

第1章

はじめに



目的

本報告書は、富山市のまちづくりのノウハウを介して将来への展望を提供するものである。本報告書の目的は、富山市の状況を深く掘り下げ、人口が50万人未満の中規模の地方都市が、人口減少と高齢化という将来の世界的な課題の初期的な兆候をどのように認識し行動したかを明らかにすることにある。この事例は、富山市と同規模の都市の、特に、今後数十年で劇的な人口動態の変化が起こると予想される都市の「プラクティショナー(実践者)」に具体的な知識を提供することを目的としている。

現在、歴史上のどの時点よりも多くの人々が都市部で暮らしており、この傾向は農村部と都市部の人口の不均衡を増大させている。2030年までに、世界の人口の約60%が都市部に住むようになる。都市部への移住の傾向は当面続くと思われ一方で、近年、一部の都市では人口減少が始まっている。

2000年から2018年にかけて、人口が50万人未満の1,146の都市のうち、52都市で2000年以降人口が減少している。¹この人口動態の変化の一部は自然災害が引き金となったものであるが、人口減少は主に出生率の低下の結果として起きている。

さらに、世界の人口は急速に高齢化している。歴史上初めて、世界では65歳以上の高齢者数が5歳未満の子どもの数を上回った。今世紀半ばまでには、高齢者の数は子どもの数の2倍以上になる。

特に、都市部においては、この変化は長寿命化と出生率の低下によりもたらされたものである。富山市の場合、高等教育機関や雇用機会の不足が大都市への人口流出につながっており、日本の多くの地方都市が同じ状況に直面している。国連のワールド・シティ・レポートによると、同様の傾向は、東ヨーロッパと中央ヨーロッパ、東アジアの国々や地域、および東南アジアとラテンアメリカ諸国の一部でも起こるだろうと予想している。²

それでは、より暮らしやすく、どの年代にも応じた、そして一層魅力的なまちであるためには、どのように都市をデザインすべきなのだろうか。解決策は財政的動機付けを変えることにあるのだろうか。もしくは、都市におけるサービスや住宅の提供方法を再検討することにあるのだろうか。

答えはすぐには見つからないが、富山市のケースを見てみると、まちづくりに対する新しいアプローチが必要であることが明らかになった。次の段落以降、富山市が採用した六つのアプローチと成果について詳述する。

アプローチと結果

第2章 コンパクトシティ政策

この事例では、富山市が社会経済的課題に対処するために、コンパクトシティ政策を実施することを決断した理由と方法について説明する。富山市は、長い間、旧来の鉄道路線により物理的に富山駅で市街地が南北に分断されていた。この物理的な分断により、市の発展の空間的不均衡や南北へのアクセスの制限などがもたらされていた。近年の在来線と北陸新幹線の高架化により路面電車(LRT)の南北接続事業が完成した。このことは「富山市民百年の夢」が実現したと言っても過言ではない。南北市街地の分断の解消と公共交通を軸とした拠点集中型のコンパクトなまちづくりは、市の発展と公共交通沿線の人口増加にその意義がある。公共交通沿線の活性化により土地や財産を再生し、地価を上昇させることで投資機会を増やし、そして、富山駅の南北のアクセス性を向上させている。

第3章 包括的コミュニティ計画

この章では、富山市が、弱者といわれる人々や高齢者、子育て世代を対象として、心身の福祉を向上させるための総合的な戦略を採用していることについて説明する。この章で言及されているすべての戦略は、市中心部への移動手段の選択(モビリティオプション)とアクセス性の容易さ、多目的公共施設の開発だけでなく、中心業務地区(CBD)における働く場所と専門学校の誘致等、前述のコンパクトシティ政策に基づくものであ

る。その結果、家族にやさしく世代を超えたコミュニティの空間や活動が都心の活性化に貢献し、高齢者や子育て世代の若い母親の活動機会を提供した。

第4章 災害リスク管理(洪水対策)

