

# 生物多様性に関する「愛知目標」の達成に向けて

## — 種の保存法改正案及び外来生物法改正案 —

環境委員会調査室 山岸 千穂

### はじめに

2010（平成22）年10月、愛知県名古屋市において「生物の多様性に関する条約」（以下「生物多様性条約」という。）の第10回締約国会議（以下「COP10」という。）が開催され、2011年以降の世界目標となる「新戦略計画2011-2020・愛知目標」（以下「愛知目標」という。）が採択された。

これを受けて、我が国は5度目となる生物多様性<sup>1</sup>に係る国家戦略の策定を行い、2012（平成24）年9月に「生物多様性国家戦略2012-2020」として閣議決定するとともに、自然環境保全に係る個別の法律について見直しを進めている。

その一環として、第183回国会においては、2013（平成25）年4月、政府から「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一部を改正する法律案」（以下「種の保存法改正案」という。）及び「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」（以下「外来生物法改正案」という。）が参議院に提出され、同年6月、成立したところである。本稿においては、まず生物多様性保全に係る施策の概要及び近年の動向について概観した上で、両法律案の提出の経緯、内容及び議論を紹介することとしたい。

### 1. 生物多様性保全の動向

我が国の自然環境保全に係る個別の法律の上位には、生物多様性条約の国内対応法の基本法として、生物多様性基本法が位置付けられており、同条約及び同法に基づく国家戦略は、個別の施策に関する基本的な計画を定めている（図1）。

#### （1）生物多様性条約

生物多様性条約は、1992（平成4）年5月に採択され、翌年12月に発効した。2013（平成25）年7月現在、192か国及びEUが締結しているが、アメリカは未締結である<sup>2</sup>。同条約は、「生物多様性の保全」、「生物多様性の構成要素の持続可能な利用」及び「遺伝資源の利用から生ずる利益の公正で衡平な配分」の3つを目的とする。

COP10において採択された愛知目標は、ビジョン（中長期目標）、ミッション（短期目標）及び2020（平成32）年までに生物多様性の損失を止めるための20の個別目標から

<sup>1</sup> 生物の多様性とは、あらゆる生物種の多さ（種の多様性）と、それらによって成り立っている生態系の豊かさやバランスが保たれている状態（生態系の多様性）をいい、さらに、生物が過去から未来へと伝える遺伝子の多様さ（遺伝子の多様性）までを含めた幅広い概念である。

<sup>2</sup> アメリカは、自国のバイオ産業が不利益を被るおそれがあることなどを理由として、生物多様性条約を締結していない。

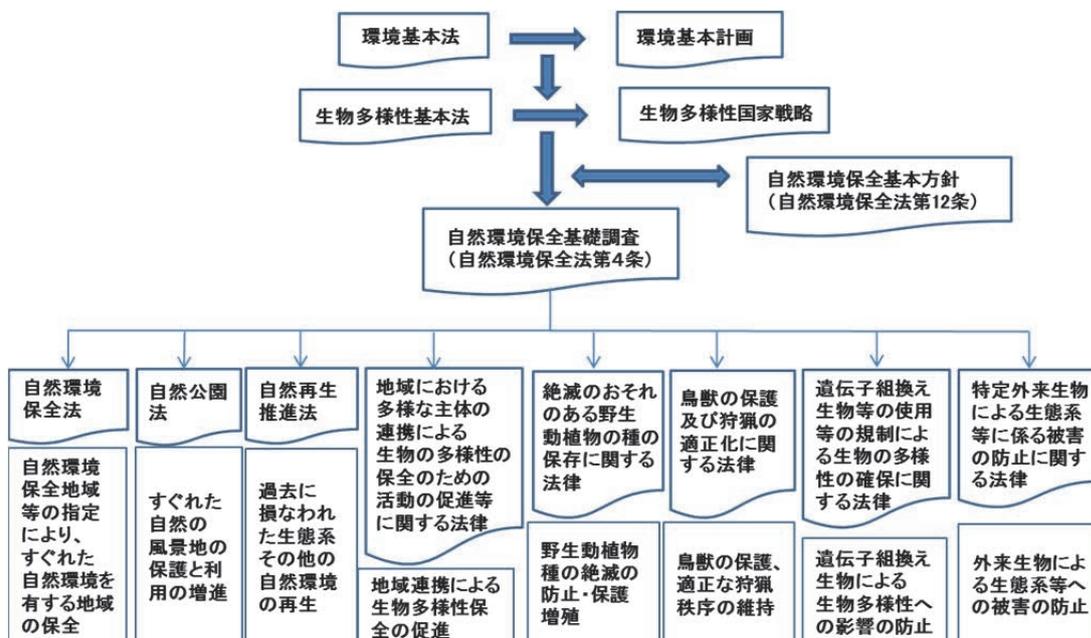
成る。個別目標では、絶滅危惧種の保全について「既知の絶滅危惧種の絶滅や減少が防止され、特に減少している種に対する保全状況の維持や改善が達成されること」、外来生物について「侵略的外来種とその定着経路が特定され、優先順位付けられ、優先度の高い種が制御され又は根絶されること」を掲げている。

