

《論文》

復興の二重構造を超越し、復興理念の再定位を図る

— 阪神・淡路大震災 30 年検証と迫る南海トラフ地震という“国難”

山中 茂樹¹

要旨:

阪神・淡路大震災以降しばしば用いられる「創造的復興」は、本来、貝原俊民・兵庫県知事が提唱した「民自律地方分権」を核とする復興理念であった。しかし現在では、右肩上がりの成長を前提とした上位政策のスローガンとして濫用され、被災現場の実態とかけ離れる「復興の二重構造」が恒常化している。歴史的に「復興」は帝都復興に象徴される近代都市再編の文脈で強く用いられ、被災者支援を基軸とする「人間復興」の思想は後景に退いた。阪神・淡路大震災後に制定された被災者生活再建支援法やグループ補助金などは「人間復興」の流れを具現化した。大規模災害では依然として上部構造が独走しやすい。また、国連の「Build Back Better (BBB)」はリスク低減と構造改善を目的とする国際的標準であり、地域社会の自律的成熟を目指す創造的復興とは起源も射程も異なる。両者の混同が政策判断を曖昧にし、日本の復興理念の再定位を阻害している。能登半島地震の例では、先端技術や経済政策が前面に出る一方、避難者支援や住宅再建が遅れ、「復興災害」と呼び得る乖離が生じた。迫る南海トラフ地震は国家規模の「国難」であり、復興政策は被災現場から積み上げる「下部構造優先」の原則に転換し、市民参加や民自律を促す仕組みづくり、コミュニティ維持、広域仮設市街地の準備など、実践的な復興理念の再定位が急務である。

キーワード:

創造的復興、貝原俊民、BBB、人間復興、民自律、新しい公共、国難、二重構造

はじめに

本研究が対象とする主題は、日本における災害復興概念の思想的変容と、その政策実装過程において顕在化してきた「復興の二重構造」への批判的検討である。とりわけ阪神・淡路大震災（1995）

が提示した「創造的復興」という理念が、その本来性を離れ、行政政策や政治言説の中で転位・複製・拡張され、ついには国際的スローガンである Build Back Better（以下、BBB）と混同されるに至った現在の状況は、復興思想の体系的理解と政策実務の整合性を阻害している。本論文は、こうした現象を偶発的齟齬ではなく、むしろ日本の

¹ 関西学院大学 災害復興制度研究所

災害復興史と行政制度、さらには政治思想史に根ざした構造的課題として把握し、その再定位を図ることを目的とする。

近代日本における「復興」という語は、1923（大正12）年の関東大震災以降、国家的事業と都市空間の再編を指示する言説として制度化されてきた。帝都復興院総裁・後藤新平が掲げた「帝都復興」は、被災者の生活再建よりも、都市空間の再設計と国威の体现を優先し、「復興」がもつ政策的主体が国家にあるという枠組みを確立した。これは、復興が被災者支援や地域社会再生ではなく、国家的建設プロジェクトと一体化して理解される系譜の嚆矢であり、その延長線上に戦後の都市計画型復興・区画整理・大規模公共事業主導の復興手法が位置づく。

しかし、阪神・淡路大震災はこのレジームを揺さぶった。前例のない大都市型の災害規模、住まいを失った被災者の大量発生、生活支援制度の欠如、さらには政府・自治体の初動遅延は、「復興とは何か」という根本的問いを社会に突きつけた。結果として、市民社会の台頭・ボランティア元年・被災者生活再建支援法など、「人間復興」を軸とする新たな潮流が形成された。この潮流が象徴的に結晶した理念が、兵庫県知事（当時）貝原俊民が提唱した「創造的復興」である。

しかし、その理念は後年、必ずしも原意のまま受容されたわけではない。震災後の日本社会が直面した経済構造転換、規制緩和、分権改革、新自由主義改革、国家戦略特区制度の進行といったマクロ政治経済文脈の中で、「創造的復興」は時に政策加速装置として再機能化した。つまり、初期の「民自律・社会的包摂・公共圏形成」という理念が後退し、「復興を機に都市再整備・産業競争力強化・規制緩和を進めるための政治スローガン」として流用されるという逆転現象が生じたのである。本研究はこの転位を偶然ではなく、復興政策に潜在する権力構造・制度設計・行政文化の帰結として読み解く。

さらに2015年に開催された第3回国連防災世界会議の成果文書「仙台防災枠組2015-2030」において公式採択されたBBBが、日本国内では「よりよい復興」という安易な訳語と共に受容され、「創造的復興」と同義であるかのように扱われて

いる現象にも着目する。両者は思想史的位置づけ、対象範囲、理念主体、政策哲学において根本的に異なるにもかかわらず、制度形成の現場では境界が曖昧化し、復興の理念的混乱を助長している。この混同は、復興が政策体系としてではなく、象徴語・政治語として扱われることに起因する。

2024年の令和6年能登半島地震では、こうした復興理念の混乱が政策実装の遅延、被災者支援の不均衡、行政独走、地域分断、避難生活長期化といった結果として顕在化した。今後想定される南海トラフ巨大地震の規模、被害範囲、政治・社会・経済的影響の広域性を前提とすれば、復興理念の曖昧さは単なる概念上の問題ではなく、政策決定・統治・社会秩序のあり方に直結する重大な課題である。

本論文は、以上の認識に立ち、復興を「象徴語ではなく制度」として再定義するために、(1)復興概念の歴史的考察、(2)阪神以降の政策制度変容の分析、(3)理念・実装・主体間の齟齬の構造化、(4)未来災害に対する理念体系の再設計、の4段階で議論を展開する。最終的に、復興を「行政・市場・市民社会の統治モデル」として再構築し、「復興災害」を回避し得る制度的前提条件を提示することを目指す。

1 帝都復興の真意

関東大震災後に実施された帝都復興事業は、日本の復興史における原点であると同時に、後続する復興政策や思想に構造的影響を与えた転換点であった。「復興」という語が日本における災害復興政策の中で制度化され、社会的概念として定着したのは関東大震災以降とされる。それ以前の明治期から大正初期にかけて発生した大規模災害——すなわち1896（明治29）年の明治三陸地震、1909（明治42）年の姉川地震、1914（大正3）年の桜島噴火——の公文書・報道・行政記録には、「復興」を災害後の政策体系の名称として用いた例は確認されない¹⁾。したがって、本節では、なぜ関東大震災を境に「復興」が災害政策の概念となり得たのか、その思想的・制度的背景を明らかにする。

1.1 語義史的基盤としての「復興」概念

「復興」は中国古典に由来する語であり、司馬遷『史記』平津侯主父列伝に記される「而成康之俗可復興也」（もし道を正しくすれば成王・康王の治世のような健全な風俗や秩序を再びよみがえらせることができますよ）に確認される。この意味領域は「失われた秩序・徳・制度の回復」であり、現代的な物理的再建とは異なる思想的色彩をもつ。この用例で重要なのは、「復興」が秩序を立て直す国家的概念であり、物理的修復や生活再建を指すものではなかった点である。言い換えれば、「復興」の語は当初から政治思想的語彙として成立していたのである。

日本においては『日本書紀』敏達天皇紀に早くも「朕當奉助神謀復興任那」（朕は神のご加護を得て、任那を再び興すべきである）の表現があり、ここでも秩序体系の復興という政治的意味が支配的であった。すなわち、復興は文化・王権・秩序の復興という政治哲学的語彙であり、生活再建やインフラ修復を意味する近代的災害行政語ではなかった。つまり、日本に輸入された段階で、「復興」は国家的意志と政治的行為を示す語として機能しており、この語義的重層性は後年、日本の災害復興思想が理念性を帯びやすい構造的背景となる。

1.2 関東大震災と語の制度化

明治期、西洋思想・制度・語彙の翻訳作業が進む中で、「復興」は新たな意味層を獲得する。とくに「Renaissance（ルネサンス）」の翻訳として「芸文復興」が定着したことは言語史上重要である。ルネサンスが象徴するのは、単なる修復ではなく、文明の方向性そのものの再起動であり、創造と革新を含んだ概念である。この段階で「復興」は、過去への回帰ではなく、近代化へ向けた価値創造をとまなうプロセスとして認識され始めた。

この語が自然災害からの再建を指すようになるのは関東大震災が契機である。震災直後に政府は「帝都復興」を掲げ、復興院、のち復興局を設置し、新聞・官報・政策文書の中で復興という語が爆発的に使用されるようになる。ここで注意すべきは政府が掲げた標語は「震災復興」ではなく、「帝

都復興」であったことだ。その中心にいたのが内務大臣兼帝都復興院総裁・後藤新平（1857-1929）である。帝都復興院総裁として後藤が提示した理念は、単なる被害回復ではなく、都市機能・国力・国家像を再編する国家的プロジェクトであった。この思想には、「復興とは回復ではなく国家再設計である」という国家主義的都市計画モデルが含まれている。後藤は震災翌夜に「帝都復興根本策」、9月4日には「帝都復興ノ議」を起草し、復興は単なる再建ではなく、「帝都を再設計する国家プロジェクト」として制度化した。また、後藤は復興を「国家のルネサンス」と語り、復興語には国家近代化の理想像が埋め込まれた。この視座は、彼がしばしば語った次の言葉に象徴される。

いろいろの引き継ぎをした。そのときに（後藤）先生が第一に私に言った言葉は「君、東京はまた元の武蔵野になったね。月は草より出でて草に入るといふ武蔵野になった。この際に東京市は大改造をやるのだ。これが一番良い機会だ」と言われた

