

騒音規制の歴史的考察（第二次世界大戦以後）

末岡 伸一

要 旨

前報に引続き、第二次世界大戦後の騒音規制法令について歴史的に検討を行った。

ここで、戦後の騒音規制が地方公共団体による騒音防止条例に始まり、これにより現在の騒音規制の概要が固まったことを明らかにした。また、戦後の公害条例史を3期に区分し、第1期の条例規制の時代を受け継いで、第2期の法律と条例による現行の体系が確立し、現在は、次の体系を模索する時代となっていることを示した。

なお、法令の名称に「公害」の文字が初めて使われたのは、第二次世界大戦中の東京都公害及災害取締規則であることも明らかにした。

キーワード：騒音、公害、環境、一般騒音規制、工場事業場規制、軽犯罪法、騒音防止条例、工場公害防止条例、公害防止条例、騒音規制法

1 はじめに

前報において、明治から第二次世界大戦までの騒音規制の法令史を整理し、我が国最初の騒音規制が、明治11年5月の警視廳における註違罪目の追加であることを明らかにした。さらに、騒音規制の流れは、一般騒音に対する規制と工場規制の二つの流れがあり、両者が絡みありながら騒音規制法令が形成されてきたことを示した。

本報においては、前報に引続き第二次世界大戦を経て、戦後の騒音規制法令がどのように組み立てられたかを主として東京都を中心に明らかにする。なお、筆者は、第二次世界大戦後の騒音規制を図1に示すとおり、①地方公共団体を中心とする第一世代の公害防止条例、②公害法令が整備された第二世代の公害防止条例、③公害から環境保全、の3時代に区分すべきと考えており、これに沿って考察を行った。

2 第二次世界大戦後の一般騒音規制

(1) 軽犯罪法の成立

第二次世界大戦前の一般騒音規制は、内務省令の警察犯處罰令により規制されていた。この内務省令にかかる取締りは、違警罪即決例により警察官による簡易

な手続きが認められていたため、労働行為等において濫用されるきらいがあったことは有名である。そのため、戦後の現行憲法とは、相いれない面があり、警察犯處罰令は、軽犯罪法（昭和23年法律第35号）として衣替えすることになった。

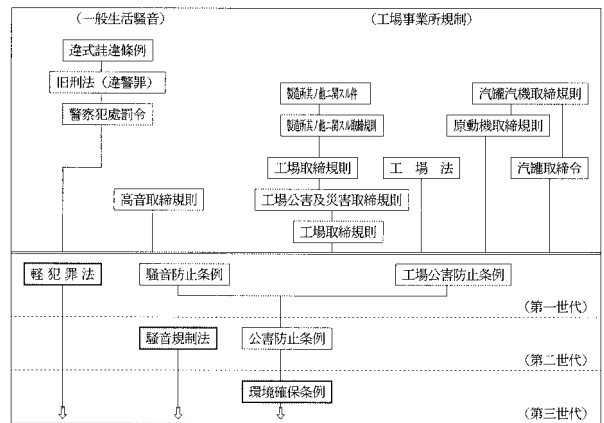


図1 騒音規制に関する主な法令

この軽犯罪法で、騒音については、表1のとおり規定されており、「静穏妨害の罪」と称されている。この規定は、日常生活の平穏をみだす騒音を防止すること

に趣旨があり、適正な運用が求められたのは当然としても、本法の立法担当者は、軽犯罪法による取締りよりも、時代の流れとともに事例ごとの別立法を前提に考えていたようである。その後のことであるが、街頭宣伝車による拡声器騒音について、各都道府県が暴騒音条例を作成する際において軽犯罪法との関係が問われたが、前述のような考え方から、暴騒音条例は是認されると解釈されている。すなわち、公害防止条例、暴騒音条例、国会議事堂等周辺地域等の静穏保持法などの個別の騒音規制は、一般法としての軽犯罪法に対しては特別法の関係に当たり、これらの法令には、軽犯罪法の規定も包含されていると解されている。

