

石 巻 市 立 地 適 正 化 計 画 （ 案 ）

令和 6 年 3 月

建設部 都市計画課

石巻市立地適正化計画 目 次

第1章 はじめに	1
1. 「立地適正化計画」とは	1
2. 東日本大震災の最大被災自治体「石巻市」が立地適正化計画を策定する意義.....	2
3. 計画の範囲と期間	4
4. 計画の位置づけ.....	4
第2章 石巻市の特性と取り巻く社会潮流.....	7
1. 石巻市の特性	7
2. 都市を取り巻く社会潮流の変化.....	11
第3章 都市構造分析	15
1. 石巻市の現状	15
(1)都市計画	15
(2)その他の法規制	22
(3)都市交通.....	23
(4)生活サービス施設の立地状況	26
(5)経済・財政・地価	28
(6)住宅・空き家の状況	33
(7)全国の同類型都市との比較	34
2. 市民の生活行動(2022 年度(令和 4 年度)市民意識調査結果)	35
(1)日常生活でよく利用する場所・地区	35
(2)駅周辺等の拠点や自宅の徒歩圏内に必要だと思ふ施設.....	36
3. 人口の見通し	37
(1)人口・世代構成の現状	37
(2)将来人口の見通し	38
(3)市街化区域の人口.....	39
第4章 都市課題の整理.....	40
第5章 まちづくりの方針.....	44
1. 将来のまちづくりの考え方	44
2. 段階的な都市構造の考え方.....	45
3. 立地適正化計画の策定にあたって	46
4. 立地適正化の考え方	47
(1)立地適正化の目指す方向.....	47
(2)段階的な立地適正化の考え方	48
5. 将来都市構造の実現に向けた戦略	52
(1)骨格となる拠点の考え方	52
(2)目指す住まい方／暮らし方の考え方	53
(3)ライフスタイルに応じた暮らしのイメージ	54
(4)エリア別の施策の推進.....	55
第6章 サービス拠点形成エリア.....	56
1. エリアビジョン	56
2. サービス拠点形成エリアの考え方.....	58
3. サービス拠点形成エリアの設定.....	59
4. サービス拠点形成エリアの拠点形成施策.....	63
(1)誘導施設(都市機能増進施設)の設定	63
(2)届出制度による機能誘導	71
(3)機能誘導施策	72
5. 準都市拠点の拠点構築.....	80

(1)エリアビジョン	80
(2)準都市拠点の拠点構築	81
第7章 都市型居住促進エリア	82
1. エリアビジョン	82
2. 都市型居住促進エリアの考え方	83
3. 都市型居住促進エリアの設定	84
4. 都市型居住促進エリアの居住促進施策	90
(1)居住促進施策.....	90
(2)届出制度による居住促進	93
第8章 地域生活拠点・住環境保全エリア.....	94
1. エリアビジョン	94
2. 地域生活拠点・住環境保全エリアの持続的な居住形成施策.....	96
(1)持続的な居住形成施策.....	96
(2)ネットワークの施策.....	96
第9章 防災指針.....	97
1. 防災指針の位置づけと考え方	97
(1)防災指針の概要	97
(2)防災指針の基本的な考え方	97
2. 防災上の課題の整理	99
3. ハザードごとの具体的な取組	100
第10章 目標達成に向けた指標と進行管理.....	105
1. 目標指標の設定.....	105
(1)施設誘導に係る目標指標.....	105
(2)居住促進に係る目標指標	106
(3)ネットワークに係る目標指標	107
(4)防災に係る目標指標.....	107
2. 計画の進行管理.....	108
3. 推進にあたっての課題	109
(1)都市計画マスタープラン等との連動の考え方	109
(2)住環境保全エリアや半島沿岸部のまちづくりの考え方.....	109
(3)拠点形成施設・施策の柔軟な見直しの考え方	109

第1章 はじめに

1. 「立地適正化計画」とは

全国的に人口減少・少子高齢化の進行や都市の低密度化に伴う都市機能の低下、公共施設の維持更新費用の増大が懸念される中、持続可能な都市経営を可能にするための都市構造の形成を一層推進する必要があります。そのような中、国においては2014年(平成26年)8月に「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」が施行され、行政と住民や民間事業者が一体となったコンパクト・プラス・ネットワークを基軸においたまちづくりを促進するため、「立地適正化計画」制度が創設されました。

立地適正化計画は、社会情勢の変化や国の動向を踏まえ、コンパクト・プラス・ネットワークの形成を一層推進するため、将来の都市機能誘導や居住促進のエリア、施策・誘導施設を設定し、段階的に持続可能な都市構造へと変容させるものです。計画策定により以下のような効果が期待されます。

地域活力の維持・増進、生活サービス機能の確保による安心な暮らしを実現する
“コンパクト”なまちづくり



地域公共交通と連携した
“ネットワーク”の形成

- 生活サービス施設維持や住民の健康増進等、生活利便性の維持・向上
- サービス産業の生産性向上による地域経済の活性化(地域の消費・投資の好循環の実現)
- 行政サービスの効率化等による行政コストの削減
- 災害リスクを踏まえた居住等の誘導や防災対策の実施による居住地の安全性強化 等

出典:国土交通省資料から一部抜粋

そのため、立地適正化計画では、従来の土地利用の計画(区域区分制度、用途地域等)に加えて、都市機能誘導区域や居住誘導区域を設定し、コンパクトシティ形成に向けた取組を推進します。

■立地適正化計画で定める事項のイメージ



出典:立地適正化計画の手引き(国土交通省)

都市機能誘導区域とは…各種サービスの効率的な提供が図られるよう、鉄道駅周辺など都市の中心拠点や生活拠点に医療、福祉、商業等の都市施設を誘導する区域
居住誘導区域とは…一定のエリアにおいて人口密度を維持することにより、生活サービスやコミュニティが持続的に確保されるよう、居住を誘導する区域

2. 東日本大震災の最大被災自治体「石巻市」が立地適正化計画を策定する意義

復旧・復興
したまちを
次世代へ

本市は東日本大震災において、約 3,500 人もの尊い命が犠牲となり、約 56,000 棟の建物被害、約428万 t ものがれき処分量等、その被害規模では沿岸市町で最大の被災自治体となりました。

復旧・復興においては、復興交付金をはじめとする多額の関連事業費や、全国・全世界からの支援により、2022 年度(令和4年度)末でいわゆるハード事業は概成しました。この約 10 年間で復旧・復興を遂げたまちの営みを次世代へとつないでいく必要があります。

40 年後のまち
の姿を展望

一方で、全国的な人口減少と同様に、本市においても、概ね 40 年後の 2060 年(令和 42 年)には約 14 万人の人口(2023 年(令和 5 年))が約 6 万人まで減少することが予想されており(国立社会保障・人口問題研究所推計)、将来の人口規模を見据えたまちづくりが必要となっています。

そこで、本市では、2022 年(令和4年)4月に、復興事業の終息が見えてきたことから、「人口減少、少子高齢化が進行する中での、震災からの復興を踏まえた持続可能な都市づくりと、コンパクトでネットワーク化された都市構造の構築」をポイントに据え、「石巻市都市計画マスタープラン」を改定しました。

しかしながら、この約 10 年間に及び復興事業で再整備された都市基盤の更なる更新や、東日本大震災により多くの生命、財産を失う中、度重なる移転を余儀なくされた市民の住み替え等による居住誘導を図るには、かなりの時間を要します。

そのため、「石巻市立地適正化計画」は、都市計画マスタープランの基本理念を踏まえ、概ね 40 年後のまちの姿を展望します。

“最大限活かす”
20 年間

40 年後の 2060 年(令和 42 年)のまちの姿を見据えながら、概ね 20 年後の 2040 年度(令和 22 年度)を計画期間とした『石巻市立地適正化計画』を策定します。

本計画においては、2060 年(令和 42 年)の都市構造を見据えながら、都市計画マスタープランとの連続性を意識し、計画期間を 2040 年度(令和 22 年度)として、段階的な住まい方の誘導を図ります。本計画期間である今後 20 年間は、復興まちづくりによって整備された都市基盤の最大限の活用と、まとまりのある市街地の形成を基本とし、将来の持続可能なまちづくりへつないでいく道標とします。

<計画策定の目的>

○現在^{いま}を生きる市民も 20 年後、40 年後を生きる市民も 「この街に住んで良かった！」と幸福を感じられる 都市づくりを目指します

人口減少や少子高齢化に伴う課題は、日本全国の都市が抱える社会的課題であり、特に、本市も含めた被災沿岸自治体は、「課題先進都市」と言われるように、時間と空間を超越してこの課題が一気に顕在化したと言えます。復興まちづくりによる都市基盤の再整備が完了した今、「立地適正化計画」を一つの手法として、この課題解決に取り組みます。

本計画は、人口減少や少子高齢化が進行する中であっても、40 年後の都市の在り方を見据えながら、今後 20 年間かけて「どういった都市の姿を目指していくべきか」を考える計画となっています。現在の市民の暮らしを大切にしながら、子や孫の世代においても「この街で生まれて、住んで良かった！」と幸福を感じられるよう、緩やかに街の姿を変化させながら、切れ目なく取り組んでいく姿勢が大切です。そのため、計画で示す姿を目指すこと自体を目的化せず、市民と一緒に取り組む市民意識(シビックプライド)の醸成も含め、計画自体を動的に変化させながら都市づくりに取り組んでいきます。

○人口減少社会における長期的な「都市の使い方」を見直す

人口減少、少子高齢化社会であっても、便利で快適な生活を送ることができる、安全で魅力的な都市を形成するためには、これまでに培われた地域コミュニティを基本としつつ、多様な主体によるまちづくり活動が活性化することで、本市で暮らす豊かさを実感できる環境を整備するとともに、長期的に自動車に頼らなくても生活できる暮らし方へと少しずつ転換する等、市民のライフスタイルを含めた都市の使い方を見直していく必要があります。

○復旧・復興による都市基盤を活かし、 次のステージとなる段階的な都市構造を再構築

本市は、今日まで合併前の1市6町(旧石巻市・河北町・雄勝町・河南町・桃生町・北上町・牡鹿町)の歴史的資産を大切にしつつ、旧石巻市を中心に土地区画整理事業等による市街地の整備を進め、まとまった市街地を形成してきました。また、東日本大震災では、沿岸市町で最大規模の被害を受けましたが、多くの支援をいただき、復旧・復興に取り組んできたところです。

さらに、東日本大震災の影響により、沿岸部から内陸部への人口移動が進んだことによる人口動態の大幅な変化に対応し、今後もまちづくりに継続的に取り組むための計画とすることが必要です。

そのため、復旧・復興により整備された都市基盤を活かし続けながら、市内の各地域での豊かな暮らしや訪れる楽しさを実感できる質の向上(バリューアップ)を図り、段階的な都市構造の再構築に取り組めます。

3. 計画の範囲と期間

計画の範囲は、都市計画区域(石巻広域都市計画区域、河北都市計画区域)全域としますが、まちづくりの目標や将来の暮らしのイメージは、市全域を対象とします。

計画期間は、持続的な都市の実現に向けた長期的な将来像を見据えつつ、2040 年度(令和 22 年度)を目標とします。

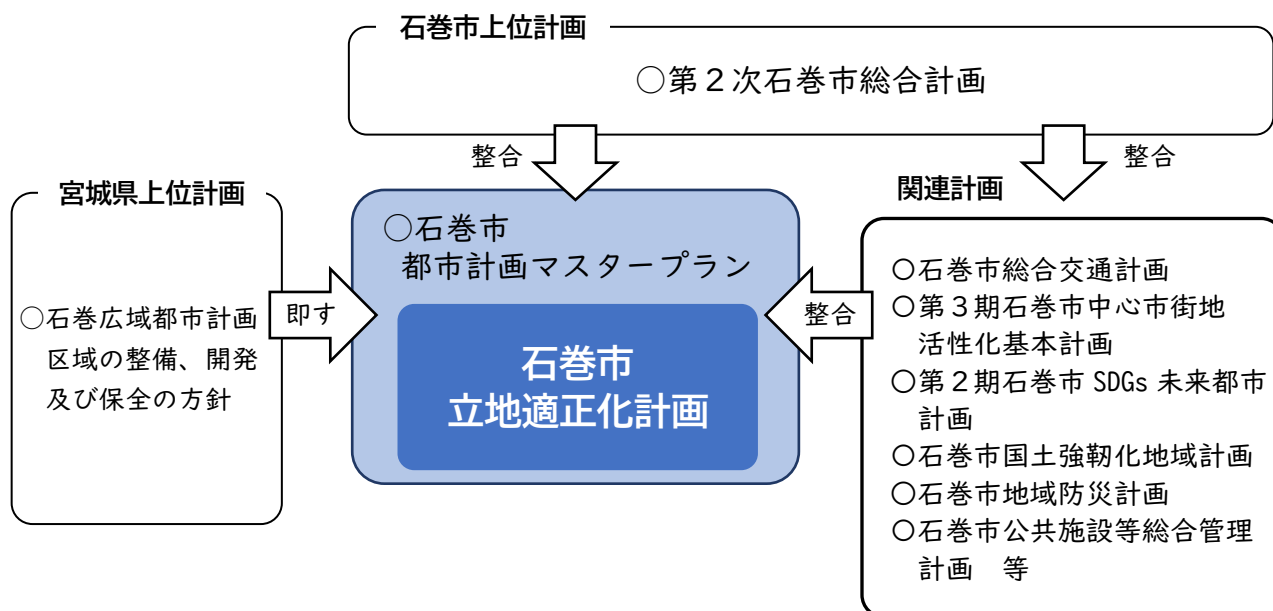
対象範囲 都市計画区域(石巻広域都市計画区域、河北都市計画区域)全域

対象期間 2024 年度(令和6年度)～2040 年度(令和 22 年度)

4. 計画の位置づけ

本計画は、都市計画マスタープランの高度化版として位置づけられます。また、宮城県「石巻広域都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」に即すとともに、上位計画である「第2次石巻市総合計画」や関連する個別計画と整合性を図ります。

特に、コンパクト・プラス・ネットワークの形成に向けては、「石巻市総合交通計画」との連携を図るとともに、各分野との連携により「第2期石巻市 SDGs 未来都市計画」で掲げる持続可能なまちづくりに向けて取り組みます。



石巻市都市計画マスタープラン(2022年(令和4年)4月改定)の概要

石巻市都市計画マスタープランでは、人口減少や超高齢社会が進行する中で「住民が住み続けること」「人々の命を守ること」を前提に、道路などの社会インフラに加え、自然環境や医療福祉などの社会資本を含めた既存ストックの再評価と有効活用及び適正な管理運営を行いながら、都市施設を集約したコンパクトな都市拠点を形成し、それらをネットワークでつなぐ「コンパクト・プラス・ネットワーク」の都市構造を目指しています。

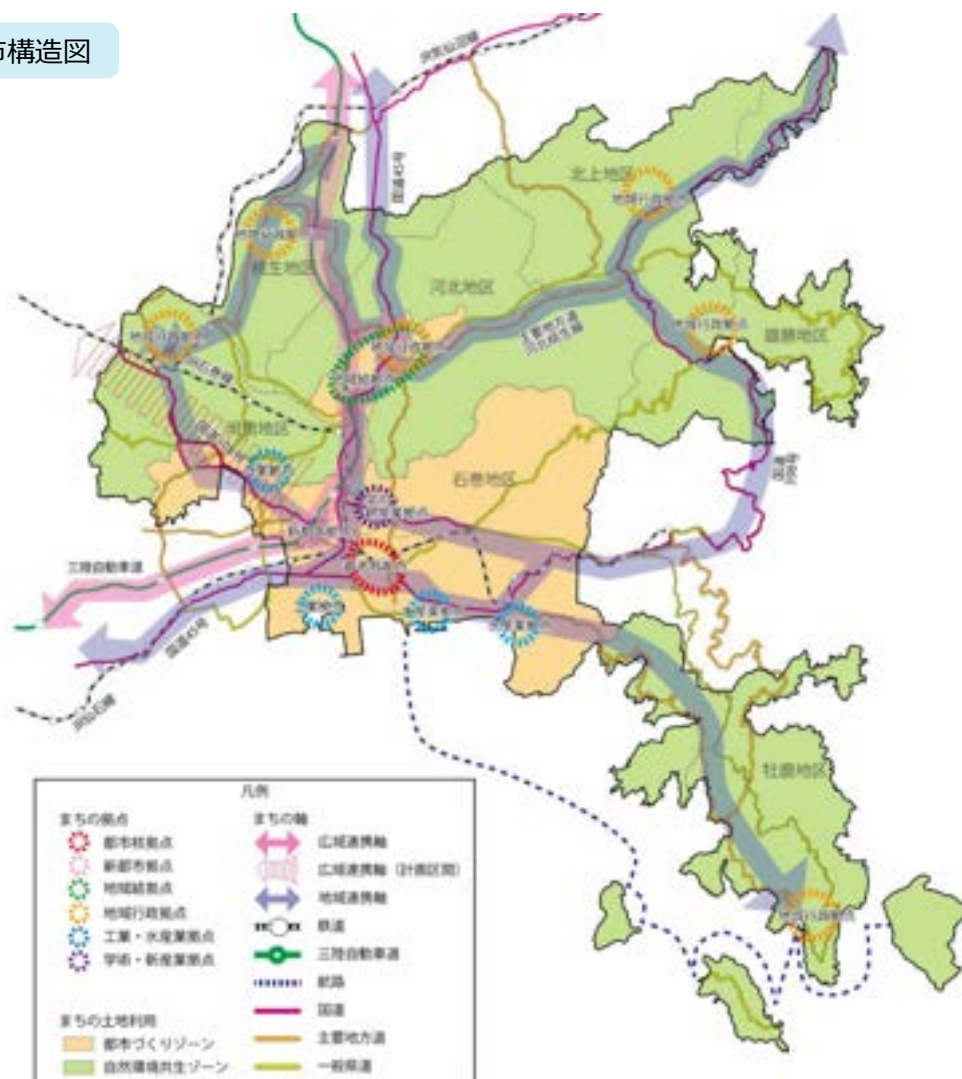
計画期間 2021年度(令和3年度)～2040年度(令和22年度)

基本理念 ○本市の豊かな自然や文化、産業、人材を守り活かしながら、人口減少・超高齢社会、災害や社会経済リスクに備え、優良なストックを保全・活用しつつ、都市の低コスト化も念頭に、コンパクトでネットワーク化された都市構造の構築を目指します。

基本目標

- 基本目標1 ～住み続けられるまち～
- 基本目標2 ～個性と活気にあふれるまち～
- 基本目標3 ～地域資源を大切にするまち～
- 基本目標4 ～自然と共生するまち～
- 基本目標5 ～公民が連携する協働のまち～

