絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存につき講ずべき措置について答申案

はじめに

（１）種の保存法を取り巻く状況

絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律（平成４年（1992 年）法律第 75 号。以下「本法」という。）は、これまで数度の改正が行われているが、直近では平成 29 年（2017 年）に、特定第二種国内希少野生動植物種制度や認定希少種保全動植物園等制度の創設、国際希少野生動植物種の登録制度の強化、特別国際種事業者の登録制度の創設等がなされた。また平成 29 年（2017 年）改正法の衆議院及び参議院における附帯決議により、国内希少野生動植物種は、当面、2030 年度までに 700 種を指定することを目指して検討することとされ、令和８年（2026 年）11 月時点で 458 種まで指定種数が増加している。

生物多様性保全をめぐる大きな動きとしても、令和４年（2022 年）に採択された「昆明・モントリオール生物多様性枠組」、及びそれを受けて令和５年（2023 年）に策定された「生物多様性国家戦略 2023-2030」において、生物多様性の損失を止め、反転させるという、いわゆるネイチャーポジティブが「2030 年ミッション」として掲げられた。また、同戦略には、希少野生動植物の法令に基づく保護を実施するとともに、野生生物の生息・生育状況を改善するための取組を進めることが目標として盛り込まれた。

併せて、気候変動対策との関係においても、我が国においては 「2050 年カーボンニュートラル」を目標として掲げ、自然環境と調和した形で再生可能エネルギーの導入を進めていくことが求められており、生物多様性保全と気候変動対策は切り離せない関係となっている。令和７年（2025 年）に公表された、生物多様性及び生態系サービスに関する政府間科学-政策プラットフォーム（IPBES）の「生物多様性、水、食料及び健康の間の相互関係に関するテーマ別評価（ネクサス・アセスメント） 」の政策決定者向け要約によれば、生物多様性の損失と気候変動は相互依存しており、互いに影響を増幅させることから、それぞれの問題について個別に意思決定がなされると、政策の不整合やトレードオフが生じる可能性があると指摘されている。このように、生物多様性の保全と気候変動対策については、トレードオフを最小化し、対策の相乗効果の創出を図る等、統合的かつ分野横断的な対応を進めていくことが求められている。

一方で、再生可能エネルギーの導入が促進されてきたことに伴い、太陽光発電施設の建設等による希少野生動植物の生息・生育環境の消失・劣化や、風力発電施設によるバードストライクなどが発生している。太陽光発電施設に関しては、令和７年（2025 年）12 月に関係閣僚会議において「大規模太陽光発電事業（メガソーラー）に関する対策パッケージ」が決定され、その中で本法についても、「希少種の保全上重要な生息・生

育地を保全するため、生息地等保護区の設定を推進するとともに、希少種保全に影響を与え得る開発行為について、事業者に対応を求める際の実効性を担保するための措置等について検討する。」こととされた[1]。

また、我が国は本格的な少子高齢化・人口減少社会を迎えており、里地里山、里海など、生物多様性保全上重要な二次的自然の管理の担い手不足が深刻化しているほか、希少種の調査・モニタリングや生息・生育地の保全管理を担う人材の確保も課題となっている。一方で、自治体における生物多様性地域戦略の策定や、保全団体や研究機関、動植物園等による保全活動、民間企業等における自然共生サイトの取組、自然関連情報開示への対応など、国以外の主体による生物多様性保全の取組は着実に進展している。

野生動植物は、生態系を構成する重要な要素であり、豊かな自然環境や生物多様性、そしてそれらが提供する食料や水などの供給、気候や災害等の調整機能などの生態系サービスを将来にわたって維持していく上で欠かすことのできない存在である。そうした観点から、種の保存を図り、健全な生態系を将来世代に継承していくことは、国民の健康で文化的な生活の確保にも資するものである。前述のような担い手の確保の課題に対応し、取組を効果的なものとしていくためには、こうした種の保存の意義について国民の理解を深め、行動変容につなげることに加え、多様な主体の参画と連携を促進して保全活動の裾野を広げ、その継続性と実効性を確保していくことがより一層重要となる。

また、希少野生動植物種の譲渡し等に係る規制については、違法に取得された個体等の市場流通の排除や、人の管理下に置かれる個体等の適切な取扱いを通じて、指定された種の違法な捕獲・採取や輸入等を抑制し、種の保存を図ることを目的としている。これまでの本法改正等により規制の強化が図られてきた一方、高齢化等の社会状況や流通実態等の変化を踏まえた対応も求められている。

こうした状況を踏まえ、今後の希少種保全施策の推進にあたっては、国内希少野生動植物種の指定種数の増加により希少種の個体自体の保護を図ることに加え、国内外の動向及び社会状況の変化を踏まえつつ、生息・生育環境の保全を中心に必要な保全策を総合的に促進させていくことが重要である。そのためには、生息・生育の場を保全するとともに、開発行為等による影響の回避・低減、民間等と連携した保全活動の推進、国と自治体の連携強化、譲渡し等規制の適正化等が必要である。

