

1 はじめに

1 1986年12月、家畜衛生局は新しい動物の疾病を発見した。この疾病は、すぐに牛海綿状脳症またはBSEとして知られるようになった。BSEは、牛の脳に不可逆性の「海綿化」を引き起こす、致死性の疾病であった。一般には、「狂牛病」と呼ばれた。

2 10年間にわたり、政府は国民に対して以下のように説明していた：

- BSEが人間に感染する可能性を示す証拠はない；
- BSEが人間に何らかのリスクをもたらす可能性は非常に低い；従って、
- 牛肉は安全である。

3 その後、1996年3月20日、議会において保健大臣スティーブン・ドレル氏は、若者10名が悲惨な致死性の疾病であるクロイツフェルト・ヤコブ病の変異型vCJDに罹っており、これらの人々はおそらくBSEに感染したと推定されると発表した。その後、さらにvCJD症例が発現した。2000年8月までに、vCJD症例は80例¹を超えており発現頻度は次第に高くなっていった。

4 ほぼ3年間にわたり、我々は、BSEおよびvCJDの歴史について知られている全ての点について調査を行い、1986年12月から1996年3月20日までの間、政府およびその他の人々がこれらの疾病にどのように対処したかについて調べた。本調査報告書は、その調査結果を示したものである。

5 1986年、英国は、動物の健康および福祉の問題、ならびに深刻な動物の疾病の発生への対処における能力と効率性で世界に知られていた。英国の熟練した獣医師および科学者が、家畜衛生局および最先端の獣医学研究施設とともに、動物の疾病を特定、阻止および撲滅するための確立された過程を運営していた。彼らは、畜産農家、開業獣医師、公衆衛生の専門家および関連する産業部門と密接に仕事をした。彼らは、意識を高め、助言を与え、適切な場合には法的規制また必要であれば補償金の支払いについて提言を行った。この過程には、諮問委員と実行者との間のしっかりとした情報の感染、動物のサーベイランスと情報の収集における効果的なシステム、リサーチプログラム、ならびに食品連鎖を含む全ての側面における人の健康と動物の健康との間の関連性について、詳細な共通の認識が得られていることが必要とされた。

6 人間の疾病の発現に対処するための、長年続いてきた公衆衛生過程についても、英国は高く評価されていた。それらの過程には、サーベイランス、予防接種や勧告などの予防措置、および治療が含まれた。国民の健康は、歴代の保健大臣への付託事項の中心であり、政府に対するの助言を行うために英国の各地域に1名ずつ設置されている4人の保健局長

の職務であった。

7 1986年、牛における新たな致死性の変異脳疾患である BSE が発生した後、どこで誤りが生じたのか？この脳疾患が人間を襲った可能性があるとする 1996 年の発表が、明らかにそのような事態には準備ができていなかった公衆衛生の庇護者らや世界中に対して衝撃を与え、国民を大いに失望させたのはなぜか？我々への付託事項は、政府発表の日以降の必死の外交活動やその他の出来事にまでおよぶものではないが、この問題の結果は今なお英国経済に重くのしかかっており、一部の家族に悲劇を与え、さらに多くの人々にとって暗い疑念と恐怖が拭い去られないままとなっている。

8 人間の疾患の規模と影響を完全に認識できるまでには、今後何年もかかるであろう。解決されていない疑問として、伝達性海綿状脳症（TSE）の特異な性質、ある特定の人々が人の BSE の犠牲となった理由、その他の人々、とりわけ 1980 年代に感染因子に曝露した人々が今後この疾病を発病する規模、などがある。これらの困難かつ今なお未解決の問題によって、事態の経過が阻まれ混乱させられた。我々が認識しているのは、本調査報告書が発行される直前の 2000 年 9 月の時点で、80 名を超える人々が vCJD の犠牲となり、そのほとんどが若者であり、それらの人々は人生を破壊され、彼らの家族は幸せと希望は取り返しのつかないほど傷つけられた、ということである。

9 BSE は、特に英国の惨事であった。vCJD の犠牲者のほぼ全員が英国内の患者であった。英国外でこれまでに vCJD と診断された人の犠牲者は、4 例のみであった。² 英国内で BSE と診断された牛の数は 17 万頭を超えるのに対して、海外での例は 1,500 頭未満で、そのほとんどが英国由来の牛であるか英国で BSE が流行し始めた頃に感染物質が混入した飼料に原因のある症例であると考えられた。これまでに、470 万頭を超える英国の牛が殺処分されなければならず、その屠殺体は潜在的に危険性のある廃棄物として焼却処分または地中廃棄されなければならなかった。³ 好況だった高品質畜牛と食肉輸出産業は、壊滅的打撃を受けた。何千もの畜産農家と企業の経営が損害を受けた。BSE の流行の最終段階である現在でも、1999 年には 2,000 例を超える BSE 症例が報告され、この報告書を執筆する間にも報告され続けている。

10 この問題がなぜ起こったのか、問題が賢明かつ適切に対処されたかについて人々が知りたいと思うのは無理もない。特に、以下の点が疑問とされる点である：

- BSE の発現と国中への伝達の原因は何だったのか？現代的な集約型畜産の実施による結果起きたのか？不適切な規制と引き下げられた基準の結果だったのか？なぜ英国が圧倒的に被害を受けたのか？
- ほとんどが若者で、75 名の感染者が変異型 CJD によって死亡した。BSE との何らかの関連があってこの恐ろしい疾病に感染したのか？そうだとすれば、なぜ彼らがこの

疾病に襲われたのか？

- 当時の認識を考慮して、個人はとるべき対応をとったのか？
- BSE の性質およびそれによる脅威についての真実が、国民には隠されていたのか？ 隠蔽が行われたのか？
- 保健および福祉事業は、vCJD 感染患者やその家族の特別なニーズを適切に満たすものだったか？
- 一連の悲劇的な出来事から、将来の社会政策や物事を行う際の方法に関して得られる教訓は何か？

11 おそらく BSE が新しい致死的な人間の疾病を発生させたという 1996 年 3 月 20 日付の発表までの 10 年間、正確には日々何が起きていたのかについて、本 BSE 調査が行われたことから、これらの疑問は本調査を実施している間、常に我々の胸中にあった。人間に対する疾病により死亡する人の見込み数などいくつかの疑問に対して、我々は回答する立場にはない。我々への付託事項は、一連の出来事とそれらへの対応が当時の認識に照らして妥当性のあるものであったかについて大臣らに報告することである。我々は、徹底的かつ公平にこれを行うよう務めた。調査は、BSE が最初に発生して以降の期間のみならず、BSE の発生をもたらした事象についても行われた。我々は、膨大な数にのぼる科学分野の出版物に目を通した。また、3,000 冊の文書ファイルを移し替え、1,200 件の国民の供述および意見を検討した。国民に対して、我々は、調査作業の進行状況の各段階についての最新の情報を絶えず提供しよう努めた。また、333 名の証人からの 138 日におよぶ公的供述証拠に耳を傾けた。

12 BSE 問題において、繰り返し出てくるテーマのひとつ - これについては本報告書においてあとで詳しく取り上げる - は、重要な情報が共有されず、それについて包み隠しのない議論が行われなかったために、人々は自分たちや家族に深く影響を与える問題において適切な選択肢を奪われた、という高まりつつある国民の疑念と不満である。本調査への取り組みにおける目標の 1 つは、入手したいかなる重要な資料も全ての人々が自由に利用できるようにし、この調査を適正な慣行および現代の技術によって可能なかぎり開かれたものとするのであった。証人供述書およびヒアリングの記録は、インターネットにアクセスできる全ての人々に対し無料で公開された。断片的な資料を集約したさらに充実した何百もの調査書類については、我々のオフィスにおいて従来的な形で全て閲覧希望者に公開されている。我々は、独自の公文書集を公有とし、通常は内部向けの様々な公共政策の過程について明らかにしようとした。我々の目標は、可能な限り徹底的、公明正大かつ公平であることであった。本巻の付録 1 には、我々がこの目標のために取り入れた手法について記載されている。

13 旧および現政権やその他の多くの組織が、それぞれの公文書を公開する際に示した協力精神を我々は歓迎している。何人かの証人が指摘しているように、彼らもまた動物製品の消費者であり、彼らにも大切な子供や孫たちがいるのである。我々は、多くの証人に対して情報を提供しようとする多大な要求をしたが、その自主的な対応は注目に値するものであった。

