

オンタリオ州、ブリティッシュ・コロンビア州 における地方政府と近年の地方行財政改革 —90年代以降の州—地方政府間関係の変化を中心に—

明治大学政治経済学部准教授
小野島 真

はじめに

本稿は 2008 年度における比較地方自治研究会・コモンウェルス部会での現地調査(2009年3月15日～22日)で得た資料、情報等をもとにしたものである。現地調査は、ブリティッシュ・コロンビア州で2か所(Ministry of Community Development, Union of British Columbia Municipalities)、オンタリオ州で3か所(Ministry of Municipal Affairs and Housing, Association of Municipalities of Ontario, City of Toronto)行った。今回の調査では、カナダにおける地方政府について、特に地域レベルでの行政を中心にその概要を掴むとともに、自治体再編についての最近の動向、財政関係を含む近年の州—地方政府間関係の変化を中心テーマとした。

カナダ憲法(British North America Act)では、自治体を含む地方政府は州の権限の一つであるとされており、それぞれの地方政府は州の「創造物」(creature)であると考えられている。したがって、地方政府の制度は州によって大きな違いがあるが、こうしたなか、今回の訪問先にオンタリオ州とブリティッシュ・コロンビア州(以後 BC 州)を選択した理由としては、まず、オンタリオ州が、トロント市をはじめ州主導で積極的な自治体再編に動いていたこと、90年代半ば以降、ハリス(Harris, M.)政権により州—地方政府間関係が大きく変化し、そして近年においてその見直しが進んでいるといわれている点があげられる。BC 州はオンタリオ州とは対照的に、州主導の自治体再編にはそれほど積極的ではなかった点、また、リージョナル・ディストリクトというカナダでも独特な広域行政の制度を有していることなどから訪問先として決定した。その他にもウィニペグ市を抱えるマニトバ州やノバスコシア州をはじめとした東部州など、関心のある州はあったのであるが、今回は時間の関係上、調査対象とすることはできなかった。この点は今後の課題としたい。

最後に今回の調査でお世話になった関係各位に感謝申し上げます。テーマを一つに絞らず、幅広いテーマを対象としたことで、各訪問先では複数の担当課より説明をいただき、オンタリオ州政府では計10名を超える方に対応してもらえた。いずれの訪問先でも温かく対応していただき感謝する次第である。また、クレア・ニューヨーク事務所には調査のアポイント取り、および調査の同行もしていただいた。特に上村氏、木元氏には改めて感謝申し上げます。

第1章 オンタリオ州・BC州における地方政府の概要

第1節 オンタリオ州における地方政府

ここではブリティッシュ・コロンビア州とオンタリオ州における地方政府について、その概要を述べる。ただし、オンタリオ州については、すでに自治体国際化協会より、クアレポート(227号・2002年)『カナダにおける地方団体の概要』が公表されており、そのなかで詳しく触れられている。そこで、オンタリオ州の地方政府の概要については、極めて簡略化したものに留めることにする。

オンタリオ州はカナダ全体の人口の約3分の1を占める1,200万人以上の人口を抱える、カナダ経済の中心といえる州である。人口の8割以上が都市部で生活しており、約500万人がグレーター・トロント・エリア(GTA)を中心とした、オンタリオ湖岸のゴールデン・ホースシュー(Golden Horseshoe)に居住している。面積的には日本の約3倍近いため、オンタリオ州北部などを中心として、人口密度が低い地域が広がっている。したがって、オンタリオ州には現在444の自治体(municipality)があるが、その自治体も約260万人の人口を抱えるトロント市から、常住している住民が2人しかいないコックバーン・アイランド・タウンシップ(Township of Cockburn Island)まで多岐にわたっている¹。

オンタリオ州の自治体は、表1.1にあるように、二層制の上層自治体(upper-tier municipalities)と下層自治体(lower-tier municipalities)、および一層制の単一層自治体(single-tier municipalities)がある。上層自治体はリージョン(Region)、カウンティ(County)と一般的に呼ばれている(ただし、カウンティの名前が付いていても、County of Brant や Prince Edward County のように単一層自治体の場合もある)。また、他の下層自治体とは異なり、上層自治体のカウンティからは分離した行政を行っている自治体(separated municipality)、オンタリオ州北部のディストリクトにある自治体も区分的には単一層自治体になる。

なお、北部を中心としたディストリクトには行政組織があるわけではなく、ディストリクト内で自治体が法人化されていない地域の住民に対しては、一般的には地方サービス委員会(Local Service Board)を通じて基本的サービスが供給される。LSBでは9(水の供給、消防、ごみ収集、下水、街灯、レクリエーション、道路、図書館、緊急電話通信)のサービスの供給が可能であり、3名ないしは5名の理事が毎年選出されている。このような自治体以外の地方政府としては、他にも、地方道路委員会(Local Roads Board)、地方警察委員会(Local Police Services Board)、および州内に83ある

¹ 以上のオンタリオ州の人口、面積などの情報は、Ministry of Municipal Affairs and Housing 現地調査での入手資料およびオンタリオ州 HP (<http://www.ontario.ca/>) より。なお、コックバーン・アイランド・タウンシップの人口は、2006年のカナダ統計庁の調査では、住民10名であったが提供資料の情報とどちらが最新のデータか不明であるため、入手資料の情報を記載した。

教育委員会(School Board)などがある。これらは特定目的地方政府との位置づけとなる。

オンタリオ州の自治体は、1995年には850近くあったが、州政府主導の自治体の再編により、2001年にはほぼ現在の自治体数にまで減少した。特に90年代後半から2000年代前半にかけての自治体の再編では、二層制の自治体を一層制の自治体に組み替えることに焦点が当てられており、代表的な例としては上層自治体であったメトロポリタン・トロント(Regional Municipality of Metropolitan Toronto)と、下層自治体であった6自治体が合併して、単一層自治体であるトロント市が1998年に創設された。新たなトロント市については、後に改めて述べるが、いずれにせよ、1953年に設立され、大都市における広域行政の一つの形として日本においても注目されたメトロ政府の廃止は、カナダにおける自治体の再編の議論を活発化させた。なお、現在においては、自治・住宅省(Ministry of Municipal Affairs and Housing)は自治体の再編には積極的ではなく、州主導で自治体の再編を促すことはしていないとのことである。

表 1.1 オンタリオ州の自治体

上層自治体	下層自治体の数
リージョン(上層自治体)	
Darham	8
Halton	4
Niagara	12
Peel	3
Waterloo	7
York	9
カウンティ(上層自治体)	
Bruce	8
Dufferin	8
Elgin	7 (City of St Thomas はカウンティから分離した行政)
Essex	8 (City of Windsor はカウンティから分離した行政)
Frontenac	4 (City of Kingston はカウンティから分離した行政)
Grey	9
Haliburton	4
Hastings	14 (City of Belleville, City of Quinte West はカウンティから分離した行政)
Huron	9
Lambton	11
Lanark	8 (Separated Town of Smiths Fall はカウンティから分離した行政)
Leeds & Grenville	10 (City of Brockville, Town of Gananoque, Town of Prescott はカウンティから分離した行政)
Middlesex	8 (City of London はカウンティから分離した行政)
Northumberland	7
Oxford	8
Perth	4 (City of Stratford, Town of St.Marys はカウンティから分離した行政)
Peterborough	8 (City of Peterborough はカウンティから分離した行政)
Prescott and Russell, United Counties	8
Renfrew	17 (City of Pembroke はカウンティから分離した行政)
Simcoe	16 (City of Barrie, City of Orilla はカウンティから分離した行政)

Stormont, Dundas and Glengarry	7
Wellington	7 (City of Guelph はカウンティから分離した行政)
単一層自治体	
County of Brant(市)	Brant カウンティの 6 自治体が合併して市となる(1999.1)
Brantford	Brant カウンティと Brantford 市が合併
Chartham-Kent	Kent カウンティと Chartham 市が合併(1998.1)
Greater Sudbury	Sudbury リージョンと 7 自治体が合併(2001.1)
Haldimand	Haldimand/Norfolk カウンティのうち、3 自治体が合併(2001.1)
Hamilton	Hamilton-Wentworth リージョンと 6 自治体が合併(2001.1)
Kawartha Lakes	Victoria カウンティとそのうち 16 自治体が合併(2001.1)
Norfolk	Haldimand/Norfolk カウンティのうち、4 自治体が合併(2001.1)
Ottawa	Ottawa-Carleton リージョンと 11 自治体が合併(2001.1)
Prince Edward County	10 自治体が合併して単一層自治体に(1998.1)
Toronto	Metropolitan Toronto と 6 自治体が合併(1998.1)
ディストリクト(行政区域ではない)	
Algoma	22
Cochrane	13
Kenora	9
Manitoulin	9
Nipissing District	11
Parry Sound	22
Rainy River	10
Sudbury	9
Temiskaming	22
Thunder Bay	15

(出典) オンタリオ州自治・住宅省 HP (<http://www.mah.gov.on.ca/Page247.aspx>) Municipal Restructuring Activity Summary Table およびオンタリオ州自治体協会 HP(<http://www.amo.on.ca>)より作成

第 2 節 ブリティッシュ・コロンビア州における地方政府

(1) BC 州における自治体²

カナダ最西部の BC 州は約 94.5 万 km²の広大な面積を有している。しかしながら、自治体が組織されている地域の面積はうち 1.4%に過ぎず、約 420 万人の人口の 75%は、人口 57.8 万人のバンクーバー市を中心とした南メインランド(Lower Mainland)、州都ビクトリアのあるバンクーバー島南部、内陸のオカナガンバレーを中心とした地域に居住している。

BC 州には 160 の自治体があり、市(city)、ディストリクト(district)、町(town)、村(village)などに分かれている。一般に住民が 2,500 人以下の場合には村、2,501~5,000 人以下の場合には町、5,000 人を超える場合には市、面積が 800km²を超え、1 km²あたりの人口密度が 5 名以下の場合にはディストリクトと呼ばれる。なお、ディストリクトの区分に入る自治体のなかには、タウンシップ(township)の名称が付いている自治体もある。

² BC 州の概要については、Ministry of Community Services, Local Governance in British Columbia-Local Government Excellence through Collaborative Partnership, 2006. , Bish,B.L. and Clemens,E.G., *Local Government in British Columbia*, Fourth Edition, Union of British Columbia Municipalities,2008.および現地調査での入手資料を参照した。

BC 州においては、自治体は地方道路(local road)の建設・維持、および 5,000 人以上の住民がいる自治体については警察サービスの提供が義務付けられているだけである。したがって、残りの幅広いサービスを自治体が任意で供給している。ただし、教育については特定目的地方政府である学校ディストリクトにおいて、教育委員会(board of education)がその責任を担っている。その他、社会福祉などについてはそのほとんどを州が行うことになっているとともに、個々の企業に対する補助を行うことなど禁止されている領域がある。

表 1.2 BC 州における地方政府

	1999 年	2005 年	2006 年
市(Cities)	44	45	48
ディストリクト(District, Township を含む)	53	52	52
ウイスラーリゾート自治体 (Resort Municipality of Whistler)	1	1	1
ボーエン島自治体(Bowen Island Municipality)	0	1	1
村(Villages)	40	41	42
町(Towns)	15	15	15
シェルト・インディアン政府ディストリクト (Sechelt Indian Government District)	1	1	1
自治体総数	154	156	160
リージョナル・ディストリクト(Regional District)	27	27	28
アイランズ・トラスト(Islands Trust)	1	1	1
インプルーブメント・ディストリクト (Improvement District)	275	271	233
地域病院ディストリクト(Regional Hospital District)	23	23	23
トランスリンク(TransLink)	1	1	1
地域図書館ディストリクト(Regional Library District)	3	3	3
学校ディストリクト(School District)	59	59	59
総地方政府数	543	541	508

