

# 「人貴キカ、物貴キカ」

——防空法制から診る戦前の国家と社会——

水島 朝穂

(早稲田大学法学学術院教授)

## はじめに——NHK連続テレビ小説と防空法

皆さんのなかで、NHKの連続テレビ小説をご覧になっている方が多いと思います。私は毎回15分だけの細切れが嫌いなので、新聞小説と同様、長らく縁がありませんでした。しかし、近年、作品によっては家族に付き合っただけで途中参入する機会が増えました。例えば、あの「あまちゃん」も途中から加わり、しかし確実にハマりました。続く「ごちそうさん」も途中から。でも、ビデオに録画して何度もみるほどになりました。

「ごちそうさん」で注目されたのは、第19週（2月12日放送）からです<sup>1)</sup>。主人公の「め以子」がバケツリレーで焼夷弾を消す防空演習に遅れて参加する場面が登場します。隣組や国防婦人会の厳しい眼差しも描かれています。さらに第21週（2月28日放送）では、夫の「悠太郎」が「空襲のときは火を消さずに逃げろ」と住民に叫んで逮捕されます<sup>2)</sup>。焼夷弾の威力を隠して危険な消火活動を強制することは、安全にこだわる建築畑の役人として耐えられなかったという設定です。悠太郎の逮捕は、おそらく「戦時刑事特例法」10条1項（「戦時に際し公共の防空のための建造物、工作物その他の設備を損壊し又は其の他の方法を以て公共の防空の妨害を生ぜしめたる者は死刑又は無期若しくは3年以上の懲役に処す」）が根拠です。第22週では、3月13日の大阪大空襲が描かれます。逃げ場を失っため以子は、地下鉄の駅に逃げれば安全という悠太郎の言葉を思い出し、閉ざされた地下鉄入口の鉄扉を叩いて「開けてください、開けてっ、開けろっ」と叫ぶ。駅員は「空襲時は開けれへんのや。防空法でそう決まっとるんや」と説明する<sup>3)</sup>。だが、め以子の気迫に押されて、しぶしぶ駅員は扉を開く。め以子たちは到着した電車に乗り、空襲から逃れる……。 「ごちそうさん」の影響力は抜群でした。一般の方々の間で、「防空法」という法律の認知度が一気に上がったからです。

ところで、続く「花子とアン」の初回の冒頭シーンをご記憶でしょうか<sup>4)</sup>。3月31日放送の初回では、主

人公の村岡花子が原稿用紙に向かって万年筆を走らせているシーン。空襲警報がなり、窓をあけるとB29の大編隊。まもなく焼夷弾が屋根を突き破り、畳に突き刺さります。花子はどうしたか。すぐにバケツの水を焼夷弾に向けて何回もかける。さらに布団をその上にかぶせて消そうとするのです。そこに娘があらわれ、大切な『赤毛のアン』の原書と辞書を抱えて外に避難するということで、山梨の子ども時代のシーンに転換する。冒頭シーンは、その前まで放送されていた「ごちそうさん」の空襲シーンと重ねたもので、視聴者の頭がつながるようにする工夫だったのではないかと。なお、この冒頭シーンは、第24週第144話（9月13日放送）に再度出てきます。でも、第1話で花子がやった焼夷弾を水と布団で消そうとする行動がすべてカットされ、すぐに娘と防空頭巾をかぶって逃げるシーンになっていました。そう言えば、第1話では「花子」はもっとフケ顔にメイクされていたと記憶しており、これも違いました。「ごちそうさん」の印象が強い視聴者を「花子とアン」に自然につなげるために、脚本家の中園ミホさんが巧みに仕掛けたのが、空襲時の花子の行動だったと私は考えています。

## 1 なぜ、防空法制を問題にするのか

### 「眼差しを欠いた戦争」——民衆を標的とした空襲

第二次世界大戦の末期、全国200以上の都市が空襲を受けました。1945年（昭和20年）3月10日の東京大空襲では一晩で10万人が死亡し、2日後には名古屋、その翌日には大阪市が大空襲を受けます。終戦まで5カ月間、各地に大量の焼夷弾が投下され、街が火の海に包まれ、後には焼け野原が広がりました。死者約60万人、負傷者約43万人、被害家屋は約223万戸といわれます。

民衆が空から襲われる「空襲」の本質は「無差別地域爆撃」です。前田哲男氏は「徹底的に眼差しを欠いた戦争」と形容しています<sup>5)</sup>。誰一人として自分の命を奪う兵士の姿を目にすることのない、ひたすら上空から爆弾を投下することによってのみ行われる「空か



会場の様子

らの虐殺」です。米軍は、大都市がほぼ焼け野原になった1945年6月以降、全国57の中小都市空襲を始めました<sup>6)</sup>。攻撃すべき軍事目標が存在しないにもかかわらず、です。この空襲の理由が驚くほどビジネスライクなものだったことを、NHKスペシャル「そして日本は焦土になった——都市爆撃の真実」(2005年8月11日放映)が鮮やかに描きだしています<sup>7)</sup>。NHKオンデマンドでご覧いただければ、そのあっけらかんとした殺戮の理由に驚くことでしょう。こうした米国が行った行為はしっかりと記憶にとどめ、「忘れない」ことが大切です。ここで私がこだわりたいのは、米国による民間人を標的にした執拗な空襲によるだけでなく、実は日本側の事情によっても被害は拡大したということです。短期間のうちに60万の民間人の死。なぜ、これほど多くの犠牲が出たのでしょうか。そこには、「逃げずに火を消せ」という防空法制と、「空襲は怖くない」という「安全神話」ともいべき情報統制がありました。

朝ドラ「花子とアン」初回の冒頭シーンで、なぜ主人公は焼夷弾に最初はバケツで、次に布団で立ち向かったのか。ドラマの設定は昭和20(1945)年3月前後でしたので、後述するように、防空法改正(1941、43年)を受けて、市民は自分の家に落ちた焼夷弾に対してその家庭(地域では隣組)で立ち向かうことが義務づけられていたからです。

