

(4) カナダにおける福祉国家の展開

加藤 普章

はじめに

ここでは、カナダにおける福祉政策の個別の内容ではなく、福祉国家のありかたについて紹介することにした。福祉国家の最先端に位置づけられる北欧諸国と対照的なのが北米のアメリカである。対照的というのは、福祉政策の内容や福祉への考え方が最低限にとどまっている、という意味で、どちらかといえば、批判をうけやすい「福祉国家」となる。しかし、同じ北米でもカナダというもう一つの連邦国家を取り上げて見ると、事情がかなり異なることがわかる。この小論ではカナダを事例にそうした背景について考えてみよう。

一 連邦国家であること

北欧の国々と比較すると、連邦制度をとるアメリカやカナダでは福祉国家たろうとするには、ことなる政治的事情を考慮しなければならない。おそらく二つの制約を指摘することができる。最初に、連邦政府と州政府という二つの権限や管轄領域のこととなる政府が存在する。そしてここでは相互の管轄領域には侵入しないことが、基本的なルールである。このため、ある政策が提案・導入されたとしても、(単一国家のように)効果的にそれが全国的に展

開されることはむづかしい。ある州ではそれをうけいれるが、別の州はそれを拒否したりすることがおきるためである。いわば新しい政策が均等に実施・展開されるとは限らず、場合によっては、パッチワークのように「継ぎはぎ」状態となりうる。さらに、福祉政策や環境保護といった比較的新しい領域は、連邦政府の権限か州政府の権限かが明確ではない。建国当初にはそうした問題がほとんど存在せず、憲法の規定に盛り込まれなかったためである。アメリカもカナダも二〇世紀にはいり、新しい問題について、どのように2つのレベルの政府が対応するのが重要な課題となってきた。こうして、単一国家と比較すれば、連邦国家では誰が福祉政策を推進するかを判断することに相当なエネルギーを投入せざるをえないことがおおい。福祉国家の建設にむけて、連邦国家のもつ制度的な制約の一つと言えるだろう。

もう一つの制約は、北米においては福祉国家を推進する原動力となりうる労働組合や社会主義政党の発言力が、北欧とくらべれば、比較的非力な点にある。アメリカでは政党としては社会主義政党のいくつかが存在している。しかし、有権者の支持、という点ではほとんど存在しないに等しい。つまり民主党や共和党という二大政党が有力で、社会主義政党も含めその他の政党や政治勢力が弱い。さらに「自由・平等の国」という理念が強調されるため、結果としては「機会の平等」が重視される。この自由競争に十分耐え切れない人々に対する「結果の平等」はややもすると軽視されやすい。機会の平等ばかりを尊重していれば、福祉国家への国民的な合意は形成しにくい、と言えよう。他方、カナダでは、アメリカとことなり、イギリス式の穏健な社会主義政党が重要な政治勢力として舞台に登場している。たとえば、連邦レベルでは自由党・進歩保守党という二大政党に続き、社会主義政党として「新民主党」が政治的な影響力を行使している。いうまでもなく、この政党は労働組合や農民団体の相当な支持を得ているし、有権者の支持もある。また、州レベルでは一九四四年に西部のサスカチュワン州で、新民主党の前身たる

「協同連邦党」が政権の座についている。実際にこの政権がカナダのなかでもユニークな保険制度を開始し、その後、他の州や連邦政府におおきな影響を与えている。カナダで比較的福祉政策への関心や取り組みが、アメリカよりは前向きなのは、こうした社会主義政党が国民の支持を得ていることもその理由の一つとなろう。

二 社会的な要因

また、移民国家・多民族国家における福祉政策の展開は、場合によっては、それが人種問題とかかわること、様相が複雑化する。たとえば、アメリカでは福祉サービスを受ける人々が、黒人層、特に大都市にすむ黒人層であることが多い。このため、福祉を負担する人々と福祉サービスを受ける人々が、「白人」あるいは「黒人やほかのマインオリティ」というように人種的・民族的にわかれることになりやすい。レーガン、ブッシュ両大統領の指導下にあった、一二年にわたるアメリカの共和党政権は、こうした福祉政策に反発する白人中産階級の支持をとりつけていたことは言うまでもない。福祉政策が人種問題とオーバーラップしてしまい、必要最低限とすらえいる、アメリカの福祉政策にブレイキがかかってしまったといえよう。ある意味では、小さな政府のもとで、黒人層がそのサービス低下の負担を負うことになったとも考えられる。

