

口蹄疫対策をめぐる課題

～初動体制の迅速化と防疫措置の徹底～

農林水産委員会調査室 いなぐま としかず
稲熊 利和

1. はじめに

平成 22 年 4 月 20 日、宮崎県において国内では 10 年ぶりに疑似患畜¹が確認された口蹄疫は、国、宮崎県、農家、関係団体等の努力にもかかわらず、感染が拡大し、疑似患畜の確認は 292 農場、211,608 頭に及んだ。殺処分された家畜の数は、疑似患畜とワクチン接種家畜 76,756 頭²を合わせて最終的に 288,364 頭となった。10 年前に宮崎県及び北海道において口蹄疫が発生した際は、4 農場、740 頭の殺処分にとどまっていた。被害の規模がこれほどまでに違うのは、今回のウイルスの感染力が 10 年前のものに比べて強力であったことが主因とされているが、防疫措置において問題があったことも一因となった。口蹄疫により宮崎県の畜産業や地域経済が受けた被害は大きく、従前の状態に復興するには長い期間がかかる。本稿では、口蹄疫対策の経過をたどるとともに、今回の口蹄疫への対応を教訓として、家畜伝染病予防法（以下「家伝法」という。）の見直しを中心に今後どのような対策が求められるかについて、述べることにしたい。

2. 口蹄疫とは

(1) 病性

口蹄疫は、牛疫、狂犬病、アフリカ豚コレラ、高病原性鳥インフルエンザ等の伝染性疾病の一つであり、家伝法において「家畜伝染病」として指定されている。その原因となるものは、口蹄疫ウイルスである。ウイルスに感染すると発熱、口の中や蹄の付け根の水ぶくれ等の症状が現れる。口蹄疫には、牛、豚、山羊、水牛、鹿など偶蹄類の家畜や野生動物が感染する。感染した動物の致死率は、成長した家畜では数パーセントと言われているが、感染力が極めて強いため、他の偶蹄類の動物に感染させないようにする措置を迅速に取る必要がある。しかし、人間には感染せず、また、口蹄疫に感染した家畜の肉を食しても問題はないが、食肉等として利用する場合には加工場への感染した家畜の運搬や食肉の加工等を通じてウイルスを拡散するおそれがあるため、農林水産省は、感染した家畜由来の肉を流通させない措置を取っている。

口蹄疫が発生した国は、相手国が認めた場合を除いて³、他の国に食肉等を輸出することはできなくなる。また、口蹄疫にかかった牛や豚は、えさを食べなくなるため、やせ細り肉質が低下する。食肉や乳製品の出荷ができなくなるため、畜産業にとっては大きな打撃となる。なお、口蹄疫に治療法はないが、ワクチンを接種すればウイルスに感染しても発熱等の症状やウイルスの体外への放出を押さえることができ、感染拡大の速度を遅らせる効果が挙げられる。しかし、ウイルスがワクチンを接種した家畜の体内に残るため、ワク

