

## 【論文】

# カナダの貧困と貧困対策の歴史

## － ジャスティン・トルドー政権の貧困戦略に至る道 －

田中俊弘

### 序論

2018年8月21日、カナダの連邦自由党ジャスティン・トルドー（Justin Trudeau）首相は、この国「史上初」を謳った貧困戦略を発表した。その骨子は、『全ての人々に機会を－カナダ初の貧困削減戦略』という100頁超の冊子にまとめられている<sup>(1)</sup>。主務大臣ジャン＝イヴ・デュクロ（Jean-Yves Duclos）家族・子供・社会開発相は、同戦略が「尊厳を持って生きること」と「機会や人々を取り込む仕組み（inclusion）を提供すること」、そして「回復力や保障を高めること」を柱にしていると説明して、「カナダ初の貧困削減戦略は、彼らが誰であれ、元々どこ出身であろうと、全てのカナダ人が尊厳を持って生きられるようにすべきだ」という観点から構築されている。...カナダ初の貧困削減戦略は、全てのカナダ人が安心感を持つべきであり、彼らやその最愛の人々、そして来るべき世代にとって、今日よりも明日が良くなるという希望を持てるようにすべきとの観点から構築されている」と述べた<sup>(2)</sup>。そして2015年との対比で2020年までに貧困率を20%、さらに2030年までに貧困率を50%削減すると宣言したのである<sup>(3)</sup>。

もちろん、貧困はカナダでも決して新しい問題ではないし、歴代の連邦政府が貧困問題に策を講じなかったわけでもない。1867年にカナダが生成された際、その憲法となる英領北アメリカ法（The British North America Act, 1867）で社会福祉にかかる権限はもっぱら州政府の管轄と規定されたものの、1927年老齢年金法（Old Age Pension Act）以降は、連邦政府が社会保障問題への介入を進めていった<sup>(4)</sup>。そして1957年の病院保険・診療サービス法（Hospital Insurance and Diagnostic Services Act）以降はメディケア（統一的皆保険制度）にも取り組み、1960年代からは失業保険や年金などの制度をさらに整えていくのである<sup>(5)</sup>。福祉国家カナダの社会保障制度は、当然ながら貧困対策の意味を持ってきたが、それらは包括的な戦略とは呼び難く、また、十分な成果をあげられなかった。だからこそ、トルドー政権は彼らの戦略に「カナダ初」を冠したのだ。

新たな貧困削減戦略の特徴を理解するには、まず、それ

以前の貧困問題と社会保障制度の展開を整理する必要がある。特に20世紀末以降は、貧困はカナダを含む先進国でも大きな問題として取り上げられている。発展途上国の絶対的貧困とは異なる相対的貧困の指標が定着し、この問題への関心が一層高まってきた。カナダでは子供の貧困を次世紀に持ち越さないとの方針が1989年の下院議会で示されたし、少なくとも21世紀への世紀転換期以降は、貧困削減のために官民様々な形でイニシアチブが取られるようになった。そのような過去の貧困問題と対策の展開を踏まえて新戦略を検証するのが本稿の主たる目的である。

そこで本論では、20世紀末までのカナダの貧困問題と連邦政府の対応を概観した後、21世紀以降の取り組みを説明し、その中でトルドー政権の貧困削減戦略の意義や問題点を検討する。なお、限られた紙幅で個々の政策の詳細に踏み込むのは不可能であるし、対象となる先住民や子供、女性、高齢者などの状況や、社会保障の他の主役である州政府と民間団体の戦略や活動については、本論ではほとんど扱えないことを予め付記しておく。

### 1. カナダの貧困問題と貧困政策の歴史

どの国の歴史も貧困問題と無縁ではなく、カナダもまた同様である。1867年の連邦結成後、初期の連邦議会でこの問題に関する議論がほとんど見られないのは、それが連邦政府の管轄ではなかったからに過ぎない<sup>(6)</sup>。エリック・セイガー（Eric W. Sager）によれば、1901年当時、国内主要都市に暮らす7世帯に1世帯は賃収入だけで生活できず、生き残るためには物をあさったり物々交換をしたり、あるいは野菜を育てたり動物を飼ったり、間借り人を住ませたりするよりなかったし、たとえばモントリオールでは、1890年代末時点で新生児の26%が貧困や栄養失調による病で1歳を迎える前に死亡していた<sup>(7)</sup>。そこは欧米諸都市の中でも最も厳しい生活環境の1つであったし、他の都市も状況はそれほど変わらなかった。また、カナダの厳しい気候風土は、農業をはじめとする一次産業労働者に大きな試練を与えていた。

