

国民保護の視点からの有事法制の史的考察 —民防空を中心として—

氏 家 康 裕

はじめに

先般、「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」が成立した。もとより国民保護は同法の成立により完結するものではなく、今後それを踏まえた法令の整備や地方公共団体等の国民保護に関する計画の策定、所要の予算の確保や訓練等の措置が積み重ねられていくことにより実現されていくものである。本考察においては、そのような状況も視野に入れて、国民保護の視点から有事法制の史的考察を行うものである。そして、国民保護の視点から特に参考になると思われるものとして、本考察における対象は、「防空法」を中心とした民防空の事象とする。

武力攻撃事態等における国民保護は、自然災害に対する国民保護と、ある程度共通した部分があるが、他方、自然災害への対策のノウハウだけでは対応できないものもあり、軍事的要素も含めた危機管理の視点が必要となると考える。そのような観点からみて、戦前、戦時中の事象が参考となる面を有すると考えられる。

本研究の主なる対象となる戦前、戦時中の時期の日本の状況は、例えば、憲法においても、現行憲法が国民主権、基本的人権の尊重を掲げ、旧憲法とは原理において異なっていることからわかるように、今日の国民保護と全く同様にとはいかないことは当然のことである。他方、違いを踏まえつつ、なお歴史に学び得るところがあるのではないかと思われる。本考察においては、温故知新の精神で、今日の国民保護の政策においても参考となりそうなものを拾い上げてみていく。なお、本考察中において、傍線を引いた引用史料は、民防空を理解する上で重要と思われるので、別途内容を確認されることをお勧めする。

1 「防空法」とは？

(1) 民防空の中心となる防空法

「防空」とは、空襲に対する防御であるが、それには、戦闘機、高射砲等による軍の行う「軍防空」と軍以外が行う、空襲の被害を防止し軽減するための、受動的対応としての「民防空」があった。民防空の中心となるのが、1937(昭和 12)年に制定された「防空法」

（昭和 12 年法律第 47 号）¹であり、その後 41（昭和 16）年改正（昭和 16 年法律第 91 号）、43（昭和 18）年改正（昭和 18 年法律第 104 号）²が行われ拡充されている。当初 22 箇条であったのが、最終的には 45 箇条と条数が倍以上になっており、かなり制定後拡充されていることがわかる。以下において、同法の内容を概観し民防空の大枠をみていくこととする。

（2）防空の内容

43（昭和 18）年改正後の最終的な防空法（昭和 18 年法律第 104 号）³の条文によると、第 1 条において、「防空と称するは戦時又は事変に際し航空機の来襲に因り生ずべき危害を防止し又は之に因る被害を軽減する為陸海軍の行う防衛に即応して陸海軍以外の者の行う監視○、通信○、警報○、燈火管制○、分散疎開、転換、偽装、消防○、防火、防弾、防毒○、避難○、救護○、防疫、非常用物資の配給、応急復旧其の他勅令を以て定むる事項」⁴とし、勅令である「防空法施行令」において、44（昭和 19）年改正（昭和 19 年勅令第 20 号）⁵の第 1 条で勅令で定める事項として「被害現場の後片付其の他の清掃（以下清掃と称す）」、「気球等に依る阻塞（以下阻塞と称す）」、「飲料水の供給（以下給水と称す）」、「応急運輸」、「応急労務の調整」をあげている。これらの事項は、かなり広汎な分野にわたっており、今日の国民保護にも関連しそうな分野が存在することが理解できると思う。なお、防空の内容は、防空法の制定当初は、8 項目であったのが、最終的には 21 項目まで拡大している。

（3）防空計画

a 防空計画の概要

民防空の制度の中心とみられるのが、防空計画に関する制度である。この制度は、以下においてみていくと分かるように、今日の国民保護計画の制度と類似性を有するものがあり興味深い。

¹ 内閣印刷局『法令全書 昭和十二年 第九号』（内閣印刷局、1937 年）（法律）62-65 頁。

² 内閣印刷局『法令全書 昭和十六年 第十一号』（内閣印刷局、1941 年）（法律）201-207 頁。『法令全書 昭和十八年 第十号』290-294 頁。

³ 以下、防空法の条文は、特に断りがなければ基本的に 1943（昭和 18）年改正後の最終的な条文を前提としている。なお、文中の○印は防空の内容のうち制定当初の項目について筆者が付したものである。

⁴ 旧仮名遣い、旧字体の漢字、カタカナ表記は、適宜、現代表記とし、現代仮名遣い、新字体の漢字、平仮名表記としてある。以下同様。

⁵ 以下、防空法施行令の条文は、特に断りがなければ基本的に 1944（昭和 19）年改正後の最終的な条文を前提としている。

防空法第1条において、防空の設備・資材を計画的に整備し、空襲の際には防空を実施するための計画として、防空計画が規定されている。防空計画の構成について、例えば、

中央防空計画についてみると、総則、防空要員、教育及び訓練や上記(2)の防空の内容ごとの章を設け、その他、都市疎開、都市防空、家庭防空、港湾防空、運輸施設防空及び供給施設防空について章を設けた構成となっていた。

b 防空計画の設定者等

防空法第2条及び同法施行令第1条の2により、主務大臣は全国又は数都道府県の区域に互り計画すべき事項その他重要と認める事項に関し、防空計画を設定した。このような主務大臣が設定する計画は、中央防空計画と称され、43(昭和18)年に設定され、44(昭和19)年に改訂⁶されている。

このような中央計画に対し、地方における計画には以下のようなものがある。防空法第2条及び同法施行令第1条の3により、地方長官(今日の知事にあたる)は、都道府県の全区域又は数市町村の区域に互り計画すべき事項その他必要と認める事項に関し、防空計画を設定した。地方長官以外の地方官庁は、同法同条及び同法施行令同条により、その所管事務について計画すべき事項に関し、防空計画を設定した。そして、同法同条及び同令同条により、地方長官の指定する市町村長は、市町村の区域内において計画すべき事項に関し、防空計画を設定することになっていた。

以上のような官における防空計画の他、民間において同法第3条により、主務大臣は防空上重要な事業又は施設について指定して防空計画を設定させていた。そして、このような民間の計画は、行政官庁の認可を受けていた。

c 軍の民防空計画への関与

上記のような防空計画に対し、軍の防衛との関係はどのように調整されていたのか。中央レベルにおいては、防空法施行令第1条の2により、陸軍大臣及び海軍大臣は陸海軍の行う防衛に即応させる為防空計画の設定上基準となるべき事項を定め、これを主務大臣に提示することとなっており、中央防空計画設定のもとになっていた。

地方レベルにおいては、同令第1条の4により、軍司令官等が同様な趣旨の基準を関係地方官庁に提示しており、地方長官等の設定する地方レベルの防空計画のもとになっていた。

陸海軍の防衛に即応させるため必要な事項に関しては、防空法施行令第14条の2により、主務大臣は陸軍大臣及び海軍大臣に対し、地方官庁は陸海軍司令官に協議した。また、

⁶ 「中央防空計画改定に関する件」(「防空に関する件(五)」国立公文書館蔵)。「中央防空計画設定に関する件」(「防空に関する件(六)」国立公文書館蔵)。

同令第 15 条により、民間の防空計画を行政官庁が認可する場合、陸海軍の行う防衛に即応させるため必要な事項は、陸海軍司令官に協議していた。

防空法施行令第 16 条の 2 により、中央レベルでは、防空の実施に際し陸軍大臣又は海軍大臣は、防空の実施について、陸海軍の行う防衛に即応させるため必要な事項を主務大臣に請求することができ、地方レベルでは、軍司令官等は、同趣旨の請求を地方官庁に対し行うことができた。また、緊急の際には、さらに下位レベルの師団長等が地方官庁に同趣旨の請求を行うことができることとなっていた。

