

現代カナダ財政連邦主義の原点

——ローウェル＝シロワ報告をめぐって——

池 上 岳 彦

1. はじめに

カナダにおいては、1867年の連邦結成時に制定された英領北アメリカ法 (British North America Act) が、現在もカナダ憲法の一部を構成しており、その第6章「立法権の配分」は連邦と州の権限配分を規定する。そのなかで、保健医療・福祉及び教育が明文で、もしくはその後の憲法解釈により、州の所管事務とされている¹⁾。これら3つの分野は、現在では政府支出の過半を占めており、その結果として州・地方支出が政府支出の3分の2を占める。また収入面では、州税と地方税の合計額は連邦税を上回っている²⁾。カナダの特徴は分権型財政連邦主義と表現することができる。

ただし、連邦歳入庁が州税の徴収をも行う租税徴収協定、財政調整制度として連邦から州・準州に交付される平衡交付金・準州交付金、保健医療・福祉・高等教育に係るブロック補助金など、連邦・州間には緊密な財政関係が存在している。

現代カナダ財政連邦主義の原点は、世界大恐慌下の州・地方財政危機及び第二次大戦への対応のなかで模索された政府間関係の改革に求められる。とくに、本稿が取り上げる1940年の王立連邦・州間関係調査委員会 (Royal Commission on Dominion-Provincial Relations、以下、ローウェル＝シロワ委員会)³⁾の報告が重要である。

1) 池上 (2008b) 29～30ページを参照されたい。

2) 池上 (2006) 38～41ページを参照されたい。

3) 委員会は、オンタリオ州最高裁判所長官ローウェル (Newton W. Rowell)、連邦最高裁判所判事ランフレ (Thibaudeau Rinfret)、『ウィニペグ・フリー・プレス』(Winnipeg Free Press) 編集長デフォー (John W. Dafoe)、ダルハウズィ大学教授マッケイ (Robert A. MacKay) 及びブリティッシュ・コロンビア大学教授アンガス (Henry F. Angus) から構成され、ローウェルが委員長を務めた。ランフレが病気で辞任すると、ラヴァル大学教授シロワ (Joseph Sirois) が後任となった。さらに、ローウェルも病気により辞任したため、シロワが委員長に就任した。委員会は委員長の名をとって、ローウェル＝シロワ委員会と呼ばれる。

2. 1930年代のカナダ財政

1929年に始まる世界大恐慌は、それまで輸出主導型成長を続けていたカナダ経済に大きな打撃を与えた。さらに、西部地域の干ばつによる農業への打撃も大きかった。輸出財価格は低下し、投資が減少し、国民所得は下落した。とくに農家は1920年代に農業用設備と土地を借金で購入したため、農産物価格低下と大規模な干ばつが相まって深刻な経営危機に陥った。連邦は直接的な産業保護を行うとともに、関税率を引き上げ、英連邦及びアメリカとの特惠関税協定を締結したが、農業部門にとってはかえって生活費や経営コストが上昇した⁴⁾。

農家救済と失業者救済は憲法上、州の責任であり、実際には市町村の仕事であった。不動産価格は下落しており、財産税の増収をはかるのは困難であったため、財源は州に依存せざるを得なかった。1937年度時点の財政状況を示したのが表1である。州・地方の福祉費は救済費の急増により経費全体の4分の1を占めるようになり、また公債利払い費の負担も大きかった。それに対して、教育、交通、農業等の経費は1930年代中盤まで伸びず、道路・建物等の補修は延期された。従来から経済力の弱かった大西洋沿岸諸州と農業恐慌が深刻だった大平原諸州は連邦補助金が収入に占める割合が3割台に達した。また、連邦は財政状況が厳しい西部諸州への貸付及び債務保証を行い、さらに大西洋沿岸州では雇用対策の意味も含むハイウェイ建設事業を展開した。

連邦は当時の中心的な税目だった売上税の税率を引き上げ⁵⁾、関税率を引き上げるとともに、個人所得税、法人所得税、酒税、たばこ税等を増税した。州は相続税、法人税、ガソリン税、個人所得税等の増税もしくは新設を進めた。この状況は「タックス・ジャングル」(tax jungle)と呼ばれた。ただし、税制の「調和」をはかる動きもみられた。1936年、オンタリオ州が個人所得税の課税標準を原則として連邦税に合わせるかわりに、連邦が州税も合わせて徴収する租税徴収協定を締結した。これを皮切りに、1937年にマニトバ州が、1938年にプリンス・エドワード・アイランド州が、そして1940年にはケベック州及びユーコン準州が、それぞれ連邦と個人所得税徴収協定を締結した。1939年には法人所得税についてもマニトバ州及びプリンス・エドワード・アイランド州が連邦と徴収協定を結んだ。

ただし、連邦はやむを得ない恐慌対策を行う一方で、当面抑制可能な公共投資を減少させ、同時に増税を行った⁶⁾。これは当時、景気対策としてのフィスカル・ポリシーという考え方が採用されていなかったことを示す。当時、救済の基準や内容は州・市町村ごとに異なっていた。

4) 池上 (2008b) 41ページを参照されたい。

5) 1920年代の減税により1930年には1%まで引き下げられていた売上税の税率は、1931年に4%へ、1932年に6%へ、そして1936年には8%に引き上げられた。

6) Bates (1939) pp. 12, 16, 79, 88, Norrie, Owsram and Emery (2008) pp. 327, 332を参照せよ。

表1 カナダの財政状況 [1937年度]

A. 支出

(単位：千カナダドル)

	連邦	州	市町村	合計
公債利子	164,140	54,042	53,315	271,497
国防	32,585			32,585
軍人年金・医療	52,902			52,902
福祉	74,489	107,609	54,417	236,515
(うち救済)	(40,348)	(60,513)	(19,847)	(120,708)
(保健医療)	(1,024)	(26,253)	(15,439)	(42,716)
教育	2,630	33,150	80,594	116,374
農業・公有財産	34,523	28,909		63,432
交通	31,430	101,250	27,526	160,206
その他	51,900	34,729	80,436	167,065
他政府へ一般補助	22,755	2,983		
総額	467,354	362,672	296,288	1,100,576

B. 収入

(単位：千カナダドル)

	連邦	州	市町村	合計
個人所得税	40,445	11,837	2,673	54,955
法人税	71,742	29,870	450	102,062
相続税		36,689		36,689
売上税	138,055	1,893	4,412	144,360
酒税・酒類販売益	19,504	29,716		49,220
たばこ税	34,201			34,201
ガソリン税		38,821		38,821
関税	112,565			112,565
不動産税		4,214	237,205	241,419
その他の税	32,628	5,698	21,114	59,440
租税合計	449,140	158,738	265,854	873,732
登録・免許料	2,583	35,065	6,470	44,118
その他	8,821	27,594	31,837	68,252
他政府からの一般補助		22,695	2,983	
総額	460,544	244,092	307,144	986,102

注：1) 本表は、経常勘定と資本勘定の合計を示す。

2) 本表では、政府間の特定目的補助金は、交付側の支出に含まれるが、被交付側の収入には含まれない。

3) 「法人税」は、所得課税とそれ以外の税の合計である。

資料：Dominion-Provincial Conference on Reconstruction, *Comparative Statistics of Public Finance 1933, 1937, 1939, 1941, 1943: Dominion of Canada, Provinces and Municipalities* (Ottawa: Committee of the Cabinet on Dominion-Provincial Relations, August 1945), pp. 28-45により作成。

そして公共投資，州債発行，連邦プロジェクトへの参加に関する政策も，州ごとに多様であった。連邦から州への救済関連補助金も，時限立法に基づいて連邦と各州が個別の協定を結んで補助金を支出する方式であり，総じて場当たりのな対策であった。

3. ローウェル=シロワ委員会

(1) ローウェル=シロワ委員会における議論

連邦・州間行財政関係の分析及び改革案策定のために，1937年8月，ローウェル=シロワ委員会が設置された。その背景として，州・地方財政危機が顕在化していたことがあげられる。1936年4月，失業と干ばつに伴う救済費が最も深刻な財政問題であったアルバータ州政府は債務不履行を起こし，翌5月には既存の州債務について利率を半減することを一方的に宣言した。その背景には，当時連邦が州債発行を規制する機関の設置を提案していたのに対して，同州が参加を拒否したため，連邦が同州への信用供与を停止したという事情もあった。

1936年12月，連邦・州の代表による全国財政委員会 (National Finance Committee) の席上，マニトバ州は，国家としての経済的・財政的基盤を検討する諮問機関を設置するよう要求し，多くの州がそれを支持した。当時，アルバータ州に続いて，サスカチュワン州とマニトバ州も債務不履行の危機に陥っていた。両州を救うべきかどうか，連邦政府内部でも対立があったが，州の債務不履行が続出するとカナダ全体の信用を失わせるため，救済が必要であるとの議論が徐々に優勢となり，両州がアルバータ州のような一方的な金利引き下げを行わない限り，政府間の行財政関係を審議する諮問機関の結論が出るまでは，連邦が州財政の破綻を防止するための援助を行う，との決定がなされた。これによりローウェル=シロワ委員会の設置も同時に決定されたのである⁷⁾。

ローウェル=シロワ委員会に出席した州は，連邦による失業者救済・老齢年金・母子家庭手当・労働政策・保健等の全面的管轄，州の財源拡大，とくに連邦から州への財源移転増大等を要求した⁸⁾。しかし，すべての州の意見が一致していたわけではない。たとえば，アルバータ州は当初から委員会出席を拒否し，意見表明をカナダ国民一般向けの文書として発行した⁹⁾。その内容も，救済事業等に関する州債の連邦移管，ハイウェイ建設，農業の再生・保護といった他州と共通する要求に加えて，州立の信用庁が州内の総生産と総消費のバランスをとり，債

7) 池上 (2008b) 52ページを参照されたい。

8) Government of the Province of Manitoba (1937) pp.53 58, Government of the Province of Prince Edward Island (1937) pp.44 54, Government of the Province of Nova Scotia (1938) pp.5 6, Government of the Province of British Columbia (1938) pp.351 354, Province of Saskatchewan (1937) pp.331 335 による。

9) Government of the Province of Alberta (1938) を参照せよ。

券の発行、銀行の利子率等を規制し、信用事業を行って州民への配当を行う、といった州独自の経済政策を強調するものであった¹⁰⁾。また、オンタリオ州はヘブバーン (Mitchell F. Hepburn) 州首相とマッケンジー＝キング (William Lyon Mackenzie King) 連邦首相の政治的確執もあり、非協力的な態度をとった¹¹⁾。さらに、ケベック州も、連邦もしくはその諮問機関が州財政を調査する権限はないと述べ、州権侵害を警戒する議論を展開した¹²⁾。なお、所得課税と相続税の課税権については、ブリティッシュ・コロンビア州が州独自の課税権を主張したのに対して、サスカチュワン州とノヴァ・スコシア州は連邦が課税した税収を州に公平に分配する方式を主張し、マニトバ州は事務移管とのバランスをとって相続税を連邦税にすることを認める等、多様な提案が示された¹³⁾。

また、カナダ市長・市町村連合 (Canadian Federation of Mayors and Municipalities) をはじめとする市町村の代表は、失業者救済は国家的な課題となっており、憲法上も州の役割であるから、市町村が莫大な支出を強いられて負債を累積させているのはおかしい、とくに都市部では失業者及び離農者が市外から流入しており、それを従来からの市民の不動産税で救済するのは不適切である、との主張を繰り返し、失業者救済の連邦移管、市町村債務の負担緩和、連邦・州の財産に対する市町村税の賦課、市町村に対する連邦税の免除、連邦・州から市町村への財源保障なき事務移管の中止等を要請した¹⁴⁾。

さらに、カナダ商業会議所 (Canadian Chamber of Commerce) 等の経営者団体は、連邦と州・地方にわたって多重かつ多様な課税や事業規制が行われている現状を批判し、事業展開に対する障壁の除去、行政の合理化、個人所得税及び法人所得税の連邦による徴収、法人資本課税の廃止、相続税の簡素化、不動産税の軽減、保険・証券・労働規制・老齢年金の連邦移管、州による会社法の内容統一、州債務の監督、補助金の改革、州会計制度の統一、州による市町村債務監督の強化等を要請した¹⁵⁾。これは、連邦の権限強化が企業の事業展開にとって有利で

