

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の一部を改正する法律案

規制の名称：立入権限の拡充、輸入品等の対策強化、要緊急対処特定外来生物に係る対策の創設及び一部の外来生物に係る規制枠組みの整備

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）3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）

○ 立入権限の拡充、輸入品等の対策強化及び要緊急対処特定外来生物に係る対策の創設
一般に、外来生物は、一度、国内に拡散・定着した後に防除することは極めて困難で、防除するにしても大変な費用がかかる。

とりわけ近年問題となっている特定外来生物であるヒアリ類については、非意図的に輸入される物品等に付着して国内に侵入し、平成29年の国内における初発見以降令和4年2月までに計84件の国内での発見事例が生じているため、輸入貨物量に大きな減少がなければ今後も年間10数件程度の国内侵入事案が生じ続けるものと予想される。

このうち、過去2件程度ヒアリ類発見時に任意での検査や移動停止に応じてもらえない事案があり、このまま規制が実施されずこうした事案が引き続き発生した場合、発見後迅速に防除できない事案が生じてしまい、結果的に国内にヒアリ類が定着し、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。

○ 一部の外来生物に係る規制枠組みの整備

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。）といった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については、国内でも未侵入地域が縮小しており、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種が悪影響を受けていることが確認されている。また、アカミミガメについては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、アメリカザリガニ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】

○ 立入権限の拡充

特定外来生物は、民有地、農地、港湾など、様々な場所に生息する。その土地の性質上、特定外来生物の調査等のために立入りをする際に、同意を得られない場合や、緊急を要するにもかかわらず調整に時間を要する場合があります。これらが迅速な防除の課題となっている。その原因としては、現行法上の立入規定においては、あくまで防除のための立入りしか規定がなく、防除の前段階の生息調査等のための立入権限に係る規定が存在しないことにある。

○ 輸入品等の対策強化及び要緊急対処特定外来生物に係る対策の創設

ヒアリ類については、定着国におけるアナフィラキシーショックによる死亡例や深刻な農業被害等が報告されており、国内に定着すれば生態系のみならず人の生命や身体への重大な損害を与えるおそれがある。また、ヒアリの女王アリは1日に2,000個の卵を産むとされるなど繁殖スピードが高く、日本でも2017年の初確認以降2021年12月までに計84件の港湾等でのヒアリの発見事例があり、拡散やまん延を防ぐための対策が急務となっている。

課題の発生原因としては、海外から輸入される貨物やそのコンテナに付着して非意図的に侵入するものであるため、従来の外来生物法による輸入禁止(通関時の種類等の確認)では対応が難しく、現行法の水際における検査規定も、対象を輸入品とその容器包装に限っているため、当該輸入品の周辺や通関後においては検査や発見時の対応ができない状況であり、これが拡散やまん延のリスクを広げている。

○ 一部の外来生物に係る規制枠組みの整備

アメリカザリガニ等については、2②で記載の被害を生じている。その原因として、アメリカザリガニ等は、その飼養数の多さから、飼養等を原則禁止する現行法上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が進んできたことが挙げられる。

【課題解決手段の検討】

○ 立入権限の拡充

調査目的での立入りについては、非規制的手法として、例えば立入りに同意した場合の経済的優遇などが考えられるが、これらの措置には即効性がなく、緊急的に立ち入りして特定外来生物の生息状況を確認する場面などでは効果が乏しい。このため、規制の対象範囲を拡大する方法を選択することとした。

○ 輸入品等の対策強化、要緊急対処特定外来生物に係る対策の創設

非規制的手法として、ヒアリ対策を行う事業者を経済的、制度的に優遇することが考えられるが、即効性に欠けることや、すべての関連事業者の網羅的な取組を確保できないため対策の穴が生じてしまうという課題があり、1事例でも国内へ侵入、拡散すればまん延し被害を生じるヒアリ類の対策としては適切でない。また、これまで任意での協力を頼ってきたものの、その結果として過去に2件程度任意での検査や移動停止に応じてもらえない事案があり、任意の取組を続けてもこれらの事案による拡散リスクを防止できない。以上の理由から、規制的手段を選択することとした。

○ 一部の外来生物に係る規制枠組みの整備

アメリカザリガニ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、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）を選択することとした。

【規制内容】

○ 立入権限の拡充

主務大臣及び地方公共団体の長並びにこれらの委任を受けた事業者は、特定外来生物の防除の必要性の判断のための調査の目的で、他人の土地等へ立入り、調査を行えることとする。

