

第2 評価の対象とした政策の概要等

1 外来種対策の推進に関する政策の背景・経緯

(1) 外来生物法の制定、特定外来生物の指定

「外来種」とは、一般的には、人によって本来の生息・生育地からそれ以外の地域に持ち込まれた生物をいう。我が国の野外に生息する外国起源の外来種の数、2,000種を超えるといわれている。アメリカザリガニやアカミミガメ（ミドリガメ）、ウシガエル、オオクチバス、セイヨウタンポポ、金魚の水草で親しまれているホテイアオイ等は、身近な動植物であるが、外国起源の外来種である。このような外来種は、特に明治時代以降、人の移動や物流が活発になる中で、ペットや展示用、食用、研究等を目的として輸入されたり、又は荷物、乗り物等に付着して侵入したりという形で持ち込まれている。

これらの中には、我が国の在来種の捕食等による生態系への被害のほか、こう傷等による人の生命・身体への被害、食害等による農林水産業への被害、文化財の汚損、悪臭の発生等、様々な被害を及ぼすものがある。このため、平成16年6月に、外来生物法が制定された。外来生物法は、上記のような生態系等に被害を及ぼすおそれのある外国起源の外来種を「特定外来生物」として指定し、飼養・栽培・保管・運搬、輸入、譲渡、放出等を規制するとともに、国、地方公共団体等が防除等を実施することとしている。

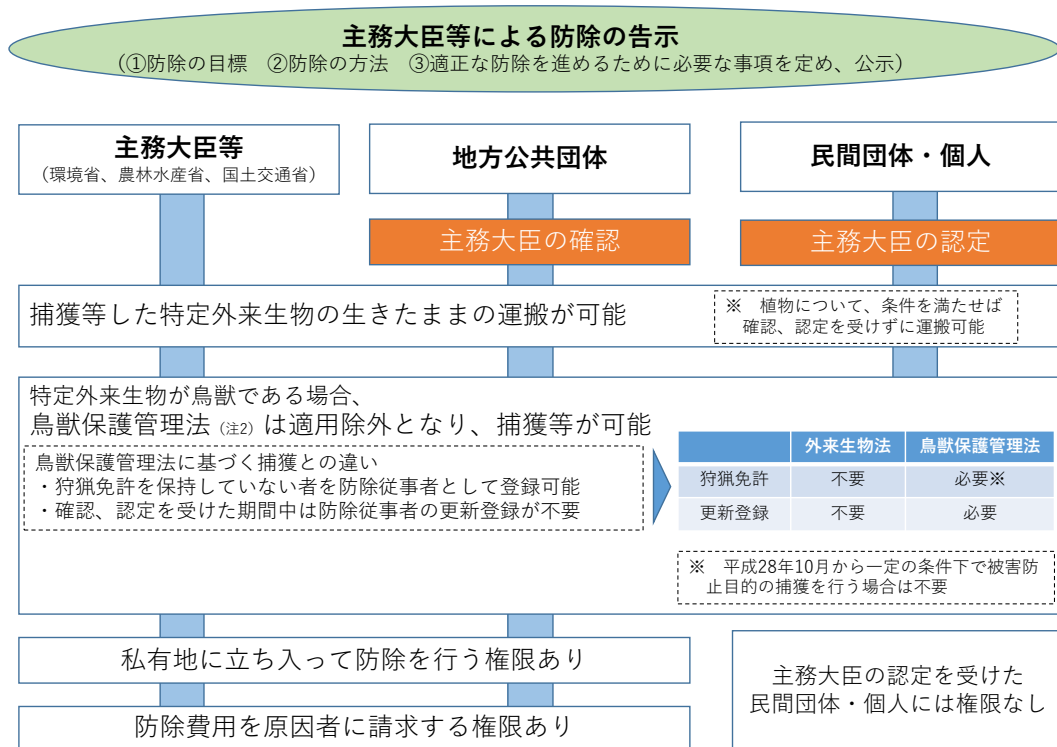
そして、外来生物法の施行（平成17年6月）以降16回の指定により、哺乳類、両生類、魚類、昆虫類、植物等の各分類群のうち156種類の特定外来生物が規制及び防除の対象となっている。その中には、上記に掲げた外来種のうちウシガエル（両生類）、オオクチバス（魚類）や、本政策評価で対策の効果の発現状況を調査したヒアリ（昆虫類）、アライグマ（哺乳類）、オオキンケイギク（植物）、セイヨウオオマルハナバチ（昆虫類）等が含まれる。