では、その防空法とはどんな法律だったのでしょうか。私は防空法制について、30年近く研究してきました<sup>8)</sup>。今年2月、長年にわたる研究成果をまとめ、大前治弁護士(大阪空襲訴訟弁護団)との共著で、『検証 防空法—空襲下で禁じられた避難』(法律文化社)を出版しました<sup>9)</sup>。詳しい話は本書に譲るとして、以下、空襲下で退去・避難が禁止されていたという問題を中心にお話していきたいと思います。

### 「空襲から逃げるな」という政府方針

防空法は、1937(昭和12)年に制定されます。当初は全22カ条の短い法律で、空襲の危険が現実化していない時期に、国民に防空演習や訓練の参加協力を義務づけ、戦争ムードを高揚することに主眼がおかれていました。その後、中国大陸での武力衝突の本格化や国際緊張の高まりとともに、空襲に対して市民を立ち向かわせる方針が確立していきます。

最初に避難禁止を明記した政府文書は、1938(昭和13)年3月5日に内務省警保局が発した通牒「空襲ノ際ニ於ル警備ニ関スル件」です。全国の地方長官に対して「警戒警報又ハ空襲警報発令セラレタル場合」には「原則トシテ避難セシメザル様指導」せよと指示しています。

1940(昭和15)年5月に陸軍参謀本部が発行した小冊子「国民防空指導ニ関スル指針」は、避難を認めると「避難続出、収拾困難ニ陥ル」という理由で、「風雲急ナルニ臨ミ始メテ老幼、病者、一部ノ婦女子ノミニ避難ヲ認可スル(中略)、一般的ニハ此ノ種避難ハ之ヲ認メズ」と決めました。

これらは、あくまで政府の「指導方針」であり、罰則を伴う法的義務にはなっていませんでした。しかし、当時は政府方針に背くと「非国民」呼ばわりされ、社会から排除されます。この政府方針は国民への実質的な拘束となっていきます。

### 「逃げるな」が法的義務となり処罰対象に

避難の禁止を法律上の義務としたのが、1941(昭和16)年の防空法改正(11月20日可決成立、同月25日公布)です。条文は倍増し、内務大臣が「区域と期間を限定して退去を禁止できる」と定め(8条の3)、空襲時の消火活動を義務づける規定(8条の5)や違反者への処罰規定が加わりました。この法律を具体化する内閣の勅令(今日の政令)も出されました。防空法施行令です。その7条の2は、「大臣は空襲の危難を避けるための退去を禁止できる」とありました。さらに翌月、内務大臣は通牒「空襲時ニ於ケル退去及事前避難ニ関スル件」を発し、そのなかで「退去ハ一般ニ之ヲ行ハシメザルコト」と決めました。日付は12月7日、真珠湾攻撃の前日です。老幼病者でも原則として退去させないと明記し、逃げようとする者には国家総動員法を用いて「統制」を加えると定めています。ここで注意してほしいことは、法治主義の原則からすれば、効力の序列は法律→勅令→通牒の順になります。法律が一番高い。ところが、法律で、「区域と期間を

限定」した退去禁止だったのが、勅令では「区間と期間」の限定が外れて「退去を禁止できる」だけになり、さらに通牒では「退去は一般にこれを行わせない」という厳格な禁止になっています。最も厳しいのが内務大臣の通牒ということになります。なお、違反者への法定刑は6カ月以下の懲役または500円以下の罰金(防空法19条ノ2)です。当時の教員の初任給は月55円ですから、相当高い罰金です。この処罰規定は大々的に報道され、国民への重圧となっていきます。さらに、建物の所有者・占有者だけでなく付近に居合わせた者にまで、空襲時の消火義務が課せられました(同法8条の5)。

## 2 なぜ逃げる事が禁止されたのか

### 戦争継続意志の確保

それにしても、なぜ都市からの退去を禁止したのか。戦争を遂行する立場にたってみれば、逆に退去させて戦闘要員や労働力を保全するほうが得策とも思えますが、政府は、みすみす国民を空襲の猛火に飛び込ませて命を失わせ、国力を低下させます。なぜでしょうか。

その答えは、帝国議会における佐藤賢了・陸軍省軍務課長(後に陸軍中将。東京裁判でA級戦犯、終身刑判決)の演説からうかがえます。

「空襲をうけたる場合において実害そのものは大したものではないことは度々申したのであるが、周囲狼狽混乱に陥ることが一番恐ろしい、またそれが一時の混乱にあらずしてつひに戦争継続意志の破綻といふことになるのが最も恐ろしい。(中略)敵の空襲を受けるに従ひ、ますます対敵観念を振り起して戦争継続意思を彌が上にも昂揚培養してゆくといふ方策に出ているかなければならぬと考へてゐる次第である。」(衆議院防空法中改正法律案特別委員会・1941年11月20日)

この演説から分かるとおり、政府が恐れたのは人命が失われることではなく、国民が戦争協力を消極的になることでした。戦争遂行のためには、国民に最後まで「空襲は怖くない、逃げる必要はない」と信じ込ませる必要があったからです。

なお、空襲の実害が「大したものではない」という佐藤の言葉はまったくのたがひです。すでに日本政府は中国の重慶や錦州への猛烈な空襲を実施していましたし、第一次大戦やスペイン内戦の実態調査によって甚大な被害実態を把握していました。彼は米国駐在

武官の経験もあり、米軍の砲兵隊での部隊経験もある、陸軍内では知米派としてならした人物でしたから、米軍の軍事能力を知らないはずはありません。佐藤は、わかっている嘘をいっていたとしか思えません。

### 焼夷弾は怖くない——情報統制と「安全神話」

政府が「逃げるな」と命令するだけでは、防空法の目的は達成できません。もし人々が空襲の恐怖を想像したら、法律を破ってでも逃げる人が続出するでしょう。そこで政府は、「空襲・焼夷弾は怖くない」という宣伝と報道統制を行います。

