

# CLAIR REPORT

## メガシティー・トロントの発足

—トロント首都圏の広域合併問題—

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 184 (March 30, 1999)

Council of Local Authorities  
for International Relations



財團  
法人  
**自治体国際化協会**

## 目 次

はじめに..... 1

### 第1章 メトロ・トロントの現状と課題

1 メトロ・トロントの設立と経緯.....	2
2 メトロ・トロントにおける行政分担.....	3
3 メトロ・トロントの現状の問題.....	7
4 メトロ・トロントの改革の検討.....	10

### 第2章 メトロ・トロントの合併

1 メトロ・トロントの合併理由.....	12
2 合併構想とその法案.....	20
3 移行班の任務.....	23
4 グレーター・トロント・サービス委員会.....	26

### 第3章 新トロント市の概要

1 移行班の提案した新トロント市の行政機構.....	29
2 市長及び市議会議員選挙.....	32
3 新トロント市をとりまく財政問題.....	37
4 市議会の動向.....	40

おわりに..... 43

参考文献..... 44

## はじめに

1998年1月1日に、カナダのオンタリオ州の広域行政府であるメトロ・トロントとその域内の構成自治体6市が合併され、単一のメガシティートロント市が成立した。従来、メトロ・トロント広域行政府と各市により事務分担が行われ、広域的な事務はメトロ・トロント広域行政府により、各地域に関するサービス提供は各市により行われてきたが、今後はすべて、単一の自治体により行われることとなった。世界的にも注目されていた上層のメトロ・トロントとその域内の構成6市による下層の行政形態により運営されていた人口230万の二層式の行政形態は、ここに45年にわたる歴史の幕を閉じた。本レポートでは、メガシティー・トロント成立の論議について、紹介することしたい。

# 第1章 メトロ・トロントの現状と課題

## 1 メトロ・トロントの設立と経緯

カナダにおいては、憲法上の規定によりその地方自治に関する権限を州政府に専属的に帰属させている。（カナダ憲法第92条第8項）。したがって市町村の機構やその権限は、すべて州の立法に委ねられることになる。オンタリオ州でも、市町村の機構及び権限は、『オンタリオ都市法』と、広域行政府に関する法律である『メトロ・トロント都市法』により規定されている。トロント地域のサービス提供の分担を二層式の行政府により行うべきであるとした1950年のカミング報告を受けて、1953年4月、オンタリオ州政府は、当時のトロント市及びその地域を構成する12の近郊都市を包含する二層式の行政組織を創設する法律を制定した。これが、『メトロ・トロント都市法』である。これにより、メトロ・トロント広域行政府は、資産の評価、債券発行による借入、上水道の供給、下水処理、基幹道路に関する業務を分担することになり、当該域内の13の都市はそのままの区域を維持し、地域のサービスである消防、ごみ処理、公衆衛生などの事務を行うことになった。

こうした二層式の行政形態は、その歴史的経過と共に再構築の検討がなされてきた。

1957年の検討では、13の警察組織の統合が行われた。

1966年の検討では、13の都市が現在の6市に統合された。その際、福祉、ごみ、交通関係のサービスは、上層のメトロ・トロント広域行政府の業務とされた。

1988年の検討では、従来、各市の議会から選出された議員により構成されていたメトロ・トロント議会の議員を、直接選挙により選ぶことになった。

このような経過を辿りつつも、メトロ・トロント広域行政の運営の試みは成功し、カナダや米国でその後の多くの都市のモデルとなってきたのである。

## 2 メトロ・トロントにおける行政分担

ここで、メトロ・トロント行政府と各構成市との間の業務の分担関係を見てみる。広域的な関係はメトロ・トロント政府が実施し、個別地域に密着した行政サービスは各市政府により提供されていた。

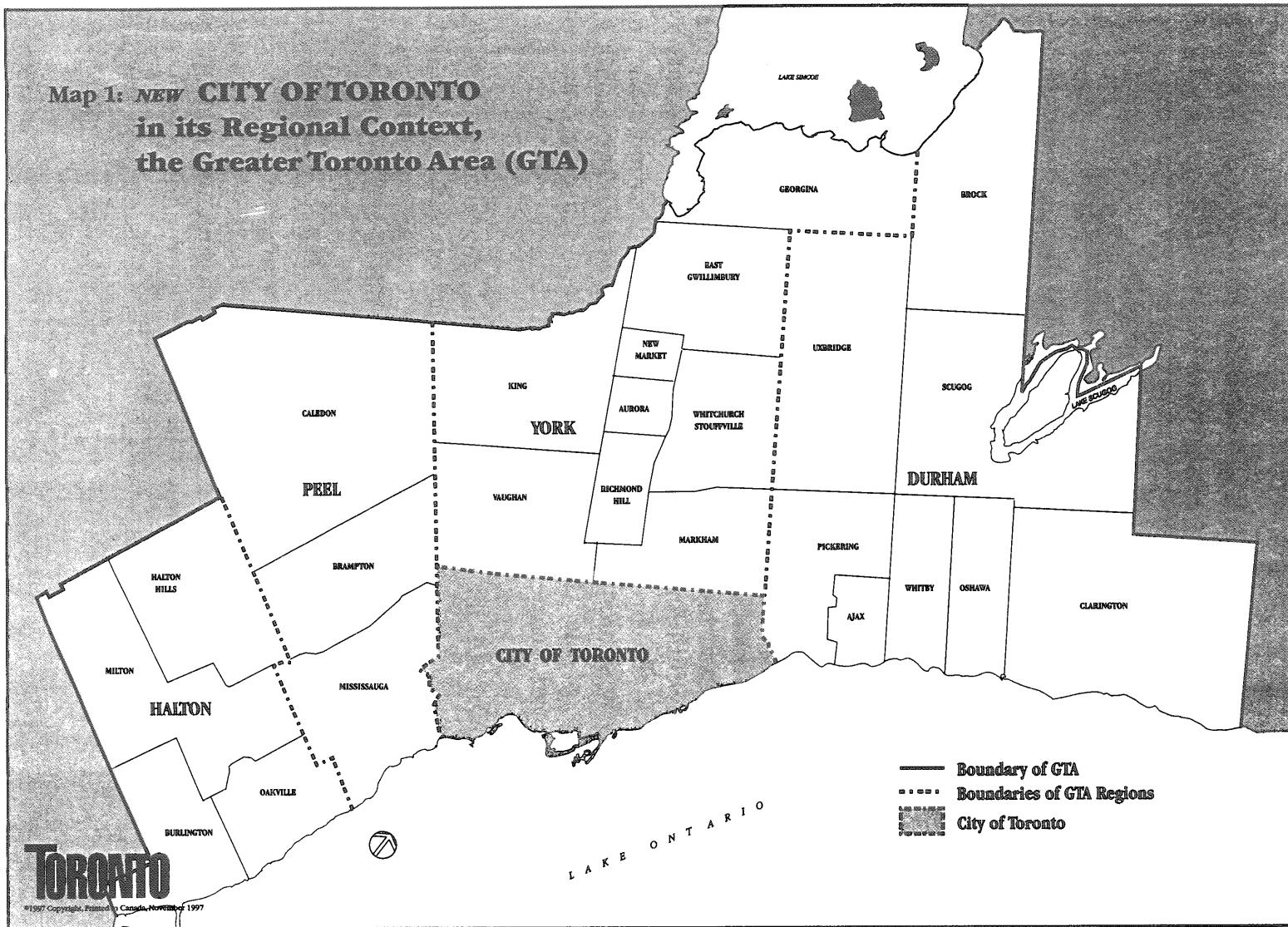
しかし、一方では、例えば道路については、メトロ・トロント政府の責任か、市政府の責任かの区分が、地域住民により十分に理解できない場合があるという問題も生じていた。また、1988年以来のメトロ・トロント議会議員の直接選挙移行に伴い、各市の市議会議員との間で権限の争いが生じるという問題も指摘されてきた。