（水野錬太郎回想※加藤内閣の内務大臣）
（山中 2023）

今次ノ震災ハ帝都ヲ化シテ焦土ト成シ、其ノ惨害言フニ忍ヒサルモノアリト雖モ、理想的帝都建設ノ為真ニ絶好ノ機会ナリ

（帝都復興ノ議）

同様に、彼の以下の書簡・演説にも、災害を文明—都市改造の契機としてとらえる態度が明確に示されている。

すべからく世界的資金をもって世界的都市を再建するの概をもって進むべきであって、もし単に震災前における市街の旧態を回復するに止まらしむるが如きことであっては、何の面目ありて列国にまみゆることができましよう
（復興院総裁就任の辞）

帝都の復興は、小にしては都市、大にしては帝国の「ルネサンス」に関する重大事たり

(山本権兵衛首相に宛てた大正12年11月25日付書簡)

これらの言説から読み取れるのは、後藤にとって「復興」という思想の核心は、国民生活の改善ではなく、国家の統治空間の再設計、「国家の器」を作り替える国家的プロジェクトであった。こうした思想は戦後まで強く踏襲され、日本の公共土木事業中心の復興文化の形成に強く影響した。

1.3 帝都復興における政策対象の非対称性

後藤による帝都復興は、住民救済より都市再編が優先された点に特徴がある。道路拡幅、橋梁建設、幹線計画、都市景観整備が急速に設計された一方、住宅再建や生活困窮者対策は制度的周縁に置かれた。

その象徴的表現として、元東京都副知事が後藤を「都市計画の父」(青山2023)と称賛した言説をみても、復興の恩恵主体が被災者ではなく名流の人たちであり、未来都市の利用者であることがあきらかだ。

すなわち帝都復興は、(1)都市国家的政治構想(2)国威表象(3)都市計画技術の制度化をとともなう国家プロジェクトであり、被災者生活に重点を置く概念ではなかった。

1.4 歴史的な位置づけ

「帝都復興」は日本の復興史において災害対応の転換点である。すなわち、関東大震災を契機として、「復興」の語義は、非行政用語から国家の政策用語に、政策主体は、地方行政から中央政府へ、目的は、生活救済の応急処置から都市化へと変容した。この構造転換こそが、のちに日本の復興政策が理念・政策・実践の三層において二重性を内包する起源となる。すなわち、「復興」が都市空間再編の名辞として制度化されたことが、その後の災害復興において、被災者支援と政策ビジョンの乖離を生む歴史的基盤となった、といえよう。

2 都市空間復興の隆盛

関東大震災以降に形成された日本型災害復興思想の中核としての都市空間復興モデルに着目し、その思想的特徴と制度的体系化の過程を検討したい。前節で確認したように、関東大震災によって「復興」という語は災害行政の概念として制度化されたが、その内実は必ずしも住民の生活再建ではなく、都市計画と国家近代化の実践領域として展開した。本節では、このモデルが戦後も継承され、復旧・復興政策の主流となった背景を論証する。

2.1 復興概念の政策的変形

一般に「復興」は「一度衰退したものが再び勢いを取り戻すこと」と定義される。しかし、関東大震災後の政策言説において復興は、その原義を超えて国土空間の再設計・国家象徴空間の構築を意味するよう変容した。

帝都復興政策を推進した後藤新平が残した次の言葉は、この転換を象徴する。

もし旧態回復に止まるならば、何の面目ありて列国にまみえるや(復興院総裁就任の辞)

すなわち、復興は旧状回復ではなく、国家の理想像の具現化であるべきだという理念が政策的規範となった。この価値観は技術官僚・都市計画家・行財政担当者間で共有され、日本の災害復興が近代都市形成史の一部として扱われる土台となった。

2.2 都市空間復興モデルの制度化

関東大震災後、復興政策の成果としてしばしば挙げられるのは、幅員の広い街路、公園整備、橋梁、近代建築群、耐火建造物、河川景観の形成などである。これらは、復興を都市空間の刷新と防災科学技術の投下を通じて実現するという思想に基づく。

太平洋戦争後、日本は「戦災復興」「国家復興」

を経験したが、ここでも復興は国家再建を意味した。一方、自然災害に対する政策体系は、戦後もしばらくは「公共施設復旧中心」「被災者の生活再建は自助」という原則のもと構築された。この政策思想は、憲法上の私有財産不可侵の原則と自然災害に国は責任がないという行政責任論に支えられ、「住宅は公共財ではなく私財であるため、公費支援すべきではない」という論理として繰り返し採用されることになる。

この段階で、「復興」は国家→自治体→公共事業→インフラ→都市計画という政策体系に固定化され、市民・生活・コミュニティという要素は制度的対象外であった。

元国交省技監らの証言には、この思想が戦後長期にわたって統治合理性として継続したことが明確に示されている。

この件で後世、非難されるのは覚悟のうえと安井都知事は言っているので、この際、私も批判します。戦災復興をしないで、当面の住宅、食料確保を優先した東京と、復興に熱心だった名古屋や広島と比較すると、その成果に大きな差が出てきているのです

(甲村 2023)

この言説は、生活救済より都市の未来像が政策優先順位の最上位に置かれた思考枠組を示すものである。

復興の語が「人間の再生」ではなく「都市機能の刷新」を指す場面で用いられた事例は、同時代の行政思想の反映として重要であろう。

2.3 「近代化の恩恵者」をめぐる視点の非対称性

月刊誌や新聞、行政広報、学術解説において、帝都復興の成果として列挙される施設群——同潤会アパート、山下公園、隅田公園、近代橋梁、都市景観整備——は、被災者の生活再建に資するものよりも、都市空間の利便性・象徴性・景観価値を中心に評価されている。

すなわち、恩恵の主対象は未来の利用者＝都市国家の居住者・投資者・行政機関であり、災害で

生活を破壊された被災者本人ではない。この非対称性は、後藤思想の系譜が政策言語として継続した証左であり、復興理念が「都市優位」と「被災者生活再建」の二極構造をはらむことになった。

この構造的緊張関係を批判的にとらえたのが、福祉国家論者・福田徳三による「人間復興」の提起であり、彼が「復興」にわざわざ「人間」を冠したことは、当時の支配的復興観の偏りを示す概念史的証言と解釈できる。

2.4 戦後期における継承と拡張

戦後日本では、頻発する都市大火や空襲復興の制度化を背景に、都市計画法制・区画整理事業・復興財源設計が体系化され、都市空間復興は技術官僚制とともに方法論として標準化された。すなわち戦後の復興行政は、関東大震災を起点とする都市空間復興モデルを引き継ぎ、災害復興＝都市インフラ更新の機会という政策観を強化したといえる。

このモデルは「復興の可視性」が政策成果の評価指標となる行政文化を生み、後年の阪神・淡路大震災や東日本大震災にも影響を残すこととなった。

戦後復興および高度経済成長期を経て、日本の復興観は「都市空間の再配置」と「経済的合理性に基づく社会再建」が強く結びついた形で定着した。特に1970年代以降、災害復旧制度や都市計画制度が整備されるなかで、復興は行政計画・空間設計・公共事業の体系に包含されるようになり、復興の意味は制度的・工学的・行政実務的概念へと変容し、生活者の視点や社会関係の修復は後景化した。後に阪神・淡路大震災や東日本大震災において指摘された「復興の遅れ」「制度と生活の乖離」「復興格差」の萌芽は、すでにこの時期に形成されていたものである。

表1 都市空間復興モデルの特徴

構成要素	内容	特徴
政策主体	中央政府・技術官僚	上位主体型 (top-down)
目的	都市機能刷新・国家象 徴化	生活再建より空間再編 優位
成果指標	インフラ・景観・公共 空間・道路幅員	可視的成果が重視
欠落点	住民救済・生活基盤保 障	被災者不在の復興認識

以上の分析は、日本における復興思想が歴史的に都市論的パラダイムに偏向して形成されてきたことを示すものであり、この構造的偏差が後年の復興理念の混乱や「復興災害」を生む基盤となる。

3 人間復興の具現化

都市空間重視の復興モデルに対抗する思想潮流として位置づけられるのが「人間復興」の理念である。日本の災害復興は長らく空間再編を中心に展開し、被災者支援は制度上の周縁に置かれてきた。関東大震災で帝都復興に対抗的に唱えられたこの理念は、1960年代以降の社会運動・被災経験・立法過程を通じて、生活再建や生存権保障を復興の柱とする政策原理として徐々に制度化されていく。その思想史的転換点を検証し、後の政策体系に与えた影響を明確化したい。

3.1 理念としての「人間復興」の登場

「人間復興」という語が明確な復興思想として提示されるのは、大正デモクラシーの旗手の一人で福祉国家論者の福田徳三（1874-1930）による提唱に遡る。福田は、復興を都市形象の再生ではなく、「生存権・生活本拠権・営生機会²⁾の保障こそ復興の根源である」と位置づけ、復興主体は国家でも行政でもなく罹災者自身であるという原則を提示した。これは、災害復興が国家建設の機会として理解された関東大震災以降の政策言説に対する明確な批判である。

すなわち、福田の思想は、復興を生活の回復（life recovery）と社会的包摂の再編成としてとらえる視座を形成し、後年の被災者生活再建支援制度の基礎理論となった。

3.2 制度形成の第一段階 ——災害弔慰金制度の成立

理念が制度へ接続する最初の転機は、1967年の羽越水害である。家族4人を失った新潟県中蒲原郡亀田町出身の佐藤隆（1927-1991）が議員となり、立法を求める運動を全国規模に広げたことにより、1973（昭和48）年、「災害弔慰金の支給等に関する法律」が成立した。佐藤は著書の序文に、「自然の猛威による犯人なき死者に対し、国家は見舞うのではなく応答せねばならぬ」と記し、災害死を個人不運ではなく社会的リスクとして公的に認知する歴史的転換を促した（佐藤 1987）。

