

グレーター・トロント圏(GTA)の地方制度改革(1)

— “Who Does What” 改革とメトロポリタン・トロント地域の大合併 —

いけ がみ たけ ひこ
池 上 岳 彦
(新潟大学経済学部助教授)

— 目次 —

はじめに

I GTA タスクフォース

1. メトロ政府の主張
2. 市町村の主張 — 大都市と小市町村 —
3. GTA タスクフォース報告書
4. 小括

II “Who Does What”

1. “Who Does What Advisory Panel” — 新たな改革案の模索 —
2. WDW パネルの GTA 改革論
3. “Who Does What”改革の展開
4. 小括 (以上本号)

III メトロ地域の強制的合併と GTSB の設置 (以下次号)

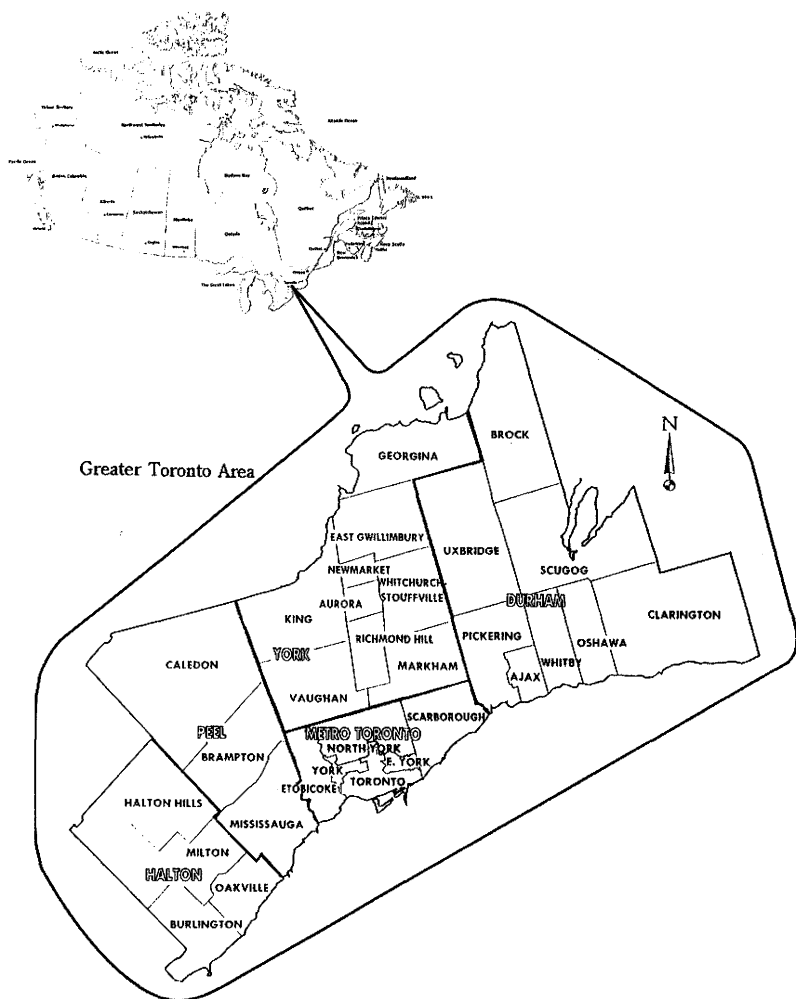
1. 合併に至る経緯
2. 新トロント市の機構と財政
3. 財産税改革による区域間の対立
4. コミュニティ・カウンシル
5. GTSB の設置について

IV 評価と展望

はじめに

カナダは世界第2の面積(9,970,610 km²)を有する連邦国家であり、1996年現在の人口は2,885万人である。連邦は10州と2準州からなるが、なかでも1,075万人と最大の人口を抱えるのがオンタリオ州である。そして州の政治・経済の中心は図1に示したグレーター・トロント圏(Greater Toronto Area

図1 グレーター・トロント圏(GTA)の位置とそれを構成する地方政府



資料: Task Force on the Future of the Greater Toronto Area, *Greater Toronto: Report of the GTA Task Force* (Toronto: Queen's Printer for Ontario, January 1996), p. 24 などによる。

