

13 何がうまくいって何が誤ったのか？

1140 前章において、我々は BSE 物語を記述した。ここでは何が上手くいき、何がまずく、そしてそれはなぜかを論じながら、物語のある側面を再検討する。まず、BSE がこれほどまでに大きく広がるようにさせた行為 - 牛の飼料への肉骨粉の使用 - から始める。その後、欠陥の主要な原因は何かを考察する前にまず、BSE の特定と主要な政策決定を調べる。最後に、我々の報告書においてなされる個人に対する批判について、一般的な論評を加えて終了する。調査は必然的に欠陥に焦点を合わせ、これらの論評はバランスをとるよう意図している。

大惨事のためのレシピ

1141 BSE の流行に対し、畜産農家は、自分だけを責めるべきであると信じている見解の組織体がある。牛は反芻動物である。当然動物性たんぱく質を摂取しない。彼らはミルクの産出量を引き上げるか、太らされるために動物性たんぱく質を与えられた。反芻動物に動物性たんぱく質を与えることは、自然に反していると言う人もいる。またある人たちは草食動物を肉食に変えることは、二倍罪が重いという。疫病がこのように自然を勝手に変えた人たちの上に訪れたとしても驚くことではないという人もいる。

1142 反対意見は倫理的、もしくは審美的理由で、多くの集約的農法の営みに持っていかれる。我々はこの議論に入る、相当な誘惑に抵抗した。それは我々の付託事項を大きく逸脱してしまうことになるだろう。我々の調査の関連で、牛の飼料に MBM を使用する行為に対して責任のある人たちが、なぜこれが惨事のレシピかもしれないことを予知できなかったのかという、小さな疑問がわく。

1143 牛の飼料に使われた MBM はレンダリングによって生産された。これは一度に何百、何千という動物の屠体をプールし加工するということである。成分がプールされる他のプロセスと同様に、もしひとつの原料が汚染されていたならば、プールされているものも汚染される危険性がある。したがって、畜体のレンダリング過程で潜在的に有害などんな微生物でもあるいは他の病原体でも破壊されることを確認することは、決定的に重要である。もしも動物性たんぱく質が同じ種の中でリサイクルされているならば、そこには種の壁がないためにこのことは特に重要となってくる。

1144 1979 年、環境汚染委員会が動物廃棄物をリサイクルする危険性を警告するという提案が我々にされた。それを含めることによって、委員会が注意を引いた危険は、鶏のくず肉をタンパク質補足として反芻動物飼料に含めることによってリサイクルしてい

たことであった。けれども委員会は、「健康障害を避けるための処置がとられるとすれば」、材料の環境上健全な再利用としてこの実行を奨励しつづけた。1980年の「反芻家畜の栄養必要条件」に関する農業研究協議会報告書は、反芻動物飼料の中で、ミルクと肉生産を促進するために、未消化のたんぱく質の価値に注目した。MBMはその第一の主要例である。農業開発および諮問サービス(ADAS)を含めての、リードしている動物栄養学者によるこの権威ある報告書は飼料製造業者によるMBMの使用に後押しを与えた。

1145 動物飼料の成分として動物性たんぱく質をリサイクルすることについてのUKの歴史は少なくとも1926年にさかのぼる。1970年代にMAFFの中での注意が、この実行が伝染病の拡散をもたらすであろうという危険性に向けられた。考慮に入れられた疾病は従来ウイルスとバクテリアの有機体によって引き起こされたものだった。スクレイピーが羊のなかでリサイクルされるかもしれない、あるいは他の農場動物に感染するかもしれないという危険性に関して、考慮されたようには見えない。これは驚くべきことに思われるかもしれないが、答えはおそらく、羊のたんぱく質を含んでいる動物飼料が、羊あるいは他の動物を感染させていたという兆候なしに半世紀が経過したという事実にある。

1146 飼料にMBMを組み入れる結果として、伝染病の蔓延の危険に取り組むためにMAFFが導入した法案が1981年動物病令(たんぱく質処理)であった。これはレンダリングプロセスがすべての従来ウイルスとバクテリアの病原体を非活性化したことを保証するよう意図された義務的なサンプリング体制を定めた。法案はレンダリングプロセスが伝達性海綿状脳症(TSEs)を非活性化することを保証するよう制定されていなかった。BSEを不活性化することを保証するレンダリングプロセスはまだ考案されていない。

1147 まずかったのは誰も従来ウイルスやバクテリアよりもはるかに感染力の強い致命的な病原体が動物飼料サイクルへの侵入してくる可能性と、それがレンダリング工程を通したにもかかわらず牛に感染してしまうということ、誰も予知しなかったことである。1981年までの50年以上にもわたる動物性たんぱく質のリサイクルの経験を考えるとき、なぜBSEのような疾病が、畜産農家、レンダリング業者、配合飼料業者、動物栄養学者、あるいは政府によって予想もされず、対策もとられていなかったのかを分析することができる。

病気とその原因の特定

1148 BSEの発生の特定は常に挑戦をもたらしていた：

- それは長い潜伏期を持った。

- それは群れのなかの一頭の動物に襲いかかる傾向があった。
- それは他の条件のものに似ていた臨床症状を呈した。
- それは組織病理学によってのみ、TSE であると確認された。

1149 疾病が流行の比較的初期の段階において識別されたのは、受動的な獣医監視システムと中央獣医学研究所(CVL)の病理学者の技術に対する信用のためである。

1150 大きな信用は直接の感染源として飼料の中の MBM を迅速に特定したウイルスミス氏によるところが大きい。BSE の挑戦に対する彼の個々の応戦の貢献は、最も高い価値があった。

MBM がなぜ感染性があったかに対する、可能性のある理由についての彼の推論は、合理的ではあったが間違っていた。彼の説明 - スクレイピー理論 - が BSE はスクレイピーのように作用し、人には感染の可能はないであろうという、不当な安心感を提供したものであったことは残念であった。

1151 BSE についてより多くのことが学ばれるにつれて、ウイルスミス氏の理論に関する問題は、ますます科学者に明白になっていった。しかしまた、これまで再評価が周知されていなかったことも残念であった。我々の調査が始まったとき、国民のほとんどが BSE は牛の中のスクレイピーだったという印象を持ち、牛の飼料が感染源になった理由は、レンダリング業者が安全基準がもたらす損害に対応して生産方法を変更していたからである、という見方をしていた。

政府の対応

1152 より以前の章で我々は BSE の出現がどのように政府を 3 つの挑戦に直面させたか見た：

- 牛の中の BSE を絶滅させる方法；
- BSE が動物飼料によって、さもないれば他の動物にも伝達可能であるかもしれないという可能性を扱う方法；そして
- BSE が人に食物を通して、さもないれば伝達可能であるかもしれないという可能性に取り組む方法。

1153 それらの章は、その時の知識の状態を考慮して、それらの挑戦に対する反応の妥当性を、第 3 巻から第 9 巻までと第 11 巻で、我々の論議を要約する。この章の残り

で我々は我々が適切であったと結論したこれらの問題と関係のある、主要な政策決定に注意をうながす。我々は欠点がこれらの決定に従って導入、実行、施行と対策のモニタリングに付随したことを示した、そして我々は欠点に結びついたいくつかの特徴を特定する。

BSE の絶滅

1154 反芻動物飼料で、反芻動物由来のたんぱく質の混合を禁止することは BSE を絶滅させるために採用された正しい政策であった。もしもそれが完全に実行されていたならばおそらく、今日までに、すでにその目的を達成していただろう。実際には、感染の発生件数は大規模な縮小をもたらし、1996 年までには明らかに流行は管理下におかれた。

1155 BSE が母子感染可能であると認知する可能性に取り組むための予防策を取ることができたかもしれなかった。母子感染はそれ自体、長引くかもしれないが、疾病の永続はとどめることができた。母子感染の可能性があることを明示されるまで、また示されないならば、BSE に感染した母牛の仔を選ぶことを思いとどまったことは合理的であった。BSE に感染した母牛の仔からの繁殖を推奨しないようにするか禁止するべきどうかに関しては、議論の余地があった。しかし、これは主な政策問題ではなかった。

