

6 人間の健康の保護

はじめに

494 今度は、BSE 問題において人間の健康の問題に直接関係のあった部分について考える。本章の主な部分は、時間的順序に従っている。しかし、人間の健康に関する出来事の後段で重要な役割を果たすこととなった CJD 調査班について、冒頭に述べ、また、最初に別々のテーマとして BSE の症候を呈する牛の屠殺および廃用処分とそれらの牛の飼育者に対して支払われた補償金の問題を検討することとする。

495 BSE が牛から人間に感染した可能性のある最も疑う余地のない感染経路は、食品連鎖によるものであった。国民の懸念を引き起こしたのは、この感染経路であった。そして、この感染経路に対する国民の懸念が、政府の関心事であった。政府は、人間の健康を保護するために必要と考えられたことを積極的に全て行おうとした。しかし、政府は、その措置を講じた後には、国民の健康に対するリスクはない、として国民を安心させることに必死になった。MAFF は、2つの役割を担った。MAFF は、屠殺場から出荷される食肉の食用としての安全性を確保しなければならなかった。それが、第一の関心事であった。しかし、MAFF は農業の利益についても顧慮しなければならなかった。MAFF 担当官や大臣らの側には、BSE に対する国民の側の非合理的な反応によって農業が損害を被るであろうということに対して常に懸念があった。この懸念によって、彼らが国民に対して情報を隠す結果となったわけではなかった。しかし、この懸念から、彼らは情報が警戒心を起こさせないような形で提示されるよう努めることとなった。そのために、時には情報の公開が遅れるということも生じた。また、BSE が人に感染するという証拠はないという声明が繰り返されることにもなった。国民に対して最も説得力のある方法で牛肉を食べるのは安全であるというメッセージを示そうとする試みも行われた。

496 本報告書のこの部分では、BSE 問題の中でも国民が認識していた事柄について述べる。すなわち、国民の不安を招いた事象および BSE によるリスクについて国民に対して出された声明についてである。ここでは、人の食品連鎖に対して BSE が及ぼした潜在的な危険性に関連して政府が下さざるを得なかった政策決定について検討する。特に、1996 年 3 月 20 日までの最後の何カ月かの間の市民の声明および政府の対策について目を向ける。

497 その後、別のテーマとして、BSE 問題において一般の人々が認識していなかった側面について取り扱う：

- 人用および動物用医薬品に関連して講じられた措置

- 化粧品に関連して講じられた措置
- 貿易
-

498 最後に、この変異型 CJD という恐ろしい疾病への対処に関して学ぶことのできる教訓を見出すために、変異型 CJD に襲われた若者の犠牲者とその家族について考える。

CJD 調査

サウスウッド作業部会およびティレル委員会によって提言された調査

449 サウスウッド作業部会は、BSE が人間の健康に対して何らかの影響を持つ可能性は非常に低いと考えていたが、彼らは、もし BSE が人間に感染するとしたらどのような形で発現するか、また、どのようにしてそれを認識することができるかについて検討を行った。

500 サウスウッド作業部会は、報告書の中で、BSE が人間に感染するものであるとすれば、その臨床的障害は CJD と酷似したものであろうとするのは、合理的な仮説であると言及している。彼らは、CJD の異常な症例や発現率の傾向における変化について報告できるように、BSE の発生について神経学者などの専門部門の医療専門家に対して知らせるべきかどうかについて検討することを提言した。彼らはまた、疫学者に対してそのような傾向の変化について注意するよう助言するべきであると提言した。

501 CJD 調査については、ティレル委員会もまた検討を行っていた。ティレル報告書では、その後 20 年間に渡る英国における CJD 症例のモニタリングを最も優先度の高い事項としていた。

CJD 調査班の設置

502 1989 年 12 月、当時、顧問神経学者であったロバート・ウィル博士は、保健省(DH)に対して CJD 調査に関するプロジェクトのための研究助成金の申請を行った。1979～1982 年の間、ウィル博士はプライアン・マシューズ教授と共同で、イングランドとウェールズにおける CJD の調査と分析に関する様々な研究を行っていた。ウィル博士の提案は承認され、1990 年 5 月 1 日、エジンバラのウェスタン総合病院で CJD 調査プロジェクトが開始された。この調査プロジェクトは、英国全域を対象範囲としており、他の国々の調査ネットワークとの連係を構築した。

503 CJD 調査班 (CJDSU) による研究の主な目的は、CJD の疫学的な特徴における変化を特定し、そのような変化がどの程度 BSE の発生と関連しているのかについて評価す

ることであった。CJD 調査班は、CJD の臨床的特徴やその他の特徴における変化、あるいは CJD の疫学的変化について文書にまとめ、それを公表し、これらの変化の原因について調査を行うことになっていた。CJD 調査班は、調査の進捗状況と研究の成果を、一連の年次報告書にまとめた。これらの年次報告書には、ウィル博士によって SEAC と DH に対する進行状況についての補足説明が加えられていた。

調査システムはどのように機能したのか

504 CJD 調査班は、BSE の発生の結果による疫学的または臨床的な特徴における変化を検出することのできる CJD の調査システムを確立する必要があった。調査が、行われた主な要因は、CJD 症例数、症例の地理的分布および職業性症例の発生率であった。

505 この調査は、主に CJD 疑い例について神経学者からの直接の報告を求め、これを得ることによって行われていた。神経学者は、特定の職業群（農場経営者および屠殺場職員）における全ての垂急性痴呆性疾患や進行性小脳機能不全の症例についても報告を行うことが求められた。しかし、用心のため、CJD に関して言及されている全ての死亡証明書を手入れ評価が行われた。

506 考えられるリスク要因の診断および確認に必要なデータを得るために、標準的な質問票が用いられた。CJD 調査班が使用した質問票は、以前にウィル博士がマッシュューズ博士と共同で作成した質問票に基づいたものであった。それには、患者の初期の症状、過去の病歴、家族歴、社会歴（居住地、職業、食生活）、動物への曝露、臨床歴および診断調査結果に関する項目が含まれていた。1991 年にこの質問票が使用される前に、軽微な変更が加えられ、その後、CJD に関する認識が深まるにつれて、1991～1995 年までの期間を通して変更が加えられた。

507 BSE とは異なり、CJD は届出疾病には指定されなかった。CJD を届出疾病とすることについては、保健局長も、ウィル博士もこれを支持していなかった。ウィル博士は、CJD を届出疾病と指定するには、具体的な診断基準を確立しなければならないであろうと考えていた。そうすると、基準を完全には満たさない症例の届け出を避けようとする姿勢がとられる可能性があることから、一部の症例が届け出が行われないうちかもしれないことが考えられた。ウィル博士の見解は、1994 年に欧州連合サーベイランスグループによって支持された。同グループの最近のデータによって、ウィル博士の考えはさらに裏付けられた。スロバキアで届け出制度を導入した結果、症例の報告件数は減少してしまった。

公衆衛生研究所（PHLS）の CJD 調査からの除外

508 公衆衛生研究所（PHLS）は、1996 年 3 月 20 日まで、CJD 調査に関与することはなかった。PHLS は、保健当局や地方自治体に対して伝染病の診断、管理、感染予防に関

する微生物学および疫学的業務を提供する責任を担っている公共団体である。PHLS は、イングランドとウェールズのみにおいて活動しているが、スコットランドと北アイルランドにおける同様の機関とも業務上、密接なつながりを持っている。

509 公衆衛生研究所（PHLS）は、その業務が CJD 調査から除外されていることについて、保健省（DH）に対して繰り返し懸念を提起していた。PHLS は伝染病を専門としていたため、PHLS が CJD モニタリングの過程に関与することによって、CJD が人から人へ感染するという考えが示唆されてしまう可能性があることを DH 担当官らは危惧していた。しかし、DH がその決定について PHLS に説明した際には、その他にもいくつかの理由が挙げられていた。それらの中には、PHLS の優先課題についての業務や事業が、不要に重複している可能性が挙げられていた。

510 CJD についての広範囲にわたる経験をもった臨床神経学者を長とする献身的な医学者による小規模な研究チームに調査の責任を持たせるという決定は、全く正しいものであった。1989 年には、公衆衛生研究所（PHLS）は CJD に関する専門知識をもっておらず、また、最も重要なことだが、疑い例に対して CJD のスクリーニングや診断を行うための臨床検査が確立していなかった（現在でも確立していない）。CJD 調査班が、迅速に変異型 CJD の発生を突き止め、効率的にこの疾病の臨床的および病理学的特徴を立証したという功績を我々は高く評価している。PHLS は CJD 調査班に与えられた課題の色々な側面で貢献することができたであろうと我々は考えているが、その一方で、PHLS が支援することによって変異型 CJD の発生の特定がいくらかでも早まることはなかったであろう。我々は、CJD のモニタリングという課題は、それを目的として設置された調査班に任せるべきであるという結論を出した人々を批判しない。

屠殺および補償

511 屠殺および補償制度は、BSE 感染牛が廃用処分され、患畜が人間や動物に BSE を感染させることがないようにすることを目的としていた。この制度は、極めて重要な措置であった。一部の農場経営者らが、故意に規則に違反して BSE の初期症候を呈している牛を屠殺場に出荷しており、その理由は MAFF が設定した補償金額の水準が不適切であったことにあったという疑惑について、我々は調査を行おうと努めた。

512 我々は、政府が BSE の症候を呈する牛の強制屠殺およびその屠殺体の廃用処分を導入した事情について既に目を向けた。政府は、それを行うべきであるという提言を、1988 年 6 月 21 日にサウスウッド作業部会から受けた。1981 年家畜衛生法の下においては、補償金は、人間の健康または家畜衛生を根拠とする強制屠殺に対して支払わなければならないとされていた。大臣らが補償金支払い額の水準を決定したが、財務省の承認を得なければならなかった。農産業界との予備的な検討では、屠殺後に BSE に罹っていなかったこ

とが明らかになった牛に関しては、市場価格の 100% が支払われるという条件で、市場価格の 50% の支払いが妥当であろうということが示唆された。

513 6 月 29 日、マクレガー氏は財務大臣のメイジャー氏に対して書簡を送り、市価の 50% の補償金の支払いの承認を求めた。マクレガー氏は、1 カ月に 60 症例として、これにかかる費用は年間 200,000 ~ 250,000 ポンドであろうと概算していた。7 月 6 日にメイジャー氏はこれに同意したが、同意の理由は人間の健康を保護する必要性のみであることを強調していた。7 月 22 日までには、2 つの命令⁶⁴の草案が作成され、拒否決議の手続きの対象となる命令が発効するまでには通常 3 週間かかるのを省略して、7 月 28 日にはそれが制定され 8 月 8 日に発効した。サウスウッド作業部会の提言が実施されるまでに、遅れは全くなかったと考えて良いだろう。

514 補償金額を割り出すための計算式は、複雑なものであった。正確ではないが大まかに分けると次のようなものであった：

- 屠殺された牛が BSE に感染していたことが証明された場合は、以下のうちの低い方の金額を支払うこととされた：
 - i (健康な) 牛の市場価格の 50% ；
 - ii 平均的な牛の価格の 62.5%。
- 屠殺された牛が BSE に感染していなかったことが証明された場合は、以下のうちの低い方の金額を支払うこととされた：
 - i その牛の市場価格の 100% ；
 - ii 平均的な牛の価格の 125%。

515 この命令の下では、牛が BSE に感染している疑いがあることを飼育者が MAFF に申し出を行っても、MAFF の獣医が感染を確認する前に牛が死んでしまったり、安楽死させられたりした場合には、補償金が支払われなかった。ケビン・テイラー氏とメルドラム氏の提案により、そのような状況においては、牛が BSE に感染していたことが示されれば任意で通常の補償金額を支払うことが合意された。その牛が、BSE に感染していなかった場合には、50 ポンドが支払われた。我々には、この制度は公平であると思えるし、評価に値すると考える。

