

# 2010年宮崎県口蹄疫災害と危機管理・復興の課題

Lessons from the foot-and-mouth disease pandemic of 2010 in Miyazaki in terms of emergency management and disaster recovery.

関西大学 社会安全学部

永松伸吾

Kansai University, Faculty of Safety Science

Shingo NAGAMATSU

## SUMMARY

This paper surveys the foot-and-mouth disease (FMD) control policy implemented by the national and Miyazaki prefectural governments during the pandemic from April to July 2010. Several lessons have been learnt from this experience. First, a policy network on FMD control in Japan is not well established. Second, lack of consistency in the FMD control policy caused numerous critical problems, some of which still negatively affect the recovery process of the Miyazaki livestock industry. Third, the inconsistency in the FMD control policy was caused by the political leadership of the governor of Miyazaki Prefecture, who was supported by an overwhelming majority. Fourth, the stamping-out policy for securing FMD-free status should be reconsidered because it would not be the most cost-effective policy in a worst-case scenario.

## Key words

foot and mouth disease (FMD), pandemic disasters, emergency management, disaster recovery

## 1. はじめに

本稿は、2010年4月から8月にかけて宮崎県で流行した口蹄疫を巡る一連の社会的対応、特に国や宮崎県による防疫対策や社会的な混乱を「災害」と捉え、その全体像を明らかにするとともに、特に危機管理の観点から分析を加えるものである。

2010年4月20日に宮崎県都農町で口蹄疫の感染疑い牛が発見されてから、同年8月27日に

終息宣言が発表されるまでの間に殺処分された牛や豚は28万8,649頭に及び、宮崎県内の家畜の2割以上に及ぶ。宮崎県の試算によれば、畜産業の出荷額は今後5年間で約1,303億円の損失が発生すると見込まれる。また家畜の被害だけではなく、緊急事態宣言などによる商業や観光業への損失は約1,047億円に及ぶ<sup>1)</sup>。また防疫対策においては、我が国で初めてのワクチン接種を行い、それらの対策を実施するために特別立法を行うなど、事前の想定を遙かに上回る

規模の対策が求められた。加えて、移動制限や防疫措置がもたらす生活支障や、農家あるいは家畜の殺処分に従事する人々の精神的ストレスなど、人々の生活の広範に渡る問題が生じている。

本稿は次の4つの問題意識に基づいている。第一に、口蹄疫はすでに十分対策が確立されたはずのリスクであったにも関わらず、これだけ大きな混乱を招いたのはなぜかという点である。この点、新型感染症などの未知のリスクとは根本的に異なる。口蹄疫は世界的にみればありふれた家畜伝染病である。ウイルスの正体もその性質も科学的にかなりの程度ははっきりしている。2004年には口蹄疫に関して新たな防疫指針も作成されている。家畜伝染病予防法という根拠法も古くから整備されている。それにも関わらずこれだけの混乱を招いた理由は果たして何だろうか。

第二に、今回の口蹄疫災害への対応は、東国原英夫というタレント出身で県民の圧倒的支持を得ている知事のリーダーシップのもとで行われたという点である。口蹄疫の疑い例が発見された当時、鳩山内閣はすでに沖縄の普天間基地移設を巡る混乱や自らの政治資金を巡る疑惑により支持率が低迷していた。加えて実質的な国の口蹄疫対策責任者であった赤松広隆農林水産大臣も、宮崎県で爆発的な感染拡大が明らかになったゴールデンウィークの期間に外遊に出かけたことなどに批判の矛先が向けられた。結局鳩山総理は国政の混乱の責任を取る形で6月2日に辞職することとなった。それに対してメディアは無能な政府や口蹄疫と闘うヒーローとして東国原知事を描くようになっていった。実際、6月27日の朝日新聞によれば、同紙が実施した各都道府県知事の支持率調査において、東国原知事が89%の支持率で全国トップであると報じられた<sup>2)</sup>。これほど高い支持率を得た知事が危

機対応に采配を振るったケースは我が国において例がない。そのことが、行政の口蹄疫対策に対してどのような影響を及ぼしたのかを考察することは、行政危機管理における政治の役割を検討する上で極めて重要なベンチマークとなるであろう。

第三に、今回の宮崎県による防疫対策は、多くの特例措置を行ったという意味において一貫性を欠いたものであった。県内の畜産関係者の利害は一枚岩ではなく、様々な利害が絡み合った中において、このような一貫性を欠いた危機管理はどのような問題をもたらしたか。とりわけ、その後の畜産復興の過程にどのような影響をもたらしているのか。

第四に、口蹄疫という災害がもたらした宮崎県の畜産の本質的な問題とは何であろうか。災害は社会に内在する問題をあぶり出すとしばしば言われる。そのような観点から見れば、現在の宮崎県の畜産復興を巡る問題の背景には、平時から宮崎県の畜産が抱えている問題があったはずである。これらは当然のことながら今後の畜産復興に向けて重要な解決課題となるはずである。

ところで、ここで対象とする一連の騒動について、正式な呼び名は存在しないが、本稿ではあえて口蹄疫「災害」と呼ぶことにした。口蹄疫は、人間への感染は極めてまれにしか起こらず、また口蹄疫に感染した家畜を食したとしても健康への被害はない。従ってウイルス自体は全く人間にとって脅威ではない。だがそれへの対策は感染疑いの家畜も含めてすべて殺処分という極めて強力かつ残虐なものであり、蔓延防止のために多くの社会経済活動が制約される自体となった。これは災害の定義としてしばしば用いられる「日常性の崩壊（disrupting the routine）」そのものである<sup>3)</sup>。現実にもそこで生じた様々な問題は、自然災害と類似したのものも

少なくない。口蹄疫「災害」と呼ぶのは、そのことをあえて強調し、自然災害と異なるシステムで危機管理がなされていることの不合理性を浮き彫りにしたいという思いからである。

本研究の調査方法を明らかにしておきたい。本稿は主に文献調査と2010年8月23日～24日および2011年1月20日～22日の2回にわたる現地調査に基づいている。現地調査では宮崎商工会議所、宮崎畜産協会、都農町商工会、都農町畜産課、都農町長、川南町農林水産課、児湯畜連、NPO法人みんなのくらしターミナル、獣医師2名、10戸の畜産農家への面談による聞き取り調査を行った。

また畜産農家については、大規模牛・豚生産企業、養豚企業、中規模肥育・繁殖農家、削蹄師、人工授精師、零細農家など業種・規模のバランスに配慮した（表1）。

また、今回の口蹄疫対応ではなく、平時の畜産行政そのものの理解のために農林水産省生産局生産部振興課・畜産企画課および兵庫県畜産課へのヒアリングも別途実施した。

なお、今回の口蹄疫を直接所管している宮崎県農政水産部畜産課ならびに農水省消費・安全局動物衛生課への聞き取りは実現しなかったが、それぞれが事務局となって検証委員会を立ち上げ、それぞれ報告書が発表されていることから、それらを参照しつつ以下の議論を展開している。

表1 ヒアリング実施農家の内訳

農家の種類	対象数
大規模複合畜産農家（牛・豚）	1
大規模養豚農家	2
中規模繁殖・肥育農家（K氏含む）	4
零細肥育農家	1
削蹄師（中規模肥育・繁殖農家）	1
人工授精師（小規模繁殖農家）	1

本稿は以下のように構成される。第2章では、まず口蹄疫に関する科学的・制度的知識について本稿の議論に必要な範囲で紹介する。第3章では、今回の口蹄疫発生から終息に至る一連の経緯を概観する。第4章では、口蹄疫がもたらした被害について概観する。第5章ではこれらを踏まえ、今回の口蹄疫対策を危機管理の観点から批判的に検証し、特に民間種牛問題についてやや詳しく論じる。第6章では従前の宮崎牛の生産体制に言及しつつ復興の課題について論じる。第7章は全体のまとめとなる。

## 2. 口蹄疫とは何か

### 2.1 口蹄疫ウイルスの特性

口蹄疫とは牛、水牛、豚などの偶蹄類動物が口蹄疫ウイルスの感染によって発病する伝染病であり、感染すると口、蹄などに水泡が形成されることからこのような呼び名がついたとされる。口蹄疫による致死率は幼畜では50%を超えることもあるが、成畜では数パーセントと極めて低い。加えて、口蹄疫ウイルスは農林水産省によれば、人にはうつらない病気であり、感染した家畜の肉を食べても病気になることはないとしている<sup>4)</sup>。

それでも口蹄疫が問題となるのは、以下のような理由からである。まず、口蹄疫に感染すると、牛では発育障害、運動障害、泌乳障害を引き起こし家畜は産業動物としての生産性が著しく低下するということである。加えて、口蹄疫ウイルスの伝播力は極めて強く、汚染された畜産物の流通や、船舶・航空機・自動車などの輸送手段によって仲介されたり、風や渡り鳥による伝播の事例も存在する<sup>5)</sup>。このことから、口蹄疫は公衆衛生上のリスクはないが、爆発的に感染すれば畜産業を中心として国民経済に大きな打撃を与える家畜伝染病である。これまで世界で最も深刻だったのは2000年の英国の事例で

あり、このときは400万頭以上の家畜が殺処分され、国家財政だけで27億ポンド（約3,700億円）の負担が発生し<sup>6)</sup>、観光産業などへの被害も含めると80億ポンド（約1兆950億円）にも及んだとされている<sup>7)</sup>。

## 2.2 口蹄疫の国際防疫体制

口蹄疫の防疫には国際的な連携体制が構築されている。国際獣疫事務局（OIE）は口蹄疫の診断のマニュアルを定め、各国はこの診断マニュアルに準じて診断しなければならない。また診断が確定すると各国はOIEに対して報告義務がある。このため、口蹄疫の確定診断は各国とも国レベルで行わなければならない<sup>8)</sup>、我が国においては独立行政法人動物衛生研究所が実施することになっている。

また、口蹄疫に感染した家畜や農畜産物が流入することを防ぐために、WTO加盟国は、衛生と植物防疫のための措置に関する協定（SPS協定、Sanitary and Phytosanitary Measures）に基づき各国毎に農畜産物の輸出入制限などの措置を行うことができる。但し、SPS協定は、科学的に正当な措置を担保するため、これらの措置についてOIEなどの国際機関が定める基準に従うことを奨励している<sup>9)</sup>。従って、実質的にはOIEの定める清浄国ステータスが国際的取引にとって重要な意味を持つことになる。

このOIEによる清浄国ステータスについてはOIE陸生動物衛生規約（OIE Terrestrial Animal Health Code、以下単にOIEコードと呼ぶ）に定められている。これは今回の防疫対策の中で極めて重要な意味を持つため、ここでやや詳しく説明を加えておきたい。まずOIEは加盟国に対して口蹄疫ウイルスの清浄性の高い順に①ワクチン非接種清浄国②ワクチン接種清浄国③非清浄国のいずれかのステータスを付与している<sup>10)</sup>。①ワクチン非接種清浄国は最も清

浄性の高いステータスであり、過去に12ヶ月間口蹄疫の発生がなく、感染したとみられる形跡もないこと、また口蹄疫ワクチンの接種が過去12ヶ月間行われていないことなどを条件として付与される。②ワクチン接種清浄国は、口蹄疫の発生は2年間ないが、口蹄疫の防疫対策のために日常的にワクチンを使用している国である。③非清浄国は上記のいずれにも当てはまらない国であり、一時的に口蹄疫が発生している国もあるが、その多くは口蹄疫ウイルスが常在化している国である。

