

# 地域再生計画

## 1 地域再生計画の名称

東日本大震災からの復興まちづくりと被災者を支える地域包括ケアの展開

## 2 地域再生計画の作成主体の名称

石巻市

## 3 地域再生計画の区域

石巻市の全域

## 4 地域再生計画の目標

### 4-1 地域の現状

石巻市は、旧北上川の河口に位置し、宮城県北東部地域を代表する風光明媚な都市である。

縄文時代は、市内に残る国指定史跡の沼津貝塚をはじめ多くの遺跡等から、海と山の幸に恵まれ当時としては豊かな生活であったことがうかがえる。また、石巻地域は、数々の遺跡の出土品等から人々の交流の場であったこともうかがえ、平安時代の終わりごろには、平泉と北上川舟運で結ばれその外港であったことから、古代・中世から交通の結節点としての役割も担っていたと考えられる。

江戸時代初め、新田開発が進む一方で、この豊かな米作地帯で生産される米の最大積出港として整備され「奥州最大の米の集積港」として、全国的に知られた交易都市だった。また、リアス式海岸の沿岸部は、豊富な漁業資源を持っていることから沿岸漁業が盛んで、遠隔地交易も営んでおり海運・舟運基地として大変な賑わいを見せていた。

その後、金華山沖漁場を背景に漁業のまちとして栄えたが、明治維新以後、鉄道の発達や工業化への乗り遅れなどにより、往時ほどの賑わいがなくなり、産業基盤・生活基盤の整備が急がれた。このため、交通網の整備、魚市場の設置や水産加工業の振興、工業の誘致などが行われ、昭和 39 年（1964 年）には新産業都市の指定を受け石巻工業港が開港するなど、工業都市としても発展を遂げてきた。

近年は、平成元年に石巻専修大学が開学するとともに、三陸縦貫自動車道の石巻までの延伸、石巻トゥモロービジネスタウン分譲開始、石巻港の整備など、21 世紀を迎え、さらなる発展が期待されており、平成 17 年 4 月 1 日には石巻地域 1 市 6 町が合併し、新・石巻市として新たなスタートを切った。

しかし、平成 23 年 3 月 11 日に発生したマグニチュード 9.0 の東北地方太平洋沖地震による激しい揺れとその後沿岸部に襲来した巨大津波等によって、死者数 3,273 人、行方不明者 432 人（いずれも平成 26 年 10 月末日時点）にのぼり、壊滅的な被害を受けた。その大きさは、被災 3 県の中で人口や面積の割合に比べると突出した規模となっている。

現在は、平成 23 年 12 月に策定した、復旧・復興の道標となる「石巻市震災復興基本計画」に基づき、「新しい石巻」の創造を目指してまちづくりを進めている。

### 4-2 地域の課題

石巻市では、全国の自治体と同様に、少子高齢化とともに人口減少が昭和 60 年頃から始まり、東日本大震災により人口が急速に減少・流失し、将来多くの自治体が直面する課題にいち早く取組まなけれ

ばならない状況となった。

特に J R 石巻駅周辺の中心市街地では、昔ながらの住宅や店舗が多いこともあり、若年層が郊外に新規の住宅を建て、高齢者世帯だけが残るなど、定住人口の減少及び高齢化の進展が他の地区よりも顕著であった。東日本大震災以降も人口の減少傾向による悪循環が続き、地域コミュニティの活力低下、地域福祉や防災の担い手不足、地域購買力の低下へとつながっている。

■人口・高齢者割合の推移

|       |       | H20     | H26     | H26/H20 |
|-------|-------|---------|---------|---------|
| 人口    | 市全体   | 166,345 | 150,303 | -9.6%   |
|       | 中心市街地 | 3,246   | 2,777   | -14.4%  |
| 高齢者割合 | 市全体   | 25.6%   | 28.5%   | -       |
|       | 中心市街地 | 36.2%   | 37.2%   | -       |

