

第1編 総合計画について

第1章 はじめに

(1) 計画策定の背景

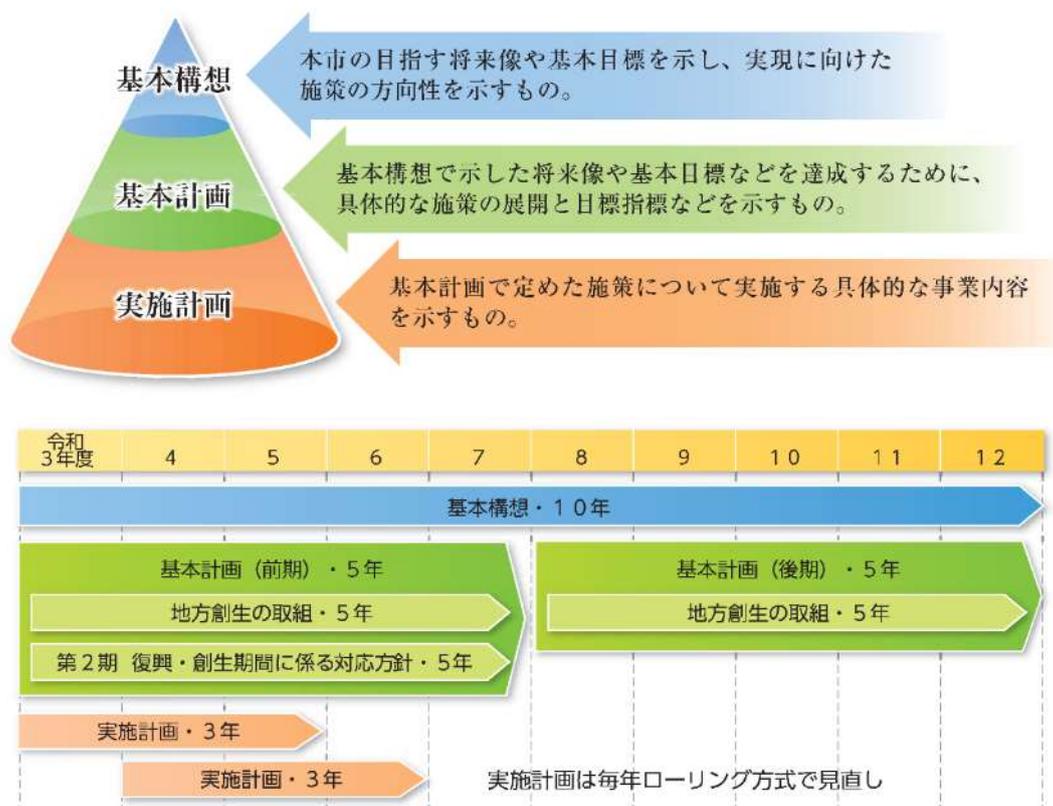
「第2次石巻市総合計画」は、令和2年度までを計画期間とした「石巻市震災復興基本計画」の期間満了に伴い、本市の全ての計画の基本となり、計画的、効率的行政運営の観点を盛り込んだ長期的視点から市全体の方向性を示す、市政運営の指針となる最上位計画として、少子高齢化などの社会情勢の変化、震災による住環境やライフスタイルの変化に伴う市民ニーズの変化、硬直化する財政状況、国が進める地方創生事業に対応し、将来にわたり持続可能な市政運営を行っていくために、令和3年度を初年度として令和12年度までの10年間を計画期間として策定しました。

今回、「第2次石巻市総合計画前期基本計画」(以下「前期基本計画」という。)が令和7年度をもって期間満了となることから、令和8年度を始期とする「第2次石巻市総合計画後期基本計画」(以下「後期基本計画」という。)を策定するものです。

(2) 計画の構成及び期間

総合計画は、「基本構想」、「基本計画」及び「実施計画」の3層構造で構成されています。基本計画は、基本構想で示した将来像や基本目標などを達成するために、具体的な施策展開と目標指標などを示すものです。

後期基本計画は総合計画期間の後半となる令和8年度から令和12年度までの5年間の計画となります。



第2章 基本構想

(1) 将来像

本市は、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す。

伊達藩の統治下には、水運交通の拠点に位置する「奥州最大の米の集積港」、明治時代以降には世界に多数存在する漁場の中でも特に漁獲種の多い優良な漁場のある「漁業のまち」、広大な穀倉地帯を持ち水稻生産を基幹とする「農業のまち」、石巻工業港が開港した「工業都市」として発展してきましたが、平成 23 年には東日本大震災の発生により、市民のライフスタイルが大きく変化しています。

そのほか、地球温暖化などの環境問題や、人口減少・少子高齢化の進展、まちづくりに関わる人材の不足、地域コミュニティの希薄化、新型コロナウイルス感染症の流行など、多くの課題が顕著になっています。

このような課題を解決し、市民ひとりひとりが安全安心に暮らし、仕事や教育、地域活動など生きがいを持ち、市民が快適に暮らすとともに、社会の変化に対応した持続的な暮らしを次世代の市民へと引き継いでいくことが、まちづくりの目的であり、市民ひとりひとりの役割です。

ひとりひとりが 多彩に^{きら}煌めき 共に歩むまち

～将来像への想い～

まちの主角は市民「ひとりひとり」です。まちには老若男女それぞれの個性を持った様々な人が住んでいます。

本市は、震災以前から石巻に住んでいる人、震災後に石巻に住み始めた人、震災を契機に石巻に訪訪して下さる人など、他のまちと比べても、多種多様な人々が、まちに関わっています。それぞれ考え方や個性なども違いますが、各自の持っている「多彩」な“力・個性”が、輝くことはもちろん、個々の輝きが相まって「煌めく」ことにより、“まちに活力が溢れ、素晴らしいまちになる”という思いを込めています。

