

## 第2章 都市の現況と課題

### 1. 人口・世帯動向及び将来人口の予測

#### (1) 人口・世帯数の推移

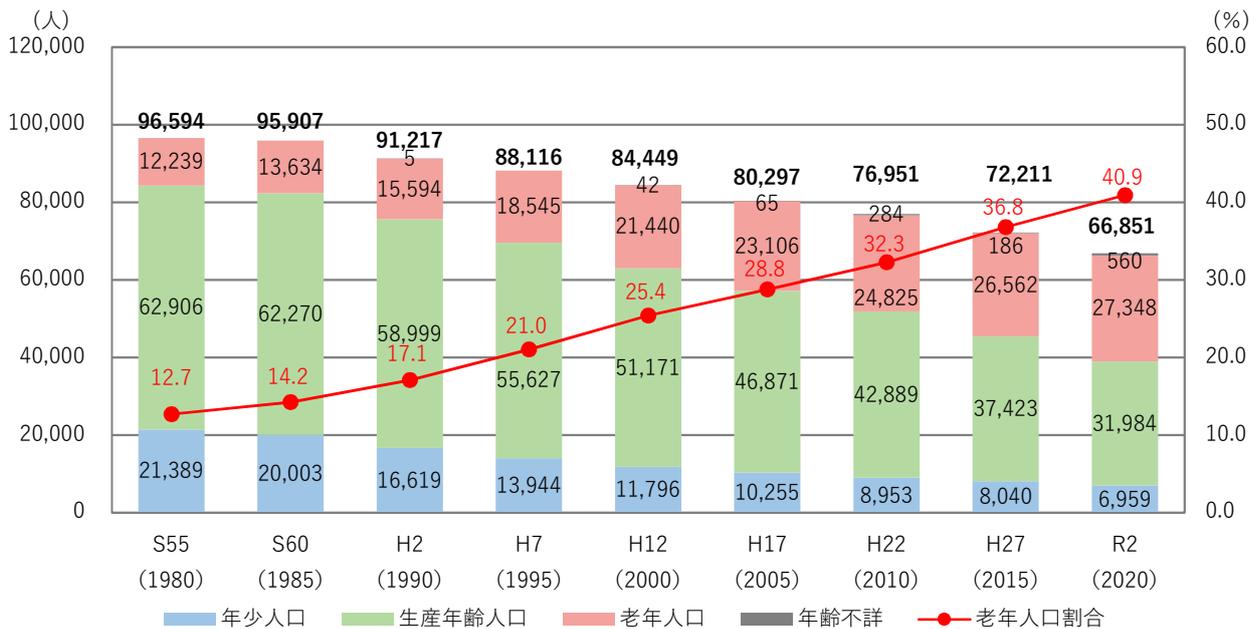
- 人口は一貫した減少傾向にあり、令和 27（2045）年にはピーク時の半数を下回る見込み、老年人口は増加する一方で年少人口・生産年齢人口は減少、令和 27（2045）年には人口の約半数が老年人口になる見込み  
⇒ 深刻な人口減少、少子高齢化に伴う都市としての持続性の低下が懸念
- 人口集中地区は 50 年間で約 2 倍に増加する一方、人口密度は緩やかに低下し、市街地の低密度化が進行  
⇒ 更なる市街地の低密度化による生活利便性の低下、地域コミュニティの希薄化が懸念

#### ① 年齢別人口・将来人口の推移

人口は、一貫した減少傾向にあり、令和 2（2020）年には、66,851 人と昭和 55（1980）年の約 7 割まで減少しています。

年齢別人口を見ると年少人口（15 歳未満）及び生産年齢人口（15 歳以上 65 歳未満）は、減少傾向にあり、老年人口（65 歳以上）は増加傾向となっており、少子高齢化が進行しています。

#### ■ 総人口・世帯数・世帯当たり人員の推移

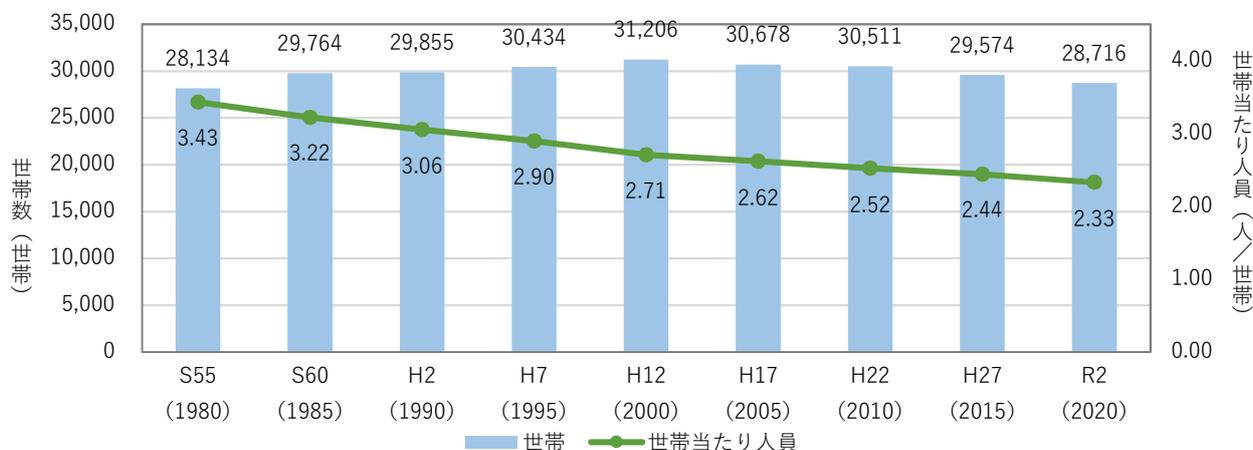


資料：国勢調査

## ②世帯数

世帯数は平成12(2000)年以降、減少傾向に転じ、世帯当たり人員も減少傾向にあり、核家族化の進行が伺えます。

### ■世帯数の推移

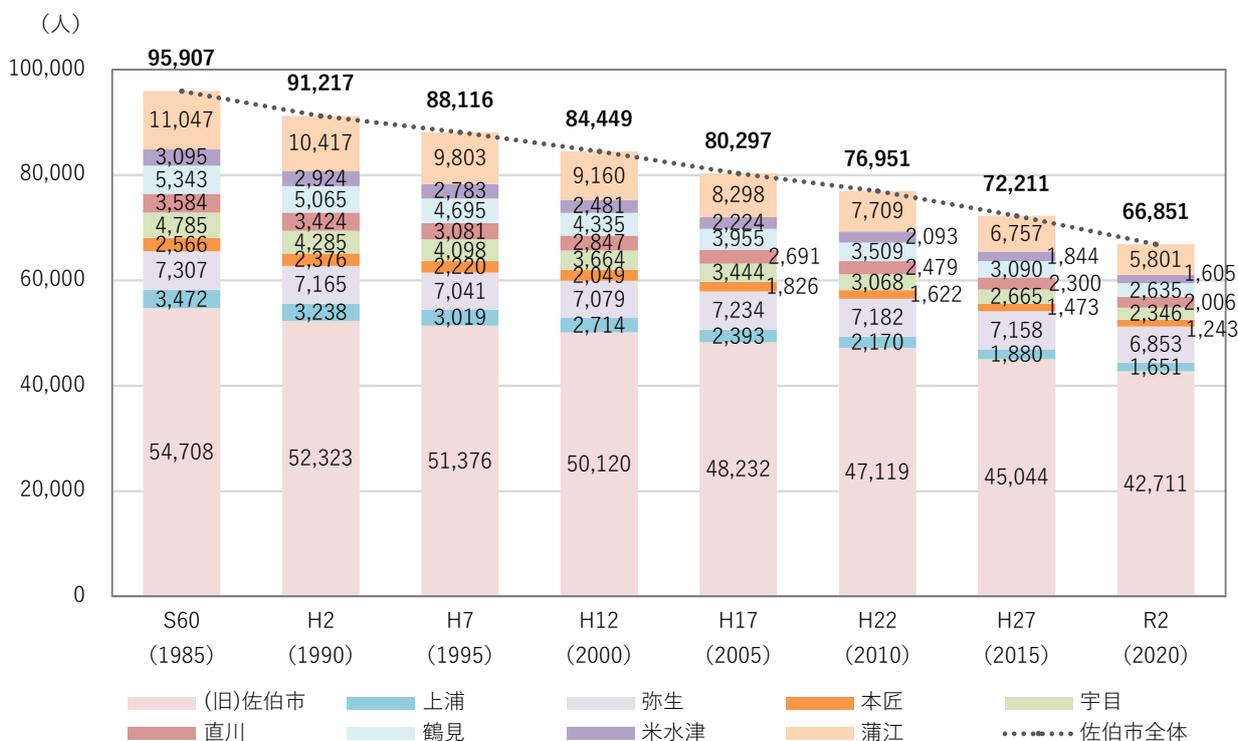


資料：国勢調査

## ③地域別人口の推移

地域別に人口の推移をみると佐伯地域が平成27(2015)年で45,044人と本市の総人口の約6割を占めています。弥生地域ではおおむね横ばいで推移していますが、他の地域では人口減少が進んでいます。特に佐伯地域及び弥生地域を除く全ての地域において、本市全体の人口減少率よりも高い減少率となっており、昭和60(1985)年と比べて約4~5割減少しています。

### ■地域別人口の推移

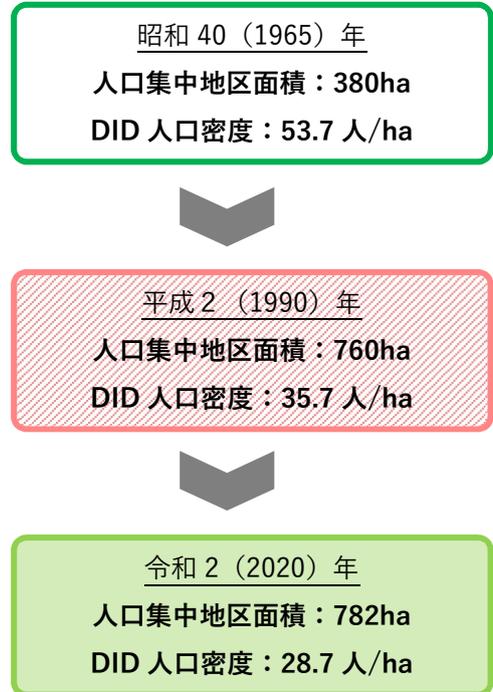
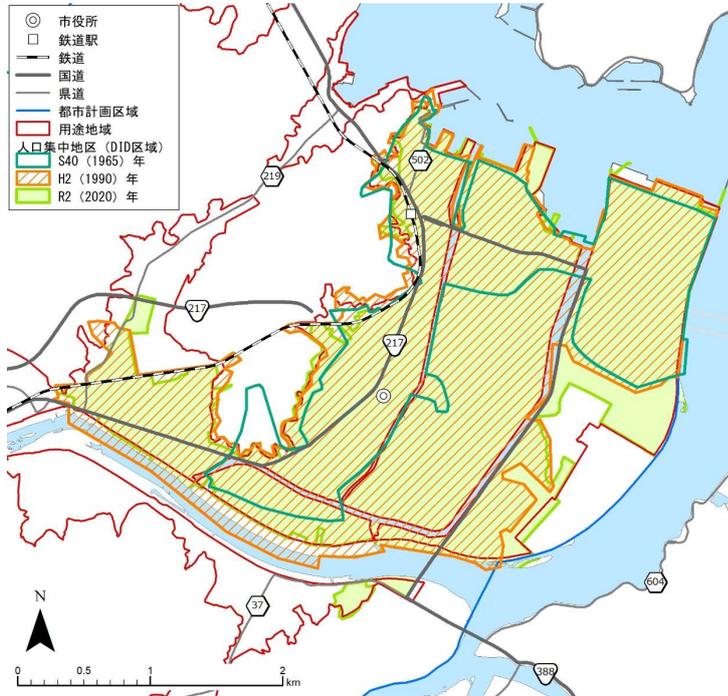


資料：国勢調査

## (2) 人口集中地区 (DID) の推移

人口集中地区 (DID) の面積は、昭和 40 (1965) 年から令和 2 (2020) 年までの 55 年間で約 2 倍に拡大しています。一方で、人口集中地区内の人口密度は昭和 40 (1965) 年以降に低下し、薄く広く市街地が拡大している状況が分かります。

### ■人口集中地区の推移

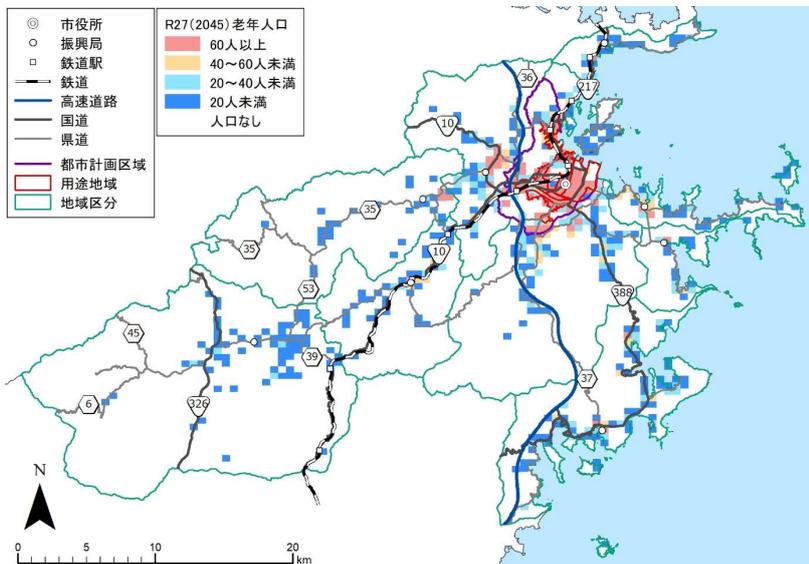


資料：国勢調査

## (3) 将来人口分布

市全域における将来の総人口予測では全体的に人口規模は縮小し、低密度化が進行することが伺えます。令和 2 (2020) 年から令和 27 (2045) 年までの人口増減率は市全体で -37.5% となり、旧佐伯市、弥生、本匠、直川地域以外では減少率が 50% を超え、人口の減少が顕著となっています。

### ■500mメッシュ総人口密度 (令和 27 (2045) 年)



	R2 (2020)	R27 (2045)	増減率
(旧)佐伯市	42,711	28,722	-32.8
上浦	1,651	569	-65.5
弥生	6,853	5,770	-15.8
本匠	1,243	919	-26.1
宇目	2,346	786	-66.5
直川	2,006	1,058	-47.3
鶴見	2,635	1,133	-57.0
米水津	1,605	658	-59.0
蒲江	5,801	2,202	-62.0
佐伯市全体	66,851	41,816	-37.5

