

CLAIR REPORT

トロント地域の現状と変革の動き

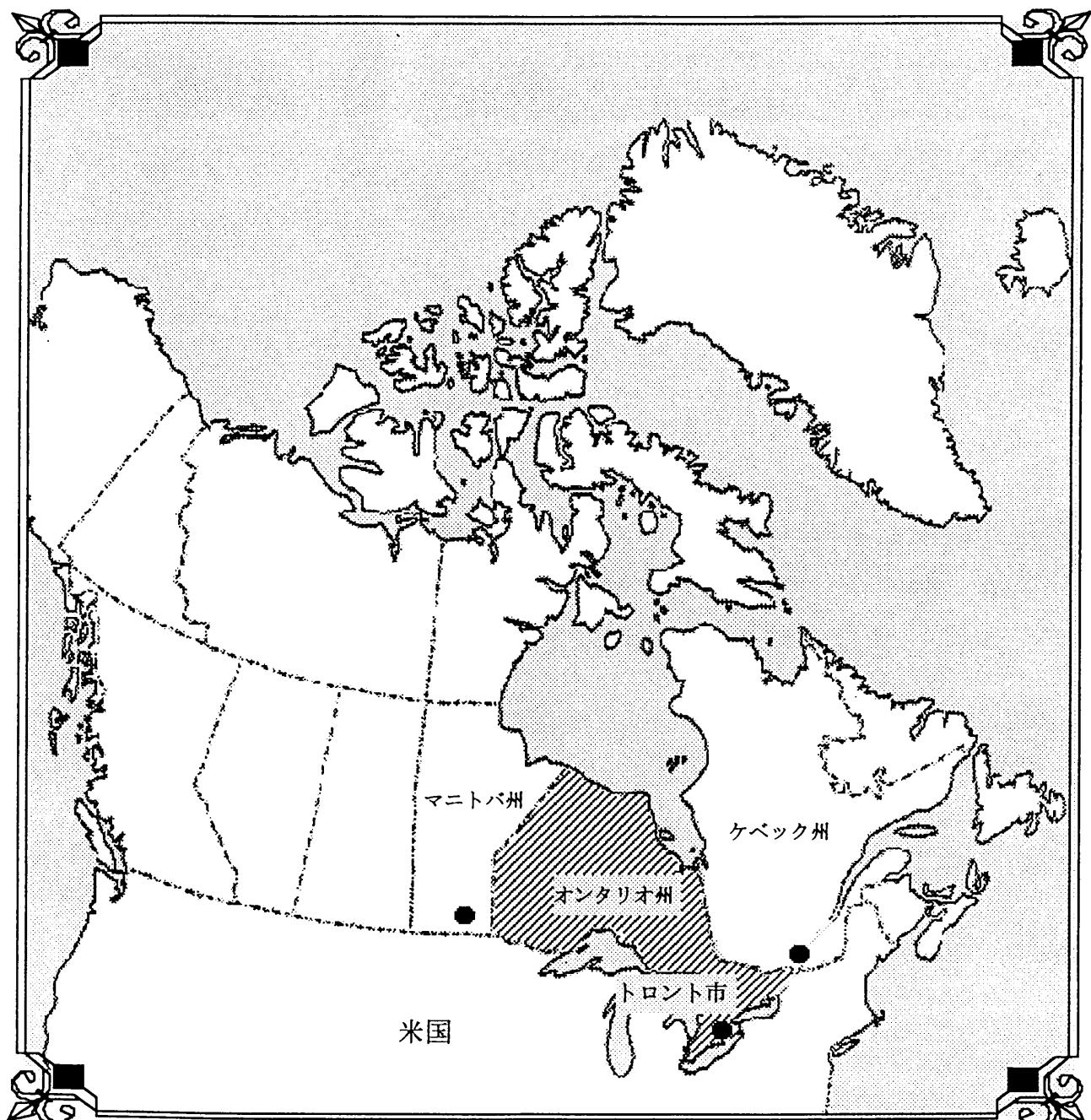
(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 159 (February 25, 1998)

Council of Local Authorities
for International Relations



財團
法人
自治体国際化協会

〒102 東京都千代田区霞が関3-3-2 新霞が関ビルディング19階
TEL 03-3591-5483 FAX 03-3591-5346



目 次

序 文	1
第1章 カナダの地方政府	2
1. カナダの州及び準州政府	2
1.1 憲法	2
1.2 政府機構	3
2. オンタリオ州政府	8
2.1 オンタリオ州政府	8
3. 自治体	16
3.1 カナダの自治体	16
3.2 オンタリオ州の自治体	17
3.3 メトロポリタン・トロント	20
3.4 トロント市	29
3.4.1 概観	29
3.4.2 トロント市議会及び委員会	30
3.4.3 トロント市の予算	34
第2章 トロント地域の変革の動き	36
4. 経済的側面からの変革の動き	37
4.1 経済活動拠点の郊外への移動	37
4.2 資産税負担の格差	42
4.2.1 実効税率	42
4.2.2 資産税額	43
4.2.3 評価水準	45
4.3 雇用の状況	46
4.4 事務所の未利用率の増加	52
5. 財政的側面からの変革の動き	54
5.1 行政サービスのコスト	55

5.2 州補助金	59
5.3 メトロ地域の資産税の課税ベースの減少	61
6. メトロ・トロント政府からの提案	63
6.1 財政改革の必要性	64
6.2 GTA レベルの財政改革	65
6.3 州レベルの財政改革	66
6.3.1 教育に係る財政改革	66
6.3.2 州補助金の改革	67
6.3.3 社会保障	67
6.3.4 新たな収入源	68

表に関する目次

表一 1 オンタリオ州歳入予算	12
表一 2 オンタリオ州歳出予算	13
表一 3 メトロ・トロント自治体政府と基礎自治体のサービス責任分担（例） ..	26
表一 4 事業用床面積の増減比較（1990—92）	37
表一 5 実効税率の相違	42
表一 6 資産税額比較	44
表一 7 評価額の市場価格に対する割合（%）	45

図に関する目次

図一 1 カナダの連邦結成の地図	2
図一 2 オンタリオ州の行政府の機構図	9
図一 3 オンタリオ州の裁判所	11
図一 4 オンタリオ州歳入構成比	14
図一 5 オンタリオ州歳出構成比	15
図一 6 メトロポリタン・トロント地図	21
図一 7 メトロポリタン・トロント政府	24
図一 8 メトロポリタン・トロント1992年度歳出予算	25
図一 9 メトロポリタン・トロント1992年度歳入予算	25

図一 1 0	トロント市機構図	33
図一 1 1	トロント市収入	34
図一 1 2	トロント市支出	34
図一 1 3	トロント市が徴収した税金の分配（1993）	35
図一 1 4	トロント市	38
図一 1 5	トロント市を除くメトロ・トロント	39
図一 1 6	メトロ・トロントを除くGTAの地域	40
図一 1 7	雇用者数対前年伸率	41
図一 1 8	実効税率の相違	43
図一 1 9	資産税額比較	44
図一 2 0	雇用の消失状況	47
図一 2 1	雇用者数の変化	48
図一 2 2	職種ごとの変化	49
図一 2 3	管理的業務及び専門的業務に従事する労働者の割合	50
図一 2 4	学歴別失業率	51
図一 2 5	未利用事務所面積及び未利用率	52
図一 2 6	将来的未利用率	53
図一 2 7	年齢別人口構成比	56
図一 2 8	学歴別人口構成比	56
図一 2 9	家計所得別世帯構成比	57
図一 3 0	単親家族の割合	57
図一 3 1	生活保護世帯数	58
図一 3 2	公的補助を受けているデイケア施設数	58
図一 3 3	警察官数	58
図一 3 4	教育委員会に対する州補助金	60
図一 3 5	独立教育委員会に対する州補助金	60
図一 3 6	非居住用資産の評価総額	61
図一 3 7	メトロ・トロント不服申立て件数	62
参考文献		71

序 文

トロントの地域における地方自治体の構成に関する議論はいつの時代にも存在し、その結果としてメトロ・トロント等の広域自治体政府の創設や市町村の合併が行われてきている。1953年にメトロ・トロント政府が創設されてから40年以上が経過し、トロント地域の社会・経済情勢は当時とは大きく変貌している。この間、広域自治体についての理解は市民に深く浸透してきている反面、社会・経済情勢の変化に現在の広域自治体が対応しきれていないのではないかという指摘もある。

このようなことから、1994年11月のトロント市議会議員選挙に際して、メトロポリタン・トロント政府を廃止することについての住民投票が実施された。住民投票に参加した市民のうち58%の市民が廃止に賛成との意思を示した。この投票結果は法律的な拘束力は持たず、単に市民の意向が示されたにすぎないが、この結果、市民が現状に不満を持ち、何らかの変革を希望していることを各レベル政府が共通して認識したことは確かである。このような状況の下でオンタリオ州政府は、1995年2月にタスク・フォースを設置し、当面、資産税のあり方について提言をまとめ、その後トロント地域の地方政府機構について検討することとしている。今後どのような検討がなされていくのかは興味深いところである。

カナダで最大の都市圏が今後どのように変遷していくのかは予測の難しいところであるが、かつて北米で初めての広域自治体を誕生させ、大きな成功を収めて世界の都市の注目を集めたトロント地域が、今まで変極点に立たされていることは確かのようである。現在あるいは将来において、同様の状況を経験する都市にとって、今後のトロントの選択が再び価値ある先例となるよう祈りたい。

本稿では、第1章でカナダの地方政府について概観し、第2章でトロント地域の現状と課題について述べ、最後にメトロ・トロント政府の主張を紹介している。都市問題を抱える日本の都市に少しでも参考となれば幸いである。