以上のような国内外の動向や社会状況の変化、本法の施行状況を踏まえ、希少種の保全を一層効果的に推進する観点から、以下１．～５．のとおり現状・課題を整理し、今

[1] 「大規模太陽光発電事業（メガソーラー）に関する対策パッケージ」 においては地域との共生が図られた望ましい事業は推進する一方で、不適切な事業に対しては厳格に対応する必要があるとされており、そうした不適切事案に対する法的規制の強化の一環として、記載された。同パッケージの詳細は以下参照
https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/megasolar/pdf/countermeasure.pdf

後講ずべき措置等を取りまとめた。

なお、希少種保全を取り巻く課題は、気候変動への適応、生息・生育地の保全、外来種対策を含め年々複雑化・多様化しており、その対応に当たっては、希少種の生息・生育地情報の収集・分析とその適切な活用、生息地等保護区の指定の推進と指定後の適切な管理、保護増殖事業の実施、多様な主体との連携、流通規制を含む適切な規制の執行等を、予防原則も意識しつつ総合的に進める必要がある。このため、本答申で示した講ずべき措置の実効性を確保する観点から、必要な人材・組織体制の強化及び予算の充実を図るべきである。

（２）検討経緯

平成 29 年（2017 年）の改正法附則第 10 条では、「政府は、施行日以後五年を経過した場合において、新法の規定の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」ことが規定された。

前述のような国内外の動向や本附則の規定を踏まえ、環境省では、令和５～６年度（2023～2024 年度）にかけて「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律の施行状況評価会議」を設置し、本法の施行状況について検討・評価し、課題を整理した。その上で、その評価結果等を踏まえて、種の保存の観点から必要な措置を検討するため、令和７年（2025 年）10 月～令和８年（2026 年）６月にかけて「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律の在り方検討会」（以下「検討会」という。）を設置し、課題への対応の方向性等を取りまとめた。

こうした議論を踏まえて、種の保存につき講ずべき措置について、令和８年（2026 年）７月に中央環境審議会への諮問がなされ、令和８年（2026 年）８月～令和〇年（202〇年）〇月の期間、自然環境部会野生生物小委員会において検討が行われた。

１．希少種の生息・生育の場の保全

（１）現状と課題

令和８年（2026 年）11 月時点の環境省レッドリストによると、日本国内に生息・生育する野生動植物種のうち、絶滅危惧種と評価されている種は 3,587 種である。また、平成 29 年（2017 年）改正法の附帯決議により、国内希少野生動植物種は、当面、2030 年度までに 700 種を指定することを目指して検討することとされているが、その際の法改正で新たに制度化された、販売・頒布目的の捕獲等のみを規制する特定第二種国内希少野生動植物種を含めて指定が進められ、令和８年（2026 年）11 月時点で 458 種が国内希少野生動植物種に指定されている。

国内希少野生動植物種の指定が進んだことにより、捕獲・採取圧への対応等には一定

の進展が見られているものの、絶滅危惧種の 64.3%[2]でその減少要因の中に開発が含まれているなど、開発行為は依然として希少種の存続を脅かす主な要因の一つとなっていることから、生息・生育地の保全が引き続き重要な課題である。

このように、開発行為による生息・生育地の消失・劣化が希少種の主要な減少要因となっていることから、種の保全上重要な生息・生育地については、保護地域の指定等によりその改変を抑制することが基本となる。

本法では、希少種の生息・生育地を保護するための制度として生息地等保護区があるが、現在の指定状況は、全国各地に生息・生育する国内希少野生動植物種 458 種に対して、7 種を対象とした陸域（陸水域を含む）の保護区 10 か所にとどまっている。また、今後、指定をより推進する中で、海域についても保護区の指定を検討すべきとの指摘もある。

なお、平成 29 年（2017 年）の本法改正を受けて策定した希少野生動植物種保存基本方針では、生息地等保護区の指定について、複数種の希少種が重複して分布する、いわゆる「ホットスポット」を対象とすることや、種名を明示しないこと、管理地区を伴わないこと等、柔軟な指定の考え方が示された。しかしながら、こうした制度的な工夫にもかかわらず、生息地等保護区の指定は依然として進んでいない。その主な要因としては、希少種の重要な生息・生育地に関する情報不足により指定候補地の抽出が不十分であること、希少種の生態や保全上重要となる生息・生育環境が種によって大きく異なる一方で、生息地等保護区の規制内容は一律であり、対象となる種や生息・生育環境によっては過度な規制となる場合があることなどが挙げられる。加えて、同保護区の指定に当たっては、財産権への配慮から、原則として土地所有者等の同意を必要とする運用としているほか、様々な関係者との調整も必要となるため、手続に相当程度の労力と時間を要している。

