

第6章 カナダの地方財政システム

1. 州・地方行政制度

カナダは、イギリス国王を元首にもつ立憲君主制の国であり、10の州（Province）と3つの準州¹（Territory）からなる連邦制国家である。

人口は約3,080万人と日本の4分の1程度にすぎないが、面積は約998万k㎡とロシアに次いで世界第2位となっており、日本の約27倍もの広さを持つ。

州および準州

権 限

連邦および州の権限は、憲法²上に列記されており、憲法上に明示されていないそれ以外の権限は連邦政府に属するとされている³。このように、連邦結成当初は、中央集権的な体制が敷かれたが、その後、憲法解釈や憲法改正などの様々な変遷を経て、州の権限は拡大されていき、現在は連邦と州は、ほぼ対等の権限をもっていると言われている。

憲法上列記された連邦の権限としては、外交、商業の規制、著作権、通貨、銀行業の規制、国防、郵便制度、国勢調査および統計、航海航空規制、漁業、刑法、長期服役者刑務所、老齢年金、失業保険などが挙げられる。他方、州の権限には、医療、教育、老齢年金と失業保険を除く社会福祉全般、私有財産に関する法律、交通、警察、裁判所の維持、短期服役者刑務所、環境保護、地方行政などが列挙されている。

州は連邦政府と同様、議院内閣制で運営されているが、議会が一院制であるという点では、連邦と異なる⁴。

準州は、名目上、連邦政府の直轄地であり、連邦政府が派遣する行政弁務官が準州政府の長となる。しかし、立法権は、連邦の個別法により準州議会に委任されて

¹ 1999年4月1日、ノースウェスト準州からヌナヴット準州が分離し、3つめの準州として誕生した。

² カナダの憲法は、1982年までは、1867年に制定された「英国領北アメリカ法」であった。このため憲法の大幅な改正は英国議会の承認が必要であったが、1982年にカナダ人が条文の全てを改正する権利を得て現在に至る。

³ これは、隣国アメリカが、憲法上に明記されていない権限を、逆に州に属するとしているのと同様の対象性である。この理由としては、宗主国イギリスが、州権の強かったアメリカが、南北戦争（1860）によって分裂直前の状況に至ったことを教訓に、強力な連邦政府を建設して、中央集権的な体制を作ることを目指したためと言われている。

⁴ 形式上の首長は、イギリス国王を代理するものとして連邦内閣により任命される副総督である。

おり、また行政についても、行政弁務官は、準州議員により構成される行政最高会議（Executive Council）や議会の助言に従い活動するものとされており、実質的には州と同等の自治権を有しているといえる¹。

面積および人口

表6-1は、州の規模を面積や人口で示したものである。

面積では、209万k㎡（日本の約5.7倍）もの広大なエリアを持つヌナヴット準州から、5,700k㎡程度（愛媛県の面積に相当）のプリンス・エドワード・アイランド州まで、かなりの幅がある。また、人口からみても、約1,200万人（東京都の人

表6-1 カナダ各州の規模

		人口(2000) (千人)	面積 (km ²)	人口密度 (人/km ²)
ニューファウンドランド	Newfoundland	537.2	405,212	1.33
プリンス・エドワード・アイランド	Prince Edward Island	138.1	5,660	24.40
ノヴァ・スコシア	Nova Scotia	941.2	55,284	17.02
ニュー・ブランズウィック	New Brunswick	755.3	72,908	10.36
ケベック	Quebeck	7,377.7	1,542,056	4.78
オンタリオ	Ontalio	11,685.3	1,076,395	10.86
マニトバ	Manitoba	1,146.0	647,797	1.77
サスカチュワン	Saskatchewan	1,022.0	651,036	1.57
アルバータ	Alberta	3,009.2	661,848	4.55
ブリティッシュ・コロンビア	British Columbia	4,058.8	944,735	4.30
ユコン(準州)	Yukon	30.6	482,443	0.06
ノースウェスト(準州)	Northwest	40.9	1,346,106	0.03
ヌナヴット(準州)	Nunavut	27.4	2,093,190	0.01
合計		30,769.7	9,984,670	3.08
平均		2,366.9	768,052	-

(出典) Canadian Statistics / Statistics Canada

¹ ただ、土地や天然資源等いくつかの分野に関しては連邦政府に権限が残されており、準州の権限は、州に比べ、若干小さい。

口に相当) のオンタリオ州から、3万人弱のヌナヴット準州まで大きな差がある。

地方政府

地方政府は、憲法上の法的根拠を有しない。憲法では、州の立法府が地方政府の制度を専管するとされており、地方政府は、各州の州法に根拠を有することから、俗に「州の創造物 (creature)」と言われている。

一般に、カナダの地方政府は、入植者が局地的に形成した町を発展させた都市自治体と、都市以外のエリアを管轄する広域自治体とに分けられる。

都市自治体は、人口規模に応じ、通常、市 (city)、町 (town)、村 (village) などと呼び名が異なる。その組織や権限については、州によって異なるが、町や村については州の一般法、市については当該の市ごとの個別法で定められている場合が多い。

一方、広域自治体については、州によって異なる名称で呼ばれており、district、municipality、township、parish、county、rural municipality などの呼び名が存在する。

これらの自治体は、都市自治体とは、別個の組織であり、通常、都市自治体の管轄していない地域を管轄するが、中には、都市自治体が広域自治体の議会に代表を送るなど、都市自治体の上層組織として存在している地域もある。

また、州によっては、広域自治体のさらに上層の組織として county¹ が設けられて二層制のもと運営されているところもあるが、一方で、人口の希薄地など、自治体が全く存在していない地域もあり、そういった地域では州直轄で行政サービスが提供されている²。

このようにカナダの地方制度は、州により全く異なっており、また同じ州内でも地域によって異なった制度が適用されている。

¹ 広域自治体を County と呼ぶ州もあれば、広域自治体の上層組織を County と呼ぶ州もある。

² プリンズ・エドワード・アイランド州では、広域自治体がなく、都市以外の地域では、教育自治体 (School Authority) だけが設けられている。

2. 州・地方政府の財政構造

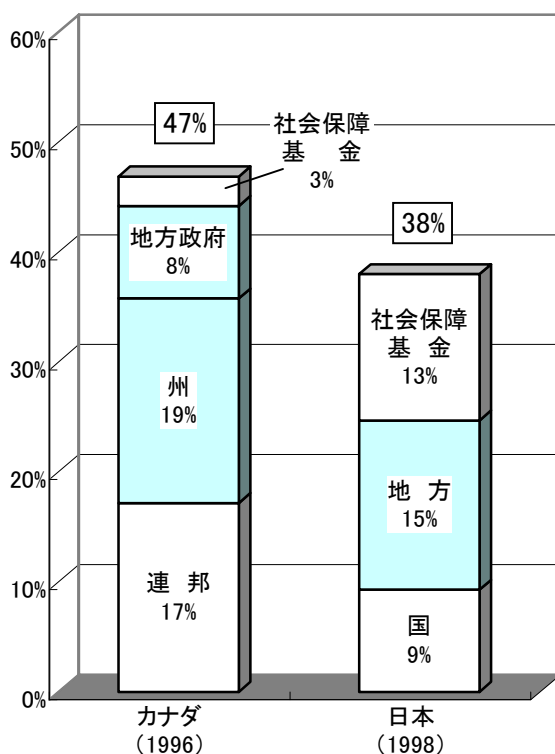
経済に占める地方財政のウェイト

図6-2は、GDPに占める政府歳出の割合を示したものである。

カナダでは一般政府全体での歳出がGDPの47%と半分近くを占め、そのうち州・地方歳出は、27%を占めている。カナダでは医療が保健サービス方式¹となっており、これを所管する州のウェイトが大きく²、かわりに社会保障基金のウェイトが小さくなっている。

