

平成 24 年 12 月 19 日

国土交通省  
都市局 様  
道路局 様

特定非営利活動法人  
快適まちづくり支援センター  
理事長 八木 浩

## 被災地復興における無電柱化促進施策に関する緊急提言

はじめに

- ・ 当 NPO 法人では、東日本大震災以降、被災地視察やシンポジウム「東日本復興とインフラの創造的構築」、講演会「無電柱化の今後の方向性について」等を開催すると共に、国土交通省都市局及び道路局様に「防災・減災を考慮した無電柱化推進施策の提言」等を行ってきたところであります。
- ・ 国交省都市局では「東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について（ガイドランス）」及び「復興まちづくりにおける景観・都市空間形成の基本的考え方」等、被災自治体への復興まちづくりの考え方を示し、支援してきました。
- ・ その中でも防災・減災・景観における無電柱化の効果・必要性を示し、事業計画策定の初期段階から無電柱化を計画し、道路整備事業等と併せて実施する事により費用の低減等を図ることが望ましいと指導しているところであります。
- ・ 被災後 1 年 10 ヶ月が経過する中で、被災自治体では人材と時間のリソースが不足し、UR 都市機構等の支援の下、厳しい時間的制約の中で懸命に復興事業を進めているところではありますが、まちづくりに対する住民の合意形成や面的整備に係わる技術者の不足等により進捗が遅れているのが現状です。
- ・ また、住民の意向等により高台移転や盛土により嵩上げ等、まちづくりの形態も多様で、被災した方々を早期に安定した住居に移転して頂く事業を優先的に行っており、国交省関連の交付金交付率でも住宅整備事業が 74% を占めています。
- ・ 被災により生活や産業を喪失し、経済的基盤が失われた被災自治体は電線共同溝の自治体負担分を賄える余力は無く、将来の防災や景観より今の住民生活や地域産業を立て直すことが精一杯の状況と思われ、電線共同溝を検討する余裕など無いのが現状と思われ

- ・ 被災自治体の財政事情を考慮し、東北地方整備局と電線管理者が協議の上、自治体負担分の復興交付負担金により全額「要請者負担方式」により整備するよう復興庁に要請した  
が適用は難しい模様であり、このままでは避難道路や市街地又は景勝地においても再び電柱が林立し、大震災の教訓が活かされないまま復興事業が進められるものと危惧される  
ところであります。
- ・ 復興整備事業の計画段階から無電柱化を頭出しし、道路事業、区画整理事業等と併せて同時整備することにより整備費の縮減を図ることも重要であります。また、ヒヤリングによると、復興庁は今年度中に向こう3カ年の事業費を決定するとしています。
- ・ もとより無電柱化は、自治体の地域特性や実情に応じて、地域自身の自主的な計画により実施されるべきものですが、東北地方整備局と電線管理者が被災自治体の現状を察し、自主的に無電柱化促進を意図したにも係わらず、復興事業項目に明記されていないことや自治体財源や技術者の不足等から、将来の防災や景観の向上を願っても困難な状況であるとすれば看過できないことと考えます。
- ・ 壊滅的な被害を受けた東日本大震災から復興した美しく安全で快適な沿岸都市を将来に残すための無電柱化が、復興事業制度や自治体の財源・技術者不足等により実現できない状況を解消するため、国も制度的・財政的支援が欠かせないと考えられることから、被災地復興と併せた高度防災まちづくりに向けた無電柱化促進施策について、緊急的に提言を行うものであります。

## 提言の要旨

### I. 被災地復興における無電柱化の必要性

- (1) 阪神淡路大震災及び今回の東日本大震災においても、架空設備に比べ地下設備が防災上優れていることが証明された
- (2) 災害危険地域にある港湾や水産加工施設への供給ルートや避難道路及び沿岸道路では、地震・津波対策としての無電柱化が必要
- (3) 避難場所・避難所及び病院・消防等の救護拠点に至る径路、駅周辺・商店街・住宅地のメイン道路等、防災・減災・景観上有効な路線での無電柱化が望ましい
- (4) 復興事業の一環として、東北地方沿岸の観光資源を活かし、地域を活性化させるためにも観光地の無電柱化が望ましい
- (5) 過去の大震災の教訓を活かし、復興計画の初期段階から無電柱化事業の頭出しを行うことが重要

