

特別区ものしりガイド



東京 23 区のわくぐみ

—改訂第 7 版—

法令から読み解く制度の特例

公益財団法人 特別区協議会

は じ め に

東京に 23 ある特別区は、市と同じ基礎的な自治体であり、それぞれの地域に責任を持ち、住民に身近な行政を行っています。

平成 10（1998）年の地方自治法改正（平成 12（2000）年施行）で特別区は、都の内部団体的性格が解消され、基礎的な自治体として明文化されました。

この改正で、特別区は住民に身近な行政を広域の自治体である都に優先して行うという、都区の役割分担の原則が明確になりました。

東京 23 区の地域は、明治以来、それぞれの区が公選の区会（区議会）を有し、住民自治を拡充させてきた一方で、大正 11（1922）年に一つの地域として都市計画決定がなされ、一体的な発展が図られてきたという長い歴史を持ちます。

このような沿革のなかで、この地域の基礎的な自治体として、特別区には、本書で示したような市とは異なる特例があるといえます。

本書は、法令から特別区制度の特徴を読み解くことをねらいとして、地方自治法を中心として特別区に関係する法令等を参照できるように分かりやすくまとめたものです。編集に際しては、特別区に関係する法令の条文をじっくり読んでいただくために工夫をしました。

公益財団法人 特別区協議会

お読みになる前に

本書の記述にあたって、次のような点を考慮しました。

○関係する法令を引用して確認できるようにしました。なお、条文見出しは、法令自体についているものは（ ）と、本書の編集上つけたものは〔 〕と表示しました。なお、法令は令和7年10月末時点の条文を引用しています。

○制度や法令の理解を助けるために、仕掛けを用意しました。

ここをチェック！

関係する法令等に含まれている制度上のポイント等を把握できるように、法令読解のヒントや視点を記載しました。

解 釈

各制度に関連する地方自治法の規定について、逐条解説※を引用しました。

※佐藤文俊『逐条地方自治法』学陽書房、令和7（2025）年

どうでしたか？

「ここをチェック！」と連動する形で、制度上のポイント等を記載しました。



コラム

それぞれの項目の理解を深めていただくため、その項目に関連する話題を記載しました。

○項目ごとに、要点をできるだけ簡潔に記述し、項目によっては、内容を整理した図表を用意しました。

○本書では、法令の条文や参考文献からの引用部分を除き、法令用語の「地方公共団体」ではなく、広く一般に使われている「自治体」を用いています。

○本書は、『特別区ものしりガイド 東京 23 区のしくみ～ユニーク自治体のプロフィール～』（編集発刊：公益財団法人特別区協議会）を併用すると、より一層理解が深まります。各項目に「しくみ」として関連ページを記載しましたので、ぜひご活用ください。

（ページ番号は令和7年改訂第6版に準拠しています。）

目 次

1. 自治制度上の特別区 1

地方自治法の規定

第2条〔地方公共団体の法人格とその事務〕 1

第281条（特別区） 2

第281条の2（都と特別区との役割分担の原則） 2

コラム1 東京の区の始まり 5

2. 特別区制度の特例 6

3. 事務の特例 8

地方自治法の規定

第281条の2（都と特別区との役割分担の原則） 8

コラム2 都から特別区への事務移譲 10

コラム3 消防組織法を観察してみると 14

コラム4 特別区の事務に関する規定の変遷 16

4. 税財政の特例 17

（1） 地方自治法 18

地方自治法の規定

第282条（特別区財政調整交付金） 18

コラム5 都区間の財源配分割合で紛糾したら…？ 20

（2） 地方自治法施行令 21

（3） 地方税法 25

（4） 地方交付税法 30

コラム6 都区合算規定の存続（衆議院地方行政委員会より） 33

（5） 都及び特別区並びに特別区相互間の財政調整に関する条例 34

コラム7 未完の「配分割合」 38

5. 調整の特例 40

地方自治法の規定

- 第 282 条の 2（都区協議会） 40
- 第 281 条の 6（都と特別区及び特別区相互の間の調整） 40
- 第 283 条（市に関する規定の適用） 41
 - コラム 8 都と特別区の裁定のしくみ 42
 - コラム 9 大阪都構想における都区協議会 45

6. 分類の特例 46

地方自治法の規定

- 第 1 条の 3〔地方公共団体の種類〕 46
- 第 2 条〔地方公共団体の法人格とその事務〕 46
- 第 281 条の 2（都と特別区との役割分担の原則） 47
 - コラム 10 消えた特別地方公共団体とは 49
 - コラム 11 「特別市」が復活…？ 50

7. 区域の特例 51

地方自治法の規定

- 第 7 条〔市町村の廃置分合及び境界変更〕 51
- 第 281 条の 3（特別区の廃置分合又は境界変更） 52
- 第 281 条の 4〔特別区の廃置分合又は境界変更〕 52
- 第 281 条の 5〔特別区の廃置分合又は境界変更〕 53
 - コラム 12 都内市町村の特別区設置 56

8. 旧制度の残滓 57

地方自治法の規定

- 附則第 2 条〔廃止法律の効力〕 57

1. 自治制度上の特別区

特別区は、基本的に、市と同じ基礎的な自治体です。ただし、「はじめに」で触れた沿革により、地方自治法上の扱いで、また、制度のつくりの面で特別なところがあります。

ここでは、市と特別区を比較しながら、地方自治法の条文を概観します。

ここをチェック！

○「定義」、「性格」、「役割」について、市と特別区の類似点・相違点はどのようなものがあるでしょうか。

	定 義	性 格	役 割	関 係 規 定
市	—	第 2 条	第 2 条	第 2 編 普通地方公共団体
特別区	第 281 条	第 281 条の 2	第 281 条	第 3 編 特別地方公共団体

地方自治法の規定

〔地方公共団体の法人格とその事務〕

第 2 条 地方公共団体は、法人とする。

- 2 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。
- 3 市町村は、基礎的な地方公共団体として、第 5 項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする。
- 4 市町村は、前項の規定にかかわらず、次項に規定する事務のうち、その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものについては、当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる。
- 5 都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第 2 項の事務で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを処理するものとする。
- 6 都道府県及び市町村は、その事務を処理するに当つては、相互に競合しないようにしなければならない。
- 7 特別地方公共団体は、この法律の定めるところにより、その事務を処理する。

(第8～17項 略)

(特別区)

第281条 都の区は、これを特別区という。

- 2 特別区は、法律又はこれに基づく政令により都が処理することとされているものを除き、地域における事務並びにその他の事務で法律又はこれに基づく政令により市が処理することとされるもの及び法律又はこれに基づく政令により特別区が処理することとされるものを処理する。

(都と特別区との役割分担の原則)

第281条の2 都は、特別区の存する区域において、特別区を包括する広域の地方公共団体として、第2条第5項において都道府県が処理するものとされている事務及び特別区に関する連絡調整に関する事務のほか、同条第3項において市町村が処理するものとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するものとする。

- 2 特別区は、基礎的な地方公共団体として、前項において特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理するものとされているものを除き、一般的に、第2条第3項において市町村が処理するものとされている事務を処理するものとする。
- 3 都及び特別区は、その事務を処理するに当たっては、相互に競合しないようにしなければならない。

【参照】 地方公共団体の「普通」と「特別」、「基礎」と「広域」の分類については、本書後出の「6. 分類の特例」の部分を参照してください。

解 釈

●「都の区は、これを特別区という。」(第281条第1項)

『都の区は』という表現は、都には区が当然に設置されることを前提とする。しかし、都は区のみをもつものではなく、区は市町村とともに都に包括される。このような区を特別区と称する。この規定の仕方は、沿革に基づくもので、本法においては、特別区の名称及び区域は、従来の名称及び区域によるものとしたもので、それは東京都制にさかのぼる。すなわち、本法制定前の東京都制第140条第2項の『区ノ区域及名称ハ従来ノ東京市ノ区ノ区域及名称ニ依ル』に由来する。したがって、市制第6条第1項の『勅令ヲ以テ指定スル市ノ区ハ之ヲ法人トス』(第22回及び第23回帝国議会

政府提出市制改正法律案においては『勅令ヲ以テ指定シタル市ニ於テハ従来ノ区ヲ存ス』とあり、市制第6条第1項もこの趣旨に外ならないであろう。)、さらには市制町村制中の市制第60条に遠く由来する。この由来を再現する意味において『都の区は』の文言の意義があるのであつて、第1項は、東京都制の施行当時存した東京都の区に特別地方公共団体たる地位を与えようとするところから立法技術的に考慮された表現であり、『特別区という』は、実はこの意味において理解されなければならない。と同時に都においては単に区の設置ということはありませんのであつて、特別区のみが考えられる。」(佐藤文俊『逐条地方自治法』学陽書房、令和7(2025)年、1504頁)

●特別区の事務(第281条第2項)

「第2項の規定は、特別区が一般の市と同等の事務を処理することを建前としつつ、都及び特別区の区域における大都市地域としての一体性及び統一性の確保のため事務配分について特例が必要である場合には、法律又はこれに基づく政令で都が処理することを個別に規定することとしている。これは特別区の事務をいわば概括的に定めたものであり、第2条第2項の普通地方公共団体の事務についての規定と同類型のものといえる。」(同書1505頁)

●人口が高度に集中する大都市地域(第281条の2第1項)

これは、「特別区が存する区域を定性的に表現したものである」として、次のような解釈が示されています。

「特別区の存する区域の有する様々な地域特性のうち、当該区域を他の地域と区別し、行政上特別な対応を迫る決定的な要素は、人口規模及びそれに関連する諸機能の集中度である。現行の地方自治制度においては、大都市の制度としては指定都市制度も存することから、特別区の存する区域は、指定都市制度では対応しきれない規模として既存の指定都市を相当上回る人口数百万程度で一体となつた社会的実態がある区域であると同時に、当該区域の行政について一つの普通地方公共団体である指定都市で対応することには問題があると思われるものであると言える。これらを端的に『人口が高度に集中する大都市地域』としているのである。」(同書1512頁)

どうでしたか？

- 「都の区」は特別区と定められ、都に区を設置するとはなっていません。
- 特別区の性格は、市と同じ基礎的な自治体です。
- 市と特別区が担う役割は、下表のとおりです。

市の事務 第2条第3項	特別区の手務 第 281 条第2項
<div>地域事務＋その他事務 第 2 条第 2 項</div> <div>— 広域事務 第 2 条第 5 項</div>	<div>地域事務＋その他事務 第 2 条第 2 項</div> <div>＋ 法令による特別区の手務 第 281 条第 2 項</div> <div>— 広域事務 ＋ 一体的事務 第 2 条第 5 項 第 281 条の 2</div>

【参照】 事務については、本書後出の「3. 事務の特例」の部分を参照してください。

▼参考：市制町村制(明治21(1888)年4月25日法律第1号)中の市制の規定

第 60 条 凡市ハ処務便宜ノ為メ市参事会ノ意見ヲ以テ之ヲ数区ニ分チ每区区长及其代理者各一名ヲ置クコトヲ得区长及其代理者ハ名誉職トス但東京京都大阪ニ於テハ区长ヲ有給吏員ト為スコトヲ得

区长及其代理者ハ市会ニ於テ其区若クハ隣区ノ公民中選挙権ヲ有スル者ヨリ之ヲ選挙ス区会（第 113 条）ヲ設クル区ニ於テハ其区会ニ於テ之ヲ選挙ス但東京京都大阪ニ於テハ市参事会之ヲ選任ス

東京京都大阪ニ於テハ前条ニ依リ区ニ附属員竝使丁ヲ置クコトヲ得



コラム1 東京の区の始まり

明治 11（1878）年の郡区町村編制法に始まった統一的な日本の地方制度では、「府県ノ下郡区町村トス」として、東京府には 15 区 6 郡が置かれました。

その後、明治 21（1888）年、近代的地方自治制度を実施するために明治の大合併が行われ、翌年には「市制町村制」が施行となり、市町村を基礎とする体系的な自治制度が始まり、明治 22（1889）年、それまでの「区」は「市」に引き継がれました。但し、東京については、それまでの 15 区は 15 の市にならず、区域全体が 1 つの東京市となりました。なお、東京・京都・大阪の 3 府に誕生した市には特例が置かれ、市制町村制以前からあった区と公選の区会（議会）が引き続き存置されました。

前頁「▼参考」に記載した、市制町村制第 60 条の規定では、市には区を置くことができると規定していますが、この区は事務処理の便宜を図るために置かれる行政区であり、一般には区長は市会（議会）が選挙する名誉職（原則無給）でした。

一方、東京府の 15 区は、東京市の区となっても、その性格は変わらず、実態として法律上の権利主体としての人格を有するものでした。そして、明治 44（1911）年の市制改正第 6 条第 1 項に「勅令ヲ以テ指定スル市ノ区ハ之ヲ法人トス」と規定され、法人格を有することが明文化されました（本書 58 頁参照）。

東京の区は、さまざまな変遷をたどりますが、自治の基本である公選の議会は絶えることなく存続し、幾度の改革を乗り越えながら今日にいたっています。

2. 特別区制度の特例

基礎的な自治体としての特別区には、広域の自治体にあたる都との関係で、事務配分、税財政、都と特別区及び特別区相互の間の調整に特例があるほか、自治体の分類や区域に関しても変則的な制度になっています。

ここでは、地方自治法及び地方自治法施行令の条文見出しを通して、特別区制度の特例を概観します。

ここをチェック！

○地方自治法には、特別区制度について、どのような特例が規定されているでしょうか。

地方自治法の規定

第3編 特別地方公共団体

第1章 〔削除〕第 264 条～第 280 条 ※特別市に関する規定です。

第2章 特別区

（特別区）第 281 条

（都と特別区との役割分担の原則）第 281 条の 2

（特別区の廃置分合又は境界変更）第 281 条の 3～5

（都と特別区及び特別区相互の間の調整）第 281 条の 6

（特別区財政調整交付金）第 282 条

（都区協議会）第 282 条の 2

（市に関する規定の適用）第 283 条

第3章 地方公共団体の組合

第4章 財産区

附則第 2 条

地方自治法施行令の規定

第3編 特別地方公共団体

第1章 [削除] 第 191 条～第 208 条 ※特別市に関する規定です。

第2章 特別区

(特別区の廃置分合又は境界変更への普通地方公共団体の廃置分合又は境界変更に関する規定の準用) 第 209 条

[削除] 第 210 条～第 210 条の 9

(特別区財政調整交付金) 第 210 条の 10～15

(都区協議会) 第 210 条の 16

(特別区に係る建築基準法の適用の特例) 第 210 条の 17

第3章 地方公共団体の組合

第4章 財産区

附則第 2 条

どうでしたか？

○特別区制度の特例について地方自治法の規定は、下表のとおりです。

	特例・変則	地方自治法	地方自治法施行令
都と区の特別な関係	事務の特例	第 281 条の 2	第 210 条の 17
	税財政の特例	第 282 条	第 210 条の 10～15
	都区間・特別区相互間の調整の特例	第 282 条の 2、第 281 条の 6、第 283 条	第 210 条の 16
制度上の変則	自治体の分類の特例	第 1 条の 3 ※地方公共団体の種類についての規定です。	—
	区域の特例	第 281 条の 3～5	第 209 条
	旧制度の残滓	附則第 2 条	附則第 2 条

🔍しくみ

(事務) 13-19 頁、(税財政) 20-30 頁、(分類) 1-5 頁、(区域) 6-8 頁、12 頁

3. 事務の特例

「1. 自治制度上の特別区」で確認したように、地方自治法では、特別区の事務を概括的に規定しています(第 281 条第2項)。また、特別区は基礎的な自治体として、一般的に市が処理する事務を処理すると規定しています(第 281 条の2第2項)。

一方で、本来は市の事務でありながら、特例により、都の事務とされているものがあります。「特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務(第 281 条の2第2項)」と言われるものです。どのような事務がこの特例にあたるかの判断基準は、平成 10(1998)年の法改正の際に規定されました(第 281 条の2第1項)。

ここでは、都と特別区との役割分担の規定を概観します。さらに、上下水道や消防等特例的に都が事務処理を行うと規定している法令を確認します。また、法令で直接に特別区の手務とされる保健所や人事委員会の設置に関する規定を確認します。

ここをチェック!

