

特別区の区域の沿革について (3) 昭和22年の区域再編 —「都と区の制度的変遷に関する調査研究」より—

区域再編の背景

戦争による甚大な被害

- ・区部人口の激減(平均59%減少)
- ・建物の損壊(平均64%が破壊と推計)
- ・財政力の低下(税収の大幅な減収)

戦後地方制度改革の必要性

- ・地方自治団体の自主性ないし自律性の強化を目的として第1次地方制度改革が行われる
 - 地方制度改革四法の成立(「東京都制の一部を改正する法律」、「府県制の一部を改正する法律」、「市制の一部を改正する法律」及び「町村制の一部を改正する法律」)
- ・地方自治法の制定

【「東京都制の一部を改正する法律」において区に新たに認められた権能】

- 1 区民の参政権の付与
選挙権のほか、他の完全自治体におけると同様各種の参政権を与える
- 2 自治立法権の付与
区条例及び区規則の制定権を認める
- 3 財政自主権の付与
課税権及び起債権を認める

区に対する大幅な事務移譲を念頭に、自治体としての区の自立はもとより、都の行政機関としての区が求められる機能を十全に果たすことができ、しかも行政能力において地域間にアンバランスが生じないよう、各区の規模を再検討する必要

経緯

- 昭和21年7月30日 東京都区域整理委員会設置
- 昭和21年8月15日 東京都臨時都制対策部設置
※目的は「改正都制に関する調査、企画及び区の区域整理についての事務を処理するため」
区域整理委員会の事務局を兼ねる
- 昭和21年9月27日 「東京都制の一部を改正する法律」等公布
- 昭和21年12月9日 東京都区域整理委員会答申
「東京都の区は都の可及的迅速なる戦災復興と区の自治権拡張を企図し此の際これを適当に整理統合すること」
- 昭和21年12月17日 東京都長官、関係区長に整理統合の区会議決手続きを指示
- 昭和21年12月25日 地方制度調査会答申
「区は人口十万乃至三十万を基準として構成すること」
- 昭和22年3月3日 東京都長官、内務大臣に区域統合の件を申請
- 昭和22年3月5日 内務大臣、区域統合の件を許可
- 昭和22年3月15日 東京都22区制発足
- 昭和22年5月3日 地方自治法施行
- 昭和22年8月1日 練馬区、板橋区から分離

図表1 区部人口の増減

	昭和15年10月1日	昭和20年11月1日	増減率
麹町区	58,521	17,976	△ 69.3
神田区	128,178	26,436	△ 79.4
日本橋区	101,777	22,876	△ 77.5
京橋区	142,269	53,344	△ 62.5
芝区	191,445	67,116	△ 64.9
麻布区	89,163	20,697	△ 76.8
赤坂区	55,704	8,791	△ 84.2
四谷区	76,440	11,245	△ 85.3
牛込区	128,888	20,771	△ 83.9
小石川区	154,655	43,444	△ 71.9
本郷区	146,146	49,304	△ 66.3
下谷区	189,191	59,988	△ 68.3
浅草区	271,063	24,581	△ 90.9
本所区	273,407	12,753	△ 95.3
深川区	226,754	14,094	△ 93.8
品川区	231,303	89,782	△ 61.2
目黒区	198,795	121,333	△ 39.0
荏原区	188,100	53,708	△ 71.4
大森区	278,985	160,865	△ 42.3
蒲田区	252,799	52,135	△ 79.4
世田谷区	281,804	276,450	△ 1.9
渋谷区	256,706	84,067	△ 67.3
淀橋区	189,152	51,090	△ 73.0
中野区	214,117	124,011	△ 42.1
杉並区	245,435	211,229	△ 13.9
豊島区	312,209	92,192	△ 70.5
滝野川区	130,705	36,494	△ 72.1
荒川区	351,281	84,010	△ 76.1
王子区	220,304	101,807	△ 53.8
板橋区	233,115	217,974	△ 6.5
足立区	231,246	172,437	△ 25.4
向島区	206,402	64,842	△ 68.6
城東区	192,400	11,114	△ 94.2
葛飾区	153,041	171,557	12.1
江戸川区	177,304	146,497	△ 17.4
区部計	6,778,804	2,777,010	△ 59.0

区域整理委員会の審議経過

1 委員会の概要

(1) 構成員

- 委員長 安井誠一郎東京都長官
- 副委員長 伊藤清東京都次長
- 委員 都議会22人、区会議長17人、都建設局長、戦災復興院計画局長、警視庁2人、学識経験者15名

(2) 位置づけ

東京都長官の諮問機関

2 審議経過

(1) 第1回委員会(9月23日)

「戦災後の都及各区の現状と将来の復興に鑑みると共に改正都制の実施に伴ふ区の自治権拡充に対処し区の区域を整理統合の要あると認める。よつてこれが具体的方策に就て貴会の意見を諮ひます。」
(都長官による諮問)

(2) 第2回委員会(10月3日)

