

## 第2章 復興の基本的な考え方

### 1 復興の基本理念

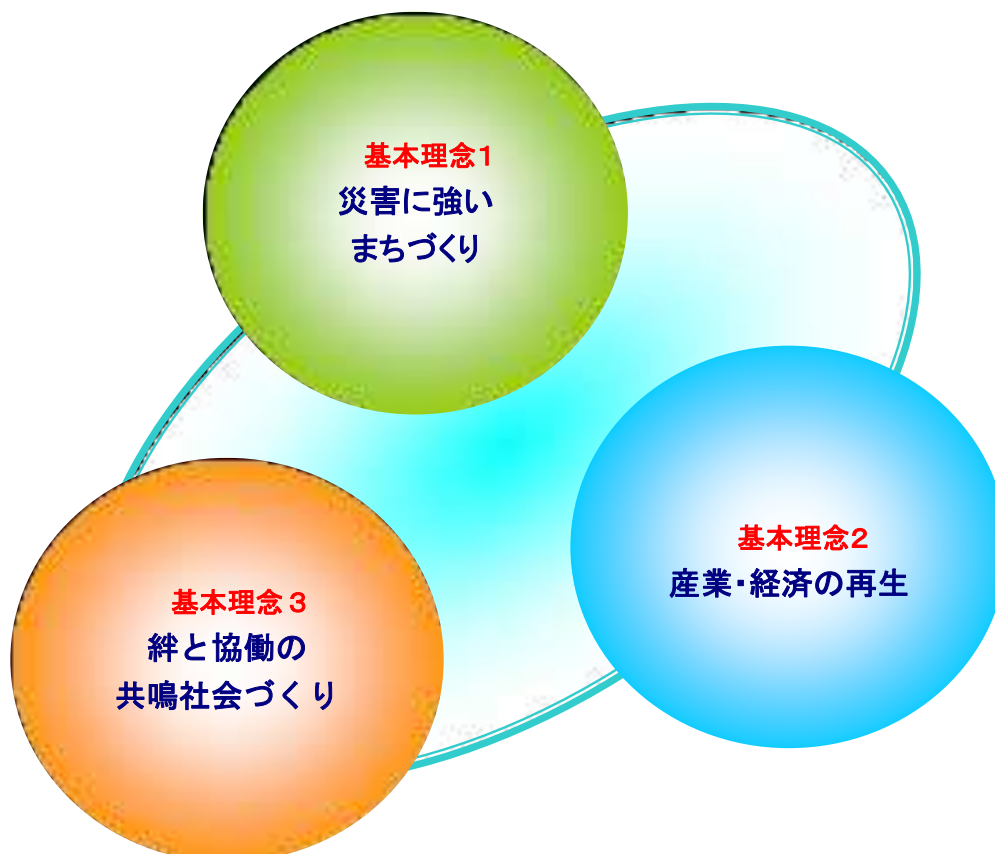
石巻市は、平成23年3月11日の東北地方太平洋沖地震とその後襲来した巨大津波により、約3,000名の尊い市民の命を失い、今もなお多くの市民が行方不明となっています。市民の平和な暮らしはもとより、生活を支える都市と産業の基盤の多くを失いました。

しかし、震災後、国・県をはじめ、全国の企業や自治体、ボランティアの方々などによる多くの、そして心温まる支援により、改めて「生きる力」となるコミュニティの大切さを学び、市民が丸となった復旧・再生・発展への力強い第一歩を踏み出しました。

今後、市民の不安を安心に変えていくためには、特に、被災された市民の生活と向き合った施策の展開が求められており、災害に強いまちづくり、職を失った市民の雇用確保や未来を担う子どもたちの育成などに力を入れる必要があります。

さらに、復旧・再生・発展の流れをより一層強めていくためには、まちづくりの担い手である市及び国、県、他の地方自治体、市民、NPO、地域などによる協働の仕組みを構築し、社会全体に共鳴するまちづくりを広げていくことが必要です。本計画は、本市が将来的な復旧・復興を実現していくに当たっての道標となります。

本計画では、復旧・再生を乗り越える新たな産業創出や減災のまちづくりなどを推進しながら、快適で住みやすく、市民の夢や希望を実現する「新しい石巻市」の創造を目指し、次の3つの基本理念を掲げます。



