

総務建設常任委員会視察報告

総務建設常任委員会は、去る1月18日から19日までの2日間、京都府京都市、兵庫県芦屋市を訪問し、次のとおり視察を実施しました。

○視察日

令和6年1月18日（木）、1月19日（金）

○視察地及び視察目的

- 1 京都府京都市 先斗町通無電柱化事業について
- 2 兵庫県芦屋市 無電柱化の推進について

○視察者

近藤昇一委員長、山田由美副委員長、三浦大輝委員、笹本貢史委員、中村和雄委員、荒井直彦委員、土佐洋子委員（随行：行谷友良事務局長）

○視察の概要

1 京都府京都市

（1）市の概要

京都市は京都府の府庁所在地及び人口が最多の政令指定都市で、11行政区からなる。宇治市や長岡京市、亀岡市など12の市町に隣接した面積827.83 k㎡、伝統産業の匠と技と先端技術が融合し、今も世界をリードする技術を生み出し続ける「ものづくり都市」である。

また、日本を代表する古都として「千年の都」や「千年余りの都」とも評されている。

◎人口：約144万人（令和5年12月1日現在 推計人口）

◎令和5年度当初予算規模（全会計1兆7,940億円）

一般会計9,315億円

特別会計(11会計)6,142億円

企業会計(4会計)2,483億円

◎議員定数：67名

（2）視察の概要

狭隘な道路の先斗町において、町並み景観維持保全、防災等の観点からいくつもの新しい手法を取り入れて無電柱化を実現させており、事業開始から7年の歳月を費やしているが、まちづくり協議会をはじめ地域のみな様、事業者の方々と一体となり実施した事業について、京都市建設局道路建設部道

路環境整備課職員より説明を受け、質疑応答を行った。なお、併せて現場視察も実施した。



市役所での視察の様子



現場での視察の様子



先斗町通における地上機器収納の一例



電柱のない先斗町通（左下の竹の囲いの中に地上機器が収納されている）

2 兵庫県芦屋市

(1) 市の概要

芦屋市は、神戸市と西宮市に挟まれた場所に位置し、北は六甲の山並み南は大阪湾に面した気候温和な自然環境と、便利な交通環境に恵まれた高級住宅地のある街として有名。特に六麓荘町には豪邸が立ち並び住民間の建築協定を景観条例に押し上げ、環境を保全している。面積は 18.57 k㎡、主要産業は第 3 次産業である。

市の木は葉山町と同様黒松、花はコバノミツバツツジで、ツツジは葉山町と共通している。

◎人口：94,780 人（令和 6 年 1 月 1 日現在）

◎世帯：45,551 世帯（令和 6 年 1 月 1 日現在）

◎令和 5 年度当初予算規模（全会計 828 億 5,945 万円）

一般会計 437 億 4,100 万円

特別会計（6 会計）239 億 9,520 万円

企業会計（3 会計）828 億 4,295 万円

財産区会計（2 会計）1,650 万円

◎議員定数：21 名

(2) 視察の概要

近年多発する自然災害により、電柱の倒壊で停電や避難経路が絶たれ、救助活動に支障をきたす事例が多くある。また、阪神・淡路大震災の経験から、無電柱化を推進することで災害に強いまちづくりを進めている。「電柱・電線のないまち」を目指す本事業について、芦屋市都市政策部都市基盤室基盤整備課職員より説明を受け、質疑応答を行った。なお、併せて現場視察も実施した。



市役所での視察の様子



現場での視察の様子



公光橋から見た芦屋川特別景観地区



外食チェーン店の看板



電柱のない芦屋の街並み

◇委員所感

<近藤委員長>

京都市先斗町

今回は「電線の地中化」についてをテーマに視察先を選定しました。

まず、町議会での論戦において町から必ず返ってくる答えの一つに「葉山町は狭い町道が多くて地上機器を設置する場所がない」とのことで、困難であるということでしたので、日本で一番狭い道路の電線地中化を実施した、京都市先斗町を視察先に選定しました。

「先斗町通無電柱化事業」は「電柱や電線類を取り除くことで、魅力的な街並みを保全再生し、地域の更なる活性化を図るとともに、都市防災機能の向上、安全で快適な歩行空間の確保を目的」としています。