その他、防空法施行令第 14 条により、陸海軍司令官は監視網構成の概要につき、防空計画の設定上必要な事項を地方長官に、陸海軍の行う防衛の必要上使用を禁止又は制限することがある土地建物について防空計画設定上必要な事項を地方長官、指定市町村長、民間の防空計画設定者に通知し、それに準拠して防空計画が設定されていた。

d 内務大臣の統制等

民防空の中心とされた内務大臣の防空計画への統制は次のような措置で担保されていたとみられる。まず、防空法施行令第 1 条の 2 により、内務大臣は防空計画の設定上必要な事項を他の主務大臣に提示した。また、同令第 14 条の 2 により、内務大臣以外の主務大臣は、防空計画を設定する場合に、内務大臣に協議した。その他、内務大臣は、同令第 16 条の 2 により、防空の実施に際し、防空の実施につき必要な事項を他の主務大臣に請求することができた。また、中央と地方の計画の整合性の確保の措置とみられるものには次のようなものがあつた。防空法施行令第 13 条により、主務大臣は地方官庁に対し、地方長官は指定市町村長に対し、防空計画の設定上必要な事項を指示しており、この指示に準拠して防空計画は設定された。そして、民間の防空計画は、防空法第 3 条により、行政官庁の認可を受けることとなっていた。また同法施行令第 13 条により、主務大臣は民間の設定者に対し、防空計画の設定上必要な事項を提示することとなっていた。なお以上 c と d でみてきた、中央・地方の軍、内務大臣等主務大臣、地方長官等、地方官庁、指定市町村長、間の指定事業・施設の相互の関係のうち主要なものをまとめてみたのが別図である。

e 軍の防空計画への関与の拡大

上記 c のような軍の防空計画への関与は当初からこのようであつたわけではなく、防空法制定後、拡大していった結果であり、それについてみると以下のとおり。

(a) 防空法改正前の防空計画の策定と軍の協力

制定当初の防空法においては、府県や特定の市町村において、警報の伝達、消防、防毒、救護、交通整理、配給、工作等の項目について防空計画を設定していた⁷。

⁷ 警視庁、東京府編『東京府防空計画 昭和 15 年度』（国立国会図書館蔵）。

なお、防空計画を策定することとされた府県、市町村はいざ策定するとなるとおそらく困惑したとみられる。当時において、民防空についてのノウハウをもっとも有していたとみられるのは、民防空を主管する内務省ではなく、軍であった。39(昭和 14)年 1 月に陸軍東部防衛司令部は、「国民防空の防空計画設定の要領」⁸を作成し、主目的は東部防衛管区内の陸軍幹部に対し軍の防衛に即応する国民防空に関する指導要領の統一としつつ、あわせて管区内の府県市町村当局に対する防空計画設定の準拠を与えることを副目的として、内務省をはじめ国の関係機関や管区内である東日本の各県庁等に配付している。内容は、防空計画の意義、防空計画設定のための手続き上の着意事項・防空計画作成上の着意事項のほか、府県と市町村の立場でそれぞれの防空計画の構成・各項目ごとの内容を実際の防空計画に準じて記述し、さらに記述にあたっての着意事項までを解説している。この設定要領は、永年計画（長期計画）と年度計画に分かれており、分量は、府県・市町村の要領をあわせて、百数十枚に及ぶ大部のものであり、また内容は詳細にわたっている。「昭和 15 年度東京府防空計画」⁹が同様な様式で記述されているところからみて、当時の地方公共団体は、このような軍の示した要領に準拠して防空計画を策定したと考えられる。

以上のように、内務省よりも防空法を主管しない軍が民防空についてノウハウを有する一種のねじれた状態において、防空計画の策定に窮したであろう地方公共団体に対し軍が防空計画の設定要領を示すことを、内務省に対しても本要領が配付されているところからみて、民防空を主管し本来防空計画のひながたを示すべき立場にある内務省自身も容認せざるを得なかった。このことについては、内務省の判断の適切さが感じられる。もし、内務省がそれを自分の領域を侵害するものであると認識し妨害したならば、強力な内務省の力をもってすれば、軍といえども、このような防空計画の設定要領を配付することはできなかったのであろう（実際、内務省の反対により軍の意向が妨げられ妥協した事例が散見される¹⁰）。そうしないで、民防空のノウハウを最も有する軍が防空計画の設定要領を府県市町村に対し示すことが民防空政策の推進においてプラスになるものと冷静に判断して、対応したものと考えられる。そのことは、39(昭和 14)年 2 月に内務省から各府県長官等にあって「防空計画設定に関する件」¹¹という文書が発出されているが、それによると「防空計画は防空委員会付議以前に於て必ず関係陸海軍司令官と充分なる打合を了し」とされており、法令のレベルとは別に、民防空への軍の関与を内務省側が措置していたことから

⁸ 東部防衛司令部 「国民防空の防空計画設定要領送付の件」（「昭和 14 年密大日記第 12 冊」防衛研究所図書館蔵）。

⁹ 警視庁、東京府編『東京府防空計画 昭和 15 年度』（国立国会図書館蔵）。

¹⁰ 後述のように、「警防団」の前身である「防護団」は軍の指導により設立されていたが、それを内務省関係の消防団と統合し解消しているのは一つのあらわれとみることができるのではないかと。

¹¹ 「防空関係法令及例規送付の件」（「防空に関する件（四）」国立公文書館蔵）。

もうかがわれる。

(b) 防空計画設定上の基準・空襲判断の提示

軍の民防空への関与は法令上は限定されていたが、前述のように府県、市町村に対し防空計画の設定要領を示すことにより、事実上防空計画の策定に関与していた。しかし、その程度の関与では、民防空の推進において不十分であると認識されていたようである。参謀本部の難波三十四参謀の回想によれば、当時の防空強化整備の状況は低調で、その原因の一つとして、軍当然の責務である空襲判断（どのような空襲が予想されるのか等）が示されていないことがあげられている¹²。

民防空の前提となる空襲判断については、前述したように 41(昭和 16)年の防空法改正に際し、同法施行令が改正され防空計画の設定上の基準を軍が提示することになり、その中で示されるようになった。37(昭和 12)年の防空法制定の際に、軍の民防空への関与が限定された結果、民防空の推進にマイナスとなり、爾後改善されたにとらえるのではないかと思われる。

その他、地域レベルでの軍の関与として、41(昭和 16)年、44(昭和 19)年の防空法施行令の改正¹³により、前述のように、防空計画を設定する場合、地方長官は陸海軍司令官に協議することとしたり、軍司令官等は軍の行う防衛に即応させるため必要な事項を関係地方官庁に請求できることとなっている。また、軍司令官等は、防空計画の設定上基準となる事項を定め地方長官に提示することとされた。民防空と軍防空は密接に連携する必要があり、それを地域の実情に即して適時・適切に行おうとすると、地域レベルでの軍と行政のつながりが重要となったものと思われる。

(4) 防空委員会

a 概要

今日の国民保護協議会と類似性を有すると思われるのが、以下で述べる防空委員会である。37(昭和 12)年の防空法が制定された当初は、同法第 2 条(昭和 12 年法律第 47 号)、同法施行令第 1 条(昭和 12 年勅令第 548 号)、防空委員会令(昭和 12 年勅令第 598 号)により、防空委員会が中央と地方(道府県防空委員会、市町村防空委員会(地方長官により防空計画を設定するよう指定された市町村について))に設けられることとされ、地方長官、市町村長は防空計画を設定する際には、それぞれ道府県防空委員会、市町村防空委員

¹² 難波三十四「戦前の防空」(「国民防空指導に関する指針」防衛研究所図書館蔵)。

¹³ 内閣印刷局『法令全書 昭和十六年 第十二号』(内閣印刷局、1941 年)(勅令) 890-896 頁。『法令全書 昭和十九年 第一号』(内閣印刷局、1944 年)(勅令) 13-24 頁。

会の意見を徴することとされていた¹⁴。また、防空委員会は、関係各庁の諮問に応じ防空に関する重要事項を調査審議し、防空に関する重要事項について関係各庁に建議することとなっていた。

防空委員会は、陸軍が防空法案を作成していた 34（昭和 9）年には既にその設置が盛り込まれており、その設置について陸軍が積極的であったことがうかがわれる¹⁵。おそらくは防空委員会をとおして陸軍の意向を民防空に反映させること等を意図していたと考えられる。

b 構成等¹⁶

防空委員会の構成をみると、中央防空委員会は、構成員は 40 人以内で、内務大臣が会長となり、委員には、内務省の次官・政務次官・参与官・計画局長、関係各庁からは資源局長官、大蔵次官、陸軍の次官・兵務局長、海軍の次官・軍務局長、商工次官、逓信次官、鉄道次官が、衆貴両院から 12 人、学識経験者 14 人（電気・防毒・医療・土木・建築・都市計画・兵器・航空の関係、大都市市長 2 人、産業関係代表者 4 人）が含まれていた。幹事は 5 人以内とされ、防空事務主管課長その他関係課長、陸海軍及び関係各庁関係者等の中から選定することとされていた。