一方で、気候変動対策の一環として太陽光発電や風力発電等の再生可能エネルギーの導入が拡大する中、不適切な事業による希少種の生息・生育地の消失・劣化や個体への影響が各地で問題となっている。特に大規模太陽光発電事業については、自然環境や景観等への影響をめぐって様々な懸念や課題が各地で生じたことから、令和 7 年（2025 年）12 月に決定された「大規模太陽光発電事業（メガソーラー）に関する対策パッケージ」においても、本法について、「希少種の保全上重要な生息・生育地を保全するため、生息地等保護区の設定を推進する」こととされている。

生息地等保護区として保全すべき地域を把握し、生息・生育環境を効果的に維持・管理するためには、希少種の生息・生育地及び生態等に関する情報（以下「希少種情報」という）が必要不可欠である。しかし、このような希少種情報の把握には、現地調査等

[2] 環境省レッドデータブックにおいて当該種の減少要因が把握・記載されている種のみを対象とする。

に相応の費用及び時間を要するとともに、専門的知見や高度な調査技術を有する人材も必要となる。また、詳細な生息・生育地情報については、密猟・盗掘等を防止する観点から慎重な取扱いが求められる。こうした事情から、希少種情報の収集・整理・活用は十分に進んでいない。

なお、希少種の重要な生息・生育地の保全に当たっては、本法以外にも自然環境保全法、自然公園法、鳥獣保護管理法等に基づく保護地域制度が活用されているほか、ナショナル・トラスト活動等による民間主体の取組も進められており、これらの制度や取組との役割分担や補完関係を踏まえ、健全な生態系の保全を図る視点が重要である。

（２）講ずべき措置

- 希少種情報の収集・整備を進め、さらに国として保全を図るべき重要な生息・生育地を把握した上で、他制度による保護地域等との役割分担や補完関係を踏まえつつ、生息地等保護区として指定することが望ましい区域を抽出するなどにより、生息地等保護区の指定を推進する必要がある。

① 希少種情報の収集・整備

希少種の生息・生育地情報は慎重な取扱いが求められることから、調査主体が公開・共有しない傾向にあるところ、国において保全に資する希少種の生息・生育地情報の取扱いを整理することで、その取扱いに同意する調査主体の了承を得て、各主体が保有する既存情報を収集すべきである。

加えて、生息・生育地情報が不足する種や地域については、必要な調査を実施し、その蓄積を図る必要がある。また、一部調査では環境 DNA や AI による画像解析等も行われていることも踏まえ、新たな調査技術や分析手法の活用も含め、効率的かつ効果的な情報収集の在り方について検討を進めることが望ましい。

なお、上記の施策を講じるためには、機微な希少種の生息・生育地情報の取扱い等について有識者・自治体等との綿密な調整を行うとともに、個別の希少種の生息・生育地情報提供について多岐にわたる調査主体の了承を得るための個別調整が必要となる。このため、これらの取組を着実に実行するため体制や予算の充実・強化を図るべきである。

また、収集した希少種情報については、環境省レッドリスト、レッドデータブックの作成、国内希少野生動植物種として指定すべき種についての指定推進、及び既に指定した国内希少野生動植物種の生息・生育状況のフォローアップ等の既存施策に活用することに加え、２.（２）①のとおり公開・提供を検討すべきである。

② 希少種の重要な生息・生育地の把握

希少種の保全に当たっては、国内希少野生動植物種の指定を進めることに加え、対象種の生態的特性も踏まえ、その重要な生息・生育地を保全することが重要である。

このため、①で収集・整備した希少種の生息・生育地情報を分析し、既存の保護地域や自然共生サイト等の地理情報とも重ね合わせながら、国として保全を図るべき重要な希少種の生息・生育地の位置や状況を把握すべきである。

なお、上記の施策を講じるためには、所要の予算・人員等を確保する必要がある。

③ 生息地等保護区の指定推進

②により把握した保全を図るべき地域については、自然公園法や自然環境保全法等に基づく既存の保護地域制度や自然共生サイト等との連携や補完関係を踏まえつつ、生息地等保護区として指定することが望ましい区域を抽出した上で、追加調査や現地での調整等を進め、生息地等保護区の指定を進めていくことが求められる。

具体的な指定の検討に当たっては、想定される希少種の重要な生息・生育地の保全上の効果を踏まえ、陸域のみではなく海域も含めて、他制度による保護地域との特性の違いや役割分担・補完関係、開発行為等が希少種の生息・生育地に影響を及ぼす範囲等についても、十分考慮することが望ましい。

また、例えば、制度面においても、生息地等保護区について一律の規制内容とするのではなく、地域における生産活動や保全活動との両立にも配慮しつつ、種や生息・生育地の特性を踏まえ、当該種への影響の大きな行為に限るなど規制する行為を柔軟に設定可能とすることも含め、種の効果的な保全につながる合理的な生息地等保護区の在り方についても検討すべきである。

