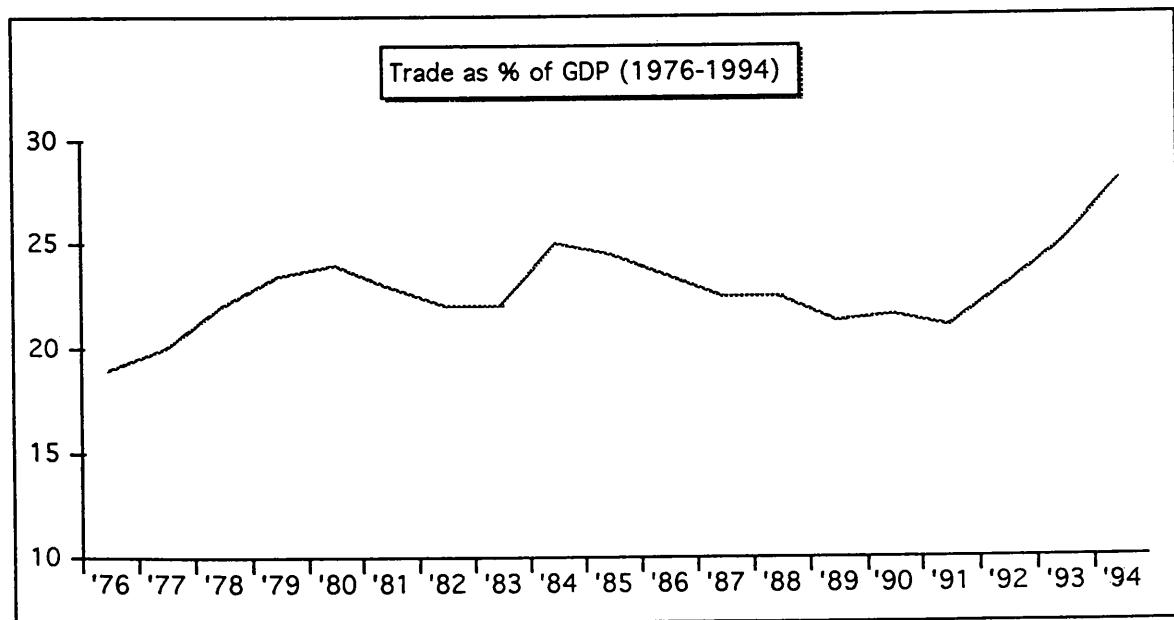


第2章 トロント地域の変革の動き

トロントは東西5千マイルに及ぶ国内経済流通の中心地として製造、金融等の産業を発達させてきた。また、後背地域から原材料の供給を受け製造、販売を行うことにより繁栄してきた。下の図はGDPに占める貿易額の割合を示しているが、今や貿易はGDPの30%を占めるに到っている。その結果、国内の東西通商という伝統的経済流通の枠組は失われ、カナダは北アメリカ経済の一部に組み込まれつつある。カナダ西部は、アメリカ北西部との結びつきをさらに強め、東部諸州はアメリカのニューイングランド諸州との連携を強化しつつある。このような状況の中でトロントがかつて国内経済の分野で果たしてきた役割は変化せざるを得なくなってきた。以下ではトロント地域における人口、雇用、事務所の空室率、事務所の移転等の状況について述べ、メトロ地域、特にトロント市の中心部が経済活動という側面で他の地域に比べ優位性を保ってきたことを指摘すると同時に、近年ではその優位性が失われつつあることを示す。そして地方政府についての不満の背景には、このような状況があることを指摘するのが本章の目的である。



4. 経済的側面からの変革の動き

4.1 経済活動拠点の郊外への移動

まず初めに指摘したいのはGTA 中心部から外側に向けて、経済活動拠点が移転しあげているという事である。（その傾向は製造業の分野で顕著である。）表4はメトロ・トロント及びメトロ・トロント以外のGTA 地域における事業の用に供されている床面積の1990年から1992年にかけての増減を示したものである。

表一4 事業用床面積の増減比較（1990—92）

（単位：Sq. Ft.）

Cities	Absorption, 1990-92
Metro	
East York	148,959
Etobicoke	-5,516,571
North York	-1,069,357
Scarborough	-1,211,229
Toronto	1,934,494
York	612,553
Other GTA	
Mississauga	7,517,756
Brampton	2,260,961
Vaughan	5,390,505
Markham	921,079
Pickering	408,335

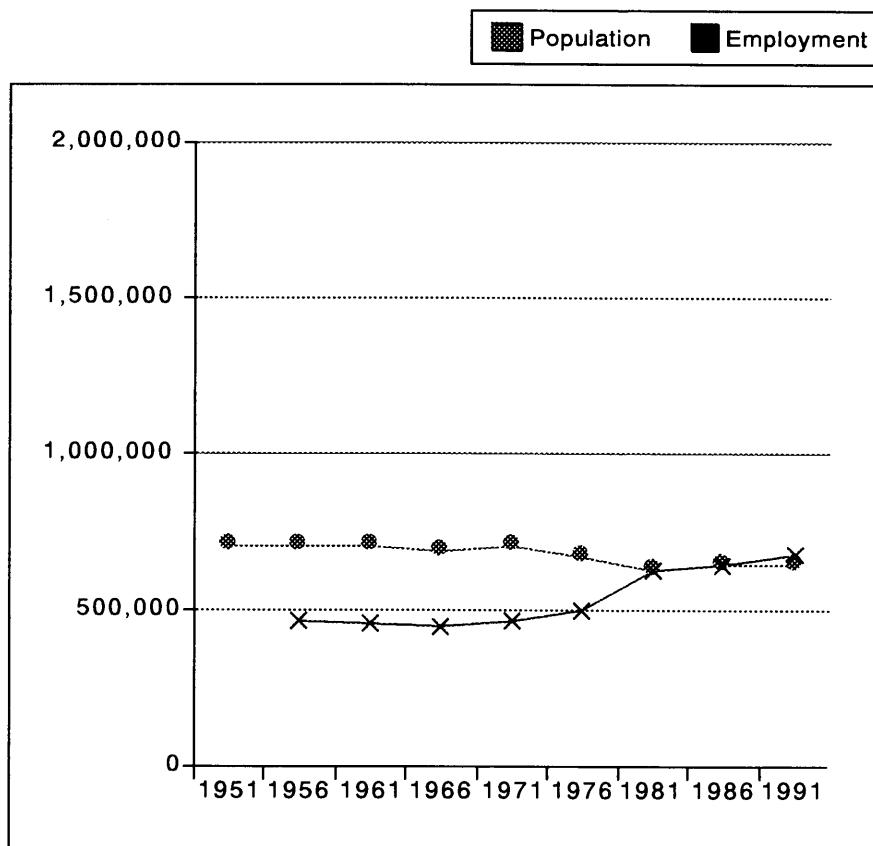
資料：Metro Economic Development Division based on Toronto
Real Estate Board Data

これによるとメトロの区域全体では事業用床面積は減少し、メトロ以外の他の地域では増加しているのが明らかである。メトロ区域内部に注目すると、メトロと他の地域との境界にあるEtobicoke, North York, Scarborough といった地域において

て減少が見られ、メトロの中核である City of Toronto では増加している。

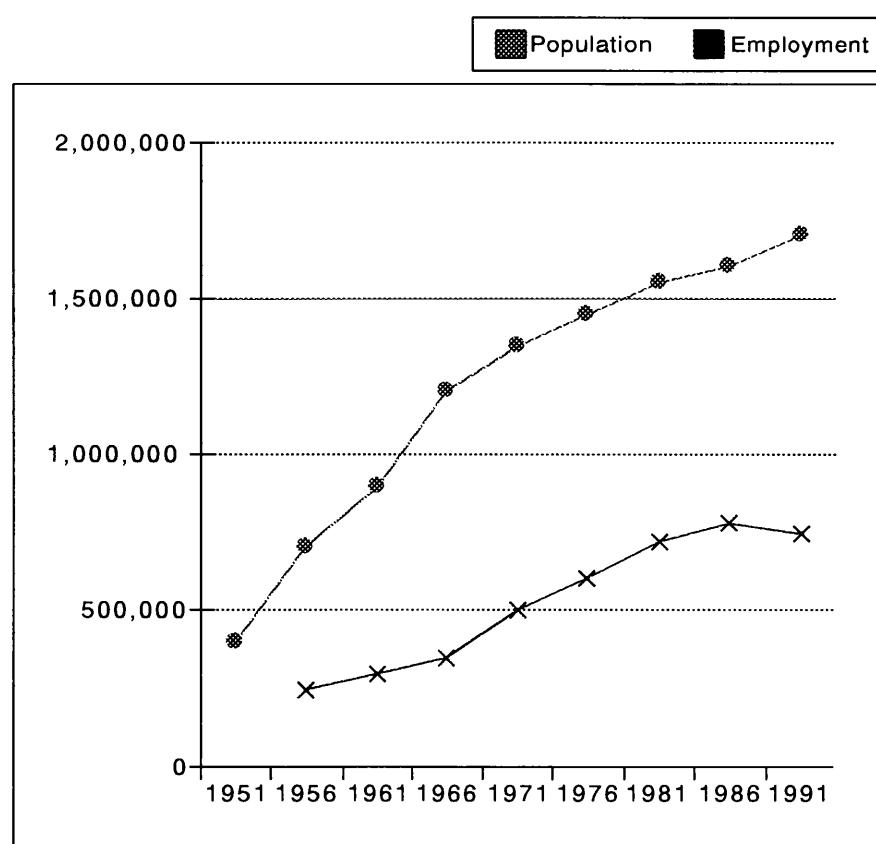
活動拠点が都市の中心から郊外へ移動していることについて人口面、雇用面から示しているのが次の3つのグラフである。図一14はトロントの状況である。この図からも判るようにトロント市においては人口、雇用者数共に比較的変動が少ない。人口は1951年の699,131人から1991年の635,395人と若干減少し、雇用者数は1956年の467,500人から1991年の651,954人とやや増加している。

図一14 トロント市



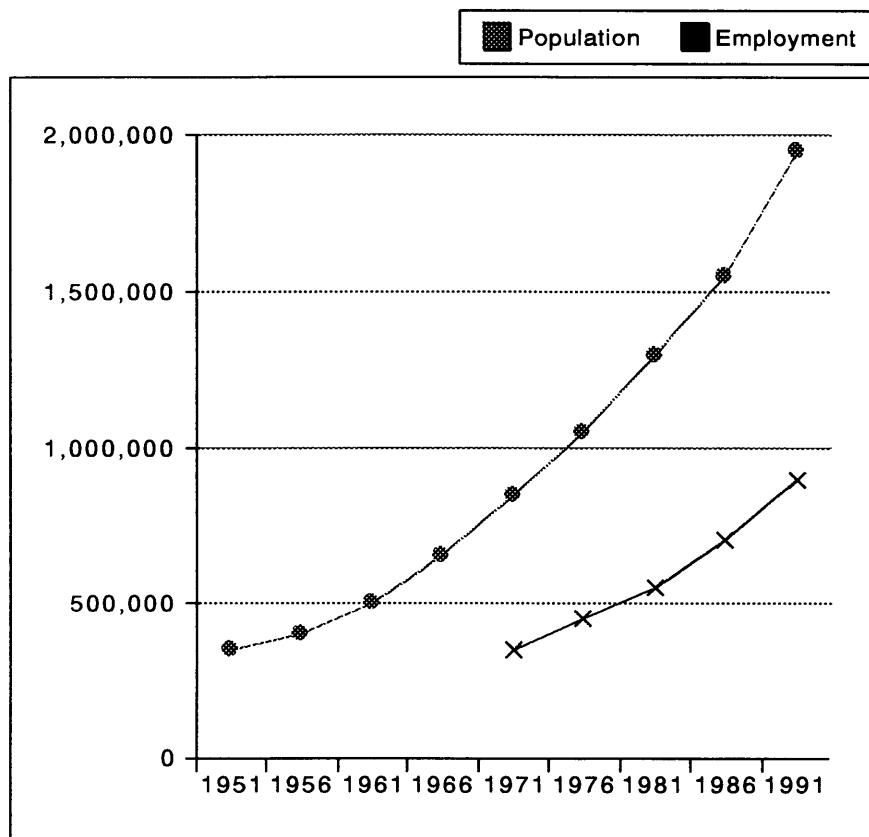
図一15 はトロントを除くメトロ地域の状況を示している。人口は1970年以前は急速に増加し、71年以降伸び率は鈍化している。雇用者数を見ると1986年までは順調に増加して来たが、それ以降1991年までは減少傾向を示している。