また、本市の歴史を振り返ると、昔から母なる大河「北上川」と共に歩み発展してきました。さらに海、山などの豊かな自然、農業・漁業・工業などの豊かな産業や各地域のまつりなどの伝統文化もあります。それらの豊かで「多彩」な資源が、本市に関わっている全ての人々に活用され「煌めく」ことにより、他のまちには無い、“多くの魅力を持った活力溢れるまち”になるという思いを込めています。

そして、今後ますます加速する人口減少社会では、個人の利益を優先させるのではなく、お互いを思いやる気持ちが重要になってきます。考え方や、個性も違う個人が、「歩み」、前に進むことはもちろんですが、ただ前進するのではなく、お互いを思いやる気持ちを持ち、自分以外の人とも歩調を合わせ、「共に歩む」ことで、“誰一人取り残されることのない、安全で安心な共生社会”が実現されているまち。そういったまちに 10 年後なっていて欲しいという思いを込めました。

(2) 土地利用の方針

方針1 都市機能がコンパクトに整った集約型市街地の形成

本市の市民活動と経済活動の中心地としての役割をはたしてきた中心市街地が、将来にわたってまちの活力の中心地として機能し続けるよう、市民の多様なニーズに応える都市機能の更新を進めながら、市民生活と産業活動が活性化する土地利用を進めます。

方針2 臨海部における産業系土地利用の推進

本市は、港湾や漁港といった産業インフラを活用して発展してきており、その周辺及び背後地には、それぞれの強みや利便性を活用した産業が集積しているため、更なる地域経済のけん引ができる役割を果たせるよう、居住地区やその他エリアへの影響を踏まえながら、集積効果を発揮できる調和のとれた土地利用を進めます。

方針3 住宅市街地における生活環境の充実

ゆとりがあり安全な住宅市街地の形成に向けて、建物の不燃化や耐震化を進めるとともに、狭あい道路の解消や公園などのオープンスペースを計画的に配置します。

方針4 農地・山林・水辺の保全

良好な都市空間の創出、農山漁村の景観維持のため市街地周辺に広がる豊かな田園、山地の緑、川などの水辺の自然について、計画的な保全を図ります。

方針5 持続的な地域生活圏の形成

地域住民が育んできた歴史や文化を大切にしながら、心豊かに暮らせるよう、生活基盤及び産業基盤の整備、さらには各地域を結ぶ交通ネットワークの形成を図ります。

方針6 本市を代表する自然環境の保全

国立公園や県立自然公園などの自然環境は、次世代に残すべき貴重な財産であることから、観光地としての魅力を維持しながら自然環境の保全を図ります。

第3章 前期基本計画の総括

(1) 時代の潮流

1 社会情勢と安全保障の変化

令和2年以降、新型コロナウイルス感染症(COVID-19)の拡大と収束が繰り返され、感染拡大時には移動制限や外出自粛が求められるなど、社会・経済活動に大きな影響をもたらしました。

また、令和4年にはロシアによるウクライナ侵攻が発生し、国際情勢を大きく揺るがしました。これに起因するエネルギーや食料品の価格高騰が、国内経済にも影響を及ぼしています。

2 DX(デジタル・トランスフォーメーション)の加速

デジタル技術の急速な進展により、社会全体でデジタル・トランスフォーメーション(DX)が加速しています。行政分野においては、デジタル田園都市国家構想のもと、自治体DXが推進されており、住民サービスのオンライン化や業務効率化が進展しています。

また、生成AIの普及が急速に広がり、行政の業務改善や住民の利便性向上に新たな可能性をもたらしています。一方で、個人情報の保護やデジタル格差への対応も求められています。

3 GX(グリーン・トランスフォーメーション)の取組

地球温暖化への対応は、持続可能な社会を実現するための重要な課題となっています。国は2050年カーボンニュートラルの実現に向けて、再生可能エネルギーの導入拡大やグリーン・トランスフォーメーション(GX)に取り組んでいます。

自治体においても、再生可能エネルギーの導入促進、省エネ対策、脱炭素型のまちづくりが求められています。

4 多様性と包摂性への対応

近年、多様性を尊重し、誰もが活躍できる社会の実現が求められています。女性や高齢者、障がい者、外国人など、多様な背景を持つ人々が共生できる環境整備が重要です。

また、コロナ禍を契機に、テレワークやリモートワークが普及し、働き方が多様化しました。ウィズコロナ期以降は、二地域居住やワーケーションといった新たなライフスタイルも広がっています。これに伴い、多様で柔軟な働き方を支える就労環境づくりが求められています。