将来都市構造図



石巻市総合交通計画(2022年(令和4年)3月策定)の概要

石巻市総合交通計画は、公共交通の”あるべき姿”を示すとともに、地域の多様な輸送資源を総動員して、地域の移動ニーズに細やかに対応する公共交通の実現に向けた、取組の進め方などを示しています。

計画期間 2022年度(令和4年度)～2026年度(令和8年度)

あるべき姿 未来に向けた持続可能な公共交通サービスの実現

基本目標

- 目標1：日常の移動手段として選ばれる公共交通
- 目標2：まちの営みと賑わいを支える公共交通
- 目標3：さまざまな連携により戦略的に活用される公共交通

公共交通ネットワークのイメージ(市街地)



公共交通ネットワークのイメージ(全体)



第2章 石巻市の特性と取り巻く社会潮流

1. 石巻市の特性

人口減少・少子高齢化が進行する中であっても、持続的に発展していくため、これまでに先人が培ってきた歴史・文化を踏襲し、復興事業で整備した市街地・住宅地や新たな人の力等の既存ストックを活用しながら、本市ならではの特性を、将来に向けてさらに伸ばしていく必要があります。

宮城県北東部地域を代表する風光明媚な都市

本市の2023年(令和5年)の人口は約14万人で宮城県下第2位となっており、北上川の河口に位置する、宮城県北東部地域を代表する風光明媚な都市です。北上川流域の肥沃な平野に市街地が形成され、市の東部の牡鹿半島は、風光明媚なリアス式海岸となっており、市内のいたるところで海・山・川といった豊かな自然が近くに感じられます。また、東日本大震災からの復興を目的の一つとした「三陸復興国立公園」に市域の一部が指定されており、人と自然の共生により育まれてきた暮らしと文化が感じられます。

北上川



日和山公園



金華山



アート・文化が息づく都市

仮面ライダーやサイボーグ 009 等で知られる漫画家石ノ森章太郎のマンガミュージアム「石ノ森萬画館」があり、中心市街地では関連したキャラクターの像やフラッグが並び、年間を通じて漫画を活用したイベントも開かれています。

また、2017年(平成29年)より、「Reborn-Art=人が生きる術」をキーワードに「アート」「音楽」「食」の総合芸術祭「Reborn-Art Festival(リボーンアート・フェスティバル)」が始まり、2021年(令和3年)に複合文化施設「マルホンまきあーとテラス」、2023年(令和5年)にマンガやアニメを制作する若者らの交流・創作活動拠点「いしのまき MANGA Lab. ヒトコマ」がオープンしています。

アート・文化が息づく都市づくりを通じて、市内では交流人口が増加し、アーティストの活動や移住が増えています。

石ノ森萬画館



石巻市複合文化施設
(マルホンまきあーとテラス)



Reborn-Art Festival
White Deer (Oshika)



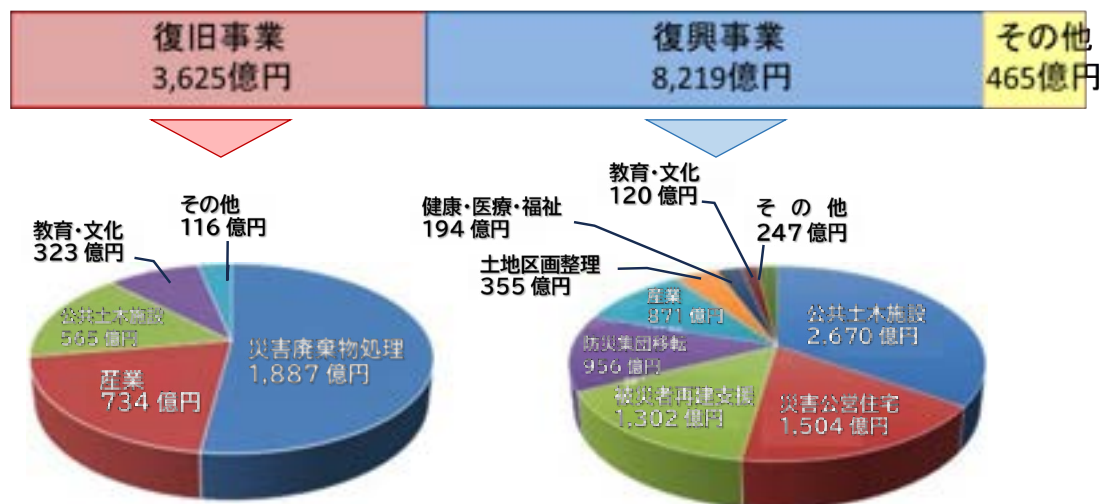
東日本大震災の復興から、さらに成長・発展していく都市

復興に向けた道標として策定した「石巻市震災復興基本計画」に基づく復興事業が概ね完了し「新しい石巻市」に向けた都市基盤が整っています。

東日本大震災からの復旧・復興に係る、主な事業費の総額は約1兆2,309億円にのぼり、また、全国の自治体からの支援は2023年(令和5年)9月末時点で延べ1,785人／665自治体、災害ボランティアやNPO等団体の受け入れ人数は延べ約30万人にも及んでいます。

このつながりの継続から新たな交流が生まれ、関係人口の増加にも寄与しています。全国・全世界からの支援、応援により復興したまちであることを踏まえ、時代の変化に合わせた姿へ変容させていくことが重要です。

総額 約1兆2,309億円



出典:東日本大震災からの復興「最大の被災都市から世界の復興モデル都市石巻を目指して」(2023年(令和5年)10月)
※事業費は2023年(令和5年)3末日現在



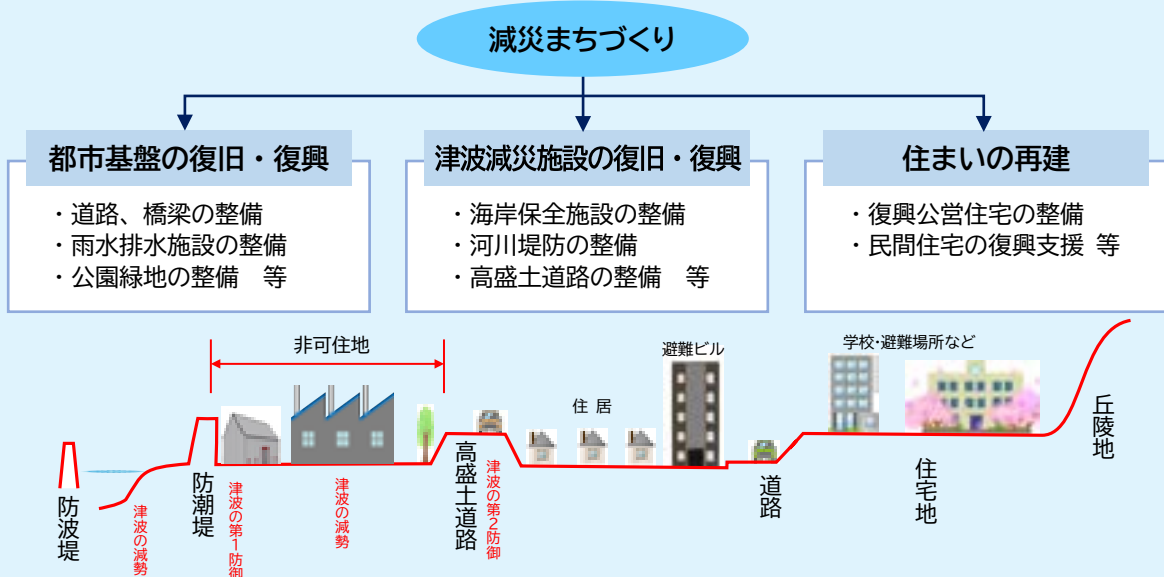
今後想定される最大クラスの津波に対しては、住民等の生命を守ることを最優先とし、住民等の避難を軸に、土地利用、避難施設、防災施設などを組み合わせて、とりうる手段を尽くした総合的な津波対策の確立が必要という考え方(中央防災会議「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会報告」)を踏まえ、石巻市震災復興基本計画では、復旧・再生を乗り越える新たな産業創出や減災のまちづくりなどを推進しながら、快適で住みやすく、市民の夢や希望を実現する「新しい石巻市」の創造を目指し、3つの基本理念を掲げました。

土地利用の考え方では、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少子高齢化の進行、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ています。

■市街地部の土地利用

今後想定される最大クラス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など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。



□市街地部の復興事業概要

区画整理事業（新市街地）	6地区：122.1ha	} 308.6ha	
区画整理事業（既成市街地／住居系）	6地区：83.1ha		
区画整理事業（既成市街地／産業系）	3地区：103.4ha		
都市計画道路	13路線：L≒15km（※市施工分） （参考）門脇流留線：L≒8km		
防災緑地	2か所：L≒3.2km		
津波復興拠点整備事業	石巻駅周辺：A≒3ha		
再開発・優建事業（民間）	6地区		
公園整備	2か所：A≒43ha		



□半島沿岸部の復興事業概要



移住やまちづくり活動の活性化による新たな力が芽吹く都市

震災後の本市には、未来をつくる当事者になろうという気概を持った人材や企業が集まり、さまざまなまちづくり活動が展開され、新たな価値が生み出されています。

そこで生まれた成果がさらに移住者や創造的な人々を惹きつけるという循環も生まれています。

これらの復興の過程で育まれた新たな力を活かして、これからの課題に取り組んでいくことが必要です。

ISHINOMAKI HOP WORKS



都市再生整備計画（石巻かわまちエリア）
に関するワークショップ



2. 都市を取り巻く社会潮流の変化

本市を取り巻く社会・経済情勢は日々変化しています。そのため、ここでは本市の都市づくりにあたって押さえておくべき社会潮流の変化を整理します。

SDGsの推進と地域共生社会の実現

2015 年(平成27年)9 月の国連サミットにおいて加盟国の全会一致で採択された持続可能な開発目標(SDGs)は、17のゴールと169のターゲットから構成され、「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を目指しています。

日本においても、2016 年(平成 28 年)12 月に SDGs 実施指針を策定し、SDGsの達成に向けた取組を推進しています。

また、人口減少・少子高齢化が進行し、暮らしにおける人と人とのつながりが弱まる中、人と人、人と資源が世代や分野を超え、つながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域を共に創っていく「地域共生社会」の実現に向けた取組が進められています。

石巻市において…

本市は、2020 年(令和2年)7月17日に内閣府から「SDGs 未来都市」並びに「自治体 SDGs モデル事業」に選定され、多様な分野が連携し持続可能なまちづくりに取り組んでいます。

「第2期石巻市 SDGs 未来都市計画(2023 年(令和 5 年)～2025 年(令和 7 年))」では、誰一人取り残さない SDGs の理念を取り入れ策定した、「第2次石巻市総合計画」の将来像「ひとりひとりが多彩に煌めき共に歩むまち」と6つの基本目標を2030年(令和 12 年)のあるべき姿として位置づけ、地域経済活性化の実現、安心して暮らせるための災害に強いまちの実現、脱炭素社会・循環型社会の実現に向けて取り組んでいます。

本計画は、「第2次石巻市総合計画」と連動し、主に以下の SDGsゴールに関連するものとして、持続可能なまちづくりに取り組んでいきます。

【本計画に関連する SDGsのゴール】



世界的な気候変動の危機

近年、気候変動がもたらす影響は深刻さを増しており、世界全体が危機的な状況にあります。

世界的に気温上昇、海水面積の減少、海水温や海面の上昇等の影響により、豪雨災害、河川氾濫、土砂災害等による被害の拡大・激甚化の脅威が高まっています。

石巻市において...

近年の台風・大雨により、浸水被害や土砂崩れ等の被害が多発しています。

2019年(令和元年)10月
台風19号による浸水被害



2019年(令和元年)10月
台風19号による土砂崩れ



2020年(令和2年)8月
大雨による浸水被害



働き方・暮らし方の多様化

「働き方改革」やワーク・ライフ・バランスを重視する傾向を背景に進展してきた働き方の多様化は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴い急進しました。特に、固定のオフィスで決められた時間働く画一的な働き方だけでなく、副業・兼業をはじめとするフリーランスやワーケーションといった働き方の多様化、テレワークやリモートワーク等の浸透による二地域(他地域)居住の進展といった暮らし方の多様化が進んでいます。

石巻市において...

ライフスタイルの変化に伴い、シェアオフィスやコワーキングスペース等新たな形態のワークプレイスが増えています。



【IRORI(イロリ)石巻】

コーヒースタンドやホールを備える複合的なシェアオフィス。様々な立場の人がフラットに集い、つながり、触発し合う場となっている。街なかの交差点にある「街のロビー」として、様々な関係性をつないでいる。



【Creative Hub(クリエイティブ ハブ)】

クリエイターが作品制作や事業づくりにのびのびと打ち込める環境を提供する、会員制のアーティストインレジデンス事業に取り組んでいる。

多様な人材との出会い、交流の重要性の高まり

通信技術の著しい革新により、オンラインでの会議、購買、娯楽サービスの享受等が可能となり、どこにいても世界中の情報やモノが容易に入手可能となりました。

しかし、誰もが容易に情報やモノを入手できる時代になったからこそ「そこでしか得られない情報」「行かなければ会えない人との出会い」「場を共有した者の間だけの信頼関係」の価値が高まっています。

石巻市において…

北上川とともに発展してきた本市の特性を活かした「かわまちづくり」により、新たな観光・交流の場を創出しており、多様な人材との出会いと交流により、多くの人材が集積していくことが期待されます。



【かわまちづくり】

北上川の堤防の天端と、隣接する「いしのまき元気いちば」の2階部分の間を一体化させた『堤防一体空間』の創出により、川と街をつなぎ、震災前からの水との親しみを演出しています。防災機能のみならず街なかにおける日常、非日常を演出するオープンスペースが創出されています。この空間の利活用の取組は、「かわまちオープンパーク」として、様々な関係主体の参画のもと定期的なイベントが開催されるなど、新たな観光・交流の場となっています。

かわまち交流拠点整備事業

～「令和3年度土地活用モデル大賞」、「令和4年度かわまち大賞」

「令和5年度土木学会デザイン賞」を受賞～

北上川河川沿いに整備した「かわまち交流拠点整備事業」は、上述の「かわまちづくり」に係る、震災復興の過程での関係主体による積極的な空間づくり、今後の石巻に豊かさをもたらすハード整備、ソフト面での着実な取組が評価され、

「令和3年度土地活用モデル大賞」

（都市みらい推進機構理事長賞）

「令和4年度かわまち大賞」

（国土交通大臣賞）

「令和5年度土木学会デザイン賞」（最優秀賞）

を受賞しました。



知識集約型経済の拡大

第四次産業革命や Society5.0 が進展する中、産業の衰退を回避するためには、ICT 等を活用したデジタル化、研究開発や消費者ニーズへの対応を急ぎ、全産業においてイノベーションを促進し、高付加価値化や生産性の向上を図りながら、持続的な成長・発展の基礎をつくっていく必要があります。

また、こうした産業構造の転換の担い手として、新たな価値観やアイデアに基づき創造的な価値を既存事業に付加するいわゆる「クリエイティブ人材」の存在が重要視されてきています。

消費においては、高度経済成長期以降の物理的な「モノ」消費から、体験や経験に価値を見出す「コト」消費傾向が強まりつつあり、地域経済のけん引役となりうる訪日外国人においても、同様の消費傾向が見られます。

石巻市において…

起業や移住支援等の新たな人材を活用したビジネスの創出や新たな観光・交流等を支援する組織づくりが進んでいます。

【一般社団法人フィッシャーマン・ジャパン】

漁業・水産加工といった水産業のイメージをカッコよくて、革新的な「新 3K」に変え、次世代へと続く未来の水産業の形を提案していくチームとして結成。漁業・水産加工の事業者とともに、業種を超えた人と知識を掛け合わせることで、水産業にイノベーションを起こすきっかけづくりを支援している。



「新技術」「新制度」の到来

生産年齢人口が減少する中、生産性の向上、暮らしやすさの維持を図るためには、AI や IoT 等の新技術やデータの活用を進める必要があります。

都市分野においても、人流、交通流、地形等、都市を巡る多様なデータの活用による課題の可視化、シミュレータを利用したシステムの導入評価、自動運転サービス等、様々な新技術・データの利活用が検討されています。

優れた新技術の普及を後押しする法改正等の動きも進んでいます。

石巻市において…

高齢者の足として、グリーンスローモビリティ等の電気自動車を軸とし、コミュニティの再生や雇用促進、地域活性化を目指したまちづくりを進めています。



第3章 都市構造分析

1. 石巻市の現状

(1) 都市計画

①都市計画区域・区域区分

本市には4つの都市計画区域がありましたが、2010年(平成22年)5月18日に「雄勝」、「牡鹿」の都市計画区域が廃止され、現在は、石巻広域と河北の2つの都市計画区域(14,522.5ha)が指定されており、内訳は、市街化区域が3,325.4ha、市街化調整区域が9,689.1ha、非線引き区域が1,508.0haとなっています。