世界で最も急峻な河川と活断層に囲まれている富山市は、災害のリスク管理において多様なアプローチを採用した。これらの中には、洪水を防止するためのインフラ投資がある。例として、水田に雨水を貯留することによる洪水管理、雨水管理と浸水予測技術を含む革新的なシステムの試験運用、富山県防災士会(ADPO)の取組のような地域活動やパートナーシップ構築への強い関与などが挙げられる。

第5章 廃棄物管理

この章では、富山市の環境基本計画と一般廃棄物処理基本計画の概要を説明し、富山市と日本で最も先進的な廃棄物管理事業を行っている(株)富山環境整備という民間企業が有する革新的な廃棄物管理施設について説明する。

第6章 効果的なレジリエンス管理のアプローチ

この章では、ロックフェラー財団の100のレジリエント・シティ(100RC)プログラムと協力して策定した、市の30年間の「富山市レジリエンス戦略」の概要を紹介する。

第7章 ネクストステージ

この章では、国のSociety5.0構想に基づく「フィジカル空間」と「サイバー空間」の融合を実現するための取組概要を説明する。富山市は、スマート・テクノロジーを組み込むための一連の戦略を確立するとともにセンサーネットワークを構築し、緊急時にライフライン事業者等が共有する共通のオンラインプラットフォームと市民によるイノベーション創出のためのオープンデータシステムを開発した。

富山市の背景と歴史

概要

富山市は東京から北西約250キロメートルの本州中央部に位置し、ハイテク、ロボット、銀行、製薬業界の中心地であり、水力発電など豊かな電力を基盤とした産業のまちとして発展している。



Map1.1 富山市の立地マップ

出典:富山市

同市は、二つの大きな河川と八つの中小河川が沖積平野を形成しており、水深1,200メートルの富山湾から標高3,000メートル級の北アルプスまでの標高差4,000メートルの多様な地勢と雄大な自然を誇る。1,242平方キロメートルの広大な市域は、市内中心部からわずか34キロの範囲にある。北アルプスの年間降雪量記録は世界

最大レベルである。大量の雪溶け水と火山性土壌の緩い地盤が相まって大規模な洪水を引き起こすことがある。また、市の面積の70%が森林地域であり、市内に広大な農地が広がっている。

社会経済的プロフィール

2016年、富山市のGDPは1兆9,280億円、成長率はマイナス4.8%となっている。市民1人当りの所得は324万円と、全国平均よりも10%以上高い。1980年代に急成長を遂げた後、1人当たりの所得は約300万円で安定している。収入の大部分は製造業(25.3%)、卸売・小売業(12.0%)、不動産業(8.7%)が占め、農業からの収入は0.5%と最も少ない。

富山県と富山市は、日本の「生活の質」の指標でいつも高いスコアを獲得している。月平均労働者世帯収入では富山市は常に上位に入る。実際のところ、2019年の収入は593,210円(全国平均は586,149円)となっており、全国で3番目に高い。市の1世帯あたり平均就業者数が多く(1世帯あたり1.94人、全国平均は1.77人)家計収入が高い。

以下のグラフ(Figure 1.1)は、富山市の労働特性の概要を表したものである。第3次産業に従事する割合は81.5%と、全国平均より約14ポイント高く、県平均よりも約19ポイント高い。また、第2次産業に従事する割合は18.0%と、県平均より約15ポイント低く全国平均より約4ポイント高い。第1次産業に従事する割合は0.5%のみであり、これは全国平均より約3ポイント低い。

