

カナダの連邦児童給付制度の展開と日本への示唆

尾澤 恵

■ 要約

カナダの連邦児童給付制度は、児童扶養控除、家族手当、払戻型児童税クレジット、非払戻型児童税クレジットの諸制度のいくつかの組合せを経験して現在に至っている。本稿は、諸制度とそのさまざまな組合せを経験したカナダの連邦児童給付制度の展開とその意義を、家族手当法を廃止し、児童税給付を創設した1992年改正に焦点を当てて検討し、わが国への示唆を述べた。1992年改正では、(a)低所得世帯と所得の多くない世帯、特に就労低所得世帯への経済的支援の強化と、(b)児童給付の簡素化が目指されたが、2006年以降、これに逆行するような制度改正も行われている。カナダの連邦児童給付制度の展開は、扶養児童のいる世帯への経済的支援について、普遍性と累進性の関係、親の就労の有無と支援のあり方などを考えさせるものである。わが国の児童給付制度も、水平的平等だけでなく垂直的平等にも目を向ける必要がある。

■ キーワード

カナダの児童給付、児童手当（家族手当）、扶養控除、税額控除（税クレジット）、普遍性と累進性

I はじめに

わが国で児童手当制度が創設されたのは、1971年のことである（児童手当法〔昭和46年法律第73号〕）。一方、所得税法の児童に関する扶養控除の規定は、これより半世紀前から置かれていた（所得税法〔大正9年法律第11号〕第16条）。児童手当制度と税制上の扶養控除は、目的は異なるものの、「子育てに係る経済的な支援という機能面では」、「同様の機能を有するものと考えることができる」ため〔児童手当制度研究会 2004, p.49〕、両者の関係については児童手当法の制定時から議論が行われていたが、近年では、少子化という状況を背景にして議論が活発化している。2007年11月20日に決定した税制調査会の答申では、児童手当制度と税制上の控除の関係が特に問題にされたわけではないが、本文で「いわゆる『給付つき税額控除』（税制を活用した給付措置）の議論」という項

目を取り上げられ、「諸外国の実施状況等を参考にしながら、その制度化の可能性や課題について議論が進められていく必要がある。」と記載された〔税制調査会 2007, pp.15-16〕。児童手当制度と税制上の控除の関係については、かつては、児童手当制度と扶養控除の関係が問題にされていたが、現在は、扶養控除だけでなく税額控除も念頭に置く必要があり、その税額控除には、払戻（還付）型の税額控除と非払戻（非還付）型の税額控除があることから、検討しなければならない問題は複雑化している¹⁾。

カナダでは、1918年に児童扶養控除が導入され、1944年に家族手当法が成立した。カナダの連邦児童給付制度²⁾は、児童扶養控除、家族手当、払戻型児童税クレジット³⁾、非払戻型児童税クレジットの諸制度のいくつかの組合せを経験して現在に至っている。本稿では、諸制度とそのさまざまな組合せを経験したカナダの連邦児童給付制度の展開と

その意義について、家族手当法を廃止し、児童税給付 (Child Tax Benefit. 以下、「CTB」という。) を創設した 1992 年の改正に焦点を当てて検討し、児童手当制度と税制上の控除のあり方および両者の関係が政策課題の 1 つになっているわが国への示唆を考えたい。

II カナダ連邦児童給付制度の展開の概要

1 カナダの社会保障制度における連邦政府の位置づけ

カナダは連邦国家であるので、カナダ連邦児童給付制度の展開について検討する前に、社会保障制度に関する連邦政府と州政府の権限の分配について簡単に確認しておきたい。

現在、10 の州と 3 つの準州からなるカナダの国家としての始まりは、1867 年英領北アメリカ法 (*The British North American Act*. 以下、「BNA 法」という。) の制定により自治領カナダが誕生したことに遡るが、BNA 法における連邦政府と州政府の権限の分配の原則は、医療と福祉に関することは、もっぱら州と市町村 (municipalities) の責任であるというものだった [Guest 1997, p.8]⁴⁾。カナダで連邦政府が社会保障立法を行い、現在のような社会保障制度が確立していくのは、主として第 2 次世界大戦後のことであるが、所得保障の分野に連邦政府が関与し始めたのは 1920 年代後半のことであり⁵⁾、大恐慌が、社会保障の分野に連邦政府が本格的に関与する契機となった。

1935 年 3 月、連邦法の失業への対応を制度化する雇用および社会保険法 (*The Employment and Social Insurance Act*) が下院を通過したが、この連邦法は合憲性が問題になり、カナダ連邦最高裁判所は、1936 年、失業保険と医療保険を含むあらゆる種類の保険は、BNA 法第 92 条第 13 号の「財産権および私権」または同条第 16 号の「州におけるすべての、もっぱら地方的または私的性質の事

項」に基づき、排他的に州の管轄に属するものだとし [Reference Re The Employment and Social Insurance Act, [1936] S.C.R.427]、当時のカナダの最終上訴裁判所であった英国の枢密院も、これを是認した [Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario, [1937] A.C.355]。管轄権が排他的に州にあるとされた社会保険制度の分野では、その後 2 回にわたり BNA 法が改正され、連邦政府の権限が拡大された⁶⁾。

他方、社会保険制度以外の所得保障制度における連邦政府と州政府の関係は、BNA 法の改正ではなく、連邦政府と州政府の間の財政権限と行政権限の分配によって確定されてきた。1957 年の Angers 対連邦歳入庁長官事件判決 [Angers v. Minister of National Revenue, [1957] Ex.C.R.83] では、BNA 法第 91 条の「カナダの平和、秩序および正しい統治」のための一般的な立法権に基づき、連邦政府による家族手当制度の創設は合憲とされた⁷⁾。1992 年の改正時、連邦政府が児童給付を行う方法として、家族手当ではなく税制による方法を選択しなければならなかった憲法上の制約はなかったと言える。

2 カナダ連邦児童給付制度の展開の概要

表 1 は、カナダ連邦児童給付制度の展開の概要をまとめたものである。

制度の組合せに着目すると、カナダ連邦児童給付制度は、おおよそ次の 6 期に分けられる。すなわち、第 1 期は、児童扶養控除 (child tax exemption) が導入された 1918 年から、1944 年家族手当法が成立する 1944 年までの児童扶養控除だけの時期、第 2 期は、家族手当が導入された 1945 年から、払戻型の児童税クレジット (以下、「CTC」という。) が導入されることになる 1978 年までの児童扶養控除と家族手当の併存期、第 3 期は、CTC が導入された 1979 年から、児童のための非払戻型の税クレジットが導入され、児童扶養控除が廃止される 1988

表1 カナダ連邦児童給付制度の展開の概要

期	年	カナダ連邦児童給付制度の展開			制度改正時の首相(政党) ¹⁾		
		扶養控除および非払戻型税クレジット系列	家族手当系列	払戻型税クレジット系列			
第1	1918	1917年戦時所得税法 (<i>The Income War Tax Act, 1917</i>) を改正するための法律成立 (児童扶養控除導入) ²⁾			R.L. Borden (保守)		
	1944					1944年家族手当法 (<i>The Family Allowances Act, 1944</i>) 成立 ³⁾	W.L. Mackenzie King (自由)
第2	1945		1973年家族手当法 (<i>The Family Allowances Act, 1973</i>) 成立		P.E. Trudeau (自由)		
	1973						
第3	1978				児童税クレジットを導入するために所得税法を改正し1973年家族手当法を改正するための法律成立 (CTC 導入)	B. Mulroney (保守)	
第4	1979						
	1988	児童のための税クレジット (非払戻型) 導入、児童扶養控除廃止		1992年改正法成立 (CTB 導入。家族手当、児童のための税クレジット、CTC 廃止)			
第5	1992						
	1993						
第6	1998			1998年予算履行法 (<i>The Budget Implementation Act, 1998</i>) 成立 (CTB、CCTB へ移行)	J.Chrétien (自由)		
	2006		普遍的保育給付法 (<i>The Universal Child Care Benefit Act</i>) 成立 (UCCB 導入)		S.Harper (保守)		
2007	2007年予算履行法 (<i>The Budget Implementation Act, 2007</i>) 成立 (非払戻型の児童税クレジット導入)						

注：1) 「保守」=カナダ保守党(Conservative Party of Canada)、「自由」=カナダ自由党(Liberal Party of Canada) (日本カナダ学会編 2008, p.334)。

