

外来種対策の推進に関する政策評価(要旨)

調査の背景

通知日: 令和4年2月15日 通知先: 環境省
※ヒアリ・アライグマ対策については、令和3年6月30日に中間報告

◇ 人の移動や物流が活発になる中で我が国に持ち込まれてきた、外国起源の外来種については、外来生物法(注)や政府の計画等に沿って、生態系の維持等の観点から様々な対策が講じられてきたが、これらの取組についての分析や評価は、必ずしも明らかになっていない状況

(注) 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)

◇ 本政策評価は、この状況を踏まえ、外来種対策の推進に関する政策について評価を行うものであり、具体的な取組の実態を把握するため、法律により取引や飼養が規制されている四つの外来種(ヒアリ、アライグマ、オオキンケイギク及びセイヨウオオマルハナバチ)を選んで、対策の取組状況を実地に調査

【調査対象機関等】 環境省、農林水産省、国土交通省、都道府県(13)、市町村(26)、関係団体等
【実施時期】 令和元年8月~4年2月



主な調査結果

外来種対策の取組状況

ヒアリ	<ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体の防除現場で、関係機関との連絡体制など実際の防除に役立つ取決めが進んでいないところあり 環境省が事前に各地で具体的に働きかけるなどの活動も確認されず
アライグマ	<ul style="list-style-type: none"> 環境省の生息分布調査結果を活用していない地方公共団体が多い 捕獲頭数の数値が都道府県単位の情報となっているなど、市町村における防除の準備に活用しづらい等の意見あり
オオキンケイギク	<ul style="list-style-type: none"> 国全体としての具体的な目標など、現状や取組の効果の認識を助ける情報や、環境省の取組が対策の中でどのように位置付けられ、実際にどのような成果につながっているかの情報が提供されていない
セイヨウオオマルハナバチ	<ul style="list-style-type: none"> 総出荷数量を半減する目標は達成困難な状況 国(環境省・農林水産省)、地方公共団体、関係団体による様々な対策の現状について国が全体をどう評価しているかを示す情報が提供されていない

結果を踏まえた意見等

今後の水際対策におけるオペレーションや取決めのある在り方を進化させるため、現状の検証や評価が必要

防除に必要な情報の提供について、現在の取組の検証や評価を行った上で、その在り方の検討が必要

外来種対策の中でのオオキンケイギク対策の位置付けの考え方を示し、それにふさわしい目標設定・情報提供を行うことが必要

個々の主体が自ら積極的に取組を進められるよう、現在の取組の評価や達成した成果を示す情報の提供が必要

外来種対策の評価の課題

- 外来種対策の展開のためのPDCAに必要な情報の提供が不十分
- 環境省における現行の政策評価は、国全体の取組の現状についての評価に関する情報が提供されているとは言い難い

政策評価を含め、外来種対策のPDCAを適切に回していくための方策の在り方について検討が必要

◇ 国は、外来生物法に基づき、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^(注1)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、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(防除の告示)した上で、防除を実施

(注1) 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種類を特定外来生物として指定

◇ また、国は、愛知目標^(注2)の達成に向け、外来種対策を推進するための基本的な考え方や国として実施すべき行動(各種施策・事務事業)等を取りまとめた行動計画^(注3)及び生態系等に被害を及ぼす又はそのおそれがある外来種を選定した「生態系被害防止外来種リスト」(特定外来生物を含む429種類)を策定し、対策を実施

(注2) 平成22年10月に愛知県名古屋市中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3) 「外来種被害防止行動計画」(平成27年3月26日環境省、農林水産省及び国土交通省)