カナダは、アメリカと同じ多民族国家であるが、事態はそれほど深刻ではない。まず、福祉を負担する人々とそれを受ける人々が、人種で鋭く分断されていない。また、フランス系カナダ人たちの多くがケベック州という特定の州に住み、行政による福祉サービスが本格的に開始されるまでは、いわゆるカトリック教会が温情主義的な立場から、彼らに救済の手をさしのべていた。したがって、マイノリティだからといって、フランス系カナダ人たちがまったく社会的・政治的に放置されていたわけではないといえる。もちろん、多様な移民たちがカナダへ渡ること、

福祉の負担が増加することもあり得る。しかし、政治的な難民をのぞけば、カナダでは経済的に余裕のある移民を受け入れているのが実情なので、多民族国家であることが福祉国家の展開にとって全面的に不利なわけではない。この点でも客観的にみても、カナダはアメリカよりも有利や状況にあると言えよう。

三 カナダにおける展開

憲法の規定は福祉政策を展開するにあたって、連邦か州か、本来の明確な規定が盛り込まれていなかった。おおきく見れば、連邦政府は国防や経済運営に責任を有し、州政府は文化や地方自治などに責任を有することが、カナダ憲法たる「英領北アメリカ法」に盛り込まれた。そこで、かりに社会問題などが生ずれば、基本的には州政府の管轄下にある地方自治体があたることがおおかった。

その後、カナダ経済が工業化し、人々が都市に集中するようになり、社会福祉への関心や必要性が認識されるようになるのは、一九二〇年代から一九三〇年代に入ってからである。アメリカでは有名なニューディール政策が導入されたが、カナダでは保守党政権の下でニューディールの試みが行われた。しかし、連邦政府の権限拡大をおそれる州政府が、保守党政権の試みを憲法違反である、と訴訟をおこし、裁判所は州政府の立場を支持する判決をくだした。このため、カナダではニューディールの政策は実際に展開されることがなかった。その後、第二次世界大戦をへて、連邦政府の財政的基盤の強化と州政府の（集権化への）合意から、次第に連邦政府主導の福祉国家が構築されていった。これは、連邦政府は一定の政策的ガイドラインを示し、州政府はそれを尊重するという方法でカナダの福祉国家への道がひらかれていたのである。具体的には、連邦政府はその州で（人口比なども考慮し）必要な経費の約半額を負担する。他方、州政府は残りの半額を負担することで、なるべく全国的に均等な福祉

サービスの提供が可能となる。もちろん、州によっては、この方法を支持せず、連邦政府と相当な時間をかけて妥協案をめざすようなこともありうる。こうした連邦政府と州政府間の合意（あるいは「政府間協定」と呼ぶことが多い）をまとめたのが、次の表である。また州によってはその州独自の福祉サービスを提供していることもある。例えば、オンタリオ州では医療健康保険としてOHIPの恩恵にこおむった体験がある。しかし、人口も少なく、財政基盤の弱い州では福祉サービスが必ずしも十分ではない。先進的な州なら良く、他方、遅れた州だと質の悪い福祉サービスという不均等が生じ得る。先に述べた連邦と州政府間の協定は、この意味で、必要最低限の政策を全国的に提供しているとみればよいだろう。

四 今後の展望

おそらく、財政的な問題が今後の展望を握る鍵となろう。誰がどのように負担し、そのサービスが誰がうけるのか。今まで以上に真剣な討論が必要となろう。また、注目すべき動向として、カナダのなかでも豊かな州であるオンタリオ州とブリティッシュ・コロンビア州で、新民主党が現在政権を握っている事実である。財政的に困難な状況のもとで、これらの州がいかなる福祉政策を提示していくのか、興味深い。福祉政策について、かりにユニークな政策が成功すれば、他の州への波及する可能性が高い。これこそかつてカナダの連邦首相を勤め、『連邦主義の思想と構造』（御茶の水書房、一九九一年刊行）をまとめたP・E・トルドーのいう、連邦国家のおおきなメリットになる。〔政治的単位が多数存在することで、多数の政策的実験が可能となり、成功すればそれが他の地域や州へも伝わりやすいからである〕。このように、カナダの事例を見ると、アメリカのように「連邦国家」が、一律に福祉国家の発展にとってマイナスなのではない、といえそうである。

＜カナダ連邦政府による社会福祉政策の流れ＞

