

外来生物法の施行状況等を踏まえた今後講ずべき必要な措置について 課題と検討の方向性の整理（案）

1．検討の背景

「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）は、平成 16 年 5 月に成立、同年 6 月に公布され、平成 17 年 6 月より施行された。また、平成 16 年 10 月には、同法第 3 条に基づき、「特定外来生物被害防止基本方針」を閣議決定している。

同法の施行から 5 年以上が経過していることから、同法附則第 4 条に基づき、施行状況の検討とその結果に基づいた所要の措置の検討が必要となっている。

平成 24 年 5 月 10 日に開催された中央環境審議会野生生物部会では、本部会の下にある「外来生物対策小委員会」において、上記の審議を行うことが承認された。

同法の施行後、第三次生物多様性国家戦略（平成 19 年 11 月閣議決定）の策定、生物多様性基本法（平成 20 年法律第 58 号）（平成 20 年 6 月施行）の制定及びそれを受けた生物多様性国家戦略 2010（平成 22 年 3 月閣議決定）の策定、生物多様性条約第 10 回締約国会議（COP10）における愛知目標の採択（平成 22 年 10 月）、「地域における多様な主体の連携による生物の多様性の保全のための活動の促進等に関する法律」（平成 22 年法律第 72 号）（平成 23 年 10 月施行）の制定、第四次環境基本計画の策定（平成 24 年 4 月閣議決定）等があり、さらなる外来種対策に係る施策の充実が求められている。COP10 を受けて改定中の生物多様性国家戦略（案）（平成 24 年 9 月閣議決定予定）においても、外来種による影響が近年深刻化していることを踏まえて対策強化を進めることとしている。

このような状況を踏まえ、外来種対策に係る必要な措置について、当面必要となる制度面及び運用面での対応を基本とし、中長期的な課題を含めて検討を行うものとする。

2．外来生物対策をめぐる課題と検討の方向性について

平成 17 年 6 月に外来生物法が施行されて以降の外来生物対策をめぐる主な動向を概観すると次のとおりである。

自然公園法（昭和 32 年法律第 161 号）及び自然環境保全法（昭和 48 年法律第 85 号）の施行令の一部改正（平成 18 年 1 月施行）並びに自然公園法及び自然環境基本法の一部改正（平成 22 年 4 月施行）により、国立・国定公園及び自然環境保全地域での動植物の放出等の規制が強化された。また、自然公園法及び自然環境基本法の一部改正（平成 22 年 4 月施行）により生態系維持回復事業

に基づく対策が行われるようになった。

鳥獣保護法に基づく「鳥獣の保護を図るための事業を推進するための基本的な指針」を平成 23 年 9 月に変更し、農林水産業又は生態系等に係る被害を及ぼす外来鳥獣については、積極的な狩猟及び有害鳥獣捕獲を推進し被害の防止を図るものとしている。

生物多様性条約第 10 回締約国会議（COP10）において、生物多様性の損失を止めるための愛知目標として、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又は定着を防止するために定着経路を管理するための対策が講じられる。」等、20 の個別目標が設定された。また、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についても国際的な基準を作成すること等についても議論された。生物多様性国家戦略改定案では、愛知目標に対応したわが国の国別目標を設定している。

（１）特定外来生物の選定に関する状況と課題

【現状と課題】

特定外来生物は現在 105 種類に指定されている。第二次指定（その他別途セイヨウオオマルハナバチが指定）により計 86 種類が指定された後、未判定外来生物の輸入届出の審査に伴う特定外来生物の指定を 5 回にわたって実施した。これまでの特定外来生物の指定には、属レベルと種レベルのものが選定されており、特に植物については、一次生産者であり影響が大きいにも関わらず、特定外来生物及び未判定外来生物の指定は少ない傾向にあるなど、分類群によって指定状況に差がある。

