・連邦政府：GST の 5% への引下げを表明。</li> <li>・オンタリオ州：HST 参加表明。</li> <li>・連邦政府：州税分の税率決定権付与。</li> <li>・PEI 州：HST 参加表明。</li> </ul>
効果	州所得税における州の裁量性が増し、州税収の安定性を改善。州は課税標準と税率決定を巡る自主権を強化。	最大の経済州において、州法人税の課税標準が連邦税と調和。行政コストと納税協力コストの削減。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2 種類の消費課税の併用州が大幅に減り、競争力強化と行政コスト・納税協力コストの削減。</li> <li>・州は税率決定権を獲得。</li> <li>・州は「税の余地」を活用。</li> </ul>

（出典）筆者作成。

(35) *Three-year Budget plan*, 2012.4.18. The Government of Prince Edward Island Web page <[http://www.gov.pe.ca/photos/original/fema\\_3yearbdgt.pdf](http://www.gov.pe.ca/photos/original/fema_3yearbdgt.pdf)>

(36) プリンズエドワードアイランド州は GST を RST の課税ベースに含めている。前掲注(20)参照。

(37) *HST Backgrounder*. The Government of Prince Edward Island Web page <<http://www.peihst.ca/index.php3?number=1043717&lang=E>>

(38) ケベック州の QST は GST との課税ベースの違いが小さくなっており、制度調和や徴税の観点では問題がないとされる。Richard M. Bird and Pierre-Pascal Gendron, "Sales Taxes in Canada: the GST-HST-QST-RST System," *Tax Law Review*, Vol.63 No.3, Apr.2010, pp.34, 43.

(39) OECD, *op.cit.*(31), p.19.

(40) 片山 前掲注(12), pp.69-72.

他方で州政府が望む課税自主権が強化される領域の拡大が実現した。税制における調和の領域が拡大し、効率性が改善することは、アメリカと長い国境を接するカナダにとって国際競争力の改善<sup>(41)</sup>の観点で意義深い。連邦政府と州政府の歩み寄りつまり協調的な動きが形成された背景には何があったのか。

#### IV 移転支出の削減と連邦政府の歳出権限

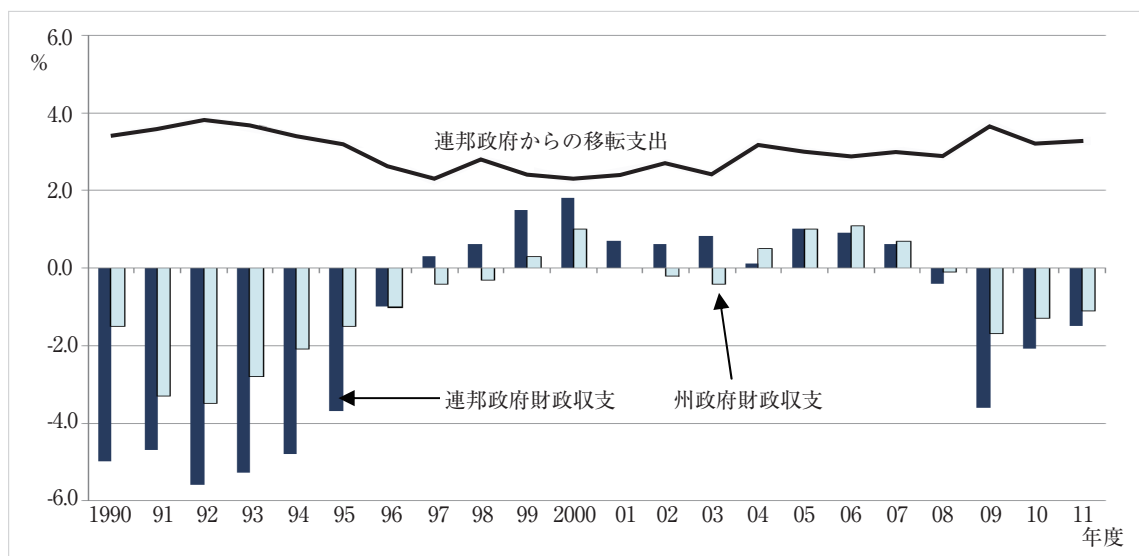
##### 1 1990年代の連邦政府による財政再建

カナダでは財政再建は1980年代以来、国政上の重要課題であった。1993年に政権を奪還した自由党政権は、選挙公約に掲げていたGST廃止の旗はおろして、1994年から抜本的な歳出削減を開始した。連邦政府は、政策見直しにより既存の施策に対して徹底的な歳出削減を図り、4年間で各省庁の予算を平均22%削減し

た。連邦政府は自らが管轄する失業保険制度の厳格化、年金制度の見直し、産業補助金の大幅削減、政府企業の民営化、連邦公務員の削減を実施した。さらに、医療費にも切りこんだ。州政府への補助金を統合・包括化し（I-3参照）、州政府の使途の裁量性を高めつつ、大幅に削減した<sup>(42)</sup>。1992年と1997年を比較すると医療・教育・福祉関連の現金移転は179億カナダドルから126億カナダドル（約30%）に削減された<sup>(43)</sup>。

法人税増税、経済成長率の回復による税収の増加などもあり、連邦政府の財政収支（図1）は1997年には黒字に転じた<sup>(44)</sup>。政権の徹底的な歳出削減に対して、国民は1997年と2000年の総選挙で自由党に政権を与え、信託を示した。しかし、連邦政府からの一方的な移転支出の削減は、連邦と州の関係に緊張をもたらした。緊張をもたらした最大の要因は医療財政である。

図1 連邦・州の財政収支と連邦政府から州政府等への移転支出（対GDP比）



（出典）Department of Finance Canada, “Table 2 Fiscal transactions,” “Table 32 All provinces and territories,” *Fiscal Reference Tables*, 2012 Oct., pp.10, 36. により筆者作成。

(41) GSTを導入する1991年の抜本税制改革の最大の目的は対アメリカで国際競争力を高めることにあった。同上，p.51。カナダの経済政策運営では国際競争力を強化する観点は強調されることが多い。

(42) 刀襴俊哉「カナダの財政再建について」『ファイナンス』40巻2号，2004.5，pp.45-51。

(43) Department of Finance Canada, “Table11 Major transfers to other levels of government,” *Fiscal Reference Tables*, 2012 Oct., p.19. <<http://www.fin.gc.ca/frt-trf/2012/frt-trf-12-eng.pdf>>

(44) 2008年に始まる世界金融危機まで、財政収支は黒字基調を続け、先進諸国の中で財政運営面での優等生の一角に踊り出した。1990年代の厳しい歳出削減が功を奏したものである。

## 2 公的医療制度と政府間財政関係

### (1) 州政府の権限と連邦政府の役割

カナダでは1867年憲法に基づき、医療は教育や福祉と共に州政府に立法管轄権限がある。全国民に公的医療制度が保障されており、わが国の国民皆保険に相当する状況が実現されている<sup>(45)</sup>。公的医療の財源は税であり、州ごとに運営されている。民間保険主体のアメリカとの対比もあって、医療制度に対する国民の関心は高く、カナダを特徴付けるもの<sup>(46)</sup>とされる。

1867年憲法の制定当時は、医療はどちらかといえば家族やチャリティーや宗教団体などが役割を果たすべき私的領域に属するものとされ、政府が介入する対象は主として公的病院に関わる問題であると考えられていた。しかし、政府に期待される役割が拡大するにつれて、医療分野における州政府の役割は大きくなる。連邦政府も、その歳出に対する広範な権限を行使し、責任を果たすことが期待されるようになる。<sup>(47)</sup>

公的医療制度の歴史をみると、特に制度が確立する過程において、安心して医療が受診できるという社会的な権利を国民に等しく付与する上で、連邦政府は非常に大きな役割を果たした。