5 防災・減災とレジリエンス強化

近年、全国各地で頻発する地震や豪雨などの自然災害に対し、防災・減災対策の一層の強化が求められています。

6 人口減少の進行

少子高齢化に伴う人口減少が進行し、地域社会の担い手不足が深刻化しています。特に、生産年齢人口の減少は、地域経済や地域コミュニティに大きな影響を与えています。

また、高齢者の増加に伴い、医療・介護需要が増大しており、持続可能な福祉施策の充実が求められています。

(2) 市の現状

前期基本計画に基づき、本市では様々な施策に取り組んできました。
その結果による主な現状は以下のとおりです。

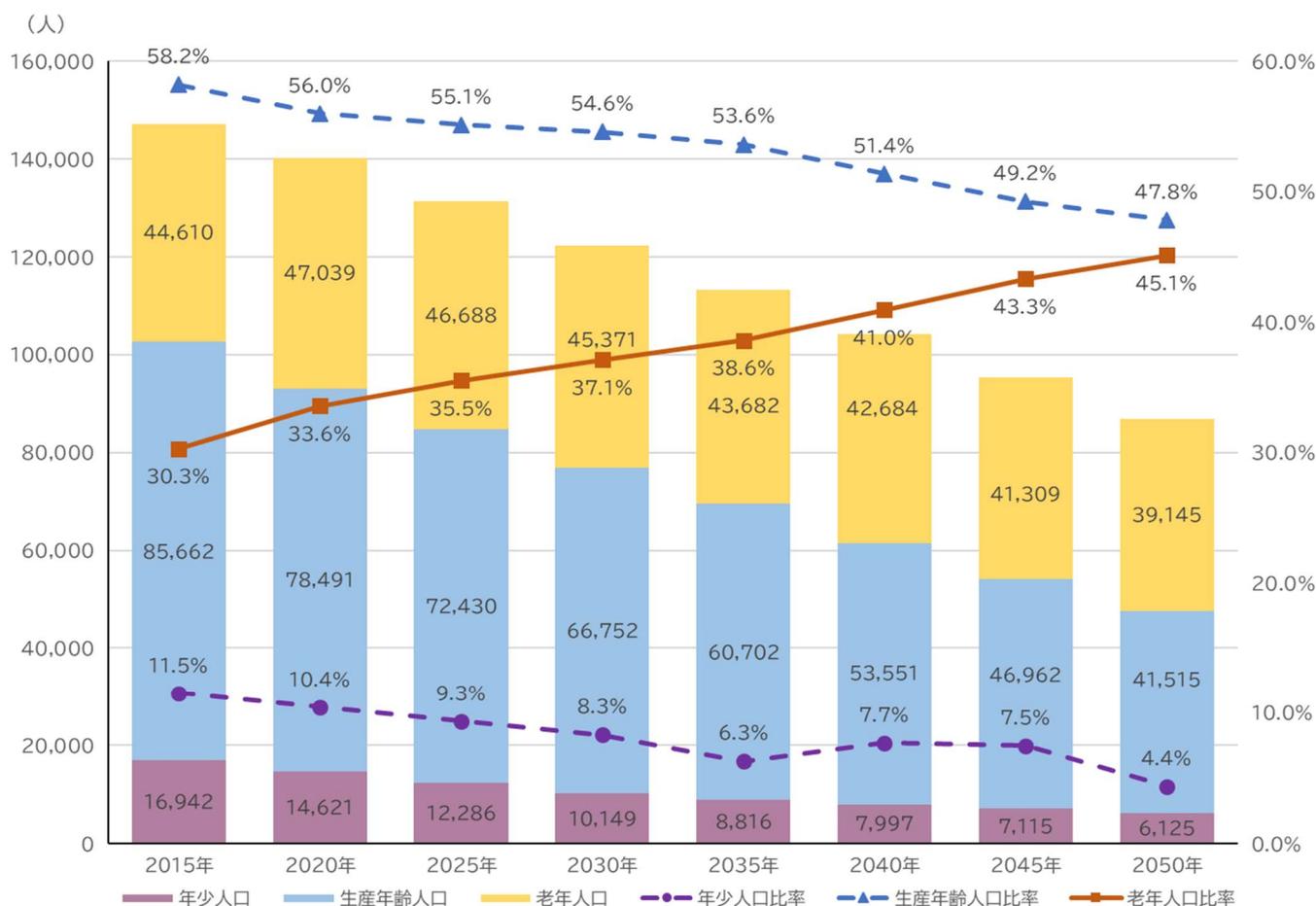
人 口

国勢調査における令和2年の人口は、140,151人で、前期基本計画策定時の目標(140,825人)を下回っています。

また、生産年齢人口比率や年少人口比率は減少し、老年人口比率は上昇するなど、少子高齢化が進行しています。

国立社会保障人口問題研究所の令和5年推計では、令和32年(2050年)には、86,785人にまで減少が見込まれています。

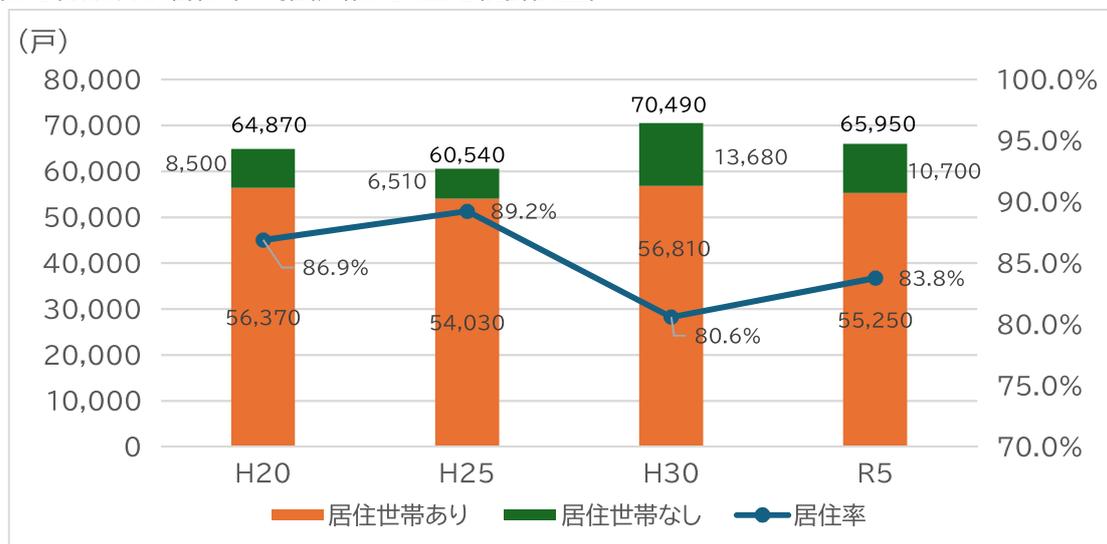
■年齢別将来人口と高齢化率の見通し(R6 社人研 日本の地域別将来推計人口)



住宅総数の推移

本市の住宅総数は、震災後、一時的に減少しましたが、平成30年には大幅に増加し、その後若干減少しているものの、令和5年は震災以前より多い65,950戸となっており、居住率は83.8%となっています。

■住宅総数及び居住率の推移(住宅・土地統計調査)