◎社会サービス			◎警察及び消防		
福祉助成	M		警察	M	
児童保育センター	M		消防		A
児童助成協会援助	M		◎公教育		
老人ホーム	M		教育課税・借入	M	
収容施設	M		施策		A
◎財政及び税			◎公共交通		
財産税課税		A	T T C (トロント公共交通)	M	
債券借入	M		車椅子輸送	M	
地方改良負担金		A	◎レクリエーション		
◎保健			地域公園	M	
公共保健		A	地方公園		A
病因補助	M	A	計画		A
救急サービス	M		コミュニティーセンター		A
◎住宅			メトロゴルフ場	M	
老年者住宅	M		メトロ動物園	M	
提供住宅	M	A	体育館・運動所	M	A
◎図書館			◎道路		
メトロ図書館	M		高速道路	M	
地方図書館		A			

◎免許及び検査			◎基幹道路		
営業免許	M			M	
犬の免許		A			A
結婚許可		A		M	A
建築許可		A		M	A
◎計画			◎歩道		
公式計画	M	A		M	A
分局承認	M	A			
地域規制		A			
◎ごみ処理			◎下水処理		
収集		A	下水管路	M	
リサイクル	M	A	下水処理施設	M	
処理	M		結合施設		A
◎交通規制			雨水処理	M	A
交通規制	M	A	◎水道供給		
横断歩道	M	A	浄水及び配給	M	
交通信号	M		管路	M	
街灯	M	A	地方配水		A
舗装	M	A	料金徴収		A
◎その他					
罰金徴収	M	A			
人口動態統計		A			
電力配給		A			
経済開発	M	A			
文化行政	M	A			
港湾		A			
アイランド空港		A			

駐車場		A
近隣開発		A
展示会場管理	M	
トロント島フェリー	M	

(注) メトロ・トロント行政府の分担業務……M  
各市の分担業務 ……A



### 3 メトロ・トロントの現状の問題

ところで、このメトロ・トロントを中心とした行政機構は、その社会的・経済的観点から、周辺の広域行政府を含むより広域な地域——いわゆるGTA (GREATER TORONTO AREA) 全体——としての検討が必要とされていた。このメトロ・トロント地域とGTA地域をとりまく問題としては、以下のようなものがあった。

(参考) メトロ・トロントとGTA (グレート・トロント・エリア)

GTAとは、メトロ・トロントの周辺の4つの広域政府—ハルトン、ピール、ヨーク、ダーラム—(P6地図参照) を含んだものである。

これらの地域は、メトロ・トロントの地域を超えた都市の発展及び周辺地域の人口増加により、一体的な経済・社会圏を構成するに至っている。したがって、これらの地域に内在する問題を解決し、GTA全体を見通した検討が必要とされているのである。

		人 口	GTA比率
メトロント	トロント	635,395	15.0%
	ノース・ヨーク	562,564	13.3%
	スカーボロー	524,598	12.4%
	エトビコーカ	309,993	7.3%
	ヨーク	140,525	3.3%
	イースト・ヨーク	102,696	2.4%
	計	2,275,771	53.7%
Gする広域構成行政府	ハルトン	313,136	7.4%
	ピール	732,798	17.4%
	ヨーク	504,961	11.9%
	ダーラム	409,965	9.7%
	計	1,959,965	46.3%

(1991年統計により作成)

#### (1) 人口問題と行政サービス

メトロ・トロント地域を含むGTA内の行政に関して最大の緊急課題は、この地域の急激な人口増加にいかに対処し、また、いかにその行政サービスを調整して提供するかという点にあった。1988年にオンタリオ州政府は、これらの緊急課題に対処するために広域ト

ロント地区事務所（Office for Greater Toronto Area）を設立した。この事務所自体は、州政府の一機関としての機能を有し、GTA内の都市、広域都市及びメトロ・トロント都市とオンタリオ州政府の間の調整や協力を促進し、①地域の経済成長②財政の平等③社会成長及び④州一市町村間の協力の4つの任務を遂行することとされている。しかし、その権限は助言と調査のみに限られ、行政的な機能はもっていない。さらに現実問題として、現在の議論の対象としているGTAについては、地方政府として何ら法的な根拠を持つものではないのである。

GTAの人口は、オンタリオ州の人口の42%を占めている。しかも1986年から1991年までの人口成長率は、GTAで13.5%で、州全体では10.8%であった。この成長は、メトロ・トロント以外の4つの地域に集中していた。メトロ・トロントでの成長率は3.8%に過ぎない。表にも示すようにこのGTA域内の人口成長は、メトロ・トロント以外に顕著に見られることが分かる。メトロ・トロントの人口は、1961年にはGTAの人口の約77%を占めていたが、1991年には54%に低下している。このような傾向は、一般的な大都市に見られたものである。つまり、新規の住宅建設に対応できる空地が中核を成す地域で少なくなり、そのため郊外地域に順次拡散していくということである。