[GTA]、面積 7,061km²、人口 463 万人 [1996 年]) である。

戦後著しい発展を遂げたトロント地域では企業と人口の集中がみられ、その圏域は市の境界を越えて拡大していった。トロント市の面積は 97 km²、人口は 65 万人 (1996 年) に過ぎないが、市民でない者が、税を負担せずに市のサービスを享受すれば、サービスの効果が市外に流出する分まで税を負担しなければならない市民の財産税が必要以上に重くなる。スピルオーバー (spillover) の存在である。

その問題を解決するために、広域的なサービスを行う地域政府 (regional government) として、1954 年にメトロポリタン・トロント政府 (面積 630 km²、人口 238 万人 [1996 年]。以下「メトロ政府」と記し、そのカバーする地域を「メトロ地域」と記す) が設置された。メトロ地域にはトロント市、ノース・ヨーク市、ヨーク市、エトピコーク市、スカーバラ市、イースト・ヨーク市の 6 市が含まれる。また州は、1970 年代前半、メトロ地域の周囲にダーラム、ハルトン、ピール、ヨークという 4 つの地域政府を新たに設け、さらに 1988 年にはこの圏域全体をカバーするグレーター・トロント圏事務所 (Office for the Greater Toronto Area [OGTA]) を設けた。OGTA は廃棄物処理、広域交通、土地利用および社会資本整備について地域政府間の調整を行うが、独自の政府としての権限はもたない。

GTA 内部には、1997 年時点で、5 つの地域政府、そしてその下に 30 の市町村、また 17 の学校区、無数の特定目的団体などがあつた。しかし、経済圏域と行政的な地域区分とのずれはなおいっそう拡大しており¹⁾、この問題を解決するために、大規模な改革が進められている。

1) GTA の行財政問題については、P. A. R. Hobson and F. St-Hilaire (eds.), *Urban Governance and Finance: A Question of Who Does What* (Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1997) に収録されている M. L. McMillan, "Taxation and Expenditure Patterns in Major City-Regions: An International Perspective and Lessons for Canada" および E. Slack, "Finance and Governance: The Case of the Greater Toronto Area" が詳しい。また、自治体国際化協会『トロント地域の現状と変革の動き』(CLAIR REPORT No.159、1998 年 2 月) は 1990 年代前半の状況を紹介したレポートである。

本稿ではその評価を試みるが、その第1の焦点は、市町村と広域機関のどちらを重視して改革を進めるか、という問題である。GTAまたはそれに近い圏域の広域行政を担う機関が必要だという点ではほぼ合意があるものの、その機関の代表制、権限、財源などをめぐっては意見が一致していない。第2に、市町村合併を推進すべきかという問題がある。たとえば、州はメトロ地域の6市とメトロ政府をすべてひとつにまとめる大合併を強行したが、それは地方民主主義、とくに住民自治との関連および「規模の経済」の評価という面で、大きな問題をはらんでいる。第3に、オンタリオ州政府は、“Who Does What”と称して州-地方間の事務・財源配分を改革する一環として、地方政府に保健・福祉などの事務を移譲している。しかし、地方政府の税源はほぼ財産税に限られており、それだけで社会サービスの事務増大に対応することには大きな限界がある、という問題がある。

以下では、これら3つの論点にしほりながら、GTAをめぐる制度改革の展開、メトロ地域自治体の大合併、そして全体の評価と今後の展望の順で議論を進めることにする。

I GTA タスクフォース

社会的または経済的な大問題が発生したとき、カナダでは連邦、州を問わず、諮問機関を設置して国内あるいは州内の英知を結集するかたちで解決策を探るのが通例である。今回もその例に漏れず、オンタリオ州政府は、1995年4月、「グレーター・トロント圏の将来に関する専門委員会」(Task Force on the Future of Greater Toronto Area、以下「GTA タスクフォース」と記す)を設置した。GTA タスクフォースは、市町村、地域政府など、関係者から幅広く意見を聴取して、GTAの将来像に関する検討を進めた²⁾。以下では、そこでの主張を紹介することとした。

2) それらの意見書はCD-ROMに収められてGTAタスクフォース報告書に添付されている。

1. メトロ政府の主張³⁾

メトロ政府は、行政単位が分断されていて相互調整が不十分なために、都市計画事業が非効率的になり、またサービスのスピルオーバーが生じることなどを行政制度上の問題点としてあげた。

