

目次

プロローグ	1
わたしたちの生活と自治体	2
その1. 採用試験は区ごとではないの？	4
(1) 特別区と市	4
(2) 自治体のかたち	4
(3) 自治体間のつながり	6
(4) 連携のしくみ	6
その2. 固定資産税は都に納めるの？	8
(1) 特別区と市の収入	8
(2) 地方税の特例	8
(3) 特例の背景	10
(4) 財源保障の特例	10
その3. 水道は区営ではないの？	12
(1) 特別区の地域では都が水道事業を経営	12
(2) 水道以外の特例	14
(3) 都と区の仕事の分担	14
その4. 国勢調査票の区名記入欄は？	16
(1) 国勢調査のなかの特別区	16
(2) 「一体性」をめぐって	16
(3) 歴史の残像	18
(4) 自治体間の新たな関係へ	18
その5. 区なの？特別区なの？	20
(1) 明治初期からある東京の区	20
(2) 東京の区は特別区	20
(3) 特別な区のあゆみ	22
(4) 縮小しない特別区的地域	22
エピローグ	24

登場人物の紹介

はじめまして。ぼくは、とくべつクマ®
 特別区(= 東京 23 区)と同じ、5月3日生まれだよ。
 チャームポイントは、耳にある模様。よろしくね。
 あれ？ 埼玉県春日部市から特別区に引っ越しを
 考えてる家族がいるな。
 どうやら、特別区のことを知りたがってるみたい。
 特別区には“とくべつなところ”がいっぱいあるよ。
 ぼくと一緒に、特別区のふしぎをたどってみよう。



この物語はフィクションです。
 実在の人物、組織等とは
 一切関係ありません。

※とくべつクマ®は、公益財団法人 特別区協議会のオリジナルキャラクターです



← あゆむ 歩くん



公務員を目指している
 大学3年生です。
 春日部市にある自宅から
 東京都内の大学に通って
 います。
 この冊子の主人公です。

← お父さん



歩くんのお父さんです。
 定年退職を控え、都内
 のどこにマンションを
 買うか悩んでいます。

← お母さん



歩くんのお母さんです。
 しっかりもので、家計簿
 の記入は欠かしません。

← おばあさん



歩くんのおばあさんです。
 戦前に東京の下町から
 粕壁町(当時)に嫁ぎ、戦
 後、苦労しながら家を守り
 続けてきました。

← お姉さん

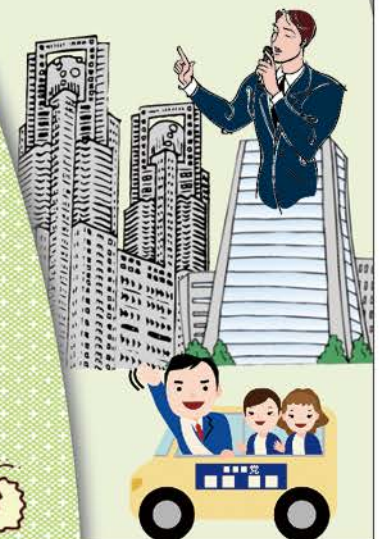


歩くんのお姉さんです。
 結婚をして、いまは
 横浜市港南区に住んで
 います。



市区町村

都道府県



その1. 採用試験は区ごとではないの？

歩くくんは、公務員を目指している学生です。東京都内のA区にある大学の3年に在籍しています。歩くくんが採用試験に向けて、パンフレットや試験のガイド類を調べていると、「特別区(東京 23 区)」と書かれたものが目にとまりました。

「なるほど、ぼくの大学のあるA区は特別区というのか。学生生活を過ごしてきたところだし、特別区を受けてみようかな。」

さっそく、採用試験案内を取り寄せて、申込書を見ると、希望区を記入する欄が三つあります。

あれ、どうなっているのかな。たしか、この前、B区に就職したゼミの先輩に会ったとき、B区など東京の区は、市と同じ自治体だと言っていたな。

でも、市とちがいで、採用試験はそれぞれの区がするのではないみたいだ。だけど、案内をよく見ると、採用は区ごとになっている。おや、採用の方法の図には、いろいろな流れも書いてあるけど、どういうことだろう？



(1) 特別区と市

歩くくんが気づいたように、東京都内の区は市と同じであって、歩くくんの大学のあるA区やゼミの先輩が勤めているB区は、春日部市と同じ基礎的な自治体です。基本はそうなのですが、特別区と呼ばれる東京 23 区には、特別なところがいくつかあります。これから、歩くくんの家族といっしょに、特別区が市と違うところをたどっていきましょう。

(2) 自治体のかたち

自治体は住民から成り立っています。また、地理的な境界があります。一定の区域内に住所のある人たちのあつまりです。そして、住民の直接選挙により、議会ができあがり、市長や区長(長と総称されます)が決まります。さらに、教育委員会などの行政委員会がありますし、自治体の仕事を行うために、組織が設けられ、職員が働いています。

このような自治体のかたちの面では、特別区と市のあいだに違いはありません。それでは、どこが違うのでしょうか。

↓ 職員募集パンフレット



↓ 特別区職員 採用試験申込画面

特別区人事委員会 採用試験

I類採用試験【一般方式】申込登録

申込入力

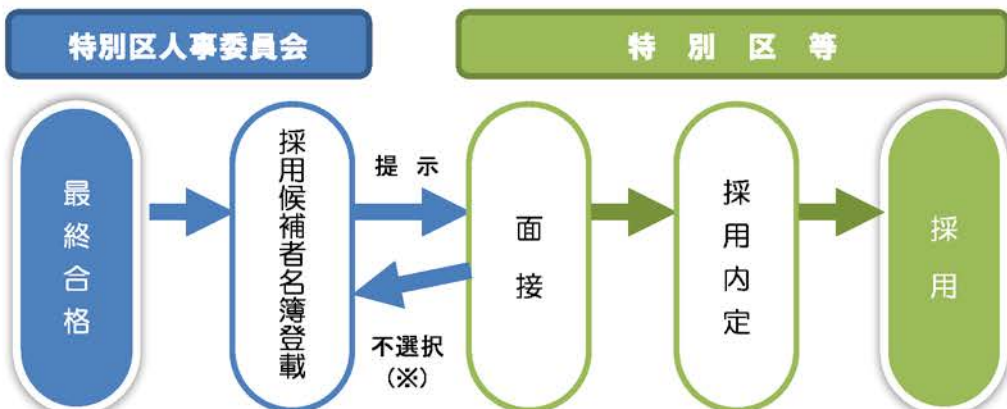
上記の留意事項を確認のうえ、以下の登録事項を入力してください。
日本語入力の切替(ON・OFF)は自動的に行なわれますので、そのまま入力してください。

1 種類	I類採用試験【一般方式】	
2 氏名(漢字)	姓(全角) 一般	名(全角) 方式
3 氏名(カタカナ)	セイ(全角) イツリン	メイ(全角) ホウシキ
4 生年月日(※)	平成元 年 2 月 3 日	
5 試験区分(※)	※申込時は、一切変更できませんのでご注意ください。	
6 希望区(※)	第1希望	※申込時は、一切変更できませんのでご注意ください。
	第2希望	※申込時は、一切変更できませんのでご注意ください。
	第3希望	※申込時は、一切変更できませんのでご注意ください。

希望する区を
三つ書ける
みたいだよ



↓ 採用の方法[最終合格から採用されるまで]



