

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 在り方検討会報告書

令和 8 年 7 月

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

目次

はじめに	3
(1) 種の保存法を取り巻く国内外の動向	3
(2) 種の保存法の施行状況評価	4
(3) 再生可能エネルギーの不適切な事業への対応.....	5
(4) 種の保存法の在り方の検討	6
1. 希少種の生息・生育の場の保全	8
【現状と課題】	8
【今後の方向性】	11
(1) 希少種情報の収集・整備	12
(2) 希少種の重要な生息・生育地の把握.....	12
(3) 生息地等保護区の指定推進及び更なる検討.....	12
(4) 民間団体による場の維持・管理活動に対する支援及び連携.....	13
2. 開発行為等による希少種への著しい影響の回避・低減	15
【現状と課題】	15
【今後の方向性】	17
(1) 希少種情報の公開・提供検討.....	17
(2) 事業者に対する助言・指導	17
(3) 事業者に対する措置の実効性担保	17
3. 民間等と連携した希少種保全活動の推進	19
【現状と課題】	19
【今後の方向性】	20
(1) 民間等による保全活動への参画促進.....	20
(2) 認定希少種保全動植物園等制度の更なる活用	20
4. 希少種保全に係る国と自治体との連携強化	22
【現状と課題】	22
【今後の方向性】	23
(1) 国が優先的に実施すべき取組の考え方の整理	23
(2) 国と自治体の取組の連携強化.....	24
5. 希少種に係る譲渡し等規制の適正化	25
【現状と課題】	25
【今後の方向性】	28
(1) やむを得ない事情によるペット流通種の譲渡し等への対応.....	28
(2) 生体の登録における個体識別措置	30
(3) 象牙の取引規制に係る実効性と保全効果の検証・向上	30
(参考) 検討会の開催経緯・体制	32
(1) 開催経緯及び今後のスケジュール	32
(2) 在り方検討会の体制	32

はじめに

(1) 種の保存法を取り巻く国内外の動向

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「種の保存法」という。）は、直近では平成29年（2017年）に改正が行われ、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、特定国際種事業者の登録制度の創設等がなされた。

上記の法改正以降の、生物多様性に関する国際的な評価として、令和元年（2019年）に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）により「生物多様性と生態系サービスに関する地球規模評価報告書」が公表されているが、同報告書では、人間活動の影響により、地球全体でかつてない規模で多くの種が絶滅の危機に瀕していると評価された。全体的な評価としても、地球上のほとんどの場所で自然が大きく改変されており、このままでは生物多様性の損失を止めることはできず、持続可能な社会は実現できないことが指摘された。

こうした評価を受け、令和5年（2023年）に採択された生物多様性に関する新たな世界目標である「昆明・モントリオール生物多様性枠組（以下「GBF」という。）」では、2030年ミッションとし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」が掲げられ、締約国に対してこの達成のために緊急的な行動をとることが求められている。GBFでは絶滅危惧種の絶滅を阻止し、絶滅危惧種の保全・回復を図ることを定めた「ターゲット4」を含む23のターゲット（行動目標）が設定されており、我が国としても目標の達成に向けた積極的な取組が求められている。

国内では、GBFを受けて令和5年（2023年）3月に「生物多様性国家戦略2023-2030」が策定され、令和12年（2030年）までにネイチャーポジティブを実現することが掲げられるとともに、絶滅危惧種の保全の観点からは「種レベルでの絶滅リスクが低減している」という状態目標が掲げられた。また、令和8年（2026年）2月に公表された「生物多様性国家戦略2023-2030の実施状況の中間評価」では、この状態目標に対する進捗状況としては、「大きな進展なし¹」と評価された。

我が国の社会状況としては、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が不足していることが課題となっている。一方で、自治体における生物多様性地域戦略の策定や、民間企業等における自然共生サイトでの

¹ この評価の理由は、本状態目標のヘッドライン指標（進捗を測る指標）である「レッドリストインデックス」やその他の指標である「レッドリスト掲載種数」等が変化していないことであるが、これは評価期間である2020年から2024年の間にレッドリストが更新されていないことによる。ただし、アマミノクロウサギ、トキ等の個体数が回復傾向にあること等も記載されている。

活動、TNFD²等の情報開示を契機とした生物多様性保全に関する取組など、国以外の主体による希少種・生物多様性保全の動きが進展している。

また、気候変動により野生生物の分布が変化するなど、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おり、総合的な対策を進めていくことが求められている。気候変動対策として、我が国は「2050年カーボンニュートラル³」を目標として掲げており、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いる。

（２）種の保存法の施行状況評価

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、同法の施行状況について検討・評価を実施した。同会議でまとめた施行状況評価報告書の概要は、以下のとおりである。

■ 抽出された課題

- 「保全」について、国内希少野生動植物種の指定の増加により、捕獲採取圧対策は進捗が見られる。
- 他方で、種の生息・生育状況の維持・改善に有効な場の保全をはじめ、保護増殖事業を促進する必要がある、このためには、事業の制約となる規制の緩和も検討される必要がある。
- 「流通」について、規制対象となる個体識別措置の緩和や、保全活動時に必要となる手続き負担の軽減を検討する必要がある。

■ 今後の検討の方向性

- 「保全」 生息・生育の場（ハビタット）保全のより一層の重視。
 - ・ 生息地等保護区と自然共生サイトとの連携など生息・生育地の保全の強化
 - ・ 生息・生育状況や保全状況の把握、保護増殖事業の評価に向けた情報の収集・活用あり方
- 種の保存に関する活動拡大と持続性確保のため、多くの主体の参加を得る必要があり、保全活動を促進するインセンティブの形成や阻害となる規制の緩和を検討。

² 自然関連財務情報開示タスクフォース（Taskforce on Nature-related Financial Disclosures）。自然に関する企業のリスク管理と開示の枠組みを構築するために設立され、世界各国の政府、企業、金融機関の支援を受けた、市場主導型かつ科学に基づいたイニシアチブ

³ 2020 年 10 月に宣言した、「2050 年までに温室効果ガスの排出を全体としてゼロにする」こと

- ・ 認定保護増殖事業を拡大するため、多様な主体による保護増殖事業の実施が促進される制度のあり方
- ・ 認定希少種保全動植物園等制度を更に活用するための手続きの改善
- ・ 民間企業等へのアウトリーチの強化や、インセンティブ形成事業との連携
- ・ 保全の共通目標の設定など関係省庁や地方自治体との更なる連携体制の構築
- 「流通」 希少種保全への効果を踏まえた違法取引への厳格な対応及び流通規制の適正化
 - ・ 流通規制における、生きている個体への負担軽減や、保全活動での手続きの負担軽減等
 - ・ 標本の譲渡し等の生物多様性の保全につながる活動の促進に向けた運用面での改善
- 今後、気候変動適応策が更に重要となることから、本評価で詳細に検討できていない気候変動対策と野生生物保全との間の、課題等への対応方策の検討。

（３）再生可能エネルギーの不適切な事業への対応

再生可能エネルギーについては、エネルギー安定供給と脱炭素を両立する観点から、主力電源として最大限導入することとされており、導入に当たっては地域との共生を図っていくことが重要となる。平成 24 年（2012 年）の FIT 制度（固定価格買取制度）⁴開始以降、特に太陽光発電施設の導入が急速に拡大し、近年は FIT 制度の適用を受けない小規模な太陽光発電施設の導入が進んでいるが、自然環境、安全、景観などの面から地域において様々な懸念が生じる事例がみられている。その中には太陽光発電施設の建設が希少種の保全に影響を与えたとの理由で、地域において批判が高まった事例もある。このため、太陽光発電事業のさらなる地域共生・規律強化に向けた取組が求められている。

また、風力発電施設についても、陸上風力発電施設を中心に導入が進んでおり、今後は洋上風力発電施設の導入拡大が期待されている。一方、風力発電施設の導入に伴い、希少猛禽類のバードストライクが発生等しており、建設計画の見直しや稼働中の風力発電施設の運転停止を求める声上がるなどの事例がみられる。

こうした状況を踏まえ、太陽光発電事業については、令和 7 年（2025 年）12 月に「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」が関係閣僚会議において決定され、その中では、種の保存法についても、「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。

⁴ 太陽光や風力などの再生可能エネルギーで発電した電気を、電力会社が一定期間・固定価格で買い取ることを国が保証する制度。

(4) 種の保存法の在り方の検討

上記で掲げた背景を踏まえて、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 月に「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、今後の課題解決の方向性について検討を進めてきた。

検討会では、施行状況評価で整理した「場の保全の重視」、「多様な主体の参加」、「流通規制の適正化」などの今後の検討の方向性を踏まえつつ、前述の再生可能エネルギーへの対応を進めていく観点も加え、種の保存法における今後の対応の方向性を「希少種の生息・生育の場の保全」、「開発行為等による希少種への著しい影響の回避・低減」、「民間等と連携した希少種保全活動の推進」、「希少種保全に係る国と自治体との連携強化」、「希少種に係る譲渡し等規制の適正化」の 5 項目として整理した(図 1)。