なお、この軽犯罪法では、昭和12年の高音取締規則等への配慮もみられ、従前の警察犯處罰令を継承した人声のほか、騒音の例示に楽器、ラジオという記述が追加されているのが目立つ。

表1 昭和23年の軽犯罪法における騒音規制

<p>軽犯罪法</p> <p>第一条〔罪〕 左の各号の一に該当する者は、これを拘留又は科料に処する。 (一～十三 略) 十四 公務員の制止をきかずに、人声、楽器、ラジオなどの音を異常に大きくして静穏を害し近隣に迷惑をかけた者</p>

(2) 騒音規制条例

戦前の各取締規則は、第二次世界大戦後の現憲法下で消滅したが、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、立法当初から想定されていた。

その中で、東京などの都市部では、昭和25年ごろから経済の回復に伴い騒音にかかる苦情が増加していた。自動車交通の増加によるクラクション、ラジオ等にかかる騒音、拡声器による商業宣伝放送の増加により、街頭の騒音は、目に余る状態にまで達していた。

これに対して、マナー違反としての取締りである軽犯罪法では限界があり、いくつかの地方公共団体では、独自の騒音規制条例が検討されることになった。東京都でも、昭和28年に東京都騒音対策委員会を設置し、騒音規制について検討が行われた。

この委員会の答申に基づき、一般の注意義務のほか、①学校周辺の静穏、②夜間の静穏、③拡声器規制、④風俗営業規制、⑤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）が、都道府県で

初めて制定された。なお、この条例と時期をあわせて昭和28年には、警視庁においても自動車警音器濫用取締（ノークラクション運動）を開始している。現在の法令において定められている騒音規制の各事項の原点は、この騒音規制条例にあり、主要な規定を表2に示す。

表2 東京都騒音防止に関する条例の主な規定

<p>騒音防止に関する条例</p> <p>(注意義務) 第四条 何人も騒音を発生し、又はラジオ、テレビジョン等の受信を妨げることのないように注意しなければならない。 (学校又は病院周辺の静穏保持) 第五条 学校又は病院の周辺においては授業又は医療に支障のある音を発生してはならない。 (夜間の静穏保持) 第六条 午後十一時から午前六時までの間においては、祭礼、盆おどりその他の屋外催物により音を発生しその他屋外又は屋内から明瞭に聞こえる音を出してはならない。</p> <p>(宣伝を行う者の遵守義務) 第八条 拡声放送による宣伝を行う者は、次の事項を遵守しなければならない。但し、非常災害その他緊急やむを得ないものはこの限りではない 一 午後七時から翌日午前八時までの間は、放送しないこと。 二 放送時間中においては毎時十五分以上の休止時間をおくこと 三 五十メートル以内の距離において二個以上の拡声器により同時に放送しないこと。 四 幅員五メートル未満の道路において直接屋外に向けて放送しないこと。 五 地上十メートル以上の高さから放送しないこと。 六 拡声器を五メートル以上の高さに取り付けるときは、角度を三十度ないし四十五度下方に付けること。</p> <p>(風俗営業業者等の遵守事項) 第九条 カフェー、料理店、遊技場その他の風俗営業所、劇場映画館等の興業場及び飲食店においては音響機器及び楽器を直接屋外に向けて使用してはならない。</p> <p>(車両を運転する者の遵守事項) 第十条 車両を運転する者は、警音器の使用について次の事項を遵守しなければならない。 一 学校、病院その他静穏を必要とする場所の周辺においてみだりに鳴らさないこと。 二 交差点等において前車の発進を促すためにみだりに鳴らさないこと。 三 ことさらに他の車をかきわけて進行するために鳴らさないこと。 四 その他客引、あいさつ、発着の知らせ等 unnecessary 合図のために鳴らさないこと。</p>