1880年代以降はイギリス等での議論の影響を受けて<sup>(8)</sup>、カナダでも高齢者や貧困層の保障への関心が高まるが、反対や批判の声が大きく、連邦政府で初めて貧困にかかる問題が本格的に議論されたのは、1907年以降であった<sup>(9)</sup>。同年2月10日の下院議会では、R・A・プリングル (R.A. Pringle) がニュージーランドなどの成功例を挙げながら、高齢者や「援助に値する貧困者 (deserving poor)」に対する連邦政府の老齢年金政策を提案した<sup>(10)</sup>。自由党のウィルフリッド・ローリエ (Wilfrid Laurier) 首相が、賛同の意思を示しつつも法案を通す前に詳細を詰めるべきだと指摘し、さらにロドルフ・ルミュー (Rodolph Lemieux) 労働相がそれは州権の侵害にあたることを指摘したのを受けて<sup>(11)</sup>、動議は取り下げられた。その後、高齢者救済策としては甚だ不十分な1908年カナダ政府個人年金法 (Canadian Government Annuities Act) を経て、1927年に連邦政府はカナダ老齢年金法 (Canada Old Age Pension Act) を成立させて、州政府が管轄していた費用の一部を負担する形で、社会保障に介入するようになった<sup>(12)</sup>。英領北アメリカ法に抵触しないように、連邦政府は、州政府に条件付き補助金を提供する形で関わっていくのである<sup>(13)</sup>。

さらに1929年に始まる世界大恐慌は、貧困問題に対する連邦政府の姿勢にも影響を及ぼした。1931年までに国内の失業率は30%に達し、大恐慌の最初の3年間に国民の平均年収も1人当たり471カナダドル (以下は「ドル」と表記する) から247ドルにまで激減した<sup>(14)</sup>。初動が遅れたW・L・M・キング (W.L.M. King) 自由党政権に代わって1930年に誕生した保守党R・B・ベネット (R.B. Bennet) の連邦政府は、政権交代5週間のうちに失業者救済法 (Unemployment Relief Act) を成立させて、予算規模5億ドルの連邦財政から2,000万ドルを失業者救済に捻出したが、それは単なる始まりに過ぎず、政権発足時から再びキング政権に交代した後の1938年までに、連邦政府は総額3億5,000万ドルをこの対策に費やした<sup>(15)</sup>。他方でベネット政権は、政策としては大失敗に終わったものの、1932年の救済法 (Relief Act) で国内各地に失業者救済キャンプを設営して独身男性を労働に従事させた<sup>(16)</sup>。また、1934年の一次産品マーケティング法 (Natural Products Marketing Act) で穀物以外の一次産品の国内外流通を支援し、翌年に小麦・大麦の生産から販売を一括管理する第二次カナダ小麦局 (Canada Wheat Board) を設立したのは、大恐慌の影響をことさら強く受けた農民の救済と支援を意図したものだ<sup>(17)</sup>。ベネット政権の改革は州政府から支持されず、後にその多くが州権の侵害であり違憲との判決がイギリス枢密院司法委員会 (当時のカナダの最上級裁判所) で出されるが<sup>(18)</sup>、非常時には連邦政府が貧困の問題に積極介入する可能性を明確にしたのだ。

その後、1940年に作成された『ローウェル＝シロワ委員会報告書 (The Rowell-Sirois Commission Report)』は、税源を連邦政府に集中して、連邦が失業者救済に関与する提案を含んでいたし、同年に英領北アメリカ法が改正されて失業保険が連邦所管となった点も無視できない<sup>(19)</sup>。さらに、第二次世界大戦中の1943年に出された社会保障に関

する通称『マーシュ報告書 (Marsh Report)』も、戦後カナダの福祉政策の方向性を提示した点で重要である。アラン・モスコヴィッチ (Allan Moscovitch) によれば、イギリスの第二次世界大戦後の社会保障の方向性を定めたベヴァリッジ報告 (Beveridge Report) が国際的な反響を得たのを背景に完成した同報告は、すぐに「カナダのベヴァリッジ報告」と報道され、そのプログラムが実現すれば、「揺り籠から墓場まで」国内全ての男性・女性・子供の必需品を保証してくれると誇張して紹介された<sup>(20)</sup>。この報告書の提案のうち、当面は1945年の家族手当 (Family Allowance) 以外に実現しなかったとはいえ、政府の福祉・社会保障政策への積極的関与を求める内容が、戦後の政策に影響を及ぼしていく<sup>(21)</sup>。

1951年には老齢年金法が改正されて、翌年1月1日からカナダに20年以上暮らす全てのカナダ人に月40ドルの老齢年金が保障されたが、エリザベス・ウォレス (Elisabeth Wallace) は、19世紀末からの議論の変化に注目している。曰く19世紀末には、老齢年金は「貯蓄の習慣を直接的に思いとどまらせる行為であり、社会主義への迎合であり、国民のお金を使った賄賂」と批判されたが、1951年の法案は反対の声が上がらず、すべての党が包括的な社会福祉プログラムを支持したのである<sup>(22)</sup>。貧困を個人責任とみなした時代から比べれば、社会福祉に対する考え方は大きく前進していた。

その後、アメリカ合衆国がリンドン・ジョンソン (Lyndon Johnson) 政権下で「貧困との戦い」を始めた頃、カナダでもマニトバ州でMINCOMEと称されるベーシック・インカムの実験が実施された<sup>(23)</sup>。1968年に設置されたカナダ上院の貧困に関する特別委員会の報告 (通称クロール報告書 [Croll Report, 1971]) がカナダの貧困問題を白日に晒し、所得保障などの政策を提言したのがその直接的背景であった。そのどちらの国でも実験は失敗に終わるが、それでも、ピエール・エリオット・トルドー (Pierre Eliot Trudeau) 首相が示した「カナダは公正な国 (Just Society) でなければならない」との大方針と<sup>(24)</sup>、序論で紹介したメディケアや年金制度、失業保険制度の発展によって、カナダは福祉国家としての地歩を固めていった。しかし現実には、貧困問題の解決は簡単ではなかった。

