

# 騒音規制の歴史的考察（明治期から第二次世界大戦）

末岡 伸一

## 要 旨

環境基準の改訂を期に騒音規制体系についての関心が高まっており、筆者も我が国における騒音規制法の変遷についての調査を行っている。ここでは、我が国における最初の近代的な騒音規制法が定められた明治時代から、第二次世界大戦までの検討結果について報告した。

本報告では、我が国における騒音規制の歴史には、大きく二つの流れがあり、一つは生活騒音に関する規制、もう一つは工場騒音に関する規制であることを明らかにした。さらに、これら騒音規制の内容や主旨について考察を行った。また、我が国では、騒音規制が公害規制のなかでは、最も早くから実施されており、最初の騒音規制は、明治11年5月の警視廳における誣違罪目の追加であることも明らかにした。

キーワード: 騒音、喧嘩、喧噪、騒響、公害、一般騒音規制、工場事業場規制、違式誣違條例、違警罪、警察犯處罰令、高音取締規則、汽罐及汽機取締、製造所取締、工場取締

## 1 はじめに

騒音に係る環境基準の改正や騒音規制法の改正などにより、改めて騒音規制の体系や歴史について、目が向けられている。言うまでもなく、騒音規制の歴史は、国に先んじて東京都などが条例等で規制してきた事は良く知られている。また、そこで採用された考え方の多くは、騒音規制法等にも採用され、今日の体系が作り上げられている。しかしながら、21世紀を迎えるにあたり、騒音規制についても見直しが必要であり、法律や条例の歴史的な経過を探り、基本的な立法趣旨に逆上って検討してみる事も必要である。そのような考え方から、筆者は我が国の明治維新以来の騒音規制法について歴史的調査を行っている。本報告においては、そのうち明治期から第二次世界大戦までの東京に適用された法について整理を行ったので報告する。

なお、本報では、主として東京に適用された法について対象としたが、明治維新以来、東京は内務省のもと特別な位置にあり、各地方と同列には論じられない点がある。また、この東京に適用された法を整理すると、①一般騒音規制、②工場事業場規制、の二つの流れがあった。よって、この二つの流れに沿って記述・検討するが、引用した規定は、すべて横書きに直した

が、文面は、原文のままである。

## 2 一般騒音規制

### (1) 違式誣違條例

徳川時代を通じて、江戸の治安は、非常に良かったと言われるが、明治維新後の治安状況は、相当混乱していたようである。最大で130万を数えたと言われる江戸の人口も、60万程度に減少し、各地に戻った大名屋敷跡は、荒れるにまかされたと伝えられている。この江戸（東京）市内については、南北町奉行所が市政裁判所と名称をかえて取締りに当たっていたが、明治元年8月になって両市政裁判所を統合して、新たに東京府が設けられた。しかしながら、各藩から供出させた僅かの藩兵、後の府兵による取締りでは、治安が依然として良くなく、取締り体制の整備が求められていた。さらに、廃藩置県による藩の消滅により府兵も消滅したことから、明治4年10月23日に太政官第553號沙により、3000人の選卒制度が設けられて、ようやく東京の治安が改善されだした。

このようななかで、新政府は、外国人などに首都庶民の恥ずかしい状況を見せたくない等のことから、明治5年11月付けで違式誣違條例を定め、11月8日の

東京府布達をもって施行させた。この「違式」「誑違」とは、現代の我々には見慣れない漢字であるが、新大字典（講談社）によれば、それぞれ「おきてにたがうこと」「あやまって間違ったことをすること」となっている。新たに設置された番人制度と併せていわゆる「コラコラ」と警察官に呼ばれる風紀の取締りが行われることになった。違式罪は、春画販売、刺青、混浴、裸体等醜態、夜中の無灯火馬車などの罪、誑違罪は、暮六つ以降の荷車、住居前の掃除を怠る事、蓋なき糞桶の搬送、立小便などの罪であり、違式と誑違は、それぞれ有意と無意の違いであるとも解説されている。当初は、それぞれ笞打ち及び拘留に処せられたが、長い間の習慣もあり、なかなか直らなかった。そのようななかで、違式誑違條例については、順次規定の追加が行われたが、明治9年6月13日付太政官達により「誑違罪目ノ儀ハ東京警視廳へ委任候・・・」ということになり、以後の取り扱いは警視廳で扱われることになった。

東京の治安取締りについては、当時全般的な見直しが行われており、薩摩出身の川路利良の意見を入れて、西欧流の警察組織を設けることとし、明治7年1月15日に太政官第6號達で、警視廳が東京に設置されていた。しかし、この最初の警視廳は、明治10年1月に内務省に属することに組織改正され、内務省警視局が全国の警察の幹理のほか、東京府下は、直管執行（東京警視本署）することになった。余談であるが、この東京警視本署の警察官をもって別動第三旅団が編成され、大警視川路利良が旅団長として西南戦争に派遣され、新政府軍を勝利へ導いたのは有名な話である。