### 基本理念1: 災害に強いまちづくり

多くの市民が被災し、電気、水道などのライフラインの寸断を引き起こした今回の震災の教訓を踏まえ、単なる「復旧」にとどまらず、防災基準・防災体制を抜本的に見直し、市民の命を守る災害に強いまちを念頭に、新たな視点で都市デザインを描いたまちを構築するとともに、ライフラインの補完や快適な生活空間として新エネルギーを活かしたまちづくりを目指します。

### 基本理念2: 産業・経済の再生

基幹産業である紙・パルプ製造業、飼肥料製造業、合板製造業及び食を支える重要産業である農林水産業などが壊滅的な被害を受けた中、今後の産業の連携・融合も含めた在り方を検討し、再建・復興を促進するとともに、地域資源を活かした産業振興基盤づくりを図ります。

### 基本理念3: 絆と協働の共鳴社会づくり

人と人との結びつき・「絆」を大切にするとともに、市、地域、企業、大学、NPOなどが総力を結集し、新たなまちづくりに向かって「共鳴」しながら、豊かで支えあう地域社会の構築を図ります。

## 2 計画期間

復興に当たっては、復旧期や再生期、発展期を経た概ね10年間とし、平成32年度を復興の目標に定めます。

**復旧期** → 平成23年度から平成25年度まで（3年間）

「生活や産業の再開に不可欠な住宅、生産基盤、インフラなどの復旧に加え、再生・発展に向けた準備を精力的に進める期間とします。」

**再生期** → 平成26年度から平成29年度まで（4年間）

「復旧されたインフラと市民の力を基に、震災に見舞われる以前の活力を回復し、地域の価値を高める期間とします。」

**発展期** → 平成30年度から平成32年度まで（3年間）

「本市が新たな魅力と活力ある地域として生まれ変わり、発展していく期間とします。」

### 計画期間:10年間(目標:平成32年度)

平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度	平成31年度	平成32年度
<b>復旧期</b> H23~H25			<b>再生期</b> H26~H29				<b>発展期</b> H30~H32		

## 3 復興の主体

復興の主体は市民一人ひとりであり、行政、地域、企業、大学、NPOなどの多様な主体が果たすべき役割を明確に持ち、絆と協働により、復興事業相互の相乗効果を高めあいながら復興に向け取り組んでいきます。

## 4 対象地域

市内全域とし、早急な現状復旧を目指す地域と、特に甚大な被害のあった地域は、新たなまちづくりを考えた復興を目指す地域とします。

## 5 土地利用の考え方

今後のまちづくりについては、本市が甚大な被害を被った地震後の津波の襲来を最重視し、津波の直接被害や間接被害、避難所等防災上の課題を踏まえるとともに、これまで本市が抱えてきた課題である人口減少や高齢化の進行、コミュニティ機能の低下、経済活動の低迷や環境問題を鑑み、各地域の個性を活かし、また、ネットワークを強化し、市内全域の均衡ある発展を図るため、災害に強く安全・安心でコンパクトなまちづくりのための土地利用を定めます。

### (1) 市街地の土地利用

今後想定される津波、高潮から人命や財産を守るため、数十年から百数十年に1回程度発生すると想定される津波に対しては、海岸防潮堤や河川堤防により市街地の防御を目指します。

しかし、今後想定される最大級の津波に対する完全防御は困難であり、防潮堤のほか、堤防機能を有する高盛土道路や防潮林を整備することにより津波の減勢を図ります。

また、高台への避難路や避難ビルの確保など、トータルで安全性を確保する「多重防御」により災害を最小限にとどめる「減災」を図ります。

旧北上川河口部に位置する中心市街地エリアは、河川堤防と一体となったまちづくりを基本とし、新たな土地活用の手法を導入しながら市街地再開発等を行い、商業業務機能や居住機能のほか、多様な都市機能を集積させ、にぎわいある新生中心市街地を目指す土地利用を推進します。

海岸防潮堤と高盛土道路に囲まれたエリアの土地利用については、安全度の観点から原則非可住地とし、公園等の整備とともに、高盛土道路による交通の利便性を活かし、石巻港を活用する製造業等の集積や石巻漁港を活用する水産加工業等の集積を目指した、本市の産業集積ゾーンとして地域経済復興を図る土地利用を推進します。

