

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改正について

おおばやし けいじ
大林 圭司

環境省 自然環境局 野生生物課 外来生物対策室長 室長

1. はじめに

2022年（令和4年）5月11日、『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）の一部改正法案が、全会一致で国会で成立

した（5月18日公布）。外来生物法は、特定外来生物による生態系、人の生命・身体、農林水産業への被害を防止することを目的としている。法律の概要は図1のとおりである。

海外から日本に人為的に持ち込まれるこ

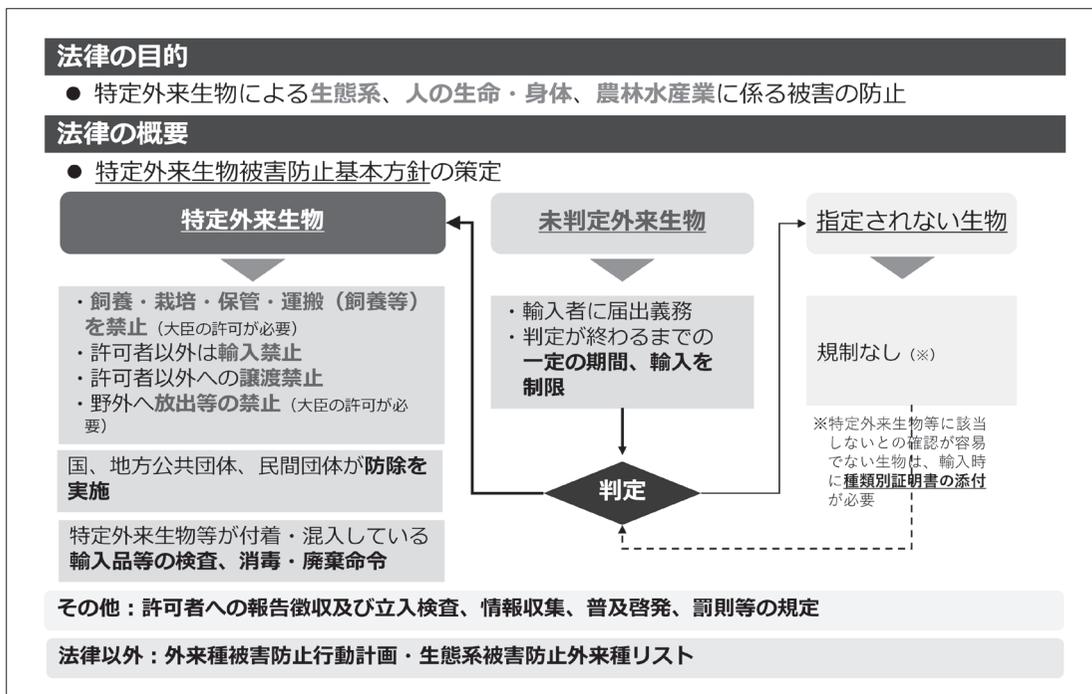


図1 外来生物法の概要

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の概要

下記の取組により、**外来生物対策の一層の強化・推進**を図ります。

- (1) 国内への侵入防止のために緊急に対処が必要な外来生物（ヒアリ類を想定）の対策のための検査体制等の強化、
- (2) 既に広く飼育され、野外の個体数も多い外来生物（アメリカザリガニやアカミミガメを想定）に対応する規定の整備、
- (3) 国と地方公共団体による防除の円滑化による防除体制の強化