図一15 トロント市を除くメトロ・トロント



これに対し、メトロ・トロントを除く GTA の地域においては、人口、雇用者数とも増加を続け、増加速度も加速ぎみである。この状況を図一 1 6 に示す。

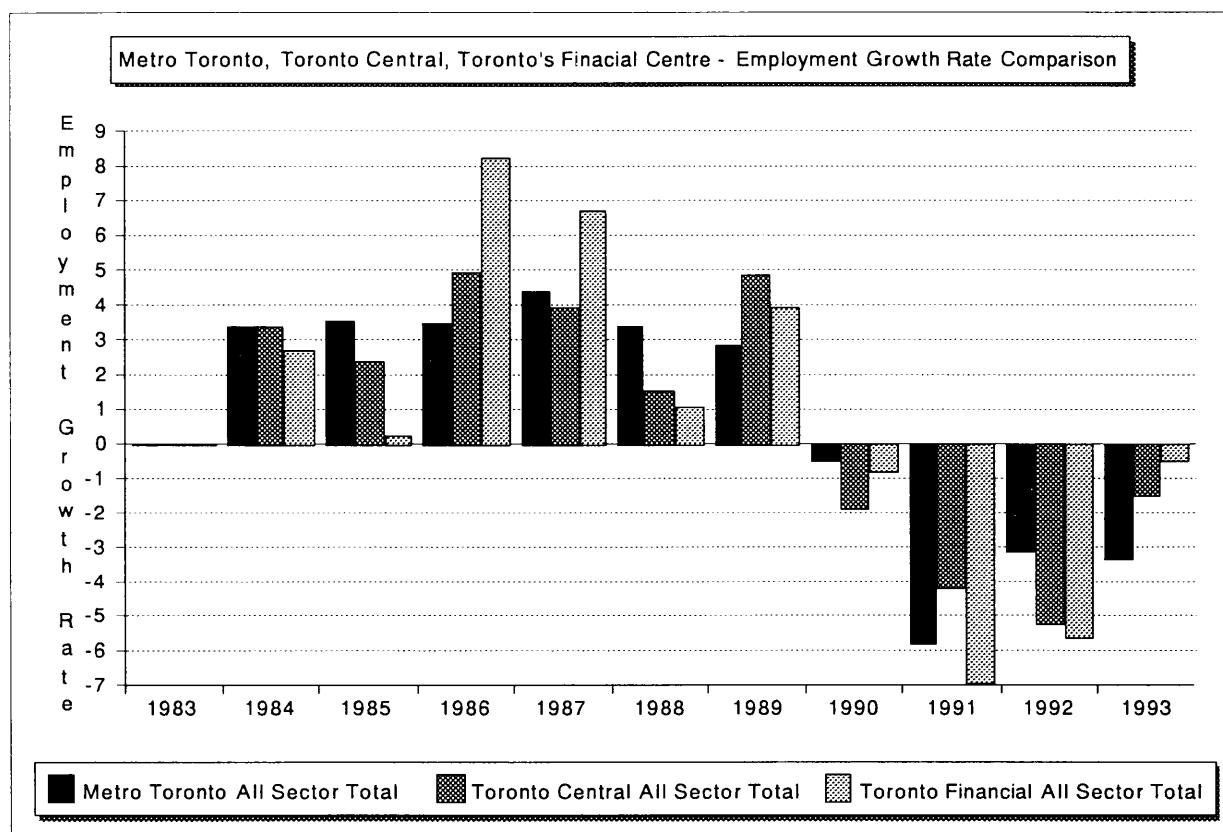
図一 1 6 メトロ・トロントを除く GTA の地域



メトロ・トロント市中央部 (Central Area)、トロント市ビジネス街 (The Financial District) における雇用者数の対前年伸び率を示したのが図一 1 7 である。1990 年を境として伸率がマイナスに転じ、1991 年を低に回復基調にあることが判る。

これらを総合すると、GTA の区域においては、その核であるトロント市の地域が人口・雇用面で停滞しているのに対し、周辺に行くほど伸びが大きいという典型的スプロール化現象が進行していると言うことが出来る。

図一 1 7 雇用者数対前年伸率



Source: Metro Planning Dept. Employment Surveys

4.2 資産税負担の格差

4.2.1 実効税率

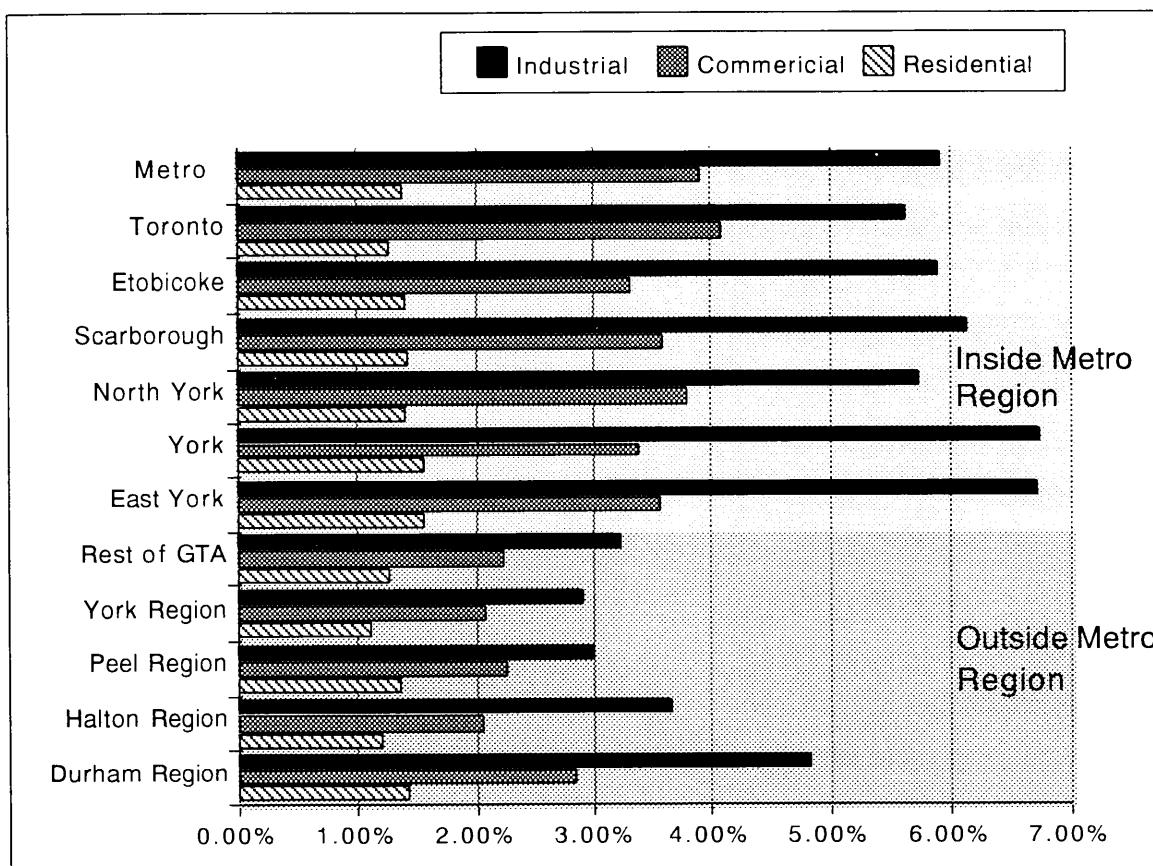
メトロ・トロント地域から外に活動拠点が移動する大きな理由の一つとしてメトロ・トロント内におけるコスト高の問題が指摘されている。特に事務所・事業所に係る資産税負担額の地域的アンバランスについてはマスコミ等で盛んに議論されているところである。表一5 及び図一18は資産税額の当該資産の市場価格に対する割合（以下「実効税率」という。）を示したものである。

表一5 実効税率の相違

	All Resid Effective Total Tax Rate	Commercial Effective Total Tax Rate	Industrial Effective Total Tax Rate
Metropolitan Toronto R	1.38%	3.91%	5.91%
Toronto C	1.28%	4.08%	5.61%
Etobicoke C	1.40%	3.33%	5.89%
Scarborough C	1.43%	3.59%	6.14%
North York C	1.40%	3.78%	5.72%
York C	1.57%	3.38%	6.74%
East York B	1.55%	3.56%	6.72%
Rest of GTA	1.27%	2.24%	3.24%
York R	1.12%	2.07%	2.92%
Peel R	1.37%	2.26%	3.02%
Halton R	1.21%	2.05%	3.65%
Durham R	1.42%	2.84%	4.82%

資料：Economic Development Division, City of Toronto

図一 1 8 実効税率の相違



これらの図表から伺えることは、メトロ地域の事業用資産に係る実効税率はメトロ地域外に比べ高いということである。このことと、居住用資産の実効税率はGTAを通じて著しい差がないことを併せ考えると、メトロ地域内の事業者は居住者の税負担を肩代りしているという図式が見えてくる。資産税収入の大きな部分が教育委員会の経費に充てられることもあり、メトロ地域内の事業者が他の地域の事業者よりも、またメトロ地域内的一般住民よりも、教育を含めた一般的行政サービスに要する経費を多く負担させられているという不満を抱いていることは企業立地を考える上で無視出来ない問題である。

