

中央環境審議会 野生生物部会 外来生物対策小委員会

～外来生物法の施行状況を踏まえた
現状と課題について～

平成24年6月27日

環境省自然環境局野生生物課外来生物対策室

2-1 外来生物法の概要

(1) 目的(第1条)

特定外来生物の輸入、飼養等について必要な規制を行うとともに、特定外来生物の防除を行うこと等により、特定外来生物による生態系、人の生命・身体又は農林水産業に係る被害を防止する。

(2) 定義(第2条)

海外から我が国に導入されることによりその本来の生息地又は生育地の外に存することとなる生物であつて、在来生物とその性質が異なることにより生態系等にかかる被害を及ぼし、又は及ぼすおそれがあるものとして政令で定めるものの個体(卵、種子を含む。)及びその器官(政令で指定)

※我が国には生息・生育しない外来生物が対象であり、国内の生息地外から導入された、いわゆる国内由来の外来種は対象にしない。

※我が国に概ね明治元年以降に導入された外来生物を対象とする。

(3) 特定外来生物被害防止基本方針

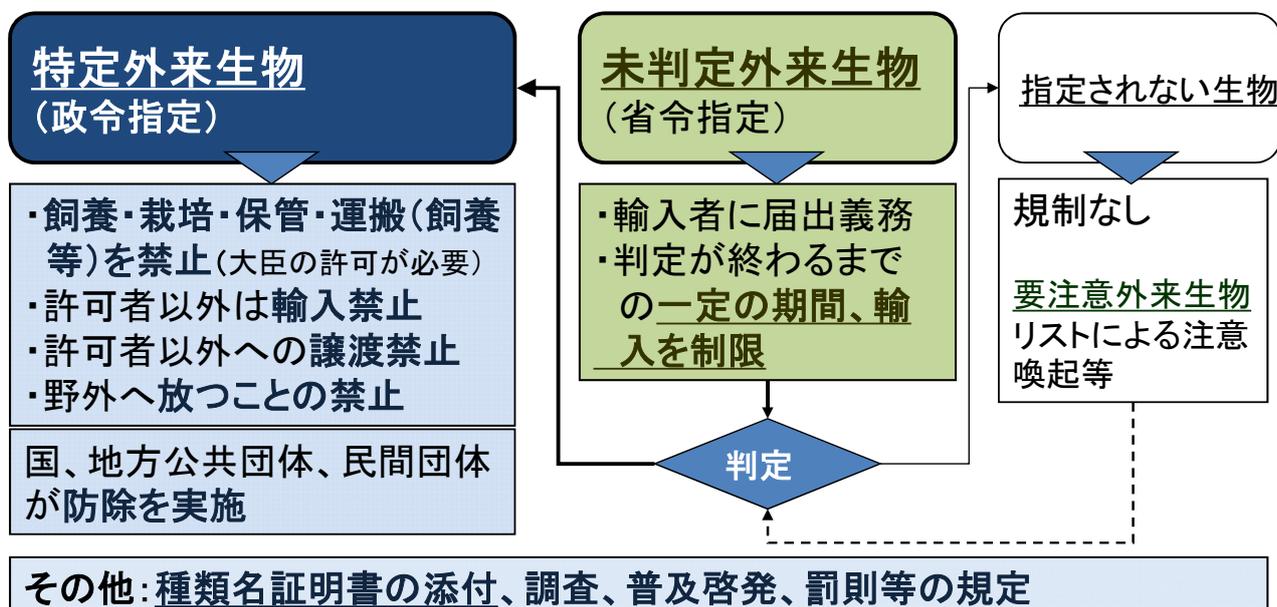
- 主務大臣は、中央環境審議会の意見を聴いて、特定外来生物被害防止基本方針の案を作成し、閣議で決定する(平成16年10月15日閣議決定)
- 基本方針には次の事項を定める。
 - (1) 特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する基本構想(問題の背景、被害の概要、被害防止の基本方針 等)
 - (2) 特定外来生物の選定に関する基本的な事項(選定の前提、被害の判定、優先度の考慮 等)
 - (3) 特定外来生物の取扱いに関する基本的な事項(飼養等の目的、飼養等施設基準 等)
 - (4) 特定外来生物の防除に関する基本的な事項(公示の内容、確認認定の内容、緊急的・計画的な防除)
 - (5) その他重要事項(未判定外来生物、種類名証明書、調査研究、普及啓発)

