

## 特別区の区域の沿革について

—「都と区の制度的変遷に関する調査研究」より—

都側資料1

第21回幹事会

### 沿革(1) 明治期

明治 2年 朱引内を50番組に、朱引外を5番組に分割  
 4年 新たな地方区画として区を設置。朱引内44区、朱引外25区とする。  
 11年 郡区町村編成法施行。旧朱引内に東京府直属の15区を設置。  
 朱引外に6郡を設置  
 22年 市制施行。15区を東京市とし、府知事が市長を兼務する。  
 31年 市制特例の廃止。一般市制となる。

- 市域拡張前の東京市の15区は、市制施行前から存在した。
- 15区6郡設置時の区割りは東京府において検討され、旧制、旧称、地形、戸数、役所の位置の便宜等を考慮し、できるだけ慣習に基づいて計画された。

### 沿革(3) 戦後～現在

昭和22年 区を特別区とし、原則として市と同一の権限を持つこととする。  
 35区を22区に整理統合。板橋区から練馬区が分離し23区に。  
 27年 区長公選制の廃止。特別区は都の内部的部分団体となる。財調制度の創設  
 40年 福祉事務所等の移管、都区協議会の設置、特別区税の法定化  
 50年 区長公選制の復活、保健所等の移管  
 平成12年 区が基礎的な地方公共団体となる。清掃事業等の移管

- 戦災で人口が減少し、各区の状況が著しく変化した一方、地方自治法の制定により、特別区の自治権は大幅な拡充が予定されていた。
- それらに対応する基盤を確立するため、特別区の規模の適正化が図られた。

### 沿革(2) 大正期～戦前

大正 9年 豊多摩郡内藤新宿町を四谷区に編入  
 11年 六大都市に対する行政監督の特例(指定都市制度の原型)  
 東京都市計画区域の決定  
 昭和 7年 5郡82町村を東京市に編入。20区を新設し35区とする。  
 11年 北多摩郡千歳村、砧村を世田谷区に編入  
 18年 都制施行。府全域を対象とし、都長官は官選、区は都の下級行政組織となる。

- 関東大震災の影響で人口増加が著しかった隣接町村の編入による市域拡張は、市街化区域の広がりへの対応であるとともに、都制実現を進める動きでもあった。
- この時期、国、東京市、各調査会等が都制案を発表・検討しており、争点となったのは都の区域、都の長の官選・公選、区の自治権の範囲であった。

### ～ 考察 ～ (区域の考え方の基軸の移り変わり)

明治期 : 区部と郡部の区分、慣習を尊重した区割り



戦前 : 急速な都市化への対応、都制実現への第一段階



戦後 : 自治権の拡充に対応する基盤の確立、規模の適正化

### 昭和7年の市域拡張

(背景)  
 ○ 郊外の発展、関東大震災の影響による急速な都市化  
 ○ 都市化に伴うインフラ整備の必要性の高まり  
 ○ 特別市制・都制運動を背景とした合併機運の高まり

