

今後の里海づくりのあり方に関する提言

今後の里海づくりのあり方検討会

令和7（2025）年3月

【検討委員】

- 一見 和彦（香川大学農学部 瀬戸内圏研究センター 教授）
- 岩井 克巳（NPO 法人海辺つくり研究会 監事
NPO 法人大阪湾沿岸域環境創造研究センター 専務理事）
- 内山 雄介（神戸大学大学院工学研究科 市民工学専攻 教授） <座長>
- 岡田 知也（国土技術政策総合研究所港湾・沿岸海洋研究部
海洋環境・危機管理研究室 室長）
- 加藤 久美（和歌山大学観光学部・大学院観光学研究科 教授）
- 東 博紀（国立研究開発法人 国立環境研究所地域環境保全領域（海域環境研究室）
上級主幹研究員）
- 森田 香菜子（慶應義塾大学経済学部 准教授）
- 森本 昭彦（愛媛大学沿岸環境科学研究センター 副センター長・教授）
- 山口 敦子（長崎大学大学院 総合生産科学研究科 教授）
- 吉田 吾郎（国立研究開発法人 水産研究・教育機構水産技術研究所（長崎） 副部長）

目 次

1. はじめに	1
2. 経緯と課題	2
(1) 閉鎖性海域における環境対策の変遷と現状	
(2) 政府施策や計画における「里海」の変遷 ～「里海」から「里海づくり」へ～	
(3) 環境省が取り組んできた「里海づくり」	
(4) 「里海づくり」における課題	
3. 今後の里海づくりのあり方に関する提言	8
環境省が目指すべき里海づくりの理念と指針	
提言1：良好な海域環境の保全・再生・創出	
提言2：里海における自然資源の利活用と好循環の形成	
提言3：地域の自主性を重んじた多様な主体の参加と連携	
4. おわりに	12

1. はじめに

里海とは、里海づくりの手引書（2011 年）において、「人手が加わることにより生物生産性と生物多様性が高くなった沿岸海域」とされている。沿岸域は沖合と比較して環境の多様度が高く、藻場・干潟・塩性湿地などは、水産資源を含む多様な生物の生息・生育の場であるとともに、水質の浄化などの機能も有している。また、藻場・干潟等をはじめとした多様な沿岸域の特性に支えられ、歴史、伝統、文化等人間活動の程度や範囲も異なる様々な形で、生活に密接に関わっている。例えば、漁業者による自主的な共同管理により、生物多様性を保全しつつ、その要素の一部である水産物が持続的に利用されてきたことや、アマモ場の保全などにより生態系が維持されてきたことが挙げられる。すなわち、里海は沿岸域における地域づくりの一環として実施された結果、形成された環境であるとも言える。

我が国では 1950 年代からの高度経済成長期に、産業の近代化や都市化による汚濁負荷の増大や水質の急速な悪化、都市圏の開発等に伴う生物の多様な生息場の消失等、沿岸海域の環境は一変した。水質については、水質汚濁防止法をはじめとする法整備により排水規制等が進み、全体としては一定の改善がみられるようになった。しかし、消失した生物の多様な生息場の再生・創出は進んでいないなど、生物多様性や生物生産性に係る課題は残されており、「豊かな海^{※1}」の実現にはいたっていない。さらに、近年のライフスタイルの変化による人と海の関係の希薄化、人口減少や過疎化による里海の担い手の減少、気候変動による水温上昇等、里海を構成する藻場・干潟等の場の消失などの課題も残されている。SDGs の 17 の目標が生物圏、社会圏、経済圏に分けられ、生物圏の基盤があることで社会圏、経済圏が成立していることが世界共通の認識に至っており、我が国のように海洋に囲まれた国では、生物圏としての沿岸域や海岸における海域環境、生物多様性は重要となっている。

以上のような観点から、水質規制や、生物多様性、生物生産性の向上のみならず、藻場・干潟の保全・利活用、地域資源の好循環、脱炭素、ネイチャーポジティブ等、複数施策への統合的アプローチにより地域づくりにもつながる里海を目指す活動を、令和時代の「里海づくり」として、これを戦略的に推進するべきと考える。

以上より、ここでは、豊かな海の実現に向けた取組として「里海づくり」を推進していくにあたり、関連する環境施策の変遷や里海づくりにおける課題などを踏まえ、環境省が推進すべき「里海づくり」の理念と指針を示すとともに、今後の施策の方向性について提言する。

※1. 瀬戸内海環境保全特別措置法第二条の二に記載された「人の生活が自然に対し適切に作用することを通じて、美しい景観が形成されること、生物の多様性及び生産性が確保されること等その有する多面的価値及び機能が最大限に発揮された」海と定義

