

カナダにおける社会福祉サービスの提供



財団法人 自治体国際化協会

CLAIR

はじめに

本書は、財団法人自治体国際化協会ニューヨーク事務所がカナダ都市研究所(Canadian Urban Institute)に依頼し、カナダにおける社会福祉についてまとめたものである。作成にあたり、同教育研究部ディレクターのグレン・R・ミラー氏、同教育研究部プロジェクトマネージャーのブレント・ギルモア氏、トロント大学のジョーダン・カツ氏、リンダ・ベアカンブ氏、ルー・チャン氏にご協力いただいた。

本書では、カナダにおける社会福祉サービス提供の発展の概要と、各レベルの政府の役割を検証し、社会福祉プログラムの提供を支援する財源モデルと連邦、州、地方政府間の連携についても詳述する。また、近年の上層政府の大幅な構造改革及びその責務の自治体への移行に伴い、社会扶助プログラムの提供とその資金確保は地方自治体にとって非常に重要となっている。よって、上層政府がトロント市などの自治体とさらに密接に協力しながら、都市環境で増え続ける各種の社会問題にどのように取り組んでいるかを紹介する。

本書が皆様に広くご活用いただければ幸いである。

財団法人 自治体国際化協会
理事長 香山 充弘

| | |
|--|-----------|
| はじめに | |
| 第 1 章 カナダにおける社会福祉の小史 | 1 |
| 1.1 世界恐慌 | 1 |
| 1.2 メディケアの導入 — カナダの公的健康保険制度 | 1 |
| 1.3 トルドーの「ジャスト ソサイエティ」 — 1960 年代以降 | 2 |
| 1.4 1990 年代のオンタリオ州の予算削減とイデオロギーの変化 | 3 |
| 1.5 責任分担の失敗 | 3 |
| 1.6 各地方自治体の現在の役割 | 4 |
| 第 2 章 社会福祉サービスの提供と担当政府 | 5 |
| 2.1 連邦 | 5 |
| 2.2 州 | 6 |
| 2.2.1 オンタリオ州の事情 | 7 |
| 2.3 地方自治体 | 8 |
| 2.3.1 トロントの事情 | 8 |
| 2.3.2 トロント自治体法 | 11 |
| 第 3 章 社会福祉サービス提供モデルの概要 | 14 |
| 3.1 連邦モデル | 15 |
| 3.1.1 連邦の直接支出 | 15 |
| 3.1.2 州政府が実施するプログラムへの連邦政府の支援 | 15 |
| 3.1.3 連邦 - 地方自治体共同アプローチ | 16 |
| 3.2 州モデル | 17 |
| 3.2.1 地域コミュニティ・社会福祉サービス省 | 17 |
| 3.2.2 州政府省庁による直接実施 | 17 |
| 3.2.3 地方自治体が実施するサービスへの州政府の支援 | 18 |
| 3.2.4 州政府に義務付けられた地方自治体平衡支出金 | 18 |
| 3.3 地方自治体が全責任を担う領域 | 19 |
| 3.4 複数レベルの政府が関与するアプローチ | 19 |
| 3.4.1 共同及び三者協定 | 20 |
| 第 4 章 財政的要因と需要の変化への対応 — トロントの事例 | 22 |
| 4.1 メトロトロントが残した遺産 | 22 |
| 4.1.1 メトロポリタン トロントの歴史 | 22 |
| 4.1.2 影響と遺産 | 22 |
| 4.2 責務の委譲と合併の影響 | 23 |
| 4.2.1 GTA における影響 | 23 |
| 4.2.2 トロント市への影響 | 23 |
| 4.3 現状と課題 | 24 |
| 4.3.1 社会扶助 | 26 |

| | | |
|------------|-------------------------|-----------|
| 4.3.2 | 高齢者サービス | 27 |
| 4.3.3 | 児童福祉 | 28 |
| 4.3.4 | 障害者サービス | 29 |
| 4.3.5 | ホームレス問題 | 30 |
| 4.3.6 | 公営住宅 | 32 |
| 4.3.7 | 支援住宅 | 33 |
| 4.3.8 | 移民 | 34 |
| 第5章 | 都市の財政的、政治的現実への対応 | 37 |
| 5.1 | 都市に財政的、政治的自律を付与する新法 | 37 |
| 5.1.1 | オンタリオ州のトロント市法と自治体法の改正 | 37 |
| 5.1.2 | バンクーバーの社会開発計画 | 38 |
| 5.2 | 各レベルの政府の新たな取り組み | 38 |
| 5.2.1 | 2006年度と2007年度の連邦予算と州予算 | 38 |
| 5.2.2 | オンタリオ州一自治体財政及びサービス提供評価 | 39 |
| 5.3 | 都市部への投資を推進するための研究と働きかけ | 39 |
| | まとめ | 40 |

表と図

| | | |
|-----|-----------------------------|----|
| 表 1 | 各政府の現在の役割分担と責任(社会サービス及び福祉) | 5 |
| 表 2 | 雇用保険に関する法改正(1935年～2002年) | 7 |
| 表 3 | 地方サービス再調整の内訳、1999年 | 9 |
| 図 1 | トロント市の歳出(2006年) | 10 |
| 表 4 | 1867年の立法権 | 11 |
| 表 5 | 2001年の立法権 | 13 |
| 表 6 | 政府の資金調達モデルの概要 | 14 |
| 表 7 | 主要な社会福祉サービス、プログラム、サービス提供の概要 | 25 |

第1章 カナダにおける社会福祉の小史

カナダは、国民への社会福祉サービスの提供で世界有数の福祉国家として知られているが、その社会福祉サービスへの取り組みの指針が確立されたのは、ごく近年のことである。しかし、現在実施されている包括的事業は、立法、財政、社会改革の長期にわたる過程を経て生まれたものである。カナダは前世紀に経済的、社会的困難に直面しながらも、世界恐慌から第2次世界大戦期間、1982年の憲法会議にいたるまで、社会事業の水準を全カナダ国民の需要の変化に合わせて調整してきた。以下にこれらの史実とその対応の変遷及びカナダにおいて現在の社会福祉構造がどのように形成されてきたかを概説する。

1.1 世界恐慌

カナダ連邦政府は、既に世界恐慌以前から社会福祉サービス提供の基本的枠組みを確立していた。この枠組みは、老齢年金や母子世帯の扶助、初等教育などに先駆け、主に米国の労働災害補償運動を受けて形作られた。¹しかし1929年に始まった世界恐慌により、その機能が麻痺し、社会保障における連邦政府の役割に対する国民の関心が急激に高まった。農業部門は最大の打撃を受け、草原州(マニトバ、サスカチュワン、アルバータの各州)に大量の失業者が集中したが、連邦政府はそれを地方政府の責任と見なし、ほとんど対処しなかった。これによりカナダ国内では地域間の所得格差が拡大した。²しかし、最終的に連邦政府は米国のルーズベルト大統領によって進められていた「ニューディール政策」に倣った包括的社会政策を講じ、債務引受プログラムもいくつか導入した。しかし、越権行為、つまり連邦政府の責務外であるとして裁判所がこれを違憲とし、これらの政策は長続きしなかった。この連邦政府による州政府の責務への介入は、現在も続く財政及び社会政策の重要課題である、州政府と連邦政府の権力分立の問題を深める結果となった。

恐慌への対処で莫大な債務を抱えた連邦政府は、その埋め合わせに増税を行ったため、政権交代が起き、1935年、W・L・マッケンジー・キングが首相に再選された。キング政権は以下の法律に至った幅広い社会改革を実施した。

- 1941年失業保険法
- 1944年家族手当法
- カナダ住宅金融公社の先駆けとなった全国住宅法

恐慌の影響で州政府が財政責任を果たせない状況にあったことが、連邦政府がこれらの事業を実施できた大きな要因であったといえる。しかし、連邦政府と州政府間の新たな財源計画は一切なく、その影響は今日にも至っている。

1.2 メディケアの導入 — カナダの公的健康保険制度

カナダが「福祉国家」と認識されているのは、メディケア(Medicare)と一般に呼ばれる全国的な公的国民健康保険制度に因るところが大きい。同制度は1950年代にサスカチュワン州で導入されたのが、その始まりである。同州では、トミー・ダグラス首相と1944年に政権党となった協同連邦党(CCF)の下、1961年(ダグラス政権最後の年)に住民皆保険を盛り込んだメディケア法が導入された。1962年7月1日、サスカチュワン州医療法(Saskatchewan Medical Care Act)が発効し、同州の住民皆保険制度が実現した。³サスカチュワン州の成功に注目した連邦政府は、全国レベルでのヘルスケア改革に着手した。1957年にまず病院診断サービス法(Hospital and Diagnostic Services Act)を制定した連邦政府は、1961年にジョン・ディー

¹ Hick, S. "Canada's Unique Social Policy". <http://www.socialpolicy.ca/cush/m2/m2-t14.stm>

² Struthers, J. "The Great Depression". The Canadian

Encyclopaedia. <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA0003425>

³ CBC Archives. "The Birth of Medicare". CBC 2006. <<http://archives.cbc.ca/300c.asp?id=1-73-90>>

フェンバーカー首相の下、保健医療サービスに関する委員会(Royal Commission on Health Services)を設立し、サスカチュワン州の皆保険制度に類似した制度が全国規模で実現可能かどうかの調査を開始した。1964～1965年度の委員会報告で、国民に包括的な皆保険制度を提供すべきとの提言が行われ、その結果1966年に医療法(Medical Care Act)が制定された。⁴これらの法律により、連邦政府は州政府に対し、連邦政府が義務化した州管轄健康保険制度下で実施された保健医療サービスに全国平均額の50パーセントを支払うことに合意した。⁵

制度財源調達とカナダ医療補助金(後述)のブロック補助金が導入された結果、メディケアへの資金提供方法は変化したが、その基本原則は、民間医療サービスの提供や追加サービス料の賦課に対する一層の制限と規制を規定した1984年のカナダ保健法(Canada Health Act)によって再確認された。⁶

カナダの国民皆保険制度に関しては、1962年のサスカチュワン州医療法の制定が新制度に反対する医師達のストライキへと発展したことも見られるように、多くの議論がなされてきた。皆保険の提供のために年々拡大する州の財政負担への対応としての、公的制度和「二層」をなす民間保険制度の出現が懸念される今日も、この議論は続いている。⁷

1.3 トルドーの「ジャスト ソサイエティ」— 1960年代以降

第二次世界大戦後、カナダは経済的繁栄を享受していた。この好調な経済と歩を合わせ、カナダの社会福祉サービスには2つの大きな前進があった。すなわち1956年の失業扶助法(Unemployment Assistance Act)、及び1966年のカナダ社会扶助法(Canada Assistance Plan, CAP)である。CAPは、所得ではなく必要性に基づき社会扶助の審査を行うというアプローチを採用した画期的な制度で、老齢、所得、障害、健康の各政策を融合して包括的な制度に一本化した。さらにCAPは、「州において公的扶助受給者数が州人口の所定の割合を超えた場合、連邦政府は相応にコスト分担の割合を増やすものとする。実質的に、この提言は扶助面での連邦政府の役割に関して、連邦と州の間で協議する際の青写真となった」と記しており、コスト分担手法を制定したと言える。⁸

この事業は、次のような、1964年から1966年にかけて起こった、より広範な社会動向との関連で成功を収めた。

- カナダ年金プラン(Canada Pension Plan)
- 医療保険プラン(Medical Care Insurance Plan)
- 若年者手当>Youth Allowances)
- 所得補足保障(Guaranteed Income Supplement)

1969年、「カナダはジャスト ソサイエティ(公正な社会)でなければならない」と唱えたピエール・トルドーが首相に選出された。トルドーの法律と政策に基づく社会福祉へのアプローチは次の2つの主要な法律として具現化し、最終的にカナダの権利と自由の憲章に盛り込まれた。

- 失業保険法(1972)—国民皆保険に近い制度の導入

⁴ Government of Canada. "1957 - Advent of Medicare in Canada". 2007.

<<http://www.canadianeconomy.gc.ca/english/economy/1957medicare.html>>

⁵ Stillborn, J. "National Standards and Provincial Programs: What the Federal Government Can Do". Library of Parliament, 1997. <<http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/bp379-e.htm>>

⁶ Madore, O. "The Canada Health Act: Overview and Options". Library of Parliament, 2003. <<http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/944-e.htm>>

⁷ Skinner, B. and Rovere, M. "Paying More, Getting Less 2006". The Fraser Institute Digital Publication, October 2006. <<http://www.fraserinstitute.ca/admin/books/files/PayingMoreGettingLess2006.pdf>>

⁸ Osborne, J.E. "The Evolution of the Canada Assistance Plan." <http://www.canadiansocialresearch.net/capjack.htm>

- 家族手当法(1974)—課税と連動した、子どもごとの児童手当の導入⁹

この社会福祉サービス拡張による支出の増加は、納税者の負担となった。また連邦政府レベルでも借入と負債を拡大する結果となった。

1.4 1990年代のオンタリオ州の予算削減とイデオロギーの変化

トルドー政権の広範囲にわたる社会事業の結果、連邦政府、州政府はともに巨大な負債を負うこととなった。これに対し、オンタリオ州では1990年代に社会福祉サービスに対する新しい動きが現れた。この動向には次のような特徴があった。

- 社会事業に対する考え方が、「集産主義」から「個人主義」へと変化した¹⁰
- 政府関与を弱め(「小さな政府」)、ひいては税金依存を低減することを主張した¹¹

これは、折しもオンタリオ州で1995年に官僚組織の削減と減税を唱えた「常識の変革」(Common Sense Revolution)の政策の下、マイク・ハリスの保守党政権が選出された時期と重なっていた。前州政府の時代に始まった、連邦政府から各州への交付金の継続的な削減、カナダ扶助制度の廃止、1996年のカナダ医療社会福祉交付金法(Canada Health and Social Transfer Act)の導入を契機に、ハリス政権は前述の理念を反映し、特に医療、教育、環境の分野で事業の極端な削減を行った。¹²これらの大幅削減は、保守党の減税政策と相まって、サービスレベルが低下した状態が長期にわたり継続する結果をもたらした。さらに、「小さな政府」の推進の一環として、無駄を排除するための地方自治体の再編が進められた。社会福祉サービスの提供に対するこのプロセスの影響は、1999年に地域サービスの再調整となって現れたが、これについては次節で詳細に述べる。

1.5 責任分担の失敗

地方自治体の再編から生じた役割と責務の割り当てを検討するため、保守党政権は「Who Does What (誰が何をするか)」と呼ばれる責任分担の検討を目的とした協議会を発足した。協議会の議長はトロント市の前市長(現在のCUI所長)、デービッド・クロンビーが務めた。サービスの無駄と重複の削減をねらったこの協議会は、社会福祉サービスと地域コミュニティの医療サービスに関し、次のような提言をした。¹³

- 各自治体のサービス管理を統合する。
- 障害者の生活保護に向け、州がオンタリオ障害者支援プログラムを、地方自治体がオンタリオワークスプログラムを提供する。
- 各自治体が公衆衛生のコストを全面的に負担し、各地域のニーズに適したプログラムを構築できるようにする。
- また、公営住宅の資金と管理の責任も各地方自治体が全面的に負う。
- 各自治体は救急搬送サービスの運営と資金面での責任を負う。

これは、大局的見地から、インフラの提供は各自治体の責任、人に関わるサービス(human service)は州の責任であると協議会が示唆したものである。¹⁴この協議会の提言は、1999年に州政府が地域サービスの

⁹ Robinson, T.R., "Section C: Social Security". Statistics Canada, Historical Statistics of Canada. <http://www.statcan.ca/english/freepub/11-516-XIE/sectionc/sectionc.htm>

¹⁰ Canada and the World Backgrounder. "The Pendulum Swings". May 2005; 70, 6, p.4.

