

第2次石巻市総合計画



基本構想（素案）

（令和3年度～令和12年度）

第1編 総合計画について	4
第1章 総合計画について	5
(1) 総合計画策定の目的	6
(2) 計画の構成及び期間	7
①基本構想	7
②基本計画	7
③実施計画	7
④SDGsとの関係	8
第2編 石巻市の概況と課題	9
第1章 石巻市の沿革	10
(1) 石巻市の沿革	11
第2章 時代の潮流	12
(1) 社会全体の変化	13
①加速する人口減少と進展する少子高齢化	13
②国内景気の緩やかな回復	13
③第4次産業革命による「超スマート社会」の到来	14
④エネルギー自給と脱炭素化に向けた取組	14
⑤全国で高まる災害リスク	14
⑥地域コミュニティの重要性の高まり	15
⑦地域社会や交流における国際化	15
⑧持続的な地方自治を目指すための広域連携の推進	15
⑨今後さらに深刻さを増すと見込まれる財政構造の硬直化	16
⑩新型コロナウイルス感染症による社会情勢への影響	16
第3章 石巻市のいま	17
(1) 人口と世帯の変化	18
(2) 地域社会	19
①地域コミュニティ	19
②防災	19
③原子力発電所	20
④公共交通	20
⑤移住・定住	20
(3) 生活基盤	21
①自然環境	21
②循環型社会・再生可能エネルギー	21
③住宅	21

④道路・橋りょう.....	22
⑤都市基盤.....	22
(4) 福祉・医療.....	23
①高齢者福祉.....	23
②障害者福祉.....	23
③医療.....	23
④子育て.....	24
⑤健康.....	24
(5) 産業.....	25
①農業.....	25
②林業.....	25
③水産業.....	26
④工業.....	26
⑤商業.....	27
⑥観光.....	27
⑦就業環境.....	28
(6) 教育・文化.....	29
①教育.....	29
②生涯学習.....	29
③文化芸術.....	30
④スポーツ.....	30
(7) 行財政.....	31
①財政.....	31
②公共施設.....	31
第4章 まちづくりの重要課題.....	32
(1) 人口減少・少子高齢化への対策と、交流人口の拡大.....	33
(2) 誰でも受け入れるコミュニティ力の強化と、地域コミュニティと他分野の連携推進.....	33
(3) 迅速な復旧のための防災・減災体制の強化.....	33
(4) 公共交通ネットワークの充実.....	34
(5) 生活の中における環境に対する関心・意識の向上.....	34
(6) 医療・介護・福祉機能の維持のための人材確保・地域包括ケアの強化.....	34
(7) 就業に対する多様なニーズに対応できる“働く場”の創出.....	35
(8) 心豊かで、健全な子どもの育成と、石巻市の伝統・文化を継承する人材の育成.....	35
(9) 財政の健全化による市民ニーズへの対応強化と、公共施設の適正な維持・管理.....	36
(10) 新型コロナウイルス感染症を想定した新しい生活様式.....	36

第3編 基本構想.....	37
第1章 石巻市の将来.....	38
(1) 将来像.....	39
(2) 人口フレーム.....	40
(3) 就業人口フレーム.....	41
(4) 経済フレーム.....	42
(5) 土地利用の現状と課題.....	43
①資源.....	43
②市街地.....	43
③住宅地.....	43
④産業.....	44
⑤自然環境.....	44
⑥地域.....	44
⑦観光.....	44
(6) 土地利用の方針.....	45
第2章 基本目標.....	46
(1) まちづくりの基本目標.....	47
基本目標1 住民同士の絆・支え合いで 安全安心に暮らせるまち.....	48
基本目標2 都市と自然が調和し快適とやすらぎが生まれるまち.....	49
基本目標3 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.....	50
基本目標4 多彩な人材が活躍し誇りと活気にあふれるまち.....	51
基本目標5 豊かな心を育みいのちを未来につなぐまち.....	53
基本目標6 市民の声が共鳴し市民と行政が共に創るまち.....	54

第1編 総合計画について

第1章 総合計画について

(1) 総合計画策定の目的

本市では、平成17年4月1日の旧石巻市・河北町・雄勝町・河南町・桃生町・北上町・牡鹿町の1市6町による合併後、平成19年度から平成28年度までを計画期間とする「第1次石巻市総合計画」を策定しました。

雄大な自然の中で、人・自然・歴史・文化・産業がそれぞれに個性を発揮し、輝き、誰もが生き生きとして笑顔あふれる元気なまちを目指そうとする将来像「わたしたちが創りだす 笑顔と自然あふれる 元気なまち」を実現するため、合併後の諸課題の解決、将来展望を見据えた効率的な行政運営を目指し、まちづくりを進めてまいりました。

しかし、平成23年3月11日に発生した東日本大震災により本市は甚大な被害を受け、平成23年12月に令和2年度までを事業期間とした、復旧・復興の道標となる「石巻市震災復興基本計画」を策定しました。平成23年度から平成25年度を「復旧期」、平成26年度から平成29年度を「再生期」、平成30年度から令和2年度を「発展期」と定め、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」の創造を進めてまいりました。

この度、「石巻市震災復興基本計画」の事業期間満了に伴い、震災後の本市を取り巻く環境及び市民ニーズの変化、国が進める地方創生事業との連携などに対応し、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年度を初年度とする「第2次石巻市総合計画」を策定するものです。

(2) 計画の構成及び期間

総合計画は、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含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であり、「基本構想」、「基本計画」及び「実施計画」から構成されます。

① 基本構想

長期的な視点から本市の目指すまちづくりの理念や将来像を示し、実現に向けた施策の方向性を示す、基本計画及び実施計画の根幹となるものです。期間については、市政全体の長期的ビジョンを示すものであることから、令和3年度から令和12年度までの10年間の構想とします。

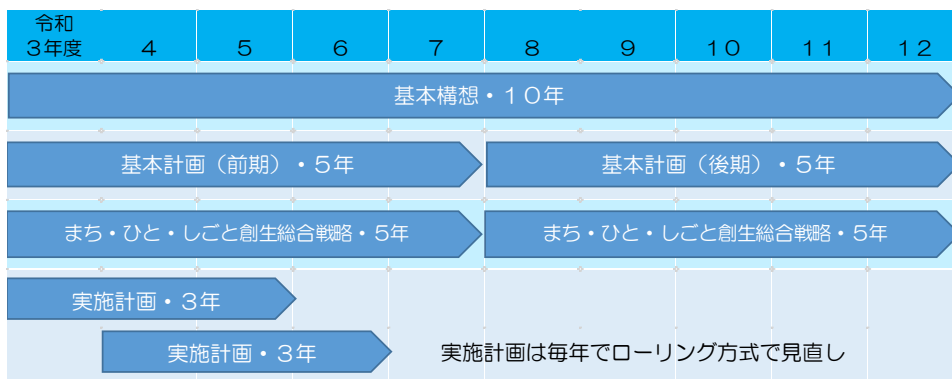
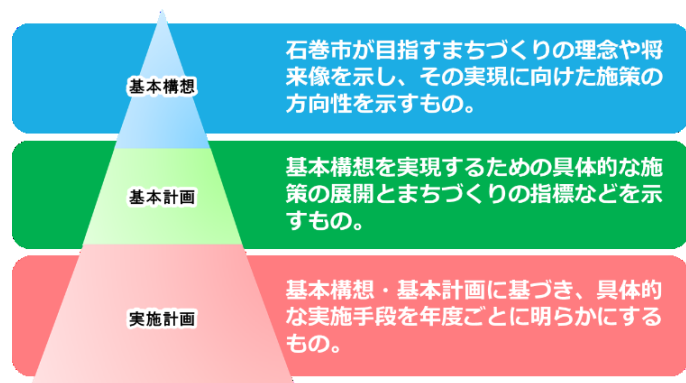
② 基本計画

基本構想で示したまちづくりの理念や将来像を達成するために、具体的な施策展開と目標指標などを示すものです。期間については、市政を取り巻く環境の変化などに柔軟に対応するものであることから、令和3年度から令和12年度までの10年間の計画としますが、5年を目途に見直しを行うものとします。

また、「石巻市まち・ひと・しごと創生総合戦略」については基本計画と一体的に策定します。

③ 実施計画

基本計画で定めた施策について、実施する具体的な事業内容を示したものです。期間については、市の財政状況も踏まえながら策定し、予算編成の指針となるものであることから、3年間の計画とし、毎年度見直しを行うローリング方式により計画策定を行っています。



④ 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52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必要があります。

SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS



第2編 石巻市の概況と課題

第1章 石巻市の沿革

(1) 石巻市の沿革

本市は、旧石巻市・河北町・雄勝町・河南町・桃生町・北上町・牡鹿町の1市6町が、平成17年4月1日に合併し、新たな「石巻市」としてスタートしました。

場所は、宮城県の北東部に位置し太平洋に面した、東西に約35km、南北に約40km、面積55.64km²の人口147,214人(平成27年国勢調査)を有する風光明媚な県下第2の都市です。

江戸時代には、東北各藩の江戸廻米の集積港として利用され、仙台藩の経済の中心地として栄えました。同時期には、川村孫兵衛重吉による北上川改修工事が行われ、水害防止や、かんがい用水の確保により水田開発も飛躍的に進みました。

明治時代に入ると交易港から、金華山沖漁場を中心とした漁業のまちへと転換し、石巻、雄勝、鮎川などの漁港を中心に栄え、大正元年(1912年)に石巻線(当時は仙北軽便鉄道)、昭和3年(1928年)に仙石線(当時は宮城電気鉄道)が開通するなど鉄道網の整備が進み、昭和42年(1967年)の石巻工業港の完成により工業都市として大きく発展を遂げました。

また、平成元年(1989年)には石巻専修大学が開学、平成8年(1996年)にはサン・ファン・パウティスタパークが開園し、教育環境の整備、観光の振興を推進してきました。

平成10年(1998年)には、三陸縦貫自動車道が石巻河南インターチェンジまで、平成15年(2003年)には河北インターチェンジまで、平成21年(2009年)には桃生津山インターチェンジまで開通し、仙台までの所要時間が大幅に短縮され、高速交通体系の利便性が飛躍的に向上しました。

平成23年3月11日に発生した東日本大震災により、本市は、死者3,552人、行方不明者420人(令和2年3月現在)、建物被害53,041棟(全壊20,044棟、半壊13,049棟、一部損壊19,948棟)、農林水産業併せて約1,676億円の甚大な被害を受けました。特に津波による被害は大きく半島沿岸部などの地域では内陸部への人口移動により、急激な人口減少が加速し、防災集団移転団地・復興公営住宅などの住まいの再建、防潮堤・高盛土道路などの防災施設の整備により本市の状況は大きく変化しました。