4.2.2 資産税額

表一 6 及び図一 1 9 は資産税の額の比較を示したものである。トロント市にお

ける税額はメトロ地域内の基礎自治体の中でも最も高く、メトロ地域外の自治体に比べると著しく高いものであることが判る。

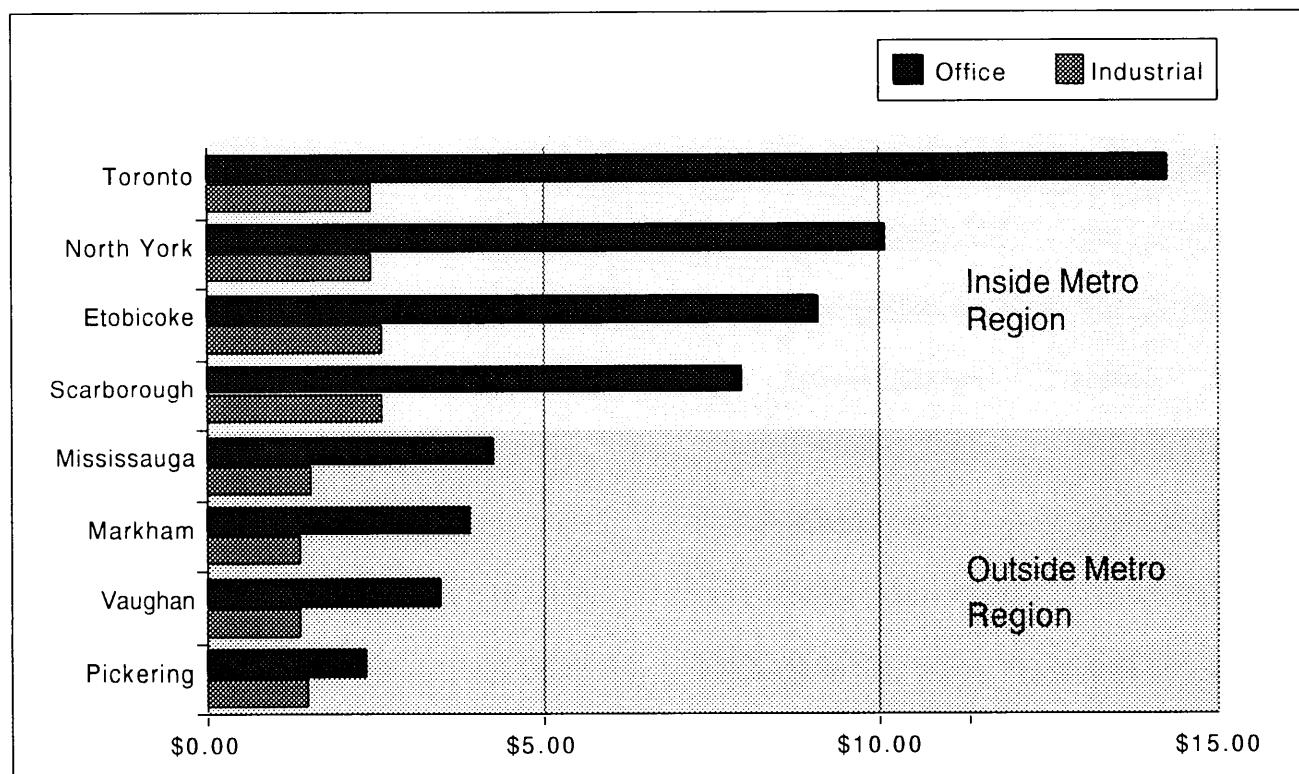
表一 6 資産税額比較

Municipality	Office Tax per sq. ft.	Industrial Tax per sq. ft.
Toronto	\$14.25	\$2.45
North York	\$10.05	\$2.45
Etobicoke	\$9.08	\$2.62
Scarborough	\$7.95	\$2.62
Mississauga	\$4.30	\$1.57
Markham	\$3.91	\$1.42
Vaughan	\$3.51	\$1.42
Pickering	\$2.38	\$1.52

Note: Property taxes include the reality tax and the business occupancy tax.

資料: J.J. Barnicke in Spears (1994a), The Toronto Star

図一 9 資産税額比較



4.2.3 評価水準

表一7は評価額の市場価格に対する割合(%)を示している。

表一7 評価額の市場価格に対する割合(%)

Municipality	Residence	Commercial	Industrial	Ind/Res
Toronto	1.97	5.91	4.71	2.39
North York	2.63	5.86	8.24	3.13
Scarborough	2.84	5.30	8.48	2.99
Etobicoke	2.72	5.27	8.51	3.13
Vaughan	11.97	10.84	18.27	1.53
Markham	11.37	17.47	18.51	1.63
Mississauga	15.48	18.20	20.56	1.33
Pickering	13.16	14.84	17.19	1.31

資料：Ministry of Municipal Affairs, MARS database

居住用(Residence)資産の評価割合が事業用資産の評価割合に比べて低いこと、
産業用(Industrial)資産の率が商業用(Commercial)資産の率に比べて高いこと
(トロント市を除く)が全地域を通じた特徴である。また、メトロ地域内の評価割
合は、他の地域に比べ極めて低くなっているのも大きな特徴である。これはメトロ
地域の評価額が依然として1940年の価格のままとされていることによるもので
ある。さらに、メトロ地域において居住用と事業用資産の間の評価水準の格差は他
の地域に比べ大きいことは上表のInd/Resの欄に示されている通りである。

個々の納税者が負担すべき税額は、評価額に税率を乗じることによって算出され
る。この税率は基礎自治体の財政需要を勘案して、自治体ごとに定められるので自
治体間の評価水準の格差が税負担額の格差に直結することは無い。しかし、同一自
治体内で資産の種類ごとに評価水準に格差があれば、当然税負担の公平性は確保さ
れないとなる。

メトロ地域において、1940年の価格に据えおかれたままとされている評価額を、実勢価格が反映された市場価格に評価替えするとともに、資産間の評価水準格差を是正することは、自治体内の税負担の公平性を確保するとともに、事業用資産に係る税負担額の自治体間のは正にもつながり、ひいては、メトロ地域からの企業の流出をくい止める手段の一つにもなり得るものと思われる。

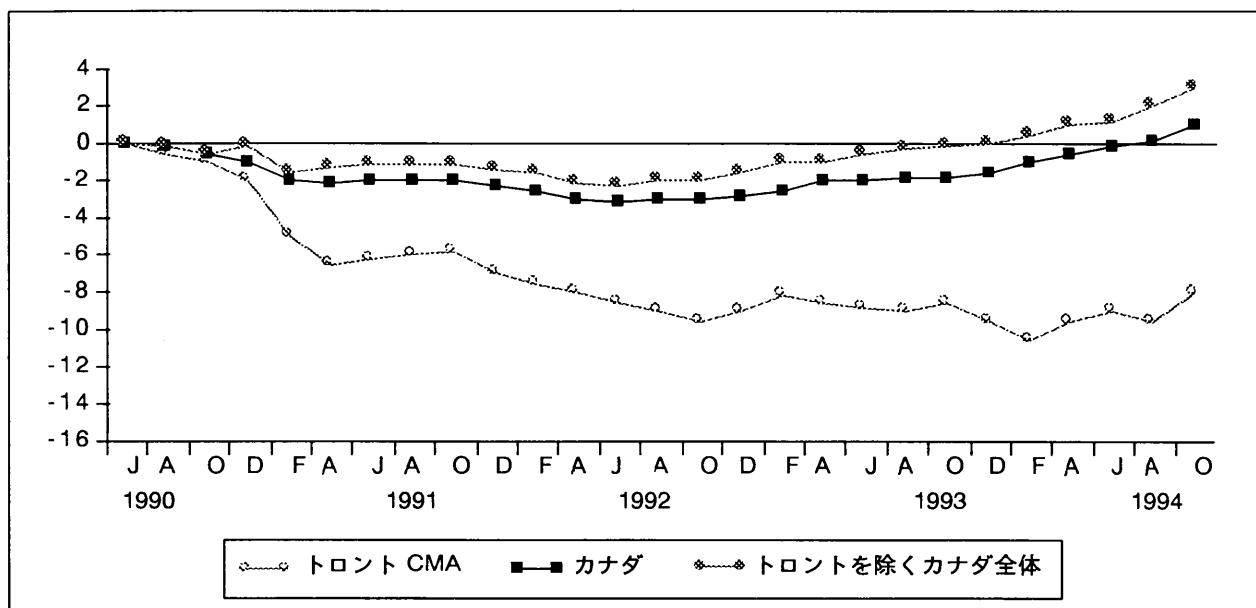
しかし、このことは同時にメトロ地域における居住用資産に係る税負担の増加に直結するため、政治的制約が大きい。代替案として考えられるのは、事業用資産に係る税負担を引き下げながら全体の不均衡は正を行うということであるが、メトロ地域の財政事情にそれを許す余裕はない。

4.3 雇用の状況

先の不況は、カナダにとって1930年以来最悪の不況であった。そして、トロント地域、特にトロント市はその打撃を最も深刻に受けた地域である。

図一20は1990年後半からのカナダ全体、トロントを除くカナダ全体、トロントCMA（連邦政府の統計局(StatsiticsCanada)は独自に都市化された区域を線引きし、これをCMA(Census Metro Area)と名づけている。トロントCMAもその一つでメトロ・トロントの地域とは若干その範囲を異にするが、その差異はここでは無視できるものである。）の3種類の地域における、1990年6月を基準にした、雇用の消失状況を示したものである。この図からカナダ全体の雇用の状況は完全に不況前の状態まで回復しているが、トロント地域においては依然として不況前より約9%程度雇用数が少ない状態に低迷し、完全に回復していないことが判る。

