

大規模災害被災地に「公園化構想」を実施する復興政策上の提案について

一般財団法人 土地総合研究所 専務理事 佐々木 晶二
ささき しょうじ

1. 大規模被災地での空地・広大化現象について

(1) 公費解体の枠組とその評価

- 1) 災害発生時に被災した家屋等の解体・撤去は原則として所有者の責任としておこわ割れることが原則であるが、近年は、当該災害が「特定非常災害」に指定された場合には、全壊家屋とあわせて半壊家屋等の解体も災害廃棄物処理事業の補助対象とされる事例（いわゆる公費解体）が、東日本大震災以降、見られている。
- 2) 例えば、能登半島地震では、公費解体の「遅さ」が報道されたこと¹もあり、公費解体の促進を被災県で主体となっていた石川県では外部に誇る実態になっている（次ページの枠内の資料参照）。
- 3) この点については、被災者の生活再建の観点から、建物を残す応急修理などの組みあわせなど、公費解体が常にどこでも望ましい選択肢かどうかについては、疑問が呈されている。
- 4) 少なくとも、被災者にとって、建物を壊すことが唯一の魅力的な選択肢ではなく、残

った建物を修理などして活用する選択肢になるように、当初の支援措置自体の見直しが必要と考える。

- 5) ただし、本稿においては、公費解体の適否を論じるのではなく、公費解体で空地ばかりになっている現状について、その改善の方策として「公園化構想」を提案することに主眼がある。

(2) 大規模被災地で広がる広大な空地と復興の困難さ

- 1) 大規模災害の被災地においては、公共事業などの行政主導の事業が実施されて、道路、公園などの基盤整備と、公共建築物又は公的補助による建物が転々と建築される一方で、既述の公費解体などの結果²、大部分の土地が空き地のままで放置される状況が発生している。
- 2) これらの空き地が発生した原因としては、①避難先、仮設住宅居住地における就業、就学に伴う新しい生活が始まって、元の居住地に戻ることが困難になっているこ

¹ 例えば、読売新聞オンライン（2024年9月1日）「能登半島地震で倒壊建物の公費解体、やっと申請の10%」参照。<https://www.yomiuri.co.jp/national/20240901-0YT1T50068/>

² 東日本大震災の津波被災地では、大規模な土地区画整理事業が実施されており、その施行に伴って既存で残存する建物が除却されている場合もある。ただし、以後の主張について、公費解体で建物が除却された場合とそれ以外の理由で建物が除却されたことで区分されないの、特に、大規模な土地区画整理事業による空き地に特化した議論はしていない。

令和6年能登半島地震に係る石川県災害廃棄物処理実行計画
公費解体加速化プラン

2.1 公費解体の進捗状況

(1) 令和6年能登半島地震

公費解体の申請期限及び申請状況等について表 2-1 に示す。

令和7年7月時点で多くの市町で申請期限を迎えており、公費解体の申請受付を行っているのは、七尾市のみ、自費解体の申請受付を行っているのは、珠洲市、輪島市、能登町、七尾市となっている。

7月27日時点で申請棟数は42,970棟、解体見込棟数に対する完了棟数は、33,772棟と、順調に公費解体が進んでいる。

表 2-1 公費解体の状況（令和7年7月27日）

市町名	申請期限		申請棟数 ※	完了棟数			
	公費解体	自費解体		公費 解体	緊急 解体	自費 解体	
珠洲市	R7. 6. 30	R7. 10. 31	8,349	7,124	6,969	111	44
輪島市	R7. 5. 30	R7. 9. 30	12,278	10,000	9,696	259	45
能登町	R7. 4. 30	R7. 10. 31	4,419	3,221	3,159	2	60
穴水町	R7. 1. 31		2,804	2,568	2,530	0	38
七尾市	R7. 8. 29	R8. 1. 30	6,430	4,090	3,620	0	470
志賀町	R7. 6. 30		4,955	4,003	3,608	9	386
中能登町	R7. 3. 31		1,310	923	800	0	123
羽咋市	R7. 3. 31		793	559	479	0	80
宝達志水町	R7. 3. 31		217	183	164	0	19
かほく市	R7. 3. 31		259	191	173	0	18
津幡町	R6. 9. 30		74	73	49	0	24
内灘町	R7. 3. 31		676	464	440	0	24
金沢市	R7. 3. 31		246	213	161	4	48
野々市市	—		—	—	—	—	—
白山市	—		—	—	—	—	—
川北町	—		—	—	—	—	—
能美市	R6. 9. 30		20	20	7	0	13
小松市	R6. 12. 27		91	91	51	0	40
加賀市	R6. 6. 28		49	49	42	0	7
合計			42,970	33,772	31,948	385	1,439