## (2) 生物多様性国家戦略

2012（平成 24）年 9 月、愛知目標及び東日本大震災を踏まえた「生物多様性国家戦略 2012-2020」が閣議決定された。同戦略は、①愛知目標の達成に向けた我が国のロードマップを提示し、②2020（平成 32）年度までに重点的に取り組むべき施策の方向性として「5 つの基本戦略」を設定するとともに、③今後 5 年間の行動計画として約 700 の具体的施策を記載し、50 の数値目標を設定している。

③の具体的施策のうち、絶滅危惧種の保全に関しては、種の保存法について必要に応じて所要の措置を講ずること、全国的な絶滅のおそれのある種の保全の進め方や保全すべき種の優先順位付け等を盛り込んだ「絶滅のおそれのある野生生物の保全戦略（仮称）」を作成すること等が挙げられている。外来生物対策については、近年影響が深刻化していることを踏まえ、外来生物法の施行状況の検討、防除の優先度等を明らかにするための「外来種被害防止行動計画（仮称）」の策定、及び「侵略的外来種リスト（仮称）<sup>3</sup>」の策定による情報の整備等を通じた対策強化を進めることとしている。

図 1 我が国の自然環境保全制度



(出所)「自然環境保全制度の概要」『2013 自然公園の手びき』（自然公園財団編）より抜粋、一部加筆

<sup>3</sup> 「生物多様性国家戦略 2012-2020」においては「外来種ブラックリスト（仮称）」とされていたが、現在「侵略的外来種リスト（仮称）」の名称で検討が進められている。

## 2. 種の保存法改正案の提出の経緯等

### (1) 現行の種の保存法の制定

1980（昭和55）年、我が国は「絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約」（以下「ワシントン条約」という。）に加入し、これを契機として、我が国における絶滅のおそれのある種のリスト、いわゆる日本版レッドデータブック<sup>4</sup>の作成が開始された。1987（昭和62）年には、ワシントン条約の規制対象種の国内取引を規制する「絶滅のおそれのある野生動植物の譲渡等の規制に関する法律」（以下「ワシントン条約国内取引規制法」という。）が制定された。

その後、1992（平成4）年3月のワシントン条約第8回締約国会議の京都での開催、同年5月の生物多様性条約の採択など生物多様性保全の機運が高まる中、同年6月、種の保存法が成立し、翌1993（平成5）年、施行された<sup>5</sup>。同法は、ワシントン条約国内取引規制法と、アメリカ、ロシア等と締結している「二国間渡り鳥等保護条約・協定」上の通報種について国内取引を規制する「特殊鳥類の譲渡等の規制に関する法律」（1972年）を廃止・統合した上で、日本国内の絶滅危惧種保全のための新たな制度を加えた構成となっている。

### (2) 現行の種の保存法の概要

種の保存法では、外国産の希少野生生物の保護と、国内に生息・生育する希少野生生物の保護について規定している。外国産の希少野生生物については、ワシントン条約附属書I掲載種及び二国間渡り鳥等保護条約・協定における通報種が、「国際希少野生動植物種」（以下「国際希少種」という。）に指定される。国内の希少野生生物については、レッドリストやレッドデータブックで絶滅のおそれのある種（絶滅危惧I類、II類）とされたもののうち、人為の影響により生息・生育状況に支障を来す事情が生じているものの中から、「国内希少野生動植物種」（以下「国内希少種」という。）に指定される。

国内希少種については捕獲、採取等が原則として禁止され、必要に応じて「生息地等保護区」の指定及び「保護増殖事業」を行う。

流通に関しては、国内希少種と国際希少種の両方について、譲渡し等や販売・頒布目的の陳列が原則禁止されているが、商業的目的で繁殖させた個体など、正当な理由に基づいて登録を受けたものは、例外的に取引を認められる。具体的には、①絶滅のおそれがあるが商業的な繁殖が可能なもの（特定国内種事業）、②国内加工の原材料となる、全形が保持されていない象牙やべっ甲（特定器官等）、③国際希少野生動植物種の個体等のうち商業目的で繁殖させた個体等であって政令で定める要件を満たして登録を受けたものなどである。

