

過疎地域における空家等対策計画の役割（奈良県野迫川村を事例として）

野迫川村 津田 克 則
応用地質株式会社 田 淵 圭
応用地質株式会社 ○ 嗟 峨 根 朋 子
応用地質株式会社 岡 崎 真 友 子

論 文 要 旨

「空家等対策の推進に関する特別措置法」が公布され、近畿地方でも空家等対策計画の策定が進んでいる。一方、空家問題は人口減少の著しい過疎地域等において以前より積極的に取り組みが進められており、利活用の事例も多く紹介されている。

本論文では、近畿地方の過疎地域の空家等対策計画の策定状況、ならびに過疎市町村として指定されている奈良県野迫川村を事例とした空家の状況、及び空家等対策計画策定の考え方を示し、各自治体では「地域の活性化」を主な課題として認識している傾向があることを整理した。そのうえで、今後の過疎地域においても特定空家等の増加が懸念されることをまとめ、その課題に対する空家等対策計画の役割について考察した。

キーワード：空家、過疎地域、空家等対策計画、特定空家等

ま え が き

平成26年11月に「空家等対策の推進に関する特別措置法（以下、特措法という。）」が公布された。特措法の制定は“適切な管理が行われていない空家等が防災、衛生、景観等の地域住民の生活環境に深刻な影響を及ぼして（1条）”いることが背景となっており、特に人口の密集している都市部においては、特措法に基づいて特定空家等への対応方針等を詳述した空家等対策計画が策定されている。

一方、空家等の増加については、全国平均と比べて人口の減少が著しい地域では、増加する空家問題について積極的に取り組みが進められており、過疎地域等では活性化の資源として空家を活用する事例が多く紹介されている。¹⁾

本論文では、過疎地域に着目し、当該地域における現在の空家等対策計画を確認する。また、村内全域が過疎地域に指定されている奈良県野迫川村では、平成29年3月に「野迫川村空家等対策計画」を策定しているが、計画策定にあたって実施した空家の実態調査結果や空家等対策協議会の意見を本論文で事例として紹介し、今後の過疎地における空家等対策計画の役割について考察を述べる。

1. 空家等対策計画の策定状況等

(1) 空家等対策計画の策定動向

空家等対策計画は“空家等に関する対策を総合的かつ計画的に実施するため、基本指針に即して、空家等に関する対策についての計画（特措法第6条）”であり、策定は義務付けられていない。しかし、特措法において、

計画に基づく対策の実施に対して、財政上の措置及び税制上の措置等を行うことが国等の役割として示されており（表-1）、国土交通省の調査結果によると、全国の市区町村の84.6%（1,741市区町村のうち1,473市区町村）が策定済みもしくは策定予定としている。近畿地方（本論文では滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県を近畿地方とする）では、198市区町村のうち21.7%（43市区町村）が策定済みであり、平成29年度末時点では61.1%（121市区町村）で策定が見込まれている²⁾（表-2）。

表-1 特措法における財政上及び税制上の措置等

国及び都道府県	国及び地方公共団体
市町村が行う空家等対策計画に基づく空家等に関する対策の適切かつ円滑な実施に資するため、空家等に関する対策の実施に要する費用に対する補助、地方交付税制度の拡充その他の必要な財政上の措置を講ずる。 (第15条第1項抜粋)	前項に定めるもののほか、市町村が行う空家等対策計画に基づく空家等に関する対策の適切かつ円滑な実施に資するため、必要な税制上の措置その他の措置を講ずる。 (第15条第2項抜粋)

表-2 空家等対策計画策定状況（H29.3.31時点）

策定状況	全国	近畿
既に策定済み	357 市区町村 (20.5%)	43 市区町村 (21.7%)
平成29年度末 時点で策定済み予定	891 市区町村 (51.2%)	121 市区町村 (61.1%)
市区町村合計	1741 市区町村 (100.0%)	198 市区町村 (100.0%)