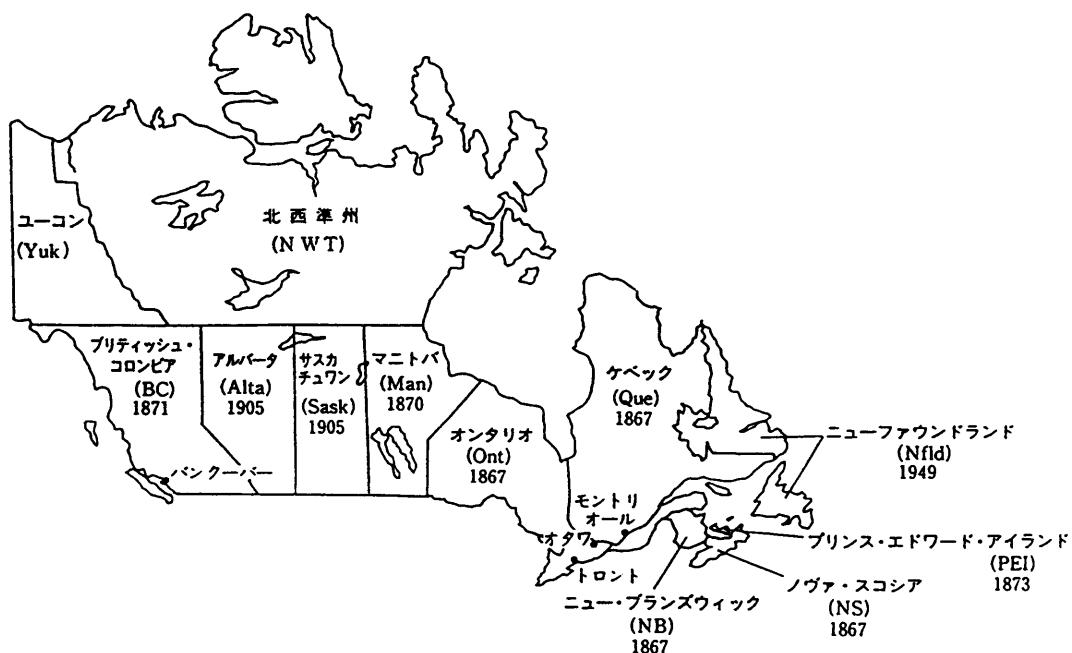
第1章 カナダの地方政府

1. カナダの州及び準州政府

1.1 憲法

カナダは10の州と2つの準州で構成されており、これらは連邦制度の下で統合されている。この連邦制は1867年英領北アメリカ法（1982年憲法(The Constitutional Act of 1982)により1867年憲法(The Constitutional Act of 1867)と改称されている。）により達成されたが、当初連邦に加盟したのはケベック州、オンタリオ州、ノヴァ・スコシア州、ニュー・ブランズウィック州の4州のみであった。その後、1870年にマニトバ州、ノースウェスト準州、1871年にブリティッシュ・コロンビア州、1873年にプリンス・エドワード島、1898年にユーコン準州、1905年にアルバータ州、サスカチュワン州が加わり、最後のニューファウンドランド州が加入したのは1949年のことである。

図一1 カナダの連邦結成の地図



() 内は州名の略号、数字は連邦加盟年。

カナダ憲法は2つのレベルの政府（連邦政府と州政府）間の権限の分担について規定している。連邦結成当初目標とされたのは強力な中央集権国家の建設であった。このことは、16項目の分野が州権限とされ、29項目が連邦の権限とされたことからも推測される。

オタワを首都と定めた連邦政府には一年以内に制定された州法の不認可権、州の副総督の指名権、州・準州地方裁判所 (Superior Courts) 及び地方・郡裁判所 (District or County Courts) の裁判官の指名権等が与えられた。しかし実際には、連邦政府は州法の不認可権等の権限をほとんど行使せず、一方州政府は権限の拡大に努めた結果、両者の力関係は平等なものになってきている。公共教育、公衆衛生、社会サービス、高速道路、地方公共団体に関することが州政府の主な権限である。

州の裁判所は民事、刑事の両方の事件を扱う。州の課税権は、所得税、法人税、ある種の財産税といった直接税に限定されている。また、1982年憲法は天然資源に対する州の課税権が制限されていないことを認めている。

農業政策や移民政策に関しては、連邦政府と州政府は権限を共有しているが、この分野において、州政府が連邦の利益をそこなうような政策を取った場合には、連邦政府はこれを阻止することができることとされている。労働関係、マーケティング、公有地や天然資源の所有権の管理に関する権限は、戦後州政府の権限とされたものの中で最も重要な権限である。

1.2 政府機構

州政府の形式は、公選議員で構成され、首相及び内閣が議会に対して責任を持つとされる英國の議会制度がモデルになっている。

●副総督

副総督は女王を代理する者として、連邦内閣により指名される。公式には、副総

督は立法府の一部を構成し、同時に行政府の形式上の長である。副総督は、首相及び閣僚の任免権、議会を召集し、閉会し、解散する権限及び州法案に同意を与える権限を有する。しかし、実際には、副総督は内閣又は首相の助言に基づく行為を実行する形式的な長である。連邦政府内閣の検討に付する為に州法を保留する権利は今日では政治的に行使不可能である。

●内閣及び議会

首相を含む内閣の構成員は、行政最高会議 (The Executive Council) をも形成する。行政最高会議は、立法機能を有するのに対し、内閣は政治的機能を有するとも考えられるが、実際には両者の区別はほとんどない。

与党の党首であり、行政最高会議のリーダーでもある首相 (Premier) は公共政策や行政を統制する。1987年の各州内閣の規模は平均すると約20名程度（最小のプリンス・エドワード島で11名、最大のケベック州で28名）であった。大部分の閣僚は特定の省の大臣として任命されるが、場合によっては一人で二省を担当する大臣もあり、一省に複数の大臣がいる場合もある。1960年以来、州政府の管轄範囲が拡大するに伴い、政策決定や調整をスムーズに行うため、内閣一委員会方式 (Cabinet Committee System) が採用されてきている。

かつては5つの州において二院制が採用されていたこともあるが、現在では全ての州議会 (The Legislative Assembly) は一院制である。プリンス・エドワード島及びブリティッシュ・コロンビア州を除く全ての州で一選挙区から一名の議員が選出される小選挙区制が採用されている。1987年において、議員数が最も少ない州がプリンス・エドワード島で32名、最も多いのがオンタリオ州で125名である。

州の法案は本会議において、第1読会、第2読会を行い、次に委員会における詳細な審査を経て、最終の第3読会をクリアすれば法律となる。州議会は、州予算の審議も行う。近年は行政は議会の独走を抑制する傾向にあり、予算関連法案（支出や税を内容として含む法案）は大臣でなければ提出できない。他の法案は大臣でな

くとも提出できるが、それは極めてまれである。プリンスエドワード島を除く、全ての州では議事録が公表されている。

●連邦議会議員の選出

上院 (The Senate) の議員数は各地の利益が平等に反映するよう憲法で定められている。各州ごとの議員定数を定める際に基本となった考え方は、関税、税制、鉄道といった国家経済に重要な影響を持つ政策について最大の人口を擁するオンタリオ州の強い発言力をケベック州及び沿岸諸州（プリンス・エドワード、ノヴァ・スコシア、ニュー・ブランズウィック）との相対的関係において抑制しようとするものであった。

その結果、104の上院議員は沿岸諸州に24議席、ケベック州に24議席、オンタリオ州に24議席、西部諸州（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）に24議席、ニューファウンドランドに6議席、ユーロン準州及びノースウエスト準州にそれぞれ1議席割り当てられている。上院議員は首相の助言に基づき総督が任命する。1987年のミーチ・レーク協定により、首相は各州知事から提出される名簿の中から上院議員を選ぶこととされている。

上院議員の数は州ごとに同数であるべきだという主張が特に西部諸州において強く、憲法論議において上院改革の問題は重要な争点になっている。

近年、下院 (The House of Commons) 議員の議席数は人口により割り当てられる。295の総議席数は、10年ごとに行われる人口統計調査結果に基づき割り当てられ、一人一区の小選挙区制により選出される。

●州の歳入

1867年憲法は連邦政府の課税権には制限を設けず、州政府は直接税のみ課税できることとした。現在、大部分の州において、所得税及び法人税は連邦政府が州に代わって徴収しているが、ケベック州、オンタリオ州及びアルバータ州が法人税

徴収協定から脱退し、また、所得税を独自に徴収しているケベック州の方式に全ての州が移行するという協定が締結され、徴収方式は大きく変化した。1993年からは、州政府は独自の税率表や所得区分を採用でき、基礎控除や配偶者控除、扶養控除、老齢者控除、障害者控除等を所得控除ではなく、税額控除することも可能になった。

州政府は他の様々な直接税を課税しているが、中でも重要な財源は州売上税(Provincial Sales Tax- P.S.T)である。ケベック州においては、1991年1月からP.S.Tも連邦の消費税(Goods and Services Tax -G.S.T)と合体する形で徴収されている。G.S.TはP.S.Tよりも課税ベースが広いので、ケベックの方式は税収を増加させると同時に売上税を消費税化するものと言うことができる。税外収入は州歳入の18%を占めるが、その内容は天然資源や酒類販売からの利益等である。

州政府は連邦政府からの補助金を受けている。1989～1990年においては、243億ドルが州政府に交付され、これは州歳入の20%を占める。補助金は無条件補助金と条件付補助金に大きく分類できる。医療保険や保健・衛生等のための交付金は条件付補助金であり、平衡支出金(Equalization Payments)は一般目的すなわち無条件補助金である。この平衡支出金制度は1957年に財政能力の低い州が、州民に高率の課税をすることなく、主要な公共サービスを他の州と同じような水準で与えることができるよう、これらの州の財政を助けることを目的として発足した。

平衡支出金制度の対象となる歳入項目は現在33項目にのぼる。1990～1991年度において、オンタリオ州、アルバータ州、ブリティッシュ・コロンビア州以外の州に交付された平衡支出金は約82億ドルに達する。他の無条件補助を加えると、一般目的の交付金は98.6億ドルになる。さらに、特定プログラム交付金(Established Programs Financing)が82億ドル、他の条件付補助金が62.7億ドル交付されている。

●準州政府

カナダの二つの準州は連邦政府により治められているが、立法権はノースウェスト準州及びユーロン準州法に基づき準州政府に委任されている。両準州とも準州政府の長は連邦政府に指名されたコミッショナーである。コミッショナーは連邦政府のインディアン問題及び北方開発省の大臣に直接報告を行う。

準州は議会を有し、議員により行政最高会議(Executive Council)が構成される。ノースウェスト準州においては、コミッショナーは行政最高会議や議会の助言に基づいて活動する必要は無いとされているが、慣習的に両者の助言に従っている。ユーロン準州においては、1979年に行政権が連邦政府から準州の行政最高会議に委譲された際に、コミッショナーは行政最高会議の決定に従うこととされた。議会コミッショナー方式を取る準州政府に与えられた立法権の内容は1867年憲法によって州政府に与えられた権限に類似している。すなわち、土地、天然資源、税制等に関する立法権は連邦政府に留保されている。しかし、一般的には権限の多くは準州政府に移管される傾向にある。

