

災害の政治経済学の展開と課題

宮 入 興 一

はじめに

自然災害の原因は、直接的には地震、台風、豪雨、噴火のような自然現象である。しかし、こうした自然現象が災害となるのは、そこに人間社会が存在するからに他ならない。自然災害による被害の規模と質は、その自然現象の強さだけでなく、むしろそれを受ける被災主体である人間社会の集住の態様、都市や農村の規模と構造、防災施設や防災システム等の、人為的・社会的原因によって規定されている。また、自然災害は、その地域の経済活動や産業構造、人びとの生活様式、コミュニティと家族の態様、階層構造などの社会経済的性格によっても、被害の状況が異なる。

資本主義が高度に発展すると、大量生産大量消費の普及が、そのための社会的生産・生活手段の大規模な集中をもたらし、被災対象を増大させる。利潤本位の企業行動と、その意向をうけた国や自治体の行政政策は乱開発を生み、自然破壊や災害を多発させる。コンビナートや巨大過密都市の集積は都市災害の危険を著しく増大させ、災害の人災化と被害の大規模化の要因となる。その一方、災害の社会的結果は、高齢者や障害者、子供、また、低所得の勤労者、自営業者、外国人労働者のような生物的、社会的、経済的弱者ほど被害が激しく、そこには、災害の階級性や地域性が現象している。

このように、自然災害はたんなる自然現象ではなく、むしろ自然現象を契機とした社会現象であり、災害問題は社会問題であるといつてよい。自然災害は、住民の生命、身体、健康および財産を侵害し、自然と国土を破壊し、国富を損失させる。また、災害は、被災地の人間社会や地域経済に重大な損害と影響を与え、かつ公共部門、とくに被災地の管理主体である自治体の行財政運営にも大きなインパクトを及ぼす。したがって、自然災害の研究には、被災する側の人間や人間相互の社会経済的諸関係、地域の政治・管理システム、国と地方の政府間関係などの社会的、政治的、経済的な考察を抜きにしては考えられないのである。

にもかかわらず、政府や官僚らの災害観は、いぜんとして自然災害を、「未曾有」の不可抗力な自然現象に起因するとしたあれこれの「天災論」に執着している。なぜなら、天災論は、自然災害に対する政府や行政の責任と負担を回避する絶好の隠れ蓑となるからである。根強くはびこるこの種の天災論を一掃することが、災害論の出発点でなければならない。そのためには、災害現象の社会現象としての側面が、すなわち社会問題としての災害問題の実態とその原因及び発生

構造が解明され、その上で、問題解決の方途が追究されなければならないのである。

しかしながら、従来、自然災害の研究は、災害の発生過程の物理的な側面に重点をおく自然科学分野の研究や、あるいはハードな防災土木施設の建設や改良、災害の情報、伝達といった技術工学分野の研究が中心であった。もちろん、そうした災害研究の多くは有用であるし、また災害の予測や予知及び防災にとっては不可欠であるとさえいえよう。とはいえ、災害の都市化など、最近の社会的情勢の変化や、自然災害の政治・経済・社会との関連の深化は、しだいに社会科学や人文科学からのアプローチをも強く要請するようになってきた。もっとも、こうした社会人文科学からの自然災害の研究も、従来は、専門の研究者が少ない上に、その多くは災害時の予警報、情報伝達、避難体制、社会組織の防災力といった社会学や社会心理学、人間行動学などからの研究が中心であった¹⁾。

その一方、災害の社会科学の一翼を担うべき災害の政治経済学の深化は遅れている。かつて、佐藤武夫らは、学際的研究の成果として『災害論』（1964年）を公刊したが、後述のように、ここでは、災害現象を社会経済的性格からとらえ、災害を社会構造、経済構造と関わって解明することの重要性が指摘された。佐藤らの労作は、戦争直後の連年にわたる大規模災害のもとでようやく盛んになった社会科学的な災害研究の成果をいわば集大成し、かつ自然災害のほか、公害等をも含めて災害の一般論を展開しようとした画期的な業績であった²⁾。しかしながら、それ以降、高度経済成長によって地域開発問題、水資源問題、それに公害問題などが重要かつ緊急な地域問題として登場するもとの、社会科学からの災害論はむしろ活力を維持できず、停滞していった。

その原因の1つは、戦争直後に頻発したような大規模な自然災害が、1960年代の高度成長期以降には相対的に減少し、以前ほど大規模な災害が発生しなかったからであろう³⁾。他方、高度経済成長政策とその矛盾が顕在化するもとの、災害論より、むしろ地域開発論や、それにつづいて公害論が活発になっていった。しかし、これによって災害論が不必要となったわけではないであろう。むしろ、高度経済成長の過程で、自然災害の激化の可能性は、潜在的には一層多面的に深められていたとさえいえるからである。社会科学からの災害論が活力を失ったもう1つの原因は、むしろ、災害論そのものの中にもあろう。災害の都市化や、災害の多様化、長期化、災害問題と環境問題との相関などの災害現象の新たな展開について理論的に深化させ、また災害対策においても、有効な代替案を提示することが、後に述べるように、その後の災害論では十分には行われてこなかったと思われるからである。

財政学を含む広義の政治経済学の領域においても、鳥恭彦や宮本憲一らごく少数の論者が災害問題に関するいくつかの論文を発表された以外は、その後の研究の進展は遅れた。災害問題に関してわずかになされた調査研究も、台風や豪雨などによる一過性の災害が、地域の経済活動、とくに農工商などの産業分野に及ぼす被害や影響についての調査が中心であった⁴⁾。もっとも、阪神・淡路大震災以後は、一転して自然科学系だけでなく、社会科学系、とりわけこれまできわめて手薄であった経済学の分野でも、多数の震災関連の調査報告書や論文が出されるようになった。しかし、その多くは、いまだ災害の実地踏査や事例報告の段階にとどまっている⁵⁾。その一方、近い将来の東海地震や首都圏直下の大地震の切迫性も警告されている。今日、従来の災害研究をふまえて、災害の政治経済学を格段に発展させ、深化させることが、緊急の課題として求められているのである。

本稿の目的は、以上のような現状にある災害の政治経済学の遅れをとり戻し、その活力を再び回復させる一助となることを目指して、あらためて、災害の政治経済学の歴史的な発展過程をたどり、その理論的展開の成果と到達点を確認し、今後の課題を提起することにある。そのために、以下、第1節では、災害の政治経済学において戦前の先駆者ともいべき寺田寅彦、平野義太郎、近藤康男らの災害論を検討する。第2節では、戦後の災害の政治経済学の展開過程を、島恭彦、佐藤武夫、宮本憲一、木村春彦らの災害論の考察をとおしてあとづけ、これらをふまえて、第3節では、災害の政治経済学の今後の課題について提起したい。

1. 戦前における災害の政治経済学の先駆

災害論の研究は、まず、災害そのものの実態調査からはじまる。しかし、石井素介は、同じく実態調査とはいっても、戦前は、「災害誌、災害記録という素朴な段階」にあり、「より社会経済的な観点に立った分析」へと進展するのは戦後になってからであると指摘している⁶⁾。その上、戦前においては、そうした災害誌や災害記録も、多くが主として技術官僚や警察によるごく表面的な報告資料をほとんど唯一の基礎データとし、部分的・事例的な調査以外には、詳しい科学的調査は行われていなかった。このため、素因としての自然現象と、結果としての災害現象との関連については、自然現象の大小と災害現象の大小とを機械論的に等置させたり、自然災害をさまざまな天災論に帰着させるものが多かったのである。

しかし、自然災害において、災害素因の強弱大小と災害程度の強弱大小とは、経験的にみても必ずしも等置することはできない。例えば、同程度の豪雨や地震がある地域を襲ったとしても、その地域が都市か、農村か、それとも人里離れた原野であるかなどによって災害程度は大きく異なるからである。むしろ、被害をうける側の人間や財貨、社会の状況、防災対策などの被災主体の在り方こそが、災害の強弱大小を左右する主要な要因となっているいっても過言ではない。その意味では、災害研究には、災害素因を研究する学問領域と、社会的災害要因を研究する学問領域とにおける、広範かつ自由で学際的な共同研究が不可欠なのである。しかし、戦前のように研究者も少なく、学問研究の自由や表現の自由も抑制されていた時代には、災害現象を社会現象とし、その原因や責任を行政の施策や資本の行動に求めるような社会科学的な災害研究の探究と蓄積は非常に困難であったと言えよう。とはいえ、そうした戦前の大きな制約状況のもとでさえ、災害の社会科学や政治経済学の先駆となる研究業績は、少数ながらも存在していたのである。

(1) 寺田寅彦の災害論と災害進化論

災害の素因である自然現象と災害現象とを区別し、また災害が文明の進歩につれ進化するという災害進化論を最初に唱えたのは、物理学者であり文学者でもあった寺田寅彦である。寺田は、関東大震災（1923年）の被災地を实地踏査し、その後、災害についての多数の論文やエッセイを残している。「災害雑考」（1935年）では、「地震の現象」と「地震による災害」とを区別し、「現象の方は人間の力でどうにもならなくても『災害』の方は注意次第でどんなにでも軽減され得る可能性がある⁷⁾」ことを指摘した。また、「天災と国防」（1934年）では、「文明が進めば進むほど天

然の暴威による災害がその激烈の度を増す⁸⁾とする災害の進化論を唱えた。災害の進化がおこるのは、文明が進むにつれて自然を征服しようとする野心を人間がもつようになり、種々の営造物をつくるのが、そのようにして自然の暴威を封じこめたつもりでも、「どうかした拍子に檻を破った猛獣の大群のように、自然が暴れ出して高樓を倒潰せしめ堤防を崩壊させて人命を危うくし財産を減ぼす」からである。つまり、災害を進化させる契機は、「天然に反抗する人間の細工」であり、もう1つは、文明の進歩につれ電気・通信・交通網などで社会全体が「高等な有機体」⁹⁾となって、一部の小さな障害もたちまち全体に有害な影響を波及するからである。

