

命・暮らし・将来の安心追求で子育て世代に人気
持続可能なまちづくりの基盤は健康都市づくり!!子育て世代の移住者が
コンスタントに増える人気の秘密

西日本の最高峰・石鎚山系を源流とし、「日本一の清流」との呼び声も高い仁淀川の河口部に位置、市域南部が太平洋の海岸線に縁どられている風光明媚な水郷都市・土



土佐藩初期の家老・野中兼山が開削を指揮した鎌田井筋は現在も貴重な農業・生活用水の役割を遂行中だ（左の石碑は野中兼山の顕彰碑）

佐市（旧高岡郡高岡町から単独昇格）が誕生したのは、昭和34（1959）年1月1日。日本社会が高度経済成長時代に突入し、これからいよいよ本格的な経済的繁栄を極めようとしていた矢先の頃のことと、土佐市は本年の元日をもって市制施行65周年の節目を迎えている。

高知県のほぼ中央部。県

都・高知市の中心部からも車で約30分の至近距離に位置する土佐市は、近年、ベッドタウンとしての評価も高まりつつある。同時に、魚種豊富な太平洋に面していることから、古来盛んだった沿岸漁業および水産加工業（かつお節製造など）に加え、温暖な気候や豊富な水資源の恩恵などにより、米作りを中心とする農業や各種の施設園芸、土佐文旦などの果樹栽培といった伝統的な地場産業も、変わらず健在だ。

また、仁淀川の存在と、その清流な水を

市域に直接引き入れ、活用する鎌田井筋（近

世初期の土佐藩の執政・野中兼山が奉行時

代に開削した農業用水・生活用水）の存在は、

現在、水郷都市・土佐市の市街地における

象徴的な景観をも形成している。その豊かな

水資源を活用し、江戸時代初期から続く

「土佐和紙」をルーツに発展した近代製紙産

業も、農業・漁業と並ぶ土佐市の基幹産業

の一翼を担っている。

このように

数々の地域資

源・財産に恵ま

れた土佐市ではあるが、

全国の地方都市と同様、人口減少が

最大の地域課題となっている。

取材（本年2月9日）直前、本年2月1日の

時点における土佐市の人口は2万5975

人。土佐市の人口のピークは、旧高岡町時代

に当たる昭和25（1950）年の3万4107

人だった。

その後、市制施行を挟んで、土佐市の人口

は長期的な漸減傾向が続き、昭和45（1970）

いたはらよしふみ
板原啓文
土佐市長





紺碧の太平洋と仁淀ブルーが合流する仁淀川河口部の絶景

年から60(1985)年までは一時的に増加傾向を見せるも、再び減少を始めて現在に至っている。

とはいえ、その間の減少は「漸減」に近いものであり、極端な落ち込みはない。その要因は多様だろうが、一つには、安定的な地場産業を持つ地域性のためなの、といえるのではないだろうか。

加えて近年、長期低落(漸減)傾向を見せてきた土佐市の人口動態には、一つの明るい兆しが表れつつある。それは子育て世代および子育て世帯を中心とする移住者の増加傾向が持続していること。付随して合計特殊出生率が上昇しつつあることだ。

「人口の総数が増えるということには、まだなっていない。しかし、子育て世代・子育て世帯の移住が増えることによって、土佐市では今、ちょっとした住宅建設ラッシュの様相も呈しています。

さらに、土佐市の合計特殊出生率は、平成25(2013)年および平成26(2014)年あたりまでは、当時の全国平均1・43前後、高知県の平均1・50前後を下回っていました。ところが、平成27(2015)年からは両者を上回るようになり、平成29(2017)年

には、平成27年の1・57、平成28(2016)年の1・64から1・83へと、ジャンプアップしています。

その傾向は今も続いており、令和5(2023)年の段階では1・91にまで上昇しています。このままなんとか、合計特殊出生率の目標値である2・0になってほしいと願っているのですが(笑)、それはまだちょっと難しいでしょうね」

板原啓文土佐市長(5期17年目)はそう控えめに語る。しかし、合計特殊出生率の目に見える上昇傾向は、社会増による人口増が単なる一時的なものではなく、持続的になっていく可能性を秘めていることを示すものといえるだろう。