表1 宮崎県における口蹄疫の発生とその後の主な経過

平成22年	
4月20日	<ul style="list-style-type: none"> ・児湯郡都農町で発生（1例目） ・農林水産省及び宮崎県がそれぞれ口蹄疫防疫対策本部を設置 ・農林水産省「牛豚等疾病小委員会」（第1回）（疑似患畜発生農場の飼養牛殺処分は妥当等）
21日	<ul style="list-style-type: none"> ・児湯郡川南町で発生（2例目）
23日	<ul style="list-style-type: none"> ・1例目のウイルスを口蹄疫（O型）と確認
28日	<ul style="list-style-type: none"> ・川南町（県畜産試験場）で初めて豚への感染を確認（10例目）
29日	<ul style="list-style-type: none"> ・農林水産省の口蹄疫疫学調査チームが現地を視察し、検討会（第1回）
5月1日	<ul style="list-style-type: none"> ・宮崎県知事が陸上自衛隊に災害派遣を要請
4日	<ul style="list-style-type: none"> ・えびの市で発生（22例目）
10日	<ul style="list-style-type: none"> ・赤松農林水産大臣が宮崎県庁等を訪問
13日	<ul style="list-style-type: none"> ・児湯郡高鍋町の県家畜改良事業団の種牛6頭を西都市に避難（うち1頭に感染が判明し、22日に殺処分）
16日	<ul style="list-style-type: none"> ・高鍋町で発生（県家畜改良事業団）（101例目） ・児湯郡新富町で発生（119例目）
17日	<ul style="list-style-type: none"> ・政府が口蹄疫対策本部（本部長：内閣総理大臣）を設置 ・宮崎県に政府の現地対策本部（本部長：農林水産副大臣）を設置
18日	<ul style="list-style-type: none"> ・宮崎県が非常事態宣言 ・牛豚等疾病小委員会（第4回）（まん延防止のためワクチン使用の検討を求める）
19日	<ul style="list-style-type: none"> ・政府の口蹄疫対策本部（第2回）において移動制限区域内の牛・豚へのワクチン接種、搬出制限区域における早期出荷促進等を決定
21日	<ul style="list-style-type: none"> ・児湯郡木城町で発生（163例目） ・西都市で発生（166例目）
22日	<ul style="list-style-type: none"> ・移動制限区域（えびの市地域を除く）のすべての牛・豚へのワクチン接種を開始（5月26日までに接種完了）
28日	<ul style="list-style-type: none"> ・口蹄疫特措法が参議院本会議で可決、成立（6月4日施行）
30日	<ul style="list-style-type: none"> ・赤松農林水産大臣が宮崎県庁等を訪問（2回目）
6月1日	<ul style="list-style-type: none"> ・鳩山内閣総理大臣が宮崎県庁を訪問
4日	<ul style="list-style-type: none"> ・えびの市を中心とする移動・搬出制限区域を解除
5日	<ul style="list-style-type: none"> ・ワクチンを接種した豚の殺処分を開始
8日	<ul style="list-style-type: none"> ・鳩山内閣の総辞職（4日）により、菅内閣が発足。山田農林水産大臣が就任
9日	<ul style="list-style-type: none"> ・都城市で発生（280例目）
10日	<ul style="list-style-type: none"> ・日向市で発生（284例目） ・宮崎市で発生（285例目）
12日	<ul style="list-style-type: none"> ・菅内閣総理大臣が宮崎県庁を訪問
13日	<ul style="list-style-type: none"> ・牛豚等疾病小委員会（第5回）（疑似患畜の豚を優先して早急な殺処分・埋却等を求める）
16日	<ul style="list-style-type: none"> ・東諸方郡国富町で発生（290例目）
23日	<ul style="list-style-type: none"> ・山田農林水産大臣が宮崎県庁等を訪問（～24日）
24日	<ul style="list-style-type: none"> ・口蹄疫疫学調査チーム検討会（第3回）（感染拡大の要因分析等） ・疑似患畜の殺処分及び埋却を完了
29日	<ul style="list-style-type: none"> ・宮崎県が種雄牛6頭のワクチン接種に同意しない農家に7月6日を期限とする殺処分を勧告
30日	<ul style="list-style-type: none"> ・ワクチンを接種した家畜の殺処分及び埋却を完了
7月2日	<ul style="list-style-type: none"> ・都城市を中心とする移動・搬出制限区域を解除
4日	<ul style="list-style-type: none"> ・宮崎市で発生（292例目。最後の発生例）
8日	<ul style="list-style-type: none"> ・宮崎県知事が農林水産大臣に対し、民間種雄牛6頭について殺処分せず、同県において管理する旨提案（宮崎県はその後15日に殺処分する方針に変更し、17日に殺処分）
16日	<ul style="list-style-type: none"> ・児湯地域の移動・搬出制限区域（ワクチン非接種農家地域を除く）を解除
18日	<ul style="list-style-type: none"> ・ワクチン非接種農家地域の移動制限区域を解除
23日	<ul style="list-style-type: none"> ・口蹄疫疫学調査チーム検討会（第4回）（ウイルスの侵入時期を3月中旬と推定等）
27日	<ul style="list-style-type: none"> ・宮崎市を中心とする移動・搬出制限区域を解除（県内すべての制限区域が解除となる） ・宮崎県が非常事態宣言を全面解除
8月5日	<ul style="list-style-type: none"> ・農林水産省「口蹄疫対策検証委員会」（第1回）

（注）発生例の数は、農場単位で数えている。（出所）農林水産省資料等より作成

チン接種後に発症する家畜が現れた場合、そうした家畜と他の家畜とを遺伝子検査等により見分けることが難しくなり、口蹄疫の発生・拡大を見逃すというデメリットが生じる。また、知らない間に他に感染することを防ぐため、ワクチンを接種した家畜はいずれ殺処分することが求められ、経済的な負担も大きい。このため、口蹄疫の常在国⁴を除けば、口蹄疫の発生に対して殺処分と埋却・焼却によって撲滅を図ることが常識となっている。

（２）異常家畜の発見通報から口蹄疫の決定まで

「口蹄疫に関する特定家畜伝染病防疫指針（平成16年12月農林水産大臣公表）」（以下「防疫指針」という。）では、口蹄疫の症状を呈しているとの疑いを持った農家や獣医師が都道府県の家畜保健衛生所に通報すること等を定めている。家畜保健衛生所の家畜防疫員⁵は、まず都道府県畜産主務課に通報があった旨報告するとともに、現場に急行して疫学的調査等を行い、その結果を都道府県畜産主務課に連絡する。都道府県畜産主務課は、口蹄疫の発生が否定できない場合、その旨農林水産省の動物衛生課に通報するとともに、病性鑑定のため、独立行政法人農業・食品産業技術総合研究機構の動物衛生研究所に検体を送付する。同研究所において、PCR検査（遺伝子検査）により1日程度で口蹄疫の陽性の有無が調べられ、陽性であれば疑似患畜となる。なお、患畜かどうかの最終的な確定判断には、抗原検出検査により1週間程度の時間を要する。