市街化区域面積は市域の約6.0%ですが、ここに総人口の約7割(69.6%)が居住しており、比較的コンパクトな都市が形成されています。

■都市計画区域・区域区分の指定状況



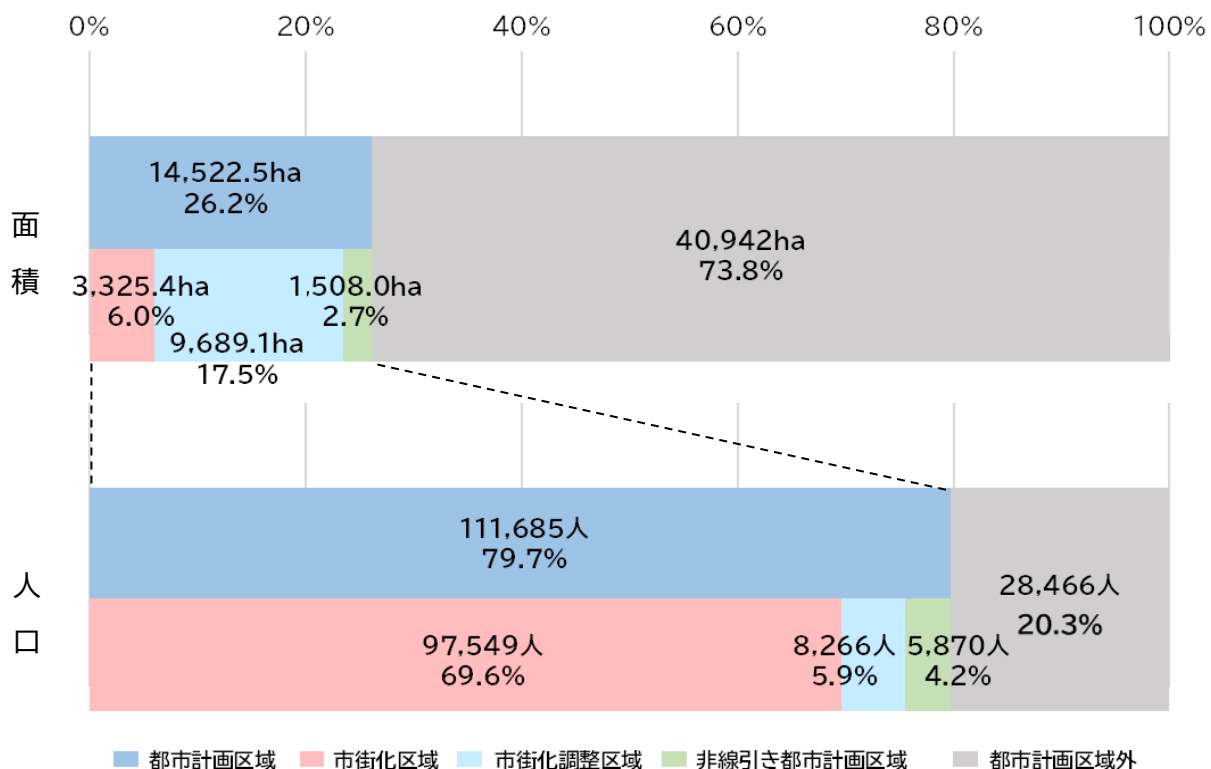
【面 積】 (ha)	都市計画区域				都市計画 区域外	行政区域 (合計)
		市街化区域	市街化調整 区域	非線引き区 域都市計画 区域		
石巻地区	11,774.5	3,158.1	8,616.4	-	1,857.0	13,631.5
河南地区	1,240.0	167.3	1,072.7	-	5,693.0	6,933
河北地区	1,508.0	-	-	1,508.0	11,001.0	12,509
雄勝地区	-	-	-	-	4,612.0	4,612
桃生地区	-	-	-	-	4,382.0	4,382
北上地区	-	-	-	-	6,098.0	6,098
牡鹿地区	-	-	-	-	7,299.0	7,299
計	14,522.5	3,325.4	9,689.1	1,508.0	40,942.0	55,455※

2023年(令和5年)3月31日現在

※面積は、国土交通省国土地理院の全国都道府県市区町村別面積調によるもので、合計と異なる

【人 口】 (人)	都市計画区域				都市計画 区域外	行政区域 (合計)
		市街化区域	市街化調整 区域	非線引き区 域都市計画 区域		
石巻地区	99,488	93,665	5,823	-	416	99,904
河南地区	6,327	3,884	2,443	-	12,154	18,481
河北地区	5,870	-	-	5,870	4,008	9,878
雄勝地区	-	-	-	-	1,031	1,031
桃生地区	-	-	-	-	6,629	6,629
北上地区	-	-	-	-	2,135	2,135
牡鹿地区	-	-	-	-	2,093	2,093
計	111,685	97,549	8,266	5,870	28,466	140,151

出典：2020年(令和2年)国勢調査



②特別用途地区・地区計画

特別用途地区は、以下に示す準工業地域の 12 地区、延べ 550.5ha を大規模集客施設制限地区に指定しています。

■大規模集客施設制限地区の指定状況

No.	地区名	面積	No.	地区名	面積
1	蛇田西部地区	4.3 ha	7	八幡町・不動町・井内地区	48.9 ha
2	蛇田北部地区	5.0 ha	8	大宮町・浜松町・渡波地区	28.1 ha
3	南境地区	73.6 ha	9	長浜町地区	13.4 ha
4	石巻港背後地区	279.8 ha	10	流留地区	21.5 ha
5	門脇一丁目地区	7.0 ha	11	広瀨西地区	4.7 ha
6	湊町・川口町・大門町地区	54.4 ha	12	広瀨東地区	9.8 ha

大規模集客施設：劇場、映画館、演芸場若しくは観覧場又は店舗、飲食店、展示場、遊技場、勝馬投票券発売所、場外車券場その他これらに類する用途に供する建築物でその用途に供する部分（劇場、映画館、演芸場又は観覧場の用途に供する部分にあっては、客席の部分に限る。）の床面積の合計が1万平方メートルを超えるもの。

地区計画は全 14 地区、延べ 373.3ha で定められています。そのうち 7 地区（新蛇田地区、新蛇田南地区、新渡波地区、新渡波西地区、あけぼの北地区、須江地区、河北団地地区）約150ha（約 40%）は被災市街地復興土地画整理事業などの震災復興事業により整備しました。

■地区計画一覧

No.	名 称	面 積	No.	名 称	面 積
1	大橋地区計画	約 28.2ha	8	新蛇田地区計画	約 46.5ha
2	南境業務拠点地区計画	約 24.1ha	9	新蛇田南地区計画	約 27.4ha
3	南境地区計画	約 50.5ha	10	新渡波地区計画	約 17.8ha
4	渡波北部地区計画	約 18.7ha	11	新渡波西地区計画	約 11.1ha
5	蛇田中央地区計画	約 56.1ha	12	あけぼの北地区計画	約 5.6ha
6	蛇田北部地区計画	約 17.0ha	13	須江地区計画	約 21.1ha
7	蛇田西部地区計画	約 29.8ha	14	河北団地地区計画	約 19.4ha

※赤枠部(8～14)は震災復興事業により整備

③被災市街地復興推進地域

津波によって被災した市街地を被災市街地復興特別措置法に基づく被災市街地復興推進地域に指定(3地区、約 449.4ha)し、安全で災害に強い市街地整備を実現するために事業を推進してきました。

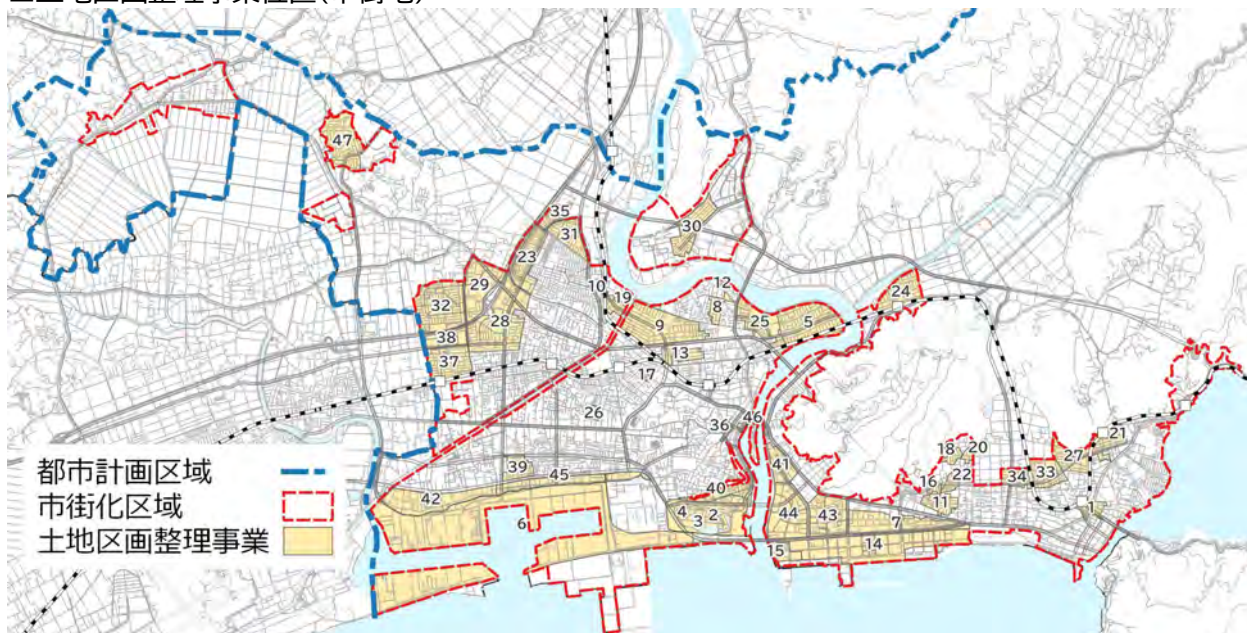
■被災市街地復興推進地域の概要

No.	名 称	面 積	決定日
1	石巻西部地区被災市街地復興推進地域	約 207.9 ha	2011 年 (平成 23 年) 9 月 12 日
2	石巻中部地区被災市街地復興推進地域	約 226.2 ha	
3	石巻東部地区被災市街地復興推進地域	約 15.3 ha	

④土地区画整理事業

現在の都市計画区域において、土地区画整理事業は 47 の地区で施行済※で、そのうち 15 地区は被災市街地復興土地区画整理事業として施行されています(新蛇田、新渡波、新渡波西、あけぼの北、中央一丁目、新蛇田南、新蛇田南第二、下釜第一、新門脇、湊北、上釜南部、湊東、湊西、下釜南部、中央二丁目)。総面積は 1,169.5ha であり、市街化区域全体の約 35%を占めます。

■土地区画整理事業位置(市街地)



■土地区画整理事業一覧

No.	地区名	事業主体	面積	施行年度	No.	地区名	事業主体	面積	施行年度
1	渡波駅前	組合	5.5ha	S13~18	26	五番谷地	組合	2.5ha	H14~16
2	門脇地区	市	13.3ha	S34~42	27	渡波北部	組合	19.0ha	H9~23
3	善海田	組合	19.1ha	S37~42	28	蛇田中央	組合	56.1ha	H14~26
4	善海田(共同)	市・組合	1.6ha	S39~41	29	蛇田西部	組合	30.0ha	H11~25
5	袋谷地地区	市	41.8ha	S41~52	30	南境	組合	23.4ha	H9~26
6	石巻工業港地区	県	268.8ha	S42~49	31	蛇田北部	組合	17.0ha	H11~26
7	湊	組合	35.2ha	S45~50	32	新蛇田地区	市	46.5ha	H24~29
8	水押	組合	8.0ha	S47~50	33	新渡波地区	市	17.8ha	H24~28
9	中央	組合	48.3ha	S47~55	34	新渡波西地区	市	11.1ha	H25~28
10	新下沼	組合	2.0ha	S48~51	35	あけぼの北地区	市	5.6ha	H25~28
11	鹿妻	組合	11.5ha	S49~52	36	中央一丁目地区	市	1.5ha	H25~29
12	水押北	組合	1.2ha	S49~50	37	新蛇田南地区	市	27.4ha	H25~30
13	新中里	組合	11.2ha	S50~54	38	新蛇田南第二地区	市	13.7ha	H26~30
14	魚町	県・市	90.6ha	S50~52	39	下釜第一地区	市	12.1ha	H25~30
15	魚町一丁目	国・県	8.7ha	S52~53	40	新門脇地区	市	23.7ha	H25~R1
16	鹿妻第二	組合	2.2ha	S52~54	41	湊北地区	市	14.8ha	H25~R5
17	田道町	個人	1.1ha	S52~54	42	上釜南部地区	市	37.6ha	H26~R3
18	鹿妻第三	組合	4.1ha	S52~55	43	湊東地区	市	29.6ha	H25~R9
19	新西境谷地	組合	5.3ha	S54~57	44	湊西地区	市	40.4ha	H25~R3
20	鹿妻第四	組合	2.4ha	S56~58	45	下釜南部地区	市	25.4ha	H26~R4
21	流留	組合	14.6ha	S57~61	46	中央二丁目地区	市	1.4ha	H28~R4
22	鹿妻第五	組合	4.9ha	S59~62	47	関ノ入(旧河南町)	組合	36.0ha	S63~H10
23	新下堀	組合	29.3ha	H1~8	48	雄勝地区(旧雄勝町)	町	12.1ha	S35~H11
24	稲井	組合	22.0ha	H1~8	49	鮎川(旧牡鹿町)	組合	1.1ha	S27換地処分
25	大橋	組合	24.2ha	H3~9					

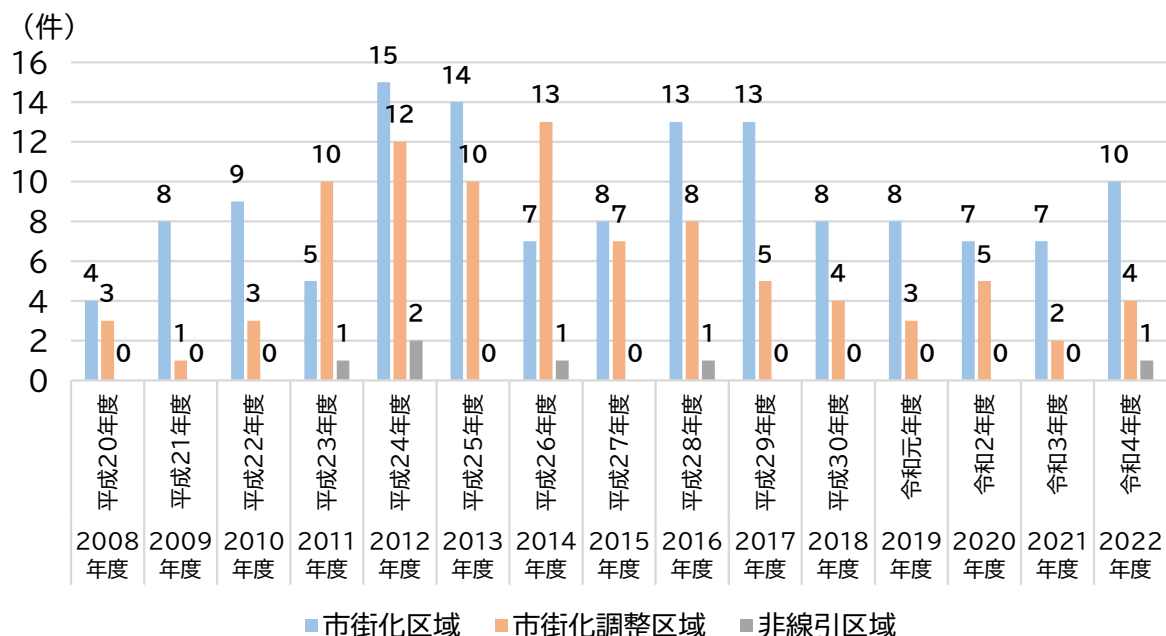
※雄勝地区、鮎川は 2010 年(平成 22 年)の都市計画区域廃止のため現在の都市計画区域外において施行。

※赤枠部(32~46)は被災市街地復興土地区画整理事業として施行

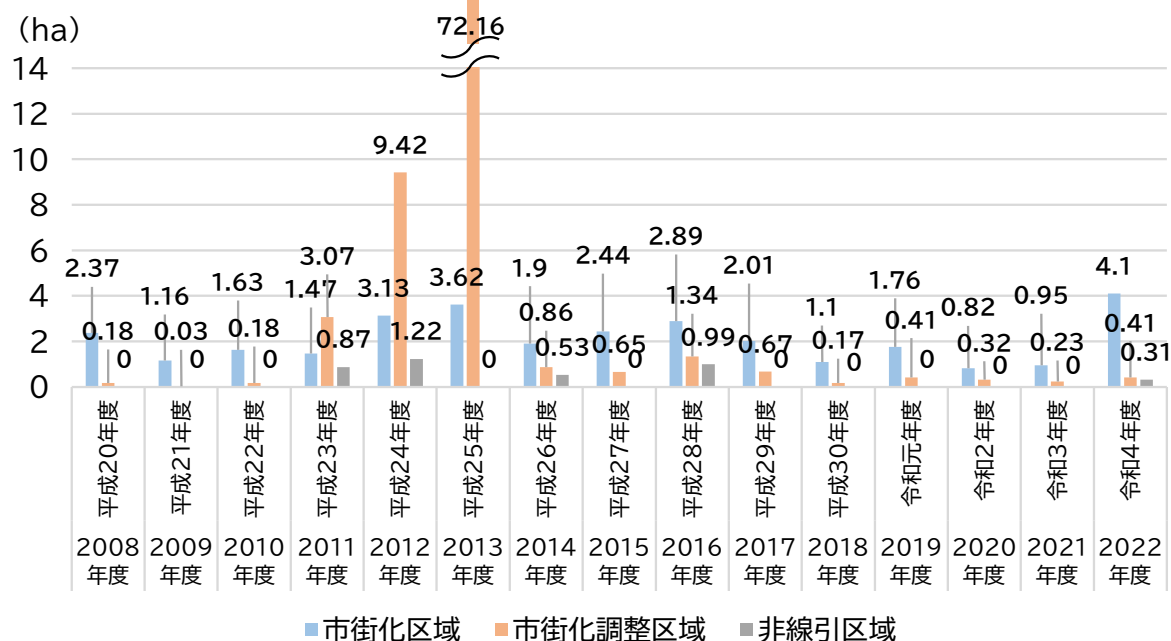
⑤開発許可状況

2011 年度(平成 23 年度)以降、震災復興のため、市街化区域、市街化調整区域共に開発許可件数が増加しています。

■開発許可件数の推移



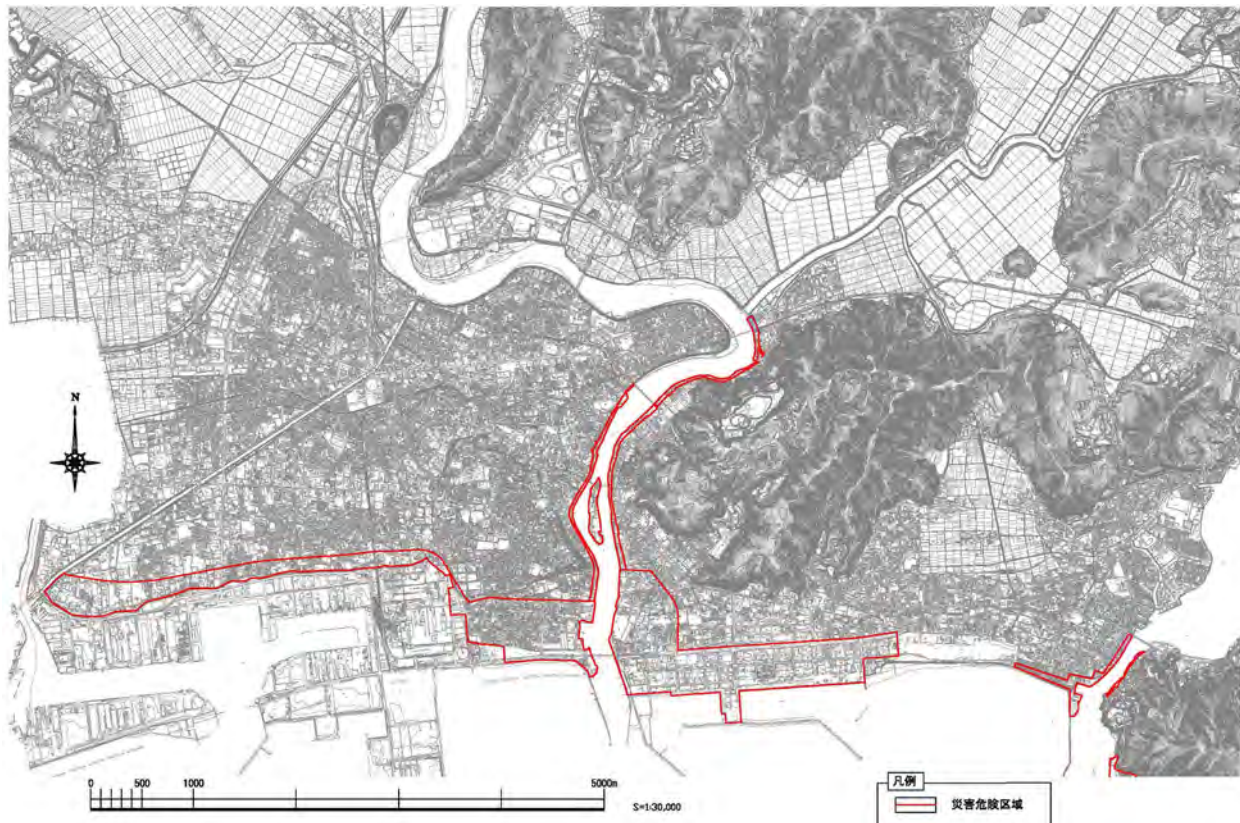
■開発許可面積の推移



⑥災害危険区域

東日本大震災により甚大な被害を受けた区域において、新たな災害から市民の安全を確保するため「東日本大震災に伴う石巻市災害危険区域の指定及び建築制限に関する条例」に基づき、2012年(平成24年)12月1日より災害危険区域を指定し、建築制限を行っています。