このようなことから、GTA全体の抱える問題は、1953年当時のメトロ・トロントを創出した当時の解決すべき問題と同様なものとの認識が持たれている。

## (2) 財産税課税の公平確保問題

第二は、市町村の主要な収入財源である財産税に関する問題である。GTA地域の経済の安定を脅かす要因となっているのは、第一に財産税の評価に関する不服申し立てにより財産税の適正は執行が侵されていることである。メトロ・トロント全域において1994年に提起された財産税の不服申立件数は7万9,000件にも上り、これにより約1億ドルの減収を受けたといわれる。

さらに第二の要因として、課税の不公平の問題がある。それは、財産税の課税対象の1つである事業用財産に関して、メトロ・トロントとその他の地域都市で課税の不均衡が生じている点である。

これらは、単に現象面だけでなく、その根幹には、財産税の課税の基本となる財産そのものの評価の制度自体に欠陥があるとみられているが、域内各都市間で、財産評価の実施年度に大きな乖離があり、評価の統一性が図られていない。ちなみに、旧トロント市地域の評価は、1940年代の財産価格を基に行われていた。

市町村収入源の大半を成す財産税収入の如何により、当該市町村の行政サービスに大きな影響を及ぼすことから、住民に対してサービスを削減するか、事業投資を減退させる増税を行うかは、GTA域内の各行政府にとって大きな問題となる。

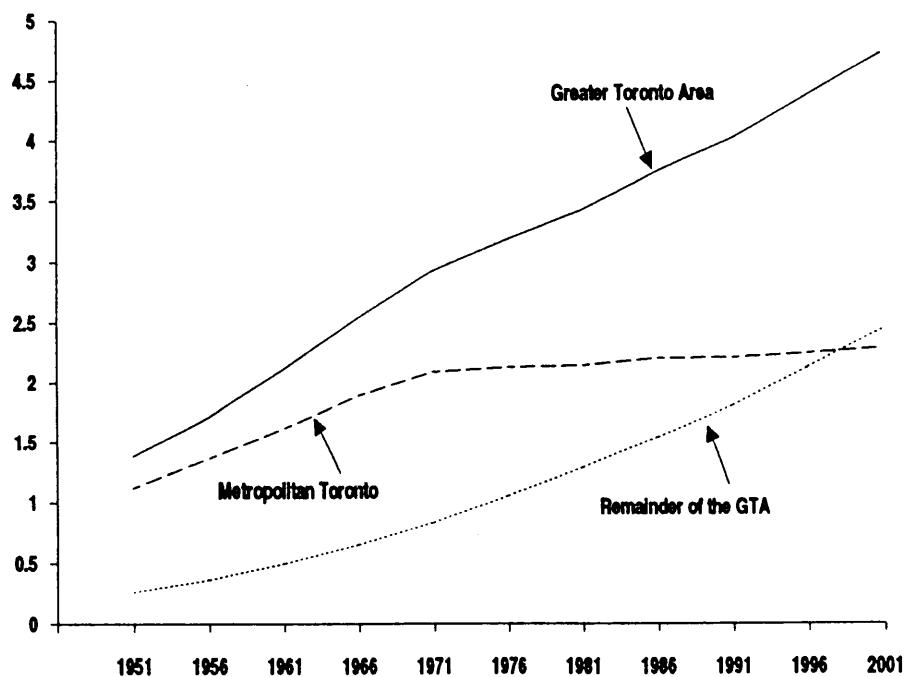
## (3) 基盤整備の旧式化

次に提起される問題は、現在の経済動向に対応する基盤整備が十分でないといわれている点である。今日の経済競争に対応し、物・サービスの時宜に適した流通は、経済競争力を維持する上で重要な要素となるが、GTA内の道路、鉄道網、航空輸送などの基盤整備は旧式なもので、時代にそぐわないものとなっているとの指摘がある。

#### (4) 行政機構の複雑さの整理

現在の制度の中で地域経済開発を行う場合は、地域開発部局を持つGTA内の25の市町村に関与することとなる。さらにGTAの住民がサービスの提供を受ける場合、連邦政府、州政府、5つの地域政府、30の市町村その他教育委員会あるいは多くの特別な目的を持った機関の段階的な関与を必要とする。もちろん、各市町村は独自の行政形態や手続きを持っており、それを侵害することはできないが、行政サービスの重複性は否定できない。このため、全体的な行政の細分化、未調整及びこれにより導かれる共通の目的や認識の欠如がみられると指摘されている。

GTA、メトロ・トロント、その他広域行政府の人口推移  
(1951-2001年)



(注) 1996年以降は推計値

出典：GREATER TORONTO (GTA Task Force)

## 4 メトロ・トロントの改革の検討

メトロ・トロントを含むGTAについて、その機構のあり方や抱える問題について検討を行う各種の委員会が設置され、それぞれから勧告が出されている。その主なもの一つは、『GTA将来研究会』の勧告であり、一つは『誰が何をするか委員会』の勧告である。

### (1) GTA将来研究会

この委員会は、1995年4月に設置され、1996年1月に報告書を提出している。その勧告の骨子は、次の通りである。

#### 1) 財産税について

評価の方法については、実勢価格により評価を行うこと

#### 2) 財源配分について

福祉は州政府の負担とすること

#### 3) GTAの行政形態

GTA内の5つの広域行政府を単一の行政府とすること

#### 4) サービス配分

自然保全、運輸、警察、上水及び下水、ゴミ処理にかかる問題は、GTA議会により、柔軟なサービス提供を行うための機構を作りサービス提供を行う一方、従来の市のサービスは維持することとして、GTA広域政府と各地方団体との役割分担を行うこと

この勧告は、単に、メトロ・トロントの広域行政府の問題ではなく、GTA全体を一つの行政府単位として考えて再構築を図ろうとするものであった。

### (2) 誰が何をするか委員会 (Who Does What Panel)

1995年の州議会議員選挙で多数を擁した現在の進歩保守党政権は、1996年5月に『誰が何をするか委員会』を設置し、州及び地方団体の間の役割分担について検討を行った。元トロント市長であり元連邦政府の閣僚であったデイビッド・クロンビー氏を委員長とする同委員会は、一般に「クロンビー委員会」と称されていたが、同委員会は、1996年12月に最終勧告を行っている。