それにしても、特に平成25年から26年以降に、子育て世代・子育て世帯の継続的な増加が目立ち始めた直接の要因は、どこにあるのだろうか。

「その大きな要因の一つは、国土交通省の直轄事業により、平成24(2012)年5月から供用開始された波介川河口導流路の存在にあるのではな



新居緑地公園(新居地区)は移住者を含む子育て世代に大人気で、年間利用者10万人を超える

いかと、私は考えています。

「古来、洪水被害の多い仁淀川の沿岸は、数多くの支流も含め、古くから治水事業が繰り返されてきました。それは今でも続いているわけですが、土佐市の市域で特に問題になっていたのは、市域を南北に分ける形で横断し、仁淀川の河口から2・2km付近の地点で仁淀川に合流する波介川の流域です。

波介川の流域は、上流に行くほど堤防の横の土地が低い『低奥型地形』を呈しており、洪水時には仁淀川の水位が波介川の水位を上回って流れ込んでくるため、洪水を引き起こしやすいのです。しかも地形的に、水が引きにくいことから、復旧事業などなかなか進まない傾向にありました。



しかし、波介川河口導流路が完成したことで洪水被害が減少、供用開始直後の平成26年8月に台風11号・12号が続けて襲来した際にも、事業実施前の同様の規模の台風が襲来した時と比べると、浸水面積は63%も減少しました。浸水家屋に至っては92%の減少、つまり、ほとんど完璧に近い形で家屋浸水の恐れがなくなったのです」

子育て支援と災害対策が奏功 「命・暮らし・将来」の安心

国土交通省がその当時発信したプレスリリースによると、平成26年8月の台風による家屋浸水被害が激減した結果の「被害軽減額」は、総額約27億円に上ったとされる。

そして、実はこの家屋浸水被害を受けやすかった、波介川上流のエリアこそは、市役所を中心とする中心市街地および、高知自動車道・土佐ICなどの集中する市内・高岡地区の周縁部なのだ。

高知市から約30分で直結する土佐ICや中心市街地に近いエリアの洪水被害、家屋浸水被害の恐れが激減した効果は非常に大きい。土佐市は高知市への通勤圏として、従来以上の注目を集めるようになり、付随してデベロッパーの開発計画の動きが活発化。子育て世代・子育て世帯の注目度も一気に上がるようになった。

このように、土佐市における人口動態の



仁淀川の洪水による浸水被害を防ぐため随時行われている強靱化工事



冬でも深いブルーをたたえる仁淀川中流部(土佐市内)

一つの光明としての、子育て世代・子育て世帯の増加傾向は、まさに「エビデンス(根拠)のある現象」であり、前述したように「持続性を伴うもの」ともいえるだろう。

「ただ、そのおかげで、といえますか、長年にわたって待機児童ゼロをうたい文句にしていた、土佐市の保育園への入園希望者が急速に増えたため、このところ保育士が不足気味になり、一部のお子さんには入園を待機していただいています。その対策は、早急に行いたいと思いますが、このような経験は近來にないことで、まさにうれしい悲鳴ともいえます(笑)」

先に述べてきたように、土佐市に子育て

世代・子育て世帯が増えている現象には、高知市などへの通勤圏としての有効性だけでなく、安定した地場産業の存在や子育て環境に適した豊かな自然環境などのエビデンスがある。そこへ洪水に遭いにくい市街地という要素が加わった。そうした地域資源・地域財産や、インフラ整備などが基盤となるエビデンスだけでなく、見逃せないのは板原市長が就任以来、5期にわたり地道に積み上げてきた子育て支援の実績だ。

実際、昭和30(1955)年に土佐市(旧高岡町)に生まれ、昭和53(1978)年に土佐市役所に入職、企画調整課長や総務課長などを歴任しながら、長期的に人口減少を続

土佐市

市 政 ル ポ

(高知県)



土佐市を代表する果実・土佐文旦は「土佐市ふるさと納税・返礼品」の目玉商品になっている



土佐市内・宇佐港から出発するホエールウォッチングは観光客に大人気

ける土佐市の地域課題に常に向き合ってきた板原市長にとって、平成19(2007)年10月の市長選に初出馬し当選した際の最大のマニフェストは、人口減少対策であり、子育て支援だった。

「国が現在提唱する『こどもまんなか社会』は、まさに私が就任当初から追求してきた、数々の施策・事業の基本理念とも一致するものです。もちろん、予算規模の問題もありますので、そんなに大々的なことはできません。しかし、第2子が保育園に入園する際は保育料半額、3人目は無料というような、現在ではスタンダードになっている施策も、16年前の就任当初から実施し、マスコミなどからもずいぶん『画期的』との