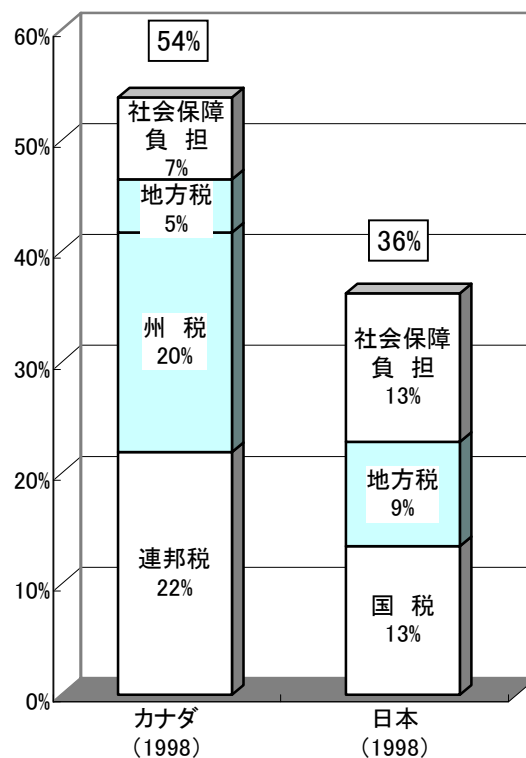
一方、図6-3は、国民所得からみた国民負担率を示したものである。

図6-2 政府歳出のGDP比



(資料) 日本: 国民経済計算年報H12、
その他: National Accounts / OECD

図6-3 租税負担等の国民所得比



(資料) National Accounts / OECD、
Revenue Statistics / OECD

- 医療費を主に税収で賄う方式で、他にイギリスやスウェーデン（一部）がこの方式を採用している。これに対し、社会保険の保険料収入で賄う我が国やドイツ、フランスなどの方式を社会保険方式という。
- GDPに占める州歳出19%のうち、約3分の1が医療にかかわる歳出である。

カナダでは、一般政府全体での負担率が55%とかなり大きく、そのうち州税の負担率が20%とかなり大きい。

州・地方の歳入・歳出構成

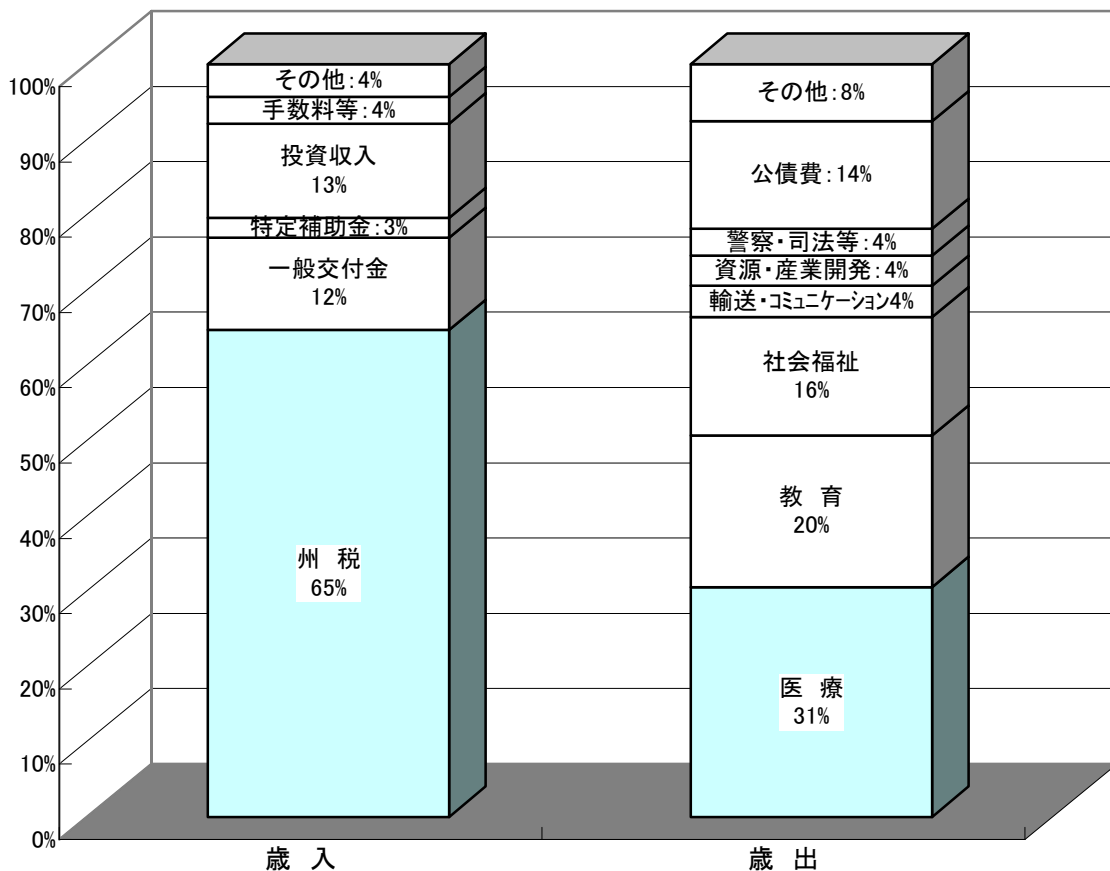
州および準州

図6-4は2000年度の州および準州の歳入・歳出構成を示したものである。

州歳入の約3分の2は州税が占めている。連邦からの移転は15%となっており、そのうち使途の交付されない一般交付金が12%となっている。

歳出の約3割は医療が占めており、以下、教育(20%)、社会福祉(16%)などが主要項目となっている。

図6-4 州および準州政府の歳入歳出(2000)