(出典) Bish, B.L. and Clemens, E.G., *Local Government in British Columbia*, Fourth Edition, Union of British Columbia Municipalities, 2008, p.6.より引用。

なお、自治体の意思決定機関は議会(council)であり、3年ごとに選挙によって選ばれる議員と公選による自治体長(mayor)が議会の構成員となる³。なお、一般にカナダは弱市長制(weak mayor system)であるといわれており、市長(自治体長)は予算や条例の提案はできないことが多い。議会は政策立案や行政運営を補足するものとして、さまざまな委員会、理事会をおくことができる。さらに、議会は最高行政責任者(chief administrative officer)をおき、議会で決定した政策の実施や自治体の行政および現状について議会への助言をさせることも可能である。

自治体の議会における議員定員はその自治体の人口により異なっており、人口 5,000

³ オンタリオ州では議員の任期は 4 年である。オンタリオ州ではかつては 3 年であったが、4 年に延長され、逆に BC 州では 4 年から 3 年に短縮された。オンタリオ州では市長、議会の政策実現、リーダーシップのために任期が延長され、BC 州ではその時々住民の声を政策に反映させるために短縮された。

人未満の町・村では、自治体長(mayor)と 4 名の議員(councilor)、人口 50,000 人未満の市・ディストリクトでは自治体長と 6 名の議員、人口 50,000 人以上の市・ディストリクトでは自治体長と 8 名の議員という議会の構成となる。なお、バンクーバー市ではバンクーバー・チャーターにより 11 名(市長を含む)の議員となっている。このように自治体議会の議員定数がかなり少ないこともカナダの特徴でもあるといえ、260 万人の人口のトロント市でも議員数は 45 名である⁴。

(2) BC 州における自治体以外の地方政府

自治体以外の一般目的地方政府としては、まず、BC 州独自の存在である、広域行政を担うリージョナル・ディストリクト(regional district)が 28 存在しており、北部のスティキーン(Stikine)を除いて、BC 州のほぼ全域をカバーしている。リージョナル・ディストリクトの詳細については、節をあらため説明する。

特定目的地方政府としては、インプルーブメント・ディストリクト(improvement district)、アイランズ・トラスト(Islands Trust)、地域病院ディストリクト(regional hospital district)、地域図書館ディストリクト(regional library district)、学校ディストリクト(school district)、トランスリンク(TransLink: South Coast British Columbia Transportation Authority)などがある。このうちいくつかについて簡単に説明すると以下のようなものである⁵。

まず、学校ディストリクト(教育委員会)は、先述したように、幼稚園から高校(Grade 12)までの教育を担っている地方政府であり、3 年おきに理事(trustee)が選出されている。それぞれの学校ディストリクトで財産税を課すこともできるが、基本的には州が教育財産税を課し、教育委員会に補助金を出す形で運営されている。

地域病院ディストリクトは、病院を運営しているわけではなく、主に病院の建設に関わる債務の元利償還や準備基金を担っている。病院の運営は州内に 6 ある、地域病院局(Regional Health Authority)が行っている⁶。BC 州には 23 の地域病院ディストリクトがあるが、ほぼリージョナル・ディストリクトと重なる形になっており、理事もリージョナル・ディストリクトの理事が兼ねる形になっている。

インプルーブメント・ディストリクトは、1920 年代以来の古い歴史を有しており、当初は水道サービスの提供のみを目的としていた。しかしながら、その後、消防、街灯、ごみ処理など多くの目的に使われるようになり、複数目的のインプルーブメント・ディストリクトが創設されている。インプルーブメント・ディストリクトはトラステイ(trustees)により運営されており、一般的には土地保有者によって毎年選出されている。

アイランズ・トラストはバンクーバー島と BC 州本土との間の海域にある、大小約

⁴ 合併により、議員数は 58 名から 45 名(市長を含む)へと削減された。

⁵ 以下の地方政府についての説明は、現地調査での入手資料、それぞれの各地方政府の HP および Bish.R.L. and G.C.Clemens, *op.cit.* 2008.を参考とした。

⁶ RHA の理事は州政府によって指名される。

450 にのぼる島嶼で、主に土地利用規制や地域計画を行っている地方政府である。この地域にはそもそも自治体がボーエン島自治体(Bowen Island Municipality)しかない状況であり、島嶼という環境に即した地域計画や環境規制の必要性から設立された。3年に一度選出される理事(trustee)によるアイランズ・トラスト議会(Islands Trust Council)によって統治されている。

最後にトランスリンク(TransLink: South Coast British Columbia Transportation Authority)は、メトロバンクーバー内の交通(バス・鉄道・ハイウェイなど)を担っている。メトロバンクーバー内の21の市長による市長会(mayor's council)、および市長会によって指名される理事による理事会(board of director)、委員(commissioner)によって統治されている。

(3) BC州における地方政府の再編

BC州における自治体の再編については、1972年から75年までの短い期間には、州の命令による自治体の再編が行われた例があるが、その後はあくまでも自治体の判断に委ねている。自治体再編のうち、新たな自治体の法人化、自治体区域の拡大などは少なからずある。しかしながら、アボッツフォード(Abbotsford)市が2つのディストリクトが合併したことにより設立されたなどの例はあるが、自治体の合併についての例は少ないのがBC州の特徴である。現在、自治体の合併については、それぞれの関係自治体での住民投票による過半数の賛成が必要とされており、州政府による強制的な合併は禁止されている。したがって、現在においては、州は自治体の再編計画や実施について補助金(Restructure Planning and Implementation Grants)を出すことや、警察コストの低減などを行い自治体の再編を側面から支援している程度である。警察に関するコストの支援については、人口5,000人以上となると、警察サービスのコストを負担しなければならなくなることから、これにより自治体による自発的な再編が阻害されてしまうのではないのかという懸念から行われた。

なお、リージョナル・ディストリクトについては、1965年にリージョナル・ディストリクトの制度が誕生した時の数は29であったが、その後の再編で現在は28になっている。とはいえ、リージョナル・ディストリクトの再編はそれほどの頻度で行われているわけではなく、1987年にピースリバー・リアード(Peace River-Liard)の分割、95年に2つのリージョナル・ディストリクトの合併によるフレーザー・バレー(Fraser Valley)の設立という大きな再編の例があつて以来、しばらくは再編が行われていなかった。87年の事例は分割することで、より住民の政府へのアクセスを改善しようとする試みであり、95年の合併は規模の経済による、より効率的な政府の実現を試みるものであった⁷。近年では2008年にコモックス・ストラスコーナ(Comox-Strathcona)がコモックス・バレー(Comox Valley)とストラスコーナの二つのリージョナル・ディ

⁷ Ministry of Municipal Affair, *Managing Changes to Local Government Structure in British Columbia: A Review and Program Guide*, 2000, p.9.

トリクトに分割されている。

なお、自治体以外の地方政府については、インプルーブメント・ディストリクトの減少が特徴的である。インプルーブメント・ディストリクトは、1987年には328までその数は増えたが、表1.2にもあるようにその数は減少している。1990年以降州政府は新たなインプルーブメント・ディストリクトの法人化について制限を行うと同時に、既存のものの再編を促している。これは州政府が自治体とリージョナル・ディストリクトが地方政府の中心であると考えていることを反映している⁸。

第3節 BC州におけるリージョナル・ディストリクトの概要

先述したように、BC州におけるリージョナル・ディストリクトの制度は1965年にさかのぼる。それ以前においては、BC州には広域的行政を担う政府は存在しておらず、かつ自治体の区域外に居住する住民には一般目的地方政府がなかった。リージョナル・ディストリクトは、自治体区域外に住む住民にとっては唯一の一般目的地方政府であると同時に、規模の経済による効率的な、そして協力関係をキーワードとした柔軟なサービス供給を実現しようとするものである。

リージョナル・ディストリクトで供給可能なサービスは、ごみ収集・処理、水道、街灯、劇場、博物館、防火、公園などから、地域成長戦略の策定、土地利用計画まで多岐にわたっている。しかし、法定のサービスとしては、後述するMFA(Municipal Finance Authority)との交渉、廃棄物(液体・固形)管理のための総合計画の準備などであり、あとは任意のサービスとしてそれぞれのリージョナル・ディストリクトにより異なったものになっている。

リージョナル・ディストリクトでは、域内で自治体が存在していないところを選挙エリア(electoral area)と呼ばれる区域に分けている。たとえば、あるリージョナル・ディストリクトで、AかEまでの5つの自治体、AからEまでの5つの選挙エリアがあるとすると、リージョナル・ディストリクトは、これらの選挙エリアおよび自治体を含む全域で特定のサービスを供給することを選択できると同時に、たとえば水道事業については、自治体Aと自治体Bが、ごみ収集については自治体Bとある選挙エリアCが協力し、他は参加しないといったような柔軟なサービス供給が可能になっている。さらに、たとえば消防サービスのうち、消防員の訓練だけをリージョナル・ディストリクトで行うなどサービスのうち一部だけを対象とすることも可能である。サービスごとに自治体組合を組む形ではなく、ひとつの枠組みの内でさまざまなサービスについて柔軟に協力関係を結ぶことができるという点で、リージョナル・ディストリクトは特徴的な制度であるといえる。

なお、リージョナル・ディストリクトが直接徴税することはないため、自治体においては自治体がリージョナル・ディストリクトの税を徴税し、選挙エリアにおいては、

⁸ *Ibid*, p.9.

州が徴税することで必要な資金がリージョナル・ディストリクトにおくられる。それぞれのサービスについての費用負担の方法は、各リージョナル・ディストリクトによって、そしてサービスによって異なっており、たとえば、財産税における総資産評価額、面積、前年度のサービス利用実績など、さまざまな形で決定される。

リージョナル・ディストリクトでは、理事会(Board of Director)がその運営にあたる。域内の自治体からの理事は、指名された自治体議会の議員であり、選挙エリアでは理事が公選される。理事の数や個々の理事のもつ投票数は複雑な仕組みで算定される。たとえば、表 1.3 のような人口構成の 5 つの選挙エリアと 5 つの自治体があるリージョナル・ディストリクトがあるとす。まず、それぞれの人口を投票単位(voting unit) —ここでは 2,000 人と仮定—で除すことで、投票力(voting strength)が決定される。この投票力を 5 で除すことで、それぞれの自治体・選挙エリアの理事の数が決定される。予算の承認などについては、理事は一人一票を投じることになるが、リージョナル・ディストリクト内のすべての地域に関するものではないものについては、住民数により加重された投票が行われる。たとえば、人口の多い自治体 A では、2 人の理事で、投票力が 10 なのでひとり 5 票を持つことになり、選挙エリア A では一人の理事で 2 票、人口の少ないその他の選挙エリアでは一人 1 票を投じることになる。

表 1.3 リージョナル・ディストリクトにおける投票力・理事数

	人口	投票力(投票単位 2000 人) (voting strength)	理事の数
自治体 A	20,000	10	2
自治体 B	12,000	6	2
自治体 C	6,000	3	1
自治体 D	4,000	2	1
自治体 E	1,000	1	1
選挙エリア A	4,000	2	1
選挙エリア B	2,000	1	1
選挙エリア C	500	1	1
選挙エリア D	500	1	1
選挙エリア E	1,000	1	1

(出典) Bish, B.L. and E.G. Clemens, *op.cit.*, 2008, p.54. および Ministry of Community Service, *Primer on Regional Districts in British Columbia*, 2006, p.11. を参考として作成

リージョナル・ディストリクトは、自治体、選挙エリア間での協力関係に基づく柔軟なサービス供給を実現し、さらに自治体の法人化されていない農村部（選挙エリア）における効率的なサービス供給の方法として興味深い。もちろん、住民の声を反映したサービス供給という点では十分とはいえないが、選挙エリアにおいては、選挙エリアのリージョナル・ディストリクトの理事と 4 名の選挙で選ばれた住民で構成される