### II. 国の制度的・財政的支援の必要性

- (1) 東日本大震災復興交付金基金交付要綱によると、復興事業の自治体負担軽減措置として全額国庫補助又は地方交付税交付金の加算等により手当てを講ずることとしている。
- (2) 被災自治体の財政状況に鑑み、電線共同溝整備費の自治体負担分においても全額国庫負担とする措置を明確にすることにより、自治体も復興庁も事業の促進が図れる
- (3) 国交省の復興支援策のうち「都市防災総合推進事業」に無電柱化事業の計画策定費を追加する等、補助対象や補助要件・補助率を明記して頭出しを行い、別途道路事業等と同時整備できるよう措置する

### III. 被災自治体の負担軽減を考慮した無電柱化促進策（特措法適用の場合）

- (1) 被災自治体の多くは、無電柱化事業の経験・ノウハウが無く、人的・技術的リソースが不足しており、複雑な手続きや調整等にかかる業務を行う余裕は無い
- (2) 厳しい時間的制約の下で被災自治体やUR都市機構等支援部隊の負担を軽減し、無電柱化を促進するためには、無電柱化に精通している電線管理者による支援が最も効果的・現実的な方法として考えられる
- (3) 被災地無電柱化促進モデルとも言える道路管理者と電線管理者による無電柱化の取り組みを評価し、電線共同溝の合意形成、申請代行、調査・設計から施工監理まで一括して自治体から電線管理者に委託するCM方式を提案する（復興モデル事業で採用済み）
- (4) 無電柱化要件に満たない路線については「要請者負担方式」等の手法による整備を検討する

### IV. 災害地域等の無電柱化における技術的検討

- (1) 被災地復興における無電柱化は、高台移転や盛土高上げによる市街地形成や環境未来都市構想・スマートシティ構想等立地条件やまちづくり構想に対応した構造・容量とするため、十分な設計検討が必要
- (2) 特に多くの自治体が計画する再生可能エネルギー（太陽光・風力・バイオマス発電等）による送・配電ルートやケーブル容量を考慮した設備の検討が必要

## I. 被災地復興における無電柱化の必要性

### ※復興事業計画等の計画段階からの無電柱化路線の頭出し

#### 〔提言事項〕

- ・地震・津波・火災・台風などの防災上、架空設備に比べ地下設備が優れていることは証明済みであり、景観向上と併せ、「被災地復興モデル」として、防災・減災・景観向上に有効な路線において無電柱化事業を促進する。

#### 〔提言内容〕

- ・先の阪神淡路大震災及び今回の東日本大震災においても、電柱の倒壊等による避難路・輸送路の遮断や、それに伴う電力・通信の供給遮断が発生し、迅速な避難救護や緊急物資輸送が滞った例があるように、架空設備に比べ地下設備の防災耐力の高さが再確認された。
- ・厳しい時間的制約の中、ともすると優先事業である防災集団移転や災害公営住宅整備事業等の検討に傾注し、防災・減災対策や景観デザイン面の対応が最終段階での取組に陥る懸念がある。復興計画の初期段階から無電柱化の必要な路線について頭出しをしておくことが重要である。
- ・被災地では津波浸水地域の住民が高台に集団移転したり、現地盤に盛土し嵩上げして高台を形成する事業により、津波からの人的被害を軽減する方法を検討している。なお低地に残る災害危険区域での港湾や水産加工施設等の産業系施設への電力や通信の供給が必要な地域も残るため、沿岸道路や高台への避難道路には防災対策としての無電柱化が必要となる。
- ・広域避難道路はもとより、復興事業で整備される避難場所・避難所及び病院・消防等の救護拠点に至る径路、高台移転等の住宅地・商店街等のメイン道路等、防災・減災・景観上有効な路線での無電柱化の推進が望ましい。
- ・また、電線共同溝を道路整備事業と同時期に整備する場合と、道路建設後に整備する場合の経済比較では、前者の工事費が40%程度縮減される試算もあることから、初期の段階から電線管理者等との協議を行い事業計画等に計上しておくことが重要である。
- ・東北地方沿岸には、古くから国際的観光地やリアス式海岸等の豊かな自然が数多くあり、復興後これらの観光資源を活かし地域を活性化させることも復興の大きな目的であり、全国で行われている観光スポット等の無電柱化と同様に、復興事業の一環として無電柱化を促進する方針を示すことが望まれる。

