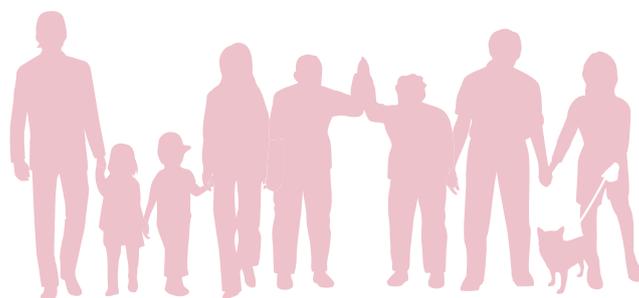


## 第2編

# 石巻市の 概況と課題

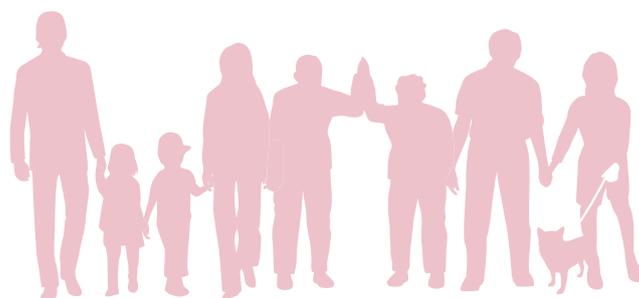
# Ishinomaki Comprehensive Plan

- 第1章 ・ 石巻市の沿革
- 第2章 ・ 時代の潮流
- 第3章 ・ 石巻市のいま
- 第4章 ・ まちづくりの主要課題



# 第1章

## 石巻市の沿革



# 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554.55km<sup>2</sup>の人口141,616人（令和2年6月末時点）を有する風光明媚な県下第2の都市です。

市内には、中央部を南北に縦断する東北最大の流路延長249kmを持つ北上川が流れています。この母なる大河「北上川」がもたらす肥よくな大地と、眼前に広がる大海の恵みを受け、本市は発展してきました。

市内各所には、国指定史跡「沼津貝塚<sup>ぬまづかいづか</sup>」をはじめとする縄文時代の遺跡が多数残され、豊かな自然の恵みを受け、人々が生活を送っていたことが分かっています。

日本が律令制による政治が行われるようになると、石巻地方はいち早く律令政府の拠点として組み込まれ、天平宝字2年（758年）には蝦夷<sup>えみし</sup>に対する軍事拠点として桃生城が築かれました。

時代を経て、文治5年（1189年）源頼朝の奥州征伐により藤原氏が滅亡すると、鎌倉時代から約400年間にわたって奥州総奉行葛西氏の拠点として栄えました。

江戸時代になると、川村孫兵衛重吉による北上川の大改修工事が行われました。水害防止やかんがい用水の確保が行われ、流域の新田開発が飛躍的に進むとともに、河口を利用した北上川水運や海上交通の拠点としての整備も進み、江戸廻米の基地として仙台藩経済の中心となりました。

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ました。

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39年（1964年）には新産業都市の指定を受け、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。

昭和46年（1971年）には牡鹿コバルトラインが開通し、金華山や牡鹿半島などの観光の振興が図ら



れました。さらには、昭和49年（1974年）に新漁港（石巻漁港）が整備されるとともに、昭和54年（1979年）には、石巻工業港と石巻漁港を結ぶ日和大橋が開通したことにより、港湾機能の向上が図られました。

その一方で、北上川流域は度重なる洪水に悩まされていたため、明治44年（1911年）から抜本的な改修が行われました。しかし、昭和になってからも台風による大きな被害を受けたことから、昭和25年（1950年）国土総合開発法により北上川流域が特別地域に指定され、流域全体を視野に入れた対策に着手し、昭和54年（1979年）治水安全度の向上が図られました。

また、平成元年（1989年）には石巻専修大学が開学し、教育環境の整備がされたほか、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、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開通し、その後、開通区間の延伸が図られました。こうしたことにより、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。

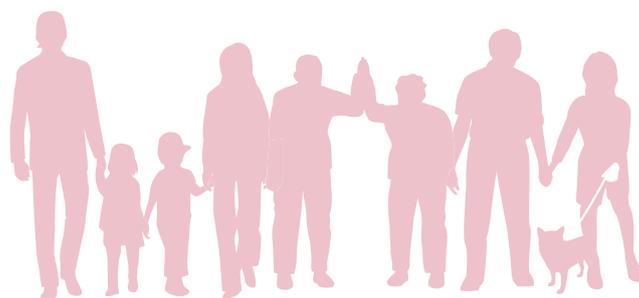
平成23年3月11日に発生した東日本大震災により、本市は、死者3,186人、行方不明者416人（令和2年6月現在）、建物被害56,708棟（全壊20,044棟、半壊13,049棟、一部損壊23,615棟）（令和2年6月末時点）の甚大な被害を受けました。特に津波による被害は大きく、半島沿岸部などの地域では内陸部への人口移動により、急激な人口減少が加速し、防災集団移転団地・復興公営住宅などの住まいの再建、防潮堤・高盛土道路などの防災施設の整備により本市の状況は大きく変化しました。

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



## 第2章 時代の潮流

### 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20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、団塊の世代（昭和22年～24年生まれ）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、合計特殊出生率<sup>\*</sup>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高齢化の進展により、消費の縮小や労働力の減少、地域活力の低下、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。