※ 緊急解体・自費解体を含む

と、②高齢化に伴い新たに住宅を建築する意欲が乏しいこと、③従来のコミュニティが分断されて戻る動機がもてないこと、など多様な視点が挙げられる。

- 3) これらの点を解決する即効薬が存在すわけではないことから、地権者や旧住民主導で空き地が解消することは難しい。少なくとも、地権者だけでなく、外部の人とお金を活用しつつ、民間主導の復興を追及することが1つの可能性となると考える。
- 4) しかし、空き家が残っている場合には、外部からの投資の対象として、百万円単位の金額で、民泊や賃貸住宅など様々なビジネスモデルが想定される一方で、現状のように、建物が除却されて空き地になっていると、仮に建物を建築すれば1000万円単位の金額が必要となり、マーケットにそのまま任せただけの場合には、外部からの人とお金が、大規模被災地の空き地で展開される可能性が乏しい。
- 5) このような課題があるから、現実に大規模被災地で多くの空き地が広大に広がる現状をもたらしている。
- 6) 一方で、大規模な復興事業を展開している市街地にも、太陽光発電施設など、復興計画に全くそぐわない立地が進む可能性がでてきており³、現時点で、この広大な空き地を放置せず、具体的な方策を検討することが、災害復興政策として重要と考える。

2. 大規模災害の被災地における空き地対策を講じる際の視点

- 1) 第1は、地権者や旧住民では具体的な利用の可能性がないからこそ、空き地になっている現状からすると、地権者等と外

部の人とお金の連携事業を促進することが最も実現性の高い方向と考える。

- 2) 第2に、地権者が外部の者に空き地を貸すことには不安と精神的な抵抗があることから、地権者等が安心して空き地を貸すことができる、そして外部の者と連携して事業を実施できるように、外部の者との連携を進めるための行政の関与が必要である。
- 3) 第3に、広大な空き地について補助金を配るなど個別にコミットすることは行政側にとって非現実的なことから、行政の財政負担、事務負担が増加しない仕組みを構築する必要がある。
- 4) 以上の視点を踏まえ、課題を解決する可能性のある手法として、被災地における「公園化構想」の提案を以下に提案する。

3. 大規模被災地における「公園化構想」の枠組とメリットと課題

(1) 基本的な枠組み

- 1) 地権者が町に無償で貸し出す意向がある空き地ごとに、いわゆる借地公園として指定（都市公園法第2条の3に基づき告示）
- 2) 借地公園についての整備や管理は、「従前地権者」または「従前地権者と外部の者で創設する法人」が市町村から設置管理許可（同法第5条）を受けて、一定期間の公園の設置管理を実施
- 3) その前提として、大規模被災地ごとに、外部の者が先行しつつ地権者の参画もえて、借地公園を管理運営する主体を構築しておく。

(2) 都市公園法制度を活用するメリット

- 1) 土地を借りて借地公園にした場合、土地所有者が無償で市町村に貸した場合には固定資産税は非課税、有償の場合でも減

³ 2026年1月1日に「双葉町太陽光発電設備の適正な設置及び管理等に関する条例」が施行されたのもその証左である。

免が可能⁴である。よって、当面利用目的がない土地所有者から、無償で土地を借上げ、復興に役立つように活用していくことが可能となる。

- 2) 土地所有者にとっては、市町村が間に入ることから安心して土地を貸しだせる、また、市町村にとっては、都市公園法の設置管理許可の仕組みが介在するので、土地を利用する法人などへの監督が容易である。
- 3) 公園の開設や民間への利用の仕組みが都市公園法に基づくものであり、個別の借上げや民間事業者の利用にあたって個別に条例制定や議会承認が必要とされず、比較的簡便である。
- 4) 大規模被災地ごとに条件が異なるが、都市公園に位置づけることによって、国の補助金の活用可能性が高まる。また、都市公園面積は地方交付税の算定に反映される。
- 5) 土地所有者によっては土地の買取を希望される場合があるが、都市公園法制度を前提にすると、土地所有者に対して、収用対象事業としての税制特例（譲渡所得税の5000万円控除等）の適用が可能となる。また、当該買収した土地を種地にした土地の交換などに伴う税制特例（収用対象事業としての課税の繰り延べ、不動産取得税の免除）が認められることから実施しやすい（図1の第二期、第三期の右側の買収公園参照）。

