



巨大都市トロントの成立

カナダにおける自治体合併の検証



Canadian
URBAN
Institute

カナダ憲法では、連邦政府及び州政府のみを規定しており、地方自治体は、日本の市町村と違い、憲法上その根拠規定を有しない。連邦政府は国益に関する責任を負い、国防、外交、運輸、通信及び金融・貨幣制度等を担当し、州政府は、地域に関することとして、教育、社会保障、保健及び住民・地方自治等を担当している。その中に地方自治体の統廃合にかかる権限も有している。

このことが「カナダの地方自治体は州の「創造物」である。」と言われる所以である。

トロント市は、カナダの南部、オンタリオ湖の沿岸に位置し、他の地域と比較すると温暖な気候で、住みやすい地域である。19世紀中頃から産業化が進み、大量の移民を受け入れるなど急激な人口増加と都市化が進んだ街である。

オンタリオ州は、これまでもトロント市の急激な都市化に対応するため周辺自治体を併合させ、あるいは日本の広域行政圏のような上層行政機構（メトロポリタン・トロント）を設置するなど様々な都市化対策を行ってきた。そして1998年、オンタリオ州はメトロポリタン・トロントを廃し、そこに組み込まれていた6都市全てを合併し「新制トロント市」を成立させた。

また、この時期は、他州においても、自治体合併が行われ大都市が成立している。

本調査は、新制トロント市が成立して10余年が経過している今日において、当時と現在では社会・経済情勢において大きな変化をしていることを踏まえつつ、カナダにおける都市合併や大都市制度に関する検証を行ったものである。調査は、カナダ都市研究所（Canadian Urban Institute）に委託し、日本語への翻訳にあたっては、当事務所トロント駐在の上村敏之次長がその監訳を行った。

広くご活用いただければ幸いです。

自治体国際化協会ニューヨーク事務所
所長 佐々木 浩

目次

はじめに	1
第1章 合併の歴史的背景.....	2
カナダにおける合併の動向（1900年代－1980年代）.....	2
1990年代の「カナダの再大都市化」.....	4
カナダにおける地方自治体の現在.....	6
第2章 カナダにおける合併、それは誰の責任か.....	7
連邦.....	8
州.....	8
地方自治体.....	9
第3章 なぜカナダで合併が求められるのか.....	9
財政的要因.....	9
機能的・実務的要因.....	10
理念的要因.....	10
第4章 カナダにおける合併都市の事例研究.....	11
オンタリオ州の事例.....	11
トロント市.....	12
マニトバ州の事例.....	15
ウィニペグ市.....	16
第5章 カナダにおける合併の新たな方向性.....	19
「大きいほうが良い」とは限らない.....	20
自治体競争力の保持.....	20
地方都市.....	21
第6章 まとめ.....	21
添付資料1.0.....	23
図一覧	
図1 都市成長の調整.....	3
表一覧	
表1 公共サービス部門の責任分担.....	7
表2 トロント合併の利点と弊害.....	12
表3 ウィニペグ合併の利点と弊害.....	16

はじめに

カナダでは、過去15年間にわたり地方自治体の合併等が行われてきた。この報告書は合併に関する分析と考察をまとめたものである。

日本は近年、多くの市町村合併が行われている。カナダで行われている地方自治体の合併に向けての取り組み及びその結果を検証することは、合併後の日本の市町村に参考になるのではないかと思われる。

カナダでは、合併のほかに統合という考え方をを用いることがある。この場合の「統合」は、資産や資源を統合し、その有効性を強化することであり、複数の組織がひとつの単位となることを「統合」の定義としている。これは「合併」という用語よりも、より前向きな姿勢を示唆する。

カナダにおいても統合または合併の理由や正当性は多種多様である。

この報告書では、カナダでの合併の歴史とさまざまな局面での州政府の関与について、またトロントとウィニペグというカナダの二大都市をケーススタディーに用い、合併に関する理念的、財政的及び実践的な理由について、それぞれ詳細に議論し検証していくこととし、最後に、カナダの地方自治体における合併実践の新しい方向性を探る。

カナダで地方自治体の合併が必要とされる主な理由として次のようなことが挙げられる。

1. 理念上の動機：州政府には自治体政府を少なくするのは原則的に良いことだという考え方がある。1990年代に数多くの合併が行われてきたがその際に施行されたオンタリオ州の自治体合併に関わる法律名が、この考え方を明らかにしている。
2. 財政上の動機：納税者の利益のために経費を削減することが、合併の論理的根拠になっている。例えば、コストが上昇する中、サービス提供にかかる費用を捻出するためには、ある一定の人口が必要になる。いくつかの小規模な管轄区が集まってこのような人口に達するために、合併が実施される場合もある。
3. 効率上の動機：一般によく言われる3つ目の論理的根拠は、コミュニティにより良い効率的なサービスを提供するためがある。これは経費のみに目を向けるというより、納税者の満足度からその成否が測られる。

実際のところ、ほとんどの合併においてこれらの論理的根拠を反映している。

したがって、この報告書ではさまざまな動機を反映する事例について、その期待と成果を区別して扱うこととしている。また、さまざまな地理的要因も関わってくる。合併をする地方自治体それぞれが新しい「融合体」にもたらず、財政上の強みと独立性のレベルが重要な要素となる。

最初の事例はトロント市である。トロント市は6つの下層自治体（都市）とひとつの上層自治体（広域行政機構：メトロ・トロント）が合併し、単一の統合体となった。これが現在のトロント市である。この合併を促した動機は、財政の効率化として一般的に説明された。しかし、結局それは実現されていない。トロント地域では、合併の時点でこの地域の行政サービスにかかる経費の約75%が、既にメトロ・トロントによって負担されていたためである。そのため合併によって生ずると考えられた経費削減効果は極めて限られたものになっていた。合併後にトロント市が行うサービスはメトロ・トロントがすでに提供していたため効率化のメリットは現れなかったのである。

第2の事例は、オタワ市の事例である。オタワ市がその周辺の郊外地区と統合されたケースである。ここでも二層行政構造が取られていた。中心となったオタワ市は巨大な街であるが、郊外地区のいくつかはごく小規模で農村的な性質を持つ地区であったことから、都会と田舎の融合という困難な問題に直面している。

また、急速に成長している郊外の自治体を一つの統治機構の中に組み込むという問題がある。ここには2つの注目すべき事例がある。

第一に、都会と田舎の自治体の文化や価値観は必ずしも一つの構造の中うまく混合しあうわけではないということだ。

第二に、オンタリオ州のキングストンで行われた自治体合併では、合併の時点で、ある自治体が帳簿上、その地域の納税者に属する有益な資産を保有していたが、その資産を管轄する政治家がこれを保護するため、新しく作られる自治体の一般資産への算入を妨げようとした。この問題が発生時点で適切に処理されなかったら、合併後において大きな問題となったであろう。

ハミルトン市の合併事例はこの問題の変化型だ。ここでは二層行政構造を統合することによって、既に安定しているひとつの街と多数の小規模な地域がひとつになった。旧ハミルトン市が経済的または組織的に強力になっただけで、周辺の小規模の地域は、旧ハミルトン市によって助成されているという問題が提起されている。

サドバリー市では、合併によって単一機構の行政体が広大な地域を治めることになった。しかし、新市域全体に標準的な行政サービスを提供することは大きな困難が伴うといわれている。

これらの事例をみると、合併の検証から一連の包括的な考察を導き出すのは非常に難しいことがわかる。

第1章 | 合併の歴史的背景

カナダにおいては、都市の成長を維持するため、行政サービス増加の需要に応えるため、また市街地内及びその周辺の将来的な発展を計画するために、行政上の新機構が設置された。以下の項では、カナダの地方自治体における、地方自治体統治機構の役割の変遷と合併による影響の歴史についてまとめることとする。

カナダにおける合併の動向 (1900年代–1980年代)