外来生物法に基づく飼養等の規制が課せられないものの、生態系に悪影響を及ぼす又は及ぼすおそれがあり、注意を要するものとして要注意外来生物を 148 種類選定している。その中には、インドクジャク等、地域的な影響がある一方で広く飼養等されているなど、法的規制をかけることによって社会的影響が懸念されることや、植物防疫法に基づく規制の対象となっているアカボシゴマダラ等他法令による規制対象となっていることから、特定外来生物の指定対象となっていないもの等が含まれている。

一方で、特定外来生物に指定されていないが、侵略性が高いことが危惧されるスパルティナ・アルテルニフロラの定着が 2 地域で確認されたほか、スインホーキノボリトカゲ、フェモラータオオモブトハムシ等の定着が新たに確認されている。

【必要な施策の方向性】

侵略性が高く、我が国の生態系等に被害を及ぼす又は及ぼすおそれのある外来種をリスト化する外来種ブラックリスト（仮称）の作成等により、対策が必要な外来種について整理し、法規制が必要な種については特定外来生物への追加指定を行う。なお、外来種ブラックリスト（仮称）の作成に当たっては、外来種の社会・文化的な位置づけも踏まえつつ、掲載種については防除等の対策や利用の方向性も含めて示す。

特定外来生物等の指定にあたっては、侵略性の評価を基本とし、以下に挙げる課題も踏まえて検討する。

- ・ 指定の少ない分類群、例えば植物等の追加指定
- ・ 属レベルまたは種レベルの指定レベルの見直し
- ・ 科学的知見の少ない種に対する予防的観点に立った未判定外来生物の仕組みの積極的活用
- ・ 交雑種の取扱い
- ・ 他法で同等の規制があるとされている種の指定の必要性

侵略的外来生物の初期侵入が確認される等、緊急に対応が必要な場合における、特定外来生物を迅速に指定等できる体制について検討する。

地域的に影響を及ぼしている外来種について、条例や自然公園法等の規制は現状で十分活用されていないことから、外来種ブラックリスト（仮称）及び外来種被害防止行動計画（仮称）の策定を通じて、必要な対策を促進していく。

（２）飼養等許可の現状と課題

【現状と課題】

平成 24 年度末時点で有効な特定外来生物の飼養等許可の件数は約 1 万 6000 件であるが、その大部分がセイヨウオオマルハナバチの生業の維持を目的としたもので、その数は 1 万 3000 件を超えている。飼養等許可の手続き件数は、セイヨウオオマルハナバチの飼養等許可の更新の時期に集中し、年間件数は変動しているが、全体の傾向としては一定数が継続して更新手続きを行っており、飼養等許可の有効件数については、大きく変動していない。

特に許可件数の多いセイヨウオオマルハナバチ等の飼養においては、平成 21 年度以降毎年飼養等の状況について、一部の農家等に対して抽出調査を実施しているが、調査対象の 2 ～ 3 割程度で施設の不適切な管理状況が確認されている。

特定外来生物の指定に伴い代替種の利用が進展している状況も見られるが、在来種であっても利用に伴う無秩序な野外の放出が行われた場合は遺伝的攪乱

のおそれが指摘されている。

また、特定外来生物の違反による検挙件数は減少傾向にある。

【必要な施策の方向性】

セイヨウオオマルハナバチ等の飼養管理については、野外で繁殖する女王蜂の逸出の防止に重点を置き、環境省および農林水産省が連携して指導監督を強化する。野外に逸出しているものについては、大雪山や知床などの生物多様性の保全上重要な地域での防除を進める。

特定外来生物の指定に伴う代替の在来種等の利用において留意すべきことを整理し、それを踏まえ、産業利用されているセイヨウオオマルハナバチ等の特定外来生物について生業の維持を目的にした飼養等許可の方針を検討する。学術研究や防除等を目的にした野外への放出については、規制の見直しによる影響を勘案した上で、許可制度または適用除外にすることを検討する。

(3) 輸入規制、水際対策、非意図的な導入対策

【現状と課題】

我が国では、多くの国から食料品等の動植物を大量に輸入していることから、外来種が導入されるリスクが常に存在する。水産物へ混入して導入される外来種があるほか、釣り用の生き餌などが大量に輸入され、野外に放出されている可能性がある。ミシシippアカミミガメやカブトムシ亜科等の要注意外来生物の輸入は近年減少傾向にあるものの、依然として少なくない量が輸入されている。