評価も頂いてきました。その他、細かいことは挙げませんが、そうした努力の積み重ねも、近年の子育て世代・子育て世帯が入ってきてくれることの、遠因を形成しているのではないかと。そんな手応えを感じております。従いまして、時宜に応じた子育て支援・対策を臨機応変に、今後とも随時、実施していきたい。そのように考えております」

これまでも再三触れてきたように、土佐市は豊かな自然環境に恵まれている。隣接する県都・高知市との市境は「仁淀ブルー」と呼ばれるほどに青々と美しい流れを有し、水質日本一ともされる仁淀川だ。市域南側は仁淀川が注ぎ込む紺碧の太平洋に面し、中心市街地から北部の中山間地に至る平野部には、野中兼山が開削事業をけん引した鎌田井筋が、網の目のように走る。

このような環境から生まれる海・山・川・里の豊かな恵みは、代表的なものを挙げただけでも、太平洋の恵み「カツオ・かつお節」、大地の恵み「しょうが・ピーマン・土佐文旦」、仁淀川の恵み「アユ・ツガニ」など、全国的な知名度を誇るものが多い。



令和4年完成の土佐市複合文化施設「つな一で」内の市民図書館は斬新なレイアウトと豊富な蔵書で好評だ



地下に免震装置、4Fに自家発電設備を配置するなど防災機能満載の土佐市・新庁舎(令和4年6月完成)

これらの食の魅力に、製紙産業が生み出す高品質のティッシュやトイレットペーパーなどの紙製品などを合わせ、地場産品の返礼品が好評な土佐市の「ふるさと納税」による寄付金額は、「平成30(2018)年度から令和5年度の6年間で10倍以上もの成長を示している」(板原市長)ほど、大変な人気ぶりだ。具体的には、平成30年度に約4200万円だった寄付総額は、令和5年度に7億5000万円超に達している。

一方で、これらの魅力的な産品を生み出す河川や海・山に囲まれた一見のどかな自然環境は、前述した仁淀川水系の洪水をはじめとする、自然災害の要因ともなってきた。この自然災害への対策、とりわけ南海トラフ地震による地震・津波対策こそは、土佐市にとって人口減少対策と並ぶ、もう一



保育園や小学校、中学校などの高台への統合移転を進める土佐市。写真は平地に設けられた津波避難タワー(宇佐地区)



土佐市では町内会単位の一時的避難所(津波の想定値・標高25m以上の高台)を46カ所整備。写真は一時避難所に至る山沿いの長い階段

つの代表的な地域課題と
なっている。
例えば、土佐市では令和
5年2月、最新のハザード
マップを発行し、市民に配
布した。その表紙には「洪水・
土砂・津波」の文字が大きく
躍っており、土佐市に想定
されている自然災害が「複合
的」であることを如実に物
語っている。
「東日本大震災を機に、従
来の災害予測および対策は、
大きな軌道修正を余儀なく
されました。ご承知のよう
に、南海トラフ地震につい
ても、震度や津波の想定数
値が大きく変化し、現時点
では土佐市に襲来する津波
の高さも、最高25m程度と
予測されています。
仁淀川と太平洋に直接面
している土佐市では、そのた
めの複合的な対策が、常に付
いて回るのが宿命のようにな
っております。従って、通
常の施策と、災害対策とが複
合的に絡み合うケースが少
なくありません。具体的にい
いますと、例えば沿岸部の宇

佐地区などの保育園や小
学校、中学校などは現在、
通常の人口減少対策とし
ての立地適正化計画と、
災害対策の両面から検討
した統合移転計画が進み
つつあり、統合保育園の
完成が令和8年度の予定
です。
その間に南海トラフが
発生しないことを祈りま
すが、それだけに本年の
元日に発生した能登半島
地震の被災状況や、その
後の復旧事業の困難な様子には、大きな衝
撃を受けました。特に砂地の多い土佐市の
沿岸部は、能登半島と同様、震災に付随す
る液状化が憂慮されています。それだけに、
能登半島地震の発生を受け、土佐市では早
速、保健師を支援のため派遣しましたが、
今後は土木の専門職員、防災の担当職員も
派遣し、復旧支援と情報収集を心がけたい
と思っております。まさに『明日はわが身』
の心境なのです。
東日本大震災から2年後の平成25年の想
定では、南海トラフ地震が発生した場合、
土佐市では2500人もの死者が出るだろ
うと予測されました。それから10年かけ、
多彩な対策を実施してまいりましたので、
死者2500人の予測数値はそれなりに軽