地方コミュニティ委員会(Local Community Commission)を設立できることになっている。いずれにせよ、BC州において自治体の合併を含む再編が進まなかったのも、こうしたリージョナル・ディストリクトの制度がある程度有効に機能していた証左でもあろう。しかしながら、この制度についての批判、疑問についても多く指摘されている。たとえば、意思決定プロセスの複雑さ、自治体、選挙エリア間での利害、特に地域成長戦略の策定や負担配分についての利害対立の先鋭化、民主主義的視点さらにアカウントビリティという視点からの疑問など、さまざまなものが提示されている⁹。このような批判はあるものの、誕生以来約45年、リージョナル・ディストリクトの制度がBC州で根付き、それぞれの地域の課題に対応してきたことは事実であろう。地域レベルの行政の一つの形として、同じく自治体間での協力関係を基礎とするフィンランドの地域行政と同様に、リージョナル・ディストリクトが今後の日本の広域行政のあり方を考える際に示唆するものは多々あると思われる¹⁰。

⁹ Ministry of Community Development での聞き取り調査による。なお、州政府としては、水道事業や企業への規制などの分野でリージョナル・ディストリクトが有効に機能しているのかについて懸念を持っているとのことであった。

¹⁰ フィンランドではいわゆる中間自治体が存在せず、自治体組合の一つである地域連合(regional council: kuntalitto)がそのかわりになっている。

第2章 地方政府の財政

第1節 カナダにおける地方政府の財政の特徴

表 2.1 は各州における 2007 年度の地方一般政府(教育委員会は除く)の経常収入と経常支出の内訳について示している。収入面でみるとカナダ全体の平均で自主財源がほぼ8割をしめており、財産関連税および料金収入の占める割合が高いのが特徴である。税収としてはほぼ財産関連税で占められており、バンクーバー市のように自動車登録税、駐車税を課しているケース、ウィニペグ市のようにエンターテイメント税や広告税を課しているケースもあるが、税収としては少ないものとなっている。なお、他政府からの補助金が収入に占める割合は、カナダ全体で約 19%であるが、BC 州およびノバスコシア州では、6.6%、7.1%と他の州に比較して低いのが特徴である。ノバスコシアでは代わりに財産関連税の割合が他州に比べて高く、BC 州では料金収入の割合が31.3%とカナダ全体の平均値から見て高い。これは収入に占める料金収入の割合が比較的高い、リージョナル・ディストリクトの存在が影響しているものと考えられる¹¹。

支出面でみると、オンタリオ州において社会サービス(social service)に対する支出割合が 18.8%と他州に比べて高いことが特徴としてあげられる。一般に社会福祉を含む社会サービスは、州、ないしは連邦により支出されているが、オンタリオ州では自治体の支出割合が高くなっている。特に後述するが、90年代の改革によりこの傾向は顕著になっていたが、近年、その見直しが進みつつある。また、ノバスコシア州においては、教育に関する支出が 11.6%と高いことも特徴としてあげられる。ここ 20年のカナダの地方政府の特徴としては、州による教育財政への関与が強まり、実質的には州に権限が移っていると指摘されている¹²。BC 州においても州による学校税(school property tax)と補助金により、学校ディストリクトが運営されている。

第2節 地方政府の収入

(1) 財産(不動産)税(property tax)

以上がカナダ全体からみた、地方政府の財政を概観したものであるが、BC 州、オンタリオ州を中心に、特に収入面から個別にそれぞれの項目について見てみることにする。まず、先述したように、収入面からみると、カナダ全体の平均で自主財源がほぼ8割を占めており、財産関連税収入の割合が収入全体の約 50%を占めている。財産関連税に分類されるものとしては、財産税、パーセル税(parcel tax)などの他に、

¹¹ 2006年度の全リージョナル・ディストリクトの歳入のうち、サービス料収入が占める割合は 47.98%である。Bish, B.L. and E.G. Clemens, *op. cit.*, 2008, p.187.

¹² McMillan, M.L., *Municipal Relations with the Federal and Provincial Government: A Fiscal Perspective*, in Young, R and Leuprecht, C. ed, *Municipal - Federal - Provincial Relations in Canada*, Institute of Intergovernmental Relations, 2004, p.61. なお、BC 州ではカリキュラムにおける要件などについても州政府が決定する。

PILT(Payments in lieu of taxes)がある。これは連邦政府、州政府の財産について税が免除されている代わりに、連邦、州が支払うものであり、オンタリオ州では経常収入の2%程度を占めている。

財産税の課税ベースである財産評価額は、BC州では公営企業であるBCアセスメント(BC Assessment)によって、オンタリオ州では自治体財産評価法人(MPAC: Municipal Property Assessment Corporation)によって評価される。かつてはオンタリオ州財務省によって評価が行われていたが、1998年に独立したMPACが創設され、「現在価値」を基本とした評価が行われるようになった。それまでは、オンタリオ州の財産評価はかなり古い(トロント市では40年近く前の)評価額を基準としていたが、現在では4年おきに再評価が行われるようになっている¹³。

BC州では財産が8つのクラスに分類され、オンタリオ州では7クラスに区分される。財産税率は評価額1,000ドルに対する税額という形で示されるが、居住用財産を基本として、それぞれの財産クラスについての税率は、居住用財産との比率で表現されている。なお、BC州では大規模産業用と居住用財産での財産税の比率は、2006年度でほぼ12倍となっており、大規模産業用財産に対する財産税負担が比較的重い¹⁴。このような事業用財産についての税負担の重さは、オンタリオ州でも問題となっており、州政府としては事業用財産税を引き下げるように主導しているとのことであった¹⁵。なお、税率決定についてはBC州では比較的自治体の自由度が高いとされているが、他の州では財産クラス間での比率を含めて税率への制限が設けられるケースもある¹⁶。

財産税は自治体だけが課しているわけではなく、たとえばBC州ではインプループメント・ディストリクトなどの特定目的地方政府も財産税を課している。ただし、BC州では一般的に学校ディストリクトは財産税を課しておらず、州政府が教育税(school tax)として財産税を課している。この他にもBC州政府は、住民5,000人以下の自治体や自治体のない地域に対して警察税(police tax)として財産税を課すなど、州による財産税の賦課が行われている。

(2) 他政府からの補助金

先述したように、カナダ全体で地方一般政府が他政府から受け取る補助金は、歳入全体の約19%である。地方政府が受け取る補助金のほとんどは、州政府からの補助金であるが、連邦政府からの補助金も近年では増えてきている。たとえば、マーティン(Martin, P.E.P.)前首相による市・コミュニティへのニューディール(New Deal for Cities and Communities)では、連邦のガス税(Gas Tax)の税収の一部を自治体の環境

¹³ Ministry of Municipal Affairs and Housing での調査による。

¹⁴ Ministry of Community Service, *Local Government in British Columbia-Statistics and Facts*, Victoria, 2006, p.5. ただし、税収としては、BC州もオンタリオ州も居住用財産からの税収が約55%程度を占めている(2006年度)[現地調査での入手資料による]

¹⁵ 事業用資産への税軽減が進めば、租税競争の問題が懸念されるが、聴き取り調査では特定の企業を対象としたものでなければ問題ないとのスタンスであった。

¹⁶ Bish, B.L. and E.G. Clemens, *op.cit.*, 2008, p.195.

を重視したインフラ整備などのために配分しており、オンタリオ州では、この資金を AMO(Association of Municipality of Ontario)が受け入れ、自治体へ配分している。このガス税のレベニュー・シェアリングは 2014 年まで継続される予定になっている。その他にも Canada-BC(Ontario)インフラストラクチャー・プログラムのように、州からの補助金であるが、その資金の一部を連邦が負担しているといった例や、農村部インフラ・プログラム(Municipal Rural Infrastructure Program)、環境自治体基金(Green Municipal Fund)などのインフラ整備に関する補助金や、大都市圏へのホームレス対策としての補助金が連邦から出されている¹⁷。

さて、先述したように、BC 州においては、そもそも収入に占める補助金の割合が全体的に低く、特定補助金と一般補助金を合わせても 6.6%である。これは 90 年代半ば以降からの傾向であり、州からの補助金が全体的に削減され、その補助金も小規模自治体を中心に分配されることになった。なお、小規模自治体は大規模自治体に比較して、住民一人あたりでみて約三倍の補助金を受け取っているといわれている¹⁸。

なお、現在における BC 州における州からの補助金の例としては、特定補助金として、先述した Canada-BC インフラストラクチャー・プログラム、BC 上下水道改善プログラム(BC Water Improvement Program)、地方政府再編計画プログラム(Local Government Restructure Planning Program)がある。そして、一般補助金としては、人口 20,000 人以下の自治体を対象とし、人口や財産税評価額などを基礎に配分される小規模コミュニティ補助金(Small Community Grants)、州の交通料金収入を自治体の警察コストを基礎に配分する交通料金レベニュー・シェアリング補助金(Traffic Fine Revenue Sharing Grants)、リージョナル・ディストリクト基礎補助金(Regional District Basic Grants)などがある。

オンタリオ州では 2005 年に自治体への補助金制度が大きく変更され、オンタリオ・自治体パートナーシップ・ファンド(Ontario Municipal Partnership Fund: OMPF)が主要な補助金制度として創設された。OMPf は 4 つに分かれており、大きくは(1)社会プログラム補助金 (2)均衡化補助金 (3)北部および農村部コミュニティ補助金 (4)警察サービス補助金の補助金がある。なお、2009 年度の OMPF は、約 7.04 億ドルであり、社会プログラム補助金が 1.69 億ドル、均衡化補助金が 1.98 億ドル、北部および農村部コミュニティ補助金が、2.61 億ドル、警察サービス補助金が 0.76 億ドルであった¹⁹。

それぞれについての説明は紙幅の都合上割愛するが、たとえば社会プログラム補助金では、自治体が負担する特定の社会サービスに対する経費と、自治体の財産税の資産評価総額、住民の家計所得総額を基に補助金の金額が決定される。すなわち、特定の社会サービス（オンタリオ・ワークスやオンタリオ障害者支援プログラムなど）のうち、自治体の負担分とその自治体の財産税評価総額に 0.165%の財産税を課した金額

¹⁷ その他にも New Deal の一環として、連邦の GST(付加価値税)の自治体への還付が行われた。

¹⁸ Ministry of Community Service, *Local Government Excellence through Collaborative Partnership*, 2006, p.10.

¹⁹ Ministry of Finance, *Ontario Municipal Partnership Fund: 2009 Technical Guide*, p.9.

とを比較し、その差額を補助する。当然、同額の社会サービス負担をしている自治体であれば、財産税の資産評価総額が高い自治体ほど補助金は少なくなる。さらに、この補助を引いた残りの社会サービス費用負担分から、その自治体の住民の家計所得総額の 0.6%を差し引いた分を補助する。したがって、その自治体の家計所得総額が低いほど、補助金の額は増えることになる。これにより、オンタリオ州における自治体の社会サービスに対する負担について、相当な軽減がされるとともに、一定の公式に基づき補助金が配付されるため、自治体にとって補助金額の見積可能性が確保されたことになったとともに、同様の状況にある自治体には同額の補助金が保障される公平性がある程度実現することになった。

(3) 借入

地方政府は資本的支出を賄うために公債発行や長期借入を行うことができる。オンタリオ州では自治体の資本的支出は、72 億ドル(2006 年度)であるが、その歳入源のなかで借入が 20%を占めている²⁰。

なお、オンタリオ州では、州政府により自治体の元利償還費が自主財源の 25%を超えてはならないとの制限がなされている²¹。このような制限は BC 州でも行われており、借入制限を超えた自治体は 2003 年度に 6 団体あったが、2005 年度には 1 団体まで減少している²²。このような形で自治体の借入については、州政府の規制がかなり強く行われており、その他の地方政府についても、借入については制限が行われている。なお、BC 州ではバンクーバー市を除いて、借入は MFA(Municipal Finance Authority)²³と呼ばれる機関を通じて行われており、単独で借入れが困難な自治体の資金調達を容易にするとともに、利払い費の軽減を実現している。

²⁰ オンタリオ州政府聴き取り調査における入手資料より。なお、資料によれば、資本的収入のうち歳入基金(Revenue Fund)16%、準備金・準備基金(Reserves, Reserve Fund)40%、その他補助金や債務免除(Grants and Loan Forgiveness)18%であった。支出面でみると、上下水道 30%道路 25%が上位 2 項目である。

²¹ 州の機関でもあるオンタリオ市政委員会(Ontario Municipal Board)の許可がある場合には、この制限を超えることが認められている。

²² Ministry of Community Service, *Local Government in British Columbia-Statistics and Facts*, Victoria, 2006, p.12.