¹¹ Sancton, A. "Amalgamations, Service Realignment and Property Taxes: Did the Harris Government Have a Plan for Ontario's Municipalities?" Canadian Journal of Regional Sciences, April 2000..

¹² <http://www.canadiansocialresearch.net/uncan.htm>

¹³ CUI 2001. "Federal, Provincial and Municipal Governance in Canada".

¹⁴ Ministry of Finance. "Local Services Realignment: A new provincial-municipal relationship". March 23 1999. Ministry of Municipal Affairs and Housing. "Social Services". December 20, 1996. <http://www.mah.gov.on.ca/userfiles/HTML/nts_1_1795_1.html>

再調整(LSR)で最終的に実施した措置とは対照的である。この再調整は「ダウンロード」と呼ばれることも多く、構造、税、支出に関する数々の変更とともに、州と各自治体の責務の大幅な変更を必要とした。¹⁵ 州政府は人に関わるサービスの大役を請け負う代わりに、社会事業の大部分を地方自治体に委譲(「ダウンロード」)した。これについては第 2 章で詳述する。またこのようなプログラムとサービスの責務の変更は、各地方自治体にとっての適切な資金調達構造なしで行われた。¹⁶その結果、州政府は、1990 年代に実施された連邦政府からの補助金削減に対して、さらに極端な対応をとるようになった。

1.6 各地方自治体の現在の役割

現在、カナダでは社会福祉サービスの提供における各地方自治体の役割は、地域により大きく異なる。各都市で州政府との取決めが個別にあり、サービスの編成と資金供給もそれぞれ独自の方法で行われている。しかし、州政府が地方自治体の問題に対して決定権を持つ限り、いずれの自治体でも政治的及び財政的自律性は制限されている。

また、この問題が社会福祉サービスにどのような形で影響を与えているかも、州ごとに異なる。例えば、オンタリオ州を除く各州の自治体は社会福祉サービスに総支出の 5%以下しか費やしていないが、オンタリオ州内の自治体は 25%近くを支出している。¹⁷このため、オンタリオ州の各自治体は、現在、社会福祉サービスの提供と資金供給に、カナダのどこよりも大きな役割を果たしている。これらの地方自治体は、州により義務づけられた扶助プログラムへの共同財政支援、運営から、保育施設や老人ホーム、公営住宅の新設の資本投資に至るまで、広範な事業の責任を負っている。

オンタリオ州の自治体は、特に大都市は、社会福祉サービスに対する、かつてないほどの責任を負っている。また、オンタリオ州の都市部では人口が急激に増加している。特にトロントの GTA(グレーター トロント エリア)では、2001 年から 2007 年にかけて、州平均の 5 倍に当たる 22.1 パーセントの人口増加が予想されている。¹⁸さらに、GTA は外国からの新移住者の大半が目的地とする場所でもあり、トロントのような自治体は、さらなる課題を抱えている。また、各都市はますます限られた資金調達構造のもとで、増加するサービス需要に対応しなければならない。このようなことから、上位の政府からの長期継続的な資金援助がない限り、この状況が大きく変わることはないものと思われる。

¹⁵ Ministry of Finance. "Local Services Realignment: A new provincial-municipal relationship". March 23 1999. Ministry of Finance. "Local Services Realignment: A new provincial-municipal relationship". March 23 1999. <http://www.fin.gov.on.ca/english/media/1999/bklsr2.html>

¹⁶ Enid Slack. "A Preliminary Assessment of the New City of Toronto". Canadian Journal of Regional Science, 23:1, 13-29

¹⁷ Kitchen, H. "Financing City Services: A Prescription for the Future." For the Atlantic Institute for Market Studies (AIMS), March 2004.

¹⁸ PriceWaterhouseCoopers Report, Toronto Social Services (p 8).

第2章 社会福祉サービスの提供と担当政府

カナダには大きく3つのレベルの政府が存在する。すなわち、連邦政府及び州政府、地方自治体である。このうち法律上政府として認められているのは連邦政府と州政府の2つのレベルのみである。地域政府や地方政府などの自治体は、州政府に従属する。1867年、憲法により連邦政府と州政府のみが政府と認められたが、政策決定権や立法権の大半は連邦レベルに与えられ、中央集権化が進んだ。長い年月を経て、様々な責務が連邦政府から州レベル、さらには地方自治体レベルへと委譲され、階層化が起こった。このような権力分立により、各レベルの政府が社会福祉サービスの提供に果たす役割が明確化された。次の表は、社会福祉サービスの提供における連邦政府、州政府、地方自治体の責任の概要と現在の構造を示している。

表1 各政府の現在の役割分担と責任(社会サービス及び福祉)

| 役割/責任 | 連邦 | 州 | 地方自治体** |
|----------------|----|---|---------|
| 雇用保険 | ○ | | |
| 年金及び所得補助 | ○ | ○ | ○* |
| 移民 | ○ | ○ | ○ |
| 住宅 | ○ | ○ | ○ |
| 公衆衛生 | ○ | ○ | ○ |
| 初等・中等教育 | | ○ | |
| 医療 | | ○ | ○ |
| 社会扶助及び社会福祉サービス | | ○ | ○* |
| 地方自治体組織 | | ○ | |

*一部管轄区域のみ

出典: Government of Canada 2006, **BCMC 2006

2.1 連邦

連邦政府は歴史的に防衛、金融、外交政策、市民権、通商など、カナダ国民と国益の両方に重要なサービス及び領域を、広範囲にわたり管轄してきた(表4参照)。サービスより社会基盤の整備を優先し、国益を維持する連邦政府の姿勢は、古くからその政策に反映されてきた。このような理由から、連邦政府は社会福祉サービスの提供において現在も一歩引いた役割に徹しており、連邦政府が直接提供している社会福祉サービスは非常に少ない。社会福祉サービスの提供はむしろ州政府(及び近年その関与が増加している地方自治体)の担当領域であり、連邦政府は社会福祉サービスの財源として州政府に対し主に財政移転(補助金)の形で支援を行っている。

連邦政府は現在、基本的に社会扶助事業を行う権限を持たないが、歴史的に見ると、広範な社会事業を導入した時代もあった。これらの事業の多くは、国家財源の大半を連邦政府が掌握していた第二次世界大戦後に導入されたものである。¹⁹前章で既に述べたように、これらの事業はおおむね保健・医療と社会

¹⁹The Council of the Federation. "Reconciling the Irreconcilable: Addressing Canada's Fiscal Imbalance". March 2006.

福祉に照準を合わせたもので、連邦政府と州政府がコストを分担する事業として開発された。州政府が財政上の自律回復を目指し、またトルドー政権の下、歳出増加によりカナダ政府の負債が膨らむ中、連邦政府はコスト分担事業から手を引き、代わって制度財源調達 (Established Program Financing) プランを導入して、税額控除と補助金交付により、州政府がこれらの事業を運営できるようにした。これらのモデルについては第 3 章で詳述する。

連邦政府が現在も影響力を保持している社会福祉サービスの提供領域は、直接的な所得補助と税制上の優遇措置である。この取決めを特徴づける主要な社会扶助制度に、連邦政府による雇用保険 (EI) プログラムがある。連邦政府はまず各州政府の合意を得て憲法修正を行い、1940 年に失業保険法 (Unemployment Insurance Act) を制定した。²⁰その後 60 年間に一連の大きな改正を経て、同法は現在では 1996 年の雇用保険法 (Employment Insurance Act) となっている (ただしその後も多くの変更があった。表 2 を参照)。現行の雇用保険制度では、保育手当、家族手当、死亡給付金の増額が可能なほか、季節雇用や臨時雇用の労働者にも雇用保険が一部適用されるようになっている。この制度は、明確な社会福祉制度として機能するのではなく、所得補助と保障という形で社会扶助を行う仕組みになっている。これは、社会福祉制度として運営すると、憲法が定める管轄域を越えてしまうためである。

2.2 州

社会福祉サービスの財政支援と提供に対する責任の観点では、カナダでは州政府が最も重要な政府であろう。これはカナダ憲法第 92 条に示されている、各州政府及びそれらの他のレベルの政府との関係を規定するユニークな法的枠組みの結果である。大まかに言うと、第 92 条は、「単なる私的あるいは地域的な性質」²¹のあらゆる事項に対して州政府にその権限を与え、これにより連邦政府が、社会福祉サービスなど、あらゆる地域プログラムの直接提供に関与することを制限している。社会福祉サービスの提供と管理に影響を与えるもう一つの要素として、州政府の管轄権を「州内の地方自治体組織」に付与した第 92 条第 8 項がある。この条項によれば、州政府はサービスの提供をすべて管理運営しても良いし、州内の自治体に一部又は全部委譲することも可能である。しかし通常、州レベルの政府はカナダの社会福祉サービスの提供において財政的、法的に最も関与度が高く、医療及び教育、病院、社会扶助などの直接の責任を負っている (表 5 参照)。

²⁰ Service Canada. •003 Monitoring and Assessment Report: Annex 6 • <http://www.hrsdc.gc.ca/en/ei/reports/annex6_eimar_2003.pdf>

²¹ The Constitution Act, 1867. Section 92.

表 2 雇用保険に関する法改正 (1935 年～2002 年)

| 法律 | 年 | 改正 |
|----------------------|--------|---|
| 雇用及び社会保険法 | 1935 | 違憲無効(管轄権) |
| 失業保険(UI)法 | 1940 | 低所得被雇用者に対する所得保護 失業のリスクが高いセクターにのみ適用 |
| UI法(C-229法案) | 1971 | 受給資格条件の緩和、給付金の増額 均一加入条件 疾病及び出産、退職給付金の導入 UI給付金が課税対象所得に |
| UI法(C-69法案) | 1975 | 扶養給付金レートの廃止 被保険最高年齢を70歳から65歳に引き下げ |
| 雇用移住再編成法(C-27法案) | 1977 | 職業訓練などの再雇用対策を導入 各地域の失業率を考慮した加入条件 |
| UI法(C-14法案) | 1979 | 給付率の引き下げ 給付金受給に対して就業や求職活動など積極的な行動が必要となる |
| UI法(C-21法案) | 1989 | 保育給付金受給期間の延長及び特別給付金の拡大 66歳以上にも保障拡大 不正行為に対する資格剥奪の拡大 職業訓練など、より積極的な雇用支援 |
| UI法(C-113法案) | 1993 | 自主離職者に対する給付金を廃止。給付率を引き下げ |
| 雇用保険(EI)(C-12法案) | 1996 | 保険原則の強化、労働力定着の向上に主眼を置く 就業週数ではなく就業時間で算出 家族手当の導入 |
| EI法(C-32、C-2、C-49法案) | 2000-2 | 疾病時の保育及び家族給付金の拡大 再受給者の削減のために給付金返済を導入 漁業規制と保障増額 |

出典: HRSDC Canada. Employment Insurance: 2003 Monitoring and Assessment Report, Annex 6.

2.2.1 オンタリオ州の事情

オンタリオ州の社会福祉サービスの提供体系は、他州より複雑で、指示的な部分が多い。オンタリオは、経済的に大きな成功を収めている州であるが、これが実は「諸刃の剣」となっている。それは、同州が経済的に繁栄しているばかりに、憲法第 36 条で定められた平衡支出金が受けられないためである。

憲法第 36 条は、「議会及び政府は、各州政府が同程度の適切な課税レベルで同程度の適切な公共サービスを提供するに足る十分な歳入を確保できるよう、平衡交付金給付の原則を厳守する」としている。²²

²² The Council of the Federation. "Reconciling the Irreconcilable: Addressing Canada's Fiscal Imbalance". March 2006.

このようなことから連邦政府からの財政支援は 1 人当たりで計算される医療補助金と社会補助金に限定される。これらの補助金制度については第 3 章で詳述するが、このような財政支援の仕組みは、オンタリオ州政府が社会福祉サービスに対する責任を果たすのに十分でなく、州政府と自治体間でサービス提供についての再調整が必要となった。この再調整の影響については次項で述べるが、特筆すべきはオンタリオ州では自治体の財源の、実に 25 パーセント近くが社会福祉サービスに充てられていることである。これは他州の 5 パーセント以下と比べ極端に高い。²³

オンタリオ州の様々な取り組みやプログラムなどの社会福祉サービスの多くは、地域及び社会福祉サービス省 (Ministry of Community and Social Services) の管轄である。同省は、障害を持つオンタリオ州民のアクセス確保、地域コミュニティ サービス、開発サービス、家族責任、社会扶助の 5 つの重点領域で業務を行っている。これらの業務では、ホームレス問題、低所得者向け住宅、生活保護、子ども及び家庭向けサービスをはじめとする各種の取り組みを支援している。オンタリオ州政府が管理している社会扶助制度のうち、2 つの大きな柱がオンタリオ ワークス プログラムとオンタリオ障害者支援の各プログラムである。これらのプログラムは州内の自治体サービス管理委員会によって運営されている。²⁴

2.3 地方自治体

住民と最も密接に関わりがあるのは各自治体である。そのため社会福祉サービスの提供にあたって自治体に責任の大部分を割り振るのが最良だと考えるのは当然であろう。補完性の原理、すなわち住民に最も近いレベルの政府に権限を与えることは、理論上は有益に思われるが、実践上は数々の課題がある。カナダの地方自治体にとって社会福祉サービスの提供に関する最大の課題は、財政上、法律上の権限をどう獲得するかである。下のいくつかの表に示すように、現在カナダの地方自治体はカナダ連邦 (コンフェデレーション) 時代の政府には存在すらしなかったような問題に直面している。戦後、連邦政府と州政府の逼迫した財政事情の下、福祉国家への移行が進んだため、利用者指向の地域コミュニティと社会福祉サービスの実現は地方自治体が負担することになった。しかし自治体には従属機関や従属政府に責務を委譲をする権限はない。さらに、自治体にはいつどのよう形で社会福祉サービスを行うかを決定する法的手段もない。この決定権は、先に述べたように憲法第 92 条のもと、州政府に与えられている。地方自治体は現在、地域のインフラ、廃棄物、水道、電気など基本的なサービスだけでなく、低所得者向け住宅や社会福祉サービス、保育、公衆衛生、州政府から委任されたその他サービスにまで責任を負っている。

2.3.1 トロントの事情

この新たな組織構造の影響が最も顕著に見られるのは、トロント市と、同市のオンタリオ州との関係であろう。トロント市は現在カナダでオンタリオ州、ブリティッシュ コロンビア州、ケベック州に次ぎ 4 番目の規模の社会扶助制度を運営している。²⁵ また、前項で述べたように、トロント市をはじめオンタリオ州の各自治体は他のどの州の自治体より社会福祉サービスに対する財政負担が大きい。このように責任が拡大したのは、1990 年代にオンタリオ州の保守政権が自治体に責任を委譲したことに由来する。州政府は数々のインフラやサービス項目だけでなく社会扶助、低所得者向け住宅、保育プログラムの責任もトロント市に割り当てた。GTA 特別委員会の報告書にあるように、周辺地域を合併して拡大した新しいトロント市は、合併以前に周辺の自治体が担っていた地域サービスを一部負担することとなった。報告書ではまた、低所得者向け住宅や社会扶助など、再分配可能なサービスについては、引き続き州政府が管理することが提言された。

州政府の各種サービスの管轄権をトロント市などの地方自治体へ再移転するコストに対しては、税収中立が確保されるものと予想された。90 年代初期、オンタリオ州政府は地域の教育維持の住宅及び商業地の

²³ Kitchen, H. "Financing City Services: A Prescription for the Future." For the Atlantic Institute for Market Studies (AIMS), March 2004.