#### 【ポイント】

- 編入区域
- 財政負担
- 市会議員定数

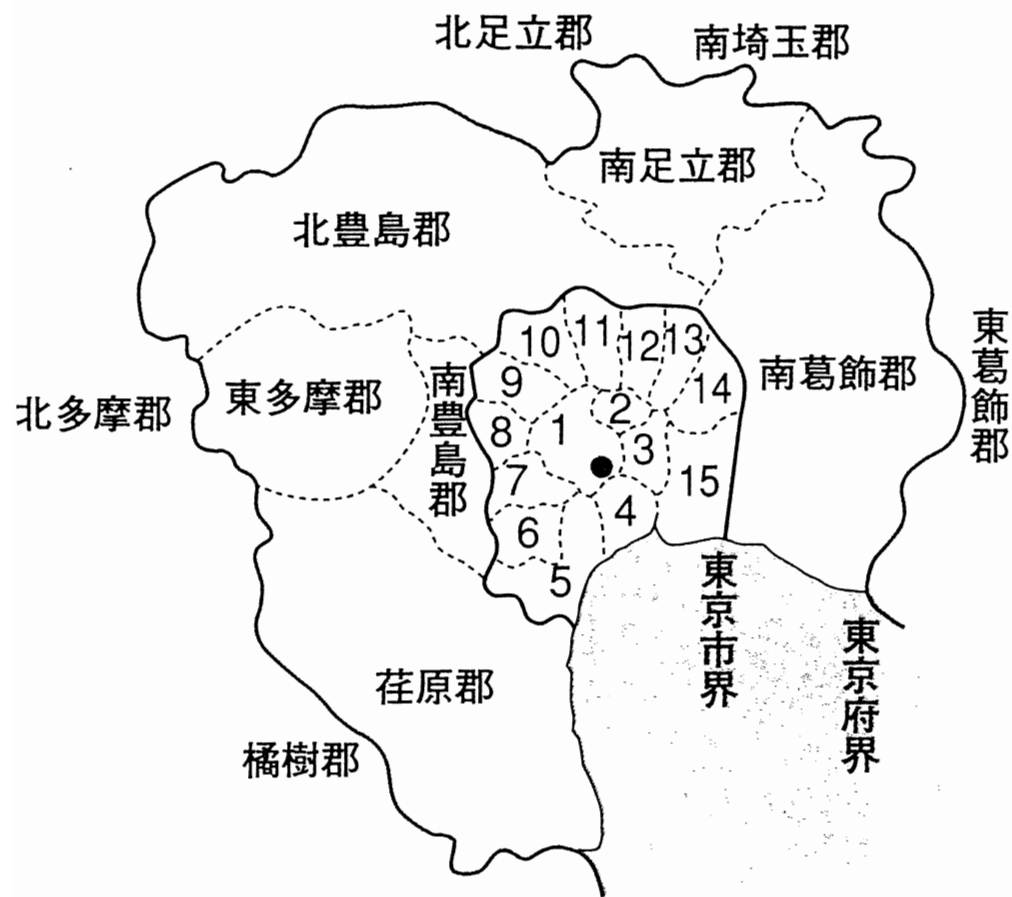
### 昭和22年の区域再編

(背景)  
 ○ 戦災被害による人口分布等の区の情勢の激変  
 ○ 戦後の地方制度改革による区の自治権の拡充

#### 【ポイント】

- 区の規模(人口、面積)
- 区の数
- 都市計画の観点  
(統合区の中心地の考慮等)

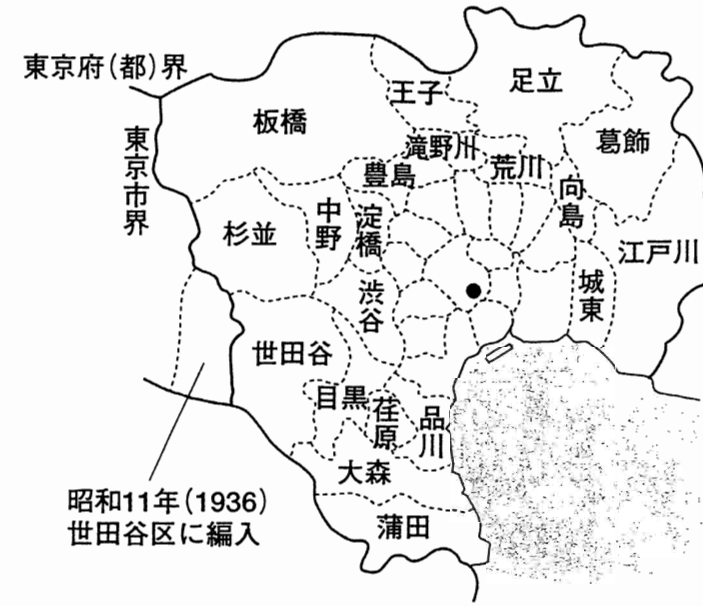
# 東京の区の変遷



- 1…麹町
- 2…神田
- 3…日本橋
- 4…京橋
- 5…芝
- 6…麻布
- 7…赤坂
- 8…四谷
- 9…牛込
- 10…小石川
- 11…本郷
- 12…下谷
- 13…浅草
- 14…本所
- 15…深川