また、この騒音防止に関する条例では、表3に示すとおり、①基準値を越えた音響機器・楽器からの音を規制し、さらに、②従来どおりの抽象的な記述で静穏を害する音声・動作音・作業音等も規制していた。

これらの騒音にかかる定義をみると、騒音を積極的に定義しているのではなく、後述する工場公害防止条例との関係において、その規制対象となる発生源を定めているものであり、騒音というものを本質的に定めているものではない。言うならば、騒音規制法令においては、規制対象の音源を明確にすることが重要であったと言え、現在もそのような考え方が根底にあるといえる。

表3 東京都騒音防止に関する条例における騒音の定義

①音響機器・楽器からの音で基準をこえるもの
②音声・動作音・作業音等で付近の静穏を害するもの

この条例では、第六条において夜間の音の発生は禁止されているため、他の時間帯について定められた基準値以下にするとなっており、表4に示す内容であった。今日の騒音にかかる法令は、住居における睡眠影響や会話妨害を基本に考えられているが、この東京都の騒音防止条例には、繁華街に適用する基準も定められており、街頭の著しい騒音に対する通行人等からの苦情にも対処していた。

表4 東京都騒音防止条例における基準

(一般基準)			(拡声放送の特別基準)	
地域区分	8時～19時	6時～8時 19時～23時	地域区分	音源直下 から10m
第1種(住居専用等)	50ホン	45ホン	第1種	60ホン
第2種(住居等)	55ホン	50ホン	第2種	60ホン
第3種(産工業等)	60ホン	55ホン	第3種	60ホン
第4種(第3種で道路から10m以内等)	65ホン	60ホン	第4種	65ホン
第5種(繁華街)	70ホン	65ホン	第5種	70ホン

(学校等の特別基準)
上表で第2～5種で5ホン減じる。

この東京都と同様に昭和30年直前頃から、かなりの市で騒音防止条例が制定され、福岡県、広島県、熊本県、長崎県などの県レベルでも同様の条例が制定された。これらの騒音防止条例は、都市化した地域を中心に行なわれたが、主な条例を整理すると表5のようになる。

表5 昭和30年前後の騒音防止条例

自治体名	条例名	条例番号等
横浜市	騒音防止条例	昭和28年8月 条例第32号
富士吉田市	騒音防止条例	昭和28年8月 条例第35号
甲府市	騒音防止条例	昭和28年10月 条例第33号
東京都	騒音防止に関する条例	昭和29年1月 条例第1号
札幌市	騒音防止条例	昭和29年2月 条例第1号
長野市	騒音防止に関する条例	昭和29年7月 条例第57号
尼崎市	騒音防止条例	昭和29年11月 条例第14号
京都市	騒音防止条例	昭和29年12月 条例第30号

これらの騒音防止条例の規制内容を横浜市の条例を例として取り上げると、①拡声放送の規制、②楽器ラジオ・人声等は23時～6時に聞き取れない程度の小音にすること、③警察吏員による取締り、となっている。その他の条例もほぼ同様の内容と思われ、これらの騒音防止条例は、基本的に警察の取締り条例という性格であった。ただし、前述の東京都の騒音防止条例では、

若干異なった規定となっており、取締りについては、警察と一般行政部門の共管(行政部門の職員は立入り証を携帯)となっていた。なお、これらの条例の規制内容は、その後の第二世代の公害防止条例に受け継がれたほか、昭和43年の騒音規制法の制定において、入念規定として「深夜騒音や拡声器騒音にかかる規制は、地方公共団体が行う」と定められることになった。

3 第二次世界大戦と工場騒音規制

(1) 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。ここで注目されるのは、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、騒音などの工場規制が、一般行政部門に移管されるのは、後述のとおり第二次世界大戦後のことである。