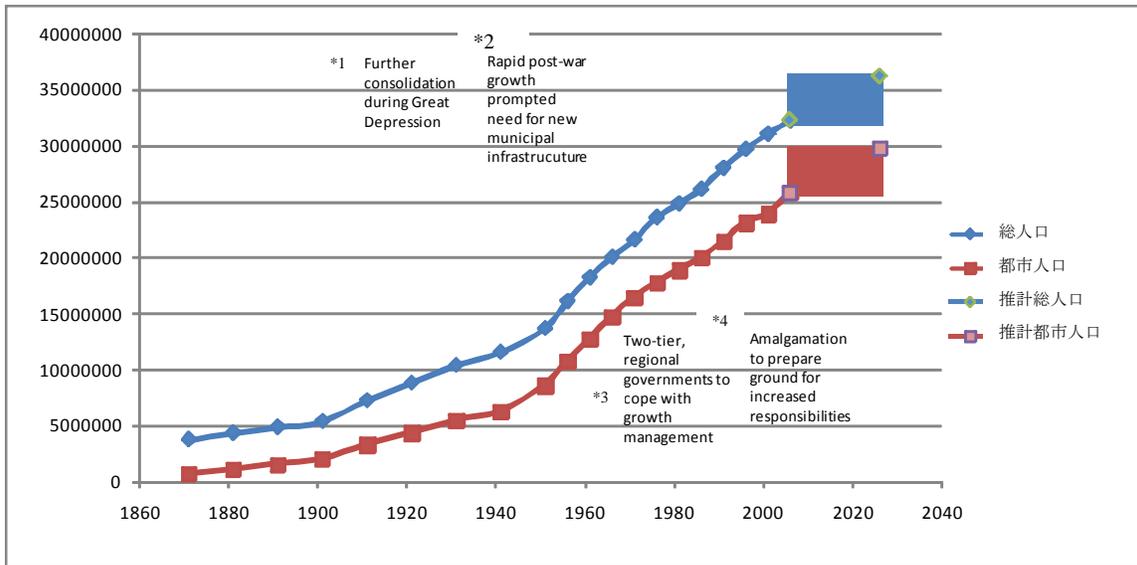
カナダと米国の両国において、合併あるいはいくつかの地方自治体をひとつの自治的統一体に統合することは、古くから行われてきた手法である。19世紀を通じ第二次世界大戦が終わりを迎えるまでの間、市街は政治的な境界を越えて成長を続けた。この時代に行われていた典型的な方法は、大きな都市中心部をその周辺の地域と合併させてしまうというやり方だ。これは都市中心部が更なる成長のための余白を得るために行われた合併であり、これを併合と呼ぶ。併合は企業世界における敵対的買収に相当すると述べる研究者もいる。

第二次世界大戦以前は、都市部の成長は管理されていないが多かった。規模の小さな地方自治体が上下水道、水力発電、ガスなどの行政サービスの提供をするために財政的な無理をしたことにより破綻することもあった。

したがって、それに続く急成長の時代に行われた合併の過程では、「帳簿上の収支を合わせる」ことの必要性和都市成長のための秩序を再建することが目的とされた。この都市の急成長に対応して、大都市（あるいは二層地方行政システム）が形成された。（図1）

図1 都市成長の調整

出典: Statistics Canada, CANSIM and Census of Canada.



- *1 大恐慌時の更なる統合
- *2 戦後急成長により、新しい地方自治体インフラの需要が引き起こされる
- *3 成長管理に対応するための、二層の地域行政機構
- *4 拡大した責務に対応する基盤を用意する合併

1950年代から1960年代の間、ケベック、オンタリオ、マニトバ、ブリティッシュ・コロンビアの各州政府は、州内最大規模の都市に上層の大都市行政機構を設立するための新しい手段を講じた。それらの都市が周辺の地域を独自に併合し、合併することが出来ないようにした¹。

最初の上層自治体は、メトロポリタン・トロント（以下、「メトロ・トロント」という。）だった。これは1953年にオンタリオ州で設立された。

はじめのうち、メトロ・トロントは高速道路、上下水道などの「ハード」面のサービスを地域的、あるいは基幹的なサービスを提供していた。

メトロ・トロントは、大規模なインフラ需要の財源について自治体合計としての財政能力を拠り所にしてきた。

「ハード」面でのサービスの公平な配分に基づいた共通標準という考え方は、長い間にメトロ・トロントの「ソフト」面のサービス、すなわち警察活動、救急活動、教育などのサービスを含む方向へ拡大されていった。

¹ Sancton, Andrew (2005). The Government of Metropolitan Areas in Canada. *Public Administration and Development*. Vol. 25, p 317-327. P 320

※興味深い話がある。メトロ・トロントは自身の効率性を自慢にしていた。メトロの境界内でかつての郊外であった、人のそれほど密集していない地域へ交通網を延長していくことになった時、重大な資金調達が必要に迫られることになった。高い共通標準の質にかなった交通サービスを提供しなければならなかったからだ。オンタリオ州政府から州都トロント市への州助成金はこうして始まった。そしてこの問題は、現在もさまざまな形で存在している。

同様の上層自治体が他に二つ、メトロ・トロントと同時期に制定された。1960年のグレーター・ウィニペグ、1965年のグレーター・バンクーバー地域（GVRD）が、それである。

また地域行政機構の展開は、行政サービスの公平な配分という課題に適応しており、これにより社会サービスが広く展開され、より行き渡るようになった。

オンタリオ州では、1970年代にヨーク地域、ダラム地域、ピール地域、ハルトン地域を作ることによって、トロント周辺地域の地域行政機構を拡大した。

メトロの状況と新しく作られた「地域」との間には重大な相違点があった。メトロは単一の巨大な核であるトロント市周辺の都市化した地域を総称していたのに対して、新しく作られた地域行政機構の場合、それぞれ複数の都市化した中心地を持っていたが、そのどれもがメトロ・トロント域内の生産力に遠く及ばないほどの規模しかないものであった。

他にも注目すべきは、一連の小規模合併の過程で、メトロ・トロント内部での自治体の編成の仕方に一度ならず変更があったということだ。メトロ・トロント境界に面して新たな二層行政機構を作ろうとしたオンタリオ州政府の決断は、メトロに対する「死刑執行令状」にサインをしたも同然であった。

なぜなら、これによってメトロ・トロントの発展能力が切り捨てられることになったからだ。メトロ・トロントの地域経済は境界をはるかに越えて広がったので、二層行政機構の優位性は弱まっていた。同時に、ノースヨーク、エトビコ、スカボロなどの大きな郊外自治体は、行政サービスの効果的供与において、その能力を大きく改善した。そのためメトロ・トロントへのサービス提供の需要を減少させたことが一因となっている。

1972年、マニトバ州は、「ユニシティ」を作り出すという、当時のカナダで最も野心的だった合併作業に取りかかった。これはメトロ・ウィニペグと他の自治体との統合だった。

1990年代の「カナダの再大都市化」

1990年代、合併の波と共に統合が再び増加した。

「再大都市化」²の時代と呼ばれている。連邦政府は連邦財政の赤字を削減するため、各州政府への移転支出を大幅に削減した。多くの州政府にとっては、重大な歳入の減少となり、行政サービスの規模を縮小する必要性が生じた。各州政府は、いかにして経費や行政サービスを地方自治体に「移転する」ことができるのかについて査定を始めた。また、地方自治体間で行政サービスが重なっているところも削減の対象とした。

² Razin, E. & Smith, P. *Metropolitan Governing: Canadian Cases, Comparative Lessons*. Jerusalem, Israel: The Hebrew University Magnes Press, 2006: 4

新しい地方自治体の形成は、併合と吸収合併を通じて、大西洋側の州から急速に始まった。1990年代に起こった最初の主要な合併のひとつが、1995年のハリファックス地域都市圏の成立である³。

都市圏の中心であったハリファックス市と、ダートマス、ベッドフォード、さらにハリファックス郡の農村地域を含む合併である。

オンタリオ州政府によって進められた合併はキングストンから始まった（もともとあったキングストン市は、キングストン郡区とピッツバーグ郡区と合併した）。この例は、政党間の調整のため独立した世話人を任命するという考え方を含め、将来的な合併に向けての雛型となった。

これに次いで、チャタム・ケントの合併が行われた。進行中の合併が適切であるかどうかについて、この例は世間に間違った期待を広めることになった。

地方政府の非効率性を説明しようとする州政府にとって、郡、10の郡区、14の町村を含む合併が成功したことは、教科書的な例である。この合併は財政上の問題を多数解決し、重複していた行政サービスを統合したので、多数の「簡単な成功例」が生じた。これら行政サービスは単一の窓口から供給されることでより効率的になった。

こうして、オンタリオ州政府によりトロントの合併が発表されたときには、信頼しうる前例によって、統合により予測される莫大な経費削減が約束された。

しかし「はじめに」で述べたように、予測どおりの経費削減は実現しなかった。すでに総経費の約75パーセントがメトロ・トロント政府によって支出されていたからである。

1998年には大規模合併となった「新トロント市」が成立した。これは、メトロポリタン・トロント、トロント市、スカボロ市、エトビコ市、ノースヨーク市、ヨーク市及びイーストヨーク市が統合されて生まれたものだ。

1990年代、オンタリオ州は数々の自治体合併に着手した。オタワ、サドバリー、ハミルトンの各自治体が関連する上層行政機構の統合も含んでいた。

重要な再組織計画の最後の例が、ハルディヤン・ノーフォークだ。他の例と対照的なことに、この上層行政機構は二つの単一層自治体（ハルディヤンとノーフォーク）に再編成された。この例は、従来から地域住民に存在した上層行政機構の維持費に対する懸念と激しい圧力に応えたものである。

カナダにおける1990年代の不況は、地域社会に経済的困難をもたらした。その困難に対する反応によって、この合併への動きが促がされたという側面もある。

また、経費の節約や行政サービス供給の効率性向上、地域レベルでの交通アクセスの向上に対する期待と魅力という面もある⁴。

1996年、オンタリオ州政府は「担当者と責任範囲」諮問機関を設立し、行政サービスの重複や過剰規制、州や地域の行政サービス提供における不明確な責任の所在などについて、指導をしていくことにした。諮問機関は、道路整備や下水など公共財に関するものを「ハード」サービス、社会的補助など人に対するものを「ソフト」サービスとして区別した。