2) この間、児童扶養控除は、1942年から1946年までの間、一時廃止され(非払戻型税クレジット導入)、1947年に再導入(非払戻型税クレジット廃止)された。

3) この間、1964年に青年手当法 (*The Youth Allowances Act*) が成立したが、同法は、1973年家族手当法により廃止された。

出典：Consultation Paper 1985, pp.17-19, Kesselman 1993, p.110, 2005年NCB報告書, p.6 および法令資料等を参照し、筆者作成。

年までの児童扶養控除、家族手当および払戻型児童税クレジットの併存期、第4期は、児童のための非払戻型の税クレジットが導入された1988年から1992年改正までの、家族手当、払戻型児童税クレジットおよび非払戻型税クレジットの併存期、第5期は、CTBが導入された1993年から、普遍的保育給付（Universal Child Care Benefit. 以下、「UCCB」という。）が導入されることになる2006年までの払戻型税クレジットに一本化された時期、第6期は、1998年にCTBから移行したカナダ児童税給付（Canada Child Tax Benefit. 以下、「CCTB」という。）と、UCCB等の併存期（2006年～現在）の6期である⁸⁾。

カナダの連邦児童給付制度は、1992年改正により払戻型の税クレジットに一度は一本化されたが、その後2006年にUCCBが創設され、2007年には非払戻型の児童税クレジット等が導入されたため、現在は、払戻型の税クレジットであるCCTB、普遍的な給付であるUCCB、非払戻型の児童税クレジット等が併存する状況になっている。1992年改正は、連邦児童給付制度の集約と拡散の分岐点だと言える。以下、1992年改正に焦点を当てて、カナダの連邦児童給付制度の展開の意義について検討する。

Ⅲ カナダ連邦児童給付制度における1992年改正

1 1992年改正の概要

1992年2月25日、D.Mazankowski 財務大臣は1992年度の予算案を提示し、同日、B.Bouchard 保健福祉大臣⁹⁾は、「児童給付：カナダの新たに統合された児童税給付に関する白書（The Child Benefit : A White Paper on Canada's New Integrated Child Tax Benefit）」（以下、「1992年白書」という。）を公表した。そして、第34議会法律案第80号¹⁰⁾が提出され、同年10月15日、所得税を

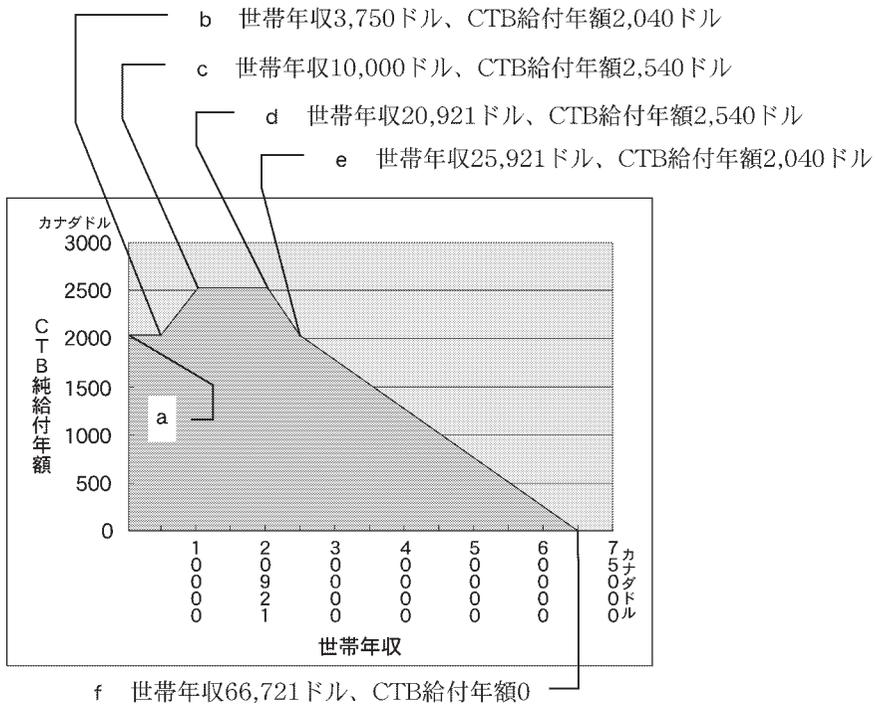
改正する等のための法律（*An Act to amend the Income Tax Act, to enact the Children's Special Allowances Act, to amend certain other Acts in consequence thereof and to repeal the Family Allowances Act, 1992*, c.48. 以下、「1992年改正法」という。）が成立した。これにより、1993年1月1日から、家族手当、CTC、児童のための非払戻型の税クレジットは、CTBに置きかえられ、扶養児童のいる低所得就労家族への付加的な援助を含む月ごとに支払われる1つの給付にまとめられることになった。CTBの概要は、以下のとおりである¹¹⁾。

(1) 受給資格

CTBは、18歳未満の認定された扶養児童のために受給資格を認められた者（親等）に毎月支払われる非課税の給付である。認定された扶養児童1人につき、どの月も1人だけが受給者になることができる。受給者は、(a)認定された扶養児童と一緒に暮らし、(b)認定された扶養児童の世話と養育の第1の責任を引き受ける親で、(c)カナダに居住し、(d)その者かその者の同居の配偶者が、カナダ国民であるか、移民法で規定された永住者であるか、移民法で規定された訪問者または許可の保持者で、過去18箇月間カナダに居住していたか、移民・難民局の難民認定部によって認定された協定難民でなければならない。認定された扶養児童が母親と暮らしている場合には、母親がその児童の世話と養育の第1の責任を引き受ける親だと推定される。¹²⁾

(2) 給付

CTBの給付月額額は、税還付申請時に申請された世帯の純所得（受給者とコモンロー上の配偶者を含む配偶者の純所得の合計）と扶養児童の数に基づく。給付額は、世帯収入が一定額を上回ると漸減する。図1は、1993年1月現在の7歳以上の扶養児童が2人いる片稼ぎ両親世帯のCTBの給付年額を示したものである。



注：7歳以上の扶養児童が2人いる片稼ぎ両親世帯の場合（1993年1月現在）
 出典：本稿注11に掲げた資料を参照し、筆者作成。

図1 CTB 給付年額

CTBの給付月額は、(a)基礎給付年額と、(b)低所得就労家族に年500カナダドル（以下、「ドル」という。）（約5万円）¹³⁾まで支払われる就労所得補足（the earned-income supplement）、(c)扶養児童1人につき年213ドル（約2万円）まで支払われる保育に関する追加給付の合計(A)から、世帯年収が25,921ドル（約233万円）を超えた場合に適用される減額分(B)を引いた年間合計給付額を12で割った額である。

$$\text{CTBの給付月額} = \frac{1(A-B)}{12}$$

上記定式の「A」は、下記(a)、(b)、(c)の合計である。

(a)の基礎給付年額は、1,020ドル（約9万円）に認定扶養児童の数を掛けた額と、75ドル（約7千円）に3人目以降の認定扶養児童の数を掛けた額

である。

(b)の就労所得補足は、世帯の勤労年収が3,750ドル（約34万円）を超えた額の8%（年500ドル（約5万円）まで）(C)である。ただし、世帯の勤労年収が20,921ドル（約188万円）を超えると、20,921ドル（約188万円）を超えた額の10%(D)が減額される(C-D)。

(c)の保育に関する追加給付は、年213ドル（約2万円）に7歳未満の認定扶養児童の数を掛けた額(E)から、保育費用に関する所得税法第63条に基づく当該認定扶養児童にかかる控除総額の25%(F)を引いた額である(E-F)。

前記定式の「B」は、世帯年収が25,921ドル（約233万円）を超えた場合に適用される減額分で、世帯年収が25,921ドル（約233万円）を超えた額の5%（認定扶養児童が1人だけの場合は2.5%）で

ある。

例えば、7歳以上の扶養児童が1人いて、世帯年収が2万ドル（180万円）の家族のCTBの給付年額は、1,520ドル（約14万円）である。7歳以上の扶養児童が2人いて、世帯年収が4万ドル（360万円）の家族のCTBの給付年額は、1,336ドル（約12万円）である。¹⁴⁾

CTBの給付月額、子どもの誕生といった家族の変化を反映して調整される。受給者の前年の記録は、税還付申請時に申告される家族の年収等に基づき、毎年7月に更新される。CTBの給付水準等は、消費者物価指数が年3%を超えて変動した場合には、物価スライドされる。

受給者は、CTBを毎年申し込む必要はなく、CTBの額は自動的に計算される。CTBは非課税で、納税時に給付額の一部または全部に相当する額が取り戻されるようなことはない¹⁵⁾。