課題

14 付託事項の定めるところにより、我々には以下が義務付けられている。

英国における BSE および vCJD の発生とその確認、ならびに 1996 年 3 月 20 日時点までにとられた対応措置についての経緯を明らかにし再検討すること。当時の認識を考慮し、その対応の妥当性について結論を得ること。また、これらの事項について、農漁業食糧大臣、保健大臣、ウェールズ大臣、スコットランド大臣、および北アイルランド大臣に対し報告を行うこと。

15 BSE および vCJD の発生の経緯を明らかにし再検討するためには、何が起き、なぜそれが起きたのかについて考える必要がある。最初の BSE 発生については、それが記録され、あるいは認識されていたとは考えられないため、何が起きたのかについて解明するのは簡単ではなく、起こったことを再現するためには疫学者の手助けが必要である。なぜ BSE および vCJD が発生したのかについて解明するのは、さらに困難である。世界中の多くの科学者が、これらの疑問に関して研究を行っている。我々は、本報告書の作成時点において、BSE および vCJD の原因について適度の確信をもって述べられることを見出すため、それらの研究結果の検討を行った。多くの疑問について解明されないままではあるが、広く信じられてきたことの多くが誤解であったことが明らかになったと考えられる。

16 次に、我々には、1996 年 3 月 20 日時点までにとられた BSE および vCJD の発生への対応の経緯について明らかにし再検討する義務がある。この日は、新しい変異型の CJD が確認されたこと、およびそれらの症例はおそらく BSE 病原体への曝露と関連性があると結論されたことを政府が発表した日であった。

17 vCJD の発生への対応を明らかにするためには、この疾病の発生の確認が行われた 1996 年 3 月 20 日以前の 2、3 カ月間に焦点を絞る必要がある。これとは対照的に、BSE 発生への対応措置について検討することは、壮大な任務となった。BSE 対応措置は、新たな牛の疾病が最初に疑われた 1986 年 12 月に始まりほぼ 10 年の期間にわたっていた。対応には、本調査報告書の提出先である 5 つの省と、場合によってはその他の省庁、総理大臣および内閣が関係していた。また、BSE に対処するために導入された規制を施行する責

任のある英国中の地方自治体、その他の多くの公共団体が関係していた。レンダリング産業、飼料産業、食品産業、医薬品産業、および当然のことながら、牧畜もこれに関係しており、メディア、消費者さらには国民も関係していた。

18 消費者について述べる際、我々は単に牛肉を食べた人々についてのみ言及するのではない。牛由来の製品は、様々な形をとって食品連鎖の中に入り込んでいる。レンダリングの工程で抽出される獣脂や牛の皮膚や骨に由来するゼラチンは、多種多様な食品に使用されている。しかし、国民は食品消費者としてのみこの問題に関っているわけではない。牛の皮膚や体液は、経口薬、注射薬、予防接種などの医薬品または医薬品の製造過程に使用される。また、外科用装置の製造に使用され、化粧品にも配合される。BSE の発生により、これらの製品それぞれの安全性が問題となった。さらに、これらの製品の製造あるいは屠殺体に直接由来する廃棄物の取り扱いについても疑問視されるようになった。

19 我々には、BSE の発生への対応措置を明らかにすることのみならず、当時の認識を考慮してそれらの対応の妥当性について結論を得ることが求められている。

20 我々の課題のこの部分について、ヒアリングの最終日に我々は以下の所見をまとめた。

政府内で政策決定を行う際のメカニズムは複雑である。重要な決定を行う際には、情報および大臣へ提出する勧告の準備が必要となり、この準備には多くの担当官が関与している場合が多い。ある仮定がなされるべきではなかった、ある決定が不適切、誤りであった、または決定に時間がかかりすぎた、あるいは、状況下で必要とされた措置が過失によって講じられなかった、などと後になって断言することは容易い。事象が次々と明らかになり危機的状態に達すると、世論ではそのような多くの価値判断が行われた。目下、メディアは毎日のように、たいていは「BSE スキャンダル」といった文句で、BSE 問題を政策失敗の典型として取り上げている。我々は、我々が調査の対象とする期間に関係のあるこれらの批判が公平かつ冷静に検討されるために、BSE への対応の妥当性について検討することを求められたものと考えている。

21 少し後に説明するように、我々が本調査の対象とする期間、BSE の発生による困難な問題に対応する責任のあった人々のほとんどは、優れた功績を挙げている。しかし、BSE への対応のいくつかの側面が不適切であったことが明らかとなった。この期間に起きた出来事には、学ぶべき教訓がある。我々は、個人が批判されるべきであるかについて調査することよりも、それらの教訓を特定することのほうがより重要であることを強調する。しかしながら、不適切性について何らかの記載することは、個人が批判されるべきかどうかについて人々が問いかけることにつながる。我々は、その問題について細心の考慮を払った。

22 ある措置が BSE への不適切な対応の一部となったことが明らかとなっても、それは、

その措置に責任のあった人々が批判されるべきであるということを必ずしも意味しない。ある問題についてその当時知られていたことに対して満足な対処がなされなかったのは、措置が適切でなかったからかもしれない。しかし、ある個人が、彼または彼女自身の認識していたことから判断してとるべき行動ではなかった行動をとった場合以外には、個人を批判することは正しいとはいえないであろう。

23 政策決定、政策を実施するための措置および国民への情報の伝達が総合として BSE への対応を構成していたが、我々は、これらに対して責任のあった人々が誰なのか確認できるであろうということを前提として我々の課題に取り組んだ。

24 実際には、個人の責任の割り振りは困難であった。これは、一部には、時間が経過し、個人の重要な事実に関する記憶が少なくとも信憑性のないものとなっているか、多くの場合、失われてしまっていたことが原因となっていた。また、行政過程が複雑であることも原因の一部であった。関係者らが、我々に対して内部文書の無制限の利用を積極的に許可し、それらを進んで一般に公開したことによって、我々やメディアや国民は、行政過程の実態を理解することができたのであるが、これは今までに例のないことであった。

25 本調査において、我々は以下について掘り下げた検討を行った：

- 各大臣と担当官の関係；
- 各省間の関係；
- 省内の行政職と専門職との関係；
- 政府機関と専門諮問委員との関係；
- 中央政府と地方自治体との関係。

26 これらの関係が、政策の重大な決定やより小さな決定を下し、実行する構造を形成していた。

27 個人の責任について考えるとき、我々はこの構造を念頭に置かなければならなかった。また、公共行政システムがどのように機能するかを考慮しなければならなかった。多くの決定は、個人がそれぞれ様々な形で寄与した共同の結果であった。誤った決定は、科学的およびその他のデータを評価する際の誤った判断の結果であるかもしれない、あるいは、データが提供される際または関係する専門家の助言が提供される際の、個人の 1 つあるいは複数の失敗の結果であったかもしれない。

28 我々は、諮問委員や政策決定者が受ける制約を念頭に置かなければならなかった。そのような制約とは、すなわち、法的制約、資源的制約、確立した政府政策による制約、牧畜やその他の産業ならびに消費者の正当な利益による制約であった。本報告書の背景資料に、これらの制約に関する情報をまとめる（これは、以下に説明するように、本調査のス

タッフによって作成されたものである)。

29 本巻の付録 1 には、本調査が徹底的、公明正大かつ公平に行われるために、我々が取り入れた手法について記載する。これには、調査の第 2 段階において、個人に対する批判を引き起こす可能性があると考えられた分野に対して取り入れられた、ある特別な手法が含まれている。公平性を保つには、個人はいかなる潜在的な批判についても通告されている必要があった。そのような手続きには代償を伴った。潜在的な批判に関して通告を受け、弁護士からアドバイスを受けた人々は、当然のことながら批判に遭うための努力は避けようとした。潜在的な批判と関連のある分野が必ずしも本調査にとって重要な分野ではないのにも関わらず、通告の手続きを行った結果、そのような分野にたいして焦点が絞られ、これによって調査の経過が不均衡になる傾向があった。