ちなみに、我が国はながらくワクチン非接種清浄国であったが、今回の口蹄疫の発生を受けて非清浄国となった。だが、2010年10月6日付けでOIEに申請を行い、2011年2月5日（日本時間）に再びワクチン非接種清浄国のステータスが付与された。

大雑把にいて先進国のほとんどは清浄国であり、途上国のほとんどは非清浄国である。なぜならば、清浄国のステータスを維持するためには、監視システムや防疫システムの整備、発生時の家畜の殺処分など、膨大なコストを必要とするからである。特に、清浄国では、口蹄疫が発生すると患畜および感染の疑いのある家畜をすべて殺処分するという摘発淘汰（stamping out）政策によってウイルスを根絶することが基本とされている。そのことがOIEでも清浄性回復のための条件として定められていることから、我が国をはじめ各国の防疫対策もこれになっている。また、途上国の畜産業の生産性はもともと著しく低い。このため口蹄疫ウイルスによる生産性の低下よりも防疫対策のコストが上回り、清浄化を目指すよりも口蹄疫ウイルスと共存する方策が経済合理的になってしまう。

他方で、先進国にとって清浄国であることは、自国の畜産物の輸出を拡大するために重要であると同時に、非清浄国である途上国からの安



価な畜産物の輸入を阻止するためにも重要である。自らの清浄性が担保されない限り、非清浄国からの畜産物の輸入を拒むSPS協定上の正当な理由は消滅してしまう。そして安価な畜産物が国内市場に流入すると国内畜産業が壊滅的な影響を受ける可能性がある。口蹄疫対策とは、口蹄疫ウイルスによる経済被害を食い止めるだけでなく、こうした非関税障壁を維持し国内産業を保護するという意味があることも否定できない。

### 3. 2010年宮崎県で発生した口蹄疫への社会的対応の概略

#### 3.1 初動

今回口蹄疫の確定診断が行われた検体で最初に感染したと考えられるのは、3月31日に下痢の症状で診断を受けた都農町の水牛（6例目）であった。農水省の疫学調査チームはその中間報告で「実際には3月中旬には口蹄疫ウイルスが侵入していたと考えられる」としているが、具体的な侵入ルートについてはこの報告書の段階では明らかになっていない。

最初に感染疑い牛が発見されたのは、2010年4月20日に宮崎県児湯郡都農町においてであった。この牛については4月9日の段階で発熱や口腔内の軽微なただれのような症状があったため、診察した獣医師が宮崎県家畜保健衛生所に連絡している。通報を受けて職員が立ち入り検査をするものの、症状が典型的な口蹄疫とは異なり、他の牛に症状がみられないため経過観察とされた<sup>11)</sup>。その後、別の牛にも同じ症状が現れたため、17日に県家畜保健衛生所は再度立ち入り検査を行い病性鑑定を行っている。類似の疾病についてすべて陰性を確認したため、19日に検体を動物衛生研究所に送付し、そこでの遺伝子検査ではじめて口蹄疫の感染疑いが明らかになった。

これを受けて宮崎県は、家畜伝染病予防法ならびに「口蹄疫に関する特定家畜伝染病防疫指針」（以下単に「防疫指針」とする）に従い、同農場で飼育されていた牛16頭の殺処分を行う。また同農場から半径10キロを家畜の移動制限区域、20キロを搬出制限区域に指定するとともに、国道沿いに消毒ポイントを設置するなどの感染拡大防止措置を実施している。

だが、すでにこの時点で、獣医師が最初に口蹄疫を疑ってからすでに10日が経過していたこともあり、口蹄疫の感染は児湯郡川南町を中心として爆発的に拡がっていた。翌日4月21日には2つの農家で口蹄疫が発生、その後も立て続けに発生し、1週間で7例の感染が確認され、1,110頭の牛が殺処分の対象となった。4月26日には県内家畜市場を閉鎖するなど懸命の防疫措置を行うものの、27日には川南町の宮崎県畜産試験場にて豚に口蹄疫症状が現れたことが明らかになった。豚は牛と比べて潜伏期間が長い上にウイルスの排出量が、一般に牛の100倍～1,000倍<sup>12)</sup>と格段に多いため、豚に感染すると被害が拡大しやすいと言われている。しかもそれが最もバイオセキュリティのレベルが高いはずの宮崎県の施設においてであったことも畜産関係者にとっては衝撃的であった。この時点でもはや初期封じ込めの失敗は明らかであり、防疫対策は新たな段階を迎えることとなった。

#### 3.2 感染の爆発的拡大

口蹄疫ウイルスは患畜の死体にも残存しているため、埋設や焼却などの処理をしなければ感染拡大を食い止められない。だが、5月に入った頃から、殺処分対象家畜の増大に対して実際の処理の遅れが深刻化していった。5月1日には、殺処分した家畜の埋設処分と消毒などの活動のために、宮崎県は陸上自衛隊に災害派遣を要請しているが、殺処分の対象となる家畜は5

月7日時点で3万頭を超えた。図1には口蹄疫の埋却頭数と埋却すべき残頭数の推移が示されているが、この頃から爆発的に殺処分が追いつかなくなったことが見て取れる。いくつかの農場では処分に10日以上かかったところもある。

殺処分が追いつかない理由は当初は人手不足であったが、後には埋設処分地の不足が問題になっていった。家畜伝染病予防法第21条には「患畜又は疑似患畜の死体の所有者は、遅滞なく、当該死体を焼却し、または埋却しなければならない」と書かれており、死体の処理は所有者である農家の責任で行うものとされていた。農水省は、焼却は適切な施設で行う必要があるため、その運搬過程でウイルスを拡大する可能性があるとして当初から消極的であった。このため、農家は自分で埋設処分地を確保してそこに埋却することが求められたのである。

だが、ほとんどの農家にとって埋却地を自力で確保するのは困難であった。最も大きな理由は、ここ数十年で畜産農家の経営規模は飛躍的に大規模化しており、その結果埋却すべき家畜

の頭数が桁違いに多くなってしまったということが挙げられる。1980年時点で、宮崎県内の豚農家の平均飼育頭数はわずか76.7頭だったのが、2007年時点では1,386.0頭にまで増大している<sup>13)</sup>。肉用牛についても同期間に5.6頭から27.0頭にまで増大している<sup>14)</sup>。とても農家の庭先に埋められる規模ではない。

土地選定を難しくしているのは、適性の問題もある。ウイルスの拡散や汚染を防止するために、地下水脈のあるところは埋設地としては不適切である。今回の口蹄疫の流行地域は、尾鈴山地から日向灘にかけて流れるいくつかの河川の河岸段丘によって形成されており、地下水の非常に豊富な地域であることも災いした<sup>15)</sup>。

これに加え、近隣住民の合意が取り付けられないという問題もあった。死体の埋設地からはしばらくの間強烈な腐敗臭が漂う。さらに埋設した土地はウイルスの拡散を防ぐために3年間発掘が禁止される。これだけの条件を備えた土地をすぐに用意出来る農家は少なかったのである(橋田, 2010 : p.82)。

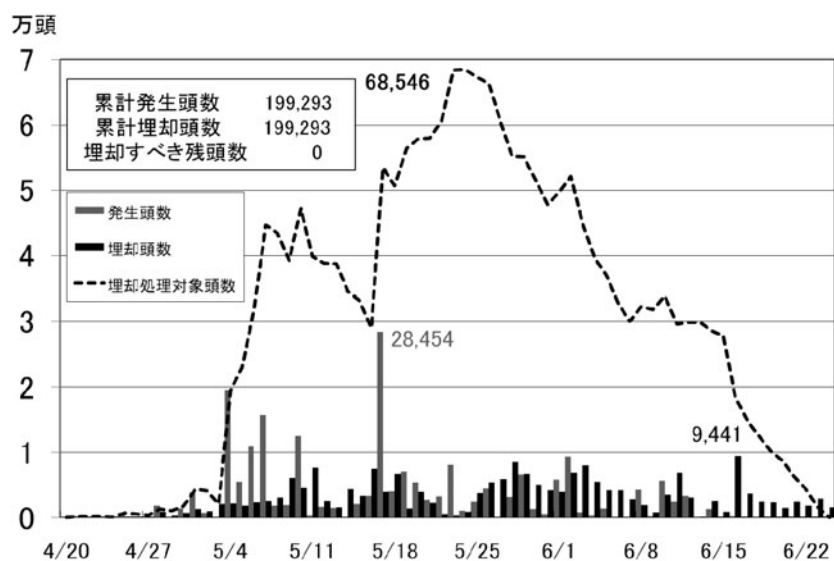


図1 疑似患畜の埋却頭数及び残頭数の推移

(出所：農林水産省発表資料を筆者により加工)

### 3.3 ワクチン接種の検討

このような状況において、感染拡大を食い止めるためにワクチン接種が検討されることになった。もともと防疫指針では農林水産大臣がワクチンを備蓄するよう定めており、実際に備蓄をしていた。だが、ワクチン接種については防疫指針において「発症の抑制に効果があるものの、感染を完全に防御することはできないため、無計画・無秩序なワクチンの使用は、本病の発生又は流行を見逃すおそれを生ずることに加え、清浄性確認のための抗体検査の際に支障を来し、成縦横家を達成するまでに長期間かつ多大な経済的負担や混乱を招くおそれがある」としている。このため防疫指針では「殺処分と移動制限による方法のみでは蔓延防止が困難であると判断された場合であって、早期の清浄化を図る上で必要がある場合に」ワクチンの使用を検討すると定められている<sup>16)</sup>。

農林水産省のワクチン接種の検討過程についての詳細な記録は明らかになっていないため推測の域を出ないが、今回の口蹄疫災害においてワクチン接種を行うかどうかについては以下のような点が問題になったと思われる。第一に、備蓄しているワクチンが今回流行しているウイルスに対して効果のあるタイプか否かかということである。口蹄疫ウイルスは多様であるということに特色の一つがあり、大まかに7つのタイプが存在し、相互にワクチンが全く効かないとされる。また同一タイプでも部分的にしかワクチン効果が期待できないと言われている<sup>17)</sup>。この点について農水省はウイルス接種の検討過程でワクチンメーカーに照会するなどして、効果が期待できるという結果を得ていた<sup>18)</sup>。

第二は、ワクチン接種後の清浄化に向けた方策である。OIEは清浄国復帰のための要件として、①患畜の全頭殺処分後3ヶ月経過すること他に、②感染の広がりを防止するためのワクチン

使用を認め、その場合接種した家畜を全頭殺処分し、その後3ヶ月経過することを求めている<sup>19)</sup>。ワクチン接種したにも関わらず、その家畜をすべて殺すということは一般には理解しがたい対策である。その理由を農林水産省は「ワクチンを接種した動物は、口蹄疫に感染しても明らかな症状を示さず、感染が見逃されたり、知らぬ間に他の家畜に病気を拡げたりする可能性」があるからと説明している<sup>20)</sup>。すなわち、ここでのワクチンは、感染拡大速度を抑止するために応急的に用いられるのであって、感染そのものの防止が期待されているわけではない。最終的にはワクチン接種家畜も口蹄疫に感染している可能性が否定できないために殺処分されるのである。