2. 経緯と課題

(1) 閉鎖性海域等における環境対策の変遷と現状

閉鎖性海域の水質保全のため、1958年に「工場排水等の規制に関する法律」と「公共用水域の水質保全に関する法律」が制定され、1967年には「公害対策基本法」が制定された。しかしながら、公害被害は十分に解消されなかったため、1970年に水質汚濁防止法が制定され、公共用水域及び地下水の水質の汚濁を防止するための総合的な排水規制法として施行された。

水質汚濁防止法は、工場及び事業場の排水基準順守を義務づける等の規制を行うこととなっていたが、工場、事業場が集中し、水の交換が悪く、汚濁が蓄積しやすい閉鎖性海域では、環境基準の達成状況が著しく低い状況が続いた。その対策として、汚濁負荷量の総量の削減を図るためにCODに係る水質総量削減制度が1978年に導入された。さらに、1993年には施行令が改正され、海洋植物プランクトンの著しい増殖をもたらすおそれがある海域において、総量削減制度の対象に窒素、リンが追加された。

我が国最大の閉鎖性海域である瀬戸内海は、古来より優れた自然景勝地であるとともに貴重な漁業資源の宝庫であったものの、流域での産業や人口の集中に伴い、1960年代後半から水質汚濁が急速に進行したため、1973年、議員立法により「瀬戸内海環境保全臨時措置法」が制定された。その後、1978年には赤潮被害に対する富栄養化対策を含む新たな施策が加えられた恒久法として「瀬戸内海環境保全特別措置法」が制定された。同法の制定以降、官民の関係者の努力によって流入汚濁負荷量が削減され、全体としては水質に一定の改善がみられた。しかし、漁獲量の減少やノリの色落ちの頻発にみられるように、一部の水産有用種について生産性が低下し、水質保全のみではかつての豊かな瀬戸内海の再生につながらないとの認識が高まってきた。

これを受け、2015年に同法が改正され、基本理念として瀬戸内海を「豊かな海」とすること、環境保全施策について海域ごとの実情に応じて行うこと等が規定された。さらに2021年の改正では、湾・灘等、特定の海域ごとの実情に応じた対策を講じることを可能とするとともに、令和の里海づくりを推進するという観点から、特定の海域状況に応じ栄養塩類を供給させることを可能にする栄養塩類管理制度が導入されるとともに、自然海浜保全地区の指定対象を拡充し、従来から保全されている藻場・干潟等だけでなく、里海づくり等によって沿岸域において再生・創出された藻場・干潟等についても指定することが可能となった。こうした湾・灘等、特定の海域ごとの実情に応じた対策にあたっては、各地域の役割がより重要になるとともに、各海域が相互に連携して取り組むことが必要である。

また、瀬戸内海以外の閉鎖性海域においても、水質改善対策の進展により、かつての激甚な水質汚濁は改善してきたものの、未だに底質環境が改善しない水域もあれば、干潟も十分に再生したとは言えない。また近年の気候変動に伴う水温上昇等も相まって、海藻・草藻場が消失し続けている。

さらに、環境省が2010年より実施している全国の沿岸域の自治体や漁協などを対象にしたアンケートによると、全国で里海づくりに取り組む事例は2010年時点では122件だったものが、2022年には343件に増加している。この背景には、閉鎖性海域のみにとどまらず、全国の沿岸域で前述の状況が生じていること、地域のニーズが高まりつつあることや、行政による支援も増えつつあることが挙げられ、今まさに、かつての公害対策に始まり、生態系の保全や気候変動への対応等の環境対策へと変遷する過渡期を迎えている。

（２）政府施策や計画における「里海」の変遷 ～「里海」から「里海づくり」へ～

1990年代後半に里海概念が提唱されてから、約10年後となる2007年に策定された21世紀環境立国戦略のなかで、閉鎖性海域や水質汚濁対策とともに政府施策として初めて「里海」が取り扱われていることから、当初はアマモ場や干潟の保全に主眼が置かれていたことが分かる。その後、生物多様性基本法（2008年）や、第1期海洋基本計画（2008年）、生物多様性条約第10回締約国会議において採択された愛知目標（2010年）などを経て、徐々に閉鎖性海域に限らない沿岸域にも里海概念が取り扱われるようになった。ただし、藻場・干潟以外の海域環境も沿岸には含まれること、近年の気候変動や2017年から続く黒潮大蛇行などといった、地球規模で起こる海洋環境の変化だけでなく、多様なステークホルダーが関係するようになったこと、社会構造の変化による影響を大きく受けるなど、里地里山以上に人手を加えられる範囲は限られる。そのため、「里海」が国内の政府施策や計画等で浸透する過程で、「里海づくり」として藻場・干潟だけでなく沿岸の環境や、インフラ整備を含む地域の暮らしとのつながりについても、視野に含んだ形で取り扱われるようになった。以下に、各施策を示す。

