

旧都市計画法体制における風紀問題に対する規制施策に関する研究

——「風紀地区」に関する規定の空文化過程を中心に——

Historical Study on the Zoning System of Former City Planning Act, by Moralistic Aspects
~Focusing on the Process of which the Provision of the Public Moral District "Fuki-chiku" Turned into a Dead Letter~

36126 岡本祐輝

The Public Moral District "Fuki-chiku" which was provided for by Former City Planning Act (1919) was one of the Zoning measures to control the entertainment and amusement trades (such as bars, restaurants, etc.), the gay quarters or the red-light districts. However there was no "Fuki-chiku" district designated. In this paper, the author tries to clarify the concept of "Fuki-chiku" and why it had not been designated. The provision of "Fuki-chiku" turning into a dead letter was caused by not only the defect of the law but also the political pressure and the social resistance.

序章 風紀問題と都市計画

風俗営業店舗の立地が周辺環境に与える影響は小さくなく、風俗店の進出により、各地で時代毎にさまざまなトラブルが誘発されてきている。都市政策としての風紀対策の重要性は一般に認められているが、都市計画行政としては十分な対応が為されてこなかったのではないかと。「都市計画」が風紀問題に深く介入し、「都市計画」として風俗営業の立地・建築制限を積極的に行う——風俗営業を囲う——ことは不可能なのだろうか。

旧都市計画法(旧法)は《風紀地区》なる地区制度を備えていたが、実際の指定運用は見られなかった。これまでの研究では、この《風紀地区》がどのような地区制度であったのか、なぜ指定運用がなかったのか、明らかにされていない。本研究では、旧法《風紀地区》の実態解明を軸に、旧法体制における都市計画行政による風紀問題対策の展開を整理し、都市計画史のなかに位置づけることを目的としたい。

《風紀地区》がカバーしようとした区域は、都市全体で見れば面積的にはごくわずかであろう。しかしながら、《風紀地区》が標的とした風紀問題の背景には、都市を構成する諸要素の軋轢・確執の歴史が最も生々しく刻まれているのである。混在を避けるためには、どこかに風俗店を集積させれば良いのか、それはどこにするのか、誰がそれを決定するのか、何を優先してそれを決定するのか——そもそも我々は何を何から守りたいのだ？

《風紀地区》は何らかの理念・思想に基づいて旧法に規定されたはずだが、指定運用がされ得なかったこそ故に、その実現を阻んだ要因も明確に浮かび上がってこよう。《風紀地区》を通して「都市計画」の有する特徴を再検証し、「都市計画」は如何に「社会的タブー」を扱うべきか、その再考の契機と成したい。

第一章 「近代」の風俗警察

～警察による風俗営業の場所的制限～

1. 近世の風紀政策

江戸時代に、売買春を区画された空間に囲う「遊廓」の方式が都市政策として制度確立される。

慶長17年(1612)、遊女屋の主人・庄司甚右衛門から徳川幕府に対して、治安維持のためには遊女屋を一カ所に集めた方が良いとして遊廓開設の請願が出された。幕府

はそれを受け、元和3年(1617)に日本橋葺屋町付近の葺原(現日本橋人形町二・三丁目あたりの土地)を与えて遊廓設置の許可を下し、江戸市中に散在していた傾城屋(遊女屋)や遊女が「吉原」の囲いに集められた。

幕府は、公認営業であるため売り上げの一部を上納させ、さらには犯罪者の情報も提供させていた。遊廓設置の目的は社会風俗の紊乱防止や治安維持の目的だけではなかったのだ。一方で遊廓経営者からすれば、公然と営業を行うことができたのであり、取り締まる側と取り締まられる側の、まさに「共犯関係」にあったと言える。

2. 近代の「囲い込み」理念

▶近代日本警察における「風俗警察」

戦前期は、内務大臣が警察権を一手に掌握し、内務省内に置かれた警保局が全国の警察事務を統括していた。各府県では知事が管轄区域内の警察事務の総括をし、警察部長がその事務執行にあっていた。首都警察は、東京府とは独立した官庁として警視庁が設置されている。

警察の機能としては、政治警察の「高等警察」、犯罪捜査にあたる「司法警察」、一般の保安目的の「行政警察」とに分けられ、社会一般の風俗を取り締まる「風俗警察」は、この行政警察に位置づけられる。

当時の風俗警察では、警視庁令・各府県令により業態・行為別に規則を設けており、新たな営業形態が世に出る毎に規則を追加していた。営業そのものだけでなく、営業施設も規制対象となっており、立地場所・接道条件・耐火構造・設備等がその規制項目としてあった。