表1 明治11年の誑違罪目の布達

甲第三拾六號 誑違罪目左之通追加候條此旨布達候事 明治十一年五月二日 大警視川路利良
第七拾四條 街上ニ於テ高聲ニ唱歌スル者但歌舞營業ノ者ハ此限ニアラズ 第七拾五條 夜間十二時後歌舞音曲又ハ喧嘩シテ他ノ安眠ヲ妨クル者

太政官の指令に基づき内務省で行っていた誑違罪目の追加等は、前述の経緯により警視廳、そして東京警視本署で行われるようになった。このなかで明治11年には、表1に示す騒音に係る規定が追加されており、明治の始めから、夜間12時以降の静穏維持を求めるといふ、極めて具体的な規定が定められている点が注目される。筆者の調査の限りにおいては、最初の騒音に

係る規制は、この明治11年5月2日の大警視川路利良の布達による誑違罪目の追加である。

この規定では夜間12時となっているが、現在の東京都公害防止条例においては、「第六十五条 何人も、夜間（午後八時から翌日の午前六時までの間をいう。）においては、道路その他の公共の場所において、みだりに静穏を害する行為をしてはならない。」と定められているが、現行公害防止条例の原点が誑違罪にあり、今日まで夜間の静穏を確保するという基本的考え方は、東京においては、踏襲されている。

一方、東京以外の地方では、明治6年7月19日太政官第256號布達において「各地方違式誑違條例別冊ノ通被定候條此旨布告候事 但地方ノ便宜ニ依リ斟酌増減ノ廉ハ警保寮ヘ可伺出且條例提示ノ儀モ同寮ノ指揮ヲ可受事」と通知されている。この違式誑違條例を徹底することは、各地のしきたりにかかる事も多く東京以上に苦勞であったと思われ、さし絵の小冊子などが各地で作られ、周知徹底が図られている。各地方の違式誑違條例に騒音に係る規定があったかについて、筆者が見聞した資料について整理してみると、表2のようになっている。

表2 地方の違式誑違條例

府県名	資料年月	街路上高声	夜間の静穏
群馬縣	明治10年1月15日	○	
兵庫縣	明治11年5月25日	○	
和歌山縣	明治11年6月7日	○	
山梨縣	明治11年11月6日	○	
堺縣	明治11年11月9日		○
京都府	明治11年11月13日	○	

(2) 旧刑法の違警罪

明治14年になると警視總監を長とする二度目の警視廳が、内務省から独立して東京（明治14年1月14日太政官布告第1號）に設置された。この時期は、近代的な法律としての旧刑法の施行など、一連の近代的な法体系の整備が行なわれた特記すべき時期でもある。大政奉還後の東京における取締りは、前述のとおり江戸幕府の仕組みを引継いで開始され、刑法としては、明治元年の仮刑律（仮律）に始まるとされる。ただ、当時の新政府の動きは、基本的に国家体制を古代の律令体制に戻そうとするもので、仮刑律も到底時代の要求にあっているものではなかった。したがって、近代的な刑法典の整備が求められ、明治13年7月1日の太政官布告第36號による刑法（旧刑法）制定により、我が

国で始めの近代的な法が整うことになる。

この旧刑法は、明治15年1月1日に施行されたが、当時のフランス刑法典を模範として作られており、罪を、①重罪、②軽罪、③違警罪、の3つに区分していた。このうち違警罪は、第四編に規定されており、科料又拘留に相当する約70の比較的軽微な罪であり、正式な裁判によらない処罰を前提にしたものであった。この違警罪の第429條に騒音についての規定があり、従前の誣違罪を受けての規定と思えるが、表3のようになっており、5錢以上50錢以下の科料となっていた。

表3 明治13年の旧刑法第四編（違警罪）による騒音規制

明治十三年七月一日太政官布告第三十六號 刑法 第四百二十九條 左ノ諸件ヲ犯シタル者ハ五錢以上五十錢以下ノ科料ニ處ス（一～十 略） 十一 道路ニ於テ放歌高聲ヲ發シテ制止ヲ肯セサル者 十二 酩酊シテ路上ニ喧噪シ聲隊シタル者
---

また、第430條には「・・各地方ノ便宜ニヨリ定ムル所ノ違警罪・・」との規定があり、地方ごとの規定制定を認めている。これに基づき東京では、表4に示すとおり、旧刑法施行を前にした明治14年に警視廳布達第60號の違警罪改定において、夜間の騒音規制が定められている。これは、従前の誣違罪に整合させて制定されたものと思われ、夜間12時以降の静穏を妨げる者を拘留又は科料に処すことになっており、刑法第429條の科料の規定よりも罰則が厳しくなっている点が注目される。