2. オンタリオ州政府

2.1 オンタリオ州政府

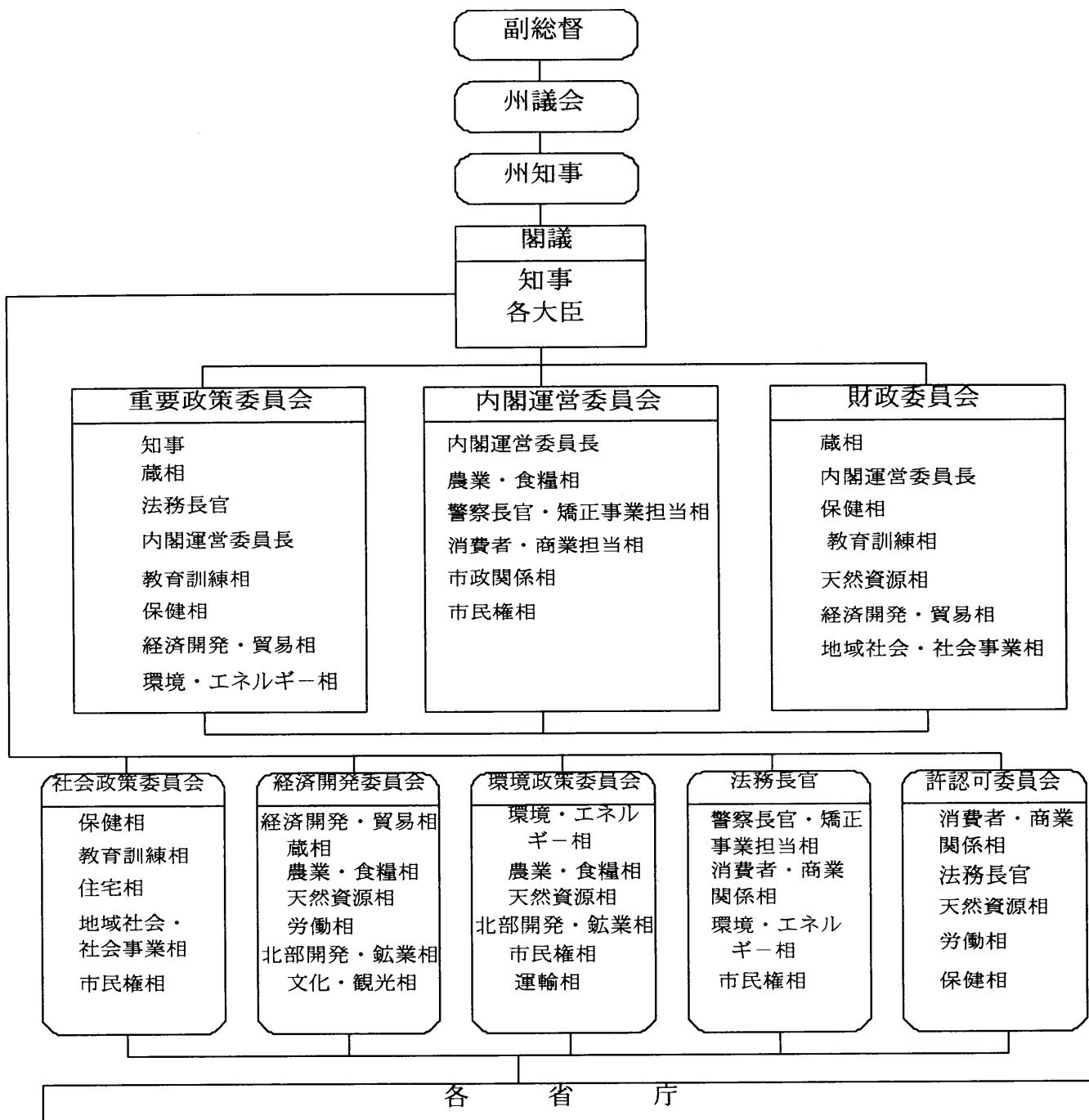
オンタリオ州の政府機構は行政府 (The Executive) 、立法府 (The Legislative) 及び司法府 (The Judiciary) から構成される。

●行政府

行政府の形式的な長は、副総督 (the Lieutenant Governor) により代理される英國女王である。実質的には、議会で多数を占める政党の党首が首相として行政府の最高責任者となる。首相及び大臣は内閣(The Cabinet) を構成し、政策決定や行政運営を行う。内閣は議会に対して責任を有し、重要案件について議会で否決された場合には辞職することとなる。所管大臣の下に保健省、環境・エネルギー省、教育訓練省等の省が行政執行単位として存在する。その他に、約 700 の公共企業体や庁 (Agencies) 、委員会 (Boards and Commissions) が存在する。中でもオンタリオ・ハイドロ（電気事業を行う公営企業）はその規模、性格から重要なものの一つである。

オンタリオ州の行政府の機構図は次頁のとおりである。

図一2 オンタリオ州の行政府の機構図



●立法府

首相や閣僚を含む、公選された議員により構成される州議会 (The Legislative Assembly) は立法権限を有する。州議会は一院制で、議院定数は 130 名である。選挙区制は一人一区の小選挙区制である。任期は 5 年であるが、通常は任期満了を待たずに選挙が行われる。オンタリオに居住する 18 歳以上のカナダ市民が選挙権を有する。選挙が行われると、副総督は選挙により与党となった党の党首を首相に指名し、組閣を命じる。

歴史的に見るとオンタリオ州は進歩保守党 (Progressive Conservative Party) と自由党 (Liberal Party) の二つの政党により担当されてきたが、1990 年に新民主党 (New Democratic Party) が初めて政権を作った。伝統的に州の東部は進歩保守党、南西部が自由党の基盤である。州の北部とメトロポリタン・トロントでは、進歩保守党と新民主党の地盤となっている。

●司法府

オンタリオ州の最高裁判所は、控訴院 (the Court of Appeal) 及び高等裁判所 (The High Court of Justice) で構成される。高等裁判所は法律で明確に除外されている場合を除き、全ての事件を扱う権限を有する。高等裁判所は、長官ほか 58 人の判事により構成される。

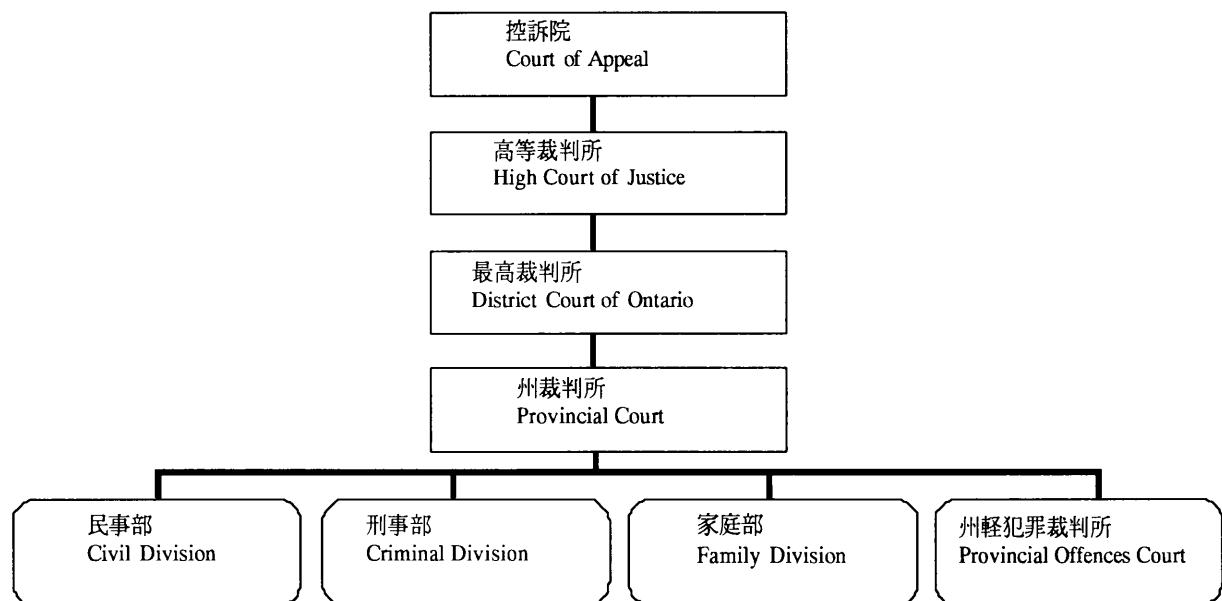
控訴院は長官及び 18 人の判事により構成され、行政法に関する事件、立法及び行政処分の司法審査、直前の判決が 25,000 ドル以下の事件を扱う。ちなみに 25,000 ドルを超える事件は連邦の最高裁判所 (The Supreme Court of Canada) が扱うこととされている。州の最高裁判所 (The District Court of Ontario) は州裁判所 (Provincial Court) の家庭部 (Family Division)、民事部 (Civil Division)、刑事部 (Criminal Division) 及び州軽犯罪裁判所 (Provincial Offences Court) からの控訴審を扱う。

州裁判所 (The Provincial Court of Ontario) は民事部、刑事部、家庭部及び州軽

犯罪裁判所の4つのセクションから構成されている。民事部は商品やサービスに関する争いや、一定額以下の負債の未払いに関する争い等を扱い「小さなクレームに関する裁判所」(Small Claims Court)と呼ばれる。

刑事部はカナダ刑法に違反する事件を扱う。また、証拠が十分かどうかに関する事前ヒアリング、保釈ヒアリング等も行う。また連邦の青少年裁判所 (Youth Court) として青少年犯罪法 (Young Offenders Act) に基づき、16才～17才の刑法違反事件を扱う。家庭部では、配偶者や子供の支援や保護に関する法律関係の事件を扱う。州軽犯罪裁判所では、主にオンタリオ高速道路交通法に関する事件を扱う。

図一3 オンタリオ州の裁判所



●予算規模

オンタリオ州政府の歳入歳出予算の規模を次頁以下に掲げる。

表一 1 オンタリオ州歳入予算

歳入予算(\$millions)		1992-93 (決算)	1993-94 (予算)	1994-95 (予算)
税収入	個人所得税	13,543	14,313	14,810
	小売売上税	7,316	8,020	8,610
	法人税	2,713	3,100	3,780
	雇用主保険税	2,592	2,645	2,540
	鉱産税	27	85	90
	ガソリン税	1,834	1,900	1,970
	燃料税	439	464	480
	タバコ税	969	775	380
	土地取引税	363	310	360
	競馬場税	82	77	75
	商業集中税	111	52	—
	その他の税	52	66	70
		30,041	31,807	33,165
その他の収入	酒類販売利益	615	585	580
	運転免許登録料	665	725	740
	酒類販売登録免許料	511	522	530
	他の登録免許料	584	660	705
	宝くじ収入	538	564	575
	使用料	191	222	270
	施設サービス料	167	100	—
	販売、賃貸料	512	1,158	645
	罰金収入	152	115	210
	返済金	125	209	135
	償還金	133	180	160
	その他	19	78	173
		4,212	5,118	4,723
連邦政府 交付金	特定事業交付金	4,316	3,824	3,657
	カナダアシタンスプラン	2,283	2,421	2
	National Training Act	104	78	76
	二言語促進	70	60	77
	未青年犯罪者	60	60	81
	職業訓練	75	68	66
	財政安定交付金	300	227	—
	カナダ-オンタリオインフラ整備	—	—	253
	その他	346	387	440
		7,554	7,125	7,252
合計		41,807	44,050	45,140
Net of tax credits of \$435 million in 1992-93, \$920 million in 1993-94 and \$960 million in 1994-95				