希少種の保全は、対象とする「種」だけに注目して個体の取扱規制や飼育繁殖による域外保全を進めるだけでは不十分であり、その種が生息・生育する生態系に注目した「場」の保全が重要である。このため、「希少種の生息・生育の場の保全」では、施行状況評価で示された生息・生育の場の保全の一層の重視という方向性を踏まえ対応の方向性をとりまとめた。場の保全は、希少種への配慮が不十分で当該種の生息に大きな影響を与えるような再生可能エネルギー事業など、不適切な事業への対策にも資する、最も基本的な保全施策である。また、不適切な事業に対しては、場の保全だけではなく事業者への対応強化も重要である。このため、「開発行為等による希少種への著しい影響の回避・低減」では、事業者への情報提供や助言・指導の在り方等についてとりまとめた。

また、我が国の豊かな生物多様性の保全を図っていくためには、絶滅のおそれが高まる以前の段階で予防的な対策を講じることで絶滅危惧種にさせないことが重要となる。そのためには多様な野生動植物が生息・生育する健全な生態系を国土全体で維持していくという視点を持ち、生物多様性保全のための施策を総合的に進めていく必要がある。さらに、人口減少や地域の過疎化などの管理の担い手不足など絶滅危惧種の置かれている状況の社会的な背景も踏まえ、多様な主体が連携することにより、新たな絶滅危惧種を増やさないなど、生物多様性の損失を食い止め、回復軌道に乗せていくことを目指すネイチャーポジティブな社会を実現していく必要がある。このため、「民間等と連携した希少種保全活動の推進」、「希少種保全に係る国と自治体との連携強化」では、国以外の主体が希少種保全に関わりやすくするための施策について今後の方向性をとりまとめた。

「希少種に係る譲渡し等規制」については、高齢化等により飼育継続が困難となる希少種への対応や、一般家庭で保管されていた象牙の処分に伴う違法な取引事案への対応など、社会状況の変化に対応した規制の適正化について方向性をとりまとめた。譲渡し等規制の制度が対象とする種の保存にどのように資するかという観点から、必要な運用上の対応や実効性のある制度への見直しを進めていくことが重要である。

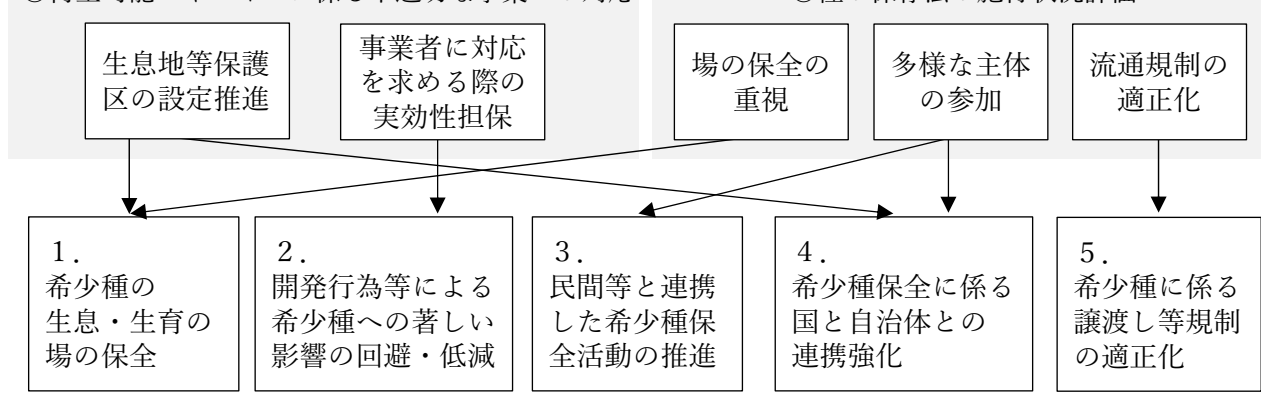
【はじめに】

○種の保存法を取り巻く国内外の動向

- 本格的な少子高齢化・人口減少社会の到来による管理の担い手不足
- 生物多様性保全に関する国以外の主体の取組進展
- 気候変動対策と連動した総合的な取組の推進

○再生可能エネルギーに係る不適切な事業への対応

○種の保存法の施行状況評価



【課題と対応の方向性】

1. 希少種の生息・生育の場の保全

- 希少種の情報が十分に把握できていない。
- 生息・生育地の消失や管理不足が希少種の存続を脅かしている。
 - ⇒ 希少種情報を収集・整備して重要な生息・生育地を把握し、保護地域の指定を推進
 - ⇒ 民間団体等による保全活動を支援

2. 開発行為等による希少種への著しい影響の回避・低減

- 開発事業者が希少種情報を把握できず、意図しない生息・生育環境の消失もある。
- 開発行為等に対して助言・指導しても、改善措置が確実に実施される保証がない。
 - ⇒ 希少種情報の公開・提供を検討し、事業者に対する助言・指導を効果的に運用
 - ⇒ 事業者に対する措置の実効性担保

3. 民間等と連携した希少種保全活動の推進

- 保全活動への多様な民間主体の参画を推進する仕組みが不十分
- 認定希少種保全動植物園等制度の活用が広がっていない
 - ⇒ 民間等による保全活動への参画促進
 - ⇒ 認定希少種保全動植物園等制度のさらなる活用

4. 希少種保全に係る国と自治体との連携強化

- 法と希少種保全に関する自治体条例との制度的連携がなく、役割分担等が不明確
- 国が優先して取り組むべき種など、保護増殖事業の在り方が一部不明確
 - ⇒ 保護増殖事業も含めた国が優先すべき取組の考え方の整理
 - ⇒ 国と自治体の連携推進

5. 希少種に係る譲渡し等規制の適正化

- やむを得ない事情による譲渡し等に、現行の譲渡し等規制では対応しにくい
- 個体識別措置のマイクロチップ挿入が難しい場合もある
- 象牙全形牙の登録件数の減少や、象牙製品等の流通管理の実効性について、在庫・流通実態の把握を踏まえた現行制度の検証が必要である
 - ⇒ やむを得ない事情によるペット流通種の譲渡し等への対応
 - ⇒ 個体識別措置に係る制度改善
 - ⇒ 象牙の取引規制に係る実効性と保全効果の検証・向上

図1 「はじめに」及び「種の保存法の課題と対応の方向性」（案）

1. 希少種の生息・生育の場の保全

【現状と課題】

生息・生育地の消失・劣化については、開発によるものが依然として希少種の存続を脅かす主要な要因の一つとなっていることに加え、分類群によっては少子高齢化等による中山間地域の管理不足による二次的自然への影響も大きい。

環境省レッドリストには、日本国内に生息・生育する絶滅危惧種として 3,587 種が掲載されているが（図 2）、このうち、減少要因を把握している種について整理すると、減少要因に開発が含まれる種は 64.3%を占めている（図 3）。減少要因のうち開発行為の具体的な内訳を見ると、全体としては、森林伐採（36.6%）、河川開発（25.9%）、海岸開発（21.1%）、湿地開発（19.2%）などが多くの種で該当している。ただし、分類群毎に傾向は異なり、例えば、湿地開発は鳥類（45.2%）と両生類（33.3%）、圃場整備は爬虫類（31.0%）や両生類（30.7%）、草地開発は鳥類（21.0%）と爬虫類（20.7%）で該当する種が多くなっており、様々な開発による生息・生育地の消失・劣化が、希少種の生息・生育を脅かしていると言える。また、人による管理不足という観点からは、遷移進行が含まれる種が絶滅危惧種全体の 30.0%、特に維管束植物では 60%を超えるほか、管理放棄が含まれる種が全体の 8.7%、特に昆虫類・両生類では 20%近くとなっており、管理不足も主要な減少要因の一つであることが示されている。

分類群		評価対象種数	絶滅 (EX)	野生絶滅 (EW)	絶滅危惧Ⅰ類 (CR+EN)			絶滅危惧Ⅱ類 (VU)	準絶滅危惧 (NT)	情報不足 (DD)	備考
					うちⅠA類 (CR)	うちⅠB類 (EN)					
動物	哺乳類	160	7	0	25	12	13	9	17	5	第4次レッドリスト（2020）
	鳥類	約700	14	0	62	23	39	46	30	18	第5次レッドリスト（2026）
	爬虫類	106	0	0	19	6	13	17	18	7	第5次レッドリスト（2026）
	両生類	104	0	0	38	7	31	22	15	2	第5次レッドリスト（2026）
	汽水・淡水魚類	約400	3	1	125	71	54	44	35	37	第4次レッドリスト（2020）
	昆虫類	約32,000	4	0	182	75	107	185	351	153	第4次レッドリスト（2020）
	貝類	約3,200	19	0	301	39	28	328	440	89	第4次レッドリスト（2020）
	その他無脊椎動物	約5,300	1	0	22	0	2	43	42	44	第4次レッドリスト（2020）
	海洋生物	魚類	約3,900	0	0	14	8	6	2	89	112 海洋生物レッドリスト（2017）
		サンゴ類	約690	1	0	1	0	1	5	7	1 海洋生物レッドリスト（2017）
		甲殻類	約3,000	0	0	19	8	11	11	43	98 海洋生物レッドリスト（2017）
		軟体動物（頭足類）	約230	0	0	0	0	0	0	3	0 海洋生物レッドリスト（2017）
		その他無脊椎動物	約2,300	0	0	3	1	2	1	20	13 海洋生物レッドリスト（2017）
植物	維管束植物	約7,000	26	10	1,065	539	526	700	377	44	第5次レッドリスト（2025）
	蘚苔類	約1,800	4	0	98	25	73	71	41	75	第5次レッドリスト（2025）
	藻類	約3,000	4	1	62	22	40	17	26	68	第5次レッドリスト（2025）
	地衣類	約1,600	3	0	34	6	28	3	14	99	第5次レッドリスト（2025）
	菌類	約3,000	20	0	10	2	8	3	8	69	第5次レッドリスト（2025）
上記合計			106	12	2080	844	982	1507	1576	934	

