

ロビン・ボードウェイ教授 講演会報告書

演題 「Fiscal Decentralization and the Role of Equalizing Transfers」

- 講演日 平成17年6月28日（火）
- 場 所 総務省第1会議室
- 講 師 Robin Boadway（ロビン・ボードウェイ）
カナダ・クイーンズ大学教授
- 主 催 総務省内外クラブ
（財）自治体国際化協会 比較地方自治研究会



自治体国際化協会

CLAIR

目次

1. はじめに

- 1-1. カナダの連邦制度
- 1-2. カナダ連邦制度の問題点

2. 分権化における財政移転制度

- 2-1. 財政移転の特徴
- 2-2. 財政の非効率と不公平
- 2-3. 財政協定評価価値判断

3. 分権化のプラス面

- 3-1. 自治権の獲得
- 3-2. 公共サービス供給の効率性

4. 分権化のマイナス面

- 4-1. 財政の非効率
- 4-2. 外部性の問題

5. 分権化と公平性

- 5-1. 水平的公平
- 5-2. 垂直的公平

6. 政府間の財政関係

- 6-1. 垂直的財政格差
- 6-2. 均等化制度
- 6-3. 包括的な条件付補助金
- 6-4. 政策の調和

7. まとめ

8. 質疑応答

- 8-1. カナダ憲法第 36 条について
- 8-2. 地方政府の自律的な意思決定
- 8-3. 均等化制度と条件付補助金
- 8-4. マッチンググラント
- 8-5. 州政府間の調整
- 8-6. ネット方式／グロス方式による均等化

1. はじめに

この度はお招きいただきありがとうございます。私の来日に合わせてか、すっかり暑くなってしまいました。日本は思っていた以上に、暖かいですね。さて、今日は「財政連邦制 (Fiscal Federalism)」についてお話します。これは、カナダでは大きな議論を呼んでいる、実に重要なテーマです。ただ、日本とカナダではかなり状況が異なりますので、まずカナダの現状からお話することにしましょう。

1-1. カナダの連邦制度

日本と違い、カナダでは連邦制度がとられています。しかし日本も、政策決定機能が複数のレベルの政府間で分掌されているという点で、多くの共通項があるでしょう。カナダでは、政策決定機能の分掌が大変明確に定義されています。憲法で州政府独自の権限が詳細に定められており、州政府のみが認められる立法権が明確になっています。そして、州政府はその行政管轄内の自治体に対し、統治権を持っています。また、歳出責任も、連邦政府と州政府の間で明確に線引きがされています。その一方で、州政府には実に広範な徴税権が認められています。事実上、連邦政府と同じ課税が可能です。しかしなお、連邦政府と州政府の間には、「垂直的格差」と呼ばれる格差が存在します。つまり、連邦政府はその政策の実施にあたって必要とされる以上の歳入を確保し、州政府に相当規模の財政移転を行っているのです。今日は、なぜこのような事態が生じたかについてもお話します。

まず重要なのは、カナダの憲法では「均等化 (equalization)」が義務として定められている点です。均等化政策のあり方や、社会的優先事項、社会支出について、連邦政府・州政府の義務が実に具体的に示されています。

また、連邦政府が州政府に対して持つ影響力は、法的なものではありません。むしろ、いわゆる「歳出権」を行使して、つまり補助金の交付を通じて、州政府の行動に影響を与えているのです。カナダで実施される財政移転には包括的な性質があり、個別の政策ではなく、広範な歳出分野での財政支援を目的としています。さらに、財政移転に関する2つの重要な政策があります。1つは「均等化政策」です。これについては、後ほどお話します。もう1つは「社会移転」と呼ばれるもので、医療、教育、社会保障など州政府の社会支出を支援する、緩やかな条件付の財政移転です。

歳入の確保という点では、かなり分権化が進んでいますが、カナダでは、所得税と一部の付加価値税については、公式に税制調和制度が導入されています。さらに年金、移民政策、農

業政策など一部の政策分野では、連邦政府と州政府の協議による合意が必要です。中でも特に重要とされる広範な合意事項が2つあります。1つは「国内取引に関する協定 (Agreement on Internal Trade)」と呼ばれるものです。関税同盟や経済同盟協定のようなものをイメージしていただくと良いと思います。言わば WTO に似たようなものです。もう1つは「社会的同盟における枠組み合意 (Social Union Framework Agreement)」です。これは、社会政策の実施における連邦政府・州政府の協力のあり方を定めたガイドラインです。

1.2. カナダ連邦制度の問題点

さて、現在カナダが直面している問題ですが、一部の州政府が他よりも財源的に豊かな状況が見られます。こうした「水平的財政不均衡」が均等化政策を圧迫しています。また、連邦政府と州政府の間では「垂直的財政不均衡」の問題が見られます。連邦政府は、その歳出責任や州政府への財政移転の規模と比べて、あまりにも多大な徴税権を握っているという声が、州政府より上がっています。多層的な政治システムでこうした問題を議論する場合、通常逆のことが懸念されるものです。連邦政府の州政府に対する予算制約が緩く、あまりにも多額の財政移転が行われるというのが普通です。しかし、カナダが直面しているのは、連邦政府が十分な財政移転を行っていないという逆の問題です。また、財政移転を通じた連邦政府の州政府に対する影響力の行使をめぐり、連邦政府と州政府の間では強い緊張関係が見られます。連邦政府は、州政府に認められた立法権の範囲で、影響力を行使することがあってはならないというのが、州政府の主張です。ただ私は、中央集権的な単一国家であっても、権限委譲が進む状況であれば、カナダの連邦制度と同様の問題が生じうると考えています。

2. 分権化における財政移転制度

ここで、分権化の定義について明確にしておきましょう。私は「分権化」と言うとき、単なる予算上の権限、つまり州政府の歳入・歳出面での権限のみを論じているのではありません。下位政府が政策決定において、どの程度の自治権を持っているかも含めています。ちなみにカナダでは、予算面のみならず、自治面でもかなりの分権化が進んでいます。

さて、ここまでカナダの制度について概要をお話しました。次に、今日の本題に入ります。今日は、分権化の度合いと、分権化を促す財政移転の方針が、どのような原理によって決められるべきかについてお話します。私は、この原理は比較的、世界共通のものだと考えています。私が「多層的政治システム」と呼ぶ制度には、3つの共通する定義があります。そこでこの定義を基に、連邦制度と、権限委譲が進む中央集権制度の両方について、見ていきましょう。

2-1. 財政移転の特徴

第一に、国民にとって重要な公共サービスの多くは、様々な範囲で権限を委譲された、下位政府が供給にあたっています。これは一般的に見られる状況です。教育、医療、社会福祉など重要なサービスは、下位政府より提供されます。しかし、連邦政府と事実上すべてのレベルの政府間では、いわゆる「垂直的財政格差」が存在します。つまり、中央政府は必要以上の歳入を確保し、下位政府へ財政移転を行っているのです。そして、この垂直的格差を埋めるための財政移転には、大まかに言って、2つの重要な特徴があります。1つは、ほぼ必ず均等化が図られていること、もう1つは、財政移転には様々な条件が付随しているということです。なお、均等化政策は100パーセント普遍的なものではないことを補足しておきます。多くの方は、アメリカでは均等化政策は取られていないと指摘されるでしょう。まさにその通りです。しかしアメリカでも、裁量的支出の分野では、条件付き補助金として、均等化の考え方が組み込まれてきています。