## 2. 「新たな貧困問題」と現代カナダの貧困政策

1989年11月24日の下院議会は、新民主党 (New Democratic Party、以下NDP) 党首を退くことが決まっていたエドワード・ブロードベント (Edward Broadbent) の動議から始まった。彼曰く、カナダでは112万1,000人の子供が貧困状態であると聞いて事態の深刻さに驚き<sup>(25)</sup>、経済的に繁栄しているこの国の貧困問題に一石を投じることを、彼は党首として最後の仕事に選んだ。彼は、子供の福利については政党の違いなど関係ないと述べて、年金やメディケアで力を結末できた過去を強調して、「子供達のために、我が国で過去に偉大な事柄を達成させてきたのと同じ改革や希望や勇気の精神を、そして同じ粘り強い知性の精神を我々の中

に見出そう。今日この議会で、国家として、21世紀の初め一ほんの11年後—までに、この偉大なカナダで子供の貧困は過去の遺物になると断言しようではないか」と結んだ<sup>(26)</sup>。政権側は、現行の取り組みが軌道に乗っていると強調しつつも提案に賛同して、議場は全会一致でこの動議を可決した。

『エドモントン・ジャーナル』紙によれば、年末が近くこの日の議会は集中力を欠き、ブロードベントの長いスピーチの間に、半数前後の議席は空席になったというが<sup>(27)</sup>、それでもなお、この決定はその後の貧困戦略における重要な出発点となるはずであった。20世紀のうちに国内の子供の貧困問題を根絶する目標が設定されたのである。

しかし、それも実現しなかった。それどころか、2015年段階で子供の貧困率は17.4%であり、16%弱だった1989年よりもむしろ高くなったし、カナダでも富裕層の富は膨らみ、中流階層以下の収入は減少した<sup>(28)</sup>。そこには政府の方針変更が影響している。

元カナダ銀行総裁ゴードン・シーセン (Gordon Thiessen) は、2001年の退職前に、1990年代の不況について振り返っている。その説明によれば、1970年代から80年代にかけてのインフレで、消費者物価指数は20年間で4倍近くも上がり、その間多くの国民が借金を増やしながら住宅や土地、株などへの投機を進めていったし、連邦政府も州政府も財政赤字を抱えてしまい、投資家がカナダ国債を持つことを躊躇するほどの状況であった<sup>(29)</sup>。しかも、国内の企業はその間に技術革新で出遅れて、国際的な競争力を失っていった。政府には社会保障に力を注ぐ余裕がなくなったのだ。

そこで小さな政府を志向せざるを得なくなる。財政的にみれば、従来のカナダ扶助制度 (Canada Assistance Plan, CAP) から1995年にカナダ保険・社会移転法 (Canada Provincial Health and Social Transfer) へと切り替えたことを、膨張する社会保障支出に歯止めをかける改革になったと評価できるが<sup>(30)</sup>、支出削減には当然負の側面を伴う。連邦政府は州政府への補助金を、医療保障、高等教育、および社会扶助の3分野に対する一括補助金として、その配分を州の裁量に任せつつ、補助金総額を削減したが、この改正によってカナダは、カナダ財政学研究所の池上岳彦が言う「『大きな州政府』を持つ連邦国家」としての特徴を強めた<sup>(31)</sup>。そしてカナダの福祉制度を研究する岩崎利彦が指摘するように、州政府の医療費負担が増加したために病院の閉鎖や看護師の削減、患者待機リストの増加などの結果をもたらした点は大問題であった<sup>(32)</sup>。

その後医療保険については、2002年のいわゆるロマンウ報告書 (Romanow Report) で重要な変更もたらされた。福祉国家の比較研究者でカナダに関する論考も多い新川敏光は、この報告書の意義を「カナダ医療保証制度は従来の普遍主義原則を守っただけではなく、さらにサービスの質を高め、包括性を増していく方向を示した」と説明している<sup>(33)</sup>。公的財源での医療保障を持続可能にする改革の必要は言うまでもないが、とはいえ、社会保障費用を抑制しながら貧困を削減するのは極めて困難である。1989年下院

議会の約束は果たされずにカナダは21世紀を迎えてしまった。

ちょうど世紀転換期の頃から、「貧困のコスト (Cost of Poverty)」という考えがカナダでもしばしば用いられるようになる。連邦政府の人的資源及び技術開発相の諮問機関だった全国福祉協議会 (National Council of Welfare、以下NCW) の1999年報告書には、「貧困のコストはカナダ人全員が支払うものだ」との表現が見られ<sup>(34)</sup>、2002年にはそれをタイトルにした報告書が作成された。それは「持続可能な質の高い生活の土台を安くは作れない。しかし今、公益や全てのカナダ人を利する実際的な成果のために、賢く投資しようではないか」と結ばれた<sup>(35)</sup>。ここでの議論を要約すれば、貧困はもはや貧者だけの問題ではなく、それが犯罪を増やし、病気を増やして監獄や病院などの費用を増大させるし、失業などによって「失われた税金」なども考えれば、貧困対策は政府にも重要な意味を持つのだ<sup>(36)</sup>。

