

第1 市土の利用に関する基本構想

1 . 市土利用の現況と課題

(1) 自然的特性

火山性の山々と海に囲まれた豊かな自然

別府市は、大分県の東海岸のほぼ中央に位置し、北は日出町、西は安心院町・湯布院町、南は庄内町・挾間町に接している。また、東は南部海岸線付近で県都大分市に接するほかは、半島に挟まれた風光明媚な別府湾に面している。気候は瀬戸内海性気候区に属し、年間を通じて過ごしやすい気候である。年間平均気温は概ね 17 前後と温暖で、年間平均降水量 1,700 mm 前後、平均風速 2 m 程度で、冬季は北西風、夏季は南東からの風が多い。台風時期には、しばしばその経路となることもあり、普段は静かな湾内にも高波が押し寄せることがある。

市内を囲むようにそびえる伽藍岳（硫黄山）・鶴見岳・由布岳などの火山性の山々は、阿蘇くじゅう国立公園に指定されており、森林性の野鳥や多様な哺乳類が生息分布するとともに、海へ向かった雄大な眺望景観をみせている。また、高原部の志高湖・神楽女湖周辺や南西部の由布川渓谷、北西部十字原高原や天間高原など、それぞれ独特な地形がつくり出す四季折々の景観は、本市の貴重な自然資源となっている。

少ない平坦地と観光資源としての海岸線

全ての土地利用が可能とされる 3 度未満の緩やかな傾斜地は、標高約 200m 付近から海岸線へかけて分布しており、市街地として利用されているが、全体で見ると平坦地は少なく、農用地や宅地など本市の土地利用を特徴づける要因となっている。

市域の東側は南北 10km におよぶ海岸線があり、本市は重要港湾の指定を受け、別府港港湾計画に基づいた国際観光港の建設など港湾・海岸づくりが進められてきた。今後は、国際観光港の需要増大に対応した港湾機能の整備拡充とともに、レクリエーション機能やアメニティ機能、防災機能を盛り込んだ、市民や観光客が海に親しめる魅力ある港湾空間の創出が求められている。

火山の恵みを受けた全国一を誇る温泉資源

本市には、阿蘇火山帯に連なる鶴見岳、伽藍岳を起点としてほぼ東西に 250～300 の温泉脈（熱水）が走り、活動源泉数 2,841 孔、湧出量は毎分 95,330 リットル、全国第 1 位になっている。また、泉質についても我が国に存在する 11 種類のうち 10 種類を有し、他の温泉地には類をみないものである。

温泉の保護と有効活用

温泉水の全ては雨水起源で、地中深くにある熱水もまた古い雨水が深部まで浸透したものであり、地下に浸透した雨水は、温泉水として地表に戻るまで約 30 年かかるといわれている。特に、本市のような扇状地地形の高地部は、概ね地下水（温泉水）のかん養域と推定されており、都市化の進展に伴う浸透量の減少や適正量を超えた温泉開発などにより将来枯渇するおそれも指摘されている。また、温泉水汲み上げに起因する温泉水位の低下により、海水の浸入や塩化物泉型温泉から炭酸水素塩泉型への変化など泉質の変化も確認されている。このように、豊富な温泉も限りある天然地下資源のひとつであり、永遠に保証されたものではないとの認識に立った温泉資源の保護対策が必要とされている。

本市では、温泉資源の保護と利用の適正化を図るため、温泉法に基づく泉源保護規制などの保護地域の指定や各種規制を設けるなど、温泉資源の保護に向けて対策を講じている。特に「大分県温泉管理基本計画」では、規制や指導の徹底を目指すため、温泉資源の実態調査を行い、特別保護地域及び保護地域の指定追加・見直しや総量規制制度の導入検討のための温泉賦存量の把握などの取組みが掲げられている。

現在、市営温泉は市内に 17 ヶ所あり、市民や観光客に広く利用されているが、内湯の普及や近郊に日帰り型温泉の開業が相次ぎ、利用者は減少傾向にある。一方、自治会や温泉組合等で営業する共同温泉は地域の交流の場としての役割を果たしているが、低料金での運営、経営者の高齢化など環境が厳しい状況となっている。近年、「路地裏散策」や「別府八湯温泉道」、「オンパク」といった地域ぐるみの活動も行われ、活性化へ向けた共同温泉のあり方が見直されつつある。また、本市の温泉は療法、園芸、発電、暖房、湯の花、養魚、美容など多目的に利活用されているが、未利用のものも多く、資源保護や温泉の有効利用の立場に立った活用が望まれている。

火山地域特有の傾斜地形により自然景観と湯けむりが織りなす独特な都市景観

本市を囲む由布岳・鶴見岳の山体や大平山（扇山）の半自然草原 及び市街地周辺の緑などの自然景観を背景に、これらの間に立ち昇る湯けむりは 400 箇所を超える噴気数が確認されており、全国的にも類を見ない雄大な景観をみせている。この本市の象徴ともいえる長い歴史をかけて形成された独特な都市景観は、本市の独自性を形成していくうえで最も重要な要素と位置づけられる。

山肌に棚田が広がる里山 景観

南部の農業振興地域に指定されている内成地区には、中山間地域 特有の棚田が山肌に広がり、忘れかけていた温かいものを思い起こさせてくれる日本の原風景をみせている。また、北部の天間地区は緩やかに傾斜する整備済みの一団となった農用地が広がり、伽藍岳（硫黄山）の噴煙を遠景に独特の農村風景をみせている。

これら地域の人々の生活と密接なつながりを持つ里山 景観は、近年の経済社会の成熟化に伴い高まってきた「潤い」、「やすらぎ」、「ゆとり」など生活の質的向上に対する要求に応えることが可能であり、地域間交流の要素の一つとなっている。