### (2) 公的医療制度の導入と確立

カナダの医療制度は、元々1946年にサスカ

チュワン州が入院費負担保険を導入し、他の州に拡がり、さらに保険の適用対象も拡大した。サスカチュワン州は1961年には包括的な医療保険を立法化し、各州に拡がっていった。連邦制国家カナダでは、個々の州が創設する制度がその後他の州に拡がるという社会政策におけるダイナミズムが重視されている。医療制度は効果的な社会改革が州政府の推進力により実現した代表例として挙げられる。<sup>(48)</sup>

サスカチュワン州から始まった入院費負担保険に対しては、連邦政府は1957年から包括的で普遍的な病院保険計画を行う州に対して所要経費の2分の1の補助金を交付することで応えた。連邦政府の牽引力により、各州は1961年までに次々と入院費負担保険を導入した<sup>(49)</sup>。続いて1960年代に同じくサスカチュワン州から始まった医療保険に対しては、連邦政府は1966年に医療法 (Medical Care Act) を制定し、医学的に必要な治療であれば、①公的な運営であること、②包括性 (医学上必要な「全て」の病院・治療サービスをカバーすること)、③普遍性 (全住民への適用)、④州外で受けた治療も対象とする、という4条件<sup>(50)</sup>を満たせば、州民1人当たりの平均医療費の50%を連邦政府が負担する費用分担プログラムを設けることで応えた。連邦政府の補助制度を梃子に1971年までに全州に医

(45) 医療費のうち税による負担が約70%、私的負担が約30% (14.5% : 患者負担、11.7% : 民間保険負担、3.3% : 病院の患者以外からの収入・民間施設の資本的支出・医療研究など) である。処方薬、歯科、眼科治療等は公的医療給付の対象ではない。Canadian Institute for Health Information, *National Health Expenditure Trends 1975 to 2012*, 2012, p.11. <<https://secure.cihi.ca/estore/productFamily.htm?locale=en&pf=PFC1952>>

(46) Stuart N. Sorooca, *Canadian Perceptions of the Health Care System: A Report to the Health Council of Canada*, Toronto: Health Council of Canada, 2007, pp.5, 23.

(47) Antonia Maioni, "Roles and Responsibilities in Health Care Policy," *Commission on the Future of Health Care in Canada Discussion Paper*, No.34, 2002, pp.1-2. <<http://www.publications.gc.ca/collections/Collection/CP32-79-34-2002E.pdf>>

(48) *ibid.*, p.v. また、カナダでは州から始まる制度を「実験室」に例えることがある。経済規模の小さい3州でHSTが成功し、その後オンタリオ州が参加し、他の州が追随したGST/HSTの州税との調和の拡大も、実験室での成功が拡がったものと位置付けられている。

(49) *ibid.*, p.3.

(50) 4条件には後述の1984年のカナダ保健法で第5の条件が追加される。5条件の内容と意義などカナダ医療制度の在り方については、新川敏光「カナダにおける医療と介護の機能分担と連携」『海外社会保障研究』156号, 2006 Aut., pp.61-62. を参照。



療保険制度<sup>(51)</sup>は広がった。<sup>(52)</sup>

ここで注意すべきは、各州の医療制度は同一ではないということである。連邦政府が定める条件は満たしつつ、州ごとの差異は許容されている。つまり連邦政府が定めるゲームのルールの中で、各州は優先順位をつけ、制度設計をし、各州の公的医療制度を提供している。国民は居住している州に関わらず、ある種の「平等」<sup>(53)</sup>な公的医療を享受しており、連邦政府の資金がこれを保障するのである。<sup>(54)</sup>

しかし1970年代には、公的医療給付に対する2分の1を連邦政府が補助する制度が有する資金需要の潜在的な膨張傾向が明らかになる。連邦政府は、役割を果たし続けることの厳しさが明らかとなり、役割を縮小する方向に転じる。1977年に定率補助金の医療プログラムと教育プログラムを統合してEPF（定着プログラム財源保障）が創設されたが、これは現金移転と税源移譲から構成される（I-3参照）。連邦政府は資金の用途への監査をやめ、州政府の裁量を増やし、医療費と教育費の配分も州政府が決めることになったが、税源移譲方式により州政府が医療費を増やす責任を負うことになった。<sup>(55)</sup>

つまり、州政府が公的医療サービスの水準を改善したいのであれば、連邦政府が譲った増税余地を活用し、州の所得税又は法人税の税率を

引き上げることが必要となった。

こうして、公的医療制度の確立期を経て、連邦政府の財政面での姿が後景に退く中、1984年に連邦法としてカナダ保健法（Canada Health Act）が制定される。州政府の公的医療保険制度に対して連邦政府が財政支援を行う根拠となった1966年医療法（Medical Care Act）の条件に第5の条件として「適切なアクセス性」という条件を加えた。これは一部の州で専門医が州政府に要求する医療点数に加えて、別途患者に追加料金を請求する慣例があったことに対し、それは患者の医療へのアクセスのしやすさを制限するものであるとみなして禁じることが目的であった<sup>(56)</sup>。また、カナダ保健法は、医療政策の領域における連邦政府の役割の可視性を回復する狙いもあったとされる。法律名に込められているように、各州の施策を足し合わせたよりも大きな「カナダヘルス」が存在し、連邦政府が役割を果たしているかのような存在感をアピールする狙いがあった。同法制定後、連邦政府は医療政策において基準を設定する立場・役割を強化・定着させていく。州政府側にとっては、連邦政府が一方的に決定を行うメカニズムが形成されていくことに対しては不満が生じた。<sup>(57)</sup>

---

(51) 州の公的医療制度に対して「公的保険」という表現がなされるが、財源は税である。保険料を徴収する州も一部あるが、受給資格を付与・限定する性質の「保険料」ではなく、目的税の一種である。カナダの医療制度は税方式である。ちなみに、イギリスは国税による、スウェーデンは地方税による税方式、ドイツとフランスは保険方式である。4か国の医療財源の考え方と動向について、片山信子「社会保障財政の国際比較—給付水準と財源構造」『レファレンス』693号、2008.10, pp.93-101. 参照。

(52) Maioni, *op.cit.*(47), pp.3-4.

(53) カナダでは州政府が立法管轄権限を有する領域においては、全国一律の制度やサービスは志向しておらず、各州主体の行政サービスが前提である。また財政調整制度は水平的格差の解消を完全に実現するものを目指していない。完全な「平等」を求めるのではなく、「一定の幅の中の平等」という意味合いを指す言葉がよく用いられる。ここではsome sort of “equality”が使われている。1982年憲法第36条は、平衡交付金により保障すべき州政府のサービスをreasonably comparable service（合理的に見て同等な水準サービス）と定めている。

(54) Maioni, *op.cit.*(47), p.4

(55) *ibid.*, p.6.

(56) ジェームス・H・ティエッセン「カナダにおける保健医療の財政基盤—その歴史と課題」『海外社会保障研究』163号、2008 Sum., p.22.

(57) Maioni, *op.cit.*(47), pp.6-7.