表4 明治14年の警視廳布達第60號による違警罪の改定

布達 明治十四年十二月二十八日甲第六十號 違警罪目左ノ通改定來明治十五年一月一日ヨリ施行候條此旨布達候事 左ノ諸件ヲ犯シタル者ハ一日以上十日以下ノ拘留又ハ五錢以上一圓九拾五錢以下ノ科料ニ處セラル可シ（一～十 略） 十一 夜間十二時後歌舞、音曲等其他喧噪シテ他ノ安眠ヲ妨ケタル者但訴ヲ待テ其罪ヲ論ス
---

この規定のうち「訴ヲ待テ其罪ヲ論ス」という但し書きについては、明治16年2月24日になって警視廳布達甲第3號で削除されている。後述の違警罪即決例によれば「私訴」は、即決できず、警察官による直接の取締りを効果的にするための改正と考えられる。この夜間12時以降の静穏保持の布達については、第二次世界大戦時まで規制が継続された。なお、当初の警視廳布達による違警罪目は、18項目であったが、その後の改正で30項目以上に追加され、日常生活の細かな点に及んでいく。

この違警罪の処理方法については、当初はかなりざくざくしており、幾つかの太政官布告が出されたが、旧刑法の施行を前にして「・・治安裁判所ニ於テ裁判スヘキ處當分ノ内府縣警察署及ヒ其分署ニ於テ裁判セシム」との内容で、明治14年12月28日になって太政官布告が出されている。その後、明確な手続きを定める必要から、明治18年9月24日になって、違警罪即決例（明治18年太政官布告第31號）が布告されている。これにより正式裁判にかわり、警察署で即決により処理する手続きが定められることになった。表5にこの違警罪即決例の第一條を示す。

表5 明治18年の違警罪即決例の概要

明治十八年九月二十四日太政官布告第三十一號 違警罪即決例 第一條 警察署長及ヒ分署長又ハ代理タル官吏ハ其管轄地内ニ於テ犯シタル「違警罪」ヲ即決スベシ但私訴ハ此限ニ在ラス
--

(3) 現行刑法と警察犯處罰令

自由民権運動の高まりなどから、明治22年2月11日になると、我が国でも大日本帝国憲法が制定され、近代国家としての法制度が整ってきた。そのなかで、近代的市民権にかかる基盤が十分でない日本では、フランス刑法典にならった旧刑法では、社会的要求に対応していないとの考えが政府内に強かった。

そのため、ドイツ刑法典にならい、個々の犯罪の構成要件を抽象的にし、広範な自由裁量を与えるのが良しとされ、全面的改正が行なわれた。これが明治41年に施行された現行の刑法（明治40年法律第45號）であり、旧刑法の違警罪は、分離独立され、警察犯處罰令（明治41年内務省令第16號）という内務省令に改められることになった。この警察犯處罰令に定められた騒音の規制については、表6のとおりである。この警察犯處罰令は、約60弱の項目が規定されているが、直接騒音に係る規定は、この一項のみである。ただし、従前の規定が「道路」となっていたところを「公衆ノ自由ニ交通シ得ル場所」とより広く定義している点が目立つ。いずれにしても、街頭における騒ぎ等の取締りは、地域住民の関心事であったと言える。

表6 明治41年の警察犯處罰令による騒音規制

警察犯處罰令 第二條 左ノ各號ノ一ニ該當スル者ハ三十日未満ノ拘留又ハ二十圓未満ノ科料ニ處ス（一～十 略） 十一 公衆ノ自由ニ交通シ得ル場所ニ於テ喧噪シ、横臥シ又ハ泥酔シテ徘徊シタル者
---

なお、東京においては、第二次世界大戦前は、経済警察を含め多くの警察行政については、内務省の主導において実施されており、騒音に係る多くの取締りも警視廳が担当していた。

この警察犯處罰令に係る罪は、正式の裁判によらず処罰でき、被告人を呼び出さず陳述を聞かなくても言渡書を送達すればよかった。また、科料の仮納や拘留の保証金納付が行なわれないと警察署に留置できることになっており、正式な裁判の要求を妨げる効果もあった。そのため、労働運動の弾圧や犯罪捜査の手段に濫用される傾向があったと言われている。

(4) 高音取締規則

前述のとおり、東京における騒音に係る取締りは、警察犯處罰令と明治14年の警視廳布達第60號があったが、時代とともに東京では、騒音が大きな社会問題となってきた。特に昭和に入ると、自動車の警音器や楽器等の音による苦情が増大したが、警察犯處罰令では、十分な取締りが出来なかった。そのため、昭和8年8月に自動車取締令（大正8年内務省令第1號）が改正され、騒音に係る取締規定が設けられ、運転中の甚だしき騒音や必要以上の警音器の使用が規制された。