資料：住民基本台帳（各年3月末日現在）

中心市街地は、単に買い物をする空間として存在するのではなく、そのまちに住む人々が生活し、交流し、楽しんできたという長い歴史のなかで創り出されてきたまちの中心的な役割や地域文化を継承する場として維持していかなければならない空間である。さらには、交通の要衝となる立地特性やこれまでの社会基盤の整備状況などを勘案すると、中心市街地はこれからの石巻市においても発展の中心的役割を担うことが期待される重要な地区であるため、これからの人口減少や超高齢化社会の到来を踏まえた重点的な活性化の取組が必要である。

また、河川河口部に位置する中心市街地においてまちづくりを進めるためには、災害から中心市街地を守るとともに、河川堤防を活用するなど川と一体となったかわまちづくりと連動して賑わいを取戻すことが不可欠である。東日本大震災においては、中心部にも浸水が及んだだけでなく、旧北上川に係留された小型船舶等が市街地に流出し、被害を大きく拡大させることとなった。一方で、石巻は古くから川湊として栄えた歴史があり、水辺と親しみながら人々が集い、交流し、街が賑わいを取り戻していくことが市民の総意でもある。

#### 4-3 地域再生計画の目標

石巻市の地域再生は、東日本大震災からの復旧・復興と連動した社会基盤の整備に加えて、安全で安心して暮らすことのできるまちづくりを行い、保健・福祉・医療・介護・生活支援・地域コミュニティ・行政・防災の拠点機能を含む中心市街地のにぎわいを取り戻すとともに、高齢者だけでなく、不自由な生活を余儀なくされている被災者への心のケアにも積極的に取り組むことで、市民が心身ともに健康でいきがいを持って生活できるまちづくりを進めていくことが重要である。

そのため、テーマを「東日本大震災からの復興まちづくりと被災者を支える地域包括ケアの展開」、目的を「超高齢化社会の到来を見据えた、コンパクトで、にぎわいと包摂力のある「医」「職」「住」集積型復興まちづくりの推進」として、市全体への波及効果も大きい中心市街地活性化の取組とも連動しながら、市民への健康・生活支援や安全・安心でコンパクトなまちづくりの推進、かわまちづくりと連動したにぎわいのある空間の整備と販路開拓や観光の拠点となる施設の整備・運営によるなりわいの確保、文化活動などによる市民のいきがいづくりなどに取組むものとする。

#### 【数値目標】

##### ①中心市街地の定住人口の増加

J R 石巻駅周辺の中心市街地に居住する定住人口の増加

現状値：2,777人（平成25年度）→目標値：3,812人（平成31年度）

##### ②交流人口の増加

・施設の利用者数の増加

「萬画」と「食」を楽しみ回遊する人の流れを生み出すことで活性化を図るため、観光・レクリエーション施設である石ノ森萬画館と、石巻の豊かな農林水産物の買い物や食事を楽しむことのできる観光交流施設となる(仮称)生鮮マーケットの年間利用者数の増加

実績値：241,208人(平成25年)→目標値：1,241,200人(平成31年)

#### ・歩行者・自転車通行量の増加

中心市街地のにぎわい回遊のポイントとなる主要な通りの歩行者・自転車通行量の増加

実績値：15,002人/日(平成25年度)→目標値：16,950人/日(平成31年度)

## 5 地域再生を図るために行う事業

### 5-1 全体の概要

「超高齢化社会の到来を見据えた、コンパクトで、にぎわいと包摂力のある「医」「職」「住」集積型復興まちづくりの推進」に向け、「津波復興拠点を核とした地域包括ケアの展開」「かわまちづくりと連動した賑わいと安らぎのある、歩いて暮らせるまちづくりの推進」「文化芸術活動の推進による人との豊かなふれあいと、歴史的資源を活かした安らぎのある空間づくりの推進」の3つを柱とした各種事業に取り組む。

#### ①津波復興拠点を核とした地域包括ケアの展開

##### ・次世代型地域包括ケアシステムの構築

震災により多くの被災者が仮設住宅での居住を強いられ不自由な生活を余儀なくされていることから、新たに整備される復興住宅等へ被災者が本格的に転居することにも考慮しながら、すべての市民が健康に暮らすことができる仕組みづくりが必要となる。本市においては、医師会等関係機関とともに医療と介護の連携により、住民が支え合いながら支援が必要になっても住み慣れた地域で暮らし続けることができる「地域包括ケアシステム」の構築に取り組んでおり、建設が進む石巻市立病院が、増加する在宅医療のバックアップ機関としても重要な役割を果たすことが期待される。