²⁴ Government of Ontario, Ministry of Community and Social Services. "Social Assistance". <http://www.mcscs.gov.on.ca/mcscs/english/pillars/social/contacts/ow_contact.htm>

²⁵ Toronto Social Services. "Systems of Survival, Systems of Support: An Action Plan for Social Assistance in the City of Toronto". April 2006. <http://www.toronto.ca/socialservices/pdf/action_plan.pdf>

固定資産税基盤への依存度を軽減した。この固定資産税からの資金再分配では、自治体の固定資産税基盤に由来する教育のための歳入を、社会福祉サービスの提供に必要なコストに充てるため自治体に還元した。トロント市には州政府から社会福祉サービスの再調整支援を目的とする一時補助金と貸付金が給付されたが、実際のサービス提供に掛かったコストは予想をはるかに超えていた。サービス再調整の影響は、ユナイテッド ウェイ報告書に次のように記されている。

州政府は低所得者向け住宅、社会福祉サービスの一部、公共交通や高速道路などのインフラに対する責任を各自治体に委譲した。この委譲は、結果としてトロント市のような社会的ニーズが過度に集中する大都市部にさらなる財政負担を招いた。トロント市は委譲の純費用は 1998 年が 1 億 3100 万ドル、1999 年が 1 億 6000 万ドルになると見積もっている。²⁶

表 3 地方サービス再調整の内訳、1999 年

| 州が 100%負担 | 自治体が 100%負担 | 80 対 20 分担 | 50 対 50 分担 |
|-------------------|-------------|------------------------|-----------------|
| 児童保護協会 | 公営住宅 | 保育 | 救急搬送システム |
| 特殊ケア用ホーム | 公共交通機関 | オンタリオ障害者支援プログラム (ODSP) | 公衆衛生プログラム |
| 長期介護 | 自治体による地域空港 | オンタリオ ワークス プログラム (OWP) | ODSP/OWP の運営コスト |
| 虐待を受けた女性のためのシェルター | 警察 | 社会的介護施設 | |
| 専用支援住宅 | 資産評価 | オンタリオ薬剤費給付 | |
| フェリー | 上下水道 | | |
| 教育* | | | |

* 州政府は住民の教育税を 50 パーセント減税し(以前は固定資産税の一部であった)、その結果生じる財政負担を請け負った。資産税率の残りの 50 パーセントは凍結された。

出典: Government of Ontario, Ministry of Finance Backgrounder.

<http://www.fin.gov.on.ca/english/media/1999/bklsr2.html>

トロント市の予算の、実に 36 パーセントが「州政府から義務付けられた支出」に割り当てられおり、これは同市の 2006 年度運営予算 76 億 1800 万ドルのうちの 27 億 5800 万ドルに相当する(図 1 参照)。これらの支出の大部分は社会福祉サービス部門に充てられている。トロント市は、こういった新たな社会福祉サービスに必要な経費を、地域の教育資金の負担がなくなったことで余裕の出た固定資産税基盤からの歳入を投入して賄うことを期待された。

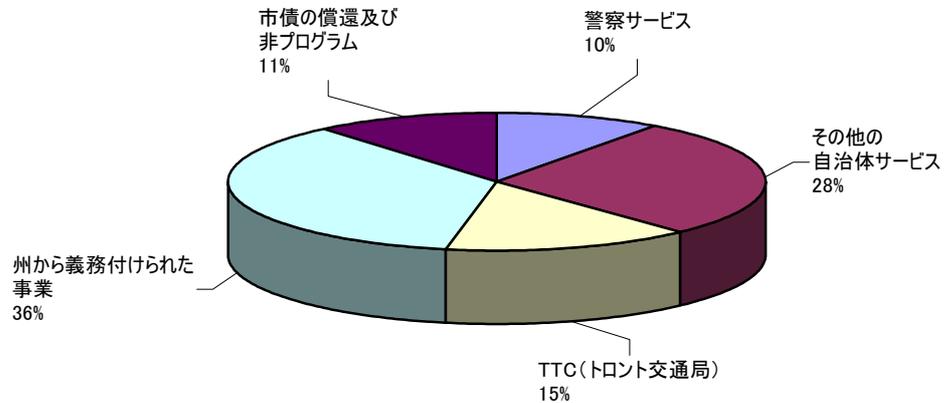
²⁶ Clement, D. "Toronto at a Turning Point". United Way of Greater Toronto. November 1999.

現在、トロント市は、所得と雇用を支援する州政府のプログラムであるオンタリオ ワークス プログラム、社会扶助及び緊急時資金援助をトロント市民向けに管理運営している。また、同市には児童サービス、老人ホーム、シェルター、支援及び住宅、社会開発、トロント住宅などの部門があるが、いずれもトロント市民に財政支援と社会インフラの提供を行うことをその任務としている²⁷。これらの制度の構造と運営の詳細は第 4 章で述べる。

図 1 トロント市の歳出(2006 年)

2006 年主要サービスの内訳

総支出76億1800万ドル



市債の償還&非プログラム
8 億 4300 万ドル

- 市、企業債償還
- 非プログラムの歳出、歳入

州から義務付けられた事業への支出
20 億 7590 万ドル

- 低所得者向け住宅
- 児童サービス
- 法務サービス
- 救急医療サービス
- 老人ホーム
- シェルター支援及び住宅管理
- 社会福祉サービス
- トロント公衆衛生

主要な自治体サービス
40 億 170 万ドル

- 建築及び都市計画
- 文化
- 経済開発及び観光
- 消防サービス
- 公園、森林管理及びレクリエーション
- ごみ処理事業
- トロント地域自然保護局
- トロント警察サービス及び委員会
- トロント公共図書館
- トロント交通局
- トロント動物園
- 輸送サービス
- その他のプログラム

出典: City of Toronto 2006 Budget Summary,
Volume 4: 2006 Budget Overview and Program Summary, 132 ページ

²⁷ City of Toronto, Social Services Division.< <http://www.toronto.ca/socialservices/index.htm>>

2.3.2 トロント自治体法

トロント市は近年、いくつかの点において、財政、法律上の自律性を獲得した。「より健全なオンタリオのための、より健全なトロント市法(Stronger City of Toronto for a Stronger Ontario Act)」の正式名称を持つ新「トロント自治体法」は2007年1月1日に公布され、これにより市は広範な認可権を与えられた。これには、新たな財源の創設(州政府の税制の妨げにならない限りにおいて)、地域計画や政策決定に関する統制力の強化、より自由な業務委任や協議会、委員会の設置などが含まれる。この法律は、財政上の取決めや責任分担についての州政府とトロント市の関係に様々な変化をもたらしている。しかし、この新法によってトロント市が市民が必要とするレベルで社会福祉サービスを運営するのに十分な財源を確保できるかどうかは、いまだ不明である。新しい権限がトロント市をはじめ各都市の社会問題への取組みに、どのような効果を発揮しているかは、社会問題を扱った第5章で簡単に触れる。

表4 1867年の立法権

| 連邦 1867年 | 州 1867年 | 地方自治体 1867年 |
|-------------|------------|----------------|
| 国防 | 教育 | |
| 貿易通商 | 病院 | |
| 通貨 | 移民(連邦と分担) | |
| 直接及び間接課税 | 固定資産 | |
| 刑法 | 公民権 | |
| 金融 | 裁判権 | |
| 外交政策 | 天然資源 | |
| 市民権 | 農業(連邦と分担) | |
| 郵政 | | |
| 国勢調査及び統計 | | |
| 著作権 | | |
| 連邦公務 | | |
| 漁業 | | |

| | | |
|-------------|--|--|
| 航行 | | |
| カナダ先住民及び居留地 | | |
| 帰化、市民権取得 | | |

表 5 2001 年の立法権

| 連邦 2001 年 | 州 2001 年 | 地方自治体 2001 年 |
|------------|-----------|---------------|
| 老齢年金 | 教育 | 公衆衛生 |
| 国防 | 病院制度 | 保育 |
| 州間及び国際貿易通商 | 社会保障 | 公営住宅 |
| 金融制度 | 保健・医療 | 社会福祉サービス |
| 刑法 | 地方自治体組織 | 長期介護及び高齢者住宅 |
| 漁業 | 固定資産及び公民権 | 公衆衛生 |
| 航空 | 裁判権 | 地方道の整備 |
| 海運 | 天然資源(州域内) | 徴税 |
| 鉄道 | | 公園及びレクリエーション |
| 電気通信 | | ごみ収集及びリサイクル |
| 原子力 | | 空港 |
| 外交政策 | | 動物管理及び条例の施行 |
| 郵政 | | 図書館サービス |
| 市民権 | | 固定資産評価 |
| 課税 | | 芸術及び文化 |
| | | 経済開発 |
| | | 州法違反の管理 |
| | | 歩道 |
| | | 雨水管 |
| | | 公共交通 |
| | | 警察、救急及び消防サービス |
| | | 開発企画 |
| | | 電力 |
| | | 上下水道 |

出典: CUI Report: "Federal, Provincial and Municipal Governance in Canada", 2001

第3章 社会福祉サービス提供モデルの概要

カナダでは地方自治体に関する法的枠組みが複雑で、社会福祉サービスの管理と提供の方法は均一ではない。各レベルの政府にそれぞれ異なった役割と責任があり、なかにはサービスの運営と提供に複数レベルの政府が関与している場合もある。この章ではカナダにおける社会福祉サービスの提供、実施の基準となっているいくつかのモデルについて論じる。表6は、カナダの3つのレベルの政府すべてが社会福祉サービスの支援に使用している資金調達モデルの概要を示している。カナダで提供される社会福祉サービスの大半は、3つのレベルの政府すべての管轄区域にまたがっている。通常、各種サービスへの資金調達には、何らかの形で各政府間のパートナーシップが存在する。

表6 政府の資金調達モデルの概要

| 連邦 | 州 | 地方自治体 |
|----------------------------|------------------------|------------------|
| 連邦の直接支出 | | |
| 州政府が実施するプログラムへの連邦政府の支援 | | |
| | 補助金交付 | |
| | 平衡支出金 | |
| 連邦-地方自治体共同アプローチ(州政府は関与しない) | | |
| 固定資産税に代わる助成金 | | |
| | 州政府省庁による直接実施 | |
| | 地方自治体を実施するサービスへの州政府の支援 | |
| | コスト分担 | |
| | 地方自治体平衡支出金 | |
| | | 地方自治体政府が全責任を担う領域 |
| 複数レベルの政府が関与するアプローチ | | |
| 共同及び三者協定 | | |

3.1 連邦モデル

連邦政府は保健・医療、高等教育、社会扶助及び社会福祉サービスを様々な方法で支援している。その中には、税制や各種プログラム、サービスを通じて連邦政府が直接に各個人を支援する方法もある。さらに、連邦政府は州や準州に対して現金移転(補助金交付)、租税移転(税額控除)、平衡支出などの形で支援を行っている。最後のモデルが、**連邦—地方自治体モデル**で、これはカナダ地方自治体連合などの政策組織からの評価が高まりつつある。

3.1.1 連邦の直接支出

国益に関わり、重要であると見なされる社会問題を取り扱う際に広く認められているアプローチとして、組織や個人を直接支援する方法がある。一般に、国益上重要な社会的問題のうち、連邦政府が直接支援している領域は 4 つある。すなわち、保健・医療、高等教育、社会扶助、社会福祉である。これらの領域には様々な社会問題が存在しており、連邦政府と州政府が責任を分担している。近年、カナダ連邦政府は大きな財政黒字が続き、幼児期の健康な発達、住宅やホームレス問題といった州政府の担当領域への財政支援を拡大してきた。

連邦の直接支出は、次のような領域に充てられている。

- カナダ先住民、イヌイト及び退役軍人の医療、医療保障と疾病予防、医療分野での研究及び医療費に対する税額控除など、連邦政府管轄領域での医療支出
- 学資援助、研究支援、子弟に学資積立を行っている保護者への支援など、高等教育分野の支出
- カナダ児童扶養控除、カナダ先住民の幼稚園から 12 年生までの教育、低所得者向け住宅、社会的弱者(危機に直面している青少年やホームレス、障害者)救済のためのプログラムやサービスなど、社会扶助と社会福祉。²⁸

このほか、国益上重要な社会問題に関連する直接の支援方法として、対象を絞った優遇税制がある。例えば、連邦政府はグローバル経済の中で十分に競争力を発揮できる生産性の高い革新的な人材の確保に積極的であり、そのためには教育水準の高い人材の育成が不可欠である。この目的の達成に向け、連邦政府は様々な税制上の優遇措置や交付金を導入し、より多くの国民が教育の機会を得られるよう配慮している。

3.1.2 州政府が実施するプログラムへの連邦政府の支援

次のモデルは、州政府担当のプログラムに関する連邦政府と州政府間の財政支援構造を示している。

3.1.2.1 補助金交付

補助金交付は、連邦政府が連邦、州双方の利益に関わる社会問題を、州政府と責任分担して取り扱う際に採用する最も直接的な財政支援形態の一つである。²⁹従来、補助金交付はコスト分担協定あるいはブロック補助金の形で行われてきた。コスト分担の場合、連邦政府の助成金には地方政府の用途に対するレベルやタイプにあらかじめ条件が課される場合もあるが、ブロック補助金として提供される交付金の金額は地方自治体の支出形態とは関係なく決定される。³⁰カナダで社会問題を取り扱うために最初に導入されたコスト分担移転制度はカナダ扶助計画(Canadian Assistance Plan、CAP、

²⁸ Department of Finance Canada. 2004.