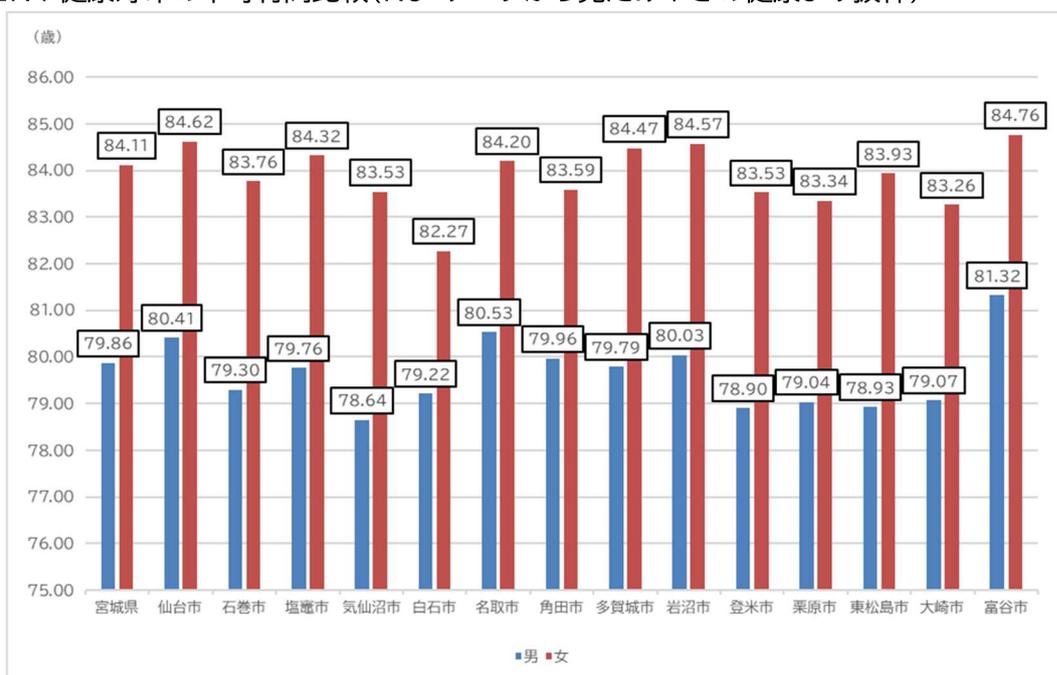


平均寿命・健康寿命

本市の平均寿命は、男性80.47歳、女性86.50歳で、いずれも宮城県平均を下回っています。

「健康上の問題で日常生活が制限されることなく生活できる期間」を指す健康寿命も、男性79.30歳、女性83.76歳で、いずれも宮城県平均を下回っています。

■R4 健康寿命の市町村間比較(R6 データから見たみやぎの健康より抜粋)



小売業事業所数・従業者数

小売業事業所数は、震災前(平成 19 年)からほぼ半減した状態となり、小売業従業者数は、平成 19 年の 28%の減少となっています。

一方、小売業の年間商品販売額は、震災により減少したものの、震災前と同水準の 1,800 億円近くまで回復しています。

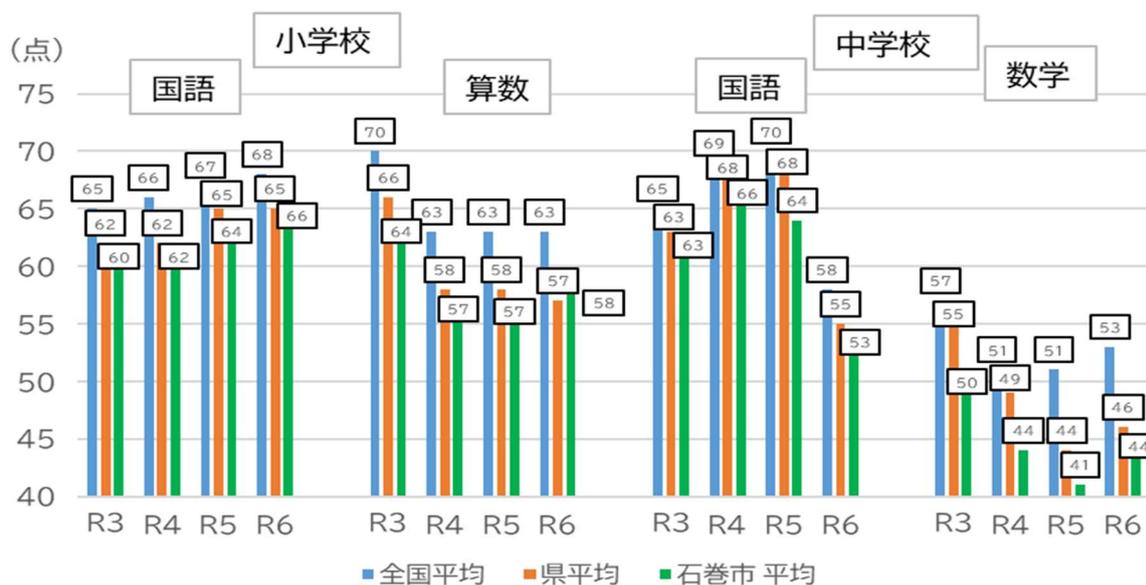
■小売業事業所数・従業者数・年間商品販売額の推移(石巻市統計書 第 11 章、経済センサス)



小中学生の学力状況

国語、算数(数学)ともに、正答率は、宮城県平均程度となっていますが、全国の平均値より低く、特に小学校より、中学校の方が差が広がっています。

■児童生徒の学力推移(全国学力・学習状況調査結果)