また、環境省レッドリストでは絶滅のおそれが顕著に高くはないと評価されるものの、都道府県レッドリストでは極めて絶滅のおそれが高いと位置付けられる種や、各地域における生物多様性の保全上象徴的な希少種など、地域的には保全優先度が高い希少種が存在する。このため、地域的な保全優先度に応じて、効果的な希少種の保全を図っていくため、当該種の生息・生育地の保全及び管理における都道府県の関与の在り方についても、都道府県による既存の取組やニーズ等を踏まえつつ、検討することが望ましい。

加えて、生息地等保護区の指定手順や土地所有者等の同意取得に係る考え方等についても、他法令の運用方法等も参考にして検討を行い、その結果を踏まえて作業要領として取りまとめるなど、指定事務等の円滑化、効率化を進める工夫を行うべきである。その際、土地所有者の理解・協力を促すための対応の在り方についても検討することが望ましい。

なお、生息地等保護区の指定を着実に進めるためには、全国各地の実情を踏まえ、生息地等保護区の候補地における希少種の生息・生育状況等の追加調査や、関係地方公共団体、土地所有者等との調整を進める必要がある。併せて、種や地域の特性に応じた規制内容を設定できるよう、制度面での対応を進める必要がある。

これらの取組を着実に実行するため、必要な人員を含む実施体制を整備するとともに、所要の予算を確保する必要がある。

２．開発行為等による希少種への著しい影響の回避・低減

（１）現状と課題

開発行為等を伴う事業実施時点で保護地域等に指定されておらず、かつ、環境アセスメント等の事前の環境配慮を促すための手続の対象ともなっていない場合には、事業者が希少種に影響を及ぼす又は及ぼし得る行為を行おうとする場合であっても、法令等に基づき事前に希少種への影響を把握し、回避・低減を図る仕組みが十分ではないことから、事業の実施により希少種に著しい影響が生じる場合がある。また、事業によっては、風力発電施設へのバードストライクや道路や鉄道における衝突事故等のように、工事着手後や供用開始後に初めて希少種への影響が明らかとなる場合や、周辺環境の変化によって当初はなかった影響が新たに生じるような場合もある。

行為規制等によらず希少種への配慮を求める仕組みとして、本法には、開発行為等により国内希少野生動植物種への著しい影響が懸念される場合に、環境大臣が土地所有者等に対して助言・指導を行うことができる規定が設けられているが、その活用は限定的である。事業等による国内希少野生動植物種への影響について、国が実態を把握する手段が限られていることも、十分な助言・指導が行われない一因となっている。

また、仮に本法に基づく助言・指導が行われた場合であっても、これに応じないことによる罰則等はなく、助言・指導に基づく保全措置の実施は事業者の自発的な対応に委ねられ、助言・指導された内容が確実に実施される保証はない。

近年、気候変動対策の一環として再生可能エネルギーの導入が促進されてきたことに伴い、太陽光発電施設及び風力発電施設による希少種への影響が指摘されている。そのため、前述の「大規模太陽光発電事業（メガソーラー）に関する対策パッケージ」の中でも、本法について「希少種保全に影響を与え得る開発行為について、事業者に対応を求める際の実効性を担保するための措置等について検討する」こととされた。

また、風力発電事業については、近年、設備の大型化が進むとともに、希少種の生息・生育地と重複する立地で事業が実施されることも少なくない。こうした事業の中には、鳥類のバードストライクによる個体の死亡や生息地の放棄のほか、希少種の生息・生育環境の改変等によって、対象種及びその生息・生育環境に著しい影響を及ぼすおそれのある事案もみられる。こうした問題については、施設の稼働開始後に明らかになる場合もあるが、現状では、追加的な保全措置の検討・実施は事業者の任意の対応に委ねられている。

なお、一般に希少種の詳細な生息・生育地情報については、密猟・盗掘等を防止する観点から公開が制限されている場合が多い。このため、事業者自らが綿密で網羅的な調査を実施しない限り、事業実施前に希少種の生息・生育状況を十分把握できず、結果として希少種にとって重要な生息・生育地が事業地として選定される場合がある。

（２）講ずべき措置

- 事業者が希少種の生息・生育地情報をあらかじめ把握し、非意図的な生息・生育地の改変等を回避できるよう促すための取組を進めるべきである。
- 事業者に対する助言・指導等がより適切かつ効果的に実施されるようにするための方策について検討を進める必要がある。

① 希少種の生息・生育地情報の公開・提供検討

１.（２）①で収集・整備した情報については、事業者による希少種への配慮を促すよう公開する、又は自治体及び事業者へ情報提供する方法を検討していくべきである。その際に、生息・生育地情報の取扱いには慎重な配慮が必要であることから、情報の公開・提供の方法等を検討するに当たっては、希少種の保全と事業者による適切な環境配慮の両立を図ることが重要である。