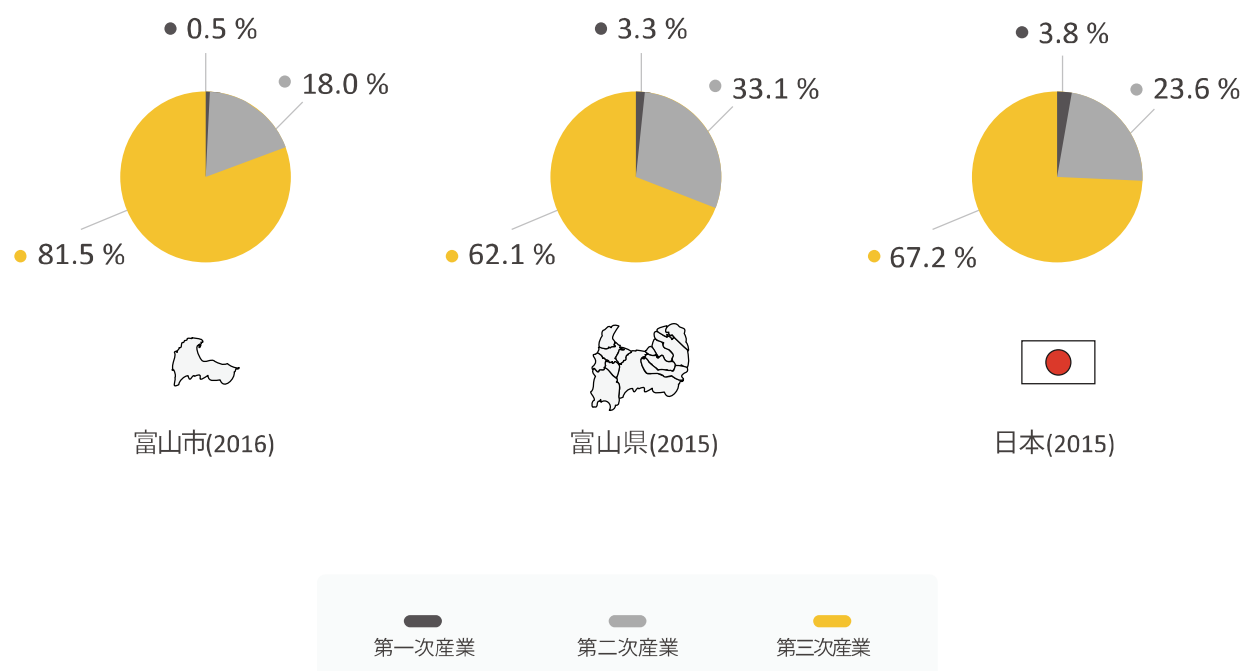


Figure 1.1 富山市の労働特性

出典:富山市、経済センサス-活動調査(2016)、国勢調査(2015)