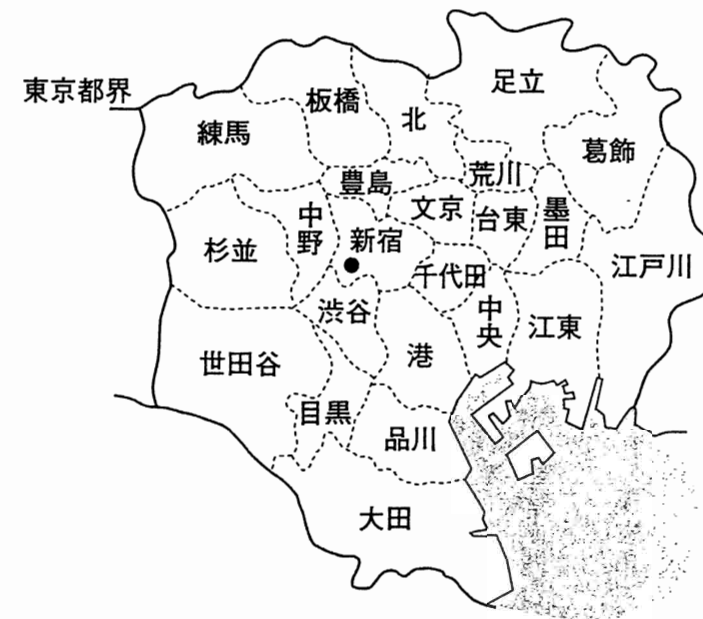
## 15区時代

明治11年(1878)、東京府の中心部(6大区の範囲)を15区に、周辺部を6郡にした。この15区の範囲が明治22年(1889)の市制施行により東京市となった。明治29年(1896)、南豊島郡と東多摩郡が合併して豊多摩郡となった。府庁・市庁は麹町区にあった。



## 35区時代

昭和7年(1932)、東京市が拡大して、周りに新しく20区ができ、いわゆる「大東京市」となった。東京市は昭和18年(1943)の都政施行により市制を廃止した。



## 23区時代

昭和22年(1947)、都の35区は地方自治体としての22の特別区に再編成されたが、同年、板橋区から練馬区が分離独立し、23特別区となった。都庁は1991年に千代田区から新宿区へ移転した。

# 特別区の区域の沿革について (2) 昭和7年の市域拡張

- 「都と区の制度的変遷に関する調査研究」より -

## 市域拡張の背景と必要性

### 東京市隣接5郡の財政悪化

- ・産業の発展に伴い、全国的な都市化が進行し、市街地の拡大は行政区域を越えて進行していた。
- ・東京市内は飽和状態に近く人口は横ばいとなり、鉄道の発達と郊外住宅の急増による職住分離の結果、周辺町村の人口が急増していた(図表1、2)
- ・関東大震災により、東京市の中心部は甚大な被害を受け、比較的被害の軽微であった郊外人口の増加をもたらした。

#### 財政面の課題

児童数の急増が小学校関係経費の増大を招き、町村財政は破綻ともいべき状況となっていた。  
都市計画区域において町村長等が施行すべき道路・下水道や水道は、財政力の弱さから進捗が遅れ、都市問題に対応できない現実があった。

#### 都市計画区域

東京市及び隣接5郡に北多摩郡の千歳村・砧村を加えた区域  
当時、5大都市(京都市、大阪市、横浜市、名古屋市、神戸市)は隣接部を編入合併し、市域拡張を実施していた。  
その際の編入範囲の重要な基準になったのが都市計画区域であった。