表一 2 オンタリオ州歳出予算

歳出予算(\$millions)		1992-93 (決算)	1993-94 (予算)	1994-95 (予算)
省	農業・食糧	552	521	487
	法務	737	756	724
	州議会	133	140	139
	市民権	67	71	79
	地域社会・社会事業	8,540	9,100	9,372
	消費者・商業関係	173	177	154
	文化・観光・娯楽	424	400	377
	経済開発・貿易	345	342	316
	教育訓練	9,896	8,936	8,782
	環境・エネルギー	437	335	276
	Executive Offices	14	13	12
	大蔵省（本省）	885	459	432
	偶発債務基金	-	-	321
	公債利息	5,293	6,990	7,945
	フランス語関係	4	3	3
	保健	17,528	17,465	17,352
	住宅	914	1,042	1,118
	政府間関係	9	7	7
	労働	241	181	159
	内閣運営委員会	644	553	570
	市政関係	1,070	831	778
	原住民問題担当	16	16	17
	天然資源	584	508	476
	北部開発・鉱業	105	82	72
	法務	1,171	1,168	1,108
	運輸	837	760	789
	婦人問題	24	24	23
	留保	-	-	(400)
合計		50,643	50,880	51,488

図-4

歳入構成比（総予算=1ドル）

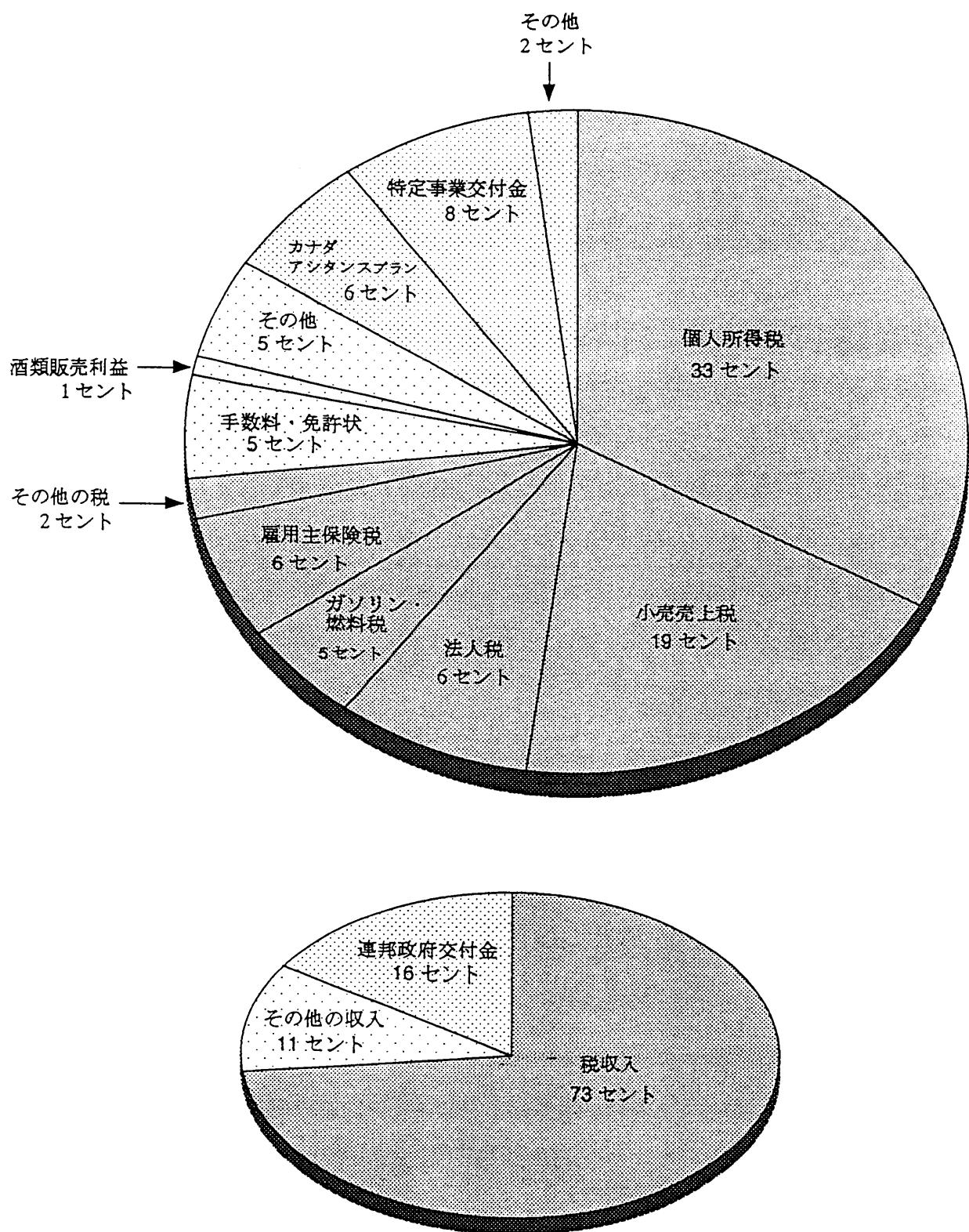
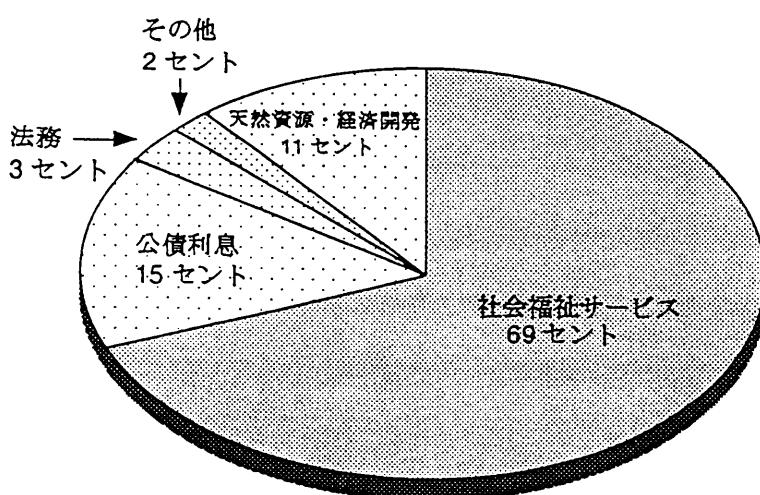
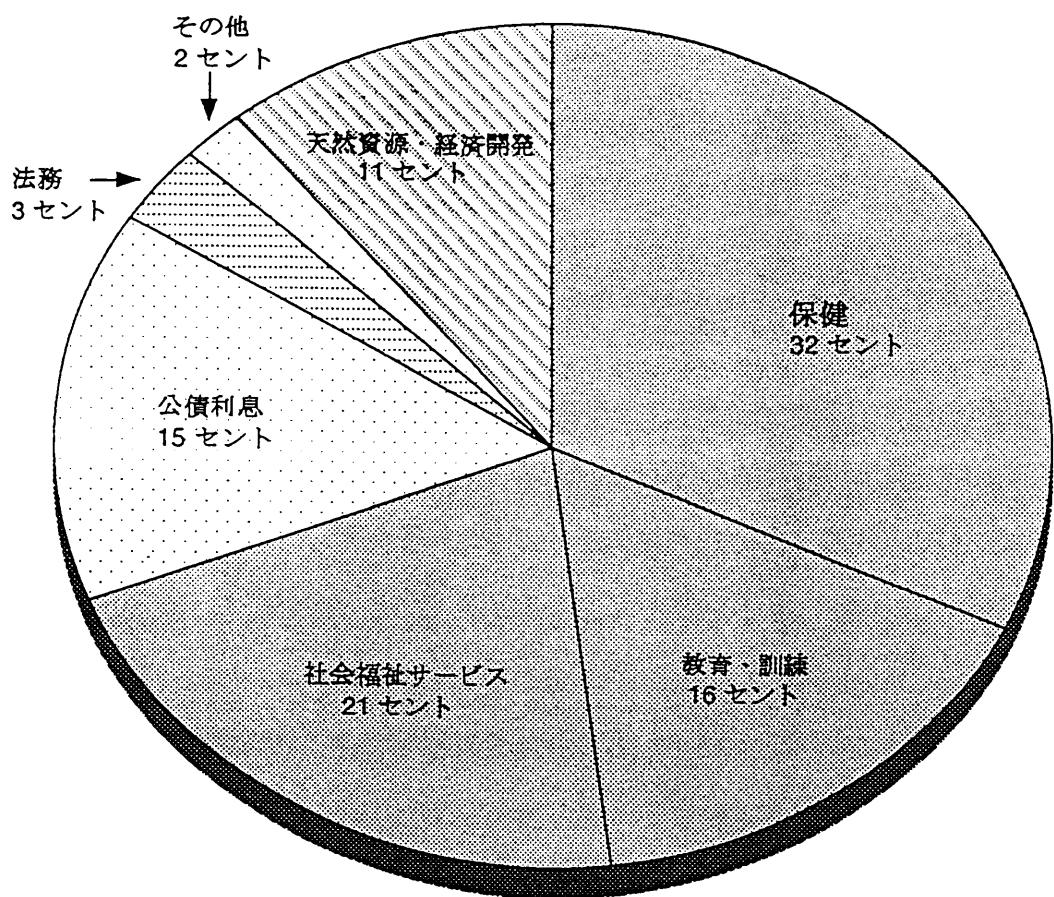


図-5

歳出構成比（総予算 = 1 ドル）



3. 自治体

3.1 カナダの自治体

1867年のカナダは田園の国であった。人口10万人のモントリオール、5～6万人のケベック及びトロントがいわゆる三大都市であった。オタワの人口は2万にも満たないものであった。トロントの都市圏人口はオンタリオ州の当時の人口（150万人）の約3%を占めるに過ぎず、この地域にオンタリオ州の人口（約1,000万人）の約40%が集中している現在の状況と比べれば、いかに人口分散型の国土であったが判る。現在、オンタリオ州の人口の8.5%を占めるオタワの都市圏人口も当時は1.2%を占めるに過ぎないものであった。