○都と特別区との事務の役割分担において、本来は市の事務でありながら広域自治体である都が行うのは、どのような場合でしょうか。

地方自治法の規定

(都と特別区との役割分担の原則)

第 281 条の 2 都は、特別区の存する区域において、特別区を包括する広域の地方公共団体として、第 2 条第 5 項において都道府県が処理するものとされている事務及び特別区に関する連絡調整に関する事務のほか、同条第 3 項において市町村が処理するものとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するものとする。

2 特別区は、基礎的な地方公共団体として、前項において特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理するものとされているものを除き、一般的に、第 2 条第 3 項において市町村が処理するものとされている事務を処理するものとする。

3 都及び特別区は、その事務を処理するに当たっては、相互に競合しないようにしなければならない。

地方自治法施行令の規定

(特別区に係る建築基準法の適用の特例)

第 210 条の 17 建築基準法（昭和 25 年法律第 201 号）第 97 条の 3 第 1 項及び第 4 項の場合においては、同法第 12 条第 1 項、第 2 項及び第 4 項、第 14 条、第 16 条、第 18 条第 1 項、第 2 項及び第 41 項、第 70 条第 4 項、第 72 条第 2 項、第 73 条第 2 項並びに第 78 条第 1 項中「建築主事を置く市町村」とあるのは、「特別区」とする。

【補足説明（第 210 条の 17）】

建築基準法第 97 条の 3 は、建築主事の設置についての「特別区の特例」に関する規定です。特別区は、知事に協議し同意を得て建築主事を設置できますが、その権限は、建築確認が延べ面積 1 万㎡以下とされるなど限定されています。

都道府県及び政令で指定する人口 25 万人以上の市は、建築主事が必置であり、その他の市及び町村は、都道府県知事に協議し建築主事を置くことができます。

解 釈

●特例による都の事務の判断基準(第 281 条の2第1項)

都と特別区は、一般の自治体と同様に、広域と基礎の関係であることから、例外的に都が担う市の事務を、この条文で限定的に規定すると説明されています。

さらに、次のような解釈が示されています。

「しかしながら、当該事務について、一体性及び統一性の確保の要請があれば、即、都による直接の処理が認められるものではない。まずは、特別区相互間で連携し、また、都が特別区に対して許容される限りで調整権能を行使することにより対応すべきである。こうした対応では足りず、一の統一的な意思決定の下、事務を処理しなくてはならない必要がある場合に、はじめて都がとりこむ形で一体的に事務を処理することとなるものである。」（佐藤文俊『逐条地方自治法』学陽書房，令和 7（2025）年，1513 頁）

また、「特別区を基礎的な地方公共団体と表現し、併せて都を広域の地方公共団体と表現していることにより、都と、第 281 条第 2 項の規定により包括的に事務処理の権能を付与された特別区について、それぞれの役割分担が明らかにされ、実際に処理すべき事務の基準が明らかにされたことになる。特に、都と特別区の間で法律又はこれに基づく政令において事務の処理主体が明確に書き分けられていない事務（任意の事務、新規の事務等）については、この意義は少なくない。都制の下においては、これ

まで歴史的な経緯もあり、こうした事務をめぐり、一般的には市が処理しているにもかかわらず都が乗り出してこれを処理したり、特別区と都による共管とされることが多かった。これらの事務としては、公営住宅、霊園の設置・管理、土地区画整理事業の実施等があげられる。本条の創設を受け、今後は、この規定の趣旨に沿って、都の処理する事務の不断の見直し、検証等が求められるものである。」（同書 1515 頁）

どうでしたか？

○特別区間相互の連携や都による調整機能の発揮では足りず、都知事の統一的な意思決定の下で事務を処理する必要がある場合に限り、特別区の区域において、都が市の事務を含めて一体的に処理することになります。

▼参考：都が行う「市の事務」は限定される

「特別区の存する区域を通じて一体的に処理することが必要であるかどうか、必要であると認められる事務に限って都が限定的に事務を担当する、特別区はそれ以外のものを一般的に担う、こういう考え方でございます。」（平成 10 年地方自治法改正案に関する自治省行政局長答弁）



コラム2 都から特別区への事務移譲

第 30 次地方制度調査会の答申では、今後、都から特別区へ移譲すべき事務として、児童相談所(※)を例示し、「専門職を適切に確保する等の観点から小規模な区の間では連携するといった工夫を講じつつ、移譲を検討すべきである。」としています。「また、特別区の規模が多様であることから、一定の事務の移譲は法令で行うが、その他についてはそれぞれの事務に必要な規模・能力を踏まえて移譲を進めること」として、法令による 23 区一律の事務移譲に加え、区の個別事情に応じた事務移譲の手法として、条例による事務処理特例（第 252 条の 17 の 2）の活用を提案しています。（詳しくは、特別区自治情報・交流センターブックレット第 3 号「大都市制度改革と特別区」をご参照ください。）

※ 現在は児童福祉法の改正により、特別区も、政令による指定を受けて児童相談所を設置することができます。

ここをチェック！

○現在、都が行っている市の事務（水道、下水道、都市計画、道路路線認定）について、その根拠となる個別法ではどのように規定されているでしょうか。

■水道法：昭和 32（1957）年成立

（事業の認可及び経営主体）

第 6 条 （第 1 項 略）

2 水道事業は、原則として市町村が経営するものとし、市町村以外の者は、給水しようとする区域をその区域に含む市町村の同意を得た場合に限り、水道事業を営営することができるものとする。

（特別区に関する読替）

第 49 条 特別区の存する区域においては、この法律中「市町村」とあるのは、「都」と読み替えるものとする。

■下水道法：昭和 33（1958）年成立

（管理）

第 3 条 公共下水道の設置、改築、修繕、維持その他の管理は、市町村が行うものとする。

（第 2 項 略）

（特別区に関する読替）

第 42 条 特別区の存する区域においては、この法律の規定 […] 中「市町村」とあるのは、「都」と読み替えるものとする。

2 前項の規定にかかわらず、特別区は、都と協議して、主として当該特別区の住民の用に供する下水道の設置、改築、修繕、維持その他の管理を行うものとする。

附則（昭和 49 年 6 月 1 日法律第 71 号）

（下水道法の一部改正に伴う経過措置）

第 15 条 前条の規定による改正後の下水道法第 42 条第 2 項の規定により特別区が処理するものとされる主として当該特別区の住民の用に供する下水道の設置、改築、修繕、維持その他の管理に関する事務は、同項の協議において定める日までの間は、同項の規定にかかわらず、従前の例により都が処理するものとする。

（第 2 項 略）

▼参考：住民の用に供する下水道

下水道管には、家庭等からの汚水を運ぶ「枝線」と枝線から運ばれてきた汚水を終末処理場へと運ぶ「幹線」があります。「住民の用に供する下水道」とは、枝線のことです。

■都市計画法：昭和 43（1968）年成立

（都市計画を定める者）

第 15 条 次に掲げる都市計画は都道府県が、その他の都市計画は市町村が定める。

（第一～七号 略）（第 2～4 項 略）

（都の特例）

第 87 条の 3 特別区の存する区域においては、第 15 条の規定により市町村が定めるべき都市計画のうち政令で定めるものは、都が定める。

（第 2 項 略）

■都市計画法施行令：昭和 44（1969）年成立

（都に関する特例）

第 46 条 法第 87 条の 3 第 1 項の政令で定める都市計画は、法第 15 条の規定により市町村が定めるべき都市計画のうち、次に掲げるものに関する都市計画とする。

二 特定街区で面積が 1 ヘクタールを超えるもの

（第一、三～四号 略）

【補足説明（都市計画法第 87 条の 3）】

特定街区で面積が 1 ヘクタールを超えるもの、上下水道、電気ガス供給施設、市場、と畜場等に関する都市計画については、都が定めることとされています。

■道路法：昭和 27（1952）年成立

（道路の種類）

第 3 条 道路の種類は、左に掲げるものとする。

- 一 高速自動車国道
- 二 一般国道
- 三 都道府県道
- 四 市町村道

（都道府県道の意義及びその路線の認定）

第 7 条 第 3 条第 3 号の都道府県道とは、地方的な幹線道路網を構成し、かつ、次の

各号のいずれかに該当する道路で、都道府県知事が当該都道府県の区域内に存する部分につき、その路線を認定したものをいう。

一 市又は人口5千以上の町（以下これらを「主要地」という。）とこれらと密接な関係にある主要地、港湾法第2条第2項に規定する国際戦略港湾、国際拠点港湾、重要港湾若しくは地方港湾、漁港漁場整備法（昭和25年法律第137号）第5条に規定する第二種漁港若しくは第三種漁港若しくは飛行場（以下これらを「主要港」という。）、鉄道若しくは軌道の主要な停車場若しくは停留場（以下これらを「主要停車場」という。）又は主要な観光地とを連絡する道路

（第二～六号 略）（第2～8項 略）

（市町村道の意義及びその路線の認定）

第8条 第3条第4号の市町村道とは、市町村の区域内に存する道路で、市町村長がその路線を認定したものをいう。

2 市町村長が前項の規定により路線を認定しようとする場合においては、あらかじめ当該市町村の議会の議決を経なければならない。

3 市町村長は、特に必要があると認める場合においては、当該市町村の区域をこえて、市町村道の路線を認定することができる。この場合においては、当該市町村長は、関係市町村長の承諾を得なければならない。

4 前項後段の場合においては、関係市町村長は、当該市町村の議会の議決を経なければ承諾をすることができない。

5 前項の承諾があつた場合においては、地方自治法第244条の3第1項の規定の適用については、同項に規定する協議が成立したものとみなす。

（都の特例）

第89条 都の特別区の存する区域内においては、都知事は、第7条第1項各号に掲げる基準によらないで、議会の議決を経て、都道の路線を認定し、変更し、又は廃止することができる。

2 都知事は、前項の規定により都道の路線を認定し、変更し、又は廃止しようとする場合においては、あらかじめ当該路線の存する特別区の長の意見を聞かなければならない。

どうでしたか？

〇都が行う市の事務について、その根拠条文の規定の仕方は、ストレートに「できる規定」を置き都の特例とする方法と、特別区の特例として都を市とみなし「読み替える」二つのパターンがありますが、いずれも、「特別区の存する区域（旧東京市の区域）」を前提にしているところが共通です。

■消防組織法：昭和 22（1947）年成立

（市町村の消防に関する責任）

第 6 条 市町村は、当該市町村の区域における消防を十分に果たすべき責任を有する。

（市町村の消防の管理）

第 7 条 市町村の消防は、条例に従い、市町村長がこれを管理する。

（特別区の消防に関する責任）

第 26 条 特別区の存する区域においては、特別区が連合してその区域内における第 6 条に規定する責任を有する。

（特別区の消防の管理及び消防長の任命）

第 27 条 前条の特別区の消防は、都知事がこれを管理する。

2 特別区の消防長は、都知事が任命する。

（特別区の消防への準用）

第 28 条 前 2 条に規定するもののほか、特別区の存する区域における消防については、特別区の存する区域を一の市とみなして、市町村の消防に関する規定を準用する。



コラム3 消防組織法を觀察してみると

特別区の特例規定の中でも消防については、他の法令とは少し異なる規定の仕方となっています。消防責任を持つことは、市町村（消防組織法第 6 条）と同じですが、特別区の場合は「連合して責任を持つ（同法第 26 条）」ことが定められ、連合した特別区を統一して管轄し代表する消防管理者を都知事と定めています（同法 27 条）。

特別区の消防を都知事が管理する結果、消防に関する法律の適用については、「特別区の存する区域を一の市」として扱い、市町村の消防に関する規定を準用することになっています（同法 28 条）。「準用」されるのは、消防組織法の関係規定ですが、準用にあたっては「読み替え規定」がなくても「市町村」とある場合は、「都」と適宜規定を読み替えることになります。

現行の市町村自治体消防は、戦後の警察制度改革により、国家警察行政から分離され誕生しました。その名残で、旧警察法（市町村自治体警察）の特別区に関する特例（第 51 条～第 53 条）と類似した規定の仕方となっています。

▼参考：旧警察法(昭和 22 年法律第 196 号)

第 51 条 特別区の存する区域においては、特別区が連合してその区域内における警察の責に任ずる。

第 52 条 前条の特別区には、都知事の所轄の下に市町村公安委員会に相当する特別区公安委員会を置き、その委員は、都知事が、都の議会の同意を経てこれを任命する。

第 53 条 前 2 条に規定するものの外、特別区の存する区域における自治体警察については、特別区の存する区域を以て一の市とみなし、市町村警察に関する規定を準用する。

▼参考：保健所、人事委員会の設置に関する規定

法令で直接に特別区の事務とされるものについて、市の場合は人口要件等を定めていますが、特別区の場合は人口規模に関わらず事務を行う規定となっています。

◆保健所〔地域保健法〕

第 5 条 保健所は、都道府県、[…] 指定都市、[…] 中核市その他の政令で定める市又は特別区が、これを設置する。

(第 2 項 略)

◆人事委員会〔地方公務員法〕

(人事委員会又は公平委員会の設置)

第 7 条 都道府県及び […] 指定都市は、条例で人事委員会を置くものとする。

2 前項の指定都市以外の市で人口 […] 15 万以上のもの及び特別区は、条例で人事委員会又は公平委員会を置くものとする。

3 人口 15 万未満の市、町、村及び地方公共団体の組合は、条例で公平委員会を置くものとする。

(第 4 項 略)

