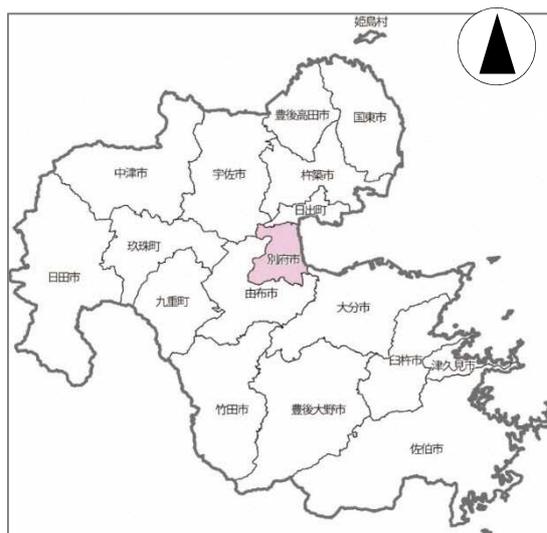


## 2章 別府市の現状と課題

### 2-1 別府市のなりたち

#### (1) 本市の位置

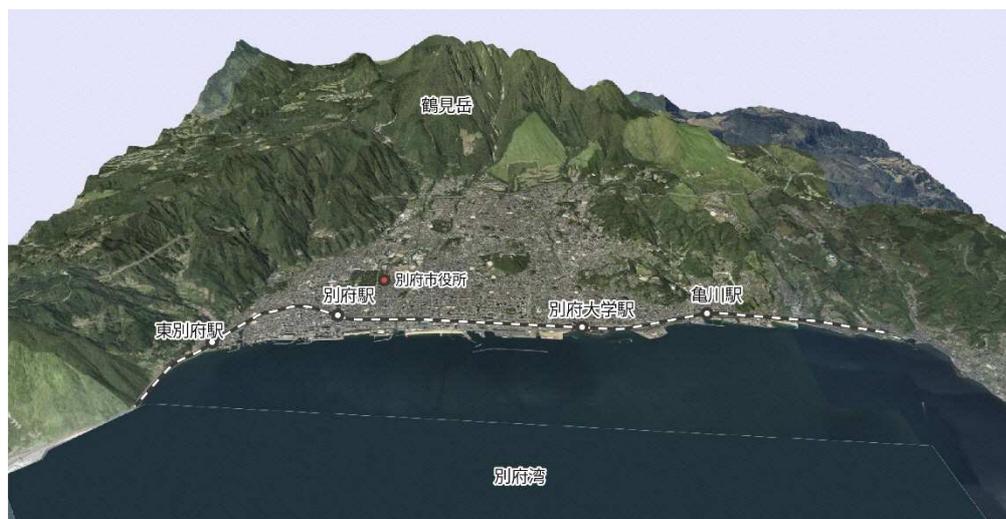
別府市は、九州の北東部、別府湾に面した大分県の東海岸のほぼ中央に位置しており、日出町、宇佐市、由布市、大分市に隣接しています。



▲ 本市の位置図

#### (2) 地形

阿蘇くじゅう国立公園に属する由布・鶴見岳の麓で、裾野をなだらかに別府湾へと広がる扇状地特有の地形により、緑豊かな山々や高原と波静かな別府湾に囲まれた美しい景観を誇っています。別府湾に面した市街地が山々に囲まれた地形です。



▲ 都市計画区域周辺の鳥瞰図

※地形の起伏を分かりやすく表現するために、標高に倍率を掛けている

出典：国土地理院「地理院地図3D」

### (3) 都市構造の変遷

#### 1) 都市構造の変遷

別府市は長い歴史の中で様々な都市構造の変化を遂げています。

中でも昭和の後期から大規模な都市構造の改変が行われており、港湾の建設や土地区画整理事業によって大きく発展してきました。

・明治4年 別府港開港 (明治39年 別府町の誕生)	
・明治44年 別府駅、浜脇駅の開設 (大正13年 別府市の誕生) (昭和10年 石垣村、朝日村、亀川町が編入 現在の別府市が誕生)	
・昭和26年 国際観光港の建設	別府・浜脇の旧市街(旅館街)の衰退
・昭和34年 国際観光港の移転	
・昭和39年 九州横断道路(やまみハイウェイ) 開通	観光客の大量流入 バスや自動車の利用増加 別府市の交通の要衝が北へ移転
・昭和34年～石垣土地区画整理事業の実施	
・昭和42年 日豊本線電化開通	
・昭和45年 市街化区域及び市街化調整区域の決定(線引き制度の導入)	
・昭和54年 石垣土地区画整理事業の完成	宅地の郊外化の進展
・昭和58年 別府市公設卸売市場完成	
・昭和59年 亀川バイパス完成	
・昭和60年 市役所の移転	
・昭和62年 別府大学駅開業	
・平成元年 九州横断自動車道(別府～湯布院間) 開通	自動車の交通利便性の向上
・平成4年 大分自動車道(別府～大分間) 開通	
・平成8年 大分自動車道(大分～長崎間) 開通	
・平成12年 「立命館アジア太平洋大学」開学	

出典：別府市の概要等より一部抜粋

#### 戦前の都市開発の状況

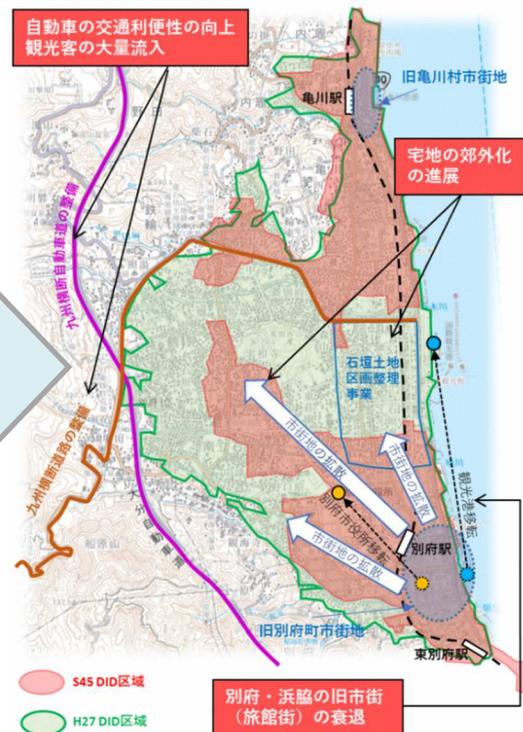
⇒耕地整理と海岸埋立により別府港以南の都市開発が促進された。



第2図 戦前の別府の都市開発  
Figure 2. Urban development of Beppu in prewar days  
資料：別府市役所資料、大分県立公文書館資料等をもとに作成。

#### 戦後の都市構造の変化

⇒施設の移転、市街地整備等により市街地が広がる。

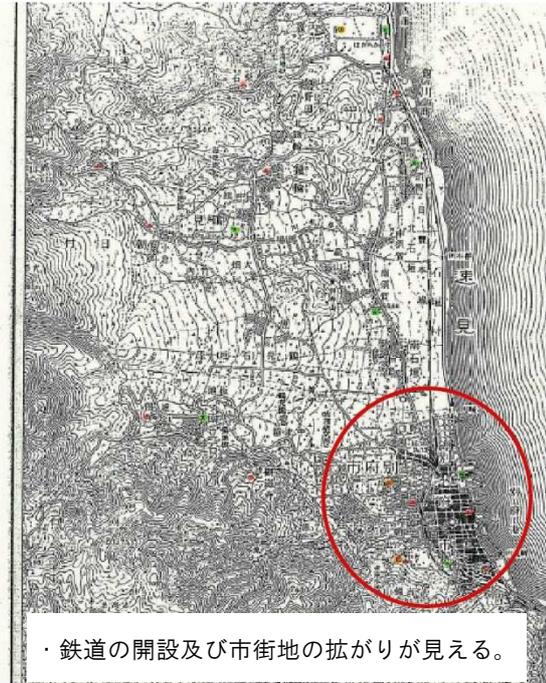


出典：国土地理院発行5万分1地形図(加工等して掲載)

出典：中山穂高「近代的温泉観光地の形成と都市開発—大分県別府市を事例に—」, 人文地理, 第67巻第2号, p20-35

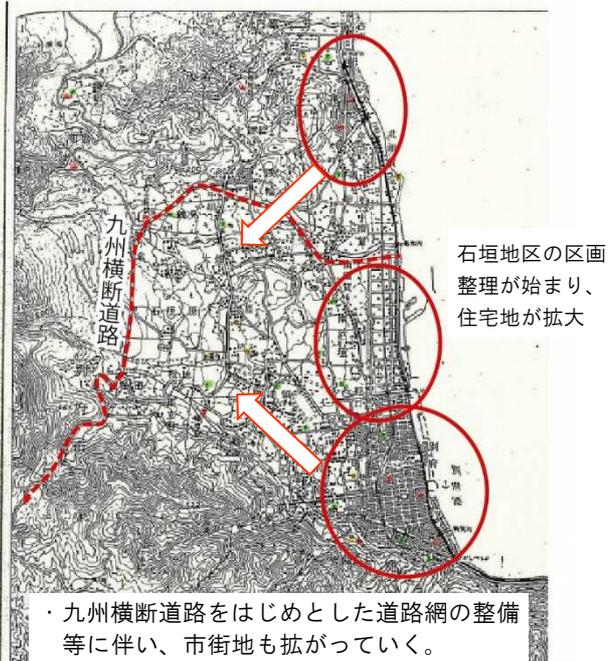
## 2) 地形図の変遷

古地図からは、鉄道や道路の整備に伴う、市街地の拡大がみられます。



1903年(明治36年)

1927年(昭和2年)



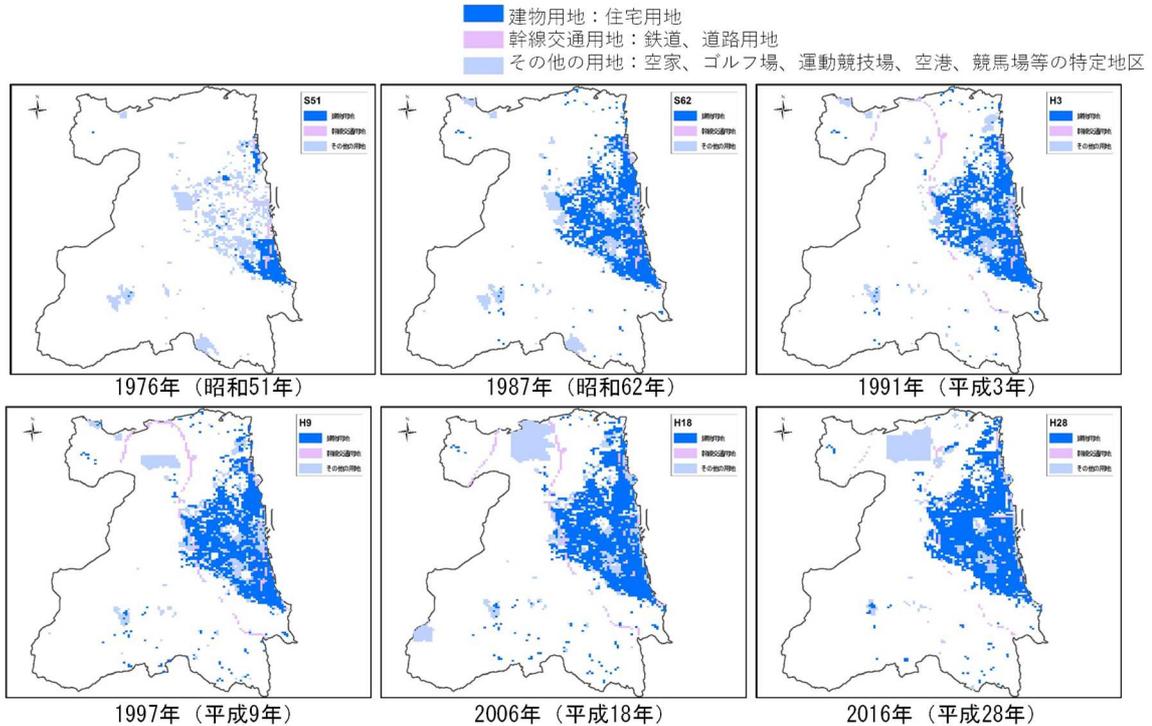
1953年(昭和28年)

1970年(昭和45年)