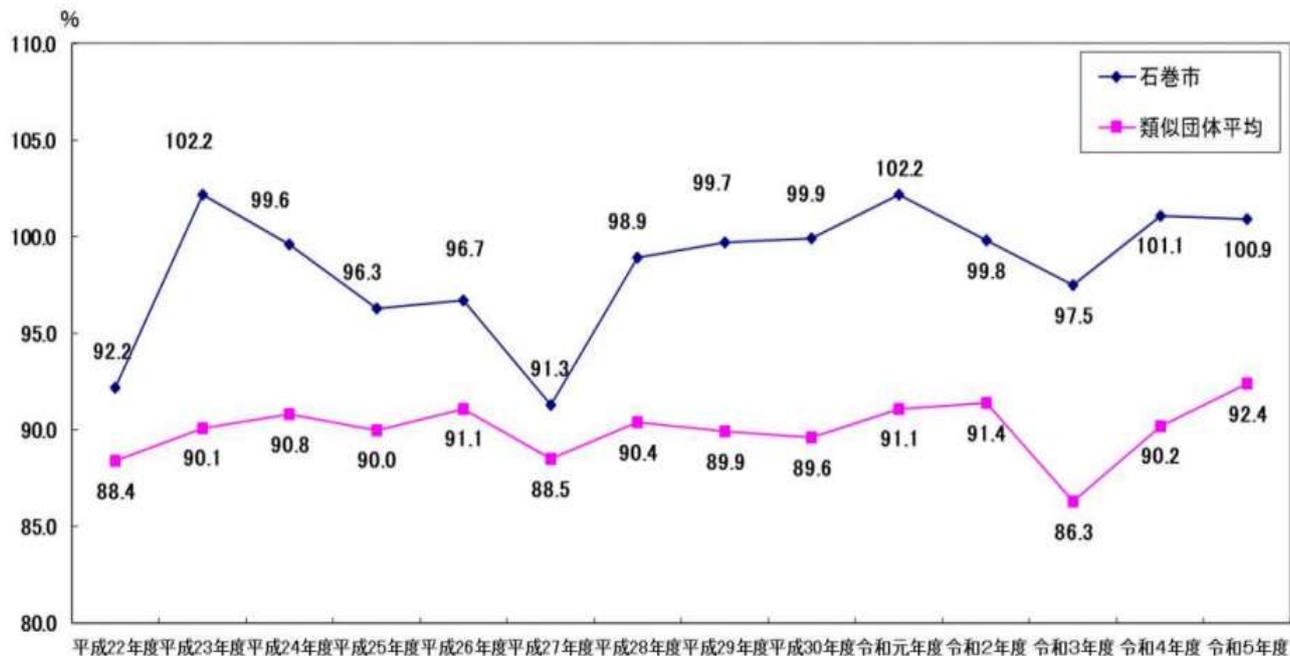


財政

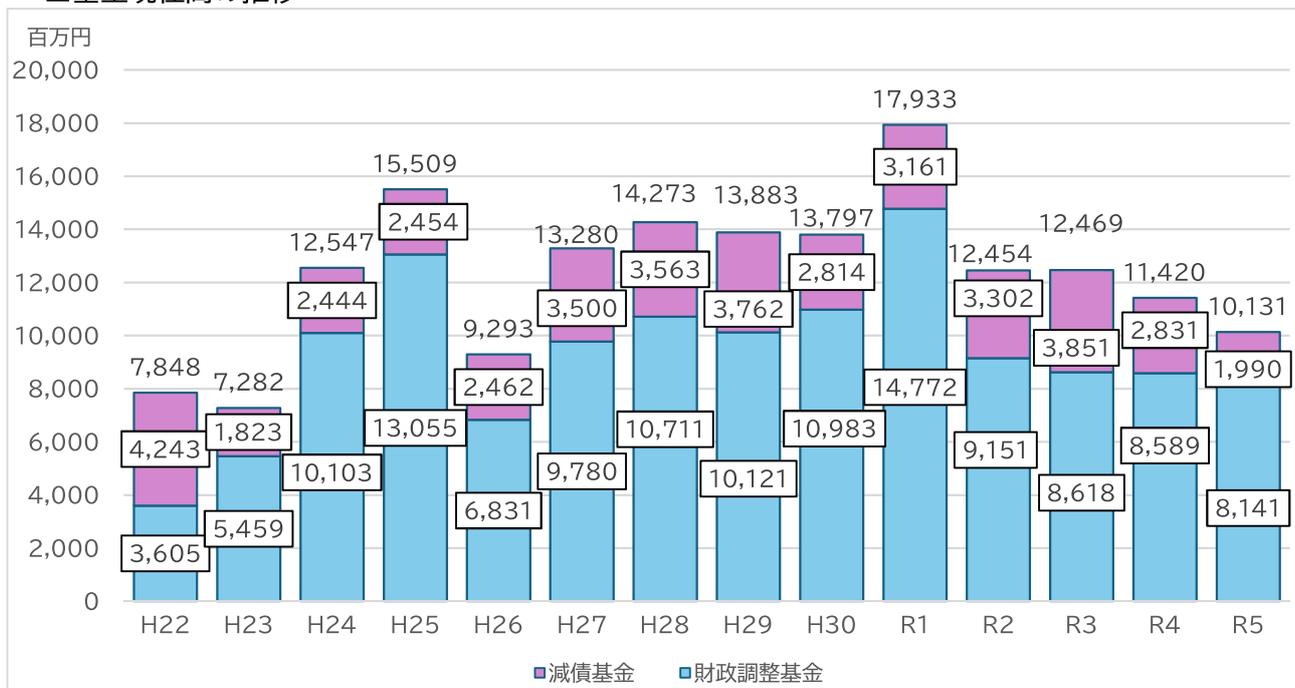
経常収支比率は、類似団体平均に比べて高く推移し、令和5年度は100.9%となり、経常的な収入で経常的な支出を賄っていない状態となっています。

また、近年は財政調整基金からの繰り入れによって収支均衡を図っているため財政調整基金は徐々に減少しており、借金を返すための減債基金も同様に減少しています。

■経常収支比率の推移



■基金現在高の推移



(3) 市民満足度調査

後期基本計画策定にあたり、市民の市政に対する満足度及び重要度を把握し、今後のまちづくりの参考とするため、前期基本計画策定時に調査した項目をベースとして、それぞれの分野併せて全61問について、全市民を対象としたウェブアンケートを令和6年度に実施しました。