▼参考：児童相談所の設置に関する規定

◆児童相談所〔児童福祉法〕

第 59 条の 4 この法律中都道府県が処理することとされている事務で政令で定めるものは、指定都市及び中核市並びに児童相談所を設置する市（特別区を含む。以下この項において同じ。）として政令で定める市（以下「児童相談所設置市」という。）においては、政令で定めるところにより、指定都市若しくは中核市又は児童相談所設置市 […] が処理するものとする。[…]

(第 2 ～ 5 項 略)



コラム4 特別区の事務に関する規定の変遷

地方自治法第 281 条第 2 項の改正履歴をたどりながら、特別区の事務についての規定の変遷をみてみましょう。

昭和 22 (1947) 年 地方自治法施行	<p>「特別区は、その公共事務及び法律若しくは政令又は都の条例により特別区に属する事務並びに従来法令又は都の条例により都の区に属する事務を処理する。」</p> <p>○特別区は、原則として、市と同様な権限を有しますが、特別区の存する区域においては、都も市と同様な権限を有し、都区間の事務配分が不明確でした。</p>
昭和 27 (1952) 年 地方自治法改正	<p>○第 1 号から第 10 号まで特別区の事務が列記され、市が処理する事務であっても列記に含まれないものは都が処理するとされました。</p>
昭和 39 (1964) 年 地方自治法改正	<p>○列記される事務が大幅に改められ、福祉事務所の設置や生活保護をはじめ社会福祉に関する事務、保健所の施設の管理、汚物の収集及び運搬等の事務が追加されました。</p> <p>*汚物の収集及び運搬に関する事務については、附則第 1 条で、別に法律で定める日まで都が処理するとされました。</p>
昭和 49 (1974) 年 地方自治法改正	<p>○特別区の事務を列記する形から概括的な規定に改められ、特別区の処理する事務の範囲の考え方が広がりました。</p> <p>*附則第 19 条で、保健所設置市の事務が特別区の事務とされ、都から移譲されました。</p>
平成 10 (1998) 年 地方自治法改正	<p>○特別区は、一般の市と同等の事務を処理することが原則とされました。そのうえで、大都市地域としての一体性の確保が必要な場合には、法令で都が処理することを個別に規定するとされました。</p> <p>*地方自治法の一部を改正する法律により、一般廃棄物の収集及び運搬を都に留保する附則の規定が削除され、特別区の事務となりました。併せて、廃棄物の処理及び清掃に関する法律の改正により、処理・処分を含めた清掃事業が特別区の事務とされ、都から移譲されました。</p>

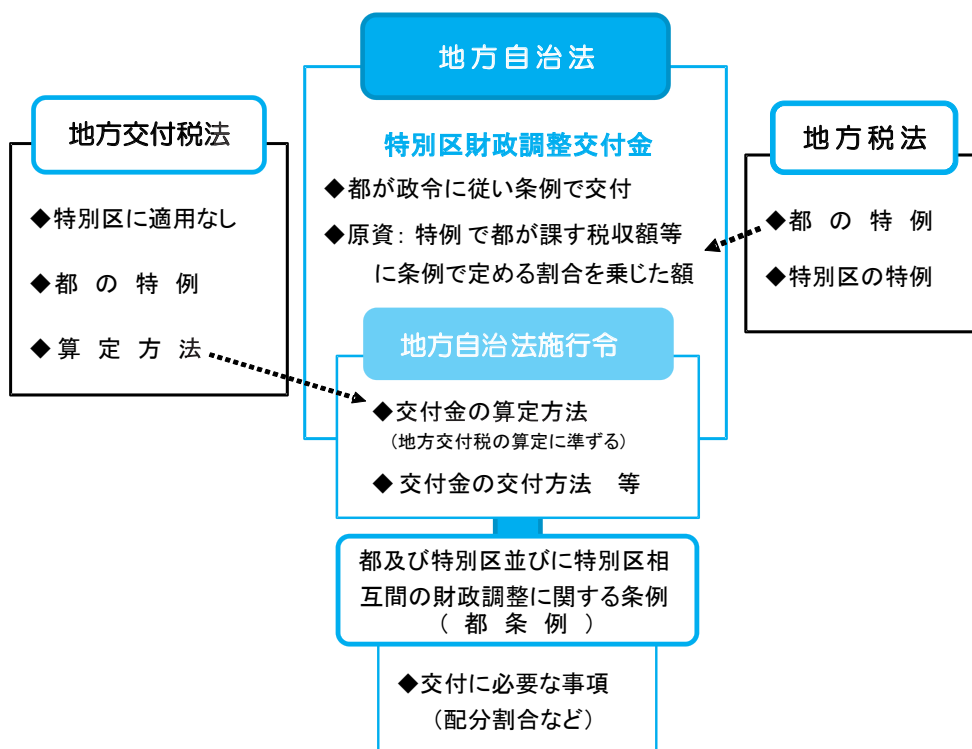
4. 税財政の特例

「3.事務の特例」で概観したように、特別区の存する区域では一般的な府県と市の関係とは異なり、特例として都と特別区が市の事務を役割分担（第 281 条の2）することから、税財政においても、都と特別区の財源を調整する特例が置かれています。

ここでは、平成 10(1998)年の地方自治法改正の際に事務の特例と同時に整備された「特別区財政調整交付金に関する条文(第 282 条)」について、相互に関連する法令等を含めて次の順序で概観します。

- (1) 地方自治法
- (2) 地方自治法施行令
- (3) 地方税法
- (4) 地方交付税法
- (5) 都及び特別区並びに特別区相互間の財政調整に関する条例(都条例)

▼税財政の特例の法令関連の全体イメージ図



(1) 地方自治法

ここをチェック！

○特別区財政調整交付金の目的はなんですか。

○特別区財政調整交付金の財源はなんですか。

地方自治法の規定

(特別区財政調整交付金)

第 282 条 都は、都及び特別区並びに特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、政令で定めるところにより、条例で、特別区財政調整交付金を交付するものとする。

2 前項の特別区財政調整交付金とは、地方税法第 5 条第 2 項に掲げる税のうち同法第 734 条第 1 項及び第 2 項（第 2 号に係る部分に限る。）の規定により都が課するものの収入額と法人の行う事業に対する事業税の収入額（同法第 72 条の 24 の 7 第 9 項の規定により同条第 1 項から第 5 項までに規定する標準税率を超える税率で事業税を課する場合には、法人の行う事業に対する事業税の収入額に相当する額から当該額に同法第 734 条第 4 項に規定する政令で定めるところにより算定した率を乗じて得た額を控除した額）に同項に規定する政令で定める率を乗じて得た額を統計法（平成 19 年法律第 53 号）第 2 条第 4 項に規定する基幹統計である事業所統計の最近に公表された結果による各市町村及び特別区の従業者数で按（あん）分して得た額のうち特別区に係る額（※）との合算額に条例で定める割合を乗じて得た額で特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように都が交付する交付金をいう。

3 都は、政令で定めるところにより、特別区財政調整交付金に関する事項について総務大臣に報告しなければならない。

4 総務大臣は、必要があると認めるときは、特別区財政調整交付金に関する事項について必要な助言又は勧告をすることができる。

※ 係る額については、地方税法附則第 75 条(*1)に特例が定められており、『『係る額』とあるのは、『係る額(*2)と地方税法附則第 66 条第 3 項(*1)の規定により交付すべき固定資産税減収補填特別交付金の額』とされています。

*1 条文は 29 ページを参照してください。

*2 法人事業税交付対象額

解 釈

●都と特別区及び特別区相互間の財源調整

「特別区は直接交付税法の対象とはされず（同法第2条第2号、第21条参照）、特別区の行政が全体として適正な水準を保ち得るよう、このような都区財政調整制度が設けられている。これは、

- ① 都と特別区の間には、一般の都道府県と市町村の間とは異なる事務配分の特例があり、都が一般的には市が処理する事務の一部を処理していること。
- ② その場合、事務に要する経費に充当するため、市町村税源をもとに都と特別区との間の財源配分を行うべきこと。
- ③ 税目によつて、市町村税源を都と各特別区との間で分けきることとすると、特別区間で極端な税源偏在を生ずること。
- ④ 特別区間で税源偏在が著しい税目を都と特別区との間の財源配分に用いるとともに、その税源により財政力の異なる特別区間の財源調整を行うことが適当であること。

を踏まえた措置である。」

「本制度は、『特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように』都が交付金を交付するものである旨、明記された。これは、交付税法第2条第1号と同様の表現であり、都区財政調整制度が、地方公共団体の独立性の強化に資する財政調整制度である地方交付税制度と性格を一にすることを表わしたものに他ならない。」（佐藤文俊『逐条地方自治法』学陽書房，令和7（2025）年，1527頁）

どうでしたか？

○目的は次の3つです。

- ① 都と特別区の財源の均衡化
- ② 特別区相互間の財源の均衡化
- ③ 特別区の行政の自主的かつ計画的な運営の確保

○特別区財政調整交付金の財源は、地方税法第5条第2項に規定されている税のうち、都が課するもの（市町村民税法人分・固定資産税・特別土地保有税）、法人の行う事業に対する事業税の収入額のうち政令等により定められた特別区に係る額（法人事業税交付対象額）及び地方税法附則第66条の規定による固定資産税減収補填特別交付金（※）の合計額に条例で定める割合を乗じた額です。

※ 固定資産税減収補填特別交付金は、地方税法附則で特例として定められており、その特例期間は令和3年度から令和8年度までとされています。



コラム5 都区間の財源配分割合で紛糾したら…？

第282条第2項により、特別区への交付金の財源が、都条例で定められることについて、この法案を審議した衆議院地方行政委員会では、都と特別区間で「綱引きのような形」にならないかとの質問に、自治省財政局長が、「調整割合」の決め方について、「あくまでもその基本となりますのは実際に行います事務分担に応じてその財源の配分を行う」ことで、都区が「事務分担を前提として十分な話し合いを行って」定めることだと答弁しています。また、運用にあたって、「特別区の自主的な財政運営に支障が生ずることがないように」、第282条第4項に「自治大臣の助言・勧告等」の規定があり、それによって適切に対応したいと答弁しています。（H10.4.7）

(2) 地方自治法施行令

ここをチェック！

○特別区財政調整交付金には、普通交付金と特別交付金の2種類ありますが、それぞれどのようなものと規定されているのでしょうか。

○各区の普通交付金を算定する際に、準ずる法律は、なんなのでしょうか。

地方自治法施行令の規定

(特別区財政調整交付金の総額)

第 210 条の 10 地方自治法第 282 条第 2 項に規定する特別区財政調整交付金（以下「交付金」という。）の総額は、同項に規定する地方税法第 5 条第 2 項に掲げる税のうち同法第 734 条第 1 項及び第 2 項（第 2 号に係る部分に限る。）の規定により都が課するものの収入額と法人の行う事業に対する事業税の収入額（同法第 72 条の 24 の 7 第 9 項の規定により同法第 734 条第 4 項に規定する標準税率を超える税率で事業税を課する場合には、法人の行う事業に対する事業税の収入額に相当する額から当該額に地方税法施行令（昭和 25 年政令第 245 号）第 57 条の 2 の 7 第 1 項に規定する標準税率超過率を乗じて得た額を控除した額）に同法第 734 条第 4 項に規定する政令で定める率を乗じて得た額を統計法（平成 19 年法律第 53 号）第 2 条第 4 項に規定する基幹統計である事業所統計の最近に公表された結果による各市町村及び特別区の従業者数で按（あん）分して得た額のうち特別区に係る額（※）との合算額に条例で定める割合を乗じて得た額（次条第 2 項及び第 3 項において「交付金総額」という。）とする。

※ 係る額については、下記のとおり特例があります。

▼参考：地方税法施行令

（令和 3 年度から令和 8 年度までの各年度における特別区財政調整交付金の特例）

附則第 39 条 法附則第 75 条の規定により地方自治法第 282 条第 2 項の規定を読み替えて適用する場合における地方自治法施行令第 210 条の 10 の規定の適用については、令和 3 年度から令和 8 年度までの間、同条中「係る額」とあるのは、「係る額と地方税法附則第 66 条第 3 項の規定により交付すべき固定資産税減収補填特別交付金の額」とする。

(交付金の種類)

第 210 条の 11 交付金の種類は、普通交付金及び特別交付金とする。

2 普通交付金の総額は、交付金総額に一定の割合（次項において「普通交付金に係る割合」という。）を乗じて得た額とする。

3 特別交付金の総額は、交付金総額に一から普通交付金に係る割合を控除して得た割合を乗じて得た額とする。

(交付金の交付)

第 210 条の 12 普通交付金は、地方自治法第 281 条第 2 項の規定により特別区が処理することとされている事務の処理に要する経費につき、地方交付税法（昭和 25 年法律第 211 号）第 11 条から第 13 条までに規定する算定方法におおむね準ずる算定方法により算定した財政需要額（次項及び第 210 条の 15 において「基準財政需要額」という。）が、地方税法第 736 条第 1 項の規定により読み替えられた同法第 1 条第 2 項において準用する同法第 5 条第 2 項の規定により特別区が課する税（以下この項において「特別区が課する税」という。）、同法第 734 条第 3 項において準用する同法第 71 条の 26 第 1 項の規定により特別区に交付するものとされる利子割に係る交付金（以下この項において「利子割交付金」という。）、同法第 734 条第 3 項において準用する同法第 71 条の 47 第 1 項の規定により特別区に交付するものとされる配当割に係る交付金（以下この項において「配当割交付金」という。）、同法第 734 条第 3 項において準用する同法第 71 条の 67 第 1 項の規定により特別区に交付するものとされる株式等譲渡所得割に係る交付金（以下この項において「株式等譲渡所得割交付金」という。）、同法第 72 条の 115 第 1 項及び第 2 項の規定により特別区に交付するものとされる地方消費税に係る交付金（以下この項において「地方消費税交付金」という。）、同法第 103 条の規定により特別区に交付するものとされるゴルフ場利用税に係る交付金（以下この項において「ゴルフ場利用税交付金」という。）並びに同法第 177 条の 6 第 1 項の規定により特別区に交付するものとされる環境性能割に係る交付金（以下この項において「環境性能割交付金」という。）の収入額並びに地方揮発油譲与税法（昭和 30 年法律第 113 号）、自動車重量譲与税法（昭和 46 年法律第 90 号）、航空機燃料譲与税法（昭和 47 年法律第 13 号）及び森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律（平成 31 年法律第 3 号）の規定により特別区に譲与するものとされる地方揮発油譲与税、自動車重量譲与税、航空機燃料譲与税及び森林環境譲与税の額につき、特別区が課する税にあつては地方交付税法第 14 条第 2 項に規定する基準税率に係る率を 100 分の 85 とし、利子割交付金にあつては同条第 1 項の利子割交付金の収入見込額の 100 分の 75 の率を 100 分の 85 とし、配当割交付金にあつては同項の配当割交付金の収入見込額の 100 分の 75 の率を 100 分の 85

