外来種対策をめぐる近年の事情について

今般、行動計画の見直しを行うこととなった直接の契機は、「愛知目標」の後継に当たる「昆明・モントリオール生物多様性枠組」の採択（2022年12月）及びそれに関連した「生物多様性国家戦略2023-2030」の閣議決定（2023年3月）であったが、近年、国内外で、外来種問題に関する注目が高まり、各所で対応強化に向けた動きが取られているところである。

行動計画の見直しを行うに当たり、現行行動計画の作成から現在までに生じた外来種対策をめぐる事情のうち、特に踏まえるべきものを以下のとおり整理する。

1. 国際的な動きとそれに関連する国内での動き

(1) 2019年5月 IPBES「地球規模評価報告書 政策決定者向け要約」の公表

○2019年4～5月に開催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）総会第7回会合において、地球規模の生物多様性及び生態系サービスを評価した報告書が受理され、政策決定者向け要約が承認・公表された。

○当該報告書において、外来種は生物多様性の損失を引き起こす五大直接的要因の一つとの指摘を受けた。

▼政策決定者向け要約 主要なメッセージ>B. 直接的、間接的な変化要因（和訳）

過去50年の間、人類史上かつてない速度で地球全体の自然が変化しており、この変化の直接要因として、影響が大きい順に、土地と海の利用の変化、生物の直接採取（漁獲、狩猟含む）、気候変動、汚染、外来種の侵入である。

（中略）外来種の累計数は、貿易量の増加および人口の動態と推移に伴って、1980年以降40%増加した。地球の表面の5分の1近くは植物や動物による侵略の危機に晒されていて、経済や人々の健康だけでなく、在来種、生態系機能と自然の寄与（NCP）にも影響を与えている。新たな侵略的外来種の拡大はこれまでにない速さで進んでいて、悪化の一途を辿っている。

(2) 2020年9月 地球規模生物多様性概況第5版（GB05）の公表

○2020年9月に開催された生物多様性条約第24回科学技術助言補助機関会合（SBSTTA24）及び第3回条約実施補助機関会合において、生物多様性条約事務局より愛知目標等の達成状況について分析した報告書が公表された。

○当該報告書において、愛知目標の個別目標のうち侵略的外来種に係る目標の達成状況に関して、外来種対策の優先順位付けに関して良い進捗が見られるも、新規の侵入の減少は見受けられない旨評価を受けた。

▼政策決定者向け概要要約 20の愛知目標に向けた進捗評価>ターゲット9（和訳）

目標（下線実線：達成、下線点線：進捗したが未達成）	評価
2020年までに、 <u>侵略的外来種及び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又は根絶される。</u> また、 <u>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。</u>	侵略的外来種の特定、また外来種がもたらすリスク及び管理の実現可能性を鑑み外来種を優先順位付けするという点において過去10年間で良い進捗が見られた。特に島嶼での侵略的な哺乳類を始めとする侵略的外来種の根絶事業

	<p>の成功は在来種に恩恵をもたらした。ただし、こうした成功がすべての侵略種の発生事例に占める割合は小さい。外来種の新規の侵入の件数が減少していることを示す証拠はない。</p> <p>本目標は部分的に達成（信頼性：中）</p>
--	---

(3) 2022年12月 「昆明・モンテリオール生物多様性枠組」の採択

／2023年3月 「生物多様性国家戦略2023-2030」の閣議決定

○2022年12月に開催された生物多様性条約第15回締約国会議（COP15）において、愛知目標の後継目標として「昆明・モンテリオール生物多様性枠組」が採択された。

○本枠組みでは、(1)の内容も踏まえつつ、2050年までの自然と共生する世界の実現のために、2030年までに自然を回復軌道に乗せるための生物多様性の損失を止め、反転させるための緊急行動をとるミッション（2030年グローバルターゲット）を掲げており、その達成に向けて23の個別目標が設定されている。

▼セクションH>2030年グローバルターゲット>ターゲット6（和訳）

外来種の導入経路を特定及び管理し、対策優先度の高い侵略的外来種の導入及び定着を防止し、他の既知又は潜在的な侵略的外来種の導入率及び定着率を2030年までに50%以上削減するとともに、特に島嶼などの重要度の高い場所における侵略的外来種の根絶又は管理によって、侵略的外来種による生物多様性と生態系サービスへの影響を除去、最小化、低減及び、又は緩和する。