10) Ibid., Part I, pp. 374 377, Part II, pp. 51 55による。州による信用事業と金融機関統制の提唱は、アルバータ州の政権を握った社会信用党 (Social Credit Party) が掲げた「社会信用」理論に基づいていた。

11) Alway (1967) を参照せよ。

12) Province of Quebec (1938) による。

13) Government of the Province of British Columbia (1938) pp. 351 352, Province of Saskatchewan (1937) p. 333, Government of the Province of Nova Scotia (1938) p. 5, Government of the Province of Manitoba (1937) p. 55による。

14) たとえば、カナダ市長・市町村連合の意見陳述 (Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, *Report of Proceedings*, January 25, 1938, pp. 3255 3386) 及び Cities of Alberta (1938) pp. 10 12, Municipalities of British Columbia (1937) pp. 3 4, City of Winnipeg (1937) p. 18, Union of Nova Scotia Municipalities (1938) pp. 13 15, City of Saint John (1938) pp. 14 17, City of Toronto and Ontario Mayors' Association (1938) pp. 21 23を参照せよ。

15) たとえば、カナダ商業会議所の意見陳述 (Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, *Report of Hearings*, May 30, 1938, pp. 9506 9562, とくに提言部分は pp. 9507 9526) を参照せよ。

ある、との考え方に基づいていたといえる。

(2) ローウェル=シロワ報告

1940年5月に提出されたローウェル=シロワ委員会の報告書(ローウェル=シロワ報告)は、第1巻において連邦結成以来の経済・財政・政府間関係を詳しく検証した。それによれば、英領北アメリカ法が制定された時代には、人々は小さな町に住み、個人・家族の「自立」を基本とし、連邦が国防・経済開発を、州・地方が教育・福祉・地域的公共事業を、それぞれ担当していた。しかし現在は、都市化と職業等の専門化、そして自動車の普及が進み、相互依存関係のなかでの生活が常態化して、州・地方による教育と福祉の高度化、交通・経済開発政策が重要になり、他方で失業者等の救済は全国的課題となった。それに対して収入面では、連邦が関税、州が公有財産収入・免許料及び直接税、そして市町村が不動産税という従来型の税財源配分は崩れ、連邦と各州が独自に消費や生産コストに対する課税を強化しているため、課税の非効率と不公平が深刻化している。そこでローウェル=シロワ報告は、連邦と州の間で権限と課税権を再配分してそれぞれの政府が適切な権限を果たす財源を調達できるようにするための抜本的な改革が必要であるとして¹⁶⁾、第2巻において政府間関係に関する具体的な改革を提言した。

提言は抜本的改革を行う第1案(Plan I)と失業者救済の連邦移管のみを行う第2案(Plan II)とに分けられていたが、ローウェル=シロワ報告は第1案を強く推した。第1案の要点は、以下のようにまとめられる¹⁷⁾。

(a) 失業者救済

福祉政策について、就労可能な状態にある失業者の救済(失業保険及び雇用援助サービス)は連邦に移管する、就労できない状態にある失業者の救済及びその他の福祉(母子家庭手当、児童福祉、医療保険、労災保険等)は州の所管のままにする、とされた。また、失業保険に加えて拋出制の老齢年金も連邦が創設することとされた¹⁸⁾。

この改革案は、福祉などの社会サービスは原則として州の所管事項であるとしつつも、失業が個人を超えた全国的な社会問題であり、州・地方財政が救済費負担によって窮迫していることとのバランスをとったものとみることができる。

(b) 税源配分

連邦と州との税源配分について、個人所得税、法人税、相続税は連邦のみが賦課し、州・地方は——現在課税を行っている団体も含めて——3つの分野から撤退する、連邦は各州内

16) Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (1940) Book I, とくに pp. 244 246を参照せよ。

17) 第1案の内容について、詳しくは Ibid., Book II, pp. 81 130を参照せよ。

18) なお、非拋出制の資産調査つき老齢年金は、引き続き州が運営することとされた (Ibid., Book II, pp. 40 42)。

の鉱山・石油会社の純益の10%にあたる税収を州に対して還付する、その他の州・地方税について、連邦は州の課税権を尊重する、とされた。

この改革案は、(a) と (c) における失業者救済と州債務の連邦移管に要する財源の移譲という意味をもつと同時に、税制を統一して納税コストを減らしつつ地域間の税負担の不公平を解消し、合わせて団体間の課税力格差を縮小させようとするものである。なお、鉱物・石油に由来する企業利益の一部を州に還元することとされたが、それはこれらの非再生型天然資源が憲法上、州の財産だからである。

(c) 州債

州の債務について、州債務のすべて、もしくは州債務・市町村債務合計額の40%を連邦が肩代わりするが¹⁹⁾、その代わり州財産による収益の一部を連邦に支払う、州債は原則として自国通貨建の発行とし、外貨建て州債発行は新設の財政委員会 (Finance Commission) が許可した場合に限る、自国通貨建ての州債発行は自由であるが、州が公債費を (d) に掲げる全国調整補助金等による財源保障の対象としてもらいたい場合、その州債発行については財政委員会の許可を要する、とされた。

これは、州が公債費負担に苦しむと同時に、州債務の約半分が外貨償還の可能性をもち、国際通貨体制が激変するという状況の下で、州を救済し、しかも今後も連邦のコントロール下にある州債発行には償還費の財源を保障する、との方針を示したものである。

(d) 全国調整補助金

連邦は全国調整補助金 (National Adjustment Grant) を財政力の弱い州に交付する。すなわち、全国調整補助金は、それぞれの州について、教育・福祉サービスの経費については全国平均水準を、地域開発費については各州における1928～31年の水準を、それぞれ保障するために必要な財源を算定し、その州が全国平均水準の課税を行った場合の収入見込みとの差額を交付する制度とする、全国調整補助金の金額は、見直しを行う場合でも、当初より減額することはない、これまで連邦から州に交付されてきた補助金は、原則として廃止する、とされた。

ローウェル＝シロワ報告は、特定目的補助金について、交付する基準と事業の実施方法に関する連邦・州間の合意が必要であり、連邦が監査や実績評価を行うとしても、政府間で見解が食い違うことは避けられず、事業の遅延や混乱が生じる、実績評価の基準として、連邦は資金の節約を重視するのに対して、州はニーズを満たすことができたかどうかを重視する、ルール違反があった場合でも、連邦の政策目的を放棄することや州の行政機関が悪いと宣言することは困難なため、補助金を返還させることはできない、との問題点を指摘した²⁰⁾。そのう

19) 市町村債務が大規模なケベック州は州・市町村債務合計の40%を連邦移管したほうが有利であるが、その他の州は州債務すべてを連邦移管したほうが有利であるとされた。

20) Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (1940) Book I, pp. 257-259による。ま

えで、報告は、すべての州が全国平均水準の教育・福祉サービスを行い、かつハイウェイ、農業、公有財産経営などの地域開発政策も行うことができるようにする財源を、使途の自由な一般財源という形で保障しようとした。しかも、この全国調整補助金は、財政力の弱い州に重点的に配分し、財政力格差を縮小させる機能を備えていた。

(e) 緊急補助金

農業恐慌に代表される不測の事態に対応するために、連邦が州に緊急補助金を交付するが、これは年度ごとに金額を見直し、できるだけ早く減額することをめざすとされた。

(3) ローウェル=シロワ報告による収支変化

ローウェル=シロワ報告は、表2に示したように、州・市町村の支出と収入をそれぞれ減少させて、全体としては収支を好転させるシナリオを描いた。1937年度ベースでみると、州については、支出を1億1,442万カナダドル（以下、ドル）削減する一方で、収入を7,075万ドル削減し、収支を4,366万ドル好転させる。市町村については、支出を2,517万ドル削減する一方で、収入を479万ドル削減し、収支を2,038万ドル好転させる。州・市町村を合わせると6,404万ドルの収支好転となり、これは支出総額の9.3%に相当する大幅な改善であった。

ただし、これらの改革は、就労可能な失業者救済の連邦移管を除けば、財源の拡充という州・市町村の要求とは大きく異なっていた。ローウェル=シロワ報告は、利害関係者の主張を取り入れてそれらを調整するのではなく、委員会スタッフ独自の調査研究に基づいて作成された、という面が強い²¹⁾。

また、報告の影響は州ごとに大きく異なる。表2からわかるとおり、第1に、州・市町村を合わせた総収支改善額の支出総額に対する比率は、プリンス・エドワード・アイランド州とサスカチュワン州で20%を上回る。とくに後者は人口1人当たりの総収支改善額も16.3ドルと唯一10ドルを上回るが、これは農業恐慌による公債費と救済費の負担が大幅に軽減されるからである。第2に、全国的にみると州の収支改善額が市町村の2倍を上回っているが、ケベック州とマニトバ州では市町村の収支改善額のほうが多い。これは市町村が救済費の相当部分を負担していたからであるが、ケベック州については病院建設等における市町村の役割が大きいため市町村債務が大規模であり、既存の州債務すべてよりも州・市町村債務合計の40%を連邦移管するほうが有利であった、との事情もある。第3に、従来の州・市町村税制は多様であった。

た、その判断の基礎になった研究として、Corry (1939) pp. 28-36を参照せよ。

21) たとえば、英領北アメリカ法についてはCreighton (1939)、カナダ経済の発展及び現状についてはMackintosh (1939)、公的扶助及び社会保険についてはGrauer (1939)、連邦・州間の権限配分と補助金についてはCorry (1939)、連邦・州財政の歴史についてはBates (1939)、市町村財政についてはGoldenberg (1939)がある。なお、報告がスタッフの調査研究に依拠していたことは既に指摘されている。Bryce (1986) pp. 215-216, Bradford (1998) pp. 39-40を参照せよ。

表2 ローウェル=シロワ報告による州・市町村の収支変化 [1937年度ベース]

(単位：千カナダドル)

			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	
州	支出	公債利払い費の連邦移管	221	2,616	2,784	6,868	18,539	
		公債の連邦移管 (減債基金繰入れ減少)	208	285	323	3,155	1,041	
		救済費 (就労可能者) の連邦移管	309	1,409	642	12,840	13,599	
		徴税費の減少	10	65	37	626	1,099	
		市町村に対する補助金の減少					2,921	
	合計	A	748	4,375	3,786	23,489	37,199	
	収入	個人所得税の廃止		34				6,041
		法人税の廃止		165	1,122	520	9,665	10,377
		鉱産税の連邦から州へ的一部還付			200	14	2,200	7,700
		相続税の廃止		45	504	398	11,197	20,214
連邦補助金の減少			657	1,953	1,567	2,592	2,941	
全国調整補助金		750	800	1,500	8,000			
緊急補助金								
合計	B	151	2,579	971	13,254	31,873		
収支変化 (B - A)		C	597	1,796	2,815	10,235	5,326	
市町村	支出	公債利払い費の連邦移管				4,975		
		公債の連邦移管 (減債基金繰入れ減少)				1,857		
		救済費 (就労可能者) の連邦移管	64	241	89	7,829	5,309	
	合計	D	64	241	89	14,661	5,309	
	収入	個人所得税の廃止			47	129	1,694	
州補助金の減少							2,921	
合計	E	0	47	129	1,694	2,921		
収支変化 (E - D)		F	64	194	40	12,967	2,388	
州・市町村の総収支変化 (C + F)			661	1,990	2,775	23,202	7,714	
総収支変化の支出総額 (改革前) に対する比率 (%)			24.0	7.1	12.0	12.6	3.1	
総収支変化の人口1人当たり額 (カナダドル)			7.1	3.6	6.4	7.4	2.1	
[参考] 人口 (千人)			93	549	437	3,141	3,637	