出典：国土地理院発行5万分1地形図（加工等して掲載）

### 3) 土地利用の変遷

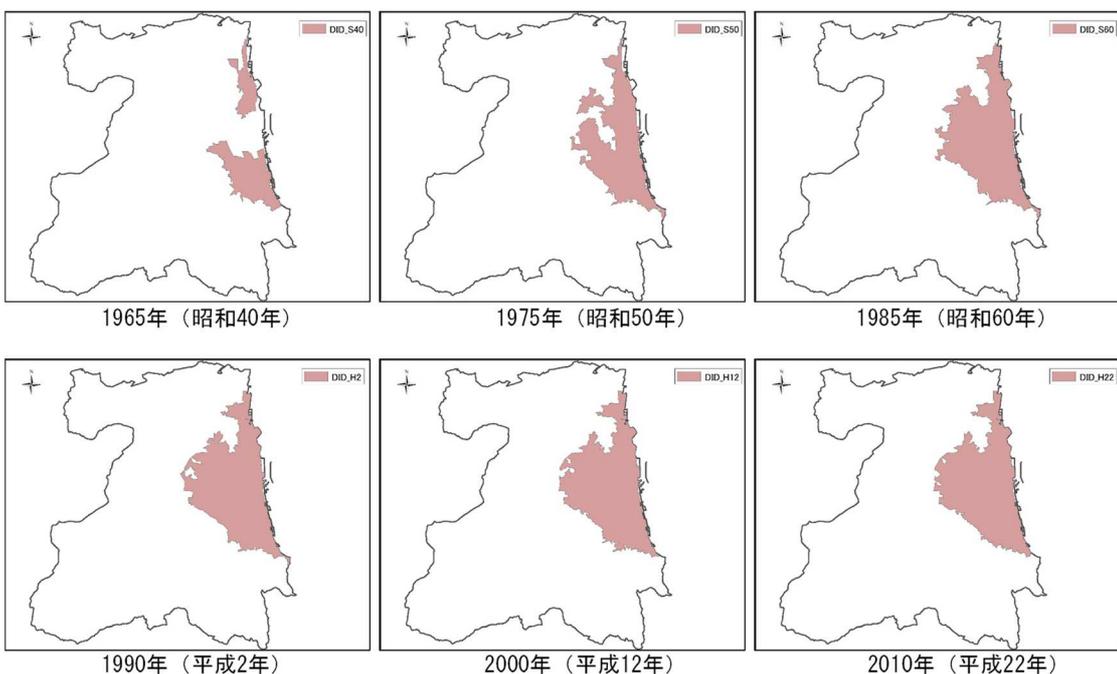
住宅地用地の変遷を見ると、昭和50年代に急速に市街地が拡大していますが、地形条件や市街化区域の設定等により拡がりは一定程度抑えられています。



出典：H29年度都市計画基礎調査

### 4) 人口集中地区（DID）の変遷

旧別府町及び旧亀川村の市街地部分から市街地の拡大が見られ、人口減少が始まった昭和60年以降は大きな変化はありません。



出典：H29年度都市計画基礎調査

## 2-2 別府市の現状と将来の見通し

### 2-2-1 人口

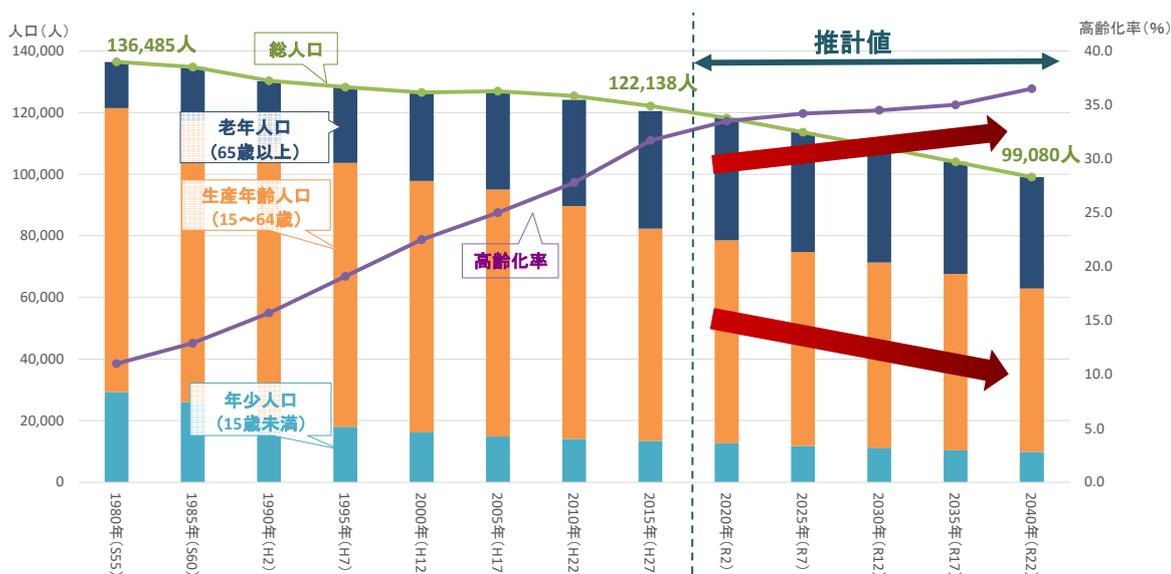


人口の将来の見通し

人口減少、高齢化が加速する！

国勢調査によると、別府市の人口は年々減少傾向であり、2015年（H27）においては、122,138人となっています。人口を年齢3区分で集計したところ、生産年齢人口の割合が減少し、老年人口の割合が増加しています。

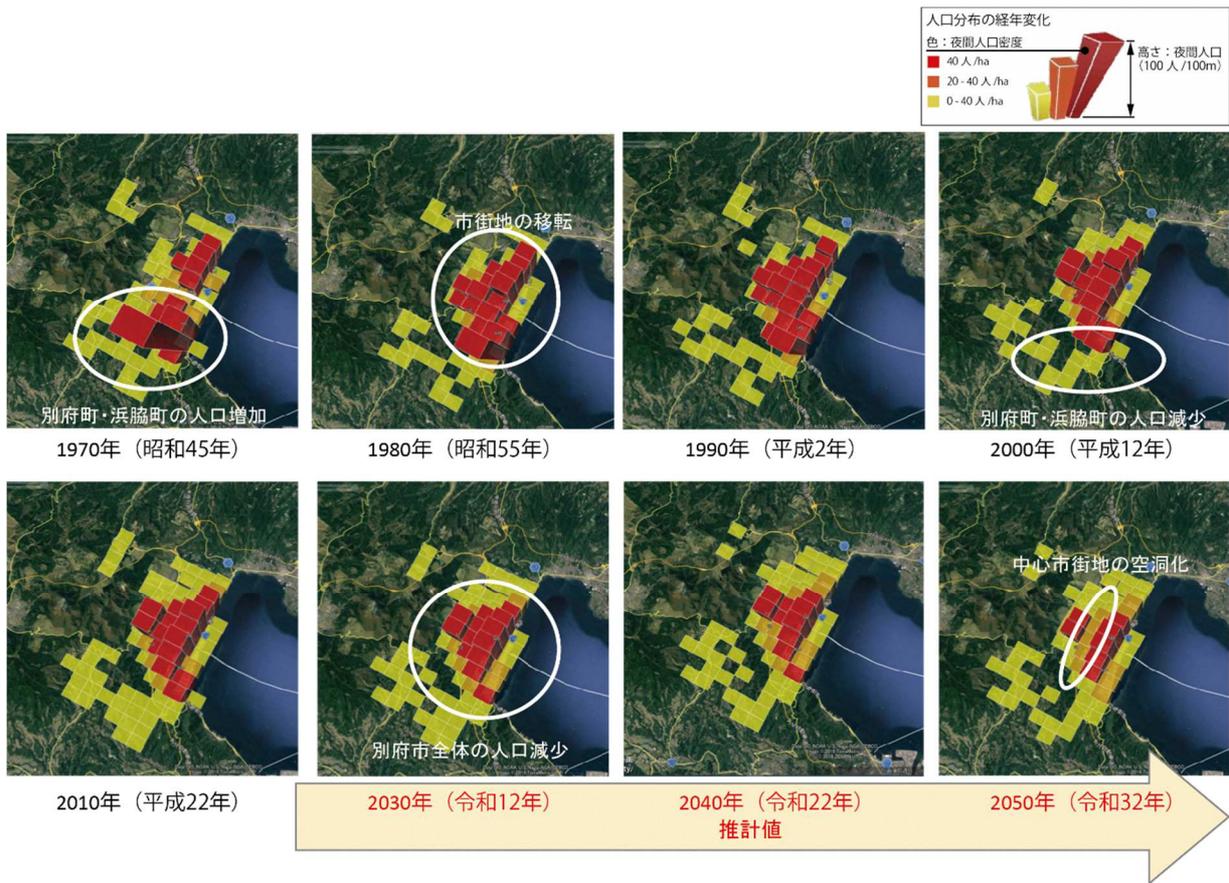
国立社会保障・人口問題研究所の将来人口の推計値では、2040年（R22）においては、総人口が99,080人、高齢化率が36.5%となり、さらに人口減少と高齢化が加速すると想定されています。



▲ 人口の推移

出典：国勢調査、社人研による推計

また、1 kmメッシュ当たりの夜間人口の分布の変化を見たところ、1970年（S45）においては、別府駅周辺の人口が多く、別府湾沿いに集中して人が居住しています。その後、1980年（S55）以降に市街地が北部に移転したことを機に市街化区域内に人口が分散し、2050年（R32）には市街化区域の中心部が人口減少により空洞化すると想定されています。



