

## 外来生物法の制定・施行にかかる経緯について（2004年）

小野寺 浩

2004年6月2日に「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」（以下「外来生物法」という。）が公布され、翌2005年6月1日に施行された。この制定に向けた動きから施行に向けての一連の経緯について述べる。

なお、この期間について、筆者は、2000年7月から2002年7月にかけて自然環境計画課長（環境庁時代は計画課長）、2002年7月から2003年6月にかけて大臣官房審議官（自然環境局担当）、2003年7月から退官する2005年7月までは自然環境局長として、外来生物対策に関わった。

### 1. 野生生物保護対策検討会移入種問題分科会（2000年8月～2002年8月）

外来生物の問題について行政としての取組は、2000年代に入って大きく進展した。環境庁（当時）では、2000年8月から自然保護局長の諮問機関である「野生生物保護対策検討会」に「移入種問題分科会」を立ち上げ、有識者により移入種問題対応指針の検討を行った。この会議では、「我が国の移入種問題の全体像を把握し、特に早急に対応する必要がある分野につき、対応の方針を明らかにするとともに、移入種取扱者等一般向けのガイドラインを策定する」ことを当初の目的としていた。2001年1月の省庁再編を跨いで検討を続け、2002年8月に「移入種（外来種）への対応方針について」を取りまとめている。当初は、2000、2001年度の2カ年の予定であったが、後述する2001年12月の内閣府総合規制改革会議の「規制改革の推進に関する第一次答申」、2002年3月に策定された「新・生物多様性国家戦略」、そして、生物多様性条約第6回締約国会議（2002年4月）で採択された「生態系、生息地、種を脅かす外来種の予防、導入、影響の緩和に対する指針原則」などを踏まえて、2002年8月に上記対応方針が取りまとめられたものである。この対応方針は、わが国における外来生物対策の骨格を初めて総合的に示したものとも言える。

### 2. 内閣府総合規制改革会議の第一次答申（2001年12月）

外来生物対策をめぐる指摘は、いわゆる環境サイドからなされていただけでなく、規制改革の観点からも指摘されていた。2001年4月に内閣府に設置された総合規制改革会議（2004年度末に廃止）が2001年12月に行った第一次答申では、環境に関する分野の中で、外来生物に対策については、「外来種問題に係る仕組みとしては、現在、外国からの生物の輸入や国内での移動に関するものが幾つか存在するが、その目的は『農業生産の安全及び助長を図る』等であり、生態系、生物多様性、人の健康や産業など広範な人間活動に影響を与える外来生物のリスク管理全体を幅広くカバーするものではない。内閣府大臣官房政府広報室『自然の保護と利用に関する世論調査』2001年5月によれば約9割の国民が外来生物に対する持込み制限などの規制を望んでいることにこたえるべく、『人と自然との共生』を

図る観点から外来種問題に係る仕組みを整備する必要がある」とする改革の方向性を示し、『人と自然との共生』を図る観点からの外来種対策の在り方に係る検討」を行うことを求め、これを 2002 年度中に措置することを求めている。

通常、規制の緩和又は廃止について論じられることの多い政府の規制改革の会議において、外来生物対策については、むしろ制度的な不備が指摘され、「実効ある制度の構築に向け法制化も視野に置いて早期に検討を開始し結論を出すべきである」と指摘された。保全生態学が専門の鷲谷いづみ東大教授はじめ、環境問題に理解のある専門家が、この規制改革会議に関わられていたことが大きい。

### 3. 新・生物多様性国家戦略の策定（2002 年 3 月）

生物多様性条約第 6 条では、各締約国に、生物多様性の保全及び持続可能な利用を目的とする国家戦略の策定を求めており、わが国は、1995 年 10 月に「生物多様性国家戦略」を策定していた。この戦略は、1993 年の条約発効後、速やかに関係省庁の施策を取りまとめて策定に至った点に価値があるが、その内容は、既存施策を束ねたものであり、新たな施策を打ち出す戦略としては力が弱かった。このため、生物多様性国家戦略を抜本的に改めることとし、「生物多様性国家戦略の見直しに関する懇談会」での検討（2001 年 3 月～8 月）と中央環境審議会（自然環境・野生生物合同部会、同生物多様性国家戦略小委員会）での審議（2001 年 10 月～2002 年 3 月）を経て、2002 年 3 月に「新・生物多様性国家戦略」（以下「新戦略」という。）を策定している。2001 年 1 月 6 日、中央省庁再編により、環境庁が環境省となり、自然保護局も自然環境局へと改組された。関係省庁の施策を束ねる新戦略の策定には、環境省自然環境局の今後を占う試金石になるとの認識のもと、当時の持てるエネルギーを最大限投入した。

