

口蹄疫対策を踏まえた家畜防疫対策の見直し

～家畜伝染病予防法の改正～

農林水産委員会調査室 にしむら たかとし
西村 尚敏

はじめに

平成 22 年 4 月に宮崎県において確認された口蹄疫及び同年 11 月に島根県で確認された高病原性鳥インフルエンザは、従来のまん延防止措置の手法では十分に対応することが困難であり、また、地域の経済・社会に大きな影響を与えた。このため、家畜防疫体制を強化するために、第 177 回国会（常会）の平成 23 年 3 月 4 日、家畜伝染病予防法の一部を改正する法律案（閣法第 30 号）が提出され、衆議院での修正を経て、3 月 29 日、参議院本会議において全会一致をもって可決・成立した。本稿では、主な改正内容について委員会での議論を取り上げることとした。

1. 家畜伝染病予防法改正の経緯

（1）宮崎県における口蹄疫の発生

平成 22 年 4 月 20 日、宮崎県において我が国で 10 年ぶり¹に口蹄疫の発生が確認された。

国及び宮崎県は、家畜伝染病予防法（以下「家伝法」という。）に基づく患畜等の殺処分や移動制限等の防疫措置を講じたが、その後も感染の拡大は続き、家畜の移動制限が全て解除されたのは 7 月 27 日、宮崎県が口蹄疫終息宣言を出したのは 8 月 27 日であった。

今回発生した口蹄疫については、①畜産密集地帯での発生であり、埋却地の確保が難航したことなどにより殺処分・埋却処分が遅れたこと、②健康な家畜に対してワクチン接種を緊急的に実施し、ワクチン接種家畜の殺処分を行うこととなったが、家伝法に基づく殺処分を命じることできるのは、発生農場で飼養される患畜等に限られること等、現行法では事態に十分対応できないという問題が生じた。

政府は、立法措置を講じない形で対処する方針であった（5 月 19 日「新たな防疫対策について」）。しかし、各党は、迅速かつ的確な防疫対応を進めるためには緊急的に法整備を行う必要があるとの考えから、5 月 26 日、衆議院農林水産委員会において、「口蹄疫対策特別措置法案」の委員会提出が決定された。同法案は、同 28 日に成立し、6 月 4 日に施行された。同法は、平成 24 年 3 月末までの時限立法であり、口蹄疫のまん延防止のための措置、口蹄疫に対処するために要する費用の国による負担等、生産者等の経営及び生活の再建等のための措置等の特別の措置を講じる内容となっている。

その後、口蹄疫は収束に向かったが、最終的に、約 29 万頭に及ぶ家畜の殺処分を行うなど、地域の経済社会に大きな影響を与えることとなった。宮崎県では、口蹄疫により宮

¹ 平成 12 年の発生の事例は、宮崎県及び北海道であり、4 農場 746 頭の殺処分できとどめることができた。

崎県の畜産業や地域経済が受けた被害額について、2,350億円に上ると推計している。

(2) 口蹄疫対策の検証

今回の口蹄疫をめぐる防疫対応について、国・県の事前の侵入防止策の不徹底、初動対応の遅れ、連携不足等の問題が指摘された。また、前述のとおり家伝法の問題点も生じた。そこで、農林水産省は、発生前後からの国、県などの対応や殺処分・埋却などの防疫対応、口蹄疫対策特別措置法に基づく措置の運用等の検証を行うため、「口蹄疫対策検証委員会」を設置し、同委員会は、11月24日に「口蹄疫対策検証委員会報告書」を取りまとめた²。

同報告は、問題点として、①国と都道府県等の役割分担が不明確であり、連携も不足していた、②農家段階において飼養衛生管理基準が守られていなかった、③異常畜の発見の見逃しや通報の遅れがあり、感染を広げる大きな原因となった、④予防的殺処分について、経済的な補償を含めた法的裏付けがなく、その決定及び実行に時間がかかった等を挙げ、発生の予防、早期の発見・通報、円滑な初動対応が最も重要であると指摘した。

(3) 高病原性鳥インフルエンザの続発

平成22年7月に口蹄疫は終息をみたが、その後、10月に、北海道において、カモの糞から高病原性鳥インフルエンザが確認され、渡り鳥の南下に伴い、家きんへと感染することが懸念されていた。11月29日、島根県の養鶏場で高病原性鳥インフルエンザの感染が確認されたが、初めて確定診断を待たずに、症状等を考慮して疑似患者と判定するなど、素早い防疫措置が採られた。

しかし、12月に入り、相次いで、野鳥等について高病原性鳥インフルエンザが確認されたことから、政府・関係者は家きんへの感染について警戒を強めていたが、平成23年1月22日、宮崎県の農場で高病原性鳥インフルエンザの感染が確認され、その後も発生が続き、9県・24農場で発生が確認され、約185万羽が処分されることとなった。また、野鳥等についても、22年10月以後、14県で高病原性鳥インフルエンザへの感染が確認された。

