

8 職業上の危険

1031 BSE による職業上のリスクの大切な問題に移ろう。このことは、農場で働く人々が特に CJD の被害を受けやすいかもしれないとみなされた一時期を除けば、人々の注目からは大きくそれていた。生きた動物や彼らの組織との接触は、よく知られた疾病要因であった。MAFF によって取られた早い時期の対策のひとつは、スタッフがもし牛由来の原料に接触する場合、彼らがとるべき予防措置についての詳しいアドバイスを公表したことである。保健安全部(HSE)は畜産農家と運送業者に対し、彼らが取り扱う BSE に冒された家畜の攻撃的行動の危険性について警告した。

危険にさらされている人たち

1032 しかしながら、1989 年までの初期の警告は、畜牛の危険物を取り扱う人たちのみに出されていた。関係しているほかの人たちは、開業獣医、ごみ捨て場やごみ焼却場の作業員、屠殺場作業員と肉屋、家畜処分場作業員、猟犬飼育場とマゴットファームの作業員、レンダリング業者と家畜飼料取扱者などがいた。研究所職員、教師、および学生は牛の腺や組織を扱っていた。動物園職員にも指導が必要だった。医療専門家、医療従事者、遺体安置所作業員や葬儀屋も、vCJD 犠牲者に関しての特別な予防措置をとる必要があった。肥料やコラーゲンなどのように、食品や他のものに加工する過程で牛由来の原料を扱う幅広い領域の職業があった。

1033 最終的に危険性のある主だった職種を特定し、助言が与えられた。しかしこれは、延々と続いたプロセスだった。明らかに最もハイリスクの職業に対して、単純な警告と基本的アドバイスを発表するまでに三年を費やした。研究所、病院、遺体安置所において、危険な組織を取り扱う人たちのためのガイダンスが出来上がるまでには、それからまた二年が経過したのである。

1034 第 6 巻第 8 章で跡をたどった出来事を非常に要約した年表を、以下に記した。危険にさらされていた主なグループに対し、いつアドバイスが出されたのかを示している。またそれは、迅速な警告を必要としていた特定のグループの作業員たちに対してさえ、どれほどそのプロセスが長引いたのかを明らかにする。

職業上のセーフティアドバイス年表

1988 年 5 月	HSE、攻撃的な BSE ケースについて家畜取扱者に対しガイダンスを発表
------------	--------------------------------------

1988年7月	MAFF、省内の獣医師および研修スタッフに対しガイダンスを出す。
1988年11月	MAFF、省内の組織取扱者に更なるガイダンスを出す
1989年2月	サウスウッド報告書が HSE は適切な対策を講じていると述べる。
1989年3月9日	MAFF、HSE 対し畜産業者、家畜処分場作業員、およびごみ処理施設作業員たちへのガイダンスについてのミーティングを依頼
1989年3月29日	HSE、屠殺場のリスクを認める
1989年4月	MAFF、屠体の取り扱いに関する暫定的助言の草案を HSE に提出
1989年6月9日	HSE、MAFF、DH 三者によるミーティング(シリーズ初)。ブレインストーミング的特定：畜産業者、獣医、屠殺職人、家畜処分場作業員、肉屋、牧畜業者、市場取扱者、毛皮商人、レンダリング業者、実験室職員、焼却場作業員、人工授精の施行者、地方自治体検査官。MAFF、最初の四者を緊急アドバイスが必要とみなす。
1989年7月25日	MAFF、獣医に対するアドバイスを起草。英国獣医師会(BVA)は自身のガイドラインを作成することに同意。
1989年8月8日	HSE、4月に議題となった屠体処理者に対するアドバイスをニュースリリースとして発表。
1989年9月11日	HSE、MAFF の食肉処理場のためのガイドライン草稿の書き直しに着手
1989年12月	HSE、農業における人獣共通伝染病の取り扱いについての一般的インフォメーションシートを発行。
1990年1月	MAFF、BVA の承認を得て獣医外科のためのガイダンスを発表。HSE は畜産農家とその労働者に対するガイダンスの緊急性はないと判断。MAFF は不同意。
1990年2月	HSE、BSE と屠体処分に関するポケットカードを発行。
1990年3月	HSE、食肉処理場と取引所の作業員のための、BSE の職業上のリスクについて、ガイダンスノート5を発行。
1990年5月10日	猫に TSE 発症が確認され、ピクルス博士は神経生理学者などの助言の必要性を提案。
1990年5月31日	レンダリング業者へのガイダンスの必要性を合意。深切断、帯鋸の使用、原料の吸引など、より以上の食肉取引に関するアドバイスが望ましい。
1990年6月	MAFF、BSE の疑いがあるケースの取り扱いと繁殖について、畜産農家への勧告書。
1990年8月24日	MAFF、動物園作業員へのガイダンス。
1990年9月6日	草案に反し、HSE/MAFF/DH、食肉取引所への更なるアドバイスはしないと決定。レンダリング業者へのガイダンスは一時保留。