とし、株式等譲渡所得割交付金にあつては同項の株式等譲渡所得割交付金の収入見込額の100分の75の率を100の85とし、地方消費税交付金にあつては同項の地方消費税交付金の収入見込額の100分の75の率を100の85とし、ゴルフ場利用税交付金にあつては同項のゴルフ場利用税交付金の収入見込額の100分の75の率を100の85とし、環境性能割交付金にあつては同項の環境性能割交付金の収入見込額の100分の75の率を100の85とし、同項及び同条第3項に規定する算定方法におおむね準ずる算定方法により算定した財政収入額（次項及び第210条の15において「基準財政収入額」という。）を超える特別区に対して、次項に定めるところにより交付する。

【補足説明（第210条の12第1項）】

普通交付金は、特別区が処理する事務に要する経費につき、地方交付税法（第11条～第13条）の算定方法におおむね準ずる算定方法で算定した基準財政需要額が、特別区が課する税（特別区民税等）や利子割交付金、地方揮発油譲与税等につき、同法（第14条）の算定方法におおむね準ずる算定方法により算定した基準財政収入額を超える特別区に交付します。なお、基準財政収入額を算定する際、特別区が課する税は基準税率を85/100（地方交付税の場合は75/100）、利子割交付金等は収入見込額の85/100（地方交付税の場合は75/100）とします。

- 2 各特別区に対して交付すべき普通交付金の額は、当該特別区の基準財政需要額が基準財政収入額を超える額（以下この項において「財源不足額」という。）とする。ただし、各特別区について算定した財源不足額の合算額（以下この章において「財源不足額合算額」という。）が普通交付金の総額を超える場合においては、次の式により算定した額とする。

当該特別区の財源不足額－当該特別区の基準財政需要額×（（財源不足額合算額－普通交付金の総額）／基準財政需要額が基準財政収入額を超える特別区の基準財政需要額の合算額）

- 3 各年度において、普通交付金の総額が前項ただし書の規定により算定した各特別区に対して交付すべき普通交付金の合算額に満たない場合には、当該不足額は、当該年度の特別交付金の総額を減額してこれに充てるものとする。

【補足説明（第210条の12第2項・第3項）】

各特別区の財源不足額の合算額が普通交付金の総額を越える場合には、不足額に応じて各区の基準財政需要額を割落とす調整を行います。調整を行った結果、普通交付金に不足分が生じた場合には、特別交付金から充当することになります。

4 特別交付金は、普通交付金の額の算定期日後に生じた災害等のため特別の財政需要があり、又は財政収入の減少があることその他特別の事情があると認められる特別区に対し、当該事情を考慮して交付する。

(特別交付金の額の変更)

第 210 条の 13 各年度において、普通交付金の総額が財源不足額合算額を超える場合においては、当該超過額は、当該年度の特別交付金の総額に加算するものとする。

(条例で定める割合の変更)

第 210 条の 14 普通交付金の総額が引き続き財源不足額合算額と著しく異なることとなる場合においては、地方自治法第 282 条第 2 項に規定する条例で定める割合の変更を行うものとする。

(報告)

第 210 条の 15 地方自治法第 282 条第 3 項の規定による報告は、同条第 1 項の条例に基づいて交付金を交付した後速やかに、特別区ごとの交付金の額、基準財政需要額及び基準財政収入額の算定方法その他交付金の交付に関する事項についてしなければならない。

どうでしたか？

○普通交付金は、地方自治法第 281 条第 2 項（「3. 事務の特例」を参照）により、特別区が処理する事務に要する経費として交付されます。

特別交付金は、普通交付金の算定後に生じた災害等、特別な事情がある特別区に交付されます。

○普通交付金は、基準財政需要額が基準財政収入額を超える特別区に対して交付されますが、その算定方法は地方交付税法の規定に「おおむね準ずる」こととなっています。

(3) 地方税法

ここをチェック！

○都と特別区は、地方税法で地方団体として規定されているでしょうか。

○市町村税（基礎的な自治体の税）の中で、特例により都税（広域の自治体の税）とされる税は、なにがあるでしょうか。

地方税法の規定

(用語)

第1条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

一 地方団体 道府県又は市町村をいう。

(第二～十四号 略)

2 この法律中道府県に関する規定は都に、市町村に関する規定は特別区に準用する。この場合においては、「道府県」、「道府県税」、「道府県民税」、「道府県たばこ税」、「道府県知事」又は「道府県職員」とあるのは、それぞれ「都」、「都税」、「都民税」、「都たばこ税」、「都知事」又は「都職員」と、「市町村」、「市町村税」、「市町村民税」、「市町村たばこ税」、「市町村長」又は「市町村職員」とあるのは、それぞれ「特別区」、「特別区税」、「特別区民税」、「特別区たばこ税」、「特別区長」又は「特別区職員」と読み替えるものとする。

3 都の市町村及び特別区に対するこの法律の適用については、「道府県知事」とあるのは、「都知事」と読み替えるものとする。

(道府県が課することができる税目)

第4条 道府県税は、普通税及び目的税とする。

2 道府県は、普通税として、次に掲げるものを課するものとする。ただし、徴収に要すべき経費が徴収すべき税額に比して多額であると認められるものその他特別の事情があるものについては、この限りでない。

一 道府県民税

二 事業税

三 地方消費税

四 不動産取得税

五 道府県たばこ税

六 ゴルフ場利用税

七 軽油引取税

八 自動車税

九 鉱区税

(第3～6項 略)

(市町村が課することができる税目)

第5条 市町村税は、普通税及び目的税とする。

2 市町村は、普通税として、次に掲げるものを課するものとする。ただし、徴収に要すべき経費が徴収すべき税額に比して多額であると認められるものその他特別の事情があるものについては、この限りでない。

一 市町村民税

二 固定資産税

三 軽自動車税

四 市町村たばこ税

五 鉱産税

六 特別土地保有税

3 市町村は、前項に掲げるものを除く外、別に税目を起して、普通税を課することができる。

4 鉱泉浴場所在の市町村は、目的税として、入湯税を課するものとする。

5 指定都市等（第701条の31第1項第1号の指定都市等をいう。）は、目的税として、事業所税を課するものとする。

6 市町村は、前2項に規定するものを除くほか、目的税として、次に掲げるものを課することができる。

一 都市計画税

二 水利地益税

三 共同施設税

四 宅地開発税

五 国民健康保険税

7 市町村は、第4項及び第5項に規定するもの並びに前項各号に掲げるものを除くほか、別に税目を起こして、目的税を課することができる。

(都における普通税の特例)

第734条 都は、その特別区の存する区域において、普通税として、第4条第2項に掲げるものを課するほか、第1条第2項の規定にかかわらず、第5条第2項第2号及び第6号に掲げるものを課するものとする。この場合においては、都を市とみなして第3章第2節及び第8節の規定を準用する。

【補足説明（第 734 条第 1 項）】

都は、特別区の区域において、普通税として道府県普通税を課するほか、市町村普通税である、固定資産税及び特別土地保有税を課するものとされています。この場合、都を市とみなして固定資産税及び特別土地保有税の納税義務者等の規定を準用しています。

2 都は、その特別区の存する区域内において、第 1 条第 2 項の規定にかかわらず、都民税として次に掲げるものを課するものとする。

- 一 第 4 条第 2 項第 1 号に掲げる税のうち個人に対して課するもの
- 二 第 4 条第 2 項第 1 号に掲げる税及び第 5 条第 2 項第 1 号に掲げる税のうち、それぞれ法人に対して課するもの

【補足説明（第 734 条第 2 項）】

都は、特別区の区域において、都民税として、個人や法人に対する道府県民税分に加えて、法人に対する市町村民税分を課するものとされています。

（第 3 ～ 5 項 略）

6 都は、その特別区の存する区域において、第 1 項に掲げるものを除くほか、別に税目を起こして、普通税を課することができる。この場合においては、都を市とみなして、第 3 章第 9 節の規定を準用する。

【補足説明（第 734 条第 6 項）】

都は、特別区の区域において、市町村法定外普通税を課することができます。

（都における目的税の特例）

第 735 条 都は、その特別区の存する区域において、目的税として、道府県が課することができる目的税を課することができるほか、第 1 条第 2 項の規定にかかわらず、第 5 条第 5 項及び第 6 項第 1 号に掲げる目的税を課することができる。この場合においては、都を市（同条第 5 項に掲げる目的税については、指定都市等）とみなして第 4 章中市町村の目的税に関する部分の規定を準用する。

【補足説明（第 735 条第 1 項）】

都は、特別区の区域において、目的税として、道府県目的税を課するほか、事業所税及び都市計画税を課することができます。この場合、都を市とみなして目的税の納税義務者等の規定を準用しています。

- 2 都は、その特別区の存する区域において、前項に掲げるものを除くほか、別に税目を起こして、目的税を課することができる。この場合においては、都を市とみなして、第4章第8節の規定を準用する。

【補足説明（第735条第2項）】

都は、特別区の区域において、市町村法定外目的税を課することができます。

（特別区における特例）

第736条 第1条第2項の規定によつてこの法律中市町村に関する規定を特別区に準用する場合においては、第5条第2項中「一 市町村民税 二 固定資産税 三 軽自動車税 四 市町村たばこ税 五 鉱産税 六 特別土地保有税」とあるのは「一 特別区民税 二 軽自動車税 三 特別区たばこ税 四 鉱産税」と、同条第6項中「一 都市計画税 二 水利地益税 三 共同施設税 四 宅地開発税 五 国民健康保険税」とあるのは「一 水利地益税 二 共同施設税 三 宅地開発税 四 国民健康保険税」と読み替えるものとする。

- 2 第5条第5項の規定は、第1条第2項の規定にかかわらず、特別区に準用しないものとする。
- 3 特別区は、特別区民税として第5条第2項第1号に掲げる税のうち個人に対して課するものを課するものとし、これについては、第3章第1節（法人の市町村民税に関する部分の規定を除く。）の規定を準用する。

（特別区並びに指定都市の区及び総合区に関する特例）

第737条 道府県民税、市町村民税及び固定資産税に関する規定の都及び地方自治法第252条の19第1項の市（以下この条及び次条において「指定都市」という。）に対する準用及び適用については、特別区並びに指定都市の区及び総合区の区域は、一の市の区域とみなし、なお、特別の必要がある場合には、政令で特別の定めを設けることができる。

- 2 特別土地保有税に関する規定の都に対する準用については、特別区の区域は、指定都市の区又は総合区の区域とみなす。
- 3 事業所税に関する規定の都に対する準用については、特別区の存する区域は、指定都市等の区域とみなす。

（特別区税等の特例）

第739条 特別区税及び都の特別区の存する区域における都税並びにその賦課徴収に関し、この法律の規定をそのまま適用することが困難である事項については政令で、特別の定めを設けることができる。

(固定資産税減収補填特別交付金の額)

附則第 66 条

(第 1 項～第 2 項略)

- 3 令和 3 年度から令和 8 年度までの各年度分として各市町村に対して交付すべき固定資産税減収補填特別交付金の額は、各市町村における当該年度の固定資産税の課税標準特例による減収額に相当する額として総務省令で定めるところにより算定した額とする。

(第 4 項略)

(特別区財政調整交付金の特例)

附則第 75 条 地方自治法第 282 条第 2 項の規定の適用については、令和 3 年度から令和 8 年度までの間、同項中「係る額」とあるのは、「係る額と地方税法附則第 66 条第 3 項の規定により交付すべき固定資産税減収補填特別交付金の額」とする。

どうでしたか？

- 地方税法は「道府県と市町村」を地方団体と規定し、都と特別区には、それぞれ道府県と市町村の規定を準用し読み替える扱いとなっています。そのうえで、都と特別区には、地方団体とは異なる特例を規定しています。
- 特別区の区域においては、都が次の税を都税として課税する特例が規定されています。

【地方税法の特例による都税の条文】

税 目	地方税法の条項
固 定 資 産 税	第 734 条第 1 項
特 別 土 地 保 有 税	第 734 条第 1 項
市 町 村 民 税 法 人 分	第 734 条第 2 項第 2 号
事 業 所 税	第 735 条第 1 項
都 市 計 画 税	第 735 条第 1 項

(4) 地方交付税法

ここをチェック!

- 都と特別区は、地方交付税法で地方団体として規定されているでしょうか。
- 地方交付税法には、「都の特例」がありますが、これはどのようなものでしょうか。

地方交付税法の規定

(この法律の目的)

第1条 この法律は、地方団体が自主的にその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能をそこなわずに、その財源の均衡化を図り、及び地方交付税の交付の基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障することによつて、地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方団体の独立性を強化することを目的とする。

(用語の意義)

第2条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- 一 地方交付税 第6条の規定により算定した所得税、法人税、酒税及び消費税のそれぞれの一定割合の額並びに地方法人税の額で地方団体がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように国が交付する税をいう。
- 二 地方団体 都道府県及び市町村をいう。
- 三 基準財政需要額 各地方団体の財政需要を合理的に測定するために、当該地方団体について第11条の規定により算定した額をいう。
- 四 基準財政収入額 各地方団体の財政力を合理的に測定するために、当該地方団体について第14条の規定により算定した額をいう。
- 五 測定単位 地方行政の種類ごとに設けられ、かつ、この種類ごとにその量を測定する単位で、毎年度の普通交付税を交付するために用いるものをいう。
- 六 単位費用 道府県又は市町村ごとに、標準的条件を備えた地方団体が合理的、かつ、妥当な水準において地方行政を行う場合又は標準的な施設を維持する場合に要する経費を基準とし、補助金、負担金、手数料、使用料、分担金その他これらに類する収入及び地方税の収入のうち基準財政収入額に相当するもの以外のものを財源とすべき部分を除いて算定した各測定単位の単位当たりの費用（当該測定単位の数値につき第13条第1項の規定の適用があるものについては、当該規定を適用した後の測定単位の単位当たりの費用）で、普通交付税の算定に用い

る地方行政の種類ごとの経費の額を決定するために、測定単位の数値に乗すべきものをいう。

(運営の基本)

第3条 総務大臣は、常に各地方団体の財政状況の的確な把握に努め、地方交付税（以下「交付税」という。）の総額を、この法律の定めるところにより、財政需要額が財政収入額をこえる地方団体に対し、衡平にその超過額を補てんすることを目途として交付しなければならない。

2 国は、交付税の交付に当つては、地方自治の本旨を尊重し、条件をつけ、又はその用途を制限してはならない。

3 地方団体は、その行政について、合理的、且つ、妥当な水準を維持するように努め、少くとも法律又はこれに基く政令により義務づけられた規模と内容とを備えるようにしなければならない。

(交付税の総額)