特定外来生物の防除については、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、主務大臣及び関係行政機関の長（以下「主務大臣等」という。）が、対象とする生物ごとに防除の目標や方法などを定めて公示した上で（防除の告示）、防除を行うものとされている。また、地方公共団体や民間団体など主務大臣等以外の者が防除を行う場合には、主務大臣等が定めた防除の告示に適合する活動である旨の確認又は認定を受けることにより、外来生物法による飼養等の規制の適用を受けずに防除を行うことが可能となる。

なお、特定外来生物の防除の主体については、外来生物法に基づき平成26年3月18日に閣議決定された「特定外来生物被害防止基本方針」において、国は、制度上その保全を図ることとされている地域など、全国的な観点から防除を進める優先度の高い地域から防除を進めるとともに、国以外の

者が行う取組を促進することとされている一方で、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り、これらの者による防除が積極的に進められることを期待するものとされている。

図1 外来生物法に基づく防除等の仕組み



(注) 1 環境省資料に基づき、当省が作成した。

2 鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律(平成14年法律第88号。以下「鳥獣保護管理法」という。)

(2) 行動計画、生態系被害防止外来種リストの策定

平成22年10月の生物多様性条約第10回締約国会議(COP10)において採択された愛知目標(注1)の中で侵略的外来種(注2)への対策が掲げられたことを受け、24年9月28日に閣議決定された「生物多様性国家戦略2012-2020」は、愛知目標の達成に向け、行動計画、生態系被害防止外来種リストを策定することを主要行動目標として掲げた。

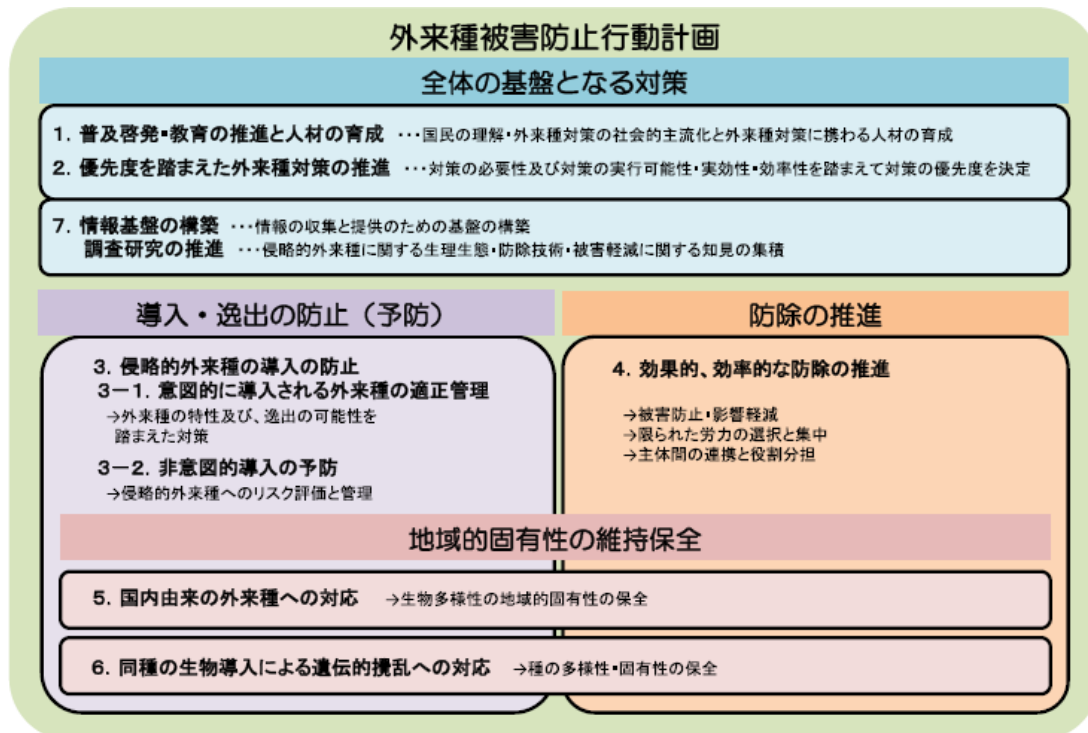
(注1) 平成22年10月に愛知県名古屋市で開催された生物多様性条約第10回締約国会議で採択された生物多様性の保全に係る具体的な行動目標としての20の個別目標