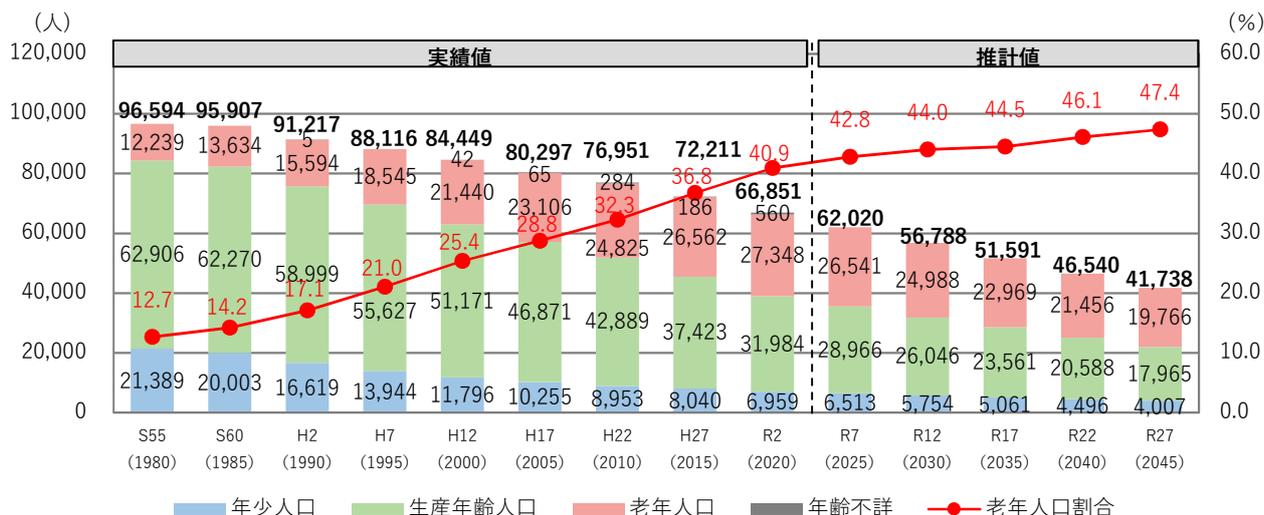
資料：国勢調査、小地域別将来人口世帯予測ツール (国総研) を基に作成

### (4) 将来人口の予測

本市の将来人口は5年毎に約5,000人減少し続け、令和27(2045)年には41,738人となることが予測されています。

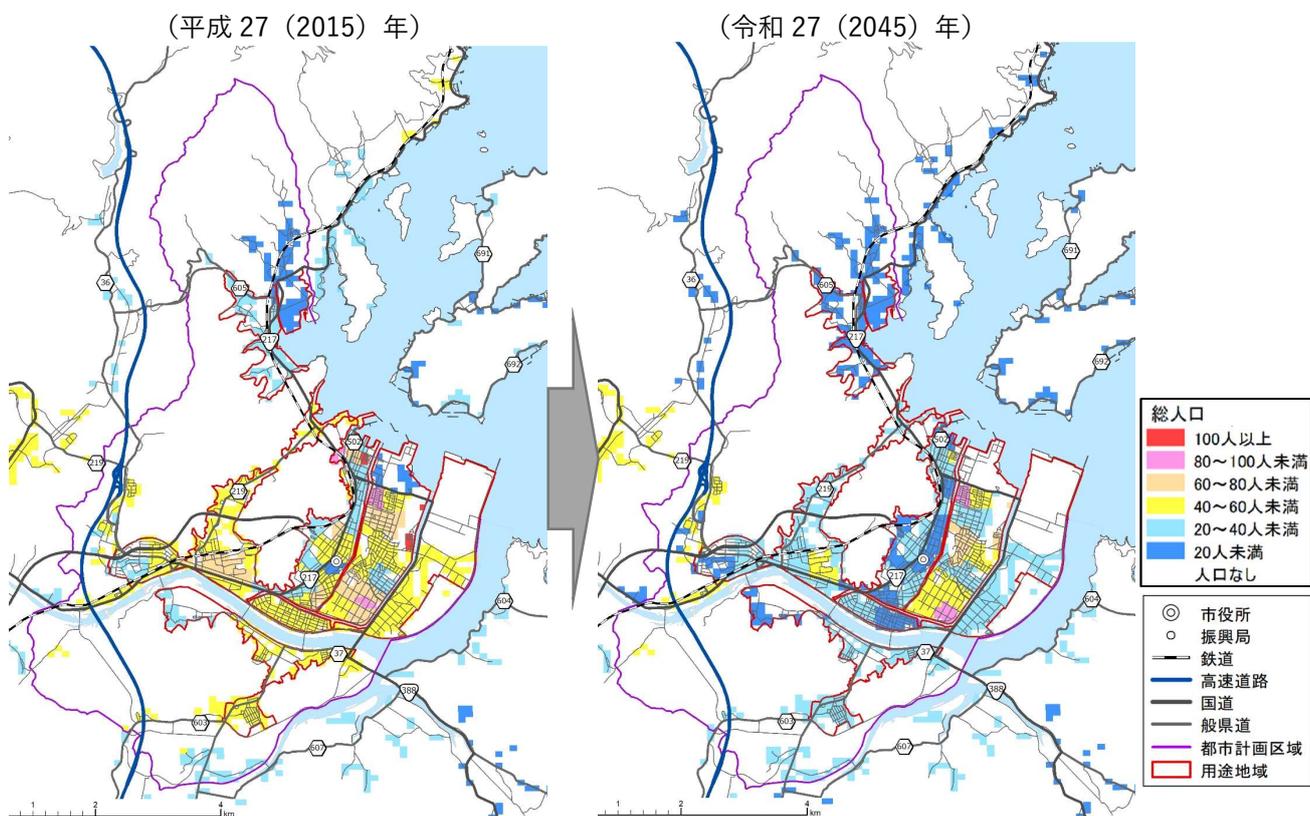
年齢別の推移をみると老年人口の占める割合は令和22(2040)年に生産年齢人口を上回り、令和27(2045)年には47.4%まで上昇し、人口の半分近くが老年人口となる見込みとなっています。階層別の人口は全ての階層で減少する見込みであり、著しく上昇する見込みの老年人口においても総数は減少する見込みです。

#### ■ 将来人口の推移



資料：国勢調査、国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口(平成30(2018)年推計)』

#### ■ 100mメッシュ総人口密度 (都市計画区域)



資料：小地域別将来人口 世帯予測ツール (国総研) を基に作成

## 2. 土地利用・開発動向

- 用途地域内外を問わず、自然的土地利用から都市的土地利用への転換が行われ、市街地の拡散が進行、用途地域内では、既成市街地のみならず鶴岡地域でも新築が進行、用途白地地域では、佐伯インターチェンジ周辺において新築、農地転用が進行

⇒都市施設整備等のインフラ整備コストは増大し、財政規模が縮小していく中、市街地規模の維持が困難になる恐れ

- 空き家・空き地が増加、特に用途地域内においても空き家・空き地が分布

⇒空き家・空き地等の増加により、用途地域内の生活環境への悪影響が懸念

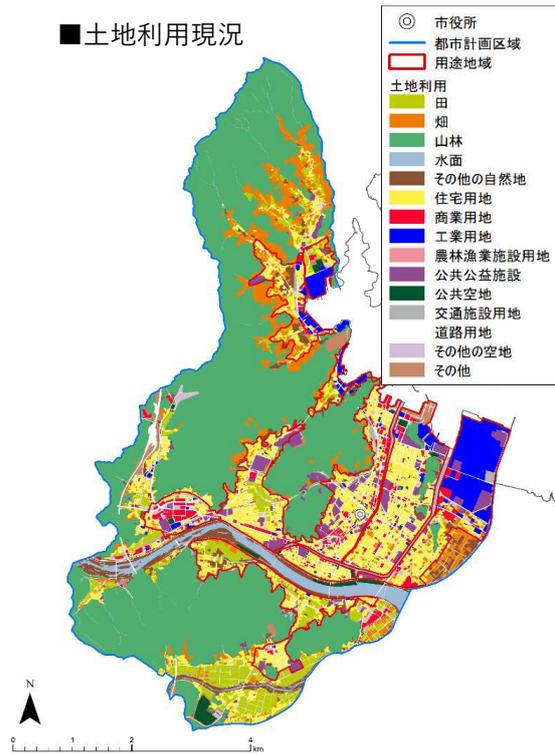
### (1) 土地利用

#### ①都市計画区域の土地利用の状況

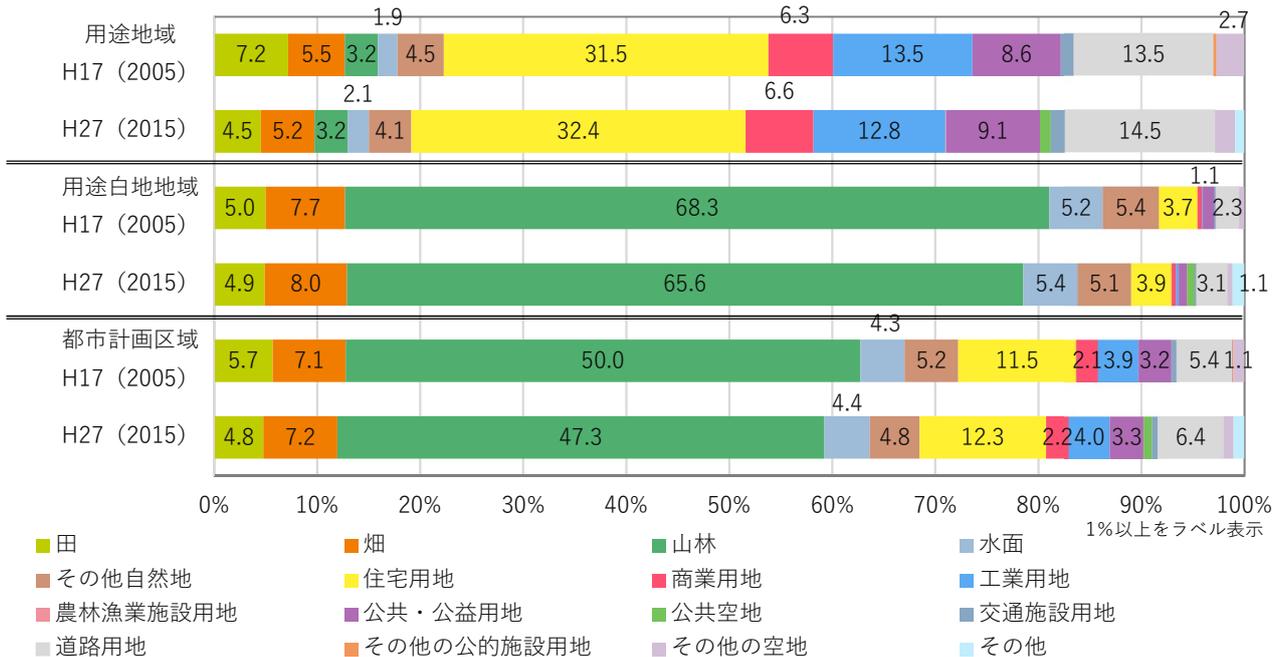
都市計画区域内の土地利用の変遷を見ると、平成 17 (2005) 年から平成 27 (2015) 年までにかけて、田や山林の割合が減少、反対に住宅用地や道路用地の割合が増加しており、用途地域内でもその傾向が顕著に見られます。

用途地域内の土地利用の状況をみると番匠川より北は住宅用地や工業用地、公益施設用地、商業用地が多く、用途地域外の佐伯 IC 付近にも住宅用地の集積が見られます。番匠川より南は田の利用が多く見られ、川の周辺や田の周りには住宅用地の集積が見られます。

■土地利用現況



#### ■都市計画区域の土地利用の推移



資料：平成 27 年度都市計画基礎調査、佐伯市都市計画マスタープラン（平成 25 年 12 月）

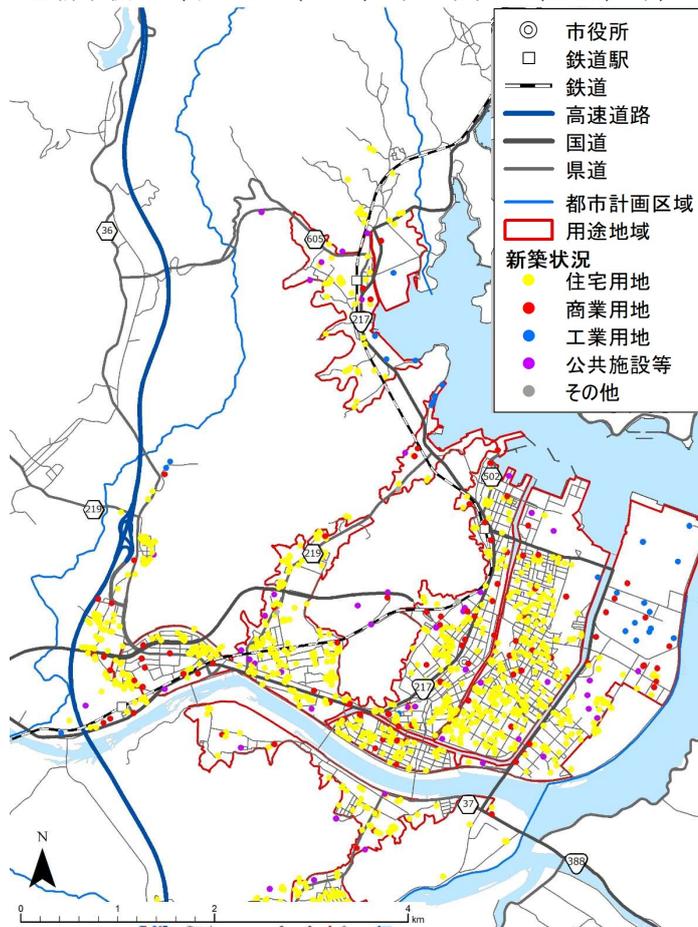
## (2) 新築状況

本市の新築件数は、令和4(2022)年には用途地域内では128件、用途白地地域では31件となっています。

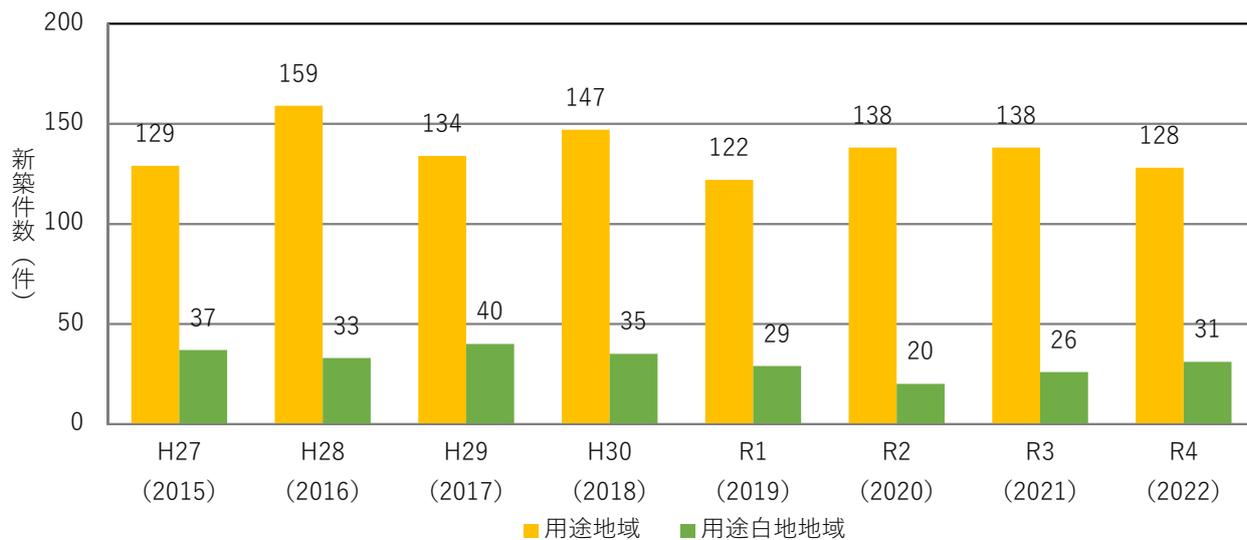
新築件数の推移を見ると平成27(2015)年より用途地域内は120件~160件程、用途白地地域では20件~40件程で、規則的な増加や減少の傾向は見られません。