延長 490m、幅 1.6～4.4mの狭い市道のため、多くの苦労があったと伺いました。

まず、道幅が狭いため重機を使った工事ができないためほとんどが人力での工事であること、夜間のみの工事のため、その都度埋め戻しが必要なこと。地

下の既設のライフラインのメンテナンスの確保問題。無電柱化に不可欠な地上機器の設置場所の問題などを抱えながらの事業でした。

既設のライフラインとの競合は「先斗町方式」と呼ばれる小型ボックスに電線や通信ケーブルを収納し、地上機器は私有地への設置を協力していただいて、町の景観に調和する外観としました。

いずれにせよ、行政のやる気と住民の合意形成が必要で、やらない理由を並べるのではなく、どうしたら出来るのかを考え、行動を起こすことが必要ではないかと感じました。

兵庫県芦屋市

兵庫県芦屋市は無電柱化率日本一であり、数少ない「無電柱化推進条例」を施行し、市当局と議会が一体となって無電柱化に取り組んでいます。条例では「市の責務」「関係事業者の責務」「市民の協力」が挙げられ、特に道路上の電柱、電線の設置又は管理を行う事業者は、なかなか地中化には積極的にならないため、条例化で責務を明確にすると同時に、本来住民との交渉は事業者が行うべきものですが、市職員が同行するなどして住民の協力を得る努力をしています。

また、条例では、市の「無電柱化推進計画」の策定を義務付け、事業者には電柱の撤去と、新たな電柱を設置しないよう求めています。

京都市では、条例の設置は必要ないとの見解でしたが、行政と議会が一体となって進めるには条例化は不可欠ではないかと思われまます。

<山田副委員長>

京都市先斗町

全長 490m の繁華街で、道幅は 1.6~4.4m しかなく、工事は夜中の 0 時から朝の 9 時までしかできない。色々な制約の中で、景観と防災の面から無電柱化（電線地中化）を実現したのは、大変な成果だと思います。

技術的な困難は、一つ一つ工夫して乗り越えていけるとしても（地下の配管の図面が古く、不明管がある。仮の埋め戻し材を使い、朝には通れるようにしておく必要がある等）、関係者の合意を得るのが一番の難関だと感じました。そのためには、自治体が「どうしても無電柱化を推進するのだ」という強い決意を持たなくてはなりません。更に、地域まちづくり協議会の協力があり、共に住民を説得して、電力柵の置き場所を一つずつ決めていったそうです。

個人的にはデメリットがあっても（工事が営業の邪魔になる、電力柵の設置場所を提供する必要がある等）、地域全体としては大きなメリットですから、素

晴らしい成果だと思えます。実際に歩いてみた先斗町はとても美しく、情緒があり、世界に誇れる観光名所となっています。

葉山でも、できれば海辺の道路を無電柱化できたら、どんなに素晴らしい景色になるでしょうか。町の好感度も、かなり高まるに違いありません。自治体の負担分の 55%は国の補助でまかなえるとのことなので、まずはしっかりした計画が必要となります。

兵庫県芦屋市

阪神・淡路大震災の時、電柱がたくさん倒れた経験から、防災の意味でも、無電柱化を推進しているそうです。観光地というよりも、まずは住宅地として、住みやすさを追求する面も大きいとのことでした。ラブホテルやパチンコ店を規制するため、通称「ラブパチ条例」と呼ばれる条例を制定しているそうです。また平成 28 年に国の法律（無電柱化の推進に関する法律）ができたことを受けて、「無電柱化担当課長」を新設したというのが素晴らしいと思えます。

ここでは「関西電力や NTT など、関係事業者が地中化に後ろ向きである」という貴重な証言を頂きました。市が条例を作って本気度を示し、住民を招いた勉強会なども積極的に行うことで、事業者を巻き込んでいくことが必要だそうです。

計画がスタートしてから抜柱まで、およそ 7 年かかるとのこと。最大の問題は、やはり住民の合意を取ることだそうです。道路部分は市の担当ですが、個人宅の敷地内での配線・配管は事業者の責任であるため、一軒ずつ回って、どのように配線するか話し合わなくてはなりません。地中化に消極的な住民もおられるので、事業者が後ろ向きになるのも、無理のないところです。しかし、市の職員が現場に同行する、事業者と月に一回の会合を開くなどして、ノウハウを蓄積していったそうです。

やはり、行政の本気度が決め手になると感じました。

葉山でも、まずは行政が本気で計画を立ててくれないと、話が進みません。大地震が発生した時、緊急車両や輸送車両が通れる道路を確保するためにも、また、美しく住みよい町を目指すためにも、電線地中化を実現してほしいと思います。