当局参考案の説明、小委員会の設置を確認

(3) 小委員会での審議

第1回	10月11日	当局参考案に関する質疑
第2回	10月19日	区会議長側委員から当局に対する20項目の質問
第3回	10月26日	地方制度調査会の審議状況、参考案に対する都市計画課の見解
第4回	10月31日	懇談的な質疑
第5回	11月8日	区会議長会で検討中の25区案、委員の15区私案。賛同得られず
第6回	11月18日	議長会の委員、各区の事情に関する報告など意見交換
第7回	11月27日	委員会に対する報告案を審議
第8回	12月9日	委員会に対する小委員会の経過報告書案を承認

溝口喜方委員(麹町区会議長)より

・議長の見解は一つには纏まっていないが、15区案と25区案に集約される。25区案は当局参考案を基本として、そのうち、芝区及び淀橋区はそれぞれ統合せず、板橋区から練馬を分離するというものである。
・地方自治法を審議している地方制度調査会の基本方針では、区を整理統合する基準として、人口10万~30万、面積10平方キロメートルを基準とすることになっているので、この点から見て当局参考案が適当である、という見解が区側では絶対多数を占める。

座長(内田秀五郎都議会議員)より

・区会議長の空気は大体において22区案に賛成である
・ただし、下谷、浅草、本所、向島の4区が未だまとまっていない
・小委員会は回を重ねて大体の方向も定まったので、意見をまとめた

3 小委員会報告(11月27日)

- ・区の整理統合が必要である。
- ・統合区域については、少数の異論があるが、当局参考案の二十二区をもって進行することに大勢は決定。

4 委員会答申(12月9日)

- (1) 東京都の区は都の可及的迅速なる戦災復興と区の自治権拡張を企図し此の際これを適当に整理統合すること。
- (2) 統合する区的具体の内容は東京都当局が委員会において提示した参考案については少数の異論もあるが本委員会は二十二区案を適当と認める。

附帯条項

- (1) 区の境界に不適當のものがあるので、著しき凹凸は区の統合の実施に引続き適当に是正するため之が委員会を組織すること。
- (2) 区の自治権を拡充し区が直ちに自治団体としての名実を備え得るよう、法制的にも行政的にも最善の努力を払はれたい。

統合案の比較

35区区長協議会

『区制改革案要綱(案)』(昭和21年2月)及び「都制改正に対する意見」(昭和21年7月)における区の区域に関する考え方

- 1 区の区域は現行区部の区域を中心として、隣接する都下町村中にして概ね市街地たる状況にある地域を含め、其の区域とすること。
- 2 区の数は一十区以内に統合すること。

建設局案

- ・『東京復興都市計画概要』における帝都再建の構想を具体化したもの
- ・当時の東京都建設局都市計画課長であった石川栄耀の思想を色濃く反映
- ・緑地帯と大消費中心地区を組合せて十一の生活圈を設ける

図表2 11区案

番号	統合区
1	麹町、神田 [*] 、日本橋、京橋、赤坂 [*] 、麻布 [*] 、芝 [*]
2	大森 [*] 、品川 [*] 、芝 [*] 、蒲田、荏原、目黒 [*]
3	赤坂 [*] 、四谷 [*] 、渋谷 [*] 、世田谷 [*] 、麻布 [*] 、目黒 [*] 、品川 [*] 、大森 [*] 、芝 [*]
4	四谷 [*] 、牛込、淀橋 [*] 、中野 [*] 、杉並 [*] 、渋谷 [*] 、小石川 [*] 、本郷 [*] 、世田谷 [*]
5	豊島 [*] 、淀橋 [*] 、中野 [*] 、杉並 [*] 、淀橋 [*] 、滝野川 [*] 、小石川 [*]
6	豊島 [*] 、板橋 [*] 、滝野川 [*] 、荒川 [*] 、足立 [*]
7	下谷、本郷 [*] 、滝野川 [*] 、荒川 [*] 、足立 [*] 、豊島 [*] 、小石川 [*]
8	本所、深川、城東、向島、江戸川 [*]
9	足立 [*] 、葛飾 [*]
10	葛飾 [*] 、江戸川 [*] 、足立 [*]
11	葛飾 [*] 、江戸川 [*]

※は区域を分割することを示す。

当局参考案

- ・第2回区域整理委員会に22区案を参考として提出

【考え方】

- 1 区の人口
都の人口を四百万と仮定し、各区人口を二十万とするを至当とする。
- 2 区の面積
一区一〇平方キロメートル以上とするを至当とする。
- 3 都民の世論
世論調査によると二十区から二十五区位に分けるのが最良とする声が多く
- 4 統合区を中心
従来は旧十五区内に盛り場や娯楽街の中心があり過ぎた。今後はもっと各区に中心を設けるべきである。
- 5 統合区の区域
統合すべき区の区域は現状の境域のままとする。

図表3 22区案

(単位:人、平方キロメートル)