(2) 過疎地域における空家等対策計画

空家等対策計画を策定する市区町村を単位として考慮するため、過疎地域自立促進特別措置法における過疎市町村ならびに過疎地域とみなされる市町村を対象に、空家等対策計画の策定状況等を集計した(表-3)。空家等対策計画の策定済み過疎市町村は11市町村であり、うちホームページ等で空家等対策計画を公表している市町は7市町である。7市町のうち特措法の内容や国土交通省から出されている「特定空家等に対する措置」に関する適切な実施を図るために必要な指針(ガイドライン)等の記載内容に加えて、独自の手続きの流れなどを詳述している自治体は2市町のみであった。

表-3 過疎地域における空家等対策計画策定状況等

	過疎市町村	過疎地域とみなされる市町村
策定済み市町村	10市町村 (20.8%)	1市町村 (33.3%)
上記のうちホームページ等で公表している市町村	6市町村 (12.5%)	1市町村 (33.3%)
特定空家等に関する独自の記載あり	1市町村 (2.1%)	1市町村 (33.3%)
特定空家等に関する独自の記載なし	5市町村 (10.4%)	-
市町村合計	48市町村 (100.0%)	3市町村 (100.0%)

2. 野迫川村の地域特性

奈良県野迫川村(以下、村という。)は、奈良県の西南端に位置しており、村の北部には高野山、南には高野龍神国定公園の一部である山々が連なっていることから、地勢は全般に標高が高く急峻である。そのため、背後に土砂災害警戒区域がある住宅が多く立地している。

また、人口減少および高齢化の進展が著しい。国勢調査結果によると、平成27年の人口はピーク時の昭和60年(1,213人)に比べて約63ポイント減の449人であり、高齢化率も45.4%と超高齢化社会ライン21%を大きくうわまわる(図-1)。

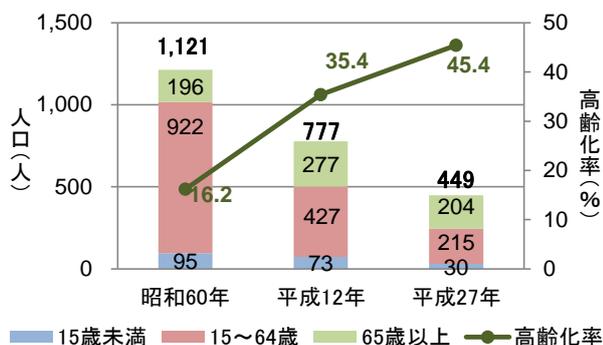


図-1 野迫川村の人口及び高齢化率等の変遷

村の将来ビジョンとしては、平成28年に「野迫川村まち・ひと・しごと総合戦略」を策定している。その中において、空家については、構造上安全で、居住に適する空家を選定し、新たな転入者の住まいとして提供する取組を進める方針が示されている。

3. 野迫川村の空家等の状況

(1) 野迫川村の空家実態を把握する調査の実施

村では直近の約30年間で空家が増加していることが想定されること、村の資源として利活用する可能性も想定していることから、空家等対策計画の基礎資料とする空家の実態調査は、特定空家等に特化した調査は行わず、空家の判定ならびに老朽化状況を一律的に把握する外観調査を行った。

また、村におけるバスの運行エリアは限られており、村内での生活に車の利用は不可欠であること、近年、大雨の回数が増加しており、土砂災害等の安全面のリスクの有無も把握することが必要であることから、駐車場の有無や空家へのアクセス道路の状況ならびに背後斜面の有無等についても現地で確認した。

さらに、現地調査で把握した空家の所有者に対して、建物の利活用の可能性等について意向調査を実施した。

表-4 空家実態調査の概要

調査対象区域等	村全域における人家の建築物 ※居住者のいない中津川(紫園)地区は参考値
調査期間	平成28年10月19日~同10月28日
調査項目	・基本情報(用途、構造、階数、駐車場の有無など) ・空家判定指標 ・目視による管理状況(建築物の老朽度、敷地の状況など) ・利便性等に関する情報(接続道路の状況、背後斜面の有無など) 等

