

錦海塩田跡地活用基本構想

平成 24 年 6 月

錦海塩田跡地活用検討委員会

はじめに

錦海塩田跡地活用検討委員会は、瀬戸内市長より委嘱された、議会代表・周辺住民・漁業関係者・農業関係者・専門家等の委員 23 名及び顧問 1 名で構成され、事務局を瀬戸内市総合政策部錦海プロジェクト推進課に置き、錦海塩田跡地の活用について、これまでに、平成 23 年 9 月 5 日から平成 24 年 6 月 26 日まで 6 回にわたり会議を開催し、意見交換及び検討を進めてきた。

錦海塩田跡地については、前所有者であった旧錦海塩業株式会社の倒産後、破産管財人によって行われていた排水ポンプの運転が中止される見込みとなり、排水が止まると塩田跡地及び周辺の低地が浸水し、多数の住民に被害が及ぶことが予想されたため、市民の安全安心を守ることを第一の目的として、平成 22 年 12 月に瀬戸内市が取得したものである。

本検討委員会では、そうした経緯を踏まえた上、錦海塩田跡地の有効活用について、検討を行い、錦海塩田跡地活用基本構想を立案、取りまとめた上、市長へ提出することを目標として、取り組んできた。また、市では、本検討委員会での検討結果を基に、活用計画を策定し、市議会特別委員会、本会議での議論を経て、錦海塩田跡地の活用の方向性を固めていくこととされている。

錦海塩田跡地活用基本構想について、本検討委員会で、協議を重ねた結果、このたび、委員全員の総意による基本構想を策定するに至った。市民の安全安心を前提とし、「地域の活性化」「環境の保全」「文化の振興」という 3 つの基本理念を柱とするこの基本構想が、瀬戸内市による錦海塩田跡地の活用手法の検討に役立てられることを願っている。

平成 24 年 6 月

錦海塩田跡地活用検討委員会

目次

第1章 基本構想の策定にあたって.....	3
第1節 錦海塩田跡地の概況と経緯.....	3
第2節 「基本構想」の位置づけ.....	9
第2章 錦海塩田跡地をとりまく地域資源.....	11
第1節 地域特性.....	11
第2節 主要産業.....	11
第3節 地域資源.....	13
第3章 錦海塩田跡地に係る現状と課題.....	16
第1節 錦海塩田跡地の現状.....	16
第2節 錦海塩田跡地を取り巻く課題.....	19
第3節 課題に対する取組状況及び今後の対応方針.....	20
第4章 錦海塩田跡地活用に向けての基本理念について.....	21
第1節 跡地活用に係る基本理念.....	21
第2節 基本理念に基づく概念.....	23
第5章 錦海塩田跡地の将来像.....	25
第1節 基本理念を実現するための考え方.....	25
第2節 基本構想.....	26

第1章 基本構想の策定にあたって

第1節 錦海塩田跡地の概況と経緯

1. 錦海塩田跡地の広域的な位置づけ

瀬戸内市（以下、本市）は、岡山県の東南部に位置する。総面積は125.53k㎡で、市の西端を南北に一級河川吉井川が流れ、西部は千町平野を代表する田園地帯が広がっている。東南部は海に面した緑豊かな丘陵地と、瀬戸内海国立公園に指定されている大小の島々からなる多島美や虫明湾沖のカキいかだの風景をはじめとする豊かな自然と歴史に彩られた観光資源に恵まれたまちである。

西は県都岡山市に隣接し、岡山・相生間を結ぶJR赤穂線が市内を走り、邑久駅、長船駅、大富駅の3つの駅が公共交通の拠点となっている。また、市の中心部を東西に岡山ブルーラインが横断し、瀬戸内インターチェンジと邑久インターチェンジから迅速なアクセスを可能としており、市外からの交通手段に恵まれた環境にあると言える。

図表 1 瀬戸内市周辺の交通網



出所：瀬戸内市作成

全国で降水量1ミリ未満の日が最も多い「晴れの国おかやま」（岡山県）に位置する瀬戸内市の気候は、温暖であり、典型的な瀬戸内海式気候を示している。年間を通じての降水量（平年値）が1,105.9mmと全国平均（1,609.1mm）と比較しても少ない水準である。また、岡山県内に活断層はほとんどなく、比較的地震の少ない地域と見られている。

図表 2 岡山県の降水量等に関するデータ

	降水量 1mm 未満の日数 (平年、日)		年間降水量 (平年、mm)	
1	岡山	276.8	長野	932.7
2	山梨	273.8	香川	1,082.3
3	兵庫	271.6	岡山	1,105.9
	全国平均	247.8	全国平均	1,609.1

出所:岡山県資料

錦海塩田跡地は、岡山市中心部から約 30 km、大阪市中心部から約 160 km の位置で、広域から多くの観光客が訪れる備前市日生地域、牛窓地域の間地点にあり、優れた立地性、恵まれた自然環境を有する。本市の中央やや南よりに瀬戸内海に面して位置し、東西に約 2.8km、南北に約 1.8km で、その面積は約 500 ヘクタールという広大な土地である。東京ディズニーランドなら 10 個、甲子園球場なら 120 個以上入る広さであり、新たな土地利用転換を図ることによって、高齢化、人口減少が進む地域の再生に資することができる貴重な地域資源と考えられている。

図表 3 錦海塩田跡地を中心とした同心円図



出所:Google データ等をもとに瀬戸内市作成

2. 錦海塩田跡地の概況、基本データ等

(1)面積

4,900,877 m²

(2)立地条件

J R 赤穂線 邑久駅から車で約 15 分

岡山ブルーライン「道の駅」一本松展望園から車で約 5 分 (邑久 IC から車で約 10 分)

(3)地盤高

干拓地であり、大部分の土地が、錦海湾の朔望平均満潮位*より低い位置にある。(詳細は後述)

(4)錦海塩田跡地内外の主要施設

カキ養殖場、堤防、排水ポンプ場、塩性湿地、産業廃棄物最終処分場、一般廃棄物最終処分場、牛窓グラウンド、旧堤防、長浜干拓地 (いずれも詳細は後述)

(5)主要な周辺環境

<牛窓オリーブ園>

牛窓で最も高い丘にあるオリーブ園。約 2 千本の成木が斜面に広がり、花が咲く頃は、緑の園が淡黄色に染まる。丘からは、瀬戸内海、錦海塩田跡地などを眺望できる。

<旧錦海塩業株式会社工場跡地及び倉庫等>

錦海塩田跡地とともに、瀬戸内市が一括して取得した旧錦海塩業株式会社の工場跡地及び倉庫等。現在は、林原自然科学博物館へ普通財産として貸付を行い、同館が所有する恐竜の化石 (約 1 万点) が保管されている。

<瀬戸内市立玉津小学校>

瀬戸内市 邑久町 尻海に位置する小学校。児童数の減少により、平成 25 年 4 月から、邑久小学校へ統合され、廃校となる予定である。

<道の駅 一本松展望園>

瀬戸内海の多島美を眺望できる岡山ブルーラインの道の駅。展望レストラン、物産直売所、バッテリーカー、ミニ鉄道が走る鉄道公園などが設置されている。毎月第 1 日曜日には、山の幸が並ぶふるさと朝市が行われている。

<玉津港>

錦海湾の北に位置する市管理の地方港湾。300 t 級の貨物船の係留を可能とする施設を有する。

*朔(新月)および望(満月)の日から 5 日以内に現れる、各月の最高満潮面の平均値

図表 4 瀬戸内市全図(網掛け箇所が錦海塩田跡地)