人口動態

富山市人口ビジョン³の以下の図は、自然増減と社会増減が総人口に及ぼす影響を分析し各年の値を4象限に分類したものである(縦軸が自然増減、横軸が社会増減)。

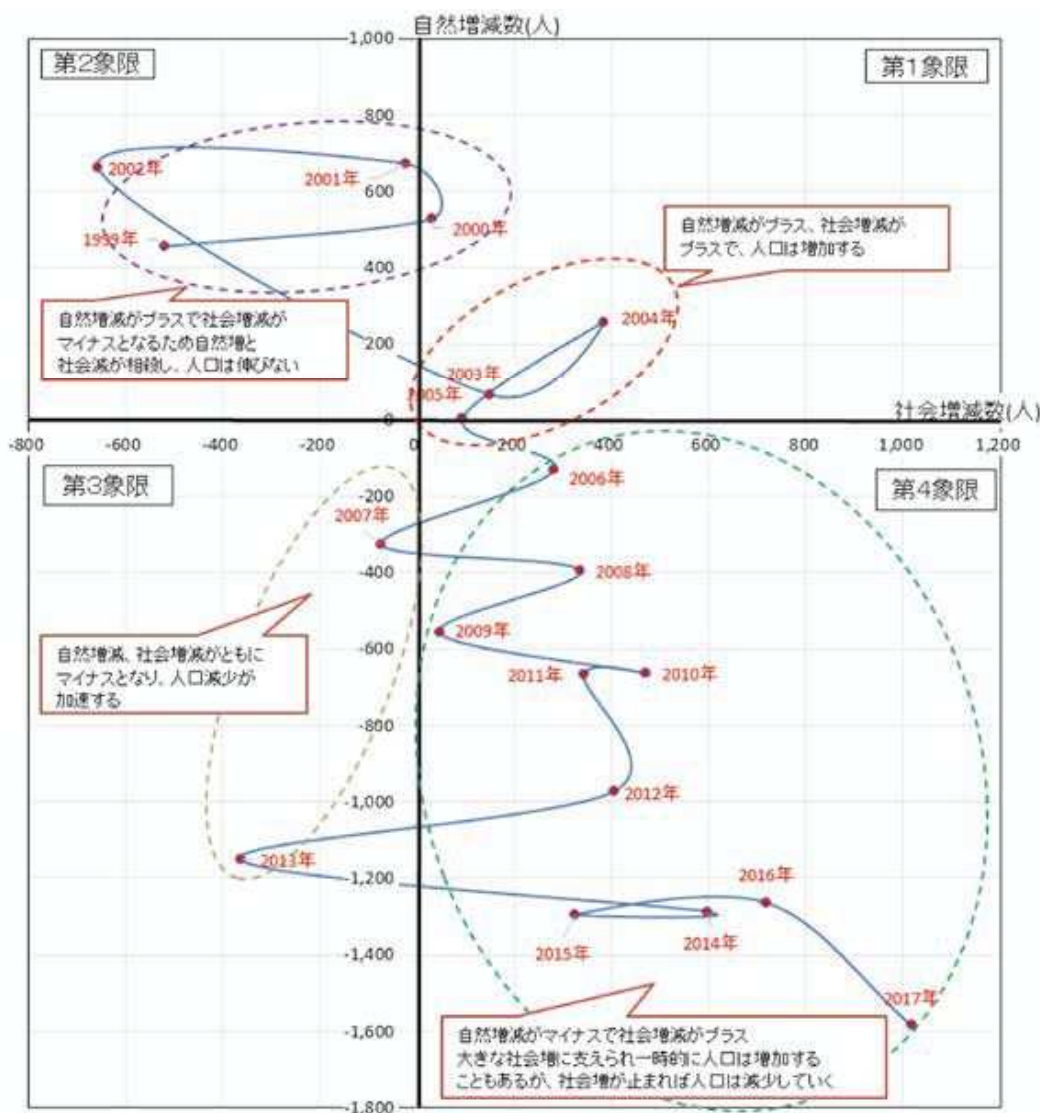


Figure 1.2 富山市の総人口に与える自然増減と社会増減の影響

出典:富山市、富山市人口ビジョン (2020)

「第2象限」に示すように、1999年～2002年にかけて自然増が社会減に相殺され始め、人口増加はかなり停滞していた。⁴

2003年～2005年には「第1象限」に移行し、自然増と社会増の相乗効果により人口は着実に増加した。2006年からはほぼ「第4象限」に移行し人口減少が続いている。2007年と2013年に観測されたように「第3象限」に入ると、自然減と社会減の相乗効果により人口減少が加速すると言われている。

歴史的なまちづくりの観点

1889年の市制施行以来、富山市では、以後130年をかけて今日まで近代都市形成に向けた様々な意義深いまちづくりのプロジェクトが進められたが、これらは大きく分けて次の三つのステージがあると考えられる。

- ・神通川の洪水管理
- ・戦災復興
- ・市町村合併とコンパクトシティ政策

近世に全国に商圏を広げた配置薬業と製薬関連企業の集積により「くすりのまち」として知られ、医薬品、バイオテクノロジー、ハイテクの都市として発展を続けており、現在、日本海側有数の中核都市となっている。

・第1のステージ：神通川の洪水管理

富山市の近代都市形成に向けた本格的な都市計画の歴史は、1901年から1920年にかけて行われた神通川の改修工事に始まる。市中心部で大きく蛇行していた神通川は幾度も氾濫を繰り返し、市街地にたびたび甚大な被害をもたらした。

治水対策として、県は神通川の拡幅工事と蛇行部分のバイパスとなる川の直線化に着手した（Map 1.2、Map 1.3）。また、水害を防ぐために富岩運河の富山港までの開削工事が行われた。しかし、水害が減少した一方で廃川地が荒廃地となり、市街地を南北に分断した。その廃川地の活用方法が市の新たな課題となった。