重要度が高く、満足度が低い「重点改善」となった項目は17項目となり、令和元年度調査時と比較すると、復興事業によるハード整備や社会情勢の変化等により新たに5項目が「重点改善」に加わり、6項目が「重点改善」以外の項目となりました。

■「重点改善」17項目

分野	項目名
1.市民生活	交通安全や防犯などの安全対策 ▲
	女川原子力発電所の安全対策・情報公開
	災害発生時の応急・復旧対策(ライフラインや食糧確保など)の構築
	公共交通ネットワークの整備
2.自然と都市	歩道の整備
3.健康と福祉	医療体制の充実
	地域福祉を担う人材の確保・育成
	地域での見守り体制・子育て機能の充実
4.産業	商工業の振興 ▲
	観光の振興 ▲
	企業誘致や新たな産業創出
	販路拡大や人材確保など地元企業の育成
	柔軟な働き方ができる職場環境の整備
5.教育	教員の指導力の向上
	学力向上への取組 ▲
6.行財政	石巻市政の情報公開による透明性の確保 ▲
	行政運営や財政運営の効率化

「▲」は令和6年度調査で新たに「重点改善」となった項目

■「重点改善」ではなくなった6項目

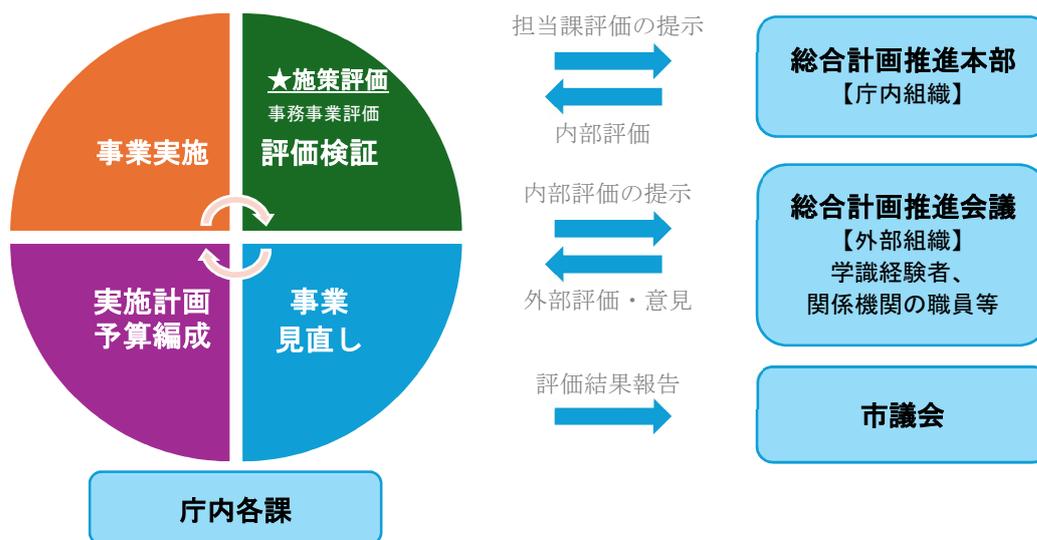
分野	項目名
1.市民生活	地震や水害等に対する防災対策(重点改善→維持強化)
2.自然と都市	河川・水路の整備(重点改善→維持強化)
3.健康と福祉	高齢者への福祉サービスの質の向上(重点改善→維持改善)
	障がい者への福祉サービスの質の向上(重点改善→維持改善)
4.産業	中心市街地の活性化(重点改善→見直し)
	高齢者などの多様な働き手の就業支援(重点改善→見直し)

(4) 前期基本計画の進捗状況

総合計画の進捗状況を管理するため、毎年度本市において内部で評価検証を行うほか、有識者等で構成する総合計画推進会議を開催し、外部の委員の意見を踏まえたうえで、達成度を評価しています。

評価結果や委員意見を踏まえ、翌年度の実施計画や予算要求に反映し、事業を実施するPDCAサイクルを確立しています。

●総合計画推進体制(PDCAサイクル)



●前期基本計画の評価結果

令和3年度から令和6年度までの検証結果は下記のとおりです。

「第1章 住民同士の絆・支え合いで安全安心に暮らせるまち」については、移住・定住の促進に係る施策が順調と評価される一方、地域防災力の向上・男女共同参画社会の推進等については、やや遅れていると評価されています。

「第2章 都市と自然が調和し快適とやすらぎが生まれるまち」については、環境保全等の施策が概ね評価される一方、都市機能整備については、やや遅れていると評価されています。

「第3章 共に支え合い誰もが生きがいを持ち自分らしく健康に暮らせるまち」については、地域共生社会の実現に関し、やや遅れていると評価されています。

「第4章 多彩な人材が活躍し誇りと活気にあふれるまち」については、第1次産業から第3次産業の振興、企業誘致や新産業の創出について、やや遅れていると評価されています。

