

5 家畜衛生に関する問題

296 サウスウッド報告書が公表された頃までには、作業部会が提言した2つの主要な措置が実施されていた。反芻動物飼料禁止令は、作業部会が提言したように無期限ではなかったものの、さらに1年延長された。無期限延長となったのは、これよりもまだ先のことであった。飼料がBSEの唯一の感染経路であったのならば、この禁止措置によって、そのうちに感染は根絶されるはずであった。人間へのリスクに関しては、作業部会は、感染性のある組織を食べることによる起こりそうにないリスクに対して人間を保護するには、臨床的症候を呈している感染牛の強制屠殺および廃用処分を行えば十分であると考えていた。職業性のリスクおよび医薬品に関連するリスクについては、これらに対処する責任のある人々に対して、作業部会は警告を行っていた。

297 しかし、人間と動物の両方に対する食物によるリスクに対処するために、更なる重要な措置がとられることとなった。それらは、まず、牛の特定臓器(SBO)の人の食品への使用禁止令(「人間へのSBO禁止令」)であり、続いて、SBOの動物用飼料への使用禁止令(「家畜SBO禁止令」)であった。1996年3月20日までにBSEに対応して講じられた措置について検討を行うという我々の課題においては、それらの措置が導入された際の状況について調査を行うことが必要となる。また、そのためには、BSEに対応して講じられた様々な措置を検討し、それがどのように施行され監視されたかについて検討する必要がある。それは、BSE問題の複雑な、しかし、重要な部分である。それは、人間の健康および家畜衛生の双方に対する措置とその施行および監督において、著しい欠陥があったという理由で重要である。もし、我々が、本報告書において、単純に時間経過に沿ってこれら全てについて取り上げようと試みたとすれば、結果は混乱させるようなものになっていたであろう。従って、この段階で、本報告書の対象範囲を2つに分けることにする。第5巻では、動物の健康を保護するために講じられた措置に関する事柄について取り上げた。第6巻では、人間の健康の保護に関連する事柄について述べた。

298 我々は、本巻においても、同様の構成をとることを提案する。本章では、我々は、第5巻に詳細が述べられている事柄について取り上げる。我々は、また、ここでも第5巻と同様にテーマをさらに細かく分ける。これは、反芻動物飼料禁止令と家畜SBO禁止令を別々に取り扱うということの意味する。前者は、牛やその他の反芻動物を保護することを目的とした措置であった。後者は、反芻動物以外の動物を保護することを目的としたものであったが、幸運にも、これが牛のための追加の防衛線を提供することとなり、また非常に重要性があったことが判明した。

299 我々が、人間の健康よりも先に家畜衛生について検討を行うことに対して、優先順位が間違っていると思われるかもしれない。BSE撲滅のためにとられた措置は、現実には家畜衛生の利益となるように導入されたが、(実際そうであったように)BSEが人獣共通

伝染病と証明されることとなれば、人間の健康を保護するために決定的な重要性をもつものであった。このため、BSE 問題において、家畜衛生のための速急の要求が動機となっている事柄について最初に取り上げることは、道理に適ったことであると我々は考える。

反芻動物飼料禁止令

300 1988 年に BSE が届け出伝染病と指定されたときから、ケビン・テイラー氏³³は、BSE の管理のあらゆる側面について獣医学的助言を提供する責任を担うようになった。彼は、我々に対して、動物用飼料に混入した反芻動物由来のたんぱく質を特定できる検査がなかったため、反芻動物飼料禁止令を施行し得るような実用的な方法はなかったと述べた。禁止令の有効性は、その自主的な遵守にかかっていた。潜伏期間が長いため、反芻動物飼料禁止令が厳格に遵守されたかどうかは明確になるまでには、何年もが経過しているであろう。飼料工場も農場経営者らも、故意に MBM を牛の飼料に配合することはなかったと予想するのは、妥当なことであったと我々は考える。価格がごくわずかに高い、他のたんぱく源が入手可能であった。

301 この禁止令を施行する義務のあった州議会または単一自治体に対しては、何の指導も行われなかった。我々は、一部の地方自治体が、抜き取り検査を行うことで反芻動物飼料禁止令の遵守状況を確認しようと試みたが、不可能であることが分かったことを示す証拠を得た。また、厳密に言えば、飼料工場の記録を見ることを要求する法的権利は地方自治体にはなかったが³⁴、他の一部の自治体は、MBM が牛の飼料に配合されていないことを確認するために、それらを調べたかもしれないということもあり得る。一般的に言えば、我々が本調査の対象とする期間中のいかなる時期においても、地方自治体がこの禁止令を施行するために、何らかの手段を講じたとは、我々は考えていない。

302 マクレガー氏は、MAFF には反芻動物飼料禁止令によって影響を受ける全ての人々、特に農場経営者らに通知するシステムがあるものと考えて、この措置の導入は、控えめに扱うべきであると提案した。実際には、MAFF 担当官らは、禁止令の導入を公表するために、レンダリング業者、飼料業者、あるいは農場経営者にも直接連絡をとろうとはせず、事業者団体や農業者組合の会合と、報道発表に頼っていた³⁵。

303 飼料産業の代表者らは、我々に対して、多くの要因が組み合わさってこの措置の導入が緊急を要するという印象が全く失われてしまっていたと述べた：

- 飼料の在庫を使い切るように猶予期間が与えられたこと；
- 飼料のリコールが行われなかったこと；
- MBM の輸入、輸出ともに禁止されていなかったこと；
- MBM が本当に BSE の媒介物であるかについて不確実であったこと、また、もしそう

ならば、どのレンダリング処理方式が病原体を不活性化できなかったのかについて不
確実であったこと、

- 疾病が感染するには感染性のある飼料を非常に大量に摂取しなければならないであ
ろうと信じられていたこと。

304 我々に対して証言を行った農場経営者らは、その時点では、彼らは事態の重大さを
認識していなかった。BSE の発生を経験した農場経営者は少なく、発生があった場合も通
常、1 つの群れに 1 頭のみであった。彼らは、使用禁止令が導入されたときに残っていた
牛の飼料の蓄え分は、全て使い続けた³⁶。

305 禁止令の導入に対する比較的緩やかな姿勢は、1989 年 2 月にメルドラム氏が、動物
用飼料に含まれる反芻動物由来のたんぱく質を検出するためのエライザ検査の開発は、ウ
ースター獣医診断センター（VIC）所属の科学担当官のマイク・アンスフィールド氏によ
って「省内で」で実施するべきであると決定したことに表れていた。この方針には、多く
の魅力があったが、特に、MAFF がこの検査の知的所有権を保持することは、商業的価値
があるかもしれなかった。しかし、この検査を開発するには、12～18 カ月を要するであ
らうと予測された。検査の開発に外部の協力を求めるというより費用のかかるもう 1 つの
選択肢をとれば、より迅速に結果を得られる可能性が高かった³⁷。先に述べたように、こ
のような姿勢は、牛の飼料の交差汚染を防止する必要性を認識できなかった結果であった。

306 BSE 撲滅のために MAFF がとった措置の妥当性に対して危惧は示されなかったが、
検査が開発されるまでの間、BSE が人間や反芻動物以外の動物に対して及ぼす可能性のあ
るリスクについての懸念があった。反芻動物飼料禁止令導入前の期間における牛の BSE
感染規模は、大幅に過小評価されていたことが判明した。1988 年末までに、BSE 症例は、
1 週間に 100 症例を超える割合で報告され、確認されていた。サウスウッド作業部会は、
症例数はほぼその割合で横ばい状態が維持されると考えていたが、1989 年 4 月末まで
には、これが、1 週間に 150 症例を超える割合に増加していた。1989 年 6 月、政府は、SBO
（脳、脊髄、扁桃、胸腺、脾臓および腸）の人の食品への使用を禁止する（「人間への SBO
禁止令」）考えであることを発表した。この結果、飼料産業の大部分が、それら種類のく
ず肉を動物用の飼料に使用することを自主的に禁止することとなったが、多くの猫海綿状
脳症（FSE）の症例が確認され、注射によって BSE が豚に実験的に感染した後、MAFF は
1990 年 9 月にこれを法による禁止措置とした。これらの事象については、本章で後に取
り上げられている。

307 1990 年 5 月の最初の FSE 症例は、BSE による人間の健康への影響について国民に
少なからぬ懸念を引き起こすこととなり、下院農業委員会が BSE に関する調査を実施す
ることにつながった。委員会の主な懸念は、BSE による人間の健康への影響であった。家
畜衛生については、反芻動物飼料禁止令が厳格に実施されれば、BSE 感染を阻止するこ
とができるはずであると委員会は述べた。しかし、彼らは次のように提言した：

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。

308 政府は、この提言を承認し、1991年、ラミング委員会（飼料に関する専門家グループ）を設置した。

309 1990年末までには、MAFF担当官らと、その頃には農漁業食糧大臣となっていたガマー氏にとって、反芻動物飼料禁止令の効果は疑いようのないものとなっていた。報告される症例の割合は、何週間かの間、400症例を超えるまでに大幅に増加したが、それらの症例は全て反芻動物飼料禁止令が施行される前に生まれた牛であった。エライザ法の開発において、アンスフィールド氏は、重要な進歩を達成したように思われた。彼の開発した検査では、肉骨粉（MBM）に含まれる羊と牛のたんぱく質を検出することができた。あとは、配合飼料における検査が残されていた。

310 エライザ検査の開発によって、UKASTAの側では懸念が生じる結果となった。UKASTAは、豚や鶏の飼料との交差汚染によって、あるいは、牛の飼料に配合された獣脂に含まれる微量のたんぱく質によって牛の飼料に混入したわずかな量の反芻動物由来たんぱく質が、検査によって確認されるのではないかと恐れていた。その懸念とは、そのようなわずかな量でも十分に牛を感染させるであろうというものではなく、UKASTAのメンバーが、規則違反で告発されることになるかもしれない、というものであった。ダニー・マッシューズ博士³⁸は、この懸念についてメルドラム氏に伝えた。我々に対して、彼は、この時点では、飼料工場での反芻動物飼料禁止令の有効性を損なうほどの規模で交差汚染が起きている可能性があるという何らかの懸念がMAFF内にあったかについては思い出せないと述べた。

最初のBAB（反芻動物飼料禁止令後に生まれ、かつBSEに感染した牛）

311 1991年3月22日、ガマー氏に、最初のBAB³⁹が報告された。このことは、5日後に新聞発表によって公表された。これを受けて、それが母子感染によるものかどうか、あるいは飼料によって感染した可能性があるかどうかについて緊急の検討が行われたため、MAFF内では相当の騒ぎとなった。しかし、この症例は、最初少数だったものが徐々に増加し、最後には大量に報告されるようになったBABのほんの始まりの症例に過ぎなかった。その年の終わりまでには、300症例のBABが報告され、そのうち確定症例は11例のみであった。マッシューズ博士と彼の同僚らによる調査によって、これらの症例のうち少なくとも過半数は、1988年7月18日に禁止令が施行されたときにまだ飼料連鎖中だったMBMを含む飼料によって引き起こされた症例であることが示唆された。

312 ラミング委員会⁴⁰は、1991年2月15日に最初の会議を行った。3月13日に行われた2回目の会議では、彼らはメルドラム氏から証言を得た。彼は、委員会に対して、現

在の規制について完全には満足していないと述べた。それは、次のような理由からであった。

「...現在のところ、飼料に含まれる反芻動物由来のたんぱく質に関する検査はないからである。しかし、現在エライザ法の実地での使用について評価が行われている。」

313 彼は、農場で飼料を配合している農場経営者らは、検査を行わなくとも規制を守るであろうということにはかなり確信がもてると述べた。

314 残念なことに、エライザ検査では、MBM を含んでいない場合にもほとんどの配合飼料で陽性結果が出たことから、検査の実用の準備がほぼ整っているという希望は打ち砕かれた。

315 1992年6月にラミング委員会が報告を行った際、彼らはBSEについて、反芻動物飼料禁止令およびSBO使用禁止令は、かなりの程度で産業界の自主規制に頼っているにもかかわらず、大部分の場合において、規制は正しく機能していることが証拠から示唆されていると述べた。彼らは、エライザ検査の開発を歓迎していた。

316 BABの数が増加するにつれて、MAFF担当官らは、禁止令の施行後、かなりの期間、反芻動物由来のたんぱく質を含む飼料が牛に与えられたということに対して次第に確信を強めた。1992年9月、マシューズ博士は、メルドラム氏に対して、大手の飼料配合業者は、在庫を片付けるのに少なくとも3カ月、場合によってはそれよりも長い期間を要したことは明らかであるとコメントしたメモをまとめた。彼はさらに、BAB症例の飼育者らに対して飼料を供給していた業者のなかで偏って多くを占めていたより規模の小さい飼料配合業者については、禁止令の導入に先立つ検討に関与していなかったため、在庫を片付けるのにより長い期間を要したことが予想されるかもしれない、と付け加えた。

禁止令違反に関する UKASTA の情報

317 この頃までに、220例のBABが確認されていた。メルドラム氏は、UKASTA会長のジェームス・リード氏に対して書簡を送り、禁止令が完全に有効なものとなるまでに3~6カ月の時間的ずれがあったことを示唆した。メルドラム氏が情報の提供を要請したのを受けて、UKASTAは、その執行委員会の一員である企業の全てに対して、質問票に回答するよう求めた。11月10日の会合の際、この調査の結果は、その情報が最高秘密として取り扱われるという条件でメルドラム氏に渡された。調査の結果では、ほとんどの飼料配合業者が1988年7月まで反芻動物由来のたんぱく質を含む飼料の製造を継続し、8、9月まで、あるいはいくつかのケースでは10月まで、在庫を工場内から片付けることをしなかったことが示された。我々に対して証拠を提供した際、UKASTAの代表者は、牛の飼料の在庫は、反芻動物以外の動物用の飼料に配合することで片付けられた可能性があるため、

この調査によって UKASTA 会員らが故意に禁止令に違反したことが明らかになったというわけではないかもしれないことを示唆した。メルドラム氏がこの意見を受け入れなかったように、我々もこれを認めていない。11月10日に行われた会合の当時の証拠は明確である。その証拠は、1988年の最後の5カ月間に生まれた牛の11,000頭、さらに1989年に生まれた牛の12,600頭がBSEに感染したという事実によって裏付けられている。

318 当然のことながら、これらの数字は、農場経営者らが1988年7月19日以前に購入した飼料をそれ以降も使用したことを示しているが、我々は、それが一部の飼料配合業者らや、サプライ・チェーンの業者らが故意に禁止令に違反したことをも示していると確信している。全体として、飼料産業はBSE問題において功績を挙げてはいない。

319 これに代わる説明である母子感染という説明は受け入れがたいものであったことから、MAFF担当官らは、反芻動物飼料禁止令違反の証拠に熱心に注目した。11月、大臣らは、MBMを含む反芻動物用の飼料が、この禁止令の施行後6カ月間販売されていたであろうことを示す明確な証拠があると聞かされた。この年の終わり、MAFFの経過報告書には、禁止令によってBSEの流行が終わりを迎えることに対する変わらぬ確信が示されていた。

320 1993年前半、飼料中の動物性たんぱく質の有無に関する検査を開始するというMAFF担当官らの願いは、エライザ検査の開発が引き続き困難を極めていたこと、また、さらにはウースター獣医診断センター（VIC）がラッディングトンに移転する間、このプロジェクトの作業が一時中止されたことによって頓挫した。無作為の抜き取り検査を実施する法的権限が彼らにはないために、MAFFにとっての状況はさらに困難なものとなった。規則違反を疑う正当な根拠のある場合にのみ、抜き取り検査を行うことができた。潜伏期間が長いことが、そのような根拠を証明するのを困難にしていた。