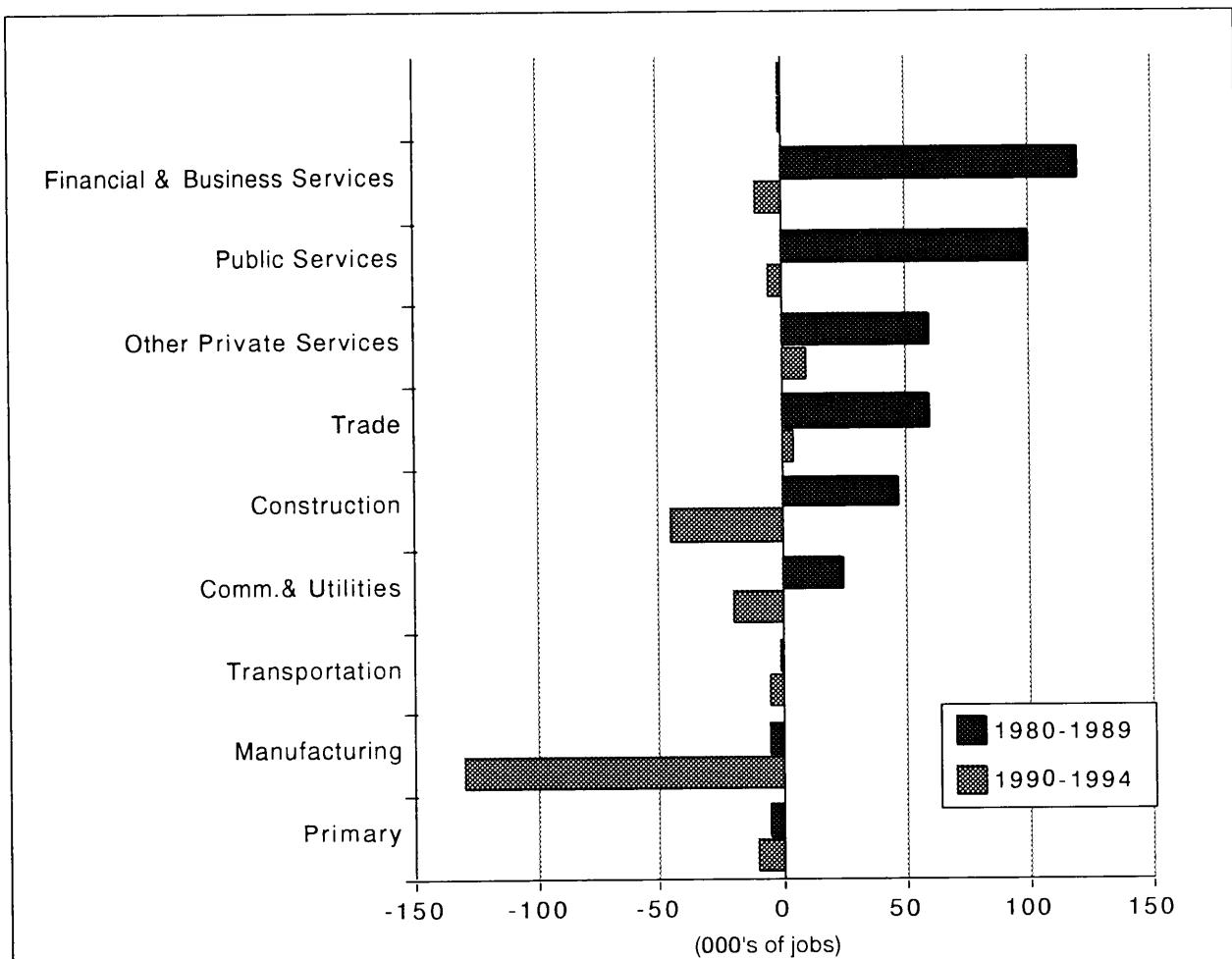
図一20 雇用の消失状況



Source: Metro Economic Development Division analysis of Statistics Canada data

メトロ・トロント地域内の雇用の状況について、別の角度から眺めて見よう。トロントCMA区域における雇用者数の変化を業種ごとに示したのが図一21である。

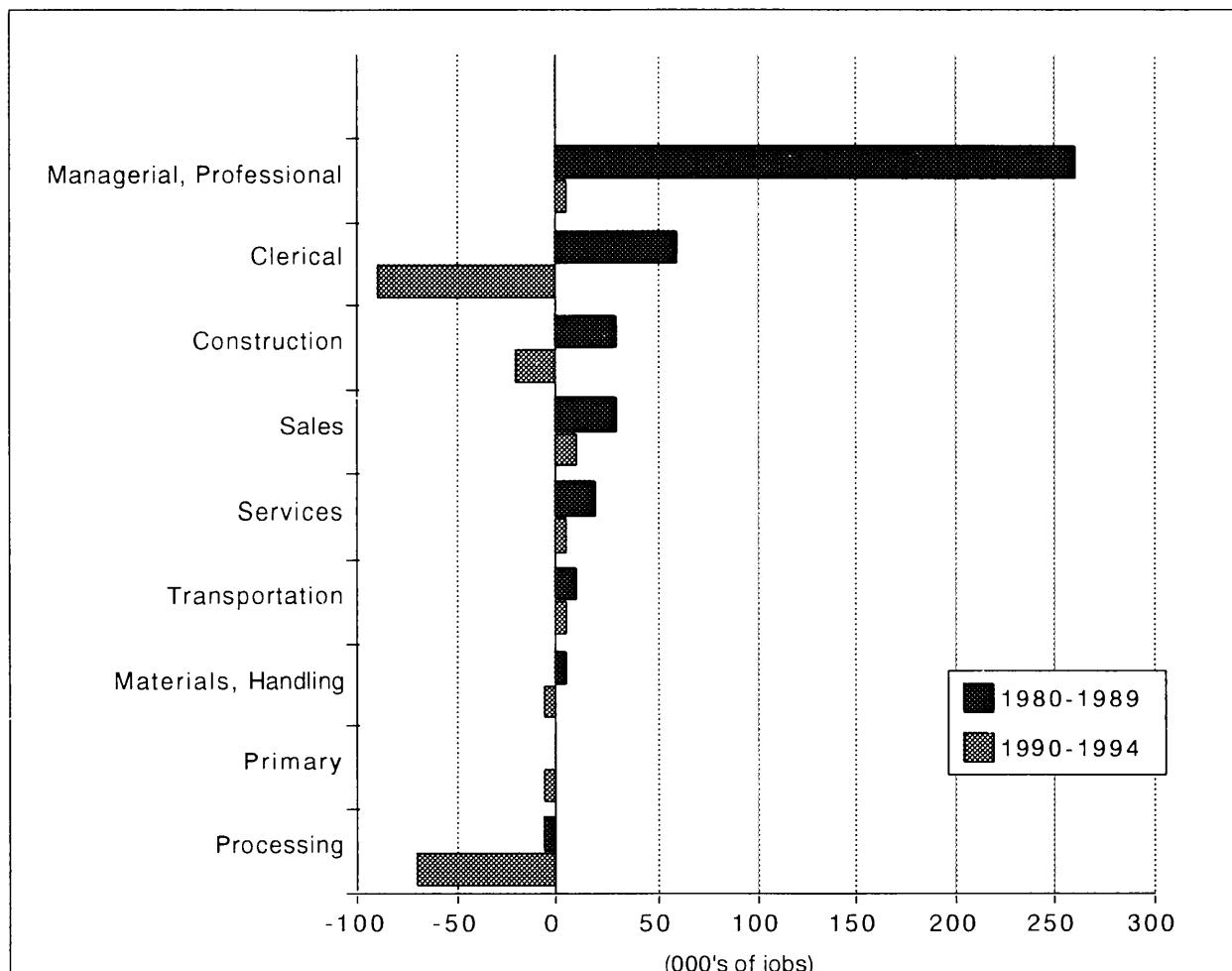
図一21 雇用者数の変化



Source: Metro Economic Development Division analysis of Statistic Canada data

これによると1980年代には金融・サービス業で12万人、公共サービス部門で10万人、他の個人サービス部門で6万人、小売・卸業で6万人、建設業で4万5千人ほどの産業分野において雇用機会が創出されている。一方90年代前半には、ほとんど全ての分野で雇用機会が失われ、特に、製造業で13万人、建設業で4万5千人の減少が目立ったところである。図一22は職種ごとの変化を示している。

図一22 職種ごとの変化



Source: Metro Economic Development Division analysis of Statistic Canada data

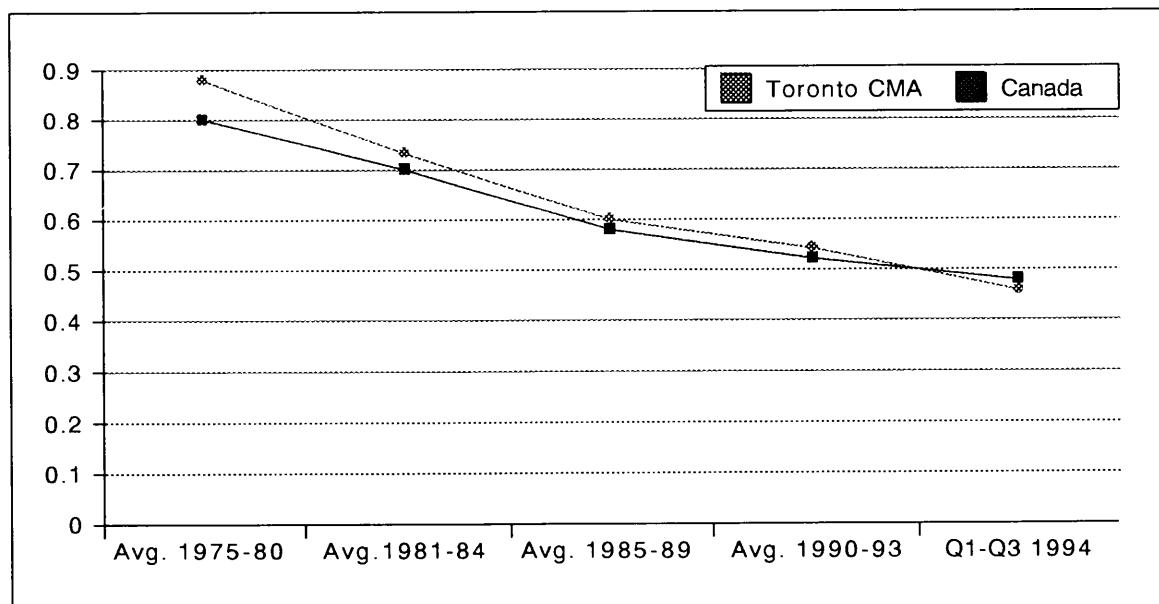
80年代に創出された雇用のほとんどが、事務職 (Office Based Occupations) であり、26万人分の管理業務 (Managerial) 及び専門的業務 (Professional)、6万人分の一般事務員の職 (Clerical Occupation) が創造された。これに対して1990年以降の雇用の消失はいわゆるピンク・カラー、ブルー・カラーと言われる職種において顕著である。すなわち、9万人分の一般事務職員の職、6万5千人分の工場労働者 (Processing) の職が失われている。雇用機会の業種別変化と職種別変化の比較から次の事に留意したい。

図一21によると製造業の分野においては13万人の雇用機会が失われたとされており、図一22から工場労働者(Processing)の雇用消失はその約半分の6万5千であるので残りの6万5千は製造業で働く一般事務員の職が失われているということである。

1970年代以降、トロント地域においては、労働市場の需要面における急激な再編成が起こっている。職種面から見ると管理的、専門的職種の比重が高く、業種面から見ると金融・サービス業の比重が高いという特徴が顕著になってきている。相対的に、労働市場における製造業及び一般事務職の割合は低下し、1990年代に入り、製造業に従事する従業員数は激減している。

図一23は、一般事務職に従事する労働者数のうち管理的業務及び専門的業務に従事する労働者の割合を示している。

図一23 管理的業務及び専門的業務に従事する労働者の割合

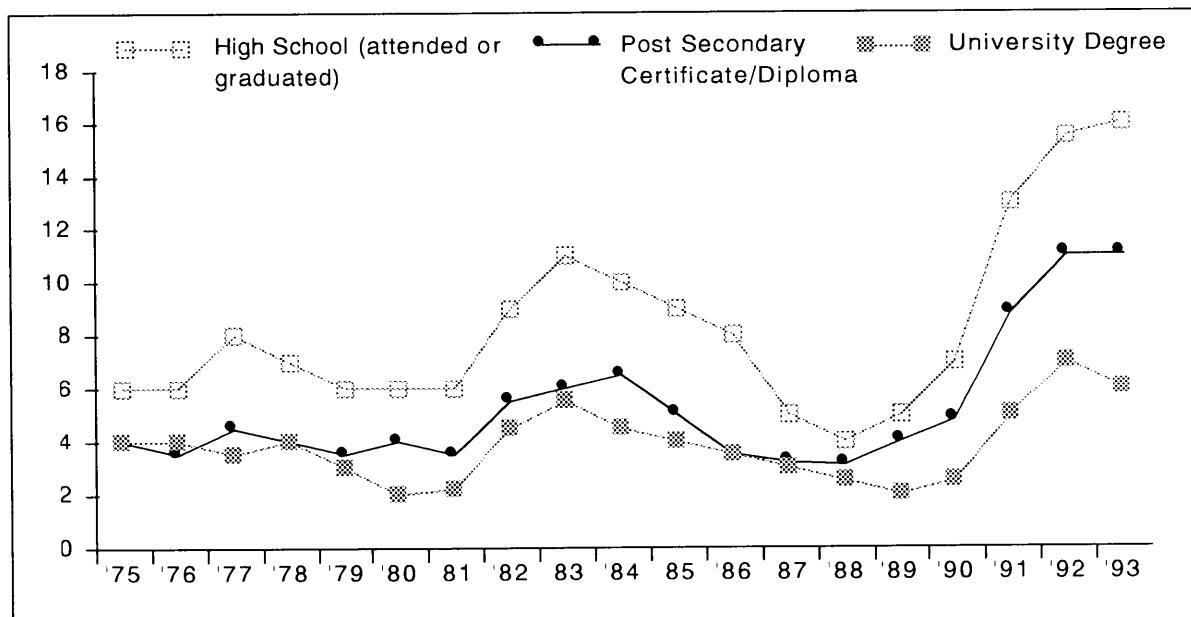


カナダ全体でこの率はコンスタントに低下しており、トロント地域においては低下速度は若干速い。オフィス・コンピューターやファックス、留守番電話、E-メー

ルの発達等は事務所の生産性を増加させる反面、一般事務職の雇用機会を減少させている。そして、トロント地域の労働市場の特徴は、まさにこの一般事務職の多さにあったため、この地域での一般事務職従事者の数はこの5年間で9万人も減少したのである。この傾向は長期的・継続的なもので、将来にわたり続いて行くものと思われる。また、この傾向は労働力の供給という側面に大きな影響を与えていることは明らかである。すなわち、トロント地域においては、高いレベルの教育を受けた労働力に対する需要が高まり、教育水準の比較的低い労働力に対する需要は低下してきているということが一般的に言える。こういった傾向はカナダ全体についても言えることであるが、製造業に係る労働力需要が減少傾向にあるトロント地域においては特に顕著である。