このように、寺田の災害論は、自然現象と災害現象とを区別し、かつ災害を人間や社会のあり方と関係させて、自然法則を無視した開発や、都市インフラの有機的結合の高度化が災害を進化させる要因とした。こうして、寺田の災害論は、世間に横行する単純で機械論的な天災論に対して、社会科学的視点をもとり入れた科学的な災害論の先駆となったのである。

しかし、それでは、なぜ文明が進むほど災害も進化するのに、平生からの防衛策が一向にできないのか。それは、いつ来るか分からない災害の心配よりも明日の糧の心配の方がより現実的だからであろう、と寺田は言う。そのため、災害が来ると生命財産を失うにきまっている場所でも、繁華な市街が発達し、何10万人もの集団が利権の争闘に夢中となる。これが、人間を支配する法則だという。だが、その結果は、「古今東西を通ずる歴史がほとんどあらゆる災難の歴史である」という事実から見て、今後少なくとも2千年や3千年は昔からあるあらゆる災難を根気よく繰返すものと見ても大した間違いはない¹⁰⁾として、災害防衛に対する悲観的な懐疑論に帰着してしまうのである。

しかしながら、地震のような自然現象とこれによる災害現象とを区別し、自然現象の方は人間にとって不可抗力でも、災害現象の方は人為的にどんなにでも軽減の可能性があるとした先述の寺田の科学的な命題と、この悲観的・懐疑的な災害不可避論とは矛盾している。なぜ、寺田の災害論は、こうした自家撞着に陥ってしまったのか。それは、「いつ来るか分からない災害の心配よりも明日の糧を」という人間の心理の一面だけをとりだし、それを人類の歴史と文化を貫いて人間社会を支配する普遍的な法則であるかのように考えたからである。しかし、それは、人間の心理の一面ではあっても全部ではない。また、それは歴史的に不変でもないであろう。現に、古今東西の歴史は、「災難の歴史」であると同時に、水害・冷害・干害・震災などの災害を軽減する人間の努力と営為の歴史でもあったからである。

しかも、今日、災害を軽視した開発や都市インフラの高度化が災害を増大させ、進化させる要因であるとしても、この都市開発や都市計画を主導するのは、たんに人間一般ではなく、資本主義の企業やその意思を体した国家や自治体に他ならない。すなわち、今日の災害現象の増大や進化には、資本主義の体制の特徴や各国の政治経済システムの差異などの社会的諸条件が反映せざるをえないのである。寺田の災害論は、一方で自然の現象と災害とを区別し、災害の進化と災害軽減の可能性を示すという科学的命題に到達しながら、しかし他方では、経済社会の条件や体制の相違、災害軽減に対する人民の営為と運動などの側面を看過ないしは軽視し、災害の要因をまったく人間心理の一面に帰着させることによって、悲観的な懐疑論に陥ってしまったといえよう。

とはいえ、今から60年以上も前に、災害が社会的現象であり、それが進化する一方、軽減の可能性をもつことを示唆した寺田の慧眼は、今日なお高く評価されてよい。21世紀を向かえようと

する今日でさえ、日本の政府や行政官僚は、依然、あれこれの自然災害＝天災論の妄想に固執しているからである。しかも、その場合、重要なことは、災害の社会的な要因を、寺田のようにたんに人間心理の一面に一元的に還元してしまうのではなく、その基礎にある、社会経済システムや体制のより具体的な特徴と事実とそくして、災害現象を総合的に捉えることであろう。そうすることによって初めて、社会的現象としての災害の原因と発生・拡大のメカニズムを体系的に解明することが可能となるからである。また、このような方法によってのみ、災害を防除、軽減すべき具体的な諸方策を得ることができるからである。しかも、自然災害の発生・拡大とその防御の基礎にある社会経済システムや社会体制は、歴史的に変化し発展する。寺田の災害進化論は、災害規定因としてのこうした社会経済システムや社会体制の歴史的発展と結びつけて探究されなければならないであろう。

(2) 平野義太郎の自然災害論

自然災害が歴史的、社会経済的な性格をもつとする認識は、すでに寺田寅彦の災害論にもみられた。この認識は、ほぼ同時代、1934年の室戸台風災害や、30年代前半に東北地方を毎年のように襲った冷害凶作をめぐる先駆的な業績のなかで、社会科学の視点からさらに鋭い形で考察された。平野義太郎の自然災害論や近藤康男の農業災害論がそれである。

平野義太郎は、『中央公論』に掲載された論文「自然災害と無産階級」において、死者行方不明者3,066人、住家の損壊9.3万戸、浸水家屋40万戸という、明治以来の水害の中で最大の犠牲者と被害を出した室戸台風災害が、大阪府下の極貧者層（方面委員によって認定された「カード階級」＝受給貧民層）に最大の被害を与えたことを分析している¹²⁾。なぜ、受給貧民に属する極貧者層が災害の最大の犠牲者となったのか。それは、平野によれば、大阪は、わが国四大工業地帯の1つ、「軍需工場の心臓部、飢餓ダンピング的商品の生産地」として、そこでの資本蓄積が進むほど産業予備軍である相対的過剰人口が増大する。その一方、この極貧層の労働者街には古く建てられた安普請の腐朽老廃家屋が圧倒的に多く、その上家主が修繕をしないので、惨害を被りやすいというのである。また、極貧層の長屋は絶えず資本主義都市の周辺部に追いやられる。しかし、そこは低平湿潤の地であって、一度雨が降れば下水があふれ、家屋が浸水するのが常例であるにもかかわらず、排水は無整備のままに放置されているからである。平野は、こうした自然災害と無産階級との関係は、風水害だけでなく、他の自然災害にも共通した特質であることをも示唆している。こうして、「自然災害は社会条件の欠陥のうちに激発せられ、且つ、階級関係に対して異なった影響をおよぼし、経済的破綻の表現となる。」¹³⁾と結論づけている。

この平野の指摘は、今日、災害の階級性および地域性と呼ばれる災害の社会現象の本質を、室戸台風による戦前最大の工業都市・大阪の極貧層（受給貧民）の被害の実態に即してはじめて明らかにした先駆的な業績といってよい。この論文が書かれてから数十年後の今日、たとえそれが「極貧層の長屋」ではないとしても、埋立地や河川、海岸に近接してつくられた中低所得者向きの住宅地が、一度大雨にあうと浸水の危険におかされやすいことは、平野の時代と現象は幾分異なっても、本質にはかわりがない。また、災害の素因が台風と地震の違いはあっても、今回の阪神・淡路大震災において、被災し倒壊、焼失した住宅の多くが、中低所得の勤労者や小零細業者、引退した高齢者らが集住するインナーシティの老旧住宅や、地盤の悪い埋立地、崖地の住宅地で

あって、被災者が主として生物的、社会的弱者に集中していたことも共通している。平野の分析は、資本制的蓄積の運動のもとにある産業都市の実態と関連させて自然災害の階級性と地域性を明らかにし、これによって、自然災害における被害の本質的性格分析について、経済学の見地から大きな端緒を開いたものとして評価されよう。しかし、その一方、平野にあっても、自然災害が発生・拡大していくメカニズムや、災害の事前・事後を含む防災対策のあり方の問題については、いまだ考察されていなかった。

(3) 近藤康男の農業災害論

昭和初期に北日本を中心に続発した冷害や干害などの災害現象の分析をもとに「農業災害論」を展開したのは近藤康男である。近藤は、農業災害は、これを「経済問題として取り上げるならば、突発する天災としてではなく、生産力の問題として理解せねばならない」として、「災害は農業の属性であるという考え方が誤りであること、それは農業生産が遅れた状態にあることと関連なしには理解し得ないこと、従って災害は人為によって或程度防ぐことが出来る、少なくとも被害の程度は相当の範囲に於て左右されるものである¹⁴⁾」ことを論証しようとした。「換言すれば災害は低い社会状態乃至は惨めな生産様式の結果生じるものであり、生産的費用の増投によって災害は本質的には克服され得るものである。かかる生産的費用投下を阻害し不可能とする要因の芥除が生産力発展のための本道である¹⁵⁾」というのが、農業災害についての近藤の結論であった。

たとえば、寒冷という気象現象が冷害という災害を生むことは確かであるが、寒冷に強い品種を選択することによって、冷害は軽減することができよう。しかし、そうした品種は平均より少収量品種であることが多いので、これを選択できるのは経済的に余裕のある少数の篤農家だけに限られる。一般の農家は、寒冷に弱いよりも多収量の品種を選ぶ。このため、かえって深刻な冷害をうけ、長期的には低収量となってしまふ。「農家の困窮状態が冷害の原因」となるというのである。そうであるとするれば、種々の形態で農業に投資することこそが、災害に対する真の恒久策である、としている¹⁶⁾。

近藤の「農業災害論」における先駆性は、第1に、災害を農業の属性であるとする従来の単純な天災論、機械的災害論に対して、農業災害が、農業の生産力と生産様式という社会的経済的要因と深く関わっていることを明らかにし、これを通して、天災論の謬説を克服すべき批判的観点を措定したことであろう。第2に、災害が人為的経済的要因と深く関連しているとするれば、災害は人為的に防止ないしは少なくとも軽減できるし、そのためにはこれを妨げている要因を除去することが本筋であるとして、農業における災害対策の方向性をも示唆したことである。