絶滅危惧種 計3,587

図2 環境省レッドリスト掲載種数（令和8年（2026年）5月時点）

分類群	絶滅危惧種数	減少要因							
		開発	捕獲・採取	遷移進行	過剰利用等	水質汚濁	捕食者侵入・食害・競合・交雑	農薬汚染	管理放棄
哺乳類	34	28 (82.4%)	4 (11.8%)	3 (8.8%)	0 (0.0%)	1 (2.9%)	10 (29.4%)	3 (8.8%)	0 (0.0%)
鳥類	108	62 (57.4%)	8 (7.4%)	22 (20.4%)	2 (1.9%)	2 (1.9%)	53 (49.1%)	12 (11.1%)	9 (8.3%)
爬虫類	36	29 (80.6%)	8 (22.2%)	2 (5.6%)	0 (0.0%)	1 (2.8%)	26 (72.2%)	0 (0.0%)	1 (2.8%)
両生類	60	60 (100%)	38 (63.3%)	18 (30%)	0 (0.0%)	17 (28.3%)	31 (51.7%)	7 (11.7%)	10 (16.7%)
汽水・淡水魚類	169	156 (92.3%)	62 (36.7%)	1 (0.6%)	4 (2.4%)	104 (61.5%)	61 (36.1%)	10 (5.9%)	7 (4.1%)
昆虫類	367	251 (68.4%)	65 (17.7%)	72 (19.6%)	4 (1.1%)	72 (19.6%)	107 (29.2%)	53 (14.4%)	64 (17.4%)
軟体動物	629	541 (86.0%)	136 (21.6%)	57 (9.1%)	4 (0.6%)	221 (35.1%)	90 (14.3%)	33 (5.2%)	11 (1.7%)
その他無脊椎動物	65	56 (86.2%)	29 (44.6%)	2 (3.1%)	2 (3.1%)	19 (29.2%)	18 (27.7%)	4 (6.2%)	0 (0.0%)
維管束植物	839	302 (36.0%)	216 (25.7%)	527 (62.8%)	106 (12.6%)	26 (3.1%)	185 (22.1%)	18 (2.1%)	102 (12.2%)
合計	2,307	1,485(64.4%)	566 (24.5%)	704 (30.5%)	122 (5.3%)	463 (20.1%)	581 (25.2%)	140 (6.1%)	204 (8.8%)

減少要因	減少要因に含めた具体的な項目
開発	森林伐採、湖沼開発、河川開発、海岸開発、湿地開発、圃場整備、草地開発、石灰採掘、洞窟の消失や環境悪化、ゴルフ場、スキー場、土地造成、道路建設、ダム建設、発電所建設
遷移進行	遷移進行・植生変化
過剰利用等	人の踏みつけ
捕食者侵入・食害・競合・交雑	シカ食害、その他の動物食害・捕食（外来種／他の在来種）、帰化競合、競合（外来種／他の在来種）、交雑（外来種／他の在来種）

図3 絶滅危惧種の減少要因に関する分類群別種数及び割合の内訳⁵

開発行為に対しては、事業地において行為内容に係る規制や手続等が課せられていない場合、希少種の生息・生育状況をあらかじめ確認したり、保全措置を講じたりすること等は事業者の自主的な取組に委ねられる。そのため、希少種への影響を回避・低減することが実態として困難な場合も多い。このことから、希少種の重要な生息・生育地を保全するためには、保護地域の指定により開発行為を規制することが基本となる。

種の保存法では、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 10 か所に留まっている。また、平成 29 年（2017 年）の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方針として、複数種の希少種が重複して分布するいわゆる「ホットスポットの指定」、「種名を明示しない指定」、「管理地区を伴わない指定」等が可能であることが明記されたが、このような生息地等保護区の指定は進んでいない。同保護区の指定が進まない原因としては、希少種の重要な生息・生育地の情報不足から、指定候補地の抽出が不十分であること、希少種の生態は種によって大きく異なる一方で、規制内容は一律となっており、場所によっては過度な規制となる場合があること、指定に際して、財産権の尊重等のために、原則として土地所有者等の同意を必要としてきており、さらに審議会や関係機関との調整等も含め、一連の手続きが非常に重厚・煩雑なものとなっており、相当の労力と時間を要すること等の理由が考えられる。一方、昨今のネイチャーポジティブへの関心の高まりに見られるように、希少種対策を含む生物多様性の保

⁵ 国内希少種への指定実績のある分類群のみを集計対象とし、最新のレッドリストにおける維管束植物の絶滅危惧種（1,765 種）については、何らかの減少要因が示されている種のみを集計の対象とした。

全が公益に資するとの認識も浸透してきていると考えられるなど、本法が制定された平成4年当時から社会的背景や国民の意識も変化してきていることにも留意の上、時代に即した制度・運用としていくことが求められる。

また、再生可能エネルギーの導入拡大による希少種への影響も各地で問題となっており、他制度との整合も図りつつ、種の保存法における今後の在り方を検討していかなければならない。特に大規模太陽光発電事業については、希少種を含む自然環境、安全、景観などの面から地域でのトラブルに発展している事例も多く、自治体等から国による対策を求める声も相次いだことから、令和7年（2025年）12月には「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⁶」が関係閣僚会議において決定された。その中では、種の保存法についても、生息地等保護区の設定を推進することとされている。

なお、自然環境保全法、自然公園法、鳥獣保護管理法等の関連法令による保護地域によって、希少種の重要な生息・生育地が保護されている場合も多い。例えば、里地里山のようなモザイク状の環境に点在する小規模な生息・生育地の保全や、特定の環境に依存するために分布域が限られる種の生息・生育地の保全には、小面積でも指定可能な生息地等保護区を活用し、保全を図っていくことが有効と考えられる。このほか、対象種の保全のため、営巣・繁殖期など一定の時期に人の立入り自体を排除する必要がある生息・生育地でも、生息地等保護区の活用が想定される。

このため、希少種の減少要因に応じた生息地等保護区のあり方について検討を進め、生息地等保護区の指定を進めるとともに、生息地等保護区を含む様々な保護地域との連携・組み合わせを図り、希少種の生息・生育地を効果的に保全していくことが望まれる。その際、法規制を伴うものではないが、自然共生サイトなど OECM（Other Effective area-based Conservation Measures；保護地域以外で生物多様性保全に資する地域）が様々な野生生物の生息・生育地として機能していることを踏まえ、こうした制度との連携・組み合わせについても考慮する必要がある。

一方で、草原や水田など人が管理しながら維持されてきた二次的自然環境に依存する種などについては、少子高齢化等を背景に各地で農業などの人の活動が減少したことによる影響を受けている。そのため、草原や水田の保全には植生や水位の管理といった積極的な活動を必要とすることも少なくないが、こうした活動が十分に行われている生息・生育地は限定的である。民間団体等による保全活動の実施に当たっては、希少種の捕獲、譲渡し等を伴う場合は手続きが必要となる場合もあるほか、作業する人員や資機材の確保等にコストを要し、調達できる活動費用の多寡が活動の規模や継続性に影響する。しかし、このような費用負担に対する支援策は限定的又は時限的であり、とりわけ

⁶ 「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、種の保存法については「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、事業者等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」こととされている。

長期・継続的な支援には対応できていない。また、種によっては、かく乱の発生や植生遷移等の環境の変化に応じて、地域内の様々な場所で消失や出現を繰り返す生態を持つものもある。このような種や生息・生育地に対しては、必ずしも、現時点で当該種が生息・生育する区域を生息地等保護区等に指定するだけで十分な保全が図れるとは限らない。

また、生息地等保護区による規制的手法の活用、生息・生育地における維持・管理活動の促進のいずれにおいても必要不可欠なのが、希少種の生息・生育地に関する情報である。十分な情報がない中では、優先して保全すべき土地の把握や、効果的な規制や維持・管理活動の内容の検討を適切に進めることはできない。しかし、希少種の生息・生育地に関する情報は、現地調査等に係るコストが高く、調査員に高度なスキルが求められること、密猟・盗掘等の防止の観点から情報には慎重な取扱いが求められることなどから、収集・整理・活用は十分に進んでいない。このため、複数の種が重複して分布するホットスポット的な場所や、比較的短期に改変・劣化に至る可能性の高い生息・生育地など、優先的に保全すべき生息・生育地について、科学的データに基づいた分析ができていない。

加えて、希少種にとって重要な生息・生育地であっても、そこが低未利用な土地であり、土地所有者がその価値を認識又は重要視していない場合は、土地の所有・管理に係る継続的な負担が重荷となり、開発事業者等に容易に売却されてしまう可能性がある。このため、自然環境の保全上重要な土地を国民からの寄付や寄贈等によって取得し、後世に残していく市民運動である「ナショナル・トラスト活動」は、土地の所有権を得てその土地の保全を担保するものであり、開発による希少種の生息・生育の場の消失に対して有効な方策の一つとなる。

なお、希少種の生息・生育地の保全を図る上では、希少種のみでなく、同じ場に生息・生育するその他の在来種の生息・生育環境という観点も含めて、健全な生態系の保全を図る視点が不可欠である。