(注2) 外来種の中で、地域の自然環境に大きな影響を与え、生物多様性を脅かすおそれのあるもの

ア 平成27年3月に環境省、農林水産省及び国土交通省が策定した行動計画は、国、地方公共団体、事業者等の多様な主体が連携した外来種対策を

総合的かつ効果的に推進し、我が国の生物多様性を保全することを目的とし、外来種対策を推進するための八つの基本的な考え方を掲げるとともに、国（環境省、農林水産省及び国土交通省）として実施すべき行動（各種施策・事務事業）と個別の行動目標を定めている。

図2 行動計画が掲げる外来種対策を推進するための基本的な考え方



（注）環境省資料による。

行動計画では、外来種の定着段階に対応した防除の困難性について、次のような説明がされている。

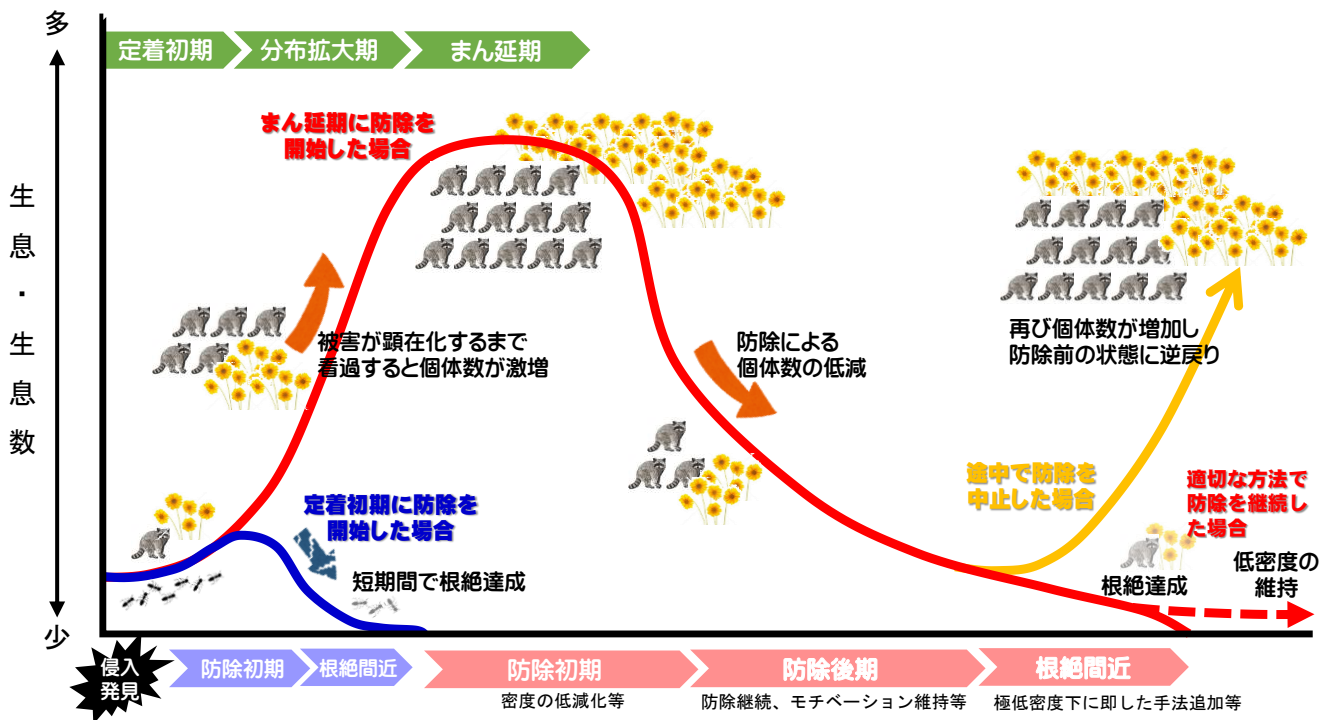
外来種は、定着が進むにつれて対策に係る費用や労力等のコストが大きくなり、対応が困難になるため、対策を実施する場合は、対策の目的を明確化し、それに応じた内容とすることが必要である。