(出典) Canadian Statistics / Statistics Canada

地方政府

図6-5は地方政府の歳入・歳出構成を示したものである。

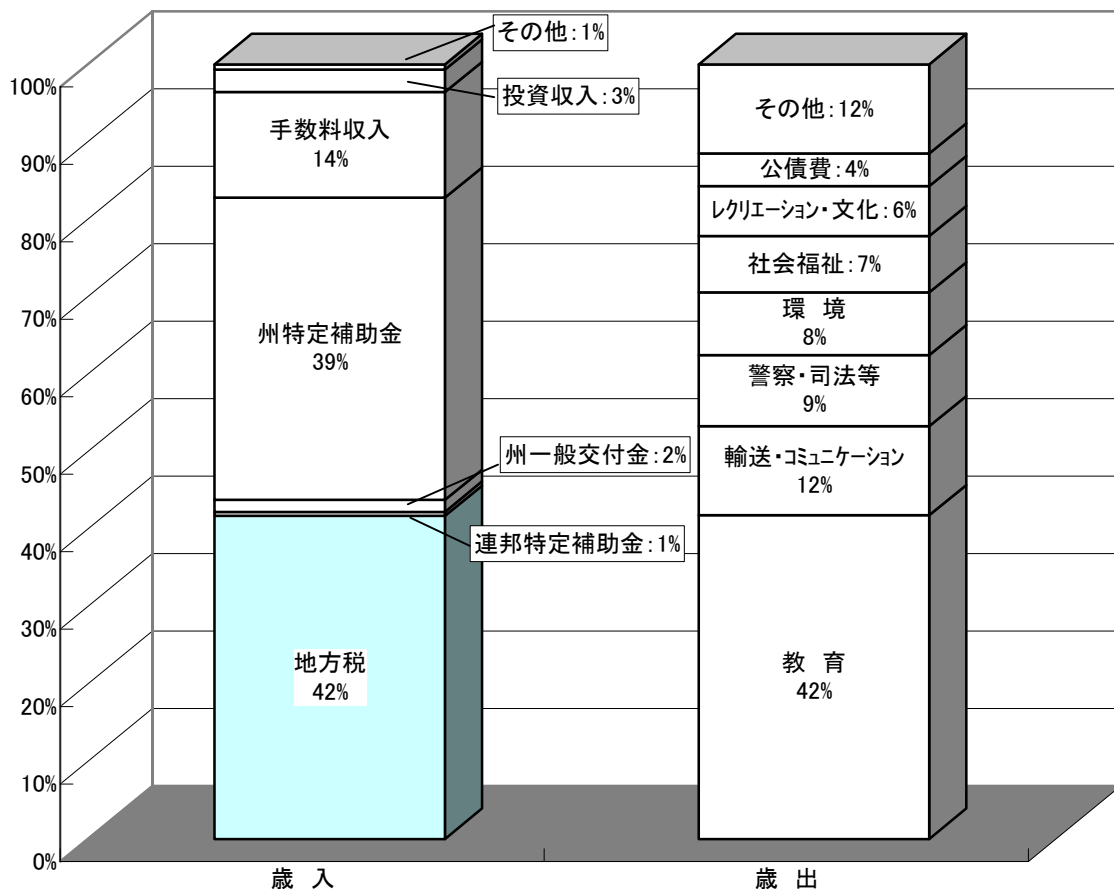
歳入に占める税収の割合は42%と州に比べて低くなる。

連邦・州からの交付金・補助金は41%であるが、このうち、40%が用途の特定された特定補助金であるなど、州に比べて自主性が乏しいと言える。

一方、歳出では、主要なものは教育(42%)となっている。教育の所管は州であるが、州法により、教育自治体(School Authority)を設立し、初等学校・中等学校の運営を移管している例が多い。

以下、輸送・コミュニケーション(12%)、警察・司法等(9%)、環境(8%)、社会福祉(7%)と続く。

図6-5 地方政府の歳入歳出(2000)



(出典) Canadian Statistics / Statistics Canada

3 . 州・地方税制

税収規模

州・地方歳入に占める税収の割合は、州が 65% とかなり高く、地方政府についても 42% と、我が国（34%）を若干上回る。

一方、国民所得ベースの租税負担率でみると、州税負担率は 20% と非常に高いが¹、地方政府は 5% にすぎず、我が国（9%）よりも小さい。地方政府において歳入にしめる割合が高いにもかかわらず租税負担率が低くなるのは、歳出規模が相対的に小さく、権限が小さいことを意味する²。

課税権

カナダの憲法では、連邦については「方法または制度のいかんを問わず租税による金銭を徴収」する権利、すなわち無制限の課税権を認めたのに対し、州については直接税に限定して権利を認めている。

しかし、州の歳出権限が、解釈や条文の変更により大幅に拡大されていったのと同様、課税権についても、州の権利は拡大している。たとえば、通常、間接税に分類される付加価値税や売上税についても、カナダでは、小売業者や中間業者は、納税義務者である消費者から税を代理徴収しているにすぎないとの解釈で、直接税として州も課税しており、また、天然資源に対する間接税を課す権利は憲法改正により州に付与されている。

このように、實際上、連邦も州も課税権については大差なく、州ごとにそれぞれ独自の税体系が構築され、かなり複雑な制度となっている。

一方、地方政府については、憲法上の規定がなく、州法によって課税権を授權されている。

これらについては、税目については州法で規定し、税率については、一定の制限内で地方政府が自由に設定している例が多い。

¹ 医療について、我が国では社会保険料収入として社会保障基金部門に計上される額が、保健サービス方式のカナダでは州税として計上されることに留意が必要である。

² 政府歳出の GDP 比は、我が国の地方自治体が 15%（1998）なのに対し、カナダの地方政府は 8%（1996）と小さい。

表6-6 連邦・州・地方の税収構成(1998)

(単位:百万カナダ\$)

	連邦		州		地方政府	
	金額	割合	金額	割合	金額	割合
個人所得課税	79,549	57.0%	48,932	39.6%	0	0.0%
法人所得課税	22,107	15.9%	11,755	9.5%	0	0.0%
資産課税	0	0.0%	7,342	5.9%	28,197	92.7%
消費課税	34,958	25.1%	48,592	39.3%	482	1.6%
その他	2,846	2.0%	7,016	5.7%	1,735	5.7%
合計	139,459	100.0%	123,637	100.0%	30,414	100.0%

(出典)Revenue Statistics 1965-1999/OECD

課税標準および税目

税目は州ごとに異なり、多岐にわたる。

これらを個人所得課税、法人所得課税、消費課税、資産課税、その他の5つに分類して税収のシェアをみたものが表6-6である。

州においては個人所得課税および消費課税、地方政府においては資産課税が主要なものとなっている。

以下では、州・地方の課税する主な税目について、その概要を述べたい。

個人所得税 (Personal Income Tax)

全ての州・準州が課税している。地方政府は課税していない。

1999年時点では¹、ケベック州を除く全州が連邦所得税額²に一定税率を乗じて基本税額 (basic tax) としており、それに所得段階に応じて異なる累進制の付加税 (surtax) を加算している³。税率は各州ごとに異なり、最大で1.74倍⁴ (1999年)

¹ 近年、一部の州では、所得税の課税標準が変更されている。こうした最近の動向については、後述する。

² ここでいう連邦所得税額は、付加税を除いたベースでの基礎連邦所得税 (basic federal tax) の額をさす。

³ ただし、ノースウェスト、ヌナヴットの2準州では付加税はない。

⁴ 最高が69%のニューファウンドランド州、最低が39.5%のオンタリオ州である。ただ、州毎に付加税の累進段階や、所得控除の方法が異なり、一概に税率だけで比較はできない。

の税率格差が存在する。

所得の把握や徴税は、ケベック州を除き、連邦と州の間で徴税協定 (Tax Collection Agreements) が締結され、これにより連邦が連邦の個人所得税と併せて、一括で行なっている。

なお、ケベック州については、連邦所得税額を課税標準とせず、独自に課税標準を設定し、徴税も自ら行なっている。

法人所得税(Corporate Income Tax)

全州・準州が課税している。地方政府は課税していない。

法人所得税は、個人所得税と異なり、連邦所得税額に税率を乗じる方法ではなく、各州とも課税所得に税率を直接乗じる方法で税額が算定される。

課税所得の算定方法は、各州が独自に決定しており、また、税率も各州で異なる。

税率は、9.13% (ケベック州¹) から 17% (ニュー・ブランズウィック州、マニトバ州、サスカチュワン州) となっているが (1999 年) 小規模事業法人に対しては全州が軽減税率を設定している²。

徴税は、アルバータ州、オンタリオ州、ケベック州の 3 州が自ら行っているが、それ以外の州・準州は、連邦との間で徴税協定を締結し、連邦に委託している。

小売売上税 (Retail Sales Tax)

ブリティッシュ・コロンビア州、マニトバ州、オンタリオ州、プリンス・エドワード・アイランド州の 4 州が課税している。

小売段階の売上一般に課せられるが、基礎食料品や衣類などの生活必需品などは、各州とも非課税にしている。

税率は各州によって異なり、7% (ブリティッシュ・コロンビア州) から、10% (プリンス・エドワード・アイランド州) までが適用されている。

尚、マニトバ州やブリティッシュ・コロンビア州では、酒類、ホテルの宿泊、レ

¹ ケベック州の法人所得税は、財務収益に対しては 16.66% (1999 年) の税率が課される。

² 小規模事業法人への適用税率は、5~8.5%となっている (1999 年)。また、ニューファウンドランド州、プリンス・エドワード・アイランド州、オンタリオ州、アルバータ州の 4 州、およびユコン準州では、製造・加工業者への軽減税率も設けられている。

ストランでの飲食など特定の物品・サービスに対し、地方政府にも売上税の課税権を認めている。これらは州によって代理徴税される。

共通売上税 (Harmonized Sales Tax)

ニュー・ブランズウィック州、ノヴァ・スコシア州、ニューファウンドランド州の3州が課税している。

かつては、この3州も、小売売上税を課していたが、1997年4月1日より共通売上税に変更された。

これは、多段階の売上一般に課税するもので、連邦が課税する財貨・サービス税 (GST: Goods and Services Tax) と共通の課税標準を用い、GST に併せて、連邦が代理徴税する。