こうしたことから、地方自治体においては、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を図ることなどにより、若い世代が安心して子育てができる環境を整備する必要があるほか、単身高齢者の生活支援や介護サービスなどの支援体制の強化をはじめ、高齢者の持つ知識などを活かし、高齢者を地域の貴重な人材として活用する取組などが必要となっています。

### 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<sup>\*</sup>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。

一方、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<sup>\*</sup>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年度まで増加しています。家

計の金融資産残高<sup>\*</sup>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、緩やかに増加しています。

しかし、令和2年には新型コロナウイルス感染症<sup>\*</sup>が世界的に大流行したことにより、世界経済は大きな影響を受けました。日本国内でも急速に感染が拡大したことで緊急事態宣言<sup>\*</sup>が発令される事態となり、国内の経済も急速に悪化しました。感染拡大の防止策を講じながら、段階的に社会経済活動のレベルを引き上げていく中で、徐々に持ち直しの動きがみられますが、国内外の感染症の動向や金融資本市場<sup>\*</sup>への影響などを注視していくことが必要となっています。

### 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るとともに、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到来するものと考えられることから、情報のデータ化やAIの活用による業務の効率化など市民ニーズにきめ細やかに対応でき、質の高いサービスを提供できる仕組みづくりが必要となっています。

### 4 地球温暖化対策と低炭素化に向けた取組

地球温暖化などの気候変動は、産業活動などに伴って排出される人為的な温室効果ガスが主な要因とされ、生態系や生活環境への影響が懸念されています。

また、地球温暖化対策の必要性は国際的な合意となっており、国連気候変動枠組条約締約国会議

(COP)\*においては、条約に批准する各国の取り組むべき方向性の議論が進められています。

地球温暖化などの問題を解決するには、地球規模で全ての人々が低炭素化に向けた取組を強力に実践することが必要となっています。



## 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が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。

宮城県は北米プレートの下に太平洋プレートがめぐりこんでいる場所であり、これまで繰り返し地震が発生してきました。東日本大震災発生前には、被害が想定される大規模地震の発生する確率は極めて高いと指摘されてきましたが、東北地方太平洋沖地震によって多くの震源域が運動してプレートが大き

く動いたため、現時点での発生確率は「不明」とされています。宮城県沖では、繰り返し発生する地震以外の地震について、マグニチュード7.0～7.3の地震が発生する確率は30年以内に約60%とされています。

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、全国各地で被害が発生しています。

気候変動などに伴う自然災害のリスクを理解するとともに、経験した教訓を伝承し、防災教育などを通じて、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となっています。

## 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、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が改めて認識させられ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<sup>\*\*</sup>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やかに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ることから、これらに対応した取組が必要となっています。

## 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日本を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。

社会情勢の変化に伴い、各地域で多文化共生の取組が推進され、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必要となっています。

## 8 持続的な地方自治を目指すための広域連携の推進

少子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<sup>\*</sup>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<sup>\*</sup>をはじめとする、地方公

共同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必要となっています。

## 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

地方自治体の財政構造の弾力化を表す経常収支比率<sup>\*</sup>は全国的にも年々上昇傾向にあり、財政構造の硬直化が進んでいます。この大きな要因は、介護や障害福祉、子育て施策の推進などの社会保障経費<sup>\*</sup>の増加のほか老朽化した公共施設の維持管理・更新費用によるものです。

さらに、全国の自治体では、公共施設等総合管理計画の策定とともに、道路・橋りょう・公園といったインフラ施設の長寿命化や公共施設いわゆるハコモノ施設の長寿命化や統廃合を計画的に進めていくことが求められています。

こうしたなか、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<sup>\*</sup>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ものと予測されています。

このように、今後については、財政構造の硬直化がより一層深刻さを増すと見込まれることから、行財政改革の更なる推進が必要となっています。

## 10 新型コロナウイルス感染症による社会情勢への影響

新型コロナウイルス感染症は、日本国内はもとより世界中に多大な影響を及ぼし多くの方々が罹患され、尊い命が奪われる事態となりました。

国内外の経済にも大きな影響をもたらしており、自粛生活、休業要請などに伴う個人消費の低迷や観光客の減少、大規模イベントの中止による企業収益の減少など長期的な景気の低迷が懸念されています。

また、社会生活においては、「新しい生活様式」<sup>\*</sup>や「WEB会議」、「テレワーク」<sup>\*</sup>など多様な働き方の導入など、感染防止のための変革が急速に進んで

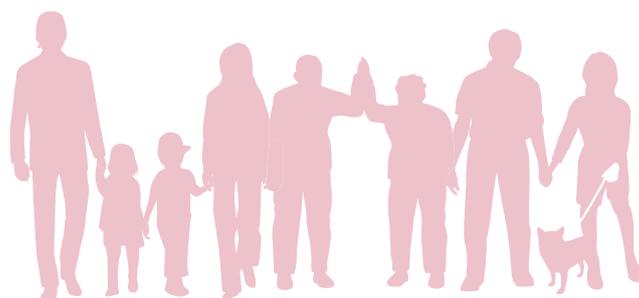
おり、私たちのライフスタイルに与える影響は多大なものになっています。

様々な感染防止対策を講じているものの感染が収束しない中、有効性・安全性が確認されたワクチンが令和3年2月に薬事承認され、医療従事者への先行接種、高齢者への優先接種も開始されました。その後、希望する全ての対象者への接種が行われており、感染の収束が期待されていることから、今後も状況に応じた迅速かつ柔軟な対応が必要となっています。



