

諸外国の大都市制度に関する調査 報告書

平成 22 年 3 月

指定都市市長会

目次

第1章 調査の概要	1
1. 調査の目的・背景	1
2. 調査の視点	1
3. 調査の概要	2
第2章 諸外国の大都市制度の概要	4
1. 主要国における国と地方の関係	4
1) 広い所管業務と弱い財政力	4
2) 財政調整制度	6
2. 大都市制度の具体例	8
1) ドイツの大都市制度	8
2) フランスの大都市制度	13
3) 各国における大都市制度の特徴	18
3. 大都市制度を検討する論点	20
1) 弱い独立性	20
2) 2重行政による非効率性	20
3) 広い所管業務に比べて弱い財政力	20
第3章 カナダにおける大都市の制度と政策	22
1. カナダにおける地方自治制度の概要	22
1) カナダの地方自治制度	22
2) 政府間の役割分担	24
3) チャーター都市 (charter cities)	27
2. トロント市法 2006 の制定	29
1) トロント市の概況	29
2) トロント市法 2006 制定の背景	31
3) トロント市法 2006 の目的、狙い	34
4) トロント市法 2006 の特色	34
5) トロント市法 2006 の制定に伴う変化	37
6) トロント市法 2006 の課題	53
3. バンクーバー市における政府間連携の取り組み	55
1) バンクーバーアグリーメントの経緯	55
2) VAのガバナンスと運営	56
3) VAの財政	58
4) VAの成果と課題	60
5) 今後の展開	60

第4章 韓国における大都市の制度と政策.....	61
1．地方自治制度の概要.....	61
1) 概要.....	61
2．大都市制度の特色.....	65
1) ソウル特別市.....	65
2) 広域市.....	67
3) 特例都市(特定市).....	79
4) 済州特別自治道.....	82
3．韓国における地方分権改革の動き.....	84
4．大都市における都市の魅力を高める取り組み.....	90
第5章 我が国の大都市制度の今後の方向性.....	93
1．国家戦略としての大都市の権限・財源強化.....	93
2．国際的な都市間競争への対応.....	94
3．自主財源の強化の推進.....	95
4．国・自治体間でのパートナーシップ・協業の充実.....	96
5．大都市のガバナンス・議会機能の充実.....	97
6．大都市制度充実に向けた戦略的広報の推進.....	98
(参考資料1) 財政制度の概要.....	99
(参考資料2) トロント市法 2006 の構成.....	104
(参考資料3) トロント市法 2006 に関連する資料.....	119
(参考資料4) 現地調査訪問先.....	127

第1章 調査の概要

1. 調査の目的・背景

指定都市は住民にとって最も身近な基礎自治体であると同時に、これまで都市圏の活性化・発展に寄与してきた。指定都市市長会では、これまでも大都市制度に関する研究を進めるとともに、道州制を展望した大都市制度の構築についての提言や大都市財政の実態に即応する財源の拡充等について、国・都道府県等に積極的に提言・要望してきた。また、最近では、第二期地方分権改革に関する提言や指定都市の取組の先進性のPR（環境先進都市、多文化共生都市等）も精力的に行っている。

こうした提言・要望等は、具体的な制度改革等につながった成果が認められる一方で、長年国・都道府県等に求めながらも、今後の検討結果を待つ必要のあるものも少なくない。指定都市市長会としては、国等の動きや社会経済環境状況の変化等に十分に留意しながら、継続的な取組に向けて、提言・要望等の理論の補強や根拠付けを一層進める必要がある。

本調査は、こうした問題認識に立ち、今後指定都市市長会が国・都道府県等に提言・要望するうえで参考となる諸外国の大都市制度について、その制度概要のみならず、制度の効果に注目した調査研究を行うものである。

2. 調査の視点

調査にあたっては次の3点を基本的な視点とする。

大都市が国全体の経済・産業や危機管理等の点で貢献・牽引している点に注目する。

地方制度調査会や政府の地方分権論議では、大都市制度についての関心は強いとは言えず、一次勧告、二次勧告等にもほとんど言及されていない。大都市が大きな論点となるのは、大都市への権限・財源移譲という視点よりは、むしろ、大都市の財源をいかに大都市以外に配分するかという論議である可能性も低いとは言えない。

こうした分権の議論は、権限や財源の議論が我が国の限られたパイをいかに効率的・効果的に配分するかという限られた視点にとどまる可能性がある。高度成長期ではない社会経済環境上そうした視点は重要であるものの、同時に、我が国のパイをいかに拡大していくか、そのためにどのような地方制度や地方分権が必要かという視点も重要である。

国際機関（世銀、IMF等）のレポートや外国の有識者の論調を概観すると、大都市が国全体の経済・産業等を牽引することに注目するものが多く見られる。例えば、EUでは、競争力強化に向けて地域の発展のエンジンとなり、イノベーションの拠点としての都市づくりが推進されている（Cities as motors of regional development and as centers of innovation）、“Competitive European Cities: Where do the Core Cities Stand?”等、競争力に着目した報告書が出されている。

本調査にあたっては、これからの我が国の競争力強化に当たっては、政令市等における都市型産業、都市機能集積が鍵を握る可能性が高いとの認識に立つ。従来から指定都市市長会では、大都市が都市問題（環境問題、福祉等）に効果的に取り組んできたことをPRしてきたが、こうした視点に加えて今後は経済・産業面や危機管理等の視点からも、大都市の役割・機能について情報収集し、提言等を強化することが重要と考える。

もっとも、経済的な側面にとどめず、福祉など市民サービス面についても考察する。

大都市制度の概要を整理することにとどめず、大都市制度の功罪・効果（成果と課題、メリット・デメリット等）に注目した調査を行う。

国（地方制度調査会等）や政令市の過去の大都市制度の研究では、外国の大都市制度の概要である憲法上の位置づけ、大都市の性格（広域自治体と基礎自治体の性格を併せ持つか、基礎自治体の性格のみか等）、財政制度上の特例等を調査している（第28次地方制度調査会提出資料等）。

本研究にあたってはこうした既存調査の成果は活用したが、既存調査では十分に踏み込めていない、大都市制度の功罪・効果について注目する。また、都市計画や河川管理、交通警察など政策分野ごとに可能な限り解像度を高めた調査を行う。

我が国の大都市制度の課題の背景・要因を十分に踏まえたうえで外国との比較を行う。

外国の大都市制度はそれぞれに歴史的背景や文脈、立法者の意思などがあり、外国の事例から我が国への示唆を得るのには一段慎重に考察する必要がある。後述する世銀のレポート等においても、大都市に望ましい制度としてある特定パターン・方法がベストだとは言えない（"one size fits all"はない）とある。

本調査では外国での歴史的経緯などの文脈や個別の政策領域における国ごとの背景の違いにも注目しながら、外国の大都市制度の概要や効果から得られる示唆を考察する。

3. 調査の概要

調査結果の全体的なまとめは、「第5章 我が国の大都市制度の今後の方向性」において整理しているが、ここでは、各章の概要を簡単に紹介する。

「第2章 諸外国の大都市制度の概要」は文献調査の結果を整理している。多くの国において、大都市を通常の広域自治体から独立させた自治制度を設けている例や、通常の自治体よりも広範な事務権限を与え、財源を充実させている例があることを紹介している。

「第3章 カナダにおける大都市の制度と政策」は、近年トロントというカナダ最大の大都市において、市の権限、財源を強化する改革がなされたことに注目し、その内容と改革による変化について、文献調査と現地調査結果を整理している。新しい権限を活用して、トロント市は都市計画上の規制緩和や都市の緑化促進などの点で、独自の取組を進めてい

る。また、国際的な都市間競争が激化するなか、海外からの投資促進や固定資産税の増価分を補助する仕組みの構築などの経済産業政策も戦略的に展開している。加えて、新しく徴税権ができ、市独自の税を創設している。

さらには、バンクーバー市の取組を例に、中央政府と地方政府がパートナーシップを組み、連携・協業する内容と仕組みについて調査している。

「第4章 韓国における大都市の制度と政策」は、韓国において、通常の広域自治体から大都市が独立した自治制度に置かれている、広域市制度を中心に紹介している。広域市制度は日本の政令市とは異なり、都制に近い仕組みである。この広域市制度が活用されている背景には、大都市特有の行政需要に応えるという点のほか、大都市が国全体の牽引役としても期待されていることが、現地調査では示唆された。また政令市とは異なり、財政の自律性も高い制度となっており、大都市が自前の財源で住環境整備や経済産業政策を展開できるようにしている。

「第5章 我が国の大都市制度の今後の方向性」は、以上の章の調査結果を受けて、外国の大都市制度の日本への示唆として、次図表の6点を提案している。

図表 調査結果の政令指定都市にとっての示唆

国家戦略としての大都市の権限・財源強化

- ・大都市の経済的な発展や都市空間の魅力の向上は、国全体にとっても大きなプラスになるとの考えのもとに、大都市の権限や財源を強化する動きが加速している。

国際的な都市間競争への対応

- ・大都市の権限や財源の強化を図る背景には、国際的な都市間競争のなかでの強い危機感がある。

自主財源の強化の推進

- ・大都市が都市開発や経済政策、住民福祉サービスを自律的に進めるためには、自主財源の拡充が重要な課題であり、韓国の広域市やトロント市では進展させる動きがある。

国・自治体間でのパートナーシップ・協業の充実

- ・国や州政府など大都市がパートナーシップを組み、政策連携のなかで大きな効果をあげている。

大都市のガバナンス・議会機能の充実

- ・権限や財源の強化だけでなく、大都市のガバナンスや議会機能の充実も重要な課題である。

大都市制度充実に向けた戦略的広報の推進

- ・大都市制度の充実のためには、世論の関心を喚起する戦略的広報が必要である。

第2章 諸外国の大都市制度の概要

1. 主要国における国と地方の関係

1) 広い所管業務と弱い財政力

行政サービスにおける国と地方の位置づけをみるために財政移転後の歳出比を見ると、概ね3割から6割となっている。我が国では地方が約6割を占めており、米国、イギリス、フランスと比べて高く、行政サービスにおける地方自治体の位置づけが大きい。

他方、国と地方の税収比を見ると、最大のドイツ56%から最低のイギリス6%とバラツキが大きい。我が国は43%であり、連邦制をとる米国、ドイツと比べるとやや小さい。歳出比と税収比が逆転していることから、地方自主財源比率は、64%にとどまっており、米国、ドイツよりも低い。

図表 主要国における国・地方の関係

	日本(*)	米国(**)	イギリス	ドイツ(**)	フランス
年度(*)	2008	2005	2005	2006	2005
単一／連邦制国家	単一	連邦制	単一	連邦制	単一
税収比(国：地方)	57：43	55：45	94：6	44：56(***)	78：22
地方自主財源比率(****)	64%	83%	19%	83%(州)	61%
地方向け支出÷国の歳出	39%	17%	23%	13%	21%
地方向け特定補助金 ÷国の歳出	20%	13% (1999年度)	10% (*****)	8%	0.7%
財政移転後歳出比(国：地方)	38：62	46：54	73：27	40：60	58：42
財政調整の態様 (国→地方：垂直的調整) (地方間：水平的調整)	垂直的調整	なし	垂直的調整	水平的調整 垂直的調整	垂直的調整 (一部、水平的調整を実施)
財政収支(対GDP比)	(見込み)	(2005年)	(2005年)	(2005年)	
国	-2.9%	-2.9%	-3.0%	-2.1%	-2.6%
地方	0.5%	-0.7%(州)	-0.3%	-0.9%(州)	-0.1%

(出典) 本文で示したもののほか、次のとおり。

- ・日本の地方向け支出：財務省主計局「平成20年度地方向け補助金等について(政府案)」2007.12.
- ・財政収支：日本は内閣府「日本経済の進路と戦略 参考試算」2008.1.17、他の国はOECD, *National accounts of OECD countries, Vol.IV*, 2006 ed.

(注)

(*) 日本は2008年度一般会計予算案・地方財政計画ベース(他の国は、決算・実績ベース)。

(**) 連邦制国家(米独)では、(州)と記載した項目は州を、それ以外の項目は州と地方の合計を「地方」とした。

(***) 5ページ脚注34参照。

(****) 地方自主財源比率は、地方債収入を除いた歳入に対する自主財源(税、手数料等)の比率。

(*****) 2007年度見込では16%(本稿4ページ)。

出所) 国会図書館「米英独仏における国と地方の財政関係」

次に政府部門別・目的別の歳出を見ると、国によって中央政府と地方政府の役割が異なっていることがわかる。概ね複数の国において地方の役割が大きいものとして、公共の秩序・安全、環境保全、住宅・地域整備、娯楽・文化・宗教、教育などが挙げられる¹。

図表 米英独仏の政府部門別・目的別歳出

(網掛け箇所は地方[州]の支出が中央の支出を上回る分野)

	米国(2005年)(十億ドル)				イギリス(2004年)(百万ポンド)			
	一般政府	(A)中央政府	(B)州政府	(A)(B)重複(移転)	一般政府	(A)中央政府	(B)地方政府	(A)(B)重複(移転)
一般公共業務	605.60	336.00	272.50	2.90	55,706	145,625	13,006	102,925
防衛	526.50	530.50	0.00	4.00	30,741	30,695	46	0
公共の秩序・安全	257.40	41.10	221.70	5.40	29,834	13,055	16,779	0
経済業務	459.50	174.30	341.20	56.00	33,637	21,266	12,371	0
環境保護	0.00	0.00	0.00	0.00	8,111	1,575	6,536	0
住宅・地域整備	79.00	52.90	44.70	18.60	7,662	2,867	4,795	0
保健	922.80	629.60	501.90	208.70	81,315	81,315	0	0
娯楽・文化・宗教	37.70	4.50	33.70	0.50	6,140	1,320	4,820	0
教育	773.30	70.60	742.90	40.20	67,035	22,457	44,578	0
社会保護	874.40	804.80	143.10	73.50	189,240	146,006	43,234	0
計	4,536.20	2,644.30	2,301.70	409.80	509,421	466,181	146,165	102,925

	ドイツ(2004年)(百万ユーロ)						フランス(2005年)(百万ユーロ)				
	一般政府	(A)中央政府	(B)州政府	(C)地方政府	(D)社会保障基金	(A)~(D)重複(移転)	一般政府	(A)中央政府	(B)地方政府	(C)社会保障基金	(A)~(C)重複(移転)
一般公共業務	133,930	95,990	74,750	22,830	170	59,810	123,608	134,114	35,959	0	46,465
防衛	24,690	25,040	0	0	0	350	32,897	33,057	0	0	160
公共の秩序・安全	35,800	3,100	26,080	7,220	0	600	23,846	18,684	5,290	0	128
経済業務	79,710	28,780	31,700	18,420	13,890	13,080	49,684	52,227	24,521	0	27,064
環境保護	11,310	430	1,590	9,500	0	210	14,004	1,212	12,961	0	169
住宅・地域整備	23,510	6,310	8,920	10,560	0	2,280	31,283	4,811	28,509	0	2,037
保健	134,970	160	4,040	3,150	129,130	1,510	125,580	3,897	1,106	120,644	67
娯楽・文化・宗教	14,800	770	4,880	10,430	0	1,280	25,479	6,570	19,094	0	185
教育	89,480	3,150	68,730	26,280	0	8,680	105,613	77,483	30,318	0	2,188
社会保護	489,840	148,020	67,000	51,450	325,520	102,150	387,706	72,362	29,713	301,035	15,404
計	1,038,040	311,750	287,690	159,840	468,710	189,950	919,700	404,417	187,471	421,679	93,867

(出典) OECD, *National accounts of OECD countries, Vol.IV*, 2006 ed.より作成。

(注1) 各政府部門(中央政府、地方政府など)の支出は、他の政府部門への支出を含む。

(注2) 上記出典資料では、日本の国・地方別の目的別支出が記載されていない。総務省『地方財政の状況』2008、資料編 p.47によると、国・地方を通じる歳出純計額に占める地方歳出の割合は、目的別で次のとおり。機関費(一般行政、司法警察消防等)77.6%、国土保全及び開発費 69.2%、産業経済費 59.2%、教育費 85.0%、社会保障関係費 57.5%、防衛費 0%、恩給費 4.6%。

出所) 国会図書館「米英独仏における国と地方の財政関係」

¹ 連邦制の国家の州を中央政府とするか地方政府とするかは難しい問題であるが、本報告書では地方政府と考えて整理している。

我が国の政令市は、福祉、医療、教育（大学など高等教育を含む）、産業、港湾、都市開発など様々な政策領域を担っているが、諸外国の地方政府の所管業務の範囲はこれと比べると狭いといえることができる。新川達郎同志社大学へのヒアリングによると、日本の政令市ほど広範に事務を担っている地方政府は珍しいとのことである。現地調査を実施したカナダ、韓国の大都市と比較しても、我が国の政令市の担っている事務の範囲は広い。

2) 財政調整制度

諸外国の制度を見ると、大都市特有の財政調整というよりは、税収等の多い地域から少ない地域への移転というかたちで国全体の制度設計がなされていることが多い。外国の財政調整制度は多様であるが、次の2つの軸から類型化することができる。

）交付財源

垂直調整：国庫資金で地方間の財政格差を調整する（日本、イギリス、カナダ）

水平調整：富裕自治体の拠出金で地方間の財政格差を調整する

（ドイツ、スウェーデン）

）配分方法

歳入均等化型：住民1人当りの歳入が少ない団体に一定水準まで交付する

需要考慮型：歳入と歳出の差額を補填する（歳入歳出差額補填方式）または

歳入格差と需要格差を別々に均等化する（2段階調整方式）

人口按分型：住民1人当たり同額を交付する

各国の財政調整制度の規模を比較すると、わが国の特徴として次の点が挙げられる²。

ドイツ、スウェーデン並みに地方税収の比率が相当程度充実してきている。しかし、1人当たり税収の格差が大きいため、財政調整の必要性が高い。

垂直調整のみにより財政調整を行っているため、国による財政調整の負担額の規模が大きい。

外国では、比較的平易な配分基準（1人当たり歳入や、州の歳入の平均など）を用いている例が多い（ただし、フランスは交付金の種類が多く複雑）。

外国では、交付金の上限をGDPの伸び率等で連動させる例がある。

各国の制度概要については巻末の参考資料に添付する。

² 第1点目と第2点目については財政制度等審議会「平成20年度予算編成の基本的考え方について」（2007年）

図表 外国の財政調整制度の類型

配分方法		交付財源	垂直調整	水平調整
歳入均等型			ドイツ（連邦補足交付金） カナダ（平衡交付金） スウェーデン（歳入平衡化制度、2005年改正後）	ドイツ（付加価値税の一部） 旧スウェーデン（歳入平衡化制度、1996-2005年）
需要考慮型	歳入歳出差額補填方式		日本（普通交付税） イギリス（歳入援助交付金）	
	2段階調整方式		旧イギリス（1958-80）	スウェーデン（構造的コスト平衡化制度）
人口按分型 他と併用			イギリス（事業用レイト） スウェーデン（一般国庫交付金） カナダ（医療社会福祉交付金）	ドイツ（付加価値税の一部）

注) 2段階調整方式は歳入面、歳出面の格差をそれぞれ別枠で均等化させる方法。

出所) 財務省財務総合政策研究所「地方財政システムの国際比較」(2002年)等をもとに作成

図表 外国の財政調整制度の規模

	日本	イギリス	フランス	ドイツ	スウェーデン	
税収の中央：地方比	57：43	94：6	82：18	51：49	55：45	
(実額：中央/地方)	55兆円/41兆円	3,205億ポンド/202億ポンド	3,744億ユーロ/796億ユーロ	2,324億ユーロ/2,234億ユーロ	5,090億クローナ/4,198億クローナ	
一人当たり税収 (最大/最小)	3.2倍	1.5倍	1.8倍	2.2倍 [5.4倍]	1.4倍	
財政調整規模	垂直調整額	17.0兆円	349億ポンド	371億ユーロ	26億ユーロ	552億クローナ
	対中央政府支出比	21.0%	7.0%	9.2%	0.8%	6.4%
	中央政府支出	80.8兆円	5,006億ポンド	4,044億ユーロ	3,247億ユーロ	8,671億クローナ
	水平調整額	—	—	—	182億ユーロ	115億クローナ
	対地方政府支出比	—	—	—	4.0%	1.7%
	地方政府支出	72.9兆円	1,603億ポンド	1,875億ユーロ	4,500億ユーロ	6,617億クローナ
GDP(2005) (円換算値)	501兆円	1兆2,245億ポンド (245兆円)	1兆7,100億ユーロ (234兆円)	2兆2,410億ユーロ (307兆円)	2兆6,705億クローナ (39兆円)	

(注1) 税収の中央：地方比は、日本以外はOECD Revenue Statistics(2004年の計数)から作成(ドイツの州税は便宜上地方税として整理。なお、国税として整理した場合の比率は88:12)。日本は2007年度予算ベース。
(注2) 各国の一人当たり税収(最大/最小)の値の算定方法は以下の通り(カッコ内は比較対象となる国)。
日本：2005年度実額(国道課税分除く)による比較(都道府県)。イギリス：2006年度歳入補給交付金算定額に用いられた課税ベースによる比較(カウンティ及びロンドン市)。
フランス：2005年度予算の本邦産税及び職業税の課税ベースによる比較(レシオン、職業税のデータのないロルタラを除く)。ドイツ：2005年の付加価値税配分前の税収による比較(旧西独州。〔〕内は旧東独州を含む全州)。
スウェーデン：2006年度の平衡交付金算定額に用いられた課税ベースによる比較(カウンティ)。
(注3) 各国の財政調整額は2005年度の計数。対象とした財政調整制度等は以下による。
日本(2005年度予算)：地方交付税、イギリス(財務省資料)：歳入補給交付金、フランス(内務省資料)：経費総合交付金。
ドイツ(財務省資料)：垂直調整額は連邦補給交付金(特別需要交付金との合計は146億ユーロ【中央政府支出比4.5%】)、水平調整額は付加価値税の州間配分額(補足的配分部分)に州間調整交付金額を加えた額。
スウェーデン(地方政府連合会資料)：垂直調整額は歳入平衡交付金、水平調整額は歳入平衡負担金と費用平衡負担金の合計。
(注4) 中央政府支出及び地方政府支出(National Account no.4.2005)による一般政府内の移転支出を含む2005年の計数(日本は内閣府「平成17年度国民経済計算速報」による2005年度の計数)。
(注5) 日本の中央政府支出は道県関係(国庫)の原資化に伴う資産・負債増減の影響を除外した値。
(注6) GDPの円換算値は2005年の対円レート(ポンド：200.17円、ユーロ：136.9円、クローナ：14.753円)による。

出所) 財政制度等審議会「平成20年度予算編成の基本的考え方について」(2007年)

2. 大都市制度の具体例

大都市制度をイメージアップするためには、地方自治体の構成とその中における大都市の位置づけをみる必要がある。後述するように、広域自治体との関係でみると、広域自治体から独立（域外）しているタイプと、広域自治体に包括されるタイプに大別される。

ここでは、それぞれの代表的事例としてドイツ、フランスの大都市制度を中心に整理した。

1) ドイツの大都市制度³

(1) 概要

ドイツにおける今日の国家形態は、東西ドイツ統一（1990年10月）により形成されたものである。

ドイツ連邦共和国は、16の州（ラント：Land）から構成される連邦制国家で、連邦制の下での三層制を採用している。各州はそれぞれ基本的には国家的な性格を有しており、郡の設置権限を持っている。州は、基本法の規定の枠内で地方自治に関する法的な規定や行政の監督を行う権限を有しているため、各州における地方自治体の法的・行政的形態はそれぞれ異なっている。

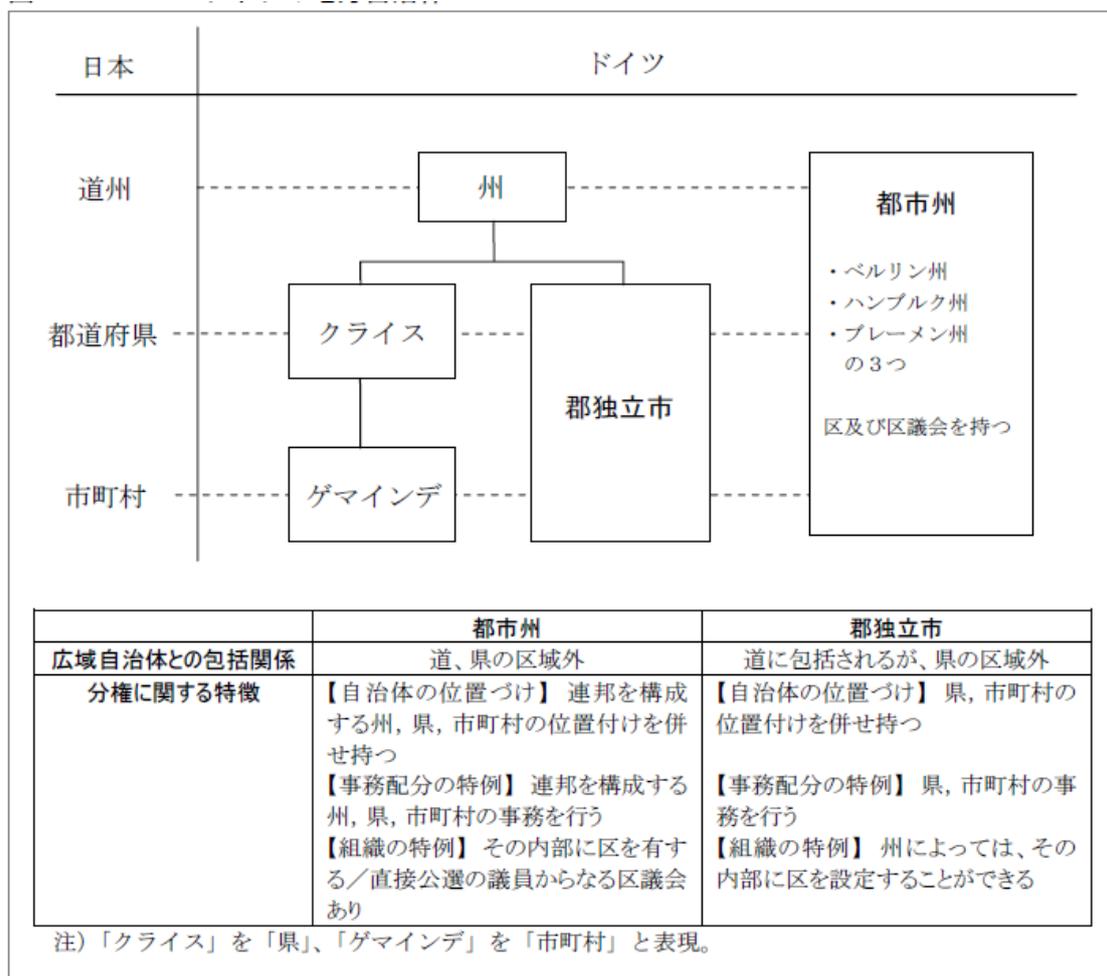
ベルリン州、ハンブルク州、ブレーメン州の3州は「都市州」とされており、基本的にはひとつの都市で独立して州と同等の位置付けを付与され、広域自治体の権限と基礎自治体の権限を併せ持っている。

上記3州以外の各州における地方自治体は、最も基礎的な自治体である市町村（ゲマインデ）と、その上位レベルである郡（クライス）の2つをもつ。また、州に包括されるが、広域自治体からは独立している「郡独立市」があり、ミュンヘン、デュッセルドルフ、ケルン等が該当している。「郡独立市」は、郡と同様の権限を有する。

更に、市町村と郡の他に、市町村連合が設置されている。市町村連合は、それを構成する市町村が各々小規模なために事務事業の遂行が困難な場合や、個々の市町村を超えたより大きな領域での事業の実施がより効果的である場合に形成され、所属市町村に代わってその業務を遂行する。

³ 自治体国際化協会「ドイツの地方自治」2003年、財務総合政策研究所「ドイツにおける国と地方の役割分担」、福岡アジア都市研究所「広域自治都市のあり方に関する研究報告書」、国土交通省「平成19年度 大都市圏制度・広域調整手法等に関する海外事例等分析調査報告書」をもとに作成

図表 ドイツの自治制度の概要



出所) 地方制度調査会「諸外国の大都市制度の比較」、福岡アジア都市研究所「広域自治都市のあり方に関する研究報告書」

(2) 郡 (クライス : Kreis)

郡は、個々の市町村の処理能力を超える事務事業の処理について権限を持つ自治組織としての側面と、州の下級行政官庁として市町村及び市町村小連合の監督機関としての側面を併せ持っている。郡の機能については、基本法 28 条において「州・郡・市町村において住民は普通、直接、自由、同一かつ秘密な選挙によって選ばれた代表を有する」ことが保証されなければならないとされているのみで、その具体的な機能については、個別連邦法・州法令等によって定められているのみである。

郡議会や郡長を有するが、郡独自の財源はなく、郡に属する市町村税収の一部や州からの補助金をその財源としている。

主な所掌事務は以下の通り。

図表 郡(クライス)の主な事務

- 小規模な市町村の事務支援・代行
- 法定受託事務として社会扶助・高齢者保護・青少年保護
- 郡道・郡病院・救助センターの建設
- 住民に金融サービスや信用供与を行うための郡貯金金庫の設置
等

(3) 市町村(ゲマインデ:Gemeinde)

州によって異なるが、一般的に、市町村は直接公選による首長及び参事会という行政機関からなる。

また、市町村の事務も各州の定める法令により異なるが、一般的に、法定受託事務(連邦法又は州法令の委任による事務)、義務的自治事務(州の法令に基づき、事故の責任により実施する事務)、任意的自治事務(州の義務付けなく、自己の責任により実施する事務)の3種類に分類できる。

近年、義務的事務や委託事務が増加し、市町村の固有の事務である自治事務が縮小する傾向にある。州からは一般交付金の形で経費の一部が補填されているにすぎないため、市町村の財政圧迫の一因ともなっている。

市町村(ゲマインデ)の主な事務

- ・ 法定受託事務
 - パスポート・身分証明書の発行
 - 国勢調査
 - ヨーロッパ・連邦・州議会選挙
 - 就学児童の登録
 - 保健所・家畜衛生所の運営管理
 - 教育費助成金の交付
 - 道路交通監視
 - 建築許可
 - 営業許可
 - 住民登録
等
- ・ 義務的自治事務(ノルトライン・ヴァストファーレン州の場合)
 - 学校建設・運営管理
 - 下水処理

- 廃棄物処理
 - 都市計画
 - 公営住宅の建設
 - 公開講座の設置
- 等
- ・ 任意的自治事務（ノルトライン・ヴァストファーレン州の場合）
 - 児童公園
 - 美術館
 - 劇場
 - 緑地帯
 - 公民館の設置・運営管理
 - 企業誘致
 - 道路・広場の命名と変更
 - 文化・青少年・スポーツ分野のクラブ設立奨励
- 等

（４）都市州(Stadtstaat)

ベルリン州、ハンブルク州、ブレーメン州の３州が都市州とされている。

都市州は、州と同等の位置付けを付与されており、広域自治体の権限と基礎自治体の権限を併せ持つ。都市州は、州（ラント）に加えて、郡（クライス）、市町村（ゲマインデ）の双方の事務を行う。

都市州における基礎的行政レベルは区である。

ベルリン州とハンブルク州においては、ひとつの都市がそのまま州を形成しており、州行政と市行政が一体化している。ブレーメン州は、ブレーメン市及びブレーマーハーフェン市の２市から構成される二都市国家である。ブレーメン州憲法によって、両市が固有の法律を定め、固有の自治を行う権利を有することが保障されている。

（５）郡独立市（Kreisfreie Stadt）

郡独立市は、市町村と郡の機能を併せ持っているため、地方自治体であるとともに、州の下級行政官庁でもある。

郡独立市は、単独でその地域の要件となる人口規模は州によって異なっており⁴、必ずし

⁴ バイエルン州では、人口５万人以上の都市を郡独立市としているほか、ザクセン＝アンハルト州では、デッサウ、ハレ、マグデブルクの３都市を「地方自治体法」に列挙するなど定め方にも差異がある。なお、ザクセン＝アンハルト州では、今後さらに９万人以上の人口を持つ都市が誕生した場合、郡独立市となり得るとされている。また、広域集の中で唯一、ザールラント州には郡独立市が存在しない（自治体国際化協会「ドイツの地方自治」2003年）

も大都市のために創った制度ではない⁵（州によって異なるが、「5 万人以上」、「10 万人以上」など。）郡独立市は、郡（クライス）、市町村（ゲマインデ）の双方の事務を行う。