30 個人の行動の妥当性について検討する際、我々は、後知恵の危険性を第一に念頭におくようにした。一見、批判を免れないように思われる行動に説明や理由を与えるような周辺の状況について、我々は全て考慮しなければならなかった。また、いかなる状況においても、見事なものから面白みのないものまで様々な対応措置が存在する可能性があり、その全てが妥当な対応の範疇に入る可能性があることを十分に認識していなければならなかった。全ての関連する状況を考慮した上で、ある個人による対応が彼または彼女の就いている地位にある者に対して期待される水準を下回るものであったと結論した場合にのみ、我々は、その個人が間違っていたことを指摘した。その際、我々は、その個人が特定の方法で行動「するべきであった」あるいは「するべきではなかった」と明確に述べ、指摘を行った。我々が明確な批判をしなかった場合、そこにそれ以外の意味は含まれない。誤解を避けるために、個人の批判をまとめた一覧を、本報告書の中でその問題に言及している箇所を記載した相互参照と併せて本巻の付録 2 に示す。

31 この手法と整合して、政府の大臣らのとった行動について検討を行った際に、大臣は個人的な関与の程度に関係なく、省内の人々のとった行動に対して責任があるとする従来の慣例には従わなかった。他の個人の場合と同様に、全ての状況を考慮した上で、彼または彼女による対応が、彼または彼女の当時の認識に照らして大臣に対して期待される水準を下回るものであったと結論した場合にのみ、我々は、大臣が間違っていたことを指摘した。

32 これは、大臣は担当官らの助言に従ったことによって決して批判されるべきではない、という視点で我々が調査を進めたことを意味するのではない。彼または彼女がそれとは異なった行動をとるべきであったという結論を、大臣が助言に従ったという事実によって排除することはできない。しかし、それは大臣が批判されるべきかを検討する際に、重要な要因である。

33 対応が不適切であると我々が判断したが、特定の個人の不手際を確認できなかった場

合がいくつかあった。これらは、通常、我々に許された時間と資源による制約を考慮して、個人の責任を特定しようとする試みが正当化され得ないと感じられた事例である。そのような場合、我々は、個人の失敗を推論するのは誤りであり不当であると強調した。

本調査報告書の構成

34 BSE 問題のほとんどいかなる側面についての記述も、本調査報告書の平均的な読者にとってはおそらく聞き慣れない領域に踏み込んだものであろう。BSE 問題について完全に理解することを望む者は、以下について理解する必要がある：

- 第二次世界大戦中および戦後の英国の農業への政府の関与；
- 共通農業政策の農業製品に及ぼす影響；
- 牛の消化器系；
- 牛乳の生産性を高めるための濃厚飼料給与方法；
- 飼料配合；
- レンダリング；
- 食肉処理技術；
- 関連する省庁および地方自治体の管理体制；
- 政府が行使することのできる規制および強制の権限；
- 政府による諮問機関の利用；
- 人間および動物についての基礎的生物学；
- 遺伝学；
- 伝達性海綿状脳症（TSE）の性質に関する最新の知識。

35 これらのテーマが、BSE 発生に対応する 10 年間の取り組みの背景となる。我々は、この取り組みについて背景事情に照らして検討を行わなければならない。本調査のように広範囲にわたり複雑な課題において、考慮すべき主要な事項は、我々が集めた重要な資料および調査結果をいかにして最善の形で提示し、広く入手可能なものにするかである。

36 一部の人は、我々が行った BSE 問題に関する調査あるいはその特定の一部分を詳細に理解することを希望するであろうが、ほとんどの人はそのようなことに時間や労力を費やすことができないであろうということを、我々は認識している。大部分の人は、BSE の発生、およびそれが特に人間の健康への影響に関連してどのように対処されたのかについての概説を、簡潔な言葉で読むことを望むであろう。また、さらに具体的には、BSE、vCJD、およびそれらに関連して本調査の対象とした期間に政府が行ったことについてのいくつかの疑問に対して、我々が、可能な限り最善をつくして回答することを期待するであろう。本巻は、大部分の人のそのような希望に応じることを目的としている。

37 BSE の発生によって、様々な分野の活動に対して様々な対応が必要となった。本巻では、トピック・ベースの取り上げ方を提案する。最初に、伝達性海綿状脳症の性質について説明し、本調査の根底にある仮説、すなわち、人における変異型 CJD は BSE 発生の結果であるとする仮説について検討する。本章の終わりには、BSE 問題の経緯の簡単な概略を示す。次の章の各節では、BSE 問題において主に取り上げられる産業、BSE のような問題に対処するための政府の体制はどのようなものだったのか、リスクへの対応などについて取り上げる。この章の目的は、読者が本巻の残りの部分の内容を理解できるように、大体の背景を説明することである。

38 第 3～6 章には、BSE 問題について一般の人々に既にほぼ知られている部分に関する報告が含まれている：

- BSE の発生；
- その原因に関する仮説；
- BSE の撲滅の試みとしてとられた対策；
- 人間が BSE に感染し得るかもしれないという懸念と牛肉の安全性についての不安；
- 人間へのリスクと牛肉の安全性についての公式な保証；
- BSE がおそらく人間に感染していたという恐ろしい最終的な発見。

39 第 7～9 章では、BSE 問題の中でも、当時、国民には一般に認識されていなかった部分について考える。最近のメディアによる報道で、第 7 章 - 牛由来製品を原料として使用または製造工程でそれを使用した医薬品、ワクチンおよび化粧品が、BSE によって汚染されていた可能性に対処するためにとられた措置 - の内容が公表されている。一方、第 8、9、10 章で取り上げられているテーマは、あまり知られていないものである。それらは、汚染された可能性のある組織を職場で扱うことによるリスクが考えられる職業群に対して出されたガイダンスについて、牛の組織の使用の全てに関する追跡とそれによって感染の感染経路として考えられる全ての経路を追跡することに関する検討について、汚染防止および廃棄物管理における BSE の影響についてである。第 11 章では、当時ウェールズ、スコットランド、北アイルランドに置かれていた領域省が果たした役割に関する主な調査結果をまとめる。

40 第 12 章では、BSE 感染因子の起源といった、いくつかの重要な疑問について取り上げながら、BSE への科学的な面での対応に関して我々が得た結論を示す。

41 我々への付託事項の最重要点は、BSE 問題における事象が、なぜそのようになったのかについて理解すること、および将来において BSE 問題と同様の困難な状況に直面する人々の利益となるような教訓を、いかにしてこの問題から学ぶかについて提言することであると考えている。これらの点を満たす 2 つの章で本巻は締めくくられている。

42 我々の調査結果および結論をまとめる際、我々は、全ての人々にとって分かりやすいような方法および長さで要約を作成したため、巨大な全体図をごく粗く描き出し、そのいくつかの部分については全く触れないままにせざるを得なかった。この全体像は、科学的証拠の分析をまとめた第2巻以降、残りの15巻により詳細に描き出されている。第3~9巻では、本巻で概要を示したBSE問題における事象についての解説およびその分析が記載されている。

43 背景資料である第10巻では、BSEが経済に与えた影響を解説し、それによって貿易がどのような打撃を受けたかについて考察する。BSE発生前、英国からの輸出の大部分を占めた畜牛および牛肉は、欧州連合(EU)⁴に向けられていた。BSE発生後、それらはヨーロッパ法による規制の対象となった。しかし、EU加盟国それぞれが、英国の輸出品に対してより厳しい条件を課すことを不当とした欧州単一市場の保護による利益もあった。我々への付託事項では、英国内におけるBSEへの対応について検討するよう求めている。ヨーロッパで行われた協議 そこでは英国の代表が重要な役割を果たしたのであるが によって、BSEの結果として英国のEUとの貿易に対して課せられた規制の範囲が決定されたが、我々は、これに関しては調査を行ってはいない。

44 牛の輸出に関してEUのとった対応は、1990年以降、BSE感染のない牛に由来する生後6カ月未満の畜牛に輸出を限定するというものであった。牛肉に関しては、BSE感染のない牛に由来する枝肉、または露出した神経およびリンパ組織が取り除かれた除骨後の部分肉に輸出が限定された。1994年12月からは、より若い牛の牛肉に関して規制が免除された。

45 第10巻の第5章に、本調査の対象期間における牛および牛肉の輸出に関する統計を示す。それらは、興味深いものである。EUによる規制にもかかわらず、1988年から1994年の間、英国からの畜牛の輸出は、1995年に若干の落ち込みが見られるものの、確実に増加していた。EU圏外においては、1989年以降、牛の輸出はごくわずかにまで一気に落ち込んだ。牛肉の枝肉および部分肉のEUへの輸出額は、1995年まで増加し、1987年の輸出額の2倍をはるかに上回るまでとなっていた。EU圏外での牛肉の部分肉の売り上げは、1986年から1993年まで急激に減少し、その後もとの水準近くまで回復した。牛肉の枝肉の売り上げは1987年以降、ごくわずかにまで減少した。