▲ 人口分布の推移

出典：都市構造可視化ウェブサイト

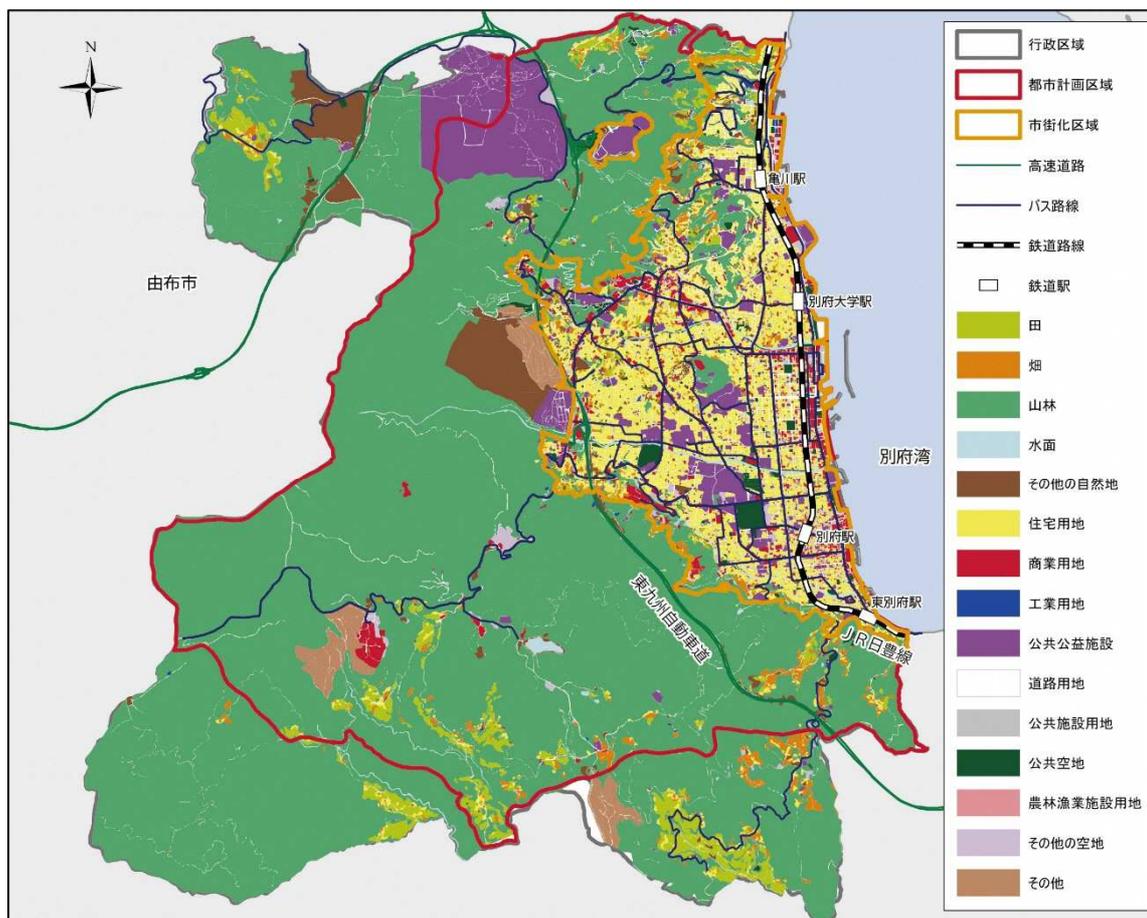
## 2-2-2 土地利用



土地利用の将来の見通し

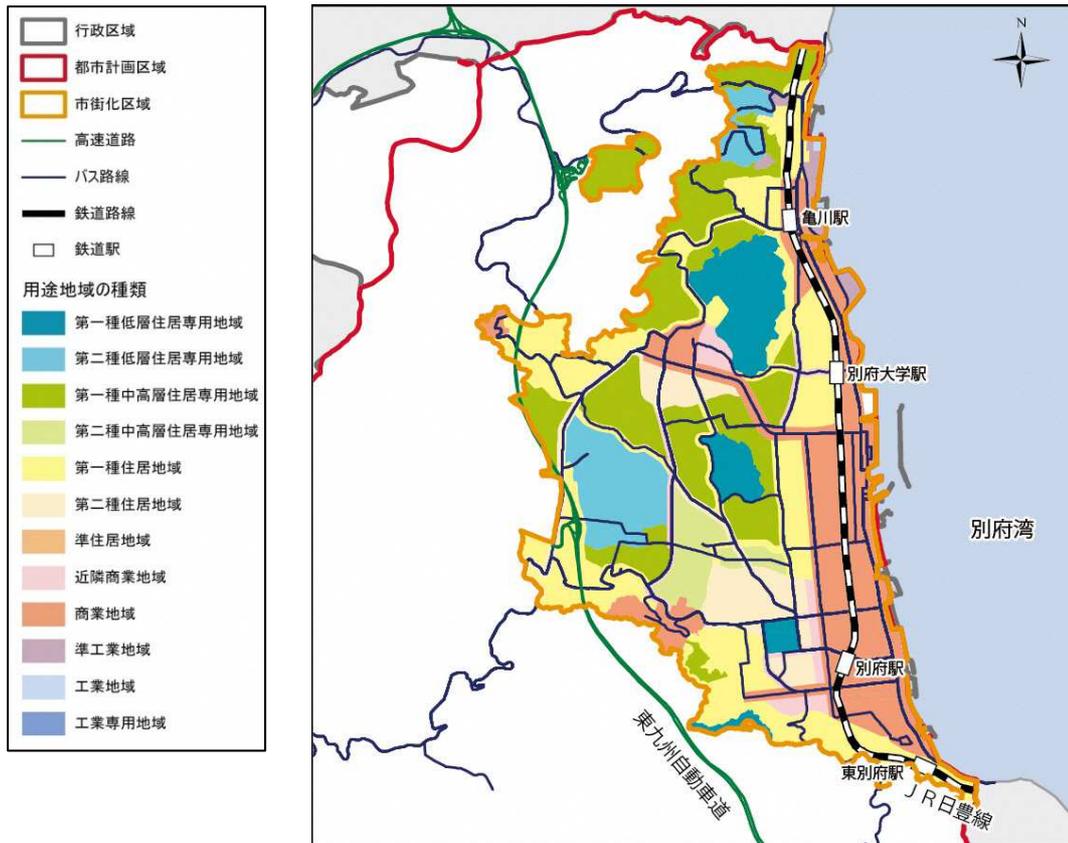
低未利用地の増加による都市のスポンジ化が進行する！

土地利用状況としては、市街化区域の周辺は山林で囲まれており、比較的コンパクトな市街地を形成しています。また、市街化区域の約25%が商業地域と近隣商業地域となっており、観光都市としての性格が強く出ています。



出典：H29年度都市計画基礎調査

▲ 土地利用状況



出典：H29年度都市計画基礎調査

▲ 用途地域の指定状況

別府市の地価は、全体的に上昇傾向にあり、特に、商業地では近年上昇傾向にあります。

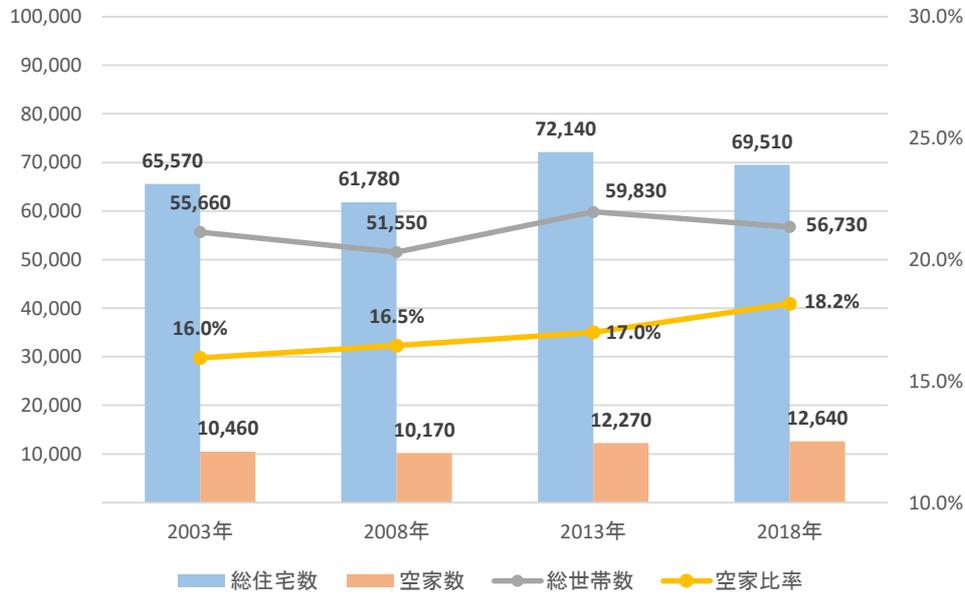


※数字は各地点でのR2時点の地価



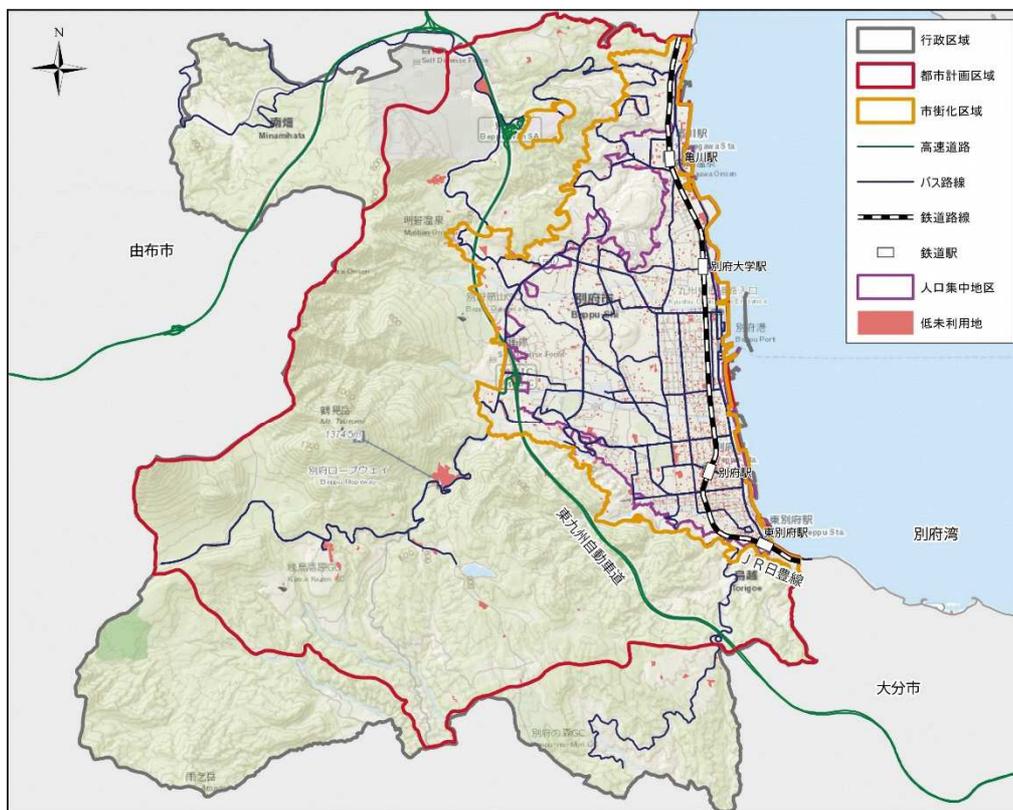
▲ 地価の取得位置および金額（R2時点）と地価平均値の推移

全国的な人口減少に伴い、空き地・空き家等の低未利用地が増加し、「都市のスポンジ化」が進行しています。別府市においても市街化区域にて低未利用地が点在しており、市街地のスポンジ化が懸念されます。



出典：住宅・土地統計調査

▲ 空家数および空家率の推移



出典：H29年度都市計画基礎調査

▲ 低未利用地の分布

都市計画基本問題小委員会 中間とりまとめ概要 「都市のスポンジ化」への対応

**都市のスポンジ化への対応の必要性**

- 都市計画に関する重要政策として、人口減少社会にあっても利便性が確保された都市生活を持続させるため、人口密度が適度に維持された市街地の形成を目指す、コンパクトシティ政策を推進。
- しかしながら、「都市のスポンジ化」が都市全体にランダム性をもって発生。コンパクトシティ政策を推進していく上で重大な支障となっている。

\*都市のスポンジ化：都市の内部において、空き地、空き家等の低未利用の空間が、小さな敷地単位で、時間的・空間的にランダムに、相当程度の分量で発生する現象  
 \*都市の低密度化：人口減少に伴い都市全体の人口密度や土地利用密度が低下する現象



**都市のスポンジ化がもたらす課題**

- 都市の低密度化
  - 生活利便性の低下
  - 行政サービス、インフラの維持管理、既往の投資の非効率化
- 空き地・空き家等の大量発生
  - 治安、景観、居住環境の悪化、災害危険性の増大
- 中心部における土地の低未利用
  - 都市全体の機会損失
  - 郊外への需要流出

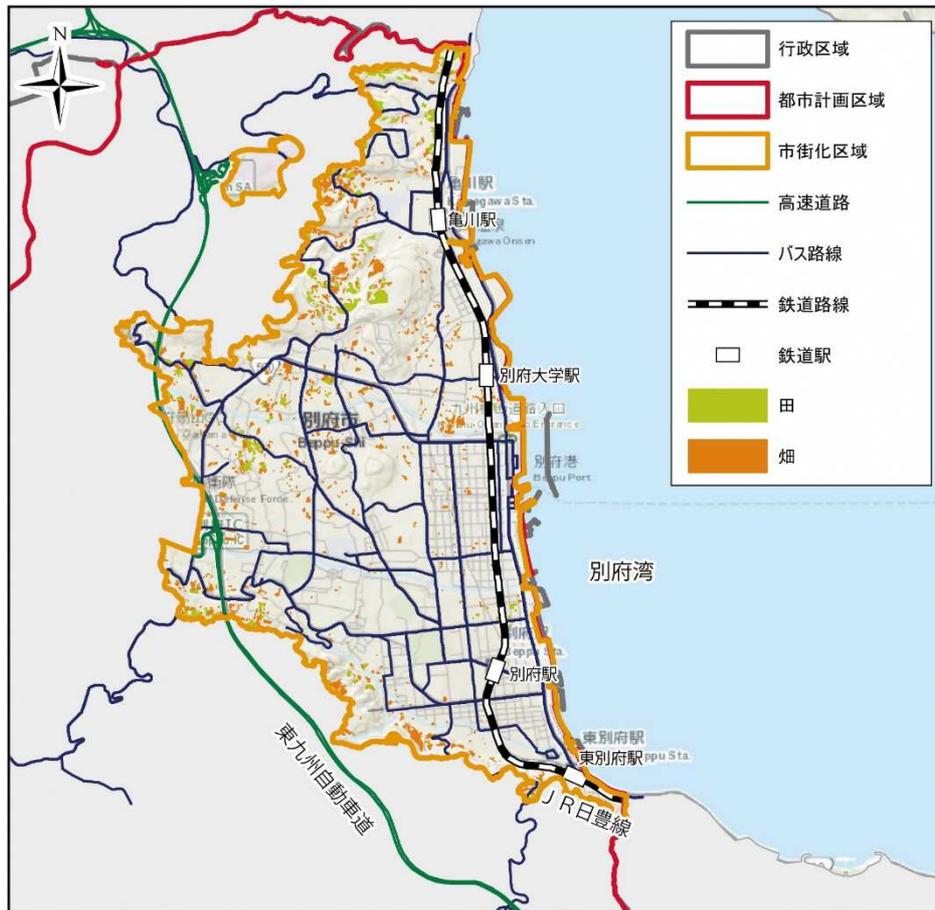
発生したスポンジ化への対処のほか、まだ顕在化していない地域での予防的な措置をあわせて、都市計画上の課題として対策を講じる必要。