しかし、その一方、近藤説では、農業における有力な災害対策の1つが農業生産力の引上げであるとしても、この生産力引上げの障害となっている社会的要因、とくに農政の政策主体や地主・小作の生産関係については深い分析は行われなかった。また、農業災害対策となるべき農業生産力増強の政策手法についても抽象的立論にとどまっていた。これらは、この著作の執筆が、すでに本格的な戦時体制期に入っているもとので、生産力説的な妥協を余儀なくされたためかもしれない。なお、農業災害とそれ以外の自然災害との関係についても不明であった。

以上のように、戦前における災害の社会科学、とくに政治経済学の視点からの災害研究はいまだ始まったばかりで多くの不十分性を残していた。とはいえ、寺田寅彦、平野義太郎、近藤康男

らの災害論は、地震や台風、寒気などの自然現象に災害の原因を直接・間接に帰着させてしまうそれまでの天災論の海の中で、その謬論を克服すべき羅針盤として、科学的な災害論研究の方向を呈示したのであって、そのことの意義はまことに大きいといわなければならない。また、戦後に佐藤武夫が指摘したように、平野や近藤らの知見は、「災害は本質的に克服されうるものであるが、生産関係がそれを妨げている¹⁷⁾」、という命題に基本的に到達していたといえよう。こうして、災害論の研究は、はじめて社会科学の確かな礎石を据えられたのである。

2. 戦後における災害経済学の展開

第2次大戦直後には、大規模な水害が各地で頻発した。戦後の科学的方法に基づく災害実態調査は、これらの水害調査からはじまったといわれている¹⁸⁾。水害は、その規模と社会的影響の大きさからして極めて重要であるにもかかわらず、その実態の究明、ことに発生構造の解明は最も立ち遅れていたからである。しかし、それらの調査研究も、重点は災害の自然科学や技術工学分野におかれ、調査の組織も官僚制の枠内に縛られたものが多く、そのため、災害の社会経済学分野からの解明は弱いか、あるいはほとんど欠落していた。また、戦前、研究や表現の自由も少なく、人的資源や資料面でも、大きな制約のもとで書かれたわずかな論文も、研究の蓄積としては一般化を阻まれ、そのことはまた、戦後の社会経済学分野の災害研究に引きつがれる上でも、大きな障害となっていた。

(1) 島恭彦の「災害の政治と経済」論

戦後のこうした困難な状況のなかで、地域経済の不均等発展に注目し、地域経済が地方財政を規定していることを論証した島恭彦は、『現代地方財政論』において、大資本が支配する鉱工業部門に対する農林水産業など第一次産業のはなはだしい立ち遅れが、生産力の荒廃と災害の発生との悪循環をもたらしているとして、その論理を解明した¹⁹⁾。すなわち、大資本の支配する鉱工業部門の発展は、他方で国土の広大な地域に未開発の後進地域を残存させ、その地域を資本に対するたんなる原料、食料の供給基地として停滞させた。戦後、植民地の資源を喪失した独占資本は、地主富農と結びついて原料採取部門に進出し、そのため、後進地域の一部では、山林資源の過伐、廃棄物による森林の枯死、地盤の沈下崩壊、工場や道路の濫設等、資源の枯渇や荒廃が起きている。しかも、生産諸力の地域的不均等は、資源の未開発の地域と資源枯渇の地域を交錯させる。こうした生産力と資源に対する対策、資源の利用・培養・保存の政策や計画は欠如しており、それが本来生産力に転換すべき資源を逆にエネルギーに転化し、災害を頻発させる。その上、その災害の発生も地域的に不均等であって、遅れた従属的な地域の被害を甚大にし、その生産力をいよいよ荒廃させるのである。こうして、公共事業の地方配分にしても、一般公共事業とは逆に、災害復旧費においては、東北地方等の後進地域ほど高くなる傾向がある、としている。

この論理は、後の論文ではさらに深化させられ、自然災害が地域社会における支配従属関係、ことに土地所有の問題と結びつけられ、その結果、地主的な土地所有の制度が農村の貧農部落や開拓部落の人びとを山崩れや水害をうけやすい危険な地域に住まわせ、被害を拡大させていると

した。そのことは、災害と階級分化の関連をみればいっそう明白になる。すなわち、災害は階級の分化を促進し、逆に階級の分化は災害の影響を歪めるからである。しかも、自然災害は、村の貧農階級をいっそう貧しくするだけでなく、反対に村内の有力な階級にはむしろプラスになるように作用する。なぜなら、自然災害は、災害復旧等の公共事業をとおして、山林地主や土建業者などの地域の支配層や官僚および政治家らによる地域支配関係を強め、彼らによる財政基盤の濫用と寄生の温床を用意するからである。そのため、破壊的、寄生的な「災害政治」と対決する以外には災害問題は解決できない、としている。²⁰⁾

島の所論は、戦争直後から高度成長期にかけて頻発した大規模な台風災害などの農村災害の発生・再生のメカニズムを、経済社会関係、とくに階級分化との関連で解明した。また、災害復旧公共事業をめぐる政官業の癒着体質など、今日にまでもつながる災害の政治経済システムの特徴をえぐりだした点でも先駆となった。こうして、島は、災害復旧をめぐる地域支配と財政資金濫用の温床の打開方向を、住民による災害対策運動の全国的拡大に求めようとしたのである。

しかし、その一方、島の所説の中心はいまだ農村災害にあった。そのため、高度経済成長期以降に重大化するような都市災害の原因や、その災害構造の解明にまではおよばなかった。また、災害対策基本法のもとに、その後制度的にも順次に整備されてくる国の災害対策と税財政構造との総体関係を明らかにする課題も後に残されたのである。

(2) 佐藤武夫の災害論

戦後の日本は、相次ぐ台風や豪雨によって洪水にみまわれ、戦中・戦後の森林の乱伐と荒廃、治山治水の事業の遅れと技術への過信、洪水地域への無防備な接近などによって、水害が激発した。そのため水害の調査研究も盛んとなった。²¹⁾ こうした水害研究を総括し、しかも震災・冷害などの水害以外の自然災害のほか、大気汚染、水質汚濁、地盤沈下などによるいわゆる「公害」をも含めて、災害の一般論としての展開を試みたのは、佐藤武夫らの『災害論』であった。

佐藤は、諸種の災害現象の分析から、災害を、「人間とその労働の生産物である土地、動植物、施設、生産物が、なんらかの自然的あるいは人為的要因（破壊力）によって、その機能を喪失し、また低下する現象」²²⁾ であると定義した。また、災害現象は経済現象と密接不可分であるとした。経済活動自体が被害対象となる人間や労働生産物を増加させる一方、災害をおこす要因（破壊力）をも増大させるからである。²³⁾

その上で、災害を生む基本構造を、災害の素因、必須要因、拡大要因という「災害の三大要因」によって説明した。すなわち、「素因」とは、それがなくては災害が発生しない第1次要因であって、水害に対する台風・豪雨・高潮、震災に対する地震などの自然現象と、その他に失火や汚濁物の廃棄などの社会現象があったとした。しかし、素因なしには災害は発生しないが、素因があっても必ずしも災害になるとは限らない。これに対して、「必須要因」とは、素因を災害にしてしまう要因である。それは、台風や高潮に対する弱い堤防、地震に対する脆弱な建物など、防災施設・防災対策の欠如や不十分性であって、それらはもっぱら社会的要因としている。しかし、素因に必須要因が重なり、災害が発生しても、それだけで災害の規模は決まらない。災害を激化させる要因が別にあるからである。例えば、1954年の伊勢湾台風の高潮災害では、広範囲な地盤沈下をともなうゼロメートル地帯の存在が災害の規模を大きくした。このように、災害を激

化し、拡大させる低湿地とか、脆弱な地盤、老朽化した木造家屋や市街地の密集、無秩序な都市空間の利用などが、災害の「拡大要因」であるとした。拡大要因は、自然的なものもあるが、むしろ社会的な性格が強いとされている。²⁴⁾

さらに、こうした災害発生の基本構造を被害の社会構造としてみると、災害のダメージは貧困者や弱者ほど激しく、逆に、富裕者には弱く、彼らの利益を得る機会とさえなる。資本主義社会では政府も企業も富裕層の立場にたつので、災害対策には熱心でなく、災害は再生産される。したがって、災害を防ぎ軽減するためには、災害に耐えられなくなった労働者・農民・勤労市民など被災主体の災害対策にたいする強い要求なしには政府の対策も進まないとして、災害対策の運動の主体と方向性をも示唆したのである。²⁵⁾

以上のように、佐藤らの災害論は、それまで経験的に明らかにされてきた災害の本質を理論的に総括し、かつ災害の発生・拡大の要因とメカニズムについて、自然科学だけでなく、社会科学とくに経済学の観点をも総合して、災害の基本構造を理論的に解明した。また、災害対策の方向と、それを実現していく運動の主体をも明らかにした。ここに、戦後の災害論は、総合科学論としても、運動論としても、一つの画期的な到達点を記したといつてよいであろう。