⁵ 福岡アジア都市研究所「広域自治都市のあり方に関する研究報告書」

2) フランスの大都市制度⁶

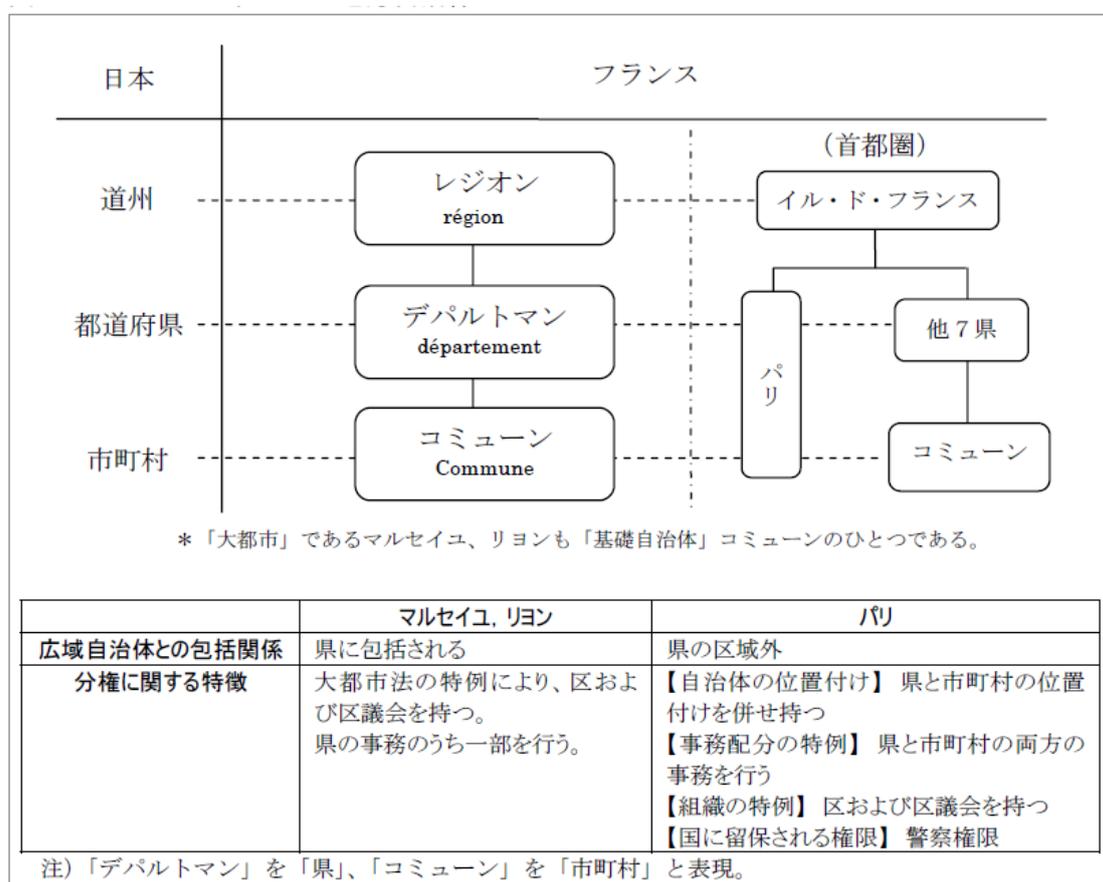
(1) 概要

首都パリは、その政治的重要性のため常に特別な法制下に置かれ、パリの行政に対して中央政府により密接なコントロールが行われてきた。

パリ以外の都市については例外を設けず、大都市にも数百人の村にも同じコミューン(コミューンは市町村に該当する)制度を長年適用してきたが、1982年に初めてパリ、マルセイユ、リヨンとともに扱った大都市制度についての特例が制定された。

フランスでは約36,000あるコミューンのうち、約9割が人口2,000人未満である。そこで、より効率的な行政を行うため、コミューン間の協力体制(広域行政組織)が多く存在する。

図表 フランスの自治制度の概要



出所) 地方制度調査会「諸外国の大都市制度の比較」、福岡アジア都市研究所「広域自治都市のあり方に関する研究報告書」

⁶ 財務総合政策研究所「主要諸外国における国と地方の財政役割の状況」2006年、自治体国際化協会「フランスの地方自治」2002年、自治体国際化協会「ナント大都市共同体の交通政策」2009年、地方制度調査会「諸外国の大都市制度の比較」をもとに作成

(2) 地方自治体間の役割分担

大都市制度の特色を理解する前段階として、フランスにおける地方自治体間の役割分担を概観する。レジオン（州に相当）の主な事務としては、次のものがある。

- レジオン地域整備計画の策定
- 国・レジオン計画契約の策定
- 民間企業への直接助成
- 水路・河港の設置・整備
- 地域旅客鉄道の経営等の地域開発・地域整備
- 高等学校の設置・管理
- 職業教育に関する事務
- 産業廃棄物処理計画の策定
- 自然公園の指定・整備
- レジオン現代美術基金の設置等の環境・文化行政等

デパルトマン（県に相当）の主な事務としては、次のものがある。

- 社会福祉手当の給付(高齢者、児童、障害者、最低所得保障等)
- 医療検診(妊婦、がん、結核等)
- 社会福祉センター設置に関するデパルトマン計画の策定等
- 中学校の設置・管理、通学用輸送(都市圏外)の確保等
- デパルトマン道の整備、商業港及び漁港(いずれも海港)の設置等、公共施設の整備等

コミューン（市町村に相当）の主な事務としては、次のものがある。

- 地方都市計画の策定、建築許可、協議整備地区の指定など都市計画に関する事務
- 小学校、幼稚園、図書館等の設置・管理、通学用輸送(都市圏内)の確保等
- コミューン道の整備
- 上下水道の整備
- 家庭ごみの処理
- ヨットハーバーの整備
- 保育所の運営
- コミューン福祉センターの運営等

(3) パリ

パリを含む旧3県は、1964年に現在の姿であるパリ市及び7つの県に細分化された。

パリはコミューンであると同時にデパルトマン（県に相当）の位置づけを併せ持つ。同時期に7県1市をまとめたパリ州（イル・ド・フランス）についても特別な法制が整備された（建設整備特別税を課することができることなど）。

一般のコミューンには認められている警察権限については、パリ市には認められていない。

パリ議会はパリ市長を議長とし、コミューン議会と県議会の役割を兼ねており、一般の地方団体における両議会と同様の権限を有している。パリ市長は一般のコミューンと同様、パリ議会のなかで互選される。権限は原則として一般のコミューンと同様であり、これに県議会制度に定められた権限が加わる。

（４）パリ、マルセイユ、リヨン

3都市のもとには区および区議会が置かれている。区議会の主な権限は3つに整理できる。

区内の問題に関して市議会に書面または口頭で質問し、市議会の検討結果を知ることができる。

市議会の諮問機関として、区内で行われる事業、区内の団体への助成、公共施設（保育所、幼稚園、高齢者住宅等）運営の一般条件等について事前に意見を述べるができる。

地区の公共施設の管理機関として、立地計画を決定することができる（ただし、公共施設の一部は市の管轄。また費用支出の最終決定権は市議会）。

（５）広域行政組織

広域行政組織は組合型と連合型の大別することができる。

組合型の歴史は古く1890年に遡る制度もある。組合型では上下水道、廃棄物処理、通学輸送及び道路等の技術分野の執行を行うことが多い。主な財源は構成コミューンからの分担金である。

連合型は課税権を持つ。

コミューン共同体（CC）、都市圏共同体（CA）、大都市共同体（新CU）及び新都市組合（SAN）がある。

連合型が創設された背景には、組合型のみでは独自の課税を持たず財政基盤が脆弱であり、他方で都市部におけるコミューンは道路や住宅などのインフラを行政区域を越えて供給することが急務であったことが指摘されている。

連合型の権限は次図表のとおりである。

図表 フランスにおける連合型広域行政組織の権限

	義務的権限	選択的権限	設立要件と課税方式
コミューン共同体 (CC)	経済開発、地域整備、(TPU 方式を選択した場合には 工業・商業・サービス業・手工業・観光・港湾・空港の区域の設定・整備・維持管理及び運営)	道路、住宅及び生活環境政策、環境保護(ゴミ処理を含む)、文化・スポーツ施設・初等教育施設の建設等、の 4 つのうちから 1 つ以上を選択	設立要件・・・特になし課税方式・・・地方直接 4 税付加税方式、区域職業税方式、TPU 方式から選択可能。また、権限に対応したその他の税(家庭ごみ処理税、公共交通税等)も徴収可能
都市圏共同体 (CA)	経済開発、地域整備、住宅政策、都市政策	道路、上水道、下水道、環境政策、文化・スポーツ施設、社会福祉の 6 つのうち 3 つ以上を選択	設立要件・・・圏域人口 5 万人以上 課税方式・・・TPU 方式のみ。TPU 方式を補完するために地方直接 3 税の付加税を課することができるほか、権限に対応したその他税も徴収可能。
大都市共同体 (新 CU)	CA の義務的権限、選択的権限の全て、都市計画・住宅に関する付加的権限、リセ及び中学校、中央市場・屠殺場・墓地		設立要件・・・圏域人口 50 万人以上 課税方式・・・地方直接 4 税付加方式(1999 年以前に設立された組織)、TPU 方式(1999 年以降)。 を選択している組織は へ以降が可能。

注) TPU とは単一職業税を指す。

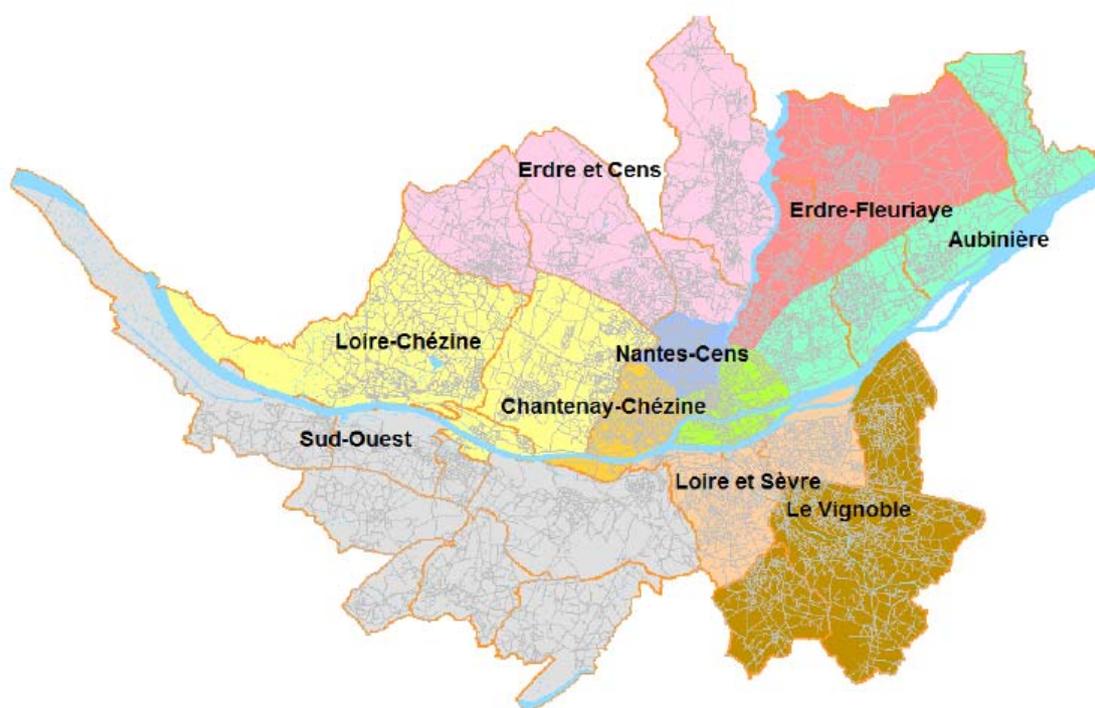
出所) 財務総合政策研究所「主要諸外国における国と地方の財政役割の状況」

大都市共同体の事例 (ナント大都市共同体)⁷

ナント大都市共同体 (Communauté urbaine de Nantes Métropole) は、大都市共同体の一つで、設立は 2001 年、構成コミューン数は 24、人口 58 万人、面積は 52,336ha のフランスで 7 番目の規模である。共同体議会が置かれており、コミューン議会から選ばれた 113 人の議員から構成されている。

⁷ 自治体国際化協会「ナント大都市共同体の交通政策」

図表 ナント大都市共同体



出所) 自治体国際化協会「ナント大都市共同体の交通政策」

共同体に属する権限は概ね次のとおりである。

- 水道
- 住宅
年間 4,000 住宅の供給を計画している。また、住宅購入の利率をゼロにするプログラムを実施している。
- 廃棄物
廃棄物の収集、処理、再利用を行っている。
- 公共施設
国際会議場、博覧会場、ゼニスコンサートホール、ブルターニュ大公城など大型の公共施設、観光施設を建設している。
- 環境、エネルギー
2025 年までに地球温暖化ガス排出量を半分にすることを目的としている。
- 高等教育、研究
ナント大学、高等専門大学、研究所を積極的に支援している。
- 経済、雇用
企業誘致を進めるとともに、雇用促進のためのセンターを設置している。

- 都市計画
中心市街地活性化に向けた取組を行っている。
- 交通・移動
都市移動計画を定め、二輪車や徒歩など環境にやさしい交通手段と、共同で利用でき、より環境負荷が少ない経済的交通手段を優先させながら、自動車と他の交通手段との均衡化を図ろうとしている。
トラム（路面電車）が公共交通の中核である。

3) 各国における大都市制度の特徴

以上見たように、ドイツとフランスでは大都市制度が大きく異なっている。また、第4章に紹介する韓国も、ドイツ、フランスとは異なる側面を持っている。佐々木信夫教授によると、諸外国の大都市制度は大きく3つに類型化することができる⁸。

第1は、フランスのマルセイユやリヨンのように、州・府県という広域自治体に包括され、かつ組織の特例や事務配分の特例で広域自治体分の一部を処理する日本の指定都市に近い制度である（特例都市タイプ）。

第2は、ドイツのミュンヘンのように、広域自治体のもとで、それと同格の権限が付与され、広域自治体の事務と基礎自治体の事務を併せ持つ、かつて我が国で構想された特別市に近い制度である（特別市タイプ）。

第3は、ドイツの都市州や韓国の広域市のように、広域自治体から独立しその区域内に法人格を持つ区や郡を包摂し、広域自治体の事務と基礎自治体の事務を併せ持つ日本の都制に近い制度である（都市州タイプ）。

諸外国の事例では州をどのような位置づけと考えるのか（国家と考えるのか、地方自治体と考えるのか）難しい問題であるため、上記の特別市タイプと都市州タイプの違いは明確にはつけにくいところもある。

その他の国の大都市の事例（首都以外）をみると、イギリス、イタリア、アメリカでは、大都市は広域自治体から独立しており、特別市タイプ、ないし都市州タイプに近い。また、スウェーデンは、広域自治体に包括されており、特例都市タイプに近い。

大都市でも首都については、同じ大都市でも位置づけが異なっている場合が多い。

また、法的にみると、憲法上の位置づけはない場合が多いものの、多くの国で関連制度が定められている。

⁸ 佐々木信夫「不況下で重要性増す大都市活性化」(日本経済新聞経済教室 2009年3月18日)

図表 首都以外の大都市制度

国名	フランス	イギリス	イタリア	スウェーデン	韓国		ドイツ		アメリカ
	マルセイユ リヨン	大都市圏 ディストリクト (36 団体)	大都市	ヨーテボリ	【参考】 広域市 (広域自治体、6 団体)	特例都市	都市州 (ベルリン(西独)・ハンブ ルク・ブレーメン)	郡独立市	ニューヨーク シティ
面積 (km ²)	289 (1999)	6,975 (2002)	/	451 (2004)	4,732 (2003)	/	2,051 (2002)	/	785 (2000)
人口 (千人)	1,260 (1999)	10,819 (2002)	/	475 (2004)	12,716 (2003)	/	5,757 (2002)	/	8,008 (2000)
憲法上の位置づけ	あり(憲法第 72 条第 1 項)	/	あり(憲法第 114 条第 1 項・第 2 項)	なし	なし	なし	あり(基本法前文)	なし	なし
法令上の位置づけ	3 市を対象とする大都市法	Local Government Act 1972 等	地方自治法典第 23 条	なし	地方自治法第 8 条～第 10 条	地方自治法第 161 条の 2(人口 50 万以上)	なし	州法	New York City Charter
広域自治体との包括関係	包括	区域外	区域外	包括	(広域自治体)	包括	区域外※	区域外	区域外
特徴									
自治体の位置づけ	/	広域自治体と基礎自治体の位置づけを併有	広域自治体と基礎自治体の位置づけを併有	/	/	/	連邦を構成する州・広域自治体・基礎自治体の位置づけを併有	広域自治体と基礎自治体の位置づけを併有	広域自治体と基礎自治体の位置づけを併有
事務配分の特例	/	ごみ処理・消防等以外の広域自治体の事務と基礎自治体の事務を行う	広域自治体の事務と基礎自治体の事務中大都市行政に係るものを行う	/	基礎自治体の事務のうち一定のものも行う	広域自治体の事務の一部を直接処理可能	連邦を構成する州・広域自治体・基礎自治体の事務を行う	広域自治体と基礎自治体の事務を行う	広域自治体と基礎自治体の事務を行う
組織の特例	区あり 区議会あり	/	/	区あり 地区委員会あり	/	区あり	区あり 区議会あり	州により区あり 代表者会議あり	区あり 公選区長あり
国に留保される権限	/	/	/	/	/	/	/	/	/
財政上の特例	/	/	/	/	基礎自治体の税目のうち一定の税目を有する	/	/	/	/

(注 1) ※は連邦制国家において州・地域とされるものである。

2

出所) 第 28 次地方制度調査会

図表 首都の大都市制度

国名	フランス	イギリス	イタリア	スウェーデン	韓国	ドイツ	ベルギー	アメリカ								
	パリ	ロンドン区・シティ (33 団体)	ローマ	ストックホルム	【参考】 ソウル特別市	ベルリン (都市州の 1 つ)	ブリュッセル (19 団体)	ワシントン D. C.								
面積 (km ²)	105 (1999)	0.05 (2002)	1,585 (2002)	0.75 (2001)	1,285 (2001)	0.61 (2004)	188 (2004)	0.09 (2003)	606 (2003)	0.29 (2002)	892 (2002)	0.42 (2002)	162 (1998)	0.08 (2000)	158 (2000)	0.08 (2000)
人口 (千人)	2,148 (1999)	0.18 (2002)	7,203 (2002)	0.60 (2001)	2,660 (2001)	0.22 (2004)	758 (2004)	0.06 (2004)	10,207 (2003)	0.85 (2002)	3,382 (2002)	0.28 (2002)	953 (1998)	0.08 (1998)	572 (2000)	0.05 (2000)
憲法上の位置づけ	あり(憲法第 72 条第 1 項)	/	あり(憲法第 114 条第 3 項)	なし	なし	なし	あり(基本法前文)	あり(憲法第 194 条)	なし	なし	なし	なし	なし	なし	なし	なし
法令上の位置づけ	3 市を対象とする大都市法	London Government Act 1963 等	なし	なし	なし	地方自治法第 161 条ーソウル特別市の行政特例に関する法律	なし	なし	District of Columbia Home Rule Act							
広域自治体との包括関係	区域外	包括	包括	包括	(広域自治体)	区域外※	区域外※	区域外※	区域外							
特徴																
自治体の位置づけ	広域自治体と基礎自治体の位置づけを併有	/	/	/	/	連邦を構成する州・広域自治体・基礎自治体の位置づけを併有	連邦を構成する地域・広域自治体・基礎自治体の位置づけを併有	広域自治体と基礎自治体の位置づけを併有								
事務配分の特例	広域自治体と基礎自治体の事務を行う	消防等以外の広域自治体が行う事務と基礎自治体の事務を行う	/	/	基礎自治体の事務のうち一定のものも行う	連邦を構成する州・広域自治体・基礎自治体の事務を行う	連邦を構成する地域・広域自治体・基礎自治体の事務を行う	広域自治体と基礎自治体の事務を行う								
組織の特例	区あり 区議会あり	/	/	区あり 地区委員会あり	/	区あり 区議会あり	/	近隣地区諮問委員会あり								
国に留保される権限	警察権限	/	/	/	/	/	/	連邦議会が排他的立法権を有する								
財政上の特例	/	/	/	/	基礎自治体の税目のうち一定の税目を有する	/	/	/								

(注 1) 面積・人口欄右側の指数は東京都の面積・人口(2,102km²・12,064 千人; 2000 年国勢調査)を 1 とした場合の数である。(注 2) ※は連邦制国家において州・地域とされるものである。

出所) 第 28 次地方制度調査会

3. 大都市制度を検討する論点

以上の諸外国における大都市制度を踏まながら、我が国の大都市制度（政令指定都市制度）の現状を眺めると、以下の点に注目して諸外国の制度を調査、検討することが必要と考えられる。

1) 弱い独立性

諸外国の大都市制度をみると、広域自治体から独立した大都市制度を持つ国や、大都市が広域自治体の事務と基礎自治体の事務を併せて行う国が少なくない。これらの国では一定規模のまとまりのある行政機関として、他の広域自治体等から大都市は独立した存在として位置づけられているといえる。

今後、地方制度が見直されるなかで、大都市の独立性を高める制度のあり方を検討する必要がある。

2) 2重行政による非効率性

政令指定都市が、都道府県に包括されるという制度がとられていることから、我が国の政令指定都市では、都道府県との2重行政が問題になっている。例えば、都市計画の場合、都道府県が線引き、開発許可権限を有する中で、都道府県と政令指定都市それぞれに審議会が設置され、同様の議論が行われている場合も多く、国際的にみると競争力を削ぐ一因となっている可能性がある。

諸外国の例のうち、1)で述べたように大都市が独立した存在である場合は、我が国のような問題は小さい可能性がある。

効率的で効果的な行政運営に向けた、行政事務と権限の配分のあり方を明らかにする必要がある。

3) 広い所管業務に比べて弱い財政力

諸外国と比べて我が国の市町村の業務範囲は極めて広いが、米国やドイツ等と比べ、財政的な自律性はあまり高くないのが実情である。

我が国の第28次地方制度調査会答申では、道州制の導入が議論される中で道州との関係において大都市圏域にふさわしい仕組み、事務配分の特例、これにみあった税財政制度等を設けることが適当とされている。

業務にあわせた財政力強化のあり方を明らかにする必要がある。

第3章、第4章では以上のような、大都市制度の論点に注目しながら、より各国の事情を詳しく調査するため、カナダと韓国を取り上げる。カナダは既存の文献調査では十分紹介されておらず、かつ、最近大都市の競争力強化や権限強化を図る取り組みがなされてい

る。韓国は我が国と自治制度上は類似点も多いものの、大都市制度については大きく異なっており、我が国の大都市制度を考察するうえでも参考となる。韓国については都市州タイプに該当する広域市制度を中心に調査するとした。

第3章 カナダにおける大都市の制度と政策

1. カナダにおける地方自治制度の概要⁹

1) カナダの地方自治制度

カナダは、独立主権を有する10の州（Province）と、連邦政府の直轄地である3つの準州（Territory）から成る連邦国家である。州の権限は、1982年に制定された憲法に規定されている。各州内の階層構造は、地域により広さや人口密度に大きな差があるため、州直轄、郡と市町村の二層、郡のみ、市町村のみ等様々である。

憲法上、地方政府の制度を決めるのは、連邦政府ではなく、州となっている。すなわち、カナダの市町村は我が国と異なり国の憲法上の位置づけがあるわけではなく、州の「創造物」とされている。この意味は州は、市町村の創設、廃止、領域の変化、市町村の法的権限（legal and legislative authority）を決定できるということである。

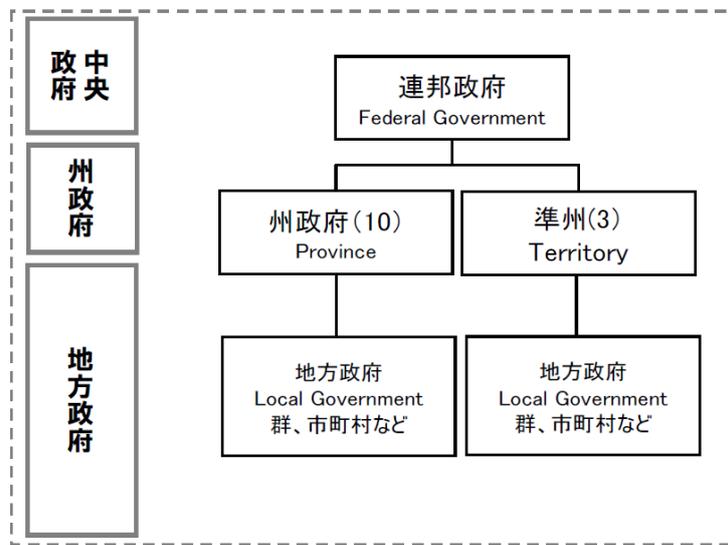
このため、カナダでは共通の地方自治制度は存在しない。各州政府は、それぞれ別個に自治体法（Municipality Act）等を制定しており、その内容は、各州の人口や自然条件、植民地成立の経緯や移民の出身地等の要因によって異なってくる。

オンタリオ州、ケベック州、ブリティッシュコロンビア州では、基礎自治体と広域自治体の二層制が採用されている（ただし、州内の地域で構造が異なる場合もある）。広域自治体は、カウンティやリージョナルあるいは地域ディストリクトと呼ばれている。

また、オタワ、ハミルトン、モントリオール、ケベック、バンクーバー等の大都市では都市圏で地方政府を構成している。ウィニペグ都市圏自治体は1972年に、メトロ・トロントは1998年に単一の一層制の自治体となった。

⁹ 自治体国際化協会「カナダの地方団体の概要」2002年、財務総合政策研究所「カナダにおける国と地方の役割分担」、国土交通省「平成19年度 大都市圏制度・広域調整手法等に関する海外事例等分析調査報告書」、竹下謙「よくわかる世界の地方自治制度」(2008年)、Canada Info ウェブページ <http://www.craigmarlatt.com/canada/government/government.html> 等を参照。

図表 カナダの自治制度の概要



出所) 国土交通省「平成 19 年度 大都市圏制度・広域調整手法等に関する海外事例等分析調査報告書」

次にオンタリオ州についてみる。同州の地方団体は、自治体と特定目的団体の大きく 2 つに分けられており、自治体は更に二層自治体と単一層自治体に分けられる。二層自治体は、上層自治体としてのリージョンやカウンティと、下層自治体としての市、タウン、村、タウンシップから構成され、上層自治体と下層自治体で権限や責任を分割している。一方、単一層自治体には市、タウン、村、タウンシップが存在し、全ての責任を有している。

トロントは、オンタリオ州における単一層自治体である。

図表 オンタリオ州内の自治体の区分及び数(2001 年 1 月 1 日現在)

区分	上層自治体		下層自治体				合計	(合併前)	
			市	タウン	村	タウンシップ			
二層自治体	リージョン	8	13	24	0	20	65	106	
	カウンティ	22	4	48	6	123	203	509	
区分	X		市	タウン	村	タウンシップ	合計	(合併前)	
単一層自治体			南方	23	6	0	1	30	22
			北方	8	36	5	100	149	178
合計	30		48	114	11	244	447	815	

出所) 自治体国際化協会「カナダの地方団体の概要」2002 年

○カウンティ

- 当初は広大な農村地域において限定的なサービスを提供することを目的としていたが、現在はその責任も拡大している。
- 道路、高齢者向け住宅、福祉、土地利用計画等のサービスを行っている。
- 基本的にはリージョンよりも権限、責任の範囲は小さく、そのためカウンティ内の下層自治体の責任は、リージョン内の下層自治体の責任よりも大きい傾向がある。

○リージョン

- 基本的には、カウンティよりも権限、責任の範囲が大きく、警察、福祉、児童保護、高齢者向け住宅、幹線道路、土地利用計画、埋立やゴミ処理規制等を行っている。
- 交通や上下水道については、上層自治体が行っている場合と、上層/下層自治体間で分担して行っている場合がある。(リージョンによって異なっている。)

○下層自治体、単一層自治体

- 下層自治体は、消防、地方道路、文化・レクリエーション、公園、建物検査等の事務を上層自治体と分割、分担している。
- 一方、単一層自治体は、上層自治体と下層自治体の責任を併せ持っており、上記事務を独自に行っている。特に、福祉や警察、消防への支出が大きい。

2) 政府間の役割分担

連邦政府と州の権限配分は 1867 年憲法「第 6 章 立法権の配分」において定められている。以下に、連邦政府、州政府、地方政府それぞれの担う主な事務を挙げる。(自治体に与えられる権限は、州や自治体ごとに異なっているが、以下に挙げるのは一般的な権限である。)

2000 年度における連邦政府、全州政府(準州を含む)、全自治体の財政規模はそれぞれ約 1,900 億ドル、約 2,100 億ドル、約 450 億ドルとなっており、カナダにおいては、連邦政府と州政府が政府活動の重要な担い手となっている。

連邦政府の主な事務

- 公債の発行等、公有財産の管理及び売却
- 通商の規制
- 租税による金銭の徴収公の信用に基づく金銭の借入れ
- 郵便業務
- 人口調査及び統計
- 陸海軍の軍務及び国防
- 通貨及び貨幣の規制等及び度量衡の統制
- 銀行業務、銀行法人の設置及び紙幣の発行
- 発明、発見の特許及び著作権の設定等
- インディアン及びインディアンのために留保される土地の管理
帰化及び在留外国人の管理
- 刑事訴訟を含む刑事法の制定
- 刑務所の設置、維持及び管理

州政府の主な事務

- 直接税の賦課
- 当該州の信用のみに基づく金銭の借入れ
- 州の官職の設置、官吏の任命
- 州に属する土地の管理及び売却
- 州内の刑務所及び感化院の設置、維持及び管理
- 州内の病院、救護院及び慈善施設の設置、維持及び管理
- 州内の地方団体の制度
- 州内の商店、バー、居酒屋及び競売人等の免許
- 州に関係のある事業目的を有する会社法人の設立
- 州における財産権及び私権
- 州内の民事及び刑事裁判所の設置、維持及び管理並びに裁判の運営
- 一般的に州における全ての地方的又は私的性質の事項

自治体の主な事務

- (文化・レクリエーション) 公園、水泳プール、アイススケート場、図書館、美術館
- (保健・福祉) 保健行政、救急車、福祉行政
- (住宅) 高齢者向け住宅、低家賃の賃貸住宅、建築基準、建築許可
- (土地利用) 土地利用計画、区画
- (保護) 警察、消防、動物管理、土木建築
- (交通) 公共輸送機関、道路、交通管理
- (公益事業) 上・下水道、ゴミ収集・処理、配電

日本とカナダでの類似点としては、国防、通貨・金融、統計、基幹な交通インフラは国の役割が大きいことである（国際空港は連邦、高速道路のうち Trans Canada Highway は連邦、その他は州）。

また、上下水道、ゴミ収集・処理、土地利用計画、図書館など住民にとって身近なサービスの一部は市町村の役割である点も共通である。

相違点としては、カナダでは医療・福祉（高齢者福祉、介護、児童福祉、職業訓練など）の多くは州の権限となっており、市町村はサービス提供者（service distributor）としての役割は持っても、大きな権限を有しない点が大きな特徴である。

また、学校教育についても州の権限である。日本では小中学校と、場合によっては高等学校、大学を市が持つこともあることと対照的である。また、カナダでは国に日本の文部科学省に相当する省庁はない。

警察については、地域により異なるが、オンタリオ州・トロントでは、州の警察サービス法（The provincial Police Service Act）に基づき、連邦、州、市がそれぞれ持ち、分担している。地方自治体（市町村）は、同法に基づき州が設定する基準まで警察サービスの財源を負担する必要がある。ただし、未開発地や小規模な村（village）についてはオンタリオ州警察（Ontario Provincial Police: OPP）が管轄する。また、地方自治体は、OPP に対して、警察サービスを委託することも可能である。

3) チャーター都市 (charter cities)¹⁰

以上に示したようにカナダでは、一般的に市町村の権限は州法で規定されており、市町村は「州の創造物」といわれているが、以下の都市については、例外的に統治機構、権限の範囲等を定める基本条例 (charter) が制定されており、一定程度まで自律的な統治が認められている。

○Saint John (Newfoundland 州)

Royal Charter によって 1785 年に設立された最も古いチャーター都市。他の地方自治体と異なり、Saint John は、連邦法の下で “common law corporation” with “natural person powers” が認められており、自然人としての広範な権限を有している。例えば、Saint John であれば空港を整備することが可能である。

○Vancouver (British Columbia 州)

Vancouver は、一般的の地方自治体に適用できる地方自治に関する規定を含め、州の規定によらず市のチャーターの規定によって統治されている地方自治体である。

チャーターでは、公共スペースの開発、所有に関する規制権限を認めるなど、Vancouver ならではの特殊性が認識されている (Vancouver 以外の British Columbia 州の地方自治体の場合、公共スペースの開発権限は州に帰属している)。

また、チャーターは、市に影響を及ぼす連邦及び州の規制案に対する反対する権限を認めている。

Vancouver は、後述するように、イーストサイド地区の開発について、連邦、州と連携して取り組む協定 (Vancouver Agreement) を締結している。

○Winnipeg (Manitoba 州)

Winnipeg のチャーターは、1972 年の合併にさかのぼり、大規模な都市地域のニーズに対応して制定された。

Winnipeg は、1996 年に制定された一般的の地方自治体に適用できる地方自治に関する規定を含め、州の規定によらず市のチャーターの規定によって統治されている。

チャーターでは、独自の健康・衛生対策、計画行政などが規定されている。

Winnipeg は、連邦、州との間で、長期的な経済振興に向けてコミュニティ、産業界との協働に関する協定 (Vancouver Agreement) を締結している。

○Montreal (Quebec 州)

¹⁰ ‘charter’ という表現への言及は、Canada’s Cities (<http://www.canadascities.ca/>) 等を参照。授権法に基づき、シティチャーターのもとで自律的な統治を行っている米国の自治体がモデルといえる。

Montreal のチャーターは大規模な都市地域のニーズに対応して制定された。チャーターの制定は 1890 年代にさかのぼり、最近では 1959 年に大きな見直しが行われた。Quebec 州では Quebec City など、他の自治体もチャーターを持っている。

Montreal は、一般的の地方自治体に適用できる地方自治に関する規定を含めチャーターの規定によって統治されている。

チャーターは以下の権限を認めている。

- ・民間企業に投資するための特別法を定める権限、非営利機関に法人格を与え、インセンティブを与える権限。
- ・不動産、動産の引き受け、取得、購入、譲渡、移転する権限
- ・Montreal 島に、区域を併合する権限

○Toronto (Ontario 州)

Toronto が存在する Ontario 州は、市町村に関する規定が限定列举方式 (laundry style) で定められており、厳しく規制されていた。カナダ最大の都市 Toronto を含め、すべての市町村が同じ地方自治法のもとで規制されており、このことから、トロント市のみを対象とする大都市制度の必要性が主張されるようになり、2006 年に新制度が成立した。詳しい内容は後述する。

このように概してカナダでは連邦政府ならびに州政府の役割が大きく、大都市であっても自律的な統治が行われにくいという制度的制約があった。特に、次節で紹介するトロント市は、バンクーバー、モントリオールといった他の大都市とは異なり、カナダ最大の都市であるにもかかわらず Ontario 州の他の市町村と同様の規制を受けていた。しかしながら、こうした制約条件のもとでは、厳しさを増す財政問題、国際的な競争力強化への要請に対する的確な対応が困難であるという認識のもと、トロント市でも 2006 年に新制度が制定された。