1156 BSE が水平感染可能かもしれないという可能性は以下のことによって取り扱われた：

- 子を産んでいる母牛の胎盤と接触することを防止するための畜産農家に対する指導；そして
- SBO 由来のたんぱく質を肥料として使用することの禁止

他の動物への可能な伝達性

1157 BSE の兆候を示す牛の強制的屠殺および解体処分の主要な動機は、人間の健康の保護であったけれども、これらの動物の死体を動物飼料のためにレンダリングすることができないという、付加的利益を持っていた。したがって、この対策は部分的に BSE が他の動物に感染する可能性に対する回答となった。

1158 この可能性に取り組むために特に採用された手段は動物 SBO 禁止令であった。禁止の目的は SBO に由来したたんぱく質が動物飼料へ包含されるのを防ぐことであった。主要なペットフード会社および動物飼料産業の大部分は、以前、自発的な意思に基

づいてこの禁止令を採用していた。接種による豚への実験感染が達成された後、MAFFはそれを義務とした。この禁止は、豚や鶏の飼料の内容に主に影響を与えた。ALARP原則の明白な適用はこの決定に関与していなかったが、もしも効果的ならば、それは飼料を通しての他の動物への BSE 感染のリスクを合理的に実行可能な限り低く減少させていたであろう、以下のものに注意を払っていたら：

- i. BSE が恐らく人畜共通伝染病ではなかったという合理的な確信；
- ii. 豚あるいは鶏のいずれかに関して TSE の伝達の歴史が、あるいは TSE の経験が、なかったという事実；そして
- iii. 動物飼料にあらゆる動物たんぱく質を含めることについて完全な禁止令を課すことに関する経済学と廃棄物処理の結果。

1159 対策はまた、獣医用の薬品を介して他の動物に BSE が伝達するリスクを減少させるためにとられた。ガイドラインは人用(下記参照)および獣医用医薬品の両方の製造業者に公表された。その獣医薬品製造会社は、ある特定の牛由来の製品が、ある特定の薬の製造に使用されるべきではないことを助言した。また、収集および生産工程中の汚染を減少させるための処置が講じられることを提案し、殺菌あるいは使用した機器の廃棄を助言した。

人への可能な伝達性

1160 人間へ食物を介しての BSE 伝達の可能性に取り組んだ主要な政策決定は、以下のものである：

- i. BSE の症状を呈している牛の強制屠殺および解体処分：そして
- ii. 人への SBO 禁止令

1161 これら二つは人間の健康を守るための重要な対策であった。BSE が食物を介して人に伝達するかもしれないという可能性は低いと思われたとき、それぞれが一度に導入された。その上で、政策決定は ALARP の原則の適用に起因しなかったにもかかわらず、その原則を満たしたバランスのとれた反応となったと我々は考える。しかしながら、それは次に、どの組織が SBO であるとして禁止されるべきかについての決定を考慮するために必要であった。

1162 以前に我々が述べた理由のため、その時に知られていたことに注意を払いながら、何を SBO とし、どれを SBO とすべきでないかについてなされた決定は合理的であ

ったと考える。6 カ月未満の仔牛から、胃壁とレンネットが由来する第4胃、およびくず肉を除外するために線をひくとき、経済的考慮がバランスの中で重くのしかかった可能性があることは認識されるべきである。

1163 BSE が食料品以外の製品によっても、人間に伝達するかもしれないという可能性は、牛由来の製品の使用から、職業上のリスクまでも含む潜在的な危険性について、多くの関連のある産業へのガイダンスを出すことにより注意を喚起した。恐らく最も重要なものは、医療品のメーカーに出されたそれであった。そしてそれは我々が言及したように、等しく人が使用する医薬品と獣医薬品に当てはまった。

1164 牛由来の原料との職業上の接触からの潜在的なリスクも、それを取り扱う人々の多くに、同じく助言と指導によって話された。このアドバイスは発展させられて、ある一定の期間にわたって公表された。

1165 我々にとって非常に関心のある最終の政策決定は1996年3月20日にもたらされた：

- i. 30 カ月以上の牛の屠体は、食肉衛生局によって監督された認可工場においてのみ除骨され、トリミングされた肉は SBO として分類される、という必要条件
- ii. 全ての家畜用飼料での哺乳動物の MBM の使用を禁止

1166 もし実用性あるいは公共の認識を考慮に入れる必要がなかったならば、除骨案が ALARP の原則を満たしたとすることを証拠立てて論じることができたはずである。結果において、それは実行可能ではなかった。この場合においては誤った政策選択肢が選ばれた。

1167 すべての家畜飼料において哺乳動物の MBM の使用禁止は、BSE によって引き起こされた人間への危険性についての知識の変化に対する、ALARP 原則の下で適切な対応であったと考える。その結果として、人の vCJD の症例が BSE の曝露とおそらく関連しているという、海綿状脳症諮問委員会(SEAC)の結論となった。

欠点とそれらの可能な理由

1168 あと知恵をわきに置いて、臨床的症状を呈している牛は処分されるべきである、また SBO は人の食物と家畜の飼料に入らないようにすべきであるという、反芻動物飼

料禁止の政策決定は正しかったことを、我々は疑わない。正しい政策決定がとられたために、BSE は今日、根絶へ手の届くところにある。また、何百万もの人たちが牛の潜在的に汚染された製品または副生物の摂取のリスクから、高度の保護を受けた。これは政府のシステム、特に BSE によってこの国で湧き上がった要求の矢面に立った家畜衛生局 (SVS) に、信用をもたらした。

1169 称賛は、しかしながら、抑制されているに違いない。すべてがうまく行ったわけではない。あまりにもしばしば正しい政策決定が以下のものによって損なわれた：

- それに到達するために要した時間；
- どのようにそれに効果を与えるべきか考慮することにおける厳格さの欠如；
- それに効果を与えるために導入された規則を実行して、強化して、そして監視することにおける厳格さの欠如。

1170 BSE 物語から、どのようなレッスンを学習することができるか見るために、我々が特定した欠点の主要な原因はなんであったのかを考えることが、まず最初に必要である。

MAFF に利害の衝突があったか？

1171 我々は、BSE に関する MAFF のポジションから広くなされていた批判から始める。これは、一方では、農産物生産者の支援に(産業のための「スポンサー部門」として)、他方では、農産物の消費者の保護に、MAFF が目標間に利害衝突があったという苦情で始まる。批判は、「MAFF がその対立を解決することにおいて、生産者の利益を守ることをいっそう心配していた」と続けている。

1172 我々は、1987 年 9 月末日まで MAFF の事務次官を務めていたマイケル・フランクリン卿を含む多くの目撃者と利害衝突の問題について議論した。彼は利害衝突の可能性を受け入れたが、コメントした：

「...それが筋の通っていることかどうか、あなた自身に尋ねなければならない。これは政府機関についての素晴らしい哲学的論議である。緊張が 2 つの部の間にあるように、個別の部の潜在的に矛盾する利害関係を持つことがより良いのか、あるいは自分の指令の中でそれらの緊張を解決することができる一人の大臣と単一の部を持っているほうがより良いかどうかである。私は以前に、農民から食品産業まで、そして連鎖の残りに行っている食品連鎖に関して、なぜ全てが 1 人の大臣と緊張が生ずるところの部の中でそれらを解

決するほうが、肯定的な利点があると思うか言った。」

1173 我々は、この時点で、素晴らしい哲学的な論議の中にそらされることを提案しない。一般的なレベルにおいて、MAFF の中に別個の食品安全理事会と省にアドバイスするための消費者パネルを作ることによって、ガマー氏がこの対立に取り組んだ対策を始めたことは記録されるべきである。我々は、しかしながら、BSE の一連の出来事の間で、MAFF が、消費者の損害よりも農業生産者を支持する方に MAFF が傾いたという批判に対処することに関心を持っている。政策決定に関する限り、我々はこの批判には根拠がないことに満足している。ALARP の原則はゼロ・リスクを達成することを目指していない。それは運動を、釣り合いを取って巻き込むものである。以前に与えられた理由のために、我々は、人への SBO 禁止令について、詳細に与えられた考慮が、その原則の公平な適用であったことに満足している。一旦 SEAC が設立されると、MAFF のアプローチは常に、BSE が人間にもたらす危険が、さらに予防策を必要かどうかについて (SEAC に) その意見を求めることであった。SEAC を使うことが最も良い方法であったかどうかについて、我々はいずれ論じるであろう。事実は MAFF があまり行なわず、そして時々 SEAC より推薦されたさらに多くを行なったということである。MAFF 当局者と大臣は、我々の判断では、他の誰かと比べて同じぐらい、もし人間の健康に可能な危険があったなら、適切な処置がそれに応じてとられるべきであることを心配していた。産業に対する懸念は、しかしながら、当局者と大臣が特に人々がどのように BSE の危険を認知するかについて心配していたことを意味した。