■災害危険区域の指定状況(市街地部)

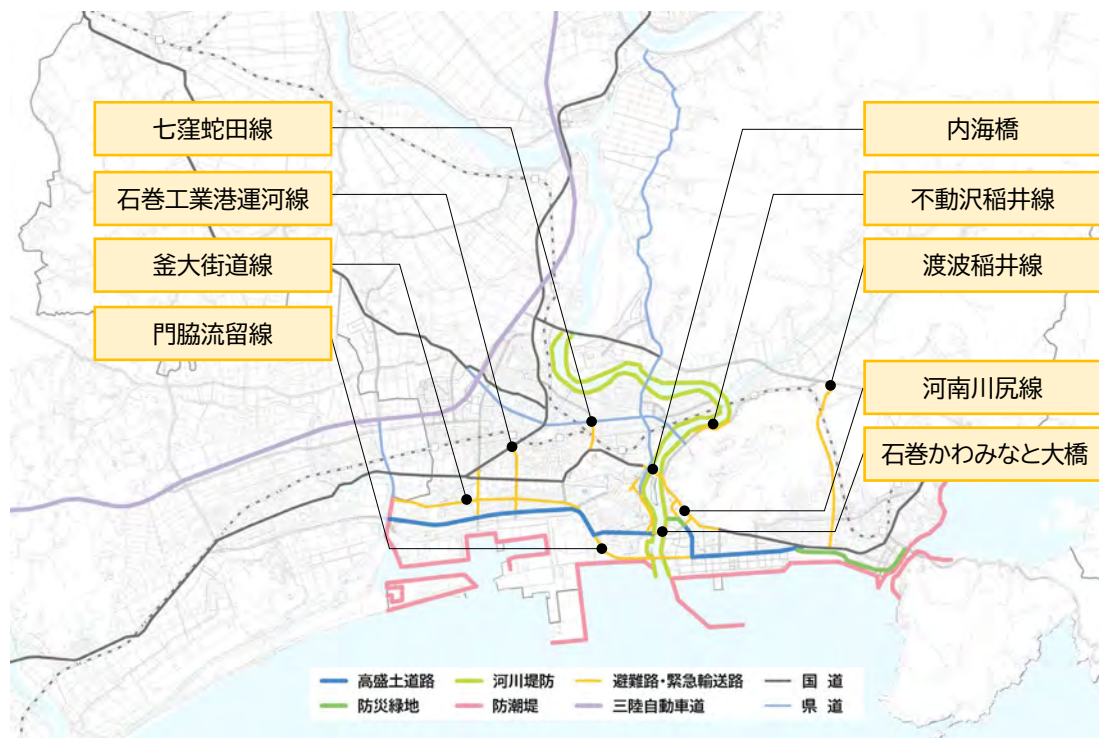


⑦道路等整備状況

平野に形成された市街地においては、堤防または道路による二重の防御で津波から守るため、防潮堤や高盛土道路、防災緑地を整備しています。

あわせて、津波から内陸へ逃げるための避難路と接続する幹線道路を整備しています。

■道路等整備状況(市街地部)

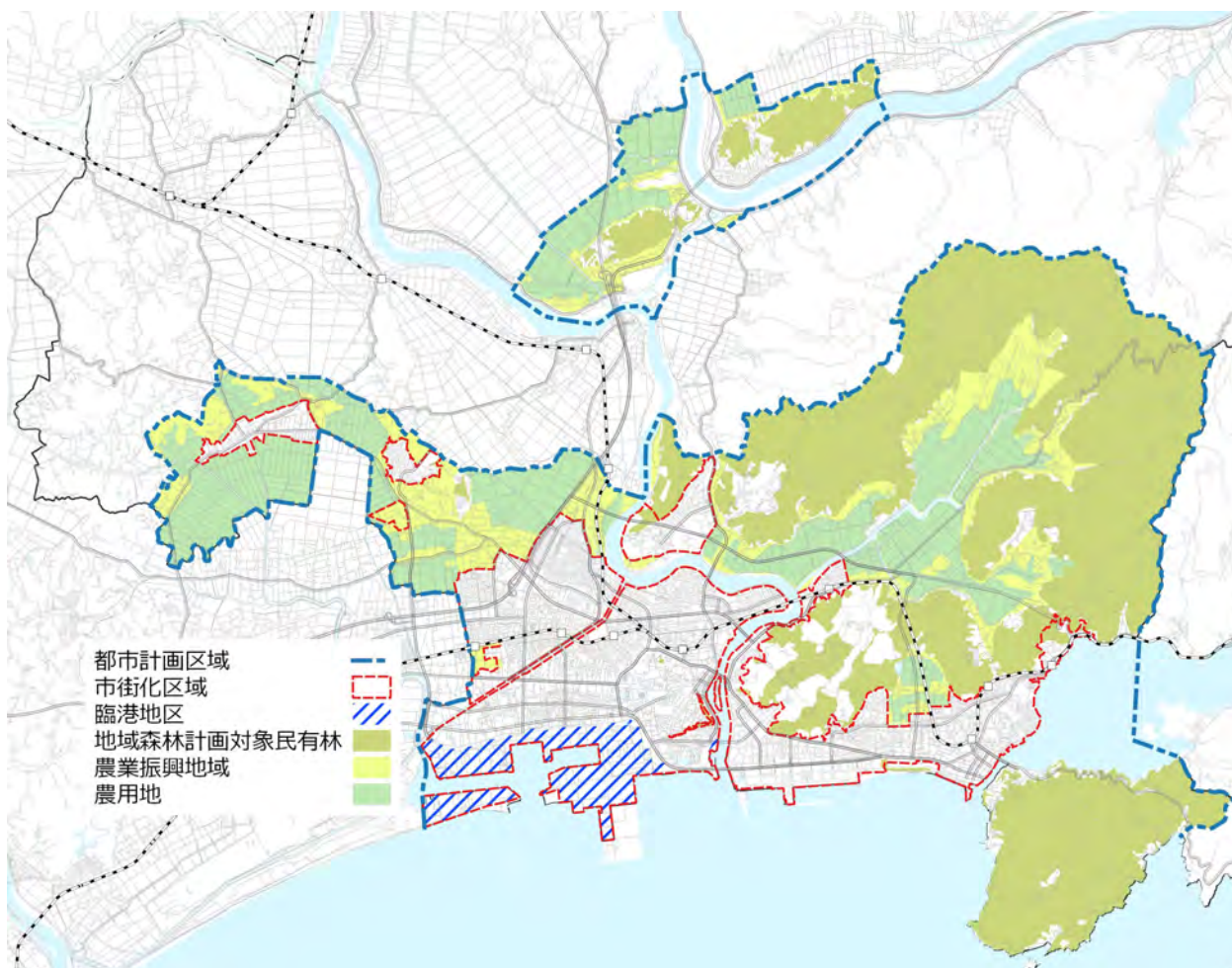


(2) その他の法規制

市街化区域では、港湾施設を確保するため石巻工業港周辺に臨港地区が指定されています。

市街化調整区域及び河北都市計画区域では、農業の振興を促進するため、農業振興地域及び農用地が指定されています。

■臨港地区・地域森林計画対象民有林・農業振興地域・農用地の状況(都市計画区域内)



【臨港地区】

港湾の管理運営を円滑に行うため、水域と一体として機能すべき陸域で、本市では都市計画法に基づき定められています。

【地域森林計画対象民有林】

森林法第5条に基づき、都道府県知事が5年ごとに10年を1期としてたてる地域森林計画の対象となる民有林のこと。民有林は国が所有する国有林以外の森林を指し、個人や法人が所有する私有林のほか、都道府県や市町村が所有する公有林も含まれます。

【農業振興地域・農用地】

農業振興地域は、今後、相当期間(概ね10年以上)にわたり、総合的に農業振興を図るべき地域として、国の定める「農業振興地域整備基本指針」に基づいて都道府県知事が指定する地域です。

農用地は、農業振興地域内に集団的に存在する農用地や、土地改良事業の施行にかかる区域内の土地といった生産性の高い農地等、農業上の利用を確保すべき土地として指定された土地で、市が定める「農業振興地域整備計画」中の「農用地利用計画」において指定します。

(3) 都市交通

(2021 年(令和 3 年)5 月末時点)

①鉄道

市内では、JR の3路線(仙石線、石巻線、気仙沼線)が運行しており、13 の駅が存在します。

■鉄道の運行状況



※石巻市総合交通計画における分析を参考に 500m の圏域を設定。

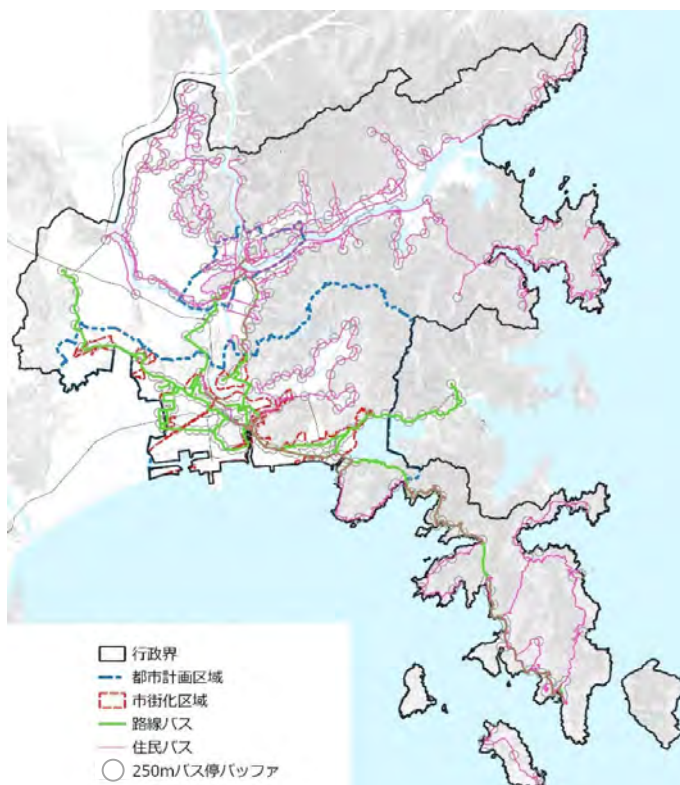
②バス

市内では、路線バスと曜日を限定して運行する住民バスの2種類が運行しています。市街化区域は路線バス、都市計画区域外は住民バスが中心となっています。市街化区域では、中心市街地～イオンモール石巻～上品の郷間、及び渡波～大街道～蛇田間が石巻市総合交通計画において骨格路線として位置づけられており、一定の運行本数が確保されています。

さらに、2023 年(令和 5 年)10 月からは、イオンモール石巻～石巻駅間と渡波駅～石巻駅間の路線バスのパターンダイヤ化も始まり、骨格路線において一層の利便性向上が図られています。

また、運行本数とバス停からの距離で設定する公共交通のサービスレベルでみると、骨格路線内の鉄道駅(石巻駅、蛇田駅、陸前山下駅、石巻あゆみ野駅、渡波駅)の利便性が高くなっています。

■バスの運行状況

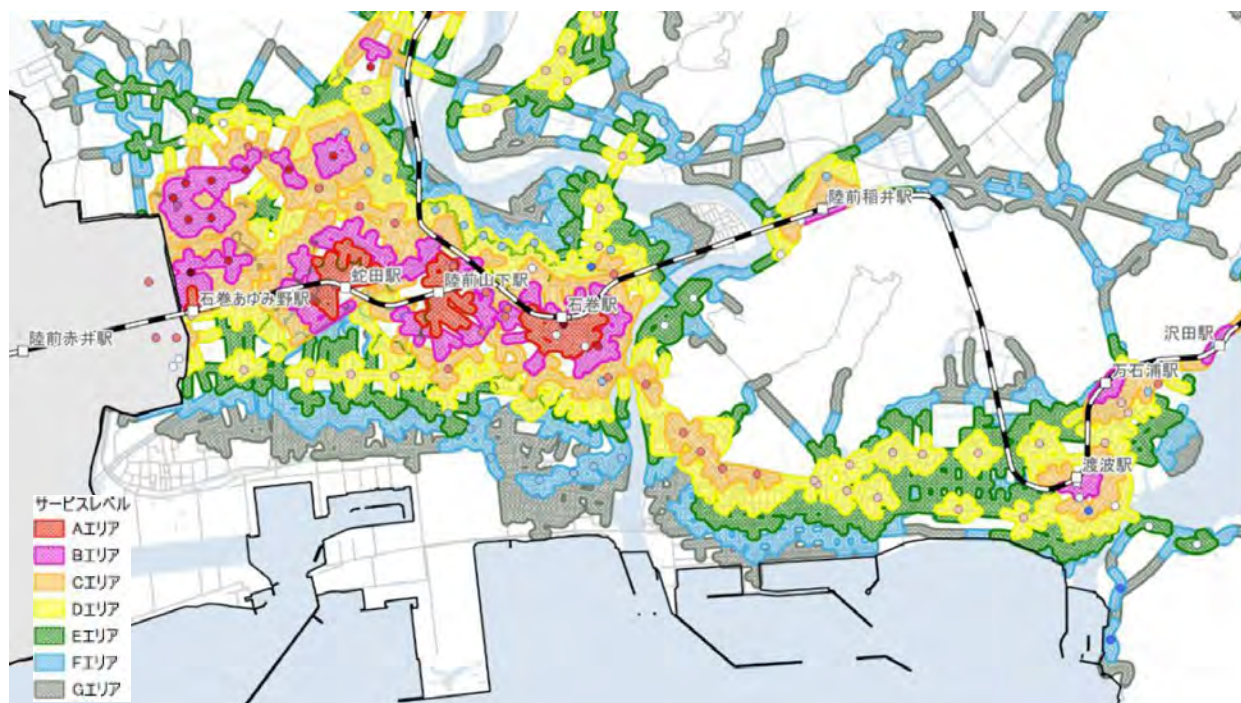


※石巻市総合交通計画における分析を参考に 250m の圏域を設定。

■市街地のバス停別の運行頻度



■サービスレベルの分布



出典：石巻市総合交通計画

■公共交通のサービスレベルの設定基準

(参考) 公共交通のサービスレベルについて

路線バス及び鉄道の運行本数、及びバス停・駅からの距離等の公共交通の利用機会(利便性等)に応じて設定。

Aに近づくほどサービスレベルが高く、公共交通を便利に利用することができるエリアであり、Gに近づくほど公共交通が利用しにくいエリアであるといった指標としています。

※スイスやオーストリアの交通計画等を参考としてサービスレベルを設定。

1日当たり運行本数	鉄道駅	バス停	1時間当たりの片道の本数の目安
100便以上	クラス1	クラス3	1時間に数本以上
50～100便未満	クラス1	クラス3	1時間に2本以上
30～50便未満	クラス2	クラス4	1時間に1本程度
20～30便未満	クラス3	クラス5	1～2時間に1本程度
10～20便未満	クラス4	クラス6	2時間に1本程度
5～10便未満		クラス7	1日数便
1～5便未満		クラス7	1日1～2便
1未満		クラス8	週に数便(運行しない日がある)

駅・停留所 クラス	0～ 250m	251～ 500m	501～ 750m	751～ 1000m	1001～ 1250m
クラス1	A	A	B	C	D
クラス2	A	B	C	D	E
クラス3	B	C	D	E	F
クラス4	C	D	E	F	G
クラス5	D	E	F	G	G
クラス6	E	F	G		
クラス7	F	G	G		
クラス8	G				

- A きわめて水準の高い公共交通サービスレベル、市街地
- B 非常に高い水準の公共交通サービスレベル、市街地
- C 高い公共交通サービスレベル、市街地とその他地域
- D 比較的良好な公共交通サービスレベル、幹線バス路線など、市街地と農漁村部
- E 最低限の基本的公共交通サービスレベル
- F 最小限に近い公共交通サービスレベル、農漁村部
- G 最小限の公共交通サービスレベル、農漁村部

範囲外 公共交通空白地域

出典:石巻市総合交通計画

区域区分別のバス停 250m 圏のカバー人口をみると、いずれの区域においても 40～50%程度のカバー率になっています。運行本数とバス停からの距離で設定する公共交通のサービスレベルで人口カバー率をみると、E クラス以上は市街化区域では 70%と比較的高い利便性を確保している一方で、市街化調整区域では 21.3%、都市計画区域外では 16.2%に低下します。

■バス停 250m 圏の人口カバー率

	都市計画区域		都市計画 区域外	市全体
	市街化 区域	市街化 調整区域		
総人口	48.0%	45.3%	46.4%	48.0%
0-14歳	47.6%	44.8%	47.1%	39.1%
15-64歳	48.8%	45.8%	46.3%	47.9%
65歳以上	48.6%	45.9%	49.0%	48.3%