出所:瀬戸内市作成

図表 5 錦海塩田跡地を望む航空写真

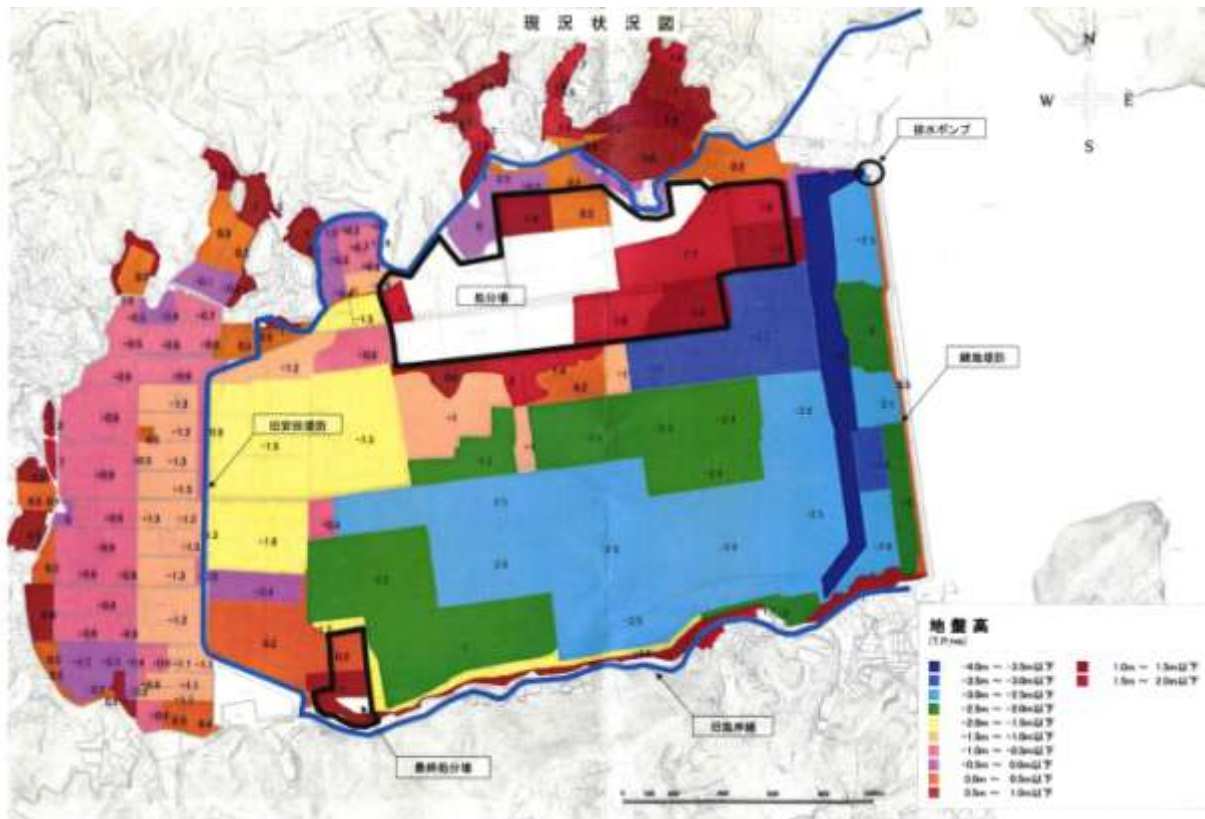


出所:瀬戸内市

(6) 錦海塩田跡地の地盤高

錦海湾の朔望平均満潮位は T.P (Tokyo Peil、東京湾平均海面) . +0.78m、平均潮位は T.P. +0.13m であるが、それに対して、塩田跡地の地盤高は、T.P. -3.2m ~ -1.5m 程度、産業廃棄物の処分場跡地が +1.5m 程度、旧堤防から市道干拓 1 号線までの堤内地については -1.3m 程度となっており、常に海水面の方が高い状態にある。

図表 6 現況地盤高図



出所: 瀬戸内市錦海塩田跡地排水調査及び検討業務(平成 21 年 10 月)

3. 錦海塩田跡地をとりまくこれまでの経緯

旧錦海塩業株式会社（以下、旧錦海塩業）の前身の旧錦海塩業組合が昭和 31 年から錦海湾の入口に全長約 1.8km の締め切り堤防を築いて約 500 ヘクタールを干拓。昭和 37 年から塩田による製塩業を操業したが、製塩法が昭和 46 年に変わり、イオン交換法による工場製塩への転換で、広大な塩田は全面廃止となった。

塩田跡地の排水については、「公有水面埋立免許願」の工事計画書の中に背後地及び干拓地内の排水は全部排水すると明記して、各地域の同意及び協定が成立して許可されたものであるため、所有者である旧錦海塩業が社会的責務と考え、堤防及び排水の管理を実施していた。

昭和 53 年には、敷地の一部を利用して産業廃棄物最終処分場事業を操業した。この他にも、ゴルフ場などへの転用を模索したが実現しなかったのが実態である。

平成 14 年製塩事業を廃業、産業廃棄物最終処分場事業も、平成 20 年 12 月 26 日をもって認可期限を迎え事業完了となることから、平成 18 年 10 月県土保全条例開発許可を取得し、「浚渫土砂による基盤整備事業」を計画したが、関係者の同意が得られずとん挫。旧錦海塩業は、多額の負債を抱えて事業を継続することが不可能となったため、岡山地方裁判所に破産手続きを行い平成 21 年 4 月 8 日から破産法に基づく破産手続きが開始された。

平成 22 年に入り破産処理が 1 年以上に及ぶと、それまで破産管財人の管理のもと行われていた排水ポンプの運転が平成 22 年中に中止される見込みとなり、運転中止により塩田跡地や周辺の低地が浸水し、約 500 世帯に被害がおよぶことが予想されたことから、将来にわたって周辺住民や漁業関係者等の安全・安心を確保することを第一の目的として、本市が塩田跡地を取得したものである。

図表 7 錦海塩田跡地を巡る主な経緯

昭和 31 年(1956 年)	錦海塩業組合が公有水面埋立免許取得。堤防を築造し、干拓工事に着手。
昭和 37 年(1962 年)	錦海塩業株式会社設立、製塩事業開始。
昭和 46 年(1971 年)	国の「第 4 次塩業整理」で、全国の塩田廃止。イオン交換法による製塩へ転換。
昭和 53 年(1978 年)	同社が、塩田跡地で産業廃棄物最終処分事業を開始。
平成 14 年(2002 年)	製塩業を廃業。
平成 18 年(2006 年)	浚渫土砂塩田跡地基盤整備事業の開発許可（県土保全条例）。
平成 20 年(2008 年)	産廃最終処分事業の認可期限切れで同事業を廃業。
平成 21 年(2009 年)	倒産・破産手続開始。
平成 22 年(2010 年)12 月	瀬戸内市が塩田跡地を取得。

第2節 「基本構想」の位置づけ

1. 基本構想の位置づけ

30年後のまちの姿を見据えた瀬戸内市の新しいまちづくりの指針となる「第2次瀬戸内市総合計画」の中では、塩田跡地は【「活力を生み調和のとれた土地利用を進めるまち」★塩田跡地に人、モノがあつまるとしくみをつくります。】のスローガンのもと安全性を確保すると同時に、【将来にわたって活かした土地、活かした場所にできるよう波及効果の高い土地利用を促進します。】と記述している。