# 第3章

## 石巻市のいま



# 第3章 石巻市のいま

## 1 人口の変化

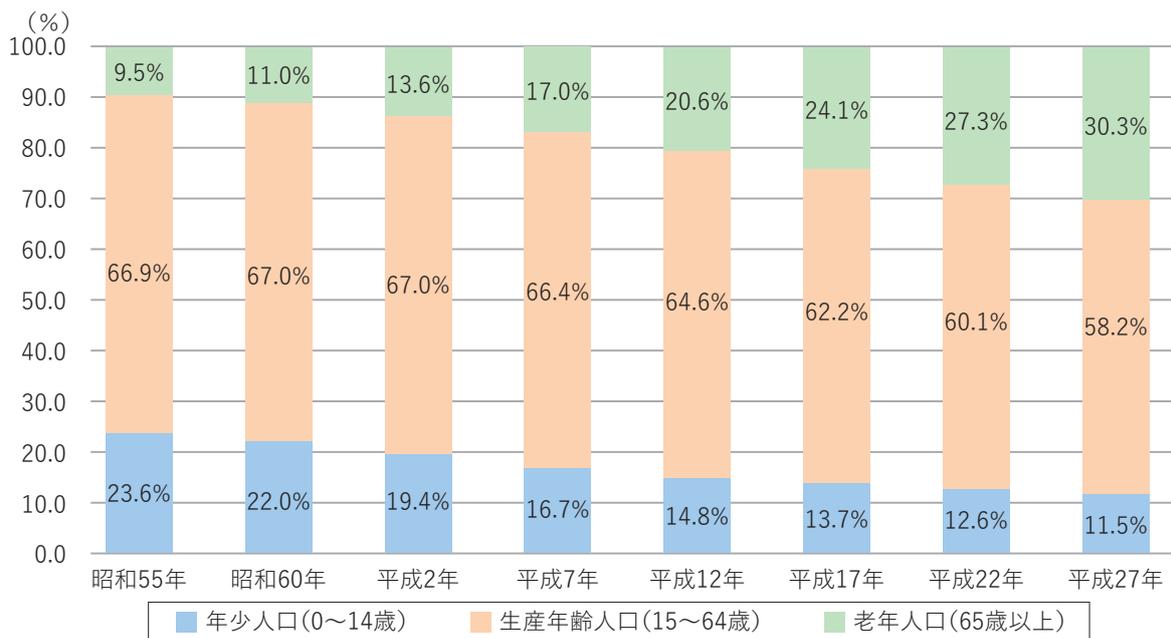
平成17年の合併以降、本市の人口は減少し続けています。また、東日本大震災の影響を受け大幅に減少し、平成27年には15万人を下回りました。昭和60年以降、進学や就職に伴う若者の流出が続い

たことや、平成23年の東日本大震災による他自治体への転出が大きな原因となっています。

また、日本国内全体でも少子化が加速しており、今後もこの傾向は続く予測されます。



※平成16年以前の人口は旧1市6町の合計数。



※構成比は年齢不詳を除く人口に対する構成比であり、端数処理の関係上、合計が100%にならない場合があります。

(出典：国勢調査)

## 2 地域社会

### (1) 地域コミュニティ

本市は、東日本大震災により多くの市民の住宅が被災し、避難所や仮設住宅での生活を余儀なくされ、これらの住環境の変化は地域コミュニティにも多大な影響を及ぼしました。

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、コミュニティの再編が図られていく中、被災者は、度重なる住まいの移転に伴い、新しいコミュニティへの参加が必要な状況となっています。

こうした中、大規模な住宅団地が整備された地区などにおいては、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時間を要しています。

また、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り、地域活動などの維持が困難に

なっているなど、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の大きな課題となっています。

このように、コミュニティは大きく変化していますが、それぞれが住む地域で安心して生活するためには、市民ひとりひとりが地域住民としての自覚を持ち、周りの住民と共に支え合い、助け合うという意識を持つことが重要となっています。

一方、震災後に地域住民の生活を支援するNPO<sup>\*</sup>などによるサロン活動<sup>\*</sup>や季節行事などの様々な支援活動が進みました。こうした市内外からの「関係人口」<sup>\*</sup>が、地域を支える新しい力として芽生えはじめていることから、これらを活かし、地域コミュニティを維持していくことが重要となっています。

### (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（高齢者や障害者など）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箇所の施設や復興公営住宅を津波避難ビル<sup>\*</sup>として指定し、市内4箇所に整備した津波避難タワー<sup>\*</sup>

を含め、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しました。

近年では、東日本大震災のような地震、津波による災害だけではなく、集中豪雨や、台風による大規模災害も多発しています。こうしたことから、避難場所や避難経路の確認、食料・飲料の備蓄など、各種災害に対する備えを万全にすることが必要となっています。

### (3) 原子力発電所

東日本大震災時、女川原子力発電所の1号機及び3号機は運転中でしたが、自動停止しました。

1号機については、平成30年10月に廃炉方針決定が公表、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月に認可を受けたことから、令和2年7月より廃炉作業に着手しています。

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

東日本大震災により本市の公共交通は大きな被害を受け、一時期運行不能となりましたが、その後、順次運行を再開しています。

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、市内外への通勤通学者などに利用され、必要不可欠な交通手段となっています。