未定着の段階では、新たに侵入した外来種を早期に発見するための情報収集体制の整備やモニタリングを実施する。

侵略的外来種の侵入・定着が確認された場合には、被害が顕在化する前の方が駆除や殺処分等の対応が必要な個体の数も少なくコストも低く抑えることができるため、早期に根絶を目指し迅速に対応する。

既にまん延した外来種については、当面は根絶の実現性は低いため、まずは有効性の高い分布拡大の防止及び局所的な根絶、低密度化を実施し、その状態を継続していく。

図3 外来種の定着段階に対応した防除の困難性



(注) 環境省資料に基づき、当省が作成した。

イ 平成 27 年 3 月に環境省及び農林水産省が策定した生態系被害防止外来種リストは、生態系、人の生命・身体、農林水産業に被害を及ぼす又はそのおそれがある特定外来生物等の外来種（特定外来生物及び特定外来生物以外の外来種）を選定したリストである。このリストは、特定外来生物等を含む 429 種類の外来種を、その対策の方向性等に応じて次の三つのカテゴリに区分している。

定着を予防する外来種（定着予防外来種）

国内に未定着のもので、定着した場合に生態系等への被害のおそれがあるため、導入の予防や水際での監視、野外への逸出・定着の防止、発見した場合の早期防除が必要な外来種

特定外来生物であるジャワマングースやヒアリなどのほか、ペットとして輸入されているフェレットや外国産のクワガタムシ、カブトムシなどが選定されている。

総合的に対策が必要な外来種（総合対策外来種）

国内に定着が確認されているもので、生態系等への被害のおそれがあるため、国、地方公共団体、国民など各主体がそれぞれの役割にお

いて、防除（野外での取り除き、分布拡大の防止等）、遺棄・導入・逸出防止等のための普及啓発など総合的に対策が必要な外来種

特定外来生物であるアライグマやオオキンケイギクなどのほか、ペットとして輸入されたものが野生化したアカミミガメ（ミドリガメ）、食用として輸入されていたものが野生化したウシガエル（食用ガエル）、ウシガエルの餌として輸入されていたものが野生化したアメリカザリガニなどが選定されている。

適切な管理が必要な産業上重要な外来種（産業管理外来種）

産業又は公益的役割において重要であり、現状では生態系等への影響がより小さく、同等程度の社会経済的効果が得られるというような代替性がないため、利用において逸出等の防止のための適切な管理に重点を置いた対策が必要な外来種

特定外来生物であるセイヨウオオマルハナバチなどのほか、釣りに放流されているニジマス、食用に栽培されているキウイフルーツなどが選定されている。

環境省は、「生態系被害防止外来種リストが作成されて以降、同リスト掲載種の中から、規制・防除等を行う必要性が高いと判断された種について、個別に専門家会議で審議を行い、特定外来生物に追加指定する手順としている。」としている。

このため、生態系被害防止外来種リストに掲載された生物種が、必ずしも外来生物法の特定外来生物として指定されているわけではない。同リストで対策の優先度が高いとされている緊急対策外来種（注3）や重点対策外来種（注4）などに区分される生物種であっても、特定外来生物に指定されていないものもある。

（注3） 対策の緊急性が高く、積極的に防除を行う必要があるもの

（注4） 甚大な被害が予想されるため、対策の必要性が高いもの

国民との関係で見れば、特定外来生物に指定され外来生物法の適用を受ける生物種については、国民の飼養や取引などの活動に対する規制をかけることが可能になるが、同リストに掲載することのみでは、政府の外来種対策における当該生物種に対する基本的な考え方などが明らかにされているにとどまり、そのままでは飼養や取引などの活動に対する規制まではできないことになる。外来種対策では、生物種によって、そのような対策の違いが結果的にできている。