■サービスレベル別のカバー率

(人口カバー率)

(面積カバー率)

サービス クラス エリア	都市計画区域		都市計画 区域外	市全体	サービス クラス エリア	都市計画区域		都市計画 区域外	市全体
	市街化 区域	市街化 調整区域				市街化 区域	市街化 調整区域		
A	70%	21.3%	16.2%	4.1%	A	3.0%	0.0%	0.1%	0.2%
B	9.9%	1.7%	1.6%	7.0%	B	7.0%	0.2%	0.1%	0.6%
C	17.2%	3.2%	2.9%	12.2%	C	11.9%	0.5%	0.2%	1.0%
D	21.7%	7.5%	4.2%	15.8%	D	16.2%	0.9%	0.4%	1.5%
E	15.4%	8.9%	6.4%	12.5%	E	13.4%	1.7%	1.0%	1.9%
F	16.4%	13.1%	17.6%	16.4%	F	13.2%	4.0%	3.6%	4.4%
G	7.5%	9.8%	12.1%	8.9%	G	9.3%	5.2%	4.4%	5.0%
範囲外	6.1%	55.8%	54.1%	23.1%	範囲外	26.1%	87.5%	90.2%	85.3%

(4) 生活サービス施設の立地状況

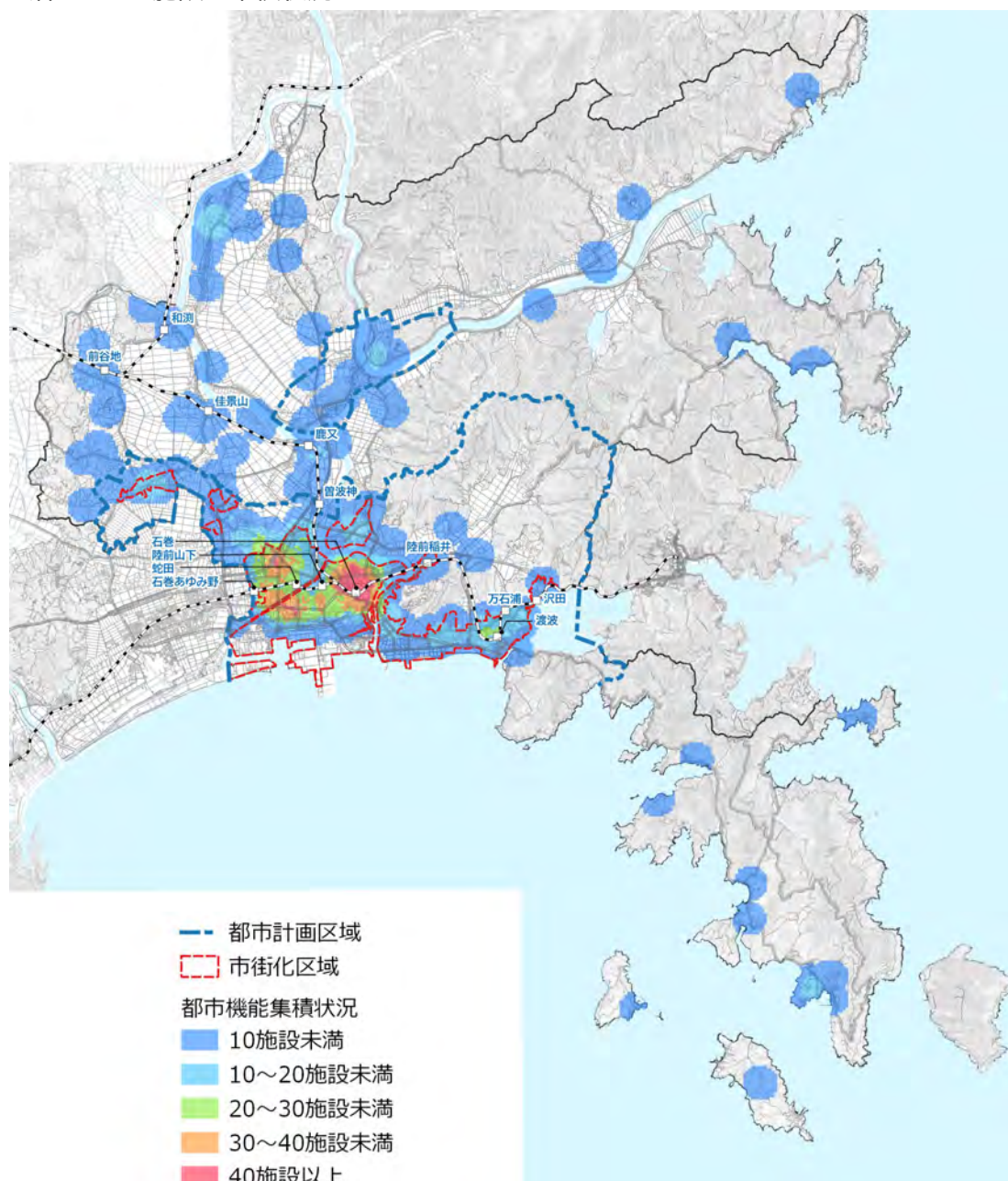
100m メッシュで徒歩圏内※の生活サービス施設※の集積状況を見ると、徒歩でアクセスできる施設が 40 以上存在するメッシュが、石巻駅周辺や石巻河南インターチェンジ周辺、国道 398 号（金華山道）沿道に分布しています。また、徒歩でアクセスできる生活サービス施設が 10 施設以上存在するメッシュは、市街化区域の面積の 60%以上となっています。

生活サービス施設の集積状況と公共交通のサービスレベルの関係でみると、市街化区域の生活サービス施設は石巻市総合交通計画において最低限のサービスレベルとしている E クラス以上の区域で集積しており、比較的高い利便性を確保しています。

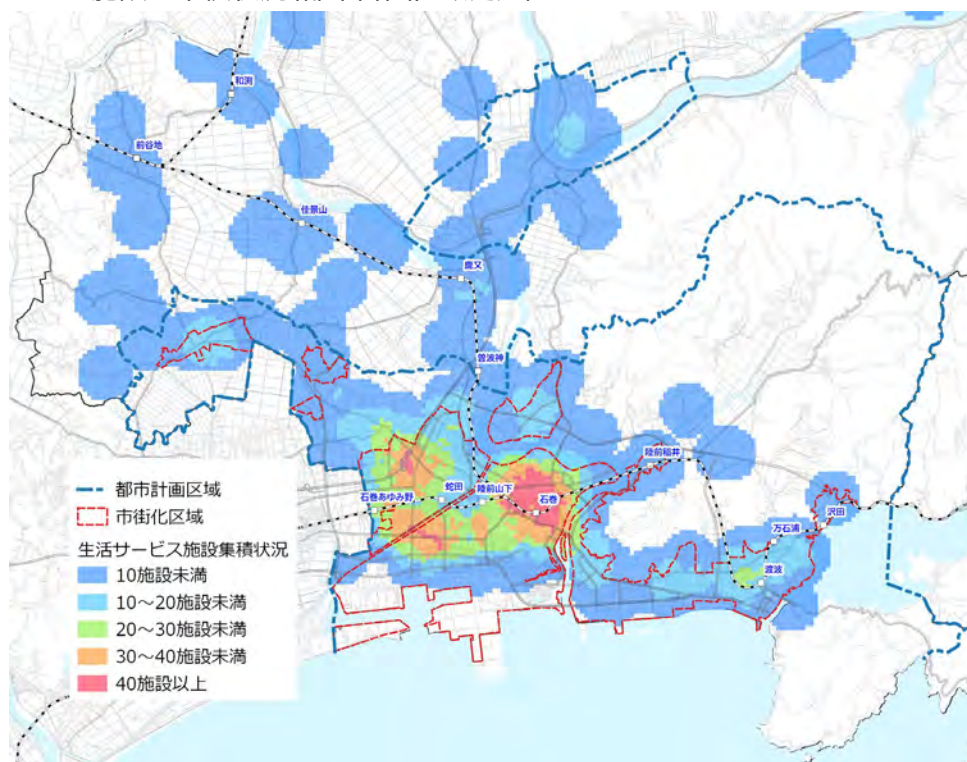
※各生活サービス施設から 500m 圏内を徒歩圏として設定

※生活サービス施設：行政施設、教育・文化施設、スポーツ施設、小学校、保健・福祉施設、子育て施設、商業施設、医療施設などの市民生活の向上に資する施設

■生活サービス施設の集積状況



■生活サービス施設の集積状況(都市計画区域周辺)



■区域区別の生活サービス施設集積状況

	40施設以上		30～40施設未満		20～30施設未満		10～20施設未満		10施設未満		施設なし	
	面積(ha)	割合	面積(ha)	割合	面積(ha)	割合	面積(ha)	割合	面積(ha)	割合	面積(ha)	割合
市街化区域	185.0	5.6%	410.2	12.4%	496.1	15.0%	1,013.2	30.7%	1,157.2	35.1%	35.2	1.1%
市街化調整区域	0.0	0.0%	2.0	0.0%	53.0	0.6%	350.3	3.8%	2,051.6	22.0%	6,878.2	73.7%
河北都市計画区域	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%	73.0	4.9%	859.1	57.5%	561.5	37.6%
都市計画区域外	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%	285.7	0.7%	5,879.5	14.2%	35,164.2	85.1%

■生活サービス施設の集積状況と公共交通のサービスレベルの関係

(40 施設以上)		サービスレベル							
		A	B	C	D	E	F	G	範囲外
	市街化区域	18.9%	20.0%	21.1%	29.7%	5.9%	4.3%	0.0%	0.0%

(30～40 施設未満)		サービスレベル							
		A	B	C	D	E	F	G	範囲外
	市街化区域	6.6%	25.4%	31.0%	21.6%	11.0%	2.7%	1.2%	0.5%
	市街化調整区域	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

(20～30 施設未満)		サービスレベル							
		A	B	C	D	E	F	G	範囲外
	市街化区域	13.5%	22.2%	20.0%	22.8%	13.0%	6.0%	1.4%	1.0%
	市街化調整区域	0.0%	0.0%	30.2%	34.0%	11.3%	3.8%	1.9%	18.9%

(10～20 施設未満)		サービスレベル							
		A	B	C	D	E	F	G	範囲外
	市街化区域	3.3%	8.9%	16.8%	32.2%	18.9%	11.6%	4.7%	3.5%
	市街化調整区域	0.0%	2.9%	6.9%	10.6%	18.0%	12.3%	7.7%	41.7%
	河北都市計画区域	0.0%	0.0%	16.4%	19.2%	19.2%	8.2%	0.0%	37.0%
	都市計画区域外	0.0%	0.4%	1.8%	7.9%	25.3%	21.2%	13.0%	30.6%

(10 施設未満)		サービスレベル							
		A	B	C	D	E	F	G	範囲外
	市街化区域	0.3%	2.7%	5.8%	12.4%	19.6%	21.9%	17.0%	20.4%
	市街化調整区域	0.0%	0.1%	0.6%	3.2%	6.7%	14.3%	15.2%	59.8%
	河北都市計画区域	0.0%	0.0%	4.7%	7.2%	11.9%	31.7%	12.8%	31.8%
	都市計画区域外	0.7%	1.4%	2.0%	3.1%	6.0%	12.4%	12.8%	61.6%

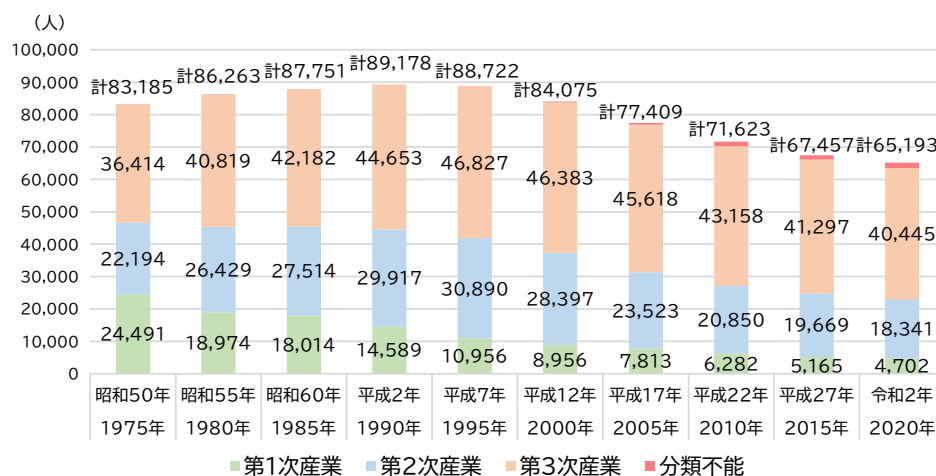
(5) 経済・財政・地価

①産業別就業人口

就業人口の推移をみると 1990 年(平成2年)の 89,178 人をピークとして減少傾向にあり、2020 年(令和 2 年)には 65,193 人になっています。

全国的な産業構造の変化に伴い、本市においても、第1次産業就業人口割合が 1975年(昭和50年)には3割程度であったものが 2020 年(令和 2 年)には1割程度まで減少しているのに対し、第3次産業就業人口については同年で比較すると、4割程度であったものが6割程度にまで増加しています。なお、第2次産業就業人口については3割程度で推移しています。

■産業別就業人口の推移

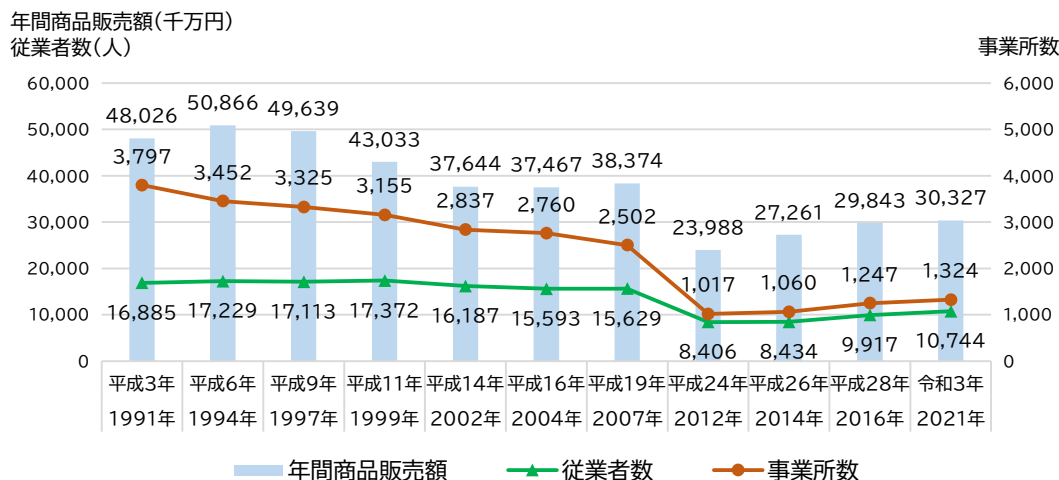


出典:国勢調査

②商業

事業所、従業者、年間商品販売額のすべてが、東日本大震災後の 2012 年(平成 24 年)には大きく落ち込みましたが、その後は回復傾向にあります。2021 年(令和 3 年)の事業所数、従業者数、年間商品販売額は、それぞれ震災前(2007 年(平成 19 年))の約5割(53%)、約 7 割(69%)、約8割(79%)となっています。

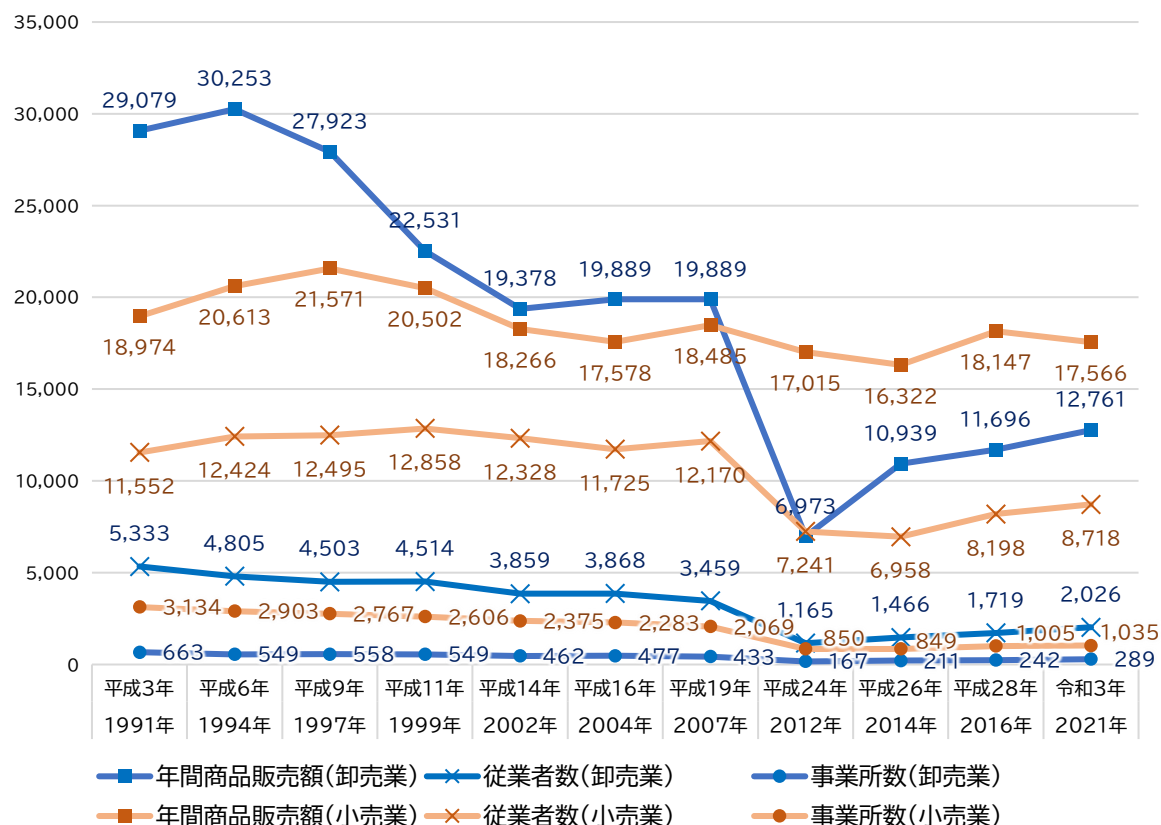
■年間商品販売額・従業者数・事業所数の推移



出典:宮城県統計課「宮城県の商業」、平成 24 年経済センサス-活動調査

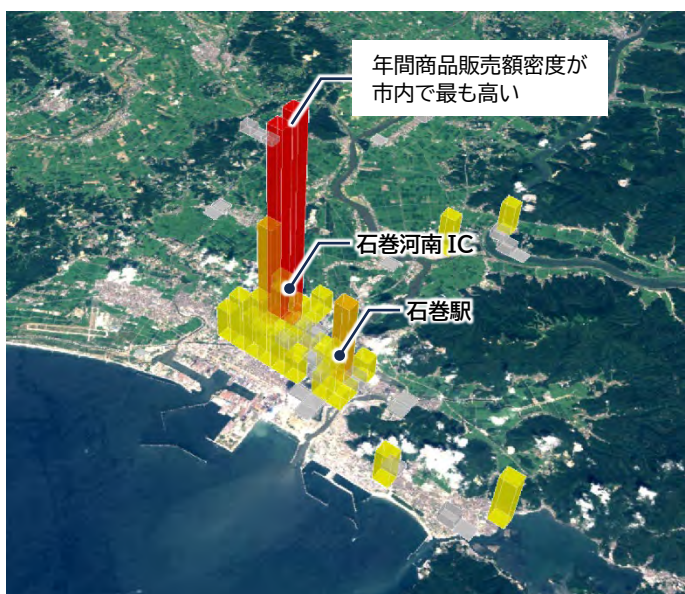
卸売業と小売業に分けてみると、いずれの指標においても近年は小売業のほうが卸売業よりも高く、2021 年(令和 3 年)では、事業所数は約 3.6 倍、従業者数は約 4.3 倍、年間商品販売額は約 1.4 倍となっています。推移は全体的な商業の推移と同様に、震災後の 2012 年(平成 24 年)に大きく落ち込み、その後回復傾向にあります。年間商品販売額については、2007 年(平成 19 年)までは卸売業が小売業を上回っていましたが、2012 年(平成 24 年)以降は小売業が上回っています。