だが、これを実行するにあたっては超えなければならない制度的な壁があった。家畜伝染病予防法で知事が殺処分を命じることができるのは、患畜および疑似患畜だけである。確かに同法は同時に第6条1項において、都道府県知事が家畜所有者に対してワクチンの接種を受けるよう命令する権限を認めている。だが、ワクチンは感染の拡大を防止するために幅広く接種するため、接種された家畜のほとんどはまだ口蹄疫に感染していない。このように、ワクチンを接種したがまだウイルスに感染したとは認められない（患畜あるいは疑似患畜とはいえない）家畜を強制的に殺処分する根拠がないのである。もちろん殺処分に応じた場合の損失補償を行う制度もない。そこでこれらを可能にするための特別措置法の検討が進められていった。

### 3.4 県非常事態宣言と政府基本的対処方針

5月18日には、宮崎県が「口蹄疫」非常事態宣言を発表した。その内容は、畜産農家による防疫対策だけでなく、それ以外の人々にも例えば不要不急の外出の自粛、車の消毒への協力、

イベント、大会、集会等の延期などを求めるものであった。しかし、この宣言以前から宮崎県内ではイベントの中止が決まったものも多く、観光業などでは来県を控える動きがあり、非常事態宣言はそうした動きを県として正式に呼びかけたものであると言えよう。なおこの非常事態宣言には法的根拠はない。

5月19日には、政府による「基本的対処方針」が口蹄疫対策本部において決定された。基本的対処方針では、①防疫措置のさらなる徹底・充実②農家の生活支援、経営再建・維持のための万全の対策③国から地元自治体への特別交付税の交付と各種支払金の迅速化④現地本部の設置、の4つを掲げている。また、同じ日に口蹄疫対策本部は「新たな防疫対策について」を決定し、この中で政府として正式にワクチンを使用する方針を明らかにした。具体的にはリングワクチンの実施、すなわち「10km 圏内、すなわちすなわち移動制限区域内のすべての牛・豚を対象に、殺処分を前提としたワクチン接種を実施」するものであり、さらに「10km~20km 圏内、すなわち搬出制限区域内からは、製品化した上で出荷する作業を進め」るものであった。これは、移動制限区域においてワクチンにより感染拡大のスピードを抑えると共に、搬出制限区域においては早期に出荷して家畜の密度を減らし、感染の拡大を防ぐという戦略であった<sup>21)</sup>。

だが、この方針はすぐには地元自治体には受け入れられなかった。殺処分に応じた場合の補償について具体的な条件提示もないままでの方針決定であったからである。そこで補償内容については国と地元自治体での協議が詰められた結果、ワクチン接種後に殺処分される牛、豚については時価評価で補償金を交付すること、ワクチン接種後殺処分までの資料代などの飼育コストについても国が負担すること、埋却場所の賃料相当分を交付すること、経営再開までの農

家の生活支援を行うことなどの追加支援策が発表された。この条件に対して5月21日に地元市町が同意し、ワクチン接種が翌日から行われることとなった。

### 3.5 終 息

ワクチンの接種は5月26日までにほぼすべての対象家畜に対して完了した。その数は、牛、豚、イノシシ、山羊等含めて12万頭以上に及んだ。また、感染確認から殺処分・埋却までの時間短縮のために、ワクチン接種区域内では臨床症状によって口蹄疫と判定し直ちに殺処分する方法も5月31日から導入され、その後この方法は、6月9日に都城市、6月10日の宮崎市、西都市、日向市で発生が確認された際にも適用された。

なお、こうした対策の前提として、家畜の予防的殺処分や被害農家への補償義務を盛り込んだ口蹄疫特別措置法案が5月26日に衆議院農林水産委員会理事会において民主党、自民党、公明党で合意し、委員長提案による議員立法で国会に提出された。27日には衆議院本会議で採決、28日に参議院本会議で可決された。

その後、6月30日には疑似患畜19.9万頭（その後21.2万頭に修正）およびワクチン接種した牛・豚7.7万頭のすべての殺処分が完了した。ワクチン接種区域に設定された移動制限、搬出制限区域は一部の地域を除き7月16日に解除された。その後清浄性確認検査の最中の7月4日に宮崎市内で感染が確認されたが、その後の発生はなく7月27日に宮崎市に設定されていた制限区域は解除され、7月28日には宮崎県の非常事態宣言も解除となる。

## 4. 口蹄疫のもたらした被害

口蹄疫によってもたらされた被害とは何か。まず経済的被害が挙げられる。牛は約6万8千



頭殺処分され、これは県内で飼育されている頭数の22%に及ぶ。また豚は22万頭が殺処分され、これも県内全体の24%に及ぶ。

宮崎県の推計によれば、畜産出荷額等の被害が5年間の累計で約1,303億円となっている。うち、畜産出荷額の被害は、飼養頭数に対する処分頭数の割合だけ減少すると仮定し、それが5年間で処分数の20%ずつ回復するという前提を置いて計算された数字であり、これが825億円である。また、産業連関表を用いて家畜の出荷額の減少が他の産業に及ぼす影響を推計したところ、5年間で478億円と計算されている。

これとは別に移動制限等により操業停止となった食肉加工業の損失が89億円と推計される。また商工業者などその他への被害は、商工業者へのアンケートにより、県全体で950億円と推計されている。

ただ、このような数字で表れない被害も少なくない。その最たるものが関係者の精神的ストレスである。まず農家は、ウイルスという見えない敵との戦いによって精神的に消耗する。いつどのような経路でウイルスが侵入するかを特定することが困難なため、常に緊張を強いられるからである。特に、今回は宮崎県が感染農家へ配慮してどこで口蹄疫が発症したかという情報を公開しなかったことが、周辺農家のストレスをさらに大きいものにしていく<sup>22)</sup>。

多くの農家は、買い物などの外出を極力控え感染リスクを抑えようとした。ただ、全く買い物をしないわけにもいかないのが、親戚に買い物を頼んで互いの車越しに受け取るなどの対応をしたり、人の目の着かない時間帯や場所に買い出しに行くなどの対応を取っていた。感染リスクを抑えるということももちろんだが、同時に感染を広げていると近隣農家に疑われることへの強い恐怖感もあったことが伺える。

徐々に認識されだした問題は子どもの精神的

ストレスである。子どもが媒介となって口蹄疫が感染するかもしれないという恐怖感から、学校で発症農家の子どもとの接触を避けるよう親が指導したり、学校を休ませるケースもあったという。そのことは子ども達にも大きな精神的負担を強いたと思われる。例えば、次の作文にはそうした実態と、実際に学校を休まざるを得なかった子どもの辛さが率直に表現されている。

……そして口蹄疫が発生して数日後、ぼくは、学校に行けなくなりました。

学校の近くの畜産試験場が口蹄疫に感染したからです。ぼくは、友達と会えなかったのも、その時はとってもさみしかったです。

でも、お父さんと、お母さんの牛が口蹄疫にかかるよりかは学校に行かない方がいいと、自分にいいかせました。学校を休んでいる時も、牛舎の手伝いをしました。鳥が口蹄疫のウイルスをもってこないように、防鳥ネットを張ったり、牛舎全体に消毒液をまくなど、口蹄疫対策をしました。…（中略）… またある日は、牛のお産があつて、お母さんといっしょに牛の赤ちゃんをひっぱりました。

ぼくは、最後のお産かもしれないと思ったので、一生懸命お母さんをサポートしてあげました。

しかし、それが本当に最後のお産になったのです。

（川南町立東小学校6年生の作文<sup>23)</sup>より）

獣医もまた精神的苦痛を強いられた。その多くは動物が好きで獣医となったにも関わらず、殺処分に従事することとなった獣医達は、自分たちの思いと真逆の行為を行わなくてはならなかった。他方で、獣医らは防疫のプロという立

場でもあり、自分の感情とプロとしての責任感との狭間で苦悩するものもあった。例えば次のような文章をある獣医師は書き残している。

…臨床獣医師は病気の動物を目の前にしてもっている限りの知識、経験から、診断し最良の治療方法を選択し健康回復へとつなげてきた。それが今はどうだ。この牛(生後数日体重約30kg~800kgもある肥育牛まで)を前にして、痛みをできるだけ少なく、しかも自分にも安全に殺すためにはどうやればよいかということばかり考えているではないか。(中略)7月20日から診療を再開した…治療薬を選択して、筋注時は何も違和感はなかったが、いざ、等張リンゲル糖を輸液しようとしたとき、これは殺処分のときの構えと同じであることに気がついた。まさか、いま手に持っている薬液は殺処分用じゃないかと思って再確認した。

(西都市の獣医師の手記<sup>24)</sup>より)

以上のような精神的な問題については、ボランティアなど利害関係の少ない第三者の媒介が有効なケースも少なくないが、防疫対策の渦中においては、外部のボランティアが他地域に感染を広げる危険性もあることから、直接的な支援活動には限界がある。このことは、口蹄疫に限らず新型感染症などの問題でも問題となることが予想される。

こうしたことから、地元で自殺防止や地域防災などの活動を展開しているNPO法人「みんなのくらしターミナル」が川南町に「尾鈴ふれあいの居場所」を開設し、農家や畜産関係者の語らいの機会を提供しつつ、宮崎県などの支援も得つつ精神的ストレスのケアに当たっている。

## 5. 対応における問題点

今回の口蹄疫災害への対応についてはどちらかといえば否定的な評価が多く流布しているようにも見えるが、宮崎県内に感染を封じ込めることが出来たという点においてはむしろ高く評価すべき点も多い<sup>25)</sup>。但し、将来の口蹄疫の流行や、それ以外のあらゆる危機に備えるという観点からは、我が国の危機管理行政についていくつかの課題も残している。それらについて以下論じていきたい

### 5.1 都道府県レベルにおける防疫と食料生産担当部局の未分化

都道府県の畜産担当部局の多くは防疫対策と食料生産を同じ課で実施している。宮崎県では農政水産部畜産課がこれにあたる。しかし、しばしば防疫対策と食料生産は相反する利害を有しており、このことが迅速かつ強力な防疫対策を行いにくくしていたと思われる。

今回の口蹄疫災害においては、このことは初動の遅れとして顕在化した。家畜防疫の最前線の機関として位置づけられている家畜保健衛生所は、法に基づき都道府県により設置されている。宮崎県の場合は家畜保健衛生所は畜産試験場と同じく宮崎県畜産課に帰属している。勤務するのは主に獣医の資格を持つ都道府県職員である。防疫指針によれば、口蹄疫の疑いが否定できない場合は、家畜保健衛生所から動物衛生研究所に検体を送ることになっている。だが、その間に都道府県畜産主務課はその後の防疫措置に必要な対策の準備を行わなければならない。風評等に配慮し情報の取り扱いには注意することとなっているが、万が一マスクミに知れば当然風評を引き起こすリスクもある。このため感染疑いとして報告することは同僚の業務を増大させるとともに、地元畜産業への風評被害の

リスクも考慮しなければならない。家畜保健衛生所に勤務する獣医師としては「非常にプレッシャーのかかる判断」であり、また「生涯においてそうそう経験することではない」<sup>26)</sup>。

今回の口蹄疫災害において、第一例を診察した都農町の獣医師は、その牛の症状が典型的な発症例ではなかったため、口蹄疫であるという強い疑いを持ったわけでは決してなく、家畜保健衛生所に通報したというよりはむしろ相談のつもりで電話をかけたという（4月9日）。従って、家畜保健衛生所の担当者が経過観察としたこと自体は決して誤った判断とはいえない。