それに対してメトロ政府は、GTAのうち大都市圏として経済的に一体となっている部分をグレーター・トロント地域 (Greater Toronto Region. 面積はGTAの45%、人口は約400万人)として新たな地域政府を設立し、その議員は住民の直接選挙で選出する、と主張した。

州が所得再分配と経済安定化を担うのに対して、新たな地域政府の役割は、規模の経済、サービスの調整と広域の実施の必要性によって規定される。具体的には、広域的社会資本、経済開発、上下水道、廃棄物処理、幹線道路、交通規制、公共交通、緑地、広域的文化施設、社会サービス、警察、救急、公債事務および許認可があげられた。そして財政面では、地域政府も財産税の課税権をもち、それ以外の財源も拡充する等の要求が掲げられた。

メトロ政府の提案は、「地域政府——市町村」という二層制の地方政府システムを維持しつつ、実質的にはメトロの範囲をもっと拡張して地域政府の権限を強める、という主張だったといえる。

2. 市町村の主張⁴⁾ ——大都市と小市町村——

サービスのスピルオーバー、行政組織の多重性などについては、市町村もメ

3) Metropolitan Toronto Council, *There's No Turning Back: A Proposal for Change* (August 1995) による。

4) 以下、City of Toronto, *Toronto: The Central City in the GTA* (September 1995), City of North York, *GTA—Do It Right, Do It Now: A Vision of the Future of the Greater Toronto Area* (July 1995), City of Mississauga, *Running the GTA "Like A Business": Mississauga's Recommendations for GTA Reform* (August 1995) による。なお、当時の人口は、トロント市64万人、ノース・ヨーク市56万人、ミシソーガ市46万人であった (GTAタスクフォース資料による)。

トロ政府と同様の認識をもっていた。ただし、その解決策については意見が大きく異なる。

メトロ地域の中心となるトロント市は、①事業者の財産税負担を州の補助金によって軽減する、②財産評価とその基準選択を市に委ねる、③メトロ政府を廃止し、6市が共同運営するサービス委員会を設ける等の要求を掲げた。ただし、GTA全体の改革は今後の課題とした。

同じくメトロ地域に位置するノース・ヨーク市も、5つの地域政府を廃止するよう主張した。そして、州が福祉と住宅を所管するのに対して、GTAのうち大都市圏を形成している17市町村による大都市連合(Greater Municipal Federation[GMF])を設け、上下水道、廃棄物処理、公共交通・高速道路、洪水対策、経済開発、公債事務などの管理者とする。そして市町村は、現在の事務に加えて警察、公園・道路、リサイクル、地域計画、救急および公衆衛生を所管する。また、市町村は財産税以外にも自主財源を拡充する、と提言した。

メトロ地域の西側に隣接するミシソーガ市は、GTA内の30市町村を10~15市に統合するとともに、5つの地域政府を廃止し、GTA全体を含むグレーター・トロント圏サービス委員会(Greater Toronto Area Service Commission[GTASC])を設けるよう主張した。州は所得再分配と大規模社会資本を担当し、GTASCは経済開発、通信・交通・廃棄物処理・上下水道の施設整備などを行う。市は道路、都市下水路、水道配給、電力、ごみ収集などを所管する。そして、財産税は長い間固定されてきた評価額に代えて現実の市場価値を課税標準とし、税率は各市が決める、と主張した。

上の3市の基本的な主張は、メトロ政府をはじめとする地域政府は広域的課題にもフレキシブルな地域サービスのニーズにも対応できていないので廃止し、人口50万人前後の大都市を想定して、市の権限と財政自主権を拡大する、というものであった。

これに対して、GTA内でも人口10万人未満の小市町村(アヤックス町、ミルトン町、カレドン町等)⁹⁾は、現実には「規模の経済」よりも「規模の不経済」が働く、として市町村合併に反対し、むしろ市町村の権限強化とともに地

域政府の存続を求めた。GTA レベルの機関については、全面否定論と計画調整機関ならばよいという議論とに分かれた。さらにこれらの市町村は、財産税の改革に際してメトロ地域内の事業者負担軽減分をメトロ外部に転嫁するのは認められないと主張した。

