

1 序章

背景

1.1 1986年のBSE確認以来、政府はこの新奇の家畜疾病にどのように対処すべきか考慮の必要に迫られてきた。畜産業は農業が一般にそうであるように民間部門に強固な基盤を置くが、歴史的には政府と親密な関係を享受してきた。国の経済利益の点から、政府はこの経済分野の可能性及び国内食料供給の確保に期待を抱いた。同様に、政府にとってそれに勝るほど重要ではなかったとしても、罹患動物由来の又は汚染された農産物及び農業関連産業生産物により、又は動物からヒトへの疾病伝達の可能性によ体の健康が脅かされれば、その健康の保護が考慮されてきた。

1.2 BSEが確認された時点で、畜産分野における体及び家畜の健康を保護する対策として可能だった方策は、規則の制定、行政による規制及び法の執行、非公式の助言及び指導であった。上記対策は下記に対するもので、初期の病気勃発から得た教訓を生かすうちに発展してきた。

- i. 家畜間の感染又は飼料、医薬品その他の要因への曝露による感染を通じ、家畜の健康を脅かす危険
- ii. 汚染食品及び家畜副産物を通じ、ヒトの健康を脅かす危険
- iii. 汚染医療器を通じ、ヒトの健康を脅かす危険
- iv. 職業上の曝露を通じ、ヒトの健康を脅かす危険

大臣、担当官及び地方自治体により 1986 - 96年に運営された政府行政機関のシステムについては、第15巻「政府及び行政機関」で述べる。

1.3 第14巻では、BSEが確認された1986年末に存在した関連する規制とその執行体制を解説する。政策担当者はBSEで看取される危険に対処するためどんな措置を要するか、どのような制圧策が導入できるか又は導入すべきであるかを考慮しなければならないが、本巻はその背景を示す。制圧策は第3 - 7巻で詳細を扱うため、ここでは記載しない。ここでは、BSEとは直につながらない要因による、1996年3月20日までの立法執行体制の変遷を記載する。一例として欧州との継続的な統合化が挙げられ、とりわけ「単一市場」における食肉衛生の共通基準が求める。

1.4 次章に示すように、法律により規制したのは産業又は産業分野全体ではなく、加工過程及び業務である。従って、疾病又は汚染は原料の加工経路から広まり、その経路上の多くのポイントでヒトと接触する可能性のあることが明らかになった。それゆえにいかなる場合も、農業など1分野に作用する立法は、法律、命令及び規則の絡み合いからなっており、その各々が特定の事柄に関し詳細又は大まかに扱いを定めている。従って、絡み合った権限が異なる分野に様々な程度で、家畜飼料に対する法的規制のように、ある場合にはかなり詳細に影響を与えた。

1.5 チェックが可能な上、清潔かつヒトの消費・使用・接触に適する原料から、汚染又は罹患原料を分離できる管理ポイント又は関門が、法律により確立された。この関門でとられる措置は多様であった。一方の極では、全家畜が不適格とみなされ殺処分される。それほど厳格ではなく、家畜の感染又は汚染

しているとみなされる一部を除去、廃棄する場合もあり、ある一定の目的にのみ汚染部分の使用禁止というさらに軽い措置もあった。他方の極では、原料の認可又は優良実施規則の制定などにより、責任ある行為が奨励された。

1.6 中央政府及び地方自治体両者の確認・監視・施行の行政システムにより、上記の関門すなわち管理ポイントが実際のものとなった。権限及び義務は大臣に帰した。こうした権限及び義務は、中央各省及び、行政区及び地方中央部の順に、そこで従事する専門又は管理両部門の文官に委任された。さらに制定法により地方自治体は重要な権限が与えられ、多くの義務が課せられた。

法的手続き

1.7 大臣又それに代わって活動する担当官は、議会が特定の権限を与えた、又は委任した措置のみ講じることができた。法的手続きについては、第15巻第3章 *政府及び行政機関* で述べる。要約すると、英国の法律は二種類に分けられる。

- i. 「主要法」として知られる国会で制定される法で、ある状況下で又はある条件が満たされる場合、大臣に対し、特定の権限又は授権、又は「権能付与」を認めている。
- ii. 「二次法」として知られる命令及び規則で、国会制定法が付与する権限を特定のケースにおいていかに実施するかについて述べている。

単一欧州議定書が実効された1987年6月から、加盟国間で貿易上の障壁を取り払い、規制、監視及び実施の統一基準を確立することを目的に、欧州共同体(EU)を通じ制定法のハーモナイゼーションが進んだ。

1.8 第15巻が示すように、立法過程は大臣及び担当官に下記の制約を課した。

- i. 彼らは通常、既存の制定法により与えられる権限のもとで働かなければならなかった。新しい主要制定法は、議会による詳細な精査を受けなければならず、権限獲得は時間を要し困難であった。二次法でさえも議会手続き、時に精査が含まれた。
- ii. 新たな制定法が必要と思われても、特に協議を要する場合、制定法それ自体の導入が時間を要した。一朝一夕ですむものではなかった。
- iii. 同様の問題に関し、EU制定法との照合なしに立法化することはできなかった。
- iv. 新たな法的権限を得た場合、それを合理的に使用し、自らの措置を議会及び裁判所に対し正当化できるようにしておかねばならなかった。

法的枠組み

1.9 以下に続く章の内容は次のとおりである。

- i. 大臣に対し二次的な命令又は規則の制定の権限、地方自治体に対し条例制定の権限を認めるなどの題目について、法制定上可能な権限の範囲を概観する。
- ii. イングランド及びウェールズで実施されているものとは異なるスコットランド及び北アイルランド関連の主要制定法の主な部分を概括する。
- iii. 下記について制定法をいかに展開するかを述べる。
疾患の症状を示す家畜の確認及び管理(第2章)

屠畜場における食肉の衛生(第3章)
屠畜場以降における食肉の衛生(第4章)
人消費用として不適格な原料の処理(第5章)
家畜飼料(第6章)
ヒト及び家畜用医薬品及び化粧品(第7章)
公害規制及び廃棄物処分(第8章)
労働衛生(第9章)

スコットランド及び北アイルランド単独の法的枠組み

1.10 英国は、グレートブリテンすなわちイングランド、ウェールズ及び、スコットランドそして北アイルランドからなっている。スコットランドの法体系は、イングランド及びウェールズで実施されるものとは異なり、北アイルランドは憲法上グレートブリテンから分離している。

1.11 北アイルランド政府は英国政府から分離しており、この独立した北アイルランド政府官庁が、グレートブリテンにおける対応部門と同様の省を組織し職員を配置している。しかし、英国政府官庁の該当する省とは違い、これらの省は北アイルランド省法(1921)に基づいており、それ自身の法的権限及び立場を併せ持つ組織体で、法律により直に機能が授与されそれ自身の権利に基づいた行為が可能であった。北アイルランド法(1974)により、北アイルランド各省は、北アイルランド大臣の指示及び管理のもとに機能を果たすものとされ、従って当該国務大臣は各省について議会で政治的に回答できた。

1.12 従って、議会を通過した制定法は必ずしも英国全体に適用されるわけではなかった。例えば、家畜衛生法(1981)及び食品安全法(1990)は両者ともグレートブリテン全体に適用されるが、屠畜場法(1974)及び食品法(1984)はイングランド及びウェールズのみ適用された。スコットランド及び北アイルランドはそれに該当する独自の制定法を有した。

1.13 しかし、「動物疾病はヒトの疾病と同様、行政的、国家的又は政治的利便に左右されない」ため、スコットランド及び北アイルランドに関連する制定法の大半が、イングランド及びウェールズで実施されるものと非常によく似ていた。この制定法については、次章以降で適宜触れ、その相違について述べる。

1.14 BSE に関して、スコットランド省は調査に対し下記のように答えている。

「英国のBSE方針は全体として主に農業大臣及び保健大臣が決定し、農漁食料省(MAFF)及び保健(DH)が主導権を握っている。そのねらうところは英国を基盤とした方針の施行である。」

さらに下記のように付け加えている。

「それに対しスコットランド省が主な目的とするのは、方針及びその実施が確実にスコットランドの状況を適宜反映させることである。」

1.15 北アイルランド農業省(DANI)は同様の点について述べている。

「DANIによる自治の程度に拘わらず、BSEが示すように英国規模の公共及び家畜の健康に対する脅威が存在する場合、統一した英国規模の対処がなされることが望ましいのは明らかである。従って通常そうであるように、BSEとの戦いの方針を定める上で、ホワイト・ホールの大臣、特に農漁食料省及び保健省の大臣が主導権を握った。

DANIはBSE疫学について非常に関心をもっているが、英国の他地域で適用される対策に付け加える又はそれとは異なる対策の必要性を示すような、特記すべき北アイルランドの特徴は存在しなかった。」

1.16 結論として、北アイルランドでBSE対処のため履行された政策は、イングランド、ウェールズ及びスコットランドで採用された政策を大きく反映している。これらは第9巻「ウェールズ、スコットランド及び北アイルランド」でさらに詳しく述べる。