46 第11巻では、科学者らによる諮問委員会とそれに属さない個人の科学者が、BSE問題において果たした重要な役割について考える。これが、本巻の最終章に示した、専門家科学諮問委員会の活用に関する数多くの教訓の基盤となっている。

47 各巻の、事実関係の部分は、大部分が「事実関係報告(案)」が基となっている。この「事実関係報告(案)」は、証拠に照合され本調査の進行に合わせて公表され、さらに、出された意見や追加証拠を受けて修正された。第2~9巻および第11巻では、これらにさ

らに解説および考察の章を付け加え、証拠の間の矛盾について検討し、我々が事実から導き出した結論について説明した。本巻で示した調査結果および結論について詳細な説明を要する読者は、それらの巻にそのような説明を見出すことができるであろう。この他、資料の出典についても多く言及されている。これらの資料は、引き続き一般に公開されている。本巻では、参考資料の引用は最小限にとどめるようにした。

48 第 10 巻および第 12～15 巻には、BSE 問題の詳細な背景状況を説明する背景資料が収められている。第 16 巻では、関連する参考資料が記載されている。第 10 巻および第 12～16 巻は、我々の監督および指導のもとで本調査の研究者が作成した背景資料であることに留意すべきである。本調査委員会の結論は、これらの巻には記載されていない。

49 インターネットを通じて本調査関連資料を手軽に利用できることは、明らかに広く評価されており、従って、本調査報告書およびその参考資料についてもインターネットを通じて速やかに感染できるような形式にまとめた。これが、国民の当然の関心事についての、もう 1 つの開かれた手続きの実践例であることが証明されることを我々は希望する。

伝達性海綿状脳症

50 我々への付託事項は、2 つの疾病に言及したものである。すなわち、牛の疾病である BSE と人間の疾病である変異型 CJD (vCJD) である。これらは、伝達性海綿状脳症 (TSE) として知られる希少疾病の変異型の疾病である。TSE は脳内に顕微鏡レベルの空洞を発生させ、脳がスポンジに似た外観になるため、「海綿状」という言葉はここに由来する。これらは、致死性の疾病で、人間、動物ともに認められる。1986 年、多くの TSE が動物および人間の両方で確認された。すなわち、動物では、羊や山羊におけるスクレイピー、北アメリカの野生のシカで確認された慢性消耗性疾患 (CWD)、伝達性ミンク脳症、人においては、クロイツフェルト・ヤコブ病 (CJD)、ゲルストマン・ストロイスラー・シンドローム (GSS)、クールー、および致死性家族性不眠症 (FFI) であった。これらの疾病の際立った特徴は、これらが 52 節に説明する様式で感染し得るということであるが、少なくとも人間においては、またおそらくその他の動物種においても、これらは遺伝子の突然変異の結果おこる疾病で、遺伝性または散発的にも発生する可能性のある疾病である。

51 BSE が最初に確認されたとき、TSE の感染因子について議論がなされた。この感染因子を、不活性化することは非常に困難である。ウイルスに汚染されたものを消毒するために通常使用される処理に耐えうる。ことが知られており、研究者らは、各種の実験において感染宿主の体内で感染因子に対する免疫反応を検出することができなかったことが知られていた。これらの特徴は TSE が従来型のウイルスによって引き起こされるものではないことを示唆していたが、一部の人は、それが新しいウイルスによって起きるものに違

いないと考えていた。これに対して一部の人は、TSE は蛋白質反応によって感染する、として異議を唱えた。現在、この仮説は、普遍的にはないものの概ね受け入れられている。

52 この仮説によると、これらの疾病はどのようにして感染するのか。BSE を例にとってみる。人間を含め、あらゆる動物を構成しているのは、たんぱく質である。それらの微粒子は、様々な化学組成を持っている。BSE は、これらのうちのあるたんぱく質（プリオンたんぱく質）⁵ の変異が牛の脳内の多数のたんぱく質で発生することによって起こり、脳はやがてスポンジ状を呈し致命的な損傷を受ける。これと同じたんぱく質の変異は、牛のその他の特定の組織においても起こる。BSE に感染した牛の変異したたんぱく質が、他の動物または人間（「宿主」）の体内に取り込まれた場合、それらのたんぱく質は宿主の体内にある同様のたんぱく質に同じ変異を誘発する。一種の連鎖反応によって、これらのたんぱく質の変異が宿主の脳内で広がり、やがて脳が大きな損傷を受けることによって宿主は発病し死に至る。

53 正常型のプリオンたんぱく質は全ての動物に存在するが、動物ごとにその化学組成が全く同じではない。プリオン遺伝子の小さなばらつきのため、同じ種の動物でも、そのプリオンたんぱく質には若干のばらつきがある。感染動物のプリオンたんぱく質が宿主のそれと類似しているほど、TSE が容易に感染すると考えられる。従って、同種の動物間での感染が最も容易である。動物の種が異なっている場合、「種の壁」が時に感染を完全に防ぐであろう。

54 TSE に感染し潜伏期にある動物から変異型たんぱく質が他の動物の体内に入る最も明らかな方法は、食物として取り入れられることである。しかし、その他の可能性も存在する。例えば、注射投与される医薬品は、動物の皮膚や体液に由来している場合がある。実験では、動物に TSE を感染させるには、汚染された組織を飼料として与えるよりもそれを直接脳に注射するほうがはるかに容易であることが示された。そのような脳感染では、ごくわずかな量で十分であった。事実、消毒を施したにも関わらず神経外科器具を介して CJD が感染した場合があった。

人間への感染

55 人々は、BSE に対して 2 つの最も憂慮される疑問をもっている：

- 変異型 CJD 感染の犠牲者が BSE に感染したというのは間違いなのか？
- もしそうであれば、犠牲者は何例ほどにのぼるのか？

56 ここでは、BSE と vCJD との関連に関する我々の結論の概略を示すが、その詳細に

については「第2巻：科学的側面」および「第8巻：変異型 CJD」で取り上げる。

57 若者における初期の CJD 症例にみられた、まれな臨床的特徴および異常な病理は、それが CJD の新たな変異型であることを示唆していた。この新変異型 CJD と BSE との間に関連性があるかについて検討するために多くの実験研究が行われ、現在では、BSE が人間に感染することによって vCJD が引き起こされることを確信するに足る証拠があると我々は考える。要点をまとめると、時間的および地理的関連性に加えて、我々をこの結論に導いた主な証拠は以下のとおりである。

- i マウスおよび霊長類の両方において株のタイピングを行ったところ、BSE、vCJD、猫海綿状脳症 (FSE) および外来反芻動物における TSE の疾病パターン (潜伏期間および疾病の病理) は非常に似かよっていたのに対し⁶、これらはスクレイピーや散発型 CJD の疾病パターンとは異なっていた。
- ii ウェスタン・プロット法と呼ばれる検査方法による脳標本の分析によってみられた糖鎖形成パターンが、BSE と vCJD では同じであった。BSE と vCJD のパターンは、散発型 CJD および医原病型 CJD などの他の TSE とは異なっていた。
- iii マウスプリオン遺伝子を牛のプリオン遺伝子に置き換えたトランスジェニック・マウスでは、BSE 感染牛から取り出した組織を接種することによって、vCJD 感染患者から取り出した組織の接種によって引き起こされる疾病パターンと同じ疾病パターンを発現した。

58 牛肉または牛肉製品の摂取、あるいはその他の方法によって人間が BSE に感染したのかどうかについて判断することは不可能である。また、それぞれの感染がいつ起きたのかについて判断することもできない。その他にも、答えの得られていない疑問がある：