もともと、制定時点では救済対象が生命・身体被害に限定され、住まいや財産損失は法的救済対象とされなかった。すなわち、人間復興の理念は制度化されたものの、なお限定的であった。

3.3 制度形成の第二段階 ——阪神・淡路大震災と生活再建立法

被災者生活再建支援政策が本格的に制度化される契機となったのは1995（平成7）年の阪神・淡路大震災である。約25万棟が全半壊し、被災者の間で「住まいの再建なくして復興なし」という共通のスローガンが共有された。しかし政府は当初、「私有財産制の下では、個人の資産は自己責任において維持すべきものである」として住宅再建支援に否定的立場を取った。これに対し、市民運動（小田実³⁾ら）・自治体首長（貝原俊民）・研究者・被災者ネットワークによって立法要求が高まり、1998（平成10）年、「被災者生活再建支援法」が成立した。

この法律は、日本で初めて災害被災者の生活再建を国家責任として制度化した点において画期的である。しかし、当初の支給額は最大100万円にとどまり、住宅再建への直接給付は認められなかった。

3.4 制度成熟の第三段階 ——運用改善と全国化

その後の制度改善は、地方自治体の実践と行政官の政策判断によって加速した。特に2000（平成12）年の鳥取県西部地震において、片山善博知事（当時）が自治体独自の住宅再建支援制度（最高300万円）を創設したことは象徴的である。片山は「道路はパブリックだから直しましょう。橋もパブリックだから架け直しましょう。でも住宅は個人の資産だから財政資金を投じるべきではない、とっているうちに肝心の住民がいなくなり、地域が崩壊した、ではギャグにもならない。地域にとって道路も橋も住宅もインフラなんです」と述べ、住宅を「基礎的生活インフラ」と再定義した（山中2023）。

こうした積み重ねの結果、2007年の法改正で住宅再建支援は制度的認知を受け、現在の支援体系に至っている。

表2 人間復興モデルと都市空間復興モデルの特徴と意義

位置づけ	都市空間復興モデル	人間復興モデル
目的	都市機能・国家象徴性	生活再建・人間の尊厳
主体	国家・官僚・技術者	罹災者・市民社会
政策視点	空間計画・インフラ	生存権・生活権・社会参加
制度化過程	上意下達型	社会運動・立法要求型

すなわち、「人間復興」は日本災害復興思想における市民社会的要請に基づくボトムアップ型の制度形成であり、復興政策の倫理基盤となるべき視座であるといえる。

4 復興理念の岐路

——民自律特区と国家戦略特区の相克

「失われた20年」といわれたデフレ期に挑むように提唱されたのが、「創造的復興（Creative Reconstruction）」である。ここでは、不況期の鳥羽口に起きた阪神・淡路大震災（1995）の復興

理念として広く流通するようになった「創造的復興」の成立過程と意味構造を検討したい。既述のとおり、日本の災害復興は、近代以降長らく都市空間再編型の政策体系を基調としてきたが、阪神・淡路大震災はその思想枠組を問い直す契機となった。その背景には、震災が単なる物理的破壊ではなく、社会構造・統治制度・公共性・コミュニティ機能の崩壊として経験された点がある。本節では、「創造的復興」がその文脈においてどのように構想され、後の制度・行政言説に影響を与えたかを分析する。

4.1 創造的復興理念の基層とその政策化の起点

阪神・淡路大震災後に掲げられた「創造的復興」は、単に物理的都市空間を回復する復興政策でも、戦略的産業振興を掲げる国家開発計画でもなかった。その核心には、貝原俊民（当時兵庫県知事）が強く求めた「民自律・地方分権社会への転換」という政治哲学的志向があった。貝原は、震災対応が進む中で、復興の基本理念を次の3点に整理していた。

- (1) 高齢社会に適応した生活復興
- (2) 官主導集権型から民自律・地方分権型への転換
- (3) 近代都市文明の脆弱性の克服

これらは、従来の復興政策における「都市空間優位・行政主導・高度成長モデル依存」に対する批判的認識を内包している。すなわち「創造的復興」は、復興を成長回帰ではなく、社会成熟・制度再編・公共性の再定義としてとらえる思想であった。

「創造的復興」という語を、貝原は20世紀を代表する経済学者ヨーゼフ・A・シュンペーターの「創造的破壊」という言葉に触発されて想起したという。貝原は「ボランティア元年」という言葉に象徴されるシチズンシップに目覚めた若者たちによって、高度成長に酔いしれた20世紀型経済競争社会から「新しい公共」が社会を動かす「社会変革（innovation）」を期待し、民自律分権型

社会の到来を、このキーワードに込めた、と考えられる。しかし、貝原は2015年の回顧録で、中央政府が理念に理解を示さなかったことを述べつつ、次のように記している。「私は、これらを織り込んだ復興を『創造的復興』として提唱したが、これらについても『そんなこと言ってる場合じゃないでしょ』というのが、東京の皆さんの感覚であった。しかし、私は創造的復興へ立ち向かった」とある（貝原 2015）。

4.2 神戸市に存在した「創造的復興の異説」

創造的復興は兵庫県が公式理念として掲げた一方、神戸市には異なる解釈と起源説が存在した。市政内部では「創造的復興は神戸市側スタッフ（特に元助役小川卓海ら）が構想した」とする立場も一定数認識され、東日本大震災の震災報道でメディアが検証する動きすらあった（中山 2011）。

しかし、行政文書・議会議事録・政策体系の精査からみると、神戸市は創造的復興を正式政策概念として採用しておらず、市の施策体系はむしろ都市基盤整備・港湾再生・産業振興中心の復旧復興路線に傾いていた。

つまり、

兵庫県 = 理念先行型の社会政策アプローチ

神戸市 = 都市政策・経済回復型アプローチ

という二つの復興パラダイムが同じ震災の中で並存したことになる。

これは、創造的復興が単なるスローガンではなく、誰が復興主体となるのか（国家か、自治体か、市民か）という政治的実存の問い掛けであり、その解釈をめぐる同一地域内で異なった見解が存在したほどの思想的強度を有していた証左である。

4.3 理念の断絶——エンタープライズゾーン構想の排除と復興特定事業の失敗

創造的復興が政策として制度化される過程で、もっとも象徴的な騙し絵的展開が生じたのは、兵庫県が提案した民自律型特区（エンタープライズ

ゾーン構想：Enterprise Zone 構想）が国に退けられ、代替として「復興特定事業」が推進された経緯である。

貝原は復興を成長産業の誘致やインフラ開発ではなく、住民参加・自治形成・分権社会への制度転換の機会ととらえ、その制度化装置としてエンタープライズゾーンを提案した。

「創造的復興」が提唱された阪神・淡路大震災当時は「失われた20年（後に30年）」といわれた景気低迷期、デフレ時代の幕開けだった。日本経済が右肩下がりの時代に通常の復旧・復興事業をしただけでは、右肩下がりのトレンドに戻るだけで、被災地経済もジリ貧状態を避けられない。そこで登場したのが「創造的復興」であった。そこには、次のような思想的認識があった。

『「官」の論理にはとらわれず、そこに必要があれば行動するボランティアの論理は、やがて災害対策だけでなく、官が立ち入ることのできないあらゆる分野で、新しい社会システムを動かし始めるところとなり、95年は『ボランティア元年』といわれるようになった』。そこで「（中略）経済における民自律型構造をめざす『経済特区』を提案したが、政府はこの案を採用せず（後略）」（貝原 2015）

国が代わりに提示したのが、大型成長政策・外需獲得型の復興モデルとして設計された復興特定事業であった。復興特定事業はその内容において高度経済成長期の再演を思わせるものであり、

- (1) 上海長江交易促進プロジェクト
- (2) ヘルスケアパークプロジェクト
- (3) 新産業構造形成プロジェクト
- (4) 阪神・淡路大震災記念プロジェクト

といった国家開発型の政策メニューが並んだ。

とりわけ象徴的なのは、日中経済戦略の象徴として建造された長江航路専用船「フォーチュンリバー号」である。就航式では中央・自治体・経済界の代表者が並び「平成の開港」と祝福されたが、7年間で定期運行は10回程度にとどまり、採算性の欠如・国際物流構造の変化・現地側の受入体

制不在などを理由に、中止・解散に追い込まれた。この事業の失敗は、単に経済政策上の判断の誤りというよりも、「創造的復興」という理念の受け止め方において、国と兵庫県がまったく異なる復興哲学に立脚していたことを示す決定的証拠というべきである。

復興特定事業はこうして成長戦略型復興の象徴となり、結果として創造的復興の理念は制度化されず、宙吊りのまま行政体系から離れていくこととなった。

4.4 安倍特区との決定的差異

——思想・制度・主体構造の比較

同じ「特区」という語を掲げつつまったく異なる方向を歩んだ制度が、第2次安倍政権下で推進された国家戦略特区（いわゆる「安倍特区」）である。

両者は名称こそ類似するが、思想的背景・制度設計・政策目的・想定主体において本質的に異なる。

2011年の東日本大震災を受け、第2次安倍内閣は「あらゆる岩盤規制を打ち抜く」と銘打って、2013年に国家戦略特別区域法を試行、国家戦略特区を仙台はじめ各地に設置した。しかし、これは内閣総理大臣が主導し、地域を絞ってエリア内に限り従来の規制を大幅に緩めることを目的としており、貝原の意図した特区「エンタープライズ

