

『防御』から『適応』へ —災害復興における土地の価値と「定住の慣性」の再定義—

関西大学 社会安全学部 教授 越山 健治
こしやま けんじ

1. 開発型復興の変遷と「土地」への回帰

(1) 災害復興の歴史

大規模災害復興の議論はたびたびされてきたが、阪神・淡路大震災から30年が過ぎ、また東日本大震災から15年となる。それぞれの復興事業が完了し、復興後の「都市の持続可能性」を長期的な時間軸で検証し得る時期を迎えている。阪神・淡路大震災後の30年を振り返り、その後の災害復興事例を見ると、日本の災害復興が大きな転換点にあることを認識せざるを得ない。かつて関東大震災（1923）や戦災復興（1945）において、帝都復興院や特別都市計画法が主導した復興は、広大な土地区画整理事業を通じて都市基盤を一新し、近代化と安全性を同時に達成する「開發行爲」そのものであった。越澤（1991）や石田（1987）が都市計画史の観点から整理したように、これらの事業は都市中心部を含む広い範囲で実行され、道路・公園等の公共用地を生み出し、その後の日常展開を含め、日本の都市空間の防災力を飛躍的に向上させた功績がある。

筆者の既往論考（越山 2020）でも論じた通り、これら20世紀における災害復興は、都市整備による開発利益が地価上昇や機能高度化を通じて、被災地および被災者に還元され、それが資産価値向上や生活再建の経済的支えとなっていた。すなわち、都市の安全性向上という「公共の福祉」と、個人の生活再建という「私的利益」が、都市「開発」というベクトルにおいて合致する時代だった

といえよう。

しかし、人口減少と低成長が定着した成熟社会において、この20世紀型の開発モデルが被災地の状況と整合しない事例が顕在化している。阪神・淡路大震災以降、都市計画事業によるまちづくりと、個人のすまいの再建のスピード感の不整合が問題視されるようになった。塩崎（2014）は、これをさらに推し進め、東日本大震災における高台移転や巨大防潮堤の整備等のハード偏重の復興が、地域の生活再建を遅らせ、コミュニティを破壊していく状況を指して「復興災害」と定義した。空間整備が必ずしも被災者の生活基盤の回復に寄与せず、かえって生活の継続性を損なう要因となり得るという指摘は重要であった。実際に、増田・姥浦（2018）らの調査でも、大規模な土木的介入による事業期間の長期化が、完了を待たずに地域外へ流出する被災者を生んだことが示されている。人口減少と高齢化が進む地域においては、安全のための大規模な「空間の防災化」が、かえって地域社会の持続可能性を損なうというパラドックスが浮き彫りとなっているのである。

さらに、2024年に発生した能登半島地震は、超高齢化・過疎化が進む地域において、もはや「面的開発」が復興のエンジンになり得ない現実を突きつけている。我々は今、事業手法や空間デザインの議論以前にある、復興の「礎」そのものを問い直さねばならない。

(2) 災害復興と土地の関係性

防災対策、復興対策に対して、都市計画、土木計画、住宅計画はそれぞれ異なるアプローチをとるが、そのすべてが立脚している共通基盤は「土地」である。公的な計画論において、土地は空間整備の対象として物理的に扱われるが、被災者にとっては「私有財産」であり、かつ「生活と利益の源泉」である。つまり、被災地となった場所は、単に「リスクが存在する場所」「被害が発生した場所」ではない。歴史的に見れば、水利や交通の便に恵まれ、豊かな生産活動や居住に適していたからこそ、集落や都市が形成されてきた場所である。人々がそこに定住してきたのは、リスクを上回る恩恵があったからに他ならない。

したがって、土地を介する災害復興対策や事前防災対策において、ハザードマップ上の危険エリアから人々を移転させるような「空間的アプローチ」だけではなく、その土地が持つ有用性とリスクの両面を、土地所有制度や権利関係の中でどう位置づけ、調整するかという「制度的アプローチ」を論じる必要がある。土地を介した個人と社会と災害の関係性を再定義することなしに、次世代の災害リスク対策、災害復興対策を講じることは難しい。