516 MAFF の担当官が行った調査によると、補償金の水準は妥当なものであると考えられたが、実際には、長期にわたって激しい非難を引き起こした：

- 1988 年 7 月 8 日：全国農業者連盟 (NFU) は、プレスリリースで屠殺された牛の全頭に対して 100% の補償金が支払われるべきであるという見解を発表した。
- 1988 年 9 月 2 日：北ヨークシャー州議会の州商取引基準局担当官であるゴードン・グ

レスティー氏は、補償金が市場価格のたった 50%であるという懸念を表明した。これでは、疑い例についての報告を農場経営者が思いとどまってしまう可能性があるとしていた。

- 1988 年 9 月 27 日：全国農業者連盟（NFU）の牛乳・乳製品委員会は、補償金は市場価格の 100%であるべきであると強く主張した。
- 1989 年 1 月 23 日：ウェールズ農業組合は、これほど低い水準の補償金であれば、あまり良心的でない農場経営者が BSE の症候を示している牛を一般市場に売却するのを助長する可能性があることを示唆して、この補償金制度を「全く納得のいかないもの」と批判した。
- 1989 年 2 月 17 日：野党からの一連の議会質問の最初の質問で、補償金は 100%に引き上げるべきであるということが提案された。
- 1989 年 5 月 5 日、ウェールズ省大臣のピーター・ウォーカー氏は、マクレガー氏に対して書簡を送り、補償金の水準は報告逃れを引き起こしているという同省の農業諮問委員会の懸念を伝えた。ウォーカー氏は、この方針の見直しを提案した。
- 1989 年 6 月 14 日：全国消費者委員会は、マクレガー氏に対して書簡を送り、その中で、50%の補償金では「BSE の最初の症候を示した段階でその牛を屠殺に送る動機付けを与えてしまうことになる...この補償制度は見直さなければならない」と提言した。
- 1989 年 6 月 14 日：全国農業者連盟（NFU）は、書面で補償金の水準の見直しを要請した。彼らの見解では、補償金の水準は 100%にすべきであるとしていた。

517 これら全ての提案に対して、MAFF は同様の回答を行った。市場価格の 50%の補償金は公平なものであった。補償金は、死に至る疾病に罹っている牛に対して支払われるものであった。牛に対しては、補償の目的で価値評価を行ったが、死に至る疾病としてではなく、疾病に罹っていないかのように値付けを行った。さらに言えば、法逃れを試みた農場経営者がいたという証拠はなかった。

518 この回答は、マクレガー氏に対する MAFF の担当官からの助言を反映したものであった。

519 1989 年 7 月、内閣の交代によって補償金の水準に関する姿勢が変化することとなった。1989 年 9 月 6 日、新しい政務次官の 1 人のデイビッド・カーリー氏は新たに大臣になったガマー氏に対してメモを送り、その中で 50%の補償金は適切ではないという見解を示し、農場経営者が患畜を食品連鎖に紛れ込ませる可能性は完全には否定できない、という意見を述べた。担当官らは、補償金の水準の引き上げに対して反対する提言を行って対抗した。ローソン氏は、その年の前半の 6 カ月間に食肉処理場で発見された疑い例は 52 例のみであり、それらの全てが故意にごまかしが行われた結果であることはありえないことを指摘した。カーリー氏は納得はしなかったが、財政的制約を考慮して方針の変更の可能性はほとんどないということを受け入れた。

520 その頃、補償金の引き上げに対する圧力が増大した：

- 1989年12月4日：セインズベリーの社長のR・クーパー氏は、書簡を送り、その中で同社は、農業団体に感染牛を隔離するためのあらゆる動機付けを与えるために、BSE感染牛に対しては50%ではなく「全額補償」を行うべきであると考えている述べた。
- 1990年1月4日：タイムズ紙は、「牛が廃用処分されれば、農業省からの補償は患畜の価格の50%のみであるため、農場経営者は感染牛を健康な牛と偽って出荷しようとしている」と報じた。
- 食肉家畜委員会（MLC）の消費者委員会が、補償金は引き上げられるべきであるという見解を示した。
- 1990年1月15日：ドーセットの農場経営者の会合で、全額分の補償金が支払われないことによって、消費者に誤ったメッセージが伝わっており、このことが食肉の消費に被害を及ぼすことがあり得るという懸念が示された。
- 1990年1月25日：全国農業者連盟（NFU）の会長は、ガマー氏に対して書簡を送り、「農場経営者らにとって、初期のBSE感染のある牛を故意に市場に送ることへの誘惑はないと国民を安心させるのには、補償金をより妥当な水準に引き上げることが、最も効果的な方法であろう」と提言した。

521 この時点まで、大臣らは、より高い補償の要請を拒否するのに以前と同じ理由を引き続き提出していた。ガマー氏は、今度は、補償金を引き上げるのは妥当であるという決定を下した。1990年1月30日のサッチャー女史との会合で、ガマー氏は、2つの理由から感染牛の屠殺に対する補償金は100%に引き上げられるべきであると提言した。1つ目の理由は、損害が増大しており、一部の農場経営者が困難を抱えていたということであった。2つ目は、全額補償を行うことによって、BSE感染牛が食品連鎖に入らないようにするために政府があらゆる手を尽くしていることが示されるであろうということであった。首相は、2つ目の点は正当な理由であると考え、ガマー氏が財務省と協議して補償金の割合を引き上げる提案を作成するべきであり、その後、その提案を内閣の同僚に示すことに同意した。

522 ガマー氏は、この問題について同僚と検討を行った後、1990年2月7日、ノーマン・ラモント財務大臣に対して書簡を送り、保証金の引き上げを提案した。ガマー氏は、農場経営者の大部分がBSEの疑いのある牛を屠殺に出しているとは考えていないが、彼らがそうするかもしれないという可能性は増大していることは間違いないと述べた。引き上げについての彼の主な主張は、これによって国民の懸念を和らげられるであろう、というものであった。

523 ガマー氏の提案に関して財務省の担当官から提出された文書には以下のような意見が述べられていた：

この件は、本質的に政治的な問題であり、その点を考慮すれば同意したいとお考えになることでしょう。首相は、ガマー氏に共感していると考えられます。

524 1990年2月9日、ラumont氏はガマー氏に書簡を送り、不本意ながらも彼の提案に同意した。

525 1990年2月13日、ガマー氏は全国農業者連盟(NFU)の年次総会において、補償に関する政策の変更を発表した⁶⁵。彼が発表した変更は、翌日、施行された。BSE確定症例に対して新たに設定された補償金の水準は、その牛の健全な市場価格の100%または平均的な牛の価格の100%のうちの低い方の価格とされた。

補償金額は低すぎたのか？

526 我々は、当初、BSE疑い例の屠殺に対して農場経営者に支払われていた補償金の水準について慎重に検討を行った。屠殺によって生じた損失と補償金は妥当な関係になっていたように我々には思われ、その点を踏まえて公正なものであった。ここで問題となる損失は、牛がBSEに感染したことやBSE感染が疑われた結果としての損失ではなかったことを我々は強調したい。ここでの損失とは、そのような牛を喪失することによって受けるものであった。死に至る疾病の症候を呈している牛に対して、健康な牛の価格の50%を提示することは、不当であるとは思われない。

527 また、この補償金の水準によって届け出義務の回避が広範囲にわたって行われることになったであろうとは、我々は思わない。ほとんどの農業経営者は、人間の生命を脅かすような家畜を食品連鎖に努めて混入させようとはしないだけの十分な道義をわきまえていることと我々は期待する。また、ストレスによって患畜の症状はより顕著になる可能性が高いことから、感染牛を市場に出荷するのは、きわどい仕事であっただろう。

528 我々が得た証拠では、感染牛に対する補償金が50%のままであった期間に、著しい届け出義務の回避は行われていなかったことが示唆されている。12月および1月の間、MAFFの獣医担当職員らは、180を超えるの屠殺場に対して無作為にほぼ300回の立ち入りを行った。屠殺に送られた1,663頭の牛に対して検査が行われたが、そのうち発見された疑似症例は1例のみであった。

529 我々に対して証言を行った農業界の主導的な人々は、疑似症例の届け出漏れは全くなかったか、ごくわずかであったと固く信じていることを述べた。農場経営者も、獣医師もこれと同じ趣旨の証言を行った。

530 1990年、農業委員会はその報告書で次のようにコメントした：

「全額補償制度の導入によって報告される BSE 症例数に増加はもたらされなかったが、農場経営者らが全額を補償されていないと、このような疾病についての報告漏れがあるかもしれないという一般的な認識を考慮すれば、国民を安心させるためには、より早くそれを導入することが賢明であったかもしれない。」

531 補償金の引き上げの理由は、農場経営者が法律に従うのを経済的に促進する必要性というよりは、BSE に感染した牛が食用に屠殺されていないという安心感を国民に与えたいという願望にあったとする農業委員会に対して、我々は同意している。ガマー氏の決定は、本質的には政治的なものであった。我々は、この決定についても決定の下された時期についても批判はしない。

屠殺前検査

532 1989 年 12 月および 1990 年 1 月に行われた屠殺場に対する無作為の検査について先に言及したが、これは、農場経営者が BSE の症候を呈している牛を屠殺に送り出していないことを確認するのが望ましいと考えたメルドラム氏の提案によって実施されたものであった。ガマー氏はメルドラム氏の提案に同意した。当初、これらの検査は家畜衛生局 (SVS) の職員によって実施されていたが、1990 年 2 月 5 日からはこの職務は家畜衛生検査官 (LVI) に移管された。1990 年に、家畜衛生検査官 (LVI) は屠殺場において 31,000 を超える牛の検査を行い、そのうち彼らが発見した疑い例は 29 症例のみであり、確定症例はそのうちたったの 14 症例であった。このことは、BSE 感染牛に対する補償金が 100% に引き上げられた後、感染の疑いのある牛を故意に人の食用に出荷しようという試みが行われたのは多く見積もっても 2、3 件のみであったことを明らかに示している。我々は、国内向け屠殺場における屠殺前検査は、規則が遵守されていることを確認するのに望ましいことであったと考えており、それを推進したという点でメルドラム氏を高く評価している。

補償金に関する再度の変更

533 1994 年 4 月 1 日、補償金を計算するための新たな計算式が導入された⁶⁶。この変更は、計算式における市場価格の部分を計算する方法に関連するものであった。BSE に罹っている牛の大部分がその可使用時間の終わりにある牛であったという事実を反映して市場価格は下方修正された。この変更の目的は、費用の節約であった。これによって、1994/95 年の間に約 500 万ポンドの補償金の支払いが削減されると計算された。我々は、この変更や変更理由について批判しない。

予期せぬ負担

534 屠殺および補償の制度が導入された際、それは 1 カ月に約 60 頭の牛に対して適用

されるものであると予想されていた。BSE の流行の最盛期には、1 カ月間で 8,000 症例の疑い例の届け出が行われた。疑い例が BSE に感染しているかどうかを診断する作業は、膨大なものであった。診断は、牛の脳の切断面（延髄かんぬき部切断面）に対して組織病理学検査を行い、その分析作業を多くの獣医診断センターが分担して行うことによって実施された。獣医調査局が、効率的にこの作業を行ったことを我々は評価している。

535 屠殺と補償政策におけるもう 1 つの予測されていなかった結果は、屠殺された何千頭もの牛の屠殺体の処分というおぞましい問題であった。これが、BSE によって生じた廃棄物処分の問題における主な部分であった。本巻の後半で、この問題に戻って述べることにする。