こうした事態を受け、野鳥等について法制度の整備も含めた対策を講ずべき等の指摘がなされた。

(4) 家畜伝染病予防法の一部を改正する法律案の提出

政府は、口蹄疫対策検証委員会報告書での指摘を受けて、家伝法の改正に着手したが、国内における高病原性鳥インフルエンザの続発、また、その後の韓国における口蹄疫の発生等の状況も踏まえた形で、3月4日、「家畜伝染病予防法の一部を改正する法律案（閣法第30号）」を国会に提出した。

同法律案は、衆議院における修正を経て、3月29日に成立し、4月4日に公布された。

² 同日、感染経路の究明を進めていた農林水産省の「口蹄疫疫学調査チーム」は、「口蹄疫の疫学調査に係る中間取りまとめ」を公表した。なお、宮崎県においても、口蹄疫対策に関する検証が行われ、「宮崎県口蹄疫対策検証委員会」は、平成23年1月14日に「2010年に宮崎で発生した口蹄疫の対策に関する調査報告書（二度と同じ事態を引き起こさないための提言）」を取りまとめている。

家畜伝染病予防法改正の概要

1. 国と都道府県等との役割分担の在り方

- ・農林水産大臣は、口蹄疫等の家畜伝染病について、特定家畜伝染病防疫指針及び特定家畜伝染病緊急防疫指針を作成し、公表する。
- ・都道府県知事、家畜防疫員及び市町村長は、特定家畜伝染病防疫指針及び特定家畜伝染病緊急防疫指針に基づき、家畜伝染病の発生の予防及びまん延の防止のための措置を講ずるとともに、都道府県知事は、市町村長に対し、協力を求めることができる。

2. 防疫指針の在り方

- ・農林水産大臣は、最新の科学的知見及び国際的動向を踏まえ、少なくとも3年ごとに特定家畜伝染病防疫指針に再検討を加え、必要があると認めるときは、これを変更する。

3. 我が国へのウイルス侵入防止措置の在り方

- ・家畜防疫官は、入国者に対して、その携帯品に要消毒物品が含まれているかどうかを判断するため、必要な質問を行うとともに、必要な限度において、携帯品の検査・消毒を行うことができる。
- ・動物検疫所長は、航空会社、空港等に対し、必要な協力を求めることができるとともに、航空会社、空港等は、その求めに応ずるよう努めなければならない。

4. 畜産農家のウイルス侵入防止措置の在り方

- ・飼養衛生管理基準が定められた家畜の所有者は、毎年、飼養の状況及び衛生管理の状況に関し、都道府県知事に報告しなければならない。
- ・家畜の所有者は、畜舎等の出入口付近に、消毒設備を設置しなければならないものとし、消毒設備が設置されている施設に入る者は、自らその身体、車両等を消毒しなければならない。

5. 発生時に備えた準備の在り方

- ・飼養衛生管理基準については、患畜等の焼却又は埋却が必要となる場合に備えた土地の確保その他の措置を含むものとするとともに、都道府県知事は、患畜等の焼却又は埋却が的確かつ迅速に実施されるようにするため、焼却又は埋却が必要となる場合に備えた土地の確保等に関する情報の提供、補完的に提供する土地の準備その他の必要な措置を講ずるよう努めなければならない。
- ・都道府県知事は、獣医師を都道府県の職員として採用することにより、この法律を実施するために必要となる員数の家畜防疫員を確保するよう努めなければならない。

6. 患畜の早期の発見・通報の在り方

- ・家畜が農林水産大臣が家畜の種類ごとに指定する症状を呈していることを発見した獣医師又は所有者は、遅滞なく、都道府県知事にその旨を届け出なければならない。

7. 国の財政支援の在り方

- ・国は、口蹄疫、高病原性鳥インフルエンザ等の患畜又は疑似患畜の所有者に対し、特別手当金を交付し、通常の手当金と合わせて評価額全額の交付を行う。
- ・家畜伝染病の発生又はまん延を防止するために必要な措置を講じなかった者に対しては、手当金の全部若しくは一部を交付せず、又は返還させる。

8. 消毒設備の設置場所を通行する車両の消毒等

- ・都道府県知事が家畜伝染病のまん延の防止のために必要な消毒のための設備を設置している場所を通行する者は、身体及び車両の消毒を受けなければならない。

9. 患畜及び疑似患畜以外の家畜の殺処分等

- ・口蹄疫の急速かつ広範囲なまん延を防止するためやむを得ないときは、患畜及び疑似患畜以外の家畜の殺処分を行えるものとし、その場合、国は、損失を受けた者に対し、補償しなければならない。

10. 施行期日

- ・公布の日から起算して3月を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。
- ・新たに義務を課す規定で罰則を伴うもの及びこれに関連する規定については「公布の日から起算して6月を超えない範囲内において政令で定める日」から、その他の規定で政省令の制定又は改正を伴わないものについては「公布の日（平成23年4月4日）」から、それぞれ施行する。