■ 背景

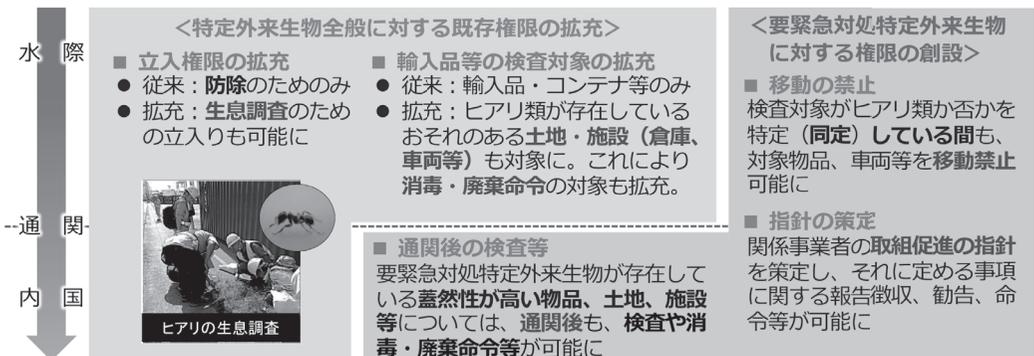
- ① 輸入された物品等に付着してヒアリが国内に侵入する事例が**近年増加** → 「**定着しそうなギリギリの段階**」であり、**対策の強化が急務**
- ② 外来生物のうち、**アメリカザリガニやアカミミガメ**は、既に、広く一般に飼育※ → 現行法で規制すると既に飼われている個体が**大量放出されるおそれがあるため、新たな規制の枠組みが必要**
（※ アメリカザリガニ：約65万世帯/約540万匹、アカミミガメ：約110万世帯/約160万匹）
- ③ 現行法では**国のみが主な防除主体とされており**、防除や主体間の連携が各地域で進んでいない → 地方公共団体による防除の円滑化を図り、我が国全体としての**防除の迅速化、強化が必要**



■ 主な改正内容

1. ヒアリ対策の強化 (①)

- ・ 特定外来生物全般に対する**規制権限を拡充**するとともに、**発見し次第、緊急の対処が必要なものについては「要緊急対処特定外来生物」**（※）として政令で指定し、**より強い規制権限がかかる枠組みを創設**する。
（※国内に侵入・拡散すると著しい被害を及ぼすヒアリ類を想定）



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 (②)

現行法の規制を適用すると、**かえって生態系等への被害が拡大するおそれ**

当分の間、種ごとに政令で定める**一部の規制（輸入、販売、放出等）のみを適用**することを可能に

規制対象外として検討している例
 ・個人の販売目的でない飼育
 ・個人間の無償譲渡 等

3. 各主体による防除の円滑化 (③)

国、都道府県、市町村（特別区を含む。）、事業者及び国民に関する**責務規定を創設**

都道府県による**迅速な防除を可能とするため**、現行法では必要とされている**国への確認手続を不要に**

＜改正法の施行期日＞ ・1のうち立入権限の拡充及び輸入品等の検査対象の拡充の規定：公布の日から3月以内で政令で定める日
 ・その他の規定：公布の日から1年以内で政令で定める日

多様な主体による安全・安心な国民生活の実現+生態系保全等の推進

図2 外来生物法の一部を改正する法律の概要

とによって、特に生態系等に被害を及ぼすおそれのある種を特定外来生物に指定し(156種類〈2022年6月時点〉)、飼養、栽培、保管、運搬、輸入、譲渡、放出等を禁止する等の措置をとっている。2005年(平成17年)から施行されており、前回の改正が2013年であるので、実に9年ぶりの、そして2度目の改正となる。

2. 改正の経緯

環境省では、2020年2月から「外来生物法施行状況評価検討会」(全3回)を開催し、施行状況の検討や課題の洗い出しを行った。2021年1月からは、「外来生物のあり方検討会」(全5回)を開催し、関係団体等からのヒアリングを行いながら、具体的な制度を検討し、同年8月に提言をまとめた。その提言をもとに、中央環境審議会(以下、「中環審」という)野生生物小委員会が審議を行い、パブリックコメントを経て2022年1月11日に答申がなされた。

今回の改正はこの答申を踏まえて検討したが、その主なポイントは、

- ヒアリ等水際対策の強化
 - アメリカザリガニやアカミミガメといった広く飼育されている外来生物の対策のための規制手法の整備
 - 各主体による防除の円滑化
- の3点である。

法改正の概要は図2であるが、以下、一つずつその背景も含めて説明する。

3. ヒアリ等水際対策の強化

3.1 ヒアリの脅威

一つ目のポイントの大きな契機は、2017年6月にヒアリ(写真1)が輸入されたコンテナにまぎれて国内に入ってきたのが初めて確認されたことだった。ヒアリの原産



写真1 ヒアリ(女王)

地は南米で、1940年代頃からコンテナや貨物等とともにアメリカ合衆国やカリブ諸島に次々と侵入し、2000年代にはオーストラリア、ニュージーランド、中国、台湾でも発見された。