(3) 公園化構想の課題

- 1) これまでの議論では、大規模災害被災地の空き地という建物のない空間での民間事業としての収益性の問題は論じていない。この点については、緑地、農地、コンテナ設置などの民間事業主体のアイデ

ィアを具体の場所で検討していく必要がある。

- 2) その意味では、本稿は、公園化構想のうち、本稿では、土地所有者が民間事業主体にビジネスチャンスを提供することを容易にする仕組み、いわば機会を提供する仕組みを提案しているのであり、これと併行して、可能となる緑地を中心としたビジネスの可能性について検討する必要がある⁵。
- 3) それと併行して、当面、公園としての利用を行う事業を先行的に実施する主体として、外部の者の資本と人材を活用とした法人設立が必要となるが、可能なかぎり、地権者などの協力をえて、地元と外部との連携した運営ができる、空き地活用のための法人設立・運営が必要となる。
- 4) 都市公園法制度を利用するにあたっては、個別の条例制定などの手続きが不要であるが、大規模災害被災地の市町村の実態を踏まえ、公園の設置、設置管理許可などの手続き、その前提となる公募手続きなどを整理し、できるだけ手続き自体を外部委託できるといった、市町村の事務負担軽減の仕組みを検討する必要がある。

4. 公園化構想が将来の我が国の都市計画に与えるインパクト

- 1) 本稿で論じている、大規模災害被災地における「公園化構想」は、実は大規模災害被災地が現代の日本の地方都市の抱える課題、特に、人口減少、高齢化の課題先進地であることを踏まえると、我が国の次世代の都市計画についての新しい提案をも意味していると考えられる。以下、そ

⁴ 以下のURLの国土交通省資料参照。
https://www.mlit.go.jp/toshi/park/toshi_parkgreen_tk_000155.html

⁵ ビジネスの可能性自体は、理屈では先に進まないことから、筆者は原子力災害被災地である双葉町において、仲間と一緒に空き地を購入して、自分のリスクで事業を始めることを予定しており、このようなチャレンジが積み重なることによって、このビジネスの可能性が解決策が見つけられると解する。