ゾーン構想」とは志を異にした。「安倍特区」が、貝原のいう官主導のプランテーション型とすれば、貝原特区は民自律の熱帯雨林型だというのが。プランテーションとは、取引価値の高い単一作物を大量に栽培する（モノカルチャー）大規模農園を指す。熱帯雨林は、樹木が垂直に3-5層の層構造をなすジャングルである。つまり、さまざまな企業がしのぎを削って勢力を伸ばしていくのを規制緩和で手助けしようという、まさに民自律分権型特区を意味した。事実、エンタープライズゾーン構想では、ファッション、情報通信、国際化、集客、物流といった成長分野の事業をことごとく網羅していた。

しかし、安倍特区は、あらゆる岩盤規制を打ち抜く突破口とするために特区では「解雇ルール」「労働時間法制」「有期雇用制度」の3点の見直しを対象とする、まさに新自由主義経済の先兵となることが意図されていた。

4.5 創造的復興の収斂と変質

——制度輸入と語義の漂白

民自律特区と国家戦略特区の差違、兵庫県（貝原）と国（安倍）との解釈差は、単なる政策選択の違いではない。

それは、復興を「社会契約の再構築」と考えるか、あるいは「市場競争による生産性回復」とみなすか——という、復興概念の哲学的選択肢の分岐点であった。

そして今日、能登半島地震の復興議論において両者が再び交錯している事実は、創造的復興がなお未完の理念であり続けていることを示している。

そして、この構造的断絶こそが、今日における「創造的復興の濫用・意味の漂白・BBBとの混同」を生み出す起源となった。「創造的復興」は後年、他自治体や中央行政文書において抽象スローガンとして引用される段階へ移行する。特に東日本大震災（2011）以降は、復興政策のラベリング（Labeling）として用いられ、その背景理念や市民社会観が十分に継承されないまま運用が拡大した。

この過程は、理念が制度から乖離して独歩する

表3 異なる特区の特徴

	民自律特区	国家戦略特区
理念	復興を契機とした市民社会の成熟・地方自治強化	規制緩和による成長産業促進・市場競争の徹底
主体系	市民・地域社会・NPO・企業	中央政府・企業・投資主体
統治構造	分権型・ボトムアップ型・熟議民主制	集権型・トップダウン型・迅速意思決定
キーワード	「新しい公共」「民自律」「参加型復興」	「成長戦略」「競争」「民営化」「新自由主義」
モデル比喩	熱帯雨林型（多様性・共存・自律進化）	プランテーション型（単一作物・集中管理・効率化）

出典：筆者作成

「復興の上部構造化」現象として理解できる。すなわち、創造的復興は、思想としては市民社会成熟モデルであったにもかかわらず、政策現場ではしばしば新自由主義的経済政策の編入言語として扱われることになるのだ。

5 ネオリベリズムとの結合

「創造的復興」が政策言説として拡散する過程で、いかに新自由主義（Neoliberalism）政策と結びつき、その原義から逸脱した運用形態へ変容したのか。「創造的復興」は本来、市民社会の成熟・民自律・地域社会の再構築を基盤とする理念であった。しかし、2010年代以降の震災復興政策、とりわけ東日本大震災および熊本地震では、「創造的復興」はしばしば経済政策・行政効率化・市場原理の導入を正当化するレトリックとして利用されることとなった。

5.1 社会経済構造変動としての新自由主義の到来

1970年代以降、欧米においてサッチャリズム（Thatcherism）やレーガノミクス（Reaganomics）を象徴とする新自由主義的政策転換が進行した。その理論的前提は、政府規模の縮小（小さな政府）、規制緩和、市場競争の導入、労働市場柔軟化、財政縮減である。この潮流は、1990年代以降の日本にも波及し、中曽根行革、小泉構造改革、三位一体改革に代表される政策路線として可視化した。

この過程で防災・復興政策領域にも市場原理が浸透し、復興政策は単なる社会基盤整備ではなく、地域経済の競争力回復・自治体経営改革・民間参入促進を含む政策領域へ拡張した。

5.2 復興政策への接続——理念の消費と転用

阪神・淡路大震災後、「創造的復興」は当初、理論的議論を背景に提起されたが、2011年以降の政策現場では、理念の文脈が変化し、以下の転位が生じた。

【政策領域】：民自律・地域による社会変革→規制緩和・経済成長戦略・国庫依存

【主体】：被災者・地域社会→行政・市場

【実装形態】：住民参加・協治型復興 → PPP (Public Private Partnership: 官民連携)、PFI (Private Finance Initiative: 民間資金活用) → コンセッション (民間への運営権売却) 等 → 市場モデル

【価値基準】：公共性・生活回復→効率性・投資効果・外需獲得

この変容を象徴する事例として、宮城県（村井嘉浩知事）および熊本県（蒲島郁夫知事）の復興政策が挙げられる。両者に共通するのは、復興を産業政策・競争政策・地域成長政策と接続させた点である。

宮城県では漁業権制度の再編や水産業特区設置、仙台空港民営化、インフラ運営権の民間委託が推進された。一方、熊本県では阿蘇くまもと空港の機能拡張や港湾機能強化が「創造的復興」の名の下に推進された。

5.3 理念変容を媒介した人的・制度的ネットワーク

創造的復興が新自由主義的政策の文脈へ吸収された背景には、政策思想・人材循環・制度導入の三層構造が確認できる。

両県知事が松下政経塾ネットワークに属し、同塾で培われた価値観——官の役割縮小、民間活力、規制改革、効率性——が政策基軸となったことは重要である。同時に、政府系復興委員会における議論の蓄積が制度的正当性を与え、国主導の復興特区制度、国家戦略特区、コンセッション制度等と接続した。

ここでは、「創造的復興」の語が理念ではなく対象領域を横断的に動員可能な行政キーワードとして機能している点に特徴がある。

5.4 変容の帰結——行政言語としての「空洞化」

結果として、「創造的復興」は次のような意味構造へ変容したと整理できる。

創造的復興 = 復興の正当性を確保するための包

括的政策レトリック

すなわち、理念が政策原理として機能するのではなく、すでに決定された政策の意味付与語彙として後付けされる役割へと位置づけられたのである。この段階で「創造的復興」は、内容をともなわない行政用語として使用域を拡大し、概念の空洞化を生じさせた。

この現象は、理念の政策言語化がもつ宿命ともいえるが、「復興」が本来向き合うべき被災者の主権性・生活権保障・自治形成という根源課題を覆い隠す危険性をも帯びる。

つまり、現在では復興理念と政策実装は必ずしも一致しないという事実である。理念が制度に翻訳される過程には、政治文脈・行政合理性・市場制度・人事ネットワークが影響し、しばしば原義が変容する。「創造的復興」の変容過程は表4のように三段階に整理できる。

表4 創造的復興の変容過程

段階	内容	支配的論理
第Ⅰ期	理念構想 (阪神・淡路大震災)	市民社会・公共性
第Ⅱ期	制度化 (東日本大震災前後)	行政改革・市場導入
第Ⅲ期	レトリック化 (2015年以降)	経済政策・復興ブランド化

6 創造的復興の本義と概念の変形

創造的復興は、阪神・淡路大震災時の兵庫県知事・貝原俊民によって初めて政策概念として位置づけられたものであり、その本義は単なる上位概念やスローガンではなく、①民自律(Civic Autonomy) ②地方分権③成熟社会への社会構造転換を核心とする復興哲学であった。貝原の述懐に示されているとおり創造的復興とは「官主導集権型から民自律分権型への構造転換」によってこそ成立する理念であり、復興政策の「技術的効率」ではなく、市民社会の「政治的成熟」を目的としていた。

つまり、創造的復興とは本来、復興事業の方針

ではなく、復興を通じて社会がどの方向に進まなければならないかを規定する規範概念であった。その際、公共の担い手は国家ではなく市民社会であり、行政は調整主体として位置づけられていた。この理念は、後年国連が掲げたBuild Back Better(BBB)とも方向性を異にし、社会契約論的基盤を持つ「下からの復興思想」であったといえる。

6.1 知事アンケートにみる概念の変形と「表層的スローガン化」

しかし、近年の災害対応において、この本来の理念は次第に変質し、行政用語としての「創造的復興」は、新たな含意を纏いながら政策現場に流通するようになった。本稿が毎日新聞の協力を得て、2024年11月～2025年1月にかけて実施した全国都道府県知事アンケートでは、87%が「創造的復興」の語を認知している一方、「理念理解」と「政策使用」が乖離する現象が顕著であった。

回答結果の特徴は以下の3点に整理される。

- ①創造的復興＝“震災前以上の発展”にとらえる回答が過半数(58.7%)
- ②BBBと同義または下位概念として扱う回答が多数(60.9%)
- ③民自律・地方分権と回答した知事は全体の14%にとどまる

ここでは、創造的復興が「社会哲学的概念から経済成長モデルへ変質」していることが明らかである。特に回答項目の上位に「規制緩和」「新産業育成」「都市改造」が並ぶ事実は、創造的復興が民自律への転換を意味するのではなく、災害を梃子とした“成長戦略型ガバナンス”へ取り込まれつつあることを示している。

すなわち、多くの知事にとって創造的復興とは、社会の価値転換ではなく、都市と産業再編のキャッチフレーズへ転落したということである。

6.2 本家・兵庫県の回答にみる概念主体の後退

ところがより象徴的なのは、この概念の「本家

本元」である兵庫県自身の回答である。兵庫県は以下のように回答した。

質問： 貝原知事が唱えた創造的復興は、「民自律地方分権」の理念が中核になっていましたが、全国の知事はむしろ、「単なる復旧ではなく、抜本的な社会の再構築であること」「震災前以上の発展をめざすものであること」といった右肩上がりの復興をイメージする方が多数でした。この点について、どう思われますか

兵庫県： 本県の創造的復興は、「単に震災前の状態に戻す復旧にとどまらず、21世紀の成熟社会にふさわしい未来を創造する」ことを目指したものである。災害前よりも「よりよい社会づくり」を目指した創造的復興の理念は、どのような災害からの復興でも必要。具体的にどのような姿を目指すかは、それぞれの自治体で判断すべきことである。