また、介護保険制度の改正により、介護予防の訪問介護と通所介護が地域支援事業に移行され、住民の自主的な取組を含めたボランティアやNPO等による多様なサービスの提供が可能となることから、既存の介護事業者によるサービスと併せて、地域資源を効果的に活用し、元気な高齢者が支える側にも回る仕組みづくりにより、「生きがい」を持って暮らし続けることができる環境を整備する。特に、被災した沿岸部では人口減少やコミュニティの崩壊など、地域により異なる多様な課題が発生しているため、地域ごとのサポート拠点等を中心として、介護予防等に重点を置いた事業や地域の実情に沿った支援体制の構築に取り組む。

将来的には、被災者や高齢者のみならず、子育て世代や、障がい者等も含めた「次世代型の地域包括ケアシステム」を構築し、市民の支え合いを核として、医療・福祉の専門多職種がサポートし、多様な世代が心身ともに健康に暮らすことができる地域を形成していく。

##### ・JR石巻駅前の津波復興拠点化

本市の都市核拠点であるJR石巻駅周辺地域において保健・福祉・医療・介護・生活支援・地域コミュニティ・行政・防災の拠点機能を集約し、災害時の市民・来訪者の避難、行政機能・救急医療機能の維持、市民生活の復旧支援等を迅速かつ確実に実施するための津波防災拠点を整備する。

具体的には、市役所が位置する石巻駅前に石巻市立病院を移転新築するとともに、災害時において司令塔となる(仮称)防災センターを整備する。また、石巻市立病院と連携して、市内各地で展開

する次世代型地域包括ケアシステムの総括や、これを担う多職種の連携・交流の拠点となる(仮称)ささえあいセンターを整備し、次世代型包括ケアの効果が市内全域に行き渡ることを目指す。これらの施設は歩行者デッキにより結束し、相互の連携が綿密に行われるようにする。

## ②かわまちづくりと連動した賑わいと安らぎのある、歩いて暮らせるまちづくりの推進

### ・ 中心市街地の商業・観光拠点づくり

交通利便性に富み、様々な都市機能集約が図られる中心市街地において、市民の日常生活を支えるとともに、これからの市の発展や被災した市民が自らの力で立ち上がる契機にもなる交流人口の増加に寄与する商業・観光拠点としての整備を推進する。

具体的には、中心市街地において市街地再開発事業等による住宅の整備を進めて定住人口の増加を図るとともに、観光客だけでなく住民が利用することを想定した商業施設の整備を進め、石巻駅から旧北上川までを歩いて楽しめるようなまちづくりを進める。特に旧北上川沿いに位置する石ノ森萬画館の対岸において、本市の基幹産業である農林水産業のブランド化や6次産業化を通じた販路開拓の拠点としての機能や、石ノ森萬画館と連携した観光拠点としての機能等を有する(仮称)生鮮マーケットを整備し、周辺における住民が買い物やグルメの場として日常的に利用する、単なるマーケットではない石巻の産業拠点となる観光交流施設としての整備を図る。

また、川湊として栄えた歴史を踏まえ、水辺と緑の遊歩道(プロムナード)の整備によって、賑わいの空間を作り出すとともに、安らぎや憩いの環境を整備し、市民の健康や地域コミュニティの維持・発展等の相乗効果を図る。

### ・ 被災元地活用による安らぎのあるまちづくり

造船業、漁業、物流の拠点として発展し、娯楽施設が立地するとともに、川面を活かした様々な行事が行われるなど、古くから市民のにぎわい・交流の拠点として機能してきた旧北上川の中瀬周辺において、震災の記憶と教訓を活かしたまちづくりを進め、交流の場としての空間を整備して、復興のシンボルと位置付けることにより、定住、交流人口の拡大を図る。