○国内では、当該枠組を踏まえ、2023年3月に「生物多様性国家戦略2023-2030～ネイチャーポジティブ実現に向けたロードマップ～」を閣議決定。

○本戦略では、2050年までの「自然共生社会」の実現のために、2030年までに「ネイチャーポジティブ（自然再興）」を実現するミッションを掲げており、その達成に向けて、5つの基本戦略と行動目標が設定されている。

▼1部 戦略>第3章 2030年に向けた目標>第2節 五つの基本戦略と個別目標

- ・基本戦略1 生態系の健全性の回復
- ・基本戦略2 自然を活用した社会課題の解決
- ・基本戦略3 ネイチャーポジティブ経済の実現
- ・基本戦略4 生活・消費活動における生物多様性の価値の認識と行動（一人一人の行動変容）
- ・基本戦略5 生物多様性に係る取組を支える基盤整備と国際連携の推進

汚染の削減（生物多様性への影響を減らすことを目的として排出の管理を行い、環境容量を考慮した適正な水準とする）や、侵略的外来種による負の影響の防止・削減（侵略的外来種の定着率を50%削減等）に資する施策を実施する。

IPBES 地球規模評価報告書で特定された生物多様性の損失に深刻な影響を及ぼす五つの直接要因にも挙げられている汚染（排水等に含まれる化学物質や農薬、海洋プラスチックなど）と侵略的外来種について、適切なリスク評価の結果等に基づき、その影響を削減・軽減する対策が急務である。このため、（中略）、侵略的外来種（特に、我が国への定着が非常に危惧されている段階で緊急的な対策が必要な生物や、広く飼育され野外個体数が多い生物）の水際対策・防除・適正管理等の拡充、飼養動物の終生飼養の推進や管理の適正化を進める。これらの対策を継続・強化させることに加え、科学的知見を収集・活用し、更に有効な対策を講じていく必要がある。

（4）2023年9月 「IPBES 侵略的外来種とその管理に関するテーマ別評価報告書 政策決定者向け要約」発表

○2023年8～9月に開催された IPBES 総会第10回会合において、侵略的外来種とその管理について評価した報告書が受理され、政策決定者向け要約が承認・公表された。概要は以下のとおり。

- ・侵略的外来種は世界で3,500種以上が記録されており、生物多様性や生態系に加え、経済や食料・水確保、人間の健康等に対する大きな脅威となっている。
- ・外来種の侵入※による全世界の年間経済的コスト（2019年）は4,230億米ドル（約62兆円）と推定される。

※意図的・非意図的を問わず、生物種を人為的に自然分布域外の新たな地域に移動・導入するプロセスを指す。このプロセスを通じて移動・導入された種は、自然分布域外において定着・分布拡大する可能性がある。

- ・世界的に、侵略的外来種とその影響は急速に増加しており、今後も増加し続けると予測される。
- ・侵略的外来種とその悪影響は、効果的な管理によって予防・軽減することが可能であり、最も費用対効果の高い管理手法は、侵入予防及び早期対応の体制整備である。
- ・外来種の侵入管理は可能であり、その野心的な進歩は、戦略的行動を通じた統合的ガバナンスによって達成することができる。戦略的行動には、国際的・地域的メカニズム間の調整と協力の強化、国家実施戦略の策定、多様な関係主体やセクターの参画推進等が含まれる。

（5）2023年9月 自然関連財務情報開示タスクフォース（TNFD）情報開示枠組みの公表

○2023年9月に TNFD より、民間企業や金融機関が、自然資本及び生物多様性に関するリスクや機会を適切に評価し、開示するための枠組みが公表された。

○外来種に関しては、セクターを問わずすべての組織が、侵略的外来種を積極的に導入しかねない行動及び少しでもその可能性がある特定の行動の割合について開示すべきとされている（この詳細に関して、現時点では、一般化された指標が存在せず、今後、更なる知見収集のもと、より具体化される見込み。その点、現時点で開示は絶対ではなく、可能な限りなされるべきとされている）。

（6）2023年11月 「侵略的外来種に関するG7の提言」作成

- 2023年4月に札幌にて開催された気候・エネルギー・環境大臣会合にて採択された合意文書（コミュニケ）において、侵略的外来種に関する国際協力強化に向け、G7ワークショップを開催すること及び一連の推奨事項を作成することが定められた。なお、5月に広島にて開催されたG7首脳会議にて採択されたコミュニケにおいても、侵略的外来種対策に関する国際協力強化について言及がなされた。
- これらに基づき、2023年11月に東京においてG7ワークショップを開催。G7メンバー間で侵略的外来種対策に関する経験や行動を共有した後、「侵略的外来種に関するG7声明」を作成した。同声明においては、「侵略的外来種の脅威への対処に関する国際協力を強化するための我々の共通の見解と、『昆明・モンリオール生物多様性枠組』ターゲット6の達成に向けた我々の最初の行動」として、以下の4つの行動の柱が設定されており、各国にはこれらを国内計画に盛り込むことが求められている。
1. グローバル、地域的、二国間の協力の推進
 2. 科学研究、グローバルデータベース、情報システムの強化
 3. 全政府的・全社会的アプローチによるアウトリーチと主流化
 4. 能力構築