攻撃性が強く有毒で、刺された場合、激しい痛みと共に体質によってはアナフィラキシー症状を起し、海外では死亡例もある。

アメリカでは、定着した地域ではサンダルが履けない(もし日本に定着すれば、花見や花火大会も今までと同様にはできなくなるであろう)、年間1,400万人が刺される、電気設備等に侵入することで故障や停電の原因になるといった機械類にも影響を与えるなど、国民の生活や経済活動に多大な影響を与えている。また、在来のアリ類ばかりか、は虫類や小型ほ乳類をも集団で捕食するなどしており、さらには家畜への被害もあるなど、生態系や農業などへの影響が報告され、アメリカにおける年間被害額は6,000~7,000億といわれている。それらの状況からヒアリは、IUCNの世界の侵略的外来種ワースト100にも選ばれている。

3.2 水際対策などによる防除

上記のようなヒアリの危険性から、日本

初発見された年の7月には関係閣僚会議が発足し、それ以降関係省庁が連携して水際の侵入対策や防除に努めている。環境省では、外来種による被害を防止するための基本的な考え方として「(外来種を) 入れない、捨てない、拡げない」という『外来種被害予防3原則』を掲げているが、そのなかで最も大事なものは、そもそも外来種を「入れない」ということである。そのため、海外との定期航路がある港湾や空港を中心に定期的にモニタリングを実施し、発見されたら即防除する等の水際対策を進めてきており、現在までヒアリの定着は確認されていない。

一方で、2022年5月時点で18都道府県で85件の発見事例があり、さらに2019年10月の東京港コンテナヤードでの多数の女王アリの発見も含め、名古屋港、大阪港と3年連続で港湾において大規模な集団が確認されている。背景には、中国でのヒアリの分布拡大や輸入コンテナの増大があると考えられ、こうした傾向が今後続くことも踏まえると、水際対策のさらなる徹底を図る必要がある。

専門家からは「定着しそうなぎりぎりの段階」と警鐘が鳴らされ、中環審の答申においても、「特定外来生物が付着し又は混入しているおそれのある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」「関連の深い事業者への配慮事項を整理した指針等を法律に位置づける」等が指摘された。

3.3 法改正のポイント

これらを受け、今般の法改正においては、ヒアリ等の水際対策の強化を図るため、以下の改正が行われた。

○特定外来生物が自力で周囲に移動してしまう事への対応として、

- 従来は防除のためにのみだった土地や水面への立入権限を生息調査の目的でも可能に
- 従来は輸出品・コンテナ等のみが対象だった検査や消毒廃棄命令について、その周囲の土地・施設(倉庫・車両等)も対象に

*これらはヒアリ類だけでなく、特定外来生物全般に対して適用され、いち早く調査が行えるよう当該事項関連のみ2022年7月に施行予定

○まん延すると著しく重大な生態系等に係る被害が生じ、国民生活の安定に著しい支障を及ぼすおそれがあり、緊急に防除等を行う必要がある特定外来生物について「要緊急対処特定外来生物」というカテゴリーを創設し、対象となる生物種を政令で指定

*要緊急対処特定外来生物にはヒアリを含むトフシアリ属4群種とそれらの交雑種の指定を想定

○「要緊急対処特定外来生物」についてその影響の大きさから以下のように規制を大幅に強化

- 通関後の物品、施設や土地に要緊急対処特定外来生物がいる可能性が相当に高い場合に検査や消毒廃棄命令等が可能
- 要緊急対処特定外来生物か否か専門家が特定(同定)している作業中も物品等の移動停止をさせることが可能
- 被害を防止するため、事業者が取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聴取、助言、指導、勧告、命令をす

ることが可能

* 対処指針には、荷主や港湾等の管理者、物流事業者等の関係者が、迅速な発見・対応のため通報体制を構築すること、疑いアリを発見した場合には拡散防止のための措置をとること等を定めることを検討しており、オンライン講習会の受講といった社員教育等も書き込む予定。

4. アメリカザリガニやアカミミガメといった広く飼育されている外来生物の対策のための規制手法の整備

4.1 法制定当初からの課題

アメリカザリガニ及びアカミミガメ（以下、「アメリカザリガニ等」という）（写真2）については、法制定当初から課題となっていた。当時も一般家庭で多く飼育されており、飼養等の規制が一律にかかる現行の特定外来生物に指定することで、飼育個体が大量に捨てられ、かえって生態系等に被害を及ぼすおそれがあった。また生態系等にかかる影響ははっきりとしていないとの意見もあり、当時の専門家会合などでも現時点では規制すべきではないとまとまった。

