

特別区の基礎を知ろう

都 区

知ってとくする話
東京23区のふしぎ
-自治のかたちと歴史の残像-



公益財団法人 特別区協議会

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」をめぐる	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) 縮小しない特別区の地域	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。

※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



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。



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

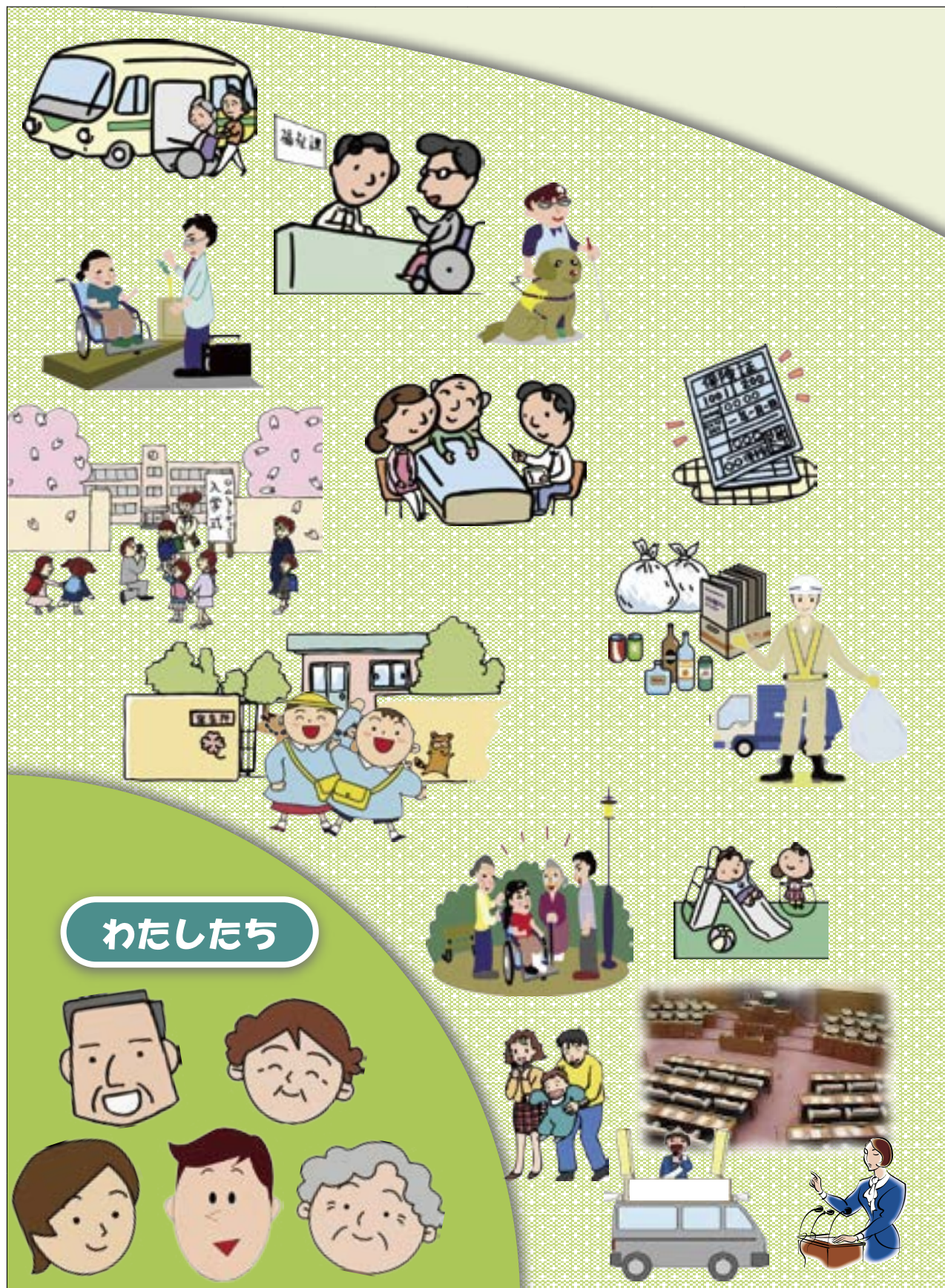


歩くんのおばあさんです。
 戦前に東京の下町から
 粕壁町(当時)に嫁ぎ、戦
 後、苦労しながら家を守り
 続けてきました。

お姉さん



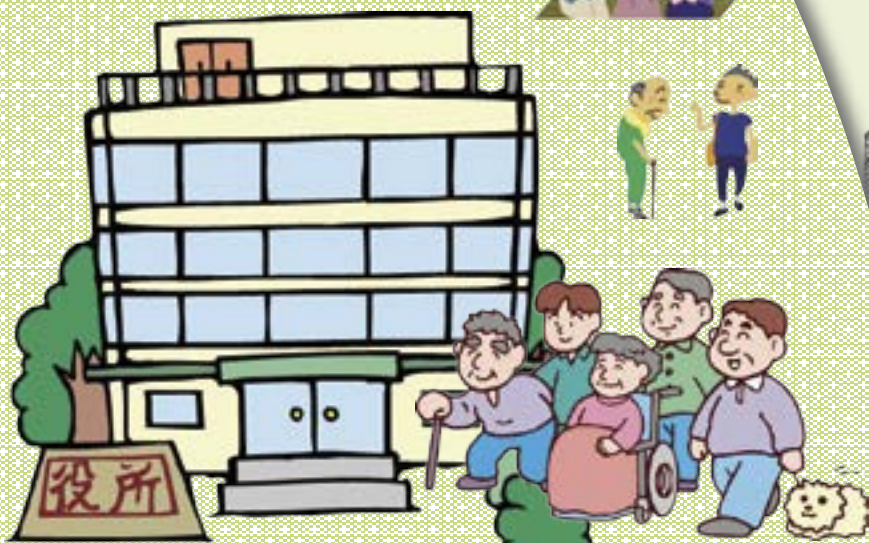
歩くんのお姉さんです。
 結婚をして、いまは
 横浜市港南区に住んで
 います。