このような考え方も手伝い、21世紀に入って貧困対策は多様化して進展した。連邦に先んじて州レベルで、21世紀初頭から包括的な貧困削減戦略の策定が始まったが、その皮切りとなったのは、2002年のケベック州の「貧困・社会的疎外対策法 (An Act to Combat Poverty and Social Exclusion)」であり、2009年までの段階で、オンタリオ州、ニューファンドランド・ラブラドル州、ノヴァ・スコシア州、そしてマニトバ州でも同様の法制が用意されたし、その後のほとんどの州でも貧困対策戦略が提示されている<sup>(37)</sup>。

また民間団体も林立しており、その代表格が、1971年にトロントで始まった活動をルーツとする「貧困なきカナダ (Canada Without Poverty)」である<sup>(38)</sup>。

連邦議会に目を移せば、上院都市小委員会などで貧困問題を扱った報告書が2008年以降何度か刊行されている<sup>(39)</sup>。2012年には、超党派の反貧困会議 (All-Party Anti-Poverty Caucus) が組織されているし、2016年には、第二読会で自由党と保守党の反対で廃案になったがNDPのブリジット・サンスーシ (Brigitte Sansoucy) が貧困削減法案を連邦下院議会に提出している<sup>(40)</sup>。政治の世界や民間団体、そして学界を含めて、カナダが貧困撲滅に向けて真剣に動いているようにみえる。

しかし、それでも貧困は解決に向かわなかった。2011年3月9日の連邦下院議会では、「貧困と戦う最良の方法は仕事の創出や強い経済の創出であり、我が国の経済において競合し成功するスキルを人々に与えることだと信じている」という政府の姿勢を批判して、NDPのトニー・マーティン (Tony Martin) が次のように述べた。

議長、我が国の社会が苦しむ様子から、政府が完全に間違っているのは明らかである。...400万人のカナダ人がいまだに貧しい暮らしをしている。創出されている仕事はパートで低賃金で給付金も付かない。

...政府はこの問題で先頭に立つ必要があると理解しているのだろうか。カナダ国民が、政府に貧困との戦いでのリーダーシップを期待しているのを知っているのか<sup>(41)</sup>。

これはカナダで長年繰り返されてきた議論であり、連邦保守党の姿勢は、2018年夏にベーシック・インカム実験を中止したオンタリオ州進歩保守党政権のそれと基本的に変わらない<sup>(42)</sup>。しかし、2011年時点でも国民の7人に1人に相当する490万人が貧困生活を送っていた状況を鑑みれば<sup>(43)</sup>、雇用の創出と経済発展だけでは格差を埋められず、貧困層の救済はできないのが明らかであろう。

### 3. 政権交代と自由党の戦略『全ての人々に機会を』：その意義と問題

現代社会における格差拡大や先進国の相対的貧困率の上昇は、かなり普遍的な問題である。経済開発協力機構機構(OECD)によれば、グローバル化や技術革新、労働市場や製品市場における規制改革、世帯構造の変化、税制給付の規則変化などの影響を受けて、1980年代から30年の間に、OECD全加盟国で最高所得層の所得占有率が上昇し、貧富格差が拡大している<sup>(44)</sup>。カナダについては、2015年の貧富格差を表すGINI係数は、OECD諸国の平均をやや上回る0.318(平均は0.311)であり、同年の相対的貧困率(等価可処分所得が平均の半分に満たない世帯の割合)は14.2%(平均11.3%)と少し高いが、高齢者の貧困率は平均以下に抑えられている<sup>(45)</sup>。つまりカナダの置かれている状況は、かつての福祉国家のイメージ通りではないものの、先進国の中で突出して悪いわけではない。もちろん、だから問題がないという話ではないし、特に、スティーヴン・ハーパー(Steven Harper)連邦保守党が、貧困対策に十分な配慮をしてきたとは言いがたい。その意味では、2015年の自由党への政権交代はカナダの貧困戦略史上の転換点になりうる。

それは、国連開発計画の持続可能な開発目標の1つ目として、2030年までに「あらゆる場所で、あらゆる貧困に終止符を打つ」ことが掲げられた年である<sup>(46)</sup>。同年、トルドー連邦自由党が選挙を戦うべく、強い中流階層の創出をスローガンに作成した党政綱『真の変化—強い中流のための新しい計画』には、「貧困との戦い」という項目があり、「我々の計画では、次の選挙の直後からカナダ人を貧困から引き上げ始める」と宣言していた<sup>(47)</sup>。そして政権を奪取すると、連邦自由党政府は貧困削減戦略に取り掛かった。トルドーはビル・モーノー(William Francis Morneau)財務相に政綱に沿った2016年度予算案の策定を命じたのである。