1991年2月	人および動物 TSE 取り扱いのためのセーフティアドバイス提案のため、危険病原体諮問委員会の作業部会設置。
1991年3月15日	HSE/MAFF/DH、レンダリング業者へのガイダンスが必要と判断。
1991年10月7日	HSE/MAFF/DH、牛の頭部と脊髄の切断は危険と判断。家畜処分場、猟犬飼育場、およびマゴットファームの作業従事者に対するガイダンスの必要性で合意。
1991年10月	医療専門家のために迅速なレター草案、ACDP 作業部会に配布。
1991年11月28日	Food National Interest Group(NIG)、家畜処分場作業員、レンダリング業者、および屠殺場作業員のための予防に関する近日刊行の総合アドバイスについて、HSE 検査官にアドバイスノートを出す。雇用者のサーベイランス、ピッシング棒の衛生管理、および脳を手ですくうことに対する危険性を強調。
1992年6月9日	HSE、家畜処分場、レンダリング業、およびマゴットバイトファームの作業員に包括的助言を発表。
1992年12月8日	迅速なレターが医療専門家に発表。
1994年9月	ACDPWG、TSE のためのガイドライン出版。
1995年12月	HSE/MAFF/DH、作業部会が1992年10月より始めて会する。現在のガイドラインの強化で合意。
1996年1月	屠殺場 / 食肉取引所のための、HSE ガイダンスノート5の最新版、発表。
1996年6月	ACDP、BSE に接触する全ての作業員のためにガイダンス発表。

1035 我々は入手可能になった書類と証人の供述から一連の出来事を再構成するにつれて、BSE の病原体との接触によって危険にさらされている労働者たちへのアドバイスが、これほど遅れてしまったことに落胆させられた。徹底的なヒアリングやこれ以上の証人供述による、この広い分野の事実確認調査をするには、時間は不十分であった。我々のレポートはしたがって、個々の行動を正確に特定することを試みたものではなく、それ以上に、我々に懸念をもたらしたシステムの弱点を見直すことに努めている。二つの実例を以下に記す。

1036 最初は研究所、医療従事者、葬儀屋に出された、危険病原体諮問委員会(ACDP)からのアドバイスの問題であった。より完全な詳細は第6巻「人間の健康、1989~96」の第8章にある。第二は牛の眼球の解剖に関しての、教育科学省(当時)から学校へなされた助言の問題であった。詳細は第6巻「人間の健康、1989~96」、第9章に記載している。職業上のセーフティアドバイスの取り扱いについて、我々に印象を与えた幾つかの総括的な点に注意を向けることによって、我々の結論とする。

研究所職員、医療従事者、および葬儀屋への ACDP の助言

1037 HSE は危険な病原体の取り扱いに関する国内の指導において、確立された役割を持っていた。HSE はまた、DH に共同で報告した ACDP に対して助言を行なう外部の専門家を探した。ACDP の議長はティレル博士であった。

1038 ACDP は病原体の危険性による分類と適切な予防策についての助言に緊密に関係していた。ACDP はすでに CJD 取り扱い手順の審理をしており、HSE と DH が、他の TSE の取り扱いについての助言を求めるのは自然なことであった。ACDP 作業部会 (ACDPWG) は 1991 年 2 月に以下のことを目的に設置されることになっていた：

海綿状脳症に感染または潜在的感染をしている動物や人、またはその組織や試験管内検査システムに接触する仕事の衛生および安全面についての追加ガイダンスの必要性に関して、ACDP へ報告すること、ならびにガイダンスの作成

1039 ピーター・ビッグス教授が作業部会の議長を依頼されたが、ピクルス博士が最初の 2 ~ 3 回、彼の代役を務めた。他の問題のときと同じようなエネルギーと目的性を示しながら自分の論文と共に、この仕事に着手した。このことは、作成するかもしれないドキュメントのアウトラインの草案を提供しただけでなく、ガイダンスを可能な限り早い時期に完成させるためのタイムテーブルと処理のプランを提案した。残念ながら、そのタイムテーブルはすぐに頓挫し、草案は泥沼に陥った。下記の年表はこれを例証している。14 カ月間もの時間をかけた、神経外科医のためのいわゆる「迅速な」専門的書簡は、イタリックによって区別されている。この「指導書類」は三年以上の立案期間を要した。