地震等の大規模災害発生の危険性

本市は、別府島原地溝帯の上に位置し、活断層も広く分布しており、地震の発生しやすい環境下にある。また、山地へ向かって傾斜がきつくなり急傾斜地危険個所も多く、地震や集中豪雨による土砂災害、津波、台風による高潮等大規模災害発生の危険性が高いと予測されている。

鶴見岳・由布岳火山防災マップでは、市内を一望に見下ろす鶴見岳が噴火した場合、火砕流や土石流、降灰、震度5弱以上の地震などの大きな被害が出る恐れを指摘している。

(2) 社会的特性

人口の減少、核家族化の進展、少子・高齢化の到来

本市の総人口は、平成12年10月現在126,523人(国勢調査)で、昭和55年を最高に減少に転じ、近年は鈍化しつつも依然と減少傾向が続いている。世帯数は、平成12年10月現在52,877世帯(国勢調査)で、昭和45年以降一貫して増加傾向にある。その結果、全国的な傾向でもある核家族化や単身世帯の増加が急速に進み、1世帯当たり人員は2.39人/世帯となっている。これは、大分県の2.69人/世帯、大分市の2.60人/世帯を大きく下回り県内で最も少ない数値となっている。

年齢3区分別人口構成比の年少人口(0~14歳)は昭和60年以降減少傾向を示し、平成12年では12.8%となり、出生率の低下や社会構造の変化等を背景にした少子化の進展がうかがえる。一方、65歳以上の老年人口は増加傾向にあり、平成12年では22.6%と昭和55年の2倍を超えており、本格的な高齢化社会の到来を示している。

就業人口の減少、第3次産業中心の産業構造

平成12年国勢調査就業人口は、総就業者数58,255人で、昭和60年からの横ばい傾向から減少傾向に転じている。産業別では、第1次産業は一貫して減少を続け平成12年では構成比1.6%、936人となっている。第2次産業は大きな変化はなく、第3次産業については構成比が8割を超え、本市の産業構造の特徴となっているが、近年人口は大きく減少している。特に、占める割合の大きな卸・小売業、サービス業の減少が目立っている。

高齢化・後継者不足等による1次産業の経営環境

本市の農業は、中山間地域において水稻を中心とした農業生産が展開されているが、兼業農

家や零細規模農家の農業離れが進んでいる。また、65歳以上就業者の割合が男女とも25%を超え、農業従事者の高齢化が顕著に表れている。このような中、販売農家数に占める専業農家数の割合は平成7年に比べ高く、経営規模の比較的大きな農家は数が少ないものの増加していることから、中核農家への農地の流動化が進んでいるものと思われる。

林業及び水産業についても、森林の生産機能の低下や漁獲量の落ち込みが顕著に見られ、高齢化・後継者不足、輸入木材の増加や価格の低下、漁場環境の悪化などにより経営環境は厳しい状況にある。

工業の中核を担う伝統的工艺品産業

工業は、小規模零細事業所が多く全体の8割以上を占め、中核を担うのは、竹細工・つげ細工等の伝統的工艺品産業であるが、高齢化、後継者不足、販売額減少などの問題を抱えている。

主要な商業指標は減少傾向

小売商業は、車社会の定着、高速交通網整備による地域間競争の激化、大型店の事業活動の調整を目的とした大規模小売店舗法の廃止と大型店周辺的生活環境への一定の配慮を目的とした大規模小売店舗立地法の成立、景気低迷など極めて厳しい環境下にあり、主要な商業指標はほぼ平成6年を最高に減少している。特に中心市街地においては、空き店舗や施設の老朽化等が目立っている。

日帰り観光客の増加と宿泊客の減少

本市は、地獄めぐり、別府海浜砂湯、湯都ピア浜脇、北浜温泉テルマスなど温泉資源を活かした観光施設やレクリエーション施設、文化施設、医療施設などが市内の海岸部、市街地中心部・周辺部に立地している。また、高原・山岳部においては、志高湖・神楽女湖、由布川溪谷、鶴見岳など美しい自然環境の中にキャンプ場やレクリエーション施設等が自然志向型レクリエーション活動拠点として立地している。さらに、観光振興の一つとして総合運動公園をはじめとした諸体育施設が整備され、全国規模の各種大会の開催や合宿練習を誘致するスポーツ観光が推進されている。このように本市は、広範にわたって豊かな観光資源を擁している。

本市を訪れる観光客数は、長期減少傾向からその後の景気低迷の中で漸増傾向にあり、平成13年には約1,200万人が訪れているが、宿泊客数は、昭和46年以降日帰り客数を下回り、昭和51年を最高に減少している。一方、日帰り客数は平成4年に大きく落ち込んだものの、ここ2～3年は増加傾向にあり、最高時の数に迫るほどとなっている。

外国人観光客については、宣伝誘致活動等の成果により、韓国からの入込み客が増加しており、平成13年には約62,000人となっている。

市街地の面的整備を核とした下水道整備

本市の下水道は、河川や海域の汚濁を防ぐため、南部地区・駅前地区・北部地区を中心とする市街地の面的整備を核として下水道計画区域内の公共下水道整備を計画的に推進しており、平成13年度末の整備状況は排水区域及び処理区域1,030ha、処理人口71,620人、水洗化人口60,891人となっている。また、下水道整備に伴い終末処理場（中央浄化センター）の処理能力の向上を図る必要があり、機械・電気設備の増設等により平成27年度末には120,000m³/日の処理能力実現を目指している。