（２）－１．21世紀環境立国戦略（2007年度）

環境問題は地球規模での対応が必要であり、政府は、国内外あげて取り組むべき環境政策の方向を明示し、今後の世界の枠組み作りへ我が国として貢献する上での指針として「21世紀環境立国戦略」が2007年に策定された。同戦略において重点的に着手すべき課題として、「気候変動問題の克服に向けた国際的リーダーシップ」、「生物多様性の保全による自然の恵みの享受と継承」等の8つの戦略を提示している。このうち、戦略6の「自然の恵みを活かした活力溢れる地域づくり」では、「郷（さと）、都市（まち）、水辺、森（もり）」といったそれぞれの地域の特性や相互のつながりを踏まえ、自然の恵みを活かしながら、幅広い関係者の参加と協働により活量溢れる美しい地域づくりを進める」としている。そのためには、藻場・干潟・サンゴ礁等の保全・再生・創出（以下、単に「保全等」という。）、閉鎖性海域等の水質汚濁対策、持続的な資源管理など総合的な取組を推進することにより、多様な魚介類等が生息し、人々がその恵沢を将来にわたり享受できる自然の恵み豊かな豊饒の「里海」の創生を図ることが必須と考えられ、本戦略が政府施策のなかで、「里海」が初めて取り扱われたものとなった。

（２）－２．第三次生物多様性国家戦略（2007年度）、生物多様性国家戦略2010（2009年度）、2012-2020（2012年度）、2023-2030（2023年度）

2007年に閣議決定された第三次生物多様性国家戦略では、「里海」はまだ文言としては使われていないが、基本戦略には「森里川海の繋がりを確保する」として、里海に通じる考え方が明記されている。

自然環境の悪化などに対する改善に向けた動きとして、2008年に施行された「生物多様性基本法」に基づき、2010年に「生物多様性国家戦略2010」が、2012年に「生物多様性国家戦略2012-2020」が策定され、生物多様性条約第10回締約国会議において採択された「愛知目標」の達成に向けた我が国のロードマップが示され、自然共生社会の構築や愛知目標の達成のための施策を推進することとなった。この中で、上述の21世紀環境立国戦略にある豊饒の「里海」の創生のために、里海を含む沿岸域における陸と海のつながりや、外洋域における生態系の連続性や海洋生物

の広域にわたる移動等を考慮した総合的管理を進めることが求められた。

さらに、2023 年に策定された「生物多様性国家戦略 2023-2030」においては、持続可能な開発目標（SDGs）、2050 年生物多様性ビジョン「自然と共生する世界」を踏まえて、国土の特性に応じたランドデザインの一つとして沿岸域が取り上げられ、里海のような人と海のつながりと豊かな生物相を取り戻すことを目指す必要性が指摘された。また、国内外に向けた里海の考え方の情報発信、保全と利活用の好循環、地域ごとの取組やネットワーク構築も図ることとされている。

（２）－３．第４期海洋基本計画（2023 年度）

国連海洋法条約に基づいて国内の海洋政策を一元的に進めることや、努力義務などを定めた海洋基本法が 2007 年に施行され、同法に基づいて海洋政策を総合的かつ計画的に推進することを目的とした海洋基本計画が定められている。2023 年に閣議決定された第４期海洋基本計画では、「総合的な海洋の安全保障」、「持続可能な海洋の構築」の２つの支柱と着実に推進すべき７つの主要施策が定められている。持続可能な海洋の構築の主要施策として、自然生態系と調和した海洋環境の利用の重要性について、SDGs 等の国際的イニシアティブを基にした海洋環境の保全、豊かな海づくりの推進及び沿岸域の総合的管理の推進の３つの観点から、海洋環境の保全・再生・維持を図っていくものとして整理されている。特に、豊かな海づくりの推進に向けて、我が国は海洋との共生を原点とする海洋国家として、里海を形成してきたことを踏まえ、地域に蓄積された知識も活かしつつ、損なわれた沿岸域生態系の再生、閉鎖性海域における水質等の保全に加え、自然景観及び文化的景観の保全、水産資源の持続的な利用、里海の保全と利活用の好循環形成等も考慮した豊かな海づくりを推進していくことが示された。また、各省庁はもとより、各地方自治体でも海域の環境保全や生物多様性を含む藻場・干潟の保全、利活用に関わる様々な取組が実施されているが、沿岸域の総合的管理の推進に向けて森里川海のつながり、流域全体の水循環や生態系管理を意識し、問題解決に必要な一定の広がりにおいて、人が関わることにより、より良い海とその豊かな恵みを得るという「里海」づくりの考え方を積極的に取り入れるとともに、自然災害への対応、生物多様性の保全や海洋ごみ対策等を含めて総合的に取り組むこととなった。こうした取組の推進において中心的な役割を果たすことが期待される協議会活動の普及拡大を図るとともに、里海の保全と利活用の好循環形成等により「里海」づくりの取組が持続可能なものとなることを目指すとされている。