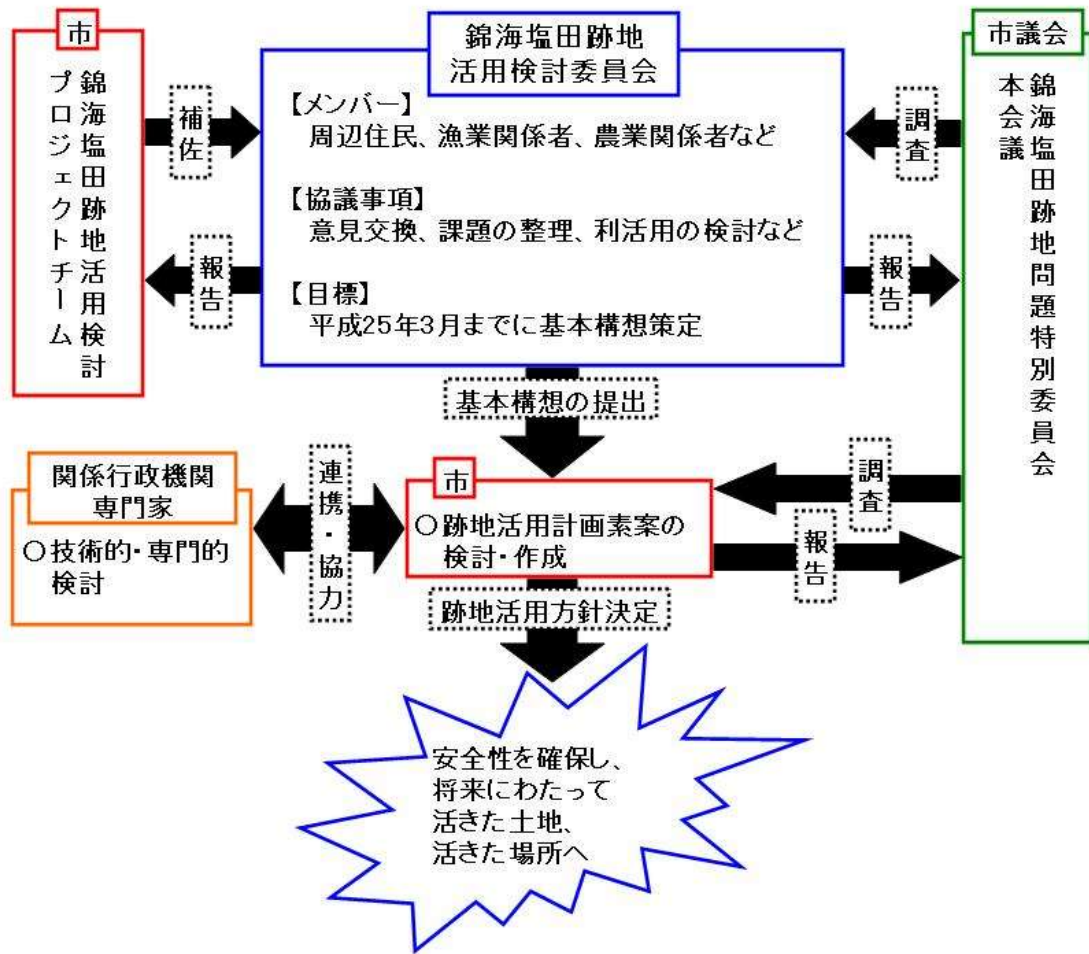
具体化に向けては、塩田跡地の取得以前の平成21年11月から「錦海塩田跡地活用検討プロジェクトチーム（以下錦海PT）」を設置し、様々な観点からの検討を行っている（継続中）。塩田跡地取得後の平成23年4月には、「錦海プロジェクト推進課」を新設し、排水ポンプの稼働や産業廃棄物処分場の適正廃止などの跡地の適切な管理をはじめ、跡地の利活用の検討を行っている。

また、市議会においては、平成16年の市合併以前から設置されている「錦海塩田跡地問題特別委員会」において、錦海塩田跡地に関する調査研究や、進捗状況確認を行っている。

規模の大きさや、過去の経緯も相まって、錦海塩田跡地の活用方策は市にとっていわば「生命線」と言っても過言ではない。そのため、跡地活用が市民の意向に全く反したものとならないよう、構想策定段階から市民参画を仰ぎ、行政と市民の合意形成を図りながら進めるため、周辺住民、漁業関係者、農業関係者及び専門家を交えた「錦海塩田跡地活用検討委員会（以下、検討委員会）」を平成23年9月に立ち上げた。検討委員会は、跡地の有効活用の手法の検討を行い、錦海塩田跡地活用基本構想を立案、取りまとめることが役割である。

本基本構想は、市民の思いを反映させ錦海塩田跡地の課題とその活用に向けた条件を整理し、跡地活用の方向性の大枠を示すことが目標である。

図表 8 錦海塩田跡地活用フローチャート



出所: 瀬戸内市作成

第2章 錦海塩田跡地をとりまく地域資源

第1節 地域特性

1. 広域都市圏における交通利便性と立地環境

JR 赤穂線および岡山ブルーラインなど、交通アクセスや利便性に優れている。関西都市圏からは、山陽自動車道の備前インターチェンジから、岡山ブルーラインを経て3時間圏内にあり、関西方面をはじめとする広域圏から年間280万人を超える観光客が訪れている（ただし、道の駅の入込客数を含む）。

図表 9 岡山ブルーライン



出所：瀬戸内市

図表 10 年間観光客数

平成 20 年	平成 21 年	平成 22 年
3,190（千人）	3,069（千人）	2,881（千人）

出所：瀬戸内市観光客動態調査

第2節 主要産業

1. 農・漁業

牛窓地域では、古くから野菜栽培が盛んで、冬季の温暖な気候と日照量が多いという自然条件を利用して、白菜、キャベツ、カボチャ、冬瓜など露地野菜が主に栽培されている。邑久地域から長船地域にかけての平坦な水田地帯では、吉井川の豊かな水と瀬戸内の温暖

で恵まれた条件のもとで、米やビール麦などの土地利用型の農業が、市東部の丘陵地帯では野菜、ピーナーネ、みかん、最近ではマンゴーなどくだものの生産が盛んである。

漁業は、牛窓地域では、小規模な沿岸漁業が基調になっているが、近年はカキ、海苔などの養殖業が営まれており、全漁獲量の約7割近くを占めている。邑久地域では、虫明湾をはじめとするカキの海面養殖が中心であり「岡山かき」のブランドで日本全国に出荷されている。

今後は、農産物や魚介類などの特産品の地域ブランド化と、地域が一体となって行う商品開発による農漁業の活性化が期待されている。

図表 11 瀬戸内市内での農漁業の様子(平野部の稲刈りとカキの水揚げ)



出所:瀬戸内市

図表 12 農産物収穫量

	平成 20 年	平成 21 年	平成 22 年
米	7,700t	7,530t	6,960t
麦	663t	542t	518t

出所:岡山農林水産統計年報

図表 13 海産物収穫量

	平成 20 年	平成 21 年	平成 22 年
カキ類	9,246t	9,114t	—
海苔類	1,321t	754t	—

出所:岡山農林水産統計年報

2. 工業

市西部の農村地域工業等導入地区（豆田・福山）を中心とした企業誘致により、電子部品、工業用ゴム、印刷、食品加工などの工場が進出している。長船地域においては、長船服部の各工業団地を中心に、印刷、食品加工などの工場や教育関連総合企業の物流センターが立地している。牛窓地域では、大規模な工場の閉鎖が続き、従業者数が減少している。

3. 商業

市の中心部には大型店が数店あるものの、周辺地域では零細で小規模な小売店が中心になっており、商店街などは形成されていない。牛窓地域においても、海沿いのリゾート施設を除いて、小規模な小売店がほとんどを占める。

第3節 地域資源

景観や地形などの恵まれた自然環境だけでなく、備前焼や虫明焼などの伝統工芸品、美術品などの芸術的資源、日本刀などの歴史的文化的資源、魚をはじめ、カキや海苔などの海産物資源や野菜やくだものなどの農産物資源など、非常に多くの地域資源を有している。また、錦海塩田跡地に隣接して林原自然科学博物館が保有する恐竜化石約1万点を保管している。

