

グレーター・トロント圏(GTA)の地方制度改革(2・完)

— “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、第 89 巻第 9 号)

III メトロ地域の強制的合併と GTSB の設置 (以下本号)

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

III メトロ地域の強制的合併と GTSB の設置

1. 合併に至る経緯

WDW パネルの提言がまとめられるのを待たずに、オンタリオ州政府はメトロ地域内の 6 市とメトロ政府をすべて合併して「巨大都市」(megacity) とする

構想を1996年秋までには固めていた。「小さな政府」を掲げる進歩保守党 (Progressive Conservative Party) が政権を握る州政府は、二層制をとる地方政府のうち下位政府(6市)を廃止すれば機構の簡素化と「規模の経済」による経費節減が可能になると主張したのである。ただし、州政府が北米でも有数の大都市を創り出して地域の「名声」を高めようとした、という面もある。さらに、進歩派勢力が強いトロント市が新保守主義的な州政府に批判的だったことも、州政府が同市を保守派も多い周辺地域を含む「巨大都市」に吸収しようとした理由のひとつだといわれる¹⁹⁾。

メトロ政府は、基本的には合併に賛成の態度をとった²⁰⁾。しかし、合併によって消滅する6市は強く反発し、メトロ政府のほうを廃止してその事務は6市が調整委員会を設けて処理する、という対案を11月末に共同で発表した。また、12月17日に州政府が合併法案を州議会に提出してからも、トロント市をはじめとする市の独立性を守るべきだとする「地方民主主義市民連合」(Citizens for Local Democracy)を中心に、合併反対の市民運動が繰り広げられた。1997年3月3日には6市すべてにおいて合併の是非を問う住民投票が行われ、投票率は31%にとどまったものの、投票者約51万5,000人のうち76%が合併反対に投票した。

カナダの地方政府は州の「創造物」であり、憲法上独自の地位をもたない。各州は、州法によって自治体の設置、廃止、合併などを自由に決定できる。そこでオンタリオ州は住民投票や6市の意向を無視することができた。野党(自由党 [Liberal Party]、新民主党 [New Democratic Party])は強硬に反対したものの、州議会はわずかな修正を加えただけで合併法案を可決し、4月21日、1997年トロント市法 (City of Toronto Act, 1997) が施行された。

合併が決定された後も住民の不満は強かった。地元の新聞トロント・スター (*The Toronto Star*) が8月にGTAで実施した世論調査“Shaping Your City”²¹⁾で

19) Ibbitson, *op. cit.*, pp.241-248. 新トロント市法の成立については主に同書による。

20) Metropolitan Toronto Council, *Comments on Bill 103: A Submission to the Ontario Legislature* (February 13, 1997).

も、合併問題で市民の意思が無視されたと答えた者が61%を占め、そう思わないとした22%を大きく上回った。

11月10日の地方選挙のなかで、新しく生まれるトロント市（以下「新トロント市」と記す）の市長にはこれまでノース・ヨーク市長をつとめてきたメル・ラストマンが56人の新市議会議員とともに選出された²¹⁾。そして、1998年1月1日、人口約240万人を抱える新トロント市が誕生した。

2. 新トロント市の機構と財政

新トロント市の機構を示したのが図2である。また表2に示したとおり、4月29日に成立した新トロント市の1998年度予算は、経常予算が56億ドル（1カナダドル=95円とすれば5,605億円）、資本予算が11億ドル（同じく1,045億円）である。初年度はサービス水準を各区域とも従来通りとして予算が組まれたが、サービスと受益者負担の統一を進めるにつれて、市はサービスの引き下げかサービス改善による増税かの選択を迫られることになる。