その一方、佐藤らの災害論には、いくつかの問題点や追究されるべき課題が残されていたことも見落とされてはならない。

第1に、佐藤らの災害論では、災害の素因には地震のような「自然的素因」と大気汚染のような「社会的素因」とがあるとして「素因」を2つに区別しながら、結果としての「災害」については、「自然災害」と「公害」という概念区分をあえてさけ、「社会制度がつくり出した災害」として一括して取り扱っていることである。²⁶⁾ たしかに、災害をこのような広義の概念として捉えることは重要であろう。なぜなら、自然災害は不可抗力な「天災」ではなく、むしろ必須要因と拡大要因によって誘引される社会的現象であり、その意味では、自然災害も、社会的災害としての公害と共通性をもつからである。しかしながら、他方で、自然災害と公害には相違性があることも看過されてはならない。自然災害の素因である台風や地震は、今後は地球環境問題などとの関係も無視できないとはいえ、当面は、人為的の及ばぬ自然現象として与件とせざるをえない。これに対して、公害の素因である大気汚染や水質汚濁などは人間の活動、とくに企業活動が素因であって、人為的に排除可能か、少なくとも減らすことはでき、たんなる与件ではないからである。ところが、佐藤は、「素因は排除することはできない。単に自然的素因だけでなく、社会的素因もまた排除できない。」²⁷⁾として、「自然災害」の素因と「公害」の素因を同質の、排除不可能なものとして扱っている。しかし、公害については発生源対策、すなわちその素因を排除・削減することこそがまずなによりも重要である。公害を災害一般に解消すれば、公害独自の対策も住民運動もおこせないか、極めて限定的な歪んだものとなってしまおう。逆に、自然災害にとっても、独自の災害対策や防災・復興運動は大きく制約される。自然災害と公害とを、広義の災害の概念に含めることは大切であるが、しかし、そうした共通性と共に、両者はそれぞれ独自性をもつものとして、相対的に区別して捉えられなければならないのである。²⁸⁾

第2に、佐藤は、災害の発生機構について、「素因—必須要因—拡大要因」の三大要因をあげていた。例えば、「素因」である台風や高潮に対して、十分な防潮堤をつくっておかないことが「必須要因」となって災害が生じ、防潮堤の背後にゼロメートル地帯がひろがり、そこに労働者

の住宅が密集していることが「拡大要因」となって被害を激化させる、というのであった。この論理は、災害には必ず社会的な必須要因があり、それが引金となって、拡大要因と相乗しながら被害を増大させていくという、災害の発生・拡大の現象論的なプロセス論としては正しいであろう。しかし、災害発生全体の構造からみると、災害の要因論としても疑問が残る。

例えば、かりに強固な防潮堤が完成したとしても、防潮堤に無防備に近接して住宅や事業所などの密集市街地が拡大し、野放図な開発や地下水の汲み上げが増加すれば、地盤沈下はすすみ、ゼロメートル地帯は一層拡大して通常の大雨でさえ排水ができず、環境は悪化し、湛水の危険性は高まる。しかも、こうした災害の拡大要因を放置したまま、100年に一度のような巨大な高潮にみまわれ、災害が発生すれば、その被害は空前の規模に達するであろう。すなわち、堤防を強化して災害の必須要因を排除したつもりでも、災害の拡大要因を放置したり、逆に強めてしまっている限り、災害はかえってはるかに巨大な規模で襲いかかってくるのである。こうして、災害の必須要因と拡大要因とはたがいに関連しあいながら、ともに地域の内部に災害を引きこむ「誘因」となっている点では共通している。このように、必須要因と拡大要因は総合して捉えた上で、対策がとられねばならないのである。この点を強調したいのは、堤防の増強などの必須要因対策はある程度進められても、他方、防災まちづくりなどの拡大要因対策は、前者とは切断して捉えられ、対策の遅れることが多いからである。その意味では、必須要因と拡大要因とは、前者を技術的な「発生誘因」、後者をその「拡大誘因」として区別した上で、共に災害の「誘因」として統一的に捉えることが重要であろう。

なお、災害発生後の避難・救助体制、復旧・復興体制等が不十分であったり、それらに欠陥がある場合には、被害は激化し、複合化しながら拡大していくことになる。こうした災害発生後の行財政の制度・運営を含めた災害対策システムの欠陥は、災害を事後的に拡大する「派生因」として把握し、対策を講じていく必要がある。以上のように、災害を構造論的視点から見ると、災害の要因は「素因－誘因－派生因」として捉えることが妥当であると考えられる。

第3に、災害問題に対応すべき災害対策論の展開がまだ不十分だったことである。これは、佐藤らの関心の中心が災害現象の科学的把握にあり、そのためにはなによりもまず、災害現象の分析と災害構造の理解に傾注したことと無関係ではないであろう。しかし、災害論の深化がなぜ必要かといえ、それは、たんに災害現象の分析と解説にあるのではなく、むしろ災害をなくし、減らしていくための災害対策システムの構築にこそある。この観点は、佐藤らの問題意識のなかにも鮮明にあったはずであるし、災害論が人間社会との密接な関連のなかでしか存立しえないものである以上、むしろ必然とさえいえよう。しかし、佐藤らの災害論では、災害対策論の展開はまだまだ不十分さを残していた。例えば、①国や自治体を中心にとられてきた従来の災害対策について実態調査や分析が十分でなく、とくに社会科学的視点の大切さを指摘しながら、災害対策の制度・運用・行財政システムの問題点、予算や財政の分析などは遅れていた。②現行の災害対策に代わるべき対案やシステム改革案の提示が不十分であった。③先行的に現れはじめていた都市災害についての論及にも乏しい、等である。

とはいえ、以上のような幾つかの問題点や課題を残しながらも、佐藤らの災害論が、戦後の日本の科学的な災害研究の前進にとって画期的な意義をもったことは否定できない。災害研究は、これらの成果と評価のうえに、批判的に、その残された問題や課題にとりくまなければならない

いのである。

(3) 宮本憲一の都市災害論

資本主義の大量生産、大量消費の商品経済が波及し、資本や人口の集中集積にともなって都市化がすすみ、無計画な自然利用が全国土に及ぶと、環境は破壊され、公害や災害の危険性は大きくなる。こうした都市化の時代に、安全性を無視ないし軽視した設備投資や開発がおこなわれ、企業や国・自治体が基本的都市施設を整備せず、防災対策をおこたると、人命や健康、公私の財産に大きな社会的損失が生じる。こうした被害のうち、社会経済的原因を第1次原因とする公害とならんで、台風や地震のような自然現象を第1次原因として生じる自然災害が、社会的災害と複合しておこす都市災害の拡大について究明したのは、宮本憲一である。

宮本は、今日の都市災害の特徴について、環境破壊という社会的災害と自然的災害とが複合して災害の可能性を増大させ、また、死者のような不可逆的な絶対的損失をまねきやすく、被害に階級性が生じるにもかかわらず、公共機関が安全のための防止策をとらないことにあるとしている²⁹⁾。また、国土保全のための整備の遅れと歪み、安全の科学の立ちおくれが災害の防除を妨げているとし、今後の災害対策の課題として、災害危険予想図の作成、災害発生源の未然防除、過去の被害の全面救助、災害防止のための住民運動の発展などをあげている³⁰⁾。そこでは、1959年の伊勢湾台風災害、63年の北陸豪雪災害、64年の新潟地震災害等の調査研究にもとづき、災害問題を地域問題、とくに都市問題として捉え、これに対応すべき災害対策の課題が究明された。

ここに、現代の災害問題が地域問題、ことに都市問題の一環として把握されたことの意義は重要である。なぜなら、第1に、戦後の日本では、高度成長を転機にかつてなく急速に都市化が進み、さらに大都市圏が形成され大都市の時代に入るとともに、災害の都市化現象が決定的に重要となったからである。戦後日本の全国人口に占める都市人口の比率は、1945年にはまだ27.8%であった。しかし、その後、1955年には56.6%と半数を超え、1975年には75.9%、1995年には78.1%と、都市人口は戦後半世紀の間に激増した。また、三大都市圏の人口も、全国比で1960年に37%、75年に45%、95年には50%に達した。さらに近年では、農村においても都市化の傾向が著しく進んでいる。こうして、国土全体が急速に都市化していくなかで、新しいタイプの災害が出現し、災害現象が変化、多様化して災害の都市化の様相を強めながら被害拡大の可能性を増大させている。こうして、都市災害の分析は現代災害論の要諦とならざるをえない³¹⁾。

第2に、そうであるとすれば、災害問題の解決は、たんに狭義の防災施設の整備や防災の技術的対策だけではすまされない。それは、国土政策や地域政策、とりわけ都市政策の広い視野のなかで解決されなければならないからである。これは、換言すれば、災害の都市化現象が重要性をおびてくるもとので、災害を社会のなかに引きこみ被害の発生と拡大の誘因として作用する社会的要因を、地域政策や都市政策の一環として除去し、削減していくことが、災害対策の基本となるということに他ならない。すなわち、災害にあいやすく、災害に弱い地域や都市の構造と体質を、災害にあいにくく、災害に強い構造と体質に、総合的な地域政策や都市政策の構築をとおして実現していくことであると言えよう。

このようにみると、宮本の都市災害論は、都市災害の新たな展開と重要性をふまえて、それを解決すべき災害対策の課題を都市政策の視点から提起し、防災に役立てようとするものであった。

それは、島や佐藤らの災害論において残された都市災害の解明の課題を、都市経済論の観点から究明し、発展させたものとして高く評価されなければならない。もっとも、宮本説では、より広範な環境問題や都市問題が研究の中心テーマとなっていたこともあって、災害の類型化や都市災害と農山村災害との異同と連関、災害問題と地方財政との関係、災害対策に独自の事前・応急・事後の政策体系の構築など、災害の政治経済学のより構造的、体系的な検討は後に残された。

(4) 木村春彦の災害対策論

佐藤武夫らの災害論の問題意識と方法を批判的に継承し、総合的、実践的な災害対策論を展開したのは環境地学者の木村春彦である。木村は、各地の災害の調査研究に基づき、自然科学だけではなく人文社会科学など諸科学を総合し、防災や減災の対策をより実効ならしめる実践的な災害対策論を提起しようとした。