次節では、このように制度改革が進みつつあるオンタリオ州トロント市について紹介する。また、あわせて連邦、州、大都市が連携して大都市における需要の高いサービスを提供する事例として、ブリティッシュコロンビア州バンクーバー市を取り上げる。

2. トロント市法 2006 の制定¹¹

1) トロント市の概況

オンタリオ州の州都トロント市はカナダ最大の人口（約 250 万人）、経済規模を誇る都市であり、北アメリカの玄関（Gateway）でもある¹²。また、トロント市はGTA(Greater Toronto Area)と呼ばれる周辺の自治体をあわせた区域の核となっている¹³。

現在のトロント市は 1997 年のトロント市法に基づき、1998 年 1 月に 1 つのリージョンと 6 つの市町村が合併して誕生した、1 層制の地方政府である。当時、6 市町村とその住民は市町村合併に反対したが、自治体設立の権限を有する州政府は合併に踏み切った。

戦後トロント市は、1954 年に発足した広域の地方自治体メトロポリタン・トロントの一大都市として組み入れられた。メトロポリタン・トロントは、メトロ内の 7 つの小さな町や村をより大きい都市へと統合し、トロントとその周辺の都市、イーストヨークやエトピコ、ノースヨーク、スカボロ、ヨークの 6 つの都市で構成されるようになっていた。しかしながら、メトロポリタン・トロントと個々の都市による 2 層制の非効率性が問題となり、合併されたのである。

図表 トロント市及び GTA(Greater Toronto Area)



出所) Greater Toronto Marketing Alliance ウェブページ

¹¹ トロント市、オンタリオ州へのヒアリング結果、提供資料をもとに作成。

¹² トロント市資料によると、カナダの人口の 1/3 がトロントから 160km 以内にあり、またアメリカ合衆国の人口の半数がトロント市から 1 日のドライブの距離内にある。

¹³ GTA(Greater Toronto Area)はトロント市とその周辺の 4 つのリージョンをあわせた区域を指す。GTA の区域が自治体となっているわけではない。

図表 合併前後のトロント市の比較

メトロ地域(新トロント市域)における大都市制度の沿革			
	旧トロント市	メトロ政府	新トロント
面積	97km ²	630km ²	630km ²
人口	66万人(1996年)	239万人(1996年)	239万人(1996年)
自治体の種別	基礎的自治体	6市による広域連合政府	基礎的自治体
階層	二層制(1954年～1997年)		一層制
設置期間	1834年～1997年	1954年～1997年	1998年～
根拠法令	オンタリオ都市法(州法)	メトロ・トロント都市法(1953年、州法)	トロント市法(1997年、州法)
構成団体等	<ul style="list-style-type: none"> ・単一の自治体 ・1954年から1997年までメトロ政府を構成する基礎的自治体の一つであった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・トロント市、ノース・ヨーク市、スカポロー市、エトピコーク市、ヨーク市、イースト、ヨーク市 	<ul style="list-style-type: none"> ・単一の自治体 ・旧6市は解消 ・旧市域ごとにコミュニティ議会が組織されている
議会、執行機関	<ul style="list-style-type: none"> ・市長と議員はともに公選される。 ・市長は議会での他の議員と同じく1票の議決権を持つ。 ・市役所の各部局は、市議会の下に組織される。 	<ul style="list-style-type: none"> ・構成自治体の長及び公選議員で議会を構成。(1988年以降) ・議長は議員の互選による。 ・議長は、行政の最高責任者を兼ねる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・市長と議員はともに公選される。 ・市長は議会でのほかの議員と同じく1票の議決権を持つ。 ・市役所の各部局は、市議会の下に組織される。 ・コミュニティ議会は、区域内の交通、治安等について住民の意向を聴取して市議会に提案するなど一定の役割を果たす。
主な事務	<ul style="list-style-type: none"> ・廃棄物収集 ・上水道(末端給水) ・下水道(接続部分) ・租税徴収 ・消防 ・公衆衛生 ・その他の地域サービスなど 	<ul style="list-style-type: none"> ・廃棄物処理 ・上水道(浄水・幹線) ・下水道(幹線) ・基幹道路に関する業務 ・公共交通機関 ・警察 ・その他広域的な計画など 	<ul style="list-style-type: none"> ・旧6市と旧メトロ政府の事務を合わせて所管する。

出所) 東京都「行財政改革基本問題特別委員会平成13年12月21日提出資料」

2) トロント市法 2006 制定の背景

1) で紹介したように人口、経済ともに大規模の都市でありながら、トロント市は、2006 年以前は通常の市町村と同様の位置づけの地方自治体であった。権限・財源、機構等に関する大都市に特別な制度はオンタリオ州では存在しなかった。

2007 年 1 月から The City of Toronto Act, 2006 (以下、トロント市法 2006 と表記する) というトロント市を特別に位置づける法が施行され、従来よりもトロント市には広範な権限が認められるようになった。

トロント市法 2006 が制定される前は、トロント市は以下の法律によって統治されていた。

- 市町村法 (2001 年)
- トロント市法 (1997 年)
伝統的には市域を規定する法律であった。トロント市法というものは以前から存在していたが、それは市域を規定するものであって、トロント市の権限に関する規定ではなかった。委員会 (Committee) やローカルボード (Local board) など市の統治制度に関する細かな仕組みも定めていた。
- 350 以上の個別法・特別法 (Private legislation、Special legislation)
市町村法に定められていない項目について、ある市町村が何らかの政策を行う必要が生じた場合、州政府に陳情して、その項目に関する権限を当該市町村に与える法律を制定してもらう。たとえば、ある特定の都市におけるアイドリグ禁止措置など。
- プログラム法 (Program legislation)
州政府が権限を持っている分野 (教育、福祉、社会手当、Social Housing、都市計画など) について、市町村が行わなければならないサービスやその内容について規定した州法。

こうした州による市への関与、規制は様々な課題を抱えていた。第 1 に、州内すべての市町村を、その規模の大小にかかわらず一律的に扱っていた (Same rules for everyone) ことである。つまり、トロント市も小さな村も同じ扱いであった。

第 2 に、市町村法における市町村の権限の定め方であった。市町村法では非常に規範的な方法 (a very prescriptive way) で定められている。つまり、市町村にできることは限定列挙されている。裏を返すと、このリストに列挙されていないものについては、市町村は権限を行使することができなかった。このため、経済情勢の変化などによって市民の新たなニーズが生まれても、法律に列挙されていない場合には市町村が対応できないことを意味する。トロント市にとって足かせとなっていた。

第 3 に、個別法・特別法には 19 世紀に制定されたものもあるなど、時代遅れとなったものが数多くあった。

トロント市は 1998 年の合併により、人口上も大きな都市となったが、市町村法上の地位は変わらなかった。歳入を増やすための新たな手段や新たな都市計画のためのゾーニングに関する権限が必要であったが、市はもっていなかった。例えば、市町村法では市町村がビルの高さの上限を決めることはできたが、下限を決めることはできないなど、効率的な都市計画という点からは問題であった。

このような問題がある場合、トロント市法 2006 以前であれば、市は州に対して個別法・特別法を制定してもらうよう、陳情するしかできない状態であった。このため、個別法・特別法は 350 を超える数に上り、複雑となっていた。

こうした課題を受けて、トロント市は州に対して、共同作業でトロント市法を見直すことを提案した。2003 年には論点ペーパーを公表している。

トロント市法 2006 が制定されるまでの主な経緯は次図表に整理している。制定までのプロセスのなかで、トロント市は、トロントはオンタリオ州の経済的なエンジンであるだけでなく、州政府と同様、民主的に手続きに沿って選ばれた政府であるので、成熟した責任ある政府 (mature responsible government) として扱われるべきであることを主張した。また、規範的な法律 (prescriptive legislation) ではなく、成熟した責任ある政府としてふさわしい法的枠組みが必要との見解を述べた。

トロント市の主張を受け、McGuinty 州知事は州と市の共同のタスクフォース (Joint Ontario - City of Toronto Task Force to Review the City of Toronto Act) を設けることで合意した。2004 年にタスクフォースは公式に活動を開始し、2005 年 11 月には最終報告を州ならびに市に対して提出した。その後、2006 年 6 月にトロント市法 2006 は成立した。

図表 トロント市法 2006 の制定までの経過

時期	事項
2000 年	<ul style="list-style-type: none"> ・ トロント市議会がオンタリオ州との間の新しい関係、法的フレームワークを求める。
2001 年	<ul style="list-style-type: none"> ・ Stronger Cities Stronger Canada キャンペーンを開始。
2003 年 4 月 24 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ トロント市法、市町村法 2001 の改正に向けた論点ペーパーの公表。
2003 年 5 月 4 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ McGuinty 州知事がトロント市法見直しに向けたオンタリオ州・トロント市合同タスクフォース (Joint Ontario - City of Toronto Task Force to Review the City of Toronto Act : 以下 J T F) への参加を表明。
2003 年 5 月 23 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ トロント議会によるトロント市法 2001 の改正に向けた論点ペーパーの承認。 <ul style="list-style-type: none"> ➢ Key Elements of an Improved Legislative Framework for Toronto ・ トロント市議会における J T F への州の参加呼びかけに関する決議の採択。
2004 年 9 月 17 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ J T F が公式に開始。 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 2005 年末までに 4 段階で結論を出すスケジュールで開催。
2004 年 9 月 17-18 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ カナダ主要都市サミットの開催。Hub City Mayors united, September 18, 2004
2005 年 5 月	<ul style="list-style-type: none"> ・ J T F 中間報告 <ul style="list-style-type: none"> ➢ Overview- Stronger City, Stronger Ontario - A new deal for Toronto and Ontario
2005 年 11 月	<ul style="list-style-type: none"> ・ J T F 最終報告 ・ Governing Toronto Advisory Panel 報告書 <ul style="list-style-type: none"> ➢ The City We Want - The Government We Need
2005 年 12 月 14 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ オンタリオ州議会における最初の法案読み合わせ
2006 年 3 月	<ul style="list-style-type: none"> ・ トロントの統治に関する公聴会における意見を公表。 <ul style="list-style-type: none"> ➢ Governing Toronto Public Consultations - March 2006
2006 年 4 月 10 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ オンタリオ州議会における 2 回目の法案読み合わせ。その後常任委員会へ送付。
2006 年 5 月 30 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 常任委員会から本議会へ法案上程。
2006 年 6 月 7 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ トロント市政策財政委員会に対する報告 (staff report) <ul style="list-style-type: none"> ➢ Implementation of a new Council Governance model for the next term of Council
2006 年 6 月 12 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ オンタリオ州議会における 3 回目の法案読み合わせ。 ・ 法案「トロント市法 (The City of Toronto Act, 2006(Bill53))」を 58-20 で裁決後、裁可 (Royal Assent) 。
2007 年 1 月 1 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ トロント市法が施行。

出所) 各種資料に基づき作成

3) トロント市法 2006 の目的、狙い

トロント市法 2006 によると、法の目的は、オンタリオ州の利益とのバランスを図りながら、トロント市が広範な権限 (power) を持つ法的枠組みを作ることにあるとしている。トロント市法 2006 の制定作業にあたって、州政府はいくつかの目標を掲げていた。目標の一つは、トロント市により大きな権限をあたえることである。同時に新しいトロント市法は、州政府の市に対する権限を弱めることになるため、州政府の権益を守るためのセーフガードを盛り込むことも企図された。

2 つ目の目標は、地域の政策課題に応えるために市に対して従来よりも柔軟性 (flexibility) を取り入れ、州政府の関与なしに、トロント市が自ら決定できる範囲を増やすことであった。

3 つ目の目標は、市町村法で詳細に決められていた事項を新しいトロント市法において整理することであった。

4) トロント市法 2006 の特色

州政府によると、トロント市法 2006 で鍵となる要素は次の点である。

図表 トロント市法 2006 における鍵となる要素 (key elements)

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">■ パートナーシップ・協業 (Partnership)■ 広範な権限 (Broad Permissive Powers)■ ガバナンス・統治の仕組み (Governance)■ 説明責任・規範 (Accountability/Integrity)■ 実務・手続き (Practices and Procedures)■ 財政 (Financial Administration)■ 徴税 (Taxation)■ 施行 (Enforcement) |
|---|

出所) オンタリオ州提供資料

■ パートナーシップ・協業 (Partnership)

- ・ パートナーシップという理念のなかには、トロント市法において、州はトロント市を成熟した責任感のある政府 (mature responsible order of government) として承認していることが読み取れる。
- ・ 2006 年以前の市町村法では、市町村は州のサービス提供機関 (service distributor) といった位置づけであり、民主的に選出され、市民のニーズに応えるべき政府という見方はされていなかった。

■広範な権限(Broad Permissive Powers)

- ・ トロント市法 2006 では禁止事項を列挙し、それ以外のことについてはトロント市ができることと規定している<法律 6 .(2)、 8 .(1)>。これは、これまでの市町村法の原則とは逆の定め方である。
- ・ このため、市は例えば次の事項について自由に条例を定めることができる<法律 8 .(2)>。
 - 市役所とローカルボード (local boards) の機構
 - 市役所とローカルボードとその運営に関するアカウンタビリティと透明性に関すること
 - 市役所とローカルボードに関する財政運営
 - 市の公有財産
 - 市の経済・社会・環境の増進に関すること
 - 健康、治安、人々の福祉に関すること
 - 市役所により提供されるサービスや物に関すること
 - 住民の保護 (消費者保護を含む) に関すること
 - 動物
 - フェンス、標識
 - 事業 (商業) の免許
- ・ 市によると、基本的には、トロント市が必要と考えることはすべてできることとなっている。ただし、次項で述べるように、重要な例外がある。
- ・ 市は自然人としての権限 (natural person powers) を引き続き保持 (職員の雇用や契約締結などの権限) する。

■広範な権限(Broad Permissive Powers)の例外、州の権限とのバランス

- ・ 一般的には、市の条例が連邦法や州法に矛盾する場合には、連邦・州法が市条例に優先する。
- ・ 州は市の条例が州の利益と矛盾すると判断できる場合、18 ヶ月ルールを適用することができる。これは 18 ヶ月の間、州は市の条例の効力を停止できる措置であり、この間に州と市の双方で解決策を模索することとなる。これまで (2009 年 12 月現在) 適用例はない。

■ガバナンス・統治の仕組み(Governance)

- ・ トロント市法 2006 により、市は市とローカルボードのガバナンスの機構に関する広範な権限を有するようになった。
- ・ 新トロント市法制定以前も、トロント市議会はさほど重要でない行政的事案については委任する権限を有していたが、新トロント市法により、その権限は大幅に拡大され、制

限つきながら、法的、準司法的な事案についても委任が可能になった。法的事案の委任については、委員会のメンバーである市議会議員に委任する形を取っている。

- ・ トロント市が決めたガバナンスモデルが機能しない場合、州政府は、規定を通じてトロント市のガバナンスモデルを決めることができる。

■説明責任・規範 (Accountability/Integrity)

- ・ トロント市法 2006 では、市に広範な権限を与えると同時に、市の説明責任（アカウンタビリティ）を高める仕組みを設けるよう設計されている。
- ・ 具体的には、議会や特定のローカルボードの行動規則の制定、規範・高潔（integrity）を担当する委員の設置、オンブズマンの設置、監査長官の設置、ロビー団体の登録リストの作成、査察官の設置である。こうした機関や専門官には査察、証拠収集、報告のための広範な権限が認められている。
- ・ これらの仕組みの多くは、トロント市法 2006 を受けて市に新しく設けられたものである。

■実務・手続き (Practices and Procedures)

- ・ トロント市法 2006 では、雇用や調達、公示などの手続きに関する制度を市が設けるよう規定している。以前の市町村法では、州政府が市町村法によってこれらの手続きの内容の詳細を規定していたが、新しいトロント市法では、手続きの内容自体については市が決めることができるようになった。
- ・ ただし、手続きの内容に関しては、トロント市法 2006 の制定による大きな変化はない。

■財政 (Financial Administration)、徴税 (Taxation)

- ・ 財政に関する市町村法の規定は、歳入（budgeting）、年間の財政報告（annual financial statements）、成果測定（performance measures）、調達（procurement policy）以外については、トロント市法 2006 においても引き継がれる。
- ・ 財政制度について新しいトロント市法により大きく変わったのは、徴税に関してである。例外はあるものの、市は自ら税金を課すことができるようになった。
- ・ ただし、例外規定があり、市が徴税権を持ってない領域としては、所得税、消費税、ガソリン税（Fuel tax）、ホテル税などである。
- ・ 州が税金を徴収している分野に市が参入することも可能である。現在のところ事例はないが、別途の協定によって州政府が市の代わりに徴収して市の取り分を交付するという形を採ることも可能である。
- ・ 州政府によると、徴税に関する政策決定は、市の責任で行われるものであって、州は関与しない。たとえば、市が酒税を課した場合、州税と合わせると市民に対する増税となるが、それを回避するために州政府が自らの税率を下げて合計税率を変えないというよ

うなことはしないということである。

5) トロント市法 2006 の制定に伴う変化

(1) 市の役割の拡大・政府間関係の変化

トロント市法 2006 により、トロント市のオンタリオ州法における位置づけ・役割、連邦・州との関係は法的には大きく変化している。

市長の記者会見でのコメント（巻末の参考資料 3）にあるように、社会サービス、子育て、住宅、レクリエーション、健康、交通、警察・治安などについて、これまでは州の役割が大きく、市の役割は小さなものであった。これらの政策領域では、市はサービスの提供者（service distributor）としての役割はあっても、施策を決定したり、規制をかけたりする主体ではなかった。

新しいトロント市法はこの「州と市との関係を根本的に変えている」（市長の同コメント）、それは市に広範な権限が認められたためである。例外はあるものの、基本的にはあらゆる政策領域において市が行いたい規制や施策について市は自由に決め、実施できるようになっている。すなわち、トロント市法 2006 以前は、州の市町村法により市のできることは限定列挙されていたが（限定列挙方式）、新しいトロント市法では、同法や州法に特段の定めがないものは市が自由に決められるようになった。従前の限定列挙方式の場合、法律の規定内容以外のことを行う際には、その度に法律改正が必要であり、トロント市の行政運営の自由度はきわめて小さかった。トロント市法 2006 によって、包括的な権限が認められたことによって、トロント市は大きな自由度を得ることができたといえることができる。

トロント市とオンタリオ州との関係の変化は、前述したように市の存在を示す表現が、州の創造物（creature）から、パートナーシップ（partnership）の対象になったことにも表れている。

トロント市と州との関係の変化は、次の 3 点にも影響している。

○新しい市町村法の制定

トロント市法 2006 は人口や経済の点で最も大きな都市であるトロント市だけに認められる州と市との役割分担を規定する法との位置づけであるが、新しいトロント市法の制定の後、通常の市町村法についてもトロント市法 2006 に類似した内容の改正が行われた。

徴税権やガバナンスの仕組み（オンブズマンなど）、後述する州・連邦との交渉などはトロント市だけに認められており、通常の市町村とは異なるが、その他については、市町村法の改正を受けて、通常の市町村とトロント市との間の違いは小さなものとなった。

州政府によると、こうした市町村法の改正は、トロント市法の改正、すなわちトロント市法 2006 の制定の影響であるという。トロント市法 2006 は、通常の市町村とオンタリオ州との関係についても、影響を与えたということである。

○州、連邦との協議

トロント市法 2006 以前は、州が市に交渉のテーブルにのるよう求めることはあっても、逆はなかった。つまり、州にイニシアチブがあった。トロント市法 2006 で両者の関係が変化し、2008 年の 1 月には州とトロント市は協力とコンサルテーションに関する協定（Cooperation and Consultation Agreement）に署名している。この協定により、両者はそれぞれからコンサルテーション、協議の場に着くよう求められるようになった。

双方向のコンサルテーション（2-way consultation）と呼ばれるこの取り組みは、州内の他の市町村とオンタリオ州との間には見られない¹⁴。

この協議の場は、州またはトロント市に重要な影響を及ぼす取り組みについて事前に協議するものである。公式な会議の場以外も、州とトロント市との間では調整の場を持つとしている。トロント市法 2006 の見直しや、トロント市の新しい税金の創設などについて、これまで協議がなされている。

また、連邦政府との関係では、トロント市は州を介さずに直接協議することが可能となった。例えば、トロントは移民の受け入れでは世界的に見ても最も規模の大きい都市のひとつであるが、移民施策は主に連邦政府が管轄している。連邦政府の移民政策は、住宅、福祉、産業などトロント市の施策とも関係は深いため、連邦政府とトロント市が独自の協定を結び、連携を進めている。

○福祉サービスの負担増大についての交渉

オンタリオ州は他の州に比べて福祉に関する事務の一部を市町村へ移譲している。オンタリオ州を除く各州の自治体は社会福祉サービスに総支出の 5%以下しか費やしていないが、オンタリオ州内の自治体は 25%近くを支出している。オンタリオ州内の市町村は州により義務づけられた扶助プログラムへの共同財政支援、運営から、保育施設や老人ホーム、公営住宅の新設の資本投資に至るまで、広範な事業の責任を負っている¹⁵。

しかしながら、市町村にとっては州法により福祉に関する事務が市町村に義務付けており支出を止めることは困難でありながら、経済情勢の悪化などにより福祉サービス（特に給付）は増大する傾向にあり、市町村の財政悪化をもたらす。

とりわけトロント市は大都市であり、その影響は甚大であることが予想された。そこでトロント市は、トロント市法 2006 の制定に向けた取り組み時と同様に、州政府との間でのジョイントタスクフォースを設置し、協議することとした。これにはオンタリオ市町村会（AMO）も参加したものであった。

¹⁴ トロント市以外の市町村は AMO という市町村会を通じて協議する。個別の市町村から州に対してコンサルテーション・協議を申し込むことはない。

¹⁵ 自治体国際化協会(CLAIR)「カナダにおける社会福祉サービスの提供」2008 年

この交渉自体はトロント市法 2006 の制定以前から始まったものであり、市によると 10 年間もの年月を要したものの、州は市町村の負担を軽減する（州の負担増を容認する）方向で決着した。

以上が、トロント市法 2006 の制定による変化のうち、全体に関わる総論的なものである。政策分野別の変化については、以下の（ 2 ）以降に紹介する。巻末の「（参考資料 2）トロント市法 2006 の構成」に記載するように、トロント市法 2006 の規定は多岐にわたっている。（ 2 ）ではこのうち、トロント市役所等へのヒアリング結果を受けて変化の大きなものを中心に紹介する。具体的には次の項目についてである。

- 都市計画・土地利用権限の強化
- 事業所に対する立地インセンティブの提供
- 事業許認可権の活用
- 環境政策
- 徴税権の獲得と活用
- 公社等の設立権限を活用した国際競争力強化の取り組み

（ 2 ）都市計画・土地利用権限の強化

オンタリオ州における都市計画や土地利用は州の権限のもとでコントロールされてきた。特に、ゾーニングで定められている用途や建物の高さ等の規制の見直しにあたっては州の許認可が必要であった。トロント市法 2006 の制定に伴い、こうした土地利用規制に関する権限が州からトロント市に委譲された。都市整備と密接に関係する土地利用規制の面でトロント市の自由度が増すことになった。

■再開発に伴う規制緩和例

トロント市法 2006 の成立に伴い、トロント市は州が制定する土地利用に関する「政策指針（Provincial policy Statement: PPS）」や市が定める「オフィシャルプラン」に整合する必要はあるものの、条件付のゾーニング規制、最低高度・最低密度のコントロール、建物の外構のデザインのコントロール等を市が行えるようになった。トロント市法 2006 以前は、市は建物の下限を規制することはできず、効率的な土地利用の点からは問題があったが、こうした問題は解消されることとなった。

具体的には、再開発等に伴い、土地の高度利用を行う場合のゾーニングについて市議会の決裁が得られれば規制緩和を行うことが可能となり、多くの地区でこうした規制緩和が行われている。

例えば、市のダウンタウンに位置する Front Street West における再開発の取組では、既

存のゾーニングによる規制を上回る高さとなる 58 階建ての住宅開発に伴うゾーニングの見直しはトロント市と East York 地区の議会に対して申請されている。申請によれば、この地区はもともと「再投資地区 (Reinvestment Area:RA)」に指定されており、同地区の規制のもとで 30m の高さの建築物しか許可されていなかった。また、道路に面した高さが 20m 以上の建築物は 3m のセットバックが義務づけられていた。計画されている建築物は、58 階立て 183m の建築物であり、既存のゾーニング規制を遙かに上回っていることから、規制緩和が求められた。

この申請に対して、議会事務局による報告書では、この提案は同市のオフィシャルプランに記載されている King Spadia 区域の目標に合致していると評価したうえで、判断材料として下記の問題も提起している。

- ・隣接地への影響から見た適切さ
- ・建物内外部のアメニティ地区が十分といえるかどうか。
- ・眺望、日影
- ・交通アクセス 等

賃貸住宅の保全

再開発の規制緩和に加えて、賃借人の保護の観点から、住宅の取り壊しや更新を禁止することも市は独自に行えるようになった。具体的には、2007 年 7 月に同法 111 条のもとで制定された賃貸住宅の非居住用用途（コンドミニアム、オフィス、その他の非居住用用途）への転用規制条例（条例 885-2007 号）があげられる。

条例 885-2007 号では、トロント市内における賃貸住宅の確保をねらいとした条例であり、市の計画許可が必要のない不動産であってもオフィシャルプランのもとでの居住用不動産の保全権限を認めている。例えば、賃貸住宅の取り壊し、住宅の廃止を伴う建物内部のリノベーション等、コンドミニアム登録が行われている建築物など、若干の例外はあるものの、トロント市として以前は明確な権限が行使できなかった行為も規制対象とすることができるようになった。

一般的に、この政策・条例は 6 戸以上の住戸が含まれている建物を対象としている。また、特定の条件に合致した場合は、賃貸住宅を破壊することが認められる場合もある。

我が国の都市再生に類する取組を、トロントでは市独自のイニシアチブで行うことができる。

図表 コンドミニウム化が計画されている住宅の例



出所) トロント市 (<http://www.toronto.ca/planning/housing.htm#protects>)

■他の自治体との違い

なお、こうしたトロント市法 2006 による規制緩和は、オンタリオ州の計画法 (Planning ACT) の見直しと軌を一にするものであり、トロント市以外の自治体についても規制緩和が行われた。ただし、トロント市については、計画法と同様の規定がトロント市法 2006 に盛り込まれることになった (土地利用に関する規定は第 111-115 条)。現時点では、トロント市法 2006 と計画法との規定はほぼ同様であるが、将来的にトロント市が独自の計画制度を持つ可能性も示唆されている。こうした可能性が示唆されるようになっただけでも、トロント市の自由度はそれだけ高まったといえることができる。

(3) 事業所に対する立地インセンティブの提供

トロント市法 2006 の制定後、トロント市では産業振興に向けて、コミュニティ改善計画 (Community Improvement Plan) を策定し、不動産増価に応じた補助 (Tax Increment Equivalent Grant)、ブラウンフィールド改善のための税減免、などの企業立地に向けた税制面のインセンティブ制度が検討された。

トロント市は全市をコミュニティ改善計画 (Community Improvement Plan) の対象地区とし、トロント市法 2006 第 333 条 (市は条例で課税の減免が可能) 及び 448 条 (市は条例でインセンティブの付加が可能) に基づき、議会における審議を経て、2008 年 3 月から導入されている。

■不動産増価に応じた補助 (Tax Increment Equivalent Grant)

不動産増価に応じた補助 (Tax Increment Equivalent Grant: TIEG) は、トロント市の中核産業の振興に向けて将来的な固定資産税の増価に見合った金額を一定額まで補助する仕

組みである。

対象産業は、以下に示す産業群であり、これらの産業を対象とすることから、本インセンティブは一般的には「IMIT (Imagination, Manufacturing, Innovation, Technology) 補助金」とも呼ばれている。

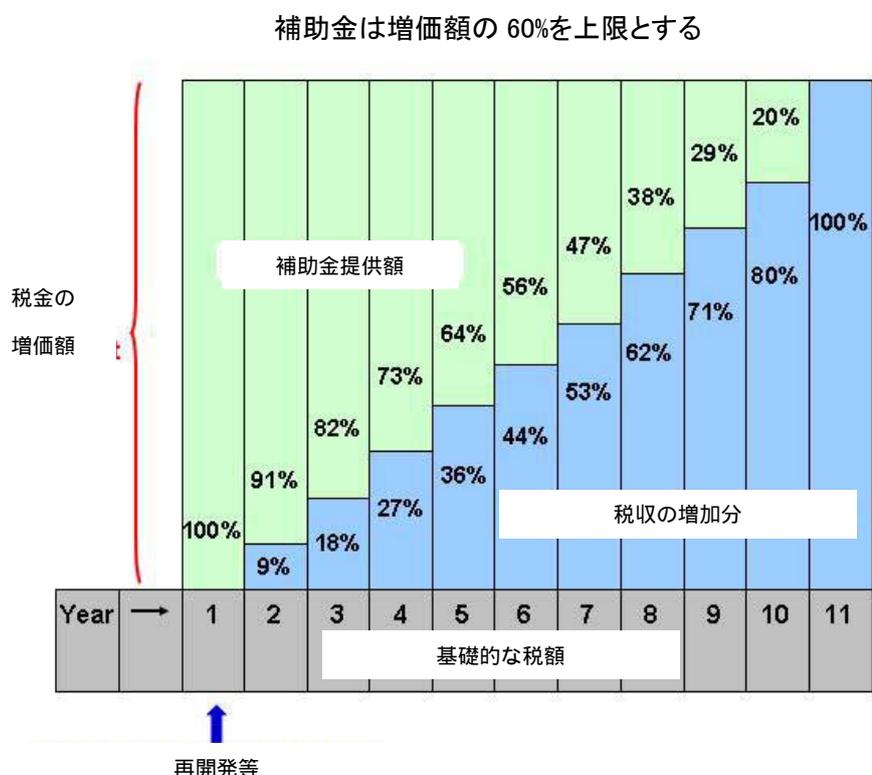
- ・映像産業（映画スタジオ、包装、制作、関連作業）
- ・製造業（航空宇宙、薬品、電子機器、食品・飲料）
- ・環境関連製品の研究、開発、製造
- ・情報通信産業
- ・観光産業
- ・ライフサイエンス、バイオテクノロジーの生産施設、研究所

また、TIEG によるインセンティブの仕組みは、企業立地・開発に伴い将来的に想定される固定資産税を先取りした補助金の提供である。補助期間は 10 年間であり、最大で増価額の 60%までの補助が受けられる。

例えば、ある地区の開発前の固定資産税が 2 万ドル、開発後の固定資産税が 10 万ドルの場合、開発による固定資産税の増価額は年間 10 万ドル、10 年間で 100 万ドル（10 万ドル × 10 年）となる。TIEGは、こうした見通しのもとで、6 万ドル（100 万ドルの 6 割）を補助する仕組みである。補助金の額は、不動産価値の増加に伴い、開発当初は手厚く、徐々に減少する想定となっている（次図表参照）¹⁶。

¹⁶ 米国の TIF(Tax Increment Financing)と呼ばれる開発補助と同様のスキームである。

図表 不動産増価に応じた補助(TIEG)の仕組み



出所) トロント市 (<http://www.toronto.ca/invest-in-toronto/index.htm>) をもとに作成

■ブラウンフィールド再生補助金

トロント市では、TIEG の一環として、対象地区がブラウンフィールド（有害物質・汚染物質・汚染が存在するまたは存在の可能性があることによって、再開発、再利用が困難となっている不動産）の場合、利用のために汚染物質の除去等の処置が必要になるため、課税を2年猶予するインセンティブが提供されている。

(4) 事業許認可権の活用

トロント市法 2006 の制定に伴い、市は事業（商業）免許について広範な権限を持つようになった。権限を利用した政策が展開され始めている。

■商店の休日規制

一例をあげるならば、同法の制定に伴い、店舗の休日に関する規制やバーの営業時間についても市が独自に規制することが可能となった。オンタリオ州では、1990年小売業休日法(the Retail Business Holiday Act, R.S.O. 1990)に基づき、特定の祝日や休日(New Year

Day, Good Friday, Victoria Day, Canada Day, Labour Day, Thanksgiving Day, Christmas Day, Easter Sunday) は一部の例外地区を除いて、閉店が義務づけられている。小規模商業やダウンタウンの代表的なショッピングセンター「トロントイートンセンター」を始めとする以下の観光地区が例外地区に指定されていたが、指定はあくまで州の権限に基づいて許可されていた。

- ・ Queens Quay West,
- ・ Tronto Eaton Center, Hudson's Bay Company
- ・ Downtown Yonge Street Business Improvement Area
- ・ Bloor-Yorkville Business Improvement District
- ・ Distilley Historic District

しかしながら、トロント市法 2006 が制定されたことにより、トロント市についてはこの規制が廃止されることになり、トロント市として自由に営業の許認可を行えるようになった。2006 年 12 月 6 日に市議会で採択された休日の商業に関する新規定を採択する条例では、新法の制定後間もないこともあり、従前の地区をトロント市法で追認しているだけであるが、今後、観光振興などを行う場合、休日でも店舗が営業できるにぎわいのある地区を市の権限のもとに指定することが可能となった。

■その他の例

この他にも、事業許認可に関連して、以下のような例があげられる。

○市民の健康や安全に関する危険性が認められる場合の事業免許停止

- ・ 市民の健康や安全に危険性が認められる場合、事業者への聞き取りなしに免許を停止することが可能である。

○空港からのタクシーの乗り入れ規制

- ・ トロント市は鉄道をはじめとする公共交通の便が悪いため渋滞が慢性的な問題となっている。市は空港からのタクシーの乗り入れについても規制できるようになった。もっとも、この規制については、市の規制の後、2009 年 7 月に州が市の取り組みを無効化するような対応策を採ったという点に留意する必要がある（州のほうが優先する）。