3. 発生から終息に至る経過

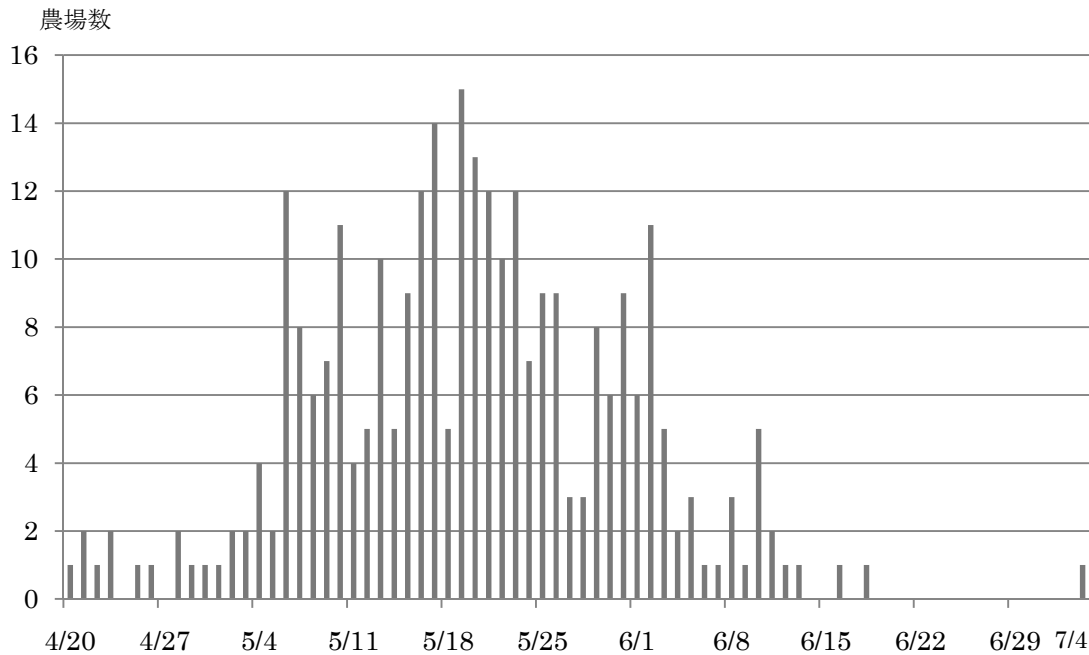
（１）口蹄疫の発生

口蹄疫の発生から終息に至るまでの主な経過は、表1のとおりである。口蹄疫の疑似患畜の発生が最初に確認された平成22年4月20日、農林水産省は口蹄疫防疫対策本部（本部長：農林水産大臣）を、宮崎県は県の口蹄疫防疫対策本部（本部長：知事）を設置した。また、同日、宮崎県は、防疫指針に基づき、発生農家を中心として半径10km以内を生きた家畜の移動を禁止する移動制限区域、10km～20kmを家畜の区域外への移動を禁止する搬出制限区域として設定するとともに、消毒ポイントを設け関係車両の消毒に取り組むなどの防疫措置を取った。

（２）感染の拡大とワクチンの接種

4月20日確認の1例目から2週間ほどの間は、疑似患畜の発生農場数は1日当たり1～2か所程度にとどまっていたが、その間に感染すれば牛に比べ100～2,000倍ものウイルスを発散する豚への伝染が見られ、その埋却等に手間取ったこともあって、5月の連休明け頃から発生農場数は急激に増え、1日当たり10か所を超えるようになった（図1）。5月10日には殺処分対象の疑似患畜が7万6千頭を超えるとともに、殺処分の人手や埋却地の不足が顕在化した。その後も感染の拡大が続き、沈静化する気配が見えなかったため、政府の口蹄疫対策本部（同月17日設置。本部長：内閣総理大臣）は、同月19日、殺処分と移動制限による方法のみではまん延防止が困難であると判断し、①10km圏内（移動制限地域。えびの市地域を除く）のすべての牛・豚の殺処分を前提としたワクチン接種の実施及

図1 疑似患畜の発生農場数の推移



(出所) 農林水産省資料より作成

び②10 kmから 20 km圏内（搬出制限区域）では牛・豚を食用肉等に早期出荷することにより、牛・豚ゼロの緩衝地帯をつくることを決定した。

宮崎県は、5月22日ワクチン接種を開始し、同月26日までに牛・豚125,577頭へのワクチン接種を完了した⁶。

（3）口蹄疫対策特別措置法の制定

野党である自民党及び公明党は、5月25日、口蹄疫の感染拡大がとまらず、農家等の被害が拡大しており、家伝法による措置だけでは不十分であるため、その緊急対策として、それぞれ防疫対策の徹底、被害農家の費用全額補てん、畜産農家の再建支援、地域再生のための基金設置等を内容とする特別措置法を議員立法により提出した。これを契機に、党内で議員立法の検討を進めてきた民主党と自民党、公明党との間で修正協議が行われ、法案を一本化することで合意した。衆議院農林水産委員長提出の口蹄疫対策特別措置法案(以下「口蹄疫特措法」という。)は、5月28日に参議院本会議で可決され成立、6月4日施行された(表2)。口蹄疫特措法は、一般車両の消毒義務や国による埋却地確保の定めなど、家伝法を補完する内容となっている。平成24年3月末までの時限立法で、施行経費は約1千億円である。