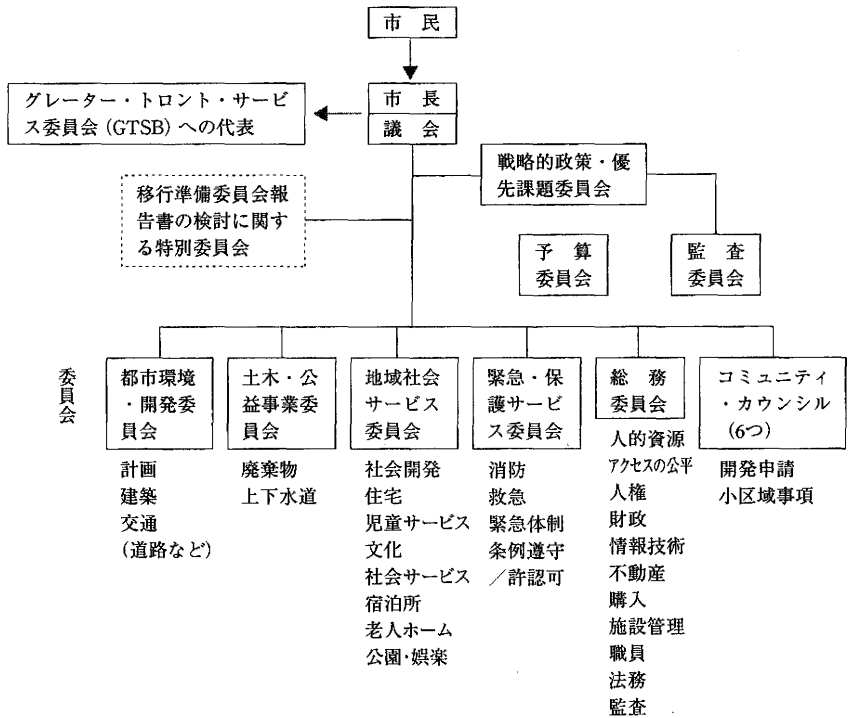
また、“Who Does What”改革は新トロント市にも当然適用される。すなわち、教育行財政の面では州への集権化が強められるので、市の財政負担は軽減される。他方、保健福祉、運輸、治安・消防、司法、財産評価などについては、市の事務と財政負担が増大する。

新トロント市当局の試算によれば、“Who Does What”改革に伴う教育関係の財産税負担軽減と救急、公衆衛生、保育、生活保護、交通などの負担転嫁、一般補助金廃止などを相殺して、市の財政収支は改革以前と比較して1億6,400万ドル悪化する。また、財産評価への異議申し立てや徴収不能による財産税の減収、警察官の給与改定、廃棄物の処理、未払債務の処理などによって、1億4,200万ドルの追加財源が必要になった。そして、合計3億600万ドルの財源不足に対して1998年度予算でとられた補填策は、経費節減と歳入増加策

21) トロント・スター紙のホームページに調査結果が掲載された。

22) *The Globe and Mail*, November 11, 1997, p.A 9; November 12, 1997, p. A 7を参照せよ。

図2 新トロント市の機構



資料：新トロント市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、同市のホームページ・アドレスは"http://www.city.toronto.on.ca"である。

で1億7,600万ドル、州からの補助金が5,000万ドル、そして市の積立金取り崩しで6,900万ドルなどであった。

こうした改革当初の負担増に加えて、新トロント市はさらに不利な立場に置かれるおそれがある。なぜなら、教育の水準低下が懸念される一方で、負担が増える社会サービスと公共交通のニーズは他地域より高いので、増税またはサービス切り下げが必要になるからである。とくに社会サービスについてみると、新トロント市内には州内のホームレスの60%が滞在している。また、市の人口はGTAの52%であるが、GTA全体のうち、2万ドル以下の低所得世

表2 1998年度の新トロント市予算

(1) 経常予算

[歳出]	(単位:百万カナダドル,%)
都市環境・開発	1,110(19.8)
土木・公益事業	135(2.4)
地域社会サービス	2,642(47.1)
緊急・保護サービス	820(14.6)
資本・財務	245(4.4)
総務	303(5.4)
補助金など	356(6.3)
合 計	5,611(100.0)