- vCJD はなぜ若者に感染したのか？今後の研究課題となるであろうと考えられる解釈としては、次のようなものがある。：若者がビーフ・ハンバーグを多く摂取していると考えられ、その一部には高リスク原料を含むものがあること。大人に比べて子供において扁桃腺炎や胃腸炎などの感染症の発生率が高く、これが皮膚や粘膜の損傷部からの感染のもととなること。歯が生える際の歯茎の損傷からの感染。牛由来の成分を含む培地で作られた小児ワクチンを介しての感染。
- 今後、どれくらいの人々が vCJD によって死亡するのか？この疑問に対して回答することは、我々への付託事項の要求するところではない。また、我々に回答することができるとは思われない。vCJD に関しては、変わる可能性のある事柄が多いため、この疾病の流行の規模を推定ことは困難である。感染に必要な感染因子の量、曝露経路、潜伏期間、遺伝子学的な感受性、および牛と人間との間の種の壁の程度等の、BSE の

個人への感染の可能性を判断するために必要な多くの重要な要因については、解明されていないのである。しかし、疫学者や統計学者のいくつかのグループが、考えられる症例数を予想する試みを行った。過去に出された予測は、少数のものから何百万というものまで様々で、現段階で確固とした予測数を出すことは不可能である。

- 職業はvCJDにおけるリスク要因であると言えるか？BSE病原体に曝露した職業群の中で、人口全体における発現率を超える発現率が認められたのは、これまでのところ農場経営者のみである。1990年から1996年の間に、BSEの発生が確認されていた農場経営者に4例のCJD症例が発現した。さらに、農場経営者の妻であった2例がCJDにより死亡した。感染した農場経営者の年齢は、54～64歳で、散発型CJDに特有の症状および症候を呈していた。また、これらの症例では、vCJDに関連する糖鎖形成パターンは認められなかった。これまでに、これらの症例とBSEとの関連性は立証されていない。

問題の概要

何が起きたのか？

59 ここでは、BSE問題のより重要な事象についてまとめる。BSEの発生への対応には、農漁業食糧省(MAFF)および保健省(DH)が先頭に立った。ウェールズ省、スコットランド省および北アイルランド省は、大体においてこれに従った。この概要では、MAFFとDHがとった措置に焦点を絞ることとする。

60 スクレイピーとして知られるTSEの一種は、英国において過去ほぼ200年間にわたって羊の伝染病であった。この疾病の後期になると、脳の組織が侵される。病理学者は、疾病に罹った脳が呈するスポンジ様の外観によって、これを診断することができた。1986年末、中央獣医学研究所(CVL)の病理学者が、2つの異なる群れの疾病に罹った牛の脳の標本において同様の変性を確認した。これらが初期のBSE症例であった。

61 1987年5月までに、この新たな疾病は4つの群れで確認された。これらの初期の発症例は、家畜衛生局(SVS)内部でさえも公表されておらず、認識されず報告もされなかった症例が他にもあったであろうと思われる。しかし、5月以降、新たな疾病の存在に関する事実が徐々に知られるようになり、CVL疫学部部長ジョン・ワイルスミス氏は、この疾病の原因について調査を行うよう要請された。

62 彼は、その後6カ月間にわたってこの任務を実行し、この疾病の広がりについて報告した。1987年12月15日までに、確定症例は80の農場で95例にのぼった。ワイルスミ

ス氏は、牛の飼料に配合された汚染された肉骨粉（MBM）が、感染発生の原因であるとする仮説をたてた。1988年初めには、彼はこの仮説について一層確信を深め、汚染源はレンダリング処理されてMBMに使用されていたスクレイピー感染羊のくず肉であると結論した。飼料の配合物に関する調査は、この説を裏付ける傾向を示した。

63 1988年5月18日、ジョン・マクレガー農業大臣は、ウィリアム・リース獣医局長(Chief Veterinary Officer : CVO)の助言により、BSE撲滅のための重要な措置となる決定を下した。1988年6月14日、反芻動物由来の飼料の反芻動物への給与禁止令(「反芻動物由来の飼料の禁止」)が公布され、7月18日に発効した。当時、この措置は家畜の健康を守るためのものであった。しかし、BSEによる人間の健康へのリスクが無視されたわけではなかった。

64 MAFF当局者は、最初からBSEが人間の健康にリスクを及ぼす可能性に対して懸念を持っていた。感染牛は、人の食品連鎖の中に入り込んでいた。スクレイピーは人間に感染しないが、BSEについても同様に感染しないであろうということに確実性はなかった。1988年2月19日までに、223の農場で264例のBSE症例が確認されていた。2月24日、ディレック・アンドリュース事務次官は、マクレガー氏に対し提案書を送った。これには、BSEは届け出義務のある疾病とするべきであり、補償を伴う強制屠殺政策を導入するべきであると提言されていた。マクレガー氏は、そのような政策をとることにためらいがあったため、BSEによる人間の健康への影響について保健局長(CMO)ドナルド・アチソン卿に助言を求めるという提案を受け入れた。

65 ドナルド卿もまた、BSEによる影響について助言を行うための専門家作業部会の設置を提案した。作業部会が設置され、リチャード・サウスウッド卿が委員長に就任した。

66 サウスウッド作業部会による最初の会議の前、反芻動物由来の飼料の禁止が導入されたのと時を同じくして、マクレガー氏は、担当官らの助言によりBSE症例の届け出の義務化を導入した。

67 1988年6月21日、サウスウッド作業部会は中間提言を取りまとめた。これには、BSEの症候を呈する牛の強制屠殺およびBSE研究に対し助言を行うための委員会の設置などが盛り込まれていた。政府は、これらの提言を受け入れ、1988年8月8日、命令が発効し、BSEの疑いのある牛の屠殺が義務化された。屠殺後、牛が実際にBSEに感染していた場合は市場価格の50%が、感染していなかった場合にはその100%の額が補償金として支払われた。これは、家畜衛生法(Animal Health Act 1981)の下で実施されたが、この対応措置の第一の目的は、患畜を人の食品連鎖から取り除くことにあった。

68 1989年1月13日までに、1,742の農場において2,296例のBSE症例が確認された。

69 サウスウッド報告書は、1989年2月9日に各大臣に提出された。これは、感染源はおそらくスクレイピーに汚染されたMBMであるとするウイルスミス氏の結論を支持するものであった。また、「BSEが人間の健康に対して何らかの影響を及ぼす可能性はほとんどない」と結論した。同報告書では、既に作業部会が警戒を促していた健康安全局(Health and Safety Executive:HSE)と人用および獣医用医薬品について責任のある当局に対し、BSEによって考えられるリスクに対処するための適切な対策を講じるべきであることを提言しており、また、ベビーフード製造業者らに対しては、スクレイピーにおいて感染性のある可能性が最も高いとして知られている胸腺を含む反芻動物のくず肉を製品に使用しないように助言していた。リチャード・サウスウッド卿は2月後半に、このくず肉には肝臓や腎臓は含まないと具体的に示した。

70 作業部会は、BSEに感染した牛で臨床的症候をまだ発現していないものによるリスクは、食品を保護するために更なる措置をとることを正当化する理由にはならないと結論した。政府はこれを受け入れ、サウスウッド報告書の公表と同時に、二次的規制によって、この報告書で特定されている種類のくず肉を含むベビーフードの販売を、違法とすることを発表した。しかし、MAFFの大臣らが懸念をもっていたため、担当官およびDHとの検討や広範囲に渡る専門家との協議の後、1989年11月13日、牛の特定臓器(Specified Bovine Offal:SBO)、すなわち牛の組織で感染性のある可能性が最も高いと考えられるものの人の食用としての使用の禁止を発表した。これは「人間へのSBO使用禁止令」として知られるようになった。生後6カ月未満の牛由来の組織については、この禁止令を免除された。これは、この年齢の小羊にスクレイピー感染が認められていなかったからであった。

71 その間、1989年2月27日、デイビッド・ティレル博士を委員長とする委員会の設置が発表された。このティレル委員会は、BSEに関する研究について助言を行うためのもので、サウスウッド作業部会が最初に出した提言のうちの1つを実行したものであった。この委員会は、3回の会議を開き1989年6月13日、農業大臣および保健大臣(Secretary of State for Health)に対し、「中間報告」と題した報告書を提出した。ここでは、検討を要する主な研究課題が特定されており、それらは研究調査の優先順位に従って示されていた。

72 この報告書は、1990年1月9日まで公表されなかった。その頃までに資金が準備されたため、デイビッド・マククリーン食糧大臣は、ティレル委員会によって「緊急」あるいは「最優先」とされた全てのプロジェクトについて、準備が既に整っているもしくは可能な限り速やかに開始できる状態であると発表した。BSEが感染し得るという説を確認するための実験は、早い段階で着手された。1988年9月、牛の組織を脳内接種することによってマウスへの感染が確認された。1990年2月までには、同じ経路によって牛への感染が立証され、経口摂取によるマウスへの感染に成功した。