陸海軍が定めた「昭和18年度 防空計画設定上ノ基準」には、今後の戦況として「大ナル機数ヲ以テ反復空襲ヲ受クルノ虞アル」という予測が書かれています。しかし、そのことは「作戦上ニ及ホス影響ヲモ考慮シ、一般ニ対シ伝達ヲ行ハザルモノトス」として隠されました。

いざ空襲が起きて、その被害実態は徹底的に隠されました。1943(昭和18)年4月15日、内務省が定めた「敵襲時 地方庁ニ於ケル報道措置要領」は、空襲時の報道は「特高課」が統制すると定め、軍と官公署の発表以外の報道記事はすべて事前検閲を受けるものとしたのです。

その後、新聞紙上には、「焼夷弾は恐れず消せ」(朝日新聞・1944年11月5日付)、「たちまち消し止めた焼夷弾」(同・11月25日付)、「焼夷弾は手袋をはめて掴めば熱くもなんともない」、「素早く焔に突撃せよ」(同・12月1日付)などの記事が躍ります。多数の死者数や、広大な焼け野原の写真は全く掲載されません。

こうした防空法と情報統制の下で、市民は紙でできた「砂袋」や、はたきのような「火叩き」を使った無意味な消火活動を強制されました。隣組は、空襲時に逃げる者がいないか監視します。

全国に400万部が頒布された政府発行冊子「時局防空必携」の解説には、「足手まといになる人々を退去させる。それ以外の者は退去の観を全く一掃し、全国民が国土防衛にあたるべし」(難波34・陸軍中佐、1941年11月)という言葉がおどりと、さらに「必携」(1943年8月)の巻頭には、「私達は御国を守る戦士です。命を投げ出して持場を守ります」という「防空必勝の誓」が掲げられました。守るべきものが完全に倒錯していることがわかります。

### 3 非合理的で非科学的な行為を義務づける

#### 防空壕は床下に作ること

戦時中の思い出として、現在存命の方々は「防空壕」と「防空頭巾」を挙げる人が多いです。しかし考えてみれば、綿を入れた防空頭巾で、爆弾や焼夷弾による衝撃や火焰、熱風を防ぐことはできません。物資窮乏のため鉄製のヘルメットを用意できず、家にある布や綿で頭巾を作るしかなかったのです。防空壕についても、安全な避難場所として十分な数が整備されることはありませんでした。それどころか、政府は簡易で危険な一時的な「待避施設」を作らせる政策をとっていました。

かつて防空壕は、原則として「敷地内の空き地に設ける」、「家屋の崩壊、火災等の場合、速やかに安全地帯に脱出し得る位置に設けること」とされていました（内務省「防空壕構築指導要領」1940年12月24日）。ところが1941年の防空法改正で消火義務が法定されると、防空壕をめぐる方針も大転換します。防空壕は床下を掘って設置することが原則とされ、その呼称も「防空壕ではなく待避所とする」と定められました。設置目的は避難のためではなく、爆弾や焼夷弾の投下と同時に「迅速に（待避所から）出勤して自衛防空活動に従事し得ること」とされました（内務省「防空待避施設指導要領」1942年7月3日）。

内務省が作成した冊子『防空待避所の作り方』（1942年8月）には、待避所の設置場所について、「家の外に作るか、家の中に作るか、二つの場合が考えられますが、一般には家の中に作った方が……一層便利であると思ひます。また、外にいるよりも家の中にいる方が、自家に落下する焼夷弾がよく分かり、応急防火のために出勤するのも容易であると思へます。」と記載



講演を行う水島教授

されています。しかし、焼夷弾の落下を床下で察知したときには、すでに猛火に包まれて脱出不可能な状態になっているわけで、これは本当に信じがたい「安全神話」というべきでしょう。

#### 非科学的で危険な消火方法——「火叩き」

人々を焼夷弾に立ち向かわせる際、内務省が奨励したのは、「火叩き」です<sup>10</sup>。これは当時の非科学的な消火方法を象徴しています。『防空絵とき』（大日本防空協会・1943年）の図解を見ると、「短柄のものは長さ1メートル位、長柄のものは長さ2、3メートル位の竹か棒に棕櫚繩か檻襖繩等を取りつけて作る」とあり、これで猛烈な火炎に立ち向かえというわけです。

そもそも焼夷弾を叩く距離まで近づくこと自体が危険なことです。燃焼剤（黄燐やテルミットなど）が付着した個所を叩くと、燃焼剤が跳ね跳んで衣服に付着して大火傷や皮膚損傷を起こしてしまう。危険で科学的根拠のない「消火」方法が、政府によって公的に流布されたわけです。

### 4 空襲による犠牲を拡大した防空法の運用

#### 都市残留の精神主義

1944年7月には内務省・軍需省など五省の「中央防空計画」で策定されます。その136項に「退去は原則として一般にこれを行はざるものとする」と明記されていました。翌年1月10日付の政府広報誌の『週報』428号には、次のような記述があります。

「爆弾なんていふものは、落ちて外国と違い、日本のこういう土地及び建物の状況では被害は大して多いものじゃない。」

「焼夷弾なんか絶対怖くないものであるといふことを各人が認識して貰ひたいと思ひます。」

「焼夷弾は恐ろしいものじゃないといふ感じを皆に持たせる。そうして、どうして消したらよいかといふことを徹底させることが一番必要だと思ひます。」

政府広報を通じて、このような非科学的な「安全神話」と根拠のない精神主義が喧伝され、人々は空襲下で危険な状況に置かれることになったわけです。

さらに1月19日の閣議決定「空襲対策緊急強化要綱」には、防空活動や軍需工場勤務などの担当者を「戦時緊要人員」として、その地方転出防止のため「強力な

る指導を行い、職域死守の敢闘精神を高揚させ、必要に応じて防空法又ハ国家総動員法による強制徴用を含めた措置をとって都市残留を確保する方針」が打ち出されました。

まさに、軍人ではなく一般国民が、政府によって強制的に空襲下に残留することを余儀なくさせられたわけです。戦場の軍人に対して「戦陣訓」による「玉砕」の強要<sup>11)</sup>を行った政府・軍が、民間人に対しても同じような発想で臨んだわけでは