「第5章 豊かな心を育みいのちを未来につなぐまち」については、本市として将来世代の育成に力を入れてきた結果、総じて順調に進捗していると評価されています。

「第6章 市民の声が共鳴し市民と行政が共に創るまち」については、持続可能な行財政の運営について、やや遅れていると評価されています。

復興創生の取組については、令和4年度に復興ハード事業が完了しましたが、引き続き心の復興といった復興ソフト事業を実施しており、順調と評価されています。

人口戦略については、稼ぐまちをつくる、人が集まるまちをつくる等、総合的に施策が遅れていると評価されています。

これらの評価結果を踏まえ、後期基本計画において更なる施策を展開していく必要があります。

編	章	節	R3	R4	R5	R6
基本 計画	第1章 住民同士の絆・支え合い で安全安心に暮らせるまち	1 共生型社会に向けた地域コミュニティ活動活性化の充実	B	C	C	A
		2 少子高齢化社会に対応する移住・定住の促進	B	A	A	A
		3 安心して暮らすための地域防災力などの向上	B	B	B	C
		4 誰もが平等に生きるための男女共同参画社会の推進	D	C	C	C
		5 持続可能な公共交通ネットワーク整備の推進	B	A	A	A
		6 未来につなぐ震災伝承の推進	A	B	B	B
	第2章 都市と自然が調和 し快適とやすらぎが生まれるまち	1 豊かな自然環境の保全・生活環境の充実	B	B	B	B
		2 持続可能な社会を目指すごみの減量化と資源循環の推進	B	C	C	B
		3 安全安心な住環境と都市機能の整備の推進	B	C	C	C
	第3章 共に支え合い誰もが 生きがいをもち自分らしく健康に暮らせるまち	1 安心して妊娠・出産・子育てができる環境の充実	B	A	B	A
		2 生きがいをもち自分らしく暮らせる 高齢者福祉の充実	B	B	C	C
		3 共に安心して暮らせる障害福祉の充実	B	B	A	B
		4 誰もが元気に暮らせる心と体の健康づくりの推進	B	A	A	A
		5 みんなが共に支え合う地域共生社会の実現	A	A	C	C
	第4章 多彩な人材が活躍 し誇りと活気にあふれるまち	1 賑わいと活気にあふれる商工業の振興	B	C	C	C
		2 持続可能な漁業・水産加工業の振興	B	B	B	C
		3 魅力的な農林畜産業の振興	B	C	C	C
		4 地域資源を活かした観光事業の振興	B	C	A	A
		5 企業誘致の推進と新たな産業の創出	B	A	A	C
		6 未来の産業を担う人材の確保と育成	D	D	A	A
	第5章 豊かな心を育みいのちを 未来につなぐまち	1 安全に安心して学ぶための教育環境整備の推進	B	A	A	A
		2 社会を生き抜く力を育てる学校教育の充実	A	A	A	A
		3 いのちを守る防災教育の推進	A	D	A	A
		4 地域ぐるみで子どもを育てる教育活動の推進	B	A	A	A
5 豊かな地域社会を育む生涯学習の推進		B	A	A	A	
6 生涯にわたるスポーツ活動の推進		B	B	B	A	
第6章 市民の声が共鳴し 市民と行政が共に創るまち	1 市民に寄り添い信頼される行政運営の推進	B	B	A	A	
	2 持続可能な行財政運営の推進	B	B	C	C	
復興 創生	第1章 第2期 復興・創 生期間に係る対応方針	1 災害に強いまちづくりに向けて復興事業を確実に推進する	B	A	評価終了	
		2 活力ある地域社会の形成に向けて被災者の心の復興を推進する	B	A	A	A
地方 創生	第1章 人口戦略の推進	1 安定した雇用を創出し稼ぐまちをつくる	B	B	D	D
		2 絆を大切に人が集まるまちをつくる	B	C	C	C
		3 結婚・妊娠・出産・子育ての希望がかなうまちをつくる	B	C	C	C
		4 災害に強く安全安心に暮らせる魅力的なまちをつくる	B	B	B	C
	第2章 未来都市の実現	1 コミュニティを核とした持続可能な地域社会をつくる	B	A	B	A

(5) 計画策定における重要施策

以上の結果から、後期基本計画において重点的に取り組むべき施策を整理すると以下のとおりとなります。

1 人口減少抑制

前期基本計画においても、人口減少・少子高齢化への対策は、最初にあげられた重要な課題として位置づけていましたが、この5年間にも予想を上回るペースで進行しています。

人口減少は、地域経済や市場規模の縮小、地域社会の担い手不足などの様々な影響を与えることから、引き続き重点的に対策に取り組むことが求められます。

2 稼ぐ地域づくり

人々が地域で安心して暮らせるためには、人口減少対策と連動して生活を支える働く場と収入の確保が不可欠となります。

特に、本市の重要な資源である農林水産業の成長産業化の推進や、商工業や観光業における地域ブランド化等、石巻ならではの地域資源を効果的に活用しつつ、急速な広がりを見せているデジタル技術も導入しながら、産業の競争力を高めていき稼ぐ地域づくりにつなげていく必要があります。

3 安心して住み・働ける環境整備

誰もが快適に住み働ける環境を整えるために、買物、交通、医療・福祉、防災・減災などの生活に関わる様々な機能の充実を推進するとともに、共生型社会の実現に向けたコミュニティ活動の活性化を推進する必要があります。

また、テレワークやリモートワーク等の浸透により働き方が多様化する中で、女性や高齢者、障がい者、外国人など、誰もが個々の事情に応じて柔軟な働き方ができる多様な就労環境を整えていく必要があります。

4 多彩な人材の育成

まちの未来を担う子どもたちの生きる力を育むために、学力や体力、情操などバランスの取れた教育を充実する必要があります。

社会のデジタル化が進行する中で、変化に適応するための新しいスキル・必要なスキルを獲得することを意味する「リスキリング」が注目されています。誰もが自分らしく充実した生活を送れる環境を整えるために、就業に関わるスキルに限らず、趣味や地域活動も含めて生活の様々な場面で自己の能力を十分に発揮できるような学び直しの機会の確保や、環境の整備が望まれます。