道府県防空委員会は、構成員の規模は甲乙 2 種類あり、大阪府等については甲の 30 人以内を標準とし、乙は 25 人以内が標準であった。地方長官が会長となり、委員には、府県部長のほか、軍関係では、防衛参謀長又は師団参謀長、要塞司令官又は要塞参謀、鎮守府参謀長又は要港部参謀長が含まれ、その他関係各庁では、逓信局長、鉄道局長その他関係各庁官吏が含まれた。地方議会関係者では、道府県会議長及び副議長が入り、民間より次の人達が選定された。通信・電気・運輸事業関係者、医師会薬剤師会関係者、産業関係代表者、各種団体代表者、有識者その他に付き適当と認めるものである。

市町村防空委員会は、主要市は 30 人以内、その他市・主要町村は 20 人以内、その他町村は 15 人以内と構成員の規模が分かれていた。会長は市町村長であり、委員には、助役・関係市町村吏員、警察関係官吏、陸海軍関係者、逓信・鉄道その他関係官吏、市町村代表者、民間からは道府県防空委員会に準ずる者を選定した。なお、東京府、東京市については、前述の構成員の制限の例外とされていた。

委員の定数は、前述の範囲内で、中央防空委員会については内務大臣が、道府県防空委

¹⁴ 内閣印刷局『法令全書 昭和十二年 第四号』（内閣印刷局、1937 年）（法律）62-65 頁、『法令全書 昭和十二年 第九号』（内閣印刷局、1937 年）（勅令）405-409 頁、『法令全書 昭和十二年 第十号』（内閣印刷局、1937 年）449-450 頁。

¹⁵ 陸軍省兵備局防備課「防空法案（決定案）」（「防空法に関する書類綴」防衛研究所図書館蔵）。

¹⁶ 「防空委員会令閣議申請」「公文類聚第 61 編・昭和 12 年・第 5 巻」（国立公文書館蔵）。

員会については地方長官が、市町村防空委員会については市町村長が定めることとなっていた。加えて臨時委員を置くことができた。また、委員の任命は、中央防空委員会については内務大臣の奏請により内閣が、道府県防空委員会については内務大臣が、市町村防空委員会については地方長官が行うこととされていた。

委員の任期は4年とされ、費用負担は、中央防空委員会については国庫、道府県防空委員会については道府県、市町村防空委員会については市町村の負担とされた。また、委員等の手当は支給されないこととなっていた。その他、広域行政的な町村組合については一町村として扱い組合管理者を町村長とみなす等の制度があった。

c 廃止

41（昭和16）年の防空法改正の際に、防空委員会は廃止されている。41（昭和16）年11月18日の貴族院防空法中改正法律案特別委員会における藤岡防空局長の答弁によると、委員会にかけなければならぬ内容については、たいてい行政官庁間の協議等で纏まってしまっているので、大した効果は期待できない等という趣旨で廃止するとしている¹⁷。

他方、41（昭和16）年1月30日の衆議院予算委員会第二分科会において、中山福蔵議員は、「私中央防空委員になりましてから四年間色々の会議に出て居るのでありますが、いつも会議倒れで、実際の施設はちつともなさらない、四年間殆ど議論しただけでありまして、何も出来て居ない」と不満を述べている¹⁸。このような防空委員会の実情が、委員会廃止の背景にあったのかもしれない。

なお、防空委員会の設置に積極的だったとみられる陸軍は何故廃止を容認したのであろうか。おそらく、41（昭和16）年の防空法施行令の改正（昭和16年勅令第1134号）¹⁹により、防空計画の設定上の基準を提示することとなる等、陸軍が民防空に関与する根拠規定が種々盛り込まれたことにより、もはや防空委員会をとおさずとも、その意向を民防空に反映させることができるようになったからと思われる。

（5）防空のための民間の協力確保等

防空のための、人的物的な民間の協力確保のため以下のような制度があった。

（人的関連）

①防空の業務への従事命令（防空法第6条）

¹⁷ 貴族院事務局「防空法中改正法律案特別委員会議事速記録第二号」（1941年11月18日）『帝国議会貴族院委員会速記録 99 昭和編 第76・77回議会』（東京大学出版会、1998年）209頁。

¹⁸ 衆議院事務局「予算委員会第二分科会議録 第一回」（1941年1月30日）『帝国議会衆議院委員会議録 126 昭和編 第76回議会』（東京大学出版会、1997年）76頁。

¹⁹ 内閣印刷局『法令全書 昭和十六年 第十二号』（内閣印刷局、1941年）（勅令）890-896頁。

- ②燈火管制義務（同法第 8 条）
- ③退去の禁止・制限・命令（同法第 8 条の 3）
- ④事業の禁止・制限・継続・再開命令（同法第 8 条の 5）
- ⑤応急防火義務（同法第 8 条の 7）

（物的関連）

- ①防空の実施に必要な設備・資材の整備、供用（同法第 5 条）
- ②建築物の除却等（同法第 5 条の 6）
- ③土地・工作物・物件の使用・収用（同法第 5 条の 8）

以上は主要なものと思われるものを列挙してみたが、これらのほかにも、分散疎開、防火に関する種々の民間の協力関連規定等がみられる。また、協力を確保するために、防空に従事して死亡・傷害等を被った者に対する扶助（同法第 12 条）、物的関連規定による損失の補償（同法第 13 条）、人的関連規定に関する実費弁償（同法第 14 条）、補助（同法第 16 条）、罰則（同法第 18 条から第 19 条の 3）の規定がおかれていた。

防空法には、その他、訓練（同法第 10 条）、講習（同法第 10 条の 2）、調査（同法第 11 条）の規定がおかれていた。また、個々の町村でそれぞれ防空の備えを行うことが困難だったのか、町村組合を一つの町村とみなして防空法を適用する、ある種の広域行政関連（同法第 20 条）の規定等がおかれていた。

2 防空法制定以前

以上において防空法の概要についてみてきたが、ここで、防空法制定以前の状況をみることにより民防空の理解を深めることとしたい²⁰。

（1）軍等の研究、啓蒙活動

空襲への民防空の対策は、第一次世界大戦で航空機が都市に対し大規模な爆撃を行い始めたことにより必要となったが、当時、日本には欧州でみられたような空襲はなく、そのため、空襲への対策の必要性は認識されていなかった。日本において、当初民防空の研究・啓蒙について、先行・主導したのは、軍及び軍関係者、在郷軍人だった。25(大正 14)年に陸軍は本土防空作戦を実施した英国に深山亀三郎砲兵大尉（参謀本部員、帰国後少佐）を派遣し、27(昭和 2)年帰国後、参謀本部は民防空に関し、都市計画、建築、消火、防毒、

²⁰ なお、防空法制定以前の状況、防空法制定の経緯については、服部雅徳氏の論文『防空法』制定に至る経緯—日本における民間防空制度発足までの状況—（新防衛論集第 11 巻第 4 号（朝雲新聞社、1984 年 3 月）113-139 頁）において詳細に明らかとされているので、同論文を参照されたい。

救護、交通整理、避難等について研究を行っている²¹。その後、28(昭和 3)年の大阪防空演習のように各地において防空演習を実施して防空に対する啓蒙を行った²²。したがって、37(昭和 12)年の防空法制定以前に、10年近くもの歳月をかけて既に全国各地で軍の主導により民防空の啓蒙活動が行われ、防空法施行の準備が行われていたとみることができ

る。また、31(昭和 6)年には、陸軍の退役将校である保科貞次歩兵大佐が、国民の防空に対する関心の無さを憂い、いわば民防空の入門書ともいえる書『空襲!!』を著し、国民に対し防空思想の普及を試みている。彼は、その著書において、航空機が戦線を越えて遠く後方の敵本土に深く侵襲して一般国民に対しても多大の損害を加えることができることに注目し、我が国の国民は未だ嘗て国土空襲に悲惨な体験をもっていないから空の国防に関する理解の程度において欧州の国民に劣り、防空常識の培養について自覚の薄い憾みがあり、防空上一つの大きな弱味であるとし²³、国民の防空への無関心に対し警鐘をならしている。