さて、財政連邦制を理解する上で、再分配の問題は中心的な位置を占めるものです。見落とされがちですが、確かに学術的には、権限委譲と移転制度の両方の点で、政府の再分配機能が重要視されています。ですから、再分配機能と分権化についても若干触れたいと思います。まず考えてみると、政府事業の多くは、再分配的な性質を持つものです。政府が実施する大規模な歳出事業の多くは、再分配を目的とすることから、所得の均等化や、教育のような機会の均等化を図るものであったり、あるいは年金・保険制度のように社会保険的な役割を果たすものです。私が以前試算した結果では、カナダでは歳出の約80パーセントが、再分配を目的としたものでした。連邦制度を議論するにあたっては、このことを念頭に置いておかなければなりません。そして、こうした再分配を行うための手段は、実に様々です。

もちろんまず思いつくのが、税源委譲です。しかし、多くの公共サービスも再分配的な性質を持っています。教育が良い例です。一方、医療サービスや現物支給、社会保険制度は、困窮度など個人の事情を勘案して、給付対象者が選定される移転制度です。両者は性質的に異なります。所得税を税源とする移転制度は、概ね自己管理方式が取られており、運営は一極集中的に行われています。いわば自己申告に基づいた制度です。一方、その他の移転制度は、現地機関あるいは、しばしば準国家機関で運営されています。私は、再分配は国民的関心事であり、実際多くの歳出事業が分権化されていることから、中央政府と地方政府は実質上、再分配における共同責任を担うものだと考えています。再分配機能は、中央あるいは地方政府のいずれかが一方的に委譲するものではなく、両者の参画が必要とされるものなのです。

2.2. 財政の非効率と不公平

では、私の連邦制度に対する考え方について、概要をお話しましょう。これだけで1ページ、いえ2ページぐらいになってしまいそうです。基本的な考え方は、次のとおりです。分権化の果たす役割については、言うまでもなく、地方レベルでのサービスの提供という点で、経済学的にも理にかなった議論が進められています。また分権化は、現地で家計、企業、選別された対象者へ公共サービスを提供するという点でも大変重要です。一方で、課税権の分権化にあたっては、各国間で歳出事業の分権化以上に、大きな差異が見られます。重要な公共サービスの供給を分権化する動きは、供給の効率性を高めるという議論に後押しされています。しかし同時に、分権化は国家経済の効率性と公平性に対し、悪影響を及ぼすおそれもあります。効率性の点で言えば、分権化によって生じる「スピルオーバー効果」あるいは「財政の外部性」から、いわゆる国内共通市場や国内経済同盟に歪みが生じる可能性があるのです。

また分権化によって、いわゆる「財政の非効率」が生じるおそれもあります。これは分権化の結果、必然的に行政管轄間で公共サービスの供給能力に差が生じるためです。そうになると、人々はより高いサービスが供給される地域に住みたいと思うものです。同様に、重要な再分配政策が分権化されることで、非効率が生じるケースがあります。仮に、分権化が非協調的な形で進められれば、再分配事業で競争が起こり、また調整がないゆえに、取られる政策は結果として次善の策的なものになりかねないのです。さらに、行政管轄間のサービス供給能力の差は、非効率だけでなく「財政の不公平」も引き起こします。財政能力の低い地域の住民は、他の行政管轄の住民よりも高い税率を負担し、より価値の低い公共サービスしか享受できません。これを「財政の不公平」と言います。

以上のことから私は、財政連邦制度の問題は、「下位政府に対して財政責任を分権化する上で、どのようにして国民の効率と公平を調和させるか」に行き着くと考えています。下位政府が多くの財政責任を履行することで、国民の効率と公平に悪影響が及ぶ現状を考えると、その答えは、連邦政府と州政府、あるいは連邦政府と国民—日本の場合は、中央政府になりますが—この両者間での移転制度ではなく、財政協定の定義にあるでしょう。ここで私が言うところの「財政協定」とは、中央政府と地方政府における政策調整のための取り決めや仕組みを指します。つまり、コストを生じることなく、分権化の利益を推し進めるための手段です。これが私の考えです。

2.3. 財政協定評価価値判断

ここで、財政協定や移転制度を評価するにあたって生じる、重要な注意点を話しましょう。第一に、先ほど申しましたように、再分配は政府の重要な役割であり、したがって移転制度の重要な目的でもあります。しかし、何の再分配に重きを置くかは、人によって異なります。効率と公平のバランスをどう見るかは、人によって異なるのです。

第二に、「政府の善意」に対する考え方も人によって異なります。今日お越し下さった皆様は、おそらく同じ考えをお持ちでしょうが、学術的には、人の考えは様々だとされています。一部の人にとって分権化は争いの種であり、政府の悪意と映るのです。これは留意すべき点です。また、様々な政策に対して、経済は厳密にどのような反応をするのかを巡っても、多くの議論があります。経済が財政政策に対してあまり反応を示さないのであれば、効率性の問題は起こりません。

移転制度の評価にあたってさらに重要なのは、移転制度が地域全体に対し、必然的に再分配機能を果たすことから、いわゆる「国民の団結」が大きな要素となってくる点です。つまり、ある地域の住民が、他の全地域の住民の善意に対し、どの程度責任を感じるかという問題です。これは国によって大きく異なりますが、おそらく日本ではかなり強い国民の団結があるものと思います。すべての地域で人々が十分な水準の公共サービスを受けているか、確かに配慮がなされていると感じます。しかし、連邦国家では必ずしもそうではありません。これは、実に重要な価値判断が見られる部分です。

3. 分権化のプラス面

次に、これまで申し上げた点をもう少し詳しく見ていきましょう。一部の方には当たり前の話になるかもしれませんが、財政協定の問題を考える上で、私が有益だと思う全体的な見方をご説明します。まず、分権化の利益を巡る議論を分類してみます。特に自治権の観点、つまり公共サービスの提供における、準国家機関への自治権の付与を考えて見ます。

3-1. 自治権の獲得

旧来の議論は、文献的には1950年代から60年代まで遡りますが、おそらくマスグレイブが述べた「分権化によって、個々の地方政府は自らの管轄下の住民が持つ特定の選好やニーズに対し、より高いサービスを提供することができる」という考えに端を発していると思います。これは、学術上も大変重要とされてきた見解です。しかし私は個人的には、これはさほど重要な指摘ではないと思うのです。なぜなら、分権化された公共サービスの大半は、準国

家機関の間で比較的同等の水準が確保されているからです。教育や社会保障、医療サービスなどを考えてみて下さい。

それよりも重要なのは、おそらく「情報の非対称性」の問題でしょう。下位政府の方が、言ってみれば住民に近い存在であるため、より多くの情報を持っているのです。誰がサービスを必要としているのか、どのようなニーズがあるのかを正確に把握しており、サービスの利用状況もきちんと監視することができます。また、サービスの供給費用を特定し、地域での供給事業者を監視できる上、官僚の層も薄いため、公共サービスの供給における「代理人問題」を軽減し、管理者としての的確に機能することができるのです。