○レジ袋への課金等

市は環境対策の一環でレジ袋への課金やごみ収集についての新しい取り決めの制定を実施している。

トロント市法 2006 の制定によって、ここにあげた取組は、それぞれ市としての独自の裁

量権を發揮できるようになったわけであり、都市づくりの自由度が着実に高まったことがわかる。

(5) 環境政策

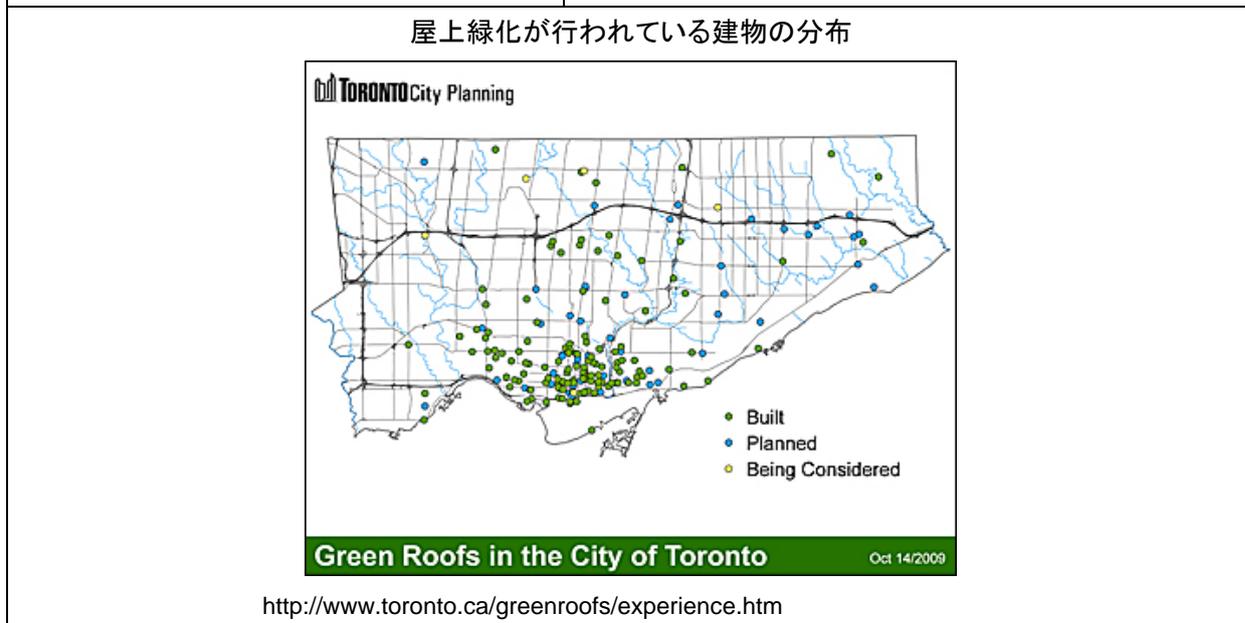
環境政策面でトロント市は、レジ袋への課金やごみ収集以外に、トロント市法 2006 第 108 上の規定に基づき、「屋上緑化条例」という北米初の画期的な取組を推進している。

これは、都市の温暖化を防ぎ、これまで下水に流出していた雨水の吸収を推進するため、建物の規模に応じた緑化比率を定めるものであり、市内で新たに建築されるビルに対して適用される。住宅・商業用建築物については 2010 年 1 月 31 日から、工業用建築物に対しては、2011 年 1 月 31 日から適用される。

トロント市によれば、屋上緑化は、トロント市法が制定された 2006 年からパイロットプログラムが実施されており、2009 年 10 月時点で約 135 件 36,517 m²の建物が存在している。

図表 屋上緑地条例の概要と屋上緑化建物の分布

屋上緑化例	緑化の基準																									
 <p data-bbox="226 801 689 828">http://www.toronto.ca/greenroofs/overview.htm</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>延べ床面積</th> <th>緑化割合</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2,000 – 4,999 m²</td> <td>20%</td> </tr> <tr> <td>5,000-9,999 m²</td> <td>30%</td> </tr> <tr> <td>10,000-14,999 m²</td> <td>40%</td> </tr> <tr> <td>15,000-19,999 m²</td> <td>50%</td> </tr> <tr> <td>20,000 m² or greater</td> <td>60%</td> </tr> </tbody> </table>	延べ床面積	緑化割合	2,000 – 4,999 m ²	20%	5,000-9,999 m ²	30%	10,000-14,999 m ²	40%	15,000-19,999 m ²	50%	20,000 m ² or greater	60%	<table border="1"> <thead> <tr> <th>延べ床面積</th> <th>緑化割合</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2,000 – 4,999 m²</td> <td>20%</td> </tr> <tr> <td>5,000-9,999 m²</td> <td>30%</td> </tr> <tr> <td>10,000-14,999 m²</td> <td>40%</td> </tr> <tr> <td>15,000-19,999 m²</td> <td>50%</td> </tr> <tr> <td>20,000 m² or greater</td> <td>60%</td> </tr> </tbody> </table>	延べ床面積	緑化割合	2,000 – 4,999 m ²	20%	5,000-9,999 m ²	30%	10,000-14,999 m ²	40%	15,000-19,999 m ²	50%	20,000 m ² or greater	60%
延べ床面積	緑化割合																									
2,000 – 4,999 m ²	20%																									
5,000-9,999 m ²	30%																									
10,000-14,999 m ²	40%																									
15,000-19,999 m ²	50%																									
20,000 m ² or greater	60%																									
延べ床面積	緑化割合																									
2,000 – 4,999 m ²	20%																									
5,000-9,999 m ²	30%																									
10,000-14,999 m ²	40%																									
15,000-19,999 m ²	50%																									
20,000 m ² or greater	60%																									
<p data-bbox="802 761 1265 788">http://www.toronto.ca/greenroofs/overview.htm</p>																										



(6) 徴税権の獲得と活用 - 市の財政的な自律性向上に向けて -

■ 厳しい財政状況

トロント市法 2006 による大きな変化として、トロント市に徴税権が認められたことがあげられる。もともとトロント市法制定の議論の背景には将来的に厳しさを増す財政状況があった。前述のように福祉サービスの提供、橋梁などの公共インフラの老朽化への対応等のため、市の財政は 1990 年代から悪化しており、今後も厳しい状況に陥ることが見込まれていた。トロント大学、オタワ大学の有識者へのヒアリングによると、インフラの老朽化対策は、カナダの大都市共通の大きな課題ということである。

こうした財政需要の増大に反して、これまでトロント市の主な財源は、固定資産税に限定されており、現行制度のままでは、今後対応が必要になる課題に対して十分な対応をとるための財源を確保することが困難な状況であった。

トロント市法制定以前の試算であるが、Conference Board of Canada の財政見通しに関する報告書によれば、今後、トロント市における歳入は伸びが見込まれているものの、経常経費の増加はそれを上回る。そのため新規に増加する投資をまかなう財源が不足し、債務が増大すると見込まれる。

図表 トロント市の財政見通し

Table 1					
Summary – Local Government Annual Revenue and Expenditures, City of Toronto					
(millions \$)					
	2001-05	2006-10	2011-15	2016-20	2021-25
Total Revenue	6,593*	8,062	9,425	11,103	13,059
	NA	3.5**	3.3	3.3	3.3
Operating Expenditures	6,478	7,891	9,496	11,303	13,238
	3.1	4.2	3.7	3.4	3.1
Capital Expenditures	996	1,550	1,879	2,293	2,783
	1.0	10.0	4.0	4.1	3.8
Total Annual Average Shortfall***	N/A	1,067	1,111	1,099	1,036
	2004	2010	2015	2020	2025
Gross Debt	2,096	5,761	9,112	12,260	15,686
	13.5	12.4	7.9	5.2	5.0
Debt Service vs. Property Taxes	8 %	24 %	32%	37%	39%

* Five-year average.
 ** Average annual percentage change.
 *** After elimination of debt service impacts in operating expenditures.
 Sources: City of Toronto; Conference Board of Canada.

- While these initiatives are welcome, this study shows they are not enough. Toronto will need even more help (either through increased revenue sharing or reduced financial responsibilities) to close the infrastructure gap, from revenues that are likely to grow significantly over the period.

出所) Measuring the Toronto's Fiscal Capacity, The Conference Board of Canada (2005 年 5 月)

将来的に、債務元利未払金（debt service）の固定資産税に対する比率は、2001-05年の8%から2021-25年には39%まで高まると試算されている。こうした厳しい財政情勢は現在も大きくは変わっていない。

■徴税権の実行 —土地取引税、自動車所有税、広告税—

厳しい財政見通しのもと、トロント市法 2006 の制定を受けて、トロント市では新たな課税の検討が行われた。徴税権が認められたとはいっても、所得税、消費税、人頭税等は除外されている。2007年3月26日の常任委員会では、検討すべき新規の税制案として、下記の8つの新たな租税対象が議論された。

1. アルコール税（店舗及び販売ライセンス）
2. タバコ（Tobacco）
3. 娯楽（映画、スポーツイベント、演劇）
4. 土地取引（Land Transfer）
5. 駐車場（Parking）
6. 自動車所有（Motor Vehicle Ownership）
7. 道路料金（道路料金所、混雑）
8. 広告（Billboards）

また、2007年6月11日の常任委員会では、トロント市では、これらの候補について、家計に対する影響、税のわかりやすさ、徴収事務、ビジネスへの影響、影響をうける事業者、納税の頻度の観点からメリット、デメリットを整理し¹⁷、さらに現行の固定資産税率を強化した場合との比較も行った上で、土地取引税、自動車所有税を2008年から導入することにした。提案された税率、税収見通しは下記の通りである。

税目	税率	税収見通し(百万ドル)
土地取引税(2008年導入)	土地取引額と土地取引のタイプに応じて0.5%~2%	CD\$3億
自動車所有税(2008年導入)	個人用自動車 CD\$60 個人用モーターサイクル CD\$30	CD\$5,600

また、同常任委員会の報告書では、ライセンス外のアルコール販売税、広告税についても検討することとされており、このうち広告税については、2009年12月に導入が決定された。これに対してアルコール販売税は、集客産業関連業界の反対などもあり、導入

¹⁷ コンサルタントによる比較検討報告書が提出されている。

には至っていない。

税目	税率	税収見通し(百万 CD\$)
ライセンス外のアルコール販売税	5%	CD\$4,400
広告税	個別適用	CD\$300

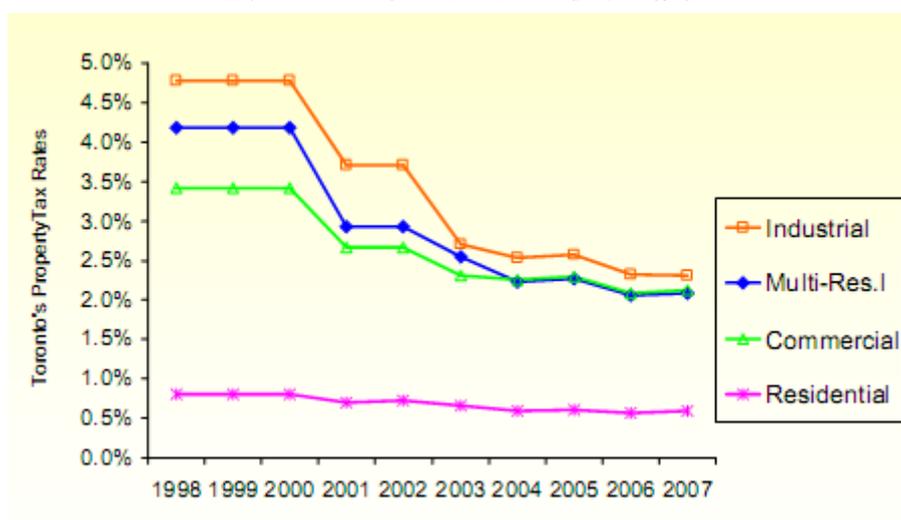
■ 企業誘致に向けた法人税率の引き下げ

新税の導入という財政再建のみに目が行きがちであるが、財政状況が厳しくなった背景には、世界都市の実現にむけて企業立地のためのインセンティブを高めるために、法人税率の減免を進めたことにも留意する必要がある。すなわち 2005 年にトロント市では、競争力の強化に向けて、商業税率を 8%、工業税率を 10%低減させたという経緯がある（この際、法人税は 2020 年までに 3.1 億もしくは 20%低下すると見込まれている）。

また、前述のようにトロント市法 2006 のもとで、TIEG と呼ばれる企業への固定資産税の増加額の補助制度等も導入されている。

これらのことからトロント市は法人税率の引き下げやインセンティブ制度を通じて企業立地を促進する一方で、そのための財源を新税でまかなうことをめざしていることがわかる。したがって、トロント市法 2006 による徴税権獲得の意義は、単なる財政再建だけでなく、企業立地の上で競争力を高めようとするトロント市の総合的な都市戦略のもとで理解することが重要である。

図表 トロント市における法人税率の推移

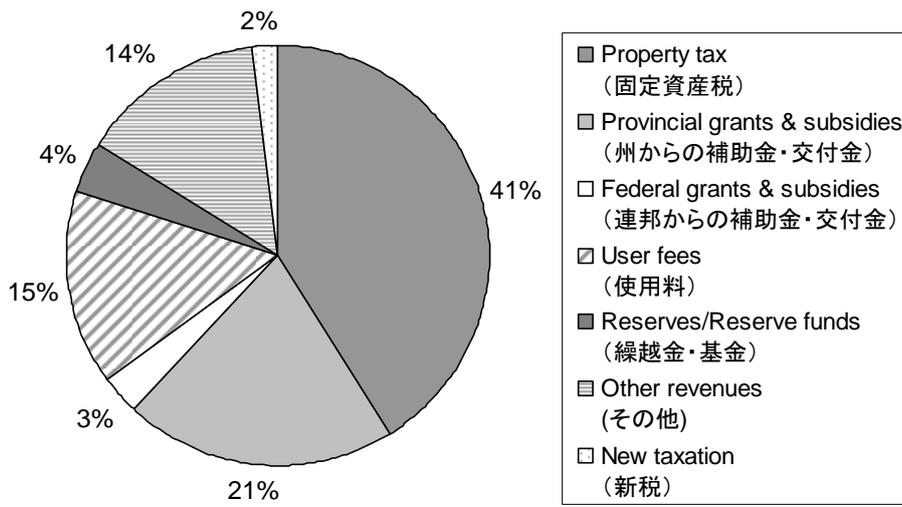


出所) Stuff Report, New Taxation Measures - City of Toronto Act, 2006

■今後の展開

州ならびに市によると、現時点で新しい税はトロント市の財政を好転させるほどのインパクト（影響）はもたらしていない。次図表が示すように 2008 年において新税は市の運営経費（operating budget）のうち 2% を占めるにとどまっている。

図表 トロント市の歳入(2008 年)



出所) City of Toronto 2008 Budget プレゼンテーション資料をもとに作成

導入された新税の効果については、現時点で大きな財政上のインパクトはないとはいえ、市によると、従来市財政の中心であった固定資産税（property tax）以外に市が税収の配分をコントロールできる権限を得たことは大きな変化であると評価されている。税収を増やすことが一義にあるのではなく、税金の組み換えをすることが重要という。

背景として、トロント市は固定資産税が周辺市よりも高く、企業や住民の撤退が一部に起きていることへの問題意識がある。固定資産税を下げ、その分の税収を他の税目で補うことができれば、トロント市の競争力を高めることにもなると市は考えている。

また、既に市と州との双方で提案可能な協議の場において、今後の市税のあり方は検討が進められている。徴税権が認められたことで、トロント市がより財政の自律性を高められるように交渉することも可能となっている。

また、トロント市法 2006 については「市は、独自に借入や投資を行う権利と同時に、使用手数料や一定の直接税を課す権限など、新たな歳入手段も与えられた。この法律には、長期継続的な歳入源が欠けているなどの批判の声も聞かれるが、この権限により、市は市政をより効率的に行うことができ、州政府の管理からの自律性も高まることになる」との

評価もある¹⁸。

(8) 公社等の設立権限を活用した国際競争力強化の取り組み

- “ Invest Toronto ”、“ Build Toronto ” の設立 -

トロント市法 2006 により、市は独自の判断で公社等を設立することが可能となった。この権限を活用した象徴的な取り組みが、国際競争力の強化に向けた “ Invest Toronto ”、“ Build Toronto ” という 2 つの事業推進組織の設立である。

■ 設立の経緯

トロント市はトロント市法の改正の前から、世界都市としての取り組みには注力してきた。例えば、2000 年に国際競争力のアセスメント報告書を出している。こうした中で、カナダ最大の都市、カナダで 6 番目の規模の政府組織として、国全体の活性化のエンジンとしてのトロント市への期待が醸成されている。

しかしながら、トロント市の人口当たりの経済振興に対する投入額は競合都市と比べると少額に留まっているという調査結果もある（次図表）。国際競争力の強化に向けてより大胆な投資を推進すべきとの問題意識があった。こうした問題意識をもとに、トロント市法 2006 以降はより自由度が高く取り組まれている。

2008 年度にはトロント市の経済的競争力諮問委員会が「繁栄に向けたアジェンダ (Agenda for prosperity)」を公表し、世界都市としてのトロントの方向性と取り組むべき課題を明確に打ち出した。また、財政的安定性と経済活性化に向けて、投資促進、利未利用不動産の活用を推進するための方策として、従来の経済開発、文化・観光部 (Economic Development Culture and Tourism Division (EDCT)) の組織再編に取り組むとともに、Waterfront Toronto を擁する州政府とも連携しウォーターフロント開発に取り組むこととした。

こうした取組を通じて、従来の経済開発公社 (Toronto Economic Development Corporation (TEDCO)) による推進体制が見直され、新たに設立されたのが、“ Invest Toronto ”、“ Build Toronto ” という 2 つの事業推進組織である。

2006 年に州政府と TEDCO の見直しに関する協議が進められていたが、当初はトロント市法 2006 については考慮されていなかった。しかしながら、新しいトロント市法の策定を通じて、市が独自に公社組織を設置できるようになったことを踏まえ、トロント市法第 148 項の規定に基づき 2 つの組織が設置されることになった。

¹⁸ 自治体国際化協会(CLAIR)「カナダにおける社会福祉サービスの提供」2008 年

図表 人口あたりの経済発展に関する支出状況



出所) Governing Toronto Advisory Panel 報告書 (2005 年 11 月)

2008 年の市議会に対する報告 (staff report) を踏まえて、2009 年 2 月に設立が承認された (現在はすでに両組織とも立ち上がっている)。

■経済開発公社 (TEDCO) から新しい組織への移行案の概要

もともと TEDCO は、経済開発を任務とし、とりわけエネルギーとウォーターフロントの不動産開発を行っていた。市が TEDCO のあり方をレビューした結果、実質的には機能別に 3 分割することとした。ひとつは市役所内の経済開発部の再編成した組織である。2 つ目は Build Toronto であり、都市開発を担う都市再生推進機関である。3 つ目は Invest Toronto であり、投資誘致、プロモーション機関である。

市によると、この分割の目的はより焦点を絞った専門的な機関を作ることにあつた。さらには、レビューの過程で、外資勧誘と不動産開発にはそれぞれ別個の専門知識とリーダーシップが必要だということがわかり、それぞれのリーダーの下で活動するのがより効果的だと考えたためであった。

Invest Toronto は自身が投資をするのではなく、海外からの投資も含めて、トロント市を売り込み、トロント市への投資を促すことを主なミッションにしている。市によるとまだ動き始めて時間が経過していないため、現時点では具体的な成果や課題を述べることは難しいということであった。

ウォーターフロントの開発は、市、州、連邦政府の 3 者による共同運営組織が担っており、Build Toronto や Invest Toronto とも連携を図っている。

6) トロント市法 2006 の課題

以上に示したように、トロント市法 2006 の制定後、市は土地利用規制の緩和を行ったり、緑化を推進したり、新しい税を賦課したりしているが、現時点では、急激に市民生活に変化があったというわけではない。トロント市によると、広範な権限を得た市がそれをどう活用するかについては、今後の動向を見る必要がある。

例えば、現在、州と調整中の課題として以下の事項があげられる。

○道路の維持管理

コスト負担を軽減するため、州政府はいくつかの主要道路を市に委譲した。現在、こうした道路・橋梁の維持管理に向けて州と市のワーキンググループが組織され、検討が行われている。主として小規模な市町村を通過する高速道路が対象となっている。

○河川

トロント市では、1950 年代に台風に伴う洪水で多数の人命、財産が失われたことがあり、州法のもとで保全組織が設立されている。谷の土地利用規制、洪水管理を担当する保全組織として、部分的に市町村によって資金提供、統治が行われている。

○警察

警察については、州の警察サービス法に基づき、連邦、州、市がそれぞれ分担してサービスを提供している。市町村は州が設定する基準まで警察サービスの財源を負担することが求められている。

ただし未開発地、小規模村 (village) についてはオンタリオ州警察 (Ontario Provincial Police: OPP) が管轄する。小規模な地方自治体は OPP に対して警察サービスの提供を委託することも認められている。

○医療・福祉

医師、看護婦、病院、長期医療、在宅医療など、個々の患者の医療に関する権限は基本的に州の管轄事項である。

その一方で、市町村は、ワクチン接種、疾病管理、飲食店調査など、幅広い公衆衛生サービスを担当している。市町村によって提供される公衆衛生サービスに係るコストの 75% は州政府が特定しているサービスとなっている。

○都市計画

もともと都市計画は、州法で厳しく規制されてきた。市町村は、自らの権限で都市計画を示すオフィシャルプランを定めることができるが、その内容は、州の政策 (policy statement) に合致しなければならないとされている。

これらは、それぞれ必ずしも大きな問題が生じているわけではないが、州との関係の整理が求められている。こうした個々の分野における州とトロント市の関係の現状も踏まえて、今後、トロント市が取り組むべき課題として以下の事項があげられる。

①権限の拡充強化

トロント市法 2006 は市と州との関係を変えるものであったが、依然として、州の法や規則により市が従わなければならない事項は少なくない。例えば、トロント市法の改正の際に個別法の見直しは行われたものの、児童手当、老人ホーム、障害者福祉など福祉の分野では多くのプログラム規定が残っている。

②財政の健全化

トロント市が直面する喫緊の課題として財政の健全化が引き続き大きな課題である。徴税権を生かして、土地取引税、自動車所有税、広告税などの新規課税が行われているものの、トロント市法 2006 は市の財政全体をよくすることにはあまり貢献していない点も既に紹介したとおりである。

グローバル社会における競争力を高めると共に、財政の健全化にむけて新規課税を含めた取組のあり方を検討する必要がある。

③広域的な課題への対応

トロント市は鉄道などの公共交通について広域的な課題を抱えている。これについてはトロント市法 2006 以後も課題として積み残されている。トロント市に精通する Slack 教授によると、トロント市は too big too small であるという。これは広域的な課題を解決するには小さ過ぎるし、住民自治を促進するうえでは大き過ぎるという意味である。

もともと 1998 年に合併によって現在のトロント市を設立した際に、大都市となることによって、経済的な競争力の強化が推進される一方でコミュニティ行政のきめ細かさが失われるとの議論があった。

④住民自治の促進

市によると住民自治を促進し democratic deficit (民主主義の赤字)¹⁹を解消するための取り組みについては、今後の課題である。

¹⁹ 財政的な赤字が fiscal deficit と呼ばれるのに対して、政府への民主的な意思が伝わりにくいことは democratic deficit と呼ばれている。

3.バンクーバー市における政府間連携の取り組み

カナダでは、連邦政府、州の力が強く、一部の大都市を除けば、総じて市町村の権限は限られているといえる。

こうしたなかで、連邦、州、大都市が連携して大都市における問題解決に取り組み、住民からの需要の高いサービスを提供した事例として、ブリティッシュコロンビア州バンクーバー市の「バンクーバーアグリーメント (Vancouver Agreement : 以下 VA)」と呼ばれる協定があげられる。

1)バンクーバーアグリーメントの経緯

VAの取組が開始されたのは、バンクーバー市の中心街として栄えたダウンタウン・イーストサイド地区(以下 DTES 地区)の荒廃に対処するためであった。この地区には、企業本社、金融機関、ホテル、デパートなどが集積しているが、その一方で低所得者層が住宅を求めて流入するようになった(市の他地区には、こうした低所得者を受け止める住宅が無かった)。

1990年代になって、ドラッグ使用が広まると、DTES地区はドラッグ使用者が流入するようになり、関連犯罪が多発するドラッグ愛用者の巣窟となってしまった。こうした中で、主要なデパートや市庁舎などが、新たに開発されたグランビル通り(Granville Street)に移転するなかで、DTES地区の荒廃は進展した。

図表 DTES 地区の範囲



出所) Vancouver City, 10 YEARS OF DOWNTOWN EASTSIDE REVITALIZATION: A BACKGROUND, March 2008

1998 年になって、バンクーバー市は DTES 地区における犯罪、貧困、暴力、ホームレス、健康、経済的再生などの問題に対処し、「安全で健康的なコミュニティの創造」に向けて、戦略的取り組み（A Program of Strategic Actions for the Downtown Eastside）を採択した。

こうしたなかで VA が締結されたのは、DTES 地区における精神的障害、ドラッグ利用、HIV/AIDS に対処する必要が高まったためであった。しかしながら、バンクーバー市は、こうした複合的な社会経済的な問題に対処するための十分な制度的、財政的基盤を有しておらず、連邦政府や州政府とのパートナーシップのもとで対処する必要があった。VA は、全レベルの政府が一体となって DTES 地区における戦略的取り組みを推進し、危機的な健康問題に立ち向かうための機構として 2000 年に締結された。

2010 年に向けて VA は、「低所得者層を始めとして、精神的障害や麻薬中毒への対処を必要とする人々を支援し続けるとともに、新たな生活者、ライフスタイルやビジネスにも開かれた地区」となることを目標として以下の対応がとられることになった。

- 経済的再生（Economic Revitalization）
- 安全・安心（Safety & Security）
- 住宅（Housing）
- 健康と生活の質（Health & Quality of Life）

最初の数年間、VA は特定の問題に集中して対処した。政府機関から構成されるタスクチームが形成され、問題を特定するとともに、4 本柱のドラッグ戦略（Four Pillars Drug Strategy）、改善に向けた施策の執行（Enhanced Enforcement）、ホームレスアクションプラン（the Homelessness Action Plan）等の取組を推進した。こうした取組は VA における調整のもとで推進されたが、最終的な責任は個々の機関が担っていた。

VA を結ぶことになった背景として、バンクーバー市がウィニペグ市などと同様に、いわゆるチャーターシティであり、基本条例のもとでの統治が認められていたこともあげられる。カナダでは地方自治体は州の創造物であり、一般的に権限が弱い。バンクーバー市は基本条例に基づく統治の権限を認められていた。こうした法的な位置づけのもとで、連邦政府、州政府との対等な関係のもとで VA が締結された。

その後、2003 年になって連邦政府や州政府の資金が増加する VA はコミュニティ機関に対する補助金の提供機関としての役割を担うことになった（これまでに 50 以上の機関に対する 70 以上のプロジェクトが推進されてきた）。

2) VA のガバナンスと運営

VA の運営に当たっては 3 層にわたる政府間の調整を行うためのガバナンスの確立が課題

であった。そのため、最初の数年間をかけて機構が構築された。3層の政府機関を引き込み、パートナーが共通して目指す目的を設定するためには複雑な交渉が必要であった。

VAの10年間の間に20以上の省庁、政府機関が参加した。運営に向けて以下の機構が組織された。それぞれの機関が協調して、問題を特定し、その能力とVAからの補助を用いて問題に対処した。すべての意志決定は合意のもとで行われた。

- 理事会 (Governance Committee)
- 経営委員会 (Management Committee)
- 企画会議 (Planning Table)
- 調整部門 (Coordination Unit)
- タスクチーム (task teams)
- 特別委員会 (*ad hoc* committees)

理事会 (Governance Committee : 旧 Policy Committee)

- 連邦政府、州政府はVAを所管する大臣を任命する。バンクーバー市長が地方自治体を代表する。理事会は、意志決定、説明責任を含めVAの取組の最終的な責任を有する。

経営委員会 (Management Committee)

- 経営委員会は政府間調整、広報活動、モニタリングと評価、投資にかかる意志決定、運営の統括を所管する。法的な権限、財政的な能力の違いはあるが、全会一致の意志決定ルールに基づき、それぞれの政府機関は同等の権限を有している。
- 経営委員会は、それぞれの政府パートナーの幹部職員から構成されている。連邦政府はBC担当副大臣、西海岸多角経営化局 (Western Economic Diversification Canada (WD)) が、州政府はコミュニティ・地方開発省副大臣が、バンクーバー市は助役 (City Manager) が代表者となっている。
- 10年間の間にメンバー構成の若干変更はあったものの、経営委員会と企画会議についてほぼ同様のメンバー構成をとれたことが、VAの成功の鍵だった。長期間の関係を通じて信頼、共通の目標、それぞれの立場の違いを乗り越える解決に向けた取組への接近方法を確立することができた。

企画会議 (Planning Table)

- 企画会議は経営会議で設定された戦略的な目標の実現に向けた運営を所管している。メンバーは、インナーシティに対する政策や財政的支援を所管するそれぞれの公共機関の上級管理職から構成されている。

調整部門 (Coordination Unit : 旧 Secretariat)

- 調整部門は総務管理、財政、広報、モニタリング、報告を所管する。VA において調整部門は、上級調整官、総務担当者、財務担当者、広報担当、評価者、コンサルタントから構成されている。現在のところ、非常勤の部長が勤務している。

タスクチーム (task teams)

- タスクチームは、経済的再生、安全・安心、住宅、健康と生活の質という4つの部門で実際の成果を生み出す事業を所管する。メンバーは、それぞれの3つの政府機関の職員及びいくつかのコミュニティ機関の職員から構成される。12のタスクチームがある。それぞれのタスクチームは15名までのメンバーから構成され、VAの企画運営に政府横断的な取組やコミュニティにおける経験を反映させている。
- 現時点では、タスクチームのうち、経済、住宅、コミュニティ生活(旧路上売春)の運営が行われている。

3) VAの財政

VAの主要なねらいのひとつは、コミュニティ活動と変革に対する官民の投資を増やすことである。VAは、経済的再生、安全・安心、住宅、健康と生活の質という取組にあたり、3層の政府と民間資金をあわせてCD\$27.2百万の取組を公約した。こうした支出は、他のプログラムや民間投資の呼び水となり、実際の事業費はさらに増えることが期待されている。

(歳入)

VAの初期段階では、3層の政府パートナーは限られた財源のみを調整部門に委ねていた。2003年になって、州政府がインナーシティの再生に向けてVAに対してCD\$10百万を支出することになり、状況が変わった。同時に連邦政府もCD\$5百万をVAに対して支出した(ただし、この資金は西海岸多角経営化局所管)。

2009年5月までの集計によれば、実際のVAの歳入はCD\$27.9百万であり、このうち州政府がCD\$18.7百万、連邦政府がCD\$7.7百万、カナダベル(カナダ電話会社)がCD\$1.5百万を占めている。

バンクーバー市は、市庁舎のスペース、ゾーニングや開発に伴う補償費用、文化財の保全、総務財政管理などの現物出資を行った。

(歳出)

最初の3年間、VAの取組は直接それぞれの所管に応じて政府から支出され、それぞれの政府が施策のモニタリング・報告を行っていた。

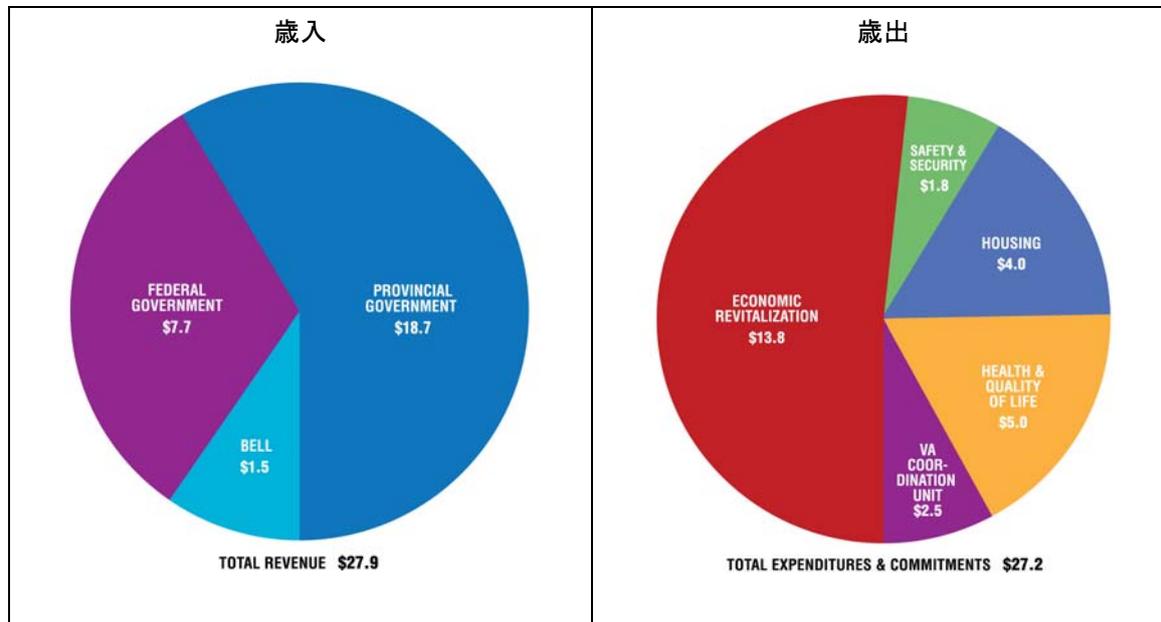
2003年の州政府による資金拠出に伴い、VAは補助機関としての性格を持つようになった。こうした資金は、調整、政策変更、イノベーション、投資、評価といったVAの運営規則に基づいて使われることになった。

3層の政府機関職員から構成されるタスクチームや委員会が、コミュニティ団体や民間団体と資金拠出対象の特定などに係る協議を行う。VAの企画会議が資金計画の審査を行い、経営委員会が最終的な出資の意志決定を行う。

2002年から2009年までの最終的な歳出額はCD\$27.2百万に達している。このうち、経済的再生が51%と過半を占め、その他は、安全・安心7%、住宅15%、健康と生活の質18%となっている。また、管理経費が9%を占めている。

なお、2010年の冬季オリンピックについては、VAは直接関連する取組は行っていない。オリンピックに向けた取組を行うためにはVAの予算は限られている。ただし、市によると、経済再生等の取組を通じて、オリンピックの誘致に向けた条件作りに貢献した面があった可能性はあるとのことである。