2. 国内での動き

(1) 2021年8月 「外来生物対策の今後のあり方に関する提言」取りまとめ

○2013年の外来生物法改正（施行は2014年）から5年が経過したため、2020年2月から10月にかけて「外来生物法施行状況評価検討会」を開催。当該検討会の結果を基に、2021年1月から8月にかけて、「外来生物対策のあり方検討会」を開催し、その成果として「外来生物対策の今後のあり方に関する提言」が取りまとめられた。

○当該提言では、以下7項目に関して、今後講ずべき必要な措置が整理されている。

①特定外来生物の効果的な指定

- ・迅速、定期的に指定できる体制や枠組みを確保（とりわけ交雑個体・集団／遺伝子解析で簡易に判定が可能な外来生物／国内で流通している未判定外来生物等について指定推進を検討）。
- ・大量遺棄等による弊害を軽減した規制の仕組みの構築と各種対策の推進。

②飼養等許可の適切な執行管理

- ・飼養等許可手続きのシステム改良等による合理化・効率化。
- ・過去から継続的に課題となっている種（セイヨウオオマルハナバチ、オオクチバス等）の対策の継続と改良。

③水際における意図的及び非意図的な導入対策の推進

- ・海外での輸出時対策強化のための国際連携の強化。
- ・特定外来生物付着等の“おそれ”の段階を含めた拡散防止措置や、防除の協力要請等の法的な枠組みを構築。
- ・関連の深い事業者の配慮事項を整理した指針等を法律に位置づける等の措置を実施。発見時の通報をしやすくする取組の推進。

④国内に定着している特定外来生物の防除対策の推進

- ・分布情報などの情報整理と発信、拡散懸念地域への注意喚起と取組促進ができる仕組みと体制の確保。
- ・防除の際の運搬や保管等に係る規制について、種の特性を踏まえた運用を可能に。
- ・防除の際に必要な応じて適切な薬剤を迅速に使用できる仕組みを検討。
- ・公的資金以外の資金調達など多様な仕組みの活用を推進。

⑤特定外来生物以外の外来種対策の推進

- ・「生態系被害防止外来種リスト」や「外来種被害防止行動計画」の外来生物法との関係を整理、見直しを実施。
- ・緊急対策外来種の対策を早急に強化。
- ・産業管理外来種の分布、被害、産業利用等の状況等を改めて確認し、適切な対応を実施。
- ・地方公共団体が条例や行動計画の策定を進めるための国の推奨・支援の実施。
- ・島嶼地域での国内由来の外来種対策を含めた重点的な外来種対策の実施。

⑥各主体の協力と参画、普及啓発の推進

- ・各主体が行うべき取組を法的に明確にし、取組支援等の予算と体制を確保。
- ・生物多様性等に悪影響を及ぼす要因としての外来種問題の位置づけ、法の遵守等の普及啓発の推進。
- ・対象を明確にした戦略的な普及啓発を実施。特に学校教育・社会教育が重要。

⑦調査研究の推進

- ・調査研究を推進し、成果を社会に還元して、効果的な外来種対策に繋げる。

- ・データ収集等の妨げとなっている運搬規制について、種の特性を踏まえた運用を可能に。
- ・重要な研究課題へ重点的、かつ速やかに研究資金を配分できる枠組みを検討

(2) 2022年5月 外来生物法改正法成立・公布 (2022年7月 一部施行、2023年4月 全面施行)
 /2022年9月 「特定外来生物被害防止基本方針」変更