### (3) CHST への改組と連邦補助金の大幅削減

しかし財政面では、1984年以來、連邦政府は州政府の医療を含む社会的プログラムに対する関与を弱めていった<sup>(58)</sup>。その姿勢は一貫して続き、歴史的な1995年を迎える。政府は医療と高等教育に係るブロック補助金であるEPFと社会福祉プログラムであるCAPをCHST(カナダ医療・社会移転)に統合し、その上で移転支出を大きく削減した(IV-1参照)。

「[連邦政府は]その財政赤字の大きな塊を州への移転支出を通じて、州におろした。しかし、実に興味深いことに、それにより州政府による国家建設の最も創造的な勝負をもたらすことになった。」<sup>(59)</sup>と、大幅削減が連邦と州の関係における変化の起点になったとも評される。州政府が起こした「最も創造的な勝負」とはどのようなものか。

## 3 州政府の連携強化

### (1) 社会政策の改革・刷新に係る連邦政府首相宛の報告

州側はまず、州首相と準州首相から構成される年次会合(州首相会合)を活性化させ、ケベック州を除く9州と2準州が『社会政策の改革・刷新に係る大臣会合報告』(以下「1995年報告」とする。表6)<sup>(60)</sup>を1995年12月に連邦首相宛てに提出した。同報告では、社会政策<sup>(61)</sup>の改革・刷新のためには州政府と準州政府(以下「州政府」と総称する。)は協力し、リーダーシップを発揮するとした。社会政策に係るプログラムの制度設計とサービス提供において連邦政府と州政府がより効果的な協力関係を構築する必要が

あり、すべての州政府が継続して協働し、連邦政府と共に国民のニーズに応えることを約束するものである。1995年報告は改革のための4原則を提示し、実現のための枠組みと協議事項を掲げる。

協議事項の総論である枠組みについて指摘しているのは、連邦政府と州政府の間の責任分担が不明確なために非効率的で説明責任が果たされていない点である。カナダ憲法と4原則に照らして、連邦政府と州政府の権限関係を明確化しなければならないとし、これまでアドホックに両政府が関わってきた政策領域を縮小すること、連邦政府と州政府が各々専管する領域を明確化し、拡張すること、それでもなお両政府で運営すべき領域に対してはより効果的な「協働」(cooperation)を実現すべきであると勧告している。協議事項の各論には医療政策や高等教育や雇用問題等における州間協力や連邦政府との協力についての勧告が織り込まれている。

さらに州政府が専管している領域に対して連邦政府が歳出権限を行使する場合には事前の州政府との協議と同意を求めている。連邦政府による一方的な歳出削減や制度設計に対する一方的な指示はあってはならないとしている。そして新しい国家的な改革を実現するためには、真の協力関係とパートナーシップが必要であり、そのためには社会政策と財政問題のための既存の政府間対話を強化することを求めている。新しい国家ビジョンを建設するためにはすべての政府の参画が必要であると結んでいる。

州政府が「最も創造的な勝負」を開始したと評価する研究者は、その端緒である1995年報

(58) *ibid.*, p.7.

(59) Thomas J. Courchene, "Intergovernmental Transfers and Canadian Values: Retrospect and Prospect," *Options Politiques*, 2010.5, p.36. <<http://www.irpp.org/po/archive/may10/courchene.pdf>>

(60) *Ministerial Council on Social Policy Reform and Renewal: Report to Premiers*, 1995, pp.1-20, Executive Summary. Government of Newfoundland and Labrador Web page <<http://www.exec.gov.nl.ca/exec/PREMIER/SOCIAL/default.htm>>

(61) 1995年報告における社会政策とは、医療、高等教育、所得支援、労働市場、社会サービス(住宅や障害者支援などその他の特別支援を含む)を指す。*ibid.*, p.1.

表6 『社会政策の改革・刷新に係る大臣会合報告』（要旨）

<p><b>変革の必要性</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・連邦政府と州政府の間の責任分担が不明確で混乱している点に大きな問題があり、両政府の役割と責任を再定義して新しい真の政府間のパートナーシップを築く必要があり、そのために両政府を巻き込んだ国家的アプローチが必要である。</li> <li>・労働市場の二極分化、構造的失業の増加、所得支援の受動的な受給者の増加がみられ、経済再建と労働市場の改善に影響する点で社会政策の改革が必要である。</li> <li>・社会的な支援受給者において、児童の比率が4割に達し、児童の5分の1が貧困家庭に属するなど家族の役割と社会構造の変化に対応する必要がある。</li> <li>・歳出削減と財政健全化は必要である。ただし、州政府への移転支出を削減するのであれば、連邦政府が直轄する事業の支出を削減する比率も同じでなければならない。また納税者は社会政策がより効率的かつ効果的に提供されることを求めている。</li> </ul>
<p><b>ビジョン：改革を貫く4原則</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・プログラムはアクセス可能で、全カナダ人の基本的ニーズに合うこと。</li> <li>・プログラムはカナダ国民の個々のそして集団的な責任を反映するものであること。</li> <li>・プログラムは安価で効率的で説明責任に適っていること。</li> <li>・プログラムは柔軟でニーズに応えるもので、国を通じて合理的に見て同等（reasonably comparable）であること。</li> </ul>
<p>勧告：4原則が改革を導き、改革における政府間協力を導かねばならない。</p>
<p><b>変革と刷新のための協議事項</b> &lt;総論&gt;</p>
<p>連邦政府と州政府の間に各々の役割と責任についての明確な合意がないため、割高な重複、説明責任が果たされない状況があり、顧客（国民・州民）の混乱を招いている。両政府の役割と責任の明確化が必要である。両政府のよりよい協働を考える上では以下の点を考慮する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・厳しい財政事情に鑑みて、各事業はより重点化をはからなければならない。</li> <li>・連邦政府と州政府の権限配分を明確化し、責任があいまいな領域や未調整活動が減れば、効率性が改善する。</li> <li>・両政府で運営すべき領域は存在する。そのような領域においては効果的で敬意をもった協働が必要である。協働とは、制度設計における主要な決定と財源と提供が両政府の合意に基づくものであることを言い、実際のサービス提供はいずれかの政府によるものとする。</li> </ul>
<p>現状は連邦政府と州政府の間にアドホックに共に関わっている領域が広く存在しているが、両者の関係を見直す。憲法と4原則に立って、どの政府がよりよく責任を果たしサービスが提供できるのかを検証する。それによって、州政府と連邦政府が各々専管する領域を明確化・拡張し、両政府が協働して活動する領域を限定する。</p>
<p><b>協議事項</b> &lt;各論&gt;（医療、高等教育、社会サービス（所得支援・家族支援・障害者支援）、失業・雇用対策、政府間財政関係に関する問題提起と勧告）</p>
<p><b>これから：共に働く</b></p>
<p>国の社会政策における強いリーダーシップはすべての首席大臣による強い責任の履行を求める。真の協力を実現するためには、社会政策と財政問題における政府間協議は、現状よりも強化されなければならない。新しい国のビジョンを建設するためには、すべての政府による参画が必要である。国家の原則を解釈するためには定期的な政府間対話が必要であり、それをチェックし、実施するについての合意が必要である。</p> <p>国の原則の解釈とそれをどう監視・評価するかのためには定期的な対話が必要である。</p> <p>カナダの将来の社会的な安心を与える制度設計のために連邦首相と新しい対話を開始する基礎に、州政府はこの報告書の勧告を使うことを求め、原則と協議事項等を踏まえた国家的枠組みを改革するために発展させる。</p>

（出典）Ministerial Council on Social Policy Reform and Renewal: Report to Premiers, 1995, pp.1-20. により筆者作成。

告に対して「いまだに〔筆者注：2010年〕社会政策の原則と目標に係るカナダにおける最も強い印象を与える意見表明である」<sup>(62)</sup>と評している。また、別の論者は1995年報告の革新性を以下のように論評している。

報告書が一般に公表された当初はメディアの関心をひかなかったが、政府関係者の間では強く関心と呼び、次第にオタワの政策的会合では必ず回覧されるようになった。実質的な政策提言を含むような主題に関して、州政府が一致できたことに、新鮮

な驚きがあった。…カナダでの社会政策の形成における重大な永続的な影響力を及ぼす内容を含んでおり、今後数年間にわたる改革にむけての基本となる。…報告書に含まれるひとつひとつの勧告が重要であるだけでなく、州政府が中央政府から単に力を奪おうとするものではないことが最も重要である。報告はカナダの国としての社会政策を強化しようとしており、それは連邦政府の力だけで実現されるものではなく、州政府が率直に新しい考え方に立つべきことを示している点が重要である。<sup>(63)</sup>

(62) Courchene, *op.cit.*(59), p.36.