2. 疾患症状を示す家畜の確認及びその管理

初めに

2.1 家畜の新規疾患を効果的に制圧するために、政府はその性質及び範囲をできるだけ早く確認しなければならなかった。家畜が何千もの分離所有される土地、時には遠い地域で生育することを考えれば、これは決して楽な作業ではない。本章では、家畜衛生法(1981)に基づき、1986年に実効された下記事項に関する権限及び義務について述べる。

- i. 動物疾患発生の確認
- ii. 疾患の重症度及び状態についての検討
- iii. 疾患の広がりを制圧する手段

その次に、BSEをきっかけとしない1996年3月20日以前のこれらの権限及び義務に関する変更を検討する。

家畜衛生法(1981)

2.2 本法は、初期の家畜衛生に関する制定法を統合したもので、イングランド、ウェールズ及びスコットランドで適用された。これに相当する北アイルランドの法律は動物疾患(北アイルランド)令(1981)で、非常に多くの動物疾患を扱っているのは明らかであるが、BSEに関する限り本質的によく似ているため、ここでは分けて記述しない。

2.3 本法では疾患の広がりを防止するため、大臣に広範囲の命令制定の権限を与えた。上記命令は制定前の協議を全く必要としなかった。本法は、文脈上他の解釈を必要としない限り、「疾患」を、牛疫、胸膜肺炎、口蹄疫、羊痘、羊疥癬又はブタコレラと定義するが、その他の動物疾患を含めるため「疾患」の定義を広げることを特に許可した。

2.4 本法により認められた権限は、グレートブリテン全体の農業大臣、農業大臣、共同で働くスコットランド大臣及びウェールズ大臣、又はイングランドの農業大臣にあたる「該当大臣」、スコットランドかウェールズの該当大臣により行使可能であった。

2.5 家畜衛生法(1981)は、動物疾患の予防のみに限定されなかった。本法により大臣は、ヒトに危険をもたらすと思う疾患又は家畜を通して運ばれる細菌を、人畜共通伝染病として指定する権限を有した。すなわち本法は、家畜間又は家畜とヒトの間における疾患の伝播を防ぐ目的で命令を出す場合に用いられた。

2.6 権限は、ブルセラ病、家畜結核 (TB)、口蹄疫、卵及び鶏肉のサルモネラ菌などの非家畜感染症、及び豚コレラなどの疾患に対し配備されてきた初期の制定法に由来する。上記疾患及びその他の疾患に対し、1986年前後も本法に基づき命令は制定されつづけてきた。上記命令の多くは BSE を含む全ての種類の疾患に関連するもので、例えば、第 8 節の家畜移動の制限、第 31-34 節の屠畜及び補償に関する規定、第 15 節の疾患の届出などがある。その他命令制定の権限は、方針又は適用がより特定の、例えば、第 35 節の屠体の押収及び処分があり、これは BSE その他わずかな疾患にのみ適用された。

2.7 家畜衛生法(1981)の際立った特徴は、二次法の導入に対し迅速で簡便な手続きを提供する点であった。農水食料省(MAFF)の家畜衛生グループの大臣次官長であるエリザベス・アトリッジ氏は、調査に対し次のように述べた。

「家畜衛生法下の法定規則は、比較的簡便である。それらは議会に提出されるが、議会手続きを必要としない。法定規則制定が非常に困難であった食品法とは異なり、この特別な法ではそれほど困難ではない。」

2.8 本法に基づき制定されたほとんど全ての命令が、議会手続きを経ずに実効可能であった。すなわち、単にその命令をロンドン官報及びエジンバラ官報などの政府官報に掲載するか、大臣が通達した地方自治体に対しその地域の新聞に当命令を掲載するよう要求するか、又は大臣が求めるその他の手段でそれを公表する。例外は第 32 節に基づき制定される命令で、これは第 31 節に挙げる疾患以外の疾患にかかった家畜の屠殺及びそれに対する補償に関わるものであった。第 32 節に基づく命令は BSE に用いられ、否定決議に従うものとされた。

2.9 家畜衛生法は、第 60 節で各警察区域管轄の警官隊に、その執行及び施行の責任を負わせる点でも通常とは異なるものだった。しかし、さらに本法第 63 節で検査官にも広範な施行権限が与えられた。検査官は大臣が指名するが、その場合、その権限はグレートブリテン全体か又は当検査官の指名される地域内に拡大され、一方、各地方自治体が指名する場合は、第 52 節により、当局が本法執行及び施行に必要と考える人数に合わせて検査官を指名した。

疾患の確認

2.10 畜産業者が、自身で明らかにできない又は標準的対処が通用しない状況にぶつかった場合は、

個々の獣医に連絡をとった。獣医がその状況を治療又は診断できない場合は通常、最寄りの MAFF 獣医診断センター(VIC)に支援を求めた。VIC は、家畜衛生局の一部として、それ自身のデータベース、全国を通じて共に獣医調査局を形成する他の VIC データベース及び MAFF 中央獣医学研究所 (CVL) から、研究情報及び知識を入手できた。

2.11 VIC は、このように畜産業者が獣医から得て自発的に提供する情報を獣医調査診断分析システム (VIDA) に記録し、疾患に関する知識のデータベースを作成した。従って、新規疾患の最初の認知は、VIDA に到達し順序立てて構成的に確認されるまで、畜産業者及び個々の獣医による全く自発的な事柄に留まった。スコットランドでは MAFF とは別に、同様のサービスがスコットランド農業大学により提供された。

2.12 既知の疾患に対しては、疾患が認められると同時に明白な対策が適用された。家畜衛生法(1981)の第 15 節(1)によれば、罹患家畜を有する者は、正当な時間内に当該家畜を他の非罹患家畜から隔離し、警察に当該家畜の罹患を届け出る必要がある。本法の第 88 節 (1) は次のように記載している。

「文脈上別な解釈を要しない限り、「疾患」とは、牛疫、胸膜肺炎、口蹄疫、羊痘、羊疥癬又は豚コレラを意味する。」

上記は第 88 節 (2) に準じるもので、大臣は命令により、この「疾患」の定義を「他の全ての動物疾患」を含むまで拡大することができた。

疾患の届出

2.13 新規疾患が認められると、大臣は第 15 節に基づき、その特定疾患に罹患した家畜の分離及び届出を求める命令を制定できた。上記事項は、家畜を所有する又は担当する全ての者、すなわち、農業者及び民間獣医、家畜を所有者に代わり運搬又は販売する者の責任であった。分離又は届出を行わない場合は違反行為とされた。本法本節に基づく命令は大体、MAFF 部門獣医官への届出を求めるものであった。命令では通常、罹患家畜は生体であろうと屠体であろうと、獣医検査官が試験を行うまで、元の場所に留置するよう求めた。当権限は、1988 年に BSE が届出伝染病になった時に用いられた。その時点又それ以前も、EC は 82/894/EEC 指令により、加盟国の動物疾患に関する届出を求めることができたが、その権限は BSE を届出伝染病とする場合に用いられなかった。

2.14 届出伝染病は、動物疾患の制圧及び根絶を支援する国際的努力の一端として、その範囲及び広がり確定のため監視された。元英国獣医局長 (CVO) であるウィリアム・リー氏は、動物疾患を届出伝染病とするべきかどうか決定する際、MAFF 及び、国際獣疫事務局 (OIE) などの関連国際組織が使用する基準について説明した。

第一に、その分野で症例を認め関連経験を蓄積するために、十分な疾患症例数がなければならない。農業者及び民間獣医は、当疾患の臨床的兆候を認知できなければならない。これは特に、生体で疾患を探知する試験が存在しない場合に重要で、その場合、獣医は診断上、当動物の臨床的徴候に頼る他ない。第二に、届出の方針が実際に、疾患例全てを確認するとともに疾患症例数を確認するという両目的を達することができるか検討しなければならない。

管理対策

2.15 元 MAFF 家畜衛生グループ第 3 級班長であったアリスティア・クリュッシュンク氏は、調査に対し、疾患を「届出」伝染病とみなすことは下記を意味すると説明した。

疾患を発見した場合は必ず、所管省に届け出なければならなかった。しかしこれは、その後疾患に関して特別な措置をとるということではない。これは主に統計的作業であり、情報を構築するためのものであった。

従って、届出そのものは疾患に対する如何なる対策をも課するものではなかった。

2.16 しかし、管理対策の可能性の範囲は広く、届出がなされると、特定疾患に対し、当該疾患の性質に応じて家畜衛生法内の可能な「メニュー」から、命令により妥当な権限が行使されるのが通常であった。ダニー・マシューズ博士は、次のようにこの点を説明する。

「家畜、その群又は一団において届出伝染病が確定された後は、その疾患の疫学、結果としてもたらされる公共及び家畜の衛生上の危険、避けられない経済的影響及び該当する法律に含まれる権限に基づき、対策を導入する。制定法による制圧の基盤が欧州法でも次第に確立されてきたが、既存の英国制定法の方が日程上早いと思われる。調査では通常、感染の血清学的実証のためのサンプリングを組み合わせた臨床的調査を行う。口蹄疫のように感染速度の速い疾患では優先的に、抗体よりウイルス探知のためのサンプリングが行われる。