3-2. 公共サービス供給の効率性

カナダでもう1つよく聞かれるのが、実際に分権化は、改革と政策の費用対効果の向上に寄与しているという指摘です。より多くの事業者が公共サービスの供給に参画している場合、供給方法には一層の改善が見られます。また、どのような理由であれ、公共部門では、民間部門に近いスピードでは改革が進まないものです。ですから、改革は人々が公共部門に対して、真に期待するものの1つと言えます。また、地域間の競争によって、公共サービスの費用対効果が向上します。もちろん、同時に負の影響もあるでしょう。さらに、地域の住民が、公共サービスの質を近隣地域と比較する「ヤードスティック競争」が働くため、地方政府にとって重要な規律が課されることとなります。一方、政治経済的な側面言えば、分権化は政府の効率化を促すものです。人々は地域間を移住することによって—いわゆる「足による投票」によって、公共サービスの効率性に対し、影響力を行使できるのです。また地方政府は、歳出分野で分権化が進んでも、過剰な支出に陥る傾向が少なく、さらに説明責任を負うこともあまりありません。日本ではないことだと思いますが、レント・シーキング、汚職、陳情活動といった問題も、分権化によって少なくなると期待されます。

分権化は、地方政府にとって予算制約となりうるものです。これは、分権化を歳入面から見た場合の話ですが、歳入確保についてもより権限を委譲すれば、地方政府にとって、予算制約はより厳しいものになるでしょう。しかし、当然の事ながら、分権化は政治的分裂につながるおそれもあるため、国によっては導入が困難です。以上が、分権化によってもたらされるメリットです。

4. 分権化のマイナス面

4-1. 財政の非効率

さて先ほど、分権化にはマイナス面もあると申しましたが、それについて簡単にふれた後、財政移転の話に移りたいと思います。分権化は、非効率や不公平といった問題も引き起こします。まず、分権化がもたらす非効率について、どのようなものがあるか見ていきましょう。専門家の間では、分権化がもたらす非効率には、大きく分けて3つあるとされています。1つ目は、先ほども申しました「財政の非効率」の問題です。これは、歳出面と歳入面の両方を分権化したときに起こる問題ですが、皆様の中にはこの分野を担当されている方もいらっしゃるでしょうから、特に目新しい指摘ではないと思います。歳出面と歳入面を分権化すれば、結果として、地域間で公共サービスの供給能力に差が生じるのはやむを得ないことです。このためカナダの憲法には、連邦政府に対して均等化政策の実施を求める条項があり、すべての州政府が同じ課税水準で同等の公共サービスを供給できるよう配慮しています。均等化政策を取ることなく分権化を進めれば、地域間では公共サービスの供給能力に差が生じてしまいます。ある地域の住民にとって、地域行政から得る最終的な便益—言い換えると、受取った公共サービスと支払った税金の差は、居住地域によって制度的に異なるのです。ある地域の住民が別の地域に移住した場合、税負担が変わる一方で、便益が下がる可能性もあります。こうした、受益から税負担を差し引いた残余を「純財政便益」と呼びます。つまり、居住地域の政府や現地機関で得られる便益のことです。純財政便益の格差は、分権化を進める上で必ず生じるものです。詳しい事例については、皆様もよくご存知でしょうから、ここでは取り上げません。純財政便益の格差が生じる背景についてだけお話ししました。そして、先ほどから申し上げている均等化政策の目的は、分権化によって生じるこうした純財政便益の格差を解消することにあるのです。

では、純財政便益の格差は、なぜ非効率をもたらすのでしょうか。それは、格差が企業や個人にとって、他の地域に移動しようというインセンティブになるからです。これは純粹に、財政面でのインセンティブと言えます。つまり、企業も個人も生産性の格差ではなく、単に財政上の格差に反応するのです。純財政便益の格差を生じる主な要素としては、地域内の1人当たり所得、1人当たり消費、課税標準別の担税力（資産、事業所得、財産所得収入など）、公共サービスに対するニーズが挙げられます。ですから例えば、高齢者の多い地域では、他の地域よりも公共サービスのニーズが高く、より高い費用負担が求められます。経済学でしばしば議論される「便益に基づく課税」の制度が整っていれば、地域間でこうした純財政便益の格差は生じないでしょう。しかし現時点では、カナダではそのような制度は導入されていません。

ニーズの差は、財政の非効率を生じるものです。地域間での人口構成の違いが、公共支出に対するニーズの違いにつながります。一方、地域間におけるサービス供給コストの差は、財政の非効率を生じません。確かに、住民にとって他の地域へ移住しようというインセンティブにはなりますが、移住によって資源の節約が図られるため、非効率は生じないのです。もちろん、サービス供給コストの格差は、後ほどお話する公平性の観点から重要な問題です。このような純財政便益の格差から生じる財政の非効率に対しては、実証的有意性の点で議論があります。しかし今日は、実証的な有意性を問うているのではありません。純財政便益の格差が重要とされる、別の議論があります。

4.2. 外部性の問題

分権化によって生じる他の非効率の問題については、簡単にふれるにとどめます。1つは、皆様もよく聞かれていると思いますが、「水平的財政外部性」の問題です。これは、ある地域の財政活動が、近隣地域の住民や政府予算に影響を及ぼす状態を指します。財政外部性にもプラス、マイナス両面の影響があります。例えば、私が自分の州で減税を実施すると、結果として他の州の企業を呼び寄せることになります。これは負の財政外部性です。こうした財政外部性は、学術研究上かなり注目されていますが、実際の財政調整において、どのように水平的財政外部性を防げばよいのか、明確にはされていません。税制調和制度を導入するか、政府間で協議を行うか、あるいは、下位政府に委譲する課税権をよほど慎重に判断するしか方法はないでしょう。水平的外部性は、歳入徴収面だけでなく、歳出面でも起こりうる問題です。ある地域が貧困層に対して手厚い社会保障を実施すれば、結果として、同等のサービスが供給されない地域の貧困層を呼び寄せることになるでしょう。ですから、こうしたインセンティブを防ぐには、社会保障の供給水準について、地域間で調和を図る必要があります。また、ある地域で教育を受けた人が、別の地域で職に就くという現象も、歳出の外部性の1つです。つまり、ある地域のサービス受益者が、別の地域の納税者になってしまうのです。

また、「規制の外部性」という問題もあります。日本ではあまり重要でないかもしれませんが、カナダでは、州政府が労働市場および資本市場の規制について大幅な権限を持っているため、大きな問題となっています。州政府が地域内で、専門的職業、商取引、金融市場などを規制しており、その規制が地域間での労働力・資本の移動に対して、明らかに障害となっているのです。また社会的・文化的理由から、州政府は、職業規則や学校制度も管理していますが、これは保護政策、あるいは社会保障上の理由によるものではないのかという議論を巻き起こしています。