<三浦委員>

京都市

・無電中化には地上機器の設置が必須であるが、そうした地上機器の設置交渉の合意形成のハードルは非常に高く、長い時間が要される場合もある。また、

設置のインセンティブ設計はなく、土地所有者の善意によって成り立っている。

- ・無電中化1キロ当たり5～7億円の費用、うち55%は国の補助がある。庁舎内で無電中化の日などにパネル展示等を行うことで、啓蒙活動も行っている。

芦屋市

- ・六麓荘地区や南芦屋浜地区などで無電中化を進めているが、地域住民の合意形成に時間を要した。また、関係事業者も営利企業のため、同じ姿勢で取り組むためには共通理解のすり合わせが必要。

- ・基金の設置により、寄付も受けている。個人からの高額寄付は、年度によるばらつきもあるが平成30年度から令和4年度までで、55,244,000円の総額寄付を集めた。

- ・基本的に課題は多くあるが、地域住民や関係企業との合意形成が非常に重要であることがわかった。また、時間も要することから早い段階で説明などの機会を丁寧にする必要がある。同時に、行政サイドとしても負荷のかかる交渉なども想定されるため、無電中化の挑戦は一定の覚悟も持って推し進めることになる。

- ・無電柱化における、経済的、社会的メリットが定量的に示されていないことが気になった点である。多額の税金を投入することからも、葉山町では経済効果等、何らかの指標を用いて取り組みの前後での効果の比較ができるようにすべきだと考えた。

< 笹本委員 >

京都府京都市

先斗町の電柱地中化の様子を視察した。先斗町は、昔ながらの京都らしさを色濃く残し、飲食店が立ち並ぶ、幅員も狭い約490メートルの歩行者専用道路であった（自転車に乗る人も自転車を押すよう注意書きがあり）。飲食店が立ち並ぶとあって、夜間も一定数以上の人の往来があるはずであるが、京都市の担当者へ質問した際、0時から翌朝午前9時に、時間を区切って施行した、とのことであった。工期期間中は毎日のように、午前9時には埋め立てて人の往来ができるようにし、0時には掘り返す、とのことであったから、効率性を考

え留め金のようなもので蓋をして、また蓋を開けるといふ工夫を行なったといふことであつた。午前9時まで往来ができない、とのことで、「ゴミ出し」に些かの不便があつたかのような示唆が担当者よりあつたが、そうした点をみても先斗町と市が協働しなければ成しえなかつた事業であつたといえよう。視察を行なった時間帯が15時半から16時頃ということもあり、往来する人は少なかつたが、時間帯によってはインバウンド観光客などで賑わうと想像される。先斗町に事前の予備知識なしに立つた場合、電柱や電線がない光景がしっくりくる旨は当たり前のように気が付きにくいかもしれないが、Before-Afterの写真を見れば、電線・電柱が撤去されすっきりしただけでなく、従前は道に飛び出るようであつた看板等も整理され、伝統ある街並みを維持する取り組みとして成功事例であつたと感じる。また、490メートルのなかには480ほどの店が存在するとうかがつたが、当然市の整備に賛同せず「現状のままでよい」と考える方もいたが、市としても先斗町一帯の街並みを改変しなければ未完の事業に終わってしまうため、少し広い公園に資材等を置いたり、店に費用負担を負わせない、また交渉等を粘り強く行なった結果であらう。

兵庫県芦屋市

芦屋市も電線・電柱地中化に合わせて、美観を保つ施策を行なった。例えば、チェーンの中華料理店の看板は、関東その他の地域では大きく掲示されている場合が多いが、芦屋市は当該チェーン店のロゴを極めて小さくすることで、景観が維持されている例等があつた。また、通称「ラブパチ条例」（ラブホテルやパチンコ店の建設の禁止）を施行したことにより、美観が保たれることはもちろん、大阪や神戸圏から芦屋の自宅に帰宅した人に安心と安らぎを感じていただきたい、という担当者の方のご説明を受け、非常によく考えられていることがわかつた。もちろん、電線・電柱地中化にあたっては、一定の工事があるため、その工事により生活の便を気にする市民の方もいたそうであり、実際、関西電力職員等に芦屋市職員が説得に繰り返し同行した、という点に熱意を感じ取つたものである。芦屋市のなかでとりわけ有名な高級住宅地「六麓荘」等においては、市民の側から市に電柱埋設化・美観形成の熱意ある要望があつたため、市としても想定以上に順調に工期を終えることができた、とうかがい、やはり市民と自治体の協働の必要性を痛感させられたものである。