(※) 提示された特別区等で不選択になった場合は、欠員状況に応じて、再び他の特別区等へ提示されます。ただし、欠員状況によっては提示されず、その結果採用されない場合もあります。なお、名簿の有効期間は原則1年間です。

(3) 自治体間のつながり

歩くんが取り寄せた採用試験案内の発行元を確かめてみましょう。特別区人事委員会と書いてあります。A区でもA区人事委員会でもありません。ここが、他の自治体と違った特別区の特別なところの一つです。

東京 23 区は、それぞれの区に人事委員会を設けずに、連合して特別区人事委員会をつくり、採用試験をはじめとする仕事(法律の用語では事務といいます)を共同で行っています。人事委員会の連合という自治体間のつながりは、現在のところ他に例がありません。

(4) 連携のしくみ

特別区人事委員会は、東京 23 区で働く職員の採用候補者を決定する試験を行います。これは、受験資格や試験日程、試験方法や試験問題が同じというだけでなく、23 区全体で一つの採用試験を共同で実施しているということです。

かりに、歩くんが最終合格にまで至り、特別区人事委員会の採用候補者名簿に載ると、どの区の職員にもなれる可能性があります。これは、共同で実施された同じ基準の試験に合格したからです。そのため、申込書に希望区を三つ書いたり、試験案内の採用方法の説明のなかに、区への名簿提示や再提示の流れが記されていたりしているのです。他の自治体が、試験の日時や問題を共通にして、合同で採用試験を実施するのとは、全く異なるしくみとなっています。

採用に限らず、特別区では、任用や給与といった人事の基本的な部分に共通の基準を設けるなど、職員に関して、他の市にはみられない連携のしくみを取り入れています。



人事委員会と公平委員会の設置基準は違うんだね



自治体	人事委員会	公平委員会
都道府県 / 政令指定都市	○	—
人口 15 万人以上の市・特別区	どちらか	
人口 15 万人未満の市町村	—	○

人事委員会は、どの自治体にもあるのではなく、上記のように定められています。

このうち、「どちらか」とされる区分で、現在、人事委員会があるのは、特別区と和歌山市だけです。

人事委員会のない自治体では、市(任命権者である長)が採用試験を行うか、特例で公平委員会が実施することになります。

↓ 採用試験案内 採用試験案内は、特別区人事委員会が出しており、試験の申し込み先も特別区人事委員会になっています。

令和3年度

特別区（東京23区）職員 I類【一般方式】採用試験案内

TOKYO 23区

令和3年3月19日
特別区人事委員会

◆この採用試験は、特別区、特別区人事・衛生審議会、特別区警務会及び東京二十三区連合一部審議会（以下「特別区等」という。）が採用する職員の採用候補者を決定するために実施するものです。

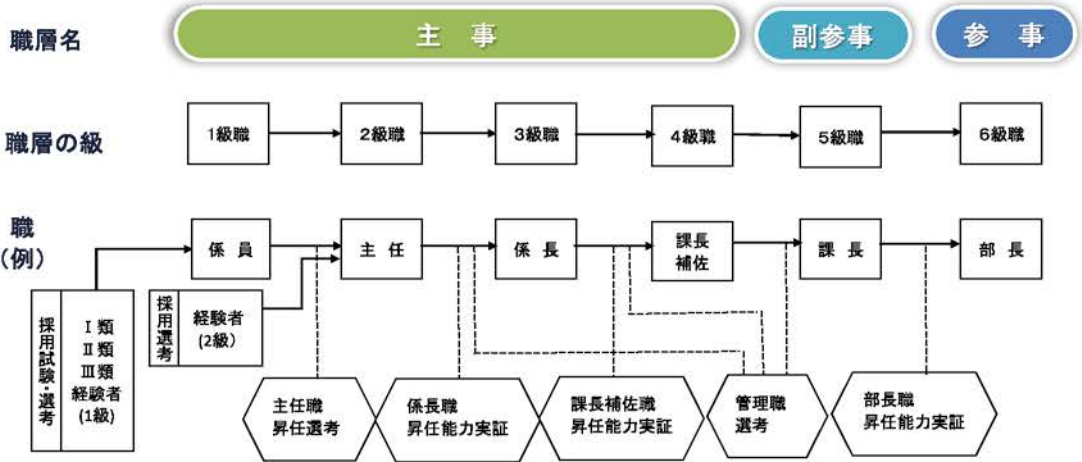
◆「I類採用試験【一般方式】」に申し込んだ人は、試験区分や受験の有無に関わらず、「I類採用試験【土ホ・建築新方式】」、「経験者採用試験・選考」及び「就職水戸期世代を対象とする採用試験」に申し込むことはできません。（併願不可）

1 主な日程（全試験区分共通）

申込受付期間	3月19日（金）午前10時～4月5日（月）午後5時（受信有効）
注意事項	インターネット申込みにより、時間に余裕をもって申し込んでください。 ※使用可能機器等の注意事項については、申込画面の案内をご確認ください。



↓ 特別区職員の任用体系



特別区人事委員会 採用試験

特別区職員採用試験（選考）インターネット申込み

インターネット申込みについて

- 申込手続に入る前に、必ずインターネット申込手続の流れを確認し、インターネット申込み（事前登録）→「申込み」→「受験票のダウンロード」→「受験票の印刷」を行うことができます（パソコン環境であることを確認してください）。
- システム保守整備等により申込受付期間中にシステムを停止する場合は、予期せぬ機曾停止、使用されるパソコンや通信回線上に障害等が発生した場合のトラブルについては、一切責任を負いません。

※【Windows Vista 以降のパソコンをご利用の方へ】
本システムは、JIS2004年形（Windows XP以前の文字）を利用してあり、JIS2004年形（Windows Vista 以降の文字）の一部文字表はご利用できません。
そのためWindows Vista 以降のパソコンをご利用の場合は、WEB上の画面に送付される受験票の文字表に相違がある場合があります（申込みに支障はありません。）、あらかじめご了承ください。
詳しくは、Microsoft社ホームページにてご確認ください。

採用試験（選考）の申込を行う

特別区職員採用試験に関する詳細は、こちらのホームページをご覧ください。

特別区人事委員会
検索



インターネットから申し込みができるよ





その2. 固定資産税は都に納めるの？

家族のために通院や通勤に便利な23区内のマンションに移り住もうと思ったお父さんが、C区とD区の固定資産税を比較してみようと、区役所の税務課を訪ねた時のことです。

区役所で都税事務所を紹介されたお父さんは、思わず問い直しました。

え!? 都に納めるんですか…?

いま住んでいる春日部市では、おばあさんが東京の下町から嫁^{かすかべまち}いできた粕壁町の時代から、県にはなく町や市に納めているし、歩から聞いたところでは、東京23区は市と同じ自治体だということだし…?