他の利害の衝突

1174 多くの省が、一般的な政府の仕事の中で、産業を統制する責任と、その産業の利益の管理人としての責任の間に潜在的な利害の衝突 (矛盾する責務) を持っている。BSE の一連の出来事の中でいえば、化粧品とトイレタリーについての貿易産業省の二重の役割があり、そして (DH では) 製薬産業を促進して、大規模な買い手として NHS の利害関係の世話をする一方で、消費者を保護するために個別の製品を認可するという、DH の多数の役割が含まれている。普通は、役所は、異なった役割を個々に保つ内部の計画を調整しようと努める。医薬品のケースでは、我々がすでに見たように、リングフェンシングの取り決めでは、法令に基づく外部専門家で構成する諮問委員会からの助言に重く依存している。このような専門家の多くが、研究を実行しているか、あるいは顧問の役を務めている会社との彼ら自身の金銭的結びつきを持っているかもしれないため、それ自体が問題を作ってしまう。審議中の特定の事項と関係しているときには、すべてのそのような利害関係が宣言される必要が増加していた。

1175 我々は、既得権益が、これらのエリアの安全性へのアプローチに影響を与えたという兆候を見ていない。

リスクの認識

1176 我々は BSE によって提起された三つのタイプの課題を特定した：病気退絶の必要性、他の動物への潜在的脅威、および人への潜在的脅威。BSE が、事実上、人命に対する潜在的脅威であったかどうかについては、これらの課題のそれぞれが扱われた厳しさに比例して、それに携わっている人たちの主観的な信念によって影響されていることは間違いなかった。我々は、この国の BSE への対応に関係していた人たちの大多数が、それは人間の健康に対する脅威ではないと主観的に信じていた、と考えた。彼らは心の奥底で、それが決して起きないであろうと感じていた。BSE は、潜在的に、人にとっての生と死の問題ではなかった。また、この確信は、客観的に潜在的な危険がそこにあることを理解することができた多くの人々によっても共有された。

1177 この見解の大部分は、主として懸念を抱いていた人たちからの供述を聞いた結果としての、印象に基づいている。それはまた、我々が実施した小さな統計的調査によっても支持される。我々は、270 人以上の証人から BSE について学んだことの結果として、食事を変えたかどうか尋ねた。これには、大臣、担当官、あるいは政府に助言している科学者として BSE の対応に関係していた人々が含まれていた。ひとにぎりの人以外のすべてが BSE は彼らの食事に関係した影響がなかったと話した。

1178 BSE についての取り扱いについて懸念した人たちのほとんどが、BSE は人に危険をもたらさなかったと信じて、そして科学的にも BSE が危険を引き起こす可能性が低かったことを示していることを理解したけれども、彼らは他の人々が同じくらい楽天的な態度をとることには不安を感じていた。大臣、当局者と科学的な諮問委員会は同様に、やがて人々は不合理に BSE に反応するであろうと心配していた。この病気についての追加のデータが少しずつ利用可能になるにつれて、それが過大な警告を引き起こし、メディアによって、あるいは BSE が人間にとって危険だったことを実証するとして反体制の科学者によって使われ、それが食品の不足、より深刻なワクチンの不足をもたらす恐れがあった。

1179 ブラッドリー氏が BSE について「機密である」と分類した 1986 年 12 月から、1996 年 3 月 20 日の「私自身は牛肉をさまざまな、そしてバランスのとれたダイエットの一部として食べ続けるだろう」という締めくくりの言葉で終わる、保健局長(CMO)の元気づけるようなメッセージの目的は、沈静化であった。そして大臣と担当者達は、その手法に従った。1987 年の前半には BSE についての情報公開に制限があった。これの後には人々から事実を隠す試みはなかった。このアプローチは嘘をつこうとしたからではない。それはただ、さもなければ人騒がせなメディアによる報道の結果として、傾いたままであるであろうことを恐れられたバランスを改善しようとしたものである。1 人の証人はそれを上手に、「風の中に傾斜して」というと描写した。

1180 このアプローチの例は無数である。ここにいくつか選んだものがある：

- 「BSE が人に感染可能であるという証拠がない」という繰り返された陳述。なお、このような証拠が出現するのに何年も要するであろうとは説明しなかった。
- 「人への危険性は低い」との、サウスウッド報告書にある評価がサウスウッド作業部会による仮定は妥当ではないと示されたかなり後までも、繰り返された。
- ベビーフード勧告に効果を与えるのに、都合が良い手段であるとして、人への SBO 禁止令の承認されたプレゼンテーション。
- BSE がスクレイピーのように作用することを示すとしてのマウスへの BSE の経口感染と、マーモセットへの感染のプレゼンテーション。
- 猫は人への BSE 伝達の可能性を増加させなかったという陳述。
- 「サウスウッドとティレル委員会の助言に基づき、すべての努力はこの病気が人に危険ではないという政府の立場を極端に強調させられた。」というメッター博士の陳述。
- SEAC に報道用サウンドバイトを製作させる試み。
- 風船が上がった、三月のまさにその日、MAFF 担当官たちによって上司である大臣たちに提出された公報用書類。
- 製品が回収要求されていないことを示すことなく、あたかもそれらが状況を安全にしたかのような医薬品ガイドラインのプレゼンテーション。

1181 安心のためのキャンペーンは、特に牛肉の安全性に焦点を合わせた。歴代の DH の保健局長とスコットランド保健局長は、牛肉を食べることは安全であるという無条件の陳述をした。彼らがそうしたのは、BSE は食品を介して感染しないということに満足していたためではなく、感染させるかもしれない牛の部分が食物連鎖に入ることは許されていないということに満足していたためである。このことは牛肉を食べることは安全であるという陳述と、BSE は人に危険をもたらさなかったという陳述と同等に扱ってしまった大衆には明確にされなかった。

1182 感染性の危険は低く、そして牛肉が安全であるという公式の方針では、他のいかなる妥当性を持った見解も認めなかった。反体制の科学者は愚弄され、メディアの腕の中に、また危険を誇張された意見に追い詰められていく傾向にあった。したがって、

危険によって表現された意見は対極化し、論争が議論にとって代わった。

1183 心強いメッセージを提供する必要性は、さらに医薬品の安全性を保証する手段のプレゼンテーションでも重要になった。もしそれらの安全性に疑いをさしはさまれた場合、大衆がワクチンをボイコットするかもしれないという懸念は最高であると考えられた。

1184 大衆の恐怖感を刺激したくないという大臣と担当官たちの心配は、科学的な諮問委員会によっても共有された。サウスウッド作業部会は、予防対策がとられる前に、BSEに感染したかもしれない人々のあいだで、不必要な恐怖を提起することを望まなかったと、我々に言った。彼らは、薬の安全性について、“ワクチンはどんな危険ももたらさう”と報告書では示唆するべきではないという、医薬品の安全性に関する助言に責任を負う人々の懸念を受け入れた。したがって、彼らの報告書は、すべての状況でBSEの感染の危険が遠いように見えたという印象を与えた。しかし、彼らはまだほとんど証拠を持っていなかった。もしも彼らの評価が間違っていると証明されたなら、その帰結的意味は極めて重大であろう。しかしながら、彼らが自身が持っていたこうした警告は速く失われた。例えば、ポジション陳述で医薬品安全性委員会(CSM)が言うように：「CSMは、サウスウッド作業部会の医薬品による人への感染の危険は低いという意見に同意する。予防策として、また人にとっての理論上の危険でしかないものから守ろうと努めることを唯一の目的として、CSMと獣医用製品委員会(VPC)は、成分として、あるいは生産過程において、牛由来かあるいは他の動物原料を使用する人用と獣医用医薬品の製造業者のために、良い製造業務についての共同のガイドラインを承認した。」