²⁹ Berry, Albert. 2004. *Social Policy Reform in Canada*. IDRC Books. http://www.idrc.ca/en/ev-27530-201-1-DO_TOPIC.html

³⁰ Coyte Peter C., Landon, Stuart, 1990. "Cost-sharing versus Block-Funding in a Federal System: A Demand Systems Approach." *The Canadian Journal of Economics*, (23), 4, p. 817-38

1966-1996年)である。1996年、CAPに代わってブロック補助金制度であるカナダ医療福祉補助金(Canada Health and Social Transfer、CHST)が設けられた。³¹

2004年4月にCHSTが分割され、カナダ医療補助金(Canada Health Transfer、CHT)とカナダ社会補助金(Canada Social Transfer、CST)が創設された。現在カナダ政府は、州及び準州に対する保健・医療、社会支援の大部分を次のような現金移転(補助金交付)、租税移転(税額控除)及びブロック補助金を組み合わせて実施している。

- カナダ医療補助金(CHT)– 医療補助。カナダ保健法(Canada Health Act)の定める全国的な基準と条件を維持するための補助金
- カナダ社会補助金(CST)– 高等教育、社会扶助、社会福祉を支援する補助金。幼児期の健康な発達、幼児学習、保育への援助も含まれる
- 医療改革補助金(Health Reform Transfer、HRT)– 2003年の保健医療刷新に関する第一大臣協定(First Ministers' Accord on Health Care Renewal)の一環として第一大臣が特定した重点分野(プライマリーケア、在宅ケア、高額医薬品補償)での医療改革を支援する補助金³²

3.1.2.2 平衡支出金

平衡支出金制度は、財政的に豊かでない州に対して無条件で補助金を交付する支援方法である。この制度は財政的な不均衡を削減し、すべての州がその税徴収能力にかかわらず同程度の課税水準で同程度のサービスを提供できるようにすることを目的とする。³³平衡支出金は条件付きではなく、各州で最適と思われる目的に利用できる。3つの準州はこの平衡支出金ではなく、準州交付金(Territorial Formula Financing、TFF)を受ける。これは医療、教育、社会プログラムをはじめ準州の財政需要と、準州の自主財源からの歳入との隔たりを埋めるものである。³⁴

3.1.3 連邦 – 地方自治体共同アプローチ

カナダでは地方自治体は州政府に從属する。同時に、都市部の長期的な安定と繁栄は連邦政府が改めて関心を示している領域でもある。1970年代初頭、カナダ連邦政府は米国連邦政府と同時期に都市政策省(Ministry of State for Urban Affairs)を創設し、繁栄と競争力の高い都市建設に向けた活動を統合した。同省は1971年から1979年まで存続し、連邦内の都市活動の調整、3つのレベルの政府間の合意の確立、研究活動を行った。

これ以降、連邦政府と地方自治体の政策調整は、広範な社会領域から、都市部の居住者の健康、生活の質、経済競争力に大きな影響を与えると思われる地方自治体のインフラ関連領域へと移行した。例えば公衆衛生、給水システム、道路などのインフラや、その他都市の運営に不可欠なサービスの劣化はカナダ国民の生活の質に重大な影響を与えると見なされている。

連邦政府は都市問題に関与してはきたが、地方自治体との関係を明白に規定した都市政策の枠組みでこのような関与が行われたことはほとんどなかった。しかし非公式あるいは場当たりの連邦政府と地方自治体政府との関係は、固定資産税の代わりとしての助成金及び三者協定という、2種類の財

³¹ Canadian Social Research. *Federal Government Response to Issues*. <http://www.canadiansocialresearch.net/uncan.htm>

³² Department of Finance Canada. 2004. Total Federal Support for Health, Post-Secondary Education, and Social Assistance and Social Services (2003-04). http://www.fin.gc.ca/facts/tfsh1_e.html

³³ Berry, Albert. 2004.

³⁴ Department of Finance Canada. 2004.

政支援を中心に展開してきた。³⁵ 三者協定は通常カナダの 3 つのレベルの政府すべてが関与するもので、本章の後半で論じる。

3.1.2.1 固定資産税の代替としての助成金

固定資産税の代替としての助成金は、連邦政府と地方自治体の最も基本的な関係を表す補助金制度である。連邦政府所有の固定資産(国営企業を含む)は、自治体の固定資産税が免除される。この歳入損失を補填する目的で、連邦政府は地方自治体に対して固定資産税を納める代わりに助成金を提供している。1992 年には連邦政府が赤字削減策の一環としてこの助成金の支払いを凍結したため、地方自治体は約 6 億ドルに上る年次損失を被った。この後凍結はなく、地方自治体は現在も連邦政府からこの助成金を受けている。この助成金は、用途についての制限がなく、それぞれの自治体が適切と判断する用途、分配法で自由に活用できる。

3.2 州モデル

州政府は社会福祉サービスの大半を担当しており、非営利組織、慈善団体、地方自治体など広範な機関や組織と密接に協力しながら業務を行っている。最近これらの機関が州政府から特定の地域サービスの実施を請け負う形態が増加している。オンタリオ州政府で主として社会福祉サービス分野に関わっているのは地域コミュニティ・社会福祉サービス省(Ministry of Community and Social Services)である。

3.2.1 地域コミュニティ・社会福祉サービス省

地域コミュニティ・社会福祉サービス省は、政策展開や制度支援を通じ、障害者や社会的弱者向けプログラムの管理運営を行っている。主な担当領域は次のとおりである。

- 所得及び雇用支援
- 社会及び地域コミュニティ サービス
- 発達障害を持つ成人向けのサービス
- オンタリオ州の障害者に対するアクセス確保

同省支援のプログラムは通常、経済的援助を必要とする者、家庭内暴力から逃れてきた女性や子ども、ホームレスあるいはその危機に瀕している者、発達障害のある成人、裁判所命令による保育費を受け取っている家族などを対象としている。

これらのサービスは多様な方法で実施されている。

- 同省職員が直接行う
- コストを州政府と自治体政府で分担し、地方自治体の社会福祉サービス課が行う
- 補助金交付に関し、省と合意の上、地域内の組織が請け負って行う
- 先住民が行う³⁶

3.2.2 州政府省庁による直接実施

地域コミュニティ・社会福祉サービス省は数々のプログラムを提供しているが、その中には州政府が直接管理し個人に提供しているものもある。

³⁵ Berdahl, L. 2003.

³⁶ Ministry of Community and Social Services. 2006. *Ministry Overview*. <http://www.cfcs.gov.on.ca/mcss/english/ministry/overview/>

3.2.2.1 オンタリオ障害者支援プログラム

オンタリオ障害者支援プログラム(Ontario Disability Support Program、ODSP)は障害者に対する所得と雇用に関する支援を行っている。このプログラムは 100 パーセント州政府が管理運営している。しかし、コストは 80 対 20 で地方自治体と分担している。地方自治体は管轄区域での請求件数を基に、州政府に一定の金額を支払うことでプログラムに寄与している。

3.2.3 地方自治体を実施するサービスへの州政府の支援

地方自治体はオンタリオ障害者支援プログラム(ODSP)に一部財政負担しているが、その運営や実際の提供に関してはほとんど関与していない。一方、州政府が財政を負担してプログラムの原案作成まで担当し、その実施をコスト分担合意や共同契約の下、地方自治体が行う場合もある。オンタリオ州が資金を供給したり開発したサービスは、州内に 47 ある総合自治体サービス管理委員会(Consolidated Municipal Service Managers、CMSM)(オンタリオ州北部では地域社会福祉サービス管理委員会、District Social Services Administration Boards、DSSABと呼ばれる)、先住民の実施組織など、いくつかの異なった組織が実施を担当している。また州政府は、地域コミュニティ内のグループをブロック補助金で財政支援することもある。

以下に、共同契約及びコスト分担合意によってオンタリオ州で実施されているプログラムの例を 2 つ紹介する。

3.2.3.1 オンタリオ ワークス プログラム

オンタリオ ワークス プログラムは「生活保護から雇用へ」を掲げる州政府プログラムで、一時的に経済的援助を必要とする人を対象に所得、雇用に関する支援を行っている。オンタリオ州が考案し、実施を義務づけたプログラムで、CMSM 及び DSSAB によって地方自治体レベルで実施される。CMSM と DSSAB はコスト分担合意の下、当プログラムの運営管理と資金供給を担当している。同プログラムに係るコストの 80 パーセントは州政府が負担する。残りの 20 パーセントは地方自治体が負担するが、時にはインカインド(現物支給)の形を取ることもある。³⁷

3.2.3.2 犯罪被害者対策室

オンタリオ州政府は、州内に 69 ある、犯罪被害者の回復と社会復帰を支援する地域機関に対し、3年間の助成金という形で直接資金を供給してきた。この資金は、法務省に属する犯罪被害者対策室(Office for Victims of Crime)が管理している。³⁸

3.2.4 州政府に義務付けられた地方自治体平衡支出金

「プーリング」とも呼ばれるグレーター トロント エリア(GTA)の財政平衡化の方法は、社会扶助プログラムや低所得者向け住宅プログラムの財政的影響が GTA 全域に均等に分散されるよう考案された資金供給法である。このプログラムは州政府が開発したもので、GTA における社会福祉プログラムのコスト分担に存在する不均衡の是正と、1990 年代後半に始まった地方サービス調整(Local Service Alignment)の影響緩和を目的としている。この平衡支出金制度は、トロント市の既存プログラムが GTA 住民を対象とすることで、市が他の地方自治体の社会福祉サービスのコストまでを負担すること

³⁷ http://www.mcass.gov.on.ca/mcass/english/pillars/social/contacts/ow_contact.htm

³⁸ Ministry of the Attorney General, 2006. News Release:Ontario Government Invests in Community Projects to help Victims of Crime. http://ogov.newswire.ca/ontario/GPOE/2006/12/08/c5179.html?lmatch=&lang=_e.html

に対する懸念から創設された。プーリングの対象となるのは、州政府の認めた社会扶助コストのみである。³⁹

3.3 地方自治体が全責任を担う領域

1990年代の社会福祉サービス調整により、州政府プログラムの多くが地方自治体の管轄下へと移転された。再調整により地方自治体が新たに担当することになったのは次の領域である。

- オンタリオ ワークス プログラムの実施(3.2.3 参照)
- 保育制度(託児所)に対する財政責任の拡大
- 公衆衛生に対する新たな財政負担
- 低所得者向け住宅の日常管理、運営に対する資金供給と責任

オンタリオ州政府は、規模は縮小したものの、引き続き地方自治体に支援を行っており、公衆衛生、福祉サービスの実施プログラムの一部は現在も州が担当している。⁴⁰また、低所得者向け住宅プログラムは州政府が創設した非営利企業に再割り当てされ、こうした企業が地方自治体サービス管理委員会や低所得者向け住宅供給者に代わり、公営住宅、非営利住宅、賃貸補助プログラムを運営している例もある。地方自治体の実施、資金提供している社会福祉サービス プログラムについては、第 4 章でトロント市の事例を紹介する。

3.4 複数レベルの政府が関与するアプローチ

三者協定と共同プログラムは、地方自治体レベルでの社会福祉サービス実施を援助する際に頻繁に用いられる財政支援方法である。三者協定は連邦、州、地方自治体の各政府間で資金負担を分割するという特徴がある。共同プログラムでは、地方自治体と連携している政府機関、あるいは州政府と地方自治体とに何らかの関係が存在することもある。三者レベルでは、資金供給義務は必ずしも平等とは限らない。特に財政資源の少ない地方自治体の場合はそうである。地方自治体は州政府機関や連邦政府機関から資金提供を受けることもしばしばあり、その代わりにサービス実施に必要なスペースや人員などの現物支給を行ったり、開発費やその他コストに対する権利を放棄したりする。共同プログラムや三者協定において地方自治体に与えられる自律性のレベルは様々で、取り扱う社会問題やインフラ問題によって異なってくる。

長年続いてきた共同プログラムの一例として、住宅修復援助プログラム(Residential Rehabilitation Assistance Program、RRAP)がある。これは、連邦政府機関であるカナダ抵当住宅公社(Canadian Mortgage and Housing Corporation、CMHC)経由で連邦政府が低所得者や障害者、カナダ先住民の住宅改築に対し財政支援を行うプログラムである。広く知られている三者協定に西部経済多様化カナダ(Western Economic Diversification Canada、WD)部門が実施している都市開発協定(Urban Development Agreement、UDA)がある。UDA は革新的な方策で、これにより連邦政府及びカナダ西部の州政府、地方自治体は、都市部の再活性化や持続可能な経済開発といった広域的な問題を取り扱うことが可能になった。現在、バンクーバー、サスカトゥーン、レジャイナ、ウニペグの各市で 4 つの協定が実施されている。各 UDA において、WD は州政府及び地方自治体と連携し、必

³⁹ City of Toronto Corporate Finance.2004. *Briefing Note: GTA Equalization (Pooling)*.
http://www.toronto.ca/budget2004/pdf/cnshsgtapooling_edited.pdf

⁴⁰ Your Local Government. *New Municipal Responsibilities*. <http://www.amo.on.ca/YLG/ylg/newmuni.html>

要なプログラムを特定して資金を提供している。⁴¹手頃な価格の住宅を供給するための非営利組織を創設したり、地域の物理的、社会的、経済的活力に貢献するような戦略的インフラの支援などを扱うプログラムがある。

3.4.1 共同及び三者協定

ここではカナダで実施されている共同及び三者協定の例を挙げる。各協定に関するさらに詳しい情報へのリンクは脚注を参照されたい。

3.4.1.1 バンクーバー協定

2000年3月に締結されたバンクーバー協定(Vancouver Agreement)はバンクーバー市の抱える社会問題や経済問題、特に貧困、失業、薬物依存、精神障害、犯罪、経済の停滞など深刻な問題に直面しているバンクーバー都心イーストサイドに焦点を当てた都市開発協定の取組みである。この協定を通じ、健康と生活の質の向上、安全と治安、経済発展、雇用、安全な住居などのための支援金を提供し、バンクーバーのイーストサイドの再活性化を妨げてきた多くの社会問題の解決に取り組んでいる。これにより各レベルの政府が持つ専門知識と資源の投入なくしては解決できない問題に取り組むための包括的な共同アプローチが可能になった。3つのレベルの政府が共同で取り組んだ結果、アルコールや薬物使用、自殺、HIV/エイズによる死亡率が大幅に低下した。同時にこの協定で、29もの経済開発と雇用の取組みが支援され、低所得者向けの12の集合住宅を含む53件の開発に結びついた。定期的なミーティングによりパートナー間の共同作業が円滑に進み、またパートナーシップの組織形態により、まとまりの良い政策決定が可能となった。この協定に関する詳細は、<http://www.vancouveragreement.ca>を参照されたい。⁴²

3.4.1.2 カナダ地方自治体連合

カナダ地方自治体連合(Federation of Canadian Municipalities, FCM)は地方自治体政府の利益に貢献することを目的とした全国規模の専門職団体である。FCMはカナダの大都市、中小都市部及び地方の地域コミュニティを代表する1400名を超えるメンバーから構成され、連邦政府管轄区域における政策やプログラムを検討することを業務としている。⁴³地方自治体は、FCMを通じて連邦政府が政策展開を行ったり国としての意思決定を下す際に、地方自治体の関心事も考慮するよう強く働きかけることに成功してきた。さらに詳しい情報は、www.fcm.caを参照されたい。

3.4.1.3 カナダ抵当住宅公社

カナダでは、全国規模の住宅政策は連邦政府機関の1つであるカナダ抵当住宅公社(Canada Mortgage and Housing Corporation, CMHC)によって運営されている。⁴⁴CMHCはあらゆるレベルの政府、地域組織、民間セクター、非営利機関と連携している。州政府は住宅建設の基準や計画に関してはCMHCのモデルを採用しており、地方自治体はCMHCに財政支援を求めることもある。CMHCの活動は住宅政策、建築基準、成長パターン、建築工法など、住宅建設の水準に寄与し、また、社会経済的な差別⁴⁵に影響を与えている。詳しい情報はwww.cmhc.caを参照されたい。