### 東京大空襲の後も、方針は不変

一晩で10万人が死亡した東京大空襲(1945年3月10日)。その被害を目の当たりにしても、政府は方針を変更しませんでした。空襲の当日、小磯國昭首相は「敵は今後ますます空襲を激化させてくる。敢然として敵の空襲に耐えることこそ、勝利の近道である」とラジオで演説します。新聞紙上にも「逃げるな、守れ」(毎日新聞戦時版1945年3月28日付)という見出しが見られます。

東京大空襲の翌月(4月20日)には、次の要綱が閣議決定されました。

「現情勢下ニ於ケル疎開応急措置要綱」

人員疎開ニ付テハ、(一)老幼妊産婦・病弱者、(二)疎開施設随伴者、(三)集団疎開者、(四)前各号以外ノ罹災者及強制疎開立退者ヲ先ヅ優先的ニ疎開セシムルモノトシ、右以外ノ者ノ疎開ハ当分ノ間之ヲ認メザルモノトス。

疎開という名目で都市から逃げることも制約され、市民は襲いかかる焼夷弾と爆弾の下に縛り付けられたのです。

### 青森空襲の悲劇——配給物資を停止すると脅す県知事

「終戦」の1カ月前の7月14日に、米軍は青森港周辺や青函連絡船を空襲し、連絡船の多くが沈没、座礁しました。その6日後に、B29から伝単(空襲予告ビラ)がまかれ、そこには、青森を含む11都市が列挙され、数日中にこれらの都市を攻撃すると書かれてありました。青森市民は青函連絡船の空襲を目の当たりにして、郊外に避難を始めました。ところが、金井元彦青森県知事は避難する市民に対して、「7月28日までに青森市に帰らないと、町会台帳より削除し、配給物資を停止する」と通告したのです。青森市も同様の通告を市民に向けて出しました。

地元紙『東奥日報』7月21日付は、「敵機来襲に怯えて自分達一家の安全ばかりを考へ、住家をガラ空きにして村落や山に逃避した市民に対し、青森市では市の防空防衛を全く省みない戦列離脱者として「断」をもつて望む事になつた」と非難しました。青森市の外の町に避難していた人々は続々と市内にもどってきました。食糧配給が停止されれば生きていかれません。町会台帳からの削除は「非国民」のレッテルとなり、市民にとっては空襲の恐怖を上回る重圧となったわけです。逃げるよりも青森市内に戻った方がましだと、市民の多くが7月28日の期限までに市内に戻ってきました。

まさにその期限とされた7月28日の夜、青森市上空にB29約100機があらわれ、574トンの焼夷弾を投下。市内は大炎上し、728人が死亡しました。

知事や市長が発した通告の法的根拠は、防空法8条の3に定める「退去禁止」の命令を出す権限が、防空法施行規則9条の2により県知事(地方長官)にも与えられていたことによるものです。空襲予告ビラが投下された後、市民は「危険だから避難せよ」ではなく、危険の迫る市内にもどれと命令されたわけでは、やむを得ず危険な市内にもどる選択をした人々が命を失いました。防空法はいったい何を守るのか。ここには、「守るべきもの」をめぐる本末転倒性が如実にあらわれています。

### 5 「命が大切だから逃げろ」と主張した議員がいた

「人貴キカ、物貴キカ」——貴族院議員の気迫の質問

東京大空襲の翌日(3月11日)、帝国議会が開会しました。開会の冒頭、小磯國昭首相は本土決戦への覚悟を説き、「国民悉ク戦列ニ就キ、断ジテ我が国体ト我が国土トヲ護リ抜カンコトヲ要望スル」と述べました。空襲の犠牲となった国民への謝罪は一言もありません。3月14日に開かれた貴族院本会議の秘密会議では、大達茂雄内務大臣による空襲被害状況の報告を受けて、大河内輝耕議員が「人貴キカ物貴キカ」と追及し、次のように質問したのです。

「此ノ次ハ東京ガ全部ヤラレルカモ知レヌ、恐ラクヤラレルデセウ、其ノ場合ニ人ヲ助ケルカ物ヲ助ケルカ、ドッチヲ助ケルカ之ヲ伺ヒタイ、私ハ人ヲ助ケル方ガ宜イト思フ、……ソレガ宜イトスレバ、一ツ内務大臣カラ十分ニ徹底スルヤウニ

隣組長ナリ實際ノ指揮ヲスル者ニ言ッテ戴キタイ、火ハ消サナクテモ宜イカラ逃ゲロ、之ヲツ願ヒタイ」

これに対する大達内相の答弁は、「ドウモ初メカラ逃ゲテシマフト云フコトハ是ハドウカト思フノデアリマス」という素っ気ないものです。人命救助を優先すべきとは決して言いません。それでも大河内議員は引き下りせず、「逃げ場所ヲ予メ作ッテ置クト云フコトハ御答ガナイヤウデアリマスガ」と批判して、次のように続けます。

「私ノ御尋シタイノハ、第一ノ避難場所、夜火災ガ起ツたら何処へ逃ゲテ行クト云フコトノ場所ナンデス、其ノ場所ノ設備ガ十分デナイ、例ヘバ逃ゲテ宜イヤウナ場所ニ余計ナ建物ガアッテ見タリ、余計ナ設備ガアッテ見タリスル、サウ云フモノヲ綺麗ニシテ、何時デモ受入レラレルヤウナ態勢ニシテ置キナスツタ方ガ宜カラウ…」

大達内相は、「特ニ避難場所トシテ広場ヲ作り或ハ邪魔ナ物ヲ取除ケテ置クト云フ、斯ウ云フ所迄ハ致シテ居リマセヌ。」という冷淡なものでした（以上、貴族院秘密会議事速記録集・下巻）。民選の衆議院議員の多くは大政翼賛会推薦議員として政府に異を唱えなくなった時代に、貴族院に良識と気骨のある議員が存在したことは記憶にとどめられるべきだと思います。