なお、保科貞次歩兵大佐は、44(昭和 19)年末に次のように回想している²⁴。

「当時の世相は軍縮のため国防軍事に冷淡にして、殊に空の国防に関する理解を欠き、その認識もいちじるしく不足せる時代であった。私はひそかにこれを憂い、国民に防空思想を扶植することの緊急なるを痛感し、現役を退くに及び、軍部、警視庁および民間航空界の権威者より防空に関する資料を獲得し、これを基調として微力乍ら日夜この研究に没頭した。これは空の国防の重要な所以を一般国民なかんづく青少年に深く感銘せしめ、国土の防空施設や国民の防空訓練に資することは、われ等退職将校の尊い義務の一つであると考えたからである」。「遺憾乍ら当時その反響は案外少なく、知識階級の中には国土の防空はもとより必要なるに違いないが、しかしいざ開戦となれば、わが陸海軍の航空部隊が、逸早く敵の航空基地に侵襲して敵機が飛べぬように爆撃するであろうし、縦しんば敵機の幾割かが敵基地から飛び出したところで、わが制空部隊がこれを邀撃して敵機がわが本土に侵入せざる以前において撃墜するであろうから、そうたやすく本土に侵襲し得るものではない」。

このように無関心な社会に対し、保科貞次歩兵大佐のような熱烈な市井の啓蒙家の存在があったから、防空の思想・知識が少しずつでも普及していった。

²¹ 参謀本部「帝国国土防空に関する研究案」（「防空に関する書類綴」防衛研究所図書館蔵）。

²² 防衛庁防衛研究所戦史室『戦史叢書 本土防空作戦』（朝雲新聞社、1968年）17-22頁。第4師団司令部『大阪防空演習記事』（合資会社教導社出版部、1930年）。

²³ 保科貞次『空襲!!』（千倉書房、1931年）2-3、51-53頁。

²⁴ 「保科貞次回想録」（防衛研究所図書館蔵）。なお、当時の文章にはない読み仮名を便宜上適宜ルビにより原文に付け加えてある。以下における他の当時の引用文書についても同様。

(2) 非常変災要務規約の策定、防護団の組織化

関東大震災の火災の惨害の一因が当時市民の団体的訓練の不足にあったことに鑑み²⁵、東京においては30(昭和5)年に軍の主導により、東京市、東京府、警視庁と合同で「東京非常変災要務規約」²⁶を策定し、非常変災の一つとして空襲にも対応することとなり、本規約に基づいて市民の自衛組織として防護団が設立されることとなった。防護団は、その内部に、警報、交通整理、避難所管理、工作、防毒、救護、配給等の班を設けて非常変災に対処することになっていた。このような防護団が東京のみならず全国的に組織されていたものとみられる。

(3) 防空法の制定と軍の関与

37(昭和12)年に防空法は制定された。防空法の策定作業は、33(昭和8)年頃から当初軍を中心に行われていたが、内務省との調整において、内務省がその所掌する災害防遏・秩序維持の分野に属すると主張したので、36(昭和11)年頃には内務省が主管することとなり²⁷、内務省は、諸外国の立法例とか、その他資料は主として陸軍関係から提供を受け²⁸、制定に及んでいる。立法作業の過程において、どのような空襲を予想し、それに対しどのように対応すべきか等について、軍から専門的知識の協力を得て内務省は防空法を制定した。同法を踏まえて制定された勅令である防空法施行令においては、民防空の推進において、法令上の軍の関与は限定的であった。例えば、後に規定されることとなった、軍の主務大臣に対する防空計画設定上の基準の提示は制度化されていなかった。

3 警防団、隣組防空群等の組織化等

(1) 警防団

前述のように、非常変災要務規約に基づいて、軍の主導により、各地域において防護団が編成されていたところであるが、消防組と競合するところになり²⁹、両者は、39(昭和14)年に、勅令第20号「警防団令」³⁰により、統合して警防団が組織された。この警防団は、

²⁵ 東京警備司令部「関東防空演習記事」(防衛研究所図書館蔵)1頁。

²⁶ 関東防空演習統監部「関東防空演習諸規定集」(防衛研究所図書館蔵)35-52頁。

²⁷ 服部雅徳「『防空法』制定に至る経緯—日本における民間防空制度発足までの状況—」新防衛論集第11巻第4号(朝雲新聞社、1984年3月)113-139頁。

²⁸ 大霞会編『内務省史第3巻』(原書房、1980年)490頁。

²⁹ 「警防団の創設」大霞会編『続内務省外史』(地方財務協会、1987年)150頁。

³⁰ 陸軍省「防空関係法令便覧」(防衛研究所図書館蔵)69-70頁。

多い時には、全国で約 300 万人も人員がおり³¹、「空襲熾烈化に伴い防空に大きな役割を果たした」³²、「民防空の中核として戦時活動するよう期待されていた」³³とされており、民防空において重要な、大きな存在であったことがわかる。

警防団は、市町村の区域に地方長官（東京府にあっては警視總監）が市町村の申請または職権で設置し、団長・副団長は地方長官が、その他の団員は警察署長が命免した。警防団の定員・給与、活動に必要な資材は、市町村に諮問して地方長官が定め、団の費用は市町村が負担した。その他、警防団の服務・規律・懲戒については地方長官が規程を定めることとなっていた³⁴。

また、直接の指揮は、警察署長・消防署長がとり、かつ団員の訓練を実施した。一般に次のような部が設けられていた。警護部・交通整理部・灯火管理部・消防部・防毒部・救護部・工作配給部で、必要に応じてこれ以外の班を設けることができた³⁵。

なお、警防団員の一日の手当は、警防団が名誉的、義勇奉公的なものなので、地域によっては、かなり少額のところもあったようである³⁶。警防団員は、少額の手当で空襲下において我が身を危険にさらして活動しており、民防空の中核である警防団は、個々人の義勇奉公の負担の上に成り立っていた。

ところで、42(昭和 17)年 1 月には、基幹団員制度が設けられ、長期にわたって地域の警防業務に従事する者を選んで基幹団員とし、その他の者を普通団員として、その構成員を分けている。基幹団員の数は当該都市人口の百分の一を標準とし、警防団の運営は、これらの者を中心とすることに切りかえられた³⁷。また、警防団員には、青壮年男子の人手が不足していた状況を踏まえ、女性も任命されている³⁸。

（２）隣組防空群等の組織化

日本の木造家屋密集都市は焼夷弾攻撃に脆いことは早くから指摘されており、それへの

³¹ 衆議院事務局「東京都制中改正法律案委員会議録 第一回」（1944 年 3 月 22 日）『帝国議会衆議院委員会議録 153 昭和編 第 84 回議会』（東京大学出版会、1999 年）154 頁。

³² 大霞会編『内務省史第 2 巻』657 頁。

³³ 浄法寺朝美『日本防空史』（原書房、1981 年）135 頁。

³⁴ 陸軍省「防空関係法令便覧」（防衛研究所図書館蔵）69-70 頁。

³⁵ 浄法寺『日本防空史』135 頁。

³⁶ 衆議院事務局「地方分与税法中改正法律案委員会 第四回」（1941 年 2 月 5 日）『帝国議会衆議院委員会議録 128 昭和篇 第 76 回議会』（東京大学出版会、1997 年）499 頁。

³⁷ 大霞会編『内務省史第 3 巻』508 頁。

³⁸ 衆議院事務局「東京都制案委員会議録 第五回」（1943 年 2 月 1 日）『帝国議会衆議院委員会議録 143 昭和篇 第 81 回議会』（東京大学出版会、1998 年）52 頁。

対応として、陸軍は応急防火の組織を家庭に組織する必要性を認識していた³⁹。東京においては、37（昭和12）年に、市民の5戸乃至20戸を1ブロックとして家庭防火群が組織されて対処することになった⁴⁰。

このような家庭防火群は、後に38（昭和13）年に隣組が組織され、ほとんど同一の単位であったため両者の関係が混交錯雑し、39（昭和14）年に家庭防火群を廃して隣組毎に隣組防火群を組織することとなった⁴¹。

41（昭和16）年7月には、隣組防火群を改組してこれを隣組防空群に編成し、それまでは防火のみに指導の主眼をおいていたのを、防火の外に組内の警報伝達、灯火管制、防毒、救護、退去、避難、待避と単に火を消すことでなく、万一災害が拡大された場合の応急対策まで訓練するように変更をみるに至った⁴²。このような、国民各自の手で応急防火を行う考えは、41（昭和16）年の防空法の改正の際にとり入れられ、国民の応急防火義務は法制度化された。

