

規制の事前評価書

法律又は政令の名称：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の一部を改正する政令案

規制の名称：規制の一部を適用除外にする特定外来生物の指定

規制の区分：新設、改正 **（拡充）**、緩和）、廃止 ※いずれかに○印を付す。

担当部局：環境省自然環境局野生生物課外来生物対策室

評価実施時期：令和4年（2022年）10月

1 規制の目的、内容及び必要性

① 規制を実施しない場合の将来予測（ベースライン）

「規制の新設又は改廃を行わない場合に生じると予測される状況」について、明確かつ簡潔に記載する。なお、この「予測される状況」は5～10年後のことを想定しているが、課題によっては、現状をベースラインとすることもあり得るので、課題ごとに判断すること。
(現状をベースラインとする理由も明記)

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「法」という。）では、生態系等に被害を及ぼすおそれのある外来生物を「特定外来生物」として指定し、飼養・栽培・保管・運搬、輸入、譲渡、放出等を規制している。

アカミミガメ及びアメリカザリガニ（以下「アカミミガメ等」という。）については、現行法上の特定外来生物と同等以上に侵略性のある外来生物であり、国内でも未侵入地域が縮小している。アメリカザリガニについては昆虫9種、魚類7種、両生類3種、植物10種が絶滅危惧種に追いやられるといった悪影響を受けていることが確認されており、アカミミガメについては水草被害や在来カメとの競合、レンコン等の食害等が生じている。このまま規制を整備しなければ、アカミミガメ等によるさらなる未侵入地域への侵入と、それに伴う新たな種の絶滅、食害等が予想され、その結果として当該生物による生態系等に係る被害が生じるおそれがある。

② 課題、課題発生の原因、課題解決手段の検討（新設にあつては、非規制手段との比較により規制手段を選択することの妥当性）

課題は何か。課題の原因は何か。課題を解決するため「規制」手段を選択した経緯（効果的、合理的手段として、「規制」「非規制」の政策手段をそれぞれ比較検討した結果、「規制」手段を選択したこと）を明確かつ簡潔に記載する。

【課題発生の原因】

アカミミガメ等は、その飼養数の多さから、法に基づき、飼養等を原則禁止する通常の特定外来生物に指定した場合、かえって野外への大量遺棄を生ずるおそれがあることから、特定外来生物に指定できなかったために、特段の規制がかからず流通や野外への放出が進んできた。

【課題解決手段の検討】

アカミミガメ等について規制以外の手法によりその野外への放出を防ぐ手段としては、広報活動等による終生飼養の呼びかけなどが考えられるが、これは従来から取り組んできているものの、近年においても各地での生態系等に係る被害が生じている状況である。また、飼養、流通している個体の引き取りなどの手段についても、既に一般家庭での飼養数がアメリカザリガニは約540万匹、アカミミガメは約160万匹と推定され、これら全ての引き取りや処分は困難である。以上の理由から、両種を対象とすることを前提として、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（令和4年法律第42号。以下「改正法」という。）により新設された法附則第5条第1項により、規制的手法を前提に、最も放出を誘発しない形での適切な規制（特定外来生物に係る規制の一部を適用除外とすること）が可能となった。

本政令においては、改正法を踏まえ、アカミミガメ等の特定外来生物への指定を行うとともに、同項に基づく一部規制の適用除外を定めることとする。

【規制内容】

○ アカミミガメ等の特定外来生物への指定

アカミミガメ等については、法第2条第4項に基づく特定外来生物等専門家会合での意見聴取の結果、その生態系被害の甚大さ等に照らし、特定外来生物へ指定すべきとの結論に至ったため、法第2条第1項に基づき特定外来生物に指定することとする。

○ アカミミガメ等に係る一部適用除外の規定の整備

前述の通り、アカミミガメ等を通常の特定外来生物に指定するとかえって大量遺棄等を誘発するおそれがあるため、これを避けるべく、法附則第5条第1項に基づき、一部の特定外来生物に係る規制を適用除外とすることとする。