(1) 特別区と市の収入

市が自由に使えるお金を一般財源といい、自分で集めるお金(自主財源)と国からもらうお金(依存財源)の二つがあります。

自主財源にあたるのは地方税で、その8割強が市町村民税と固定資産税です。依存財源のほうは、大部分が地方交付税です。

お父さんが固定資産税のことで疑問に思ったように、特別区では地方税に特例があり、また、地方交付税にも市とは異なる取り扱いがあります。

(2) 地方税の特例

市税の種類は、地方税法の第5条に定めがあり、固定資産税もここに掲げられています。そして、第1条で、市に関する規定は特別区に準用する、となっています。

ところが、この法律の終わりに近い第734条から第739条にかけて、都と特別区の特例が規定され、固定資産税は都税の種類となっているのです。

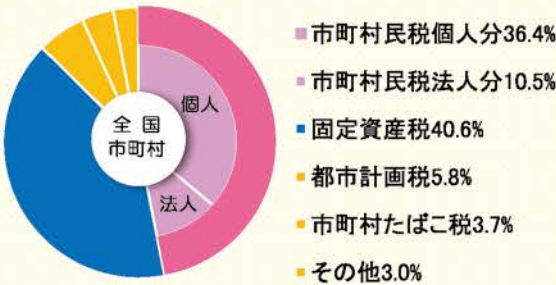
ほかにも特例があり、市税の種類のうち、市町村民税法人分、特別土地保有税、事業所税、都市計画税などが、同じように都税の扱いになります。

↓ 市町村の主な財源（収入）

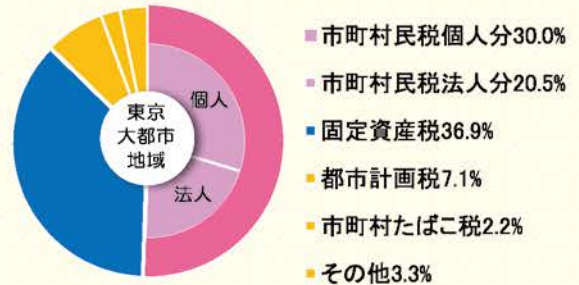
	一般財源 〈自由に使用できる〉	特定財源 〈使用が特定される〉
自主財源 〈自ら調達できる〉	地方税 (普通税・目的税)	分担金・負担金 使用料 手数料 etc.
依存財源 〈国等に調達を依存〉	地方交付税 地方特例交付金 地方譲与税 etc.	国庫支出金 都道府県支出金 地方債 etc.

※厳密には目的税や地方譲与税のほとんどは使途目的が定められていますが、使途の定め方がきわめて包括的なため、通常一般財源として扱われています。

市町村税構成比
(令和元年度決算)



東京大都市地域の市税構成比
(令和元年度決算)



特別区税等の特例一覧 →
(令和3年度現在)

市町村税等		特別区税等の特例	
普通税	市町村民税	個人分	区税 特別区民税(読替)
		法人分	都税 都区財政調整の調整税
	固定資産税		都税 都区財政調整の調整税
	軽自動車税	環境性能割	区税
		種別割	区税
	市町村たばこ税		区税 特別区たばこ税(読替)
	鉱産税		区税
目的税	特別土地保有税		都税 都区財政調整の調整税
	法定外普通税		都・区
	入湯税		区税 平成12年から区税
	事業所税		都税
	都市計画税		都税
	水利地益税(区は課税していない)		(区)
	共同施設税(区は課税していない)		(区)
宅地開発税(区は課税していない)		(区)	
国民健康保険税(区は課税していない)		(区) (保険料を徴収)	
法定外目的税(平成12年創設)		都・区	
地方譲与税等	地方揮発油譲与税(平成21年創設)		区
	地方道路譲与税		区
	特別とん譲与税		都
	自動車重量譲与税		区
	航空燃料譲与税		区 平成12年から区税
	交通安全対策特別交付金		区
	国有資産等所在市町村交付金		都
国有提供施設等所在市町村助成交付金		都	
交付金	利子割交付金		区
	配当割交付金		区 平成16年度から区
	株式等譲渡所得割交付金		区 平成16年度から区
	地方消費税交付金		区
	ゴルフ場利用税交付金		区 平成12年から区
	環境性能割交付金		区
地方特例交付金等		区	

都は府県税のほかに、
市の税も
とっているんだね。



(3) 特例の背景

さらに、地方税法の特例規定では、「特別区の存する区域において」は「都を市とみなし」、また、特別区の地域を「一の市の区域とみなし」たりするばかりか、「指定都市等の区域とみなし」たりもしています。

こうした特例は、一つには、地方自治法に、「人口が高度に集中する大都市地域」にあたる特別区の地域では、ふつうは市が行う仕事の一部を、特別区ではなく都が行う、という特例規定があることと関連しています。

(4) 財源保障の特例

地方税法の特例は、特別区の財源保障のしくみとも関連しています。

自治体の財源不足を補う国のしくみに、地方交付税制度があります。国税の一定割合を使い、交付金というかたちで、自治体の財源を補います。しかし、この制度は、特別区に直接適用されません。このため、都と特別区のあいだで財源を調整するしくみ(特別区財政調整交付金)が、地方自治法に定められています。

この特別区財政調整交付金に使われるのが、地方税法の特例によって、市税でありながら都税の扱いになっている市町村民税法人分・固定資産税・特別土地保有税の三税です。この三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(※)の合算額をもとに、まず都が特例で行う市の仕事分を都に振り分け、残りの金額を、特別区の一般財源として、地方交付税制度に準じた方式で、都が各区に交付する制度となっています。※令和3年度から令和8年度に限りです。

COLUMN

都区制度って、大都市制度なの？

一般的に、都区制度も大都市制度として語られます。

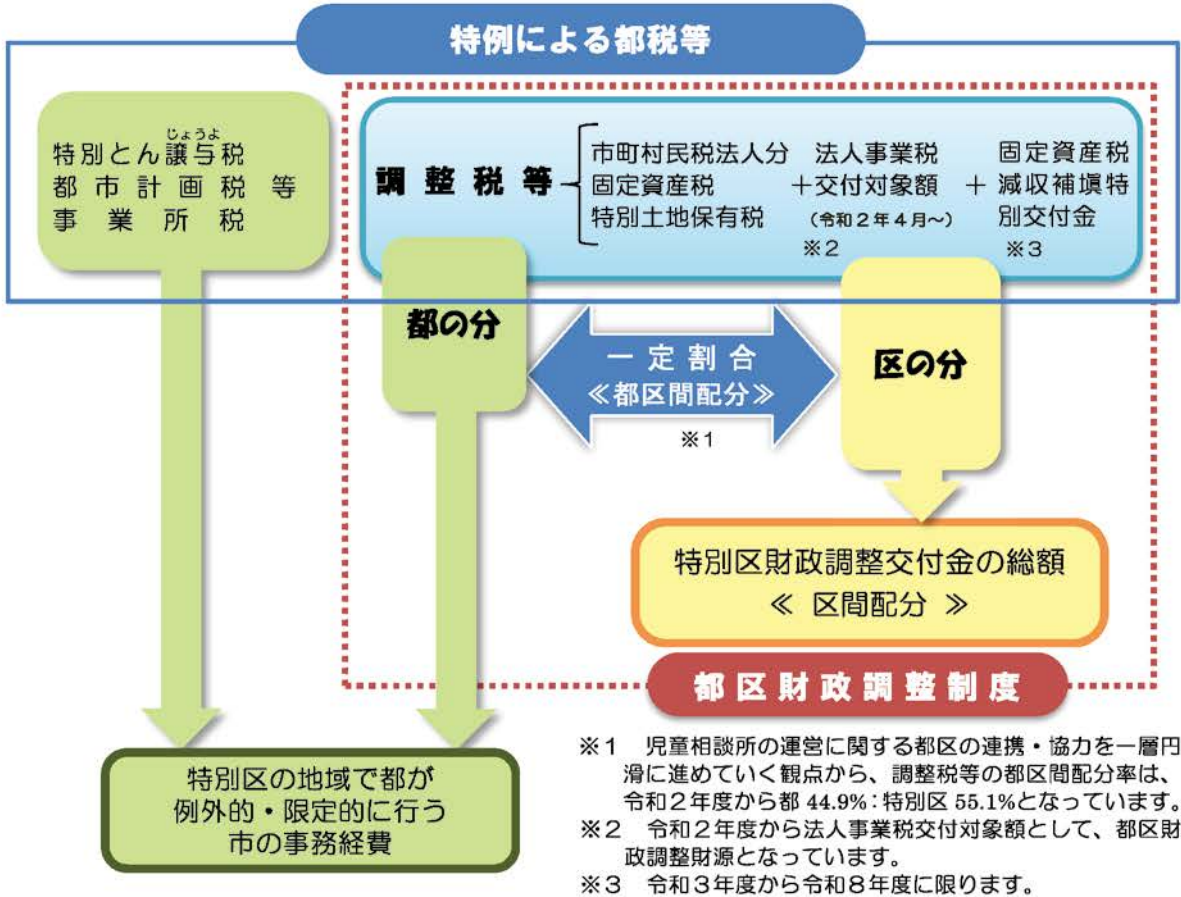
ところが、両制度を比べてみると、事務配分に特例があるということまでは共通でも、表のように、ほとんど一致するところはなく、むしろ相反する特徴すらみられます。