## (2) 社会的結束に係る枠組み合意

州政府の社会政策に関する積極的な問題提起によって、社会政策の重要性に注目が集まり、1999年2月には連邦政府はケベック州を除く9州と2準州との間で「社会的結束に係る枠組み合意」(Social Union Framework Agreement: SUFA)<sup>(64)</sup>を締結した。カナダ国民の基本的な価値観である平等、多様性の尊重、公正、個人の尊厳、責任、相互支援を反映し実現するために、連邦政府と州政府は、憲法に定める各々の管轄権限の中で、相互の連携を強化し、社会政策を拡充することを約束した。社会政策に係る移転支出を大きく変える計画を連邦政府が有する場合には、州政府に少なくとも1年前に事前協議することも合意した。また、移転支出を介した医療や高等教育、社会扶助における全カナダに適用する新しい計画が連邦政府にある場合には、国としての優先順位と目的を明確化するために全州政府と協働すること、多数決による合意がない限り導入しないことを合意した。州が連携を強化した当初の目的は、医療財政を巡る連邦政府と州政府の間の緊張を緩和させることにあったが、SUFAを経て、政府間政策形成における透明性と事前協議を増すことの必要性が認識されるに至った<sup>(65)</sup>との評がある。

ただし、SUFAは州政府が管轄権限を有する領域に対して連邦政府の権限行使を条件付きで認める部分を含むなど、1995年報告から一転して中央集権的理念が強くなったとも評される。後述するがケベック州はこれに強く反発した<sup>(66)</sup>。飴と鞭を使い分けた連邦政府により、

SUFAの締結によって、「連邦政府の歳出権限を抑制しようと州の意見は一致していたのに、金の魅力の前に[筆者注:移転支出の増加のこと]、州政府の考えはぐらついてしまった」<sup>(67)</sup>とも評される。

SUFAが合意された1週間後に連邦政府は1999年度予算を発表し、医療関係予算の増額と州間不均衡を減らす手段の導入を約束した。しかし、SUFAも連邦予算の対応も州政府にとっては問題解決にはならなかった。1999年秋の州首相会合では公的医療制度の持続可能性が中心議題となり、翌2000年の会合では州政府と財政黒字の連邦政府の間には「垂直的財政不均衡」が存在する、すなわち連邦政府の方が州政府よりも大きな財政余剰が存在するとする議論が中心議題となった。医療財源の確保への州政府の強い関心は続いた。<sup>(68)</sup>

## (3) 医療に係る連邦政府の移転支出の増額

SUFAによる合意を踏まえて、連邦首相と州首相・準州首相は医療に係る3本のアコードを締結する。まず2000年9月に「医療アコード」が締結され、社会政策における連邦政府からの移転支出の増額を約束した。さらに連邦政府は、持続可能な医療制度を検討するために、2001年4月に「カナダ保健医療の将来検討委員会(ロマノフ委員会)」を設置した。同委員会では2002年11月に報告書を出し、連邦政府からの移転支出の医療サービス・コストに対する比率が1998年には9.8%まで低下していたのを、2005年度までに25%に引き上げることを提言し

(63) Michael Mendelson (Caledon Institute of Social Policy), *The Provinces' Position: A Second Chance for the Social Security Review?* 1996 June. <<http://www.socialpolicy.ca/cush/m3/full60.htm>>

(64) The Social Union Framework Agreement, *Implementing the Social Union Framework Agreement: A Learning and Reference Tool*, Ottawa: Canadian Centre for Management Development, [2001], pp.47-52.

(65) Maioni, *op.cit.*(47), p.9.

(66) Joseph Facal, "Social Policy and Intergovernmental Relations in Canada: Understanding the Failure of SUFA from a Quebec Perspective," *Public Policy Paper Series*, No.32, 2005.4, pp.3-8.

(67) *ibid.*, p.8.

(68) Maioni, *op.cit.*(47), p.9.

た<sup>(69)</sup>。同委員会の報告を踏まえて、2003年2月に「ヘルスケア[公的医療制度]刷新アコード」が締結され、カナダ保健法の5原則が確認され、改革案がまとめられた。これを受けて、2004年9月には「ヘルスケア強化のための10年計画」(2004年アコード)が策定された。焦点はCHT<sup>(70)</sup>を医療費の25%に増額することであり、連邦政府は、2014年度までの間、CHTを医療費25%相当へ増額することと年率6%の伸び率を州政府に約束した。

1990年代に大幅削減された社会政策に関するブロック補助金は2001年度に実額ベースで1994年度予算の金額に回復し、その間の経済成長・物価上昇・医療費の伸びに見合った規模に戻すべく、2004年度以降本格的に増額がはかられた(表7)。

#### (4) 平衡交付金の減額と連邦協議会の設置

平衡交付金については、2001年度以降2003年度まで減額が続いた(表7)。これは、良好な経済状況を反映し、州間財政格差が縮小したことと複数の州が減税をしたことによる。平衡交付金の交付を受ける財政力の弱い州政府は、急激な減額は州の財政運営の安定性と予測可能性の観点から問題であるとし、連邦政府と州政府の間の垂直的財政不均衡を解消し、移転支出を増額するよう求めた。<sup>(71)</sup>

州政府は、平衡交付金の見直しと垂直的財政不均衡の解消を求めて連携強化の動きに出た。ケベック州の主導<sup>(72)</sup>により、州首相会合を発展させ、すべての州と準州で構成する組織として連邦協議会(Council of Federation: CoF)を2003年12月に結成した。

CoFの設立合意書<sup>(73)</sup>において、連邦の再活性化とより建設的で協力的な連邦制を建設する

表7 連邦政府から州政府・準政府・地方政府への移転支出の推移

(金額単位: 億カナダドル)

年度	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
CHST							149	124	160	149	135
医療	60	67	83	72	77	71	-2	2			
教育	19	21	29	24	25	24					
社会扶助	58	61	67	72	73	72	1			1	
その他											12
ブロック補助金(計)	137	149	179	168	174	167	148	126	160	150	147
平衡交付金等	92	99	87	101	89	98	99	105	121	113	130
年度	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
CHST、CHT/CST	173	211	223	280	272	286	313	333	357	372	387
その他	4	10	3	38	39	40	29	10	78	18	28
ブロック補助金(計)	177	221	226	318	311	326	342	343	435	390	415
平衡交付金等	122	114	100	135	130	137	152	158	168	176	192

(注) 2004年度以降は、CHSTはCHTとCSTに分割(本文I-3参照)。平衡交付金等には準州交付金を含む。移転支出総額のGDP比は図1参照。

(出典) Department of Finance Canada, "Table 11 Major transfers to other levels of government," *Fiscal Reference Tables*, 2012 Oct, p.19. により筆者作成。

(69) 報告書が提言した金額規模は、連邦政府が想定する水準を65億カナダドル上回った。報告書は、連邦政府が大幅に移転支出を増額することを前提に、カナダ医療の5原則を再確認し、医療サービスの拡充を求めるための47の提言をまとめた。新川 前掲注<sup>(50)</sup>, p.64.

(70) 医療に係る連邦政府からの移転支出の規模を明確にするために、2004年度からCHSTはカナダ医療移転(CHT)とカナダ社会移転(CST)に再び分割された。I-3参照。

(71) Department of Finance Canada, *op.cit.*(23), p.29.