質問： 2015年の第3回国連防災世界会議以降、Build Back Better（より良い復興）と創造的復興が同義語として用いられることがあり、知事の中にも一部ですが、そのような回答がありました。しかし、日本災害復興学会では、Build Back Betterと創造的復興は異なるものという見解を打ち出していますが、いかがお考えでしょうか。

兵庫県： 日本災害復興学会のご見解であり、県としてお答えする立場でないと考えているが、兵庫県が提唱した「創造的復興」の考え方が、国連の仙台防災枠組における優先行動に“Build Back Better”として位置づけられ、普遍的な災害復興の理念となったと考えている。

この回答は二重の意味で問題をはらむ。

①創造的復興=BBBに吸収・昇華したという誤認

創造的復興は元来、市民社会の成熟とガバナンス転換を目的とした理念であり、災害復興を契機とした政治文化の変革を志向していた。他方、BBBは防災制度改革・リスク低減・インフラ強靱化を軸とする技術的国際標準であり、理念の対象（社会構造 vs. 制度技術）も、主体（市民 vs. 国家）も異なる。

それにもかかわらず兵庫県は、概念の差異を説明せず、むしろ統合的に扱った。この回答は、創

造的復興の思想的深度を曖昧化し、概念の主体性を放棄したといえる。

②理念形成主体から“象徴的保管者”への後退

本来、創造的復興の主体は兵庫であり、その経験的根拠は阪神・淡路大震災である。にもかかわらず兵庫県自身が、概念の位置づけ責任を担わず、「解釈権を外部（国連・行政一般）へ委ねた」点は決定的である。

これは創造的復興が経験知に基づく復興思想から、使用者の意図に応じて意味が変わる“政策言語”へと変質した瞬間であった。

6.3 スローガン化の帰結——理念なき復興の危険

以上の議論から明らかのように、創造的復興は現在、次の三つの段階を経ている。

第1段階（理念期）： 民自律・地方分権・社会成熟をめざす復興哲学（貝原・兵庫県）

第2段階（行政導入期）： 成長戦略・規制緩和・都市改造政策のスローガン化（宮城県・熊本県等）

第3段階（概念漂流期）： BBBと混同され、意味不定の象徴語へ変容（全国・兵庫県自身）

こうして創造的復興は、語られるほど理念が後退し、使用されるほど本義から遠ざかる言葉となった。

この変質の果てに生じるのは、復興の理念なき復興、すなわち「復興災害の制度化」であり、「言葉が死ぬ時、政策は暴走する」という事実である。

創造的復興は、本来、災害を契機に社会がどの倫理に立脚し、再生するかを問う言葉であった。しかし今日、それは行政の装飾語として漂流し、主体なき標語へ変質している。

概念が曖昧化すれば、復興政策は理念を欠き、復興の名の下に住民は政策の対象ではなく、再編される社会の素材と化す。

ゆえに問われるべきは次の一点である。

創造的復興とは未来を造るのか、それとも政策を正当化するための便利な言葉に墮すのか。その答えは、理念を語る主体が再び責任を引き受けるかどうかにかかっている。

7 発生文脈の異質性 ——ローカル思想と国際規範

阪神・淡路大震災で生まれた理念の本来性を取り戻すには、しばしば同義語として扱われる「Build Back Better (BBB)」と「創造的復興」の概念差異を整理し、両者が政策現場で混同されるに至った背景と、その影響を検討しなければならない。既述のとおり、「創造的復興」は阪神・淡路大震災後に提起された社会思想的概念であるのに対し、BBBは国際防災ガバナンスの制度化過程で確立した政策指標である。両者の誤同一化は、日本の復興政策の方向性を曖昧化し、復興理念の体系的議論を妨げてきた。この混同の構造を明らかにすることで、復興理念の再定位に必要な認識枠組を提示したい。

BBBの起源は、2004年インド洋大津波後、国連特使ビル・クリントンが提唱した復興原則にある。背景にあったのは開発途上国の社会脆弱性・住宅脆弱性・防災インフラ欠如であり、復興における制度的弱点を構造改革の機会としてとらえる枠組として生まれた。

これに対し、創造的復興は阪神・淡路大震災という先進国都市型災害の経験から生まれ、市民社会の成熟、参加型ガバナンス、制度改革、福祉国家的再設計を焦点とする思想である。

よって両者は、出発点から目的論まで異なる言語体系に属する。

表5 BBBと創造的復興

軸	BBB	創造的復興
発生背景	国際開発・防災政策	日本の市民社会再構築
災害像	開発途上国型リスク	先進国都市型社会問題
目的	構造改善・リスク低減	社会成熟・自治・新しい公共
概念性	国際規格 (policy standard)	復興思想 (philosophical concept)

7.1 日本語訳が生んだ概念誤認

政策現場における両者の混同を促した最大の要因は、BBBの日本語訳が「よりよい復興」として定着したことである。

しかし、「better」は価値判断的比較ではなく、脆弱性削減・制度改善・建築基準向上など、実践的な改善行動を意味する構造用語である。

日本語訳の情緒性は、「前よりよくする」「よりよい復興を」という訳語によって概念の技術要素を脱文脈化し、スローガン化を促した。

これにより、BBBは政策目的ではなく情緒的復興の合言葉として流通することになり、創造的復興と直観的に同一視される土壌が形成された。

7.2 制度化と政策参照の連鎖

2015年の仙台防災枠組(SFDRR⁴⁾においてBBBが国際防災政策の核心概念となったことで、日本国内の行政文書・復興計画・自治体指針においてBBBの引用が急速に増加した。

こうして次の連鎖が生まれた。

国連制度化 → 国の政策言語化 → 自治体の復興政策語彙化 → メディア／政治スローガン化

一方、創造的復興は阪神・淡路大震災以降の日本社会ですでに共有された言語であったため、政策現場では次のような短絡的接続が発生した。

「創造的復興＝すでに国内に存在するBBBと同義の概念」→ (誤認による政策統合)

7.3 両者が混同される構造的理

両概念が誤って同一視される背景には、次の3点がある。

- (1) 表現の直観的類似性 (「前よりよくする」という表層一致)
- (2) 制度と理念の層差の理解不足 (BBB = 政策基準、創造的復興 = 思想体系)

表6 両者の違い

項目	創造的復興	Build Back Better (BBB)
起源	1995年 阪神・淡路大震災後の神戸 (貝原俊民、市民運動など)	2004年 スマトラ沖地震を契機にビル・クリントン が提唱。UNDP (国連開発計画)・UNDRR (国連 防災機関) 等が引き継ぎ、2015年「仙台防災枠組」 で国際理念化
思想的基盤	民主主義・地方自治・市民社会による再構築・新しい公共	リスク・ガバナンスと制度改善。国際援助体制・国家計画主導
復興主体	被災者・市民・地域自治体 (ボトムアップ)	政府・国際機関・技術官僚 (トップダウン)
理念的焦点	自律・分権・多様性・文化的創造。社会の質の転換	リスク低減・制度改革・レジリエンス強化。構造の安全性と効率性
成果形式	社会像・価値観・参加構造	施策体系・法制度・技術基準
機能	意義付与・方向定義	手続き・基準・枠組み
象徴的キーワード	「まちづくり」「官民パートナーシップ」「協働と参画」「新しい公共」「文化的再生」	「リスク軽減」「制度整備」「持続可能性」「レジリエンス」「SDGs」
出発点	「社会的創造主義」：文化や共同体の創造といった社会哲学的・政治的再生を志向	「地学的合理主義」：災害を自然現象として管理する科学的・技術的枠組みを出発点

(3) 行政文書の言語設計における曖昧性（意図よりも用語安定性が優先される）

特に、行政文書における政策語彙の外延化（幅広く読めるが厳密に定義されない言葉）が、両者の混在を助長した。

7.4 比較に基づく理論的位置づけ

両者の違いを明確化すると、復興研究領域における次の分類が可能となる。

表6のとおり、BBBと創造的復興は理念上も政策上も同義ではなく、むしろ異なる歴史・文脈・対象層を持つ。

しかし、その境界が行政領域で曖昧化されてきたことが、日本の復興政策に共通する「理念の肥大化と生活再建支援の遅延」を生み出す一因となった。

8 復興の二重構造

—制度・理念・現実の乖離

災害からの再起・再生をめぐる、混乱が起きるのは、そもそも「復興」という言葉が二重構造になっているからだ。災害復興を19世紀のドイ

ツの哲学者カール・マルクスが提示した上部構造と下部構造という概念を援用して考えてみたい。上部構造とは人間にとっての精神や精神的な活動、その産物のことであり、下部構造とは身体やさまざまな製品を作る活動のことだ。マルクスは「肉体や労働である下部構造が、精神や倫理である上部構造を規定する」という表現により、これまでの西洋哲学を根本から転倒させた、とされている。

災害復興で考えれば、「上部構造」とは、「帝都復興」や「都市空間復興」「人間復興」「創造的復興」、さらには「富県共創」といった復興の理念、方針を示したスローガンとなる。「下部構造」とは、働き手を失った家庭への弔慰金や義援金の分配、住まいを失った世帯への住宅再建支援金の支給や災害復興公営住宅の提供、失職した人々への生業再建のための貸し付けなど、いわば被災現場そのものである。マルクス経済学のように「下部構造が上部構造を規定する」場合は、被災の実態がシンボル・キーワードの理念に託されるはずだ。しかし、為政者の政治的野心をすべり込ませたシンボル・キーワードは、下部構造と無関係に「上部構造」が独走するケースが少なくない。