大都市制度は分権的な制度であるのに対し、都区制度は集権的な制度といえるでしょう。

こうしてみると、都区制度は、大都市制度とは異質な制度なのではないでしょうか。

大都市制度	都区制度
人口規模	人口が高度に集中する地域
具体的数値基準	抽象的基準
個別の自治体	特定地域内の自治体
政令で指定	手続き規定なし
広域から基礎に仕事を移行	基礎から広域に仕事と税を移行
自治体の強化	特定地域内の一体性の維持
分権的	集権的

↓ 都区財政調整制度のしくみ



固定資産税が調整税とされたのはなぜ？

財政力が異なる特別区間の調整をするためには、著しく偏在する種類の税で行うのが、適当と考えられているからです。



特別とん譲与税って？

外国貿易船が入港する際に、船のトン数に応じて税金を国に納めます。これが「とん税」と「特別とん税」です。特別とん税の方は、国から港湾施設のある市町村に、特別とん譲与税として渡すものです。

手続きなどを定めた特別とん譲与税法にも特例があり、港湾施設が特別区の地域に開港されている場合は、都を市とみなして、都に譲与することが規定されています。

なお、同法は、1957(昭和32)年、償却資産である船舶のうち外航船舶に対する固定資産税が国の政策で軽減された際に、その代替財源として制定されました。

「とん」って、船の排水トンのことなんだね



その3. 水道は区営ではないの？

お父さんとお母さんは、いろいろと考えたすえに、都内のC区にある新築マンションを購入することにしました。

歩くん一家は、いよいよマンションに引っ越しです。
お母さんは、水道開始の連絡をするため、連絡先を調べました。
すると、東京都水道局が連絡先になっています。

春日部市に住んでいたときは、水道のことは市役所
にお願いしていたわ。埼玉県ではなかったわね…。
C区では、東京都水道局にお願いするのね。
区役所ではないのかしら？



(1) 特別区の地域では都が水道事業を経営

通常、水道事業は、市が行っていますが、お母さんが問い合わせ先を見て知ったように、特別区の地域では、東京都が水道事業を行っています。

水道のことは、水道法に定められています。水道法では、水道事業は原則として市が経営すると定められ、市の同意がある場合にだけ、市でなくとも行うことができます。

ところが、水道法の中に、特別区に関する特例の規定があり、特別区の地域では、東京都が、まるで市のように、水道事業を経営することになっているのです。

【 水道法 】

第 6 条 第 2 項

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、水道事業を営むことができるものとする。

第 49 条(特別区に関する読替)

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。

都が水道を
経営する根拠



－ 多摩の地域も都営水道 －

多摩の地域では、かつてそれぞれの市で水道事業を行っていましたが、人口の急増や都市化が進み、水源を地下水に頼ることが限界となりました。そのため、市は、東京都が河川などからつくった浄水を購入して、住民に給水することで水道事業を経営してきました（東京都は水道用水供給事業者、市は水道事業者）。

その後、東京都は、一元化計画を策定し、市と協議を行い、市の同意を得たうえで、直接実施するようになり、現在は、東京都が多摩の地域の26市町の水道事業を行っています。

－ 自らの考えで都に委託！ －

多摩の自治体では、自らの考えで水道の仕事を東京都に委託しているのに対し、特別区の地域では、各区の意思とは関係なく、水道法による特例で、東京都が水道事業を行っています。このことが、都区制度の特徴の一つです。

都区制度の
特徴だね



COLUMN

他の県では
誰が水道事業を
しているの？

全国的には、市が水道事業を行っているケースが多いのですが、ダムや浄水場の建設には多額のお金が必要となるため、県(水道用水供給事業者)が水源を確保し、市(水道事業者)は県から水を購入して、住民に給水することで水道事業を営するケースも多くみられます(22 府県が水道用水供給事業者)。

また、市の同意を得たうえで県が直接水道事業を行っているケースは、東京都や千葉県(千葉市、船橋市、市川市などの11市)、神奈川県(平塚市、鎌倉市、小田原市などの12市6町)、長野県(長野市、上田市などの3市1町)の1都3県があります。

(2) 水道以外の特例

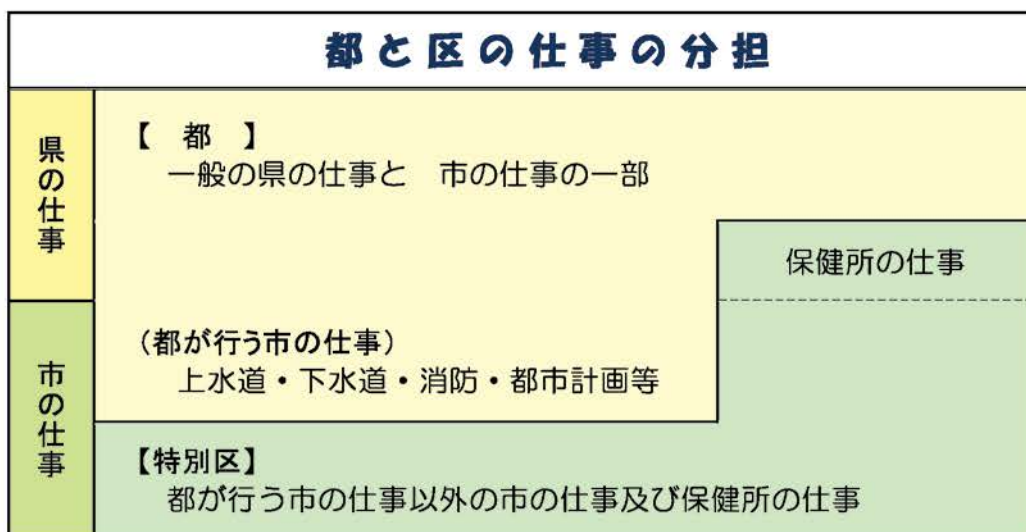
水道のほかにも、市が行うことになっている仕事でありながら、特別区の地域では、法律の特例により東京都が行っているものに、下水道、消防、都市計画(一部分)があります。

▼ 法律等で都が行うこととなっている市の事務の例

市の事務	内容等	根拠法令等
下水道の設置・管理に関する事務	水道の場合と同じような読替えで、都が公共下水道の管理をしています。	下水道法 第42条
消防に関する事務	消防の責任は、特別区が連合して負いますが、特別区の地域を一つの市とみなして、都知事が消防の管理をしています。	消防組織法 第26条、第27条、第28条
都市計画決定に関する事務	都市計画の決定の一部を、特例として、都の仕事にしています。	都市計画法 第87条の3 同法施行令 第46条