1999年度で言えば、税率は8%となっており、連邦のGST分7%と併せて15%の税率が州内に適用されている¹。

固定資産税 (Property Tax)

固定資産税は、地方政府の専管的な税目としている州が殆どであるが、人口希薄地などで、州が直接地方政府の行政サービスを実施する地域などでは、州が課税している場合もある。

土地・家屋については、全州が課税客体としており、償却資産についても多くの州で課税対象としている。課税標準は資産の価格であり²、評価基準は州法で定められている。尚、実際の評価事務は、州が行なう州と、地方政府が行なう州とがある³。

税率の設定水準は、全ての州で地方政府の裁量事項となっているが⁴、州が州法により一定の制限をかける場合もある。

徴税は地方政府が行なっている州が多い。

¹ なお、ケベック州にはケベック売上税 (QST: Québec Sales Tax) という独自の付加価値税がある。

² 資産の価格を課税標準とするのは我が国の固定資産税と同様であるが、イギリス (レイト) やフランス (主要4税) などは、資産の賃貸価格を課税標準としている。

³ かつては地方政府による評価が一般的であったが、1960年代以降、州への移管が一般化している。これは、課税事務と評価事務を分離することにより、恣意的な評価を防止するためと言われている。

⁴ 税率は、一般会計の歳出予算から固定資産税以外の歳入を控除する方法で所要税収を算定し、これを課税標準総額で除することで逆算される。

4. 財政調整制度

連邦制の国カナダでは、連邦が州へ交付金を支給する調整と、州が地方政府へ交付金を支給する調整とがあるが、連邦が地方政府へ直接交付する制度はない¹。

また、州から地方へは、通常、用途を特定した特定補助金 (Specific purpose transfer) という形で交付され、用途の自由な一般交付金という形での調整は、わずか²であることから、以下では、連邦から州への交付金制度に焦点をあて、記述を行なう。

州・準州歳入に占める一般交付金の規模

カナダの全州・準州を合算したベースでの歳入に占める一般交付金のウェイトは12%とそれほど大きくない (2000 年) 。

しかし、カナダでは州により財政規模が大きく異なり³、全州を合算した統計では、財政規模の大きいオンタリオ州やケベック州の影響が大きく反映してしまう。

そこで、各州別の歳入に占める一般交付金の割合を表6 - 7で示す。

表6-7 各州別の一般交付金依存度(2000)

ニュー ファウン ド ランド	プリンス・ エドワード・ アイランド	ノヴァ・ スコシア	ニュー ブランズ ウィック	ケベック	オンタリオ	マニトバ	サスカ チュワン
38.6%	35.3%	34.1%	29.7%	14.3%	7.3%	22.4%	11.1%
アルバータ	ブリティッシュ ・コロンビア	ユコン (準州)	ノース ウエスト (準州)	ヌナヴット (準州)	州平均	準州 平均	平均
4.0%	9.7%	64.1%	52.0%	81.9%	20.6%	66.0%	31.1%

(注)「平均」とは、各州・準州の比率を合計して、州・準州の数で除しただけの単純平均。

(出典) Canadian Statistics / Statistics Canada

-
- 1 連邦が地方政府へ直接、用途を特定した補助金を交付する場合はあるが、全地方政府の歳入の0.5% (2000 年度) と額は僅少である。
 - 2 州から地方政府への一般交付金は、全地方政府歳入の1.5% (2000 年度) にすぎない。
 - 3 たとえば、総歳入の最も大きなオンタリオ州 (676 億カナダ\$) は、最も小さいユコン準州 (5.2 億カナダ\$) の約130倍もの規模がある (2000) 。

これによると、準州は全体として交付金依存度が非常に高いが、中でもヌナヴット準州では8割を超えている。また、州においても3割を超える州が3州も存在し、個別に見れば、交付金の重要性が非常に高い州も多い。

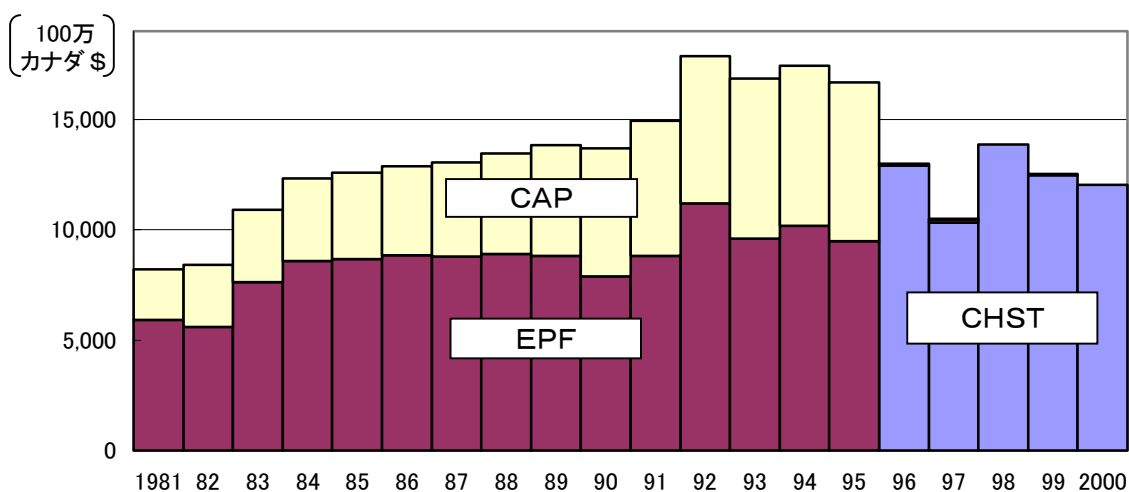
一般交付金は、医療社会福祉交付金と、平衡交付金、準州交付金の3種が存在するが、以下では、それぞれの概要について述べたい。

医療社会福祉交付金（CHST：Canada Health and Social Transfer）

医療社会福祉交付金は、医療、社会保障、社会福祉、高等教育、幼児教育などに用いられる補助金である。用途は特定されているが、用途が広範なため、政府統計等では通常、一般交付金（General purpose transfer）に分類されることから、本稿でもそれに従う。

医療社会福祉交付金は、1996年度に、それまでの医療・保健・高等教育関係の補助金（EPF：the Established Programs Financing）と、社会保障関係の補助金（CAP：Canada Assistance Plan）とを統合して創設されたものである。これは、クレティエン政権の財政再建政策の一環として、交付金の用途制限を緩和し、州の裁量余地を拡大する代わりに交付総額の抑制を図ったものである。交付総額は、每期、連邦議会で決定されるが、図6-8の通り、1996年の2つの交付金の統合以降、その伸びは抑制されている。

図6-8 CAP、EPF、CHST交付総額の推移



(注)EPF、CHSTは交付金要素のみの金額である。

(資料)Fiscal Reference Tables／Department of Finance Canada

医療社会福祉交付金は、交付税要素と交付金要素の2つからなる。以下ではそれぞれの要素別に説明を行なう。

交付税要素 (Tax Transfer)

国税所得税 (個人・法人) の一定割合を州に譲渡するものであるが、実際には、国税所得税を減税し、州税所得税を増税するという形が採られており、現金の移転は伴っていない。

この制度により、連邦個人所得税の基礎連邦所得税額¹ (Basic federal tax) の13.5%、連邦法人所得税の課税所得の1%相当額が、国税から州税に移転されていることになっているが、統計資料等では通常、移転分は州税として初めから計上されている。この額を移転とみなすと、この要素による総額は、1999年度実績で、155億カナダ\$ (CHST全体の約52%)となる。

交付金要素 (Cash Transfer)

国庫から実際に現金で支出されるものである。

これは、交付税要素と交付金要素を併せたCHST全体の交付額が、住民一人あたり同額となるよう各州に分配されるものである。これにより、交付税要素で発生する税源の差による交付額の格差は、CHST全体で見れば解消する。