(2) 資本予算

[歳入]	(単位:百万カナダドル,%)	(単位:百万カナダドル,%)	
租税	2,572(45.8)	トロント交通局	533(50.1)
使用料	1,137(20.2)	運輸	118(11.1)
州補助金	1,167(20.8)	公園・娯楽	58(5.5)
部門間繰入	92(1.6)	警察	26(2.4)
その他	652(11.6)	廃棄物処理	18(1.7)
合 計	5,620(100.0)	その他	310(29.2)
		合 計	1,063(100.0)

資料: 1998年4月29日に成立した新トロント市予算(新トロント市のインターネット上のホームページ掲載情報による)。

帯の74%、公営住宅の73%、65歳以上人口の72%、英語力不足の住民の78%、母子家庭の65%が、それぞれ市内に集中している²³⁾。それだけニーズが高いのである。

3. 財産税改革による区域間の対立²⁴⁾

財産税改革の第1弾として、1998年の財産税は1996年6月30日時点の時価評価額を課税標準とすることになり、1998年2月に州が各地点の評価額を発表した。GTAタスクフォースも指摘していたように、新トロント市内の財産評価は数十年ぶりに行われたので、各地点とも評価額は大幅に上昇した。ただし、それ自体は市が徴収する財産税の総額を変更するものではないから、その分だけ表面税率が引き下げられることになる²⁵⁾。

むしろ、問題は市内の区域間負担バランスの激変である。古い商店、住居など前回の評価から長い期間が経過した財産については評価額がとくに急上昇し、税負担額も場所によっては数倍に急増する。逆に評価額の上昇幅が相対的に小

23) A. Tonks (Chairman of the Municipality of Metropolitan Toronto), *Speech at a Media Conference* (January 23, 1997) による。

24) 州と新トロント市の公表資料およびトロント・スター紙のホームページ掲載情報による。

25) 一戸建て住宅の場合、評価額は数十倍から高い場合は百倍以上にも上昇したが、税率は約47.3%から約1.2%へと大幅に引き下げられることになる。

さい周辺区域や新興地区などでは税額が軽減される。住宅所有者についてみると、2月の時点では、負担減が予想される者が56%、負担増が予想される者が44%であった。新制度への移行は市の判断で8年を限度として漸進的に行うことができる。負担減となる住民は改革の即時実行を求めたが、負担増となる住民はできる限り漸進的な改革を主張した。これは大きな政治的対立を招き、現実には5年間かけた漸進的な改革という折衷案を市長が作成して、議会でも多数決(40対16)でそれが承認された。

また、市の中心部で大銀行が立ち並ぶ高層ビル街では、1990年代初頭の不況に伴う地価下落のために他の商業地に比して評価額上昇の度合いが小さくなり、税負担が減少する。これには負担が増える中小商店主などから強い反発が出た。そこで州は、自治体が事業用財産税の増加率を3年間(1998～2000年度)にわたって年2.5%以内に制限することができるようにする法律を制定した。

さらに、当初発表された評価額に対しては異議申し立てが続出し、市内財産の9.5%について評価が修正されたが、ほとんどは評価額引き下げとなった。そこで、税率は当初の予想より高くなった。たとえば一戸建ての住居は、当初の予想税率1.243403%が、最終的には1.259702%に上昇したのである。これは典型的な住居(評価額25万ドル)にとっては41ドルの負担増になり、住民のうち従来より負担が増大する者の割合が若干高まる。

4. コミュニティ・カウンスル

240万人の人口を抱える「巨大都市」を市役所のみでカバーしようとするれば、従来よりもサービスが低下することは避けられない。そこで、新トロント市にはコミュニティ・カウンスルを設置することが定められた。そして、州が設置したトロント移行準備委員会の最終報告書(1997年12月11日)²⁶⁾の提言に基づいて、制度がスタートしている。

コミュニティ・カウンスルは6つ、つまり旧市ごとに設けられている。そし

26) Toronto Transition Team, *New City, New Opportunities: Final Report* (Report to the Mayor and Councillors—Elect of the New City of Toronto, December 11, 1997) による。