具体的には、定住人口や交流人口の増加に寄与する次の施設を整備する。石ノ森萬画館のある中瀬公園に、来訪者の安全を確保する園路、水辺を活かした親水空間などを設け、川にまつわる歴史や水の環境を意識できる体験学習の場などとして活用できるよう整備する。また、南浜地区に様々な市民の思いに順応した使い方ができる復興祈念公園を整備する。

また、東日本大震災において、旧北上川に係留していた小型船舶等が市街地に流失して被害が拡大したことを教訓として、河口付近に小型船舶等を収容する防災マリナーを整備して中心市街地の防災性・安全性向上を図る。また、これにより、かわまちづくりと連動した賑わい空間の整備への相乗効果を図る。

## ③文化芸術活動の推進による人との豊かなふれあいと、歴史的資源を活かした安らぎのある空間づくりの推進

文化芸術活動の推進・活性化により、被災した市民の生きがいつくりを通じた心身の健康回復・維持や、震災により寸断された人と人の絆づくりを図り、その先の地域の力の再生を目指す。

具体的には、博物館・生涯学習機能及び文化ホール機能を有する複合文化施設を建設し、文化芸術の発信・創造・継承の拠点と位置付け、文化芸術活動を支援・推進する。

また、市所有の歴史的建造物である、旧石巻ハリストス正教会教会堂及び陶芸丸<sup>とうびいまるす</sup>寿かんけい丸(石巻初の百貨店)を保存・整備し、そこに津波からよみがえった文化財の一部を展示することにより、被災市民の心の復興に資するとともに、観光資源として活用し、歴史と文化が薫るまちづくりを推進する。

## 5-2 特定政策課題に関する事項

該当なし

## 5-3 法第5章の特別の措置を適用して行う事業

該当なし

## 5-4 その他の事業

### 5-4-1 地域再生基本方針に基づく支援措置

該当なし

### 5-4-2 複数事業と密接に関連させて効果を高める独自の取組

#### ①独自の取組として実施する事業

##### (ア) 河川堤防を利用した水辺と緑のプロムナード整備事業

事業概要：石巻市が実施するかわまちづくりの一事業として、水辺とまちが一体となり、来訪者が集い、交流できる水辺空間を創出するため、堤防と背後の(仮称)生鮮マーケットなどの観光交流施設等との間を整備する。

実施主体：石巻市

事業期間：平成27年4月～平成30年3月を予定(事業実施のための調整を行い、整い次第速やかに着手する)

##### (イ) 防災マリーナ整備事業

事業概要：旧北上川河口付近に小型船舶等を集約・収容することで、中心市街地の防災性・安全性向上を図るとともに、かわまちづくりと連動した賑わい空間の整備への相乗効果を図る。

実施主体：石巻市

事業期間：平成27年4月～平成31年3月を予定(事業実施のための調整を行い、整い次第速やかに着手する)