図一24はメトロ・トロント地域における学歴別の失業率を示したものである。

図一24 学歴別失業率



Source: Metro Economic Development Division analysis of Statistic Canada data

1975年における高等学校卒以下のグループの失業率は6%、大学卒のグループ以上では約4%であった。1983年になるとそれぞれ12%と5%、1993年にはそれぞれ16%以上、6%以下と失業率格差は拡大している。

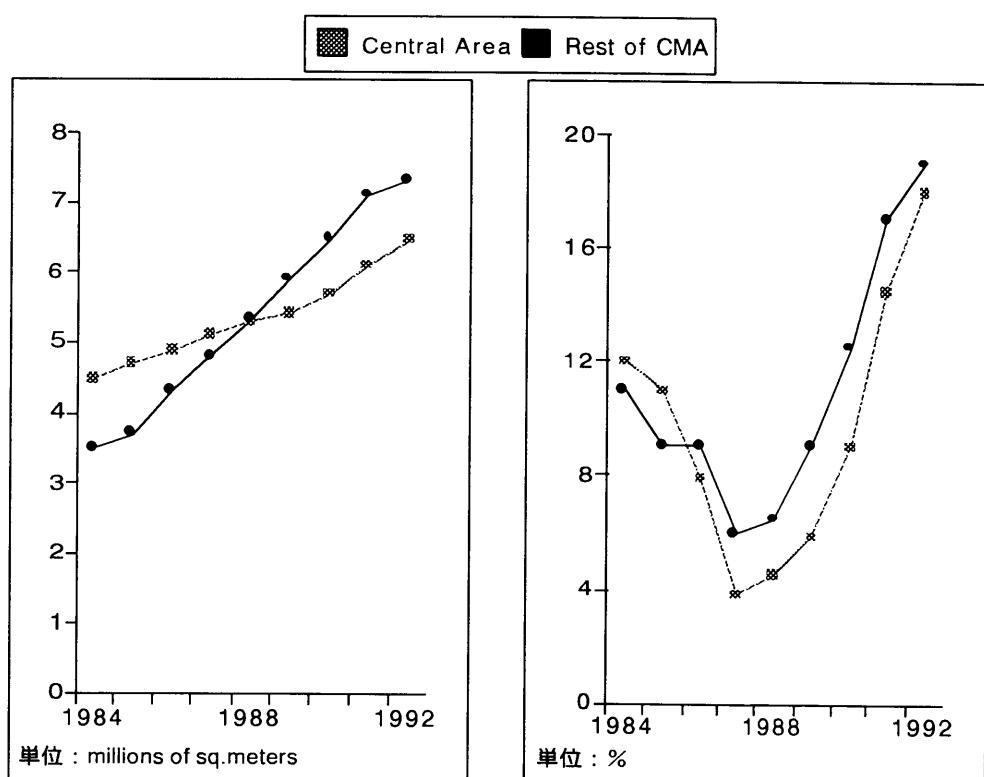
先に述べた労働市場の傾向を勘案すると、教育水準間の雇用機会格差は今後ますます拡大して行くものと思われ、特にカナダ経済の中心地の一つであるトロント地区における大きな課題となろう。

4.4 事務所の未利用率の増加

都心部の最近の特徴的傾向として、事務所の未利用率の増加が指摘される。

図一25は未利用となっている事務所面積及び未利用率を示したものである。

図一25 未利用事務所面積及び未利用率

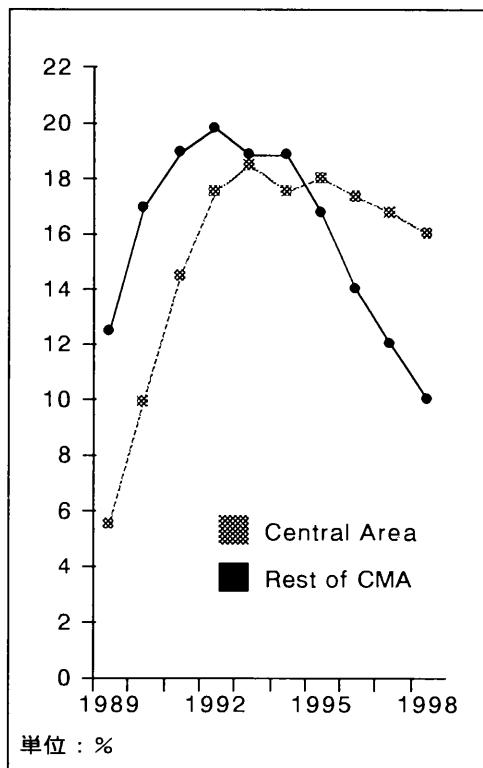


Source: RoyalLePage Office Market Survey data, as analyzed by the City of Toronto Planning and Development Dept.

図一25の左側は未利用事務所面積がトロント地域全体を通じ、飛躍的に増加していることを示している。増加率は中心部よりも周辺部の方が高く、1988年以降は周辺部の未利用事務所面積の方が多くなっている。右側は未利用率に関するグ

ラフで1987年までは未利用率は減少を続け、1988年を境に増加に転じていることを示している。また、1986年以降事務所未利用率は周辺部の方が高くなっている。事務所等の再配置の状況を勘案して、メトロ・トロント政府は将来的未利用率について図一26のように予測している。これによれば、1993年も未利用率は増加し、中心部における未利用率は90年代を通じ高いまま推移し、周辺部の未利用率は今後かなり低下して行くであろうと見込まれている。

図一26 将来的未利用率



Source: Royal Lepage Document, "Toronto Metropolitan Area Historic and projected Supply and Demand", July 1994

もし今後、トロント地域で何らかの抜本的な改革がなされなければ、失業問題や社会問題をかかえた貧しい中心部とそれを取り巻く裕福な郊外部から成るアメリカの多くの都市の二の舞を演じることになるのではないかという懸念がある。グローバルな競争社会においては都市における健全な中心部は不可欠であるが、近年では

重い税負担や不適当な政策が「金のガチョウ」（トロントの中心部）を殺してしまうのではないかという懸念が拡まりつつある。すなわち、地域経済を振興するためGTA地域内の基礎自治体が相互に協調して行こうと努力している一方で自らの発展だけのために企業誘致政策を取っている基礎自治体が多いということである。

5. 財政的側面からの変革の動き

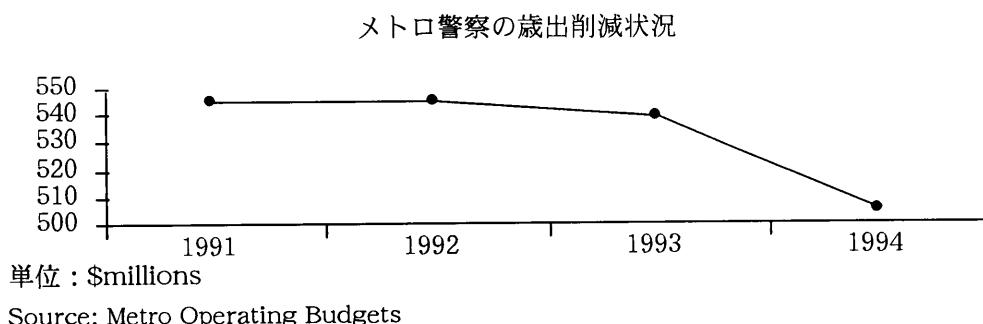
今日、行政サービスを提供する全ての政府は限られた収入を基により多くのサービスを提供することを求められている。州政府も連邦政府も一方に行政需要の増大という問題を、他方に財政赤字の削減という難題をかかえている。しかし、地方団体はある意味でもっと厳しい状況におかれている。連邦政府や州政府は、その行ってきた事務を財源を保証することなく地方団体に移行できるが、地方団体はこれに加えて本来の行政サービスに関する需要の増大に応えなければならない。このことは、ある種の行政サービスはメトロ・トロント地域に依存しつつ、郊外の快適さを供給できる地方団体を競争相手にしなければならないメトロ・トロントの地域において特に深刻である。

メトロ地域の状況について歳入面から見ると、その主な財源である資産税の収入を伸ばすことは非常に難しく、また前述のように資産税制度自体に大きな問題をかかえているのが実情である。歳出面について見ると、住民の経済状態や構成（移民、マイノリティーの割合等）と密接に関係する生活保護やデイケア・サービス、警察、教育、老人用住宅といったサービスに係る経費はメトロ地域において増加を続けている。

収入の減少と行政需要の増加に直面する地方団体の選択肢は基本的に2つである。サービスの内容を低下させるか資産税を上げるかのどちらかである。メトロ地域にとってどちらの選択もメトロ地域から外への経済活動拠点の移動というリスクを伴う。もちろん、メトロ地域でも経費の削減努力は懸命に行われている。過去2年間、メトロ・トロントでは税を引き上げずにサービス水準を確保して来たし、歳

出の抑制は次のような様々な分野で具体的効果を見せてている。

- ・ 1993年会計年度の年度内に2%の当初予算の減額を行ったこと
- ・ 1994年当初予算額を対前年比7.5%の減額としたこと
- ・ 全ての部局において、1996年までに人件費を5%削減することとしていること
- ・ メトロ・トロント警察局は1992～1994年の新規採用凍結早期退職の奨励により4,200万ドルに達する警察費の削減を達成した。次のグラフはメトロ警察の歳出削減状況を示している。