て、市議会議員は、選挙区が属する旧市域のコミュニティ・カウンシルのメンバーとなる（トロント 16 人、ノース・ヨーク 14 人、スカーバラ 12 人、エトビコーク 8 人、ヨーク 4 人、イースト・ヨーク 2 人）。これらは市議会の下にある委員会であり、そのスタッフは市の職員である。

コミュニティ・カウンシルの当面の役割は、①区域内の開発計画に関して公聴会を開き、市議会に報告する、②小区域単位で解決できる事項（街路整備、交通・駐車規制など）について住民の意向を聴取して、市議会に対する勧告を行う、③市の行政処分に対する異議申し立てを処理する、④娯楽、治安などについて集会を開き、その住民代表を選任し、住民間の協調をはかる、⑤区域内の状況について市議会に報告する、というものである。

しかし、もともとと合併に批判的だった政治家や市民組織はコミュニティ・カウンシルの権限強化を要求しており、またメンバー数の不均衡から事務処理の困難な区域も出てきた。また、さきに紹介したトロント・スターの世論調査“Shaping Your City”でも、メトロ地域内の回答者のうちコミュニティ・カウンシルを市議会より上位の機関とすべきだと答えた人が 18%、対等の機関とすべきだと答えたのが 49% であり、合わせると 7 割近かった。

市議会は、早くもコミュニティ・カウンシルに関する再検討を開始した²⁷⁾。そこでは、区域とメンバー数の変更、カウンシル数の変更、小委員会の設置、権限の拡大、スタッフへの権限委任、条例と予算の決定権賦与、市議会への報告書の活用など、さまざまな論点が提起されている。また、市民にも広く意見を求めており、今後も論議が高まるであろう。

5. GTSB の設置について²⁸⁾

WDW パネルが提起した GTSB の設置については、広域的事業の運営、調整、

27) Toronto City Council, Special Committee to Review the Final Report of the Toronto Transition Team, *The Roles and Responsibilities of Community Councils in the City of Toronto: A Discussion Paper* (March 1998) による。

28) 州の公表資料およびトロント・スター紙のホームページ掲載情報による。

許認可、費用割当などについて、この機関がどこまで権限をもつか、という議論が積み重ねられた。

1998年3月に発表された州のGTSB設置案では、GOトランジット（鉄道、バス）の運営権限を与える以外には、社会資本整備、経済開発、社会サービス、公営住宅、上下水道および廃棄物について調整および勧告を行う、とされるにとどまった。しかし、GOトランジットはすでに関係自治体が共同で運営する体制に移行している。したがって、GTSBは広域政府としては新たな決定権限を何も付け加えられないことになる。

この案に対する市町村や地域政府の意見を聴取して、6月には、メンバーを40人とし、トロント市に投票権の50%を与える等の修正案が発表された。しかし市町村からは、権限が弱すぎるとの批判、逆に強い権限をもつ新たな政府になる危険性がある、というさまざまな批判が浴びせられている。また、投票権の団体間配分を国勢調査のたびに見直すかどうかという問題もある。GTSBの内容については、なお流動的な状況が続いている。

WDWパネルは、GTAタスクフォースと同じく、サービスの調整が必要なのはGTAレベルだという点を重視して新たな機関の設置を主張した。そのかわり、これ以上政府の多重化を助長しないために、市町村を強化して既存の地域政府を廃止しようとしたのである。しかし、地域政府は現在も温存されており、GTSBは基本的にはその「上位」に位置する「調整・勧告機関」として設置されようとしている。州は人口463万人の「大政府」をつくることには慎重になっているのである。

IV 評価と展望

GTAをめぐる制度改革について、GTAタスクフォースとWDWパネルの提言、そしてオンタリオ州による“Who Does What”改革をあらためて整理したのが表3である。