連邦結成当時、建国の父と呼ばれた指導者達は市町村にさして興味を示さなかつた。それは市町村の数が多くなかったからというよりも、市町村の機能を州政府に果たさせたいという意向からである。カナダ憲法（当時は「英領北アメリカ法」という名称であった。）第92条には州政府の専管事項が列挙されているが、自治体に関する規定はわずかにその第8項に「州における地方公共団体の制度」と規定されているだけである。ちなみに、直前の第7項は、病院、慈善施設について、直後の第9項は居酒屋について規定されている。そうは言っても市町村は1867年以降においても、連邦結成後の州政府による監督を受けつつ州内の税収のほとんどを歳入し、大部分の公共サービスを提供し続けた。1910年に至っても、例えばトロント市の予算額はオンタリオ州の予算総額よりも大きいといった状況であった。

1930年代までは、市町村はカナダにおける重要な政府形態であったし、公共サービスの提供に関しては、1970年代までは州政府と同様に重要な存在であった。1930年代、社会保障に関するいっさいの支出責任を有していた市町村は不況を乗り切ることが出来ず、オンタリオにおいては、市町村は19世紀以来保持してきた個人所得税と法人税の課税権を放棄し、代わりに州政府に社会保障に関する権限を移譲した。

1950年代に市町村は連邦や州の所得税の一定割合を使えるチャンスを自ら逃

し続けた。1930年代の不況の経験は非常に苦しいものであったため、市町村は資産税収入で賄うことが出来る以上の責任を負いたくなかったのである。

英議会により議決されてカナダの憲法となった英領北アメリカ法を、カナダの議会が制定する憲法に代えようとする議論が盛んになっていた1980年代初頭になると、市町村はその権限と責任を強化することを望むようになった。

市町村が望むことは、市町村が憲法上明確に位置付けられ、燃料や一定のサービスや不動産取引に対する課税権を有し、連邦や州の税を共有することが出来るような状態である。しかし市町村が憲法上明確に位置付けられても、市町村運営が必ずしもうまく行くわけではないことも事実である。

3.2 オンタリオ州の自治体

カナダの自治体は全く州の創造物である。1849年、ボールドウィン法により形成された自治体の自治権はその後創設されたオンタリオ州が19世紀後半にかけてその活動範囲を拡大するにつれ、次第に縮小していった。

当時、オンタリオ州の自治体は、鉄道の延伸のために莫大な投資を、あまり賢くない方法で行っており、その結果州政府は自治体の財政支援を行わなければならなかった。財政支援は必然的に州の監督を伴い、自治体の本来の機能を肩代りするために様々な州の機関が創設された。

1906年、オンタリオ自治体及び鉄道委員会 (Ontario Municipal and Railway Board)が設立された。（これは1923年に設置されたオンタリオ自治体委員会 (Ontario Municipal Board) の前身である。）この委員会は、資産評価に関する不服申し立ての処理、自治体間境界紛争の調停、一定の条例の承認といった権限を有していた。1930年代の不況のために多くの自治体の財政が苦境に陥った結果、自治体の自治権が縮小されることになった。

オンタリオ自治体及び鉄道委員会はオンタリオ自治体委員会となり、自治体の起債を監督する等その権限を拡大した。

自治庁 (The Department of Municipal Affairs)（後の自治省 (Ministry of Municipal Affairs)）が自治体を監督し、自治体法 (Municipal Act) を所管するため 1935年に設置された。第2次大戦後の急激な都市化の傾向は、自治体の機構や州一自治体関係に多くの変化をもたらした。

数え切れないほどの条件付補助金が州から自治体に交付された。新たに特定目的のための公営組織が創設され、教育委員会の権限は強化され、自治体の自治権はどんどん縮小されて行った。第2次大戦後最初の大きな改革は 1953年のメトロ・トロントの創設であろう。メトロ・トロント方式は、急速に発展するトロント地域の基盤整備やプランニングに大きな効果を發揮し、後にカナダのみならず諸外国においても成長過程にある都市地域の地方政府形態として大いに参考とされた。

カウンティ政府に関するベケット・レポート及び税制度に関するスミス・コミッション報告に基づき、1968年に州政府はオンタリオの都市区域に2層制の自治体制度を導入することを決定した。まず設置されたのがオタワ・カールトンであり、その後すぐにメトロ・トロント周辺のハールトン、ピール、チュラハム及びヨークの4つの広域政府が、そしてハミルトン・ウェントワース、ナイアガラ、ワーテロー、サドベリーが次々に創設された。

新たに創設された広域政府は、特にグレータートロントとして知られるオンタリオで最も都市化の進んだ地域において、従来カウンティが持っていた機能を、州政府から新たな権限の委譲を受けることなく、拡充して行った。1970年に州政府は資産税に係る資産の評価権限を受け、市場価格に基づく資産評価を推進しようとしたが、今のところ完全実施からはほど遠い状況である。

州の一連の振興政策試案に基づいた州全体の土地利用計画及び経済振興政策の一環として、1968年に広域政府改革プログラムが開始された。1970年にはトロントを中心とする地域計画 (Toronto - Centred Region Plan) が公表された。この計画では、都市開発のフレームワーク、縁地地帯の保全、21世紀に向けての基盤整備等が取り上げられている。主に田園地域からの広域自治体あるいは広域振興

計画に対する政治的反対があって、振興計画や広域自治体の改革ははかばかしく進まなかつた。

1975年以来、カウンティー政府の再編成や自治体境界の軽微な変更が行われた程度で、州による地方制度の改革はほとんどなされていない。

大部分の広域自治体は見直しをかけられたが、その結果若干の改善がなされたにすぎない。例えば、オタワ・カールトン広域自治体から基礎的自治体が分離したこと、メトロ・トロント議員の直接選挙制の導入（議長は議員の中から選出される）、オタワ・カールトン広域自治体の議長を全区からの選出制としたこと等である。

自治体への州補助金制度の見直しや、市場価格評価への移行といった主要な改革は進まず、70年代後半の好況の時代になって都市化がますます進捗したため、社会問題、経済問題あるいは環境問題が増大してきた。1988年にグレータートロント地域局（Office for the Greater Toronto Area (OGTA)）が設置された。長期にわたるプランニングやゴミ処理、中距離交通等といった、広域自治体の枠を超えて解決されなければならない問題について、メトロ・トロントやそれを取り巻く4つの広域自治体のコンセンサスを形成するのがOGTAに与えられた使命である。

州政府は80年代に環境問題に積極的に取り組み、環境アセスメント法、環境保護法、ナイアガラ断崖保全法を成立させた。これらの法律は自治体が都市開発に起因する環境問題に緊急に取り組むことを要請するものであった。

近年、連邦政府は財政難を理由に、州あるいは自治体の費用負担を増加させてきている。そのため州や自治体は必要な基盤整備事業や都市化に伴う種々な対応策を適切に実施することが出来にくくなっている。

現在、オンタリオ州の南部は、カウンティー(Counties)、広域自治体(Regional Municipalities)、メトロ・トロント(The Municipality of Metropolitan Toronto)、マスコーカ地域自治体(The District Municipality of Muskoka)及びオクスフォード・リストウクチャード・カウンティといった上層自治体(Upper-Tier Municipal

Units) から構成されている。カウンティーの内に位置するサニヤ市 (City of Sarnia) を除く市及びセパレーテド・タウンはカウンティから独立した存在である。他の基礎的自治体は再編成されて上層自治体に属している。カウンティ議会は全ての基礎的自治体の議長（大きな自治体の場合には副議長）により構成され、他の上層自治体の議員は個々の設置法に基づき、基本的には人口に応じて構成自治体から選出される。再編成された広域自治体の権限は、カウンティに比べて広く、上下水、廃棄物処理、地域計画、起債、警察等を所管する。

オンタリオ州の北部は1つの広域自治体（サドベリ）と多くの基礎的自治体（市、町、村、タウンシップ、インプルーブメント・ディストリクト）から構成されている。

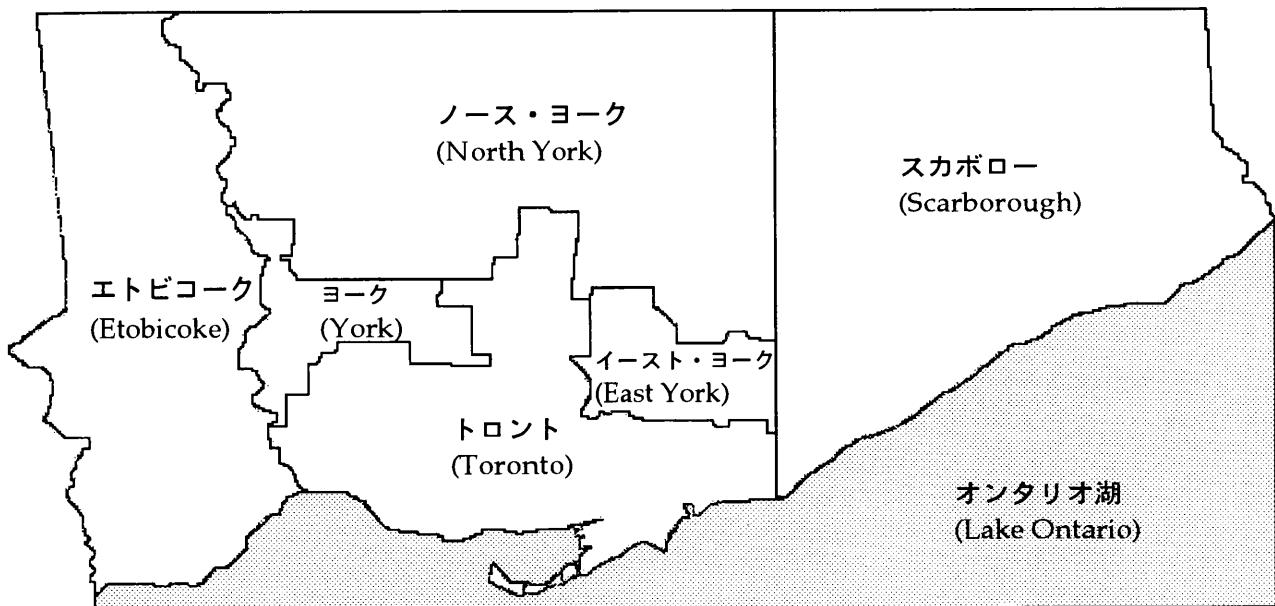
3.3 メトロポリタン・トロント

●概観

メトロポリタン・トロント(The Municipality of Metropolitan Toronto) は5つの市と1つのバラ (Borough; 法的にはタウンシップとして位置付けられるが、実際には極めて City に近い存在である。) から構成される二層制システムにおける上層自治体であり、1953年に州法により創設された。構成自治体はトロント市、ノース・ヨーク市、スカボロー市、エトビコーカーク市、ヨーク市そしてオンタリオで唯一のバラであるイースト・ヨークである。この6つの基礎的自治体の人口は合計230万人であり、メトロ・トロントはカナダで最大の広域自治体の位置を占めている。