(3) 都と区の仕事の分担

こうした例にみられるように、特別区の地域では、通常の府県と市の仕事の分担とは違う形で、都と特別区が仕事を分担している部分があります。なお、保健所の仕事は、一般的には府県の仕事ですが、特別区の地域では、それぞれの区が行っています。都と特別区の仕事の分担は次のようになっています。





仕事の分担は今のままでいいの？

水道など市の仕事を、特別区が行うのではなく、特例として都が行っていることは、よく地方自治法の第 281 条の 2 の規定により説明されます。「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」仕事にあたるということです。

しかし、1998(平成 10)年に新しくできたこの規定には、どのような仕事が適しているのか明らかではありませんし、特例となっている個々の仕事が適していることをはっきりと示すものもありません。

また、12～14 頁でみたような水道法をはじめとする読替え規定などは、1998(平成 10)年よりもずっと以前に定められていましたから、特例の適合性は確認されているわけではありません。

さらに、地方自治法の解説書によると、一体性が必要だというだけで、すぐに都の仕事だと認められるわけではなく、「まずは、特別区相互間で連携し」たりして対応すべきで、どうしても対応できず「必要性がある場合に、はじめて都がとりこむ形で一体的に」仕事をするのだとしています。

この解説書の説明は、まさに、分権時代の自治の指針である基礎的な自治体優先の原則や補完性の原理にかなうものでもあります。

自治制度の変革期を迎えている現在、これまでの経緯で特例となっている一つひとつの仕事について、自治の基礎に立ち返り、自治の原理・原則に照らし合わせて、どのように仕事を分担し、どのようなかたちで行うべきか、再検討の時期にきているのではないのでしょうか。

特別区内の道路延長

区道	都管理道路	自動車専用道路	国道	公道合計
(89.3%) 10,702,844 m	(7.5%) 894,881 m	(1.8%) 217,216 m	(1.4%) 170,184 m	(100.0%) 11,985,125 m

2020(令和 2)年 4 月 1 日現在

約 89%を占める身近な区道の下には、水道管や下水管が埋まっているよ。水道が区の仕事だったら、区役所で引っ越しの手続きと水道開始の手続きが済ませられるんだけどなあ…。



その4. 国勢調査票の区名記入欄は？

新築マンションに引っ越してきた歩くん一家のところに、横浜市に住んでいるお姉さんが訪ねてきました。歩くんが採用試験を受けようとしている特別区のことを話したところ、お姉さんは驚いたような顔をして言いました。

私が住んでいる横浜市の区と、都の区は違うのね。
国勢調査のとき、たしか記入例では、横浜市の区と都の区を書く欄は一緒になっていたけど、同じではないの？



(1) 国勢調査のなかの特別区

お姉さんが疑問に思った調査票の記入例をみてみましょう。たしかに、例示には、渋谷区は横浜市と同じ市の欄ではなく、市の内部にある行政区の港南区と同じ欄に記入するようになっていました。また、この欄の項目の説明に、「東京都区部と政令指定都市の場合は区名まで」と書かれています。

さらに、国勢調査報告書を調べてみると、従業地・通学地による人口集計表の場合、東京都の千代田区から渋谷区に行くように、23区の間での通勤・通学は「自市内他区」の移動となっています。そして、横浜市から東京都の新宿区に行くような移動では、行き先の自治体の名称は「特別区部」になっていて、東京23区が、あたかも行政区のように記されています。

ほかにも、例えば、『世界の統計』（総務省）をみると、アジアの主要都市人口では、横浜市、大阪市、名古屋市とならんで東京都が首都の◎印付であらわされ、その数値は「特別区部」の人口となっています。

どうやら「特別区部」という単位が想定され、これが市と同列になっているようです。23の自治体からなる特別区の地域が、一つのまとまりとして扱われるのはなぜでしょうか？

(2) 「一体性」をめぐって

地方自治法をみると、特別区に関しては、「一体性」「一体的」ということばが出てきて、都の区の特別な性格づけをしています。こうした規定の背景には、特別区の区域は、一つの大都市となっていて、行政の一体性が必要であると、くり返し述べられてきた経緯があります。

特別区部という単位や大都市の一体性の主張にみられるように、23区をひとまとめにする見方が、特別区にはつきまとっているといえましょう。

↓ 国勢調査票の記入例

12 従業地又は通学地
 ・仕事も通学もしている人は仕事をしている場所について記入してください
 ・同じ市内の他の区に通勤・通学している場合は **他の区・市町村** (記入)
 ・他の区・市町村の場合は **都道府県・市区町村名も書いてください**
 (東京都区部と政令指定都市の場合は区名まで)

自宅(住み込みを含む) 14階へ 都道府県 市部 区町村	同じ区・市町村 13階へ (左づめで記入)	他の区・市町村 14階へ 東京都 (左づめで記入)	自宅(住み込みを含む) 14階へ 都道府県 市部 区町村	同じ区・市町村 13階へ (左づめで記入)	他の区・市町村 14階へ 神奈川県 (左づめで記入)	自宅(住み込みを含む) 14階へ 都道府県 市部 区町村	同じ区・市町村 13階へ (左づめで記入)	他の区・市町村 14階へ 横浜市 (左づめで記入)
		渋谷区						港南区

↓ 国勢調査報告書

101 千代田区 当地に常住する就業者・通学者 自区で従業・通学 自宅 自宅外 市内他区で従業・通学 102 中央区 103 港区 104 新宿区 105 文京区 106 台東区 107 墨田区 108 江東区 109 品川区 110 目黒区 111 大田区 112 世田谷区 113 渋谷区 114 中野区 115 杉並区 116 豊島区 117 北区 118 荒川区 119 板橋区 120 練馬区 121 足立区 122 葛飾区 123 江戸川区 他市区町村で従業・通学 県内 201 八王子市 202 立川市 203 武蔵野市	100 横浜市 当地に常住する就業者・通学者 自市で従業・通学 自区で従業・通学 自宅 自宅外 市内他区で従業・通学 101 鶴見区 102 神奈川区 103 西区 104 中区 105 南区 106 保土ケ谷区 107 磯子区 108 金沢区 109 港北区 110 戸塚区 111 港南区 112 旭区 113 緑区 114 瀬谷区 115 栄区 116 泉区 117 青葉区 118 都筑区 他市区町村で従業・通学 県内 130 川崎市 131 川崎区 132 幸区 133 中原区	13 東京都 100 特別区部 101 千代田区 102 中央区 103 港区 104 新宿区 105 文京区 106 台東区 114 中野区 115 杉並区 116 豊島区 117 北区 118 荒川区 119 板橋区 120 練馬区 121 足立区 122 葛飾区 123 江戸川区 201 八王子市 202 立川市 203 武蔵野市
---	--	---

横浜市と同じつくり

「特別区部」と「八王子市」は、同じ位置になっているね。どうやら、特別区部を“市”として扱っているみたい。「市内他区」っていう言葉からもそのことがわかるね。

↓ アジアの主要都市人口

(単位：1,000人)