▶公娼制度の近代化

近世より続く遊廓制度は、「近代文明国家としての体面」から明治9年(1876)にその取締権限は各府県および警視庁に移管され、中央政府の直接関与しない構図が形成される。また、明治33年(1900)の内務省令「娼妓取締規則」によって、実質的には隷属状態にあった娼婦も、制度上は「自由営業」とであるとされた。

さらには、「性病予防」という大義名分も存在していた。「集娼」状態を存続させ、娼婦の検疫を義務づければ、市中に性病が蔓延するのを予防できるという衛生面でのメリットが意識されていたのだ。検疫の経費には、貸座敷(遊廓)および公娼からの賦金が充てられていたようだ。

▶風俗警察による「囲い込み」

社会政策としての公娼制度は維持され、遊廓地帯(貸座

敷営業指定地)は都市空間に存続し続けることになる。

警視庁では、明治21年(1888)に根津遊廓(明治3年許可)を東京湾埋立地(洲崎)に移転している。これは、周囲に上野公園や帝国大学ができ、公共・文教施設との近接を問題視しての判断であった。都市における風紀問題を意識した対応が採られていたのである。他にも警視庁では、大正9年(1920)以降、待合・芸妓屋に関しても営業許可地の設定を行っている。待合とは料理屋と貸席を兼ねたような営業形態だが、芸者遊びや談合、さらには男女の性愛空間としても使われるようになり、特別の取締を要するようになったのだ。指定地は、これら「二業」に料理屋を加えて「三業地」と俗称されていた。

警視庁以外の各府県でも、遊廓地帯や三業地に類する営業地の指定を行っていたが、その指定権限はすべて警視総監・府県知事に付与されていたのであった。

第二章 旧法「風紀地区」の意図

～旧法に設定された風紀制度～

1. 「市区改正」の風紀意図

明治13年(1880)11月2日、松田道之東京府知事は「東京中央市區劃定之問題」なる構想を、府会議員への諮問のかたちで公開する。この構想の主眼は中央市区の確定(都心エリアの線引き)に置かれていたが、立地を考慮すべきものとして官庁舎や工場のほか、「諸見世物、相撲場、演劇貸座敷」の諸営業も挙げられていた。

松田の後を受けた芳川顕正知事は、明治17年(1884)11月14日に「市區改正意見書」を内務卿山県有朋に上申している。芳川案の内容としては、計画人口・計画区域、地域制、道路計画、鉄道計画、運河計画、橋梁計画が挙げられていたが、この地域制は身分制と結びついた近世の地域割りに近いものであった。

東京での市区改正の動きに刺激を受け、明治19年(1886)12月10日、大阪府会区部会にて「市區改正ノ計畫ヲ請フノ建議」が全会一致を以て議決されている。この建議書には「目下ノ一大急務」として、道路計画・危険工業エリア指定・「賤業者」区域指定・花街移転の4項目が挙げられていた。財政難により事業化には至っていないが、大阪においては花街整理(すなわち都市内の風紀問題)が総合的な市区改正計画の一部として捉えられていたのである。このころの東京は既存の貸座敷営業地帯を継続認可していたに過ぎず、「市区改正」との関連・連動も大阪の水準ほどには意識されていなかった。

2. 「風紀地区」導入までの議論

大正8年(1919)4月4日、「都市計畫法」(旧法)・「市街地建築物法」(物法)が公布される。

【都市計畫法】第十條第二項

都市計畫区域内ニ於テハ市街地建築物法ニ依ル地域及地區*ノ外土地ノ状況ニ依リ必要ト認ムルトキハ風致又ハ風紀ノ維持ノ爲特ニ地區ヲ指定スルコトヲ得

〔※住居地域・商業地域・工業地域・防火地區・美觀地區〕

▶都市計画調査会での「風紀」議論

大正7年(1918)5月22日、「都市計畫調査會官制」が公布・即日施行となる。同官制に基づき、大臣官房都市計画課(同年5月7日設置)の所管のもと都市計画調査会が設けられた。委員には政府高官・学識経験者・民間実業者など幅広い分野から選ばれ、この都市計画調査会にて旧法・物法の両法案は審議されている。

都市計画調査会は議事の速記録が残されており、審議の内容はそこから把握することが出来る。速記録には大正7年(1918)7月8日から同年12月24日までに開催された計12回の会合の議事が収録されている。