ただ、それでも念のために検査を行っていればもっと早期に封じ込めが可能であったのではという思いは残る。もしもそのようなプロアクティブな判断を現場に求めるのであれば、家畜防疫のような危機管理業務は日常の食料生産業務から切り離し、専門のスタッフと組織が中心になって対応を実施すべきである。イギリスでは2001年の口蹄疫の流行の後に農業省を解体して、消費安全や防疫に関する業務を独立させ、環境・食料・農村地域省（DEFRA：Department of Environment, Food and Rural Affairs）を発足させた。我が国でも2004年にBSE問題をきっかけとして農水省内に消費・安全局を設置した。こうした食料生産と消費安全の分離は、今後地方政府レベルでも行われるべきであろう。

## 5.2 殺処分の補償をめぐる問題

今回の口蹄疫により殺処分を行った農家への補償額のあり方についても、大きな問題を残している。

第一に、患畜および疑似患畜として殺処分された家畜よりも、ワクチン接種後に殺処分された家畜に対する補償金が実質的に少なくなってしまうことである。このことに対する農家の不満の声は少なくない。ワクチン接種農家

は、それぞれに努力して口蹄疫に感染しなかったにも関わらず、防疫措置に協力して殺処分を受け入れたわけであるから、農家の不満にも一理ある。

なぜこのようなことになったのか。家畜伝染病予防法では、口蹄疫の患畜および疑似患畜の殺処分に対して当該家畜の4/5を補償することが定められている。農業共済に加入している農家は、残りの1/5についても共済金が受け取れる仕組みであった。だが、共済に非加入の農家も少なくないため、宮崎県は国に対して全額補償を働きかけていた。その結果、5月10日に赤松農水大臣（当時）が東国原知事に対して国費による全額補償を約束したが、残り1/5については、その相当額を特別交付税で措置するというものであった。このため宮崎県は、殺処分された患畜の評価額の1/5相当額を農家に補助するために経営再建支援補助金制度の創設を含めた補正予算を5月の臨時議会で可決した。これにより、患畜および疑似患畜の殺処分に対しては、少なくとも時価評価額の5/5、共済加入農家は最大で6/5の補償が受けられるようになった。

その後、ワクチン接種の方針が示されたことを受けて、口蹄疫対策特別措置法においては、ワクチン接種後殺処分家畜については当初から評価額の5/5の補償が国費で行われるように制度設計が行われた。ただし、問題は、ワクチン接種後殺処分された家畜は、農業共済による共済金の支給対象にはならなかったため、最大でも5/5しか補償金を受け取れない仕組みになったのである。

これは問題である。こうした補償金の仕組みでは、口蹄疫発生時に農家が防疫対策を行うインセンティブを阻害する恐れがある。患畜や疑似患畜がワクチン接種家畜よりも高く補償されることが制度化されてしまうと、いっそ口蹄疫

に感染してくれた方がワクチンを打たれるよりも得だということになりかねないからである。

また、今回の口蹄疫ではもともと制度上4/5となっていた補償額を政治決断で5/5に引き上げた。しかし、果たしてどの程度の補償額が適当なのかは難しい問題である。実際に口蹄疫が発生すれば、農家の殺処分への協力を取り付けるためにも補償額は十分でなければならない。だが、あまり補償金が大きければ、それは防疫対策の自助努力を阻害しかねない。2001年のパンデミックを経験したイギリスでさえも補償金の割合は評価額の4/5としており、農家の一定の自己負担を求めている。今回の措置を例外的な措置とみるのか、今後も同等の措置を制度化していくのか、難しい判断が求められることとなる。

### 5.3 政策ネットワークが未発達

第三に、口蹄疫の防疫対策に関する政策ネットワークが十分に形成されていなかったという問題である。ここで政策ネットワークというのは、ローズ（R. Rhodes）の分類が有名であるが<sup>27)</sup>、ここではとりあえず政策形成に関わるステークホルダーの範囲といった意味で利用している。口蹄疫対策については、政策コミュニティおよび専門家ネットワークといった、メンバーが安定的で比較的凝縮したコミュニティ内部において検討がなされている。そのことについて以下経緯を見て行きたい。

現在の口蹄疫対策の基本となっている防疫指針（口蹄疫に関する特定家畜伝染病防疫指針）は平成16年に制定された。これは、食品安全基本法が制定され、平成15年7月に農林水産省にリスク管理・消費者行政を専門とする消費・安全局が設置されたことによる一連の施策見直しの結果作成されたものである。家畜伝染病対策もこの消費・安全局が所管することとなり、新

た防疫指針づくりは食料・農業・農村政策審議会消費・安全分科会家畜衛生部会牛豚等疾病小委員会の場で検討されることになった。

この小委員会は、まず口蹄疫の防疫指針作りに着手し、その議論は平成15年12月と平成16年5月の二回開催されている。この小委員会は、専門委員として大学教授、動物衛生研究所海外病研究部長、熊本県農林水産部畜産衛生課長の三名に加え、臨時委員として国立感染症研究所感染症情報センター長、農林漁業金融公庫技術参与（元家畜衛生試験場長）、独立行政法人農業生物系特定産業技術研究機構フェロー、北海道酪農畜産課参事、OIEアジア太平洋地域代表など、ほぼすべてが獣医や畜産の専門家であつて占められている。

こうした専門家らによって決定された指針については、残念ながら幅広い国民の理解と了承を得られていたとは言えないことが明らかになった。

#### 5.3.1 感染経路に関する認識の不一致

具体的には、感染経路を巡る専門家や関係者の中で異なる見解が提示されたことである。指針では殺処分と消毒、移動制限などが防疫対策の柱として位置づけられており、あくまで家畜や畜産物、飼料、人、資機材、車両などを媒介して感染が拡大することを念頭に置いている。だが、一定の特殊な環境下において風による伝播（いわゆる空気感染）が起こることは過去の事例からも明らかになっている<sup>28)</sup>。こうしたことから、口蹄疫ウイルスの感染力を表現するために専門家がマスメディアで「空気感染」の可能性を指摘し、それをマスコミが口蹄疫ウイルスの特色として繰り返し報道する場面が少なからず見られた<sup>29)</sup>。

危機管理について一定の理解を持つ者であれば常識的なことだが、空気感染を強調すること



は、現場で懸命に防疫作業を行っている人々に無力感を与え防疫対策に緩みが生じる危険性がある。そもそも過去の調査によれば国際的な伝播の原因において空気感染は22%に過ぎない<sup>30)</sup>。決してこれは無視できない数字だが、それ以上に圧倒的多くは陸上での感染なのである。消毒などの徹底を求める立場からは、そのことをむしろ強調するべきであった。

そのためか、ある時期以降は宮崎県や農水省では空気感染の可能性に否定的な情報を積極的に発信するようになった。例えば、5月7日に行われた県畜産課による記者会見では「発生の仕方から空気感染とは考えにくく、感染経路は人や物の行き来による可能性が高い」と述べている<sup>31)</sup>。

ところが、5月18日に行われた知事定例記者会見では、「空気感染なら完全なディフェンスは出来ない。不可抗力だ」とする趣旨の発言が行われている<sup>32)</sup>。これは宮崎県の防疫対策への批判に対しての抗弁だったのであろうが、防疫対策本部長の発言としては不適切であると言わざるを得ない。本来このような場面では科学的な知見を持つ専門家をもっと積極的に発言し、現在行われている対策の科学的合理性を明確に説明すべきであったが、そのような役割を担える専門家集団とのネットワークを県も農水省も十分に有していなかったのである。

### 5.3.2 ワクチン使用と殺処分を巡る認識の不一致

もう一つの、そしてより大きな問題は、ワクチン接種とその後の全頭殺処分を巡り「専門家」から異論が噴出したことである。この方針は、政府の口蹄疫対策本部によって5月19日に示されたものであることはすでに述べた通りであるが、そもそも家畜の殺処分は必要ではないとする意見も「専門家」から発信されたのである。例えば、厚生労働省医系技官である木村盛世氏

は「口蹄疫。殺処分は必要なかった」というタイトルで、初期封じ込めに失敗した後の殺処分は経済的損失をむしろ大きくするという立場を取り、2001年英国での大流行以降の英国政府が強制殺処分から方針転換したことなどを紹介しつつ、日本政府の対応を批判している<sup>33)</sup>。木村氏は同趣旨の見解を7月5日時点で氏のブログに掲載している。

また8月28日の朝日新聞には、鹿児島大学名誉教授の萬田正治氏による「口蹄疫への終息宣言：「遮断と撲滅」から脱却を」と題する小論が掲載され、そこでは殺処分が家畜をますますウイルスへの抵抗力を無くしているとする見解を明らかにしつつ、清浄国と非清浄国を分類するOIEの指針やそれに従う日本の近代化畜産のあり方に疑問を呈している<sup>34)</sup>。

これらの主張にどの程度科学的合理性があるのかは不明である。厳密に言えば、両名とも純粋な意味での家畜防疫の専門家ではない。あえて「専門家」としたのはそれが理由である。だが、殺処分は誰からみても残虐で過酷な行為であることは疑いようのない事実である。苦しんだのは農家だけではない。前述のとおり実際に殺処分を行う獣医師の多くにも精神的なダメージを与えた<sup>35)</sup>。また、ワクチン接種の対象ではなかったが、ウイルス感染への恐れから飼育していた牛や羊まで殺処分された保育園もあった<sup>36)</sup>。こうした殺処分の残虐性や過酷さがマスメディアやインターネットを通じて全国に発信されたことによって、殺処分という行為に対し多くの国民の関心が集められた。そうした中で殺処分は不要だとする主張が一定の支持を集めたことは紛れもない事実である。

他方で国際的には口蹄疫対策において殺処分を回避するための技術開発や制度構築が進められている。実はOIEは2002年の総会において、すでに紹介した清浄国復帰の二つの方法の他に、

第三の方法を加えた。それは自然感染による患畜を殺処分した上で、ワクチン接種家畜については口蹄疫ウイルスに感染していないことを証明できている場合は殺処分しなくともよいというものであり、その場合は最終ワクチン接種か最終発症例のいずれか遅い方から6ヶ月経過することが必要というものである<sup>37)</sup>。このことは、7月23日の朝日新聞において、東京大学名誉教授でOIE学術顧問を務める山内一也氏のインタビュー記事の中で紹介された。日本の畜産や食品安全行政にとって清浄国復帰は譲ることの出来ない目標であったとしても、この第三の方法があるのならば、ワクチン接種後全頭殺処分が最良の方法であるのかについて疑問が生じるのは当然のことである。実際、東国原知事は同日付のブログでこの記事を引用し「ワクチンを打ったらとにかく殺処分としていた国の主張・対応はどうなるのか」と国の対策に疑問を呈している<sup>38)</sup>。またその後には発表された東国原知事の手記には次のように記されている。

「今回どうして殺処分ありきになってしまったのか、「第三の選択肢」や「殺処分の必要性についての議論」は農水省からも一切なかったですし、なにしろ爆発的に感染していて、我々も何とかしなければ、何でもしなければという思いから、「殺処分」やOIEの国際規約について深く議論をしている余裕がない状態でした<sup>39)</sup>。」

そもそも、OIEのコード改正がなされたのには、いくつかの背景がある。一つには英国での大規模発生とその後の大量殺処分の経験がある。特にヨーロッパにおいて殺処分のコストの大きさや、殺処分という行為そのものへの動物福祉の観点からの批判が高まった。もう一つは、ワクチン接種した家畜から、ウイルスに感染した