Map 1.2 1868年の神通川



Map 1.3 1926年の神通川

出典：富山市、富山市史通史下巻（1987）

• 第2のステージ：戦災復興

第2次世界大戦の空襲により、富山市は市街地の約99.5%が焼失し、地方都市としては人口比で最も多くの犠牲者を出した⁵。終戦直後、富山市は戦災復興に向けて最大限の努力を行った。用地買収による整備が困難であったため、県施行による区画整理事業方式がとられ、換地、建物の移転等による組織的な道路整備が行われた。この整備事業により、中世期からの火災に弱い湾曲した道路は主要な本通りに生まれ変わり、その沿線には市民のための重要な施設や商業施設が整備された。1960年代後半には戦災復興事業が完了し、日本海側有数の中核都市として再生を遂げることとなった。



Photo 1.1 炎上中の富山市街地



Photo 1.2 戦災直後の木町通り(現在の本町通り)
『富山戦災復興誌』

出典:富山市、富山戦災復興誌(1972)

第2次世界大戦の富山市の被災状況

- 戦災被害面積 1,400ヘクタール
- 戦災被害世帯数 24,914戸
- 戦災被害人口数 109,592人
- 戦災被害世帯百分比 69%
- 戦災被害人口百分比 66%
- 死傷者調：死亡者2,718人、重傷者1,900人、軽傷者6,000名⁶

● 第3のステージ：市町村合併とコンパクトシティ政策

日本の多くの労働力人口が大都市に移動することで始まった高度経済成長から数十年後、富山市のような地方都市で人口減少が始まった。国は、コスト削減や効率性の向上と地方分権の実現を目指して、地方自治体の合併(特に農村部)を促すプログラムを策定した。その結果、2005年4月、六つの隣接する町村(大沢野町、大山町、八尾町、婦中町、山田村、細入村)が富山市と合併し、市の人口は約42万人となった。

新「富山市」は対等合併により誕生し、同市の市役所は旧富山市庁舎に置かれ、総合行政センターが他の六つの町村に設置された。

このような七つの市町村の合併により、新たな市の行政責任範囲が大幅に拡大した。合併後の新富山市の人口は30%増の418,000人、面積は5倍の1,242平方キロメートルとなった。その結果、市が担う課題は増えたが、同時に市政の効率性、財政の節約、都市レジリエンスの向上の機会ももたらされた。

合併の成功はまた、ステークホルダーの強力なパートナーシップによる協力、革新的思考、縦割り行政(サイロ)打破の文化を育成する触媒にもなっている。

2003年、森雅志市長は、中心市街地の活性化、新しい公共交通ネットワーク、民間活力の推進を基にした「公共交通を軸とした拠点集中型のコンパクトなまちづくり」に取り組む決意を表明した。富山市が本格的な人口減少社会の到来と超高齢社会⁷の進行を見据え、将来世代のために一刻も早く持続可能な都市構造へと転換すべく、コンパクトなまちづくりに政策の舵を大きくきったことは、日本国内における都市計画の歴史の中でも極めて意義のあることであったと言える。

2006年から2020年の間、低床式路面電車(LRT)プロジェクトは三つの段階を経て完了する。富山ライトレールは公設民営の考え方を導入し、日本初の本格的なLRTとして出発した。これについては、次章で詳細に説明する。

中心市街地へのアクセス性を向上させるために公共交通機関に対し積極的に投資することで、都会的なライフスタイルを求める市民は、徒歩や公共交通機関を使い中心街へ移動し、そこで多くの時間を過ごす。これにより、商業地域での公共スペースと徒歩による利用者が増加し、中心市街地が活性化したことでシビックプライドの醸成にもつながった。全体として、一連のコンパクトシティ政策により都市のスプロール現象が抑制されるとともに管理コストが低減され、CO₂排出量も徐々に削減された。

これらの取組は正のスパイラルを生み出し、コンパクトシティの実現に貢献した。



Figure 1.3 富山市都市開発のタイムライン：一連の主要計画・イベントと評価

出典:世界銀行

注:OECD = 経済協力開発機構、SDGs = 持続可能な開発目標、100RC = 100のレジリエント・シティ、UN = 国際連合