【今後の方向性】

- 希少種情報の収集・整備は保全施策の基盤であり、幅広くデータを収集したうえで、各種施策で活用できるように整備していくことが重要である。
- 希少種の生息・生育地の保全に向けて、重要な生息・生育地を把握し、保護地域の指定により保全を図っていくことが望ましい地域を抽出の上、生息地等保護区の指定やその他保護地域との連携を図り、希少種の生息・生育にとって重要な場の保全を図っていく必要がある。
- 一方で、二次的自然環境に依存する種など、生息・生育地を保全するだけでなく、その生息・生育環境を維持・管理していくための活動が必要な地域については、保護地域の指定に限らず、生息・生育環境の維持・管理活動を推進するための方策を講じるなど、希少種の生息・生育環境に応じた方策を検討することが適当である。

(1) 希少種情報の収集・整備

今後、希少種情報の収集・整備を進めていく際には、例えば、絶滅のおそれが高い種や、開発行為によって生息・生育環境が消失する可能性が高い種等に着目し、情報の収集・整備を図ることが重要である。収集する情報は、各種の分布情報だけではなく、個体数や生息密度、その増減傾向などの生息・生育状況、生息・生育地の現況や種の存続に影響を及ぼす又は及ぼす可能性がある要因等についても対象とすることが望まれる。

希少種情報の収集に当たっては、まずは各主体が保有する既存情報の収集を基本とするが、その際には、希少種情報の収集方法や収集した希少種情報の管理や公開、活用等に関するルールづくりをあらかじめ行う必要がある。また、種や地域によっては既存情報が不足又は蓄積が乏しい可能性もあることから、必要に応じて、現況調査の実施や、有識者・関係機関へのヒアリング等を通じた情報の新規取得・発掘にも努め、希少種情報の効果的な収集・整理を一層推進することが重要である。加えて、近年においては、市民参加型の野生生物調査による情報の蓄積例も増えていることを踏まえ、希少種情報の収集に多様な主体の参画を求めるための仕組みづくりについても、併せて検討することが望まれる。

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や国内希少野生動植物種の指定等も含めた従来からの希少種保全施策に活用することに加えて、慎重な管理や取扱いが必要ではあるが、保全活動の促進や開発事業者における予見可能性の向上等に資するよう、希少種情報の提供者の意向や希少種の保全にも配慮した形で公開・提供できる情報として整備し、活用を図っていくための検討も必要といえる。

(2) 希少種の重要な生息・生育地の把握

(1) で収集・整理した希少種情報を踏まえ、希少種の保全上重要な地域を抽出し、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、今後、さらに国として保全を図るべき重要な生息・生育地を抽出する「希少種の生息・生育地保全に向けた総点検（仮称）」を実施すべきである。

上記総点検では、国として優先的に保全を図っていくべき地域や保全活動を実施すべき場について、再生可能エネルギーの開発ポテンシャルや人口動態等の情報も活用し、空間スケールや、改変・劣化が生じる可能性の高さ等も考慮しながら評価するとともに、他制度との組合せ・連携による一体的な保全の推進についても検討することが必要である。

(3) 生息地等保護区の指定推進及び更なる検討

(2) により抽出した、保全を図るべき地域のうち、他法令による保護地域制度の特性を踏まえた組合せ等も念頭に、種の保存法に基づく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、生息地等保護区としての指定を進めていくこ

とが求められる。

また、生息地等保護区の制度・運用面についても、種や生息・生育地の特性を踏まえて、当該種への影響の大きな行為に限って、規制する行為を柔軟に設定可能とすることも含め、効果的かつ指定しやすい生息地等保護区の在り方についても検討すべきである。

加えて、国のレッドリストでの評価では絶滅のおそれが顕著に高くはないが、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、効果的な保全を図っていくためには、生息地等保護区の指定及び管理における都道府県の関与のあり方についても、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、指定事務の円滑化、効率化を進める工夫を行うべきである。

（４）民間団体による場の維持・管理活動に対する支援及び連携

二次的自然環境に依存する希少種が生息するような、生息・生育環境の維持・管理活動が重要な場については、生息地等保護区による規制的手法ではなく、例えば、国と保全活動団体間の協定締結や計画の認定等により、手続きや経費の面から支援等するにより各種維持・管理活動を促進していくための仕組みについて検討することも考えられる。

他法令に基づく協定制度の中には、協定の締結により、当該土地の管理に係る土地所有者の負担軽減や、当該土地を保全していくことに関する承継効⁷、規制の一部緩和等の規定が設けられているものがあり、保全活動団体等のニーズ等も踏まえ、協定制度に基づく仕組みを検討していく際には、これらの既存制度も参考にすることが望ましい。ただし、保全する対象となる国内希少野生動植物種は、土地に紐づかず全国一律に捕獲、譲渡し等が規制されており、生息地等保護区内に限らず保全のための措置が取られていることから、協定等の対象となる地域は生息地等保護区内に限定すべきではない。

さらに、希少種の生息・生育地を長期にわたって安定的に保全することができるよう、土地の維持・管理費や積極的な生息・生育環境の維持・管理活動に必要な経費に対する継続的な財政的支援や人手確保のあり方についても検討すべきである。その際、保全活動団体の取組を企業や研究機関等が支援したり、ナショナル・トラスト活動団体が取得等した土地について、他の団体が協力して調査や維持・管理を行ったりするなど、団体間の協力による複層的な活動も想定されることがか

⁷ 土地の売買等により土地の権利者が変わっても、新たな土地の権利者へ協定の効力を引き継がせる効果のこと。

ら、保全活動の実態や、保全活動団体等のニーズも考慮しておくことが望ましい。

2. 開発行為等による希少種への著しい影響の回避・低減

【現状と課題】

希少種にとって重要な生息・生育地については、生息地等保護区等の保護地域を指定等することにより、一定の行為を規制することが可能であるが、国民の権利を制限することにもなることから、当該地域を保護することの公益性も踏まえ、指定等を進めていく必要がある。また、今後、生息地等保護区を始めとした保護地域以外の地域では、開発行為等による影響を防ぐことができない場合も多い。事業の実施に当たって、環境アセスメント等の手続きが課される場合もある。しかし、その対象となる事業種等も限られている。このため、保護地域でもなく、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等も課されない場合には、事業者が希少種に影響を及ぼす又は及ぼしうる行為を行おうとしても、法令等に基づき事前に希少種への影響を把握することはできない。こうした場合、希少種への影響が回避・低減されることなく、事業が実施される場合も少なくない。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列車への衝突事故等により、工事着手後や供用段階に希少種への影響が明らかとなる場合もある。しかし、絶滅のおそれが高く、国内希少野生動植物種として指定されている希少種については、たとえ、保護地域の指定による行為規制や環境アセスメントのような環境配慮を促す手続きが課されない場合であっても、一定の環境配慮が求められる。

行為規制等によらずに希少種への配慮を求める手続きとして、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は、現行法でも助言・指導の規定があるが、現在のところ当該制度の活用は限定的である。また、仮に同法に基づく助言・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いことから、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、確実に実施される保証はない。

助言・指導を行うかどうかを判断する際には、事業地における国内希少野生動植物種の生息・生育情報や事業内容、国内希少野生動植物種への影響の程度等に関する情報が必要となるが、現行法では事業者から報告徴収等の規定がないため、事業者からの任意の情報提供に委ねられている。このように、事業等による国内希少野生動植物種への影響について、環境省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。

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、太陽光発電施設の建設による生息・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。

また、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、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、風車が大型化しており、鳥類を始めとした希少種の生息地

と重複する立地において建設される事業も少なくないことなどから、バードストライクによる個体の死亡や、生息・生育環境の改変等によって、当該種及びその生息・生育環境に著しい影響を与えていると考えられる事案が発生している。こうした問題については、施設の運用開始後に明らかになる場合もあるが、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、一般的に希少種に関する詳細な生息・生育情報は非公開とされることが多いため、事業者が自ら調査をしない限り、事業者があらかじめその生息・生育情報を把握することができず、重要な生息・生育環境が事業の対象地として選択されてしまう事例も後を絶たない。こうした課題への対応として、例えば、岩手県では、希少種であるイヌワシの生息情報を3次メッシュ情報として一般に公開することにより（図4）、イヌワシ生息地を事業地選定段階で避けるよう促す取組を進めており、こうした取組を進めていくことが事業者の予見性を高め、事業等における環境配慮を促す上で重要である。