■卸売業・小売業の推移



出典: 宮城県統計課「宮城県の商業」

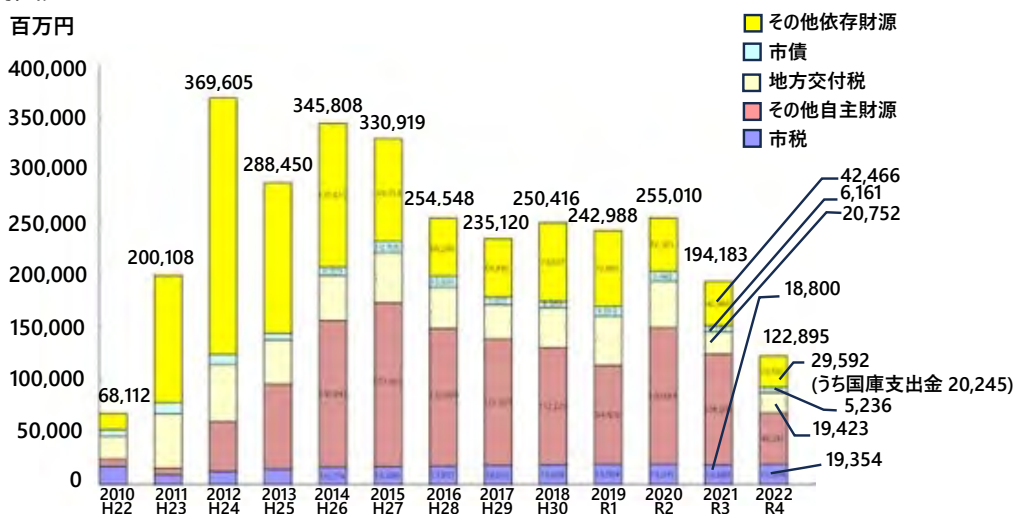
2014 年(平成 26 年)の商業統計調査における小売業の年間商品販売額(500m メッシュ)をみると、石巻駅周辺及び石巻河南インターチェンジ周辺において、年間商品販売額が大きいメッシュ(高さが高く色が赤いメッシュ)が見られます。



③財政

2022年度(令和4年度)の歳入をみると、市税は19,354百万円で、前年度に比べて554百万円、2.9%の増となっています。地方交付税は19,423百万円で、前年度に比べて1,329百万円、6.4%の減、市債発行額は5,236百万円で、前年度に比べて925百万円、15.0%の減、その他依存財源のうち国庫支出金は20,245百万円で、前年度に比べて9,639百万円、32.3%の減となっています。高いほど、地方公共団体の財政面での自主性と安定性が高いといわれている自主財源比率は55.9%で、前年度に比べて8.4ポイント減少しています。

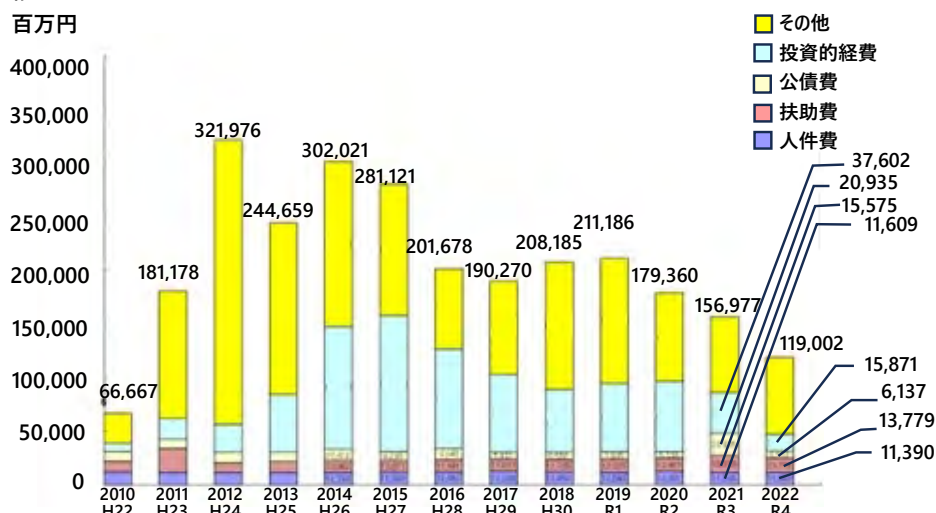
■歳入の推移



出典:石巻市「2022年度(令和4年度)普通会計決算の状況(速報)」

2022年度(令和4年度)の歳出のうち人件費、扶助費及び公債費で構成される義務的経費の合計は31,306百万円で、前年度に比べて全体で16,813百万円、34.9%の減となっています。義務的経費の歳出総額構成比は26.3%で、前年度に比べて4.3ポイント低下、投資的経費は15,871百万円、前年度に比べて21,731百万円、57.8%の減、投資的経費の歳出総額構成比は13.3%で、前年度に比べて10.7ポイント減少しています。

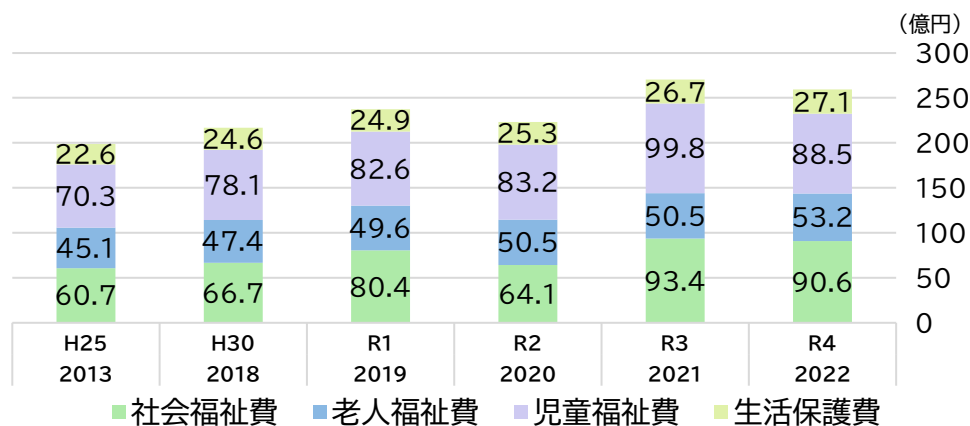
■歳出の推移



出典:石巻市「2022年度(令和4年度)普通会計決算の状況(速報)」

社会福祉行政に要する経費である民生費について、災害救助費を除く4経費(社会福祉費、老人福祉費、児童福祉費、生活保護費)の決算額の推移をみると、児童手当制度の拡充や幼児教育・保育の無償化、自立支援給付費の増加、後期高齢者医療事業会計や介護保険事業会計への繰出金の増加等を背景に、いずれも概ね増加傾向にあります。

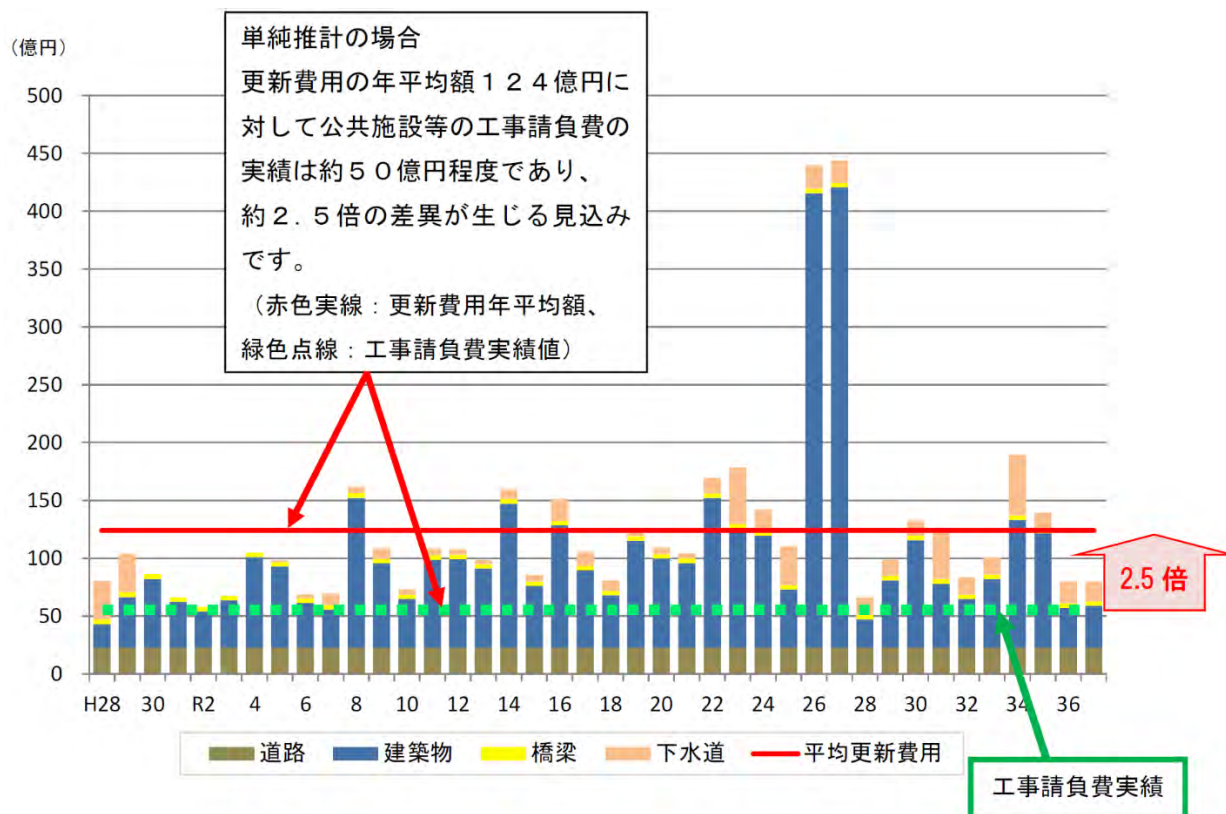
■民生費(災害救助費を除く)の推移



出典:石巻市決算書

「石巻市公共施設等総合管理計画」では、公共施設(ハコモノ施設)とインフラ施設を合算した公共施設等の将来更新費用の総額は 4,960 億円であり(単純推計の場合)、現在保有しているすべての公共施設等を更新し続けるためには、1年当たりの平均額で、市における公共施設等に係る工事請負費の年平均額約 50 億円の約 2.5 倍となる 124 億円が必要になると推計されています。

■公共施設等の更新費用推計(公共施設及びインフラ施設)



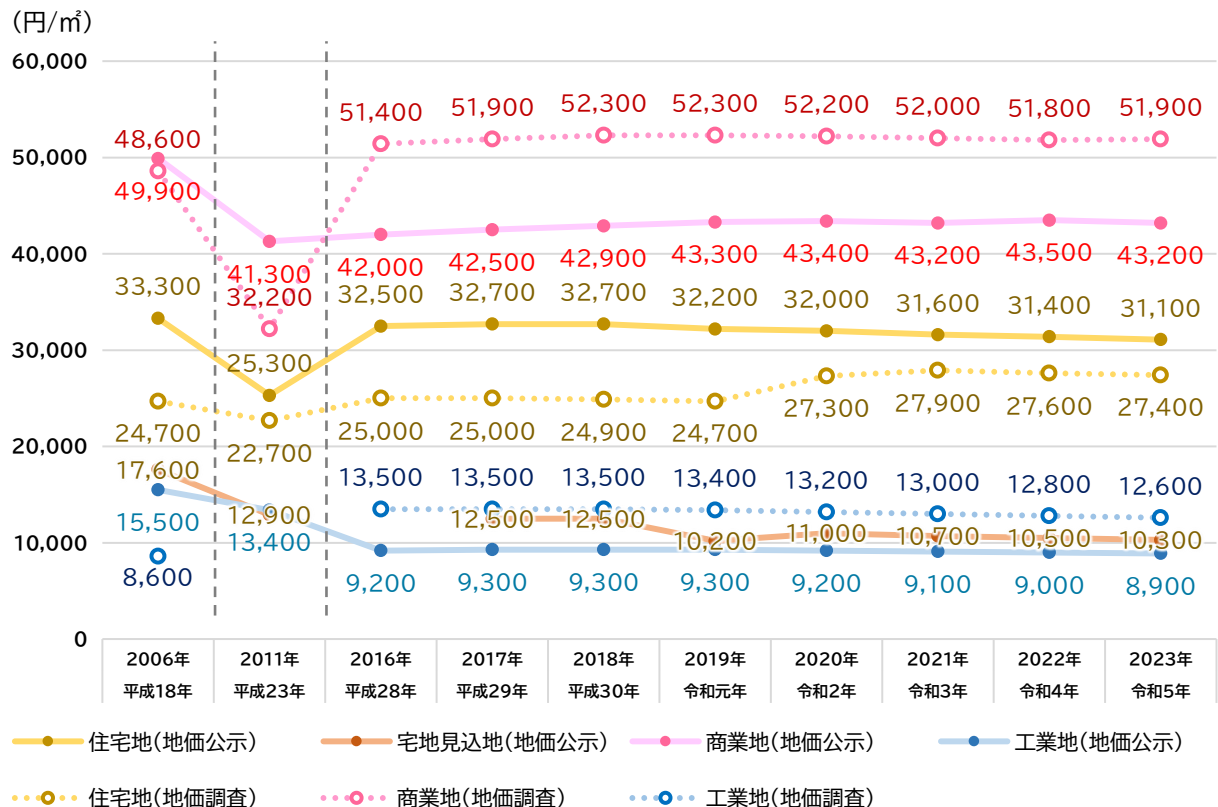
④地価

2016 年(平成 28 年)以降の地価の推移をみると、地価調査における住宅地が約 10%上昇しています。その他は大きな増減は見られませんが、2023 年(令和 5 年)の額を、東日本大震災前の 2006 年(平成 18 年)の額と比較すると、住宅地、商業地、工業地のいずれも地価調査では上回り、地価公示では下回っています。

■地価の推移

単位:円/㎡

		平成 18 年 2006 年	平成 23 年 2011 年	平成 28 年 2016 年	平成 29 年 2017 年	平成 30 年 2018 年	令和元年 2019 年	令和 2 年 2020 年	令和 3 年 2021 年	令和 4 年 2022 年	令和 5 年 2023 年
地価 公示	住宅地	33,300	25,300	32,500	32,700	32,700	32,200	32,000	31,600	31,400	31,100
	宅地見込地	17,600	12,900	—	12,500	12,500	10,200	11,000	10,700	10,500	10,300
	商業地	49,900	41,300	42,000	42,500	42,900	43,300	43,400	43,200	43,500	43,200
	工業地	15,500	13,400	9,200	9,300	9,300	9,300	9,200	9,100	9,000	8,900
地価 調査	住宅地	24,700	22,700	25,000	25,000	24,900	24,700	27,300	27,900	27,600	27,400
	商業地	48,600	32,200	51,400	51,900	52,300	52,300	52,200	52,000	51,800	51,900
	工業地	8,600	—	13,500	13,500	13,500	13,400	13,200	13,000	12,800	12,600



出典:国土交通省地価公示、宮城県地価調査
※金額は平均金額。十の位を四捨五入して表示。

(6) 住宅・空き家の状況

本市の2018年(平成30年)の空き家数は、2013年(平成25年)と比較して2倍以上に増加しています。空き家率も2013年(平成25年)までは全国平均を下回っていましたが、2018年(平成30年)には19.0%と高い水準となっています。