地域資源を、それぞれの地域別に見ると、牛窓地域は、かつて朝鮮通信使が寄港した歴史を持ち古くから開けた港町として、数多くの貴重な文化財を有している。国指定の建造物では本蓮寺本堂、番神堂、中門、有形重要文化財では遍明院の木造五智如来坐像、東寿院の木造阿弥陀如来立像など、史跡では寒風古窯跡群、朝鮮通信使関連遺跡などが有名である。しおまち唐琴通りは、港町の古い家並の佇まいが備前一の繁栄を誇った当時の雰囲気を残している。また、オリーブ実る瀬戸内の町としても有名で、「日本のエーゲ海」をキャッチフレーズに、映画の撮影などに海と緑に囲まれた自然環境の良さが観光資源となっている。このほか2カ所の海水浴場、2,000本を超すオリーブの木があるオリーブ園から小豆島を眼下に望む眺望、さまざまな島が連なる多島美、西日本最大級の大きさを誇る牛窓ヨットハーバーなどの優れた景観は、多くの観光リピーターを呼びこんでいる。また、前島には、江戸時代の大坂城築城の頃の石切場跡があり、大小多数の残石が点在し、往時をしのばせている。

邑久地域には、曙の海と呼ばれる虫明湾内に浮かぶカキいかだの情景など、四季折々の情緒ある自然美や千町平野に代表される田園風景が、観光客にとって非常に魅力のあるものになっている。餘慶寺や砥石城址などの歴史的遺産も数多くあり、竹久夢二の生家や竹田喜之助記念室などの文化施設が整備され、喜之助フェスティバルなどのイベントも行われ市民にも定着している。

長船地域は、飛鳥時代に備前焼のルーツとして知られる土師器、須恵器の産地であった。また、平安時代から室町時代にかけては、日本の作刀の中心地としても栄え、「備前長船」

の名で広く知られている。有名な『一遍上人絵伝*』には、福岡の市が中世における近隣第一の商業都市として繁栄していた様子が描かれている。

図表 14 牛窓ヨットハーバー



出所：瀬戸内市

* 時宗の開祖一遍を描いた13世紀の絵巻物。国宝。

図表 15 しおまち唐琴通り



出所:瀬戸内市

第3章 錦海塩田跡地に係る現状と課題

第1節 錦海塩田跡地の現状

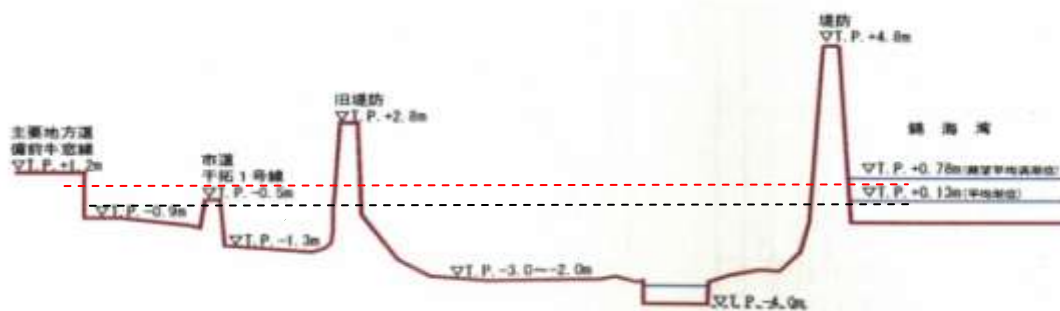
錦海塩田跡地の主な現状を以下に整理する。

1. 錦海塩田跡地等の地盤高

既述の通り、錦海塩田跡地の多くの箇所が海水面より低い土地である。また、日量で約30,000 m³の海水が堤体底部から流入している。さらに堤防を閉め切る以前、直接錦海湾に流れ込んでいた周辺地の雨水や、地域住民の生活排水が常に流入している。

なお、市が行った調査によると、排水ポンプによる排水を止めると、跡地の大部分及び周辺の低地が浸水し、約500世帯に被害が及ぶことが予想されている。

図表 16 潮位、跡地・堤内地の地盤高模式図



出所：瀬戸内市錦海塩田跡地排水調査及び検討業務（平成21年10月）

2. 錦海塩田跡地の周辺施設等

(1) カキ養殖場

堤防外側の錦海湾内は、カキの種付け及び成育の場となっており、多くの「カキいかだ」が並ぶ。

(2) 堤防

堤防高はT.P. +4.8mあり、高潮や津波に対して、一定の防護機能を備えている。また、定期的に堤防の沈下量を計測しているが、平成5年以降堤防沈下は終息傾向にある。

(3) 排水ポンプ場

1. に示したような跡地等への浸水を防ぐために、年間を通して、排水ポンプを稼働させることにより跡地内から錦海湾へ排水を行っている。なお、ポンプ場には6,900 m³/時の能力を持つ排水ポンプが3基設置されている。

(4)塩性湿地

塩田廃止後に人と自然の長期にわたる関わりの中で出現した塩性湿地*である。ここには、人の活動により創出され、人により管理、維持されてきた生態系として、野生の動植物が生息する。

この塩性湿地は、環境省による「日本の重要湿地 500」に指定されており、アッケシソウ†の自生、ハイイロチュウヒ‡等の絶滅危惧種の猛禽類も確認されている。

(5)産業廃棄物最終処分場

前所有者である旧錦海塩業により、平成 20 年まで、産業廃棄物の埋め立て処分が行われていた最終処分場である。市が、跡地とともに引き継ぎ、適正廃止に向けた、同処分場の覆土及び水質分析調査等を行っている（約 80 ヘクタール）。

(6)一般廃棄物最終処分場

家庭ゴミの埋め立て処分が行われていた最終処分場である。現在、市が適正廃止の手続きを進めている（約 7 ヘクタール）。

(7)牛窓グラウンド

旧錦海塩業が所有していた時、旧牛窓町が無償で借り受けて町民グラウンドとして整備していたものである。現在は、市教育委員会が管理しており、地元スポーツ少年団などが利用している。

(8)旧堤防(旧安田堤防)

旧堤防は老朽化しており、堤防としての機能は期待できないと考えられる。

(9)長浜干拓地

旧堤防によって干拓され、農地として整備された土地であり、白菜やキャベツなどの重量野菜や施設園芸作物などが作付けされている。なお、干拓地の一部は、工場団地となっている。

* 海岸にある湿地・沼地であり、海に近いため潮汐の影響により、時間帯により塩水・汽水に冠水するか、または陸地となる地形のこと。

† アカザ科に属する一年性草本。潮汐の干満に規定される、平均冠水位から満潮水位の間の海に接する陸地や内陸に発達する塩湿地に生育する塩生植物であり、アンチエイジングの食材としても注目されている。

‡ タカ目タカ科チュウヒ属に分類される鳥類

図表 17 錦海塩田跡地の周辺施設等



出所:瀬戸内市作成

第2節 錦海塩田跡地を取り巻く課題

錦海塩田跡地を取り巻く課題については、前記の現状を踏まえた上、検討委員会で意見交換を重ねた結果、「堤防の管理」「産業廃棄物最終処分場の適正廃止」「水質の保全」「干拓地の浸水防止」の4つに集約・整理した。主な課題に係る検討委員会での意見については、次表のとおりである。