家畜を識別するための技術開発が進んだことである。具体的には、自然感染によって出来た抗体とワクチン接種によって出来た抗体がNSP(非構成タンパク質)の有無により識別することが可能となるように開発されたワクチン(マーカーワクチン)を利用するとともに、そのNSP抗体を高い信頼性で検出することである(山内, 2010a)。また、2007年のOIEの科学技術情報誌では、口蹄疫対策において、マーカーワクチンや検出診断テストが十分安定した結果をもたらすようになったと述べ、「殺すためのワクチン接種(vaccinate to kill)」から「生かすためのワクチン接種(vaccinate to live)」への政策変更は現在では支持されると論じられている<sup>40)</sup>。

もちろん、「生かすためのワクチン接種」が技術的に可能であったとしても、それがすぐに実際の対策に適用できるとは限らない。特にNSP抗体を識別するための血清調査は膨大なコストを必要とすると言われており、それが理由で「生かすためのワクチン接種」が実現可能な選択肢に含まれなかったということは十分理解出来るものである。また清浄国復帰のスケジュールが3ヶ月遅れるということも、主に畜産物の輸出業者に対して負担を強いるものになる。

だが、我が国ではこのような対策が十分に検討された形跡はない。先に紹介した食料・農業・農村政策審議会消費・安全分科会家畜衛生部会第1回牛豚等疾病小委員会での議論の中では、ワクチン接種の考え方について意見が交わされた際、委員の一人から摘発・淘汰が対策の基本という国際的な趨勢には変化はないとした上で、「清浄化が遅れるという問題やキャリアとなる問題、発生後の調査における影響などがあり、スタンピングアウト(摘発淘汰)が基本だという考え方は変わっていない」とする趣旨の発言があり、それ以上踏み込んだ議論は行われていない<sup>41)</sup>。それゆえに、ワクチンを用いた防疫対策

について、都道府県の畜産担当者はおろか、専門家においても十分共有されていなかった。さらに、ここでも政府の対策を科学的に支持し、積極的に応援してくれる専門家が不在であった。このことは非常に大きな問題である。もし東国原知事がもっと早い時点で「生かすためのワクチン」の方策を知ったとすれば、果たして政府の防疫対策に積極的に協力する姿勢を見せたであろうか。農水省と宮崎県の利害対立がより深刻化し、結果として防疫対策を協力して進められなくなる危険性すらあったのではないだろうか。あるいはワクチン接種の決定までにかかなりの長い時間を要し、結果としてはるかに感染規模が拡大していたのではないだろうか。

筆者は、何も政府が御用学者を抱えておくことを推奨しているわけではない。日常から幅広いステークホルダーと対策について議論しておき、そのリスクと対策の方向性について一定の共通認識を共有しておくことで、いざという時の対策についても一定の社会的コンセンサスが得られるような政策ネットワークを事前に形成しておくことが重要であるということ述べたいのである。人命が関わる災害ならばそれを最優先に考えることに異論はないと思われるが、口蹄疫のような経済的利害が問題となる災害については、特にこのことが決定的に重要になる。

#### 5.4 一貫性を欠く防疫対策：民間種牛問題を巡って

さらに問題となるのは、宮崎県の防疫対策が一貫性を欠いたことである。この背景には東国原知事の政治的な影響力の大きさが背景の一つにあったと考えられる。

断っておくが、筆者は危機管理に一切政治が介入すべきでないと考えているわけではない。それどころか、危機管理における政治の役割は極めて重要である。今回のように既存の法やマ

ニユアルでの対応が難しい場合に特別立法を行ったことはその典型である。あるいは東国原知事が国のワクチン接種方針を受け入れるに当たって、記者会見で涙を流しながら農家に協力を訴えたことなどは特筆に値する。殺処分を前提としたワクチン接種が対象畜産農家に多大な苦痛を強いることは確実であり、いくら知事に命令権限があるとはいえ、現場の協力が得られない限りワクチン接種は進まないのである。実際オランダでは2001年の口蹄疫流行の際、ワクチンを接種した家畜を殺処分することに対して訴訟が起きたり、一部の地域では大規模な反対運動が起こって武装警察が出動する事態に発展している<sup>42)</sup>。このようなリスクを考えたとき、県民の高い支持を得ている知事が宮崎県にいたこと、そしてその知事がワクチン接種と殺処分の方針を受け入れ、農家を説得したことは極めて重要な意味を持ったと思われる。行政技術だけではこのような危機を回避することはできない。

だが、その一方で、知事の政治的な判断によって防疫対策が根幹から揺るがされるような事態も発生した。それが、以下に述べる民間種牛を巡る問題である。

##### 5.4.1 種雄牛の特例避難措置

民間種牛問題とは、高鍋町の農家K氏が、自ら保有する種雄牛6頭へのワクチン接種を拒否したことに起因する一連の問題である。この問題はこの種牛の殺処分を巡って宮崎県と農水省が全面的に対立したことで、マスコミでも大々的に報じられた。

事の直接的な発端は、宮崎県の種牛を例外的に避難させたことにある。5月13日に宮崎県は、農水省と協議の上、宮崎県家畜改良事業団が高鍋町に保有する主力級種牛6頭を移動制限区域の外に避難させた。これは、この6頭の種牛が優れた遺伝的形質を持ち、希少で高い経済的価



値を持つこと、これまでこの6頭を育てるために多くの公的資金が投入されてきたこと、もし感染して殺処分することになればその再生産に非常に長い年月と費用が必要となることなどに配慮した上で国が認めた特例措置であった。宮崎県農政水産部次長はこの措置について「特例措置を取ることは耐え難いが、宮崎牛ブランドを何とか維持しないとイケない」<sup>43)</sup>と語っている。

だが、この特例措置は極めてリスクが大きかった。万が一移動した種雄牛が口蹄疫に感染していれば、移動先でウイルスをまき散らすことにつながる。結果的に感染を広げなかったとしても、感染が確認されただけでそこから半径10キロの範囲に移動制限がかかることになる。

なお、後に明らかになったことだが、実は5月13日に行われた特例避難の当日午前中に、事業団で肥育していた肉牛に発熱などの症状が現れていたにも関わらず、家畜保健衛生所に通報がなされなかった。このことは11月に発表された国の検証委員会の報告書で「牛の移動を優先させたと思われかねず問題である」と厳しく批判されることになる。

実際に、5月17日には、高鍋町の宮崎県家畜改良事業団の肥育牛に感染疑いが判明した。このため、事業団が保有するすべての牛・豚は殺処分の対象となった。家畜改良事業団には、先に避難させた種雄牛を除き、49頭の種雄牛を保有していた。宮崎県はこれらについて殺処분을回避するよう農水省と協議するが、これについては国の理解を得ることはできなかった。そして5月19日にはワクチンの接種方針が示されることになる。

#### 5.4.2 県管理種雄牛の感染と延命措置に

##### 対する生産者団体の反発

5月22日には 西都市に避難させていた主力

級種雄牛のうち1頭の感染疑いが判明する。本来この時点で残り5頭については殺処分しなければならないが、これに関しては特例措置で経過観察とすることになった。いよいよ宮崎牛ブランドの維持が危ぶまれる事態に直面し、東国原知事は、17日に殺処分することになったはずの事業団の種雄牛49頭についてまだ殺処分が終わっていなかったことを明かし、この49頭についての殺処分回避を改めて国に求めた。このことについて山田正彦農林水産副大臣（当時）は「今も生きてると聞き、驚いた。（中略）県が『例外を』と言うと、民間の人も特別扱いを求め、ワクチン接種なんてできなくなる。相談する余地はない。ただちに殺処分です」と述べている<sup>44)</sup>。

これらの種雄牛は5月31日に殺処分されたが、特例に次ぐ特例を求める県の態度については生産者団体からも批判の声が上がっている。5月29日には、全国肉牛事業協同組合（東京都）、日本養豚協会（同）、みやざき養豚生産者協議会（宮崎市）が宮崎県へ抗議文を提出するとともに、主力級種雄牛5頭を含む種雄牛全頭の殺処분을求める要請文を農林水産省に提出している<sup>45)</sup>。宮崎県外への感染の拡大防止と早期清浄化を求める全国生産者からすれば、宮崎県の例外を重ねた対応は極めて不服であった。また宮崎県内の生産者であっても、養豚業者は肉牛生産者とは利害が一致していない。養豚農家は肉牛農家に比べて大規模で企業経営を営んでいるところが多く、清浄化が遅れることによる損失が大きい上に、種雄牛を延命することのメリットは全く存在しないからである。

#### 5.4.3 民間種雄牛へのワクチン接種拒否

この山田副大臣の懸念の通り、この時点ではまだワクチン接種に応じない農家が少なからず存在したと思われる。ただ、その中でも徐々に注目を集めたのは、宮崎県内の畜産農家で唯一



種雄牛6頭を保有し精液の供給を行っていた高鍋町のK氏であった。K氏は、家畜改良事業団が保有する種牛と同様に自らの種雄牛についても保護するよう県に要望し、ワクチン接種に応じなかったのである<sup>46)</sup>。K氏は民間種雄牛であっても公益性があることをその理由として主張しており、すでに家畜改良事業団の種雄牛について特例措置を繰り返してきた県としては、K氏の主張を積極的に退ける理由は乏しかった。この時点では他のいくつかの農家と同様に、同意が得られないケースとしてワクチン接種がおこなわれないままになっていた。

その後、口蹄疫は都城市、宮崎市、日向市などに飛び火をしながらも、幸いにして全体的には沈静化の方向に向かっていった。だが、6月8日の菅政権の発足とともに副大臣から昇格した山田農林水産大臣は、ワクチン接種に同意しない約10の農家に対して、殺処分勧告を出すことを検討するよう6月24日に宮崎県に指示を行う。宮崎県はその後もこれらの農家に対して説得を行うが、K氏だけが唯一同意しないまま残った。そこで宮崎県は6月29日に口蹄疫対策特別措置法に基づく殺処分勧告をK氏に対して行うこととなった。

だが、この時すでにワクチン接種方針が決まった5月当時とは状況が大きく変わっていた。6月30日には患畜と疑似患畜に加え、ワクチン接種家畜合わせて27.6万頭の殺処分が完了した。K氏の農場周辺には全く家畜が存在しない状態であるとともに、K氏の種雄牛6頭はその時点で感染を示す症状はなく、仮に感染していたとしても他に感染を広げるような危険性は極めて少なくなっていた。加えてK氏の種雄牛はワクチンの接種をしていない。従って、殺処分を少なくとも抗体検査をおこない口蹄疫ウイルスに感染していないことが証明できれば、清浄国復帰を果たすことは可能なのであった。現に、家

畜改良事業団の保有する種雄牛のうち特例により避難させた6頭は、避難先で一頭の感染が確認されたにも関わらず、同じ畜舎にいた他の種雄牛は殺処分を免れ、遺伝子検査や抗体検査で清浄性を確認しながら延命させているのである。K氏も、県に対して、これらの種牛と同様の扱いを自らの種雄牛に要求したのであった。

殺処分勧告の期限を迎えた7月6日には、K氏は弁護士を通じて、宮崎県を相手取り、殺処分勧告の取り消しを求める訴訟や山田農水大臣に対する行政不服審査請求などを行う意向をマスコミに対して明らかにした。

ここで宮崎県は非常に難しい判断を迫られることになった。もし訴訟になれば判決が確定するまでは殺処分の執行ができない。しかも農水省は殺処分が行われない限り移動制限解除を行わない方針を示していた。そのことは県内畜産業の復興の大きな障害となるのである。