一方、国が政策を立案する場合を考えると、重層的な政策体系は上位政策を実現するために下位

政策がある。たとえば「道路交通安全の安全確保」という政策を例にとると、最上位政策が「陸上交通事故のない社会を目指す」、その下位政策が「安全運転を確保する」「道路施設の整備」などとなり、さらにそのまた下位政策が「飲酒運転を厳罰化する」「シートベルト着用率を高める」「逆走をなくす」などとなる。つまり、普段の政策は、上部構造が下部構造を規定しているのだ。

これまで確認してきたように、日本の復興政策は歴史的に、都市空間整備・行政合理性・経済振興を重視する制度的復興 (Structural Reconstruction) と、生活再建・社会的包摂・コミュニティ回復を基軸とする人間復興 (Human-centered Reconstruction) の二層が併存してきた。しかし両者は常に対等に機能してきたわけではなく、多くの場合、制度的復興が優位し、生活者視点の復興は後景化した。この二重構造がなぜ形成され、どのように維持され、復興政策にどのような帰結をもたらしたのかを分析する。

8.1 二重構造の定義——理念層と制度層の断絶

先行研究および実務文書を整理すると、復興は次の二層構造として認識できる。

この二層は、理論上は補完関係にあるが、政策実装では前者が制度化・財源化しやすい一方、後者は成果測定が困難で政治的優先性が低く置かれるという特徴を持つ。これが復興理念と現実の乖離を生む基盤となる。

復興の二重構造が制度化される歴史的背景を復興思想史からみると、二重構造の要因として次の三要素が確認できる。

- (1) 近代国家形成期に確立した「都市中心型復興がモデル」(帝都復興以降、復興＝都市

整備・象徴空間建設として制度化)

- (2) 政策評価軸としての「可視性 (visibility) 志向」(成果が視覚化できる政策。道路、防潮堤、港湾などが優先)
- (3) 行政合理性と政治効果の結合 (成果が定量化でき、選挙・財務省評価と整合する政策が採用されやすい) といえる。

つまり、二重構造は偶発的結果ではなく、日本の災害復興制度の骨格に内在する構造的必然である。

8.2 事例分析——二重構造の現象化

阪神・淡路、東日本、熊本各地震の復興資料を比較すると、次の相関傾向がみられる。

たとえば、インフラ復旧は、速く、政策成果として強調しやすい。一方、コミュニティ再生は、もっとも遅く、孤立・移転・社会断絶が起きやすい。

たとえば、東日本大震災では巨大防潮堤建設や高台造成が早期に予算化される一方、多くの自治体では、「避難所を出た後の生き方が制度上用意されていない」との指摘が繰り返された。つまり、制度的復興が先行し、人間復興は後追い・例外・補助的位置に置かれた。

二重構造を支える認知フレームとして、政策関係者への聞き取りや行政文書分析から、次の認知の階層差が確認できる。

- 【政治的復興認識】 期限・予算・目標を明示し管理できるもの (「事業完了＝復興」)
- 【行政的復興認識】 法制度・会計単位に基づく (「復旧・整備・再配置」)
- 【生活者の復興認識】 生・暮らし・関係性が回復すること (「戻れる／生きられること」)

表7 復興の二層構造

層区分	機能	担い手	可視性	典型表現
制度的復興	空間再編・経済回復・行政効率化	行政・企業・技術者	高い (インフラ・事業・設備)	道路幅員・都市計画・再開発
人間復興	生活再建・精神的回復・社会包摂	住民・市民社会・福祉領域	低い (成果が時間・個人差をとまう)	住まい、生業、地域再結合

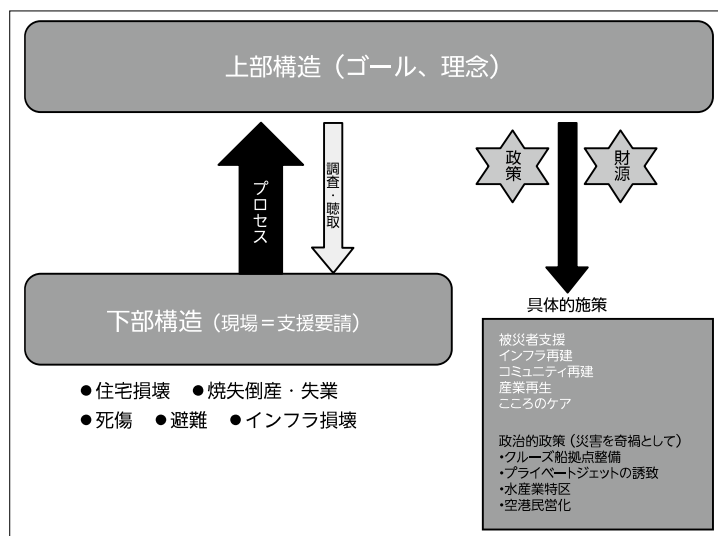


図1 災害復興の二重構造

この差異こそが、復興政策の摩擦点であり、二重構造の認知的起源である。

本研究の理論枠は、復興を次の二層として構造化する。

復興上部構造（理念／政策言語／都市計画／象徴事業）

復興下部構造（生活再建／生業／関係性／文化／自治）

上部構造は言語化・制度化されやすく、国家や行政が運用主体となるのに対し、下部構造は災害経験者の身体性・共同性・時間性と結びつくため、制度に翻訳されにくいという特徴を持つ。

復興の二重構造とは、日本の災害復興が制度設計・行政文化・政治合理性によって、都市空間中心の復興と生活再建中心の復興が非対称に進行する構造的現象である。

この構造を理解しない限り、理念の体系化や制度設計への反映は困難となる。

9 能登半島地震における再現

2024年の能登半島地震では、復興の二重構造がほぼ「教科書どおり」に再生産された。被災地

区は過疎化・高齢化・人口流出を背景に、理念層で語られた「共生・創造・魅力創造型復興」と、行政現実である道路優先・住宅後回し・長期避難が乖離した。

これにより起きたのが、政策と生活現場の距離が拡大する復興災害（Reconstruction-Induced Harm）」である。

9.1 能登半島地震にみる復興災害と制度疲労

2024年1月1日に発災した能登半島地震は、日本の災害対応史において新たな局面を象徴する出来事となった。震災による人的・物的被害は甚大であったが、それ以上に顕著であったのは、「被害そのもの」ではなく、「復興プロセスにおける遅延・迷走・制度限界の露呈」である。能登半島地震の復興過程において顕在化した課題を整理し、これまで分析してきた復興理念・制度史・統治構造・新自由主義政策の累積結果としての復興災害（Secondary Disaster）を検証する。

能登地域は、人口減少・産業衰退・交通制約・高齢化・過疎化・医療資源不足という複合要因を抱えていた。特に注目すべきは次の5点である。

- (1) 人口減少：若年層流出・高齢化率40%超→復興人材の不足

- (2) 地理的要因：半島型地形・道路寸断→物資・支援アクセス困難
- (3) 経済基盤脆弱性：観光・一次産業依存→生業再建基盤の薄弱性
- (4) コミュニティ構造：分散集落・限界集落→地域ネットワーク脆弱
- (5) 維持困難なインフラ：下水道未整備・老朽化→災害復旧費用の高騰

これらは震災前から存在する構造要因であり、災害はそれを可視化したにすぎない。この背景を理解しなければ、復興政策は必然的に制度疲労に陥る。

9.2 応急対応の遅延と統治機能の不全

発災直後から、道路寸断・物資停滞・避難所劣悪環境・医療提供の限界・断水長期化が発生し、それらが数週間～数カ月継続した。特筆すべきは「災害対応が遅れた」ことではなく、「遅れることが制度上予見されていた」点である。

中央集権型災害対応システム、発災初期における自治体機能崩壊、県・市町の権限不明確性、専門人材の不足が連鎖し、結果として「統治の空白期間」が生じた。

9.3 住宅政策の迷走と復興災害

能登半島地震における最大の政策上の混乱点は住宅再建政策の遅延と不確定性である。

- (1) 応急仮設住宅供給の遅延
- (2) 旅館・ホテル借上げ政策の不統一
- (3) 公費解体判定の運用に混乱
- (4) 本設住宅支援制度の不足
- (5) 自助・共助への過度依存

この結果、避難生活は長期化し、仮設住宅での生活崩壊、離職、孤立、精神健康被害が発生した。復興が生活再建に到達せず、むしろ被害を拡大させた点で、これは典型的な復興災害（Reconstruction-Induced Harm）の現象である。

9.4 政策理念と言説の過剰

能登復興では、政策言語として「創造的復興」「地域再設計」「未来型地方創生」などが多用されたが、実行体制・財源・制度設計は抽象理念に追随しなかった。そのため、政策は「言説として存在するが、実装されない」という象徴形式に陥り、市民側の政策不信・疲労・諦念を生んだ。

能登における復興構造を整理すると次のようになる。

これは前節で整理した復興の二重構造が極限形態として出現した例である。

能登半島地震は次の3点の結論を提示する。

表8 復興の階層断絶モデルとしての能登

層	位置づけ	実態
理念層	未来社会モデル・創造的復興	過剰に語られる
制度層	交付金制度・住宅支援制度・財政再建	断片的・確定しない
実装層	生活再建・住宅再建・生業回復	最も遅延・最大負担

復興制度は大都市災害モデルを前提としており、地方圧縮社会に対応できない。

制度は行政視点で設計され、住民視点の復興プロセスになっていない。

災害は終わるが、制度疲労は終わらない。

本節で見たように、能登半島地震は自然災害であると同時に、制度災害・行政災害・社会構造災害であった。復興政策が理念・制度・主体間の統合を果たせなかった結果、復興そのものが住民の生活破壊を再生産する現象が起きた。