特に東日本大震災後に整備された仙石東北ラインは、石巻・仙台間を最速1時間弱で結ぶなど、仙台圏への所要時間が大幅に短縮されました。

路線バスについては、市内全体で13路線が運行されているほか、住民バス<sup>\*</sup>・乗合タクシー<sup>\*</sup>など

も整備されており、広大な市域を有する本市の住民にとって必要不可欠な移動手段となっています。

離島である網地島<sup>あじしま</sup>及び田代島への離島航路については、現在、民間事業者により運行されています。平成30年度には、老朽化が著しい旅客船に替わり新造船が整備されたことにより、運行時間の短縮も図られています。

今後は、各地区の公共交通に対するニーズを的確に分析し、誰もが利用しやすく、地域住民にとって利便性の高い公共交通を維持していくことが必要となっています。

## (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、県外からの転入者が3,659人、転出者が4,371人と本市から宮城県外への流出が712人上回っています。

今後、より一層、少子高齢化が進み、特に半島沿岸部などの地域では、地域そのものの存続が難しくなってくると考えられます。

本市は、移住希望者に対して総合窓口を設置し、移住に関する相談会のほか、空き家や仕事、生活などに関する情報提供、移住先となる地域との交流事業などを実施しています。また、起業や就業に向けた知識習得や体験学習の機会を設けることにより、安心して定住しやすい環境づくりに取り組んでいます。

## (6) 多文化共生

本市の外国人住民数は、令和2年6月末時点で1,321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63%増加するとともに、出身国数は37カ国に上り、多様な文化が共存しています。

このように、近年、国際化が加速していることから、外国人と日本人が共に交流を深め、相互理解を促進する事業を推進するとともに、外国人相談窓口

を設置するなど、多文化共生に向けたまちづくりに取り組んでいます。

今後も、日本人、外国人がお互いにそれぞれの文化、風習を尊重し、理解することにより、国籍や人種を問わず誰もが住みやすいまちづくりを進め、地域で共に暮らす多文化共生社会を構築していくことが必要となっています。

## 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坦地、市の北部から牡鹿半島にかけて連なる北上高地の山々、<sup>かみわりざき</sup>神割崎から牡鹿半島までのリアス式海岸、金華山、<sup>あじしま</sup>網地島、田代島など、自然環境に恵まれています。

北上川の河岸には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」<sup>\*</sup>に選ばれているほか、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。

そのほか、多くの貴重な生物も生息しており、<sup>おきな</sup>翁倉山がイヌワシの繁殖地として国の天然記念物に、大指沖の双子島がウミネコなどの繁殖地として県の天然記念物に指定されています。

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、<sup>けんじょうざん</sup>県立自然公園旭山、<sup>けんじょうざん</sup>硯上山万石浦県立自然公園などがあり、市民の憩いの場であるとともに多くの観光客が訪れることから、豊かな自然を未来につなげる取組が必要となっています。

### (2) 循環型社会<sup>\*</sup>

本市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、令和元年度の市民一人1日当たりのごみ排出量は1,054gとなっています。

大量生産・大量消費・大量廃棄という現代の社会経済システムは、天然資源の枯渇やエネルギーの大

量消費などの多くの問題を引き起こしています。

このことから、市民・事業者・行政が一体となって3R<sup>\*</sup>（リデュース、リユース、リサイクル）を推進し、限りある資源が有効に循環する社会構造へと変換させていくことが必要となっています。

### (3) 再生可能エネルギー<sup>\*</sup>

本市は太陽光発電システムの普及により、市の補助を受けて設置された太陽光発電システムの設備容量は、令和元年度末で17,858kWにも上り、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<sup>\*</sup>の対象モ

デル地区として指定されています。また、民間事業者による再生可能エネルギーの商用施設設置も進められてきたところです。

太陽光発電は災害などの非常時に活用が期待されており、環境保全と併せて災害時の電力確保の観点からも更に普及を促進していくことが必要となっています。

## (4) 空き家

近年、適切な管理が行われていない空き家などが年々増加し、地域住民の生活環境に影響を及ぼしています。

本市の空き家率は、平成30年度で約19.0%となっており、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く、空き家の増加が顕著になっ

ています。

市民の生命、身体及び財産を保護するとともに、良好な生活環境の保全を図るため、所有者などの責任において適切に管理をすることが必要となっています。

## (5) 公営住宅

東日本大震災により多くの市民の住宅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戸が供用されています。そのうち復興公営住宅が4,446戸となっており、全体の77%を占めています。

本市の市営住宅のうち、令和元年度時点で耐用年限を経過した住宅は全体の約40%を超えているこ

とや、市営住宅及び復興公営住宅の入居者の多くが65歳以上の高齢者となっていることや人口減少などにより、今後、管理戸数が必要戸数を大きく上回ることが予想されています。

こうしたことから、入居者の住環境改善を目的とした復興公営住宅への移転推進と、耐用年限の経過した市営住宅の用途廃止に取り組み、適正な管理戸数の確保を図ることが必要となっています。

## (6) 道路・橋りょう

本市は、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号では広瀬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。

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たほか、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、平成29年には桃生津山インターチェンジまで4車線化され、現在、桃生津山インターチェンジまでの4車線化工事が進んでいます。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。