²³ MFA の理事は 28 のリージョナル・ディストリクト理事のなかから指名される。

表 2.1 地方一般政府(Local General Government・教育委員会除く)の収入と支出 (2007年度・当初・単位 1000 ドル)

	ニューファンドランド・アンド・ラブラドル		プリンスエドワードアイランド		ノバスコシア		ニューブランズウィック		ケベック		サスカチュワン	
自主財源	393,918	76.2%	74,339	89.1%	1,309,496	92.9%	729,017	84.1%	11,141,465	85.0%	1,243,166	84.6%
財産関連税	282,110	54.6%	54,304	65.1%	1,003,311	71.2%	488,413	56.3%	8,296,967	63.3%	733,953	49.9%
消費税	—	—	—	—	2,144	0.2%	—	—	—	—	78,614	5.3%
その他	5,494	1.1%	953	1.2%	6,859	0.5%	6,155	0.7%	44,717	0.3%	12,992	0.9%
財・サービス販売	96,077	18.6%	17,838	21.4%	255,127	18.1%	225,169	26.0%	2,248,624	17.1%	337,828	23.0%
投資所得	7,445	1.4%	96	0.1%	33,497	2.4%	5,208	0.6%	183,144	1.4%	65,798	4.5%
その他の自主財源	2,792	0.5%	1,148	1.4%	8,558	0.6%	4,072	0.5%	368,013	2.8%	13,981	1.0%
一般補助金	19,275	3.7%	2,061	2.5%	33,166	2.4%	76,768	8.9%	320,598	2.4%	99,428	6.8%
特定補助金	103,692	20.1%	6,993	8.4%	66,233	4.7%	61,184	7.1%	1,651,709	12.6%	127,437	8.7%
歳入総額	516,885	100.0%	83,393	100.0%	1,408,895	100.0%	866,969	100.0%	13,113,772	100.0%	1,470,031	100.0%
一般政府サービス	99,978	21.4%	11,684	10.7%	169,388	10.9%	92,319	10.2%	1,807,791	12.3%	197,738	12.7%
人・財産の保護	24,829	5.3%	15,006	13.8%	271,333	17.5%	190,702	21.1%	2,397,809	16.3%	241,949	15.5%
運輸・通信	115,510	24.7%	21,540	19.8%	222,901	14.3%	195,327	21.6%	3,505,169	23.8%	498,729	32.0%
保健	85	0.0%	210	0.2%	6,376	0.4%	2,331	0.3%	11,360	0.1%	8,418	0.5%
社会サービス	1,056	0.2%	119	0.1%	10,701	0.7%	—	—	102,370	0.7%	11,806	0.8%
教育	151	0.0%	395	0.4%	179,603	11.6%	26	0.0%	7,632	0.1%	385	0.0%
資源保護・産業発展	4,928	1.1%	1,486	1.4%	49,596	3.2%	22,383	2.5%	398,447	2.7%	35,433	2.3%
環境	106,228	22.7%	31,351	28.8%	413,838	26.6%	233,047	25.8%	2,640,370	17.9%	307,446	19.8%
レクリエーション・文化	68,676	14.7%	23,117	21.2%	156,255	10.1%	110,152	12.2%	2,147,578	14.6%	212,812	13.7%
住宅	3,557	0.8%	56	0.1%	3,735	0.2%	1,802	0.2%	526,640	3.6%	1,666	0.1%
地域計画・開発	12,507	2.7%	2,425	2.2%	27,954	1.8%	20,963	2.3%	392,754	2.7%	31,634	2.0%
公債費(利払費)	30,368	6.5%	1,486	1.4%	36,452	2.3%	34,746	3.8%	812,108	5.5%	13,089	0.8%
その他の支出	59	0.0%	2	0.0%	6,577	0.4%	967	0.1%	—	—	—	—
歳出総額	467,932	100.0%	108,877	100.0%	1,554,709	100.0%	904,765	100.0%	14,750,028	100.0%	1,556,105	100.0%
収支	48,953		-25,484		-145,814		-37,796		-1,636,256		-86,074	

	アルバータ		ブリティッシュ コロ ンビア		オンタリオ		マニトバ		カナダ全体(準州含む)	
自主財源	7,501,020	82.8%	6,067,673	93.4%	23,622,842	76.4%	1,245,015	76.2%	53,511,529	81.2%
財産関連税	3,676,192	40.6%	3,345,723	51.5%	14,820,708	47.9%	679,583	41.6%	33,449,766	50.7%
消費税	—	—	11,094	0.2%	—	—	22,895	1.4%	114,747	0.2%
その他	189,976	2.1%	178,136	2.7%	318,843	1.0%	18,651	1.1%	785,891	1.2%
財・サービス販売	2,297,787	25.4%	2,031,056	31.3%	6,623,548	21.4%	421,398	25.8%	14,657,898	22.2%
投資所得	1,201,849	13.3%	462,484	7.1%	1,460,200	4.7%	77,779	4.8%	3,504,153	5.3%
その他の自主財源	135,216	1.5%	39,180	0.6%	399,543	1.3%	24,709	1.5%	999,074	1.5%
一般補助金	48,070	0.5%	150,553	2.3%	861,504	2.8%	204,277	12.5%	1,879,803	2.9%
特定補助金	1,514,292	16.7%	280,524	4.3%	6,436,275	20.8%	183,815	11.3%	10,533,526	16.0%
歳入総額	9,063,382	100.0%	6,498,750	100.0%	30,920,621	100.0%	1,633,107	100.0%	65,924,858	100.0%
一般政府サービス	902,355	10.9%	802,701	10.7%	2,508,898	8.1%	232,909	13.2%	6,887,145	10.1%
人・財産の保護	1,121,816	13.6%	1,474,734	19.7%	4,849,770	15.7%	347,546	19.7%	10,960,292	16.1%
運輸・通信	2,219,507	26.9%	1,281,960	17.1%	5,216,677	16.8%	475,196	26.9%	13,821,798	20.3%
保健	140,990	1.7%	73,612	1.0%	1,411,843	4.6%	14,328	0.8%	1,676,049	2.5%
社会サービス	122,705	1.5%	4,680	0.1%	5,832,087	18.8%	3,095	0.2%	6,095,391	8.9%
教育	22,028	0.3%	1,390	0.0%	11,496	0.0%	—	—	223,106	0.3%
資源保護・産業発展	216,172	2.6%	120,720	1.6%	572,116	1.8%	39,228	2.2%	1,464,293	2.1%
環境	1,430,220	17.3%	1,601,628	21.3%	5,233,387	16.9%	374,968	21.2%	12,461,375	18.3%
レクリエーション・文化	1,364,412	16.5%	1,485,748	19.8%	2,770,249	8.9%	166,932	9.4%	8,563,751	12.6%
住宅	87,948	1.1%	32,360	0.4%	1,664,425	5.4%	6,514	0.4%	2,347,563	3.4%
地域計画・開発	304,282	3.7%	218,258	2.9%	309,217	1.0%	38,989	2.2%	1,370,169	2.0%
公債費(利払費)	321,107	3.9%	345,810	4.6%	583,281	1.9%	68,247	3.9%	2,249,322	3.3%
その他の支出	—	—	58,752	0.8%	10,243	0.0%	73	0.0%	80,435	0.1%
歳出総額	8,253,542	100.0%	7,502,353	100.0%	30,973,689	100.0%	1,768,025	100.0%	68,200,689	100.0%
収支	809,840		-1,003,603		-53,068		-134,918		-2,275,831	

(出典)Statistics Canada, *Public Sector Statistics-2007/2008*, Catalogue no.68-213-X, p74.(Table 2-18)より作成。(％は筆者計算、小数点第二位以下切り捨て)

第3章 90年代以降の州—地方政府間関係の変化

第1節 コミュニティ・チャーターと2001年自治体法

(1) 自治体法改正の動き

カナダ憲法においては地方政府に関する具体的記述はなく、州の権限の一つとして規定されているのみである。したがって、自治体やその他の地方政府は、州による創造物であるとされており、自治体法(Municipal Act)や地方政府法(Local Government Act)をはじめとした州法で細かく定められたことを行えるだけで、行政の自由度は制約されていた。さらに、州による地方政府の行財政面での制約や監視も、1930年代の大恐慌の頃から強化され始め、60年代までには地方政府の行財政活動の自由度は相当な制約を受けるようになったといわれている²⁴。

このようななか、90年代以降、自治体法を改正し、自治体の行政の自由度を高めようとする試みがいくつかの州で行われている。94年のアルバータ州を契機として、BC州、オンタリオ州もそうした試みを実行した州である。BC州ではこれまでの自治体法(Municipal Act)が、2000年に地方政府法(Local Government Act)となり、2003年にはコミュニティ・チャーター(Community Charter)が新たに成立した。また、オンタリオ州では、1849年のボールドウィン法(Baldwin Act)以来の歴史を有する自治体法(Municipal Act)の改正が1997年より議論され、2001年に大幅に改正された²⁵。

BC州のコミュニティ・チャーター、そして、オンタリオ州における2001年自治体法に共通している点は、自治体に「自然人」(natural person)としての地位を与え、一定の領域において広範な権限を認め、行政の自由度を高めると同時に、自治体のアカウントビリティ強化の規定がおかれることになった点である。たとえば、オンタリオ州の2001年自治体法は以下のような特徴がある²⁶。

まず自治体は「自然人」としての地位を与えられたことで、州による特別な立法を必要とせず、スタッフの雇用、土地や設備の取得、その他の契約を行うことができるようになった。さらに10の領域（公益事業、ごみ処理、ハイウェイ、ハイウェイ以外の輸送システム、文化・公園・レクリエーション・遺跡、雨水排水管を除く上水道・下水管理、フェンスや標識を含む構築物、ハイウェイ上以外の駐車場、動物、経済開発）において、州や連邦の法規則と抵触しないなどの条件付きはあるが、自治体に広範囲な権限を明確に認めた。さらに州と自治体との共通の利害があるものについて、州と自治体との間での協議を行う原則が定められた。

こうした自治体の行政の自由度が高められたことと引き換えに、新自治体法では自治体のアカウントビリティの強化が行われた。それらのいくつかについて取り上げれ

²⁴ Tindal and Tindal, *op.cit.*, p.181

²⁵ 施行は2003年である。なお、後述するが、2001年自治体法は2007年に大幅に改正された。

²⁶ 2001年自治体法の原文は、オンタリオ州自治・住宅省のHPに記載されている。

ば、PSFB(Public Sector Financial Board)の基準、ガイドラインに基づき財務諸表を公表すること、自治体は州政府(自治・住宅省)に対して、財務情報報告書(Financial Information Returns: FIR)²⁷を提出しなければならないこと、自治体はその行政の効率性についての情報を州政府に提供しなければならず、さらに効率性、有効性についての改善状況を一年に一度公表しなければならないことなどがある。特にオンタリオ州では、北米で初めて、州内における統一した自治体の業績評価のための枠組みである、業績評価プログラムに(Municipal Performance Measurement Program: MPMP)が定められた²⁸。