表-5 空家所有者意向調査の概要

調査対象	①②を合わせた167棟のうち、所有者が確認できた81棟 (①74棟+②7棟)の建物所有者 ①建物空家実態調査で「空家」と判断した建物(142棟) ②建物に近寄れず、空家判定や老朽度、管理状況などが確認できなかった建物(25棟)
記入方法	自記式
配布回収方法	郵送式
調査期間	平成29年1月6日~同1月31日
配布票数	81票(うち「空家」74棟、「不明」7棟)
回収票数	50票(回収率61.7%)
調査項目	・建物の使用状況 ・利用頻度や管理状況(頻度や管理者など) ・建物情報 ・利活用に対する考え ・要望等 ・属性情報 等

(2) 野迫川村の空家特性

調査の結果、野迫川村の人家の空家はすべて木造で、空家率は35.8% (142棟)、奈良県の平成25年時点の空家率、13.7%の約2.6倍であった(表-6)。一方、空家の老朽状態をみると、崩落の危険があるものは15棟と全体の10%程度で、現時点で周辺の建物や道路に影響を及ぼしているものはなかった。損傷のないものは66棟(46.5%)、小規模な修繕が必要なものが42棟(29.6%)あり、比較的構造としては状態のよい建物が7割以上を占めている(図-2)。所有者アンケート結果によると、建築年代は明治、大正以前の築90年以上のものが46.6%を占めており(表-7)、建物の状態としては、現在でも住める状態の建物が6割あった(図-3)。

表-6 空家率

	建物棟数	割合
居住あり	255棟	64.2%
居住なし(空家)	142棟	35.8%
人家合計	397棟	100.0%

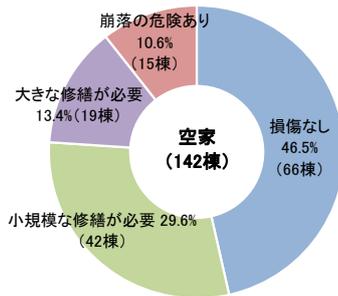


図-2 空家の老朽化状況

表-7 建築年代

建築年代	回答(件)	割合(%)
明治	10	22.2
大正	11	24.4
昭和	18	40.0
平成	6	13.3
合計	45	100.0

※無回答・無効票(5)を除く

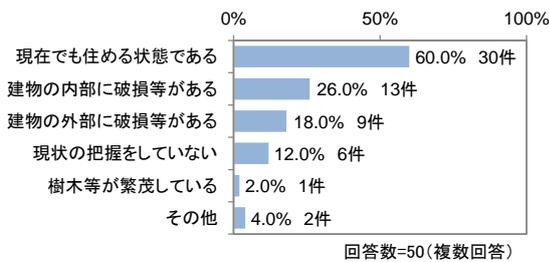


図-3 建物の現在の状態

建物所有者の今後の利活用意向としては、「特に問題がない(50.0%)」、「荷物があるため(35.0%)」、「費用をかけたくない(35.0%)」等の理由により(図-4)、「現状のまま保有」が約半数の47.6%を占めている。なお、売却や賃貸等の利活用意向を持つ所有者も28.5%いる。

表-8 利活用意向(上位5項目)

建物の利活用意向	回答	割合
現状のまま保有する	20件	47.6%
住宅や別荘として利用する	7件	16.7%
売却する	6件	14.3%
村に寄付して活用してもらおう	3件	7.1%
地域の施設として村に貸し出す	3件	7.1%