- 2. (1) 等も踏まえた改正外来生物法が、2022年5月18日に成立、公布。一部施行を経て、2023年4月1日に全面施行された。改正内容は以下のとおり。
- ・発見し次第、緊急の対処が必要な特定外来生物について、「要緊急対処特定外来生物」として政令で指定し、通関後の物品等の検査や移動禁止命令等、より強い規制権限がかかる枠組みを創設。→ヒアリ類について、2023年4月1日に要緊急対処特定外来生物に指定。
 - ・生息調査のための土地への立入りを可能とするなどの立入権限や輸入品等の検査等の規制権限を拡充。
 - ・今後新たに指定する特定外来生物について、当分の間、政令で、特定外来生物の種類ごとに一部の規制を適用除外とすることを可能とする規制手法を整備（規制前に広く飼育されている種について、規制により既に飼われている個体が大量に野外に放出され、かえって生態系等への被害が拡大することを防ぐため）。→アカミミガメ、アメリカザリガニについて、2023年6月1日に「条件付特定外来生物」として指定。
 - ・地方公共団体による防除の円滑化を図り、我が国全体としての防除を迅速化し、また強化するため、国、都道府県、市町村、事業者及び国民に関する責務規定を創設。
 - ・都道府県が防除を行うに当たって必要であった、国への確認手続を不要化。
- また、同法に基づく「特定外来生物被害防止基本方針」について、当該法改正を踏まえた変更案が閣議決定された。主な変更点は以下のとおり。
- ・行動計画及び生態系被害防止外来種リストの外来生物法における位置付け（外来生物法に基づき閣議決定された基本方針により、国が「我が国における外来種対策を総合的に推進する」ために作成するものと整理）。
 - ・各主体の役割に関する責務規定の新設に伴う、国、都道府県、市町村、事業者、国民等の役割や、関係者の連携の明確化。
 - ・要緊急対処特定外来生物及び条件付特定外来生物の選定。
 - ・要緊急対処特定外来生物が存在等している輸入品等、物品等、施設の移動の制限又は禁止の命令を規定。
 - ・特定外来生物等が存在等している輸入品等又は要緊急対処特定外来生物が存在等している物品等が付着等している土地又は施設の消毒又は廃棄を規定。
 - ・要緊急対処特定外来生物に係る対処指針の作成を規定。
- なお、上記改正法案決議における衆議院及び参議院の附帯決議は以下のとおり。
- ・ヒアリ等への対策が強化され、国と地方公共団体による防除体制が明記されることから、それに係る人員体制の確保及び財政上の措置等必要な措置を講じながら、国と地方公共団体、関係各省庁間（「関係各省庁間」の記述は参議院のみ）の緊密かつ積極的な連携を図るよう努める。また、外来生物対策に係る科学的知見の充実を図るとともに、特にヒアリ類をはじめとした特定外来生物の効果的かつ実用的な防除手法の研究・開発を推進する。（衆）（参）
 - ・他人の土地等における特定外来生物の生息等の調査が可能となることに鑑み、本法の施行後、特定外来生物の侵入や分布の拡大状況等に関する情報の収集を積極的に行い、迅速かつ早期の防除につなげるよう努める。（参）

- ・要緊急対処特定外来生物については、その疑いがある生物の付着等が確認された段階で輸入品等の移動の禁止を課すことが可能となることから、事業者等が要緊急対処特定外来生物の発見時に関係機関への通報を控えることがないよう、要緊急対処特定外来生物の定着を防ぐ対策への理解を促すよう努める。また、新たに定められる事業者がとるべき措置に関する対処指針の作成に際しては、関係者の意見を聴取するなど、具体的かつ実効性のあるものとする。(参)
- ・水際対策において最も根本的な対策である、海外における輸出時の対策強化のため、国際連携の強化を進める。(衆) (参) また、国内の水際対策の強化を図る。(参)
- ・特定外来生物等の指定について、新たな被害実態や科学的知見が明らかになった場合に対応できるよう、指定を迅速に検討する体制を確保する。(衆) (参)
- ・特定外来生物オオクチバス・コクチバスによる生態系や漁業への被害の実態と違法放流の実態を把握し、地方公共団体及び民間団体等と連携して、違法放流の撲滅を目指した対策と防除の取組を強化する。また、特定外来生物を対象とした漁業権の在り方や「オオクチバス等に係る防除の指針」等のオオクチバス対策の方針を見直し、対策の実効性を高める。(衆) (参)
- ・アメリカザリガニやアカミミガメは、既に広く一般に飼育されている状況を鑑み、特定外来生物への指定を検討する場合には、野外への放出を防ぐため、新たな規制内容を広範に周知するなど、学校教育等の機会も捉えつつ、外来種問題について普及啓発を一層強化する。また、こうしたアメリカザリガニやアカミミガメの飼育を通常の特定期間と同様に制限しない場合には、生態系等に係る被害が生ずるおそれを解消することができないことから、無責任な飼育をなくす方向に誘導する。アカミミガメは寿命が非常に長く、その間に飼育者の世代交代が起こることが考えられることから、そのような場合でも、飼育者が野外への放出を行うことがないよう、まずは飼育者が責任を持って対応した上で、国と地方公共団体も連携して必要な措置を講ずることにより、生態系等に係る被害の防止を図る。(衆) (参)