面積は約630平方キロで、東京23区 (613km²)、京都市 (610km²) より若干広い。

図一6 メトロポリタン・トロント地図



●メトロ創設の背景

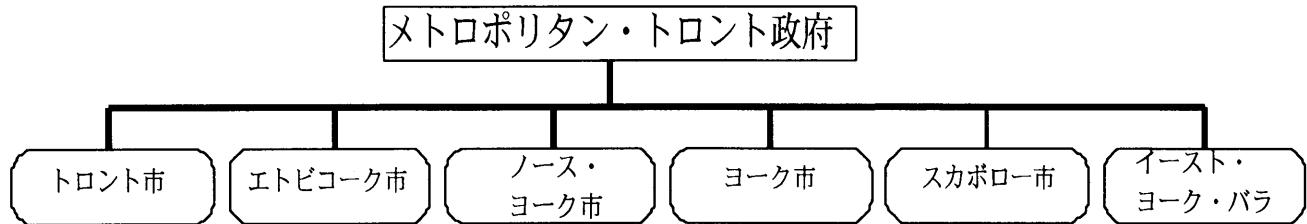
メトロ・トロントが創設された背景には

- ・第2次世界大戦後のトロント地域における急速な人口増加
- ・各自治体に対する行政サービス需要の増加と多様化
- ・13の市町村が存在することによる規模の不経済
- ・中心部（トロント市）に比べ周辺部の人口急増
- ・周辺部のインフラ整備の需要増加
- ・税源の公平な分配

といった問題が存在する。このような問題を解決するため、州の特別委員会であるロイヤル・コミッションの勧告を受ける形で、1953年に州政府はメトロ政府の創設を決定した。メトロ政府は種々な公共サービス供給に関する問題をすみやか

に解決し、北米地域の都市問題研究者の絶好のモデルとなった。メトロ・トロントは個々の基礎的自治体を尊重しながら、地域全体のニーズに応えるという広域政府の概念を具体的な形で実現した初めての政府である。

創設当初 13 あった構成自治体は、その後 1967 年に一部合併が行われ、現在の形になっている。

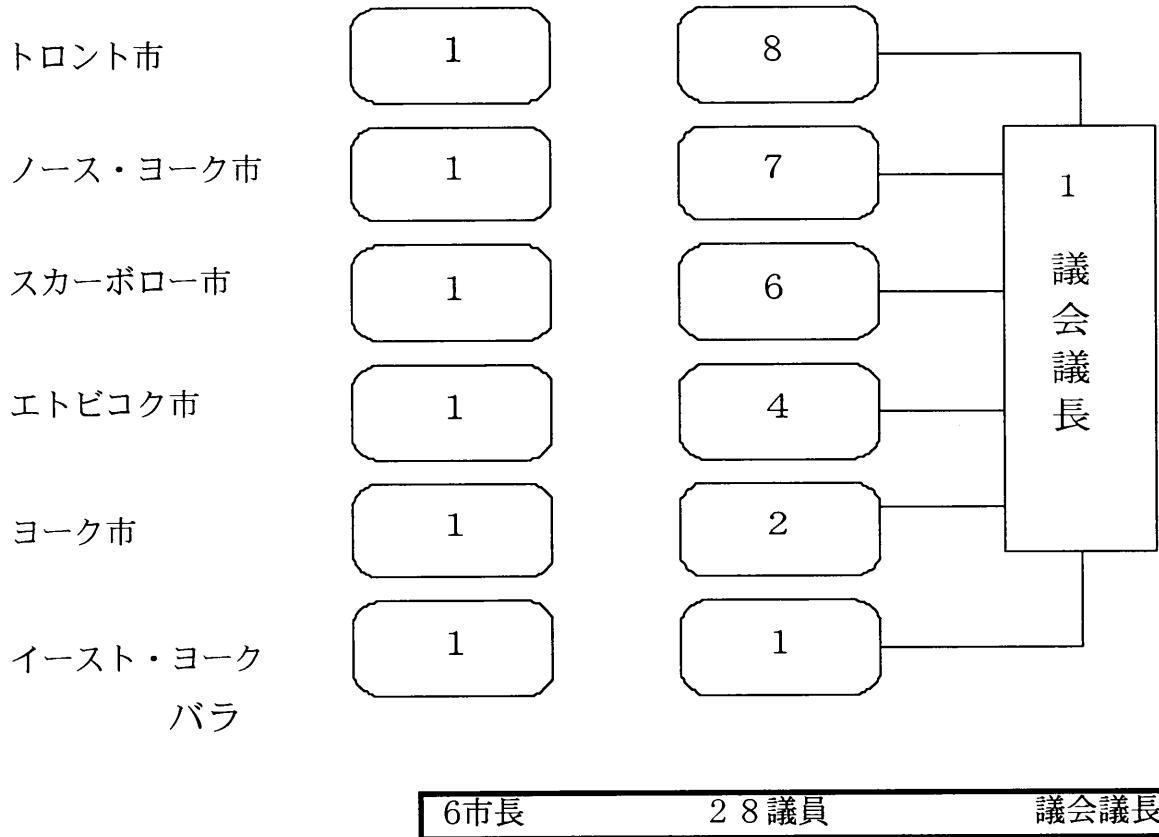


メトロポリタン・トロント自治体法 (Municipality of Metropolitan Toronto Act) 及び自治体法 (Municipal Act) の 2 つの法律がメトロ・トロントの基礎となる法律である。メトロポリタン・トロント自治体法はメトロ議会の定数と組織、メトロ議会と構成自治体の間の権限の割り振り、監査役や行政管理官、収入役等の指定等を定めている。同法はまた、メトロ議会に条例制定権を付与している。

●メトロ・トロント議会

メトロ・トロント議会は 6 人の構成自治体の長および、公選により選出される 28 名の議員で構成される。議会は隔週水曜日午前 9 時 30 分から一般公開の形で開催される。28 名の議員は一人一区の小選挙区から直接、住民の投票により選出される。選挙後の最初の議会で 34 名の議会メンバー全員の投票により 28 名の議員の中から議長が選出される。議長は議会の長であるのと同時に最高行政官 (Chief Executive Officer) でもある。すなわち、メトロ・トロントの立法と行政の最高責任者となるのである。また、議長は経営委員会 (Management Committee) の議長をつとめると共に、他の 6 つの常任委員会の委員にもなる。

メトロ・トロント議会の構造

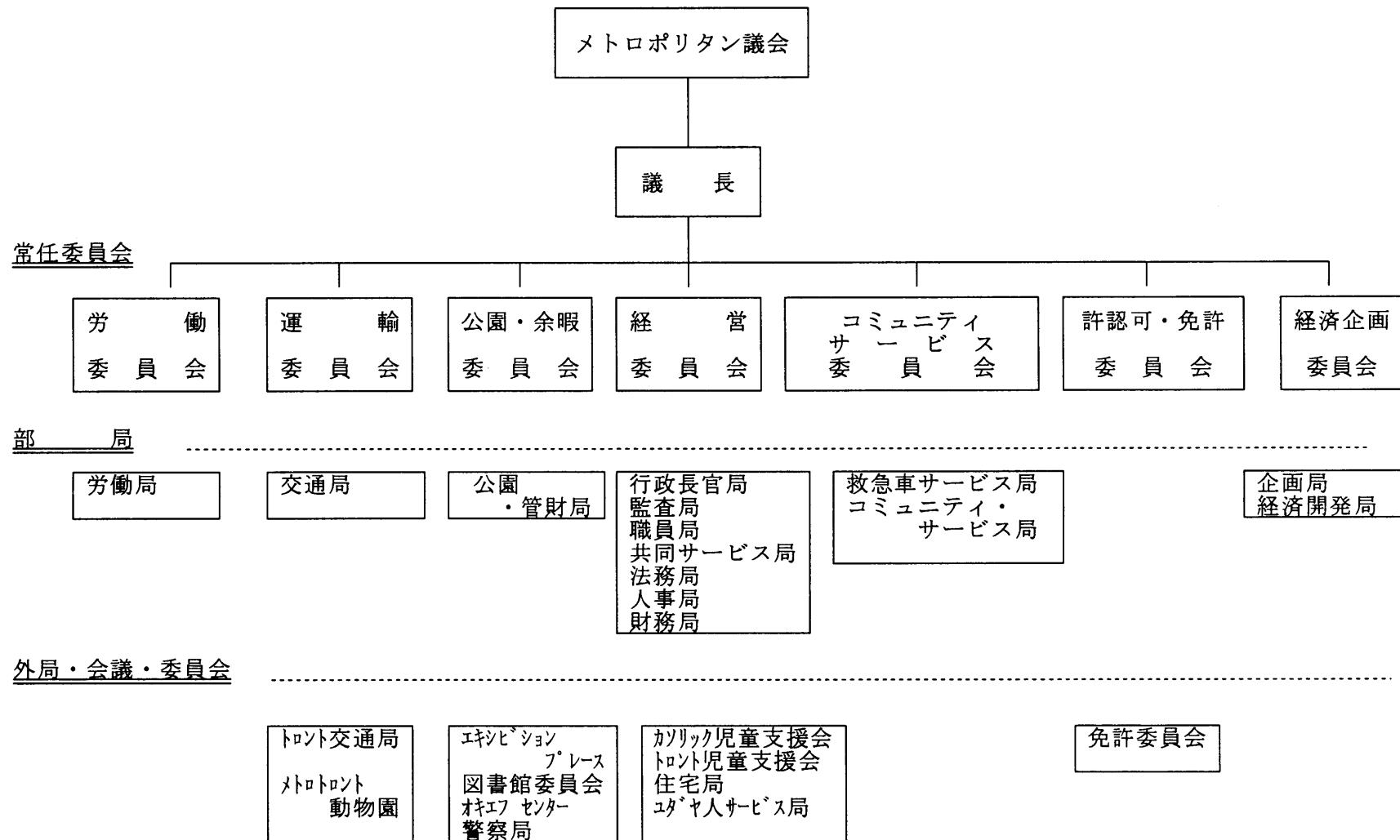


●常任委員会 (Standing Committee)

メトロ議会の意志決定をサポートするため、7つの常任委員会が設置されている。「経営委員会」「許認可及び免許委員会」「労働委員会」「公園・余暇委員会」「運輸委員会」「コミュニティサービス委員会」「経済企画委員会」である。中でも「経営委員会」は最も重要な委員会で、予算、起債、契約、会計、幹部職員の任命等を含む人事、政府間又は部局間の調整等を担当する。

メトロ議会議員は少なくとも1つの常任委員会の委員をつとめなければならないこととされている。1人で3つ以上の委員をつとめることは出来ない。各常任委員会は6名から10名の委員により構成される。メトロ・トロント政府の機構を表示したものを次頁に掲げる。