さらに昭和12年には、ラジオ、蓄音機、太鼓等の騒音を取り締まる高音取締規則（昭和12年警視廳令第25號）が警視廳令として制定されるに至っている。この規則制定の理由としては、昭和10年ごろから、睡眠できない、学生が勉強できない、などという苦情が多くなり、巡査派出所においても、規則がないため取締りができないという事情があったと言われている。これは、騒音にのみ着目した最初の規則として注目すべきもので、その内容は表7のとおりである。

表7 昭和12年の高音取締規則

高音取締規則
第一條 「ラヂオ」、蓄音機、太鼓、拍子木其ノ他楽器等ニ依リ附近ノ迷惑トナルベキ高音ヲ發セシムベカラズ但シ祭典其ノ他公益上已ムヲ得ザル場合ハ此ノ限ニ在ラズ
第二條 電気機器ノ使用ニ依リ他人ノ「ラヂオ」受信機ニ聴取ヲ妨グベキ雑音發生スルトキハ其ノ使用者ハ之ヲ防止スルニ足ルベキ適當ノ措置ヲ爲スベシ
第三條 當該官吏ハ前二條ノ事項ニ關シ必要アリト認ムルトキハ現場ニ臨檢スルコトヲ得前項ノ臨檢ハ故ナク之ヲ拒ムコトヲ得ズ
第四條 所轄警察署長ハ電気機器ノ使用者ニ對シ「ラヂオ」聴取ノ妨グトナルベキ雑音防止ノ措置ヲ命ズルコトヲ得
第五條 第一條、第三條第二項ノ規定ニ違反シタル者及第四條ノ規定ニ基キテ發スル命令ニ違反シタル者ハ拘留又ハ科料ニ處ス
第六條 本令ノ違反者法人ナルトキハ本令ノ罰則ハ之ヲ法人ノ代表者ニ適用ス
第七條 第一條ノ定ムル物件ノ所持者ハ該物件ノ使用に關シ其ノ戸主、家族、同居人、代理人又ハ雇員ニシテ本令若ハ本令ニ基キテ發スル命令ニ違反シタルトキハ自己ノ指揮ニ出テザルノ故ヲ以テ其ノ處罰ヲ免ルルコトヲ得ズ

かなり詳細な規定があり、今日に続く音響機器騒音の最初の取締りがこの規則である。本人以外の者が機器を使用して高音を発生した場合は、所有者も罰せられるという厳しい規定であった。アルミサッシの普及した今日の家屋とは異なり、開放的な構造の日本家屋が多かった当時は、ラジオの音などによる苦情が発生していたようである。なお、昭和17年4月に、音響使用取締規則という規則が警視廳令第9號として定められているが、これは戦時下の防空法に基づき音量の制限・禁止を定めた目的が異なる規則であるが、このような騒音規則も歴史上は存在した。

(5) その後の騒音規制

違警罪については、第二次世界大戦後の現行憲法の体制とは相いれない面があり、警察犯處罰令は、軽犯罪法として衣替えすることになった。そこで騒音については「静穏妨害の罪」といえるものが規定され、日常生活の平穩をみだす騒音の防止を図った。しかしながら、衣替えした軽犯罪法だけでは、騒音への対処が不十分であることは当初から想定されていた。このような状況に対応して、東京都では、昭和28年に東京都騒音対策委員会の答申に基づき、学校周辺の静穏、夜間の静穏、拡声器規制、風俗営業規制、運転者の義務等を定める騒音防止に関する条例（昭和29年条例第1号）を都道府県で初めて制定した。この条例の内容は、東京都公害防止条例に受け継がれていくが、これらについては別の機会に報告したい。

3 工場事業場規制

(1) 蒸気機関の取締

明治期の最初の工場関係の規制は、明治10年11月21日の東京警視本署甲第60號布達であり、「蒸気機關ヲ装置スル諸製造所ヲ建設セント欲スル者ハ自今器械ノ構造及場所詳細圖面ヲ相添エテ出願可到此旨布達候事」となっていた。しかし、検査体制などが整った規則となったのは、明治22年5月の汽罐及汽機取締規則（明治22年警察令第21號）であり、これが明治27年4月26日の汽罐汽機取締規則（明治27年警視廳令第24號）に改訂され、汽罐汽機の構造等のほか、設置工場の位置、品行の良否、環境の状況などが規制の対象となっている。具体的には、同日付けの汽罐汽機取締規則執行心得（明治27年訓令第23號）においては、表8のご

とく周囲の環境についても調査するように警察署及び警察分署に通知されている。ここにおいて「騒響」という言葉が使われており、近傍の状況調査と意見の作成が定められている。