(72) André Burelle, "The Council of the Federation: From a Defensive to a Partnership Approach," *Constructive and Co-operative Federalism?* Montreal: IIGR, Queen's University, 2003, p.1. <<http://www.irpp.org/miscpubs/archive/federation/burelle.pdf>>

(73) *Council of the Federation Founding Agreement*, 2003.12.5. <[http://www.councilofthefederation.ca/pdfs/COF\\_agreement.pdf](http://www.councilofthefederation.ca/pdfs/COF_agreement.pdf)>

ために CoF はリーダーとしての役割を果たすことを宣言している。憲法の下では連邦政府と州政府は対等であり、一方が他方に従属するものではなく、自らの立法管轄権限において統治を行い、したがって責任を果たすための財源が必要であるとしている。関係組織として「カナダ国民の医療問題に関する州・準州首相会合」と「財政不均衡に係る情報・協力のための事務局」の二つのみを明記し、両者を CoF の責任のもとに置くとした。CoF の中心議題は医療財政と垂直的財政不均衡である。

CoF は経済問題における国内の結束に重要な役割を果たす。1990 年代の移転支出削減から CoF の結成に至る州政府の一連の行動を経て、「連邦制度における分権の程度を拡大するどころか、現行水準の分権を維持するためにすら、州が相応の程度の協調したかつ責任ある一致した政策行動を採る必要があると認識したといえる。州政府間の一致した連携が促され、CoF はその方向での重要なステップである。」<sup>(74)</sup>と評価されている。CoF は連邦政府から有利な成果を引き出す交渉団体ではあるが、それだけでなく増大する医療費という課題を抱えている中で、州政府側の統一した認識と行動を形成する重要な場になったと言える。

## V 移転財源と税源移譲の選択

### 1 政府間の権限配分に関する州の主張

移転支出の削減を端緒とする一連の動きと租税政策における両政府の協調的な動きに関連はあるのか。これを明らかにするために、州政府の財政面での主張を整理し、さらに分権的な主張を鮮明に示すケベック州の主張を確認する。

#### (1) 州政府の主張

1995 年報告で州政府は、財政関係に関して連

邦首相に対して以下の点を主張している<sup>(75)</sup>。

- ① 州政府にとっての移転収入には安定性と予測可能性が必要である。
- ② 連邦政府による州への移転支出の一方的削減や連邦政府が直接実施するプログラムの削減率を上回るような削減率は不可である。
- ③ 予算過程において、州政府との事前協議と意見交換調整のプロセスを求める。
- ④ 新しい財政調整の仕組みにおいては、移転財源に伴う連邦政府による条件を増やさないと、説明責任を改善すること、すべてのカナダ人に基本的な社会プログラムを合理的に見て同等に (reasonably comparable) 州政府が提供するのを支援すること。

SUFA には中央集権的な志向があり、過大評価は慎むべきであるとする識者は、1995 年から 1999 年までの間の動きにおける州政府の主張は次の 4 点に総括できるとしている。

- ⑤ 州政府の権限領域において連邦政府が制約なく歳出権限を発揮するのは貧しい結果をもたらす。連邦政府の歳出権限は限定されるべきである。
- ⑥ 国としての基準は連邦法による一方的な州への押し付けではなく、政府間協議に基づくことが正統性の担保となる。
- ⑦ 権力の配分についての国民のよりよい認識が必要である。両政府は各々の管轄圏におけるプログラムの立法について説明責任を負うのが大切である。
- ⑧ 連邦と州の正常な関係を構築するにはケベック州の実質的な参加が必要である。前三者 (⑤～⑦) が実現すれば、ケベック州も参加可能だろう。<sup>(76)</sup>

すなわち、④を敷衍すれば、連邦政府の歳出権限の限定並びに政府間の権力配分と管轄権限

(74) Courchene, *op.cit.*(59), p.37.

(75) *Ministerial Council on Social Policy Reform and Renewal, op.cit.*(60), pp.16-18.

の主体である州政府の尊重である (⑤・⑦)。さらに、②と③を敷衍すれば、政府間の事前協議に基づく制度設計が正統性を担保する (⑥) ということである。また、州政府の行動の起点は①の移転収入の安定性と予測可能性の確保である。

ケベック州がSUFAに参加しなかった (⑧) のは、⑤～⑦が反映されていないからということであろう。ケベック州は、CoF 結成に動いた。その原動力は何か。

## (2) ケベック州の主張

### (i) 垂直的財政不均衡とセガン報告

まず、ケベック州首相は2001年5月に垂直的財政不均衡の調査研究を目的として、委員会を設け、2002年3月に以下の内容をもつ報告書(セガン報告)<sup>(77)</sup>の提出を受けた。

- ・ケベック州の管轄権限領域において責任を果たす上で不足している財源は、短期的には20億カナダドル、中期的には30億カナダドルである。全州の不足額を合計すると少なくとも80億カナダドルになる。
- ・連邦からの移転財源のCHSTを廃止し、税源移譲を行う。GSTのすべてを州に移譲するか、所得税のさらなる税源移譲を行う。連邦政府は財政赤字にはならない。<sup>(78)</sup>
- ・平衡交付金は上限額を設けるような条項は

外し、5州平均方式(最も豊かなアルバータ州と財源の少ない4州を除く)ではなく全州平均を基準とし、税収不足分を財源が不足している州に移転できる仕組みにする。

2001年度から2003年度まで3年連続して平衡交付金は減額になっており、ケベック州はこれに対応するために、垂直的財政不均衡の存在を問題提起した。同州は、平衡交付金総額の4割超を受け取り、平衡交付金は州歳入の1割弱である<sup>(79)</sup>。重大な事態である。

### (ii) SUFAが有する中央集権的理念

しかし金銭の問題だけでなく、ケベック州が嫌ったのはSUFAが有する中央集権的理念である。同州が最も問題視したのは、州が排他的に立法管轄権限を有する社会政策の領域に対して、SUFAが連邦の歳出権限を公式に認めたことであるとされる。州の過半数が合意すれば、連邦政府は州が立法管轄権限を有する領域に、国全体に適用されるプログラムを強制できることが盛り込まれている。これらにSUFAの中央集権的性格が浮彫になっているとされる。<sup>(80)</sup>

また別の識者は、これまで、カナダの州はアメリカの州と比べて、財政面でも事業の実施主体としても大きな独立性があり、これはケベック州が単一的な国家像を拒否するため形成されたものではあるが、各州が有する独立性の強さ

(76) John Richards, "The Paradox of the Social Union Framework Agreement," *C.D. Howe Institute Backgrounder*, No.59, 2002.3, p.8. <[http://www.cdhowe.org/pdf/backgrounder\\_59.pdf](http://www.cdhowe.org/pdf/backgrounder_59.pdf)>

(77) Commission on Fiscal Imbalance, *A New Division of Canada's Financial Resources*, 2002. Government of Québec web page <[http://www.groupe.finances.gouv.qc.ca/desequilibrefiscal/en/pdf/rapport\\_final\\_en.pdf](http://www.groupe.finances.gouv.qc.ca/desequilibrefiscal/en/pdf/rapport_final_en.pdf)> 委員長の名前からセガン (Séguin) 報告と呼ばれる。

(78) 2001年度のCHSTの173億カナダドルと80億カナダドルを合計すると253億カナダドル。同年度のGST税収は253億カナダドルであり、必要額がGSTの州政府への移譲でほぼ見合うという趣旨。

(79) 2005年度決算ではケベック州歳入の9.2%で平衡交付金総額の44%。2011年度予算ではケベック州歳入の12%で平衡交付金総額の53%。ケベック州の額が交付総額に占める割合が高いのは、交付を受ける州の中で人口が圧倒的に多いため。Department of Finance Canada, *Federal Support to Provinces and Territories*. <<http://www.fin.gc.ca/fedprov/mtp-eng.asp>>

(80) アラン=G.ガニョン、ラファエル・イアコヴィーノ(柳原克行ほか訳)『マルチナショナリズム:ケベックとカナダ・連邦制・シティズンシップ』彩流社、2012、pp.103-104, 106, 114. (Alain-G.Gagnon and Raffaele Iacovino, *Federalism, Citizenship, and Quebec*, 2006.)