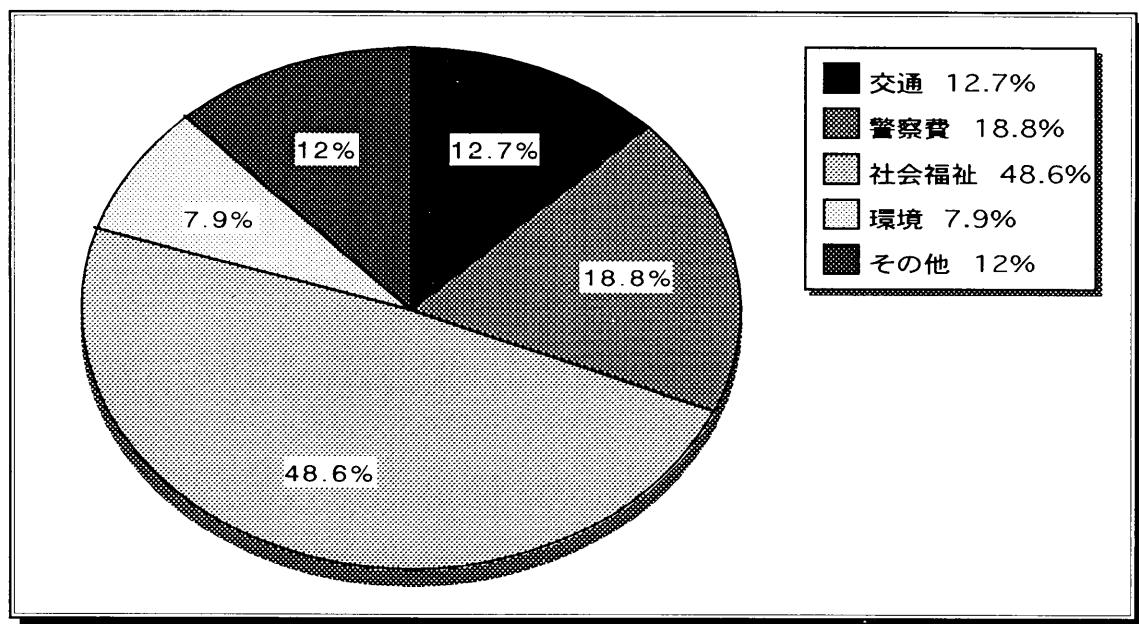
図-7 メトロポリタントロント政府



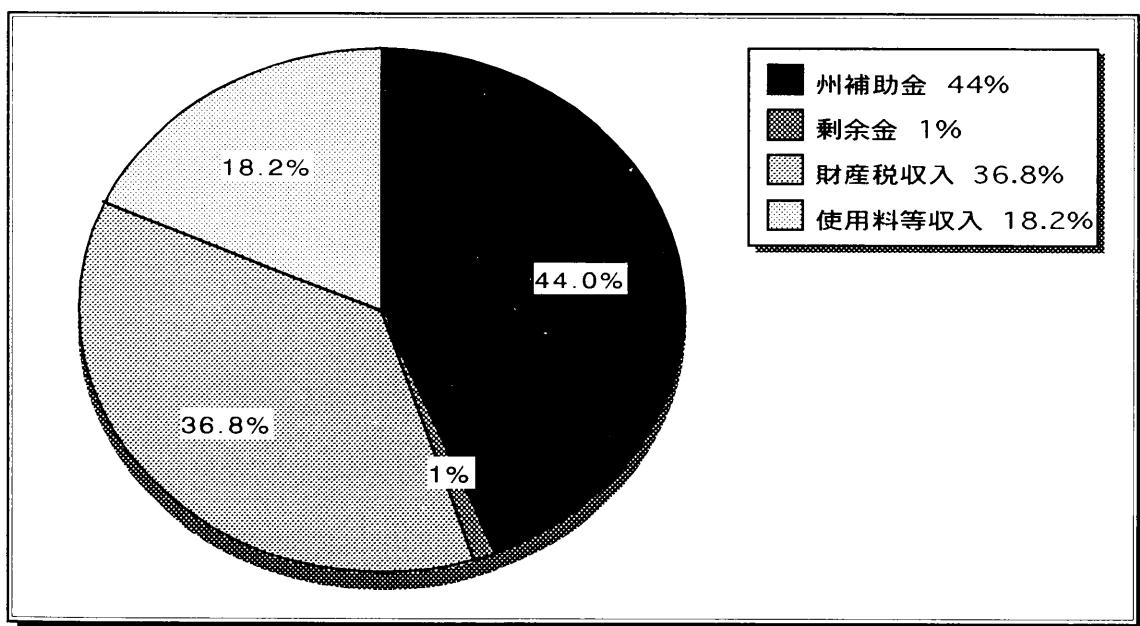
●予算規模

メトロ・トロントの歳入歳出予算を次に掲げるが、これはメトロ・トロント政府だけの予算であって、構成自治体の予算を含むものではない。

図一8 メトロポリタン・トロント1992年度歳出予算 - 32億ドル



図一9 メトロポリタン・トロント1992年度歳入予算 - 32億ドル



●メトロ・トロントと基礎自治体の役割分担

メトロ・トロント地域におけるメトロ政府と基礎的自治体の役割分担の原則は、地域全体を通じて共通的に供給されるサービスはメトロ政府及びその関係機関が提供し、限定的な地域におけるサービスはそれぞれの基礎的自治体が供給するということである。すなわち、警察、救急車、公共交通等大規模に実施するのが適当で、同時に一貫性が要求されるサービスはメトロ政府が行い、ゴミの収集、消防、街路事業等市民に直接提供されるサービスで有効性が要求されるものは基礎的自治体が行うこととされている。幹線道路や公共住宅等のサービスは共同で実施されている。以下に役割分担表を掲げる。

表一3 メトロポリタン・トロント自治体政府と
基礎自治体のサービス責任分担（例）

動物管理		トロント市
住民福祉	メトロポリタン・トロント	
児童サービス（保育）	メトロポリタン・トロント	
児童保護協会援助	メトロポリタン・トロント	
老人ホーム	メトロポリタン・トロント	
経済開発	メトロポリタン・トロント	トロント市
選挙行政		トロント市
財産税の課税		トロント市
財産税の収集		トロント市
市の美化		トロント市
起債	メトロポリタン・トロント	
罰金の徴収	メトロポリタン・トロント	トロント市
消防		トロント市

多様文化と人種関係援助	メトロポリタン・トロント	トロント市
港湾		トロント市
公共用健康サービス		トロント市
病院補助	メトロポリタン・トロント	トロント市
救急車サービス		トロント市
歴史的財産保護委員会		トロント市
公営住宅	メトロポリタン・トロント	トロント市
ホステル・サービス	メトロポリタン・トロント	
トロント島空港		トロント市
フェリー・サービス	メトロポリタン・トロント	

民宿		トロント市
婚姻届		トロント市
宝くじ		トロント市
酒のライセンス		トロント市
飼犬のライセンス		トロント市
ビジネスのライセンス	メトロポリタン・トロント	
タクシーのライセンス	メトロポリタン・トロント	
専門文書図書館	メトロポリタン・トロント	
地方図書館		トロント市
駐車場		トロント市
メトロ駐車所	メトロポリタン・トロント	
土地利用計画		トロント市
都市計画	メトロポリタン・トロント	トロント市

警察	メトロポリタン・トロント	
地区公園		トロント市
レクリエーション・プログラム		トロント市
メトロ・ゴルフ場	メトロポリタン・トロント	
メトロ動物園	メトロポリタン・トロント	
高速道路	メトロポリタン・トロント	
主要道路	メトロポリタン・トロント	トロント市
地方道路		トロント市
道路掃除	メトロポリタン・トロント	トロント市
歩道		トロント市
競技場	メトロポリタン・トロント	トロント市

下水の処理場	メトロポリタン・トロント	
下水の排水管		トロント市
雨水の排水管	メトロポリタン・トロント	トロント市
ゴミ収集		トロント市
リサイクリングプログラム	メトロポリタン・トロント	トロント市
ゴミ処理	メトロポリタン・トロント	
交通信号	メトロポリタン・トロント	
教育債	メトロポリタン・トロント	
教育行政		トロント市
公共交通局	メトロポリタン・トロント	
障害者公共交通サービス	メトロポリタン・トロント	
浄水	メトロポリタン・トロント	
上水管		トロント市
水道料金徴収		トロント市

3.4 トロント市

3.4.1 概観

16世紀から17世紀にかけて、現在のトロントの区域はオンタリオ湖とヒューロン湖を結ぶ、インディアンにとって最も重要な交通路の南の端に位置していた。トロントという名の起源は「出会いの場所」あるいは「豊かな場所」を意味するヒューロン・インディアンの言葉であると言われている。1788年にこの区域は統治と防衛のために町をつくる目的で、英領北アメリカの総督ドーチェスター卿によって、ミササガ・インディアンから購入された。1791年の憲法によって、英領北アメリカはアッパー・カナダとロワー・カナダの2つの州（Province）に分けられたが、そのアッパー・カナダはオタワ川の西の地域で、アメリカ独立戦争の後王党派（United Empire Loyalists）が移住した区域である。この新しい州の初代副総督はジョン・G・シムコである。彼はトロントの地に政府を置くと同時に、トロントの名をヨークと改めた。1834年までにヨークの人口は9千人を超え、アッパー・カナダ州政府はヨーク（Town of York）の区域を拡張して市（City）を設立し、その名をトロントとした。

1883年に始まり30年にわたる周辺の町の併合により、市の区域は大きく拡大した。しかし、その後、市の区域内と同様周辺部においても人口が増加を続けていたにもかかわらず、1914年以来トロント市は周辺の町を合併することはなかった。なぜなら、市は、人口増加を続ける周辺町村の行政需要に応えることは不可能だと考えたからである。

広域的な都市化の進捗に対応した広域的行政サービスを提供するため、1953年にメトロポリタン・トロントが創設された。メトロポリタン・トロントを構成した基礎的自治体は、当初トロント市を含み13団体であったが、その後の合併により6団体となり現在に至っている。

1991年の人口統計によると、トロント市の人口は63万5千人、面積は97平方キロである。

●自治体法及びトロント市法

州政府は地方自治体制度について専管的権限を有しており、広域自治体や基礎的自治体は州によって設置される。トロント市議会の有する権限の大部分は自治体法(The Municipal Act)あるいはトロント市法(The City of Toronto Act)に根拠を持っている。これらの法律は州の自治省(The Ministry of Municipal Affairs)が所管している。

●オンタリオ自治体委員会(Ontario Municipal Board)

トロント市が下す決定のうち重要な案件はオンタリオ自治体委員会の承認が必要とされる。この委員会は準司法的な行政機関であり、土地利用計画に関する自治体間あるいは、自治体と市民間の紛争を処理したり、起債や資本的支出に関する自治体の決定を承認することが主な任務である。