なお、BC州のコミュニティ・チャーターでは、地方政府に「政府としての地位」(order of government)を与えるとともに、州—自治体関係を相互に尊重する存在とし、自治体との協議なしに、そして財源を満たす規定をおくことなく、州が権限を自治体に委譲しないことなどが定められた²⁹。さらに、自治体に自然人としての能力が与えられ、議会が必要と考えるあらゆるサービスを供給できること、そして15の幅広い領域において規制、禁止、要件を定めることができることになった。なお、そのうち、5つの領域(公共保健、自然環境の保護、野生動物、建築規制、土壌の除去・処分)については州と自治体で共同の規制の権限(concurrent regulation authority)がある分野とされた。また、アカウントビリティの強化としては、自治体は年度進捗報告書(annual progress report)において財務諸表、業績評価を明らかにすること、および財政計画の策定とそれに対する住民の参画などが義務付けられることになった。

(2) 自治体法改正の動きの背景

こうした自治体の行政の自由度を高める動きは、もちろん住民の多様な選好に応じて、自治体が柔軟にサービス供給を行える体制を整えることが目的である。しかしながら、その背景としては、財政関係を中心とした、連邦—州—地方政府間関係の変化が大きく影響していると考えられる。1990年代前半、カナダ経済の景気後退による連邦政府の財政収支の悪化により、財政再建に向けた取り組みが、クレティエン自由党政権のもとで進められた。財政再建へ向けて、プログラム・レビュー・テストをはじめ様々な取り組みが行われたが、連邦政府から州政府への補助金の削減が連邦の収支の改善に大きく寄与したといえる³⁰。連邦政府は州への特定補助金を整理し、一般補助

²⁷ 財務情報報告書(Financial Information Returns: FIR)は、日本の決算統計に該当する。

²⁸ MPMPについては、当初これを用いて州政府が自治体の順位付けを行い、補助金の交付に格差をつけるのではないかとの懸念が自治体に広がり、相当の批判が生じることになった。

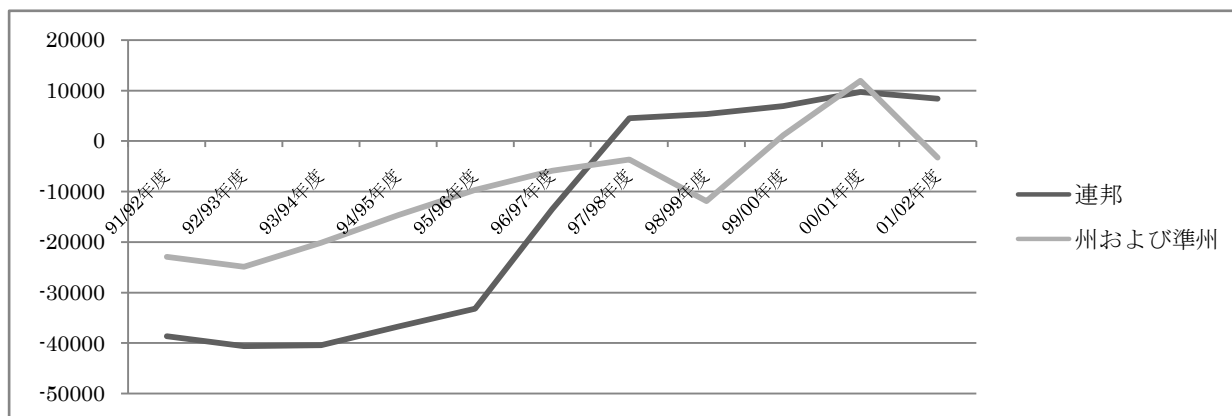
[Sgabellonne,R., Made to Measure, *Municipal Monitor*, July/August, 2008, p.9.]。最終的には、自治・住宅省は自治体の順位付けには使わないことを明文化して、ようやく全ての自治体が参加し実施されることになった。しかしながら、具体的内容については、出来る限り自治体への負担を軽減する形で、実行可能性を重視したものとしてスタートを切ったといえる。

²⁹ コミュニティ・チャーターの原文は、コミュニティ開発省のHPに記載されている。

³⁰ 利子率低下による利払い費の軽減も、連邦と州の収支の改善に大きく寄与したといわれている。McMillan,M.L., *op.cit.*, p.53。もちろん、当時の好調なアメリカ経済により、カナダの経済状況も極めて順調であったことも影響している。

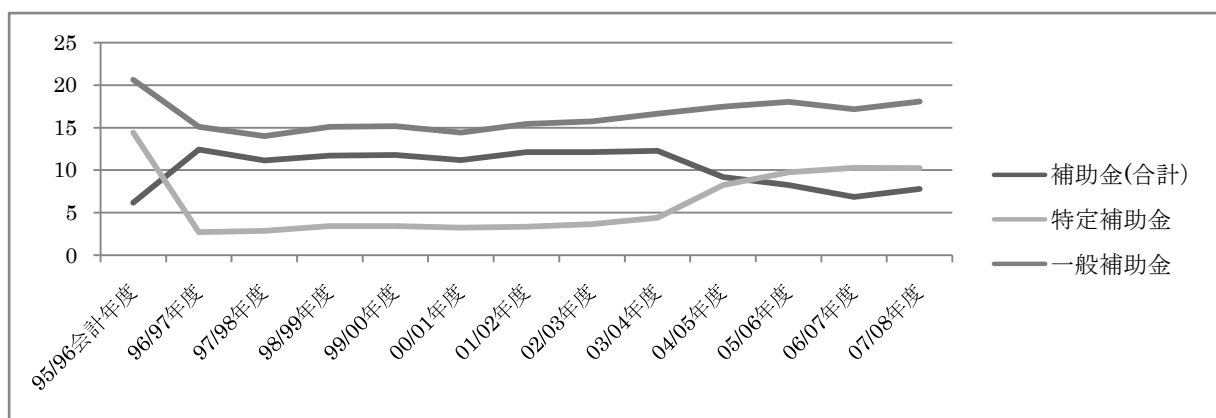
金(general purpose transfer)に分類される保健社会補助金(Canada Health and Social Transfer: CHST)を新設したが、補助金総額としては大きく減らされることになった³¹。図 3.2 にもあるように、州の収入にしめる連邦からの補助金の割合は 20%以上あったが、90 年代半ばには 15%程度まで減少することになったのである。ティンダール(Tindal,C.R and S.N.Tindal)はこうした状況を「自活的連邦主義」(fend-for-yourself federalism)と呼んでいる³²。特にオンタリオ州では、そもそも連邦から財政調整のための平衡交付金(Equalization Payments)を受け取っていなかったため、この特定補助金の改革の影響は大きいものであったといえる。

図 3.1 90 年代における連邦・州(準州含む)政府の収支の変遷(単位 100 万ドル)



(出所) Statistics Canada, *Public Sector Statistics, Financial Management System 2001-2002*, Catalogue no.68-213-XIE(Statistics Canada HP よりダウンロード可能), p.31,p.36 より作成(2001/02 年度は当初)

図 3.2 連邦から州(準州含む)への財政移転の推移 (州の経常収入に占める補助金の割合%)



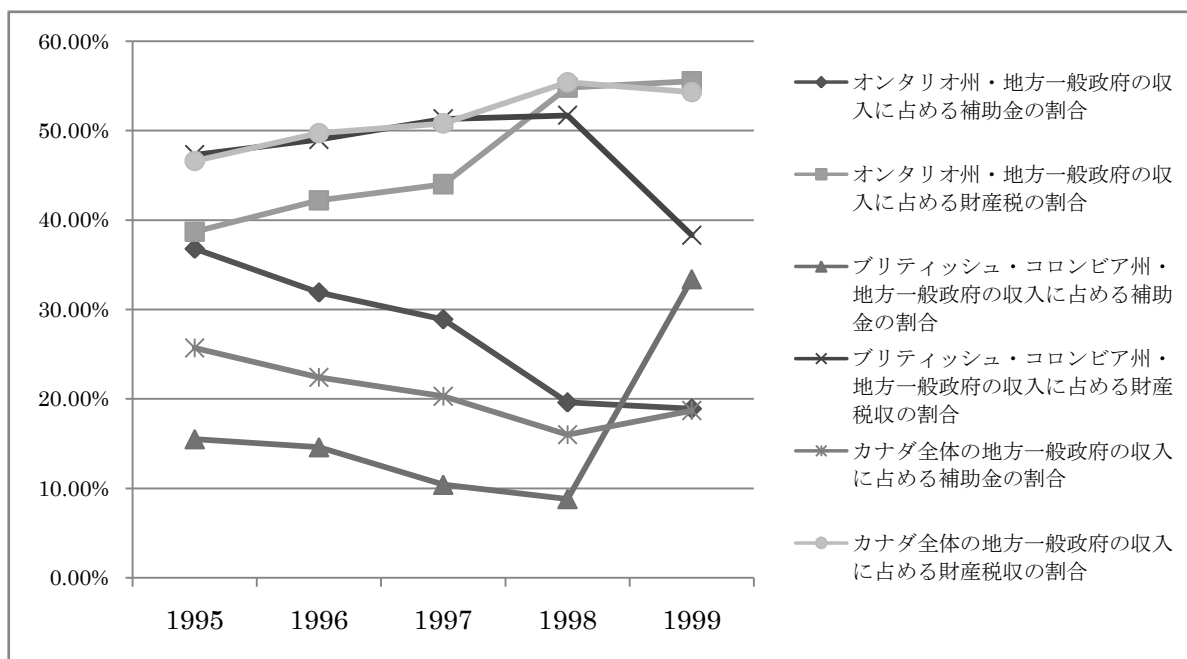
(出所) Statistics Canada, *Public Sector Statistics, Financial Management System 1998-1999, 2001-2002, 2003-2004, 2005/2006, 2007/2008*, Catalogue no.68-213-XIB,68-213-XIE and 68-213-X, Revenue and Expenditure-Provincial Territorial Government-Canada Total (Statistics Canada HP よりダウンロード可能) より作成(2007/08 年度は当初、他は改定後の数値を用いた)

³¹ CHST には、現金移転の部分のほかに、租税移転(tax transfer)の部分もある。なお、CHST は、2004 年以降社会補助金 (CST) と保健補助金 (CHT) に分けられ、CST は一般補助金、CHT は保健・医療部門への特定補助金と分類されている。

³² Tindal and Tindal, *op.cit.*, p.19.