321 ガマー氏の後任として7月にMAFFの大臣となったジリアン・シェパード女史、およびMAFF政務次官のニコラス・ソームズ氏に対して9月に作成された説明報告書には、4,010頭のBABが確認されており、その大部分が飼料に含まれた反芻動物由来のたんぱく質を摂取し得る状況にあったことが述べられていた。さらに、報告書は、1990年に導入されたSBO使用禁止令には反芻動物飼料禁止令を補強する効果があったことについて強調していた。

322 1994年前半、抜き取り検査に関連する問題は依然として続いていた。エライザ検査の実地試用を行う準備は整っていたが、ラッディングトンで処理できる抜き取り検査の数には限界があり、飼料工場に対する大規模な監視活動に着手することは期待できなかった。その上、法律家らは、迷路のように入り組んだ動物用飼料に関連する異なる規則に抵触せずに強制抜き取り検査を導入する方法を見出すのに苦労していた。

323 1993 年末にかけて、ワイルスミス氏は、複数の動物種用の飼料を製造している飼料工場で交差汚染が起きている可能性について懸念をもち始めていた。この懸念は、翌年前半にブラッドレイ氏によって取り上げられた。ケビン・テイラー氏に宛てたメモの中で、ブラッドレイ氏は、彼らは 2 人とも家畜 SBO 禁止令によって感染した反芻動物由来のたんぱく質が動物用の飼料連鎖に入り込むのを食い止めたであろうと考えていたが、SBO 使用禁止令が守られなかった場合、この主張は脆弱なものであるとコメントした。家畜 SBO 禁止令に対する不遵守についての報告に関して懸念が高まっていたのは、この頃であった⁴¹。

324 1994 年中頃、MAFF 担当官らは、抜き取り検査手順を作り上げソームズ氏への提出文書の中でこれを提案した。牛の飼料の抜き取り検査は、最初は農場において任意で実施されるべきである。何らかの陽性結果が出た場合には、その飼料を供給した飼料工場において強制抜き取り検査を実施することとする。その場合、使用禁止令の施行に対して法的義務のあった地方自治体にエライザ検査を委任するのではなく、MAFF が自ら検査を実施するとした。MAFF 担当官らが、検査を「省内で」行うことを望んだ理由は、数多くある。その 1 つには、一部の地方自治体が禁止令の実施を過剰に推し進めるかもしれないという不安があったことが挙げられた。エライザ検査はこの段階では、使用禁止令の法的取り締まりにおいて使用するのに十分に確固たるものではなかったように我々には思われた。MAFF は、この検査を国内で統一された枠組みの下で、任意の実施という形によって用いるべきである、とした MAFF 担当官の決定は、妥当なものであった。

飼料工場における交差汚染

325 1994 年 6 月、飼料工場内における交差汚染が一部の BAB の原因であるという可能性について、UKASTA の科学委員会との間で検討が行われた。飼料工場で使用される設備は、「必要に応じて、必要な時期に」最新のものに置き換えられていると述べた。この会合は、それぞれ表には出さない同様の協議事項をもって、MAFF 担当官と UKASTA との間で行われた一連の会合の最初のものであった。MAFF は、UKASTA のメンバーが反芻動物以外の動物用飼料の材料として、動物性たんぱく質の使用を中止することにつながるような決定を行わないように懸念していた。UKASTA 側もまた、動物性たんぱく質の使用が時に反芻動物用の飼料への交差汚染を招いた場合に、メンバーが告発されるリスクを負わずに動物性たんぱく質の使用を継続できるように苦慮していた。MAFF 担当官が、UKASTA のメンバーに対して、抜き取り検査は告発の先駆けとして行われるのではないことを約束して UKASTA の不安を和らげようとしていた一方で、UKASTA は、メンバーらに動物性たんぱく質の使用を中止するよう通知せざるを得なくなると、繰り返し圧力をかけた。エライザ検査の限界や、反芻動物由来のたんぱく質が故意に配合されたことを証明することが命令により要求されていたことも相まって、実際には、MAFF 担当官は、反芻動物飼料禁止令を刑事訴訟によって強制することを考慮できるような立場にはなかった。

326 1994年7月、ウィリアム・ウォルドグレイブ氏が、シェパード女史の後任として農漁業食糧大臣となった。その次の月、彼は、1991年に生まれたBABの最初の4症例の報告を受けた。

327 1994年9月までには、数多くの要因が組み合わさって飼料工場における交差汚染が深刻な問題であることが示唆されていた：

- 不活性化試験の結果、英国のレンダリング処理能力のほとんどを支えていた3つのレンダリング方式ではBSE感染因子を不活性化できないことが示された。
- 疫学調査の結果、州ごとにおけるBAB発生率と牛と豚との比率には相関関係があることが明らかとなった。飼料工場が豚の飼料と牛の飼料の両方を大量に生産している州において、BABの発生率が最も高かった。ワイルスミス氏は、農場において交差汚染が起こる可能性については認めるが、交差汚染は農場よりも飼料工場において起きている可能性が高いと結論した。
- 家畜SBO禁止令の要求事項が遵守されなかったことを示す、明確な証拠が存在した。
- 1991年に生まれた4頭のBABが確認された。
- 農場において任意で行われたエライザ検査で最初の陽性結果が得られた。
- MAFFが行った発病率実験の中間結果では、経口摂取によってBSE感染を起こすには、1グラムの感染物質で十分であったということが示された。

328 この最後の要因によって、飼料の交差汚染の危険性に対するMAFFとUKASTA双方の姿勢が根本から変化した。1994年11月21日、ウォルドグレイブ氏への報告の中で、MAFF事務次官のリチャード・パッカー氏は次のように述べた：

交差汚染は決して起きていなかったという業界の主張は覆された。大体において彼らは、反芻動物用と反芻動物以外の動物用の飼料の製造に使われていた一部の飼料工場では、通常低いレベルのものではあったが、多少の交差汚染が避けられないものであったと述べている。

329 パッカー氏は、明らかに誤った情報を伝えられていた。UKASTAは、当初から、交差汚染について懸念を示していたが、感染を引き起こすには、大量の感染性物質を食べなければならないため、交差汚染は問題とはならないと信じさせられていた。

330 この時点で、UKASTAは、もう少しで飼料にMBMを使用することを中止するようメンバーに対して通知するところであったと思われた。UKASTAは、レンダリング処理によって「安全」なMBMを製造できるというMAFFの保証を引き出そうと試みた。パッカー氏には、そのような保証を与える用意はなかった。しかし、彼は、UKASTAのために牛へのBSE感染を予防するためにMAFFが講じた措置について要約した声明を出した。この声明では、家畜SBO禁止令の実施管理が強化され、より効果的なレンダリング工程が

導入されていることが強調されていた：

省としては、反芻動物用の飼料への偶発的な混入を防ぐ措置がとられていれば、反芻動物用と反芻動物以外の動物種用の飼料を製造している工場においても、反芻動物以外の動物用飼料への(反芻動物由来のたんぱく質の)使用を継続すべきでないとする理由は、基本的にはないと考えている。

UKASTA は、この声明を満足できる保証として受け入れ、メンバーは反芻動物以外の動物用の飼料に MBM を使用し続けた。

331 我々は、一部の大手の飼料配合業者から、彼らは、交差汚染が懸念の原因となっていることを認識すると、汚染が起こるリスクを軽減するために、重要管理点を特定し製造ラインに変更を行うための手段を講じたという証拠を得た。UKASTA と MAFF は、製品が汚染されていないことを確認するために、エライザ検査を行うための製品のサンプルを配合業者らが割り当て方式によってラッディングトンに提出するのを許可することで合意に達した。この抜き取り検査は、MAFF による農場における任意の飼料の抜き取り検査と並行して実施された。我々に対して、メルドラム氏は、これによって少なくとも 1 度は、交差汚染が起こっていた飼料工場が突き止められることとなり、問題となった飼料工場は改善のための手段を講じることとなったと述べた。しかし、問題は、MAFF、UKASTA の双方によって明確に認識されていたことであるが、エライザ検査が現在でもそうであるように、疑陽性や疑陰性の結果を出しかねないということであった。

332 1995 年 1 月 23 日時点において、BAB の確定症例数は 15,771 例にまで増加し、そのうち、812 頭が 1990 年に、9 頭が 1991 年に生まれた牛であった。翌月、発病率に関する試験の結果から、経口感染を起こすには 1 グラムの感染物質で十分であると証明されたことが確認された。このことがウォルドグレイブ氏に報告された際、彼は、飼料配合業者の製造ラインを汚染のない状態に確保するために更なる措置を講じる必要があるかどうかについて尋ねた。メルドラム氏は、これに対して一言で言えば、「必要ない」という返答をした。重要なことは、感染物質が飼料製造ラインに入り込むのを防ぐことであった。この点に関して、彼が提案できた唯一の対策は、SBO の処分に対する規制の強化であった。ウォルドグレイブ氏は、この助言を受け入れた。

333 1995 年 5 月、MAFF 担当官らは、交差汚染を避ける方法について指導を行うための助言を目的とした訪問の計画と、それと同時に、農場での任意の抜き取り検査の代わりに飼料工場への抜き打ちの立ち入り検査を実施することについて検討していた。我々の印象では、UKASTA はこれらの提案に対して、それほど乗り気ではなかった。UKASTA の第一の責務とは、メンバーの利益を保護することであり、彼らはメンバーを告発のリスクから守る必要性を依然、意識していた。しかし、任意の訪問と抜き取り検査についての検討は、1995 年 7 月 18 日採択された欧州委員会決定⁴²に先を越される形となった。この決

定によって、飼料工場、特に反芻動物用と反芻動物以外の動物用の飼料の両方を製造する工場に対する定期的な監視の際に、動物性たんぱく質の混入の有無を確認する公式のエイザ検査の実施を含めることが求められた。

334 この決定の実行についての UKASTA との協議では、熱意のある反応は得られなかった。しかし、UKASTA は、全ての飼料製造業者および飼料配合業者に対して、交差汚染を回避する必要性について注意を促し、その方法についてガイダンスを示した MAFF からの書簡の作成に協力した。我々には、この文書は可もなく不可もないものであったと思われる。特に、この文書では、わずか 1 グラムの感染物質によって BSE の経口感染が起こり得ることが実験で証明されたという事実について、何も触れられていなかった。1995 年 11 月、特に農場経営者らを対象とした、改訂された勧告書の草案が MAFF によって作成された。この文書は、農場内で、あるいは農場での飼料の配合の際に飼料が汚染される可能性があるあらゆるケースについて詳細に助言しており、評価に値する文書であった。残念ながら、海綿状脳症諮問委員会（SEAC）および政務次官からの意見を反映させるための協議の過程においてこの草稿は行き詰まり、1996 年 3 月の発表の時点においても、この文書はまだ発送されていなかった。これは、BSE 問題において、最善が善の敵であったという多くの例の 1 つであった。

335 1995 年 8 月 24 日までに、BAB の確定症例数は 21,475 例にまで増加し、そのうち、3 頭が 1992 年に生まれた牛であった。当初は十分理解されていなかったが、飼料の強制抜き取り検査を要求した委員会決定によって、MAFF 担当官らは飼料工場に立ち入って抜き取り検査を実施する権限を与えられた。家畜衛生局職員に対して、強制抜き取り検査制度の実施のための方策について指示した家畜衛生に関する通達（Animal Health Circular）が起草された。この強制抜き取り検査制度は、1996 年前半に開始された。エイザ検査はまだ完璧なものではなかったが、（我々は、現在でもまだ不完全なものであると考えている）第一回目の検査では、検査を実施した 25 の飼料工場から、4 件の陽性結果が出た。

336 1995 年 7 月、ダグラス・ホッグ氏がウォルドグレイブ氏の後任として農漁業食糧大臣となった。彼が最初に行ったことの 1 つは、1995 年牛特定臓器禁止令（Bovine Offal Order 1995）の導入であったが、このことは、本章で後に説明するように、家畜 SBO 禁止令の実施体制を劇的に改善した。この年の後半、ホッグ氏は、交差汚染のリスクに対処するために飼料工場において更なる措置を講じるべきかどうかについて、メルドラム氏と協議した。メルドラム氏は、強制抜き取り検査が導入される予定であることを説明し、飼料工場に対して反芻動物用と反芻動物以外の動物用の飼料のために、別々の製造ラインを設置するよう求めるのは、現実的ではないであろうと助言した。ホッグ氏は、この助言を受け入れた。

337 BAB による影響と、感染原因に対処するために MAFF 担当官らがとった措置につ

いて、SEAC は随時、見直しを行った⁴³。SEAC は、エライザ検査の開発の重要性について強く主張したが、大体において、MAFF がとった措置を支持した。BSE と新しい変異型 CJD 症例との間に関連性が考えられることが確認されたのを受けて、SEAC の姿勢が変わった。委員らは、できるだけ迅速に BSE の流行を終わらせ、それによって動物と人間の両方の健康を保護することが最も重要であると考えた。それを成し遂げるために、SEAC は、哺乳類に由来する肉骨粉は全て、家畜の飼料に使用することを禁止する措置を提案した。それによって、反芻動物用飼料が汚染される可能性が全て排除されるであろう。政府は、この助言を受け入れ、これを 1996 年 3 月 29 日に施行した⁴⁴。

338 2000 年 6 月末時点で、BAB の確定症例数は 41,538 例に達した。そのうち、179 頭が 1995 年、2 頭が 1996 年に生まれた牛であった。確定症例 1 例に対して数頭が臨床的症状を発現する前に屠殺されたであろう。BSE の症候を呈する牛は屠殺され廃用処分されていたことから、それらの症例のほぼ全てが、外見上健康な牛に由来する MBM を食べたことに起因する症例であろう。

何が間違いだったのか？

339 今となって振り返ったとき、反芻動物飼料禁止令についての経緯で、数多くの点が間違いであったことを我々は確認している。

340 使用禁止令が導入されたとき、これらの規則によって行う必要があるのは牛の飼料に反芻動物由来のたんぱく質が故意に使用されるのを防止することのみであると考えられていた。これらの規則は、牛の飼料に反芻動物由来のたんぱく質を含む少量の飼料が混入することによる、偶発汚染を違法とするように策定されてはいなかった。また、立ち入り、記録の査察および抜き取り検査の権限を付与するものでもなかった。

341 同じ理由で、牛の飼料に含まれる少量の反芻動物由来のたんぱく質の有無を検出する検査の開発は、優先度の高い事項として扱われなかった。エライザ検査が実用可能な段階まで開発が進むまでには、5 年が経過することとなった。

342 これらの欠陥は、第 3 章で述べたように、反芻動物飼料禁止令が導入された際、この措置の実施や交差汚染によるリスクに関して綿密な検討が行われなかったことの表れであった。

343 交差汚染によるリスクは、家畜 SBO 禁止令の導入によって目立たなくなってしまった。我々は、明らかにこの禁止令が第二の防衛線を提供したことによって、ラミング委員会は反芻動物用の飼料が汚染されることを全く懸念していなかった。同委員会は、農場での飼料の配合に対して管理ができていないことに懸念を示したが、BSE 問題に照らしての懸念ではなかった。

344 反芻動物飼料禁止令の導入には、切迫感が伴っていなかった。これは、感染発生の規模について根本的な誤解があったことに起因していた。感染は、おそらく 1 カ月に 60 症例以下の一定率で発生していると考えられていた。現実には、BSE 病原体の再生利用による潜在的な雪だるま効果によって、感染率は 1 カ月に 10,000 症例を超えるまでに増加していた⁴⁵。問題の規模を認識できなかったことについて、誰も批判されるべきではない。しかし、我々は、(それが誰であったのかを特定する方法はないが) 1988 年 7 月 18 日に反芻動物飼料禁止令が施行されて以降に、動物性たんぱく質を含む反芻動物用飼料を供給し続け、使用禁止令に故意に違反した飼料産業の関係者らを非難する。