なお、公的な文書に公害という言葉が使われたのは、明治の始めからであり、明治14年「大阪・堺市街工業取締法」と言われており「自他ノ公害ヲ予防スル法・・・」との記述がある。最もここで言う公害の意味は、今日とは異なり不正、詐欺を含む迷惑の全部を言っているものであり、今日とは大分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険若ハ妨害・・・」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

方法になったようである。一般に、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だした。戦時体制としては、勤労働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を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名称に「公害」という言葉を使った法令と思われる、主要な規定を表6に示す。なお工場については、届出と認可の2つの取り扱いに区分されていた。

表6 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	著シク騒響震動ヲ発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、粉塵ヲ発散シ又ハ有臭、有害ノ瓦斯、蒸氣、若ハ廃液、有害光線等ヲ発生シ衛生上危害ヲ生ズル虞アルト認ムルトキ
七	其ノ他公共ノ利益ヲ害スル虞アルト認ムルトキ
八	本令又ハ本令ニ基キテ発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監シ届出ツベシ但シ第二十條ニ規定スル工場ハ此ノ限ニ在ラズ
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監シ許可ヲ受クベシ 一〜四 略

これらの動きが戦時体制の一環とはいえ、この規則により初めて目的規定の中に、災害予防、作業安全について公害防止が記述された点には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病を経験した現代の我々と、当時の立法担当者では、公害という言葉に対する思いはかなり異なっていたと思われる。これにより、東京では、大規模な工場は、工場法と工場法施行細則、それ以外の製造所等については、警視庁令で規制するという二本立ての取締りが実施されることになった。

さらに、第二次世界大戦が終了すると、改めて工場取締規則（昭和21年都令第13号）が制定されることになった。この規則は、昭和18年の工場公害及災害取締

規則とは異なり、警視廳から一般行政部門の所管となつて始めて制定されたものであるが、第一條の目的規定においては、表7のように規定されていた。

表7 昭和21年の工場取締規則の目的規定

工場取締規則	
第一條	本令ハ工場ノ公害及災害ヲ防止シ作業ノ安全ヲ確保シ以テ生産能率ノ向上ヲ圖ルヲ目的トス

ここで公害という用語が先頭にきており、戦時下の生産力向上が目的だったとはいえ、工場取締りの重点に公害防止が入ってきた。なお、この工場取締規則は、昭和24年になり第二次世界大戦前の各種法令とともに失効することになった。

(2) 工場公害防止条例

前述の経過のとおり第二次世界大戦の混乱期を経て、工場取締りについては、公害防止に純化した工場取締りの規則が改めて検討されることになった。いわば、戦時体制を通じて弱体化した公害対策への対応が考えられた訳であり、これが昭和24年8月の工場公害防止条例（昭和24年条例第72号）である。公害防止条例の第一世代といえるもので、第二次世界大戦後の公害対策の先鞭をつけた条例ともいえ、一般行政部門による公害対策が本格的にスタートすることになった。

この東京都の工場公害防止条例に続いて、神奈川県、大阪府、静岡県などと工場規制を目的とした公害防止条例が、次々と制定されていく。表8は、この時期に制定された主な工場公害防止条例の一覧であり、昭和30年代に入ると、新潟県、川崎市、静岡県、埼玉県、総社市、千葉県、愛知県などでも公害防止条例が制定された。昭和30年前後に制定された騒音防止条例と相まって、今日の騒音規制の原型がこの時代に作られ、地方公共団体による公害規制の時代を迎えた。

表8 第二次世界大戦後直後の工場公害防止条例

自治体名	条例名	条例番号
東京都	工場公害防止条例	昭和24年8月 条例第72号
神奈川県	事業所公害防止条例	昭和26年12月 条例第78号
大阪府	事業所公害防止条例	昭和29年4月 条例第12号
福岡県	公害防止条例	昭和30年4月 条例第6号