人の食品への牛の特定臓器禁止令の導入

536 サウスウッド作業部会が、BSE の臨床的症候を呈している牛に由来する食品を食べた人々において考えられるリスクと、潜伏期間にありまだ臨床的症候を呈していない牛（「不顕性症例」）に由来する食品を食べることによるリスクとを厳格に区別していたことについては既に述べた。臨床的に不健康な牛は廃用処分しなければならなかった。不顕性症例の組織については、おそらく乳幼児以外に対しては脅威を与えるほどの感染性はない可能性が高いとサウスウッド作業部会は判断した⁶⁷。

537 今となってみれば、不顕性症例の組織の一部を食べることが、少なくとも種の壁のない牛にとってはいかに危険なことかが我々には理解できる。1988 年 8 月 8 日、BSE の症候を呈する全ての牛の強制屠殺および廃用処分を行う措置が導入された。その日から、およそ 40,000 頭の牛が生まれ、BSE に感染し臨床的症候を発現するまでの間生存した。その倍の数の牛が感染し臨床的症候を発現する前に屠殺されたであろう。これらの症例の大部分が、不顕性症例のごくわずかな量の感染性組織によって汚染された飼料を食べた結果感染した可能性が高い。それらの組織はレンダリング処理工程を経たものであった。我々は、このような物質がどのようにして牛の飼料に混入したかについて既に取り上げた。

538 1989 年 11 月 13 日から、不顕性症例の感染力を持つ可能性が最も高い組織は、人の食用にはされていないはずである。その日に、そのような組織を人の食品に使用することを禁止した措置（「人間への SBO 禁止令」）が導入された。BSE が人間に感染する可能性は非常に低いと考えられていた当時、この禁止令を導入したことは、BSE に対応して導入された措置の中で最も先見性のある措置であった（あるいは、それが将来を見越して導入されたとすればそうであったかもしれない）。しかし、これから取り上げるように、この措置の導入につながった過程は、綿密なリスク評価の結果というよりは、むしろ場当たり的であった。メルドラム氏が我々に対して「霊感的」と表現したこの措置に対して責任を担っていたマクレガー氏は、科学的な検討が彼を突き動かした主要な要因ではなかった

ことを我々に対して強く主張するのに苦心していた。その過程が場当たりのであったことは問題であったのだろうか。我々は、これは問題であったと考える。第一に、それは、この過程が長引くことを意味していた。第二に、この措置の重要性が強調されなかったことの一因となり、その実施の際の厳格性が失われることとなった。本章では、人間への SBO 禁止令導入の政策決定がどのようにして下されることとなったのか、その決定について示された理由、また、どのような形でそれが法的規則となったのかについて説明する。

サウスウッド報告書に対する政府の対応

539 優れた政府は、科学専門家の助言に盲従することはない。助言に従う前に、政府はその助言が健全なものであることを確認するための評価を行わなければならない。サウスウッド報告書の場合は、これが容易なことではなかった。作業部会は、次のような結論を出した根拠を示していなかった：

- 臨床的に疾病のある牛は全て廃用処分するべきである；
- BSE による人間へのリスクは、起こりそうにないものである；
- ベビーフード製造業者は特定の牛の臓器を使用しないようにするべきである；
- その他の人々が無症状例のくず肉を食べないようにするための措置には妥当性がない。

540 作業部会は、彼らが ALARP 原則を適用しようとしていたことについても明らかにしなかった。

541 ヒラリー・ピクルス博士は、BSE に関して保健省（DH）における主導権をとっていた。彼女は、サウスウッド作業部会における DH の書記官であり、同作業部会の報告書の最も重要な部分のうちの一部の草案を作成した。1989 年 2 月 6 日、彼女はドナルド・アチソン卿に対して書簡を送り、報告書が一両日中に彼の手元に届くはずであると述べた。彼女は、次のようにコメントした：

「私の考えでは、この報告書がこのような形でまとめられたことについて DH は大いに満足でしょう。リチャード卿と彼のチームは、褒め称えられることとなるでしょう。」

542 しかし、ピクルス博士は、報告書には反映されなかった関心事項についてドナルド卿に対して伝えた。彼女は、牛由来のワクチンの安全性について危惧していた。ドナルド卿は、副保健局長の E L・ハリス博士に対してメモを送り、この件について調査するよう求めた。ドナルド卿は、ハリス博士にサウスウッド報告書の全面的な再検討を実施するよう要請したと我々に対して述べた。ハリス博士は亡くなったため、このことを彼に尋ねることはできないが、我々は「第 6 巻：人間の健康（1989～1996）」に提示した証拠を分析し、ここでのドナルド卿の記憶は間違っていると確信した。彼は、彼の省によって報告書が確実に再検討されるようにするべきであったが、そうしなかった。彼がピクルス博士の

見解を信用したことは、疑いのないことであった。彼女はその信用を抱かせた人物であった。しかし、彼女は報告書作成に関与していたことから、報告書を再検討する立場にはなかった。

543 ドナルド卿は、2月9日にサウスウッド報告書の写しをケネス・クラーク保健大臣に送った。彼は次のようにコメントした：

「私は、これはこの問題についての信頼できるバランスの取れた結論を伴った徹底的な研究であると考えている。」

彼はまた、次のような見解を示した：

「(1つ例外が考えられるのを除いて⁶⁸)感染牛を廃用処分することによって、理論上の感染リスクを最小のものにするための全ての合理的な措置が講じられている。」

ドナルド卿は、ベビーフードに関する勧告については何も述べていなかった。

544 サウスウッド作業部会における MAFF の書記官であったローレンス氏が MAFF の大臣らに報告書を提示する際、彼は、その送付状の中で MAFF にとってのいくつかの関心領域について特定していた。その中の 1 つがベビーフードに関する勧告であった。彼は、送付状と報告書を併せて「省内の関係する部門」に対して送付した。何日か後に、リチャード・サウスウッド卿との会合においてマクレガー氏はベビーフードに関する質問をした。リチャード卿は、報告書のベビーフードに関する点は、具体的な提言ではなく「極端に慎重な」忠告であったと述べた。

545 しかし、ベビーフードに関する勧告は、MAFF の担当官に懸念を引き起こした。特に、乳幼児を高リスクカテゴリーとして特定したことは「十分に熟考された」上でのこととは思えないと考えていた食品科学部のマーク・ウールフィ博士や、緊急災害、食品品質および害虫対策グループのアットリッジ女史は懸念を持った。アットリッジ女史は、彼女の責任には食品成分が含まれており、牛の肝臓や腎臓は乳幼児の大切な栄養源であったことから、懸念を抱いていた。彼女は、ベビーフードに関する勧告が、全ての関連する科学的側面に関する検討ではなく、「十分な裏づけのない憶測」に基づいていたことを懸念していた。アットリッジ女史の懸念は、ベビーフードに関する勧告によって正当な理由なしに乳幼児の大切な栄養源が奪われることになるかもしれないということであったが、家畜衛生グループの次官のクリュックシャンク氏に宛てたメモの中で、彼女は、ベビーフードに対しては対策がとられるべきであるがその他の食品についてはそうではないのはなぜか MAFF が問われることになるであろう、とコメントしていた。

546 サウスウッド報告書についての対応を検討するために 2 月 23 日に行われた関係閣

僚会議では、ベビーフードに関する勧告について活発な討論が行われた。マクレガー氏に支持されたクラーク氏は、報告書は公表されるべきであり、ベビーフードに関する勧告は承認されるべきであると強く主張した。他の大臣らは、この提言を公表することによってベビーフード騒ぎにつながることを懸念していた。下された決定は、マクレガー氏とクラーク氏が保健局長の支援を得て、ベビーフードに関する勧告に対する政府の対応についての明快かつ正確な声明を作成した後に報告書を公表するべきであるというものであった。

547 関係閣僚会議の後、ドナルド・アチソン卿はリチャード・サウスウッド卿に連絡をとった。リチャード卿は、ベビーフードに関する勧告が心臓や肝臓、腎臓ではなく、脳、脊髄、脾臓、腸および胸腺のみに対して適用されるべきものであることを述べた。これによって状況は沈静化された。後者の種類の臓器はいずれも市販のベビーフードには使用されていない。この提言がベビーフードボイコットを引き起こす可能性は低かった。

548 1989年2月27日、サウスウッド報告書が公表された。文書による声明の中でマクレガー氏は、ベビーフードに関する勧告の対象となっている種類の臓器は市販のベビーフードには使用されていないが、予防策として将来そのようなものを含むベビーフードの販売を違法とすることを意図したと説明した。

549 DHにおいても MAFFにおいても、アットリッジ女史が問題となるかもしれないことを警告した疑問について、検討を行った者はいなかった。これらの種類の臓器が乳幼児の食用として安全でないとしたら、なぜ小児や成人がこれを食用とするのは安全であったのか。この重要な疑問は、省内でサウスウッド報告書に対する再検討が行われれば、注意が向けられたはずの疑問であった。これとは別の、これに関連した疑問で、検討する必要のあったものは、作業部会がなぜ BSE の臨床的症候を示す牛にのみ懸念をもっており、無症状例に対しては（少なくとも食品安全性の面では）懸念をもっていなかったのかという点であった。

550 ハリス博士によって報告書の全面的な再検討が行われたとするドナルド・アチソン卿の証言については、我々は既にこれを認めないことを述べた。クラーク氏は、報告書に関して彼の省内で非常に多くの詳細な再検討や、文書のやり取り、検討が行われ、それには先に取り上げた疑問も含まれていたかもしれないが、彼はその詳細については記憶していないと我々に話した。彼はまた、彼の省とマクレガー氏の省との間で「驚くべき量の意見交換」が行われたことについても言及した。我々は、この証言を受け入れなかった。保健大臣として、クラーク氏は、「臓器が乳幼児にとって安全でないのならば、なぜ成人にはそれが安全なのか。」という疑問に対して回答する立場にあった。彼は、保健省内で報告書の再検討が確実に行われるようにし、これに対して回答するべきであった（もし、答えが存在するのであればの話ではあるが）。彼は、そうしなかった。

551 2月28日の首相質疑で、野党側のジョン・イヴァンス氏はサッチャー女史に対して

質問した：

「保健大臣がその可能性が高いとお考えであるように、BSEが人間にとっての脅威であるとしたら、なぜ臓器を人の食用としての使用することを全面的に禁止しないのか。農業大臣のおっしゃるように、くず肉が危険でないならば、なぜ乳幼児に対してはこれが使用禁止となったのですか。

彼女は次のように回答した：

「我々は、サウスウッド教授の下に専門家委員会を設置しました。その報告書は全て公表しました。我々は、保健省の保健局長にこの報告書の調査をさせ、双方の提言を正確に受け入れたものであります。専門家委員会を設置し、保健省の保健局長に照会を行い、彼らから助言を受けておいて、それを承認しないのでは何も意味がありません。我々としては、ジョン・イヴァンス氏からの助言よりは、彼らの助言を受け入れたほうが良いと考えております。」

保健大臣にしても、これよりも中身のある回答をすることはできなかったであろう。

552 MAFFの回答はどのようなものであっただろうか。ウールフィ博士とアットリッジ女史はベビーフードに関する勧告によって提起された疑問に注意を向けており、このことによって高く評価されるべきである。しかし、関係閣僚会議の後、これらの疑問については追求が行われなかった。我々は、そのような優れた疑問に対して確実に回答が得られるようにするべきであった担当官が数多くいたと結論した。第一に、食品成分について懸念をもっていたアットリッジ女史自身が、先に提起した「なぜ我々はベビーフードに対しては措置を講じるべきであるが、ハンバーグに対してはその必要がないのか。」という疑問を追及するべきであった。クリュックシャンク氏は、サウスウッド作業部会が乳幼児とその他、および臨床症状のある患畜と無症状の患畜との間に区別をつけたのはなぜかについて解明するための措置をとるべきであった、と我々は考えている。また、我々は、メルドラム氏がこれらの疑問の追及を行うべきであったと考えている。前者の区別には、BSEに対する仔牛の感受性が明白であることなど、獣医の専門知識に入る問題との類似を検討することを要した。後者の区別は明らかに獣医の専門知識の問題であった。