			マニトバ	サスカチュワン	アルバータ	プリティッシュ・コロンビア	全州合計
州	支出	公債利払い費の連邦移管	3,701	6,083	6,959	6,540	54,311
		公債の連邦移管 (減債基金繰入れ減少)	378	28		853	6,271
		救済費 (就労可能者) の連邦移管	2,904	9,776	2,000	4,743	48,222
		徴税費の減少	202	72	165	415	2,691
		市町村に対する補助金の減少					2,921
	合計	A	7,185	15,959	9,124	12,551	114,416
	収入	個人所得税の廃止	2,789	353	665	2,002	11,884
		法人税の廃止	1,854	1,219	2,132	6,948	34,002
		鉱産税の連邦から州へ的一部還付	316	260	384	2,100	13,174
		相続税の廃止	404	241	1,326	1,428	35,757
連邦補助金の減少		2,453	5,620	1,776	1,625	21,184	
全国調整補助金	2,100	1,750			14,900		
緊急補助金		4,000			4,000		
合計	B	5,084	14,233	5,515	9,903	70,753	
収支変化 (B - A)		C	2,101	14,536	3,609	2,648	43,663
市町村	支出	公債利払い費の連邦移管				4,975	
		公債の連邦移管 (減債基金繰入れ減少)				1,857	
		救済費 (就労可能者) の連邦移管	2,457	500	1,092	760	18,341
	合計	D	2,457	500	1,092	760	25,173
	収入	個人所得税の廃止					1,870
州補助金の減少						2,921	
合計	E	0	0	0	0	4,791	
収支変化 (E - D)		F	2,457	500	1,092	760	20,382
州・市町村の総収支変化 (C + F)			4,558	15,036	4,701	3,408	64,045
総収支変化の支出総額 (改革前) に対する比率 (%)			12.0	21.3	11.4	5.9	9.3
総収支変化の人口1人当たり額 (カナダドル)			6.4	16.3	6.1	4.5	5.8
[参考] 人口 (千人)			715	922	776	759	11,029

注：1) 本表は、1939年時点の調査に基づいており、また公債元金償還費 (減債基金繰入れ) を支出として取り扱う。ただし「総収支変化の支出総額 (改革前) に対する比率」を求める際、支出総額には公債元金償還費を含めない。

2) アルバータ州については、既発債の一方的利下げを行わなかったと仮定して公債利払い費を算定した。

3) ケベック州は州債・市町村債とも40%を連邦へ移管し、その他の州は州債をすべて連邦へ移管する、とされた。

資料：Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, *Report of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations* (Ottawa: King's Printer, 1940) Book II, pp. 87-107, Book III, pp. 24-25, 70-87により作成。人口は Dominion-Provincial Conference on Reconstruction, *Dominion Subsidies to Provinces - Including Other Transfers* (Ottawa: Committee of the Cabinet on Dominion-Provincial Relations, August 1945), p. 24による。

そのため、連邦への移管を求められた個人所得税、法人税及び相続税の課税標準・税率等は州ごとに異なり、これまで高い税負担を課してきた州ほど減収幅が大きくなる。また、個人所得税を市町村税としていたノヴァ・スコシア州、ニュー・ブランズウィック州及びケベック州と、同税を州税としていたその他の州とでは、改革の影響が異なる。最後に、全国調整補助金はオンタリオ州、ブリティッシュ・コロンビア州及びアルバータ州には交付されないこととされた。これら3州は、教育・福祉及び地域開発について基準となる財政需要を全国平均税率による収収等でまかなうことができる財政力の強い州とみなされたのである。

ローウェル＝シロワ報告に基づく改革の前後で州・市町村経常支出の人口1人当たり純計額がどのように変化するかを示したのが表3である。改革による支出削減額は、全州平均でみる

表3 ローウェル＝シロワ報告の州・市町村経常支出への影響 [1937年度ベース。人口1人当たり額]
(単位：カナダドル)

	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	
	改革前	改革後	改革前	改革後	改革前	改革後	改革前	改革後	改革前	改革後
公債利払い費	3.6	1.2	7.1	2.3	8.9	2.5	9.4	5.7	9.7	4.6
福祉(救済)	0.8	0.3	1.1	0.4	0.6	0.4	6.6	0.5	4.2	0.5
福祉(その他)	3.0		6.2		4.5		5.5		8.8	
教育	5.9		7.7		6.1		7.2		12.3	
農業	0.4		0.5		0.5		1.1		0.3	
公有財産	0.1		0.6		1.0		2.4		0.7	
ハイウェイ・交通	4.4		4.6		3.7		4.9		5.9	
その他	3.2	3.1	5.6	5.5	4.2	4.1	10.1	9.9	10.9	10.6
支出総額 (改革による変化)	21.3	18.3	33.3	27.7	29.4	22.7	47.3	37.1	52.7	43.6
	(3.0)		(5.6)		(6.7)		(10.1)		(9.1)	

	マニトバ		サスカチュワン		アルバータ		ブリティッシュ・コロンビア		全州平均	
	改革前	改革後	改革前	改革後	改革前	改革後	改革前	改革後	改革前	改革後
公債利払い費	10.4	5.2	9.5	2.9	11.9	3.0	14.2	5.6	9.9	4.5
福祉(救済)	7.0	0.5	11.7	0.5	3.8	0.5	6.0	0.5	5.5	0.5
福祉(その他)	7.5		7.3		7.1		10.4		7.3	
教育	9.7		8.9		12.2		12.3		9.8	
農業	0.2		0.4		0.6		0.4		0.6	
公有財産	0.8		1.0		0.6		2.1		1.3	
ハイウェイ・交通	4.0		3.1		5.4		6.1		5.1	
その他	9.3	9.0	8.6	8.5	7.7	7.5	15.6	15.0	9.9	9.6
支出総額 (改革による変化)	48.9	36.9	50.4	32.6	49.2	36.8	67.1	52.5	49.3	38.7
	(11.9)		(17.8)		(12.4)		(14.6)		(10.6)	

注：1) 本表の数値は、州と市町村の経常支出の純計額を、当該州の人口で割ったものである。

2) アルバータ州が一時的に既発州債の利下げを行って削減した分の公債費は、改革前の経常支出に含めた。

3) 公債の元金償還費(減債基金への繰入金を含む)は、経常支出に含めていない。

資料：Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, *Report of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations* (Ottawa: King's Printer, 1940), Book III, pp. 48 49, 70 87により作成。人口は表2と同じ。

表4 ローウェル=シロワ報告の州・市町村収入への影響 [1937年度ベース。人口1人当たり額]
(単位:カナダドル)

	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	
	改革前	改革後	改革前	改革後	改革前	改革後	改革前	改革後	改革前	改革後
個人所得税	0.4	—	0.1	—	0.3	—	0.5	—	1.7	—
法人税	1.8	—	2.0	—	1.2	—	3.1	—	2.9	—
鉱産税の一部還付	—	—	—	0.4	—	0.0	—	0.7	—	2.1
相続税	0.5	—	0.9	—	0.9	—	3.6	—	5.6	—
売上税	—	—	—	—	—	—	1.4	—	—	—
ガソリン税	2.9	—	3.6	—	3.8	—	2.3	—	4.9	—
不動産税	4.4	—	12.9	—	10.2	—	19.2	—	29.7	—
その他の税	2.1	—	3.0	—	4.3	—	2.2	—	2.9	—
登録・免許料	2.2	—	3.1	—	2.5	—	4.2	—	3.8	—
酒類関連収入	0.4	—	2.6	—	2.5	—	2.2	—	2.9	—
その他の自主財源	0.5	—	3.3	—	3.1	—	5.3	—	3.4	—
他政府の一般補助金	7.1	—	3.6	—	3.6	—	0.8	—	0.8	—
全国調整補助金	—	8.1	—	1.5	—	3.4	—	2.5	—	—
緊急補助金	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
支出総額 (改革による変化)	22.1 (1.6)	20.5	35.1 (4.8)	30.3	32.3 (2.5)	29.8	44.9 (4.8)	40.2	58.5 (8.8)	49.8

	マニトバ		サスカチュワン		アルバータ		ブリティッシュ ・コロンビア		全州平均	
	改革前	改革後	改革前	改革後	改革前	改革後	改革前	改革後	改革前	改革後
個人所得税	3.9	—	0.4	—	0.9	—	2.6	—	1.2	—
法人税	2.6	—	1.3	—	2.7	—	9.2	—	3.1	—
鉱産税の一部還付	—	0.4	—	0.3	—	0.5	—	2.8	—	1.2
相続税	0.6	—	0.3	—	1.7	—	1.9	—	3.2	—
売上税	—	—	1.4	—	0.8	—	—	—	0.6	—
ガソリン税	3.2	—	2.2	—	3.4	—	4.2	—	3.5	—
不動産税	23.8	—	17.9	—	22.4	—	25.8	—	22.7	—
その他の税	1.8	—	1.2	—	1.4	—	1.8	—	2.4	—
登録・免許料	3.5	—	4.1	—	4.2	—	6.3	—	4.0	—
酒類関連収入	2.5	—	1.4	—	3.3	—	5.4	—	2.7	—
その他の自主財源	4.1	—	5.2	—	6.9	—	9.1	—	4.7	—
他政府の一般補助金	3.4	—	6.1	—	2.3	—	2.1	—	1.9	—
全国調整補助金	—	2.9	—	1.9	—	—	—	—	—	1.4
緊急補助金	—	—	—	4.3	—	—	—	—	—	0.4
支出総額 (改革による変化)	49.4 (7.1)	42.3	41.4 (1.5)	39.8	50.0 (7.1)	42.9	68.4 (13.0)	55.4	50.2 (6.6)	43.6

注：1) 本表の数値は、州と市町村の収入純計額を、当該州の人口で割ったものである。

資料：Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, *Report of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations* (Ottawa: King's Printer, 1940), Book III, pp. 46 47, 70 87により作成。人口は表2に同じ。

と人口1人当たり10.6ドルである。しかし、大西洋沿岸3州は改革前の段階から支出規模が小さく、債務と救済事業の連邦移管による支出削減も3～7ドルと少ない。それに対して恐慌対策に苦しむ西部諸州では改革による支出削減規模が大きく、とくにブリティッシュ・コロンビア州の公債利払い費減少とサスカチュワン州の救済費減少が著しい。従来から、州ごとの財政規模の相違は教育費、救済費及び公債費によるところが大きかったが、報告は後二者の大部分を連邦に移管することによって州間の相違を小さくした。

また、改革の前後で州・市町村収入の人口1人当たり純計額変化を示した表4によれば、全州平均でみると改革による収入減少は6.6ドルであるが、ブリティッシュ・コロンビア州とオンタリオ州の減少幅が大きい。前者は法人税と個人所得税、後者は相続税について、それぞれ大規模な税収をあげていたが、それらを失うことになる。それにより、不動産税を除く税収の格差は大幅に縮小されることになる。

4. 戦時体制下の政府間財政関係——戦時租税協定

(1) 1941年1月の連邦 州首脳会議

既にカナダは1939年9月、第二次大戦に参戦し、戦時体制へ突入していた。そこで、ローウェル＝シロワ報告の取り扱いについて、連邦には、報告内容を実施するかどうかの議論を戦後まで延期する、連邦 州首脳会議を早期に開催して報告の実施如何を検討する、報告の戦時財源調達に資する部分のみを一方的に実施し、他の部分の議論を戦後まで先送りする、という選択肢があった²²⁾。マッケンジー＝キング連邦首相は、オンタリオ州が報告内容に反発しているため、連邦 州首脳会議を開催しても合意は得られないだろうが、何もしなければ1、2年後に財政破綻が生じたときに非難されると考えて²³⁾、首脳会議開催を決定した。連邦は政権内で協議した結果、ローウェル＝シロワ報告の第1案に沿った改革の実施を提案することを決定した²⁴⁾。

1941年1月14～15日の連邦 州首脳会議において、マッケンジー＝キング連邦首相は、ローウェル＝シロワ報告は連邦への集権化を意図しておらず、州の自治権を尊重しているので、その内容をすべて実現するもしくは否定するのではなく、修正も可能だとの限定を付けたうえで、戦時財政対策及び戦後復興のために、報告の第1案を前提とした政府間協議を開始するよう提案した²⁵⁾。会議のなかで、イルズリー (J. L. Ilsley) 連邦財務相は、報告の第1案もしくはそ

22) 連邦財務省内でこの整理を行ったのは、ローウェル＝シロワ委員会スタッフとしての調査研究にも参加したマッキントッシュであった。Granatstein (1975) p.164, Burns (1980) pp.16 17, Smith (1998) p. 23を参照せよ。