その後の措置として、単一動物(陽性反応動物)の屠殺が行われ、その動物一群からの移動制限期間をおいた後に、さらにその一群の検査を行う。さらにぬかりなく、感染源を判断する試みがなされる。ブルセラ病及び結核は、このような対処がなされた 2 つの疾患である。それに代わり、疾患の性質上、他群への感染サイクルを迅速に断つためにより徹底した措置を要する場合がある。このような措置は、口蹄疫、ブタコレラ、鳥類インフルエンザ、鶏ペストなどの外来疾患に適用される。この場合は疾患の確定により、動物の群及び一団全体の迅速な屠殺及び感染農場を巡る指定半径内の農場に対する据え置き命令施行という結果がもたらされる場合がある。この場合、生存する感染動物は大量のウイルスを放出し、動物、ヒト及び生産物の移動による感染ばかりでなく大気による感染の可能性が高いため、迅速で厳格な措置が効果的であり正当である。」

2.17 管理対策に関する特定の立法条項が存在した。第一は本法第 63 節で、疾患の感染範囲を確定するため、ほとんど全ての場合に処理施設の立ち入り検査が認められた。大臣又は地方自治体により指名される検査官は、下記の点で疑わしいと思われる全ての土地、建物又は場所に立ち入ることが許された。

- i. 罹患又は罹患の疑われる屠体を、ある手段を用いて保管した又は保管されていた又は処分した。
- ii. 本法又は命令を遵守しなかった者の畜舎、場所、車両等が存在する。
- iii. 本法又は命令が遵守されなかった。

2.18 その後、本節に基づき制定された命令の条件により、検査官は全ての屠体又は家畜を検査し、必要と判断した家畜に試験を行い、確認の目的でマーキングすることができた。この権限により、当局は所有者が理由は何であれ罹患家畜の届出を躊躇しても、疾患の実際の感染範囲を確認することができた。従ってさらに正確な知識が得られ、より効果的で完全な感染家畜の制圧が可能となった。

2.19 第二に、家畜の移動は一般に本法第8節下に制定される命令により、又罹患家畜又は罹患の疑われる家畜の移動は特に第25節に基づき管理された。これらの権限により、大臣は下記の措置を講じることができた。

- i. 家畜のマーキングの指示及びその規定。
- ii. 屠体、飼料、厩肥及び糞の除去、及び新たに購入した家畜の隔離を含む家畜の移動の禁止及びその規定。
- iii. 移動許可書の発行及び作成の指示及びその規定。
- iv. 市場、定期市、品評会の開催及び家畜販売の禁止及びその規定。

2.20 特殊な手段による家畜の運搬がグレートブリテンへの疾患の持ち込み、又は広がりの可能性をもたらす場合はそれを禁じ、家畜又は屠体の EC 加盟国への輸出を規制するため、認可の取り決めに対する遵守とは拘わりなく、さらに一定の命令を第9節-11節に基づき制定することができた。

2.21 上記権限には選択「メニュー」があり、通常は獣医検査官が個々の罹患家畜又は一群全体に関し特定の所有主に通達を行うことにより、あるいは地域レベル又は全国的に移動に関する制限を公布することにより行使された。マーキングの権限使用すなわち疑わしい動物を確認すること及び、移動の免許又は認可制度を利用し問題となる動物の移動をマーキングシステムと照合させて確認・管理することにより、この権限はさらに強化された。

2.22 第三に、本法第7節では大臣に対し、車両、船又は航空機など動物に使用する全ての場所の浄化及び消毒、及び罹患動物又は罹患の疑われる動物と接触する者の衣服の消毒を指示し規定する命令の制定権限を与えた。当権限は1986年まで特に、伝染性で接触により容易に広がり伝染しやすい疾患の対処に用いられた。この点で上記権限は、罹患動物の隔離を求めその移動を禁止又は規定する管理を補完するものだった。

2.23 疾患発生区域が比較的限定される場合、本法第17節及び23節により、大臣はある場所又は区域がその特定疾患に感染していると宣言する権限を与えられた。上記感染区域又は場所内で、大臣はさらに、動物又はヒトの移動を禁じるあるいは規定する命令、動物の隔離又は分離を要求する命令、屠体、飼料、厩肥、用具及び装具を上記区域から移送することを禁じる命令又は、上記品目の破壊、焼却、処分又は処理を禁じる命令、当該区域内にいる者の衣服などを浄化・消毒することを指示又は規定する命令を制定する権限を与えられた。

2.24 動物疾患の伝染がヒトの健康に及ぼす危険については1981年の本法第29節で認められ、大臣は

上記危険をもたらす疾患又は細菌を人畜共通伝染病として指定する権限を与えられた。さらに本節に基づいて本法条項を当該人畜共通伝染病に適用し、ある家畜が人畜共通伝染病に罹患していることを知っている者、罹患を疑っている者もしくはその情報を有する者は、そのヒトに対する影響に関する情報をそれが定める様式で届け出なければならないとする命令が制定可能であった。本節に基づく権限はその後、BSE を人畜共通伝染病として指定するのに用いられた。本法第 30 節では、人畜共通伝染病に罹患している又は罹患の疑われる動物がある土地に存在すると信じる獣医検査官に対し、その土地に立ち入り、試験及びサンプリングを実施して、それに該当するかどうかを確認する権限を与えた。この権限は明らかに、第 63 節の一般的な立ち入り権限を人畜共通伝染病に関して補完するものであった。

2.25 疾患流行の予防を意図するさらなる一般的権限は、第 16 節に記載される。上記権限に基づき、大臣は、罹患動物又は罹患鳥類と接触した、又はどのような方法であれ感染に曝露した、又は感染区域に存在した動物又は鳥類に対し、ワクチン又は血清による処置を受けさせることができた。疾患制圧に対し予想される非常に高額な費用調達のため、第 3 節では、大臣が妥当とみなす合計費用を、グレートブリテンにおける動物疾患撲滅を目的に、大蔵省認可に従って用いる権限を認めた。第 3 節(2)では、大臣は獣医検査官又はその他の当省職員に対し、疾患撲滅の情報を得るため動物を検査する権限を与えてよいとしている。

家畜の識別及び追跡調査

2.26 動物疾患を効果的に制圧するには、個々の動物を識別しその移動を追跡できるようにする手段が必要であった。家畜衛生法に基づいて制定された結核(イングランド及びウェールズ)令(1984)では、ウシ属動物所有者に対し、当動物が明白に認知できるように、所管大臣が認める方法でマーキングを行い識別し、上記マークを維持するように要求された。この要項は、移送のない生後 14 日未満の動物又は 14 日以内に屠畜場に移送される動物には適用されなかった。

2.27 動物移動(記録)令 (1960)では、下記を除き、全ての動物の移動を公式に記録しなければならないとした。

- i. 同一施設内区間の移動
- ii. 最初の移動から 24 時間以内に元の場所に戻る条件で、飼料、水又はミルクを与える目的での施設から又は施設への移動
- iii. ブタの移動 (ブタに関しては別の規定に従う)
- iv. 輸入用動物に対し使用される小舎、埠頭又は認可された上陸場所への又はそこからの移動

上記の記録要項は、市場、購買用囲い、屋外市又はその他の施設における市場職員又は競売人、動物の品評会の開催担当者に対して又は、鉄道・道路・空路・海路による品物輸送業に携わる者が他者に代わって業務上動物を輸送する場合は適用されなかった。

2.28 一部 BSE に対し、家畜群の記録保持に関する新たな改善策が 1990 年に導入された。この点については、第 5 巻 第 5 章 *動物の健康* 1989 - 96 に記載する。ウシ属動物(識別、売買及び生育記録)令

(1990)では所有者に対し、所有する動物を確認し、乳牛の場合は36時間以内、その他の場合は7日以内に、一群に生まれた全子牛をその母牛確認を含めて記録するよう求めた。本令は又、確認動物の移動を禁じており、結核(イングランド及びウェールズ)(修正)令(1990)が、命令(1984)から確認及びマーキング条項を引き継いでいる。動物移動(記録)(修正)令(1990)は、命令(1960)を修正し、以前の3年間に代わり10年間の記録保存を求めている。

屠畜及び補償

2.29 今まで論議してきた対策は主に、隔離、分離及び処置により罹患動物を救う状況を扱ってきた。しかし多くの場合、そのような処置は不可能で経済的に効率のよい処置もなかった。さらに、伝染性が高く、実際に必要な隔離又は分離が、該当する動物だけでなく動物を生育し世話をするヒトについても不可能であると認められる疾患があった。この場合、罹患動物又は群全体の屠殺のみが疾患制圧の効果的選択枝となる。家畜衛生法第31節及び32節及び付則3は大臣に対し、指定疾患に罹患した動物、大臣が本節を適用すべきだと指定する疾患に罹患した動物又は上記疾患に罹患した疑いのある動物、あるいは罹患動物又は罹患の疑われる動物と接触した、あるいは罹患動物又は罹患の疑われる動物が占有する場所にいた動物の屠殺を命じる権限を与えた。