なお、上記の施策を講じるためには、多岐にわたる希少種の生息・生育地情報を国が継続的に集約・管理し、適切に管理・活用できる仕組みが求められるとともに、機微な希少種の生息・生育地情報の公開・提供等について、自治体や事業者等との個別具体的な調整を行う必要がある。このため、これらの取組を着実に実行するため体制や予算の充実・強化を図るべきである。

② 事業者に対する助言・指導

本法第 35 条に基づく事業者に対する助言・指導について、国内希少野生動植物種の保存のために、その発出に係る考え方や要件等を整理し、適切な活用を図るべきである。その際、事業の計画段階に加え、工事着手後、供用開始後に影響が明らかとなった場合についても、必要に応じて対応することが重要である。

なお、事業者に対する助言・指導を行う際には、１.（２）①で収集・整理した希少種の生息・生育地情報及び生態情報を適切に活用することが求められる。

③ 事業者に対する措置の実効性担保

上記のような事業者に対して助言・指導を行う必要がある種のうち、国の保護増殖事業の対象となっている国内希少野生動植物種は、特に国がその個体数の維持・回復を図る必要性が高いものとして、積極的に保全措置を講じている種である。そのため、事業者の行為により当該種の保存に著しい影響が生じることが予見される場合に、十分な対応が図られないことは、保護増殖事業の実効性を損ない、政策推進上の矛盾を生じるおそれがある。

したがって、国が保護増殖事業を実施している種の保存に著しい影響を生じさせ、又はそのおそれがある行為を行う者に対して、当該影響を回避・低減するための必要な対応を検討すべきである。例えば、その種に配慮する一定の義務を課した上で、事業者が遵守すべき事項を示し、事業者の遵守が不十分である場合には、事業の実施方

法等について是正を求めるとともに、これに従わない場合に公表することができることとする仕組み等が考えられる。

３．民間等と連携した希少種保全活動の推進

（１）現状と課題

希少種の保全には、生息・生育地での環境整備等（生息域内保全）とそれを補完する動植物園による保護・増殖等（生息域外保全）があるが、これらの保全活動は、国・自治体に加え、大学・研究機関、保全活動団体、動植物園等、民間企業等の多様な主体により、それぞれの知見や技術、地域との関係性等を活かしながら連携して進められている。そうした取組は、我が国における希少種や生物多様性の保全にとって欠かせないものとなっている。また、種によっては、二次的自然に生息・生育する種等、人為的なかく乱、管理の減少・停止、それに伴う植生遷移等の環境変化に応じて、生息・生育地が移り変わるものもある。このような種については、特定の区域を保護区として指定し開発等による改変を防ぐだけでは十分な保全が図れない場合がある。そのため、種の生態的特性を踏まえた一定の広がりを持つ区域において、生息・生育環境の維持・管理を継続的に実施する地域の担い手の存在が不可欠である。

その一方で、少子高齢化や人口減少を背景として、里地里山や里海のような二次的自然の維持・管理を行う担い手が不足するとともに、希少種に関する調査研究や保全活動を支える人材の確保も課題となっている。また、気候変動や外来種、シカ食害等による生息・生育環境への影響も顕在化しつつあり、希少種保全を取り巻く課題は一層複雑化・多様化している。

本法では、保護増殖事業計画を策定できる主体は国のみとされているが、国以外の主体についても、国が保護増殖事業計画を策定した種については、当該計画に沿った事業計画について、環境大臣の確認又は認定を受けることにより、保護増殖事業を実施することができる。この規定により、一部の種については、地方公共団体や動植物園等の民間団体等との連携の下で保護増殖事業が進められている。

しかしながら、全国的な観点から国が種の保存を図るために保護増殖事業計画を策定する種は限られており、現状では、同計画が未策定の国内希少野生動植物種については、国以外の主体が独自に保全活動を行っていたとしても、国の確認・認定を受けることができない。このため、保全活動に伴って捕獲・採取や譲渡し等が必要となる場合には、個別に本法に基づく許認可等の手続を要することとなり、こうした手続上の負担が、地域や民間による保全活動への参画や活動の継続・拡大の制約となっているとの指摘もある。

また、民間等と連携した希少種保全施策の一つとして、認定希少種保全動植物園等制度がある。本制度が平成 29 年（2017 年）改正時に創設されて以降、認定希少種保全動植物園等は、園館同士の相互連携等により、飼育・栽培個体群の維持による絶滅回避、

分散飼育による絶滅リスクの軽減、飼育繁殖技術の確立等を通じて、希少種の生息域外保全の拠点として機能しており、トキやライチョウなど、生息域外保全の取組が野生復帰に貢献した事例もある。また、希少種保全に対する理解の促進や普及啓発の面でも重要な役割を果たしている。