口蹄疫特措法は、口蹄疫に関する様々な費用についての国の負担も定めている。国は、家伝法により殺処分される疑似患畜の所有者に対し手当金等⁷を支払うとされているが、口蹄疫特措法は、更に必要な財政措置を行うこととした。また、獣医師手当、ワクチン購入費、衛生資材費、埋却費用等については、家伝法において国と都道府県がそれぞれ2分の1を負担することが定められているが、口蹄疫特措法は、国が全額を負担することとした。

表2 口蹄疫対策特別措置法の概要

<p>I 趣旨</p> <p>平成22年4月以降に発生が確認された口蹄疫に起因する事態に対処するため、口蹄疫のまん延を防止するとともに、口蹄疫に対処するために要する費用の国の負担、生産者の経営や生活の再建支援等の特別措置を講じるもの。</p> <p>II 概要</p> <p>1 一般車両等の消毒義務</p> <p>農林水産大臣が都道府県知事の要請に基づいて指定する地域（以下「指定地域」という。）内において、消毒のための設備を設置している場所を通行しようとする者に、その使用する車両その他の物品の消毒を義務付け。</p> <p>※ 農林水産大臣は、都道府県知事への指示・代執行が可能</p> <p>2 死体の焼却又は埋却の支援</p> <p>指定地域内に存する死体の所有者が、死体の焼却又は埋却を求めた場合には、家畜防疫員は当該死体を焼却又は埋却するものとするほか、国は、埋却の用に供する土地の確保、必要な作業に従事する者の派遣その他の必要な措置を講ずる。</p> <p>3 患畜・疑似患畜以外の家畜の予防的殺処分</p> <p>都道府県知事は、口蹄疫のまん延を防止するためやむを得ない必要があるときは、指定地域内において都道府県知事が指定する家畜（患畜及び疑似患畜を除く。）を所有する者に、期限を定めて当該家畜を殺すべきことを勧告することができ、所有者が当該勧告に従わないとき等において緊急の必要があるときは、家畜防疫員に当該家畜を殺させることができる。</p> <p>※ 農林水産大臣は、都道府県知事への指示・代執行が可能</p> <p>4 無利子融資など家畜の生産者等の経営再建等のための措置</p> <p>国は、生産者、関連事業者等の経営の安定及びその生活の安定を図るため、必要な資金の無利子の貸付け、施設の整備等に要する費用の助成その他の必要な措置を講ずる。</p> <p>5 その他の規定事項</p> <p>家畜防疫員の確保、偶蹄類に属する野生動物の監視、ねずみ等の駆除、口蹄疫に対処するための費用の国による負担、家畜等の移動等の禁止等により生じた損失の補てん、農業者年金の保険料の免除等の特例、地域再生のための支援、税制上の措置等</p> <p>III 施行期日等</p> <p>公布・施行 平成22年6月4日（平成24年3月31日までの時限立法）</p>
--

（出所）農林水産省資料

家畜等の移動禁止や家畜市場閉鎖に伴って生じる、家畜の売上の減少、飼料費、輸送費用の増加等についても国が必要な措置を講ずることとしている。さらに、都道府県に係る消毒費用、埋却用の土地代、ワクチン接種家畜の殺処分に伴う損失補てん等については、国が全部又は一部を負担する旨規定しているが、全額国庫負担とする政令が閣議決定された。家伝法及び口蹄疫特措法に基づき、国が負担するこれらの費用については、7月27日まで計3回、予備費から支出することが決定され、その累計額は411億円となった。

なお、宮崎県が疑似患畜所有者への補助金や消毒ポイント設置等に予算措置した117億円余について、国は事の重大性にかんがみ、100%特別交付税の対象にしている⁸。

（4）口蹄疫の終息

疑似患畜の埋却の進展、移動制限地域の牛・豚へのワクチン接種、消毒の徹底等により、

6月に入ると疑似患畜の発生数は徐々に減少し、7月4日の宮崎市での292例目の発生が最後となった。7月27日午前零時には、最後に残っていた宮崎市を中心とする移動・搬出制限区域が解除された。宮崎県は、同日非常事態宣言を全面解除し、口蹄疫の事実上の終息を迎えた。また、宮崎県は、県内すべての牛・豚の安全確認を進めるとともに、ワクチン接種区域内を中心に家畜の排せつ物のたい肥化等によって排せつ物中のウイルスを消毒し、8月27日に終息宣言を行う見込みとなった。

4. 家伝法の限界と見直し問題

今回口蹄疫の感染が拡大した理由として、①埋却地の確保に手間取り、ウイルスを大量に放出する豚の殺処分が遅れたこと、②人や車両の消毒が徹底されていなかったこと、③4月20日の3週間前の口蹄疫が疑われる異常畜の判定が遅れたこと⁹、が挙げられる。