図4 生態系被害防止外来種リストの概要図



(注) 1 生態系被害防止外来種リスト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施行令（平成17年政令第169号）別表第1に基づき当省が作成した。

2 生態系被害防止外来種リストに掲げられている外来種のうち、外来生物法に基づく特定外来生物に指定されている生物種の数

3 生態系被害防止外来種リストと外来生物法は、生物種の分類の仕方が異なるため、外来生物法に基づく指定数（156種）とは一致しない。

2 外来種対策の推進に関する政策の効果の把握

以上の経緯を経て整備されてきた外来種対策については、外来生物法や行動計画等を踏まえる限り、その目標は、生態系等に被害を及ぼすおそれのある外国起源の外来種について飼養等の規制により新たな導入を防止するとともに、計画的に防除を推進することにより、防除の優先度の高い外来種を制御し、又は根絶すること、そのことにより、希少種の生息状況や本来の生態系の回復を促進させることとなると考えられる。

環境省は、特に生物多様性保全上重要な地域である奄美大島における「マングースの捕獲努力量あたりの捕獲数」について、数値目標を掲げて個別の評価を行っている(注)。しかしながら、これ以外に、外来種対策に関する政策についての総合目標を掲げて、分析や評価を明らかにするような環境省の資料は見当

たならなかった。また、特定外来生物の防除については、防除の告示において、適切な目標を定めて実施するものとされているものの、目標やその達成状況等に関する情報は提供されていない。政策の現状を評価し、改善等に結び付けていくことを本来の目的とする政策評価の視点から見れば、例えば、「計画的な防除」、「(外来種の) 制御」、「(外来種の) 根絶」、「希少種の生息状況や本来の生態系の回復」などについて、何らかの目標を掲げ、その達成度を測ることで、この政策についての効果を明らかにすることも理論上考えられる。外来種対策の場合、国（その中でも複数府省が関係する。）、地方公共団体、民間団体、民間企業、国民と関与する主体が多いことから、現状把握と今後の展望についてはニーズがあるはずである。しかし、上記 1 で指摘した生物種による対策の違いがあることから、一口に外来種対策と認識される政策群であっても、一つの枠組みで現状を評価しようとするれば困難が多いことが、分析や評価が明らかにされていない一因であろう。

(注) 令和 2 年実施施策に係る政策評価書（施策名：5-3 野生生物の保護管理）

そこで、本政策評価では、外来種対策が、外来種の定着段階や生物種の特徴に応じて異なり得るという特徴を有することを踏まえ、複数の特定外来生物を選定し、その特定外来生物の生物種ごとに、防除等の取組の現状、当該特定外来生物が制御され、又は根絶されているか、当該特定外来生物により被害を受けた生態系や農林水産業が回復しているかなどの対策の効果の発現状況を調査して実態を明らかにするとともに、外来種対策の推進に関する政策の効果の把握を試みることにした。

具体的には、生態系被害防止外来種リストの三つの区分（上記 1(2)イ参照）を参考に、同リストで整理されている対策の優先度等も踏まえつつ、「定着予防外来種」のヒアリ（昆虫類）、「総合対策外来種」のアライグマ（哺乳類）及びオオキンケイギク（植物）、「産業管理外来種」のセイヨウオオマルハナバチ（昆虫類）の 4 種類について扱うこととした。

本政策評価の調査の対象とした外来種の一覧

和名	分類	行動計画の観点	外来種対策の方向性	導入の経緯
ヒアリ（アカヒアリ）	昆虫類	導入・逸出の防止 （予防）	定着予防外来種	主に外国からの 輸入物資に付着
アライグマ	哺乳類	防除の推進	総合対策外来種	ペット用として 流通していたも のが野生化
オオキンケイギク	植物	防除の推進	総合対策外来種	観賞用、緑化用と して導入したも のが野生化
セイヨウオオマルハナバチ	昆虫類	導入・逸出の防止 （在来種への転換）	産業管理外来種	温室栽培作物（主 にトマト）の受粉 を目的に利用

（注）生態系被害防止外来種リスト等に基づき、当省が作成した。