勧告の骨子は次の通りである。

- 1) GTAの5つの広域行政府を廃止して単一の委員会を設置し、基幹道路、上水、下水などの広域サービス提供を行うこと
- 2) GTAを構成する各市町村は、統合され強力な市とされるべきであること。さらに、メトロ内で統合市GTAのための強力な中核都市をつくること
- 3) 州内での統一した財産税評価の実施

このように、最近の研究会の報告は、GTA地域がすでに経済的にも社会的にも一つの行政単位となっており、これらの地域をとりまく社会・経済問題を解決するためには、GTA全域の行政組織が必要であるとの認識に立っていたのである。

しかし、(1)のGTA将来研究会は、前NDP（新民主党）政権時代に設置されたものであり、この勧告は1995年6月に成立した現在のPC（進歩保守党）政権においては、研究は尊重するとの担当大臣のコメントは出されたものの、ほとんど考慮されていない。さらに、(2)の誰が何をするか委員会は、まさに現PC政権により設置されたものであるが、メトロ内での強力な都市形成については勧告しているものの、メトロ・トロントの構成市の合併についてまでは、明確な勧告はしていなかった。

## 第2章 メトロ・トロントの合併

### 1 メトロ・トロントの合併理由

このように、政府の任命による委員会におけるGTA全体の視点に立った勧告にもかかわらず、州政府がメトロ・トロントのみに焦点を当てて合併を行うこととなった、その理由が問題となろう。

現政権が、市町村の合併による合理化、効率化を目的としていたことは確かである。現在でも都市問題・住宅省の大臣は、市町村数の合併による削減を提言しており、現在の800台の市町村数の規模を最低400市町村に統合することとしている。

現政権下において、市町村の合併に関する提言は、次の資料から推察される。一つは、このPC政権が1995年の州議会議員選挙の際に提言した綱領である。二つ目には、この政権で地方行政を担当する「都市問題・住宅省」による合併推進の手引がある。第三番目は、合併の構想が出てくる直前のオンタリオ州の市町村連合会での都市問題・住宅省大臣アル・リーチ氏の講演内容である。

さらに、四番目として、この合併に関する法律『新トロント市法（法律第103号）』の提案（1996年12月）の際の州政府の説明資料がある。

#### (1) 進歩保守党の綱領－「常識改革」から

1995年6月に政権を得た現在の進歩保守党の政策－いわゆる「常識改革」綱領－によれば、地方行政に関する課題は次の通りであった。

##### 『より少ない政府

カナダ国民は、世界中でたぶん最も政府との関わりを多く有している国民であろう。連邦、州、準政府機関、広域行政府、市町村、学校委員会などであるが、このような多くの階層は必要としない。我々は、現在の重複した複雑な政治を回避するために、広域政府と市町村政府の合理化を図らなければならない。

例えば、ハリス進歩保守党政権は、州議会議員数を24%削減し、経費支出を20%削減するように努めているが、市町村の議員や学校委員会の評議会についても、これが一つの基準となろう。州政府からの不公平な財源負担の転嫁や無駄、重複を省く目的から、市町村と政府の複雑性や官僚的なものを削減していくべきである。

この州内では、異なった地域における、異なる解決方法があるであろう。しかし、政権の第一期目には、これら扱いにくい官僚主義再構成を納税者に保証しなければならない。

効率的な地方政府への改革は、困難な作業となろう。地方議員や公務員がその権限を手放すことは滅多にない。しかし、行わなければならぬ。政府の永久的な拡大を阻止すべきである。

これにより、オンタリオの納税者にとっては、2億5,000万ドルの軽減につながることになる。』

## (2) 都市問題・住宅省の発行の合併の手引

1996年8月発行の都市問題・住宅省の「市町村改革の手引」は、都市問題・住宅省大臣の挨拶を次のように紹介している。

『可能な限り効率的で、かつ費用的にも効果的に、あなたがたの市町村をつくろうとしていることに感謝したい。このガイドを手に取ることは、あなた方が地域の改革の必要性があると認識しているからである。この新しく改善された市町村の機構と行政への道は、簡単なものではない。しかし、それを達成したときには、その努力は報いられるものである。

例えば、合併の初年度において、ニュー・テクムセス (New Tecumseth) の総支出額は11%も削減できたのである。ウエートリー (Wheatley) とロムニー (Romney) においては、年間節減額は122,500ドルにもなり、さらにサウス・ケントのいくつかの市町村では、年間節減額が合併により700,000ドルにもなった。

市町村の再構築をするときに考えられる確実なこととして、

- ・一般管理的経費が削減されること（納税者にもよい）。
- ・質の高いサービスを納税者に提供できること。しかしそれは、最高レベルのサービスを受けられると言うものではない。
- ・職員の削減がすべてのケースでみられること。

これらの問題に対応することは、かなり厳しいことである。オンタリオ州の納税者にとって現在州内の815の市町村を現在の財政状況のまま維持することは、簡単に言えば、現実的ではない。納税者は、より小さな、より効率的な公共部門及びより少ない階層の政府を望んでいる。

改革に気乗りしない市町村は、より腰紐を締める時期に来たということを認識する必要がある。1997年に配分方法は再検討された。そして、翌年には、市町村にそれぞれ異なる影響を与えた。

「誰が何をするか委員会」の審議を通じて、政府は、公共輸送、警察行政、財政、文教行政を含むすべての分野において基本的かつ広範囲な改革を目指している。今、机上にあるのは、支出を削減し、効率性と責任性を高め、重複と無駄をなくし納税者に質の高いレベルのサービスを提供することである。

改革をするに当たっては、市町村は2つの方法を選択できる。第一は、関係する人達の多数の合意を得て、再構築に関する計画を独自に開発することである。第二には、提案を開発し完遂させるために、地方再構築委員会の委員の任命を当職に要請することである。

私は、第一の方法が、最も意義のあるものと思っている。地方の改革は、その決定を独立した第三者に任せるべきではない。これらの決定は、納税者のニーズを最高に熟知して

いる当該地方政府によりなされるべきものである。この市町村改革のガイドは、提案を成功に導くため、その計画や、遂行に最良の手立てになるものである。

この中には、より協力でより自己を頼りにできる市町村を作るための原則や、いかにしたら良いのかの方法が含まれている。都市問題・住宅省の職員も、手続きにはお手伝いできる。』