最後に、分権化によって生じるもう1つの非効率性が「垂直的財政外部性」です。専門的な話になりますが、地方政府は歳入の確保にあたって、中央政府の予算配分に影響を及ぼし、より高い歳入を得ようとするのです。つまり、地方政府は中央政府に対し、より多くの財政移転を行うよう働きかける可能性があります。これが、いわゆる「サマリア人のジレンマ」と呼ばれる問題です。

ここまで、連邦制度で見られる非効率の原因について、いくつかお話しましたが、ここから言えるのは、分権化によって市場の内部効率性に歪みを生じないようにするためには、何らかの協調的行動が必要であるということです。

5. 分権化と公平性

5-1. 水平的公平性

ここで、類似したテーマである「公平課税」についても若干ふれておきましょう。私は、歳出責任の分権化は、公共サービスの供給効率性の改善を目指して進められる所が大きいと申し上げましたが、分権化の過程では、公平性に対しても大きな影響が起こりえます。さらに、公平性に対する影響がどのように評価されるかは、まず私達自身の価値観と、そして国民全体の価値観によって決まります。先ほど「国民の団結」という表現を使いましたが、言いたかったのは、ある地域の住民が、他のすべての地域の住民を対等な存在と見なし、等しい公共サービスを受ける権利があると考えられる状態です。「社会的市民権」とも言いますが、そこではある価値判断が働いているのです。つまり、「全国の人々が同水準の公共サービスを受けるべきである」と、人々がどの程度考えているかが影響します。これが、経済学で言うところの「水平的公平」という考え方です。

水平的公平もまた、分権化によって阻害されるものです。これは分権化の結果、主要な公共サービスの供給において、単に地域間で財政力格差が生じてしまうことが原因です。ですから私は、根本的に均等化制度とは、効率性ではなく、公平性の理由から存在するのだと考えています。言い換えると、私達は「社会的団結」とも言える感情を持っているのです。すべての人が居住地に関係なく、基本的な教育、医療、社会サービスを受けることができなければならない、分権化によって貧困地域の人々がこうした権利を剥奪されてはならない、と考えるものなのです。

さらに、強調して申し上げたいのですが、連邦制度における公平性を考える場合、それは公共サービスの供給における均等化のあり方を議論するに等しいのです。私が言いたいのは、個人の所得の均等化ではありません。もちろん私自身の価値判断によるところですが、学術的に見ても、連邦制度における公平性とは、垂直的公平や所得の再分配を意味するものでは

ありません。むしろ、誰もが同等の税負担で、同水準の公共サービスを受ける権利がある、という考えを表しています。つまり、純財政便益は地域間で均等化されるべきなのです。以上ここまでが、財政の公平性における議論です。

5.2. 垂直的公平性

さて当然のことながら、政府間における分権化と競争は、垂直的公平に対しても、逆効果をもたらすおそれがあります。地方政府が、単に住民をつなぎ止めておきたいという考えから、低所得層よりも高所得層に高い便益をもたらす政策の実施を制限しかねないためです。そして、地方政府は政策の実施を試みなくなります。住民の地域間移住の問題が、カナダと同様に他国でも見られるのか分かりませんが、同じ問題を抱える国では、いわゆる「底辺への競争」を多少なりとも懸念していることでしょう。ですから、政府間の財政関係におけるこうした影響についても、後ほど見ていきましょう。

6. 政府間の財政関係

6-1. 垂直的財政格差

配布資料に今日の講演のポイントをまとめていますが、均等化政策についてお話したいと思いましたので、政府間の財政関係についても3つ特徴を挙げてみました。

1つ目の特徴は、垂直的財政格差です。しかし、一体どの程度の差を「垂直的格差」と言うのでしょうか。またそもそも、なぜ垂直的格差は存在するのでしょうか。垂直的格差が生じる要因には、2つあると思います。1つは、歳入面よりも歳出面でより大きな分権化が進んだ場合です。徴税権を分権化しても、必ずしも徴税の効率性を高めることはできませんが、公共サービスの供給効率は、分権化によって高めることができます。これが1つの理由です。もう1つは、いかなる理由であれ、中央政府に均等化政策の実施権限を持たせるため、垂直的財政格差が必要となるためです。要するに、財政移転能力そのものが、垂直的財政格差の存在する理由であり、その反対ではないのです。垂直的格差が存在するため、財政移転に対するニーズが必ずしもあるのではなく、財政移転を行いたいがゆえに、垂直的財政格差を維持している場合もあるのです。

垂直的財政格差については、多くの反論がありますが、その大半は法的な説明責任に論拠を置くものです。地方政府が、自ら徴収義務を負わない税源を活用するのであれば、その歳出行動は効率的なものにはならないだろう、という指摘です。しかし特に、地方政府に自ら最低限の収益を確保する能力がある場合、私はこうした指摘には納得がいきません。地方政府に予算規模の決定責任がある以上、つまり、中央政府からの財政移転を所与のものとし、自

ら予算規模を増減できる以上は、どのような移転制度であっても、縁の下の土台であることが重要だと考えています。

また、垂直的財政格差によって「ソフトな予算制約」の問題が生じる可能性もあります。これは、明確に認識しておくべき問題です。国の財政移転制度に裁量的な要素があり、地方政府が制度を悪用しようとするインセンティブになる場合、とりわけ注意が必要です。さらに、地方政府が中央政府からの財政移転に大きく依存している場合、常に、中央政府が予告なく移転政策を変更してしまうリスクが伴います。実際カナダでは、これが大きな問題となっています。以上ここまでが、垂直的財政格差に関するお話です。

6-2. 均等化制度

では、財政移転のプラス面にはどのようなものがあるのでしょうか。私は、3つの形態が挙げられると考えています。まず1つ目が、均等化制度です。私は、均等化の目的は、すべての下位政府が同等の課税水準で、主要な公共サービスを等しく提供できることにあると思います。つまり、原則として、歳入確保だけでなく、各地域が直面するニーズとコストも均等化するべきなのです。均等化制度の体系は、どのような機能を分権化するかと、地方税制の構成に依存します。そして申し上げたように、均等化制度では、裁量ではなく定則に基づいた、無条件の補助金が必要とされます。

おそらく事例をお話するよりも、均等化制度のベンチマークについて考えてみるのが良いでしょう。私が考えるベンチマーク、つまり「均等化制度はどうあるべきか」は、次のとおりです。仮に、皆様の国では多層的な政治システムが存在せず、ただ1つの政府がすべてを決定し、しかもそれが「善意の政府」である場合、公共サービスの供給における非効率性は生じないでしょう。では、中央集権的な単一国家における暗黙の地域間移転とは、どのようなものなのでしょうか。おそらく国民の団結があるなら、共通の国税制度が導入され、その税収によって、全国で同水準の公共サービスが供給されることでしょう。ただし例外となるのが、ある地域で、他の地域よりも公共サービスの供給コストが高い場合、高負担と公平な受益の間で、トレードオフが働く可能性がある点です。つまり例を挙げると、ほとんどの国では費用格差から、過疎部よりも都市部の方が公共サービスの水準が高くなるのです。しかしその一方で、皆様の頭の片隅には「均等化制度」という言葉があるでしょう。そこで次に、「すべての人が可能な限り等しい公共サービスを受けべきである」という考えのもと、単一国家政府がどのような行動をとるか考えてみましょう。私はより具体的な表現をするため、「均等化制度のベンチマーク」という言葉を使ったにすぎません。例えば、連邦制度におけるベンチマークとしては、地域間で1人当たりの公共サービス水準が同等であることが挙げられます。各地