1185 1994年のSEACの、TSEについての「現在の知識および研究の要約」は、サウスウッド以来学習されたものすべてが考慮に入っている点で、BSEの人への伝達性のリスクについて、公の再評価を行なう機会であった。それは、リスクについての最新で信頼のある評価を求める誰でもが参照するドキュメントとして、サウスウッド報告書に取ってかえられるべきであった。しかし、リスクの再評価についてそれが与えたメッセージは抑制されており、大衆の不安に関する限り、それは跡形もなく消失したように見える。

1186 安心を保証するためのキャンペーンの効果は何であったか？ BSEが人間に感染するかもしれないという可能性に対して政府が導入した予防策は、それらを実行および施行する上で注意と勤勉さが求められた。このような可能性が実際のものであり、したがって、予防策が人間の健康の重要な安全装置であったことを確信していた場合に限り、これは関係している人たちから期待されるはずであった。BSEが人間の健康に危険であると見なされなかったという屠殺場で、我々は、SBO規則の執行に責任がある人たちからの証拠に注目した。地方自治体は、とるべき方針についてそれらのスタッフの間で生じた混乱について述べた。さらに我々は、官僚的なプロセスでBSEに対応する

際に非常に緩慢に対応し続けた領域を特定した。リスク管理を実施する上でのガイダンスの準備、および牛の眼球の解剖が、その例である。薬と化粧品のケースでは、在庫品を使い果たすために、甘い対応がとられた。規則を実行する上で勤勉さの欠如と、他の領域における BSE に対する緊急的対応の欠如。我々はこれらのことも、BSE に関するニュースに対して大衆が不安を引き起こさせなかった原因のひとつであったと信じる。

1187 我々は、すべてがリスクについての公式のプレゼンテーションによって鎮静させられたと示唆するわけではない。いくらか懐疑的であった。また、メディアが MAFF が人への危険は低かったと主張し通したのに対し、このメッセージがさらに危険を減らすことを目的とした一連の対策によって伴われたことを速やかに認めた。

1188 大衆が落ち着いているか、あるいは懐疑的であったかにかかわらず、1996 年 3 月 20 日の発表に対する国民の多くの反応は同じであった。彼らは政府がまだ、BSE の人への危険性について真実を伝えていないと感じた。; 大衆はだまされていた。

1189 リスク・コミュニケーションという状況においては、我々は、一つの省が消費者と生産者の両方を守ることに関わっていることは不満足であったという議論にさらに多くの力がこもると感じる。MAFF の二重の役割は、その職員と大臣が、生産者に害をもたらす人騒がせな消費者の反応の可能性について特に心配していた、ということの意味した。我々は、しかしながら、食物に関してこういった利害の衝突に直面しなかった DH 職員が、最少限の警告を引き起こすことを計算に入れた方法で、彼ら自身が MAFF と同じぐらい情報を提供することを熱望していたように見えたことを指摘する。

1190 政府の BSE に対する対応は、ある程度までは、政府自身やアドバイザーのリスク・アセスメントによってではなく、大衆の危険性に対する認識によって促進させられた。人への SBO 禁止令の導入は最も顕著な例である。時々、BSE に対するメディアの反応は誇張された。しかし多くの場合、メディアの批評は適切かつ博識であった。メディアは事実に基づいた、政府の政策にとっても有益な影響をもって大衆の関心を反映し刺激して、貴重な役割を果たした。

コミュニケーションの無知と失敗

1991 BSE の対応に責任を負うべき人々が、それらの決定を通知すべきだった時に、まだ知識が充分といえる状態ではなかったため、BSE への対応のいくつかは不適切であった。

1192 この最も初期の例は、1987 年の前半に CVL においてこの疾病に関する情報の普及が制約された結果として、どの牛が BSE で倒れたかという（疾病の拡散）範囲の発見の遅れがあった。

1193 別の例は、強制屠殺と補償政策の導入に関する決定の遅れであった。それは MAFF 職員が DH に疾病について通知し、人の健康のために BSE が意味することを考慮に入れさせることに失敗したことに起因する。

1194 第 3 の例は、人間用医薬品の中で、牛由来製品からの危険性に取り組むことに遅れたことであった。それらも MAFF と DH の間のコミュニケーションの同じような欠如に起因した。

牛に対する最小感染用量についての無知な見解

1195 さらに事柄が最小感染用量の問題に焦点を合わせた失敗の結果によって提供される。1990 年末での神経病理ユニット(NPU)による BSE の羊とヤギへの伝達実験の中間結果は、羊を感染させるにはわずか 1/2 グラムの汚染飼料を食べることで充分だったことを示した。もしも NPU の科学者、またはキンバリン博士、あるいはワイルスミス氏が 1988 年に訊かれていたならば、彼らが仔牛への経口感染のために必要な最小限の汚染飼料の量は非常に少量で可能であろうということを知らせることをアドバイスしたであろう。しかしそれでも、1994 年の終わりに、1 グラムが仔牛に BSE の経口感染をもたらすことを示した CVL の発病率実験の結果は、広範囲の驚きと関心を引き起こした。

1196 反芻動物飼料禁止令(SBO 禁止令)が導入されたとき、MAFF の中の何人かの職員は、BSE に伝達させるためには、牛は相当量の汚染飼料を食べなければならないだろうという印象をもった。この印象は英国農業供給事業者団体(UKASTA)によって共有された。それはフィード・ミルの中で交差汚染の結果として反芻動物用飼料に入るかもしれないが、豚と鶏の飼料の量には問題にはならないと信じていた。メルドラム氏も同じ仮定をした。反芻動物用飼料の交差汚染の問題を扱う必要は 1994 年まで評価もされず、取り組まれもしなかった。

1197 家畜への SBO 禁止令が 1990 年に導入されたとき、関係している人たちの誰もがレンダリング工場の SBO を含む MBM の汚染がその中の感染力を生じさせる度合いを正当に評価しなかった。それは言うまでもなくフィード・ミルの中の交差汚染の第二ラウンドの結果として牛を脅かすのに充分であるだろう。措置は交差汚染を減少させるためにレンダリングコードを一致するためにとられた。しかし、何の緊急性もなく、コードが決まった場所におかれる前に、SBO 禁止令導入から二年が経過していた。これでさえ重大な汚染を防ぐには不十分であった。発病率実験の結果が 1994 年に知られた後になってから、レンダリング業者は別個の施設で SBO を処理しなければならないだろうという決定がとられた。

人に対する最小感染用量についての無知な見解

1198 感染させることができる最小限度の量（最小感染用量）の問題は、人間の食物の安全性の観点から等しく重要であった。それは、脳の除去、機械で骨から分離回収された肉(MRM)の製造などの、屠殺場における業務によって、人間の食物が汚染される潜在的リスクの評価での、重要な要素であった。

1199 1989年に、SBO規則が準備されていた時、MRMの安全性は検討され、不適當であると考えられた。科学者たちは最小感染用量に対する彼らの見解を求められなかった。脊髄を含んだMRMの汚染は、有意に充分であるとはいえない、という仮定が作られた。翌年、MAFFの担当官は頭部の分割と脳除去による汚染の疑問に対し、類似のアプローチを採用した。

1200 頭部の肉を取る前に脳を除去するということは承認できない、というSEACの強固な助言は、少量の汚染物質も心配の原因であるという委員会の考慮を示唆した。SEACはそういうことを全く表明したことはなく、牛肉の安全性についてのその文書は、汚染原料が経口感染の危険性をもたらすためには相当量必要だろうという、誤った印象を与えた。