第6条 所得税及び法人税の収入額のそれぞれ $33.1/100$ 、酒税の収入額の $50/100$ 消費税の収入額の $19.5/100$ 並びに地方法人税の収入額をもつて交付税とする。

2 毎年度分として交付すべき交付税の総額は、当該年度における所得税及び法人税の収入見込額のそれぞれ $33.1/100$ 、酒税の収入見込額の $50/100$ 、消費税の収入見込額の $19.5/100$ 並びに地方法人税の収入見込額に相当する額の合算額に当該年度の前年度以前の年度における交付税で、まだ交付していない額を加算し、又は当該前年度以前の年度において交付すべきであつた額を超えて交付した額を当該合算額から減額した額とする。

(交付税の種類等)

第6条の2 交付税の種類は、普通交付税及び特別交付税とする。

2 毎年度分として交付すべき普通交付税の総額は、前条第2項の額の $94/100$ に相当する額とする。

3 毎年度分として交付すべき特別交付税の総額は、前条第2項の額の $6/100$ に相当する額とする。

(基準財政需要額の算定方法)

第11条 基準財政需要額は、測定単位の数値を第13条の規定により補正し、これを当該測定単位ごとの単位費用に乗じて得た額を当該地方団体について合算した額とする。

(測定単位及び単位費用)

第12条 地方行政に要する経費のうち各地方団体の財政需要を合理的に測定するために経費の種類を区分してその額を算定するもの（次項において「個別算定経費」

という。)の測定単位は、地方団体の種類ごとに次の表の経費の種類の欄に掲げる経費について、それぞれの測定単位の欄に定めるものとする。

(表 略)

〔参考：経費の種類とは、例えば、消防費・土木費・教育費・厚生費・産業経済費・総務費等のことです。〕

2 地方行政に要する経費のうち個別算定経費以外のものの測定単位は、道府県又は市町村ごとに、人口及び面積とする。

3 前2項の測定単位の数値は、次の表の上欄に掲げる測定単位につき、それぞれ中欄に定める算定の基礎により、下欄に掲げる表示単位に基づいて、総務省令で定めるところにより算定する。

(表 略)

〔参考：測定単位の種類とは、例えば、人口・面積・道路の延長・教職員数・児童数・学級数等のことです。また、表示単位とは、例えば、人・ $K m^2$ ・Km・学級・校・千円等のことです。〕

(第4～6項 略)

(測定単位の数値の補正)

第13条 (略)

〔参考：種別補正・段階補正・密度補正・態容補正・寒冷補正の説明と測定単位ごとに行う補正の種類が規定されています。〕

(基準財政収入額の算定方法)

第14条 (略)

(都の特例)

第21条 都にあつては、道府県に対する交付税の算定に関してはその全区域を道府県と、市町村に対する交付税の算定に関してはその特別区の存する区域を市町村と、それぞれみなして算定した基準財政需要額の合算額及び基準財政収入額の合算額をもってその基準財政需要額及び基準財政収入額とする。

どうでしたか？

○地方交付税法は、「都道府県及び市町村」を地方団体と規定しており、特別区は地方団体に規定されていません。

○都の交付税の算定に関しては、「府県分の算定」と特別区の区域を一の市とみなした「市町村分の算定」を合算して都に適用する、いわゆる「都区合算規定」(第21条)が置かれています。



コラム6 都区合算規定の存続（衆議院地方行政委員会より）

地方自治法第282条の規定は、平成10（1998）年の改正で整備されました。この法案の審議で政府委員（自治省財政局長）が行った地方交付税法第21条に関する答弁は、税財政の特例を理解するうえで大変参考となりますので、以下に会議録の一部を引用します。

特別区は、『[…]改正後におきましても、消防、上下水道等の事務が法令によりまして都に留保されることになります。それから、交通事業など、通常は市が行っている事務は今後とも引き続きこれも都が行うということになっております。

税制の面におきましても、市町村民税の法人分、固定資産税、特別土地保有税の調整三税のほか、都市計画税、事業所税等は、都が課税する特例はこれを維持するということになっております。

こういうことも踏まえて都区財政調整制度は一部見直した上で存続することになっておりまして、都と特別区におきましては、このように、都道府県、一般市とは一面でまた異なる事務処理あるいは税財政の仕組みが存続されることになるわけでございます。

一方で、交付税制度は、御案内のように、標準的な団体を基準にして、全国の普遍的な需要をとらえて標準的な行政水準を確保するという観点で算定をいたすものでございまして、『[…]都区間の先ほど申しましたような事務や財源の区分、これに応じて全く別個に都分と特別区分というのを算定することは技術的には極めて困難でございまして、都区合算をやはり存続する必要がある[……。』（H10.4.2）

(5) 都及び特別区並びに特別区相互間の財政調整に関する条例（都条例）

ここをチェック！

○特別区財政調整交付金の総額はどのように定められているでしょうか。

○特別区財政調整交付金には普通交付金と特別交付金がありますが、それぞれの割合はいくつでしょうか。

○地方交付税法に準拠したつくりとなっているところはどこでしょうか。

都及び特別区並びに特別区相互間の財政調整に関する条例

(目的)

第1条 この条例は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）

第282条第1項及び第2項の規定に基づき、特別区財政調整交付金について必要な事項を定めることを目的とする。

(用語の意義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- 1 交付金 法第282条第1項に規定する特別区財政調整交付金をいう。
- 2 基準財政需要額 各特別区の財政需要を合理的に測定するために、地方自治法施行令（昭和22年政令第16号。以下「令」という。）第210条の12の規定に基づき、当該特別区について第9条の規定により算定した額をいう。
- 3 基準財政収入額 各特別区の財政力を合理的に測定するために、令第210条の12の規定に基づき、当該特別区について第12条の規定により算定した額をいう。
- 4 測定単位 特別区が執行する行政の種類ごとに設けられ、かつ、この種類ごとにその量を測定する単位で、毎年度の基準財政需要額を算定するために用いるものをいう。
- 5 単位費用 特別区が合理的かつ妥当な水準において特別区の行政を行なう場合又は特別区の管理する施設を維持する場合に要する経費を基準とし、特別区が収入すべき補助金、負担金、手数料、使用料、分担金その他これらに類する収入及び特別区税の収入のうち基準財政収入額に相当するもの以外のものを財源とすべき部分を除いて算定した各測定単位の単位当たりの費用（当該測定単位の数値につき第11条第1項の規定の適用があるものについては、当該規定を適用した後の測定単位の単位当たりの費用）で、普通交付金の算定に用いる特別区の行政の種類ごとの経費の額を決定するために、測定単位の数値に乗ずるべきものをいう。

(交付金の総額)

第3条 交付金の総額は、地方税法(昭和25年法律第226号)第5条第2項に掲げる市町村税のうち同法第734条第1項及び第2項(第2号に係る部分に限る。)の規定により都が課する固定資産税、都民税及び特別土地保有税(以下「調整税」という。)の収入額と法人の行う事業に対する事業税の収入額(標準税率を超える税率で事業税を課する場合には、法人の行う事業に対する事業税の収入額に相当する額から当該額に地方税法施行令(昭和25年政令第245号)第57条の2の7第1項に規定する標準税率超過率を乗じて得た額を控除した額)に同令第35条の4の5の規定による率を乗じて得た額を統計法(平成19年法律第53号)第2条第4項に規定する基幹統計である事業所統計の最近に公表された結果による特別区及び各市町村の従業者数であん分して得た額のうち特別区に係る額(以下「法人事業税交付対象額」という。)との合算額に56/100を乗じて得た額(次項において「交付金総額」という。)とする。

(第2項 略)

▼参考: 令和3年の都及び特別区並びに特別区相互間の財政調整に関する条例の一部を改正する条例 附則第3項

(令和3年度から令和8年度までの各年度における特別区財政調整交付金の特例)

この条例による改正後の都及び特別区並びに特別区相互間の財政調整に関する条例(以下「新条例」という。)第3条の規定の適用については、令和3年度から令和8年度までの各年度に限り、地方税法(昭和25年法律第226号)附則第75条の規定により読み替えられた地方自治法(昭和22年法律第67号)第282条第2項の規定に基づき、新条例第3条第1項中「法人事業税交付対象額」という。)」とあるのは「法人事業税交付対象額」という。)と地方税法附則第66条第3項の規定により交付すべき固定資産税減収補填特別交付金の額(以下「固定資産税減収補填特別交付金額」という。))と、同条第2項中「の見込額」とあるのは「の見込額と固定資産税減収補填特別交付金額の見込額」とする。

(交付金の種類等)

第4条 交付金の種類は、普通交付金及び特別交付金とする。

- 2 毎年度分として交付すべき普通交付金の総額は、交付金の総額の94/100に相当する額とする。
- 3 毎年度分として交付すべき特別交付金の総額は、交付金の総額の6/100に相当する額とする。

(交付金の交付)

第5条 普通交付金は、基準財政需要額が基準財政収入額を超える特別区に対して、次条の規定により交付する。

2 特別交付金は、第9条で定める基準財政需要額の算定方法によつては捕そくされなかつた特別の財政需要があること、普通交付金の額の算定期日後に生じた災害等のため特別の財政需要があり、又は財政収入の減少があること等特別の事情があると認められる特別区に対して、当該事情を考慮して交付する。

(普通交付金の額の算定等)

第6条 各特別区に対して交付すべき普通交付金の額は、当該特別区の基準財政需要額が基準財政収入額を超える額とする。ただし、毎年度分として交付すべき普通交付金の総額が各特別区に対して交付すべき普通交付金の額の合算額に満たない場合においては、令第210条の12第2項ただし書の規定に基づき算定した額とする。

(第2～3項 略)

(基準財政需要額の算定方法)

第9条 基準財政需要額は、測定単位の数値(当該測定単位の数値につき第11条の規定の適用があるものについては、当該規定を適用した後の測定単位の数値)を当該測定単位ごとの単位費用に乗じて得た額を当該特別区について合算した額とする。

(測定単位及び単位費用)

第10条 特別区の行政に要する経費の測定単位及び測定単位ごとの単位費用は、別表の経費の種類欄に掲げる経費について、当該測定単位欄及び単位費用欄に定めるところによる。

(別表 略)

〔参考：経費の種類は、①議会総務費・②民生費・③衛生費・④清掃費・⑤経済労働費・⑥土木費・⑦教育費・⑧その他諸費の経常的経費と⑧を除く投資的経費があります。〕

2 前項の測定単位の数値の算定の基礎及び算定の方法については、東京都規則で定める。

(測定単位の数値の補正)

第11条 前条第1項の測定単位で、そのうちに種別があり、かつ、その種別ごとに単位当たりの費用に差があるものについては、東京都規則の定める方法により、その種別ごとの単位当たりの費用の差に応じて当該測定単位の数値を補正することができる。

(第2項 略)

(基準財政収入額の算定方法)

- 第12条 基準財政収入額は、令第210条の12第1項に定める基準税率をもつて算定した当該特別区の普通税(地方税法第1条第2項において同法第736条第1項の規定による読替えをして準用する同法第5条第2項の規定により特別区が課する普通税をいう。)の収入見込額の合算額に、地方税法第71条の26第1項の規定により当該特別区に交付するものとされる都民税利子割に係る交付金(以下「利子割交付金」という。)、同法第71条の47第1項の規定により当該特別区に交付するものとされる都民税配当割に係る交付金(以下「配当割交付金」という。)、同法第71条の67第1項の規定により当該特別区に交付するものとされる都民税株式等譲渡所得割に係る交付金(以下「株式等譲渡所得割交付金」という。)、同法第72条の115第1項及び第2項の規定により当該特別区に交付するものとされる地方消費税に係る交付金(以下「地方消費税交付金」という。)、同法第103条の規定により特別区に交付するものとされるゴルフ場利用税に係る交付金(以下「ゴルフ場利用税交付金」という。)並びに同法第177条の6第1項の規定により当該特別区に交付するものとされる環境性能割に係る交付金(以下「環境性能割交付金」という。)の収入見込額に85/100を乗じて得た額並びに地方揮発油譲与税法(昭和30年法律第113号)、自動車重量譲与税法(昭和46年法律第90号)、航空機燃料譲与税法(昭和47年法律第13号)及び森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律(平成31年法律第3号)の規定により当該特別区に譲与するものとされる地方揮発油譲与税、自動車重量譲与税、航空機燃料譲与税及び森林環境譲与税の収入見込額を加算した額とする。
- 2 前項の基準財政収入額は、次の表の上欄に掲げる収入の項目ごとに、当該下欄に掲げる算定の基礎によつて、東京都規則で定めるところにより算定するものとする。
- (表 略)

どうでしたか？

- 特別区財政調整交付金の総額は、固定資産税、特別土地保有税及び市町村民税法人分の3税と法人事業税交付対象額及び固定資産税減収補填特別交付金の合算額に56%を乗じた額と定められています。
- 普通交付金は交付金総額の94%、特別交付金は残り6%となっています。
- 別表対比の通り、各条文の見出しが地方交付税法に準拠しています。

【別表】

条 例	地 方 交 付 税 法
交付金の総額（第3条）	交付税の総額（第6条）
交付金の種類等（第4条）	交付税の種類等（第6条の2）
基準財政需要額の算定方法（第9条）	基準財政需要額の算定方法（第11条）
測定単位及び単位費用（第10条）	測定単位及び単位費用（第12条）
測定単位の数値の補正（第11条）	測定単位の数値の補正（第13条）
基準財政収入額の算定方法（第12条）	基準財政収入額の算定方法（第14条）

▼参考：調整税等の「一定割合」の決め方

交付金の総額を決める調整税等の一定割合について、その決め方は、法令に定めがありません。しかし、都区間に特例をおいた主旨から、実際に行う事務分担に応じて都区間で話し合って定めることが期待されています。（「コラム5」本書20頁参照）