今後は震災により変化した地域環境及び社会情勢の変化に柔軟に対応し、更なる発展を目指してまいります。

第2章 時代の潮流

(1) 社会全体の変化

① 加速する人口減少と進展する少子高齢化

日本の総人口は、平成16年をピークに減少局面に入っており、平成22年には1億2,806万人、令和12年には1億1,662万人、令和32年には1億人を下回るものと推計されています。人口問題の中心である少子高齢化については、第二次世界大戦後に出生した団塊の世代が高齢期を迎えたことや平均寿命の伸長などにより、高齢者人口は急速に増加する一方で、晩婚化・晩産化や15歳から49歳までの女性の年齢別出生率を合計した合計特殊出生率の低迷などにより、少子化が急速に進んでいます。

こうした人口減少や少子化・高齢化の進展により、消費の縮小や労働力の減少、地域の活力の低下、社会保障費の増加など、様々な影響を及ぼすことが懸念されています。

保育、教育環境の向上など、子どもを安心して産み、育てることができる環境の整備や、子育て世代などの定住促進、また、単身高齢者の生活支援や介護サービスなどの提供体制の強化をはじめ、地域の貴重な人材として、高齢者の持つ多様な力を活かすことが求められます。

② 国内景気の緩やかな回復

日本国内の経済は、世界経済の減速の影響が続く中、平成24年11月を景気の谷として、それ以降は、緩やかな回復を続けています。平成26年度は、消費税率引上げ後の反動減もあり、マイナス成長となりましたが、その後は平成30年度まで4年間連続でのプラス成長を実現しています。

また、令和元年度前半の実質GDP成長率は、内需の強さが外需の弱さを上回ったことで、前期比プラスで推移しています。このように、日本国内の景気は、外需は弱いものの、雇用・所得環境の改善などにより、内需を中心に緩やかに回復しています。

他方、家計レベルでの所得動向についてみると、所得から税金や社会保険料などを引いた家計可処分所得の推移は、税や社会負担は増加しているものの、雇用者報酬などの増加が大きく上回っており、可処分所得は平成30年度まで増勢を維持しています。家計の金融資産残高は10年連続の増加となり、平成30年度には1,800兆円を超える水準となっています。加えて、ここ数年の雇用・所得環境の改善により、家計消費も年度間で変動は見られるものの、緩やかな増勢を維持しています。

③ 第4次産業革命による「超スマート社会」の到来

近年、社会の中であらゆる事業・情報がデータ化され、ネットワークでつながる「IoT（Internet of Things:モノのインターネット）」、コンピュータが自ら学習し、人間を超える高度な判断を行う「AI（Artificial Intelligence:人工知能）」、多様かつ複雑な作業を自動化するロボットなどに代表される、「第4次産業革命」と称される技術革新が世界規模で進展しています。

このような技術革新の進展によって、「大量生産・画一的なサービス提供から個々にカスタマイズされた生産・サービスの提供」、「既に存在している資源・資産の効率的な活用」、「AIやロボットによる従来人間が行っていた労働の補助・代替」などが可能になるとされています。

これからは、必要なモノ・サービスを、必要な時に、必要なだけ提供し、社会の様々なニーズにきめ細かに対応でき、あらゆる人が質の高いサービスを受けることができ、年齢、性別、地域、言語といった様々な違いを乗り越え、生き生きと快適に暮らせる時代がやってきます。

④ エネルギー自給と脱炭素化に向けた取組

日本はもともと、石油や天然ガスなどの資源に乏しい国であり、平成29年の日本のエネルギー自給率は9.6%と、OECD（経済協力開発機構）加盟の35か国のうち34位となっており、他のOECD加盟国と比べても低い水準となっています。エネルギー自給率が低いことは、資源を他国に依存しなくてはならず、資源確保の際に国際情勢の影響を受けやすい環境です。そのため、安定したエネルギーを供給するための仕組みづくりが求められます。

エネルギー及び環境問題の解決に向けては、行政の努力だけではなく、市民や事業者が率先して地域資源や再生エネルギーの活用や自然環境保全を行い、ライフスタイルそのものを見直していくことが求められます。

⑤ 全国で高まる災害リスク

内閣府によると、近い将来に発生の可能性のある大規模地震には、南海トラフ地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震、首都直下地震、中部圏・近畿圏直下地震があります。

関東から九州の広い範囲で強い揺れと高い津波が発生するとされる南海トラフ地震と、首都中枢機能への影響が懸念される首都直下地震は、今後30年以内に発生する確率が70%と高い数字で予想されています。

また、地震だけではなく、近年は台風・大雨による災害も増えており、最近では、「令和元年房総半島台風（令和元年台風第15号）」、「令和元年東日本台風（令和元年台風第19号）」など、大雨による各種被害なども全国各地で発生しております。

環境変動に伴う災害リスクを理解し、市民自らが自分たちの暮らしの安全を確保できるよう、発災時に対応できる準備をすることが必要です。

⑥ 地域コミュニティの重要性の高まり

現在、人口減少や少子高齢化、世帯規模の縮小、個人主義・プライバシー重視社会の進展などを背景に、全国的に地域社会における人と人とのつながりや支え合いの意識が希薄化し、地域コミュニティの機能低下が進んだことにより、高齢者の孤独死、子どもの虐待や子育ての孤立化、管理が放棄された空き家・空き地の発生など、かつては顕在化していなかった事象が深刻な社会問題となっています。

一方、平成23年3月11日に発生した東日本大震災では、避難所の運営や炊き出し、支援物資の配布などを通じ、大規模災害発生時の応急・復旧過程において、地域コミュニティが極めて重要な役割を担っていることを多くの人々にあらためて認識させる大きな契機となりました。

本格的な人口減少・超高齢社会の到来をはじめとする社会情勢は変化しており、今後ますます個人や地域社会が抱える課題が多様化・複雑化していくと見込まれます。現状においても、全国的に行政の能力だけでこれらの課題にきめ細かく対応することは難しくなっており、地域コミュニティが果たす役割の重要性は従来にも増して高まっていくと考えられます。

⑦ 地域社会や交流における国際化

日本国内における在留外国人の推移をみると、平成20年から平成23年にかけては減少傾向にありましたが、平成24年以降は増加し続け、平成30年6月末時点では約263万人となっています。また、ビジネスや観光などで訪れた訪日外国人についても、平成25年には1,000万人を超え、平成30年には3,000万人を超えています。

こういった社会情勢の変化に伴い、外国人を地域社会の一員として位置付けるための多文化共生の地域などの取組が推進され、今後より一層、多文化・多民族社会化すると予想される日本社会において、外国人が地域社会の一員となりうる包括的な取組のあり方や、多様な人材が社会に参画し、活躍できるような基盤づくりが求められます。

⑧ 持続的な地方自治を目指すための広域連携の推進

高齢化や人口減少などの人口構造の変化は、地方公共団体の税収や行政ニーズにも大きな影響を与えることとなりますが、住民の暮らしや地域経済を守るため、医療、介護、インフラ整備などの住民サービスを地方公共団体が持続可能な形で提供し続けることが不可欠です。

持続的な行政サービスを提供していくためにも、近年では定住自立圏構想をはじめとする、地方公共団体間の広域連携が推進されています。「集約とネットワーク」の考え方に基づき、中心市とその近隣市町村が相互に役割を分担し、連携・協力することにより圏域全体として必要な生活機能を確保、強化することで、安心して暮らせる地域を各地域に形成し、産業、自然、歴史、文化などの資源を活用させ、地方圏への人口定住を促進することが求められています。

⑨ 今後さらに深刻さを増すと見込まれる財政構造の硬直化

地方自治体の歳入は、住民税及び固定資産税が基幹的な税目となっていますが、平成23年度以降、多くの地方自治体において、財源不足を臨時財政対策債の発行で賄っている状況が続いています。さらに、将来的には、他の年代と比べて年間平均給与額が高い40代、50代を中心に働く世代が大きく減少するとともに、今後、所得や地価が減少・下落することにより、地方税収が減少する可能性があるとして予測されています。

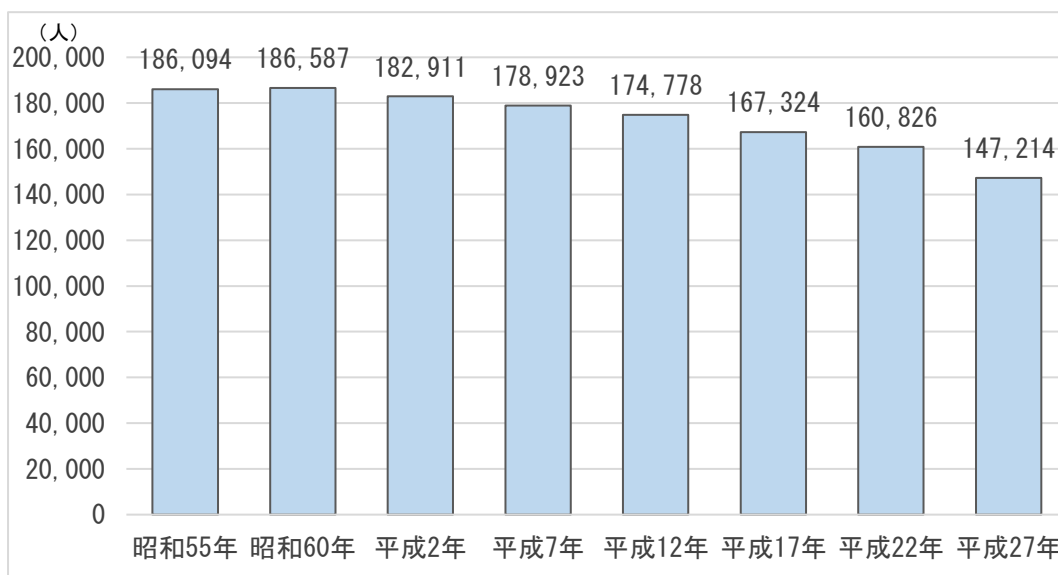
さらに、全国的には今後20年間で、建設後50年以上経過する公共施設やインフラ施設の割合は加速度的に高くなる見込みであり、一斉に老朽化するこれらの施設を戦略的に維持管理・更新することが求められています。