(4) 外来生物法の体系

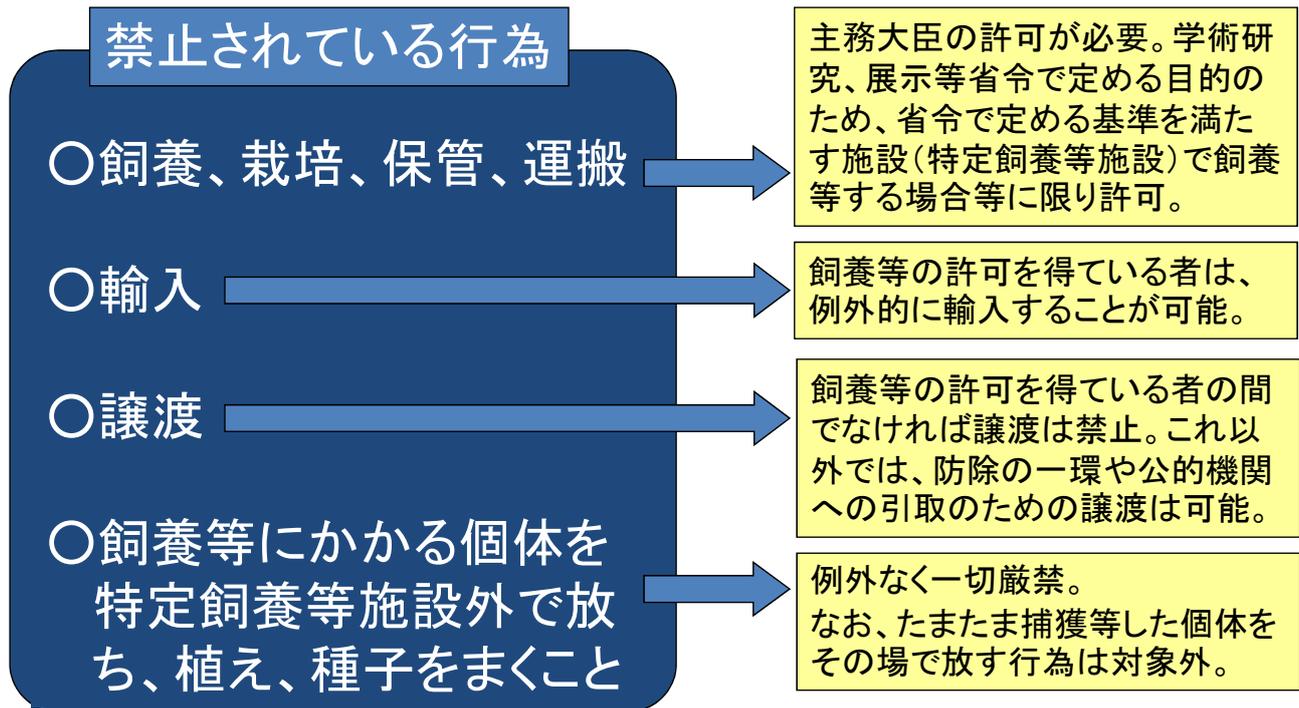
目的:

特定外来生物による生態系、人の生命・身体、農林水産業に係る被害の防止

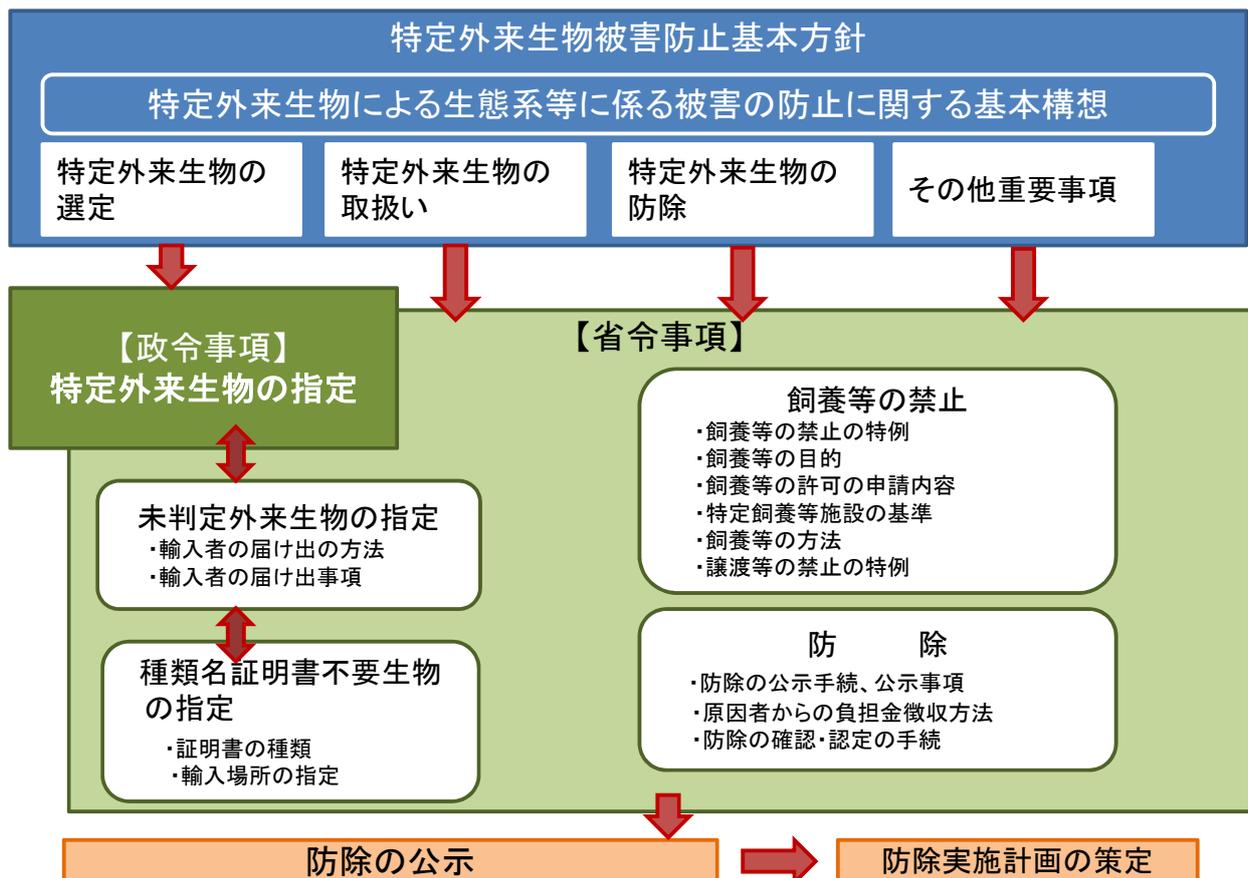
特定外来生物被害防止基本方針の策定と公表: 規制等の基本的な考え方



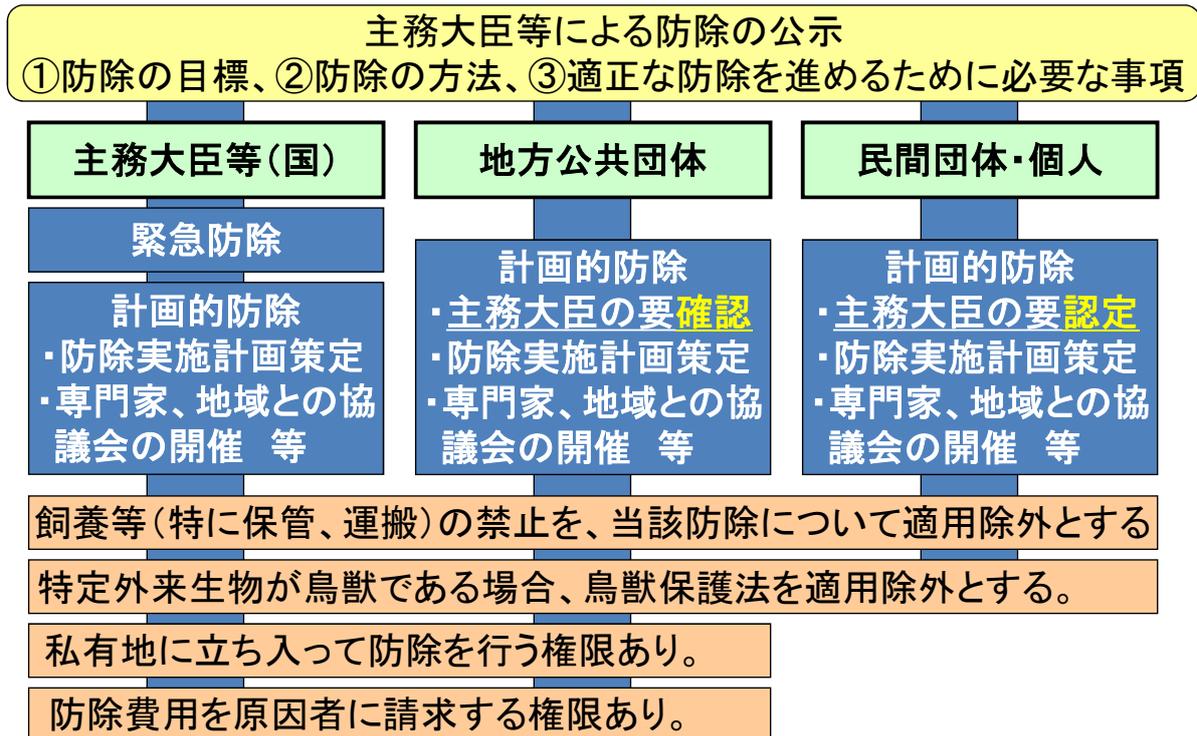
(5) 特定外来生物の規制



(6) 外来生物法政省令等について



(7) 特定外来生物の防除



2-2 外来生物法の施行状況を踏まえた現状と課題

(1) 平成16年以降の外来生物問題をめぐる状況

平成16年 外来生物法の施行

平成17年 第3次生物多様性国家戦略の策定

自然公園法及び自然環境保全法の施行令の一部改正

国立・国定公園特別保護地区及び原生自然環境保全地域内において全ての動植物の放出等を規制

平成19年 鳥獣保護法の基本的な指針の変更

生態系等へ被害を及ぼす外来鳥獣は、狩猟や有害鳥獣捕獲により被害を軽減する。

平成20年 生物多様性基本法の施行

生態系等に被害を及ぼす外来生物等については必要な措置を実施 (第16条)

平成21年 自然公園法及び自然環境保全法の改正

自然公園特別地域の指定地域において、指定種の放出等を規制

平成22年 生物多様性国家戦略2010の策定

生物多様性条約第10回締約国会議(COP10)の開催及び愛知目標の採択

名古屋市で生物多様性条約国会議(COP10)が開催され、愛知目標が採択された。愛知目標9では、「2020年までに、侵略的外来種とその定着経路が特定され、優先順位つけられ、優先度の高い種が制御され又は根絶される。また、侵略的外来種の導入又は定着経路を管理するための対策が講じられる。」が決定。

(2) 外来生物法に対する附帯決議①

(平成16年6月、衆議院環境委員会)

- 一 特定外来生物の指定に当たっては、諸外国の知見や学識経験者の意見を参考にして、適切に指定を行うこと。また、被害に係る新たな知見が得られた場合には、特定外来生物への指定を検討すること。
- 二 特定外来生物の防除の実施に際しては、防除を行う地域における在来生物の混獲等への配慮や危険なわなの使用を避け、在来生物の生態系に影響を及ぼさないよう努めること。
- 三 海外から輸入される生物の種及び数量の実態把握に努めるとともに、関係府省間の連携に努め、特定外来生物が密輸入されることがないように、水際対策を強化すること。輸入貨物への付等によって、非意図的に導入される外来生物について、導入経路及び生育状況の調査並びに監視に努めること。