23) Pickersgill (1960) pp.159 160による。

24) Burns (1980) pp.17 18による。

25) Dominion-Provincial Conference (1941) pp.1 10による。

れに優る改革を実施すべき理由として、税制の混乱を收拾して応能原則による公正な税制を構築する、政府の信用及び戦争と州の財源調達手段を確保する、国内すべての地域において最低水準の生活と正義を実現する、戦後復興の手段を整えておく、との諸点を掲げた²⁶⁾。

これに対して、マニトバ州、サスカチュワン州及びプリンス・エドワード・アイランド州は報告通りの改革を支持した²⁷⁾。ケベック州、ノヴァ・スコシア州及びニュー・ブランズウィック州は、報告の内容に様々な問題点があると述べつつも、協議を開始することには賛成した²⁸⁾。しかし、オンタリオ州、ブリティッシュ・コロンビア州及びアルバータ州は、報告の内容に問題があるうえ、戦時に憲法改正を伴う抜本的改革を議論すべきでない²⁹⁾と主張した。とくにオンタリオ州とブリティッシュ・コロンビア州は、報告が示した財政収支の推計は誤りであり、自州の収支は悪化するとの独自推計をそれぞれ発表した³⁰⁾。

このように州側の見解が大きく分かれたのをうけて、マッケンジー＝キング連邦首相は、ローウェル＝シロワ報告の第1案に基づく協議を断念することを宣言した³¹⁾。ただし、会議の席上、イルズリー連邦財務相は、報告による改革を実施しない場合、連邦は戦費その他の支出をまかない、戦争を遂行するために、相続税の創設、所得課税の増徴等、州の税源を侵食する、失業救済の補助金を廃止する、州債の元利償還に関する補助を打ち切る、ガソリンの配給制を実施する、といったあらゆる手段をとらざるを得ないかもしれない、と明言した³²⁾。報

26) Ibid., pp. 73 74による。

27) ブラッケン (John Bracken) マニトバ州首相の発言 (Ibid., pp. 20 38, 85 87)、バターソン (W. J. Patterson) サスカチュワン州首相の発言 (Ibid., pp. 49 54, 89 91) 及びキャンベル (Thane A. Campbell) プリンス・エドワード・アイランド州首相の発言 (Ibid., pp. 41 49, 87 89) による。

28) ゴドブー (Adelard Godbout) ケベック州首相の発言 (Ibid., pp. 16 17, 82 83)、マクミラン (A. C. Macmillan) ノヴァ・スコシア州首相の発言 (Ibid., pp. 17 19, 87 89)、マクネア (J. B. McNair) ニュー・ブランズウィック州首相の発言 (Ibid., pp. 19 20) 及びピリエ (F. W. Pirie) ニュー・ブランズウィック州土地・鉱山相の発言 (Ibid., p. 84) による。

29) ヘブバーン・オンタリオ州首相の発言 (Ibid., pp. 10 16, 79 80)、パトゥーロ (T. D. Pattullo) ブリティッシュ・コロンビア州首相の発言 (Ibid., pp. 38 41, 81 82) 及びエイバーハート (William Aberhart) アルバータ州首相の発言 (Ibid., pp. 54 61, 82) による。

30) マクウェステン (T. B. McQuesten) オンタリオ州ハイウェイ・市町村担当相は、報告の実施によって同州は1937年度ベースで643万ドル、1940年度では1,700万ドルのそれぞれ収支悪化になる、と発言した (Ibid., pp. 75 79)。また、ブリティッシュ・コロンビア州による推計では、報告通りの改革を行えば同州は1938年度から財政赤字に陥ったはずだ (赤字額は1938年度92万ドル、1939年度90万ドル、1940年度141万ドル) とされた (Government of the Province of British Columbia (1941) pp. 5 6)。さらにトロント市 (オンタリオ州) 選出の連邦下院議員ローバック (Arthur W. Roebuck) は、連邦に移管される失業者救済は経費が急減しており、州債務の移管も投資家と金融業界の利益にしかならず、州債規制は州権を弱体化させる、主要な州税を連邦税に吸い上げ、従来の補助金を廃止して全国調整補助金等に置き換えると、オンタリオ州等に極めて不利になる、と批判した (Roebuck (1941))。

31) Dominion-Provincial Conference (1941) pp. 103 108による。

32) Ibid., pp. 74 75 による。

告に反発した3州を含めて、すべての州が戦争遂行に全面協力することを表明したが、それは連邦の増税を事前承認する意味を持った。マッケンジー＝キング連邦首相も、この首脳会議では合意が得られなかったものの、連邦は「会議を開催しない」との非難を回避することができたうえに、必要とあれば州の収入源を侵す権限を獲得したという意味で大きな成果を上げた、と評価していた³³⁾。

(2) 戦時租税協定の成立

連邦 州首脳会議の後、連邦財務省内では善後策の協議が行われた。その責任者であるクラーク (W. Clifford Clark) 副財務相は、ゴードン (Walter L. Gordon) 特別補佐官にローウェル＝シロウ報告の第1案に代わる案を作成するよう命じた。ゴードンは、社会問題の解決は戦後に繰り延べて、戦時財源対策にしばった増税を行うべきであるとして、超過利潤税を増徴する、各州と任意の協定を結んで、それに参加する州に戦争期間中は主な州税の課税権を放棄させる代わりに、そこから現時点で得ている税収に相当する補償金を交付する、財政力の弱い協定参加州には追加の補助金を交付する、協定の対象となる税目については、連邦は全国民を対象として大規模な増税を行う、との案をまとめた。ゴードンは、州が協定に参加せずに課税を続けるのは自由であるが、その州民は超重税を負担しなければならなくなるので、連邦が確固たる態度で臨めばすべての州が協定に参加するはずだ、と考えたのである³⁴⁾。連邦政府内の合意は、この案に基づいて形成された。

1941年4月に発表された1941年度連邦予算において、イルズリー連邦財務相は、個人所得税と法人税について「州税が存在しないと仮定して国民に最大限の負担を求める」増税を提案した³⁵⁾。同時に連邦は、各州に対して両税を終戦1年後まで課税しないよう要請し、その協定に参加する州には連邦が補償金を交付する、として、(A) 1940年12月31日に最も近い日に終わる年度における州・市町村の個人所得税と法人所得税の収入額、(B) 州の純公債利払い費から相続税収を差し引いた額、のどちらの補償金にするかを各州が選択する、連邦が毎年議会の議決により交付している特別補助金は廃止する、財政上必要と認められる州には、連邦が財政需要補助金 (fiscal need subsidies) を交付する、連邦は州が天然資源から得る採掘権料や特別税の分野を侵害しない、州のガソリン税収が1940年の水準を下回った場合、連邦は差額を補てんする、協定参加州はいつでも協定から離脱することができる、としてすべて

33) Pickersgill (1960) p. 162による。

34) Gordon (1977) pp. 37-38による。また、Granatstein (1975) pp. 172-174, Burns (1980) pp. 24-25を参照せよ。なお、ゴードンは戦後(1963～65年)、連邦財務相を務めた。

35) 1941年の時点で、連邦の個人所得税の限界税率は原則として15～85%、また「国防税」として2%もしくは3%が課税された。さらに投資所得へは付加的に4%が課税された。連邦の法人所得税率は40%であり、一定基準を超える利潤には75%の超過利潤税がかされた。なお、1942年には、個人所得税・法人所得税とも、さらに増税が行われた。

の州に選択を迫った³⁶⁾。連邦議会では、野党も含めてこの協定を結ぶこと自体に対する反対はなく、むしろ野党第1党である保守党からは、相続税も連邦税に統一すべきだ、また戦時に限らず恒久的に連邦に税源を集中すべきだ、との意見が出されるほどであった³⁷⁾。

連邦はゴードンを中心に州との個別交渉を進めた³⁸⁾。各州とも州民の過重負担を避けるため、1942年までに、それぞれ連邦との間で戦時租税協定 (Wartime Tax Agreement) を結んだ。ローウェル＝シロワ報告に反発した州を含めて、協定に参加することについて州の間に異論はなかった。ただし、財政需要補助金の算定根拠については、廃止される特別補助金との対応関係について、関係州との折衝が難航した。また、これまで個人所得税及び法人税を大規模に賦課していた州は、課税停止による減収分が連邦から補てんされるのに対して、両税をあまり課していなかった州には補てんが少ない。しかし連邦税の増税はすべての州で適用されるので、州・市町村税が軽かった州の税負担のほうが急増する。これは不公平ではないかとの不満がノヴァ・スコシア州から出された。しかし連邦は、協定の目的は州財政の現状を維持することである、と反論した³⁹⁾。

各州は選択肢 (A)・(B) それぞれによる補償金額を計算し、表5に示したように、所得課税等の減収を補てんした方が有利なケベック州、オンタリオ州、マニトバ州、アルバータ州及びブリティッシュ・コロンビア州は (A) を選択し、公債費負担に苦しんでいたプリンス・エドワード・アイランド州、ノヴァ・スコシア州、ニュー・ブランズウィック州及びサスカチュワン州は (B) を選択した。ただし、アルバータ州は、債務不履行を続けている時点では (A) のほうが有利だったが、1945年に債権者との和解が成立して利子の未払い分を返済した時点で (B) のほうが有利になったためにそちらに転換し、連邦は過去の分まで遡って差額を同州に交付した。

戦時租税協定の特徴を整理すると、第1に、課税権を放棄することによって減収を被るのは州及び市町村であるが、連邦からの補償金を得るのは州である。補償金の一部を市町村に交付するかどうかは、それぞれの州の判断に委ねられる。これは、カナダ連邦制の下で市町村は州の「創造物」とみなされており、協定の主体が連邦と州だからである。

第2に、上でみたように、これまで個人所得税及び法人税を大規模に賦課していた州は、課税停止による減収分が選択肢 (A) によって補償されるが、両税を課していなかった州であれば補償はない。州の財政収支変化には大きな差がないとしても、連邦税はすべての州で課され

36) House of Commons, *Debates*, April 29, 1941, pp. 2344 2346による。

37) 連邦下院におけるハンソン (Richard B. Hanson) 保守党院内代表の発言 (House of Commons, *Debates*, May 25, 1942, pp. 2713 2714)。なお、これは連邦と各州との協定が成立した1942年の段階で、連邦政府が議会で協定の承認を求めた際の発言である。

38) Gordon (1977) pp. 38 39による。

39) 連邦と各州との交渉については、Burns (1980) pp. 28 34による。

表5 戦時租税協定による州・市町村の収入変化

		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		
減収	課税停止する州税・市町村税	252	1,611	2,450	20,586	28,964		
	廃止される特別補助金	275	1,300	900				
	減収合計	527	2,911	3,350	20,586	28,964		
増収	選択肢	(A) 課税停止による減収	252	1,611	2,450	20,586	28,964	
		(B)	公債利払い費	388	4,284	4,718	12,107	29,846
			受取利子(控除)	80	1,209	891	2,803	8,955
			相続税収(控除)	43	490	548	7,602	11,463
	小計	265	2,585	3,279	1,702	9,428		
	有利な選択肢	(B) 265	(B) 2,585	(B) 3,279	(A) 20,586	(A) 28,964		
	財政需要補助金	437	326	371				
増収合計	702	2,911	3,650	20,586	28,964			
収支変化		-	175	300	0	0		

		マニトバ	サスカチュワン	アルバータ		ブリティッシュ・コロンビア	全州合計		
				当初	債務問題解決後				
減収	課税停止する州税・市町村税	5,055	2,093	4,081	4,081	12,048	77,140		
	廃止される特別補助金	750	1,500			750	5,475		
	減収合計	5,805	3,593	4,081	4,081	12,798	82,615		
増収	選択肢	(A) 課税停止による減収	5,055	2,093	4,081	4,081	12,048	77,140	
		(B)	公債利払い費	5,807	6,953	4,736	7,835	8,220	80,158
			受取利子(控除)	2,030	2,308	1,590	1,590	1,703	21,569
			相続税収(控除)	603	315	417	417	1,014	22,495
	小計	3,174	4,330	2,729	5,828	5,503	36,094		
	有利な選択肢	(A) 5,055	(B) 4,330	(A) 4,081	(B) 5,828	(A) 12,048	82,940		
財政需要補助金	600	1,500				3,234			
増収合計	5,655	5,830	4,081	5,828	12,048	86,174			
収支変化		-	150	2,237	0	1,747	750		