木村は、論文「災害総論」において、その構想を以下のように要約している。

すなわち、災害は種類も内容も多様であるので、災害の本質をとらえるためには災害の全体系を系統的に構造化して理解する必要がある。その時に必要なのは、「災害は社会現象である」という災害観である。なぜなら、「このような災害観こそが防災に実践的に結びつく災害観だからであり、総合科学的災害論を体系化するための軸として最も重要」だからである。しかし、従来の災害研究は、災害発生の「物理的なメカニズムの解明に重点がおかれ、社会科学的もしくは総合科学的な観点からの研究が少ない。その理由の1つは学問や教育体系が役所と同様、専門縦割り方式をとっており災害研究においても災害という多面的な現象の一面だけを研究する傾向が強いからである³²⁾」、としている。すなわち、木村によれば、災害は加害要因が同じでも、被災地の地域性格や歴史的な社会状態の変化によって被害の規模や内容は異なってくる。そのため、災害には地域性や歴史性があらわれ、文明の進歩や生産手段の発展とともに災害は進化する。また、社会の階級性を反映して災害の階級性が現われる。災害の原因については、いろいろな段階の原因が複雑にからみあっているため、災害発生条件となる自然と社会のしくみが詳細に分析されなければならないが、「この場合しばしばおこる誤りは、災害発生の物理的メカニズムと災害の原因との混合である³³⁾」とし、従来、災害研究者の多くが土木工学者であったために、自然的技術的原因分析が主流となっており、そのため防災対策が土木工学的施設建設中心になっている、と指摘している。

こうして、木村は、自らの災害原因の因子分析を表1のように示している。この災害観は、佐藤武夫のそれをほぼ踏襲するが、分析結果の表現については現象論的表現ではなく、「それがただちに防災に実践的に結びつけられるような構成をとり、かつ誰がみてもわかりやすく明快でなければならない³⁴⁾」とし、そのために人為的因子をできるだけはっきりと分け、どの段階でどのような防災対策を対応させたらよいかすぐ分かるようにした、と述べている。

さらに、木村は、災害の原因だけでなく、その「発生・被害・対策まで含めた構造を総合的に明らかにすることは、災害についての認識度を深め防災対策を効果的に実施するためにも重要である。」とし、被害を直接的被害と間接的被害とにわけている。しかし、災害の人為的発生構造については、土地利用のような下部構造から、行財政のような上部構造に至るさまざまなレベルのものがあるが、この分野については「自然的、技術的な分野とくらべ研究が不十分である」

表1 災害原因の因子分析

自然的因子	エネルギー的因子 (一次的因子)	異常気象（豪雨，台風，高潮等） 地震，津波，噴火，大規模燃焼等
人為的因子	技術的因子	災害調査や予測，予報体制不十分 防災施設の不備，不適，管理不良 被害拡大抑制機構の不備（危険地の放置等） 避難・救護・救援体制の不備

（出所） 木村春彦「災害総論」『法律時報』49巻4号，1977年3月，10ページ。

とし、社会科学とくに政治経済学の分野からの研究が不十分であることを指摘している。また、災害対策については、「減害化→無害化→利用化」が将来の方向であろうが、当面の対策の根本は「安全性」の追求にあり、このためには、「現代の災害対策は、総合的、先見的、地域的でなければなら³⁵⁾ず」³⁵⁾、それは、災害の人為的因子を裏返して考えればそれがそのまま災害対策になるとして、技術的対策と社会的対策についてふれている。

以上のように、木村春彦の災害論は、先行する諸理論の批判的摂取の上に、多数の現地踏査、被災住民の状況をふまえて、自然科学だけでなく社会科学を含む総合科学としての災害論の構築を目指し、その理論と政策の構造的把握を試みたものであり、佐藤武夫らの理論をより実践的、政策的に発展させたものとして評価されよう。しかし、木村春彦によって厳しく指摘されたように、災害論を総合的かつ構造的に深化させていくためには、災害の人為的、社会的な発生・拡大構造と主要に関わるべき社会科学、とりわけ下部構造から上部構造にいたる多様なレベルの社会システムを対象とする政治経済学からのアプローチが不可欠であるにもかかわらず、その究明は遅れている。このことはまた、災害構造論だけにとどまらず、肝心の災害対策論の発展にとっても、同様に重大な障害となっているといつてよいであろう。現代の災害論は、災害の政治経済学の格段の発展と深化を強く要請しているのである。

3. 災害の政治経済学の課題

「災害」についての認識は、歴史の発展の中で規定されながらも、以上のように時代とともに深められてきた。すでに戦前においてさえ、自然災害の原因をあれこれの異常な自然現象に帰着させる天災論が横行するなかで、ごく少数ながらも、先駆的な論者らは、災害現象を自然現象と区別し、地震のような自然現象は防除できないとしても、震災のような災害現象は防除、少なくとも軽減できる可能性があることを指摘していた。また、災害現象を社会現象として捉え、災害

を激化したり軽減したりする要因に社会経済的条件が作用し、災害は進化すること、災害の被害には階級性・階層性があり、それには生産様式や生産関係が反映していることをも示唆していた。

戦後、災害についての認識はさらに深められた。災害発生の際機となる自然現象があっても、それだけでは災害とはならず、あるいは災害の規模はさまらない。災害には多くの自然的・社会的要因が複雑に絡み合っている。その意味で、災害研究には、自然科学と社会科学を包括する総合科学的視点が重要であるが、その解明のためにも、災害の社会経済的、政治経済的構造の究明の必要性は明らかとなった。

自然現象が大きな被害を生むのは、農村や都市の構造、土地の所有と利用、防災対策などの社会的、人為的要因によっている。とくに第2次大戦後に加速度的に進められた地域開発や都市化の進展は、資本と人口の過集積や乱開発による環境破壊、野放図な土地利用、生産・生活の高度に複雑な都市機能などの錯綜した高密度空間を拡大させている。これは裏を返していえば、災害の新しい発生・拡大の誘因がつきつぎと都市空間とその経済社会の内部で成長・拡大しつづけていることに他ならない。また、農村部においても、過疎化の進展と、都市化の農村地域への浸透は災害発生の際性を強めている。都市と農村の安全の確保とそのための災害対策の研究課題は重要性を高めざるをえないのである。

しかも、災害は、すべての社会的階層に均等に生じるのではない。災害の社会的結果としての被害は、高齢者、障害者、低所得の労働者、中小業者、農漁民などの生物的、経済的弱者には大きく、大企業や富裕層には小さい。災害による被害には、地域の経済社会構造や階層性、現代資本主義の社会経済体制の矛盾が反映せざるをえないからである。災害が社会的弱者に対してほど激しく襲うとすれば、現代の国家はそうした状態を放置しておくことはできないであろう。なぜなら、民主主義を標榜する現代の国家は、国民の基本的な人権の保障や社会的公正の確保を、少なくとも建前としては、主要政策目標の1つに置かざるをえないからである。しかしながら、社会的弱者は、しばしば政治的弱者でもある。そのため、大企業や富裕層に依拠している政府や官僚、政党などは、いきおい災害弱者に対する防災や救済の対策には消極的とならざるをえない。むしろ、彼らは、「防災」を錦の御旗として不用不急の大規模なダムを造成したり、開発による災害リスクの増大の後始末を国や自治体に押しつけるなど、「防災」を名分とした大企業の利益や市場創出の追求には極めて積極的である。それは、「防災」の名のもとに、再び新たな災害を誘引・拡大する促進剤とさえなっている。

そうであるとすれば、大規模公共事業依存型の経済と財政を特徴とするわが国では、災害の発生・拡大構造を解明するさいにも、国や自治体の公共事業の特質や開発政策、都市計画なども深く関わらせて考察することが、災害の政治経済学の研究にとってもきわめて重要な課題となろう。これによって、災害対策の政官財の癒着機構による歪みを是正し、災害を防止・軽減するとともに、災害弱者への救済・回復の道を開く糸口を得ることにもつながるからである。以上のようになれば、災害対策を前進させる主体は、災害弱者および彼らと基本的に共同する国民諸階層の世論と運動の高まり以外にはない。かくして、こうした国民の世論と運動を発展させる立場にたつ災害研究こそが、真に災害対策を前進させうる可能性をもつといえよう。

以下、災害の政治経済学の課題について、箇条書き的になるが提言したい。

(1) 災害認識における謬論の克服と科学的認識論の確立

「災害とはなにか」という災害の認識論（災害概念、災害観）は、あらゆる災害研究の出発点であり、また終着点でもある。災害についての認識は、被災者や防災関係者はもちろん、一般に災害弱者や国民の災害に対する世論や行動様式をも左右するから、災害対策論とも直接深い関係をもたざるをえない。したがって、誤った災害認識を批判、克服し、科学的な災害認識を確立、普及することは、理論的にも実践的にも、災害研究においてまずなされるべき最も重要な課題となろう。

①自然災害に関する最も古くかつ一般的な謬論は「天災論」である。自然災害を不可抗力とする天災論は、先学による科学的な批判にもかかわらず、「天災か人災か」の単純な二元責任論や財政制約論などの新しい装いをとってくり返し登場してきており、今日なお克服されるべき重要な課題となっている。天災論は、自然現象や防災技術と直接関係する自然科学や技術工学の分野に多いが、とくに直接政策を担当する官僚組織や政党においては、純粋な科学的主張とは別の、責任や負担の回避論などの意味をこめて各種の天災論が根強く強調され、これが災害対策の前進にとっても重大な障害となっており、その克服は緊急の課題といつてよい。