345 何年かの間、MAFF 担当官らは、BSE を撲滅するために必要な全ての措置が講じられたということに基づいて進んでいた。1995 年 2 月にトーマス・エディ氏⁴⁶がウォルドグレイブ氏に述べたように、潜伏期間が長いということは、予防措置が適切であったか、また産業界がそれを適切に遵守したかが明らかになるまでに 5 年が経過しなければならなかったことを意味した。BAB の数が増加し、それらが生まれた日がより最近になるに従って、反芻動物由来のたんぱく質を含む牛の飼料が引き続き使用されたと MAFF 担当官らが推定する期間は、次第に延長された。彼らはある程度は正しく、1994 年まで BAB の重大な原因が牛の飼料の交差汚染であったことを認識していなかったことについて、彼らを非難し得るとは我々は考えない。

346 その段階では、問題に対処するために、数多くの別の選択肢があった。最も過激なものは、全ての動物種用の飼料に対して MBM の使用を禁止することであった。メルドラム氏がホッグ氏に述べたように、これによる経済面での結果は、「壊滅的」なものとなったであろうし、廃棄物処理に深刻な問題が生じることとなったであろう。BSE が人間に感染するという証拠がない状況で、このような極端な措置が必要とされたとは我々は考えていない。単に飼料工場や農場における交差汚染を防止するためにこのような措置を導入したとすれば、それは失敗を認めることであった。それほど極端でなく実行可能な選択肢が、その他にまだ存在した。

347 一時、我々は、飼料工場に対して反芻動物用飼料と反芻動物以外の動物用飼料とを別々の製造ラインで加工することを義務付けるべきであったという見方に関心を持った。しかし、我々は、そのために要する巨額の出費を求めることもまた、不平等なことであっただろうと納得した。MAFF の取り組みは、SBO 禁止令の適切な実施を確保することに専念するというものであった。これには、SBO の加工を専用設備で行うことをレンダリング業者に対して義務付けることが含まれていた。MAFF 担当官らや大臣らが、レンダリング業者と並行して、飼料工場に対しても製造ラインをもう 1 本増設するための費用を負担することを要求する必要はないと結論したのは、妥当であったと我々は考えている。その代わりに、MAFF は、飼料工場が交差汚染の可能性を自主的に軽減するための措置をとることを奨励しようとした。

348 今となってみれば、MAFF が既に講じた措置によって、感染が年々減少するという劇的な累積効果があったことを我々は推論することができる。2000 年 6 月末から 5 年間を振り返ると、1995 年に生まれた BAB は 232 頭のみで、1996 年に生まれた BAB は 2 頭のみであったことが分かる。1996 年 3 月の出来事がなければ、MBM は豚や鶏の飼料に配合され続け、MAFF は、反芻動物飼料禁止令と家畜 SBO 禁止令との両方によって、実質的には牛の BSE 感染を根絶したも同然であると主張できたかもしれない。

349 MAFF 担当官らや UKASTA が、飼料工場や農場経営者に交差汚染の問題に取り組むための手段を講じさせることに対して、幾分、消極的であった点について、我々が、最終的にこれを批判する必要はないと結論するに至ったのは、このことを考慮してのことであった。交差汚染が起きていることや、BSE が経口感染するのにわずか 1 グラムの感染性物質で十分であろうということが認識されたとき、UKASTA が緊急に、そのメンバーにこれらの事実に対する注意を促し、また、MAFF は牧畜農業経営者や UKASTA のメンバーに入っていない飼料工場に対して同様のことを行うことが期待されたかもしれない。

350 より慎重な方法がとられたのは、飼料配合業者が飼料の原料として動物性たんぱく質の使用を中止することにつながる可能性のある方向を選ぶことを、MAFF 側と UKASTA 側が双方とも躊躇していたせいであったのではないかと、我々は推測する。我々は、これまでに示した理由から、このような姿勢がとられたことは、理不尽であったとは考えていない。

家畜 SBO 禁止令の導入

351 第 4 章で、我々は、BSE に感染し臨床的症候をまだ呈していない牛（不顕性症例）の牛肉あるいはくず肉を食べることに伴うリスクに関して、サウスウッド作業部会が行った検討について考察した。作業部会が、（乳幼児以外の）人間へのリスクは何らかの予防措置を正当化するようなものであるとは考えていなかったことを我々は理解した。作業部会は、このような方法で動物性廃棄物を処分するということに対して、一般的な危惧を示したものの、無症状の感染牛の牛肉あるいはくず肉を動物に給与することに伴うリスクについても同様の考えであった。

352 既に指摘したように、不顕性の患畜の感染性の強さは、反芻動物飼料禁止令や家畜 SBO 禁止令にも関わらず、41,000 頭の 1988 年 7 月 18 日以降に生まれた牛が BSE の臨床的症候を発現したという事実が示唆している。臨床的に感染のある牛は、人の食品連鎖および動物の飼料連鎖から排除されていたことから、これらのほとんどは、外見上健康な牛に由来する MBM によって感染したものであろう。

353 1989 年 6 月、政府は、サウスウッド作業部会が提言した予防措置の範囲を超えて、

人の食物への牛の特定臓器の使用を禁止する決定を下したと発表した⁴⁷。MAFF 担当官らは、人間への SBO 禁止令を施行することに対して不安があった。それには、この禁止令が更なる予防措置に対する世論の圧力につながる可能性があるという不安が含まれていた。これらの懸念は、すぐに十分に根拠のあるものであることが証明された。

354 人間への SBO 禁止令が導入されるよりも前から、ペットフード産業は、BSE に感染し潜伏期間にある牛に由来する場合に感染性がある可能性の最も高い牛の組織を、ペットフードに配合するのを中止するかどうかについて検討を行っていた。大手のペットフード製造業者らは、人の食用に適さないものは、いかなるものもペットフードに配合すべきではないという原則を持っていた。政府が特定の種類の牛のくず肉を人の食品に使用することを禁止する決定を発表するとすぐに、ペットフード製造業者協会は、メンバーに対してそれらのくず肉を製品に使用しないよう助言した。

自主的な家畜 SBO 禁止措置

355 この頃、農場経営者らが、動物性たんぱく質 特に、人の食用とすることが禁止された牛の部位に由来するたんぱく質 を含む豚や鶏の飼料を購入することに対して懸念を示し始めた。一部のスーパーマーケットも、そのような飼料で飼育された家畜の肉を購入することに危惧を示していた。顧客の信頼を回復するために、1989年7月、UKASTA はメンバーに対して、動物用飼料に配合するために購入した MBM は全て SBO を含まないものであることを主張するよう助言した。この結果、英国レンダリング事業者協会（UK Renderers' Association : UKRA）は、SBO の最終製品を購入する顧客がいなくなるのであれば、メンバーが SBO をレンダリング処理用に受け入れることを拒否せざるを得なくなると圧力をかけることとなった。メルドラム氏は UKASTA に対して、人間への SBO 禁止令が施行されるまで⁴⁸、自主的な使用禁止措置の導入を保留するよう説得した。

356 ガマー氏がマクレガー氏の後任として農業大臣となったのは、この頃であった。9月、彼は担当官らから、UKASTA の自主的な使用禁止措置案について提案を受けた。彼らは、サウスウッド報告書に照らして、反芻動物以外の動物に動物性たんぱく質を給与することに対して何らかの規制を設けるべきかどうかについて検討し、そのような措置については科学的妥当性がないと判断した。担当官らは、ガマー氏への提案の中で、UKASTA がその禁止措置案を実行した場合、「深刻な影響」がでることを警告していた。レンダリング業者は、週に 1,500 トンの SBO の受け入れを拒否する可能性が高かったであろう。SBO の受け入れ先を失った屠殺場は廃業を余儀なくされる可能性があった。また、動物性たんぱく質の動物用飼料への利用を全面的に禁止するよう、世論の圧力が高まる可能性があった。

357 1989年10月2日、UKASTA との会合の際、ガマー氏は、そのような措置には科学的な妥当性がないことを主張して、彼らの使用禁止措置案を取りやめさせようとした。彼

は、人間への SBO 禁止令は、「行政的な便宜」⁴⁹を図るためにのみ導入されるのであると説明した。UKASTA は、このような説得にも MAFF 担当官らからこの禁止措置を取りやめるよう引き続き圧力をかけたのに対しても動じなかった。その月の後半、ローレンス氏の記録には次のように書かれていた：

我々の尽力にも関わらず、UKASTA は、悪影響を及ぼす恐れのあるような計画をどうしても実行する気であるようである。私は、UKASTA が自分たちの行動の結果がどのようなものになるのか理解していないと思われることを懸念し、また不満に感じている。

358 11月9日、人間への SBO 禁止令が施行される4日前に、UKASTA は、MBM 購入の契約書には、MBM が SBO を含まないものでなければならないことを明記するべきであることを提言した通知をメンバーに対して発行した。

359 全ての飼料配合業者が、SBO に由来する MBM の購入を拒否したわけではなかった。そのような MBM には、SBO を含まない MBM よりも低い価格での、限定的な市場ができていた。レンダリング業者は、屠殺場では SBO が他のくず肉とは分離されていることを主張して、SBO を含まない MBM を求める顧客の要求に応えようとした。レンダリング業者は、SBO を廃棄物として処理するために別の容器に入れて回収を行っていたが、そのためには料金を請求した。しかし、レンダリング業者には、屠殺場が彼らの要求を厳格に守っていたかどうかを確認する手段はなかった。MAFF 担当官らは、SBO の使用禁止措置には妥当性がないことを、依然として主張していた。

360 UKASTA や UKRA が自主的な SBO 禁止措置を導入したのは、単に顧客の要求に応えただけのことであった。彼らは、彼らの顧客の考え方が科学的に正しいかどうかということや、そのような禁止措置によって結果的に屠殺場が経済的悪影響を受けることになることなど気にかけてはいなかった。そのような問題は、MAFF にとっては当然の懸念であった。豚や鶏は、TSE に対して感染感受性がないこと（この点について、メルドラム氏はサウスウッド教授に確認済みであった。）が証明されていると信じるに足る十分な根拠があった。我々は、MAFF 担当官らや大臣らが自主的な SBO 禁止措置の導入に対して激しく反対したことについて、この段階では、批判する点はない。

361 その後の何カ月かの間に、動物用飼料に SBO を配合することに対して法的な禁止措置を導入することについて、MAFF に対する圧力はさらに強まっており、また、一部には家畜に対して動物性たんぱく質を給与することを全面的に禁止することを求める圧力もあった。大臣らは、そのような提案には何のメリットもないことについての保証を求めた。MAFF 担当官らは、大臣らに対してそのような提案には科学的妥当性がないことを説明した。1990年1月末、マーガレット・サッチャー首相が豚や鶏に動物性たんぱく質を引き続き与えるということは望ましいことかどうかについて質問したのに対して、ガマー氏はこの説明を伝えた。その後、何カ月かにわたって、MAFF 担当官らは、家畜 SBO 禁止令

を導入することには科学的妥当性がないと主張し続けた。そして、あの猫の出来事が起きた。

猫

362 1990年5月9日、ガマー氏は、1匹のシャム猫が海綿状脳症で死んだという報告を受けた。これが、最初の猫海綿状脳症(FSE)として知られる症例である。国民の反応は、予想通りのものであった。この猫はBSEに感染したのだろうか。もしBSEが猫に感染するのであれば、人間にも感染するのではないだろうか。メディアはこれについて大々的に騒ぎ立てた。その猫が人間の健康に及ぼした影響については、後で取り上げることとする。ここでは、この猫の症例が動物用飼料に関連して、どのような影響を及ぼしたかについて取り上げる。

363 当時、BSEとその猫との間に何らかの関係があるかどうかについては明確ではなかった。FSE症例は過去にも発生していたが、そのように診断されたことが1度もなかったという可能性があった。ガマー氏は、メルドラム氏の報告から、BSEとその猫の間には考えられる可能性は何もないと理解した。メルドラム氏は、そのような説明をすべきではなかった。なぜなら、そのことは問題を複雑にしてしまったからである。

364 この猫の症例によって、SBOを豚や鶏に対して与えることについて、国民が懸念を新たにする結果となった。全国農業者連盟(NFU)の会長、サイモン・グーレイ卿は、ガマー氏との会合で、MAFFは豚や鶏の飼料に対して法的なSBO禁止措置を導入し、それによって、主導力を取り戻し国民の信頼を回復すべきであると提言した。ガマー氏は、そのような措置には、科学的妥当性がなく、国民の懸念を和らげるとは考えにくく、議論がまた別の批判を受けやすいような領域に向かうだけであると回答した。NFUは、これには納得しなかった。1990年6月、NFUは、農場経営者らに対してSBOを含む動物用飼料を使用すべきでないことを提言した通知を出した。

365 SBO禁止令の導入には科学的妥当性がないというMAFFの公の立場は、変わらなかった。猫の症例によって変わったことは何もなかった。しかし、SEACは、緊急にその猫の症例が意味することについて検討することを求められた。ガマー氏は、それまでは家畜に動物性たんぱく質を給与することに関する問題をSEACに諮問する必要があるとは考えていなかったが、これをきっかけに、SEACに対してこの問題全体について検討を行うよう要請した。彼も担当官らも彼がそのような要請をしたことを、飼料産業やその他の人々に伝えるのは適切ではないと考えた。事務次官のアンドリュース氏は、「これは、極めて慎重に対応しなければならないような問題である」という意見を述べた。

366 この問題には、慎重な対応がとられた。SBOを反芻動物以外の動物の飼料に使用することに関するSEACに対する文書が、数ヶ月間をかけて作成された。この文書には、

MAFFがこの方法を止める正当な根拠はないと結論した理由が提示されており、SEACに対してこの結論を支持するよう促していた。1990年8月、文書は、ガマー氏に提出され彼の承認を受けた。それがSEACに検討されるよりも前に、それを追い越す形でいくつかの出来事が起きた。(368節参照。)

367 最初のFES症例についての発表を受けて騒ぎが巻き起こったため、家畜SBO禁止令導入への圧力に対して、MAFFが不要に防御的な姿勢をとる結果となった。猫の症例については懸念するには及ばないことを示唆する一般に向けた声明は、説得力のないものであった。MAFFの証人らは、我々に対して、何らかの疑いが示された場合には、それを重大な意味をもつものとして扱ったであろうと強調しており、このことは、彼らの方針が変更される可能性があったことを示唆している。我々は、MAFF担当官が慎重な立場をとったことについて批判するものではないが、それは思慮に欠けたことであり、それによって彼らへの信頼性が傷ついたと考えている。MAFFが猫の症例によって方針の変更が必要になったとは考えていなくとも、それでも動物用飼料の配合に関してSEACに対して助言を求めたということを率直に述べたほうが賢明であっただろう。

豚

368 1990年8月、感染性物質を脳に接種しBSEを豚に実験感染が成立したことで、状況はすっかり変わった。この実験は、それよりも15カ月前に開始されたものであった。1990年7月、ガマー氏へのメモで食品安全大臣のデイビッド・マクリーン氏は、この実験で感染が成立する結果が出る可能性に対して、何らかの緊急対策に着手するべきであると提言していた。そして、そのような結果が出た場合の彼の意見を次のように述べた：