また、本市の中核となる産業の再生と活性化は急務であることから、浸水区域外に産業創出と企業誘致を図る土地利用を推進します。

高盛土道路から内陸部のエリアについては、住民の意向を踏まえ、土地区画整理事業や防災集団移転促進事業とともに、公営住宅の整備などにより、早期住宅地の開発と良好な住環境の創出を図る土地利用を推進します。

その中でも、防災拠点となる行政庁舎や避難所、福祉・医療施設、教育施設等の主要な公共施設については、安全で安心なまちづくりを基本とした配置を進めます。

また、非可住地としての土地利用を図るエリアからの被災者の受け皿として、被災リスクの極めて低い場所へ、新たなまちづくりを図るための土地利用を推進します。

## (2) 沿岸・半島部の土地利用

沿岸・半島部などの漁業集落においても、数十年から百数十年に1回程度発生すると想定される津波に対する海岸防潮堤の整備を推進し、今後想定される最大級の津波に対しては、防災集団移転促進事業により、安全な高台や内陸部を居住等の場としての土地利用を推進します。

移転に当たっては、住民の意向を踏まえながら、また、高齢化や人口流出により集落の維持が困難とならないよう配慮しながら、居住場所の選定を行います。

さらには、居住用途のほか公共施設等の移転のための土地利用も推進します。

移転に伴う跡地については、漁港の復旧と同時に、漁業の復興を図る環境整備を図るとともに、観光振興や農業振興、また、新たな産業を創出する場としての土地利用を推進します。

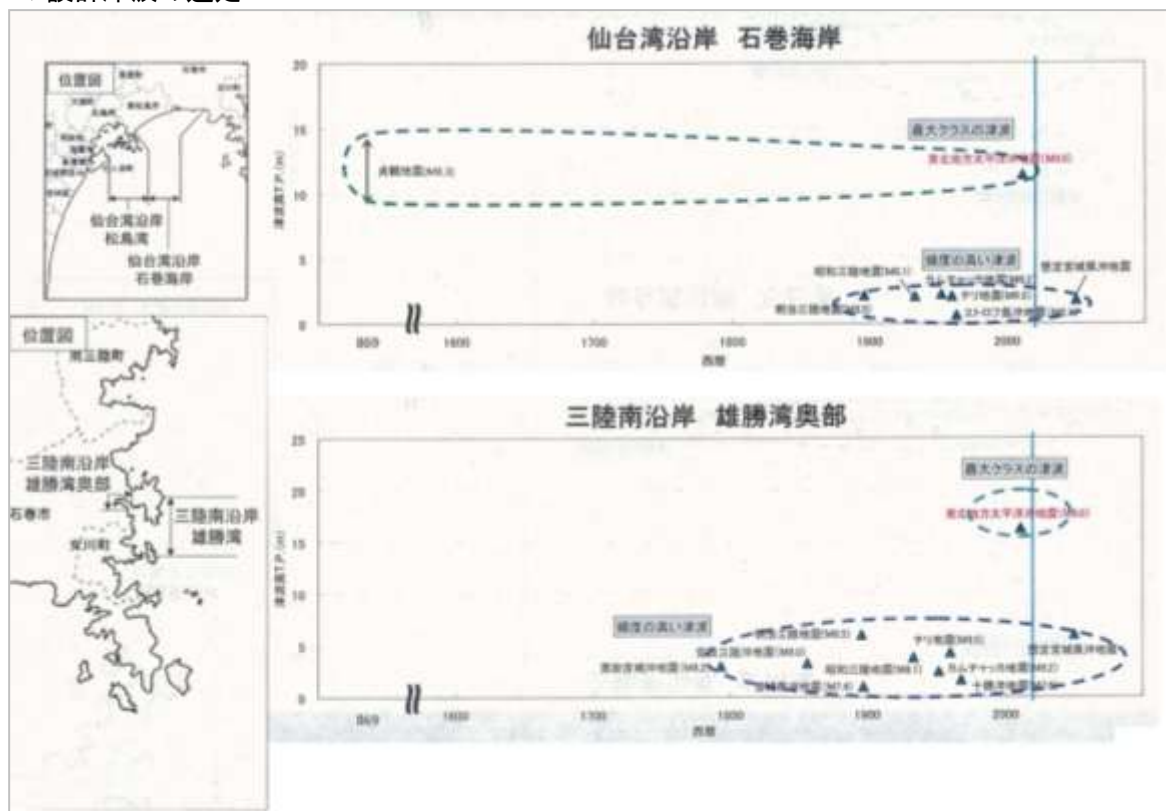
## ・ (3) 災害に強い道路網

道路網については、本市の骨格となる重要な幹線道路の整備を着実に進め、災害時においても災害復旧活動や緊急物資が安定して供給できるなど、災害に強い道路交通ネットワークの構築に向けて整備します。