ACDP アドバイスの立案年表

1990 年 12 月 4 日	ACDP、ACDPWG の設置に合意。
1991 年 1 月	ピクルス博士、草案を回覧する。
1991 年 3 月 28 日	ACDPWG の第一回ミーティングにて、ピクルス博士の草案を協議。
1991 年 5 月 13 日	第二回ミーティングにおいて、ピクルス博士の草案を「参考文書」として内部資料に採用。これはより広い配布 - 「指導文書」 - のための、より要約された実務的ガイダンスの土台となるべきものである。
1991 年 8 月 6 日	第三回ミーティングで参考文書の二番目の草案を審理。指導文書の初稿。
1991 年 10 月	ACDPWG の事務局、神経外科と眼科スタッフのための「迅速な」専門書簡(PL)の草案を回覧する。

1991年10月24日	<p>第四回ミーティングにおいて参考文書の第三稿を協議し、より広い流布のために広範囲にわたる書き直しに合意。</p> <p>指導文書は作成し直しが必要。</p> <p>専門書簡は発表を急ぐ。DHが促進。</p>
1991年10月30日	<p>ACDPのミーティングは参考書類の第四稿が「多かれ少なかれ最終稿」と言う。</p> <p>ACDP、指導文書第二稿について、「できるだけ早い」意見を広く求める。</p>
1991年11月28日	SEAC、参考文書草案について協議。最終稿は新年度に。
1991年12月	事務局、指導文書第三稿を配布。
1992年1月14日	<p>第五回ミーティング:参考文書はリクエストにより入手可能; 指導文書は広く配布。両者とも書き直しが必要。</p> <p>PL 第一稿の検討。</p>
1992年1月27日	PL 第二稿の配布。
1992年6月	指導文書第四稿配布。
1992年6月15日	<p>第六回ミーティング:参考文書についてはこれ以上の作業なし。指導文書はより高い優先権を持つ。</p> <p>PL 第三稿の検討と改正。</p>
1992年8月7日	PL 第四稿を配布。
1992年12月8日	PLの第五稿および最終草案、神経外科と眼科スタッフに発表。
1993年2月15日	指導文書第五稿配布。
1993年2月	第六稿配布。
1993年3月5日	第七回ミーティング:メンバーは指導文書全ての見地を検討するよう依頼。
1993年5月24日	第八回ミーティング:ACDPは指導文書のみを発表を目的とすべき。指導文書についての最終意見。
1993年5月	指導文書について合意。
1993年6月14日	ACDP、指導文書を採用。
1993年6月~1994年9月	出版の詳細に関する対応。
1994年9月24日	「人と動物TSEの作業のための予防策」出版(指導文書)。

1040 証言者たちはこのくだらない物語のために様々な理由をつけた。

適切な汚染除去手順や血液製剤に関する不確実性、事務局の他の仕事による多忙、神経外科および眼科の外科的処置手順に関する警告のための、専門書簡の長引いた起草時間のなかでコースをはずれてしまったこと、などが含まれていた。ひとたび作業部会が、間隔のあいたサイクルのミーティングの中で重要な書き直しの検討に没頭すると、彼らは新しく明らかになった情報に常に追いかけられた。ビッグス教授はそれを如実に物語った:

「ある意味で、作業部会は踏み車の上にいると言える。どんな遅れも主題を扱うために必要な時間が原因で生じた。あるいは他の理由であったとしても、新しい情報が入るたびにすでに処理した主題についても、再考が必要となり、時間がかかることになってしまった。」

1041 課題の処理に影響を与えた背景要因に、ヒト TSE は危険度カテゴリ-2 か、何人かが主張するようにより厳格な予防措置を要求されるカテゴリ-3 に入れるべきかという論争があった。加えて、BSE は分類されるべきであるかどうか、また人間の病原体であるのかどうかといった論争もされた。

1042 1993 年半ばに文書が ACDP によって承認された後、1994 年 9 月まで更なる遅れを招いてしまった。これは、DH が助言を完成させた間に、気づかないうちに CJD に汚染された医薬品や組織移植片によって治療されてしまった、危険にさらされている患者のグループのためであると聞かされた。