³ 「地域」と名づけられているが、実際にはHRMは合併された単一層市だ。

⁴ *Restructuring Municipalities in Ontario : A Brief History* Canadian Urban Institute. Toronto, 2001. p.2

諮問機関はさらに、州政府は教育などソフトにかかる経費の大部分を吸収し、地方自治体は社会行政サービスを含む全てのハードでの経費を負担するべきだ、と結論づけた。検討期間中、学者や都市研究者の間で非常に活発な議論が行われたのは、公共住宅や地方保険経費など上層行政機構によって提供されている行政サービスは、州政府によって吸収されるべきなのか、それとも各自治体によって支払われるべきなのか、という問題だった。

諮問機関によるこの進言は、州政府に無視された。

州政府は、行政サービスを「再編成する」手続きを始めた。これは軽蔑をこめて「移転」と称されている。

オンタリオ州政府から各自治体に向けて行われたこの「移転」は、カナダにおける行政階層の異なる自治体間で行われた行政サービスの受け渡しのなかで最大級のものだった。

ケベック州では、一連の調査特別委員会が1990年代に設立された。地域（行政区）とさらに大きな大都市圏の設立によって社会サービス供給の重複はどのように対処されたのか、市民代表制の改善への期待にどう応えていくのか、といった問題が検討されている。さまざまな調査特別委員会の報告書に基づき、2000年、ケベック州政府は、ケベック市、ハル・ガティノー、モンリオールの上層行政機構を統合することを決定した。これにより、当時人口180万人だったモンリオールは、トロントに次いでカナダ2番目に大きな自治体となった。この合併は不人気だったものの、この強制的な合併によって、小規模の地域自治体が103から49に減少した。ちょうど同じ時期、同州はモンリオール都市共同体（MMC）を作った。MMCは自治体の境界を越えて行われる多数の行政サービスを監督している。地域計画、インフラ、廃棄物処理、経済開発や公共交通機関の連動がそれにあたる。

カナダにおける地方自治体の現在

2004年までに、オンタリオ州の地方自治体の数は815から445まで、40パーセント以上減少した。「移転」としても言及されているが、オンタリオ州の地域サービス再編

（LSR）は、大きな自治体構造の変化をもたらした重要な貢献者とみなされており、「担当者と責任範囲」諮問機関の結論に応えたものだった。

LSRの設置はオンタリオ州による効率化と費用対効果の向上に向けた取り組みを反映したものであった。州政府は福祉サービスの大きな役割を引き受けるより、社会プログラムの大部分の責任と経費を地方自治体に「移転」した。この動きは「税収の中立性」を持つものであり、州政府は教育と他の行政サービスについて資金拠出をするからだ。

確かに、この変化は理論的には地方自治体に「税的余裕」をよりもたらすことになる。しかし、医療保険、福祉プログラム、障害者福祉や高齢者への長期介護などの費用を分担するようになったことで、自治体が水道、道路、排水管、汚水渠などハードのサービス管理のための十分な資金を割り当てるのはいっそう困難になった。加えて、教育費における自治体負担の割合は、歳入全体のほぼ3分の1にまで上昇した。

また、同時期にオンタリオ州はさまざまな法的措置を導入し、自治体権限の変革を行った。郡、郡内の市町村、分離した市町村、北部の地方自治体や自治体として組織されていない地域などに再編成する権限をもたらす、自治体法の改正版である。

この新しい法律の下、地方自治体に再編成のための2つの選択肢がもたらされた。第一に自発的な意志に基づいて、合併に着手することを地方自治体に許すことである。第二に地方自治体が自ら行動をとらなかった場合、州政府が任命した委員の主導で合併が行えることである。

しかし、このような変化を見通すという政治的意志は衰え始め、変化への推進力も勢いを落としてきた。2003年秋にはオンタリオ州は新しい政府を選出し、この強制的な合併と再編成の時代の終わりを告げている。



第2章 | カナダにおける合併、それは誰の責任か

カナダには3つのレベルの行政機関がある。連邦政府、州政府、地方自治体である。カナダの憲法上、法的に認められているのは連邦と州だけである。地方と地域の行政機関を含む地方自治体は、州政府の「創造物」である。

次の節では、連邦、州、地方自治体のそれぞれのレベルの行政機関の概説と、合併のプロセスにおけるそれぞれの責務について述べる。

表1はカナダにおける3つのレベルの行政機関における行政サービスに関する責任分担の一部を示したものだ。

表1 公共サービス部門の責任分担

連邦	州	地方自治体
年金 国防 州及び国家間の通商貿易 金融・貨幣制度 刑法 漁業 航空 海運 鉄道 電気通信 原子力	教育制度 病院システム 社会保障制度 保健制度 地方自治体制度 財産権及び私権 州内の司法行政 州内の天然資源 州税	公衆衛生 社会福祉 長期医療と高齢者住宅 保育 公営住宅 ごみ収集とリサイクル 動物管理 経済開発 地方道路及び歩道 空港 公共交通

外交 郵便事業 帰化及び在留外国人 国税		都市計画・開発事業 公園とレクリエーション 資産評価 徴税 救急・消防 芸術文化 図書館サービス 電気事業 上下水道及び雨水管理
-------------------------------	--	--

出典： CUI Report: 「カナダにおける連邦、州、地方自治体の統治機構」、2001.

連邦

カナダ憲法は、連邦政府と州政府の間での統治権を分割している。連邦政府は国益に関する領域に責任を負い、州政府は地域的な利益に関して責任を負う。合併に関わる立法権は州レベルの政府がしっかりと担っている。同時に、連邦政府は地方自治体に対して、直接かつ限られた支援的役割を持つ。州やカナダ自治体連合のような他の組織との合意を通じて、地域社会は行政サービスについての経済的援助を受けることができる。例えば、連邦政府は全ての地方自治体とガソリン税の一部を配分するという合意に達した。この税金はカナダの燃料生産と流通に対してかけられる国税であるが、交通、社会事業、その他の自治体のインフラなどの資産コストと自治体の運営を支援するのが目的で配分されることとなった。

州

カナダ憲法では、地方自治体の創設、統合、分割の全てに関する直接的な権限を持つのは州政府と規程されている。州とその他のレベルの行政機関との関係を支配する法的枠組みが独特なことが原因となっている。

これは1867年の憲法の第92項に述べられており、それによると「純粹に民間あるいは地域的な性質」の事項全てについての権限が州に与えられている。

このため、地域プログラムの直接供給に連邦が関わることに制約が生じることとなる⁵。

また、第92項（8）にも、統合問題を扱う際の州の権限を定義する箇所がある。

ここでは、州が全ての自治体施設を管轄することを認めている。

したがって、州は全ての行政サービスを住民に供給する責任を持つことになり、行政サービス提供について、州は自治体にどんな条件でも割り当てることができるということである。

一般的に、サービスの均一性と公平な分配を保証するという相対的に重要な問題のために、行政サービスとその義務は分割される。したがって州は、医療、社会保障、司法や教育のような行政サービスのマクロな経済的側面を引き受けてきた。自治体行政サービスの供給問題は意見の分かれる問題であり、統合や再編成の過程を経れば簡単に解決するというものではない。なぜなら、地方自治体はインフラなど行政サービスの保持と構築に義務を負うからであり、それは、憲法の制定された19世紀には決して予想されなかったものだからだ。今でこそ地方自治体は経済的競争力や環境基準について日常的に語るができるが、これらの問題を扱う行政サービス提供には経費がかかる。これを自治体がどう支払っていくかについては、まだしっかりとした取り組みは見られない。

⁵ The Constitution Act, 1867. Section 92.

地方自治体

地方自治体は州の管轄下にあり、州によって委任された枠内の権限しか施行できない⁶。州が地方自治体を支配し、責務を配分するにはいくつかの方法があり、概ね次のようなものが含まれる。

- 「リスト方式」州の行政機関が地方自治体の具体的な権限を指示する方法。リストに載っていないことは全て禁じられており、州の認可を必要とする。
- 「権利章典」ブリティッシュ・コロンビア州だけが制定しており、地方自治体を、独立した責任能力のある行政機関であると認めている。
- 特例的な市。このタイプの市は「独立した」法制によって定められており、セントジョンズ、トロント、モントリオール、ウィニペグ、バンクーバーがこれに当たる。これらの市は地方自治体が持ちうる具体的な権限について成文化しており、他の地方自治体には与えられていないような権限もしばしば含んでいる。このような特例的な市は、自治体に独自の立法権を認めていないが、追加料金課税の決定を含む歳入の産出や政策決定に関して高度の自治を与えることが多い。
- 法人格。これは個人や民間企業と同じように、官民の提携や共同事業を設立する権限を自治体に与えるものだ。

財政上、カナダの地方自治体の歳入源は、資産税や料金を課税するための内規立法など、非常に限られている。多くの地方自治体は、合併を行政サービス提供の効率化を図る合法的な手段と考えているようだが、合併によって自治体の歳入増加を図る能力が向上することはほとんどない。

第3章 | なぜカナダで合併が求められるのか

自治体合併の過程、地方自治体の境界線統合、その他の形態の自治体再編成は、ある程度不安定である。それは国全体の政治的、社会的及び経済的な盛衰を反映しているからである⁷。この項では、カナダにおいて合併の過程に影響を与えてきた、財政的、機能・実務的、理念的な要因についてまとめる⁸。

財政的要因

合併の主要な動機は経費節減への期待である。この動機は経済が下降線をたどっているときに最も顕著となる。

⁶ Canadian Urban Institute. (2004). *A Review of the Transfer of Administrative Responsibilities to Canadian Municipalities*. P:2. 州によって認められた権力はさまざまな法案を通じて分配される。こうして地方自治体に政策決定の権限が与えられる。地方自治体が引き受けられるように明白に権力の説明がなされていない場合、州政府だけが最終決定を下せるものとみなされている。

⁷ Razin, E. & Smith, P. *Metropolitan Governing: Canadian Cases, Comparative Lessons*. Jerusalem, Israel: The Hebrew University Magnes Press, 2006.