市街地については、高盛土構造の道路が津波への防御効果があったことを踏まえ、平坦な市街地の沿岸部においては、まちづくり計画と併せて地域内の幹線道路のうち必要な区間において、高盛土構造にするなど防災・減災機能を備えた防災道路として整備します。

また、半島部などの幹線道路は、津波被害の影響を受けることなく通行が可能な防災道路として整備を促進するとともに、地域連携を強化する幹線道路として各地域の復興につながるよう着実に進めます。

### ▼設計津波の選定



6 まちづくり施策大綱

施策大綱1 みんなで築く災害に強いまちづくり(防災、地域コミュニティ、減災都市基盤)					
新たな防災体制の構築	防災施設の整備	防災拠点・機能の整備 避難所の配置・運営の見直し 避難ビル等の配置・機能整備			
	情報伝達手段の整備	防災行政無線等の強化 IT・携帯電話回線のバックアップ機能強化 安否確認等システムの整備			
	防災対策の見直し	地域防災計画の見直し 防災教育の強化 地域コミュニティによる自主防災組織の機能強化 安全かつ円滑に避難できる避難路の設定 女川原子力発電所等の安全確保			
	震災記録の継承	災害アーカイブの公開と記録展示施設の整備 慰霊碑の建立や震災施設の保存			
地域でみんなを守る	地域コミュニティの再生支援	行政区機能の復旧 コミュニティ支援による絆の形成 集会所等コミュニティ施設の復旧 多文化共生社会の構築 協働のまちづくりの推進			
		減災まちづくりの推進	都市基盤の復旧・復興	市街地の整備 沿岸部集落の整備 道路・橋りょうの整備 雨水排水施設の整備 下水道施設の整備 公園緑地の整備 急傾斜地の整備 上水道施設の整備	
				津波減災施設の復旧・復興	海岸保全施設の整備 河川施設の整備 高盛土道路の整備 防潮林の整備
					新エネルギー等の活用
施策大綱2 市民の不安を解消し、これまでの暮らしを取り戻す(暮らし、健康・福祉・医療)					
迅速な生活・健康支援と福祉・医療の確保	被災者への生活支援			生活に必要な資金の支援 災害ボランティア活動の円滑な運営支援 消費生活相談等業務の実施 応急仮設サポートセンター等の整備と支援の実施 交通弱者対策 支援で生まれた「絆」の継続と地域活性化	
				被災者の健康支援	心のケア事業の実施 予防接種や健康診断の受診しやすい体制整備 疾病予防及び健康支援事業の実施 生活習慣病の重症化予防事業の実施 生活不活発病・エコノミー症候群予防事業の実施 栄養・食生活支援事業の実施 口腔のケア対策 保健推進員による保健活動の推進 健康関連施設の復旧・復興
					地域福祉の復旧・復興
		地域医療の復旧・復興	復旧期における診療体制の整備 再生・発展期に向けた地域医療の復興		