(出所) 農林水産省資料等より作成

なお、衆議院及び参議院の農林水産委員会において、家伝法改正案に対し、附帯決議が付された。

2. 家畜伝染病予防法の主な改正内容

(1) 国と都道府県等との役割分担の在り方

家畜伝染病の防疫措置は、広域にわたり被害が生じる伝染病のまん延防止のため、本来国の事務であるが、迅速性及び効率性の観点から都道府県単位の防疫事務として、都道府県知事の法定受託事務となっており、知事が責任主体となって実施される。

特に、口蹄疫等の家畜伝染病³に関する防疫措置については、国は防疫方針を示した特定家畜伝染病防疫指針を作成し、都道府県知事及び市町村長は、特定家畜伝染病防疫指針に基づき防疫措置を講じることとされている。

しかし、昨年の口蹄疫発生に際し、①口蹄疫に関する特定家畜伝染病防疫指針を中心とする防疫体制が確実に実行されず、また、十分に機能しなかったこと、②国と宮崎県・市町村などとの役割分担が明確でなく、連携も不足していたこと等が検証委員会報告等で指摘された。

改正法では、国と都道府県の役割分担について、①防疫方針の策定及び改定は国が責任を持って行う、②防疫方針に基づく具体的措置は都道府県が中心になって行う、③都道府県の具体的措置の実施に関して国が援助を行うことを明確化することとされた。

まず、農林水産大臣は、「特定家畜伝染病防疫指針」の作成・公表に加え、緊急の必要があるときは、家畜の種類並びに地域及び期間を指定し、必要となる措置を緊急に実施するための「特定家畜伝染病緊急防疫指針」を作成・公表することとされた。

また、都道府県知事は、特定家畜伝染病防疫指針及び特定家畜伝染病緊急防疫指針に基づき、家畜伝染病の予防・まん延防止のための措置を実施するとともに、市町村長に対し協力を求めることができることとされた。

さらに、国は、特定家畜伝染病防疫指針等の実施に関して、都道府県知事及び市町村長に対して、必要な情報の提供、助言その他の援助を行うこととされたが、その他の援助には、財政援助も含まれるものと考えている⁴。

なお、昨年の口蹄疫発生の際、農林水産省及び宮崎県が対策本部を設置したほか、県に国の現地対策本部、市町村に対策本部、首相官邸に国の対策本部が設置された。しかし、対策本部間で、権限と役割について混乱が生じ、対策をめぐって意見が対立するなど、連携も取れていなかったとの指摘が検証委員会報告等によりなされた。

検証委員会報告は、国・都道府県の対策本部以外の対策本部については、その目的を明確にし、屋上屋を架すことや判断権者の空白状態が生じないようにすることが重要とした。

改正法に対策本部の設置を明記すべきとの指摘もあったが、政府は、これまでの立法例

³ 口蹄疫、牛海綿状脳症、豚コレラ、高病原性鳥インフルエンザについて特定家畜伝染病防疫指針が作成されている。

⁴ 第177回国会衆議院農林水産委員会議録第4号4頁（平23.3.10）

を踏まえると、対策本部の設置を法律に位置付けた場合、本部長は内閣総理大臣になると考えられることから、防疫指針において、農林水産大臣を本部長とする対策本部を位置付けるとした⁵。

（２）防疫指針の在り方

昨年の口蹄疫発生の際の防疫措置は、「口蹄疫に関する特定家畜伝染病防疫指針」に沿って初めて実施された防疫措置であったが、実態にうまく対応できない状況が生じた。

改正法では、農林水産大臣は、患畜等を判定するために必要な検査、家畜伝染病のまん延の予防・防止のために必要な消毒・家畜等の移動制限等必要な措置を総合的に実施するための家畜防疫指針を策定するとともに、家畜防疫指針は、最新の科学的知見や国際的動向を踏まえ、少なくとも3年ごとに再検討を加えることとした。また、防疫指針の作成・変更等に際して、都道府県知事の意見を求めなければならないものとされた。

なお、昨年の口蹄疫発生の際、宮崎県及び畜産農家が所有する種雄牛の取扱いについて、特例措置を認めるか、国と宮崎県とで見解が分かれるなど、現場に多くの混乱をもたらした⁶。

検証委員会報告は「種雄牛を含め畜産関係者の保有する家畜については、特例的な扱いを一切認めるべきではない。畜産関係者は、このことを前提として、凍結精液や凍結受精卵などによる遺伝資源の保存、種畜の分散配置などにより、リスク分散を行うべき」とした。衆議院及び参議院の農林水産委員会は、附帯決議で「都道府県が管理する種雄牛等について、緊急時に備えた分散飼育が行われるよう、必要な措置を講ずること」を求めた。