図表 2002年度から2009年度の累積財政状況



出所) Vancouver Agreement Financial Report

4) VAの成果と課題

(VAの成果)

VAは、経済開発公社の取組を通じて雇用を創出するなど、DTES地区の再生に大きな成果をあげた。2005年までの成果が報告書としてとりまとめられている。現在(2009年12月)は2010年までの報告に向けて検討作業を進めようとしている。

コミュニティ生活の面では、路上売春婦等、ダウントウンに济む女性の社会的厚生を推進するモバイルアクセスプロジェクト(MAP)も成果をあげた。このプロジェクトでは2004年から支援者を乗せた車を毎晩10:30pm~5:30 amまで出してきた。女性支援のプロジェクトとして注目を浴びてきた。

(政府間協調の成功要因)

市へのヒアリングによれば、VAは政府間調整の先行事例として「成功」と評価されているものの、政府それぞれの主張があり、政府間調整は相当大変な労力を伴うものであったといえる。

市によると、VAの経験を通じて得られた、様々なレベルの政府機関の円滑な協調を実現するための知見として以下のポイントをあげることができる。

- 対処すべき問題の明確化
- それぞれの機関が果たすべき役割の明確化
- 実施期限(いつまでに実施するか)の明確化
- 継続的なコミュニケーション

5) 今後の展開

VAは延長されず、2010年までの現在のプログラムで完了する予定である。市へのヒアリングによると、「10年間は長期間であり、この間に環境も人も大きく変わった。かつてのコミュニティ問題とはまったく関係のない人々も増えた。バンクーバー市を始めとして、各関連主体としてこれまでの取組を継続する可能性はあるが、すべての政府の協調という形式をとる時期は過ぎた」ということである。

2009年になって、これまでの多くの取組が政府の他の施策(プログラム)に統合されつつある。例えば、州政府はバンクーバー市とともにインナーシティにおけるアフォードダブルハウスの提供に取り組んでいる。また、バンクーバー市は、他の政府機関と連携してDTES地区におけるいくつかの戦略的取組を推進しようとしている。他方、連邦政府は経済的再生に注力している。

第4章 韓国における大都市の制度と政策²⁰

1. 地方自治制度の概要

1) 概要

韓国では、軍事政権下では地方分権は進まなかったが、1980年代の民主化の進展のなか、1988年に地方自治法が全面改正された。この改正の結果、広域自治体として特別市、広域市（2004年までは直轄市と呼ばれていた）、道が、基礎自治体として市、郡、自治区が設けられることとなった。このように2層制を採用しているが、後に述べる済州特別自治道については1層制である。

韓国の大都市制度としては、首都ソウルにのみ適用されている「特別市」制度、概ね人口100万人以上の大都市に適用されている「広域市」制度、人口50万人以上の大都市に適用されている「特例都市」（特定市と呼ばれることもある）制度がある。加えて、済州道は2006年7月から、軍事・外交・司法以外の高度な自治権を付与された地方分権モデル「済州特別自治道」へ転換している。

地方自治体の担う事務は、我が国における2000年の地方分権一括法による改正前の状況と類似しており、次の区分となっている。

固有事務

住民福祉等に関わる自治体固有の事務を指す。

委任事務

国家または上級自治体から委任を受けて、地方自治体がその委任者の統制下において執行する戸籍、兵役、国会議員選挙、伝染病、失業対策等の事務を指す。委任事務には、自治団体自体に委任する団体委任事務と、長等の機関に委任する機関委任事務がある。

地方自治体の担う事務については地方自治法第9条に概括授權方式で規定されている（次図表）。基礎自治体と広域自治体との間の分担については、基礎自治体優先の原則がとられており、広域自治体の事務は広域的事務、統一基準による処理を要する事務、統一性維持を要する事務、基礎自治体の処理が不適当な事務等とされている。こうした規定は我が国と類似しており、地方自治法上、広域自治体の担う事務が列挙されているわけではない。地方自治法では、大統領により事務の種類を定め、特別市・広域市・道と市・郡及び自治区間で互いに競合しないようにするとされている。

²⁰ 李憲模「比較研究への一試論 日韓の大都市制度を中心に」中央額大学法学論叢 2005年、自治体国際化協会「韓国の地方自治」2008年、地方制度調査会「諸外国の大都市制度の比較」をもとに作成。現地調査（ヒアリング調査、文献調査）の結果はその旨を該当箇所において記載。

図表 地方自治体の担う事務

(1) 地方自治団体の区域・組織及び行政管理等に関する事務 (11 項目)

- ア 管轄区域内の行政区域の名称、位置及び区域の調整
- イ 条例及び規則の制定及び改廃並びにその運営及び管理
- ウ 管下行政機関の組織管理
- エ 管下行政機関及び団体の指導及び監督
- オ 所属公務員の人事、厚生福祉及び教育
- カ 地方税及び地方税外収入の賦課及び徴収
- キ 予算の編成及び執行並びに会計監査及び財産管理
- ク 行政装備管理、行政電算化及び行政管理改善
- ケ 公有財産管理
- コ 戸籍及び住民登録管理
- サ 地方自治団体が必要とする各種調査及び統計の作成

(2) 住民の福祉増進に関する事務(10 項目)

- ア 住民福祉に関する事業
- イ 社会福祉施設の設置、運営及び管理
- ウ 生活困窮者の保護及び支援
- エ 老人、児童、心身障害者、青少年及び婦女の保護及び福祉増進
- オ 保健診療機関の設置及び運営
- カ 伝染病その他の疾病の予防及び防疫
- キ 墓地、火葬場及び納骨堂の運営及び管理
- ク 公衆接客業所の衛生改善のための指導
- ケ 清掃並びに汚物の収去及び処理
- コ 地方公企業の設置及び運営

(3) 農林、商工業等の産業振興に関する事務 (14 項目)

- ア 小溜地、堰等の農業用水施設の設置及び管理
- イ 農林畜産水産物の生産及び流通の支援
- ウ 農業資材の管理
- エ 複合営農の運営及び指導
- オ 農業外所得事業の育成及び指導
- カ 農家の副業の奨励
- キ 公有林管理
- ク 小規模畜産開発事業及び酪農振興事業
- ケ 家畜伝染病の予防
- コ 地域産業の育成及び支援
- サ 消費者保護及び貯蓄の奨励
- シ 中小企業の育成
- ス 地域特化産業の開発、育成及び支援
- セ 優秀土産品の開発及び観光民芸品の開発

(4) 地域開発及び住民の生活環境施設の設置・管理に関する事務 (15 項目)

- ア 地域開発事業
- イ 地方土木及び建設事業の施行
- ウ 都市計画事業の施行
- エ 地方道、市郡道の新設、改修及び維持
- オ 住居生活環境改善の奨励及び支援
- カ 農村住宅の改良及び集落構造の改善
- キ 自然保護活動
- ク 地方河川及び小河川の管理
- ケ 上水道及び下水道の設置及び管理
- コ 簡易給水施設の設置及び管理
- サ 道立、郡立公園及び都市公園、緑地等の観光及び休養施設の設置及び管理
- シ 地方軌道事業の経営
- ス 駐車場、交通標識等交通便宜施設の設置及び管理
- セ 災害対策の樹立及び執行
- ソ 地域経済の育成及び支援

(5) 教育、体育、文化、芸術の振興に関する事務 (5 項目)

- ア 乳児院、幼稚園、初等学校、中学校、高等学校及びこれに準ずる各種学校の設置、運営及び指導
- イ 図書館、運動場、広場、体育館、博物館、公演場、美術館、音楽堂等公共教育、体育及び文化施設の設置及び管理
- ウ 地方文化財の指定、保存及び管理
- エ 地方文化及び芸術の振興
- オ 地方文化及び芸術団体の育成

(6) 地域民防衛及び消防に関する事務 (2 項目)

- ア 地域及び職場民防衛組織 (義勇消防隊を含む。) の編成及び運営並びに指導及び監督
- イ 火災予防及び消防

出所) 自治体国際化協会「韓国の地方自治」

広域自治体の担う事務

第 9 条の地方自治団体の事務を、自治体の種類別に次のとおり配分する。ただし、第 9 条第 2 項第 1 号の事務は各自治体に共通する事務とする。

1. 広域市・道

- ア. 行政処理結果が、2 つ以上の市・郡および自治区におよぶ広域的事務
- イ. 市・道単位で同一基準にしたがって処理されるべき性質の事務
- ウ. 地域特性を生かしながらも、市・道単位での統一性が必要とされる事務
- エ. 国家と市・郡および自治区の間での連絡・調整等の事務
- オ. 市・郡および自治区の独自の処理が不適当な事務
- カ. 2 つ以上の市・郡および自治区に共同で設置することが適当と認められる規模の施設を

設置、管理する事務

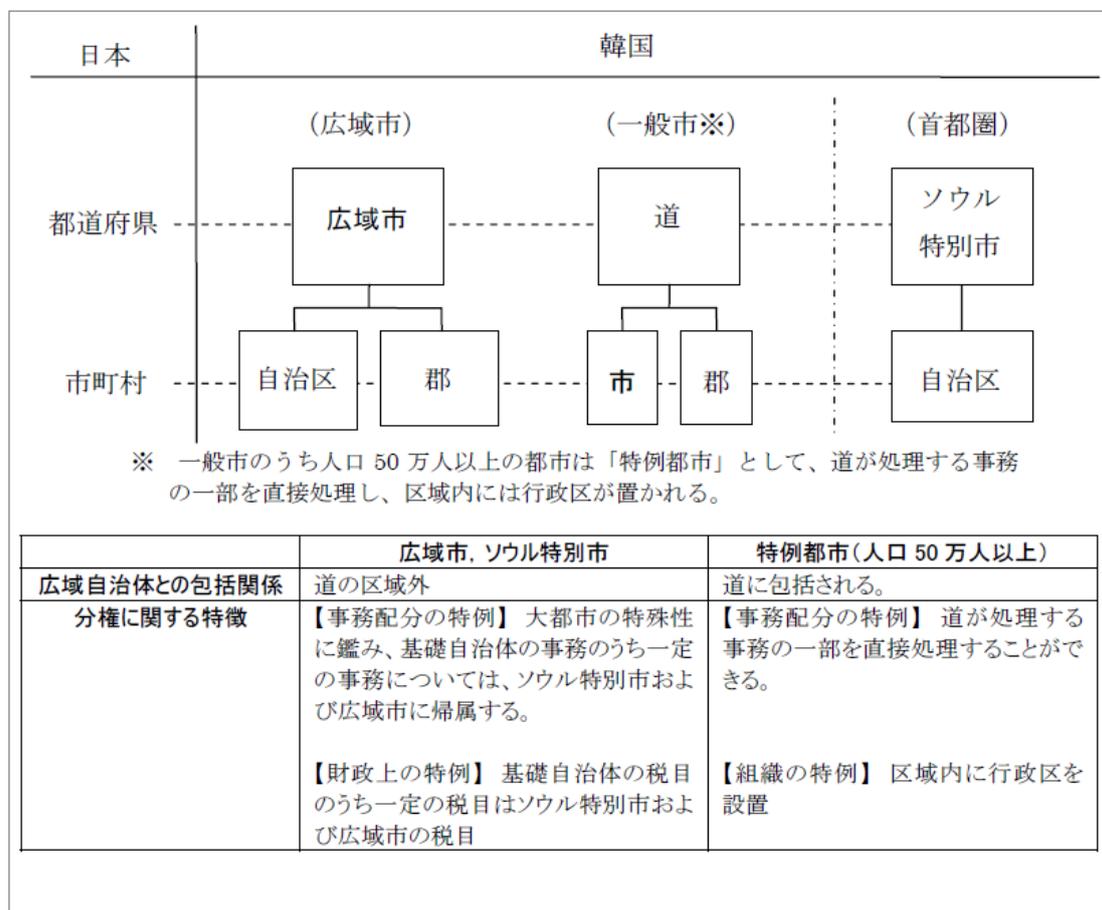
2. 市・郡および自治区

ア. 第1号に明記した広域市・道が処理する以外の事務。ただし、人口50万以上の市においては、道の事務のうち、一部を直接処理できる。

イ. 広域市・道と、市・郡および自治区の事務処理権限が競合する場合、市・郡および自治区が優先的に処理する。

地方自治法第10条

図表 韓国の自治制度の概要



出所) 地方制度調査会「諸外国の大都市制度の比較」、福岡アジア都市研究所「広域自治都市のあり方に関する研究報告書」

基礎自治体である市・郡・自治区は日本の市町村に相当し、住民に日常生活に密接に関わる事務を遂行する。平均の人口は市で28万3千人、郡で5万6千人、自治区で32万4

千人であり、郡は農村に置かれている。

広域自治体である特別市、広域市、道は、基礎自治体では処理できない事務、広域的事務を補完的に処理する。

特別市、広域市、道及び特別自治道は、広域自治体として同等の権限を持つが、ソウル特別市は首都としての特殊性を、済州特別自治道は行政体制の特殊性を考慮して、地位・組織・運営において特例的な扱いを受けている²¹。

もともと、特別市と広域市のなかに設置されていた区は市の下部行政単位に過ぎず、特別市と広域市はかつて基礎自治体としての権限も併せ持っていた。しかし、行政事務の処理量は膨大であり、単独で処理することの負担が重くなっていたため、1988年に区を基礎自治体である自治区として独立させることとした。

2. 大都市制度の特色

1) ソウル特別市

ソウルは人口1千万人を超える世界有数の大都市である。面積は国全体の0.6%に過ぎないが、人口の23%、GNPの1/3が集中している。総合所得税の約4割、法人税の約7割がソウルからの徴収である。

1961年のクーデターによって政権を握った軍事政権は翌年に「ソウル特別市行政に関する特別措置法」を制定した。この特別措置法のなかでは次の点でソウル特別市を他の広域自治体とは区別した。

- ・ 内閣首班直屬下に置いたこと。道は内務部長官の監督下であり、ソウルは道より上位に位置付けられた（ソウル特別市の監督を行う国務総理は内務部長官を指揮監督ができるため）。
- ・ ソウル特別市長は、所管事務に関して閣議に出席して報告することができるとされた。
- ・ ソウル特別市長の人事権は道知事よりも強力なものであった。

1988年の自治法全面改正の後、既存の特例を維持しようとするソウル市側と、特例をはずそうとした中央政府との間でせめぎあいが激しく展開された後、1991年に「ソウル特別市行政特例に関する法律」が成立した。そこでは、ソウル特別市は「政府の直轄下に置くが、この法の定める範囲内で首都としての特殊な地域を有する」とされた。

なお、韓国でいう「直轄」とは、中央政府が直接管理するという意味ではなく、中央政府と市との間に他の自治団体を置かず、市が中央政府と直接交渉連絡するという意味である。

1991年の特例法によりソウル特別市は、国務総理の直屬下から政府の直轄となり、他の

²¹ 自治体国際化協会「韓国の地方自治」、韓国地方行政研究院へのヒアリング

道及び広域市（直轄市）と同等の地位となった。特例法に基づき、次の点についてソウル特別市には特例が認められている。

- ・ 行政自治部長官が地方債券の発行を決める際には国務総理に報告する（第4条第1項）。
- ・ 自治事務についての監査をする際には、国務総理の調整を経由する（第4条第2項）。
- ・ 所属公務員についての叙勲の推薦権は、ソウル特別市長に属する（第4条第7項）。
- ・ ソウル特別市に関連した道路・交通・環境などについての計画樹立とその執行において関連中央行政機関の長とソウル特別市長が意見を異にする場合には、国務総理が調整する（第5条）。

1988年の自治法全面改正を受けて、ソウルの自治構造は一層制から自治区を持つ二層制に変更になった。もっとも、ソウル特別市及び広域市の大都市では、自治区単位での分割行政での事務遂行が行政の非効率を招きかねないことから、自治区に代わって事務の一部を処理することが自治法上規定されている（広域市の項で後述する）。

特別市長及び広域市長は、市税収入中の一定額を確保して条例の定めるところにより当該地方自治団体の管轄区域内の自治区相互間の財源を調整しなければならない（地方自治法第160条）こととされている（広域市の項で後述する）。

2) 広域市

(1) 沿革、制度背景

広域市（1995年以前は直轄市という名称）は1962年釜山市が指定されて以来、現在、6市ある（釜山、大邱、仁川、光州、大田、蔚山）。広域市の設置基準は法令上存在しないが、慣例上人口100万人以上を対象に検討されている。

この広域市は、後述するように広域自治体でありながら、基礎自治体の事務の多くも担っており、我が国でいうと、都制に近い制度である。以下では、通常の広域自治体である道から独立させてまで、広域市を設置した背景・理由について、見ていく。

広域市（直轄市）制度が誕生・活用されたのは、都市部への人口の大量の流入があり、国土の均衡ある発展という理念のもと、各地の拠点となる大都市が指定を受けたことが背景にある。この理念は広域市と名称が変わった後も引き継がれており、1997年に広域市となった蔚山（ウルサン）広域市設置に関する法律では、「広域市を設置することにより、住民生活の便益を増進し、地域開発と国土の均衡ある発展を図る」とある。

加えて、より重要な理由としては、人口が膨張した大都市を通常の基礎自治体として扱ったのでは、大都市の行政需要に応えることが難しくなっていたため、大都市を道の管轄から分離・独立させることとした²²。例えば、直近の蔚山広域市誕生の背景には、急速な工業都市化に対して社会インフラと福祉サービスが不足しており、広域市として道から独立させ、財政の自律性を高めることで、都市開発や福祉施設整備等を促進するという理由があった²³。

韓国においても日本の政令指定都市を参考に設計した特例都市制度（人口50万人以上：詳細は後述）がある。しかし、地方行政研究院によると、事務権限や財源移譲の点で特例都市制度では限界がある。そのため、100万人以上の都市には、特例都市制度ではなく、広域市制度の活用がなされてきた。

地方行政研究院によると、大都市が自らの財源を活用して都市開発や経済産業政策に取り組むことは国全体の成長にとっても重要であるとの考えが、広域制度導入の背景となっている。韓国では、広域自治体のうち比較的都市部を多く含む区域を特別市・広域市とし、農村部を含む区域を道としてきており、前者は国全体の牽引役として期待されている²⁴。例えば、蔚山広域市誕生前のレポート、「蔚山直轄市昇格と慶南」（慶南発展研究院、1993年）によると、地方財政運用と都市管理の組織を、市 - 道 - 国の3元体系から2元化することによって

- ・ 地域の実情に合致した都市開発と施設建設

²² 李憲模「比較研究への一試論 日韓の大都市制度を中心に」中央額大学法学論叢 2005年

²³ 蔚山市ホームページ（蔚山広域市史）

²⁴ 地方行政研究院へのヒアリング

- ・企業本社の移転、地方銀行設立を誘導
- ・港湾等流通構造の見直し、地域経済の活性化を通じて、東アジア・太平洋経済圏の中心地としての役割を發揮
- ・迅速な住民サービス
- ・公務員の質向上
- ・住民の自矜心（誇り）の向上

とあり、住民福祉の向上に加えて、経済面を中心に東アジアを視野に入れた発展を目指す姿勢が窺える。

広域市（直轄市）の分離独立には道からの反対があった。直轄市の時代には軍事政権のもと実行されてきたが、民主化された後の蔚山広域市の誕生の際にも、慶尚南道から強い反対があったが、中央政府の強いリーダーシップのもと広域市への昇格を進めたという経緯がある²⁵。

1995年に直轄市は名称変更し広域市となった。直轄市という言葉に政府が直接管轄するというイメージが強いことが名称変更の背景にある。また、名称変更のみならず、広域市制度のもとでは、広域市のもとに自治区に加えて、農村型自治体である郡を置くことが可能となった。

（２）事務権限の特色

広域自治体としての権限に、広域市と道との間に違いはない。しかし、次の３点で広域市の事務量は道よりも多いものとなっている²⁶。それに伴い、税財政制度上も特例的な制度が存在する（後述）。

第１に、広域市には基礎自治体である自治区に代わって処理する事務が多い（ソウル特別市も広域市と同様）。広域市が自治区に代わって処理する事務は 14 項目 44 業務であり、人事、埋葬、清掃・廃棄物処理、住宅開発、都市計画、道路建設・管理、上水道、下水道、公園管理、公共交通、工業団地・公設市場などが含まれる（次図表：地方自治法施行令）。

図表 特別市・広域市が処理する自治区の事務

- | |
|---|
| <p>ア 地方自治団体の人事及び教育等に関する事務</p> <p>（ア）市と自治区、自治区相互間の人事交流（6 級以上）</p> <p>（イ）地方公務員任用試験及び各種資格試験の実施</p> <p>（ウ）地方公務員の教育・訓練の実施（職場教育を除外）</p> <p>イ 地方財政に関する事務</p> <p>（ア）土地等級設定及び修正の承認</p> <p>（イ）財産税課税時価標準額の決定承認</p> |
|---|

²⁵ 地方行政研究院へのヒアリング

²⁶ 地方行政研究院、大田発展研究院へのヒアリング、大田市提供資料（2007 年 4 月作成）

ウ 埋葬及び墓地等に関する事務

公設墓地・公設火葬場または公設納骨堂の設置・運営

エ 清掃・汚物に関する事務

(ア) 一般廃棄物(し尿、ゴミ等)処理施設の設置・運営

(イ) 一般廃棄物の処理手数料料率決定

オ 地方土木・住宅建設などに関する事務

(ア) 国民住宅建設事業の施行

(イ) 国民住宅事業特別会計の設置・運営

(ウ) アパート地区開発に関する基本計画樹立

(エ) 民営住宅投機過熱地区指定

カ 都市計画に関する事務

(ア) 都市基本計画の樹立

(イ) 都市計画地域の立案

(ウ) 都市計画施設の立案

(エ) 都市計画用途地域の立案

(オ) 都市計画に関する基礎調査

(カ) 都市計画事業の施行

(キ) 都市計画事業受益者負担金賦課徴収

(ク) 都市再開発事業の基本計画樹立及び施行(住宅改良再開発事業は除外)

キ 道路の開設と維持・管理に関する事務

幹線(12メートル以上)以上の道路として路幅と路線の重要度を勘案して特別市・

広域市条例で決めた道路の維持・管理

ク 上水道事業に関する事務

(ア) 上水道の新設・改築及び修繕ならびにその維持管理

(イ) 上水道公債発行

(ウ) 上水道事業特別会計設置・運営

(エ) 水道事業所設置・運営

ケ 公共下水道に関する事務

(ア) 公共下水道整備基本計画の樹立・施行

(イ) 公共下水道の設置・改築及び修繕

(ウ) 下水終末処理場の設置と維持・管理

コ 公園など観光・休養施設の設置・管理に関する事務

(ア) 都市公園及び遊園地造成計画の立案

(イ) 都市公園・遊園地設置及び管理

(ウ) 都市公園・遊園地の入場料・使用料・占用料の徴収

(エ) 公園・遊園地・野外公演会場等の市民休養施設の設置・維持に関する事務

(オ) 公設運動場・体育館・博物館・図書館・美術館・市民会館等の設置・運営に関する事務(特別市・広域市条例で決定)

サ 地方軌道事業に関する事務

(ア) 地方軌道事業運営計画の樹立

(イ) 地方軌道事業の設置・運営

- (ウ) 地方軌道事業特会計の設置
- シ 大衆交通行政に関する事務
 - (ア) 都市鉄道の設置・運営と市民利用に関する行政
 - (イ) 市内バス・市外直行バスの運行など大衆交通行政に関する事務
 - (ウ) 大衆交通手段の調整・統制に関する事務
- ス 地域経済育成に関する業務
 - (ア) 地方工業団地の造成・管理
 - (イ) 公設市場・屠殺場・農水産物共同売場などに関する事務
 - (ウ) 流通団地の指定申請・造成及び運営管理
 - (エ) 農水産物 卸売市場の開設・運営
- セ 交通信号機、安全表示等の設置・管理などに関する事務

第2に、道のなかで人口50万人以上の特例都市（後述）を含む場合、道は道の権限の一部を特例都市に移譲する。この場合、広域自治体としての事務についても広域市と比べ、道の事務量は小さなものとなる。

第3に、道の場合、農村部が共存するという地域特性のために、事務を直接執行するよりも中央政府と市・郡と連結調整する役割が大きくなる。

大田（テジョン）広域市を例に職員数を見ると、総数は大田市2998人、忠清南道3227人と道のほうが多いが、これは道には消防所職員数が多いためであり、本庁職員数では大田市1,030人、忠清南道1086人と大差はない²⁷。大田市は都市行政の特性を反映して、交通、上下水道、清掃、都市計画等の職員数が多い傾向にある。

地方行政研究院へのヒアリングによると、河川管理については大都市の特例的な措置は存在しない。河川の規模別に国と地方が分担しており、特別地方行政機関（国の地方出先機関）である地方環境庁が総合的な管理を担当している。水辺空間の開発・整備は各自治体において実施している。

都市計画上の権限については広域市（ソウル特別市も同様）が自治区に代わって事務を処理すること以外には、大都市特例は存在しない。地方行政研究院によると、線引きは国土管理基本計画法により国の権限であるが、その中の開発は各自治体の権限である。

警察については、後述する済州特別自治道に自治警察が設置されていることを除いて、広域市を含む自治体には設置されていない。ただし、地方行政研究院によると、現在、自治警察導入のための基本法案が国会に上程されている。

自治警察制度の導入は1948年から議論があったものの、実現しなかった。しかし、2004年1月の制定された地方分権特別法において、「国家は地方行政と治安行政の連携性を確保

²⁷ 大田市提供資料（2007年4月作成）

して地域特性に適合した治安サービスを提供するために自治警察制度を導入しなければならない」と規定された。自治警察創設を進める背景には、住民の安全保護と地域の秩序維持に地方自治体の首長が何ら役割と責任を負わないことへの問題意識、また地域の実情に応じた治安体制の整備の必要性（例えば、観光客が多い地域ではそれに応じた対応した専門の警察チームを設置すること）からである²⁸。自治警察は基礎自治体単位であり、その自治体において設置するかどうかを選択する。自治警察は防犯巡察、社会的弱者保護、交通安全・取締り、基礎自治体の公共施設及び地域行事等の地域警備など、住民にとって身近なサービスを担うことで検討されている。

なお、駐車違反の取締りは現在、国から地方への機関委任事務である。後述するように、機関委任事務制度の廃止についても現在国において検討されている。

（３）税財政制度

（税制度）

韓国の自治体の財源としては、地方税の構成比が高く、日本と比べると地方債の比率が極めて低いことが特徴的である（均衡予算の原則が強く維持されており、限度額以上の起債には国の承認が必要であり、地方債発行は少ない）。歳入総額に占める地方税の割合はソウル特別市 79%、広域市 55%、道 36%、市 27%であり、大都市と道・市との間の差は大きい（次図表）。

図表 韓国における一般会計歳入財源の比較(単位:億ウォン、億円)

区分	韓国				日本	
	2007年度	構成比	2006年度	構成比	2006年度	構成比
計	865,210	100.0%	899,232	100.0%	831,508	100.0%
地方税	380,732	44.0%	380,712	42.3%	348,983	42.0%
税外収入	101,400	11.7%	131,409	14.6%	67,779	8.1%
地方交付税	214,083	24.8%	209,205	23.3%	167,233	20.1%
地方譲与金	0	0.0%	0	0.0%	37,324	4.5%
補助金	162,648	18.8%	168,730	18.8%	102,015	12.3%
地方債	6,347	0.7%	9,176	1.0%	108,174	13.0%

	地方税	税外収入	地方交付税	交付金	補助金	地方債
ソウル特別市	79%	11%	4%		6%	
広域市	55%	10%	12%		19%	4%
特別自治道	23%	6%	36%		32%	3%
道	36%	5%	13%		44%	2%
市	27%	13%	25%	7%	27%	1%

出所) 自治体国際化協会「韓国の地方自治」

²⁸ ゾンフィゼ(政府の自治警察制実務推進団長)「自治警察制導入法案に関する研究」

地方行政研究院、大田発展研究院へのヒアリングによると、大都市において地方税収が多く、自らの財源で経済産業政策や都市開発ができることが韓国の大都市制度の大きな特色である。

地方税及び税外収入の一般会計歳入決算額に占める割合である「財政自立度」を比較すると、ソウル特別市 90.4、広域市平均 57.9、道平均 33.9、市平均 40.7、郡平均 17.8、自治区平均 37.3 であり（2009 年）大都市の財政自立度が高いことが分かる（次図表）。

なお、後述するように、広域自治体から基礎自治体へは財政移転（財政調整制度）がある。税収と税外収入にこうした調整交付金や国から交付税等を加えて、一般会計決算額に占める割合である「財政自主度」を見ても、ソウル特別市 92.2、広域市平均 72.0、道平均 48.5、市平均 71.5、郡平均 64.6、自治区平均 61.8 であり（2009 年）通常の広域自治体である道に比べて、広域市の財政の自律性は高いことが分かる。

図表 韓国における財政の自律性を測定する指標とその自治体別状況（2009 年）

■財政自立度

$(\text{地方税} + \text{税外収入}) \div \text{一般会計歳入決算額} \times 100$

	特別市	広域市	道	特別自治道	市	郡	自治区
平均	90.4	57.9	33.9	24.9	40.7	17.8	37.3
最高値	90.4	75.7	64.1	24.9	72.9	56.7	85.7
最低値	—	42.9	10.4	—	9.9	7.2	13.6

■財政自主度

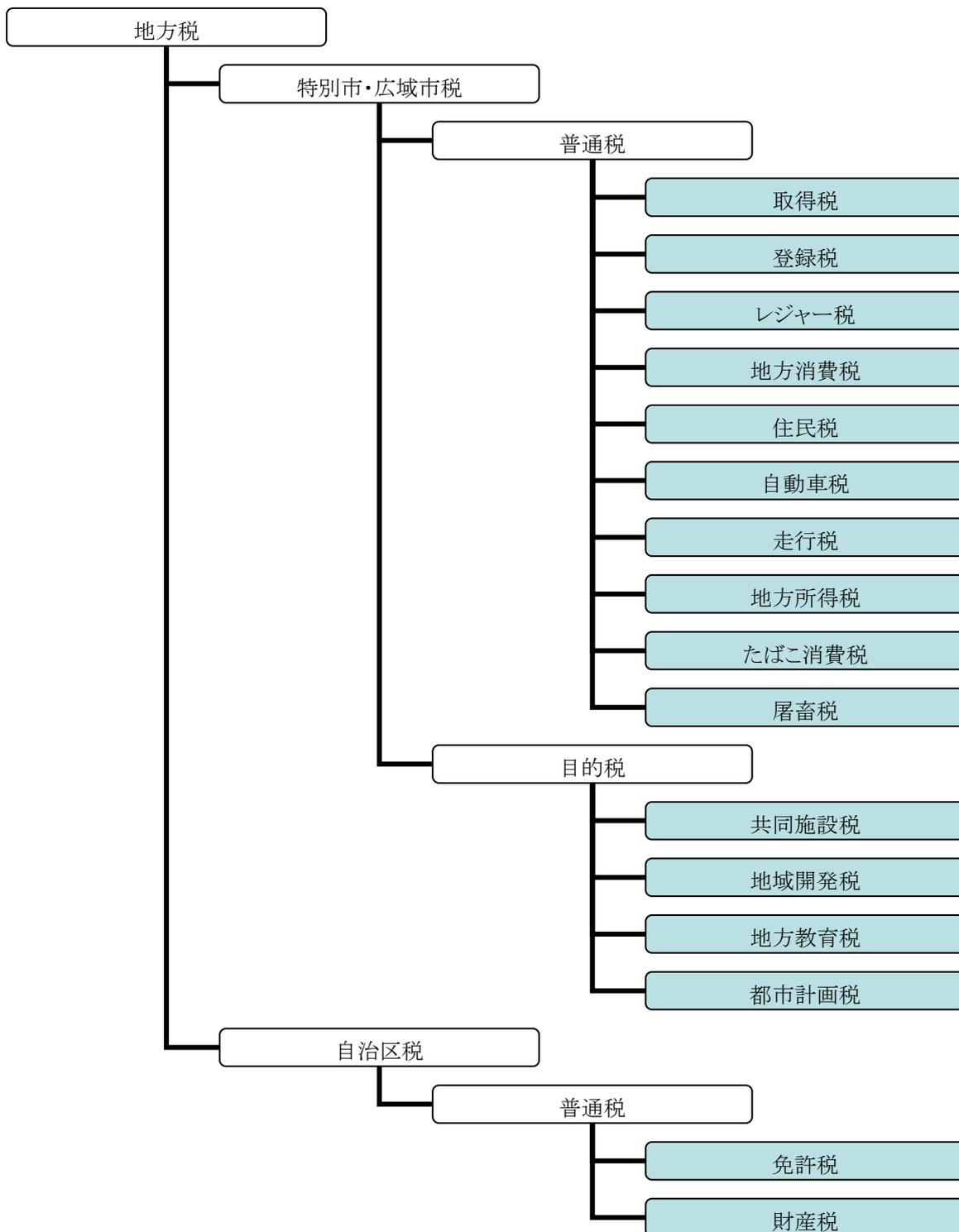
$(\text{地方税} + \text{税外収入} + \text{交付税} + \text{調整交付金} + \text{財政補てん金}) \div \text{一般会計歳入決算額} \times 100$

	特別市	広域市	道	特別自治道	市	郡	自治区
平均	92.2	72.0	48.5	64.1	71.5	64.6	61.8
最高値	92.2	79.7	66.0	64.1	91.4	75.9	91.4
最低値	—	68.2	32.4	—	58.5	50.3	33.7