#### 5.4.4 延命に向けた対応

宮崎県は翌日、農家に対して殺処分を要求する方針から一転し、K氏の種牛の助命に向けて国と協議する方針を固める。K氏は種牛を残すためであれば、県に無償譲渡しても良いとの意向を示し、宮崎県はこれを受けて、種牛を県有化した上で延命するという案をもって農水省と協議する方針を明らかにした。

この県の方針については宮崎県市長会が支持を表明し、またネット上でも東国原知事の判断を高く評価する意見が多く見られた。また一部の地元生産者の間でもK氏の種牛の助命嘆願用の署名集めが行われていた<sup>47)</sup>。だが、そうした意見は必ずしも広範な支持を得られていたわけではない。むしろワクチン接種を受け入れて家畜を失った農家の多くは「不公平だ」といった意見や「『ごねた方が得』という印象を与えかねない」と反発していた<sup>48)</sup>。また、JAをはじめ

とする児湯・西都地域の牛・豚の生産者7団体は7月13日に県に対して民間種牛の殺処分を求める要望書を県に提出している。その日に、東国原知事は山田農林水産大臣と面会し、民間種牛の殺処分回避を要望するが、山田大臣はこれを拒否する。その上で、宮崎県が殺処分を行わないならば、農水省は地方自治法に基づく代執行を行う考えを知事に伝えている<sup>49)</sup>。

なお、山田農林水産大臣は、当時の知事とのやりとりを自身のブログで次のように語っている。

私もリングワクチンを決断した政治家として、日本が国際的にも口蹄疫清浄国と言える責任がある。

そうでなければ、牛肉の輸出もいつまでもできないことになり、さらに現在進行中の南米諸国とのEPAの交渉でも貴国は口蹄疫汚染国だから、貴国からは生肉の輸入はできないといえなくなってしまう。

さらに東アジアで口蹄疫が猛威を振るっていてウイルスそのものが絶えず進化している。さらに強い伝播力をもつウイルスが、近い将来日本に入ってくることは避けられない。そのような時、例外を認めては再びワクチン接種しなければならない場合に応じる人がいなくなるおそれがある<sup>50)</sup>。

#### 5.4.5 殺処分の受け入れへ

宮崎県は、国が代執行を行う意向を示したことで方針転換をし、殺処分の受け入れをK氏に求めることとなった。K氏との面会後に行われた知事の記者会見によれば、殺処分が行われなければ、7月16日に予定されていた県東部地域の家畜の移動・搬出制限が解除できないことなどに触れ「非常事態宣言の解除、安全宣言が非常に私の中で重要である。県が安全宣言をするた

めには、6頭の殺処分しか今の選択肢はない」と説得したとされる<sup>51)</sup>。

翌日7月16日にK氏は県庁を訪問し、「県民に迷惑はかけられない」と述べ、殺処分を受け入れる意向を知事に伝えた。これで、民間種牛問題は決着を見たわけだが、この日に東国原知事は次のようなコメントを自身のブログに掲載している。

あらゆる視点に立ち大臣に提案・要望して来たが、「とにかく、殺処分しなければ移動制限解除はしない」という農水相の一点張りは最後まで覆せなかった。

結果、K氏の種雄牛が残っていれば、いつまでも移動制限並びに非常事態宣言の解除は出来ず、県民の皆様の生活や地域経済等に深刻な被害・影響が及ぶことになる。加えて、これらを拒否すれば、今後の国の復興対策支援や交付税等にも影響が懸念された。いわば移動制限解除や復興支援を人質とした農水相のやり方は姑息で卑劣だと言わざるを得ないが、「法」や「権力」を振りかざされるとやはり我々は屈せざるを得なかった。

本当に悔しい。この国はこのままでは絶対に駄目になる<sup>52)</sup>。

#### 5.4.6 評価

最終的にK氏は殺処分を受け入れ、しかも訴訟は回避された。これは防疫対策を進める立場からはこれ以上ない最高の結末である。これはあくまでも筆者の推測であるが、東国原知事が一旦K氏を擁護する立場に回ったことは重要で、そのことなしにはこの結末はあり得なかったと思われる。K氏の主張を知事が全面的に認めたことで、K氏にとっては一定程度満足できるところがあったのかもしれない。そしてもしも東

国原知事がこのような筋書きを最初から描いていたとすれば、政治家としては見事だというより他にない。しかも、先のブログの記述のように、卑劣な国のやり方に屈した悲劇のヒーローとして自らを印象づけることにも、それが決して意図的なものではなかったかもしれないが、おそらく成功しているように筆者には思われる。

以上の推測が正しいかどうかはわからない<sup>53)</sup>し、実際本稿の関心ではない。だがむしろここで述べておかなければならないことは、そもそもこうした問題を招いたのは、特例につぐ特例を重ねた宮崎県自身であるということだ<sup>54)</sup>。家畜改良事業団の主力級種雄牛の避難措置を仮に擁護できたとしても、K氏の種雄牛に対して同様の特例措置を認めなかったことは明らかに差別的な扱いである。しかもこれらの特例措置は、すでにみてきたように決して生産者団体の支持を得ていたわけではない。むしろ一部の生産者団体からの反発を招いていたことはすでに見たとおりである。

それにも関わらずこのような特例を押し通すことが出来たのは、タレントとしての知名度を生かし、メディアを通じて幅広い層からの支持を得ていた東国原知事のリーダーシップがあり、それを世論が後押ししたからであろう。他方で、危機時において場当たりの対応が、東国原知事の高い人気によって正当化されてしまっていたようにも見える。つまり科学的・論理的に構成された危機対応の手順が、高い支持率を背景とした政治的な介入によって歪められてしまう危険性も、今回の口蹄疫災害は図らずも露呈したと言えるのではないだろうか。

## 6. 復興に向けた課題

### 6.1 農家の県畜産行政に対する不信感

さて、最後に宮崎県の畜産復興の課題について論じておきたい。第一に問題となるのは、農

家の間に県の畜産行政に対する強い不信感があることである。改めてその理由を整理すれば、①防疫対策の渦中で特例措置を繰り返したこと、②最も模範となるべき県の畜産試験場や家畜改良事業団でも感染が拡大したこと、③発熱など口蹄疫の疑いのある家畜の速やかな通報を農家に求めながら、家畜改良事業団については「風邪だと思った」と言うことで通報が遅れたことを容認していることなどが挙げられる。

さらにこれに加えて、糞尿の堆肥化方針でも宮崎県は迷走した。口蹄疫の患畜・疑似患畜ならびにワクチン接種家畜の全頭殺処分を終えても、畜舎の糞尿にはまだウイルスが残存している危険性が高かった。このため、宮崎県は各農家に糞尿の堆肥化を行うよう指導した。具体的には、糞尿や汚染された堆肥にブルーシートをかぶせて発酵、切り返しを行い中心温度60度以上にするすることで、ウイルスを死滅させる方針を掲げた。

ところが、安全宣言を予定していた8月27日が近づいても、堆肥の中心温度が60度に満たない農家が多数存在した。このため、宮崎県は8月24日に農水省と協議の上、「49℃で1時間発酵させれば良い」と条件を緩和した。これで8月27日に安全宣言の目処が立ったわけであるが、すでに苦勞して中心温度を60度以上に上げるよう努力していた農家にしてみれば不公平感があり、何よりもそれで本当にウイルスは死滅しているのかという不安も残った。何よりも、安全宣言を出す日程を優先したかのような対応は地元のメディアからも批判の対象となった。

以上のような背景もあって、畜産農家は「口蹄疫被害者の会」を設立し、補償内容や今後の経営支援について宮崎県と協議を重ねている。農家へのヒアリングによれば、農家らが自らを「被害者」と呼ぶ理由は、感染の拡大を食い止められなかった背景に宮崎県の対応のまずさがあ

るという認識があり、会のメンバーの中には県に損害賠償を請求すべきだという考えの農家も存在するという。そこまで強健な主張をする農家は必ずしも多数ではないが、県には対応の誤りを認めた上で謝罪して欲しいという意見は多くの農家から聞かれ、獣医師からも同様の意見が聞かれた。だが宮崎県は自らの対応に誤りがあったということを積極的に認める姿勢は見られず、ヒアリングを行った2011年1月末時点においては、農家と県畜産行政が一体となって復興を推し進めていこうという雰囲気は十分な高まりを見せていない。

### 6.2 宮崎牛生産の閉鎖的体質

こうした対立は、必ずしも口蹄疫の防疫対策の過程だけが原因ではなく、そもそも平時の畜産行政、特に宮崎牛の生産システムに内在する問題がある。それは民間種牛問題によって露呈された、宮崎県家畜改良事業団による精液ストローの独占供給体制と、それを支える宮崎牛生産体制の閉鎖性である。その枠組みが図2に示

されている。

K氏の種雄牛を例外とすれば、宮崎県では種雄牛の開発と飼育、精液ストローの供給は宮崎県家畜改良事業団によって独占されている。その理由はこうである。終戦直後まで種牛は多くの民間農家によって飼育され、適宜必要な農家に直接交尾をさせる方法で繁殖が行われていた。ところが戦後まもなく人工授精技術が普及し、個人経営でばらばらに種牛を管理するよりも、少数の優秀な種牛を開発し、集中管理する方が効率的となった。

このため宮崎県の各郡で種牛の集中管理が進められていったが、さらに精液の凍結技術が導入されると、一層の集中管理が可能となったのである。このため、宮崎県は1973年に「県家畜改良事業団」を設立し、凍結精液を製造し利用すると共に、県内家畜の改良の斉一化を図り、それとともに宮崎牛の銘柄の確立を目指したのである。

宮崎県家畜改良事業団は、全部で20会員から構成されているが、その中の一つに各郡の畜産

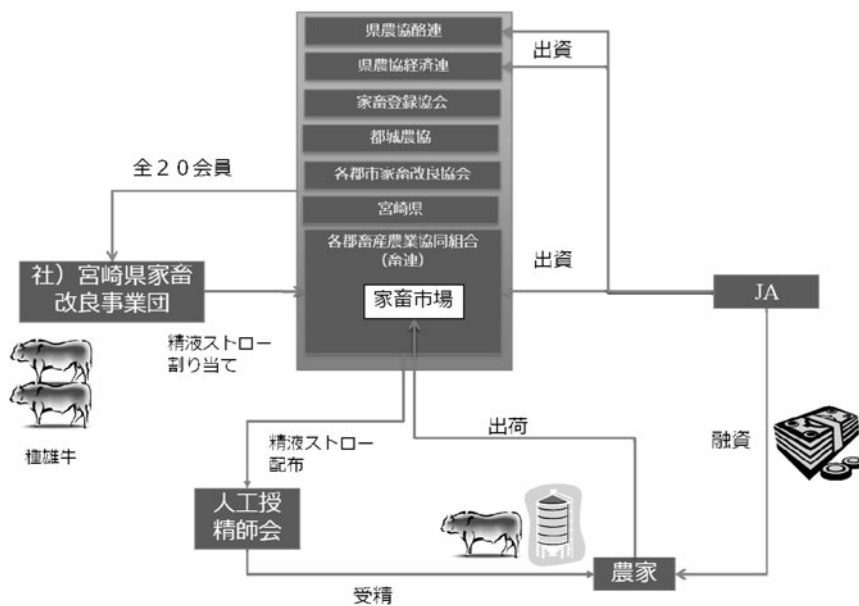


図2 宮崎県の精液ストロー供給体制



農業協同組合（通称「畜連」）がある。各畜連は家畜市場をそれぞれ運営しており、圏内農家の多くはこの市場を通じて家畜を出荷することになる。なお、畜連の会員は単位農協（例えば、高鍋町にある児湯畜連は、JA 児湯、JA 尾鈴、JA 西都の三つ）である。