（２）－４．第６次環境基本計画（2024 年度）

環境基本法は、1967 年に制定された公害対策基本法を発展的に継承して、1993 年に公布・施行された。環境保全に関する基本理念を定め、国や地方公共団体、事業者、国民の責務を明らかにした法律で、国際協調や持続可能な社会についても触れられており、環境の保全に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るために環境基本計画の策定が定められている。

2024 年に閣議決定された第６次環境基本計画においては、自然資本を持続可能なものにする観点から、国土の土地利用のあり方や自然資本を維持・回復・充実させる方法を考えていくことが必要であるとした。特に近年では、里地里山、農地等が十分に活用されていない一方で、海外からの資源や食料の輸入に依存しており、安全保障上の問題になるとともに、国内や海外の生物多様性を始めとする自然資本の損失の一因にもなっている。これは、本来生かすべき身近な自然資本を劣化させながら、その変化を感じ取りづらい遠く離れた地の自然資本をも劣化させている

ことに他ならない。このような問題意識の下、良好な環境、生物多様性を始めとする地域の自然資本を維持・回復・充実させるための国土利用の在り方の一つに藻場・干潟の保全と利活用の促進を進める施策として「里海」が位置付けられている。

藻場・干潟に関しては、生物の産卵場所、生息・生育の場、水質浄化、二酸化炭素の吸収・固定等、多面的な機能を有するとともに、近年は海の 30by30 に資する OECM やブルーカーボンへの期待も高い。そのため、港湾工事等で発生する浚渫土砂等を有効活用した覆砂、深堀跡の埋め戻し、ブルーインフラ(藻場・干潟等及び生物共生型港湾構造物)の保全等を推進することが記されている。また、藻場・干潟の保全等を推進するとともに、藻場・干潟も含めた沿岸域の地域資源の利活用に取り組み、保全と利活用のヒト・モノ・資金などの好循環を生み出すことで、沿岸域が抱える様々な課題(生物多様性や生物生産性の減少・過疎化・少子高齢化・人と自然の関わりの減少など)の解決や、良好な環境の創出のための地域資源としての利活用と好循環をめざすべく「里海づくり」を実施していくことが明記されている。

(3) 環境省が取り組んできた「里海づくり」

上記のように、閉鎖性海域における公害対策に始まり、藻場・干潟の保全等、漂流ごみ等の抑制、気候変動等の新たな問題に対応する形で、政府の施策や計画において「豊かな海」や「里海」が取り上げられながら「里海づくり」へと変遷してきた。これらの背景として、環境省が「里海づくり」の事業に取り組んできたことが挙げられるが、以下に各事業を紹介する。

(3) - 1. 里海創生支援事業(2008~2011 年度)の実施と里海づくりの手引きの作成(2010 年度)等

環境省では 2008~2010 年度に里海創生支援事業として、地方公共団体が地域と一体となって里海の創生を目指した活動を支援するモデル事業を実施するとともに、それらを典型的に整理したうえで、里海創生計画案を作成し、里海創生活動の参考となる先進的事例を選定した。さらに、里海創生支援事業の実施事例等を参考に、他の地域でも活用できる「里海づくりの手引書」(2011 年)を作成した。この手引書は、21 世紀環境立国戦略において、豊かな水辺づくり(豊穡の里海の創生)が位置付けられたことを受け、里海の創生を支援するために作成された。手引書には、これから里海づくりを始める、あるいは里海づくりを強化しようとする際に活用するための里海の考え方などの基本的な情報のほか、里海づくりを始める際の事前準備、里海創生計画の策定、活動の評価・見直し等、里海づくりの手順に沿って関連情報や留意事項がまとめられた。

また、2010 年度、2014 年度及び 2018 年度に全国の里海づくりの実施状況を調査するアンケートを実施し、里海に関する情報を集約して「里海ネット」による情報提供を行ってきた。2018 年度には、きれいで豊かな海の実現に向けた取組を実施する際の参考として「きれいで豊かな海を目指して~地域が主体となる閉鎖性海域の環境改善の手引き~」を作成した。この手引きでは、水質改善に加えて、底質や藻場・干潟などの生物生息場の改善を含めた総合的な環境改善対策の必要性とともに、海域の利用者や関係者の協働のもと、地域が主体となって共通の目標を持って取り組むことの重要性が示された。