番号	統合区	人口	面積
1	麹町、神田	57,198	11.38
2	日本橋、京橋	103,494	8.23
3	芝、麻布、赤坂	123,799	17.20
4	四谷、牛込、淀橋	111,309	18.51
5	小石川、本郷	116,701	10.93
6	下谷、浅草	118,077	10.31
7	本所、向島	105,614	14.28
8	深川、城東	45,199	18.42
9	品川、荏原	181,583	15.96
10	目黒	148,239	14.73
11	大森、蒲田	266,225	45.55
12	世田谷	323,909	60.76
13	渋谷	103,716	15.24
14	中野	147,247	15.41
15	杉並	255,757	34.10
16	豊島	115,399	13.26
17	滝野川、王子	171,989	21.18
18	荒川	108,573	10.57
19	板橋	256,489	80.68
20	足立	204,755	53.52
21	葛飾	202,441	35.78
22	江戸川	170,202	46.81
	計	3,437,915	572.81

地方制度調査会答申

- (一) 都はこれを基本的自治団体として取扱い、一般の府県との性格上の区別は存置すること。
- (二) 区
 - (イ) 区は現状通りとすること。
 - (ロ) 区は人口十萬乃至三十萬を基準として構成すること。
 - (ハ) 区組合に関する規定を設けること。
- (三) 郡部は現状通りとすること。

各区会の議決状況

(1) 区域整理委員会の答申時点における各区の態度

- 賛成・・・10区
- 統合可決の見込み・・・7区
- 否決の可能性あり・・・3区
- 反対・・・3区
- 不明・・・1区

(2) 反対派の主な論調

- ・小区が大区に吸収されてしまうという感情問題
- ・区会議員数が現在の半数以下に減ってしまうという区議の生活問題
- ・民情の相違が著しく、地縁団体としての融合に困難が予想
- ・人口・面積・負担力において、東京都当局が示した一区の標準に達している
- ・担税力に格差がある
- ・関係各区の実情を無視し、将来に禍根を残す

↓
東京都長官の再議の指示及び内務大臣による斡旋により、最後まで反対だった麻布区会、赤坂区会が議決

↓
昭和22年3月15日、東京都22区制発足

図表4 統合区の区会議員定数の変動

統合区	人口	新定数	旧定数	増△減
麹町区 神田区	75,109	30	50	△ 20
日本橋区 京橋区	123,172	40	55	△ 15
芝区 麻布区 赤坂区	149,990	40	80	△ 40
四谷区 牛込区 淀橋区	138,043	40	80	△ 40
小石川区 本郷区	133,832	40	60	△ 20
下谷区 浅草区	162,117	40	60	△ 20
本所区 向島区	132,827	40	55	△ 15
深川区 城東区	72,044	30	50	△ 20
品川区 荏原区	207,371	45	70	△ 25
大森区 蒲田区	301,711	45	75	△ 30
滝野川区 王子区	191,804	40	70	△ 30
合計	1,688,020	430	705	△ 275

練馬区の成立

(1) 背景

練馬地区の板橋区からの分離は、行政執行上の観点から東京都においてもその必要性が早くから認識されていた

- ・当時の板橋区は面積が80.68平方キロメートルと広大
- ・区内の要地を結ぶ交通機関が未発達であり、末端行政の浸透が徹底しないくらい

(2) 経緯

昭和19年2月17日	練馬区設置期成会の設置(区民有志による)
昭和21年11月4日	板橋区会、区新設の陳情書を可決
昭和22年3月12日	東京都長官、板橋区長に区の新設の提案を指示
昭和22年3月13日	板橋区会、区分離新設を可決
昭和22年5月3日	地方自治法施行
昭和22年7月1日	板橋区議会、練馬区新設促進に関する決議
昭和22年7月11日	東京都知事、内務大臣にあて協議書を提出
昭和22年7月22日	内務大臣より板橋区議会議長にあて特別区設置に関する件を通知
昭和22年7月30日	板橋区議会、内務省よりの諮問に対する答申を可決
昭和22年8月1日	練馬区、板橋区から分離

まとめ

- ・区域再編は、戦災がもたらした35区間の不均衡を是正するとともに、大幅な事務移譲を念頭に、各区の行財政能力を高めるために実施された。これに伴い、14項目の事務が条例により移譲された。
- ・区割りは、人口及び面積を中心に世論等を勘案して作成した東京都臨時都制対策部の案が採用された。
- ・区域再編に反対する区もあったが、大半の区が整理統合案に可決する中、否決しては関係各区分に重大な影響を及ぼすことなどから最終的には賛成にまわった。

考察

- ・昭和22年の区域再編は、戦災からの復興という行政需要に迅速に対応するための一つの手段として行われた。こうした社会状況の変化の中で、膨大な行政需要に対応する必要がある場合には、区域再編という手法が有効と考えられ、昭和7年においても昭和22年においても採用されてきた。
- ・大幅な事務移譲には、まず受け皿となる体制整備が必要であると考えられ、当時も区域再編が有効な手段として機能した。
- ・区の整理統合には、将来に禍根を残すと言われたほどの数々の困難があったが、今日それらは解消されている。