#### 衆議院でも「防火力、退避力」を問う

実は衆議院でも、貴族員での大河内質問の4日後、3月18日に、安藤正純議員が「防火力待避力、物が主デアルカ、人が主デアルカ」と述べて、次のように質問していました。

「防火ニ見切りヲ付ケテ、待避ニ勇ナルコトモ亦帝都ヲ護ル所以デナクテハナリマセヌ…〈中略〉…勇敢ニ奮闘シタ人が、多ク劫火ノ犠牲トナリマシタノハ、是ハ忠実ニ平生訓練セラレタル所ノ、機動的運用ノナイ防火ノ方針ヲ守リ通シタ結果ニ外ナラナイノdeal…〈中略〉…政府ハ国民ガアノ帝都下町ノ廢墟ニ立ッテ、是ガ政府ノ施策ノ残骸ダト歎声ヲ発スルニ顧ミテ、此ノ人心ノ不安ヲ速カニ一掃シナケレバナラナイ…」(衆議院本会議・1945年3月18日)

空襲後も人心は平静だと強調する政府側に対して、焼け跡の廢墟を「政府の施策の残骸」だと嘆く被災者の声を対置したのが安藤議員でした。彼は大政翼賛会には加わらず、最後まで批判的な姿勢を崩しませんでした。気骨を感じさせます。しかし、この安藤質問に対する大達内務大臣の答弁は、相変わらず消火活動の奮起を求める内容でした。

#### 逃げ遅れる仕組み——防空法の構造的問題性

国際法上、民間人に対する無差別砲撃（爆撃）は禁止されていました。しかし、米軍がやったことは、都市部の民間人に対する国際法違反の大量殺戮です。この事実は動きません。しかし、同時に、日本政府が国民に対して消火を義務づけたことの重大な結果についてもしっかり認識する必要があります。多くの国民は「空襲時に逃げてはならず、防火活動に従事しなければならない」という意識を植え付けられ、そのために「私は家を守るから、子どもたちだけで逃げなさい」という形で命を失う例が数多く語り伝えられています。「逃げ遅れた」というよりも、「最初から逃げることを断念させられて火の海に取り囲まれた」ということの方が実際に近いでしょう。「逃げ遅れる」仕組みこそ、空襲被害における防空法のもつ構造的、本質的な問題性といえましょう。

## 6 大阪空襲訴訟で問われた防空法

#### 裁判所も認定した防空法の問題性

戦争の最終局面において、空襲で焼け野原になった東京で、二人の議員が防空法の本質的な問題性を認識し、政府に対して「命が大切だ」という立場から政策の変更を迫っていました。このことから、防空法に基づく仕組み（防空法制）の破綻は明らかでした。戦後、そのことを裁判所に認定された訴訟があります。23名の空襲被害者が国に対して謝罪と補償を求めて提訴した「大阪空襲訴訟」です<sup>12)</sup>。

2008年12月の提訴から、2014年9月の上告棄却まで裁判は6年にわたりました。結果として原告敗訴となりましたが、防空法制や情報統制について詳しく事実認定がおこなわれ、戦時中の政策の問題点が判決理由のなかで指摘されました。

私もさまざまな形でこの訴訟に関わりました<sup>13)</sup>。大阪地方裁判所に意見書を提出し、法廷で2時間かけて証人尋問をされました<sup>14)</sup>。研究室にある防空関係の歴史資料も数多く提出しました。書類は箱に詰めて送り

ましたが、焼夷弾は新幹線で大阪に持っていきました。でも、裁判所は、爆発のおそれがあるといって（火薬が入っていないのに）、焼夷弾の法廷への持ち込みは認めませんでした。

この訴訟では、弁護団の大前治弁護士の炯眼によって、空襲被害と防空法制の関係について掘り下げた検討が行われました。

### 防空法を肯定的にとらえた裁判例

ところで、かつての裁判例には、防空法を肯定的に評価するものもありました。1976年8月に提訴された名古屋空襲訴訟の控訴審判決です。そこでは、防空法制について「社会一般の被害の拡大を防止することを目的とするもの」と認定されていました<sup>15)</sup>。

実際は、国民は防空法によって守られたのではなく、「命を投げ捨てて持場を守れ」と命じられました。そのことを看過した判決です。原告側の主張と立証にも限界があったのでしょう。防空法の規定は「退去を禁止できる」というだけですから、この法律の存在を指摘するだけでは、逃げるができなかったという事実認定まではいきません。

大阪空襲訴訟の弁護団はこの判決の轍を踏むまいとして、防空法だけでなく勅令や通牒の存在、さらには情報統制、隣組制度、防空壕などの政策や社会の実情を明らかにし、市民がおかれた危険な状況を立証しました。裁判所に提出された防空法関連の証拠は140件のほりまします。その立証が、次に述べる詳細な事実認定につながります。

### 空襲被害者を救済する法的構成

戦争を起こした政府が、空襲で損害を受けた市民に対して補償をすること。これは当然のように思えます。諸外国では、元軍人が民間人かを問わず戦争被害者へ補償するのが一般的です。ところが日本には、原爆被爆者、沖縄地上戦の犠牲者、シベリア抑留帰還者などへの補償は（不十分ながら）存在するのですが、空襲被害者への補償は存在しません。そして、そのことが違憲・違法だと主張するのは意外に難しいのです。補償を義務づける憲法規定がないからです。

そこで大前氏ら弁護団は、「救済法を制定しないこと（立法不作為）は違憲である」、その根拠として「戦時中に国が防空法制や情報統制を実施して国民を危険な状態においた」という作為（先行行為）に基づき、戦後に空襲被害者を補償する法律を制定する義務（立法作為義務）が生じると主張しました。この法律が存

在しないために、補償を受けている元軍人と受けていない空襲被害者の間には著しい不平等が生じており、憲法14条に違反する。これが原告側の主張の結論部分です。

### 一審判決による防空法の認定

大阪空襲訴訟の一審判決は、提訴から3年目の2011年12月7日に言渡されました<sup>16)</sup>。40頁ある判決文の前半で、防空法制や情報統制について詳しく事実認定されています。