2.30 第32節(4)では大臣に対し、大蔵省認可に基づき大臣が制定した命令の規定する規模に従い、上記条項に基づき屠殺された動物に対する補償を行うように求めている。上記命令は、家畜衛生法の例外として、議会両院に提出し、否定決議に従うものとされた。

2.31 屠畜及び補償に関するさらなる権限については第33節に記載されており、これにより大臣は、上記責務を果たすために新たな検査官、評価者及びその他の人員を雇い給料を支払う及び、観察・処置のため屠殺予定の動物を保管する権限を与えられた。第34節(2)によれば、上記条項により屠殺された全動物の屠体は大臣に属し、大臣の指示に従い、埋葬、殺処分又は処理される。埋葬の場合、大臣は、屠殺動物の所有者に属する土地をその目的のために使用することができた。最後に大臣は、補償の適用及び方式を規定し、屠体の殺処分、埋葬、処理及び処置を指示し規定するために、上記屠殺動物の価値の算定手段を規定する第34節(7)に基づき、命令を公布することができた。

2.32 大臣が第31節及び32節で指定する疾患の蔓延を予防するのに得策であると考えれば、疾患を媒介する又は伝染させると大臣が判断する動物を、生体であろうとなかろうと、破壊、埋葬、処分又は処置のため押収することができた。破壊、埋葬、処分又は処置のうちに屠体は含まれるが、生存動物は含まれなかった。第35節ではさらに、屠体及びその他押収物の破壊、埋葬、処理又は処分を指示し規定する、又埋葬された屠体の掘り起こしを禁じる又は規定する命令の制定が可能であった。疾患により死亡した又は罹患動物又は罹患の疑われる動物として屠殺された動物を、川、運河、水路又は海に投棄したり沈めたりすること、又は大臣あるいは地方自治体の指示により埋葬された屠体を掘り起こすことは違反とされた。屠体の押収又は上記権限に基づく押収物に対する補償は、屠畜及び補償条項に関する権限と類似の条件で、大臣により支払いが可能になった。

2.33 屠畜と補償及び押収に関する権限及び、屠体の押収に対する補償は、第32、34、35及び36節下に制定される命令により、その後BSE対策に用いられた。

施行

2.34 上記のごとく、家畜衛生法条項及び大臣の各命令条項を執行及び施行する義務は、第 60 節(1)により各警察区域の警官隊に課された。拘留、搜索、立ち入り及び逮捕の権限はこの意図に従い、警察官に与えられた。しかし第 62 節では、同様の権限を(狂犬病に関するものを除き)「検査官」に与え、第 52 節では各地方自治体に対し、本法の執行及び施行に必要と思われる数の検査官及びその他担当官の指名を求めている。実際、当該検査官は、これら地方自治体が雇う代理可能な標準的担当官であった。

2.35 しかし、一方で第 63 節(8)では、「大臣下の検査官」に上記検査官の権限と同様の権限を与え、小節(9)ではさらに、大臣下の検査官に疾患が存在するか又は存在したかを確認するため、動物が保持されていると思われる土地又は建物に立ち入る権限を与えた。第 65 節では大臣下の検査官に、さらに船、乗物又は航空機を保留する権限が与えられた。従って、見かけ上同様の権限が警察及び地方自治体に与えられたが、農業大臣が指名する検査官は最も広範囲で効果的な権限を有した。

2.36 実際には、家畜衛生局の法定部門のひとつである獣医フィールド・サービス (VFS) の獣医官 (V0) が、これらの施行権限を行使した。VFS は、届出伝染病、動物福祉の保護を扱い、食肉衛生及び屠畜場検査義務の他、届出伝染病の制圧及び輸出品の状態を立証する輸出認可書の支給を通じて、動物及び動物製品の輸出を促進した。マシュ - 博士によれば V0 の責務は、特殊性、訓練及び要求により異なった。博士の特定責務は主に、公認の廃棄食物工場及びレンダリング工場の監視を行う、疾患制圧分野(届出伝染病のみ)であった。彼はさらに下記のように説明している。

「私が V0 として個人的に関わったのは、ブタについて群単位の屠殺が実施された 1979 年のブタ小胞性疾患の撲滅及び、その最初の方針は群全体の屠殺であったが実際には新たな試験の結果、群の一部屠殺となった 1983 及び 1984 年のアウジェスキー病であった。上記調査における私の役割は、ブタの検査、サンプリング、及び感染確定後の発生、発生源及び可能な広がり の追及など疫学的調査の実施、評価の監督及びその後の現場の人口減少策及び消毒であった。」

3. 屠畜場における食肉衛生

初めに

3.1 1986 年、ヒト食物連鎖に入る肉の状態が 3 つの方法で規定された。第一に、一定の衛生基準に足らず許可を得ていない処理施設で屠畜を行うことは違反行為であった。第二に、身体的条件が一定基準に達しない動物及び屠体は屠畜場に搬入してはならなかった。第三に、屠畜された動物の屠体は、ヒト消費に対する適否を検査しそれに合格しなければならなかった。

3.2 本章では下記に関し、1986 年末に実施された権限及び義務について記載する。

- i. 屠畜の実施条件
- ii. 屠畜過程そのもの
- iii. ヒト消費用赤肉の生産

- iv. ヒト消費用としての適否を判断する手続き
- v. ヒト消費用として不適格とみなされた肉の処理（「不適肉」）

3.3 本章では又、BSE をきっかけとしない 1986 年から 1996 年 3 月 20 日までの上記権限及び義務についての変遷を考察する。BSE がきっかけとなる変化については、他巻に記載し論議する。

- 特定ウシ臓物 (SBO) をヒト食物連鎖から除去する対策については、第 6 巻 「ヒトの健康、1989-96」にて扱う。
- SBO を動物の食物連鎖から除去する対策は第 5 巻 「動物の健康、1989-96」にて扱う。

3.4 1986 年、屠畜場及び屠畜は、屠畜場法(1974)により規定された。ヒト消費用食品の販売、ヒト消費用として販売又は販売予定の食品の輸入、調製、運搬、保管、梱包、包装、販売のための陳列、サービス又は配達に関する衛生については、食品法(1984)により規定された。肉のヒト消費への適否判断及び不適肉の処理は、食肉検査規則(1963)、屠畜場(衛生)規則(1977)、生鮮肉輸出(衛生及び検査)規則(1981)、食肉(滅菌及び着色)規則(1982)により規定された。食品法(1984)の第 、 及び 部は、食品安全法(1990)により廃止された。

3.5 屠畜場法(1974)又は食品法(1984)はスコットランドあるいは北アイルランドでは適用されず、食品安全法(1990)は北アイルランドで適用されなかった。スコットランドにおける該当法規は下記のとおりである。

表 3.1:

屠畜場法(1974)	動物屠殺(スコットランド)法(1980)
食品法(1984)	食品及び医薬品(スコットランド)法(1956) 食品施設管理(スコットランド)法 1977
食肉検査規則(1963)	食品(食肉検査)(スコットランド)(修正)規則(1963)
屠畜場(衛生)規則(1977)	屠畜場衛生(スコットランド)規則(1978)
食肉(滅菌及び着色)規則(1982)	肉及び鶏肉(滅菌及び着色)(スコットランド)規則(1983)

3.6 北アイルランドの該当法規は下表のとおりである。

表 3.2:

屠畜場法(1974)	動物屠殺法(NI)(1932) 屠畜場法(NI)(1953) 屠畜場(認可)規則(NI)(1955) 動物屠殺法(修正)(NI)(1956)
食品法(1984)	食品(NI)令(1989)
食肉検査規則(1963)	食肉検査規則(NI)(1984)
屠畜場(衛生)規則(1977)	屠畜場(衛生)規則(NI)(1963)
食肉(滅菌及び着色)規則(1982)	食肉(滅菌及び着色)規則(NI)(1984)
食品安全法(1990)	食品安全(NI)令(1991)

屠畜場に関する規定

初めに

3.7 屠畜場法(1974)はイングランド及びウェールズに適用され、屠畜場及び解体作業場に関連する初期制定法を統合したものであった。その意図するところは、第一に屠畜場及び解体作業場設備の規制及び管理であり、第二に動物屠殺の規制であった。

3.8 本法は、農水食料省大臣、地方自治体及びその担当官の機能について述べている。大臣は、屠畜場及び解体作業場における屠畜の人的条件を確保する規則を制定する権限を有した。屠畜場及び食肉衛生については、食品医薬品法(1955)、及びその後の食品法(1984)及び食品安全法(1990)により規定された。上記については第4章以下で論議する。1974年法下の規則は法定規則により制定され、否定決議に従うものとされた。規則制定前に、大臣は影響を受けるとされる代表組織と協議しなければならなかった。