GTA 内の行政単位として、大都市が「GTA レベル機関——市町村」を主張したのに対して、小市町村は市町村合併を拒否し、基本的には「地域政府——市町村」システムの維持を主張した。しかし、大都市を中心にみられた GTA レベル機関の設置論にしても、それを権限の小さい管理・調整機関にとどめることは共通していた。総じて市町村の主張は、市町村レベルの代表民主主義を地方政府の根幹とするものであり、住民に対する説明責任とサービス供給の効率性を重視していた。そこで、広域的機関のメンバーは直接選挙によらず、市町村のコントロール下に置くことで権限の重複を解消する、という要求がなされたのである。

3. GTA タスクフォース報告書

以上に紹介した提言などを受けて、審議を重ねたうえで、1996年1月、GTA タスクフォースは、報告書“*Greater Toronto: Report of the GTA Task Force*”⁶⁾をオンタリオ州の自治・住宅大臣に提出した。

報告書は、GTA が抱える問題として、①財産評価への異議申し立ての続出による課税ベースの浸食、②産業基盤の整備と更新の遅れ、③非効率的な土地利用による交通混雑、大気汚染、緑地・農地の減少、④時代に合わない自治体

-
- 5) Town of Ajax, *Submission to the Greater Toronto Area Task Force* (September 1995), Town of Milton, *Bigger is Not Better—Smaller is Smarter: Second Submission to the GTA Task Force* (September 1995), Town of Caledon, *Caledon—A Unique Community: Draft Submission by the Town of Caledon to the Golden Task Force Concerning Reform in the GTA* (September 1995) 等による。当時の人口は、アヤックス町6万人、ミルトン町3万人、カレンドン町4万人であった (GTA タスクフォース資料による)。
- 6) Task Force on the Future of the Greater Toronto Area, *Greater Toronto: Report of the GTA Task Force* (Toronto: Queen's Printer for Ontario, January 16, 1996)。

法、⑤自治体ごとにばらばらな経済開発政策、そして⑥政府間での事務の重複を掲げた。そして、自治体の強化、機構の簡素化、事務処理の迅速化、経済政策の調整、税負担の公平化などを重視した提言を行った。

まず財政面について。報告書によれば、メトロ地域の財産税率が高いために企業の域外移動と新規立地の困難が生じている。その理由としては、他の地域とは異なって、メトロ地域で最後に財産評価が行われたのは1954年であり、しかもそれは1940年時点の価格を基準としたので、評価額が時代にまったく合わないこと、メトロ地域では福祉ニーズがとくに大きいこと、州の補助金が他の地域に重点配分されていること、サービスのスピルオーバーがあることなどがあげられた。

それに対して、報告書は実際価値評価 (Actual Value Assessment) を提唱した。これは、財産の種類ごとに実際価値の評価方法を定め、毎年評価して過去3年間の平均値を課税標準とするものである。市町村サービス向けの財産税については各市町村が財産種類ごとに税率を決めるが、教育向けの事業用財産税は税率を統一したうえで域内でプールする、とされた。

地域政府の再編について、報告書はメトロ政府をはじめとする5つの地域政府を廃止し、単一の広域政府を設けることを提言した⁷⁾。ただし、その権限は従来のものより限定し、市町村の権限を強化することとされた。その事務配分の概要を示したのが表1である。

表1に示したように、市町村は従来の事務に加えて、救急(メトロ地域)、幹線道路・高速道路、公園・娯楽、許認可・検査、福祉、公衆衛生などの分野で権限を拡大する。

広域政府として、新たにグレーター・トロント議会 (Greater Toronto Council

7) 山崎一樹「オンタリオ州における行財政改革と地方制度改革の動向について」(『地方自治』1997年6月号～)は、地方制度改革などをめぐる1996～97年の動きについて、州政府の政策をおおむね支持する立場から、詳しく紹介している。ただし、同論文はGTAタスクフォースが「GTAレベルの広域政府—地域政府—基礎的自治体」という三層制を導入することを提言したかように述べているが((二)、同誌・1998年2月号、83頁)、それは事実と異なる。