- ・ メトロ交通局（TTC）は、操車場を廃止したり、200名の人員削減を行う等して、1993年に1800万ドルの経費を削減した。

メトロ地域における自治体の財政運営の難しさの主な原因として、

- 1) 周辺地域に比べ、行政サービスコストが高いこと
- 2) 州政府からの補助金が相対的に少ないとこと
- 3) 資産税の課税ベースが減少していること

が上げられる。以下、それぞれの項目について述べることとする。

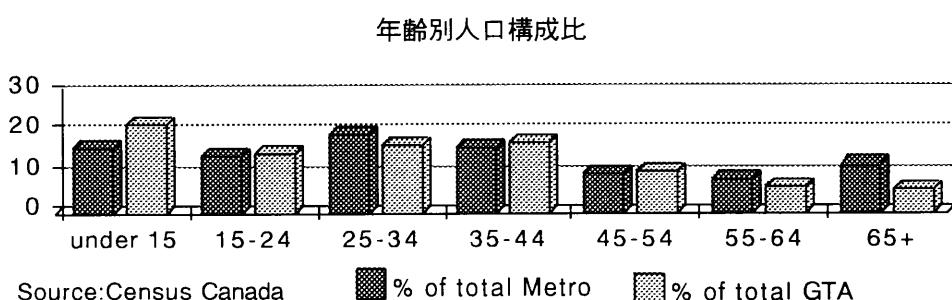
5.1 行政サービスのコスト

都心部に特有の行政サービスを提供し、同時に生活の質を確保するためのトロントらしいユニークな施策を実施して行くためには、周辺部に比べ比較的高い税収が

必要となる。メトロ地域における行政サービスに係る経費は同地域への人口の集中と、人口構成の違いから他の周辺地域よりも相対的に高いものになっている。

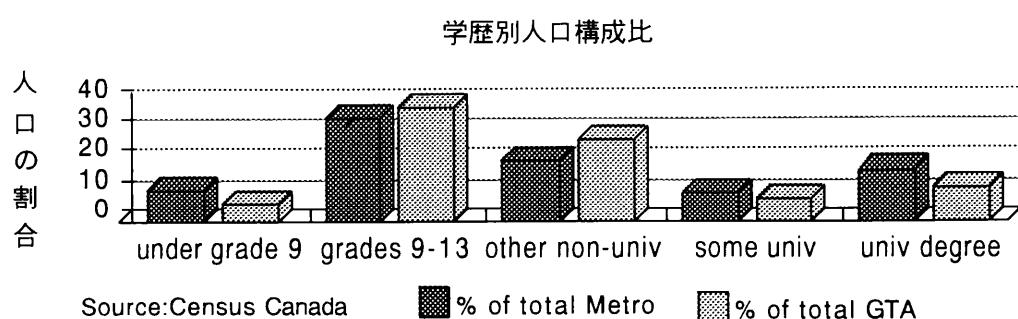
教育、病院、警察、デイケア、社会福祉、老人ホームといったサービスは市民の年令構成や所得構成、教育水準、家族構成に左右される。低所得者、老人、移民、低学歴者層の存在は概して行政需要を増大させる原因となる。北米における他の主要な都市と同様、メトロ地域にもこれら行政サービスを特に必要とする層が集中している。図27～30はこれらの状況をグラフで表わしたものである。図一27により、メトロ地域ではGTAの他の地域に比べ、高齢者の比率が高いことが判る。

図一27



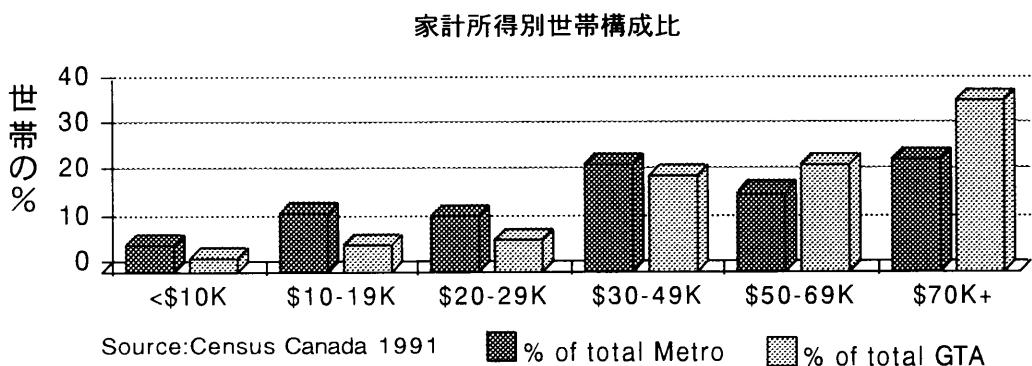
また、図一28はメトロ地域では低学歴層(Grade 9 以下)が他の地域に比べ、多いことを示している。

図一28



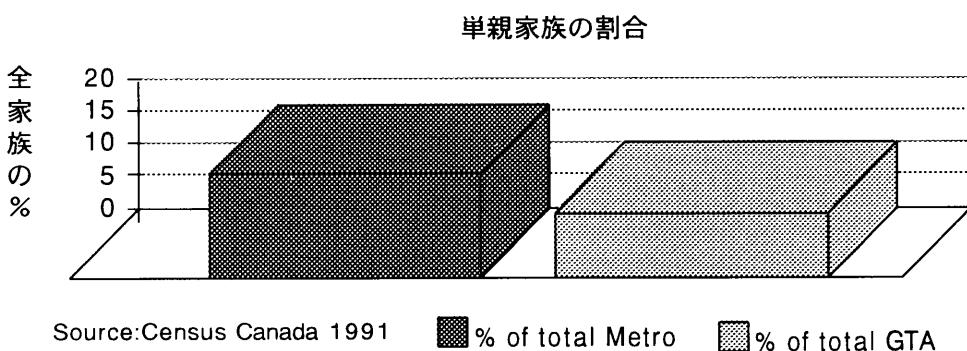
図一29はメトロ地域には低所得者層が比較的多いことを示している。

図一29



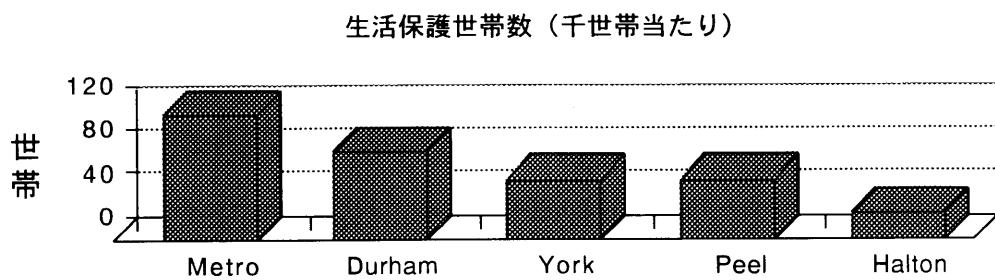
図一30は単親家族の割合を示したもので、メトロ地域の率は他地域よりも高いことが判る。

図一30

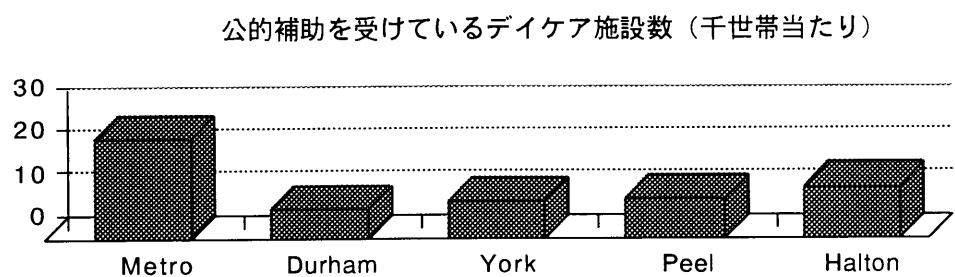


このような人口構成を反映した行政需要が、メトロ地域において高くなっている事を示したのが次の図一31～図一33である。

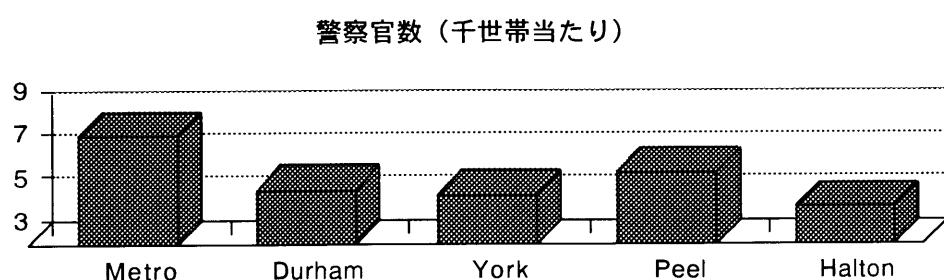
図一3 1



図一3 2



図一3 3



例えば、図一3 1に示す1994年におけるメトロ地域の生活保護世帯数は州全体の生活保護世帯数の36%を占めている。メトロ地域の人口は全州人口の約25%であることを考えると、生活保護を必要とする世帯がいかに多いかがわかる。

これに加え、メトロ地域においては生活の質の向上のための種々な支出が行われている。メトロ・トロント動物園、遊園地、オキエフ・センター（劇場）、メトロ・トロント公立図書館の運営や文化事業に対する助成金の交付等である。

これらのサービスはメトロ地域の住民だけが利用するものではないので他の地域の住民や企業はメトロに税金を払うことなく、これらの恩恵を被っていることになる。

1つの例を上げるとトロント国際空港はメトロ・トロントの外側に立地しているが、空港での救急者のサービスはメトロ・トロントが提供している。出動回数は緊急の場合とそうでない場合を合わせ、年間約千回に達する。空港以外でも、メトロの救急者はメトロ地域以外にいる患者のために年間約6千回出動し、メトロの外の病院に収容するべく活動している。これらに掛かる経費はメトロ地域の住民によって賄われていることは言うまでもない。

5.2 州補助金

上に述べたような行政サービスに充てるための、メトロ地域の自治体に対する州補助金は、GTAの他の地域に比べ著しく少ない。州政府はメトロ地域においては資産税（特に事業用資産に係る）の課税ベースが、潜在的課税ベースを含めると他の地域よりも大きいことをその理由として説明している。州政府にはメトロ地域の資産税収入を他地域の教育委員会に対する補助金の原資にしようとする意見もあるくらいである。

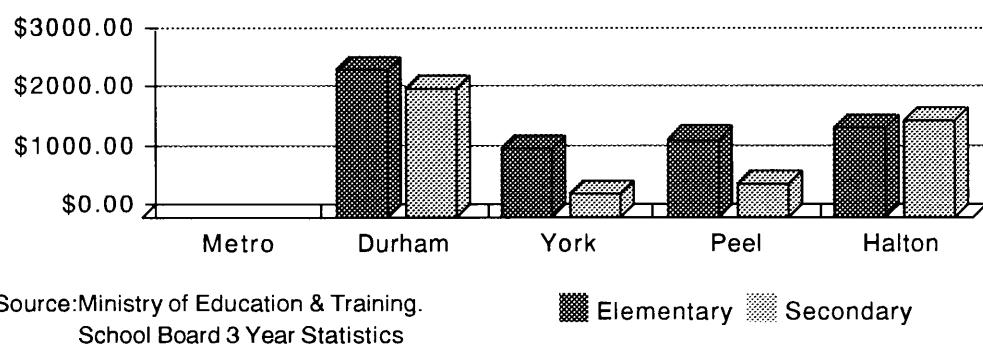
オンタリオ州の自治体と教育委員会はカナダの他州やアメリカに比べ、その財源を資産税により強く依存している。他州やアメリカにおいては、自治体と教育委員会の財源として、資産税の他に所得税、売上税、ガソリン税等の一部が充てられている。

トロントの中心地域において、行政コストが高い理由はすでに述べたが、メトロ地域以外の地域においては行政コストの相当部分を州が負担しているという事実が

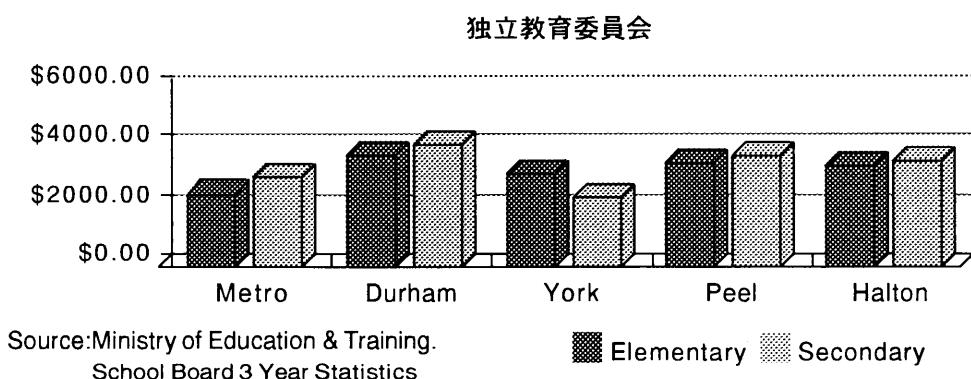
問題をより複雑なものにしている。

例えば、GTA 内の他の 4 つの広域自治体の教育委員会は全て州補助金を受けているがメトロ・トロント教育委員会は州補助金を実質的には全く受けていない。メトロ・トロント独立教育委員会（カソリック系学校に係る教育委員会）は州補助金を受けているが、それも他の広域自治体の中で最も低いレベルである。図一 3 4、図一 3 5 がこれらの状況を示している。