感染経路の無知

1201 作業部会の第一回ミーティングの前に、リチャード・サウスウッド卿によって出された質問のひとつ：

「屠殺の前と後において、人への感染経路となる牛の部位／製品は、特に乳牛では何か？」

1202 MAFFとDHは詳細な答えをだせなかった。彼は、脊髄は肉製品の一部として利用されているが、器官と組織の最終的形体についての量的な情報は入手が困難である、と説明された。1996年に、- その時、サウスウッド作業部会が彼らの勧告事項を検討していたところであるが - 調査が公表され、相当量の脊髄がMRMの成分として人の食物の中に入っていたことを明らかにされた。もし作業部会がこれを知っていたならば、彼らはMRM継続可能にされることに満足したかどうか疑問である。

1203 ティレル委員会は最優先事項として、未確認のルートを通して広がる感染を引き起こすかもしれない牛（および羊）の組織とその製品の最終的に行方に関する、より詳細な調査が行なわれるよう助言した。しかし、これが実行されることはなかった。もし実行されていたならば、タイムリーな考察は、少なくとも当初に見落とされていた、人または動物に対しての潜在的感染経路を閉じていたかもしれない。

1204 1990年6月、（枝肉）解体作業手順に関する調査が公表され、食肉として市場

向けに整える過程の中で、除去されたリンパ節が人間の消費用として、食肉製品の中に使用されていたことを明らかにした。

1205 1994年、SEACのメンバーは、SBO由来のものも含んだ獣脂の精製過程で、タンクの底に沈着した残留物がまだ牛の飼料に組み込まれていたことを知り、懸念していた。

1206 1995年まで、反芻動物飼料禁止令に反し、再利用された廃棄物飼料の成分として牛由来のゼラチンが相当量、牛の飼料に入っていた。このことはMAFFの担当官から評価されなかった。

1207 牛由来製品の化粧品への使用について、我々が懸念していた期間を通し、不確実性が広がっていた。

1208 屠殺場からの排液、またはSBOのレンダリング工場からの廃液は、それらの処理の再考を求めるBSE汚染の害を引き起こすかどうかという疑問に、考察は与えられなかった。

コミュニケーションの失敗

サウスウッド作業部会と政府および大衆の間

1209 サウスウッド報告書を読んだ人の多く、あるいはその結論を知らされた人の多くに対し、サウスウッド報告書は以下の点で評価することに失敗した：

- BSEによる人にとってのリスクは低いと記述するとき、作業部会は、合理的かつ実用的であるような予防策は、それにもかかわらずリスクに対して取り組まねるべきであることを示すつもりであった。
- 医薬品、および職業上の曝露からのリスクの記述は、潜在的なリスクについて責任ある当局が警告し、それに取り組むために適切な処置が講じられていたという前提に基づいてなされていた。
- 作業部会のリスクについての結論は、非常に限定されたデータに基づき、スクレイパーとCJDの知見から引き出された推論であった。
- 作業部会は、それらの結論が間違っているかも知れず、その出来事で含意が極めて重大であるだろうという可能性を熟考した。

SEAC、政府、および大衆の間

1210 SEAC が屠殺場業務と MRM を考えたとき、MAFF 当局者と SEAC の間のコミュニケーションの機能停止状態のためには、トピックについての MAFF の論文において「不可避」のものと記述された汚染の程度のことを SEAC のメンバーは心配はしていなかったような印象を与えてしまうという結果に終わった。それはポジションではなかった？

少なくとも幾人かの SEAC メンバーは、MRM が取り出される前に脊髄の完全除去がなされているだろうという前提についてアドバイスを与えていた。1995 年 6 月、彼らは MRM について同じベースの上で同じアドバイスをしていた。1995 年 11 月、SEAC はようやく脊髄は常にきれいに除去されているわけではないことをはっきり理解し、ついに牛の脊椎から MRM を取り出すことに反対した。

1211 我々は、上述のとおり、SEAC の牛肉の安全性についての 1990 年の論文が、BSE の伝達のためには相当量の汚染飼料が摂取されなければならないであろうという、誤った確信に寄与したという可能性についてコメントした。

1212 SEAC の、1994 年の TSEs についての論文は、サウスウッド報告書以来の出来事は、BSE は人に伝達可能であることを示していると、その可能性の評価を逆に変更していたが、それを明白に詳しく説明することができておらず、このメッセージはまた、一般大衆には届かなかった。

政策に影響を与えるときの厳格な考慮の欠如

1213 我々は、いかにして政策を実行するかを考えると、厳格さの欠如が逆の結果をもたらす 3 つの機会を確認した。最初は反芻動物飼料禁止令の導入の時であった。長い潜伏期間のために、禁止令の運用のなかで、どんな欠陥でも明白になる前に数年は経過するだろう。ダムを築いて、次に漏れを探す技術は十分ではない。厳正な考慮は第一に、ダムが水を通さないことを保証するべきであった。フィード・ミルでの交差汚染が懸念の原因となるかどうかについての質問は言及されるべきであった。感染にはどれだけの汚染物質が必要なのかについての助言が得られるべきであった。これは UKASTA が交差汚染は防がなければならないという助言を受けようとして導き、配合飼料中の反芻動物由来たんぱく質を発見する検査の緊急の開発に注意を集中しただろう。

1214 第 2 の場合は、人間の SBO 禁止のための相談実施期間中に MRM の安全性の質問がいつ持ち出されたかであった。MRM の起こりうる汚染の範囲、および感染可能な最小量という重大な問題は言及されなかった。単にどんな汚染も問題になるには小さすぎるだろうと仮定されていた。したがってガイダンスは、すべての脊髄の除去の重要性に関して、地方自治体あるいは獣医のフィールドサービスに与えられなかった。

1215 これら最初の2つの場合、厳格さの欠如は、利用可能で、正しい判断に到達するために必要な情報を得るための政策の実施を検討している人たちの側の失敗に帰着する。

1216 3番目の場合は、動物へのSBO禁止令を施行するための指令(Order)の準備であった。指令という用語は、強制できない形式に使われる。厳格な考慮では、これは自己規制に依存することができる禁止令ではなく、強制力のある規則が作成されるべきであったという結論になったであろう。

最善は善の敵となる

1217 担当官や諮問委員会によつての、書面のドキュメントの製作はしばしば幅広い相談をし、文章を練ることのプロセスを必要とした。これは非常に遅延をもたらす傾向があった「ロールスロイス」システムであった。相談される人は改良案を提案する気にさせられるかもしれない。それはその後、相談以上の協議となるであろう。これらは彼らが起こした遅れを正当化するための、十分な実体の変更ではなかった。

1218 この影響が鋭く感じられた1つのエリアが予防対策とその実践に関する書面指導の準備にあった。あるときは、ガイダンスを文書にして公表するという決定がされた後、数カ月、あるいは数年もかかることがあった。一例として、牛の眼球の解剖についてのSEACの指導分が学校に配布されるまでに2年半も要した。単純な職業上の警告の公表と、若干のハイリスクな商取引に対する基本的な助言のために、3年かかったのである。

1219 案文が論評のために諮問委員会に提出されたとき、遅れは特に長引いた。もう一度例をあげれば、実験室、病院、あるいは遺体安置所における、危険な組織の取り扱いに対する危険病原体諮問委員会(ACDP)からの総合アドバイスをあげることができる。それ以上の例は、豚や鶏の飼料による、牛の飼料の交差汚染の危険性について、畜産農家へ出された勧告書がある。この優れた案文は、初めに1995年11月に立案され、SEACとプロウニング女史、それに他の人たちによって検討、遂行されたが、1996年3月20日まで公表されることはなかった。これらの全てのケースで、書類を完成する望みの方が、迅速なアドバイスを行うことの必要性よりも、重要であるとされた。最善は善の敵となる。

諮問委員会の不適当な利用

1220 諮問委員会は、政府の政策立案の支援という重要な役割を担う。しかしながら、もし問題がただ周期的に会合するだけの委員会に知らされるならば、決定のプロセスは遅らせることができる。我々は後の段階において、委員会の利用に関して気づいた点に

詳細な検討を加える。現時点においては、以下の原則に注意を向ける：

- 委員会の専門的知識を求める以外に手段がない場合にのみ、諮問すべきである；
- 求めている助言が委員会の専門的知識の範囲内であるように、明確な目標を定められるべきである；
- 与えられた助言は、しっかりした基盤に基づいていることを保証するために再検討されるべきである；そして
- 助言は助言として取り扱われるべきであり、政策の決定要因として扱うべきではない。