保守党政権による均衡予算法(Balanced Budget Act)を廃した294億ドルの赤字予算の特徴は、新たなカナダ児童手当であり、高等教育を受ける学生向けの奨学金の増額であり、高齢者向けの補足所得保証(Guaranteed Income Supplement, GIS)の引き上げや年金の強化、そして先住民政策であった<sup>(48)</sup>。また、社会インフラへの投資については、手頃な価格帯の住宅の整備を重視すると説明した。

2018年の貧困削減戦略『全ての人々に機会を』は、この2016年度予算以降の政府の取り組みを土台にしており、自由党が理想とする国家像が反映されている。そこでは先住民、女性、高齢者、子供、移民、マイノリティなど、社会

の成員が対等に参画する社会を目指しており、差別のない社会、置き去りにされるものがない社会、誰もが成功する機会を与えられた社会といった文言と共に、各ターゲットへの予算措置や2015年以来的の取り組みが説明されている。

この貧困削減戦略は、(1)公式の貧困線定義の設定、(2)数値目標を定めた貧困対策、そして(3)貧困に関する国家諮問委員会(National Advisory Council on Poverty)の設立を柱としており、そのためにカナダ史上初の貧困削減法(Poverty Reduction Act)を通過させると宣言した<sup>(49)</sup>。

貧困線の公式定義なしに対策の数値目標は作れない。これまでカナダでは、一般的にはOECD等の貧困基準に従いつつ、国内では統計局が3つの低所得基準を用いてきたが、従来はそれらがカナダの公的な貧困の定義ではないとする立場を採ってきた。『全ての人々に機会を』では、平均収入の50%以下の世帯を低所得家庭とする低所得基準(Low-Income Measure)や平均世帯よりも食料や住居、衣料品などへの支出が20%以上多い家庭とする低所得境界(Low-Income Cut-Offs)を継続して利用しながら、これまでマーケット・バスケット基準(Market Basket Measure)と呼ばれてきた指標をカナダの貧困基準として正式に採用することとした<sup>(50)</sup>。基本的な必要を満たし、慎ましやかな生活をするのに必要な物品やサービスをいくつかのバスケットで設定して、地域差も考慮しつつ、それを購買する力がなければ貧困とみなすのだが、物価を反映させて定期的に更新するこの基準で、冒頭にも述べた通り、2030年までには対2015年比50%、すなわち貧困率を6%にまで引き下げるとしたのである<sup>(51)</sup>。

『グローブ・アンド・メール』紙がそれを最良の公共政策と称するなど<sup>(52)</sup>、賛同の意見もみられるが、この戦略には様々な批判がある。そもそも均衡予算を放棄した政策の是非も問われるべきだし、逆に、大幅な歳出超過を前提としていながら自由党は選挙公約を全く果たせていないという批判もある<sup>(53)</sup>。何よりも、すでに実施されてきた政策以外に何ら新味がなく、しかも実施中の政策への追加支援もせずに、目標を達成できるのかと疑う声や先住民支援が十分でできていないという失望の声も聞かれる<sup>(54)</sup>。

この戦略のための法案は、2018年11月6日にデュークロの手で提出された後、同月30日には第二読会を通過した。その際、野党議員は中身のない法案だと反駁したし<sup>(55)</sup>、高齢者の貧困を抑制できているとする政権に逆の調査結果を突きつけて、レトリックばかりではなく実際に高齢者救済に取り組むべきとの批判も出た<sup>(56)</sup>。実際、わずか6頁の法案で内容豊富とは言いがたく、また、データの取り方には異論もあり得る。それでもなお、そこで将来の具体的な目標が明示された点は重要であろう<sup>(57)</sup>。『ポリシー・オピニオン』紙は、それを「効力はない(toothless)が無意味(pointless)ではない」と評価したが<sup>(58)</sup>、罰則規定を伴わない法律が、将来の政権を縛るかどうかは世論次第である。

この稿を執筆している2019年3月時点でも、状況は動き続けている。政権から3年半経った同3月7日、連邦政府は、カナダが歴史上最も低い貧困率を記録したと報告し

た。前週にカナダ統計局が発表した2017年度カナダ人収入調査の結果で、2020年の達成目標としていた2015年比20%の貧困率削減を既に達成し、しかも、2017年の税引後平均所得は5万9,800ドルで、こちらは史上最高額だという<sup>(59)</sup>。その要因として、国内の労働市場が好調で給与が上がったことに加えて、2016年半ばから導入した新たな児童手当(Canada Child Benefit)が子供のいる家庭の収入増に良い影響を及ぼしているとカナダ統計局は分析している。しかし、この政府説明を批判的に捉える議論も少なからずある。新しい基準が本当に貧困を正しく把握できていないとする見方や、自由党が達成したという貧困率削減は前保守党政権時代の政策で恩恵を受けた人々も含まれているとの意見もある<sup>(60)</sup>。また、国内経済の回復基調が目標達成に大きく寄与しているとするならば、不景気でも維持できるのだろうか。そもそも、連邦政府に赤字予算を組み続けることができるのだろうか。貧困との戦いの道のりは、まだ険しい。