本市管理の橋りょうは平成31年3月時点で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%となっていますが、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。

## (7) 都市基盤

本市の都市公園<sup>※</sup>は、令和元年度末において85か所、面積にして1,308,112㎡整備されています。都市計画区域<sup>※</sup>の人口1人当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<sup>※</sup>内の人口1人当たり公園面積が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

ズが変化していることから、求められる公園機能にも変化が生じています。

下水道処理人口普及率<sup>※</sup>は、平成30年度末時点において69.2%となっており、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居住者について、安全な内陸部や高台への集団移転を促進する防災集団移転促進事業<sup>※</sup>や、宅地の利用増進を図るため、土地の区画・形質を整え、道路や公園などの公共施設の整備改善を行う土地区画整理事業<sup>※</sup>を行っています。



## 4 福祉・医療

### (1) 高齢者福祉

本市の高齢化率<sup>\*</sup>は、平成22年3月末に26.8%でしたが、平成28年3月末には30%を超え、令和2年3月末では33.0%と年々増加しています。

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地域コミュニティの希薄化も加わり、閉じこもりなどの社会的孤立から生じる様々な課題の増加が懸念されています。

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。

このように介護・福祉サービスを必要とする高齢者が増加する中、本市はサービス基盤の整備とともに、健康づくり、介護予防及び認知症への理解の促進を図る取組を進めています。

### (2) 障害福祉

本市の障害者の手帳所持者数は、令和元年度末現在で、身体障害者手帳5,922人、療育手帳1,155人、精神障害者保健福祉手帳1,024人となっています。

令和2年5月で障害者の日常生活を支援する事業所は、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、障害児の通所系サービス事業所が29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、障害者を取り巻く環境は大きく変化しています。障害の有無にかかわらず、誰もがかけがえのない個人として尊重されるとともに、全ての市民が相互に人格と個性を尊重し合い、障害の有無によって分け隔てられることなく、地域全体で共生していく取組を進めています。

### (3) 医療

本市は、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月に新築移転したほか、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、

島民に対する医療を確保しています。

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共に、在宅当番医制<sup>\*</sup>及び病院群輪番制<sup>\*</sup>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います。

## (4) 子育て

本市の近年の出生数は、平成27年までは約1,000人程度で推移していましたが、平成30年には875人となり、大幅な減少となっています。合計特殊出生率は、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り、少子化の進行や地域のつながりの希薄化など、子育てをめぐる環境の変化が進んでいます。

こうした環境の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相談体制の充実や、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います。

さらに、平成30年に実施した第2期石巻市子ども未来プラン策定のためのアンケートでは、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、子育て環境は徐々に充実しているものと考えられます。

## (5) 健康

本市の死亡原因は、平成30年度は、がんや心疾患を含む生活習慣病が5割を超えています。

震災以降に低下した本市の国民健康保険特定健康診査<sup>\*</sup>（特定健診）受診率は上昇傾向ではあるものの、平成30年度は、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<sup>\*</sup>（肥満度）や男性のメタボ<sup>\*</sup>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。

平成30年度の本市の3歳児健診における肥満傾向にある子どもの割合は、6.2%となっております。子どもの肥満は成人の肥満につながるため、子どもの頃からの生活習慣が大切です。

また、復興公営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<sup>\*</sup>が高い方の割合は、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おり、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。

近年では、環境に配慮した持続可能な農業やトレーサビリティシステム<sup>\*</sup>などによる生産過程可視

化の取組など、消費者が求める安全で高品質な農畜産物の安定供給体制の構築が進められています。

一方で、農家における60歳以上の世帯員数の割合は平成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いることから、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<sup>\*</sup>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者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

2,000㎡を下回り、平成27年に閉鎖となっています。一方、宮城県内における杉の立木価格は、平成21年で2,288円/㎡と低い状況でしたが、平成30年では3,264円/㎡にまで回復しています。

また、令和元年度から森林環境譲与税<sup>\*</sup>を財源とした森林経営管理制度<sup>\*</sup>が開始され、民有林<sup>\*</sup>の適正管理による、土砂災害防止などの国土保全機能や良質な水を育む水源かん養機能<sup>\*</sup>などの公益的機能<sup>\*</sup>の回復に向けた取組が始まっています。



### (3) 水産業

本市の各漁港は、東日本大震災により甚大な被害を受けましたが、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、供用が開始されています。石巻魚市場については、平成23年7月には仮設テントでの水揚げを経て、その後、高度衛生管理型施設<sup>\*</sup>として復旧整備を進め、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。牡鹿魚市場についても、平成24年2月から仮設テントでの水揚げを経て、復旧整備が完了し、平成28年4月には供用が開始されました。

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、令和元年時点の水揚量は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。水揚量についても、震災前の約80%にまで回復しており、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、平成30年漁業センサスによる漁業就業者数は1,903人と、震災前である平成20年漁業センサス時の漁業就業者数3,363人から43%減少しており、担い手の確保が課題となっています。また、ホタテのへい死<sup>\*</sup>、ホタテ・ほやの貝毒<sup>\*</sup>の発生、藻場の減少など海洋環境の変化による影響が進んでいると考えられます。

水産加工業については原材料不足による安定的原漁確保や石巻ブランドの確立、消費拡大のため海外を含めた販路の開拓が求められています。

### (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。港湾背後地に製紙・木材・飼肥料などの製造業や鉄鋼業、運輸業が、漁港背後地には水産食料品製造業などが集積しているほか、内陸部には独自の技術などを有する製造業が立地しています。