上水道の普及

本市の水道は、これまでの水需要の増大に対応した拡張事業により普及率も99%を超え、量的にはほぼ完全普及を達成している。

国際交流都市宣言

国際交流の活発化は、従来の「国際化」という概念では捉えきれない状況を現出させ、様々な分野において、ボーダレス化やグローバル化が進み、人々の活動は国境を越えて密接に結びつくようになった。特に、21世紀の国際社会はアジア太平洋時代ともいわれ、多様な文明・文化、多様な国際関係を持つアジア太平洋地域との様々な交流を通して、多様性を相互に承認・尊重する真の国際化を目指すことが求められている。このことは、地方においても着実に浸透し、本市では国際交流都市宣言を行い、新大学の開学や国際的なイベント等に対応したピーコンプラザを核とした国際交流都市の確立など、アジア太平洋地域との交流によって多くの人々の心がふれあい、理解しあい、友好と平和が根づいた小さな世界都市の実現を目指している。

かおり風景百選に「別府八湯の湯けむり」が選出

温泉独特の香りや湯けむりとそこにある生活・文化のかおりなどを総合的に評価した、環境省かおり風景百選に「別府八湯の湯けむり」が選ばれ、また、21世紀に残したい日本の風景に選ばれるなど、温泉や景観を観光資源としたまちづくりが進められている。また、温泉市街地の路地裏には古くからの温泉情緒が残る街並み景観が見られる。

（3）自然的土地利用動向

農用地面積は田・畑とも減少傾向

平坦地が少ない本市において、農用地面積は平成12年現在734ha、市土の5.9%を占めており、中核的農家や後継者の減少、農業従事者の高齢化などにより田・畑とも減少傾向にある。

農用地は中山間地域 に集中

農用地は主に中山間地域 に集中しており、農業振興地域内農用地のうち、北部の天間地区は比較的傾斜の緩やかな整備済み農用地が広がるが、南部の内成地区は中山間地域 特有の傾斜の激しい棚田となっている。

市街化区域内では市街地周辺の野田・内竈地区と南部の市街化区域界沿いに比較的まとまって分布している。また、市街化調整区域内では北部の大所地区、南部の河内地区等にもある程度まとまった農地が存在している。

国道沿いやIC周辺で農地転用 が活発

農地転用 の状況は、国道 500 号沿道及び別府 IC 周辺で面積の大きな転用が多くみられ、北石垣・南石垣地区では面的にまとまった転用が目立っている。また、農地転用 の約 6 割が宅地への転用となっており、そのほとんどが市街化区域内農地の転用である。

森林・原野面積はほぼ一定推移

森林面積は、平成 12 年現在 8,103ha、市土の 64.7%を占め、その推移は一定である。本市の公有林の材種のうち南部に竹林が多く分布しているのが特徴となっている。

原野面積は、平成 12 年現在 439ha、市土の 3.5%を占め、その推移はほぼ一定である。

増加する森林の公益的利用面積

森林の公益的利用面積は、10 年間で増加傾向にあり、市街地に近い中央部の森林は水源かん養等の公益的機能が求められている。また、志高湖・神楽女湖周辺は奥別府の観光地域として森林景観の保全が必要とされるとともに、クヌギ林が多く、しいたけ原木供給地として重要な役割を担っている。さらに、南部の内成地区は竹林の分布が広く、竹材の生産地となっている。

自然度の高い貴重な緑地が分布

市街地内に寺社林など自然度の高い貴重な緑地が分布するほか、由布川渓谷・鶴見岳・由布岳に植生自然度が高い地区が多く分布している。

水面等面積はほぼ一定推移

水面・河川・水路面積は、平成 12 年現在 73ha、構成比は市土の僅か 0.6%となっている。その推移はほぼ一定である。本市の河川は、三方を山に囲まれ海岸との距離が短いため大きな河川はなく、扇状地形上の市街地を小河川が直線的に流れ、別府湾に注ぐのが特徴である。

(4) 都市的土地利用動向

道路面積は増加傾向

道路面積は、平成 12 年現在 654ha、市土面積の 5.2% を占めている。農林道面積はほぼ一定の推移をみせているが、一般道路面積は年平均 0.7% の割合で増加している。

東九州広域観光ルートの整備進展

市内の幹線道路は、都市の骨格として大きな役割を担うが、国道 10 号では朝夕の交通渋滞、また国道 500 号では幅員狭小部分や急カーブが多くみられる。山間部を走る県道については、市内各地域及び周辺市町村との有機的なネットワークの形成を図る上で拡幅等の改良が望まれている。これらの幹線道路は、東九州広域観光ルートや別府八湯めぐりなど広域及び市内の観光ルートを形成する上でも重要な役割を占めている。また、市街地内では温泉風情漂う路地や生活道路がみられる。

八つの温泉地からなる「別府八湯」

市内には、「別府八湯」と呼ばれ別府温泉郷の核を構成する八つの温泉地「浜脇温泉、別府温泉、観海寺温泉、堀田温泉、明礬温泉、鉄輪温泉、柴石温泉、亀川温泉」があり、それぞれの温泉地では多様な機能や規模、雰囲気、泉質などの特性をもっている。

別府駅・亀川駅周辺に都市機能の集積

別府駅周辺は、交通施設や大型店舗・商店街が立地しており、本市の中心市街地を形成している。また、亀川駅周辺には温泉宿泊施設や温泉を活用した医療・福祉・保養施設が集積している。さらに、北浜・観海寺・明礬・鉄輪の各地区は、温泉宿泊施設などの観光施設が集積する観光商業地を形成している。

景観に配慮すべき高層建築物問題

別府湾に広がる海と扇状地を取り囲む特色ある山々を背景に立ち上る湯けむりは、別府独自の自然景観であり、これらは別府市民の心の中に原風景として持っているものと認識されている。一方、土地利用の高度化による高層建築物の出現は、まちの雰囲気に大きな違和感を与えるとともに、湯けむり景観の阻害要因になりかねないことから、良好な都市景観形成へ向けた検討・取り組みの必要性が迫っている。

増加する住宅地面積

宅地面積は、平成 12 年現在 1,268ha、市土に占める割合は 10.1%である。このうち住宅地面積は、利用区分の中で最も年平均増加率が高く、その他の宅地は商業・観光の低迷等により減少傾向を示している。また、工業用地についてはほぼ一定で推移している。