⁴¹ Berdahl, L. 2003. *Federal-Municipal relations in the Canadian Parries*, Municipal-Federal-Provincial Relations Conference. <http://www.iigr.ca/conferences/archive/pdfs4/Berdahl.pdf>; Western Economic Diversification Canada, Community Economic Development, Urban Development Agreements (2007). http://www.wd.gc.ca/ced/urban/default_e.asp よりアクセス可能

⁴² その他の都市開発協定: レジャイナ都市開発協定 http://www.wd.gc.ca/mediacentre/2005/may13-01a_e.asp; サスカトーン都市開発協定 http://www.wd.gc.ca/mediacentre/2005/may13-02a_e.asp; ウィニペグ都市開発協定 <http://www.winnipegpartnership.mb.ca/>

⁴³ FCM. 2007. メイン ウェブサイト: <http://www.fcm.ca/english/about/about.html>

⁴⁴ CMHC 2007. メイン ウェブサイト: <http://www.cmhc-schl.gc.ca/en/corp/about/index.cfm>

⁴⁵ Wikipedia. 2007. "Canada Mortgage and Housing Corporation." http://en.wikipedia.org/wiki/Canada_Mortgage_and_Housing_Corporation

3.4.1.4 ユナイティッドウェイの健全な地域コミュニティ実現のための特別委員会

健全な地域コミュニティ実現のための特別委員会(Strong Neighbourhoods Task Force)は、トロント市とグレーター トロント エリアのユナイティッド ウェイの共同取組みで、連邦政府と州政府から支援を受けている。この委員会は、あらゆるレベルの政府が地域サービス用のインフラ整備を支援し、生活の質向上を目指すという三者協定と地域投資モデルの要素について調査している。⁴⁶調査結果を基に、トロントで健全な地域コミュニティを実現するための行動計画が作成され、貧困、失業、移民、サービスへのアクセスなどの問題の解決に向けた方策が盛り込まれる予定である。⁴⁷この取組みは、深刻なホームレス問題に対応するために連邦政府が過去に設置した特別委員会を起源としている。

⁴⁶ City of Toronto.2004. News Release:United Way and City of Toronto Launch Strong Neighbourhoods Taks Force.
<http://wx.toronto.ca/inter/it/newsrel.nsf/0/3006e457087f865585256e9000515b15?OpenDocument>

⁴⁷ Strong Neighbourhoods Task Force.2004. メイン ウェブサイト: http://www.strongneighbourhoods.ca/taskforce_about.html

第4章 財政的要因と需要の変化への対応 — トロントの事例

近年、上層政府の構造改革やその責務の自治体への移行の傾向が多く見られ、社会福祉や社会扶助の実施と財源の供給の双方における大都市自治体の役割や責務はますます増大している。この役割と責務の構造改革により、地方自治体は財政的な制約やその他の圧力を受けやすくなり、質の高いサービスの提供を維持することが困難になっている。カナダで最大の都市自治体であるトロントはこれら数々の変革や困難を乗り越え、幾度も社会福祉サービスの提供方法の根本的改正を行ってきた。

4.1 メトロトロントが残した遺産

4.1.1 メトロポリタントロントの歴史

オンタリオ州は1953年の「メトロポリタントロント法」に基づき、トロント市の上層行政体として「メトロポリタントロント」（一般に「メトロ」と称される）を設立した。グレータートロントエリアの広域ガバナンスと発展を適正に管理することを目的としたメトロには、トロント市と周辺12の自治体が含まれている。トロント市周辺の新生コミュニティにとっては強力な財政基盤とインフラ（オンタリオ湖の水源利用など）が活用できる一方、トロント市にとっても都市の拡大に従って必要な住宅ストックを確保できるという、双方にとって有益な合意として受け入れられた。⁴⁸この州政府からの使命を受け、メトロのフレドリック・ガーディナー議長の下、メトロトロント全域でハード・ソフト両面にわたる飛躍的なインフラ整備が進められた。トロント市南端を東西に走るガーディナーエクスプレスウェイもまたこの時期に建設された。

メトロは、上層自治政府として、交通、公共交通機関、地域計画、ごみ処理、警察のほか、本報告書に最も関連の深い地域コミュニティサービスなど、様々な責務を負った。具体的には、メトロトロント福祉・社会サービス課がメトロ地域の福祉、老人ホーム、児童関連サービスを管轄した。1977年の報告書によれば、メトロの役割は「物理的なサービスの提供から人に関わる福祉サービスの提供へ」とその本質が移行した。⁴⁹1991年頃にはメトロの社会福祉サービス及び家庭向けサービスに関わる支出だけで12億4800万ドルに上り、総支出の37%を占めた（1981年比で割合は2倍になった）。⁵⁰

4.1.2 影響と遺産

1990年代になると、メトロレベルの政府の妥当性について疑問の声が上がるようになった。今日のグレータートロントエリアは地域面積が広いだけでなく、地域と自治体の政治的、経済的連携もメトロのそれをはるかに超えている。その上、1995年には「小さな政府」を政策の柱とするマイク・ハリス保守党政権が誕生した（この政策の影響については次項で詳述）。しかし、メトロが政府のひとつのレベルとしての機能を果たさなくなったことにより、新しいトロント市は社会福祉サービス提供の負担を担うこととなった。

メトロの影響は大きく2つの分野で現れた。第一に、トロント市の発展に不可欠なインフラ整備のため、1950年代と60年代には大規模な都市建設事業に対し、莫大な資本投資が行われていた。しかし新しく建設された設備には莫大な維持費も掛かり、過度に膨れ上がったインフラ支出のため市の財政は身動きの取れない状態に陥った。これが1991年の不況と重なり、トロント市は今日まで続く財政赤字を抱え込むこととなった。第二の大きな影響は、合併以前は周辺地域がそれぞれ請け負っていた地域コミュニティサービスをメトロが直接提供するようになったことである。メトロは地域全体にサービスを提供するための統合的な枠組みを構築することなく、「人に関わるサービス(human service)」の増加に

⁴⁸ Phil Abrahams. "Report No. 29 of the Management Committee", Municipality of Metropolitan Toronto.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

対応した。これらの地域コミュニティ サービスはメトロ解体後、各自治体に委譲された。各自治体はそれ以前より広範なサービス提供の責任を負ったため、財政面、雇用及び地域レベルの管理運営において深刻な影響を受ける結果となった。⁵¹

メトロの経験を通して、トロントは成長能力、サービス提供ともに拡大したが、この二層制自治体政府のシステムは同時に非常に官僚主義的なシステムを生み出す結果となった。これが 1998 年のメトロ解体時に、トロントの各種サービス提供と財政能力に対し絶大な影響を与えることとなった。

4.2 責務の委譲と合併の影響

4.2.1 GTA における影響

1990 年代後半の州政府からの権限委譲により、グレーター トロント エリア(GTA)はオンタリオ州の他地域に比べ社会福祉サービスへの圧迫が極めて大きくなった。最近の研究でも、それが具体的な数字で示され、その重大さが証明された。健全な地域コミュニティ連合会(Strong Communities Coalition)は GTA の 905 市外局番の 4 つの地域(ダラム、ハルトン、ピール、ヨーク)の人口とオンタリオ州政府が実施している保健・医療及び社会福祉サービスの予算に関する情報を入手した。連合はこの情報を分析し、GTA/905 局番エリアの住民 1 人当たりの保健・医療、社会福祉サービスの年間予算が、州の他地域に比べ少ないという結論を出した。2007 年には国際的な会計コンサルタント会社、PricewaterhouseCoopers LLP が、この情報の妥当性を検証するため、厳しい見直しと分析を行った。

この PricewaterhouseCoopers の分析によれば、保健・医療、社会福祉サービスに充てられる 1 人当たりの年間予算には GTA の 905 局番エリアとオンタリオ州内の他地域で大きな格差が存在する。また、2002 年から 2007 年の間にこの格差は広がり、現在もその拡大が続いている。この格差は病院サービスにおいて顕著で、2006/07 年度では 8 億 9930 万ドル、1 人当たりにして年間 215 ドルもの差がある。2003/04 年度の各種社会福祉サービス(児童教育、高齢者、障害者、育児、児童福祉など)では、合計 5 億 5150 万ドル、1 人当たりにして年間 181.1 ドルの差があった。地域コミュニティ ケア アクセス センターのサービスに関する 2006/07 年度のデータでは合計で 9440 万ドル、1 人当たりにして 31 ドルの格差である。⁵²

4.2.2 トロント市への影響

トロント市は 1997 年に州政府からの権限委譲が進められたことにより、オンタリオ州南部の好景気に反し、財政難に陥った。これに伴い、トロント市は公営住宅及びホステル事業に 2 億 7000 万ドル、公衆衛生事業に 4000 万ドル、社会福祉サービスに 1 億 2500 万ドル、公共交通に 9500 万ドル、救急車両に 2900 万ドルの新規歳出を余儀なくされた。この新しい財政負担により市の総支出は 10%増加した。

新しい歳出とのバランスをとるため、州政府は教育制度への補助金増額を約束した。しかし固定資産税の増税が、特に旧メトロ トロントでも歴史の古い地域で実施された。1999 年春、市議会で人員とサービスの削減が承認され、委譲の財政的影響が同年後半から現れ始めた。これらの変革により最も

⁵¹ "Greater Toronto". Report of the GTA Task Force, January 1996, p. 176.

⁵² PricewaterhouseCoopers.2007. Audit of Strong Communities Coalition Study.

打撃を受けたのはトロント周辺の旧地方団体(エトビコ、スカボロー、ヨーク、ノース ヨーク、イースト ヨーク)で、各種サービスが削減されたり、新しい使用料の設定又は値上げが実施された。⁵³

1998 年に市が合併した際、経費削減の 3 年計画が設定された。大半のプログラムで削減目標が達成され、2000 年末までに合併により直接節減された額は固定資産税を財源とするプログラムで 1 億 3620 万ドル、諸料金を財源とするプログラムで 1730 万ドルに上った。自治体の経費の多くは人件費であるため、経費削減の大部分は人員削減によって達成された。市はまた、合併に伴う様々な事業統合に必要な、数多くの一時経費や年間経費にも直面した。2000 年末までに、このような経費は 3 億ドルを超過した。⁵⁴

4.3 現状と課題

前述の権限委譲や合併の影響だけでなく、その他の構造的・経済的要因から、トロント市、その他各地の自治体は、提供しているサービスに関し、主に財務面で深刻な問題を抱えている。次の表は社会扶助金、高齢者サービス、児童福祉、障害者サービス、ホームレス問題、公営住宅、支援住宅、移民問題などの主要な社会福祉サービスと関連事業、及び社会福祉サービスの提供に関する法律の概要を示している(表内で使用されている用語の説明は次ページを参照)。この章の後半では、これら主要サービスの構造とサービス提供に影響を及ぼす特定の圧力や課題について詳しく述べる。

⁵³ Sewell, John. 2000. "Tory hocus-pocus to force more Toronto cuts." *Eye Weekly*, March 9, 2000
<http://www.eyenet/eye/issue/issue_03.09.00/news/citystate.php>

⁵⁴ Schwartz, Harvey. 2001. The Financial Implications of Amalgamation: The case of the City of Toronto. York University. www.econ.yorku.ca/research/workingPapers/working_papers/MontrealPaper3.pdf

表 7 主要な社会福祉サービス、プログラム、サービス提供の概要

| サービス | 歴史 | | 創設 | | 財政 | | サービスの提供 | |
|---------|--------------|------------------------------|---|---|--------------------|---|---------|--|
| | 開始年 | 法律 | 財源 | 総事業費 | モデル | 機関 | | |
| 社会扶助 | 1997 | オンタリオ ワークス法 | 80%が州、20%が地方自治体。管理運営費は50%ずつ負担 | 18 億ドル(2002) | 州の財源により自治体が提供 | 地域コミュニティ・社会福祉サービス省(MCSS)、47 の総合自治体サービス管理委員会(CMSM) | | |
| 高齢者サービス | 1952 | 老齢所得保障法 | カナダ連邦政府の一般財源 | 290 億ドル(2005-06) | 州と連邦政府により経費分担 | 所得保障制度 カナダ人材開発省(HRDC)の一部門 | | |
| 児童福祉 | 1984 | 子ども家庭サービス法 | カナダ児童給付(CCTB)/全国児童給付(NCB)(連邦) | CCTB: 55 億ドル(2003/04) NCB: 34 億ドル(2005/04) | 三者負担 | オンタリオ州地域コミュニティ・社会福祉サービス省(MCSS) オンタリオ児童・青少年サービス省、トロント市立保育センター | | |
| 障害者サービス | 1997 | オンタリオ障害者支援プログラム(ODSP)法 | HRDC(連邦政府) MCSS/ODSP(州政府) | 40 億・3200 万ドル | 州と連邦政府の財源により州政府が提供 | カナダ人材開発省(HRDC)、オンタリオ州地域コミュニティ・社会福祉サービス省(MCSS) | | |
| ホームレス対策 | 1999 | 地域パートナーシップ支援構想(SCPI) | SCPI(連邦政府)、州政府(MCSS 経由)、自治体 | SCPI: 1 億 2345 万ドル(2000-07) | 連邦政府の財源により自治体が提供 | 低所得者向け住宅課、「ストリートからホームへ」プログラム、地域コミュニティの諸機関 | | |
| 公営住宅 | 2000 | 公営住宅改革法(SHRA) | 健全な地域コミュニティ住宅手当(トロントパイロットプログラム) | 360 万ドル(2004) | 連邦政府の財源により自治体が提供 | オンタリオ自治及び住宅省、トロント地域住宅供給公社(TCHC) | | |
| | 2005 | カナダオンタリオ低所得者向け住宅プログラム(COAHF) | COAHF: 州と連邦政府50%ずつ負担 | COAHF の資金: 7 億 3400 万ドル | 三者負担 | カナダ住宅金融公社(CMHC)、オンタリオ自治及び住宅省、低所得者向け住宅課(トロント) | | |
| 支援住宅 | 2005 | カナダオンタリオ低所得者向け住宅プログラム | CHMA(連邦50%)、オンタリオ州(残り50%の85%)、残りは各自治体及び個人寄付 | 7 億 3400 万ドル | 三者負担 | カナダ住宅金融公社(CMHC) オンタリオ自治及び住宅省、低所得者向け住宅課(トロント) | | |
| 移民 | 1952 1957 | 移民法 暫定連邦健康計画(IFH) | 連邦財源 | 5060 万ドル(2002-03) | 連邦財源により連邦政府が提供 | カナダ市民権・移民省(CIC) | | |

社会福祉サービス表: 用語の説明

開始年 サービス提供の施行日を設定した法律が公布された年

法律 サービス又はプログラムの提供を導入した法律

財源 サービスの運営資金を提供する各レベルの政府、その他の社会団体

事業費 各サービス事業の年間資金

モデル 各レベルの政府(連邦、州、自治体)間のサービス事業の提供モデル

機関 各レベルの政府(連邦、州、自治体)に属する、実際のサービス運営機関

4.3.1 社会扶助

4.3.1.1 連邦政府及び州政府からの支援

カナダにおける福祉政策は 1966 年のカナダ社会扶助計画(Canada Assistance Plan、CAP)に沿って実施されてきた。この制度は連邦政府と州政府間で費用が分担されている。CAP では、「困窮している」と判断されたすべての人々に、補助金が給付された。不況や財政赤字削減への動きから、連邦政府は 1995 年にカナダ医療福祉補助金(CHST)のブロック補助金を導入した。1990 年代は、米国の社会福祉政策の変化からの影響を受け、カナダでも社会福祉に対する理念や実践が転換した時期であった。オンタリオ州では 1995 年の選挙で進歩保守党政権が掲げた「常識の変革(Common Sense Revolution)」が、オンタリオ ワークス プログラムという福祉代替プログラムを中心に推し進められた。オンタリオ ワークス プログラムは 1997 年に創設された、義務的な就労を課すプログラムで、主に地元の求人とプログラム対象者を結びつけることを目的としている。⁵⁵この生活保護から勤労福祉への変革の戦略は、次のような影響を与えた。

- 扶助金減額と、より厳しい就労に関する要件
- 政策実施の分権化と地域化
- 一地域を越えた、全国的な政策情報の共有度の増加⁵⁶

4.3.1.2 地方自治体の役割

オンタリオ ワークス プログラムは総合自治体サービス管理委員会(CMSM)を通じ、自治体レベルでオンタリオ州全域にわたり提供されている。州政府は各地方自治体と 80 対 20 の割合で費用を負担し、管理運営費も 50%負担している。

4.3.1.3 現状と課題

福祉制度の改革によりオンタリオ州の各自治体の財政負担が増加し、社会福祉及び扶助プログラムへの支出が歳出に占める割合が高くなった。この改革により、平均 30%の扶助金が減額され、地域コミ

⁵⁵ Herd, Dean. *Rhetoric and Retrenchment: 'Common Sense' Welfare Reform in Ontario*
<http://www.socialwork.utoronto.ca/fsw/fswsupport/sane/doc/herd_rhetoric.pdf>

⁵⁶ Herd, Dean.