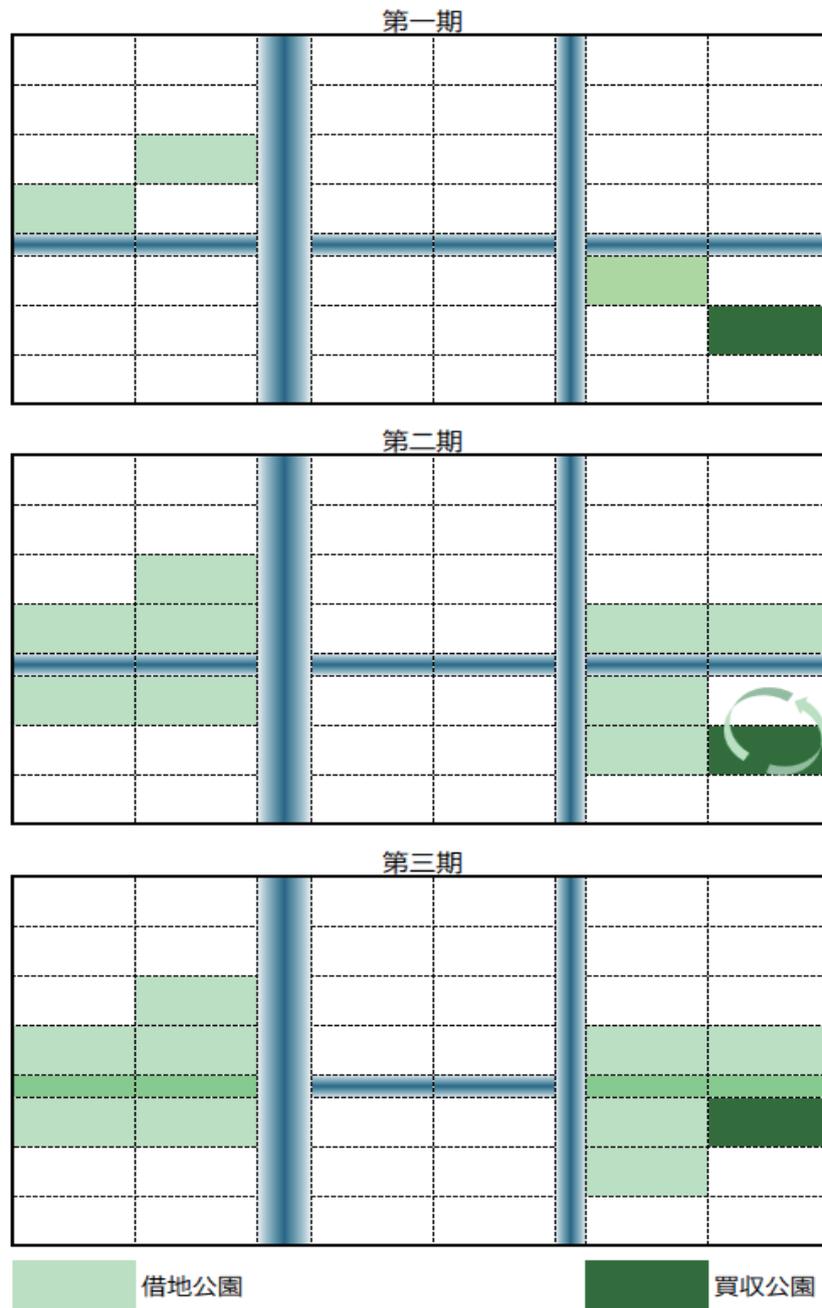


図1 公園化構想が段階的に進むイメージ図

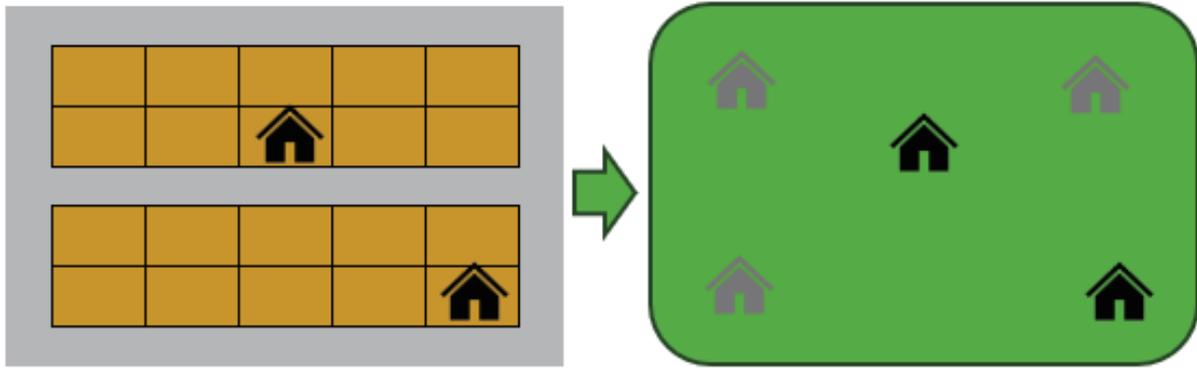


図2 道路先行型の都市づくりから緑のなかに住宅が散在する都市計画へのイメージ図

の点を述べる。

- 2) 我が国の近代都市計画を形作っていたものの要素のうち、建築基準法に基づく接道義務を前提にした道路割が先行した道路先行型の都市づくりが挙げられる（図2の左の図参照）。
- 3) 一方で、人口減少、高齢化が進み、自動車交通量などが確実に減少していくことを踏まえると、空き地を緑の空間に見立てて、緑のなかに住宅が散在する風景が次世代の都市計画と考えられるのではないか？
- 4) 実は、公園化構想が進んでいくと、公園のなかに道路が介在する形態も想定される（図1の第三期）。その場合には、道路上の道路を廃止して、都市公園のなかの通路、緑道として、公園管理者が一体的に管理が可能となる。なお、都市公園の

なかの通路などは、自動車交通が可能であっても、公園管理者が一体的に管理をしている（図3は東京都立日比谷公園の平面図だが、このなかの茶色の道路のような空間は、公園管理者としての東京都が管理をしている）。

- 5) この都市公園の実態を踏まえると、周囲が借上公園で囲まれた道路は、これを公園内の道路と位置づけ、他の公園と同様に民間側にその設置管理を委ねるとともに、全体として緑の空間として管理することが可能となる。これを図1の第三期では区画道路を緑色で示している⁶。これによって、図2の右側のような、緑のなかに住宅が散在する風景、即ち、次世代