なお、40（昭和15）年9月には、全国的に整備された隣組は約120万に達したとされ⁴³、隣組の構成は10乃至15戸であることからみて、1200万戸以上、おそらく全国的に組織されていたと思われる。隣組防空群は、前述の警防団とともに、民防空の現場における重要な存在であり、特に、多数の焼夷弾が投下された際の応急防火は隣組防空群抜きには考えられなかったと思われる。

（3）警防団と隣組防空群の関係

民防空の現場において、重要な存在であった、警防団と隣組防空群の連携は、必ずしも当初からうまくいっていたわけではないようである。警防団は警察の下におかれ、隣組防空群は市町村長の下におかれ、その関係が二元的であり問題が指摘されていた⁴⁴。43（昭和18）年7月1日の「隣組防空群の指揮統制に関する件」の内務省通牒により、隣組防空群

³⁹ 参謀本部「帝国国土防空に関する研究案」（「防空に関する書類綴」防衛研究所図書館蔵）。陸軍省兵務局防備課「防空法案に関する質疑（内務省）応答（陸軍）」、「防空法案に関する質疑（国民防空の方法如何）に対する応答の補遺（昭11.10.8参照）」（「防空法関係書類綴第二号」防衛研究所図書館蔵）

⁴⁰ 東京都編『東京都戦災誌』（東京都、1953年）120頁。

⁴¹ 同上、120、134-135頁。

⁴² 東京都編『東京都戦災誌』151頁。

⁴³ 大霞会編『内務省史第2巻』527頁。

⁴⁴ 『朝日新聞』1943年2月26日。衆議院事務局「東京都制案委員会議録 第九回」（1943年2月15日）『帝国議会衆議院委員会議録143昭和篇 第81回議会』（東京大学出版会、1998年）106頁。

の指揮が市町村長から警察に移り、指揮が一元化された⁴⁵。

(4) 教育訓練

a 訓練

民防空の訓練は、年度計画をたてて行われている。

42(昭和 17)年度の状況をみると⁴⁶、訓練を行う地域を重要性の観点から甲乙丙の三地域に分け、地域ごとに訓練の内容を異なるものとし画一的でないように工夫している。甲乙地域においては、消防・防火・救護、特に救急法及び重要施設の応急復旧訓練に重点をおき、丙地域は訓練項目は同じだが、特に救急法の訓練に重点をおいている。また時期的には、6～7月 は警防団等の団体別組織訓練及び地域的運用訓練、7～8月 は家庭、隣組の基礎訓練、9月 は総合訓練、10月 以降は訓練成果を検討し基礎訓練の反復訓練を行っている。

なお、従来 of 主要訓練項目であった警報伝達訓練、燈火管制訓練は項目から除かれており、既に過去数年の訓練により成果が定着していたことがわかる。

さらに 43(昭和 18)年度の状況をみると⁴⁷、重要地域区分を特甲、甲、乙、丙、丁の 5 区分とし、特甲・甲地域においては、訓練項目を防火・消防・救護・待避・緊急避難・応急復旧とし、乙・丙地域においては、特甲・甲地域の訓練内容から緊急避難を除いたものであり、丁地域においては、防火、消防、救護で、但し重要施設所在地は応急復旧を加えることとされていた。なお、訓練項目に「緊急避難」が初登場してきており、これは「空襲下、火災、家屋の倒壊、毒瓦斯などの被害が発生し、隣組防空群必死の活躍も遂に効を奏せず、万策尽きたとき、やむを得ず空地その他安全な地域へ一時身を避けること」⁴⁸であるが、後年、東京大空襲の際に多数の犠牲者を生じたことを鑑みると、緊急避難の要領の確立・避難先としての安全な地域の確保・緊急避難の訓練の重要性を痛感させられる。

b 教育

民防空指導者の教育の制度の確立は、時期的に少し遅かった。各県で学校が開始されたのは 42(昭和 17)年遅くから 43(昭和 18)年初めにかけてで対米開戦後かなり時間が経過している⁴⁹。その他、民間団体である大日本防空協会が東京市と協同で防空講習所を開設し

⁴⁵ 浄法寺『日本防空史』137頁。

⁴⁶ 内務省「昭和 17 年度防空教育訓練要綱」（「防空に関する件（五）」国立公文書館蔵）。

⁴⁷ 内務省「昭和 18 年度防空教育訓練要綱」（「防空に関する件（五）」国立公文書館蔵）。

⁴⁸ 『朝日新聞』1943 年 10 月 13 日。

⁴⁹ The United States Strategic Bombing Survey Civilian Defense Division, *Final Report: Covering Air-Raid Protection and Allied Subjects in Japan*, (Washington D.C. : US Government Printing Office, 1947), P.192.

ていた⁵⁰。前者では警防団指導者等が、後者では隣組防空群指導者等が多量に養成された。東京では防空講習所の普通科において、隣組防空群長等、約 12 万人の家庭防空の第一線指導者を対象として、実戦即応の再教育を行うため、1 回に 100 人で 3 日間教育し、3 ヶ月程度で各区 11 回ずつ計 3 万 8 千余人を再教育し、43(昭和 18)年度中に全部の教育を終わることとしていた⁵¹。

教育の内容は、防空学校では主として燈火管制、消火方法を教え、その次に、救護訓練、救急手当、非常救護、待避所建設等を重視し、最後にガス防護を教えた⁵²。また防空講習所の普通科では、防空一般、防毒、防護、警報、燈火管制、消防の教育や焼夷筒を使って実戦さながらの消防の訓練を行ったりしていた⁵³。このように遅まきながらも、民防空の第一線の指導者の教育制度が確立され、再教育が行われている。

4 行政の広域的対応、地方への分権

戦時中の民防空において、行政の広域的対応や地方への分権の重要性、必要性が認識され、以下のような対応がなされている。

(1) 地方行政協議会

43(昭和 18)年 7 月に、「地方行政協議会令」⁵⁴が制定され、地方における各種行政の総合連絡調整を図ろうとしており、地方長官、財務局長、税関長、地方専売局長、営林局長、鉱山監督局長、工務官事務所長、地方燃料局長、海務局長、通信局長、鉄道局長、労務事務所長をもって地方行政協議会が構成された。なお、同年 11 月 1 日の「戦時行政職権特例」の改正⁵⁵により、地方行政協議会の附置せられた都庁府県の長官は関係地方における各般行政の「総合連絡調整」に任じ必要な時は、前述の官衙の長に「指示」をし、内閣総理大臣又は各省大臣は関係地方に係る職権の一部を行わせることができることとなった。また 45 (昭和 20) 年 2 月 1 日の地方行政協議会令の改正に際し、その附則により戦時行政職権特例が改正⁵⁶され、「総合連絡調整」は「統一及び指揮」に、「指示」は「指揮」と

⁵⁰ 『朝日新聞』1942 年 12 月 27 日(夕刊)。『朝日新聞』1943 年 1 月 8 日(夕刊)。

⁵¹ 『朝日新聞』1943 年 1 月 8 日(夕刊)。

⁵² The United States Strategic Bombing Survey Civilian Defense Division, *Final Report : Covering Air-Raid Protection and Allied Subjects in Japan*, P.192.