表8 明治27年の汽罐汽機取締規則執行心得の騒音関係事項

汽罐汽機取締規則執行心得
第四條 規則第五條ノ願書ヲ受理シタルトキハ品行ノ良否財産前科ノ有無職工雇員ノ數並製造所工場設置以降煤烟臭氣其他ノ發生物及騒響ニ關スル近傍ノ情況如何ヲ調査シ意見ヲ備考爾内ニ記入シ第三號調査書ヲ作成シ願書ニ添付シ三日以内ニ本廳ニ進達スヘシ

この取締りにおいては、五百間以内に皇城・離宮・御用邸があるか、三百間以内に公園・学校・病院・その他必要な建物があるかどうか、煤烟・臭気・その他の発生物があるか、騒響に関する近傍の状況はどうか、など具体的に審査が行なわれていた。また、「毎月一回以上警部若クハ巡查ヲ派シ違則ノ行為ナキヤ否ヲ監査スヘシ」となっており、結構厳しい規定であったと言える。当時の考え方においては東京では、工場等を迷惑施設として立地規制していく一貫した考え方があったように思われる。

なお、この心得のなかには、製造所に関する第3號調査書の具体的な書き方が例示してあり、騒音に関係する部分を抜き出したものを表9に示す。これを見ると、現在の行政指導と大差ない内容であり、事後検査がかなりきちんに行われていたと思える点では、今日より進んでいるのではないとも考えさせられる。

表9 明治27年の汽罐汽機取締規則執行心得の例示文

騒響發生ノ有無及其狀況	器械運轉中ハ震動ヲ四隣ニ及ホシ苦情アリ喧騒ハ該器械ノ性質上免カレサルモノナリト雖モ何々器械ノ結構悪シキガ為メ最モ太シ又ハ何々
-------------	--

大正9年になると、明治27年の汽罐汽機取締規則は、原動機取締規則（大正9年警視廳令第21號）に改定された。ボイラー等から原動機一般の取締りへと改正されたが、表10に示すとおり、騒音等について除外設備、使用停止、廃止が命ぜられることになっていた。

表10 大正9年の原動機取締規則における騒音関係事項

原動機取締規則
第十九條 原動機及設置場ニシテ破損朽腐シ又ハ震動、騒響、發生物其ノ他ノ為危険若ハ妨害ノ虞アリト認ムルトキハ除害ノ装置ヲ命シ又ハ其ノ使用ヲ停止シ若ハ廢止ヲ命スルコトアルヘシ

この原動機取締規則は、昭和7年の改正を経て、昭和10年には原動機取締規則（昭和10年警視廳令第8號）となり、昭和22年12月まで存続することになった。

このなかでは、表11のように規定されていた。

表11 昭和10年の原動機取締規則における騒音関係事項

原動機取締規則
第七條 原動機ニシテ左ノ各號ノ一ニ該當スルトキハ其ノ設置ヲ許可セズ 一 破裂又ハ火災ヲ生ズルノ虞アリト認ムルトキ 二 著シク震動、騒音ヲ生ズルノ虞アリト認ムルトキ 三 其ノ他公共ノ利益ヲ害スルノ虞アリト認ムルトキ

注目すべきは、従来は一貫して使われていた「騒響」に変わって、この規則から「騒音」という言葉が使われ始めている点である。前述のとおり、この規則の2年後に制定された高音取締規則においては、騒音ではなく高音という言葉が使われており、当時の立法担当者において、人声や楽器の音について、騒音とするのには抵抗があったのではないかと考えられる、この昭和10年から12年頃は、行政の規則が整備されたり、公害対策を工場に求めるようになるなど、一定程度騒音の対策が進んだ時期でもある。

(2) 製造所の取締り

明治期における製造所一般に対する取締りも古くから行われており、大阪府においては、明治10年5月に大阪府知事から鋼折、鍛冶、湯屋の3業に対して「地響又ハ汚穢喧囂ナルヨリ健康上ノ妨害ヲナス段往々苦情聞候処、」として移転及び対策が達せられていた。大阪においては、明治の初期から製造所に対する規制の必要性が認識されていたようである。ただし、これらの製造所に対する取締りは、社会問題化してきたばい煙や降下煤塵が中心的課題であった。

一方、東京では、明治14年8月警視廳布達甲第36號において「本月一日甲第三十五號ヲ以テ布達ニ及ヒ候諸製造所ヲ建設若クハ改造増設變更セントスル者ハ其構造物及ヒ地所圖面ヲ添ヘ所轄警察署又ハ警察分署ヲ經テ警視廳ヘ出願スベシ、」とされ製造所への対処が始まっている。この製造所に対する取締りは、明治39年7月19日の製造所其ノ他ニ關スル取締ノ件（警視廳令第47號）において一層整備された規則になり、違反に対しては、代表者、雇員等のほか法人にも罰則が適用されることになっていた。騒音にかかる規定としては、表12のようになっていた。