図表 18 課題一覧表

	主な課題	検討委員会での意見
1	堤防の管理	<ul style="list-style-type: none"> ・堤防に何かがあれば、跡地周辺の500世帯の生命と財産を危機に陥れるというのが問題である。今は堤防に何もないと思うが、この問題も頭に入れて、お互いに折り合いのとれた、安心できるようなことを原点にして考えないと。 ・三連動した地震による津波が来て、堤防がもたないということになれば、後背地の生命と財産が危うい。錦海塩田の堤防をどうするか、これが早急な課題である。 ・中央水路の問題、堤防の問題も通路を県道へ格上げして、生物の生態もきちんと区切るところから進めていかないと。 ・跡地を元へ戻して魚のゆりかごにすれば、何十年先には元の海に戻ってくるのではないか。 ・跡地の開発について、いろいろな要望が来ており、ものによっては、堤防が不要なものになる可能性もある。悔いのない議論の末に、その方向性を出されるのがよい。
2	産業廃棄物最終処分場の適正廃止	<ul style="list-style-type: none"> ・覆土は、公共工事で発生する建設残土でということだが、あまりにもスピードが遅いのではないか。 ・50cmの土の覆いだけすれば済むものなのか。 ・ものを埋めその上へ土を被せてしまえばいいというものではない。 ・絶対に産廃は困ると反対してきた。これからは、安全安心してやれる漁場に、錦海湾に、跡地を活用するにしてもそのようなものを考えてもらいたい。
3	水質の保全	<ul style="list-style-type: none"> ・埋立地には何が埋まっているか分からず、また、何が流れ出すか分からないという不安がある。そこに矢板か何かを打って水が流れ出ないように養生をしていただきたい。 ・中央水路のたまり水をポンプアップして海へ放流してもらうのは困る。排水溝を整備して、中央水路の溜まり水を流すというのは極力避けていただきたい。
4	干拓地の浸水防止	<ul style="list-style-type: none"> ・今回の台風で降った雨に対して、ポンプ3台をフル運転させているが、最大に降った時には追いついていない。 ・塩田跡地の中の排水路にはヨシがいっぱい生えており、これでは水が抜けにくい。排水路が完全に管理されないと。冠水が起きてしまうと干拓地で農業をやっていけない。 ・取水口の水位と安田堤防の根の水位を同時に比較してもらえば、どれだけの排水溝が必要かということも分かるのではないかと。水位は、ぜひチェックしていただきたい。

出所：瀬戸内市作成(検討委員会資料より)

第3節 課題に対する取組状況及び今後の対応方針

錦海塩田跡地を取り巻く課題については、前節で整理したところであるが、それらの課題に対して、本市は、現時点で取り得る対策に取り組むとともに、今後の対応方針について、検討委員会へ明らかにし、意見交換を行った。本市の取組状況（平成 23 年度）及び今後の対応方針については、次表のとおりである。

図表 19 課題に対する取り組み状況および今後の対応方針一覧

主な課題	市の取組状況（平成 23 年度）	市の今後の対応方針
堤防の管理	<ul style="list-style-type: none"> ・震災を受けて、国において、今後想定される地震、津波の高さや被害等の検討が行われていることから、その動向を踏まえて、具体的な対応を考えていくこととした。 ・3ヶ月に1回、沈下量の調査を行った。平成 23 年度の沈下量は、1～21mm であった。 ・堤体の草刈及び樹木の伐採を行った。 	<ul style="list-style-type: none"> ・国において、震源域と津波高の想定が3月に公表された。被害の想定は、今年6月に公表される見込みである。また、県においても堤防の防護水準の見直しが行われることとされている。そうした検討・見直しの結果・動向を踏まえた上で、堤防を対象とした調査及び検討を行っていく。 ・引き続き、3ヶ月に1回、沈下量の調査を行っていく。 ・必要に応じて、堤体の草刈及び樹木の伐採を行っていく。
産業廃棄物最終処分場の適正廃止	<ul style="list-style-type: none"> ・公共工事で生じる建設発生土により覆土を進めた。平成 23 年度の搬入土量は、24,264 m³（市以外の工事を含む。）であった。 ・定期的に放流水及び地下水の水質分析調査を行った。これまでの結果に問題はない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・引き続き、公共工事で生じる建設発生土により覆土を進めていく。平成 24 年度の搬入土量は、25,000 m³（市以外の工事を含む。）を目標とする。 ・引き続き、放流水及び地下水の水質分析調査を行っていく。 ・産業廃棄物最終処分場への対策については、指導監督庁である県の指導を仰ぐとともに、今後具体的な跡地活用を考えていく中で、合わせて技術的な問題、事業費等の検討を行い、模索。
水質の保全	<ul style="list-style-type: none"> ・定期的に放流水及び地下水の水質分析調査を行った。これまでの結果に問題はない。 <p>(参考)放流水：基礎項目 月1回 特定項目 年2回 地下水：特定項目 年2回 ダイオキシン 年1回</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・引き続き、放流水及び地下水の水質分析調査を行っていく。 ・専門家による分析についても検討する。
干拓地の浸水防止	<ul style="list-style-type: none"> ・気象状況、遊水地の水位に応じて、排水ポンプの適切な運転に努めた。 ・堤防、排水ポンプ場、旧安田堤防の水準測量を行うための経費を平成 24 年度予算に計上した。 	<ul style="list-style-type: none"> ・引き続き、排水ポンプの適切な運転に努める。 ・堤防、排水ポンプ場、旧安田堤防の水準測量を行う予定としている。 ・干拓地の浸水防止の対策については、今後、具体的な跡地活用を考えていく中で、合わせて、技術的な問題、事業費等の検討を行い、模索していく。

出所：瀬戸内市作成（検討委員会資料より）

第4章 錦海塩田跡地活用に向けての基本理念について

第1節 跡地活用に係る基本理念

錦海塩田跡地については、市民の安全安心を守ることを第一の目的として瀬戸内市が取得したものである。瀬戸内市による「第2次瀬戸内市総合計画」においては、「跡地の安全性を確保すると同時に、将来にわたって活かした土地、活かした場所にできるよう波及効果の高い土地利用を促進します」とされている。こうしたことから、錦海塩田跡地については、市民の安全安心を確保するための維持管理を行っていくとともに、跡地活用を考えていく上で、「市民の安全安心」という観点は、欠かせないものである。

したがって、錦海塩田跡地の活用については、この「**市民の安全安心**」という観点を**大前提**として、考え方の柱となる次の3つの基本理念を設定した。なお、これらの基本理念は互いに連関する。

1. 地域の活性化

錦海塩田跡地周辺の地域に限らず、今後の人口減少が予測されている。特に生産年齢人口の減少は、将来のまちづくりの担い手の減少に直結する。そのため、産業を振興し、働く場所を確保するなどの人口の流出防止と定住の促進策が必要不可欠である。また、そのためには、交流人口の増加策や瀬戸内市の魅力を伝えるためのブランド化の一層の促進と丁寧な情報発信なども必要である。