### (3) 1996年8月19日オンタリオ都市協議会における都市問題・住宅担当相アル・リーチ氏の講演内容

『我々は、州政府と各市町村との暗い関係の時代から、明るい新しい時代に入ろうと考えている。これは、今日の現実と将来の要望に合致するものである。

昨年もこの同じ場所で我々の行おうとすることをお知らせした。我々の必要とするのは、長期的な意義のある、しかも効果的な改革であるということで意見の一一致をみた。基本的には、市町村一州政府の関係の再編成であり、州政府の決定より行うのではなく、各市町村レベルの判断で行うべきであるという点についてである新しい都市法は、それを行えるようにしている。

さらに、最小の経費で優れた行政を求める財政改革と計画の改革を提言した。

そして一年が経過した。

我々は、皆さんと相談し、意見を聞き、議論してきた。

そして、この政府の伝統であるが、非常に厳しい決断をし、さらに早急にその措置を講じてきた。

昨年の6月に政権に就いたときに、膨大な財政赤字の問題に突き当たった。

そこで早急に財政支出の問題にとりかかり、その財政赤字を抑制した。助成金の削減ではあまり感謝されず、より多くのことを成すということをそいでしまった。しかし現実には仕事に当たり、今日、多くの人は増税なしに多くのことをしなければならない。

我々は、市町村財政が厳しいことを良く知っている。

それゆえ、我々は、財政基金を新しい都市ブロック助成金（A New Municipal Blockgrant）に改め、各市町村が独自の判断でその財政支出優先を決定できるという方法を取った。

我々は、各地方公共団体が、より効率的な都市再構築を行うことの必要性を感じている。それゆえ、我々は節約及び再構築法（The Savings And Restructuring Act）を制定し、新しい手段、つまり再構築権を与え、新しく免許制度や使用料制度の選択権を与えることにした。

(途中 省略)

オンタリオ州の600の小規模市町村の合計人口は300,000人にも満たない。市町村の約70%は人口5,000人以下であるということである。この現実は、幅広い行政サービ

スの効果的かつ効率的な提供を阻害している。各般の行政に支払う納税者の経費を削減する必要がある。

新しい再構築手段は、節約及び再構築法 (The Savings And Restructuring Act) によって将来にわたり財政的にも安定した少数の団体、しかも広域で力強い市町村をもたらすことになる。

州を通じての再構築は大きな利益をもたらす。今、350以上の市町村で100以上の再構築計画が進行している。

これらの計画には、合併から併合、上位団体の行政区の変更、階層の廃止、解散、編入及び各階層間のサービスの移転を含む。

どのサービスを誰が行うかを分類しているのに、新しい機構に変える必要がなぜあるのか、質問する者もある。

地方のサービスの見直しがどうであれ、それは別の問題であると考えている。

我々は現在、各市町村が州からの助成金の削減により前例のない厳しい財政状況にあることを承知している。このことは、各市町村が財政的に可能な限り強くなるべきであるという重要な問題を提示する。

この会議において学ぶのは、「待つことはない、今日行え。」ということである。行うことが正しいのであるから行え。再構築は皆さんの社会にとって正しいことである。

政府の経費を削減しよう。

政治家の数を削減しよう。

サービス供給の質を向上させよう。

人口に応じた代表を、責任を明確に、重複を排除、経費の削減、政府の不必要を廃止しよう。

それが納税者の望むところだ。それが、我々が行わなければならぬことだ。

皆さん、地方公共団体の未来は、待っている人には描くことができない。狭隘な自己の利害を超えて、地域社会のためになるという認識を持つ人によって描かれるのである。

政府を縮小する方向にある。なぜか。それはオンタリオ州民が多くの税負担を負うことになるからである。納税者は、小さくより効率的な公共部門を、小さな政府、少ない行政府を望んでいる。

815のオンタリオ内市町村における現在の財政状況は厳しいものがある。

この部屋の誰もが、事業を十分できない市町村が多くあることを知っている。これらの市町村では、州の助成金に頼り続けなければならなくなる。

これは継続できない。無限にそれを支える財源はない。自分を頼りにするしかない。手をこまねいていてはいけない。我々の財政削減計画は続く。より腰紐をきつくすることになる。』

このように、市町村改革の必要性については論議されているものの、この時点までは、先に見た委員会の勧告でも、都市問題・住宅省の見解は、行政の無駄を省き、経費の節減を行うことが協調されている。しかし、メトロ・トロントの合併構想に関する提案は出されていない。

#### (4) 法律提案の説明資料

以下は、州政府が、この合併法律を提案した際（1996年12月）の背景説明書として出されたもの一部である。

##### ① なぜ改革が必要なのか

新しい世界経済の中でのメトロポリタン地域の地位を促進するために、地域の人は一緒に仕事をしなければならない。しかし、

- ・メトロ・トロントには7つの地方団体がある。これには、1つの地域政府と、5つの市と1つのバラがあり、106人の地方政治家、7つの計画部局、7つの道路部局、7つの公園部局、7つの人事部局、6つの消防部局がある。

多くの市が存在する結果、

- ・市はお互いに、その成長や新規事業において競争することになる。
- ・市の政治家は自己の領域を守ることに専念し、地域の発展や納税者のためには働く。
- ・納税者は、誰が、何に対して責任を持っているのか理解できない。
- ・多くの階層の地方団体は、無駄、重複をもたらし、経費や非効率性や多くの官僚主義をもたらしている。

##### ○納税者のための節減

- ・市の政治家も、現在のトロントの行政の中でさえ、最低毎年行政の効率化により2億ドルの削減ができると言っている（財政の専門家であるKPMGは、最初の3年で8億6,500万ドル、その後毎年3億ドルの削減ができると言っている。そして、2億ドルは、すべての運営経費の5%にすぎないとしている。）。
- ・他のオンタリオの区域の経験から、サービスの低下を招かずにその運営を削減できる。

##### ○統合による成長、強化

GTA地域では、現在480万人の人口を擁している。そして、その成長は現在905地域（注：メトロ・トロント周辺の地域）において見られる。メトロ地域は成長が止まっているが、統合により、トロントの人口は230万人に達する。