注：1)「全州合計」は、アルバータ州の債務不履行問題が1945年に解決した後の数値を示した。

資料：A. Milton Moore, J. Harvey Perry, and Donald I. Beach, *The Financing of Canadian Federation: The First Hundred Years* (Toronto: Canadian Tax Foundation, 1966) pp. 20-21により作成(原資料は、戦時租税協定に関する各州の法律)。

るため、それまで税が軽かった州民の税負担が急増する。

第3に、課税停止による州・市町村の減収が補てんされるとしても、補償額は1940年時点の税収に固定されている。州・市町村は増税の可能性を失ったことに加えて、州民所得増大による税収増大があったはずだとし補償額の上乗せを求めることもできない。これは増税と所得増大による税収増分を連邦が独占することを意味する。これについて連邦は、現在は戦時であり、また所得増大は連邦の政策による部分が大きい、しかも税収補償額の基準とした「1940年12月31日に最も近い日に終わる年度」つまり1940年は景気が拡大しており、州にとって有利な

年だと主張した⁴⁰⁾。

第4に、州に対する補償金の選択肢(B)は、公債費負担が重い州に向けられたものであるが、相続税収分が補償金額から差し引かれる。これは、州による相続税の賦課を容認しつつも、(B)を選択した州についてはその税収を補償金減額で吸収するものである。他方で連邦は相続税を1941年に導入しており、実質的にはローウェル＝シロワ報告と同様に、所得課税に加えて相続税についても集中化の考え方を取り入れている。

最後に、財政需要補助金は、廃止する特別補助金に代わる形で交付されたが、付加的要素が州ごとに算定されたため、従来と比較すると金額に増減がみられた。また、大西洋沿岸3州については、(B)による補償額が(A)による補償額を上回る分が、財政需要補助金を算定する際に減額されたため、どちらを選んでも実質的には同じことであった。たとえば、付加的補助金が算定されなかったノヴァ・スコシア州は、(B)を選択したにもかかわらず、結果的には(A)を選択した場合と同様に収支変化ゼロとなった。

(3) 戦時期の財政状況

戦時体制下で、大恐慌期とは一転してカナダ経済は設備稼働率が急上昇し、労働力不足も顕在化するほど拡大した⁴¹⁾。では、カナダの財政はどのように変化したか。

表6に示したように、1943年度時点で、連邦支出は1939年度の8.5倍に当たる50億1,904万ドルと急膨張しており、その対GDP比も45.4%に達した。支出の52%を国防費が、18%を連合国向け援助費が占め、その他にも物価統制・配給、産業振興といった戦時統制色の強い政策に重点がおかれた。他方で、全国的失業保険は導入されたものの、福祉関係費は全体として横ばいであり、支出に占める構成比は1%台であった。

州は1943年度の支出総額が3億447万ドルと1939年度より減少しており、対GDP比も2.8%に下落した。福祉関係費が全体として減少したが、とくに救済費が急減した。地方支出は1943年度時点で3億58万ドルとほぼ横ばいであり、対GDP比は2.7%と低下した。州と同じく地方でも救済費は減少したが、教育費と交通費は微増であった。

全政府を通じた支出をみると、1939年度から1943年度の間は4.5倍となり、対GDP比も49.8%に上昇した。膨張のほとんどが連邦支出によるものであり、支出に占める連邦の割合は約9割に達した。

財政収入に目を転じると、表7に示したように、1943年度時点で、連邦収入は1939年度の5.3倍に当たる25億2,241万ドルに急増した。その内訳をみると、1930年代まで連邦税の中心だっ

40) 連邦下院におけるイルズリー連邦財務相の発言 (House of Commons, *Debates*, May 25, 1942, p. 2728) による。

41) 第二次大戦下のカナダ経済及び戦時統制については、Norrie, O'ram and Emery (2008) pp. 342-355を参照せよ。

表6 カナダの財政支出 [経常・資本勘定。1939年度・1943年度]

(単位：千カナダドル)

	連邦		州		地方		全政府純計	
	1939	1943	1939	1943	1939	1943	1939	1943
公債費 (利払費)	151,653	220,385	60,719	60,398	51,928	40,971	264,300	321,754
国防	126,915	2,621,501					126,915	2,621,501
軍人向け年金・医療	55,267	65,503					55,267	65,503
福祉	59,609	68,616	97,883	67,887	50,754	40,449	208,246	176,952
(救済)	(23,620)	(32)	(42,811)	(3,712)	(16,198)	(2,618)	(82,629)	(6,362)
(労働・失業保険)	(1,282)	(29,847)	(1,990)	(1,611)			(3,272)	(31,458)
(保健医療)	(1,153)	(1,675)	(30,432)	(34,738)	(15,560)	(15,443)	(47,145)	(51,856)
(老齢年金)	(29,121)	(32,230)	(10,279)	(15,039)	(187)	(282)	(39,587)	(47,551)
教育	3,543	7,422	38,004	49,485	87,135	93,986	128,682	150,893
農業	53,151	78,059	7,347	13,091			60,498	91,150
公有財産	14,577	10,380	23,071	17,124			37,648	27,504
交通	46,041	204,665	89,103	54,957	28,015	33,080	163,159	292,702
援助 (連合国向け)		921,401						921,401
産業振興	247	472,807					247	472,807
物価統制・配給	55	151,322					55	151,322
他政府への補助金	20,829	111,568	4,511	3,476				
その他	60,140	85,414	38,756	38,055	86,748	92,093	185,644	215,562
支出総額	592,027	5,019,043	359,394	304,473	304,580	300,579	1,230,661	5,509,051
構成比 (%)								
公債費 (利払費)	25.6	4.4	16.9	19.8	17.0	13.6	21.5	5.8
国防	21.4	52.2					10.3	47.6
軍人向け年金・医療	9.3	1.3					4.5	1.2
福祉	10.1	1.4	27.2	22.3	16.7	13.5	16.9	3.2
(救済)	(4.0)	(0.0)	(11.9)	(1.2)	(5.3)	(0.9)	(6.7)	(0.1)
(労働・失業保険)	(0.2)	(0.6)	(0.6)	(0.5)			(0.3)	(0.6)
(保健医療)	(0.2)	(0.0)	(8.5)	(11.4)	(5.1)	(5.1)	(3.8)	(0.9)
(老齢年金)	(4.9)	(0.6)	(2.9)	(4.9)	(0.1)	(0.1)	(3.2)	(0.9)
教育	0.6	0.1	10.6	16.3	28.6	31.3	10.5	2.7
農業	9.0	1.6	2.0	4.3			4.9	1.7
公有財産	2.5	0.2	6.4	5.6			3.1	0.5
交通	7.8	4.1	24.8	18.0	9.2	11.0	13.3	5.3
援助 (連合国向け)		18.4						16.7
産業振興	0.0	9.4					0.0	8.6
物価統制・配給	0.0	3.0					0.0	2.7
他政府への補助金	3.5	2.2	1.3	1.1				
その他	10.2	1.7	10.8	12.5	28.5	30.6	15.1	3.9
支出総額	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
増減率 (総額。%)	・	747.8	・	15.3	・	1.3	・	347.6
対GNP比 (総額。%)	10.5	45.4	6.4	2.8	5.4	2.7	21.9	49.8

注：1) 本表では、政府間の特定目的補助金は、交付側の支出に含まれるが、被交付側の収入には含まれない。

資料：Dominion-Provincial Conference on Reconstruction, *Comparative Statistics of Public Finance 1933, 1937, 1939, 1941, 1943: Dominion of Canada, Provinces and Municipalities* (Ottawa: Committee of the Cabinet on Dominion-Provincial Relations, August 1945), pp. 37-45により作成。また、GNP (1939年5,621; 1943年11,053 [百万ドル]) は Frank H. Leacy (ed.), *Historical Statistics of Canada, 2nd Edition* (Ottawa: Social Science Federation of Canada and Statistics Canada, 1983), Series F75 による。

表7 カナダの財政収入 [経常・資本勘定。1939年度・1943年度] (単位：千カナダドル)

	連邦		州		地方		全政府純計	
	1939	1943	1939	1943	1939	1943	1939	1943
個人所得税	45,407	698,435	12,113	1,102	3,158		60,678	699,537
法人所得税	77,920	740,097	11,082	389	450	320	89,452	740,806
法人税 (所得課税を除く)	1,875	6,938	21,278	244			23,153	7,182
源泉徴収税	11,122	26,943					11,122	26,943
相続税		15,020	27,850	24,391			27,850	39,411
一般売上税	137,446	304,914	2,717	17,520	4,698	8,116	144,861	330,550
個別売上税	24,175	126,798	2,615	4,287			26,790	131,085
酒税・酒販売益	21,014	64,484	33,409	64,976			54,423	129,460
たばこ税	42,447	140,197		4,480			42,447	144,677
ガソリン税		24,930	53,069	45,572			53,069	70,502
関税	106,819	288,056					106,819	288,056
不動産税			5,504	6,536	243,418	259,757	248,922	266,293
その他の租税			2,624	3,790	22,923	24,957	25,547	28,747
租税合計	468,225	2,436,812	172,261	173,287	274,647	293,150	915,133	2,903,249
自動車登録・免許等			28,092	30,473			28,092	30,473
その他の免許・料金・罰金等	2,542	4,867	8,975	9,640	6,981	7,744	18,498	22,251
公有財産収入	736	994	24,018	33,153			24,754	34,147
カナダ国有鉄道剰余金		35,639						35,639
市町村公益事業納付金					10,181	14,188	10,181	14,188
その他の自主財源	8,524	44,102	2,877	4,093	25,155	25,608	36,556	73,803
他レベル政府からの補助金			20,769	107,238	4,507	7,406		
収入総額	480,027	2,522,414	256,992	357,884	321,471	348,096	1,033,214	3,113,750
構成比 (%)								
個人所得税	9.5	27.7	4.7	0.3	1.0		5.9	22.5
法人所得税	16.2	29.3	4.3	0.1	0.1	0.1	8.7	23.8
法人税 (所得課税を除く)	0.4	0.3	8.3	0.1			2.2	0.2
源泉徴収税	2.3	1.1					1.1	0.9
相続税		0.6	10.8	6.8			2.7	1.3
一般売上税	28.6	12.1	1.1	4.9	1.5	2.3	14.0	10.6
個別売上税	5.0	5.0	1.0	1.2			2.6	4.2
酒税・酒販売益	4.4	2.6	13.0	18.2			5.3	4.2
たばこ税	8.8	5.6		1.3			4.1	4.6
ガソリン税		1.0	20.7	12.7			5.1	2.3
関税	22.3	11.4					10.3	9.3
不動産税			2.1	1.8	75.7	74.6	24.1	8.6
その他の租税			1.0	1.1	7.1	7.2	2.5	0.9
租税合計	97.5	96.6	67.0	48.4	85.4	84.2	88.6	93.2
自動車登録・免許等			10.9	8.5			2.7	1.0
その他の免許・料金・罰金等	0.5	0.2	3.5	2.7	2.2	2.2	1.8	0.7
公有財産収入	0.2	0.0	9.3	9.3			2.4	1.1
カナダ国有鉄道剰余金		1.4						1.1
市町村公益事業納付金					3.2	4.1	1.0	0.5
その他の自主財源	1.8	1.7	1.1	1.1	7.8	7.4	3.5	2.4
他レベル政府からの補助金			8.1	30.0	1.4	2.1		
収入総額	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
増減率 (総額、%)		425.5		39.3		8.3		201.4
収支 (収入総額 - 支出総額)	112,000	2,496,629	102,402	53,411	16,891	47,517	197,447	2,395,301
収支の対支出総額比 (%)	18.9	49.7	28.5	17.5	5.5	15.8	16.0	43.5

注：1) 本表では、政府間の特定目的補助金は、交付側の支出に含まれるが、被交付側の収入には含まれない。

資料：Dominion-Provincial Conference on Reconstruction, *Comparative Statistics of Public Finance 1933, 1937, 1939, 1941, 1943: Dominion of Canada, Provinces and Municipalities* (Ottawa: Committee of the Cabinet on Dominion-Provincial Relations, August 1945), pp. 28-36に基づいて作成。また、支出総額は表6による。

表8 州の総収入における連邦補助金 [1939年度・1943年度]

(単位：千カナダドル)