域では、課税ベースに応じた徴税を行い、事業課税のほか、住民税、市民税など個人をベースとする課税がなされます。そして地域間では、平均所得水準や課税ベース毎の税収に格差があります。実に単純な定義ですが、完全な均等化制度とは、行政地域間での歳入能力を完全に均等化することだと思ふのです。

ただ現実には、様々な理由から、均等化制度を導入するのは非常に困難です。1つには、とりわけ大幅な分権化が進んだ国では、下位政府の行動がそれぞれ異なる可能性があります。わずかに異なる税制度が選択されたり、基本的な公共サービスにおいても、例えば教育制度で、学生の区分が異なったり、教育内容が異なる可能性があるのです。社会保障制度が異なる場合もあるでしょう。こうした地域政府間の多様性によって、均等化制度の策定が困難になり、結局、地域間での再分配比率を決めるにあたって、国の平均的なベンチマークを用いざるを得なくなるのです。また、インセンティブの問題にも注意が必要です。下位政府が、単により多くの歳入を得たいという動機から、その行動を変えることがないように、均等化制度を策定しなければなりません。均等化を図る中で、おそらく、各地域の課税ベースをどのように評価するかという問題も生じるでしょう。これは例えば、地域間で資産課税標準の定義が異なる場合に、どうやって資産税の均等化を図るか、という問題です。

地域間で公共サービスのニーズが異なる場合、私達はそれを均等化したいと思うものですが、実際には大変難しいことです。歳出面で均等化を図るには、ニーズとコストの両方を考慮しなければならず、結果として—日本での状況は分かりませんが—ほとんどの場合、全体で相殺されてしまいます。つまり、よりニーズの高い地域がしばしば低い費用を負担し、またその逆が起こり得るのです。そして、歳出面での均等化で最も難しい点が、公共サービスの質については、地域間で均等化を図れないということです。

均等化制度に影響を及ぼす要因は、他にもあります。所得税制の分権化を進める国では、累進課税が導入されており、人々は所得水準に応じた税負担をしています。こうした状況で均等化を図る場合、それは各所得層を基準とした均等化になります。各地域で人口を所得層別に分類し、各層にどれくらいの人属するかを調査した上で、階層別に均等化を行うのです。均等化制度が抱える最も難しい問題は、おそらく価値判断が絡む点でしょう。均等化を進めるにあたっては、いわゆる「社会的市民権」に対するコンセンサス—つまり「居住地域に関わらず、誰もが等しい公共サービスを受ける権利がある」という合意がなされ、すべての人がそれを受け入れなければならない点です。

6.3. 包括的な条件付補助金

さて、財政移転の2つ目の形態は、マッチンググラントです。学術的には、長年議論されてきた、地域間のスピルオーバーの是正にあたります。マッチンググラントの効果については、私も基本的には賛成なのですが、かなり誇張されている感が否めません。地域間の外部性やスピルオーバーに対する効果の度合いは、マッチンググラントの公式が示すような、50パーセントもの水準にはならないと思います。マッチンググラントが最も効果を上げるのは、下位政府に何らかの政策を推進させたい場合でしょう。例えば、国家的に育児事業や介護事業を推進したい場合—そして、その実施責任が下位政府にある場合—事業を開始させる方法として、マッチンググラントが挙げられます。ただ、マッチンググラントは一旦施行されれば、下位政府の歳出と実際にマッチする必要はありません。ですから、むしろここで導入すべきなのは、先ほども申し上げた「条件付補助金」です。ある程度客観的に測定できるニーズを基準とし、しかも条件付であることから「包括的な条件付補助金」とも言えます。これは、下位政府が補助金を受ける場合に満たすべき一般的な条件を定め、それが満たされない場合は補助金を削減し、満たされれば補助金を満額支給するという仕組みです。カナダの社会移転制度も、こうした仕組みになっており、例えば医療分野では、包括的補助金が導入されています。州政府が医療サービスを提供するのに対し、医療サービスはどこでも利用可能でなければならない、地域間の移住者がサービス受給資格を制限されてはならない、誰もが医療サービスを利用できなければならないといった、実に一般的な条件を定めています。このように、下位政府が主体となる社会支出には、基本的な条件と定則に基づいて運用される包括的な補助金が最も適していると考えます。

6-4. 政策の調和

そして、財政移転のもう1つの形態である財政調整についてですが、これは政策の協調と調和とも言える、軽視してはならない問題です。いえ、連邦制度では軽視してはならない、と言うべきでしょう。互いに独立した権限を持つ、2つの異なる階層の政府—つまり、連邦政府と州政府が存在する場合、連邦政府が州政府の行動に対して影響力を行使しようとするのは、避けがたいことです。しかしこれは、下位にある地方政府との協調的な関係なくしては、実現できるものではありません。もちろん、州政府に対して条件付の財政移転を実施することも可能ですが、それでもやはり実際の・政治的な理由から、協調と調和の姿勢が必要となります。

さて、調和制度は、多くの点で有効な働きをします。まず、条件付の財政移転では実現できない形で、効率性と国内経済市場の改善を促します。州政府が他の州政府を意識して、裁量的な行動を取らないようにする条件など、厳密には設定できません。むしろ、他の州の住民に対して差別的な行動を取らないよう、州政府と協定を結ぶ方が賢明です。同様に、地域間で垂直的公平に関する共通の基準を設けることもできるでしょう。また、税制度を調和させる協定を結ぶこともできるでしょう。現にカナダでは、税制調和に関する協定があります。私はこうした、中央政府が協定に参画した州政府に代わって徴税を行い、州政府は、国家的に合意された課税標準を遵守する限り、税率について完全な裁量権を持つという制度は、日本が取っている制度と似通ったものだと思います。

さらに、調和制度は州政府の規制を合理化する働きもします。調和制度は、国家的な目標を達成する手段として、条件付補助金に替わりうるものなのです。しかし、調和制度の導入にも難しい側面があります。なぜなら、関係するすべての政府機関の合意が必要であり、特に再分配の問題が議論される場合、全会一致を得ることが極めて難しいためです。したがって現実には、州政府の自由な参画を認める協定を結ぶか、あるいは、連邦政府が多少の権力を行使して州政府を同意させ、同意しない場合は紛争の調停にあたるという協定を結ぶしかありません。つまり、連邦政府はこうした協定のまとめ役であり、また執行役でもあるのです。

最後に、すべての連邦制度で生じる問題ですが、おそらく、こちらの省庁で皆様が取り組まれているテーマと大変近いものでしょう。それは、プロセスに関する問題です。つまり、どのようなプロセスで、財政調整は変更されるかという問題です。カナダが直面する問題の1つに、財政移転は完全に財務省に掌握されているという事実があります。その結果、州政府への財政移転に関する決定事項はすべて、予算プロセスの一部として扱われるのです。すべ