（３）－２．令和の里海づくりモデル事業（2020～2024 年度）の実施

2020～2022 年度は豊かな海づくりの取組効果を調査するモデル事業を実施し、2022 年度からは、藻場・干潟等の保全等と地域資源の利活用の好循環を目的とした地域の取組を支援する「令和の里海づくり」モデル事業が開始され、現在に至っている。「令和の里海づくり」モデル事業では、これまでに北海道から九州に至る 25 の沿岸域における里海づくりの活動に対して、これまでに課題としてあげられてきた活動資金、人材、専門家の派遣等といった支援を行うことで、全国のモデルになる取組を創出すべく取り組んでいる。その結果として、自然共生サイトの認定につながる活動や、リテラシーの向上、里海づくりのネットワークや連携、観光などの利活用の推進などが醸成されつつあると同時に、これまで瀬戸内海や閉鎖性海域に限定されがちだった里海づくりが、全国の沿岸域に認知され、取り組まれ始めることにもつながっている。

（３）－３．地球温暖化対策計画（2024 年度）

2025 年 2 月に閣議決定された地球温暖化対策計画においては、ブルーカーボンについて、我が国は、四方を海に囲まれ、その豊かな生態系サービスの恩恵を受けて、暮らしや経済活動が支えられていることを踏まえ、ネイチャーポジティブや水環境保全、気候変動適応など多面的価値を有するブルーカーボンに関する取組を積極的に進めるとされている。ブルーカーボン生態系による温室効果ガスの吸収・固定量の算定方法については、一部を除き確立していないものもあることから、これらの算定方法を確立し、我が国の温室効果ガス排出・吸収目録（インベントリ）への反映を進め、国際的なルール形成を主導するとともに、沿岸域における藻場・干潟の保全等と地域資源の利活用の好循環を生み出すことを目的とした、上記の「令和の里海づくり」モデル事業などの里海づくりの取組や「命を育むみなとのブルーインフラ拡大プロジェクト」等を通じて、効果的な藻場・干潟の保全等を推進する旨が明記されている。これは環境省における里海づくりの取り組みが、より広く取り扱われ始めたものである。

（４） 「里海づくり」における課題

<生態系の保全・再生・創出に関する課題>

（１）で述べたように、沿岸域では生物の多様な生息場が消失していることから、これまで全国の沿岸域で数多くの藻場・干潟等をはじめとした海域環境の保全等が行われてきている。

しかしながら、陸域と比較して海域環境に関する調査研究等が進展していないといった課題や、現在の科学的知見や生態学の基本的な考え方を十分に踏まえずに取組がなされているケースもある。その結果、移植したアマモ等が枯死、流出する等、必ずしも想定された成果が得られていないといった事例が散見される。

また、里海づくりとは、地域がこれまで歩んできた歴史、伝統、文化等を踏まえた地域づくりであり、さらには森里川海の視点も踏まえて取り組むべきものであるが、その視点が重視されていない事例も見られる。森里川海については特に、地域によってはその範囲が広域にわたり、かつ取組成果が見えづらいことから、実現可能性、実効性の面において課題が残されている。

さらに、隣接している地域でありながら、それぞれ連携していない個別の里海づくりとして実施されるなど、隣接する生態系の連関などといった面を考慮した取組がなされておらず、豊かな

海の再生にはつながっていない事例もある。なお、藻場・干潟等の保全等に関する取組は、多様な主体により実施されているが、それらの取組成果や課題等について情報共有等をする場が有効に機能しておらず、連携が進まない状況がある。

<取組の持続性に関する課題>

持続可能性の面では、里海づくりの活動の推進には多くの人手と資金が必要であるが、大半の取組において人手と資金の確保が課題となっており、活動資金は行政の補助金等に頼っている。さらに、多くの補助金は単年度、かつ十分とは言えないため、活動の持続性にも課題が生じている。

また、活動が地域で適切に実施されるためには、現場で実行する主体（人材）の確保や育成が必要だが、それが必ずしも円滑に行われていないこと、さらに、現場と社会をつなぎ、これまで海に関わってこなかった多様なステークホルダーの参画や支援につなげるトランスレーター、コーディネーターといった人材が現場で不足していることも課題となっている。

一方で、活動の目的が地域の要請、現状を踏まえて合意形成されているのであれば、地方自治体等が活動を継続的に支えることも可能であり、地方自治体による多様な主体の連携によって活動が持続されている事例もみられるが、こうした事例は限られるのが現状である。