出所) 行政安全部 HP をもとに作成

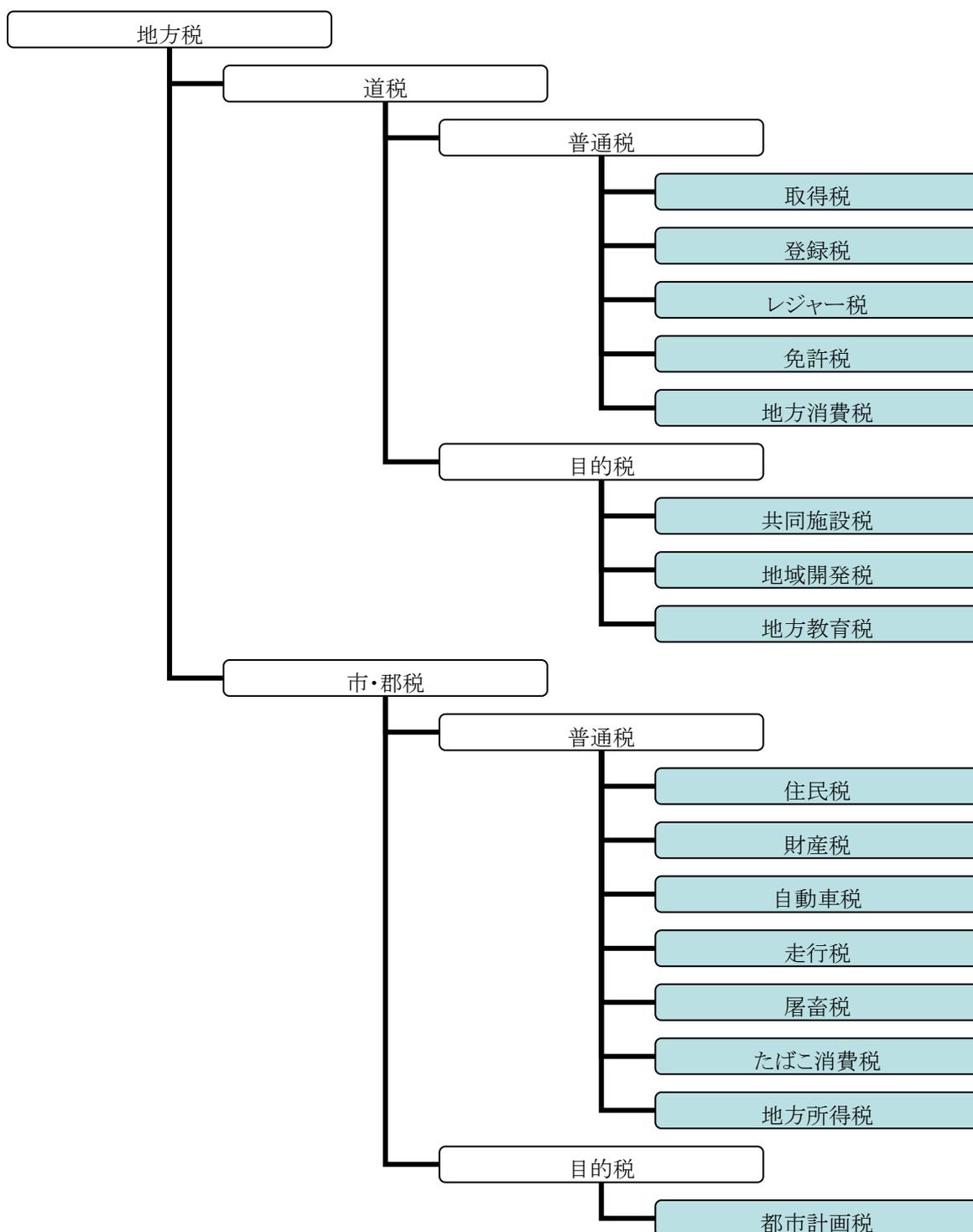
地方税のうち、大都市であるソウル特別市・広域市と自治区との税目は次のような税体系となっている。広域市税は、道税と比較して税目は多くなっている。住民税、自動車税、地方所得税、たばこ消費税は広域市税であるが、これらは道の場合は基礎自治体の税である（次図表）。

図表 韓国における地方税体系（現行：特別市・広域市 - 自治区）



出所) 行政安全部 HP の資料をもとに NRI 作成 (以下同様)

図表 韓国における地方税体系（現行：道 - 市・郡）



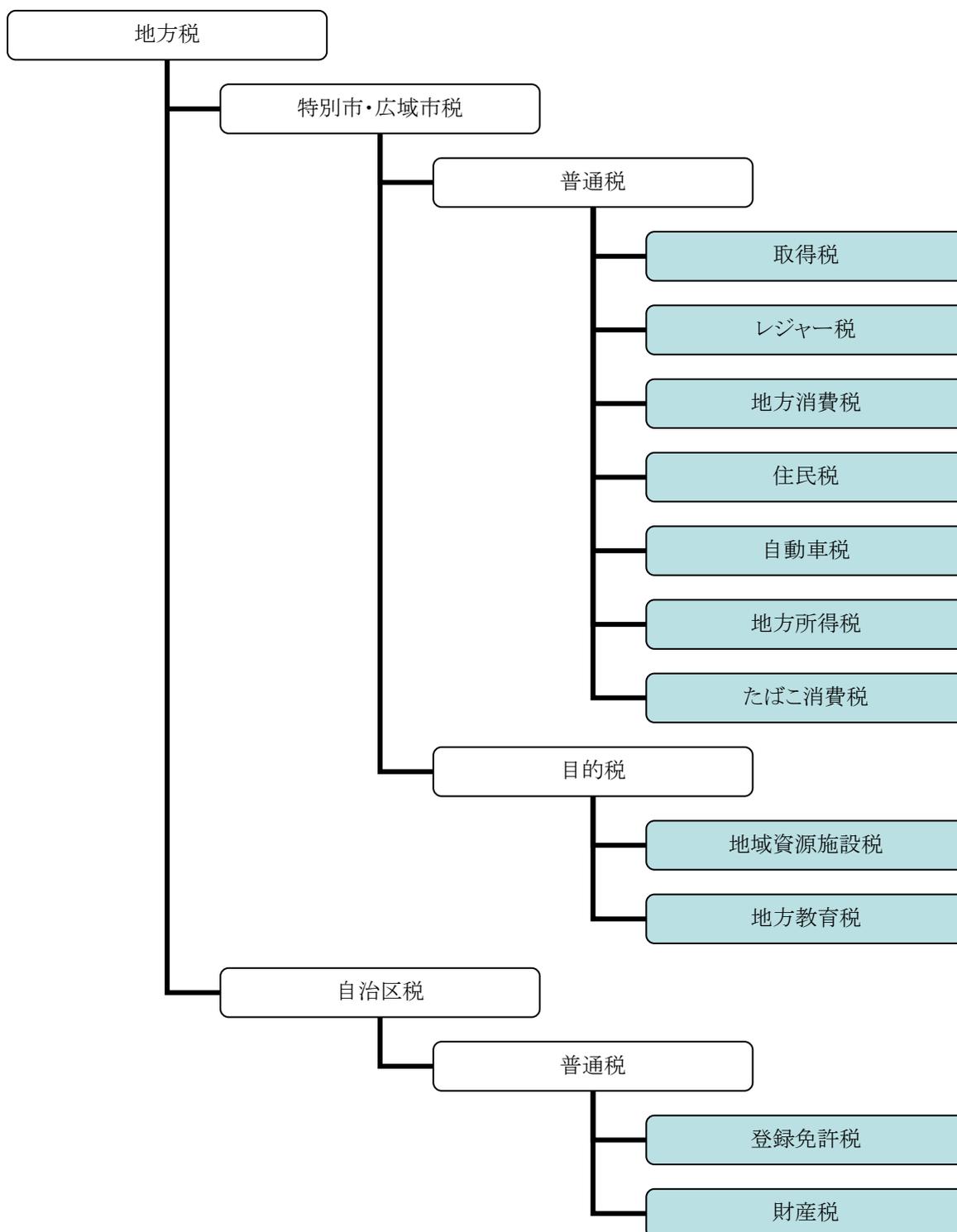
韓国では 2009 年 6 月に地方税法が全面改正され、16 税目を 11 に統廃合された（2011 年より施行）。これは、これまで頻繁に部分改定のみが行われた結果、地方税の体系と内容は複雑で分かりにくいという批判が以前から強かったためである。今回の改正により、納税者にとっての負担額の変化はない。この改正によって、自治体全体には約 6 千億ウォンの税収増加の効果が予想され、財政自立度が 5 % 向上する見込みである。特に自治区では登録免許税が税収となり、税収の増加が予想される。しかしながら、国税と地方税の比率は依然として 8 : 2 であり、歳出規模では 4 : 6 であることを考えると、地方財政の自律性向上という面では向上されていないと評価されている²⁹。

図表 韓国における地方税法の改正内容

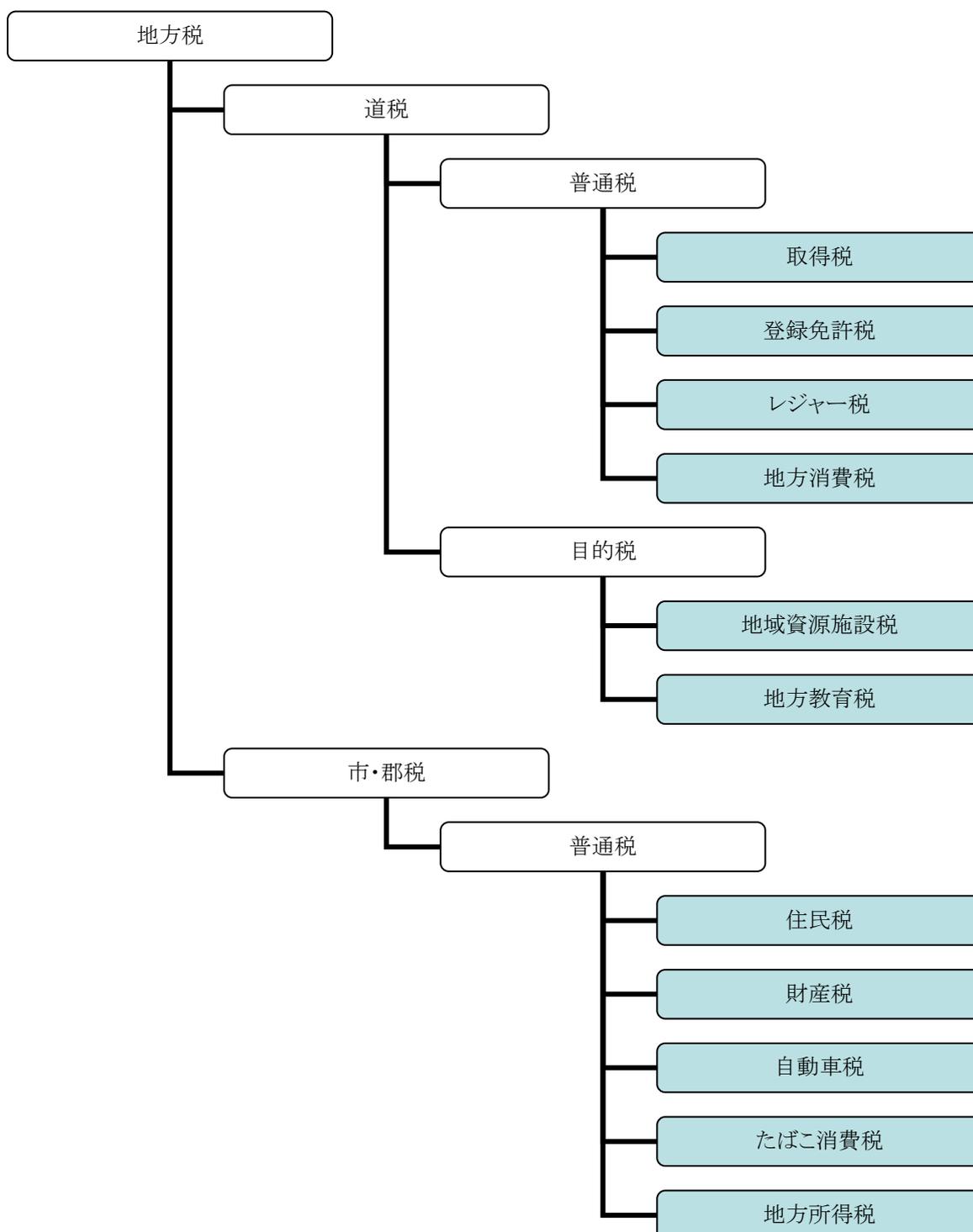
	現行(16 税目)	改定(11 税目)
重複税目の統廃合	取得税＋登録税(取得に関する分)	取得税
	財産税＋都市計画税	財産税
類似税目の統合	登録税(取得関連以外)＋免許税	登録免許税
	共同施設税＋地域開発税	地域資源施設税
	自動車税＋走行税	自動車税
廃止	屠畜税	—
現行維持	住民税、地方所得税、地方消費税、たばこ消費税、レジャー税、地方教育税	住民税、地方所得税、地方消費税、たばこ消費税、レジャー税、地方教育税

²⁹ 地方行政研究院李英姫（税制新聞 2009 年 7 月 13 日）

図表 韓国における地方税体系（2011年改正後：特別市・広域市 - 自治区）



図表 韓国における地方税体系（2011年改正後：道・市・郡）



(財政調整制度)

韓国では日本の交付税に似た地方交付税制度が存在するほか、広域自治体から基礎自治体への財政移転がなされている。

図表 広域自治体から基礎自治体への財政移転

区分	市・道費補助金	調整交付金	財政補てん金
根拠法令	<p>地方財政法第 23 条 『市・道は施策上必要があると認められるとき、又は市・郡及び自治区の財政上特に必要であると認められるときは、予算の範囲内において市・郡及び自治区に補助金を交付することができる。』</p> <p>地方財政法施行令第 29 条 『補助金等に対する交付申請・交付決定及び使用などに関する基本的な事項は当該地方自治団体の条例で定める。』</p>	<p>地方自治法第 160 条第 1 項 『特別市長及び広域市長は、市税収入中の一定額を確保して条例が定めるところにより自治区相互間の財源を調整しなければならない。』 (1988 年 4 月 6 日改定)</p> <p>地方財政法施行令第 57 条 『法第 160 条の規定により自治区相互間の調整財源は当該市税中取得税と登録税とし、自治区相互間の財源調整方法を定める条例には調整交付金の交付率・算定方法及び交付時期などが含まれなければならない。』 (1995 年 7 月 1 日改定)</p>	<p>地方財政法第 29 条 『市・道知事(特別市長を除く)は市・郡で徴収した広域市税・道税(原子力発展のための地域開発税、共同施設税及び地方教育税を除く)の 27%(人口 50 万以上の市と自治区でない区を設置している市の場合には 47%)に該当する金額を市・郡に対する財政補てん金として確保し、人口、徴収実績、当該市、郡の財政事情このほか大統領令の定める基準により当該市・道(特別市を除く。)の管轄区域内の市・郡に配分しなければならない。』</p>
財源	<p>市・道の一般会計又は特別会計</p>	<p>特別市・広域市税である取得税・登録税中条例で定める一定額 ソウル 50%、釜山 51%、大邱 52%、仁川 50%、光州 70%、大田 68%、蔚山 58%</p> <p>一般交付金と特別交付金で運用 ソウル 10%、釜山 5%、大邱 10%、仁川 10%、光州 10%、大田 10%、蔚山 10%</p>	<p>広域市・道の徴収交付金中、条例で定める一定額 ・一般財政補てん金：90% ・施策推進補てん金：10% ・特別財政補てん金(京畿道該当)</p>
用途	<p>特定の支援対象事業財政需要充当(用途指定)</p>	<p>用途指定なく基礎自治団体の一般財源として使用</p>	<p>用途指定なく基礎自治団体の一般財源として使用(施策)</p>

			推進補てん金は市長・郡守が要請する事業又は市・道知事が必要と認める事業)
配分方法	支援事業別事業優先順位などによって支援	基礎自治団体別基準財政収入額と基準財政需要額を分析した後財政不足額を基準に包括配分	人口、徴収実績、当該市・郡の財政事情その他大統領令で定める基準により配分

出所) 自治体国際化強化「韓国の地方自治」

3) 特例都市(特定市)

人口 50 万人の市は基礎自治体であるが、道の事務の一部を直接処理することができる(自治法第 10 条第 2 項)。特例都市には次のような特例が設けられている。

(組織上の特例)

- ・ 自治区ではない区を設置できる。
- ・ 機構設置上の室局の数、室課の数の特例がある。

(事務処理権限上の特例)

- ・ 地方公企業に関する事務(地方公社及び地方公団の設立・運営)、住宅建設(一定規模以上の住宅建設事業計画の承認)、土地区画整理、都市計画、土地再開発、環境保全、自動車運送(事業免許等)、職員の定数管理事務(6 級以下の定員策定)など計 18 事務について、市が直接処理できる(次図表)。

図表 特例都市における事務処理特例

分野	사무내용 業務内容
보건의료(1) 保健・医療(1)	병원급 이상 의료기관 설치 및 지도·감독 病院級以上の医療機関の設置および指導・監督
지방공기업(2) 地方公企業(2)	지방공사의 설립·운영 地方公社の設立・運営 지방공단의 설립·운영 地方公団の設立・運営
주택건설(2) 住宅建設(2)	도 조례로 정하는 일정규모 이상의 주택건설계획 승인(지방자치단체장이 시행하는 경우 제외) 道条例で指定する一定規模以上の住宅建設計画の承認 (施行者が地方自治体長である場合を除く)

	대지조성사업계획의 승인 및 준공검사 宅地造成事業計画の承認および竣工検査
토지구획정리(2) 土地区画整理(2)	토지구획정리사업에 따른 환지계획 인가 土地区画整理事業に伴う換地計画の認可
	부담금 및 보조금의 집행잔액 허가 負担金および補助金の執行残額の許可
도시계획(5) 都市計画(5)	행정청이 시행하는 도시계획사업 실시계획인가 및 변경인가와 행정청이 아닌 자에 대한 도시계획사업 시행허가승인 및 변경승인 行政庁が施行する都市計画事業の実施計画および変更の認可、その他第 3者が施行する都市計画事業の実施計画および変更の認可
	도시계획사업실시계획 인가고시 都市計画事業実施計画の認可、告示
	경미한 도시계획의 변경 결정 軽微な計画変更の決定
	도시계획의 지적승인 사무 都市計画基本図の承認業務
	도시계획사업에 대한 준공검사 都市計画事業に対する竣工検査
도시재개발사업(2) 都市再開発事業(2)	재개발사업 시행자 지정신청 再開発事業の施行者指定の申請
	재개발사업 시행의 지도·감독 再開発事業の指導・監督
환경보전(6) 環境保全(6)	배출시설의 설치허가 및 변경허가 排出施設の設置および変更の許可
	환경오염물 제거명령 環境汚染物質の除去命令
	산업폐기물 재생이용업자의 신고수리 및 관리 産業廃棄物の再生利用業者の申告受理および管理
	축산폐수 정화시설의 설계시공업의 등록 및 지도·감독 畜産排水浄化施設の設計・施工業者の登録および指導・監督
	비산먼지시설의 개선명령 飛散粉塵施設の改善命令
	비산먼지 시설사업의 중지 및 시설 등의 사용 중지, 사용제한명령 飛散粉塵施設の使用制限、中止命令

건설기계 관리(2) 建設機械管理(2)	건설기계등록 및 말소 建設機械登録および抹消
	건설기계등록사항의 변·갱신 신고 등 建設機械登録事項の 変更 ・更新申告
자동차 운송사업(2) 自動車運送事業(2)	자동차 운송사업(전세버스, 일반구역 화물차, 특수여객자동차) 면허와 이에 관련되는 사무 自動車運送事業(貸切バス、一般 区域 貨物車、特殊旅客自動車)免許に 關 連する業務
	자동차 운송사업(택시에 한함)계획변경 인가 自動車運送事業(タクシーに限る)計 画 変更の認可
공무원인사·정원(1) 公務員の人事(1)	행정안전부령이 정하는 기준정원범위내 6급 이하 정원책정 行政案全部令で定める基準定員 内 での6級以下公務員の定員策定
지적사무(5) 地籍事務(5)	토지의 지번경정 승인 土地の地番更正の承認
	지적공부의 반출 승인 地籍公簿搬出の承認
	축척변경 승인 縮尺 変更 の商人
	지적측량 검사 地籍測量の 檢 査
	지적측량 대행법인의 지도·감독 地籍測量代行業者の指導・監督
열사용 기자재 熱使用機資材	열사용기자재 제조업의 허가 熱使用機資材製造業の許可
식품제조업(4) (유가공품, 식육제품업) 食品製造業(4) (乳加工業、食肉製品 業)	허가, 변경허가 및 시정명령 許可、 変更 許可および是正命令
	시설의 개수명령 施設の改修命令
	폐기처분 廢 棄 処 分
	허가취소 許可取り消し
묘지, 화장장 및 납골당의 운영(3)	묘지, 화장장 및 납골당의 허가 墓地、火葬場、納骨堂の許可

墓地、火葬場、納骨堂 の運営(3)	묘지, 화장장, 납골당의 구역 및 시설변경과 폐지의 허가 墓地、火葬場、納骨堂区域および施設の変更、廃止の許可
	시체운반업의 허가 遺体運搬業の許可
사회복지시설 사무(1) 社会福祉施設(1)	사회복지시설 수혜자로부터의 비용수납의 승인 社会福祉施設利用者からの料金徴収の許可
고압가스(1) 高压가스(1)	고압가스 제조업의 허가 高压가스製造業の許可
도시가스(1) 都市가스(1)	도시가스 공급시설의 설치공사계획 승인 및 변경승인 都市가스供給施設設置の工事計画および変更の承認
지방채(1) 地方債(1)	지방채 발행승인 신청 地方債発行承認の申請

(財政制度上の特例)

- ・ 市・道知事は市・道税の 27% (50 万人以上の市は 47%) 該当額を財政保全金として確保し、人口、徴収実績、当該市、郡の財政事情このほか大統領令の定める基準により管轄区域内の市・郡に配分する。

4) 濟州特別自治道

濟州は面積 1.848 km³、東西 73 km、南北 41 kmにおよぶ韓国最大の島で、人口約 56 万人。年間 500 万人を超える観光客が訪れている³⁰。濟州道は 2006 年 7 月から、軍事・外交・司法以外の高度な自治権を付与された地方分権モデル「濟州特別自治道」へ轉換した。

³⁰ 濟州のホームページ <http://japanese.jeju.go.kr/index.php?site=JAP>

図表 濟州特別自治道の制度概要(抜粋)

1. 高度な自治権の付与

(1) 自治立法権の強化

- ・現行憲法の枠組みの中で条例制定及び規律範囲を拡大し、自治立法権を強化
- ・条例制定範囲の実質的拡大
- ・法律案提出要請権の付与

(2) 自治組織・人事の自律性強化

- ・機関構成方式及び機構・定員管理自律性の拡大
- ・公務員競争力・専門性向上のための制度強化 等

(3) 議政活動力量の強化

- ・地方議会の支給経費・会期運営の自律化
- ・地方議会の独立的人事運営 等

(4) 住民参加の拡大

- ・住民の直接参加制度活性化 等

(5) 財政自主権の強化

- ・地方税を特別自治道税に転換
- ・地方債発行の完全自律化 等

(6) 教育自治制の先導的实施

- ・教育監・教育委員の住民直接選挙等

(7) 「濟州型自治警察制」試験実施

- ・現行の国家警察組織の運営システムはそのまま維持しながら、特別自治道知事の所属下に自治警察設置 等

(8) 特別地方行政機関の移管

2 核心産業の重点育成

(1) 規制緩和措置

(2) 環境にやさしい観光・休養地の建設

(3) 国際競争力を備えた教育環境の造成

(4) 特化された良質の医療サービスモデルの開発・育成

(5) 清浄1次産業の育成

3. 韓国における地方分権改革の動き

韓国では、1991年に地方自治法が復活して以来、国から地方への権限委にに取り組んできた。1991年から1998年の間に委譲対象事務総数3,701件のうち、2,008件の委譲を決定し、うち1,743件は完了している。1998年からの金大中政権では、1999年に「中央行政権限の地方委譲推進等に関する法律」を制定し、地方委譲推進委員会を発足させた。同委員会では、地方への委譲事務として5,622件を審議し、2006年12月時点では1,087件の委譲が実現している³¹。

盧武鉉政権時に地方分権については国の重要なアジェンダのひとつとなり、さまざまな改革が検討された。その主な成果としては、2003年に決定し2004年1月から施行された「地方分権特別法」がある。その主な内容は次図表のとおりである。

図表 地方分権特別法の主な内容

(1) 中央と地方の権限再構築

中央政府の事務と財政など中央の権限を地方に委譲し、住民の生活と直結する教育自治制度の改善、自治警察制の導入を行うと共に、特別地方行政機関の実態を総合的に把握して、地方自治体が遂行することがより効率的な事務は、地方自治体が担当することとした。

(2) 地方財政の強化

地域発展のための財政拡充方案として、国税と地方税の財源を調整して地方自治団体の自主財源を拡大することや、交付税を段階的に上方修正して国庫補助金制度を改善することが規定され、また、自治団体間財政格差を緩和すること等も盛り込んだ。

(3) 地方の自治行政力強化

地方の自治行政力強化のために、地方の条例制定範囲を拡大して自治立法権を高め、組織・人材管理の自立性を保障したほか、地方議会の活性化を図り、地方選挙制度を改善することとした。またその一方で、住民監視と住民参加を保障するために住民投票法を制定するようにした。

出所) 自治体国際化協会「韓国の地方自治」

しかし、地方分権促進委員会や地方行政研究院へのヒアリングによると、5年という限られた期間であったため、盧武鉉政権の改革の具体化は李明博政権に引き継がれることとなった。

参考に盧武鉉政権の地方分権改革の主なアジェンダとその達成状況の評価を次図表に引用する。ただし、政党による評価である点に留意する必要がある。

³¹ 自治体国際化協会「韓国の地方自治」

図表 盧武鉉政權の地方分権 20 課題の評価

기본방향 基本方針	주요과제 主要課題	実績 評価	비고 備考
.중앙-지방정 부간 권한 재배분 1 .中央・地方政 府間権限の再配 分	1.지방분권 추진기반강화 1 . 地方分権推進基盤強化		
	2.중앙권한의 지방이양 2 . 中央権限の地方への委譲		-지방이양추진위원회이양활동 -제주특별자치도 설치 ・ 地方委譲推進委員会 の 委譲活動 ・ 濟州特別自治道の設置
	3.지방교육자치제도 개선 3 . 地方教育自治制度の改善		부분적 실현 部分的に実現
	4.지방자치경찰제도 도입 4 . 地方自治警察制度の導入	×	제주도만 도입 濟州道のみ導入
	5.특별지방행정기관 정비 5 . 特別地方行政機関の整備	×	제주도만 실현 濟州道のみ導入
.획기적 재정 분권의 추진 2 .画期的な財政 分権の推進	6.지방재정력 확충 및 불균형 완화 6 . 地方財政力の拡充および不 均衡是正	×	지방교부세비중을 15%에서 19.24%로 인상하였으나 금액증가 미미 ・ 交付税率の引き上げ：15% 19.24%。しかし、実質的な 金額の増加は少ない
	7.지방세정제도 개선 7 . 地方財政制度の改善	×	
	8.지방재정의 자율성 강화 8 . 地方財政の自律性の強化		
	9.지방재정운영의 투명성, 건전성 강화 9 . 透明、健全な地方財政運営		
.지방정부의 자치 행정역량 강화 3 .地方政府の自 治行政力量の強 化	10.지방자치권 강화 10 . 地方自治権の強化		총액인건비제도입 総額人権費制度の導入
	11.지방정부 내부혁신 및 공무원 역량강화 11 . 地方政府内部の改革および 公務員の力量強化		

.지방의정 활성화 및 선거제도 개선 4 .地方議政活性化および選挙制度の改善	12.지방의정 활성화 12 . 地方議政活性化		
	13.지방선거제도 개선 13 . 地方選挙制度の改善	×	정당공천 확대 등 당초 구상과는 반대로 진행 政党公薦の拡大など、当初の計画とは反対の結果
.지방정부의 책임성 강화 5 . 地方政府の責任許可	14.지방정부에 대한 민주적 통제체계 확립 14 . 地方政府に対する民主的統治体系の確立		주민참여 통제는 강화, 중앙통제는 잔존 住民参加を強化 中央統制は残存
	15.지방정부에 대한 평가제도 개선 15 . 地方政府に対する評価制度の改善		지나친 평가로 부작용 過度な評価による不の影響
.시민사회의 활성화 6 . 市民社会の活性化	16.다양한 주민참여제도 도입 16 . 住民参加制度の多様化		주민투표, 주민소환, 주민소송제도 등 도입 住民投票制度、住民召還制度、 住民訴訟制度等の導入
	17.시민사회 활성화 기반강화 17 . 市民社会の活性化のための基盤強化		시민단체 지원은 늘었으나 시민단체의 신뢰위기와 능력상의 한계 노출 市民団体への支援は増加したが、 市民団体の信頼度、能力の限界が浮き彫りに。
.협력적 정부간 관계정립 7 . 政府間の協働関係構築	18.중앙-지방정부간 협력체제 강화 18 . 中央・地方政府間の協力体系の強化	×	
	19.지방정부간 협력체제 강화 19 . 地方政府間の協力体系の強化	×	
	20.정부간 분쟁조정 기능 강화 20 . 政府間の紛争調整機能の強化	×	

出所) 民主労働党 HP

現在の李明博政権においては、2008年6月から施行された「地方分権促進に関する特別法」に根拠する大統領所属機関「地方分権促進委員会」を2008年12月に発足させた。2013年5月まで期限付きの活動とされている。

促進委員会は任期内での成果をあげることを目標に、7大分野20課題を設定した。「中央行政権限の地方への包括的委譲」と「特別地方行政機関の整備と機能の調整」が主要課題とされている。多くのアジェンダが前政権においても扱われていたものである。

図表 李明博政権における7大分野、20の地方分権課題

분 야 分野	과 제 課題	추진근거 関連法
권한 이양 및 사무구분체계 정비 権限委譲および事務配分体系の整備	사무구분체계 개선 事務配分体系の改善 중앙행정권한의 지방이양 中央行政権限の地方委譲	법 제 10 조
특별지방행정기관 정비 特別地方行政機関の整備	교육자치제도 개선 教育自治制度の改善 자치경찰제도 도입 自治警察制度の導入 특별지방행정기관 기능조정 特別地方行政機関の役割調整	법 제 11 조
지방재정 확충 및 건전성 강화 地方財政の拡充および健全性の強化	지방교부세제도 개선 地方交付税制度の改善 국세와 지방세의 합리적 조정 国税と地方税の合理性再考 지방재정 투명성·건전성 강화 地方財政の透明性・健全性の強化	법 제 12 조
지방의회 활성화 및 지방선거제도 개선 地方議会の活性化および地方選挙制度の改善	자치입법권 강화 自治立法権の強化 지방의회의 전문성·독립성 강화 地方議会の専門性・独立性の強化 지방선거제도 개선 地方選協制度の改善	법 제 13 조
주민참여 확대 住民参加の拡大	주민직접참여제도 강화 住民直接参加制度の強化	법 제 14 조

	자원봉사활동 장려· 지원 ボランティア活動の奨励・支援	
자치행정역량 강화 自治行政の力量強化	지방자치단체 행정체제 정비 地方自治団体の行政体制の整備 지방자치단체 평가기준 마련 및 진단· 평가 地方自治団体に対する評価基準整備 지방공무원 인사교류 활성화 地方公務員間交流の活性化 지방공무원 교육훈련제도 개선 地方公務員の教育・訓練制度の改善	법 제 15 조
국가와 지방자치단체의 협력체제 정비 国家 地方自治団体間協力体系の 整備	중앙-지방정부간 협력체제 강화 中央・地方政府間協力体系の整備 분쟁조정 기능 강화 紛争調整機能の強化 특별지방자치단체제도 도입· 활용 特別地方自治団体制度の導入・活用	법 제 16 조

출처) 行政案全部 地方分権支援団

現在、大統領の下の機関である地方分権促進委員会では、移讓事務の省庁間の調整を行っている最中であり、その調整後、法改正へ運ぶ予定となっている。地方分権促進委員会へのヒアリングによると、盧武鉉政権時に検討された事務処理件数の約 7 割が李政権となった 1 年足らずの間に実現する目処が着いたということである。

新聞記事においても、2009 年 12 月 8 日の「地方分権促進委員会が発表した権限委讓の実績をみると、2009 年だけで 697 件の委讓を達成。これは過去 10 年間の実績の 30%、5 年間の実績の 77.3%におよぶ成果である。具体的には、地方の実情に応じた教育活動の推進を図るため、広域・道教育庁に関連機構設置の権限、早期進級・卒業制度の活用権限等を委讓した。放送通信部門では、有線放送の許可権限を地方に委讓することで、情報通信の普及、発展を促進させる。一方、森林管理部門では、地域の実情にあった森林育成のため、樹木園の造成と進行機能を委讓した」と報道されている³²。

さらに進んだ委讓も検討されている。地方分権促進委員会へのヒアリングによると、都市計画、廃棄物処理、産業政策、土地利用・開発権限などが対象となっているが、現在調整中であるため、詳細は公表されていない。現時点で詳細は不明であるが、地方への権限

³² 江原日報 2009 年 12 月 9 日

委譲は、自治体の規模別に異なる予定であり、広域市のような大都市は権限委譲の受け皿となる。

また、機関委任事務制度の廃止も検討されている。我が国と類似した方法、すなわち、自治事務と団体委任事務に近い類型に整理される予定で検討が進んでいる。さらに、国の出先機関の地方移管も検討されており、現在は、各機関の機能について調査されている最中である。

地方財政の自律性強化については、国税であった消費税の地方移管（地方消費税の創設）と地方所得税の導入が現政権の大きな成果である。これは盧武鉉政権時にも検討されたものの実現しなかった改革であり、現政権の地方分権への熱意を示すものとの評価もされている³³。地方消費税が導入されたのは、地方税の多くが財産課税の比重が高いため、企業誘致等の経済活性化の努力が地方税収の増加につながりにくいという背景があった。「地方経済の活性化 地方税拡充 自治体における再投資」という良い循環構造を形成することが企図されている³⁴。地方消費税は広域自治体の税収となる。

李政権から検討が始まったアジェンダとして、現在の広域自治体の広域ブロック化を検討しており、日本の道州制の議論も参照されている。

³³ 自治体国際化協会ソウル事務所提供資料「韓国における地方消費税及び地方所得税の導入について」

³⁴ 自治体国際化協会ソウル事務所提供資料「韓国における地方消費税及び地方所得税の導入について」

4. 大都市における都市の魅力を高める取り組み

(1) ソウル市の河川の復元

広域市の事例ではないが、かつて高架道路が設置されていたソウル特別市の清溪川の復元事業は2年3ヶ月という短期間で遂行された。これは、暗渠化し、上部に高架道路が通っていた清溪川 5.8km に、水質浄化対策や親水施設を整備し、市民の憩いの場としたプロジェクトである。