表12 明治39年の製造所其ノ他ニ關スル取締ノ件における騒音関係事項

製造所其ノ他ニ關スル取締ノ件
第十一條 建物、器械ニシテ破損、朽腐シ又ハ震動、騒響其ノ他發生物ノ為危険若ハ妨害ノ虞アリト認ムルトキハ除害ノ装置ヲ命シ又ハ其ノ建設物ノ使用ヲ停止シ若ハ廢止ヲ命スルコトアルヘシ

この規則では、「其ノ建設物ノ使用ヲ停止シ若ハ廢止ヲ命スル」と定められており、騒音振動が著しければ廢止までが命じられる点が際立っている。後のことであるが、騒音規制法の制定において、法が当該施設（機械）の使用停止を命ずるのに対し、東京都の条例が一貫して工場の認可取消、すなわち工場廢止が可能な点が議論になった。この点については、条例による厳しい対処については、最終的な手段とし、可能な場合は、騒音規制法による措置を優先するよう配慮するとされた。いずれにしても、工場に対する厳しい考え方は、この時代から踏襲されている。

一方、国においては、明治44年になると工場法（明治44年法律第46號）が制定され、工場等への取締りが開始されたが、このなかで表13のような規定もあった。

この工場法は、どちらかと言うと職工の扶助や労働条件について定めた労働保護法であるが、公害の規制という側面もあった。この法律の制定については、工場側から反対が強き難産ではあったが、政府案に対して帝国議会において美濃部俊吉らを幹事とする修正案が作成され可決している。労働条件等に係る規定への反対論の強さに比較して「・・公益ヲ害セサル為必要ナル設備ヲ為スヘシ」との規定は、比較的すんなりと受け入れられている。これにより、大規模工場に対する工場法とそれ以外の製造所等に対する警視廳令という取締りの原型がこの時に形成された。

表13 明治44年の工場法による取締り規定

工場法
第十三條 行政官廳ハ命令ノ定ムル所ニ依リ工場及附属建築物並設備カ危害ヲ生シ又ハ衛生、風紀其ノ他公益ヲ害スル虞アリト認ムルトキハ豫防 又ハ除害ノ為必要ナル事項ヲ工場主ニ命シ必要ト認ムルトキハ其ノ全部 又ハ一部ノ使用ヲ停止スルコトヲ得

その警視廳令による製造所取締りは、大正9年になると規則が整理統合されたが、これが製造所其ノ他ニ關スル取締規則（大正9年警視廳令第20號）である。この規則は、工場法の適用を受ける工場以外に適用され、騒音に関する規定は、表14のとおり、明治39年の製造所其ノ他ニ關スル取締ノ件とはほぼ同文となっている。

表14 大正9年の製造所其ノ他ニ關スル取締規則の規定

製造所其ノ他ニ關スル取締規則
第十三條 建物、器械ニシテ破損、朽腐シ又ハ震動、騒響、發生物其ノ他ノ為危険若ハ妨害ノ虞アリト認ムルトキハ除外ノ装置ヲ命シ又ハ其ノ建設物ノ使用ヲ停止シ若ハ廢止ヲ命スルコトアルヘシ

大正から昭和初期に入ると、騒音を始め公害を

めぐる状況も大分変わってきた。東京における公害としては、明治初期から、官設工場等の煤塵や騒音が問題になっていたと伝えられるが、被害は局所的に発生していたと言われている。しかしながら、第1次世界大戦後になり、軍需景気などにより、東京が郊外に大きく膨張し、工場や事業所も多く設置されるようになると、公害に関する陳情が増大したきた。

このような時代的な背景を受けて、昭和4年には、種々の工場取締り規則を統合する形で、工場取締規則（昭和4年警視廳令第35號）が制定された。そこでは、表15のように事前規制と事後規制に区分して規定されていた。

表15 昭和4年の工場取締規則の公害に係る規定

工場取締規則
第八條 工場ニシテ左ノ各號ノ一ニ該當スルトキハ其ノ設置ヲ許可セズ但シ周圍ノ状況ニ依リ又ハ構造設備其ノ他支障ナシト認ムルトキハ此ノ限ニ在ラス 一 火災又ハ保安上危険ノ虞アリト認ムルトキ 二 著シク煤塵、粉塵ヲ發散シ、有臭、有害ノ瓦斯若ハ廢液ヲ發生シ又ハ騒響、震動ヲ發スル虞アリト認ムルトキ 三 作業ニシテ危害ノ發生又は健康ヲ害スル虞アリト認ムルトキ 四 其ノ他公共ノ利益ヲ害スル虞アリト認ムルトキ
第十九條 工場ニシテ左ノ各號ノ一ニ該當スルトキハ其ノ使用禁止、使用停止其ノ他必要ナル措置ヲ 命スルコトアルヘシ 一 保安上危険ト認ムルトキ 二 衛生上有害ト認ムルトキ 三 其ノ他公益ヲ害スル虞アリト認ムルトキ 四 本令又ハ本令ニ基キテ發スル命令ニ違反シタルトキ