意図的に導入される外来種については、税関、植物検疫、動物検疫等の協力により、外来生物法による輸入規制の一定の効果が上がっている。

非意図的な導入対策については、主要港湾とその周辺を対象にしたモニタリング等により早期発見に努めているものの、アルゼンチンアリ等の侵入や分布拡大が見られる。バラスト水対策については、バラスト水管理条約の発効に備え、バラスト水処理装置の承認や基礎情報の収集等の準備を進めている。

【必要な施策の方向性】

輸入品又は容器梱包に混入・付着して我が国に非意図的に導入される特定外来生物が輸入時に確認された場合は、確認された特定外来生物の種類に応じてくん蒸処理する際の薬剤の種類や濃度、暴露時間等に関するガイドラインを整備した上で、輸入品の廃棄や消毒等を徹底できる措置について検討する。非意図的に繰り返し導入されているとみられる特定外来生物については、その侵入経路を特定し、海外における特定外来生物の分布状況、付着する物品の生産、流通などの現状を把握した上で、輸入業者等の協力を得ること等も含め、効果的な対策を検討する。

侵入初期の外来種の早期発見、早期防除のために、モニタリングの強化等をを図る。

指定港及び指定港以外の空港・港湾等における外来種に係る輸入時の検査が適切に行われるよう、引き続き同定支援等を実施していくとともに、マニュアルの充実・最新情報への迅速な更新等、より一層の支援策の充実について検討する。

(4) 国による防除の実施、防除に係る確認・認定

【現状と課題】

環境省では、国立公園やラムサール条約湿地等の保護地域等における防除を優先的に推進してきており、一部の島嶼等限定された地域では根絶や封じ込めに向けた取組が進展し、外来種の影響を受けている希少種が回復している事例が見られるなど、効果が確認されているが、国レベルでの根絶や広域に分布している外来種の封じ込め等の達成には至っていない。

農林水産省では農林水産業被害防止のための防除の取組支援、防除手法の研究開発等、国土交通省では河川等の外来種の防除、緑化技術の開発等を実施しているところである。

また、環境省、農林水産省等では、広域に定着する外来種について、防除マニュアルを作成して公開しており、地方公共団体、民間団体等による外来生物法に基づく防除の確認・認定件数は増加傾向にある。一方で、地方公共団体では侵入初期の早期防除に取り組む場合は少なく、農作物被害等が顕在化してから対策を実施するケースが多いこと等から、広域に分布している特定外来生物においては、分布の拡大を阻止するなどの封じ込めは実現できていない。

【必要な施策の方向性】

国として実施すべき防除の優先度の考え方を整理し、それを踏まえた短期、中長期的な防除対象種とその地域の実情に応じた防除目標を明確にする。また、防除にあたっては、費用対効果も含めて、得られた効果を科学的・客観的に把握し、評価することにより、防除手法の見直しに反映する。

国と地方公共団体等が連携して取組ができるような枠組みを構築する。併せて、侵入初期の早期防除、計画的な防除を推進する観点から、地方公共団体、民間団体が外来生物法に基づく防除の確認・認定を受けるよう引き続き推奨するとともに、防除の確認・認定の手続きにおいては、防除の取組が円滑に進むように従事者の範囲等について運用の明確化を検討する。

個人やボランティア等による外来生物法の確認・認定を受ける必要のないような小規模の防除が円滑に進展するよう、外来生物法における運搬や一時保管等の規制の運用等をわかりやすく、適切なものとなるよう検討する。

広域に定着している外来種については、侵入を警戒する地域の特定等も含めた分布情報の提供のほか、専門家の派遣など、技術的な支援の強化を検討する。

防除を実施する際には、生態系回復が目的であることを鑑み、防除による在来種への影響、生物間の相互作用を考慮し、生態系管理の一環として、国立公園等の管理等と連動させて外来種対策を進めていく。