国(地域)・調査年・都市	人口	国(地域)・調査年・都市	人口	国(地域)・調査年・都市	人口
アジア					
日本(15) ab		韓国(18) ac		サウジアラビア(10)	
◎東京都(特別区部)	9,273	◎ソウル	9,705	◎リヤド	5,188
横浜市	3,725	釜山(プサン)	3,400	ジッダ	3,431
大阪市	2,691	仁川(インチョン)	2,939	メッカ	1,535
名古屋市	2,296	大邱(テグ)	2,450	マディーナ	1,100
札幌市	1,952	大田(テジョン)	1,518	中国(00) a	
福岡市	1,539	光州(クァンジュ)	1,493	◎北京(ペキン) (16) cc	18,796
神戸市	1,537	蔚山(ウルサン)	1,154	上海(シャンハイ)	14,349
川崎市	1,475	タイ(10) ad		重慶(チョンチン)	9,692
京都市	1,475	◎バンコク	8,305	広州(クワンチョウ)	8,525
さいたま市	1,264	チョンブリ	1,159	武漢(ウーハン)	8,313
広島市	1,194	サムット・プラカーン	1,083	天津(ティエンチン)	7,499
仙台市	1,082	ウズベキスタン(19) ac		深圳(シェンチェン)	7,009
		◎ダシゲント	2,510	東莞(トンクワン)	6,446

※ 表中の◎は、各国の首都を表す。

出典：『世界の統計 2021』（総務省統計局）を加工して作成

(3) 歴史の残像

戦後の新しい自治制度を議論していた1947(昭和22)年の第92回帝国議会の内務大臣答弁資料をみますと(なお、当時、東京の区はまだ22区でした)、

「都の区は22区密接連携し、相互に^{あいかんしょう}相関渉する事項が^{すこぶ}頗る多く、22区の区域は以て従来東京市を構成し、相合して一体をなし[…]

とあります。現在の特別区部がいかに一体であるかを端的に述べ、そもそもこの区域は東京市であったのだと指摘しています。特別区のイメージには、歴史が深くかかわっているのです。

東京23区の地域を一体とする考えのはじまりは、1922(大正11)年にさかのぼります。このとき、東京の都市計画区域は、東京駅を中心に半径10マイル(約16km)とすると定められ、現在の特別区部とほぼ一致する地域があらわれました。つづく1924(大正13)年には、この都市計画区域を帝都(大東京市)とする方針が示されました。

そして、1932(昭和7)年、この地域と一致するように東京市が拡張されました。1943(昭和18)年に、東京市が廃止になり、戦時下の東京都制に移行してからも、旧東京市の区域はそのまま東京都の区部に引き継がれ、終戦を経て、上記大臣答弁資料にいたるのです。

「特別区部」は、かつて東京市(帝都である大東京市)という一つの制度上のかたちとなり、制度が変わってもその面影を色濃く残し、地方自治法の制定時にも一体性が語られたのでしょう。

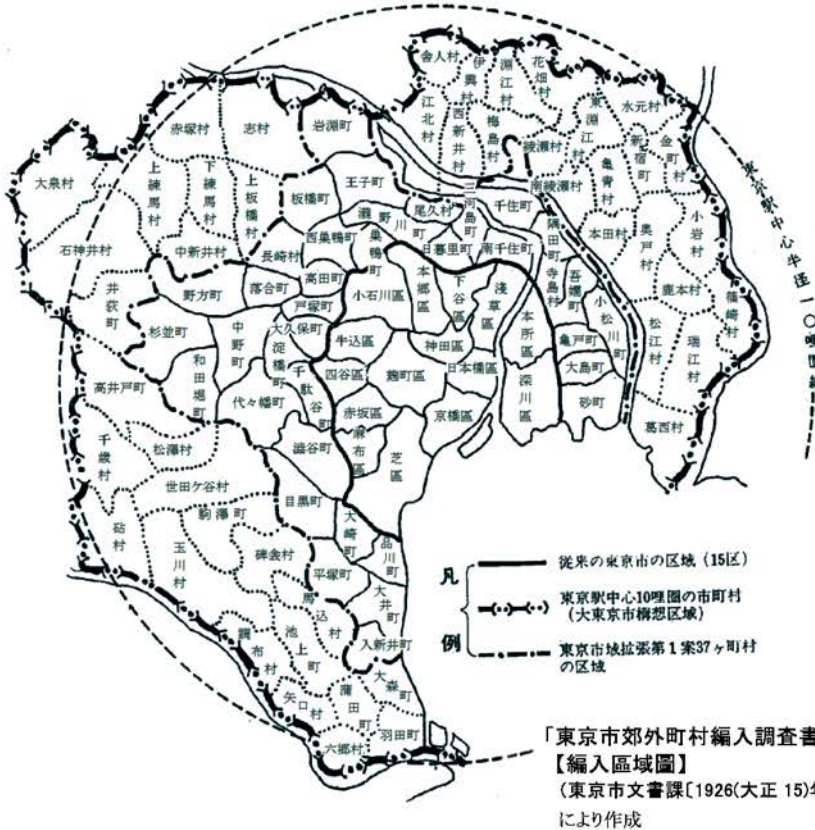
(4) 自治体間の新たな関係へ

新たに地方自治法ができ、旧東京市の地域が23の自治体になって以降、東京の大都市圏や生活圏は、人口の増加や経済の成長にともない急速に拡大していきました。社会的実態が変化したにもかかわらず、歴史の残像のように、特別区の地域には、「特別区部」という変則的な取扱いや、一体性を維持する考えが残ってきました。

それに対して、「この一体性という考え方自体を再考すべきではないか」と、特別区の地域(東京大都市地域)における将来の自治のすがたを検討するなかで、特別区制度調査会は提唱しました。これまでの一体性の観念から脱却した後、分権時代にふさわしい新たな自治体間の「対等・協力」関係の構築が必要だとして、基礎自治体連合の構想を提案しています。

連携し連合するには、まずは一度、意識のうえで相互に分離をして、一体性の残像を解消しなければならないのでしょう。

【東京都市計画区域（大東京市構想区域）】



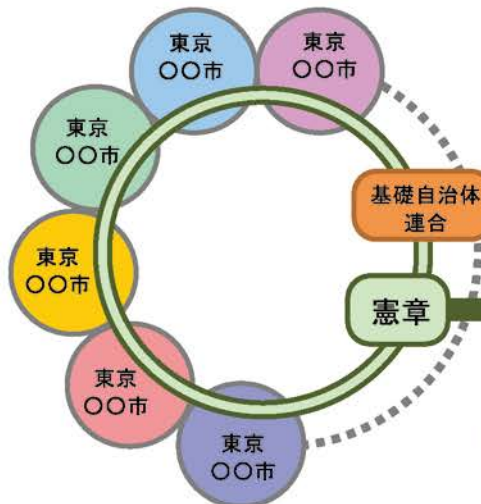
「特別区制度調査会」が提言する新たな自治の仕組み

特別区制度調査会は、特別区の自治に関する調査、研究を行うため、特別区協議会につくられた検討組織です。

2000(平成12)年実施の都区制度改革後の特別区のあり方について、特別区長会から依頼を受けました。

これまでに、2005(平成17)年に第一次の報告を、2007(平成19)年に第二次の報告を出しています。

第二次報告では、地域の実情に合わせた多様な自治を可能にする仕組み「基礎自治体連合」の構想を提案しました。



・憲章は基礎自治体間で協議し、各議会の議決を経て、住民投票による承認を得て成立する。

・「基礎自治体連合」は、「対等・協力」の具体的な内容(事務配分、徴税、財政調整など)を憲章に定める。

特別区制度調査会に関する詳細は、こちらのホームページをご覧ください。
 →<https://www.tokyo-23city.or.jp/>

特別区協議会

検索



その5. 区なの？特別区なの？

孫たちの話を聞いていたおばあさんは、1943(昭和 18)年の春に東京の下町から粕壁町かすかべまち(当時)に嫁いだ頃を思い出しました。

わたしが生まれ育ったのは、東京市の深川区だけど、とっても古い区で、父の話では、なんでも東京市のできる前からあった15区の一つだと聞いていたね。わたしが小学校に入った頃は、東京には35の区があってねえ、そうそう、おじいさんのところに嫁いだ年の夏に、東京府と東京市がなくなって東京都になったけど、35区はそのままだったね。戦争が終わって、東京が23区になったことは知っているけど、特別区って聞いたこともないね。どこにあるんだい？



