

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	第 208 回国会法律案等 N A V I 「外来生物法改正案」
著者 / 所属	平山 絵美 / 環境委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	445 号
刊行日	2022-4-28
頁	76-80
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20220428.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

外来生物法改正案

生態系等に被害を及ぼすおそれのある特定外来生物¹により、我が国の生物多様性を保全する上で大きな問題が生じている。特定外来生物による被害を防止する対策を強化するため、「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の一部を改正する法律案」（閣法第46号。以下「本法律案」という。）が、令和4年3月1日に閣議決定され、同日、第208回国会（常会）に提出された。

以下、本法律案の提出の経緯や主な内容等を紹介する。

1. 提出の経緯

平成29年6月、「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」（平成16年法律第78号。以下「外来生物法」という。）に基づき、特定外来生物に指定されているヒアリ²が、国内で初めて確認された。令和4年3月末現在、18都道府県で84事例が報告され、いつ定着が確認されてもおかしくない状況にある。世界的な人や物の往来が増加する中、ヒアリを始めとする特定外来生物の対策強化が必要となっている。

また、外来生物法では、特定外来生物に指定されると、飼養等が原則禁止となり、許可が必要となる場所、国民にもなじみ深いアメリカザリガニやアカミミガメといった外来生物は、生態系等への被害³が明らかになっているにもかかわらず、既に国内で広く飼育されている。これらについては、飼養等が禁止された場合、飼い主が許可を得る煩わしさを嫌って野外に放出してしまうおそれがあり、特定外来生物に指定することが困難であった。そのため、一律に飼養等を規制するのではなく、販売や野外への放出等の一部の規制のみを適用する、新たな規制の仕組みを構築する必要性が指摘されている。

さらに、輸入品等の検査規定の創設などを内容とする、平成26年の改正外来生物法の施行から5年以上が経過し、施行状況の検討とその結果に基づいた所要の措置が必要となっている。

こうした中、令和2年2月、環境省は、「外来生物法施行状況評価検討会」を設置し、外

¹ 海外起源の外来生物であって、生態系や人の生命・身体、農林水産業へ被害を及ぼすもの、又は、及ぼすおそれがあるものの中から政令で指定される。指定後は、飼養・栽培・保管・輸入等が規制されるとともに、必要があるときには防除が行われる。

² ヒアリは南米原産のアリで、刺されるとやけどのような激しい痛みが生じる。攻撃性が強く、毒針で刺されるとアレルギー反応により死に至ることもある。人間への直接的な被害だけでなく、農作物をかじったり家畜を襲ったりすることでの農業被害、信号機や空調機などに侵入し配線をショートさせることでの電気設備被害、在来の昆虫や小動物を駆逐することでの生態系被害などが確認されている。

³ アメリカザリガニについては、水草の切断や捕食による在来生態系への影響が知られている。また、アカミミガメについては、在来のカメ類と餌や日光浴場所等をめぐって競合し、定着地域では在来のカメ類や水生植物、魚類、両生類、甲殻類等に影響を及ぼしていると考えられている。

来生物法の施行状況の検討及び課題の洗い出しを行った。令和3年1月からは、「外来生物対策のあり方検討会」を開催し、同年8月に「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。それを受け、環境大臣及び農林水産大臣は令和3年8月18日、中央環境審議会に対し、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諮問した。中央環境審議会自然環境部会野生生物小委員会において議論がなされた後、特定外来生物の効果的な指定、水際における対策の推進等を内容とする、「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（答申）」（以下「答申」という。）が取りまとめられ、令和4年1月11日、両大臣に答申が行われた。

2. 主な内容

（1）ヒアリ等特定外来生物への対策強化

ア 特定外来生物全般の規制権限の拡充

外来生物法では、特定外来生物の防除を目的とした場合にのみ、主務大臣⁴等は他人の土地等に立ち入ることができるとされている。特定外来生物の防除は、その定着が進むにつれて対策に係る費用や労力等のコストが大きくなり、対応が困難になる。迅速な防除につなげていくためには侵入・定着を確認し、情報を収集する必要がある。一方、迅速な防除の実施には、土地の所有者や管理者等、関係者の協力が必要であるが、こうした協力を十分に得られないケースがあることが答申では指摘された。