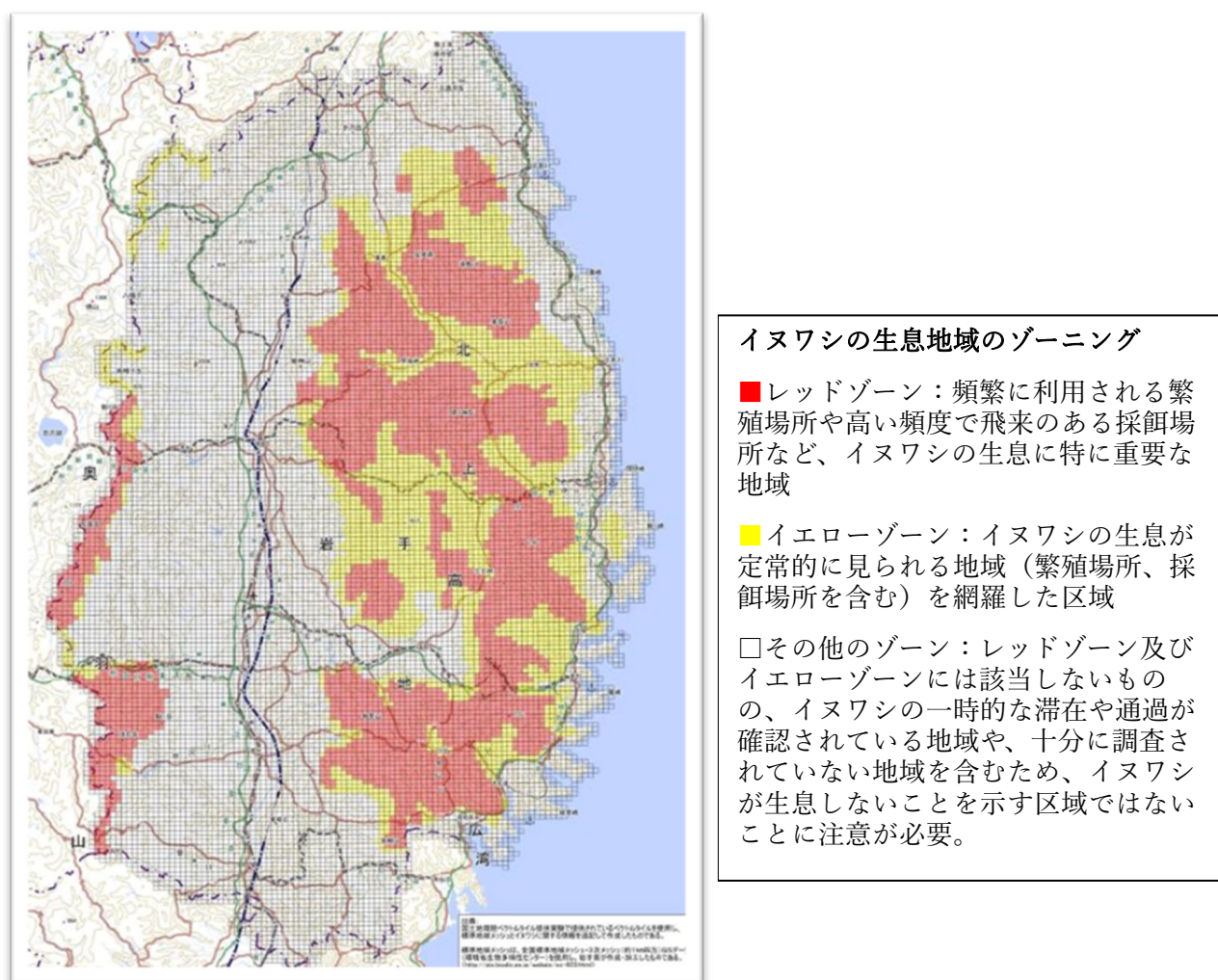


図4 イヌワシの重要な生息地及び生息地（岩手県作成）

【今後の方向性】

- 事業者が希少種の生息・生育情報をあらかじめ把握し、非意図的な生息・生育地の改変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）希少種情報の公開・提供検討

1.（１）で収集・整備した情報については、その公開・活用等ルールを前提に、当該種の保全に配慮した形で公開・提供できる内容や精度、提供先等の要件を整理の上、事業者による希少種への配慮を促すよう、慎重に公開又は情報提供する方法を検討していくべきである。

また、事業者が公開情報等を適切に活用することにより、希少種への配慮を促していくことができるよう、国による情報提供に関する制度上の位置づけや、WEB上でデータベースとして公開するなどアクセスしやすい情報公開の方法についても併せて検討することが望ましい。なお、開発事業者等に対して限定的に非公開情報を提供する必要性が生じる場合には、事業者へ提供した情報が希少種の乱獲等につながらないように、また当該乱獲等の懸念が事業者へ情報提供する支障とならないよう、事業者へ提供された情報の取扱いについてあらかじめルールを定める等、留意が必要である。

（２）事業者に対する助言・指導

法第35条に基づく事業者への助言・指導を実施する際の考え方や要件等を整理し、適切かつ効果的な運用を図るべきである。

事業者に対する助言・指導を行う際には、1.（１）で収集・整理した情報を活用するとともに、事業者からの情報提供も得た上で、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は、事業者に対する助言・指導を適切かつ効果的に行っていくことが求められる。

（３）事業者に対する措置の実効性担保

上記のように事業者に対して助言・指導を行っていかねばならない種の中でも、国の保護増殖事業を実施している国内希少野生動植物種は、国として積極的な保全を図っていくために各種取組を行っている種であるが、事業者の行為によりその種の保存に影響が生じている事例が発生していることから、その状況を看過することは、保護増殖事業の取組効果を減じることとなり、政策推進上の矛盾が生じる。

このため、国が保護増殖事業を実施している種の生息・生育環境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事業者に対しては、他法令に基づく当該影響の回避・低減に係る規

制等が掛かっていない場合等もあることを踏まえ、(2)の助言・指導に加えて、当該影響を回避・低減するための実効性ある措置等を求めること等について、必要な対応を検討すべきである。

その際、生息地等保護区の周辺などにも国内希少野生動植物の重要な生息地は存在しているため適切な配慮が求められことも踏まえ、特に保護増殖事業の対象種・対象区域においては、生息地等保護区の内外に関わらず一体的に保護増殖事業を行う観点から、そうした事業者への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は是正を求める仕組み等が考えられる。

こうした仕組みの導入に当たっては、保護増殖事業の支障となる事例を整理した上で、希少種に影響を生じさせる行為の特定、遵守が必要となる範囲の考え方、事業者に求める具体的な措置の内容や手順、また環境省が事業地の状況を把握する手段の在り方などについて、事業者側の予見可能性及び遵守可能性も十分考慮しつつ詳細な制度設計を進めていくべきである。

3. 民間等と連携した希少種保全活動の推進

【現状と課題】

生息・生育地での環境整備や生息域外保全等の希少種の保全活動は、国・自治体に加え、大学・研究機関、保全団体、動植物園等の多様な主体が、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、種の保存法に基づく国内希少野生動植物種に加え、それ以外の絶滅危惧種も含めて広く実施されており、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。一方、多様な主体による取組を継続的・効果的に支えていくためには、役割分担の明確化や財政的・技術的支援、関係主体間の連携確保のための仕組みを改善又は拡充等していくことも必要といえる。

希少種の保全に関する現行制度では、例えば、保護増殖事業計画を策定できる主体は国のみとなっているが、全国的な種の保存の観点から国が保護増殖事業計画を策定する種は限られる。このため、同計画が未策定の種については、国以外の主体が国の確認・認定を受けて希少種保全活動を保護増殖事業の一環として実施することができないため、地域や民間による保全活動への参画拡大が妨げられているとの指摘もある。

認定希少種保全動植物園等制度については、平成 30 年度（2018 年度）に制度が創設されて以降、認定数は現時点で 27 園館にとどまっている。その原因の一つとしては、認定を受けた園館が有する公的機能について十分に認知されていないなど認定メリットが見えにくいことが挙げられるが、その他にも、当初認定時の申請手続き、毎年度の定期報告、5 年ごとの更新、変更が生じた場合の認定申請などの必要な手続き・書類について、事務的な負担が大きいだけでなく、各種手続きの間で必要な記載情報にも重複が見られることから、整理が必要であるとの指摘もある。また、動植物園等による生息域外保全においては、単体園館による取組だけでなく、同一の種について複数の園館が連携して取り組むことにより、希少種の飼育下個体群における系統保存や遺伝的多様性の維持が効果的に実施される例が増えてきている。例えば、公益社団法人日本動物園水族館協会（JAZA）における種保存事業では、正会員所属園館において継続的に飼育管理することが必要もしくは望ましいと認められる種について「JAZA コレクションプラン」を策定し、それに基づく管理が行われており、日本国内はもとより国際的にも絶滅危惧種の保全上重要な役割を担っている。また、そのうち一部の種については種管理計画の策定や血統登録簿の作成等を行い、それらに基づき複数の園館が連携して個体群の管理を実施しているが、そのように複数の園館で取組を進める場合の園館間の希少野生動植物種の譲渡し等の手続きが負担になっているとの指摘もある。そのため、適切な計画の下で複数園館が連携して進める取組については希少野生動植物種の譲渡し等の手続きの合理化を図ることにより、動植物園等による希少種保全への参画が促進される可能性がある。

さらに、ネイチャーポジティブ等への関心の高まりを受けた民間企業等の希少種・生物多様性保全の動きが進展していることも踏まえ、民間による多様な主体の参画を前提に、希少種にとって重要

な生息・生育環境の保全活動の促進や支援、自治体や動植物園等との連携強化などを通じて、希少種保全活動の裾野を一層広げるとともに、その継続性を確保していく必要がある。その際には、実施主体が保全活動を進める際のメリットについても検討していくことが望まれる。

【今後の方向性】

- 多様な主体の参画のもと、希少種の保全活動の裾野を広げるとともに、その継続性と実効性を確保していくための方策について検討を進め、整理することが望まれる。

（１）民間等による保全活動への参画促進

希少種の保全を図っていくために、規制的手法ではなく、生息・生育環境の維持・管理が重要な場については、国と保全活動団体間の協定等により保全活動を促進していくための仕組みについて検討することが考えられる。その際には、生息・生育環境の保全が長期にわたり安定的に続けられるよう、土地の維持管理費や保全活動に必要となる経費に対する継続的な財政的支援のあり方についても検討を進めることが望ましい。また、いわゆるナショナル・トラスト活動や自然共生サイトでの活動との連携方策なども含めて、民間等による保全活動を後押しする施策についても検討していくことが望ましい。