- 四 本法実施に係る人員・予算の確保等必要な体制の整備に努めること。

9

(2) 外来生物法に対する附帯決議②

(平成16年6月、衆議院環境委員会)

- 五. 政府や自治体が行う緑化等の対策において、外来生物の使用は避けるよう努め、地域個体群の遺伝的攪乱にも十分配慮すること。
- 六. 外来生物対策の必要性について、広報活動、教育活動など様々な手段を用い、国民や動物取扱業者等の関係者に普及啓発周知を徹底すること。
- 七. 国内由来の外来生物の問題については、自然公園法等の既存法令を活用した規制の強化などを行うこと。

10

(3) COP10「愛知目標」における外来種対策



戦略計画

○中長期目標(自然との共生):

2050年までに、生物多様性が評価され、保全され、回復され、そして賢明に利用され、そのことによって生態系サービスが保持され、健全な地球が維持され、全ての人々に不可欠な恩恵が与えられる。

○短期目標:

2020年までに、生物多様性の損失を止めるために、効果的かつ緊急な行動を実施する。

愛知目標(ポスト2010年目標)

○20の個別目標:

【目標 9 侵略的外来種】

2020年までに、侵略的外来種とその定着経路が特定され、優先順位付けられ、優先度の高い種が制御され又は根絶される。また、侵略的外来種の導入と定着経路を管理するための対策が講じられる。

11

(4) COP10決議「侵略的外来種」



①ペット、水族館及び動植物園での展示生物並びに生き餌・生食料として導入された侵略的外来種

- ・適切な主体が国際的なレベルで使用可能な基準を作成する可能性について、科学的及び技術的な情報、助言、ガイダンスを提供することを含む方法と手段を提案する科学技術者会合を設立・開催すること
- ・締約国の能力・体制を改善するためのさらなる方法を模索するよう、条約事務局に求めること。

②その他

- ・国際的な規制枠組の隙間について、各締約国等よりOIE、FAO、IPPC等に対し協力・連携依頼の働きかけ(問題提起)を、引き続き行うこと

＜参考: 国際的な規制枠組の隙間ができる背景＞

侵略的外来種は必ずしも家畜の伝染性疾病の病原体や植物に有害な病害虫ではないため、国際獣疫事務局(OIE)の疾病リストや国際植物防疫条約(IPPC)の規制有害動植物に位置付けはなく、いずれの規制枠組みにも含まれていないものがあること等。