⑩ 新型コロナウイルス感染症による社会情勢への影響

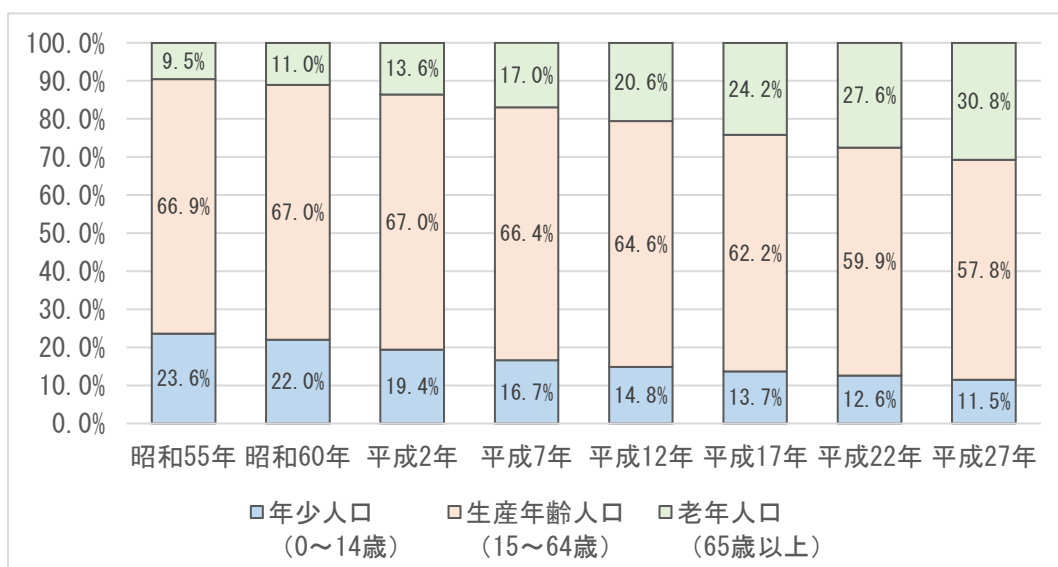
第3章 石巻市のいま

(1) 人口と世帯の変化

平成17年の合併以降、石巻市の人口の推移は減少し続けています。また、東日本大震災の影響を受け大幅に減少し、平成27年には15万人を下回りました。



※平成16年以前の人口は旧1市6町の合計数。



(出典：国勢調査)

(2) 地域社会

① 地域コミュニティ

本市では、東日本大震災直後に、応急仮設住宅の整備や民間賃貸住宅の活用により被災者の応急的な暮らしの場が確保されましたが、これに伴い新しいコミュニティが形成され、住宅が再建されるまでの数年にわたって住民のつながりが強まった地域もありました。

その後、新たな住まいの再建や復興公営住宅への入居が進むにつれて、再度、コミュニティの再編が進み、被災者は、度重なる住まいの移転に伴ってせっかく築いたコミュニティから離れ、新しいコミュニティづくりに直面せざるを得ない経験をしております。

そうした中、大規模な住宅団地が整備された蛇田地区周辺などにおいては、市内各地域から移転者が集まり、新たなコミュニティの形成には相応の時間がかかることが予想される一方で、半島沿岸部では震災前からの人口減少に加えて震災を契機とする人口減少とコミュニティの衰退に拍車がかかるなど、地域の特性に応じてコミュニティをめぐる課題が多様化しており、その対策が今後のまちづくりにおいて大きな課題となっています。

内陸部においても、人口減少と少子高齢化により消防団員が不足するなど、地域活動などの維持が困難になっている地域もあります。

一方、震災後に地域住民の生活を支援するNPOなどによるサロン活動や季節行事などの様々な支援活動も進んできました。こうした市内外からの新しい支援の手、いわゆる“関係人口”が、地域を支える新しい力として芽生えはじめています。

② 防災

東日本大震災の教訓を踏まえ、災害発生時における要支援者（高齢者や障がい者など）の安否確認や避難支援を迅速に行うため町内会や自主防災組織、行政区などによる「支援体制づくり」が進められてきました。

そのほかにも、民間事業者などと連携し、市内36か所の施設や復興公営住宅が津波避難ビルとして指定され、また、津波避難タワーでは、飲料水・食料の備蓄、太陽光発電による電力確保など、非常時にも対応できるよう整備が進められています。

③ 原子力発電所

近年の女川原子力発電所については、東日本大震災時に、1号機及び3号機が運転中でしたが、自動的に運転を停止しました。

1号機については、平成30年10月に廃炉方針決定が公表され、令和元年7月に「廃止措置計画認可申請書」が原子力規制委員会に提出され、令和2年3月に認可されました。

2号機については、平成25年12月に「原子炉設置変更許可申請書」が原子力規制委員会に提出され令和2年2月に許可されました。

原子力発電所の安全確保については、「女川原子力発電所周辺の安全確保に関する協定書」に基づき、事業者や国及び県などと連携し、取り組んでいます。

④ 公共交通

鉄道は、JRの仙石線と仙石東北ライン、石巻線、気仙沼線があり、自動車の運転免許などを持たない市民にとって、必要不可欠な交通手段となっています。

JR石巻駅の利用者数は平成24年度以降大きく回復し、平成30年度には、1日あたりの利用者数が3,243人であり、震災前の平成22年度の3,627人と比べると、約90%まで回復しています。

路線バスについては、市内全体で13路線が運行されており、令和元年度の総利用者数は305,896人であり、13路線のうち、令和元年度の利用者が最も多かったのは石巻免許センター線となっています。

そのほか、住民バス・乗合タクシーは運行協議会により運行されており、定時定路線が18路線、デマンド運行が3地区整備されています。牡鹿地区市民バスは本市が運行しており、4路線が整備されています。

⑤ 移住・定住

令和元年には宮城県内他市町村からの転入者が1,844人、転出者が2,316人と、市外への流出が上回る状況となっています。また、県外からの転入が3,659人、転出が4,371人と本市から宮城県外への流出が712人ほど上回っています。

外国人の登録者数をみると、令和2年3月31日時点で1,313人となっており、震災前のピーク時である平成22年の812人から約60%増加しています。このような現状に対応するため、本市では外国人就業者に向けた外国語による実習や相談窓口の設置など、多文化共生に向けたまちづくりにも取り組んでいます。

(3) 生活基盤

① 自然環境

本市は太平洋に面した海洋性の気候であることから、内陸地と比べると寒暖差が少なく、東北地方の中では比較的温暖な地域となっています。

北上川流域の肥よくな平たん地、市の北部から牡鹿半島にかけて連なる北上山系の山々、^{なみねりさき}神割崎から牡鹿半島までのリアス式海岸、^{あじしま}金華山、網地島、田代島のほか多くの島々など、多種多様な自然環境があります。

新北上川の河岸にはヤナギの河畔林やヨシの群生地が広がり、ヨシ原は環境省の「残したい日本の音風景100選」に選ばれているほか、湊のケヤキ・シロダモ林、金華山の植物群落、北上川の河辺植生などの貴重な植物群落が存在しており、特に、名振沖の八景島は、太平洋沿岸北部におけるタブノキなどの暖地性植物群落として国の天然記念物の指定を受けています。

また、本市は風光明媚な自然景観が多く、三陸復興国立公園をはじめ、県立自然公園旭山、硯上山万石浦県立自然公園などが指定され、市民の憩いの場であるとともに多くの観光客が来訪しています。

② 循環型社会・再生可能エネルギー

本市では循環型社会の形成に向けたごみの減量化、再資源化などに取り組んでおり、平成30年度の1日あたりの市民一人当たりのごみの排出量は1,048gとなっております。

また、本市では太陽光発電システムの導入が進んでおり、太陽光発電システムの設備容量をみると、令和元年度時点で17,858kWとなっており、平成24年度の約4.0倍、平成27年度の約1.5倍となっています。総合支所や小中学校、医療センターなどでの導入のほか、新蛇田地区や中心市街地、新渡波地区や北上地区では、スマートコミュニティの対象モデル地区として指定されています。

③ 住宅

本市の空き家率は、平成30年度で約19.0%となっています。この割合は全国の13.6%や宮城県の12.0%という水準よりも高い状況となっており、空き家の増加が顕著になっています。

東日本大震災により多くの市民の住まいが失われたことにより、生活再建に向けて既存の市営住宅の復旧や復興公営住宅の整備を行い、市営住宅は令和2年4月で5,746棟が供用されています。そのうち復興公営住宅が4,447棟となっており、全体の77%を占めています。

④ 道路・橋りょう

本市には、市域の西部から北部へと国道45号が縦貫し交通の動脈となっており、そのほかにも国道108号や国道398号がそれぞれ市域の西部・東部を通り、市内外の骨格道路を形成しています。

このうち、年間を通じて交通量は国道45号では小船越周辺、国道108号では広淵周辺で多くなっており、慢性的な渋滞の解消が課題となっています。

また、三陸縦貫自動車道については、平成10年の石巻河南インターチェンジまでの開通以来、平成15年には河北インターチェンジまで、平成19年には桃生津山インターチェンジまで開通し、区間が延伸されてきました。また、東日本大震災以降は復興道路「三陸沿岸道路」として位置づけられ、被災地復興を目的として4車線化などの整備が進み、これにより石巻管内はもとより、仙台方面から気仙沼方面までの広域の大動脈として、幅広い機能を有しています。

東日本大震災では、地震による崩落や津波による道路の流失などの被害がありましたが、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災害に強い道路交通ネットワークの再構築を進めています。

本市管理の橋りょうは平成31年3月現在で902橋あり、建設後50年を経過した高齢化橋りょうは現在のところ6%ですが、10年後には約83%に達し、20年後には約91%に達する見込みであり、橋りょうの高齢化が急速に進む見込みとなっています。

⑤ 都市基盤

本市の都市公園は、平成30年度末において85か所、面積にして1,308,112㎡設置されています。都市計画区域の人口1人あたりの都市公園面積は11.7㎡と全国の10.6㎡と比べると同水準、宮城県の23.9㎡と比べると低い水準となっています。

また、市街化区域内の人口1人あたり公園面積が3.9㎡と都市公園法施行令に定める基準である5.0㎡と比べると低い水準となっています。

一方で、開設後30年以上経過し施設の劣化が進んでいる公園が増加傾向にあることから、公園施設の長寿命化対策が必要となっています。

さらに、少子高齢化の進行により公園利用者ニーズが変遷していることから、求められる公園機能にも変化が生じています。

下水道処理人口の普及率は、平成30年度末時点において69.2%となっています。この数字は全国や宮城県の約80%と比べてやや低い水準となっています。

また、東日本大震災により被災した地域のうち、住民の居住に適当でないと認められる区域にある住居を安全な内陸部や高台へ集団で移転することを促進する防災集団移転促進事業や、土地の有効利用を図り宅地の区画・形成を整え、道路や公園などの公共施設の整備改善を進める土地区画整理事業などを行っています。