州政府は、CTBのうち基礎給付の部分についてだけ、標準的な給付額を変更することができる。アルバータ州は扶養児童の年齢に応じて給付額を変え、ケベック州は、扶養児童の年齢と数に応じて給付額を変えた。

(3) 財源と運営主体

CTBは、還付可能な税クレジットとして設計されており、給付は、連邦政府の整理公債歳入基金（Consolidated Revenue Fund）から行われ、運営は、カナダ歳入庁（Revenue Canada）¹⁶⁾が行っていた。

2 1992年改正の背景

表2は、1992年改正前後のカナダ連邦児童給付制度の概要を示したものである。1992年改正の前、連邦政府は、家族手当、CTC、児童のための非払戻型の税クレジットの3つの児童給付に年45億ドル（約4,050億円）を使っていた¹⁷⁾〔1992年白書、p.3〕。家族手当は、18歳未満の子どもがいるすべてのカナダの家族に、児童1人につき月約35ドル

（約3千円）（年約419ドル（約4万円））を給付していた。家族手当は課税対象の制度で、受給世帯（約370万世帯）のうち高所得の約60万世帯は、1989年以降、納税時に受給額の一部または全部に相当する額を返納することになるような仕組みになっていた（本稿注15参照）。CTCは、課税年度の終わりに、18歳以下の児童1人につき年601ドル（約5万円）まで行われていた払戻型の税クレジットで、約230万世帯が対象になっていた¹⁸⁾。児童のための非払戻型の税クレジットは、課税年度の終わりに、18歳以下の扶養児童1人につき年71ドル（約6千円。3人目以降の扶養児童については、倍額）が認められ、約330万世帯が対象になっていた。

これら3つの児童給付には、主として次の5つの問題点があったとされる〔*Ibid.*, pp.3-4〕。第1は、それまでの児童給付も低所得世帯に最も多く給付を行ってはいたが、低所得世帯への支援はそれでも不十分であったこと、第2は、3つの児童給付制度は、受給要件や給付時期などが異なり、制度がつぎはぎで不便だったこと、第3は、家族手当は個人の所得に応じて給付されていたため、世帯の総所得がほぼ同じでも給付額が異なることがあったこと、第4は、3つの児童給付制度は、子どものいる低所得世帯が働くことにした場合、雇用に関連する経費が生じるとともに、公的扶助の給付額が減る可能性に直面するという問題に対応していなかったこと、第5は、多くの家族にとってCTCは連邦から給付される児童給付の半分以上を占めていたが、多くの場合、CTCを満額受け取るまでに1年以上待たなければならず、毎月必要になる児童に関する支出に対応できなかつたため、多くの家族が早期給付を受けるために本来なら受給できたはずの給付額の一部を放棄していたことである。こうしたことから、CTBは、(a)給付総額を増額し、増額した給付を低所得世帯と所得の多くない世帯に向けること、(b)就労低所得世帯への支援

表 2 1992 年改正前後のカナダ連邦児童給付制度の概要

	1992 年改正前 (1992 年現在)			1992 年改正後 (1993 年現在)
	家族手当	CTC (払戻型 税クレジット)	児童のための 非払戻型税クレジット	CTB (払戻型 税クレジット)
受給要件 (適用要件) の概要	18 歳未満の扶養児童 がいること	課税年度の終わりに 18 歳以下の扶養児童が いること	課税年度の終わりに 18 歳以下の扶養児童が いること	18 歳未満の扶養児童 がいること
受給者 (適用者)	扶養児童の世話と養育 の第 1 の責任を引き受 ける親 (通常母親)	家族手当の受給者また は受給権者	納税時に家族手当の受 給を申告しなければな らない者 (世帯のうち 所得が高い方の親)	扶養児童の世話と養育 の第 1 の責任を引き受 ける親 (通常母親)
受給世帯 (適用世帯) 数	約 370 万世帯	約 230 万世帯	約 330 万世帯	約 310 万世帯 ¹⁾
支給額 (負 担軽減額)	児童 1 人につき 約 35 ドル/月 (419 ド ル/年)	原則として児童 1 人 につき 601 ドル/年 (世帯 収入が 25,921 ドルを上 回ると漸減。7 歳未満の 児童のための追加給付 あり)	児童 1 人につき 71 ドル/年 (3 人目以降 の児童は倍額)	原則として児童 1 人 につき 1,020 ドル/年 (世 帯収入が一定額を上回 ると漸減。7 歳未満の 児童のための追加給付、 就労所得補足あり)
支給周期 (適用周期)	月 1 回	年 1 回	年 1 回	月 1 回
課税の 有無	課税 (Clawback 制度 あり)	非課税	非課税	非課税
物価 スライド の有無	消費者物価指数が年 3%を超えて変動した場 合のみ	消費者物価指数が年 3%を超えて変動した場 合のみ	消費者物価指数が年 3%を超えて変動した場 合のみ	消費者物価指数が年 3%を超えて変動した場 合のみ
連邦政府 の純給付 総額	19 億ドル	22 億ドル	4 億ドル	49 億ドル ²⁾
	45 億ドル			

注：1) 1992 年に家族手当の受給対象になっていた約 370 万世帯のうち、高所得の約 60 万世帯が CTB の受給対象から除外されることになるが、これらの世帯は、納税時に家族手当受給額の一部または全部に相当する額を返納する Clawback 制度の対象世帯とほぼ同じだとされる [National Council of Welfare 1992, p.2]。
 2) 連邦政府は、5 年間で 1992 年に行われていたよりも 21 億ドルの追加支援を行うとしていた [1992 年白書, p.1]。
 出典：1992 年白書, pp.2-3, National Council of Welfare 1992, Woolley, et al. 1996, p.27 等を参照し、筆者作成。

を強化すること、(c)ばらばらに行われていた児童給付を毎月支払われる 1 つの簡素な制度に整理することの 3 つを目指したとされる [Ibid., pp.1-2]。

1992 年改正は、予算案の提示から改正法の施行まで 1 年たらずで行われた。しかし、1992 年改正の淵源は、貧困問題が政策課題として顕在化し、カナダの社会保障制度全般の見直しが行われ、多くの政府資料が出されるようになった 1960 年代後半から 1970 年代に遡ることができ、それが現実の制度として初めて現れたのは、1978 年の CTC の導入だったと思われる¹⁹⁾。以下、CTC の導入後に児

童給付のあり方が本格的に議論されるようになった 1985 年以降の政府資料のうち、1985 年 1 月に出された「児童と高齢者の給付 (Child and Elderly Benefits)」と題された諮問書 (以下、「Consultation Paper」という。) と、その後に出された関連する政府資料のいくつかおよび 1992 年改正時の議論を概観する。

(1) Consultation Paper の内容

1984 年 9 月 17 日、B.Mulroney 首相のもと、約 5 年ぶりにカナダ保守党政権が誕生した。同年 11 月 8 日、政府は、「カナダのための新たな方向：経

済再生のための計画 (A New Direction for Canada : An Agenda for Economic Renewal)』と題された声明 (以下、「Agenda Paper」という。) を発表した。Agenda Paper の基本原則は、(a)財政赤字と国の債務の削減、(b)経済成長のため、民間主導と市場を頼みにすること、(c)政府の規模と範囲を縮小すること、(d)“真にそれを必要とする人”に支援を向けるようにすることで、基本的な所得保障制度に関する政府の効率性と持続性を促進することだったとされる〔Moscovitch 1990, p.172〕²⁰⁾。これに先立つ連邦議会下院の選挙期間中の1984年8月18日、その後首相になる Mulroney 氏は、「普遍的な社会保障制度は、不可侵の託された任務であり、みだりに変更されることはない」²¹⁾と述べ、多くの人は、保守党は社会保障制度を変えずに改革を行うのだと受け取っていたので、Agenda Paper は、社会保障政策に関する連邦政府の公約に懸念をひき起こしたとされる〔Moscovitch, *op.cit.*, p. 173〕。こうした中、1985年1月に J.Epp 保健福祉大臣の名前で出されたのが、Consultation Paper である。これは、Agenda Paper により提起された児童と高齢者の給付に関する協議過程への国民の参加を助けるために作られたとされる〔Consultation Paper, p.1〕。