速記録によると、旧法案・物法案は12月7日の第3回本委員会にて初めて配布されている。その法案には、

【旧法(T.7/12/7)案】第十四條

都市ノ状況ニヨリ必要アリト認ムルトキハ災害豫防、衛生、風紀及美觀風致維持ノ爲ニ特ニ地區ヲ指定シ其ノ地區内ニ於ケル權利ノ制限ヲ爲スコトヲ得

とあり、調査会の本委員会に諮った当初から、「風紀」のための地区制度を法に備えていたことがわかる。

法案の配布に際して、都市計画課長の池田宏が法案の説明を行っており、「風紀」に関しては「都市ノ人口ノ極メテ多イ事ニ鑑ミテ見マスレバ、風紀ノ上カラモ相當地區ノ制限ヲ設クルト云フヤウナ事モ必要デアリマセウ」⁽¹⁾と言及している。しかし、その後の審議では「風紀」に関する討議はされないため、速記録からは、《風紀地区》の内容に関して池田の説明以上の情報は得られない。

都市計画調査会において12月24日に可決された旧法・物法の両法案は、直ちに法制局に回付される。法制局での検討において、旧法の地区制度から「災害豫防」「衛生」「美觀」が削除され、「風致」「風紀」が残される。翌年3月8日に、両法案は国会に提出されることとなる。

なお、東京都公文書館内田文庫所蔵の資料「都市計画法案(大正7年9月13日)」には、

第十四條

都市ノ状況ニヨリ必要アリト認ムルトキハ前條ノ地域内ニ於イテ災害豫防衛生及ビ美觀風致維持ノ爲地區ヲ設ケルヲ得

↓〔書込み修正〕

第十三條

都市計畫事業ノ執行區域内ニハ住居地域、工業地域、必要アリト認ムルトキハ前條ノ地域内ニ於イテ災害豫防衛生風紀及ビ美觀風致維持ノ爲地區ヲ設ケルコトヲ得

と、書込みによる修正で「風紀」の単語が加わっていることがわかる(同資料には「特別委員会原案」等の書込みがある)。当日の議事を記す資料は未発見のため、「風紀」が挿入された時点の議論は不明である。

▶帝国議会での「風紀」質問答弁

国会では、衆議院「都市計画法案外一件〔市街地建築物法案〕委員会」(3月10～15日まで計5回開催)にて、「風紀」をめぐる討議が行われている。ここでは、最も重要な質疑応答がなされた第3回(3月12日)を取り挙げる。

第3回委員会において小山松寿議員は、劇場・寄席などの娯楽施設や、遊廓・待合に関しても都市計画上何らかの対処が必要なのではないかと内務大臣に質問している。対して床次竹二郎内相は、

「娯楽地其他遊廓若クハ藝者屋ナドト云フヤウナ風紀娯楽ニ關スルモノモ、其區域ヲ設定シヤウト云フ時分ニハ、大體是ハ矢張能ク都市計畫委員會アタリデ議論サレルガ良クハナイカ」⁽²⁾

と答弁している。都市計画委員会で話し合えばよい、と質問に対する具体策の明言は避けているのだ。

両法案は3月26日、原案どおり国会を通過する。

3. 旧法体制の中の「風紀地区」

大正8年(1919)11月に「都市計画法施行令」が公布されるが、《風紀地区》に関する施行規則は設定されない。はたして、《風紀地区》はどのような地区制度なのか。

大正11年(1922)5月に内務省都市計画局によって旧法の解説書『都市計画法釋義』が刊行され、《風紀地区》に関する内務当局の見解が公に示されることとなる。

まず、《風紀地区》の目的については、「所謂遊廓、貸座敷、飲食店等ノ建築物が無制限ニ各所ニ散在スルコトヲ防止スル目的ヲ以テ指定セラルルモノテアル」⁽³⁾と明記している。ただ一方で、その運用に関しては、

「立法精神ヨリ考へ或ハ積極的ニ一團ノ地ヲ指定シテ此ノ地以外ニ建築スルコトヲ禁シ或ハ消極的ニ特定ノ土地ヲ限ツテ其上ニスカル建築物ヲ建築スルコトヲ禁スルコトヲ得ルモノト解スヘキ」⁽⁴⁾

とある。都市計画局は両方の解釈ができるとしているが、一般には「積極的」の意で議論が進むことになる。

なお、旧法には土地利用構想的概念が欠如していたため、《風紀地区》がどのような地区制度であったにせよ、ある土地利用構想に基づいて予め設定されるものではなかった。現状で存在する貸座敷等に対して、あるいは新たに生じた不都合に対して、すなわち後追いの掛けるものでしかありえなかったのだ。さらには、「遊廓、貸座敷、飲食店等」に対しては、「風俗警察」による場所的制限が既に行われていた点にも注意したい。