てが秘密裏に進められ、予算が公になるまで誰にも内容が分かりません。しかも、予算は年次単位で編成されるため、財政移転の方針も毎年変更されがちです。ここで言えるのは、長期的な視点を持ち、助言者的な立場で行動し、長期的な意思決定から予算を使用し、合理的な財政移転制度の確立に関与する、アームスレンジスな主体同士は、互いに切り離すか、少なくとも分割するべきだということです。

7. まとめ

では、今日のまとめに入りましょう。重要なポイントの繰返しになりますが、なぜ多層的な政治システムで分権化が進められるかということ、もちろん政治的・文化的な理由もあるでしょうが、少なくとも経済学的には、公共サービスの供給において、特に家計と企業に対する供給において、効率性が向上するという動機があるためです。しかし一方で、分権化の過程では、国内経済市場に歪みを生じるおそれもあります。下位政府はみな、非協調的な独立した意思決定を行うためです。さらに、地域間で公共サービスの供給能力が異なるため、垂直的公平の達成における妥協や、財政の非効率・不公平を生じる可能性もあります。また、詳しくお話しはしませんでした、水平的・垂直的な財政外部性が起こる問題もあります。

財政調整の役割は、こうした負の影響を解消し、国家経済の効率性・公平性に歪みを生じない形で、分権化を推進することにあります。その中でも、均等化政策は重要な取り組みです。一国全体で、財政の公平性—言ってみれば、社会的市民権を維持していく上で欠かせないものなのです。均等化政策は、家計間で所得の再分配を行うための手段ではなく、すべての家計が等しく公共サービスを受けられることができるよう、保証するための手段なのです。

均等化制度は、より複雑な要素をはらんでいます。分権化が進むにつれ、地方政府の意思決定は益々多様で不均一なものとなり、国民の団結も薄らいでいくと思われるからです。

包括的な条件付補助金もまた、分権化が進む社会政策の策定において、国家レベルの目標を達成する有効な手段です。一方、個別的補助金は、政策の遂行を促進する以外に、包括的補助金ほど有効に機能することはないでしょう。

8. 質疑応答

司会者：

ボードウェイ教授、ありがとうございます。続いて質疑応答に移りたいと思います。教授には、我々が国内問題を担当する省庁であることをご説明していますので、ここからは桧垣さんに通訳をお願いしましょう。日本語でも英語でも結構です。ご質問のある方はお願いします。

8-1. カナダ憲法第 36 条について

質問者：

では、最初の質問をさせていただきます。先生のお話にもありましたように、1982年に改正されたカナダ憲法では、第36条第2項で、連邦政府に対し均等化政策の実施を義務付けています。日本でも憲法改正が幅広く議論されており、地方財政に関する条項を織り込むべきかが1つの焦点となっています。そこでこの条項についてお伺いしたいのですが、先生はこの第36条の重要性や意義についてどのようにお考えでしょうか。また、カナダ憲法が改正されるに至った背景についても、お話いただけないでしょうか。

ボードウェイ教授：

第36条は、カナダ憲法の中でも非常に重要な条項です。どのようなものか、簡単にご説明しましょう。まずご存知かと思いますが、カナダはかつてイギリスの植民地でした。1867年に独立し、同年に憲法を制定しました。私の理解するところでは、1867年は日本にとっても重要な年であったと思います。さて、カナダは独立し、憲法も制定しましたが、この憲法を改正する権限はイギリスの下院議会にあったという点で、完全な独立とは言えませんでした。つまり、憲法を改正したければ、イギリスの下院議会に委ねる必要があったのです。これは容易にご想像できるとおり、厄介なことでした。1982年の憲法改正を後押ししたのは、カナダ憲法を国民の手に取り返したいという願いだったのです。当時首相であったピエール・トルドー氏は、大変先見の明のある人物で、従来とは全く違った形の憲法を考えていました。そして、実に多くのことを試みたのです。トルドー首相はケベック州の出身でありながら、連邦制度を支持し、すべての国民にとってより素晴らしい憲法を制定しようと尽力したのです。

トルドー首相が取り入れた大変重要な考えの1つに、「権利と自由の憲章」があります。これは、それまでのカナダにはなかった発想です。しかし次第に、この憲章もすべての人にとって好ましいとは限らないことが分かり、数々の議論を経て、財政力の乏しい州政府を安定さ

せる手段として、この第36条がまとめられたのです。実は、こうしたカナダの自治権を取り戻す動きには、もう1つ重要な要素がありました。それが憲法第35条です。今日のテーマでは、大きな意味を持つものではありませんが、この条項は、先住民の権利を憲法で明確に定めたもので、先住民の条約上の権利と自治権を憲法において保障するものです。それはともかくとして、第36条は、協議の過程で憲法に盛り込まれたものであり、均等化の原則を導入しようとして、努力がなされたものではなかったのです。もちろん、この条項が憲法に追加されたことは、実に意義のあることです。そして第36条の内容ですが、2つの項に分かれており、第1項では「分かりやすく言い換えますと」連邦政府および州政府に対し、国全体で機会の平等を確保し、地域の更なる発展を促すとともに、すべての国民に主要な公共サービスが供給されるよう求めています。この第1項は、ある種カナダの社会移転制度の原点とも言えるものです。

第2項は、講演でもお話した「均等化の原則」について述べたものです。具体的には、すべての州政府が同じ課税水準で等しい公共サービスを提供できるように、連邦政府に対して、均等化のための補助金交付を義務付けています。しかし、この均等化の原則は、連邦政府の義務として定められているものの、専門家の間では、「実際に立法府が政府に対して要求できる義務ではない」と言われています。第2項は、原則上の道徳的義務に過ぎず、立法府が連邦政府に対して「均等化のための交付金が不十分である、もっと予算配分すべきである」と異議を申立てることは、現実には不可能でしょう。そもそも、歳出は議会の決定事項であるという厳格な規定があります。

もちろん第36条、特に第2項には大変な意義があり、多くの国の憲法にも反映されています。例えばドイツの憲法にも、同様の条項があります。現在のドイツ憲法が制定されたのは、つい最近の1994年のことですが、実に興味深い点です。また、1994年のアパルトヘイト政権の終焉にもつながったとされています。一方、オーストラリアでは、様々な国の経験を基に、憲法で政府に対して実に広範な社会的義務を定めています。以上のことから、私は、均等化の原則を憲法に盛り込むことは大変な意義があり、また大きな影響力になるものだと考えています。カナダの均等化制度は、こうした原則を念頭に置き、策定されたものなのです。

8.2. 地方政府の自律的な意思決定

質問者：

先生は、分権化の意義は予算面での権限委譲だけでなく、自律的な意思決定を促すことにあるとおっしゃいました。日本では昨今、徴税権の地方委譲を進め、地方政府が独立した意思決定を行えるようにすべきだという議論があります。しかし先生のお話では、歳入・歳出面での権限委譲だけでは、十分な分権化につながらないということです。先生がお考えになる「自律的な意思決定」とはどのようなもののでしょうか。