(6) 人口フレームの見直し

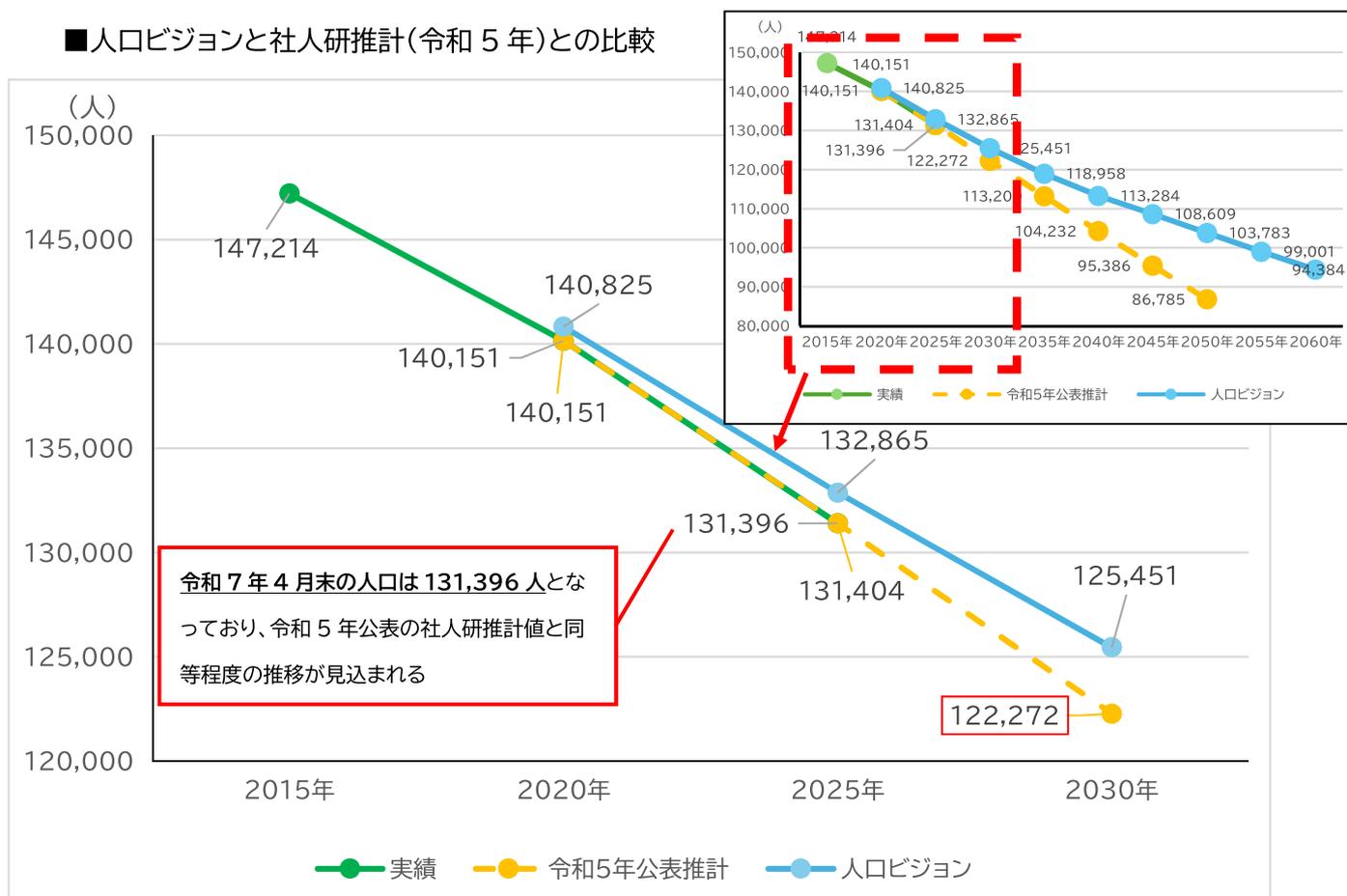
令和3年9月に策定した人口ビジョンにおいて、本市の2060年の人口目標を9万4千人としていました。

本市においても人口減少対策を最重要課題として様々な対策を講じてきましたが、いまだ十分な成果が得られておらず、2025年4月末の本市の人口は13万1,396人と、すでに人口ビジョンにおける2025年末の目標である13万2,865人からマイナス1,469人と人口減少が下げ止まらない状況となっており、国立社会保障人口問題研究所の令和5年推計の2025年数値と同程度となっています。

人口減少は日本全体が直面している構造的課題であり、労働力不足による経済活動の停滞をはじめ、その影響は地域社会のあらゆる面に波及し、これまでの社会システムをも揺るがしかねない重大な問題となりつつあります。

この状況を踏まえ、国において人口・生産年齢人口が減少するという事態を正面から受け止めた上で、人口規模が縮小しても経済成長し、社会を機能させる適応策を講じていくとの基本的な考え方が示されたことから、2030年までの人口フレームを人口ビジョンの目標値である12万5,451人から国立社会保障人口問題研究所の令和5年推計の2030年推計値である12万2,272人に見直し、現状に則した人口減少対策に取り組むことで「飛躍と誇れる石巻」の実現を目指していきます。

■人口ビジョンと社人研推計(令和5年)との比較



なお、人口ビジョンについては、国において策定する「地方創生2.0」に基づく構想により見直しが予定される目標人口に合わせて改訂を行います。

(7) SDGs との関係

平成 27 年 9 月の国連サミットにおいて全会一致で採択された、「持続可能な開発目標 (Sustainable Development Goals=SDGs)」は、「誰一人取り残さない」持続可能で多様性と包摂性のある社会の実現のため、2030 年までに達成すべき 17 の目標と 169 のターゲット、232 の指標で構成される国際社会全体の開発目標です。

開発途上国のみならず、先進国自身が取り組む普遍的なものであり、日本では民間企業において先行して取り組んでおり、各自治体においても取組が広がり、本市においても、この SDGs を原動力とした地方創生の推進に向け、民間企業、金融機関などの多様なステークホルダーとの連携を進め、積極的に取り組んでいくことが必要となっています。

また、本市は、令和 2 年 7 月に SDGs 未来都市及び自治体 SDGs モデル事業に選定されました。自治体 SDGs モデル事業については、宮城県内では初の選定となります。

総合計画基本計画の策定にあたり、多彩な地域資源を活用し、課題に対応するために効率的な行政運営を推進することにより、持続可能な開発目標の達成に向けたまちづくりを進めます。

今後も SDGs の普及啓発に積極的に取り組むとともに、多くのステークホルダーと連携し、SDGs に対する取組を推進してまいります。