さらには、持続可能な取組にするためには取組や施策が効果的なものであるのか等の評価を行うことや、最新の知見を取り入れた里海づくりを実施することが必要である。現状では里海づくりに必要な科学的知見が十分ではない状況、例えば藻場を構成する海藻・草類の生態特性は分かっていないことが少なくない等もあるため、今後も継続的な調査研究を実施し、現場への還元も含めて実施されることが望ましい。

<連携に関する課題>

前述したとおり、隣接している地域で連携していない個別の里海づくりに代表されるように、里海づくりの活動団体の連携が進んでいない点が課題となっている。また、現在の科学的知見、生態学の基本的な考え方を十分に踏まえずに取組がなされていることも、学識経験者等との連携が不足していることが一因となっている。また、沿岸域は県や市町村、漁業協同組合、個人など様々な管理者が存在しているなかで、住民やNPO、研究者などが主体者となる里海づくりが行われている。かつては、地域に環境の変化をもたらすような改修や整備等の計画が、それによって影響を受ける住民に十分な協議のないままに進められ、問題が起きてから事後的に対応が始まっていた。近年では、そのような問題はほとんどなくなっているものの、一元的に沿岸域の管理を行うことについては課題が残る。

3. 今後の里海づくりのあり方に関する提言

現在、全国の沿岸域で取り組まれている里海づくりの課題等を踏まえ、豊かな海づくりの実現のみでなく、沿岸域が抱える課題解決にもつながる「里海づくり」を一層推進するため、環境省が目指すべき理念と指針を提言する。

なお、理念と指針に則った里海づくりの実施が望まれるが、地域や自然環境の実情に即して取り組んでいくにあたっては、取組の段階に応じて一定の取捨選択や優先順位付けを要することが想定される。

環境省が目指すべき「里海づくり」の理念と指針

かつての里海は、その定義にあるように「人手が加わることにより生物生産性と生物多様性が高くなった沿岸海域」として、地域の歴史、伝統文化等を支え、またその生業を維持するため、適度に人手を加えることで良好な状態を保全等してきた。しかしながら、開発、汚染、生物多様性の危機、さらには気候変動による海域環境の変化に直面している現在、科学的知見に基づく藻場・干潟等の海域環境の保全等と地域資源の適切な利活用の取組を加速し、それが海域環境の良好な状態の維持につながるという好循環を形成する「里海づくり」を推進すべきである。保全等と利活用を同時に実施することで、資金等を確保し、それを原資に人手等が確保され、保全等がさらに加速されるという好循環を生み出し、持続可能な取組の実現が可能になる。

また、沿岸域では人口減少に伴う過疎化、さらには人と海のつながりの希薄化により、海に対する人手の加え方が変わってきたことも良好な海域環境の維持を困難にしている。そのため、これまで以上に広範で多様な主体の参加と、必要に応じて地域外の連携も視野に入れた里海づくりを、複数年度にわたって継続して取り組んでいくことが求められる。

さらに、里海づくりは、民間等の取組促進を通じて、生物多様性の保全や地域資源を活用した地域活性化のみならず、森里川海の連環の再生、資源循環、ブルーカーボン等の脱炭素、海洋教育などへ統合的にアプローチするものであり、これにより生物多様性や生物生産性の減少、過疎化や少子高齢化、人と自然の関わりの減少などの地域における環境・経済・社会課題の同時解決を目指すことが可能な取組である。このように統合的に取り組むことは、沿岸域の地域づくりに資するもので持続可能な取組につながると考えられることから、里海づくりの実施にあたっては、地域の主体性を基本として地域づくりにつなげることは意識すべきである。その際、地域脱炭素や地域循環共生圏等に関する地域づくりの取組等との連携により、地域住民、関係者の「ウェルビーイング／高い生活の質」にも貢献するものと期待される。

このように、豊かな海づくりの実現のみでなく、沿岸域が抱える課題解決にもつながる「里海づくり」を一層推進する必要があるが、推進にあたり環境省は、1) 良好な海域環境の保全等、2) 地域資源の適切な利活用による保全と好循環の形成、3) 地域の歴史、伝統、文化等や自主性を重んじた多様な主体の参加と連携、の3つの観点で踏まえた里海づくりが全国各地で進展するよう取り組むべきである。推進にあたっての具体的な取組として、モデル構築による地域の取組支援のみでなく、関係省庁・関係団体との連携の強化、最新の科学的知見の提供や情報共有の場づくりなど、多角的に支援する必要がある。

以下に、1) から 3) の3つの観点について、詳述する。

提言 1：良好な海域環境の保全・再生・創出

里海づくりにおいては、良好な海域環境が現存している場合にはそれを「保全」し、かつての良好な海域環境が損なわれた、もしくは劣化した場合には、それを元の状態に「再生」し、さらに、都市圏の開発等により、かつての海域環境が失われている場合には、その地域特性に合った海域環境を「創出」していくことが求められる。