1221 これらの原則は、BSEの一連の出来事において、常に従われるとは限らなかった。例えば：

- i. BSEの兆候を呈している牛が人間の食物連鎖に入るのを許されるべきであるかどうかの政策課題を解決するために、答えるべき不可欠な質問は、これが危険を伴わないであろうことを確信することが可能であったかどうかであった。その質問を解決するためにサウスウッド作業部会を指名する必要はなかった。MAFF当局者は、限定された利用可能なデータについて強固な、そして正しい結論に達することが可能であった。もし、MAFFでの人間への健康に対する危険性についての検討にDH職員が最初から関係していたならば、我々は彼ら（DH職員）がその結論に同意したであろうと信じる。質問を作業部会に知らせる決定は、3カ月以上の遅れをもたらした。
- ii. サウスウッド作業部会の結論は再検討されなかった。彼らの勧告は助言としてではなく、それがとられる、とられないに関わらず、決定的な予防対策として扱われた。そして、3カ月以上後に、MAFFの大臣に対して、SBO禁止令が実施されるべきであると結論するように仕向けることが、大衆の反応とペットフードメーカーのペディグリー・マスターフーズ社のオフィスを通して、キンバリン博士の助力に託された。
- iii. サウスウッド作業部会が助言したいいくつかの仮定が不合理であると立証されたかなりあとになっても、その助言は科学によって求められた決定的な予防対策として引用されつづけた。
- iv. SEACは、「海綿状脳症に関係する問題」に関する、MAFFとDHに助

言するための常任(standing)で、(その委員は)非常勤(part-time)の委員会として設立された。これら(海綿状脳症に関する問題)における参照用語の幅広さは、SEAC が助言を依頼された問題の広範さと多様さに反映されている¹⁰³。そして、直ちに、BSE に関して取られるいかなる政策決定について、実際に SEAC にアドバイスを求めることが行われた。

— その質問が SEAC に助言を求めることが適切であるかどうかの判断なしに、あるいは得られる助言を目標とするということなしに。さらに、一旦 SEAC が助言すると、その助言が取るべき措置の決定事項として扱われる傾向があった。

脚注 103 : SEAC の利用に関する詳細な検討は、題 11 巻 : 「サウスウッド後の科学者達」参照。

1222 二つの場合に、SEAC の介入は積極的には助けにならないとわかった。ひとつは MRM の取り扱いを含む、屠場での業務について助言を求められたときであった。SEAC への、目的とされていないことへの助言の要請 : 「何らかの対策、もしくは指導が屠場での業務に関して必要であるかどうか」ということについては、それらの業務に対する有効性について SEAC 自体の、評価に基づいて助言された。

しかし、この SEAC による評価は信頼性がなく、むしろ、MAFF の当局者が判断するのに最適の問題であった。助言の言葉は明確でなく、MRM が脊椎骨から取り出される前に全ての脊髄を除去しているという取り返しのつかない失敗について、SEAC のメンバーが心配していなかったことで、誤った結論に MAFF 職員を導いた。

1223 二番目の場合は、1996 年 3 月 2 日、SEAC が除骨案を勧めた時であった。政府が、それが現実的で、また政治的に実行可能であったかどうか審理する時間なしに、受け入れてしまったため、この勧告は役には立たなかった。この状況の中、農業委員会によってなされた適切な観察を、1990 年の報告書から引用する :

「科学者は自動的には国民の信頼を操らない。特に彼らがお互い意見の相違を見たときには。そして、懸念されている問題が、単純なイエス/ノーの回答に向いているのもでなく、国民にとってその特定のリスクを受け入れることができるか、またはできないかという損得勘定を含んでいる場合には、意思決定は、純粋な科学的プロセスではない。」

1224 3 月 20 日の政策決定が下されたときまでに、政策についての質問に答える SEAC に対する政府の信頼は非常によかったので、(行政)当局者と大臣は、緊急事態対策のために自身の政策オプションの調査を遂行するよりも、SEAC が何と確かめるために待っていた。

行政の構造

省庁間の体制

1225 BSE が人間に対してリスクを及ぼすかどうか、また、どのような側面においてリスクを及ぼすのかについて評価を行うのは、理屈の上では保健省（DH）が主に責任を担っていたが、その評価は、獣医の専門知識の範疇に入るような問題に左右されることが多かった。BSE がその他の動物に対してリスクを及ぼすかどうか、また、どのような側面においてリスクを及ぼすのかについて評価に関しては、全て MAFF が責任を担っており、そのほとんどの範囲が獣医の専門知識の範疇に入る同様の問題に左右されるようなものであった。畜産物と食品についてのこれらの両方の種類のリスクに関連するリスク管理は、ほぼその全てが MAFF の責任範囲となっており、その一方で、DH はそれ以外の領域、特に、人用医薬品について主導権をとっていた。職業性のリスクについての責任の所在は、これらの2省と保健安全部（HSE）との間にあった。しかし、我々が既に述べたように、リスク評価とリスク管理とを区別することは困難である。MAFF と DH が密接に協力することが重要であった。特に、食品リスクに関しては、潜在的な食品リスクに対して充分に対処されているようにするというリスク管理を目的として、MAFF が適切な措置を講じていることを DH が納得している必要があった。

1226 医薬品に関しては、両省の認可部門が、安全性、品質および有効性という同一の評価基準に基づいて、同一の法律を執行する責任を担っていた。同様の法的システムが適用されており、医薬品委員会がそのシステム全体の働きを総括することで、人用医薬品と獣医用医薬品の両方の橋渡しの役割を果たしていた。さらに、獣医用医薬品と人用医薬品には同じような原材料、殺菌方法や製造工程が用いられていた。このため、これらの2つの間には、協調した取り組みが必要であった。

1227 BSE のみならず、その他の人畜共通伝染病についても、MAFF と DH の間にはそのような協力が必要性なはずである。

1228 BSE に関する MAFF と DH との関係は、既知の人畜共通伝染病、あるいは人畜共通伝染病である可能性のある動物の疾病に対応するための公式な省庁間の体制の枠組み範囲には含まれなかった。もし2省間で十分なコミュニケーションと協同作業が非公式な方法で行われていれば、このことは問題とはならなかったであろう。しかしながら、既に指摘したように、1988年3月にドナルド・アチソン卿がBSEについて報告を行うまでは、そのようなコミュニケーションや協同作業は行われていなかった。人畜共通伝染病や潜在的な人畜共通伝染病を扱う効果的な団体が2省に存在していたならば、BSE問題はよりよいスタートを切ることができたかもしれない。このことがそのまま、何らかのそのような団体が必要であることを示唆するという事ではない。このことはむしろ、この分野における2省間の適切な協力を確実なものとする方法として、公式の体制

というのは最善のものではないのかもしれないという問題を提起するものである。

1229 その他の省庁が関与する場合には、問題はさらに複雑であった。化粧品への対応では、MAFF、DH と化粧品産業の支援官庁である貿易産業省 (DTI) との間における効果的なコミュニケーションと連携が必要とされた。それと同様に、DH、MAFF および保健安全部 (HSE) の助言を活用して、教育科学省 (DES) が学校における牛の眼球の解剖に関する勧告を出した。廃棄物処分に関しては、環境省 (DoE) が関与していた。これらの全てにおいて、主導的責任の明確な分担と各省庁間での効率的なコミュニケーション経路が必要であった。これらは、必ずしも常にはっきりとしていなかった。

保健省 (DH) の役割

1230 DH¹⁰⁴ は、CJD 調査班を管轄する省として、人間の健康についての調査に関して主導的な役割を担っていた。BSE に関連するその他の側面については、DH は MAFF が取った措置に対して監視を行った。クリストファー・フランス卿¹⁰⁵ は、保健局長 (CMO) および彼の直属の専門職員らが “ BSE 問題に対する DH の対応における主導権をとっていた ”、と我々に対して語った。BSE 問題の初期の段階では、DH における BSE 関連の主導権を取っていたピクルス博士が、MAFF の措置を吟味し、それに対して疑問を提起する積極的な役割を担っていた。第 6 章で検討したように、1996 年 3 月に至るまでの数週間における DH の役割は消極的であり、その結果、彼らは BSE が人間に感染すると証明されるかもしれないことが明白になってきた時点ですぐに MAFF に対して緊急事態対策の作成の必要性を提起しなかった。