一方で、国内希少野生動植物種を飼育等している 100 近くの動植物園等のうち、認定数は令和８年（2026 年）11 月時点で 28 園館にとどまっている。認定が進まない要因としては、認定を受けた園館が有する公的機能について十分な社会的認知が得られておらず、認定を受けるメリットが見えにくいことなどが指摘されている。また、当初認定時の申請、毎年度の定期報告、５年ごとの更新、変更が生じた際の認定申請等の手続・書類作成等について、事務的負担の軽減や、各種手続の間で重複する内容の整理・合理化が必要との指摘もある。

（２）講ずべき措置

- 多様な主体による希少種保全活動への参画を促進するとともに、その継続性及び実効性を確保するため、保全活動を促進する仕組みや支援方策の充実を図り、希少種保全活動の一層の推進に向けた制度の在り方について検討を進める必要がある。

① 民間等による保全活動の促進

民間等による希少種の保全活動の推進を図るため、例えば、国以外の主体による国内希少野生動植物種の保全の計画について、希少種保全に資する適切なものであることを国が認定する等、保全活動を促進するための仕組みについて検討すべきである。

また、民間等による多様な主体の参画促進のため、希少種にとって重要な生息・生育環境の保全活動に係る、例えば、自然共生サイトなどの既存制度との連携方策の検討や、自治体、動植物園等、大学・研究機関、学校教育機関における環境教育等との連携強化などを通じて、生息・生育地の調査を含めた保全活動に参画する主体や担い手の裾野を一層広げる必要がある。併せて、希少種保全活動に必要な経費に対する財政的支援や技術的な助言など、民間等による保全活動を後押しするための施策についても検討する必要がある。

なお、上記施策の着実な実行のためには、保全活動を行う民間等への制度の周知や相談対応、関係機関・団体等との連絡調整のほか、活動実施時におけるフォローアップや団体相互の連携等の促進など多岐にわたる対応が必要となることから、これらを実施するための予算・人員等の充実・強化を図る必要がある。

② 認定希少種保全動植物園等制度の更なる活用

認定希少種保全動植物園等制度の更なる活用を促進するため、認定希少種保全動植物園等が有する公的機能や役割を明確にし、その社会的認知につながる仕組みを検討するなど、認定取得のインセンティブを高めることが必要である。

また、現行の認定希少種保全動植物園等制度においては、認定後も変更認定や届出、毎年度の定期報告を通じて、基本的には認定要件への適合性を確認できるほか、認定要件を満たさなくなった場合には、環境大臣による認定取消しにより対応することも可能である。

このため、例えば、５年ごとの認定更新制度を廃止すること等の制度の見直しを含め、内容が重複する手続の合理化を進めるべきである。

４．希少種保全に係る国の役割の明確化と自治体との連携強化

（１）現状と課題

令和７年（2025 年）10 月から 11 月にかけて都道府県を対象に実施したアンケート調査の結果によれば、調査時点において、36 都道府県で希少種保護に関する条例が制定されていた。このように、多くの自治体において、本法と類似する制度の下で希少種の保護や保全活動が行われており、本法に基づく国による全国的な対応に加えて、地域の実情に応じた希少種の保全が進められてきたといえる。

こうした自治体による取組が進展する一方で、本法や、本法に基づき策定されている希少野生動植物種保存基本方針等においては、国と自治体との希少種に係る役割分担や効果的な連携の在り方、国が優先的に実施すべき取組の考え方が必ずしも明確に整理されていない。また、気候変動により希少種の生息・生育環境への影響が生じつつある中で、気候変動適応の考え方を希少種の保全施策にどのように反映していくべきかについても、国としての考え方が十分に整理されているとはいえない。

自治体からは、こうした現状においても、自治体の条例等によって対応できているという意見もある一方で、本法と自治体の条例との役割分担や連携の考え方が示されていないことに関して、希少種保全に係る予算・人員を確保しにくい、法律と条例に基づく手続が重複してしまう場合がある等の指摘もある。また、自治体が条例に基づき指定・保全している希少種が本法により国内希少野生動植物種として指定された場合、条例上の指定が解除され、それに伴い、自治体によって行われてきた保護区の指定や保護増殖事業などの保全の取組が継続できなくなるという事例もある。

加えて、自治体からは、希少種保全に必要な専門的人材や知見が十分ではなく、保全手法や先行事例等の共有に加え、専門的知見を有する人材に関する情報共有や技術的支援を求める意見も示されている。

（２）講ずべき措置

- 国が優先的に実施すべき希少種保全施策の考え方について整理するとともに、気候変動への適応や生息域外保全、野生復帰等の横断的課題への対応も含め、保全施策全体の方向性をより明確化する必要がある。
- 地域的な保全優先度を踏まえた自治体による取組を後押しする観点から、国と自治