このような里海づくりにおける保全等においては「適度に人の手が加わること」により、高い生物生産性と生物多様性の保全とが図られ、人々がその恵沢を将来にわたり享受できるような取組が継続して行われることが求められる。これは、海域環境や生態系の操作であるため、自然の復元力や生態系の微妙な均衡に配慮した上で取り組むことが重要である。

里海づくりにおける保全等では、藻場・干潟・塩性湿地などの沿岸域の多様な生息場とそこに生息・生育する数多くの生物の確保が必要となる。

このためには、地域における海域環境の特性や生態系に関する科学的知見を活用し、自然の変動やかく乱によって生態系が維持される仕組みがあること等も踏まえ、科学技術的にも社会経済的にも実現可能であり、かつ持続可能な具体的・定量的な目標を設定することが望ましい。

なお、ある特定の環境要素や生物種、もしくはその機能（生態系サービス）を対象とした取組が里海づくりの一環として着目されがちである。しかしながら、里海はそこに含まれる様々な生態系の均衡を保つことで成り立っているため、特定の要素のみに着目して実施することは持続性のある良好な里海づくりにつながらない場合があることに留意する必要がある。

また、遺伝的かく乱や外来種侵入の防止の観点から、生息・生育の場の保全等によって生物の定着を促すなど、自然の復元力を活用し、自然変動やかく乱があっても自律的に回復し、存続できるような里海づくりを目指すべきである。

また、里海づくりは複雑で絶えず変化する海域環境や生態系において取り組む事業である。このため、当該海域の環境や生態系に関する事前調査を十分に行うとともに、それらの劣化が認められたことへの対策として里海づくりに取り組む場合においては、劣化の原因の把握と改善に努めることが望ましい。また、取組開始後は、その進捗状況や再生等の活動前後のアセスメントを含めたモニタリングを行い、里海の状態を把握、評価するとともに、目標達成に向けた順応的管理を行うことが必要である。このため、里海づくりは数年以上にわたる長期間の継続が必要である。

なお、里海づくりは長期間を要するため、その期間に大きな自然変動やかく乱が予想される。このため、近隣の自然の藻場や干潟等もあわせてモニタリングすることで、保全等の取組の妥当性についての検証、評価に資することが望ましい。さらに、里海はそれを取り巻く陸域や外洋につながる存在であるため、栄養塩類をはじめとする物質循環や生物の移動、さらには地域間交流や資源の交換など、「森里川海」のつながりを意識することが重要である。

提言 2：里海における地域資源の利活用と好循環の形成

里海づくりを持続可能な活動にするためには、地域資源の適切な利活用、地域固有の種や生態系に着目した観光活動、海藻等が生育・枯死・沈降する過程で二酸化炭素を貯留する働きに着目したブルーカーボンのクレジット化などにより、ヒト・モノ・資金などを生み出し、それをもって海域環境の保全等に還元するといった好循環の形成が不可欠である。

さらには、生物多様性や生物生産性の減少、過疎化や少子高齢化、人と自然の関わりの減少な

どの問題解決にもつながる里海づくりを行うことが重要である。その際、市場価値だけでは評価できない価値にも着目する必要がある、豊かな水辺、星空、音風景、かおり風景等、地域特有の自然資本・社会資本たる自然や歴史、伝統、文化等の保全により、地域住民、関係者のウェルビーイングの向上と地域活性化の実現を目指すことが重要である。

なお、地域資源の利活用は地域ごとに異なり、その方法は無数に存在するが、以下に代表的な利活用の手法ごとの考え方を記載する。ただし、下記のような利活用は利用可能な生産力の範囲で行われることは当然であるとともに、生態系の復元力や生態系の均衡が維持される範囲で行われるべきである。利活用が過剰に行われた場合、里海の自然環境や地域住民の生活に様々な弊害や障害を与えることが懸念されるため、利活用が里海の環境や生態系に与える影響のモニタリングを行うとともに、順応的な管理を行う必要がある。

① 生活での利活用

人々が日々の生活において藻場・干潟等の保全等のもとより、その利活用に携わる機会は乏しい。一般の市民が海辺に足を運び、里海づくりに参加できる機会が作られることが望ましい。さらに、日々の生活において里海とつながるよう地産地消、さらには海とともに育まれてきた生活の知恵、食文化、祭りなどを通じた利活用がなされることが望まれる。