⁵³ 『朝日新聞』1943 年 1 月 8 日(夕刊)。

⁵⁴ 内閣印刷局『法令全書 昭和十八年 第七号』(内閣印刷局、1943 年)(勅令)520-521 頁。

⁵⁵ 内閣印刷局『法令全書 昭和十八年 第十一号』(内閣印刷局、1943 年)(勅令)893-894 頁。

⁵⁶ 内閣印刷局『法令全書 昭和二十年 第二号』(内閣印刷局、1943 年)(勅令)25-26 頁。

変更され、前述の長官の権限が強化されている。

このように、民防空等広域にまたがる戦時地方行政の実施に当りその機能を発揮しうるよう制度化されている。また、地域における国の関係機関を含めた、広域での対応が図られていたことは注目される。なお、人口疎散、工場疎開は、地方行政協議会の斡旋が特に必要だったようである⁵⁷。

(2) 地方防衛本部

44(昭和 19)年 9 月 22 日に「地方防衛本部設置要綱」⁵⁸が閣議決定されているが、これは広域防空の構想であり、空襲その他非常事態に対処し地方行政が広域に亘って緊密な協力連絡を保持して総合体的、機動性のある善後処置ができる機関を既設の地方行政協議会を基底として設置するものであった。

地方防衛本部は、内務大臣の統括の下、各地方行政協議会長たる都道府県長官がそれぞれの地方防衛本部長となり、地域区分は地方行政協議会と同じであり、本部は関係地方官公機関をもって構成し、地域に関係する軍司令部、鎮守府、警備府の参謀長が参与に委嘱された。広域的な対応であるとともに地域レベルでの軍の参加の点で注目される。

(3) 地方総監府

45(昭和 20)年 5 月 18 日「地方総監府設置に関する件」⁵⁹が閣議決定されているが、これは国内戦場化の場合、中央と地方の連絡が絶たれることが予想され、地方行政協議会を抜本的に改組して、現地軍と一体となって戦場行政を処理するものとして地方総監府の設置が進められている。行政の広域的な対応を行う単位の地域は、地方行政協議会と同様であった(北海、東北、関東甲信越、東海北陸、近畿、中国、四国、九州の地方に分けられていたが、若干今日の地域割とは異なっていた。例えば、近畿地方総監府の管轄には、近畿 6 府県に加えて福井県が含まれていた。このことは、今日の原子力発電所の災害への対応を実施する際の関係地域を考えると注目される)。

広域的な行政の対応の視点に加えて、地方総監には比較的強力な権限が付与されており、地方における行政を統轄し、地方総監府令を発することができ、非常急変の際は、当該地方の陸・海軍司令官に出兵を請うこともできる等であり、内務省からも防空関係業務の権限が幅広く移譲されていた。一種の地方への分権という点では戦時中の究極のものであったと思われる。また現地軍との関係も上記の地方防衛本部の時よりもさらに強化されてい

⁵⁷ 大霞会編『内務省史第 3 巻』727 頁。

⁵⁸ 参謀本部「昭和 19 年大東亜戦争指導関係綴(内政経済之部 其一の二)(防衛研究所図書館蔵)。

⁵⁹ 「公文類聚第 69 編・昭和 20 年・第 34 巻」(国立公文書館蔵)。

て注目される。

(4) その他

45(昭和 20)年 4 月 24 日に「裏日本緊急輸送強化に関する件」⁶⁰が閣議決定され、日本海側の指定港湾揚陸施設の強化、防空措置等を詳細且つ具体的に定めている。国務大臣を班長とし中央省庁の責任者を網羅した現地指導班を 2 ヶ班編成して、「戦時行政職権特例」により各省大臣の所管権限を移譲し、強力な現地指導を企図していることから、ある種の地方への分権ととらえることとした。

また、45(昭和 20)年 6 月 26 日に「重要物資等の緊急疎開に関する件」⁶¹が閣議決定され、燃料、軍需原材料、食糧、衣料、医療薬品、重要機械等の疎開を急速に実施して被害局限を図るため、必要な各省大臣の権限を地方総監に移譲し、軍管理下の工場・倉庫は軍管区司令官・鎮守府司令官が担当することとされた。地方総監への各省大臣の権限移譲や、現地軍への権限付与からみて、ある種の地方への分権ととらえることができると思われる。

(5) 広域消防

41(昭和 16)年末制度の成立をみており、勅令により、非常の場合に他府県から、国土防衛上の重要地域に防火防空上の必要を生じた時には管轄区域に捉われず消防官吏や警防団員が応援にかけつけ得ることとなった⁶²。そして、43(昭和 18)年に、東京で近県各地から緊急応援ならびに相互応援の自動車ポンプが実際に参加し、訓練が行われている⁶³。

実際の活動としては、東京関係では⁶⁴、

- ①45(昭和 20)年 3 月 10 日の大空襲の際に神奈川県 10 台、埼玉県 29 台、千葉県 6 台の消防部隊の応援を要請（一説には 70 台）、
- ②45(昭和 20)年 4 月 13 日の大空襲の際には、神奈川県及び千葉両県に対し 60 余台の応援を要請（一説には 100 台内外）、
- ③45(昭和 20)年 5 月 25 日の大空襲の際には、神奈川県及び千葉県より各々 20 台のポンプ自動車の応援を要請している。

なお、大阪関係では、近接都市の神戸、京都及び兵庫県は大阪市との間に、緊急の際にはお互いに消火器具及び消防隊をその市町村から派遣するという相互援助協定を結んだ。

⁶⁰ 「公文類聚第 69 編・昭和 20 年・第 65 卷」（国立公文書館蔵）。

⁶¹ 「公文類聚第 69 編・昭和 20 年・第 66 卷」（国立公文書館蔵）。

⁶² 『朝日新聞』1941 年 12 月 20 日。

⁶³ 『朝日新聞』1943 年 8 月 24 日。

⁶⁴ 東京大空襲・戦災誌編集委員会編『東京大空襲・戦災誌第 3 卷』（財団法人東京空襲を記録する会、1973 年）218、263、268、309 頁。

大阪は 45(昭和 20)年 3 月 14 日、はじめて外部からの援助を必要としたが、その際神戸市は 50 台、京都は 10 台のポンプ車を派遣した。彼らは空襲後 6 時間にしてようやく到着したが、その頃は大阪にとってほとんど役に立たなかった。45(昭和 20)年 6 月 1 日、兵庫県は 60 台のポンプ車を派遣したが、わずか 2 台しか目的地に着かなかった。大阪は 45 年 3 月 17 日、178 台のポンプ車を神戸に派遣し 86 台がそれぞれの目的地に着いている⁶⁵。このように、広域消防の実際の活動については、相互援助の数少ない試みも満足のゆくものではなく、近隣地区からの消防設備も到着するのが遅すぎたり、ガソリンが切れて途中で動かなくなったりして全く目的地に着かなかったりしたのである。

(6) 避難・要員派遣の協力関係

44(昭和 19)年 1 月に軍から民防空サイドに示された「緊急防空計画設定上の基準」⁶⁶において、避難準備について都市と近県地方との間に協力関係をもち、町会と村との間の簡易な交流から開始して住居、医療、配給、就学等に関し具体的に準備するよう記述している。また、44(昭和 19)年 7 月に策定された「中央防空計画」⁶⁷の第 131 条において、都市と郡部及び近県地方との間に協力防衛の精神で連絡関係をもち避難収容しうる計画を準備するよう規定している。このように、地方公共団体同士の避難に関する協力関係が必要とされていた。

要員派遣については、前述の「緊急防空計画設定上の基準」において、救護、防毒、配給、復旧、清掃、防疫等の要員、労務者に関して、近県地方より適時集中できるよう計画することや、救護、配給、復旧、清掃、防疫等の為の応急運輸に関して、広く近県地方にわたり集中利用できるよう計画することが記述されている。また、前述の「中央防空計画」の第 30 条において、防空要員について、隣接各府県より適時必要な応援を受けるよう計画しておくことが規定されている。当時、民防空のための義勇奉公的活動を行うことは広く国民に受け容れられていたと思われるが、応召等により人手不足をきたしていたと思われる。それを克服するために、このような要員派遣等についての広域的な協力関係が必要とされていたと思われる。

5 中央と地方の関係、横断的訓練

⁶⁵ The United States Strategic Bombing Survey Civilian Defense Division, *Field Report: Covering Air-Raid Protection and Allied Subjects in Osaka, Japan*, (Washington D.C. : US Government Printing Office, 1947), P.38.