…等

12

(5) 日本生態学会からの生物多様性国家戦略における外来種問題の取扱についての提言(平成24年4月23日)

A. 外来種問題は生物多様性に与える「第3の危機」として位置づけられ、現状認識が記述されているが、以下のような問題がある。

1. 侵略的外来種が生物多様性や人の生活に甚大な被害をもたらしており、現状を放置すると、今後ますます増大すると予測されるにもかかわらず、記述に危機感が乏しく、外来種対策の緊急性や必要性が伝わっていない。侵略的外来種の影響や脅威などを分かりやすく明瞭に伝える工夫が必要である。
2. 生物多様性の内容がわかりにくいために、外来種が増加すると種が増加して生物多様性が増すという誤解も生じている。
生物多様性の保全とは、「日本中のありとあらゆる地域で、その地域に歴史的に形成された生物相や生態系を守ることである」ことを明確にすること。外来種は、その地域固有の生物相を変化させ、生態系を改変することを知らせることが必要である。
3. 外来生物法が施行されてから5年以上経過しているため、現状評価を簡略に記述すること。
4. 外来生物法の施行後、特定外来生物及び未判定外来生物の輸入は阻止され、外来種対策の必要性が法的に認められ、外来種の防除が各地で活発化するなど一定の成果が出ている。しかし、根絶に至った例は少ないなど成果は十分とは言えず、今後のさらなる取り組みが必要である。
5. 愛知目標の個別目標9「2020年までに侵略的外来種とその定着経路が特定され、優先順位がつけられ、優先度の高い種が抑制され又は根絶される」を、生物多様性条約の議長国の責務として現実化することが必須である。このためには、防除を優先すべき侵略的外来種(国内外来種を含む)のリスト化の必要性を述べること。また、現行の防除は対症療法的な取組が多いため、根絶や封じ込めに成功した例はほとんどなく、今後、系統的・戦略的な取り組みの推進が必須であることを述べる。

13

(5) 日本生態学会からの生物多様性国家戦略における外来種問題の取扱についての提言(平成24年4月23日)

B. 日本での生物多様性の現状では、外来種によって引き起こされる問題が個別的・羅列的に記述されているが、日本での外来種問題の現状と課題を総括する文書に変更すべきである。

1. 国内外来種問題を独立の項目として扱い、この問題に対する取組について述べること。三宅島へのホンダイタチの導入とそれによる生態系の攪乱等、事例は多い。
2. 遺伝的多様性の保全は重要であるが、外来種問題に留まらないので、外来種に関わる記述を中心にする。

導入の阻止

1. 意図的・非意図的を問わず、日本に未定着の外来種の持ち込みは継続して起きている。世界的に見て非常に侵略性が高い侵略的外来種のリスト化を行い、導入の阻止を図ること。
2. 貿易の自由化が進む中、非意図的に導入される外来種が国内に侵入する可能性は、ますます高くなっていく。そのため、貿易に係る農林水産省及び経済産業省との連携の基に、水際対策として外来種の国際検疫措置の強化が求められる。また、国内に既に定着している外来種集団が他の地域に拡散することを防ぐために、国内検疫のシステムに付いても早急に検討すること。

14

(5) 日本生態学会からの生物多様性国家戦略における外来種問題の取扱についての提言(平成24年4月23日)

防除促進のための施策

1. 地域の生物多様性保全のためには、外来種管理を含めた生物多様性地域戦略の策定は必須であり、これを促進する施策が必要である。
2. 各地で外来種防除の取組が活発化したことは望ましいが、特定外来生物のアライグマ、オオグチバス、ブルーギルでさえ、根絶や封じ込めの成功例はほとんど無く、影響はさらに深刻化していることを記述する。
3. 外来種の防除の多くは、被害が顕在化してから対症療法的に対策を行っているため、効果が乏しい。侵入初期、分布拡大期、まん延期等、外来種の生息状況の段階に応じて適切な対策が必要である。
4. 国・地方公共団体・民間団体の役割分担や連携・協働ができていないことにより、防除が円滑に進んでいない。またアライグマのように、広域的な連携不足のために、分布拡大が促進されるなど問題が生じている。
5. 防除の多くが単なる捕獲作業に終始していることが大きな問題である。防除の実施に当たっては、対象種や保全すべき場所の優先度、防除にかかる費用と効果の検証(実行可能性の検討)を調査し、目標設定を行う必要がある。