(4) 福祉・医療

① 高齢者福祉

要支援・要介護認定者数は年々増加し続けており、令和元年度末には9,559人と、従前の介護予防事業が「介護予防・日常生活支援総合事業」に再編された平成27年度当初の8,727人より832人増加しています。

このような介護・福祉サービスを必要とする高齢者が増加する中、介護老人福祉施設や介護老人保健施設の高齢者人口当たりの定員数は全国や宮城県の水準よりも高く、受入れ体制は比較的充実しているといえます。また、訪問看護ステーションでは、ターミナルケアの実施や理学療法士の配置による在宅リハビリテーションの提供などの取組も進んでいます。

65歳以上のひとり暮らし世帯数については、震災以前の世帯数よりも大幅に増加しており、さらに復興公営住宅などへの移転によるコミュニティ意識の希薄化も加わり、閉じこもりや生活不活発状態の増加が懸念されています。

② 障害者福祉

本市の身体障害者手帳所持者数は、平成25年度まで増加傾向でしたが、平成26年度以降はほぼ横ばいで推移し、平成30年度末現在で5,966人となっています。

障がい者の日常生活を支援する施設は、令和2年5月で訪問系サービス事業所が24事業所、通所系サービス事業所が39事業所あります。

近年、少子高齢化や核家族化が進んだことや、東日本大震災による影響などで、障がい者を取り巻く環境は大きく変化し、地域全体で支えていくことの重要性が高くなっています。

③ 医療

本市では、東日本大震災により多くの医療機関が被災しましたが、石巻市立病院が平成28年9月に新築移転されたほか、現在は、夜間急患センター、雄勝診療所、寄磯診療所も新築し、診療を開始しています。

本市の医療体制は、石巻市立病院、石巻市立牡鹿病院の2つの病院と雄勝診療所、寄磯診療所、田代診療所、橋浦診療所、雄勝歯科診療所の5つの診療所が民間の病院・診療所などと連携して医療サービスの提供を行っています。また、離島医療として、田代島には田代診療所、網地島には網小医院があり、島民に対する医療の確保が図られています。

休日や夜間の医療体制としては、初期救急外来を中心とした診療活動を行っている夜間急患センターとともに、在宅当番医制及び病院群輪番制が担っており、さらには沿岸北東部で唯一の救命救急センターを擁する石巻赤十字病院において、一次や二次の医療機関では対応できない複数の診療科領域にわたる重篤な救急症例に対し、高度な医療を総合的に提供しております。

④ 子育て

本市の近年の出生数をみると、平成27年までは約1,000人程度で横ばい傾向にありましたが、平成27年から平成28年にかけて大幅な減少がみられます。平成30年には875人となっており、平成22年と比べると、約20%減少しています。合計特殊出生率は年によって変動は見られますが、平成30年時点では1.35人と宮城県平均の1.30人よりは高い水準となっているものの、全国平均の1.42人より低い水準となっています。

また、少子化が進むとともにひとり親世帯が増加するなど、子育てをめぐる環境の変化が進んでいます。

こうした変化に対応するために、子育てに不安を持つ保護者向けの子育てサロンの開設や、親同士のコミュニケーション機会の創出などに取り組んできた結果、第2期石巻市子ども未来プラン策定にあたり平成30年に実施したアンケートによると、教育・保育事業を利用している市民は50%弱から70%弱に増え、利用している教育・保育施設の利用満足度は90%を超えるなど、子育て環境の質は徐々に向上していると考えられます。

⑤ 健康

本市の死亡原因は、がんや心疾患を含む生活習慣病が60%を占め、人口10万対死亡率では全国、宮城県を上回っています。震災以降に低下した本市の国民健康保険特定健康診査（以下特定健診）受診率は向上傾向ではあるものの、平成30年度においては、41.3%と宮城県平均の48.3%より低く、県内市町村の中では、下から4番目となっています。健診結果においてもBMI（肥満度）や男性のメタボ該当率などの有所見の状況が全国や宮城県よりも高く、がん検診や特定健診の受診率向上をはじめとする、生活習慣病の重症化予防が課題となっています。

子どもの肥満は成人の肥満につながるため、生活習慣病の予防には、子どもの頃からの生活習慣が大切ですが、本市の3歳児健診における肥満傾向にある子どもの割合は、全国よりも高い現状にあります。

また、復興住宅入居者を対象とした健康調査では、心理的ストレスを含む何らかの精神的な問題を表す指標であるK6が高い方の割合は、平成27年度は6.6%であったのに対し、平成29年度は7.8%、平成30年度は8.3%と上昇しており、震災以降「心のケア」が重要な課題となっています。

(5) 産業

① 農業

本市は、広大な農地を有する県内でも有数の穀倉地帯であり、比較的温暖な気候条件の中、北上川の豊かな「かんがい用水」を活用した水稻生産を基幹としながら、施設野菜や花きなどの園芸作物に加え、肉用牛生産などの畜産経営を組み合わせたバランスのとれた高度な複合経営農業が展開されています。

震災で大きく被害を受けた水田・園芸施設は復旧・復興事業により順次利用を再開しています。また、農業産出額については、米を中心に平成26年以降回復傾向となっています。

一方で、農家における60歳以上の世帯員数の割合を平成22年と平成27年で比べると、40.5%から47.4%にまで増加しており、農業従事者の高齢化や農家の農業後継者の他産業への流出など、若い年代を中心とした農業離れが加速しており、担い手を確保することが大きな課題となっています。

また、ニホンジカによる農業被害も後を絶たない状況となっています。ニホンジカの生息域が半島沿岸部だけではなく内陸部の住宅街にまで拡大しているため、ここ数年の農作物被害は増加傾向となっています。

② 林業

市域の55%を占める森林は、林産物の生産・国土保全・水源のかん養、自然・生活環境の保全など公益的な機能を多く有し、市民の生活と深く結びついています。石巻地区森林組合管内では、スギ人工林齢級別面積をみると、50～60年生のスギが多く、伐期を迎えています。

平成元年以降、森林組合をはじめとした林業事業体による合板工場への直販の増加に伴い、市内に設置された石巻地区木材センターにおける木材市場の取扱量は減少し、平成24年には県内市場で唯一2,000m³を下回り、平成27年に閉鎖となっています。他方、宮城県内における杉の立木価格は、平成21年で2,288円/m³と低い状況でしたが、平成30年では3,264円/m³にまで回復しています。

③ 水産業

石巻漁港は、東日本大震災により甚大な被害を受けましたが、平成24年度から第3次漁港漁場整備計画（震災復興地区計画）に基づき復旧工事が行われ、順次供用を開始しています。市場についても、平成23年7月には仮設テントでの水揚げを再開し、その後高度衛生管理型施設として復旧整備を行っています。平成26年8月に一部供用を開始し、平成27年9月から全棟での供用が開始されました。令和元年時点では、石巻漁港の取扱量が100,245tと全国で5番目であり、東北を代表する漁港となっています。

石巻魚市場における水揚額をみると長期的には回復傾向となっており、平成27年には震災前の約180億円にまで回復しています。水揚量についても、震災前の約80%程度にまで回復しています。主に、さばやまいわし、ぎんざけなどの水揚量が多く、本市を象徴する海産物となっています。そのほかにも、資源の減少対策として各魚種の生産量調整を行っており、特に、さけやあわびを中心とした水産資源の管理による持続的な漁業にも取り組んでいます。また、令和元年7月から商業捕鯨が再開し、鯨食文化の更なる普及が見込まれます。

水揚高が回復する一方、令和元年漁業センサスによる漁業経営体数は655経営体と、震災前からは減少傾向となっており、漁業従事者の不足が進む可能性があります。また、ホタテのへい死、ホタテ・ほやの貝毒の発生、藻場の減少など海洋環境の変化などの影響が進んでいると考えられます。

④ 工業

本市は、昭和39年に新産業都市の指定を受けてから、石巻工業港が開港するなど、工業都市としても発展してきました。平成29年時点で、事業所数は震災前年の73.7%にとどまっていますが、製造品出荷額などと従業者数は概ね震災前の水準に達しており、製造品出荷額などは県内シェアの7.7%を占めています。製造品出荷額全体のうち、パルプ・紙・紙加工品製造業が24.6%、食料品製造業は23.7%を占めています。

また、本市の伝統工芸としては、雄勝硯や鯨歯工芸などがあります。国の伝統的工芸品にも指定されている雄勝硯は、全国有数の生産量を誇り、口伝によると約600年前、室町時代にその起源を遡ることができます。文書として残っているものでは陸奥仙台藩の藩祖伊達政宗が、献上品として手にした硯をいたく気に入ったという記録が残っており、古来からの技を現在まで継承し、職人がひとつひとつ丹念に掘り上げています。また、雄勝石の薄く割れる性質を活かした、全国でも珍しい共蓋付硯もあります。

鯨歯工芸品は、かつて全国有数の捕鯨基地として栄えた牡鹿地区ならではの伝統工芸品です。今では貴重品となった鯨歯を素材としたアクセサリーなどの工芸品の数々は、繊細な技術によって加工され、上品な色合いと輝きがあります。

⑤ 商業

本市の商圈は、内陸部は美里町や登米市、沿岸部は南三陸町や気仙沼市まで、広域の商圈を有しています。

事業所数は卸売業、小売業ともに減少傾向にあり、平成28年は合計1,247件と平成3年の3分の1以下に減っています。

商業従業者数は平成19年までは卸売業減少傾向、小売業は横ばい傾向にありましたが、東日本大震災後の平成26年時点においては、卸売業・小売業ともに大きく減少していますが、その後、平成28年時点で、小売業の従事者数はやや回復しています。一方、一事業所当たりの年間商品販売額については卸売業で一時期落ち込んだものの、卸売業・小売業ともに平成26年以降は、東日本大震災以前と比べて増加しています。

東日本大震災では、中心市街地も浸水し大きな被害を受けましたが、その後、まちなかの再生に向けて、「駅前エリア（行政・医療・交通）」、「立町・中央エリア（商業・交流）」、「川沿いエリア（商業・観光）」が位置付けられ、特色のある中心商業地形成が進められており、いしのまき元気いちばや石巻市かわまち交流センター（かわべい）などの整備が進められました。