⁶⁶ 「防空に関する件 (六)」(国立公文書館蔵)。

⁶⁷ 「中央防空計画設定に関する件」(「防空に関する件 (六)」国立公文書館蔵)。

(1) 中央と地方の一元的関係

44(昭和 19)年 11 月 17 日に「空襲被害対策連絡協議会設置に関する件」⁶⁸が閣議で決定されており、目的は、空襲被害が発生した場合、政府としてその善後処置の敏速円滑を期するため、各庁間の緊密な連絡を図ることであり、内務省内に設置され、会長は内務大臣であり、委員には関係各庁の局長クラス、幹事は、関係各庁の課長クラスであった。

このこととの関係は必ずしも明らかではないが、北九州地方空襲において中央から地方への指導命令系統が十一もあり困却し（おそらく民防空は広範囲の分野にわたるため多数の官庁が関係し縦割りのバラバラの対応をしたものと思われる）、空襲時においては敏速果敢な行動を生命とするからこれを調整しなければ空襲時において大混乱となる旨、当時の議会で問題が指摘されており⁶⁹、このことと関連があったのかもしれない。

(2) 横断的訓練

41(昭和 16)年 11 月中旬に、各省連合の防空幹部演習が初めて実施され、元来各官庁の分掌的な業務は総合的にこれを調整することは困難であることを、各省の防空関係者がそれぞれ他省関係の業務も理解し得るところが大きく、相互に認識を新たにし連絡を密にすることで多大の成果をおさめたとされている。後の 42(昭和 17)年 4 月 18 日の東京空襲が行われた際の処置対策などはこの演習を参考としたものが多かったようである。広い分野にわたる民防空がうまく機能するためには各省連合の演習が効果的であった⁷⁰。

6 予算の状況

民防空の予算は、防空法の施行後、37（昭和 12）年度から 40（昭和 15）年度までは大体数百万円（今日では数十億円相当）、41（昭和 16）年度から以降は千万円台の桁（今日では数百億円相当）になっている⁷¹。当時は、物資統制の時代であり、物資の裏付けがなければ予算は認められなかったため、予算の増加には一定の限界があったものと思われる。

⁶⁸ 「空襲被害対策連絡協議会設置に関する件」（「公文類聚第 68 編・昭和 19 年・第 4 巻」国立公文書館蔵）。

⁶⁹ 衆議院事務局「衆議院予算委員会 第四回」（1944 年 9 月 10 日）『帝国議会衆議院委員会議録 153 昭和篇 第 85 議会』（東京大学出版会、1999 年）274 頁。

⁷⁰ 「神野敏夫手記 本土地上防空の回想」（防衛研究所図書館蔵）。

⁷¹ 衆議院事務局「防空法中改正法律案委員会議録 第二回」（1943 年 10 月 28 日）『帝国議会衆議院委員会議録 148 昭和篇 第 83 回議会』（東京大学出版会、1999 年）429 頁。

物資の裏付けがなければ、地方公共団体の起債も認められなかったようである⁷²。比較的重視されていた民防空の予算上の取扱いは、全体の予算が 44(昭和 19)年度には約 152 億円である時点において、一億数千万円⁷³（今日の価値で一千数百億円相当）であったことを思うと、まだまだ少ないとの感がする。ただし、当面の予算の支出ではなく、今日の国庫債務負担行為に類似するのではないかと思われるが、予算外契約というものがあり、44(昭和 19)年度に 7 億円（今日の価値で数千億円相当）、45(昭和 20)年度に 20 億円（今日の価値で二兆円強相当）を民防空にあてており⁷⁴、当時としてはそれなりに対策がとられていたとみることもできると思われる。

なお、国と地方の負担の比率をみると、43(昭和 18)年の時点で、国 22%、地方 78%となっており⁷⁵、地方の負担が非常に重たかったのではないかと思われる。敵機の襲来を監視する防空監視哨の経費の問題は典型的で、41(昭和 16)年の防空法改正以前は、大概山奥の極めて貧弱な山村にある防空監視哨の経費を全て寒村に負担させ過重な負担状況になっていたと思われる⁷⁶。このような地方の過重な負担は民防空の推進において障害となっていたと推測される。

7 疎開

(1) 建物疎開

空襲への事前の対応策として、建物疎開が行われていた。建物疎開とは、いわば事前の破壊消防のようなものであり、建物を除却して防火帯等を設け、木造家屋密集都市が焼夷弾等による空襲を受けた際の被害の局限を図ろうとしていた。このような政策は、東條内閣の時、43(昭和 18)年 10 月の防空法の改正により、建物疎開を実施するための関連規定が整備され、44(昭和 19)年 7 月末を目途として、大規模な建物疎開が東京等で実施された。

⁷² 衆議院事務局「借地法中改正法律案外一件委員会議録 第四回」（1941 年 2 月 24 日）『帝国議会衆議院 132 昭和篇 第 76 回議会』（東京大学出版会、1998 年）423 頁。

⁷³ 「昭和 19 年度内務省新規要求防空関係事項査定額」（「公文類聚第 67 編・昭和 18 年・第 77 卷」国立公文書館蔵）。衆議院事務局「予算委員会第二分科会議録 第一回」（1944 年 1 月 27 日）『帝国議会衆議院委員会議録 149 昭和篇 第 84 回議会』（東京大学出版会、1999 年）274、276 頁。

⁷⁴ 衆議院事務局「予算委員会第二分科会議録 第一回」（1944 年 1 月 27 日）『帝国議会衆議院委員会議録 149 昭和篇 第 84 回議会』274、276 頁。衆議院事務局「予算委員会第二分科会議録 第一回」（1945 年 1 月 28 日）『帝国議会衆議院委員会議録 154 昭和篇 第 86 回議会』（東京大学出版会、1999 年）218 頁。

⁷⁵ 貴族院事務局「防空法中改正法律案特別委員会速記録第二号」（1943 年 10 月 27 日）『帝国議会貴族院委員会速記録 109 昭和篇 第 83 回議会』（東京大学出版会、1999 年）61 頁。

⁷⁶ 衆議院事務局「防空法中改正法律案委員会議録 第二回」（1941 年 11 月 19 日）『帝国議会衆議院委員会議録 133 昭和篇 第 77 回議会』（東京大学出版会、1998 年）317 頁。

東京では5万5千戸もの建物が除却されている⁷⁷。

このような大規模な建物疎開は、東條内閣の退陣後、一段落し、その後、B-29の東京への空襲が始まり本格化すると、泥縄的に大規模な建物疎開を再開することとなったようであるが⁷⁸、おそらく、その作業の実施中に、45(昭和20)年3月10日の東京大空襲を被っている。その後、同月19日に臨時都議会において、19億6573万円の巨額の44(昭和19)年度追加予算が議決されている⁷⁹。時既に遅しの感がある。既に下町は焼野原で膨大な犠牲者が生じている。他の地域が焼き払われるのも時間の問題であったと思われる。建物疎開事業は一朝一夕にはできない。相当の時間と労力等を要する。何故、東條内閣退陣後、引き続き大規模な建物疎開を実施しなかったのだろうか。そうであれば45(昭和20)年3月の大空襲までには、相当な規模の建物疎開が実施され、被害の局限にも寄与し得たのではなかろうか。東條内閣退陣後、引き続き大規模な建物疎開が実施されなかった事情は、次のようなものであったと推測される。

45(昭和20)年3月20日の衆議院予算委員会において、田中伊左次議員は小磯内閣総理大臣等に対し次のように発言している。「前内閣当時に於ては悪いこともありますが、まあ割合に善いことをやったと思うことは、疎開に付ては割合に強制的な、強力な、迅速な疎開を決定しつつあったように我々は見るのであります、所が此の内閣になってからと云うものは、疎開に付ては何だか打切ったような新聞記事が、組閣当初に度々出た、洵にまづい話を言うようになりますが、閣僚の一員が重要会議の席上に於て、一体前内閣でやったことで、疎開程馬鹿げたことはない、疎開とは何だ、国民の家を壊し、国民の住居を移転することだ、そんな国民に不評判なことを無理矢理にやらせなくても宜い、放っておけば敵が爆弾を落とす、落した跡に新たな家を建たせぬようにすれば、敵の弾が自然に疎開をして呉れるぢやないか、斯う云うような意味のことを重大な場所で仰せになった」、「現内閣の疎開方針、防空対策と云うものは、少なくとも緩慢であった、怠慢と云う謗りを免れない」⁸⁰。

もし、このような発言のとおり、国民の不評判のため必要な政策が行われずに空襲の大被害に至ったとすれば問題である。たしかに、建物疎開は、住居の移転を強い、住み慣れた土地を離れ、家を失い、場合によっては職も失ってしまうことになるかもしれない。大

⁷⁷ 「都市疎開実施要綱」(閣議決定)(「公文類聚第67編・昭和18年・第121巻」国立公文書館蔵)。「一般疎開促進要綱」(閣議決定)(東京大空襲・戦災誌編集委員会『東京大空襲・戦災誌第3巻』518-519頁)。