73 この間、1989年7月28日、EUは、1988年7月18日より前に生まれた牛および

BSE に感染した、もしくは感染の疑われる雌牛に由来する牛の英国から EU への輸出を禁止した。これが、英国からの畜牛および牛肉の輸出に対して EU が課した数多くの規制のうちの最初のものであった。

74 1989 年末までに、英国内で 10,091 例の BSE 症例が確認された。

75 各方面から、BSE 疑い例についての届け出義務の完全な遵守を得るためには、50% の補償は適切でないとする懸念が示され、マクレガー氏の後任として農業大臣となったジョン・ガマー氏は、1990 年 2 月 14 日、100% の補償金給付制度を導入した。

76 1990 年 3 月 1 日、EU は、畜牛の輸出を生後 6 カ月未満の牛に限定した。輸入する側の EU 加盟国は、それらの畜牛が生後 6 カ月に達するまでに屠殺されることを保証することが義務付けられた。牛の年齢に関係なく、BSE に感染した、もしくは感染の疑われる雌牛に由来する牛は、引き続き輸出が禁止された。

77 4 月 3 日、ティレル博士が、新しく設置された専門家委員会である海綿状脳症諮問委員会 (SEAC) の委員長に就任することが発表された。この委員会は、ティレル委員会よりも多くの委員によって構成されており、付託事項も下記のようにより幅広いものであった：

農漁業食糧省および保健省に対し、海綿状脳症に関連する事項について助言を行うこと。

78 BSE に関連する政府政策は、「最高の科学的助言」に基づいて行動するというものであった。それ以降、政府は SEAC にそのような助言を期待することとなった。

79 サウスウッド作業部会の提言の 1 つは、CJD 症例について調査を行い、その発生率に BSE が原因と考えられるような変化がないか突き止めることであった。1990 年 5 月、エジンバラの Western General Hospital の顧問神経学者であるロバート・ウイル博士のもとに、CJD 調査班が設置された。

80 1990 年 5 月 10 日、シャム猫が海綿状脳症によって死亡したと発表された。これが、猫海綿状脳症 (FSE) として最初に知られた症例であった。この結果、猫が BSE に感染し、次は人間が感染するかもしれない、と推測するメディアでの発現が相次いだ。ハンバーサイド教育委員会は、学校給食への牛肉の使用を禁止し、他の多くの州も同じ措置をとるとして圧力をかけた。CMO およびガマー氏によって出された、牛肉は安全であるとする公式声明は、全く安心感を与えることができなかった。下院農業委員会は、BSE に関する調査を実施することを発表した。

BSE 問題における主要な関係者からの証拠を受け取った後、農業委員会は、1990 年 7 月

12日、解明されていないことがあまりにも多く、何も絶対の確信をもって述べることはできない一方で、「牛肉を食べることによるリスクについて、よりバランスの取れた見解を人々がもつことを制約するようないかなる証拠も確認できなかった」とし、政府がとった対策によって「牛肉を食べることは安全であると、人々は安心するべきである。」と報告した。

81 1990年6月8日、英国から輸出される骨付き牛肉は、過去2年間にBSEが確認されていない農場において生産されたものでなければならず、また、骨なし牛肉については、露出した神経およびリンパ組織を取り除かれたものでなければならないことがEU閣僚会議において合意された。

82 一方で、食品への使用が禁止されたSBOを動物に給与することを許可すべきかどうかをめぐっては議論があった。ペットフード製造業者は、製品にSBOを配合することを自主的に中止していた。飼料生産者の産業団体であるUKASTAは、豚や鶏の飼料に配合するMBM用にレンダリング処理された原料の一部としてSBOを使用することを禁止する措置を強く要求し、団体のメンバーに対しては、SBOを使用しないよう勧めた。MAFF担当官および大臣らは、科学的根拠がないことを理由に禁止令には反対であった。9月初めに、BSEに感染した脳の組織を接種された豚がBSEによって死亡した時には、SEACは、この問題についてまさに勧告を行うところであった。緊急会議において、SEACは、予防措置としてSBOは動物に給与するべきではないと勧告した。そのような可能性を既に予想していたMAFFは、直ちにSBOおよびSBO由来製品の動物の飼料への使用の禁止措置を導入した（「家畜SBO使用禁止令」）。SBOを含む飼料のEUへの輸出もまた禁止された。これに続いて、1991年7月、SBO由来物質の第三国への輸出が禁止された。

83 屠殺場業務は、SEACに助言が求められた多くの事項のうちの1つであった。屠殺場での（ともにSBOである）脳および脊髄の除去の過程において、人の食用とされる牛肉が汚染されるかもしれないという懸念があった。また、脊椎についている残りの肉片やその他の組織を機械で分離回収する方法についても、屠殺場の作業員がきれいに除去しきれなかった脊髄の小片が混入している可能性があるという点で懸念があった。SEACは、頭部の肉は脳を除去する前に回収するべきであると助言していたが、規則が適切に守られ監督が行われていればそれ以上の対策は必要ないとしていた。この助言は、初めはガイダンスによって、1992年3月には法的規制によって導入された。

84 1990年末までには、英国内で24,396例のBSE症例が確認された。

85 下院農業委員会の行った多くの提言の1つは、政府は、「各種の動物用飼料について調査を行い、それらを製造する産業に対しどのように規制を行うべきかについて助言を行うための専門家委員会を設置するべきである。」というものであった。これを受けて、この提言をどのように実行するかについて議論が行われたが、1991年2月6日、MAFFは、

エリック・ラミング教授を長とする動物用飼料に関する専門家グループの設置を発表した。この専門家グループは、翌年、14回にわたって会合を行い、1992年6月15日に報告書を提出した。彼らは、BSE感染因子が飼料を介して家畜に感染されるのを防ぐために講じられた措置について検討を行い、それらの措置は十分かつ適切なものであったと結論した。グループは、特に、動物性たんぱく質を家畜に飼料として与えるという方法を中止するべきかどうかについて検討を行った。その結果、そのような措置をとることについて科学的根拠はないという判定が下された。しかし、グループは次のように提言した：

「...飼料に関する全ての事項を総括するための独立した動物用飼料諮問委員会を設置すること。」

86 当初、政府は、この提言を承認したが、その後これを実行しない決定を下した。

87 患畜の強制屠殺、および人間へのSBO使用禁止措置をとったことで、政府は、BSEが食品を介して人間に感染し得るかもしれないというリスクへの適切な対応措置は実施されていると考えた。人用および動物用の医薬品が、感染性の可能性がある牛の組織を原料としていないことを確認するための対策がとられた。反芻動物は反芻動物飼料の使用禁止令によって、その他の動物種については家畜SBO禁止令によって保護されていた。我々が調査の対象とした期間、人間および動物の健康を保護するための大規模な対策は、これ以上必要ないと考えられていた。1992年3月、SEACは、「人間と動物の健康への適切な保護手段としての対策は、現在、実施されている。」と結論した。実施していた対策では期待されていた成果の全ては実現できないであろうことが明確になるまでに、比較的何事も無い数年が経過した。

88 BSEの潜伏期間が長いため、反芻動物飼料の使用禁止令を導入するにあたって、この措置による目に見える効果が得られるまでには何年もかかるであろうということは認識されていた。反芻動物飼料の使用禁止令が実施されたとき、知られていなかったのは、1988年7月18日までの期間に、どれ程の速さで牛に感染が広がるのかということであった。サウスウッド報告書が公表された当時、BSE感染の疑われる症例は、1カ月に約400例の割合で報告されていた。これらの症例は、スクレイピー感染例であり、禁止令の実施まではこの感染源から牛への感染が同じ割合で続いたであろうと考えられた。BSE病原体を再利用することによって感染率が増加する可能性があったかどうか、あるいはどの程度増加する可能性があったのかについては知られていなかった。

89 報告されたBSE症例の数⁷から、感染率は横ばい状態には達しておらず、反芻動物飼料の使用禁止までの期間、急速に増加しており、その原因はBSE感染因子をMBMの中に再利用することによる影響であったことがすぐに明らかとなった。