(1) 埋却地の確保

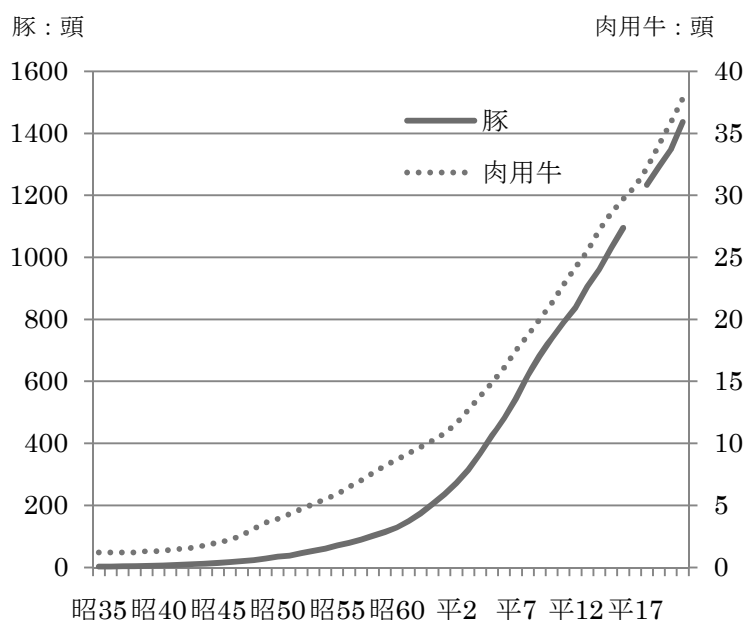
畜産経営においては、輸入飼料からなる配合飼料の利用もあって大規模化が進展してきた(図2)。家伝法が制定された昭和26年当時と現在とを比べると、1戸当たりの飼養頭数の全国平均は、肉用牛では昭和26年の1.1頭から平成21年の37.8頭へ、豚では同じ期間に1.3頭から1,436.7頭へと大きく増えている。

家伝法では、患畜及び疑似患畜(以下「患畜等」という。)は、すべて殺処分する旨が定められている(第16条)。患畜等は、

感染の判定後72時間以内に殺処分・埋却を完了することが原則である。また、殺処分した患畜等の焼却又は埋却は、所有者の義務とされている(第21条)¹⁰。

5月上旬から6月上旬にかけて疑似患畜の発生頭数は急激に増加し(図3)、5月17日には1日で29,762頭の疑似患畜が新たに確認された。殺処分対象頭数の急増に対し、埋却地の不足が顕著となった。埋却のため新たに土地を買い入れるなどの必要があったが、周辺住民が異臭や地下水の汚染等を懸念して反対することもあり、適当な土地を迅速に確保することは困難を極めた。国や宮崎県は、国有地や県有地を提供するなど埋却地の確保に努めたが、既に自らの費用で埋却地を手当した農家から不公平との声上がるなど、一部、

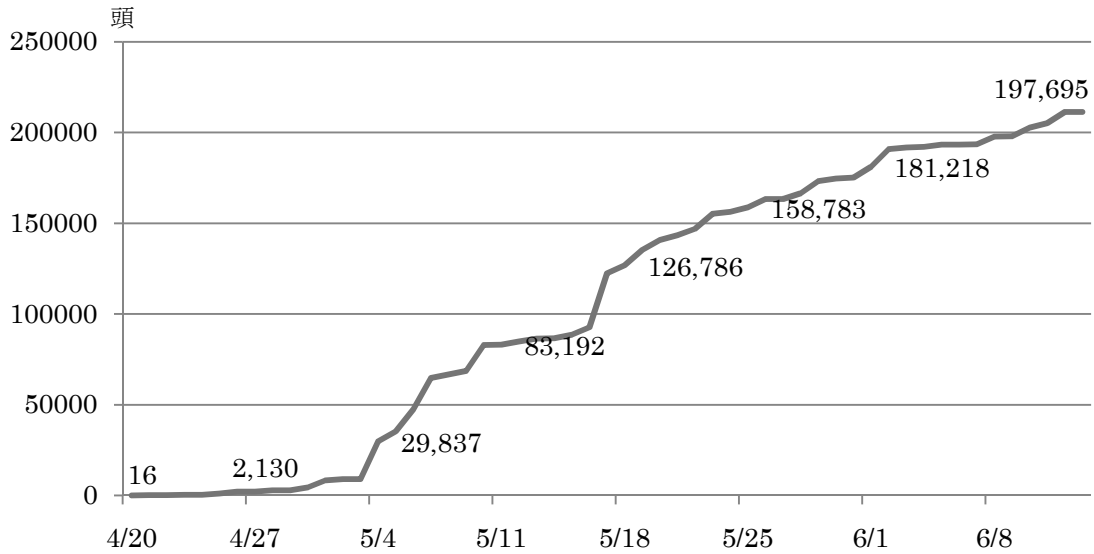
図2 豚及び肉用牛の1戸当たりの飼養頭数の推移



(注) 平成17年は、農林業センサス実施のため豚の調査は行われていない。

(出所) 農林水産省資料より作成

図3 疑似患畜の発生頭数（累計）の推移



（出所）農林水産省資料より作成

スムーズには進まなかった面もある。なお、家伝法は埋却のほか、焼却によることも認められているが、農林水産省は、多数の疑似患畜を焼却することは、適切な焼却施設まで移動させることが必要でウイルスを拡散させるおそれがあり、好ましくないとしている。

肥育牛経営で千頭、養豚経営で1万頭を超える大規模農家も存在する中で、感染が大規模農家に及べば、埋却地が不足する事態を招くことは、必然であった。疑似患畜と判定されてから埋却完了までに最大約1か月の期間を要した例があるなど、5月下旬には埋却の未処理頭数が約6万9千頭に上った。