ユニティ支援プログラムや公営住宅への財源も削減された。そのため他の分野での援助の必要性が高まった。⁵⁷

その上、報告された賃金と貧困指数を比較したところ、オンタリオ ワークス プログラムにおける受給者の大半はプログラム終了後も貧困状態にあり、約 20%が 1 年以内にプログラムに戻ってくるという実態が明らかになった。このような人々が貧困の落とし穴から抜け出すには、教育や職業訓練、技能向上を支援するプログラムが重要となる。しかし、上層レベル政府からの財源削減により、受給者がこれらのプログラムに参加できる機会は減少している。⁵⁸

4.3.2 高齢者サービス

カナダでは高齢者サービスとして所得補助、医療サービス、地域参加、公共施設へのアクセス、安全及び教育サービスなど、多種多様な社会福祉サービスが提供されている。ここでは高齢者への主要な支援体制の詳細を紹介する。

4.3.2.1 連邦政府及び州政府からの支援

連邦レベルのサービスの柱は**老齢所得保障制度**(Old Age Security Program)に基づく所得補助である。老齢所得保障は 1927 年に開始され、1952 年に大幅な構造改革が行われた。1952 年の老齢所得保障法改正に伴い、連邦政府はこの制度の全面的な責任を負った。⁵⁹現在この制度は連邦、州両政府間で財政が分担され、老齢年金及び低所得又は無所得の高齢者に対する所得補足保障と遺族手当が給付されている。州政府は住宅支援の資金供給を通じて高齢者支援を行っており、2005 年度には保健・長期介護省 (Ministry of Health and Long Term Care) が「トロント老人ホーム (Toronto's Homes for the Aged)」プログラムの予算 1 億 7400 万ドルの大半を負担した。⁶⁰

4.3.2.2 地方自治体の役割

高齢者向けの住宅供給や医療に、トロントは公共サービスと民間サービスを併用している。トロント市営の「トロント老人ホーム」は、市議会に直接の説明責任がある。このプログラムはオンタリオ州の保健・長期介護省及びトロント市からの財政援助だけでなく、入居者からも負担金(各自の支払能力による異なる)を受けている。この組織は、次のような多様なサービス(特に住宅と保健・医療サービス)を高齢者に提供している。

- 2600 名の高齢者が居住又は短期滞在している 10 か所の老人ホーム
- 認知症やその他特別医療が必要な高齢者のためのプログラム
- デイ サービスや食事宅配サービスなどの地域コミュニティ支援プログラム
- 多数の契約施設での支援住宅
- 必要と認められた者の自宅での家事サービス⁶¹

⁵⁷ Mintz, Jack M., Roberts, Tom. 2006. *Running on Empty: A Proposal to Improve City Finances*. C.D. Howe Institute. <http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_226.pdf>

⁵⁸ Toronto Community and Neighbourhood Services. 2002. *After Ontario Works: A survey of people who left Ontario Works in 2001*. <<http://www.toronto.ca/socialservices/>>

⁵⁹ Dewetering, J (1990). "The Old Age Security Fund". Parliamentary Research Branch. <http://dsp-psd.communication.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/MR/mr58-e.htm#THE%20OLD>

⁶⁰ Toronto Homes for the Aged. "A Report Card for Seniors: 2005".

⁶¹ City of Toronto, Homes for the Aged. <http://www.toronto.ca/homesfortheaged/overview.htm>

4.3.2.3 現状と課題

現在、トロント市は住宅供給や介護施設、長期介護などの様々な課題を抱えている。市議会で高齢者問題のロビー活動をしている「トロント シニア フォーラム」は、次の点を中心に改善を求めている。

- 低所得高齢者向け施設の増設。入所待機期間については現在の 10 年を 2006 年までに 7 年に短縮する。さらに 2007 年までに 5 年、2008 年までに 3 年、2009 年までに 1 年以下を目標に短縮する
- 既存施設の改修、修復、修繕に向けた努力を拡大する
- バリアフリー住宅を増設する
- 2006 年から 2007 年中に 2 施設を目標として長期介護施設を増設する
- 文化的に敏感な方法で長期的介護を提供することを保証する⁶²

4.3.3 児童福祉

カナダの社会福祉サービスとしての保育と児童福祉は、1888 年の「養育放棄された児童の保護と再育成法(Act for the Protection and Reformation of Neglected Children)」以来の長い歴史がある。それ以来、児童福祉には 3 つのレベルの政府すべてが関与し、他の社会福祉サービスでは見られないような政府間の協力がある。

4.3.3.1 連邦政府及び州政府からの支援

連邦政府はカナダ全土で補助金と税額控除により育児と福祉プログラムへの支援を行っている。全国児童給付(National Child Benefit)は 3 政府の合意で成立したもので、2 つの主要な給付からなる。これらは 8 割以上の世帯に給付されている「カナダ児童給付(Canada Child Tax Benefit)」と、全世帯の 4 割の低所得世帯に給付されている「全国児童給付補完(National Child Benefit supplement)」である。再投資及び州政府、自治体からの給付とともに、これらの取組みでは子どもを持つ家庭を対象に所得支援をはじめ、包括的な支援プログラムを行っている。2003-04 年には連邦政府から 560 万人の児童に対し、カナダ児童給付 55 億ドル、2005-06 年には全国児童給付補完として 270 万人に 34 億ドルが支給された。⁶³また連邦政府は幼児教育プログラムを提供しており、近年、新しい保育サービスの取組みを発表した。

オンタリオ州は 1978 年から育児政策への取組みと改革を開始し、1985 年に児童サービスの法的根拠となる「子ども家庭サービス法(Child and Family Services Act)」を制定した。地域コミュニティ・社会福祉サービス省の管轄下でこの政策の見直しが続く一方で、報告される児童虐待の事例は 1990 年代に 3 倍に膨れ上がった。オンタリオ州政府は 2003 年にその重要性を認識し、複雑な児童虐待問題に対処するため、20 年ぶりの新省となる児童・青少年サービス省(Ministry of Children and Youth Services)を設けた。⁶⁴2005 年に「子ども家庭サービス法」は改正され、養子と児童福祉に関する同省の規定を明確化した改正法が 2006 年 11 月に交付された。

4.3.3.2 地方自治体の役割

上述のように、近年の保育への財政支援の削減により、トロント市の負担は(特に「トロント市立保育センター」と「トロント在宅保育」で)増大している。現在も運営されているトロントの早期幼児教育ネットワーク、「ベスト スタート」もまた財源削減により資金難に陥っている。しかし、児童関連サービスを提供する責任を担うレベルの政府であるトロント市には、「育児サービス計画 2005-2009」に基づく包括

⁶² City of Toronto. http://www.toronto.ca/seniors/2006_budget.htm

⁶³ <http://www.nationalchildbenefit.ca/ncb/govtofcan1.shtml>

⁶⁴ <http://www.children.gov.on.ca/NR/CS/Publications/CWTrans2005.pdf> (p. 2)

的な育児政策がある。市が提供するプログラムはすべて、「子どもの家族やコミュニティがどのような社会経済的地位にあろうとも、すべての子どもたちは健全で社会に適応し生産的な大人になるための発達を促進するような幼児期を過ごす権利がある」とする 1999 年に導入された「トロント保育構想」に基づいている。⁶⁵プログラムは多岐にわたっているが、それらが成功するかどうかは、市への上層レベル政府からの財政援助にかかっているといえる。

4.3.3 現状と課題

育児サービスや児童福祉は上層レベルの政府からの財政援助によって成り立っている。連邦政府と州政府間で提案された「幼児学習と保育に関する協定 (Agreement on Early Learning and Child Care)」はその好例で、2005 年から 19 億ドルが直接投資されることになっていた。オンタリオ州では地方自治体と協力して提供される幼児教育の「ベスト スタート」プログラムに対し、この財源が給付される予定であった。しかし、スティーブン・ハーパー率いる保守党新政権が 2006 年にこの財政援助を打ち切ったため、トロントは保育サービスで 4210 万ドルの純損失を被った。⁶⁶この結果、トロント市の児童福祉事業への負担はさらに増大した。最近になってより多くの世帯がその利益を享受できるよう所得基準が変更されたが、新たな保育施設の運営への財源が確保できておらず、入所待機児童が多数出ている。⁶⁷

4.3.4 障害者サービス

カナダにおける障害者を対象とした各種サービスは連邦、州、地方自治体のすべての政府によって資金供給と管理がされている。カナダは過去 20 年間、**カナダの権利と自由の憲章** (1982 年) と **カナダ人権法** により障害者の権利の保護を保障し、障害者への認識、援助ともに先進諸国の先頭に立ってきたが⁶⁸、この支援に必要な資金もまた市には大きな財政負担となっている。

4.3.4.1 連邦政府及び州政府からの支援

連邦レベルの障害者政策はカナダ人材技能開発省 (HRSDC) の管轄の下、過去 10 年間、次のような障害者問題に取り組んできた。

- 障害者問題に関する連邦特別委員会 (スコット特別委員会)
- 当時のカナダ人材開発省 (HRDC) の障害者問題課
- 障害者雇用支援 (EAPD) への多角的枠組み
- 障害者労働市場協定 (LMAPD) の多角的枠組み
- 人材開発と障害者の地位に関する常任委員会
- 連邦、州、準州政府の社会福祉サービス担当大臣会議

この最後に挙げた会議は、1998 年に「カナダの障害者問題への取り組み (In Unison: A Canadian Approach to Disability Issues)」と題する報告書を発表した。さらに、2000 年には障害者扶助、所得、雇用を、障害者政策の 3 つの柱に指定した追加報告書も発表している。⁶⁹すべてのレベルの政府による障害者への財政援助やサービスの提供は、この枠組みに沿って構成されている。

⁶⁵ <http://www.toronto.ca/children/agenda.htm>

⁶⁶ Laurie Monsebraaten. "More subsidies available for child care". Toronto Star, Feb. 5, 2007.

⁶⁷ Rita Daly. "More families to get child care". Toronto Star, Jan. 29, 2007.

⁶⁸ <http://www.hrsdc.gc.ca/en/hip/odi/documents/advancingInclusion06/advancinginclusion.pdf> (p. 7)

⁶⁹ http://socialunion.gc.ca/In_Unison2000/iu01200e.html

2002 年には HRDC とその補助機関が管理する高水準プログラムや給付金に総額 30 億 450 万ドルの予算が計上された。⁷⁰より包括的な HRSDC の 2006 年報告書によれば、カナダ政府の障害者関連予算は 93 億 8200 万ドルであった。⁷¹さらに、2007 年に保守党新政権は 2003 年に導入された LMAPD 基金に対し、2007-08 財政年度に 2 億 3300 万ドルの追加援助を発表した。オンタリオ州は、そのうち 7600 万ドル以上を負担する。⁷²

4.3.4.2 地方自治体の役割

オンタリオ州の障害者扶助は主にオンタリオ障害者支援プログラム(ODSP)を通じて提供される。これは 1997 年のオンタリオ障害者支援プログラム法に基づいている。このプログラムには障害者への経済的支援である所得補助と各地域コミュニティの諸機関から職業訓練が提供される雇用支援の 2 本立てになっている。これらのプログラムはオンタリオ ワークス プログラムと同様、障害者への経済的支援と「勤労福祉」に重点を置いている。

4.3.4.3 現状と課題

トロント市は直接にはこのプログラムを運営又は提供していないが、州に対して補助金の 20%及びグレーター トロント エリアの管理運営費の 50%を負担している。⁷³州政府から自治体に課された過度の財政負担が原因となり、各自治体は住民の早急かつ直接的なサービス ニーズに合わせた社会福祉サービスの提供に必要な財源が確保できなくなっている。

4.3.5 ホームレス問題

ホームレス問題はトロントの低所得者向け住宅問題の最も人目に付きやすい側面である。2002 年 1 年間に 1 度以上トロントの緊急シェルターに宿泊した人の数は合計 3 万 1985 名に上る。これは 1990 年比で 21%の増加である。そのほか野宿したり、居住施設において定員の 2 倍や 3 倍の人数で共同生活をしている者も多く、このような人々がホームレスになる可能性は非常に高い。⁷⁴ホームレス化を防止し、住居のない人々を支援するプログラムは、伝統的に州から資金を受けた各自治体が非営利機関と提携して実施してきた。しかし、ホームレス問題の根底には、市場動向に左右される家賃や連邦政府からの給付金に影響を与える所得水準といった外的要因がある。

4.3.5.1 連邦からの援助

2000 年にカナダ全土の都市のホームレス問題に取り組む初の連邦支援策である「地域パートナーシップ支援構想(SCPI)」が導入された。このプログラムによりトロント市はサービス提供の格差に取り組む手段、各地域コミュニティの諸機関にリソースを提供する手段、さらに新たなニーズができた際にそれに応える手段を与えられた。⁷⁵SCPI プログラムは 2007 年 3 月 31 日に有効期限が切れるが、連邦政府の新政権は SCPI 給付金を通じて実現したこのプログラムを更新するかどうかについて、現在のところ、示唆していない。⁷⁶州からの支援は、オンタリオ自治及び住宅省と地域コミュニティ・社会福祉サービス省を通じて行われている。

⁷⁰ http://www.fin.gc.ca/toce/2002/gcresp_e.html

⁷¹ <http://www.hrsdc.gc.ca/en/hip/odi/documents/advancingInclusion06/advancinginclusion.pdf> (p. 105)

⁷² <http://www.ccnmatthews.com/news/releases/show.jsp?action=showRelease&searchText=false&showText=all&actionFor=636037>

⁷³ Ontario Disability Support Program Act, 1997. Section 2 (2). http://www.e-laws.gov.on.ca/DBLaws/Regs/English/980225_e.htm

⁷⁴ City of Toronto. 2003. *The Toronto Report Card on Housing and Homelessness*. <http://www.toronto.ca/homelessness/index.htm>

⁷⁵ City of Toronto. 2003.