3.4.2 トロント市議会及び委員会

●市議会

トロント市議会は17人の議員で構成されている。内一人は市の全域を選挙区として選出される市長であり、他の16人の議員は16の小選挙区からそれぞれ一人ずつ選出される。市役所の各部局は、理事会(Executive Committee)又は常任委員会(Standing Committee)あるいは厚生委員会(Board of Health)を通じて議会に報告を行う。

●理事会(Executive Committee)

理事会は、市長及び3つの常任委員会、経済開発委員会、厚生委員会、予算審査グループ、人事委員会の各議長の計8名で構成され、市長が議長をつとめる。理事会で審議されるのは、

- ・予算に関する事項
- ・人事に関する事項
- ・法律に関する事項
- ・市有財産等に関する事項

等である。また理事会は、市議会での最終決定事項に関する意見具申 (recommendations) を行うほか、要請に基づき、議会に対して全ての委員会の報告を取り次ぐ。

●常任委員会 (Standing Committees)

トロント市議会には次の 3 つの常任委員会が設置されている。

1) 市サービス委員会 (City Services Committee)

8名の議員で構成され、市有財産等の管理、ゴミ収集、駐車場（市営）、除雪、道路管理、防火、交通対策等に関することを所管する。

2) 土地利用委員会 (Land Use Committee)

8名の議員で構成され、土地の利用状況、自然状況に基づく用途区域設定等を所管する。

3) 民生委員会 (Neighbourhoods Committee)

8名の議員で構成され、公園、コミュニティーセンター、レクリエーションセンター、公営住宅等に関するなどを所管する。

●経済開発委員会 (Economic Development Committee)

市長、8名の議員及び教育、経済、労働の各界から 6 名、合計 15 名からなる委員で構成され、映画、ファッション、先端産業、食品等、各産業分野に対するサービスに関する事を所管する。

●厚生委員会 (Board of Health)

この委員会は、他の委員会と異なり州法によって設置が義務づけられている委員会である。6名の議員、トロント教育委員会代表、トロント独立教育委員会代表、ダウンタウン、北部、西部、東部の各地区代表、州の厚生大臣が指名委員会に諮つて指名する者の合計13名で構成され、公衆衛生法の運用および、地域の公衆衛生政策に関することを所管する。

● 予算審査グループ (Budget Review Group)

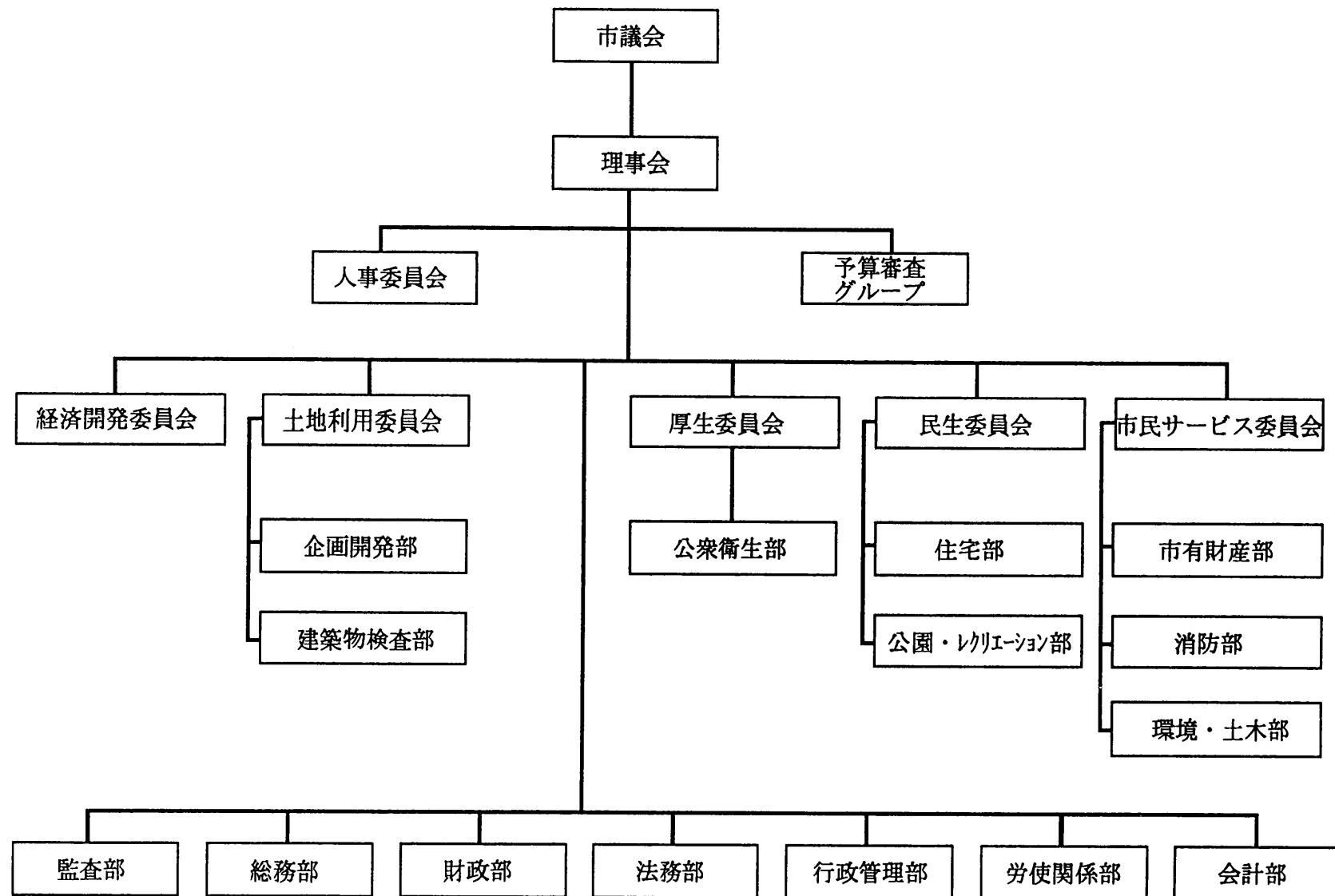
5名の議員で構成され、予算案あるいは補正予算の調製等を行う。

● 人事委員会 (Personnel Committee)

6名の議員で構成され、組織及び人事管理、人事政策、雇用機会の均等等に関するなどを所管する。

議会、理事会、各委員会、各部局の関係を図示したものを次頁に掲げる。

図-10 トロント市機構図

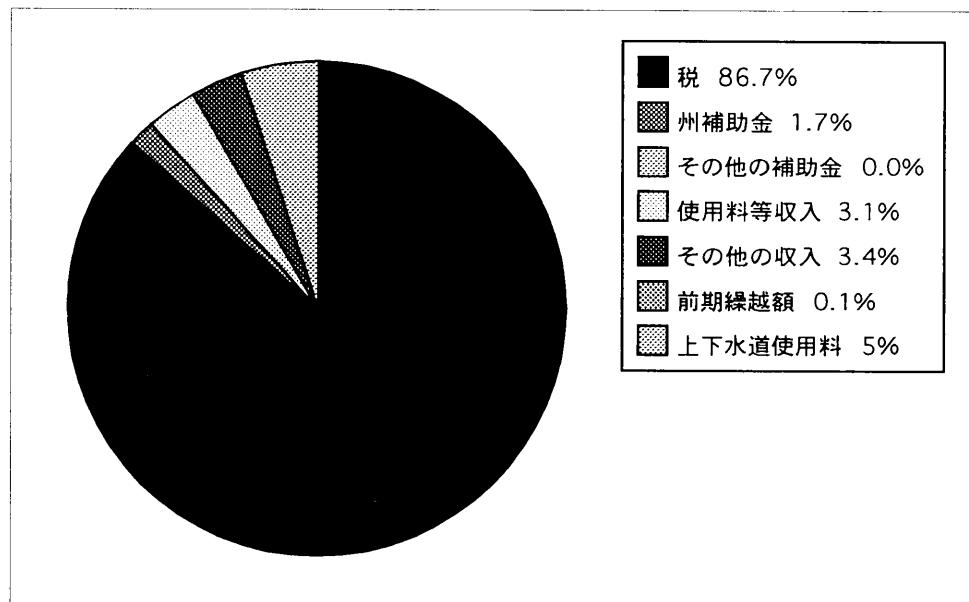


3.4.3 トロント市の予算

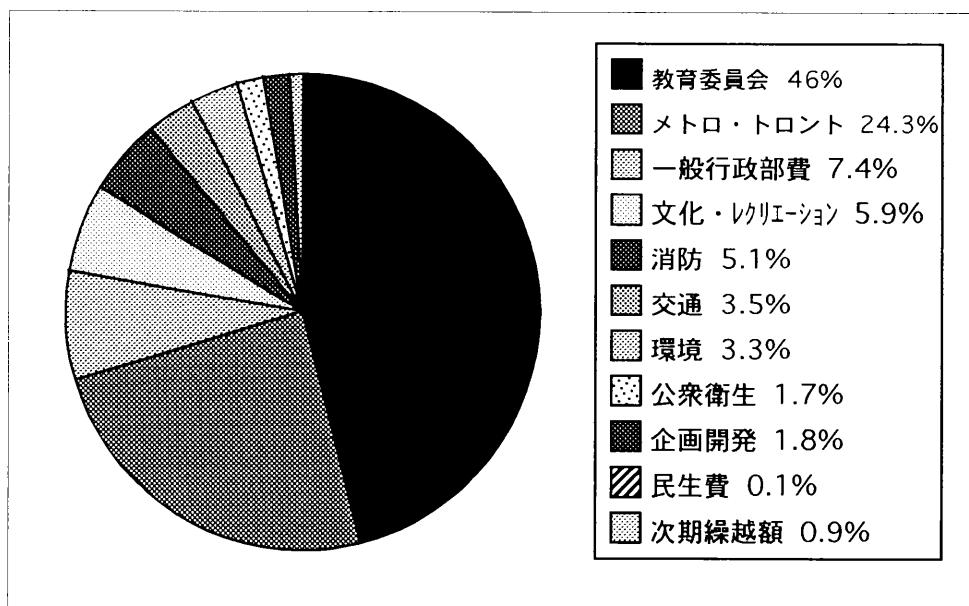
オンタリオ州政府が市に対して認めている唯一の税源は資産税である。市の歳入の大部分はこの資産税であり、その他に州からの補助金や使用料収入等が若干ある。

1993年度の歳入歳出予算規模は約23億2800万ドルであり、その内訳を次に図示する。なお、市が徴収した税収入のうち市が自ら使用できるのはその約19%であり、大部分が教育委員会とメトロ・トロントの財源として移管されている。

図一11 収入



図一12 支出



図一13 トロント市が徴収した税金の分配（1993）