## Ⅱ. 国の制度的・財政的支援の必要性

### 〔提言事項〕

- ・被災自治体の財政状況に鑑み、電線共同溝整備費の地方自治体分の全額国庫負担とする措置を明確にする等、制度の拡充及び財源の追加措置を行う。
- ・国交省の復興支援策のうち「都市防災総合推進事業」に無電柱化に係わる計画策定等に対する補助対象や補助要件・補助率を追加する等の頭出しを行う。

### 〔提言内容〕

- ・被災自治体の財政基盤は総じて弱い上、震災復旧や復興経費の自治体負担が嵩み、無電柱化の有効性は認識しつつも電線共同溝の地方自治体負担分を負担する余裕は無く、人的・技術的リソースも不足していることから、財政的・技術的支援が望まれる。
- ・国交省のガイダンスや景観まちづくりの基本的考え方では「計画初期段階から防災や景観向上対策として無電柱化を計画することで後々高い効果が期待される」とされているが、現行の各種復興関係制度では、具体的な無電柱化に関する事業制度を明示することにより、自治体も復興庁も無電柱化事業の促進を図ることができる。
- ・国交省の制度的・財政的追加支援策の案として、復興交付金事業である「都市防災総合推進事業」への追加・拡充が考えられる。本事業は「災害に強いまちの再生、地域活力の早期復興のための防災復興まちづくりの策定等」の事業であり、本事業に無電柱化事業の計画策定費を補助対象として追加し、補助要件、基本国費率を明記することにより、無電柱化事業の頭出しを行い、別途道路事業等と併せ電線共同溝整備費を計上できるよう補助条件と併せ検討されたい。
- ・東日本大震災を契機に、国の復興事業として無電柱化を明確に位置付け、復興交付金（財特法）と電線共同溝補助金（特措法）との活用区分等の整理及び運用等の見直しを図ると共に、災害に強い国土の建設（国土強靱化）を図るため、南海トラフ大地震等に備えて震災対策を進める自治体への無電柱化の奨励策等について検討されたい。

### Ⅲ. 被災自治体の負担軽減を考慮した無電柱化促進策（電共特措法適用の場合）

#### 〔提言事項〕

- ・被災地無電柱化促進モデルとも言える道路管理者と電線管理者による無電柱化の取組みを評価し、電線共同溝の合意形成、申請代行、調査・設計から施工監理まで一括して電線管理者に委託する「CM（コンストラクション・マネージメント）方式」による整備を提案する
- ・沿道需要密度が低い道路でも防災・減災・景観上、無電柱化が必要となる場合など、無電柱化要件に満たない路線については「要請者負担方式」等の手法による整備を検討する。