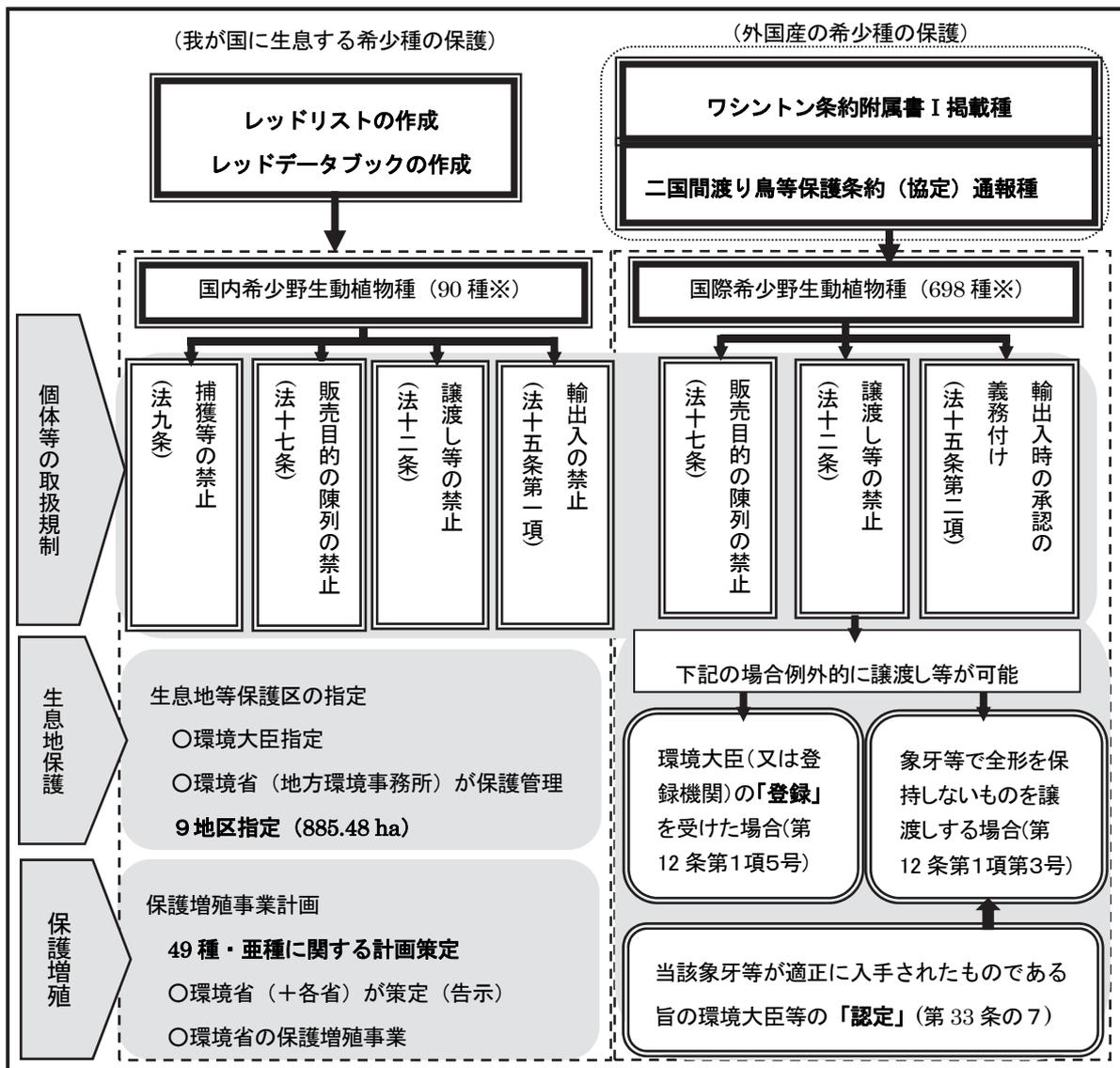
<sup>4</sup> 野生生物の保全に当たり、絶滅のおそれのある種を的確に把握するため、環境省では、レッドリスト（日本の絶滅のおそれのある野生生物の種のリスト）を作成・公表するとともに、これを基にレッドデータブック（日本の絶滅のおそれのある野生生物の種についてそれらの生息状況等を取りまとめたもの）を刊行している。

<sup>5</sup> その後、種の保存法については、1994（平成6）年に、希少野生動植物種の個体の「器官及びその加工品」について譲渡し等の規制の対象に含めるとする改正が行われたほか、2003（平成15）年には、公益法人改革の一環として、国際希少野生動植物種の登録・認定関係事務について、法令で明示された一定の要件を備え、かつ、行政の裁量の余地のない形で国により登録された機関に行わせる旨の改正が行われた。

③の登録を受けた個体については、譲渡し等を行う際に、登録票とともに行わなければならないこととされている。

なお、我が国におけるワシントン条約の執行は、同条約附属書 I、II 及び III の掲載種の輸出入について、外国為替及び外国貿易法等に基づく規制が実施されている。

図2 現行の種の保存法の概要 (2013 (平成 25) 年 5 月現在)



※指定種の種数については、その後追加の指定及び削除がなされている。

(出所) 環境省資料に一部加筆

### (3) 今回の種の保存法改正案の提出の経緯

#### ア 絶滅のおそれのある野生生物の保全に関する施策の点検

環境省は、絶滅のおそれのある野生生物の保全に関する施策の実施状況について、「我が国の絶滅のおそれのある野生生物の保全に関する点検会議」及び「希少野生生物の国

内流通管理に関する点検会議」を設置し、2012（平成24）年3月、両会議の提言をそれぞれ取りまとめた。これを踏まえ、同年11月、環境大臣から中央環境審議会に対し「絶滅のおそれのある野生生物の保全につき今後講ずべき措置について」諮問が行われ、2013（平成25）年3月26日、答申がなされた。ここでは、希少野生生物の国内流通管理に関して講ずべき必要な措置として、次のことを挙げている。