我々には、豚や鶏の飼料についても特定臓器の使用禁止措置をとる以外の選択肢はないであろう。それ以外の対応をとり得ると考える者は、いないはずである。我々が、これまでの立場を変えないでいられると考えたり、何らかの方法で豚と鶏の飼料を区別できると考えたりするのは、非現実的な希望であろう。

369 MAFF担当官らは、これには同意しなかった。アンドリュース氏へのメモで(我々に対して、彼は、そのメモを獣医担当の同僚らにも見せたと述べている。)、ロバート・ローソン氏⁵⁰は、くず肉を豚や鶏の飼料に使用することを禁止する措置をとらざるを得なくなるかもしれないという可能性に備えて、彼らにできることはそれほどないが、そのような措置は、飼料を通じての感染が成立することが立証された場合にのみ必要となってくる措置であろうと述べた。また、注射による感染は、禁止令の導入を正当化できるものではないであろう、としていた。アンドリュース氏は、この見解を支持した。それは、間違いであったことが明らかとなった。

370 8月20日に、BSEの豚への実験感染が成立したことが伝えられると、メルドラム

氏とガマー氏は、SEACからの助言を得るまでは、このことについては、内密にするべきであるということで合意した。9月7日、SEACは緊急会議を開いた。メルドラム氏は、この会議に際して、以下の3つの選択肢を提案した文書を作成した：

- 何もしない。
- SBO由来のMBMを動物用飼料に使用することを禁止する。
- 全てのMBMを動物用飼料に使用することを禁止する。

この文書では、2番目の選択肢について次のように述べていた：

「...（2番目の選択肢については）現実問題として、事実上、既に自主的な形で運用されている取り決めに対して、単に、法によって重みをもたせるだけのものであろう。省の獣医顧問らにとっては、この選択肢が最も魅力的なものである。」

371 SEACの会議が開かれたときまでに、猫における9例のFSE症例が報告されていた。SEACは、豚での実験結果は、豚の飼料にSBOを使用しないようにするのが賢明であること示唆するものであり、FSE症例は、BSEへの感染感受性が考えられる他の動物種についても、慎重な見解をとるべきであることを示唆するものであると判断した。従って、全ての動物種用の飼料についてSBOを使用するべきでないという結論であった。このことは、メルドラム氏の2番目の選択肢を後押しすることとなった。

脚注50：MAFFの家畜衛生部部長。

法的な家畜SBO禁止措置

372 ガマー氏はこの助言を受けると、これを承認した。これは、BSE問題に関する取り組みの原則として彼が選んだ方法であった。すなわち、何らかの進展に直面した際、どのような措置を講じるべきかに関する決定については、常にSEACに諮問すべきであり、SEACの助言には従うべきである、というものであった。

373 このとき、ガマー氏は、豚での実験結果については、MAFFがこれへの対応についての発表を行うことができるようになるまで外部に漏れるべきではないと決めていた。適切な規則の作成という課題には、幅広い協議は行わずに、家畜衛生・獣医グループとなっていたグループの担当官らによる指示のみに基づいて、MAFFの法律家が取り組んだ。家畜SBO禁止令の実施には、決定的に重要な事柄として屠殺場業務の問題が関係してくるのだが、食肉衛生に関する責任を担ってい副獣医局長のキース・ベイカー氏が意見を求められることはなかった。ウェールズ、スコットランドおよび北アイルランドの領土省への通知については、「できる限り遅い時期に、関係者をできるだけ少人数にとどめて行う」という指示が出されていた。

374 9月20日、SEAC内で勧告が確定された。9月21日には、それを実施する命令案

が提出された。9月24日、MAFFは、命令⁵¹の制定を新聞で公布し、この命令は翌日発効した。家畜衛生部のジョン・マスリン氏は、この命令について「大急ぎで秘密裏に」作成されたものであったと表現した。これは、正しい描写であった。

375 新たな命令によって、反芻動物飼料禁止令を導入した命令が修正された。これによって、SBO、SBOを含む飼料またはSBOに由来する動物性たんぱく質を家畜および家禽に給与するために販売、供給、使用することが禁止となった。また、SBOまたはSBO由来の動物性たんぱく質を含む飼料を、EU加盟国に対して輸出することも禁止となった。

法的な家畜 SBO 禁止措置の運用

376 我々は、本巻において、先に反芻動物飼料禁止令が完全には効果的なものではなかったことについて言及した。その理由の1つは、BSEに感染し潜伏期にある牛に由来するMBMを含む豚や鶏の飼料によって反芻動物用飼料が汚染されていたことであった。家畜SBO禁止令が導入された1990年9月以降、このような交差汚染は問題とはならないはずであった。豚や鶏の飼料には、SBOに由来するMBMは含まれていないはずであった。もし、それがわずかに牛の飼料に混入したとしても、何の害もないはずであった。このことが、家畜SBO禁止令導入の理由ではなかったが、その効果のうちの1つであるはずだった。

377 1990年9月以降に生まれたBABが多数にのぼったことは、何らかの重大な間違いが起きていることを示していた。12,000頭を超えるこれらの牛が、BSEの症候を発現した。それをほかに上回る数の牛がBSEに感染していたものの、症候が発現する前に屠殺され食用にされたに違いなかった。これらの牛はどのようにして感染したのだろうか。その大部分は、与えられた飼料がBSE病原体を含む豚や鶏の飼料によって汚染されていたことに起因するものであった。家畜SBO禁止令にもかかわらず、BSE病原体はどのようにして豚や鶏の飼料に混入したのだろうか。これには、複数の答えがあった。「第5巻：家畜衛生(1989~1996)」第4章で、我々は、おそらく副次的な役割を果たしたと思われる2つの理由について明確にした：

- 命令では、人の食用として禁止されたSBOを動物用飼料から排除したが、動物用飼料に使用される可能性がある潜在的に感染性のある組織や製品については、特定していなかった。
- SBOは、動物用飼料に使用するためにレンダリング処理される屠殺体の部位から、必ずしも常にきれいに除去されていたわけではなかった。

378 これらの感染源による潜在的な感染力は、BABが発生する結果となった主要な感染源による感染力と比較して、問題とはならないようなものだったと我々は考えている。主

要な感染源とは、動物用飼料に使用するためにレンダリング処理された屠殺体の残渣物に、故意および偶発的に混入した SBO であった。

379 家畜 SBO 禁止令の施行には、常に問題が付きまとうこととなった。SBO を動物用飼料に配合するのに適格なく肉として偽って販売することへの経済的な誘惑は、相当なものであった。屠殺場や、回収センター、レンダリング業者において、この誘惑に負ける機会は豊富にあった。SBO とその他のくず肉が混合されたものを見破ることは困難だった。これらの現実的な問題は、導入された規則の形式によってさらに困難なものとなっていた。これらの禁止令は、全く上手く機能しないものであった。なぜそうだったのかについて説明するために、迷路のように複雑に入り組んだ法規則の仕組みについて述べることにする。

禁止令の施行前

380 家畜 SBO 禁止令の仕組みを理解するためには、禁止令導入前に、人の食用に適さない SBO を含む肉の取り扱いを管理していた制度について認識する必要がある。これについては、第 5 巻の第 4 章に詳しく述べているが、これは複雑な問題である。ここでは、ごく簡単な説明を行うことにする。

381 人の食用にされる家畜は、認可を受けた屠殺場で屠殺されなければならなかった。家畜の、不要な、あるいは人の食用に適さない部位は、獣脂および MBM (このうち後者は動物用飼料の原料として使用される。)を製造するためにレンダリング業者に引き取られる。

382 死廃牛あるいは農場で安楽死させられた家畜は、通常、家畜処分場か猟犬飼育場に引き取れた。そのような家畜は、人の食用にはされないが、その屠殺体には、他に様々な用途があった。頭部や脊柱などの残渣物は、普通、動物用飼料に使用する獣脂や MBM を製造するためにレンダリング業者に渡っていた。家畜処分場や猟犬飼育場から出されるこのような廃棄物はレンダリング業者の原材料全体の約 10% を占めていた。

383 1982 年食肉(殺菌および染色)規則 (MSSR) は、食用に適さない肉が人の食品に使用されないようにすることを目的とした複雑な規定であった。屠殺場では、食肉検査官は食用に適さない肉を見分け、それが人の食用にされる肉と分離されていることを確認しなければならなかった。人の食用とされる肉には、合格検印が押された。同じ屠殺場で殺菌されない場合には、食用に適さない肉は黒く染色された。そのような肉は、承認された送り先への移動許可証が発効されなければ、屠殺場外に出すことはできなかったが、普通、送り先はレンダリング業者であった。食用不適格肉がどこに行ったのかが分からなくなることをないようにチェックできるようにするため、許可証の写しは送り先までその肉と共に送られ、その後、許可証を発行した地方自治体に返却された。

384 家畜処分場や猟犬飼育場では、全ての肉が人の食用に適さない肉として扱われなければならないことが MSSR によって規定されていた。レンダリング処理用にまわされる残渣物は、黒く染色され、移動許可証が添付されていなければならなかった。

385 一部の種類の食用不適格肉が緑色で識別されたくず肉 (green offal) 用の容器に分けられた場合に関しては、染色と移動許可証の取得の義務が緩和されていた。緑色で識別されたくず肉 (green offal) には、牛の腸と胃とその内容物が含まれた。緑色で識別されたくず肉 (green offal) は、人の食用に適さないもので、簡単に見分けがつくことから、染色の義務はなかった。このようなくず肉は、食用不適格物の上を覆って外に運び出すためのパスポートのような役割を果たしていた。

人間への SBO 規則

386 人間への SBO 規則⁵²は、MSSR の制度に従っていた。この規則の効力が広範に渡っていたのは、SBO を MSSR の下での食用不適格肉の取り扱いと同様に扱うことができるように、並行した体制を付け加えるためであった。家畜処分場や猟犬飼育場では、全ての屠殺体が既に人の食用に適しないとされ、MSSR の対象となっていたため、人間への SBO 規則は屠殺場のみにも適用された。SBO は他の食用不適格肉と同様に染色され、他の食用適格肉とは分離して保管され、移動許可証を伴って移動させなければならなかった。しかし、SBO を、他の食用不適格肉とは分離しておかなければならないという要求事項はなかった。それどころか、この規則では、SBO が他の不適格肉と同じシュートを通して同じ容器に入れられ、普通の染色を施され、単一の積み荷としてレンダリング業者に引き取られるのを許可していた。

387 1、2 点の複雑な問題があった。牛の腸は、SBO である。1982 年 MSSR では、腸とその内容物は緑色で識別されたくず肉 (green offal) の一部に入ることから、人の食用に適しないと判断されても染色の必要がなかった。他の緑色で識別されたくず肉 (green offal) と同様に、牛の腸は同じ容器に入れられている不適格肉のパスポートの役割を果たしていたが、これとは異なり、人間への SBO 規則の下では、染色と移動許可証の要求事項の対象となっていた。また、この規則では、SBO と他の不適格肉が混在する積み荷に関しては、移動許可証のシステムをどのように運用するかについても説明されていなかった。

施行

388 規則は、1984 年食糧法およびその後継法である 1990 年食品安全法の下に制定され、275 の地方評議会と、大都市圏とロンドン・バラの単一自治体に施行責任があった。⁵³ こうして、1982 年 MSSR および人間への SBO 規則の施行には、屠殺場における食肉衛生規則についても施行責任を担っていたこの層の地方自治体が、責任を持つこととなった。地方自治体の環境衛生部は、これら全ての規則を施行するために、公認食肉検査官

(Authorised Meat Inspectors : AMIs) と、食肉検査の訓練を受けた環境衛生担当官 (Environmental Health Officers : EHOs) を雇用していた。一部の屠殺場は、輸出用の食肉を出荷する認可を受けていた。このような屠殺場においては、地方自治体に雇用された公認獣医師 (Official Veterinary Surgeons : OVSs) が、衛生および食肉検査規則が実施されるのを監視する責任を担っていた。1993 年 1 月 1 日の欧州単一市場を受けて、これは国内向け、輸出向けの両方の全ての屠殺場に対する規則となった。

389 衛生基準は、英国の屠殺場の間で、ひどいものから良好なものまで種々様々であったが、大部分の屠殺場の基準がどちらかといえば、ひどいものである傾向があった。このことは、英国が欧州基準を満たすことができないということを意味しており、その結果、1995 年には、屠殺場における食肉衛生の執行機能を地方自治体から中央政府に移行することとなり、そのような機能を果たすために MAFF が所掌する国の食肉衛生局が設立された。それまでは、衛生基準のみならず、それぞれの地方自治体が屠殺場法の施行義務を遂行する際の方法やその厳格さが大きく異なっていた。多くの屠殺場では、職員数が少なく、食肉検査官は食用不適格肉が人の食用にされないようにするという重要な機能以外には、ほとんど何もする時間がなかった。このことが、衛生基準が低かったことの原因の 1 つであった。

390 1982 年 MSSR は、食用不適格肉が人の食品連鎖に流用されないことを確実にするために制定された。1989 年までには、ほとんどの屠殺場で、不適格物が定期的に地域のレンダリング業者に回収され獣脂や飼料用の MBM に加工されることが、日常業務として確立したものになっていた。その一部は、染色され移動許可のもとに引き取られなければならないものであった。また一部は、緑色で識別されたくず肉 (green offal) に覆い隠されて移動した。そのような日常業務が確立していた中で、地方自治体には、屠殺場が自分たち自身で移動許可証を記入するのを公認することが許されており、実際にそれを認めていた。そのような状況下で、多くの屠殺場の食肉検査官や環境衛生担当官 (EHO) は、形式だけでしかないように思われた移動許可や、食用不適格肉を染色し、密封され印をつけられた容器で運ぶことについての要求事項の徹底に、ほとんど時間や労力をかけていなかった。

391 容器が屠殺場を出てレンダリング業者に向けて出荷されると、全ての監視がそこで中断された。容器は、直接レンダリング業者の所へ送られるのではないことが少なからずあった。大型トラックは、数多くの屠殺場から容器を回収し、それらは時には回収センターに運ばれたが、そこでは、様々な屠殺場からのくず肉が混ぜ合わされより大きな積み荷にされ、そこからレンダリング業者に向けて運ばれた。1982 年 MSSR では、食用不適格肉の容器に対して照合が行われるであろうことを想定していた。我々が認識している範囲では、そのような照合が行われたことは 1 度もなかった。地方評議会が唯一照合を行っていたのは、最終的にレンダリング業者から返却された移動許可証との突合せで、証拠によると、この形式的な手続きは実際には効果的な照合ではなかった。

392 食肉検査官や EHO には、官僚的過ぎると思われた規則の徹底にかける時間がほとんどなかったとしたら、政府の規制緩和政策は、良かれ悪しかれ、目的が達成されないかもしれないという本質的な懸念がない場合に、規則を文字通りに遵守する事を口うるさく主張しすぎるのは望ましくない、というメッセージを伝えてしまう傾向があった。

393 我々がこのように結論するきっかけとなった証拠については、第 5、6 巻に詳細に示した。食肉衛生局を設置するという課題の一部として、規則の施行が実際にどのように機能していたのかについて、MAFF のローレンス氏が、チームリーダーとなって調査を行った際にそのうちのいくつかが明るみに出た。また、いくつかは、1994 年および 1995 年に、レンダリング処理にまわされた SBO の量に、著しい量の不足分があったことが発覚した際に露呈した。一部は、個人の証人が本調査に対して行った証言を象徴するようなものであった。