1999年度の、この要素による総額は、145億カナダ\$ (CHST全体の約48%)となっている。

平衡交付金 (Equalization Transfer)

準州を除く、全10州を対象とする交付金であり、州が財政力の違いにかかわらず、ほぼ同様の課税水準で、ほぼ同様の水準の公共サービスを行なえるようにするため支給するものであり、これは憲法上、連邦政府の責務とされている。

これは、歳入均等化方式が採用されており、州歳入の殆どをカバーする33の歳入項目について、それぞれの項目毎に、各州の一人当りの歳入見込額が、基準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、プリティッシュ・コロン

¹ 課税所得に連邦所得税率を乗じた額から基礎控除 (= 実額控除) を行なった額。図6 - 12参照。

ピア州)の平均値に満たない場合、その不足額を支給するものである。

ここでの歳入項目としては、税収については、所得税や法人税、小売売上税、たばこ税、ガソリン税などがあげられ、これらは平均税率¹を用いて計算される。また、その他の収入としては、石油や鉱山資源、森林産業の免許料、競馬や宝くじ収入など広範な項目を含んでおり、それぞれ、算定のベースとなる指標が定められている。

これらは、各歳入項目ごとに、人口一人当りの額を算定して、基準5州平均値に不足あるいは超過する額を計算し、最終的にそれらを合算して、不足額が正であれば、それに人口を乗じた額が連邦から交付される。

尚、均等化の水準となる基準5州は、カナダ全10州のうち、最貧州とされる大西洋岸の4州(ニューファウンドランド州、ニュー・ブランズウィック州、プリンス・エドワード・アイランド州、ノヴァ・スコシア州)と、石油危機以降財政力が著しく強化された産油州アルバータ州を除いたものとなっている。

これによる交付総額は、2001年度で103億カナダ\$となっており、10州中2州(ア、アルバータ、オンタリオ)が不交付州となっている。尚、連邦財政の圧迫を防止するため、交付総額にはGDPに応じた上限(ceiling)が設けられている。

各州別の交付額は表6-9の通りである。

表6-9 各州別の平衡交付金交付額(2001)

(単位:百万カナダ\$)

ニュー ファウン ドランド	プリンス・ エドワード・ アイランド	ノヴァ・ スコシア	ニュー ブランズ ウィック	ケベック	マニトバ	サスカ チュワン	ブリティッシュ ・コロンビア	合計
1,074	260	1,326	1,202	4,719	1,207	398	132	10,318

(注)アルバータ、オンタリオの2州は不交付。

(出典)Fedenral Transfers to Provinces and Territories / Department of Finance Canada

¹ ただし、州毎に税体系が異なるカナダでは、単純な平均税率ではなく、各州ごとに異なる税額控除などの様々な制度上の差異を考慮するための、かなり複雑な調整がなされる。

準州交付金 (Territorial Formula Financing)

準州のみを対象とした交付金である。平衡交付金が歳入均等化に特化したものであるのに対し、準州交付金では財政需要も考慮に入れた算定を行なっている。

これは、我が国の地方交付税と同様、歳入歳出差額補填方式 (gap-filling principal) が採用されており、標準需要 (GEB: the formula's Gross Expenditure Base) と標準収入 (Revenue raising ability) の差額が交付されるものである。

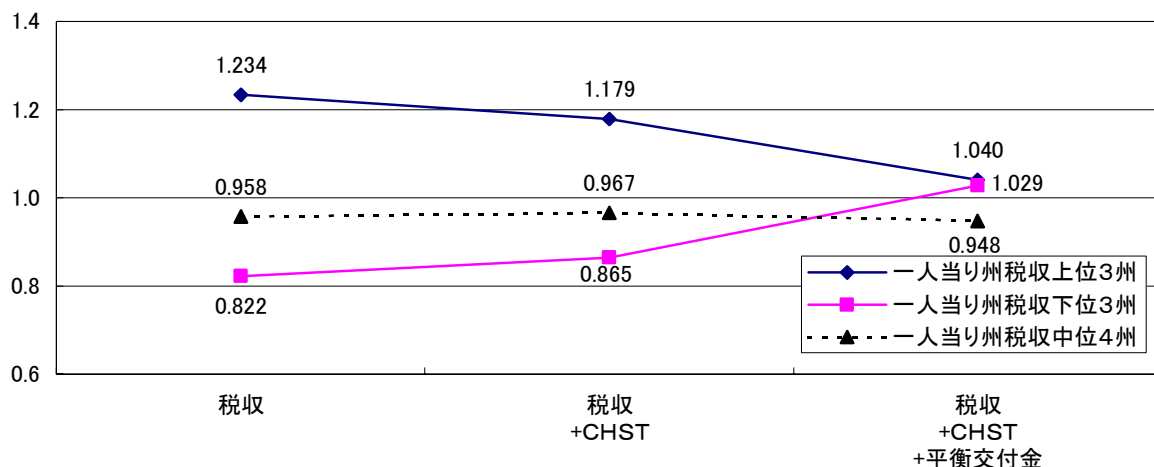
標準需要は、まず、1982年の各準州の歳出を基準とし、州歳出¹の伸び率と同様の率でそれぞれの準州の歳出も伸びるとの前提で算定される²。これに、各準州の人口を基にした補正が加えられる。標準収入については、基本的に平均税率での税収額が用いられている。

財政調整状況

ここでは、上で説明した3種の交付金のうち、州を対象としていない準州交付金を除いた2種が、州間の財政力をどのように調整しているかを検証したい。

図6-10は、各段階での一人当りの歳入を、税収上位3州³と下位3州⁴、および

図6-10 カナダ10州の財政調整状況(税収、10州平均ベース)



(資料) 税収はCanadian Statistics /Statistics Canada、

交付金はFederal Transfers to Provinces and Territories/Department of Finance Canada より作成

¹ この場合の州歳出には、州内の地方政府分の歳出も含む。

² 人口増加率や準州の分割 (ヌナヴット準州関係) 経費等を考慮するための補正もある。

³ ケベック、オンタリオ、ブリティッシュ・コロンビアの3州

⁴ ノヴァ・スコシア、ニューファウンドランド、ニューブランズウィックの3州

それ以外の中位4州の分類で比較したものであり、準州を除くカナダ全10州の平均値を1としている。

これによれば、税収での格差は比較的大きく、上下とも平均から20%近くも乖離しているが、これに人口一人当たり同額が交付される医療社会福祉交付金(CHST)を加えることで格差は若干縮小する。

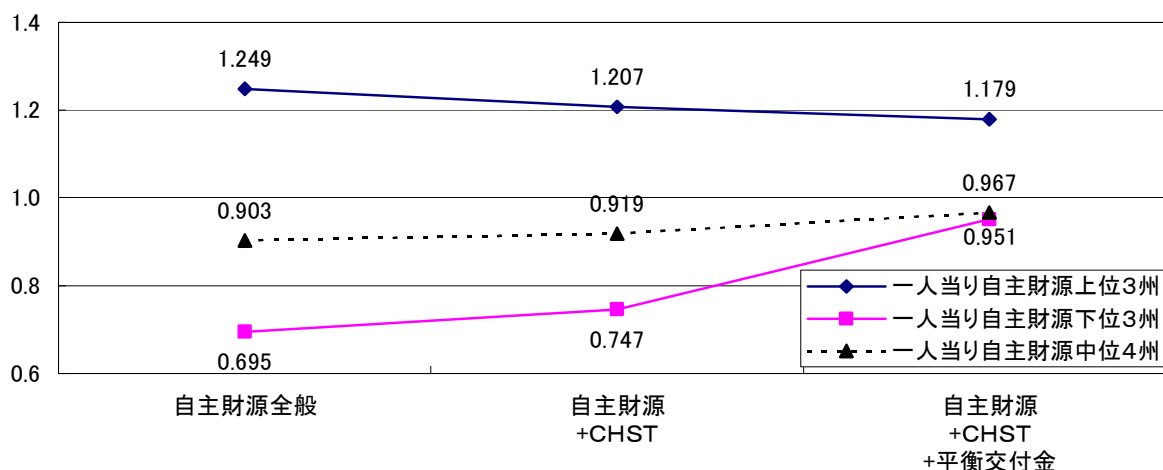
これに平衡交付金を加えると、格差は大幅に縮小するが、完全には均等化せず、また、下位3州と中位4州の順序が逆転するという結果になる。