1043 ひとつひとつの理由は、整然としたペースをとるために、その時々で十分な正当性を持っていたということは疑いないことと思われるが、トータルとして見た場合、それらは全く受け入れることができないほどの遅れを作り出していた。懸念されていた作業員たちは、特に高いリスクに彼らを曝している職場に身を置き、しかもガイダンスを受けるのは最後であった。最善は善の敵になることを許された。

牛の眼球の解剖に関する学校へのガイダンスの問題

1044 これから別の訓話に移ろう。今回は、当時教育科学省(DES)として知られていた、ホワイトホールの別の部署が関係している。この件に関しては第 6 巻「人間の健康、1989 - 96」の第 9 章で若干長く扱っている。生物学のクラスにおける牛の眼球の解剖は、起こりうる疾病の - 教師と生徒へ - という「異例の感染経路」のひとつである。これは目が脳の構造と緊密に関係していることによる。この件に関しては、担当官の間にも基本的意見の相違はなかった。まずかったのは、これに関する簡潔な注意ノートの本文を承認するという、比較的単純な仕事が、二年にもわたる長編物語へと変わったことである。

牛の眼球の解剖に関するガイダンスの年表

1989 年 9 月 27 日

MAFF、SBO 禁止令の背景の中でこの問題を協議する。解剖の代案としての羊と豚の眼球は入手の可能性の低さのために、同意された効果は最小であろう。しかしながら MAFF は、染色以前に眼球を除去するよう規則の改

	定を提案。
1990年2月	スコットランド教育省、スコットランドの学校における牛の眼球の使用に関し調査、助言を発表。
1990年2月20日	ピクルス博士、MAFF、DESの医療アドバイザーであるダイアナ・アーネルスティーン博士と共に理論的リスクの問題を提起。
1990年6月	SEAC、6カ月以上の牛の眼球を学校での解剖用に使用するべきではないと助言。
1990年7月	ピクルス博士、SEACの助言とスコットランドでの助言についてアーネルスティーン博士に説明。アーネルスティーン博士はDES内で総括的助言を英国内で発表する必要があるかどうかについて協議。
1990年7月	ウェールズ省担当官、ピクルス博士にガイダンスはSEACの助言に従って発表されたかどうか尋ねる。ピクルス博士はアーネルスティーン博士にそれらを照会。DESの学校部門3、ガイダンスの発行の責任を受け容れる。
1990年8月28日	眼球の解剖の中止を推奨する大臣への第一稿を提出。
1990年9月21日	DES、牛の眼球の解剖の全面禁止には躊躇。羊と豚の眼球の解剖について問い合わせる。
1990年10月4日	アーネルスティーン博士、羊の眼球の解剖は不適であるが豚もしくは馬の眼球と6カ月以下の仔牛の眼球の解剖は問題ないと回答。
1990年10月5日	ロン・ジェイコブ氏(DES)、大臣に提出された第一稿の改定に着手。
1991年1月8日	DES、大臣に提出する第二稿を作成。
1991年2月25日	アーネルスティーン博士、助言の発表の遅れに対する懸念をDESに表明。
1991年4月19日	HMI、アドバイスが発表されたかどうかを問い合わせる。
1991年4月25日	DES、大臣の承認が得られるような、提案された助言の改定草案を配布。
1991年5月9日	MAFF、DESに対し満足できる助言であると伝える。
1992年2月	ジェイコブ氏、役職を離れ、第三稿および最終稿はベイカー氏に受け継がれる。
1992年3月/4月	DES、ガイダンスについて、省を超えた見解を求める。MAFF、アドバイス自体には満足しているが、なぜ手順にそれほどの時間をとるのか問い合わせる。DH、アドバイスに満足。