自由党が法律で目標設定しようとしている戦略が、将来にわたって維持できるかどうかはわからないが、少なくとも、『全ての人々に機会を』にはこの国の理想が明示されている。カナダ史で初めて、連邦政府が貧困削減の包括的な戦略を示し、数値目標を示したことで、カナダの貧困との戦いは新たな段階に入ったのである。

## 結論

カナダ連邦政府による貧困対策の歴史は、1つは英領北アメリカ法が定めた連邦の役割を超えて福祉領域に介入していく道程であり、もう1つは、貧困は個人の責任という19世紀的な価値観を克服していく過程であった。

かつて福祉国家を自認していたカナダは、1990年以降の政策転換で社会保障を縮小し、結果として高い相対的貧困率に苦しむようになった。しかし、21世紀に入って貧困問題に対して世界的な問題意識の高まりが見られる。それに歩調を合わせて、カナダ国内でも連邦と州や市町村、そしてNPO団体などが多様な取り組みを進めるようになり、その流れで、トルドー政権の貧困削減戦略が提示されたのである。本論で述べたとおり、新たな施策なしに目標を宣言しただけだという批判も聞かれる。また、この種の中・長期的な戦略が、たとえば政権交代を超えて続いていくかも疑わしい<sup>(61)</sup>。とはいえ、対処療法的な貧困政策ではなく、公式の貧困線と具体的な数値目標を伴った貧困戦略が提示された点は十分に評価されるべきであろう。それが連邦政府と州政府、そしてNPOや活動家、専門家との連携強化を謳っている点も重要である。『全ての人々に機会を』の理想が、今後カナダの目標であり続けられるかどうかは注目に値する。

本稿は連邦政府「初の」貧困削減戦略に至る歴史に焦点を当てたため、州レベルの政策はほとんど扱っていないし、昨今その役割がますます大きくなっている民間団体の活動も説明できていない。本稿で取り上げた個々の政策や事例の検証を進めていく一方で、連邦政府と州政府、民間団体

や学界との複雑な相関関係を確認しながら、そして地域差にも目配りしながら、貧困対策の歴史と現状を包括的に把握することを今後の課題としたい。

## 注

- (1) “Opportunity for All: Canada’s First Poverty Reduction Strategy,” Government of Canada, 2018. カナダ政府サイトからダウンロード可。<<https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/poverty-reduction/reports/strategy.html>>。なお、注にあげた全URLは、2019年3月25日時点でアクセスし直してサイトが変更されていないのを確認済みである。
- (2) Ibid., 2.
- (3) Ibid., 12.
- (4) 加藤普章『カナダ連邦政治－多様性と統一への模索』東京大学出版会、2002年、220－221頁参照。
- (5) 岩崎利彦『カナダの社会保障－医療・介護・年金』社団法人財形福祉協会、2008年；岡本民夫「第4章 社会保障の歴史」社会保障研究所編『カナダの社会保障』東京大学出版会、1989年78－81頁など参照。
- (6) 貧困 (poverty) という語が初期の下院議事録に登場するのは稀で、初登場は1867年12月6日であるが、この時は、ハドソン湾会社からの北西準州購入を巡って自由党のアルフレッド・ジョーンズ (Alfred Gilpin Jones) が、アメリカとの対比で象徴的に使用したに過ぎない。Canada, House of Commons, *Debates* (以下 *Debates*), 6 Dec. 1867, 208.
- (7) Eric W. Sager, “7.3. Poverty, 1867-1945,” John Douglas Belshaw ed., *Canadian History: Post Confederation*, Vancouver: BCcampus, 2015, <<https://opentextbc.ca/postconfederation/chapter/poverty-1867-1945/>>.
- (8) チャールズ・ブース (Charles Booth) の調査などを通してイギリスで貧困が「発見」され、この問題への関心が高まった。村岡健次、木畑洋一編『イギリス史3－近現代』山川出版社、1991年、191－192頁。
- (9) K・ブライデンは、その前年1906年のE・ポーター (E. Guss Porter) の提案を嚆矢として取り上げ、それよりも成功した事例としてプリングルの法案を取り上げている。K. Bryden, *Old Age Pensions and Policy-Making in Canada*, Montreal & Kingston: McGill-Queen’s University Press, 1974, 46.
- (10) *Debates*, 10 Feb. 1907, 3374-3396. その前に、同年1月15日にはインター・コロニアル鉄道従業員の年金基金に関する議論があり、プリングルは従業員にも基金への負担を強いるH・R・エマーソン (Henry Robert Emmerson) 鉄道・運河相の提案を批判している。なお、プリングルは「援助に値する貧困者」という表現をこの演説以外でも多用している。「援助に値しない貧困者」まで救済する必要は彼も感じていなかったのである。
- (11) Ibid., 3385-3388.