なお、現行の配分割合が決まった経緯については、次の「コラム7」をご覧ください。



コラム7 未完の「配分割合」

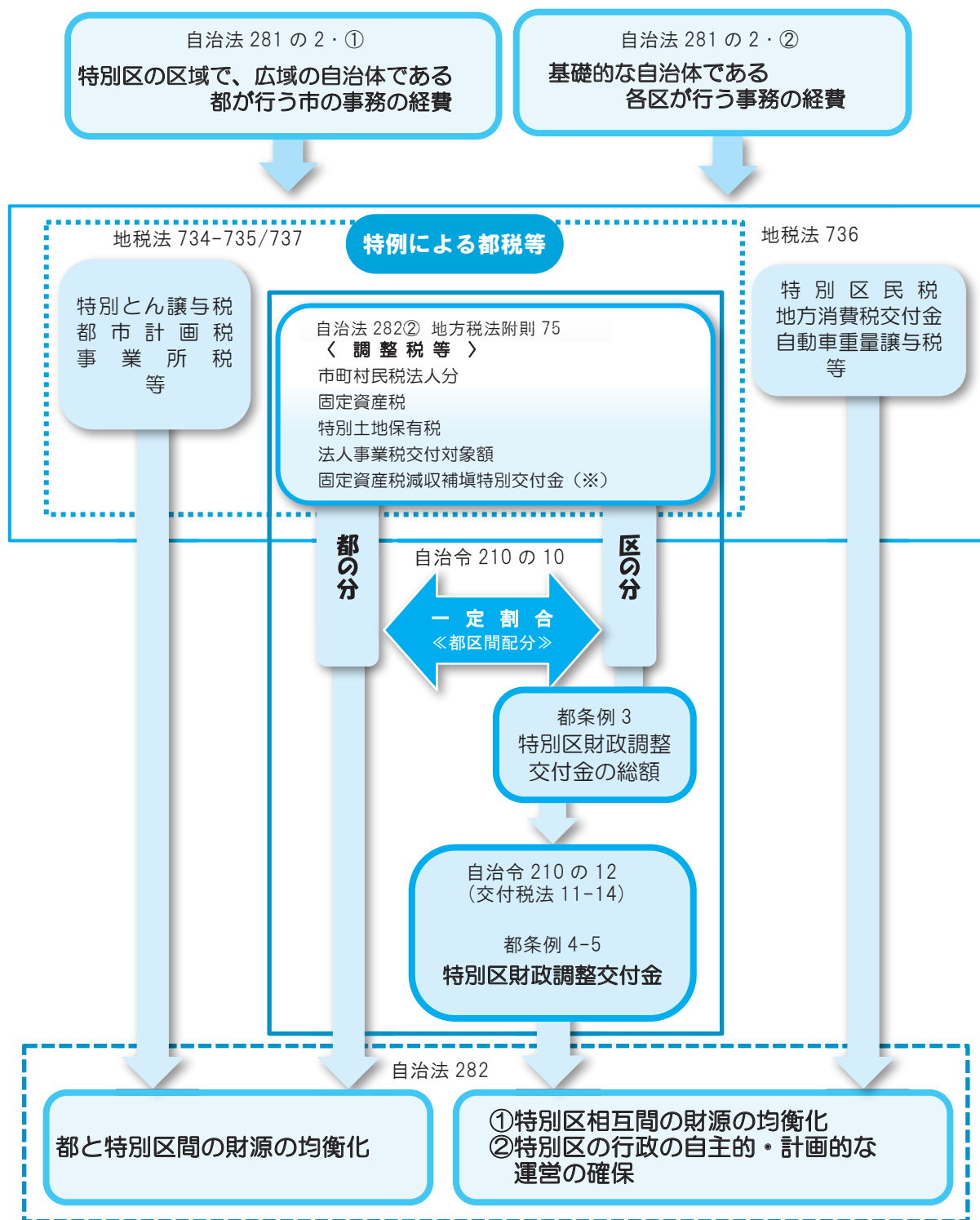
平成12（2000）年2月、都から示された調整税の配分割合（52％）は、区側の主張とはなお乖離のあるものでした。改正地方自治法の施行日が迫るなかで、区側は、今後協議すべき主要5課題の一つとして、「大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方の協議」を条件に、都の提案を了承した経緯があります。

また、都区協議会の場で、了承にあたって、区側条件確認の求めに、会長である都知事から、都としても「協議すべき重要な課題として、しっかりと確認をいたします。」（H12.2.10 都区協議会 会議録）との発言がありました。

しかし、事務の役割分担を踏まえた財源配分は、未だに残された課題となったままです。

なお、区の配分割合は、平成12年度に都区合意した52％（旧制度の44％をベースに移管事務等の役割分担の変更を反映）に、平成19年度にいわゆる「三位一体改革」の影響と都補助事業の一部を特別区の自主事業としたことに対応する3％、及び令和2年度に児童相談所の運営に関する都区の連携・協力を一層円滑に進めていく観点から、特例的な対応としての0.1％を加え、配分割合のあり方について、令和4年度に改めて協議を行うこととした上で、55.1％となりました。さらに、令和7年度協議において、東京が新たなステージへと歩みを進めるに当たり、首都直下地震等への備えを充実させていくことや、児童相談所の運営に関する都区の連携・協力を円滑に進めていくことを踏まえ、56％となりました。

▼事務配分にともなう財源調整の概念図



※ 令和3年度から令和8年度に限ります。

しくみ 20-30 頁

5. 調整の特例

特別区と都の事務処理や都区財政調整に関して、連絡調整のための共同の機関「都区協議会」を設けることが定められています(地方自治法第 282 条の2)。都区協議会は 16 人の委員で構成され、都側は都知事と職員 7 人の計 8 人、特別区側は区長 8 人が委員となります。会長は委員の互選によって定め、経費は都と特別区の双方で負担します(地方自治法施行令第 210 条の 16)。現在、都知事が会長を務めています。

また、地方自治法が規定する都道府県知事の技術的な助言・勧告(第 245 条の4及び第 252 条の 17 の5)に加えて、都と特別区及び特別区相互の間の調整については、第 281 条の6で都知事による助言・勧告の規定を設けています。

さらに、都と特別区又は特別区相互の間の調整上、他の法律の市に関する規定をそのまま適用しがたい時は、政令で特別の定めをすることも可能です(第 283 条第3項)。

ここでは、特別区と都及び特別区相互の間における調整の特例について、地方自治法他関係法令の条文を概観します。

ここをチェック！

○都知事が都区協議会の意見を聞かなければいけないのは、どのような場合でしょうか。

○事務処理の調整上、市と特別区の特徴はどのようなもののでしょうか？

地方自治法の規定

(都区協議会)

第 282 条の 2 都及び特別区の事務の処理について、都と特別区及び特別区相互の間の連絡調整を図るため、都及び特別区をもつて都区協議会を設ける。

2 前条第 1 項又は第 2 項の規定により条例を制定する場合においては、都知事は、あらかじめ都区協議会の意見を聴かなければならない。

3 前 2 項に定めるもののほか、都区協議会に関し必要な事項は、政令で定める。

(都と特別区及び特別区相互の間の調整)

第 281 条の 6 都知事は、特別区に対し、都と特別区及び特別区相互の間の調整上、特別区の事務の処理について、その処理の基準を示す等必要な助言又は勧告をすることができる。

(市に関する規定の適用)

第 283 条 この法律又は政令で特別の定めをするものを除くほか、第 2 編及び第 4 編中市に関する規定は、特別区にこれを適用する。

2 他の法令の市に関する規定中法律又はこれに基づく政令により市が処理することとされている事務で第 281 条第 2 項の規定により特別区が処理することとされているものに関するものは、特別区にこれを適用する。

3 前項の場合において、都と特別区又は特別区相互の間の調整上他の法令の市に関する規定をそのまま特別区に適用しがたいときは、政令で特別の定めをすることができる。

▼参考

(技術的な助言及び勧告並びに資料の提出の要求)

第 245 条の 4 各大臣（内閣府設置法第 4 条第 3 項若しくはデジタル庁設置法第 4 条第 2 項に規定する事務を分担管理する大臣たる内閣総理大臣又は国家行政組織法第 5 条第 1 項に規定する各省大臣をいう。以下この章から第十四章まで及び第十六章において同じ。）又は都道府県知事その他の都道府県の執行機関は、その担任する事務に関し、普通地方公共団体に対し、普通地方公共団体の事務の運営その他の事項について適切と認める技術的な助言若しくは勧告をし、又は当該助言若しくは勧告をするため若しくは普通地方公共団体の事務の適正な処理に関する情報を提供するため必要な資料の提出を求めることができる。

（第 2 ～ 3 項 略）

(組織及び運営の合理化に係る助言及び勧告並びに資料の提出の要求)

第 252 条の 17 の 5 総務大臣又は都道府県知事は、普通地方公共団体の組織及び運営の合理化に資するため、普通地方公共団体に対し、適切と認める技術的な助言若しくは勧告をし、又は当該助言若しくは勧告をするため若しくは普通地方公共団体の組織及び運営の合理化に関する情報を提供するため必要な資料の提出を求めることができる。

（第 2 ～ 3 項 略）



コラム8 都と特別区の裁定のしくみ

都区財政調整制度等に関する都区協議会における調整について、仮に協議が調わない事項が生じた場合には、現行制度上、自治紛争処理委員による調停を利用することが可能ですが、調停は全ての当事者が受諾する必要があります。そのため、第30次地方制度調査会は、調停による解決が見込まれない場合を想定した何らかの新しい裁定等の仕組みを設けることの必要性について引き続き検討する必要がありますとしています。

地方自治法施行令の規定

（都区協議会）

第210条の16 都区協議会は、地方自治法第282条の2第2項の規定による意見を述べるほか、都及び特別区の事務の処理について、都と特別区及び特別区相互の間の連絡調整を図るために必要な協議を行う。

2 都区協議会は、委員16人をもつて組織する。

3 委員は、次に掲げる者をもつて充てる。

一 都知事

二 都知事が、その補助機関たる職員のうちから指名する者 7人

三 特別区の区長が特別区の区長の中から協議により指名する者 8人

4 特別区の区長である委員の任期は、2年とする。ただし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

5 都区協議会に会長を置き、委員の互選によつて定める。

6 会長は、都区協議会の事務を掌理し、都区協議会を代表する。

7 会長に事故があるとき、又は会長が欠けたときは、会長があらかじめ指定する委員がその職務を代理する。

8 都区協議会は、必要があると認めるときは、関係のある公の機関の長に対し、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めることができる。

9 都区協議会の経費は、都及び特別区が支弁する。

10 前各項に定めるもののほか、都区協議会に関し必要な事項は、都区協議会が定める。

解 釈

●都区協議会(第 282 条の2)

「都区協議会は具体的な行政について執行権限をもつものではなく、また、都区の事務処理についての意思決定機関でもない。いわば都及び特別区の共同の諮問機関に類似した性格をもつものである。」

「第 252 条の 2 の 2 の協議会は、法律上設置を義務づけられたものではなく、任意のものであり、地方公共団体相互間の協議により規約に基づいて設置されるものである。これに対し、都区協議会は本条の規定によつて、何らの手続を要せず当然に設置されるものであり、規約に基づくものではないこと、及び法定の案件については、都知事はあらかじめ都区協議会の意見を聴くべく義務づけられていることにおいて、同条に規定する連絡調整のための協議会とは異なっている。」(佐藤文俊『逐条地方自治法』学陽書房，令和 7（2025）年，1531 頁）

「平成 10 年の改正においては、特別区の自主性及び自立性を強化する方向で、都の大都市行政としての一体性及び統一性を確保するための特例が整理されている。都区協議会の制度については、特別区が従来都の内部団体的な性格のものであつたことと必然的な関連は有しないものであり、なお存置された。大都市行政としての一体性及び統一性の確保のためには、都と特別区が真摯に協議し、円滑な関係を構築し、維持すること自体は推奨されるべきことである。他の特例が縮減される中であつて、この都区協議会制度の重要性は増しており、今後は、制度本来の趣旨に即して、多様な協議事項について連絡調整を図る場として積極的に活用していく必要がある。」(同書 1532-1533 頁)

●都と特別区及び特別区相互の間の調整(第 281 条の6)

「特別区制度が都という大都市地域における一体性及び統一性の確保を主眼とする点に鑑みると、特別区の事務処理について、都と特別区との間で円滑な連携及び分担が図られていること、特別区相互間において相当程度の均衡が保たれていることが必要である。この目的を達成するため、都知事は、特別区に対して、都と特別区及び特別区相互の間の調整上、特別区の事務の処理について必要な助言又は勧告をすることができるとされている。」(同書 1524 頁)

「本法における都道府県知事の『助言』又は『勧告』としては、第 245 条の 4 に規定する技術的な助言及び勧告並びに第 252 条の 17 の 5 に規定する地方公共団体の組織及び運営の合理化に資するための技術的な助言及び勧告がある。これらの一般的な根拠に基づく技術的な助言及び勧告に加え、本条では、都知事による特別区に対する

必要な助言又は勧告を規定しているのである。都知事と特別区との間においても、一般の都道府県と市町村との関係に相似する局面では、第 245 条の 4 又は第 252 条の 17 の 5 が適用されることは当然である。進んで、一般の都道府県と市町村間の関係では律しきれないような都と特別区に特有の関係の中で、本条の適用の必要が生じることとなる。すなわち、特定の行政分野に係る専門的・個別的な見地から行われるか、行政運営全般に係わり総合的な見地から行われるか、どちらにしても、関与を受ける地方公共団体の事務の適正な処理や組織及び運営の合理化そのものを期して、主観的な判断や意思等を排し、客観的に行われるのが、一般的な根拠に基づく助言又は勧告であるが、本条の助言又は勧告は、都と特別区間の連携、事務処理における特別区相互間の均衡保持等を期して、特別区事務処理について各行政主体間の調整を図るため行われるものであり、一定の価値判断に依拠することは必ずしも妨げられない。」（同書 1524-1525 頁）

「平成 10 年の改正前においては、本条の助言又は勧告に加え、都は、条例で特別区事務について特別区相互間の調整上必要な規定を設けることができるものとされていた。この都の（特別区）調整条例については、特別区が都の内部団体的性格のものであることと結びついたものと解されていたうえ、活用例に乏しいことから、特別区の自主性及び自立性の強化を図る観点から改正により廃止された。特別区の自主性及び自立性が強化されれば、特別区の存する区域の広域的な大都市行政の首尾一貫した遂行が困難となるという懸念を示す向きもある。条例という拘束力ある手段を通じた都の調整はなくなったものの、本条に基づく助言又は勧告や特別区間の相互の調整の機能等の活用に託されているのである。」（同書 1525 頁）

●市に関する規定の適用（第 283 条）

『市に関する規定』は、一般的な市に関する規定であり、『政令で定める市』や『指定都市』等の特定の市のみに関する規定は原則として適用されない。このため、『政令で定める市』等特定の市に関する規定をそのまま特別区に適用することとする場合には、個別の法令に特別の定めが必要となる。」

「都と特別区との関係は一般の府県と市との関係に比してより密接であるとともに、特別区の存する区域の社会的一体性に鑑み、特別区相互間においても緊密な連携が必要であることは論を待たない。このため、特別区において事務を処理する場合においても、都と特別区及び特別区相互間の調整上特別の配慮を必要とすることが少なくない。こうした場合において、他の法令の市に関する規定をそのまま特別区に適用しがたいときは、政令で特別の定めをすることができるものとしている。これは、他の法令の市に関する規定を実態に即応するよう若干修正して適用する場合のみなら

ず、他の法令の一般的な市に関する規定を適用してもなお不十分な場合には、必要な範囲でこれを補完するため特別の定めをすることをも含むものと解される。」（同書 1534 頁）

どうでしたか？

○都知事は、都区財政調整に関する条例を制定する場合、事前に都区協議会の意見を聞かなければいけません。都区財政調整に関する条例は、毎年改正されるので、都区協議会も毎年開催されています。