### 特別市制・都制実現運動の高まり

- ・二重監督(東京市 東京府、内務省)の撤廃
- ・市域拡張が都制実現への重要な足がかりになるとの考えがあった。

#### 【市域拡張を必要とする主な理由】

周辺町村の急速な都市化に対応するため、合併により財政力を拡充し、都市基盤整備を推進する。  
特別市制・都制の実現に向けた第一段階とする。  
市域を住民の社会・経済的生活圏と一致させ、住民利益の向上を図る。  
不在市民に市政参加の機会を与える。

## 市域拡張の課題

### 1 編入区域の問題

大合併論と小合併論(図表3)  
市会においても両論が対立した。  
大合併論・・・隣接5郡一括編入  
小合併論・・・隣接18ないし22町編入

一括編入と分割編入  
豊多摩郡と荏原郡を先行編入し、残る3郡を第二期とする案が有力となるが、危機感を抱いた3郡が一括編入を求める運動を起こした。

【結論】  
隣接5郡一括編入

市会では結論に至らず、内務省、東京府、東京市の協議において決定された。

【理由】  
都市計画法等の法制上、隣接5郡の町村は一括して扱われていた。

隣接5郡の町村間に様々な事業組合・水利組合が結成されていた(図表4)。

東京市と隣接5郡は、実態として既に一体化していた。

### 2 財政負担の問題

旧市域住民の負担増  
東京市の予算が都市基盤整備の遅れている新市域に振り向けられ、旧市域が「犠牲」になることをおそれた。

三部経済制度廃止の動き  
周辺町村の急激な都市化により、市部と郡部の税率等に差を設ける三部経済制度の存続理由が希薄化していた。

【結論】  
市域拡張と三部経済制度の廃止を同時に行う。

新市域が発展することによる税収増等の利益を旧市域も享受できるという考えが理解を得た。

市域拡張による旧市域の負担増は、三部経済制度の廃止のみ行う場合と大差がない。

### 3 市会議員定数の問題

旧市域の定数減  
市会議員定数は、人口に応じて法定されており、編入範囲が新旧市域の定数を左右する。(5郡編入の場合、旧市域60人、新市域84人)(図表5)

新市域の政治勢力の影響  
市会は、新市域の定数が旧市域を上回り、その影響力が増大することを懸念した。

【結論】  
定数は新旧市域ともに72人

ただし、市域拡張時の増員選挙においては、1任期に限り、暫定的に旧市域の定数を維持し、旧市域84人、新市域60人とする。

## 市域拡張に対する関係団体の考え方

### 内務省

中立  
東京市の問題は、都制・特別市制の問題として研究されていたため、制度の改廃と離れて単なる市域拡張を行うのであれば、関係市町村が希望し、客観的情勢が必要とする以上、強いて拒否するものではないとした。

### 東京府・東京府会

5郡編入に賛成  
府は、東京市会、5郡の町村からの併合意見書を受け、本格的な調査を開始した。府会は、市域拡張と都制実現との深い関連を認め、併合促進の決議を行った。小合併論は府会議員選挙区を分割することとなるため、府会は5郡編入に賛成した。

### 東京市・東京市会

市域拡張には賛成、編入範囲は意見が割れる。  
市域拡張の事実上の推進主体となった。  
市会は、市域拡張には賛成であったが、編入区域の範囲については意見が分かれていた。  
(大合併論と小合併論)

### 東京市15区

5郡編入に反対  
市域拡張後の市民の負担増、市会議員の定数・配分を問題視した。  
区会議長会は、5郡編入は市民の負担を加重し、市政運営に支障をきたすとして反対した。各区会では、9区が反対、3区が条件付賛成の決議を行い、3区は態度表明に至らなかった。