この東京都の工場公害防止条例は、第二次世界大戦前の原動機取締規則の影響を強く受けており、各種届

出という事前規制に重点を置くようになっていた。ここで公害については、「工場の設備又は作業によって発生する騒音、振動、爆発、粉塵、有臭、有害なガス、蒸気又は廃液等（ばい煙を除く。）により工場外の人又は物に与える障害をいう。」とされ、業種別に公害防止のための構造、設備を講じるように求めていた。また、ここで使用された工場の区分は、原動機の大きさに依っており、この工場区分は、現在でもなお、東京都文京地区建築条例で引用されている。表9に、この東京都の工場公害防止条例の主要な規定を示す。

表9 工場公害防止条例の主な規定

工場公害防止条例	
(目的)	
第一条	この条例は工場による公害を防止することを目的とする。
(申請の義務)	
第四条	工場の事業者（管理者がある場合は管理者。以下同じ。）は、工場が左の各号の一に該当するときは、他の法令による手続の外、この条例の定めるところにより知事に申請して認可を受けなければならない。但し、火薬類取締法、高圧ガス取締法又はガス事業法の適用を受けるものを除く。
(工場の位置)	
第十六条	次に掲げる工場は、住宅、商店、事務所、集会場及び興行場その他公衆の用に供する建築物の密集する場所において敷地、建築物又はその他の状況により公害防止の施設ができないときは、その設備又は設備の増設若しくは変更をすることができない。 一 著しく騒音又は振動を発生するもの。 二 容易に爆発、破裂又は火災の虞れのあるもの。 三 著しく粉じんを発生し、又は著しく有臭、有害なガス、蒸気若しくは廃液を発生するもの。 2 (略)
第十七条	工場は、上下水道水源地域、公園、学校、病院等から百メートル以上の距離を有しなければならない。但し、周囲の状況その他により知事が支障がないと認めるときは、この限りでない。
(行政措置)	
第十八条	知事は、工場が左の各号の一に該当するときは、公害を防止するに必要な限度において、建築物又は設備の除却、変更、修繕、使用禁止、使用停止若しくは工事中止又は作業時間の制限その他の措置を命ずることができる。但し、消防法及び消防法に基づく条例により消防長又は消防署長が、これらの措置を命ずる場合を除く。 一 著しく騒音又は振動を発生し又は火災、爆発その他の保安上危害を生ずる虞れがあると認めるとき。 二 著しく粉塵を発生し、又は著しく有臭、有害なガス、蒸気、廃液若しくは有害光線等を発生し衛生上危害を生ずる虞れがあると認められるとき。 三 その他著しく公共の福祉を害すると認めるとき。 2 (略)

また、取締りの中心は、認可制度（実質的には許可制度）という事前規制であり、測定技術が未発達な時代であり、事後規制の内容は「著しく・・・」と抽象的な規定となっていた。しかしながら、このような抽象的な規定では、裁判においてでしか「著しい」の内容を明確にできず、徹底した規制は困難という課題が残っていた。

ただし、昭和39年5月になると測定機器の発達にあ

わせて表10のような工場公害の騒音に関する指導基準（昭和39年首公工発第12号）が定められている。なお、条例において、公害規制全般について数値基準による規制が実現するのは、東京都では昭和44年の公害防止条例になってからである。

表10 工場公害の騒音に関する指導基準(数値は隣接地内のA特性最大値)

地域	昼間		夜間		深夜及び早朝	
	時間	基準値	時間	基準値	時間	基準値
住居専用地区	8時～19時	50ホン	19時～23時	45ホン	23時～8時	40ホン
住居地域及び緑地地域	同	55ホン	同	50ホン	同	45ホン
商業地域及び2層階工業地帯	7時～20時	60ホン	20時～23時	55ホン	23時～7時	55ホン
準工業地域	同	65ホン	同	60ホン	同	55ホン
工業地域	同	70ホン	同	60ホン	同	55ホン

なお、今日の騒音規制では、敷地境界における値が用いられているが、塀が設置されていたり地形により適切でない場合はどうするかという問題がある。しかしながら、法令の歴史的経過から考えれば、この指導基準に定められているのと同様に「隣接地内の最高値」として指導するのが適切であろう。