(3) その他

民間企業・団体、学術機関・団体等でも外来種の取扱方針等の整理が進められてきた。一例を以下に示す。

- ・「生物多様性保全のための緑化植物の取り扱いに関する提言 2019」(2019年、日本緑化工学会)：侵略的外来種による在来種の生育地消失や、外来種と在来種の種間交雑、外来系統の導入による地域性系統の遺伝的攪乱といった問題に対応するために、植物の供給体制から緑化の計画～施工、評価までの全過程について、緑化植物の取扱いの基本的な考え方を示したもの。長期ビジョンとして「地域の生物多様性に配慮した低リスクかつ高コストパフォーマンスの緑化と、緑化植物の適切な取り扱いの実現」を、短期ビジョンとして「地域性系統の植物による緑化の推進」と「外来植物による緑化におけるリスク管理の実施」を掲げている。
- ・「生物多様性保全のための緑化植物の取り扱いに関するガイドライン 2023」(2023年、緑化工学会)：上記ビジョンの実現に向けて、実務における緑化植物の取り扱い方の基本的方針を示したガイドラインで、生物多様性に配慮した緑化植物の取り扱いのあり方として、リスク評価の考え方や緑化植物の選定の考え方、緑化の具体的な手順などが示されている。

【参考】各文書全文

- IPBES 地球規模評価報告書 政策決定者向け要約 (2019年5月)
 - <英文><https://zenodo.org/record/3553579> (Zenodo ウェブページ内)
 - <仮訳>
https://www.iges.or.jp/jp/publication_documents/pub/translation/jp/10574/IPBESGlobalAssessmentSPM_j.pdf (公益財団法人地球環境戦略研究機関 (IGES (アイジェス)) ウェブページ内)
- 地球規模生物多様性概況第5版 政策決定者向け要約 (2020年9月)
 - <英文><https://www.cbd.int/gbo5>
 - <仮訳 (一部要約)><https://www.env.go.jp/content/900516238.pdf>
- 昆明・モントリオール生物多様性枠組 (2022年12月)
 - <英文>https://www.biodic.go.jp/biodiversity/about/treaty/files/kmgbf_en.pdf
 - <仮訳>https://www.biodic.go.jp/biodiversity/about/treaty/files/kmgbf_ja.pdf
(いずれも環境省ウェブページ内)
- 生物多様性国家戦略 2023-2030 (2023年3月)
 - <https://www.env.go.jp/content/000124381.pdf> (環境省ウェブページ内)
- IPBES 侵略的外来種に関する政策決定者向け報告書 (2023年9月)
 - <https://zenodo.org/record/8314303> (Zenodo ウェブページ内)
- 自然関連財務情報開示タスクフォース (TNFD) 情報開示枠組み (2023年9月)
 - https://tnfd.global/wp-content/uploads/2023/08/Recommendations_of_the_Taskforce_on_Nature-related_Financial_Disclosures_September_2023.pdf (TNFD ウェブページ内)
- G7 気候・エネルギー・環境大臣札幌会合 コミュニケ (2023年4月)
 - <英文><https://www.env.go.jp/content/000127828.pdf>
 - <仮訳><https://www.env.go.jp/content/000127829.pdf>
(いずれも環境省ウェブページ内)
- 侵略的外来種に関する G7 声明 (2023年11月)
 - <英文><https://www.env.go.jp/content/000173656.pdf>
 - <仮訳><https://www.env.go.jp/content/000174998.pdf> (いずれも環境省ウェブページ内)
- 外来生物対策の今後のあり方に関する提言 (2021年8月)
 - <https://www.env.go.jp/press/files/jp/116609.pdf> (環境省ウェブページ内)
- 外来生物法 (改正後)
 - <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=416AC0000000078> (e-Gov 法令検索ウェブページ内)
- 外来生物法改正に伴う附帯決議 (2022年4月)
 - https://www.env.go.jp/nature/intro/llaw/files/gairaihou_hutai_R04.pdf (環境省ウェブページ内)
- 生物多様性保全のための緑化植物の取り扱いに関する提言 2019
http://www.jsrt.jp/tech/Tech_Files/teigen2019/teigen_2019.pdf
生物多様性保全のための緑化植物の取り扱いに関するガイドライン 2023
http://www.jsrt.jp/tech/Tech_Files/teigen2019/guideline2023.pdf
(いずれも日本緑化工学会ウェブページ内)