第三章 遊廓移転問題と都市計画

～「都市計画」撤退の契機～

国立公文書館に「風紀地区設定ニ關スル件」と題された文書が存在する。文書では、中川望大阪府知事からの「風紀地区設定」に関する伺書に対して、内務省都市計画課が「之ヲ設定スルト否トハ夫々各都市ノ事情ニ依ルモノニシテ之ヲ設定セサレハ絶對ニ遊廓等ノ移転又ハ新設ヲ

許サスト爲ス法ノ趣旨ニ無之候」と答えてある。

本文書の後には大阪府知事の伺書も付されている。府知事は、「遊廓ノ移転又ハ新設ハ〔中略〕先年名古屋市ニ於ケル遊廓ノ移轉ニ關聯シ帝國議會ニ於ケル内務大臣御答辯ノ次第モ有之都市計畫區域内ニ於テハ風紀地區内ニ非サレハ許可セサル方可然」と解釈した上で、それに対する内務省の意見を求めているのだ。

中川知事は何故、名古屋の遊廓移転を気にしているのだろうか。そして、大阪には《風紀地区》指定の動きが存在していたのだろうか。

1. 遊廓移転問題:名古屋その1

大正2年(1913)8月、名古屋の旭遊廓をめぐって、代議士や県知事を巻き込む疑獄事件が発覚している。

明治44年(1911)、県会市部会より深野一三愛知県知事に対して、旭遊廓移転の必要を認める旨の意見書が提出される。旭遊廓はあまりに市の中心部に近接しており、適当な地へ移転すべきことは誰しもが思うところであった。知事は移転地の候補を調査し、翌年7月22日に県令第78号を以て、旭遊廓を南区稲永新田の地に移転することを通達した。

しかし、この移転命令には「裏」があった。深野知事は、稲永新田の所有者・渡辺甚吉より、遊廓移転を請託されていたのだ。深野への報酬としては、稲永新田既定遊廓の隣接地7,500坪を格安譲渡する約束がされていた。

世論の高まりを受け、後任の松井茂知事は收拾策として大正3年(1914)6月17日、県令50号をもって前県令の取り消しを行う。ただ、旭遊廓が市の中心部に立地し続けることになるため、風紀上から見て早晩は移転せねばならないという状況には変わりにはなかった。

事件の背景としては、表向きは風紀・治安維持の目的を以て行われていた遊廓指定が、手っ取り早い「土地開発手段」としても考えられていたことがあった。

2. 遊廓移転問題:名古屋その2

▶旭廓移転問題の再燃

大正8年(1919)4月18日、松井知事は県令第35号を発し、旭遊廓の愛知郡中村大字日比津字則武への移転を通達する。奇しくも、松井が知事を辞する当日のことであった。かねてより松井はこの地への移転には不賛成であり、已む無く移転を決定したのだが、発表した時期が時期だけに、世間一般からは「松井知事の行きがけの駄賃」だと極めて評判はよくなかった。

この決定に対しては、県会や市会、旭遊廓側にも相当反対意見はあったものの、後任の宮尾舜治知事は移転計画を着々進め、大正12年(1923)3月31日を期限に移転は実行されることとなる。三輪市太郎衆議院議員(政友会)が中村の地から三万坪を事前に安価で買取っていたが、疑獄事件に発展することもなかった。

▶都市計画委員会の意義

「都市計画法」が公布されたのは、県令第35号が発せられた直前、4月4日のことであった。市会・県会においては、遊廓移転に関して旧法の施行を見込んだ対応をすべ

きだ、との主張が展開されていく。例えば、同年4月22日の市会において「貸座敷営業地域變更に関する意見書」が建議されたが、意見書には以下のようにある。

「貸座敷営業地域ノ決定ハ都市計畫施設ノ一ニシテ其關係重大ナレバ須ク相當機關ニ依リ慎重ナル審議ヲ經ルヲ要スルコトハ曩ニ帝國議會ニ於テ都市ニ關スル法律案ノ審議ニ際シ當局大臣ノ言明スル所ナリ〔中略〕本年法律第三十六號都市計畫法ノ施行ヲ待チ其規定ニ從ヒ當該委員會ノ審議ヲ經テ實施セラレムコトヲ望ム」⁽⁵⁾

国会においては、松井知事の決定に認可を下した内務大臣の責任が追及されている。床次竹二郎内相は「當時都市計畫法施行ノ期日未タ定マラス從テ該委員會近く設置セラルヘキ見込ナク」⁽⁶⁾と、書面により弁明している。確かに内務大臣は、遊廓の営業地指定を行う警察行政を直轄してはなかった。ただ、現に遊廓移転に関わって重大な問題・事件が発生していたのだ。旭廓の移転問題に対する床次内相による責任逃れ答弁の背後で、「都市計畫」は風紀問題に介入する機会を逃したのであった。