図一 3 4 教育委員会に対する州補助金



図一 3 5 独立教育委員会に対する州補助金

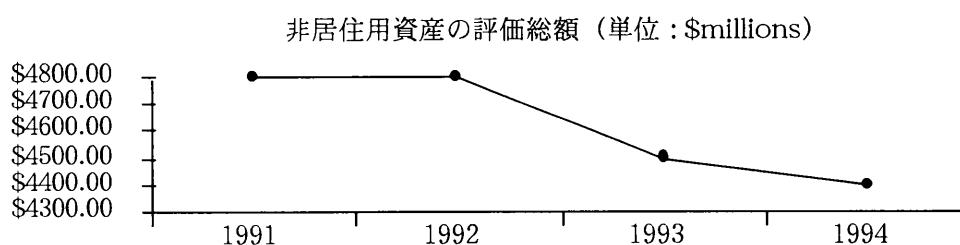


他の例として、TTC（メトロの所管する公営交通）は GTA の他の地域の公営交通機関が比較的高いレベルの助成を受けているのに対し、オンタリオ州で最も低いレベルの補助しか受けていない。救急者のサービスを始めとする種々な厚生サービスについても同様の状況である。

5.3 メトロ地域の資産税の課税ベースの減少

メトロ・トロントにおける資産税の課税ベースは、年々減少してきている。これと対照的に周辺地域における課税ベースは増加傾向にある。図一36はメトロ・トロントにおける非居住用資産の評価総額の推移を示しているが、これにより1992年を境に課税ベースが急激に減少しているのが判る。

図一36



その原因の一つに企業の倒産や地域外への企業流出による課税ベースの消失が挙げられる。メトロ地域では古いビルが空屋となって大量に残っており、また取り壊されたビルの跡地にも土壤汚染等のため新たなビルが建てられていないといった状況にある。

資産税に係わる資産評価の問題はメトロ政府とトロント市の間の長年の争点であり、メトロ政府廃止に関する住民投票を実施する主な理由でもあった。また、評価の問題はトロント市とメトロ地域内の他の自治体との間の争いの種にもなっている。トロント市周辺部の自治体の強力なサポートを受けて、メトロ・トロントが提案している市場価格による評価という主張は、企業をトロント市から外へ移転させると同時に、市内の不動産所有者に過重な税負担を強い、特に収入の少ない老人に対する耐えがたいものであるとトロント市は主張する。

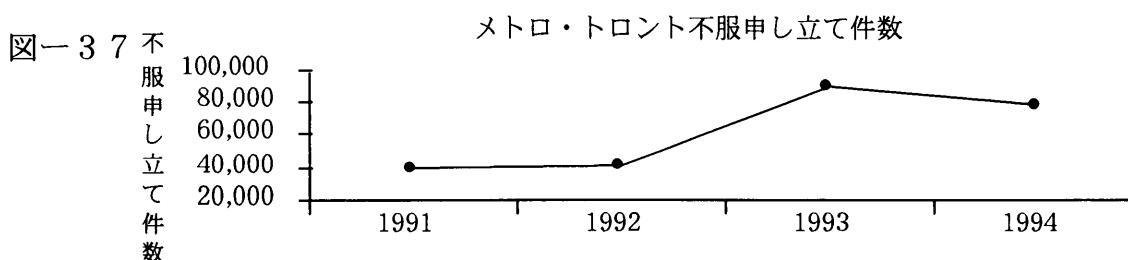
約25年前に州政府は自治体が市場価格あるいは想定売買価格に基づく評価を行うことを強く勧めた。その後25年の間に多くの自治体はこの勧告に従い、市場価格ベースの評価に移行している。しかし、メトロ・トロント政府はこの勧告に従つ

ていないほとんど最後の自治体である。市場価格評価の納税者への影響があまりに大きいとするトロント市との調整が極めて困難であるからである。

トロント市内の一定の不動産は、1940年以来、評価替えされていない。そしてこれらの不動産は他の地域の不動産に比べ、1970年代から80年代を通じ、資産価値を大幅に増加させている。その結果市場価格に対する評価額の割合（評価水準）は著しく低いものになっている。

過去5年間、メトロ議会はことあるたびに市場価格評価に関する様々な提案を行ってきたが、どの提案も結局はトロント市の資産税の増税と他の自治体の資産税の相対的減税に帰結していた。トロント市の非公式な試算によると市場価格ベース評価に移行した場合にはトロント市内の納税者の負担額は即座に17%増加するとされている。このようなことからメトロ議会の市場価格に関する提言はどれ一つ実行に移されていない。もう一つの理由は州政府がそれらの提言を積極的にサポートしていないことである。州の「税の公平に関する委員会」(Fair Tax Commission)は新しい評価システムを検討するべきだとする提言を発表しているが、それは長期的な可能性を提言したに過ぎない。そうこうしているうちにトロント市とメトロ政府の間の対立は、ますます先鋭化の度合を強めている。

こういった状況を背景に、評価額に対する不服申し立ては大変な数に上がっている。図一37がその状況を示しているが、例えば1993年の不服申し立て件数はメトロ地域全体で8万件を越えている。不服申立ての代理申請がビジネスとして成立しているといった信じられないような状況である。その結果としての評価額の減少が課税ベースの減少の大きな要因となっている。



不服申し立てによる課税ベースの減少は、今後他の納税者の負担の増加をもたらすことになる。というのは、基本的に $(\text{課税標準}) \times (\text{税率}) = (\text{税額})$ といった構造を持つ日本の固定資産税制度と異なり、カナダの資産税制度は $(\text{必要な税収額}) \div (\text{課税標準}) = (\text{税率})$ といった構造になっており、税率が可変的である。従って課税標準総額が不服申し立て等により減少すれば税率は上がり、状況に変化のない者の税額は自動的に増加することになる。

また、メトロ地域内での資産間の税負担の不均衡が問題をさらに複雑にしている。例えば、メトロ地域においては商業用資産に係る実効税率は小規模な住宅の約3倍であるが、他の地域ではそれほどの差はない。さらに同じ商業用資産の中にも税負担の不均衡が存在する。例えば、ホテルに係る資産の評価額は相対的に高いものとなっており、ホテル業界では税の不均衡がホテル経営に与える影響について、深く憂慮しているという具合である。

非居住用資産に係る税額は、他の条件が同じであれば、評価軽減措置のある居住用資産に比べて高いが、一般的に非居住用資産に関連する行政サービス・コストはあまりかからないと言える。従って、非居住用資産に係る課税ベースの周辺部への移動は中心部自治体の財政状況を圧迫するということになる。メトロ地域において非居住用資産に係る課税ベースが減少し、結果的に税負担が増加することとなり、企業流出等によりさらに課税ベースが減少するといった悪循環がメトロ地域の問題をどんどん拡大している。

6. メトロ・トロント政府からの提案

メトロ地域が直面している課題はメトロ・トロント政府が独自に解決するにはあまりに大きく、複雑である。自治体運営に関し、独占的、最終的決定権限を有する州政府が問題の解決に向けて大きく動き出さなければ、前進は期待できないようにも思われる。従って、次に述べるメトロ・トロントの提案は問題の解決のための方針論というよりは州政府に向けての強いメッセージと考えるべきだあろう。あるいは

はそれは、危機に直面しそうな自治体からの救援信号のようでもある。

6.1 財政改革の必要性

「メトロの問題は財政改革によってその全てが解決されるようなものではなく、自治体の数を減らしたり、メトロ政府を廃止するといったような自治体政府の再編成の問題である。」との主張がある。しかし、この主張には次の理由からにわかに賛成しかねる。行政サービスの管理、運営を誰が行えば良いのかという議論よりも、当該サービスに係る経費をどのようにして捻出するかを考える方がはるかに重要である。

確かに地方政府の再編成の問題も重要であるが、その議論に明け暮れている間にも、誰かが必要不可欠な行政サービスを提供し続けなければならないのである。そのサービスに係る経費はメトロの地域において割高なものであることは明らかである。トロント地域の運営について古くから、そして今でも絶対的影響力を持つデビッド・クロンビー氏は次のように語っている。『「自治体再編」という時に、機構や権限や境界の話から始めてはならない。現在のトロントで税に問題があることは誰の目にも明らかなのであり、地方自治体の改革はそこから始めなければならぬ。』

財政改革も機構改革も必要なことである。メトロ地域における行政の効率性という観点から自治体の再編成を検討すること自体は有意義なことではあろうが、検討の過程でそれぞれの自治体が自らの保身だけを考え始め、解決すべき問題点から焦点がずれてしまう可能性が高い。むしろ、メトロ地域の各自治体は財政問題について共通の認識を持つことから始め、共同して財政改革に関する明解なメッセージを州政府に示すことが必要である。金融、芸術、文化、通信、教育、娯楽の中心地としての役割をになっているメトロ・トロントにとって現行の地方財政制度がうまく機能しているとは言い難いが、現在の地方財政制度を弾力的に運用する方法はあると思われる。その手法は決して斬新なものではなく、現実にカナダ国内あるいは

アメリカ合衆国の自治体で採用されている手法である。

6.2 GTA レベルの財政改革

まず始めに考えられる手法はGTAの範囲内での改革である。この改革は個々の自治体が現在行っている行政サービスの内容を変更するものでも、州政府の追加的な経費負担を求めようとするものでもない。

この手法は各自治体の財政基盤を均等化し、メトロ・トロントとその他の自治体の資産税に関する不均衡を是正するものである。財政基盤の均等化は自治体の境界を越えた行政サービスの受益を受ける自治体が当該行政サービスに係るコストを共有することによって実現される。特に教育、社会保障といった分野でのコストの共有が重要である。両分野とも、将来の労働力に対して投資することにより、あるいは、職場に復帰又は就職しようとしている者に対して投資することにより、GTAの経済の安定に寄与するという極めて重要な役割を持っているからである。

教育の行き届いた労働力はGTAの誇る財産である。社会保障政策はGTAとメトロが厳しい経済状勢を乗り切るために主要なスタビライザーの役割を果たしている。このような経費をGTAを通じて共有することも検討に値すると思われる。

非居住用資産の課税ベースを州全体で共有するという案はよく議論されるところであるが、教育に要する経費に充てるため、GTAを通じ、非居住用資産の課税ベースを共有することについては、いままであまり注目されなかつたため、その効果等、詳細にわたる研究もなされていない。しかし、これはカナダの他の州においては、広く実施されていることでもあり、十分検討に値すると思われる。

教育の場合と同様、社会保障の効果も境界を越えた広がりを持つものであり、従って、それに要する経費もGTAを通じて共有されるべきものと思われる。GTA内の自治体が社会保障に係る費用を負担した場合の影響等については十分分析する必要があろう。教育、社会保障に限らず、費用分担という考え方方に立った財政制度は今後さらに発展させて行く必要があろう。

GTAの健全性はそれぞれの構成自治体の行動に大きく影響されるということを、GTA内の自治体は認識しなければならない。つまり、共通の目的を持って協力し合うことで、共通の利益が得られようし、ひいては活力あるGTAが形成できる。このことはGTAにおける資産税の課税ベースを分け合い、あるいは共有することにより達成されよう。