1 ヒアリ対策

主な調査結果

政策評価書 P11~22

これまでのヒアリ対策の成果

● 国内で56事例のヒアリが確認されているものの、その定着は未確認

港湾等における水際対策の現状と課題

● 環境省は、国土交通省と連携して、平成29年度から、中国、台湾等からの定期コンテナ航路を有する全国の港湾を対象に、ヒアリの生息調査を年2回以上実施

また、国土交通省と空港管理者は、平成29年度から、国際線が就航する全国の空港を対象に、ヒアリの生息調査を年2回実施

● 調査対象とした12のうち7港湾管理者では、平成29年4月から令和元年8月までに、上記国の調査とは別にヒアリの生息調査を実施

● 現場でのヒアリの発見事例をみると、定期的な調査だけではなく、突発的に発見された事例が少なくない。このような場合の初動に際し、大きな役割を果たしている地方公共団体において、関係機関との連絡体制等の実際の防除に役立つ取決めが進んでいないところもあり、環境省が事前に各地で具体的に働きかけるなどして、促している活動もみられなかった

ヒアリが確認された56事例の年度別等事例数

	H29年度	30年度	R元年度	2年度
確認事例数(計56)	26	12	10	8
うち生息調査(計22)	10	3	5	4
うち68港湾(計34)	15	6	7	6

(注1) 「うち生息調査」とは、ヒアリが確認された事例のうち、中国、台湾等からの定期コンテナ航路を有する全国の港湾を対象に環境省が年2回以上実施しているヒアリの生息調査、突発的に発見された際の環境省が実施する周辺調査、地方公共団体が独自に実施しているヒアリの生息調査等を端緒としたヒアリの確認事例数

(注2) 「うち68港湾」とは、ヒアリが確認された事例のうち、中国、台湾等からの定期コンテナ航路を有する68港湾(令和元年度及び2年度は、休止航路を除く65港湾)におけるヒアリの確認事例数

(注3) 令和2年度は、2年8月までの事例数

結果を踏まえた意見等

- 対象を重点化したモニタリングは、ヒアリの水際での早期発見に効果を上げているものと評価
- 環境省に情報を一元化し、環境省が専門家とともに定める調査・防除の方針に則して対策が的確に講じられるために、現状の評価・検証が必要

〔ヒアリの防除の成否だけでなく、今後の外来種の水際対策における実際のオペレーションやそのための取決めの在り方を進化させることに役立てる目的で、検証や評価を行うことが必要〕

2 アライグマ対策

主な調査結果

生息分布情報等の提供の在り方

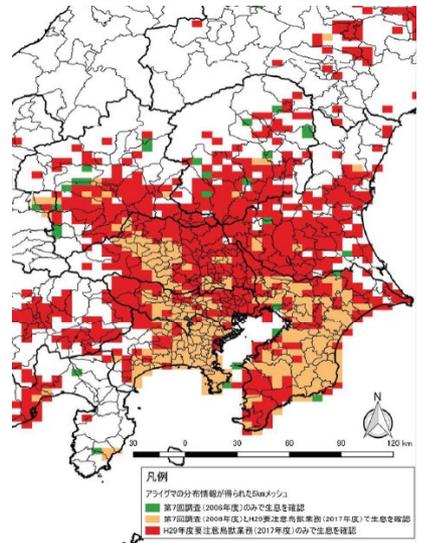
政策評価書 P23~33

- 国は、地方公共団体における捕獲等の防除活動の具体的な準備のために重要となるアライグマの生息分布や捕獲頭数などの情報を提供
- 一方、調査対象30地方公共団体のうち、環境省のアライグマの生息分布調査結果を活用したとしているものは1、活用していないとしているもの12、承知していないとしているもの17
- 環境省のアライグマの生息分布調査結果は5kmメッシュで、おおよその位置しか把握できず、生息密度が分からないため、活用が進まないのではないかといった意見
- 環境省が公表しているアライグマの捕獲頭数の数値は、4年前の実績である、都道府県単位の情報となっているなど、市町村における防除の準備のために活用しづらいとの意見