生息域外保全については、主として動植物園等を含む公的な機関によって取組が進められているが、それに加えて、分類群によっては民間の多様な主体が取組を進めている例もあり、これらも希少種の保全において重要な役割を果たしている。このように、専門的な知識や技術に基づき、対象とする種の保存に資する活動については、そうした取組に対する国の支援の在り方を検討することが望ましい。

民間企業等の生物多様性保全に関する取組の進展を踏まえ、民間企業等による希少種保全の取組への貢献を評価する仕組みについて、既存制度との連携も含めて検討することが望ましい。

（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は希少種の域外保全や普及啓発を進めていく上で重要な役割を果たしており、認定希少種保全動植物園等有する公的機能等をさらに明確にし、社会的認知につながる仕組みを検討することが求められている。また、認定希少種保全動植物園等に限らず動植物園等が自治体と連携して地域における絶滅危惧種の域外保全に取り組んでいる例もあり、こうした取組についても評価する仕組みを検討することが望ましい。

現行の認定希少種保全動植物園等制度において、認定後の適合性の確認は、変更の認定申請及び毎年度の定期報告により十分に行うことができていると判断されるとともに、認定時の要件に適合しなくなったと認める場合には、環境大臣による認定取消しの仕組みにより対応可能と考えら

れる。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整理により、内容的に重複する手続きの合理化を進めるべきである。

また、同一種を複数園館が連携して保全管理するケースを念頭に、園館間の譲渡し規制等の適用除外が円滑に行われるよう、現行手続きの合理化に資する方策を検討し、動植物園等による希少種保全の取組への参画を一層進めていくことが求められる。

4. 希少種保全に係る国と自治体との連携強化

【現状と課題】

これまでに希少種保護に関する条例は 36 都道府県で策定されており、その多くで種の保存法と類似する制度等が設けられている（図 5）。例えば、捕獲等の禁止は 36 都道府県すべての条例で規定が設けられているほか、生息地等保護区や保護増殖事業に類似する制度についてもほとんどの都道府県の条例で規定が設けられている。また、一部の条例においては、条例指定種の個体の所持規制など、独自の規定もみられる。こうした取組により、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ころである。

法律と都道府県条例で共通する制度 ※()内は該当都道府県数

- ・捕獲等の禁止(36)
- ・生息地等保護区の類似制度(35)・・・全都道府県で計**65箇所(13)**が指定。
※開発規制を伴う保護区制度が個別の種に紐づかない1県は除く。
- ・保護増殖事業の類似制度(32)・・・全都道府県で計**117事業(17)**が実施。

条例に基づく実際の保護区の指定状況及び保護増殖類似事業の実施状況(※1)

保護区指定箇所数	都道府県数	保護増殖類似事業実施数	都道府県数
10箇所以上	3	10事業以上	3
5～9箇所	2	5～9事業	4
1～4箇所	8	1～4事業	10
0箇所	20※2	0事業	13※2

※1 希少種保護条例制定済みの計36都道府県のうち、制度の活用状況について回答が得られなかった2県については、集計に含んでいない。
※2 当該制度を持たない自治体は集計から除く。

法律と一部の都道府県条例で共通する制度

- ・譲渡し等の禁止(26) ※ただし条例では、規制対象を、違法捕獲された個体に限る例が多い。
- ・特定国内種事業の類似制度(8)
- ・緊急指定種の類似制度(1)

※自治体HP公表の情報及び各都道府県への照会により作成。本頁において「法律」とは種の保存法をいう。

図 5 種の保存法と都道府県条例の制度比較（令和 8 年（2026 年）3 月時点の環境省調査による）

種の保存法には自治体の事務・権限や条例との制度的連携が位置付けられておらず、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が不明確である上に、国として優先的に実施すべき取組の考え方が明確に整理されていない。例えば、国の保護増殖事業として優先的に取り組むべき種の考え方については希少野生動植物種保存基本方針に記載があるものの、簡潔な記述に留まることから、実際には具体的な対象種は各地方の状況を踏まえて個別に検討している状況にある。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ない。さらには、現行制度では保護増殖事業計画を廃止する際の規定がなく、事業により個体

数が十分に回復した種の保護増殖事業計画の取扱いが不明確との指摘もある。

自治体からは、現行の仕組みにおいても自治体の条例等によって対応ができていたため支障を感じていないという意見もある一方で、種の保存法と自治体の条例との制度的連携がないことに関して、希少種保全に係る予算・人員を確保しにくい、自治体が希少種に関して条例で厳しい規制を設けようとする際に根拠となる法律がない、法律と条例に基づく手続きが重複してしまう場合がある等の指摘がある。また、自治体が条例で指定している希少種を国が国内希少野生動植物種として指定した場合、自治体の条例による希少種の指定が解除され、それによっても自治体による保護区の指定や保護増殖事業などの保全の取組が条例上でできなくなるという例がある。一方、制度的な位置づけではないものの、大規模災害からの復旧・復興に際し、国・自治体や地域の関係者が参画する協議・調整の場を設け、希少種の生息環境の再生・創出等についても分担して進めている例もある。

【今後の方向性】

- ・ 国が優先的に行うべき希少種保全に関する取組の考え方について具体的に整理を進めるとともに、国と自治体との連携強化に向けて必要な対応について検討する必要がある。

（１）国が優先的に実施すべき取組の考え方の整理

種の保存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より具体的に整理し、予算・人員等を効果的に配分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、国が種の保存法に基づく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、全国的な分布や生態から見て、当該種にとって特に重要な生息・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づけ（固有種、キーストーン種等）等から重要とされる種の保護増殖事業は、国が優先的に取り組むべき分野であると考えられる。

さらに、気候変動や人口減少・過疎など、昨今、顕在化してきている様々な影響要因を踏まえ、生息域外保全・野生復帰の推進や気候変動への適応に関する対応、大規模な災害発生時における対応など、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。

あわせて、国として優先的に取り組むべき種の保全に対して予算・人員等を重点的に投入する観点から、保護増殖事業の実施により個体数が十分に回復し事業の目標を達成した種についてはモニタリング実施フェーズへと移行させるなど、制度の取扱いを整理することで、成果を出した上で次の必要な取組に予算・人員等を投入できるようにしていくことが望ましい。

（２）国と自治体の取組の連携強化

全国的な観点からは積極的な保護増殖が必要となるような危機的な状況ではなくとも、地域で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、地域的には保全優先度が高い場合があり、そのような場合には国内希少野生動植物種についても自治体の判断により必要に応じて保護区の設定や生息・生育環境の整備等にも取り組みやすくなるような仕組みの検討を進めることが望ましい。検討に当たっては、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を踏まえ、希少種保全に係る課題を共有し、希少種保全に係る国と自治体の一層の連携を図っていくため、国と自治体の連絡・調整の場を設けることが重要である。

そうした場での議論も踏まえ、自治体による国内希少野生動植物種の保全の取組を種の保存法上に位置付けることの必要性、また種の保存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、整理・検討を進め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、国としての支援の在り方についてもあわ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

【現状と課題】

希少野生動植物種に関して、譲渡し等の規制に係る制度は、違法に取得された個体等の市場流通を排除し、また、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、指定された種の保存を図ることを目的としている。希少野生動植物種の個体等には、生きている個体だけでなく、死体、はく製・標本等の個体の加工品、種によっては器官やその加工品も含まれ、これらについても譲渡し等規制の対象となる場合がある。国際希少野生動植物種については、違法な捕獲・輸入の誘因を減らし、違法個体が国内市場に流入することを防止する観点から、譲渡し等の規制及び個体等登録制度が重要な役割を担っている。

譲渡し等が原則禁止されている個体等については、学術研究、繁殖、教育、生息・生育状況の調査その他種の保存に資する目的である場合には、環境大臣の許可を受けること等により譲渡し等を行うことができるほか、登録博物館等における展示のための譲渡し等については、生きている個体に係るものを除き、事後の届出又は通知による手続きが設けられている。

こうした譲渡し等規制の対象となる個体等については、個人が所有する生体、象牙、はく製、標本等について、博物館、動物園、行政等に寄贈、引取り又は処分に関する相談が寄せられる場合がある。このような相談に対しては、個体等の種類や譲渡し等の目的、譲受け又は引取りを行う主体等に応じて、既存の許可、届出又は登録等の手続を求めることが基本となるが、所有者又は占有者の高齢化、死亡その他の事情、受入先となる施設の収蔵・飼養能力の限界等により、既存の手続や受入体制だけでは、当該個体等の適正な管理又は承継を確保することが難しい場合もある。

この点、国内希少野生動植物種に指定された昆虫の標本については、個人所有の学術的価値のある標本を適切に承継・保存する観点から、一定の要件の下で個人間の譲渡しを許可対象とする運用が開始されようとしている。今後も同様の課題が生じ得ることから、違法流通の防止及び適正管理の確保を前提に、実態に応じて必要な運用上又は制度上の対応を検討していくことが課題である。