②自然災害は素因が同一であっても、災害地の地域的性格や、歴史的社会的状態の変化によって被害の規模や内容は異なっている。災害には、このように地域性や歴史性があり、その意味で災害はたんなる自然現象ではなくむしろ社会現象であって、災害は深化することが先学によってもすでに指摘されてきた。このことは、自然の運動法則が、これと関わる社会の運動法則と経済的發展段階の相違によって両者の関係が異なり、歴史的に変化し発展することを意味しており、両者の均衡が破れたところに発生する災害現象もまた変化し発展するというに他ならない。そうであるとすれば、社会経済的諸条件のちがいが、とりわけ資本主義社会の歴史的発展段階に応じて、災害の種類や内容、規模にも大きな格差や変化が生じることになる。このように、災害現象をも、資本主義、とくに日本資本主義の歴史的発展史の諸段階に明確に位置づけて解明することが重要となる。それはまた、今日の災害問題と災害対策への教訓をその歴史的展開過程から学びとる課題であるともいえよう。

(2) 災害の原環境としての地域経済社会と災害の発生・拡大構造の解明

「災害とはなにか」という災害認識論は、次には、「災害はなぜ、どのようにして起きるのか」という災害の発生原因論や発生構造論へとつながらざるをえない。この点の解明なくしては、真に有効な災害対策はなりたちようがないからである。従来、この問題については、例えば、天災論のように、「異常な自然現象」を直接無媒介的に災害現象に結びつけたり、あるいは、財政困難を理由とする余儀ない対策の遅れを災害の原因とするといった単純な因果関係論によって説明されてきた。しかし、その後、災害の実態が究明されるにつれて、こうした現象的、部分的な災害理解は、謬説ないしは空論であって、災害の発生は人為的、社会経済的要因をいれてもっと本質的、構造的に捉えられなければならないことが次第に明らかにされてきた。上来検討してきた先学の諸理論は、多かれ少なかれこの点に闕説していた。しかしながら、災害の発生構造としては、下部構造から上部構造にいたるさまざまなレベルのものがある。しかも、すでに木村春彦が強調していたように、自然的技術的分野の研究と比べて、政治経済学のこの分野の研究は不十分であり、具体的な体系化はまだ行われていない。災害の発生構造、とりわけその政治経済構造の

解明はなお多くの課題を残している。

①自然現象と災害現象とを結びつける媒介項，とくに自然現象を社会の内部へと誘引し，災害現象として発現させる経済社会的，政治経済的要因とそのメカニズムを構造的に明らかにする必要がある。

②自然災害は，もともと自然環境の制約による地域的性格を色こくおびており，地域的に多様な発現形態を示す社会現象である。しかし，災害を規定する原環境としての地域には，地域特性だけではなく，あらゆる災害の発生に共通する基本的，一般的な地域，ないし地域経済の規定要因がある。これは大きく，(a)地域の防災対策とその技術的要因，(b)災害原環境としての政治経済構造要因とに分けられるが，(a)(b)の各内容と両者の連関を体系的に解明することが必要となるう。

(a)地域の防災対策とその技術的要因には，1) 災害の調査・観測・予測・予警報体制，2) 防災施設の配備・管理体制，3) 避難・救護・救援体制等が，地域に適正，的確に配置・整備され，機能することが防災上は不可欠となっている。しかし，現実には，防災技術要因の量的質的な不足・不備と，国土保全投資や防災体制の歪みが，さらには両者の結合が，災害の社会的技術的発生誘因として機能する。このことの背後には，政治経済構造や社会体制の特質が反映しており，それらの構造的関係を解明することが重要である。

(b)災害原環境としての地域の政治経済構造要因としては，1) 資本蓄積の構造に規定された第2次の自然改変（河川や河岸，傾斜地などの環境・資源・地理的条件等にたいする人為的改変），2) 産業構造（就業構造，所得構造，地域的分業と市場構造を含む），3) 地域的構造（国土空間の中での位置と序列，地帯構造《都市化，都心部と郊外部との編成》，土地の所有・利用形態，交通・情報システムの賦存，社会的インフラの整備と集積・配置状況，それらの安全のための投資の量と質），4) 社会経済的構造（人口構造，階級階層構造，生活様式，居住様式，居住環境，家族および地域コミュニティの共同社会機能，地域の歴史的文化的伝統等における防災力），5) 国や地方自治体など公共部門の経済社会への介入の態様（経済成長政策や地域開発政策，環境政策などの環境や安全にインパクトを与える公共政策のあり方，生存権・生活権・居住権・環境権・安全権などの社会権を支える基本的人権のあり方，防災の世論と運動の発展を保障する三権分立，情報公開，住民参加，地方分権と地方自治などの民主主義の態様），などがある。

これらの社会的・政治経済的諸要因は，全国的，地域的な諸条件に応じて相互に多面的に関連し，自然災害の発生・拡大構造を形成する。しかしながら，こうした災害の発生拡大の政治経済構造については，必ずしも体系的に明らかにされてはおらず，この災害構造を理論的にも実証的にも体系的に解明し，災害対策論の発展に役立てていくことが求められている³⁶⁾。

(3) 災害問題と災害の被害構造

災害は，それをうける人間の生命，健康，財産および地域の社会経済システムなどの破壊による「社会的損失」，すなわち「被害」として現象する。被害の形態とその性質については，被災地の地域性や歴史性，また経済社会的性格，ことに階級性・階層性が強く反映し，素因が同一でも被害の内容や規模は非常に異なったものとならざるをえないことが指摘されてきた。にもかかわらず，国や自治体によって調査，公表される被害統計は，きわめて表面的，部分的，静態的な

ものに終止している。しかし、これでは、医者が患者の病像把握を不十分なままに治療するのと同じことで、適切な災害復旧や防災対策が行えるはずがない。災害においては、結果としての被害の実態把握についても、現行の不十分な被害把握から、本質的、全体的、動態的把握へと転換させることが、災害対策上も不可欠となっているのである。

①国・自治体などの行政官庁による被害把握や被害統計が、被害の全体像や全体構造の把握という視点からみて不十分となっている実態を具体的に分析し、その原因および意義を明らかにする必要がある。

②被害の全体像を明らかにするには、人命のような再生不能の絶対的被害と、それ以外の相対的被害とに分け、他方、直接的被害だけでなく、派生的な間接的被害をも把握する必要がある。官庁統計では、直接的被害、それもハードな公共施設の損壊被害が中心であって、個人の住宅被害調査などは非常に不十分である。さらに、間接的被害は、災害の都市化につれ加速度的に重大化しているにもかかわらず、本格的な調査はほとんど皆無といってよい。また、被害の形態や程度には、災害の階層性や地域性が色濃く反映し、それは復旧の立ち上り、操業の再開や復興の程度をも左右する。にもかかわらず、こうした観点からの被害把握は欠落しており、被害の全体像の本質的把握は急務となっている。

③個別の被害をたんに集計しただけでは、被災の動態的な理解はできない。個々の被害は相互に重なりあい、連動しながら被害を長期化させ、深刻化させていくからである。筆者は、かつて雲仙や阪神の災害にもとづいて、それを「複合的被害構造」仮説として提起したが、こうした動態的な被害構造論を深める課題は、理論的にも実証的にも、まだ今後に残されている。³⁷⁾

(4) 災害対策ならびに「維持可能な発展」への防災主体形成

災害研究は、最後は、災害対策論に帰着する。災害対策は、それが適切かつ合理的に実施されれば、災害を防除し、軽減することが可能となるからである。しかし、逆に、災害対策の非合理性は災害を拡大・深化させ、また災害復旧の遅滞は、災害を複合化し長期化させる。さらに、対策と復旧・復興の不合理な実施は、次の災害を発生し拡大させる誘因とさえなる。災害対策は、直接的には一定の技術的、行財政的な政策手段によって実施される。災害の政治経済学が災害対策論において問わなければならない課題は、これらの技術的・行財政的手段の問題点、その社会的・歴史的な背景と意義の解明、さらに問題点を解決すべき対案の提示、そして、災害にたちむかい災害対策を前進させる主体と主体形成の問題を解明することであろう。

①災害対策には、一般に事前対策、応急対策、事後対策がある。

(a)事前対策には、調査・予測（ハザードマップの作成・公表など）・予報、防災施設の整備、防災型土地利用計画・国土計画への転換、被災対象構造物の防災強化、防災組織・訓練など、ハードからソフトなものまで多様にある。しかし、事前対策は、さまざまな天災論の流布などとも相まって、事後の災害復旧等とくらべると位置づけが低い。しかも、その重点は、多くの場合、治水ダムや堤防などの大規模防災施設の機能強化におかれている。しかし、この種の大規模防災施設は、しばしば資本や人口の集積、地域開発による災害危険度の増大の後始末であるとともに、一時的にはともかく、中長期的にはかえって都市化や資本の開発のための利用空間の拡大を促進し、災害危険性を潜在的に増大させてしまう。しかも、近年、治水を名分とする大規模なダムや河口

堰、干拓事業等がその防災効果を疑問視されているように、防災事業はしばしば防災公共事業と同義語となり、公共事業が自己目的化してムダな防災施設の建設が多発している³⁸⁾。しかしながら、ダムや堰は、言うまでもなく治水の1つの手段ではあっても、唯一の手段ではない。ましてやその目的ではない。防災をハードな大規模防災公共事業のみに過度に依存することは、環境破壊を生むだけでなく、自然を固定化し、自然の運動や法則に反する側面をもつ。こうした視点から、事前の防災対策については、現在の防災施設依存型から防災型土地利用・国土利用計画へと抜本的に政策転換させることが不可欠となろう。事前の防災対策は、ハードとソフトを含む、柔軟かつ多面的、総合的な対策が重要となっている。

事前対策の以上のような問題点を実態に即して明らかにし、その社会経済的、歴史的な背景と展開過程を究明することは、大規模公共事業依存型の経済と財政の疲弊から脱出することを迫られているわが国にとって、とりわけ重要な課題といってよい。ことに近年、大規模公共事業を「防災」の名目で強行するケースが多発している。こうした事業に対する批判的検討とともに、それに代わるべき柔軟かつ総合的な防災対策の予防効果や経済効果を具体的に示していくことが早急に求められているのである。