この新戦略においては、わが国の生物多様性の危機を 3 つの危機として整理し、第三の危機として人為的に生態系に持ち込まれたものによる危機を位置づけ、外来生物問題を明確に位置づけた。そして、今後の取扱方針として、「移入種（外来種）は、条約締約国会議で示された中間的指針原則に沿って、①侵入の予防、②侵入の初期段階での発見と対応、③定着した生物の駆除・管理の 3 段階で必要な対応を推進」することを明示した。生物多様性国家戦略での位置づけは、その後の法制化の大きな原動力になったことは間違いない。

### 4. 生物多様性条約第 6 回締約国会議「生態系、生息地、種を脅かす外来種の予防、導入、影響の緩和に対する指針原則」の採択（2002 年 4 月）

当時、外来生物問題は、国際的にも大きな課題となっており、2002 年 4 月に開催された生物多様性条約第 6 回締約国会議（COP 6）において、「生態系、生息地及び種を脅かす外来種の影響の予防、導入、影響緩和のための指針原則」が採択されている。この文書では、総論、予防、種の導入、影響緩和の 4 分野について計 15 項目の指針原則が示されており、指針原則 10 では、「ある国において、実際にもしくは潜在的に侵略性のある外来種の意図的な

最初の導入、又はその後の導入は、受け入れ国の権限のある当局からの事前の許可なくして行われるべきではない。」と規定されるなど、水際管理における各締約国の役割が規定されていた。外来生物法の制定は、こうした国際的な議論を横目に見ながらの作業でもあった。

## 5. 各種法改正に際しての附帯決議

外来生物問題は、国会においてもしばしば取り上げられていた。特に自然環境局所管の法律の改正にあたっては、毎回のように、移入種対策制度の導入を求める附帯決議がつけられていた。たとえば、2002年の鳥獣保護法の改正では、「生物多様性への影響が懸念されている移入種問題については、本法の更なる改正を含め総合的な対策を早急に構築すること。」が参議院環境委員会（4月18日）において全会一致で採択されている。その後も、カルタヘナ法（2003年）及び種の保存法改正（2003年）の法案採択において、移入種対策制度を求める附帯決議が採択されている。これらの国会の意思に答えることも必要であった。

## 6. 中央環境審議会野生生物部会移入種対策小委員会（2003年2月～同年11月）

新・生物多様性国家戦略の策定、生物多様性条約の指針原則の採択等の動きを踏まえ、環境省として外来生物に対する法整備を行うことを念頭に、2003年1月、中央環境審議会に対して「移入種対策に関する措置の在り方について」諮問を行った。審議会においては、野生生物部会の下に「移入種対策小委員会」を設置し、同年2月から11月にかけて計10回の審議が行われ、同年12月には答申が行われた。

この答申では、措置の在り方に関する基本的考え方として、①我が国では、過去から多くの外来種が導入され、長い時間をかけて共存したものが一方で、生物多様性等への影響を生じているものがあり、特に影響が懸念される侵略的な外来種に対する制度的な措置を検討すべきである。②生物多様性条約締約国会議の指針原則での侵略的な外来種の侵入の予防、早期発見・早期対応、防除（影響緩和）は、外来種対策の考え方として基本となる。③悪影響のある外来種の導入、定着を予防することが、環境の面からも費用対効果の観点からも、望ましい措置であり、侵入した場合は早期排除が効果的であることについて、指摘しており、それを踏まえて、制度化にあたって検討すべき事項を記している。

## 7. 外来生物法の制定に向けた調整・国会審議

上記1から6は、外来生物対策の法制化に関する国内外の動きを概ね時系列に整理したものである。こうした動きを背景として、外来生物法の法制化に向けた取組を本格的に着手することとしたのは、2003年の夏頃であり、8月には、いわゆる法改正のためのタコ部屋を本格的に設置した。閣法の場合、審議会での審議と並行して、実務的に法制化に向けた検討を行うこととなるが、一番の課題は、生物資源を取り扱う関係省庁の合意を得て、政府部内で成案を得る見込みがあることである。

外来生物法の制定にあたっては、被害の防止に着目し、生態系への被害、農林水産業への

被害、人の生命・身体への被害の防止を目的として制度設計を行うこととし、最初に、農林水産省の大臣官房と共管の是非について調整を行った。農林水産省の大臣官房は非常に権限が強く、官房との調整を経て、生物資源を扱う各庁各局にはトップダウンで外来生物法を共管とすることが周知された。後になり、農林水産省の各庁各局からは様々な不満の声も聞こえては来たが、植物防疫や動物検疫を所管する農林水産省と共管になったことは外来生物法の水際規制の実効性を高める上でも非常に有効であったと考える。また、水際規制という観点では税関を所管する財務省との調整も重要である。税関では、様々な法令に基づき、通関時の確認を行っているが、外来生物法の関係では、種の同定や証明等にかかる実務面での対応が主な課題であり、環境省側において成田空港の自然保護官を配置するなど体制整備を実施した。