(1) 明治初期からある東京の区

おばあさんの話のように、東京市が誕生する以前の1878(明治11)年、東京府の市街地(ほぼJR山手線の内側)に、15の区が誕生しました。この東京府の区は、公選の区会(議会)を持ち、その後も絶えることなく存続しています。

1889(明治22)年、この15区の地域に東京市ができました。東京が35区になったのは、昭和に入ってからで、1932(昭和7)年、東京市に隣接する82の町村を吸収合併して、新たに20区としてからです。

1943(昭和18)年には東京都の35区となり、そのまま終戦を迎えました。

このように、明治から終戦に至るまで、区はありましたが、特別区というものは、まだありませんでした。

(2) 東京の区は特別区

特別区が誕生したのは、1947(昭和22)年5月3日、日本国憲法の施行と同じ日に施行された地方自治法に、「都の区は、これを特別区という」と定められたときです。この年、23区になった東京の区は、市と同じく、公選の議会と公選の長をもつ基礎的な自治体になりました。

この地方自治法の定め方には、都には区があることが前提にあり、東京の区の歴史的な由来を再現する意味があります。同時に、東京の区に市と同格の自治体の性格を与える意味で考慮された表現といえます。

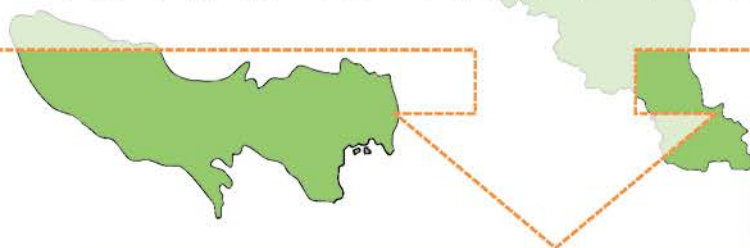
また、自治体の名称は、従来の名称によることになっています。その従来の名称には市、区、町村の文字を含むとされています。このように、都の区は、〇〇区と呼ばれ、〇〇特別区と呼ばれることがないのです。

東京・京都・大阪の区

日本の統一的な地方制度に「区」が登場したのは、1878(明治 11)年の「郡区町村編制法」により、人口が密集した市街地に 38 の区が設置されたのが始まりです。そのとき、東京 15 区、京都 2 区、大阪 4 区と、市街地が広い三府だけに、複数の区が誕生しました。

その後、市制や都制の時代をへるなかで、市域の拡張などに伴い、終戦時には東京 35 区、京都 7 区、大阪 22 区となっていました。

そして、誕生から地方自治法施行までの 69 年間、途切れることなく、公選の区会が続いてきたのは、東京の区だけでした。



詳しい区の
歴史は
25 頁をみてね

なぜ、東京の区だけ特別なの？

1947(昭和 22)年 3 月、貴族院の地方自治法案に関する特別委員会の審議で、**官澤俊義委員**と政府委員である**林敬三内務省地方局長**、**鈴木俊一行政課長**の間で、次の趣旨の質疑応答が行われています。

都の区だけ、特別区として特別扱いをして、それ以外の従来の市制第六条の市の区について特別区としないのはおかしいという趣旨の**官澤委員**の質問に対し、**鈴木政府委員**は、東京の区は法人であり、京都、大阪の区も法人である。しかし、京都、大阪の区は、実質上は、横浜、神戸、名古屋の行政区と全く同じとなっている。ところが東京都の区は、「法律的にも実質上にも、矢張り法人区の実を備へて居る」、その上、東京都制最後の改正によって、「財政権、課税権、起債権等も与へられ」るなど、「都の区だけは、事実他の市に於けると同様な実情にございますので」と答弁しています。

さらに、元来、府と市の二重性を止めて一元化するという理由で都制ができたのに「東京の区の自治権を拡大して自治団体たる性格を強めると云うことは」少し矛盾があるという**官澤委員**の再質問に、**林政府委員**は、東京の区は、特に大阪、京都の区の場合と「非常に違って、色々議決機関も昔から持つて居りますし、殊に最近是が強力になつて参つて居りますから、[...]」一つの独立の自治体と申しますか、それに近い形になつて参りますので、之を此の度市町村と同じ立場」としたのだと答弁しています。

(第 92 回帝国議会貴族院特別委員会の質疑応答より)

(3) 特別な区のあゆみ

特別区を定めたとき、あわせて地方自治法では、自治体に「普通」と「特別」の二つの区分を設け、市を「普通」としたのに対し、市と同じ性格の特別区と、市よりも自治権の強力な特別市の両方を「特別」に分類しました。

一方、特別区となった東京の区とともに特別な歴史をあゆみ、特別区を包括するという特別な性格を共有する東京都は、府県と同じ「普通」に分類されています。

市と同じ性格の自治体になったはずの特別区は、1952(昭和 27)年、自治の後退という特別な事態に遭遇します。区長の公選が廃止され、公選の議会と選任による長からなる団体になり、憲法上の自治体に該当しなくなりました。

このとき、「普通」で広域の自治体である東京都が、特別区の区域では、同時に基礎的な自治体でもあるという、特別市のような、特別な一層制の状態になりましたが、東京都は「普通」の分類のままでした。

ここからはじまった、特別区の四半世紀におよぶ復権を求める運動を経て、1975(昭和 50)年、区長公選制の復活により、ようやく特別区は実質的にもとの基礎的な自治体にもどりました。しかし、基礎的な自治体であると地方自治法に明記されるには、1998(平成 10)年まで待たなければなりませんでした。戦後の民主改革から半世紀にもおよぶ長い復権運動となりました。

なお、特別区とともに誕生した特別市は、実現されないまま、1956(昭和 31)年に廃止され、政令指定都市の制度ができました。

※ 復権運動を含む特別区の自治権拡充運動については、この冊子の姉妹編『東京 23 区のおいたち』(特別区協議会)をご覧ください。

(4) 縮小しない特別区の地域

こうした特別な途をたどってきた特別区には、今なお、市と異なる特別な制度が残されています。それは、自治体間の廃置分合に関する特例です。特別区同士が合併しても、特別区が市と合併しても市にはなれません。

つまり、旧東京市の市域にあたる特別区の地域は、拡大することがあっても、縮小することがないのです。

ここにも東京市の残像があらわれているのでしょうか。



◆ 自治体の分類イメージ ◆

1947(昭和 22)年

	基礎	広域(包括)
普通	市 町 村	都 道 府 県
特別	特別市 特別区	

都も特別の区分に入る？

「...東京都は普通地方団体、北海道も普通地方団体で、特別市、或は都の区と云ふものは特別地方団体と云ふのは、どうも標準がをかしいやうに思ふのでありますが、其の分類は理論的には甚だをかしいが、立法技術的にも、果して必要であるかどうか、...」

(第 92 回帝国議会貴族院・質問：宮澤俊義)