### 隣接5郡の町村

5郡編入に賛成  
5郡の全町村で構成する「隣接町村合併促進同盟会」を結成した。  
5郡一括編入を希望していた。

### 三多摩の市町村

5郡編入に反対  
従来から、都制施行区域への包含を求める運動が盛んであった。  
三多摩も東京市に編入するよう東京市長に陳情し、5郡のみの編入に反対した。

## 市域拡張後の区割りの考え方

東京市が作成した原案を受け、東京府が町村等の意見を聞き、修正を加えて決定した。

旧15区は変更なし  
新市域に20区を設置

- ・各区の区域は旧郡界を越えない
- ・区域は概ね現在の町村界を踏襲する。ただし、一部飛地の編入等を行う
- ・人口は概ね14万人から20万人を基準とする
- ・面積が大きい新区においては出張所を設置する
- ・既存行政区域との関係を考慮する
- ・交通機関の利用関係を十分に考慮する
- ・その他沿革、風俗、習慣、政治関係等を考慮する

## 千歳村・砧村の編入（昭和11年）

昭和7年の市域拡張時、住民は東京市編入を希望したが、実現しなかった。  
(理由)  
・隣接5郡と府会・衆議院議員選挙区が異なる。  
・三多摩地方の包括編入運動の存在

### 【編入を希望した主な理由】

・将来の都制施行時に区域から除外されることをおそれた。  
・都市的施設の整備を希望した。  
(都市計画区域に属し、新市域と同様の都市的実態を備えている。)  
・千歳村では老朽化した小学校が財政難で改築できず、学区を移す住民が続出し、解決には市への編入しかないとの気運が高まった。

### 【世田谷区に編入する理由】

・5郡編入時の区設定基準に満たず(両村合わせて人口2万人)、新区設置に至らない。  
・区域の多くが世田谷区に接している。  
・交通施設、学校通学の実情、農産物の流通等の社会・経済的理由

## まとめ

市域拡張は、急速な都市化と都制実現運動を背景として行われた。

編入区域の範囲めぐり、関係者の思惑は様々であったが、決め手となったのは、隣接5郡が都市計画区域等の制度面や住民の生活圏といった実態面において既に一体化していたことであった。

新市域の区割りには、既存の行政界や習慣等を考慮しつつ、人口を基準として行われた。東京市が作成した原案を受け、東京府が町村等の意見を聞き、修正を加えて決定した。

## 考察

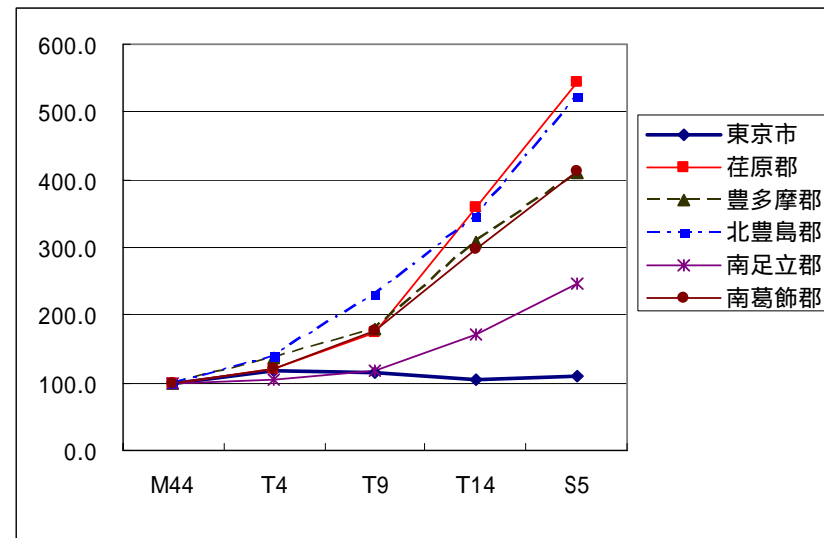
1 市域拡張は、後世にどのような影響を及ぼしたか。

大都市東京の地域を確定し、都制度実施に備える意義があった。  
特別市制ないし都制は、市制特例廃止運動の時代から長い歴史を持つ。しかし、実現をみなかった主たる問題は、施行地域の問題と首長(都長)の身分の扱いであった。  
市域の拡張は、このような情勢の中、特別市制の実現の第一着手として行われた。