新築箇所をみると市役所周辺の人口密度が高いエリアだけではなく、郊外型大型店の進出が目立つコスモタウン及び佐伯インターチェンジ周辺に集積が見られます。

■新築状況(平成27(2015)年~令和4(2022)年)



■都市計画区域内の新築件数の推移

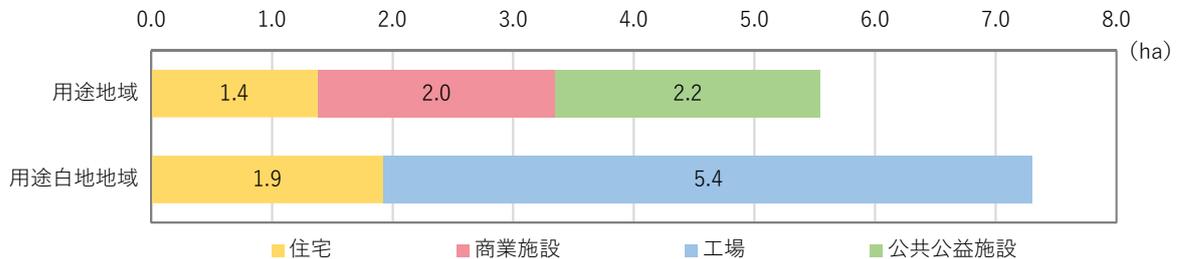


資料：庁内資料

### (3) 開発許可の動向

本市の開発許可は、平成 15 (2003) 年度から平成 26 (2014) 年度までにかけて、用途地域内よりも用途白地での開発面積が広く、用途白地地域の高速道路付近では住宅や工場の開発が行われています。

■ 開発許可面積 (平成 15 (2003) 年度～平成 26 (2014) 年度施行)



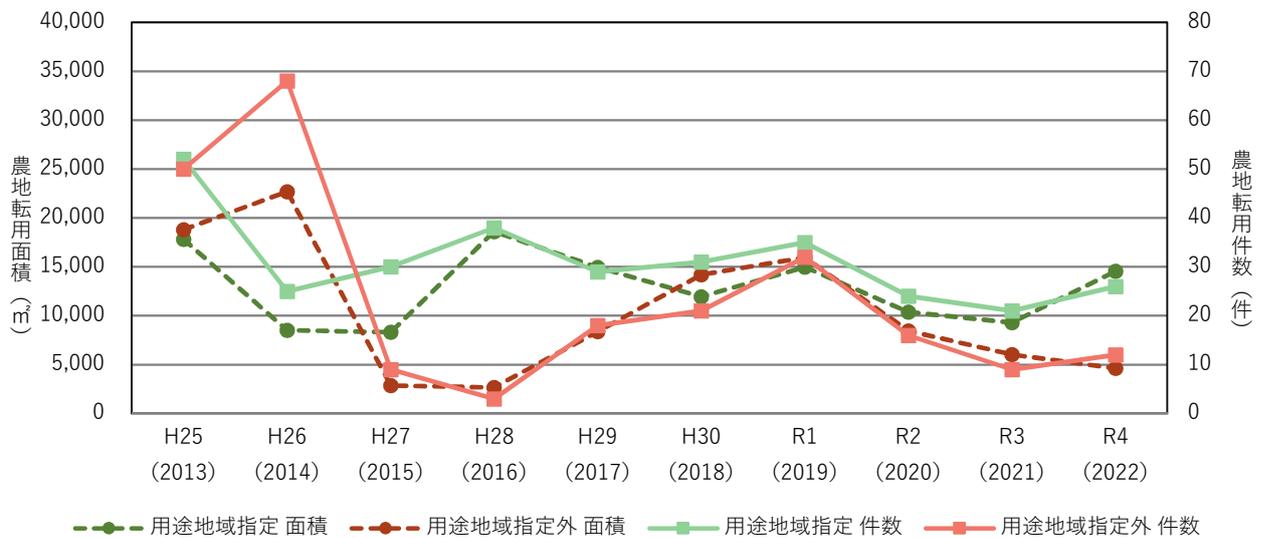
資料：平成 27 年度都市計画基礎調査

### (4) 農地転用状況

本市の農地転用状況は、平成 26 (2014) 年以降、年間 40 件程度となっています。

用途地域内外を比較すると平成 26 (2014) 年には用途地域外が用途地域内の転用面積と転用件数を 2 倍程上回っていますが、平成 27 (2015) 年以降は用途地域内での農地転用件数が多くなっています。

■ 都市計画区域内の農地転用件数の推移



資料：平成 27 年度都市計画基礎調査、庁内資料

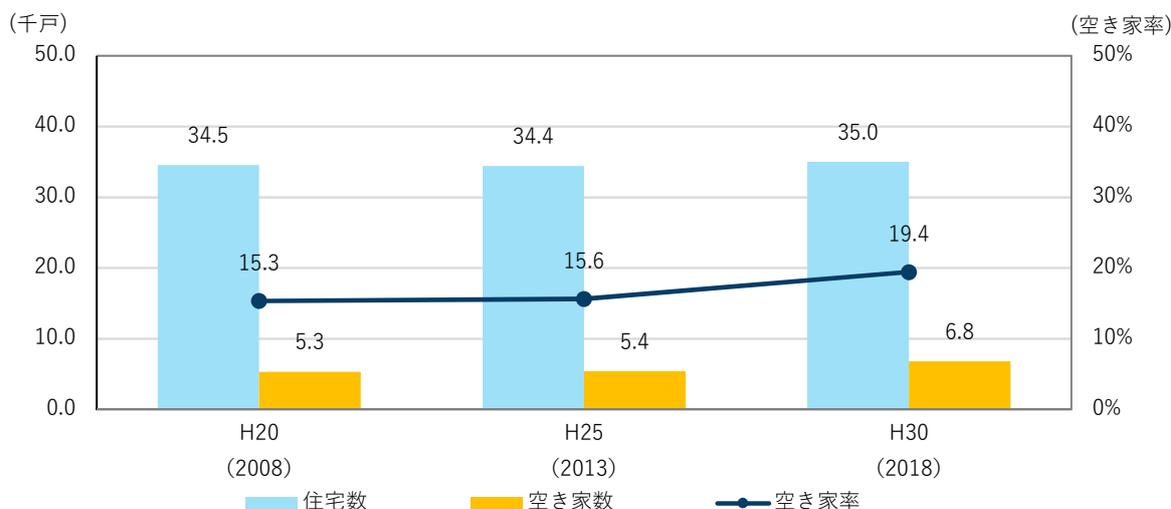
### (5) 空き家・低未利用地の状況

本市の住宅数は、平成 20 (2008) 年から平成 30 (2018) 年までの 10 年間でほぼ横ばいに推移していますが、空き家率は年々増加傾向にあります。

平成 30 (2018) 年の空き家の内訳を見ると「その他の住宅」が全体の約 7 割を占め最も高く、次いで「賃貸用の住宅」が約 3 割となっています。種類別の推移をみると「二次的住宅」以外は増加しています。

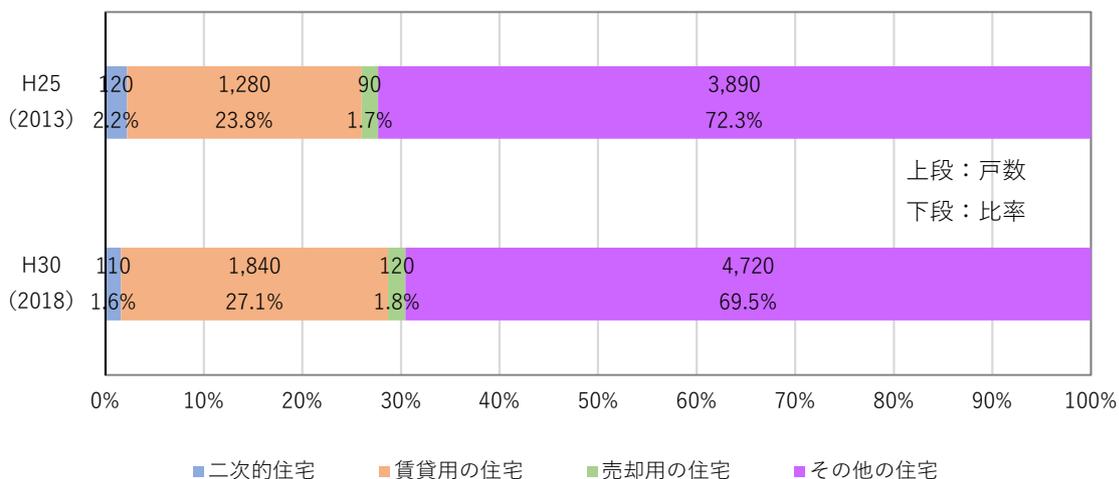
また、低未利用地は都市計画区域内に点在しており、用途地域内は市役所周辺の人口密度が高いエリアにも発生しています。

#### ■ 住宅数・空き家数・空き家率の推移



資料：住宅・土地統計調査

#### ■ 種類別空き家の状況



資料：住宅・土地統計調査

※備考

・ 空き家の「その他の住宅」とは、「賃貸用の住宅」「売却用の住宅」「二次的住宅」以外の住宅で、例えば、転勤・入院などのため居住世帯が長期にわたって不在の住宅や建替えなどのために取り壊すことになっている住宅のほか、空き家の区分の判断が困難な住宅などを含む。

### 3. 公共交通の現状と動向

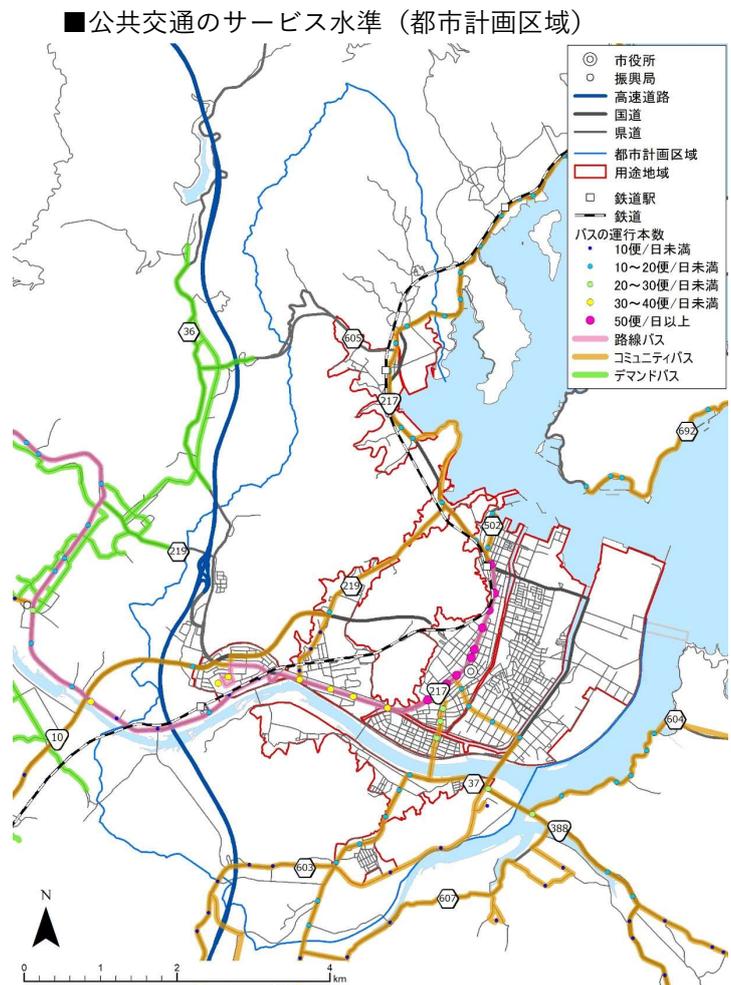
- 外出先の移動手段として公共交通はほとんど利用されていない状況、運行本数や行先に対する市民の不満が高い  
⇒ 公共交通の維持・存続が困難となる恐れ
- 用途地域内の国道 217 号周辺は公共交通利便地域、人口が集積する国道 217 号東側の市街地は公共交通不便地域及び公共交通空白地域が存在  
⇒ 公共交通不便地域及び公共交通空白地域における高齢者の移動利便性の低下や子育て世代における子女送迎のための移動利便性の低下などが懸念

#### (1) 公共交通の利用状況及び公共交通のサービス水準

##### ① 公共交通のサービス水準

本市の公共交通は JR 九州の日豊本線が市域を南北に通っており、バスは路線バスが用途地域を中心に走っているほか、郊外部や山間部では主にコミュニティバスやデマンドバスが運行しており、全体としては放射状の路線配置となっています。

運行本数は大手前～JR 佐伯駅間が最も多く、1 日の往復便数が 50 本を超えており、次いで大手前～JR 上岡駅付近までが 30 本以上と比較的利便性が高い状況です。一方で用途地域内でも路線バスの運行がないエリアや用途地域外の広い範囲で、1 日の往復便数が 20 本以下となっています。



### ②公共交通の利用状況

外出時の移動手段として、全ての公共交通手段について「ほとんど利用しない」が90%前後を占めています。特に、デマンドバスや航路、鉄道は95%以上の方がほとんど利用していない状況にあります。