1231 DH が主導権を取っていたもう 1 つの分野は、人用医薬品に関連する分野であった。獣医用医薬品は、ある程度、人用医薬品より劣るものとして扱われていた。1989 年の初めから、BSE に関連する既存製品や在庫の取り扱いについては、MAFF は DH に倣ってこれを行った。DH 内では、医薬品の認可は医薬品部 (MD) の担当範囲であったが、それは、証人の 1 人が話したように「自分の煙を自分で吸い込む」ようなものであった。問題が生じた医薬品についての報告を受けると、MD はその管轄する外部の専門家による「第四セクション委員会」の助言に頼った。我々が本調査で対象としている期間中、運営上の見直しの際に特定された構造上および管理上の問題に対処するために、医薬品の認可に関する体制が著しく改編された。MD は、1991 年に執行機関 (医薬品庁) となり、その後 1994 年にはこの執行機関とそこから別れた医療機器局とに改編された。この組織の再編成自体が激変と混乱の原因となり、また、これによって BSE 対策の管理・運営が困難となった。

1232 最高経営者層や大臣らに対する報告に関して、その内容に期待されるものがより明確にされていれば、BSE と医薬品の問題に対応する助けとなったと思われる。例としては、もし、「汚染されていない」ことが保証された代わりの製品が確保できるまでの

間、ワクチンの在庫を使用し続けるべきかどうかについて検討するよう、大臣らがはっきりと要請されていならば、彼らは、その後の進捗報告に強い関心を持ったであろうと我々は考えている。そして、そのことは、その後の物事の進む速度に影響を与えたかもしれないが、おそらく、疑いのある原料が実際にそれが行われたのよりも迅速に在庫品の段階的な廃棄が行われたかもしれない。

MAFF 内の体制

1233 本 BSE 調査で対象としている期間中に、ガマー氏は、新たに食品安全理事会を設置することによって MAFF の、産業振興官庁としての役割と消費者保護のための役割とを分離しようとした。この食品安全理事会内では、一見したところ MAFF 内における重要な体制の変更と思われることが行われたが、その目的は行政官と獣医師の相互関係の改善することにあつた¹⁰⁶。MAFF は、当初、中央獣医学研究所 (CVL) と獣医調査局 (VIS) を統合して 1 つの執行機関とするべきであると提案していた。しかし、家畜衛生局 (SVS) は、VIS は SVS の組織内に留めるべきであると主張し、その主張どおりとなった。しかしながら、1990 年に行政官と獣医師とが一緒になって家畜衛生・獣医グループが設置されたものの、1994 年には再び二分されてしまった。ほとんどの証人が、これらの変更はいずれも行政官と獣医師が実務上どのように協力し合っていたかにそれほど影響を及ぼすものではなかったと考えていた。獣医局長は、大臣と日々、直接連絡を取っており、大臣に対して政策決定に関連する専門的な助言を行い支援していた。政策の重大な問題については、獣医師からの専門的な助言による支援を受けて、行政官が作成した正式な提案文書として大臣に提示された。SEAC への資料の作成の際にもこれと同様の方法が取られた。屠殺場業務に関する資料がその良い例である。

1234 助言の質に関する限りは、このシステムは良好に機能していた。しかし、既に言及したように、これは「最高のものだが、時間のかかる」システムであった。草案は、数多くの担当官らの間に配布・再配布され、彼らが意見を加える可能性もあった。提案文書は、行政の階級を上げて大臣のところへ届くまでの間に練り上げられ、磨きがかかれ、メモが付け加えられた。この過程には長い時間を要することもあり得た。

1235 緊急を要すると認められる場合、この煩雑な手続きを省略して早く決定を下すことは可能であった。これには、それなりの危険が伴った。ガマー氏は、豚への BSE 感染成立に関する SEAC の助言を発表すると同時に、これに対する対応を政府が発表すべきであると主張し、このことが通常の協議なしに「大急ぎで秘密裏に」欠陥のある規則が作成されてしまう原因となった。同様の目的のために急いでことを進めた結果、1996 年 3 月に実行不可能な対応策が発表されてしまうこととなった。

保健局長と獣医局長

1236 BSE 問題において、保健局長（CMO）と獣医局長（CVO）が果たした役割に関して我々が得た証言は、彼らの役割については2つの側面から検討を行うべきであることを示唆している。CVO に関連して第6巻で言及したように、彼らの役割を理論的に定義するのは、我々の任務ではない。

1237 検討する必要がある最初の側面は、彼らが国民に対して独立した助言を行う能力についてである。少なくともメルドラム氏は、CVO は国民に自分の意見を述べるということにおいて CMO に与えられているほどの独立性はないと考えていた。実際、メルドラム氏は、保健省やその他の省に問題をもたらすとしても、政府から独立して国民に対して助言を行うことが CMO には要求されると推測していた。CMO にそのようなことができると言えるような確かな根拠を、我々は認識していない。例として、このことは一般国民に助言を行うことをその任務の1つとしていた食品安全庁の立場と対比されるかもしれない。この機関は、そのような助言を出す権限をもっていた。CMO と CVO がこれと同じ立場であるべきことが望ましいと我々は考える。

1238 2つ目の側面は、CVO と CMO の相対的な地位による影響に関連するものである。CVO が、国際的な舞台で高い地位にあることについては既に言及したが、我々の得た証言から、公務員の慣例では副保健局長と同列とされていると考えられる。このことが、CVO と CMO との直接の連携の支障となるべきではないということが重要であると我々は考えている。

中央政府と地方自治体

1239 BSE の発生に対する政府の対応の効率性にとっての最大の障害は、潜在的に感染性のある組織を人の食品と家畜の飼料の両方から排除することを目的とした規則を執行のために法律によって決められていた体制であった。第一の、重要管理点は、屠殺場であった。屠殺場において、人間の健康に係わる極めて重要なポイントは、食肉検査と肉を人の食用として適格とする合格検印の付与であった。家畜衛生における重要管理点は内臓室であった。規則の要求事項によるものではなかったものの、事実上、この内臓室でほとんどの SBO が家畜用飼料に使用する MBM（肉骨粉）を製造するためにレンダリング処理にまわされる物と分離されているべきであり、また、規則に従って SBO は黒く染色されているべきであった。

1240 屠殺場の水準や業務に関連する他の数多くの規則とともに、人間への SBO 禁止令を執行する法的義務は地方評議会が担っていた。EU の要件を満たすことは不要な重荷と広く考えられていたが、地方評議会はそれを実施するために公認獣医師を頂点とするピラミッド型の執行体制を採用せざるを得なかった。地方自治体は、深刻な予算的な制約に直面していた。屠殺場の監視のために限られた資金を獲得するための強い要求が出されることはなく、規制緩和の流れの中であって、この問題を優先することを中央政

府は奨励していなかった。ほとんどの地方評議会は、屠殺場における執行義務を行うのに必要最低限以上の資金を使うことはなかった。一部の評議会は、その程度の資金すらも使っていなかった。食肉衛生局（MHS）が執行責任を引継いだとき、MHS は、少なくとも一部の地方自治体では、人間への SBO 禁止令によって課された全ての脊髄を屠体から除去するという義務が確実に行われるようにするために、十分な資源を使っていなかったことに気付いた。また、MHS は、規則についてどの程度精通しているかや、作業ラインの管理の効率、規則を執行する際の地方自治体側の厳格さが国内で均一ではないことにも気付いた。

1241 脊髄の除去の重要性が地方自治体とその実行を監視していた獣医局（VFS）に対しての指導において強調されていたとしたら、水準は改善していたであろうと我々は考えるが、それはある程度の改善であっただろう。この職務のためにより多くの資源を充てるよう促されていたとしたら、地方自治体の執行能力の制約は緩和されることになったかもしれない。その目標は、到底、達成できるものではなかったということが我々には理解できる。