表1 GTAにおける州・地域政府および市町村のサービス供給分担に関する
現行制度とGTAタスクフォース案との比較

	現行制度 (1995年現在)	GTAタスクフォース案
州	州としての政策と基準 総合計画の承認 GOトランジット(鉄道・バス) 水力発電 経済開発促進 救急(メトロを除く) 高速道路 グreater・トロント空港機構メンバー 環境関連の許認可 保護林	州としての政策と基準 Greater・トロント計画の承認 GOトランジット(鉄道・バス) 水力発電 経済開発促進 救急(メトロを除く) 高速道路(管轄を縮小) Greater・トロント空港機構メンバー
地域政府	[メトロ政府など5地域政府] 広域計画 運輸 警察 高速道路・交通コンピュータ 上下水道 廃棄物 公衆衛生 広域公園 広域的行事 公債 幹線道路 コミュニティ・サービス(福祉、児童サービス、老人ホームなど) 救急(メトロ地域) 事業の許認可	[Greater・トロント議会(GTC)] 広域計画 環境保全 経済開発 広域的資産 サービス区による計画と調整(警察、運輸、上下水道、廃棄物) 高速道路・交通コンピュータ 公債 許認可(タクシー、リムジン、レッカー車)
市町村	消防 域内道路 公園・娯楽 図書館 域内の公益事業・電力 経済開発 土地利用計画 許認可	消防 救急(メトロ地域) すべての道路 公園・娯楽(管轄を拡大) 図書館 域内の公益事業・電力 事業保有 開発許可 許認可・検査(管轄を拡大) コミュニティ・サービス(福祉、児童サービス、老人ホーム等) 公衆衛生

資料：Task Force on the Future of the Greater Toronto Area. *Greater Toronto: Report of the GTA Task Force* (Toronto: Queen's Printer for Ontario, January 1996). p. 175.

[GTC])を設置する。これは、約30人の市町村長または市町村議会議員をメンバーとする間接選挙制をとる。GTCは、社会資本と土地利用の調整、環境保全、経済開発、一部の許認可、農村部の広域道路、高速道路および公債事務を所管し、またサービス区(警察、運輸、上下水道、廃棄物、環境)の設置と運営を行うが、従来の地域政府よりは権限が小さい。

州は、広域計画、環境保全、運輸、上下水道、廃棄物処理、経済開発などについてGTCと協力する。また、州は福祉サービスの政策策定と財源確保に責任をもち、広域的な投資事業に対して補助金を交付する。さらに、市町村に対しては一般補助金を交付する。

なお、GTAタスクフォースは、市町村合併の可能性に言及しているが、それを強引に推進する立場をとってはいない。通常、合併のメリットとしては、公務員の削減による経費減少、組織改革による起業家精神の刺激と意思決定過程の改善などがあげられる。しかし、報告書では、そのメリットは誇張されており、合併による経費削減効果があるかどうかは疑わしいとしている。合併によって、むしろ「規模の不経済」が働くこともあり、公共サービスと賃金は合併された市町村のなかで最も高い水準に合わされるケースが多い。また、団体数の減少による競争の減少は効率化への刺激を欠如させる。さらに、サービスごとにそれを最も効率的に実施できる団体規模は異なる、というのである。

4. 小括

GTAタスクフォースの報告書が市町村の権限強化を重視していることは疑いない。従来、地域政府は、福祉、交通などを中心に、カバーする市町村を合計したのと同等あるいはそれを上回る財政規模を有していた⁸⁾。これに対して報告書は、市町村の権限拡大、5地域政府のGTCへの統合と権限縮小、そして市町村のみを住民の直接選挙の対象にすることとしており、市町村の役割を

8) 1994年時点で、GTA内市町村の1世帯当たり支出は5地域とも2,000ドル前後であったが、地域政府の支出はメトロ政府が5,000ドル弱、他の4地域政府が2,000ドル台であった(Task Force on the Future of the Greater Toronto Area, *op. cit.*, p.155)。

大きく高めることを構想していた。

また、報告書は、5つの地域政府の廃止とともに市町村合併にも言及している点で、大都市の立場に近いといえる。しかし、市町村合併に問題点が多いことは上述の通りである。実際、GTA内の30市町村を20,000世帯以上の16団体と20,000世帯未満の14団体とに分けて、1988～93年について1世帯当たりの財産税賦課額を比較したところ、年平均では前者が842カナダドル（以下単に「ドル」と記す）、後者が667ドルであった⁹⁾。また、オンタリオ州内で二層制をとる地方政府については、市町村の人口が増えるほど人口1人当たりの経費が増大する、という実証研究も行われている¹⁰⁾。少なくとも同州内では「規模の経済」よりも「規模の不経済」のほうが説得力があるように思われる。ただし、GTAタスクフォースは、大都市圏において市町村の権限強化にたえうる財政力をもつためには一定の団体規模が必要だ、という立場をとったのである。