553 アンドリュース事務次官は、アットリッジ女史が、なぜベビーフードに対しては措置を講じるべきであるがその他の食品についてはその必要がないのか、という疑問を提起したメモの写しを受け取っていた。彼は、マクレガー氏に対してこの疑問に対する答えを得る必要があることを提起するべきであった。マクレガー氏自身、アットリッジ女史の懸念について注意を払っており、「なぜ乳幼児に対してで、成人はそうでないのか」という疑問が追及されることを理解したはずであった。

554 要するに、MAFFにおいても、保健省(DH)においても、BSEによる食品リスク

への取り組みにおける説明のされていない違いに対して、筋の通った説明があるかどうかについて調査するための、サウスウッド報告書に対する適切な再検討は行われなかったのである。

人間への SBO 禁止令の導入の決定

555 サウスウッド報告書が公表された後の何カ月かの間に、数多くの影響が組み合わさって、MAFF は BSE 感染力を持つ可能性が最も高い種類のくず肉（臓器）を人の食品に使用することを禁止する措置の導入を決定する方向へ動いた。

556 まず第一に、報告書に対する国民の反応であった。これは、報告書が公表された日の報道で、ロンドンのチャリングクロス病院の顧問神経病理学者、ヘレン・グラント博士が人の食品連鎖に入り込んでいる牛の脳が及ぼすリスクについてコメントしたことに端を発していた。1989 年 5 月 2 日付のガーディアン紙の記事で、彼女は、政府がベビーフードに焦点を合わせているのは、「国民が他の食品について考えるのをそらすためであり、そうすることによって他の食品が安全であることを示そうとしているが、それらは安全ではない。」と述べた。

557 5 月には、ソーセージとミートパイには人間へのリスクがあり、政府は潜在的に感染のある臓器の使用を禁止するべきであることを提言した 3 つの記事がタイムズ紙に掲載された。5 月 24 日、女性農業組合は、人の食用とされる製品への脳脊髄の使用の禁止求めたプレスリリースを発行した。このテーマは、翌日、マクレガー氏が保守党女性協議会に出席した際に、代議員によって取り上げられた。同日、ベーコン及び食肉製造業協会は、メンバーらに対して牛の膵臓、脳、腸、脊髄および脾臓を製品に使用しないよう助言した。キンバリン博士（彼については、サウスウッド作業部会⁶⁹の証人およびティレル委員会と SEAC の委員として既に触れた）⁷⁰から助言を受けた食肉家畜委員会（MLC）は、マクレガー氏に書簡を送り、国民感情に配慮して、牛のくず肉の人の食用としての使用を全面的に禁止する措置を導入するよう強く主張した。

558 MAFF の政務次官のドナルド・トンプソン氏は、最初に働き始めたのが父親の肉屋であった。彼は、不顕性（無症状）の牛の脳が人の食品連鎖に入り込んでいることを初めから常に危惧していたことを我々に対して述べた。3 月に彼は、淘汰された牛を人の食品連鎖から排除することを提案した。これについて MAFF の担当官らは簡単に片付けてしまったが、トンプソン氏は、その後彼が支持した措置である、淘汰された牛の脳やその他の特定の種類の臓器を人の食品連鎖から排除することについて助言を求め再度これを提案した。この点で、我々は彼を高く評価している。

559 1988 年中頃から、ペットフード産業は、ペットフードに配合されていた牛由来の原材料において考えられる感染力に注意を向け始めていた。1988 年 7 月、ペディグリーマ

スタフーズ社は、キンバリン博士に対して、彼らが生産している原材料に BSE 感染因子が含まれているかどうかについて助言をするよう依頼した。博士が彼らに対して伝えたことは、より幅広い重要性を持っていると同社は考え、その情報を MAFF と共有することを提案した。1989 年 5 月 16 日、ペディグリーペットフーズ社はメルドラム氏とその他の MAFF 担当官らを招きキンバリン博士と会合を行った。キンバリン氏は、メルドラム氏に、彼がペディグリー社に対して行った助言の詳細を伝えたが、それには臓器を 4 つのリスクカテゴリーに分類したものが含まれていた。最もリスクが高いとされたのは、脳および脊髄で、その次が回腸、リンパ節、近位結腸、脾臓および扁桃であった⁷¹。メルドラム氏は、キンバリン博士が人の食品連鎖により感染性の高い臓器が入らないようにした方が良く考えているのは明らかであったと我々に対して述べた。この会合を終えたときには、メルドラム氏もそのような見解を持つようになっていた。キンバリン博士の分析によって、彼の認識は大いに深まった。我々は、ペディグリー社が自発的にこの情報を MAFF に提供したことを高く評価したい。

560 この間、MAFF 担当官らは、規則の草案と提案されたベビーフードへのくず肉使用禁止措置に関する諮問文書を作成していた。アンドリュース氏は、これによって禁止令を全ての食品にまで広げることへの圧力が出てくることにつながるであろうとマクレガー氏に対して警告していた。マクレガー氏は、既に議会において、農業担当の野党の代表のロン・デービス氏からそうするよう迫られていた。その後、マクレガー氏はメルドラム氏と会った。メルドラム氏は、彼にキンバリン博士から聞いたことを伝えた。これによってマクレガー氏が、サウスウッド作業部会のリスク評価は妥当性を欠くものであったと納得することはなかった。これは、「BSE が人間に感染するという起こりそうにないリスクをさらに軽減するための政策を大臣らが採用することになった場合に、組織の選択における科学的基盤」を与えるものであった、とマクレガー氏は我々に対して述べた。彼は我々に対して、「私はこれに対していくらか懸念を持っていた。私に対してほとんどの科学者がそのような懸念には妥当性がないと述べていたが、一理あるかもしれない科学的見解がいくつか出はじめていたため、もしリスクがあるとすれば禁止令にはそのようなリスクに対処するという利点があった。」と語った。

561 何日かの内に、マクレガー氏は禁止令を進める決定を下した。この決定に対する彼の根拠は、以下のようなものであったと彼は我々に話した：

- 彼は国民を安心させることを望んでいた。
- ベビーフードの禁止令を導入するよりは、全面禁止令を導入する方が容易であった。
- 禁止令によって、見落とされる可能性のある臨床症状のある牛に対処できる。
- 禁止令によって、不顕性の牛に由来する組織によるリスクに対処できる。

562 実施の上で、困難な点が 1 つあった。禁止令の導入に対しては、リチャード・サウスウッド卿の承認を得ることが望ましかった。MAFF は作業部会が提言した措置を超える

措置を行おうとしていたため、これには駆け引きを要した。

563 6月6日、マクレガー氏は、翌日のリチャード・サウスウッド卿との会合の準備をするために省の担当官らと会議を行ったが、これにはDHのジェレミー・メッターズ博士が招かれた。ドナルド・アチソン卿は、何が進行しているかを察知しており、これによってワクチンの安全性に対する懸念が引き起こされるかもしれないことを恐れて、この動きを不満に感じていた。彼は、メッターズ博士に対して、少なくとも当面はこの動きに反対するよう指示した。メッターズ博士は、BSE問題に関るようになったばかりの上級医務長官であった。8月に、彼は副保健局長となった。メッターズ博士は、会議でワクチンに関する懸念を提起したが、これはMAFFの担当官に対しては「あまり効き目がなかった」と報告していた。マクレガー氏は、会議において、不顕性の牛の組織の感染力についてのキンバリン博士による分析については言及しなかった。彼は出席していた人々に対して、禁止令導入の動機は、単に、高まっていた国民の懸念を和らげたいということであるという印象を与えた。

564 翌日、リチャード・サウスウッド卿を交えて会議が再び召集された。これにはピクルス博士も出席していた。禁止令案について伝えられたとき、リチャード卿は科学的証拠に変化はないことを主張したが、「措置が政治的に必要」であることを認めた。そのとき、アットリッジ女史は禁止令導入に対する説明の仕方について提案をした。後に彼女は次のように報告した：

- i サウスウッド教授は、くず肉が人間の健康に危険を及ぼすという考えを裏付ける科学的証拠はないとする立場を変えなかった（保健省のメッターズ博士は異議を唱えなかった）。
- ii 大臣は、国民の懸念を和らげるために何かをしなければならないという見解を変えなかった。
- iii 獣医局長（CVO）は、禁止令が確実に機能するようにするのに最も簡単な方法は、ベビーフード規制で対象となった臓器（脳、脊髄、脾臓、扁桃、胸腺）を屠殺場で除去してしまうことであると指摘した。
- iv 私は、ベビーフードに関するサウスウッド勧告を実行するのにより簡単でより実施可能な方法は、くず肉を屠殺場で除去しそこで染色し肥料として使用することであると大臣が考えていると述べるという進め方を提案した。そうすれば、提言された措置よりもより包括的な措置を講じることで、大臣はサウスウッド報告書の科学的証拠に矛盾しているようには思われまいであろう。また、食糧法の下での協議を行う必要もないであろう。」

565 不顕性の牛の潜在的な感染性について認識していない人々には、禁止令導入の説明に関するアットリッジ女史の提案は、魅力的なものに思われたに違いない。禁止令に科学的妥当性がないのであれば、それを導入するのは、ベビーフードへの禁止令の導入を行政的により都合の良い方法で行うためであると示唆しても問題はなかったであろう。しかし、この説明の欠陥は、禁止令が不要なものであることを示唆していることであった。それは、この禁止令を実施する人々が禁止令を重要視するよう促すものではなかったであろう。残念なことに、マクレガー氏は、禁止令をどのように提示するのかに関するアットリッジ女史の提案に同意してしまった。

566 アットリッジ女史によって提案された禁止令についての説明は、広く普及した。ローソン氏が、内閣改造後に新しく就任する大臣らのために説明資料を作成した際、彼は、それを禁止令導入の決定理由に含めた。彼が本当の理由と考えていたこと、すなわち不顕性の牛によるリスクに対する国民の懸念を和らげるためという理由について触れていなかったことから、我々はこれについて関心をもった。しかし、説明資料を期間内に作成するという時間的なプレッシャーやそれが一時的な資料であることを考慮すれば、ローソン氏の資料作成の能力を批判するのは間違いであろうと考えている。ガマー氏、マクリーン氏およびカリー氏はみな、我々に対して大臣はそのような説明資料をそれほど重要視していないと述べたが、ガマー氏はその後、このローソン氏の資料の説明を後任に伝えていた。1989年10月のUKASTAとの会合においてと1990年の農業委員会において再度、彼は、禁止令はサウスウッド作業部会によって必要と提言されたものを超えていたが、それはベビーフードに関する勧告を実行するための現実的な方法として導入されたと強調した。ローレンス氏は、1989年11月に規則案の内容の承認を求める際に作成したガマー氏に対する提案文書でこの説明を禁止措置の理由として記載していた。この提案文書は、MAFF、DHおよび領土省の内部で広く配布された。

567 マクレガー氏は、禁止令を発表したプレスリリースで、サウスウッド委員会のベビーフードに関する勧告を実施するための政府の仕事について言及した。彼は次のように付け加えて述べた：