は、すべての国民に社会政策の領域において重要な利益をもたらしたとする。州政府が説明責任と革新性への自律性を有することによって、合理的に寛大で合理的に効率的な福祉国家を運営することができたと評価している。それに対して、SUFAは州の制度創設の革新力を挫く、統一的な単一政策を推進する思想があるという。<sup>(81)</sup>

ケベック州が結成を主導し、全州と準州が参加したCoFはSUFAにみられる中央集権的な志向は払拭し、ケベック州は参加しなかったものの「最も創造的な勝負」とされる州政府の連携の原点を示す1995年報告に回帰した。憲法に基づく連邦政府と州政府の権限配分の尊重と連邦政府が歳出権限を一方的に行使しないこと並びに連邦政府と州政府の協働が要求の骨格である。州政府は、このことと医療等に係る財源の確保の両立を求めているのである。

平衡交付金の減額と医療費需要の増加を視野に入れて、連邦と州の間に垂直的財政不均衡は存在するのかが、争点である。

## 2 垂直的財政不均衡の存在

### (1) 自由党政権の見解

ケベック州はセガン報告を垂直的財政不均衡の存否を巡る連邦政府との論争のバイブルにした<sup>(82)</sup>。これに対する連邦政府の見解は、「連邦政府・州政府は共に幅広い課税対象への課税権限を有しており、州政府は宝くじ収入や天然資源からの収益も独占しており、垂直的財政不均衡は存在しない」<sup>(83)</sup>であった。両者は真っ向からぶつかった。連邦政府の固い姿勢は、ケベック州を含めた州政府の連携を強める結果となり、CoFが結成されたとも言える。

公的医療制度に対しては国民の関心が高く、

CHTの10年計画での増額は2004年に決定されたが、連邦政府と州政府の間の税財政面での構造的な変化への胎動は政権交代を待つことになる。

### (2) 政権交代後の連邦政府の取組み

2006年1月の総選挙で保守党は12年ぶりの政権交代を実現した。新政権は一転して垂直的財政不均衡の存在を認めた。同年4月に連邦財務省が発表した『優先事項に焦点をあてる』の中で財政不均衡に取り組むことを掲げて、課題を提起した。現状分析として、連邦政府も州政府も健全な財政運営を取り戻し、債務の返済と経済成長、減税を実現し、高齢化による老齢年金と医療に係る財政需要に応えることができた<sup>(84)</sup>と評価した。その上で、カナダは連邦政府も州政府も財政見通しが厳しすぎる傾向にあり、その結果予期せざる財政余剰が生じたとする。その一部を本来州政府の管轄権限である領域にも連邦政府が支出したので、連邦政府の財政余剰が州よりも大きいと考えられるようになったとする。財政運営に透明性が欠ける結果となったとした。連邦政府と州政府の任務と権限を明確化することを通じて説明責任を改善すべきであるとの認識を示す。移転支出の安定化と予測可能性を高める改革の必要性など具体的な課題を列挙した。<sup>(84)</sup>

新政権の下で、税制における調和の拡大をも呼びかけた『優先事項に焦点をあてる』を通して、連邦政府と州政府の権限配分に関する連邦政府の見解は州政府の主張に大きく近づいた。

## 3 租税政策における政府間協調の推進力

### (1) 2001年の徴税協定の改定

徴税協定における州所得税の課税標準を連邦

(81) Richards, *op.cit.*(76), pp.6-7.

(82) Stephen Laurent, "Canada's Fiscal (Im)balance: Both Sides of the Argument," *IN BRIEF*, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, 2002.11.27, pp.(1)-(2).

(83) 2002年10月連邦政府の政府間関係担当大臣の見解。*ibid.*, p.(2).

(84) Department of Finance Canada, *op.cit.*(23), pp.14-16.



所得税の「税額」から「課税所得」へ変更する徴税協定の改定は、租税政策での政府間協調の進展としては、自由党政権下で行われた。いわば租税政策における変革の序章である。州税収の安定性と予測可能性を確保したいという州の要望は、移転支出の一方的な削減を不可とする要求と趣旨は同じである。徴税協定の改定は、連邦政府が州政府の要望に応え、州歳入の安定性と予測可能性に資する州の自主決定権を強化する結果となった(表5)。

## (2) GST 税率引下げと HST の改革・拡大

保守党新政権が垂直的財政不均衡の存在を認めた『優先事項に焦点をあてる』は、政府間財政調整の信頼性を回復する必要があることを掲げ、専門委員会やシンクタンクや研究者がこれまで出してきた提言を紹介している。その中には、垂直的財政不均衡の是正策として、連邦政府の減税により税の余地を設け、移転支出である CHT/CST を減らすべきとする提言も含まれる<sup>(85)</sup>。つまり、GST 又は連邦所得税を減税し、州政府に増税余地を譲るべきとする提言である。これらの提言が移転支出の拡大よりも税源を移譲すべきとする理由は様々であるとしつつ、財政・説明責任の改善、政府の役割と責任を明確化すること、行政コストの削減による経済効率性の改善、州政府の税の専有部分を拡大

することによる州政府の歳入の予測可能性を高めることが税源移譲により期待されていると紹介している<sup>(86)</sup>。つまり、連邦財務省は、垂直的財政不均衡に対して、税源移譲により対応する方法が選択肢の一つであることを明らかにした。

政権をとった保守党の選挙公約には GST 減税と公的医療制度への取組みは独立して書かれていた<sup>(87)</sup>。しかしここに、垂直的財政不均衡の問題に取り組む、ひいては医療費需要の拡大に起因する州政府の財源不足に対応しようとする問題意識は、GST 引下げを起点とする租税政策に係る制度調和すなわち HST に参加するよう州へ呼びかける問題意識と一体のものになる。

GST の引下げと HST の州税分の税率一律方式をやめること、それによって州が HST に参加しやすい環境を整え、税制調和を進展させるべきことを強く推奨していた代表的な論者が国際的にも著名なトロント大学のリチャード・バード (Richard Bird) 氏である。同氏は HST の州税分について全州一律の税率は不要であり、ベースとなる連邦税 (GST 部分) が存在する限り、州ごとに異なる税率でも制度運用と徴税と税収配分には一切問題がないと主張していた<sup>(88)</sup>。バード氏は、州税分の税率の全州一律方式をやめることにより、各州は連邦税分の税

(85) *ibid.*, pp.90, 96, 98. 提言を紹介する表の最初にケベック州のセガン報告を掲げ、これを起点に政府間財政関係に関する研究が多数発表されたと記している。C.D. Howe Institute の研究論文 Bev Dahlby, "Dealing with Fiscal Imbalances: Vertical, Horizontal, and Structural," *C.D. Howe Institute Working Paper*, 2005 Sep. <[http://www.cdhowe.org/pdf/workingpaper\\_3.pdf](http://www.cdhowe.org/pdf/workingpaper_3.pdf)> などが GST 減税と移転支出の減額を組み合わせた提言として紹介されている。

(86) Department of Finance Canada, *op.cit.*(23), p.66.

(87) Conservative Party of Canada, *Federal Election Platform 2006: Stand up for Canada*, pp.3, 16. <[http://www.cbc.ca/canadavotes2006/leadersparties/pdf/conservative\\_platform20060113.pdf](http://www.cbc.ca/canadavotes2006/leadersparties/pdf/conservative_platform20060113.pdf)> 選挙公約の優先課題は、政治腐敗の防止、GST 減税、育児支援、公的医療制度の改善、犯罪対策の5分野である。

(88) 連邦政府と HST 参加州との税収は、130 分類の消費支出データ、金融取引と居住用住宅建設支出の情報、公的セクターへの GST/HST 還付データ、課税供給データを基に配分される。個々の州で徴収された税収を具体的に追いかけるのではなく、消費統計をベースに、統計上の推計に基づき配分される。Bird and Gendron, *op.cit.*(38), pp.29-33; 持田信樹ほか「第7章 カナダの協調売上税とマクロ税収配分方式」『地方消費税の経済学』有斐閣, 2010. は、GST/HST 税収を連邦と各州との間でのマクロ統計に基づいて配分する方法を説明する。持田氏らは別の章でわが国の地方消費税においてもマクロ税収配分方式が可能であることをシミュレーションし、地方消費税改革の示唆をカナダの HST に求めている。

率引下げ部分を活用しやすくなり、HSTに移  
行しやすくなると述べている<sup>(89)</sup>。

連邦政府からの移転支出を増額する財源の確  
保を優先するのであれば、GSTの税率引下げ  
は逆行する。しかし税源移譲余地を設けること  
を推奨するのであれば税率引下げは整合的であ  
り、さらにその背後には州政府による自主決定  
がより優れているとの認識がある。

新政権は2008年1月までにGST税率の7%  
から5%への引下げを断行し、オンタリオ州は  
2009年3月にHSTへの参加を表明した。さら  
に連邦政府はHSTの州分税率の税率決定権を  
各州に付与した。バード氏のシナリオどおりの  
運びとなった(表4、表5)。