⁷⁸ 東京大空襲・戦災誌編集委員会編『東京大空襲・戦災誌第5巻』624頁。

⁷⁹ 東京都編『東京都戦災誌』196頁。

⁸⁰ 衆議院事務局「衆議院予算委員会議録 第十一回」(1945年3月23日)『帝国議会衆議院委員会議録 154 昭和篇 第86回議会』(東京大学出版会、1999年)176頁。

規模な建物疎開を実施すれば、何十万もの人々がそのような目にあい、大変な恨みをかい、不評判となるであろう。独裁的との批判を受けていた東條内閣は、建物疎開を遂行し、さらなる不評判を受けることとなったのであろう。しかし、建物疎開によって、住居の移転を強いられて、そのような政策を恨んだ人々の中には、その政策によって命を救われた者も多くいるのではなかろうか。また建物疎開によって生じた跡地に空襲の際に逃れて命を救われた者も多くいるのではなかろうか。

(2) 学童疎開

疎開に関連してよく思い起こされるのが学童疎開である。東京都だけで 14 万人（縁故疎開の 1、2 年生を含めると 30 万人を越える）、全国で 41 万人の国民学校の第 3 学年以上の学童が疎開したといわれており⁸¹、学童という弱者を保護する当時の努力がうかがわれる。

学童疎開は、縁故によって 44（昭和 19）年 4 月 1 日までに 7 万 7000 人が疎開しており、44（昭和 19）年 6 月 30 日「学童疎開促進要綱」が閣議決定され、東京・大阪両都市の国民学校の第 3 学年以上 6 学年までの児童で、縁故疎開のできない者を、保護者の申請によって集団疎開させた。集団疎開の目的は重要都市の防空活動を容易にし、防衛力強化するとともに、次代を担う国民を安全な所で基礎的に練成するにあった⁸²。

時期的にみて、学童疎開は、大規模空襲に対し先手の適当な措置であった。学童疎開は、食糧難や施設の不備等のため、一部に多少の欠陥はあったにせよ、何十万という学童を、あの惨烈な空襲の恐怖を味わせることなく、生命の不安のない地方で順調な成長を遂げさせることができた点で、所期以上の効果と功績は非常に大きなものがあつた⁸³。

まとめ

以上みてきたように、防空法を中心とする民防空の事象、例えば防空法における防空計画等の制度、防空法制定以前の状況における啓蒙活動、非常変災要務規約、防護団等、防空法制定後における警防団、隣組防空群の在り方、各省横断的訓練等の教育訓練、民防空における広域的対応、地方への分権、中央と地方の関係一元化、予算の状況、疎開の状況等、今日における国民保護の政策の推進において、その政策の推進の仕方や個別の内容等において、多々関連性があり、参考になると考えられる。

⁸¹ 浄法寺『日本防空史』271 頁。

⁸² 同上、268-269 頁。

⁸³ 同上、272-273 頁。

特に、民防空の個別項目のうち、「警報」、「消防」、「避難」、「救護」、「非常用物資の配給」、「応急復旧」、「給水」、「防毒」、「防火」、「防疫」、「清掃」、「応急運輸」、「応急労務の調整」の、比較的今日の国民保護に関連性のありそうな項目に関して、「防空法」、「戦時災害保護法」⁸⁴等の法令の規定、「緊急防空計画設定上の基準」、44(昭和 19)年 7 月に策定された「中央防空計画」、「罹災者避難実施要綱」⁸⁵等の内容が、今日の国民保護において参考となると思われる。また、中央のみならず地方における防空計画⁸⁶等が示唆するところが多々あると思われる。残念ながら、この限られた紙面においては、そのすべてについて触れることはできなかつたことを御理解いただきたい。

また、今までみてきたような今日にも参考になりうると思われる民防空の措置がとられながら何故国民に大被害が生じざるをえなかつたのかと疑問を持たれる方もおられると思う。それについては、戦前・戦時中の全体としての物資の不足や、そのような不足の中で、軍事、特に攻勢作戦優先のため民防空への資源配分が二次的なものとされたこと、旧憲法体制下においては国民は主権者ではなく、その人権、生命・財産の保護は今日ほど重視されていなかつたのではないかということ、米国の焼夷弾爆撃が予想以上に大規模であったこと等の種々の事項が要因として考えられるが、次のようなことも関係していたのではなからうか。

46(昭和 21)年に前述の民防空の啓蒙活動を行った保科貞次氏は、疎開先から焼野原となった東京へ戻ってきている。その時彼の胸に去来するものは果してどのような思いであつたであろうか。あれほど十年以上前に警告したことがその甲斐もなく、東京が焼野原となつてしまった状態を眼前にした時の、その無念さは察して余りあるものがある。終戦直後のことになるが、彼は次のように回想している。「日本人はとかく自覚反省の時機が遅い憾みがある。たとえば開戦後空襲必至の情勢にあり乍ら、危害その身にいたらざれば、疎開にせよ、重要工場の地下施設にせよ、殆ど無関心の状態で依然空に暴露したから、いつも敵に先手をうたれついに手遅れになつた憾みがあつた。以上はほんの一例に過ぎないのであるが、どうも事に當つて国民の自覚が全般的にみてまだまだ足りない」⁸⁷としている。他国民との比較という観点からの検討は必ずしも十分になされてはいないが、昭和初期から問題点は指摘されていながら日本人が適時適切な対応をとれなかつたことは事実であり、上記の回想には同氏の無念さが感じられる。

⁸⁴ 厚生省生活局「戦時災害保護法関係法令通牒」（防衛研究所図書館蔵）1-9 頁。

⁸⁵ 参謀本部「昭和 19 年大東亜戦争指導関係綴（内政経済之部 其の一）」（防衛研究所図書館蔵）。

⁸⁶ 当時の防空計画で現存するものは少ないが、例えば、「昭和 19 年度沖縄県防空計画」（防衛研究所図書館蔵）、「昭和 18 年度神奈川県防空計画」（横浜市 横浜の空襲を記録する会編『横浜の空襲と戦災 3』有隣堂、1975 年）137-159 頁等がある。

⁸⁷ 「保科貞次回想録」（防衛研究所図書館蔵）。

また、41(昭和 16)年に衆議院地方分与税法中改正法律案委員会において、青木作雄議員（興亜議員連盟）は「必要が起った場合に、急に慌てて、何時もやる政府のやり方のように、其のことの起った後からやるのだと云うことでは、此の防空の問題だけは間に合いません」と発言している⁸⁸。このような先人達の民防空に係わる、国民及び政府の危機意識の欠落からくる対応の遅れについての嘆きは、今日の国民保護の政策推進において繰り返されることのないよう図られなければならない。

E. H. カーが「歴史は過去と現在の対話である」といったことはよく知られているが、上智大学の三輪公忠名誉教授によると、実は、カーが本当に言いたかったのは、「歴史は未来と現在の対話である」ということだったとのことである。歴史、「過去」を学ぶのは、「現在」からみて「未来」のことを考えていく上で重要だからだと思われる。歴史を啜うものは歴史に泣くことになるのではなかろうか。私は、先の大戦で我が国のなしたことが全体としては愚かなことであつたとしても、その中から学び得るものを学び、活用していかなければならないと思う。

大空襲前においては、関東大震災で焼野原となり多数の犠牲者を出していたため、空襲によってそのような惨害を繰り返さないよう措置しなければならないとの問題意識が自覚されていたが、結局は焼野原となり多数の犠牲者を出してしまっている。したがって、先の大戦の大空襲の惨害を、今日の武力攻撃事態において繰り返さないようにするためには、相当の自覚をもって国民保護に遺漏なきよう措置されねばならない。

「過去」との対話を怠り、民防空のような、明らかに今日の国民保護の政策を推進する上で参考となりそうなものから学ぶ機会を逸し、あるいは「過去」との対話のみに没頭して、「未来」と「現在」の対話の視点を欠いて、国民保護に遺漏を生じるようなことはあってはならないと思われる。本考察が、できるだけ多くの、国民保護の政策の推進をされている方々の資となることを願ってやまない。

(防衛研究所戦史部事務官)

⁸⁸ 衆議院事務局「地方分与税法中改正法律案委員会議録 第四回」（1941年2月5日）『帝国議会衆議院委員会議録 128 昭和篇 第76回議会』500頁。

別図

防空計画に関する軍・行政等の関係