平衡交付金では、一人当たり歳入を一定水準まで保障するものであり、財政上優位な州は、不交付となるだけで超過分を没収されないことから、完全に均等化されない原因は明らかであるが、中位と下位とが逆転する事態は考えにくい。

逆転の理由としては、交付金の算定上は、税収だけでなく、手数料や免許料収入、公営ギャンブル、天然資源関係収入等、税収以外のあらゆる歳入項目が考慮されていることが考えられる。

そこで、州歳入から、交付金・補助金の額を控除した、州の自主財源全てを基準に示したグラフを以下に示す¹(図6-11)。

図6-11 カナダ10州の財政調整状況(自主財源、基準5州平均ベース)



(資料) 自主財源はCanadian Statistics /Statistics Canada、
交付金はFederal Transfers to Provinces and Territories/Department of Finance Canada より作成

¹ 上位3州：アルバータ、ケベック、ブリティッシュ・コロンビア
下位3州：ノヴァ・スコシア、プリンス・エドワード・アイランド、ニューファウンドランド

なお、ここでは、平衡交付金の効果を明らかにするため、全国平均ではなく、平衡交付金算定の基準5州平均を1としている。

これによれば、自主財源全般での格差は税収のみの場合よりも拡大しており、C H S Tを加えることによってもなお、上下とも20%以上の格差が存在する。

ここに平衡交付金を加えると、上位3州の財政力は依然、平均を大きく超過するが、それ以外の中位、下位とも、基準5州平均値に大きく近づいており格差は殆ど消滅する。

上位3州の財政力が強いまま残るのは、交付金の算定上、平均を超過する部分が、そのまま州の財源として留保されることが理由である。

また、中位州、下位州が、完全に基準5州平均に完全に一致しないのは、不交付団体が存在することにより、平均値自体が若干上昇してしまうためである。

このように、平衡交付金では、財政上豊かな州から超過分を抛出させる仕組みがないため、交付金の効果は、財政力のない州を一定水準まで引き上げるのみで、完全なる均等化は行なわれない¹。

¹ ドイツの調整交付金、スウェーデンの平衡交付金（財源均等化要素）などは、カナダの平衡交付金と同じく、歳入均等化を目的としているが、共に均等化の水準以上の豊かな州（自治体）からは資金が抛出され、ほぼ完全な均等化が達成されている。

5 . カナダ州・地方財政制度の論点

税制の簡素・合理化と州の課税自主権

カナダの税制の特徴の一つに、連邦と州とで、基幹税目が共通していることが挙げられる。個人所得税、法人所得税、消費（売上）税などは、連邦においても州においても基幹税目である。

また、連邦制の国であるカナダでは、州税の課税標準はそれぞれの州法で規定されるため、統一的な課税標準はなく、同じ名称の税目でも、州によって微妙に異なり、カナダの税体系を一層、複雑にしている。

こうした、複雑な税体系を改めるべく、幾度か包括的な税制改正が提案されたが¹、一方で、課税自主権を維持する州の意向も強く、むしろ独自性が強まる傾向も見受けられる。

以下では、カナダ税制に関する、最近の動向を紹介したい。

個人所得税の状況

州の個人所得税は、前述のように、連邦の個人所得税額を課税標準として、それに州が独自に設定した税率を乗じるものである^{2, 3}。

これは、連邦が州の分も併せて、税額の計算や徴税を代理するシステムを採用していることから、簡素な計算方法が求められたことによる⁴。

このため、個人所得税は、カナダの税制の中では、比較的簡素で、州間の統一性が存在していた税目であったが、このことは、州が独自の租税政策を採用することを困難にしていることを意味し、州の課税自主権の意識が強いカナダでは、不満が強かった点でもある。

¹ 例えば、1940年の「連邦・州関係に関する王立委員会」では、個人所得税、法人税、相続税の課税権を全て、連邦政府に移管し、交付税として再分配する提案がなされたが、いくつかの州の反対で実現しなかった。

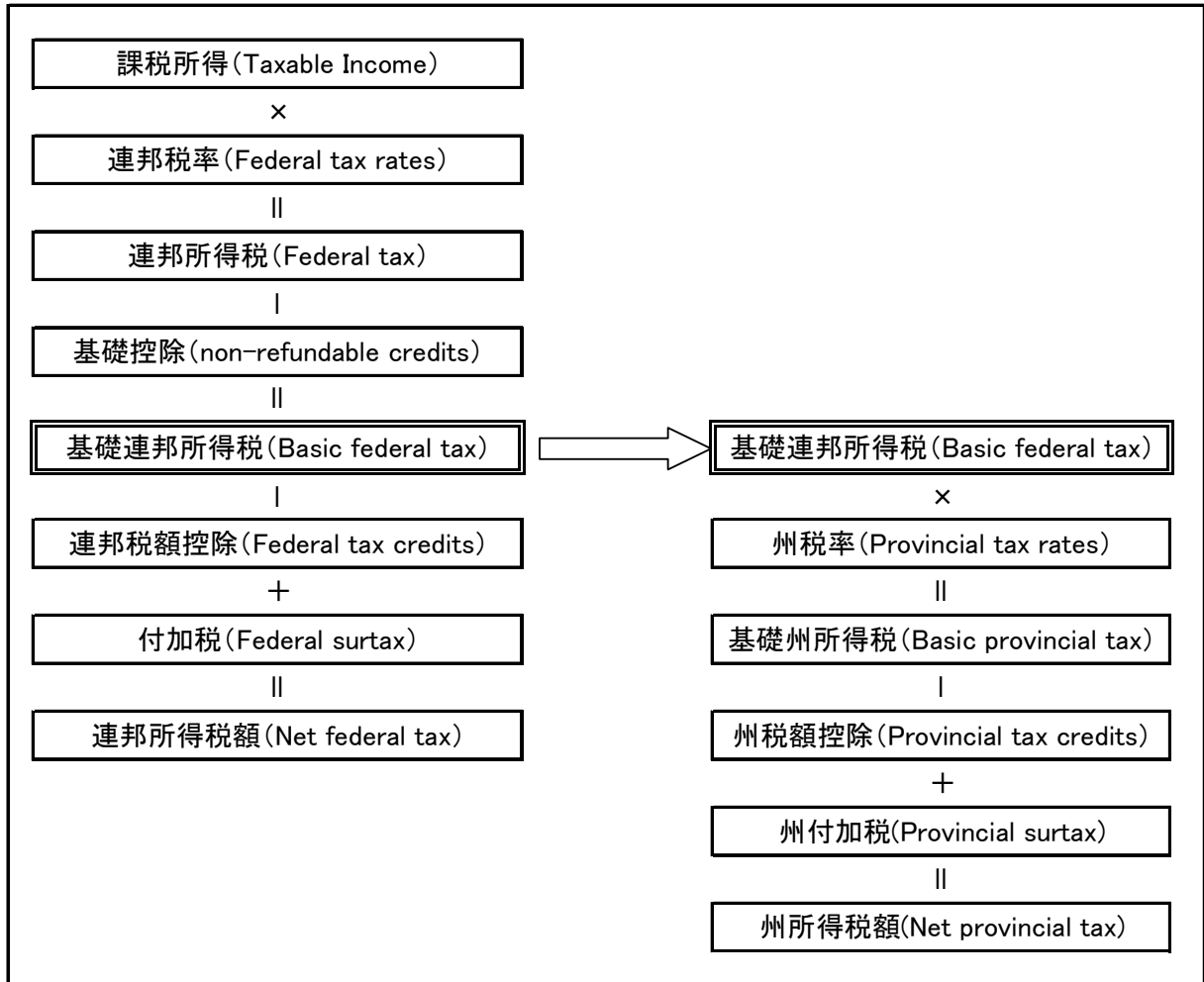
また、1987年には連邦政府から、製造段階での売上に課税する連邦の製造業者売上税、小売段階での売上に課税する州の小売売上税を双方とも廃止し、共通の付加価値税を導入する提案がなされている。これについては、後述する。