特に、近年顕在化している課題としては、長寿命種を中心に、ペットとして長期間飼養されてきた個体について、飼養者の死亡、疾病、入院、破産等のやむを得ない事情により、商業目的ではなく、個体の適正飼養の継続のために譲渡し等又は一時預かりが必要となる事案が生じている（図6）。今後、高齢化社会や単独世帯の増加等を背景として、飼養者が先に死亡する、又は疾病・入院・要介護化等により飼養継続が困難となる事案が増加することも懸念される。ヨウム、インドホシガメなどの長寿命種については、これまで輸入された数と個体等登録数との間には大きな差がある（図7）。これは、附属書Ⅰ掲載以前（国際希少野生動植物種指定以前）に輸入された個体について、当時は譲渡し等を行う場合でも個体等登録の必要がなく、指定後には譲渡し等が行われなかったことから登録されていないものが多いと推察される。個体等登録は、規制適用前に取得された個体や国内で繁殖させた個体等について、一定の条件の下で商業目的の流通を認めるための制度であり、飼養者

が継続して飼育し続ける場合は必ずしも登録を必要としないが、個体等登録がない場合、上記のようなやむを得ない事情であっても、通常は譲渡し等の許可の要件を満たさない。こうした場合に、適法かつ適正に対応する手段が十分に整理されていなければ、制度外での移動、所在不明化、不適切な飼養又は違法流通を招くおそれがある。

種名等	対応個体数	件数
ヨウム	4 個体	4 件
キエリボウシインコ	2 個体	2 件
コバタン	2 個体	1 件
オオキボウシインコ	1 個体	1 件
インドホシガメ	2 個体	2 件
クモノスガメ、ヒラオリクガメ	計 2 個体（各 1 個体）	1 件
マダガスカルホシガメ	1 個体	1 件
その他	1 個体	1 件
計	15個体	13件

図 6 令和 7 年（2025 年）度における占有者の高齢、死亡、疾病、経済状況等による譲渡しに係る対応件数（令和 7 年（2025 年）12 月 25 日現在、環境省調べ）⁸

種名	輸入量 (2000~2023)	累計個体等登録数 (2023時点)	寿命
ヨウム	10,635個体 (卵含む)	3,052個体	50年程度
インドホシガメ	42,194個体 (2020以降記録なし)	1,453個体	25~50年程度

図 7 長寿命の希少野生動植物種の輸入量と個体等登録数のギャップ(環境省調べ、輸入量は CITES Trade Database より、生きている個体の Importer reported quantity（輸入国により報告された数量）を集計）⁹

他方で、やむを得ない事情に対応するために譲渡し等の取扱いを見直す場合であっても、安易な手続き緩和は、新たなブラックマーケットの形成やロンダリングを招くおそれがある。このため、種の保存法の制度趣旨を損なわないよう、対象や手続の範囲を慎重に整理する必要がある。

⁸ 占有者のやむを得ない事情により譲渡し等が必要な場合であって、環境省に相談のある種は、鳥類やリクガメ等、長寿命な種が多い傾向がある。

⁹ ヨウムは平成 29 年（2017 年）に、インドホシガメは令和元年（2019 年）にワシントン条約附属書 I に掲載され、同時に国際希少野生動植物種に指定された種であり、これらの時点以前に輸入され、国内で流通していた個体については、譲渡し等に当たり個体等登録を要しない時期があった。このことが輸入量に比して個体等登録数が少ない要因の一つと考えられる。

また、生体の個体識別措置は、登録票と個体との対応関係を確保し、登録票の不正利用や違法個体のロンダリングを防止する上で有効である。一方で、個体のサイズ、老齢、疾病等の事情により、マイクロチップの挿入等が技術的に困難である場合や、個体への過大な負担を伴う場合がある。

このため、社会状況の変化に伴い顕在化している飼養継続困難事案への対応と、個体等登録制度の信頼性を支える個体識別措置に係る実務上の課題について、密猟等につながる違法流通の防止及び適正管理の確保という制度の目的を損なうことなく、他法令との関係も踏まえて制度全体として対応していくことが課題である。

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）の種の保存法改正では、象牙製品等の譲渡し又は引渡しを行う事業者について届出制から登録制・更新制へ移行するとともに、事業者の表示義務や一定の大きさ以上のカットピース等に係る管理票制度等が導入され、事業者に対する管理が強化された。さらに、全形を保持した象牙については、令和元年（2019 年）7 月以降、個体等登録に当たり、放射性炭素年代測定結果等、規制前取得を客観的に裏付ける資料の提出を求めることとし、違法な全形牙の流通を防ぐための運用強化が図られている。

これらの制度・運用の強化により、象牙取引の厳格な管理が図られてきた一方で、全形を保持した象牙の登録本数及び登録票の返納本数は運用強化後に大きく減少しているが（図 8）、その要因は十分に明らかになっていない。また、一般家庭等に保有されている潜在的な在庫、象牙製品等の流通量や需要側の状況、事業者の業態ごとの実態についても、なお把握・検証すべき点がある。加えて、事業形態によっては、一律の登録制度や手数料負担が技術承継や事業継続に影響し得るとの指摘もある。

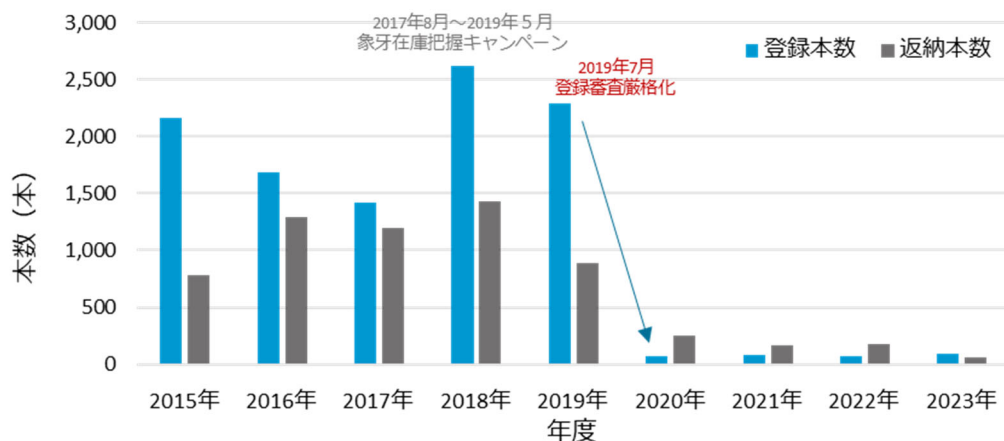


図 8 全形象牙の年間個体等登録本数及び登録票返納本数¹⁰

¹⁰ 全形象牙の個体等登録に際し、規制前取得を客観的に裏付ける資料の提出を求める運用とした令和元年（2019 年）を境に、全形象牙の年間個体等登録本数及び登録票返納本数が減少している。一方で、運用強化が新型コロナウイルス感染症の拡大時期とも重なったことから、登録本数及び登録票返納本数減少の要因が特定しづらい状況。

他方で、制度・運用の強化後も、表示義務や管理票制度の不遵守、管理票の対象外となる大きさまで象牙を切断して流通させる事案等が確認されている。このため、国内の象牙市場がゾウの密猟や違法な輸出入を助長することのないよう厳格な管理を維持しつつ、違反事案に係る象牙の入手経路や流通段階を可能な範囲で把握し、現状の流通管理のどこに制度上又は執行上の課題があるのかを検証することが求められる。

以上のように、生体の譲渡し等に係る課題と象牙の取引規制に係る課題は、対象や制度の内容は異なるものの、共通する点も見られる。すなわち、いずれについても、違法流通やロンダリングを防止するために厳格な規制・運用を維持することが重要である一方、制度が現場の実態に即して機能し、希少野生動植物種の取引の適切な管理、ひいては保全に寄与しているか検証する必要があるという点である。こうした観点から、種の保存法における譲渡し等規制の運用上の対応又は制度見直しに当たっては、違法流通の防止を前提としつつ、制度外又は不透明な譲渡し等・流通を生じさせないよう、また、種の保存に資するよう、実態に即した制度運用を確保する視点が重要である。

【今後の方向性】

- 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、飼養継続困難事案に係る支障に対応するため、譲渡し等規制の適正化について検討を進める必要がある。その際、規制の適正化は、単なる規制緩和を目的とするものではなく、希少野生動植物種の保存に支障を及ぼすおそれがない範囲で、現場で生じている課題に適切に対応し、ロンダリングや不適切な個体の飼養を防ぐためのものとして位置付けることが重要である。
- また、飼養継続困難事案への対応や個体識別措置の検討に当たっては、対応すべき種や事案の実態を把握することが不可欠である。長寿命種を中心とするペット流通種の飼養・流通実態、登録状況、相談事例、緊急的な一時預かりの発生状況、受入主体の実務上の課題等を把握し、今後の制度の運用上の対応等の検討に活用することが求められる。
- 象牙については、国内における違法流通を防止し、国内市場を適正に管理する観点から、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、管理票制度等について、制度遵守・執行上の実効性と、ゾウの密猟や違法な輸出入の防止を通じた保全上の効果の双方を検証することが求められる。その際、制度改正の可否をあらかじめ決めるのではなく、まずは潜在在庫、流通実態、需要側の状況、国内流通に係る違反事案の発生段階等について把握・分析を進めるとともに、現行制度の着実な執行を図りつつ、制度・運用改善の必要性を整理していくことが適当である。

（１）やむを得ない事情によるペット流通種の譲渡し等への対応

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、ペットとして飼養されてい

る国際希少野生動植物種の個体について、譲渡し等又は一時預かりが必要となる事案が生じている。このような場合に、個体の適正な管理の継続及び適切な譲渡し等がなされるよう、譲渡し等の許可制度の運用上の対応を検討する必要がある（図9）。