- ① 国際希少種の個体等を販売又は頒布する際に、インターネット上又は紙媒体に掲載して広告する際にも登録票等の情報の明記を義務付ける。
- ② 登録票の記載事項に変更が生じた際の手続方法について整理する。
- ③ 罰則の強化を検討する。

#### イ NGO等による意見表明

また、上記の答申を受けた種の保存法改正案の提出を視野に、野生生物の保護に関わるNGO、学会及び法曹界からは次のような意見が表明された。

- ① 目的条項に生物多様性の確保を明記する。
- ② レッドリスト掲載種から国内希少種に選定するための仕組みを創設する。
- ③ 希少種選定に際し、専門家から成る科学委員会を設置するとともに、調査段階から関与することとする。また、国民による提案制度を設ける。
- ④ 国際希少種の登録について、分類群ごとの特性に応じて有効な識別技術・手法を用いて、一対一の個体識別が確実にできる仕組みを導入する。

#### （４）種の保存法改正案の概要

環境省は、上記答申等を踏まえ、立案作業を進め、2013（平成25）年4月19日、種の保存法改正案が閣議決定され、同日、参議院に提出された。その改正案の概要は次のとおりである。

- ① 違法な譲渡し等の行為に係る罰則について、現行の「1年以下の懲役又は100万円以下の罰金」から、「5年以下の懲役若しくは500万円以下の罰金又はこれを併科すること」に引き上げる。また、同行為に係る法人に対する罰金について「100万円以下」から「1億円以下」に引き上げる。
- ② 登録票の記載事項のうち、個体等に係る区分に変更が生じた場合における「変更登録」、個体等の主な特徴などに変更が生じた場合の「書換交付」等の手続を新設する。
- ③ 譲渡し等が禁止されている希少種について、従前の販売又は頒布目的での陳列禁止に加えて、広告（インターネット又は紙媒体等への掲載等）についても禁止する。
- ④ その他、目的規定に「生物の多様性の確保」の明記、国の責務規定に「科学的知見の充実」の追加、「教育活動等により国民の理解を深めること」の規定及び施行後3年を経過した場合の法の見直し規定の追加等の改正を行う。
- ⑤ ①については公布の日から起算して20日、②及び③は公布の日から起算して1年以内の政令で定める日からそれぞれ施行する。

## (5) 国会審議の経過と参議院修正

種の保存法改正案は、参議院においては2013（平成25）年5月20日に環境委員会に付託され、21日、外来生物法改正案と一括して議題とされ、趣旨説明の聴取が行われた。23日には質疑が行われるとともに、民主党・新緑風会及びみどりの風からそれぞれ修正案が提出された<sup>6</sup>。

### ○ 民主党・新緑風会提出修正案

改正法附則第7条の改正法施行後3年を経過した場合の検討条項において、「国内希少野生動物種の選定及び選定後における生息地等の保護、保護増殖事業等の取組が、科学的知見を活用しつつ、一層積極的かつ計画的に促進するための制度の在り方」を検討することを明確化する。

### ○ みどりの風提出修正案

- ① 「種の保存」とは、野生生物の種について、絶滅のおそれをなくすることをいう。
- ② 希少野生動物種調査委員会を設置し、種が置かれている状況を把握するための調査を行うとともに、種の指定に係る政令の制定又は改廃に当たってその立案をするときは、環境大臣は当該委員会の意見を聴かななければならない。
- ③ 環境大臣は、国内希少種ごとに、その種の保存に関する施策を総合的かつ効果的に実施するための国内希少野生動物種保存計画を定める。
- ④ 国際希少種の登録票を交付するに当たっては、登録票に係る個体等の同一性を確保するための措置を講ずる。
- ⑤ 特定国際種事業の対象を、器官の全形が保持されていない特定器官等の譲渡し等から、器官が保持されている者を含む原材料器官等の譲渡し等に拡大する。

採決の結果、みどりの風提出の修正案は賛成少数をもって否決され、民主党・新緑風会提出の修正案及び修正部分を除く原案はいずれも全会一致をもって可決され、修正議決された。翌24日には、参議院本会議において全会一致で修正議決された後、衆議院に送付され、29日、環境委員会に付託された。衆議院環境委員会においても、外来生物法改正案と一括して議題とされ、5月31日に政府案及び参議院における修正部分について趣旨説明が、6月4日に質疑が行われ、採決の結果、全会一致で可決された。同案は、同日衆議院本会議に緊急上程され、全会一致をもって可決・成立した。なお、衆参両院の環境委員会において、それぞれ附帯決議が付されている<sup>7</sup>。

<sup>6</sup> なお、みどりの風提出の修正案については、予算を伴うものであるため内閣の意見を聴取したが、石原環境大臣から反対である旨の発言があった。

<sup>7</sup> 参議院環境委員会においては、種の保存に関する科学的知見の充実とそれに基づく「絶滅のおそれのある野生生物種の保全戦略」を始めとする総合的施策の策定・実施、改正法施行後3年を経過した際の見直しに向けて、同保全戦略の法定計画及び閣議決定することの検討、専門家による常設の科学委員会の設置及び国民による指定の提案制度の法定化の検討など11項目の附帯決議が全会一致で行われた。衆議院環境委員会においても、同様の内容の附帯決議が行われている。