防空法の条文のほか、「退去ハ一般ニ之ヲ行ハシメザルコト」という内務大臣通牒の原文を引用したうえで、「被告が、太平洋戦争を開始し、（中略）防空法を改正して退去を禁止できる場合を定め、原則として退去をさせないようにする趣旨の指示を直接的又は間接的に行い、隣組として防火活動をすることを求めるなどして、事前退去をすることが事実上困難といい得る状況を作出したことなどは、前記認定事実から認められる」と認定しています。

さらに防空壕政策の推移を述べたうえで「安全性の低い待避施設が全国で設置されるようになった」と認定しています。

情報統制についても根拠法令を示しながら認定していきます。将来的な空襲予測が公表されなかった事実とともに、「現実に空襲が開始された後も、新聞等ではその被害の実態は正確に報道されず、空襲被害者が、報道等によって他の空襲被害の実態を正確に知ることができない状態にあった」という事実が認定されました。

防空法制について、ここまで詳細に、しかも問題性を指摘しながら認定した判決は、裁判の歴史のなかで初めてのことです。前述の名古屋高裁判決とは大違いです。一般市民が危険下におかれたことが認定された以上、戦後補償において軍人と民間人に重大な格差を設ける合理的理由がないと結論づけてほしかったところですが、残念ながらそう簡単に原告の勝訴とはなりません。

大阪地裁は、空襲被害者には軍人のような国との「特別な関係」が存在しなかったこと、元軍人との扱いの差異が「明らかに不合理」とまではいえないことを理由として、空襲被災者に対する補償義務（救済法の立法義務）を否定したのです。

### 国側の反論を排斥した控訴審判決

原告は大阪高裁へ控訴しました。控訴審では、国側

は余裕の表情かという、そうではなく、一審判決を強く批判して「疎開は認められていたから都市から退去できた」など新たな主張を繰り広げたのです。よほど防空法制についての事実認定が手痛かったのでしょうか。

約1年の審理を経て言い渡された控訴審判決は、防空法制について詳細な認定を維持したうえで、国側の主張に対して反論までしたのです<sup>17)</sup>。これは驚きました。

まず、疎開により都市から退去できたという主張に対しては、「当時の疎開政策は、あくまでも国土防衛の目的から策定されたものであり、生産、防衛能力の維持に必要な人材に対しては、疎開を原則として認めないものとし、これらの者に対しては身を挺して防火に当たるよう求める一方で、上記防空に足手まといとなるような老幼妊産婦病弱者は優先的に疎開させるという方針を同時に示しているものであり、無条件に国民の疎開を推し進めるものではなかった。」と判断。これまで一般には知られていなかった歴史的な事実が控訴審判決によって認定されました。

また、退去が困難であったことについて事実認定を追加し、「少なくとも開戦当初は、一般的に退去を行わせないという方針を掲げ、隣組として防火活動に従事することが国民の責務であるといった思想を植え付けるなどして、事前退去をすることが事実上困難といえる状況を作成していた」と判示しました。「思想を植え付け」という言葉を用いているところに、戦時中の国策への批判的な意識がうかがえます。

さらに空襲に関する情報統制については、次のような指摘もしています。

「昭和19年12月1日付け朝日新聞に、小幡防空総本部指導課長の談話として、焼夷弾は手袋をはめて掴んで投げ出せばよいとの記事が掲載されるなど、総じて、当局が、民間防空として初期消火に積極的に当たらせるなどの目的から、焼夷弾の脅威を過少に宣伝していたことがうかがわれ、これを信じて早期に避難せず初期消火に当たった国民が、その分危険な状況に置かれた。」

このように控訴審では、一審よりも丁寧に事実関係を認定しています。一審と同様に国側を勝訴させる場合、「その余を判断するまでもなく……」として簡単に切り捨てる例もありますが、大阪高裁はそのような形をとらず、敢えて国側の主張に反論しているのです。

判決の終わり近くには、次のような言葉が出てきます。「控訴人（原告）らが主張するように、空襲被害者と軍人軍属等との間に、ある種の類似性があることを考慮しても……」。

ここは重要です。敵の攻撃にさらされる危険下におかれた点で、原告らと軍人との間に「ある種の類似性がある」と裁判所は認めたに等しい。そこまで国を追い詰めたのです。ところが、やはり簡単には勝訴できません。結局、一審判決と同様に、補償の不存在が「著しく不合理であることが誰の目にも明らか」とはいえないとして、大阪高裁は控訴を棄却しました。

### 従来の「戦争損害受忍論」は否定

大阪空襲訴訟の判決には、もう一つ重大な意義があります。それは、「戦後補償の不存在が違憲となることはない」という戦争損害受忍論が採用されなかった点です。

かつて名古屋大空襲訴訟の最高裁判決は、次のように判示しました<sup>18)</sup>。すなわち、「戦争犠牲ないし戦争損害は、国の存亡にかかわる非常事態のもとでは、国民のひとしく受忍しなければならなかったところであって、これに対する補償は憲法の全く予想しないところというべきであり、したがって……その補償のために適宜の立法措置を講ずるか否かの判断は国会の裁量的権限に委ねられるもの」であるから、「上告人らの前記主張にそう立法をしなかった国会ないし国会議員の立法不作為につき、これが前示の例外的場合（筆者注・違憲となる場合）に当たると解すべき余地はない」と。つまり、戦後補償については完全に国会の自由裁量に委ねられ、補償の不存在が違憲となる「余地はない」というのです。しかし、再び戦争の惨禍を起さなことを政府に義務付けた日本国憲法が、政府の行為による戦争被害の補償に関知しないとは考えられません。この最高裁判例を変更させることも、弁護団の重要課題でした。

大阪空襲訴訟の一審・控訴審は、最高裁と同じような完全自由裁量論は採用しませんでした。大阪高裁は最高裁と似た言い回しで「戦争損害に関する補償は憲法の各条項の全く予想しないところ」として国会に広汎な立法裁量を認めましたが、そこから先が大きく違ったのです。戦後補償について到底看過できない著しい不平等状態が生じる例外的な場合には「憲法に違反するに至る」と述べ、次のように判示したのです。