ここで注目すべきは、従前の取締りにおいては、事後の調査による規制に重点があったものが、この規則においては、事前の規制に重点が移っている。すなわち第八條において「騒響、震動ヲ發スル虞アリト認ムルトキ」は、工場の設置を許可せずとなっている。一方、事後規制については、今日のように技術的裏付けを持った数値規制とは異なり、抽象的な記述になっている。このような事前規制を重視する考え方は、以後の工場等の取締りに継続されることになるのだが、今日では、規制の緩和とも絡んで、むしろ事後規制を重視するように時代の針はもどりつつあり、予防保全対策は、規制法から環境影響評価制度に移っている。

### (3) 東京都の設置と工場取締り

第二次世界大戦が始まると、東京の行政について東京府と東京市が併存では、弊害が多いとして一体化を求める声が大きくなった。そのため、戦時体制の強化という意味を含めて、府と市の統合がにわかには実施されることになり、昭和18年法律第89号で東京都が設けられた。この際、東京にかぎり警視廳が所管していた建築や公害の事務について、東京府へ移管することが

検討された。

これに対し、「・・・公害除去ト都市計画的統制ヲ使命トスル・・・」建築行政には警察権限が必要と、当時の日本建築学会から東条総理大臣あてに、建築行政の東京府への移管について反対の申入れが行なわれている。しかしながら、建築行政は、都制実施直前の昭和18年6月に警視廳から東京府に移管され、他の府県と同様の体制になっている。

注目されるのは、当時の公害取締りに関する専門家の考え方であり、さらに、この申入れにおいて「公害」という言葉が使われており、この頃から今日的な意味において使われるようになってきた。

なお、公的文書に公害という言葉が使われたのは、明治の初めの頃からであり、明治14年「大阪・堺市街工業取締法」に言われており、「自他ノ公害ヲ予防スル法・・・」との記述がある。もっともここで言う公害の意味は、今日とはかなり異なっており、不正、詐欺を含む迷惑全部を言っており、今日とは意味が異なっている。以後、明治期を通して、東京と大阪を比べると、東京では「震動、騒響、發生物其ノ他ノ為危儉若ハ妨害・・・」のように列記することが行われ、大阪では、「公害」と一括して記すことが行われていたようである。ただし、大阪でも明治の後期になると、東京のように列記する方法になってきた。また一般的に、今日的な意味で公害という単語が認識されだすのは、第二次世界大戦前後のころと思われる。

さて、第二次世界大戦下の東京においては、昭和17年ごろになると目に見えて物資が不足し、警視廳に勤労部が設けられるなど統制が強化された。戦時体制としては、勤労動員などを円滑に実施し、戦力低下の原因になる工場の火災等の災害の防止を図る必要があった。そのようななかで、都制の発足直後の昭和18年7月に、工場公害及災害取締規則（昭和18年警視廳令第14號）が制定されている。この規則は、おそらく初めて法令の名称に「公害」という言葉を使った法令と思われ、第一條では、表16のように規定されていた。

これらの動きが戦時体制の一環であったとはいえ、この規則により初めて目的規定の中に、災害予防、作業安全に続いて公害防止が記述された点に注目する必要がある。もちろん、水俣病、イタイイタイ病など多くの悲惨な公害を経験した現代の我々と、当時の担当者では、公害という言葉に対する思いはかなり異なっ

表16 昭和18年の工場公害及災害取締規則の主な規定

工場公害及災害取締規則	
第一條	本令ハ工場ノ災害ヲ予防シ作業ノ安全ヲ確保シ保安、衛生上ノ公害ヲ防止スルヲ以テ目的トス
第四條	左ノ各號ノ一ニ該当スルトキハ本令ニ依ル許可ヲ取消シ又ハ工場ノ使用ヲ禁止、停止若ハ必要ナル措置ヲ命ズルコトアルベシ (一～四 略)
五	著シク騒響震動ヲ發シ又ハ火災其ノ他保安上危害ヲ生ズル虞アルト認ムルトキ
六	著シク煤煙、粉塵ヲ發散シ又ハ有臭、有害ノ瓦斯、蒸氣、若ハ廃液有害光線等ヲ發生シ衛生上危害ヲ生ズル虞アリト認ムルトキ
七	其ノ他公共ノ利益ヲ害スル虞アリト認ムルトキ
八	本令又ハ本令ニ基キテ發スル命令ニ違反シタルトキ
第十九條	工場ヲ設置セントスルトキハ警視廳申出ヅベシ但シ第二十條ニ規定スル工場ハ此ノ限ニ在ラス
第二十條	左ノ各號ノ一ニ該当スル工場ヲ設置セントスルトキハ警視廳申出ヅベシ (一～四 略)