畜産の大規模化により、所有者自らが焼却又は埋却を行うとの家伝法上の義務を果たすことは困難となっている。特に、牧草地を持たないことが多い養豚経営では、その可能性が高いと思われる。そこで、口蹄疫特措法では、農林水産大臣が指定する地域内では、患畜等の所有者は、家畜防疫員に焼却又は埋却を求めることができるとするとともに、埋却地の確保や作業従事者の派遣について、地方公共団体の努力義務、国の義務を定めた。

口蹄疫特措法は、その附則において家伝法の抜本的な見直しを含む検討を行うことを求めている¹¹。患畜等の所有者が埋却地を確保するとの定めについては、これを変えるのかどうか。変えないとすれば、一定規模以上の畜産農家にあらかじめ埋却地の確保を義務付ける、また、畜産業が集積している地域では、国や都道府県にあらかじめ埋却地の確保を義務付ける必要性等を検討すべきであろう。

（2）消毒の対象

家伝法による防疫措置の基本は、患畜等の速やかな殺処分・埋却と消毒の徹底である。家伝法は、患畜等の所有者に対して、畜舎等の消毒を義務付けるとともに、病原体により汚染されたおそれのある関係施設・車両に対する都道府県知事の消毒命令を定めている。しかし、一般車両については、何ら定めがない。

宮崎県は、口蹄疫の発生確認後、直ちに移動・搬出制限区域と他の地域を結ぶ主要な国道に消毒ポイントを設け、通過する車両の消毒を実施した。しかし、一般車両については強制的に消毒を行う権限がないこともあって、消毒が徹底されているとは言い難い状況にあった。そこで、口蹄疫特措法では、農林水産大臣が指定する地域において車両等に対して消毒義務を課すこととし（第4条）、消毒の徹底が図られた。

一般車両に消毒の義務を課す場合には、通行の自由を制限するものであることから、その必要性が明らかであるとともに、必要最小限の範囲で行うことが求められる。家伝法の見直しでは、感染力の強い家畜伝染病の防疫という観点から、消毒の義務をどのような場合に、何を対象として課すことが適切かについて検討する必要がある。

（3）口蹄疫の初動体制

農林水産省の口蹄疫疫学調査チームの検討によれば、口蹄疫の1例目が確認された4月20日の3週間前、3月下旬頃には、口蹄疫の感染が疑われる牛が存在していたとされる。このため、ウイルスの国内への侵入時期は、3月中旬頃になると推察されている。早い段階で感染を確認し、防疫措置を取ることができたならば、これほどまでに被害を大きくせずに感染の拡大を防止できたと考えられている。その意味で、口蹄疫の早期発見と発生確認後の速やかな防疫措置という初動体制の充実は重要である。

農林水産省は、6月24日、口蹄疫防疫措置実施マニュアルを定め、家畜防疫員による都道府県への通報の徹底、家畜防疫員の2時間以内の現地到着、写真や病歴情報等の電子メールによる国等への送付とこれに基づいた病性判定の実施、判定後24時間以内の殺処分、同72時間以内の埋却完了等、初動体制の整備を図った。

しかし、異常家畜について農家や獣医師が判断に迷い、都道府県への通報をためらうことは、今後も生ずると考えられる。英国では、農家や獣医師が直接国の研究機関に通報できる仕組みが整えられている。初動体制については、異常家畜を発見した段階で獣医師が専門的知識を持つ動物衛生研究所に直接相談・通報できる仕組みがあれば、異常家畜の発見から病性判定までの時間を更に短縮することが可能である。写真や簡易判定キットの改良と合わせて、早期に病性判定を行う体制づくりを更に工夫する必要がある。

（4）ワクチン接種と予防的殺処分

政府の口蹄疫対策本部は、5月19日、ワクチン接種によってウイルスの放出量を抑制し、疑似患畜の殺処分・埋却に必要な時間を稼ぐため、移動制限区域内（えびの市を中心とする区域を除く）のすべての牛・豚を対象にワクチン接種を実施することを決定した。我が国の口蹄疫対策において、ワクチン接種は初めての経験となった。

家伝法では、都道府県知事がワクチン接種を強制できる規定が設けられている（第31条）。しかし、その後の殺処分については何ら規定がない。また、家畜へのワクチン接種・殺処分が行われる農家に対して、どのような補償が行われるかもはっきりしていなかった。このため、ワクチン接種については、殺処分に反対する農家が出てきた場合、どのように対処すればよいかという問題があった。

この問題の解決を図るため、口蹄疫特措法は、口蹄疫まん延防止のために必要があるとき、都道府県知事は患畜・疑似患畜以外の家畜について殺処分すべき旨を所有者に勧告することができることとし、所有者が勧告に従わないときは、家畜防疫員に当該家畜を殺させることができる旨の規定を置いた。また、当該家畜の所有者に対し、「その生産に要する費用その他の通常生ずべき損失」を補てんする、言い換えれば、家畜の月齢、血統、能力、品種等を基にした評価額を支払うこととした。

口蹄疫特措法は、平成 24 年 3 月末までの時限立法である。今後のワクチン接種を行う可能性を考慮すれば、ワクチン接種後の殺処分や補償の内容について、家伝法に何らかの規定を置く必要があろう。