最後に、州が所得再分配、具体的には福祉・保健医療などに責任をもつことについては、メトロ政府、市町村、そしてGTAタスクフォース報告書のすべてが共通していた。その一部についてのサービス供給は地方政府が行うにしても、その財源は財産税ではなく、州がすべて負担すべきものと考えられていた。州の最大の税源は個人所得税、それに次ぐのが一般売上税、法人所得税などであり、それらが社会サービスを支えているのである。

9) Greater Toronto Coordinating Committee の調査による (Town of Milton, *op. cit.*, p.4)。

10) J. Kushner, I. Masse, T. Peters and L. Soroka, "The Determinants of Municipal Expenditures in Ontario," *Canadian Tax Journal*, Vol. 44, No. 2, 1996. また、A. Sancton, "Reducing Costs by Consolidating Municipalities: New Brunswick, Nova Scotia and Ontario," *Canadian Public Administration*, Vol.39, No.3, 1996, も、諸州の事例を検討したうえで、合併による経費節減効果を疑問視している。

II “Who Does What”

1. “Who Does What Advisory Panel” — 新たな改革案の模索 —

GTA タスクフォースの報告書に対する関係者の反応は好意的ではなかった。メトロ政府は、市町村とサービス区への事務移譲によって事業主体が増えて効率が落ちる、また直接選挙によらない GTC では広域的な視野に基づく決定ができない、と批判した。また、財産税の改革に伴い、メトロ地域の外側では事業者への増税が、トロント市内では居住者への増税がそれぞれ予想されて、いずれも反発を招いた。またオンタリオ州政府自身も、州人口の 4 割をカバーする GTC のような政府を新設することを望んではいなかった。

1996 年 5 月、オンタリオ州政府は “Who Does What Advisory Panel” (以下「WDW パネル」と記す) を設置し、州全体を対象として州政府と地方政府との事務・権限配分、財産税などに関する検討を委ねた。

WDW パネルの最終提言¹¹⁾によれば、①自治体はハード (社会資本) で、州はソフト (保健、福祉、教育) で、それぞれ大きな役割を果たす、②所得再分配については州が財源を負担する、③支出プログラムについては単一の政府が権限と財源調達の両方に責任をもつ、④適切な権限配分と財源配分が必要である、この 4 つが全体の方針とされている。

WDW パネルは、具体的には、州の自治体法を改正して自治体の権限を拡大すること、保健区の統合を進めること、自治体の老人ホームに対して州が運営費を補助すること、福祉に関して州が自治体の意見も聴きながらサービスのモデルをつくること、州から自治体への一般補助金 (Municipal Support Grant) をニーズ要素に基づくかたちで存続させること、財産税改革として財産評価を毎年その時点での用途に応じて行うことなどを提言した。

11) Who Does What Advisory Panel, *Final Letter* (Letter to the Minister of Municipal Affairs and Housing, Province of Ontario, December 23, 1996).

2. WDW パネルの GTA 改革論

12月6日に公表された政府形態に関する提言¹²⁾において、WDW パネルは、①民主主義、住民への説明責任およびニーズ等への対応、②費用と便益の公正な配分、③できる限り下位の政府による効率的なサービス供給、④重要なサービスに関するコミュニティ全体での調整および経済的・環境的・社会的考慮の統合の4つを原則として掲げた。そのうえで、州を北部オンタリオ、農村地域、GTA 以外の都市的地域、そして GTA に分けて、提言を行った。以下、GTA の部分に限ってまとめてみたい。

ここではまず、2021年にはトロント市がGTAの人口の1/6、メトロ地域全体でも1/3を占めるに過ぎなくなることをふまえて、GTA全体がひとつの問題だ、という立場が示される。また、サービスに関して強力な調整が求められること、メトロ地域と他の4地域との相互依存が高まっていることなどが指摘される。そして、財産税、社会資本、経済開発、統治構造などの問題点について、GTAタスクフォースとほぼ同じ認識がなされている。

そして、第1に、5つの地域政府を廃止して、単一のグレーター・トロント・サービス委員会 (Greater Toronto Services Board [GTSB]) を設けること、第2に、市町村合併を進め、とくにメトロ地域の市をいくつか合併して強力な中核都市をつくること¹³⁾が提言された。

とくに重視されたのは第1の点である。GTSBの特徴としては、①今後25年間、市街化区域としてサービスを行う、②市町村から人口に応じて代表を出す、③課税権はもたず、市町村または住民が受益者負担、財産価値、人口など

12) Who Does What Advisory Panel, *Recommendations on Local Governance* (Letter to the Minister of Municipal Affairs and Housing, Province of Ontario, December 6, 1996).