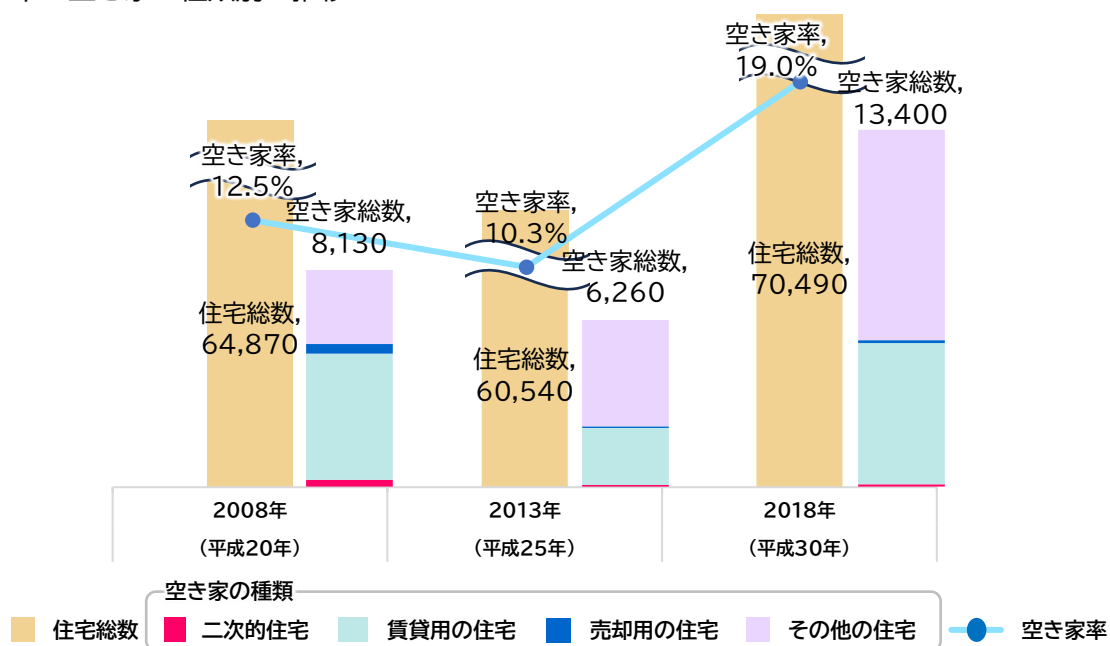
■全国・宮城県・本市の住宅数と空き家数

		全 国		宮城県		石巻市					
		住宅総数	空き家総数	住宅総数	空き家総数	住宅総数	空き家総数	二次的住宅	賃貸用の住宅	売却用の住宅	その他の住宅
2008年 (平成20年)	戸数	57,586,000	7,567,900	1,013,900	138,400	64,870	8,130	260	4,730	360	2,780
	割合	—	13.1%	—	13.7%	—	12.5%	0.4%	7.3%	0.6%	4.3%
2013年 (平成25年)	戸数	60,628,600	8,195,600	1,034,100	96,900	60,540	6,260	60	2,140	60	4,000
	割合	—	13.5%	—	9.4%	—	10.3%	0.1%	3.5%	0.1%	6.6%
2018年 (平成30年)	戸数	62,407,400	8,488,600	1,089,300	130,500	70,490	13,400	90	5,300	110	7,900
	割合	—	13.6%	—	12.0%	—	19.0%	0.1%	7.5%	0.2%	11.2%

出典:住宅・土地統計調査(単位:戸、%)

※住宅・土地統計調査は、一定条件に基づく抽出調査であり、調査結果の数値は推計値となっているため、合計が一致しない場合がある。

■本市の空き家の種類別の推移



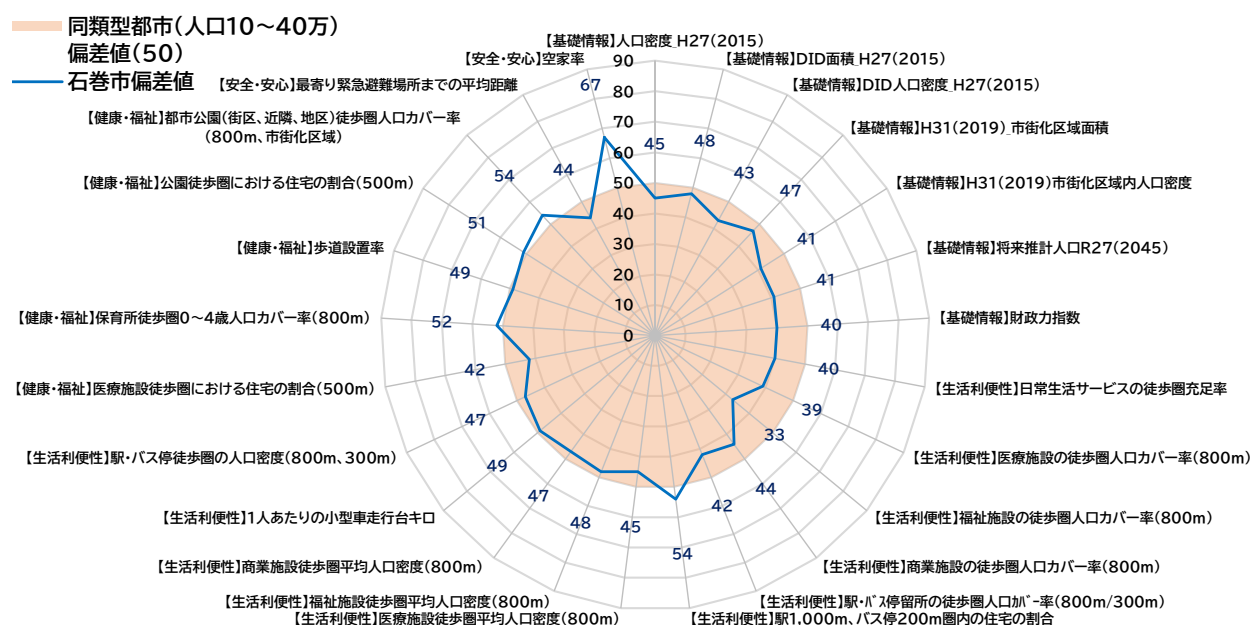
出典:住宅・土地統計調査(単位:戸、%)

(7) 全国と同類型都市との比較

人口密度や生活サービス施設等からの徒歩圏カバー率等を、同類型都市(人口 10 万～40 万)と偏差値で比較すると、本市は「鉄道駅から 1,000m もしくはバス停から 200m 圏内の住宅の割合」、「保育所徒歩圏(800m)0～4 歳人口カバー率」、「公園から 500m 圏(高齢者徒歩圏)内の住宅の割合」、「都市公園(街区、近隣、地区)の徒歩圏人口カバー率(800m 市街化区域)」、「空家率」の偏差値が同類型他都市よりも高くなっています。特に、「空家率」の偏差値が高くなっており、これは同類型都市と比べて「空家率」が低いことを示しています。

一方で「医療施設、福祉施設、商業施設、駅またバス停留所からの徒歩圏人口カバー率」、「医療施設徒歩圏内の住宅の割合」、「最寄り緊急避難場所までの平均距離」の偏差値は特に低くなっており、本市がクルマ社会であることを表す結果となっています。

■同類型都市(人口 10 万～40 万)による都市構造評価(偏差値)レーダーチャート



出典：国土交通省 都市モニタリングシート

項 目	分 析
生活利便性	各生活サービス施設(医療・福祉・商業)の徒歩圏人口カバー率、徒歩圏人口密度は同類型都市を下回り、自動車により生活サービス施設が利用されている。
健康・福祉	保育所徒歩圏人口カバー率や都市公園の徒歩圏人口カバー率(市街化区域内)・住宅割合は同類型都市を上回り、保育所や都市公園を利用しやすい都市構造となっている。
安全・安心	空家率(偏差値)は同類型都市を上回っており、同類型都市と比べて「空家率」は低い。

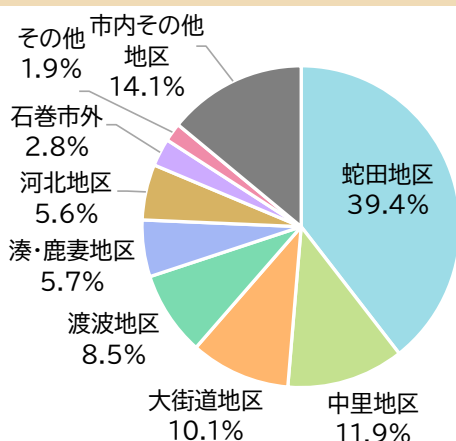
2. 市民の生活行動（2022年度(令和4年度)市民意識調査結果）

（1）日常生活でよく利用する場所・地区

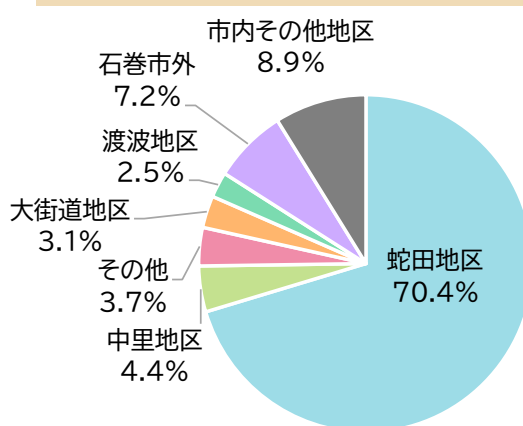
「蛇田地区」は、市民生活における幅広いサービスを支える場となっており、「穀町・立町・中央地区」は、飲食、医療、福祉においてよく利用されています。医療、子育て、福祉は、居住地区内もしくは居住地区の近くで利用するケースが多く、高齢者世代では、よりその傾向が強く見られます。

■市民意識調査結果 ※無記入(無回答)は除いて集計

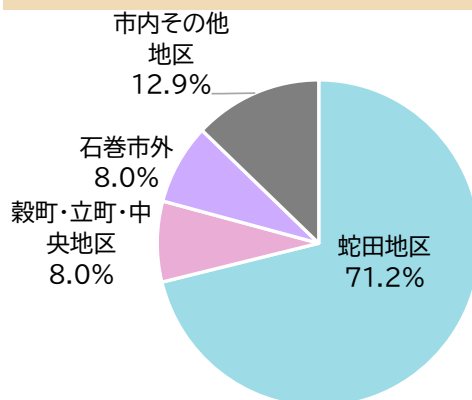
食料品・日用品



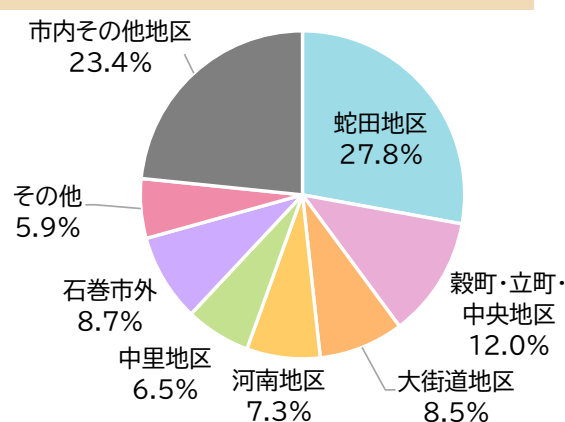
買回り品(洋服・靴や家電製品、趣味に関する商品等)



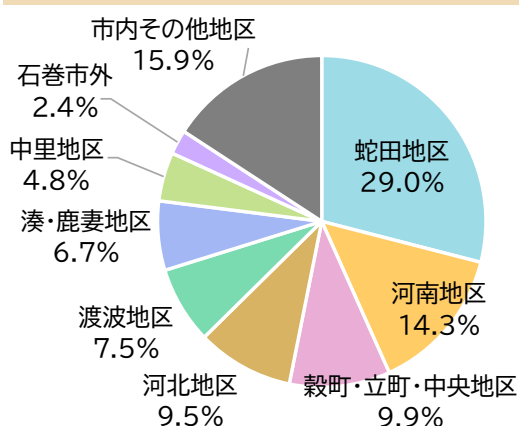
飲食店



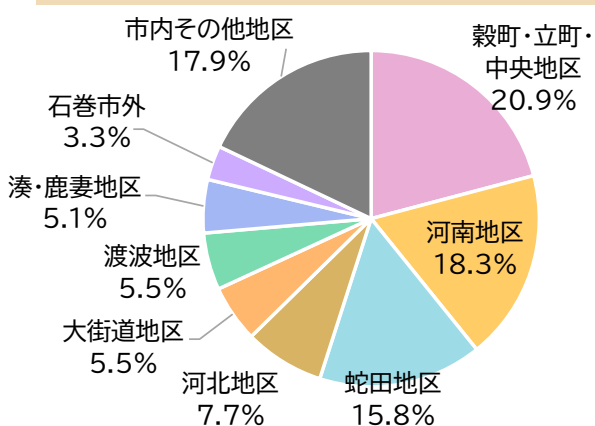
通院(医院、診療所等)



子育て関連施設(幼稚園・保育園等)



保健センター・福祉施設



※「その他」は子どもがいない・就学した回答者が「利用していない」と回答した数が多いため、集計から除外している。

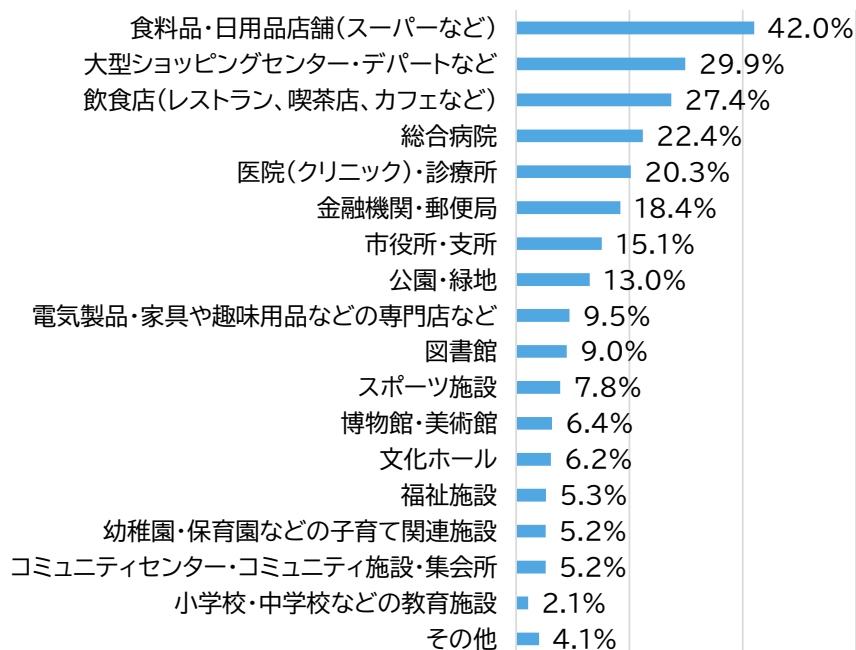
※「その他」は「利用していない」と回答した数が多いため、集計から除外している。

(2) 駅周辺等の拠点や自宅の徒歩圏内に必要だと思う施設

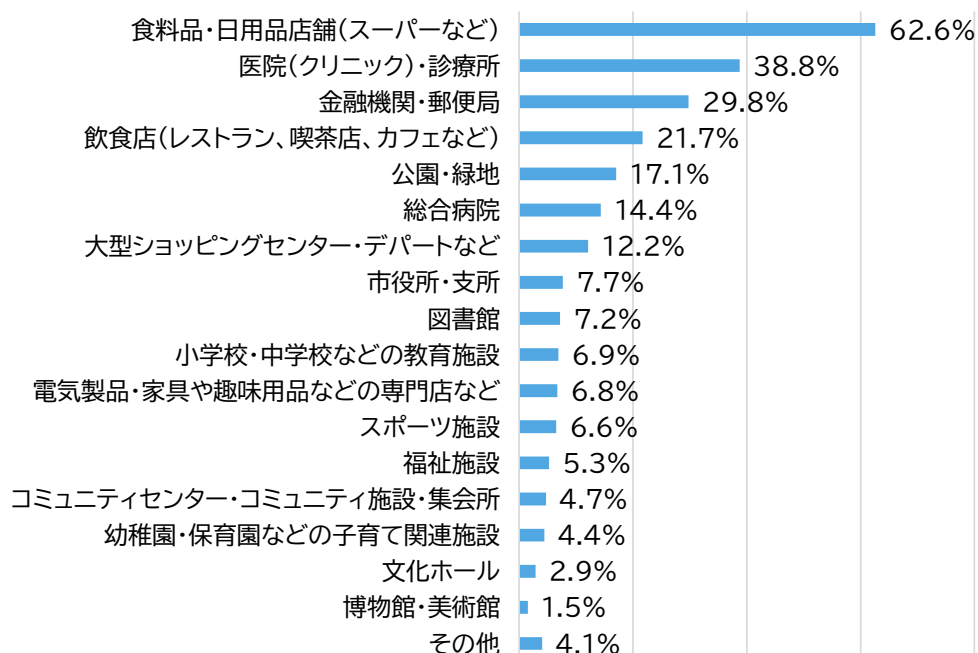
拠点となる場所の徒歩圏においては、特に「食料品・日用品」「買回り品」「飲食店」「医療(総合病院・診療所)」「金融機関・郵便局」が求められています。特に、若い世代では、商業施設や公園・緑地を求める傾向が強くなっています。

自宅の徒歩圏においては、特に「食料品・日用品」「医院・診療所」「金融機関・郵便局」「飲食店」「公園・緑地」が求められています。高齢者世代では、医療施設を求める傾向が強くなっています。