この連邦からの補助金削減により、次に州政府が自治体への補助金の削減、ないしは州—地方政府間での事務配分、コスト負担の見直しが行われるようになったといえる。図 3.3 にもあるように、90年代半ばから 2000 年にかけて、オンタリオ州、BC 州ともに地方一般政府の収入に占める補助金の割合は大きく減少しており（BC 州の 99 年度は特殊事情によるものである）、かわりに財産税収入の割合を増やしていることがわかる。さらに、オンタリオ州では保守党のハリス政権のもとで、いわゆるコモン・センス革命(Common Sense Revolution)が行われ、数々の事務を州政府から自治体へダウンロードするとともに、社会福祉を含む社会サービスコストに対する自治体の負担割合を増やした。こうした動きとほぼ時を同じくして、自治体法改正の議論が活発化している。州による補助金削減や州から地方政府に多くの事務をダウンロードし、費用負担の見直しも行った以上、自治体法を改正し、自治体の行政の自由度をある程度認めようというのがその背景にあると思われる。

図 3.3 地方一般政府の収入に占める財産税・補助金の割合の推移(オンタリオ・BC 州)



(注)1999年度の BC 州の補助金には州政府からの病院に関する債務免除 19 億ドルを含む
 (出典)Statistics Canada, *Public Sector Statistics 1999-2000, Financial Management System*, catalogue-no.68-213-XIB(Statistics Canada HP よりダウンロード可能), p.31.より作成

第 2 節・オンタリオ州における 90 年代半ば以降の州—自治体関係の変化

(1) ハリス政権におけるコモン・センス革命

前節で述べたように、オンタリオ州では 90 年代半ば以降、(進歩)保守党のハリス政権のもとで、いわゆるコモン・センス革命とよばれる改革が実施され、1998 年には地方サービス再編成(Local Service Realignment: LSR)が行われることになった。LSR

ではまず、教育関係に関する州の支出割合を増やすことで、自治体が財産税を上げる余地を増やした。すなわち、州が学校税を課して補助金を教育委員会に拠出することにし、その分、教育委員会が財産税を引き下げることによって、自治体が財産税を引き上げる余地を広げた。そして、社会住宅(social housing)、社会扶助、公共交通、道路、チャイルドケア、公共保健、救急(陸上)に関する自治体の権限および財政負担の割合を増やした(表 3.2 を参照)。

そもそも 1996 年の”Who Does What”諮問委員会(Who Does What Advisory Panel)では、道路の補修や下水道などのハード・サービス(hard service)については自治体に、社会扶助や教育などのソフト・サービス(soft service)については州が財政責任を持つべきであると勧告していた。このような形で、行政の重複を整理し、効率的なサービス供給を志向すべきとしていたのであるが、最終的にはこのような勧告にも関わらず、ソフト・サービスである社会サービス、社会扶助関係の自治体負担を逆に増やすという結果になったのである。

当初これらの改革については、財政中立となるように、一般補助金であるコミュニティ再投資基金(Community Reinvestment Fund)が自治体に出されることになっていた。ただし、実際にはこの改革は財政中立にはならなかったといわれている。そして、自治体の財産税の税収は十分には伸びず、自治体財政は圧迫され、硬直性が高まることになった。なお、AMO によれば、自治体は州の所得再分配プログラム、公共保健、社会サービスに対して年間約 80 億ドル支出しているが(2003 年度)、そこから州・連邦の負担、料金収入等を差し引くと約 30 億ドルになるとしている。すなわち、自治体は年間約 30 億ドルを自らの税源から負担しなければならなかったとしているのである。AMO ではこれを財政ギャップ(Fiscal Gap)と呼び、これを埋める必要があると主張していた。特に、トロント市を中心とした都市圏では、社会サービスや社会扶助に対する支出割合が高いことから、自治体財政に大きな影響をあたえることになった。なお、先述の 30 億ドルの財政ギャップのうち、約半分が GTA の自治体によるものが占めているとされている(2004 年度のデータ)。

表 3.1 州の再分配プログラムに対する自治体の純補助額 (財政ギャップ) (単位百万ドル)

州の所得再配分プログラム	自治体の州に対する純補助額(2003)	自治体の州に対する純補助額(2004)
公共保健	266.4	290.7
救急	312.7	357.8
社会扶助	1330.9	1370.9
高齢者サービス	242.5	269.6
児童保護	193.4	80.8
社会住宅	879.7	884.5
合計	3225.6	3254.3

(注)財務情報報告書(FIR)から AMO が試算。

(出典)AMO, Closing the Fiscal Gap-The Municipal Perspective, presentation at the GTA and Hamilton Mayors & Regional Chairs Meeting, April 28, 2006.より引用。

表 3.2 ハリス政権におけるコモン・センス革命

コモン・センス革命前	コモン・センス革命後	自治体 財政へ の影響
教育財産税 (Education Property Tax)		
教育コストについて州が資金拠出していたが、その割合は減少傾向。教育の資金についてはその大部分を教育委員会が財産税により拠出しており、財産税のうち教育にまわる割合は、自治体への資金よりも急速に多くなっていた。	教育コストの約半分を州が拠出。教育委員会は居住者に対する財産税を減らし、約 50% 減少した。自治体はそれに伴い税率を引き上げることが可能となった。州は商業・産業向け財産に対して一律の学校税を課した。	+
農家への税還付 (Farm Tax Rebate)		
農家は自治体に対して財産税を支払うが、その 75% について州から還付を受けていた。	農家は自治体に対して財産税を支払うが、居住者向け財産の 25% 分となる。州からの還付は廃止。	-
財産評価		
州の責任	自治体の責任。自治体によって共同で資金を拠出し、独立的な組織(MPAC)によって評価。	-
社会保護		
プログラムに応じて 80:20、50:50 の割合で州が拠出。行政コストについては州と自治体で 50:50 で分担。	全てのプログラムで 80:20 の割合で州が拠出。行政コストは 50:50 で分担。	-
社会住宅 (Social Housing)		
州が赤字分についてのほとんどを補てん。	将来的な赤字分については自治体の責任となるが、2 億 1500 万ドルを一時的に拠出。	-
公共交通機関		
州が補助金を資本的経費、経常的経費について充当。	現在コミットしている資本分についての補助金は維持されるが、将来については約束しない。	-
GTA における公共共通機関 (GO-Transit)		
州が赤字分を補てん	州からの資金供給はなし	-
道路		
自治体内の道路について一部を州が維持補修。州による特定補助金も出されていた。	多くの道路が自治体に移管された。一度だけの補修のための資金が州から出されたが、補助金については削減された。	-
フェリー・空港		
州がほとんどの資金を出していた。	多くのフェリー、空港は自治体に引き継がれた(農村地域を除く)。	-
警察		
OPP(Ontario Provincial Police)が小規模自治体について無償で供給	全ての自治体が警察コストについて財政責任。OPP との契約で警察サービスを供給するか、自治体が自ら警察サービスを確立しなければならない。	-
図書館		
州が補助金を供給	補助金が減額	-
公共保健		
多くのプログラムについて 80% から 100% の補助金が州により拠出	法定のプログラムについては州が 50% の資金を拠出。	-
救急サービス		
州により供給	救急(陸上)については自治体の責任となるが、州が 50% の資金を拠出。航空機による救急については州が供給。	-
コミュニティ再投資基金および経過的援助		
	一般補助金が自治体に出される。総額については、そもそも歳入中立となる目的で出されるものなので、年度により異なる。将来的には廃止され、自治体からの要請により特殊の状況に対応して出される資金へと変更される予定。	+

(出典) Siegel, D., Recent Changes in Provincial-Municipal Relations in Ontario: A New Era or a Missed Opportunity, in Young, R and C. Leuprecht ed, *Municipal-Federal-Provincial Relations in Canada*, Institute of Intergovernmental Relations, McGill-Queen's University Press, 2004, p.187 より引用(一部変更)。

(2) 新トロント市の創設

ハリス政権におけるさらなる動きとしては、州主導による自治体再編があげられる。先述したように、ハリス政権では自治体再編として合併がおしすすめられ、1995年に850あった自治体が、2001年には約半分にまで減少した。これらの自治体再編の中でもっとも話題となったのが、1998年のメトロポリタン・トロント政府とその下層自治体(6自治体)の合併による、単一層自治体である(新)トロント市の成立であろう。

メトロ政府はそもそもトロント市周辺の人口増加により、市内および郊外の一体的な開発の必要性などから、トロント市と周辺12自治体(1967年にトロント市を含み6自治体に再編された)の上層政府として、1953年に設立された³³。中邨教授は、メトロ政府の機能を「トロント市の経済力をよりどころに、それを外郊自治体の都市基盤整備にあてる、広域経済機関の役割であった」としている³⁴。広域行政機関の新設により、トロント市の経済力(税収)を周辺自治体のインフラ整備・サービス水準の拡大などに利用できることになるとともに、規模の経済による効率的な財・サービス供給を可能にする画期的な試みが、メトロ政府の創設であったといえよう。

しかしながら、メトロ政府と下層自治体との間での権限の配分が明確ではなかったことから、効率性、政治的責任の観点から問題があったこと。また、メトロ政府の経費については、各自治体の財産税の総資産評価額に基づいて配分されていたが、資産再評価が十分になされていなかったことで³⁵、メトロ政府の経費に関する公平な負担という観点での問題も生じることになる。特に、郊外の自治体のインフラ整備がある程度整い、生活・ビジネス環境が向上するにつれて、そして、市中心部での都市問題が深刻になるにつれて、こうした負担の公平性の問題は複雑さを帯びることになった。

そして、最大の問題となったのは、メトロ政府の管轄区域外での人口増加が続き、もはや大トロント圏(Greater Toronto Area: GTA)の視点での基盤整備、経済開発、交通計画などが求められるようになったことである。1970年代には、メトロ政府周辺に4つの地域政府、ダーラム(Durham)、ピール(Peel)、ハルトン(Halton)、ヨーク(York)の創設や、1988年には州により大トロント圏事務所(Office of GTA: OGTA)が作られ、メトロ政府と周辺地域政府との間での地域交通、土地利用、インフラ整備などに関する連絡・調整機関が創設されたが、抜本的な解決が図られたわけではなかった。

こうしたことから、1996年のGTAタスクフォースでは、GTA内のメトロ政府をはじめとした上層自治体を廃止し、GTA全域を管轄区とする広域自治体の創設と従来の下層自治体の合併の促進が勧告された。それに対して、先述したWho Does What諮問委員会では、GTA内のメトロ政府をはじめとした上層自治体を廃止すると同時に、

³³ 6自治体とは、City of Toronto, City of North York, City of Scarborough, Borough of East York, City of York, City of Etobicokeである。

³⁴ 中邨章「カナダ都市の政治と行政—トロント広域自治体の試論的考察—」沖田哲也編著『カナダを考える—分権社会の構造—歴史・都市・政治・経済』明治大学社会科学研究所叢書、公職社、1994、p.193。

³⁵ 資産評価は当初メトロ政府の事務であったが、1970年より州の財務省により行われることになった。

広域サービスについては委員会を設置するとともに、GTA内の自治体合併により中核的な市を創設すべきであるとしていた³⁶。こうした勧告にも関わらず、最終的にはメトロ政府以外の上層自治体はそのままに、メトロ政府と構成6自治体の合併による新トロント市の創設が進められることになった。なお、Who Does What 諮問委員会で勧告されていた広域サービスに関する委員会としては、1999年に大トロント圏・サービス委員会(Greater Toronto Service Board: GTSB)が設立されたが、地域交通に関してのみ法的権限が与えられていただけであり、最終的には2001年に廃止された。

新トロント市の創設については構成6自治体のみならず、住民からの批判も強く、構成6自治体で行われた住民投票でも70%以上が反対であった³⁷。こうした反対を押し切り、州政府により新トロント市が1998年に創設されたが、このようなメガシティを創設することで、行政の効率化や規模の経済によるコスト軽減、行政責任の明確化と迅速な意思決定を実現し、グローバル化した時代における都市間競争に備えることが州政府の意向であったといえる。しかしながら、もっとも期待されていたコスト軽減については、確かに議員数の削減などがなされたが、ほとんど効果はなかったといわれている³⁸。合併により、サービスや給与が高かった自治体にその水準が合わされる傾向があること。さらに、メトロ政府と構成自治体の支出の合計のうち70%が社会扶助、交通、警察であり、これはメトロ政府の管轄であったことから、合併によりコスト軽減されるのは新トロント市の支出の30%に過ぎないことなどが指摘された³⁹。

概して新トロント市の創設は失敗であったとの評価がなされたが、その趣はマッギンティ(McGinty,D.)自由党政権になり、2006年トロント市法が成立して以降徐々に変化しつつあるようである。後述するが、2006年トロント市法により、トロント市はこれまでに比較して大幅な権限が与えられ、トロント市の行財政の自由度は大きく高められた。さらに後述する州一自治体間財政・サービス供給レビューも相まって、財政的な硬直性もある程度緩和される見込みである。「小さすぎ、大きすぎる」⁴⁰、すなわちGTA全体としての地域的問題に対処するには小さすぎ、住民の選好に応じたサービス供給という視点では大きすぎると批判されてきたトロント市であるが、カナダ全体のGDPの約10%を生み出し、北米第5位の人口を有する世界的都市として、そして、GTA内での中核的な市として、トロント市の存在感はますます増していることは疑いない。

³⁶ トロント市現地調査における入手資料より。なお、GTAタスクフォースおよびWho Does What 諮問委員会については、池上岳彦「グレーター・トロント圏(GTA)の地方制度改革(1)(2)―Who Does What改革とメトロポリタン・トロント地域の大合併―」『都市問題』、第89巻9号、10号、1999。が詳しい。

³⁷ 当時の反対の状況などについては、自治体国際化協会『メガシティ・トロントの発足―トロント首都圏の広域合併問題―』クレアレポート(184号)、1999。が詳しい。

³⁸ Slack, E., *Governing Metropolitan Area: An International Perspective on Single-Tier Cities*, Institute on Municipal Finance and Governance, University of Toronto, Jan 2009. などを参照。もちろん、合併による効果があったと主張する論者もいる。たとえば、部局の数は258から43へ、上級管理職の人数は381から154人へ、管理職は1837から1204人まで減少したことが人件費を下げたはずであるとの意見がある。Les Kelman, *Municipal Mergers: The New City of Toronto Experience*, *ITE Journal*, May 2000, p.45.