この指導基準については、昭和44年4月になって、新しく制定された騒音規制法の規制基準に整合させるための改正が実施されている。また、振動に関する指導基準（昭和38年首公工発第14号）も定められたが、振動加速度レベルの規格が定められてない時代であり、振動速度が評価量として用いられていた。

4 公害防止条例

東京においては、第二次世界大戦前は、比較的きびしく工場取締りが行われていたと言われている。しかし、昭和40年代に入り高度成長となり、産業の規模や内容が以前とは比べ物にならない程高度化し、公害問題が大きな社会問題となってきた。この点については、戦時下の生産増産体制により公害防止の体制が弱体化したのを第二次世界大戦後も引きずり、混乱した状況が作り出されたとの指摘もあり、公害対策の強化は必然であった。

このような社会状況のなかで、東京都では、従来の工場公害防止条例、騒音防止に関する条例、ばい煙防止条例を統合する形で、新たに公害防止条例を制定し公害対策の推進を図ることになった。この統合された条例が、東京都公害防止条例（昭和44年条例第97号）であり、各地方公共団体でも、条例の改正や新規制定、

いうならば、第二世代の公害防止条例が次々と定められた。

なお、この東京都公害防止条例は、単に三つの条例を統合したのではなく、何点かの際立った特徴を持っており、その特徴を筆者なりに整理したものを表11に示す。また、この条例における、騒音規制の内容を整理すると表12のとおりとなる。

表11 東京都公害防止条例の特徴

- | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"> 1 条例では例を見ない前文を掲げ、法律を補完するものではなく、東京都としての基本的体系を条例化した。 2 法律の施設届出制とは異なり、公害を総体として規制することから、旧条例から定着している工場等の認可制（内容的には許可）を採用した。 3 公害規制をすべて数値基準により行うこととした。 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

表12 東京公害防止条例の騒音規制

- | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"> 1 工場については、騒音・振動・ばい煙・汚水等を総体として規制し、工場設置の認可（実質は許可）制度を採用し、基準値は、暗騒音（条例では環境騒音となっている。）により変化する相対値となっている。適用地域は、東京都全域となっており、区市部のみにも適用している騒音規制法とは異なっている。 2 作業場についても、騒音・振動・ばい煙・汚水等を総体として規制し、作業場設置について届出制を採用し、基準値は、騒音規制法による工場騒音の基準値と同じとなっている。適用地域は、東京都全域となっており、区市部のみにも適用している騒音規制法とは異なっている。 3 建設工事については、騒音・振動・粉じんについて規制し、騒音規制法の特定建設作業に対して横だしとして指定建設作業が、騒音規制法の規制地域に適用される。 4 拡声器については、良好な住宅地や航空機からの商業宣伝を禁止し、その使用方法、使用時間等について規制している。 5 夜間（午後8時～午前6時）の静穏を害する行為を禁止している。 6 音響機器については、飲食店や喫茶店において、外部にもれない場合を除いて午後11時～午前6時まで使用を禁止している。 7 深夜（午後11時30分～午前8時）における飲食店等の深夜営業と材料置場の深夜作業について、住居地域では禁止している。 8 何人も前各項のほか、日常生活等に適用する規制基準を遵守しなければならない。 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

なお、この東京公害防止条例においては、従来どおり工場の認可制度を採用しているが、次節で述べる騒音規制法の制定時において、施設の使用停止を求める騒音規制法と工場認可取消、すなわち廃止を命ずる公害防止条例との関係で、どのように整理するか議論を巻き起こした。これについては、東京都としては、騒音規制法による対処が可能な場合には、これに配慮し、条例による認可取消については、最終的な手段とするように運用するとして決着している。