2. 災害の不確実性と定住の慣性 —土地所有制度の視点から—

土地と災害の関係を論じる上で、自然災害が併せ持つ「発生の不確実性」と「空間的なリスクの偏在」という二つの性質について整理する必要がある。

第一に、地震や水害といった自然災害が「いつ起きるか」という時間軸において、この現象は極めて不確実であり、頻度も稀である。さらに、実際に起きたとして、どの程度の規模で被害をもたらすかは、事象が発生して初めてわかる場合が大半である。時期も規模も場所も程度も「不確実」である。

第二に、一方で「どこで起きやすいか」という空間軸において、災害現象は近年の科学技術の進

展により場所によるリスクの特定が徐々に可能となってきた。片田ら（2004）や中野ら（2020）が指摘するように、ハザードマップや浸水想定区域図は、広大な国土の中でリスクを可視化・相対化する技術として定着しており、大規模地震の被害想定等も国および自治体施策で活用されている。つまり、行政等のマクロな視点に立てば、特定されたリスクの高い場所に対策を集中させ、社会全体の被害の期待値を低減させることが、公共の福祉に基づく合理的判断となる。

しかし、土地を所有する個人（ミクロ）の視点では、必ずしもこの確率論的なリスク評価が最優先されるとは限らない。ここに行政と個人の決定的な論理の乖離が生じる。個人にとって、災害は「明日起きるかもしれないし、一生起きないかもしれない」という不確実性を有したままである。一方で、その土地での生活利便性、コミュニティ、そして積み上げてきた資産価値は「現在享受している確実な利益」である。不確実な未来の損失を回避するために、確実な現在の生活基盤を手放すことは、個人の意思決定として容易ではない。

この傾向について、筆者が実施した調査結果（越山 2025）に基づき確認すると、1993 年以後の大規模都市水害 8 事例を対象とした土地利用変化の状況分析からは、9 割の土地利用に変化はなく、浸水区域ではその後建設用地の拡大が確認されている。また個人レベルの動きでは発災後数年間の土地所有権移転率はわずか数%に留まり、大半の被災者がその場に留まる選択をしていたことが明らかとなった。災害が発生し、被害が発生するエリアであっても、市場を通じた土地の流動化、すなわち被災地からの退出は限定的である。さらに、このエリアでは被災後に活発に「抵当権の設定」が行われている。これらの被災者は、再建のために新たな資金調達手法として、再びその土地に資本を投下している。これは、被災者がリスクを認識した上で、なおその土地での生活継続を選択したことを示す事実である。

都市住宅学等の分野では、McGinnis（1968）や Huff & Clark（1978）らの研究にあるように、居

住者が現在の居住地に留まり続ける傾向を「定住の慣性 (Residential Inertia)」と呼ぶ。日本の災害復興において、この慣性は単なる心理的な愛着だけでなく、土地所有制度と、土地を担保とする金融システムが、結果として個人をその場所に強力に繋ぎ止める構造的要因として機能していると言える。防災という「正しさ」だけでは、私有財産である土地は動かさないのである。

3. 定住の慣性とすまいの移転がなされる被災地

なぜリスクある土地に定住し、資本を投下するという選択が、多くの被災者にとって「合理的」となり得るのか。それは、その土地がリスクという負の側面を補って余りある価値を有しているからである。筆者はこれを被災地の「継続ポテンシャル (Continuous Potential)」と定義したい。既成市街地である被災地には、長年にわたり公的投資が行われた道路・上下水道などのインフラ、蓄積された商業・医療等の都市機能、そして地縁や近居といったコミュニティ資本が埋め込まれている。これらを安全場所へ移転してゼロから構築するには、個人のとっても、社会にとっても莫大なコストと時間を要する。先に述べたように、被災地は「リスクを回避すべき危険な土地」である以前に、「歴史的にリスクと共存し、その恩恵によって発展し、利益を得てきた土地」である。この場所の履歴 (History) が持つ価値が、災害リスクという将来の損失予測を上回るからこそ、定住の慣性は働き、そこでの社会維持が成立してきたのではなかろうか。