「詳細を詰める際に、私は、屠殺場で該当する種類の牛のくず肉（臓器）を全ての牛について確実に排除し、いかなる形でも人間の食用に使用され得ないようにするのが、これに対処するより良い方法であると結論した。この取り組みによって、別の問題にも対応がとられる。すなわち、潜伏期間にあるが臨床的な症状を呈していない牛で屠殺・廃用処分されていない牛がいるというリスクがある場合に、そのような牛の臓器も食品連鎖に入り込まないようにするということである。」

568 ここでは、無症状の牛について少なくとも言及されてはいたが、それらの牛の一部が屠殺に送られる可能性があるというリスクがあるにすぎないということが明確に示唆されていた。実際には、そのようなことは必然的に相当な規模で起きていた。

569 人間への SBO 禁止令の重要性を過小に扱ったこの説明が、人々の姿勢にどの程度の影響を与えたかについては、我々が知ることはできないであろう。しかし、禁止令は国民の保健対策としてそれほど必要なものではなかったという認識を示す証拠を、我々は多くの情報源から得た。我々は、この禁止令を裏打ちしていた科学的側面を知らずに提案をしたことでアットリッジ女史を非難しないし、また、マクレガー氏が同意した説明を、禁止令の理由についての国民への説明とすべきであると繰り返して述べた人々についても批判しない。BSE による人間へのリスクを防ぐために極めて重要な要素であったことが判明することとなった禁止令を導入したことで、マクレガー氏は評価されるべきである。しかし、彼は、人間の健康を保護するものとしての禁止令の重要性を過小に扱うような説明には同意するべきではなかった。

570 人間への SBO 禁止令を不要な予防措置であると考えていた人物は、ピクルス博士であった。彼女は、依然として、サウスウッド作業部会が科学的に妥当性のある提言を全て行ったという見解を持っていた。彼女は、MAFF が独自にこの禁止令を導入するのに任せるべきであると提言した。しかし、この頃までに、ドナルド・アチソン卿は保健省 (DH) がこの禁止令を支持するべきであるという判断を下していた。クラーク氏は、MAFF が科学的な検討によってというよりは、消費者の信頼を回復するという願望によって動機付けられていることを理解していたが、彼はドナルド・アチソン卿と同じ姿勢であった。サッチャー女史はこの禁止令を承認した。彼女は、国民を安心させるためだけであれば禁止令を導入する必要性を認めていなかったであろう、と我々に対して述べた。

規則の作成

571 禁止令は、1989 年 6 月 13 日に公布された。これが施行されるまでには、5 カ月が経過することとなった。72 農業委員会は、この遅れを批判した。我々は、なぜ遅れが生じたのかについて検討を行い、より迅速に動かなかったことで MAFF や DH を批判するのは公平ではないであろうと結論した。この禁止令は 1984 年食糧法の下で導入されたが、それには 1982 年食肉(殺菌および染色)規則 (MSSR) の下で食用に適さない肉を取り扱うために既に整備されていた手順や仕組みが応用されていた。このことは、非常に理に適っていたが、これには相談の法的義務が伴っていた。ごく一部の牛が、人への感染という起こりそうにないリスクのある疾病の潜伏期間にあることを考慮して、外見上健康な牛から組織を除去することを要求した規則は目新しいものであった。規則は、かなり複雑であった。それらは、一部の人々にとって深刻な経済的結果を伴うものであった。我々は、協議を行うことが望ましかつたと考えている。予想よりも長い期間を要したのは、どのくず肉を禁止令の対象とするかの特定という課題であった。これは、勤勉さが足りなかったことによるものではなく、いくつかの複雑な技術的問題が生じたことによる。高リスク組織として知られている組織を対象に禁止令を導入し、その後、改正によってそれらに追加を行ったほうが良かったであろうが、これは、今となっては言えることである。

572 当初から、禁止令は、高リスク組織として認識されていた脳、脊髄、扁桃、脾臓、胸腺および腸に対して適用することを狙いとしていた。禁止令の範囲に関する主な問題は次のようなものであった：

- トライプ（胃）とレンネットを対象に含めるべきか
- 腸間膜の脂肪を対象に含めるべきか
- ソーセージの皮用やその他の肉製品用に加工された腸を対象に含めるべきか
- 生後 6 カ月未満の仔牛の組織に対して適用するべきか

573 これらの問題を解決するには、調査や関係する産業界との協議、MAFF と DH の間での検討が必要であった。この全てに時間がかかった。

574 中央獣医学研究所（CVL）で BSE 研究を担当していたブラッドレイ氏が調査を行った。最初の 3 つの問題に関しては、彼の課題は関連する加工の後にどの程度のリンパ組織が残存するかを確認することであった。彼は、持ち前の勤勉さをもってこの仕事に取り掛かった。

575 MAFF と DH との間での検討では、一方にメルドラム氏、もう一方にはピクルス博士とメッターズ博士が関与していた。正当な理由はなかったものの、メルドラム氏の取り組み方は、食品産業の確立した部門に損害を与えるような禁止令の拡大を許可することに対しては消極的なものであった。食品産業が公衆衛生の保護に対して損害を与えるという懸念を彼が容認していたのでなければ、このような取り組みは適切なものであった。我々は、MAFF がそれをまさに容認していたとする非難があることを認識しているため、この部分については特に注意深く綿密に調査を行った。メルドラム氏は、彼の職務に対して誠実かつ客観的な取り組みを行っていたと我々は結論した。

576 ピクルス博士とメッターズ博士は、人間への SBO 禁止令には正当性がないと考えていた。彼らは、この禁止令は MAFF が牛肉の安全性に対する国民の信頼を改善するために行われたものとして捉えていた。我々は、このような考え方が原因となって、禁止令に何を含め何を除外するべきかについて検討する際に、彼らの側に厳格性が欠けることとなったかどうかについて調査した。我々は、そのようなことはなかったと結論した。ピクルス博士は、あらゆる正当な理由のために、大臣らが厳密には必要のない何らかのことを実行したいと望む場合には、彼女はこれを支持するであろうと我々に対して述べた。彼女は、心配があるかもしれない臓器が全て食品連鎖から確実に取り除かれることを目指していた。

577 7 月、SBO 規則の作成が行われている間に、ガマー氏が農業大臣に就任した。彼は、新しく政務次官となったマクリーン氏に食品の安全性について特別な責任を課した。ガマー氏とマクリーン氏が、人間への SBO 規則の内容について十分に検討を行ったということ、我々は確信している。彼らは、省の担当官の提案を機械的に承認したのではなく、

様々な種類の臓器を禁止令の対象とした、あるいは対象から除外した理由を追及・検討した。

578 SBO 禁止令の作成におけるほとんどの側面において熱心な取り組みが行われたのにも関わらず、禁止令は専門の科学者による助言を超えた極端に慎重な措置として制定されるという一般的な考えが、禁止令の境界線についての判断に影響を及ぼすことは避けられなかった。関与した人々は、意識的に ALARP 原則を適用していたわけではなかったが、彼らの取り組みには、必然的に一方をリスク認識、もう一方をある特定の組織の使用禁止とすることによる経済的結果として比較検討を行うということが伴っていた。

579 次に、禁止令の対象範囲に関して下された決定について簡単に示すこととする。

脳、脊髄、胸腺、脾臓および扁桃

580 これらの「高リスク」組織は、当初から禁止令の対象とする予定となっていた。MAFF から助言を求められたキンバリン博士は、これらに対する禁止措置は十分に根拠があると助言した。

トライブ（胃）およびレンネット

581 レンネットは、第 4 胃（牛の 4 番目の胃）から抽出され、チーズを作るのに使用されていた。ある種のトライブ（胃）もまた、第 4 胃から作られていた。第 4 胃が著しくより多くのリンパ組織を含んでいたという事実から、これらの製品に対する懸念が生じた。リンパ組織に関しては、ブラッドレイ氏が実用的な検査を提案した。すなわち、リンパ組織は、肉眼で見えるもの、つまり目で見て確認できるものについてのみ使用を禁止するというものであった。この取り扱い方では、第 4 胃およびその製品は禁止令の対象に入らなかった。キンバリン博士は、この扱い方を承認し、ピクルス博士とメッターズ博士はこれを受け入れた。この組織に関しては極めて注意深い検討が行われたが、これにはどこに境界線を引くべきかという微妙な判断の問題が絡んでいた。トライブ（胃）とレンネットを禁止令の対象に含めないという決定は、マクリーン氏とガマー氏によって承認された。

腸間膜の脂肪

582 これは、もともと腸に付着した脂肪で、リンパ組織を含むものであった。加工の過程で、BSE 感染因子を含むたんぱく質は脂肪よりは固形物に分別されるであろうという理由から禁止令の対象から除外された。同様の理由から、獣脂についても SBO 禁止令の対象とする必要はないという結論となった。大臣らは、最初、腸間膜の脂肪を禁止令の対象から除外することに対して疑問を投げかけたが、この説明を受けてそれを納得した。

ソーセージの皮

583 MAFFの担当官は当初、ソーセージの皮として使用される腸を洗浄することによって、問題にならない程度の量のリンパ組織以外は除去されると考え、ソーセージの皮は禁止令の対象から除外するべきであると提案した。ソーセージの皮を加工することによってリンパ組織が除去されることが中央獣医学研究所（CVL）によって確認されるとすぐに、ピクルス博士はMAFF担当官の仮説に対して異論を唱えた。その仮説は、腸に由来する縫合糸の製造に関連してDHが医薬品会社から得た情報とは矛盾するものであった。ブラッドレイ氏はさらに調査を行い、その結果からリンパ組織が加工後、ソーセージの皮に残存することが判明した。メルドラム氏はこのことを報告したが、ソーセージの皮はブラック・プディング（訳注：牛の血が入ったソーセージ）およびホワイト・プディング（訳注：ソーセージの一種）のみに使用されており、皮は調理され、食べる際に捨てられるため、これを禁止令の対象から除外しても良いであろう、と提案した。その後、リチャード・サウスウッド卿とティレル博士に対して意見が求められ、両者ともメルドラム氏の推論を受け入れることを示した。メッターズ博士は依然として危惧を表明していたが、DHとしてはMAFFが適当と考える方向に進むことで満足していると付け加えた。その後、メルドラム氏は考え直した。彼は、大臣らに対してソーセージの皮を免除しないよう提言し、メッターズ博士に書簡を送り、「この最も重要な部分については、我々が完全に同意した立場に立つことが何よりも重要であると私は考えております。」と説明した。大臣らは、メルドラム氏の提言を受け入れた。

生後6カ月未満の仔牛

584 メルドラム氏が生後6カ月未満の仔牛の臓器を人間へのSBO禁止令から除外したかったのには、いくつかの理由があった：

- 屠殺場では仔牛の屠殺体を2つに切断することはしていなかったため、脊髄の除去という要求事項には実施する上での問題が生じるかもしれなかった。
- 飼料配合業者は、SBOに由来するMBMをボイコットする、と圧力をかけていた。仔牛については禁止令を免除することで、彼らがそのような措置をとるのをやめさせることができるかもしれなかった。
- 仔牛のSBOに対する禁止措置によって、廃棄物処理の問題が一層大きくなるであろうと思われた。
- 仔牛のSBOに対する禁止措置によって、輸出制限を招くかもしれなかった。英国の仔牛の輸出の取引高は高かった。

585 仔牛の臓器に対して禁止令を免除する根拠となりうるような主張は2つあった：

- 仔牛は、反芻動物飼料禁止令が施行された後に生まれた牛であるため、飼料から感染しているはずはない。この議論の弱点は、仔牛が母子感染によって BSE に感染している可能性があった(メルドラム氏は、その可能性は高いと考えていた)ことであった。
- スクレイピーとの類似性の研究では、生後 6 カ月では牛の脳や脊髄が感染力を持つまでに達しないことが示唆された。これは、仔牛の脳脊髄に対する禁止令を免除するのに説得力のある議論であった。しかし、キンバリン博士は、リンパ細網系(LRS)、特に、脾臓や胸腺については、牛の生後どの段階においても感染性がある可能性があることに対して懸念していた。