GTAレベルの機関について、GTAタスクフォースとWDWパネルは市町村の強化と地域政府の廃止を前提として新たな「政府」の設置を主張した。しか

表3 グレーター・トロント圏の改革に関する諸提言と“Who Does What”改革

	GTA タスクフォース報告書 [1996年1月]	WDW パネルの提言 [1996年12月]	“Who Does What”改革 [1998年実施]
広域政府 改革の課題	<ul style="list-style-type: none"> 自治体を強化して競争が働くようにする。 機構の簡素化と事務処理の迅速化 GTA 内の経済政策調整 財産税（とくに事業用）の格差をなくす 	<ul style="list-style-type: none"> 自治体はハード（社会資本）で、州はソフト（保険、福祉、教育）で大きな役割を果たす 所得再分配は州が財源負担 支出権限は単一の政府が持つ 政府形態の原則は、民主主義と説明責任、公正、効率、調整 	<ul style="list-style-type: none"> 納税者への説明責任 優先すべきサービスの維持 サービス供給方法の合理化 財源負担責任の合理化 地方の特性と長所の利用 地方政府の自治権拡大
広域政府	範囲	GTA 全域	GTA 全域。 ただし、GO トランジットについては域外の関係自治体も参加。
	機関	5 地域政府を廃止して、グレーター・トロント議会 (Greater Toronto Council) を設ける。これは、約30人の市町村長・市町村議会議員（人口7~14万人から1人）から構成される。	グレーター・トロント・サービス委員会 (Greater Toronto Services Board) を設ける予定（法案を準備中）。投票権のうち50%は、トロント市からのメンバーに属するようにする。
	権限	広域計画およびそれに基づく地域全体の社会資本整備と土地利用計画との統合 環境保全関連の許認可 企業誘致・国際的マーケティング タクシー、リムジン、レッカー車の許認可 農村部の広域道路・高速道路公債事務 警察・運輸・上下水道・廃棄物処理・環境保護の計画および調整（それぞれサービス区を設けてサービスを行う） 〔財源としては財産税のほか、特定の事業については、課徴金、使用料、負担金で賄う〕	つぎの事項に関する調整 ・広域道路と高速道路 ・廃棄物処理 ・上下水道 ・電力（配電） ・公共交通機関の統合と調整 ・警察区の調整 ・地域計画と社会資本整備計画 ・社会サービスの計画と調整 ・流域の管理 〔交通、環境、経済開発、地域計画、警察、救急サービスの調整〕 GO トランジットを運営する
基礎自治体	範囲	域内市町村の合併を進め、とくにメトロ内で合併を進めて、強力な GTA の中核都市をつくる。	メトロ内の6市とメトロ政府を合併して新トロント市をつくった（1998年1月1日）。
	権限	従来の権限（消防、地方道路、公園・娯楽、図書館、公営事業・電力、経済開発、許認可）に加えて、救急（メトロ内）、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、地域政府の事務を移管されて、権限を拡大する。	新トロント市は、市と旧メトロ政府の事務を合わせて所管する。 また、“Who Does What”改革の結果、新トロント市では公営交通、排水設備検査規制、財産評価、司法事務の一部などを新たに所管する。
財産税改革	<ul style="list-style-type: none"> 財産評価については、実際価値評価（財産の種類ごとの方法で毎年評価する。課税標準は3カ年平均値。評価基準は州内で統一する）。 GTC 分の税率は統一する。 市町村分の税率は自由。 教育分の事業用税率は統一。 	<ul style="list-style-type: none"> 財産評価は、毎年、その時点での用途に合わせて行う。 税率は、一定の範囲内で自由。 GTSB は課税権を持たず、市町村・住民が利用度、財産額、人口等に応じて財源負担する。 州から自治体への一般補助金 (Municipal Support Grant) は、ニーズ要素を加えて存続させる。 	<ul style="list-style-type: none"> 財産評価は時価評価（財産の現在の用途〔居住、集合住宅、商業、工業、パイプライン、農地、森林〕ごとに毎年評価。課税標準は3カ年平均値。評価事務は自治体へ移管）に2004年までに移行。 教育分の税率は州が設定（地域間の税率格差は徐々に縮小させる）。市町村分の税率は一定の枠内で各自が決定。 州からの一般補助金は廃止。