外来生物法の内容については本稿では詳述を控えるが、特定外来生物については譲渡しや輸入だけでなく所持に対しても規制に係るという点において、麻薬や拳銃等と同等に危険なものという位置づけでの制度設計となったのが特徴である。

外来生物法案は、内閣法制局審査や与党手続きを経て閣議決定され、2004年3月10日に第159回国会に提出された。参議院では、4月15日に環境委員会、16日に本会議において、衆議院では、5月25日に環境委員会、27日に本会議においてそれぞれ賛成多数で採択されて成立し、6月2日に公布された。なお、衆議院環境委員会では附帯決議がなされている。

## 8. 外来生物法の施行準備

2004年5月に外来生物法案が国会を通過し、6月2日に公布され、1年以内に施行することとされた。既存法の改正ではなく、強烈的な規制を伴う全くの新法であるため、施行準備のために、外来生物法制定のタコ部屋は解散せずに、そのまま施行準備を行うチームとして多くのメンバーを引き続き担当させた。

2004年6月3日には、中央環境審議会に、環境大臣及び農林水産大臣から、「特定外来生物による生態系等に係る被害を防止するための基本方針の案の作成について」諮問した。中央環境審議会では、野生生物部会に新たに外来生物対策小委員会を設置し、基本方針の検討を行い、同年9月には、基本方針案が取りまとめられている。

この基本方針では、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基本構想、特定外来生物の選定に関する基本的な事項、特定外来生物の取扱いに関する基本的な事項、国等による特定外来生物の防除に関する基本的な事項、その他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重要事項を定めており、法案審議等での議論を踏まえて、法律の運用に関する重要事項を定めている。

こうした基本方針策定の作業と並行して、水際規制、飼養規制、特定外来生物の種指定、防除の在り方等についての検討や関係省庁・団体との調整が続いた。

特定外来生物の種の指定にあたっては、どの種を指定するかは大きな論点であった。特にブラックバスについては、すでに広汎に広がって河川生態系に甚大な影響を与えていたこ

とから、断固規制すべきであるとの意見が強かった。一方、スポーツフィッシングの対象種として非常に人気があり、釣り具メーカーなども含めて限定的規制派もかなりの数があった。国会でも与野党入り乱れた議論になったが、結局、特定外来生物とすることで決着した。

## 9. おわりに

以上述べて来たように、2000年から2005年の5年間の間に、わが国の外来生物対策は大きく動いたと言って良い。また、2003年には、「遺伝子組換え生物等の使用等の規制による生物の多様性の確保に関する法律」（いわゆるカルタヘナ法）も成立しており、人為的に生態系に導入される生物に対する対策は強化されてきている。外来生物法自体も、2013年に改正され、法制定当時、先送りされた交雑種に対する措置等が盛り込まれている。

外来生物法成立からほぼ20年となった。現在はまた、法改正について検討中である。この法律はそれなりの成果をあげてきたといえるが、多くの課題も残っている。例えば、ブラックバスのように既にかかなりの河川に広がってしまったモノについては、捕獲などの対策が限定的にならざるを得ない。また、セアカゴケグモやヒアリなど危険な外来種が次々と発見されるなど、予断を許さない状況である。

また、特定外来生物以外の外来生物対策も課題である。法律制定時の国会附帯決議でも指摘されていた、国内由来の外来生物問題や公共事業で使用する緑化植物が地域個体群レベルでの遺伝的攪乱を引き起こしている問題などは今日もなお解決されないままとなっている。他方、外来生物対策の条例を制定する自治体も増え、多くの自治体が各地で特定外来生物の防除にも取り組むようになってきている。国だけでなく、都道府県、市町村、民間事業者、国民等多様な主体が外来生物の問題を我がこととして捉え、取り得る施策を総動員しての対策がより一層必要であると言えよう。

### 【参考文献】

- ・環境省 「外来生物法制定以前の会議」（環境省ホームページ 日本外来種対策）  
<https://www.env.go.jp/nature/intro/4document/data/policy.html>
- ・国会会議録検索システム

### 【略歴】

小野寺浩：屋久島環境文化財団理事長、大正大学客員教授。1973年環境庁に入る。阿蘇事務所長、国立公園などを経て、2005年環境省自然環境局長を最後に辞職。この間、国土庁で第4次全国総合開発計画、鹿児島県庁で屋久島環境文化村構想と世界遺産登録、環境省計画課長時代には新生物多様性国家戦略に関わった。