具体的には、放出を誘発しないために、業として飼養等を行う者以外の者による飼養等（一般家庭での飼育など）については、法第4条の規制を適用しないこととした。他方で、業として飼養等を行う者の飼養等については、一般家庭での飼養等と異なり生態についての一定の知見を持つ上に、個体の流通や多数の個体の飼養等を行う可能性が高く逸出時等の生態系被害のリスクも大きいと見られ、主務大臣の定める基準を遵守する場合には許可不要とすることとした。ただし、業として行うか否かに限らず、販売、頒布を目的とした飼養等を行う者については、特に流通を促進することや多数の個体を扱う場合が多いことから、通常の特定外来生物と同様に一定の行政での把握や個体管理が必要であり、法第4条を適用し、許可なしでの飼養等を禁止することとする。

また、法第8条で原則禁止とされている譲渡し等についても、個体を飼えなくなった一般家庭からの放出を防止する目的から、頒布に当たらない無償譲渡しについては法第8条の適用除外することとする。

2 直接的な費用の把握

③ 「遵守費用」は金銭価値化（少なくとも定量化は必須）

「遵守費用」、「行政費用」について、それぞれ定量化又は金銭価値化した上で推計することが求められる。しかし、全てにおいて金銭価値化するなどは困難なことから、規制を導入した場合に、国民が当該規制を遵守するため負担することとなる「遵守費用」については、特別な理由がない限り金銭価値化を行い、少なくとも定量化して明示する。

【遵守費用】

○申請者による許可申請等にかかるコスト

今回の指定により、アカミミガメ等を飼養等する者が販売・頒布目的で飼養等を行う場合、販売・購入・頒布目的で譲渡し等を行う場合、放出及び輸入を行う場合について許可申請の対象となるため、当該行為を行う場合には許可申請等のための書類作成、提出に係るコストが新たに発生する。アカミミガメ等の飼養等許可を要する対象者は②【規制内容】で記載の通り限定されており、許可要件も、学術研究、生業の維持等に限定されているため、許可申請件数も限定的と考えられる。

今回特定外来生物に指定するアカミミガメ等の申請件数を正確に予測することは困難であるが、例えばアメリカザリガニの許可申請件数参考となる数値として、外来ザリガニのうち特定外来生物に指定されている生物（アクタクス属、ケラクス属、アメリカザリガニ科（アメリカザリガニ以外のもの）、ザリガニ科、ミナミザリガニ科。令和2年11月より特定外来生物に指定。）の飼養等の許可件数の合計は令和4年9月時点で417件（年間240件程度）、外来ザリガニの中でも特に件数の多いウチダザリガニの飼養等の許可件数の合計は104件である。また、食用として飼養されることが多い点でアメリカザリガニと類似するシャンハイガニの飼養等の許可件数の合計は378件（うち生業の維持での許可件数が375件。平成18年2月に特定外来生物に指定されたため、年間許可件数は24件程度。）である。アメリカザリガニの規制により新たに発生が見込まれる許可申請件数について、申請段階では許可件数よりも多少多くの件数が見込まれることを考慮し、上記数値のうち最も多い外来ザリガニの許可件数合計値を参考として年間300件程度と仮定した場合、1申請当たり1人日を要するとした場合には、1人日約18,046円（4,331千円（※1）÷240日）として計算すると、「申請等手続に要する費用×申請等件数」の年間約541万円程度の遵守費用が生じることとなる。

アカミミガメについては、アメリカザリガニと比べ食用目的での許可申請が考えにくいいため、より件数は少なくなるものと予想される。例えば類似するハナガメ（2016年10月より特定外来生物に指定。）の飼養等の許可件数は令和4年9月時点で合計544件（年間90件程度）であり、アメリカザリガニと同様に申請等手続に要する費用×申請等件数で年間約162万円程度の遵守費用が生じることとなる。

（※1）「令和2年分民間給与実態統計調査」（国税庁）より、平均給与額（年間）を4,331千円とした。

【行政費用】

○許可申請等審査にかかるコスト

現在、特定外来生物に関する許可申請等手続は、環境省の地方支分部局である各地方環境事務所にて実施している。【遵守費用】で記載した件数を参考にアメリカザリガニの許可申請件数を年間300件程度と仮定し、仮にこれらの事務について1件当たり2人日程度要するとした場合には、時給2,570円(※2)×8時間×2日×300件＝年間約1,230万円程度を要することとなる。