州	1939			1943			
	総収入	連邦補助金	(%)	総収入	連邦補助金	うち戦時租税協定分	(%)
プリンス・エドワード・アイランド	2,094	1,042	(49.8)	2,317	1,335	670	(28.9)
ノヴァ・スコシア	14,648	4,864	(33.2)	19,163	5,863	2,758	(14.4)
ニュー・ブランズウィック	10,341	3,736	(36.1)	14,401	5,062	2,266	(15.7)
ケベック	72,354	15,075	(20.8)	107,822	31,428	17,920	(16.6)
オンタリオ	107,260	22,677	(21.1)	130,357	45,386	29,183	(22.4)
マニトバ	21,618	7,485	(34.6)	22,148	9,868	5,381	(24.3)
サスカチュワン	29,143	12,241	(42.0)	33,817	10,788	5,804	(17.2)
アルバータ	23,616	5,691	(24.1)	29,628	9,377	5,507	(18.6)
ブリティッシュ・コロンビア	38,419	7,595	(19.8)	42,359	16,396	12,046	(28.4)
全州合計	319,493	80,406	(25.2)	402,012	135,503	81,535	(20.3)

注：1) 本表では、連邦からの一般補助金・特定目的補助金とも、州の収入に含まれる。

2) () 内は構成比 (%)。

資料：Dominion-Provincial Conference on Reconstruction, *Dominion Subsidies to Provinces - Including Other Transfers* (Ottawa: Committee of the Cabinet on Dominion-Provincial Relations, August 1945), pp. 25, 27 により作成。

た関税、一般売上税及び個別消費税の比重は低下した。それに代わって、戦時租税協定により課税権を独占した個人所得税と法人税は、最大限の増税及び経済の拡大によって急増し、1943年度には合わせて連邦収入の57%を占めた。ただし、それでも戦費を中心とする連邦支出の膨張には足りず、1943年度は25億ドルの赤字になった。赤字幅は支出総額の50%に達しており、それは財政収入が財政支出の半分しかまかなうことができなかったことを示す。

州の収入をみると、1943年度には戦時租税協定により課税を停止した個人所得税と法人税は急減して過年度税制による税収のみとなり、酒税等の増加によりやっと税収合計額が1939年度とほぼ同額になった。それに代わって、従来からの法定補助金 (Statutory Subsidies) 及び戦時租税協定に基づく補償金と財政需要補助金からなる連邦の一般補助金が収入に占める割合が急上昇した。

連邦からの特定目的補助金をも含む州の総収入における連邦補助金の状況を示したのが表8である。1939年度と1943年度とを比較してみると、全体としては戦時租税協定に基づいて税収に代わる補償金等が交付される影響が大きく、収入に占める連邦補助金の割合は25.2%から33.7%へ上昇した。ただし、もともと個人所得税と法人税をあまり賦課していなかったノヴァ・スコシア州とニュー・ブランズウィック州、そして1930年代に農業恐慌対策のために大規模な連邦補助金を受けていたサスカチュワン州⁴²⁾では、1943年度のほうが州に占める補助金の割合が低かった。

42) 池上 (2008b) 46~49ページを参照されたい。

5. 戦後の租税貸与協定と租税共有協定

(1) 租税貸与協定

大戦終結後の1945年8月から46年5月にかけて、連邦と州は復興のための首脳会議を開催した。この会議において、連邦は公共投資（天然資源の保全・開発、高速道路、職業訓練施設等）の補助、医療（州営医療保険・保健サービスの補助、病院建設への低利融資）、老齢年金（65歳以上は共管、70歳以上は連邦専管）、失業者救済（失業保険の適用拡大）といった社会保障プログラムを連邦主導で充実することを提案した。その財源として、連邦は州に個人所得税と法人税に相続税も含めた3税を少なくとも3年間は課税しないことを求め、その補償金として12ドルに1941年時点の人口を乗じた額を基準として、それを現在までの州人口増加率と人口1人当たり GNP 増加率で調整した額を支払う、とした⁴³⁾。交渉の過程で、連邦は事業補助金の増額、補償金基準額の引上げ、州の間接税課税権を憲法に明記すること等の譲歩を重ねたが、オンタリオ州とケベック州は反発し、全体の合意は得られなかった。

そのため、1947年からは、オンタリオ州とケベック州が独自の法人所得税を賦課しはじめた一方で、残る7州は連邦との間でそれぞれ5年間の租税貸与協定 (Tax Rental Agreement) を締結した⁴⁴⁾。そこでは、協定に参加する州は個人所得税と相続税を賦課せず、法人税は連邦が定める統一的制度のもとで税率5%で課税するだけにする代わりに、連邦は州に対して、(A) 12.5ドルに1942年時点の人口を乗じた額、1940年時点の州・市町村による個人所得税と法人税の税収の50%及び法定補助金の合計額、(B) 15ドルに1942年時点の人口を乗じた額及び法定補助金の合計額、(C) 定額交付金210万ドル、のいずれかを各州の選択によって交付することとされた。これらの交付額は、州人口と人口1人当たり GNP の伸びに応じて増額することとされた。なお、協定に参加しない2州の州民による州税負担について、連邦は連邦個人所得税を税額控除の形で5%減額した。これは2州の州民による過重負担を一部緩和する形で2州に対する部分的な「補償」を行ったものといえる。

また、1952年には新たに5年間の租税貸与協定が結ばれた。協定に参加する州は個人所得税と法人税を賦課せず、その補償金として連邦は州に対して、(A) 1947年協定による金額を、州人口と人口1人当たり GNP の伸びに応じて増額する、(B) 1948年を基準として、個人所得に連邦税率を乗じた額の5%、法人利潤に8.5%の税率を乗じた金額、相続税を課した最近2年度（もしくは3年度）の税収平均額及び法定補助金の合計額、のどちらかを交付するとされた。なお相続税については、州が課税することを認めるものの、その税収分だけ補

43) Dominion-Provincial Conference on Reconstruction (1945) pp. 21-51による。また、この首脳会議について詳しくは Perry (1955) pp. 541-546, Burns (1980) pp. 49-71を参照せよ。

44) 1949年に連邦に加入したニューファンドランド州も、連邦と租税貸与協定を締結した。

償金を減額することとされた。1952年の協定にはオンタリオ州も参加したため、不参加はケベック州のみであった。協定に参加しないケベック州の税負担について、連邦税のうち個人所得税は税額控除の形で5%減額され、また法人利潤の5%分法人所得税が減額された⁴⁵⁾。

(2) 租税共有協定と平衡交付金の創設

1957年には、租税貸与協定にかわって5年間の租税共有協定 (Tax Sharing Agreement) が結ばれた。これは、参加する州が個人所得税、法人所得税及び相続税を賦課しない代わりに、連邦が連邦税のうちその州内で徴収される個人所得税額の10%、法人課税所得の9%及び相続税額の50%を「標準税」(Standard Taxes)として州に交付するものであった⁴⁶⁾。ケベック州は協定に参加せず、オンタリオ州は個人所得税のみ協定に参加した。協定に参加しない州税について、連邦はその州内で徴収される連邦税を、上記の「標準税」分だけ減額した。

1957年の改革においてもう1つ重要なのは、財政調整制度としての平衡交付金 (Equalization Payment) が導入されたことである。これは、個人所得税・法人所得税及び相続税について州が「標準税」の収入があると仮定して各州の人口1人当たり税収を算定し、それが最も豊かな2州 (オンタリオ州とブリティッシュ・コロンビア州) を合わせた平均額より低い州に対して、2州平均額との差額に人口を乗じた額を交付するものである。この制度は租税共有協定参加の有無を問わず適用されるため、平衡交付金はケベック州にも交付された。なお、この改革には、州収入が急減するのを避けるための安定交付金制度も盛り込まれた。

租税共有協定は、租税貸与の形態を残しているものの、その補償金は各州の課税力に応じたものであり、実質的には個人所得税、法人所得税及び相続税について——課税標準と税率は固定されているものの——税源移譲を行ったとみなすことができる。協定に参加しない州にも連邦税の軽減という形で税源移譲の趣旨は生きており、むしろ州の課税権を尊重することになったといえる。平衡交付金の導入と合わせて、この改革が州の財政自主権拡大にもった意義は大きい。これが、1962年以降の租税徴収協定 (Tax Collection Agreement)、すなわち州が課税権を完全に回復したうえで、徴税について個々に連邦と協定を結ぶ方式につながるのである。

45) 協定不参加州における連邦税について、個人所得税の5%減額は、州個人所得税の負担額を上限とする税額控除の形をとった。その後、減額幅が1954年に税額の10%へ増額され、1955年以降は州税負担の存否にかかわらず連邦税が10%減額された。法人所得税については、協定当初から州税負担の存否にかかわらず法人利潤の5%分税額が軽減されたが、減額幅は1953年に7%へ増額された。

46) 個人所得税の交付額は、1958年度以降、各州内で徴収される税額の13%に増額された。

6. ローウェル＝シロワ報告の評価

(1) カナダにおける評価

カナダではローウェル＝シロワ報告の評価は分かれる。報告の基礎となった調査研究の著者には、経済学・政治学等の分野における当時の代表的な研究者も含まれていた⁴⁷⁾。しかし、報告の直後から批判的な論評も出された。

たとえば経済学者イニス (Harold A. Innis) は、委員会の構成・運営方法、歴史認識等に問題があるとしたうえで、報告は、社会サービスのナショナル・ミニマム保障、負担の公平、所得の平等といった面のみを重視して連邦の役割を拡大しようとするが、サービスの効率的供給と人口移動による経済の効率化促進という面を重視すれば州・地方の役割が重要である、と批判した⁴⁸⁾。

また、委員会の調査研究に参加したサンダース (Stanley A. Saunders) 等は、報告を全面的に批判したわけではないが、財政委員会の許可なしに起債した州が破綻の危機に瀕した場合でも結局は連邦が救済せざるを得ないのであれば、すべての起債を許可制とするしかない、

全国調整補助金を交付するために財政需要を算定する際、人口以外の事情がどのように考慮されたか算定根拠が述べられておらず、また緊急補助金の交付にも客観的基準がない、州ごとに社会状況異なることを認めたとうえで、賃金・労働時間等の最低基準は連邦が決定し、医療は州が行うという分担が示されたものの、それを論理的に正当化できていない、カナダの税制を全体として逆進的であると評価しながらも、その証拠を示しておらず、市場の状況によって売上税の価格への上乗せが困難であることや所得税が貯蓄及び消費に与える影響等を無視している、といった問題点を指摘した⁴⁹⁾。

ローウェル＝シロワ報告は、その結語において「本委員会は、我々の提言が全体として集権化もしくは分権化を目指すとは考えていないが、真の連邦制度の本質であり、カナダの国民統合が立脚すべき基盤となるこれら2つの傾向の間で適切なバランスをとることに我々の提言が寄与すると確信している⁵⁰⁾」と述べた。しかし、戦後の歴史研究においては、報告が集権化と分権化のどちらを志向していたかについて見解が分かれる。

一方で、同報告は連邦の権限拡大、税源の連邦集中及び州債の規制にみられるように、集権論だったとの見解がある。たとえばオーラム (Doug Owram) は、1930年代における大恐慌による失業者・農家の救済と州・市町村財政危機は国家的問題となり、連邦が積極的に対処せ

47) Mackintosh (1939), Creighton (1939), Corry (1939) 等を参照せよ。

48) Innis (1940) による。

49) Saunders and Back (1940) Part II による。

50) Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (1940) Book II, p. 276による。

ざるを得なくなったこと、知的人材が州よりも連邦に集中したことを指摘し、その産物であるローウェル=シロワ報告が、社会福祉の権限移管、全国調整補助金の算定等における財政委員会の役割を重視し、連邦への集権化と官僚権限の拡大を志向していたことを強調した⁵¹⁾。また、ボスウェル (Robert Bothwell) 等も、1930年代、とくにローウェル=シロワ報告から戦時租税協定の成立に至る動きを集権化の典型例と評価した⁵²⁾。