Consultation Paper は、冒頭で、「1. 普遍性 (universality) の概念はカナダ社会のセーフティネットの根本原理であり、その維持は問題にされはならず、異議を唱えられることはない。」「2. 選別的な (selective) 給付制度の適格性を認定するのに、ミーンズ・テストの概念は適切ではない。CTC、補足所得保障 (Guaranteed Income Supplement: GIS ²²⁾) などの制度の受給資格は、今後も課税対象所得に基づいて決められる。」「3. 制度の変更から生じ得る節約分は、財政赤字の削減のためには使われない。」という児童と高齢者の給付の検討に際する3つの原則を表明し〔*Ibid.*, pp.5-6〕、結論部分でも、(a)「家族手当と老齢所得保障 (Old Age

Security: OAS ²³⁾) の普遍性を保つこと」、(b)「選別的な給付制度の受給資格の認定の基礎として、今後もミーンズ・テストではなく所得テストを用いること」、(c)「制度の見直しから生じる節約分を、財政赤字の削減ではなく最もニードのある者の保護を含む社会目的の制度に使うこと」の3つの公約を確認している〔*Ibid.*, p.15〕。この Consultation Paper は、現行制度の公平性に疑問が生じていることなどを指摘し²⁴⁾〔*Ibid.*, p.8〕、児童給付について次の2つの改革案を示した。

A. 児童給付の再配分に関する諮問案 (Consultation Option) 〔*Ibid.*, pp.26-27〕

これは、家族手当は1985年の水準(児童1人につき月31.27ドル(約3千円))を維持し、児童扶養控除を廃止し、児童税クレジットを1985年の児童1人につき367ドル(約3万円)から595ドル(約5万円)に増額するとともに、CTCが漸減を開始する所得水準を26,330ドル(約237万円)から20,500ドル(約185万円)に引き下げるという案である。

この案が採用された場合の各世帯への影響は、世帯類型、児童の数、どの州に居住しているかによって異なるが、給付が増えるのは低所得世帯だけであり、所得の多くない世帯を含む大部分の世帯は給付を失うことが見込まれていた。また、児童扶養控除の廃止等により、1985年に連邦政府は8千万ドル(72億円)、州政府は3億3千万ドル(297億円)の税収の増加が見込まれていた。

B. 児童給付の再配分に関する代替案 (Alternative Option) 〔*Ibid.*, pp.28-29〕

これは、家族手当を1985年の水準(児童1人につき月31.27ドル(約3千円))から児童1人につき月20ドル(約2千円)に減額し、児童扶養控除を児童手当の新水準と同じになるように減額し(児童1人につき年710ドル(約6万円)から年240ドル(約2万円))、CTCを1985年に支払われる児童

1人につき367ドル(約3万円)から610ドル(約5万円)に増額するとともに、CTCが漸減を開始する所得水準を26,330ドル(約237万円)から20,500ドル(約185万円)に引き下げるという案である。

この案が採用された場合の各世帯への影響は、世帯類型、児童の数、どの州に居住しているかによって異なるが、低所得世帯への給付の増額はA案よりも少なくなり、大部分の中所得世帯の給付額はほとんど変わらず、高所得世帯は、給付の減額はA案よりも少なくなるものの、ほとんどの給付を失うことが見込まれていた。また、児童扶養控除の減額等により、1985年に連邦政府は1億3千万ドル(117億円)、州政府は1億5千万ドル(135億円)の税収の増加が見込まれていた。B案(代替案)は、A案(諮問案)よりも変化が小規模であったため、「政治的により安全な児童給付改革」だと評されている〔Battle 1993, p.423〕。

(2) Consultation Paper 後の議論

①カナダ連邦議会下院の報告書

カナダ連邦議会下院の医療・福祉・社会問題に関する常任委員会は、Consultation Paper で提起された問題を検討し、1985年4月、報告書²⁵⁾(以下、「下院報告書」という。)をとりまとめた。同委員会は、冒頭で、(a)カナダの児童福祉に関する問題の管轄が主として州政府にあることを認識しているが、所得保障等の財政において連邦政府が主要な役割を果たしていること、(b)カナダ統計局によって1983年の世帯所得の中央値は30,895ドル(約278万円)だと推計されているが、カナダの世帯の半数の所得はそれ以下であること、(c)貧困状態で暮らしているカナダの16歳未満の児童の5人に1人(110万人)こそ、最も多くの支援を必要としている児童であること、(d)子どものいる女性の多くが経済的必要性から就労していること、(e)1981年には10世帯に1世帯(約59万世帯)が母子世帯であったこと、(f)社会全体が単親世帯やすべての

カナダの子どもを支援する責任を有していることなどを述べ〔下院報告書、pp.7-10〕、Consultation Paper では取り上げられなかった単親に認められる配偶者相当控除(the Equivalent to Married Exemption²⁶⁾)と、保育費控除(the Child Care Expense Deduction)にも言及して当時の児童給付制度を概観した〔*Ibid.*, pp.11-17〕。そして、(a)カナダのセーフティネットの基本原則である「普遍性(Universality)」²⁷⁾、(b)低所得者が高所得者よりも多くの給付を受けるべきだという「累進性(Progressivity)」、(c)低所得世帯と中所得世帯の給付水準を現在よりも上げるべきだとする「適切性(Adequacy)」、(d)給付は常に生計費に完全に物価スライドさせるべきだとする「物価スライド方式(Indexation)」、(e)子どものいる世帯だけでなくすべての者が累進的で公平な所得税制度の中で公平な負担を行うべきだという「費用負担(Sharing of costs)」、(f)家族手当に所得税特別付加税を課すことが望ましいという証拠は見当たらないという「所得税特別付加税(Surtax)」(への反対)の6項目をカナダの児童給付制度の原則として挙げた〔*Ibid.*, p.19〕。

同委員会は、財政赤字を増やすような提案は受け入れられない、社会支出範囲を減少させないという Consultation Paper が示した2つの指針を受け入れた上で、参考人の意見では、Consultation Paper のA案(諮問案)の方向性が望ましいとされ²⁸⁾、B案(代替案)は受け入れがたいとする意見が多かった²⁹⁾と述べ、オンタリオ州に在住する扶養児童が2人いる片稼ぎ両親世帯の場合の新制度の望ましい特徴として、次の5点を挙げた〔*Ibid.*, pp.21-23〕。

(a)低所得世帯は、Consultation Paper のA案(諮問案)が提案する最高給付額(1,940ドル(約17万円))程度以上の額を受給すべきであること³⁰⁾。

(b)高所得世帯は、現在の課税後の給付額程度の額を家族手当から受給すべきであること³¹⁾。

- (c)平均的な所得の世帯は、現在受給している給付に匹敵する額を受給すべきであること³²⁾。
- (d)制度変更から生じる連邦政府の節約分は、第1に、上記(a)から(c)のために使われるべきであること³³⁾。
- (e)児童扶養控除の削減から生じる州政府の租税収入の変化は最小限にすべきであること。

Consultation Paper の A 案 (諮問案) では、給付が増えるのは低所得世帯だけであり、所得の多くない世帯を含む大部分の世帯は給付を失うことが見込まれていたが、下院報告書の考え方では、中所得世帯の給付水準は維持されることになる。

②カナダ連邦議会上院の報告書

Consultation Paper は、連邦議会上院にも 1985 年 2 月 5 日に上程され、社会問題・科学技術に関する常任委員会で審議が行われ、同年 12 月 16 日には中間報告書³⁴⁾が、また、1987 年 6 月 23 日には報告書³⁵⁾ (以下、「上院報告書」という。) がとりまとめられた³⁶⁾。

上院報告書は、児童と家族のための給付制度の創設や変更にあたり、カナダ政府が次の 3 つの目標を表明ないしは含意してきたと述べる〔上院報告書、pp.3:13-14〕。

- (a)一般に、親は個人的な理由で子どもを持つのであるが、親は将来労働力となる次世代を産み育てることによって経済にも貢献している。政府は、子どもを産み育てるといった重要な社会的仕事を認める印として、児童扶養控除、保育費控除、家族手当などの家族給付を行ってきた。
- (b)家族給付は、扶養児童のいる家族とない家族との間の水平的平等をはかるためにも行われてきた。例えば、児童扶養控除や保育費控除は、扶養児童のいる家族の課税所得を減らすことによって子育ての追加的費用を認めている。
- (c)ほかの世帯よりも経済的支援を必要とする家族がいる。財源には限りがあるので、経済的支援はしばしばそうした経済的支援の必要性の大き