体との連携強化及び必要な支援の在り方等について検討を進める必要がある。

① 国が優先的に実施すべき取組の考え方の整理

本法に基づく国内希少野生動植物種の指定、生息地等保護区の指定、保護増殖事業の実施等を進めていく上で、それぞれについて国として優先的に取り組むべき範囲や内容等の考え方を希少野生動植物種保存基本方針等において整理し、効果的に執行していく必要がある。例えば、絶滅危惧種のうち、国内での個体数が著しく少ない種や、全国的に捕獲や譲渡し等の規制を設けるべき種などについては、国が本法に基づき国内希少野生動植物種に指定することが望ましいと考えられる。また、ある種の全国的な分布や生態から見て特に重要な生息・生育地等の生息地等保護区への指定や、絶滅リスクの高さや生態系保全上の位置付け（固有種、アンブレラ種等）等から重要とされる種の保護増殖事業についても、国が優先的に取り組むべき分野であると考えられる。また、それらの取組においては、なるべく具体的な達成目標を設定した上で、目標を達成した種については事業を完了し、その人的・予算的資源を他の種の保全に投じていくことも必要である。

さらに、生息域外保全及び野生復帰の推進、種の遺伝的多様性の確保に加え、気候変動や人口減少・過疎化など、近年顕在化している様々な影響要因を踏まえ、気候変動への適応、希少種と地域産業との共存や大規模災害発生時の対応など、個別の種や地域を越えて希少種保全施策全般の基盤となる横断的な考え方などについても、国が中心となって整理していく必要がある。

② 国と自治体の取組の連携強化

全国的には積極的な保全を必要とする状況にない種であっても、地域によっては極めて絶滅のおそれが高い種や、地域において象徴的な希少種など、地域的な保全優先度が高い種も存在する。こうした種については、自治体が地域の実情に応じ、保護区の設定や生息・生育環境の整備等の保全対策に取り組みやすくなるよう、その在り方を検討することが望ましい。

国と自治体の連携を一層強化するため、国の優先順位の考え方や自治体における希少種保全の実情等を踏まえ、希少種保全に係る課題を共有し、継続的に連絡・調整を行うことが重要である。そのため、例えば、国と自治体の連絡・調整の場を設ける等の取組が考えられる。また、こうした場での議論も踏まえ、本法と自治体の希少種保護に関する条例との関係についても、整理・検討を進めていくことが望ましい。

また、連携に当たっては、課題や取組事例の共有に加え、希少種情報、保全手法及び専門家等に関する情報や専門的知見の共有・提供等、地域における希少種の保全を推進するために必要な支援についても検討していくことが望ましい。

なお、自治体における希少種関連の予算・人員は必ずしも十分ではないといった指摘もあることから、上記の検討に当たっては、こうした課題に対する国としての支援

の在り方についても併せて検討していく必要がある。

５．希少種に係る譲渡し等規制の適正化等

（１）現状と課題

希少野生動植物種の譲渡し等の規制は、違法に取得された個体等の市場流通を排除するとともに、人の管理下に置かれる個体を適切に取り扱うことにより、違法な捕獲・採取や輸入等を助長するような取引を抑制し、指定された種の保存を図ることを目的としている。

加えて、社会状況の変化や流通実態の変化を踏まえ、違法流通の防止を前提としつつ、適正な管理及び譲渡し等を確保するための方策について検討する必要が生じている。

近年、所有者の高齢化や死亡、受入施設の収容能力等により、個人が所有する生体やはく製、標本等の適正な管理又は承継が困難となる事案が生じている。特にリクガメ類やオウム類のような長寿命種については、本法による規制開始前から飼養等がされている事例が多いが、飼養者の死亡、疾病、入院等のやむを得ない事情により飼養継続が困難となった場合であっても、現行制度では適法な譲渡し等が困難となる場合があり、不適切な飼養や、必要な手続を経ない譲渡し等につながるおそれがある。

また、象牙については、平成 28 年（2016 年）５月に、環境省、経済産業省を含む関係省庁、事業者団体、電子商取引事業者、NGO、有識者等が参加する「適正な象牙取引の推進に関する官民協議会」が設置され、官民連携の下で象牙取引の適正化に向けた制度運用の徹底や情報共有等が進められてきた。平成 29 年（2017 年）の本法改正やその後の運用強化により、象牙製品やカットピースを取扱う事業者（特別国際種事業者）の登録・更新制、表示義務及び管理票制度の導入並びに全形牙の登録審査の厳格化等、象牙の国内流通に係る管理の適正化・厳格化が図られてきた。特に、全形牙については、令和元年の個体等登録の審査の厳格化以降、登録・登録票返納件数が大きく減少している。しかしながら、こうした登録件数等の変化の要因や、これまでの制度・運用の強化がゾウの保全にどのような効果をもたらしているかについては、十分に検証されておらず、制度の効果や今後の対応については、こうした点を踏まえて慎重に検討することが必要である。このため、潜在在庫、流通実態、需要動向及び事業者の実態、登録・返納の動向及び違反事案の発生状況等について、なお把握・検証すべき点がある。

また、違反事案に加え、規制の適用を回避しようとする事案も確認されていることから、厳格な管理を維持しつつ、制度及び執行の実効性の確保について検討を進める必要がある。