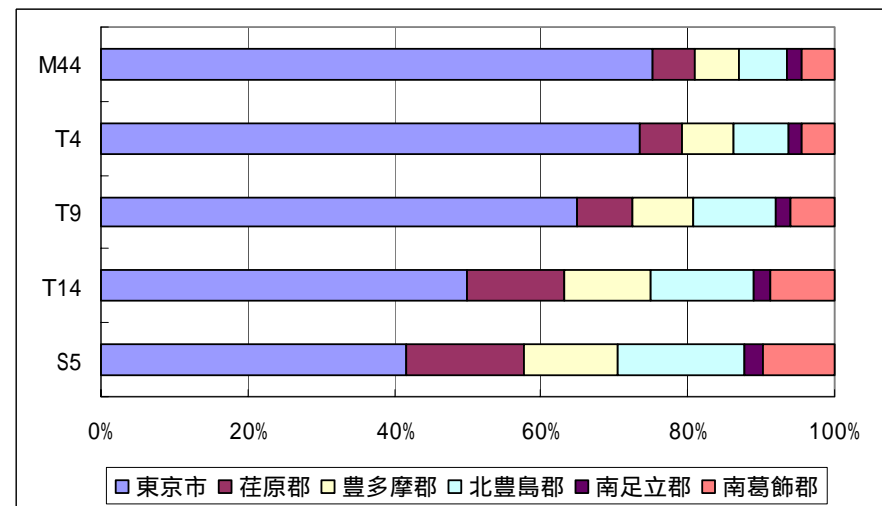
2 様々な思惑がある中で市域拡張が実現した要因は何か。

市域拡張が都制と密接な関係を持つことを、すべての関係者が認識していたこと。  
利害が対立したとしても、目標の実現に向け、各主体が歩み寄ったこと。  
関係者の冷静な分析及び判断があったこと。

図表1 東京市・隣接5郡の人口指数の変遷



図表2 東京市・隣接5郡の人口比率の推移



図表3 編入区域案

案	地域	総面積(坪)	総人口(人)	人口密度(1万坪当たり)
第一案(イ)	東京市及び18町(東京市と境を接する町)	42,499,556	3,154,819	742
第一案(ロ)	東京市及び22町(第一案(イ)及びそれに準ずる4町)	48,045,592	3,397,926	707
第二案	東京市及び29町(旧東京卸売市場区域)	58,490,011	3,831,889	655
第三案	東京市及び38町村(荒川放水路内側部分及びそれに準ずる区域)	66,437,834	4,231,127	637
第四案(イ)	東京市及び82町村(隣接5郡に属する全町村)	167,163,432	4,970,839	297
第四案(ロ)	東京市及び84町村(東京都市計画区域)	173,806,030	4,986,913	287

図表4 隣接5郡の町村組合

組合名	加入町村
荏原病院組合	荏原郡 19 町村
豊多摩病院組合	豊多摩郡 13 町村
豊島病院組合	北豊島郡 20 町村
千住町外九ヶ村組合	南足立郡 10 町村
南葛飾病院町村組合	南葛飾郡 20 町村
東部隔離町村組合	北豊島郡南千住町、日暮里町、三河島町、尾久町
荒玉水道町村組合	豊多摩郡中野町、落合町、野方町、和田堀町、杉並町、北豊島郡板橋町、岩淵町、巣鴨町、王子町、滝野川町、高田町、西巣鴨町、長崎町
江戸川上水町村組合	北豊島郡南千住町、日暮里町、三河島町、尾久町、南足立郡千住町、南葛飾郡亀戸町、大島町、吾嬬町、小松川町、寺島町、隅田町、砂町
東部下水道町村組合	北豊島郡南千住町、日暮里町、三河島町

図表5 市域拡張による議員定数の変化の試算

区分	議員定数	現市域選出数	新市域選出数
現状	84	84	-
第一案(イ)	108	71	37
第一案(ロ)	112	68	44
第二案	120	65	55
第三案	128	64	64
第四案(イ)	144	60	84
第四案(ロ)	144	60	84