西暦723年創建と伝わる四国八十八カ所霊場35番の清瀧寺(きよたきじ)



清瀧寺の周囲を巡る遍路道は国指定史跡

減されてくるはずと考えておりました。し
かし、能登半島地震の結果を受けたシミュ
レーションを基に、見直す必要があると考
えております」
**健康都市の実現がもたらす
全世代に魅力的なまちづくり**
土佐市にはもう一つ、現在、市を挙げて
克服に取り組んでいる地域課題がある。そ
れは「市民の健康問題です」と板原市長。
「土佐市では令和4(2022)年12月20日
に健康都市宣言を行いました。コロナ禍な
どの影響もあり、記念式典は令和5年3月
5日に実施しましたが、スローガンは『すべ
ての市民が安心して健やかに生活すること

ができる健康都市」というもので、いわゆる持続可能なまちづくりに向けた、土佐市流の全市を挙げた取り組みです」

市民の健康推進や、いろいろな意味での安全・安心な暮らしの環境を整え、維持していくという意味合いに捉えれば、ごく普通の持続可能なまちづくりへの取り組みとも受け取れる。

「もちろん、大枠としてはそういう意味合いに捉えていただいて構わないのですが、土佐市の場合、市民の健康推進という課題にはもう少し切実な意味合いがあります。実際問題として、土佐市民は『総合的に不健康』なのです(笑)」

そう聞いて思わず耳を疑ったのだが、「土佐市は後期高齢者の医療費が近年ずっと全国上位にあり、ワースト1になったことさえあります」と、板原市長は苦笑する。

「土佐市は人口総数に対し、市内に医療機関が多い土地柄です。県都・高知市にも近いいため特に高齢者の『受診環境』が良すぎるということも原因の一つかと思いますが、とにかく市民1人当たりの医療費がなかなか下がらない。これは土佐市にも高知県全体にもいえることですが、例えば子どもについても高知県の小学生の肥満度は全国トップクラス、とするデータが平成23(2011)年に発表されました。

この子どもの肥満対策については高知県立大学との連携で、平成24年に『とさっ子健

診』という制度を作り、子どもたちの生活習慣病予防を他市に先駆けて開始しています。

そうした努力を重ねながら、令和2(2020)年度から10年間の取り組み指針『第3期土佐市健康増進計画』と『第3期土佐市食育推進計画』を同時に策定しています。まずは食生活の改善から始め、子どもたちから指導する生活習慣病予防の蓄積の上に、市民一人一人が心と身体に関心を持ち、正しい知識を身に付け、生涯にわたる心身の健康を育んでいこうというのが、これらの計画の基本理念です」

かくして、土佐市では現在、健康都市宣言に基づく、全世代の市民を対象に、健康の維持・増進に向けた啓発事業が推進されている。

当然のことだが、これは「終わりのない取り組み」(板原市長)であり、それだけにエンドレスに積み重ねていく必要がある。しかし土佐市には、古来より延々繰り返され、官民ともに半ば諦めの境地にもなりかかっていた洪水対策に関して、近年、前述の波

成で、市街地の家屋浸水被害を一気に減らした事例のような、輝かしい《成功体験》もある。

かつては全国ワースト1になり、現在も課題になっている医療費問題についても、健康都市宣言に基づく地道な努力を飽かず続けていくうちには、いつか目に見える効果もたらされるはずだ。

さらにそうした地道な努力の積み重ねが、現在も増え続ける子育て世代による「合計特殊出生率の上昇」現象などと合体すれば、土佐市の持続可能なまちづくりは、その時点で結実化への道のりが明確に見えてくるのではないだろうか。今後の推移が、大いに期待されるゆえんである。

(取材・文：遠藤隆／取材日：令和6年2月9日)



市内各所を巡り健康増進・観光振興のタスクをも果たす「フォトロゲイニング」はオーストラリア生まれの新スポーツだ



健康都市宣言1周年記念に実施された「健康パレードウォーク」(令和5年12月)