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、採用試験案内や申込方法を確認すると、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、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

23 特別区人事委員会 採用試験

1 類採用試験 申込登録

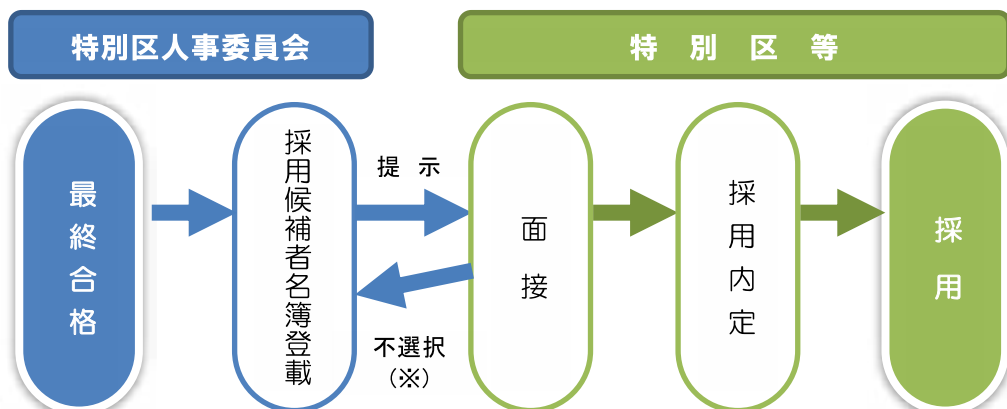
【事務（一般事務）、事務（ICT）、福祉、心理、衛生監視（衛生）、衛生監視（化学）、保健師】

申込入力

上記の応募事項を精読のうえ、以下の各項目を入力してください。
日付記入力の項目（ON・OFF）は自動的に消えますので、そのまま入力してください。

1 職種	1 類採用試験	
2 氏名（漢字）	全角（例：新田 健） 姓 田 名 健	全角（例：太郎） 太郎
3 氏名（カタカナ）	全角（例：イイタ/健） イイタ 健	全角（例：タロウ） タロウ
4 生年月日（※）	平成 / 年 月 日	
5 所属区分（※）	希望する区を三つ書ける みたいだよ	
6 希望区（※） （選1）	第1希望	第2希望
	第3希望	

↓ 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3年間です。

（３）自治体間のつながり

歩くんが確認し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、申込時に希望区を入力する欄があったり、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	—	○