近年、アメリカザリガニ等が水辺の生態系等に大きな影響を与えていることの科学的知見も積み上がってきている。さらに、2015年から環境省のアカミミガメ対策推進プロジェクトが始まり、NPO等による防除、環境省のモデル事業の実施やマニュアル（アカミミガメ防除の手引き〈2019年7月〉、アメリカザリガニ対策の手引き〈2022年4月〉）の策定も進んできた。こうした取組みを通して、防除にかかる知見も集積したことで、規制だけでなく野外の防除も推進できる状況になってきた。また、生態系等への影響等についてなるべくわかりやすく普及啓発をすることも重要と考え、環境省のSNSやHPなどで発信している（図3）。

4.2 法改正のポイントと解説

こうした状況の変化を踏まえ、今般の外来生物の施行状況の検討において、有識者からも新たな規制の枠組みを検討すべきとの指摘もあり、今回以下の内容で法改正が行われた。

○我が国における生息又は生育の状況、飼養等の状況等に鑑み、飼養等、輸入、譲渡し等、放出等の規制を適用することによりかえって生態系等に係る被害の防止に支障が生

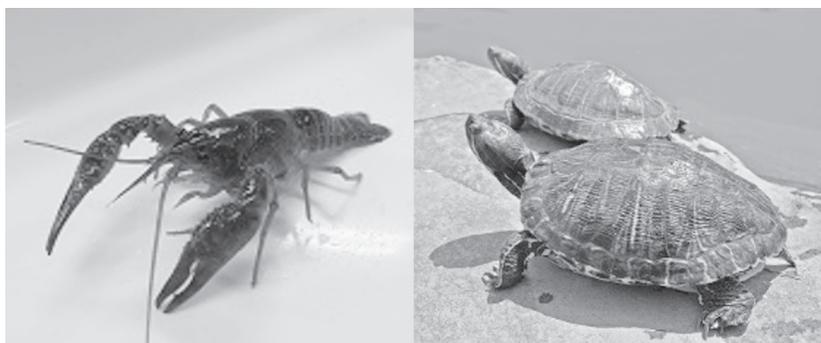
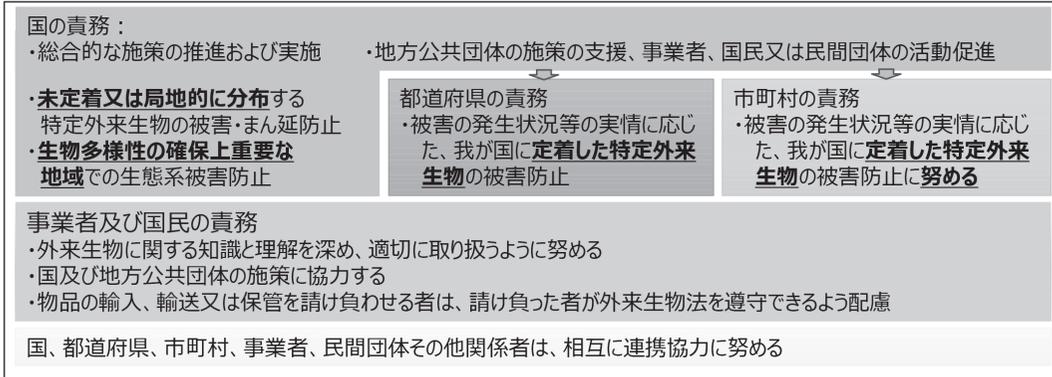


写真2 アメリカザリガニ（左）とアカミミガメ

○各主体の役割を明記し、責務規定の新設



○都道府県による防除（都道府県と協力してその防除の一部を市町村が行う場合を含む）について、従来まで必要だった国の確認手続きを不要に

図4 各主体の役割と防除の手続きの緩和

点ではこの2種だけであり、規制の詳細は政令で定めることを予定している。この政令の施行は令和5年の春から夏頃を予定している。

5. 各主体による防除の円滑化

中環審の答申において、「外来種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ため」「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ある」とされている。さらに「社会全体の多様な主体がそれぞれの役割に応じて連携して取り組んでいく必要があることから、国、地方公共団体、事業者、民間団体、国民等が行うべき取組を法的に明確にすること、都道府県と市町村に求められる役割の違いも踏まえつつ、それらの取組を持続的に推進・支援するために必要な予算と体制を確保する必要がある」とまとめられた。