市街地内に都市的未利用地が点在

市街地中心部では、比較的土地利用が進んでおり、都市的未利用地は少ないが、市街化区域北部の縁辺部で都市的未利用地が最も多く点在し、西部縁辺部にも比較的多く点在している。

市街化調整区域内で点在的に都市化の進展

市街化調整区域の南部にあたる浜脇地区で、近年の農地転用 や建物の新築が集中しており、点在的に都市化が進展している。

別府 IC・実相寺公園・幹線道路の周辺に多い宅地開発

土地取引の届出では、近年市街化区域内の宅地系取引が大勢を占め、宅地開発は別府 IC、実相寺公園の北側から国道 500 号周辺にかけて多く申請が出されている。また、住宅の新築は、別府 IC の東側から南にかけて帯状に多く、実相寺公園の周辺や内竈付近の住宅地開発にもまともってみられる。さらに、商業施設の新築は、別府駅の南、南石垣地区、国道 500 号沿道に比較的多くみられる。

レクリエーション施設用地面積は漸増傾向

その他については、公共施設等の用地面積がこれにあたり、本市においては十文字原演習場等の防衛施設用地（520ha）が広い面積を占め、次いで学校施設用地（132ha）となっている。面積は平成 12 年現在 1,257ha、市土の 10.0%を占め、増減を繰り返して推移している。

公園・緑地等のレクリエーション施設面積は漸増傾向にあるが、都市計画公園整備水準は全国に比べ低くなっている。一方、学校施設用地は比較的高い割合で増加している。

市街地面積〔人口集中地区（DID）面積〕は、旧市街地の人口が減少している中で、平成 2 年国勢調査から 10 年間で 53ha の減少となっている。

スポーツ施設の整備進展

余暇時間が増大する中、市民の生きがいづくり及び健康・体力の保持増進への要求は高まってきた。本市の別府公園には別府市総合体育館やテニスコート、その周辺には野口原総合運動場や市営温水プールなどがあり、実相寺中央公園には野球場・サッカー場・相撲場・弓道場などのスポーツ施設が整備され集積している。

(5) 土地利用区分別面積の状況

本市の土地利用区分別面積の状況は以下の表のとおりである。なお、一部境界未確定のため市全体面積は総務省統計局において推計した面積とする。

利用区分別土地利用面積の推移

利用区分	面積 (ha)			構成比 (%)			H2～H12 増減面積 (ha)	H2～H12 年平均増減率
	平成2年	平成7年	平成12年	平成2年	平成7年	平成12年		
農用地	818	758	734	6.53%	6.05%	5.86%	-84	-1.03%
田	496	459	444	3.96%	3.66%	3.54%	-52	-1.05%
畑	300	277	268	2.40%	2.21%	2.14%	-32	-1.07%
採草放牧地	22	22	22	0.18%	0.18%	0.18%	0	0.00%
森林	8,102	8,102	8,103	64.68%	64.67%	64.68%	1	0.00%
国有林	1,380	1,380	1,350	11.02%	11.02%	10.78%	-30	-0.22%
民有林	6,722	6,722	6,753	53.66%	53.66%	53.90%	31	0.05%
原野	416	426	439	3.32%	3.40%	3.50%	23	0.55%
水面・河川・水路	75	72	73	0.60%	0.57%	0.58%	-2	-0.27%
水面	19	19	19	0.15%	0.15%	0.15%	0	0.00%
河川	35	35	35	0.28%	0.28%	0.28%	0	0.00%
水路	21	18	19	0.17%	0.14%	0.15%	-2	-0.95%
道路	616	630	654	4.92%	5.03%	5.22%	38	0.62%
一般道路	573	589	613	4.57%	4.70%	4.89%	40	0.70%
農道	24	22	22	0.19%	0.18%	0.18%	-2	-0.83%
林道	19	19	19	0.15%	0.15%	0.15%	0	0.00%
宅地	1,215	1,264	1,268	9.70%	10.09%	10.12%	53	0.44%
住宅地	677	722	795	5.40%	5.76%	6.35%	118	1.74%
工業用地	9	9	9	0.07%	0.07%	0.07%	0	0.00%
その他の宅地	529	533	464	4.22%	4.25%	3.70%	-65	-1.23%
その他	1,284	1,276	1,257	10.25%	10.19%	10.03%	-27	-0.21%
うちレクリエーション	44	76	79	0.35%	0.61%	0.63%	35	7.95%
合計	12,526	12,528	12,528	100.00%	100.00%	100.00%	2	0.00%
市街地 (DID)	1,920	1,870	1,867	15.33%	14.93%	14.90%	-53	-0.28%