畜連はそれぞれの管轄地域内で、県が買い上げた種雄牛の元々の保有者であった人工授精師をすべて事業団の会員にして、人工授精師会を組織している。そして家畜改良事業団は、畜連を通じ精液ストローを人工授精師に割り当てる。人工授精師はそれを各繁殖農家の求めに応じて受精することになるが、当然の事ながら人気の高い精液ストローには需要が集中するため手に入らないことも少なくない。このため、繁殖農家には他県の精液ストローを導入したいと考えるものもあるが、人工授精師会に登録している授精師が他県からの精液を農家に受精することはない。それを行うと人工授精師会の名簿に加えてもらうことは出来ず、結果事業団の精液ストローの割り当てが行われなくなるからである。そこでどうしても県外の精液を用いたい農家は、人工授精師会とは別のルートを通じて精液を入手し受精することになる。畜連や農協関係者はこのような方法で県外精液を導入することを「闇ルート」と呼んでいる。

繁殖農家はそれぞれが生産した仔牛を、各畜連がそれぞれの地域で独占的に運営している家畜市場に出荷し、品評会を行いセリにかけられる。だが、民間のストローを使用した子牛については品評会自体の出品を拒み、品評会から締め出すといったことが行われてきたという<sup>55)</sup>。また、セリに出す際に、民間ストローを用いて生産された子牛については名簿に血統を掲載しないなどの差別的措置を行った。これについては、K氏が民事提訴を行ったが、最終的には和解に至っている<sup>56)</sup>。また、このような人工授精

師協会への入会拒否やそのことによる精液ストローの譲渡を受けられないといった行為については、公正取引委員会から児湯畜連に対して注意がなされている。

また、現地の農家へのヒアリングでは、他県からの精液ストローを導入するなど、独占体制に非協力的な農家に対しては、農協による貸し剥がしを恐れて他県の精液ストローの導入を見送るといった意見が多数聞かれた。但し、実際にそのような行為が行われているという確証があるわけではない。

このような事業団の種雄牛による独占供給体制には多くの批判がある。その最も有力なものは、そもそも宮崎牛という固有の血統は存在しないというものである。県事業団の種雄牛はいずれも他県の血統を交配することによって改良されてきたものであり、少なくとも遺伝的な見地からは、宮崎県の血統を守ることの合理的根拠は乏しい<sup>57)</sup>。そうであるならば、むしろ各農家が独自に改良を進めそれぞれが競争することで、より良い宮崎牛の生産が行われると考える意見も少なからず聞かれる。

また、かねてから霜降り肉を志向してきた宮崎牛のあり方にも疑問が提起されている。霜降り肉は数枚食せば脂っこくてそれ以上食べられないものであり、果たしてそのような肉が美味しい肉と言えるのかという問題提起は各方面でなされている。もし、県内で多様な種雄牛の多様な精液ストローが流通し、それぞれの農家がそれぞれの考えで独自の牛肉の生産が出来れば、市場の嗜好の変化に柔軟に対応できるが、独占供給体制であれば、市場の変化に遅れを取る可能性が高い。

また、冷凍精液の技術は、都道府県単位ではなく全国規模での品種改良を可能にしている。このため、飼育頭数の少なく改良の規模が小さい県単位で肉用牛の改良をおこなうことがそも

そも非効率であるという意見もある<sup>58)</sup>。

このように、宮崎県の肉用牛生産には様々な問題が横たわっている。本稿執筆時点においては、少なくとも児湯地域にはほとんど家畜が存在しない状態であるから、これを機に今後の復興過程でこうした問題を乗り越え、新しい畜産を再興することが求められるはずである。実際に、現在事業団の種雄牛は殺処分を免れた5頭しか存在せず、今後精液ストローが絶対的に不足する上に、母牛も殺処分されてしまっている。精液と母牛といずれも宮崎県産にこだわると近親交配を起こしかねず、県外からの種の導入は避けられない状況にある。このため、否が応でもこれまでの閉鎖的な体制は見直さざるを得ず、構造転換を行う絶好の機会でもある。

だが、残念なことに、本稿執筆時点においては、新しい宮崎県の畜産のあり方に向けた議論が活発に行われているようには思えない。それは口蹄疫の防疫対策の中で明らかになった行政への不信感や、畜産農家内での立場の違いなどを未だに引きずっているからのように筆者には感じられる。オーストラリアとのEPA交渉やTPP交渉など、畜産を巡る経済環境は厳しさを増すことが予想される現在だけに、口蹄疫のような災害を契機により強い畜産へと脱皮を図るための戦略が求められている。

## 7. おわりに

以上、口蹄疫災害を行政危機管理の事例としてこれまで分析してきた。結論を要約すれば、第一に、防疫対策と食料生産など場合によっては強く矛盾する政策目標を一つの課で対応することの限界である。第二に、口蹄疫を巡る政策ネットワークの未発達によって、感染拡大時に政府の掲げた方針に対して、専門家からも疑問の声が上がるなど、積極的な応援が乏しかった。第三に、高い政治的人気を誇る東国原知事のり

ーダーシップによって、日本で初めてのワクチン接種が円滑に進んだと思われる一方、度重なる特例措置と場当たりの対応が防疫対策における混乱を招いたことも否定できない。

これらの教訓を今後の行政危機管理に行かす方向性について私見を述べたい。一つは、行政危機管理の専門組織を独立させ、強化するとともに、家畜防疫についても一定の業務をそちらに移管させることである。現在でも多くの自治体の危機対応は、危機管理部局と危機事案を所管する事業部局とが共同で所管していることが多いし、宮崎県の口蹄疫対策本部についても危機管理局がかなりの程度協力したようである。畜産課のうち食料安全や家畜防疫に関わる機能を危機管理局と統合させ、事後的な対応だけでなく、事前の計画や防疫指針作成の段階から一定のイニシアティブを発揮させることが重要だと思われる。そのことは、危機対応の一貫性を確保する上で、家畜防疫に関わらず多くの危機事象で求められることとなってくるだろう。

第二に、口蹄疫の防疫指針はより幅広いステークホルダーの意見を得ながら全面的に作成し直すべきだと思われる。口蹄疫の防疫対策のあり方については、我が国の畜産のあり方の本質に関わる内容を含んでいる。特に今後ますます進展すると思われる貿易自由化の流れの中で、清浄国というステータスをどのような方法でどれだけのコストを負担して維持するのかは、家畜防疫の専門家だけで議論できる内容を遙かに超えている。

第三に、摘発淘汰政策の見直しである。すでに述べたように、ヨーロッパ諸国では、摘発淘汰政策による防疫対策そのもの見直しが進められている。2001年の英国での発生では、殺処分による経済的損失があまりにも巨大になりすぎたという反省や、殺処分の残虐性に関して動物福祉の観点からも反対が大きく、摘発淘汰で

はなく、ワクチン接種によって感染拡大を防止する方策の検討が技術的にも制度的にも進められている最中である。すでに韓国では摘発淘汰政策をあきらめ、国内全土の牛や豚に予防的にワクチン接種を行っている。だが、我が国では今のところ摘発淘汰政策以外の方針は全く検討されておらず、予防的にワクチンを利用する計画は存在しない。残念ながら宮崎での口蹄疫に関する国の検証委員会報告書でも、摘発淘汰政策そのものの妥当性に関する検証は行われていない。

摘発淘汰は劇薬である。適量なら効果的だが大規模に行えば我が国の畜産業そのものを壊滅させるリスクがあることも忘れてはならない。それでも早期に清浄国のステータスを回復させることが本当に経済的に合理的なのか、あるいはどこまでなら摘発淘汰政策を受容可能なのかどうか、次のパンデミックに備えて今こそ真剣に検討されなければならない。

ここで簡単な試算をしてみよう。そもそも口蹄疫の清浄化ステータスを維持することの経済的価値はどの程度なのか。財務省貿易統計によれば、日本の牛肉輸出額は2009年で約37億7,257万円、豚肉については2億8,024万円となっている。

もう一方の便益、すなわち清浄国であることによって、他国からの安価な畜産物を阻止できることの便益はどの程度なのか。これについての推計は現時点では存在しないが、一つの参考数値として、農水省が関税撤廃による国内農業の影響を試算した結果がある<sup>59)</sup>。これによれば牛肉だけで4,500億円の損失が発生するとしている。

すでにみたように今回の口蹄疫対策による直接的な損失は1,303億円と推計されているから、参考数値とは言え、今回の対策が経済的には合理的な選択であったことは恐らく間違いない。

但し、国内全域に蔓延したようなケースであれば、恐らく摘発淘汰政策の経済合理性は保障されないだろう。こうしたシミュレーションを事前に行っておくことは今後の研究課題の一つでもある。

第四に、今後、多くの家畜を失った宮崎県の畜産をどのように復興させていくかという課題は重要である。ただ、口蹄疫の防疫対策の中で、行政の対応が一貫性を欠いたことによって、被災地内部にさまざまなわだかまりが残り、そのことが前向きな復興への議論を阻害してしまっていることを本稿では指摘した。

今後は、宮崎県の畜産の根本的な課題の解決に向けて、どうこれらを乗り越えていくかが重要である。そのためには個別の農家の営業再開支援よりも、地域全体が新しい畜産のあり方を再検討するような対話の機会が求められるべきであろう。

## 謝 辞

本稿を執筆するにあたっては多くの方々の協力を得た。残念ながら紙幅の都合上すべてのお名前を列挙することが難しい。非礼をお詫びするとともに、心よりお礼申し上げたい。もちろん、本稿に含まれるいかなる主張や過ちについても筆者の責に帰するものである。また、殺処分された多くの動物たちの冥福を心よりお祈り申し上げたい。

## 注

- 1) 『読売新聞』2010年8月28日付朝刊。
- 2) 『朝日新聞』2010年6月27日付朝刊。
- 3) ただ、今回の事態を地震や風水対などと同じように「災害」と呼ぶことには違和感を持つ読者もいるだろう。なぜなら、今回の災害とも呼べる事態は口蹄疫ウイルスによってもたらされているわけではなく、殺処分や経済活動の自粛といった対策によって引き起こされたものだからだ。だが、近年の災害研究においては、災害を自然現象との関係で捉えるよりも、むしろ純粋に社会現象として捉える見方が多く（Perry, 2006）、その意味では口蹄