（３）我が国へのウイルス侵入防止措置の在り方

家畜防疫について、我が国においては、島国という地理的な条件から、海外からの家畜伝染病の侵入を阻止する水際対策が重要視されてきた。しかし、近年、人や物の移動が増加しており、水際で家畜伝染病の侵入を止めることは困難となっている。

また、近年、我が国の周辺国で口蹄疫が発生していることから、国際空港・海港においては靴底消毒などの検疫措置を実施してきた。しかし、オーストラリアやニュージーランドのような徹底した口蹄疫ウイルスの侵入防止に係る入国管理は実施されておらず、また、口蹄疫発生国からの海外旅行者の口蹄疫侵入防止への理解や協力に対する働き掛けも不十分であったと、検証委員会報告等において指摘された。

改正法では、家畜防疫官は、海外からの入国者に対し、質問を行い、携帯品の検査を行うことができることとされた。また、検査の結果、要消毒物品を発見したときは、消毒することができることとされた。なお、質問に答えなかった場合、また、検査拒否、消毒拒

⁵ 第177回国会衆議院農林水産委員会議録第4号3頁（平23.3.10）

⁶ 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、十分な防疫措置をとること等を条件に、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。一方、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た。

否等を行った場合は、罰則が適用されることになる。

これにより、動物検疫所の業務は拡大することとなるが、衆議院及び参議院の農林水産委員会は、附帯決議で、「家畜防疫官の増員をはじめとする水際対策に係る体制の強化について、必要な措置を講ずること」を求めた。政府は、家畜防疫官の増員⁷や検疫探知犬の活用⁸など、動物防疫体制の強化を図るとしている⁹。

また、改正法は、動物検疫所長は、航空会社・空港等に対し、必要な協力を求めることができるものとし、航空会社・空港等は、その求めに応ずるよう努めなければならないとされた。

協力要請に強制権を持たせるべきとの指摘もあったが、政府は、協力要請に応じるためには経済的、人的負担を伴うこともあり得ることから、努力義務以上の強制を行うということは難しいとした¹⁰。

（４）畜産農家のウイルス侵入防止措置の在り方

家畜伝染病は、発生後の事後措置だけでは十分な防疫効果が得られないことから、家畜飼養の段階で飼養衛生管理を徹底し、発生リスクの低減を図ることが求められる。

家伝法においては、国が一定の家畜について、飼養衛生管理基準を定めることとされており、家畜の所有者に対し当該基準を遵守することが義務付けられている。

しかし、昨年の口蹄疫発生の際、多くの農家が飼養衛生管理基準の存在そのものを認識していなかった、行政において飼養衛生管理基準の遵守状況が把握できていなかった等、行政・関係機関・農家の口蹄疫に対する危機意識、準備は不十分だったともされる。

改正法は、家畜所有者の責任を法的に明確に位置付け、家畜の所有者は、家畜伝染病の発生を予防し、まん延を防止することに重要な責任を有していることを自覚して、消毒その他の措置を適切に実施しなければならないとするとともに、毎年、飼養状況・衛生管理の状況を、都道府県知事に報告しなければならないとした。

また、都道府県知事は、衛生管理が適正に行われることを確保するため、必要があるときは、家畜の所有者に対し、指導・助言、勧告、命令が行えるとし、勧告の前に、指導・助言を行うことを法的に明確に規定した。

政府は、都道府県において、農家の飼養衛生管理基準の遵守状況を的確に把握することが重要であり、法改正により的確な把握・指導が行えるよう対応するとしている¹¹。

さらに、改正法では、政令で定める家畜の所有者は、畜舎その他の施設及びその敷地の出入口付近に、消毒をする設備を設置しなければならないものとし、人・車両の出入りに

⁷ 平成 22 年度末の家畜防疫官の定員は 369 名である。

⁸ 検疫探知犬は、手荷物の中から動物検疫の検査を必要とする肉製品等を嗅ぎ分けて発見する訓練を受けた犬であり、畜産物を介して家畜の伝染病が国内に侵入することを防ぐために、成田国際空港と関西国際空港において、それぞれ 2 頭が活動している。

⁹ 第 177 回国会参議院農林水産委員会会議録第 3 号 8 頁（平 23. 3. 25）

¹⁰ 第 177 回国会衆議院農林水産委員会会議録第 4 号 4 頁（平 23. 3. 10）

¹¹ 第 177 回国会衆議院農林水産委員会会議録第 4 号 15 頁（平 23. 3. 10）

際しての消毒を義務付けることとされた。これにより、畜産農家の負担が増えることになるが、政府は、都道府県知事による様々な支援を規定すると同時に、防鳥ネットや、動力噴霧器等の消毒設備の整備についての支援措置も講じるとしている¹²。

なお、昨年の口蹄疫発生の際、畜産経営の大規模化に見合う防疫体制が、必ずしも十分ではなかったことが、問題点として挙げられたことから、改正法では、飼養衛生管理基準は、飼養規模の区分に応じて定めるものとするとしている。