#### ■ アンケート結果による公共交通の利用状況（令和5（2023）年実施）

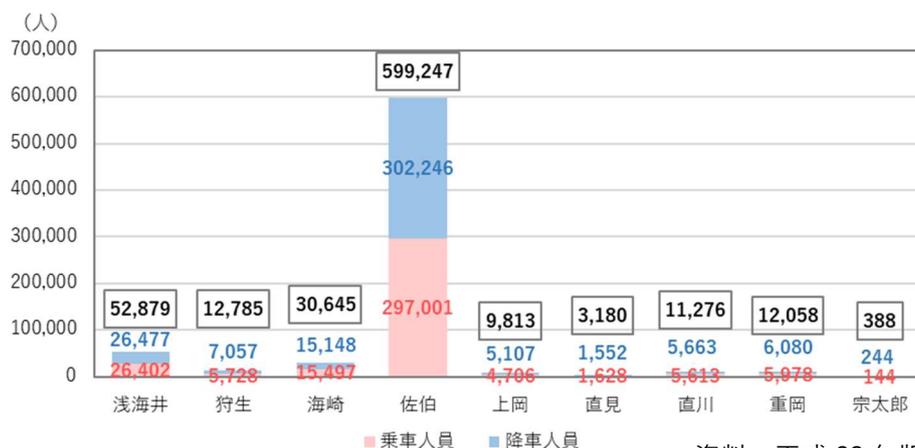


資料：佐伯市地域公共交通計画

### ③駅別鉄道乗降客数

平成27（2015）年度の本市内の年間駅別乗降客数は、佐伯駅が約60万人で突出しており、1日に換算すると1,600人以上が利用しています。JR日豊本線・佐伯駅を基準として、上り方面の駅に当たる海崎、狩生、浅海井の利用者数は下り方面に位置する駅よりも多くなっています。

#### ■ 駅別乗降客数（平成27（2015）年度）

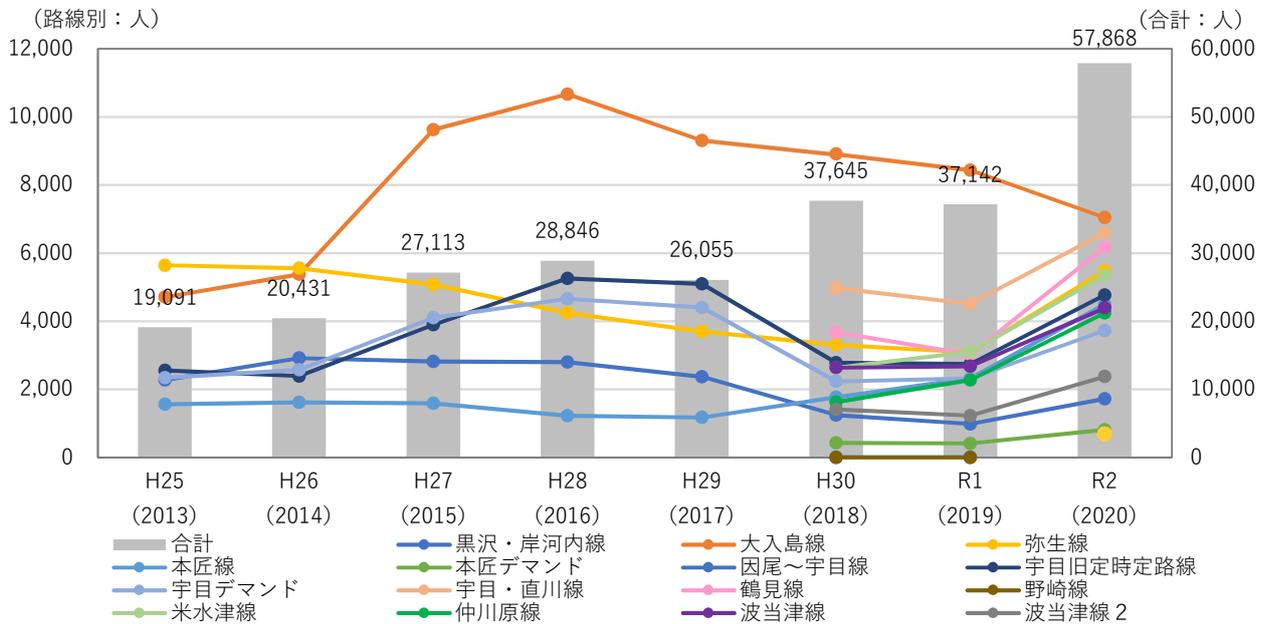


資料：平成28年版大分県統計年鑑

#### ④バス利用者数

コミュニティバスの利用者数は、平成29(2017)年までは年間2~3万人弱でしたが、平成30(2018)年に市内の路線バスを廃止してコミュニティバスに変更したことにより利用者数も増加しており、令和2(2020)年には年間約5.8万人が利用しています。

#### ■コミュニティバス利用者数の推移



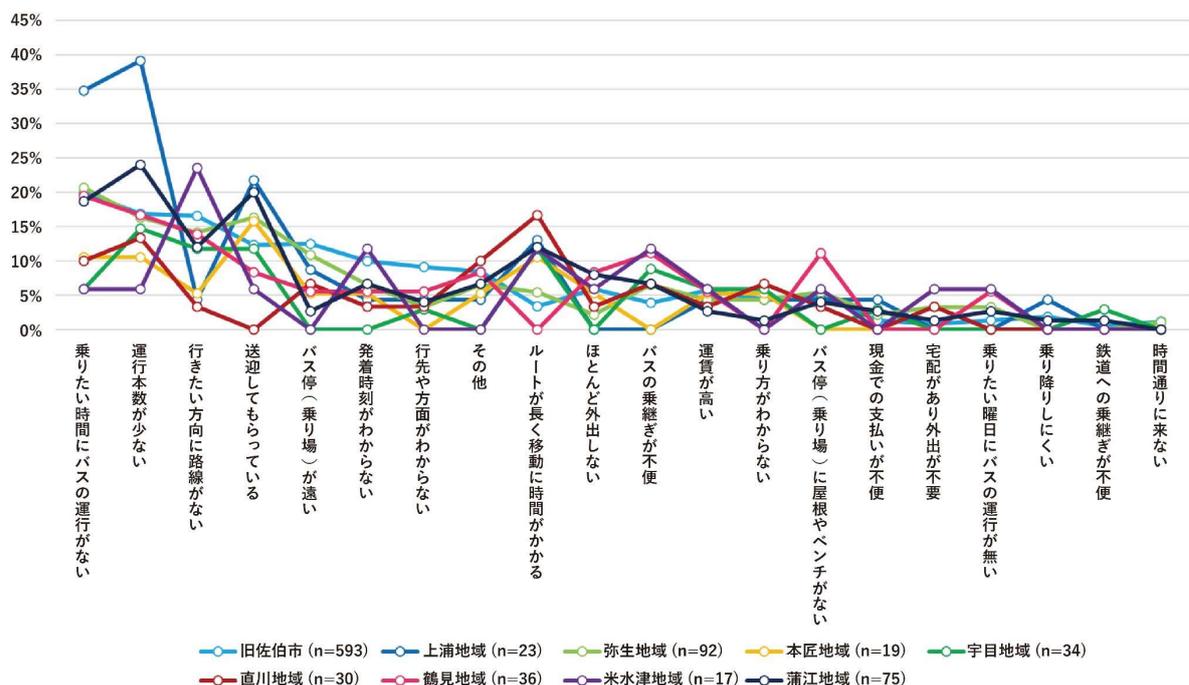
資料：庁内資料

#### ⑤地域別の公共交通についての不満点

居住地域別の公共交通についての不満点について、全体として「乗りたい時間にバスの運行がない。」「運行本数が少ない。」が高くなっています。

都市計画区域内の旧佐伯市においても、同様の傾向となっています。

#### ■アンケート結果による公共交通の利用状況 (令和5(2023)年実施)

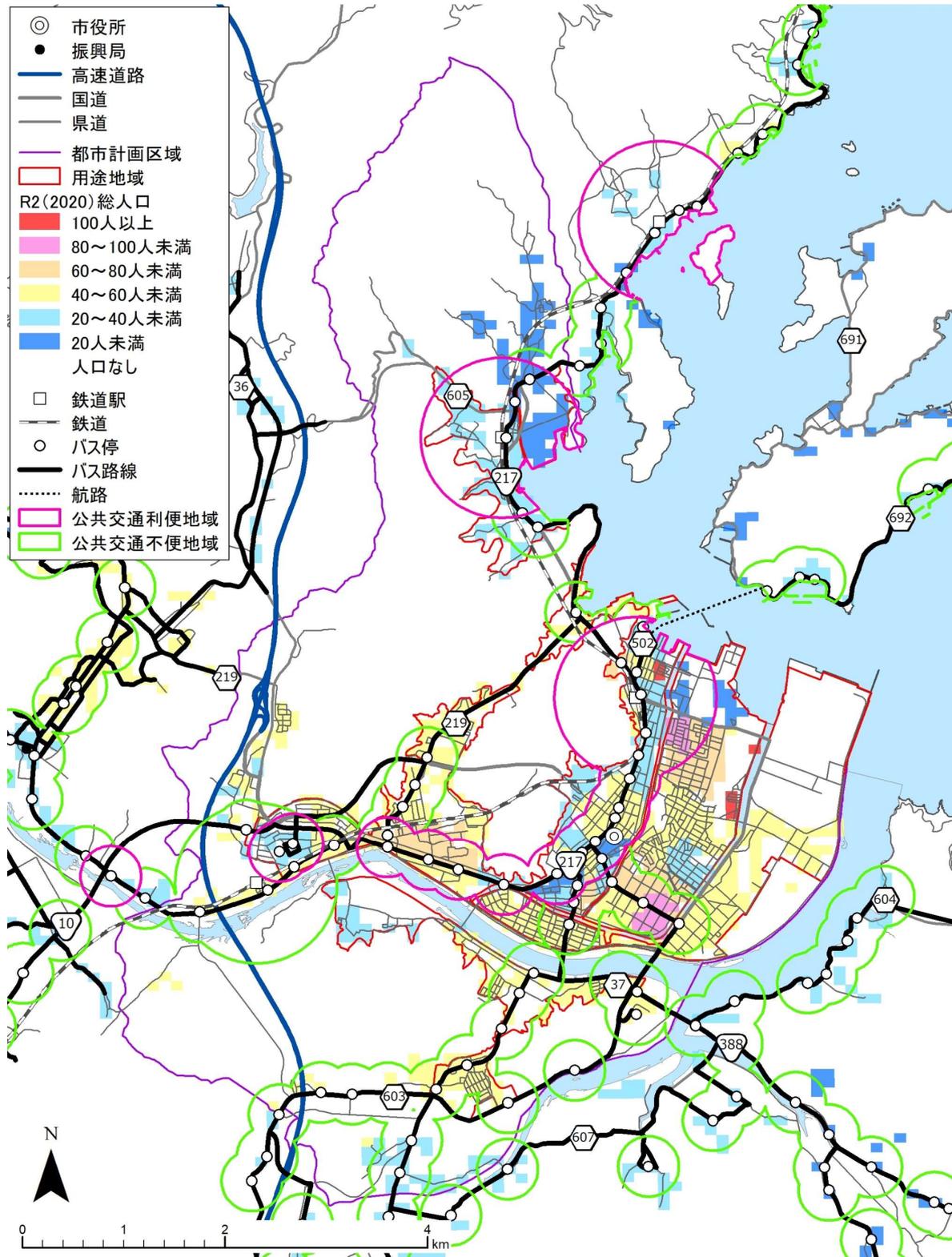


資料：佐伯市地域公共交通計画

## (2) 公共交通のサービス圏域、充足度・空白地帯の状況

公共交通のサービス圏域、充足度・空白地帯の状況を見ると用途地域内の国道 217 号周辺は公共交通利便地域となる一方で、国道 217 号東側の市街地は人口が集積していますが、公共交通不便地域及び公共交通空白地域となっています。

■公共交通網と徒歩圏人口カバー状況（鉄道駅 800m 圏・バス停 300m 圏）（都市計画区域）



※人口メッシュは 100m 単位を表示

資料：佐伯市 HP、運行会社 HP

## 4. 都市機能の現状

- 用途地域内には、商業・医療・福祉・子育てなどの生活利便施設が集積し、広範が利便性の高いエリア、都市計画区域内では7～9割程度の人口をカバーするものの、各種都市機能のカバー圏における人口密度は低下する見込み  
⇒人口密度の低下により、多様な生活利便施設の維持・確保が困難になることが懸念
- 同種・同機能の公共施設が各地域に分布、公共施設の老朽化が進行  
⇒今後の更新、維持管理費用の増大の懸念

### (1) 対象施設

	項目	対象	出典
1	福祉施設	高齢者福祉施設（通所系）	厚生労働省 HP（介護サービス情報公表システム）
2	子育て支援施設	幼稚園、保育園、こども園	市 HP 等
3	商業施設	専門スーパー、総合スーパー、ドラッグストア（生鮮三品取扱店）、コンビニエンスストア	i タウンページ等
4	医療施設	内科又は外科を有する病院及び診療所	九州厚生局 HP
5	金融関連施設	銀行、信用金庫、郵便局、JA	i タウンページ、JA バンク HP 等
6	教育施設	小学校、中学校	市 HP 等

（参考）徒歩圏人口カバー率の計算方法：各施設の徒歩圏内人口／市全体人口×100%

※徒歩圏人口カバー率の圏域設定の根拠

- ・教育施設以外は、「都市構造の評価に関するハンドブック（国土交通省）」をもとに徒歩圏を「施設を中心に800mの範囲」に設定。
- ・800mの徒歩所要時間は10分＝800m÷80m/分（速度は不動産の表示に関する公正競争規約施行規則引用）