この現象を克服するためには、制度設計の再構築が必要である。

10 復興災害の構造

——制度としての副次的被害

復興の二重構造によって発生する新たな被害・負担・断絶を指す「復興災害（Secondary Disaster of Reconstruction）」の概念を整理する。災害

による直接被害が収束した後、復興政策・制度運用・社会的対応が新たな被害を生む現象は、日本の災害史に繰り返し確認されてきた。こうした副次的被害は単なる政策の失敗や事務処理上の遅延ではなく、復興制度・行政文化・復興認識の構造的偏りによって生み出される現象である。

10.1 復興災害概念の提示と定義

復興災害とは、次の三要素を満たす現象として定義できる。

- (1) 発生起点が「災害後」である（被害の原因が復旧・復興政策にある）
- (2) 個人・地域に新たな負担が発生する（暮らし・生業・関係性が再度損なわれる）
- (3) 回避可能性が本来存在していた（制度設計・意思決定・合意形成で回避可能）

これは、災害の自然的要因ではなく、社会制度・計画・行政判断が生み出す二次的被害であり、そのため倫理性と政治性を帯びる。

10.2 歴史事例にみる復興災害の反復性

日本の主要災害における復興政策を比較すると、復興災害は例外的事象ではなく、反復現象として観察される。

「関東大震災」バラック整理政策による弱者排除、強制移転、居住権剥奪

「阪神・淡路大震災」長期仮設化、生活再建支援制度不備、住宅再建不平等による復興格差の発生
「東日本大震災」巨大防潮堤建設による自治会分断、移転強制、生活圏解体、高台造成の長期化

これらは、復興政策が必ずしも被災者のために機能するとは限らず、政策が歪んだ形で作用すると「二度目の失われた生活」を生むことを示す。

10.3 復興災害発生の制度要因

復興災害は次の要因が重なり合うことで発生

する。

- (1) 行政優位の計画思想＝「合意形成より迅速性」「個別性より制度整合性」
- (2) 可視化される公共事業の優先＝目に見える成果を政策評価とする構造
- (3) 住民参加の制度的欠落＝意思決定への参入構造が制度化されていない
- (4) 福祉政策との非連動性＝都市計画・産業政策と福祉・医療系が別体系で運用
- (5) 予算・会計制度の制約＝「年度会計」「事業完了主義」による柔軟性欠如

これらは個別の行政判断ではなく、制度自体がもつ構造的制約であるため、災害ごとに類似現象が再発する。

10.4 復興災害と復興の二重構造

本節を前節と接続すると、次の関係式が成立する。

復興の二重構造（制度優位／人間軽視）
↓
優先順位の固定化（空間・事業 → 生活・福祉）
↓
復興災害（格差・長期化・分断・喪失・疲弊）

つまり、復興災害は偶発的に発生するものではなく、制度的復興が人間復興を包摂できないことによる必然的産物である。

10.5 理論的位置づけ

——「制度の暴力としての復興」

復興災害は、単なる政策失敗ではなく、社会学的には「制度的暴力（Structural Violence）」の一形態ととらえることができる。制度的暴力とは、制度運用の正統性が維持される一方で、その内部に居住する主体が排除され、傷つき、沈黙を強いられる現象を指す。

復興政策が形式としては「公共利益」「効率」「安全」を掲げながら、結果として被災者の選択

肢・文化・関係性・居住権を奪う場合、復興災害は倫理的・政治的問いとして浮上する。

復興災害とは、復興政策が制度的復興に偏ることにより、人間復興が阻害され、新たな被害が生まれる現象である。

すなわち復興災害は例外ではなく、復興制度が人間中心性を欠いた場合に必ず発生する

11 国難期における統治と復興災害の危険性

今恐れるのは、迫る南海トラフ巨大地震に対し、人間復興の制度が体系化されていないことだ。南海トラフ地震は、単なる自然災害ではなく、国家の存立基盤を揺るがす「国難」として政府は位置づけている。政府推計によれば、最大29万8000人の死者、292兆円の経済損失、避難者は最大1230万人に達し、国土の約半分が機能不全に陥るとされる。この規模は従来の災害対応や復興行政の延長線上では到底対処し得ない。すなわち災後社会は行政機能、物流、資源配分、治安秩序の基盤ごと揺らぐ可能性が極めて高い。

近代国家は、危機時に安全と秩序維持を口実として例外的統治体制に移行する傾向がある。第一次世界大戦後の日本において「経済国難」「思想国難」が治安維持法成立の土壌となり、社会統制の強化へ接続された歴史を想起すべきである。災害時には人心の動揺と物資不足が略奪・暴動を誘発するとの言説が、警察権力・軍事力の強化を合理化する作用をもつ。この論理は近代ヨーロッパ政治思想にみられるホッブズの平和観、すなわち「恐怖に基づく服従」へと連なる。南海トラフ巨大地震など、想定規模の災害では、従来型復興枠組では以下の問題が顕在化する。

- (1) 大量避難の長期化＝仮設期間・生活再建が制度能力を超過する
- (2) 広域自治体連携の限界＝連携ではなく同時崩壊構造に収束する恐れ
- (3) 参加型復興の制度未整備＝意思決定への住民参画構造が不明確
- (4) 社会的弱者政策の不足＝高齢者・単身者・障害者・移住者支援の遅延

これらはいずれも、制度優位モデルの限界を示している。

しかし、問題は治安強化そのものではなく、治安強化が「復興行政の統制化」や「国家的開発プロジェクトの正当化」に接続する時である。

復興を名目としたインフラ主導型政策、外資導入、規制緩和、産業再編などは、危機状況下では民意形成よりも迅速性を優先し、例外措置として制度化されやすい。こうして災害は、「国土再編」の実験場（Disaster Capitalism）として利用される危険をはらむ。

能登半島地震後に表面化した、「現場の生活再建の遅延」と「上部構造におけるビジョン先行のIT・航空政策」の齟齬は、その萌芽といえる。

すなわち、巨大災害は二種類の危機を同時にもたらす。

- (1) 自然の危機（死と破壊）
- (2) 政治の危機（例外体制・統治強化の正当化）

前者に人命尊重と生活再建政策で応じるべきところ、後者が優勢になると、災害対応は権力装置化し、復興は被災者ではなく支配構造のための制度設計となる。

この逸脱こそ「復興災害」である。

11.1 公共圏の再生と民自律型復興の可能性

国難期において治安強化を基軸とした国家主導型復興が進む一方、それに対抗しうる唯一の復興理念がある。それが民自律型復興であり、その思想的核は「被災者が支援者となる社会構造」である。

阪神・淡路大震災における「近隣救助」にみられるように、災害直後に生命を救った主体は国家でも自衛隊でもなく、隣人・地域社会であった。同様に新潟県中越地震⁵⁾、神城断層地震⁶⁾、台風15号⁷⁾の南房総市における住民主導の「災害対策本部」などの事例は、行政の機能不全下で公共圏が自生的に成立し得ることを示した実証例である。

ここには重要な論点がある。

災害時、公的領域（the State）が後退した空白を、市場ではなく共同体が埋めたという事実で

ある。

これは単なる互助ではない。ユルゲン・ハーバーマスの提示した公共圏概念に照らすならば、それは市民が国家と市場に対抗しうる討議と行動の空間を獲得することである。言い換えれば、復興ガバナンスの重心を国家から社会へ移す試みである。

阪神・淡路大震災時に実践された二段階都市計画方式（ツーステップ方式）や被災者復興支援会議は、まさに民自律社会形成の制度的装置であり、行政の補完ではなく行政の再定義であった。ここでは、住民参加は形式的手続きではなく復興の正統性を確保する構成原理と位置づけられた。

南海トラフ巨大地震後の復興が、国家中心の例外統治に偏れば、復興は再び上部構造が独走する「復興災害」に転化するだろう。

一方で、民自律・市民参加・公共圏の形成が制度化されるならば、復興は地域社会の成熟と民主主義の深化の契機となる。

巨大災害の復興は「国難を口実とした統治強化か、それとも公共圏の成熟か」との命題に収斂される。

国難の時代において、復興を担う主体は国家ではなく社会でなければならない。被災者が支援者へと転じる循環こそ、復興の正統性の源泉である。創造的復興とは、技術革新でも成長戦略でもない。市民が公共を担い、災害国家から公共社会へと転換する歴史運動であるはずだ。

本研究の成果を踏まえ、復興を次のように定義し直したい。

復興とは、災害によって断絶された生活・空間・制度・文化を、個人と社会が共同して再構築し、未来社会の正義・包摂・持続可能性を確保する過程である。

すなわち復興とは、過去の回復であると同時に未来の創出であり、制度・空間・社会関係・文化・思想を横断する総合概念である。

12 復興理念の再定位

——制度と思想の統合にむけて

これまでみてきたように、日本の災害復興は歴

史的に制度的復興（都市整備・事業型復興）が主流として組み立てられてきた。他方、阪神・淡路大震災を契機に浮上した「人間復興」および「創造的復興」の理念は、復興を社会構造・公共性・共同性の再構築として位置づけ直す方向性を提示した。しかし、これらの理念は政策体系・行政運用・国際防災フレーム（BBB）との接触の過程で変容し、しばしばスローガン化・制度化・意味希薄化が進行した。その結果、日本の復興政策は理念と政策実装の乗離（disjunction）を抱えたまま展開し、「復興の二重構造」と「復興災害」という現象を繰り返してきた。

この断絶を克服するための理論枠組として、復興理念の再定位と新たな政策体系の設計原理を提示する。

12.1 復興理念の政策実装

では、理念と政策実装を断絶させないための基礎条件は何か。次の三原理を抽出する。

一つ目は、「人間中心性の原理（Human-Centered Principle）」を基軸とし、復興の基礎単位を「被災者の生活」と定義することだ。

二つ目には「多層参加の原理（Polycentric Governance）」として、意思決定（ガバナンス）に国家・自治体・地域・専門家・被災者が並列参加する仕組みをつくることだ。