(5) 発生時に備えた準備の在り方

ア 家畜防疫員の確保

昨年の口蹄疫発生の際、①宮崎県は、家畜防疫員一人当たりの管理頭数等が多く、他の都道府県と比較して家畜防疫員の負担が格段に大きい¹³、②農場の所在地や畜種、頭数などについて最新の情報が十分に把握されていなかったことなどから、初動対応などが遅れ、被害を広げたと、検証委員会報告等において指摘された。

改正法は、都道府県知事は、獣医師を都道府県の職員として採用することにより、必要な員数の家畜防疫員を確保するよう努めなければならないとして、農林水産大臣は、毎年、家畜防疫員の確保状況を都道府県ごとに整理し、公表することとした。

必要な員数について、基準を示すべきとの指摘がなされたが、政府は、都道府県ごとに飼養している家畜の種類、地域の地理的状況が大きく異なる中で、どのような対応が可能かよく検討したいとしている¹⁴。

なお、衆議院及び参議院の農林水産委員会は、附帯決議で「都道府県が必要な員数の家畜防疫員を確保することができるよう、必要な財政的支援を行うこと」を求めている。

一方、近年、小動物診療分野への希望者が多いことや処遇問題等から産業動物分野の獣医師や公務員の獣医師の確保が円滑に行われている状況にはない¹⁵。

獣医師の確保について、農林水産省は、「獣医療を提供する体制の整備を図るための基本方針（平成22年8月策定）」の中で、産業動物獣医師及び公務員獣医師の養成・確保を緊急の課題として掲げ、地域の実情に即した獣医療提供体制整備の強化が必要であるとしている。そこで、今後、同方針を踏まえ、獣医療に関する大学教育の充実、産業動物の獣医師を目指す学生への奨学金、獣医師に対する講習等、予算措置を含めて対応していくとしている。

なお、衆議院及び参議院の農林水産委員会は、附帯決議で「国家防疫という観点から産業動物に関する獣医療体制を実効あるものとするため、獣医学系大学における産業動

¹² 第177回国会参議院農林水産委員会会議録第3号8頁（平23.3.25）

¹³ 家畜保健衛生所の獣医師1人当たりの管理頭数は、全国平均が4,244家畜衛生単位/人に対し、宮崎県が15,342家畜衛生単位/人、管理農家戸数は、全国平均が52戸/人に対し、宮崎県が246戸/人であった。

¹⁴ 第177回国会衆議院農林水産委員会会議録第4号5頁（平23.3.10）

¹⁵ 平成19年5月に農林水産省が取りまとめた「獣医師の需給に関する検討会報告書」では、産業動物分野の獣医師について、獣医師の高齢化、新規獣医師の参入の減少等により、将来、大幅に減少するほか、家畜衛生行政や公衆衛生行政に携わる公務員獣医師についても確保が困難になる懸念が示されている。

物に関する実習の強化、獣医師免許取得後の産業動物に関する研修の強化等の措置を講ずること。また、獣医師以外の獣医療に従事する者の資格（動物看護師など）の制度化について検討すること」を求めた。

イ 埋却地の確保

昨年の口蹄疫発生の際、感染が拡大した理由として、埋却地の確保に手間取り、中でも、ウイルスを大量に放出する豚の殺処分が遅れたことが挙げられている。

大規模に飼養している畜産農家を中心に、埋却地を確保していない畜産農家が多く、また、宮崎県は、自己所有地での埋却が困難である場合の対応について具体的な検討をしていなかった。このため、発生後、埋却地の確保を試みたものの、掘ってみたところ、地下水が出たり、住民の反対などで早期の確保ができなかったとされる。

改正法は、飼養衛生管理基準の中に、患畜等の焼却又は埋却が必要となる場合に備えた土地の確保その他の措置を規定するものとし、都道府県知事は、家畜の所有者に対し、家畜の飼養に係る衛生管理が行われるよう必要な指導及び助言並びに勧告及び命令をすることができることとされた。

既存の畜産農家が、いきなり埋却地の確保を求められても確保が難しいのではないかと指摘に対し、政府は、既存の畜産農家にいきなり相当規模の埋却地の確保を求めることは難しいと考えられるが、新規に畜産業を開始する者や規模を拡大する場合に、相当規模の埋却地の確保を求めていくことが必要だとしている¹⁶。

また、改正法では、都道府県知事は、患畜等の焼却・埋却が的確かつ迅速に実施されるようにするため、土地の確保その他の措置に関する情報の提供、助言、指導その他の必要な措置を講ずるよう努めなければならないとされ、特に必要があると認めるときは、農林水産大臣及び市町村長に対し、協力を求めることができることとされた。