## (2) 都市機能の集積状況

### ① 福祉施設

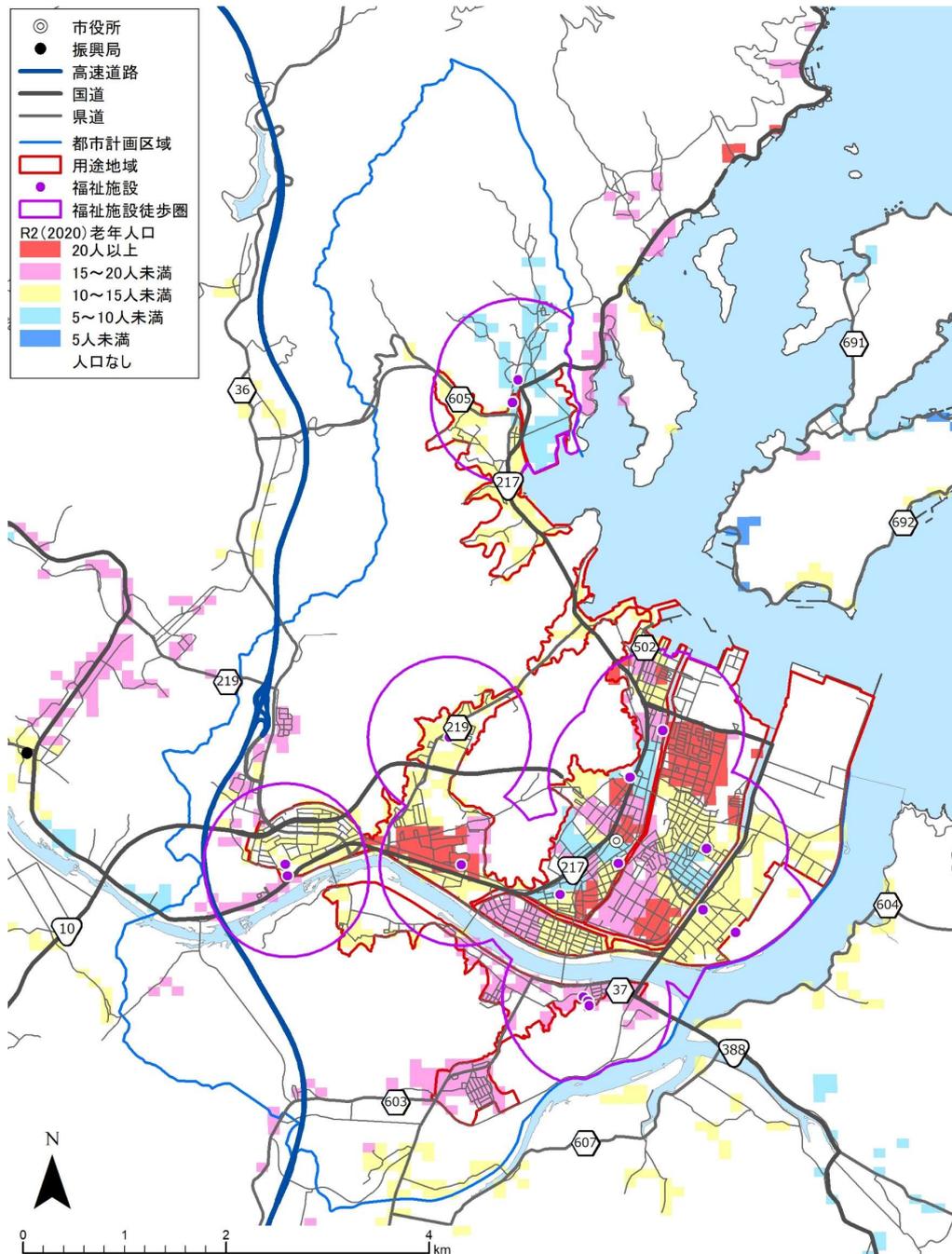
本市の都市計画区域内の福祉施設は、比較的広範囲に立地しています。

令和2（2020）年の高齢者徒歩圏カバー率は78.1%となっており、徒歩圏内の人口密度は5.9人/ha、将来的には4.9人/haと微減する見込みとなっています。

#### ■ 福祉施設の徒歩圏高齢者人口カバー状況（800m圏）

高齢者福祉施設 （通所系）	徒歩圏人口カバー率		人口密度推移	
	R2（2020）年	R2（2020）年	R27（2045）年	増減
	78.1%	5.9人/ha	4.9人/ha	-1.0

#### ■ 福祉施設の立地状況と徒歩圏老年人口（都市計画区域）



※人口メッシュは100m単位を表示

資料：厚生労働省 HP

## ②子育て支援施設

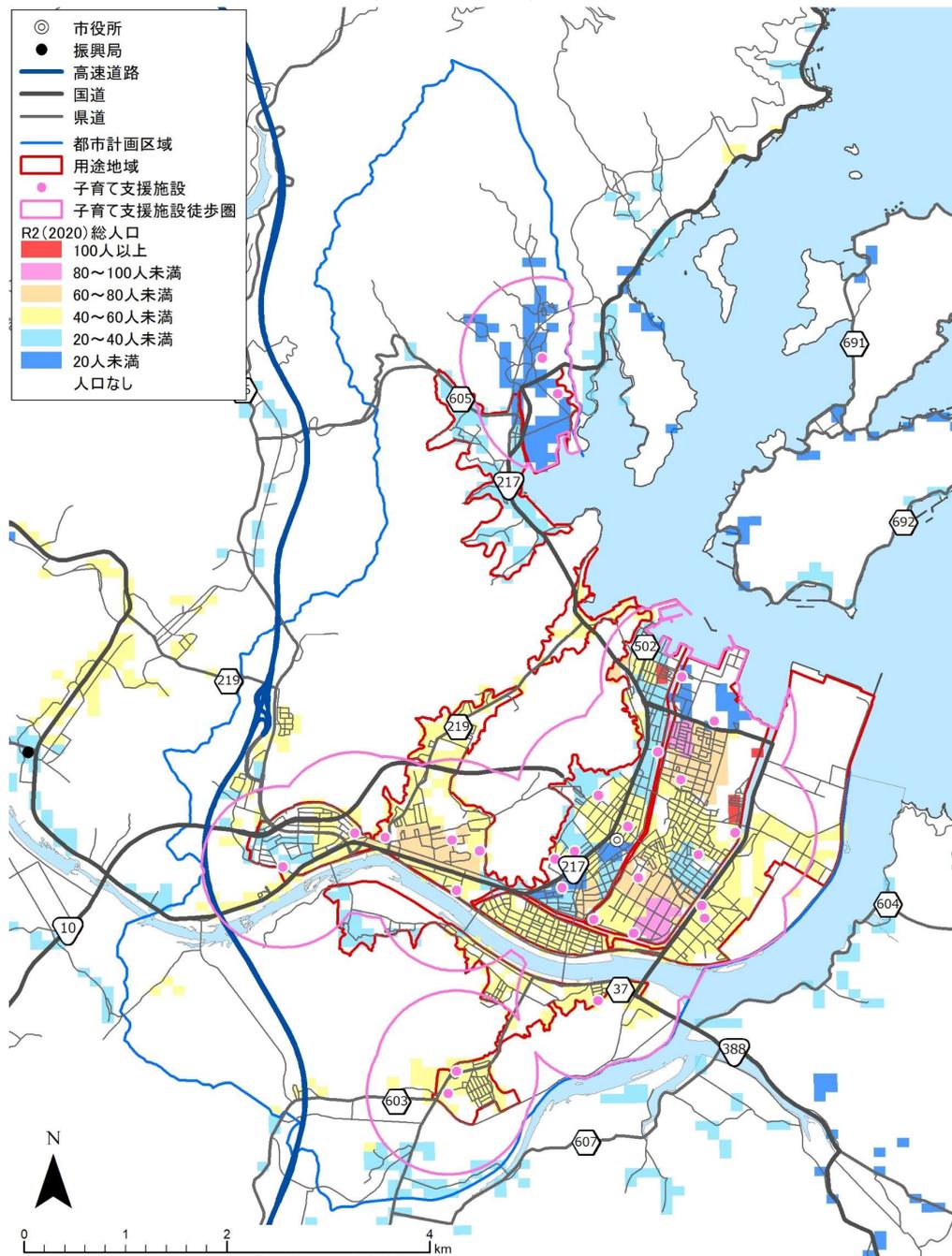
本市の子育て支援施設は都市計画区域全体に立地していますが、都市計画区域内の人口密度の高いエリアに集積が見られます。

令和2（2020）年の徒歩圏人口カバー率は83.8%で、徒歩圏内の人口密度は16.5人/haとなっていますが、将来的に11.3人/haとなり、人口の減少と共にカバー率も減少する見込みとなっています。

### ■子育て支援施設の徒歩圏人口カバー状況（800m圏）

子育て支援施設 （幼稚園、保育園、こども園）	徒歩圏人口カバー率		人口密度推移	
	R2（2020）年	R2（2020）年	R27（2045）年	増減
	83.8%	16.5人/ha	11.3人/ha	-5.2

### ■子育て支援施設の立地状況と徒歩圏人口（都市計画区域）



※人口メッシュは100m単位を表示

資料：市HP等

### ③商業施設

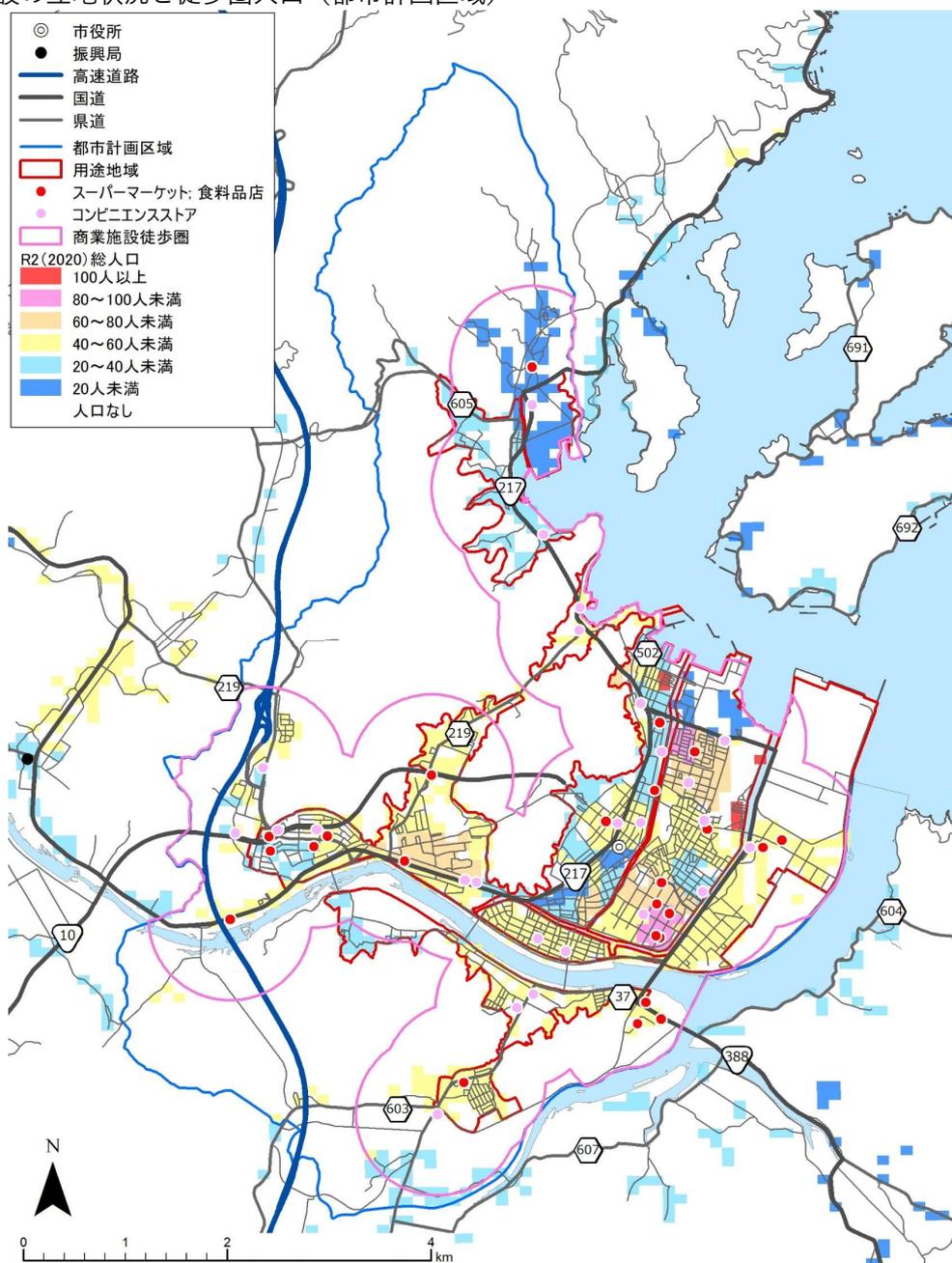
本市の商業施設は都市計画区域内の人口密度の高いエリアに集積が見られ、用途地域内は地域全体が徒歩圏内となっています。

平成27(2020)年の徒歩圏人口カバー率は96.3%と他施設よりも高く、徒歩圏内の人口密度も13.9人/haと比較的高くなっていますが、将来的には9.7人/haと落ち込み、人口の減少とともにカバー率も減少する見込みとなっています。

#### ■商業施設の徒歩圏人口カバー状況(800m圏)

商業施設(専用スーパー、総合スーパー、ドラッグストア(生鮮三品取扱店)、コンビニエンスストア)	徒歩圏人口カバー率		人口密度推移	
	R2(2020)年	R2(2020)年	R27(2045)年	増減
	96.3%	13.9人/ha	9.7人/ha	-4.1

#### ■商業施設の立地状況と徒歩圏人口(都市計画区域)



※人口メッシュは100m単位を表示

資料：iタウンページ等

#### ④医療施設

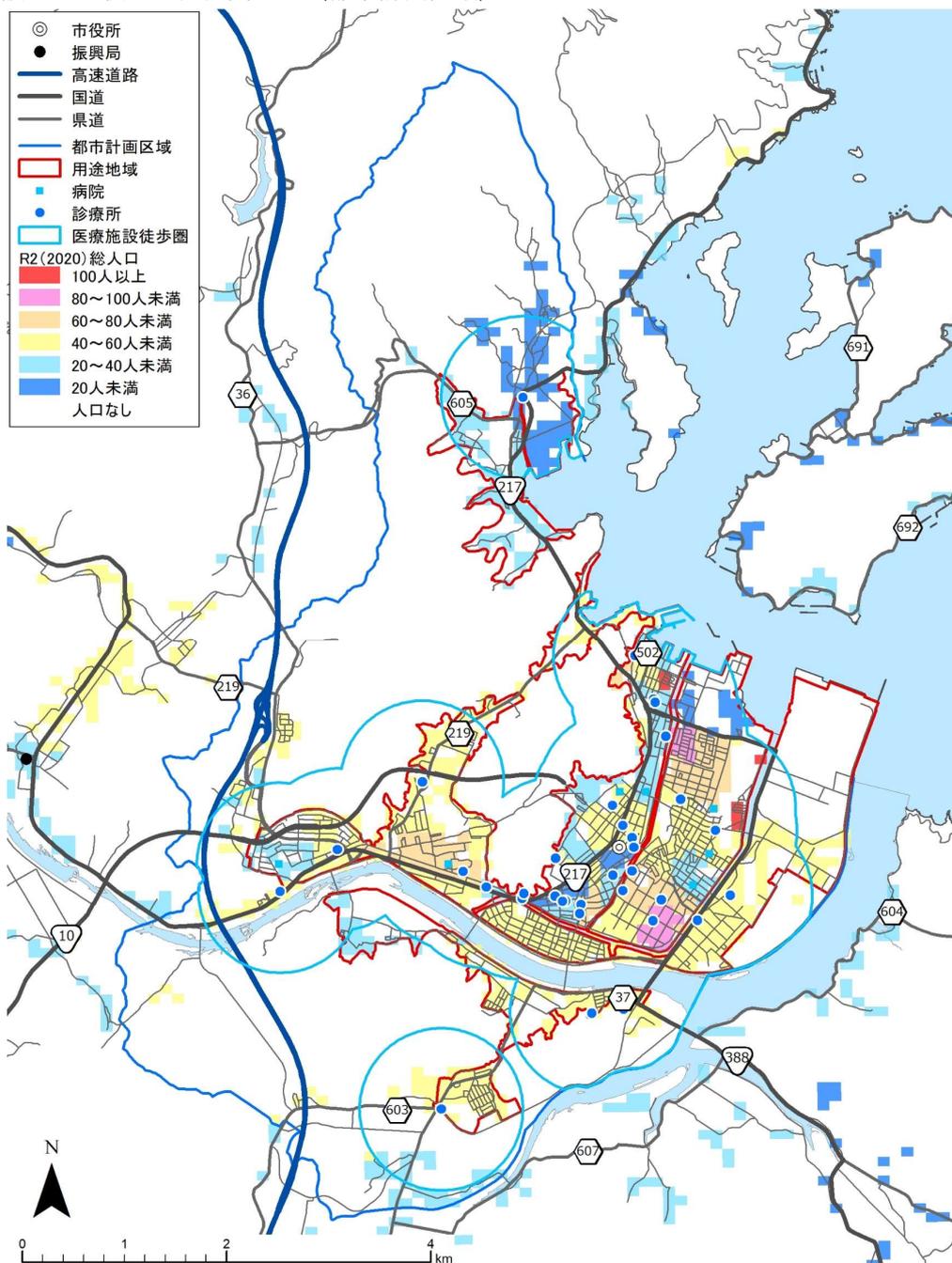
本市の医療施設は、市役所周辺に最も集積しています。内科又は外科を有する病院に関しては、都市計画区域内のみの立地となっています。