- (12) 1908年の個人年金法は、政府提供のプログラムに個人加入する方式だが、その費用を負担できる人が少なく、保障として十分に機能しなかった。1927年法では連邦政府の費用負担は半額で、1931年にはそれが4分の3にまで引き上げられた。“What Canadians Received,” *The History of Canada’s Public Pensions*, Canadian Museum of History, <[https://www.historymuseum.ca/cmhc/exhibitions/hist/pensions/cpp-a28-wcr\\_e.html](https://www.historymuseum.ca/cmhc/exhibitions/hist/pensions/cpp-a28-wcr_e.html)> ; 岩崎『カナダの社会保障』138頁など参照。
- (13) Dennis Guest, “Social Security,” *The Canadian Encyclopedia*, 7 Feb. 2006, revised on 16 Dec. 2013, <<https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/social-security>>.
- (14) 拙稿「戦間期のカナダ社会 - 大恐慌の時代を中心に」細川道久編『カナダの歴史を知るための50章』明石書店、2017年、150 - 155頁。
- (15) R. Douglas Francis, et al., *Destinies: Canadian History Since Confederation*, 4th Edition, Scarborough, Ontario: Nelson Thomson Learning, 2000, 289. しかも、それに加えて各州政府からも合計3億5,000万ドルが貧困層支援に使われた。
- (16) 失敗したのは、それが劣悪な生活・労働環境で極めて低賃金しか提供できなかったからである。
- (17) “Prime Minister,” The Albert County Museum and RB Bennet Center site, <<https://www.albertcountymuseum.com/rbprime-minister>>.
- (18) 加藤『カナダの連邦政治』221頁など参照。
- (19) 池上岳彦「現代カナダ財政連邦主義の原点 - ローウェル = シロワ報告をめぐる」『立教経済学研究』第63巻第1号、2009年、1 - 33頁参照。
- (20) Leonard Marsh, *Report on Social Security for Canada: A New Edition with an Introduction by Allan Mascovitch*, Montreal & Kingston: McGill-Queen’s University Press, 2017, (Kindle version) 3%.
- (21) Dennis Guest, (updated by Julia Skikavitch), “Family Allowance,” *The Canadian Encyclopedia*, 7 Feb. 2006, updated on 18 Dec. 2013, <<https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/family-allowance>> ; 1945年にキング自由党政権はこの報告書に基づく『緑書 (Green Book)』を提示して連邦・州首相会議を開催したが、オンタリオなど一部州の強い反対で提案は実現しなかった。アルヴィン・フィンケルは、そもそもキング政権にこの提案を通す意志がなかったとの見方を提示している。Alvin Finkel, “Paradise Postponed: A Re-examination of the Green Book Proposals of 1945,” *Journal of the Canadian Historical Association*, 4(1), 1993, 120-142.
- (22) Elisabeth Wallace, “Old Age Security in Canada: Changing Attitudes,” *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, 18(2), May 1952, 134.
- (23) 拙稿「オンタリオ州ベーシック・インカムの実験 - MINCOMEの影響、そして実験中止への道」『日本カナダ学会ディスカッション・ペーパー』No. 1、2019年3月、<[http://jacs.jp/wp-content/uploads/2014/01/JACS\\_DP\\_No12019\\_T\\_Tanaka.pdf](http://jacs.jp/wp-content/uploads/2014/01/JACS_DP_No12019_T_Tanaka.pdf)>.
- (24) “Canada Must Be a Just Society,” *CBC Arts*, 11 Dec. 2018, updated on 12 Dec. 2018, <<https://www.cbc.ca/arts/archives/canada-must-be-a-just-society-1.3288681>>; *Debates*, 12 Sept. 1968, 6.
- (25) *Debates*, 24 Nov. 1989, 6173.
- (26) *Ibid.*, 6178.
- (27) “Swansongs Becomes Just Another Day, Ed Decries Child Poverty, Broadbent’s Farewell,” *Edmonton Journal*, 25 Nov. 1989.
- (28) A. Kazemipur, S.S. Halli, *The New Poverty in Canada: Ethnic Groups and Ghetto Neighbourhoods*, Toronto: Thompson Educational Publishing, Inc., 2000, 8; “Child Poverty Up in Canada Since 1989, New Research Finds,” *Global News*, 21 Nov. 2017, <<https://globalnews.ca/news/3872611/child-poverty-canada/>>.
- (29) Gordon Thiessen, “Canada’s Economic Future: Have We Learned from the 1990s?” Bank of Canada site, 22 January, 2001, <<https://www.bankofcanada.ca/2001/01/canada-economic-future-what-have-we-learned/>>.
- (30) イト・ペング、バーナデット・サンジャン「カナダと日本の社会・政治構造と社会保障制度の特徴」『海外社会保障問題研究』No. 139、2002年Summer、9頁。
- (31) 池上岳彦「カナダの連邦制度と社会保障」『海外社会保障研究』No.180、2012年Autumn、42 - 59頁。
- (32) 岩崎『カナダの社会保障』29 - 35頁。なお、岩崎は「カナダの医療費抑制策は、供給サイドに重点を置いたものであり、需要サイドの医療費抑制策として州民（患者）に患者負担を課すことを回避してきた」点については大いに評価している（34頁）。
- (33) 新川敏光編著『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、2008年、23頁、及び新川敏光「カナダにおける医療と介護の機能分担と連携」『海外社会保障研究』No. 156、2006年Autumn、59 - 73（特に61 - 66）頁参照。
- (34) “National Council of Welfare Reports, Poverty Profile 1999,” Minister of Public Works and Government Services Canada, 2002, 147.
- (35) “The Cost of Poverty,” National Council of Welfare, Winter 2001-2002, reprinted on Winter 2007, 21.
- (36) アレクサ・ブリッグズらは2016年の貧困のコストをトロント市だけで年間44億から55億ドル、カナダ全体で720億ドルから850億ドルと試算している。Alexa Briggs, Celia Lee, and John Stapleton, “The Cost of Poverty in Toronto,” Nov. 2016 <<https://d3n8a8spro7vhmx.cloudfront.net/socialplanningtoronto/pages/523/attachments/original/1480338070/Cost-of-Poverty-R10-Final-forweb.pdf?1480338070>>.
- (37) “Comprehensive Policies to Combat Poverty Across Canada, By Province: Preliminary Document—For