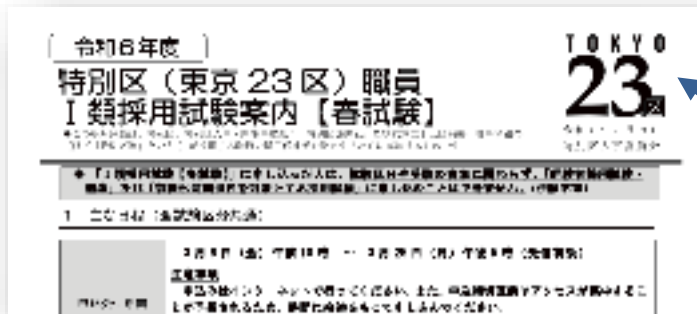
人事委員会は、どの自治体にもあるのではなく、上記のように定められています。

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。



↓ 特別区職員の任用体系

職層名

主 事

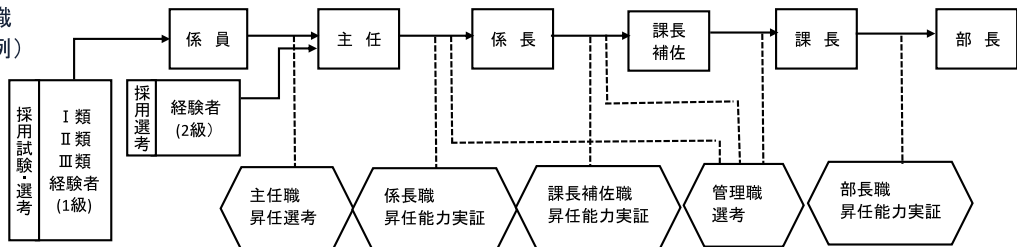
副参事

参 事

職層の級



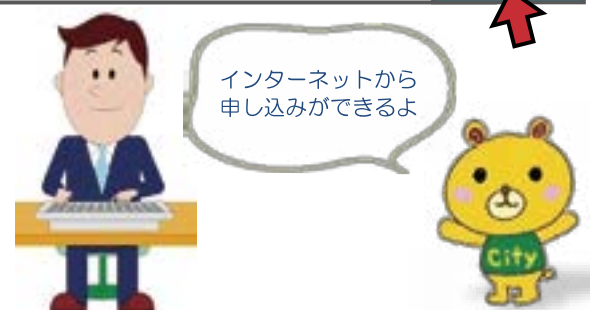
職
(例)

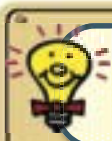


特別区職員採用試験に関する詳細は、
こちらのホームページをご覧ください。

<https://www.union.tokyo23city.lg.jp/jinji/jinjiinkaitop/index.html>

特別区人事委員会 **検 索**





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いできた粕壁町かすかべまちの時代から、県にで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。

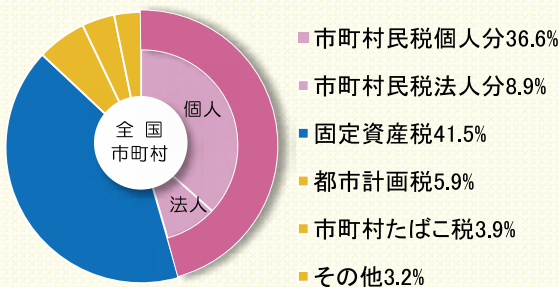
ほかにも特例があり、市税の種類のうち、市町村民税法人分、特別土地保有税、事業所税、都市計画税などが、同じように都税の扱いになります。

↓ 市町村の主な財源（収入）

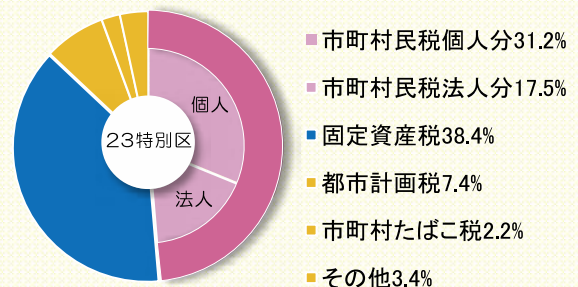
	一般財源 〈自由に使用できる〉	特定財源 〈使用が特定される〉
自主財源 〈自ら調達できる〉	地方税 (普通税・目的税)	分担金・負担金 使用料 手数料 etc.
依存財源 〈国等に調達を依存〉	地方交付税 地方特例交付金 地方譲与税 etc.	国庫支出金 都道府県支出金 地方債 etc.