一方、使い道が失われた土地等は、マイナス面だけでなく、暫定的な需要の受け皿や施設の種地、ゆとり空間の創出など、プラス面の要素も。



▲ 都市計画基本問題小委員会 中間とりまとめ「都市のスポンジ化」への対応

市街化区域内の都市農地（田畑）の面積は、田が48.9ha、畑が102.7haとなっています。農地は市街地の縁辺部に比較的多く分布していますが、市街地内にも点在しています。



出典：H29年度都市計画基礎調査

▲ 都市農地（田畑）の分布状況

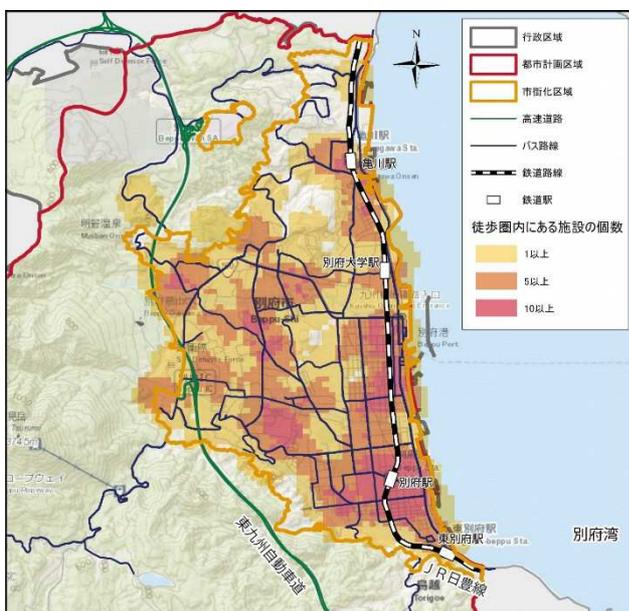
## 2-2-3 都市機能施設



都市機能施設の将来の見通し

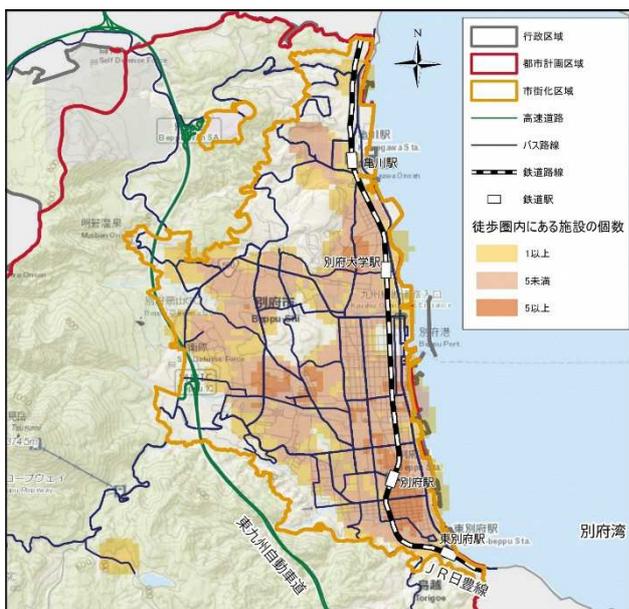
人口の減少などにより生活利便施設の維持が困難になる！

商業・医療・子育て・福祉等の生活利便施設に徒歩で通える（半径300m圏内）アクセス性の良いエリアを、高齢者および子育て世帯が必要とする生活利便施設について抽出したところ、どちらも市街化区域のほとんどがアクセス性の高いエリアとなっています。また、特に高齢者世帯が必要とする施設が別府駅前に集積しており、利便性が良くなっています。



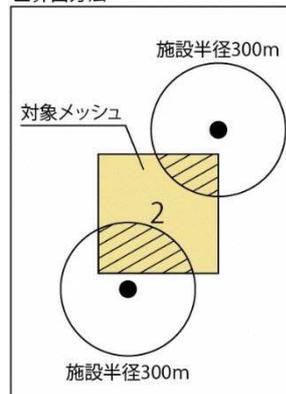
出典：国土数値情報「医療機関データ(H26)」、「学校データ(H25)」、「福祉施設データ(H27)」、東洋経済「全国大型小売店舗総覧2019」

### ▲ 高齢者世帯が必要とする生活利便施設へのアクセス性（商業・医療・福祉施設）



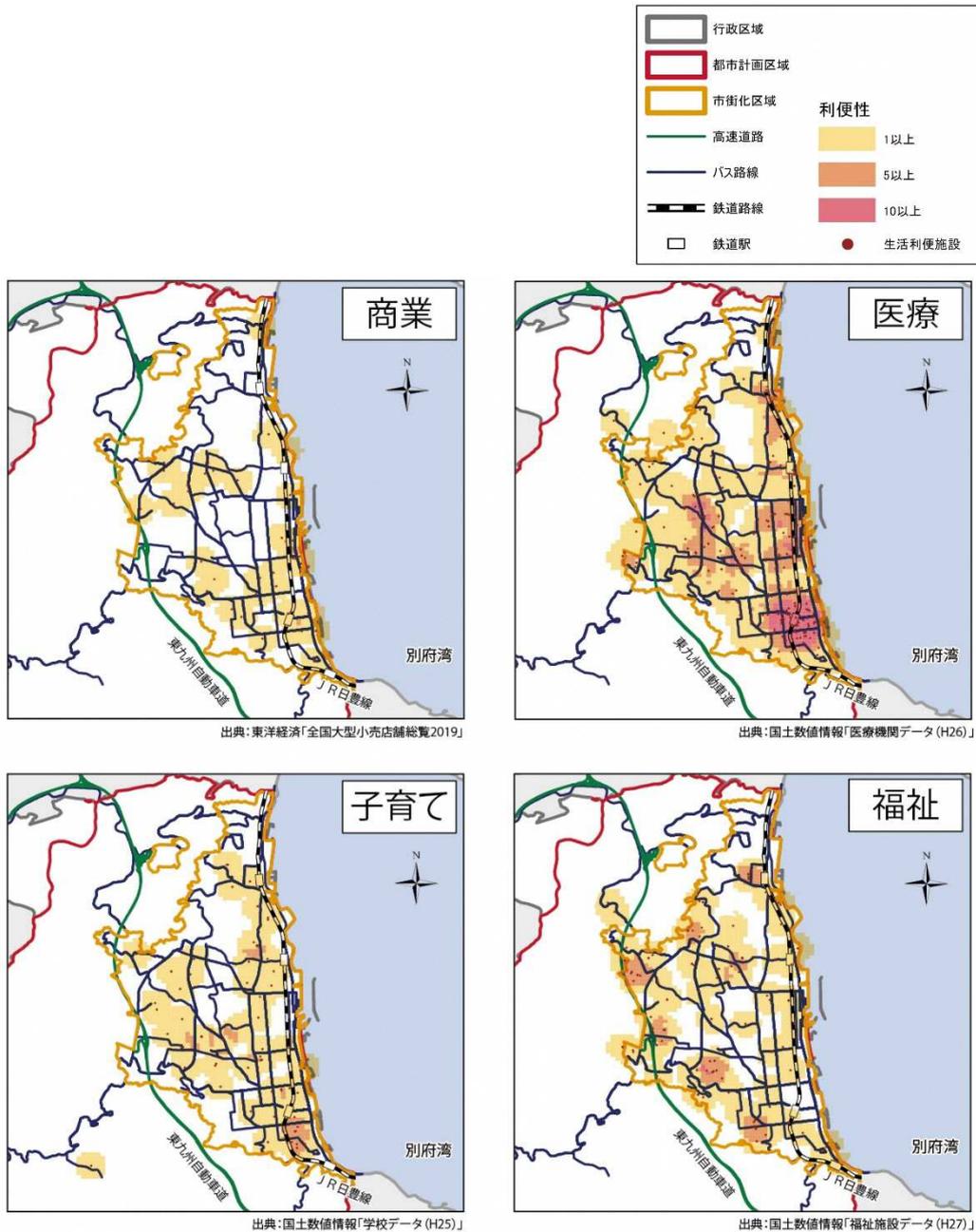
出典：国土数値情報「医療機関データ(H26)」、「学校データ(H25)」、「福祉施設データ(H27)」、東洋経済「全国大型小売店舗総覧2019」

#### ■ 算出方法



### ▲ 子育て世帯が必要とする生活利便施設へのアクセス性（商業・医療（小児科）・子育て施設）

施設別にみると、市街化区域のほとんどで医療施設へのアクセス性が高くなっています。また、商業施設については、数は少ないですが、駅周辺やバス路線の結節部分等に立地しています。その他の施設についても、ほとんどが市街化区域内に立地しており、公共交通網と連携しています。



#### ▲ 各生活利便施設へのアクセス性

※対象とした施設は以下のとおりです。

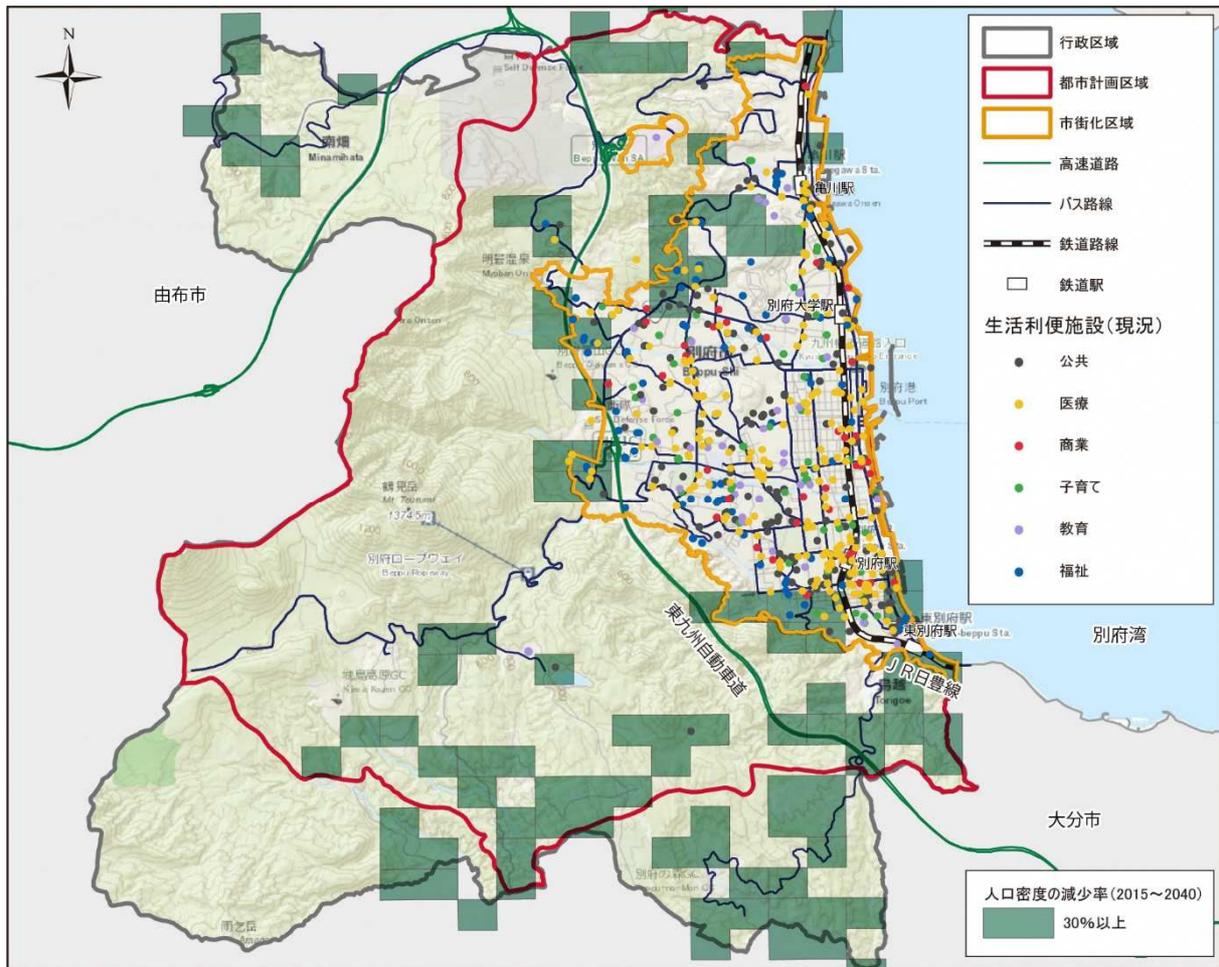
商業：デパート、スーパー、ドラッグストア、ホームセンター等

医療：病院、診療所、クリニック等

子育て：保育園、幼稚園、児童館、子育て支援センター等

福祉：デイサービス、老人ホーム等

下図では、目標年次の令和22年までの人口密度の減少割合と現況施設の分布図を示しています。人口が減少する市街化区域縁辺部では、生活利便施設の利用者が減少し、施設の維持が困難になるところも出てくるのが予想されます。