これに対し、都道府県にも埋却地確保を義務付けるべきとの指摘もあったが、都道府県が埋却地確保の義務を負うこととした場合、所有者の責任があいまいになり、埋却地の確保に支障が生じるおそれもあることから、一義的な埋却義務者は現行どおり家畜の所有者とした上で、都道府県知事が補完的に埋却地を準備することが適当としている¹⁷。

なお、衆議院において修正が行われ、都道府県知事は、家畜の所有者が行う埋却等が的確かつ迅速に実施されるようにするため、補完的に提供する土地の準備を行うよう努めなければならないこととされた。

国、都道府県の具体的な役割については、都道府県では、発生時に備えた補完的な埋却地の用意や、焼却、レンダリング¹⁸施設の確保を進めることを想定しており、国としては、埋却地候補となる国有地に関する情報の提供、移動式焼却炉の貸出、移動式レン

¹⁶ 第177回国会衆議院農林水産委員会議録第4号28頁（平23.3.10）

¹⁷ 第177回国会衆議院農林水産委員会議録第4号20頁（平23.3.10）

¹⁸ 家畜の死体等について加熱等により化製処理を行う。

ダリング車の開発・実用化等により協力していきたいとしている¹⁹。

なお、都道府県における焼却・埋却地の確保状況について、農林水産省は、調査により、多くの都道府県で埋却地が確保されていない状況が確認されたことから、状況を改善するよう、各都道府県に求めているとしている²⁰。

（６）患畜の早期の発見・通報の在り方

昨年の口蹄疫発生の際、患畜の早期の発見・通報の在り方が問題とされた。疫学調査中間取りまとめは、1例目の感染が確認された4月20日には、既に10農場以上にウイルスが侵入していたと推定され、これらの確認が遅れたことがその後の感染拡大の一因となったとしている。

改正法では、農林水産大臣が定める一定の症状を呈している家畜を発見した獣医師・所有者は、都道府県知事へ届け出るものとされ、また、都道府県知事は、遅滞なく、国に報告することとされ、届出義務が課されることとなった。

届出の対象となる一定の症状については、今後、専門家の意見を聞いた上で作成し、一定の基準を超えた新たな症状等があれば、常に検証していくとしており、一定の症状が、農家や現場の獣医師等に分かりやすいように、写真等で症状を示すことを含めて、幅広く周知をしていきたいとしている²¹。

（７）国の財政支援の在り方

ア 特別手当金の交付

現行制度では、殺処分された家畜については、その患畜・疑似患畜となる前における評価額の一定割合（患畜：1/3、疑似患畜：4/5）の手当金が、また、患畜・疑似患畜の死体を焼却・埋却した費用の1/2が国より所有者に対して交付される。

患畜等の殺処分の手当金の水準等は、獣疫予防法（明治29年法律第60号）²² 当時に規定され、それ以後、その水準は変わっていない。しかし、畜産経営は、大規模化の進行など、現行家伝法制定時と比べても、大きく状況が変わっており、大規模化に伴い、大量の家畜の殺処分が行われた場合は、畜産農家の負担が大きくなる。

そこで、殺処分された家畜については、国が全額補償すべきと指摘がなされたが、政府は、①現行の家伝法では、手当金は早期届出の奨励措置であり損失補てんとは位置付けられていないこと、②国と地方の負担の割合をどうするか、③激甚災害の災害復旧費用も、最大で補助率が9割であり、全額国庫負担ではないこと等も参考にしながら、慎重に検討したいとしていた²³。

その後の調整の結果、改正法では、早期発見・通報、初動対応の重要性に鑑み、口蹄

¹⁹ 第177回国会衆議院農林水産委員会議録第4号30頁（平23.3.10）

²⁰ 第177回国会衆議院農林水産委員会議録第4号28頁（平23.3.10）

²¹ 第177回国会衆議院農林水産委員会議録第4号16頁（平23.3.10）

²² 明治29年に制定され、旧家畜伝染病予防法（大正11年法律第29号）の制定により廃止された。

²³ 第177回国会衆議院予算委員会議録第11号6頁（平23.2.15）

疫、高病原性鳥インフルエンザ等の患畜及び疑似患畜（牛肺疫を除く）については、特別手当金を交付し、通常の手当金と合わせて評価額全額を交付することとされた。

また、家畜伝染病の発生又はまん延を防止するために必要な措置を講じなかった者等に対しては、手当金（特別手当金を含む）の全部又は一部を交付せず、又は返還させるペナルティ措置が設けられた。

なお、本改正については、平成22年11月に発生した事例（島根県安来市で発生した高病原性鳥インフルエンザ）以降の事例について適用することとされ、遡及して評価額の全額が補償され、ペナルティの判定も行われることとなる。