普及啓発

1. 各地で特定外来生物に対して餌付けをしたり、捕獲に反対したりするなど、外来種対策への理解や協力が得られていない。一般市民に外来生物法の趣旨があまり理解されておらず、具体例に則して分かりやすく普及や啓発を行う必要がある。
2. 小中学校等の教育カリキュラムで、身近な自然の現状を見つめる機会を作り、生物多様性や外来種問題を考える場を設けるなど、具体的な教育を行う必要がある。

15

(6) 第5次生物多様性国家戦略における外来種対策の主な記載案

(中央環境審議会 自然環境・野生生物合同部会生物多様性国家戦略小委員会(第7回)資料で、今後の協議により変更の可能性がある。)

第2章 生物多様性の現状と課題

第3節 生物多様性の危機の構造

3 第3の危機(人間により持ち込まれたものによる危機)

第3の危機は、人間が近代的な生活を送るようになったことにより持ち込まれたものによる危機です。まず、外来種による生態系の攪乱が挙げられます。マングース、アライグマ、オオグチバスなど、野生生物の本来の移動能力を越えて、人為によって意図的・非意図的に国外や国内の他の地域から導入された外来種が、地域固有の生物相や生態系を改変し、大きな脅威となっています。特に、他の地域と隔てられ、固有種が多く生息・生育する島嶼(とうしょ)などでは、外来種による影響を強く受けます。外来種問題については、「特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律(外来生物法)」に基づき輸入・飼養等が規制されていますが、既に国内に定着した外来種の防除には多大な時間と労力が必要となります。また、国外から輸入される資材や他の生物に付着して意図せずに導入される生物や国内の他地域から保全上重要な地域や島嶼(とうしょ)へ導入される生物などは、外来生物法による規制が難しく、こうした生物も大きな脅威となっています。(略)

第4節 わが国の生物多様性の現状

2 野生生物等の現状 【外来種】

侵略的外来種による生態系への影響及び人間生活への被害が近年深刻化しています。外来種の防除活動の活発化など外来生物法の施行による一定の成果が出ているものの、特定外来生物の根絶や封じ込めの成功例は少数に留まるなど、既に定着した外来種の分布の拡大を抑制するには至っておらず、今後もますます被害が拡大していくことが予測されています。特に、地域に固有の生態系を有する島嶼など、生物多様性の保全上重要な地域で大きな影響を与えています。(略)

16

(6) 第5次生物多様性国家戦略における外来種対策の主な記載案

(中央環境審議会 自然環境・野生生物合同部会生物多様性国家戦略小委員会(第7回)資料で、今後の協議により変更の可能性がある。)

第4章 生物多様性の保全及び持続可能な利用の基本方針

第2節 基本戦略

2 地域における人と自然の関係を見直し・再構築する

【地域固有の野生生物を保全する取組の推進】

(略)

外来種による被害を防止するためには、まずは侵略的な外来種を特定し、その導入を未然に防ぐことが重要です。このため、侵略的な外来種のリスト化を行い、必要に応じて特定外来生物の追加指定を行うとともに、その導入経路の把握に努めることなどにより導入の阻止を図ります。また、既に定着し、在来の野生生物に大きな影響を与えている外来種については、多様な主体との連携を図り、計画的な防除などの対策を進めていくことが必要です。アライグマ、オオクチバスなど広域に分布を拡大し、影響を及ぼしている種について、より効果的な防除手法の開発・普及、個別の防除で得られた成果や教訓の共有化などを通じて、多くの地域での対策の支援を進めていきます。奄美大島や沖縄島やんばる地域では、人が持ち込んだマングースによりアマミノクロウサギ、ヤンバルクイナなどの希少種が影響を受けていますが、防除を継続的に進めることで効果が確認されてきおっており、マングース根絶に向けた努力をさらに続けます。また、国立公園や国有林野における保護林など、特に生物多様性の保全上重要な地域においては、国内の他の地域から導入される外来種も含め、外来種の持ち込みを防ぐ対策などを進めます。さらに、資材や生物に付着して意図せず持ち込まれる外来種による影響の防止対策について検討を進めます。

17

(6) 第5次生物多様性国家戦略における外来種対策の主な記載案

(中央環境審議会 自然環境・野生生物合同部会生物多様性国家戦略小委員会(第7回)資料で、今後の協議により変更の可能性がある。)

第2部 愛知目標の達成に向けたロードマップ

国別目標B-4(対応する愛知目標の個別目標:9)

2020年までに、侵略的外来種を特定し、その定着経路に関する情報を整備する。これらの侵略的外来種について、防除の優先度を整理し、それに基づいた防除を各主体の適切な役割分担の下、計画的に推進する。このことにより、優先度の高い種について制御又は根絶し、希少種の生息状況や本来の生態系の回復を促進させる。また、侵略的外来種の導入又は定着を防止するための定着経路の管理について、関係する主体に注意を促し、より効果的な水際対策等について検討し、対策を推進する。