一方、蛇田地区においては、大規模商業施設の立地による広域からの集客力が高い商業地が形成されており、中心市街地との計画的な機能分担などが課題となっています。

⑥ 観光

本市には、豊かな自然が生み出した食材にあられる「食彩」の魅力があり、自然を満喫できる観光地として、漫画家がデザインしたロッジがある「田代島マンガアイランド」や東北有数の透明度を誇る「網地白浜海水浴場」、遠浅で波が穏やかな「白浜海水浴場」、本市を一望したり、ハイキング・散策が楽しめる「旭山」及び「上品山」や「みちのく潮風トレイルコース」、地元住民からも愛される「日和山」などがあります。

また、歴史・文化を体験できる場所として、奥州三霊場の一つである「金華山」をはじめ、慶長使節船の復元船サン・ファン・パウティスタ号が見学できる「慶長使節船ミュージアム（サン・ファン館）」、石ノ森章太郎の漫画の世界を体験できる「石ノ森萬画館」やキャラクターを探しながらまち歩きができる「マンガロード」などがあります。

東日本大震災後には、雄勝地域拠点エリアである「硯上の里おがつ」に雄勝観光物産交流館「おがつ・たなこや」と雄勝硯伝統産業会館が、牡鹿地域拠点エリアである「ホエールタウンおしか」には鯨の博物館「牡鹿ホエールランド」と観光物産交流施設「cottu（こっつ）」がオープンしています。さらに、牡鹿半島と市街地を主な舞台とした「Reborn-Art Festival（リボンアート・フェスティバル）」は全国からの来訪者で賑わう一大イベントとなりました。

これらにより、観光入込客数は平成23年以降回復を続け、令和元年には400万人を超えています。

⑦ 就業環境

石巻地方の有効求人倍率は、年によって変動は見られますが、令和元年度は1.75倍となり宮城労働局平均1.57倍を上回っています。これに伴い、失業率は東日本大震災前と比べて低くなっており、本市の産業全体で見ると、売り手市場となっています。

職業別求人倍率をみると、建設工事や警備、医師薬剤師などの職種は倍率が10倍以上である一方、清掃や情報通信技術、事務的職業などについては、1倍を下回っており、職業によって需要と供給のバランスに大きな開きが生じています。

(6) 教育・文化

① 教育

小学校については、平成17年から令和元年にかけて、統廃合により学校数が10校、学級数が101学級、児童数が3,133人減少しています。中学校については、統廃合により学校数が5校、学級数が37学級、生徒数が1,625人減少しており、今後、長期にわたって児童数・生徒数の減少が見込まれます。

令和元年の全国学力・学習状況調査結果によると、全国平均と比べて国語の正答率が小学6年生で6%、中学3年生で4%低い結果となっています。算数(数学)についても、全国平均よりも正答率が低くなっています。一方で、難しいことへチャレンジしている児童・生徒や、将来の目標や夢を持っている児童・生徒の割合はそれぞれ81.8%、86.0%と全国平均よりも高くなっており、心が豊かでたくましい子どもたちが育っています。

近年の教育現場におけるICT導入の動きに呼応して、学校におけるコンピュータ整備やインターネット環境の充実を進めています。教育用コンピュータ1台あたりの児童生徒数が5.20人と、全国と概ね同水準となっています。中でも、石巻市立桜坂高等学校は、石巻専修大学とともに人間型ロボットの「pepper」で地域の魅力を発信するプロジェクトに取り組むなど、生徒と地域が連携し、地域課題の解決を目指した取組が行われています。

東日本大震災では学校施設も被害を受け、耐震化や移転新築といった学校施設の整備、緊急時を想定した学校の危機管理体制の整備や防災教育に取り組んでいます。

② 生涯学習

本市には、地域住民が集い地域活動を行うための公民館やコミュニティセンター、図書館のほか、地域住民と来訪者の交流促進を図ることを目的とした復興まちづくり情報交流館や石巻市かわまち交流センター(かわべい)などの施設があります。また、様々な市民や団体、教育機関などが連携し、生涯学習機会を提供しています。

そのほか、生涯学習事業の一環として、暮らしや健康、産業や環境など様々な多種多様な出前講座や、地域の人材育成と市民主体の学習機会の提供を図る仕組みとして、市民のための大学「まなび舎」が開催されています。まなび舎講座では、「こども将棋教室」や「日本画の研究」、「0歳児講座」など、市民が指導者、市民が受講者という、住民同士で創り上げる生涯学習プログラムとなっています。

③ 文化芸術

本市には雄勝法印神楽や木造十一面観音立像をはじめとした国指定・登録の文化財が15件、宮城県指定の文化財が13件、市指定の文化財が59件存在しており、文化財めぐりなどのイベントを通して、市民が文化財に対して親しみを持つ取組を行っています。

そのほか、神楽や獅子風流、はねこ踊りなどの地域に根付いた伝統芸能などについては、小中学校の授業のほか、様々な発表の場を通し、継承に努めています。

石巻市立鮎川小学校では、学校と地域の人々が地域の復興とコミュニティづくりのため、地域で廃れていた伝統芸能の再生に取り組んでいます。子どもから高齢者まで一体となり、伝統芸能に取り組むことで郷土愛が育まれています。

④ スポーツ

本市では市民がスポーツに参加する機会が増えるよう総合運動公園、総合体育館、追波川河川運動公園、にっこりサンパークなど多様なスポーツ施設を整備し開放しております。

近年、利便性の向上、情報化社会の進展、労働形態の変化などにより健康志向が高まり、スポーツに対する意識・関心は以前にも増しており、健康で明るく豊かな生活を営むための機運が高まっています。

ライフステージに応じたスポーツに参加できる環境を整備するため、特定非営利活動法人石巻市スポーツ協会をはじめとした関係団体と連携し、市民スポーツフェスタや各種スポーツ教室、総合型スポーツクラブなどを開催し、子どもから高齢者まで多くの市民がスポーツに親しむための取組が行われています。

(7) 行財政

① 財政

本市の予算は、復興期間である令和2年度までは東日本大震災復興交付金などの復興財源により東日本大震災以前の規模（決算統計ベース：570～680億円程度）を大きく上回る水準で推移してきましたが、令和3年度以降は震災前の規模に近づく見通しです。

歳入のうち、市税は震災前の水準を上回るものの、今後段階的に減少していくことが見込まれ、普通交付税については、合併算定替の終了や人口減少により減少していく見通しであり、歳入総額に占める経常分については、厳しい状況が続くことが予測されます。

歳出は、令和2年度までは復旧・復興事業に要する経費の割合が多くを占めていましたが、今後は復興事業により新たに整備した公共施設の維持管理費の増加のほか、人口減少及び少子高齢化社会に対応した社会保障制度改革に伴う扶助費の増加などが見込まれ、歳出の削減が困難な状況が続くことが想定されています。

財政状況を評価する指標をみると、平成30年度時点で財政力指数は0.53と自主財源の割合は低く、経常収支比率は99.9%となっています。これは人件費や扶助費など、義務的に確保しなければならない支出が多く、社会情勢や市民ニーズの変化に対し、柔軟に対応しにくい財政構造であることを示しています。

② 公共施設

公共施設のうち、平成27年度末時点の施設数では防災施設が全体の24.5%と最も多く、延べ床面積では学校教育施設が全体の35.7%を占め最も多くなっています。

平成25年度末時点の市民一人当たりの公共施設延床面積は、県内各市の平均値4.31㎡/人をやや上回る4.44㎡/人となっています。

平成27年度末時点で建築から30年以上経過し、今後10年から20年程度の間更新や大規模修繕などを必要とする建物は345,259㎡と全体の42.2%を占めており、今後、公共施設の適切な規模や配置による整備や維持管理を進める必要があります。

東日本大震災後は、震災前に予定していた施設の老朽化対策などと併せ、被災した公共施設の整備により新しい公共施設が増加しました。被災した石巻文化センターと石巻市民会館の後継施設である石巻市複合文化施設は、博物館のほか災害発生時に多用途に利用展開ができる機能が整備されています。

第4章 まちづくりの重要課題

（１）人口減少・少子高齢化への対策と、交流人口の拡大

全国的に人口減少及び少子高齢化が進み、その状況は本市においても顕著に現れています。この問題は、経済、労働、社会保障など、様々な影響をもたらしますが、本市においては、特に人口規模の小さい半島沿岸部において、地域コミュニティの存続そのものが危ぶまれる状況です。

このことから、地域コミュニティの維持はもちろんですが、本市全体の活性化を図るためにも、人口の維持・増加、そして交流人口の拡大を目指すことが必要です。

（２）誰でも受け入れるコミュニティ力の強化と、地域コミュニティと他分野の連携推進

東日本大震災に伴う復興公営住宅などへの移転、新たに造成された土地への移転など、本市の地域コミュニティを取り巻く環境は震災前と比べて大きく変化しました。

地域コミュニティは平常時の市民生活の基盤となるのはもちろんのこと、災害時には住民同士の共助の基礎となるなど、大変重要なものです。

ワークショップでは、本市の「お互いを思いやる気持ち」が魅力的であるということや、震災復興により形成された住宅団地でのコミュニティだけではなく、既存の住宅街でも隣人同士のコミュニケーションを育むことが重要であるという意見がありました。

一方で、市民意識調査結果ではコミュニティに関する項目は、そのほかの分野の項目と比べると、今後の重要度が低い結果となり、市民の間でもコミュニティに対する温度差が感じられます。

今後は、「お互いを思いやる気持ち」などの魅力を残しつつ、防災・減災、医療・福祉など、他分野と連携することで、安らぎを感じられるコミュニティを形成していくことが求められます。

（３）迅速な復旧のための防災・減災体制の強化

地球温暖化をはじめとした気候変動の影響や近い将来に発生予想される大規模地震など、全国的に様々な災害の発生リスクが高くなっています。

本市では東日本大震災からの教訓や令和元年東日本台風（令和元年度台風19号）などの影響もあり、市民の災害への意識はとて高くなっていますが、日頃より災害に備えた環境を整えていくことが大切です。

そのためにも、災害時に食料やエネルギー（ライフライン）を確保するためのインフラ整備や迅速に普段の生活へと復旧できる体制づくり、普段からのコミュニティ形成による共助の体制づくりなど、普段からの備えが必要です。

(4) 公共交通ネットワークの充実

東日本大震災による、復旧・復興事業の進捗により、本市の公共交通を取り巻く環境は、震災前と比べて大きく変化しました。市民意識調査の結果からも、公共交通ネットワークに対する市民の重要度は高いものとなっています。

また、本市は利便性の観点から、自家用車を利用した移動が多く、自動車保有率の高いまちですが、近年では高齢者の運転免許返納などにより、公共交通ネットワークの重要性は以前にも増して高まっています。