資料：「別府市国土利用計画基礎調査編（平成15年3月・別府市）」

(6) 自然的・社会的特性からみた課題整理

ここでは、本市全体の自然的・社会的特性からみた課題を人口・世帯、農林水産業、産業、観光、都市基盤等に分類して整理する。

人口・世帯	1	人口減少に対応した定住化を見据えた各種地域振興策の推進
	2	少子・高齢化社会に対応した施策や制度の充実
	3	核家族・単独世帯・高齢者世帯・高齢者単独世帯の増加に対応した住宅施策等の展開
農林水産業	4	農林業・漁業従事者の高齢化、後継者不足への対応
	5	生産性や収益性の高い農業展開を実現するための新たな農地利用の方向の検討
	6	森林浴や野外レクリエーションの場など、森林の多目的利用の促進
	7	漁場環境悪化に対応した水質汚濁防止策の推進と栄養源となる森林の育成・保全
産業	8	温泉の活用や伝統的工芸品などの製造業の高付加価値化推進による別府ブランドの創出
	9	消費者要求の重視と駐車場等の商業環境の充実
	10	商業機能の低下や空洞化に対応した中心市街地の活性化
観光	11	観光客の志向を先取りした豊富な観光資源の保全と利活用
	12	アジアを中心とした外国人観光客への受け入れ態勢の強化
	13	別府ならではの歴史的街並みの保全と活用
	14	温泉資源の保護と利用の適正化を図るための対策
	15	多目的な温泉の活用
	16	観光拠点となる交通施設の整備による観光ネットワークの形成
	17	海岸線の整備による観光振興や防災機能の向上
	18	湯けむりの景観を活用した観光施策の推進
	19	景観的、レクリエーション的資産としての棚田の保全・活用
都市基盤等	20	国道10号の朝夕の交通渋滞の解消
	21	安全で安心して歩ける生活道路の整備
	22	別府駅、亀川駅等の交通結節点の機能強化
	23	公園・緑地や教育・文化施設の効果的、機能的かつ計画的な整備
	24	河川や海域の汚濁を防ぐため公共下水道事業の推進と計画区域外の合併処理浄化槽の普及
	25	高品質のおいしい水供給実現のための浄水処理システムの確立
	26	台風や地震等の大規模災害に対応する防災機能の向上
	27	ハード整備の重点化、効率化及び既存ストックの有効活用
	28	ハード整備を補うまちづくり活動団体等ソフト施策の推進
	29	スポーツ観光を推進するための整備促進

(7) 市土地利用の課題整理

ここでは、土地利用の課題を自然的土地利用、都市的土地利用に分類して整理する。

自然的 土地 利用	30	効率化を高めるため市街地周辺部に点在する農地の整序
	31	市街化区域内に点在する貴重な緑地の保全
	32	市街化区域内農地の生産緑地や市民農園 等への活用
	33	市街化区域内河川の水辺空間の保全・利活用と親水空間 の創出
	34	河川源流に位置する樹林地の公益的機能の確保
	35	温泉水のかん養に寄与する森林・農地・原野の保全
	36	地域資源である景勝地や名勝周辺の森林の保全
都市 的 土地 利用	37	都市計画区域外の貴重な自然資源の保全と風致の維持
	38	海岸の整備に合わせ効果的な地域間連携の促進
	39	市街化区域の計画的な土地利用誘導
	40	温泉水のかん養に寄与する施設整備及び土地利用の推進
	41	点在する都市的未利用地の計画的な活用・保全を促進し、効果的な都市機能誘導
	42	市街化調整区域の適正な保全と活用
	43	市街化調整区域内における良好な集落環境や景観形成のための街並み整序
	44	市街化調整区域内集落における周辺農地と一体となった良好な環境の形成
45	市街化調整区域の高速道路や幹線道路における良好で生態系に配慮した沿道環境の形成	

2. 市土利用の基本方針

(1) 基本理念及び市土利用の将来像

基本理念

市土は、現在及び将来における市民のための限られた資源であり、また、生活や生産を通ずる諸活動の共通の基盤である。このため、市土の利用は、公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ、地域の自然的、社会的、経済的、歴史的及び文化的諸条件に配慮して、長期にわたって、健康で文化的な生活環境の確保と、市土の均衡ある発展を図ることを基本理念とし、総合的かつ計画的に行う必要がある。

世界に誇る温泉と緑豊かな自然、先人から受け継いだ貴重な歴史・文化・伝統、これらを資源として本市は、このまちに住む人、訪れる人を永遠に魅了しつつ、誰もが生き生きと希望をもって個性的で豊かな生活を送ることができるまちづくりを進め、自然と共生する調和のとれた持続可能な市土の利用を行うことが重要である。



市土利用の将来像

美しい山と海に抱かれた国際観光温泉文化都市の創造

情報化の進展や国際交流の活発化は、地球規模の課題を顕在化させる要因ともなり、中でも環境問題は拡大・深化の様相を呈している。次世代によりよい環境を引き継ぐためにも、持続可能性、自然との共存、ゆとりなどの理念を軸に環境への負荷の少ない持続可能な社会基盤となる市土を形成することが重要である。

本市においても、温泉や緑豊かな自然のもつ循環システムに合った持続可能な市土の利用を基本とし、人と自然が共生する社会の実現をめざすことが必要となる。

このような中で、将来にわたって温泉資源を維持保全し、温泉を核とした観光都市、少子・高齢化、アジア太平洋時代を見据えた国際交流、多様な自然との共生、心の豊かさなど、本市を取り巻く様々な社会・経済情勢の変化に対応しつつ、別府市基本構想の都市像に即した「アジアの未来をひらく湯けむりのまち」の実現へ向けて、国際観光温泉文化都市と豊かな自然との有機的連携による相互の調和が可能な市土を創造していくものとする。



具体的目標

世界に誇る温泉資源をはぐくむ緑豊かな市土
温泉や文化を活かした都市空間を築く市土
アジアとの交流を支える市土
山・都市・海の自然と共生する持続可能な市土
湯けむりがはえる美しくデザインされた市土
市民や観光客がともに安全で安心できる市土
観光都市の特性を活かした農業・林業・水産業をはぐくむ市土

(2) 市土利用の基本方針

将来像の実現を目指すため、市土利用の基本方針を具体的目標に沿って次のように設定する。

世界に誇る温泉資源をはぐくむ緑豊かな市土

日本一の温泉地である本市は、貴重な限りある温泉資源の衰退化を防ぎ、将来にわたり長期的視野の中で積極的にこれらの維持保全に努める必要がある。このため、天水起源である温泉水の持続的循環システムの構築を目指し、降雨の地下浸透や森林の持つ地下水かん養機能を十分に発揮できるよう、緑の保全と創出へ向けた市土の利用を進める。