394 我々が、特に重要であると考え 1 つの証拠については、ここで特に言及するに値するものである。人間への SBO 禁止令が導入された際、地方自治体の環境衛生部の関心を集めたのは、1982 年 MSSR のもとに確立された制度を実施する上での問題であった。1990 年 2 月 1 日、環境衛生研究所のマイク・コーバリー氏は、MAFF の家畜衛生部に対して、人間への SBO 禁止令に関して研究所に寄せられた 11 頁を超える質問とコメントを送った。そこでは特に、食肉不適格物が保管され輸送されていた容器に関する規則による要求事項や、移動許可証に関連する形式的手続きが、現実には、遵守が困難であるか不可能であることが判明した、とされていた。1994 年、MAFF は、再び、移動許可のシステムは正しく機能しておらず、「信用に頼らざるを得ない」ようなシステムであるという報告を受けた。

自主的な家畜 SBO 禁止措置

395 MSSR および人間への SBO 規則によって、全ての不適格肉を取り扱うための 2 つの並行したシステムが存在していた。レンダリング業者や飼料産業は、すぐに、はるかに複雑な方法を導入した。本章で先に述べた自主的な家畜 SBO 禁止措置によって、飼料販売業者はレンダリング業者に対して、配合飼料用に SBO を含まない MBM を供給するよう要求した。レンダリング業者側では、屠殺場に対して SBO をその他のくず肉から分離するよう求めた。その他のくず肉とは、つまり、レンダリング業者が販売することのできる MBM の原材料として代金を支払って購入するものであった。SBO は、不要な廃棄物であった。レンダリング業者は、これを処分するのにかなりの額の料金を取った。

396 全ての人々が、自主的な家畜 SBO 禁止措置を遵守していたわけではなかった。減少しつつはあったものの、SBO 由来の MBM を値下げした価格で喜んで購入する飼料配合業者が、レンダリング業者にとっての買い手となっていた。自主的な SBO 禁止措置を遵守していることを主張する人々が、厳密にそれを行っているという確信もなかった。容器の

中の腐敗しかけているくず肉に SBO の成分が含まれているかどうかを判別することは、不可能ではなかったとしても困難であった。屠殺場にとって、SBO を非 SBO 原料として偽って売ることの経済的な誘惑は、かなりのものであった。レンダリング業者は、屠殺場側を信用するほかはなかったが、そうすることに不安があったため、飼料販売業者と契約をする際には、SBO を含まない MBM を供給するのではなく、そうするよう最善を尽くす、という契約を結んだ。レンダリング業者にとっても、利潤を上げるためにレンダリング処理している材料を、SBO として自分たちが実費を払って処分しなければならなくなるのではないように、材料をあまり細かく見ないようにするという誘惑があった。

397 家畜 SBO 禁止令が導入された当時、このような体制が広く行き渡っていた。

法的な家畜 SBO 禁止措置

398 家畜 SBO 禁止令を導入した命令の条項は、ごく短く、簡単なものであった。それらは、SBO を故意に家畜または家禽に給与することを違法と定めたものであった。これは、SBO が含まれていることが知られている、または SBO が含まれていることを疑う理由のある動物用飼料に対しても同様に適用された。これらの条項には、根本的な問題があった。飼料配合業者も、農場経営者も、飼料に含まれる動物性たんぱく質が SBO に由来するものかどうかを知る手段が何もなかったのである。しかし、この命令ではレンダリング業者が SBO から MBM を製造することを、明確には違法であるとはしていなかった。この命令の厳密な意味での解釈では、そのような MBM を飼料配合業者に対して供給することが違法であるかどうかについては、議論の余地のある点であった。

レンダリング業者側では、屠殺場、家畜処分場および猟犬飼育場が、供給する材料を SBO とその他のくず肉とに分別していると信じていた。しかし、命令ではそのようなことは要求されていなかった。

399 家畜 SBO 禁止令を遵守する義務のあった人々に、動物用飼料に配合されている反芻動物由来のたんぱく質が、SBO に由来するかどうかを知る術がない場合、この禁止令を施行する責任のあった人々はさらに不利な立場に立たされた。彼らには、動物用飼料に動物性たんぱく質が含まれていることを証明する手段がなく、まして飼料を供給する人々、あるいは飼料を家畜に与える人々が、その飼料に SBO が含まれていることを知っていたということを証明する方法などなかった。この命令は、上手く機能しないものであった。

400 イングランドおよびウェールズにおいては、1981 年家畜衛生法の下に制定された命令の施行は、州議会および大都市圏とロンドン・バラの単一自治体の責任であった。従って、大都市圏とロンドン・バラ以外においては、家畜 SBO 禁止令の施行責任は、(人間への SBO 禁止令の施行責任があった) 地方評議会ではなく、州議会が担っていた。州議会は、州の商取引基準部に所属する商取引基準担当職員を通じてこの責任を果たそうと務めた。

401 商取引基準担当職員が、家畜 SBO 禁止令を施行しようとしたことを示唆する証拠はほとんどないが、先に述べた禁止令施行の上での現実的な問題について考えれば、このことはほとんど驚くに値しない。あるレンダリング業者が、飼料配合業者への販売用の MBM を製造するために使用するくず肉と SBO が混ざり合うのを放置したことに対処するための措置について、1 つの州の商取引基準担当職員が、獣医局 (VFS) およびその地域の地方評議会と協力して検討を行ったという証拠を、我々は得た。この検討の結果、以下の理由から、とり得る措置はないと結論された：

- i 家畜 SBO 規則には、レンダリング業者が、SBO 原料を非 SBO 原料と混合することを違法とする条項がなかった。
- ii 動物用飼料に配合するために販売されていた MBM の一部が、SBO 原料に由来することを立証することは不可能であった。

402 家畜 SBO 規則の欠陥が明らかになってからずっと後になって、1995 年に上手く機能し得る新たな条項が導入された⁵⁴。それには、以下の要求事項が含まれていた：

- 屠殺場、家畜処分場あるいはその他の場所のいずれにおいてもかに関らず、SBO を屠殺体から除去するに際しては、SBO は、他の物質と分離されていなければならない。
- SBO は、特殊な青色染料で染色しなければならない。
- SBO は、認可された施設に移し、処分しなければならない。
- 屠殺場から最終処分場所までの移動の過程のいかなる段階においても、SBO は常に他の全ての物質と分離しておかなければならない。

403 家畜 SBO 規則における欠陥は、規則を施行した際になぜ見極められなかったのだろうか？なぜ、この規則には、1995 年に導入された要求事項のようなものが含まれていなかったのだろうか？これらの疑問に対する MAFF の証人らの回答は、大まかに言って次の 2 つであった：

- i 規則は、単に、既に自主的な形で導入されていた家畜 SBO 禁止措置に、法的強制力を付与しただけのものであった。この禁止措置は、重要視されており、良好に機能しているように思われた。
- ii 人間への SBO 禁止令の下、SBO の取り扱いに関する詳細な基準が既に存在していた。この禁止令の施行には、家畜 SBO 禁止措置が確実に遵守されるようにするという追加的な利点が期待されていた。

404 これらの見解は、マスリン氏がガマー氏に対して命令案の承認を求めた文書での次のような発言における暗黙の前提であった：

「施行の責任は地方自治体にある。地方自治体は、既に、1989 年牛特定臓器禁止令の監視・施行を実施している。実際には、特定のくず肉は食肉処理場でその他の物質

と分離されている。そのような特定のくず肉は、レンダリング業者によって別々に回収され、加工されている。既存の反芻動物由来飼料の禁止令の場合と同様、特定くず肉の販売、供給および給与の禁止措置は、大体においては自主監視が行われるであろう。そのような状況においては、地方自治体にとって資源面での影響はほとんどないか、そのような影響はないであろう⁵⁵。」

自主的な家畜 SBO 禁止措置への依存

405 我々が、既に注目したように、自主的な家畜 SBO 禁止措置は普遍的に適用されていたわけではなかった。我々は、この禁止措置による経済的な結果や、それが措置に対する違反の誘因となっているという点、禁止措置の遵守が（得に屠殺場に関しては）不確かであったということについても注目した。我々の得た証拠によると、家畜 SBO 禁止措置が「自主監視」に基づいて十分に遵守されていた、あるいは遵守されていたであろうと結論できるような合理的根拠はなかった。自主的な家畜 SBO 禁止措置は、強制力のある法的な制度の代わりとなり得るようなものではなかった。我々は、この点について認識しているべきであった MAFF 担当官らについて、以下で明確に示す。

人間への SBO 禁止令に対する依存

406 家畜 SBO 禁止令の施行手段として、人間への SBO 禁止令の施行に頼ったことは次のような多くの理由から誤りであった：

- 先に述べた理由から、食肉検査官、環境衛生担当官（EHO）および公認獣医師（OVS）が、MSSR や人間への SBO 規則の下での染色や移動許可証などの技術的な要求事項を実施するために多くの労力を費やす可能性は低かった。
- コーバリー氏の書簡が示していたように、それらの規則を厳格に遵守することは、現実的ではなく、それが強く要求されることもなかった。
- 家畜 SBO 禁止令では、屠殺場において SBO が分離保管されるべきであり、偶発的あるいは故意のいずれかに関らず、動物用飼料に配合するのに適格なものとしてレンダリング業者に供給される屠殺体の残渣物と SBO が混ざることのないようにすべきであることは極めて重要であった。しかし、人間への SBO 規則では、そのように SBO を分離して扱うべきであるという法的要求事項はなかった。従って、地方評議会の職員がそれを強制するために適切な規則がなかった。
- 証人らは、地方評議会に雇用された公認食肉検査官（AMI）や環境衛生担当官（EHO）は、州議会の同僚を援助する用意があったであろうことを示唆した。地方評議会と州議会が密接に協力しあっていたことは疑いのないことであると我々は考えるが、人間の健康を保護する責任を担っていた地方評議会の職員が、家畜衛生のみに関連性のあ

る措置の施行に熱心であったとは思われないし、それが規則によって要求されない場合にはなおさらのことであった。1994年、MAFFのある担当官は、地方評議会に対して次のように報告していた：

「一部の地方自治体が、この法律を単にSBOを屠殺体から除去する際についてのものであり、SBOが人の食品に使用されるのを防止するためのものであると考えているのは明らかである。」

そのような姿勢は、我々にとっては驚くに値しないものであった。それは、地方評議会の職員にとっての当然の懸念の範囲を、まさに反映したものであった。

- この2つの層の議会が、家畜SBO禁止令が機能するように協力することになっていたのならば、彼らに期待されていることについて、MAFF担当官らが彼らに対して何らかの指導を行っているべきであることが望ましかった。そのような指導は、行われなかった。彼らに対しては、単に1990年の命令の写しが送付され、その施行について審議を行うことを希望する場合には、会議を設定するよう要請されただけであった。そして、そのような希望は出されなかった。

家畜処分場と猟犬飼育場

407 これまで我々は、屠殺場について集中的に取り上げてきたが、これは、屠殺場がレンダリング業者に対する原料の主要な供給者であったからである。家畜処分場と猟犬飼育場に目を向けてみると、特に不本意な状況にあったことが見て取れる。

408 家畜SBO禁止令におけるSBOの定義は、人間へのSBO規制における定義に倣って付けられた。この定義は、SBOを英国で「屠殺された」動物のくず肉として定義するものであった。従って、この禁止令は死廃牛からのくず肉（これは家畜処分業者の出荷する肉の主要な原材料であった）には適用されなかった。この禁止令は、屠殺場のみに適用されることを意図しているということを、MAFF自身が明言していたため、家畜処分場と猟犬飼育場がどの程度法の網目をかいくぐり、SBOを動物用飼料の原料として使用し続けたのかははっきりしない。禁止令の誤りは、1991年における改正によって修正された⁵⁶。

409 1991年における家畜SBO禁止令の改正によって、動物に死廃牛からのSBOや死廃牛由来のたんぱく質を与えることが違法とされたが、レンダリング業者に対してSBOとその他の原料を分別して扱うことを求める規則はなかった。家畜処分業者から出荷される肉の取り扱いには1982年MSSRによって規制されたが、それによると、それらの肉は人の食用には不適格であるとされていた。家畜処分場や猟犬飼育場が、レンダリング業者に送

られる SBO をほかの原料と分別しなければならないと主張するための法的な根拠はなかった。我々は、家畜処分場や猟犬飼育場において SBO を他の原料と分別することを強制しようと試みている州議会や地方協議会を知らない。MBM の製造のために家畜処分業者から提供される原料を受け取る用意があるレンダリング業者は少数であったが、彼らはそのような原料が SBO を含んでいてはならないと主張していた。家畜処分場がどれだけ厳格にこの要求事項を遵守していたかについて、我々は懐疑的である。

輸送中の SBO

410 SBO は、レンダリング業者に輸送される際に他のくず肉と分離されていなければならないと要求している規則はなかった。SBO 原料と非 SBO 原料の容器が同じ車輛の荷台と一緒に積み込まれていたり、特に、回収センターで一緒に保管されていたりする際には、故意または偶発的にそれらが混ざってしまう余地があった。州議会でも地方協議会でも、輸送中の SBO に何が起きているかをチェックすることが自分たちの義務の範囲だとは考えていなかった。

責任

411 家畜 SBO 禁止令の欠陥の責任を誰が負うべきかという問題に、目を向けることにする。問題の一部は、規則が「大急ぎで秘密裏」に協議されることなく導入されたことであった。もし、禁止令を執行しなければならない人々、あるいは、屠殺場での問題に精通している人々（我々は特に、食肉衛生局の副獣医局長（ACVO）であるキース・ベイカー氏を想定しているが）との協議があったとすれば、誤りを回避することができたかもしれない。

412 メルドラム氏やガマー氏は、豚への感染とそれに対して計画された対応策を「隠しておいた」ことについて批判されるべきであろうか。我々はそうは考えない。猫における FSE 症例のニュースが、その影響や対応策がとられるべきか否かの助言を MAFF が SEAC から受ける前に発表されてしまった時に引き起こされた大騒ぎに対して、彼らは反応していたのだ。しかし、今となれば、MAFF は 9 月 7 日の SEAC からの助言を公表し、協議した後に行われている自主的な禁止措置をやめて法的な禁止に置き換えるということ公式に述べていたほうが良かったであろうと我々は考える。自主的な禁止措置が既になされていたということは、それが全面的に行われていたわけではなかったとはいえ、強制的な禁止のための規則を準備するために適度な時間を MAFF が確保できたであろうことを意味していた。

413 禁止令が大急ぎで導入されたからといって、禁止令の条項に責任のあった人々が、それがどのように機能するであろうかということ熟慮することを必ずしも妨げるこ

とにはならなかったであろう。指示は電話によって与えられており、正確に何が起こっていたかについての記憶がはっきりとしていないため、禁止令に責任のあった個々のチームメンバーが演じた役割を特定するのは、我々にとって容易ではなかった。関係者としては、行政側ではマスリン氏、ローレンス氏、ローソン氏、エリザベス・アットリッジ女史、獣医側ではダニー・マシューズ博士、ケビン・テイラー氏、メルDRAM氏、MAFFの法務部側ではジリアン・リッチモンド女史、Ayyildiz Yavash氏が含まれていた。

414 我々は、法律家がこの禁止令の内容のために批判されるべきであるとは考えていない。禁止令が実際にどのように機能するのかについて考えるのは、主に法律家に指示を行う人々の役割であった。さらには、リッチモンド女史が、上手く機能しない条項を含めることで担当官が批判されるかもしれないという「警告を発していた」ことを、我々は確認している⁵⁷。

415 規則に関する詳細な議論についてはこれを他の人々に委譲していたものの、家畜衛生部の部長であるローソン氏が、禁止令の条項が満足のいくものになることを確実にするための行政側での最終的な責任を負っていた、という結論に我々は達した。メルDRAM氏に関しては、禁止令の実用性について獣医としての助言を与えるという点での主な責任を有していた。