さらに、昨年の中蹄疫発生の際、預受託農家に関し、手当金等が家畜の所有者に対し交付されることから、預受託農家に対しては、一切の補償がないとの問題も生じた。政府は、牛、豚の預託の経営形態については、通常経営時に所有者から交付される飼養委託料や家畜の売却額の分配方法が個々の飼養委託契約によって決められており、その内容も千差万別であるとした上で、手当金の交付についても、個々の飼養委託契約に基づき、当事者間での対応が原則であるが、他方で、手当金の交付目的には発生農場の経営再開を促すということも含まれることから、当事者間で適切な分配がなされるよう、都道府県を通じて指導していきたいとしている²⁴。

イ 初動対応費用

家畜伝染病が発生すると、自治体は、防疫措置に当たらなければならないが、初動の段階で予算についての不安がなく対策を講じられるようにするべきとの指摘もある。

改正法では、政府は、家畜伝染病の発生後の初期の段階からそのまん延の防止のための措置が的確かつ迅速に講じられるようにするため、予備費の計上その他の必要な財政上の措置を講ずるよう努めなければならないものとするとしてされた。

なお、都道府県が行う家畜防疫対策に対しては、家畜伝染病予防費が措置されているが、家畜伝染病予防費は、緊急時に迅速に対応できるよう、財政法等に基づき、国会中であっても予備費の使用決定が可能な経費、また閣議を要しない経費に指定されている。

そのため、現行でも、予備費での対応は可能であるが、実際に家畜伝染病が発生した場合には、家伝法に基づく予算は速やかにかつ確実に手当てするので、発生県や周辺の県は、市町村や民間への委託も含めて、予算の心配をせずに十分な防疫措置を講じてもらいたいという趣旨を明らかにするために本規定を新設したとしている²⁵。

（8）消毒設備の設置場所を通行する車両の消毒等

昨年の口蹄疫発生の際、感染が拡大した理由として、初動対応において、人や車両の消毒が徹底されていなかったことが挙げられている。

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

²⁴ 第177回国会衆議院農林水産委員会議録第4号4頁（平23.3.10）

²⁵ 第177回国会衆議院農林水産委員会議録第4号20頁（平23.3.10）

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が、一般車両については、消毒に関する規定がない。そこで、口蹄疫特措法は、農林水産大臣が指定する地域で車両等に対して消毒義務を課すこととし、消毒の徹底が図られた。

これを踏まえ、改正法では、都道府県知事は、消毒設備を設置できるものとし、その設置場所を通行する車両等は消毒を受けなければならないとされた。

また、現行家伝法は、都道府県知事又は市町村長は、特定の家畜伝染病²⁶について、患畜又は疑似患畜の発生時に、72 時間を超えない範囲で患畜等の所在場所とその他の場所との通行の制限又は遮断を行うことができることとしているが、制限時間を 72 時間に限定せず延ばすべきとの指摘もなされた。

政府は、この規定は、道路管理者以外でも、道路管理者との協議等を経ずに直ちに講じることができるものであり、72 時間が過ぎた段階では、道路管理者が引き継ぐという趣旨で制定したものである。直ちに地方自治体が初動対応することができることに意義があり、制限時間を設定したことによって、防疫体制に障害は生じないとしている²⁷。

(9) 患畜及び疑似患畜以外の家畜の殺処分等

昨年の口蹄疫発生の際、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、移動制限区域内の全ての牛・豚を対象としてワクチン接種が実施された。我が国の家畜防疫において、口蹄疫の感染拡大防止のためのワクチン接種は初めてのことであった。

家伝法には、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が、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は明記されていない。

そこで、特措法は、口蹄疫の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とした。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」を補てんするとして、家畜の月齢、血統、能力、品種等を基に評価額を支払うこととされた。

改正法では、口蹄疫の急速かつ広範囲なまん延を防止するためやむを得ないときは、患畜及び疑似患畜以外の家畜の殺処分を行えることとした。また、予防的殺処分に対する損失補償について、生産に要する費用その他の通常生ずべき損失として政令で定める損失を補償しなければならないとし、焼却・埋却費用については全額交付することとされた。

なお、予防的殺処分の対象疾病を口蹄疫に限定したが、高病原性鳥インフルエンザについては、本年の発生事例を見ても、予防的殺処分の対象とする必要はないものと考えているとしている²⁸。

²⁶ これまで、牛疫、牛肺疫、口蹄疫又はアフリカ豚コレラが適用対象であったが、改正法により、適用対象として、豚コレラ、高病原性鳥インフルエンザ及び低病原性鳥インフルエンザが追加された。

²⁷ 第 177 回国会衆議院農林水産委員会議録第 4 号 20 頁（平 23. 3. 10）

²⁸ 第 177 回国会衆議院農林水産委員会議録第 4 号 3 頁（平 23. 3. 10）

(10) 家畜以外の動物への対応

平成 22 年 10 月、北海道で、カモの糞から高病原性鳥インフルエンザが確認されて以後野鳥等の家きん以外の鳥について、高病原性鳥インフルエンザの確認が続いている。