5 騒音規制法の制定

公害に対する社会の関心の高さを受けて、各都道府県における公害防止条例の制定は、昭和40年代の中頃にピークを迎えた。さらに、国では、公害問題の深刻

な現状から、昭和42年になると環境基準の設定など政府のとるべき施策のあり方について明らかにする公害対策基本法が制定され、これを受けて昭和43年に騒音規制法も制定された。

この騒音規制法は、公害対策基本法に基づき審議されていた環境基準を横で見ながら検討されており、規制と環境基準との関係が常に論議になっていた。ここでは、騒音規制法は、環境基準を達成するための有力な手段であり、常に環境基準の達成状況を見ながら規制のあり方を見直す必要があるとされていた。そのことから区市町村の長は、環境基準の測定結果から必要により環境庁長官（現環境大臣）の定める範囲において規制強化（特別基準）を定められると関連づけられており、表13のように国会答弁でも明確にされている。

表13 昭和43年第58国会 厚生省公害部長答弁

<p>私どもといたしましては、この第4条の第2項にあります特別の排出基準をきめることができる地域という問題の一つの目安といたしまして、環境基準をこえまたはこえるおそれがあるというような地域については、きびしい基準を適用することを、実はこの第2項で考えておったわけでございます……</p>

なお、騒音規制法による当初の規制は、①工場事業場騒音、②建設作業騒音、となっており、社会問題となっていた道路交通騒音、航空機騒音、鉄道騒音の交通騒音については、他の法律による規制と技術上の課題により対象外とされた。しかし、これには国民の批判も強く、昭和45年の「公害国会」において自動車騒音規制の追加など大幅に改正されている。また、当初の対象地域は、市街地である東京23特別区と人口10万以上の市となっていたが、急激な都市化や公害対策の充実を求める世論のなかで、生活環境を保全すべきすべての地域に規制を拡大している。さらに、公害対策と経済の調和をはかるといふ、いわゆる「経済調和規定」についても、特に国民の批判が強く削除されている。この一連の法整備により、我が国における騒音規制の法例体系が作り上げられ、今日に至っている。これらの騒音規制法等の主要な改正経過を表14に示す。

従来の各地方公共団体の騒音規制は、言うならば周囲の苦情への対応という側面が大きかったが、この騒音規制法では、環境基準に配慮して規制体系が検討された。確かに、制定時の騒音規制法には、苦情処理の手続きが定められており、騒音の苦情処理の体系といえる面もあったが、環境基準が「政府の目標値」とし

て定められたことから、騒音規制法は、この目標を達成する有効な手段としての位置づけが基本に置かれることになったといえる。この点において、騒音の苦情対応と迷惑防止に主眼があった各都道府県の条例と若干のニュアンスの相違がある。

なお、この騒音規制法の基本的な考え方については、時代とともに若干変化してきており、今日では、騒音規制法は、ナショナルミニマムとしての性格を有しているともされている。なお、騒音規制法によれば、工場等については「条例で別の見地から規制」を地方公共団体が行うことができるとされており、法律に先行し長い歴史を有する地方公共団体の公害規制について配慮されている。ただし、騒音規制法に「特定工場等において発生する騒音・・・」と規定されていることから、反対解釈として建設作業については、別の見地からの規制はできないと解釈されているが、論議のあるところである。

表14 騒音規制法等の主要な改正

年月	改正内容
昭和45年度 (公害国会)	規制地域の拡大、自動車騒音規制の追加、経済調和条項の削除、騒音測定の明記、苦情処理の規定削除
昭和61年度	指定都市を都道府県並み
昭和63年度	建設作業規制を敷地境界評価
平成6年度	中核市を都道府県並み
平成8年度	規制対象1施設及び3作業の追加
平成11年度	自動車騒音の常時監視、地方分権に伴う改正、環境省設置に伴う改正、要請限度の L_{Aeq} 化