HSE、何か問題があるのか疑問に思うが、直ちに DES に問い合わせる予定。

1992 年 4 月 16 日 HMI の J・クリーディー氏、危険性は非常に小さいと書かれた医学誌の論文に注意をひかれる。

1992 年 5 月 21 日 アーネルスティーン博士、DES に対しガイダンスはすでにタイムリーではないと助言。

1992 年 6 月 DES、これ以上の助言を受けるのは賢明でないとする大臣に草案を提出。これはベイカー氏に送られる。

DH、助言の進行具合を問い合わせ。

1992 年 8 月 ウェールズ省、助言の進行具合を問い合わせ。

1992 年 9 月 7 日 DH、助言の進展について再び問い合わせ。

1992 年 9 月 30 日 ベイカー氏、アーネルスティーン博士による助言のため、このガイダンスに最優先権を与えるつもりはないと述べる。

1992 年 10 月 14 日 DH、アドバイスは発表されるべきであり、DES は SEAC の助言を拒否すべきではないと強調。

1992 年 10 月 28 日 DES、アドバイスを大臣に提出すると返答。

1992 年 10 月 29 日 DES、牛の眼球の解剖に関するアドバイスの草案を担当大臣に送付。

1992 年 12 月 15 - 21 日 ガイダンスは発表され、イギリスの教育機関に送られた。

1993 年 1 月 7 日 ガイダンスは発表され、ウェールズの教育機関に送られた。

1045 我々はこの出来事が正確に DES 自身によって調査されたことを知っている。ベイカー氏は 1990 年 7 月にはこれらのことを彼の部門、学校部門 3 の問題として認識していた。我々は、1991 年 5 月から 1992 年 12 月までに生じた遅れを避けるための処置がとられるべきであったと結論した。彼自身が認めたように、この遅れは少なからずベイカー氏に責任があった。1992 年 2 月まで、ベイカー氏の部門でこの問題に対する日ごとの責任を負っていたジェイコブ氏もまた、責任の一端を担っていた。ベイカー氏と、彼より少し少ない度合いでジェイコブ氏も、この問題に対する迅速かつ適確な対処を保證すべきであった。しかしながら当時、ベイカー氏もジェイコブ氏も、同様に高い優先事項の仕事の、重い負担に直面していたことが心に浮かぶ。

1046 残念ながら若干の遅れの原因は、1992 年のアーネルスティーン博士の、ガイダンスはもはやタイムリーではないとした助言にあるようにも思われた。我々はそのときまでのアーネルスティーン博士の称賛に値する立場を堅持しながらも、新しい医学的事実の欠如の中で、彼女が牛の眼球解剖実験の中止に関するアドバイスの発表において、それ以上の遅れを容認する結果となったことは残念である。

1047 この物語は我々に貴重な教訓を提示しているように思われた。この問題を扱っている人々は、BSE の現実の対策場面からずっと離れているところにいた。それはあくまで他所の省庁の問題であった。彼ら自身の大臣も関わってはいなかった。全体的な行動のフレームワークは責任があった順にはなっていなかった。全体的に見ると、急いでいるようにも思われなかった。一方で、他の仕事はもっと切迫していた。生徒と教師の安全性は DES の権限外であり、多くの人々に助言を求めなければならなかった。全ての行政書類と同様に、洗練され磨かれた表現を求められた。時間が経つにつれて、遅れそのものが、ガイダンスの問題をより魅力的でないものにしていった。

1048 ここでも他のエリアと同様に、BSE の危険性について過度に安心を与えるような言葉が、行動する必要のあった人たちを落ち着かせてしまった。彼らが状況を認識する限りにおいては、リスクは非常に低かった。不案内な領域の、標準的な境界線を越えて働くことの困難さを克服するための、議題に対する「所有権」の強い自覚がなかった。照会先と説明責任に関する全体的なフレームもなかった。

労働衛生の概要

1049 これらのケーススタディーにおける、また一般的に職業上の安全性を再検討する場合においても、行動のペースに最も影響を及ぼした要因は、BSE の危険性は非常に低いという確信であった。サウスウッド報告書で使われたこの言葉の反響については、他のところにおいて論じる。特に、危険性のあるグループに対するより以上のアドバイスの問題について、報告書の HSE に対する勧告は行動を明快に求めるものではほとんどなかった。HSE はアドバイスが公表されるようにとの MAFF の熱心さを、政治的圧力とメディアによる圧力に原因があるとした。標準的な、数字を基にしたリスクアセスメントアプローチと、進化するガイダンスのための慎重なプロセスから逸脱する理由はなかった。これらは信頼できるが遅かった。

1050 二番目の要因は、全ての重要ポイントが特定されたことを保証するための、感染経路の総合的調査の欠如であった。第 7 巻の 9 章において論じたように、MAFF のマシューズ博士は、1989 年 7 月 9 日、アドバイスの問題を協議するために HSE と会見した直後、屠殺場からの製品とその届け先のリストを命じた。これは早い時期に考慮されるべき、危険性の高い職業についての意見を支援することを意図していた。残念ながら、このことはずっと先まで実行されなかった。もし感染経路の調査が進んでいたならば、緊急アドバイスの問題がどの時点で遅らせることができなかつたかを正確に示す一助となったかもしれない。

1051 第三の要因は職業性の安全性についての諮問および立案の取り決めの、本質的に遅い新陳代謝であった。洗練され、慎重に合意された詳細な指導が望まれた一方で、迅速かつ簡潔な、暫定的警告を犠牲にするべきではなかった。