結果を踏まえた意見等

- 環境省は、地方公共団体において捕獲等の防除活動が効果的に実施できるよう、各地域におけるアライグマの生息分布状況など必要な情報の提供について、現在の取組の検証や評価を行った上で、その在り方について検討することが必要

5kmメッシュでのアライグマ分布情報(平成29年度)



(注)「平成29年度要注意鳥獣(クマ等)生息分布調査報告書」(平成30年3月環境省自然環境局生物多様性センター)から関東地方部分を参考に抜粋

二つの制度を相互に活用した取組

政策評価書 P29~34

- 「侵入初期段階」にあると考えられる9市町村及び「定着・分布拡大段階」にあると考えられる11市町村では、いずれの市町村においても、アライグマの防除を実施
- 外来生物法では、狩猟免許を持たない者でも捕獲活動に参加できるようになるなどのメリットがあるが、上記11市町村のうち4市町村では、外来生物法に基づく防除を行っていなかった
- 住民にとっては、アライグマのみが防除対象とは限らず、外来生物法の対象外となるイタチ(在来種)やハクビシン(外来種)といった鳥獣にも幅広く対応するためには、鳥獣保護管理法(注)に基づく捕獲の方が対応しやすいとの意見

(注)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)

外来生物法に基づく防除と鳥獣保護管理法に基づく捕獲の特徴

区分	外来生物法	鳥獣保護管理法
目的	特定外来生物による被害の防止(被害未発生時の予防的捕獲や根絶も含む)	野生鳥獣による生活環境、農林水産業、生態系に係る被害防止等
狩猟免許非所持者の取扱い	適切な捕獲と安全に関する知識及び技術を有していると認められる者は、わなの設置から捕獲、運搬までの一連の作業が可能	小型の箱わな等を用いて自宅の敷地内や農林業者が自らの事業地内などで鳥獣を捕獲する場合は許可対象とすることが可能
期間・数量	複数年の計画期間で、捕獲数量の上限なし	最長で1年以内の捕獲期間で、捕獲数量を決めて許可申請
手続	地方環境事務所長及び地方農政局長に対し、防除実施計画書とともに申請を行い、確認(認定)を受ける必要	許可権者(都道府県知事等又は地方環境事務所長)に捕獲許可申請を行い、許可を受ける必要

- 環境省は、アライグマ防除の取組がより効果的に行われるよう、外来生物法と鳥獣保護管理法それぞれの効果、メリット・デメリットなどを整理して、総合的な取組の方針を市町村に示すなど、実務における適切な手段の選択を支援する取組が有用であり検討すべき

主な調査結果

政策評価書 P35～47

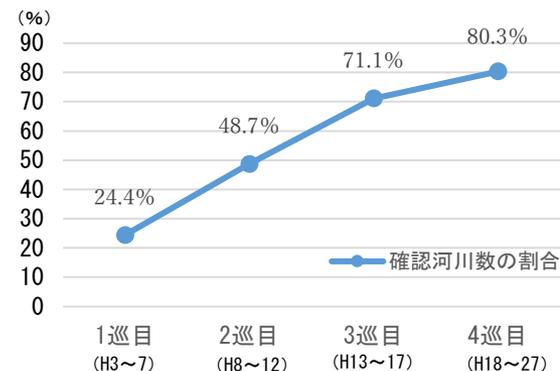
生育状況の把握

- オオキンケイギクの生育状況を詳細に把握することができる全国調査は未実施
- 一級河川の水辺における生育状況をみると、生育が確認された河川数の割合は増加しており、全国的に分布が拡大