市民が安心して各地域に住み続けられるためにも、市民のニーズに応じた地域に最適な公共交通ネットワークの充実を図る必要があります。

(5) 生活の中における環境に対する関心・意識の向上

温暖化や資源の枯渇など、地球規模での環境変化が進み、将来に大きな影響を与えかねない事態となっています。環境問題は私たちの生活そのものに直接関係しますが、その影響が見えにくく、様々な要因が複雑に絡んでいることが特徴です。

本市は、海、川、山などの豊かな自然を有しており、環境問題、ごみ問題へも積極的に取り組んでいますが、人口減少率と比べて、二酸化炭素排出量、ごみ排出量ともにあまり減少しておらず、ほぼ横ばいの状態となっています。また、市民意識調査によると市民の生活環境に対する関心があまり高くないという結果も出ています。

環境問題への意識醸成は、景観の保全にも寄与するものであることから、綺麗な水や空気、海や川、森などの自然環境の重要性を認識し、ごみ問題も含め、環境保全に対する意識の醸成が必要です。

(6) 医療・介護・福祉機能の維持のための人材確保・地域包括ケアの強化

少子高齢化などが進み、医療・介護・福祉サービスに対する需要が高まっているとともに、本市では東日本大震災の影響により、コミュニティの弱体化やそれに伴うひきこもりの増加、復興公営住宅に入居する高齢者の健康状態の悪化などが顕著に見受けられます。

市民が安定した質の高い福祉サービスを受けられるよう、福祉人材の養成・確保のために各種支援制度を推進するとともに、行政及び関係機関が連携し、医療・介護及び地域コミュニティが連携した包括ケアシステムを推進する必要があります。

(7) 就業に対する多様なニーズに対応できる“働く場”の創出

経済のグローバル化、少子高齢化、地域間競争の激化など、地域経済を取り巻く環境は大変厳しいものとなっています。

本市は、東北地方の中では比較的温暖な地域であることや、仙台圏から約1時間程度の距離にあることなど利点もあり、製造品出荷額などや小売業年間販売額の水準が高く、観光入込客数が震災前の水準に回復していることなど、就業環境は十分に整っていると考えられます。

しかし、有効求人倍率は高い一方、市民意識調査の結果、「企業誘致や新たな産業創出」、「多様な働き手の就業支援や就業環境の整備」の満足度は低く、求職求人のミスマッチがあることから、求職求人のギャップ解消を図る必要があります。

(8) 心豊かで、健全な子どもの育成と、石巻市の伝統・文化を継承する人材の育成

近年、教育分野においては、子どもたちの学力及び学習意識の低下、利己的な個人主義の風潮、運動の機会の減少や体力の低下など、様々な課題が指摘されています。また、本市においては、東日本大震災による学校の被災など、児童生徒の学習環境にも大きな影響を与えました。

本市の小中学校児童生徒については、全国学力・学習環境調査によると全国平均よりも正答率が低い科目があり、基礎・基本の確実な定着を図る取組を実施していくとともに、児童生徒の学習意欲の向上と学習習慣の定着を育んでいく取組が必要です。

また、生涯学習分野では人口減少や高齢化により、伝統・文化を継承する人材不足が進行しています。基礎調査の結果、子供たちの地域の関わりについても全国平均よりも低い傾向が見受けられることから、地域活動や学校の授業などで、それらを学ぶ機会を創出しながら、郷土の歴史や文化に対する興味・関心を高め、本市の伝統・文化を継承する人材の育成を図るとともに、子どもたちの心と体を育てる取組が求められます。

(9) 財政の健全化による市民ニーズへの対応強化と、公共施設の適正な維持・管理

近年の地方分権の進展により、地方自治体の自己決定権などが拡大しています。また、地方を取り巻く財政状況は厳しさを増しており、地方自治体においては、適正な財政運営を行うとともに、行政運営に対する住民の理解と協力を得ることが必要不可欠となっています。

こうした状況は本市においても例外ではなく、財政力指数が示すとおり、財源的な余裕は少なく、人件費や扶助費など、縮減することが容易でない経費の割合が高いことから、東日本大震災後の多様な市民ニーズに対応しにくい状況となっています。

また、公共施設について市民一人当たりの延べ床面積は大きくなっており、建築年度が古い施設が多いため、将来的には施設を管理するための負担が大きくなることが予想されるとともに、東日本大震災により新たに整備した公共施設などの維持管理費も重くのしかかってくるものと予想されます。

これらのことから、今後より一層、健全な財政運営を図るとともに、市民ニーズを踏まえた、行政運営を行っていくことが求められます。

(1 0) 新型コロナウイルス感染症を想定した新しい生活様式

第3編 基本構想

第1章 石巻市の将来

(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。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も大きく変化しています。

そんな中、地球温暖化などの環境問題や、日本国内や石巻市における人口減少・少子高齢化の進展、まちづくりにかかわる人材の不足、地域コミュニティの希薄化など、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 多彩に煌めき 共に歩むまち

～将来像への想い～

まちの主演は市民「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方が住んでいます。

本市は、震災の影響もあり、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来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、本市には昔から継承されてきた、海・山・川などの豊かな自然、漁業・農業・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・芸能もあります。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) 人口フレーム

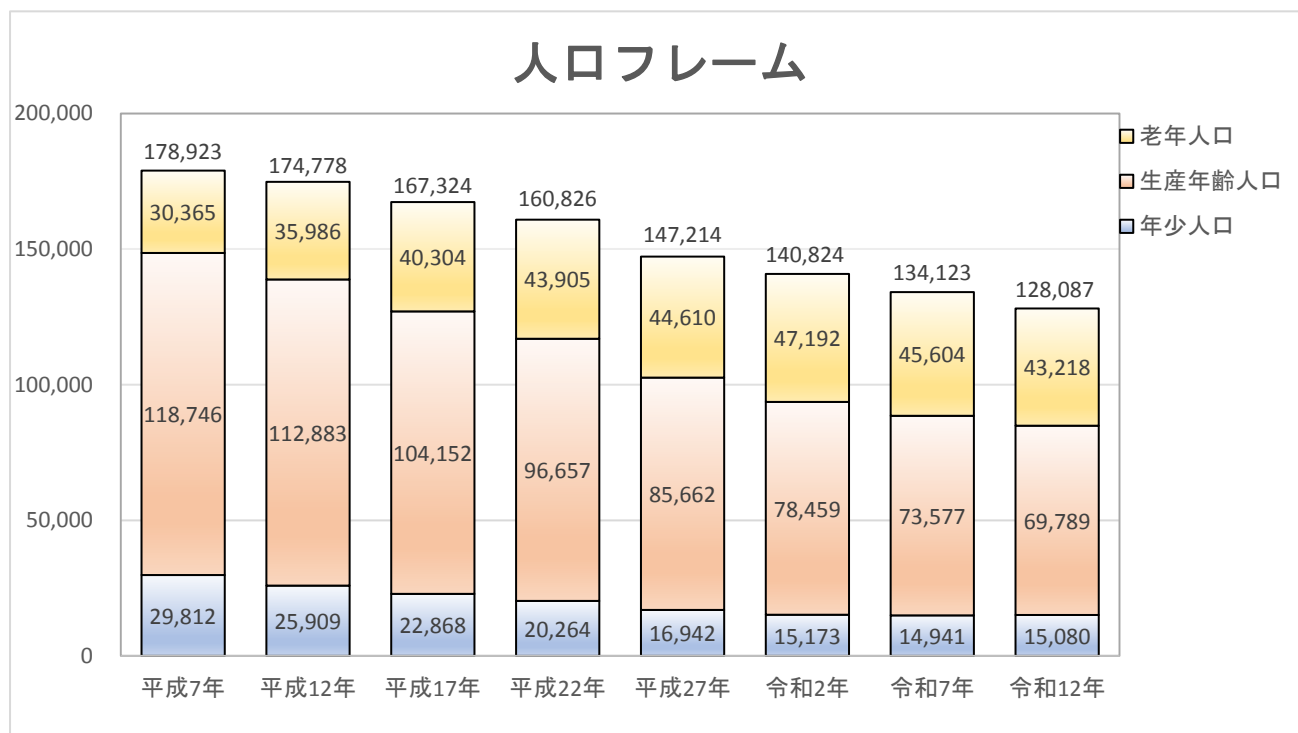
本市のまちづくりの指針として、目標とする人口を設定します。

様々な施策を実施することにより、自然動態に影響する女性の出生率や、社会動態に影響する転入者を増やしていくことで、目標年次における人口目標値として設定するものです。