#### 〔提言内容〕

- ・被災自治体の多くは、無電柱化事業の経験・ノウハウが無く、人的・技術的リソースが不足しており、複雑な手続きや調整等にかかる業務を行う余裕は無いものと推察される。
- ・国交省東北地方整備局の呼びかけに、電線管理者が復興後の防災・減災まちづくりに貢献すべく積極的に無電柱化促進に取り組んだ経緯があり、従来の道路管理者の計画・要請に対し受身であった電線管理者が自ら企業努力を行ったものであり、「被災地復興モデル」として評価できる。
- ・厳しい時間的制約の下で被災自治体やUR等支援部隊の負担を軽減し、将来の防災まちづくりや地域活性化のための無電柱化を促進するためには、無電柱化に精通している電線管理者による支援が最も効果的・現実的な方法と考えられ、電線管理者の支援による無電柱化の促進策として、以下の業務を自治体から一括して電線管理者に委託する「CM方式」による整備方法を提案する。
  - (1) 路線認定の合意調整、補助事業申請代行等の事前調整業務
  - (2) 調査、測量、方式選定、埋設調整、本体設計、算定、発注代行、施工監理等
  - (3) 設備データベース化等維持管理業務（県単位でのDBシステムの構築等）
- ・今震災への対応には時間的制約があるため、復興交付金事業では、「都市防災総合推進事業」で無電柱化計画策定の頭出しを行い、後に計画される各種道路整備事業と併せ別途電線共同溝の整備事業を自治体から電線管理者に委託できるよう提案する。
- ・災害危険地域内の避難道路又は沿岸道路や高台移転した住宅地との連絡道路等の沿道需要密度が低く無電柱化要件に満たない道路でも、防災・減災・景観上、無電柱化が必要となる路線については、「要請者負担方式」等の手法による整備を検討する。

この場合においても、被災市街地復興都市区画整理事業と同様に、復興交付金による自治体の財政的負担の軽減を図るものとする。

## IV. 災害危険地域等の無電柱化における技術的検討

### 〔提言事項〕

- ・被災地復興における無電柱化は、高台移転や盛土嵩上げによる市街地形成や環境未来都市構想・スマートシティ構想等立地条件やまちづくり構想に対応した構造・容量とするため、十分な設計検討が必要となる。
- ・特に多くの自治体が計画する再生可能エネルギー（太陽光・風力・バイオマス発電等）による送・配電ルートやケーブル容量を考慮した設備を検討する。

### 〔提言内容〕

- ・被災地復興における無電柱化形態は、低地の災害危険地域や盛土地域、高台移転地域、液状化危険地域等様々な立地条件があり、道路形態においても新設・拡幅・既設道路等の条件により電線共同溝の構造を検討する必要がある。
  
- ・被災地復興まちづくりでは、多くの自治体が再生可能エネルギーによる環境未来都市構想やITC（情報通信技術）とEMS（エネルギーマネジメントシステム）を融合させたスマートシティ構想によるまちづくりや地域・産業振興を考えている。電線共同溝はこのような考え方に適応した電力・通信の収容を考慮して構築する必要がある。
  
- ・前記の被災地復興まちづくりの特性を考慮した電線共同溝構造は、下記事項を検討するものとする。
  - (1) 電力・通信等の供給基点は、原則高台設置とし、基点から海岸方面等への避難道路等に沿って幹線ルートを設定する等、防災・減災を考慮した設備構成とする。
  - (2) 被災時の電力・通信サービスの供給確保とスムーズな避難・救護・輸送活動に支障のない構造であること。
  - (3) 逃げることを前提とした減災対策として、冬季・夜間等の厳しい条件下にも対応した設備とする（除雪・融雪・歩行者誘導照明用配管等）
  - (4) 低地の災害危険地域での電力地上機器（トランス）は、避難所・避難ビル・避難タワー等の高所に集約的に収用する。
  - (5) 低地における鉄蓋の浮上・流失防止機能、塩害・液状化対策、寒冷地の融雪・凍結防止対策、坂下特殊部の排水対策等の検討。
  - (6) 再生可能エネルギー、スマートシティ等に対応した設備容量の確保。
  - (7) 放送・防災無線・港湾通信設備等の被災を考慮した設備構成（二ルート化・ループ化によるバックアップ）の必要性の検討等。
  - (8) 道路形態や需要状況により、ソフト地中化や裏配線等の多様な整備手法を検討する。