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<sup>\*</sup>等は概ね震災前の水準に近づいており、県内シェアの7.7%を

占めています。また、製造品出荷額等の全体のうち、パルプ・紙・紙加工品製造業が24.6%、食料品製造業が23.7%を占めています。

復興事業により産業用地整備が進んだことから、適宜、立地に当たってのインセンティブ<sup>\*</sup>を見直し、市内企業の集積のみならず企業誘致による雇用の場の確保と地域産業の活性化に取り組んでいます。

現在、各事業所では少子高齢化や人手不足、働き方改革<sup>\*</sup>への対応などにより労働生産性の向上といった課題を抱えています。

## (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。

従業者数は平成19年までは卸売業で減少傾向、小売業は横ばい傾向にありましたが、東日本大震災以降はともに大きく減少し、平成28年時点でやや回復しています。一方で1事業所当たりの年間商品販売額については、卸売業・小売業ともに平成3年よりも多くなっています。

東日本大震災では、中心市街地も浸水するなど、大きな被害を受けましたが、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）」の3つのエリアを核として、歩いて暮らせるコンパクトな都市構造<sup>\*</sup>を目指しており、駅前エリアでは「防災センター」、「ささえあいセンター（ほっとお〜る）」、立町・中央エリアでは市街地再開発事業などによる中高層住宅と商業施設、川沿いエリアでは「いしのまき元気いちば」、「石巻市かわまち交流センター（かわべい）」などの整備を進めてきました。

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。

また、東日本大震災により市内事業者数や従業者数の減少が著しかったことを踏まえ、開業率の向上による本市の活性化及び雇用の確保を目指し、民間事業者と連携した創業支援に取り組んでいます。

## (6) 観光

本市には、豊かな自然が生み出した三陸金華山沖を漁場とする水産物をはじめ、北上川の恵みによりもたらされた、米や野菜などの農産物などの食材にあふれる「食彩」の魅力があり、自然を満喫できる観光地としては、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」<sup>\*</sup>、市民からも愛される「日和山」などがあります。

また、「マンガのまち」として石ノ森章太郎の漫画の世界を体験できる「石ノ森萬画館」やキャラクターのモニュメントを探しながらまち歩きができる「マンガロード」、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」などがあります。

歴史・文化を体験できる場所としては、奥州三霊場の一つである「金華山」をはじめ、慶長使節船<sup>\*</sup>

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）」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<sup>けんじょう</sup>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「おしかホエールランド」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イベント「Reborn - Art Festival（リボーンアート・フェスティバル）」や「かわまち石巻」のイベント「川開き祭り」、サイクルイベント「ツール・ド・東北」、伝統芸能イベント「はねこ踊り」などにより、観光客入込数は平成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) 伝統工芸

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、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。

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。

いずれも地域活性化につながる貴重な資源ですが、職人の高齢化などにより、後継者不足が深刻な問題となっています。このことから、後継者育成などに努め、地域活性化につなげていくことが必要となっています。

## (8) 就業環境

石巻地方の有効求人倍率<sup>\*</sup>は、年によって変動は見られますが、令和元年度は1.72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、雇用情勢は改善傾向にあります。

職業別求人倍率をみると、建設工事や警備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、職種によって求人と求職のバランスに大きな開きが生じていることから、今後は、求人求職のミスマッチを改善する取組が必要となっています。



## 6 教育・文化

### (1) 教育

本市は、少子化や東日本大震災の被災による統廃合により、小学校については、平成17年度から令和元年度にかけて、学校数が10校、学級数が101学級、児童数が3,133人減少しており、また、中学校については、学校数が5校、学級数が37学級、生徒数が1,625人減少しています。今後も、長期にわたって児童数・生徒数の減少が見込まれており、学校統合に向けた取組を行っています。

被災した学校については、新築移転を行ったほか、災害に強い学校施設の整備、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。

令和元年度の全国学力・学習状況調査結果によると、小学6年生と中学2年生において、国語・数学ともに平均正答率が全国平均よりも低い結果となっています。一方で、意識調査結果では、将来の夢や目標を持っている児童生徒の割合は、6年続けて全国平均を上回っています。さらに、人の役に立ちた

いと思っている児童生徒も全国平均を上回っており、「志を高める取組」の成果が表れています。

また、近年の情報教育の急速な変化に呼応して、小学校における「プログラミング教育」<sup>\*</sup>をはじめとする新たな教育の推進を図るため、小・中・高等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。特に、本市全児童生徒に1人1台の端末整備、各学校の通信環境の整備、家庭でのインターネット接続を可能にする通信環境の整備を進め、個別最適化された学習の実現と様々な状況下における児童生徒の「学びの保障」のための環境整備に取り組んでいます。

さらに、核家族化や生活環境の多様化に伴い、地域と子どもたちのつながりが薄れている中、地域で子どもを育むという視点の下、学校と地域の連携・協働を推進するため、学校運営協議会を設置するコミュニティ・スクール<sup>\*</sup>の導入など、開かれた学校づくりに取り組んでいます。