3. 遊廓移転問題:大阪

▶松島遊廓移転疑獄の発覚

明治元年(1868)の大阪港開港に伴って開設された松島遊廓は、当初は市街の西の僻地に位置していたが、明治時代も半ばを過ぎるとその周辺開発は進み、風紀上の問題からしばしば移転の話が立ち上っては消えていた。

大正期にもなると、この遊廓を自社の所有地に移転させて巨利を博せんと、多くの不動産業者が暗躍していた。そして、大正15年(1926)1月、松島遊廓移転をめぐる土地会社・政治家が相結託して暴利を貪らんとしている、という怪文書が出回る。この怪文書をきっかけに松島遊廓をめぐる疑獄事件が明るみに出たのだ。

政友会幹事長・岩崎勲、憲政会顧問・箕浦勝人、政友本党党務委員長・高見之通という大物政治家に疑惑の目が向けられることとなる。豊国土地株式会社は岩崎らに遊廓誘致運動を依頼していたのだが、彼らは移転の可能性は低いと知りながら運動費を受け取っていたとして、詐欺容疑で起訴されたのであった。

▶公判の争点:遊廓移転の意思

公判で争われた中心問題は、予審で喚問された若槻礼次郎首相(事件当時の内相)・川崎卓吉内務次官(事件最中に警保局長より昇進)・中川望府知事らが判事になした証言の真偽であった。3人とも、遊廓移転の意志は無かった、と証言していたが、彼らの証言が真実でなければ、そもそも詐欺行為は存在しなかったことになる。

本章の冒頭で確認した中川府知事の伺書は、中川が運動者からの訪問を受けていた頃に内務省に照会したものであった。この伺書について中川は、綱紀肅正を標榜している憲政会内閣において、その憲政会の長老・箕浦が陣頭に立って遊廓誘致運動を展開している事に対して、「綱紀肅正ニ關スル質問〔注.旭廓移転問題に關連して憲政会・

小山松壽議員より国会に提出〕ノ事ハ或ハ關係者ニ於テ既ニ忘却セラレ居ルヤモ知レザル」⁽⁷⁾のと思い、都市計画に関する質問の体裁をとったのだ、との証言を残している。なんともややこしい言い分である。

▶公判の行方

岩崎勲は予審終結後に病死したので公訴権が消滅していた。第一審の判決は昭和2年(1927)10月13日に下され、箕浦勝人・高見之通には無罪が言い渡された。箕浦・高見の弁護人を務めた花井卓蔵は、府知事による先の伺書を、遊廓移転の意思がある証拠であると判断していた。中川知事の真意はともかく、被告は無罪となった。

ただ、松島事件において社会的に重大な意味をもったのは、遊廓移転計画の有無などではなかった――。

▶松島事件の波紋

当時は、一党の力では政局の安定をもたらさえない三党鼎立の状態下におかれていた。政友会と政友本党とが憲政会と与党に対抗していた時期に、松島事件の公判は行われていた。松島事件は内閣に傷を与えうる恰好のネタであったのだ。昭和2年(1927)1月18日の衆議院本会議において政友会の小川平吉議員は、松島事件における政府の責任を追及する質問を行っている。対する若槻首相の答弁において、以下のような発言がみられた。

「大阪ノ知事カラ風紀地區ニ付テ都市計畫委員ノ議決ガアツタ後デナケレバ、遊廓ノ移轉ト云フモノハ許スコトガ出来ヌモノカドウカト云フ問合セガシテアル、ソレニ對シテ内務省ノ都市計畫課長カラ、ソレハ別ニ都市計畫委員ニ付議スルニ及バズト云フ回答ガシテアツタノデアリマス」⁽⁸⁾

都市計画課による実際の回答から、「遊廓移転問題は都市計画委員会の議決を経なくてよい」という部分のみが強調されている。その内容は微妙に、しかしながら、決定的に歪められているのだ。公式の場において時の内閣総理大臣がこのように答えたことで、「遊廓問題は都市計画でない」との通念が一般に広まっていくのである。

第四章 旧法地域地区チレンマ

～風紀政策思想の位相転換～

1. 廃娼論のひろまり

このころ国内では、日本基督教婦人矯風会や廓清会など、プロテスタント系の団体を中心に廃娼運動が展開されている。彼らが要求していたのは「公娼制度」の廃止であった。国家が売買春を公認している状態を「国辱」とし、公娼は性病検診を受けているから「安全」であるという過信が却って性病を蔓延させる、と主張していた。