い世帯に向けられてきた。1978 年以降、連邦の CTC は貧しい世帯のために家族手当を補充するために行われてきたので、家族給付は貧困軽減の目的にも資してきた。

そして、Consultation Paper では取り上げられなかったが下院報告書では取り上げられた配偶者相当控除と保育費控除に加え、保育に関する政府支出と、州の公的扶助制度にも言及して児童給付に関する制度を概観し〔*Ibid.*, pp.3:15-32〕、考慮すべき事項として、(a) 5 人に 1 人の子どもが貧困状態で暮らしているという国家として不名誉な状況にあること、(b) 現行の連邦児童給付制度は異なる時期に異なる目的で導入され、貧困状態の児童を十分に救済していないこと、(c) 現在、連邦政府によって財政改革が進行中であること、(d) 保育政策については別途検討が行われていることを挙げ、次の 6 項目の提言を行った〔*Ibid.*, p.3:48〕。

- (a)最も多くの連邦児童給付は、より貧しい扶養児童のいる家族に向けられるべきである。
- (b) 18 歳未満の扶養児童のいる親のための連邦資金は、貧困の軽減に資するため、より累進的に使われる。
- (c)この再配分は、最高額の給付を受けるために親が別々に暮らそうとしたりすることがないように行われるべきである。
- (d)児童給付制度に、受給者が就労するようになり、働き続けたり、再訓練を受けたりするインセンティブとなる仕組みが組み込まれるべきである。
- (e)障害児などの特別なニードのある児童のための制度は維持される。
- (f)制度は、現行の児童給付制度のいくつかを置きかえたり再構成して、家計を補助するために設計される。

上院報告書は、その後の議論に何ら寄与しなかったとされるが〔*Moscovitch, op.cit.*, p.180〕、1974 年からサスカチュワン州で行われていた家族所得計

画 (Family Income Plan) を参照し、CTC、児童扶養控除、配偶者相当控除の3つの制度またはこれらに家族手当を加えた4つの制度を、提言に沿って新たに作られる「補足家族保障 (Guaranteed Family Supplement)」制度に置きかえることを構想した〔上院報告書、pp.3:47-54〕。

(3) 1992年改正前の状況

Consultation Paper は、不況期中、財政赤字を増やさず、社会保障の費用も削らず、その配分をより優先順位の高いものに向けようという考え方に立つものだと言える。その後出された下院報告書は、Consultation Paper の考え方に沿いつつも、中所得世帯と高所得世帯にも目を向けるとともに、完全な物価スライドの重要性にも言及した。Consultation Paper と下院報告書は、累進性と並んで普遍性を同じくらい重視しているが、上院報告書は、累進性により比重を置き、就労インセンティブにも言及した。これらの政府資料は、それぞれ異なる点があるが、累進性を強化しようと考えた点は共通している。

上院報告書が出された後、1987年12月には保育費控除の最高額の増額などを内容とする「国家保育戦略 (National Child Care Strategy)」が公表され、1988年には児童扶養控除や配偶者相当控除が非払戻型税クレジットに転換し、1989年には家族手当等に Clawback 制度 (本稿注 15 参照) が導入されるなどした。保育費控除の増額は、その時点ですでに非課税の最も所得の低い世帯には意味のないものであるし、児童扶養控除等の非払戻型税クレジットへの転換と家族手当等への Clawback 制度の導入は、高所得世帯への配分を抑制しようとするものではあるが、低所得世帯への給付が増えるものではない。児童扶養控除の廃止は Consultation Paper 等が主張していたことであるが、この間の変化は、Consultation Paper 等が目指したものと異なるものだったと言える。こうした中で、1992年改正が行われる。

(4) 1992年改正時の議論

1992年改正の審議が本格的に始められたのは、第34議会法律案第80号 (本稿注10参照) の審議が連邦議会下院の第2読会で始められた1992年6月1日のことである。その冒頭で、副首相および財務大臣の政務次官だった P.H.Vincent 氏は、法文に書かれていない法案の目的を、家族手当、CTC、児童のための非払戻型の税クレジットの「3つの制度を廃止して、1つの制度により多くの財源を投入すること」だと述べ、簡素化 (simpler) と公平化 (fairer, more equitable) をキーワードに、1992年白書の内容に沿って法案の意義を説明した〔*House of Commons Debates*, Vol.IX, 1 June 1992, at 11170-11171, Mr. Pierre H. Vincent.〕³⁷⁾。同氏は、法案の成立によって年収約6万7千ドル (約600万円) 超の世帯が児童給付を受け取れなくなることについて、「高所得世帯は、子どもを育てることが金銭的に可能なことから、連邦政府からのお金を受け取るべきでないということは、実に公平だと思う。」と述べ、年収5万ドル (450万円) 未満の世帯は、扶養児童1人あたりの児童給付年額が平均250ドル (約2万円) 増えるだろうと説明した〔*Ibid.*, at 11171〕³⁸⁾。

審議過程で議論された同法案の問題点は、おおむね次の5点である。

1点目は、就労していない福祉受給者の給付が増えないことである (本稿図1の点aから点b参照)。CTBは、就労低所得世帯の支援を重視した制度であり (本稿図1の点bから点d参照)、このことは、支援に値する貧困者 (the deserving poor) と支援に値しない貧困者 (the undeserving poor) とを分けることになるのではないかという懸念が表明されている〔*House of Commons Debates*, Vol.X, 15 September 1992, at 13160, Mr. Jim Karpoff., *Proceedings of the Standing Senate Committee on Social Affaires, Science and Technology*, No. 22, 8 October 1992, at 22:93, Mr. Lynne

Toupin.³⁹⁾。

2点目は、1点目の問題点と関連することで、全国的な保育制度の整備が児童貧困との戦いの鍵となるものであり、貧困な親が働くためには、保育制度の整備が必要だということである〔*Proceedings of the Standing Senate Committee on Social Affaires, Science and Technology*, No.22, 8 October 1992, at 22:56, Dr. Brigitte Kitchen⁴⁰⁾。〕。

3点目は、普遍的な所得保障制度であった家族手当制度に明白に終止符が打たれること⁴¹⁾である。多くのカナダ人が共有している「普遍性(universality)」の考え方は、子育てをカナダのすべての家族の責任だと考えていることの証左〔*House of Commons Debates*, Vol.IX, 1 June 1992, at 11194, Mr. Axworthy.〕であるのに、これに終止符を打つことは、カナダの社会保障政策のアメリカ化であり〔*Ibid.*, Vol.X, 16 September 1992, at 13230, Ms. Dawn Black.〕、公的医療保険などのカナダのほかの普遍的な社会保障制度をも脅かすことになる〔*Debates of the Senate*, Vol.134, No.93, 14 October 1992, at 2215, Senator Bonnell.〕ということが述べられている⁴²⁾。

4点目は、CTBが、消費者物価指数が年3%を超えて変動した場合にだけ物価スライドする部分的な物価スライド制であるため、毎年給付の価値が目減りしていくということである⁴³⁾。

5点目は、当該法律案が、保健福祉大臣ではなく財務大臣によって提案されたため、カナダの児童に責任を持つのは誰かということである〔*House of Commons Debates*, Vol.IX, 1 June 1992, at 11183, Mr. David Walker.〕。これに関しては、CTBは、保健福祉省と財務省が共同で完成させた制度であること〔*House of Commons Debates*, Vol.IX, 1 June 1992, at 11197, Mrs. Barbara Sparrow (保健福祉大臣の政務次官)., *Proceedings of the Standing Senate Committee on Social Affaires, Science and Technology*, No.21, 7 October 1992, at 21:24-

25, Mr. Ian E.Bennett (財務省税政策部副大臣上級補佐).〕、CTBについて問題が生じた場合の問い合わせ先は、基本的にはカナダ歳入庁(本稿注16参照)であるが、保健福祉省に関する問題が含まれる場合にはカナダ歳入庁が保健福祉省に取り次ぐこと〔*Proceedings of the Standing Senate Committee on Social Affaires, Science and Technology*, No.21, 7 October 1992, at 21:41, Mr. Rod Hagglund (保健福祉省所得保障制度局政策立法部長補佐).〕などが説明されている。