特別市であるソウル市に都市開発や地域開発、河川管理の多くの権限が委譲されていたことにより、2年3ヶ月(2003年7月から2005年9月)という短期間で実現された

自治体国際化協会ソウル事務所へのヒアリングによると、背景には、市長のトップダウンによる強い推進があった。もっとも、事業費 386,739 百万ウォンは全額ソウル市予算でもあり、市への財源と都市計画上の権限が背景にあったものと考えられる。

図表 清溪川の復元

清溪川の変遷



40年前の清溪川。清溪高架道路。



復元工事中。高架道路が撤去され、川の蓋も外されました。



復元された川。ここから清溪川が始まります。40年前との違い、すごいです。

出所) www.suito-osaka.net

(2) 仁川経済自由区域の取り組み

(制度の概要)

外資誘致の促進を大規模で実施する経済自由区域の取組について取り上げる。仁川経済自由区域は韓国で最初に自由区域に指定された事例であり、事業開始の2003年から2020年までに総事業費40兆7千億ウォンをかけて造成される予定である。仁川市によると、現在のところ、知識基盤の先端産業誘致のための知識情報産業団地(2,402,000 m²)及びバイオ産業団地(290,257 m²)の開発がなされてきた。

経済自由区域においてははじめの5年間は法人税と所得税が免除され、その後2年間は50%減免されるなど、外資誘致に向けてインセンティブを与えている。

また、国がインフラ整備費用を最大で半分負担する仕組みであり、市にとってもメリットがある。なお、この規定については最近改正があり、経済自由区域委員会の審議・議決を経て建設費の50%超から全額まで支援することが可能とされるようになった。

(主な成果)

仁川市では知識基盤産業の集積地として国際業務、R & D、先端製造業、仁川新港、外国人学校、外国人病院など、国際貿易の拠点都市、知識情報と文化都市を目指し開発を進めている。また、医療については、営利を目的とする外資系の病院の進出が初めて認められた。

市によると、下記のように本契約 39 件、MOU (覚書) 20 件、約 650 億ドルの投資実績があり、455 の企業・研究所等の誘致につながっている。

図表 仁川市経済自由区域の主な実績

	件数	総事業費	FDI 申告額
本契約	39 件	54,995.4 百万ドル	582.5 百万ドル
MOU	20 件	10,375 百万ドル	154 百万ドル

出所) 仁川市提供資料

仁川市経済自由区域は居住と産業団地を開発するとともに、教育、文化、環境改善を同時に推進する「複合開発」を目指している。産業誘致については、IT や研究開発機能などの先端知識基盤産業を誘致している。同時に、世界初の海外の大学がキャンパスを共有しながら大学を運営するグローバル大学キャンパスを造成している。

また、都市開発においても、省エネ・低炭素社会を目指している。区域全域を対象に「生活廃棄物自動集荷施設」を設置することでゴミ収集の必要を無くし、新交通システム、自転車専用道路、LED 街灯の整備を進めている。

(国との関係)

2009 年 7 月には経済自由区域開発事業実施計画の承認 (知識経済部 所管) という国の権限のうち、実施計画の承認 実施計画変更の承認 承認・変更承認の官報告示について広域市・道へ移譲される法改正がなされている。ただし、開発計画の変更、国費支援を伴う事項の委任は除かれている。

市への電話ヒアリングによると、依然として中央政府との細かな調整は必要であり、また首都圏整備計画法の規制があり、国との関係ではさらなる分権は必要との課題が指摘さ

れている。しかし、従来は国と地方自治体で二元化されていた実施計画の承認や投資誘致業務を地方自治体が遂行することにより、迅速に対応できるようにしている³⁵。

³⁵ 仁川市提供資料

第5章 我が国の大都市制度の今後の方向性

これまでの調査結果、とりわけ現地調査を実施したカナダや韓国の事例から、我が国の地方自治制度や政令指定都市にとっての示唆について考察する。ポイントは次の6点に整理することができる。

図表 調査結果の政令指定都市にとっての示唆

国家戦略としての大都市の権限・財源強化

- ・大都市の経済的な発展や都市空間の魅力の向上は、国全体にとっても大きなプラスになるとの考えのもとに、大都市の権限や財源を強化する動きが加速している。

国際的な都市間競争への対応

- ・大都市の権限や財源の強化を図る背景には、国際的な都市間競争のなかでの強い危機感がある。

自主財源の強化の推進

- ・大都市が都市開発や経済政策、住民福祉サービスを自律的に進めるためには、自主財源の拡充が重要な課題であり、韓国の広域市やトロント市では進展させる動きがある。

国・自治体間でのパートナーシップ・協業の充実

- ・国や州政府など大都市がパートナーシップを組み、政策連携のなかで大きな効果をあげている。

大都市のガバナンス・議会機能の充実

- ・権限や財源の強化だけでなく、大都市のガバナンスや議会機能の充実も重要な課題である。

大都市制度充実に向けた戦略的広報の推進

- ・大都市制度の充実のためには、世論の関心を喚起する戦略的広報が必要である。

1. 国家戦略としての大都市の権限・財源強化

文献調査によると、多くの国において、大都市を通常の広域自治体から独立させた自治制度を設けている例や、通常の自治体よりも広範な事務権限を与え、財源を充実させている例がある。

現地調査を行ったカナダにおいては、従来他の市町村と同様の扱いであった大都市について、トロント市法の改正やチャーターシティという位置づけ（バンクーバー、モントリオール等）によって、大都市の政策運営の自由度を高めようとする動きにある。事務権限と財源の両面において州政府への依存を低下させ、大都市の自律性を高めようとしている。実際、トロント市では、海外からの投資促進や固定資産税の増価分を補助する仕組みの構築などの経済産業政策のほか、都市計画上の規制緩和や都市の緑化促進などの点で、権限を活用した独自の取組を進めている。

なぜカナダでは、大都市を特別扱いしようとしているのか。それは、大都市が国全体の成長エンジンと考えられているためである。トロント市法 2006 の制定においては”Stronger city, stronger Ontario” あるいは“Stronger city, stronger Canada”という言葉がキーワードとなっていた。この言葉に象徴されているように、大都市の経済的な発展や住環境としての魅力の向上は、州や国全体にとっても大きなプラスとなるとの基本的な考え方のもと、大都市への分権が推進されてきた。

韓国においても、ソウルはもちろん、釜山、仁川などが広域市という制度の下、広域自治体である道からは独立した自治体として、広域自治体の事務と基礎自治体の事務の多く（自治区の事務の多く）を担っている。この背景には、大都市に集中した人口への対応という側面も大きかったものの、大都市の成長が国全体にとっても重要であるとの考え方もあることが現地調査では示唆された。

また、韓国では我が国と地方自治法上では類似する点が多い一方で、都市部を広域市とし、農村部を道としている点我が国と大きく異なる点である。道は独自の施策が多いというよりも、国と基礎自治体との間に立った調整事務が多いとの指摘もあった。このような道の特色は、大都市の行政需要への対応や経済政策を広域市は自らが行っている点と対照的である。財政の自立度も道と広域市では、平均的には大きく異なっている。

我が国では、2009 年末に政府が策定した新成長戦略の基本方針において、「大都市の再生」との項目で国の成長の牽引役としての大都市について言及がなされた。これ以前は大都市の強化が国全体のためになるとの発想での政策はあまり見られなかったように思われる。具体化の作業は現在進行中であり現時点での判断は難しいが、政府の新成長戦略では空港や港湾などのインフラ整備において国が重点投資することを述べており、自律性の高い大都市の運営という視点は弱いようにも考えられる。

また、これまで政令市が権限や財源の改革を国や世論に訴える際に、大都市ゆえの行政需要への対応という論点が大きな根拠であった。この点は引き続き重要であるが、今後は大都市の成長が国全体にプラスになるという点をより強調していくべきであると考えられる。

2. 国際的な都市間競争への対応

トロント市法 2006 においてトロントの権限を強化する動きになった大きな背景のひとつとして、トロント市の国際競争力向上という視点がある。トロントにはシカゴ、ニューヨークなど北米の都市とも近く、企業や観光客の誘致はそうした都市とも競争している。たとえば、トロント市が映像などのいわゆるクリエイティブ産業を振興しているのは、米国という大きな市場があるからであり、また同時に米国の都市との競争が激しいためと考えら

れる。

韓国においても、経済自由区域により仁川市が大規模な団地造成と税上のインセンティブ付与による企業誘致や海外からの投資促進を促している。2003年から2020年までに総事業費40兆7千億ウォンをかけて造成される予定の経済自由区域のプロジェクトの背景には、日本と中国という2つの経済大国の間であって、都市の存在感が埋没しかねいとの危機感があるということである³⁶。

我が国では地方分権改革、とりわけ権限の移譲や税財政制度の見直しを進めようとする中、国内の政府間の対立（中央省庁対地方自治体、都道府県対市町村、都市対農村など）が課題となることが多い。こうした対立はカナダ、韓国をはじめ諸外国においても見られることであるが、カナダと韓国では外にも目を向けたうえで、今後の都市の在り方や地方分権を考察している。

東アジアでも、今後、上海、ソウル、仁川、シンガポール、香港など、インフラ整備、企業誘致をめぐる都市間競争の激化が見込まれる。前述の通り、国全体の繁栄を実現するうえでも重要な課題である。こうした国際的な都市間競争という文脈の中で、大都市制度のあり方を検討する必要がある。

3. 自主財源の強化の推進

トロント市法2006の最も大きな変化のひとつは、市が広範な課税自主権をもつようになったことである。市が課税できない税目も多いことや、現時点では財政全般への効果はきわめて限定的であることなど課題もあるが、従来、市の課税を州が決定していた構造を市の権限へ転換したことは大きな変化である。トロント市にとっては、従来の固定資産税だけではなく、複数の税目のなかで税収の構成を考えることができ、税財政政策のオプション（選択肢）が増えることとなった。また、2007年以降も州との協議の場において市の新しい税目の設置がアジェンダ（議題）となっている。

課税権が重要なのは、トロントでは2つの理由からである。第1に、福祉やインフラの老朽化対策の費用が増大し、市の財政が逼迫していたことである。オンタリオ州では他の州よりも市町村に福祉事務の実施を移譲してきたが、財源の手当てが十分ではなかった。また、我が国と同様、道路、橋梁などのインフラの維持・更新も深刻な課題であった。こうした行政需要に対応するために、財政基盤の強化が必要であった。

第2に、企業等にとって現状の固定資産税は市への立地のインセンティブとなっておらず、むしろ市外への流出を招いていた。トロントでは、シカゴ、ニューヨークなど米国の大都市とも競争しており、市の魅力を向上させるうえでも財政基盤の強化は課題であった。

これら2つの背景は我が国の大都市においてもおおむね共通した背景でもある。我が国の大都市にも課税権の充実が重要であることを示唆するものと言える。

³⁶ 仁川市提供資料

他方、韓国においても大都市は他の道や市と比べ財政の自立度が高く、財政基盤が強固であることが分かった。地方税及び税外収入の一般会計歳入決算額に占める割合である「財政自立度」を比較すると、ソウル特別市 90.4、広域市平均 57.9、道平均 33.9、市平均 40.7、郡平均 17.8、自治区平均 37.3 である（2009 年）。韓国では広域自治体から基礎自治体への財政調整があるなど、制度は異なるものの、我が国の政令市の自主財源比率と比較しても、広域市のほうが充実している例が多いと考えられる。

加えて、韓国では最近従来 of 国税の一部が地方消費税となるなど、地方財政の自律性の向上に向けて改革が進みつつある。

さらに、韓国の場合、地方債の歳入に占めるウェイトは低い。現在の世代の税収により、大都市の行政需要や都市開発、経済政策の多くを賄っている。

我が国の場合、政令指定都市は、広範な事務を所管するにもかかわらず、財源の自律性は高くない。自律的な行政運営を実現するためにも、課税権の強化などを通じて、自主財源を強化することが望まれる。その際には、トロントや韓国の広域市のように、地方税のうち、大都市が徴収できるものを増やす（あるいは創設する）ことが望まれる。

4．国・自治体間でのパートナーシップ・協業の充実

トロントやバンクーバーでは複数のレベルの政府が役割分担しながら協調して政策運営にあたっている。具体的には、ダウンタウンの貧困対策や薬物・エイズ対策等で中央政府、州政府、市が連携して取り組んでいる VA（バンクーバーアグリーメント）の事例、移民政策について中央政府、州政府、市が連携して取り組んでいるトロント市の事例などがある。

我が国においても、国や都道府県と政令指定都市が連携して推進している事業もあるが、国や府県の役割としては、資金の提供や事前の承認という側面が大きいことも少なくないと思われる。児童虐待対策や困難を抱える若者（非行、ニート、ひきこもり等）への支援などの政策領域では、複数の政府が連携する動きもあるが、成果をあげるかどうか、持続的な取り組みとなるかどうかは今後の動向を見る必要がある。

この点、VA の取り組みは、10 年もの間、継続的に複数の政府が目標を共有し取り組み、雇用創出や女性への支援等において成果をあげてきた。貧困、エイズなど、単一の政府では解決が困難な問題に対して、協定により複数の政府がネットワークを組み、協業し解決にあたるスキームを構築している。

また、トロント市法 2006 において、従来は州の創造物との言葉で語られていた市の位置づけが、パートナーシップと理念で理解されるようになってきたことも、政府間関係の変化を象徴する理念と考えることができる。実際、トロント市法 2006 の制定までのプロセス自体がパートナーシップによるものであった。トロント市とオンタリオ州は双方の職員に

よるジョイントタスクフォースを設置し、当時のトロント市法や州による規制の問題点を洗い出し、法案の内容を両政府の首長に提言した。

現地ヒアリングでは、トロント市法 2006 の効果として、州と市の担当者それぞれが異口同音に、州と市との連携、コミュニケーションがよくなったことを指摘している。また、トロント市法 2006 成立の後も、2-way consultation と呼ばれる州と市が互いに申し込むことができる協議の場を公式、非公式に設けている点も特徴的である。

他方、韓国においても経済自由区域の事例や産業団地の造成などは国の財政的な支援の果たす役割が非常に大きなものとなっている。国からの支援や国家プロジェクトと関係させながら、広域市では、企業誘致活動のほか、新産業の創出などの取組を行っている。

我が国においても地方分権推進一括法において、国、都道府県、市町村は上下主従ではなく、対等の関係となった。しかし、府県と政令市、あるいは国と政令市が協業、連携により政策運営に当たる分野はまだそれほど多くないのが現状である。

今後、本調査で明らかにしたカナダ等における政策連携の例も参考にすることにより、国や県、政令市以外の市町村のパートナーシップを通じた政策運営を充実することが望まれる。

5．大都市のガバナンス・議会機能の充実

前述のように、大都市が経済的に成長することは、その国や他の自治体にとってもプラスの影響がある。我が国の状況に照らしてみても、大都市の権限や財源の強化について、中央省庁や都道府県と大都市との間のゼロ・サムゲーム（どちらかを増やすためには一方を減らす関係）としてのみ捉えるべきではないことを示唆している。

とはいえ、トロント市の事例においても、市の権限強化は州政府の利益とのバランスをとることが重要な課題であった。州の利益と反する市の条例について、州は一定期間効力を保留して市との協議を行える仕組みとしていることは、その制度の是非は議論の余地あるとはいえ、ひとつの工夫ではある。また、より柔軟な調整の仕組みとして、協定（agreement）というかたちで、政府間が協議している点も注目される。これはトロントのほか、バンクーバー等においても見られることである。

このように、権限や財源の移譲を進めると同時に、政府間の利益を調整する仕組みを構築することは我が国の大都市制度の創設や一層の地方分権を考える際に参考となる。

さらに、トロントの事例では、強化された権限や財源を市が透明で、効率的に執行するため、ガバナンスの仕組みを強化することも強調されていた。具体的には、トロント市法 2006 において、議会や特定のローカルボードの行動規則の制定、規範・高潔（integrity）を担当する委員の設置、オンブズマンの設置、監査長官の設置、ロビー団体の登録リスト

の作成、査察官の設置などが規定され、こうした機関や専門官には査察、証拠収集、報告のための広範な権限が認められるようになった。

大都市に広範な権限を与えると同時に、市の説明責任（アカウンタビリティ）を高める仕組みを設けることが設計されていることは、我が国の分権改革の際にも重要な視点である。

韓国では、分権改革のなかで議会改革が大きなテーマのひとつに挙げられている。また、大都市のみへの制度ではないが、韓国では地方交付税上、行政改革の努力などがインセンティブ制度として増額となる仕組みがある反面、不正や汚職についてはペナルティを課す仕組みを設けている。こうした仕組みがよいかどうかは早急に結論付けることはできないが、地方自治体のガバナンスは韓国においても重要な課題と考えられる。

我が国では、総務省において、地方自治体の内部統制に関する検討が行われているが、まだ報告書が取りまとめられた段階である。議会改革は一部の地方自治体で取り組まれているがまだ広まっていない状況である。諸外国の取組も参考にして、ガバナンス・議会機能の充実を推進することが望まれる。

6．大都市制度充実に向けた戦略的広報の推進

トロント市法 2006 の制定にあたっては、トロント市は世論の関心を集める広報を積極的に展開した。例えば、地元の主要紙の元社長を年俸 1 ドルで雇い、トロント市法採択へ向けてのキャンペーンの特別大使としたり、都市政策や財政の専門家を活用して国際的な会議やフォーラムの場でトロント市の成長と新しいトロント市法の重要性を PR するなどした。また、パブリック・ミーティングを開催し、地元選出の州議会議員やコミュニティ団体、住民、メディアなどにトロント市法の重要性を訴える活動も展開した。

このように、大都市制度の必要性やトロント市の発展の重要性について、関係者や市民の支援者を増やすことで改革を進行させた点は、我が国の分権改革にとっても参考となると思われる。

(参考資料1) 財政制度の概要³⁷

1) 類型

- ・ 諸外国の制度を見ると、大都市特有の財政調整というよりは、税収等の多い地域から少ない地域への移転というかたちで国全体の制度設計がなされていることが多い。このため、我が国の交付税制度などと対比させながら、外国の財政調整制度を概観することとする。

- ・ 外国の財政調整制度は多様であるが、次の2つの軸から類型化することができる。

) 交付財源

垂直調整：国庫資金で地方間の財政格差を調整する（日本、イギリス、カナダ）

水平調整：富裕自治体の拠出金で地方間の財政格差を調整する（ドイツ、スウェーデン）

) 配分方法

歳入均等化型：住民1人当りの歳入が少ない団体に一定水準まで交付する

需要考慮型：歳入と歳出の差額を補填する（歳入歳出差額補填方式）または
歳入格差と需要格差を別々に均等化する（2段階調整方式）

人口按分型：住民1人当たり同額を交付する

- ・ 各国の財政調整制度の規模を比較すると、わが国の特徴として次の点が挙げられる³⁸。
ドイツ、スウェーデン並みに地方税収の比率が相当程度充実してきている。しかし、1人当たり税収の格差が大きいため、財政調整の必要性が高い。
垂直調整のみにより財政調整を行っているため、国による財政調整の負担額の規模が大きい。
外国では、比較的平易な配分基準（1人当たり歳入や、州の歳入の平均など）を用いている例が多い（ただし、フランスは交付金の種類が多く複雑）。
外国では、交付金の上限をGDPの伸び率等で連動させる例がある。

³⁷ 外国の財政調整制度については、財務省財務総合政策研究所「地方財政システムの国際比較」（2002年）、同研究所「主要諸外国における国と地方の財政役割の状況」（2006年）、財政制度等審議会「財政制度分科会海外調査報告書」（2007年）、持田信樹星編『地方分権と財政調整制度』（2006年）、総務省「諸外国の地方財政制度」地方分権21世紀ビジョン懇談会資料（2006年1月）、星野泉「スウェーデンの地方財政と地方財政調整制度」CLAIR刊行物（2006年）を参照。

³⁸ 第1点目と第2点目については財政制度等審議会「平成20年度予算編成の基本的考え方について」（2007年）

図表 外国の財政調整制度の類型

配分方法		交付財源	垂直調整	水平調整
歳入均等型			ドイツ（連邦補足交付金） カナダ（平衡交付金） スウェーデン（歳入平衡化制度、2005年改正後）	ドイツ（付加価値税の一部） 旧スウェーデン（歳入平衡化制度、1996-2005年）
需要考慮型	歳入歳出差額補填方式		日本（普通交付税） イギリス（歳入援助交付金）	
	2段階調整方式		旧イギリス（1958-80）	スウェーデン（構造的コスト平衡化制度）
人口按分型 他と併用			イギリス（事業用レイト） スウェーデン（一般国庫交付金） カナダ（医療社会福祉交付金）	ドイツ（付加価値税の一部）

注) 2段階調整方式は歳入面、歳出面の格差をそれぞれ別枠で均等化させる方法。

出所) 財務省財務総合政策研究所「地方財政システムの国際比較」(2002年)等をもとに作成

図表 外国の財政調整制度の規模

	日本	イギリス	フランス	ドイツ	スウェーデン	
税収の中央：地方比	57：43	94：6	82：18	51：49	55：45	
(実額：中央/地方)	55兆円/41兆円	3,205億ポンド/202億ポンド	3,744億ユーロ/796億ユーロ	2,324億ユーロ/2,234億ユーロ	5,090億クローナ/4,198億クローナ	
一人当たり税収 (最大/最小)	3.2倍	1.5倍	1.8倍	2.2倍 [5.4倍]	1.4倍	
財政調整規模	垂直調整額	17.0兆円	349億ポンド	371億ユーロ	26億ユーロ	552億クローナ
	対中央政府支出比	21.0%	7.0%	9.2%	0.8%	6.4%
	中央政府支出	80.8兆円	5,006億ポンド	4,044億ユーロ	3,247億ユーロ	8,671億クローナ
	水平調整額	—	—	—	182億ユーロ	115億クローナ
	対地方政府支出比	—	—	—	4.0%	1.7%
	地方政府支出	72.9兆円	1,603億ポンド	1,875億ユーロ	4,500億ユーロ	6,617億クローナ
GDP(2005) (円換算値)	501兆円	1兆2,245億ポンド (245兆円)	1兆7,100億ユーロ (234兆円)	2兆2,410億ユーロ (307兆円)	2兆6,705億クローナ (39兆円)	

(注1) 税収の中央：地方比は、日本以外はOECD Revenue Statistics(2004年の計数)から作成(ドイツの州税は便宜上地方税として整理。なお、国税として整理した場合の比率は88:12)。日本は2007年度予算ベース。
(注2) 各国の一人当たり税収(最大/最小)の値の算定方法は以下の通り(カッコ内は比較対象となる国)。
日本：2005年度実額(国道課税分を除く)による比較(都道府県)。イギリス：2006年度歳入補給交付金算定時に用いられた課税ベースによる比較(カウンティ及びロンドン市)。
フランス：2005年度予算の本邦産税及び職業税の課税ベースによる比較(レシジョン職業税のデータのないロルシュを除く)。ドイツ：2005年の付加価値税配分前の税収による比較(旧西独州。〔〕内は旧東独州を含む全州)。
スウェーデン：2005年度の平衡交付金算定時に用いられた課税ベースによる比較(カウンティ)。
(注3) 各国の財政調整額は2005年度の計数。対象とした財政調整制度等は以下による。
日本(2005年度予算)：地方交付税。イギリス(財務省資料)：歳入補給交付金。フランス(内務省資料)：経費費給合交付金。
ドイツ(財務省資料)：垂直調整額は連邦補給交付金(特別需要交付金との合計は146億ユーロ【中央政府支出比4.5%】)。水平調整額は付加価値税の州間配分額(補足的配分部分)に州間調整交付金額を加えた額。
スウェーデン(地方政府連合会資料)：垂直調整額は歳入平衡交付金、水平調整額は歳入平衡負担金と費用平衡負担金の合計。
(注4) 中央政府支出及び地方政府支出(National Account no.14.2005)による一般政府内の移転支出を含む2005年の計数(日本は内閣府「平成17年度国民経済計算速報」による2005年度の計数)。
(注5) 日本の中央政府支出は道県関係(国庫)の原資化に伴う資産・負債増減の影響を除外した値。
(注6) GDPの円換算値は2005年の対円レート(ポンド：200.17円、ユーロ：136.9円、クローナ：14.753円)による。

出所) 財政制度等審議会「平成20年度予算編成の基本的考え方について」(2007年)

2) 連邦制国家における財政調整制度の概要

(アメリカ)

- ・ 1972年から一般歳入分与制度が導入されたが、連邦の財政難を理由に1986年に廃止された。他の国とは異なり、現在は財政調整制度はない。

(カナダ)

- ・ 平衡交付金と医療社会福祉交付金の2種類。連邦政府が州政府に対して財政調整する。
- ・ ただし、平衡交付金に代わって準州には「準州交付金」により財政調整を実施。

平衡交付金

- ・ 33の歳入項目(州歳入のほとんどを占める)について、項目毎に、1人当り歳入見込み額(全国平均税率で課税したと仮定したときの課税力)が10州の平均値³⁹に満たない場合、その不足額を支給。

医療社会福祉交付金(CHST: Canada Health and Social Transfer)

- ・ 医療、社会保障、社会福祉、高等教育、幼児教育などに用いられる補助金。
- ・ 1996年に2つの補助金制度を統合して創設。政府の財政再建策の一環として、交付金の用途制限を緩和し、州の裁量余地を拡大する代わりに交付総額の抑制を図ったもの。
- ・ 次の2要素から成る。

交付税要素：国税所得税を減税し、収税所得税を増税する

交付金要素：交付税要素と交付金要素を合わせた総額が住民1人当り同額となるよう分配。

- ・ 2004年には、医療補助金(CHT: Canada Health Transfer)と社会補助金(CST: Canada Social Transfer)に分割された。前者は保健医療に関するものであり、後者は高等教育や保健医療以外の福祉に関するものである。
- ・ 用途は特定されているが、上記のように用途が広範なため、通常一般交付金に分類される。

(ドイツ)

- ・ 付加価値税の州間での配分、州間での調整交付金による調整、連邦からの不足額補充交付金による調整の3段階。

付加価値税の州間での配分

- ・ 付加価値税は連邦、州、市町村で税収を分け合う共有税。
- ・ 付加価値税の配分は、州の取り分全体のうち1/4までを上限とし、1人当り州税収が全州平均に満たない州に対し優先的に配分し、残額を人口比によって配分する。

³⁹ 従来は5州の平均をとっていたが、2007年度の改革により10州平均をとることとされた。

調整交付金による調整

- ・ 1人当り財政力（税込）が全国平均を超過する州から、下回る州へ交付。
- ・ 各州の財政力を次のとおり算出。
財政力 = (各州への共有税の割当分 + 州税等) + 市町村税込 × 64%
- ・ 上記の各州の財政力を、各州の補正人口数の合計で除し、1人当り財政力を算出。この連邦全体の1人当り財政力に各州の補正人口数を乗じることにより、各州の調整額測定値を算出。
- ・ ただし、ベルリン、ブレーメン、ハンブルグの都市州は治安や住宅整備など都市特有の事情を考慮して実際の人口の135%とすることとされている⁴⁰。

基礎自治間の財政調整

- ・ 連邦から基礎自治体への交付金が直接支給されることはない。
- ・ 州から基礎自治体への交付金（一般交付金）はいくつかあるが、基準交付金の割合が最も高い。
- ・ 基準交付金の仕組みは州によって異なっているが、主として人口で相対的な財政需要を、基幹税の税込で徴税力を測定し、その格差が縮小されるよう給付額が決定される構造となっている。

3) 単一制国家における財政調整制度の概要

(イギリス)

- ・ 事業用レイトと歳入援助交付金の2種類。このほかに用途が特定されている特定補助金がある。
- ・ 2006年度予算では、日本の交付税に該当する歳入援助交付金の地方の歳入に占める割合は約3%に過ぎず、財源の6割近くを特定補助金が占める。

事業用レイト

- ・ 法人に対する固定資産税。
- ・ 人口1人当り同額を国が自治体に譲与税として配分する。

歳入援助交付金

- ・ 交付金は、相対需要額、相対財源額、人口割配分額、最低伸率保証分の4つの基準により計算。
- ・ 相対需要額は、児童福祉サービス、成人社会サービス（老人福祉、若者向福祉等）、警察、消防・防災、道路維持、環境・治安・文化、資本財政の7分野別に算定。
- ・ 相対財源額は、カウンスル税を反映。

⁴⁰ 財政制度等審議会「財政制度分科会海外調査報告書」(2007年)

- ・ カウンシル税は唯一の地方税で、個人の住居用資産に課税する。標準税率は決まっておらず、各自治体が決定する。国は増加率についてのみ上限を設定している。

(フランス)

- ・ 交付金の種類は多く、それぞれ交付金総額の決定方法、分配基準が異なっている。
- ・ 地方財政上ウェイトの高い交付金として、経常費総合交付金、地方分権化一般交付金、建設整備費総合交付金などがある。
- ・ 経常費総合交付金では、総額の伸び率が実質 GDP の伸び率にリンクされている。

(スウェーデン)

- ・ 歳入平衡化制度、構造的コスト平衡化制度、構造補助金がある。
歳入平衡化制度（歳入平衡交付金：Income Equalization Grant）
- ・ 1996年～2005年までは水平的調整であったが、負担団体（ストックホルム県・市）からの批判を背景に、2005年からは水平的調整の部分をごく小額とし、国家からの垂直調整が主となる制度へ変更した。
- ・ 住民1人当たりの課税所得が全国平均比で115%（県：110%）を超過している地方自治体は「歳入平衡賦課金」を拠出する必要があり、当該拠出金と国税から拠出される一般交付金を原資として「歳入平衡交付金」が基準未満の地方自治体に交付される。

構造的コスト平衡化制度（費用平衡交付金：Cost Equalization Grant）

- ・ 自治体間の行政コストの格差を是正。
- ・ 市町村においては、幼児保育、高校、高齢者介護などの9分野について、県においては、医療サービスと公共交通の2分野について、それぞれ分野ごとに年齢構成、民族、地理的条件などを考慮して計算。
- ・ 平均的コストを上回る自治体は交付金を受領。平均的コストを下回る自治体は、負担金を納付。
- ・ 交付金総額と負担金総額は一致するよう決定（国の負担はない）。

構造補助金

- ・ 寒冷、過疎、産業構造改善などの要素を取り出して、構造的コスト平衡化制度とは別に調整。

(参考資料 2) トロント市法 2006 の構成

トロント市法 2006 は、A、B、C の 3 編から構成され、そのうち新都市の形成を定める A 編 (Schedule A) は 14 部 459 条から構成されている。B、C 編は既存個別法の改正を規定している。

City of Toronto Act, 2006

S.o. 2006, chapter 11

SCHEDULE A

前文 Preamble

PART I

総則 INTERPRETATION

1. Governing principles
2. Purposes of this Act
3. Interpretation
4. Special Acts
5. Review of this Act

PART II

市の一般的権限 GENERAL POWERS OF THE CITY

権限 Powers

6. Scope of powers
7. Powers of a natural person
8. Broad authority
9. Expropriation
10. Scope of by-laws generally
11. Conflict with legislation, etc.