○第 281 条の 6 の都知事の特別区への助言は、第 245 条の 4 及び第 252 条の 17 の 5 のような、「技術的な」という制約はありません。

また、第 283 条第 3 項の特別な定めは、「政令」で行うことができることになっています。



コラム9 大阪都構想における都区協議会

「大都市地域における特別区の設置に関する法律」（平成 24（2012）年 8 月制定）に基づき、特別区の設置を協議していた大阪府と大阪市が作成した特別区設置協定書の中では、都区協議会を仮称「大阪府・特別区協議会」とし、次のように定めていました。

- ・委員構成は、大阪府知事及び特別区長を基本に、必要に応じ議会の代表者、長の補助機関である職員、学識経験者等
- ・処理する事務は、地方自治法の規定に基づき、特別区財政調整交付金に係る条例を制定する場合において大阪府知事に対して意見を述べるほか、事務の分担に関する取扱いの協議等を基本に、知事と区長の協議で定める。
- ・協議が調わない場合は、有識者等で構成する第三者機関を通じて意見の調整を行う等、円滑な協議会運営を図る。

なお、特別区設置協定書は、平成 27（2015）年 5 月 17 日及び令和 2（2020）年 11 月 1 日に大阪市における住民投票により否決されました。

6. 分類の特例

日本国憲法第8章では、地方自治に関し、自治体に議会を設置すること(第93条第1項)や、長と議員は住民の直接選挙によること(同条第2項)等を定めています。これら、憲法の規定以外の地方自治に関する事項は、「地方自治の本旨」に基づき、法律で定めることとしています(第92条)。

自治体の分類については、地方自治法に規定があり、2つの分類があります。一つは「基礎」と「広域」に分けるもので、「基礎」には市町村と特別区が、「広域」には道府県と都が含まれます(第2条、第281条の2)。

もう一つは「普通」と「特別」の分類で、市町村と都道府県が「普通」に該当しますが、特別区だけは「特別」の扱いになります(第1条の3)。なお、「特別」の分類には、かつて、「特別市」という「基礎」と「広域」を兼ね備えた自治体がありました。

ここでは、地方自治法における分類の規定を概観し、特別区の性格を確認します。

ここをチェック！

○特別区が市町村と異なる分類であることは、どのように規定されているでしょうか。

【自治体の分類表】

	基礎的な地方公共団体	広域の地方公共団体
普通地方公共団体	市町村	都道府県
特別地方公共団体	特別区	—

地方自治法の規定

〔地方公共団体の種類〕

第1条の3 地方公共団体は、普通地方公共団体及び特別地方公共団体とする。

2 普通地方公共団体は、都道府県及び市町村とする。

3 特別地方公共団体は、特別区、地方公共団体の組合及び財産区とする。

〔地方公共団体の法人格とその事務〕

第2条 地方公共団体は、法人とする。

2 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。

- 3 市町村は、基礎的な地方公共団体として、第5項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする。
- 4 市町村は、前項の規定にかかわらず、次項に規定する事務のうち、その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものについては、当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる。
- 5 都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第2項の事務で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを処理するものとする。
- 6 都道府県及び市町村は、その事務を処理するに当つては、相互に競合しないようにしなければならない。
- 7 特別地方公共団体は、この法律の定めるところにより、その事務を処理する。
(第8～17項 略)

(都と特別区との役割分担の原則)

- 第281条の2 都は、特別区の存する区域において、特別区を包括する広域の地方公共団体として、第2条第5項において都道府県が処理するものとされている事務及び特別区に関する連絡調整に関する事務のほか、同条第3項において市町村が処理するものとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するものとする。
- 2 特別区は、基礎的な地方公共団体として、前項において特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理するものとされているものを除き、一般的に、第2条第3項において市町村が処理するものとされている事務を処理するものとする。
 - 3 都及び特別区は、その事務を処理するに当たっては、相互に競合しないようにしなければならない。

解 釈

●普通地方公共団体

『普通地方公共団体』とは、[…] 一般的な性格を有するものを指し、その存立目的も一般的に公共の利益を図ることであり、賦与されている各種権能も普遍的であるような標準的な地方公共団体をいう。

本法（地方自治法）は、普通地方公共団体を基本的・一般的なものとして、これについて第2編中に詳細な規定を設け、これに対して、特殊・例外的な目的と権能を持

ち、したがって、その組織においても特殊である『特別地方公共団体』については第3編において特別の規定のみを設け、その他については第2編の普通地方公共団体に関する規定を必要に応じて適用し、又は準用する方式を採用している。」（佐藤文俊『逐条地方自治法』学陽書房，令和7（2025）年，18-19頁）

●特別地方公共団体

「特別地方公共団体は、普通地方公共団体と異なり、一般的普遍的に存在するものではなく、それぞれの存立目的をもって存在するものであり、その構成、権能、組織等についてそれぞれ特殊なものである。」（同書 30 頁）

「地方自治法に規定する特別区（第 281 条）は、都に包括される区であり、現行制度では市町村と同様の性格のものとなっているが、大都市である都の一体性を確保する見地から、都道府県に包括される一般の市とは異なる取り扱いがなされる特別な地方公共団体である。この特別区の制度は、本法施行後も変遷が多く、その性格をめぐってさまざまな議論と沿革を経てきたものである。[…] つまり、地方自治法の特別区の制度は、都である大都市の区域内において要請される地方公共団体の機能を都市の一体性に即応しつつ発揮できるようにする必要性から認められるものとしての特殊性を有しているのである。」（同書 24-25 頁）

●基礎的な地方公共団体

「市町村が第一次の基本的な普通地方公共団体というべきであることを意味するとともに、法律制度的にも実態的にも優先的に取り扱われるべきものという意味でもあつて、本項（第 2 条第 3 項）により、法律上地方自治における市町村優先の原則が示されている。」（同書 34 頁）

どうでしたか？

○特別区は、市町村と同様に基礎的な地方公共団体として規定されています（第 281 条の 2 第 2 項）。しかし、「特別地方公共団体は、特別区、…とする。」という規定（第 1 条の 3 第 3 項）により、特別区は市町村と異なり「普通」ではなく「特別」に分類されています。



コラム 10 消えた特別地方公共団体とは

地方自治法をみると、第3編「特別地方公共団体」の第1章が「削除」となっていることに気づきます（本書6頁参照）。この削除された第264条から第280条までには、特別市の規定がありました。特別市は、都道府県から独立した存在として、「基礎」と「広域」を兼ね備えた自治体で、当時の5大都市（横浜・名古屋・京都・大阪・神戸）を想定していました。特別市を指定するための法律の制定は、憲法第95条により住民投票での過半数の同意が必要でした。しかし、投票する住民は、（特別市の想定区域を含む）関係都道府県の選挙人とされ、このハードルをクリアすることは事実上不可能であり、特別市は実現されぬまま、昭和31（1956）年に規定が削除されました。この特別市問題の收拾を図るために、「指定都市（政令指定都市）」の制度ができています。本コラムの欄外に、削除された特別市の規定を参考として記しますので、特別市の概要を掴んでみてください。

▼参考：昭和22（1947）年地方自治法による特別市の規定

第264条 特別市は、その公共事務及び法律又は政令により特別市に属する事務並びに政令で特別の定をするものを除く外従来法令により都道府県及び市に属する事務を処理する。

第265条 特別市は、都道府県の区域外とする。

2 特別市は、人口50万以上の市につき、法律でこれを指定する。その指定を廃止する場合も、また、同様とする。

（第3～6項 略）

第270条 特別市は、市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、その区域を分けて行政区を設け、その事務所を置くものとする。

（第2～3項 略）

第271条 行政区に区長及び区助役一人を置く。

2 区長は、その被選挙権を有する者について選挙人が投票によりこれを選挙する。

3 区助役は、特別市の事務吏員の中から特別市の市長がこれを命ずる。

（第4～5項 略）

第272条 行政区に区収入役及び区副収入役各々一人を置く。

2 区収入役及び区副収入役は、特別市の事務吏員の中から特別市の市長がこ

れを命ずる。

(第3～5項 略)

第278条 この法律又はこれに基く政令に特別の定があるものを除く外、第2編中都道府県に関する規定は、特別市にこれを適用する。

第279条 特別市の選挙について前条の規定により第2編第4章中都道府県の選挙に関する規定を適用する場合においては、市に関する規定は、行政区にこれを適用する。

2 第2編第4章中選挙人名簿に関する規定についても、また、前項と同様とする。

第280条 この法律に規定するものを除く外、特別市に関し必要な事項は、政令でこれを定める。



コラム11 「特別市」が復活…?

コラム10では、地方自治法制定時に規定されていた「特別市」について紹介しました。時代は移りましたが、最近でも特別市に類似した様々な大都市制度が提案されています。

指定都市市長会では、「特別自治市」という新たな大都市制度を提案しています。地方が行うべき事務のすべてを一元的に担うため、「基礎」と「広域」という二層制構造を廃止し、広域自治体の中に含まれない自治体をつくるという構想です。指定都市市長会は、特別自治市制度創設のメリットとして、住民の利便性向上や行政コスト削減、地域の実情に応じた行政推進、財政の自立等を挙げています。

第30次地方制度調査会の答申では、新たな大都市制度として「特別市（仮称）」制度に言及しています。特別市（仮称）エリアでは、都道府県・市町村のすべての事務を処理することで、二重行政が完全に解消され、今後の高齢化や社会資本の老朽化に備えた行政体制の整備につながるというメリットを挙げています。一方で、過去の特別市制度のような住民代表機能を持つ区の必要性や、特別市（仮称）エリア内外での警察事務の分割に対する懸念等も挙げています。制度の意義は認めていますが、このような様々な課題があるため、特別市（仮称）については引き続き検討していくこととし、当面の対応として都道府県から指定都市への事務や税財源の移譲を進めることで、実質的に特別市（仮称）に近づけていくという方向性を示しています。

7. 区域の特例

市町村の廃置分合(市町村の廃止・新設を伴う区域変更)と境界変更については、地方自治法第7条に規定がありますが、特別区には適用されず(第281条の3)、別に特別な規定があります(第281条の4)。

既存の市町村が特別区に編入することは認められます。一方で、特別区の区域を含む新たな市町村の設置や、特別区の既存の市町村への編入は、制度上認められません。このため、特別区の地域は、拡大することはあっても、縮小しないようになっています。

ここでは、市町村と特別区の廃置分合、境界変更の規定を概観し、市町村とは異なる特別区の特徴を確認します。

ここをチェック!

○廃置分合や境界変更の規定上、市町村と特別区の類似点・相違点はどのようなのでしょうか。

地方自治法の規定

〔市町村の廃置分合及び境界変更〕

第7条 市町村の廃置分合又は市町村の境界変更は、関係市町村の申請に基き、都道府県知事が当該都道府県の議会の議決を経てこれを定め、直ちにその旨を総務大臣に届け出なければならない。

- 2 前項の規定により市の廃置分合をしようとするときは、都道府県知事は、あらかじめ総務大臣に協議し、その同意を得なければならない。
- 3 都道府県の境界にわたる市町村の設置を伴う市町村の廃置分合又は市町村の境界の変更は、関係のある普通地方公共団体の申請に基づき、総務大臣がこれを定める。
- 4 前項の規定により都道府県の境界にわたる市町村の設置の処分を行う場合においては、当該市町村の属すべき都道府県について、関係のある普通地方公共団体の申請に基づき、総務大臣が当該処分と併せてこれを定める。
- 5 第1項及び第3項の場合において財産処分を必要とするときは、関係市町村が協議してこれを定める。
- 6 第1項及び前3項の申請又は協議については、関係のある普通地方公共団体の議会の議決を経なければならない。

- 7 第1項の規定による届出を受理したとき、又は第3項若しくは第4項の規定による処分をしたときは、総務大臣は、直ちにその旨を告示するとともに、これを国の関係行政機関の長に通知しなければならない。
- 8 第1項、第3項又は第4項の規定による処分は、前項の規定による告示によりその効力を生ずる。

(特別区の廃置分合又は境界変更)

第281条の3 第7条の規定は、特別区については、適用しない。

〔特別区の廃置分合又は境界変更〕

第281条の4 市町村の廃置分合又は境界変更を伴わない特別区の廃置分合又は境界変更は、関係特別区の申請に基づき、都知事が都の議会の議決を経てこれを定め、直ちにその旨を総務大臣に届け出なければならない。

- 2 前項の規定により特別区の廃置分合をしようとするときは、都知事は、あらかじめ総務大臣に協議し、その同意を得なければならない。
- 3 都と道府県との境界にわたる特別区の境界変更は、関係特別区及び関係のある普通地方公共団体の申請に基づき、総務大臣がこれを定める。
- 4 第1項の場合において財産処分を必要とするときは関係特別区が、前項の場合において財産処分を必要とするときは関係特別区及び関係市町村が協議してこれを定める。
- 5 第1項、第3項及び前項の申請又は協議については、関係特別区及び関係のある普通地方公共団体の議会の議決を経なければならない。
- 6 第1項の規定による届出を受理したとき、又は第3項の規定による処分をしたときは、総務大臣は、直ちにその旨を告示するとともに、これを国の関係行政機関の長に通知しなければならない。
- 7 第1項又は第3項の規定による処分は、前項の規定による告示によりその効力を生ずる。
- 8 都内の市町村の区域の全部又は一部による特別区の設置は、当該市町村の申請に基づき、都知事が都の議会の議決を経てこれを定め、直ちにその旨を総務大臣に届け出なければならない。
- 9 第2項及び第5項から第7項までの規定は、前項の規定による特別区の設置について準用する。この場合において、第2項中「前項」とあるのは「第8項」と、「廃置分合」とあるのは「設置」と、第5項中「第1項、第3項及び前項の申請又は協議」とあるのは「第8項の申請」と、「関係特別区及び関係のある普通地方公共団体」とあるのは「当該市町村」と、第6項中「第1項の規定による届出を受理したとき、又は第3項の規定による処分をしたとき」とあるのは「第8項の規定による届出を

受理したとき」と、第7項中「第1項又は第3項」とあるのは「次項」と、「前項」とあるのは「第9項において準用する前項」と読み替えるものとする。

- 10 都内の市町村の廃置分合又は境界変更を伴う特別区の境界変更で市町村の設置を伴わないものは、関係特別区及び関係市町村の申請に基づき、都知事が都の議会の議決を経てこれを定め、直ちにその旨を総務大臣に届け出なければならない。
- 11 第2項及び第4項から第7項までの規定は、前項の規定による特別区の境界変更について準用する。(以下、読み替え部分略)
- 12 この法律に規定するものを除くほか、第1項、第3項、第8項及び第10項の場合において必要な事項は、政令でこれを定める。