その利点は何か。

- ・どのようにサービスが提供され、どこに施設を置くかということが、経費と地方サ

サービスへの要求の観点により意味あるようになされること。効率性の向上により経費の節減がもたらされること。

- ・当該地域に投資を促進し、地方経済を活発化し、雇用を創出することにより、国際的な力を持つことになる。
- ・GTA全域に強力な中心地区をもたらすことになる。

#### ○合理化による利益

新トロント市は、

- ・政治家の数を106人から44人と、1人の市長に減ずることになる。
- ・地方議会への接近は以前と同じであること。地域の代表性が強化されることになる。
- 一の政府は、より簡素化され、より責任を持ち、地方政府の混乱を軽減することになる。
- ・地域社会は、トロント内で明確に存続する。地域社会は、近隣社会であり、市の境界ではなく人々により形成されるものである。
- ・現在の各市間の人工的で目に見えない障害は除去され、地域社会や近隣社会が強化されること。
- ・一つのレベルの政府は、経費の節約が可能である。それは、重複と二重性を軽減する。サービスは、最も経費的に効果のある方法により提供される。
- ・新しい、統合された、強力なトロント市は、より国際的な力を持つことになる。そしてそれが地域全体のためになる。

#### ② トロントは競争力を増すのか

トロントは、雑誌フォーチュン紙において、仕事や子育てで世界で最も優れた国際都市であるとの評価を得た。しかし、今日、世界の多くの大都市は、その国際的な地位を維持するために前進している。

最近の調査結果によると、トロントは、雇用の創出に見合う成長が、そんなに早く行われていないという結果が出ているのである。

- ・雇用がそれほど早く創出されていない
- ・事業や工場が、域外に出ていく
- ・古くなった基盤は、世界的に競争をする企業の要求に見合わなくなっている。

#### (過去を踏まえたトロントの将来)

- ・1966年、州政府は、13の市町村を6市にして、トロント市、ノース・ヨーク、スカーボロー、エトビコーク、ヨーク及びイースト・ヨークを形成した。フォレスト・ヒル、スワンシー、ロング・ブランチ村とニュー・トロント、ミミコ、ウエストンとリーサイドは市町村としての地位をなくしたが、活力ある明瞭な地域社会として存続している。

・新しいトロント市は、過去と同様に地方の決定に影響を持つ強い地域社会を持ったものとなる。しかし、サービスは、利用しやすい価格で提供され、合理化された議会により、地域全体と納税者のために、より良い、より合理的な決定を成すことができるうことになるのである。

### ③ 節減と移行経費

管理コンサルタント会社のKPMGは、統合されたトロントの提案を研究し、年間の節減額が2000年までに毎年3億ドルになると結論を出した。

#### ○その節減はどこからくるのか

この調査は、住民が受けるサービスが低下することのないよう、さらに、すべて利用可能でその質は維持するということを条件に推計したものである。節減は、政府機構の変更及びサービス管理及びその提供の変更を通じてなされる。

#### ○統合による節減

7つの地方政府を一つにするということは、不必要的二重性や重複性を排除することになる。その結果、1998年から年間1億ドルの節減ができる。

#### ○効率性からの節減

その他の節減は、効率性からのものである（2000年から年約2億ドル）。メトロ地域内では当初、いかにサービスが提供され、どこに施設を建設するかということは、経費の面と地域の需要に応じて行われることになる。決定は、現在の人工的に引かれた境界に強制されるものではない。

新しい市は、汚点のないものとして出発でき、いかに最小の経費で最大のことができるかという行政の改良に大きな効果をもたらすことになるのである。

#### ○新規の経費

政府組織の変更には、移行経費がかかるものである。7つの政府を一つにして管理監督することや、財産を移転し処分することである。新しい政府を作ることは、人事面においても、技術的制度や計画面でも、多くの資源を必要とする。

KPMG（コンサルタント会社）では、これらの経費として総額1億5,000万ドルが統合後3年間でかかるとした。必要な職員の削減は、主に人員削減によるが、この退職経費は9,000万ドルとなる。その他、2,000万ドルは再配置の職員訓練に、4,000万ドルは統合制度や効率的方法の計画や実施に使用される。

#### ○純削減額

純削減額は、1998年から向こう3年間で5億5,000万ドル、その後の各年で3億ドルである。

以上が合併法案の提案理由であり、本件合併が、効率性・効果性の追求と経費の節減を主要な目的としていたことが分かる。現実問題として、州政府は、州内の市町村及び広域行政府に対して強力な指導により市町村合併を推進してきていた。PC政権においては、政権を確保した時点ですでに州政府の管理経費の削減、州公務員の削減、州議会議員の削減法案の可決がなされていた一方、景気浮揚及び雇用の確保のために、州所得税の3年間で30%の減税及び州の赤字財政の立て直しとして2000年までの州赤字予算の解消策が実施されていた。このため、新政権としては、単に市町村合併による経費の削減ばかりでなく、州政府及び市町村政府の役割の見直し、これによるその分担区分の変更、財源負担区分などにも取り組むこととなった。特に、1997年1月13日からのオンタリオ州議会での1週間の審議では、福祉、病院、教育など多くの分野で、州政府と市町村との役割分担の改正が提案され、多くの議論を呼んだところである。

## 2 合併構想とその法案

次に、合併法案の内容やその成立までの経緯を見てみる。

### (1) 合併法の内容

「メトロ・トロントの現在の7つの都市政府を1つの市にする法律（法律第103号）」という名の法律（以下、「新トロント市法」という。）は、1996年12月17日に州議会に提案され、翌1997年4月21日に成立した。

この法律は、次のような内容を持っている。

- ① 1998年1月1日に新トロント市を発足させる。
- ② 新市議会は、1人の市長と56人の議員により構成され、1998年1月2日に招集する。
- ③ 合併までの移行期間（法律成立時から1997年12月31日まで）の7つの行政府の財政支出を管理する「財政諮問委員会」を設置する。
- ④ 合併を行うための新市の機構の設立、1998年予算の編成、主要職員の採用などを行う「移行班」を設置する。
- ⑤ 統合される市内地域の問題を討議する近隣社会委員会やコミュニティ委員会を設置する。
- ⑥ 1997年11月の一般市町村選挙に関する規定を置く。

### (2) 合併構想に対する各市及びメトロ・トロント政府の反応

今回の合併に対する州政府の公式な提案は、法律案の提出時点の1996年12月17日になるが、現実問題としては、すでに州政府のメトロ・トロントの合併構想が報道されており、そこでは、州政府の公式な意向ではないとしていたものの、7行政府の合併とそれによりもたらされる削減額が主な論点とされていた。これに対して、メトロ・トロント政府と各構成6市はそれぞれの立場で、今回の州政府の合併構想に対する意見を表明した。