課税ベースを共有する方法は米国のいくつかの都市圏で実施されている。課税ベースを共有した場合でも、構成自治体は引き続き健全な評価水準を維持していくことが可能であり、むしろ、評価水準の安定性を確保できるものと思われる。また、ある年に課税ベースを提供するという形でGTAに貢献した自治体が課税ベースが伸びない年には他の自治体の課税ベースの恩恵を被ることもあるだろう。さらには、課税ベースを共有することは自治体間の企業誘致のための協調的な経済振興政策の遂行を促進することになる。

6.3 州レベルの財政改革

地方財政制度に柔軟性を与えるもう一つの財政改革方策はオンタリオ州政府と自治体の関係に関連したものである。この財政改革方策には教育に関する財源、州補助金、社会保障、財源の共有、資産税評価の改革、可変的税率、環境保護の促進といった事柄を含む。

6.3.1 教育に係る財政改革

オンタリオ州の税の公正に関する委員会 (The Fair Tax Commission) は教育に関する財源は居住用資産に係る資産税よりも、もっと負担能力のある他の財源に求めるべきであると提言している。居住用資産に係る資産税を代替するには所得税あるいは他の税の増税がまずは考えられるが、その場合には税負担の移動による影響、特に経済界への影響について慎重に検討していく必要があると思われる。

6.3.2 州補助金の改革

州補助金制度についてはこれまで多くの研究がなされてきた。州補助金の適正かつ公平な執行を確保するためには補助金の積算方法を改正する必要がある。例えば、教育に関する補助金の算定方式に関して、州の平均的教育プログラムを超えるような教育サービスを提供せざるを得ない自治体に対する補助金の算定に当たっては、当該自治体の財政力を示す指標として、不動産の評価額ではなく、家計所得を採用することにするといったような改革である。税の公平に関する委員会も、現行の補助制度はメトロ・トロント等の特殊な教育サービスに係る経費が算入されていないと指摘しており、今後これらの点について検討がなされるべきである。

警察費に対する補助金は世帯数に比例して自治体に交付されているが、その額は全州を通じ、一世帯当たり 50 ドルとされており、この額は 1992 年以来使途が指定されない補助金と同様凍結されている。教育費と同様、警察費についても平均的警察サービスのレベルを超えて行われる特別なサービスについての経費を反映できるような補助制度が望まれる。中心都市において、特別の警察サービス需要があることは明らかである。犯罪と闘い市民の安全を確保するためのコストは地方都市に比べ大都市の方が高くなるのは止むを得ないところであり、あらゆるもののが集中しているメトロ・トロントにおいて、警察サービスの需要が大きくなることは避けられない。しかし、現行の州の補助金制度にはこの視点が完全に欠落している。

6.3.3 社会保障

税の公平に関する委員会が指摘するように、社会保障費の財源を資産税以外に求める検討すべきである。メトロ・トロント議会はこの改革に全く賛成している。社会保障の財源を州に求めた場合の所得税その他の税の増税規模は教育費の財源を州に求めた場合よりは大きくななく、従って実現性はより高いものと思われる。

6.3.4 新たな収入源

自治体の行政サービス水準を維持するため、新たな財源について検討が可能であろう。最初に考えられるのは既存の、あるいは新たなガソリン税、売上税の共有である。メトロ・トロント以外に居住しながらメトロのサービスを享受し、それに対する対価としての資産税を支払っていないものに係る経費は、州小売売上税の一部をメトロにまわすことによって補填できる。また、ガソリン税を共有することにより、メトロあるいはGTA内の人や物の移動の基本となる交通基盤の整備に充てることも可能である。

メトロ・トロントは「メトロ・トロント・コンベンションアンドビジタースアソーシエーション」の5,650万ドルの予算のうち1,000万ドルを負担し、メトロあるいはGTAへの訪問者の獲得に努めている。このような財政的貢献に鑑み、客室税のような税の新設が検討に値するものと思われる。交通基盤の整備等、特定目的のプログラムの経費に充てるためのメトロ・トロント宝くじについても検討の余地がある。

さらに、税の公正に関する委員会が指摘するように、事業所税(Business Occupancy Tax)を廃止し、これを代替するものにして給与税(Payroll Tax)を創設することも考えられる。給与税の創設は、企業の雇用能力という側面に微妙な影響を与えることが予想される一方、事業所税の場合よりも自治体の行政サービス需要との相関関係をよりよく反映できるものと思われる。増え続けるメトロ・トロントの行政サービス需要のほとんどを資産税で賄おうとすると資産税の増税が避けられず、結果的にメトロ内の雇用機会が失われることとなる。税の公正に関する委員会の主要なテーマでもある歳入の多様化は資産税への偏りを是正する方法であろう。

州の所得税や売上税、その他の財源を自治体の財源として活用し、資産税への偏りを是正しようとする歳入の多様化傾向は合衆国においても顕著である。カナダにおいても、例えばブリティッシュ・コロンビア州においては州の所得税の課税ベースの1%とガソリン税の6%を自治体と共有している。

税の公正に関する委員会は現在の市場価格評価を別の評価方式に代替することを提言している。それによると、居住用資産は建物及び画地の大きさや建物の種類等を勘案した物理的条件と賃貸価格とに基づくユニット価格により評価し、非居住用資産は現在の建物の用途に着目した賃貸価格により評価することとなる。この評価方式は試行されてもいないし、その具体的な効果についても現在検証されてはいない。メトロ・トロント議会は委員会の示した評価方法を検証することを支持しており、この評価方法を試行するパイロットプロジェクトを実施することに賛意を示している。委員会の提言が公表されてから1年以上を経過し、州政府は評価方法に関する提言についての州の見解をいまだ明らかにしていないが、評価方法の改正を行い、メトロ地域の評価の不均衡を是正するためには、検討の過程に州政府が参加することは必要不可欠である。メトロ・トロント地域の企業の資産税負担額を増加させることによる予想される効果は、自治体の特に気にするところである。不況の影響を既に十分被っている企業に対し、これ以上打撃を加えないため、州政府は自治体に対し、ミル・レイトを柔軟に決定することができるようすべきである。税の公正に関する委員会も、居住用資産に係る納税者の税負担を軽減するために非居住用資産に重課している現行の制度を廃止すべきであると提言している。同時に委員会は、自治体が居住用資産に係る課税とは関連しない形で非居住用資産の税率を決定できるようにすべきであると提言している。

土地利用の効率化を図るために汚染された土壌を浄化するインセンティブを資産の所有者に与えるような資産税の減免の制度も自治体が採用できるようすべきである。一時的には税収が減少するかも知れないが、長期的には再利用が促され、汚染された土地がそのまま残されるよりは增收をもたらすことになろう。

メトロ・トロントとGTAが直面している課題は中核地区の維持、すなわち、メトロ地域の安全性を確保し、社会の多様性と生活の質を維持することである。そのことによって、メトロ地域及びGTAを住み良く、働きやすく、そして投資しやすい場所にすることが出来る。メトロ・トロントの課題はメトロ地域における非居住

用資産の資産税負担が、周辺地域よりも高いことに起因する。税の不均衡の原因はメトロ地域における行政コストが割高であること、州補助金が相対的に少額であること、企業流出による課税ベースが減少していることに求められることは既に述べたとおりであり、このような状況に対処するため、財政改革に取り組むことは喫緊の課題である。行政機構を見直し、行政サービスの重複をなくすことは、それはそれで重要なことではあるが、それだけでは問題は解決しない。

周辺自治体のレベルにまで企業の資産税負担率を下げようとすれば行政サービスのレベルを下げなければならない。国際的ビジネスの社会でメトロ・トロント地域が高い評価を得ているのは安定的な、そして高水準の行政サービスが確保されているからであり、これらの水準を落とすことは、メトロ・トロントの競争力を阻害することになる。

メトロ地域の自治体は課税ベースを共有し、同じ納税者に対してサービスを行うべきである。各自治体は共同して財政制度に起因する共通の問題の解決に当たり、メトロ地域の活力を維持しなければならない。そして、それを可能にする唯一の方策はメトロ地域の問題解決のためには州の支援が不可欠であるというメッセージを各自治体がそろって、明確に州政府に伝えることである。今ならまだ間に合う。

参考文献

Richard Gillbert & Penny Pepperell, Central Area Location Study: Final Report, Conducted for the Planning and Development Department, City of Toronto, November 14, 1994

Forum notes, The Economic Forum on the Future of The Greater Toronto Area, Metro Hall, November 23-25, 1994.

Metro Toronto Matters: An Agenda for Fiscal Reform in Metro Toronto, Metro Chief Administrator's Office , January 1995

Killing the Golden Goose, The Board of Trade of Metropolitan Toronto, October 1994

Royal Lepage, Spring 1994 Toronto Office Leasing Directory

Municipal Government in The Toronto Region, The Canadian urban Institute

Mel Watkins, editor, Handbooks to the Modern World: Canada, Facts on File, Inc. 1993

CLAIR REPORT既刊分のご案内

NO	タイトル	発刊日
第 159 号	トロント地域の現状と変革の動き	1998/2/25
第 158 号	欧州連合における廃棄物処理の現状	1998/2/25
第 157 号	インドネシアの地方行政	1998/2/20
第 156 号	韓国における地方自治の情報化	1998/2/20
第 155 号	アメリカの救急制度と航空救急	1998/2/6
第 154 号	ソウル市の交通総合対策	1997/12/10
第 153 号	アメリカにおける自然保護政策	1997/12/5
第 152 号	スポーツ施設と地域政策	1997/11/28
第 151 号	カリフォルニア州サンゼルス・カウンティ レイクウッド市（米国地方自治の現場IV）	1997/11/28
第 150 号	チェコの地方自治	1997/11/20
第 149 号	韓国の市・郡統合問題	1997/10/30
第 148 号	アメリカの福祉改革	1997/10/15
第 147 号	韓国 仁川国際空港建設計画について	1997/8/25
第 146 号	オーストラリアの公務員制度概説（2）（地方自治体）	1997/6/20
第 145 号	オーストラリアの公務員制度概説（1）（州政府）	1997/6/20
第 144 号	英国の文化政策	1997/5/20
第 143 号	米国社会と移民政策の現状	1997/5/15
第 142 号	英国の1996年統一地方選挙	1997/4/30
第 141 号	米国の公教育改革とチャータースクール－公教育の選択・分権・民営化	1997/3/31
第 140 号	デンマークの地方行財政制度－地方分権を支える税財制度の概要－	1997/3/24
第 139 号	1996年米国大統領選挙	1997/3/24
第 138 号	シンガポールの教育制度	1997/3/17
第 137 号	グレーター・モントリオール地域の現状と再編成試案	1997/3/17
第 136 号	日韓修学旅行の現状と今後の展望について	1997/2/28
第 135 号	ドイツにおける外国人政策をめぐる諸問題	1997/2/28
第 134 号	アメリカの交通体系と土地利用計画	1997/2/14
第 133 号	オランダにおける移民労働者等統合化政策	1997/1/31
第 132 号	韓国の住民登録制度について	1997/1/31
第 131 号	シンガポールの行政機構－運輸・通信行政を中心に－	1997/1/31
第 130 号	オーストラリアにおけるボランティア活動の現状	1997/1/31
第 129 号	民願事務処理制度	1997/1/16

CLAIR REPORT各号のタイトル、目次等の最新情報については、当協会のホームページ
<http://www.clair.nippon-net.ne.jp>をご覧下さい