【特別区の廃置分合又は境界変更】

第281条の5 第283条第1項の規定による特別区についての第9条第7項、第9条の3第1項、第2項及び第6項並びに第91条第3項及び第5項の規定の適用については、第9条第7項中「第7条第1項又は第3項及び第7項」とあるのは「第281条の4第1項若しくは第3項及び第6項又は同条第10項及び同条第11項において準用する同条第6項」と、第9条の3第1項中「第7条第1項」とあるのは「第281条の4第1項及び第10項」と、同条第2項中「第7条第3項」とあるのは「第281条の4第3項」と、同条第6項中「第7条第7項及び第8項」とあるのは「第281条の4第6項及び第7項」と、第91条第3項中「第7条第1項又は第3項」とあるのは「第281条の4第1項、第3項、第8項又は第10項」と、同条第5項中「第7条第1項又は第3項」とあるのは「第281条の4第1項又は第8項」とする。

【補足説明（第281条の5）】

地方自治法又は地方自治法施行令で特別に定められていないものについては、市に関する規定が特別区に適用されます（第283条第1項）。特別区の廃置分合、境界変更については、第7条による市町村の廃置分合、境界変更に関する規定が適用されず（第281条の3）、別に特例で定められています（第281条の4）。そのため、以下に記した事項に関する規定を特別区に適用する場合、第7条の規定を引用しているものについて、本条により第281条の4の中で相当する規定へ読み替えを行う必要があります。

- ・境界争論に関する調停や裁定に関する総務大臣の告示の効力（第9条関係）
- ・公有水面のみに係る境界決定等の手続き（第9条の3関係）
- ・廃置分合等に伴う議会議員定数について（第91条関係）

地方自治法施行令の規定

(特別区の廃置分合又は境界変更への普通地方公共団体の廃置分合又は境界変更に関する規定の準用)

第 209 条 第 1 条の 2 から第 4 条までの規定は、地方自治法第 281 条の 4 第 1 項又は第 8 項の規定により特別区の設置があつた場合について準用する。

2 第 5 条、第 6 条、第 130 条第 1 項、第 176 条第 1 項及び第 177 条第 1 項の規定中市に関する部分は、地方自治法第 281 条の 4 第 1 項、第 3 項、第 8 項又は第 10 項の規定により特別区の廃置分合又は境界変更があつた場合について準用する。

3 第 123 条、第 124 条及び第 128 条の規定中市に関する部分は、前項において準用する第 130 条第 1 項の事務の引継ぎについて準用する。

4 第 131 条の規定は、第 2 項において準用する第 130 条第 1 項並びに前項において準用する第 123 条、第 124 条及び第 128 条の場合について準用する。

【補足説明（第 209 条）】

本条は、地方自治法第 281 条の 4 第 12 項の規定を受けて定められています。特別区の廃置分合に伴う事務の承継手続等、地方自治法に規定されていない事項を定めています。市町村の廃置分合、境界変更に伴う事務等に関する各規定を準用しています。

解 釈

●縮小が認められない特別区の区域

「第 7 条の市町村の廃置分合又は境界変更についてはそのケースが限定されないのに対して、特別区に係る配置分合又は境界変更に関して許容される場合が限定されることに留意を要する。本条（第 281 条の 4）で認められているのは、

- ①市町村の廃置分合又は境界変更を伴わない特別区の廃置分合又は境界変更
- ②都と道府県との境界にわたる特別区の境界変更
- ③都内の市町村の区域の全部又は一部による特別区の設置
- ④都内の市町村の廃置分合又は境界変更を伴う特別区の境界変更で市町村の設置を伴わないもの

の 4 種類の処分である。特別区の区域を含む新たな市町村の設置や特別区の既存の市町村への編入は、この制度では許容されない。特別区の存する区域が、行政上の処分

により、法人格の変動を伴いつつ縮小することを認めない趣旨のものである。すなわち、都制を施行し大都市としての一体性及び統一性を確保しなければならない区域(特別区の存する区域)を設定する際には、当該区域について人口が高度に集中する大都市地域の行政としての一体性及び統一性を確保すべき大都市の地域としての実態があるか否かについて慎重な検討のうえ、立法措置が講じられているものである。その後の社会情勢の変化に応じてこの区域を縮小するに当たっては、縮小されたと仮定した場合の区域が依然として都制を施行し特別区を設置する必要があるものかどうかのあらためての判断が必要となる。この判断には、先行する立法判断を覆す要素も含まれることから、法律により行われるべきものと解されたのである。」(佐藤文俊『逐条地方自治法』学陽書房、令和7(2025)年、1519頁)

●都内市町村における特別区の設置

「(第281条の4)第8項では都内の市町村による特別区の設置に係る基本的な手続を、第9項ではこれに伴う関係規定の準用と読み替えを規定している。」(同書1521頁)

「第8項の規定により、例えば、甲市の区域の全部をもつて特別区が設置される場合、特別区が、一般の市とは異なり、大都市の制度としての都区制度の基礎的構造を形成することに着目すると、法人格は変更するものである。このことは、第8条第3項の町村を市とする処分のように市町村を特別区とする旨の処分ではなく、(第281条の4)第8項では設置の処分とされていることから明らかであろう。したがって、甲市の市長及び議会の議員等はすべて失職し、新たに特別区の議会の議員及び区長を選挙しなければならない。」(同書1522頁)

どうでしたか？

- 廃置分合や境界変更に関する特別区の規定は、市町村とは別に定められていますが、知事や総務大臣、議会の関与や告示に関する手続き等については、同様の扱いになっています。
- 一方、特別区の存する区域に変動が生じない特別区間同士の廃置分合又は境界変更に関する規定(第281条の4第1項)や、隣接道府県の市町村の特別区への編入のみを認める、都と道府県との境界にわたる特別区の境界変更に関する規定(同条第3項)のように、市町村とは異なる規定があります。



コラム 12 都内市町村の特別区設置

地方自治法第 281 条の 4 第 8 項の規定によれば、既存の特別区が存する区域のほか、都内市町村の区域に特別区を設置することが可能とされています。都内市町村は、既存の特別区へ編入することなく、特別区になることができるわけです。

この規定は、昭和 27 (1947) 年の地方自治法施行令の改正に伴い定められ、平成 10 (1998) 年の地方自治法の改正時に、同法に移行しています。

なお、大阪都構想に端を発した「大都市地域における特別区の設置に関する法律」第 12 条の規定では、同法による特別区の設置に関して、地方自治法第 281 条の 4 第 8 項の規定は適用しないこととされています。

法律で新たに設置できる特別区と東京 23 区について整理すると、下表のとおりです。

区 分	根拠規定	人口要件	区域の条件
東京23区	地方自治法 第 281 条第 1 項	なし	地方自治法制定時の「都の区」
東京都内の 市町村に設置 する特別区	地方自治法 第 281 条の 4 第 8 項の 規定により設置	なし	—
東京都以外に 設置する 特別区	大都市地域における 特別区の設置に関する 法律により設置	あり	以下のいずれかの条件に当てはまる区域に設置できる。 ①人口 200 万以上の指定都市 ②一つの指定都市とその指定都市に隣接する同一道府県内の市町村との人口の合計が 200 万人以上

8. 旧制度の^{ざんし}残滓

昭和 22(1947)年に地方自治法が制定され、旧東京都制は廃止されました。地方自治法では、附則第2条により、旧法の一部の効力が残され、そこには都を旧東京市と読み替える規定も含まれており、旧都制時代に都が処理していた事務の多くが都に留保されました。

平成 10(1998)年の地方自治法の改正で、特別区と都がそれぞれ基礎的な自治体と広域の自治体と明確に位置づけられた今も、この附則第2条の規定は残っています。

地方自治法の規定

〔廃止法律の効力〕

附則第2条 東京都制、道府県制、市制及び町村制は、これを廃止する。但し、東京都制第 189 条乃至第 191 条及び第 198 条の規定は、なお、その効力を有する。

▼参考：東京都制(昭和18(1943)年6月1日法律第89号)の規定

第 191 条 他ノ法律中東京市トアルハ東京都トス

②他ノ法律中市制第 6 条ノ市トアルハ東京都ヲ含ムモノトス

③他ノ法律中市制、市、市役所、市条例、市会、市会議員、市参事会、市名誉職参事会員、市長、市吏員、市収入役、市費又ハ市税トアルハ勅令ヲ以テ別段ノ定ヲ為ス場合ヲ除クノ外東京都制、東京都、東京都庁、東京都条例、東京都議会、東京都議会議員、東京都参事会、東京都参事会員、東京都長官、東京都ノ官吏及吏員、東京都出納吏、東京都費又ハ東京都税ヲ含ムモノトシ其ノ他市ニ係ル規定ニ付之ニ準ズルモノトス

④前三項ノ場合ニ於テハ勅令ヲ以テ別段ノ定ヲ為ス場合ヲ除クノ外東京都ノ区ノ存スル区域ヲ以テ東京都ノ区域ト看做ス

※項番号②～④は、編集で追加したものです。

地方自治法施行令の規定

〔廃止法律の効力〕

附則第2条 東京都制施行令、道府県制施行令、市制町村制施行令、昭和 4 年勅令第 189 号（市制第 65 条の名誉職参事会員の定数に関する件）、昭和 18 年勅令第 446 号（町村制を施行しない島の指定に関する件）及び昭和 19 年勅令第 119 号（町又は字

の区域等の変更に関する件)は、これを廃止する。但し、東京都制施行令第124条乃至第128条、第131条、第136条乃至第144条、第146条及び第147条の規定は、なお、その効力を有する。

▼参考：東京都制施行令(昭和18年(1943)年6月19日勅令第509号)の規定

第147条 他ノ命令及関係依用法令中東京市又ハ東京市長トアルハ各東京都又ハ東京都長官トス

②他ノ命令及関係依用法令中市制第6条ノ市トアルハ東京都ヲ含ムモノトス

③他ノ命令及関係依用法令中市制、市、市役所、市会、市会議員、市参事会、市長、市吏員又ハ市費トアルハ命令ヲ以テ別段ノ定ヲ為ス場合ヲ除クノ外各東京都制、東京都、東京都庁、東京都議会、東京都議会議員、東京都参事会、東京都長官、東京都ノ官吏及吏員又ハ東京都費ヲ含ムモノトシ其ノ他市ニ係ル規定ニ付之ニ準ズルモノトス

④前三項ノ場合ニ於テハ命令ヲ以テ別段ノ定ヲ為ス場合ヲ除クノ外東京都ノ区ノ存スル区域ヲ以テ東京都ノ区域ト看做ス

※項番号②～④は、編集で追加したものです。

【補足説明（市制6条の市）】

市制町村制は明治44(1911)年4月に全文改正され、市制第6条第1項に「勅令ヲ以テ指定スル市ノ区ハ之ヲ法人トス其ノ財産及営造物ニ関スル事務其ノ他法令ニ依リ区ニ属スル事務ヲ処理ス」と規定されました。同年9月に「市制第6条ノ市ノ指定ニ関スル件」(勅令第239号)が公布され、この勅令により東京市、京都市、大阪市が指定されました。

解 釈

●市としての都(附則第2条)

「本条ただし書の規定により都は本法施行後も市としての権能を有することとされており、このことは特別区の区域について特別の権限を都が有することとされた(旧東京都制第191条第4項参照)が、その後、特別区制度が改正された昭和27年の改正法の附則第12項、昭和39年の改正法の附則第2項、平成10年の改正法の附則第2条及び平成11年の地方分権一括法による改正における同法附則第15条においては、

その都度、特別区（又は特別区の区長）の処理（又は管理執行）する事務についてはその適用はないこととされ、都区間の事務・権能の競合を避けることとされている。」

（佐藤文俊『逐条地方自治法』学陽書房，令和 7（2025）年，1640 頁）

▼参考：昭和 27 年の地方自治法の一部を改正する法律 附則第 12 項

地方自治法附則第 2 条但書によりなお効力を有する旧東京都制第 189 条から第 191 条まで及び第 198 条の規定は、改正後の地方自治法第 281 条第 2 項各号に掲げる事務並びに第 281 条の 2 第 2 項に規定する特別区の区長の権限に属する事務に関しては、その適用はないものとする。

▼参考：昭和 39 年の地方自治法の一部を改正する法律 附則第 2 項

地方自治法附則第 2 条ただし書によりなお効力を有する旧東京都制第 189 条から第 191 条まで及び第 198 条の規定は、改正後の地方自治法第 281 条第 2 項第 13 号から第 20 号までに掲げる事務及び第 281 条の 3 第 2 項に規定する特別区の区長の権限に属する事務に関しては、その適用はないものとする。

▼参考：平成 10 年の地方自治法の一部を改正する法律 附則第 2 項

地方自治法附則第 2 条ただし書の規定によりなおその効力を有することとされる旧東京都制（昭和 18 年法律第 89 号）第 191 条の規定は、法律又はこれに基づく政令により市に属する事務で第 1 条の規定による改正後の地方自治法第 281 条第 2 項の規定により特別区が処理することとされているもの並びに同法第 281 条の 7 第 1 項の規定により特別区の区長が管理し、及び執行することとされている事務に関しては、その適用はないものとする。

索引

地方自治法

第1編 総則

第1条の3〔地方公共団体の種類〕 46

第2条〔地方公共団体の法人格とその事務〕 1、46

第2編 普通地方公共団体

第7条〔市町村の廃置分合及び境界変更〕 51

第245条の4

（技術的な助言及び勧告並びに資料の提出の要求） 41

第252条の17の5

（組織及び運営の合理化に係る助言及び勧告並びに資料の提出の要求） 41

第3編 特別地方公共団体

第2章 特別区

第281条（特別区） 2

第281条の2（都と特別区との役割分担の原則） 2、8、47

第281条の3（特別区の廃置分合又は境界変更） 52

第281条の4〔特別区の廃置分合又は境界変更〕 52

第281条の5〔特別区の廃置分合又は境界変更〕 53

第281条の6（都と特別区及び特別区相互の間の調整） 40

第282条（特別区財政調整交付金） 18

第282条の2（都区協議会） 40

第283条（市に関する規定の適用） 41

附則

第2条〔廃止法律の効力〕 57

特別区ものしりガイド
東京 23 区のわくぐみ
～ 法令から読み解く制度の特例～

平成27（2015）年3月第1版
平成27（2015）年11月第2版
平成28（2016）年12月第3版
平成29（2017）年5月第4版
令和4（2022）年1月第5版
令和5（2023）年10月第6版
令和7（2025）年12月第7版

公益財団法人 特別区協議会 事業部調査研究課

〒102-0072

東京都千代田区飯田橋三丁目5-1（東京区政会館4階）

Tel:03-5210-9783 / Fax:03-5210-9873

<https://www.tokyo-23city.or.jp/>



とくべつクマ®
特別区協議会

ものしりガイドシリーズ
「東京23区のしくみ」
とあわせて活用してね。