※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4年度決算)



23特別区の市税構成比
(令和4年度決算)



特別区税等の特例一覧 → (令和4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)
	鉦産税		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年度から区税
	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)	
地方譲与税等	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		都・区	
	地方揮発油譲与税		区	
	特別とん譲与税		都	
	自動車重量譲与税		区	
	航空機燃料譲与税		区	
交付金	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	
	森林環境譲与税		区	
	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年度から区
	環境性能割交付金		区	
	固定資産減収補填特別交付金※		都	都区財政調整の調整税
	地方特例交付金等		区	

※ 令和3年度から令和8年度までの交付となります。

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。

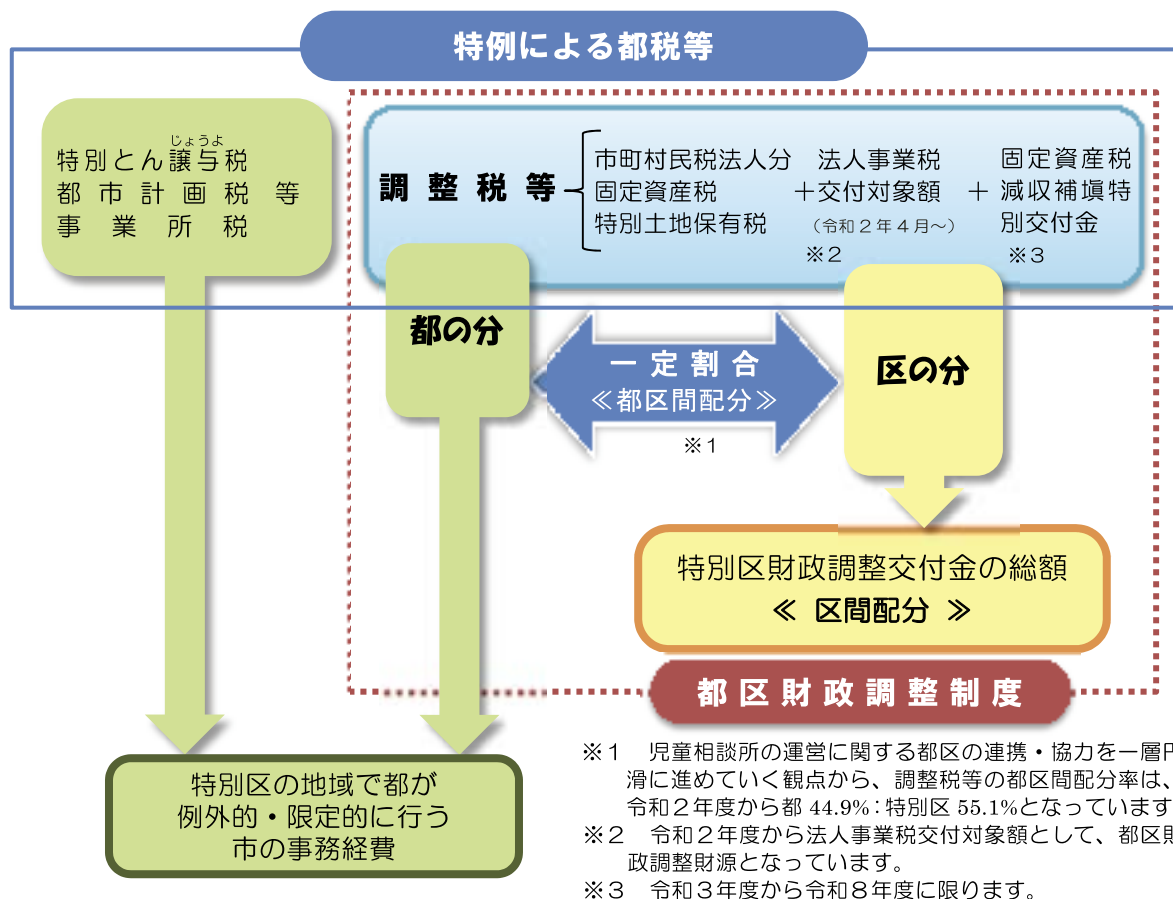
ところが、両制度を比べてみると、事務配分に特例があるということまでは共通でも、表のように、ほとんど一致するところはなく、むしろ相反する特徴すらみられます。

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。

ワンポイント 豆知識



じょうよ 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