しかし、災害の実態を見ると、この「定住の慣性」にあらがう強力な力が働く局面が存在する。それが巨大災害時の「疎開」および「広域避難」である。廣井 (2016, 2018) は、巨大地震を想定したシミュレーションにおいて、家屋倒壊を免れたとしても、電力や上下水道といったライフラインの長期途絶により、数百万人の規模で生存維持のために広域的な避難 (疎開) を余儀なくされる可能性を指摘している。

都市機能が麻痺する事態においては、個人の

「住み続けたい」という意思 (慣性) や土地への愛着に関わらず、生存と生活維持のために広域的な移動 (Mobility) が強制される。この「生存戦略としての大量移動」は、地域社会の人口を一挙に流出させ、その後の復興過程における「誰が戻るのか」という問いを根本から変質させてしまう衝撃を持っている。

さらに、この流動化を決定づけるのが復興期の「仮住まい」のあり方である。佐藤 (2020) は、災害後の仮住まい確保のプロセスが、その後の恒久的な居住地選択に決定的な影響を与えることを論じている。この論考では、被災地内での仮設住宅供給が遅れたり、みなし仮設 (民間賃貸借上げ) が遠隔地に分散したりすることで、被災者は「仮住まい」の地での生活基盤形成を余儀なくされ、本来は一時的な措置であったはずの転居が、時間の経過とともにコミュニティの再編を促し、結果として元の土地へ戻る意欲 (Inertia) を減衰させてしまうことを論じている。

つまり、被災地からの移転行為は、被災者がリスクを嫌って自発的に選択した結果である以上に、仮住まい等の制度的環境が「戻る選択」を困難にし、なし崩し的に転居を固定化させてしまった結果である面が強いと言える。

このように、被災地は「定住しようとする慣性」と「疎開・仮住まいによる移転力」の両者が存在する。ここで重要となるのが土地市場の役割であると指摘したい。本来であれば、市場が機能し、土地の「継続ポテンシャル」が適正に評価されれば、定住希望者は資産価値を維持でき、疎開・転居希望者は資産を売却して円滑に移動できる。しかし現状では、災害後は「被災した」という結果により、土地のポテンシャルが低く評価される。その結果、定住者は資産価値毀損により再建資金の調達に苦しみ、転居者は資産を処分できずに「負動産」として抱え込んでしまうのではないか。被災という現象により、定住の慣性が断ち切れ、かつ市場原理による円滑な移動も阻害されるという、定住者・転居者の双方が利を得ない状況が、現代の復興の実像ではないだろうか。

4. 「災害対策のパラドックス」と適応型復興への展望

これまでに指摘してきた現代の復興を困難にしている構造的な問題として、一部の研究で指摘される「災害対策のパラドックス」が挙げられる。

その一つが「空間的パラドックス」である。行政が防災力を高めるために講じる技術的対策（堤防、ダム等）が、長期的にはその地域の被災ポテンシャルを増大させてしまう現象である。強力な防御によって中小洪水が完全に制御されると、住民の水害に対する警戒感が薄れ、「ここは安全だ」という認識（安全神話）が醸成される。その結果、本来リスクを内包してははずの場所に、より高密度な住宅開発や高額な資産投下が誘発されるようになる。自然の外力を人工構造物で完全に封じ込めようとする「防災」の発想が、この状況を生み出す。しかし、計画規模を超える外力は確率的に存在する。その時、資産が集積した社会が受ける被害額は、対策を行わなかった場合（あるいは適度な浸水を許容していた場合）よりも遥かに甚大となる。つまり、公共の福祉として行われたはずの「安全の供与（防御）」が、リスク情報のシグナルを遮断し、危険な場所への「資産の固定化」を促進させる増幅装置として機能してしまう。

もう一つが「時間軸のパラドックス」である。一般に、日常的な防災対策への政策投入は社会全体の安全性を高めるため、公共の福祉に資するとされる。復興施策も同様である。しかし、低頻度大災害への対策や復興事業（巨大防潮堤や大規模嵩上げ等）において、このロジックはしばしば破綻する。なぜなら、これらのハード対策は完成までに長い年月を要し、対策の「受益者」と「負担者」が乖離してしまうからである。その恩恵（安全性）を享受するのは、主に事業完了後のはるか先の、さらに日常の「次の世代（将来の住民）」である。一方で、その対策のために不自由な仮住まいを強いられ、「待つ時間」というコストを負担するのは、被災した「現在の世代（被災者）」である。日常的な防災の延長線上でハード整備に走ると、社会全体（マクロ）としての「公共の福祉」は達