586 メッターズ博士は、仔牛に関する禁止令の免除については、これを正当化する科学的助言がないため、DH はこれに同意しかねることを指摘した。

587 メルドラム氏は、業界に問い合わせ、脾臓と胸腺が人の食品連鎖に入っていないことを告げられた。彼は、これをキンバリン博士とメッターズ博士に伝え、英国内で 1 年間に屠殺される仔牛の数はごく少数であることを付け加えた。キンバリン博士は、この問題について再検討し、仔牛に関する禁止令の免除に対して満足の意を示した。リチャード・サウスウッド卿とティレル博士はともに意見を求められ、メルドラム氏が仔牛に関する禁止令の免除について妥当な理由を示したことを承認した。最終的にメッターズ博士は、母子感染が証明された場合はこの方針の見直しを行う、と付け加えることで、DH がこれに同意することを示した。大臣らは、仔牛の臓器は禁止令の対象から除外するという提案を承認した。

588 以上に我々がまとめた事実は、我々に懸念をもたらした。英国内で 1 年間に屠殺される仔牛の数は 25,000 頭のみであるのに対して、250,000 頭が欧州大陸に輸出され食用の仔牛の肉として屠殺されていた。その上、胸腺または「リ・ド・ヴォー」は、大陸では貴重な珍味であった。そのような状況では、我々の輸出市場を保護する目的で胸腺によるリスクを仔牛に対する禁止令を免除することによって隠そうとしたとすれば、恥ずべきことであっただろう。我々は、証人に対してこの懸念に関する調査を行った。キンバリン博士は、彼の助言が輸出への配慮によって影響されたものではなかったことを断言した。彼はまた、スクレイピーの研究では胸腺はその他のリンパ細網系(LRS)組織よりもリスクが低いことが示されているため、胸腺については過度に危惧していないと述べた。

589 ディレック・アンドリュース卿は、仔牛に関する禁止令の免除が理に適ったものであると彼が納得した要因をまとめた：

- SBO 禁止令は、極端に慎重な措置であった。
- 人間への感染のリスクは、起こりそうにないものと考えられていた。
- 仔牛は MBM を給与されていなかった。
- スクレイピーの研究では、生後 6 カ月未満の仔牛に感染因子はないことが示されていた。

た。

590 我々が得た証拠から、仔牛の臓器に対する禁止令の免除の決定に関与した人々は、輸出を保持するための配慮によって不適切に動機付けられていたのではなかったこと、また、禁止令からの除外については、その当時認識されていた事実に対する客観的な評価に基づいて正当化され得ることを確信した。

機械によって分離回収した肉（MRM：Mechanically recovered meat）

591 次に、SBO が人の食品連鎖に入り込むのを防ぐために MAFF が講じた予防措置における重大な欠陥として我々が突き止めたテーマについて取り上げる。一旦、全ての肉が枝肉から取り除かれると、枝肉の骨格に対して機械による分離回収の工程を行うのが通常のやり方であった。骨格に高圧をかけることによって付着している肉が全て骨から分離された。こうしてできたスラリー（どろどろの液状になったもの）は、人の食用として、品質等級のより低いソーセージや、ハンバーグ、パイなどの様々な肉製品に使用されていた。牛の MRM は主に脊柱から回収されていた。

592 脊髄と脳は、最も高濃度の BSE 感染物質を含む組織として特定されていた。牛の脊髄を取り除いてそれをレンダリング業者へ送ることは、精肉処理の過程の一部として屠殺場で昔から通常行われてきた業務であった。それは、脊髄がきれいに取り除かれていたということの意味しているのではない。相当の大きさの脊髄の断片が脊柱の中に残ったままになっていることは、人間への SBO 禁止令の導入前にはよくあることであったという我々は証拠を得た。そのような場合、脊髄の断片は MRM の成分として吸い出された。

593 脊髄が SBO として規定されると、屠場での脊髄除去の水準は改善した。しかし、1995 年に、屠畜場では、時として少量の脊髄が脊柱に付着したまま、あるいは脊柱内に残ったままにされていたことが明らかになった。我々は、それが、人間への SBO 禁止令の導入以降、続いていた状況であったと確信している。一部の脊髄は、MRM に混入していたであろう。

594 人間への SBO 規則が策定される際、末梢神経組織は高リスク組織と考えられてはいなかった。1996 年以來、実験によって、この考えが 1 つの点において誤りであったことが示された。自律神経系は、椎体の縁に沿った、神経細胞の集まりからなる接合部で中枢神経系につながっている。これらは、後根神経節として知られている⁷³。この組織は、現在では、牛が BSE に感染してから 32～40 カ月の間に高い感染力を持つようになることが示されている。後根神経節もまた、MRM の過程で吸い出されていたであろう。

595 牛の脊柱から MRM を抽出するという方法を継続することは納得のできることかどうかという疑問について、何度か検討が行われた。1995 年後半になってはじめて、この方

法は禁止されるべきであるという決定が下された。最初にこの疑問が持ち上がったのは、SBO 規則が策定されていたときであった。

596 1989年6月、中枢神経系（CNS）が背骨から全て除去されていることは保証できないため、ある屠畜場が牛の骨格からMRMを製造するのを断念したことを記録したメモがMAFF内で配布された。これによって、詳細に渡る検討が促進されることはなかった。MRMの製造に関連するCNS物質の量が、かなりの量であるという可能性は低いという見解が示された。ブラッドレイ氏は、脊椎は脊髄によって汚染されている可能性があることを警告して、「もしMRMの製造の継続を認めるべきであるとするならば、明らかに、脊髄はMRMを製造するための処理を行う前に除去されなければならない。」と回答した。

597 人間へのSBO禁止令に関する協議の過程で、残留している脊髄によって脊柱が汚染されているという警告がさらに出された。意見を求められた人々の一部は、脊髄を完全に除去するというのは非現実的であると回答していた。1人は、「回収肉を製造するために水圧をかけて処理を行う残骨には、脊髄の破片が含まれている(であろう)。」と指摘した。

598 1989年9月27日、MAFF内で諮問文書に対する回答について検討するための会議が開かれた。クリュックシャンク氏が議長を務め、出席者は、ケビン・テイラー氏、デイビッド・テイラー氏、ローソン氏、ローレンス氏、マスリン氏、ワイルスミス氏、ダンカン・フライ氏および領土省の代表者などであった。ピクルス博士は、間際になってこの会議について通知を受けたため、出席することができなかった。DHからの出席者はいなかった。証人はみな、この会議でMRMについて何が話し合われたかについて何も覚えていなかった。MAFFのこの会議の記録には次のように記されていた：

「特定の臓器に対する禁止令案は、それ自体、サウスウッドが提言したことを超えた極端に慎重な措置である。MRMに一部の組織が含まれるであろうが、それはごく少量であって、著しいリスクを与えるものではない。MRMについては、措置を講じるべきではない。」

599 北アイルランド農業省（DANI）の獣医局長代理のロン・マーティン氏もまた、この会議の記録をとっていたが、それにはMRMに関する議論が次のように記されていた：

「意見を求められた人々のうちの数人が提起した考えられる危険性について認識され、話し合いの中で、現在行われていることの不合理性が示された。特に、禁止令案で挙げられていた物質以外の考えられる危険性について認めなければならないのであれば、それがどれほど容易かということが示された。それについては、問題を提起しないことで合意した。」

600 MRMの問題は、複雑なものであった。翌年、これから述べるように、MAFFはSEACによる検討のために、MRMの問題について資料を作成した。この資料のために費やされた作業の量は、この問題が1989年に適切に検討されることになっていたならば、必要であった作業量を反映するものである。MRMについて道理に適った決定を下すためには、以下について評価することが必要であった：

- 脊柱に付着したままになっており、MRMとして回収された可能性のある脊髄の量。
- 人間に対する感染量を含んでいる可能性のある脊髄の最少量

601 この会議に出席していた人々は、このような疑問に対して最終的な回答を出す立場にはなかったが、対処が必要な疑問を特定することはできた。彼らは、それらを特定することをしなかった。問題の一部は、MBMが人間の健康に対してリスクを及ぼすかどうかという疑問について対処することに関して、個人的に責任を担っていた者が誰もいなかったことであるように思われる。人間へのSBO規則の策定責任は、分担されていた。MAFFの食肉衛生部は、規則を実際に作成する部分での責任を担うことを同意していたが、その方針についての責任は家畜衛生部が担っていると考えていた。協議作業の部分を担当していたのは、家畜衛生部であった。

602 クリュックシャンク氏は、MRMは容認できるものであるという獣医側の判断を信頼していたと述べた。ケビン・テイラー氏は、家畜衛生と相対するものとしての人間に関する問題については、自分には責任がなかったと述べた。ローソン氏は、彼の部門の責任は家畜衛生に限られたものであったと述べた。彼はまた、食肉衛生部が規則作成のリーダーシップをとっていたと述べた。ローソン氏は、食肉衛生問題に対処していた上級獣医官（SVO）のデイビッド・テイラー氏に頼らざるを得なかったと述べた。デイビッド・テイラー氏がその代理を務めていたキース・ベイカー氏は、MBMの安全性確保のために感染量の影響について助言を行うのは、彼の部署の仕事ではなかったと我々に対して述べた。

603 9月27日の出席者はみな、人間の健康の保護という唯一の目的をもった作業に参画していたことを考慮すると、このような証言を分かりにくく納得のいかないものであると我々は考えた。

604 MRMに関する決定は、屠殺体の背割りおよび脊髄の除去の工程に関する知識、MRM抽出の工程に関する知識、食肉処理場における業務、検査および監視の基準に関する知識、TSEに関連する感染量について何が分かっているか、何が分からないかに関する理解、の組み合わせが極めて重要な前提となっていた。

605 9月27日の会議の前にも後にも、これらの情報を収集し、それを情報に基づく政策決定を行えるような形で提示することに着手した者はいなかった。脊髄がMRMに混入しているとしても、その量はわずかで脅威を及ぼし得ないであろうという一般的な推測があ

ったように思われる。一部の人々は、脊髄が MRM に混入する可能性の程度を認識できていなかった。また、一部の人々は、最小感染量について根拠のない推定を行った可能性が高いと思われる。

606 SBO 規則案の検討は、チームで取り組む作業であり、MRM について綿密な分析が不足していたのはチームとしての失敗であった。我々は、この失敗はその大部分が、SBO 禁止令は科学者の提言を超えた極端に慎重な措置であるという一般的な考えによって説明され、それによってこの失敗は軽くされるものであると考えている。そのような状況では、時に少量の脊髄を除去し損なったとしても、それが問題になる可能性は低いという受け止め方がされたことは理解に難くない。しかし、このことによって、正しい政策決定を下すために必要であった綿密なリスク評価が行わなかったことが許されるものではない。

607 MRM による問題は、1989 年 9 月 27 日の会議において退けられるべきではなかった。少なくとも、これは、更なる検討を要する問題として認識されるべきであった。しかし、会議においてこの問題について出された情報または見解について、関連する詳細を記憶している証人はいなかった。このような状況では、そこで出された結論について、個人を批判するのは公平ではないであろう。その結論を信頼した人々を批判するのもまた、公平ではないであろう。1989 年に MRM に関する綿密な分析を行わなかったことについて、我々は、単に、いずれかの個人を公平に非難することができるような立場にはないのである。