⁷⁶ City of Toronto. 1998-2007. *Supporting Communities Partnership Initiative*. <<http://www.toronto.ca/housing/scpi.htm>>

4.3.5.2 地方自治体の役割

トロント市の一時居住施設及び恒久住宅の問題は、市のシェルター及び支援、住宅行政(Shelter, Support and Housing Administration)課が担当している。特に重視されているのは一時シェルターの提供とホームレスの支援の 2 点である。これらは 5 つの市営シェルターを含む 65 のシェルター及び恒久住宅の建設と維持を通じて行われている。トロント市の支援取組みユニットはトロント市ホームレス対策基金とその他ホームレスに対する財源を管理している。このユニットはホームレス問題に関するトロント市の地域コミュニティ計画の実施、ホームレスの人々にサービスを提供している各地域コミュニティ機関の支援、市の住宅委員会の取りまとめを行っている。ホステル サービス ユニットは緊急シェルターや生活援助、食事、生活必需品、カウンセリング、支援をホームレスの個人及びその家族に対し提供している。⁷⁷2005 年 2 月にトロント市議会は「ストリートからホームへ(Streets into Homes)」戦略を承認し、路上ホームレス問題の解決を約束した。すべての政府、市の部署、非営利機関、民間組織との連携を通じ、このプログラムは次のような 3 段階のサービス モデルに沿って行われている。

- 路上での支援活動
- 住居へのアクセス
- フォローアップ⁷⁸

シェルターの提供は一時的な解決でしかない。そのため、ホームレス問題の抜本的解決には、社会的弱者のニーズに応えることと一時シェルターの必要性を減らすことが不可欠である。トロント市は州政府と協力し、様々な地域コミュニティベースのホームレス化防止プログラムに年間予算を充てている。

4.3.5.3 現状と課題

前述の社会扶助の一部削減によりホームレス率が上昇したため、大量のホームレスに対処する新たなプログラムの必要性が生じた。トロントの最低所得層は主に社会扶助や最低賃金の労働による収入に依存しているが、そのいずれも近年の生活費の上昇とともに増加してはいない。例えば、子どもが 2 人いる夫婦が受ける社会扶助金は、その他の同じ家族構成の世帯の所得の 5 分の 1 にしか及ばず、これは国内でも最低の割合である。オンタリオ州では地域ごとに家賃の格差が大きいため、家賃に応じて社会扶助の支給額を調整すれば、一時シェルターの必要性は低くなるものと思われる。⁷⁹

シェルターの新設にあたって重大な問題は、トロント市内でシェルター建設に協力的な地域コミュニティを見つけることである。最近、市はシェルター条例を改正し、市の中心街だけでなく市全体に新シェルターを配置できるようにした。この条例には住民の強い反対があったが、最終的には新シェルター建設に地域住民への説明などの承認手続きを必要とするという条件付きで採択された。⁸⁰

⁷⁷ City of Toronto.1998-2007. *About Shelter, Support and Housing Administration*. <<http://www.toronto.ca/housing/about.htm#about>>

⁷⁸ City of Toronto.1998-2007. *Streets to Homes*.<http://www.toronto.ca/housing/sept26_29_06.htm>

⁷⁹ City of Toronto. 2003.

⁸⁰ City of Toronto, 1998-2007. *City Council meeting of February 4, 2003*. <http://www.toronto.ca/council_highlights/2003/020403.htm>

4.3.6 公営住宅

公営住宅は、州から責任をすべて委譲されている、トロント市最大の責務の 1 つであり、市の予算を大きく圧迫している。しかし、3 つのレベルの政府がすべて、それぞれの公営住宅対策を導入し、社会的弱者にシェルターを提供しようと試みている。ここでは、これらのアプローチについて詳述する。

4.3.6.1 連邦政府及び州政府からの支援

以下は、公営住宅問題に対応するために、連邦、州両政府が最近開始した、様々なプログラム及び取組みである。

カナダ-オンタリオ低所得者向け住宅プログラム (Canada-Ontario Affordable Housing Program, COAHP)

2005 年、連邦、オンタリオ州両政府の提携によりカナダ-オンタリオ低所得者向け住宅プログラムが開始された。これにより低所得者向け住宅の新設にブロック補助金が提供されると同時に、低所得世帯の家賃補助が増加された。これらの手当及び補助は、低所得者向け住宅を申請した後の待ち時間の短縮に役立てられる。⁸¹

トロント市住宅手当パイロットプログラム (City of Toronto Housing Allowance Pilot Program)

2004 年 11 月、オンタリオ州政府は、360 万ドルの住宅手当プログラムをトロント市で試験的に実施し、今後 5 年間にわたり 400 の住宅手当を提供すると発表した。トロントで実施中のこのパイロットプログラムは、オンタリオ州政府、トロント市、民間セクターの提携による画期的なプログラムである。

健全な地域コミュニティのための家賃補助プログラム (Strong Communities Rent Supplement Program)

2004 年 3 月に開始されたこのプログラムを通して、年間 5000 万ドルが各自治体のサービス管理者に給付されている。借家人を直接援助するほか、民間又は非営利のセクターの諸機関や家主と協力し、家賃が払えずに困っている人や住居を探している人、ホームレスになる危機に瀕している人を支援するなど柔軟な対処が可能になった。

家賃値上げに関する指針

オンタリオ州政府は、2005 年の家賃に関するガイドラインの変更を行い、家賃値上げを史上最低レベルの 1.5 パーセントに制限した。

緊急事態のための光熱費補助金 (Emergency Energy Fund)

州政府は、緊急事態のための光熱費補助金を通じ、光熱費の支払いに窮した低所得者を各自治体が支援するための資金を提供している。この補助金は、公共料金の滞納金や保証金のほか、電力、天然ガス、石油、その他光熱サービスの再開に必要な費用に充てられるもので、電力会社等に直接支払われる。⁸²

⁸¹ City of Toronto.2005. \$402 million for affordable housing allocated to communities in Ontario. <http://www.toronto.ca/housing/affordable-housing-aug3105.htm>

⁸² Ministry of Community and Social Services.2006. *Homelessness Prevention Program*. http://www.mcass.gov.on.ca/mcass/english/pillars/community/programs/homeless_prevent.htm

4.3.6.2 地方自治体の役割

公営住宅に対する責任は 2002 年 5 月 1 日にオンタリオ州からトロント市に移行された。トロント市の「シェルター及び支援、住居行政課」の 1 ユニットである「公営住宅ユニット」は、市内の公営住宅プログラムの資金提供と管理を担当している。⁸³公営住宅ユニットは、市が唯一の株主である株式資本会社、トロント地域住宅供給公社(TCHC)を管理している。TCHC はカナダ最大の公営住宅供給会社であり、北米 2 位の規模を誇る。高齢者や家族世帯、単身者、難民、カナダへの新移住者、障害者など、5 万 8000 世帯、16 万 4000 人の低中所得賃借者の住居として利用されている。⁸⁴

この他に公営住宅ユニットは、次のようなプログラムを管理している。

- 民間の非営利住宅 — 地域コミュニティの非営利団体が所有及び運営する住宅
- 都市部に住む先住民向けプログラム — 先住民向けの非営利住宅の管理
- コーポラティブ住宅 — 居住者自身が所有、管理する住宅
- 民間賃貸の家賃補助 — 所得別家賃制度に従い住居を賃貸している家主への補助
- 限定配当プログラム — 家主と CMHC の間で締結される、所得別家賃制度に従った住居賃貸に関する契約
- 住宅手当プログラム — 低所得者向けの住宅に入居するまでの一時的支援

4.3.6.3 現状と課題

連邦、州両政府の一連の予算削減により、公営住宅に大きな負担が発生したことから、各自治体は経済的、社会的ニーズの変化に対応することが一層困難になった。1993 年に連邦政府が新たな公営住宅プログラムへの資金援助を打ち切ったのに続き、1995 年にオンタリオ州政府は社会扶助を 21.6 パーセント削減した。さらに 1998 年には民間賃貸物件の空室に対する家賃統制も廃止された。⁸⁵

トロント市の公営住宅の供給は、特に全域的な賃貸住宅不足と家賃上昇に悩まされている。低コストの賃貸住宅に対する需要が引き続き高い中で、市場に低コストの住宅がなければ、自治体は賃貸料を補助する役割に徹するしかない。⁸⁶トロントの低コスト住宅の多くは、助成を受けているか「所得別家賃」のもとで賃貸されている住宅である。市内には、このような住宅が約 7 万 5000 ユニットある。これら低所得者向け住宅に対する需要は年々増大しており、現在 7 万 1000 を超える有資格世帯が公営住宅の順番待ちリストに登録されている。毎年平均 4500 世帯が公営住宅に入居しているが、実際の入居までは長年待たなければならないのが現状である。⁸⁷

4.3.7 支援住宅

トロント市は過去 20～30 年間、低所得者向け住居の面では大きく前進したが、諸所の新たな問題に対処するため、さらに多くの住居を必要としている。一部には、生活を安定させるのに、必要最低限の収入と低所得者向け住居だけでは不十分な人々もいる。こうした人々としては、重度の精神障害や依存症のある者、虐待を受けた女性、HIV/エイズ感染者、その他頻りに支援を必要とする人などを挙げる事ができる。

⁸³ City of Toronto.1998-2007. *Social Housing*. http://www.toronto.ca/housing/social_housing/index.htm

⁸⁴ Toronto Community Housing.2007. メイン ウェブサイト <http://www.torontohousing.ca/about_us/>

⁸⁵ City of Toronto. 2003.

⁸⁶ City of Toronto. 2003.

⁸⁷ City of Toronto. 2003.

4.3.7.1 連邦政府及び州政府からの支援

連邦政府は歴史的に見ても公営住宅には最小限の関与しかしておらず、その代わり、前節で述べたような様々なプログラムを通じて低所得者向け住宅を支援している。これに対し、州政府は次のような公営住宅及び支援住宅関連のプログラムを実施している。

- **州立家賃銀行プログラム(Provincial Rent Bank Program)** — 2004年3月に開始された1000万ドルの取組みで、賃借者が一時的な財政困難に陥った際に援助を行う
- **地域コミュニティ精神衛生戦略(Community Mental Health Strategy)** — 支援住宅など、地域コミュニティの精神衛生サービスへの年間2750万ドルの投資

4.3.7.2 地方自治体の役割

支援住宅に対するニーズは多様である。そのため、様々な非営利、地域コミュニティ、市営のプログラムが何らかの形で支援住宅を提供している。トロントには、約6300の支援住宅と障害者向け住宅がある。1999年に市長のホームレスアクション特別委員会は、5年間にわたり、毎年1000ユニットの支援住宅を増設することを提言した。過去3年間に、州はこのニーズの一部を満たし、トロントに対し支援住宅約1000ユニット分の援助を行った。これらの支援住宅はホームレス又はその危機に瀕する重度の精神障害者を対象としている。⁸⁸

4.3.7.3 現状と課題

公営住宅システムに対する圧迫は、支援住宅など、地域コミュニティに根付いた支援を十分に強化することなく精神科病棟を一部閉鎖した州の決定と重なり、精神障害や依存症を患う者にとっては二重の負担になっている。⁸⁹さらに、病院からの退院者や矯正施設からの出所者に対する適切な計画も存在せず、重大な問題となっている。社会に復帰する時点での適切な介入によって、これらの人々がホームレスになったりシェルターの世話になったりする可能性を減らすことができる。支援住宅が少なければ、その分、コストも増加し、他の住宅システムへの負担も大きくなる。患者1人を精神病院に収容すると1日に486ドル、年間で17万ドルの費用が掛かる。これに対し、支援住宅では1日82ドルで済む。ホテル及びシェルターも、支援住宅より40～50パーセント多くの費用が掛かる。⁹⁰

トロント市/ピール地域などの、州から任命された精神衛生推進特別委員会は、支援住宅増加の必要性を強調している。しかし現時点では、この委員会による報告書は公開されておらず、州の支援住宅増設の計画も発表されていない。最も困窮した人々のホームレス化を減少させるには支援住宅の増設が不可欠で、これが急を要する課題であることは言うまでもない。

4.3.8 移民

移民政策は近年のカナダの経済成長の大きな駆動力となってきた。これは特に数多くの新移住者の移住先になっているカナダの大都市に当てはまる。この成長に伴い、多様な文化背景を持った人々を受け入れる必要性が生じ、彼らに対するサービスの提供にも大きな影響を及ぼしている。こうした状況に対応するためには、全政府レベルの対応が必要とされた。各政府は、優れた技術を持つ新移住者を迎えて経済成長を図ると同時に、移民の流入に伴う社会基盤に対する需要増加にバランスよく対応する必要があった。トロント市は、カナダ全土の30%、オンタリオ州の70%の移民が住む、カナダ第一の移民居住先である。⁹¹

⁸⁸ City of Toronto. 2003.

⁸⁹ City of Toronto. 2003.