### 3. 種の保存法改正案の国会における主な論議

#### (1) 国内希少野生動植物種の指定拡大

環境省の第4次レッドリストにおいては、絶滅のおそれの大きい絶滅危惧種（Ⅰ類＋Ⅱ類）として3,597種が掲載されている一方、種の保存法に基づく国内希少種は現在90種にとどまっている（2013（平成25）年5月現在。この後、指定の削除があり、同年7月現在89種）。レッドリスト掲載の絶滅危惧種については、国内希少種として速やかに指定すべきとする指摘が長年にわたってなされており、これを受けて、政府は生物多様性国家戦略2012-2020において「2020（平成32）年度までに更に25種程度の指定を目指す」との目標を掲げていた。さらに、2013（平成25）年4月、環境省は国内希少種の指定に係る目標値を大幅に引き上げ、2020（平成32）年までに300種、2030（平成42）年までに更に300種追加指定する方針を打ち出した<sup>8</sup>。委員会においては、この新たな目標について、引き上げの根拠<sup>9</sup>、政府全体としての意思であることを閣議決定等で示す必要性等について質問があった<sup>10</sup>。

環境省は、これまで種の選定がそれほど進まなかったことの原因として、新たな国内希少種の指定に当たっては、その選定前に捕獲又は採取しようとする動き、いわゆる捕獲圧がかえって強まり、これを抑制するための罰則強化の必要性があったとした。先の目標の引き上げは、今回の改正案に罰則強化を盛り込む方針が明確になったことを踏まえたもので、環境省のレッドリストに掲載されている絶滅のおそれが極めて高い絶滅危惧Ⅰ種693種のうち、捕獲・採集圧がかかっているものや国際的に重要な地域に生息しているもの、他の法律等で保護管理されていないものであって早急に指定すべきものを検討した結果、約300種を目標とすべきであるという結論に達したと答弁している<sup>11</sup>。また、この目標は、今後、環境省の策定する「絶滅のおそれのある野生生物種の保全戦略」に盛り込むとともに、通常5年ごとに行われている生物多様性国家戦略の見直しの際に反映させていくとした<sup>12</sup>。

#### (2) 国内希少種の指定に係る体制の見直し

国内希少種の指定に当たっては、環境省が絶滅危惧種の状況について一般財団法人自然環境研究センターに委託するなどして調査を実施するとともに、候補となる種の選定を行い、中央環境審議会への諮問及びこれに対する答申を経て指定されており、おおよそ2～4年ごとに5～10種程度が追加指定されている。一方で、「国内希少種を2020年までに300種追加指定する」との目標達成に向け、今後の追加指定については、その速度を上げていくのはもちろんのこと、調査及び選定の対象となる種数の大幅な増加に対応する体制の強化の必要性が多く国会から指摘された。さらに、専門家との連携強化を始めとする調査及び研究体制の整備、予算の拡充を行うことの確認等について質問があった<sup>13</sup>。

<sup>8</sup> 『毎日新聞』夕刊（平25.4.4）

<sup>9</sup> 第183回国会参議院環境委員会会議録第7号20頁（平25.5.23）

<sup>10</sup> 第183回国会参議院環境委員会会議録第7号2頁、14頁（平25.5.23）

<sup>11</sup> 第183回国会参議院環境委員会会議録第7号20頁（平25.5.23）

<sup>12</sup> 第183回国会参議院環境委員会会議録第7号15頁（平25.5.23）

<sup>13</sup> 第183回国会参議院環境委員会会議録第7号2～4頁等（平25.5.23）

これに対し、環境省からは、今後指定を大幅に増加していくに当たり、その指定のプロセスについて明確化すると同時に強化することは当然であり、その中で専門家との連携の在り方について検討していきたい、さらに、予算等が必要となる際には財政当局ときちんと議論していきたいとの答弁があった<sup>14</sup>。

また、指定の在り方に係る現在の体制を改め、専門家から成る常設の科学委員会を設置するとともに、同委員会において種の選定の前段階における調査、選定及び指定並びに保全のための計画策定等を実施すべきとする意見もあった<sup>15</sup>。

この点につき、環境省は、現行の野生生物小委員会も常設の委員会であり、新たに常設の委員会を設置するとすればダブルトラックになってしまうため、まずは野生生物小委員会をいかに活性化していくかという方向で検討を進めたいと答弁している<sup>16</sup>。

### (3) 種の選定に当たって国民からの提案制度を設けることの検討

現在、京都府などの地方公共団体では、絶滅危惧種の保全に関する条例に基づき、市民からの提案に基づく指定制度を実施している。また、いわゆる文化財保護法に基づく天然記念物及び特別天然記念物の指定に当たっては、地元の教育委員会から文部科学大臣に対して意見具申を行う制度がある(同法189条)。これらを踏まえ、種の保存法においても地方公共団体又は専門家、NGO等からの提案を受け付ける制度を設けるべきではないかとの意見があった。

環境省は、今後、大幅な追加指定を行うに当たり、絶滅危惧種の保全に関わる現場からの提案を定期的に受け付けるなどの仕組みを検討していきたいと答弁した<sup>17</sup>。