成されても、被災地・被災者（ミクロ）にとっての「公共の福祉」は犠牲になる。近年の災害復興における人口移転は、この「公共の福祉のねじれ」の結果ともいえる。

これらパラドックスの根源にあるのは、災害の「日常性」と「非日常性」の境界、または非連続性である。低頻度で発生する巨大災害（超過確率で起きる災害）は、日常的な防災対策の延長線上にはない「非連続」な事象である。しかしながら、それが発生した後の災害復興はこの非連続な状況に対しても、日常的なハードによる自然の外力を封じ込める防御策で対応することを求め、また実行しているのが現状である。

この「非連続な事態を、日常的な防災対策の延長で解決しようとする」災害復興アプローチは、必然的にインフラの肥大化を招く。人口増加期であれば、このリスクを不可視化した上での開発が都市全体の富を増大させたかもしれない。だが、人口減少下において、将来の維持管理コストが不透明なインフラに依存し、リスクエリアに資産を張り付かせることは、次世代に対して「破局的な被害」と「インフラ更新費」の二重の負債を残すことに他ならない。

本稿では、災害復興および防災に関する空間的政策課題について、「土地」を主たる題材として整理・考察を行ってきた。これまで論じてきたように、現代の災害復興が直面している課題は、制度の根幹に関わる構造的なものであり、いずれも本質的な議論を避けて通ることはできない。今後の災害復興施策において真に求められるのは、災害後の社会において、自然外力を完全に制御しようとする「防災」の論理だけに依存するのではなく、災害という非連続な事象を受け入れ、その上で日常の生活を再構築する「適応」の論理を組み込み、主流化させていくパラダイムシフトである。この転換は、単なる技術論や手法の変更には留まらない。それは、防災対策において乖離してしまった「受益」と「負担」の再統合を行い、政策・事業実施の正当な理由となり得る、新たな「公共の福祉」の設定と考える。

引用・参考文献

- 越澤明 (1991) 『東京の都市計画』 岩波新書
- 石田頼房 (1987) 『日本近代都市計画の百年』 自治体研究社
- 塩崎賢明 (2014) 『復興<災害>』 岩波新書
- 増田聡・姥浦道生 (2018) 「東日本大震災の被災市街地復興土地区画整理事業における宅地利用動向に関する研究」『都市計画論文集』 53(3), pp. 1118-1125
- 廣井悠 (2016) 「広域避難と震災時疎開シミュレーション」『都市問題』 107(9), pp. 25-30
- 廣井悠・斉藤健太・福和伸夫 (2018) 「巨大災害時疎開シミュレーションの構築と検証 —南海トラフ巨大地震を対象とした疎開行動の量的検討—」『都市計画論文集』 53(3), pp. 897-904
- 佐藤慶一 (2020) 「被災者の住まいの確保に求められる新たな自助・共助の視点」『土地総合研究』 28(3), pp. 9-16
- 片田敏孝・児玉真・佐伯博人 (2004) 「洪水ハザードマップの住民認知とその促進策に関する研究」『水工学論文集』 48, pp. 433-438
- 中野卓・木内望 (2020) 「水害リスクを踏まえた都市づくりにおける洪水浸水想定区域の活用可能性と課題」『都市計画論文集』 55(3), pp. 888-895
- McGinnis, R. (1968) "A Stochastic Model of Social Mobility", *American Sociological Review*, 33(5), pp. 712-722
- Huff, J. O. & Clark, W. A. V. (1978) "Cumulative Stress and Cumulative Inertia: A Behavioral Model of the Decision to Move", *Environment and Planning A*, 10(10), pp. 1101-1119
- 越山健治 (2020) 「災害復興における都市計画事業の課題と論点」『土地総合研究』 28(3), pp. 3-8
- 越山健治 (2025) 「大規模水害復興による土地利用・土地所有構造の変化」『令和6年度河川情報センター調査研究報告書』 一般社団法人河川情報センター