² この方法から、州の個人所得税の仕組みは“Tax on Tax”と言われている。

³ ケベック州は、連邦の所得税額を課税標準に用いず、独自に課税所得を計算している。

⁴ ケベック州は、税額の計算、徴税とも、連邦に委託せず、自ら行なっている。

図6-12 カナダ現行州所得税の計算式

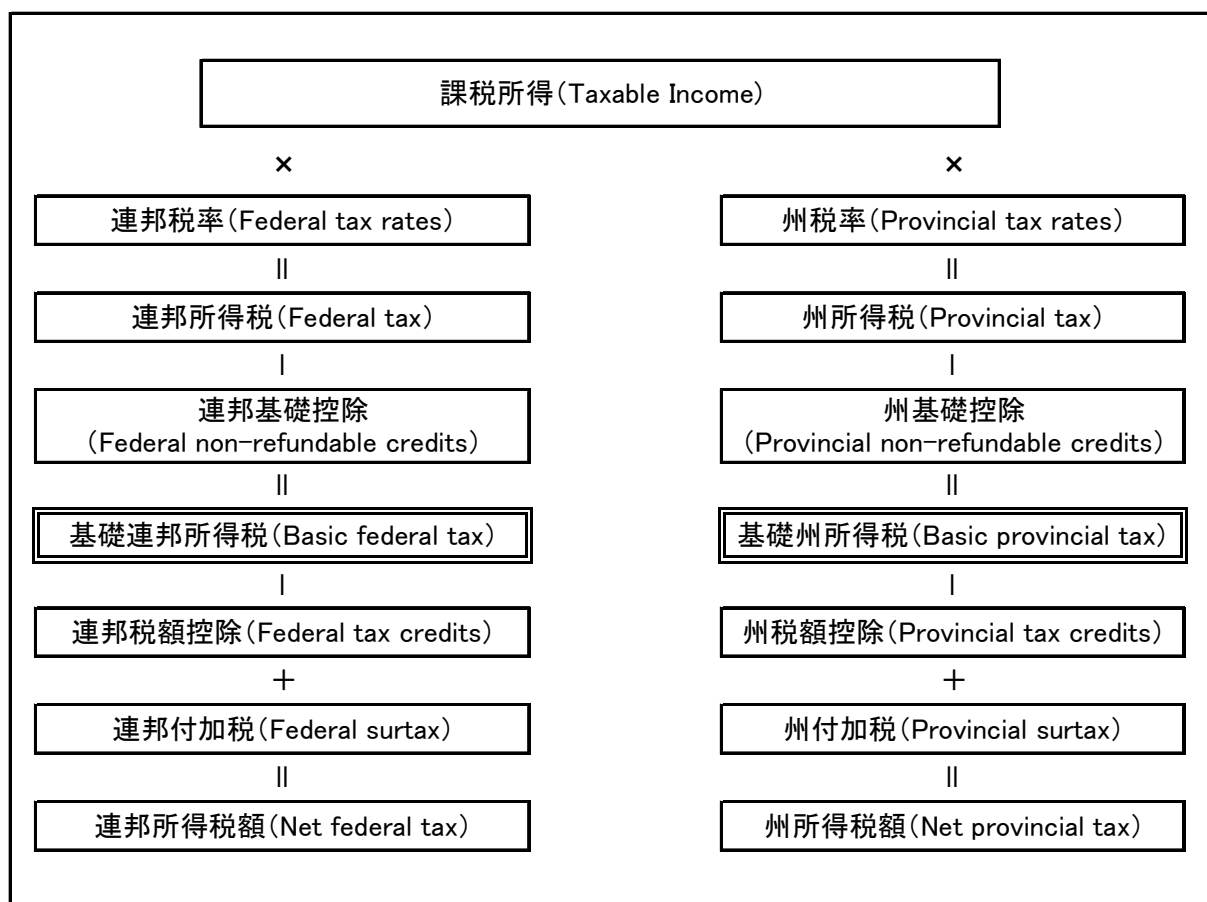


(出典) Discussion Paper: "Tax on Income" / Ministry of Finance, Government of Saskatchewan

図6-12は、現行のカナダの連邦、および州の個人所得税の計算方法である。この図からわかるように、州の課税標準は、連邦所得税の税率や累進度、基礎控除¹の範囲により影響を受けることとなる。このため、州は、独自の租税政策を可能にすべく、過去から課税標準の改正を申し出ていたが、税額の計算が煩雑になることを理由に連邦は拒否していた。しかし、税額計算システムのコンピューター化などを背景に、1997年12月、連

¹ カナダの所得税の基礎控除は、所得控除ではなく税額控除の形でなされる。なお、配当金控除もこの段階で行なわれる。

図6-13 1997年に合意された新たなオプション制度



(出典) Discussion Paper: "Tax on Income" / Ministry of Finance, Government of Saskatchewan

邦と州（ケベックを除く）との間で徴税協定の改正が合意され、新たな課税標準を採用することが認められた。

新たに可能となった、個人所得税の算定方法は図6-13の通りである。

この徴税協定では、課税所得の算定は引き続き連邦と共通の方法を用いることが確認されたものの、連邦と同様、州も、課税所得に対し直接税率を乗じることが認められている。

これにより、州は、独自に累進段階を設定し¹、また基礎控除の範囲を自ら定める

¹ 従前の制度では、州は、高所得者に対して付加税を課す方法で、州独自の累進性を持たせていた。

ことが可能になるなど、租税政策のバリエーションが豊富になる。

尚、この方法は、オプションとの位置付けであり、州がこの方法を選択しなければ、引き続き、課税標準は連邦所得税額となる。

この制度は 2001 年度より、アルバータ州、ニューファウンドランド州、プリンス・エドワード・アイランド州、サスカチュワン州、ユコン準州、ノースウェスト準州、ヌナヴット準州の計 7 州・準州でスタートされており、これらの州は独自の施策に基づいて、累進段階や控除の方法を設定している。

このように、連邦と州で異なった算定方法が用いられ、また、州によっても方法が全く異なるなど、カナダの個人所得税の統一性は、失われていく傾向にある。

消費課税の状況

カナダでは、1990 年度までは付加価値税が存在せず、連邦政府が、製造業者売上税 (MST : Manufactures' Sales Tax)、州政府が小売売上税 (RST : provincial Retail Sales Taxes) という税目を設け、それぞれ、製造段階、小売段階での売上に対し、課税を行っていた¹。

この製造業者売上税については、課税ベースが狭くサービスには殆ど課税されない、課税物品と非課税物品との区別が困難、税率が複数であるため執行費用や納税費用が大きいなどの問題点が指摘されており、連邦政府は、1987 年のホワイト・ペーパーで、連邦の製造業者売上税、州の小売売上税の双方を廃止し、共通の付加価値税 (HST : Harmonized Sales Tax) を導入することを提案した。この提案は、我が国の消費税・地方消費税と同様、多段階の売上全般に課税する付加価値税を導入し、その税収を連邦と州とでシェアするというものである。

このホワイト・ペーパー発表後、連邦と州との間で協議がもたれたが、消費課税の裁量権を失う州の抵抗が強かったため、合意には至らず、連邦は、1991 年より、連邦単独で、付加価値税である財貨・サービス税 (GST : Goods and Services Tax) を導入することとなった。