6 公害から環境の時代

前述のとおり我が国の騒音規制は、都道府県条例が先行して今日の体系が作り上げられており、地方自治と条例制定権、法律と条例の分担、についての多くの論議があった。また、最近では、地方分権や国民の環境に対する意識の変化に対応して、あらためて騒音規制の体系について検討する時期となっている。第二世代の公害防止条例もすでに30年近い年月が経過しており、環境影響評価法を始め、環境に関連する法令も増加している。このような中で、表15に代表されるように公害防止条例の名称変更を含む規程の見直しが行われている。東京都においても、都民の健康と安全を確保する環境に関する条例へと名称を含めて改正され、平成13年4月から施行されている。なお、この際に、

騒音の規制方法については、暗騒音により規制値が変動する従来の相対値規制から、騒音規制法と同じ絶対値の規制へと変更されている。

この各都道府県の検討の中心は、大きな問題となっている道路交通騒音についての有効な施策と生活環境保全に係る騒音問題への対応の2面があり、騒音規制法との関係を考慮しつつ見直しが行われている。

このように、道路交通公害などに視点をおく条例と生活環境保全に視点をおく条例とに整理されつつあるが、この第三世代の条例については、現在歴史が作られている時であり、整理と評価の取りまとめは、何年か先の話しとしたい。

表15 最近の公害防止条例の改正のうごき

都道府県	条例の名称	改正年度
大阪府	生活環境の保全に関する条例	平成6年度
京都府	環境を守り育てる条例	平成7年度
兵庫県	環境の保全と創造に関する条例	平成7年度
千葉県	環境保全条例	平成7年度

7 おわりに

今日振り返ってみると、第二次世界大戦後まもないころの工場公害防止条例など、いわば第一世代の公害防止条例から、公害問題が社会的注目をあびた第二世代の公害防止条例、そして現在見直しが行われつつある環境保全の条例と、地方公共団体の騒音規制もそれなりの歴史を踏んできた。そして今日では、騒音測定機器の発達とも相まって、道路交通騒音の激化、住民の生活環境への関心、低周波音問題などと騒音を巡る課題も変化してきており、次の時代の法令の在り方が問われる時代に入っている。

筆者としては、騒音に関する法律も条例も、①主たる騒音源である道路交通騒音の規制をどのようなのか、②評価量がエネルギー値に整理されつつある環境基準との関係をどうするのか、③施設や建設作業名を列記して規制する現行の規制方式は適切か、④国、都道府県、区市町村の効果的効率的な事務分担はどうあるべきか、⑤快適な住環境のために騒音規制は何をなすべきか、など早急に検討すべき課題が山積していると考えている。

科学技術の発展により、我々の生活環境も騒音測定技術も日進月歩しており、その意味で法令といえども、止まることは許されないものであり、日々見直しを行っていくべきものである。

参考文献

- 1) 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 東京都環境科学研究所年報 2000年11月 東京都環境科学研究所
- 2) 軽犯罪法の解説（三訂版）橋本祐蔵 1989,1,10 一橋出版
- 3) 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
- 4) 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
- 5) 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
- 6) 東京都公報（明治期、大正期、昭和期）
- 7) 騒音規制の歴史 末岡伸一 騒音制御 Vol25 No 2 2000年4月 日本騒音制御工学会
- 8) 都道府県条例の騒音規制 末岡伸一 騒音制御 Vol 25 No 2 2000年4月 日本騒音制御工学会

Study of the Noise Regulation History (after World War II)

Shinichi Sueoka

Summary

I studied the noise control regulation history, following on the pre-report.

I showed that noise control after World War II started in the Noise Control Regulations of a local governments, and the present substance of noise control was stipulated. I classified the pollution regulation history into 3 times. The present system, inheriting the regulations of the 1st time, was established by the law and regulations of the 2nd time. And now, it is the time to grope for a regulation system of the next time.

I showed that Pollution and Calamity Prevention Control Regulation of Tokyo at World War II used a term called pollution for name of regulation at the beginning.