ていたであろう。

#### (4) その後の工場規制

第二次世界大戦後は、戦前の法令が失効したことから、東京都では昭和21年に、工場取締規則が新たに制定されたが、第二次世界大戦前と異なり、警視廳から一般行政部門の所管となっている。また、昭和24年には、工場公害防止条例が制定されており、これらは第一世代の公害防止条例といえる。さらに、昭和40年代に入ると、公害が大きな社会問題となってきたことから、この工場公害防止条例に騒音防止に関する条例、ばい煙防止条例を統合する形で制定されたものが、現在の公害防止条例である。これらについての調査検討は、別途報告したい。

#### 4 おわりに

本報では、東京すなわち我が国の最初の近代的な騒音の規制は、明治11年の 違罪目の追加であることを示した。また、今日では誰も疑問に持たない騒音という言葉については、昭和10年になって初めて法に使われており、広く一般に使われるのは、第二次世界大戦後のことと思える。工場等の規制手法として使われている事前規制（届出）と事後規制（一般には数値規制）は、昭和4年に始まったものであることも示した。

振り返ってみると、第二次世界大戦後まもないころの工場公害防止条例から、公害が社会的注目をあびた昭和40年前半の公害防止条例へと騒音規制も変化してきた。そして今日では、地方分権の推進、交通公害の激化、生活環境の保全、望ましい音環境の創造と騒音規制法を巡る課題も急変しつつあり、次の時代の姿が求められる時代に入っている。典型七公害のなかでも、

騒音規制は長い歴史を有しており、騒音の規制史自体が研究の対象になっており、歴史の光をあてるべき規則も各地方にあったのでは、と考えている。本報は、東京都公文書館、国会図書館等の資料調査により筆者の知り得た法を基に記述しており、第二次世界大戦後の騒音規制史については、別に整理したく考えている。

大警視川路利良の布達により、初めての騒音規制が実施されてから、ちょうど120年が過ぎた。夜間の静穏を保持し、近代的な国家として恥ずかしくない国にしようとした先達の願いが、現在叶ったと言えるかどうか、疑問を呈して本報を終わる。

#### (参考文献)

- 1 警視廳布達類纂5版 明治29年 [東京都公文書館 マイクロ資料 東京府内刊行物293c]
- 2 法と秩序(日本近代思想体系7) 石井紫郎、小林 彪 1992.3.26 岩波書店
- 3 軽犯罪法の解説(三訂版) 橋本祐蔵 1989.1.10 一橋出版
- 4 刑法の平易化 松尾浩也 1995.6.30 有斐閣
- 5 市中取締沿革(第二刷) 東京都公文書館 平成3年7月 東京都情報連絡室
- 6 番人制度(第二刷) 東京都公文書館 平成2年1月 東京都情報連絡室
- 7 東京都公害防止条例について、富沢操、法律時報 第41巻第11号、1969年9月 日本評論社
- 8 都市公害防止関係法規集 東京都首都整備局都市公害部 昭和41年6月
- 10 警視庁年表 警視庁総務部企画課 昭和43年11月
- 11 警視庁史 昭和前期 警視庁史編さん委員会 昭和37年3月
- 12 警視庁史 昭和中期(上) 警視庁史編さん委員会 昭和37年3月
- 13 公害と東京 東京都公害研究所 昭和45年6月 東京都広報室
- 14 都市公害の形成 小田康徳 1987.0.10 世界思想社
- 15 官報(明治期、大正期)
- 16 東京都公報(明治期、大正期、昭和期)

## A Study of the History of Noise Regulations in Japan — From the Meiji era to World War II —

Shinichi Sueoka

### Summary

The concern of the noise-regulation system has risen by revising a noise environmental standard, so this study focuses on noise, its history in regard to revision of noise regulation. I investigated the noise-regulation system in Japan, from the Meiji Era, when modern regulation systems were first introduced, to World War II.

I clarified that there are two kinds of flows in the noise-regulation system in Japan, one is the daily life noise control and another is the factory noise control, and how the idea of the noise regulation has been revised.

I reported that the noise regulation was introduced and executed first along with other pollution control regulations and the first noise regulation in Japan is the notification of the police in Tokyo on May 1989.

**Keywords:** noise, pollution, noise regulation, noise order, noise control, police notification