国・地方公共団体の取組

- 調査した環境省10地方環境事務所等のうち6事務所等では、防除等の取組を未実施。国における対策では、局所的な根絶・低密度化といった分布拡大阻止のための取組や、そもそもどの地域で局所化を図ることが有効かといった目標設定に資する分析などの取組はみられず
- 調査した33地方公共団体のうち、防除等の取組を実施していない地方公共団体は13。取組を実施している地方公共団体の担当者にも「どのような効果的な施策があるのかの情報が不足しており、根絶することは難しいため、どこまで何をすればよいかのゴールが見えていない」との意見
- オオキンケイギク対策の国全体としての具体的目標など、現状や取組の効果の認識を助ける情報は提供されていない。環境省による啓発・支援活動が対策の中でどのような成果に至るべく位置付けられ、実際にどのような成果につながっているのかについても情報がほとんどない
- 調査した1地方公共団体では、特定外来生物(外来植物)のアレチウリについて、防除活動を行うべき場所を特定して防除を進め、局所的な根絶(自然保護区内)に成功した例あり

一級河川におけるオオキンケイギクの生育分布の拡大状況



- (注1) 「河川水辺の国勢調査」(国土交通省)に基づき、当省が作成
(注2) 上記調査は、調査対象河川において、5年間を1巡(平成18年度以降は10年間で1巡)として実施することとしており、5年又は10年をかけて、全ての調査対象河川を調査し終えることとなる。調査対象河川数は、1巡目が78河川、2巡目が119河川、3巡目が121河川、4巡目が122河川である。
(注3) 平成28年度以降5巡目調査を実施しているが、実施途上のため、記載していない。

結果を踏まえた意見等

- 環境省は、外来種対策の中でのオオキンケイギク対策の位置付けの考え方を示し、当該位置付けにふさわしい目標設定、情報提供を行うべき

4 セイヨウオオマルハナバチ対策

主な調査結果

政策評価書 P48～62

- 調査した10地方環境事務所等のうち7事務所等では、セイヨウオオマルハナバチ^(注1)の飼養等施設について毎年行うべき現地調査を実施しておらず(平成30年度)、環境省は飼養等の実状を十分に把握するに至っていない

(注1) トマトの花粉媒介昆虫として広く利用され、北海道で定着を確認。行動計画では、国が飼養等施設の適正管理の徹底、在来種への転換の推進を行うこととされている

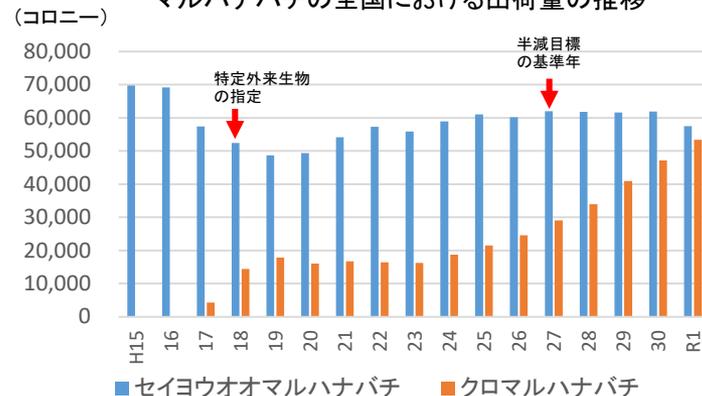
- 農林水産省は、在来種マルハナバチへの転換に取り組む農業者団体等を国庫補助事業(養蜂等振興強化推進事業)により支援。同事業を活用し、在来種マルハナバチの利用農家の割合が上昇した団体がある一方で、転換に理解を示しつつも蜂の単価や活動量等から取りやめた農家もあった

- 調査した農業者団体等や地方公共団体の担当者からは、生産農家が在来種への転換自体をリスクと感じている、また、在来種のメリットなどの確かな情報提供がされれば転換が進むのではないかといった意見

- 令和2年までに平成27年比でセイヨウオオマルハナバチの総出荷数量を半減するとの目標^(注2)は達成困難な状況。セイヨウオオマルハナバチにとられている様々な対策の現状について、国が全体をどう評価しているかなどを示す資料は見当たらない