1242 家畜 SBO 禁止令について考えてみると、その執行体制における問題はより大きなものであった。この禁止令の執行に対して責任のあった州議会は、屠殺場においては存在の場がなかった。地方評議会は、一般的に州議会のために執行業務を行うことに熱心ではなかった。家畜 SBO 禁止令の条項で、屠殺場における義務が課されていなかったことが状況をさらに悪くしていたが、規則がいかに上手く立案されていたとしても、地方自治体の法的な体制が家畜 SBO 禁止令を厳格に執行することを妨げたであろうという点で、我々はメルドラム氏やアットリッジ女史と意見が一致している。

1243 このような状況では、地方自治体の執行義務の実施状況を中央政府が監督することが望ましかった。MAFF の大臣らは、彼らの省庁が支えていた規則に関して同じ考えであり、家畜衛生局（SVS）に監視の役割を担うよう要請した。この監視の任務に法的な基盤があったのならば、「第 5 巻：家畜衛生（1989～1996）」で特定した監視における欠陥は軽減されていたかもしれなかった。

中央政府と領域担当省

1244 既に述べたように、領域担当省は、BSE 問題に関しては MAFF や DH の指示に従うことで大体において満足していた。それでもなお、中央政府と領域担当省との間の意思の疎通は、必ずしも常に十分なものではなかった。DH は、領域担当省の見解に対して常に関心を持っていたわけではなかった。それは、ウェールズについては特に残念なことであった。技術と経験の両方から、ウェールズ局の専門職員や行政職員は非常に有用かつ適切なコメントをすることができたからである。彼らのコメントが DH によって検討されていたのならば、有益であったかもしれない。

個人批判：バランスの是正

1245 本 BSE 調査のような調査においては、何が間違っていたのかに焦点を当てることは避けられないことである。本調査を行うことの主要な意義は、何が間違っていたのかを突き止め、そこからどのような教訓が得られるかについて考えることにある。これは、各個人にとっては厳しいものであることもあり得る。彼らの至らなかつた点が、浮き彫りにされるのである。そして、彼らの貢献の全般的な価値は見失われてしまうのである。我々は、本調査報告書が、そのような結果を生むことを望んではいない。それでも、いくつかの点について本報告書で批判を受けた人々が、今後何年にもわたって取組まなければならないことは計り知れないものがある。我々は、いくつかの一般的なコメントを行わなければならない。

1246 政府官庁のより高い地位になればなるほど、その仕事が楽なものであることはほとんどない。大臣職は決して楽なものではない。我々は、個人的責任についての検討をそのような職務に就いていた人々に限って行った。我々が批判してきた欠陥は、怠慢の結果として引き起こされたものではなかつた。それらは、ほとんどにおいて職務のプレッシャーを受けた中での誤りであつた。そのようなプレッシャーは、もともと多忙な職務に BSE への対応という大量の追加負荷が課されたことによってさらに重いものとなつた。

1247 BSE 問題によって日々生じていた MAFF や特に家畜衛生局 (SVS) に対する要求は相当のものであつた。単に例としてではあるが、本調査で対象とした期間中、BSE 感染が疑われる牛、約 200,000 頭に対して検査、屠殺、組織病理学的な剖検を行わなければならないであつた。屠殺体を収集し、廃棄処分しなければならず、補償金額を評価し、その支払いを行わなければならないであつた。

1248 1988~1995 年までの間に、英国内のみで BSE を扱った規則を制定する、または、修正する約 30 の規則が施行された。その一部は、膨大な作業を要したが、さらに重要なことは、BSE が実際に人間に対する脅威であるという可能性は低いと考えられていた時期においても、動物と人間の両方に対する BSE による影響に対処するために継続的に注意が向けられていたことをこれらが裏付けていることである。従つて、我々が行った個別の批判は、一方では家畜の疾病を管理し、また他方では感染性があつたかもしれない物質を非常に高い割合で人の食品や医薬品から排除する結果となつた BSE への積極的な対応への参加があつた、という背景において解釈されなければならない。

1249 BSE への対応においては、より一般的な政府の政策、あるいはこの問題に対応するための特定の方法に由来する側面がある。ここでもまた、それらは個人批判の原因となる問題ではないかもしれないが、将来への教訓を浮かび上がらせるようなものかも

しれない。例えば、BSE 問題の期間中、大臣らが SEAC に政策的な助言を求めることが少なからずあったことについて我々は言及した。ここから我々が得られる教訓は、政策決定において、諮問委員会の専門知識の範囲外の事項についての比較検討が必要な場合には、政策のどの選択肢を採用するかについて諮問委員会に尋ねることは、通常適切ではないということである。例えば、規制緩和政策といった一般的な政府政策について検討を行うことは我々の任務ではない。それが適切な場合には、そのような政策が BSE 問題に対して及ぼした影響について考えた。その例としては、規制緩和政策が屠殺場に対して及ぼした影響について第 6 巻で検討を行っていることが挙げられる。

1250 BSE 問題に対処するために最も積極的に取組んだ人々が、最も間違いを起こす可能性が高かった。本調査の途中で既に述べたように、「一步も前に踏み出さなければ、間違っただけを踏むこともない」のである。そのような背景においては、メルドラム氏について特に触れるのがふさわしいと思われる。メルドラム氏は、我々が本調査で対象とした期間のほとんどの間、英国の獣医局長であった。彼個人は、BSE への対応のほぼ全ての側面に参与していた。批判を受けるというリスクに関して言えば、メルドラム氏はその最前線に身を置いていた。

1251 メルドラム氏は特に熱心で勤勉な公務員であったという印象を我々は受けた。消費者の安全よりも農場経営者の利益に重点を置くという MAFF 側の取り組みを、彼が典型的に示している、と多くの人々が考えていることを我々は認識している。我々は、そのような非難が公平なものであるとは考えていない。

1252 メルドラム氏は、BSE に対する（彼の考えでは）科学的根拠のない国民の反応によって畜産業が損害を受けるべきではないということを常に懸念していた。そのような姿勢については、メルドラム氏を批判し得るものではない。それどころか、そのような姿勢は獣医局長が取る姿勢として適切なものであったと我々は考えている。

1253 BSE 問題において、人間へのリスクの可能性は微々たるものであり予防策を講じるにはあたらぬという見解をメルドラム氏が示した問題がいくつかあった。

- 羊の臓器は人間の食品から排除するべきか。
- 第一胃と第四胃に由来するレンネットは SBO 禁止令の対象に含めるべきか。
- 生後 6 カ月未満の仔牛に由来する組織は SBO 禁止令の対象に含めるべきか。
- MRM（機械による回収肉）は人間にとってリスクであったか。

1254 メルドラム氏が示した見解は、彼自身の考えを反映したものであったということを我々は疑っていない。

1255 人間へのリスクを懸念した場合には、メルドラム氏はそれに対して措置を講じ

た：

- 彼は、ソーセージの皮を製造するために取り出していた腸を SBO 禁止令の対象から除外するべきではないと助言した。
- 1990 年に彼は末梢神経組織が MRM に混入していることに関して懸念を提起した。
- 1994 年に彼は脊柱からの MRM の回収を禁止することを提案した。

1256 メルドラム氏が人間に対する著しいリスクがある可能性を認めただけの場合には、そのことを畜産業界の利益に対する懸念よりも優先させていたと我々は確信している。

1257 我々が行ったいくつかの批判は、多忙だった人々へのプレッシャーによって何らかの形で緩和させるものである。サウスウッド報告書に対する見直しを行わなかったことや、家畜 SBO 禁止令の執行方法に対して徹底的な検討が行われなかったことはその例である。

1258 BSE 問題の初期の段階で、BSE に関する情報の浸透が制限されたことを我々は批判したが、そのような制限は一部には輸出市場に配慮してのことであった。これは、ガマー氏は情報公開政策によって断とうとした MAFF 内の秘密主義的な文化を反映したものであったかもしれないと我々は考えている。我々が批判した人々が判断を誤っていたとしても、彼らは自分たちの義務の適切な実行方法であると彼らが考えているものに従って行動していたのである。

1259 これらの理由から、我々は個人の批判に対していくつかの根拠を特定したが、本報告書で悪人や非難の生け贄を見出そうとする人々は失望するはずであるということを指摘しておく。