(5) 種雄牛の保全

宮崎県が保有する種雄牛をめぐって、農林水産省は、県の要請を受け、貴重な遺伝資産保護のため移動制限区域からエース級 6 頭を避難させるとの特例措置を認めた。また、そのうち 1 頭が疑似患畜と判明したときに、同じ農場で飼養されていた残りの 5 頭について遺伝子検査を行い、陰性を確認した上で、殺処分せずに生かすこととする特例措置が取られた。疑似患畜になれば一律に殺処分を求められた農家のことを考えると、家伝法の例外をつくるもので好ましいことではなかった。

また、疑似患畜となっていない移動制限区域内の民間所有の種雄牛 6 頭のワクチン接種・殺処分をめぐっては、一時期、延命の特例を要望する宮崎県と原則どおりの殺処分を求める国との間で対立が生じ、地方自治法による国の是正指示・代執行という前例のない手続に進む可能性があった。対立が長引くことは、防疫措置を徹底する上ではマイナスと考えられた。

家伝法においては、家畜伝染病の発生予防とまん延防止は、ほとんどが法定受託事務¹²として、都道府県知事が行う仕組みとなっている。しかし、「自治体は、地元の利益を優先しがちで、必ずしも国家防疫の観点から合理的な行動を取るとは限らない。国際的には国が主導するのが常識」¹³との指摘がある。

家伝法見直しに当たっては、種雄牛の特別な取扱について検討を行うとともに、国と都道府県との意見が異なるとき、国が国家防疫の観点から速やかに防疫措置を取ることができるよう、代執行する規定を整備するなど、国の権限を強化することも必要であらう。

5. 畜産業と地域経済の再建

宮崎県内で殺処分された家畜約 29 万頭は、県内の家畜の約 4 分の 1 に当たる。これまで畜産業が盛んに営まれてきた都農町、川南町、高鍋町、新富町では、牛・豚がゼロとなり、多数の農家が無家畜の状態から畜産経営の再建を始めなければならないこととなった。こうした農家が家畜を出荷できるようになるまでには、少なくとも肥育牛経営で 2 年、養豚で約半年の期間が必要とされており、その間は無収入の状況が続く。口蹄疫により被害を被った畜産農家への支援としては、患畜等について支払われる手当金や経営支援互助金等が措置されている(表 3)。家畜を殺処分された農家は、精神面でも大きな打撃を受けてい

表3 畜産農家に対する主な支援

疑似患畜が確認された農家	<ol style="list-style-type: none"> 1 家畜評価額の全額（速やかに概算払を行い、別途精算払を実施） 家畜評価額の5分の4は家伝法の手当金。同5分の1相当は宮崎県の経営 再建支援補助金 概算払の例：肥育牛 31万円、肥育豚 1.7万円等 2 家畜共済金（加入者） 家畜共済の評価額が家伝法の手当金（家畜評価額の5分の4）を上回って いる場合、その差額を支払う（最高で5分の1相当） 3 環境対策経費や埋却地賃借料の全額を助成 4 経営支援互助金（加入者。互助基金への非加入者は2分の1） 例：肥育牛 5.9万円、肥育豚 1.2万円等 5 家畜疾病経営維持資金（無利子） 6 リース方式による優良雌牛又は種豚の導入支援（金利相当額の1/2助成）
ワクチンを接種した家畜の生産者	<ol style="list-style-type: none"> 1 ワクチン接種から殺処分までの日数に応じ、その期間の飼料代 2 家畜評価額の全額（奨励金として支払う。疑似患畜の場合と同様に概算払 を行い、別途精算払を実施。口蹄疫特措法による補てん金） 3 環境対策経費や埋却地賃借料の全額を助成 4 経営再開支援金（経営支援互助金と同額） 5 家畜共済加入者には、ワクチン接種日以降の残期間分の共済掛金を返還 6 家畜疾病経営維持資金（無利子） 7 リース方式による優良雌牛又は種豚の導入支援（金利相当額の1/2助成）
搬出制限区域の生産者	<ol style="list-style-type: none"> 1 早期出荷による枝肉価値の低下分相当額の補てん 2 子牛や子豚を化製処理する場合の損失分及び化製処理費用を助成 3 新たな家畜の導入が制限される間の収入減少に対し、家畜の種類等に応じ て助成 4 家畜疾病経営維持資金（無利子） 5 リース方式による優良雌牛又は種豚の導入支援（金利相当額の1/2助成）
宮崎県、熊本県、鹿児島県全域の繁殖牛農家	<p>市場の閉鎖等により出荷が遅延した子牛を、市場再開後出荷した場合に、子牛市場再開までの期間を対象に助成金を交付</p>