⁸ *Restructuring Municipalities in Ontario : A Brief History* Canadian Urban Institute. Toronto, 2001. p.2

連邦、州、地方自治体の各行政機関が小規模予算の現実に合わせ、義務の新しい分担と権限の再配分という変化に対応する。1990年代初頭、カナダの景気後退期には、地方自治体の経費削減を実現させる戦略の一つとして、オンタリオ州政府が自治体合併を行った。

理論上、多数の小自治体が存在する地域において、合併は、無駄な重複を削除できることから経費節減を達成する有効な手段とみなされる⁹。そして地方自治体の経費節減で生じた財源は、再投資にまわされることが期待される。

州は、地方自治体への移転支出の増加をすることなく、より多くの社会サービスやインフラなどの資金調達やサービス提供のために使うことができる¹⁰。その他に合併によって期待されることは、地方自治体が調和の取れた大きな税基盤の恩恵を享受できるということだ。それにより、小規模の自治体では実現できないさまざまな種類の行政サービスを支えることができる。

機能的・実務的要因

合併には機能的・実務的な利点があるという考え方は、単一層自治体に固有の効率性についての信念と大きく関連している¹¹。この信念は長きにわたって吹聴されてきた。地方自治体の行政能力が対応する地域の行政機関との関連で拡大したことが背景にある。その結果、「広域の行政機関と地方の行政機関との間で重複があるという認知が深刻になった」¹²とされた。

機能性の見地から考えた場合、合併の論拠は行政サービス供給の「水平調整」として表現される。単一層自治体が効率的であるとする人々は、「行政サービスが単一の窓口から供給されたときにこそ効率化が進む。」と主張する。

確かに効率性については、単一層自治体は二層構造の自治体よりも優れている。二層構造の自治体の行政サービス供給は、重複と過剰供給の危険をはらんでいる。これら選択肢を比較検討する際に見落としがちなのが時間の影響である。

組織が変化せずにあるということはほとんどない。二層構造に組み込まれた地方自治体は、時間の経過と共に必ず自らの権限を拡大しようとする。これによりその差異が縮まり、二層行政構造体が確立されたときに存在した規模の経済が後退する。

理念的要因

理念は合併への第3の動機だ。政策決定の過程に大変な影響力を持つ。オンタリオ州では1990年代、効率性の向上と経費の削減を訴えた政府が選出された。官僚主義を廃し、行政の無駄を無くし、行政サービス提供を改善する手段として、合併政策に対する理解と受容が進んだ¹³。

州が合併を強制したケベック州でも、同様な動機を持っていた。合併は公平性の問題から始まった。すなわち、都市部は財務上の負担と義務を負うべきだということである¹⁴。

⁹ 同書、p. 1.

¹⁰ 同書、p. 1.

¹¹ 同書、p. 2.

¹² 同書、p. 3.

¹³ 同書、p. 1.

¹⁴ Razin, E. & Smith P., p. 22

理念的理由による合併を進めるのは、州だけではない。時に、地方自治体も、近隣の管轄区から自らの利益を守るために統合を模索する場合がある。

他の事例では、合併を要求することは必然的なことだとみなされた。急速に開発が進む他の都市部に比して経済的な競争力を地域は保ち続ける必要があると考えられたからだ。ケベック州が合併を強制したガティノーは、近接するオタワ・ハル地域の合併が動機になっている。オタワ・ハル地域は隣接するオンタリオ州にある地域で、近年合併を果たし、政治的にもより強力になった。ケベック州としては近くのオタワ・ハル地域が政治的にも成長を続けるのに対して、ガティノーが分断化された弱者で居続けることは出来ないと考えられた¹⁵。したがってこの合併を「選択肢のない」の合併という。



第4章 | カナダにおける合併都市の事例研究

この章では、トロントとウィニペグ両市内部の合併の歴史と、それぞれの州政府の役割を検証する。どちらの市についても、財政、統治機構、行政サービスへのアクセス、行政機関の関係について検証する。

オンタリオ州の事例

オンタリオ州で最初の大規模な統合は、1998年の新制トロント市の成立だ。議会と市行政府の新しい統治機構を開発するため、州政府は特別トロント移行チームを結成した。移行チームは検討を行い、州政府はそれを受けて、7つの自治体を統合し、メトロ・トロントを含む二層構造から単一層構造の政府へと統治機構を劇的に変更を行った。これは当時、カナダでは前例のないことだった。したがってスムーズな移行を促すような、安易に適用できる規制の解決法は存在しなかった。

¹⁵ Razin, E. & Smith, P., p. 14.

トロント市

トロントの合併から既に10年以上が経過した。新制トロント市の初期段階の評価をするには適当な時間である。表2は合併がどの程度成功したのかをまとめたものだ。トロントの改革を引っ張っていく、財政的、機能的、理念的目標の実現度について調べた。

表2 トロント合併の利点と弊害

業態	利点	弊害
行政機構	<ul style="list-style-type: none"> ・労働契約が減少する。 ・政治的に統一されたことにより、市として発言力が強まる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域の議員は、大規模地域の開発問題に対応するには権力と資力が不十分だ。 ・労働契約が減少したとはいえ、経費は上昇した。賃金調整では、賃金水準は平均にはなく、常に最高の水準にひきつけられるからだ。 ・市内の地域計画を、急速に広がるグレーター・トロント・エリアの他地区の計画立案と関連させることが出来ない。
行政サービスへのアクセス	<ul style="list-style-type: none"> ・トロント市における企画立案とサービスの調整が向上し、社会サービスの公平な供給が可能になる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・追加サービスの供給にかかる経費が大きい。
行政機関相互の関係	<ul style="list-style-type: none"> ・地方自治体の統治機構が、州に監督されることによって、効率性が増す。政策決定の簡素化と選出議員の減少が原因だ。 ・トロント市と州ならびに連邦政府との協力関係が向上し、新しい移民に対してのサービス供給が向上している。 	<ul style="list-style-type: none"> ・州が自治体を監督することによって、自治体における財源と責務の間に不均衡が生じる。
財政	<ul style="list-style-type: none"> ・資金供給義務を自治体と州政府の間で明確に分化する。 ・トロント市条例によって、税収源を増やすためのある程度の法的権限が自治体に認められている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・合併に関連して、地方自治体の経費に上向きの圧力がかかる。 ・自治体への財政的負担の増加／州による「移転」

行政体制

おそらく、新制トロント市における最も明白な構造的変化は、市町村議員数の大幅削減だろう。合併直後に、106席（それぞれの自治体の旧議員とメトロ・トロントの旧議員の合計）が56席まで縮小された。この結果、トロントの各地区には同じような規模の選挙区を代表する議員が2名ずつ配置されることになった。これを地域議会という。その後、州令により、市長を含む議員の数は44人まで削減された。この変更からわかるとおり、オンタリオ州が重視したのは、意思決定の効率化と、地域議会を利用した分散された行政プロセスにより、一般市民の代表議員を一つにまとめることだった¹⁶。

オンタリオ州は、地域の意見を取り入れるため、新たに合併したトロント市に4つの地域議会を組み込むことを決めた。この行政モデルは、地域の代表制を改善すると同時に、

¹⁶ Thomlinson, 218. このほか、研究者および専門家らは、市議会における女性議員の割合を増す機会としてはトロントの合併は失敗だったと指摘している（現在の割合は30パーセント）。

地域共同体の従来の特徴や利益が、行政サービスと地区境界の再編成により飲み込まれるのを防ぐことを目的としていた¹⁷。

しかし地域議会は、有意義な共同体統治を行ったり、意思決定に参加するための十分な人材や権限を持っていない¹⁸。地域議会は小委員会を設置する予算や権限を与えられていないため、フェンス侵入事案やささいな適用除外措置の変更などの取り扱いを任されてきた¹⁹。