#### ②独自の取組と密接に関連して実施する事業

##### (ア) 石巻市立病院整備事業

事業概要：震災により壊滅的な被害を受けた石巻市立病院を整備する。

実施主体：石巻市

県の補助制度：地域医療復興事業補助金

事業期間：平成23年12月～平成28年7月

(イ) 石巻駅周辺地区一団地の津波防災拠点市街地形成施設

事業概要：（仮称）ささえあいセンター、（仮称）防災センター、歩行者デッキ、周辺道路等を整備する。

実施主体：石巻市

国の補助制度：復興交付金

事業期間：平成 25 年 6 月～平成 29 年 3 月

(ウ) 市街地再開発事業（観光交流施設）

事業概要：被災市街地において、街なかの集客拠点として（仮称）生鮮マーケットをはじめとした観光交流施設等を再開発事業により整備する。

実施主体：石巻市

国の補助制度：復興交付金【予定】

事業期間：平成 25 年 8 月～平成 28 年 10 月

(エ) 事業名：土地区画整理事業（中央一丁目地区）

事業概要：土地の区画形質の変更、公共施設の新設又は変更により、宅地の利用増進を図り、良質な市街地を形成する。

実施主体：石巻市

国の補助制度：復興交付金

事業期間：平成 26 年 1 月～平成 28 年 3 月

(オ) 復興公営住宅整備事業

事業概要：東日本大震災により住居を失った市民に対し、復興公営住宅を供給する。

実施主体：石巻市

国の補助制度：復興交付金

事業期間：平成 23 年 4 月～平成 28 年 3 月

(カ) 市街地再開発事業（中央三丁目 1 番地区）

事業概要：被災市街地において、商業施設や住宅等の複合施設を建設するとともに、屋外空間の一体整備を行う再開発組合に対し補助金を交付し、再開発事業を支援する。

実施主体：民間事業者

国の補助制度：復興交付金

事業期間：平成 24 年 9 月～平成 28 年 3 月

(キ) 市街地再開発事業（立町二丁目 5 番地区）

事業概要：被災市街地において、商業施設や復興公営住宅等の複合施設を建設するとともに、屋外空間の一体整備を行う再開発組合に対し補助金を交付し、再開発事業を支援する。

実施主体：民間事業者・石巻市

国の補助制度：復興交付金

事業期間：平成 24 年 3 月～平成 28 年 6 月

(ク) 市街地再開発事業（中央一丁目 14・15 番地区）

事業概要：被災市街地において、生活支援施設や復興公営住宅等の複合施設を建設するとともに、河川堤防と連続する良質な屋外空間の一体整備を行う再開発組合に対し補助金を交付し、再開発事業を支援する。

実施主体：民間事業者・石巻市

国の補助制度：復興交付金

事業期間：平成 25 年 1 月～平成 28 年 6 月

(ケ) (仮称) まちなか安心ふれあいセンター整備事業

事業概要：高齢者同士の交流を図りながら、元気な高齢者を増やし地域力の向上を目指すために、旧市役所跡地建設する復興公営住宅の 1 階部分に、地域のささえあいづくりを推進するための拠点施設となる (仮称) まちなか安心ふれあいセンターを整備する。

実施主体：石巻市

事業期間：平成 26 年 7 月～平成 28 年 8 月

(コ) 中瀬周辺地区を核としたかわまちづくり事業

事業概要：水辺と石ノ森萬画館を活かした公園整備を行うとともに、まちの中心部を囲むルートと拠点を配置し、河川堤防を活かした整備によりまちづくりを推進する。

実施主体：石巻市

国の補助制度：復興交付金【予定】、災害復旧事業

事業期間：平成 26 年 4 月～平成 33 年 3 月

(カ) 南浜地区復興祈念公園整備事業

事業概要：県と市が協同して復興祈念公園を整備し、その中に国営復興祈念施設を整備する。

実施主体：東北地方整備局、宮城県、石巻市

国の補助制度：復興交付金【予定】

事業期間：平成 27 年 4 月～平成 33 年 3 月

(キ) 複合文化施設整備事業

事業概要：博物館機能・文化ホール機能を併せ持つ文化芸術の拠点を整備し、優れた文化を市民が鑑賞するとともに、人々が集い、交流し、文化芸術活動を発信する場を提供する。

実施主体：石巻市

国の補助制度：災害復旧事業

事業期間：平成 27 年 4 月～平成 33 年 3 月

(ク) 文化財建造物等を活用した地域活性化事業

事業概要：江戸時代から近代まで港町としてにぎわったシンボルである旧石巻ハリストス正教会教会堂と陶芸丸寿かんけい丸等の歴史物建造物を中心市街地の活性化に資する観光資源として活用するための保存整備を行う。