また、アカミミガメについても【遵守費用】で記載した件数を参考に許可申請件数年間90件程度と仮定し、仮にこれらの事務について1件当たり2人日程度要するとした場合には、時給2,570円(※2)×8時間×2日×90件＝年間約370万円程度を要することとなる。

(※2) 約2,570円＝(「令和4年度地方交付税関係参考資料」の職員給与費単価(一般職員分)の道府県分の職員Bの単価)5,345,870円÷(8時間×5日×52週)。

④ 規制緩和の場合、モニタリングの必要性など、「行政費用」の増加の可能性に留意

規制緩和については、単に「緩和することで費用が発生しない」とするのではなく、緩和したことで悪影響が発生していないか等の観点から、行政としてモニタリングを行う必要が生じる場合があることから、当該規制緩和を検証し、必要に応じ「行政費用」として記載することが求められる。

対象外

3 直接的な効果(便益)の把握

⑤ 効果の項目の把握と主要な項目の定量化は可能な限り必要

規制の導入に伴い発生する費用を正当化するために効果を把握することは必須である。定量的に記載することは最低限であるが、可能な限り、規制により「何がどの程度どうなるのか」、つまり定量的に記載することが求められる。

当該規制をすることにより、アカミミガメ等の野外への放出等が抑制され、アカミミガメ等による生態系等への被害の防止ができることで、生物多様性の確保や良好な自然環境の保全に繋がる。例えば石川県のため池ではアメリカザリガニの侵入後に希少種であるシャープゲンゴロウモドキが地域絶滅した事例があり、徳島県ではアカミミガメの食害でレンコンの収穫量が減り、生産地全体で2011年に推計1500万円の被害があるとされた事例がある。また、井の頭公園においては、かいぼりによりアメリカザリガニといった外来種の防除を行った結果、在来種の割合が上昇したという成果も報告されている。規制の導入に伴いこのような被害を防ぐことにつながる。

⑥ 可能であれば便益（金銭価値化）を把握

把握（推定）された効果について、可能な場合は金銭価値化して「便益」を把握することが望ましい。

金銭的価値化の手法が確立されていないことから、金銭価値化は行われていないため、便益の定量的な記載は困難である。

⑦ 規制緩和の場合は、それにより削減される遵守費用額を便益として推計

規制の導入に伴い要していた遵守費用は、緩和により消滅又は低減されると思われるが、これは緩和によりもたらされる結果（効果）であることから、緩和により削減される遵守費用額は便益として推計する必要がある。また、緩和の場合、規制が導入され事実が発生していることから、費用については定性的ではなく金銭価値化しての把握が強く求められている。

対象外

4 副次的な影響及び波及的な影響の把握

⑧ 当該規制による負の影響も含めた「副次的な影響及び波及的な影響」を把握することが必要

副次的な影響及び波及的な影響を把握し、記載する。
※ 波及的な影響のうち競争状況への影響については、「競争評価チェックリスト」の結果を活用して把握する。

一般家庭において広く飼育されている種であるものの、業として飼養等する者以外の者について今回規制がかかるのは販売、頒布目的の飼養等であるため、影響は限定的であると考えられる。
また業として飼養等する者については、水族館、持ち帰り禁止の釣り堀などが想定されるが、これらについては販売、頒布目的でない限り主務大臣の定める方法を遵守すれば許可なしでの飼養等が可能であるため、影響は小さいものと考えられる。
販売・頒布目的で両種を取り扱う者については、許可を要するものの、生業の維持での許可取得が可能であるため、影響は限定的と考えられる。