416 ローソン氏もメルDRAM氏も、家畜 SBO 禁止令の要求事項について厳格な検討を行っていたとは考えられない。彼らは、自主的な家畜 SBO 禁止措置が機能していないという事実から、「自主監視」に基づいた法的な家畜 SBO 禁止措置についても満身に遵守されないであろうことに気付くべきであった。また、彼らは、禁止令の案が作成された段階で、禁止令が明らかに上手く機能しないであろうことに気付くべきであった。我々は、彼らが禁止令によって提起される重大な問題に対する全ての答えを把握しておくべきであったとは言わない。しかし、彼らは問題が存在していたということを確認しておくべきであった。

417 我々は、この批判を死廃牛に関する法の空白の問題とは切り離して考えたいと思う。禁止令案の作成上の誤りは、すぐに指摘されはしたが、明白なものではなかった。それは、プレッシャーの下で規則の草案を作成する際に、網の目をくぐり抜けてしまうような草案作成上のポイントであり、ローソン氏かメルDRAM氏かが当然に発見するだろうと期待するような類のものではなかった。

418 屠殺場とレンダリング業者の間の契約行為によっては、SBO がその他の不適格な原料と分離される、または、別のものとして取り扱われるということが求められていたが、屠殺場などでそのような分別が行われることは、規則では要求していないという事実について、我々は注意を向けてきた。屠殺場とレンダリング業者の間の契約行為による分別の要求事項は正しく実施されておらず、また、偶発的にあるいは故意に、動物用飼料向けに

レンダリング処理されるのに適格な原料として大量の SBO が屠殺場からレンダリング業者に供給されていたと我々は確信している。家畜衛生局が規則の遵守状況を監視する役割を引き受けてはいたものの、禁止令が正しく実施されていないということも MAFF が発見するまでに、4 年から 5 年が経過することになった。我々は、この点について取り上げることにする。

監視

419 大臣らは、MAFF によって導入された規則の地方自治体による執行に関して生じている問題を監視し、そのような問題について彼らに注意を促すことを、家畜衛生局 (SVS) に期待した。1984 年食糧法により、MAFF の家畜検査官には、この目的のために施設に立ち入る権利を付与されていた。1989 年には、MAFF によって導入された様々な規則が遵守されているかどうかをチェックするために、獣医局 (VFS) の獣医官 (VO) が、国内向け屠殺場へ年 1 回、輸出用として承認された屠殺場へ月 1 回立ち入りを行うこととなった。この規則には、食肉衛生規則、食肉検査規則、MSSR、人間への SBO 規制 (導入後) が含まれた。獣医官による立ち入りは家畜処分場についても、そこに適用される規則の遵守状況をチェックするために、年に 1 回行われた。

420 立ち入り検査の報告は、所定の食肉検査フォーム (MH1 フォーム) で MAFF に提出されなければならなかった。MH1 フォームには、それぞれの適用される規則に関して記入するスペースが設けられていた。1990 年食品安全法によって 1984 年食糧法が置き換えられるにあたって、MAFF の検査官の立ち入りの権利は保持されなかった。このことによって、彼らが定期的な立ち入りを行うことが禁じられたわけではなかった。しかし、通常、検査官は、立ち入りの対象となっている屠殺場の規則の執行を管轄する地方評議会の環境衛生担当官 (EHO) を伴って立ち入りを行っていた。

421 1981 年家畜衛生法により、MAFF の家畜検査官には、家畜衛生法の規則が遵守されていないという疑いがある場合に施設に立ち入ることのできる権利が付与されていた。家畜検査官はまた、1981 年のたんぱく質加工令にしたがい、サルモネラ菌の有無をチェックするためにレンダリング業者に対して定期的に立ち入り検査を行っていた。

422 獣医官 (VO) が、規則が遵守されていないことを発見した場合には、検査官は関連の地方自治体にこのことを知らせ、必要な場合には指導しなければならない。これに違反すると MH1 フォームに記録されることになり、したがって、本省の MAFF の担当官の知るところとなる。

423 人間への SBO 禁止令が 1989 年 11 月に導入された際、禁止令の要求事項の遵守状況を監視することに関する指示は獣医局 (VFS) に対して特に与えられなかった。人間へ

の SBO 規則は、MH1 フォームの中でチェックすべき規則のリストに単に追加されただけであった。また、家畜 SBO 禁止令の遵守状況を監視するための特別な対策は、1990 年 9 月におけるこの禁止令の導入の当初、講じられることはなかった。しかし、1990 年 10 月、MAFF の事務次官のアンドリュース氏は、動物用飼料に SBO が混入しないことについて大臣らに確証を与えるために、屠殺場とレンダリング業者において MAFF が検査を実施すべきであると提案した。メルドラム氏は、すぐにその提案を受け入れた。メルドラム氏は、獣医局の獣医官が SBO の取り扱い状況を検査するために屠殺場とレンダリング業者に特別の立ち入りを行うための手はずを整えるよう、キース・ベイカー氏に要請した。ベイカー氏は、食肉衛生獣医課の本省の副獣医局長であった。ベイカー氏が家畜衛生対策をチェックする役割を担うということは、一見して奇異であった。届け出伝染病課の課長であり、後に、家畜衛生・福祉を所管する副獣医局長（ACVO）になったケビン・テイラー氏がこの役割を担うのが自然であった。これに対しては、SBO の取り扱いを法的に明文化した規則は人間への SBO 規則のみであり、これを監視する責任は、当然、食肉衛生において特別な教育を受けている獣医官（VO）の職務範囲に入るものであるという説明がなされていた。

424 設けられたシステムにより、家畜衛生部の獣医官が部の獣医官が実施した立ち入りの月次報告を提出することが求められるようになった。これらの月次報告は地域単位で照合され、トルワースにある食肉衛生獣医課の担当官に送られた。当初の担当官はスティーブン・ハッチンス氏であったが、1991 年にアリック・シモンズ氏になり、1995 年にはアンドリュー・フリートウッド氏（届け出伝染病課の担当官）に引き継がれた。その職務にあった担当官は国の全体像をまとめる要約を作成した。このシステムを設けたのはベイカー氏であったが、システムに関する責任はその後に獣医局（VFS）の局長であるイエイン・クローフォード氏に移ったと、彼は我々に語った。彼の言うところによると、それ以降も彼は報告の要約を受け取り続けていたものの、それは彼のスタッフが作成したものであったために「礼儀上」受け取っていたに過ぎないということであった。クローフォード氏は、この分野における政策の執行に関する実務上の諸問題について助言する責任を負っていたものの、政策決定を行ったり政策について大臣らに助言したりする責任は負っていなかったと、我々に語っている。

425 家畜衛生・獣医グループの長であるアットリッジ女史は、見直し中の家畜 SBO 禁止令に係る規則を監視し維持する責任を、彼女のグループの行政官らは有していなかったものの、現地の獣医が彼女の「目であり耳であった」と我々に語っている。

426 これは、混乱した状況のように我々には思われた。見直し中の家畜 SBO 禁止令の監視を十分なものに維持する責任を誰も負ってこなかったように見受けられる。状況が展開するにしたがって、システムを厳しくするための政策はメルドラム氏の主導で行われるようになった。

レンダリング業者

427 1991年1月における最初の立ち入りの報告の結果、メルドラム氏は、次の月にも再度の立ち入りを行い、また、それ以降も2カ月に1回のレンダリング業者への立ち入りを行うように指示した。これらの初期の報告によると、SBOはその他の原料と分離されており、レンダリング業者はSBOが他の原料と混じって動物用飼料向けに加工されないようにしているということであった。しかしながら、一部のレンダリング工場で行われている不正に関して、MAFFは非公式の報告を受けていた。ローレンス氏が言うように、「現場を押さえられる場合を除き、不正を確認することはかなり絶望的な任務である。」

428 報告によって特に懸念すべき箇所が明らかにされた。レンダリング業者は動物用飼料に用いるためのMBMを生産するためのくず肉処理と、SBOの処理（処理されたものは動物用飼料とは混じらないように廃棄物として処分されなくてはならない）のために一緒に工場設備を用いていた。製造工場で行う、1つのバッチとその次のバッチとの間の洗浄や除去の方法は大きく異なっており、洗浄や除去を全く行っていない工場もあった。ここでもまた、メルドラム氏が関わった。1991年9月には、レンダリング工場で交差汚染が発生しないことを確実にするための手順を作成することを、メルドラム氏はシモンズ氏に依頼した。UKRAと協議しながら、シモンズ氏は「レンダリング工場におけるSBO取り扱いのための実施綱領」を作成した。この実施綱領は1992年8月に配布された。これには、SBOがその他の材料と「混合すること」を防止するための注意事項が示されていた。MAFFの担当官は「交差汚染」という表現を用いることに関して懸念を表明した。これらの注意事項には、バッチ間における工場設備の洗浄や除去についても言及されていた。

429 家畜SBO禁止令が導入された際、非常に少量の感染物質でもBSEを経口感染させるのに十分であるかもしれないということが認識されていたとしたら、レンダリング工程における交差汚染のリスクに対処するためにより緊急の措置がとられていたであろうことは疑いない⁵⁸。実際は、遅きに失したものの、実施綱領は正しい方向へ向けての重要な一歩であった。しかし、後に明らかになるように、1994年の出来事によって、これが十分な措置ではなかったということが証明された。

430 その間、1991年の初めには、SBOのレンダリングから作られたたんぱく質の処分に関して懸念が表明された。SEACは諮問を受け、SBOのレンダリングから作られたたんぱく質は肥料として農地に散布されるべきではないと助言した。これによって、SBO由来のたんぱく質の処分は、MAFFからの認可を受けて行わなくてはならないという法的な要求事項が導入されることになった⁵⁹。認可制度では、レンダリング業者が受け取ったSBOと、それに由来するたんぱく質の重量のデータを保管しておくことが求められるようになったが、これにより、SBOがレンダリング業者で紛失することのないように基本的な照合を行うことが可能になった。

431 獣医局（VFS）では、SBO とその他の原料との分別の状況を監視するためのレンダリング業者への定期的な立ち入りを引き続き行っていた。これによって、状況が不十分なものであったということは示唆されていなかった。

屠殺場

432 ベイカー氏が 1990 年 11 月に家畜衛生部の獣医官に与えた監視に関する指示は、レンダリング業者での SBO の取り扱いについて提供されるべき情報に焦点を当てたものであった。しかし、指示には、「屠殺場が特定臓器をどのように取り扱っているか」を調査するために屠殺場に立ち入らなければならないという要求を含んでいた。この要求に対する回答は、形式面でも内容面でも非常にばらつきがあったため、さらなる報告が必要とされた。これに対し、脳の除去、染色、移動許可証に関する情報の記載を求める雛型が用いられた。SBO とその他の原料との分別を確実にすることについての言及は行われなかった。1992 年 8 月になってはじめて、「効果的な管理において重要なこと」は、屠殺場やレンダリング工場への輸送中に SBO がその他の原料と分離されていることを確実にすることであるということが、現場の職員に対して明確に指示された。

433 この指示の前でも後でも、屠殺場への立ち入りに関する報告書によって、屠殺場で行われている業務の状況が満足の行くものであったことが認識されていた。時には、染色や移動許可証に関連して、人間への SBO 規則の要求事項が遵守されていないという報告があったが、著しい違反というわけではなかった。

434 このような状況は、家畜 SBO 禁止令の違反に関する MAFF への一連の非公式の報告とは正反対のものであった。1990 年 11 月、契約により屠殺場の内臓室を運営する事業を大規模に行っているピーター・カーリガン氏の招きにより、ローレンス氏は、関連する管理の状況を確認し、現状の管理が十分かどうかを検討するために内臓室を訪問した。現状の管理は十分でなく、家畜 SBO 禁止令への違反が広範囲で行われているということに、カーリガン氏は疑いを持っていなかった。この訪問によって、ローレンス氏は MAFF によって行われている監視が適切なものであることに対して疑念を抱き、SBO の重量が屠殺された動物の数を反映していることを検証するため、屠殺場やレンダリング業者において重量検査を行われなければならないと提案するようになった。MAFF の食肉衛生獣医課のメンバーは、この提案は非現実的であると考えていた。

435 ローレンス氏はまた、SBO には一目でそれと分かる目印を付け、屠殺場の中や屠殺場を離れた後でも SBO であることを容易に分かるようにしておくことが可能ではないかという提案を行った。安価な目印や染色がこの目的のために開発できないかどうかということに関する調査が行われたという証拠を、我々は得ている。その調査結果としては、開発は難しいというものであったが、どうしてそのような結論になったかについて、我々は明らかにすることができなかった。

436 規則は無視されており、SBOは染色されることなく屠殺場からレンダリング業者へ送られているという「業界筋」からの報告は、引き続き入ってきており、そのいくつかのものは信頼できるものと考えられた。このような情報源の一つに、英国における最大手のレンダリング業者であるプロスパー・デ・マルダー社があった。プロスパー・デ・マルダー社は厳しい基準で操業を行っており、規則は効果的に実施されるべきであるということについて一貫して懸念を示していた。

437 メルドラム氏もこれと同様の懸念を持っていた。規則の無視に関する報告に対する彼の反応は、獣医局（VFS）による監視をより厳しいものにしようとするのであった。1991年8月には現場の職員に対して通達が出され、そこでは規則の不遵守に関する報告について伝達されるとともに、屠殺場への抜き打ちの立ち入りを定期的を実施するように指導されていた。これにもかかわらず、屠殺場業務に関する限り、獣医局（VFS）からの報告は、状況が引き続き満足のいくものであることを示すものであった。

家畜処分場および猟犬飼育場

438 獣医局（VFS）の担当官は、家畜処分場と猟犬飼育場に毎月立ち入りを行うように指導されていた。この立ち入りの頻度は、屠殺場と比較して、これらの施設に対しては地方自治体の監督が著しく行われていないという事実を反映したものである。与えられた指導では、職員は、立ち入りの際に、「廃棄物一般の処分の手順および特に特定臓器の処分の手順」を調査することとされていた。しかし、我々は、家畜処分場や猟犬飼育場におけるSBOの取り扱い手順について記述された報告書を見つけることができなかった。唯一の関連する規則は1982年MSSRであった。この規則では、家畜処分業者から出荷される肉は全て人の食用には不適格な肉として取り扱われなければならないとされていた。この規則によって関連する染色や移動許可証が規定されていたが、SBOに関する特別の条項は設けられていなかった。獣医局（VFS）からの報告には、MSSRの違反について言及されていることがあったものの、SBOの取り扱いについての言及がなかったのはこのためであったと、我々は考える。

「ゆりかごから墓場まで」の調査

439 1993年4月、シモンズ氏の主導の下、SBOの取り扱いの監視は著しく改善されることになった。彼は、屠殺所やレンダリング業者に関する個々の報告では、SBOの処分についての完全な全体像が本省に伝わらないことを認識していた。彼は新しい雛型であるMH6フォームを導入した。これによって、報告の範囲には、屠殺場から、回収センター、レンダリング業者、SBOのレンダリングに由来するたんぱく質の最終処分に至るまでのSBOの取り扱いに関する全ての側面が含まれることになった。SBOがゆりかごから墓場までの全段階で他の原料と分別されていたことの確認が要求された。

440 1993年には、シモンズ氏によって、3組の新しい「ゆりかごから墓場まで」報告の要約が作成された。それによると、行われていたことは、ほぼすべからく満足のいくものであった。一部のSBOに染色が施されていなかったりSBO専用のラインを特定していなかったりという「軽微な」違反が時にはあったが、そうした違反は地方自治体に報告され、地方自治体によって是正措置が講じられた。