今回の一連のウイルスは、シベリアなどの北方の営巣地から渡り鳥がウイルスを国内に運んだ可能性があるとして指摘されており、渡り鳥の営巣地にウイルスが定着した場合は、今後も渡り鳥がウイルスを運んでくること懸念されている。

農林水産省は、野鳥等で高病原性鳥インフルエンザが確認された場合、家畜防疫の観点から、防疫指針に基づき、周辺の半径 10km 以内の家きんの飼養農場に立入調査を実施している。また、環境省は、野生鳥獣の感染状況の把握のため、秋冬に飛来するガンカモ類の糞便及び死亡野鳥から検体の採取を行い、ウイルス保有の有無をモニタリングするとともに、死亡野鳥の監視を行っている。

なお、野鳥や動物園、公園等で飼育されている動物については、家畜伝染病が発生した際の対応について法整備はなされていない。今回の高病原性鳥インフルエンザの確認の際には、自治体によって自主的な措置を講じたところもある²⁹。

改正法では、都道府県知事は、家畜以外の動物が家畜伝染病にかかっている疑いがあり、家畜に伝染するおそれがあるときは、検査を行わせることができるとともに、家畜伝染病に感染していることが発見され、家畜に伝染するおそれが高いときは、家畜で感染が確認された場合と同様に、消毒や通行の制限・遮断を行うことができることとされた。

さらに、家畜伝染病が野生動物から家畜に伝染するおそれが高いときは、農林水産大臣は、環境大臣に意見又は野生動物の監視その他の必要な措置を求めることができ、環境大臣は、農林水産大臣に意見を述べることもできることとされた。

また、動物園等の人の飼育管理下にある鳥の殺処分等のルールについては、現在、実態調査を行っており、また、各国の対応状況、国際獣疫事務所における国際的な指針を調査して、できるだけ早く、鳥インフルエンザ発生時に動物園等で取り組むべき事項について取りまとめて公表し、周知徹底していききたいとしている³⁰。

さらに、今回の高病原性鳥インフルエンザの続発に関して、関係省庁間の連携が必ずしも図られていないのではないかと指摘もなされたが、改正法では、農林水産大臣及び関係行政機関の長は、家畜伝染病の発生の予防又はまん延の防止に関する事項について、相互に緊密に連絡し、及び協力しなければならないとされた。政府は、この規定に鑑み、関係省庁の連携を、更に一層強化して家畜伝染病の発生予防、防止に万全を期したいとしている³¹。

²⁹ 富山県高岡市の高岡古城公園動物園で高病原性鳥インフルエンザが確認された際は、高岡市は、死亡したコブハクチョウと同じ堀で飼養されていた鳥を自主的に淘汰した。また、鹿児島県出水市では、ナベヅルから高病原性鳥インフルエンザが確認されたことに伴い、感染拡大防止を図るため、ツル渡来地への交通規制や出水市ツル観察センターの休館を行い、周辺観光施設の営業自粛を要請した。

³⁰ 第 177 回国会衆議院農林水産委員会議録第 4 号 21 頁（平 23. 3. 10）

³¹ 第 177 回国会衆議院農林水産委員会議録第 4 号 23 頁（平 23. 3. 10）

(11) 施行期日

施行日については、政府提出案では「この法律は、公布の日から起算して6月を超えない範囲内で政令で定める日から施行する。」とされていた。政府は、政令の制定に際しては、条項ごとに可能な限り速やかに施行するようにする予定であり、具体的には、新たに罰則付きの義務をかけるものについては、周知期間も必要であるので6か月以内の施行とし、それ以外については3か月以内に施行することとしたいとした³²。

その後の修正協議により、衆議院において、①法律の施行期日を「公布の日から起算して3月を超えない範囲内において政令で定める日」に改めるとともに、②新たに義務を課す規定で罰則を伴うもの及びこれに関連する規定については「公布の日から起算して6月を超えない範囲内において政令で定める日」から、③これらの規定以外の規定で政省令の制定又は改正を伴わないものについては「公布の日」から、それぞれ施行すると修正された。

3. 最後に

昨年の口蹄疫発生の際の防疫対応への検証を踏まえ、家畜伝染病予防法について大幅な改正が行われることとなった。

今後、家畜防疫指針、飼養衛生管理基準等が改正法に基づき策定・変更されることとなるが、実効性がある内容で策定・周知されることが重要となる。また、疾病の発生時に方針どおり関係者が実際に動けるかが肝要である。

また、改正内容には、畜産農家の責任が明確に位置付けられるとともに、新たな負担が求められることとなっている。畜産農家に対しては、防疫意識の向上を図るとともに、制度の趣旨を含め、周知徹底を図っていくことが重要であろう。

さらに、国民に対しても、新たな義務が生じたり、協力が求められたりすることとなる。広く国民の積極的な協力を求めるためには、その周知を図るとともに、理解を得るよう努めることも必要である。

³² 第177回国会衆議院農林水産委員会議録第4号7頁(平23.3.10)