同法案は、これらの問題点を抱えたまま、同年10月15日に成立した⁴⁴⁾。

3 1992年改正後の展開

1992年改正で連邦の児童給付額が増えたのは低所得世帯と所得の多くない世帯であり、減ったのは中所得以上の世帯であった⁴⁵⁾。カナダ連邦児童給付制度は、その後、1998年にCTBがCCTBに移行した。CCTBは、18歳未満の扶養児童のいる低所得世帯と所得の多くない世帯に毎月支払われる非課税の給付で、その一部である国民児童給付補足(the National Child Benefit Supplement. 以下、「NCBS」という。)は、同じく1998年に導入された、連邦政府、州政府、準州政府の共同主導で扶養児童のいる低所得世帯に対して行われる国民児童給付(the National Child Benefit. 以下、「NCB」という。)の一部を構成している⁴⁶⁾。1998年改正では、連邦児童給付総額がわずかに増額されるとともに、制度設計が変わり、就労していない福祉受給世帯も就労低所得世帯と同額のCCTBを受給できるようになったが(本稿図1で言うと、点aから点cまでが水平な給付設計になった)、就労低所得世帯の受給額がわずかに増えたのに対し、福祉受給世帯は、CCTBの増額分だけ州政府等からの福祉給付を減額されたので、1998年改正によって手元に入る金額が増えたわけではなかった〔National Council of Welfare 1997, p.5, p.10〕。

2008年4月現在の CCTB の標準的な基礎給付額は、児童1人につき月額106.91ドル(約1万円)⁴⁷⁾である。1992年改正時の主たる問題点の1つであった完全な物価スライドでないという問題は、残存している。

また、2006年には、「6歳未満の児童1人につき最大年1,200ドル(約12万円)⁴⁸⁾の直接的な金銭支援を通じて保育の選択を助け、家族を支援する」という目的で、UCCBが導入された。UCCBは、扶養児童のいる世帯に毎月支払われる点は CCTB と同じであるが、対象となる扶養児童が低年齢である点、高所得世帯にも支払われる点、課税される点などが、CCTB と異なる。

さらに、2007年には、18歳未満の扶養児童のいる世帯に対して、年2,000ドル(約20万円)⁴⁹⁾の非払戻型の児童税クレジットが導入された。この非払戻型の児童税クレジットの実質的な価値は、15%という最も低い所得税率が課された場合、年300ドル(約3万円)になる〔Battle 2008, p.21〕。これは、適用時点ですでに非課税の最も所得の低い世帯には効果がない。

IV おわりに—1992年改正の意義とわが国への示唆—

以上、カナダ連邦児童給付制度の展開を、1992年改正を中心に概観してきた。最後に、わが国とカナダの違いを念頭に置きつつ、1992年改正の意義とわが国への示唆について述べたい。

わが国の児童手当制度は支給対象を低年齢に限定しているなどの特徴があるが〔尾澤 2005, p.123. 参照〕、制度創設時から所得制限があり、完全な普遍性は制度創設時からなかったと言える。その点では、完全に普遍的な家族手当制度から所得制限付きの制度に移行したカナダとは異なる。しかし、制度の併存状況だけを見れば、日本は CTC が導入される前の本稿「II-2」の第2期だと言える。

ベヴァリジ報告〔Sir Beveridge 1942〕の影響を受けて出されたマーシュ報告〔Marsh 1943〕では、カナダで大家族に起因する貧困が少なくとも20%と推測されたこと〔Ibid., p.15〕、賃金がすべての家族の子どもを養うのに十分ではなかったこと〔Ibid., p.87〕、子ども1人につき年間108ドルの所得控除が認められていたが、最も支援を必要とする非課税の者がその範囲外になってしまうこと〔Ibid.〕などから、児童手当制度の創設が提唱された。1944年に創設された家族手当制度は、マーシュ報告の考え方に沿って作られたというわけではなかったが、制度改革を経ながらも1992年改正まで存続し、改正前や改正時の議論でその廃止が強く主張されたわけではなかったし、その廃止に反対する意見も出されていた。1992年改正時、複数の連邦児童給付制度と関連する州の制度がばらばらな状態で併存していたカナダにおいては、制度の簡素化が望ましかったし、その方向としては、少子化よりも児童貧困が問題とされていたため、累進性の強化が妥当であったと思われるが、Consultation Paper の A 案 (諮問案) が提示し、下院報告書が賛成したような、家族手当制度の維持と払戻型税クレジットの強化という選択肢もあったと思われる。1992年改正と比べていずれの方法が適切だったかについては、1992年改正後等の法令資料および政府資料の分析、制度改革による法的構造の異同等を含めて引き続き検討したい。

わが国の児童手当制度と税制上の控除の今後の方向としては、児童扶養控除の逆進性は以前から指摘されてきたことであり〔尾澤 2005, p.123 参照〕、これを低所得世帯にも支援が届くような制度に変えていくことが望ましいと考える。

払戻(還付)型の税額控除は、低所得世帯に効果的な金銭的支援を行える可能性を持つ制度として魅力的であるが、国民の約7割が税申請を行っているカナダ⁵⁰⁾とは税制が異なること、カナダは1992年改正以前の1978年に払戻(還付)型の児童

クレジットを導入していたにもかかわらず、CTBの導入に際してカナダ歳入庁（本稿注 16 参照）は 4 千人を雇用し訓練しなければならなかったとされており〔*House of Commons Debates*, Vol.X, 14 September 1992, at 13046, Mr. Francis G. LeBlanc.〕、運営面で越えなければならない課題は大きい。

わが国でも払戻（還付）型の税額控除の導入が可能であるとすれば、その設計の仕方が問題になる⁵¹⁾。払戻（還付）型の税額控除は、目的によってさまざまな設計の仕方が可能である⁵²⁾。設計に際しては、特に、低所得世帯（または低所得者）に関する部分（本稿図 1 の点 a から点 c の部分）と、高所得世帯（または高所得者）に関する部分（本稿図 1 の点 e から点 f の部分）の設計をどのようにするかが重要である。

CTB は、低所得世帯に関する部分を、就労等へのインセンティブを組み込む形に設計した。これについては、すでに述べたとおり、支援に値する貧困者と支援に値しない貧困者とを分けることになるのではないかという懸念が表明され、その後改正も行われた。子どもへの支援は、親の就労の有無にかかわらず行われるべきであり、就労等へのインセンティブの問題は、成人のための払戻（還付）型の税額控除の場合に考えるべきだと考える〔*Proceedings of the Standing Senate Committee on Social Affaires, Science and Technology*, No. 22, 8 October 1992, at 22:34, Mr. Ken Battle. 参照〕。

また、CTB は、高所得世帯に関する部分について、年収約 6 万 7 千ドル（約 600 万円）超の世帯を給付対象から除外するように設計した。カナダの連邦児童給付制度における高所得世帯に関する部分の評価は、1992 年改正の対象から除外された保育費控除等も含めて行わなければならないと考えるが、所得が一定額以上の高所得世帯を児童のための給付制度から完全に除外することは、少子

化という状況にあるわが国の場合、適切ではないと思われる。

このほか、1992 年改正時の議論では、部分的な物価スライドにより、受給者が気づかぬうちに給付の価値が毎年少しずつ目減りしていく問題なども指摘されていた。受給者に不利益になることも含めて受給者が制度を理解できるようにすることは、制度を利用しやすくすることとともに重要だと考える。

本稿では取り上げることができなかったが、カナダでは、1992 年改正にいたる過程で、児童貧困が児童の将来に与える影響などについても検討を行っている。どのような形の児童給付制度が望ましいかについてはなお検討が必要であるが、水平的平等（扶養児童が増えることによる追加的費用の支援）だけでなく垂直的平等（低所得世帯への支援）にも目を向け、児童の成長過程を見据えた制度にしていくことが必要だと考える。

補記

本論文の作成にあたっては、平成 19 年度厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業（政策科学推進研究事業））「所得・資産・消費と社会保障料・税の関係に着目した社会保障の給付と負担の在り方に関する研究（H19—政策—一般—021）」より助成を受けた。

注

- 1) わが国の児童手当制度と税制上の控除の概要およびこれまでの議論の状況については、尾澤 2005 および尾澤 2009 参照。なお、払戻（還付）型の税額控除は、「給付つき税額控除」と表記されたりもするが、本稿では、refundable tax credit に相当する制度を日本について考える場合に、「払戻（還付）型の税額控除」と表記した（本稿注 3 も参照）。
- 2) ここに言う児童給付制度は、Battle, et al. 2001, p. 7. にならぬ、児童に関する費用の支出を助ける給付制度または児童が増えることによって世帯が得られる金銭的支援を言い、税制上の控除の形態を