② 観光での利活用

地域の住民だけでなく、国内外を問わず地域外からのレクリエーション、アクティビティ（例えば、釣りや潮干狩り、海水浴、体験活動等）、旅行、研修、修学旅行等といった観光を通じて、より広く里海の価値を伝え、その利活用を促すことが重要である。さらに、保全等の活動を「観光活動」とすることで人手を確保すると同時に、より持続可能な観光のあり方を示すことができる。観光は裾野の広い総合産業であることから、利活用の面では大きな貢献が期待できる。

観光は地域の環境保全、歴史、伝統、文化等の継承などに還元されるとともに、地域の経済や社会の発展につながり、地域住民がその恩恵を実感できることが望ましい。

③ 農林漁業での利活用

里海のような沿岸域における日常生活や観光を支える産業として、漁業や農林業を欠かすことはできない。特に、漁業者はこれまでも里海づくりにおける重要な担い手として貢献しており、水産資源を適切に消費するとともに、農林業者とも連携して生物多様性や地域の歴史、伝統、文化等に配慮した利活用を推進することが期待される。

④ 教育での利活用

里海づくりへの理解を深めるためには、海域環境との接点をもった活動を支援するとともに、漁業や観光等の利活用に関する情報等、海洋リテラシーの充実は欠かせない。義務教育や社会教育の場を通じて海洋リテラシーをもった人材の育成を推進することが期待される。また、これまでも様々な形で子どもたちも参加した海洋教育が実施されてきたものの、海とのつながりが希薄化し続けている現状は十分には解決できていない。海に親しむ学びに始まる、系統化された海洋教育の実践が望まれる。

提言 3：地域の歴史、伝統、文化等や自主性を重んじた多様な主体の参加と連携

里海づくりは人材不足、資金不足、情報不足等、多くの課題を抱えている。このような状態において地域の歴史、伝統、文化等やその自主性を重んじた取組を実施するためには、主体となる

個人、団体のみならず、地域の住民、農林漁業を含む多様な事業者、さらには自治体などの行政機関、またそれを支援する企業等、さらには新たに里海づくりに携わりたい多様な主体の参加と連携が不可欠である。

このような参加と連携を促すためには、他の地域の取組も含む成果や直面する課題等に関して情報共有やマッチング等が進むようなネットワークの構築を促進すべきである。

また、企業では事業活動を通じてネイチャーポジティブを実現しようとする動きが広がりつつあり、環境保全に関する活動を行う非営利的な民間団体は、自律的、組織的に幅広い活動を活発に行うことにより環境保全のための取組に関する基盤を形成している。関係省庁、関係団体等が実施している事業において、これらとのシナジーが発揮されるよう、連携の強化を行う必要がある。このような課題に対しては、沿岸域の総合的管理（ICM）として、海洋基本法や海洋基本計画にも位置づけられており、関係省庁間の連携や調整も望まれる。

また、里海づくりを実施している団体の情報発信・交換の場としてのシンポジウムや研修会の開催は、科学的知見の普及や好事例の他団体への波及等が期待される。さらに、里海事業と観光を組み合わせた新たな事業の立案なども期待される。一方、より広く発信するという意味では、2025 年大阪・関西万博や海域環境に関する国際会議等での発信も有効と考えられる。

また、国立公園等で里海モデル事業を実施する場合などは、該当する国立公園の管理事務所や管理官事務所はもとより、国立公園関係の自治体の部署や関係団体等とも連携協力し、効果的・効率的に里海づくりを進めるべきである。

さらに、里海づくりの推進に向けては、自然科学的研究のみならず、社会経済的研究も含めた学際的な研究の進展も不可欠である。環境研究総合推進費で実施されている S-23「沿岸環境・生態系の統合的管理のためのデジタルツインプラットフォームの構築」をはじめとして関連する諸研究を推進するとともに、関係する研究者は、里海づくりの専門家として各団体の取組を支援するなど、研究成果とその経験を里海づくりに実装することが望まれる。

4. おわりに

今後、気候変動は一層激化すると想定され、沿岸域の環境も大きく影響を受けると考えられる。地域資源を活用してきた沿岸域は、さらなる対応が必要となることが想定されるため、里海づくりの推進にあたっても、その点を十分意識した上で進めるべきである。

本提言を踏まえ、里海づくり推進のための制度的・政策的な措置が講じられることにより、生物多様性、生物生産性が確保された、きれいで豊かな海を実現すると同時に、地方創生や気候変動緩和への効果発現にも貢献する里海づくりが、我が国の沿岸域において進展することを期待する。

最後に、本提言は、これまで環境省が実施してきた施策を踏まえて、検討会の議論を経て検討、整理したものである。豊かな海の実現に向けて全国各地で実施されている取組は千差万別かつ日進月歩であるため、環境省は、本提言の内容のみにとらわれず、里海づくりの推進に向けた施策を展開していただきたい。