¹ アルバータ州および準州 3 州は、従前から売上税を課していない。

このため、各州は、従前の小売売上税を継続することとなったが、連邦の税制変更の影響を受けなかったわけではない。

1990年以前であれば、連邦が製造段階での売上に課税していた製造業者売上税は、製品価格に転嫁され、末端の小売価格に間接的に含まれていたが、財貨・サービス税へ移行後は、価格転嫁がなされず、小売価格とは別に、財貨・サービス税の税額が明示されることとなる。

これにより、小売価格に含まれている連邦の税額に対しても、間接的に、州税を課していた状況が、財貨・サービス税に移行するとともに顕在化し、各州は、小売売上税の課税標準に連邦の財貨・サービス税を含めるかどうかの選択をせまられることになった。

小売売上税の課税標準に連邦の財貨・サービス税を含めなければ、納税者の反発は回避できるものの、これまで課税標準に含まれていた製造業者売上税の部分からなる税収が消滅し、財政上の影響は小さくない。

結局、財政力が乏しいとされる大西洋岸の4州（プリンス・エドワード・アイランド州、ニュー・ブランズウィック州、ノヴァ・スコシア州、ニューファンドランド州）が、小売売上税の課税標準に、連邦の財貨・サービス税を含め、一方、財政上、比較的豊かとされる、オンタリオ州、マニトバ州、サスカチュワン州、ブリティッシュ・コロンビア州の4州が、連邦税を含まない小売価格のみを課税標準とすることとなり、州間で対応が割れることとなった^{1, 2}。

その後、1997年に、連邦の提案した共通売上税を、ニュー・ブランズウィック州、ノヴァ・スコシア州、ニューファンドランド州の3州が受け入れたため、現在、連邦税を課税標準に含めた小売売上税を導入しているのは、プリンス・エドワード・アイランド州のみとなっている。

このように現在では、州によって、付加価値税・売上税の有無、どの段階で課税するか（多段階課税、小売段階課税）、課税標準の範囲（連邦の財貨・サービス税を

¹ 1992年に小売売上税から州独自の付加価値税に移行したケベック州では、州の付加価値税の課税標準に、連邦の付加価値税額を含めている。

² 連邦税を州税の課税標準に含める方式は、“Tax on Tax”、含めない方式は“Tax plus Tax”と呼ばれている。

表6-14 カナダの消費課税制度

・ 連邦の付加価値税だけが課税される州	アルバータ、準州3州
・ 連邦・州共通の付加価値税が課税される州	ニューブランズウィック、 ノヴァ・スコシア、 ニューファウンドランド
・ 連邦の付加価値税と州独自の付加価値税が課税される州 (州の付加価値税の課税標準には、連邦の付加価値税が含まれる)	ケベック
・ 連邦の付加価値税と州独自の小売売上税が課税される州 (州の小売売上税の課税標準には、連邦の付加価値税が含まれる)	プリンス・エドワード・ アイランド
・ 連邦の付加価値税と州独自の小売売上税が課税される州 (州の小売売上税の課税標準には、連邦の付加価値税を含まない)	オンタリオ、マニトバ、 サスカチュワン、 ブリティッシュ・コロンビア

州税の課税標準に含める、含めない)といった、制度の根幹を占める部分での扱いが異なっており、表6-14のように、カナダの消費課税制度を、非常に複雑なものにしている。

歳入均等化型交付金の論点

カナダにおいて、現行の歳入均等化の考えが出現したのは、1940年の「連邦・州関係に関する王立委員会」での提案にさかのぼる。この提案は、当時、連邦・州双方が課税していた個人所得税、法人所得税、相続税¹の課税権を全て連邦に移管し、その財源をもって、州間の財政力を均等化するというものであった。

この提案は、いくつかの州の反対で実現しなかったが、この考えは、その後、税の再分配という形ではなく、連邦からの交付金という形で1957年に実現する。

当時の制度も、基本的な仕組は現在の平衡交付金とほぼ同様であるが、均等化させる歳入の対象項目が個人所得税、法人所得税、相続税の3つしか存在しなかった点と、平衡化する水準が、上位2州の平均値であった点とが現在と異なる。

¹ 現在、カナダでは、相続税はなく、納税義務者が死亡したときや、資産を譲渡したときは譲渡所得として個人所得税で課税される。

その後、歳入項目が順次拡大されていき、また、均等化する水準が上位2州平均から、全国平均、基準5州平均と変遷したものの、個々の歳入項目について、基準値に満たない州に対し、差額を交付する歳入均等化方式という点は一貫している。

カナダでは現在、こうした連邦政府による調整が、憲法上、連邦政府の責務とされているが、これは1982年の憲法改正においてであり、連邦政府が州歳入を均等化させるという考え自体は、憲法に明文化される以前から定着している。

しかし、一方で、歳入の均等化だけでなく、需要面の格差も考慮した交付金制度が必要という声も、以前から存在しており、このため、1982年憲法では「同様の課税水準」だけでなく「同様の水準の公共サービス」といった需要面をも保障する規定が盛り込まれた¹。

しかし、実際の平衡交付金の算定では、現在においても、「同様の課税水準を保障する」ための歳入面での格差は考慮されているものの、「同様の水準の公共サービスを保障する」ための行政需要や行政コストの格差は考慮されていない。

このことは、等しい財政力さえあれば、等しい公共サービスが提供できるという「暗黙の想定²」の上に成り立ったものと言えるが、実際には、各州から不満の声も強く、幾度か、需要を考慮するための連邦、州間の協議が持たれている。

しかし、収入という統計上、計測可能な数値とは異なり、需要については、客観的指標を設定することが困難で、結局、州間の利害対立で紛糾し、合意には至っていない³。近年においても、需要を考慮するための試みは続けられているが、現在のところ、需要を考慮するためには多くの問題点が存在するという点が連邦・州間で確認された

¹ “Parliament and the Government of Canada are committed to the principal of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation” (Section 36(2) of the Constitution Act 1982)

² 「Intergovernmental Fiscal Relations in Canada (CANADIAN TAX PAPER No.96)」 p129
/ Canadian Tax Foundation

³ 例えば、高速道路の維持経費について、1マイル当り一定額という形で交付金の算定指標として用いる案も出されたが、ブリティッシュ・コロンビア州から、ロッキー山脈を走る自州の道路は、マニトバやサスカチュワンの道路よりもはるかに維持費がかさむことから、単なるマイル数では需要を適切に示せない等の主張が出され、結局合意に至らなかった。他にも、それぞれのサービスについて、各州から個別事情を考慮する要望が絶えず、結局、需要については、現在まで、交付金の算定要素には反映されていない。

にすぎない¹⁾。

カナダにおいて、こうした需要を考慮しない現在の方法が、いくつかの批判にさらされながらも継続可能であるのは、この歳入均等化の方式が、比較的需要格差の少ない州のみを対象とし、準州を適用対象外としていることが挙げられる。

準州3州は、極寒地域を領内にもち、特別な行政需要が発生するばかりか、極端に低い人口密度のため、行政効率も大きく低下してしまう。もし、これらの準州が州と同じ枠組みで平衡交付金での調整対象となった場合、こうした特殊需要が考慮されなければ、サービスの維持が困難になる。

このため、準州のみを対象とする準州交付金では、需要をも考慮しており、この結果、準州の一人当たり交付額は、州の約40倍²⁾もの額になっている。

このように、カナダの平衡交付金は、需要の格差が極端に大きいことが明らかな地域を除外して運用されているが、当然、平衡交付金の枠組みの中にある州についても、行政需要やコストが完全に同一であるはずもなく、そうした格差が反映されない現行制度の欠点を克服すべく、現在も、財政当局者間で、検討が続けられている。

¹⁾ 「Local Government Grant Distribution

An International Comparative Study」 / Price Waterhouse Coopers

²⁾ 平衡交付金の交付額を全州の人口で割ったものと、準州交付金の交付額を全準州の人口で割ったものとの比較。(2000年)