- とるものも含む。
- 3) 「Tax Credit」は、「税額控除」と訳すことも考えたが、税額 \geq 税額控除の場合でも、税金の減額という方法ではなく、銀行口座への振込みや小切手などの形で支給される場合もあることなどから、「税クレジット」と訳すことにした。なお、「Tax Benefit」は、「税給付」と訳した。
 - 4) 1867年憲法(BNA法は、1982年憲法別表による改正で、「1867年憲法」と称されることになった。)は、第91条で連邦議会の権能を、第92条で州立法府の専属的権能を定めている。同法第92条第7号は、州における、かつ、州のための病院、救護院、養育院および慈善施設の設置、維持および管理が州立法府の専属的権能であることを規定している。カナダ憲法は、1867年憲法第92条各号等で州の立法府に専属的に帰属するとされる事項以外は連邦議会の権能とし(同法第91条第29号)、列記事項以外をすべて州の権限とするアメリカ合衆国憲法の定め方とは対照的な、連邦の権限が強い規定の仕方になっている。しかし、実際は、その後の裁判を通じてアメリカが中央集権化に向かったのに対し、カナダは、州権の強い連邦制になっているとされる。〔初宿・辻村編 2006, p.81. (中村英執筆) など。〕
 - 5) 1927年老齢年金法(*The Old Age Pensions Act of 1927*)成立など。
 - 6) 最初の改正は失業保険に関してで、失業保険は、1940年BNA法で、カナダ連邦議会の専属的立法権が及ぶものとして第91条第2A号に掲げられた。次の改正は老齢年金および付加給付に関してで、1964年BNA法で第94A条が追加され、老齢年金および付加給付についてはカナダ連邦議会が法を制定することができることになった。なお、1940年には、福祉の一般的な責任は州に残されるべきだとしつつ、連邦の失業制度と、より貧しい州への平準化補助金制度などを提案した「カナダ自治領と州の関係に関する王立委員会答申(Report of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations)」が出されている。
 - 7) 連邦政府の介入の合憲性の根拠としては、一般的な立法権よりも、連邦の支出権能(Spending Power)が用いられることの方が多いとされる〔Banting 1987, p.52〕。Spending Powerの憲法上の根拠としては、1867年憲法第91条第1A号「公債および公有財産」、同条第3号「方法または制度のいかんを問わぬ租税による金銭の徴収」、同法第106条「公の需要への支出」などが挙げられる。
 - 8) Battle 2008, pp.7-14. は、本稿表1の第4期と第5期の部分について、別の分け方をし、非払戻型の税クレジットが導入された1988年頃からCTBがCCTBに移行する1998年までを第4期「累進的な目標の絞込み：いくつかの異なる児童給付を1つの累進的な所得テスト付きの制度にするという合理化」の時期とし、1998年からUCCBが導入されることになる2006年までを第5期「統合された児童給付に向けて：国民児童給付(the National Child Benefit)」の時期としている。
 - 9) the Minister of National Health and Welfare (現在の人的資源・社会開発大臣〔the Minister of Human Resources and Social Development〕と保健大臣〔the Minister of Health〕に相当)。
 - 10) Bill C-80, *An Act to amend the Income Tax Act, to enact the Children's Special Allowances Act, to amend certain other Acts in consequence thereof and to repeal the Family Allowances Act*, 3rd Sess., 34th Parl., 1992.
 - 11) 1992年改正法, 1992年白書, Human Resources Development Canada 1994, pp.39-55. を参照した。
 - 12) 連邦政府または州政府の子どもを世話する部または庁に扶養され、里親の家や施設で生活する18歳未満の児童等のためには、CTBではなく、1992年改正法の一部である「特別児童手当法(*The Children's Special Allowances Act*)」に基づく特別児童手当が支給される。
 - 13) 1(カナダ)ドル \approx 約90円(1993年4月1日現在)で換算。特にことわらない限り、以下同じ(1993年4月1日現在以前のカナダドルと日本円の為替レートが分からなかったため、1985年現在等の為替レートで換算すべき箇所も、1(カナダ)ドル \approx 90円(1993年4月1日現在)で換算した)。
 - 14) 1993年現在の扶養児童のいる片稼ぎ両親世帯の平均年収(Market Income)は約4万ドル(360万円)、同共稼ぎ両親世帯の平均年収は、約6万ドル(540万円)である〔Statistics Canada<<http://www.statcan.ca/menu-en.htm>>〕。
 - 15) 家族手当制度には、1989年以降、世帯のうち収入が高い者の純年収が5万ドル(450万円)以上の場合にこのような制度が適用されていた(Clawback制度)。
 - 16) 1999年11月1日から、Canada Customs and

- Revenue Agency (現 Canada Revenue Agency).
- 17) 連邦政府は、3つの児童給付のほかにも保育費控除、失業保険制度の下で行われる育児給付等、カナダ社会扶助制度法 (*Canada Assistance Plan Act*. 1995年に廃止され、別の制度に移行。)に基づく財政負担なども行っていたが、児童のための連邦政府が行う給付制度の主なものは、3つの児童給付であったとされる。
 - 18) 7歳未満の児童のいる保育費控除を申請していない家族には、年213ドル(約2万円)までの追加給付が行われ、世帯年収が25,921ドル(約233万円)を超える場合には給付額は漸減していた[1992年白書, p.2].
 - 19) これより前、1970年から1972年にかけて、家族手当を家族所得保障計画 (Family Income Security Plan)に移行する動きがあったが、不成立に終わった。
 - 20) 当時のカナダは不況期で、1982年から1984年までの間は、大恐慌および第2次世界大戦期以来初めて、失業率が10%を超えた。カナダの失業率は、1991年から1994年までの間、再び10%を超えたが、その後は下がり、現在は、約6%になっている。[Statistics Canada <<http://www.statcan.ca/start.html>>]
 - 21) “Universal social programs are a sacred trust not to be tampered with.” [*House of Commons Debates*, Vol.X, 15 September 1992, at 13120, Mr. Jean-Robert Gauthier.].
 - 22) カナダの公的年金制度の基礎年金部分の一部。
 - 23) カナダの公的年金制度の基礎年金部分の主要部分。
 - 24) 例えば、児童扶養控除が低所得世帯の助けにほとんどなっていないという現状は公平か、年収4万5千ドル(405万円)を超える世帯に児童1人につき500ドル(約5万円)超の給付を行っていることは公平か、現在のように年収1万ドル(90万円)未満の世帯よりも年収2万ドル(180万円)から3万ドル(270万円)の世帯の方がより多くの給付を受け取るべきであるのか、CTCは低所得グループに焦点を当てて増額すべきか、といったこと。
 - 25) Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs, House of Commons, “Report on Child and Elderly Benefits”, *Minutes of Proceedings and Evidence*, 1st sess., 33rd Parl., No.11, 1 and 2 April 1985. 報告書のとりまとめに際し、21団体が証言し、92の団体および個人が意見を具申した。
 - 26) 1988年から“Equivalent-to-married amount”という名称の非払戻型税クレジットに変わり、その後1993年から“Equivalent-to-spouse amount”, 2001年から“Amount for an eligible dependant”に改称。
 - 27) 家族手当は、この部分で、社会にとっての子どもの重要性和子育ての価値を認めたものとしてすべての子育て世帯に支給されるものと位置づけられている。
 - 28) ただし、年収2万3千ドル(207万円)の扶養児童が2人いる片稼ぎ両親世帯の給付水準が減らないように制度設計が行われるべきことと、児童扶養控除の廃止の結果生じる州政府と連邦政府の税収の増加分の使途について留保があったことが付言されている。
 - 29) ほとんどの参考人が家族手当の減額に反対であり、参考人の多くは、低所得者への再配分が十分でないと思っており、児童扶養控除の廃止が重要だと考えていたとされる。
 - 30) 具体的には、1,900ドル(約17万円)から2,200ドル(約20万円)、扶養児童1人につき950ドル(約9万円)から1,100ドル(約10万円)。
 - 31) 具体的には、350ドル(約3万円)から450ドル(約4万円)、扶養児童1人につき175ドル(約2万円)から225ドル(約2万円)。
 - 32) 現行制度よりも純給付額が少なくなる世帯の所得水準については複数の意見が併記されているが、多数意見では、2万7千ドル(243万円)から3万2千ドル(288万円)の範囲が望ましいとされている。
 - 33) (a)から(c)に使ってもなお残額がある場合の対応については複数の意見が併記されているが、連邦保健福祉省所管の制度以外に再配分することは不適当とされた。
 - 34) Standing Senate Committee on Social Affaires, Science and Technology, “Analysis of Child and Family Benefits in Canada : A Working Document”, *Proceedings*, 1st sess., 33rd Parl., No.9, Third Report of the Committee, 16 December 1985.
 - 35) Standing Senate Committee on Social Affaires, Science and Technology, “Child Benefits Proposal for a Guaranteed Family Supplement Scheme”, *Proceedings*, 2nd sess., 33rd Parl., No.3, Seventh Report of the Committee, 23 June 1987.
 - 36) これらの報告書が出されるより前の1985年5月に