5 費用と効果（便益）の関係

⑨ 明らかとなった費用と効果（便益）の関係を分析し、効果（便益）が費用を正当化できるか検証

上記2～4を踏まえ、費用と効果（便益）の関係を分析し、記載する。分析方法は以下のとおり。

- ① 効果（便益）が複数案間でほぼ同一と予測される場合や、明らかに効果（便益）の方が費用より大きい場合等に、効果（便益）の詳細な分析を行わず、費用の大きさ及び負担先を中心に分析する費用分析
- ② 一定の定量化された効果を達成するために必要な費用を推計して、費用と効果の関係を分析する費用効果分析
- ③ 金銭価値化した費用と便益を推計して、費用と便益の関係を分析する費用便益分析

上記2～4のとおり、効果（便益）を金銭価値化することは難しいが、特定外来生物による被害の防止により種の絶滅といった不可逆的な悪影響や農業生産量の低下等を防ぎ、生物多様性の確保や良好な自然環境の保全、農業への被害低減に資することが効果（便益）である一方で、追加的に生じ得る遵守費用及び行政費用は比較的少額と考えられるため、効果（便益）が費用より大きいと考えられ、当該規制を導入することが妥当である。

6 代替案との比較

⑩ 代替案は規制のオプション比較であり、各規制案を費用・効果（便益）の観点から比較考量し、採用案の妥当性を説明

代替案とは、「非規制手段」や現状を指すものではなく、規制内容のオプション（度合い）を差し、そのオプションとの比較により導入しようとする規制案の妥当性を説明する。

特定外来生物及び一部適用除外の規定については法に基づき、政令で定めることとされていることから、代替案は限定的となるが、通常の特特定外来生物と同じ規制をかけることについては、専門家会合においても前述の大量遺棄の懸念を示されており、これを避けるための一部適用除外の規定は妥当と考えられる。また、一般家庭や販売頒布目的でない業としての飼養等においても許可を求めるといった規制は代替案としてあり得るものの、許可手続きが膨大となり、これを忌避して野外に放出するといった事態を誘発しかねないため、これらと今回の規制を比較考量し、今回の規制内容を採用した。

7 その他の関連事項

⑪ 評価の活用状況等の明記

規制の検討段階やコンサルテーション段階で、事前評価を実施し、審議会や利害関係者からの情報収集などで当該評価を利用した場合は、その内容や結果について記載する。また、評価

に用いたデータや文献等に関する情報について記載する。

法改正前の法の施行状況の点検の時点からアカミミガメ、アメリカザリガニの特定外来生物への指定や規制内容については、販売関係団体へのヒアリングも行いつつ、審議会等の場で専門家とともに議論を重ねてきたほか、法第2条第4項及び附則第5条第2項の規定において、特定外来生物の指定の政令や附則第5条第1項に基づく政令の制定又は改廃に当たって生物の性質に関し専門の学識経験を有する者の意見を聴かなければならないこととされており、この規定に基づき設置した「特定外来生物等専門家会合」（令和4年9月～10月にかけて開催）にて、アカミミガメ、アメリカザリガニの指定や規制内容を、上記効果の根拠となる被害実態の状況等を踏まえて説明、検討した上で、当該2種について特定外来生物に指定するとともに前述の規制内容とすることが必要とされた。

8 事後評価の実施時期等

⑫ 事後評価の実施時期の明記

事後評価については、規制導入から一定期間経過後に、行われることが望ましい。導入した規制について、費用、効果（便益）及び間接的な影響の面から検証する時期を事前評価の時点で明確にしておくことが望ましい。

なお、実施時期については、規制改革実施計画（平成26年6月24日閣議決定）を踏まえることとする。

当該規制については、施行から5年後（令和10年）に事後評価を実施する。

⑬ 事後評価の際、費用、効果（便益）及び間接的な影響を把握するための指標等をあらかじめ明確にする。

事後評価の際、どのように費用、効果（便益）及び間接的な影響を把握するのか、その把握に当たって必要となる指標を事前評価の時点で明確にしておくことが望ましい。規制内容によっては、事後評価までの間、モニタリングを行い、その結果を基に事後評価を行うことが必要となるものもあることに留意が必要

事後評価に向け、以下の指標により費用、効果等を把握することとする。

- ・ 遵守費用：新たに発生した許可申請等件数。
- ・ 行政費用：新たに発生した手続件数。
- ・ 効果：指定した種のうち防除の公示、確認認定件数。