現行法では、国のみが主な防除主体とされており、一部の地域や種において対策は成功しているものの、他方で防除や主体間の連携が各地域で進んでおらず特定外来生物の分布や被害が拡大し続けている状況もある。こうした状況を受け、今回の法改正においては、防除の円滑化を図ることで外来生物対策を促進するため、各主体の役割が明記されるとともに、都道府県と都道府県と協力して行う市町村の防除の手続きの緩和が行われた（図4）。

6. おわりに

改正法案は一部を7月に施行し、来春に全面施行の予定である。全面施行までに、政省令の改正の他、特定外来生物被害防止基本方針の変更、ヒアリ類の対処指針、消毒基準、移動停止基準、アメリカザリガニ等の飼養基準等の策定等を行わなければならない、現在大急ぎで準備を進めている。また、法案成立の際に附帯決議が付された。そのなかで国会の場でも大きく議論になった事項について2つ紹介する。

1つは今回の法改正も含め、外来生物対策を進めていくうえで、国と地方公共団体、関係省庁間の緊密な連携が必要であり、そしてそのためには環境省の体制を充実させつつ、技術的・財政的にしっかりと地方公共団体の支援をしていくことである。またもう1つはアメリカザリガニ等の新たな規制をするにあたって、不適切な飼育をしないよう広範に周知し、外来種問題について普及啓発を強化することであった。この2つは今後も重点的に取り組んでいく予定である。

特に後者については、今回アメリカザリガニやアカミミガメという身近な生きものを規制するというで、国会審議や報道等においても大きな注目を集めている。まずは、今飼っている個体を飼い続けることができることや、無償で譲渡することができるといった正確な情報の周知を行う。そのうえで、この2種が水辺の生き物や生態系等に与える影響を広く伝え、逃げてしまうような環境で飼う、増やすだけ増やして飼いきれず捨ててしまう、といった無責任な飼育を避け、最後まで責任を持って飼い続けるなどの飼い主の責任の周知をする予定である。同時に、これら2種のことだけでなく、我が国本来の自然環境や外来生物問題、外来生物の適切な取扱いについても、SNS等多様なメディアでの発信の他、学校教育、動物園等とも連携しながら様々な機会を通じて普及啓発を行っていかねばと考えている。

改めて考えると今回の改正は、非意図的に次々と侵入してくる社会的影響の非常に大きな外来生物への対処、一般家庭にまで数多く入り込んで我々の身近にいる外来生物への対処、そして外来生物が全国に広がっているなかで、新たに国民も含めた各

主体の責務の明確化や対策に関する規定の整備と、非常に大きく、かつ社会・経済的な活動にも関係の深い改正になった。これは裏返せば外来生物が日本の生態系や我々の生活に非常に大きな影響を与えているという状況であり、一部の者で対応するのではなく広く社会をあげて対応していく必要があるとの認識から、今回の法改正が成立したと考えられる。

ヒアリ関係の改正内容の説明で「定着しそうなギリギリの段階」と警鐘が鳴らされていることにふれたが、外来生物対策全般も本当に大事な局面にあると考える。今回の改正を機に、国、都道府県、市町村、国民、事業者、研究者等がそれぞれの役割を果たし、そして多様な主体と連携して、我が国の健全な生態系の保全等に向けて一層外来生物対策を強化していくことが重要と考えている。

参照Web

- 1) 「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」に係る中央環境審議会の答申について
<https://www.env.go.jp/press/110376.html>
- 2) ヒアリ関連ページ(ヒアリの基礎情報のほか、自治体や事業者向けのお知らせあり)
<https://www.env.go.jp/nature/intro/2outline/attention/hiari.html>
- 3) アメリカザリガニ関連ページ(アメリカザリガニの基礎情報のほか、防除手法や学習素材あり)
<https://www.env.go.jp/nature/intro/2outline/attention/amezari.html>
- 4) アカミミガメ関連ページ(アカミミガメの基礎情報のほか、防除手法や学習素材あり)
<https://www.env.go.jp/nature/intro/2outline/attention/akamimi.html>