地域議会に市民の代表議員がいないことを考慮に入れると、合併により自治体の責任を強化するという目標は達成されていないと言える。各議員は、約5万人のトロント市民を代表している²⁰。

現在、新制トロント市における都市計画や、社会サービスなどの行政サービスの調整能力については、メトロ・トロント時代と同様のレベルまで改善されたとする見方が一般的である。

例えばトロント市内のホームレスのための短期シェルターや行政サービスは、以前よりも広い範囲で展開されている²¹。

また、新制トロント市が新たな住宅法令の制定を進めた結果、手ごろな価格で提供される住宅の数が市内で大幅に増加している²²。

しかし、土地利用計画と開発サービスの展開はそれほど順調でないことや、職員数は多くなっているにもかかわらず、高レベルの行政サービスを市域全体に継続的に提供するには人員が不足しているといわれている。

新たな都市計画の適用が成功した後は、かなり楽観的な展望が描かれていたが、地域開発を主導するためのより詳細な二次計画の制定は、これまでのところ難航している。

サービスへのアクセス

一般的に、合併直後は、賃金と行政サービスの調和のために資本と業務コストが増加することが考えられるが、旧ヨーク市をはじめとするトロント市内の低所得・低サービス地域では、地域サービスが増加したことで大きな恩恵をこうむっている²³。ヨーク地域の住民に対しては、地域社会の資産に必要とされていた投資が行われた。

その一例が、2,500万ドルをかけて建築され、2009年にオープン予定になっているコミュニティー・センターだ²⁴。合併により、トロント市全体で住宅、教育、就職支援および職業訓練などの社会サービスの展開が改善された。

しかし研究者の間では、合併により地域市民が意思決定のプロセスから一層遠のいたとする声も上がっている²⁵。

政府間活動

¹⁷ Thomlinson, pg. 216.

¹⁸ Thomlinson, pg. 217.

¹⁹ Lorinc, John. (1998). Making of the megacity: an epic tale of a political foundling. *Toronto Life* Vol. 32 no. 17. pp. 110-135.

²⁰ Thomlinson, p. 219.

²¹ Slack, pp. 13-29.

²² 同書、 pp. 13-29.

²³ Golden, Anne & Slack, Enid. Urban governance reform in Toronto: a preliminary assessment of changes made in the late 1990's. In Razin, E. & Smith, P. Metropolitan Governing: Canadian Cases, Comparative Lessons. Jerusalem, Israel: The Hebrew University Magnes Press, 2006.

²⁴ Grant. P. A.16.

²⁵ Grant. P. A.16.

新制トロント市は、合併の結果、管轄をまたぐ問題の取り扱いにおいて以前よりも強く、統一された力を持つようになった。トロント市とオンタリオ州政府、および連邦政府の間で良好な関係が築かれつつあることで、政治情勢が好転し、異なるレベルの行政機関において相互理解が深まっていると考えられている。

例えばトロント市は、市としてのグローバルな競争力を強化する必要性を強調し、トロントがいまや北米および世界中の都市と直接的な競争関係にあるとする報告書を複数まとめた。このようなことから連邦政府と州政府は、合同で新たな資金調達及び行政サービスの分担に向けトロント市と共に取り組みを行っている。

その一例として、2006年、トロント市は連邦政府及びオンタリオ州政府との間で政府間合意を結んだ。この合意は、この種のものとしてはカナダ初のもののうちの一つで、オンタリオ自治体協会（AMO）との連携のもと締結された²⁶。

この合意により、特にトロント市に關係が深く重要な移民・定住問題に対し、市が連邦及び州政府の各機関と共同で行政サービスを展開する体制が確立された。

財源は拡大されないものの、この合意は、3つのレベルの行政機関の間での情報交換と、更なる財源の開拓を促進する上で、大きな前進とみなされている²⁷。

（トロント市はこの同意の締結に先立ち、合併前に有していた権限を維持するためにAMOを脱退している。）

社会サービスの統合と均一化の問題に対応するため、トロント市は市議会の意思決定権拡大を模索してきた。インフラ問題は、資産税以外の財源を確保するのが困難なことから、トロント市にとって財政上の主要課題であり続けている。

トロント市は、オンタリオ州との緊密な協力体制のもと、切望されていた財政上・司法上の自治権を獲得した。2007年1月、「トロント市条例」が新たに交付され、トロント市は課税の拡大、地方計画、政策決定、市議会と委員会の指名・構成などを含む広い権限を与えられた。しかしながら、財源開発に向けた法的なバックアップと、新たな権限を施行する能力を獲得したことは、重要な政治的挑戦を意味する。

オンタリオ州が制定したトロント市条例は、市民が必要とする社会サービスを実施し、インフラへの需要増加に対応し、優良な統治を確実なものにする上で必要となる権限をトロント市に与えたのかどうかは、現時点では不明である。

財政

トロント市合併計画は、重複する行政サービスの撤廃、自治体職員数の削減のほか、教育費の負担をオンタリオ州が請け負うことによる市税基盤の余裕の拡大によるコスト削減を前提としていた²⁸。

しかし、合併により自治体の経営陣ないし一般職員の数約10%減ったものの、コスト削減は実現されていない²⁹。

²⁶ 2005年、ウィニペグ市は連邦政府と共に、移民の受け入れに要する費用の相殺に関する個別の援助プログラムを開発した。同市は、ウィニペグ民間難民スポンサーシップ援助プログラムに対し25万ドルを受け取った。同プログラムは、金銭的援助を必要とする難民の家族や共同体に、経済的援助を提供することを目的としている。

²⁷ Citizens and Immigration Canada. (2006). *Canada-Ontario-Toronto Memorandum of Understanding on Immigration and Settlement*. Available at URL: <http://cic.gc.ca/english/about/laws-policy/agreements/ontario/can-ont-toronto-mou.asp>

²⁸ Slack, Enid. (2000). Preliminary assessment of the New City of Toronto. *Canadian Journal of Regional Science*, Vol. 23, no. 1, pp. 13-29.

²⁹ Kelly Grant (December 29, 2007). How Toronto Has Fared as one big city; 10 Years Old Jan. 1; Despite growing pains there have been successes. *National Post* pg: A.16.

2007年、トロント市は労働契約の調整による人件費の上昇と、社会サービス費用の増大により、約5億7,500万ドル近い予算不足に陥った。これは、合併に先立ち、自治体レベルとしての最高額まで給与を引き上げる内容ですべての団体協約を改定するよう要求が出されたためだ。

この結果、例えば、トロント市消防局の予算は、給与調整への対応のため、1997年から2007年の間に倍増した³⁰。

合併に伴う制度の統合や、それ以前に実施されていた警察、救急救命、公共交通機関などの制度の統合により期待されていたコスト削減は、未だ実現されていないばかりか、人口の増加に対応するためコストは上昇し続けている現状にある。

しかしながら、新制トロント市の成立は、行政の効率化や調整力の向上、カナダ国内での自治体としての存在感の増強など、全体として同市に本質的な利益をもたらしている。一方で、オンタリオ州政府が合併に先立って自治体へのサービス業務の移行を推進する決定を下したことは、州が合併の目的を達成する障害になるとして批判されていることでもある。

例えば、サービス業務の移行は、目標として掲げられている自治体規模の縮小と矛盾することになる。現在、トロント市職員の数は、1998年当時よりも4,015人多い³¹。

そのため州政府は、社会サービス費用の自治体への移行と合併を同時に進めるのは「賢明でない」という考えを示している³²。

オンタリオ州は、2008年後半、トロント市の財政難を緩和するため、社会サービスに関わる費用負担を大幅に州に戻すことを発表した。今後、新制トロント市の成功は、州政府との良い協力関係を維持し、相互における責任及び目標と、その実現に必要な権限と資金源とのより良いバランスを調整できるかどうかにかかっている。

マニトバ州の事例

マニトバ州の集落パターンは、州都であるウィニペグ市の周辺に都市人口が集中する形をとっている。

ウィニペグ市は、自治体再編の一例として最も大きな注目を集めてきた。ウィニペグ市の人口は、20世紀初頭を通じて急速に増え、州人口の半分が集中するまでになった。

1950年代半ばまでには、市は12の自治体から構成されており、区域全体に及ぶ都市計画策定が困難になった結果、それぞれが意思決定を行うようになった。

1950年代後半には、メトロ・トロントに似た二層行政構造が提案された。これをグレーター・ウィニペグという。この体制が確立されると、グレーター・ウィニペグが都市計画、区画、建築、治水および交通に関する権限を単独で握るようになった。しかし、それぞれの地方自治体は、このことを政治的妥協による過度の干渉であり、効果の期待できない体制であると捉えていた。

1959年、当時ウィニペグ州で政権を握っていた新民主党は、一般参加型の意思決定モデルに基づいた自治体再編プロセスを確立した。ここでは、12の自治体をひとつにまとめ、12の地域委員会を設立する試みがなされた。委員会の設立は近隣政府の確立を目的とし

³⁰ Kelly Grant, p. A16.

³¹ Kelly Grant, p.A16.

³² 同書、p. A.16.