し、地域政府は現在も温存されており、州はGTSBを「調整・勧告機関」として設置しようとしている。ただし、新トロント市以外では組織が「GTSB—地域政府—市町村」の三層制になるので、GTSBの内容いかんでは、政府機構の複雑化を助長するおそれもあるといえよう。

オンタリオ州が強行したメトロ地域の大合併は、GTAタスクフォース、WDWパネル、6市政府、そして地元住民の声をまったく無視したものであった。大都市や諮問機関のなかには、市町村の権限を強化する前提として市町村合併がある程度必要だという意見がみられたが、そこで想定されていたのはせいぜい人口50万人前後の都市をつくることだった。今回の強制的な合併は、地域ごとに多様な住民の利害をひとつの団体に押し込めることで団体内の政治的対立を増大させるし、合併が住民の意思を無視していた点で、地方民主主義とは相容れない。また経済的にみても、同州内で「規模の不経済」を実証する研究がみられるのに加えて、「巨大都市」ではとくにそれが強く働くと思われる。さらに、市町村合併が行われた場合、公共サービスと人件費の水準は上昇する例が多いのである。

実際、大合併に伴って住民の代表である議員の数が削減される一方で、新トロント市発足から半年余りの間に市議会では40の委員会、小委員会、もしくは専門委員会が新設された。そして、他の機関も含めて数十個の機関のメンバーを掛け持ちしなければならない議員たちからは、個々の問題について十分勉強したうえで議論する時間がないという不満の声が上がっている²⁹⁾。このような状況では、住民に対する説明責任を十分果たせなくなるおそれがある。

いったん合併した市をすぐに再分割するとは考えにくいので、新トロント市は当分の間存続するであろう。しかし、これは制度の効率化とはいえない。今後は、コミュニティ・カウンシルが区域住民のニーズをどの程度市政に反映させる力をもつかが注目される。

GTA改革に限らず、教育の集権化、福祉、保健、運輸などの地方負担増大、

29) *The Toronto Star*, September 2, 1998 (同紙のホームページ掲載情報)による。

一般補助金の廃止など、“Who Does What”改革は新保守主義的な州政府によって強引に進められている。しかし、州民は医療、教育、雇用などを重視しており、与党である進歩保守党への支持は以前ほど高くない³⁰⁾。

州は財産税と制約の厳しい特定補助金という従来の枠の中で改革を行っている。確かに、改革を即行するにしても漸進的に行うにしても、財産税負担を公平にするための評価制度改革は必要である。しかし、財産税のみを主な税源とする地方政府の場合、財産保護や社会資本整備のような利益説的課税根拠をもつサービスならともかく、社会サービスの事務を州から移管された分を財産税でまかなうのは無理がある³¹⁾。地方政府に所得税源を移譲しない限り、地方政府の自主権強化を語りながらその事務増大を支えるのは困難である。

これは州からすべての地方政府に突きつけられている問題であるが、福祉などのニーズが大きいGTAとくに新トロント市ではとくに深刻な問題である。事態はなお流動的であるが、新トロント市の抱える問題は大きいといわざるをえない。

30) 1995～96年に5割前後だったオンタリオ州の進歩保守党の支持率は、1997年以降は3割台に急落し、自由党に一時大きく逆転された。1998年6月の調査では、両党が41%で並んでおり、次回総選挙で進歩保守党政権の再選を支持する者が48%、再選に反対する者が49%であった(Angus Reid Group, *Press Releases*, February 23, 1998; June 25, 1998)。

31) 社会サービスを担う地方政府の税源として所得税が重要であることについては、神野直彦・金子勝編『地方に税源を』(東洋経済新報社、1998年)、とくに第3章を参照せよ。