さらに、実務家の見地からの評価をみると、ブライス (Robert B. Bryce) は、ローウェル=シロワ報告が提言した失業者救済等の連邦移管、税源の連邦集中、定額の補償金等について、経済状況が好転したとき州財政が改善される可能性を奪った、インフレーションが発生したときの州財政への影響を無視した、政治的にみれば州にも累進的税制が必要である、州との合意があろうとなかろうと連邦は失業保険を創設せざるを得なかったのであり、それを交渉材料に使うことはできなかった等の理由から、報告は州（とくに財政力の強い州）からみれば不公正であり、「後ろ向き」の提案であったと批判した⁵³⁾。

また、バーンズ (Ronald M. Burns) は、ローウェル=シロワ報告は政治的理由から実現されなかったものの、財政委員会を通じた州債発行の規制を除けば、報告が示した税制の集権化、全国調整補助金、財政需要補助金等の考え方は、その後の戦時租税協定及び租税貸与協定、平衡交付金、大西洋沿岸州補助金等へつなげる途を指し示したと評価した⁵⁴⁾。さらにバーンズは、戦時租税協定による税源の集中は国家全体としての税制の合理化に大きく寄与し、またその補償金は州の財政安定化にも貢献した、さらに戦時中に人材等の連邦集中が進んだのをうけて、戦後初期の経済・社会的激動に対応する政策展開にあたって連邦が主導権をとることができた、と肯定的に評価している⁵⁵⁾。

他方、ローウェル=シロワ報告が「社会哲学や経済・社会状況は多様であること、……社会サービスについては地域的で詳細かつ人的な管理運営が必要であること」⁵⁶⁾を認め、「それぞれの州がその社会的・文化的発展に密接に関連した機能を条件や規制抜きで果たすことを保証する、つまり幻想ではなく真の自治を確保する」⁵⁷⁾と述べて、全国調整補助金等によって各州が

51) Owram (1986) Chapter 9, とくに pp. 239 253による。なお、ロムニー (Paul Romney) も、1930年代の動向を「集権化革命」(Centralist Revolution) と評価している (Romney (1999) Chapter 11)。

52) Bothwell, Drummond and English (1987) pp. 272 277による。

53) Bryce (1986) Chapter 12, とくに pp. 218 219による。ブライスは、1938年から連邦財務省に勤め、戦後は副財務相をはじめとして連邦政府の要職を歴任した。

54) Burns (1961) による。バーンズは、連邦、ブリティッシュ・コロンビア州及びマニトバ州においてそれぞれ財務省の幹部を務めた後、政府間財政関係の研究を展開した。

55) Burns (1980) Chapters 11 13による。

56) Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (1940) Book II, p. 44による。

57) Ibid., Book II, p. 80による。

福祉に関する自治権と合理的サービス水準を保つように構想した点を重視して、州権が尊重されたとの見解もある。

たとえば、市民権と地域共同体との関係を重視する政治学者レスリー (Peter M. Leslie) は、ローウェル=シロワ報告は「連邦は国家的経済発展、州は地域共同体的価値に関する事項」という権限の分離に対応する税源の分離——個人所得税、法人税及び相続税の連邦税化——とオーストラリアの制度を参考にした財政委員会の設置による州債の連邦移管と発行規制、そして客観的算定式に基づく一般補助金である全国調整補助金の創設を提案することによって、州の自治と地域間における財政的不公平の除去との両立を目指したと評価した。ただしレスリーは、連邦への税源集中はケインズ主義的な経済安定政策のためには役立つものの、経済状況が将来好転することを予想すればすべての州が3つの税源を放棄することは期待できず、戦後に州財政が拡大した現実を踏まえれば、連邦と州が主要な税源を共有し、しかも地域間の財源移転が増大したのは当然である、と述べる⁵⁸⁾。

また、ワードホー=ファーガソン (Robert Wardhaugh and Barry Ferguson) は歴史学の立場から、ローウェル=シロワ報告は、州が中央政府と上下関係にないという連邦制の原則を確立させ、それは戦後カナダ政治の展開をみるうえで重要であったと述べる。すなわち、連邦制には政府間の権限配分と国家-市民間の関係という2つの面があり、政府の権限は市民の基本的権利という観点から配分されなければならないので、報告の趣旨を理解するならば、連邦は社会政策について州の権限を侵害せず、州の強力な自治権すなわちケベック州をはじめそれぞれの州がもつ多様性を尊重すべきである、ということになる⁵⁹⁾。

(2) ローウェル=シロワ報告の意義

以上の検討を踏まえて、ローウェル=シロワ報告の意義をまとめてみたい。

第1に、ローウェル=シロワ報告では、就労可能な失業者の救済と州・地方財政救済を連邦が引き受けるための財源確保とともに経済安定化の手段としての租税政策の主導権を連邦がとり、しかも「タックス・ジャングル」を解消するために税源の集中が必要であるとされていた。しかし、税務行政の簡素化をめざすだけであれば、1936年以降みられたように、所得税について課税ベースを「調和」させつつ連邦が州税を徴収する租税徴収協定を、連邦と州が個別に結ぶ形で実現できる⁶⁰⁾。それを超えて税源自体の連邦集中が戦時租税協定と形を変えて実現した背景には、失業者救済よりも戦時体制整備が国家としての最重要課題になったとの認識が連邦政府としては強く、それがローウェル=シロワ委員会を取り巻いていた、との事情がある。

58) Leslie (1988) Sections IV V による。

59) Wardhaugh and Ferguson (2007) pp. 45-47による。また、ローウェル=シロワ委員会に関する政策過程論的研究として、Ferguson and Wardhaugh (2003) を参照せよ。

60) 池上 (2008b) 51ページを参照されたい。

確かに、ローウェル＝シロワ報告自体は「平時における意見書としてまとめられた」⁶¹⁾と明記されている。実際、1940年には英領北アメリカ法が改正され、失業保険が連邦の所管となった。しかし、連邦に移管されることとされた失業者救済は戦争突入等に伴う労働力不足によって経費が急激に減少しており、財政問題としての重要度は低下していた。1941年1月の連邦州首脳会議の時点では、主要な州税を連邦税に吸い上げ、従来の補助金を廃止して全国調整補助金等に置き換えると、将来の州税増収が見込めなくなって州——とくにオンタリオ州、ブリティッシュ・コロンビア州等——に不利になることが認識されていた。連邦のマッケンジー＝キング政権がこの会議でローウェル＝シロワ報告の実現を提案したのは、あきらかに戦争財源を確保するためである。会議は失敗したにもかかわらず、しかも戦時租税協定が州側からみてローウェル＝シロワ報告より不利な内容であったにもかかわらず、協定はすべての州との間で成立した。それは戦争遂行という至上命題を誰も否定できなかったからである。戦後も州・地方が教育・社会政策を本格的に展開しはじめるまでは租税貸与協定が継続されたが、徐々に州が個人所得税及び法人所得税の課税権を回復していった⁶²⁾。ローウェル＝シロワ委員会が所得課税と相続税の連邦集中を提言したのは、1930年代のように大量失業が慢性化し、それが最大の政策課題であり続ける状況を「平時」と認識していたためである。その前提が崩れて、連邦のみならず州・地方も含めて他の政策課題に財源を振り向ける必要が拡大するのであれば、州の課税権拡大——所得課税を中心とする主要税源の共有——が正当化されることになる。

第2に、ローウェル＝シロワ報告は州債務の連邦移管と州債の発行規制を提言した。これは投資家と金融・証券業界の利益になる面もあり、また財政委員会による州債発行規制は州権の弱体化を招くといえる。この提言の背景には、1935年12月の連邦州首脳会議において、州財政の赤字を解消するために、州が連邦保証の付いた借換債を発行する代わりに、以後の州債発行は新設する全国公債協議会(National Loan Council)の許可を得ることとする、との提案が連邦からなされたものの、その構想が立ち消えになっていた、との事情がある⁶³⁾。また、オーストラリアが1933年に連邦補助金委員会(Commonwealth Grants Commission)を設置して州への補助金を審査している例も参照されたといわれる⁶⁴⁾。しかし、外貨建て州債の規制と公債償還への援助が提言された背景には、当時、州債の約半分が外貨償還の可能性をもつ債務であり、しかも国際通貨体制が激変したという事情もある。世界各国が金本位制から離脱するなかでは、州の為替リスクを放置できなかったのである。ただし、ある時点を基準として州債務の元利償還を連邦が肩代わりする措置は、それまでの期間に公債の償還に努力してきた州が不利に扱われる面もあった⁶⁵⁾。結局、州債務の連邦移管と州債への規制が実施されることは

61) Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (1940) Book II, p. 276による。

62) 戦時体制からの連邦-州間関係の変化については Burns (1980) Chapter 13を参照せよ。

63) 池上 (2008b) 50～51ページを参照されたい。

64) Leslie (1988) p. 15を参照せよ。

65) 以前から着実な公債償還に努めてきたブリティッシュ・コロンビア州は、この点を強く批判した

なかった。

第3に、ローウェル=シロワ報告が提言した全国調整補助金は、すべての州が全国平均水準の課税を行っていれば全国平均水準の教育・福祉サービスを行うことができ、また一定水準の地域開発政策を行うことができるような財源を、用途の自由な一般財源として保障する制度である。すなわちこの財源移転は、課税力が弱いもしくは財政需要が大きい、すなわち財政力の弱い州に重点的に配分し、逆にこの補助金がなくとも全国平均税率で課税すれば平均的水準以上のサービスを行える、すなわち財政力の強い州には交付しないこととされた。

ローウェル=シロワ報告では、全国調整補助金を創設することにより、すべての州において収支を改善することが想定された。この収支改善額が何にあてられるかは各州が独自に決定することであるが、仮にそれらがすべて州・市町村における教育費及び福祉費の増額に充てられる場合の試算を行ったのが表9である。それによれば、概して人口1人当たりの教育・福祉費が平均より少ない州において収支改善額がより多いため、それを各州が教育・福祉の拡充にあてれば、人口1人当たり額の対全国比は最高132.3%～最低51.6%から最高124.7%～最低70.7%へ変化し、州間の格差が縮まることになる。

全国調整補助金は、財源保障と財政力格差の縮小を兼ね備えた財政調整制度であり、とくに

表9 ローウェル=シロワ報告による州・市町村の収支改善を教育費及び福祉費の増額にあてる場合の影響 [1937年度ベース。人口1人当たり額]

(単位：カナダドル)

州	教育費 福祉費	(対全国比)	改革による 収支改善	合計	(対全国比)
プリンス・エドワード・アイランド	8.9	(51.6)	7.1	16.0	(70.7)
ノヴァ・スコシア	13.9	(81.0)	3.6	17.5	(77.5)
ニュー・ブランズウィック	10.6	(61.6)	6.4	16.9	(74.9)
ケベック	12.8	(74.5)	7.4	20.2	(89.2)
オンタリオ	21.1	(122.8)	2.1	23.2	(102.6)
マニトバ	17.1	(100.0)	6.4	23.5	(104.1)
サスカチュワン	16.2	(94.4)	12.0	28.2	(124.7)
アルバータ	19.3	(112.5)	6.1	25.4	(112.2)
ブリティッシュ・コロンビア	22.7	(132.3)	4.5	27.2	(120.3)
全 国	17.2	(100.0)	5.4	22.6	(100.0)

注：1) 福祉費は、連邦に移管される救済費を除く。

2) サスカチュワン州の収支改善額は、緊急補助金による分を除いた。

3) () 内の対全国比は、全国平均を100.0とした。

資料：教育費・福祉費は表3による。ローウェル=シロワ報告に基づく改革による収支改善額及び人口は表2による。

財政需要の面を考慮していた点は、現行の課税力調整型の平衡交付金に優る⁶⁶⁾。ただしレスリーは、財政委員会が標準的サービスについて裁量的に判断するとともに各州の行政の効率性を評価する、という方式はオンタリオ州等からは集権的とみなされた、と述べる⁶⁷⁾。またサンダース等も指摘したように⁶⁸⁾、ローウェル=シロワ報告において、全国調整補助金を交付するために財政需要を算定する際、人口以外の事情がどのように考慮されたか、その算定根拠が明記されていないのは問題であった。すなわち、諮問機関や第三者機関といっても、報告が提案した財政委員会のように、その構成と運営に対して連邦の影響力が強いと予想される状況であれば、財政調整制度の運営権限をそこに委ねることを州側が認めない事態が発生するのである。さらに、災害、恐慌など、各州の政策的事情を考慮する緊急補助金のように、そのときどきの連邦政府による解釈の余地を拡大させれば、財源移転制度の安定的運営は困難になる。制度の成立と持続可能性は、財政需要を算定する機関の「第三者」性、すなわち連邦及びすべての州に対して中立を保つ機関を創設することができるかどうかにか依存する。