○ 輸入品等の対策強化、要緊急対処特定外来生物に係る対策の創設

物品の輸入時における検査対象に、特定外来生物又は未判定外来生物が存在しているおそれのある土地及び施設を追加するとともに、消毒・廃棄命令の対象を拡大する。

特定外来生物のうち、まん延した場合に著しく重大な生態系等に係る被害を生じ、国民生活の安定に著しい支障を及ぼすおそれがあるため、当該生物を発見した場合において検査、防除その他拡散防止のための措置を緊急に行う必要があるものを要緊急対処特定外来生物現時点ではヒアリ及びその近縁種を想定。）として政令で指定できることとする。

主務大臣は、要緊急対処特定外来生物が存在しているおそれのある物品、土地、施設等の検査及び関係事業者等に対する報告徴収並びに当該要緊急対処特定外来生物が存在している物品、土地、施設等の消毒命令等を行えることとする。また、当該検査中の物品又は移動施設の移動禁止命令を行えることとする。

主務大臣は、物品の輸入に伴う要緊急対処特定外来生物のまん延の防止のための事業者の対処

指針を策定するものとし、事業者に対して当該指針に係る取組に関する報告徴収、勧告、命令等を行えることとする

○ 一部の外来生物に係る規制枠組みの整備

特定外来生物であって、我が国における生息又は生育の状況、飼養等の状況その他の状況に鑑み、本法の規定を全面適用すると、かえって生態系等に係る被害の防止に支障を及ぼすおそれがあるものを政令で指定し（現時点ではアメリカザリガニ等を想定）、当該指定を受けた特定外来生物については、当分の間、政令で、飼養等の禁止、輸入の禁止、譲渡し等の禁止及び放出等の禁止の全部又は一部の適用を除外できることとする。

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】

○ 立入権限の拡充

基本的には立入りと調査については実施者には費用（賃代など）が生じ得る。特定外来生物の防除の必要性の立入調査の件数は、これまでの具体的な実績がないので、現段階において正確な見通しを立てることは困難であるが、仮に、年間立入検査件数を10件とすると、10件×2人×1時間×単価2,900円（※）で58,000円程度と推定される。

※ 約2,900円＝（民間給与実態統計調査（国税庁、令和元年）の平均給与額（年間）5,034千円÷（労働統計要覧（厚生労働省）の年間総労働時間（実労働時間数）事業所規模30人以上）1,734時間（以下同じ））。

○ 輸入品等の対策強化、要緊急対処特定外来生物に係る対策の創設

要緊急対処特定外来生物が存在している場合の消毒又は廃棄を行うこと等の命令を受けた場合は、それに要する費用が発生する。この費用については、標準費用のうち容積の大きさなどから最も高額な区分となった場合の想定で年間1,190万円（1回の消毒費用の標準費用最高額70万円×年間件数平均17件）程度と推定される。また、発生事案について逐一関係者に報告徴収した場合、近年の平均ヒアリ発見件数を前提とすると、遵守費用は年間約10万円（ヒアリ発見件数年平均17件）×2人×1時間×単価約2,900円（※）と推定される。

このほか、今回の改正に関連する費用としては、対処指針の取組の一環として、各事業者の一定の裁量の下で、例えばヒアリ混入を未然に防ぐための対策（ワサビシートなどのヒアリ避けをコンテナに備え付ける、ワンプッシュ消毒でコンテナを事前に消毒する、など）に取り組むことが考えられる。ワンプッシュ消毒を選択した場合、約1億3,035万円の遵守費用がかかると推計される（消毒1回15円×869万個（コンテナの輸入量（2020）））。その他、指針の遵守のための確認

などが考えられるが、迅速な発見のための具体的な取組として指針で記載を想定しているコンテナデバン時のヒアリチェックについては運搬事業者や荷主の目視による実施を想定しており追加的な人件費は想定されない。なお、指針に係る報告徴収への対応としては上記と同様 10 万円程度の遵守費用が生じる可能性がある。