令和2（2020）年の徒歩圏人口カバー率は88.3%で、徒歩圏内の人口密度は16.5人/haですが、将来的に11.5人/haとなり、人口の減少とともにカバー率も減少する見込みとなっています。

#### ■医療施設の徒歩圏人口カバー状況（800m圏）

医療施設（内科又は外科を有する病院及び診療所）	徒歩圏人口カバー率		人口密度推移	
	R2（2020）年	R2（2020）年	R27（2045）年	増減
	88.3%	16.5人/ha	11.5人/ha	-5.0

#### ■医療施設の立地状況と徒歩圏人口（都市計画区域）



※人口メッシュは100m単位を表示

資料：九州厚生局 HP

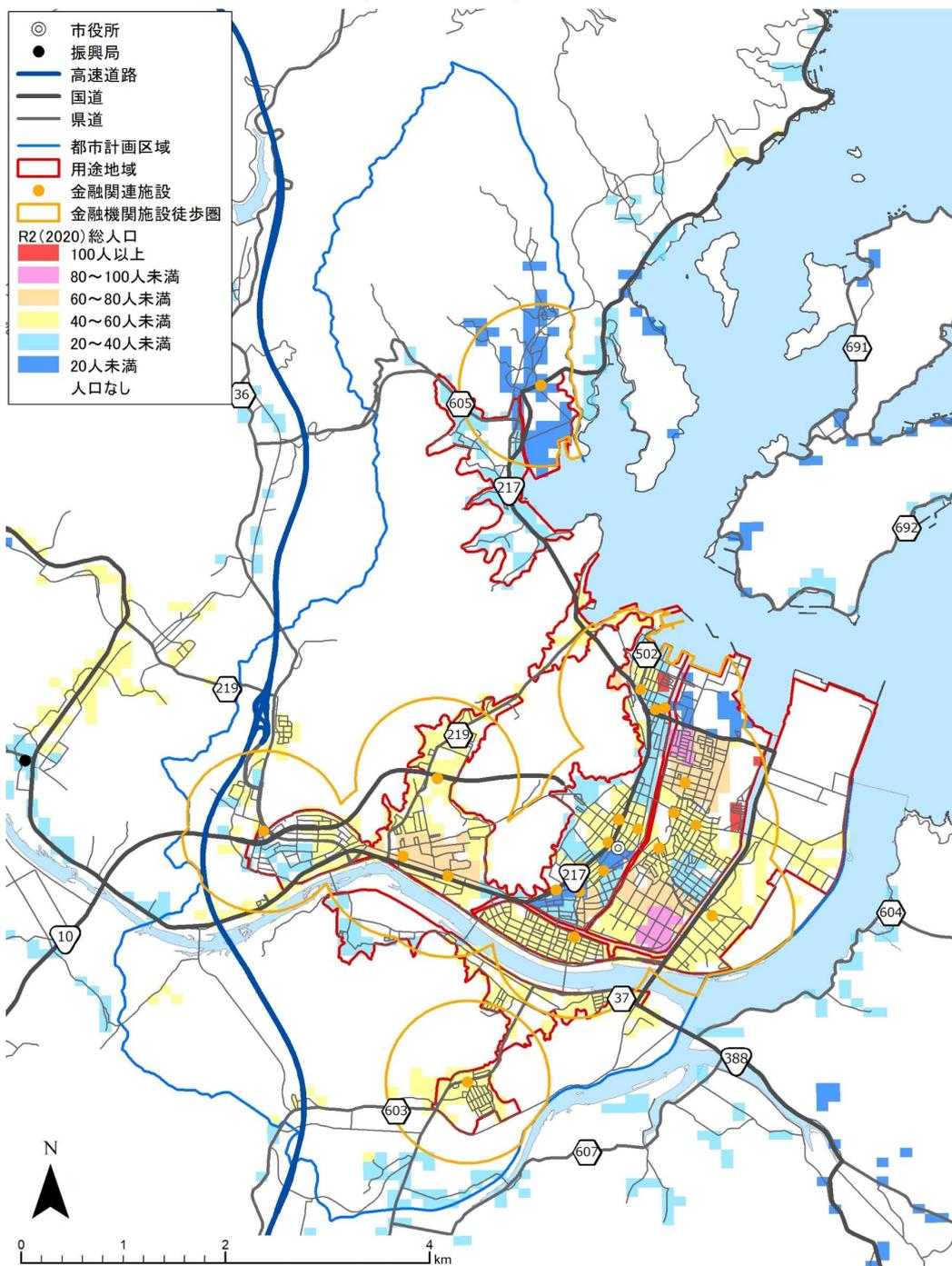
### ⑤金融関連施設

本市の都市計画内の金融機関は国道付近に立地が見られ、特に、市役所周辺に集積が見られます。令和2（2020）年の徒歩圏人口カバー率は83.7%で、徒歩圏内の人口密度は17.8人/haとなっていますが、将来的に12.3人/haまで減少する見込みとなっています。

■金融機関施設の徒歩圏人口カバー状況（800m圏）

金融機関施設（銀行、信用金庫、郵便局、JA）	徒歩圏人口カバー率		人口密度推移	
	R2（2020）年	R2（2020）年	R27（2045）年	増減
	83.7%	17.8人/ha	12.3人/ha	-5.5

■金融機関施設の立地状況と徒歩圏人口（都市計画区域）



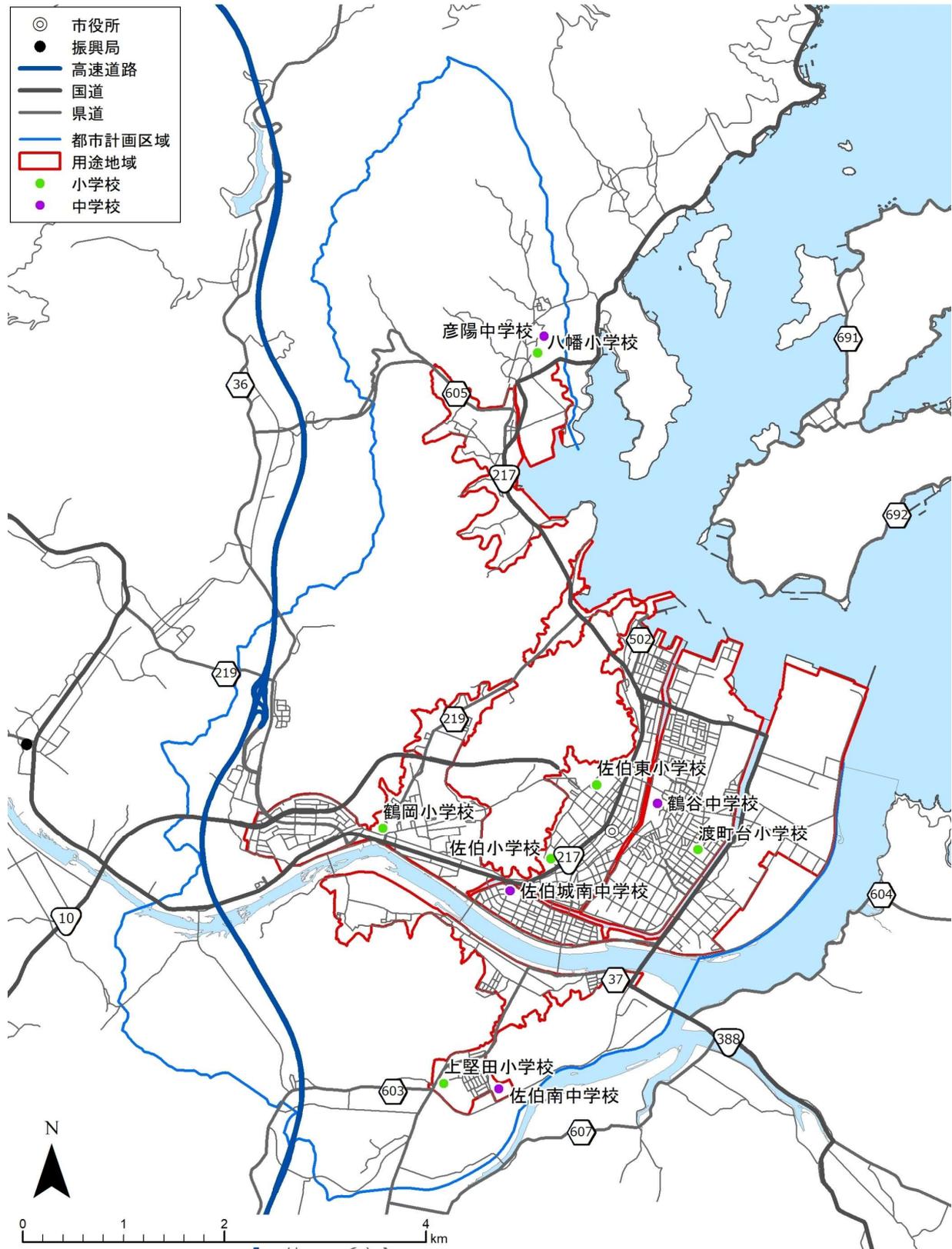
※人口メッシュは100m単位を表示

資料：iタウンページ、JAバンクHP等

## ⑥教育施設

本市の都市計画区域内の教育施設は小学校が6校、中学校が4校立地しています。

### ■教育施設の立地状況（都市計画区域）



資料：市 HP 等

## 5. 防災面から見た現状

- 市街地の広範囲において、洪水や津波、高潮浸水想定区域が指定
  - 番匠川南岸の市街地内には家屋倒壊等氾濫想定区域が指定
  - 市街地縁辺部や山間部の集落周辺に、土砂災害特別警戒区域等が指定
- ⇒災害時における人命被害が懸念

### (1) 主な災害履歴

本市には一級河川の番匠川が流れており、九州屈指の清流としても知られていますが、台風や大雨によって度々水害が発生しています。平成29（2017）年に襲来した台風18号では、2観測所において観測史上最高水位を記録し、全半壊等10件、床上浸水230棟、床下浸水361棟等の被害をもたらしました。

#### ■番匠川の主な災害被害状況

発生日	発生原因	被害状況			
		家屋			田畑被害 (ha)
		全半壊等 (戸)	床上浸水 (戸)	床下浸水 (戸)	
昭和18（1943）年	台風26号	255	1,573	4,926	5,588
昭和39（1964）年	台風20号	12	86	457	565
平成5（1993）年	台風13号	2	18	1,211	481
平成9（1997）年	台風19号	－	163	387	465
平成16（2004）年	台風23号	－	245	350	386
平成17（2005）年	台風14号	－	103	301	290
平成29（2017）年	台風18号	10	230	361	－

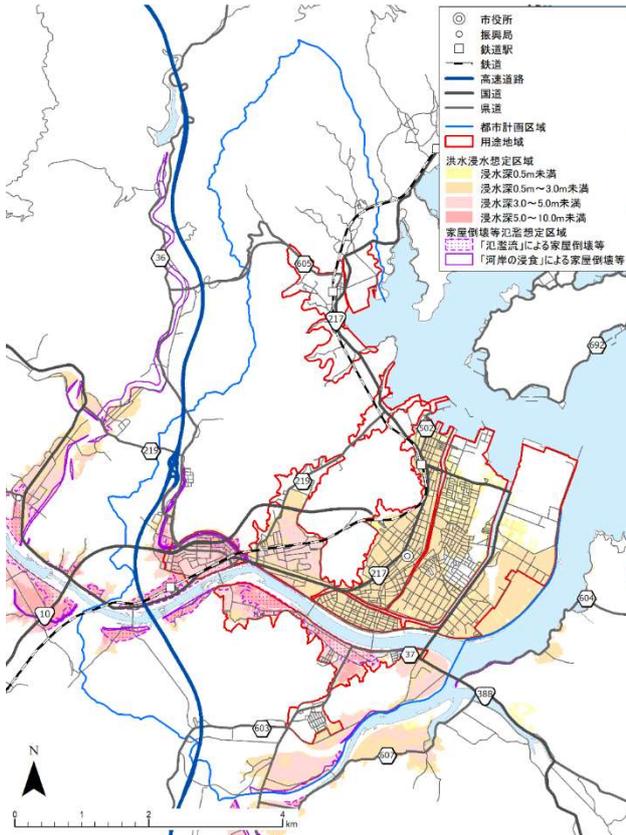
資料：国土交通省 HP

### (2) 災害ハザードエリアの指定状況

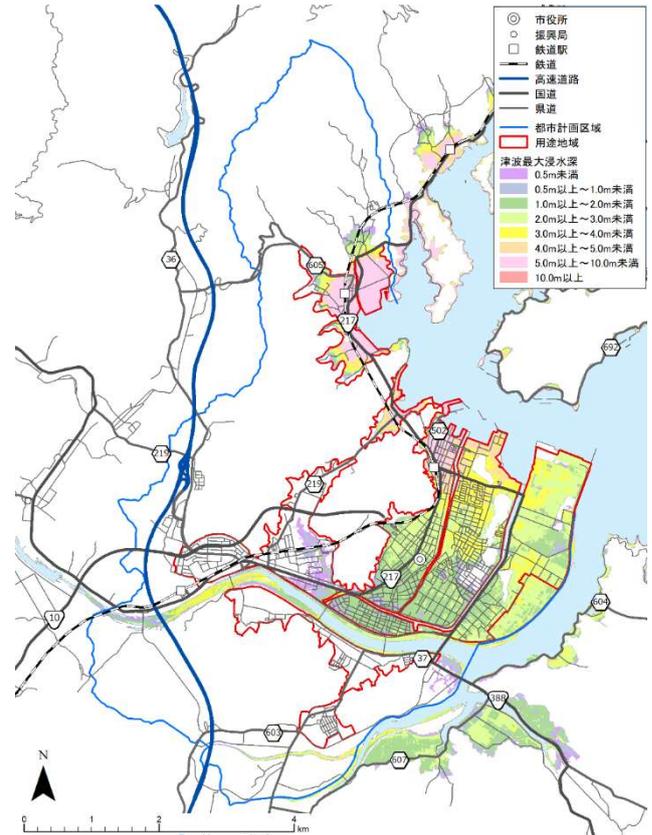
本市の市街地は海や一級河川の番匠川に囲まれた平地に形成されており、洪水や津波、高潮浸水想定区域が広く指定されています。