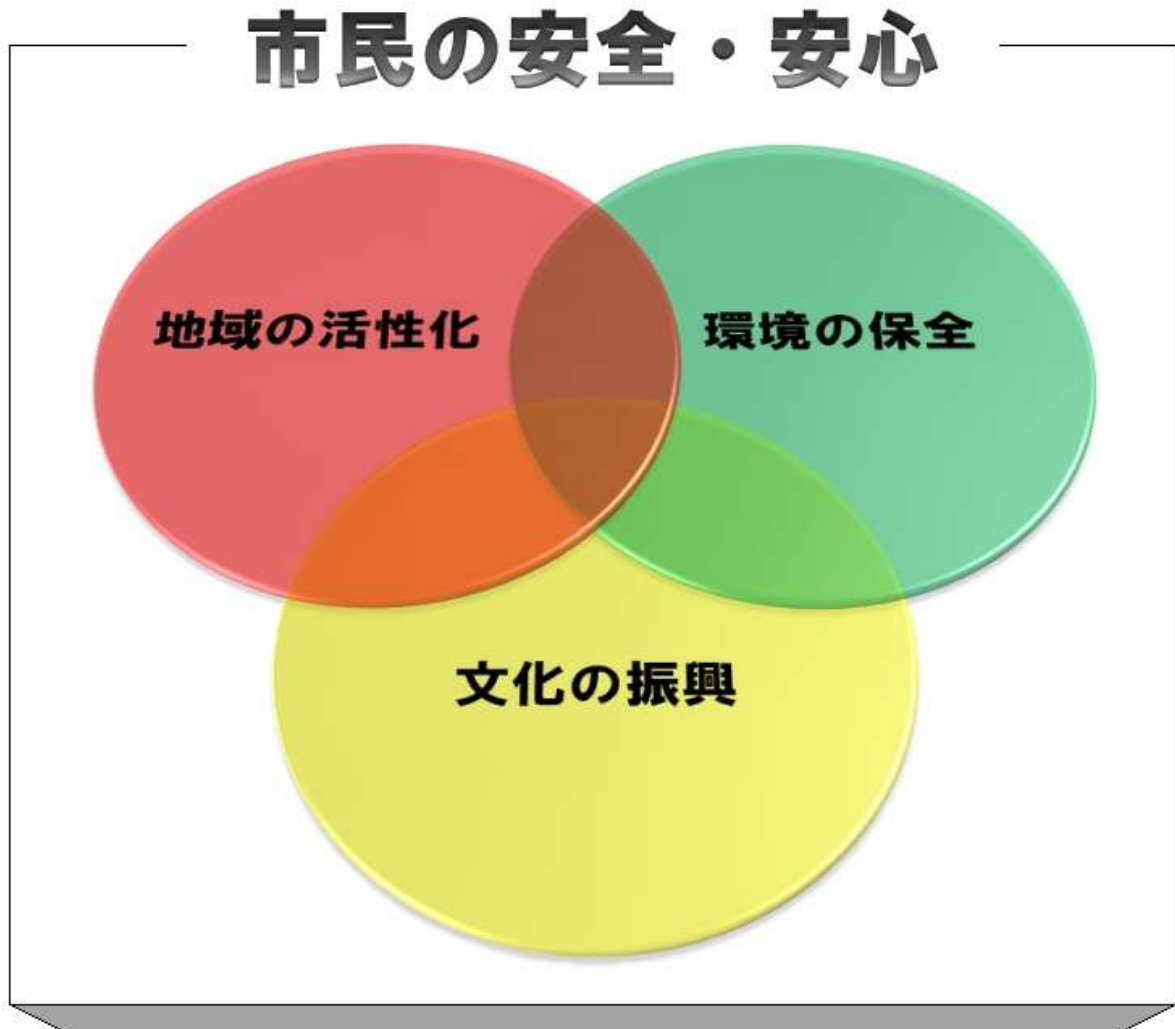
2. 環境の保全

エネルギーの消費が増大することにより、地球的な規模で、様々な環境問題が引き起こされている。環境問題は、経済産業活動から市民生活に至るまで、あらゆる分野での対応が不可欠になってきている。自然環境の保全をはじめ、環境への負荷が少ない社会を作るために、産業活動と調和のとれた持続可能かつ広域的に環境に配慮した取り組みを進めることは、跡地活用の方向性を考えていく上で、外せないものである。

3. 文化の振興

瀬戸内市は、古くから開けたまちとして、多くの文化財、郷土芸能、伝統行事、祭りなどの歴史、文化資源を有している。これらの特性、個性を生かしたまちづくりのためには、この「文化の振興」が前述の「地域の活性化」「環境の保全」という2つの柱を結びつける役割を果たすものになり得る。瀬戸内市のこれまでの歴史・伝統・文化を大切にし、また、新たなものを創り出していくという取り組みは、人々の豊かで心にゆとりのある生活をもたらす。

図表 20 基本理念*



出所：瀬戸内市作成（検討委員会資料より）

* 3つの柱（「地域の活性化」「環境の保全」「文化の振興」）はあくまでも「市民の安全・安心」の達成の上に成立するものであることに留意が必要。

第2節 基本理念に基づく概念

「市民の安全安心」を大前提に、錦海塩田跡地活用の考え方の柱として設定した「地域の活性化」「環境の保全」「文化の振興」について、検討委員会での意見交換を基に、7つの概念として、整理した。基本理念に基づく概念及びその活動イメージ例は、次表のとおり。

図表 21 基本概念と活動イメージ例

基本理念	概念	活動イメージ例
地域の活性化	地域資源の有効活用とまちの再生	<ul style="list-style-type: none"> ・農漁業のさらなる振興をベースとしつつ、新しい仕組みや技術の導入をはかり地域の再生を図る。 ・既存の特産品（農産物、海産物、加工品、工芸品）を生かすとともに新たな特産品の開発、お土産を開発する。 ・瀬戸内海国立公園の景観を生かして地域を再生する。 ・高齢者の経験と能力を生かせる場を作る。
	集客、定住、そのための仕組みの導入	<ul style="list-style-type: none"> ・交流人口増につながるような集客施設を核とした新しい活動の創造を図る。 ・将来的には、瀬戸内市に定住する人口を増やし、アメニティのある生活を続けてもらうための仕組みを導入する。 ・既存の交通条件を生かし、広域からの集客・交流を図る。
	企業立地・雇用確保	<ul style="list-style-type: none"> ・企業が安心して立地できるための基盤を形成する。 ・地元雇用につながる企業立地を促進する。 ・将来性の高い企業（業種）に対して特別な制度による企業立地を進める。（例：コストとブランドを両立させて海外競争力を高めるため、人件費や電気代などについて特別な仕組み）
	自立型地域経営	<ul style="list-style-type: none"> ・地域内で、人・モノ・カネを循環させる。 ・買物難民を解消する。 ・病院難民を解消する。
	循環型地域の構築	<ul style="list-style-type: none"> ・エリア内で完結する持続可能なエネルギーを循環させる。
環境の保全	瀬戸内海の再生・発展	<ul style="list-style-type: none"> ・きれいな水の確保と漁場再生につながる新しい仕組みや技術の導入を図る。 ・豊かな自然の恩恵を保全するとともに、自然環境を活用した生活スタイルを提案し、内外へPRする。
文化の振興	地域文化の創造と発信	<ul style="list-style-type: none"> ・地域の歴史と文化を承継・発展させるとともに、地域の特性を活かした新たな文化創造を継続し、振興する。 ・瀬戸内国際芸術祭へ関連した地域文化の芸術活動拠点を形成し、地域文化を広く発信する。 ・伝統と新しいものを融合させ、新たな文化を創造する。 ・心のよりどころとなってきた生活習慣、伝統的文化を保存、発展させる。
<p>上記を支える大前提としての安全安心</p> <p>○水質を保全する ○浸からないようにする ○雨水と海水を分ける</p> <p>○国、県の防災計画を踏まえる</p>		

出所：瀬戸内市作成（検討委員会資料より）

なお、上表に記載する基本理念及び概念等について、検討委員会では、主に次のような意見が出された。

【地域の活性化】

- ・ 漁業の活性化につながる、カキの種がとれるような
- ・ 安全安心を守るという大前提が守られていれば漁業は発展していく
- ・ 雇用が一番
- ・ 開墾にあるような農地
- ・ 企業立地、雇用確保（多数）
- ・ 跡地を海にして魚のゆりかごに
- ・ 漁業が成り立つような共生できるような事業
- ・ 養殖を新たに
- ・ 人口が増えて地域が活性化する中で集客できるような施設
- ・ 集客、定住（複数）
- ・ ほとんど経費が要らずにそのまま使える農地（牧草、放牧等）
- ・ 漁業の養殖、海水を入れての稚魚の成育
- ・ 農業、漁業の振興に繋がるような企業立地

など

【環境の保全】

- ・ 瀬戸内海の再生・発展は、漁業者にとってありがたい。
- ・ きれいな水の確保と新しい仕組みの導入
- ・ 企業立地では、海を汚さない、安全な企業に来てもらうように
- ・ 素晴らしい自然環境と両立できる方向で
- ・ 農業的な企業、自然に優しい企業の立地を
- ・ 環境の保全を基本とした企業立地
- ・ 自然環境に優しい企業の立地