3.9 地方自治体は、処理施設の検査、屠畜場及び解体作業場の認可、条例の制定、及び当該義務が他機関に課されない場合、本法及び本法に基づき制定された規則の執行及び施行の責務を負った。施行は、処理施設への適宜立ち入りの権限を有する担当官により実施された。

屠畜場法(1974)の主要条項

3.10 屠畜場は、「ヒト消費用生鮮肉販売のため動物を屠殺する場所及び、そこに隣接し利用可能な、動物の屠殺待機用又は動物屠体の保管、処理又は加工に用いる動物屠体の留置場所」として定義された。解体作業場とは、「その肉がヒト消費用ではない動物を屠殺し、皮をはぎ、切断する業務と関連して用いられる施設」であった。両者とも1974年法に基づいて認可された。解体作業場に対する特定の立法及び施行要項については、ヒト消費に不適格な原料の処理を扱う第5章を参照のこと。

3.11 本法第 部にに基づき、全ての処理施設の所有者が、地方自治体による認可を得ずに、その施設を屠畜場又は解体作業場として使用する又は使用を許可することは違反行為とされた。上記認可は13ヶ月のみ継続され、地方自治体はその認可の可否を検討するにあたり、施設が食品安全規則及び当該施設に適用される条例に合致しているか、又は妥当な期間内に合致できるかどうかを決定しなければならなかった。しかし地方自治体は、その担当官の一人から施設についての報告を受理する前に、認可を与えることはできなかった。

3.12 本法第 部では第一に、動物が死に至るまで痛みを感じないように、機械操作器具又は電気で即時に屠殺する以外の方法を違反行為であるとした。本法はさらに大臣に対し、利害を有する代表組織との協議後に、動物に痛みを感じさせない他の手段を指示する規則制定の権限を与えた。ユダヤ及びイスラムの教義に関する例外を認めた。

3.13 第二に、屠畜に関する現行の免許を有する者による以外は、屠畜場又は解体作業場において動物を屠殺する又は気絶させることを認めなかった。上記認可は、屠殺する又は気絶させる動物の種類及び

使用される用具の種類を特定し、1年のみ有効で、全ての地方自治体管轄区域で用いられた。大臣は、免許保有者の資格証明を規定する規則を制定できた。

3.14 第三に、本法第 部では大臣に対し、屠畜場及び解体作業場における動物の屠殺に関連する人的条件及び実施の安全を確保する規則を制定する権限を与えた。こうした規則は特に、上記施設の構成、配置及び設備を指定し、屠殺待機中の動物の留置及び処置中に観察すべき条件及び、免許を有する屠畜業者の資格証明について規定した。

免許

3.15 1986年、屠畜場免許は、下記要項の遵守を条件として認可された。

- i. ヒト消費用食品の販売、ヒト消費用に販売又は販売予定の食品の輸入、調製、運搬、保管、梱包、包装、販売のための陳列、配給又は配達における「衛生・清潔条件及び実保存の遵守に関する、食品医薬品法(1955)及び、その後の食品法(1984)に基づく関連規則
- ii. 屠畜場及び解体作業場の衛生条件及び適切な管理及び、処理施設に搬入される動物及びその処分の記録保存を確実にするため、地方自治体により制定される条例
- iii. 屠畜場及び解体作業場の構成、配置及び設備、及び動物を保管し屠殺する条件に関連する屠畜場法(1974)第38節に基づく規則

3.16 免許の可否に関して、地方自治体は申請者が適格で妥当な人物かどうかを判断せねばならず、もし該当しないと判断するならば、認可を拒否するか又は現行の免許を廃止することができた。同様に、本法又は規則の違反確認のために立ち入る権限は、大臣下の担当官又は施設が存する地域の管轄地方自治体担当官のいずれによっても行使されるが、本法第 部の施行は、地方自治体の義務であった。

条例

3.17 本法により、地方自治体は屠畜場及び解体作業場が衛生条件を維持し適格に管理されていることを確認するため、条例を制定する権限を与えられた。上記条例は大臣により確認されなければならなかった。解体作業場の場合、地方自治体は免許保有者に対し、当該作業場に搬入される動物及びその処分方法の記録保存を求めた。しかし、屠畜場免許認可後、地方自治体は免許保有者を条例により罰することはできなかった。実際に制定された条例はごくわずかで、それらはいずれも MAFF 発布の模範規則に非常に近く、衛生及び記録保存の要項を課すものであった。

3.18 本法は地方自治体に対し、公的屠畜場の提供及び管理の権限を与えたが、解体作業場は除外された。条例制定の権限は、そうした公的屠畜場には適用されなかった。

規則

3.19 大臣は、関連利害を代表する組織と協議の上、屠畜の人的条件及び実施の安全性を確保する規則を制定することができた。大臣下の担当官又は、地方自治体が指名する担当官は、本法又はそれに基づき制定された規則又は条例に対する違反を確認するため、施設に立ち入ることができた。

ヒト消費用食肉生産に関する規定

食品法(1984)

3.20 本法は、初期の主な法律、特に食品医薬品法(1955)を統合したものであった。本法は、食品の安全及び食品基準の点から、食品をヒトの健康を害するものとする(食品安全管理)行為、又は購買者が要求する性質、内容又は品質(食品基準要項)を保っていないヒト消費用食品を販売する行為を違反行為とみなすことにより、公共の健康保護を目指した。

3.21 本法はイングランド及びウェールズのみ適用され、イングランドで命令及び規則を制定する権限を有する大臣は、農業大臣及び社会福祉大臣であった。ウェールズでは、これら2名の大臣の他に、ウェールズ大臣がこの権限を与えられた。両地域において当該大臣は、農業大臣のみが責任を有するごくわずかな例外を除き、共同して活動する必要があった。共同責任の概念により、両省間の協力の必要性が生じた。

3.22 BSEに関する食品基準事項は、食品成分(第4節)及び食品記載を扱う(第7節)ものであった。前者は、食品調製における成分としての物質添加及び加工及び処理に関わるもので、後者は食品の表示及びマーキングを扱うものだった。

3.23 本法は、ヒト消費用でありながらその目的に不適格な食品の販売又はある個人に当該食品を販売させる行為、又はその販売のための調製を違反行為とみなした。屠畜場法(1974)に基づき屠畜場の運営を認可された者が、1984年法本節に基づき有罪とみなされた場合、認可は抹消された(第8節(4))。同様に、特に解体作業場の製品を扱う第12節では、解体作業場で屠殺された動物又はそこに搬入された屠体の全体又はその一部を用いた製品又はその一部をヒト消費用に販売してはならないものとした。解体作業場運営を認可された者が上記違反行為を犯した場合、認可は取り消された。

3.24 本法はさらに大臣に対し、「ヒト消費用食品の販売」及び「ヒト消費用として販売又は販売予定の食品の輸入、調製、運搬、保管、梱包、包装、販売のための陳列、配給又は配達」(第13節)に関連し、「衛生・清潔の条件及び実施の遵守を確実にするため大臣が有益であるとみなす規則を制定する」権限を与えることにより、食品衛生の原則を強化した。本節に基づいて制定された規則は、とりわけ下記事項を目的とした。

- i. ヒト消費用として販売予定の食肉が当該消費に適するかどうか確認するため、屠殺予定動物及び動物屠体の検査を確実にを行う。
- ii. 規則に従い、ヒト消費用として不適格な肉、解体作業場で屠殺された動物又は解体作業場に搬入された屠体由来の肉、又はヒト消費用として不適格ではないが当該消費予定ではない肉の着色又は滅菌を求める。
- iii. ヒト消費用として不適格な食品の扱い及び処分を一般的に規定する。

3.25 第13節は、食品医薬品法(1955)における同様の権限を、ほとんど修正なく再立法化するものであった。1955年法に基づき制定された食肉(滅菌及び着色)規則(1982)は模範規則であり、第6巻 *ヒトの健康*、1989-96に記載されるように、ヒト消費用食品における特定ウシ臓物の禁止(「ヒトに対するSBOの禁止令」)を導入した規則の前身であった。これについては本章付録で一部詳細を論議する。

3.26 食品全体を扱う中で必然的に関わってくる詳細事項及び差異の激しい状況への柔軟な適応の必要性から、食品法(1984)第13節(8)では大臣に対し、実施要領の発布の権限を与えた。この実施要領は、上記規則を遵守すべき者に助言と指導を与えるため、本節に基づく規則に従い問題を扱うものであった。小節(9)では、上記規則に基づいて有罪とみなされた場合、屠畜場又は解体作業場運営の免許を抹消することを繰り返し定めた。

3.27 第33節では大臣に対し、感染又は汚染牛乳又は感染の疑われる牛乳の販売による健康の危機を防ぐため、牛乳及び乳製品規則として知られる規則を制定する権限を与え、第35節及び付則3では、家畜疾患、販売が禁止される牛乳を定義し、定義疾患のリストを拡大する規則の制定を認めた。