### (3) オンタリオ州の法人税徴税協定への参加 の意味

オンタリオ州は、2009年3月のHST参加表  
明に先行して2006年10月には法人税徴税協定  
への参加を表明し、2009年1月から一元的な法  
人税の徴税行政に移行した。HSTへの参加は  
徴税を連邦政府に委ねることを意味する。HST  
も州法人税も納税は企業が行う。徴税コストと  
納税協力コストの合理化という観点では、HST  
参加を見据えれば、企業関連の税務を連邦政府  
に一本化することは合理的かつ効率的な選択で  
ある。『優先事項に焦点をあてる』の中で、税  
制の調和の課題として、連邦財務省がオンタリ

オ州に対して法人税徴税協定への参加とHST  
への参加を同時に呼びかけたのは、当然の提案  
であった。

## 4 移転支出の持続可能性と税源移譲

### (1) 移転支出の持続可能性

新政権は『優先事項に焦点をあてる』の中で  
州政府の歳入の長期的な安定性と予測可能性が  
必要であるとし、移転支出の見直しを掲げた。  
これを踏まえ、前政権が設置した調査委員会が  
提出した改革案を尊重して、2007年に平衡交付  
金制度の改革<sup>(90)</sup>が行われた。

平衡交付金制度は州間格差が拡大すれば移転  
額が膨らむが、天然資源収入の高騰<sup>(91)</sup>により、  
州間税収格差が拡大し、オンタリオ州が「持た  
ざる州」に移行しつつある。1980年代以来、平  
衡交付金制度の改革は人口の38%<sup>(92)</sup>を占める  
同州が交付を受ける州にならずにすむように、  
算定方式を修正し、取り繕ってきた。2007年  
の制度改革は算定方法への恣意的な要素を減ら  
し、原則的な考え方に改めるものであったが、  
世界金融危機で連邦財政が悪化し、交付金総額  
の伸び率を名目経済成長率の3か年移動平均値  
に抑える総額管理を2008年に追加した。しか  
し2009年からオンタリオ州が交付を受ける州  
になった。平衡交付金の持続可能性に対する懸  
念が強まっており、見直しが必要との考え<sup>(93)</sup>  
も出ている。

(89) Smart and Bird, *op.cit.*(26), p.7.

(90) 平衡交付金制度の改革については、池上 前掲注(5), pp.94-100. が詳しい。

(91) アルバータ州はもとより、海底天然ガス田が発掘された大西洋沿岸諸州も天然資源収入が増えている。

(92) 平衡交付金制度は1人あたり税収較差に人口を乗じる算定式が基本にある。

(93) 特定財源の範囲内で調整する方式を求める意見がある。例えばオーストラリアは付加価値税を、ドイツは付加価値税などの共同税を基本に富裕な州の拠出金を財源とし、その範囲での水平的財政調整を行っている。連邦政府の一般財源から、縛りなく必要額を「持たざる州」に移転するのではなく、特定財源化または富裕州の拠出金も加えた財源の範囲内での制度に改める考え方である。またGST税収のすべてを平衡交付金とブロック補助金の一部に充て、特定財源との縛りを設ける方法もあるとしている。(Michel Smart, "The Evolution of Federal Transfers since the O'Brien Report," *Paper prepared for the John Deutsch Institute conference on "The 2009 Federal Budget: Challenge, Response and Retrospect," held at Queen's University on May 7, 2009*, pp.18-22. による。) なお、富裕州の拠出金を活用するなど水平的財政調整原則を重視した中央集権的な力が強い連邦制国家のモデルを持ち込む場合には、カナダも財政運営における中央集権的な一面を強めることになろう。後掲注(10)参照。

また、医療に係るブロック補助金の CHT は、2014 年度までとしていた年率 6% の伸びを 2016 年度まで延長し、2017 年度以降は名目経済成長率の 3 か年移動平均の伸び率とすることに 2011 年 12 月決まった。その他の社会政策に係る補助金である CST の伸び率は年率 3% を続ける。物価上昇率が 2% の環境においては、この伸び率は非常に寛大であり、2014 年度以降は物価上昇率程度の伸びに抑えることを期待するとの見解もあった<sup>(94)</sup>。その中で年率 6% の措置が延長された。他方、医療費に占める連邦政府の負担率が回復してきたのに、2017 年度以降に CHT の伸び率を低下させる場合には、将来的に医療費に占める連邦政府の負担率が下がり、州政府は医療費の増大に対応できず、州財政が大幅に悪化すると懸念する向きもある<sup>(95)</sup>。

## (2) 移転財源か税源移譲か

平衡交付金制度はオンタリオ州が交付を受ける州になり、その持続可能性に懸念が生じている。また増大する医療費に対するブロック補助金の在り方を巡る課題も大きい。ケベック州は CHT/CST の廃止と税源移譲を主張する。これは、垂直的財政不均衡の存否を争い、移転収入の増額を交渉するよりも、移転収入を財源に税源移譲を求める考え方である。各州は州税を増税して州政府の行政サービス水準を高めるか、税の余地は活用せずにサービス水準を低くするか、自主決定権を求めるものである。他方、経済力のない州は、歴史的には中央集権化を志向し、連邦政府からの移転支出の増加を支持して

きた<sup>(96)</sup>。

連邦政府からの移転支出は、制度の持続可能性と規模を含めた政策の妥当性が問われている。連邦政府が垂直的財政格差を利用して移転支出によって州間の税収格差を是正するのか。それとも税源移譲により個々の州の判断・決定に委ねるのか。連邦政府が強い歳入権限をもち、州政府が大きな歳出権限と強い課税自主権をもつカナダでは、永遠のテーマではある。しかし、1990 年代後半以来の連邦政府と州政府の大きな動きを経て、高齢化による医療費の増加圧力と天然資源収入の高騰による州間財政格差の拡大に後押しされて、移転財源か税源移譲かの選択はより切迫したテーマになっていると言えよう。

その過程では、政策判断における経済性や効率性の観点がより重みを増しているように見受けられる。そのような状況が州政府の連携強化と租税政策における協調を推進したのである。連邦政府が HST の州分の税率決定権を州に付与したのは、より多くの州が HST に移行することにより消費課税に係る課税ベースの連邦政府と州政府の間の調和が地域的に拡大し、もってより効率的な税体系が実現するのを重視したためである。今後、残る 3 州は RST から HST に移行するのか。また HST 参加州が州分の税率を引き上げることを通じて、付加価値税の税収の帰属が連邦から州にさらにシフトする傾向が強くなるのか。注目される所である<sup>(97)</sup>。

さて、効率性の観点が重みを増せば、州の財政需要を満たす財源は移転財源なのか税源移譲

(94) Courchene, *op.cit.*(59), p.40.

(95) 医療費に占める連邦政府の負担率の推移は次のとおり。1977 年：24.9%、1995 年：16.3%、1998 年：9.8%、2010 年：20.4%。2011 年末の決定による負担率推計の変化は次のとおり。2011 年～2035 年の平均：21.6% から 18.6% に低下、次の 25 年間：26.8% から 13.8% に低下。Chris Matier, *Renewing the Canada Health Transfer: Implications for Federal and Provincial Territorial Fiscal Sustainability*, Office of the Parliamentary Budget Officer, 2012.1.19, pp.2-4. <[http://www.parl.gc.ca/PBO-DPB/documents/Renewing\\_CHT.pdf](http://www.parl.gc.ca/PBO-DPB/documents/Renewing_CHT.pdf)>

(96) Facal, *op.cit.*(66), p.9.