など

【文化の振興】

- ・ 海浜民族について、地域の文化の形として何らかの標識を

など

第5章 錦海塩田跡地の将来像

第1節 基本理念を実現するための考え方

前章に掲げた基本理念を構成する基本概念については、関連性の強いものもあれば、それぞれが独立したり、中には対立する要素も含まれている。これらの要素について、短期的に、また、限定した区域において、一つの方向性へと集約していくことは、容易ではない。錦海塩田跡地が長年の間、様々な経緯を経て現在の姿に至っていること、跡地は500ヘクタールという広大な土地であり、その活用が跡地周辺の地域、ひいては市域全体へ大きな影響を及ぼす可能性があることを踏まえ、中長期的な視点、より広域的な視点に立って捉えていく必要がある。また、現時点では敷地内の地盤や諸環境についての調査が必要なこともあり、全域に亘って同じペースで進めていくことはほぼ困難であるものと考えられる。

一方で、本市が同地を取得してから既に1年以上が経過していること、社会環境の変化が激しく不確実性が一層高まっている現下においては、将来的な見通しが全て立つことがほとんどないこと等を鑑み、一旦コアとなる機能や方向性を決めた上で、段階的に進めていくことが重要と考えられる。具体的には、基本理念や基本概念に沿った中心的機能を定めた上で、それに従った基本計画を策定していくことである。また、例えばいくつかのゾーンを定めて段階的に進めていくことも考えられる（ゾーンの設定例は以下）。

図表 22 ゾーンの設定例

○産業・環境共生ゾーン 漁業の振興、農業の振興、自然環境に優しい企業立地、再生可能エネルギー関連事業の実施
○生態系保全ゾーン 塩性湿地を中心とした、2次的生態系の保全
○公園・文化ゾーン 錦海塩田跡地及び周辺地域の歴史・文化の継承

出所：瀬戸内市作成

第2節 基本構想

錦海塩田跡地活用における基本構想について、これまで錦海塩田跡地活用検討委員会において検討を重ねてきたが、跡地の具体的な活用を検討するにあたっては、次の点を考慮する必要がある。すなわち、塩田跡地が人工的な堤防により閉め切られることでできた海拔がマイナスの土地であり、周辺地域への降雨や生活排水が流れ込んで、堤防を通過してくる海水と後背地から流れ込んでくる水を排水ポンプで海に放流することで、土地として維持されるという特殊な地形であるということ、ポンプによる排水という人為的な行為によって、塩田跡地のみならず後背地の浸水も防いでいるという特殊な条件のもとにあることである。

これこそが錦海塩田跡地を瀬戸内市が取得した一義的な理由であり、行政財産としての目的でもある「市民の安全安心」を阻害しないということが跡地の活用における絶対条件であるということが検討委員全員の共通した認識である。つまり、跡地を活用するならば、「市民の安全安心」の前提である「堤防の維持」「水質保全」「浸水防止」「産業廃棄物処分場の適正廃止」を補完することが可能な活用方法によるものでなければならず、かつ、その活用によって、地域の活性化、環境の保全、文化の振興という3つの基本理念に基づく（地域資源の有効活用とまちの再生）・（集客、定住、そのための仕組み導入）・（企業立地・雇用確保）・（自立型地域経営）・（循環型地域の構築）・（瀬戸内海の再生・発展）・（地域文化の創造と発信）の7つの概念を達成するとともに、塩田跡地に人、モノがあつまるところをつくり、将来にわたって活かした土地、活かした場所となるような波及効果の高いものでなければならないということである。

以上を踏まえると、錦海塩田跡地活用においては、「閉切堤防を適切に維持管理しながら、排水ポンプによる排水を継続することによって後背地の浸水被害を抑止すること」、「排水ポンプから海に放流される水質をできる限り浄化して瀬戸内海の再生に繋げること」、「適正廃止後の産業廃棄物最終処分場の安全を確保しながら、広大な跡地を循環型地域の構築のために有効に活用するとともに、地域資源や自然環境を活かしながら、例えば、再生可能エネルギー関連施設や地域文化の創造発信施設などを設け、基本理念を実現する上で相乗的な効果を発揮させること」に配慮すべきである。また、瀬戸内海を後背地として控えた錦海塩田跡地において、「環境との共生先進地＝錦海塩田跡地（瀬戸内市）」というブランドイメージを広く発信することにより、世界中から人・モノ・金・情報が集まってくるような活用を基本的な構想とするよう提言する。

平成 24 年 6 月 26 日

錦海塩田跡地活用検討委員会委員長 桑原 真琴

参考資料:錦海塩田跡地活用検討委員会について

1. 検討委員会設置の目的

錦海塩田跡地活用検討委員会は、錦海塩田跡地の有効活用について、市民の安全安心を守るとともに、将来にわたって活かした土地、活かした場所にするため、その有効活用の手法について、多様な観点から総合的に討議し、立案することを目的としている。

2. 検討委員会設置要綱

錦海塩田跡地活用検討委員会の設置要綱には、委員会設置の目的、所掌事務、委員定数、会議の方法や議事の決定方法などが定められている。議事は委員の全員一致によって決することとした。

瀬戸内市訓令第5号

錦海塩田跡地活用検討委員会設置要綱

(設置)

第1条 広大な錦海塩田跡地の有効活用について、市民の安全安心を守るとともに、将来にわたって活かした土地、活かした場所にするため、その有効活用の手法について、多様な観点から総合的に討議し、立案することを目的として、錦海塩田跡地活用検討委員会(以下「委員会」という。)を設置する。

(所掌事務)

第2条 委員会は、前条に規定する目的を達成するため、次に掲げる事項について検討を行う。

- (1) 錦海塩田跡地の有効活用の手法(以下「活用手法」という。)に関する事
- (2) 活用手法の検討に必要な事象の把握に関する事
- (3) 前2号に掲げるもののほか、市長が必要と認める事項

(組織)

第3条 委員会は、委員25人以内をもって組織し、市長が次に掲げる者のうちから委嘱する。

- (1) 錦海塩田跡地周辺に在住する者
- (2) 錦海湾若しくは錦海湾周辺の漁業関係者
- (3) 錦海塩田跡地周辺の農業関係者
- (4) 市議会議員
- (5) 学識経験者
- (6) 前各号に掲げるもののほか、市長が適当と認める者

(役員)

第4条 委員会に次の役員を置く。

- (1) 委員長 1人
- (2) 副委員長 2人

2 役員は、委員の互選により選任する。

3 委員長は、委員会を代表し、会務を総理する。

4 副委員長は、委員長を補佐し、委員長に事故があるときは副委員長がその職務を代理する。

(顧問)

第5条 委員会に顧問を置くことができる。

2 顧問は、市長が委嘱する。

3 顧問は、委員会が第1条に規定する目的を達成するため、第2条に規定する検討事項に対して、必要な助言を行う。

(任期)

第6条 委員及び顧問の任期は、2年以内とする。ただし、再任を妨げない。

2 委員及び顧問が欠けたときは、補欠の委員及び顧問を委嘱することができる。

3 補欠により選任された者の任期は、前任者の残任期間とする。

(会議)

第7条 委員会の会議（以下「会議」という。）は、委員長が必要に応じて招集する。

2 会議は、委員の過半数が出席しなければ開くことができない。

3 会議の議長は、委員長がこれに当たる。

4 会議の議事は、出席委員の全員一致で決するものとする。なお、議事が決しないときは、第9条の専門部会に、当該議事を付託するものとする。

5 会議は、非公開とする。

6 会議には、市議会議員及び県その他関係行政機関が同席できるものとする。ただし、瀬戸内市情報公開条例（平成16年瀬戸内市条例第12号）第7条に規定する非開示情報が議事に含まれるとき又は会議の公正若しくは円滑な運営に支障が生ずると委員長が認めるときは、この限りでない。