土砂災害特別警戒区域等は市街地や集落を取り囲むように指定されており、山間部では広範囲に指定されています。

■洪水浸水想定区域（L2）、家屋倒壊等氾濫区域

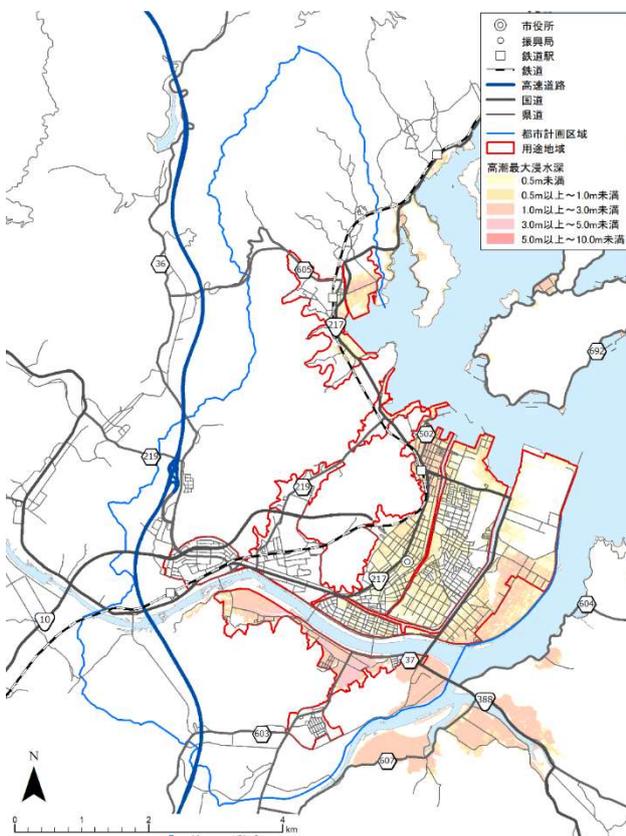


■津波浸水想定区域の指定状況

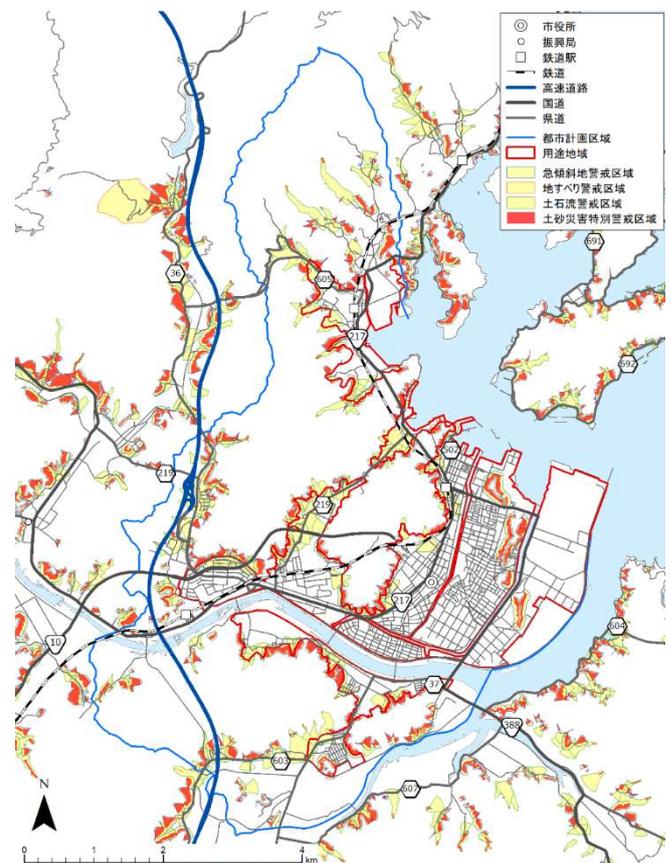


資料：災害ハザードマップ

■高潮浸水想定区域の指定状況



■土砂災害関連区域の指定状況



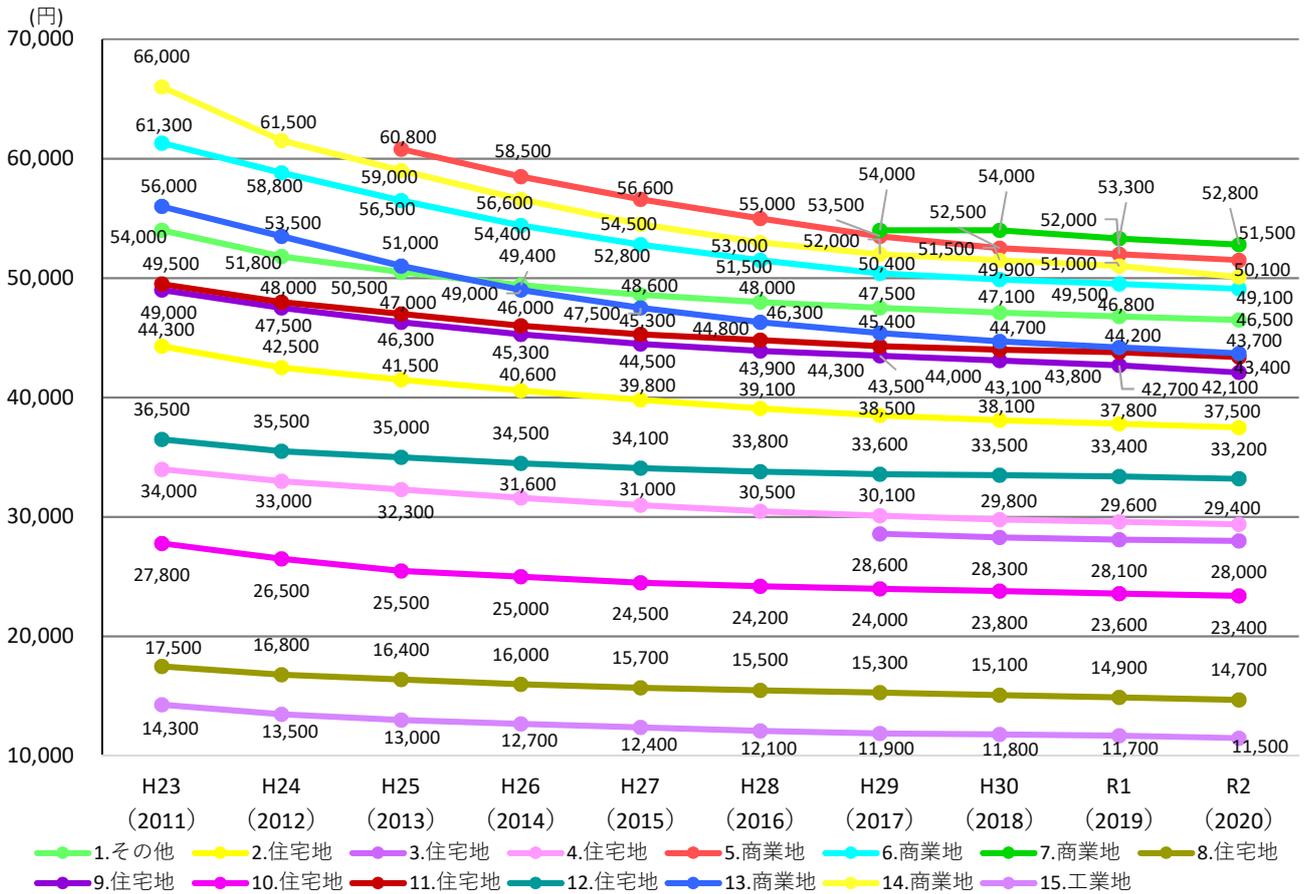
資料：災害ハザードマップ

## 6. 経済・財政・地価の現状

### (1) 地価の推移

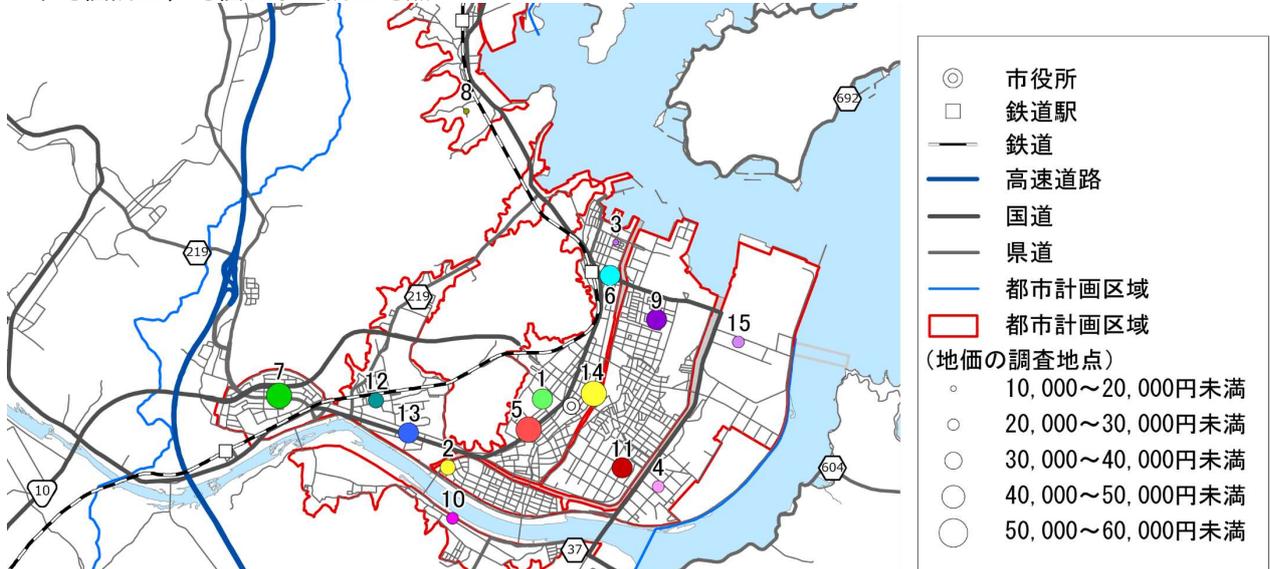
本市の地価は減少傾向にあり、中心市街地の商業地では過去10年間で1万円以上減となり下落幅が特に大きくなっています。令和2(2020)年の最も高い地価は、用途地域内のJR上岡駅周辺の商業用地で約52,800円となっています。

■ 県地価調査・地価公示の推移（都市計画区域）



資料：国土数値情報

■ 県地価調査、地価公示の調査地点



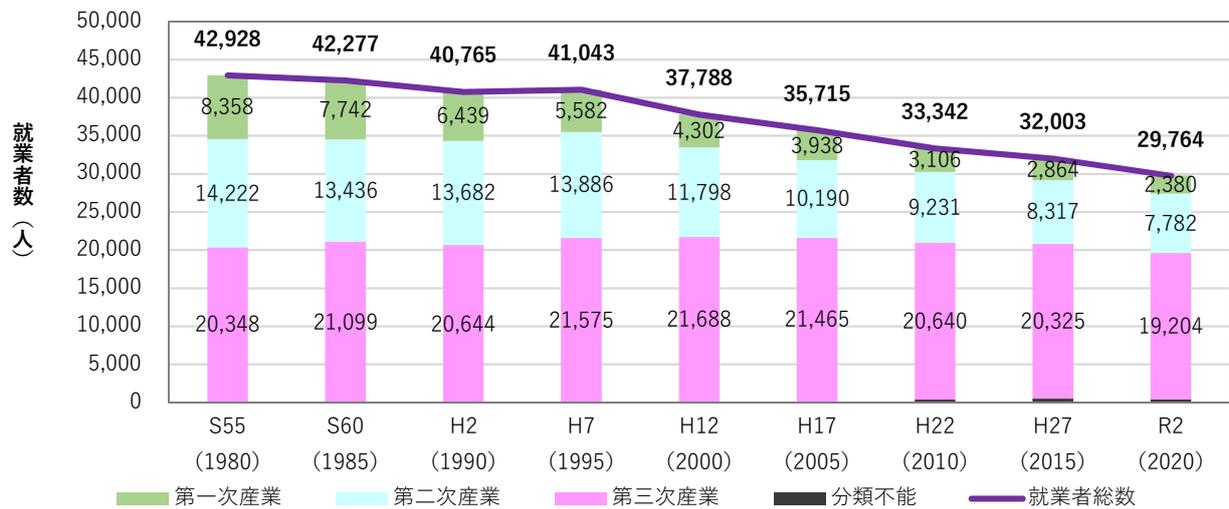
## (2) 小売売上高、事業所数、従業員数等の推移

### ① 就業人口、産業大分類別の構成

令和2(2020)年の就業者数は29,764人で、産業別にみると第一次産業が2,380人(8.0%)、第二次産業が7,782人(26.1%)、第三次産業が19,204人(64.5%)となっています。

昭和55(1980)年からの推移を見ると第三次産業の就業者数はほぼ横ばいですが、第一次産業、第二次産業の就業者数は減少傾向となっています。

#### ■ 就業人口、産業大分類別人口の推移

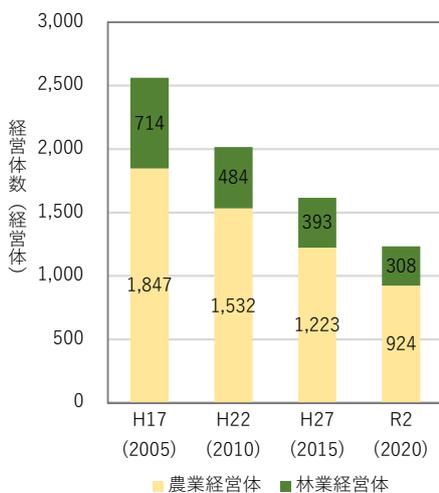


資料：国勢調査

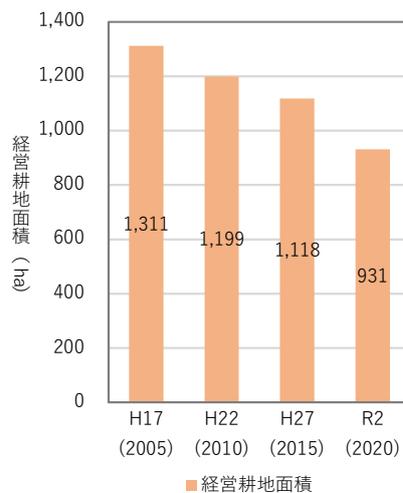
### ② 農林業

本市の農林業経営体及び経営耕地面積、林野面積は、年々減少傾向となっています。経営体数については、平成17(2005)年から令和2(2020)年までにかけて5割程度減少しています。