温泉や文化を活かした都市空間を築く市土

豊富な温泉を核とした温泉観光都市として発展してきた本市の中心市街地は、市土の高度利用や別府の顔づくりなど、さらなる都市の質的向上が必要となっている。特に、温泉については将来にわたって多目的な有効利用を積極的に推進していく必要があり、別府八湯についてもそれぞれの温泉機能が十分発揮できるよう温泉ネットワークとして相互に活性化していく必要がある。また、市内にはJR東別府駅本屋など国・県・市の指定を受けた有形文化財が数多く保存されており、貴重な資料であるとともに、観光やまちづくりの資源として有効活用を図る必要がある。さらに、周辺市街地は遊休農地や未利用地の解消を目指し、進行市街地では計画的な土地利用を行うなど良質な住環境を形成するとともに、道路や公園などの都市施設の整備を進め、秩序ある市街地の形成を図り、国際観光温泉文化都市の建設へ向けた市土の利用を進める。

アジアとの交流を支える市土

温泉、海・山など豊かな観光資源を抱える本市は、これらの観光資源や観光資産を再認識し、より魅力をもった観光地の形成へと変化することが求められている。このため、有機的にネットワーク化された広域及び市内の観光ルートと温泉を基盤に、新たな概念として観光総合産業の振興を目指す「ONSENツーリズム」の導入を図るなど、国際、交流、産業、海浜、森林、田園、スポーツ等の様々な観光要素を整備し連携させ、多様で個性的な新しい観光の創出への積極的な取組みが重要である。また、道路・交通・情報など交流機能の整備・拡充を図り、交流都市機能の集積を十分生かした質の高いアジアの交流拠点都市の実現へ向けた市土の利用を進める。

山・都市・海の自然と共生する持続可能な市土

資源が循環し、環境負荷の少ない循環型社会の構築が求められている現在、限られた資源である森林や原野の保護・保全に努める必要がある。また、海岸部においても、海岸保全や海域の汚

染防止に努めるとともに、レクリエーション機能の創出を図る必要がある。さらに、道路など都市的土地利用を行う際には周辺の自然環境への配慮を十分考慮するなど、多様で健全な自然と生き物と人との共生を図ることにより、豊かな市土の利用を進める。

湯けむりがはえる美しくデザインされた市土

本市の自然景観を背景に立ち昇る湯けむりは、全国的にも類を見ない雄大な景観であり、温泉観光都市の象徴ともいえる。これらの温泉情緒や緑の保全、山間部での里山の景観形成、歴史的風土の保存など、市民や観光客の余暇志向、文化的なものへの要求、自然とのふれあい志向といった心の豊かさを求める傾向に適切に対応した文化の香りがするまちづくりを実現する市土の利用を進める。

市民や観光客がともに安全で安心できる市土

台風の到来や地震の発生しやすい環境下にある本市は、安全な市民生活を確保するのみならず、多くの観光客の安全確保も行わなければならない。また、鶴見岳等が噴火した場合にも対応する必要がある。このため、防災意識の高揚をはじめ、土砂災害対策や都市の不燃化、防災機能の向上、森林や農地のもつ市土保全機能の向上などを図り、市土の安全性を総合的に高める市土の利用を進める。また、高齢化が進む中で、一人ひとりの状況に応じた福祉サービスの充実を図り、安心と生きがいのある福祉のまちづくりを実現する市土の利用を進める。

観光都市の特性を活かした農業・林業・水産業をはぐくむ市土

高齢化や後継者不足等、将来的な課題を抱える本市の農林水産業は、これまでの生産振興策の取組みを引続き行いつつ、棚田の活用や森林レクリエーション、海浜レクリエーションなど新たな温泉や観光、交流機会を育み市土の有効利用を進める。

3 . 地域類型別の市土利用の基本方向

ここでは、市土の地域類型として都市地域 と市土全体からこれを除いた自然維持活用地域の2つの地域に区分してそれぞれの地域の土地利用の基本方向を示す。

ここでいう都市地域 は、国土利用計画法第9条第2項及び同施行令第2条に定められている“都市地域”とは異なるもので、本市の都市部を意味する上で概ねの市街化区域を範囲とした地域である。また、自然維持活用地域 については、集落等を含み概ね農林業が展開されている農村地域 と森林等の自然が良好な状態で維持されている自然維持地域 の2つの地域に分けて土地利用の基本方向を示すものとする。

(1) 都市地域

都市地域 は、国際観光温泉文化都市として、また高度技術産業集積活性化計画の母都市として隣接する大分都市計画区域と連携しつつ観光、居住、保健休養機能など総合的に高次な都市・サービス機能を提供し、アジアの交流拠点都市として先導的な役割を發揮する地域として期待されている。以下に市土利用の基本方向を示す。

鉄道駅や別府国際観光港などの交通結節拠点の機能強化とともに、温泉地などの観光拠点を結び観光ルートとなる幹線道路においては、沿道の土地利用に十分配慮した上で整備・改良の促進を図る。特に、国道10号については、東九州の交通上の主軸であり、県都大分市との連携を強くする主軸でもあることから、環境負荷増大の要因ともなる交通混雑に対応した交通の円滑化を促進する必要がある。また、沿道環境の保全と景観形成を図るため、道路緑化の推進に努める。

豊富な観光資源を背景に、アジアを中心とした国際化時代にふさわしいコンベンション 施設やスポーツ施設、交通網、観光ルートなどの交流機能の整備・拡充を図るとともに、国際的な会議やイベント等の誘致に努め、アジアの交流拠点都市の形成を促進する。

本市の海岸は、重要港湾の指定を受けた国際観光港を中心に公共埠頭、公園・緑地、人工海浜、ヨットハーバーなどの施設整備が進められているが、観光レクリエーション機能や港湾アメニティ 機能が乏しいため、別府港港湾計画に沿って海岸保全（防災）機能の整備を行なうとともに海浜レクリエーション機能の創出を図る。