（２）講ずべき措置

- 飼養継続困難事案への適切な対応を図るため、違法流通の防止を前提に、適正な管理及び譲渡し等を確保する方策について検討する必要がある。

- 象牙の国内流通の実態を把握するとともに、制度の実効性及び保全上の効果について検証を進める必要がある。

① 飼養継続が困難となった個体の譲渡し等への対応

国際希少野生動植物種の違法流通の防止と適正管理を確保しつつ、飼養者の死亡、疾病、入院、破産その他のやむを得ない事情により飼養を継続することが困難となった場合の譲渡し等について、適正な管理及び譲渡し等を確保するための方策について検討する必要がある。

検討に当たっては、対象となる事情、譲渡先、譲渡し等後の管理及び営利目的での利用防止のための措置等の要件を整理し、違法に取得された個体等を適法な個体等であるかのように流通させる、いわゆるロンダリングや、不適切な飼養を防止することが重要である。

なお、今回検討する対応等は、やむを得ない事情が生じた場合の限定的な措置であり、希少な野生動植物の安易な飼養を助長するものではないことを明確にする必要がある。併せて、制度の周知、個体等の登録制度の活用及び飼養・流通実態の把握等を通じて、将来的な同様の事案の発生を未然に防止していく必要がある。

② 希少野生動植物種の流通実態の把握及び象牙取引規制の実効性と保全効果の検証

希少野生動植物種について流通状況等の把握に努めるとともに、特に、象牙については、違法流通の防止及び国内市場の適正管理の観点から、全形を保持した象牙の個体等登録制度、特別国際種事業者登録制度、表示義務、管理票制度等の遵守・執行状況及び保全上の効果を検証すべきである。

その検証に当たっては、潜在在庫、象牙の入手経路を含む流通実態、需要動向、事業者の業態や取扱い状況、登録・返納の動向及び違反事案や規制の適用を回避しようとする事案の発生状況等を把握・分析し、制度上又は運用上の課題を整理する必要がある。この際、ゾウの保全への寄与の程度等も踏まえることが重要である。

その上で、引き続き、関係省庁の連携のもと、事業者・事業者団体、電子商取引事業者等の協力も得ながら、現行制度の着実な執行を図る必要がある。また、専門家等からも必要な知見を得つつ、事業者の負担や行政コストにも留意しながら、必要に応じて制度又は運用の改善を検討することが適当である。なお、これらの取組の実効性を確保するため、流通実態の把握・情報収集・分析、監視、検査等に必要な人員・体制及び予算を確保する必要がある。

参考１　平成 29 年（2017 年）改正法附則　抜粋

第十条　政府は、施行日以後五年を経過した場合において、新法の規定の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

参考２　中央環境審議会　自然環境部会　野生生物小委員会　名簿

（区分ごとに五十音順、敬称略）

■委員長

小泉 透	国立研究開発法人 森林研究・整備機構 フェロー

■委員

勢一 智子	西南学院大学法学部法律学科 教授

■臨時委員

五箇 公一	国立研究開発法人 国立環境研究所 生物多様性領域 生態リスク評価・対策研究室 特命研究員
原 久美子	公益社団法人日本動物園水族館協会 専務理事
日向野 義幸	一般社団法人 大日本猟友会 副会長
水田 拓	公益財団法人 山階鳥類研究所 自然誌・保全研究ディレクター
森本 淳子	北海道大学大学院 農学研究院 教授
湯本 貴和	京都大学 名誉教授

■専門委員

青野 光子	武庫川女子大学 環境共生学部 教授
岩井 紀子	東京農工大学大学院 農学研究院 准教授
白山 義久	京都大学 名誉教授
寺田 佐恵子	大阪公立大学大学院　農学研究科 緑地環境科学専攻 地域生態学研究グループ 助教
野尻 秀昭	東京大学大学院 農学生命科学研究科附属 アグロバイオテクノロジー研究センター 教授
平井 規央	大阪公立大学大学院　農学研究科 緑地環境科学専攻 環境動物昆虫学研究グループ 教授
桝 太一	同志社大学 ハリス理化学研究所 専任研究所員（助教）
三谷 曜子	京都大学 野生動物研究センター 教授
宮本 旬子	鹿児島大学 学術研究院 理工学域理学系 教授
八代田 千鶴	国立研究開発法人 森林研究・整備機構 森林総合研究所関西支所 生物多様性研究グループ 主任研究員

参考３　野生生物小委員会の審議経過

令和８年（2026 年）８月 19 日 第 37 回野生生物小委員会

・諮問・付議、検討事項等の提示、長野県ヒアリング

令和８年（2026 年）９月 15 日 第 38 回野生生物小委員会

・関係団体ヒアリング、答申骨子案の提示

令和８年（2026 年）10 月 19 日 第 39 回野生生物小委員会

・答申原案の提示

（以下、随時追記）