< 中村委員 >

能登半島地震で道路を塞ぐように倒れている多くの電柱の映像を見て、改め

て無電柱化の意義を痛感する一方、今後、人口減少と税収減が見込まれるなか整備に必要な財源を捻出できるのか、地震大国日本にあって首都直下や南海トラフ地震が予測されるなか、本町が地震災害を免れることはあり得ない等のさまざまな思いが交錯する視察となった。

無電柱化の関係者は沿線の全住民と電気通信の事業者だが、予想していた以上にこうした関係者の理解、協力を得ることに手間がかかることが分かった。特に芦屋市の担当課長からは事業者の腰の重さについてその大変さを聴くことができた。対象が多くかつ一人残らず協力を得る必要がある沿線住民の理解協力の問題もあり、行政にとって負担が多くかつ時間を要する事業だと感じた。他にも、工事段階では、想定外の地下埋設物の存在についての指摘が京都市からあった。

視察を終えて、無電柱化の事業は想定していた以上に困難で時間のかかる長期的な取り組みが必要な事業であると理解した。本町が無電柱化に着手する場合に考慮しなければならない点をまとめてみた。

ひとつは、本町が無電柱化を進めるにあたっての理念・目的を明確にし、何よりも町民、中でも関係沿線住民の理解を得ることの大切さだ。視察前までは、無電柱化による「美観」に魅力を感じていたが、今は災害対策の一点に絞るべきではないかと感じている。基幹的道路以外に、電柱があるために緊急車両の通行が困難な道路で実施するという選択もあってもいいかも知れない。

次に、財源の問題だ。今後予測される本町の人口減少と税収減の見通し、老朽化した公共施設の建替え等の最優先課題を考えると事業の選択と集中は必須だ。基金を創設して町民の理解と協力を得ることはもちろん、助成制度の充実強化等、災害対策としての国の政策的取り組みを求めることも必要ではないか。

そして最後に、執行体制の問題。折衝が必要な事業関係者の多さ、工事の個別多様性、長期化が避けられない事業期間のこと等を考えると、既存の組織が片手間にできる業務ではない。専任の組織を置く必要がある。

以上、先行都市が積み重ねてきた多大な時間と労力の実態を聴取する中で感じ、考えたことを中心に報告します。

< 荒井委員 >

京都市

内容) 今後の無電柱化の進め方

行政・電力会社・地域住民との3つの協力体制

*特に難航したことは 地上機器を常設する場所の確保
先斗町通無電柱化事業（平成25年に要望されてから）

*7年間の歳月をかけて490m完成した。

その内の工事期間は4年間。京都は一年中観光地なので工事時間は夜の12:00から翌日朝の9:00

行政が計画した金額の55%を国が負担、電力会社と住民には、補助金や支援金はない。

*無電柱化の日に感謝状の贈呈式等イベントをしている。

芦屋市

内容)平成30年10月に当時の山中市長の公約で実施。

理由は阪神・淡路大震災の経験を踏まえた結論。

電柱の倒壊により、停電だけでなく、救助や救済活動に支障があった。

*無電柱化推進条例・無電柱化推進基金条例・無電柱化推進計画・
無電柱化推進計画実施計画

*芦屋は高級な住宅地であり、大きなマンションは開発できない。

*芦屋市都市計画・芦屋景観地区・芦屋特別景観地区

両市を視察して葉山町に置き換えると

①11月10日が全国共通で無電柱化の日なので、それを明確にすることが必要である。

②行政が中心で事業を推進するが、電力会社は、何もメリットがないので、時間をかけて協力をお願いする。

また、町民の方々の協力が無い限りは、この事業は進まない所以町内会の方々だけではなく、該当する地区には、丁寧な説明が必要である。

③国道や県道の無電柱化の推進は、不可能で町道の無電柱化を進める地域を選択した後に推進計画を作成すること。

それが補助金の要件である。(社会資本整備交付金)

④防災の観点から進めて行くのが良い。

<土佐委員>

・京都市先斗町無電柱化事業

京都市では、「良好な都市景観の創造」、「都市防災機能の向上」及び「安全で快適な歩行空間の確保」を目的として、昭和61年から無電柱化計画に基づき、

無電柱化の推進を図っている。無電柱化のメリットとして「まちづくり」「防災機能」の向上があげられる。デメリットとして、7年間（うち工事は4年）という長い工期で、例えば飲食店の場合はかなりの影響がある。工事の時間は深夜0時～朝9時で、ごみ収集の問題もあった。地上機器や電力柵などを設置してもらう店舗や団体には無償で協力してもらい、市長から感謝状を贈呈する。