三つ目には、「時間持続性の原理（Temporal Justice）」、復興を短期成果ではなく世代的視野でとらえる制度設計原理を導入することだ。

これらは単なる理念ではなく、政策評価軸として制度化可能な要素である。

12.2 Centered 制度設計への示唆

——復興を「過程」として再定義する

従来の復興政策は、行政側において次のフレームで運用されてきた。

復興＝事業完了・物量回復・計画達成

しかし、復興の現象学的理解（被災者の語り・生活史・共同体再形成）に基づくならば、復興と

は、

復興 = 回復過程の継続可能性
(continuity of living reconstruction process)

としてとらえ直されるべきである。

すなわち復興とは完成する事業ではなく、継続する社会的プロセスであり、制度は「終わらせるための政策」ではなく、「生き続ける社会を支える政策」へ転換される必要がある。

復興理念の再定位は、制度批判でも理想論でもなく、災害多発社会における生存の前提条件である。理念を制度へ翻訳し、制度を生活へ接続し、生活の経験を再び理念へ戻す循環構造が確立されるとき、日本の復興政策は初めて概念と実態が一致する体系へ到達する。

13 準備すべき仮設市街地構想 ——居住権保障型復興モデルへの転換

南海トラフ巨大地震や首都直下地震など、日本が直面する超広域災害のシナリオでは、数十万から100万人規模の長期避難が生じる可能性が示されている。この規模の避難と生活維持を現行制度の延長で支えることは制度上・財政上・空間上のすべての側面から困難である。特に既存制度が前提とする「仮設住宅→復興住宅→恒久住宅」という直線型モデルは、大量避難者・長期化・生活の不確実性を前提とする次期災害には適合しない。民自律の公共圏による生存を考えるなら、「仮設住宅」ではなく都市機能・生活サービス・公共性を備えた「仮設市街地 (Temporary Urban District)」を事前に制度設計する必要性が生じる。

13.1 従来型仮設住宅モデルの限界

阪神・淡路大震災以降、日本では木造プレハブ型仮設住宅が標準化されてきたが、その運用過程では以下の課題が顕在化した。

- ・ 居住環境悪化 = 寒暖差・騒音・断熱性不足などの居住性能の低さ

- ・ 社会的孤立 = 集団移転・地縁断絶による孤立死・孤独死増加
- ・ 長期化問題 = 仮設期間が短期想定にもかかわらず2年以上継続
- ・ 機能不足 = 医療・商業・介護・保育等が後付けで整備される構造

特に東日本大震災では仮設住宅が「生存の場所」ではなく「一時的収容施設」として扱われたことにより、生活再建に構造的遅滞が発生した。

13.2 仮設市街地構想の必要性

仮設住宅が住宅単体を提供するモデルであるのに対し、仮設市街地は次の機能を同時に提供する。

居住空間 × 生業空間 × ケア空間 × 社会空間 × 公共空間

すなわち、仮設市街地とは災害時における「都市の仮設的代替体」であり、住宅ではなく生活圏 (livable district) を対象とする。

この発想は、国連人間居住計画 (UN-Habitat) が提示する「Right to Liveable Settlement (居住可能な人間環境の権利)」の延長線上に位置づけられる。

13.3 制度的配置

——位置づけの曖昧さと制度ギャップ

現行制度上、「仮設市街地」は以下のどの法体系にも明確に位置づけられていない。

- | | |
|-----------------|---------------------|
| ・ 災害救助法 (△) | 住宅提供は対象だが都市機能整備は対象外 |
| ・ 都市計画法 (×) | 仮設区域は都市計画決定の外部に置かれる |
| ・ 公共インフラ法制 (△) | 一部埋設可能だが原状回復義務が障壁 |
| ・ 生活支援・福祉政策 (△) | 住宅単位支援で市街地単位には未適合 |

つまり、仮設市街地は行政の制度領域の狭間に位置する存在であり、制度が存在しないまま社会的要請だけが増大している。

13.4 仮設市街地モデルの設計原則

本研究では、仮設市街地を設計する際の基準として、以下の5原則を提示する。

- (1) 集団移転維持原則：地縁・ケア圏・自治会単位での移転保持
- (2) 多機能統合原則：住宅・商業・医療・教育・公共空間の統合
- (3) 時間柔軟性原則：「3カ月」「3年」「10年」に対応できる可変構造
- (4) 運営主体多層化原則：自治体・民間・NPO・住民自治の協治体制
- (5) 撤去後資産循環原則：モジュール再利用との接続

特に、復興の時間的不確実性（Temporal Uncertainty）を制度設計に組み込む点が重要である。

13.5 建築・配置・社会運営の三層モデル

仮設市街地は、建物配置の物理設計だけではなく、社会設計（Social Architecture）を含む複合モデルである。本研究は以下の三層構造として整理する。

【第1層：建築設計】	モジュール住宅／複合公共棟／ 仮設医療・介護拠点／産業ゾーン
【第2層：都市配置設計】	道路・動線計画／エネルギー供給 ／給水・衛生／交通結節点
【第3層：社会運営設計】	自治会／福祉連携／事業者参入 制度／住民参加型運営

これは仮設住宅が「建築単位の支援」であるのに対し、仮設市街地は「機能単位・社会単位の支援」である点で異なる。

13.6 仮設市街地の政策的位置づけと制度要件

政策体系として制度化するには、次の3点が不可欠である。

- (1) 災害救助法の上位政策化：現行制度では対

応不可能な規模に対応

- (2) 土地収用・再利用の法設計：公有地、民有地、混合利用の明確化
- (3) 運営・財源モデルの複線化：PPP（官民連携）、自治会運営、長期移行権利制度

特に運営の制度設計は、復興政策の福祉性（well-being）と都市経営性（governance rationality）の両立を前提とする。

仮設市街地とは、住宅提供ではなく「都市生活基盤の一時的継続」を実現するための制度・空間・社会モデルである。

すなわち、次期巨大災害に備えるうえで必要なのは、応急的住宅供給ではなく「仮設都市のガバナンス体系」としての復興設計である。

本研究の最終的な射程は、日本が「災害に繰り返し苦しむ国家」から、「災害を契機に社会を更新できる国家」へ転換できるかどうかにある。そのためには、復興を例外的政策領域ではなく、社会の構造的課題に対応する常設的社会システムとして位置づける必要がある。

おわりに

本論文が掲げた問い——

「復興とは何か」

に対し、本研究の結論は次の一文に収束する。

繰り返しとなるが、復興とは、災害により露呈した社会の不平等・制度の欠陥・公共性の空洞化を克服し、持続可能な社会秩序を再設計するプロセスである。

それは過去への回帰ではなく、未来への選択であり、制度の技術ではなく社会の哲学である。

本研究が示した視座が、今後の復興政策形成、制度改革、学術研究、そして未来の災害に備える社会的思考の礎となることを期待したい。

注

- 1) 災害史家、北原糸子調べ。
- 2) 生活、営業及び労働機会。
- 3) 小田実（1932-2007）作家・政治運動家。体験記『何

でも見てやろう』で一躍有名になった。

- 4) SFDRR: Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030.
- 5) 新潟県中越地震 (2004年10月23日)。
- 6) 長野県神城断層地震 (2014年11月22日)。
- 7) 台風15号・令和元年房総半島台風 (2019年9月)。

参考文献

青山侑, 2013, 「日本の事業構想家 後藤新平 都市計画の父」『事業構想』(14):120-121.

貝原俊民, 2015, 『わが心の自叙伝』神戸新聞、2月20日付朝刊特集面、28回「被災地主導の復興体制」、30回「ボランティア元年——民自律社会へ」。

甲村謙友, 2015, 「震災復興・戦災復興の成果・失敗とその反省を踏まえて——東京の失敗を東北に持ってくるな!」『JICE REPORT』(20):21-31.

中山久憲, 2011, 『神戸の震災復興事業 2段階都市計画とまちづくり提案』学芸出版社.

佐藤隆, 1987, 『自然災害に対する個人救済制度 改訂版』中央法規出版.

山中茂樹, 2023, 『人間の復興』関西学院大学出版会.

Overcoming the Dual Structure of Reconstruction and Repositioning Its Guiding Principles: A Thirty-Year Review of the Hanshin–Awaji Earthquake and the Impending “National Crisis” of a Nankai Trough Megaquake

Shigeki Yamanaka

Abstract:

Since the 1995 Hanshin-Awaji Earthquake, the phrase Creative Reconstruction has frequently appeared in Japanese disaster policy and academic discussion. However, its original meaning—proposed by Hyogo Governor Kaibara Toshitami as a reconstruction philosophy grounded in civic autonomy, decentralization, and bottom-up participation—has largely been lost. In practice, the term is now often deployed as a convenient slogan supporting national, growth-oriented development agendas, resulting in a persistent dual structure where top-down planning dominates while the realities and needs of affected communities remain secondary. In contrast, the United Nations’ framework of Build Back Better offers a different genealogy and purpose, prioritizing risk reduction, resilience, and institutional reform rather than community-driven social rebuilding. The conflation of these two concepts has led to policy ambiguity and has prevented Japan from articulating a coherent, human-centered reconstruction philosophy. This gap was again revealed at the time of the recent Noto Peninsula earthquake, as highlighted by delayed housing recovery and weak community support systems.

Keywords:

creative reconstruction, Kaibara Toshitami, Build Back Better, human-centered reconstruction, civic autonomy, New Public Commons based on civic collaboration, national crisis, dual structure