（出所）農林水産省「口蹄疫発生に伴う支援措置」（平成22年7月）により作成

る。畜産業の再建に向けては、畜産農家への精神面でのサポートを含めた、きめ細かな経営支援策が求められよう。

口蹄疫の被害は、畜産業だけでなく、畜産関連業、観光業、商工業、運送業、小売業等地域経済全般に及んだ。宮崎県によれば、畜産業が5年間で段階的に回復するとの前提で、口蹄疫による損失額は、畜産業及び畜産関連業で約1,400億円、他産業で約950億円、計2,350億円に上ると試算されている¹⁴。口蹄疫特措法は、「国及び地方公共団体は、地域経済の再建及びその活性化を図るため、地域の実情に応じたきめ細かな措置を積極的に実施することができるよう、これらの措置に必要な費用に充てるための基金の設置その他の必要な措置を講ずる」旨（第23条）を定めている。国の基金については、内閣全体で取り組み、宮崎県の要望を踏まえた上で創設するとの方針が表明された¹⁵。宮崎県は、300億円規模の口蹄疫復興対策基金（仮称）を県に設けることとし、国からの財政支援を求める要望をまとめている。また、口蹄疫の発生は宮崎県内にとどまったものの、その影響は、隣接

する熊本県や鹿児島県等へも及んでいる。基金を設けるに当たっては、対象地域、事業内容、規模、設置形態等が課題となろう。

6. 終わりに

平成 22 年 7 月 27 日には、移動・搬出制限区域がすべて解除され、口蹄疫は事実上の終息を迎えた。今後の口蹄疫対策は、畜産業の再建と地域経済の復興への取組が中心となる。菅内閣総理大臣は「影響を受けた方々の生活支援・経営再建対策に万全を期してまいります」と表明しており¹⁶、農林水産省だけではなく政府全体で取り組み、地域における産業復興を進めていくことが求められる。

また、今回の口蹄疫はウイルスの遺伝子配列からみて、アジア地域から入ったとみられているが、侵入経路はまだ明らかにされていない。アジアの国々や地域との間で人と物の移動が活発化する中、国内で口蹄疫が再び、いつ、どこで発生しても不思議ではない状況にある。侵入経路の解明に努めるとともに、今回の事例を教訓に、口蹄疫の初動体制の充実と万一発生した場合の防疫体制の整備を進めていかなければならない。

¹ 疑似患畜は、家畜伝染病予防法第 2 条において、「患畜である疑いがある家畜及び牛疫、牛肺疫、口蹄疫、狂犬病、鼻疽又はアフリカ豚コレラの病原体に触れたため、又は、触れた疑いがあるため患畜となるおそれがある家畜」と定義されている。口蹄疫の PCR 検査により陽性と判定された家畜及び当該家畜と同じ農場で飼われているすべての家畜は、疑似患畜となる。なお、患畜とは、家畜伝染病にかかっている家畜をいう。

² ワクチンを接種した家畜の数は 125,577 頭であるが、ワクチンの効果が出るまでに 2 週間ほど期間を要することもあって、このうち 48,821 頭が疑似患畜となった。

³ 香港及びマカオへの牛肉の輸出について、我が国は口蹄疫が発生したことにより輸出証明書の発行を停止していたが、相手国当局から口蹄疫の発生に伴って設定された移動・搬出制限区域以外で生産された牛肉の輸入を認めるとの連絡があったため、4 月 30 日に香港、5 月 11 日にマカオへの輸出手続を再開した。

⁴ 南米等の口蹄疫常在国では、家畜にワクチンを接種し、一定の条件の下で食肉として利用している。

⁵ 家伝法に規定する事務に従事させるため、都道府県知事が当該役所の職員である獣医師の中から任命した家畜防疫の専門家。

⁶ ワクチンは効果を発揮するまでに 2 週間程度かかるため、ワクチンを接種した牛・豚からも疑似患畜が発生し、その数は 48,821 頭に及んだ。

⁷ 所有者には、殺処分に対する補てんとし、患畜については評価額の 3 分の 1、疑似患畜については同 5 分の 4 が、また、焼却又は埋却に要した費用の 2 分の 1 が交付される。

⁸ 第 174 回国会衆議院農林水産委員会議録第 17 号（閉会中審査）4 頁（平 22.7.28）

⁹ 平成 22 年 6 月 24 日の口蹄疫疫学調査チーム検討会（第 3 回）は、感染拡大の要因の一つとして、異常畜の一部に抗体検査で陽性となるもの（感染から一定の期間を経ているもの）が認められるなど異常畜の確認に遅れがあったことを挙げている。具体的には 4 月 23 日に疑似患畜と確認された水牛について（6 例目）、3 月 31 日に採取した検体が陽性であったことを指している。

¹⁰ 家畜伝染病のまん延を防止するため緊急の必要があるときは、所有者に代わって都道府県の職員である家畜防疫員が焼却又は埋却することができる（家伝法第 21 条第 4 項）。

¹¹ 山田農林水産大臣は、平成 22 年 8 月 4 日の参議院予算委員会において家伝法の改正を検討しており、23 年の通常国会に提出する意向を表明した（第 175 回国会参議院予算委員会会議録第 1 号 33 頁）。

¹² 法定受託事務（第 1 号）は、法令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法令で特に定めるものをいう。国の権力的関与も残されているが、書面主義や審査基準の明確化等の制約がある。国は、助言・勧告・是正の指示を経て代執行等により司法の場で是非を争うことができる。

¹³ 『読売新聞』（平 22.7.27）

¹⁴ 『読売新聞』（平 22.8.11）

¹⁵ 第 175 回国会衆議院予算委員会議録第 1 号 39 頁（平 22.8.2）

¹⁶ 第 174 回国会衆議院本会議録第 35 号 3 頁（平 22.6.11）