実施主体：石巻市

国の補助制度：文化財建造物等を活用した地域活性化事業【予定】

事業期間：平成 23 年 4 月～平成 28 年 3 月

### 5-4-3 支援措置によらない独自の取組

#### (ア) 地域包括ケア展開事業

事業概要：専門職による相談支援・担い手育成、支援員によるコミュニティ形成・維持や、これにかかると中核的拠点の整備等を行う。

実施主体：石巻市

事業期間：平成 27 年 4 月～平成 32 年 3 月

### 5-5 計画期間

認定の日から平成 32 年 3 月末まで

## 6 目標の達成状況に係る評価に関する事項

### 6-1 目標の達成状況にかかる評価の手法

目標達成に係る各施設の利用者数及び事業の進捗状況は、毎年度確認をするとともに検証を行い、目標達成に向けた改善策を講じて行く。

#### ①中心市街地の定住人口の増加

住民基本台帳により毎年把握

#### ②施設の利用者数の増加

石ノ森萬画館：入場者数により毎年把握

(仮称)生鮮マーケット：来場者数により毎年把握

#### ③歩行者・自転車通行量の増加

定点 12 調査地点の平日・休日各 1 日 (9:00～18:00) の通行量調査により毎年把握

### 6-2 目標の達成状況にかかる評価の時期及び評価を行う内容

|                               | 事業  |              |              |              |              |                |                |
|-------------------------------|---|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|----------------|
|                               |   | 平成<br>26 年度  | 平成<br>27 年度  | 平成<br>28 年度  | 平成<br>29 年度  | 平成<br>30 年度    | 最終<br>目標       |
| 目標 1<br>中心市街地<br>の定住人口<br>の増加 | ・復興公営住宅整備事業<br>・市街地再開発事業 (中央三丁目 1 番地区)    |              |              |              |              |                |                |
|                               |   | 2,751<br>人   | 2,964<br>人   | 3,289<br>人   | 3,539<br>人   | 3,675<br>人     | 3,812<br>人     |
| 目標 2<br>施設の利用<br>者数の増加        | ・市街地再開発事業 (観光交流施設)<br>・石ノ森萬画館実施事業 (イベント等) |              |              |              |              |                |                |
|                               |   | 201,300<br>人 | 209,300<br>人 | 717,300<br>人 | 875,200<br>人 | 1,033,200<br>人 | 1,241,200<br>人 |

|                               |  |               |               |               |               |               |  |
|-------------------------------|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--|
| 目標 3<br>歩行者・自転車<br>通行量の<br>増加 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・市街地再開発事業（観光交流施設）</li> <li>・石巻市立病院整備事業</li> </ul> |               |               |               |               |               |  |
|                               | 14,885<br>人/日  | 14,656<br>人/日 | 15,360<br>人/日 | 16,064<br>人/日 | 16,507<br>人/日 | 16,950<br>人/日 |  |

### 6-3 目標の達成状況にかかる評価の公表の手法

計画期間終了後、早急に石巻市のホームページや広報紙に掲載する。

## 7 構造改革特別区域計画に関する事項

該当なし

## 8 中心市街地活性化基本計画に関する事項

### 8-1 中心市街地活性化基本計画の名称

石巻市中心市街地活性化基本計画

### 8-2 中心市街地活性化基本計画の範囲

中心市街地の区域は、交通・行政・医療・福祉機能の充実を図る「駅前エリア」、生活・文化・交流・商業機能の充実を図る「立町・中央エリア」、観光・商業・交流機能の充実を図る「川沿いエリア」から成る、下図赤線内の約 56.4ha とする。



### 8-3 中心市街地活性化基本計画の概要

#### ① 計画期間

平成 27 年 1 月から平成 32 年 3 月（5 年 3 か月）

#### ② 地域再生計画との関連

石巻市中心市街地活性化基本計画では、地域における就業の機会の創出、経済基盤の強化又は生活環境の整備に資する事業及び措置を位置付けている。

##### 【主要事業】

- ・復興公営住宅整備事業

[中心市街地の活性化に関する法律（以下、法）第 9 条第 2 項第 4 号関係]

- ・市街地再開発事業（中央三丁目 1 番地区） [法第 9 条第 2 項第 4 号関係]
- ・市街地再開発事業（中央一丁目 14・15 番地区） [法第 9 条第 2 項第 4 号関係]
- ・市街地再開発事業（立町二丁目 5 番地区） [法第 9 条第 2 項第 4 号関係]
- ・石巻市立病院整備事業 [法第 9 条第 2 項第 3 号関係]
- ・文化財建造物等を活用した地域活性化事業（かんけい丸保存活用事業）  
[法第 9 条第 2 項第 3 号関係]
- ・市街地再開発事業（観光交流施設） [法第 9 条第 2 項第 5 号関係]

他の事業及び措置については、別添の石巻市中心市街地活性化基本計画を参照。

### 9 産業集積形成等基本計画に関する事項

該当なし