事実の浮上

441 獣医局（VFS）の報告では現状が順調であることが示されていたにもかかわらず、屠殺場が規則を無視しているという非公式の報告がさらに頻繁に寄せられるようになっていた。それらの報告を受けて、1994年2月1日、クローフォード氏は、SBOの加工を行っている全てのレンダリング業者に対して2月中に抜き打ちの立ち入りを行うよう指示を出した。その際に気付いた点について、全面的かつ詳細な報告が提出されることとなった。3月25日、これらの報告をまとめるにあたって、シモンズ氏は、回収センターにおいてもレンダリング業者においても、加工するために保管されている材料の成分については、そのまま信用せざるを得ないという意見を述べた。SBOの特定や他の材料と分別が不適切なため、少量ではあるが特筆すべき量のSBOが加工されており、それらが動物用飼料に配合される加工されたたんぱく質に混入しているというのが彼の結論であった。シモンズ氏の結論における唯一の誤りは、問題となっているSBOの量が少量ではなかったという点のみであったのがその後明らかとなる。

442 報告書の中でシモンズ氏は、SBOの取り扱いに対する管理の強化について数多くの提言を行っていた。メルドラム氏は、それについて検討を行うために、4月中に担当官による会議を2回実施した。我々が先に述べた家畜SBO規則における欠陥のいくつかは、おそらくここで初めて認識された。それらはすなわち以下のようなものであった：

- 家畜SBO禁止令では、全ての段階においてSBOをその他の物質とは分離しておくことが要求されていなかった。
- 1989年の人間へのSBO規則は、家畜処分場には適用されなかった。

443 SBOを特別な染料で染色するという要求事項を含め、様々な措置が検討された。

444 1993年6月に家畜衛生（疾病予防）部の責任者となったエディ氏は、5月3日、その後の対応について検討するために会議を開いた。後に、この会議について彼は以下のように記している：

「我々は、現行の取り決めがどのように機能しているのかを明確に理解するのに長時間を費やした。」

445 このような作業は、家畜 SBO 禁止令が 1990 年に最初に導入された際に行われているべきことであった。SBO に対して専用の染料を用いるという要求事項や、SBO を非 SBO 物質と分離保管するという要求事項、移動許可証についての認可システム、SBO を取り扱うレンダリング業者は認可を受けていなければならないとする要求事項を含む、法律の適切な変更が行われたのは、1994 年以降のことであった。

BAB に関する疑問の氷解

446 この頃になって MAFF 担当官らは、家畜 SBO 禁止令に対する違反の真の重大さを認識し始めた。BAB の数は、大幅に増加していた。1993 年 9 月、その総数は 4,000 頭を超えており、1994 年 9 月までにはそれがほぼ 13,000 頭にまで達していた。そして、その一部は家畜 SBO 禁止令の施行後に生まれたものであることが明白であった。ワイルスミス氏、ブラッドレイ氏およびメルドラム氏を含め MAFF 担当官らは、考えられる原因は二重の汚染であるという結論に達した：

- i 豚や鶏の飼料に使用されている MBM の SBO による汚染。
- ii 豚や鶏の飼料による牛の飼料の汚染。

447 このことをきっかけに、メルドラム氏は SBO の処分に関する取り決めについて再検討を開始した。その後の進展は、この評価に値すべきメルドラム氏の指示によるところが大きい。

448 1994 年 7 月、エディ氏の部門が多忙であったため、家畜衛生(人獣共通感染症)部の部長であったリチャード・カウソーン博士に対して、「進行中の SBO 規制についての変更および行動計画の作成に関する全体的な責任を引き受ける」よう要請があった。彼の部門の上級獣医官(SVO)のフリートウッド氏が、その補佐を務めた。フリートウッド氏は、英国の大手のレンダリング工場が受け取った SBO の量について、電話による非公式の調査を実施した。彼は、その結果を屠殺された牛から発生すると考えられる SBO の量と比較した。週合計は、彼の推定による 1 年の同時期における平均量である 1,200 トンよりも 400 トン少なかった。彼は、「SBO 規制は正しく機能していない」との結論に至った。

449 この他の 2 つの要因によって、事態はさらに重大なものになった：

- 1994 年 3 月、欧州で実施されたレンダリング工程による BSE 病原体の不活性化に関する研究の中間結果で、英国のレンダリング処理能力のほとんどを支えていた 3 つのレンダリング方式では効果的な不活性化が得られないことが示された。
- 1994 年夏、中央獣医学研究所(CVL)によって行われた発病率実験の初期結果で、わずか 1 グラムの感染物質によって牛に BSE を経口感染させることができたことが示された。⁶⁰

レンダリング工場や飼料工場における交差汚染による潜在的な結果は、誰の目にも明らかであった。

450 8月10日、新しく農業大臣となったウィリアム・ウォルドグレイブ氏は、(人間へのSBO禁止令における変更と併せて)家畜SBO禁止令の抜本的な変更についての提案を受け取った。それらの点が協議されるべきであることに同意して、大臣は「規制はできるだけ簡単なものとするべきである」との見方を示した。その後、長期にわたる協議が行われたが、この結果、屠殺場の管轄が地方自治体から食肉衛生局に代わった後に新たな条項が導入されることとなった。

食肉衛生局への管轄の移行と新たなSBO用染料の導入

451 1995年4月1日、食肉衛生局(MHS)が、MAFFの執行機関として設立された。食肉衛生局(MHS)は、食肉検査の実施、および食肉衛生と屠殺場や頭部の除骨を専門とする工場におけるSBOの管理に関連する法規の施行における責任を、地方自治体に代わって担うこととなった。それまで不適格肉に使用されていた黒色の染料に代わって、パテントブルーVと呼ばれる新しい特殊な食用色素でSBOを染色することが要求されるようになった⁶¹。この新たな染料は、メルドラム氏の指示に従って、その前の年の秋に適切であると確認されていたものであった。

明らかとなったさらなる欠陥

452 地方自治体のために屠殺場で食肉検査官、環境衛生担当官(EHO)あるいは公認獣医師(OVS)としての業務を行っていた人々のほとんどは、その所属が食肉衛生局(MHS)に移行した。MHSが設置されてからは、MHS、獣医局(VFS)ともに、適用される規則の施行水準に対して、MHSに所属の移行した職員らによる厳格な監視を実施することができるようになった。広範囲にわたって新しい染料によるSBOの染色が行われていなかった、あるいは、実際には以前の染料による染色も行われていなかったことがすぐに明らかとなった。食肉衛生獣医課の上級担当官のピーター・ヒューソン氏は、メモで次のようにコメントしていた：

「地方自治体が、SBO規制における染色に関する要求事項の実施について、我々が期待していたような努力を行っていなかったことは明白である。」

453 6月の最初の3週間に、フリートウッド氏の指導の下、獣医局(VFS)は全国調査を行い、この期間中、牛由来の物質を取り扱うことが確認されている全ての屠殺場に対して抜き打ちの立ち入りを行って徹底した検査を実施した。フリートウッド氏は、その結果を次のようにまとめた：

「今回のこの業界の抜き打ちの視察による全般的な印象は、SBO の染色を要求した規則に対して広範囲にわたる悪質な違反が行われているということである。この印象が、SBO に関する規制に対する業界の一般的な姿勢を反映しているであろうという点に限っては、これは懸念すべきことである。SBO の分離の問題については、それほど広範囲にわたってはいないものの、最もリスクの高い組織（脳脊髄）が他の副生物と混ざっており、動物の食用に加工されていることが疑われる余地がある…分離および処分に対する無関心な態度は、広く行き渡っていると思われ、このことがおそらく処分の際の偶発的な事象につながっている⁶²。」

454 我々がここで、何人もの MAFF の証人が指摘した点について強調することは適切であるといえる。人間への SBO 規則の実施責任は、屠殺場の経営者にあった。この規則の施行責任は、紛れもなく地方自治体の担うところであり、MAFF にはその責任はなかった。この法律では、MAFF が監視する役割を果たすことすら規定されていなかった。

455 我々は、人間への SBO 規則では、SBO をその他の不適格物質とは分離しておくことが要求されていなかったという事実について注意を向けた。しかし、この規則は、不適格物質と混ざっているかどうかに関らず、SBO は染色されていなければならないことを要求していた。この要求事項は、頻繁に無視されていた。屠殺場の経営者らは彼らの法的義務を果たしておらず、地方自治体は彼らに対してそれを強制していなかった。

456 我々は、その理由の 1 つは、この規則が人間の健康を保護することを目的としており、SBO を染色しなかったとしてもそれが人の食品連鎖に入り込む懸念がなかった点にあったことを示唆した。この理由によって義務の不履行が許されるわけではないが、法的義務が履行されなかった訳は説明される。これには他にも以下のような理由があった：

- 予算的な制約は、一部の地方自治体にとっては、屠殺場の検査を満足に実施するのに十分な人数の職員をこれに充てることができないということの意味していた。新たに職員を雇用することも容易ではなかった。このことは、（検査チームで最も重要な役割を果たすべき）公認獣医師（OVS）については特に困難な問題であった。獣医師は屠殺場での職務を好まない傾向があり、獣医師が雇用できた場合は、彼らが外国人であることが多く、ときにその質は低いものであった。
- その必要性や役割が疑問視されていた公認獣医師（OVS）を検査における上下関係の最も高い地位に置いたことに対して、屠殺場経営者の側や食肉検査官の側、あるいはその両方が憤りを感じていることが少なくなかった。
- 業務ラインによる効果的な管理がなされていなかった。食肉検査官は、監督されない状態で自分自身の裁量に全てが任されていることが多く、彼らは法規施行職員としての彼らの役割を認識し一歩離れた立場を維持するのではなく、「ほとんど工場職員の一員」となって、解体やおそらく精肉処理にまで携わってしまう傾向があった。
- 地域に雇用を与え、地域の農場経営者のために屠殺業務を行っていたが、自転車操業

状態であった屠殺場に対して厳格にしすぎることに、地方自治体が積極的でない場合が多かった。

- 政府の規制緩和政策の下、「柔軟な」規制という雰囲気があった。その当時、地方自治体の施行職員を「地獄の役人」、「小ヒトラー」として槍玉に挙げたメディアによるキャンペーンがあった。

457 1995年に立ち入りが行われた工場の過半数が、染色に関する法的要求事項を満たしておらず、435の工場のうち、60の工場がSBOをその他の物質と適正に分離していなかった。16の工場では、そのような分離は全く行われていなかった。ダグラス・ホッグ氏は、ウォルドグレイブ氏の後任として1995年7月5日に農業大臣となった際に、この嘆かわしい事態に直面した。

新たな命令

458 ホッグ氏が最初に行ったことの1つは、政務次官のアンジェラ・ブラウニング女史や省の担当官らと共に、提案された新たな命令⁶³の条項について検討し、これを承認したことであった。

459 この命令は非常に包括的でありながら、それが簡単なものであるべきであるというウォルドグレイブ氏の要望をも満たしていた。1981年の家畜衛生法下に制定された1つの法律に、人間の健康と動物の健康の両方を保護することを目的とした条項が含まれていた。主として動物の健康の保護を目的とした条項には、以下のようなものがあった：

- 動物へのSBOの給与の禁止；
- SBOを使用した動物用飼料の配合の禁止；
- 動物に給与するため、または動物用飼料への配合に使用するためにSBOを販売することの禁止；
- 脳および眼球を頭部から取り出してはならない、また、頭部はSBOとして処分されるべきであるという要求事項；
- SBOは、屠殺場内にあるその他のいかなる動物性物質とも接触してはならないという要求事項；
- SBOは、パテントブルーVによって染色を施すという要求事項；
- SBOは、認可を受けた回収センター、レンダリング工場または焼却場へ移動させるという要求事項；
- 移動中、回収センターおよびレンダリング工場において、SBOは、他の全ての動物性物質と分離されていなければならないという要求事項；
- SBOを発生させる者あるいは処分する者による、重量の記録および記録の管理に関する要求事項；
- レンダリング工場におけるSBO専用設備に関する要求事項。

この最後の要求事項については、協議中、議論的となった。この要求事項を盛り込むよう強く主張したのは、メルドラム氏であった。レンダリング業者には、新しく専用ラインを導入するのに6カ月間の猶予が与えられた。新たな命令は、1995年8月15日に発効した。

460 この間、獣医局（VFS）は、徹底的な抜き打ちの立ち入りをさらに2回実施し、食肉衛生局（MHS）の管理者層は、明らかとなった欠陥を是正するために同局に所属が移動した職員らに対して、研修と意識啓発を導入した。

461 9月29日、フリートウッド氏より、処理されたSBOの量に100%を超える増加があったことが報告された。この内の若干量が、頭部全体がSBOとして取り扱われたことによる増加であった。増加分の残りの部分は、それまでに規則違反の行われていた規模を暗示するものであった。この差分は、おそらく、フリートウッド氏が電話による調査で割り出した不足分の33 1/3%とかけ離れた数字ではなかった。

脚注63：牛の特定臓器令1995

462 9月までには、著しい改善があったとはいえ、獣医局（VFS）からは、依然として広範囲にわたる規則不遵守が報告されていた。この時点までは、MAFFの担当官らや大臣らは、明らかとなった欠陥によって人間の健康が脅かされることはなかったと考え、胸をなでおろしていた。しかし、1995年10月末にかけて、メルドラム氏は、食肉検査官によって合格検印を押された屠殺体から脊髄が見つかったという事例が4件あったことを、保健局長のケネス・カールマン博士に対して報告するという嫌な役割を果たすこととなった。パッカー氏は、該当する屠殺場の経営者らを訪問し「厳重に叱責」することをホッグ氏に提言した。

463 ホッグ氏は、その通りにした。11月8日、彼は、食肉衛生局（MHS）の最高行政官のジョンストン・マックニール氏に対して、「公式通達」を出し、規則に対する「100%遵守を確保するために最大限努力する」よう要請した。これは、大臣が執行機関に対してとるには極端な措置であった。

464 その翌日、ホッグ氏は、屠殺場経営者を訪れ厳重に叱責した。彼は、経営者らに対して、規則は100%遵守されなければならないと考えていることを伝えた。この意欲的な目標が達成されることはなかったが、屠殺場経営者、食肉衛生局（MHS）および獣医局（VFS）の協調努力によって目覚ましい結果が得られた。10月に獣医局（VFS）が立ち入りを行った際には、31%の屠殺場において何らかの点で規則の不遵守が明らかになったのに対して、11月までにはその割合が、13%までに減少した。1月初めまでには、フリートウッド氏より次のような報告がなされた：

染色と記録管理において、依然いくつかの不備があったことを除いては、現在、問題は

ほとんど報告されていない。

344 件の立ち入りを実施し、不十分と記録されたのは 5%のみであった。

465 家畜処分場と猟犬飼育場は、施行キャンペーンの対象となっていた。ブラウニング女史は、改善の必要性を訴えるために家畜処分場と猟犬飼育場の代表者らと会合をもった。ここでもまた、著しい改善が得られた。遵守不十分とされた施設への立ち入りの割合が、1ヶ月間のみで、65%から 29%にまで減少した。

466 1995 年末までに、MAFF は、1995 年の命令の下で検査を受け SBO 受け入れを認可された、頭部の除骨を専門とする工場、焼却場および回収センターの一覧表を公表した。レンダリング業者は、同命令による要求に従い SBO 加工専用のラインを装備するために工場の改修に取り掛かった。場合によっては、6 カ月の期限を若干延長することが許可された。1996 年 3 月 16 日、MAFF は、SBO 取り扱いの認可を受けたレンダリング業者の一覧表を、追加して認可された頭部の除骨を専門とする工場、焼却場および回収センターの一覧と併せて公表した。