豊かな自然を背景にした湯けむりに象徴されるように、本市の特性を活かした独自の都市景観形成に向けて、都市景観条例や都市景観形成基本計画など多彩な制度による景観の規制誘導・支援策を活用し、市民と行政が一体となった美しい都市景観の実現を図る。

中心市街地 においては、温泉観光拠点として都市の顔にふさわしい魅力と雰囲気演出を図りつつ、回遊性のある魅力的な賑わい空間を創出するため、土地利用の高度化を図る。

実相寺の森などの丘陵地や観光地・温泉地を囲む樹林地など、市街地内に点在する景観的にも貴重な森林は、市民にとっては身近な緑地として、また訪れた観光客へのやすらぎのおもてなしとして重要な役割を果たしており、緑地保全地区 の指定検討等により保全を図る。

また、市街地を流れる河川については、貴重な水辺空間として治水対策とともに、自然を活かした潤いのある親水空間の整備を図る。さらに、公共下水道事業認可区域外において、河川水質浄化のため、雑排水の処理が可能な合併処理浄化槽の設置・普及の促進を図る。市街化区域内の残存農地のうち、比較的生産性が高い一団の農地は、食糧生産やその他の農地のもつ公益的機能を発揮する生産緑地や市民農園などとして活用し、小規模に点在する農地や遊休農地については、農業生産との調整や周辺のオープンスペースとしての機能に留意しつつ、計画的な住宅地として整序を図る。

既成市街地については、都市的未利用地の点在など周辺への拡散化による空洞化がみられるため、道路、公園、下水道など都市施設の整備や市街地再開発など地域の実情に応じた各種事業手法の導入・検討による快適な居住環境の創出を目指すとともに、必要に応じて用途地域の見直し検討も視野に入れた計画的な土地利用の誘導に努める。

周辺市街地の中で、とりわけ急速に市街化が進んでいる地域については、都市施設の整備を図るとともに、適正な開発の指導・誘導に努めつつ、地区計画等により秩序ある良好な住環境の形成を目指し、低密度な土地利用を行う。また、市街化区域の北部地区については、文教・福祉・医療施設が集積しており、新大学の開学による発展可能性の高まりや亀川地区の拠点整備などを視野に入れた「産業」、「学術」、「医療・福祉」、「住・商」の調和のとれた土地利用を図る。

住宅地に点在する工場は、周辺市街地との調和を図り、公害の防止に努めるとともに、工業地等への土地利用の誘導を図る。

都市計画による公園及び緑地は、長期間にわたって整備されるものが多いが、市民一人あたりの公園面積は、国の目標値を大きく下回っており、都市環境、都市防災、都市景観などの観点から効果的・機能的な整備が求められており、このための土地利用の確保を図る。また、公共や民間を問わず、緑豊かな都市環境の形成を目指して、街をデザインする都市緑化の推進を図る。

市民生活に最も密着した生活道路は、市街地内で昔ながらの街並みが多いことから幅員狭小道路が多く、拡幅や歩道のバリアフリー化などの整備・改良を進め、人にやさしい安全なみちづくりを図る。

温泉資源の維持保全の立場から、市街地内の樹林地の保全や自然地表を積極的に残すとともに、透水性の舗装や雨水ます等を多用するなど、地下水のかん養機能の増大を図る。

(2) 自然維持活用地域

自然維持地域 は、地球規模の環境問題の顕在化により、自然と共生する持続可能な市土利用が求められているとともに、豊かな文化や自然とのふれあいに対する志向が高まっており、森林・自然地形・文化財等の適正な保全と環境に調和したふれあいの場としての有効利用が求められている。以下に市土利用の基本方向を示す。

豊富な温泉水の源となる雨水の地下浸透を妨げないよう、また、流路が短い本市の河川源流に位置する森林などは、水源かん養等の公益的機能を確保するための保全を図るとともに、河川環境の保全を図る。

由布岳、鶴見岳、城島高原一帯は、自然公園地域 内特別地域の指定を受けており、都市的・農業的利用を行うための開発を極力避け、風致の保護を図る。

自然的地域資源である由布川渓谷や神楽女湖などの景勝地や名勝周辺の森林を保全するとともに、湯けむりの背景となる森林についても、都市景観形成のため保全を図る。

都市計画区域外の貴重な自然資源については、自然環境及び自然景観の保護等の観点から、必要に応じ風致の維持や自然環境の活用を図る。

市街地縁辺部の傾斜地には、急傾斜地崩壊危険箇所や土砂災害などの危険箇所が存在するため、周辺の森林を保全するなど、災害防止対策を図る。

農村地域 は、過疎化・高齢化・後継者不足・遊休農地等の拡大が進行する中で、食料の生産活動の場としての役割のみならず、心の豊かさを求める市民や本市を訪れる人々にとって、自然とのふれあいが可能な人間環境の場としての貴重な役割を担っている。以下に市土利用の基本方向を示す。

生産性の高い魅力のある農業の展開へ向けて、先端技術の導入や農用地の高度利用、生産施設の整備などを推進するとともに、ほ場整備済みの農用地は優良農用地 として維持・保全を図る。

市街化調整区域内で農業振興地域内にある集落地域については、良好な営農条件及び居住環境を確保し、快適で低密度な集落環境の形成を図る。また、良好な自然的環境を形成している集落地域では、周辺農地と一体となり高齢化や定住化へ向けた多様なパターン をもった住宅の活用を図る。

棚田等の里山 風景は、次世代に残すべき景観資源として捉え、市民農園 やグリーン・ツーリズム の理念に基づく農業体験など多様な交流が可能な農地として整備し、景観の保全を図る。