※N=42 無回答・無効票(8)を除く

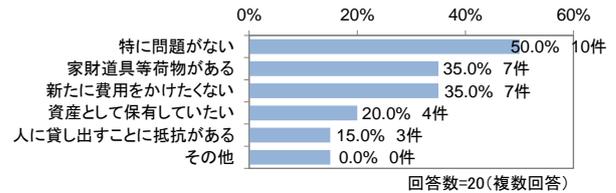


図-4 現状のまま保有する理由

村内で生活するうえで必要な車利用に関しては、敷地への接続道路において車の通行ができない割合が約半数の46.5%(図-5)、駐車場保有率が26.8%(図-6)と、利便性が良いとは言えない状況にある。背後斜面を有する空家は61.3%(87棟)あり、そのうち土砂災害警戒区域内に立地している割合は58棟(40.8%)あり、安全面における問題を有している(表-9)。

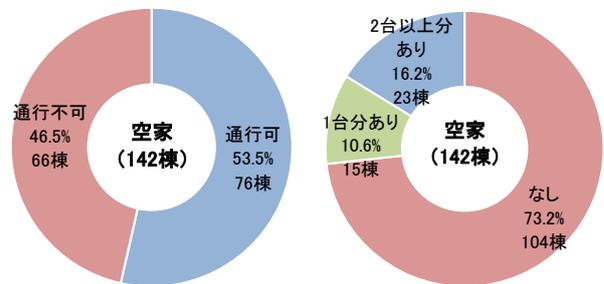


図-5 接続道路の車通行

図-6 駐車場の有無

表-9 空家の背後斜面等の有無

土砂災害リスク	建物棟数	割合
背後斜面あり	87棟	61.3%
土砂災害警戒区域内	58棟	40.8%
土砂災害警戒区域外	29棟	20.4%
背後斜面なし	55棟	38.7%
空家合計	142棟	100.0%

4. 野迫川村の空家等対策計画の作成

空家の状況を把握した結果、特定空家に関する課題に直面していないこと、利活用の期待ができる空家があることが想定されることから、村の空家等対策計画の方針は、空家を発生させない「予防」、空家を特定空家等にさせない「管理」、空家を地域の資源ととらえた「利活用」の3つの視点を基本的な方針として整理した。特措法に空家等対策計画に記載すべき事項として定められた特定空家等に関しては、今後、検討すべき事項として、国の指針等を記載するにとどめている。

村の計画の特徴としては、利活用を推進するため、安全で安心してらせる環境づくりとして、自然災害に対する対策検討や道路整備の必要性検討等についても言及している点が挙げられる。

空家等対策協議会では、有識者から建物の状態によっては、建築年代が古いことが付加価値になりうるといった意見が出たほか、地域住民からは特定空家の発生やその対応を懸念する意見が出された。

表-10 過疎地域等において集落で発生している問題の上位5項目の変遷

		H18年度		H22年度		H27年度	
多くの集落で発生している問題や現象(複数回答可)	1位	耕作放棄地の増大	63.0%	働き口の減少	74.5%	空き家の増加	82.9%
	2位	空き家の増加	57.9%	耕作放棄地の増大	72.1%	耕作放棄地の増大	71.6%
	3位	森林の荒廃	49.4%	空き家の増加	67.5%	働き口の減少	68.6%
	4位	獣害・病虫害の発生	46.7%	獣害・病虫害の発生	62.3%	商店・スーパー等の閉鎖	64.0%
	5位	ごみの不法投棄の増加	45.9%	商店・スーパー等の閉鎖	56.5%	住宅の荒廃(老朽家屋の増加)	62.3%
上記のうち、特に深刻な問題(3つまで)	1位	耕作放棄地の増大	32.9%	働き口の減少	41.1%	空き家の増加	40.1%
	2位	獣害・病虫害の発生	20.3%	獣害・病虫害の発生	33.5%	働き口の減少	30.5%
	3位	空き家の増加	16.9%	耕作放棄地の増大	31.9%	耕作放棄地の増大	28.5%
	4位	小学校等の維持が困難	16.6%	公共交通の利便性低下	17.3%	獣害・病虫害の発生	26.9%
	5位	森林の荒廃	16.3%	空き家の増加	14.8%	商店・スーパー等の閉鎖	14.3%
		(N=775)		(N=800)		(N=1,032)	