は、(a)児童扶養控除の縮小、(b) CTC の増額、(c)家族手当、児童扶養控除、CTC 等の物価スライドの縮小（完全な物価スライドから、消費者物価指数が年3%を超えての変動した場合のみ行われる部分的な物価スライドへ移行）などを盛り込んだ新しい保守党政権の初めての予算案が公表された〔Battle 1993, pp.424-425〕。

- 37) 1992 年白書が述べた従来の児童給付制度の問題点と新しい児童給付制度の意義については、本稿「III-2」冒頭参照。
- 38) 1992 年白書、p.8.の「表3」は、世帯ごとの平均給付年額の変化を次のように示している。

表3 世帯ごとの平均給付年額の変化

世帯年収	現行制度	新制度	変化
0-3万ドル未満	1,825 ドル	2,075 ドル	+250 ドル
3万-5万ドル未満	1,440 ドル	1,690 ドル	+250 ドル
5万-7万5千ドル未満	875 ドル	960 ドル	+ 85 ドル
7万5千ドル以上	470 ドル	295 ドル	-175 ドル
全世帯	1,150 ドル	1,260 ドル	+110 ドル

- 39) 参考人として証言した全国反貧困協会 (National Anti-Poverty Organization) の代表。
- 40) 参考人として証言した児童貧困活動グループ(The Child Poverty Action Group) の代表。
- 41) 家族手当制度に Clawback 制度が導入された 1989 年を、「普遍性の終わり」と評することもできる〔National Council of Welfare 1989, p.1〕。
- 42) アメリカには、普遍的な家族手当（または児童手当）制度と公的医療保険制度はない。普遍性へのこだわりの強さは、受給にスティグマ感を感じずにすむということもあるが、大国アメリカに隣接し、その脅威や影響にさらされながら自国の独自性を保つことに苦慮してきたカナダの歴史的背景も影響していると思われる。
- 43) 1986 年から 1990 年の間に、部分的な物価スライド制のために児童給付が漸増的に約 35 億ドル目減りしたという試算があったことが証言されている〔Proceedings of the Standing Senate Committee on Social Affaires, Science and Technology, No. 22, 8 October 1992, at 22:35, Mr. Ken Battle（参考人として証言したカレドン社会政策研究所 (Caledon Institute of Social Policy) の代表)〕。
- 44) 1992 年改正法は、審議が不十分であるとの指摘が

ある〔Proceedings of the Standing Senate Committee on Social Affaires, Science and Technology, No.22, 8 October 1992, at 22:22, Senator Hébert.〕。CTB の導入がこのタイミングで、予算案の提示から改正法の施行まで 1 年たらずで行われたのは、法律案に 1993 年 1 月 1 日を施行日とすることが盛り込まれていたということもあるが、1993 年に連邦議会下院の 5 年ぶりの総選挙 (1993 年 10 月 25 日に実施) が予定されていたため、それが影響したのではないとも言われている〔Ibid., at 22:23〕。なお、同選挙ではカナダ保守党が歴史的な大敗を喫し、約 9 年ぶりにカナダ自由党政権が誕生した。

- 45) 1992 年改正で連邦の児童給付額が最も増えたのは、最も貧しいわけではない年収 1 万ドル (90 万円) 程度の世帯、最も減ったのは、最も裕福というわけではない年収 9 万ドル (810 万円) 程度の世帯であったとされる〔Battle 1993, p.435〕。
- 46) 2004 年から 2005 年にかけての CCTB の基礎給付総額は 60 億ドル、NCBS の給付総額は 29 億ドルと見積もられている〔2005 年 NCB 報告書, p.2〕。
- 47) 1 (カナダ) ドル=98 円 (2008 年 4 月 1 日現在) で換算。
- 48) 1 (カナダ) ドル=102 円 (2006 年 6 月 1 日現在) で換算。
- 49) 1 (カナダ) ドル=102 円 (2007 年 4 月 1 日現在) で換算。以下、同じ。
- 50) Statistics Canada<<http://www.statcan.ca/start.html>>, Battle, et al. 2001, p.147.
- 51) 諸外国の家族手当と関連制度の状況および払戻(還付)型の税クレジットの設計については、尾澤 2009 参照。
- 52) 払戻(還付)型の税額控除は、扶養児童のいないワーキングプア層への支援のための制度とすることも可能である。アメリカの勤労所得税クレジット (Earned Income Tax Credit, EITC) は、扶養児童のいない低所得者も対象になっている。その場合には、児童手当制度との関係よりも、生活保護制度(公的扶助)との関係を見直す必要が出てくるとと思われる。

参考文献 (「III-2」および「IV」で挙げた議会資料のほか、以下のとおり。)

尾澤恵 2005 「家族形態の変容と子どもを持つ家族への所得保障—児童手当・扶養控除の対象の考察—」『季刊社会保障研究』第 41 巻第 2 号, pp.122-136.

- 尾澤恵 2009 (刊行予定) 「子育て支援策にかかわる社会保障給付と税制との関係—制度分析と国際比較—」『税制と社会保障』東京大学出版会.
- 初宿正典・辻村みよ子編 2006 『新解説 世界憲法集』三省堂.
- 児童手当制度研究会 2004 『三訂 児童手当法の解説』中央法規出版.
- 税制調査会 2007 「抜本的な税制改革に向けた基本的考え方」(平成19年11月) <<http://www.cao.go.jp/zeicho/tosin/top.html>> (Last access 2008.3.10.)
- 日本カナダ学会編 2008 『新版 資料が語るカナダ—1535-2007—』有斐閣.
- Armitage, Andrew. 2003. *Social Welfare in Canada*, Fourth Edition. Oxford University Press.
- Banting, Keith G. 1987. *The Welfare State and Canadian Federalism*, Second Edition. McGill-Queen's University Press.
- Battle, Ken. 1993. The Politics of Stealth : Child Benefits under the Tories. in *How Ottawa Spends 1993-1994*, edited by S.D.Phillips. Carleton University Press.
- Battle, Ken. 2008. *A Bigger and Better Child Benefit: A \$5,000 Canada Child Tax Benefit*. Caledon Institute of Social Policy.
- Battle, K., Mendelson, M., Meyer, D., Millar, J., Whiteford, P., Edited by Battle, K. and Mendelson, M. 2001. *Benefits for Children: A Four Country Study*. The Caledon Institute of Social Policy.
- Department of National Health and Welfare. 1992. *The Child Benefit : A White Paper on Canada's New Integrated Child Tax Benefit*. Government of Canada. [「1992年白書」として引用した]
- Federal, Provincial and Territorial Ministers Responsible for Social Services. 2007. *The National Child Benefit Progress Report 2005*. [「2005年NCB報告書」として引用した]
- Guest, Dennis. 1997. *The Emergence of Social Security in Canada*, Third Edition. UBC Press.
- Human Resources Development Canada. 1994. *Inventory of Income Security Programs in Canada*, January 1993.
- Kesselman, Jonathan R. 1993. “The Child Tax Benefit : Simple, Fair, Responsive?”. *Canadian Public Policy*, Vol.19, Issue.2.
- Marsh, Leonard C. 1943. *Report on Social Security for Canada*, Prepared by Dr.L. C. Marsh, for the Advisory Committee on Reconstruction, Special Committee on Social Security, House of Commons (1943).
- Moscovitch, Allan. 1990. “Slowing the Steamroller : The Federal Conservatives, the Social Sector and Child Benefits Reform.” in *How Ottawa Spends 1990-91*, edited by K.A.Graham. Carleton University Press.
- National Council of Welfare. 1985. *opportunity for reform*.
- National Council of Welfare. 1989. *the 1989 budget and social policy*.
- National Council of Welfare. 1992. *The 1992 Budget and Child Benefits*.
- National Council of Welfare. 1997. *Child Benefits: A Small Step Forward*.
- Sir Beveridge, William. 1942. *Social Insurance And Allied Services*, Presented to Parliament by Command of His Majesty, Cmd 6404, November 1942. (1969年に Agathon Press から公刊されたものを参照した.邦訳として,山田雄三監訳 1969 『ベヴァリジ報告 社会保険および関連サービス』至誠堂.)
- Woolley, F., Vermaeten, A., Madill, J. 1996. “Ending Universality : The Case of Child Benefits”. *Canadian Public Policy*, Vol.22, Issue.1.
- (おざわ・めぐみ 国立社会保障・人口問題研究所 社会保障応用分析研究部主任研究官)