(5) 国内由来の(国内の他の地域から導入された)外来種対策の現状と課題

【現状と課題】

国内由来の外来種は、三宅島のニホンイタチや九州のオキナワキノボリトカゲ等、在来生態系に大きな影響を与えているものがある。

自然公園法及び自然環境保全法の施行令の一部改正(平成18年1月施行)並びに自然公園法及び自然環境基本法の一部改正(平成22年4月施行)により、保護地域での動植物の放出等の規制が強化され、国土の約0.9%(国立・国定公園特別保護地区及び原生自然環境保全地域)において全ての動植物の放出等が規制されており、国土の約6.4%(国立・国定公園特別地域及び自然環境保全地域特別地区)において指定した地域の指定した動植物の放出等を規制することが可能となった。国立公園では、島嶼や高山帯などの希少な生態系に影響を及ぼしている国内由来の外来種について、防除やその影響を調べるための調査が一部で実施されている。

また、地方公共団体においては、国内由来の外来種も含む外来種の規制等に係る条例が11都県で制定され、国内由来の外来種を含む地方公共団体の独自の外来種リストは13都道府県において作成されるなど、一定の進展が見られるが、まだ未整備の地方公共団体も多い。

緑化植物については、ススキ・ヨモギ・ヤマハギ等外国産在来種の種苗の輸入・利用による、国内の遺伝的攪乱が懸念されている。

【必要な施策の方向性】

外来種被害防止行動計画(仮称)及び外来種ブラックリスト(仮称)の作成を通じて、国内由来の外来種に係る対応の考え方を整理し、条例や自然公園法等の既存制度等を活用した対策、利用者への注意喚起などを推進する。

(6) 調査研究、普及啓発、各主体の協力と参画

【現状と課題】

外来種に対する調査研究は進展しているものの、防除手法及び分布拡大等の予測評価手法等の研究開発、水際対策の効果的な対応方策については、対策を推進する上で更なる進展が期待される。

外来種対策に関する普及啓発は進展しているものの、外来種の防除に対する地域住民などの理解や協力が得られない場合もある。

企業や団体等においては、一部で外来種対策を実施する例はあるものの、企業イメージへの影響を懸念すること等により、社会全体への浸透には至っていない。

【必要な施策の方向性】

外来種問題について、最新の取組や知見を積極的に公開して、普及啓発を推進する。

各主体における外来種対策に関する行動の指針を明らかにした、外来種被害防止行動計画（仮称）の策定等により国と地方公共団体の情報共有、研究者による調査研究、民間団体や市民による活動参加等を促進する。

（ 7 ） その他

【現状と課題】

東日本大震災において生態系が攪乱された地域は、外来種の侵入しやすい状況にあるという指摘もある。

【必要な施策の方向性】

外来種の侵入等の状況について把握し、震災復興においては、各種事業が生物多様性に配慮して進められるように情報提供等を行うことを検討する。

(参考 1) 外来生物法案の附帯決議

外来生物法の法案審議に当たっては、平成 16 年 6 月の衆議院環境委員会で以下の附帯決議がなされている。

- 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のないよう、水際対策を強化すること。輸入貨物への付着等によって、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。
- 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。

(参考 2) 外来種被害防止行動計画(仮称)について

愛知目標を踏まえ、2020 年までの特定外来生物も含めた外来種全般に関する中期的な総合戦略として、国・地方公共団体・民間団体等の役割、防除における優先度の考え方、非意図的に導入された外来種や国内由来の外来種の対策の考え方などを整理し、外来種対策の実施方針を明らかにすることを想定。平成 25 年度を目途に策定予定。

(参考 3) 外来種ブラックリスト(仮称)について

愛知目標を踏まえ、特定外来生物の指定種のみならず、現時点で法規制のない種類も含めて、特に侵略性が高く、我が国の生態系等への被害を及ぼす又は及ぼすおそれのある外来種をリスト化し、最新の定着状況や地域的な影響の差違も含めた生態系等に係る影響・被害、我が国における具体的な対策の方向性等についての情報をわかりやすく示すことを想定。平成 25 年度を目途に作成予定。