#### ■ 農林業経営体数の推移



#### ■ 経営耕地面積の推移



#### ■ 林野面積の推移



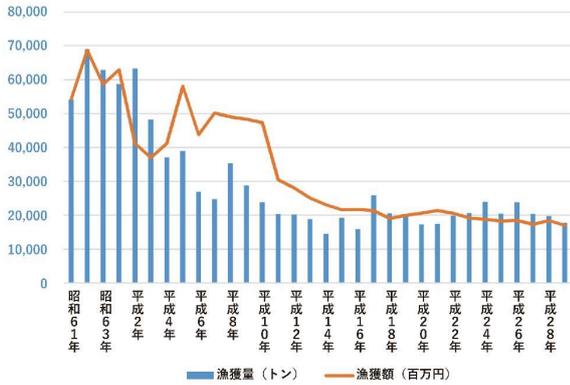
資料：佐伯市農業振興計画及び農林業センサス

### ③水産業

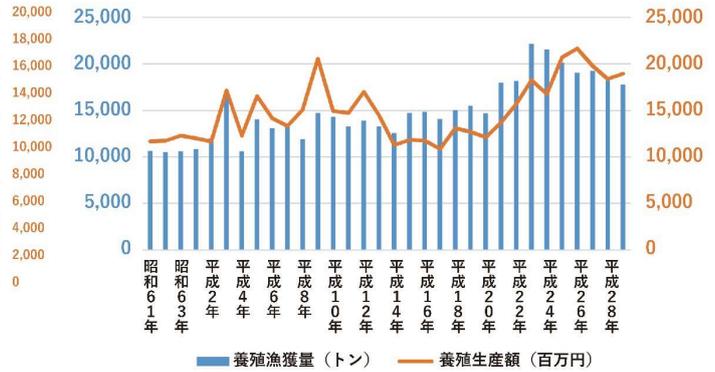
令和2(2020)年の海面漁業の漁獲量は22,168トン、漁獲額は50億円となっています。平成3(1991)年以降、漁獲量が急激に減少しており、その要因としてそれまで大量に漁獲されていたマイワシの資源量がこの時期から著しく減少したことが考えられています。

令和2(2020)年の養殖業の生産量は18,455トン、生産額は217億円となっており、生産量ベースで県下の78.4%を占めています。

■ 漁獲量・漁獲額の推移（海面漁業）



■ 漁獲量・漁獲額の推移（養殖業）



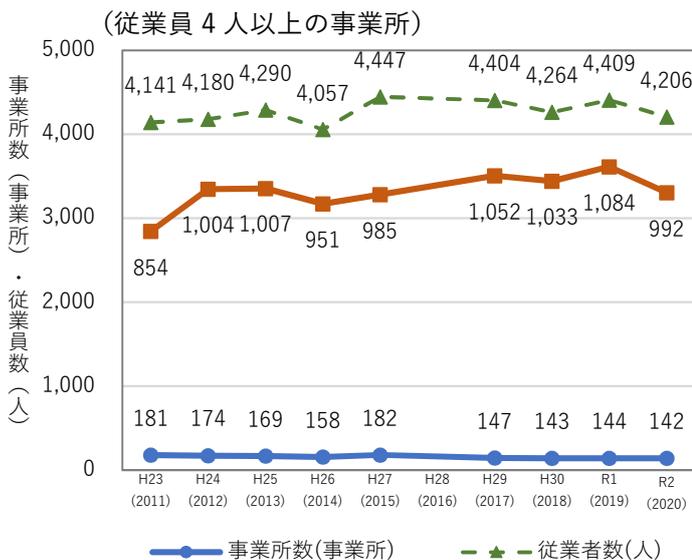
資料：第1次佐伯市水産業振興計画（原典：大分県農林水産統計年報、一部佐伯市推計）

### ④工業

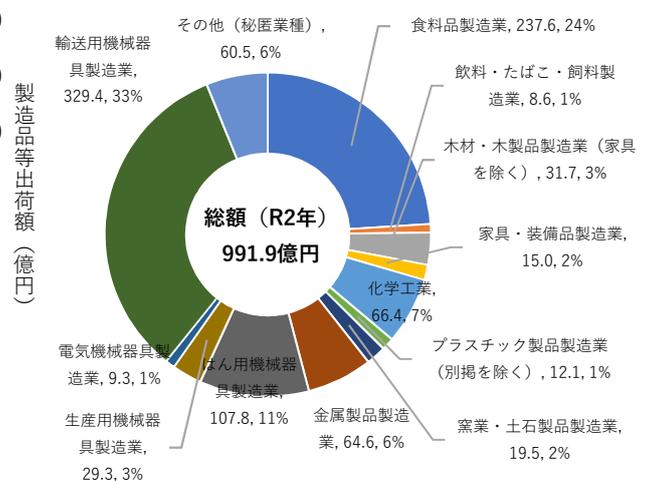
本市の事業所数は平成23(2011)年からほぼ横ばいで推移していますが、従業員数と製品出荷額等については増減を繰り返し、令和元(2019)年から令和2(2020)年までは減少していますが、平成23(2011)年と比べると増加傾向となっています。

製品出荷額の内訳をみると輸送用機械器具製造業が出荷額の約33%、食料品製造業が24%となっており、第2次産業に分類される産業が目立ちます。

■ 事業所数、従業者数、製造品出荷額等の推移



■ 産業中分類別製造業の製造品出荷額の構成比



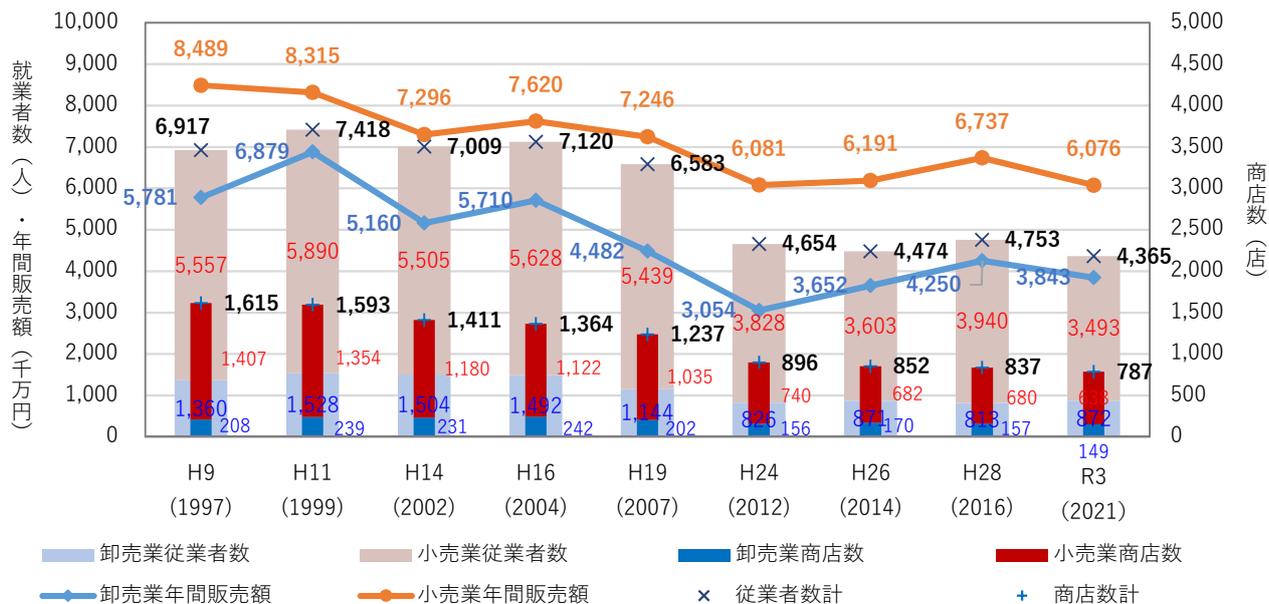
資料：工業統計調査、経済センサス

⑤商業

卸売業年間販売額と小売業年間販売額を見ると平成 24（2012）年までは減少傾向でしたが、平成 26（2014）年には回復を見せ、増加傾向となっています。

卸売業従業者数、小売業従業者数については店舗数の減少とともに減少傾向となっており、卸売業従業者数は平成 11（1999）年の 1,528 人と比べて平成 28（2016）年には約半数の 813 人となっていますが、小売業従業者数は平成 26（2014）年から増加傾向にあり、平成 28（2016）では 3,940 人となっています。

■ 商店数、従業者数、年間販売額の推移



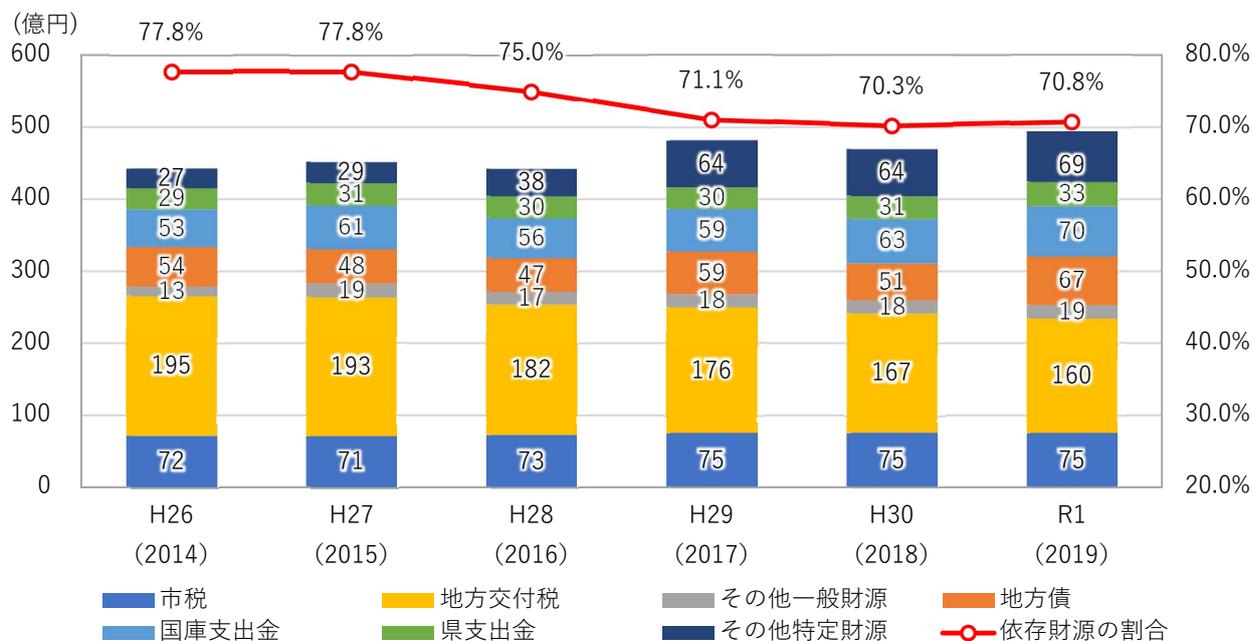
資料：商業統計調査、経済センサス

### (3) 歳出入状況

本市の歳入額は、微増傾向となっています。歳入額が最も大きい項目は地方交付税ですが、年々減少しており、地方債、国庫支出金、その他の特定財源が増加しています。また、依存財源の割合は微減傾向となっており、5年前の平成26（2014）年と比べて7.0%減となっています。

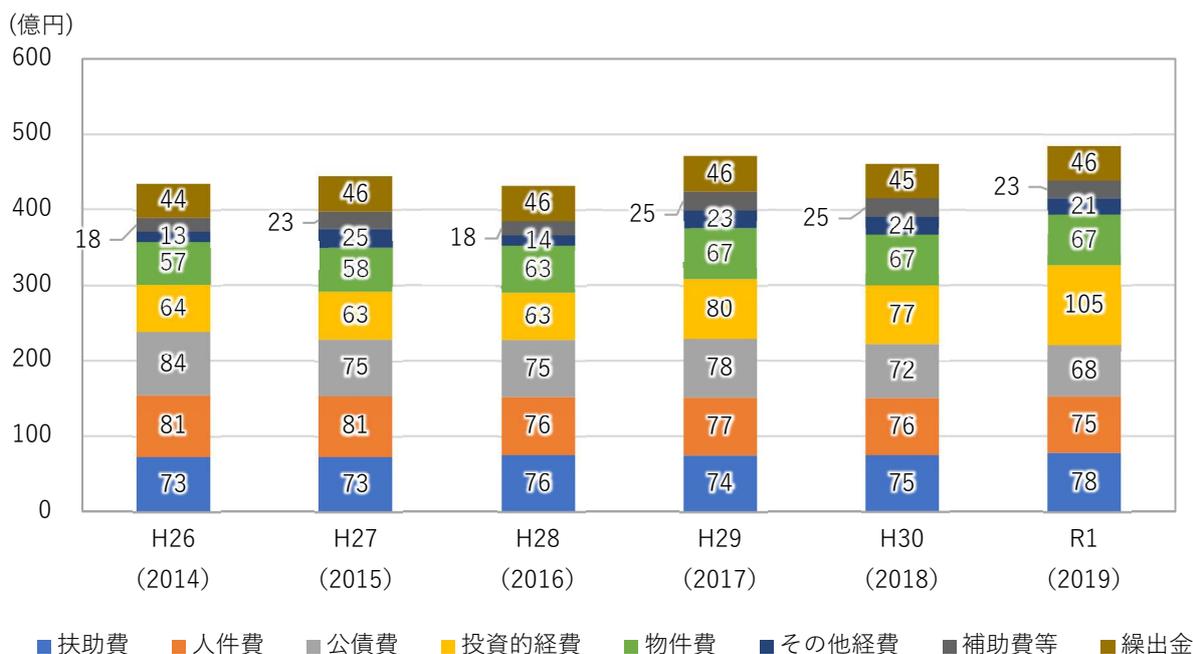
歳出についても増加傾向となっており、投資的経費が5年前の平成26（2014）年と比べて、約40億円増の105億円となっています。

#### ■ 歳入の推移



資料：佐伯市 HP

#### ■ 歳出の推移



資料：佐伯市 HP