ており、市議会は議会制の行政機構（各選挙区からの代表と指名された市長）として構成された。

新制ウィニペグ市ユニシティは、1972年、カナダ国内の他の改編計画とは異なる独自の基本的価値観と信念に基づいて設立、開始された。メトロ・トロント設立の中心的な原動力となったのが経済と資源の効率性だったのに対し、ウィニペグの改編は、政治的干渉を最小限に抑えた、責任ある市レベルの行政機関を実現するために実施された。

ウィニペグ市

ウィニペグの統合は、カナダにおける総合的な市町村合併の最も劇的な例であり、多層的な都市行政機構を単一の行政機関に統合した北米初のケースだ。ユニシティの設立では、グレーター・ウィニペグの複数の都市地区を単一の行政機関に合併する一方で、市民の市政への参加を増やし、その政治的責任を増加させるため、各政治機関が分散された。地域の有力者らは、さまざまな理由からユニシティの設立を提案し、歓迎した。地元政治家は、行政機構を再編することで、当局の分裂状態を終わらせて、中央集権による政治的支配を復活させることができると考えた。また、デベロッパーも、都市開発の機会や開発計画の減少の原因となっていた意思決定の分裂状態が改善されることへの期待、地域経済の成長と繁栄への期待から、ユニシティの創設に関心を寄せた。さらに住民の多くは合併に関心を示し、統一された行政機構の実現によって市民の市政参加と行政とのパートナーシップが向上すると考えた。図3は、現在までに実施されたユニシティおよび行政機構再編に関する利点と弊害をまとめたものだ。

表3 ウィニペグ合併の利点と弊害

業態	利点	弊害
行政機構	<ul style="list-style-type: none"> ・特定目的団体の創設 ・一般市民による参加の増加 ・市民をよりよく反映できる、単一の政治的権力と意見 	<ul style="list-style-type: none"> ・過度な中央集権の危険性
サービスへのアクセス	<ul style="list-style-type: none"> ・市民参加の増加により、市民の声が確実に市制に反映される ・社会サービスの提供とサービスへのアクセスを地域間で平等化 ・他の自治体や民間企業にサービスを委託できるよう、自治体の権限を増加 ・地域の(長期)開発計画能力の向上 	<ul style="list-style-type: none"> ・ユニシティの地域間を繋ぐ環境に優しい高速交通機関がないため、自動車・バスへの依存度が高く、アクセス性や接続性が低い ・準郊外地域での社会サービスの不足 ・準郊外のインフラは、連邦・州および民間機関からの資金提供を受けている
政府間	<ul style="list-style-type: none"> ・一般市民、税収、開発における州レベルから自治体への権限の移行 ・市レベルの権限の増大により、州政府の管理から自由に ・自治体による「自治権(Corporate Powers)」の行使 	<ul style="list-style-type: none"> ・州政府による管理の減少 ・市による住民への説明責任の増加 ・権限はそのままだが、責任が増加 ・州首相と市長間の緊張関係

<p>財政</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・財務能力と権力の増大 ・13の旧自治体間での税収の均等化 ・増税を行う権限の獲得 ・市が商品やサービスを購入し、民間・公的機関に革新的な手法で販売することが可能に ・規模の経済性によるコスト削減 ・国際社会に対応できる単一かつ大規模な地域としての売り込み 	<ul style="list-style-type: none"> ・課税手法が強化され便利になったが、実行に移されていない。 ・州への財源移行が国内の同等規模の都市で最も多いため、財源基盤が小規模となり、ユニシティを支える上で不十分に ・自治体の税収をマニトバ州の教育委員会および州政府と共有 ・地域間の接続性とアクセス性が低いため、開発が抑制され、経済中心地として衰退
-----------	---	---

行政機構

ユニシティの設立により、マニトバ州はウィニペグ市に新たな権限を与えた。これによりウィニペグ市は、それまで州によって管理されていた地域の医療、福祉、教育及び失業保険に関する決定権を得た。

より広い地域を統治する機会を得たことで、市はより強い政治的権限を持つようになっただけでなく、その責任も増大することになった。ユニシティは当初、50地区（1地区の人口は約1万人）を代表する議員50名と市長の計51名で構成されていた。議会に加え、市民の市政参加を向上させるため、ふたつの新たな地方自治機構が設立された。地域委員会と住民諮問グループ（RAG）だ³³。

地方委員会は、各地域が政治的分裂により個性を失うことを避けるために設置され、地域のリーダーと住民を繋ぐ役割を果たしている。また、財源を持たないため、政治的な干渉は最小限に抑えられている。

州がユニシティのモデルに対して行った初期評価では、統合により自治体サービスと地域での意思決定が単一化されたほか、市民による市政参加が促進されたことが明らかになった。同時に、責任の欠如と権限に関する混乱状態、複雑なプロセス、一部の議員の地域主義的な偏狭さなどへの批判があった。

1992年までに、ユニシティの法令見直しにより市の議員数が29人に減らされ、その後さらに16人（市長を含む）まで減らされた。議員数の削減に加え、地方委員会も規模を縮小され、各委員がそれまでの2倍にあたる地区を代表するようになった。また、RAGは廃止された。代表者の数は大幅に減り、都心部からは3議席のみとなった。一方で、郊外からの政治参加は強化された。

なお、1990年代後半に行われた再編計画は、効果がなく、地元住民を意思決定プロセスからさらに遠ざけるものとみなされた。

1993年から2002年にかけて、ウィニペグ市は、地元住民が市の新たな行政機構の構築に携わる一連の「検証」を実施した。これにより、2003に施行された新ウィニペグ市条例の制定が行われ、ユニシティの大規模な改変計画は縮小されることになった。

サービスへのアクセス

初期のユニシティでの改革のうち成功とみなされている分野のひとつが、資産税率の統一だ。資産税を均等に分配することで、市規模の業務目的と義務の遂行に必要な資金が得られた。この税制によりウィニペグでは、カナダ国内の一部の都市や米国の大部

³³ Government of Manitoba, Report and Recommendations (Winnipeg: Department of Urban Affairs, 1976).

分の都市とは異なり、郊外部において税率は低いにも関わらず行政サービスのレベルは高いという状況が発生することを防いでいる。また、社会サービスへのニーズの高まりや、インフラ費用の増加などからくる財政的要請の負担は、市全体に均等かつ公正に分配されている。

新制ウィニペグ市では、均等化された資産税の見直しをめぐる議論が行われている。現在も、ウィニペグ市の郊外コミュニティは、さまざまな公共サービスの費用負担を免除されており、市民の税金負担が不平等になっているとの議論が続いている。

2003年初頭、ウィニペグ市は、連邦および州政府との間の合同資金契約として「ウィニペグ市開発契約」を締結し、市街地住宅地域の再開発と、低所得者居住区における公的施設の改善の必要性を提唱した。インフラ費用の調達と地域共同体資産への投資のため、郊外部を除く全地域で、税の均等化が実施された。

なお、ウィニペグ市の郊外部は、過去10年間で都市部より38パーセント速い速度で成長している。これらの地域では今後、都市部と同レベルの社会サービス等が整備されることになり、税徴収において新たな展開が想定される。

政府間活動

ウィニペグ市は、自治体への業務移行と行政サービス統合のプロセスを通じて、統合前よりも大きな権限を持つようになった。

マニトバ州は、ウィニペグ市に条例の可決や徴税を可能にする「自治権」を与えた。この権限は、以下の14分野に限られている。一般市民の利便性、医療、安全および福祉、公共の場所での活動、街路、企業の活動、建築、機材、放水路及びその周辺地域、水路、水道、廃棄物、公共交通機関、救急車サービス、防火と警察である³⁴。

1972年以降、ウィニペグ市は同市のための条例の利点を享受してきた。だが、大部分の研究者がこの条例について、非常に規定的であり、市が地域活動に投資し、地域での意思決定を強化するのを助けるというよりは、ユニシティが必要とする活動を列挙した「リスト方式」に近いと考えている。

マニトバ州政府とウィニペグ市が市条例について評価と大幅な見直しを行った結果、新たな「ウィニペグ市条例」が2002年に施行され、ウィニペグ市は公共事業を含むさまざまな問題に対処するための、より柔軟で広範囲に渡る権限を持つようになった。

財政

一般的に、ユニシティ・ウィニペグの合併モデルは、新たな開発を促進し、より健全な財務基盤を築くという期待を実現することはできなかったと考えられている。

ユニシティ成立後の1971年から2002年にかけての30年におけるウィニペグ市の住民の増加率はわずか13パーセントほどで、それまでの競合相手だった他州の都市からさらに遅れをとることになった。同じ時期の他都市での人口増加率は、サスカチュワン州レジャイナが15パーセント、オンタリオ州のセント・キャサリズ、ナイアガラが19パーセント、ニューファンドランド州セント・ジョンズが29パーセント、サスカチュワン州サスカトゥーンが44パーセント、オンタリオ州ロンドンが50パーセント以上だった。このほ

³⁴ Government of Manitoba, City of ウィニペグ Charter Act (2001) Sections 128-223.