⁹⁰ The Dream Team. 2005. *Campaign for Supportive Housing*. <http://www.thedreamteam.ca/dreamteam_housingcampaign.htm>

⁹¹ Mwarigha M.S. 1997. *Issues and Prospects*. <<http://ceris.metropolis.net/Virtual%20Library/community/Mwarigha29sep97.html>>

4.3.8.1 連邦政府及び州政府からの支援

移民は、労働力の補強と経済発展のために移民を奨励している連邦及び州の政策の結果として発生するものである。そのため、両政府とも、トロントへの移民受け入れに関しては大きな役割を果たしている。この認識のもとに、これら 3 つのレベルの政府は、2006 年 9 月 29 日、「移民及び定住に関する覚書 (Memorandum of Understanding on Immigration and Settlement)」に署名し、トロントの移民関連問題に協力して対処することとなった。⁹²この覚書では次の 4 つの分野が特定されている。

- 雇用へのアクセス
- 教育と職業訓練へのアクセス
- 各種サービスへのアクセス
- 市民権と市民活動⁹³

覚書では、情報の共有、それぞれの責務の認識の点で 3 つのレベルの政府が共同アプローチを採ることを約束している。資金面での取決めは明示されていないが、連邦、オンタリオ州両政府は、近年、次のような移民向けの補助金を確立した。

- 2006 年に署名された移民に関するカナダ-オンタリオ同意書 (今後 5 年間にオンタリオ州の定住サービス提供者に 9200 万ドルを給付)⁹⁴
- 優れた技能を持つ新移住者を対象としたサービスに対し、州から 2920 万ドルを投資。2007 年 2 月 1 日発表。
- 外国で資格を取得した医師 (IMG) に対し 5300 万ドルを投資 (2007 年)
- 成人の新移住者を対象とした第二言語としての英語/フランス語 (ESL/FSL) クラスに 5000 万ドル以上を投資 (州全域)⁹⁵

4.3.8.2 地方自治体の役割

移民に伴って発生する様々な需要は、市政に大きな影響を与える可能性がある。そうした潜在的問題に対処するための数多くのプログラムがこれまで実施され、実効を上げている。上述の制度に加え、トロント市、オンタリオ州両政府は新移住者及び移住希望者を対象としたウェブサイトを開設している。3 つのレベルの政府代表から構成されるトロント地域移民雇用委員会 (Toronto Region Immigrant Employment Council) は、新たにカナダに移住してきた人々を職場に結びつけることを目的とした特別プログラムをスタートした。この取組みでは、技術移民を対象とした有給インターンシップの手配、技術移民のメンターとの引き合わせ、技術移民の採用と保持に有用なオンライン ツールとリソースの提供などを行っている。市は移民/難民問題に関する作業委員会、専門職メンタリング プログラムとともに、電話のアクセスや市の刊行物を 10 か国語以上で提供する言語サービスを開設した。さらに移民問題に最も近いレベルの政府として、市及びその他地方自治体は、前述の覚書に明記された様々なプログラムを運営、調整する役割も担っている。

4.3.8.3 現状と課題

このような協力体制にもかかわらず、移民問題はトロント市及びグレーター トロント エリアの社会福祉に重大な影響を及ぼしている。移民は連邦政府レベルで管理及び運営されているプログラムであるが、トロント市は、新移住者への対応とサービスに対し、国内のどの地域より多くの費用を負担せざるを得

⁹² <<http://www.toronto.ca/immigration/index.htm>>

⁹³ Canada-Ontario-Toronto Memorandum of Understanding on Immigration and Settlement.

⁹⁴ "Ontario has not been left out". *The Toronto Star*, Nov. 18, 2006, p. F7

⁹⁵ Ontario Ministry of Citizenship and Immigration. <<http://www.citizenship.gov.on.ca/english/about/n010207.htm>>

ない状態にさらされてきた。2001 年現在、国勢調査で指定されているトロント メトロポリタン エリア (CMA)には、カナダ全土の移民の 37 パーセントが居住している。入国後トロントに居住する新移住者の割合はさらに高くなっている。トロント CMA の人口 460 万のうち、外国出生者は 44 パーセントで、トロント市のみを見た場合、これは 49 パーセントにも上る。⁹⁶2006 年のカナダ国勢調査によると、国内の大都市郊外の人口増加は他地域の 2 倍の速さで進んでおり、この大半が移民によるものであると言う。グレーター トロント エリアでも同様の人口増加が見られ、今後とも移民の流入が増え続けるなかで、同地域は社会福祉全般の需要増大だけでなく、新移住者を対象としたアクセス サービスの増加にも直面している。

⁹⁶ Toronto Demographics: Immigration characteristics. < http://www.toronto.ca/invest-in-toronto/immigration_char.htm>

第 5 章 都市の財政的、政治的現実への対応

国民が基本的な生活を営む上で、社会福祉サービスはすべてのレベルの政府にとって最重要の責務である。トロント市のような大型の自治体では、社会福祉サービスの資金確保及び運営、提供のための健全なインフラが不可欠である。同時に、トロントやバンクーバー、モントリオールなどの大都市では、自治体の政治的、立法的自律を促進する動きとともに、都市環境における生活の質を高水準に保つために必要な様々な社会プログラムを維持するための、より広範な歳入源が模索されている。

こうした状況のもと、トロントでは、最近、自治体の権限を拡大し、新たな財源を開拓するための数々の法改正と政府の取組みが見られた。以下はその例である。

- 2007 年 1 月公布のトロント市法（法案 53、より健全なオンタリオのための、より健全なトロント市法（Stronger City of Toronto for a Stronger Ontario Act））及びその結果実現した、立法上の柔軟性と歳入手段
- オンタリオ州・自治体財政、サービス提供評価、2006 年開始、2008 年春に完了予定
- 2007 年度連邦及び州予算における、各自治体のインフラ、その他サービスへの予算配分の増加

以下では、現在実施及び評価が進んでいる活動について検討し、これらがどのように社会福祉サービスの提供と財政のアンバランスに対処しているかを見ていく。ここでは特にトロントに焦点を当てる。

5.1 都市に財政的、政治的自律を付与する新法

過去 10 年間、カナダの大都市の州や国に対する社会、経済的寄与度を評価した「都市との新協定」に再び焦点が当てられている。オンタリオ州では、この動きは州の新法として実現し、常に変化するサービスへの需要と圧力に対応するために、都市自身の構造改革も進められている。以下では最近の法改正の一部と、それらの都市への影響を検討する。

5.1.1 オンタリオ州のトロント市法と自治体法の改正

2007 年 1 月 1 日、オンタリオ州は、自治体のガバナンスに関する 2 つの新しい法律、トロント市法（City of Toronto Act）と自治体法改正法（Municipal Statute Law Amendment Act）を公布し、自治体法及び計画法に修正を加えた。

トロント市法は、市の政治的、財政的自律の必要性が高まっている実態に対応しようとしたものである。大まかに言うと、これにより市は市議会の構成、サービス提供、市民の福祉などの問題を扱うための「広範な許可権限」を与えられた。当該法の第 6 項で、市は「自然人」の権限を明示的に付与されている⁹⁷。これは、市の権限が州指定の責務だけに限定されず、州からの特別な承認も必要としないことを意味する。実は、オンタリオ州内のすべての自治体は、既に数年前の州の自治体法改正により、この権限を与えられていた。しかし、トロントのような大都市以外で、この新たな権限を「実際に試した」自治体はごく僅かである。また市は、独自に借入や投資を行う権利と同時に、使用手数料や一定の直接税を課す権限など、新たな歳入手段も与えられた。この法律には、長期継続的な歳入源が欠けているなどの批判の声も聞かれるが、この権限により、市は市政をより効率的に行うことができ、州政府の管理からの自律性も高まることになる。

⁹⁷ City of Toronto Act, 2006. http://www.e-laws.gov.on.ca/DBLaws/Statutes/English/06c11_e.htm#BK8

自治体法改正法(Municipal Statute Law Amendment Act)は、トロント市法ほど広範囲にわたるものではないが、自己ガバナンス及び市民の福祉に関する広範な許可権限を、州内の他の自治体に同様に付与するものである。⁹⁸さらに、オンタリオ州の各自治体は、第 51 法案による計画法の改正で、地域計画及び建築物の設計に関する権限を拡大した。

5.1.2 バンクーバーの社会開発計画

カナダの西の端、バンクーバーでは最近、社会開発計画が導入された。この計画は、より持続的な観点からバンクーバーの変化し続けるニーズに適した開発計画の促進及びこの開発に向けた他のレベルの政府や地域コミュニティとの提携を主眼としている。⁹⁹この計画は、様々な地域コミュニティや研究所、企業の参加をあおぎ、市のより広範な社会的責任遂行に関わるこれらの利害関係者を統合するための方策を立案することを目的としている。この動きは、2005 年に採用された、バンクーバー市の社会的持続可能性に関する実用的定義に基づいたものである¹⁰⁰。

5.2 各レベルの政府の新たな取り組み

都市の問題がどの程度、州及び連邦政府によって認識されているかを知るための最も明確な指標は、連邦政府及び州政府の予算とプログラムである。これらは、市の今後の方向性、上位政府にとっての都市の重要性、自治体に影響を与える財政政策などに関する重要な情報を提供するものである。

5.2.1 2006 年度と 2007 年度の連邦予算と州予算

2006 年に、カナダの保守党新政権による最初の連邦予算が発表された。これは、医療、インフラ、教育、平衡化に焦点を当てた予算であった。また、この予算では、以前は連邦政府が財政的に関与していた社会福祉サービスの多く、例えば早期幼児教育(ECD)や保育、住宅及びホームレス問題は、州の責任を干渉する領域であり、「カナダ国民に対する説明責任の所在の不明瞭さが増大しつつあることを懸念する」との考えが示された。¹⁰¹このような理由から、これらのプログラムの予算の多くは打ち切られたり、更新されず、代わりに税制措置による都市支援、自治体のインフラ支援を目的としたガソリン税収入の分配、消費税(GST)の全国一律 1%引き下げなどが実施された。

2007 年度の予算では、特に平衡化プログラム、インフラ及び交通機関への新たな予算枠など、2006 年度予算で提案された措置のいくつかが実行された。社会福祉サービスに向けた投資としては、新たに設けられた 14 億ドルの児童税額控除プログラムと保育施設の増設、42 億ドルの環境投資、さらには貧しい州への平衡交付金の 15 億ドル増加などが挙げられる¹⁰²。しかし、平衡化の仕組みが大半の州にとって不適切で、効果がないという批判や、予算が中産階級だけに焦点を置き、支援を最も必要としている社会的弱者向けの社会福祉サービスを無視しているとの批判も出ている。

2007 年度のオンタリオ州予算では、州の最低賃金を 2010 年までに時給で 2 ドル 25 セント引き上げる提案とともに、低所得家庭に毎月児童手当を新たに交付するなど、貧困に対応するための措置が導入された。¹⁰³しかし、この予算では、(前章に記述のとおり)福祉や障害者支援、薬剤給付プログラムなど、現在、都市が負担している経費の軽減は実現しなかった。さらに、この予算では GTA 内の各

⁹⁸ http://www.mah.gov.on.ca/userfiles/HTML/nts_1_28110_1.html

⁹⁹ City of Vancouver, Administrative Report. "A Social Development Plan for the City of Vancouver: Moving towards Social Sustainability". Sept. 20, 2005.

¹⁰⁰ <http://www.city.vancouver.bc.ca/commsvcs/socialplanning/initiatives/socsust/index.htm>

¹⁰¹ Department of Finance Canada, Budget 2006.

¹⁰² <http://www.thestar.com/article/193864>

¹⁰³ <http://www.thestar.com/article/195229>

自治体がトロントに支払ってきた社会福祉サービス費の「プーリング」が打ち切れ、トロントの負担が増大した。

5.2.2 オンタリオ州－自治体財政及びサービス提供評価

州政府が調整を行い、トロント市及びオンタリオ自治体協会(AMO)と実施している別の取組みとして、オンタリオ州と各自治体による財政及びサービス提供の評価がある。2006 年秋に発表されたこの評価では、次の原則に焦点が当てられている。

- 両レベルの政府にとっての、財政面から見た実行可能性と持続可能性
- 納税者及び住民にとっての公平さ
- タイムリーなインフラ投資
- オンタリオ州全域における、州及び自治体のサービスの効果的な提供
- オンタリオ州及び州内の地域コミュニティの長期的な経済開発と繁栄¹⁰⁴

評価は、州及び各自治体から選出された代表による政治委員会、自治体及び州の管理者とスタッフによる調整委員会、そして 3 つの作業委員会(財政構造/経済競争力、インフラ、サービス提供の説明責任)から構成される。この評価を基に、自治体と州の構造的関係に関する最終報告書が 2008 年 3 月までにまとめられる予定である。

5.3 都市部への投資を推進するための研究と働きかけ

都市及び財政戦略に関する政策立案の大半は、政府以外の様々な組織がその発信源になっている。非営利の調査機関や研究機関、地域コミュニティの権利擁護団体、マスメディアなどから、常時、カナダの財政や社会福祉サービスの提供に関する対話や実践に対し、様々な専門知識と分析が寄せられる。このような調査や働きかけがきっかけとなり、世論と政府内の両方で特定の問題に弾みがつき、それが実際の行動や政策として結実することはしばしばである。

上記のカテゴリーには広範な組織や団体が含まれており、自治体の政策やガバナンスに寄与している。例としては、商工会議所やシンクタンク、サービス提供機関、官民パートナーシップなどを挙げることができる。以下では、最近の政策に関する協議を例にとり、これらの重要性の高い利害関係者の概要を述べることにする。

大都市市長会議(Big City Mayors' Caucus, BCMC)

大都市市長会議(BCMC)は、カナダの大都市問題の解決を目的とするカナダ地方自治体連合(FCM)の一部門である。以前から財政不均衡などの問題に焦点を当てていた BCMC は、2007 年 3 月に「全国交通戦略」を掲げ、統合された公共交通システムが地方自治体にとってますます重要になっているとともに、そのコストが上昇していること、またそれに対する全国的な戦略が欠如していることを指摘した。

カナダ協議委員会(Conference Board of Canada)

カナダ協議委員会も、その活動の一環として都市問題に積極的に取り組んでいる。合併の際に州政府の GTA 特別委員会を管理していたアン・ゴールデンが、委員長及び CEO を務めている。「ミッションポッシブル(達成可能な使命)－カナダの永続的繁栄」と題された最近の報告書には、都市の経済的、社会的重要性を説いた「カナダ都市の成功」を収めた巻がある。

¹⁰⁴ http://www.mah.gov.on.ca/userfiles/HTML/nts_1_28110_1.html

トロント市サミット アライアンス(Toronto City Summit Alliance)

トロント市サミット アライアンスは、企業及び政府、非営利セクターのリーダーから構成される組織である。最近では 2007 年 2 月にトロント市サミットを開催し、環境、経済競争力、文化、その他広範な問題について解決策を討議した。前回のサミットの成果として、健全な地域コミュニティ実現のための特別委員会(Strong Neighborhoods Task Force)、トロント地域研究同盟(Toronto Region Research Alliance)、労働年齢の成人の所得保障の近代化を図るための特別委員会(Task force for Modernizing Income Security for Working-Age Adults, MISWAA)が、様々なパートナーシップを通じて実現された。MISWAA は 2006 年に、「フェア デールの時(Time for a Fair Deal)」と題した報告書を発表、低所得者の所得補助と扶助の近代化を唱えた。

これらの組織の努力が、交通機関を対象とした新しい助成金や貧困緩和、さらには連邦、州、地方政府間の財政不均衡の是正を目的とした改正を連邦及び州政府が実行する一助になったことは間違いない。自治体が抱える諸問題の解決を唱える数多くの団体の活動と同様、政策領域にかかわるこのセクターは、カナダの社会福祉サービス提供の成功にとって不可欠の要素である。

まとめ

本報告書では、各地域が多様な状況の下で、いかに広範な社会福祉サービス及びプログラムを提供しているかについて述べた。多くの場合、管轄区域の境界や法的な障害を克服して、様々な解決策が見いだされている。このような活動は、ほとんどの場合、常に一政府の手前勝手な利益よりも、住民の利益を重視し、公正な解決策を探るという点で共通している。

カナダにおける社会福祉サービスの提供

平成20年2月22日発行

編集・発行 (財)自治体国際化協会 (CLAIR)

〒100-0013 東京都千代田区霞が関 3-3-2 新霞が関ビル 19 階

TEL 03-3591-5482 FAX 03-3591-5346

クリア刊行物に関する最新情報は、当協会のホームページ (<http://www.clair.or.jp>) をご覧ください。