90 このように、禁止令前に感染した症例は予想をはるかに上回っており、政府は、これ

らに対処しなければならなくなった。しかし、さらに懸念されたのは、禁止令実施後に生まれた牛（BAB）における症例であった。1991年3月27日、その最初の症例の発現が明らかにされた。

91 CVLの疫学者らがBABへの感染で考えられる感染源について調査した際、そのほとんどの症例において母子感染を除外することができた。初期のBABへの感染源として可能性の高いものは、反芻動物由来飼料であると考えられたが、これらは、反芻動物のたんぱく質が禁止令前に配合されたもので、販売ルートにあった、あるいは禁止令が実施されたときにまだ使用されずに農場にあったものと考えられた。1994年初め、依然としてこれがMAFFの見解であったが、その頃までにジリアン・シェパード女史がガマー氏の後任として農業大臣となっていた。飼料工場における反芻動物以外の家畜用飼料による交差汚染について検討されたが、家畜SBO使用禁止令によってSBOがいかなる動物用の飼料にも配合されるのを防ぐことができるはずであったのにもかかわらず、1990年以降、これについては無視されてしまった。

92 1994年中、BABへの感染についての見解が変化した。8月までには、CVLは、より最近のBABは、飼料製造工場内で反芻動物のたんぱく質を含む飼料によって汚染された飼料によって感染したという結論に達した。2つの要因がこの結論に導いた。第1の要因は、家畜SBO禁止令に対する違反が広がっており、反芻動物以外の家畜用飼料がSBOによって汚染されていることに関する数多くの証拠が存在し、その一部は説得力のあるものであったことである。第2には、1992年に開始された実験の結果についての中間報告で、1グラム コショウ粒2粒の大きさ というわずかな量の感染性物質を1回摂取するだけで牛が感染することを示唆していたことであった。

93 MAFF担当官らは、この牛の飼料の交差汚染という問題に対して2つの面から取り組んだ。まず重点を置いたのが、家畜SBO禁止令の実施の強化であった。これは、屠殺場の監視機能を中央政府に移管することによって容易となった。それまで何百かの地方自治体の責任とされていたことが、1995年4月1日からは、新しい国の食肉衛生局（Meat Hygiene Service：MHS）の所掌となった。また、SBOを目立つように青く染色して識別し、その他のものとは常に分けておくことを義務付けるよう改正された法的仕組みが導入された。それと同時に、SBOのレンダリング処理を行う工場については、これを別の設備で行うことが義務付けられた。協議の過程は、詳細かつ長期にわたり、その結果としての新たな規制の導入が完了するのには1995年8月までかかった。規制の導入に伴って、規制をより厳格に実施・監視するキャンペーンがMHSおよび獣医局（Veterinary Field Service：VFS）によって実施された。

94 家畜SBO禁止令の実施強化と同時に、MAFF担当官は、飼料製造工場における交差汚染への対応措置をとった。これら措置に関しては、家畜用飼料の中に含まれる反芻動物のたんぱく質を検査する方法がなかったために、当初、反芻動物由来飼料の使用禁止の遵

守を効果的に監視することは不可能であった。およそ 12 カ月以内に「エライザ法」が完成し、反芻動物のたんぱく質の検出が可能になるであろうと期待された。結果的には、この試験方法が使用可能になったのは1994年になってからで、その時点でも、「エライザ法」による検査結果は、規制違反を告発する際の裏付け証拠となるような十分信頼できるものではなかった。しかし、UKASTA の協力のもと、この検査は任意で実施され、少なくとも一部の飼料製造工場では交差汚染の可能性を減らすための対応がとられた。

95 後になって、1989年から1994年の間、反芻動物飼料の使用禁止措置によって、感染数は安定的にはあったが年々かなり減少し、1994年と1995年に講じられた措置によって、減少が急激に加速したことが確認された（第16巻、図3.2および3.34参照）。

96 1994年と1995年には、BSEによる人間へのリスクに関しても進展があった。CVLによって行われた病因研究の中間結果において、経口感染後6カ月以内の仔牛の回腸末端部（小腸）に感染性が認められた。これを受けてMAFFは、DHの同意を得て、生後2カ月を超えて死んだ仔牛の腸および胸腺を人間へのSBO使用禁止令の対象として含めた。

97 1994年7月27日、欧州委員会は、英国からの牛肉の輸出に対する既存の規制を、新たな2つの措置に置き換える決定を下した。1つは、過去6年間にBSEが確認された農場で飼育されたことのない牛以外の、牛に由来する骨付き牛肉の輸出を禁止する措置であった。もう1つは、そのような農場で過去6年以内に飼育されたことのある牛に由来する牛肉に対する措置であった。そのような牛肉は、除骨し、付着した組織を除去しなければ輸出できないとされた。1994年12月、同委員会は、この決定を改め、1992年1月以降に生まれた牛については、これらの禁止令の対象から除外した。その後、1995年7月に、この除外措置は、屠殺された時点で生後30カ月未満の牛に由来する牛肉を禁止令の対象から除外する措置に置き換えられた。

98 1994年7月、MHSの導入を監督したウィリアム・ウォルドグレイブ氏が、シェパード女史氏の後任となった。1995年には、ダグラス・ホッグ氏が彼の後を引き継いだ。ホッグ氏の指示により、MHSは、食肉検査の基準を高めることに着手したが、これには新たに数百人の職員を雇う必要があることが判明した。

99 1995年の屠殺場に対するさらに厳格な監視によって、脊髄の小片が付着したままの屠殺体に食肉検査官が合格検印を押していたケースが多々あったことが明らかにされた。これを受けてSEACは、MRM（機械で骨から分離回収された肉）を牛の脊椎から削ぎ取ることを禁止することを勧告した。MAFFは、この勧告を承認し、1995年12月に禁止令を導入した。

100 1995年中、多くの出来事により、牛肉を食べることでCJDに感染する可能性があるかもしれないという不安が人々の間で高まった。BSEが発生した群れを飼育していた農

場経営者や数人の若者において CJD 症例が報告された。それまで、CJD による死亡者はほぼ全員が高齢であったため、若者における CJD 症例は特に重要であった。ある著名な科学者は、牛のくず肉の安全性について疑問を投げかけた。これらの出来事は、メディアによって広く取り上げられた。CMO および保健大臣は、牛肉を食べることは安全であるとする公式声明をもってこれに対応した。

101 1996 年の最初の 2 カ月間で、CJD 調査班と SEAC は、若者に CJD 感染被害者が増加していることに対して懸念をもつようになった。3 月 16 日、SEAC は、政府に対して、若者において新たな変異型 CJD が確認されたこと、およびこれらの症例は、1989 年の SBO 使用禁止令の導入前に BSE 病原体に曝露したことに関連があるというのが最も可能性の高い説明であることを報告した。大臣らによる一連の緊急会議が行われたのに続いて内閣による会議が開かれ、SEAC に対して更なる予防措置についての助言が求められた。

102 1996 年 3 月 20 日、政府は、若者における最近の CJD 症例は、1989 年以前に BSE 病原体に曝露した結果による可能性があることを発表し、SEAC の助言に従って更なる予防措置を取り入れる考えであることを表明した。これらの予防措置とは、生後 30 カ月を超える牛に由来する屠殺体は、除骨しなければならないこと、およびいかなる家畜用の飼料にも MBM の使用を禁止することであった。国民を安心させるためには、これらの措置では不十分であることが明らかとなり、2 週間以内に生後 30 カ月を超える牛を人の食品および動物の飼料に使用することを全面的に禁止する措置に置き換えられた。

103 1996 年 3 月 20 日までに、BSE に感染した約 160,000 頭の牛が屠殺された。これに加えて、確認されてはいないが、感染の疑われた牛についても、約 3,000 頭が屠殺された。これらの数字に対して、30 カ月法のもと、1996 年 3 月から 1999 年末までの間に屠殺および処分された牛は 330 万頭を超える数にのぼった。

104 これまでの部分では、既に社会の注目を浴びた事柄について重点的に述べてきた。既に説明したように、本巻のこれより後の章では、重要な事項であるにも関わらず一般の人々の注目の対象とはならなかった分野において講じられた予防措置についても述べる。そのような分野とは、医薬品、化粧品および労働衛生の分野である。