か、オンタリオ州キッチナー、ウォータールーとアルバー他州エドモントンでは80パーセント以上、同じくカルガリーでは2倍以上に人口が増加した³⁵。この時期のウィニペグで人口に大きな伸びが見られなかったことで、インフラや資本に対する官民の投資能力が低下し、結果として同市の経済的な成功と競争力の強化が長期的に妨げられたと考えられている。同じく、初期のウィニペグ市条例のもたらす財政能力が低かったため、ウィニペグ市は教育委員会及びマニトバ州との共有財源である固定資産税基盤に依存せざるを得なくなった。

新ウィニペグ市条例が制定されたことで、同市は新たな財政能力を獲得した。条例により、ウィニペグ市は商品とサービスの提供による収入を含む新たな財源を持つことになった。

こうして同市は、商品やサービスを購入して周辺地域に提供し、他の自治体や民間企業に対し新たな手法でサービスを（業務請負を通して）提供することで、「追加」収入を得ることが可能になった。新条例により、ウィニペグはカナダで初めて増加税収財源措置（TIF）を導入した都市となった。TIFとは、米国およびカナダの都市で都市計画やインフラ計画のために用いられている資金調達ツールである。（低価格の住宅整備のために用いられることもある）³⁶。

行政機関再編成のさまざまな段階を通じて、ウィニペグ市は新たな権限と資金調達源を活用し、市の魅力を増すためのインフラ投資を戦略的に実施し開発を行うと同時に、競争力の高い雇用機会を誘致するための出資を行ってきた。

1996年から2004年にかけて在任したグレン・マレー市長をはじめとする多くの市長の功績により、ウィニペグ市は新たな相続税に関する優遇制度の導入や信用格付けの向上を実現した。これにより同市は、新たな課税対象となる建築物の開発（市街地の大学、娯楽・スポーツ施設、橋、水力発電会社や信用金庫の本社タワー、沿岸沿いの住宅地区、市街地の図書館などの建築、および市内に新設された国立博物館への土地提供と資金援助）を行うことで、資産税を引き下げること成功した。1990年代後半には、ウィニペグ市は、インフラと施設、選択肢の豊富さ、立地（米国との国境から1時間）、人材の多様さといった条件から、ビジネスの拠点としてカナダで上位5位に入る都市として評価された。

第5章 | カナダにおける合併の新たな方向性

カナダの各州政府は、特に不況下での効率性を向上させ、政治的分裂を緩和するための解決策として、現在も市町村合併を利用している。しかし、学者や研究者、自治体関係の専門家らの間では、効率性の向上や行政改善といった目標に対する効果の有無や、合併が自治体の税基盤に圧力を与える財務負担を引き起こす可能性、さらに地元住民を意思決定プロセスからさらに遠ざける可能性について議論がなされている。この最終章では、カナダにおける合併の傾向と今後の方向性について考察する。

³⁵ Open for Opportunity: Winnipeg's Red Tape Tradition. (2004). オンラインで閲覧可能。

<http://www.winnipeg.ca/interhom/RedTape/Section1.pdf>

³⁶ Government of Manitoba, City of Winnipeg Charter Act (2001) Sections 222.

「大きい方が良い」とは限らない

カナダの自治体は、合併によって常に利益を得てきたわけではない。また一部の研究では、比較的小規模な独立組織のほうが良い状態にあることが報告されている。効率性の改善や規模の経済性によるコスト削減への期待に反し、調和と成長調整により納税者の負担が増える可能性がある。

例えば、公共サービスを統合するためには、手間のかかる作業を各地域で繰り返し行う必要があり、結果的に規模の経済性が成立しなくなる可能性がある。

また、統合プロセスを通じて施設やサービスの標準を最高レベルまで上げることで「平均の引き上げ」や賃金の調和化が起きる。これにより、業務合理化によるコスト削減が実現しない可能性がある³⁷。

カナダでは、水処理などの一部のサービスについては、より広い範囲に分配することでそのコストを抑えることができるが、警察など多くの労働力を必要とするサービスでは、対象となる地域が徐々に広がることで、コストが増大するのが一般的である。

2008年、オンタリオ州は、オンタリオ自治体協会及びトロント市と合同で画期的な報告書を発表した。

この報告書は、それまでのLSR活動（州から自治体への業務移行など）の結果、州内の自治体にかかる負担が高まっていることや、自治体と州が責任を共有する新しい移民・社会サービスへの対応による負担が引き続き存在することが明らかにされた。

オンタリオ州政府は報告書の発表後、すべての社会扶助金と法廷警備費用の負担を自治体から州に戻すことを決定した。これにより、州内の全自治体で年間約15億ドルの費用削減が見込まれている。また報告書では、社会サービス費の負担削除により発生する資金は、必要不可欠なインフラ投資にまわされるべきとしている。

カナダでは今後も、自治体レベルでの行政サービス展開の重複を解決するための手段として合併が用いられることが考えられるが、合併の実施を正当化する論理的根拠としてのコスト削減の可能性は、最適な管轄区の見地からますます疑問を呈されることになるだろう。

自治体競争力の保持

カナダ国内で都市部に人口が集中するにつれて、トロントやモントリオールといった主要都市は、世界からの投資を集め、人材や投資に関するカナダのグローバルな競争力を強化する上で大きな役割を果たすようになった。

地方自治体は、合併により人口を増やし、その結果として各都市の投資能力を増すことで、地域経済の強化に注力できるようになった。

トロントをはじめ、国際社会で存在感を増した諸都市はC40に選ばれることになった。これは気候変動問題に取り組む世界の大都市グループである。

しかし、知名度の向上と人口の増加にともなって、インフラ劣化はますます大きな負担となっている。カナダ国内の各都市が直面する最も大きな問題のひとつが、深刻化するインフラ不足への対応だ。

³⁷ Byron Katsuyama. (2003). Is Municipal Consolidation the Answer?(or...Is Bigger Always Better?). *Municipal Research News*. Available at URL: <http://www.mrsc.org/Publications/mrnews/mrnews0603.aspx>.

地方自治体では、合併により資産税の裾野が広がったと同時に、多額の維持費を必要とする複雑なインフラ網を抱えることになった。合併後の地方自治体は、州政府からより大きな責任を付与され、財源を得たことで、地域サービスとインフラ改善のどちらに対して投資を行うか選択を迫られることになった。一般的には、地方自治体はインフラ不足の深刻化を放置する傾向が強く、これが競争力の維持、投資・人材の誘致能力に影響を与える結果になっている。

地域経済が活性を保つためには、地方自治体による援助（道路・水道等インフラ、光ファイバー、アクセス性）が非常に重要だ。高水準の行政サービスを展開し、十分なインフラ提供を行うことで、都市や地域はより魅力的で確実な経済投資先となり、税収と暮らしやすさの向上が可能となる。不十分なインフラは、都市の経済的魅力を損なうものになる³⁸。

カナダ連邦政府は、国内の大都市の競争力と魅力を維持するため、各都市への投資を行う必要があるという見解を示している。政府は近年の連邦政府予算で、都市インフラへの投資に多額の予算を割いている。また、連邦政府の財源から自治体に分配されるガソリン税などの仕組みを用いて、活気ある健全な共同体を築くための重要な投資を行い、地方自治体を長期的に支援していくと明言している。

地方都市

地方自治体の合併に後押しされて、各地域は統一された地域としての都市計画を行うようになり、個々の境界線を越えた考え方を持つようになった。相互に連動した開発を行うことで、合併後の自治体は管轄の制限を越え、土地資源の有効活用を促進すると同時に、共同体の持つ富の創造力を最大化するため、集落パターンの形成とインフラ投資を主導することが可能になった。例えば、トロント市エリアでは、トロント市とハミルトン市の2つの合併都市及び4つの二層行政機構における交通機関の連動と統合を促進する目的で、オンタリオ州政府が地域交通計画局メトロリンクスを設立した。

カナダ国内の主要都市が人口と新規雇用の面で成長を続けるにつれて、人々の移動と富の集積を促進するため、公共交通等主要サービスを連動させる必要が高まっている。今後も、政治的な地域主義を乗り越え、限られたインフラ資産を戦略的に活用することのできる新たな行政機構モデルと都市計画の連動が求められるようになるだろう。

第6章|まとめ

この報告書では、カナダにおける地方自治体合併の成功と欠点についての考察を行った。カナダの2つの主要都市の合併を分析した結果、国際的認知度の向上や、大きな資本を必要とするインフラ投資を行うための財源の拡大、また、都市計画を地域単位で連動して行う機会の増大などの成果が達成されることがわかった。一方で、合併により、地域

³⁸ Association of Municipalities of Ontario. (2007). *Understanding Canada's Municipal Infrastructure Deficit*. Available at URL: <http://www.amo.on.ca/AM/Template.cfm?Section=Home&TEMPLATE=/CM/ContentDisplay.cfm&CONTENTID=150258>.