(97) 連邦政府の GST2% 引下げを活用して、ノバスコシア州は、2010 年に HST の州税分を 8% から 10% に引き上げたが、2013 年と 2014 年に 1% ずつ引下げ、再び 8% に戻すことを 2012 年度予算で発表した。

なのかという選択は、二つの理念の間の選択であることが鮮明になる。一つの極は、富裕州からの拠出金を平衡交付金制度に繰り込む制度変更などの中央集権的な力の行使を伴う、これまでよりも踏み込んだ「平等」の追求<sup>(98)</sup>である。もう一つの極は、行政サービスの水準と負担を自ら決定する州の「自由」の追求である。両方の理念<sup>(99)</sup>の間の調和が問われている。

## おわりに

多くの先進諸国にとって、高齢化社会の進行に向けて医療費をどうファイナンスするかは大きな課題である。わが国も地方自治体が運営している国民健康保険と後期高齢者医療制度を支えるために国から大きな補助金を交付している。しかし、わが国では国民全体の税金によって医療制度が支えられていることがわかりにくい<sup>(100)</sup>。わが国と同様、中央政府から地方政府に医療費を大きく移転しているカナダでは説明責任をどう果たし、国民の理解をどう得ているのか。

カナダでは、連邦政府の厳しい歳出削減が起点となり、明確となった財政運営の効率化の必要性と医療費の伸びの重大性の両者が推進力となって、歳出を支える租税政策における効率性や国際競争力の観点で注目される改革が近年実現された。

まず、カナダで重視される個々の州政府から発するダイナミズムが働き、租税政策の調和における長年の懸案だった GST/HST への参加州が拡大した。同時に、州に対する税率決定権の付与が実現された。国際的にも稀な分権的な、しかし複雑に過ぎるとも言える付加価値税の体系が構築されている<sup>(101)</sup>。住民により近い政府が財政責任・説明責任を果たし、サービス水準を選ぶべきとする分権論の力を実感させる状況が見られる。

他方、医療財源の回復には、公的医療制度を国民統合のシンボルと考える国民の後押しがある。連邦政府が1984年に制定したカナダ保健法は、全国民に一定水準の医療を保障することが名称に込められており、そのことは国民に対する約束でもある。税負担を課す国民に対する説明責任<sup>(102)</sup>という観点で、連邦政府が志向する集権的な推進力も不可欠である。

また、付加価値税の用途に着目すれば、わが国の消費税とほぼ同じ時期に GST を導入したカナダにおいて、GST/HST は医療や社会政策のための財源であるとの色彩を強めた。税の余地を州政府に譲る連邦税の税率引下げがなされ、付加価値税収の政府間配分という点で医療や社会政策を担う州へ重心が移りつつある状況(表4)はわが国と共通する動きである。

さらに、わが国でも地方の税率決定権付与の拡大を求める考えがある。地方の自主決定権

(98) 前掲注(93)参照。

(99) 松浦茂「フランスにおける地方の財政自主権と経済危機下の地方税財政改革—職業税の廃止と地域経済税の創設をめぐる」『レファレンス』743号, 2012.12. は、フランスにおける財政自主権の原則として、課税自主権の原則や地方自治体の自由な財源使用の原則等の「自由」の理念と、水平的財政調整制度の導入という「平等」の理念が、近年の大きな地方税財政改革の中でどのように作用し、いかに理念の調和を図っているかを論じる。

(100) 片山 前掲注(51), pp.84-92.

(101) オーストラリアは税率10%で連邦税の付加価値税を2000年に導入し、それを全額州に交付する仕組みを当初から実現している。また、財政調整は、州間の財政力の均等化が強い制度である。オーストラリアは、カナダの時間をかけた制度構築と対照的な中央集権的で効率的な税財政構造を構築している。Courchene, *op.cit.*(59), p40. によれば、連邦制国家の中では、オーストラリアが最も中央集権的で平等主義で、それに次ぐのがドイツである。カナダの連邦政府と州政府の税財政関係はその連邦制の分権的な性質が反映されている、としている。なお、アメリカには州間の財政力格差を是正する財政調整制度はない。

(102) 2004年度にCHSTがCHTとCSTに分割されたのは同じ趣旨である。前掲注(70)参照。

が財政・説明責任の改善と地方間競争による財政支出の効率性改善に資するという考え方に立つ。ただ、この点で最も先進的であるカナダが付加価値税 HST において州分の税率決定権を州に付与したのは、課税ベースの調和を促すのが狙いであった。税率格差を設けることが比較的容易な不動産税や所得税にとどまらず付加価値税にまで及んだのは、カナダの強い地方分権に根差したものである。わが国において、行政サービスの水準を住民が選ぶことを促す場合に、その根拠となる税率格差を委ねる税目はどこまでなのか。租税行政の面での実行可能性と同時に、給付面・歳出面での地方分権をどこまで目指すのかを考える必要がある。

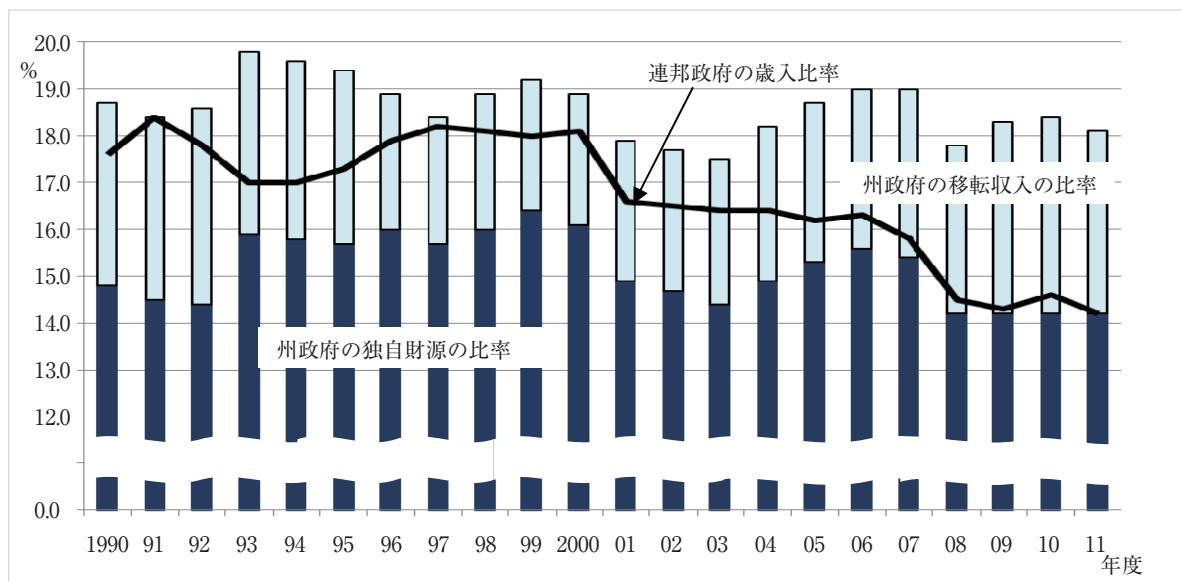
また、見逃してはならないのは、2006 年以降、税財政の構造にまで踏み込んだ改革に及んだ起点には、保守党政権の政府観があることである。『優先事項に焦点をあてる』を見ると、連邦政府と州政府の相互の役割と責任をより明確化し、政府間の重複をより排すべきとし、連邦

政府の果たす役割を限定する志向が強くなっている。「小さな政府」を志向しており、連邦政府の歳入比率（図 2）は歴史的にも低い値となっている。ただ、小さな政府志向は党派性によるだけではなく、アメリカと歩調を合わせて自由貿易圏を強化する過程で、この 20 年間にグローバリズムの影響を強く受け、国民の意識にも変化が見られる側面もあり、注目される点である。

わが国でもより効率的な税財政運営と国民への説明責任が求められている。その際に地方への権限委譲を求める声は強い。税財政面で州政府の権限が極めて強いカナダが時間をかけて実現した取組みの中には、参考になる点も教訓とすべき点もある。わが国の経済・社会・政治環境や国民の価値観に適合する部分を学び取りたい。

（かたやま のぶこ）

図 2 連邦政府の歳入比率・州政府の独自財源と移転収入の比率（対 GDP 比）



（出典） Department of Finance Canada, “Table 4 Revenues,” “Table 32 All provinces and territories,” *Fiscal Reference Tables*, 2012 Oct., pp.12, 36. により筆者作成。