一般的制限 General Restrictions

12. Specific power, by-laws under general powers
13. Restrictions, corporate and financial matters
14. Restriction re monopolies
15. Restriction re geography

合意 Agreements

16. Agreement for joint undertaking
17. Agreement with First Nation
18. Agreements with Crown
19. Agreements re private services

権限及び義務の委任 Delegation of Powers and Duties

20. General power to delegate
21. Restriction re: delegation of legislative and quasi-judicial powers
22. Powers that cannot be delegated
23. Effect of delegation to city boards
24. Delegation re hearings

条例 Regulations

- 25. Regulations re the provincial interest
- 26. Regulations to continue powers
- 27. Regulations re procedural requirements, specific powers
- 28. Regulations re delegation

PART III

一般的権限（限界と付加） GENERAL POWERS: LIMITS AND ADDITIONS

高速道路 Highways

- 29. Definitions
- 30. Provincial highways
- 31. What constitutes highway
- 32. By-laws
- 33. Jurisdiction re highways
- 34. Boundary lines
- 35. Agreement re boundary line
- 36. Ownership of highway
- 37. Establishing highways
- 38. Highway closing procedures
- 39. Removing and restricting common law right of passage
- 40. Conveyance of closed highway
- 41. Restriction re toll highways
- 42. Maintenance of highways and bridges
- 43. Nuisance
- 44. Naming private roads
- 45. Restriction, motor vehicles
- 46. Restriction, farming vehicles
- 47. Entry on land, snow fences
- 48. Entry on land, naming highways
- 49. Entry on land, tree trimming
- 50. Application to court
- 51. Impounding of objects, vehicles on highway
- 51.1 Amount added to tax roll
- 52. Mistakes
- 53. Highways not opened on original road allowance
- 54. Person in possession
- 55. Enclosed road allowance

交通 Transportation

- 56. Passenger transportation systems
- 57. Toronto Islands, ferry service
- 58. Geographic jurisdiction for passenger transportation systems, etc.
- 59. Operating outside City
- 59.1 Extra-territorial power

廃棄物処理 Waste Management

- 60. Power exercised outside of boundaries

- 61. Entry and inspection
- 公共施設 Public Utilities**
 - 62. Entry on land
 - 63. Entry into buildings, etc.
 - 64. Entry on land served by public utility
 - 65. Shut-off of public utility
 - 66. No liability for damages re public utilities
 - 67. Security for payment
 - 68. Exemption from seizure
 - 69. Mandatory supply
 - 70. Entry on land re sewage systems
 - 71. Exemption from levy
 - 72. Easements, public utilities
 - 73. Non-municipal public utilities
- 文化、公園、余暇及び遺跡 Culture, Parks, Recreation and Heritage**
 - 74. Power may be exercised outside municipality
 - 74.1 Removal and impounding of vehicles, etc., in parks
- 排水処理及び洪水防止 Drainage and Flood Control**
 - 75. Drainage and flood control
 - 76. Entry on land to inspect
- 駐車場 Parking**
 - 77. Impounding vehicles parked
 - 78. Parking lots
 - 79. Evidence re enforcement of parking by-laws
 - 80. Disabled parking permits
 - 81. Administrative penalties, parking by-laws
- 経済振興 Economic Development**
 - 82. Assistance prohibited
 - 83. General power to make grants
 - 84. Small business counselling
- 免許 Licences**
 - 85. Definition
 - 86. Powers re licences
 - 87. Conflicts re licensing power
 - 88. Other licensing powers
 - 89. Restriction re systems of licences
 - 90. Limitation re location of business
 - 91. Reciprocal licensing arrangement
 - 92. Restrictions re adult entertainment establishments
 - 93. Licensing tow trucks, etc.
 - 94. Licensing taxicabs
 - 95. Restrictions re trailers and trailer camps
 - 96. Restrictions re group homes

事業所の閉鎖 Closing of Business Establishments

97. Closing of business establishments

健康、安全、福祉 Health, Safety and Well-Being

98. Smoking in public places, etc.

99. Entry on land re emergency communication system

100. Pits and quarries

101. Repairs or alterations, authorized entry

102. Fortification of land

103. Conveyance of prisoners

自然環境 Natural Environment

104. Trees

105. Site alteration

105.1 Power of entry re: dangerous trees

105.2 Registration of agreements respecting ravines

動物 Animals

106. Impounding animals

107. Muzzling of dogs

フェンス・サインを含む構造物 Structures, Including Fences and Signs

108. Construction of green roofs

109. Non-application of Line Fences Act

110. Advertising devices

土地利用計画 Land Use Planning

111. Demolition and conversion of residential rental properties

113. Zoning by-laws re area, density and height

113.1 Notice or public meeting not required

113.2 Front yard parking

114. Site plan control area

114.1 Development permit system

115. Appeal body for local land use planning matters

規制 Regulations

116. Regulations re toll highways

117. Regulations re highways and bridges

118. Regulations re administrative penalties, parking by-laws

119. Regulations re business licences

120. Regulations re reciprocal licensing arrangements

121. Regulations re closing of business premises

122. Regulations re zoning by-laws

122.1 Same

123. Regulations re appeal body for local land use planning matters

PART IV**都市とその統治 THE CITY AND ITS GOVERNANCE****総則 Interpretation**

124. Definitions

都市 The City

- 125. City continued
- 126. Change of name
- 127. Wards continued
- 128. Changes to wards
- 129. Petition re wards

市議会 City Council

- 130. City council continued
- 131. Role of city council
- 132. Powers of city council
- 133. Role of the mayor as head of council
- 134. Role of the mayor as chief executive officer
- 135. Changes to city council

市の管理職及び職員 Officers and Employees of the City

- 136. Role of officers and employees
- 137. City clerk
- 138. City treasurer
- 139. City auditor
- 140. Chief administrative officer

市委員会 City Boards

- 141. Power to establish city boards
- 142. Status of city boards
- 143. Functions of city boards
- 144. Joint city boards
- 145. Power to dissolve or change local boards
- 146. Scope of power to change a local board
- 147. Dissolution, etc., of joint board

公社 Corporations

- 148. Power to establish corporations

市政改革 Municipal Restructuring

- 149. Proposal for minor restructuring
- 150. Conflicts with official plan
- 151. Effect of Minister's order

規則 Regulations

- 152. Regulations re city council, etc.
- 153. Regulations re dissolution, etc., of local boards
- 154. Regulations re corporations
- 154.1 Additional regulation-making powers re corporations
- 155. Regulations re minor restructuring

PART V**アカウンタビリティと透明性 ACCOUNTABILITY AND TRANSPARENCY****通則 Interpretation**

- 156. Definitions

行動規範 Code of Conduct

157. Code of conduct

統括官 Integrity Commissioner

158. Appointment of Commissioner
159. Responsibilities
160. Inquiry by Commissioner
161. Duty of confidentiality
162. Report to council, general
163. Testimony
164. Reference to appropriate authorities

議案再審に向けての登録？ Registration re Lobbying

165. Registry
166. Requirement to file returns, etc.
167. Prohibition on contingency fees
168. Registrar for lobbying matters
169. Inquiry by registrar

オンブズマン Ombudsman

170. Appointment of Ombudsman
171. Function
172. Investigation
173. Duty of confidentiality
174. No review, etc.
175. Testimony
176. Effect on other rights, etc.

一般監査 Auditor General

177. Appointment of Auditor General
178. Responsibilities
179. Duty to furnish information
180. Power to examine on oath
181. Duty of confidentiality
182. Testimony

規則 Regulations

183. Regulations re local board

PART VI**手続き PRACTICES AND PROCEDURES****初回議会 First Meeting**

184. First council meeting
185. Deemed organization
186. Declaration of office

議会開催および事務局の場所 Location of Meetings and Public Offices

187. Location

定足数 Quorum

188. Quorum

法に定める手続き	Procedure By-law
189.	Procedure by-law
会議	Meetings
190.	Meetings open to public
190.1	Investigation
190.2	Investigator
191.	Calling of meetings
192.	Presiding officer
193.	Absence of head
194.	Voting
付随規定	By-laws
195.	Language of by-laws
196.	Municipal code
197.	Seal of the City
198.	By-laws upon application
記録	Records
199.	Inspection of records
200.	Retention of records
201.	Retention periods
資格	Eligibility
202.	Eligibility for office
203.	Ineligibility for office
空議席	Vacancies
204.	Vacant seat
205.	Resignation as member
206.	Restriction on holding office
207.	Declaration re vacancy
208.	Filling vacancies
209.	Term of office, vacancy
210.	Application to court
211.	Minister's order re by-election
政策	Policies
212.	Adoption, etc., of policies
法による棄却	Quashing By-laws
213.	Restriction on quashing by-law
214.	Application to quash by-law, etc.
法的調査	Judicial Investigation
215.	Investigation by judge
指定日後の制限行為	Restricted Acts after Nomination Day
216.	Restricted acts
保険	Insurance
217.	Definitions
218.	Insurance

219.	Powers re local boards (extended definition)
健康保険 Health Benefits	
220.	Sick leave credit gratuities
221.	Insurance, health, etc.
俸給と支出 Remuneration and Expenses	
222.	Remuneration and expenses
223.	Statement of remuneration and expenses
再委任機関の見直し及び抗議 Review or Appeal re Delegated Authority	
224.	Power to authorize review or appeal
規則 Regulations	
225.	Regulations re policies
226.	Regulations re review or appeal
PART VII	
財政 FINANCIAL ADMINISTRATION	
会計年度 Fiscal Year	
227.	Fiscal year
予算 Budgets	
228.	Yearly budget
229.	Multi-year budget
財務報告 Returns and Financial Statements	
230.	Annual return re financial information
231.	Annual financial statements
232.	Publication of financial statements, etc.
233.	Auditing of financial statements, etc.
234.	Auditing of local boards
235.	Auditor's right of access
通則 General	
236.	Default in providing information
237.	Information re municipal operations
238.	Financial assistance
239.	Mechanical endorsement of cheques
240.	Use of a collection agency
規則 Regulations	
241.	Regulations re changes in financial reporting requirements
242.	Regulations re reserve fund
243.	Regulations re financial information
244.	Regulations re financial assistance
PART VIII	
財務 FINANCES	
Authorized Financial Activities	
245.	Authorized financial activities
246.	Authorized borrowing
247.	Ranking of debentures, etc.

- 247.1 Limitation on term
- 248. Use of money received
- 248.1 Restrictions
- 249. Use of sinking and retirement funds
- 250. Registration of debenture by-law
- 251. Status of by-law and debenture

市公共施設に対する投資 Financing Municipal Capital Facilities

- 252. Agreements for municipal capital facilities

執行 Enforcement

- 253. Offence re borrowing by-law
- 254. Prohibition re temporary borrowing
- 255. Liability of members for diversion of funds

規則 Regulations

- 256. Regulations re financial activities
- 257. Regulations re municipal capital facilities

PART IX

手数料及び料金 FEES AND CHARGES

- 258. Definitions
- 259. By-laws re fees and charges
- 260. Restriction, poll tax
- 261. Restriction, fees and charges
- 262. Restriction, charges for gas
- 263. Approval of by-law of local board
- 264. Debt
- 265. No application to O.M.B.
- 266. Regulations re fees and charges

PART X

課税権 POWER TO IMPOSE TAXES

- 267. Power to impose taxes
- 268. Persons, etc., not subject to tax
- 269. Effect re Part XI
- 270. Enforcement measures
- 271. Agreements re tax collection, etc.
- 272. Regulations re power to impose taxes

PART XI

伝統的な市税 TRADITIONAL MUNICIPAL TAXES

- 273. Definitions
- 274. Taxes to be levied equally
- 275. Establishment of tax ratios
- 276. Restriction, tax ratios for certain property classes
- 277. Local municipality levies
- 278. Prescribed subclass tax reductions
- 279. Graduated tax rates

- 280. Taxation of certain railway, power utility lands
- 281. Interim levy
- 282. Phase-in of tax changes resulting from reassessments
- 283. Tax deferrals, relief of financial hardship
- 284. Payments in lieu of taxes, distribution
- 285. Universities, etc., liable to tax
- 286. Non-profit hospital service corporation
- 287. By-laws re special services

PART XII

伝統的な市税に関する制限 LIMITS ON TRADITIONAL MUNICIPAL TAXES

- 288. Interpretation
- 289. Application to traditional municipal taxes
- 290. Determination of taxes
- 291. Determination of maximum taxes
- 292. City option: application of certain provisions of the Act
- 293. By-law to provide for recoveries
- 294. Taxes on eligible properties
- 295. Tenants of leased premises
- 296. Recouping of landlord's shortfall
- 297. Application for cancellation, etc.
- 298. Part prevails
- 299. Conflicts
- 300. Where person undercharged
- 301. Adjustments
- 302. Regulations

PART XIII

伝統的な市税の徴収 COLLECTION OF TRADITIONAL MUNICIPAL TAXES

- 303. Non-application re certain taxes
- 304. Definitions
- 305. Tax roll
- 306. Adjustments to roll
- 307. By-laws re instalments
- 308. Tax bill
- 309. Form of tax bills
- 310. Late payment charges
- 311. Payment
- 312. Allocation of payment
- 313. Determination of tax status
- 314. Recovery of taxes
- 315. Obligations of tenant
- 316. Seizure
- 317. Statement
- 318. Taxes collected on behalf of other bodies

- 319. Write-off of taxes
- 320. Refund on cancelled assessment
- 321. Taxes less than minimum tax amount
- 322. Division into parcels
- 323. Cancellation, reduction, refund of taxes
- 324. Tax relief re cemeteries
- 325. Overcharges
- 326. Increase of taxes
- 327. Error in calculating taxes
- 328. Regulation
- 329. Rebates for charities
- 330. Tax reductions
- 331. Vacant unit rebate
- 332. Cancellation, reduction or refund of taxes
- 333. Cancellation of taxes, rehabilitation and development period
- 334. Tax reduction for heritage property
- 335. Change of assessment
- 336. Federal Crown land
- 337. Gross leases (property taxes)
- 338. Gross leases (business improvement area charges)
- 339. Offence
- 340. Holidays
- 341. Urban service areas

PART XIV

税の滞納がある土地の売却 SALE OF LAND FOR TAX ARREARS (REAL PROPERTY TAXES)

- 342. Non-application re certain taxes
- 343. Definitions
- 344. Registration of tax arrears certificate
- 345. Notice of registration
- 346. Cancellation of tax arrears certificate
- 347. Accounting for cancellation price
- 348. Effect of cancellation certificate
- 349. Extension agreements
- 350. Public sale
- 351. Application of proceeds
- 351.1 No successful purchaser
- 352. Methods of giving notice
- 353. Voidable proceedings
- 354. Effect of registration
- 355. Mining rights
- 356. Scale of costs
- 357. Immunity from civil actions
- 358. Power of entry

- 359. Inspection without warrant
- 360. Inspection warrant
- 361. Inspection with warrant
- 362. Obstruction
- 363. Regulations
- 364. Transition, prior registrations
- 365. Restriction

PART XV

執行 ENFORCEMENT

違反と罰則 Offences and Penalties

- 366. Authority to create offences
- 367. Offence re obstruction, etc.
- 368. Offence re disabled parking
- 369. Offence re illegally parked vehicle
- 370. Authority to establish fines
- 371. Additional penalty re adult entertainment establishments
- 371.1 Offences re ozone depleting substances
- 371.2 Deemed by-law re ozone depleting substances
- 372. Additional order to discontinue or remedy
- 373. Payments out of court
- 374. City entitlement to fines

強制立ち入り Powers of Entry

- 375. Conditions governing powers of entry
- 376. Power of entry re inspection
- 377. Restriction re dwellings
- 378. Inspection pursuant to order
- 379. Search warrant

一般的な執行権限 General Enforcement Powers

- 380. Power to restrain
- 381. Collection of unpaid licensing fines
- 382. Enforcement of agreements, etc.
- 383. Enforcement of loans made by the City

市則及び是正措置 City Orders and Remedial Actions

- 384. Order to discontinue activity
- 385. Work order
- 386. Remedial action

不動産の閉鎖に関する裁判所の命令 Court Orders to Close Premises

- 387. Closing premises, lack of licence
- 388. Closing premises, public nuisance
- 388.1 Inspection of buildings containing marijuana grow operations
- 388.2 Co-ordination of enforcement

他の法律の適用 Application to Other Acts

- 389. Application of Part to other Acts

PART XVI

市の法的責務 LIABILITY OF THE CITY

- 390. Immunity re policy decisions
- 391. Immunity re performance of duty
- 392. Immunity re highways and bridges
- 392.1 Exemption from liability, calming measures
- 393. Liability in nuisance re water and sewage

PART XVII

他の市機関 OTHER CITY BODIES

トロント運輸委員会 Toronto Transit Commission

- 394. TTC continued
- 395. Exclusive authority of TTC
- 396. Powers of the TTC
- 397. Agreements re local passenger transportation services
- 398. Claims against TTC
- 399. Property tax exemption, passenger transportation system
- 400. TTC Pension Fund Society
- 401. Sick benefit plan

トロント警察理事会 Toronto Police Services Board

- 402. Board continued
- 403. Additional policing services
- 404. Indemnifying members of police force

健康理事会 Board of Health

- 405. Board of Health continued

展示会場 Exhibition Place

- 406. Powers, duties re Exhibition Place
- 407. Board continued
- 408. Former employees of Association or Exhibition Stadium Corporation

トロント動物園 Toronto Zoo

- 409. Board continued
- 410. Former employees of Society

ハミングバードセンター Hummingbird Centre

- 411. Board continued

ノースヨーク・パフォーマンスアートセンター公社 North York Performing Arts Centre Corporation

- 411.1 North York Performing Arts Centre Corporation

トロント公共図書館理事会 Toronto Public Library Board

- 412. Board continued
- 413. Additional functions
- 414. John Ross Robertson Collection

トロント歴史理事会 Toronto Historical Board

- 415. Board continued

トロント免許認可委員会 Toronto Licensing Commission

- 416. Commission continued

市サービス理事会 Municipal Service Boards

417. Boards continued

減債基金委員会 Sinking Fund Committees

418. Committees continued

PART XVIII

移行 TRANSITION

市に係る事項 Matters Respecting the City

- 419. Continuation of authority for by-laws, etc.
- 419.1 By-laws under private Acts continued under this Act
- 420. Temporary authority for by-laws, etc.
- 420.1 Temporary authority for by-laws, etc.
- 420.2 Deemed by-law re powers and duties
- 421. Status of official plans
- 422. Temporary duty to give notice
- 424. Tax status of property used by veterans
- 425. Certain transitional provisions, Municipal Act, 2001
- 425.1 Transition, 2007 tax year
- 425.2 Adjustments

市理事会及びその他の地方理事会 City Boards and Other Local Boards

- 426. City boards, effect of continuation
- 427. Other local boards, effect of continuation
- 428. Temporary authority for by-laws, etc., of boards

その他の事項 Miscellaneous Matters

- 429. Business improvement areas
- 430. Deemed by-law re delegation to certain persons, bodies
- 431. Proceedings under Part VI of Metro Act

規則 Regulations

- 432. Regulations, transitional matters

PART XIX

その他 MISCELLANEOUS MATTERS

職員の福利 Status of Certain Employment Benefits

- 433. Interpretation
- 434. Pensions, benefits
- 435. Amending pension by-laws
- 436. Local boards, pension contributions
- 437. Corporate status of certain plan and fund
- 438. Accrued benefits, former plan
- 439. Right to elect preserved
- 440. Plans other than OMERS plan
- 441. Contributions to pensions of craft tradespersons
- 442. Toronto Fire Department Superannuation and Benefit Fund
- 443. Effect of certain by-laws
- 443.1 Persons administering certain pension funds

水道、下水処理の制限 Restrictions on Supply of Water, Sewage Disposal

- 445. No contract to supply water to lower-tier municipalities
- 446. No contract to supply sewage services to lower-tier municipality

その他の市の権限 Miscellaneous Powers of the City

- 447. Homes for the aged
- 448. Grants, homes for care of elderly persons
- 449. Vesting of trust fund
- 450. Payments re County of York home
- 451. Agreement with conservation authority
- 452. Emergency measures
- 453. Payment of damages to employees
- 453.1 Social housing programs
- 453.2 Continuation of existing by-laws, agreements re: assisted housing

訴訟開始以前の手続き Proceedings Before Courts and Tribunals

- 454. Proof of by-laws
- 455. Matters of evidence re other documents
- 456. Costs in legal proceedings

運営 Administration

- 457. Forms
- 458. Power to adopt other codes, etc.
- 459. Scope of regulations

(参考資料3) トロント市法 2006 に関連する資料

以下では、「第3章 カナダにおける大都市の制度と政策 2 . トロント市法 2006 の制定」の本文中で紹介したトロント市法 2006 に関連する法文、関連資料を掲載する。

図表 トロント市法 2006 年における法の目的に関する規定

The purpose of this Act is to create a framework of broad powers for the City which balances the interests of the Province and the City and which recognizes that the City must be able to do the following things in order to provide good government:

1. Determine what is in the public interest for the City.
2. Respond to the needs of the City.
3. Determine the appropriate structure for governing the City.
4. Ensure that the City is accountable to the public and that the process for making decisions is transparent.
5. Determine the appropriate mechanisms for delivering municipal services in the City.
6. Determine the appropriate levels of municipal spending and municipal taxation for the City.
7. Use fiscal tools to support the activities of the City. 2006, c. 11, Sched. A, s. 2.

図表 市に広範な権限を認めたトロント市法 2006 の規定

Scope of powers

6. (1) The powers of the City under this or any other Act shall be interpreted broadly so as to confer broad authority on the City to enable the City to govern its affairs as it considers appropriate and to enhance the City's ability to respond to municipal issues. 2006, c. 11, Sched. A, s. 6 (1); 2006, c. 32, Sched. B, s. 2.

Ambiguity

- (2) In the event of ambiguity in whether or not the City has the authority under this or any other Act to pass a by-law or to take any other action, the ambiguity shall be resolved so as to include, rather than exclude, powers the City had on the day before this section came into force. 2006, c. 11, Sched. A, s. 6 (2).

Powers of a natural person

7. The City has the capacity, rights, powers and privileges of a natural person for the purpose of exercising its authority under this or any other Act. 2006, c. 11, Sched. A, s.

7.

Broad authority

8. (1) The City may provide any service or thing that the City considers necessary or desirable for the public. 2006, c. 11, Sched. A, s. 8 (1).

City by-laws

(2) The City may pass by-laws respecting the following matters:

1. Governance structure of the City and its local boards (restricted definition).
2. Accountability and transparency of the City and its operations and of its local boards (restricted definition) and their operations.
3. Financial management of the City and its local boards (restricted definition).
4. Public assets of the City acquired for the purpose of exercising its authority under this or any other Act.
5. Economic, social and environmental well-being of the City.
6. Health, safety and well-being of persons.
7. Services and things that the City is authorized to provide under subsection (1).
8. Protection of persons and property, including consumer protection.
9. Animals.
10. Structures, including fences and signs.
11. Business licensing. 2006, c. 11, Sched. A, s. 8 (2); 2006, c. 32, Sched. B, s. 3 (1, 2).

注) 下線は NRI

図表 トロント市法 2006 で規定されている市が設けるべき制度
(市の説明責任・規範に関係した制度)

- Code of Conduct for Members of Council and Certain Local Boards
- Integrity Commissioner
- Ombudsman
- Auditor General
- Lobbyist Registry
- Meeting Investigator

出所) オンタリオ州提供資料

図表 トロント市長の記者会見でのコメント(2004年12月14日)

Mayor's remarks at the news conference with the Premier and the Minister of Municipal Affairs and Housing at the introduction of the new City of Toronto Act

The City of Toronto is unique. It is Canada's largest city. It is also Canada's sixth largest government and that government's responsibilities are not unlike those of a provincial legislature. Social services, child care, housing, recreation, public health, transit, policing and public safety are just a few of the obligations the City has a duty to fulfill for the benefit of its citizens.

But for 138 years, Toronto has been constrained by provincial legislation that limited its enormous potential and made it impossible for the city government to act upon the trust placed in it by its residents.

Today, with the unveiling of the New City of Toronto Act, the provincial government has - for the first time ever -- fundamentally changed that relationship. And it has recognized Toronto's unique status within Ontario and within Canada. This legislation will provide the government of Toronto with the legal ability and the proper tools to respond to the expectations of its residents in creative and effective ways. This is great news.

I want to acknowledge the leadership of the Premier Dalton McGuinty. Without his clear vision and persistence this legislation would not have been possible. I would also like to acknowledge John Gerretsen - Ontario's Minister of Municipal Affairs - whose valuable background as Mayor of Kingston was instrumental in fostering an understanding the City of Toronto's needs. His hard work and leadership has ensured the New City of Toronto Act will meet those needs.

This Act is only a beginning, of course. But it's a new beginning that will significantly enhance the ability of the City of Toronto government to address critical challenges like transportation, development, urban design and community safety. For the first time ever, a municipal government - the City of Toronto - will be allowed to negotiate agreements with other governments. For example, as Canada's leading receptor of immigrants, the city will be able to deal directly with the federal government in preparation for the arrival of newcomers to this country. This has been a significant requirement for the City of Toronto and achieving this historic piece of legislation is an equally significant success.

The City of Toronto government today is like no other in Canada. We accommodate more people in our public housing than live in the province of Prince Edward Island. We carry more

passengers on the Toronto transit system each day than live in any other Canadian city except Montreal. But Toronto's future success could not be achieved within the framework of existing legislation. To their credit, Premier McGuinty and the government of Ontario realized this. With today's announcement, the province has put Toronto in a position to succeed and to realize its tremendous potential as a world city.

注) 下線は NRI

図表 都市計画・土地利用の権限に関するトロント市法 2006 の規定(抜粋)

111. (1) The City may prohibit and regulate the demolition of residential rental properties and may prohibit and regulate the conversion of residential rental properties to a purpose other than the purpose of a residential rental property. 2006, c. 11, Sched. A, s. 111 (1).

市が住宅の取り壊しや更新を禁止する権限を持つことを規定。

Zoning with conditions

(2) If the official plan in effect in the City contains policies relating to zoning with conditions, the City may, in a by-law passed under section 34 of the Planning Act, permit a use of land or the erection, location or use of buildings or structures and impose one or more prescribed conditions on the use, erection or location. 2006, c. 11, Sched. A, s. 113 (2).

市のオフィシャルプランに基づき、市は土地・建造物の用途、建物の場所等の許可を行うことを規定。

Establishment of site plan control area

114. (2) Where in an official plan an area is shown or described as a proposed site plan control area, the City may, by by-law, designate the whole or any part of such area as a site plan control area. 2006, c. 11, Sched. A, s. 114 (2).

コントロールエリア(調整区域)を市が指定できることを規定。

注) 説明文は NRI 作成

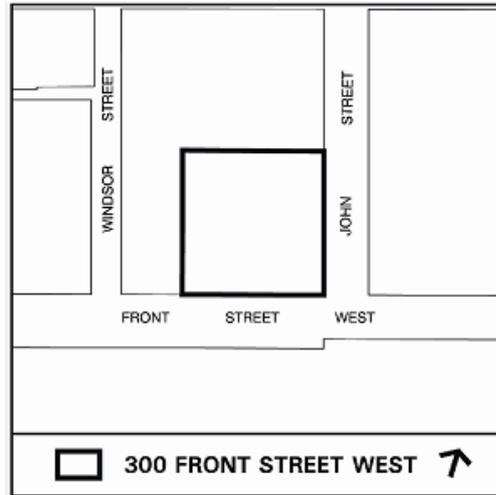
図表 トロント市法 2006 に基づくゾーニングの見直しに関する申請例

This application was made on May 4, 2007 and is subject to the new provisions of the *Planning Act* and the *City of Toronto Act, 2006*.

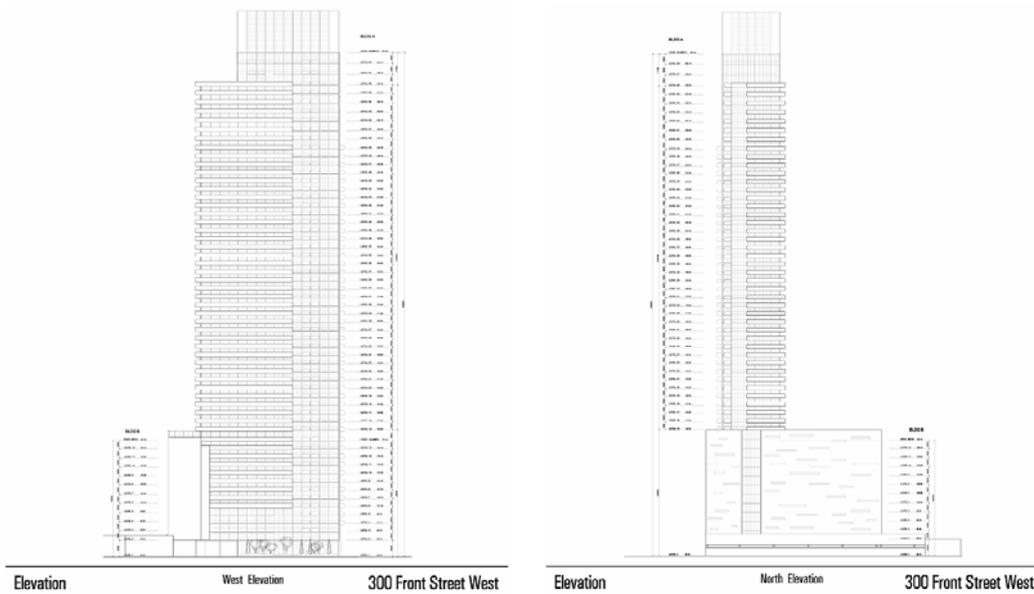
The application proposes the redevelopment of the site at 300 Front Street West, at the northwest corner of Front and John Streets, for a residential building ranging in height between 13 and 58 storeys, with commercial uses on the ground floor.

This report provides preliminary information on the application and seeks Community Council's direction on further processing of the applications and on the community consultation process.

This application has been circulated to City departments and external agencies, where appropriate, for comment.



(申請書に添付されている開発のイメージ図：西側と北側)



注) 大規模開発に伴うゾーニングの見直しに関する申請例

注) 冒頭に、2007年5月4日の申請であることから、トロント市法 2006 の新しい規定に従うことが述べられている。

図表 トロント市法 2006 における公社設置に関係した規定

<p>Power to establish corporations</p> <p>148. (1) Without limiting sections 7 and 8, those sections authorize <u>the City to do the following things</u> in accordance with such conditions and restrictions as may be prescribed:</p> <ol style="list-style-type: none">1. <u>To establish corporations.</u>2. <u>To nominate or authorize a person to act as an incorporator, director, officer or member of a corporation.</u>3. To exercise any power as a member of a corporation.4. To acquire an interest in or to guarantee such securities issued by a corporation as may be prescribed.5. To exercise any power as the holder of such securities issued by a corporation as may be prescribed. 2006, c. 11, Sched. A, s. 148 (1); 2006, c. 32, Sched. B, s. 37. <p>Duties of corporations, etc.</p> <p>(2) A corporation established by the City and the directors and officers of the corporation shall comply with such requirements as may be prescribed. 2006, c. 11, Sched. A, s. 148 (2).</p> <p>Exceptions</p> <p>(3) This section does not apply with respect to a corporation established under section 142 of the Electricity Act, 1998, a corporation established under section 13 of the Housing Development Act, a local housing corporation established under Part III of the Social Housing Reform Act, 2000 or any other corporation that the City is expressly authorized under any other Act to establish or control. 2006, c. 11, Sched. A, s. 148 (3).</p>

下線は NRI

図表 経済開発公社(TEDCO)から新しい組織への移行案

2. Council authorize the City Solicitor to incorporate two new corporations pursuant to section 148 of the City of Toronto Act, 2006 and Ontario Regulation 609/06, the City Services Corporation Regulation, and the Business Corporations Act (Ontario):
- a. one with the operating name Build Toronto to unlock the value in under-utilized lands and use the available City and ABC land base to attract targeted industries, stimulate the creation of desirable employment, and regenerate neighbourhoods;
 - b. one with the operating name Invest Toronto to engage the private sector in marketing and promotion activities to increase business investment and create desirable jobs in Toronto; and, as of the date of incorporation, appoint the City Manager, Deputy City Manager and Chief Financial Officer (CFO), and City Chief Corporate Officer (CCO) as initial interim directors of both boards until the new boards are appointed by Council, in order to execute any documents or take other actions necessary to set up operations.

出所) New Model to Enhance Toronto's Economic Competitiveness (2008年9月22日)

下線は NRI

図表 Invest Toronto、Build Toronto の設立の構成とガバナンス案

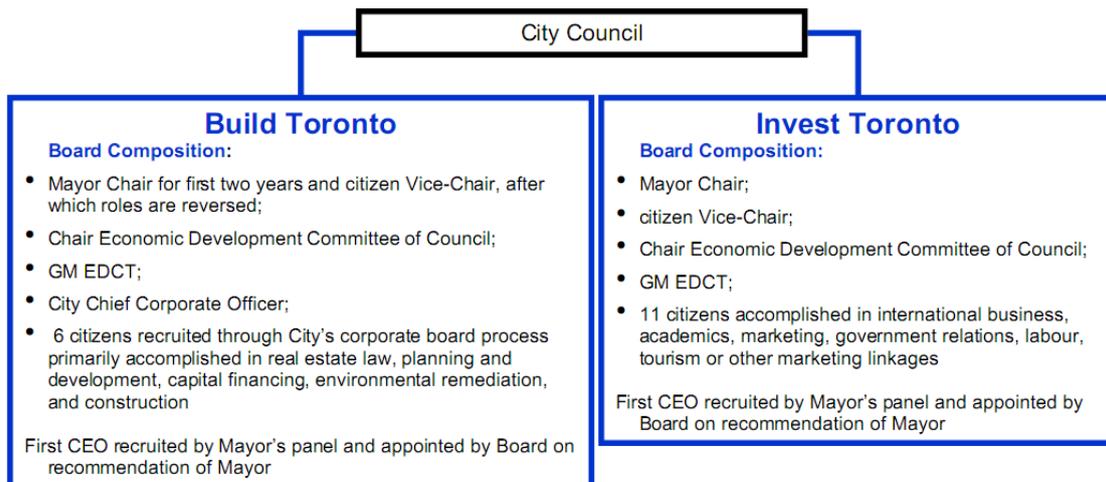
(組織形態・ミッション)



* "Develop" is intended to imply a wide range of activities focused on unlocking value including acquisition and disposition of properties, project management, financing, environmental remediation, planning and rezoning and joint ventures with other private and public sector organizations.

出所) New Model to Enhance Toronto's Economic Competitiveness (2008年9月22日)

(運営委員会の構成)



出所) New Model to Enhance Toronto's Economic Competitiveness (2008年9月22日)

(参考資料 4) 現地調査訪問先

(カナダ調査)

2009 年 11 月 16 日	バンクーバー市 ・Christine Lattey 氏(Executive Director Vancouver Agreement)
2009 年 11 月 17 日	Jean-François Tremblay 准教授 (オタワ大学経済学部) Caroline Andrew 教授 (オタワ大学 ガバナンス研究所長)
2009 年 11 月 18 日	Enid Slack 教授 (トロント大学 Institute on Municipal Finance and Governance 所長) Invest Toronto ・Terrie O’Leary,氏 (Executive Vice President, Operations) ・Nick Lewis 氏 (Senior Advisor, Economic Development, Office of Mayor David Miller)
2009 年 11 月 19 日	オンタリオ州 ・ Anna MacDonald 氏 (Manager, Urban Affairs Unit, Intergovernmental Relations & Partnership Branch) ・ Catherine Tramsek 氏 (Senior Policy Advisor, Local Government and Planning Policy Division) ・ Jennifer Franks 氏 (Senior Policy Advisor, Local Government Policy Branch) ・ Andrea Needham 氏 (Coordinator, Intergovernmental Relations) 他 Tronto Board of Trade ・ Richard Joy 氏 (Vice President, Policy & Government Relations、元オンタリオ州政府市町村・住宅大臣政策アドバイ ザー) ・ Brian Zeiler-Kligman 氏 (Director, Policy)
2009 年 11 月 20 日	トロント市 ・ Tobias Novogrodsky 氏 (Senior Corporate Management & Policy Consultant, Strategic & Corporate Policy, City Manager ’ s Office) Andre Sorensen 准教授 (トロント大学スカルボロー校、社会科学部)

(韓国調査)

2010 年 2 月 17 日	地方行政研究院 ・ Chang-Ho Geum 博士
2010 年 2 月 18 日	大田 (テジヨン) 発展研究院 ・ Moon, Kyung-Won 博士
2010 年 2 月 19 日	地方分権促進委員会 ・ Lee, Joo Seuk 氏 (地方分権支援団長) ・ Seo Yun-Chang 氏 ・ 趙氏 他 自治体国際化協会 (ソウル事務所) ・ 岩下久展氏

仁川市 (仁川経済自由区域) からは書面により回答を得た