(b) 災害発生時とその直前・直後の応急対策には、災害情報の伝達や、避難、救護、救援、救助などがある。ことに近年の阪神・淡路大震災や雲仙火山災害などをとおして明らかとなったことは、応急対策の主軸であるはずの災害救助法による「救助」の内容が、救助の「貧困性」と「一時性」を特徴としているために、現代の災害の特質である災害の大規模化と長期化に対応できず、被災者の生活再建と被災地の復旧にとって重大な障害となっていることである³⁹⁾。こうした被災者への災害保障や被災地への再建支援は、現代の災害では応急対策から恒久対策、それらの中期的な繋ぎ対策としても不可欠となっており、その体系化が必要である。

(c) 事後対策には、被害調査、災害復旧、防災施設と街区・道路等の改良、防災システムの改善、災害復興などがある。とりわけ、日本の事後対策の特徴は、災害復旧事業重点主義、それも産業基盤と防災施設の原形復旧事業が中心であって、生活基盤の復旧事業のウェイトは国の財政支出をみても相対的に低い位置づけしかされていない。とくに、天災論や災害個人責任論の強調とともに、被災住民の被害、とりわけ住宅被害や、中小零細企業の事業被害は著しくなおざりにされてきた。阪神・淡路大震災後、被災者などによる切実な要求と運動を背景に「被災者生活再建支援法」（1998年）が制定されたが、その内容はいまだ極めて不十分といつてよい⁴⁰⁾。こうした事後対策の実態について個別事例をとおして解明するとともに、生活基盤の改良復旧事業を優先させ、住民被害の復旧と生活再建とを復旧事業の中心に位置づけていくことが、被災者と被災地の経済社会の再建にとっては最重要の原点である。このことを、理論的にも政策的にも具体的に明らかにしていくことが緊急の課題となっている⁴¹⁾。

②行財政的な災害対策は、事前・応急・事後の対策を有効に行うための政治経済的基礎であり、防災インフラストラクチャーの一部であるとともに、社会経済領域と政治領域とを結ぶ媒介環でもある。

防災行政を制度的に規定するのは災害対策関係法制である。災害法制の研究それ自体は法律学の研究領域であるが、災害対策基本法を一般法として、実際には200を超える災害関係の個別法令が防災行財政を大きく規定している。災害法制が災害行財政や社会経済的な災害主体と関わる

領域は政治経済学の研究対象となろう。災害行政は災害法制に規定されながらも、その運営や行政執行は各関係省庁ごとの割拠的権限と国一地方のタテ割行政をとおして実施されている。また、防災行政における計画については、国の中央防災会議の「防災基本計画」のもとに、全国の都道府県、市町村がそれぞれ詳細な防災計画をたてることになっている。

しかし、このような防災計画を計画どおりに実施するためには、膨大な予算を財政過程で保障する必要がある。とはいえ、実際の災害救助や災害復旧においてさえ不十分にしか対応できていない国や自治体の財政の現状からも推察されるように、事前対策を含めて、必要な防災計画の体制整備は著しく遅れている。わが国に特徴的な産業基盤中心の大規模公共事業依存型の財政と経済社会のしくみを、アメニティとコミュニティとセイフティが三位一体で保障される財政と経済社会のしくみへと抜本的に転換していくことが、いま早急に求められているのである。災害対策もまた、そうした大きな政治経済システムの転換課題のなかで考察することが必要となっている。そのためには、現実には災害によって被害をうけるおそれの大きい地域住民の防災計画への参加と情報公開の制度的しくみがつくれ、かつこれを保障すべき防災行政と、そして何よりも財政の分権と自治にむけた抜本的な改革が不可欠となる。行財政面からの災害対策の改革の対案と改革のプロセスが緊急に究明されなければならない所以である。⁴²⁾

③最後に、災害にたちむかい災害対策を前進させる主体としての防災主体と主体形成論の課題について提起しておきたい。災害対策には、その推進主体、とりわけ被害者を含む住民運動やNGO、NPO および科学者・技術者などの地域的、全国的、そして世界的な支援とネットワークがきわめて大きな役割を果たすからである。

災害対策が全体として後追いになったり、開発にあたって企業だけでなく国や自治体さえもが安全対策を軽視しがちとなるのは、災害が天災としてあきらめられたり、災害の責任があいまいにされて補償が不完全なためである。しかし、すでにみたように、災害には必ず社会的原因があり、また、被害者が社会的弱者である以上、これを救済すべきセイフティネットは完全でなければならない。被害者や住民は災害の原因や構造が究明されていく過程で、災害の真の原因や発生・拡大のしくみを知り、たんなる災害補償だけでなく、生存権・生活権を守る「災害保障」の目標に到達していく。そのためには、被害者をはじめとする地域住民が自ら調査をして、防災の責任者である国や自治体にその責任をとらせ、災害を激化させている企業行動に公共的規制をかけるように働きかけなければならない。しかし、現状では災害被害者の救済はきわめて不完全であるから、被害者や住民は組織をつくって、加害者や責任者に直接交渉や裁判をしなければ解決していかない。

住民の防災運動が発展するためには、このように災害防止の住民運動の展開が必要であろう。阪神・淡路大震災においては、被災者復興支援会議や救援復興県民会議など、この種の多様かつ多数の被災者及びその支援のための住民運動組織が、NPOなどのボランティアグループ等とネットワークをつくり、自治体や国にむけて活発な運動を展開してきた。なかには、生活再建支援法のように、国民的支援のもとに住民運動が国会議員とたがいに連帯し、国のかたくなな姿勢を崩し、災害保障に1つの風穴をあける事態も発生した。また、被害者の立場にたつて調査研究をおこなう科学者・技術者や法律家らとの新たな連帯も前進している。

こうした新たな成果や前進がみられる一方、災害発生から時間がたつなかで、防災主体の側に

は「疲労感」が、国民との間には「温度差の拡大」が懸念されている。とはいえ、災害防止の住民運動が持続し、全国的に発展することなしには、災害対策の大きな前進を期待することはできない。防災運動の持続と展開のためには、防災という、国民の安全と安心の保障を基本的人権の基礎に明確に位置づけ、広範な主体形成を行い、かつその主体とかたく結びついて安全の科学を確立する必要がある。安全の科学は、「維持可能な社会」(sustainable society)の政策科学の一翼を構成することになろう。

注

- 1) 廣井 脩「災害の人文社会科学研究の成果と課題」(第30回日本自然科学総合シンポジウム, 1993年10月, 総合研究レビュー報告レジュメ)。
- 2) 佐藤武夫・奥田 穰・高橋 裕『災害論』勁草書房, 1964年, 参照。
- 3) 第2次大戦直後には、連年のように大規模な自然災害が多発したが、その主なものだけでも次のようであった(国土庁『防災白書』1999年版, 7ページ)。

1945年 枕崎台風災害(死者・行方不明者3,756人), 1946年南海地震災害(同1,443人), 1947年カスリーン台風災害(同1,930人), 1948年福井地震災害(同3,858人), 1953年梅雨前線豪雨災害(同2,137人), 1954年洞爺丸台風災害(同1,761人), 1957年諫早豪雨災害(同722人), 1958年狩野川台風災害(同1,296人), 1959年伊勢湾台風災害(同5,098人)。

なお, 1960年代以降は, 1995年の阪神・淡路大震災(同6,443人)に至るまで, 犠牲者が1,000人を超えるような大規模な災害は発生しなかった。
- 4) 未来工学研究所『都市機能と防災性に関する文献集』総合研究開発機構, 1982年, 1~68ページ。
- 5) 震災復興誌編集委員会編『阪神・淡路大震災復興誌』(第3巻・1997年版), 阪神・淡路大震災記念協会, 1999年, 645~712ページ。
- 6) 石井素介「地域問題」(経済地理学会編『経済地理学の成果と課題』大明堂, 1967年), 54ページ。
- 7) 寺田寅彦「災害雑考」『中央公論』, 1935年7月(『寺田寅彦全集』第7巻, 岩波書店, 1997年, 343~4ページ)。
- 8) 寺田寅彦「天災と国防」『経済往来』, 1934年11月(同上書, 313ページ)。
- 9) 寺田, 同上論文(同上書, 313~316ページ)。
- 10) 寺田, 前掲論文(注7, 同上書, 351~2ページ)。

なお, 「天災は忘れた頃にやってくる」という警句は, 寺田寅彦の名言として広く世に知られている。しかし, 寺田の著作中にこの言葉はない。この点について樋口敬二は, 寺田の論文「天災と国防」の中にある1節, 「天災が極めて稀にしか起こらないで, 丁度人間が前車の顛覆を忘れた頃にそろそろ後車を引出すようになる」を, 中谷宇吉郎が上述の表現で寺田の言葉として紹介したために, その後, それが世に広まったとしている(樋口敬二「火災研究の開拓」『科学』66巻10号, 1996年10月, 689ページ)。しかし, 中谷の言い換えは, 寺田の災害論の本質を平易な言葉で見事に表現していたと言えよう。
- 11) なお, 寺田は, 別のエッセーでは, 災害を防ぐ「唯一の方法は人間がもう少し過去の記録を忘れないように努力するより外はないであろう。」として, 学校教育における災害教育の必要性を提唱している(寺田寅彦「津波と人間」『鉄塔』1933年5月《同上書, 287~294ページ》)。寺田の懐疑論的な災害論では, 災害対策はいきおい消極的とならざるをえないが, この災害教育の提唱はなお傾聴に値するといえよう。
- 12) 平野義太郎「自然災害と無産階級——とくに大阪府下の極貧者層について」『中央公論』564号, 1934年11月, 2~16ページ。
- 13) 平野, 同上論文, 15ページ。
- 14) 近藤康男「農業災害論」(中山伊知郎・東畑精一編『新経済学全集・第2巻』日本評論社, 1943年),