本法律案では、主務大臣等の立入権限を拡充し、防除に加え、特定外来生物の生息・生育の状況や生態系等への被害の状況に関する情報等の収集をするための調査を行う場合にも、他人の土地等に立ち入り、調査を行うことができることとしている。

イ 「要緊急対処特定外来生物」のカテゴリーの新設

本法律案では、特定外来生物のうち、まん延した場合に著しく重大な生態系等への被害のおそれがあるため、発見し次第、緊急の対処が必要なものについて、新たに「要緊急対処特定外来生物」として政令で指定することとしている。なお、要緊急対処特定外来生物としては、ヒアリ類の指定が想定されている。

ウ 「要緊急対処特定外来生物」に対する権限の創設

外来生物法では、主務大臣は、その職員に特定外来生物等の付着又は混入のおそれがある輸入品等を検査させ、当該検査により付着又は混入が判明した場合は、消毒・廃棄を命令することができるとされている。しかし、検査を経ない場合や職員以外による検査により判明した場合には、これらの命令は活用できず、検査や命令の対象も輸入品等（通関前のもの）に限定されている。また、実際にヒアリが発見される事例は通関後の場合が多く、その場合は事業者の自主的な協力により燻蒸等の処理が行われており、現行の外来生物法では隙間のない措置を確実に担保できないという課題も答申において指摘されている。

⁴ 外来生物法における主務大臣は環境大臣である。ただし、農林水産業に係る被害の防止に係る事項については環境大臣及び農林水産大臣である。

加えて、外来生物法では、輸入品等に特定外来生物が付着又は混入していることが確認された場合、その運搬に規制がかかる。一方、特定外来生物の付着等のおそれにとどまる段階では運搬の禁止に関する規制はない。そのため、専門家による特定外来生物の特定（同定）作業中は、事業者に対して付着のおそれの高い輸入品等の移動の停止などを依頼して、任意の協力に基づき対応が行われているが、そうした協力を得られないケースも発生している。さらに、このような輸入品等に特定外来生物が付着等しているケースへの対応においては、港湾や空港の管理者、コンテナ等の輸送機材の所有者、輸送や運搬に関わる事業者等、多数の関係者が存在する。しかし、外来生物法では、当該関係者の役割分担や取組の法的根拠は明確に整理されていない旨が、答申において指摘されている。

本法律案では、主務大臣は、①要緊急対処特定外来生物の疑いがある生物が付着等しているときは、輸入品等の移動を制限、禁止すること、②通関後の物品等に要緊急対処特定外来生物がいる蓋然性が高いと認められるときの検査、さらに移動の制限・禁止又は消毒・廃棄の命令等を行うことができることとしている。

また、主務大臣及び国土交通大臣は、事業者との連携を強化するため、要緊急対処特定外来生物による被害の防止のための事業者がとるべき措置に関する指針（対処指針）を定め、指針に定める事項に関する報告徴収、助言、指導、勧告、命令をすることができることとしている。

（２）アメリカザリガニやアカミミガメ対策のための規制手法の整備

アメリカザリガニやアカミミガメについて、答申では、一律に飼養等や譲渡し等を規制するのではなく、一定の行為を規制する等、新たな規制の仕組みを構築する必要性が指摘された。

本法律案では、政令で特定外来生物の種類を指定し、必要な条件を付して、一部の規制を適用除外とすることができるようにしている。具体的には、アメリカザリガニ及びアカミミガメについて、輸入、放出、販売又は頒布を目的とした飼養等、販売や購入又は頒布を目的とした譲渡し等に限り規制することとし、当分の間、個人の販売目的でない飼育や捕獲等は規制の適用除外とすることが検討されている。

（３）各主体による責務規定の新設及び防除規定の見直し

外来生物に係る問題は、様々な主体が関わる社会経済活動に伴って生物が導入されたことに起因するものであり、我が国の生物多様性への影響のみならず、社会経済活動にも深刻な影響を及ぼす可能性がある。そのため、国、地方公共団体、事業者、国民等、多くの主体が連携して社会全体で取り組まなければ解決が見込めない問題でもあるが、外来生物法においては、これらの役割が必ずしも明確になっていないとの指摘が答申においてなされていた。