### (4) 国際希少種の登録制度の在り方

国際希少種の登録については、譲渡し等を行う際は登録票とともに行うこととされている。一方で、所有するのみの場合について登録は任意であるため、これを悪用し、生きた個体が死んだ後に適切に登録票を返納せずに輸入された別の個体に添えて売買を行うなどの違法取引が確認されている<sup>18</sup>。改正案においては、登録制度について手続の改善が行われているところであるが、上記のような問題を踏まえ、個体等識別情報をマイクロチップ、脚環(あしわ)、ICタグ等によって表示することによって、登録票の付け替え、流用を防止する措置並びに登録拒否、登録の有効期間及び登録抹消手続の法定を検討する必要性が指摘された。

これに対し、環境省は、改正法施行後3年を経過した際の見直しに向けて検討を行うとともに必要な対応を行っていきたい旨答弁している<sup>19</sup>。また、登録票に期限を設けること

<sup>14</sup> 第183回国会参議院環境委員会会議録第7号4頁(平25.5.23)

<sup>15</sup> 第183回国会参議院環境委員会会議録第7号10頁、16頁、22頁等(平25.5.23)

<sup>16</sup> 第183回国会参議院環境委員会会議録第7号22頁(平25.5.23)

<sup>17</sup> 第183回国会参議院環境委員会会議録第7号16頁(平25.5.23)、第183回国会衆議院環境委員会会議録第14号3頁(平25.6.4)

<sup>18</sup> 『東京新聞』(平23.9.29)

<sup>19</sup> 第183回国会参議院環境委員会会議録第7号15頁(平25.5.23)

については、生きた個体とそれ以外とで制度に差異が生じることになるため、ワシントン条約の趣旨に照らして妥当かどうか十分な検討を行うことが必要であるとした<sup>20</sup>。

#### (5) 希少種の広告規制の実効性の確保

国際希少種及び国内希少種については、原則として譲渡しが禁止されており、これに付随して販売を目的とする希少種の店頭への陳列やインターネット上における写真等の掲載についても「陳列」とみなし、これらを規制の対象としていた。加えて、今回の改正により、紙媒体の広告やインターネット上における文字のみの掲載等についても規制の対象となったが、これらの規制に違反する事例の取締りについてどのように強化・実施する見通しであるのか質問があった。

これに対し、環境省は、新しい規制について周知徹底に努めるとともに、インターネット上の販売状況については環境省においても定期的に監視を行うとともに、警察とも連携しながら厳正に対処していく旨の答弁をしている<sup>21</sup>。

#### (6) 参議院修正と今後の法改正に向けた検討

前述のとおり、参議院環境委員会においては、質疑終局の後、民主党・新緑風会及びみどりの風からそれぞれ修正案が提出され、民主党・新緑風会提出修正案が全会一致で可決された。参議院本会議においても、改正案は全会一致で修正議決されたところである。

今回の修正が行われた結果、改正法施行後3年を経過した際の検討では、委員会における指摘やみどりの風提出の修正案により明らかとなった課題を含めて見直されることが明らかとなった。特に、希少種の指定に係る体制の強化や専門家から成る科学委員会の設置の必要性などは、多くの会派から指摘されており、次回の法改正に向けた検討において、これらがどのように具体化されていくのか、注目されることとなろう。

### 4. 外来生物法改正案の提出の経緯等

#### (1) 現行の外来生物法の制定

外来生物とは、国外又は国内の他地域から、本来有する移動能力を超えて、人為によって意図的・非意図的に自然分布域外に導入され、定着し、分布拡大する生物をいい、このような外来種が野生化し定着することにより、生物多様性への影響（在来種の捕食、在来種との競合、交雑による遺伝的攪乱等）、人の財産等（農林水産業等）への影響、人の生命・身体等への影響（伝染病の媒介等）などを生じさせており、その被害は深刻化している。

1992（平成4）年に採択された生物多様性条約の第8条（h）は、「生態系、生息地若しくは種を脅かす外来種の導入を防止し、又はそのような外来種を防除し若しくは撲滅すること」を締約国に求めている。同条約を締結している我が国においては、2004（平成16）年に外来生物法が成立し、2005（平成17）年6月から施行されている。

---

<sup>20</sup> 第183回国会衆議院環境委員会議録第14号2頁（平25.6.4）

<sup>21</sup> 第183回国会衆議院環境委員会議録第14号4頁（平25.6.4）

## (2) 現行の外来生物法の概要

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し、生物の多様性の確保、人の生命・身体の保護、農林水産業の健全な発展に寄与することを通じて、国民生活の安定向上に資することを目的とする。

特定外来生物は、外来生物（海外起源の外来種）であって、生態系、人の生命・身体、農林水産業へ被害を及ぼすもの、または及ぼすおそれがあるものの中から指定され、現在、マングース、オオクチバスなど 105 種類が指定されている。特定外来生物に指定された種については、輸入及び飼育、栽培、保管及び運搬が原則として禁止される。さらに、野外へ放つ、植える及びまくことについては、例外なく禁止される。特定外来生物による被害が既に生じている場合などであって、必要であると判断された場合は、主務大臣等は特定外来生物の防除を行う。