一方、内務省(衛生局)は、廃娼すれば性病検診が任意の私娼が増加し却って性病が蔓延するのだとしていた。廃娼派と同じく性病の蔓延を懸念しているのだが、それが存娼の論拠となっていたのである。

廃娼論の背景には、大正10年(1921)に調印された国際条約「婦人及小兒ノ賣買禁止ニ關スル國際條約」の存在が

あった。公娼問題は国際連盟でもしばしば議論に挙がっており、遊廓および公娼を認めていた日本も批判の対象となっていたのだ。外務省は国際連盟との関係から公娼制度の見直しに傾斜していくのだが、これにより内務省・外務省の間でも軋轢・矛盾が生じることとなる。

2. 「風紀地区」指定論の挫折

▶「三業地」問題

待合および芸妓屋についても営業地「三業地」の指定制度が採られていたが、その三業地についても「土地発展」を目的に新規設定が行われ、遊廓移転のように各地で問題を喚起していた。

▶市政調査会建議の指摘

三業地問題を受け、東京市政調査会は昭和2年(1927)12月15日、警視総監宛に建議書「住居地域内藝妓屋料理屋二業新規許可ニ關スル建議」⁹⁾を提出している。物法施行令の規定では、待合は住居地域内に建築を禁止しているが、芸妓屋・料理屋に関する制限は無かったのだ。

▶菊池慎三の「風紀地区」論

内務官僚の菊池慎三は、都市問題や地方自治を扱う専門雑誌上に多くの論説を発表しているが、彼はそのなかで《風紀地区》の運用を幾度と主張していた。

「貸座敷営業免許地域は之を甲種風紀地区とし、待合その他の風俗営業地域は之を乙種風紀地区とし、地区指定に基く風俗警察取締と營業者に対する風俗及衛生取締と併進して行くのが適當ではあるまいか」¹⁰⁾
「都市の狀勢に激變〔注。地価暴騰〕を來す所の區域指定は警察本來の領域ではないのである。〔中略〕大遊廓の移轉に付ては重大なる利害關係所謂利權問題が隨伴するのであるから、將來遊廓移轉問題の解決に付ては合議機關に於て公明正大なる審議手續を経るのが至當である」¹¹⁾

菊池は、都市計画と警察取締の特徴を踏まえた上で、双方の欠点を互いに補完する連携策として《風紀地区》の運用を提案していたのだ。菊池ほど熱心に、そして論理的に《風紀地区》の運用を提案する者はいなかった。

ただ、彼の主張も実現されることはない。

菊池慎三は地方自治への強い指向性から、内務官僚でありながら内務省による法規解釈や監督行政に対しての厳しい批判言論をしばしば行っていた。菊池の意見が聞き入れられにくい素地は、内務省内にも存在していた。

そして、遊廓にまつわる《風紀地区》指定論である。い

かに菊池の《風紀地区》運用の提案が建設的な解決策となり得たとしても、それは国際的にも物議を醸していた日本の遊廓・公娼制度だ。「遊廓の存在を都市計画的に認める」ことになる現実的な制度改革は受け入れられ難かった、という側面もあったのではないだろうか。



(写真) 菊池慎三

3. 旧法「都市計画」の限界

旧法はその施行当初こそ六大都市に適用が限定されていたものの、大正12年(1923)5月以降、その対象適用都市は拡大されていく。昭和8年(1933)の改正によって、すべての市および内務大臣の指定する町村への適用が規定されることとなった。

そのような中、用途地域制の欠陥が指摘され始めていた。既成市街と未開発域、各都市で事情が異なるため、一律の地域制では不徹底になっていたのである。個々の「地域」についても、住居地域内において工場(3馬力以下)・商店街を規制出来ない、官庁街・オフィス街・歓楽街・路線商業地が一律の商業地域とされている、工場地域内に工場以外のものが容易に混在し得る、などの不都合が露呈しつつあったのだ。

用途地域の細分化論の高まりを受け、昭和13年(1938)には物法が改正されて、住居・工業地域内において、他用途を認めない「専用地区」の設定が可能となる。

商業地域に関して「専用地区」の導入は行われなかったが、当然、商業地域の細分化要求も存在していた。その商業地域についての当時の考え方を最も端的に表している鳥井捨蔵の言説を紹介しておこう。鳥井は、昭和13年(1938)10月に開催された第六回全国都市問題会議において、以下のように語っている。