3.28 食品法に基づく二次法はほとんどの場合、法定規則により制定され、否定決議に従うものとされた。さらに大臣は、第4、7又は13節(食品成分、食品表示又は食品記載、及び食品衛生)など本法の大半の節に基づいて規則又は命令を制定する前に、著しく影響を受けると大臣が判断する利害代表組織と協議しなければならなかった。この点で食品法は家畜衛生法と異なるが、他の一次法とは近似していた。

3.29 本法及びその前身となる法は二次法の制定権限を2名の大臣(又はウェールズを含めると3名)に共同の形で与えたため、この権限が実際に問題なく確実に行使されるように多年に渡り調整が続けられた。公共の健康に関するホワイトホールの省間作業班の報告、すなわち「政府刊行物の組織」では、1989年10月に下記のように述べている。

「食肉、牛乳及び卵の衛生など多くの特定責務が MAFF に残されているが、保健省をイングランド及びウェールズにおける食品衛生の業務及び食品問題に関する健康上の助言について責任を負う中心的な省にする上で効果があった。」

3.30 食品法(1984)の施行は、有害な食品、食品表示、食品記載及び、牛乳及び乳製品事情を扱う責を負う食品医薬品当局、又屠畜場及び食肉衛生規則施行に責を負う地方自治体に委託された。中央政府は、主に牛乳及び乳製品規則を扱う特定の責務及び食品成分の詳細を得る権限を有した。農業大臣は単独に、牛乳及び乳製品の安全性保証に関わる獣医検査官を指名する権限を行使した。しかし、食品医薬品当局による食品に関する施行方法についての中心的な手引きもなければ、食品施設の登録も必要とされなかった。これは、施行基準が国内の各地域により異なることを意味した。

3.31 しかし本法は、その義務が本法又は規則(第74節(2))により明確に大臣又は食品医薬品当局に課されていない場合は、施行義務を「地方自治体」に課した。ここでの「地方自治体」とは、町・市議会、ロンドン市議会及びロンドン以外の大都市議会を指す。従って、ロンドン及び都市圏域以外では、食品医薬品当局(州会)の特定責務及び、町・市議会により実施される食品施設の条件、食品の調製及び衛生などに関する残りの責務に分けて、本法が施行された。

食品安全法(1990)

3.32 食品安全法(1990)は、食品法(1984)に含まれる権限を広汎に維持し拡大するものであった。本法

は食品医薬品(スコットランド)法(1954)に代わるものでもあり、これにより以前にはイングランド及びウェールズとスコットランドに分離していた取り決めが、単一の権限付与法となった。

屠畜場の基幹施設及び条件

3.33 1986年、食品医薬品法(1955)に基づき農業大臣及び社会福祉大臣が共同で制定した屠畜場(衛生)規則(1977)により、屠畜場の基幹施設及び条件が規定された。その施行は地方自治体に委ねられた。本規則では屠畜場は下記のように建築されなければならないとした。

- i. 食肉検査が効率的成果を得られるように十分な空間及び施設を提供する。
- ii. 汚染又は公害を生じるような作業と明確に分離され、清潔な作業が実施できる。
- iii. 衛生的条件のもとで全作業が実施可能である。

3.34 上記規則は屠畜場運営者に対し、建築、配置、排水、設備、メンテナンス、清潔性、換気、照明、給水、管理及び個人の衛生に関する要項を課した。屠畜場は、ヒト消費用食肉取扱いを要する区域が完全に、ヒト消費用として不適格で除外された肉を扱う区域と確実に分離するように構築されねばならなかった。ヒト消費用食肉を扱う独立区域は、不適格原料による適格食肉の汚染の可能性を極力減らすものであった。

動物及び屠体の屠畜場への搬入許可

3.35 1977年法では、動物が獣医認可書を有しない場合は、当該動物が罹患動物又は負傷動物であることを知りながら又は疑いながら、屠畜場に搬入してはならないとした。認可書は、獣医が妥当な調査を行い、必要なサンプルを採取し試験した後、当該動物が屠体全体を食用として不適格にするよういかなる疾患又は状況も有しておらず、又当該動物が同様の影響を及ぼす医薬品、抗菌性物質又は化学治療薬を摂取していないことを確認した事実を示すものでなければならなかった。当認可書は、権限を有する担当官が屠畜場に到着後即座に担当官に手渡すものとされた。屠畜場はさらに、罹患動物又は罹患の疑われる動物をその他の動物とは異なる時間に異なる場所で屠殺し処理しなければならなかった。

3.36 食用予定ではない動物の屠畜場への搬入に関するさらなる禁止事項があり、屠体搬入に関する制限があった。第一に、死亡した又は殺処分され放血されなかった動物の屠体の屠畜場への搬入、又は搬入の許可をしてはならなかった。屠畜場への移送中に動物が死亡した場合は例外だが、その場合は、屠体を即時屠畜場から移送し必要な試験を実施しなければならなかった。結論として、殺処分・放血された屠体のみ屠畜場に搬入し留置できた。

3.37 上記制限も、未処理又は処理済の屠体各々に関わる一定の要件に従うものとされた。未処理屠体を、獣医認可書なしで屠畜殺場に搬入してはならなかった。この認可書は、屠体の所有者を明らかにし、屠体の記載及び認定用印を必要とし、当該動物の屠殺理由を示し、下記の記載を含むものとされた。

相当する調査を行い必要なサンプルを採取・検査した後の当方所見では、当該屠体が由来する動物は、屠体全体をヒト消費用として不適格にするいかなる疾患又は状況も有さず、当方の知識及び確信の及ぶ限りでは、同様の影響を及ぼすいかなる薬品、抗菌性物質又は化学治療薬をも摂取してい

なかった。

3.38 処理済みの屠体が搬入された場合、当該屠体は下記のいずれかを必要とした。

- i. 当該屠体及びその臓物が検査されておりヒト消費用として適格であることを証明する認可書又は、
- ii. 胃及び腸を含むその臓物及び、未処理屠体に要求されるのと同様の条件を示す認可書

3.39 さらに、生鮮肉輸出(衛生及び検査)規則(1981)は、他の EU 加盟国に肉を輸出する屠畜場に対し、その基幹施設に関する要項をさらに課した。これらの要項は BSE に関するものではないが、上記規則の他の局面は、生前検査及び屠体処理の一定要素について当該疾患に関連しており、次節で論議する。

食肉衛生及び検査

初めに

3.40 本報告が取り扱う期間を通して、食肉生産を管理する制定法は概ね、動物により伝播する疾患又は細菌のヒトに対する危険を減らす方向を目指すものだった。それは食肉又は食肉製品中のサルモネラ菌及び同様の細菌に集中する傾向があり、従ってそうした細菌により食肉が汚染される可能性のある経路の予測が試みられた。

3.41 食肉衛生及び検査に関する規則では、屠畜及び屠体切断の工程を、地方自治体から権限を付与され当目的のための訓練を受けた職員が監督することを規定した。本規則は下記事項をねらいとした。

- i. 病気の又は生気のない動物又は、疾患に罹患していると思われる動物で、その食肉をヒト消費用として不適格にする動物を、屠殺する前に確認する。上記対策は、その肉がヒト消費用として不適格であると事前に判断される場合に、可能な限りの当該動物の屠畜場への搬入防止を意図している。
- ii. 当該動物の屠殺方法又その屠体の処理法。上記対策は、屠殺場での交差汚染、例えば動物の獣皮上の糞からの汚染などの危険を最小のものとし、ヒト消費用として不適格と思われる部分の除去を促進し、又死後検査を促進する。
- iii. 屠体の品質上の適格性及びヒトに伝染可能な病原体の存否を判断するための動物の死後検査。ヒト消費用として不適格である屠体又はその一部の確認は上記規則の中心となるものであり、不適格とみなされた肉の処置は、ヒトに対する SBO 禁止の根底をなし、これは BSE から生じる危険からヒトの健康を守るために導入される最も重要な対策のひとつである。

3.42 地方自治体は、屠畜場運営者から食肉検査にかかる全費用を控除する権限を有した。食肉検査(修正)規則(1983)により、請求金額は各屠畜場で業務実施にかかった実際の費用に基づくものでなければならぬとされた。

3.43 生鮮肉(衛生及び検査)規則(1995)により、屠畜場での施行責任は地方自治体から大臣に移管された。実際には、大臣の責務は、食肉衛生庁(MHS)に委託された。MHSはMAFFの執行代理機関として1995年4月1日に発足し、その日付で、食肉検査、公認生鮮肉処理施設の監督、上記施設における食肉衛生に関する制定法の施行、BSE/SB0規制及び家畜の福祉に責を負った。MHS結成の背景及びBSE経過の中でのその役割については、第6巻 *ヒトの健康*、1986-96に記載する。

3.44 食品法(1984)では、食肉の衛生的生産の基準となる規則制定を規定した。第13節は大臣に対し、ヒト消費用食肉の衛生的生産、特に不適格と思われる肉の着色又は滅菌を確実にを行うために有利と思われる規則を制定する権限を与えた。第118節では大臣に対し、著しく影響を受けるとされる利害を代表する組織との協議を求めている。屠畜法(1974)により全ての屠畜場の認可責任を負う地方自治体が、当規則を施行した。