³⁹ Slack, E., *op.cit.*, p.21.

⁴⁰ *Ibid.*, p.14.

第3節・マッギンティ政権における州—自治体関係の変化

(1) 2006年トロント市法とトロント市における改革

ハリス政権後のマッギンティ自由党政権では、たとえば、州政府が自治体に関連する事項を決定する際に、事前にオンタリオ州自治体協会（AMO）との協議を原則化するMOU(Memorandum of Understanding)の締結、2001年自治体法の改正、2006年トロント市法(City of Toronto Act)の制定、トロント市と州政府と間での協力と協議に関する合意の締結⁴¹、そして州—自治体財政・サービス供給レビューの合意など、州—自治体関係は大きく変わりつつある。これらのうち、トロント市に関するものについていくつか取り上げることにする。

まず、改正2001年自治体法(2006)およびトロント市法(2006)では、自治体はさらなる自治と行政の柔軟性が与えられ、トロント市については「成熟した、責任ある政府」(mature, responsible government)であるとされた。そして、住民にとって望ましい、ないしは必要であると思われるいかなるサービス、財も、自治体は供給可能であるという一般的権限が認められた。さらに、ガバナンスの構造、説明責任と透明性、財務管理、公的資産、経済・社会・環境的福利、健康・安全・個人の福利、自治体が供給するサービスや財、消費者保護を含む人および財産の保護、事業免許などの領域において、条例を制定できるものとされ、より幅広い権限が認められることになった。

トロント市にとって重要な点は、トロント市法では、特定の条件は付されているが、財産税以外の新たな税を課す権限が認められたことである。トロント市法では、・所得税および売上税・宿泊に対する税・天然ガスなどの供給に対する税など⁴²を除いた直接税(direct tax)を課すことが認められた⁴³。市では独自に検討した8種類の税の中から、自動車登録税(Vehicle Registration Tax)と土地移転(土地取得)税(Land Transfer Tax)を選択し、2008年より課税が開始された⁴⁴。これらの税は税収的には大きいものではなく、さらに、すでに州が同じ税を課しており税務執行上容易であることが採用された主たる理由であるが、市が新たな税源を自ら検討することが可能になったことは大きな変化であるといえる。

また、経済開発の手段についても、トロント市は他の自治体よりもより柔軟に活用できることになった。オンタリオ州では、州政府の認可のもとで、自治体はコミュニティ改善プラン(Community Improvement Plan)により、税負担増額等価補助金(tax

⁴¹ トロント市法(2006)では、トロント市が連邦政府との間で協議、合意の締結が可能になった。

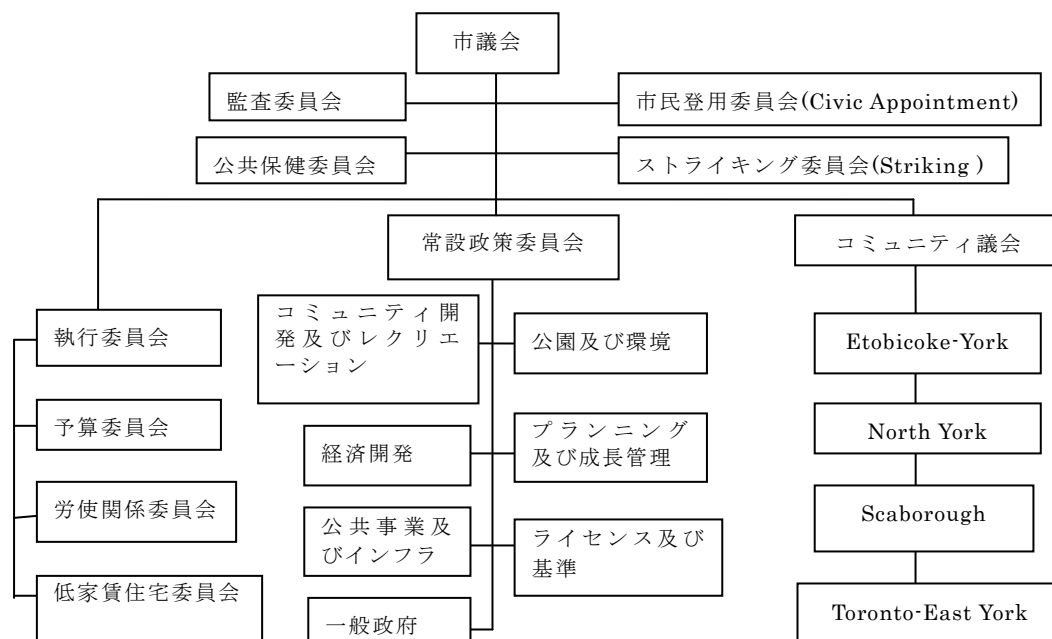
⁴² このほか、電気を含むエネルギーの消費に対する税、天然資源の開発・採取などに対する税、ハイウェイにおける施設の利用に対する税、相続を含む財産に対する税、人头税、研究開発に用いられる機械や設備に対する税が禁止されている。ただし、アミューズメント施設への入場、消費のための酒の購入、ワイン・ビールの醸造所での消費のための酒の購入、消費のためのタバコの購入については、課税が認められている。

⁴³ なお、カナダでは財・サービスの最終消費者に対して課される税や卸売売上税のように単位当たりのコストに比例する形で課される税は直接税であるとされている。

⁴⁴ 以上の新税については、City of Toronto, *A Discussion of Public Policy Revenue Tools under the City of Toronto Act, 2006*, 2007.およびトロント市調査での入手資料を参考にした。

increment equivalent grant: TIEG)で財産税の軽減をすることや、ビジネス・インキュベーター・プログラムにより民間企業にインセンティブを付与することができる。トロント市では、これらの手段を用いる際に、州政府の認可が必要とされていない。さらに、経済開発という面では、トロント市は経済発展の障害にもなっていた、事業用財産に対する財産税の税負担の重さを 15 年かけて軽減することを予定しており、州政府も事業用財産に対する教育税を 7 年間軽減するなど、トロント市の経済発展に向けて協調する立場にたっている。

図 3.4 トロント市の市議会



(出典)トロント市現地調査における入手資料より

このようにトロント市法の改正を契機として、トロント市はこれまでに比較して幅広い権限、その行財政における自由度を手に入れるとともに、州政府との協調関係もハリス政権時に比較すると飛躍的に改善した。市はトロント市法を契機として、こうした状況に対応したガバナンスについても模索している。トロント市では執行委員会 (executive committee) が創設され、その議長は市長であり、市長が指名する常設政策委員会 (standing policy committee) の議長と副市長がそのメンバーとなっている。したがって、議会での議案、予算等が議論される執行委員会は、いわば市長にとっての内閣的存在であるといわれている⁴⁵。このような形で市長のリーダーシップの発揮がしやすい構造へと改革するとともに、コミュニティ議会の改革も行われた。コミュニティ議会は 2000 年に 6 から 4 に数が減らされ、住民の声がさらに市政に届きづらくな

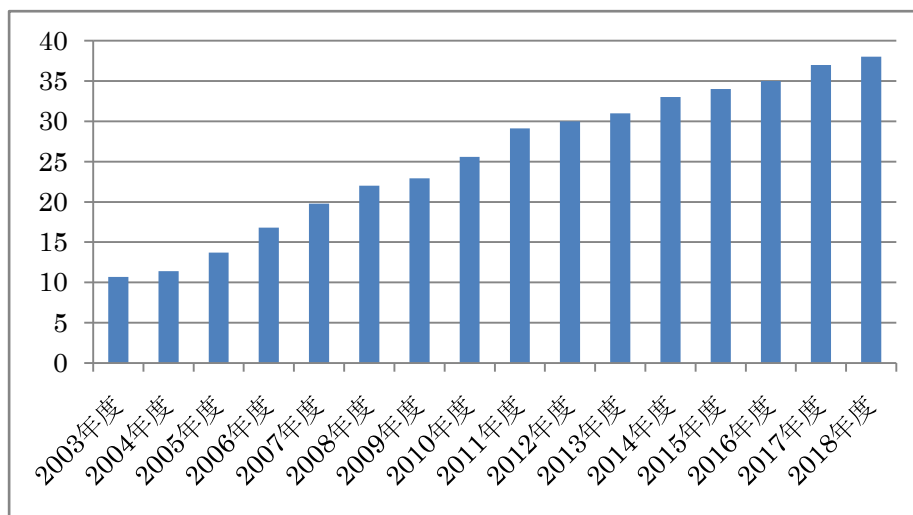
⁴⁵ Slack, E., *op.cit.*, p.24. さらに、市長はこれまで議会の議長を行っていたが、新たに議長が別に選ばれることになり、議会において市長が議論に参加しやすくなったといわれている。

ることが懸念されていた。今回、数自体に変化はないが、これまで権限がほとんどなく、実態としてどこまで機能しているか疑問であったコミュニティ議会に、限定的ではあるが立法権限が与えられることになったのである⁴⁶。

(2)州—自治体間財政・サービス供給レビュー (PMFSDR)

2006年にはオンタリオ州、AMO、トロント市との間で、自治体財政およびサービス水準に関しての協議が開始され、2008年に3者の間で自治体—州財政およびサービス供給レビュー(provincial-municipal fiscal and service delivery review: PMFSDR)の合意がなされた。2001年自治体法の改正、2006年トロント市法による自治体の権限拡大に引き続き、次にハリス政権下でのLSRによる自治体の財政的困難を軽減する取り組みが、マッギンティ政権下で行われることになったのである⁴⁷。

図 3.5. 州政府から自治体への財政的支援 (単位億ドル)



(注1) 社会サービスの州政府へのアップロードを含むが、オンタリオ投資法や自治体インフラ投資イニシアチブなどの一度限りの支援については含んでいない。
(注2) 2003年度から2008年度までは実績値、その後は予測値である。
(出典) Government of Ontario, Association of Municipalities of Ontario, and City of Toronto, *Provincial-Municipal Fiscal and Service Delivery Review-Facing the Future Together*, Queen's Printer for Ontario, 2008, p.15.