市域拡張前後の各区(郡)の人口と面積

市域拡張の経過

昭和5年			昭和8年		
	人口(人)	面積(km <sup>2</sup> )		人口(人)	面積(km <sup>2</sup> )
麹町区	58,711	8.28	麹町区	53,248	8.12
神田区	129,976	3.10	神田区	131,968	2.99
日本橋区	107,645	3.12	日本橋区	112,220	2.67
京橋区	131,888	5.11	京橋区	137,622	4.97
芝区	175,760	8.61	芝区	176,774	10.01
麻布区	86,493	4.29	麻布区	82,991	3.74
赤坂区	60,234	4.30	赤坂区	55,786	4.47
四谷区	75,021	3.24	四谷区	74,933	2.85
牛込区	129,132	5.21	牛込区	125,818	5.02
小石川区	151,493	6.06	小石川区	146,617	6.12
本郷区	136,749	4.87	本郷区	137,334	4.79
下谷区	173,977	5.04	下谷区	183,806	4.91
浅草区	241,695	5.27	浅草区	260,595	4.86
本所区	235,324	6.49	本所区	255,529	5.84
深川区	176,815	8.24	深川区	195,594	9.14
東京市計	2,070,913	81.23	旧15区計	2,130,835	80.50
荏原郡	798,518	114.70	品川区	187,752	9.03
			目黒区	133,071	13.76
			荏原区	148,673	5.48
			大森区	174,394	19.84
			蒲田区	118,584	14.65
豊多摩郡	635,662	74.80	世田谷区	161,564	34.78
			渋谷区	224,508	14.58
			淀橋区	161,504	9.33
			中野区	156,043	14.83
			杉並区	162,203	28.40
北豊島郡	858,322	125.51	豊島区	253,483	12.22
			滝野川区	106,817	4.85
			荒川区	307,446	9.12
			王子区	146,091	12.04
			板橋区	129,165	72.37
南足立郡	127,507	53.51	足立区	143,476	46.87
南葛飾郡	479,917	100.55	向島区	167,073	5.56
			城東区	153,248	9.86
			葛飾区	97,744	26.16
			江戸川区	112,678	34.37
隣接5郡計	2,899,926	469.07	新20区計	3,245,517	398.10
東京市+隣接5郡	4,970,839	550.30	東京市計	5,376,352	478.60
八王子市	51,888	7.30			
西多摩郡	99,132	575.74			
南多摩郡	88,035	321.28			
北多摩郡	163,668	287.58			
三多摩計	402,723	1,191.90			
東京府計	5,373,562	1,742.20			

昭和4年	5月	市会に「特別市制に関する調査委員会」を設置
	12月	市会に「都制に関する実行委員会」を設置
昭和6年	6月	都制に関する実行委員会が「隣接町村合併に関する建議」を市会に提出、可決 東京市が臨時市域拡張部を設置
	8月	市会は東京府知事及び内務大臣に対する意見書を議決
	12月	内務省、東京府、東京市による併合問題協議会を開催 …拡張範囲(隣接5郡)、市会議員定数等の枠組みを決定
昭和7年	4月	知事が内務大臣に82町村廃止と市の境界変更を上申、大臣承認
	5月	関係市町村会に諮問、答申、大臣許可、告示
	10月	82町村廃止、20区新設
昭和8年	7月	千歳村会は世田谷区と併合し東京市に編入する方針を満場一致で可決
昭和10年	4月	砧村会が併合の方針を満場一致で可決
	6月	両村、世田谷区の三者で「千歳、砧村世田谷区編入実行委員連合会」を設置
昭和11年	1月	都政に関する実行委員会の意見書を市会で可決、内務大臣、府知事に提出
	8月	府知事が内務大臣に併合を上申、内務省内諾
	9月	府参事会が議決、知事が内務大臣に上申、内務大臣許可

昭和5年：『東京府統計書』の測量値による。  
昭和8年：『東京市統計年表』の測量値による。

○東京市の旧15区と新設された20区



出典：『スーパービジュアル版 江戸・東京の地理と地名』 日本実業出版社（平成18年）