### (2) 生涯学習

本市は、生活環境やライフスタイルの変化に伴い、市民ひとりひとりの学習要求が多様化、高度化している中、生きがいのある豊かな生活を送るため、「いつでも・どこでも・だれでも」主体的に学ぶことができ、それぞれの学習活動を通して主体的に地域活動や行政へ参画し、学習の成果や経験を地域づくりの実現に生かしていくことができる「地域に学び、地域に生かす」学習社会を目指しています。

また、市民や各種団体などの生涯学習施策に参画する機会の充実を図るとともに、市民ひとりひとり、地域の団体、学校、企業、NPO、行政などが枠組みを超えて目的の共有化と相互理解を行い、それぞれの役割を果たせる仕組みづくりとして、石巻市民大学「まなび舎」<sup>や</sup>の開設や「いしのまき人材・地域創生会議」<sup>ひと</sup>の運営に取り組んでいます。

### (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各種事業や小・中学校での学習のほか、様々な発表の場を通して、市民が親しみを持ち伝統文化の継承を図る取組に努めています。

また、東日本大震災で被災した石巻文化センターと石巻市民会館の後継施設として文化芸術活動の拠点となる石巻市複合文化施設（まきあーとテラス）が整備されています。

### (4) スポーツ

本市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ています。

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市民の健康志向が向上したことにより、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、関係団体と連携し、マラソン大会や市民スポーツフェスタ、各種スポーツ教室などを開催し、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) 行政

本市の職員数については、合併後、スケールメリット<sup>\*</sup>を活かした効率的な行政運営のため、職員数の適正化に努めてまいりましたが、東日本大震災による復旧・復興事業に係るマンパワー不足が大きな問題となりました。

復旧・復興事業を迅速に進めるため、他自治体からの職員派遣による人的支援のほか、退職者の完全補充、任期付職員の採用、定年退職者の再任用など、マンパワーの拡充に取り組んできましたが、今後は、引き続き、地域特性や市民ニーズなどを的確に分析の上、業務量を精査し、適正な職員の配置による行政サービスの確保に努めていく必要があります。

また、市民のまちづくりに対する関心を高めるために、市民意識調査やまちづくり懇談会<sup>\*</sup>を実施し、市民の意見や要望を市政に反映させるとともに、市の課題や施策などを説明しているほか、市報やホームページなどにより市政に関する情報を市民に分かりやすくお知らせしています。さらに、市民との信頼関係を深め、市民の参加による公正で開かれた市政運営のため、情報公開制度を推進しています。

行政運営に当たっては、市民の理解と協力を得ることが重要であることから、今後もより一層、市民に寄り添った行政運営を展開していくことが必要となっています。

### (2) 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（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、今後徐々に減少していくことが見込まれます。普通交付税については、合併算定替<sup>\*</sup>の終了や人口減少により減少していく見通しであり、今後も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による社会保障関係費などの増加が見込まれ、歳出の削減が困難な状況が続くものと考えられます。

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<sup>\*</sup>は0.53と自主財源の割合は低く、

経常収支比率も99.9%となっています。これは必要経費の支出が多く、社会情勢や市民ニーズの変化に対し、柔軟な対応が難しい財政構造であることを示しています。

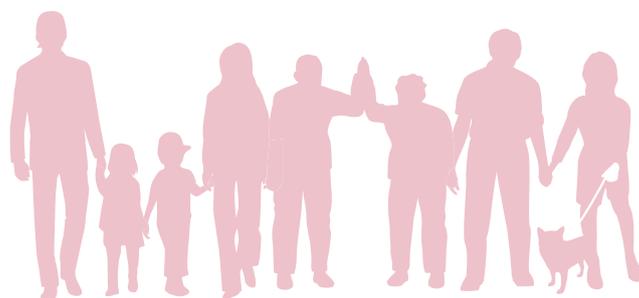
公共施設については、平成27年度末時点の施設数では防災施設が全体の24.5%と最も多く、延べ床面積では学校教育施設が全体の35.7%を占め最も多くなっています。

平成25年度末時点の市民一人当たりの公共施設延べ床面積は、県内各市の平均値4.31㎡をやや上回る4.44㎡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、今後は、公共施設の集約化、複合化を推進し、最適な配置による整備や維持管理を進めていくことが必要となっています。

# 第4章

## まちづくりの主要課題



## 第4章 まちづくりの主要課題

### 1 人口減少・少子高齢化への対策と、関係人口の拡大

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表れています。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、本市は、東日本大震災により内陸部に多くの住宅地を整備したことから、半島沿岸部から内陸部への人口移動が加速しました。このことにより人口規模の小さくなった半島沿岸部では、地域コ

ミュニティの存続そのものが危ぶまれる地域もあります。

こうしたことから、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、人口の減少抑制、そして関係人口の増加を目指すことが必要となっています。

### 2 地域コミュニティの育成と他分野との連携推進

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。

本市は、震災の影響によりコミュニティを形成する住民構成が大きく変動し、既存の地域活動などを行うことが難しい地域もあります。一方で、新たな住民同士の交流や地域の見守り活動など、多くの活動も生まれています。新しいコミュニティ内での顔

の見える関係性の構築とともに、進行する少子高齢化に対応するため、引き続き地域活動の活性化を目指していく必要があります。

今後は、「お互いを思いやる気持ち」などの大切さを意識しつつ、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ています。

### 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が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。

本市は、震災後防災センターや避難所を整備しており、平時から避難行動を確認しておく必要性を市民へ周知するためにも、施設の維持・活用、施設やハザードマップ<sup>\*</sup>の情報発信を定期的に行っていくことが重要です。また、新型コロナウイルス感染症の拡大を踏まえ、このような感染症などにも対応した避難所運営にも対応できる体制づくりが求められます。