608 保健省 (DH) のメッターズ博士とピクルス博士は、9 月 27 日の会議の MAFF による記録の写しを受け取った。彼らには、MRM がどのようなものかに関する知識がなかった。彼らは、MBM に含まれる神経組織の量はごく少量であるという記述を読み、このことに満足していた。

609 ローレンス氏は、この会議の結果を信頼した人々のうちの 1 人だった。彼は、ガマー氏に対して、MBM に含まれる神経組織はごく少量であり、禁止令の対象を MRM にまで拡大するべきではないと助言した。大臣らは、この助言に対して疑問を提起した。マクリン氏は、すべての食肉処理場が、MRM 製造を行う前にきれいに脊髄を除去していることをどうして確信できるのかについて尋ねた。メルドラム氏は、MRM によるリスクは、禁止令の対象から除外することが既に合意されたケースにおけるリスクよりも高いものではない、と大臣らを安心させた。メルドラム氏は、我々に対して、彼は脊髄について懸念していなかったと述べた。彼は、精肉処理の時点で全ての断片が取り除かれるであろうと考えていた。末梢神経組織については、彼は懸念を持っていたが、キンバリン博士がそれについて彼を安心させるような説明をしていた。メルドラム氏もまた、9 月 27 日の会議において出された結論を信頼していた。

610 この際には、MRM の及ぼす危険性を認識する機会は失われてしまった。もし、危

険性が認識されたとしたら、どうなっていたであろうか。そのことによって、牛の脊柱から MRM を抽出することを禁止するべきであると担当官が助言する、あるいはそれを大臣が決定することになった可能性が高かったとは我々は考えない。担当官は、禁止令が、科学者が人間の健康を保護するために必要であると提言したことを超えた措置であることを承知しており、不均衡と思われるような措置は、司法審理を招くであろうということを危惧していた、とクリュックシャンク氏は我々に対して述べた。MRM の危険性が認識されていたとしたら、脊髄を完全に除去すること、またどの程度それが達成されているかを監視することが極めて重要であるということ、禁止令施行後に MAFF が屠殺場経営者らや地方自治体に対して強調することになっていたであろうと我々は考えている。

611 実際には、禁止令が導入された際、屠殺場経営者や、禁止令を執行しなければならなかった地方自治体に対して何の指導も行われなかった。また、規則の執行を監視する職務を行っていた獣医局（VFS）の獣医師に対しても、屠殺体から全ての脊髄が除去されていることを確認することが重要であるという指示は与えられなかった。

1990 年における BSE と人間の健康

612 1990 年には、BSE 問題に関して多くの出来事があった。この年には、人間への SBO 禁止令の実施に関連して、実施の上での数多くの問題が起こり、それに対する政府の対処方法も問題となった。また、牛肉の輸出に対して EU によって課された規制や、それによる英国における影響が問題となった。BSE の猫への自然感染が起こり、それが引き起こした恐怖とこれに対する政府の対応の問題があった。さらに、マウスや牛、その後、豚への実験感染の成立によって、BSE に関する科学的な認識が深まった。最後に述べた出来事は、前章で説明した家畜 SBO 禁止令の導入につながった。この章では、人間の健康に対する BSE の影響に関連する事象について考えることとする。

613 1990 年、ガマー氏は、農漁食糧省の大臣としての最初の 1 年を終えた。彼は、改革に熱心に取り組んだ。彼は、省内で産業界の利益を図ることと消費者の利益を図ることとの間に、明確な区別をつけようとした。前者はカリー氏に、後者についてはマククリーン氏に委ねられた。マククリーン氏は、食品安全担当政務次官として、新たに設置された食品安全理事会の議長となった。彼は、消費者委員会の委員長も務めた。ガマー氏は、省が、食品の安全性に関する情報の公開政策を遂行することをはっきりと打ち出した。彼はまた、BSE に関する研究の結果を全て公開することを発表した。

614 同じ年に、SEAC が設置された。ガマー氏は、専門家の助言を得てこれに従うというやり方を信条としている人であった。SEAC が設置されるとすぐに、彼は、様々な問題について SEAC の助言を求めるようになった。

人間への SBO 禁止令の実施、執行および監視

615 前章では、我々は、屠殺体から取り除かれた SBO がその後どうなるのかについて目を向けた。このことは、家畜衛生に関しては重要性を担っていた。除去された SBO が人の食品連鎖に紛れ込むという不安は全くなかった。人間の健康に関する限り、重要なことは、SBO が食肉を汚染することなく、きれいに屠殺体から取り除かれるべきであるということであった。

616 英国の屠畜場において衛生水準が低いことは一般的であり、規則を執行する際の方法や厳格さが地方自治体ごとで異なっていた、という事実について我々は既に述べた⁷⁴。幸いにも、このような水準は、食肉検査官が、SBO（特に脊髄）が確実に屠体から除去されるようにするという仕事に着手する際の熱心さには反映されていなかった。しかし、これは容易な仕事ではなかった。この職務には、屠体を背骨に沿って電動のこぎりを使って 2 つに切断し、脊髄を露出させ、それを除去する作業が関連していた。この工程の中で時として脊髄が破損し、その一部が脊椎の中に閉じ込められて、あるいは隠れているのは避けられないことであった。食肉検査官が、合格検印を押された屠体に脊髄の残余物が全く含まれていないことを確認するのは、非常に精密な技術と注意を要することであったろう。我々が本調査の対象とした期間中に、そこまでの技術が用いられ、注意が払われることはなかった。食肉検査官は、せかされる場合が多く、検査のために製造ラインを止めることは倦厭された。脊髄が完全に取り除かれることが生死に関する問題であることを強調した者はおらず、そのため、そのようには受け止められていなかった。結果として、時折、合格検印を押された屠体と一緒に脊髄の一部が見過ごされ検査を通過し、多くの場合 MRM として抽出されることとなった。

617 我々は、屠殺場に適用される数多くの規則の遵守について監視を行うという獣医局の役割に関して、先に説明した。脊髄の除去は、彼らが監視を行う必要のあった多くの法的要求事項のうちの 1 つに過ぎなかった。彼らは、これに対して特に注意を払うよう指示されてはいなかった。それどころか、彼らが指示を受けた限りでは、指示は屠体から除去した後の SBO の処分に集中しており、SBO 規則のこの側面が、彼らがより関心を持っていたものの 1 つであったという証拠を我々は得ている。

618 そのような状況では、獣医局（VFS）の職員が合格検印を押された肉に脊髄が含まれていたのを発見したケースで記録されたものが、なぜ 1995 年より前には 1 件のみであったのかが理解できる。1995 年の全国調査中に抜き打ち検査が行われ、獣医官（VO）らが脊髄の除去について特に注意するよう指示されてから初めて、これに関して欠陥があるという事実が明るみに出た。

牛の脳

619 屠殺場の問題点で、SBO 禁止令の導入後すぐに明らかになったものは、牛の脳に関する問題であった。SBO 禁止令前は、頭部の肉は、屠殺場か頭部の除骨を専門とする工場に取り出され、その後、頭部は脳が中に入ったままでレンダリング処理に送られた。SBO 規則の下では、脳が中に入っている頭部は SBO として取り扱われた。BSE 感染のない物質として規制を受けずに送り出せるように、規則導入後ほとんどすぐに、頭蓋を割って脳を除去するという方法がとられるようになった。この方法は、屠殺場において疑う余地のない汚染の危険性を引き起こすものであった。

620 禁止令が導入されるとすぐに、環境衛生担当官（EHO）は、頭部を割り脳の除去を行うことによる汚染のリスクについて、MAFF に対して懸念を提起するようになった。頭部を割る方法にはいくつかの方法があった。頭部を割らずに脳を除去する方法は 1 つで、水または空気を高圧噴射し脳を吹き飛ばして頭蓋の基部から出すという方法であった。環境衛生担当官は、いずれの方法でも頭部の肉を汚染するリスクが伴うことに対して懸念を表明し、脳の除去については禁止するべきであると強く主張した。自由民主党の下院議員のマシュー・テイラー氏は、この懸案事項を取り上げた。MAFF の担当官は、汚染は危惧するには規模が小さすぎるものであると思われるという見解をとった。食肉衛生獣医課の上級獣医官（SVO）のハッチンス氏が、調査を実施した。彼は、高圧法には疑問を持っているが、開頭法による脳の除去を禁止する理由はないと助言した。ガマー氏は、これには納得せず、彼は、テイラー氏に対して外部の専門家にこの問題を検討するよう要請すると約束した。

621 要請を受けた専門家の AM・ジョンストン氏は、脳の除去方法の全てについて危惧を示し、可能であれば常に頭部の肉は頭蓋に傷をつける前に取り除くべきであると助言した。マクリーン氏とガマー氏は、脳の除去については依然として懸念を示していた。担当官らは、彼らに対して、脳の除去方法に関するガイドライン案が作成されており、これによって汚染は最小限のものに抑えられるであろうと説明した。この問題は、ごく小さなものである。規制による経済的な結果は相当のものになるであろう。規制を課すべきではない、というのが彼らの説明であった。大臣らは、この助言を受け入れるのを嫌がっていたが、脳の除去について多くの方面からさらに多数の反対が起こった。1989 年 5 月 21 日、議会討論でこれについて強く迫られ、ガマー氏は、SEAC にこの件の検討を委託すると述べた。

622 SEAC は、6 月 13 日の会議において、食肉衛生部によって作成されたガイドライン案を検討し簡単に片付けてしまった。彼らは、頭部の肉が取り出される前に脳を除去することを許可するのは、常識と矛盾すると助言した。ガマー氏は、この助言を反映させてガイドラインを発行するように指示した。メルドラム氏は、翌日、ガイドラインを出した。

ガイドラインでは、牛の頭部の肉は傷のない状態の頭蓋から脳を除去する前に取り出すことを指示されていた。

623 1990年7月10日、農業委員会がBSEに関する報告書を公表した。頭部を割ることに関するMAFFのガイドラインは、早い機会に法律に正式に記載されるべきであるというのが提言の1つであった。大臣らはこの助言を受け入れた。1992年3月12日には、次のような規則が導入された：

- i 開頭後または脳の除去後に頭部の肉を取り出すことを禁止する。
- ii 人の食用とされる食品のために使用されることのない専用の領域内を除いては、屠殺場または頭部の除骨を専門とする工場における脳の除去を禁止する。

624 MAFFは、道理に適ったALARP原則の適用を行わなかった。MAFFの担当官らは、汚染は問題となるには非常に小さすぎるものであろうと推測していた。これについての大臣らの危惧は当然のものであり、独立した助言を求めたことは賢明であった。SEACは、頭部を割る方法の技術的な問題について検討を行うのに適当な機関ではなかった。しかし、SEACは、そのような行為による汚染のリスクが容認できるものかどうかについて見解を示す能力は十分にあった。SEACは、脳の除去によって起こる恐れのある汚染の量を定量化する試みを行わなかった。また、決定前に様々な選択肢による経済的な結果を、比較検討することも行わなかった。委員会は、堅固な常識を適用し、汚染は著しいものである恐れがあると推測し、それに従って助言を行った。結果は、十分なものであった。SEACが、その次に屠殺場の分野に踏み込んだ際には、これと同じ様にはいかなかった。

屠殺場業務および機械によって分離回収された肉

625 我々は、SBO規則案についての協議の過程で脊髄の除去とMRMに関して示された懸念について言及した。これらの懸念は、規則が施行された後も依然として示されていた。環境衛生担当官のコバリー氏は、メンバーに対してこのことに関する懸念を表明した。1990年4月18日に、彼はキース・ベイカー氏⁷⁵に対して次のように書いていた：