「これ〔注。盛り場〕に少々似たものに遊廓、待合、貸座敷等の集團地區があるのであります。斯く考へて見ますと、我々が商業地域として保持しなければならんと考へるのは觀樂地帯だけでありまして少々その必要を認めるといふのに都心部、經濟的中心部、盛場、商店街等が考へられるのであります。で私はこゝに甚だ不徹底なる商業地域制度を改正致しまして、新に商業専用地區の制度を設けて貰ひたい」¹²⁾

風紀問題は、旧法の黎明期においては主に《風紀地区》という地区制度の枠内で話題に上っていた。時を経てその議論の位相は転移し、商業地域内の細分化の一項目として、風紀問題が語られるようになるのだ。ここに至り、《風紀地区》は議論の場からも消えていくことになる。

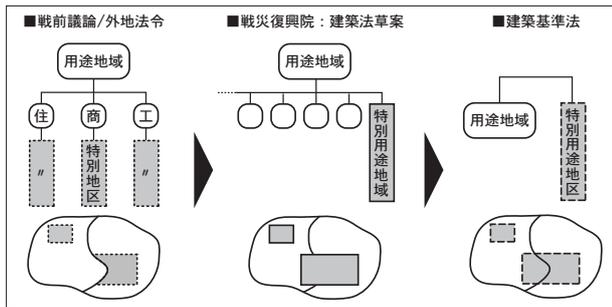
ただ、《風紀地区》においても、商業地域の細分化においても、「困り込む」という観点が前提であった点には注意しておきたい。

補章 用途分化思潮の生んだ「文教地区」

～「特別用途地区」の位置づけ～

戦前日本の都市計画界で盛んに議論されていた用途地域の細分化論は、植民地において立案される都市計画法令にて、それぞれ試行されていた。

戦後は国内でも用途細分化が試案されていくが、戦前に試みられていた「地域内の複層式細分化」の考え方は、議論の過程で「地域に縛られない複層」へと変化を遂げ、建築基準法に「特別用途地区」を生む(次頁図参照)。



(図)「特別用途」の位置づけ変遷

用途細分化論の深化する以前に制定された外地法には《風紀地区》が規定されていた。その後は、改正都市計画法(昭和17年)の商業地域内「歓楽地区」など、風俗営業を囲い込む手段が試行されていた。戦災復興院作成の建築法草案(昭和21年12月成案→お蔵入り)にても、特別用途地域「慰楽地域」が構想されるが、実際に施行された建築基準法には規定されない。

一方で、特別用途地区の一つ、「文教地区」は、地区内の風俗営業店の立地制限に関しては一応の効果を示している。しかしながら、やはり「特別用途地区」に過ぎないため、文教的地区の創成には事業面で不十分な面もあるとの指摘もあり、指定地の地価下落を招くなど、戦前の遊廓等とは逆の事態も生じていたようだ。

終章：風紀の都市計画的規制、その限界

～どこまでが都市計画なのか～

旧法に規定された《風紀地区》は、貸座敷や待合といった風俗営業に対する用途制限(ゾーニング)を目的としていた。旧法・物法に規定された地区制度の中では最も「用途地域」的である。

しかしながら、《風紀地区》は、その条文構造の曖昧さや施行令の不備など、実際の指定運用が行いにくい条件を有していた。また、旧法における土地利用構想概念の欠如により、「都市計画」が主体的に《風紀地区》を指定運用していく機会が得にくかったのであった。

そして、中央省庁の縦割り構造によって、「都市計画」が他の行政事務との連携が十分には行えない状況において、政治的・社会的抵抗も相まって、《風紀地区》は運用される機会を失っていったのであった。

遊廓や三業地の新設・移転が戦前期にしばしば問題となっていたのは、その許可権限が警視總監・府県知事という極少数の人間に与えられていたことに起因していたのであった。「都市計画委員会」という合議の場における審議・調整の中で、そうした風紀問題にまつわる様々な軋轢・確執の解決が試みられてもよかったはずである。《風紀地区》の夭折は「都市計画」が風紀問題に深く介入できないことの源流であり、さらにそれは、近代的「理想」主義を背景にもつ新参者「都市計画」が、前近代的な「慣例」主義に屈した一場面だったとも解釈できよう。