ボードウェイ教授：

これは、連邦国家と単一国家で異なる点だと思います。定義によれば、連邦制度とは、異なる階層の政府が、それぞれに排他的な権限を持つ政治システムだとされています。ですから、例えばカナダ憲法では、州政府が一定の「排他的な立法権」を有することが明記されています。おそらく、アメリカやその他の国でも同様でしょう。また一方で、州政府は憲法に基づき、実に広範な課税権を有しています。州にはそれぞれ、州政府に対してのみ説明責任を負う州議会が存在しますが、連邦政府は、州議会に対して何かを強制したり、州内部における政策の立案に干渉したりすることはできません。うまく説明できているか分かりませんが、私が考える「自律的な意思決定」とは、つまり「州政府が何を実施するかは、完全に州政府で決める」というシステムです。

日本の事情については、当然皆様の方が私よりも詳しいでしょうが、連邦制をとらない国の多く—例えば北欧諸国では、地方政府の権限は、国の立法機関によって定められていると言っても、過言ではないでしょう。そして、地方政府の権限を変更できるのは、国の立法機関であり、また、地方政府や地方自治体がどのような学校制度、高齢者介護事業、保育政策を実施するか、法によって定めるのも国の立法機関なのです。こうした流れでいくと、地方政府には排他的な権限はないと言えます。連邦国家において、財政移転制度が大変重要であるのは、それが中央政府にとって地方政府に働きかける大きな手段だからです。—私は賄賂の研究をしようとしたこともありましたが、財政移転は、州政府に対し、国家レベルの目標を阻害しない法案を成立させるよう促すインセンティブなのです。いくらかお分かりいただけましたでしょうか。

8.3. 均等化制度と条件付補助金

質問者：

均等化制度について、大変参考になるお話をいただき、ありがとうございました。先生は、地方政府間の均等化政策には、複数の方法があるとおっしゃいましたが、本省では、均等化政策として、地方政府に対し、無条件の交付金を導入することを検討しています。しかし先生のお話では、条件付補助金もまた、均等化を図る上で有効だということです。大変興味深いご指摘だと思います。ただ、本省は分権化の非常に難しい部分に直面しており、現在どちらかという、事業単位での無条件の交付金を選択する流れにあるのです。私個人は、地方政府には裁量の余地はあまりないと思うところです。そこでお尋ねしたいのですが、カナダでは、州政府間の均等化を図る上で、「均等化交付金」と「包括的補助金」をそれぞれどれくらいの割合で用いているのでしょうか。講演の中で、社会支出分野に包括的補助金が導入されているとありましたが、第一に、均等化交付金と包括的補助金の金額的な比率はどれくらいでしょうか。第二に、均等化交付金と包括的補助金の間で、理論的な選好があるのでしょうか。

ボードウェイ教授：

私の答えが多少なりともご説明になるとよいのですが、カナダでは、社会移転政策と均等化政策は別のものとして扱われています。その論拠となるのが、憲法第36条第2項の「連邦政府は均等化の義務を負う」という明確な定義です。そしてその一方で、「医療、教育、社会福祉など一部の社会支出については、すべての国民にサービスが提供されるよう、連邦政府と州政府で共同責任を負う」とされています。大きく分けて、この2つの取り組みがあるのです。

さて、均等化制度とは、平均以下の財政力しかない州政府に対してのみ実施される施策です。財源力の豊かな州政府には、実施されません。—均等化支援を受けていないのは、3州から5州程度で、支援を受けているのが5州から7州だったと思います。この均等化交付金は、完全に無条件のもので、交付するか否かは、相対的なニーズによって決定されます。その一方で、財政移転も行っています。財政移転には2つの制度があり、1つは「保健医療交付金 (Canada Health Transfer)」と言います。これは、連邦政府が州政府に対し、医療サービスの供給支援に限定して交付するものです。もう1つは「社会福祉交付金 (Canada Social Transfer)」と言います。こちらは、州政府の社会保障政策および教育政策を支援する目的で交付されるものです。

この2つの財政移転には、大変一般的な条件が付随しています。私が言う「条件付の包括的補助金」とは、州政府に対して、学校教育は12年制でなければならないとか、あれをやれ、これをやれと指示するものではありません。実際にそうした縛りは全くないのです。基本的な考え方は、市民1人あたりの均等化支援であり、付随する条件も、州政府はすべての市民が利用可能な、総合的な医療サービスを公的資金により普遍的に提供すること、といった大まかなものです。こうした条件すら設定されないこともあります。ただ連邦政府は、必要に応じて州政府に対し「使用料を徴収するのでは、誰もが利用可能といえない」といった指導を行い、交付金を削減する場合があります。これは、時折見られる状況です。

こうした移転制度の目的は、連邦政府に、州政府に対する道徳的な影響力と発言権を与えることにあります。州政府に対して、このような医療制度を確立すべきである、これが州政府の独占的な立法権である、国家基準に準じた政策を立案すべきであるといった申し入れをできるようにすることなのです。

包括的補助金と均等化交付金の交付規模は、だいたい同じ位だと思います。財源力の低い州政府は、たしか予算の40パーセントまでをこうした交付金で補うことができます。一方、財源力の高い州政府が受ける交付金は、最も富裕な州政府で、予算の8パーセント程度でしょう。だからこそ、この仕組みが機能するのです。ここで私が「条件付」と言うのは、非常に一般的な条件です。実際のところ、州政府はどのような条件にも反対します。医療保険交付金であっても、連邦政府から何の条件も課されたくないのです。ですから、大きな政治論争につながります。

この2つの交付制度は、基本的に一体化できるものでしょう。ひとつにまとめた上で、均等化達成のために資金配分し、同時に州政府に対して、交付金を受ける上での一般的な条件を課す、というやり方も可能だと思います。

8.4. マッチンググラント

質問者：

マッチンググラントについてお伺いします。カナダの連邦政府では、どのようなマッチンググラントを導入していますか。導入分野と実施対象について、教えてください。2番目に、州政府の管轄下にある地方自治体に対しても、マッチンググラントが交付される場合があるかについて、教えてください。そして3つ目の質問ですが、話が全く変わりますが、私は、カナダとアメリカは同じ北米にあり、多くの類似点がある一方で、全く違った国だと思って

います。先生は講演の中で、連邦国家における財政の公平性の重要性について述べられましたが、その観点から、アメリカの財政政策は、先生の目にどのように映るでしょうか。

(1) カナダにおけるマッチンググラント

ボードウェイ教授：3つ目のご質問は、後から別にお答えすることにしましょう。

マッチンググラントについては、大規模なものはほとんどありません。医療分野で初めてマッチンググラントを導入したときの補助率は、50パーセントでした。また福祉分野では、50パーセントの補助率の財政移転を行ってきました。これはすべて、非常に大まかな条件が付帯された「包括的補助金」の制度ができた時点で、すべてこちらに切り替えられました。現在唯一残っているマッチンググラントは、国道整備に関する比較的小規模なものです。また、移民政策では、国による費用分担のための財政移転が実施されています。おそらく日本では、あまり懸念されないことだと思いますが、カナダは非常に多くの移民を受け入れている国です。移民政策は連邦政府の責任範囲にありますが、実際のコストは州政府にかかってきます。移民者はある特定の地域に居住する傾向があり、また当然のことながら、その地域ですべての公共サービスを受ける権利があるからです。そのため連邦政府は、州政府に対して財政移転を行い、新たな移民を受け入れるための費用を支援しているのです。