目標年次の令和12年の人口を128,087人とします。

図表 将来人口フレーム

単位：人

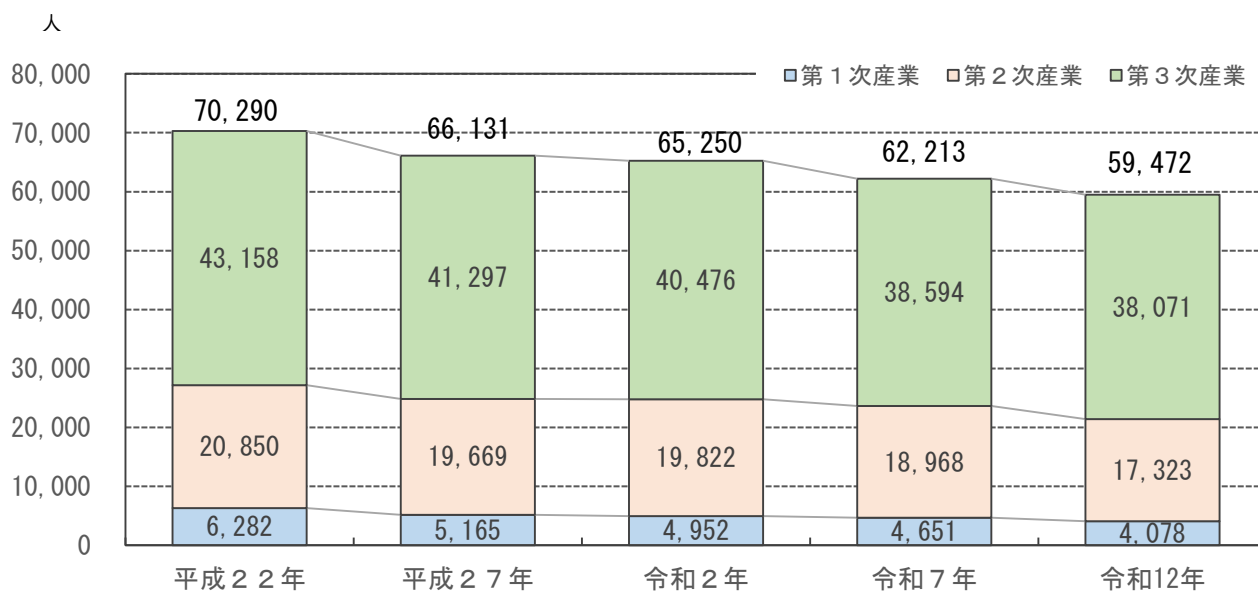


上記は暫定値（精査中）

(3) 就業人口フレーム

将来の就業人口については、令和12年の将来人口と産業別就業人口の推移から算出しました。

令和12年の産業別就業人口としては、第1次産業4,078人、第2次産業17,323人、第3次産業38,071人とします。

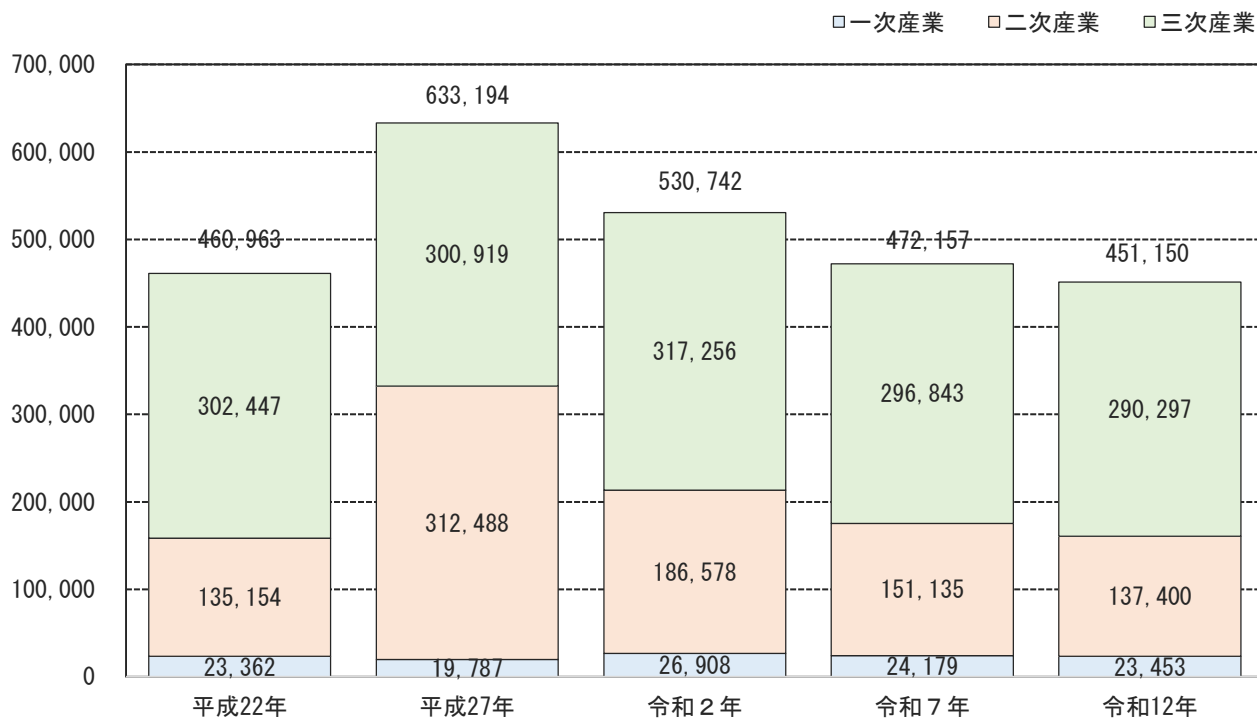


上記は暫定値（精査中）

(4) 経済フレーム

本市の産業経済における指針として、目標とする純生産額を設定します。目標年次の令和12年の目標純生産額を4,511億円とします。

百万円



(資料：平成28年度宮城県市町村民経済計算(宮城県統計課))

上記は暫定値(精査中)

(5) 土地利用の現状と課題

① 資源

本市には新旧の北上川が流れており、旧北上川の河口を中心として市街地が形成されています。本市の中央部と西部には平坦な田園地帯が広がり、東部は丘陵・山地となっており、太平洋に面したリアス式海岸が形成されています。

また、三陸復興国立公園をはじめ、県立自然公園旭山、硯上山万石浦県立自然公園などの風光明媚な自然景観を多く有しており、市内外から多くの観光客が来訪し交流が盛んに行われています。

今後は、これら石巻ならではの特性や資源を活かしながら、持続的な都市経営につながるような土地利用に取り組むことが重要です。

② 市街地

旧北上川の河口周辺に広がる市街地は、長い時間をかけて商業、医療、福祉、行政、交通などの多様な機能の集積が進み、広域石巻圏の拠点市街地として栄えてきました。

近年、少子高齢化や人口減少の進展が続く中、空き家の増加や管理が十分に行き届かない低未利用地の拡大などの問題が顕在化しています。

また、中心市街地から離れた石巻河南インターチェンジ周辺などに商業機能の集積が進み、買物客などの人の流れも大きく変化しており、中心商業地の吸引力が相対的に低下し、まちなかのにぎわいが感じられなくなっています。

③ 住宅地

住宅地については、一部で生活道路の幅員が狭隘な区間があることにより歩行者の安全な通行が脅かされる場合や、公園などのオープンスペースがないことから地域住民の憩いの場が不足するところが見受けられます。また、相次ぐ自然災害に対して、建築物の耐震化や不燃化、避難道路の確保などの備えが不十分なところも見受けられます。

今後も、効率的で安全な生活環境、生産環境を確保しながら、広域石巻圏の拠点としての中心性を維持するために、市街地における防災機能の強化に努めるとともに、ニーズにあった都市機能の更新や充実を進め、都市機能がコンパクトにまとまった集約型の都市づくりを進めていくことが求められます。

④ 産業

臨海部の国際拠点港湾「仙台塩釜港」(石巻港区)の背後地には製紙工場のほか、飼料工場や木材関連企業が多数立地しており、これに伴い石巻港は木材チップ、米穀類、石炭、動植物性製造飼肥料、原木、石灰石などの物流拠点となっており、港湾機能の拡充のほか効率的な物流基盤の整備が課題となっています。

石巻漁港は、東日本大震災により甚大な被害を受け、市場施設は平成26年8月に一部供用開始し平成27年9月から全棟供用開始しており、その背後地は、水産加工業・業務地が形成され、本市の基幹産業としての集積・活性化が課題となっています。

⑤ 自然環境

市街地周辺には、広大な田園の緑や豊かな山林が広がっていますが、一部で農地や山林の都市的土地利用への転換が行われています。そのため、農林業生産環境への影響はもちろんのこと、自然が本来保有している多面的な機能が喪失され、様々な環境問題や災害の発生への危惧が生じています。

石巻ならではの身近で豊かな自然の多面的な機能による恵みを、市民が将来にわたって享受できるようにするためにも、農地や山林などの自然環境の保全が重要です。

また、山間部などの急傾斜地においては、台風や集中豪雨などによる土砂災害の危険性があることから、崩壊防止施設の整備とともに、周辺地域における土地利用規制の強化が必要となっています。

⑥ 地域

合併により生まれた本市は、合併前の旧町の中心集落に総合支所が配置され、地域住民の生活を支援する拠点として機能していますが、少子高齢化や人口減少が進む中で、地域の担い手が不足し、生活を支える様々な店舗や事業所が減少しています。

これら言わば地域の生活支援機能が衰退することで、暮らしやすささと雇用も失われ、人口減少に拍車をかける負の連鎖が続いています。

⑦ 観光

三陸復興国立公園に代表される自然地域では、地域経済の活性化に向けて観光・交流機能の拡充に取り組んできましたが、震災からの復興が進む中で来訪客数も徐々に増えてきていることから、風光明媚な景観や生態系などの自然環境が損なわれることのないよう、これら自然資源を大切に守り育てることが重要となっています。

(6) 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つづけるよう、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盛んに行われにぎわうような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

本市の特性である海とのつながりのもと発展してきた港湾機能や水産業が、これまで以上に都市の経済をけん引する役割を果たせるよう、居住地区やその他のエリアへの影響を踏まえながら必要な基盤を整えるとともに、集積効果を発揮できるような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、狭隘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、農山漁村景観の維持、自然の多面的な機能による環境維持、災害からの安全性向上につながるよう、市街地周辺に広がる豊かな田園や山地の緑や川などの水辺の自然について、無秩序な開発を防止しその保全を図ります。

【方針5】 持続的な地域生活圏の形成

総合支所が配置される合併前の旧町の中心集落などにおいて、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、生活基盤と産業基盤の整備、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周辺などの自然環境は、未来の子孫に残すべき貴重な資源であることから、観光地としての魅力を維持しながらその特性や周辺生態系などの保全につながるよう、土地利用の誘導を図ります。

第2章 基本目標

(1) まちづくりの基本目標

私たちは、将来像の達成に向けて、基本目標を以下に定めます。

基本目標	取組の展開
基本目標1 住民同士の絆・支え合いで 安全安心に暮らせるまち	<ul style="list-style-type: none"> ① 地域コミュニティ活動活性化の充実 ② 移住・定住の促進 ③ 地域防災力などの向上 ④ 男女共同参画社会の推進 ⑤ 公共交通ネットワークの整備の推進 ⑥ 震災伝承の推進
基本目標2 都市と自然が調和し 快適とやすらぎが生まれるまち	<ul style="list-style-type: none"> ① 自然環境の保全と活用・生活環境の充実 ② ごみの減量化と資源循環の推進 ③ 安全安心な住環境と都市機能の整備の推進
基本目標3 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	<ul style="list-style-type: none"> ① 妊娠・出産・子育て環境の充実 ② 高齢者福祉の充実 ③ 障害福祉の充実 ④ 心と体の健康づくりの推進 ⑤ 地域で支えあう共生型社会
基本目標4 多彩な人材が活躍し 誇りと活気にあふれるまち	<ul style="list-style-type: none"> ① 賑わいと活気にあふれる商工業の振興 ② 持続可能な水産業の振興 ③ 魅力的な農林畜産業の振興 ④ 地域資源を活かした観光事業の振興 ⑤ 企業誘致の推進と新たな産業の創出 ⑥ 人材の確保と育成
基本目標5 豊かな心を育み いのちを未来につなぐまち	<ul style="list-style-type: none"> ① 教育環境の整備の推進 ② 学校教育の充実 ③ 防災教育などの推進・心のケアの充実 ④ 地域と協働で行う教育活動の推進 ⑤ 生涯学習の推進 ⑥ スポーツ活動の推進
基本目標6 市民の声が共鳴し 市民と行政が共に創るまち	<ul style="list-style-type: none"> ① 市民に寄り添い信頼される行政運営の推進 ② 持続可能な行財政運営の推進