「戦争損害を受けた者の中で、戦後補償という

形式で明確に補償を受けることができた者と、戦後補償という形式での補償を受けることができない者との間に生じている差異に関し、全く平等原則違反の問題を生じないとはいえず、このような補償に関する立法行為の内容ないし立法不作為が、憲法14条1項に違反すると判断されることがあり得ることは、原判決を補正して引用した前記説示のとおりである。」

回りくどい言い方で、違憲となるハードルを高く設定していますが、それでも、違憲となる「余地はない」から「あり得る」へと、わずかながらも司法府の扉は開きました。これは重要な変化です。

#### 一般戦災被害者援護法制定への足がかりに

大阪高裁が新たな判断基準を示した以上、上告審では最高裁としての明確な判断が期待されました。しかし、控訴審判決の1年8カ月後に出されたのは、「上告理由にあたらぬ」というだけの三行半の決定でした<sup>19)</sup>。

上告棄却は原告・弁護団にとって残念な結論です。しかし同時に、最高裁の決定によって、空襲下の市民が危険な状態におかれたという大阪地裁・高裁の認定が覆ることもありませんでした。このことは、空襲被害者への補償立法を求める運動にとって重要な足がかりとなります。

#### むすびにかえて——防空法を論ずる現代的意義

今日の講演を通じて最後に強調しておきたいことは、防空法と空襲被害の問題は過去の話ではないということです。来年の戦後70年を前にして、戦傷病者戦没者遺族等援護法(1951年)の適用を受ける軍人・軍属でもなく、また、原爆被爆者援護法(1994年)の適用を受ける被爆者でもない、一般の空襲被害者、「一般戦災被害者」に対する国の援護の仕組みを上げることが緊急の課題となっています。地方自治体レベルでは、沖縄において、現行の戦傷病者戦没者遺族等援護法のもとで、学童未満の者(6歳未満)も、「戦闘参加者」として処遇対象にしています。日本弁護士連合会は、第15回人権擁護大会(1975年11月、名古屋)において、「民間戦災者に対する援護法制定に関する決議」を行い<sup>20)</sup>、日弁連立法対策センターで「民間戦災者に対する援護法」の研究を行っています。2010年8月には「全国空襲被害者連絡協議会」が結成さ

れ<sup>21)</sup>、「空襲被害者援護法」制定を求める運動が展開されています。翌年6月には、「空襲被害者等援護法(仮称)を実現する議員連盟」も結成されました<sup>22)</sup>。大阪空襲訴訟における一、二審判決が認定した防空法の問題性は、こうした援護法制定の根拠を充実させる一助になることは間違いありません。戦後70年を迎える来年こそ、空襲被害者を含む民間の戦災者を救済する立法を実現することが求められています。「国益」や「国家の名誉の回復」ばかりに関心をもつ総理大臣のもとでは、戦後補償や民間戦災者援護の分野での前進をはかることはかなりの困難を伴うでしょうが、戦後70年という、まさに「いまでしょ」ということを強調したいと思います。

ここで強調したいもう一つの問題は、「未来の空襲被害者」を出さないということです。最初の方でも述べたように、私は長年にわたって防空法制に注目してきましたが、これを研究しようと思ったのは、民衆が戦争に動員され、犠牲になっていく法的メカニズムを明らかにしたかったからです。国家権力が単に上から力で強制するだけでは民衆を戦争に動員することはできません。むしろ、民衆の側から自発的に、積極的に、時には過激に協力していく仕組みと仕掛けがつけられていくことに注意する必要があります。

近年、北朝鮮のミサイルの「脅威」や、中国の「脅威」が喧伝されていますが、何を守るのか、そのための手段はいかなるものが適切なかの議論をすり抜けて、「ミサイル防衛」(MD)という形での軍事的対応が前面に押し出されています。「武力攻撃事態対処法」にいう「武力攻撃災害」から国民を「守る」ための「国民保護法」が制定され、個人、家庭、町内会(自主防災組織)、地方自治体を組み込んだ「武力攻撃災害」対処の仕組みがつけられつつあります。災害対策基本法の法的枠組みに沿って、そこに憲法9条との関係で鋭い緊張関係にある「武力攻撃」への対処を組み込もうとしているわけです。戦争は天災ではなく、典型的な人為的行為(人災)です。一般の消防や災害救援システムを細部にわたって軍事的観点から組み換えていく狙いを見抜くことが求められています。

そうしたなかで、この国は、喧伝されていた「武力攻撃災害」ではなく、「3・11」という未曾有の大災害にみまわれました。大地震と巨大津波という自然災害と、原発事故の「複合災害」(田中正造流に言えば、東日本大震災と福島原発事故の「合成(複合)加害」)です<sup>23)</sup>。震災からの復旧も復興もまだまだ進んでいないのに、新たな巨大災害、首都直下型巨大地震などに

対する国民の不安感に便乗して、国家的危機管理体制を強化する動きも進行しています。そこでは、「守るべきものは何か」をめぐって、防空法制で問われた根本的問題が、形を変えて再び問われ直されようとしています。防空法制と一体となって展開された空襲における情報統制は、原子力発電をめぐる安全神話や、特定秘密保護法の問題点とも微妙に重なってきます。

冒頭で紹介したNHKの二つの連続テレビ小説（「ごちそうさん」と「花子とアン」）で扱われた防空法の問題は決して過去のことでなく、現在とこの国の未来にかかわる問題であることを強調して私の話を終わりたいと思います。

## 《付記》

本稿は、2014年8月30日、立命館大学土曜講座における同名のタイトルの講演を再構成し、加筆したものである。大阪空襲訴訟については、講演後の最高裁決定（9月11日）についても加筆した。この訴訟部分については、大前治弁護士（大阪空襲訴訟弁護団）の協力を得た。記して謝意を表したい。