出典：国土数値情報「医療機関データ(H26)」、「学校データ(H25)」、「福祉施設データ(H27)」、東洋経済「全国大型小売店舗総覧2019」、社人研推計(2015年~2060年)

▲ 人口減少率と現況の施設分布図

分類	人口が減少するメッシュ内の施設数
公共	20
医療	21
商業	3
子育て	3
教育	2
福祉	28

## 2-2-4 公共交通

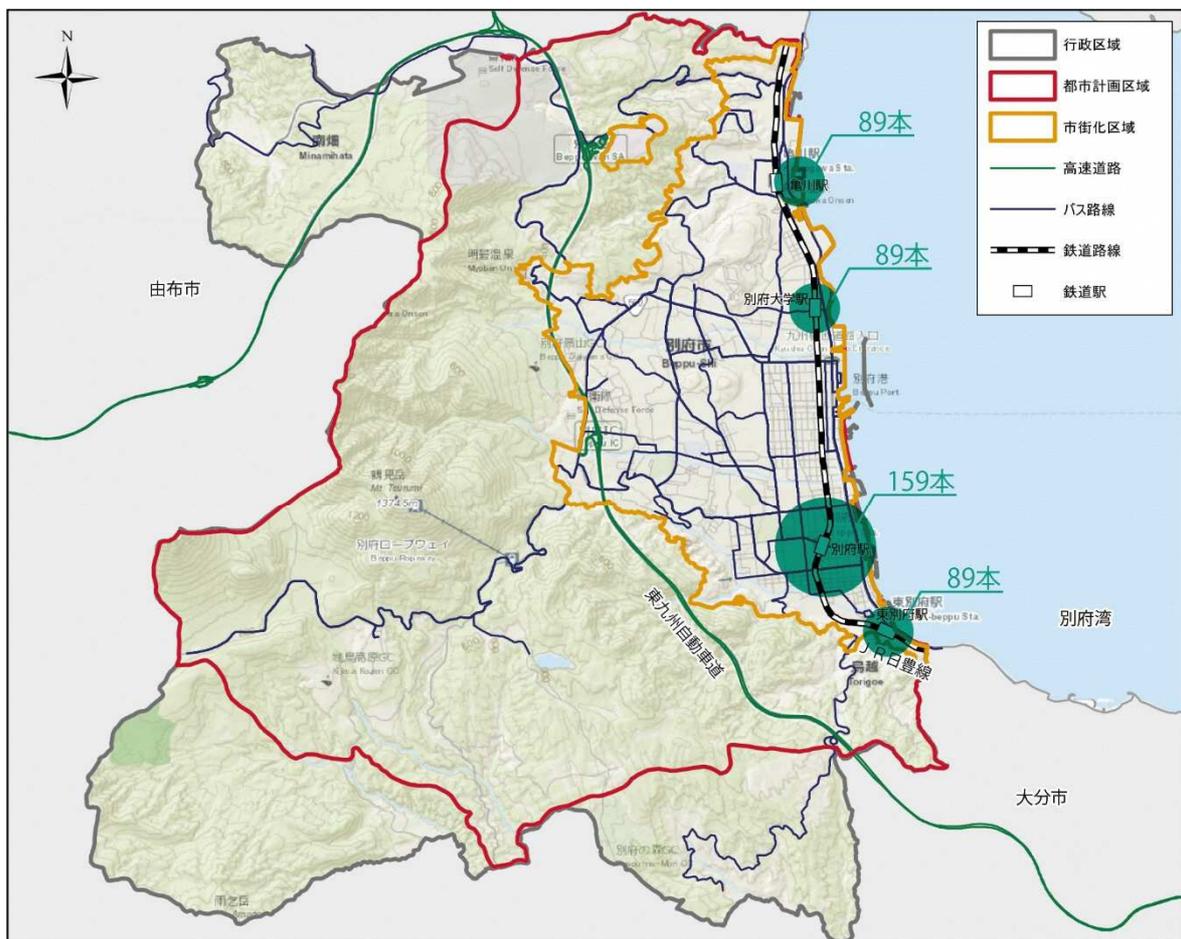


公共交通の将来の見通し

## 公共交通の維持のための方策が必要！

別府市の鉄道は、福岡県北九州市から大分・宮崎を經由して鹿児島までを結ぶ日豊本線が通っており、亀川駅・別府大学駅・別府駅・東別府駅と4ヶ所の駅が沿岸部に立地しています。

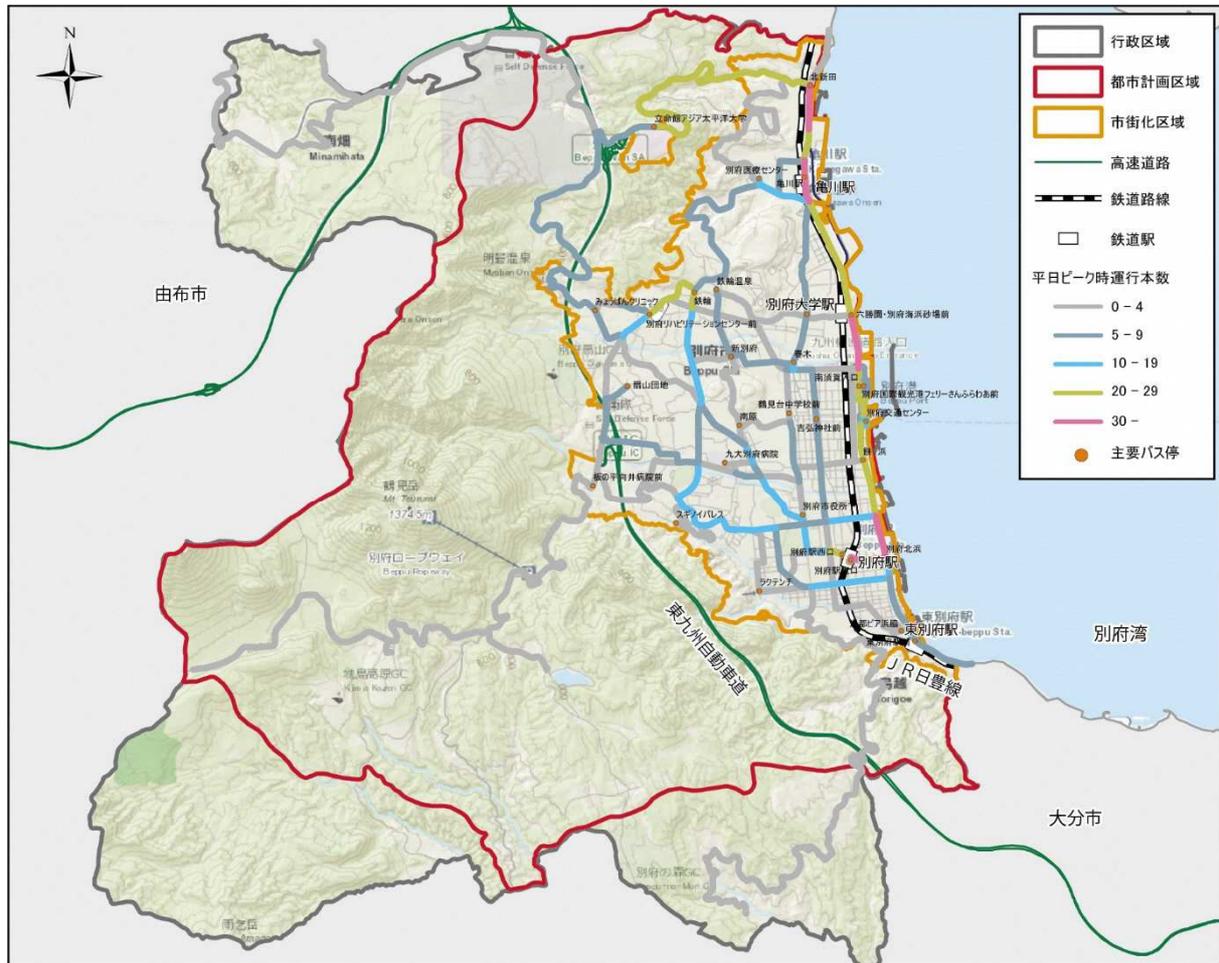
4ヶ所の駅は、全て市街化区域内に位置しており、運行本数としては、別府駅に159本/日（平日）、その他の駅には89本/日（平日）の列車の発着があります。



出典:H29年度都市計画基礎調査  
※駅の運行本数は時刻表より集計(令和元年)

## ▲ 鉄道駅の立地状況

バス路線としては、「亀の井バス」と「大分交通」の2つの民間バス路線が通っています。平日ピーク時の運行本数を見ると、沿岸部の国道10号の運行本数が最も多く、市役所通りや鉄輪温泉周辺が次いで多くなっています。

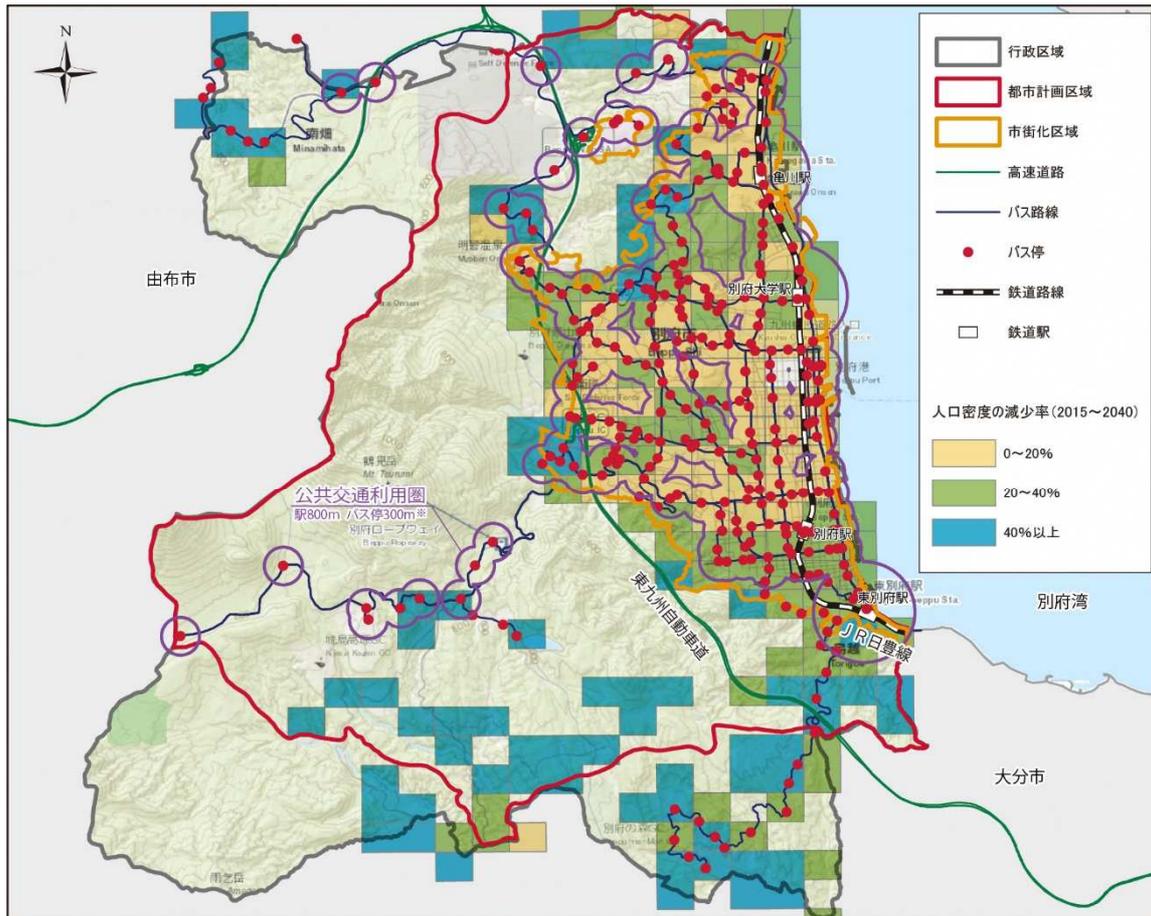


出典:H29年度都市計画基礎調査・バス会社資料

▲ バス路線の状況

都市計画区域内を対象として、公共交通利用圏（鉄道駅から800m、バス停\*から300m）内外の人口比率をみると、現状では、総人口の約8割以上が公共交通利用圏内に含まれていますが、今後は人口減少による公共交通の見直しが想定されます。