《風紀地区》が死文と化すなかで、都市計画界では「用途地域の細分化」が大きな話題の一つとなっていた。その用途細分化議論においては、「盛り場」や「歓楽街」と

いった要素を商業地域内にて分化するための「地区」制度が幾度も試案されていた。風紀に対する問題意識は常に存在していたのである。

「文教地区」というかたちで地区内の風紀を維持する制度は実施に至っているが、一方で、風俗営業を囲いこむ手段は国内の都市計画法制においては悉く憚られてきている。その迷惑要素が「工場」であれば、産業育成の名目において、その配置論は「都市計画」の扱う領域となろう。では、一種のサービス産業と言えなくもない「風俗営業」に話が及ぶと——歴史は、それを拒み続けてきたことを示している。「制限・禁止」を基にするゾーニング制においては、「悪所」を積極的に囲い込む行為は難しいのだろうか。「都市計画」は社会的に「悪」だと認識されているものを、どこまで「悪」として扱えるのか。

用途の禁止・許容区域の精緻化をとことん突き詰めたらば、周囲に悪影響を及ぼすおそれのある要素の扱い方が問われることになるだろう。商業に関連する区域の用途細分化を論ずる際には、「風紀」の問題は避けて通れないだろう。他の行政機関との連携策は差し当たって重大な懸案だろう。ただ、そこに暮らす住民の生活環境を保全・育成していく気概が真にあるならば、本当に我々が考えねばならないのは、「都市計画」はどこまで「都市計画」としてやるのか、という事ではないだろうか。

【註】——

- (1)『都市計画調査委員會議事速記録 附 特別委員會議議録』(内務大臣官房都市計課,日付無し) pp102-103 (2)「第四十一回帝國議會衆議院 都市計画法案外一件委員會議録」(第三回) p25 (3)『都市計画法釋義』(内務省都市計畫局,1922) pp82-83 (4)前掲『都市計画法釋義』p83 (5)『名古屋市会史 第4巻』(名古屋市会事務局編,名古屋市会事務局,1941) pp148-149 (6)「第四十三回帝國議會衆議院議事速記録第二十號」(『官報 號外』大正9年7月31日,大蔵省印刷局) p82 (7)大阪辯護士會『大阪辯護士會史稿』(大阪辯護士會事務局,1937) p1499 (8)「第五十二回帝國議會衆議院議事速記録第四號」(『官報 號外』昭和2年1月19日,大蔵省印刷局) p14 (9)「地域制よりする所謂二業問題に就ての東京市政調査會の建議」(『都市問題』6(1),東京市政調査會,1928) pp161-165 (10)菊池慎三「都市計画に關する警察の任務を論ず」(『警察協會雜誌』291,警察協會,1924) p14 (11)菊池慎三「風紀地區の指定と遊廓及公娼制度の改善に就て」(『警察協會雜誌』319,警察協會,1927) p13 (12)鳥井捨藏「地域制の分化に就て」(『第六回全國都市問題會議 總會文獻4 總會要録』全國都市問題會議事務局,1938) p199

【主要参考文献】——

- 池田宏『都市計画法要論』(都市研究會,1921) ○飯沼一省『都市計畫の理論と法制』(良書普及會,1927) ○重田忠保『風俗警察の理論と實際』(南郊社,1934) ○『第一次大阪都市計畫事業誌』(大阪市,1944) ○高木鉦作『都市計画法(法体制再編期)』(『講座:日本近代法発達史9』鶴岡信成ほか責任編集,勁草書房,1960) ○大島美津子「松島遊廓移転事件—利権をめぐる政党の腐敗事件—」(『日本政治裁判史録:昭和前』我妻榮編集代表,第一法規出版,1970) ○小宮賢一「建築基準法制定の前後(上)・(中)・(下)」(『土地住宅問題』60・62・63,土地住宅問題研究センター,1979) ○大河原春雄『建築法規の変遷とその背景:明治から現在まで』(鹿島出版會,1982) ○石田頼房『日本近代都市計画の百年』(自治体研究社,1987) ○今井清一「菊池慎三とその市政論」(『横浜市立大学論叢:社会科学系列』38(1,2,3),横浜市立大學學術研究會,1987) pp21-40 ○大日方純夫『日本近代國家の成立と警察』(校倉書房,1992) ○渡辺俊一『都市計画の誕生:國際比較からみた日本近代都市計画』(柏書房,1993) ○藤目ゆき『性の歴史学:公娼制度・墮胎罪体制から売春防止法・優生保護法体制へ』(不二出版,1997) ○原田純孝『日本型』都市法の形成』(『日本の都市法:構造と展開』原田純孝編,東京大学出版會,2001) ○『新修名古屋市史:第六巻』(新修名古屋市史編集委員會編,名古屋市,2000) ○『戦災復興計畫基本方針綴』・『建築法規調査委員會綴』(東京大学工学部都市工学専攻図書室高山文庫所蔵)