主要行動目標

B-4-1 2014年までに、侵略的外来種リスト(外来種ブラックリスト(仮称))を作成し、リストの種について定着経路に係る情報を整備する。(環境省)

B-4-2 2014年までに、防除の優先度の考え方を整理し、計画的な防除等を推進するとともに、各主体における外来種対策に関する行動や地域レベルでの自主的な取組を促すために、「外来種被害防止行動計画(仮称)」を策定する。(環境省)

B-4-3 優先度の高い侵略的外来種について、制御もしくは根絶するとともに、これらの取組等を通じて希少種の生息状況や本来の生態系の回復を促進させる。(環境省、農林水産省)

関連指標群

○特定外来生物、外来種ブラックリスト(仮称)の指定等種類数とそのうちの未定着種数

○外来生物法に基づく防除の確認・認定件数

○奄美大島及び沖縄本島やんばる地域(防除実施地域内(2012年度時点))におけるマングースの捕獲頭数、アマミノクロウサギ及びヤンバルクイナの生息状況(生息確認メッシュ数)

○地方における外来種に関するリスト又は条例の整備状況(件数)

18

(6) 第5次生物多様性国家戦略における外来種対策の主な記載案

(中央環境審議会 自然環境・野生生物合同部会生物多様性国家戦略小委員会(第7回)資料で、今後の協議により変更の可能性がある。)

第3部 生物多様性の保全及び持続可能な利用に関する行動計画

第2章 横断的・基盤的施策

第3節 外来種等の生態系を攪乱する要因への対応

(基本的考え方)

経済・社会のグローバル化の進展により、人と物資の移動が活発化し、人為によって、生物が本来有する能力を超えて移動するようになりました。これに伴い、侵略的な外来種による生態系等への影響が近年深刻化しています。

外来種対策は、外来生物法により、特定外来生物の輸入・飼養等が規制され、各地での防除の取組が活発化し、奄美大島のマングースでは地域的な根絶や低密度化が進むなど、防除の効果が上がっています。しかし、このような進展が見られる事例は、一部に留まっており、例えばアライグマの分布拡大は阻止できていないなど、さらなる取組が必要となっています。また、輸入資材等に付着して意図せずに導入される外来種が定着する事例が増えているほか、国内の他地域から導入される外来種による生態系等への影響も、問題となっています。

外来種による被害の防止には、まず、侵略的外来種を特定するとともに、その導入・定着を未然に防ぐことが重要です。また、飼養等されている外来種については適切に管理し、逸出を防ぐことが必要です。すでに定着している外来種については、定着初期・分布拡大期・まん延期の各段階に応じた対策を優先度に基づき、科学的知見や費用対効果も踏まえて、計画的・効率的に進めていくことが必要です。特に、定着初期のものについては、被害が顕在化する前に、早期に防除を行うことが効果的です。さらに、外来種は我々の生活と密接に関係していることから、地域住民や関係者に理解と協力を求め、連携して対策を進めることが求められます。

19

(6) 第5次生物多様性国家戦略における外来種対策の主な記載案

(中央環境審議会 自然環境・野生生物合同部会生物多様性国家戦略小委員会(第7回)資料で、今後の協議により変更の可能性がある。)

1. 外来種対策 (具体的施策)

○ 外来生物法施行後5年が経過していることから、生物多様性第10回締約国会議の成果も踏まえ、同法の施行状況の検討を行い、必要に応じて所要の措置を講じます。(環境省、農林水産省)

○ 奄美大島において希少種への脅威となっているマングースについて、低密度状態におけるより効果的な捕獲方法を確立して、根絶に向けた捕獲を進めるとともに、根絶の目標年度を科学的に検討します。さらに、費用対効果を踏まえたより効率的な防除手法を検討し、早期の根絶を目指します。希少種の生息地や国立公園、保護林などの保護上重要な地域を中心に外来種の防除事業を進めるほか、アライグマ、オオクチバスなどさまざまな種の防除手法などの検討を行い、地方自治体などが実施する防除への活用を図ります。(環境省、農林水産省)[再掲(1章9節1.5)]

【現状】奄美大島のマングース捕獲数:261頭(平成23年度)

【目標】奄美大島のマングース捕獲数:0頭(期限:平成24年度中に科学的知見に基づき目標年度を設定予定)

○ 非意図的な導入を含めて、外来種の導入・定着を防ぐより効果的な水際対策についての調査・検討を進めます。(環境省)

○ 「外来種被害防止行動計画(仮称)」を策定し、防除の優先度を踏まえた計画的な防除等を推進するとともに、各主体における外来種対策に関する行動を促します。(環境省)