基本目標 1 住民同士の絆・支え合いで 安全安心に暮らせるまち

住民の日常的なコミュニケーションを強化し、それぞれが信頼できる結びつきを形成しながら、住民同士の支え合いを軸とした防災機能強化や、持続可能な公共交通の構築など、安全安心に暮らせるまちを目指します。

取組の展開

●地域コミュニティ活動活性化の充実

共生型社会において、役割と生きがいを持つ社会を醸成し、共に支え合っていくための仕組みづくりが求められることから、不可欠な要素である地域づくりを推進するため、近隣住民同士のコミュニケーションや交流する機会の創出に努めるとともに、各種補助事業や振興事業、友好都市との交流事業を推進し、地域コミュニティ活動の活性化を推進します。

●移住・定住の促進

加速化する首都圏への人口流出に対応するため、本市ならではの魅力を発信するとともに、移住・定住希望者に対して、きめ細やかなフォローアップを行うなど、移住・定住を推進します。

●地域防災力などの向上

台風・大雨、地震などの自然災害及び交通事故による被害者を少しでも減らすため、市民ひとりひとりの命や生活を守るための意識の向上、市民と行政が連携した安全を確保するための体制づくりを推進することにより地域防災力などの向上に努めます。

●男女共同参画社会の推進

男女がお互いに尊重し合い、性別に関係なく、平等な立場により参画できる社会づくりを目指すため、意識醸成、環境整備を推進します。

●公共交通ネットワークの整備の推進

進行する高齢化社会に伴い、高齢者による自動車運転免許証自主返納者などの交通弱者対策や、広大な面積を有するとともに半島沿岸部や離島を有する本市特有の交通事情に対応するため、地域間連携や交流を支える公共交通ネットワークの整備を推進します。

●震災伝承の推進

東日本大震災の最大の被災地である本市だからこそ伝えられる様々な経験や、自然災害からかけがえない命を守るための教訓を市内外へ発信する取組を推進します。



基本目標 2 都市と自然が調和し快適とやすらぎが生まれるまち

道路や上下水道などの生活基盤を充実させるとともに、台風や津波などの災害による被害を最小限に抑える都市の形成や、地球環境と本市の環境のつながりを意識した森林や海・河川などの自然環境の保全により、都市機能と自然環境が調和した、快適とやすらぎが生まれるまちを目指します。

取組の展開

●自然環境の保全と活用・生活環境の充実

都市と自然が共生する持続的な都市形成に向けて、循環型社会の構築と美しい自然・都市景観の創出に努めます。また、美化活動や環境教育などによる都市景観や自然環境保全の普及・啓発などに取り組むとともに、将来起こりうる大規模災害に対応するため、災害時に有効なエネルギーの供給手段となる太陽光発電や雨水利用タンクなどの普及を推進します。

●ごみの減量化と資源循環の推進

持続可能な循環型社会の実現に向けて、各種助成などによるごみの減量化や再資源化などのリサイクルを推進します。

●安全安心な住環境と都市機能の整備の推進

東日本大震災による住環境、インフラなどの変化に対応し、コンパクトなまちの形成、コストを意識した計画的なインフラの整備、将来予想される大規模災害への対応など、市民が安全で安心して生活ができる快適な住環境と都市機能の整備を推進します。



基本目標3 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

医療・介護の連携や人材確保・育成、健康増進を推進するとともに、子ども、高齢者、障がい者など誰もが生きがいと役割を持ち、支え合いながら地域に生きる地域共生社会を形成し、地域包括ケアを推進することで、全ての人々が自分らしく健康に暮らせるまちを目指します。

取組の展開

●妊娠・出産・子育て環境の充実

少子化、女性の社会進出が進む中、各種検診及び助成事業などを実施するとともに、保育士の確保及び支援事業を実施することにより、妊娠から子育てまでの総合的な環境の充実に努めます。

●高齢者福祉の充実

高齢化が進む中、高齢者生きがいづくり事業及び介護予防支援事業などにより、健康寿命の延伸を推進します。また、各種生活支援事業を推進することにより、高齢者福祉の充実に努めます。

●障害福祉の充実

障がい者施策の動向や福祉ニーズの変化などを踏まえ、障がい者の自立と社会参加への支援及び相談・地域生活支援体制の構築を図ることにより、障がいの有無にかかわらず、地域で共に安心して暮らせる共生のまちづくりの実現を推進します。

●心と体の健康づくりの推進

市民の健康増進と健康寿命の延伸を図るため、市民と協働し、健康づくりを推進します。また、市民の健康を守るため、地域医療体制の充実に努めます。

●地域で支えあう共生型社会

地域住民や関係機関との連携や福祉制度を包括的に実施することにより、地域で支えあう共生社会の形成を推進します。また、生活に関する各種相談事業などを充実させることにより、市民が安心して住み続けられる仕組みの構築に努めます。



基本目標4 多彩な人材が活躍し誇りと活気にあふれるまち

農林水産業や製造業・観光など、多様な産業構造と漁港や港湾などの産業基盤が整った本市の特性を生かした産業の振興をはじめ、多様なニーズに対応できる就業環境の整備、地域企業の後継者育成の支援により、多彩な人材が活躍できる、誇りと活気にあふれるまちを目指します。

取組の展開

●賑わいと活気にあふれる商工業の振興

各種支援事業による経営支援、関係機関との連携などによる就業環境の充実、豊富な資源を活かした地域ブランドの育成、テーマ性を持たせた商業の集積や活性化イベントなどによる中心市街地活性化などにより、賑わいと活気にあふれる商工業の振興を推進します。

●持続可能な水産業の振興

操業環境の充実、担い手の確保及び環境・生態系の保全を推進するとともに、販路及び消費の拡大、安全で良質な水産物の安定的供給への取組、ブランド化の推進を行い、新しい流通ルートの開拓などを推進します。また、漁港などのハード面、流通機能などのソフト面、両方の基盤整備を推進します。

●魅力的な農林畜産業の振興

【農業】農業環境の再生及び農業基盤の整備を推進するほか、各種支援事業により持続可能な農業生産体制の整備を推進します。また、有害鳥獣駆除を推進することにより農作物の被害対策を推進します。

【林業】造林事業、森林保全事業などにより森林再生に努めるほか、各種支援事業により、人材育成を推進します。

【畜産業】石巻産畜産物のブランド化を推進するほか、安全で高品質な畜産物の安定供給体制の構築を推進します。

農林畜産業については、担い手が不足していることから、人材育成、就業支援情報の収集及び提供を推進するなどして担い手の確保を推進します。

●地域資源を活用した観光事業の振興

本市の「自然環境」、「漫画」、「食」、「港湾」、「水辺空間」、「伝統産業」などの多彩な地域資源を活かした観光客誘致を推進するほか、関係機関と連携した観光振興体制を構築することにより、観光事業の振興に努めます。

●企業誘致の推進と新たな産業の創出

企業訪問、各種支援制度の活用などにより新規及び既存企業の立地、誘致を推進するほか、関係機関との連携、各種セミナー開催などにより新規創業の促進に努めます。また、産学官の連携強化を行い地域資源を活かした産業の活性化に努め、新たな産業の創出に努めます。

●人材の確保と育成

全国的に人手不足が深刻化する中、関係機関と連携し、企業説明会、出張相談会を行うことにより人材確保を図るとともに、雇用のミスマッチの改善に努めます。また、各種セミナーなどを開催することにより創業の機運醸成、就業者確保など、人材育成を推進します。



基本目標5 豊かな心を育みいのちを未来につなぐまち

学力向上や豊かな心を育てるための教育環境を整えるとともに、生涯学習の充実や社会活動参画への促進と、伝統・文化を継承する人材育成を推進し、豊かな心を育み、いのちを未来につなぐまちを目指します。

取組の展開

●教育環境の整備の推進

学校図書の本数の整備、教材備品などの整備を推進し、教育環境を充実させるとともに、情報教育の環境整備など、教育環境の質的向上に努めます。また、学校施設の老朽化対策など施設整備を推進し、児童生徒が安全安心な環境で学べる環境の整備を推進します。

●学校教育の充実

多様な教育ニーズに対応するため、特別支援教育支援員及び学校図書館担当職員などの配置により学習環境の充実を図るほか、ALTなどによる外国語教育を推進します。また、奨学金制度などにより有能な人材育成を支援するほか、助成事業などにより就学に係る支援を推進します。

●防災教育などの推進・心のケアの充実

震災により心に深い傷を受けた児童生徒に対し、きめ細やかな心のケアを実施するとともに、防災教育の充実にも努めます。また、非核平和教育の充実により人材育成にも努めます。

●地域と協働で行う教育活動の推進

地域で行われる教育活動などを支援することにより、地域全体で子どもを育てる仕組みづくりを推進するほか、少年指導者の育成、スクールガードの講習会を行うことにより、児童生徒が学校外でも、安全安心に暮らせる環境づくりを推進します。また、地元大学との連携を強化することにより、地域課題の解決及び地域での教育文化の振興に努めます。

●生涯学習の推進

市民ひとりひとりが生きがいのある豊かな生活を送れるように文化芸術事業を推進します。また、市民が読書に慣れ親しむために、各種読書の奨励、環境の整備に努めます。

●スポーツ活動の推進

スポーツへの多様な関わりを通して、地域社会の絆を一層深め、心豊かで元気な生活の実現を目指すため、スポーツ活動及びスポーツ環境の整備を推進します。



基本目標 6 市民の声が共鳴し市民と行政が共に創るまち

市民が積極的にまちづくりに参画できるように、市民の声を行政運営に反映させる仕組みを構築し、行財政改革や情報発信を推進することで、市民の声が共鳴し、市民と行政が共に創るまちを目指します。

取組の展開

●市民に寄り添い信頼される行政運営の推進

市政に求められる市民ニーズが多様化していることから、それらニーズの把握に努めるとともに、情報発信及び情報公開を推進します。また、市民サービスの向上を図り、市民と行政が共に力を合わせて、まちづくりに取り組む仕組みづくりを推進します。

●持続可能な行財政運営の推進

人口減少、地方交付税の縮減などにより、今後より一層財政環境が厳しさを増すことが予想されることから、人材、財源などの有効活用を推進します。また、公有財産の有効な利活用及び公共施設の維持管理費の節減を推進します。さらに自主財源の安定的確保と健全な財政運営を図り、持続可能な自治体運営を推進します。