また農業分野では、わずかながら条件付の財政移転の制度が残っています。しかし、従来のようなマッチンググラント的な移転は、ごく僅かしかありません。さて、アメリカについてお話する前に、2番目のご質問をもう1度伺いしてよいでしょうか。

(2) 地方自治体に対するマッチンググラント

質問者：

2番目の質問ですが、連邦政府から、州政府の管轄下にある地方自治体に対して、直接マッチンググラントが交付される場合はあるでしょうか。

ボードウェイ教授：

これはカナダで大きな議論を呼んでいる問題です。なぜかと言うと、地方自治体は完全に州政府の管理下にあるものだからです。つまり、州政府は小さな連邦政府のような組織ではなく、むしろ単一国家的に運営されており、地方自治体が認められる権限も、法によって定められているのです。例えば、トロントは東京の10分の1程度の規模ですが、カナダ人からしてみれば、立派な大都市です。こうした地域は都会化してくるにつれ、自分達には十分な財政責任も歳入もないと感じるようになり、連邦政府が地方自治体に対して財政移転を行う

べきではないのかという、大きな議論を巻き起こします。直近の予算編成での合意事項の1つとして、石油税収の一部を州政府へ委譲することが決まりました。これは、石油事業に関する輸送サービスの多くは、各地域が担っているという指摘に端を発したもので、非常に意見の分かれる議論でした。

(3) アメリカとカナダの相違点について

アメリカに関するご質問については、さほど意見が分かれなないでしょう。カナダでは重要視されている問題だからです。おっしゃるように、カナダとアメリカは、とりわけ公平性の観点から非常に異なる国です。ただこれも個人の選好の問題ですから、いいとか悪いとか、関係ないなどは申しあげられません。カナダは、社会保障政策において、アメリカよりもむしろはるかにヨーロッパに似通っています。カナダでは、誰もが利用できる医療制度が公的資金で運営されていますし、公立大学も整っています。社会福祉制度でも、カナダとアメリカは全く異なります。基本的にアメリカでは、社会福祉制度はユニバーサルなものではないのです。カナダは福祉国家であり、この点でアメリカとは大きく異なります。しかしカナダでも、競争的な理由から、こうした制度を変えていくべきだという声が多く上がっています。カナダはGNPの60パーセントを輸出に依存しており、しかもその80パーセントが対米輸出です。また、経済的競争力を高めるため、減税を実施すべきだという声もあります。更には、社会保障支出を削減すべきだ、医療制度を民営化すべきだという声まで、実に様々な圧力があります。これはとても重要な問題です。そしてここで、均等化交付金と条件付補助金が大きく関わってきます。なぜなら、どちらの制度も人々に対し、財政力の低い地域にとどまることを促す側面があるからです。以上よりご質問への回答としては、おっしゃるとおりカナダとアメリカは大きく異なる国で、その違いが多く政治家に対し、大きなプレッシャーをかけているのです。

8-5. 州政府間の調整

通訳者：

どのように制度を確立するかという質問でした。例えば、カナダには15程度の州しかありませんが、アメリカでは50州、日本でも47の都道府県があります。税制改革や財政改革など何らかの制度を導入するにあたり、州政府の数によって、妥協点の見つけ方に差が出るものでしょうか。

ボードウェイ教授：

カナダには現在10の州政府があり、この数は今後も変わらないでしょう。ある1つの州が

分離してしまうと、全部で9つになりますが、そうならないことを願っています。

さて、州政府はそれぞれに規模が全く異なります。人口で見ても、1,000万人から15万人まで規模は様々ですが、付与された権限は同じです。50州もある国に比べて、州政府が10しかないメリットは、やはり調整が容易なことでしょう。特に、非常に大きな州が2～3あるほかは、小規模な州ばかりの場合に言えることです。政策調整がはるかに容易だと思います。ゆえに、例えばカナダは税制調和制度を導入できたのでしょうか。50もの州を抱えるアメリカで、税制調和制度を導入する場合よりも、ずっと協動的で調和的な制度が導入できていると思います。金融面での規制についても、お尋ねですか。

通訳者：

はい。例えば、税制面での規制についてはいかがでしょうか。

ボードウェイ教授：

カナダは、金融規制でも大きな問題を抱えています。これは、カナダ憲法が制定された時点で「不公平の緩和」という視点が十分に認識されていなかったためです。銀行業務や保険業務は連邦政府の管轄分野なのですが、憲法の条項があいまいなことから、州政府もまた破産や株式市場、資本市場の管理を行っているのです。資本市場については、個々の規制を統合・調整しようという試みがなされてきましたが、なかなか難しいようです。規模の大きな州には独自の株式市場があるのですが、株式市場間で調和が図られると、誰もがトロントで起業し、モントリオールやバンクーバーの市場がなくなってしまうのではないかと懸念されるためです。したがって、資本市場の調整は大変難しいとされています。

同様に、労働市場も州政府の管理下にあります。医師、会計士、弁護士から大工、配管工に至るまで、州政府が規制を定めており、これが労働者にとって別の州へ移住する上での障壁となっています。この問題は、政府間の話し合いでは解決できていません。州政府がたった10しかなくても、解決できない問題もあるのです。

質問者：

どうもありがとうございます。

8.6. ネット方式／グロス方式による均等化

質問者：

今日は、素晴らしい講演をありがとうございました。いわゆる歳入のネット評価とグロス評価についてお尋ねしたいのですが、日本の場合、垂直的財政格差が非常に大きいため、地方政府に対して、補助金の交付だけでなく、逆に中央への資金拠出も組み合わせることで、グロスの均等化を図ろうとしています。先生はこの問題について、どのようにお考えでしょうか。

ボードウェイ教授：

これは、私の共著者からも出た質問です。カナダではグロス方式を採用しており、財政力の低い州政府には、均等化政策によって底上げを図りますが、逆に財政力の高い州政府に対して、下方調整をすることはありません。これが大きな問題となるのは、財政力の豊かな州政府は、益々豊かになっていくためです。カナダのある州は、世界第3位の石油埋蔵量を誇る地域で、今まさに莫大な収益を上げています。確かに、ネット方式の方が好ましいでしょう。ただ、垂直的財政格差が非常に大きな場合、ネット方式の導入も難しいと思われます。

1つのやり方としては、前の方のご質問に戻りますが、ネット方式を導入する手段として、社会移転制度と均等化制度を統合することが考えられます。オーストラリアの制度にはお詳しいでしょうか。オーストラリアは、非常に大きな垂直的財政格差のある国で、州政府による税収は実に僅かなものです。しかし大変高度な均等化制度が整っており、これがすべての州政府に適用されています。垂直的財政格差が大きいことから、事実上すべての州政府に補助金が交付されますが、その中でも富裕な州に対しては交付を少なくし、全体としてすべての州政府が同じ水準になるように調整されています。当然、州政府間の格差もカナダと比べて非常に小さなものです。ご質問はまさに、カナダの制度における問題点であり、真似てはならない点だと言えるでしょう。