「輸出認可」及び「国内」屠殺場の区別

3.45 1993年1月1日に食肉衛生に関する単一欧州基準が採用されるまでは、英国の屠畜場における食肉衛生には2つの管理方式があった。輸出用ではない食肉を生産する屠畜場は一般に「国内」屠畜場と表された。この屠畜場に対する食肉検査要項は、食品医薬品法(1955)に基づく食肉検査規則(1963)に記載されており、その後、食肉検査規則(1987)及び食肉検査(修正)規則(1990)に記載された。ヒト消費用として不適格とされた肉のその後の処理については、食肉(滅菌及び着色)規則(1982)に記載された。

3.46 輸出用食肉を生産する屠畜場は、生鮮肉輸出(衛生及び検査)規則(1981)に基づき「所管大臣」からの特別な認可なしには生産できないため、「輸出認可」屠畜場と表された。本規則は又、一定の検査その他の要項を規定した。

3.47 大臣は認可前に、処理施設がその構成、設備及び施設、衛生、生前の健康検査、屠畜及び処理の実施、死後の健康検査に関する一定の要項を遵守していることを確認しなければならなかった。大臣は、当該地方自治体に対し通達を行い、地方自治体が定める代表的事項に留意し、獣医官に処理施設の検査及びその報告をさせるよう調整しなければならなかった。大臣が認可を拒否する場合、その理由を示さなければならなかった。前もって大臣に協議することなしに、施設、設備又は運営方法の大幅な変更をしてはならず、大臣は指定要項に合致しないと認めた場合、認可を廃止できた。

3.48 食用として不適格とみなされた肉のその後の処理については食肉(滅菌及び着色)規則(1982)に記載され、上記屠畜場に対しても適用された。

3.49 次節では、国内屠畜場、輸出認可屠畜場における食肉検査方式について述べ、その後、食肉(滅菌及び着色)規則を参照する。

国内屠畜場における食肉検査

3.50 食肉検査規則では地方自治体に対し、所管地方自治体が雇用する環境衛生部担当官(EHO)の監督下、公認食肉検査官(AMI)が屠体検査を確実にを行うように義務づけた。

3.51 1991年以前は、イングランド及びウェールズではスコットランドとは異なり、国内屠畜場の生前検査は必須ではなかった。上記のごとく、当該家畜の状況が屠体全体をヒト消費用として不適格にするものではないと記載した獣医認可書を有しなければ、罹患又は負傷を知っているあるいは疑われている家畜を屠畜場に搬入することはできなかった。食肉検査(修正)規則(1990)により1991年1月1日以降、イングランド及びウェールズの国内屠畜場に対し生前検査が必須とされたが、権限を有する検査官としては特に獣医検査官を除外するものとして定義された。實際上これは、国内工場の生前検査はAMIが実施することを意味した。それとは対照的に、スコットランドの国内屠畜場における生前検査は、獣医検査官により行われた。

3.52 食肉検査法の特別条項では、各屠体は屠殺後直ちに処理し、検査を妨げないようにすべきであるとされた。屠体の処理及び検査に関する要項は、本規則の一連の付則で詳細を記載している。この点については、後に本章で輸出用工場に関する同様の条項と比較しながら振り返る。

3.53 食肉検査では、屠体及び臓物の死後調査を行い、下記のいずれかを実施した。

- i. ヒト消費用として適格とし、スタンプを押す。
- ii. さらなる検査のため留置する。

屠体は検査官がそれを本法に従って検査し、屠体又はその一部がヒト消費用に適すると確認した後、合格検印が押された。合格検印は、検査を実施し検査官を明らかにするスタンプであった。公認AMIなど食品法(1984)に基づく全ての検査官は、ヒト消費用として不適格な肉を拒否するか又は所有者が自発的に手渡さない場合はそれを押収することができた。肉押収の場合、討議を行い最終的に治安判事(JP)が当該肉を不合格とすることができた。もしJPが不合格ではないと判断すれば、地方自治体は所有者に対し補償金を支払わなければならなかった。

3.54 大規模な屠畜場には、仕事日の大半又は終日、AMIチームが存在した。ごく小規模な屠畜場であればそのような継続的待機はないが、公認検査官は工場を訪問し、その日の屠畜を検査した。このため、食肉検査規則では屠畜場に対し、屠畜実施時間を地方自治体に知らせるよう求めた。

3.55 国内屠畜場では、処理施設の衛生確認の責を負うEHOがAMIを監督した。EHO関与の度合いは、その工場訪問回数により異なった。実際には、日々の衛生上の責任は、上級食肉検査官に委任され、小規模な工場ではAMIに委任された。衛生上の責任は地方自治体により委任された。

輸出認可屠畜場における食肉検査

3.56 輸出認可屠畜場に対する要項は、生鮮肉輸出(衛生及び検査)規則(1981)に記載された。地方自治体が本法施行の責を負うが、輸出を認可する大臣は、工場が本法を遵守しない場合又は大臣と協議せずに「著しい変更」を行った場合、この認可を停止又は廃止することができた。

3.57 規則(1981)は地方自治体に対し、輸出認可屠畜場で屠殺予定の各家畜が、屠畜場到着後及び屠畜後24時間以内に死後健康検査を受けられるよう調整することを求めた。検査では、家畜がその肉を通じてヒト又は動物に伝染可能な疾患又は障害の症状を示すかどうか、又はその肉をヒト消費用として不適格

にする要因は何かについて判断した。上記動物は、ヒト消費用食肉の生産を目的に屠殺してはならなかった。もし検査により動物が負傷又は疲労している又はストレスを有すると判断された場合、当動物を十分な期間、休息させるものとした。上記休息の後、動物を屠畜の許可前に再検査しなければならなかった。

3.58 合格検印の押印は、国内処理施設と基本的には同じであるが、印そのものは異なるものだった。印には、「UK」、「EEC」の文字及び輸出処理施設の認可番号が含まれた。

3.59 各輸出用屠畜場は、地方自治体が指名する、衛生及び食肉検査の全責任を負う公認獣医（OVS）の監督を受けた。OVS を正規に雇用する地方自治体もわずかにあるが、通常は地方自治体が一時雇用する民間獣医であった。大臣が個々の獣医を OVS 業務に適格であると選任する責務を負い、地方自治体はそのように OVS として選ばれた獣医の指名のみ可能だった。

3.60 AMI は OVS の監督のもとにあった。工場が一定時間又は常時、国内市場向けの食肉を生産している場合、OVS は 1 日に 1 時間従事すれば、EH0 に対する工場の衛生に関する大半の責任を果たすことができた。主に輸出用の工場では、工場内の全ての衛生及び食肉検査の責任を果たすため大半の時間を工場で過ごすことになり、輸送送り状に添付する健康認可書に個人的に署名しなければならなかった。OVS は地方自治体に属する環境衛生担当官(CEHO)の管理下にあるが、その選任を行い輸出認可に対する究極的責任を負う農業省に対する責任をも有した。

3.61 OVS の責任は一般に、食肉が屠畜場を離れれば完了するものだった。すなわち、輸出用食肉の場合 OVS はトラックが閉まるのを確認し、国内市場向けの場合、食肉は EH0 の責任管轄に入った。しかし食肉が運搬手段を使用する場合、OVS は「健康認可書」を添付する必要がある。認可書には、輸出国及び所管大臣及び省名が記された。認可書にはさらに、食肉の識別を助ける詳細すなわち、出所となる屠畜場の住所、OVS の住所、食肉の配達先及び運搬手段、当該食肉が確実に公認屠畜場で屠殺された家畜由来のものであり、当該共同体指令に従い検査されたものであるという証明などが記載された。

輸出認可及び国内工場における屠畜後の処理及び死後検査要項の比較

3.62 1991 年以前の輸出用及び国内屠畜場要項間の主な相違は、死後検査であった。しかし、屠体処理に関する規則にも相違があった。

3.63 既述のとおり、国内屠畜場に適用される食肉検査規則(1987)では、家畜の屠殺後、迅速に屠体の処理を行うように求めた。処理は検査を妨げない方法で、特に下記に注意して実施することが求められた。

- i. 家畜の屠殺後に背後出血があった場合、検査官がその除去を許可するまで胸膜を屠体からはずさない。
- ii. 検査官の指示なしに、疾患の証拠を変更又は破壊するいかなる措置もとってはならない。
- iii. 家畜の脚部の他に臓物を、検査官が屠体を検査するまで、屠体からの除去後も屠体と照合できるようにしておかなければならず、家畜の脚部は検査官がその除去を許可するまで、屠畜場での検査で入手可能な状態にしておかなければならない。

- iv. ヒト消費用の血液は、専用の清潔な容器に採取・留置し、検査官により当該屠体の検査が行われるまで、採取した屠体と照合可能な状態で保管しなければならない。

3.64 輸出用屠畜場に適用する生鮮肉輸出(衛生及び検査)規則(1981)には、(i)項を除き、上記条項が含まれた。本規則にはウシ属屠体処理に関し、さらに下記条項が含まれた。