特定外来生物とは別に、生態系、人の生命・身体、農林水産業へ被害を及ぼす疑いがあるか、実態がよく分かっていない外来生物は「未判定外来生物」に指定され、輸入する場合は事前に主務大臣に対して届出が必要となる。届出がされた場合は、主務大臣が判断し、生態系等に係る被害を及ぼすおそれがある場合は特定外来生物に指定され、輸入等について規制される。

特定外来生物等と外見が類似しており、特定外来生物又は未判定外来生物に該当しないことを判別することが困難な生物については、外国の政府機関等が発行したその生物の種類名が記載されている証明書を輸入の際に添付しなければならない（いわゆる「種類名証明書の添付が必要な生物」）。

なお、外来生物法の枠外において、生態系に悪影響を及ぼしうる外来生物を「要注意外来生物」として選定しており、現在 148 種について注意喚起を行っている<sup>22</sup>。

## (3) 今回の外来生物法改正案の提出の経緯

2012（平成 24）年 6 月、中央環境審議会野生生物部会の下に外来生物対策小委員会が設置され、外来生物法附則第 4 条の規定に基づく施行状況の検討が開始された。同年 11 月には、同小委員会において検討結果が報告書としてまとめられ、中央環境審議会野生生物部会における審議を経て、同年 12 月 13 日、「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」として、中央環境審議会から環境大臣及び農林水産大臣に意見具申された。意見具申においては、今後講ずべき必要な措置について、おおむね 1～2 年程度のうちに進めていくべき「短期的に講ずべき措置」及び愛知目標の目標年である 2020（平成 32）年を念頭におおむね 5 年程度のうちに進めていくべき「中長期的に講ずべき措置」に整理された。このうち、「短期的に講ずべき措置」の中で、法的な検討が必要なものとして、次のような指摘がなされている。

---

<sup>22</sup> 要注意外来生物は、①被害について一定の知見があるが引き続き指定の適否について検討する種、②知見が不足している種、③他法令による規制の対象となっている種、④緑化植物であって別途取組を進めている種の 4 つに分けられる。

- ① 外来生物法の対象となっていない特定外来生物との交雑種については在来種への侵略性が確認されているものもあり、法的な整理及び規制の検討が必要である。
- ② 通関時の検査等における特定外来生物の非意図的な混入・付着について、現在の行政指導による消毒や廃棄が不十分な場合があるため、法的措置及びガイドラインの整備の検討が必要である。
- ③ 特定外来生物の野外への放出は全て禁止されているが、学術研究など一定の条件下における放出について許可制度や適用除外にする等の見直しを行うべきである。

#### (4) 外来生物法改正案の概要

環境省は、上記意見具申を受けて、改正案の立案作業を進め、2013（平成25）年4月19日、外来生物法改正案が閣議決定され、同日、参議院に提出された。その改正案の概要は次のとおりである。

- ① 外来生物の定義を改め、特定外来生物が交雑して生じた生物についても特定外来生物に指定できる。
- ② 防除の推進に資する学術研究のための特定外来生物の放出については、環境大臣等が許可できる。
- ③ 輸入物資に付着・混入している特定外来生物の消毒方法の基準を定めるとともに、環境大臣等が輸入者に対し消毒等の措置を命令できる。
- ④ 改正法施行後5年を経過した場合において、法の見直しを検討する。
- ⑤ 公布の日から起算して1年以内の政令で定める日から施行する。

#### (5) 国会審議の経過

外来生物法改正案は、参議院においては2013（平成25）年5月20日、環境委員会に付託され、前述したとおり、種の保存法改正案と一括して議題とされ、21日に趣旨説明の聴取が、23日には質疑が行われ、同日原案どおり全会一致をもって可決された。翌24日には、参議院本会議において全会一致で可決された後、衆議院に送付され、29日、環境委員会に付託された。衆議院環境委員会においても種の保存法改正案と一括して議題とされ、5月31日に趣旨説明が、6月4日に質疑が行われ、採決の結果、全会一致で可決された。同案は、同日衆議院本会議に緊急上程され、全会一致をもって可決・成立した。なお、衆参両院の環境委員会において、それぞれ附帯決議が付されている<sup>23</sup>。

## 5. 外来生物法改正案の国会における主な論議

### (1) 交雑種について

外来生物法に基づく規制の対象は、明治期以降に海外から導入された動植物とされてお

<sup>23</sup> 参議院環境委員会においては、生態系等に係る被害を及ぼす外来生物の特定外来生物への積極的な指定、交雑種の特定外来生物への速やかな指定及び防除に係る措置への早期の着手等を含めた6項目の附帯決議が全会一致で行われた。衆議院環境委員会においても、同様の内容の附帯決議が行われている。

り、今回の改正案においては、これまで規制の対象とならなかった特定外来生物同士又は特定外来生物と在来生物との交雑種についても規制の対象に含めることとしている。これを踏まえ、交雑の主な事例及び被害の状況等について質問があった。