	面積 (ha)	人口 (人)	割合
圏内	2,175.8	107,452	88%
圏外	636.4	14,283	12%



出典：国勢調査 (H27)

※平日ピーク時3本以上運行している路線

▲ 公共交通利用圏内外の人口分布

出典：国勢調査 (H27)

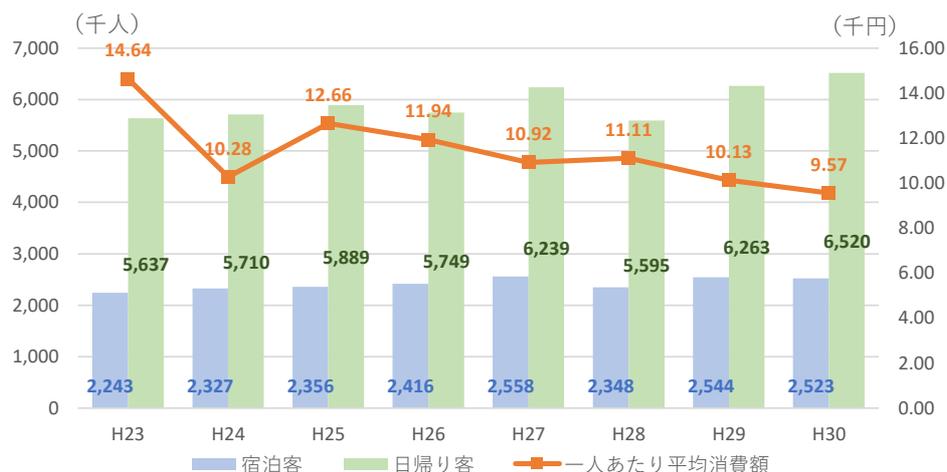
## 2-2-5 観光



観光の将来の見通し

### 観光需要の多様化への対応が必要になる！

平成30年度には、約900万人の観光客が別府市を訪れています。日帰り客が多く、宿泊客の倍以上であり、一人あたりの平均消費額の推移は減少傾向となっています。

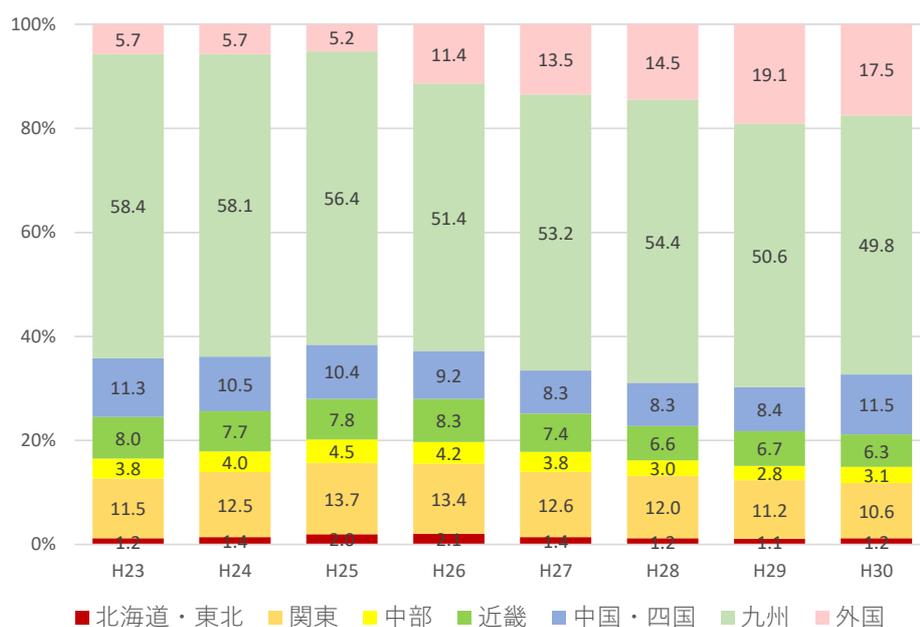


▲ 観光客入込客数（日帰り・宿泊）と一人あたり平均消費額の推移

出典：別府市統計書

宿泊客の多くは九州から来ており、各調査年で半数以上を占めています。

平成26年以降は、年々外国からの宿泊客が増加しており、平成27年には九州の次に多く、平成29年には全体の2割近くを占めています。今後、様々な観光客に対応できるように、観光の多様化が求められています。