7 前項の規定により同席する者は、会議で意見を表明することはできない。ただし、次条の規定により、意見を求められたときは、この限りでない。

(意見聴取)

第8条 委員会が必要と認めるときは、会議に委員以外の者の出席を求め、意見を聞くことができる。

(専門部会)

第9条 委員会が必要と認めるとき又は議事が決しないときは、専門部会を置くものとする。

2 専門部会は、委員長が指名する委員で組織する。

3 専門部会に部会長を置く。

4 部会長は、専門部会に所属する委員のうちから委員長が指名する。

(専門部会の会議)

第10条 専門部会の会議（以下「部会」という。）は、部会長が必要に応じて招集する。

2 部会は、委員の過半数が出席しなければ開くことができない。

3 部会の議長は、部会長がこれに当たる。

4 部会の議事は、出席委員の過半数で決し、可否同数のときは、部会長の決するところによる。

5 部会の議決は、委員長の同意を得て、委員会の議決とする。

6 部会は、非公開とする。

7 第7条第6項及び第7項並びに第8条の規定は、部会に準用する。この場合において、同条中「委員会」とあるのは「専門部会」と、「会議」とあるのは「部会」と読み替えるものとする。

(事務局)

第 11 条 委員会の事務局は、総合政策部錦海プロジェクト推進課に置く。

(解散)

第 12 条 委員会は、第 1 条に規定する目的を達成したときに解散するものとする。

(その他)

第 13 条 この訓令に定めるもののほか、委員会の運営に関して必要な事項は、委員長が別に定める。

附 則

(施行期日)

1 この訓令は、平成 23 年 5 月 2 日から施行する。

(会議の招集の特例)

2 第 7 条第 1 項の規定にかかわらず、最初に開かれる会議は、市長が招集する。

附 則 (平成 23 年 8 月 1 日瀬戸内市訓令第 7 号)

この訓令は、公表の日から施行する。

附 則 (平成 23 年 8 月 29 日瀬戸内市訓令第 10 号)

この訓令は、公表の日から施行する。

3. 検討委員会メンバー

検討委員会は、市長より委嘱された、議会代表・周辺住民・漁業関係者・農業関係者・専門家等の委員 23 名及び顧問 1 名で構成される。

(委員)

(順不同)

氏名	現職	備考
横山 満朋	邑久町漁業協同組合代表理事組合長	副委員長
藤田 正市	同組合員	
川野 隆	同組合員	23.9.14～
山本 哲也	同参事	23.9.14～
平野 伸典	牛窓町漁業協同組合代表理事組合長	
廣田 均	同組合員	
山本 重信	錦海塩田跡地環境問題協議会会長	副委員長
木下 正	同会員（師楽）	
的場 良彦	錦海塩田跡地環境問題協議会副会長	
尾上 猛雄	同会員（長浜）	
三浦 英則	錦海塩田跡地環境問題協議会副会長	
井前 清身	同会員（尻海）	23.9.5～24.3
神坂 忠克	同会員（尻海）	24.4～
時実 兼行	長浜干拓組合代表	23.9.5～24.5
野口佐都志	同組合員	23.9.5～24.5
時実 幸男	長浜干拓組合代表	24.5～
小西 勝正	同組合員	24.5～
室崎 陸海	錦海塩田跡地問題特別委員会委員長	
原野 健一	錦海塩田跡地問題特別委員会副委員長	
木下 哲夫	錦海塩田跡地問題特別委員会委員	
緒方 清隆	岡山理科大学総合情報学部建築学科教授	
桑原 真琴	瀬戸内市副市長	委員長
福間 和明	瀬戸内市総務部長	23.9.5～24.3
福池 敏和	瀬戸内市総務部長	24.4～
古武 稔	瀬戸内市市民生活部長	
景山 忠幸	瀬戸内市産業建設部長	
高原 家直	瀬戸内市総合政策部長	

(顧問)

氏名	現職	備考
神宝 謙一	県議会議員	

4. 検討委員会の開催状況

○第1回会議（平成23年9月5日）

①錦海塩田跡地の概要説明について

事務局から、錦海塩田跡地の経緯、現況等の説明があった後、質疑応答が行われた。

②検討委員会の今後の進め方について

本検討委員会において、錦海塩田跡地の有効活用の手法の検討を行い、平成25年3月までに、錦海塩田跡地活用基本構想を立案、取りまとめた上、市長へ提出することを決定した。

③その他

委員増員の提案があり、承認された。（21人→23人）

錦海塩田跡地内の現地視察を実施することを決定した。

○現地視察（平成23年9月26日）

希望する委員により、堤防、ポンプ場、建設発生土処分場等の現地視察を行った。

○第2回会議（平成23年10月25日）

①過去の事業者からの提案について（参考説明）

錦海塩田跡地の活用に関連して、過去に事業者から市に対して、提案のあった内容について、事務局から説明が行われた。

②跡地活用に係る課題の整理について

錦海塩田跡地に係る課題について、現状、課題への取組状況、今後考えられる対応策など、事務局から説明があった後、質疑応答、意見交換が行われた。

○第3回会議（平成23年12月13日）

①跡地に係る課題の整理について

第1回及び第2回の会議の中で、錦海塩田跡地に係る課題について、委員から出された主な意見を整理し、内容の確認を行った。

②跡地活用に係る検討の流れについて

錦海塩田跡地に係る課題に対して、市民の安全安心を守るために、必要な対策として、「堤防管理」「産業廃棄物最終処分場の適正廃止」「水質保全」「干拓地の浸水防止」の4つを明確化した。合わせて、それらの対策と並行して、跡地活用の検討についても考えていくことと決定した。

錦海塩田跡地活用基本構想の策定に向け、市民の安全安心を前提とした上で、「地域の活性化」「環境の保全」「文化の振興」という3つの基本理念を柱とすることを決定した。その後、それぞれの基本理念から連想されるイメージや活動について、意見交換を行った。

○第4回会議（平成24年2月21日）

①錦海塩田跡地活用基本構想に係る基本理念について

前回会議の中で、委員から出された意見を中心に、錦海塩田跡地活用基本構想に係る3つの基本理念から連想されるイメージ等について、それぞれを類似のグループに分ける整理を行い、次の7つの概念を明確化し、意見交換を行った。

- ・地域資源の有効活用とまちの再生
- ・集客、定住、そのための仕組み導入
- ・企業立地、雇用確保
- ・自立型地域経営
- ・循環型地域の構築
- ・瀬戸内海の再生・発展
- ・地域文化の創造と発信

②検討委員会の今後の予定について

錦海塩田跡地活用基本構想に係る3つの基本理念、7つの概念について、意見交換を重ねた上で、平成24年10月頃までに、基本構想をまとめていくことを確認した。

○第5回会議（平成24年4月24日）

①跡地活用基本構想に係る基本理念について

第4回会議の中で、跡地活用基本構想に係る基本理念について、委員から出された意見を整理し、内容の確認を行った。

②跡地活用基本構想の骨子（案）について

跡地活用基本構想の策定に向け、意見交換を行い、基本構想の骨子を決定した。同骨子を軸に、検討委員会で協議した内容を踏まえ、事務局において、基本構想案の作成を開始することとした。

③跡地に係る課題の確認について

跡地に係る課題について、これまでに委員から出された主な意見をあらためて整理し、内容の確認を行うとともに、意見交換を行った。

○第6回会議（平成24年6月26日）

①錦海塩田跡地活用基本構想（案）について

基本構想（案）について、協議を行い、錦海塩田跡地活用基本構想を決定した。