その際、やむを得ない事情による譲渡し等への対応は、希少な野生動植物種の飼養や取引を広く容易にするものではなく、現飼養者による継続飼養が困難となった場合に、個体の適正管理を継続するための限定的な措置として位置付けるべきである。そのため、対象となる事情、譲渡先、譲渡し等後の管理の在り方、営利目的での利用を防ぐための考え方等について、慎重に整理することが求められる。

飼養者の急病、事故、入院、死亡直後等、事前に許可を得ることが現実的でない緊急的な場合については、新たなブラックマーケットの形成やロンダリングを防ぐ観点から、必要最小限の範囲で一時的に預かることのできる仕組みについて、必要な制度的措置を含めて検討することが望ましい。その際には、対象となる事由、受入主体、一時的な管理であることの担保、譲渡し等の事後的な把握の方法等について整理することが重要である。

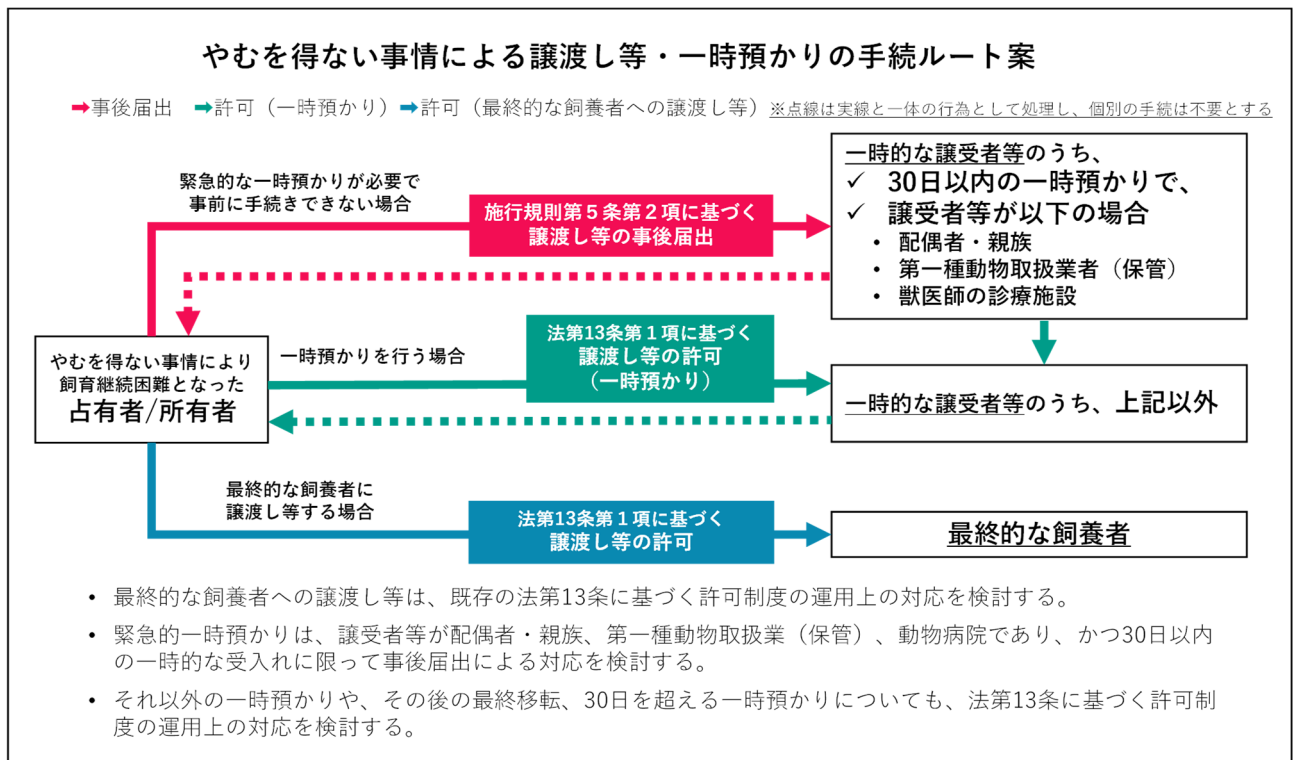


図9 やむを得ない事情による譲渡し等・一時預かりの手続ルート案 模式図

あわせて、今回検討する運用上の対応等は、やむを得ない事情が生じた場合の限定的な対応であり、希少な野生動植物を無責任にペットとして飼養することを助長するものではないことを明確に周知する必要がある。また、飼養者に対する制度周知、登録制度の活用、長寿命種を中心とした飼養・流通実態の把握等を通じて、将来的に飼養継続が困難となる個体をできる限り生じさせない取組も重要である。

（２）生体の登録における個体識別措置

個体識別措置については、登録票と個体との対応関係を確保するという本来の目的を維持しつつ、種又は個体の特性に応じて、個体識別の必要性も含めた取扱いを検討することが求められる。

個体識別が困難な場合の代替措置については、現時点では、直ちに導入すべき種は確認されていない。また、代替手法には、技術面、実効性、費用面、継続的な確認可能性等の課題があり、一律に導入することは現実的ではない。このため、新たな識別技術の進展も踏まえつつ、今後、違法流通のリスクや国内流通実態に応じて対象とすべき種が確認された場合に、代替措置の必要性について改めて検討を進めることが適当である。

個体識別措置は、譲渡し等規制や個体等登録制度の信頼性を支える基盤であるため、その見直しに当たっては、個体への負担軽減のみを理由に制度の実効性を低下させることがないように留意すべきである。その上で、違法流通リスク、技術的実現可能性、個体への負担の各観点を総合的に勘案して検討を進めることが重要である。

（３）象牙の取引規制に係る実効性と保全効果の検証・向上

象牙については、個体等登録制度、特別国際種事業者の登録制度、表示義務、管理票制度等を引き続き厳格に運用し、違法に取得された象牙の国内流通を防止するとともに、国内市場がゾウの密猟や違法な輸出入を助長することのないよう管理していくことが重要である。その上で、これらの制度の実効性については、表示義務や管理票制度等が遵守され、違反事案に対して適切に執行できる仕組みとなっているかという国内流通管理上の観点と、国内市場の管理がゾウの密猟や違法な輸出入の防止を通じてゾウの保全にどのように寄与しているかという保全上の観点の双方から検証する必要がある。

具体的には、全形を保持した象牙の登録本数及び登録票の返納本数の減少要因、一般家庭等に保有されている潜在的な在庫、象牙製品等の流通量や需要側の状況、事業者の業態ごとの実態、表示義務や管理票制度の遵守状況等について把握・検証を進める必要がある。また、近年確認された国内流通に係る違反事案については、問題となった象牙の入手経路や流通段階を可能な範囲で整理し、制度上又は執行上のどこに課題があるのかを検証することが求められる。

このため、関係省庁が連携し、立入検査、報告徴収、法制度の周知、インターネット監視、警察・税関との情報共有等を通じて、現行制度の執行を強化するとともに、象牙の流通実態及び在庫実態に係る把握・分析を進めることが重要である。その上で、トレーサビリティを確保する観点から、管理票制度の対象範囲の在り方、表示義務の実効性確保、製品認定制度の位置づけ等を含め、必要に応じて制度改正又は運用改善の要否を検討することが適当である。なお、制度の見直し及び運用改善に当たっては、適正な象牙取引の推進に関する官民協議会等を通じた情報共有や制度運用の徹底も図ることが重要である。あわせて、規制強化による新たなブラックマーケットの形

成やカットピースの更なる細分化等による規制逃れ、事業者負担及び行政コストにも留意し、国内における違法流通の防止に対する実効性及びゾウの保全への寄与を踏まえた検討が求められる。

(参考) 検討会の開催経緯・体制

(1) 開催経緯

令和7年(2025年)10月14日 第1回検討会

- ・ 施行状況評価の結果、今後の論点整理及び方向性の議論

令和7年(2025年)12月12日 第2回検討会

- ・ 主な論点：生息地・生育地の保全

令和8年(2026年)1月28日 第3回検討会

- ・ 主な論点：認定動植物園、流通管理

令和8年(2026年)3月3日 第4回検討会

- ・ 主な論点：自治体との連携、生息・生育情報の取扱い

令和8年(2026年)4月24日 第5回検討会

- ・ 主な論点：報告書骨子

令和8年(2026年)6月8日 第6回検討会

- ・ 議論の総括、報告書(案)の提示

令和8年(2026年)7月28日

- ・ 本検討会の議論の結果を取りまとめた報告書の公表

(2) 在り方検討会の体制

■ 検討委員(五十音順、敬称略)

石井 信夫 東京女子大学 名誉教授

石井 実 大阪府立大学 名誉教授 ※第1回のみ(令和7年(2025年)12月に逝去)
地方独立行政法人大阪府立環境農林水産総合研究所 理事長

勢一 智子 西南学院大学法学部法律学科 教授

寺田 佐恵子 大阪公立大学 農学部緑地環境科学科 助教

原 久美子 公益社団法人日本動物園水族館協会 専務理事

三橋 弘宗 兵庫県立大学自然・環境科学研究所 自然環境系生態研究部門 講師

箕輪 さくら 信州大学経法学部 准教授

■ 事務局

環境省 自然環境局 野生生物課