## 【注】

- 1) 以下の叙述は、水島朝穂のホームページ「平和憲法のメッセージ」の「直言」（「NHK連続テレビ小説『ごちそうさん』」2014年3月17日付（<http://www.asaho.com/jpn/bkno/2014/0317.html>）参照。大前治ホームページ（<http://osakanet.web.fc2.com/bokuho/index.html>）参照。
- 2) 大前「NHK朝のテレビ小説『ごちそうさん』—主人公の夫・西門悠太郎さんが逮捕される!」（<http://osakanet.web.fc2.com/bokuho/gochisosan.html>）参照。
- 3) 同「禁じられた地下鉄への避難」（<http://osakanet.web.fc2.com/bokuho/tikatetu.html>）参照。
- 4) 水島朝穂「直言」（「NHK連ドラ『花子とアン』と防空法—大阪空襲訴訟最高裁決定にも触れて」）2014年10月6日付（<http://www.asaho.com/jpn/bkno/2014/1006.html>）参照。
- 5) 前田哲男『新訂版・戦略爆撃の思想—ゲルニカ、重慶、広島』（凱風社、2006年）26頁。「空襲」と「空爆」の言葉の違いを踏まえ、市民をターゲットにする攻撃方法への私の批判として、水島「直言」（「平和における『顔の見える関係』」）2013年9月30日付（<http://www.asaho.com/jpn/bkno/2013/0930.html>）参照。
- 6) 奥住喜重『中小都市空襲』（三省堂、1988年）参照。
- 7) [http://www5a.biglobe.ne.jp/~t-senoo/Sensou/nihon\\_shodo/nihon\\_shodo.html](http://www5a.biglobe.ne.jp/~t-senoo/Sensou/nihon_shodo/nihon_shodo.html)
- 8) 水島「『有事法制』研究と『民間防衛』」和田英夫他『現代における平和憲法の使命』（三省堂、1986年）がこのテーマについての最初の論文。水島「『内なる敵』はどこにいるか—国家的危機管理と『民間防衛』」『三省堂ぶっくれと』115号（1995年5月）。連載「防毒マスクが似合う街—防空法制下の庶民生活①」同116号（1995年7月）、「防空法と防空訓練—②」同117号（同年11月）、「住民管理の細胞『隣組』その1—③」同118号（1996年3月）、「住民管理の細胞『隣組』その2—④」同119号（同年6月）、「命よりも『御真影』が気にかかり—⑤」同120号（同年9月）、「地上の暗黒 灯火管制と法—⑥」同121号（同年11月）、「退去を認めず—⑦」同122号（1997年2月）、「守るべきものは何か 防空法制の終焉—⑧」同123号（同年4月）参照。『三省堂ぶっくれと』の連載は、ここから全文を読むことができる（→<http://www.asaho.com/jpn/sansei/index.html>）。
- 9) 水島朝穂・大前治『検証 防空法—空襲下で禁じられた避難』（法律文化社、2014年）。水島「直言」（「『検証 防空法—空襲下で禁じられた避難』のこと」）2014年2月17日付（<http://www.asaho.com/jpn/bkno/2014/0217.html>）参照。なお、本書について紹介したものとして、『中国新聞』2014年2月20日付オピニオン面「『防空法』があった時代」、『日本経済新聞』3月3日付一面コラム「春秋」、『東京新聞』3月3日付「ニュースの追跡」欄「空襲に避難を禁じる異常—戦時下の『防空法』」、同3月4日付コラム・鎌田慧「安全神話の危険」、『信濃毎日新聞』3月9日付一面コラム「斜面」など。また、書評（水島宏明）『法学セミナー』2014年7月号136頁、書評（山内敏弘）『法律時報』86巻10号（2014年9月号）119-122頁、書評（牛田守彦）『歴史地理教育』10月号92-93頁など。
- 10) 水島「直言」（「向田邦子と防空法—火叩きによる消火」）2014年10月17日付（<http://www.asaho.com/jpn/bkno/2014/1017.html>）参照。
- 11) 水島朝穂『戦争とたたかう—憲法学者・久田栄正のルソン戦体験』（岩波現代文庫、2013年）237-243頁参照。
- 12) 大阪空襲訴訟の判決は、大阪訴訟弁護団のホームページでも読むことができる（<http://osakanet.web.fc2.com/osakakusyu/>）。第一審：大阪地方裁判所平成20年（ワ）第16178号 2011年12月7日判決（『判例時報』2176号52頁）、控訴審：大阪高等裁判所平成24年（ネ）第398号 2013年1月16日判決（『訟務月報』59巻12号3046頁）、上告審：最高裁判所第一小法廷平成25年（オ）第804号 2014年9月11日決定（判例集未掲載）。
- 13) 水島「直言」（「退去を禁ず—大阪空襲訴訟で問われたこと」）2011年8月15日付（<http://www.asaho.com/jpn/bkno/2011/0815.html>）参照。

- 14) 大阪地裁民事17部における水島朝穂早大教授証人尋問(2011年2月28日)(<http://osakanet.web.fc2.com/osaka-kusyu/syomen.html>) 参照。
- 15) 名古屋高裁1983年7月7日判決(『判例時報』1086号111頁)。
- 16) 大阪地裁2011年12月7日判決(『判例時報』2176号52頁)。  
水島「直言」(「大阪空襲訴訟地裁判決の意義」)2011年12月19日付(<http://www.asaho.com/jpn/bkno/2011/1219.html>)参照。
- 17) 大阪高裁2013年1月16日判決(『訟務月報』59巻12号3046頁)。
- 18) 最高裁1987年6月26日判決(『判例時報』1262号100頁)。
- 19) 最高裁2014年9月11日決定(判例集未登載)。
- 20) 日本弁護士連合会人権擁護大会宣言・決議集([http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/civil\\_liberties/year/1975/1975\\_2.html](http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/civil_liberties/year/1975/1975_2.html))参照。
- 21) <http://www.zenkuren.com/index.html>
- 22) <http://www.geocities.jp/jisedainitakusu/20110615.html>
- 23) 水島朝穂『東日本大震災と憲法—この国への直言』(早稲田大学出版部、2012年)参照。同「緊急事態における権限分配と意思決定—大規模災害を中心に」日本公法学会編『公法研究』76号(有斐閣、2014年)1-21頁参照。