サービス展開の非効率化や、域内のインフラ不足の深刻化、十分な資源と財源の不足などの問題が引き起こされる可能性がある。

これらの考察結果から、地方自治体の合併は、行政サービス業務の移行と共有を通じて共同出資を行うことで、合併の利点を活用し、同時にその弊害を軽減する上で最も効果的な手法であると考えられる。このことは、州政府及び連邦政府が都市の競争力開発・維持に向けた取り組みを行うことで促進されることになる。

最後に、メトロリンクスのような画期的な地域連動式の行政枠組みを活用することで、合併都市や独立した地方自治体は利益を得ることができる。カナダ国内で経済成長、交通、観光分野のために同様の地域連動型行政機関が採用・導入される可能性は高く、21世紀における都市の成功において不可欠と考えられる。

添付資料1.0

カナダにおける市町村合併の記録

年	合併前の自治体	合併後の自治体と人口	詳細
<p>1995年 - ハリファックス地域 都市圏条例が可決 2市、1町、1群を合 併</p> <p>1996年4月1日 - ハリファックス地域 都市圏が成立</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ハリファックス市 ・ハリファックス群 ・ダートマス ・ベッドフォード 	<p>ハリファックス地域都市 圏 34万2,000人 (ノバスコシア州)</p>	<p>ハリファックス地域の自治体再編成について、1970年代に提言が出された後、1992年に地方政府内に特別調査委員会を設置、1993年に委託報告書が提出される。</p> <p>合併の目的は他に、経済的な競争力の強化と、自治体間の競争を最小限に抑えることにあった。ノバスコシア州の人口のうち約40パーセントが居住。</p>
<p>1997年2月7日 地方自治住宅省が 合併命令を発令</p> <p>1998年1月1日 新制キングストン市 が成立</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・キングストン ・キングストン郡 区 ・ピッツバーグ 	<p>新制キングストン市 11万6,000人 (オンタリオ州)</p>	<p>1995年、キングストン市が「キングストン地方の自治体再編成」を発表、グレーター・キングストンの構造について州政府からの提言を要求。</p>
<p>1997年4月28日 州政府に指名を受 けたメイブーン委員 が単一自治体を提 案</p> <p>1998年1月1日 チャタム・ケント、正 式合併</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・チャタム ・ワレスバーグ ・ブレナム ・ティルブリー ・リッジタウン ・ドレスデン ・ホイートリー ・ボスウェル ・サムスヴィル 	<p>チャタム・ケント市 11万人 (オンタリオ州)</p>	<p>1995年、チャタム周辺の農村地区が、農業共同体における行政サービス改善に向けた合併を指示。移行担当委員会が19の特別調査委員会による調整体制を設置。各委員会が、再編に関わる主要問題を扱う。</p>
<p>1998年1月1日 103法案実施、6つ の自治体が合併さ れる</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・トロント ・ヨーク ・ノースヨーク ・イーストヨーク ・エトビコ ・スカボロ 	<p>新制トロント市 250万人 (オンタリオ州)</p>	<p>合併によるコスト削減に関する報告書の分析後、州政府が「メガシティ」構想を含む103法案を可決。合併後、新制トロントはカナダ国内で最大、北米で第5位の自治区域となる。</p>

<p>2001年1月1日 施行後30年経っていた オタワ市条例の改定後、 周辺の自治区を合併</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・オタワ ・ウェスト・カールトン ・ゴーバン ・リドー ・オズグッド ・カンバーランド ・グロスター ・ネピーン ・カナタ ・ロッククリフ・パーク ・ヴァニエ 	<p>新制オタワ市 77万4,000人 (オンタリオ州)</p>	<p>10年以上に渡る議論の末、各自治体は州政府に対し、再編の実現を確実にするための協調的行動をとるよう働きかけた。住民と民間部門の双方が、複数の自治体体制による行政が非効率的であるという認識を持っていた。オタワ・カールトン地域に替わり、単一自治体組織「オタワ」が設立された。</p>
<p>2001年1月1日 新制ハミルトン市が 完全始動</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ハミルトン ・アンカスター ・ダundas ・グランブルック ・フランバラ ・ストーニー・クリーク 	<p>新制ハミルトン市 49万268人 (オンタリオ州)</p>	<p>1999年3月の報告書で、ハミルトン・ウェントワースの納税者が行政サービスに対して過分納税していることがわかった。行政機構の地域的見直しについては1994年から議論が行われていたが、実現可能な案にはいたっていなかった。2000年6月、移行担当委員会が23の特別調査委員会を設置。新たに提案された行政サービス部門についての見直しとまとめを行った。委員会は2001年1月までにその機能を完了した。</p>
<p>1999年6月グレーター・サドベリー商工会議所が、新たな地域行政モデルの設立に向けサドベリー地域再構築協会と提携</p> <p>2001年1月1日 7つの自治体が、州令により合併</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・サドベリー ・ヴァリー・イースト ・レイサイド・バルフォア ・ニッケル・センター ・ウォールデン ・オナピン・フォールズ ・ケイプリオル 	<p>グレーター・サドベリー市 15万5,219人 (オンタリオ州)</p>	<p>地域再構築協会は、サドベリーが過剰統治の下にあるとし、再編を実施すれば納税額を年間900万ドルから1,500万ドル削減できるとの見解を示した。合併に要した費用は、グレーター・サドベリー市にとって現在も負担となっている。(全額3,200万ドル中1,030万ドルを市が負担)</p>
<p>2001年 地域議会であるハルディマンド・ノーフォーク地域と、6つの市町村議会とからなる二層行政機構が、二つのそれぞれ独立した郡に合併された。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ダンヴィル ・ハルディマンド 	<p>ハルディマンド郡 4万人 (オンタリオ州)</p>	<p>1998年、地域共同体らが、税金の凍結と地域行政機構の撤廃を求める嘆願書を提出。二層行政体制からの移行は、過剰統治を解決するために行われた。郡という呼称は歴史的な背景から用いられており、それぞれの郡(ハルディマンドとノーフォーク)は別々の自治体として統治されている。</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・デリー ・シムコー ・ナンティコーク ・ノーフォーク 	<p>ノーフォーク郡 6万人 (オンタリオ州)</p>		

2002年1月1日 MUCは完全に廃止され、再分割された27の地区が新制モントリオール市を形成	・28の個別の自治体からなるモントリオール都市共同体 (MUC)	新制モントリオール市 181万2,723人 (ケベック州)	モントリオール市街地からの人口流出が続いたことから、インフラ費用が大幅に増加し、合併が必要になった。他にも、周辺自治体に展開される公共サービスの費用をモントリオールのみでまかなうことができず、納税者への負担となったことが、行政機構の再構築を行う理由となった。
2002年1月1日 QCUCを形成していた自治体に替わり、8つの地区からなる新制ケベック市が成立	・13の個別の自治体から成るケベック市都市共同体 (QCUC)	新制ケベック市 68万6,569人 (ケベック州)	インフラ費用が増加し続けたことと、地域全体への行政サービス提供の責任から、QCUC内部での合併改革が開始された。
2002年1月1日 個別に存在していた5つの自治体が廃止され、新制ハル・ガティノー市に合併	・エイルマー ・バッキンガム ・ガティノー ・ハル ・メイソン・アンジェー	新制ハル・ガティノー市 22万5,000人 (ケベック州)	ハル・ガティノーはオタワに近接しているため、経済面でオタワに深く依存している(ハル・ガティノーの住民のうち40%以上がオンタリオ州で働いている)。合併の試みは、5つの自治体の富をより効果的に管理するために行われた。

出典

Canadian Urban Institute. (2002). A Review of Municipal Amalgamations in Canada. *Canadian Urban Institute Report*, March 28.

Dawber, Michael. (2000) Proposed Amalgamations of Ontario Communities. *Lanark County Genealogical Society*, Last Updated: February 29, 2000. Accessed September 25, 2008 from: <http://globalgenealogy.com/LCGS/articles/A-AMALG.HTM>

Province of Quebec. (2001). New Cities in a New World. *Ministere des Affaires Municipales et de la Metropole*, Last Updated: June 2001. Accessed September 25, 2008 from: http://www.mamr.gouv.qc.ca/accueil/livre_blanc_2000/depliant/hullgatan20juin.pdf

カナダ都市研究所 (www.canurb.com/)

The Canadian Urban Institute (CUI) is a Toronto-based not for profit organization with a national and international reach. The CUI is an innovator and catalyst engaged in research, networking, leadership development, planning and policy solutions to improve the quality of life in urban regions in Canada and around the world

カナダ都市研究所研究チーム

グレン・R・ミラー、教育研究部ディレクター、FCIP、RPP

ブレント・ギルモア、M.Sc.PI.、教育研究部プロジェクト・マネージャー

イアイン・ミランズ、B.A.(Hons.)、B.U.R.PI.、教育研究部シニア・プランナー

クリスティン・カー、B.B.A、B.U.R.PI.、教育研究部シニア・プランナー

マーク・フリップ、トロント大学

メリッサ・マウター、トロント大学

ブラッド・ブラッドフォード、ヨーク大学

ファリヤル・カーン、トロント大学