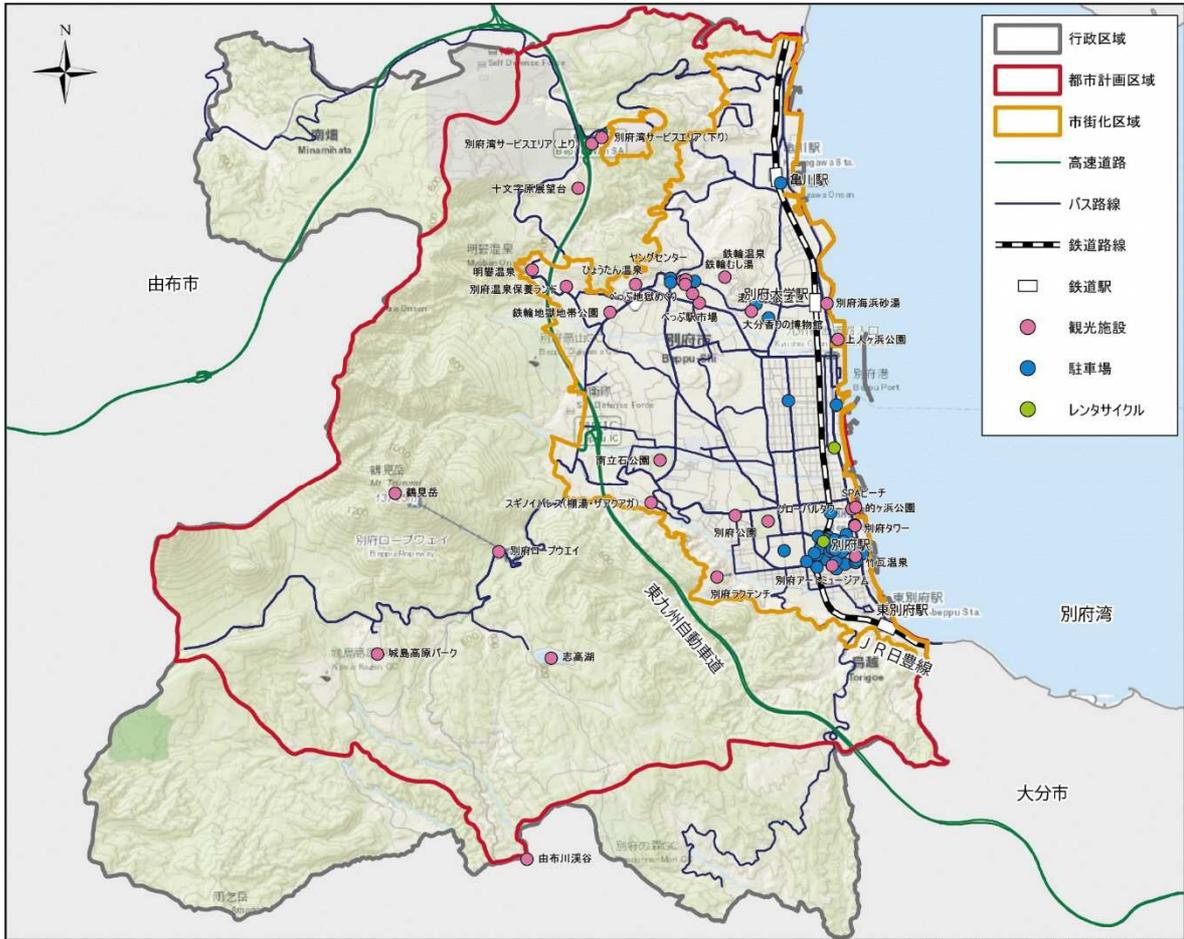
▲ 発地別宿泊客割合の推移

出典：別府市観光動態調査

<参考> 観光施設の分布

別府市内には数多くの観光施設や観光地があります。

これらの観光施設の多くは市街化区域内に位置しており、鉄輪周辺や別府駅周辺に集まっています。



出典：別府市資料・観光MAP

▲ 観光施設の分布状況

## 2-2-6 災害



災害の将来の見通し

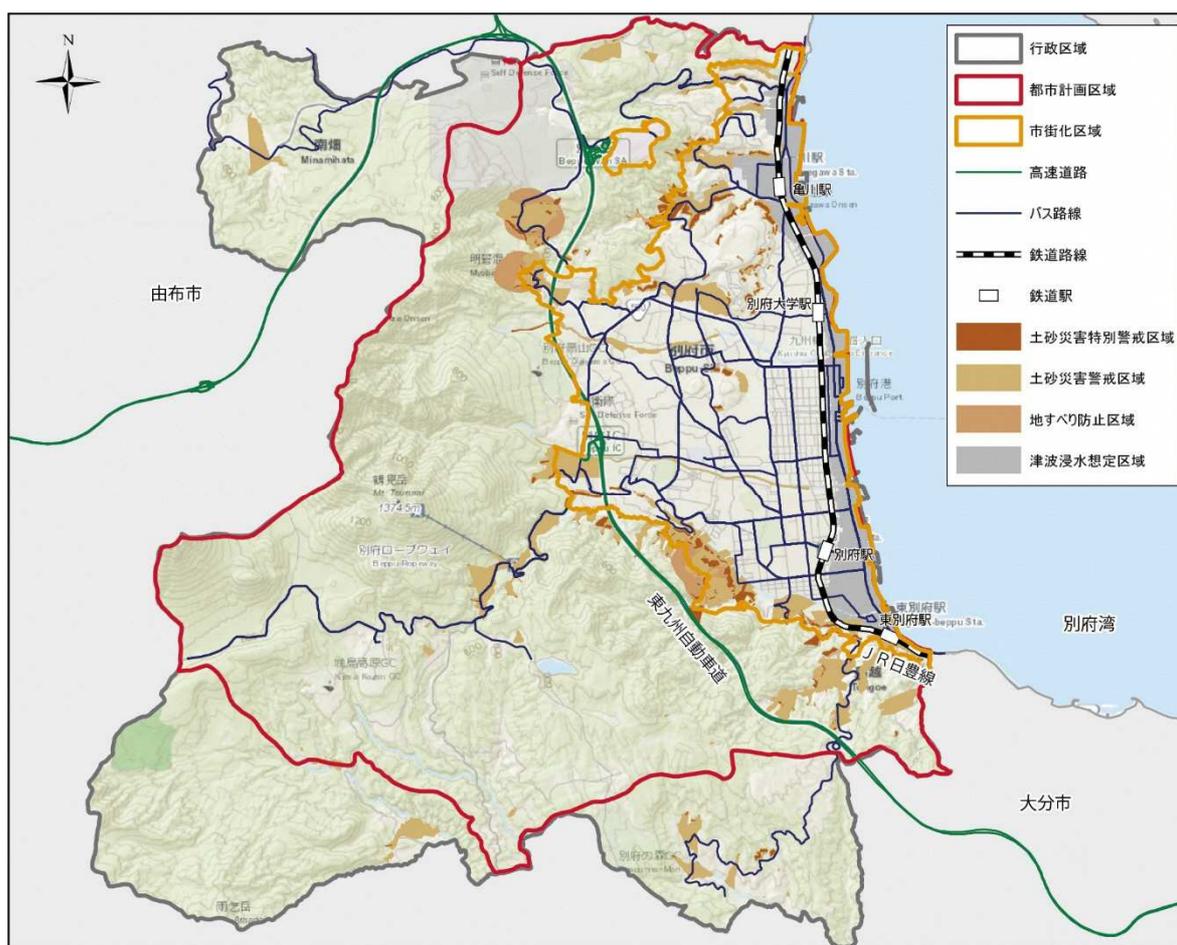
災害リスクの高まりによる備えが必要になる！

平成23年には東日本大震災、平成28年には熊本地震等、近年、全国的に激甚災害の発生頻度が高まってきています。

市内の災害区域の分布を見てみると、山際の一部地域で地すべりや土砂災害の危険区域にかかっており、市街化区域の一部にも土石流とがけ崩れの危険区域がかかっています。

津波浸水想定区域は、沿岸部の亀川や中心市街地に大きくかかっています。

また、鶴見岳や伽藍岳が噴火した場合には、溶岩流や土石流等の被害が別府市中心部まで到達する想定となっています。



▲ 災害区域図



▲ 鶴見岳・伽藍岳火山防災マップ

出典：別府市資料

## 2-2-7 財政状況

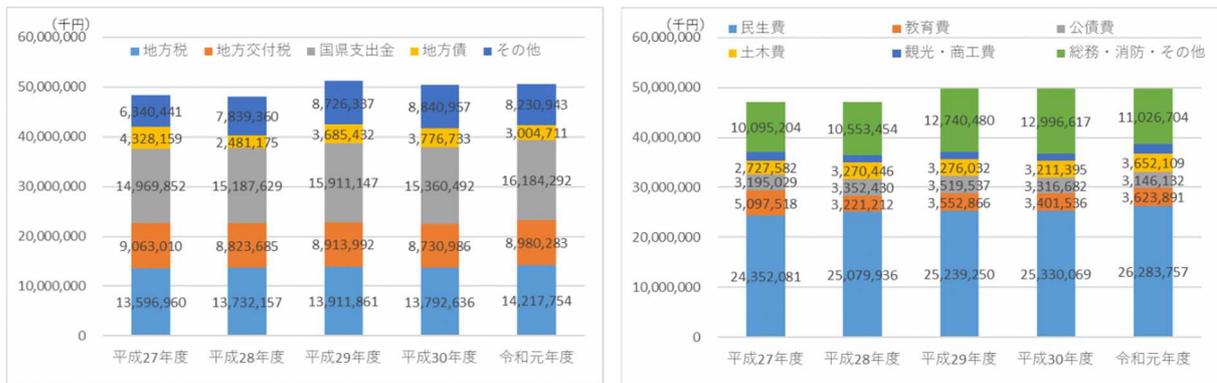


財政状況の将来の見通し

厳しい財政状況により、都市経営が難しくなる！

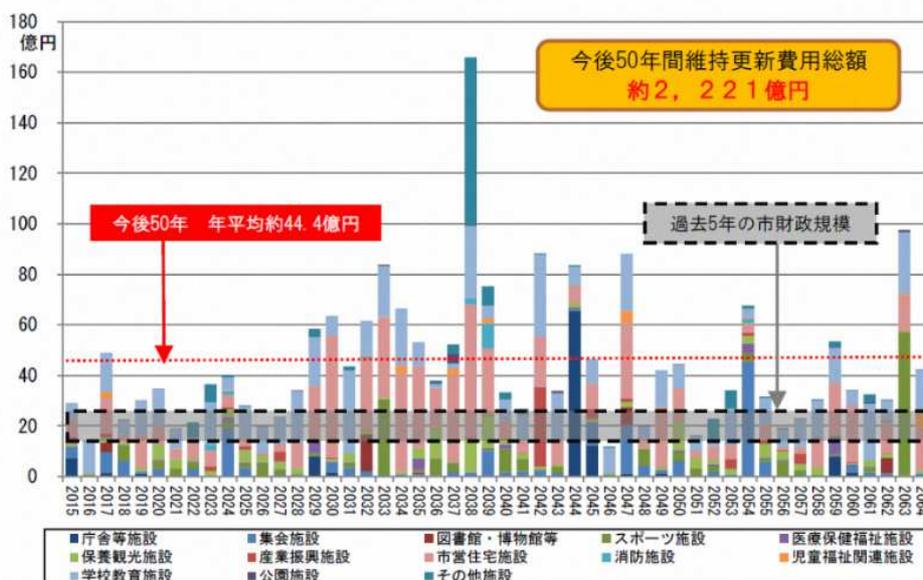
別府市の歳出費の内訳では、社会保障費を表す扶助費の割合が高くなってきています。さらに高齢者や福祉、子育て支援に必要な民生費や、健康増進に係る衛生費、社会資本整備に係る土木費等も年々増加している状況です。

そのような財政の中、今後50年間に発生する公共施設の維持管理費用の総額は約2,221億円と想定されており、今後は維持管理費用の増大が懸念されます。



▲ 歳入歳出費の内訳 (左：歳入、右：歳出)

出典：別府市決算資料



▲ 建物系施設の将来の維持更新費用推計

出典：別府市公共施設等総合管理計画（H31.1時点）

## 2-2-8 市民の意向

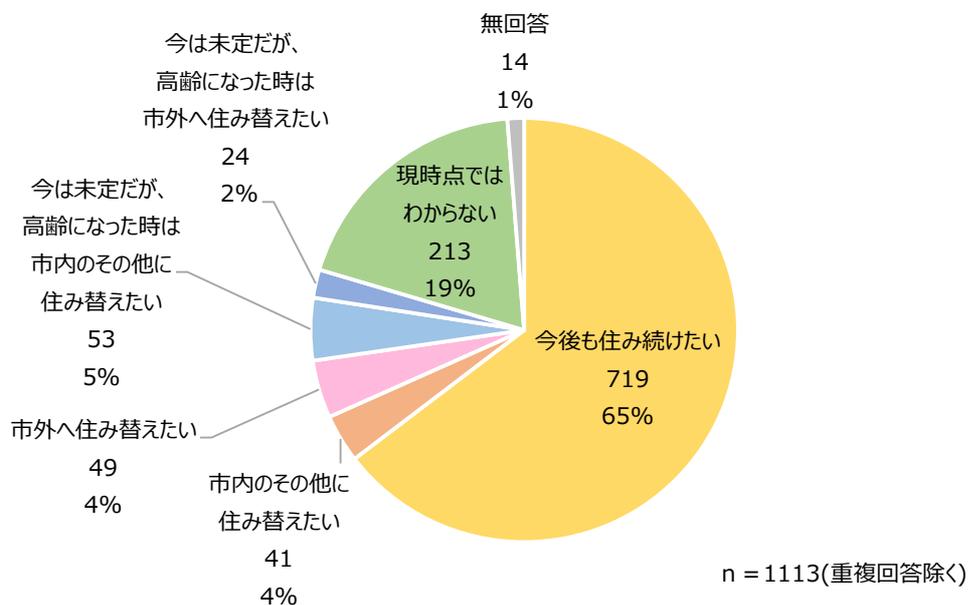


## 市民の意向

- 市民は高齢期に便利な場所に住みたい
- 学生は別府に愛着があり、就職できれば定住したい

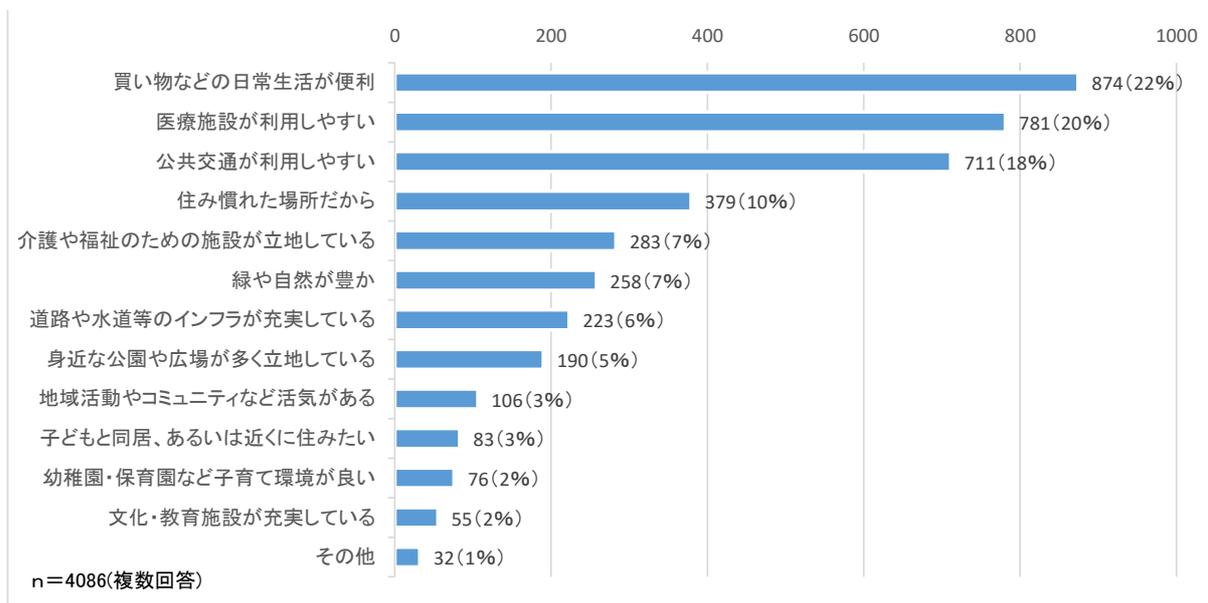
## (1) 定住・住み替え意向

現在の住まいに今後も住み続けたいかという質問に対して、「今後も住み続けたい」と考えている方が約7割となっています。



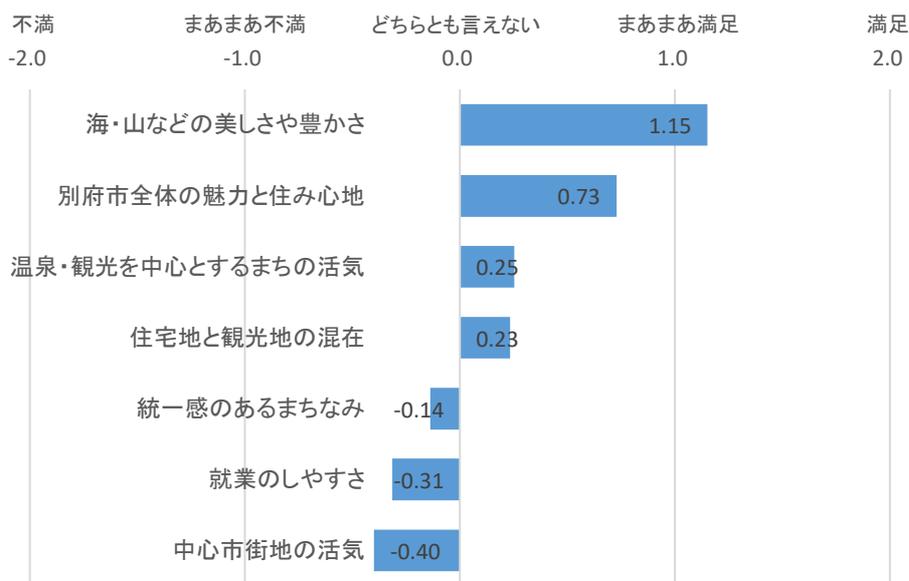
## (2) 高齢期に住みたい場所

高齢期に住みたい場所はどこかという質問に対して、「買物などの日常生活が便利」「医療施設が利用しやすい」「公共交通が利用しやすい」等の理由が多く選択されています。



### (3) 生活環境への満足度

別府市全体における生活環境の満足度に対しては、「海・山などの美しさや豊かさ」「別府市全体の魅力と住み心地」「温泉・観光を中心とするまちの活気」等の項目で満足度が高くなっています。