環境省は、交雑の主な事例として、特定外来生物であるアカゲザルと在来種であるニホンザルの交雑種が千葉県房総半島において確認されており、ニホンザルの遺伝的固有性が失われることが懸念されているとした。また、共に特定外来生物であるストライプトバスとホワイトバスを人為的に交雑して生じた通称サンシャインバスについては、野外へ逸出することにより在来種の捕食等の影響を及ぼすことが懸念されるとしており、いずれについても改正案成立後、特定外来生物に指定することが可能になれば、輸入、飼養、放出等の規制により被害の発生の未然防止が図られるのではないかと答弁している<sup>24</sup>。

## （２）学術研究を目的とする放出の許可について

特定外来生物の野外への放出については、現行の外来生物法に基づき例外なく禁止されてきたが、今回の外来生物法改正案においては、学術研究を目的とする場合については主務大臣が放出を許可できることとしている。一方で、放出による生態系又は農林水産業等への被害、繁殖による特定外来生物の生息拡大等が懸念されており、これらの防止のための措置について質問があった。

環境省は、外来生物の放出に当たっては不妊のための措置を講ずるなどの生殖制限等を許可基準として定めること、不適切な事例があった場合については、放出の許可の取消し及び放出した個体の回収等の命令等を実施すること等により外来生物の拡散を防止していく旨、答弁している<sup>25</sup>。

## （３）水際規制の在り方

特定外来生物等の非意図的な導入の防止について、現行法においては消毒等の措置を行政指導により実施しているところ、改正案では輸入者に消毒又は廃棄等の措置を命じることができるとした。これに関連し、非意図的な特定外来生物等の混入の状況及び導入防止に係る今後の対応方針について質問があった。

環境省は、近年の非意図的な特定外来生物等の混入の件数は、2010（平成 22）年に 12 件、2011（平成 23）年に 9 件、2012（平成 24）年には 15 件となっていると述べた。また、輸入の際の特定外来生物等の非意図的な導入の防止体制については、植物防疫所や税関においてサンプリング検査を実施し、実際に特定外来生物の混入が認められた際には環境省の職員が駆けつけることとしていると説明した。その上で、今後の対策として、従来から実施している特定外来生物の判定のためのマニュアルについて更なる充実強化に努めるとともに、現場に関わる職員について、相互の連携を一層深めていきたいと答弁している<sup>26</sup>。

<sup>24</sup> 第 183 回国会参議院環境委員会会議録第 7 号 9 頁（平 25. 5. 23）

<sup>25</sup> 第 183 回国会参議院環境委員会会議録第 7 号 9 頁（平 25. 5. 23）

<sup>26</sup> 第 183 回国会衆議院環境委員会会議録第 14 号 5 頁（平 25. 6. 4）

#### (4) 国内由来の外来種対策

国内における移動により、本来生息するはずのない地に導入され、被害を生じさせている動植物が確認されているが<sup>27</sup>、これらは国内由来の動植物であるため外来生物法の対象とはならない。これを踏まえ、委員会では国内由来の外来生物に対する今後の方針について質問があった。

これに対し、環境省は、これまでも自然公園法等、他の法律に基づいて対策を進めるとともに地方公共団体においても条例に基づく対応が行われているとした。その上で、環境省においても、2020（平成32）年までの外来種対策の方針を明らかにした外来種被害防止行動計画を今年度中に策定することにしており、この計画の中で国内由来の外来生物に関する対策の今後の方向性についても示して、対策を強化できないか検討していると答弁している<sup>28</sup>。

#### おわりに

種の保存法の改正に際しては、多くの会派から抜本的な体制の見直しの必要性が指摘されたが、前述のとおり、その具体化は改正法施行後3年を経過した際の見直しに委ねられることとなった。今回の罰則の強化に加え、環境省が「2020年までに300種追加指定する」との目標を掲げたことで、一定の前進があったが、そもそも愛知目標における絶滅危惧種についての目標は「既知の絶滅危惧種の絶滅や減少が防止され、特に減少している種に対する保全状況の維持や改善が達成されること」である。まずは新たな目標を政府全体の意思として明確にするとともに、改正後の見直しに当たっては、国際希少種の指定の拡大のみならず、保全を見据えた体制の整備が望まれる。

外来種対策については、改正法を踏まえた対策の強化が図られることとなるが、これまでの防除の取組においては完全に駆除するに至った事例は少なく、依然として防除方法の確立等が大きな課題となっている。今回の改正による学術研究目的の放出を活用するとともに、これによる効果的な防除方法の確立が望まれる。併せて、今後策定される「外来種被害防止行動計画」及び「侵略的外来種リスト」により対策の優先度を明らかにするとともに、外来生物に関する情報整備を行うことで、関係者間の連携を強化し、実効ある防除の取組を実現していくことを期待したい。

(やまぎし ちほ)

---

<sup>27</sup> 国内由来の外来生物としては、沖縄から小笠原諸島に導入されたアカギ、本州から伊豆諸島の三宅島に導入されたニホンイタチ、沖縄から九州本土に侵入したオキナワキノボリトカゲなどが挙げられている。

<sup>28</sup> 第183回国会参議院環境委員会会議録第7号16頁（平25.5.23）