5. 過疎地域における空家等対策計画の役割

村では、空家の現状や村の将来ビジョンより、特定空き家等に関する独自の詳細手続き等の記述は行っておらず、近畿地方の過疎地域においても同様の傾向にある。つまり、現時点の計画の役割としては、これまでの過疎地域の課題であった、「地域の活性化」を主な課題として認識している計画として策定されていることが伺える。

空家は利用されない期間が長くなるほど早く老朽化が進む。村では30年で急激に空家が増加しており、木造住宅の寿命が30年~80年³⁾であることを考慮すると、適切な管理をされていない空家は、今後地域に悪影響を及ぼす可能性が高い。また、国土交通省、総務省が過疎地域等に該当する市町村を対象にした調査結果⁴⁾⁵⁾⁶⁾によると、「空き家の増加」が集落で発生している問題と認識されている割合は平成18年度時点で2位、平成22年度で3位、平成27年度で1位と、いずれも高い。特に、平成27年度においては、特に深刻な問題と思う項目の1位となっており、平成18年度や平成22年度に比べて、問題がさらに深刻化していることが伺える(表-10)ことから、他の過疎地域も同様の課題が生じ始めている可能性がある。

すなわち、木造の建物が多く立地する過疎地域では、今後急速に特定空き家等が増加するリスクを有しており、空家等対策計画における重要性が増すことが想定される。

一方、過疎地域は地域のコミュニティが密接であることが特徴である。「空家の状態がどうか」、「いつ空家が発生したか」をリアルタイムで把握する地域ネットワークを構築するハードルが、都市部に比べて低い。村の空家所有者の意向調査結果より建物の管理者をみると、所有者や所有者の親族のほか、建物の近所の方も割合は少ないが見受けられる(図-11)ことから、地域のコミュニティが特定空き家を発生させないための仕組みの主体となる可能性があると考えられる。したがって、過疎地域で空家等対策計画の策定および見直しを行うにあたり、特定空き家等に対する対応策のほか、地域コミュニティとともに、特定空き家を発生させないための取り組みのあり方を検討し、計画への反映の可能性を検討することが望まれる。

表-11 野迫川村における空家の建物管理者

管理者	回答	割合
建物所有者	23件	62.2%
建物所有者の親族	12件	32.4%
建物の近所の方	2件	5.4%

※管理されている建物=37 無回答(2)を除く

あとがき

本論文では、今後過疎地域において、特定空き家等の増加が課題となることを整理し、過疎地域のメリットである地域のつながりの強さを生かした対策の推進を空家等対策計画の取組のひとつとして実施していくことを提案しているが、現在の野迫川村の空家等対策計画では、特定空き家等を考慮した具体的な計画策定には至っていない。今後は、所有者不明の空家の所有者特定を行うとともに、具体的な対策のあり方検討を進めることが望まれる。

最後に、本論文の執筆に際し、ご指導、ご助言いただきました関係者のみなさまには心から御礼申し上げます。

参考文献

- 1) 建築雑誌 vol.130: 一般社団法人日本建築学会, 2015年6月, pp.8~11
- 2) 空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況等について: 国土交通省, 平成29年3月31日時点
- 3) 期待耐用年数の導出および内外装・設備の更新による価値向上について: 国土交通省, 平成25年8月
- 4) 平成18年度 国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査 報告書: 国土交通省国土計画局総合計画課, 平成19年3月, 134p. 139p.
- 5) 平成22年度 過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査 報告書: 総務省地域力創造グループ過疎対策室, 平成23年3月, pp.123~124
- 6) 平成27年度 過疎地域等条件不利地域における集落の現況把握調査 報告書: 国土交通省, 3-4p. 3-7p.