先斗町は江戸時代の鴨川改修に伴い整備された地区で、道路延長は490m。特徴として道幅が1.6～4.4mと狭く、そのうちの約3割の区間が2m以下、地下に埋設されている水道管や下水道管、ガス管などがあり、無電柱化は不可能と言われていた。それを、小型ボックスの最小化を関西電力とNTTと検証し、地上機器の設置場所の工夫、電線共同溝埋設の省スペース化など、「先斗町方式」と言われる手法で事業を実現させた。

京都市職員に現場を案内していただくと、本当に道幅が1.6mしかなく「狭い」という印象しかない。しかし空を見上げると電線がないので空が広く、安全で快適な通行空間の確保がされている。

職員が「今、思えばよくこの無電柱化事業が実現したなあ・・・」と感慨深げだった。この事業で大切なことは、計画をしっかりと合意形成すること、そして補助金を十分に活用すること、とのことだった。

葉山町では御用邸の周りや役場周辺、富士山を見る観光スポットなどの地点や防災の観点からも、無電柱化を進めなくてはならない。

・ 芦屋市無電柱化事業

芦屋市は大阪や神戸のベッドタウンで無電柱化事業は観光ではなくて、災害時に道路を通行しやすくするため、普段から道路を歩きやすくするため、また街並みを良くするため、くらし易さ、防災の観点から事業を進めている。優れた住環境の改善を議会としても応援していて、パチンコ屋などの風俗店ができないラブパチ条例が制定されている静かな街である。

数値で見る無電柱化として、令和5年4月現在で市道延長221.41kmのうち無電柱化路線は34.46kmで、無電柱化率15.5%となっている。

無電柱化の推進に関する法律が平成28年に施行、芦屋市内の無電柱化を推進していく担当課長を平成29年に新設。無電柱化の推進に関する法律の施行を受け、市条例を制定。独自部分として下記を設けている。

- ・ 芦屋川特別景観地区内における電柱の占用禁止を要請
- ・ 無電柱化の指定
- ・ 開発行為に伴う無電柱化
- ・ 財政上の措置

無電柱化推進基金の活用として、基金へは寄付金のみで、ふるさと納税の使

途選択として、無電柱化を設定し寄付金を募っている。平成30年度から令和4年度までの寄付金の合計額は5,500万円を超える。整備には一般的に5.3億/kmのコストがかかるとされている。芦屋市では浅層埋設方式を採用することで、事業費の縮減に取り組んでおり、老朽化したガス管や下水道と一緒に工事を進めている。国の補助金を活用して進めていて、道路管理者が負担する金額の約半分は、55%の国の無電柱化推進計画事業を活用している。

事業着手の準備が整っているところ、他事業に併せて取り組む必要のある路線などを優先路線として整備しているが、住民要望による無電柱化検討地区においては、事業実施に向けた課題の解決が図られたのち、事業に着手していく。

芦屋市は市内がとても素敵な街並みで、例えば芦屋警察署のすぐ近くにある「餃子の王将」は、看板は小さく色彩も落ち着いたものである。芦屋川特別景観地区は芦屋川沿岸の街区42.6haでそれ以外の地区は芦屋景観地区として、緑ゆたかな美しい景観を目指している。

日本では、現在3,500万本もの電柱があると言われており、景観に大きな悪影響を及ぼしている。阪神・淡路大震災、東日本大震災そして今回の能登半島地震などの震災時には倒れた電柱が人命救助の妨げとなる。今回、芦屋市の職員さんに教えていただいた書籍、「無電柱化の時代へ」(NPO法人電線のない街づくり支援ネットワーク)をさっそく購入。災害に強いまちづくりには無電柱化が必要である。阪神・淡路大震災において通信は架空線に比べて地中線の被害は1/80、電力では1/2の被害率とともに地中線が低く東日本大震災でも同様とのことである。日本は世界でも稀な電柱大国。災害対策、日常の安全、観光、街の資産価値向上のためにも、ぜひ町での無電柱化を進めていかななくてはならないと、改めて感じる視察となった。

以上、ご報告いたします。

令和6年3月21日

総務建設常任委員会