【行政費用】

○ 立入権限の拡充、輸入品等の対策強化、要緊急対処特定外来生物に係る対策の創設

現行法下においても、基本的には多くの事案が従来から任意の協力のもと対応されており、ごく少数の拒否事案への対応のために今般の規制拡大を行うため、どの程度追加的な立入りやそれによる行政費用が発生するかを事前に把握することは困難であるが、立入検査については、仮に年間立入検査件数を 10 件とすると、10 件×2 人×1 時間×単価 2,600 円（※）で 52,000 円程度と推定される。報告徴収についても、仮に遵守費用で記載の件数と同様とすると、17 件×2 人×1 時間×単価 2,600 円で 9 万円程度と推定される。

※ 約 2,600 円＝（地方交付税関係参考資料（令和 3 年度）の 2 職員給与費単価（一般職員分）の道府県分の職員 B の単価）5,388,270 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。

◆簡素化した評価手法による評価◆

別に定める要件を満たす場合は、簡素化した評価手法による評価を実施することができる。
詳細は、「規制に係る政策評価の事務参考マニュアル」第三部参照

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

性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。

○ 立入権限の拡充

規制の導入により、生息調査のための立入検査によって、年間数件程度、ヒアリ等を発見できると見込まれる。

○ 輸入品等の対策強化、要緊急対処特定外来生物に係る対策の創設

規制の導入により、過去に2件生じているような任意での検査や移動停止に応じてもらえない事案についても法的権限をもって確実に対応することができる。具体的には、要緊急対処特定外来生物（現時点ではヒアリ及びその近縁種を想定。）が存在しているおそれのある物品、土地、施設等の検査の結果、年間数件程度、要緊急対処特定外来生物を発見できることが見込まれ、これらについて消毒命令等を行うことで、国内への要緊急対処特定外来生物の定着リスクが低減すると見込まれる。

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。

○ 立入権限の拡充、輸入品等の対策強化、要緊急対処特定外来生物に係る対策の創設

ヒアリが定着した場合の国内の損失額の正確な計上は困難であるが、例えば、ヒアリの定着初期での対策により根絶に唯一成功したニュージーランドにおいては、ヒアリの巣（複数回発見。いずれも小規模）を年間6億8,300万円の防除費用により根絶したというデータがある。防除対象となる地点数や環境、流通規模等に違いがあるため一概に比較することはできないが、これを基にすれば、定着を防ぐことにより、少なくともまず初期段階での根絶のための費用年間6億8,300万円程度を削減することができる。また、ヒアリが完全に定着している米国テキサス州においては、年間1,510億円の被害額が生じているという推計がある。テキサス州の人口1人当たりの年間被害額は約5,200円（1,510億円/約2,900万人）であるため、これを日本の人口（1.26億人）に当てはめると、日本全土に定着した場合には年間6,560億円程度の被害額が生じると推計される。定着を防ぐことができた場合、これらの被害額はほぼ0となるため、6,560億円程度の便益があるものと推計される。

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。

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。

副次的な効果としては、ヒアリ類への規制強化による検査技術の向上や各事業者でのヒアリ類混入防止の取組の促進などが想定される。

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

費用としては、ヒアリ対策としてより高額なヒアリ混入防止のための対策費用（ワンプッシュ消毒をした場合の1億3,035万円）が満額かかるとしても、効果（初期の防除費用約6億8,300万円、日本全土への定着後の被害額約6,560億円）が大きいため、明らかに効果（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。

○立入権限の拡充

代替案として、立入検査の主体を国及び地方公共団体のみにする選択が考えられるが、離島や同時多発的な発生事案に対応することが困難であることに加え、定着リスクが高まり便益が減少するため、妥当でない。

○輸入品等の対策強化、要緊急対処特定外来生物に係る対策の創設

要緊急対処特定外来生物が存在しているおそれのある物品については国内への上陸を禁止する選択が考えられるが、ヒアリはあらゆる種類の貨物に付着するおそれがあるため対象が広くなりすぎ非現実的であることに加え、定着リスクが高まり便益が減少するため、妥当でない。

また、本規制についてはデジタル原則に反するものではない。

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。

当規制案については、令和2年2月から10月までにかけて実施された「外来生物法施行状況評価検討会」やその後開催した「外来生物対策のあり方検討会」を経て、中央環境審議会自然環境部会野生生物小委員会にてとりまとめられ令和4年1月11日に答申された「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（答申）」の内容に基づいて立案している。

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、特定外来生物の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に係る附則第 4 項において法施行後 5 年経過時に見直す旨が規定されているため、施行から 5 年経過後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： ヒアリ類混入防止のための対策費用
- ・ 効果（便益）： ヒアリ類の定着確認の有無。