PMFSDR以前においても、マッギンティ政権では、自治体への財政的支援を強化させてきた。たとえば、公共保健についての州の負担割合を2007年に75%(2004年には50%であった)にすることや、2005年にはハリス政権時のコミュニティ再投資基金を廃

⁴⁶ コミュニティ議会は、計画以外のその地区の日常的な事項、たとえば、駐車場の許可や駐車メーター、木の除去や切除、地方道路の右左折レーンや停止の標識などの交通管理などについて決定できるようになった[トロント市聴き取り調査での入手資料より]。

⁴⁷ 以降の記述は、Government of Ontario, Association of Municipalities of Ontario, and City of Toronto, *Provincial-Municipal Fiscal and Service Delivery Review-Facing the Future Together*, Queen's Printer for Ontario, 2008.および Ministry of Municipal Affairs and Housing の聴き取り調査での入手資料をもとにしたものである。注記については特に付さないこととする。

止し、第2章でも述べた OMPF を導入した。なお、2004年のコミュニティ再投資基金は総額6.18億ドルであったが、2007年の OMPF は8.43億ドルとなった⁴⁸。こうした動きは PMFSDR により加速され、2018年までに年間の自治体への財政的支援を、2003年度比250%増となる、38億ドルまで増やすとしているのである。

具体的には PMFSDR では、オンタリオ障害者支援プログラム(Ontario Disability Support Program: ODSP)とオンタリオ医薬品費給付プログラム(Ontario Drug Benefit Program: ODBP)については事務コストと給付に関して、そしてオンタリオ・ワークス(Ontario Works・雇用訓練等と組み合わせた生活保護)については給付分について、2018年度までに段階的に州側が100%の負担をすることになった。さらに、裁判所の警備費について、2018年度までに段階的に州が100%負担することなどが約束された。特にオンタリオ・ワークスの給付について州が100%負担することにより、自治体は年間4億ドルの財政負担が軽減されると予測されており、さらに景気変動時の自治体の急激な財政負担の増加を避けることが可能となる。これは特にトロント市などの都市圏の自治体にとっては、メリットが大きいといえる。

表 3.3 PMFSDR での合意事項 (%は州側の財政負担割合)

オンタリオ障害者支援プログラム Ontario Disability Support Program(ODSP)	(事務経費分)2007年 50%→2009年 100% (給付分)2007年 80%→2009年 90%→2010年 100%
オンタリオ医薬品費給付プログラム Ontario Drug Benefit Program(ODB)	2007年 80%→2008年 100%
オンタリオ・ワークス Ontario Works	(給付分)2010年 3%→2011年 6%→2012年 14%→2013年 29%→2014年 43%→2015年 57%→2016年 71%→2017年 86%→2018年 100% (事務経費分)50%(2010年までに議論)
裁判所警備費	2012年 14%→2013年 29%→2014年 43%→2015年 57%→2016年 71%→2017年 86%→2018年 100%
オンタリオ自治体パートナーシップ基金 (OMPF)	ODSP や ODBP について州が段階的に 100%財政責任を持つことにより、OMPF については削減されることが予定されているが、自治体の費用軽減分と合わせて 2007年度に受け取った額と同じになるよう経過的に調整が行われる予定である。

(出典) Province of Ontario, AMO, City of Toronto, *op.cit.*, p.16-18.より作成

こうした PMFSDR は、ハリス政権下での LSR を一要因とする自治体のインフラ整備の遅れを認識し、その改善に焦点があてられたものである。表 3.4 にあるようにインフラのニーズは今後10年間で年間約98億ドル(ライフサイクル投資、これまでの整備の遅れを取り戻すための投資、今後の成長のために必要な投資額の和)であり、過去5年で年間平均約39億ドルの支出がなされていることから、投資ギャップは年間

⁴⁸ Ministry of Finance, *op.cit.*, p.7.

59 億ドルであるとされている。こうした投資ギャップを州、自治体、さらには連邦政府を含めた協力関係により解消すべきであるとしているのである。

州政府はすでに 2008 年度予算において、10 億ドル（4 億ドルが自治体の道路・橋梁、4 億 9700 万ドルが GTA の公共交通プロジェクト、1 億ドルが既存の社会住宅の建て替え、補修）を支出している。さらに、自治体インフラ投資イニシアチブ(Municipal Infrastructure Investment Initiative)により、4 億 5 千万ドルが 243 の自治体に、そして、1 億 4 千万ドルが農村部インフラ投資イニシアチブ(Rural Infrastructure Investment Initiative)により、北部を中心としたコミュニティのインフラ投資に支出されている。加えて、オンタリオ投資法(Investing in Ontario Act)により、2007 年度の州の財政黒字分 11.6 億ドルのうち、11 億ドルが主に人口をベースとして各自治体に配分された。このような州による自治体のインフラ投資への支援を、PMFSDR による州への ODSP や ODB などの財政責任のアップロードにより、さらに加速させようとしているのである。PMFSDR では、さらに今後、道路・橋梁に関する権限と財政負担について再考するとともに、公共交通については現在行われている州のガソリン税の一部を自治体に配分することを継続するとともに、連邦政府の公共交通へのさらなる負担を求めている。

表 3.4 オンタリオ州の自治体のインフラ投資ギャップの予測値（単位 100 万ドル）

	ライフサイクル投資	10 年間で不足を取り戻すために必要な投資	成長のために必要な投資	過去 5 年での平均年間支出	投資ギャップ
道路橋梁	2671.1	935.8	651.6	1460.2	2798.3
水道・下水	844.3	1277.7	661.3	1520.5	1262.8
雨水管理	525.3	27.8	234.7	106.7	681.1
交通	899.8	0.0	730.1	563.7	1066.2
保護局 (Conservation Authority)	4.4	3.2	0.0	NA	7.6
ごみ処理	316.5	NA	77.4	291.1	102.8
合計	5261.4	2244.5	2355.1	3942.2	5918.8

(出典)Province of Ontario, AMO, City of Toronto, *op.cit.*, p.43.

また、PMFSDR ではサービス供給に関する効率化について、今後、州と自治体とのパートナーシップのもとで検討すべきであるとしている。たとえば、所得支援・雇用政策に関してオンタリオ・ワークス、ODSP、およびエンプロイメント・オンタリオ(Employment Ontario、職業安定・訓練所)の統合、20 以上ある州のホームレス・住宅対策プログラムの自治体レベルで行われているサービスとの統合などについて今後検討してゆくとしている。こうした州、自治体(AMO, トロント市)が協力関係のもとで、お互いをパートナーとしてサービス供給について検討するという、オンタリオ州における新たな州—自治体関係が形となったものが、この PMFSDR であるといえよう。

むすびにかえて

ハリス政権における効率性を前面においた改革は、トロント市をはじめとして自治体財政を逼迫させ、インフラ整備やサービス水準に大きな影響を与えたといえる。今回の現地調査でも、さまざまな場所で当時のハリス政権に対する批判的意見を耳にし、その影響の大きさを実感した。そして、その後、州と自治体とで協力関係を強化し、新たな関係を結ぼうとする現在の州政府の意欲は、調査の端々で感じることができた。特に、PMPSDR の合意は、ハリス政権時の LSR による自治体財政の硬直性を大きく緩和し、今後の自治体サービスの向上が期待される。とはいえ、この合意には州経済、そして州財政が順調であったという背景があり、いわゆるリーマン・ショック以降の世界的景気後退の流れの中で、GM 問題が直撃した現在のオンタリオ州にとって、この合意の履行およびさらなる進展は容易ではないと思われる。

そして、強制的合併によるトロント市のその後の混乱についても、今回の調査で実感したと同時に、新たなトロント市法により、ようやくメガシティ・トロントが動き始めたとの感想を得た。確かに新トロント市の創設については批判すべき点は多々あるが、合併し巨大市になったからこそ、結果的にはトロント市法における現在の地位を得ることができたともいえる。特に、制限は多いとはいえ、新税の検討ができるようになったのは、大きな前進であろう。しかし、そもそもの出発点であった、GTA としての広域的行政をどうするかという問題については、抜本的解決がなされているわけではない。改めてこの議論がでてきたとき、現在のトロント市がどのように位置づけられるのか、今後注目したいと思う。

なお、今回の調査では、広域行政への関心から、BC 州についても訪問したが、オンタリオ州も BC 州も自治体への補助金を減らし、自治体の自治を拡大するという目指した方向性はほぼ同じでありながら、その後の推移にこれまでの差が出た理由についてまで研究を進めることができなかつた。もちろん、政治的状況の違いなどの理由はあげられるであろうが、この点は今後の課題としたい。

【主要参考文献】

- 池上岳彦「グレーター・トロント圏（GTA）の地方制度改革(1)(2)－”Who Does What”改革とメトロポリタン・トロント地域の大合併－」『都市問題』, 第 89 卷 9 号,10 号,1999.
- 池上岳彦「カナダの財政調整制度－連邦・州間における課税力調整型の平衡交付金」『立教経済学研究』第 56 巻第 3 号,2003.
- 岩崎美紀子『カナダ現代政治』東京大学出版会,1991.
- 自治体国際化協会『メガシティ・トロントの発足－トロント首都圏の広域合併問題－』クレアレポート（184 号）, 1999.
- 自治体国際化協会『カナダにおける地方団体の概要』クレアレポート(227 号), 2002.
- 沖田哲也編著『カナダを考える－分権社会の構造－歴史・都市・政治・経済』明治大学社会科学研究所叢書、公職研、1994.
- Bish,R.L and E.G.Clemens, *Local Government in British Columbia*, Fourth Edition, Union of British Columbia Municipalities, 2008.
- City of Toronto, *A Discussion of Public Policy Revenue Tools under the City of Toronto Act,2006*, 2007.
- Kitchen,H., Municipal Finance in a New Fiscal Environment, C.D.Howe Institute Commentary No.147, 2000.(available at <http://www.cdhowe.org>)
- Kitchen,H., A State of Disrepair: How to Fix the Financing of Municipal Infrastructure in Canada, C.D. Howe Institute Commentary No.241, 2006. (available at <http://www.cdhowe.org>)
- Ministry of Community Service (British Columbia), *Local Government in British Columbia-Statistics and Facts-*, 2006.
- Ministry of Community Service (British Columbia), *Local Governance in British Columbia-Local Government Excellence through Collaborative Partnerships*, 2006.
- Ministry of Finance (Ontario), *Ontario Municipal Partnership Fund-2009 Technical Guide*.
- Ministry of Municipal Affair, *Managing Changes to Local Government Structure in British Columbia: A Review and Program Guide*, 2000, p.9.
- Province of Ontario, Association of Municipalities of Ontario, City of Toronto, *Provincial-Municipal Fiscal and Service Delivery Review-Facing the Future Together-*, Queen’s Printer, 2008.
- Slack,E., Governing Metropolitan Areas: An International Perspective on Single-Tier Cities, Institute on Municipal Finance and Governance, Munk Centre for International Studies, University of Toronto, Jan.2009.
(available at <http://www.utoronto.ca/mcis/imfg/resources.htm#pub>)
- Slack,E., Model of Government Structure at the Local Level, Working Paper 2004(4),

IIGR, Queen's University, 2004.

Task Force on the Future of the Greater Toronto Area. *Greater Toronto: Report of the GTA Task Force*, Queen's Printer, 1996.

Tindal, C.R. and S.N. Tindal, *Local Government in Canada*, sixth edition, Thomson Nelson, 2004.

Young, R. and C. Leuprecht, *Municipal-Federal-Provincial Relations in Canada*, *Institute of Intergovernmental Relations*, McGill-Queen's University Press, 2004.

[主要参考ウェブサイト]

Ministry of Community and Rural Development (B.C.), <http://www.cd.gov.bc.ca/lgd/>

Ministry of Municipal Affairs and Housing, <http://www.mah.gov.on.ca/site4.aspx>

*自治体法、コミュニティ・チャーターなどの法令は上記のウェブサイトに掲載されている。

Union of Municipalities of British Columbia, <http://www.civicnet.bc.ca/EN/index.html>

CivicInfo BC, <http://www.civicinfo.bc.ca/81.asp>

Ministry of Finance (B.C.) <http://www.gov.bc.ca/fin/>

Association of the Municipalities of Ontario, <http://www.amo.on.ca>

Province of Ontario, http://www.ontario.ca/en/your_government/index.htm

Ministry of Finance (Ontario), <http://www.fin.gov.on.ca>

City of Toronto, <http://www.toronto.ca>

Statistics Canada, <http://www.statcan.gc.ca>

C.D. Howe Institute, <http://www.cdhowe.org/index.cfm>

Institute on Municipal Finance and Governance, <http://www.utoronto.ca>

*その他各自治体、地方政府のウェブサイト等を参考とした。