施策大綱2 市民の不安を解消し、これまでの暮らしを取り戻す(暮らし・健康・福祉・医療)			
住まいの 再建	恒久住宅の復旧・復興	住生活基本計画及び長寿命化計画の見直し	
		市営住宅の復旧整備 災害公営住宅の整備 民間住宅の復興の推進	
職の再建	雇用の維持と創出	雇用維持のための支援 雇用の創出	
各種公共 施設の復 旧と復興	行政庁舎の復旧整備	本庁舎の復旧整備 総合支所庁舎等の復旧整備	
	消防施設等の復旧・再編	消防署所施設・車両の復旧・再編整備 消防団施設・車両等の復旧・再編整備	
生活環境 の整備	災害廃棄物の処理	災害廃棄物の処理及び利活用	
	震災に係る犠牲者の 哀悼施設の整備	震災に係る納骨堂、遺留品保管施設及び新墓地整備	
	公共交通の復旧	JR 仙石線・JR 石巻線・JR 気仙沼線の早期全線復旧 バス路線の再構築 離島航路の整備	
施策大綱3 自然への畏敬の念を持ち、自然とともに生きる(産業経済、まちなか再生)			
海とともに 生きる	港湾の復旧・復興	石巻港の復旧整備 石巻港の活用とポートセールス 地方港湾の復旧整備	
		漁港及び魚市場の復 旧・復興	漁港の復旧・復興、機能の集約化 石巻市水産物地方卸売市場の整備 放射能問題への対応
		被災水産業への再建 支援	沿岸漁業の復旧・復興支援 水産加工業の復旧・復興支援
	商業の再建復興	商業の再建に向けた支援 地域商店街等の復旧・復興(雄勝、牡鹿地区)	
	工業の再生復興	石巻港の復旧整備[再掲] 工場等の応急修理、再建の支援 経営の安定化及び販路拡大等に向けた支援	
川とともに 生きる	中心市街地商店街の 復旧・復興	中心市街地商店街の復旧・復興	
大地ととも に生きる	被災農林業への再建 支援	農業の復旧・復興支援 畜産業の復旧・復興支援 林業の復旧・復興支援 放射能問題への対応	
地域資源 を活かす	観光業・施設の再生復 興	観光施設の復旧・復興 復興促進イベントの開催 新規観光戦略施設の整備	
	伝統産業の再生復興	伝統産業の再生復興	
施策大綱4 未来のために伝統・文化を守り、人・新たな産業を育てる(教育、子育て、新産業創出)			
未来の人 を育てる	学校教育・社会教育施 設等の復旧・復興	学校教育施設等の復旧・復興 社会教育施設・社会体育施設の復旧・復興 文化財等の復旧・復興 生涯学習・生涯スポーツ・文化芸術の推進 高等教育の充実による人材の育成	
		子育て環境の復興	保育所の復旧 子育て支援センターの復旧・復興 放課後児童クラブの復旧・充実
	子どものケアの実施	震災孤児・遺児への支援の充実、民間活動との連携強化 被災児童・生徒等への支援、心のケア	
企業誘致 と新産業 の創出	産業の活性化と新産 業の育成	企業誘致の促進 震災復興特区を活用した企業誘致及び新産業の育成 6次産業による産業再生	
	新エネルギー等関連 産業の集積	新エネルギー等関連産業の集積	

## 施策大綱1 みんなで築く災害に強いまちづくり

### 1 新たな防災体制の構築

津波からの避難の基本は、より安全な場所に、できる限り早く逃げるのが第一であり、防災施設の機能整備を図るとともに、災害情報の伝達手段や避難場所の見直しのほか、避難経路や避難サインの整備など、これまでの防災計画を見直します。

さらには、震災を通じ得られた教訓や津波の恐ろしさを後世に伝えていくとともに、地域や個人、家族それぞれが自らの命を守るための防災意識の醸成を推進します。

### 2 地域の力でみんなで守る

被災が大きい地区や集落の多くで、地域のコミュニティ活動が困難となっていることから、既存の町内会との連携により地域コミュニティの強化を図るとともに、仮設住宅や新たな市街地でのコミュニティの形成を支援し、外国人の方を含めた誰もが絆を強め、共鳴する地域コミュニティの再生を推進します。

### 3 減災まちづくりの推進

市民の生活再建を図るため、地域の実情に合わせた災害に強い都市基盤を整備するとともに、災害時の被害を最小限にする減災の考え方に基づき、津波防護施設を組み合わせた多重防御により、津波被害の軽減を図ります。