なぜ起きたのか？

105 本調査のような調査の報告書においては、必然的に、誤りの生じた分野に焦点が絞られる。そして、それらの分野こそが、政府や国民が、徹底的調査の行われることを最も望む分野である。このため、最初に我々は、BSE 問題における事象が、なぜそのようなようになったのかについて概要を説明した。

106 なぜ初めに 1 頭あるいは複数の牛が BSE を発病したのかについて解明されることは

おそらくないであろう。なぜ初期の 1 例あるいは複数の症例から感染の連鎖が始まり、最終的には何十万頭もの牛が BSE に感染する結果になったのかについては、現在では明らかとなっている。それは、脳や脊髄を含む牛のくず肉をレンダリング処理し、動物たんぱく質を肉骨粉 (MBM) として製造し、これを牛の配合飼料に使用したことが原因であった。このことによって BSE 感染因子を再利用し広く伝播させてしまう結果になった。

107 多くの人々が、反芻動物のたんぱく質を反芻動物に与えるという不自然な方法が BSE のような伝染病という結果を招いたことは、驚くに値しないという見解を示した。この方法をとるようになってからすぐに BSE が発生したのならば、このような受け止め方にも説得力があるかもしれない。しかし、MBM を家畜に飼料として与える方法が始められたのは、少なくとも 1926 年に肥料および飼料法によって法的承認を得たときにまで遡ることができる。また、この方法は、他の多くの国々でも行われるようになった。レンダリング処理の過程で、通常の病原体は不活性化しているはずであることは認識されていた。経験上、MBM を飼料に用いることに、それ以外のリスクがないことが分かっていた。このような状況では、反芻動物のたんぱく質を反芻動物に飼料として与えることによって BSE の流行のような惨事を引き起こすかもしれないと誰も予測できなかったのは、理解に難くないことである。レンダリング処理に関する基準を緩和したことによって BSE を発生させたとして、政府とレンダリング業者が批判された。この後説明するように、レンダリング方式や法的要求事項を変更したことによって、何らかの大きな影響があったとは考えにくいことである。

108 BSE の発生に対していかなる対策を講じても、BSE 問題が悲劇的な惨事となることを避けられなかった要因が数多く存在した：

- BSE の潜伏期間が平均 5 年であること；
- 1 つの群れの中で 1 頭の牛だけが BSE に感染する傾向があったこと；
- BSE の臨床的な症候は、牛における他の多くの疾病の症候と類似していたこと；
- 臨床的な症状が現れる前に BSE を診断することは不可能であったこと；
- BSE は人間に感染するものであったが、その場合の潜伏期間は牛での場合よりもさらに長いこと。

109 これらの要因による結果は、以下に示すものであった：

- 最初のいくつかの症例が発生した時から 10 年以上の間、BSE の発生が気づかれなかったことは十分にありえる。1 頭の牛のみが死んだ場合に、農場経営者が、それを解剖にまわすとは考えにくい。偶然、1 つの農場において数頭の症例が発現したときになってはじめて病理研究が行われ、この新たな疾病が明らかになった；
- BSE が新たな疾病として確認されたときまでに、5 万頭もの牛が既に感染していた可能性が高い⁸；
- 牛において BSE が新たな疾病として確認されてほぼ 10 年が経過してから、この疾病

による最初の人の犠牲者が死亡し、これによって、予想に反して BSE が人間に感染することが示された。

110 牛の残渣を集積し再利用する方法が行われていたために、これらの因果的連鎖が最初の BSE 症例から引き続いて起こったことは避けようのないことであった。そして、いかなる対策をとっても、その後何年もの間にわたって何千頭もの牛が BSE によって死亡するのを避けることはできなかった。人間に BSE に対する感受性があった場合、この疾病の存在についてまだ疑われてすらいない頃に何人かが既に BSE に感染してしまっているという事態は避けようのないことであった。

111 BSE の発生に対して講じられた措置によって、この惨事の規模は大いに縮小された。飼料中の MBM がこの疾病を媒介していることを評価に値すべき早さで突き止め、反芻動物由来飼料の使用禁止措置をとったことは迅速かつ適切な対応であった。この禁止措置は、感染率を瞬時に 80% 減少させ、その減少傾向を確立させ、これが最終的に BSE の撲滅につながった。しかし、残念ながら、この禁止措置の後に発生した症例が示すように、牛の飼料による感染に対しての第二の防衛線となるはずであった反芻動物飼料の使用禁止令、家畜 SBO 禁止令ともに、その策定過程および実施過程に欠陥があった。これらの欠陥は重大な結果をもたらした。その後何年かの間に BSE の臨床的症候を発現した 41,000 頭の牛については、反芻動物飼料の使用禁止令が発効した後に感染したものであった。さらに多くの牛が感染していたに違いないが、それらは症候が現れる前に屠殺された。1996 年 3 月に、BSE と変異型の CJD との関連性が明らかになったとき、政府は、感染源が完全に断たれたことを立証することができなかった。それがなされていたならば、その後、講じられた強硬策の一部を回避することができたかもしれない。本報告書では、これらの欠陥の原因について詳細に検討を行う。

112 1996 年に BSE は人間に感染する可能性があることが立証されるまで、BSE によってもたらされるかもしれない人間の健康へのリスクに対して国民を保護するための対策を、政府が何も講じなかったという誤解が世間一般にある。人の健康を保護するための最も重要な措置は、人間への感染性がまずありえないものとして考えられていた頃に講じられているのを重視することが大切である。それらの措置とは、1989 年 8 月に導入された患畜の強制屠殺および廃棄処分措置であり、1989 年 11 月の人間への SBO 禁止令であったが、後者については、外見上健康な牛が BSE に感染しており潜伏期間にある場合に感染性がある可能性が最も高い部位を、人間の食品連鎖から取り除くことを目的としていた。それと同時に、医薬品に使用される牛由来の原料が、BSE 感染のない牛に由来するものであることを確認するための措置がとられた。

113 これらは、極めて重要な措置であった。BSE が人間に感染する可能性があると考えていた者はほとんどいなかったが、ほぼ 10 年間にわたって、その可能性への対処について継続的に検討が行われた。このことは高く評価すべきである。

114 しかし、ここでもまた欠陥があった。すなわち、予防措置導入に遅れを生じた欠陥、ならびに禁止措置の策定とその実施における欠陥である。SBO 使用禁止令がとられたにもかかわらず、感染性の考えられる牛の組織が、人間の食品連鎖の中に混入し続けた。本報告書では、これらの欠陥の原因についても詳細に検討する。

115 BSE 問題によって、もう 1 つ痛手を負ったものは、政府の発表に対する信頼性であった。公式発表に対して責任のあった人々 少なくともその一部の人々 は、屠殺政策や SBO 使用禁止令以前に人間が BSE に感染した可能性があることを承知していた。彼らは、この点に対して注意を喚起する理由はないと考えていた。彼らは、講じられた措置によって、感染による「理論上のリスク」は、事実上、排除されたと考えたのである。彼らの懸念は、噂やメディアの報道によって、実際には危険がないのに牛肉を食べるのは危険であると人々が誤って信じ込むことであった。大臣らや、また、時には保健局長が、牛肉の安全性について、国民を安心させるための声明を出した。これらを信じた人々の多くは、明らかに、彼らの声明が BSE による人間への危険は全くないことを保証するものであると受け止めた。政府が後に異議を唱えた、人間の BSE 感染犠牲者と考えられるいくつかの症例についてメディアが報道したことから、一部の人々の間では懐疑的な意見が高まっていた。1996 年 3 月 20 日に、新変異型 CJD の症例は、おそらく予防的な規制が導入される以前に BSE 病原体に接触したことによるものである、とする発表が出されると、これを国民は、政府によって意図的に欺かれたと受け止めた。

116 我々は、BSE によるリスクについての公式発表を精査し、政府がそのようなリスクについて「隠蔽」を行った、という主張には正当な根拠がないと結論した。しかし、リスクに関する情報の国民への伝えられ方には判断上の間違いがあり、そこから学ぶべき教訓がある。

117 本報告書では、何が起き、それはなぜそのようになったのかについてさらに詳しく述べていく。我々は、BSE 問題の主要な関係者のそれぞれが、BSE に対してとった対応について検討する。本巻の終わりでは、どこで正しい対応がとられ、どこで誤った対応がとられたかについて再考し、その後、BSE 問題に学ぶべき教訓について述べる。