#### ① 構成各6市の意見

メトロ・トロント内の構成6市の市長は、1996年11月29日に『より良い改革に向けて』という意見書を提出した。

これには、次のことが記載されている。

- (ア) 合併反対。現在の市の存続。メトロ・トロント政府の廃止
- (イ) メトロ・トロント全域のサービス提供機関として「地方都市調整委員会」を設置し、警察、公共交通、上下水道、ごみ処理を行う。
- (ウ) 市議会議員定数を106人から54人に削減する。
- (エ) 今回の合併に関しての住民投票の実施。
- (オ) この提案では年間1億3,500万～1億6,500万ドルの削減が見込まれる。

## ② メトロ・トロント行政府の意見

各6市の上層の行政府であるメトロ・トロント行政府も、今回の合併構想に関する提案を行っている。これは、1996年11月28日付けのメトロ・トロント議会議長から州政府宛てた書簡による。

これには、次のことが記載されている。

- (ア) メトロと構成市の合併を支持する。
- (イ) コミュニティ委員会による地域問題の処理機関の設置。
- (ウ) 市議会議員を106人から45人に削減。
- (エ) 節減総額は1億8,800万～2億8,000万ドルと見込まれる。

これらの意見書の提出時点では、未だ州政府の合併の本来の目的も、また合併に関する情報も出ていない状況にあった。そのため、合併に反対する当時の各市長の反応も、州政府の意図を推察しながら、議員定数の削減や行政経費の削減を主として提案していた。

## ③ 州議会での審議

合併法案の州議会審議では、野党（自由党及び新民主党）から強い反対にあった。特に、採決の段階では、野党側から修正動議が提出され、徹夜の審議が続くという事態になった。

さらに、各市長から、合併法案の是非について住民投票を実施すべきであるとの提案がなされた。州政府は、この住民投票の結果に関しては何等法律上の拘束力は持たないと無視する姿勢をとったが、1997年3月3日に行われた合併に関する住民投票の結果は、メトロ全域において投票率31.4%，合併賛成24.0%，合併反対76.0%の結果となった。

さらに、一部住民のグループ（代表者は、元トロント市長のジョン・セイウェル）による合併反対運動も、継続的に展開された。

しかし、同合併法案は、1996年12月17日の第一読、1997年1月30日の第二読、その後の公聴会の意見陳述を経て、1997年4月21日の第三読で最終採決がなされ、同日、副総督の署名を得て発効している。

（注） 新トロント市の合併に直接関係する法律としては、その他に法律第148号「新トロント市の設立に関する法律」が1997年11月28日に成立している。この法律は、新市への移行に伴うサービス提供の維持を図る内容となっている。

(参考)

「第103号法案」議案書の表紙



1ST SESSION, 36TH LEGISLATURE, ONTARIO  
46 ELIZABETH II, 1997

1<sup>re</sup> SESSION, 36<sup>e</sup> LÉGISLATURE, ONTARIO  
46 ELIZABETH II, 1997

## Bill 103

(*Chapter 2*  
*Statutes of Ontario, 1997*)

**An Act to replace the seven existing  
municipal governments of  
Metropolitan Toronto by  
incorporating a new municipality to be  
known as the City of Toronto**

## Projet de loi 103

(*Chapitre 2*  
*Lois de l'Ontario de 1997*)

**Loi visant à remplacer les sept  
administrations municipales existantes  
de la communauté urbaine de Toronto  
en constituant une nouvelle  
municipalité appelée la cité de Toronto**

**The Hon. A. Leach**  
Minister of Municipal Affairs and Housing

**L'honorable A. Leach**  
Ministre des Affaires municipales et du Logement

1st Reading	December 17, 1996
2nd Reading	January 30, 1997
3rd Reading	April 21, 1997
Royal Assent	April 21, 1997

1 <sup>re</sup> lecture	17 décembre 1996
2 <sup>e</sup> lecture	30 janvier 1997
3 <sup>e</sup> lecture	21 avril 1997
Sanction royale	21 avril 1997

Printed by the Legislative Assembly  
of Ontario

Imprimé par l'Assemblée législative  
de l'Ontario

### 3 移行班の任務

今回の合併の推進母体となったのは、新トロント市法の規定に基づき州政府により任命された移行班である。その権限は、1997年11月10日のオンタリオ州一般市町村長及び議会選挙で選出された新トロント市長の主要職員の任命権及び予算策定権限を代理するものであり、さらに新市の運営機構をつくるものであった。その概要をここに述べる。

#### (1) 移行班の構成

合併法である新トロント市法（法律第103号。1997年4月21日）では、州政府により任命された者により移行班を構成することとし、これに、新トロント市の機構及びコミュニティ委員会の機能の検討、主要職員の採用、予算案の策定などを行わせることとされた（同法第18条）。

これに基づき、州政府は、1997年4月25日にこの移行班の構成員を指名し、その作業を発足させた。

移行班の構成は、以下のとおりである。

	(現 職)	(氏 名)
議長	メトロ・トロント広域行政府議長	アラン・トンクス
委員	メトロ・トロント広域行政府議員	ルイス・グリフィン
委員	ノース・ヨーク市議会議員	ポール・ザザーランド
委員	前トロント市議会議員	マイケル・ギー
委員	前イースト・ヨーク市議会議員	ウイリス・ブレア
委員	前スカーボロー市議会議員	ジョン・ワインブルス

#### (2) 任務

移行後は、地域住民や現在の市議会との調整により、以下の任務を行うこととされた。

- ① コミュニティ議会の機能
- ② 近隣社会委員会の機能及びその構成員の任命方法
- ③ 新トロント市議会の執行委員会の機能
- ④ 新市のサービス提供の合理化と統合化
- ⑤ 新市のサービスの最良の提供方法の検討
- ⑥ 1998年予算の策定
- ⑦ 新市の主要な機構の検討と主要職員（書記、財務官、徴税員、監査員）及びその他他の職員の採用
- ⑧ 市長及びその他の議員の給与レベルの勧告
- ⑨ 担当大臣に対するその他必要となる法律に関する勧告

### (3) 作業

移行班では、それぞれの作業項目についてそれぞれの委員が担当することとされた。たとえば、1998年の予算に関しては、グリフォンとサザーランドの2名を主担当とし、その他現メトロの職員を補助として策定作業を行うというものである。