【現行】外来種被害防止行動計画(仮称)の策定を検討中

【目標】外来種被害防止行動計画(仮称)の策定(平成26年度)

○ 法規制の対象となっていない外来種も含めて、特に侵略性が高く、わが国の生態系等への被害を及ぼしている外来種や、今後被害を及ぼすおそれのある外来種のリストとして、「外来種ブラックリスト(仮称)」を作成し、掲載種について分布や定着経路などの情報を整備します。これによって普及啓発や計画的な防除等の外来種対策を推進します。(環境省) 等

20

(7) 日本と海外における外来生物対策における法体系について①

1. 生態系保全を目的(あるいは目的の1つ)としている法令

①オーストラリア

Environment Protection and Biodiversity Conservation Act(EPBC法:環境保護及び生物多様性保全法)において、国内の自然環境を保護する観点から外来種に対する規制を定め、同法に基づいて国内への輸入が許可される生物種のリスト(ホワイトリスト)を作成している。

②ニュージーランド

Hazardous Substance and New Organism Act (HSNO法:有害物質及び新生物法)において新生物を対象とした輸入規制を実施している。

③韓国

生物多様性の保全及び利用に関する法律(生物多様性法)が、2012年2月1日に公布され、公布1年後から施行される予定。同法の「外来生物及び生態系かく乱生物の管理」の章で外来生物に対する輸入規制等が定められている。

④日本

特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律(外来生物法)において、特定外来生物を指定し、その飼養、栽培、保管、運搬、輸入などの取扱いを規制している。

21

(7) 日本と海外における外来生物対策における法体系について②

2. 植物防疫等、農林水産業の保全を主たる目的としている法令

①オーストラリア

Australian Quarantine Act(AQ法:オーストラリア検疫法)において、国内の農林水産業を保護する観点から外来種に対する規制を定め、同法に基づいて国内への輸入が許可される生物種のリスト(ホワイトリスト)を作成している。

②ニュージーランド

Biosecurity Act(BS法:生物安全保障法)において、植物防疫を中心に、バラスト水対策、生態系保全、人の健康への影響までを包括的に扱い、不要生物とペストの輸入規制により侵略的外来種の侵入を阻止する役割を担っている。

③アメリカ合衆国

修正レイシー法において、人間の健康や福祉、農業・園芸・森林の利益、野生生物資源の福祉や生存に損害を与える種等、有害野生生物や有害種の輸入や輸送を規制している。ただし、対象は外来生物とは限らない。

④日本

植物防疫法において、病害虫が侵入して農作物に被害を与えるのを防ぐため、検疫有害動植物を指定し、輸入される全ての植物やその容器包装について検疫を実施している。

22

(7) 日本と海外における外来生物対策における法体系について③

3. 特定の種を対象とした法令

①アメリカ合衆国

ミナミオオガシラ(Brown Tree Snake)防除撲滅法により、グアム島のミナミオオガシラの管理および撲滅と、合衆国の他の地域への移入防止を定めている。

また、ヌートリア撲滅防除法では、ヌートリアを撲滅または管理し、被害を受けた湿地帯を回復させるプログラムに関しての財政支援について定めている。

《海外との比較における日本の外来生物法の特徴》

- ・外来生物法では、外来種の輸入、流通、飼育等に関する規制、野外放逐の禁止等から防除に係る規定までを定めている。このように外来生物に特化して体系的に整備された法律は諸外国には見られず、外来生物対策の独立した法律としては先駆的。
- ・外来生物法の目的に、農林水産業被害の防止や人の生命・身体の保護も含まれるが、農林水産業被害の防止の観点から植物防疫法、人の生命、身体の保護の観点からは感染症法に基づいて対応策がとられている。したがって、本法は生物多様性保全を主目的として、他の法律の対象とされていない外来種による農林水産業被害や人の健康被害を含む、包括的な外来生物対策の役割を担っている。 23

(7) 日本と海外における外来生物対策における法体系について④

- ・外来生物法では特定外来生物を定め、これにリストアップされた種が規制の対象となることから、いわゆるブラックリスト方式であるが、これに加え輸入の可否について個別の判断が必要な未判定外来生物を指定し、侵略性が高いと想定されている外来生物を階層的に、幅広く規制の対象としている点が特徴である。



ホワイトリスト方式を採用しているオーストラリアの人口は2,259万人(2011年)、輸入総額:2,006億万豪州ドル(17兆4千億円)(2009年)であり、日本の人口の約1/5、輸入総額の約1/4であり、経済規模や社会規模の違い、我が国が農作物の輸入大国であることにも留意する必要がある。