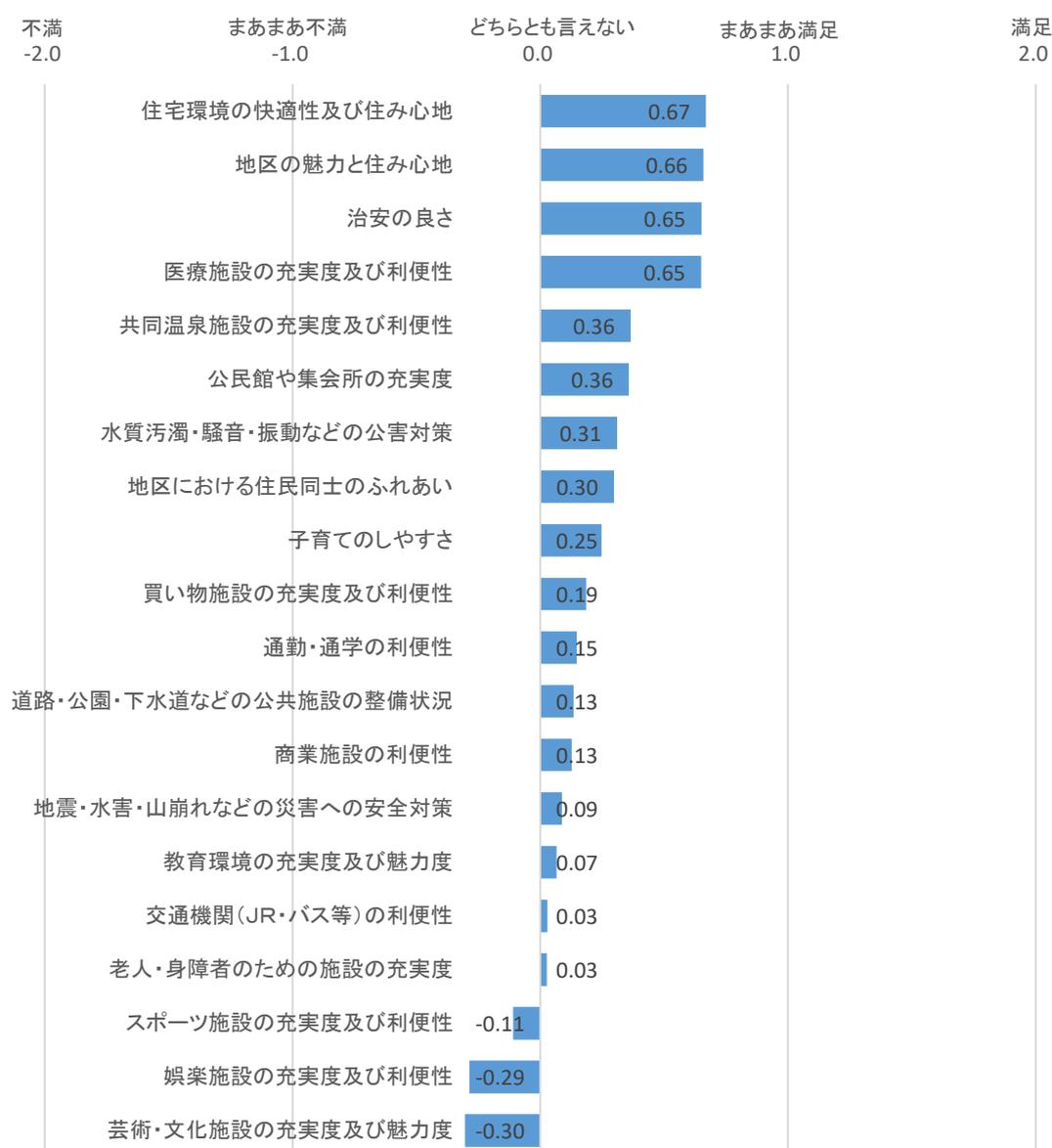


※項目ごとに5段階の回答の「どちらとも言えない」を0とし、回答の平均値を数値化したもの

#### (4) お住まいの地区への満足度

現在の居住地における生活環境の満足度については、「地区の魅力と住み心地」「住宅環境の快適性および住み心地」「医療施設の充実度および利便性」「治安の良さ」等の項目で満足度が高くなっています。

一方、「芸術・文化施設の充実度および魅力度」「娯楽施設の充実度および利便性」「公共交通（JR・バス等）の利便性」等の項目で満足度が低い状況です。



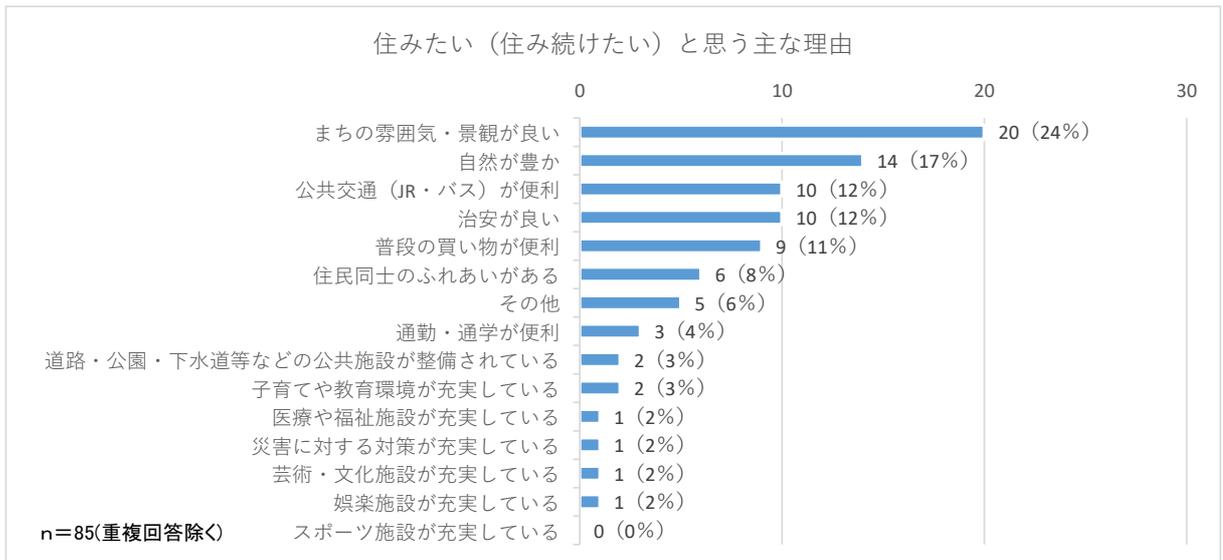
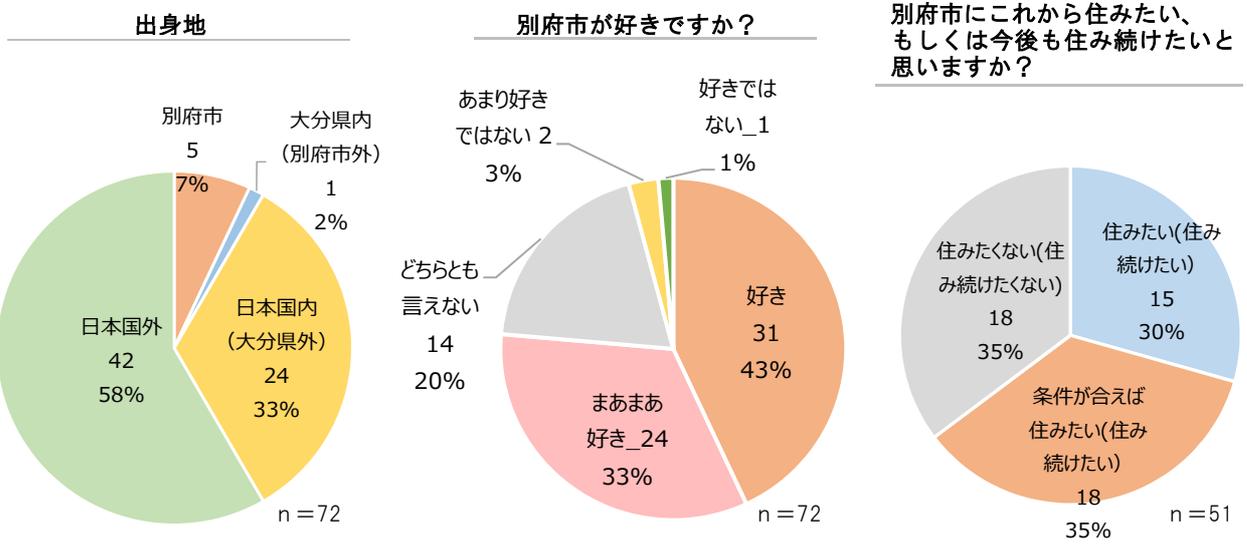
※項目ごとに5段階の回答の「どちらとも言えない」を0とし、回答の平均値を数値化したもの

### (5) 学生から見た定住の条件

市民アンケートとは別に、学生を対象としたアンケート調査を実施しました。72名の回答者の内、半数以上が日本国外からの留学生であり、別府市に非常に愛着を持っています。

定住意向については、「今後も住み続けたい」「条件が合えば住み続けたい」との回答が約60%と高く、住み続けたい理由としては、「まちの雰囲気・景観が良い」「自然が豊か」等、市民アンケートと同様の内容が挙げられています。

また、定住の条件については、就職先が市内にあればといった意見が多く、雇用の場の不足が課題とされています。



## 2-3 都市づくりの課題の整理

### 2-3-1 都市構造上の課題

別府市の現状と将来の見通し等を踏まえ、都市構造上の課題を抽出しました。

#### 課題1 都市の低密度化に伴う生活サービス機能・地域コミュニティの維持

- ・現在、人口の9割以上が市街化区域に居住しており、ある程度まとまった市街地を形成していますが、人口は年々減少傾向で、2040年には10万人を下回る見込みであり、低密度化が予想されています。
- ・これに伴う生活サービス機能及び地域コミュニティの維持が必要となります。

#### 課題2 都市活動を支える観光産業の維持・発展

- ・温泉を中心とした観光施設が多く点在しており、温泉旅館等の市民の生業とも密着した市の主要な産業であることから、観光産業の維持が必要です。
- ・近年急増する外国人観光客のニーズ等にも対応した観光産業のさらなる発展が必要です。

#### 課題3 市民生活と観光需要に対応する公共交通等による都市ネットワークの維持・形成

- ・市街化区域内に鉄道駅及びバス停が、ある程度網羅的に配置されていますが、今後の人口減少に伴い、現在のネットワークやサービスレベルを維持するための持続的な仕組みが必要です。
- ・観光需要の多様化等に伴い、様々な交通手段に対応したネットワークを形成していく必要があります。

#### 課題4 災害への懸念の増大に伴う都市構造の改善

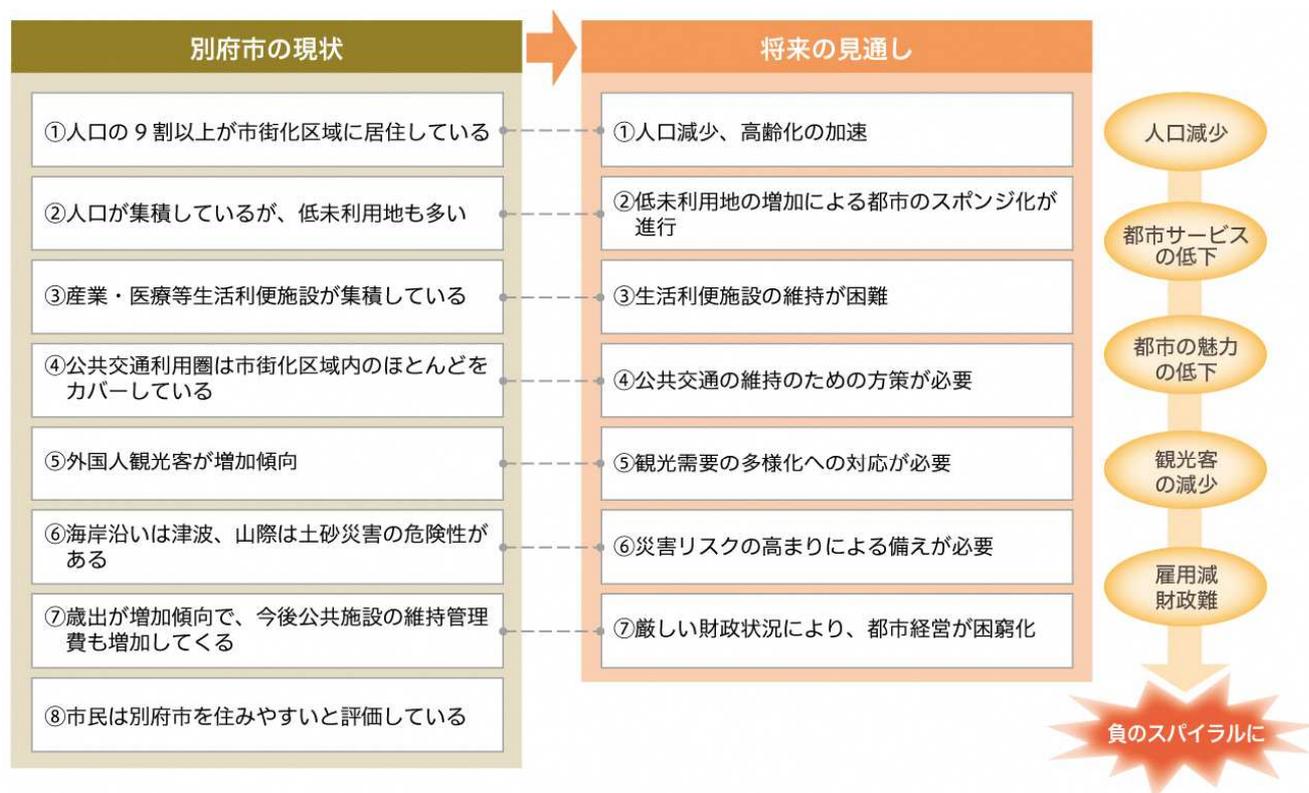
- ・近年の記録的な災害発生に加えて、別府市の地形上、津波や土砂災害の危険性が高いため、災害への対応を考慮した都市構造の改善が必要です。

### 2-3-2 計画策定の必要性

都市構造の現状と将来の人口動向等を踏まえると、別府市においても将来的に問題点が多数発生します。

人口減少から引き起こされる負のスパイラルに陥らないためにも、立地適正化計画を策定することで、都市構造を改変する必要があります。

別府市は比較的コンパクトな都市構造であることから、現在の都市構造の良さを生かしながら、さらなるコンパクトで暮らしやすい魅力的なまちを目指します。



現在の別府市の良さを生かしながら  
さらなるコンパクトで暮らしやすい魅力的なまちを形成する必要がある