- Discussion,” September 2009, National Collaborating Center for Healthy Public Policy, <[https://www.ncchpp.ca/docs/ComprehensivePolicies\\_En\\_Sept09.pdf](https://www.ncchpp.ca/docs/ComprehensivePolicies_En_Sept09.pdf)>; “BC Poverty Reduction Coalition,” <<http://bcpovertyreduction.ca/learn-more/poverty-reduction-in-canada/#bc>>.
- (38) Canada Without Poverty site, <<http://www.cwp-csp.ca>>.
- (39) “Poverty, Housing and Homelessness: Issues and Options—First Report of the Subcommittee on Cities of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology,” June 2008, Senate, 90p.; “In from the Margins: A Call to Action on Poverty, Housing and Homelessness—Report of the Subcommittee on Cities,” The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, Senate, Dec. 2009, 283p.
- (40) 2016年2月26日に第一読会に提出された法案は次の頁で全文読むことができる。Bill C-245, First Reading, 26 Feb. 2016, <<http://www.parl.ca/DocumentViewer/en/42-1/bill/C-245/first-reading>>.
- (41) *Debates*, 9 March 2011, 8833.
- (42) 拙稿「オンタリオ州ベーシック・インカムの実験」参照。
- (43) “Poverty in Canada,” Canadian Poverty Institute site, <<https://www.povertyinstitute.ca/poverty-canada>>.
- (44) 経済協力開発機構編著、小島勝久・金子能宏訳『格差拡大の真実—二極化の要因を解き明かす』明石書店、2014年、特に25–51頁参照。
- (45) “OECD Economic Surveys: Canada 2018,” Paris: OECD, July 2018, 10, 22, <[https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-can-2018-en](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-can-2018-en)>.
- (46) “1. No Poverty,” United Nations Sustainable Development Goals, <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/poverty/>>.
- (47) Liberal Party of Canada, “Real Change: A New Plan for a Strong Middle Class,” 2015, 10, <<https://www.liberal.ca/wp-content/uploads/2015/10/New-plan-for-a-strong-middle-class.pdf>>.
- (48) “Growing the Middle Class (Budget 2016),” Tabled in the House of Commons on 22 March 2016, 55-64, 65-69, 171-174, etc. 予算書は次の頁からダウンロードできる。<<https://www.budget.gc.ca/2019/docs/download-telecharger/index-en.html>>.
- (49) “Opportunity for All,” 6-7, 15, etc.
- (50) Ibid, 66, etc. : 訳語とその内容については鈴木春子「世界の貧困統計 (26) カナダ その1」『統計』2008年10月号、47–52頁なども参照した。
- (51) “Opportunity for All,” 12, etc.
- (52) “Canada’s Poverty Plan Is Public Policy at Its Best,” *The Globe and Mail*, 11 Sep. 2018.
- (53) *Debates*, 22 March 2016, 1905-1906, 1908, 1913, 1926, 1927, etc.
- (54) “There’s Room for Improvement in the National Poverty Strategy,” *Toronto Star*, 28 Aug. 2018.
- (55) *Debates*, 30 Nov. 2018, 24290.
- (56) Ibid., 24314.
- (57) Bill C-87: An Act Respecting the Reduction of Poverty, Legislative Summary, Publication No. 42-2-C87-E, 31 January 2019, Library of Parliament, Canada, 2019.
- (58) “The Poverty Reduction Act: Toothless but Not Pointless,” *Policy Opinion*, 13 Nov. 2018, <<http://policyoptions.irpp.org/magazines/november-2018/poverty-reduction-act-toothless-not-pointless/>>.
- (59) “Canada Reaches Lowest Poverty Rate in History,” Government of Canada site, 7 March 2019, <<https://www.canada.ca/en/employment-social-development/news/2019/03/canada-reaches-lowest-poverty-rate-in-history.html>>.
- (60) “Canada Says It’s Reached Record-Low Poverty. Experts Say There’s More to the Story,” *Global Citizen*, 13 March, 2019, <<https://www.globalcitizen.org/en/content/canada-poverty-rates/>>.
- (61) 本稿執筆中の2019年3月現在、トルドー政権への信頼は、SNCラバリン社の汚職問題の司法に介入しようとしたスキャンダルで著しく損なわれており、秋の総選挙にも影響すると見られている。