ローウェル=シロワ報告は、社会サービスに関して地域ごとの人的管理の重要性を認め、政策決定の自主権を主張した。これは、サービスの現物給付に関する州・地方支出の自己決定権及び一般財源による財源保障を宣言したものであり、分権型国家の原則といえる。確かに、報告は連邦への税源集中及び州債発行規制という集権型改革の面を有したが、それは1930年代の大恐慌期を「平時」の典型と認識したからである。現実には、連邦と各州の協定による税源集中が第二次大戦の遂行に貢献したものの、戦後の経済・社会の変化によって条件は大きく変化した。とくに1950年代以降は、報告が有した他の側面、すなわち課税ベースの調和に基づく財政調整制度の導入が実現した。また、1960年代までは連邦が設けた特定目的の定率補助金プログラムによって社会サービスの普及と充実が進められたもの⁶⁹⁾、1970年代以降は特定補助金から一般補助金に極めて近いブロック補助金への転換⁷⁰⁾、社会サービスの現物給付における分権的供給等、分権型改革の要素が重要性を増してきたのである。

7. おわりに

1940年に発表されたローウェル=シロワ報告は、他の著名な政策提言と同様に、意義と時代的制約を抱えていた。1942年に連邦と各州が締結した戦時租税協定は、所得課税の一時的貸与

66) 池上 (2003) 及び池上 (2008a) 144～147ページを参照されたい。

67) Leslie (1988) pp. 27-28による。

68) Saunders and Back (1940) Part II, pp. 8-10を参照せよ。

69) 特定目的の定率補助金は、費用分担プログラム (Shared-Cost Programs もしくは Cost Sharing Programs) と呼ばれた。池上 (1996) 91～94ページを参照されたい。

70) 同前, 94～117ページ, 池上 (2006) 46～51ページ及び池上 (2008a) 147～154ページを参照されたい。

とその補償措置にとどまり、財政調整制度に踏み込まなかった。その意味で、ローウェル=シロワ報告の体系は挫折した。ただし、税源の連邦集中を提案して、それが相当数の州の支持を得たことは、戦時租税協定の成立に大きく寄与したといえる。それに対して、1950年代中盤以降、州が政策の主導権を回復しようとする動きが強まったために、租税貸与協定の見直しが進められ、州の課税権が回復されていった。

戦後もローウェル=シロワ報告どおりの制度が実現することはなかった。1957年に導入された平衡交付金も、全国調整補助金の提案が直接的に影響して創設されたわけではない⁷¹⁾。しかし、ローウェル=シロワ報告が「課税ベースの調和プラス一般財源としての財政調整制度」という1つの分権型財政連邦主義モデルを描いた意義は大きい。現在も、平衡交付金の改革が議論され、とくに平衡交付金の算定に財政需要の要素を組み込むべきだとの主張がなされるたびに⁷²⁾、ローウェル=シロワ報告は財政調整制度の原点として繰り返し検討されるのである。

[付記] 本稿のもとになった日本財政学会第65回大会（2008年10月25日。於・京都大学）における研究報告について、討論者である持田信樹教授（東京大学）より貴重なコメントをいただいたことに感謝する。なお、本稿は立教大学より与えられた海外研究（2007年度）の機会を利用した研究成果の一部である。

[参考文献]

- Alway, Richard M. H. (1967) "Hepburn, King, and the Rowell-Sirois Commission", *The Canadian Historical Review*, Vol. 48, No. 2, pp. 113-141.
- Bates, Stewart (1939) *Financial History of Canadian Governments: A Study Prepared for the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations*, Ottawa (mimeograph).
- Bothwell, Robert, Ian Drummond and John English (1987) *Canada, 1900-1945*, Toronto: University of Toronto Press.
- Bradford, Neil (1998) *Commissioning Ideas: Canadian National Policy Innovation in Comparative Perspectives*, Toronto: Oxford University Press.
- Bryce, Robert B. (1986) *Maturing in Hard Times: Canada's Department of Finance through the Great Depression*, Toronto, Kingston and Montreal: Institute of Public Administration of Canada and McGill-Queen's University Press.
- Burns, Ronald M. (1961) "The Royal Commission on Dominion-Provincial Relations:

71) Bryce (1986) p. 218を参照せよ。

72) たとえば、Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements (1981) p. 161, Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada (1985) Volume 3, pp. 196-197を参照せよ。

- The Report in Retrospect”, in Robert M. Clark (ed.), *Canadian Issues: Essays in Honour of Henry F. Angus*, Toronto: University of Toronto Press, pp. 143-157.
- Burns, Ronald M. (1980) *The Acceptable Mean: The Tax Rental Agreements, 1941-1962*, Toronto: Canadian Tax Foundation.
- Cities of Alberta (1938) *Submission to the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations*, Prepared under the Direction of John W. Fry (Mayor of Edmonton and Chairman of Committee of Mayors) by J. J. Duggan (January).
- City of Saint John (1938) *A Statement Prepared for the City of Saint John and Presented to the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations*, Prepared by Nigel B. Tennant (April).
- City of Toronto and Ontario Mayors' Association (1938) *Brief Submitted on Behalf of the City of Toronto and of the Ontario Mayors' Association: Royal Commission on Dominion-Provincial Relations* (April).
- City of Winnipeg (1937) *Submission to Royal Commission on Dominion-Provincial Relations* (November).
- Corry, James A. (1939) *Difficulties of Divided Jurisdiction: A Study Prepared for the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (Appendix 7 to the Report)*, Ottawa: King's Printer.
- Creighton, Donald G. (1939) *British North America at Confederation: A Study Prepared for the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (Appendix 2 to the Report)*, Ottawa: King's Printer.
- Dominion-Provincial Conference (1941) *Dominion-Provincial Conference, Tuesday, January 14, 1941 and Wednesday, January 15, 1941*, Ottawa: King's Printer.
- Dominion-Provincial Conference on Reconstruction (1945) *Proposals of the Government of Canada*, Ottawa: Committee of the Cabinet on Dominion-Provincial Relations.
- Ferguson, Barry and Robert Wardhaugh (2003) “‘Impossible Conditions of Inequality’: John W. Dafoe, the Rowell-Sirois Royal Commission and the Interpretation of Canadian Federalism”, *The Canadian Historical Review*, Vol. 84, No. 4, pp. 551-583.
- Goldenberg, H. Carl (1939) *Municipal Finance in Canada: A Study Prepared for the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations*, Ottawa (mimeograph).
- Gordon, Walter L. (1977) *A Political Memoir*, Toronto: McClelland and Stewart.
- Government of the Province of Alberta (1938) *The Case for Alberta, Parts I II*, Edmonton: King's Printer.
- Government of the Province of British Columbia (1938) *British Columbia in the*

- Canadian Confederation: A Submission Presented to the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations by the Government of the Province of British Columbia*, Victoria: King's Printer.
- Government of the Province of British Columbia (1941) *British Columbia's Financial Brief on the Sirois Report*, Victoria: King's Printer.
- Government of the Province of Manitoba (1937) *Manitoba's Case: A Submission Presented to the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations by the Government of the Province of Manitoba, Parts I IX*, Winnipeg: King's Printer.
- Government of the Province of Nova Scotia (1938) *Submission by the Government of the Province of Nova Scotia to the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, February 1938*, Presented by Angus L. MacDonald (Premier) and J. H. MacQuarrie (Attorney General).
- Government of the Province of Prince Edward Island (1937) *The Case of Prince Edward Island: A Submission Presented to the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations by the Government of Prince Edward Island*, Charlottetown: Irwin Printing.
- Granatstein, J. L. (1975) *Canada's War: The Politics of the Mackenzie King Government, 1939 1945*, Toronto: Oxford University Press.
- Grauer, Albert E. (1939) *Public Assistance and Social Insurance: A Study Prepared for the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (Appendix 6 to the Report)*, Ottawa: King's Printer.
- Innis, Harold A. (1940) "The Rowell-Sirois Report", *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. 6, No. 4, pp. 562 571.
- Leslie, Peter M. (1988) *National Citizenship and Provincial Communities: A Review of Canadian Fiscal Federalism*, Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
- Mackintosh, William A. (1939) *The Economic Background of Dominion-Provincial Relations: A Study Prepared for the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (Appendix 3 to the Report)*, Ottawa: King's Printer.
- Moore, A. Milton, J. Harvey Perry, and Donald I. Beach (1966) *The Financing of Canadian Federation: The First Hundred Years*, Toronto: Canadian Tax Foundation.
- Municipalities of British Columbia (1937) *Statement of the Case of the Municipalities of British Columbia* (December 1).
- Norrie, Kenneth, Douglas Owram, and J. C. Herbert Emery (2008) *A History of the Canadian Economy, Fourth Edition*, Toronto: Nelson.

- Owram, Doug (1986) *The Government Generation: Canadian Intellectuals and the State 1900 1945*, Toronto: University of Toronto Press.
- Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements (1981) *Fiscal Federalism in Canada*, Ottawa: Supply and Services Canada.
- Perry, J. Harvey (1955) *Taxes, Tariffs, & Subsidies: A History of Canadian Fiscal Development, 2 Volumes*, Toronto: University of Toronto Press.
- Pickersgill, J. W. (1960) *The Mackenzie King Record, Volume 1: 1939 1944*, Toronto: University of Toronto Press.
- Province of Quebec (1938) *Statement of Province of Quebec*, Ottawa: Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, Exhibit No. 341 B, Filed on May 12, 1938.
- Province of Saskatchewan (1937) *A Submission by the Government of Saskatchewan to the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (Canada 1937)*, Prepared under the Direction of Hon. T. C. Davis (Attorney General).
- Roebuck, Arthur W. (1941) *The Sirois Report: A Critical Analysis - What Is Proposed, What Is Implied, What Would Result*, Toronto: T. H. Best Printing.
- Romney, Paul (1999) *Getting It Wrong: How Canadians Forgot Their Past and Imperilled Confederation*, Toronto: University of Toronto Press.
- Royal Commission on Dominion-Provincial Relations [Rowell-Sirois Commission] (1940) *Report of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations [Rowell-Sirois Report], Books I III*, Ottawa: King's Printer.
- Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada (1985) *Report, Volumes 1 3*, Ottawa: Supply and Services Canada.
- Saunders, Stanley A. and Eleanor Back (1940) *The Rowell-Sirois Commission: Parts I II*, Toronto: The Ryerson Press.
- Smiley, Donald V. (1963) *Conditional Grants and Canadian Federalism: A Study in Constitutional Adaptation*, Toronto: Canadian Tax Foundation.
- Smith, Ernest H. (1998) *Federal-Provincial Tax Sharing and Centralized Tax Collection in Canada*, Toronto: Canadian Tax Foundation.
- Union of Nova Scotia Municipalities (1938) *Submission on Behalf of the Union of Nova Scotia Municipalities to the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations* (February).
- Wardhaugh, Robert and Barry Ferguson (2007) "Reconsidering Rowell-Sirois and Rethinking Canadian Federalism", in Ian Peach (ed.) *Constructing Tomorrow's Federalism: New Perspectives on Canadian Governance*, Winnipeg: University of Manitoba

Press, pp. 31-49.

池上岳彦 (1996) 「カナダのブロック補助金とその改革論——連邦・州間の Established Programs Financing (EPF)」『新潟大学経済論集』第60号, 89~122ページ。

池上岳彦 (2003) 「カナダの財政調整制度——連邦・州間における「課税力調整」型の平衡交付金」『立教経済学研究』第56巻第3号, 45~73ページ。

池上岳彦 (2006) 「カナダにおける社会保障財政の政府間関係——医療財政を中心に」『フィナンシャル・レビュー』第85号 (2006年第6号), 31~57ページ。

池上岳彦 (2008a) 「財政連邦主義の変容」新川敏光編『多文化主義社会の福祉国家——カナダの実験』ミネルヴァ書房, 140~163ページ。

池上岳彦 (2008b) 「両大戦間期におけるカナダの財政連邦主義」『立教経済学研究』第62巻第1号, 29~56ページ。