農村地域を走る高速道路や幹線道路については、沿道緑化による沿道景観の形成や生態系に配慮した沿道環境の形成を図る。

4 . 利用区分別の市土利用の基本方向

(1) 農用地

農用地は、農業振興地域整備計画の運用等により適正な土地利用を推進し、優良農用地の確保・保全を図りつつ、農村生活環境の整備を図る。

認定農業者など担い手農家の経営規模拡大を図るため、農地の流動化を促進し集積に努め、農用地の効率的な利用と生産性の向上を図る。

市街化区域内の残存農地の中で、比較的生産性が高い一団の農地は生産緑地や市民農園などとして活用し、温泉水のかん養など公益的機能の増大を図る。また、点在する小規模農地や遊休農地については、農業生産との調整等に留意しつつ、計画的な住宅地として整序を図る。

棚田は、市民農園や観光農業など多様な交流が可能な農用地として保全を図る。

(2) 森林

森林は、木材生産はもとより、水源かん養、国土保全及び保健休養等の公益的機能が総合的かつ高度に発揮できるよう、確保・保全・育成を図る。また、野生動物等の生息空間でもある豊かで良好な自然環境が残る区域では、周辺の自然環境・景観の保全に配慮しつつ、森林レクリエーションの場としての有効活用を推進するため、総合的な利用調整を図る。

市街地内に点在する貴重な森林は、身近な緑地として、また温泉水のかん養に寄与する緑地として保全を図る。

自然公園地域内特別地域にある森林は、都市的・農業的利用を行うための開発を極力避け、風致の保護を図る。

河川源流に位置する森林などは、温泉水のかん養を含めた水源かん養等の公益的機能を確保するため保全を図る。

景勝地や名勝周辺の森林を保全するとともに、良好な自然環境の保全を図ることを旨とする自然保全地域の指定を検討することも必要である。また、湯けむりの背景となる森林についても、都市景観形成のため保全を図る。

(3) 原野

貴重な自然環境を形成している原野は、生態系及び景観の維持等の観点から保全を図り、その他の原野については、周辺地域の自然環境に十分配慮しつつ、適正な利用を図る。

(4) 水面・河川・水路

農業用水の重要な水源となっている水面・河川・水路は、豊かな水資源の有効利用を図るため今後とも保全する。また、水質の汚濁防止を図るため、公共下水道事業認可区域外の合併処理浄化槽の設置を積極的に推進するとともに、市民への環境や水質保全への理解・啓発を図る。

市街地を流れる河川については、治水対策とともに貴重な水辺空間として自然を活かした潤いのある親水空間の整備を図る。また、温泉水かん養機能を強化するため、治水対策と調和した河川水の浸透対策を進め、温泉資源の維持保全を図る。

(5) 道路

交通結節拠点の機能強化とともに、各観光拠点を結び観光ネットワークの基盤となる幹線道路の整備促進を図る。

改良が必要な幹線道路及び生活道路は、安全性、道路網の均衡、整備の緊急性・効果及びバリアフリー化に配慮するとともに、沿道の土地利用に配慮して必要な用地を確保し、計画的に整備を図る。

国道10号については、環境負荷増大の要因ともなる交通混雑に対応した交通の円滑化の促進を図る。

沿道環境の保全と景観形成を図るため、道路緑化の推進に努めるとともに、生態系に配慮した沿道環境の形成を図る。

農林業生産の維持・向上や適正管理を図るため、農・林道整備に必要な用地の確保を図る。また、整備に当たっては、効率的な輸送体制の確立及び農村生活環境の改善に配慮するとともに、自然環境の保全に十分配慮する。

(6) 宅地

住宅需要の増加に対応するため市街地の住宅地については、特性に応じた快適な居住環境の形成を目指し、各種事業手法の導入・検討により総合的・計画的に必要な用地の確保を図る。既成市街地に点在する都市的未利用地は、地域の実情に応じた各種事業手法の導入・検討により、計画的で良好な居住環境の創出を目指す。

周辺市街地で、市街化が進んでいる地域は、都市施設の整備を図るとともに、適正な開発の指導・誘導に努めつつ、地区計画等により秩序ある良好な市街地の形成を目指す。

市街化調整区域内で農業振興地域内にある集落地域は、良好な営農条件及び居住環境を確保し、快適で低密度な集落環境の形成を図る。

JR別府駅周辺の中心市街地は、温泉観光拠点として回遊性のある魅力的な賑わい空間を創出するため、土地利用の高度化を図る。

(7) その他

文教施設、公園・緑地、交通施設、環境衛生施設、厚生福祉施設などの公共公益施設用地については、健康福祉サービス・行政サービスの需要の増大と多様化に的確に対応するため、それぞれの利用目的に応じ、環境の保全及び景観に配慮して必要な用地の確保を図る。また、施設の整備に当たっては、高齢者や障害者への配慮などバリアフリー化やユニバーサルデザインの導入を進めるとともに、災害に強く災害時における施設の活用に配慮する。

公園・緑地は、長期間にわたって整備されるものが多いが、都市環境、都市防災、都市景観などの観点から効果的・機能的な整備が求められており、このための土地利用の確保を図る。レクリエーション用地については、余暇需要の増大や自然とのふれあい志向の高まりを踏まえ、自然環境の保全を図りつつ、計画的な整備を図る。

(8) 市街地（人口集中地区）

市街地は、都市化の発展に対応した計画的な調整を図りつつ、さらに居住環境の維持改善に努める。

(9) 海岸及び沿岸地域

本市の海岸は、観光レクリエーション機能や港湾アメニティ機能が乏しいため、別府港港湾計画に沿って海岸保全(防災)機能の整備を行なうとともに海浜レクリエーション機能の創出を図る。

水面域における海域汚染の防止と良好な水質維持に努める。

沿岸域では藻場造成等を行い、天然漁場の整備・充実及び新規漁場の拡大など基盤整備を行い水産資源の確保を図る。また、海底清掃及び海底耕うん等により漁場生産力の回復を目指す。さらに増大する海洋レクリエーションに対応し、漁業と調和した遊魚施設等の整備の促進を図る。