今回の検討に当たっては、数回の公聴会や住民に対する意向調査を行っている。

### (4) 報告

移行班は、1997年10月10日に「新しい市、新しい機会」と題する41項目の中間報告を発表した。

この中間報告においては、市長の役割、市長及び議員の給与レベル、新市の政治及び行政機構、地域社会委員会の権限などを掲げている。

さらに同名の「新しい市、新しい機会」とする最終報告は、同年12月11日に発表され、その中で、予算関連の報告を含め136項目の勧告を行った。

### (5) その他

移行班の勧告は、新市に対する準備としての位置付けを持っている。1998年1月に新市議会が発足してからは、原則として議会審議により採用、修正などがなされることとなつたが、現実問題としては、移行班の勧告に沿つた新トロント市が成立している。

## 移行班の中間報告説明会



説明するアラン・トンクス委員長



サザーランド委員の説明

## 4 グレーター・トロント・サービス委員会（GTSB）

新トロント市のあり方については移行班により検討が行われたが、州政府はGTA地域（グレーター・トロント・エリア）全体を通じての問題処理を検討するため、特別諮問委員会（ミルト・ファロウ委員長）を設置した。この委員会は、1997年6月に次のような勧告を出している。

(1) GTA地域の生活の質を向上させるために、GTSB (Greater Toronto Services Board) を設置すべきであること。

(2) GTSBは、次の任務を行うこと。

① GTAのために長期的な基盤整備調整戦略をたてること。

基盤整備の有効利用、都市開発処理及び都市成長に併せて、次の施設の問題を処理すること

上下水道、GO輸送<sup>(注)</sup>及び地域内交通、地域内道路、収集後のごみ処理、経済開発、電気通信、保全及び水域保全、主要な基盤整備の承認と経費配分、共通情報の提供。

② あらゆるレベルの政府と討論会の開催や連絡調整を図ること。

③ 組織内サービス事項、決定事項の実施及び経費配分方法の解決を図ること。

④ GTAのためにGO輸送、長期的な、収集後のごみ処理戦略を立てること。

(注) 「GO輸送」とは、公共輸送機関の略称であり、GTA内で州政府により運行されている近距離通勤電車をいうが、一般に、“Government”的GOをとり「GO輸送」と称されている。

(3) GTSBの機構

GTSBは、次により構成すること。

① 執行委員会

これは、GTSBの日々の業務を執行する機関であるとともに、GTSBの最終責任を決定する機関でもあること。

② 都市問題助言委員会

これは、執行委員会に対して、都市問題についての助言を行うものであり、主に都市市町村との連絡調整を行う機関であること。

③ 農村地域問題助言委員会

執行委員会に対して、農村地域の都市問題を助言するものであり、主に農村地域の市町村との連絡調整を行う機関であること。

(4) 執行委員会などの構成

1) 執行委員会に対する各地域の代表は、人工区分により選出されるものであること。

都市名	執行委員会委員数	その構成
トロント市	14名	市長及び市議会議員（13名）
ダーラム広域	3名	広域議長及び市長（2名）
ハルトン広域	2名	広域議長及び市長
ピール広域	5名	広域議長及び市長（3名） ミシサガ市議会議員（1名）
ヨーク広域	4名	広域議長及び市長（3名）
合 計	28名	広域議長（4名） トロント市長 その他の市長（9名） 市議会議員（14名）

(注) 一応の構成は以上の通りであるが、いわゆるGO輸送の問題に関しては、その他の関連都市の代表も参加することになる。また、GTA内のすべての地方団体は、都市問題助言委員会あるいは農村地域問題助言委員会の構成員となる。

- 2) 執行委員会の各委員は、それぞれ1票の投票権を持つこと。
- 3) 主要な問題の票決に関しては、3分の2以上の賛同を得ること。
- 4) このGTSBの初代の議長は、州政府により任命されるべきであること。  
その後はこの執行委員会の中で、3年の任期により指名されること。

#### (5) GTSBの財政及びその職員

- ① GTSBは、1人の上級職員の下に小人数の組織とする。職員は、日常業務、各委員会に対する助言などを行うとともに、執行委員会の委員の特命事項を処理する。これにかかる経費は、執行委員会の3分の2以上の賛同を得て、各構成市町村により人頭割で負担すること。
- ② 特命事項を処理するために、技術専門家を雇用する。経費は、執行委員会の多数決により、構成市町村により人頭割で負担する。
- ③ GTSBの優先課題は、
  - ・ 主要な基盤整備及び都市形成などの諸問題について、GTSBの利益となる開発基準の策定
  - ・ 基盤整備調整戦略の開発
  - ・ 長期的なごみ処理戦略の策定
  - ・ 地域内交通の統合
- ④ 州政府は、GO輸送の運営に関する1998年の予算に対する対策を確立すること。

執行委員会は、1999年以降、この対策に関して3分の2以上の多数の決議により変更することができる。

⑤ GTSBは、委員会の機構、使命を決定する。

(6) 政府機構の構成

トロント市の合併に関しては、簡素、合理化を目指して行うこととされていたが、結果的には、かなり複雑な様相を示している。旧来GTA地域においては、メトロ・トロントを含め5つの広域行政府の中で、市町村の各地方組織が存在する形態をとっていた。GTA全体の調整は、州政府のグレーター・トロント事務所が、権限はないものの調整機能を有していたと見られていた。

しかし、今回の合併により、新トロント市は、旧来のメトロ・トロントを構成していた各市の区域をもって構成される6つのコミュニティ議会を持つことになるとともに、GTA全体の中での一定の行政需要の調整を行う機関として、このGTSBを設けることとなった。

先に述べたGTA内の行政及びその機構のあり方を検討した2つの研究会は、単純にこれら5つの広域行政を廃止して、单一の形態により運営するべきと勧告していた。結果的には、メトロ・トロントのみ合併が実施されたわけであるが、これについて担当大臣は、『メトロ・トロントとその他の4つの広域行政府の地域内の都市の成熟度が異なり、現時点ではGTA内の各広域行政府を廃止して单一の行政府を形成することはできない。今後の成長の結果をみて、研究会の勧告のようなGTA内の單一行政府の検討を行う。』と述べている。

GTSBは、新トロント市の発足時点では、まだ具体的な機能を持っていない。州政府の発表によれば、GTSBの設置は1998年の6月以降とされている。