(注2) 「セイヨウオオマルハナバチの代替種の利用方針」(平成29年4月環境省、農林水産省)による

マルハナバチの全国における出荷量の推移



(注) 環境省資料に基づき、当省が作成

結果を踏まえた意見等

- 環境省は、個々の主体が自ら積極的に取組を進められるよう、現在の取組についての評価やこれまでに達成した成果を示す情報を提供すべき

5 外来種対策の評価の課題

主な調査結果

政策評価書 P63～66

外来種対策の評価には、同対策の取組の個別性、活動主体の多様性、目標設定の困難性といった考慮すべき点はあるが、

- 国以外の主体の自主的な取組を促すためには、国全体の取組の現状についての評価を含め適切かつ必要な情報提供が重要であるものの、現在、外来種対策の展開のためのPDCAに必要な情報の提供は不十分

- 環境省における現行の政策評価は、一部の外来種について個別の評価を行うにとどまり、国全体の取組の評価に関する情報が提供されているとは言い難い

結果を踏まえた意見等

- 環境省は、政策評価を含め、外来種対策のPDCAを適切に回していくための方策の在り方について検討することが必要

< 政策評価に当たっての基礎情報 >

1 評価の対象とした政策

本政策評価においては、外来種対策の推進に関する政策として、次の法律、計画等に基づいて関係行政機関が実施している外来種対策の推進に関する各種施策・事務事業を評価の対象としている。

- 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（平成16年法律第78号）
- 「生物多様性国家戦略2012-2020」（平成24年9月28日閣議決定）
- 「外来種被害防止行動計画」（平成27年3月26日環境省、農林水産省及び国土交通省）

2 評価を担当した部局

総務省行政評価局 評価監視官（連携調査、環境等担当）

3 評価の観点

本政策評価は、行動計画等により取り組まれている外来種対策の推進に関する施策等について、関係行政機関等における各種取組の実施状況を明らかにするとともに、当該取組の効果を検証し、関係行政の今後の在り方の検討に資するために実施したものである。

4 政策効果の把握の手法

関係省、都道府県、市町村、関係団体等を対象に、四つの外来種（ヒアリ、アライグマ、オオキンケイギク及びセイヨウオオマルハナバチ）に係る外来種対策の推進に関する各種取組の実施状況、国の各種取組の活用状況、関係機関の連携状況等について実地調査を行い、その実施状況や効果等を把握した。

なお、本実地調査の結果（ヒアリ、アライグマ）については、令和3年6月30日に中間報告を行った。
(https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/hyouka_030630000150527.html)

5 学識経験を有する者の知見の活用に関する事項

本政策評価の企画立案及び取りまとめに当たって、次のとおり、政策評価審議会の審議に付し、本政策評価の全般に係る意見等を得た。

- ① 令和元年7月10日 政策評価計画
- ② 令和3年5月26日 調査の状況（実地調査結果の中間報告）
- ③ 令和4年1月31日 調査の状況（政策評価の方向性）

なお、上記審議会の議事要旨及び議事録は、総務省ホームページで公開している。

(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/hyokashingikai_n/hyokashingikai.html)

また、本政策評価の政策効果を把握するための手法の検討に当たって、国立研究開発法人国立環境研究所の協力を得た。

6 政策の評価を行う過程において使用した資料その他の情報に関する事項

当省が実施した実地調査結果のほか、主として次の資料を使用した。

- ① 行政事業レビューシート（環境省、農林水産省、国土交通省）
- ② 生物多様性国家戦略2012-2020の実施状況の点検結果（生物多様性国家戦略関係省庁連絡会議）
- ③ 特定外来生物等専門家会合資料（環境省）
- ④ ヒアリ対策関係省庁連絡会議資料（環境省）
- ⑤ 特定外来生物ヒアリに関する情報（環境省）
- ⑥ 平成29年度要注意鳥獣（クマ等）生息分布調査報告書（環境省）
- ⑦ 河川水辺の国勢調査（国土交通省）