また、東日本大震災による地盤沈下に加えて、近年増加する短時間豪雨や台風などにより、自然排水が困難になっている地域もあります。そのほか、市内の一部地域においては、住家付近の山林などの土砂災害も発生していることから、気候変動に伴う豪雨や台風などへの対策が求められます。

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、防災・減災に対する備えが必要となっています。

## 4 公共交通ネットワークの充実

本市は、面積554.55km<sup>2</sup>の広大な市域を有し、離島もあります。特に東日本大震災後は半島沿岸部から内陸部への人口移動が加速しています。

公共交通については、市内中心部では、路線バスの再編、半島沿岸部では、乗り継ぎの調整や利用者不足など市内でも地域ごとに課題が異なっており、それぞれの解決方法を検討し、取り組むことが必要となっています。

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、自動車保有率が高くなっていますが、今後は、自家用車を持たない人はもちろんのこと、高齢者の運転免許証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くものと考えられます。

市民が安心して住み続けるためにも、市民ニーズを把握し、持続可能な公共交通ネットワークの構築を図ることが必要となっています。

## 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、山、川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。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、海や山、川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となっています。

## 6 医療・介護・福祉機能の維持のための人材確保・地域包括ケアの推進

本市は、東日本大震災の影響により、特に半島沿岸部の少子高齢化が加速しており、復興公営住宅で暮らす単身高齢者などが増加しています。

さらに今後は、市内全域でも少子高齢化などが進み本格的な人口減少を迎え、地域コミュニティの希薄化や地域社会における担い手不足が顕著になることが想定されます。

誰もが住み慣れた地域で自分らしくいきいきと、

健康で自立した暮らしを維持するためには積極的な社会参加の機会が必要であり、また、ひとりひとりが安心して生活できる体制づくりが求められます。そのためには、一体的に行政と関係機関が連携して医療・介護・福祉サービスを行い、地域住民と共に地域包括ケアシステム<sup>※</sup>を推進することが必要となっています。

## 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

本市は、東北地方の中では比較的温暖な地域であり、仙台圏から約1時間程度の距離にあること、製造品出荷額等や小売業年間販売額の水準が高く、観光客入込数が震災前の水準まで回復しているなど、就業環境は整っているものと考えられます。

特に水産業をはじめとする第一次産業は、これまで本市の発展を支えてきた基幹産業ですが、就業者の高齢化、担い手不足の傾向は顕著であり、その就

業人口の減少は今後の本市経済の活力低下につながるものが危惧されています。

また、有効求人倍率は高い一方、市民意識調査の結果では、「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、求人求職のミスマッチが生じているものと考えられることから、その解消に向けた取組が必要となっています。

## 8 地域資源の確保・保全と更なる活用

本市は、世界有数の漁場、広大な農地、市域の55%を占める森林など豊富な資源を有していますが、近年は原魚の確保、ニホンジカによる農業被害、木材市場の取扱量の減少など、地域資源の確保と保全が大きな課題となっています。

また、豊かな自然、多彩な食材、伝統産業などの豊富な地域資源の更なる活用を図り、観光客誘致や地域産業の活性化に結び付ける取組が求められています。

## 9 児童生徒の確かな学力、豊かな心、健やかな体の育成と、石巻市の伝統文化を継承する人材の育成

本市は、児童生徒の学力向上を課題として各種施策を推進してきましたが、令和元年度の全国学力・学習状況調査の学力調査結果では、平均正答率が全国平均よりも低い教科があり、今後さらに基礎・基本の確実な定着を図るとともに、児童生徒の学習意欲の向上や学習習慣の定着を図る取組が必要です。

また、意識調査結果では、人が困っているときに進んで助けているという児童生徒が8割を超える一方で、自分には良いところがあると感じている児童生徒の割合は全国平均を下回り、自尊感情を醸成することが課題となっています。

体力・運動能力については、東日本大震災後の体力の低下が危惧されてきましたが、徐々に向上してきています。しかし、令和元年度の体力・運動能力調査結果によると、本市の児童生徒の平均値は全国

平均よりもまだ下回っており、児童生徒の基礎体力の向上・健康教育の充実をさらに図ることが必要となっています。

また、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るほか、基礎調査の結果、子ども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、子どもたちが地域に根ざした伝統・文化を理解し、自分が感じ得たものを大切に、次の世代へ引き継いでいくことができる人材を育成することが重要です。

そのため、地域における文化活動や学校における郷土の歴史学習のほか、各団体による伝統文化活動などの取組を活発化させるとともに、子どもたちがふるさとの魅力を再発見し、郷土への関心を高める取組の強化が必要となっています。

## 10

## 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<sup>\*</sup>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いますが、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。

こうしたことから、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ています。

## 11

## 新型コロナウイルス感染症を想定した新しい生活様式

新型コロナウイルス感染症について、感染防止対策のため身体的距離の確保、マスクの着用、手洗いや、「3密（密集、密接、密閉）」を避けるなどの「新しい生活様式」を実践することが求められています。

こうした、ライフスタイルに合わせた取組を私たちひとりひとりが実践することにより、感染拡大を防止することが可能であることから、積極的に取り組んでいくことが必要となっています。