序1ページ。

15) 近藤, 同上論文, 6ページ。

16) 近藤, 同上論文, 19~50ページ。

昭和初期の東北地方の凶作を調査した平野義太郎も、近藤と同様、この凶作をもたらした社会的条件が多収穫性によって動かされる貧農の貧窮状態にあるとしている。しかし、平野は、この時期の農業恐慌が、まず最も弱い環である封建的農業の典型である東北地方をとらえ、その上に気候不順という自然条件を契機として凶作がもたらされたとしており、この点では近藤よりむしろ一步踏みこんだ鋭い分析をしている（平野義太郎「東北地方の凶作」『経済評論』, 1935年2月, 2~39ページ）。

17) 佐藤武夫「経済地理学における災害研究の方法と課題」『経済経営論集』（東洋大学）, 1967年11月, 177ページ。

18) 藤井（石井）素介「戦後における災害論の展開」『駿台史学』, 1958年3月, 152~4ページ。

19) 島 恭彦『現代地方財政論』有斐閣, 1951年（『島恭彦著作集』第4巻, 有斐閣, 1978年）, 34~41ページ。

20) 島 恭彦「災害の政治と経済」（初出、『改造』1953年12月, 同『戦後民主主義の検証』筑摩書房, 1970年, に再録）, 33~51ページ。

なお、注19に示した1951年の著書『現代地方財政論』における島の災害と公共事業に関する分析視角は、国レベルでの資源の利用・培養・保全の政策と計画の欠如による災害の頻発、および、これによる地域経済の不均等の一層の激化にむけられていた。これに対して、この1953年論文では、地域経済社会の内部における支配従属関係や財政資金の政官財による濫用と寄生、域内階級分化などに焦点があてられ、それらの無政府性が分析されている。これに対応して、1951年の著書では「民主的中央集権」によりその打開の方向が示されたのに対して、1953年の論文では、災害問題と災害復旧に対する地域住民の自主的・民主的な運動に打開の方向が求められ、問題視角の転換が認められる。1953年論文は、戦後地方財政論における島・藤田論争とも関連して、島が後に「地方自治擁護の論理」（『経済論叢』78巻3号, 1956年9月）で自己批判も含めて全面的に展開した「民主的地方自治」の理論、すなわち中央政府の「官僚主義的中央集権」に対立するのは「民主的中央集権」ではなく、むしろ「民主的地方自治」を擁護しようとする国民の民主主義的運動であるとした論理の、災害問題への適用の端緒であったと見てよいであろう。

21) 赤峰倫介「最近における災害研究の成果と課題」『人文地理』, 1960年2月, 77~89ページ。

22) 佐藤武夫・奥田 穰・高橋 裕『災害論』勁草書房, 1964年, 217ページ。

23) 佐藤, 同上書, 228ページ。

24) 佐藤, 同上書, 235~243ページ。

25) 佐藤, 同上書, 243~320ページ。

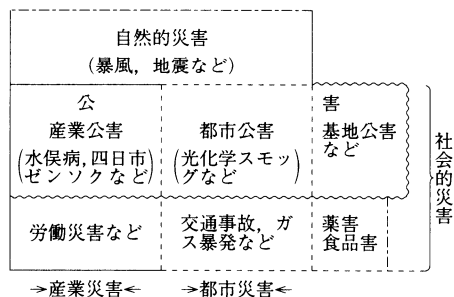
26) 佐藤, 同上書, 238~239ページ。

27) 佐藤, 同上書, 253ページ。

28) なお、宮本憲一は、「自然災害は自然現象ではなく社会現象である。しかし、その上で、自然的災害と社会的災害を区別し、また社会的災害の中でも公害は総合概念として一領域を確定して、その性格を究明すべきであろう。」と佐藤説を批判している。すなわち、佐藤が公害の概念について独自概念を認めず、水害や震災、冷害などの災害と同列にならべて、大気汚染害、水質汚濁害などの個別現象として扱っていることに対して、「公害は環境侵害であるという点では、大気汚染や水質汚濁などを総称し、さらに、生産の場の災害たる労災などとは区別しなければならぬ災害である。また、公害という現象を確定することは、対策を考えるためには不可欠なことであり、災害一般に解消すれば、対策も運動もおこせぬことになってしまう。」（宮本憲一「現代資本主義と公害・災害」、伊藤光晴他編『岩波講座現代都市政策Ⅶ』岩波書店, 1973年, 16~7ページ）, と指摘している。

これは、「公害」について独自概念を認めるべきとの立場からの批判であるが、それは裏をかえしていうと、「自然災害」についても、災害一般としての共通性と同時に、自然災害を独自概念として

付図1 災害と公害



(出所) 宮本憲一「現代資本主義と公害・災害」
(伊藤光晴他編『現代都市政策VI』岩波書店,
1973年, 17ページ)。

確定することが、災害対策上も、運動上も不可欠となっているということに他ならない。なお、宮本は、こうした災害と公害との関係を付図1のように示している。この図は簡潔で分かりやすい。ここでは、自然的災害と社会的災害とは一応区別して図示されている。しかし、自然的災害も純然たる自然現象ではなくむしろ社会現象であるように、自然的災害とはいっても素因が自然現象であるだけで、その発生・拡大は主に社会的要因によっており、その意味では、自然的災害といっても常に社会的災害としての側面をもっていることにも注意しておく必要がある。

29) 宮本憲一「災害問題の政治経済学——都市災害を中心に」『法律時報』49巻4号, 1977年3月, 28～31ページ。同『日本の都市問題』筑摩書房, 1969年, 117～44ページ。

30) 宮本, 同上論文, 31～36ページ。

31) 日本では、災害の都市化・大都市化の現象が先進諸国のなかで最も急速に進んだが、それはいまや、発展途上国へと波及し、21世紀は地球規模で「災害の都市化の時代」にはいろいろとしている。たとえば、最近1年間の途上国のおもな自然災害だけを見ても、1998年9月の中国長江の大水害、11月の中米ホンジュラス、ニカラグアなどのハリケーン災害、1999年1月のコロンビア地震災害、6月のメキシコ南部地震災害、8月のトルコ大震災、9月の台湾大震災と、大規模な自然災害が相次ぎ、その多くが都市部において大きな被害をおこしている。

1900年に100万都市は世界で11あったが、その大半は先進国に位置していた。国連の推計では、2000年にはこれが400都市を超え、また800万人以上の巨大都市は28、うち22は発展途上国に属するとされている。さらに、世界の都市人口の割合は、2000年の51%から、2025年には65%に高まると予測されている。しかも、多くの都市、とくに巨大都市は、洪水や地震など自然災害の素因の多発地帯に位置しており、経済優先の急速な開発や都市化にともなって、都市への資本と人口の急激な集中、環境の悪化、貧富の格差拡大、防災対策の遅れなどが、災害への脆弱性をつよめている。その意味では、「災害の都市化」は、発展途上国を含む21世紀のグローバルな災害問題の要石の1つになっているといえよう(河田恵昭『都市大災害——阪神・淡路大震災に学ぶ』近未来社, 1995年, 16～18ページ)。

32) 木村春彦「災害総論——総合科学的災害論の構造化の試み」『法律時報』49巻4号, 1977年3月, 6ページ。

33) 木村, 同上論文, 9ページ。

34) 木村, 同上論文, 10ページ。

35) 木村, 同上論文, 11～13ページ。

36) 宮本憲一『環境経済学』は、環境を規定する要因として、素材から体制へと進むだけでなく、それを媒介する中間段階があることを指摘し、これを「中間システム」と名付けて、「環境経済学の独自性はこの中間システム論にあるといっても過言ではない」(同書, 岩波書店, 1989年, 47ページ), と

- している。本文の「災害原環境としての地域の政治経済構造要因」は、この宮本の「中間システム」論にヒントを得て、それを災害論に引きつけて再構成を試みたものである。なお、雲仙火山災害へのこの方法論の適用については、宮入興一「災害問題と地域・自治体」『経営と経済』（長崎大学），73巻1号，1993年6月，同「災害対策と地方財政運営」『経営と経済』74巻3号，1994年12月，を参照。
- 37) 「複合的被害構造」仮説については、宮入，同上論文〔1993年〕，84～89ページ。
- 38) この点についてはさまざまな事例が報告されているが、最近の事例として、ダムについては、福岡賢正『国が川を壊す理由——誰のための川辺川ダムか』葦書房，1994年，河口堰については、宮野雄一「長良川河口堰の『公共性』と地域社会」『都市問題』82巻4～6号，9，11号，1991年4～6，9，11月，干拓事業については、宮入興一「公共事業の『公共性』と諫早湾干拓事業」（蔦川正義他編『ちょっとまで公共事業——環境・福祉の視点から見直す』大月書店，1999年），参照。
- 39) 宮入興一「自然災害における被災者災害保障と財源問題」『経営と経済』79巻2号，1999年9月，131～166ページ。
- 40) 伊賀興一「被災者生活再建支援法成立の意義と課題」『法律時報』70巻8号，1998年7月，59～62ページ。
- 41) 宮入興一「震災復興と公的支援——『災害保障』の提起にむけて」『経営と経済』77巻2号，1997年9月，245～307ページ。
- 42) 宮入興一「災害問題と地方行財政」（坂本忠次他編『分権化と地域経済』ナカニシヤ出版，1999年），200～215ページ。