また、新エネルギー等を導入し、環境にも配慮した災害に強いまちづくりを推進します。

## 施策大綱2 市民の不安を解消し、これまでの暮らしを取り戻す

### 1 迅速な生活・健康支援と福祉・医療の確保

被災者の経済的、精神的な支援のため、生活再建支援金などを迅速に支給するほか、相談業務や各種サポート業務を実施します。

また、震災後の環境の変化やストレス等によって心や体の傷が顕在化してくることから、生きる希望を失わない「継続的なケア」を実施します。

さらには、高齢者、要援護者、障がい者への各種サービスを復旧するほか、地域医療体制の整備を推進します。

### 2 住まいの再建

これまで住み慣れた住宅が被災し、たくさんの市民が居住地からの移転を余儀なくされていることから、生活再建に向けた恒久的な居住環境の確保を支援します。

特に、家屋が流失、全壊などした方で、経済的理由等で自力での住宅再建や民間住宅の賃貸が困難な方に対し、安価な家賃で入居できる災害公営住宅の整備を早急に推進します。



### 3 職の再建

これまでの暮らしを取り戻すには働く場所の再建が重要であることから、緊急雇用創出事業の実施により、短期的な雇用創出を図るとともに、安定雇用に向けた、各種事業所の再開支援や事業展開の支援などによる、雇用の維持対策を推進します。

また、新たな雇用を創出するため、経営体の強化や新たな取組みへの支援のほか、新産業の集積を推進します。

### 4 各種公共施設の復旧と復興

本庁舎や総合支所、消防施設などの公共施設は、流失や壊滅的な被害によって、仮設により業務を再開した施設も多数あることから、早急に公共施設の復旧を図るとともに、機能や配置などについて地域の状況を踏まえながら整備を推進します。

### 5 生活環境の整備

膨大な量の災害廃棄物については、一次仮置き場や残存廃棄物の衛生対策の実施とともに、廃棄物の再生利用やエネルギーへの転換なども含めた二次処理を進めます。

また、多くの方々が亡くなったほか、身元不明などにより遺骨を引き取れない状況があることから、遺骨などの安置場所や新墓地建設を推進します。

さらには、新たなまちづくりを踏まえた公共交通網の見直しを行い、鉄道、バス、離島航路などの住民の移動手段の確保を図ります。

## 施策大綱3 自然への畏敬の念を持ち、自然とともに生きる

### 1 海とともに生きる

私たちの祖先は、太古の時代から海の恵みを糧として海とともに生き、現在の産業として発展させてきたことから、これまで以上に海を活かした産業を活性化させるため、港湾や漁港の復旧を早急に行うとともに、水産業や商業、工業の再建に向けた支援を行います。

### 2 川とともに生きる

中瀬を含めた旧北上川の河口に位置する中心市街地については、再開発事業等の促進を図るとともに、水辺と親しめる空間づくりや、安全で安心して歩き、暮らすことのできるコンパクトなまちづくりを推進することにより、たくさんの人が住み、集い、楽しみ、買い物ができる中心市街地の活性化に努めます。

### 3 大地とともに生きる

沿岸部の多くの被害を受けた農地については、除塩や施設復旧の支援を推進するとともに、他の土地利用との整合を図りながら魅力ある農業の再構築を推進します。

また、林業については、林業関連施設の早期復旧を図るとともに、間伐材などを利用したバイオマスエネルギーの活用を推進します。

さらには、畜産業の再生を支援するとともに、農産物とあわせ、放射能風評被害対策に取り組みます。

### 4 地域資源を活かす

観光施設の復旧に併せ、新鮮で豊富な食に代表される地域資源を活かしたイベントの開催や新たな観光施設整備等による観光振興を推進します。

また、本市の歴史と風土に育まれた伝統産業は貴重な財産、文化であることから、事業の再建や復興に向けた支援を推進します。

## 施策大綱4 未来のために伝統・文化を守り、人・新たな産業を育てる

### 1 未来の人を育てる

子どもたちが健やかな体と心を維持できるよう、被災した施設を早期に復旧し、教育環境や子育て環境の復興を図るとともに、震災孤児・遺児や被災児童・生徒に対する経済的、精神的な支援を推進します。

また、地域づくりを担う専門的な人材の育成についても推進します。さらに、有形・無形文化財の計画的な復元・復旧を進めるとともに、神楽など無形民俗文化財再興に向けた支援を行います。

### 2 企業誘致と新産業の創出

産業用地のほとんどが被害を受けたことから、既存企業への復旧支援とともに、浸水区域外へ産業用地の整備を推進し、企業誘致による産業の活性化に取り組みます。

また、農林水産業の6次産業化を積極的に展開するとともに、震災復興特区を活用した、新産業の育成や新規創業のしやすい環境の整備を推進します。

さらには、産学官の協働により、新エネルギーや循環型エネルギーの導入を実現し、新エネルギー等関連産業の集積を推進します。