467 こうして、我々が本調査の対象とした期間の終わりまでに、しっかりとした規則がようやく整備され、適切に実施・監視された効果的な家畜 SBO 禁止措置が課されるようになった。この時点で、BSE による人間へのリスクに対する認識が急変したため、結局、動物性たんぱく質を動物に給与することは全面禁止となった。家畜 SBO 禁止令は終わりを迎えることとなった。

家畜 SBO 禁止令の条項は問題であったのか？

468 我々が先に述べた欠点は、どの程度までが本章の冒頭で明確にした家畜 SBO 禁止令の条項における欠陥に起因するものだったのだろうか？

469 家畜 SBO 禁止令に対して責任を担っていた家畜衛生・獣医グループの長であったアットリッジ女史およびメルドラム氏は、それぞれ、地方評議会が屠殺場における規則の施行責任を負っていた間は、規則を改善したとしてもその施行状況に著しい影響はなかったであろうと我々に対して認めている。彼らは、食肉衛生局 (MHS) が設立されたことによって 1995 年以降、屠殺場における基準の引き締めを実施することができるようになったことを示唆した。これは、1981 年の家畜衛生法の下で単一の法律として全ての規則を統合したことによって実現した。MHS は統合された規則を屠殺場に対して施行し、州議会はそれ以外に対しての施行を行った。MHS がこれを所掌するようになるまでは、屠殺場で SBO とその他の物質との分離が確実に実施されるようにすることは不可能だった。もし屠殺場に黒色 1 色の染色を実施させることが問題になっていたのだとしたら（これは確

実に問題となっていたことだが、SBO には別の青色の染色を施さなければならないとする要求事項は、この問題をさらに悪化させた可能性が高かったことを、アットリッジ女史は付け加えて述べた。

470 これらの点には、説得力がある。屠殺場における規則の施行責任を、英国中の 300 程度の様々な議会が共有するという制度にはいくつかの構造上の欠陥があったことが判明した。規則の変更によってこの欠陥を克服することは、できなかつたであろう。また、地方評議会は家畜衛生規則には関心がなかった。そのような規則を施行しなければならなかつた州議会は、屠殺場では存在感がなかった。このような状況が広く行き渡っている限り、人間への SBO 禁止令と家畜 SBO 禁止令を実用に適った形で 1 つの命令として統合することは明らかに不可能であつた。しかし、もし家畜 SBO 禁止令が 1995 年に導入されたものようなきめ細かい規定によって実施されていたとしたら、禁止令による利益は相当のものであつたらうと我々は考えている。SBO には特殊な染色を施し、他の全ての物と常に分離しておくという法的義務によって、屠殺場の経営者らにとって自分たちの義務が何であるかが明確となつていたのであろう。また、地方評議会に雇用された食肉検査官、環境衛生担当官（EHO）および公認獣医師（OVS）は、人間への SBO 禁止令を施行する過程で、実際問題としてその義務について考慮せざるを得なくなつていたのであろう（実際には、人間への SBO 規則の条項を改正し、彼らを協力させることもできたのである）。獣医局（VFS）は、その義務が監視を行うことであるということをはっきりと認識していられたであろうし、特殊な染色によってこの職務は容易となつたであろう。

471 家畜処分場や、猟犬飼育場、回収センター、レンダリング業者への輸送、レンダリング工場に関する限り、SBO を他の物質から分離しておくという簡潔かつ明瞭な法的義務を課すことは可能であつたことに疑いはない。これらの施行責任は、州議会の負うところとなつたであろう。これによって家畜 SBO 禁止令の施行および監視がはるかに効果的に行われる結果となつたであろうことを、我々は確信している。

なぜ、これほどまでに時間を要したのか？

472 1995 年 7 月、パッカー氏は大臣へのメモで次のようにコメントした：

屠殺場における牛の特定臓器に対する不十分な取り扱いは、嘆かわしい状態がおそらくこれまで何年もの間続いてきたことを示している。我々がこのような状況をこれほど長い間放置した理由について、問われることになるに違いない。

473 なぜ獣医局（VFS）は 1994 年よりも早い段階で欠陥を発見しなかつたのかについて、我々は、多くの証人に尋ねた。彼らのほとんどは、1995 年に明らかとなつた欠陥は最近発生したものだったという答え以外は、何も答えることができなかつた。このような意

見を受け入れることはできない。我々は、それらの欠陥が期間を通して存在していたと確信している。

474 フリートウッド氏は、立ち入りが正式に日時を決めて行われたものであろうと、そうでなかろうと、屠殺場は事前にそのことを警告されていたと述べた。「抜き打ち」の立ち入りはパターン化しており、検査は予期されていたのかもしれない。屠殺場は、MAFFの獣医が到着した時には、適切なゴミ箱が整備され十二分に染色が施されているように、取り計らっていたのであろう。

475 このような意見は、推測の域を出ないものであるが、我々は、何らかの意味を持つものであると考えている。獣医局（VFS）には、屠殺場への立ち入りを行う権利はなかった。施行責任のあった地方自治体と連絡をとらずに、単に突然現れて検査を実施することは容易ではなかったであろう。真に予告なしの突然の立ち入りというのは、多分、まれなことであっただろう。

476 フリートウッド氏は、また、立ち入りを行う家畜衛生の担当官は、獣医局（VFS）によってつい最近、新たに雇用された者であるかもしれず、屠殺場の経営者らに「簡単に脅されてしまう」可能性もあったと述べた。この意見にも一部、真実が含まれているかもしれない。しかし、我々は、1995年以前、獣医局（VFS）による検査は、それが食肉衛生局（MHS）の所掌となった後と比べて、はるかに厳格性を欠くものであったと考えている。これには、数多くの理由があった：

- 1994年以前には、家畜SBO禁止令の実際の重要性が認識されていなかった。この禁止令は、豚や鶏を保護するための、おそらくは不要な予防措置であると考えられていた。
- BABの数が増加し続けていたことと発病率実験の結果から、1994年、家畜SBO禁止令はBSE撲滅のための決定的な要素であると認識されることになった。
- 1995年以前、獣医局（VFS）による立ち入りは「お情けで」行われていた。1995年以降は食肉衛生局（MHS）の支援を受けて実施された。
- 1995年以前、SBOをその他の不適格物質と分離しておかなければならないという規則がなかったため、獣医局（VFS）の立ち入りは、的の絞られたものではなかった。1995年以降は、監視されるべき法的要求事項が具体的にされていた。

477 なぜ1995年に気付かれた欠陥が、それよりも前に獣医局（VFS）によって特定されることがなかったのかは、これらの要因によって説明される場合が多いと我々は考えている。しかし、MAFF担当官らには、獣医局（VFS）によって作成された報告とは正反対に、家畜SBO禁止令は遵守されていないという非公式な筋からの報告が常に寄せられていた。これらの報告に対してより厳格に対処しなかったことを、MAFFの担当官らは非難されるべきであろうか。彼らの対処は、VFSによる監視を、徐々により厳しくするという

ものであり、最終的には VFS による報告書が非公式な報告の内容を裏付けることとなった。ここでもまた、より積極的な対応がとられなかったのは、BSE が牛に感染するのにはごくわずかな感染性物質で十分であるという可能性について、最初に重視しなかったことに起因していると我々は結論した。何年もの間、豚や鶏に BSE 感染症例が出なかったことから、家畜 SBO 禁止令が制定されるもととなった懸念は、ますます根拠のないものと思われるようになっていたに違いない。

478 1994 年に、家畜 SBO 禁止令の施行における欠陥が、牛の感染につながったことが認識されたとき、中央獣医学研究所 (CVL) のブラッドレイ氏は、「我々は、MAFF と地方自治体の両方を通じて、規制の取り締まりに対して迅速かつ効果的に再評価を行い、必要な場合はこれを改善しなければならない。」と結論した。我々は、メルドラム氏と彼の同僚らは同じ結論に至ったと考えている。もっと早くにそのような結論を得なかったことについて、彼らは非難されるべきであろうか。ここでもやはり、より積極的な対応がとられなかったのは、最初に、感染を引き起こす最少量について検討が行われなかったため、交差汚染の危険性について反芻動物飼料禁止令の導入当初から重点が置かれなかったことに起因していると我々は結論した。このように検討不足があったことを考慮して、家畜 SBO 禁止令の取り締まるという役割を行う際の MAFF 担当官らの姿勢が、当時認識されていた事実に対する対応として容範囲内外の姿勢であったとは我々は考えていない。

2 つの根本的な問題

479 我々が示した状況説明から、2 つの根本的な問題が浮かび上がってくる：

- 全ての動物性たんぱく質を家畜に給与することを最初から禁止するべきであったのか。もし、そうでないとするのなら、
- SBO を専用のレンダリング設備で加工するという要求事項は、最初から課されるべきであったのか。

480 動物に動物性たんぱく質を給与するという方法については、BSE 問題と関連して、サウスウッド作業部会、SEAC およびラミング委員会によって検討が行われた。いずれの諮問委員会も、この方法や、あるいは反芻動物由来のたんぱく質を豚や鶏に給与するという方法でさえ止めるべきであるとは考えなかった。1996 年 3 月に、SEAC の提言に従って動物性たんぱく質の家畜への給与が全面禁止となったことは、BSE はおそらく人に感染するという発見に対する恐怖感への無理からぬ反応であった。その結果として、レンダリング業者は、貴重な動物性副産物の製造産業というよりはむしろ廃棄物処理産業となってしまった。MAFF 担当官や MAFF の大臣ら、および MAFF の専門顧問らが、1996 年より前にこのような措置に正当性があると考えなかったことが、批判の原因になるとは我々は考えていない。

481 BSE が感染するにはごく少量の感染性物質で十分であるかもしれないという可能性について認識されていれば、SBO と動物の飼料に配合するくず肉とを、同じ設備を使って連続してレンダリング処理にかけることは不適切であるという結論に至っていたはずであったと我々には思われる。反芻動物飼料禁止令の導入当時に、少量の感染性物質で感染が起こるという可能性について検討を行わなかったことは、既に批判した点である。

482 この検討不足を考慮して、SBO を専用の設備でレンダリング処理するべきであることを主張しなかった点について MAFF の担当官を批判しようとは思わない。そのような措置の目的が、考えられるリスクに過ぎないものから豚や鶏を保護するというもののみであったとしたら、そのためにかなりの費用をレンダリング業者に負担させるのは、不平等であると判断されたのは当然であったかもしれない。1994 年に認識が変化するとすぐに、メルドラム氏が SBO を加工する認可を受けているレンダリング業者には、SBO 専用の設備を整備することを義務付けるべきであることを主張したのは評価されるべきことである。

結論

483 我々は、これで BSE 問題における暗黒の一節の終わりに到達した。この先で取り上げるが、そこには学ぶべき教訓がある。この時点では、結びとしていくつかの意見を述べることにする。

484 1995 年の屠殺場に対する規則の施行前に構造上の問題を強調した点で、メルドラム氏は正しかった。食肉衛生局 (MHS) は、BSE 問題に対応するために設立されたのではなかった。それにもかかわらず、その設立には、BSE が人や動物の食品連鎖に対して及ぼした危険性に対処するために最も重要な意義があった。

485 獣医局 (VFS) をその 1 機関として管轄していた家畜衛生局 (SVS) は、SBO 規則の執行に関して何の法的役割も担っていなかった。SVS が担っていた監視の役割は、極めて重要であった。その役割に対する法的な承認や、その補助としての立ち入りを行う法的権限が付与されていることが望ましかったであろう。

486 主にメルドラム氏による指示の結果として、結果的には、家畜衛生局 (SVS) が家畜 SBO 禁止令の執行における法的機構の隙間を埋めるようになっていった。1 つの例が、獣医局 (VFS) が回収センターにおける監視を行うようになったことであった。別の例としては、レンダリング工場における交差汚染を軽減するために導入された作業基準に関して、UKRA との交渉を行ったことであった。

487 最後に、1995 年にそれまでは非常に不十分な状態であったものを改善へと向かわせるようホッグ氏が積極的に関与したことによって加速した、食肉衛生局 (MHS)、家畜衛生局 (SVS)、屠殺場経営者の継続的な努力による功績について、我々は評価すべきである。

彼らの努力は、遅ればせながら導入された優れた規制政策によって支えられていた。

畜牛のトラッキング

488 家畜衛生の関連する範疇に入るテーマが他に2つ存在する。このうちの1つは、畜牛のトラッキング（追跡）である。MAFFに畜牛の移動をその出生地まで遡ってその母牛を確認することのできるコンピューターシステムが整備されていたのならば、輸出される牛肉はBSE感染のない牛に由来するものでなければならない、という欧州の要求事項を満たすのに大いに助けとなったであろう。これは、今振り返ってみて理解されることである。しかし、BSEが発生したとき、そのようなシステムを整備する必要があるのは、BSEを予防するためなのか、それとも他の新たな疾病の発生により生じる可能性のある疾病予防に対する要求を満たすためなのか、が差し当たっての疑問であった。

489 この問題については、1990年に下院農業委員会が検討を行い、システムを整備に賛成する回答を出した。その後、これについて、MAFF担当官らが将来の情報技術に対する必要条件に関する幅広い検討事項に照らした調査を実施した。担当官らは、BSE問題による必要性の面でも、予測可能な新たな疾病の予防の面でも、家畜追跡のためのコンピューターシステムの導入に要する費用を正当化することはできないという結論に至った。「第5巻：家畜衛生（1989～1996）」で、我々はこの結論について再検討を行い、このことは批判をする点ではないと判断した。情報技術に関するより幅広い要求や可能性に対するMAFF担当官らの対応については、我々への付託事項の範囲ではないため特にコメントしない。

繁殖

490 家畜衛生の関連する範疇に入るもう1つのテーマは、繁殖の問題である。1990年、BSEが母子感染する疾病なのか、またどの程度それが起こるのかについて明確でなかったときに、農場経営者の懸念からこの現実的な問題は生じた。この問題とは、すなわち、BSE感染牛の子孫の牛を繁殖に使用するべきであろうか、ということであった。

491 メルドラム氏をはじめ、英国獣医師会およびMAFFの獣医は、意見が一致していた。農場経営者に対しては、BSE感染牛の子孫から繁殖を行うことは望ましくないという勧告を行うべきであると彼らは考えていた。保健省（DH）を代表してBSE関連の主導的役割を担っていたピクルス博士はこの勧告の提案について知ると、この案には獣医的な点からというよりは政治的な点からいくつかの異論を唱えられる余地があることに懸念をもった。これらは、MAFF担当官らが見落としていた点であった。この頃は、SEACが設置されたばかりで、ピクルス博士は、この新たな諮問委員会にこの勧告案について諮問するよう大

臣らを説得することに成功した。

492 SEAC は、その最初の会議でこの問題について協議し、その場でピクルス博士の危惧に同意を示した。我々としては、このときの SEAC の活用のされ方とその結果について危惧を持ったが、それによってここで関連した人々のいずれかを批判するには至らなかった。この問題に関する詳細な検討については、「第 11 章：サウスウッド報告書後の科学者」に示す。

493 結果として、BSE に感染した牛の子孫から繁殖を行うことに反対する勧告が MAFF から農場経営者に出されることはなかった。1990 年に農場経営者に対して出された勧告書では、単に、疑問のある場合は、農場経営者は獣医師に相談するよう提言していただけであった。そのような提言は、受け取った側の農場経営者にとって有益なものではなかった。SEAC が、農場経営者には BSE 感染牛の子孫を繁殖に使用しないよう勧告するべきではないという助言を行ったことを考慮して、MAFF の勧告書に取り入れられたこの問題の取り扱いについて我々は批判をしない。