13) WDW パネルのメンバーであった E. スラック氏によれば、6市を4市程度に統合することが想定されていた(筆者の問い合わせに対する同氏の回答)。なお E. Slack, *Ontario's Municipal Landscape: Setting the Stage* (Speech Delivered to Insight Information Inc.'s Conference on Municipal Amalgamation and Restructuring—Managing the Transition, April 10, 1997) も参照。

の基準で財源を負担する、④議論、調整およびサービス改善の場とする、といった点があげられた。具体的には、広域道路と高速道路、廃棄物処理、上下水道、電力の小売、公共交通の統合、警察、広域計画と社会資本整備、社会サービス、流域管理などについて調整の役割を果たす、とされた。ただし、具体的な権限までは深く踏み込まず、州政府の検討に委ねる態度がとられた。

3. “Who Does What” 改革の展開

“Who Does What” をめぐって、1997年はめまぐるしい動きがみられた。まず1月中旬に、教育、福祉、保健、運輸、財産税などに関する大規模な改革の方針が州の関係大臣によってつぎつぎと発表され、この週は“megaweek”と呼ばれた¹⁴⁾。これには、地方政府に社会サービスなどの事務増大と財源負担の転嫁をもたらすものであることから、地方政府は強く反発した。そこで地方政府の代表を含む委員会を設けて検討が行われ、教育、社会サービスなどについて修正が行われたうえで、改革は着々と立法化されている。主な改革の内容はつぎの通りである¹⁵⁾。

(1) 財政に関して。財産税については、時価評価を導入し、評価は州内すべて同一の基準で、現実の用途（居住、集合住宅、商業、工業、パイプライン、農地、森林）ごとに地方政府が毎年行うが、課税標準は3カ年平均値とする（新制度への移行は2004年までに段階的に行う）。自治体サービス向けの財産税率は各団体が決める。また、州から自治体への一般補助金（Municipal Support Grant）は廃止する。

(2) 教育について。学校区の数、理事の人数と報酬を大幅に減らし、また州全体でカリキュラムなどを統一する。学校区の課税権はなくなり、州が教育用の

14) いわゆる“megaweek”についてはJ. Ibbitson, *Promised Land: Inside the Mike Harris Revolution* (Scarborough: Prentice Hall Canada, 1997), Ch.11 およびS. Noel, “Ontario’s Tory Revolution,” in S. Noel (ed.), *Revolution at Queen’s Park: Essays on Governing Ontario* (Toronto: James Lorimer & Co., 1997) が詳しい。

15) Ontario, Ministry of Municipal Affairs and Housing, *Who Does What: Toward Implementation* (Toronto: Queen’s Printer for Ontario, January 1998) による。なお、詳しくは山崎一樹、前掲論文、とくに(三)・(四)〔『地方自治』1998年3月号、7月号〕を参照せよ。

財産税率を設定して、負担の平準化を進める。そのうち、居住用財産税の税率を半減させる。居住用財産税の配分先は納税者が選択できるが、事業用財産税は生徒数に応じて配分される。財源不足分は州が補助する。

(3) 警察・消防・救急サービスに関して、自治体の事務と財源負担を拡大する。

(4) 社会・地域保健サービスについては、実施主体の統合を進める。長期療養は州がすべて財源を負担する。自治体は生活保護、職業訓練、家庭援助、障害者福祉などの給付の20%と運営費の50%を負担する。児童保育も自治体が全費用の20%を負担する。また、公衆衛生、公営住宅、図書館なども自治体が所管し、財源はすべて自治体負担する。

(5) 地域の鉄道、空港、フェリーに対する州の補助金と関与は原則として廃止する。自治体は州高速道路の多くを新たに所管する。また、自治体は上下水道事業の全責任を負う。