1952(昭和 27)年

	基礎	広域(包括)
普通	市 町 村	道 府 県
特別	特別市	都

「...普通地方公共団体の場合都道府県と市町村の二層制を採るのに対して、特別市は都道府県と市の合体した一層制となるから特別地方公共団体に入れたと説明されていた。もしもそうであれば、昭和 27 年の地方自治法改正により、特別区が自治権を否定されて都の内部組織に形を変えられたとき、特別区の存する主要部分が一層制となった東京都は同時に特別地方公共団体に移されるべきであった。」

(『逐条研究地方自治法 I』)

1956(昭和 31)年

	基礎	広域(包括)
普通	市 町 村	道 府 県
特別		都

基礎であり広域でもある特別市

「わが国の領土はいずれかの市町村に属し、市町村はいずれかの都道府県に包括される(法五)ことが本来の建前であるが、特別市のみは、都道府県の区域の外に立ち、従って包括されない。[...]」

特別市が都道府県の区域外に立つ結果、国との関係においては、都道府県を媒介とせずに、都道府県と同様の立場において直結する。実質的には、この意味においても一その権能についてはいうまでもない一特別市の成立は、都道府県の新設と考えられるわけであり、一これが正しいかは別として一同時に、特別区の区域を包括する都道府県⁽⁷⁾の分割一多くの場合は二分割一といわれるゆえんである。」

(『逐条地方自治法』1953年)

1998(平成 10)年

	基礎	広域(包括)
普通	市 町 村	都 道 府 県
特別	特別区	

※上の図は、自治体を地方自治法上の4つの分類によって図式化したものです。



おわりに

これまで、歩くんの家族といっしょに、特別区のふしぎをたどってきました。みなさんもこうしたふしぎを感じたことはありますか？

特別区は、市と同じ自治体です。自治体としてあらわれているかたちに違いはありません。でも、自治のかたち、自治のありかたのなかに、特別なところがみられます。特別区間の連携や税財政や仕事の面から、市との違いを調べたところですよ。

さらに、特別区の地域には一体性という考え方が主張されたり、特別区の名称自体が特別な規定になっています。こうした違いのもとには、歴史的な沿革がありますし、歴史的な残像といえる東京市が見え隠れしていることもありそうです。

その後、歩くんは、特別区の採用試験に合格しました。これからは、特別区の職員として、特別区に住む地域の人たちといっしょになって、東京大都市地域の新しい自治のかたちをつくっていきましょう。

これで、おしまいです。
ご案内は、とくべつクマ®でした。
わずかながら、おまけを用意しました。



★おまけ：その1★ 一体性をめぐるさまざまな議論

- ・「都の行政執行の一体性を失はざるやう」
- ・「都と特別区の一体的関係」
- ・「都及び特別区間並びに特別区相互間の事務処理の一体化」
- ・「大都市行政の一体性の確保」
- ・「東京における地方制度については、大都市として一体的に処理することを必要とする機能は都が処理することとし」
- ・「特別区 23 区を通じての一体的な事務」
- ・「大都市としての一体性」「大都市行政の一体性」

(第 90 回帝国議会・地方制度改正関係答弁資料、第 13 回国会・衆議院地方行政委員会における提案理由説明、第 15 次地方制度調査会「特別区制度の改革に関する答申」、第 72 回国会・衆議院地方行政委員会における答弁より)

★おまけ：その2★ 都区制度は東京の特例？

・「…都及び特別区の制度は、法制上はあくまでも一般的な制度として規定されているが、現実には東京にだけ適用されている制度となっている。東京は日本の首都機能を担っていること等から、他の大都市地域を相当上回る規模で人口の高度な集積がみられる。これに対応するため、都及び特別区よりなる特別な大都市の制度が設けられているわけである。」
(『新版 逐条地方自治法〈第9次改訂版〉』2017(平成29)年)

・「東京の区は、これを特別区とし、原則として市と同一の権限を有せしめることとした」
・「東京の区は、[…] これに市と同一の権能を与えることは、何等支障なきのみならず、住民自治の本旨に合致するものとする。」
(第92回帝国議会・内務大臣答弁資料より)

★おまけ：その3★ 「東京の区」の変遷

1878(明治11)年11月、初めての統一的な地方制度である「郡区町村編制法」により、東京府の市街地に15区が誕生し、翌年1月公選の議会が開設されて、東京の15区は不完全ながらも自治体として歩みはじめます。

1888(明治21)年4月、「市制町村制」の公布で、市町村を基礎とする自治制度が始まり、三府以外にあった区は市となりましたが、市街地を区分して複数の区がある三府(東京・京都・大阪)には特例(市制特例)が設けられました。

東京では、15区を市域とする東京市が発足しますが、市制特例により、従来の区がそのまま存続し、東京市の実態は事実上東京府が兼ねるものでした。

1898(明治31)年6月、市制特例が撤廃されますが、市制第3条に、東京・京都・大阪の三市には「従来ノ区ヲ存ス」規定が追加されます。また、同年9月には、「従来ノ区会ハ之ヲ存シ」、公選の区会議員を市の名誉職とする勅令が出されました。

1911(明治44)年4月、市町村の法人格が明記され、事務の規定を整備する等の全面改正が行われます。東京・京都・大阪の三市は、この改正市制第6条による勅令で指定する市となり、その区は市町村に準じた法人であることが明記されました。

1943(昭和18)年6月、「東京都制」の公布により、東京府の区域に国家的性格の帝都たる東京都が誕生します。帝都の下級組織となった東京の区市町村は、市制や町村制ではなく、東京都制で規定されることとなります。そして、東京の区は、法人とされ、従来の東京市の区の区域と名称を引き継ぎ、公選による区会を必置機関とすることなどが定められました。

敗戦後の1946(昭和21)年9月、東京都制最後の改正により、都の区には、市町村に準じた自治権能の拡充が行われ、区長の公選制が採用されました。

東京の区は、このような変遷をへて、新設の地方自治法に引き継がれました。

◆ 以下の文献を引用に使用しました

『改正地方制度資料 第二部』内務省，1947(昭和22)年

長野 士郎『逐条地方自治法』学陽書房，1953(昭和28)年

佐藤 ^{あつし} 竺『逐条研究地方自治法Ⅰ』敬文堂，2000(平成12)年

松本 英昭『新版 逐条地方自治法〈第9次改訂版〉』学陽書房，2017(平成29)年





◆特別区の基礎を知ろう 姉妹編の紹介◆

知ってとく(都区)する話 東京 23 区のおいたち

—東京大都市地域の自治史—

明治を起点に、特別区が自治の拡充に向けて歩んできたこれまでの経緯をわかりやすく編集しています。

朱引図や東京坊間五十区図などの貴重な地図をたくさん掲載しており、東京 23 区の制度と地域の移り変わりを知ることができます。

このほか、大森 彌 監修・特別区協議会編『東京 23 区自治権拡充運動と「首都行政制度の構想」』日本評論社、2010(平成 22)年をみると、さらにくわしくわかります。



東京 23 区のおいたち —自治のかたちと歴史の残像—

【発行日】

2012(平成 24)年 3 月 第 1 版
2022(令和 4)年 1 月 第 11 版

【編集発行】

公益財団法人特別区協議会 事業部調査研究課
基本テキストプロジェクト (初版)

中原 正淳 中嶋 茂雄

高山 好雄 小野 幸宏 川口優香子

〒102-0072

東京都千代田区飯田橋 3-5-1 東京区政会館 4 階

TEL:03-5210-9783 / FAX:03-5210-9873

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