本法律案では、国、都道府県、市町村、事業者及び国民の責務規定を新設するとともに、それぞれの主体が相互に連携協力を努めることとしている。

また、外来生物法では、特定外来生物の防除について、生態系等に係る被害の発生を防止するため必要があるときに、主務大臣等が、防除対象、防除を行う区域及び期間、防除の内容などを定めて公示した上で行うものとされている。

他方、地域の生態系等に生ずる被害を防止する観点から、地域の事情に精通している地方公共団体や民間団体等が行う防除も重要である。しかし、外来生物法においては、国、地方公共団体等、各主体の防除の役割についても必ずしも明確とはなっていない。

本法律案では、主務大臣等及び都道府県が防除を行う場合についてそれぞれ明記し、防除の主体を明確化するとともに、迅速な防除に資するため、都道府県が行う防除については、主務大臣による確認手続を不要としている。

3. 主な課題

(1) 要緊急対処特定外来生物に関する規制の効果

本法律案により、特定外来生物による生態系等への被害を防止するための対策が強化される。特に、発見し次第、緊急の対処が必要な要緊急対処特定外来生物に対して、その付着のおそれの段階で、輸出品等の移動制限が可能となることは、水際対策の徹底につながり得る。他方、貨物や輸送業者にとっては規制の強化となり、事業を営む上で負担が増すことになる。要緊急対処特定外来生物を発見した旨の通報により物流が止められることを避けるため、通報を控えることも生じかねない。事業者に対しては、監視と防除によって定着を防ぐことの重要性を理解してもらい、協力を得られるよう説明等を丁寧に行うことが必要であろう。また、移動制限期間を必要最小限とするような運用上の工夫により、実効性を確保することも求められよう。

(2) アメリカザリガニやアカミミガメに係る規制内容の周知

アメリカザリガニやアカミミガメの特定外来生物への指定は、これまで多くの家庭で飼育されていた生物が、生態系に深刻な影響を与えているおそれがあることを国民に認知させる契機となるのではないかと。本法律案においては、規制対象となる行為を一部にとどめ、個人の販売目的でない飼育は認められる方向ではあるが、具体的な制度設計はこれからである。規制の方向性が誤認され、これまで懸念されてきた野外への放出が行われてしまつては、本末転倒である。本法律案の趣旨や規制内容等を広く正確に周知する必要がある。

(3) 効果的な防除の実施体制の構築

本法律案では、特定外来生物の防除に関して、防除段階の前における特定外来生物の侵入・定着の確認や情報収集のための立入り権限が追加されるとともに、都道府県が防除を行う場合に国の確認手続を不要とすることとしている。これらにより、侵入・定着の初期の段階での防除や緊急性が高い防除が確実に行われることが期待される。一方、防除の経験が少ない都道府県に対しては、防除の成功例や防除手法を共有することなどにより、効果的な防除の実施体制が構築できるよう支援が必要であろう。

(4) 外来生物対策への各主体の協力と参画の在り方

環境省が行っている外来生物問題等認知度調査では、「外来種・外来生物の意味を知っている」と回答した人の割合は、前回の改正外来生物法が施行された平成26年度から令和2年度にかけて約60%で推移している。また、外来生物を駆除等するテレビ番組が放送されるなど、答申においても、外来種に関する国民の認識はより高まっていると考えられるとされている。一方、外来生物が我が国の生態系や農林水産業へもたらす被害、その対策の重要性等については十分に理解されていないとも指摘されており、体験の場の設置や様々な媒体による情報発信等、外来生物対策への関心を高める取組を一層推進することが重要であろう。さらに、本法律案では、外来生物対策における各主体の役割が明記されたが、具体的にどのように行動すればよいのかは明確ではない。それぞれが責任を持って行動できるよう、主体ごとに具体的な行動例等を示すなど、外来生物対策を社会全体に浸透させるための取組も求められる。

ひらやま えみ
(平山 絵美・環境委員会調査室)