(6) 一部の犯罪に対する起訴と公判維持を自治体が行うが、基準は州が定める。そして1998年2月、州は1849年に制定された現行の自治体法(Municipal Act)では自治体への規制が強すぎるとして、新自治体法案¹⁶⁾を発表した。法案は、①住民の健康、安全と財産保護、②公益事業、③廃棄物処理、④高速道路、⑤交通機関、⑥自然環境、⑦文化、公園、娯楽、遺跡、⑧経済開発、⑨有害物、騒音、悪臭、振動、埃、⑩下水、洪水対策、⑪構築物、⑫駐車場、⑬動物の13分野にわたって自治体の権限を概括的に規定した。そして法案は、自治体に対する制限を行う場合は明示的でなければならないとして、一般的な制限として、連邦・州の法令への抵触の禁止、事業免許に関する州より強い規制の禁止、州の専管事項における規制の禁止、条例制定の際の州法遵守、民間の公益事業・廃棄物処理・交通事業に対する規制の制限、「自然人」と同様にもつはずの権利の一部制限、個人に対する特権賦与の原則的禁止、自己の行政区域のみにおける権限行使などを掲げた。

16) Ontario, Ministry of Municipal Affairs and Housing, *A Proposed Municipal Act: Draft Legislation, Including Explanatory Notes* (February 11, 1998). 法案の議会提出もしくは修正については、1998年後半以降に予定されている。

4. 小括

市町村合併と GTSB の設置については後に述べることとして、以下では“Who Does What”改革全体の特徴について、社会サービスの問題を中心に整理してみたい。

この改革の目的として、州政府は、納税者に対する説明責任、最も優先度の高いサービスの維持、サービスと財源調達責任の合理化、地方のもつ専門性の利用、そして地方自治の拡大を掲げた。また、財産税については GTA タスクフォースおよび WDW パネルの時価評価案を取り入れている。しかし、両諮問機関が地方政府の権限拡大を重視したのに対して、実際の“Who Does What”改革では地方政府の事務と財政負担の増大に、より重点がおかれたといえよう。

今回の改革では、教育に関して州への集権化がはかられる一方、保健福祉、運輸、治安・消防、司法などについては、地方の事務と財政負担が増大する。さらに自治体への一般補助金廃止も財政に打撃を与えることになる。当初、教育関係の財政負担減少とその他の分野における負担増大とが相殺されて地方の財政負担は変わらない、と州政府は説明した。しかし、実際には都市部の自治体が打撃を受けることになろう。なぜなら、従来力を入れていた教育が州によって一律に行われれば、その水準は低下する。他方で、社会サービス、公共交通などのニーズは都市部のほうが農村部より高いので、自治体がそれらの事務と財源調達責任を担わされれば、都市部において増税もしくはサービス水準引き下げが必要になるからである。

たとえば、メトロ地域の東側に隣接するダーラム地域政府の 1998 年度予算では、州からの事務移譲に伴う財源不足を理由に財産税が 15% 引き上げられている¹⁷⁾。

なお、福祉に関して州は、公的扶助の受給者のうち就労可能な者に対して地

17) *The Toronto Star*, July 1, 1998 (同紙のインターネット上のホームページ掲載情報)による。なお、同紙のホームページのアドレスは“<http://www.thestar.com>”である。

1

方政府が運営する職業訓練、地域奉仕活動または公共事業への参加を義務づけるいわゆる“workfare”を導入した“Ontario Works”という制度を設けた。地方政府は対象者の数に応じて州から負担金を受け取る。しかし、福祉受給者のなかから就労可能な者を正確に選別できるかという問題があるのに加えて、地域奉仕活動などは雇用機会の拡大に直接関係ない、との批判がある。また、景気拡大に伴い比較的能力の高い者が職を得て対象者から外れるのに応じて州の負担金が削減され、条件の悪い受給者が多く残るなかで、制度の財政運営は早くも困難をみせている。この実質的な負担転嫁に対する地方政府の不満も表面化している¹⁸⁾。

いずれにせよ、州は財政面では財産税の改革と制約の厳しい特定補助金という従来の枠だけで物事を考えている。とくに社会サービスについては、利益説的な課税原則が成り立ちにくいのであり、所得課税を中心とする州が義務として負担金を十分支給するか、地方に所得税源を移譲しない限り、地方政府の事務増大を財政的に支えるのは困難であろう。

18) *The Globe and Mail*, March 23, 1998, p. A 2 を参照せよ。