- 疫を災害として捉えることには学術的には何の矛盾もない。
- 4) ウイルス学者である東京大学名誉教授の山内一也は「まれに人に感染し発熱、水疱などの症状を引き起こすことがあるが、すぐに回復する。農林水産省が「人には感染しない」と述べているのは非科学的である」としている(山内, 2010b).
  - 5) 村上 (1997).
  - 6) Davis (2002).
  - 7) 白井 (2010).
  - 8) 村上 (1997).
  - 9) 各国が独自の基準を設けることは排除していないが、その場合「関連する国際基準では同国が適切とみなす健康保護の水準を達成できないことを実証する科学的に正当な理由を求められる可能性」がある (WTO, 1998)
  - 10) なお、これ以外にも OIE コードは、ワクチン接種清浄国あるいは非清浄国の内部で、特定の区画のみについての清浄性を担保するために「ワクチン非接種清浄地域」ないしは「ワクチン接種清浄地域」のステータスについても定めている。
  - 11) 一例目を診察した獣医師の手記には、宮崎県家畜保健衛生所の獣医師らも口蹄疫を疑って念入りの確認を行ったことが記されている。(宮崎県獣医師会児湯支部, 2010 : p.1)
  - 12) 村上 (1997).
  - 13) 宮崎県 (2008).
  - 14) 宮崎県 (2008).
  - 15) ちなみに、川南町の中心商店街は「トロントロン」と呼ばれており、川南町商工会によれば豊富な湧き水の音に由来すると言われている。
  - 16) 「口蹄疫に関する特定家畜伝染病防疫指針」平成 16 年 12 月 1 日農林水産大臣公表, p3.
  - 17) 村上 (1997).
  - 18) 農林水産省は備蓄するワクチンを二年に一回入れ替える際に、世界的な流行株を基準にワクチンの種類を選定していたそうであり、その意味では今回ワクチンが機能したのは不確実性はあったにせよ決して偶然だったわけではない。
  - 19) OIE Terrestrial Animal Health Code 2. 2. 10. 8.
  - 20) 農林水産省 HP「口蹄疫について知りたい方へ」。  
[http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/katiku\\_yobo/k\\_fmd/syh\\_siritai.html#q1109](http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/katiku_yobo/k_fmd/syh_siritai.html#q1109)
  - 21) ただし、このような方法の有効性については当初から議論があり、食肉処理場が移動制限区域内にあったことなどから、畜産農家の不安を払拭できなかったことなどから、わずか 2 件の実績しか残せなかった。このため国の検証委員会でも「予めつかめるはずの食肉処理施設などの状況も踏まえておらず、現実性の乏しいものであった」(口蹄疫対策検証委員会, 2010 : p8) と指摘された。
  - 22) 宮崎県口蹄疫対策検証委員会 (2011) におけるアンケート調査では畜産農家等 329 件の回答のうち「どこの農家で発生しているかなど農家にとっての必要な情報がなかった。農家にとっては不安。防疫上も危険な地域に近づかないようにするために必要な情報である」という趣旨の回答が 83 件あり、初動段階における県の対応の悪かった点として最も多い回答を集めている。
  - 23) 川南町 (2010) 『新生!かわみなみの畜産』
  - 24) 宮崎県獣医師会児湯支部 (2010) 『2010 年口蹄疫の現場から』
  - 25) 農林水産省によれば、口蹄疫対策の最中に開催された OIE 第 78 回年次総会の記者会見において、事務局長が「日本での感染は一地域に限定されている。また、戦略的なワクチン接種を採用しているので、現時点の情報を見る限り、日本における口蹄疫はコントロールされていると思われる」と肯定的な発言をしたとのことである。  
<http://www.maff.go.jp/j/syouan/kijun/wto-sps/pdf/summary2.pdf>
  - 26) 他県の家畜保健衛生所に勤務経験のある獣医師へのヒアリングでの発言。
  - 27) ローズは政策ネットワークを、資源の相互依存性によって互いに結びついた集団や複合体と定義しているが、その結びつきの強いものから順に (1)政策コミュニティ (2)専門家ネットワーク (3)政府間ネットワーク (4)生産者ネットワーク (5)イシューネットワークの 5 つに分類している (Rhodes, 1997)。
  - 28) 例えば、イギリスでの 1974 年と 1981 年の発生事例では、フランスからドーバー海峡を越えて感染が広がったと言われている。1982 年



- にはデンマークからスウェーデンへの伝播の記録もある。(村上, 1997)
- 29) 例えば4月22日付けの西日本新聞では「口蹄疫は空気感染もするので対策をとっても限界がある」という専門家のコメントを掲載し、4月26日には県の口蹄疫防疫対策本部の議論として「空気感染で広がった可能性もある」と記述している。5月18日の日本経済新聞でも「病気の動物から空気感染などで広がった可能性はある。」との記述がある。
- 30) 村上 (1997).
- 31) 『宮崎日日新聞』2010年5月8日朝刊。
- 32) 「東国原知事定例記者会見要旨 (18日)」『宮崎日日新聞』2010年5月19日朝刊。
- 33) 木村 (2010).
- 34) 萬田 (2010).
- 35) 宮崎県獣医師会児湯支部 (2010).
- 36) 橋田 (2010), p.118.
- 37) OIE Terrestrial Animal Health Code 2. 2. 10. 8.
- 38) 東国原英夫「一人一揆」東国春英夫オフィシャルブログ「そのまんま日記」2010年7月23日付 <http://ameblo.jp/higashi-blog/day-20100723.html>
- 39) 東国原 (2010).
- 40) Vannier et al. (2007).
- 41) 食料・農業・農村政策審議会消費・安全分科会家畜衛生部会第1回牛豚等疾病小委員会議事要旨  
[http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/eisei/pdf/151216\\_summary.pdf](http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/eisei/pdf/151216_summary.pdf)  
また、残念ながら、本稿の執筆がほぼ完成した平成22年11月24日に発表された口蹄疫対策検証委員会の報告書においても、殺処分前提のワクチン接種の是非については全く論じられておらず、従来の防疫対策の正当性を問い直すことは行われていない (口蹄疫対策検証委員会, 2010).
- 42) Pluimers et al. (2002).
- 43) 『朝日新聞』2010年5月14日付朝刊。
- 44) 『読売新聞』2010年5月24日付朝刊。
- 45) 『読売新聞』2010年5月30日付朝刊, および『日本経済新聞』2010年5月30日付朝刊
- 46) 共同通信社2010年5月27日配信記事。
- 47) 『読売新聞』2010年7月13日付朝刊。
- 48) 『読売新聞』2010年7月13日付朝刊。
- 49) 『毎日新聞』2010年7月14日付朝刊。
- 50) 山田正彦「Kさんの種牛6頭の殺処分に、心から感謝。」  
山田正彦のウイークリーブログ, 2010年7月18日付記事。記載は原文ママ。  
<http://www.yamabiko2000.com/modules/wordpress/index.php?m=201007>
- 51) 『宮崎日日新聞』2010年7月16日付朝刊。
- 52) 東国原英夫「結局」東国春英夫オフィシャルブログ「そのまんま日記」2010年7月16日付 <http://ameblo.jp/higashi-blog/archive12-1-201007.html>  
なお、農家の名前については「K氏」と修正をしている。
- 53) K氏は筆者によるインタビュー調査の中で「移動制限解除が長引き近隣農家の経営に大きなダメージを与えたとすれば、仮に裁判で勝ったとしても自分が悪者になるのは目に見えている」ということが最終的に殺処分勧告を受け入れた理由であると語った。あくまで印象であるが、直接話を聞く限りでは、東国原知事が一旦国と対決姿勢を見せたことは勧告の受け入れにとって決定的な要素だとは感じられなかった。
- 54) この点については国の検証委員会でも指摘され、宮崎県の要請を認めた国も問題であるとしている。(口蹄疫対策検証委員会, 2010: p.7)
- 55) 後藤 (2011).
- 56) 後藤 (2011).
- 57) 葉上 (2010) は、宮崎牛は宮崎の固有種でないことを指摘し、口蹄疫禍からの復興過程は、宮崎牛のアイデンティティを改めて問い直す過程であると指摘している。
- 58) 原田 (1999).
- 59) 国家戦略室「包括的経済連携に関する資料 (平成22年10月27日)」資料3  
<http://www.npu.go.jp/policy/policy08/pdf/20101027/siryou3.pdf>

#### 参考文献

- Davis, Gareth (2002) The foot and mouth disease (FMD) epidemic in the United Kingdom 2001, *Comparative Immunology, Microbiology and Infection Disease*, 25, 331-343.
- Perry, Ronald (2006) "What Is a Disaster?" in H.

- Dodriguez, E. L. Quarantelli and R. R. Dynes (eds.) *Handbook of Disaster Research*, Springer, pp.1-16.
- Pluimers, F. H., et al. (2002) Lessons from the foot and mouth disease outbreak in the Netherlands in 2001, *Scientific and Technical Review*, OIE, 21 (3), 351-372.
- Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding Governance*, Open University Press.
- World Trade Organization (1998) Understanding the WHO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures (農林水産省訳「衛生と植物防疫の措置に関する WTO 協定の理解のために」)  
[http://www.maff.go.jp/j/syouan/kijun/wto-sps/pdf/under\\_standing\\_e-j.pdf](http://www.maff.go.jp/j/syouan/kijun/wto-sps/pdf/under_standing_e-j.pdf)
- Vannier, P., I. et al. (2007) Maker vaccines and the impact of their use on diagnosis and prophylactic measures, *Scientific and Technical Review*, OIE, 26 (2), 351-372.
- Woods, Abigail (2004) A manufactured Plague: The history of Foot and Mouse Disease in Britain, Earthscan.
- 木村盛世 (2010) 「口蹄疫、殺処分は必要なかった」『WiLL』2010年10月号, 260-268.
- 口蹄疫対策検証委員会 (2010) 『口蹄疫対策検証委員会報告書』
- 後藤好成 (2011) 「薦田さんのスーパー種牛はなぜ殺されなければならなかったか」『宮崎県弁護士会会報』20, 77-85.
- 白井淳資 (2010) 「近年、英国、韓国および我が国で発生した口蹄疫について——特に感染経路を中心に——」『公開シンポジウム「口蹄疫発生の検証およびその行方と対策」講演要旨集』2010年8月25日, 於東京大学, 37-44.
- 農林水産省消費・安全局「第78回国際獣疫事務局(OIE)総会の概要報告」.  
<http://www.maff.go.jp/j/syouan/kijun/wto-sps/pdf/summary2.pdf>
- 橋田和実 (2010) 『畜産市町の「口蹄疫」130日の戦い』書肆侃侃房.
- 葉上太郎 (2010) 「“宮崎牛”とは何牛か：口蹄疫過から問う原点」『週間東洋経済』, 6278, 20-21.
- 原田英男 (1999) 「肉用牛改良事業の広域化について」『LIAJ News』58.  
<http://liaj.lin.gr.jp/japanese/liajnews/58/58011.html>
- 東国原英夫 (2010) 「口蹄疫とのわが120日戦争」Will, 11月号, 90-101.
- 萬田正治 (2010) 「口蹄疫の終息宣言：「遮断と撲滅」から脱却を」『朝日新聞』8月28日.
- 宮崎県 (2008) 『宮崎の畜産』宮崎県農政水産部畜産課.
- 宮崎県口蹄疫対策検証委員会 (2011) 『2010年に宮崎県で発生した口蹄疫の対策に関する調査報告書』
- 宮崎県獣医師会児湯支部 (2010) 『2010年口蹄疫の現場から』
- 村上洋介 (1997) 「口蹄疫ウイルスと口蹄疫の病性について (総説)」『山口獣医学雑誌』24, 1-26.
- 山内一也 (2010a) 「口蹄疫の正しい知識 10. マーカーワクチン：殺すためのワクチンから生かすためのワクチンへ」生命科学の雑記帳, 予防衛生協会ホームページ.  
[http://www.primate.or.jp/rensai/zakki/20100711\\_1.htm](http://www.primate.or.jp/rensai/zakki/20100711_1.htm)
- 山内一也 (2010b) 「口蹄疫：予想されたりスクへの科学的対策とは」『科学』80 (7), 761-764.

(掲載決定日：2011年3月1日)