駅周辺等の拠点となる場所の徒歩圏に特に必要だと思う施設



自宅の徒歩圏内に特に必要だと思う施設

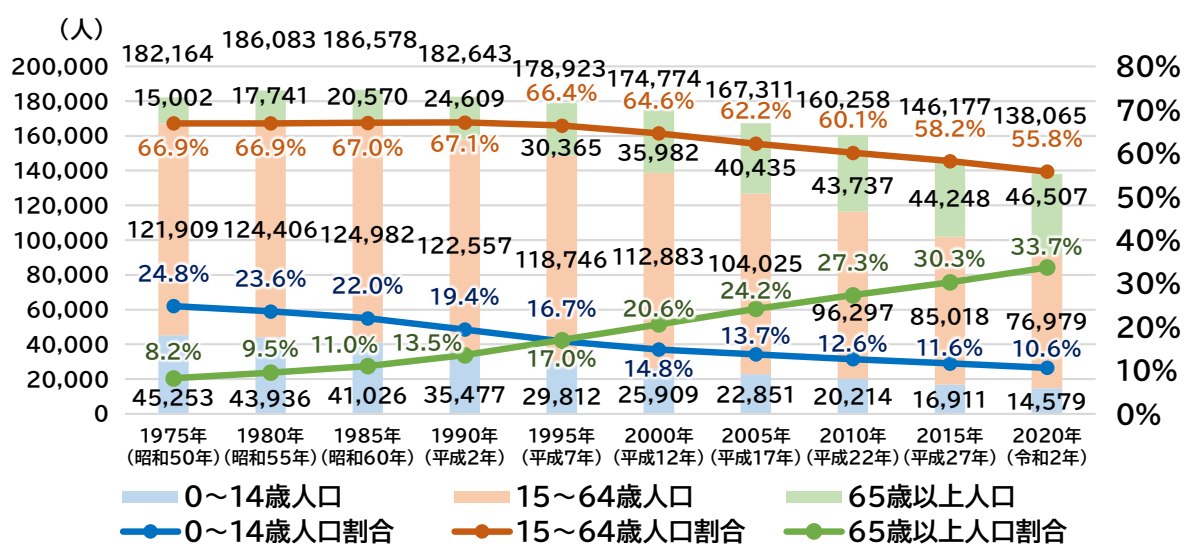


3. 人口の見通し

(1) 人口・世代構成の現状

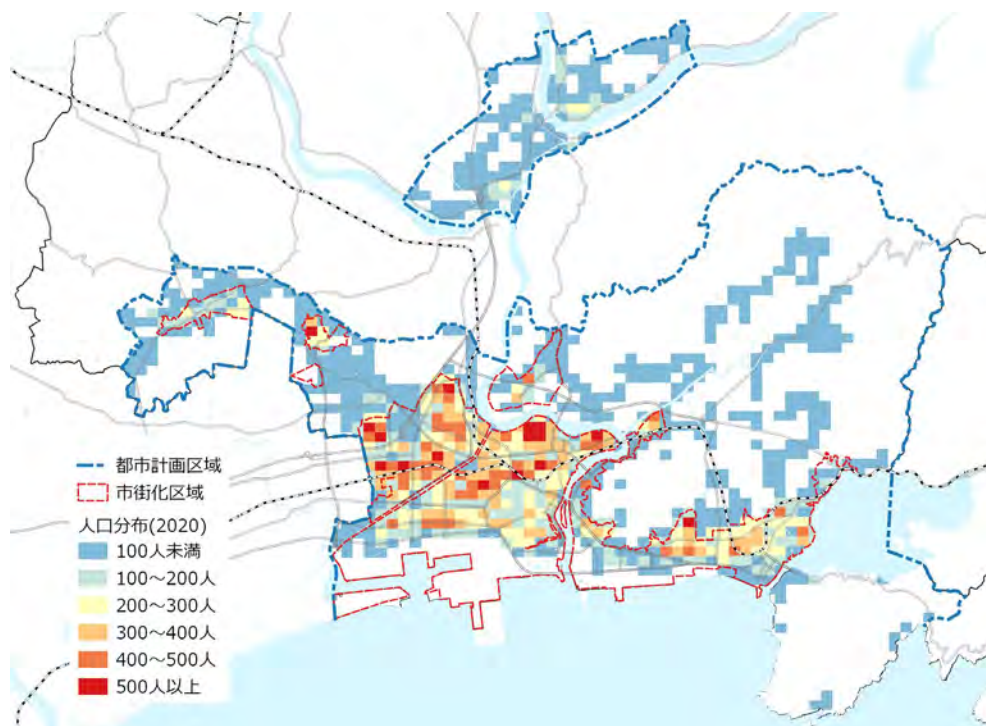
本市の人口に占める0～14歳の年少人口割合は年々減少傾向にあり、2020年(令和2年)の国勢調査では10.6%となっています。その一方で、65歳以上の老年人口割合は年々増加し、2020年(令和2年)時点で33.7%と3人に1人以上が高齢者という状況であり、少子高齢化の進行が顕著です。

■年齢3区分別人口の推移



出典:国勢調査 ※年齢不詳を除く

■2020年(令和2年)の人口分布(都市計画区域内)



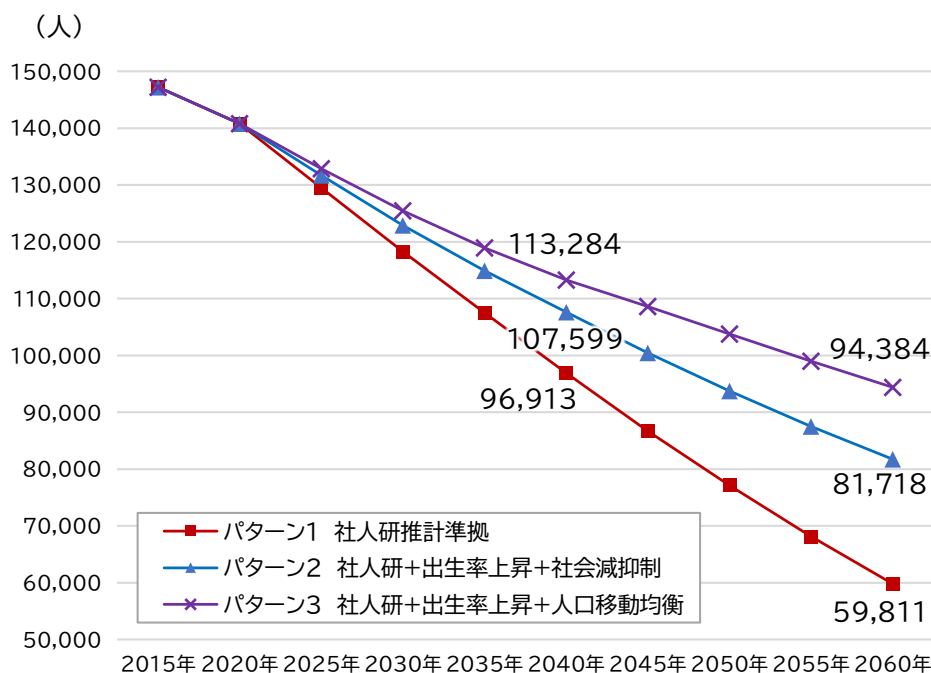
出典:国勢調査
※250m メッシュあたりの人口を表示

(2) 将来人口の見通し

2040年(令和22年)の将来人口は約9.7～11.3万人と1985年(昭和60年)のピーク時の半数程度に減少する予測もあります。今後も年少人口(0～14歳)と生産年齢人口(15～64歳)の割合が減少するとともに、老年人口(65歳以上)の増加が進むと予測されます。

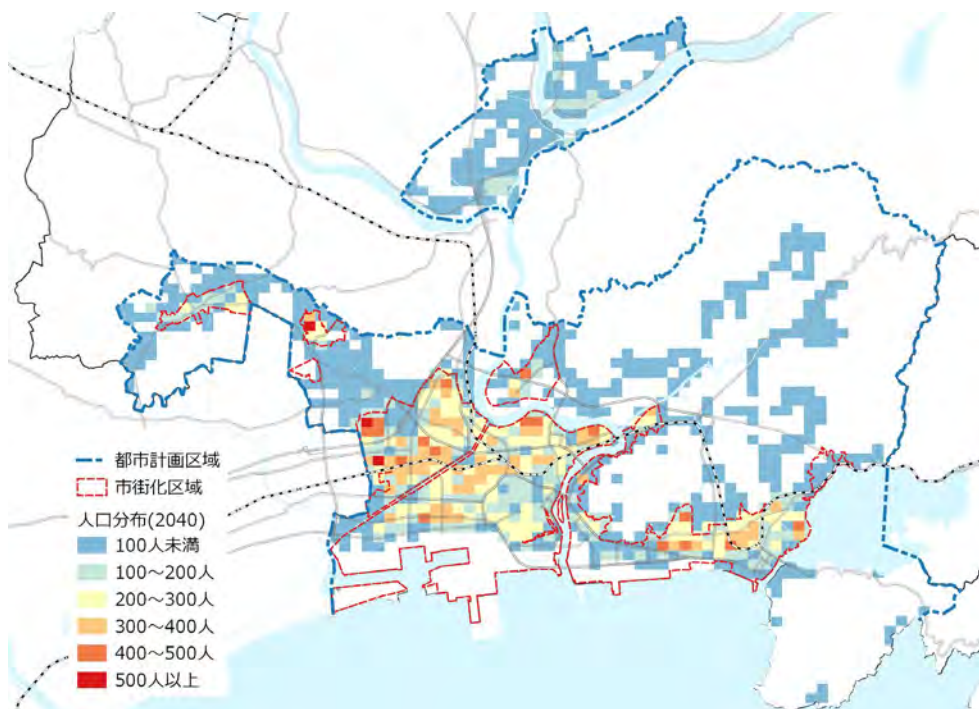
人口分布をみると、北上川西側の市街地及び渡波駅周辺の人口が比較的多いと予測されます。

■将来人口の見通し



出典:石巻市人口ビジョン

■2040年(令和22年)の人口分布(都市計画区域内)



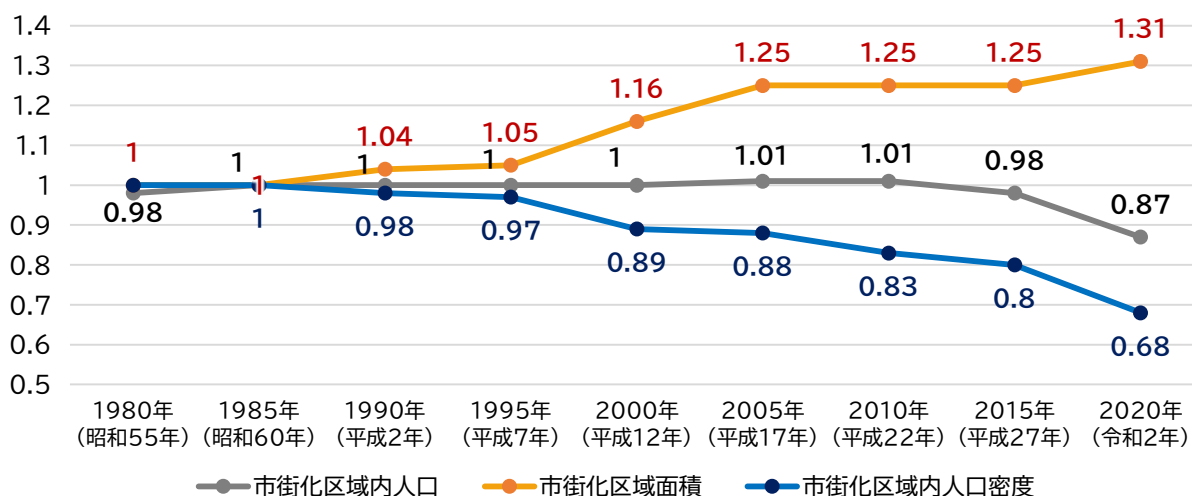
出典:国勢調査(2020年(令和2年))、住民基本台帳(2023年(令和5年))
※上記データを活用し、コーホート変化率法により250mメッシュあたりの人口を算出

(3) 市街化区域の人口

1985 年(昭和 60 年)を 1 とした推移をみると、市街化区域面積は約 1.3 倍に増加した一方で、人口はほぼ横ばいで推移し、さらに 2020 年(令和 2 年)には減少に転じた結果、人口密度は低下し続けています。

ただし、災害危険区域等の面積を除いた市街化区域面積で人口密度を計測すると、一定程度人口密度は回復しており、復興まちづくりにより半島沿岸部等から内陸部への人口移動・コンパクト化が進んだことがわかります。

■市街化区域の面積・人口・人口密度の推移(1985 年(昭和 60 年)を 1 とした場合)



出典:国勢調査

人口減少、少子高齢化、市街地における人口密度の低下が懸念される中で、人口の現状と将来見通しを踏まえたまちづくりが求められます。

現状と将来見通し	1985 年 (昭和 60 年)	2010 年 (平成 22 年)	2015 年 (平成 27 年)	2020 年 (令和 2 年)	2040 年 (令和 22 年)
人 口	18.7 万人 (1.0)	16.1 万人 (0.86 倍)	14.7 万人 (0.79 倍)	14.0 万人 (0.75 倍)	9.7~11.3 万人 (0.52~0.61 倍)
高齢化率	11.0%	27.2%	30.1%	33.2%	35~40%
平均年齢(旧市)	35.1 歳	46.0 歳	47.8 歳	49.6 歳	51.8 歳
市街化区域	1.0	1.25 倍	1.25 倍	1.31 倍	同規模
市街化区域人口密度 (災害危険区域等を除いた場合)	43.8 人/ha —	34.2 人/ha —	30.3 人/ha 43.7 人/ha	29.3 人/ha 42.4 人/ha	23~27 人/ha 28~33 人/ha

第4章 都市課題の整理

本市の特性や都市構造分析、市民意向等を踏まえ、市民生活、社会福祉、都市経営の視点で、立地適正化にあたっての課題を整理します。

《市民生活における課題》

取り戻しつつあるまちの活気・賑わいのさらなる向上

石巻市の特性

- アート・文化が息づく都市
- 東日本大震災の復興から、さらに成長・発展していく都市
- 移住やまちづくり活動の活性化による新たな力が芽吹く都市

社会潮流の変化

- 多様な人材との出会い、交流の重要性の高まり
- 知識集約型経済の拡大

都市構造分析

- 石巻駅周辺や石巻河南インターチェンジ周辺への生活サービス施設の集積、市民の生活行動における拠点性
- 事業所数、年間商品販売額等に回復の兆し
- 生活サービス施設の徒歩圏人口カバー率は同類型都市と比較して低い

本市は、石巻駅周辺や石巻河南インターチェンジ周辺の2つの拠点を中心に施設が集積し、市民生活や地域経済の中心となっています。しかしながら、震災前と比較して人口密度が低下し、市内の各所で空き地や空き家が発生している状況です。

一方で、アート・文化等の地域資源を活かした取組等により、まちは賑わいを取り戻しつつあります。さらに、復興を機に多様な人材の交流や新たな力が芽生えつつあり、新たなまちづくり活動の場として、生活サービス施設の維持・誘導とまちの活気・賑わいの向上が求められます。

移動が困難な市民・高齢者等への対応

社会潮流の変化

- SDGsの推進と地域共生社会の実現
- 「新技術」「新制度」の到来

都市構造分析

- 市街化区域では中心市街地～イオンモール石巻間、及び渡波駅～大街道～蛇田間が公共交通の骨格路線として位置づけ
- 駅・バス停留所の徒歩圏人口カバー率は同類型都市と比較して低い
- 老年人口割合が増加し高齢化が進行

公共交通は、人口減少や少子高齢化に伴う利用者の減少により、運行本数の減少や路線廃止が懸念されます。一方、高齢者数の増加等から自家用車を運転できない交通弱者は増加が見込まれるため、近い将来、買い物や通院等の移動が困難な市民が増加することが予想されます。

そのため、生活サービス施設の継続的な立地と公共交通等による地域間の連携により、広域な市内において、地域のライフスタイルに合わせて持続的に生活できる環境づくりが求められます。

市街化区域においては、中心市街地～イオンモール石巻間、及び渡波駅～大街道～蛇田間の移動の利便性が確保されている点が強みとなっています。

多様な自然との共生と身近な自然環境の保全

石巻市の特性

○宮城県北東部地域を代表する風光明媚な都市

社会潮流の変化

○世界的な気候変動の危機

都市構造分析

- 市街化調整区域や非線引き区域、都市計画区域外では、農用地の指定や沿岸部の三陸復興国立公園等により自然環境が守られている
- 第1次産業従事者数の減少

本市は、沿岸部を中心に風光明媚な豊かな自然環境を有しており、郊外部では農業環境が守られていますが、宅地開発や道路整備などの都市化が進む一方で、第1次産業従事者は減少傾向にあり、農地と森林管理の担い手が減少しています。

海・山・川といった豊かな自然が近くに感じられる本市の特性を守るためにも、身近な自然環境を保全し、自然と共生した暮らしが求められます。

《社会福祉における課題》

健康で歩いて暮らすことができるまちの実現

社会潮流の変化

○SDGsの推進と地域共生社会の実現

都市構造分析

- 生活サービス施設や駅・バス停留所の徒歩圏人口カバー率が同類型都市と比較して低い
- 人口減少や少子高齢化の進行による社会保障費の増加と財政の逼迫
- 生活サービス施設が多く立地している市街化区域内で人口密度が低下
- 老年人口割合の増加による高齢化の進行

将来的にも高齢者の増加、生産年齢人口の減少が続くことが予想される中で、社会保障費の増加と税収の減少が生じ、医療・福祉サービスを維持するうえでの負担が増加することが懸念されます。また、市街地の人口密度の低下、生活サービス施設や駅・バス停留所の徒歩圏人口の減少により、さらに日常の生活・移動が困難になることが想定されます。

復興まちづくりにより、安全な地域へのまとまりのある市街地や住宅地を形成してきた経緯を活かし、歩いて健康的に暮らすことができる地域づくりが求められます。

子どもの遊び・子育て・教育環境の向上

石巻市の特性

- 東日本大震災の復興から、さらに成長・発展していく都市
- 移住やまちづくり活動の活性化による新たな力が芽吹く都市

社会潮流の変化

- SDGsの推進と地域共生社会の実現
- 働き方・暮らし方の多様化

都市構造分析

- 少子化の進行及び年少人口の減少
- 保育所や都市公園の徒歩圏人口カバー率は同類型都市を上回る

少子化の進行、年少人口割合の低下により、子どもが集団の中で学ぶ機会や多様な価値観に触れる機会、学校行事、部活動の機会が減少し、未来を担う子どもたちの遊びや社会教育活動、子育て・教育環境の衰退が懸念されます。

復興まちづくりにより、安全な地域への移転や新たな住まい方が展開される中で、地域のコミュニティを活性化するとともに、移住や交流による新たな人材の活用が求められます。また、子育て施設、教育・文化施設の立地を維持しながら、今後の人口動向を踏まえ、交通ネットワークへのアクセス性の高い、生活利便性の高いエリアへ適正に配置することにより、未来を担う子どもたちの遊びや社会教育活動、子育て・教育環境の向上が求められます。

《都市経営における課題》

多様な働き方に対応した都市づくり・地域経済の活性化

石巻市の特性

- アート・文化が息づく都市
- 移住やまちづくり活動の活性化による新たな力が芽吹く都市

社会潮流の変化

- 働き方・暮らし方の多様化
- 知識集約型経済の拡大

都市構造分析

- 産業別就業人口割合（第1次産業～第3次産業）の変化
- 生産年齢人口及び就業人口の減少

人口密度、事業所数低下による労働生産性の低下が懸念されます。さらに、生産年齢人口を中心に人口が減少するため、人材の不足から経済活動が低迷、働き手を求めて市内企業の移転等も進行することが懸念されます。一方で、新たな地域経済の担い手として、創造的な価値を既存事業に付加する「クリエイティブ人材」の存在が重要視されてきており、本市においても、起業や移住等の支援による新たな人材の確保、住みやすい居住環境と合わせた新たなビジネスの創出が求められます。

持続的に発展するための都市経営の効率化

石巻市の特性

○東日本大震災の復興から、さらに成長・発展していく都市

社会潮流の変化

○SDGsの推進と地域共生社会の実現

○「新技術」「新制度」の到来

都市構造分析

○復興事業等により、20 年後以降に公共施設の更新が集中

○長期スパンでの公共施設等の維持管理費の増加推計

○2040 年（令和 22 年）の将来人口は約 9.7～11.3 万人まで減少と予測

○市財政における歳入歳出の硬直化

人口減少、人口密度の低下により、公共施設・インフラのスケールメリットが低下し、合わせて老朽化したインフラの維持管理の効率性も低下することが懸念されます。

本市では、これまでの土地区画整理事業や復旧・復興事業により整備したインフラを活かし尽くしながら、適正な生活サービス施設の維持や誘導、人口規模に応じた居住誘導により、持続的に発展する都市経営が求められます。