- i. 除去を要するのは、獣皮又は皮膚、頭部(認可のため屠体の耳部の保持が必要であり、認可後にその除去を行わなければならない場合を除く)、内臓(腎臓が自然に接続し屠体に付着した状態だが、脂肪及び腎臓周縁の表皮からは除去される場合を除く)、生殖器、膀胱、手根骨部及び足根骨部までの脚部及び、哺乳動物の場合、出生仔又は以前からの妊娠による胎仔、乳房である。
- ii. 内臓摘出は、放血終了後30分以内に完了しなければならない。
- iii. 生後3ヶ月以上のウシ属動物は、検査提出前に脊柱で縦断しなければならず、検査官は検査を実施するのに必要な場合は頭部縦断を要求できる。

EU 全体の屠畜場基準のハーモナイゼーションへの動きの影響

3.65 生鮮肉(衛生及び検査)規則(1992)により、なかんずく食肉検査規則(1987)及び生鮮肉輸出(衛生及び検査)規則(1981)が廃止となり、實際上、国内及び輸出認可屠畜場間の区別がなくなった。この EU 内屠畜場全体の基準のハーモナイゼーションは、単一市場への動きが要請するものだった。

3.66 規則(1992)により屠畜場認可の責務は、地方自治体から農水食料省大臣(及びスコットランド及びウェールズ大臣)に移管された。大臣は、各認可申請をその所管地方自治体に通知し、認可の可否を判断する上で当地方自治体により定められた代表的事項を考慮に入れる必要があった。

3.67 実質的には、本規則により以前、輸出認可屠畜場のために存在したのと同様のシステムが導入されたことになる。地方自治体は現今も生前又は死後検査の責を負う施行機関であり、屠体がヒト消費用として適格であることを示す合格検印は、OVS 及び所管地方自治体が雇う検査官の検査で捺印された。

3.68 町・市議会指令 91/498/EEC は、構成、配置及び設備に関する指定要項が即座に適用されないように、屠畜場、食肉切断施設又は冷凍施設に対し暫定的な特例許可を規定した。規則(1992)の規則 4 (11) では、大臣がそのような暫定的な特例を許可した場合、本規則の付則 1 - 6 の指定要項を 1996年1月1日又は「所管大臣が指定する、それ以前の日付」より前に適用してはならないと規定した。

3.69 実際には、新要項の遵守が困難である屠畜場が多く、暫定的な特例期間を時々超過した。MAFF の前獣医官長補である キース・ベーカー氏は 下記のように調査に答えている。

当時、多くの処理施設は新法の基準に合致しなかったため、運営者は改善プログラムに合意しそれを実施することを条件に、3年間の特例期間を与えられた。これにより、食肉衛生に関わる MAFF 職員はかなりの負担を負うことになった…。課題を果たせなかった運営者は免許を失い、控訴(単独の食肉衛生裁判)というさらに余分な時間及び費用を要する結果を招いたため、その作業はゆうに3年を超えるものと

なった。

死後検査及びヒト消費用適格性の判定

初めに

3.70 国内及び輸出認可屠畜場の両者において、屠体のヒト消費用としての適否を確定する又は不適格な屠体又はその一部を確認するための死後検査を要した。1986年、検査は食肉検査規則(1963)により規定された。これは、食肉検査規則(1987)により、修正と共に再び立法化された。後者は、屠体検査に関する指示をする規則(1963)に代わるもので、そこでは全ての動物種の特定部分は一定の指定方法で試験すべきであると規定し、多くの異なる動物種各々について同様に詳細な指示を与えた。

検査に関する指示事項

3.71 各家畜の屠体、臓物及び血液は、ヒト消費用としての適格性を判断するために、議会の公認職員により遅滞なく検査されなければならなかった。公認検査官は下記の点について留意しなければならなかった。

- 家畜の年齢及び性
- 家畜の栄養状態
- 負傷又は出血の証拠
- 局所的又は全身的浮腫
- 放血の効果
- 腫脹、変形又は骨、関節、筋肉又は臍部におけるその他の異常
- 整合性、色調、匂いの異常、及び該当する場合、味の異常
- 胸膜及び腹膜の状態
- その他の異常所見

3.72 検査には下記事項が含まれた。

- 屠殺された家畜及びそれに属する器官の視覚的検査
- 一定の器官、特に肺臓、肝臓、脾臓及び舌部、成熟した家畜の場合、子宮及び乳房の触診
- 特定種の死後検査に関する詳細指示事項が指示する器官及びリンパ管の切開
- 検査官が必要とみなすその他の切開又は検査

規則(1987)では、生後6週間及び6週間以前のウシ属動物を詳細に区別している。

ヒト消費用としての適否の判定

3.73 要するに、検査により家畜が指定疾患のいずれかに罹患していることが明らかになれば、屠体全体及び屠体から除去された全臓物及び血液は不適格とみなされた。指定疾患を下記に示す。

アクチノバシラス(一般的)又は放線菌症(一般的)

貧血(進行性) 炭疽

気腫疽 挫傷(広範囲、重度)

痩せを伴う乾絡性リンパ節炎 乾絡性リンパ節炎(一般的)

無鉤囊虫(一般的) 有鉤囊虫
シスチセルクス・オビス (一般的) 消耗症(一般的)
痩せ(病理学的) 発熱
口蹄疫 鼻疽
黄疸 悪性カタル性熱
乳腺炎 (急性敗血性) 黒色症(一般的)
子宮炎(急性敗血性)
疾患又はその他健康を害する状況に伴う異常な匂い
浮腫(一般的) 心膜炎(急性敗血性)
腹膜炎(急性広汎性敗血性) 胸膜炎(急性広汎性敗血性)
肺炎(急性敗血性) 膿血症(関節疾患を含む)
サルコシスト(一般的) 敗血症又は毒血症
ブタ丹毒(急性) ブタコレラ
テタヌス トリキネラ症
結核(一般的) 痩せを伴う結核
腫瘍: 二次的増殖を伴う悪性腫瘍、多発性腫瘍
尿毒症

3.74 ある特定疾患又は状況(一定の型の結核、乾絡性リンパ節炎又はその他の化膿状況、局所的侵襲又は無鉤囊虫)は確認されても、全屠体及びその臓物及び血液全体が不適格とはみなされないが、本規則が指定する部分のみ不適格とみなされた。

3.75 ある動物が「本付則の前述文で取り上げた以外の疾患又は状況」に罹患していると検査官が結論づけた場合、検査官は「屠体全体及びその臓物又は検査官が当該例の状況に妥当と考える家畜の一部」をヒト消費用として不適格とみなすものとした。すなわち決定はこの場合、当検査官の任意とされた。

3.76 立獣医科大学医学部家畜医薬品部門において 1979 - 1997 年まで上級講師であったアンソニー・アンドリュー氏は調査に応じて、1987 年後半に BSE の徴候を示す家畜の扱いについての助言を求められ、診断を確定するには地方の獣医検査センター (VI センター) を利用すること、又当該家畜は彼の考えでは不適格であるため食物連鎖に入れるべきではないことを指摘したと言った。彼はその助言は彼の家畜疾患に関する経験及びスクレーピーの知識に基づくものであることに同意し、下記のように述べた。

「...私の意見では上記家畜は罹患していることになるが、それは疾患に対する各人の解釈又屠畜に関する規定によって変わる。」

3.77 畜産業者が彼の所に来て、「私はスクレーピーにかかった羊をもっているが、それをヒト消費用に屠殺すべきだろうか」と尋ねたら、彼は下記のように答えるだろうと言った。

...「いいえ」その理由は、当該家畜が疾患を有しているからである。

「もしそれがスクレーパーとみなされたら、貴方は屠畜場がそれをヒト消費用として受け入れないと思うか」という質問に対し、

「そのとおりだ、又は(検査官が)それを拒否しただろう。」

とアンドリュース氏は言った。

3.78 検査官が屠体又は屠体の一部がヒト消費用として適格であることを確認した場合、検査を実施した検査官の確認が可能なスタンプを用いて、マーキングする必要があった。他の者には上記合格検印の利用権限は与えられなかった。その他の食肉についてはマーキングの必要はなかった。

ヒト消費用として不適格な肉の処理

3.79 1986年、不適格肉がヒト食物連鎖に入り込むのを防ぐための対処法は、食肉(滅菌及び着色)規則(1982)により規定された。これは、後にヒトに対するSBO禁止を導入する規則の模範を示すものだった。規則(1982)及びその前身である食肉(滅菌)規則(1969)はBSEの歴史において重要なため、本章付録で記載する。

3.80 下記チャートは、システムを単純化したものである。不適格肉をヒト食物連鎖から排除するには、屠畜場における上記肉の確認から適切な用途への引渡しまでの一連の措置全体が重要である。

ヒト消費用として不適格な食肉の判定

食肉(滅菌及び着色)規則(1982)