⁶ 公園のなかで建築物を建てる場合には、建築基準法第43条第2項第2号の規定に基づき、接道義務が適用除外となる。

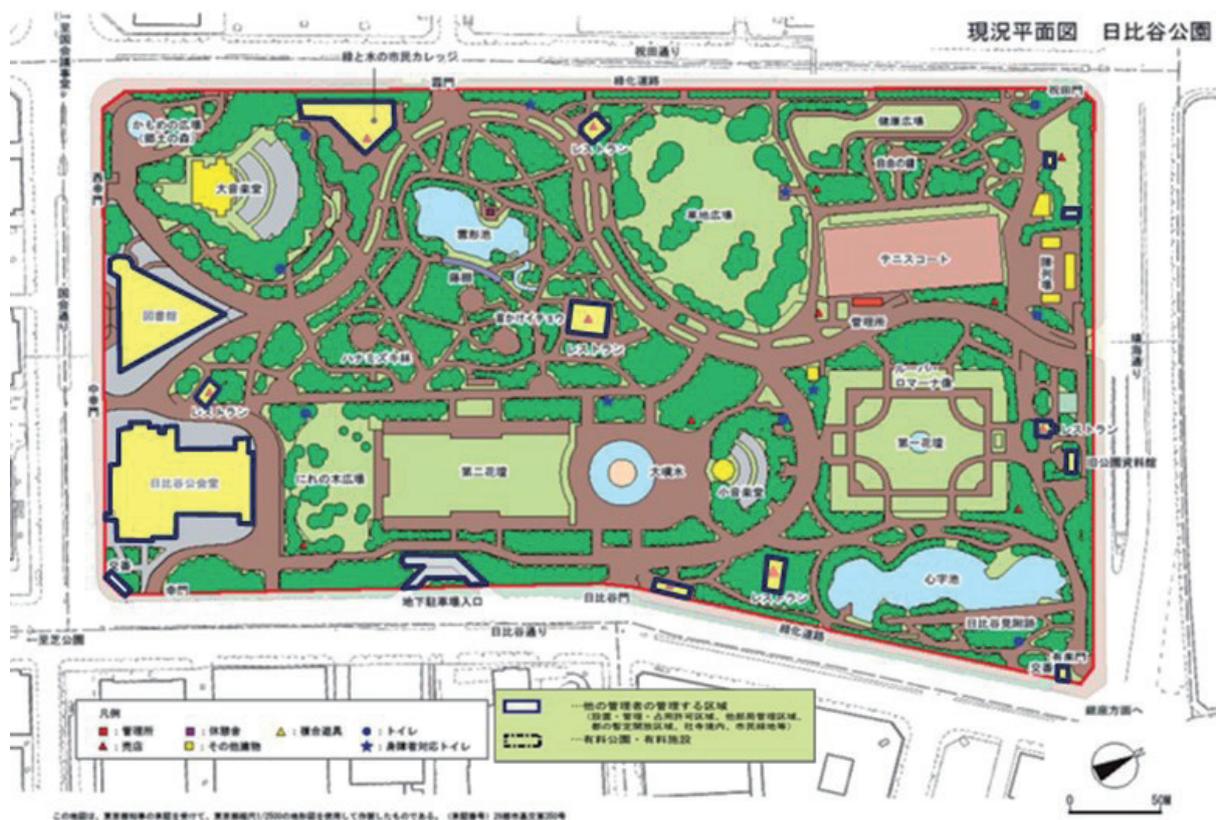


図3 東京都立日比谷公園の平面図

の都市計画の実現が可能となる⁷。

4. まとめ

- 1) 大規模災害被災地での広大な空き地の問題は、現時点では、行政側で主体的に関与するには予算、人的資源双方から極めて難しく、一方で、民間主導のビジネス展開の観点からも、そもそも、当該空き

地がマーケットに提供されないことから、復興の議論を始めることができないという八方塞がりの状態にある。

- 2) これを打開する1つの災害復興制度の提案として、本稿において、公園化構想を提案するものである。
- 3) 読者には、前向きな御意見を是非期待したいと考えている。
- 4) また、実際に事業を立ち上げてみないと解決できない課題でもあるので、筆者と一緒に具体的なプロジェクトを実施してみたいという方の声も期待している。

⁷ 筆者の稚拙な図面ではわかりにくいですが、緑が多い空間で道路の接道を緩和する発想は多くの建築設計においても試みられている。例えば、2004年8月新建築ヴィレッジ浄瑠璃14に関する記事参照。