「機械で牛から分離回収した肉の使用を継続することは妥当なことであるとお考えでしょうか。...MRMが相当の量の脊髄神経組織を含んでいることはあり得ます。」

626 5月21日、欧州共同体加盟国内消費者団体のジョン・ゴドフリー氏は、メルドラム氏とマクリーン氏との会合において、後根神経節には脊髄ほどの感染性がないという可能性があるかどうかについて質問した。2週間後、メルドラム氏はアットリッジ女史に対して書簡を送り、MRMが著しく汚染されている可能性があるという懸念を表明した。彼は、我々に対して、彼に懸念を生じさせたのは、末梢神経組織であったと述べた。

627 牛の脊柱から MRM を回収するという方法を禁止するよう求めたのは、次の団体であった：

- 消費者協会
- 食肉家畜委員会（MLC）消費者委員会

628 いくつかの方面から、農業委員会に対してこの方法に関する懸念が示された。特に注目すべきであったのは、環境衛生（スコットランド）ユニットのジェラルド・フォーズ博士からの文書で、彼は MRM について次のように書いていた：

「この製品に牛の中樞神経系の一部が入り込まないという何らかの保証ができるのでしょうか。私は、それは不可能であり、機械で分離回収した肉を製造する方法が安全であると考えられるかどうかには疑いの余地があると思います。」

629 既に述べたように、ガマー氏は5月に、屠殺場業務に関しては SEAC に諮問するべきであると決めていた。MAFF は、検討する必要がある情報を SEAC に提供する資料の作成に着手した。この文書の草案の作成は、食肉衛生部、食品規格部、食品科学部、メルドラム氏、および家畜衛生部の担当官からの情報提供を要する広範囲にわたる仕事であった。最終草案が出来上がったのは、10月になってからであった。この資料は、SEAC に対して屠殺場業務に関する以下の情報を提供した：

- 屠体の背割りの際に、脊髄が何らかの破損を受けるのは避けられないことである。
- 必然的に、一部の神経組織が残留することがありえ、以下の結果として中枢神経系（CNS）組織によって脊椎が多少汚染されることが起こり得る：
 - a 気付かれずに脊柱の中に残留している脊髄の小片
 - b 屠体の背割りによる汚染
 - c 脊椎の間から神経を除去し損なうこと

630 この資料の作成の責任を担っていた人々は、何らかの措置が必要であるという結論に至った。当初、彼らは、一連の代替の選択肢を SEAC に示すために準備していた：

- a 業界に対して汚染を最小限に抑えるための手引きを発行する；
- b 地方自治体に対して脊髄が取り除かれていることの確認を要請する；
- c 牛の脊椎から MRM を抽出することを禁止する；
- d 牛の屠殺体から MRM を製造することを禁止する。

これらのうち、好ましい選択肢として、選択肢（c）が、MRM の汚染が起きている規模について確認するための特定の調査を実施するべきであるという提言と併せて提示され

る予定であった。

631 実際には、これらの選択肢には言及せずに、単に、次の点についての助言を SEAC に対して求めることが決定された：

「...屠殺場業務に関連して、何らかの対策または指導が必要かどうか、および新たな研究開発が必要かどうか。」

632 その後、起きたことは、次のようなことであった。SEAC の委員は、屠殺場を訪れ実際に関連する作業を実際に見ることを決定した。彼らのほとんどがそれを実行し、背割りや脊髄の除去の「最高の」実演を見た。これを見た人々は、脊髄は、屠体から難なく取り出すことができると結論した。SEAC の次の会議では、屠殺場業務の問題は過剰に課された協議事項のうちの一つとなってしまった。SEAC は、この議題については、規則が適切に守られ、適切な監視が続けられる限り、食品安全性のために更なる措置を提言する必要はないと（一部の委員は自分たちの見たことに基づいて）助言することで対応した。MAFF の担当官や大臣らは、この助言を全てが上手くいっていることを保証するものとして扱い、その後何年かの間、MRM について更に検討が行われることはなかった。

633 SEAC の会議で、MRM について何らかの議論が行われたとは思えない。ティレル博士は我々に対して次のように述べた：

「脊椎がきれいに切断され解体されれば、MRM についてはあまり問題がないと我々は推測してしまっただのではないかと私は思う。」

634 我々が、概要を示した出来事は、深刻なコミュニケーションの断絶があったことを示している。MAFF 担当官らは、彼らの資料に明確に述べられているように、脊髄によって脊柱がある程度汚染されることは避けられないことであったのを認識していた。ティレル博士を含め、一部の SEAC の委員は、脊髄をきれいに除去することは容易なことであり、実際に実現可能であるという考えに基づいて検討を進めた。その想定が、対策を講じる必要はないと彼らが助言した根拠となっていた。しかし、MAFF の担当官は、資料で「避けられないこと」として説明された汚染の程度については懸念する理由はない、と SEAC が示唆したものとして理解した。

635 我々は、このお粗末な出来事を個人に対する批判を行う問題だとは考えていない。しかし、ここからは学ぶ教訓がある。何が間違いだったのか？

- SEAC は、あまりにも多くのことを抱えていた。検討事項が多すぎて、屠殺場業務に関する MAFF の資料について詳細に検討を行うのに十分な時間が取れなかった。
- SEAC に求められた助言は、対象が絞られていなかった。SEAC の専門知識は、屠殺

場業務についてではなく、脊髄を摂取することによる潜在的な結果についてのものであった。この先で述べるように、委員会は、保健局長（CMO）に対して助言を行うために感染量についての検討を行っていた。SEACは、この検討を助言の根拠とはせず、屠殺場業務について彼らが出した結論を根拠とした。MAFFの資料に説明されていた汚染が懸念材料かどうか、SEACに対して明確に尋ねるべきであった。

- SEACは、MAFFの担当官が特定した選択肢について知らされなかった。それらについて、SEACが知らされていれば、参考になったであろうと我々は考える。
- SEACは、脊髄の除去とMRMの安全性に関して示されていた懸念について認識していなかった。

636 もし、SEACがこれらの事項全てについて認識していれば、彼らが、MRMに混入している脊髄の量を定量するために更に調査を行う必要がある、という提案を支持した可能性が高かったと我々は考えている。このことは、SEACが牛の脊椎からのMRMの抽出を禁止することを提言するというもう1つの選択肢を支持することにつながったかもしれない。SEACがそうしたであろうという点について、確実性はない。

637 もし、大臣らに対してSEACの助けなしに助言を行うことがMAFFの担当官に任されていたのならば、630節に示したように、彼らが特定した選択肢の中の(c)を提言した可能性が高かったと我々は考えている。そうでなかったとしたら、選択肢(a)または(b)を提言していたに違いなかった。SEACが関与したことで、コミュニケーションの断絶の結果としてMRMの安全性について誤った安心感をもってしまったことは、残念なことであったし、おそらく悲劇的なことであった。

欧州とリンパ組織

638 屠殺および補償政策と人間へのSBO禁止令によって、英国内と牛肉輸入国の牛肉製品の消費者は保護された。しかし、欧州委員会は、欧州大陸における英国産牛肉の消費者を保護するための追加措置をとる決定を下した。これには、英国はEC加盟国への全ての輸出用骨なし牛肉が「解体工程において、明らかな神経およびリンパ組織が除去された生肉」であることを証明しなければならない、という1990年6月に制定された要求事項⁷⁶が含まれていた。

639 MAFFは、英国内の工場で行われている解体工程が、どの程度この要求事項を満たしているかを見出すために調査を実施した。その結果、解体工程は、リンパ節を事実上全て除去している工場から、ほんのわずかしき取り除いていない工場まで、様々であることが分かった。憂慮すべきことには、除去された「健康な」リンパ節は、人の食用として肉製品に使用されるか、人の食品または動物の飼料用としてレンダリング処理されていた。

640 リンパ節をSBOに加えることを法律で規定することについて、検討が行われた。

しかし、そうするには面倒な問題があった。リンパ節は屠体のいたるところにあるため、全てのリンパ節を SBO に指定することはできなかった。「明らかなリンパ組織」と指定する規則を設けることは、確実性を欠くため現実性がなかった。その上、肉屋で精肉処理が行われるまでリンパ節が取り除かれないことはよくあることで、そのような状況を対象とする規則を考案するのは困難であった。

641 実際には、英国が EC 決定を遵守できるようにすることと、牛肉が英国内で消費されるか輸出されるかに関らず、牛肉に対して共通の基準を設けることを目的として、ガイドラインを発行することが決定された。

642 7月16日、以下を規定したガイドラインが発行された：

通常の解体業務の間に露出したリンパおよび神経組織は全て切り取り、そのような物質が肉の切断面に見られないようにしなければならない。

除去されたリンパおよび神経組織は、人の食用向けの肉調製品または肉製品に使用してはならない⁷⁷。

643 我々は、欧州委員会決定への対応は妥当なものであったと考える。これによってある結果が生じたが、我々はそれが認識されていたとは考えていない。リンパ組織が SBO の定義に含められなかったことから、家畜 SBO 禁止令が施行された後もリンパ組織は、動物の飼料用としてレンダリング処理できたのである。

不安と保証

644 今度は、本調査の大きな関心事のひとつである、国民へのリスクの伝達という全く異なるテーマに目を向ける。1990年までに、BSEはいくつかの動物種に感染していた(その大部分が実験感染であった)。飼料を通じての自然感染は、動物園でいくつかの外来種において発生していた。中立的に言えば、これらの感染は、BSEが人間に感染する可能性と整合性のあるものであった。しかし、中立的にものを言った人はほとんどいなかった。メディアは個人の科学者のコメントを重点的に取り扱い、異種間感染例は人間がリスクにさらされていることを示唆している、とすぐに結論した。政府の担当官らは、実験条件は自然に再現されないものであり、動物への感染は人間へのリスクを示唆するものではないと強調しようとして苦心していた。牛肉の安全性について安全宣言が出された。食肉家畜委員会(MLC)は、その主な役割を食肉産業や畜産業を支援することであると考えていた。MLCは、牛肉を食べるのは危険かもしれないという示唆に対して特に熱心に反論しようと務めた。残念なことに、この熱心さが、ときに科学的に正しくない声明につながった。

645 1月、インディペンデント紙は、神経病理ユニット(NPU)の科学者が BSE は牛

から人間に感染するかもしれないという「起こりそうにない可能性」を認めたことと、そのうちの 1 人からの、自分は何があっても胸腺、脾臓または脳を食べようとは思わないというコメントを引用した。食肉家畜委員会(MLC)の技術部長のコリン・マクリン氏は、牛を感染させるのに必要な量に相当する量に到達するには、「人間は信じられないほどの量の、感染のピークにある牛の脳そのものを食べなければならないだろう。」とすぐに反論した。

646 この頃までに、王立獣医科大学の R M パーロウ教授は、BSE をマウスに経口感染させるのに成功し、中央獣医学研究所(CVL)で行われた実験の中間結果では、BSE 感染のある物質を牛に接種することによって BSE が感染することが示された。MAFF は、マウスでの実験結果の公表を、その提示のされ方を考慮して 1990 年 2 月 1 日まで遅らせた。彼らは、2 つの実験の結果が同時に発表されることが極めて重要であると考えていた。MAFF のプレス・リリースは、アンドリュース氏とガマー氏によって検討された。それには次のようなコメントが含まれていた：

「従って、BSE の実験結果は、BSE が、羊において 200 年以上にわたって存在し、それが人間の健康へのリスクとなるという証拠が一切ない疾病であるスクレイピーと類似した性質のものであるという更なる証拠となるものである。」

このように、BSE の他動物種への最初の経口感染は、安心を与えるものとして提示された。全員が、これを安心できるものとして考えていたわけではなかった。1 月に神経病理ユニット(NPU)を訪れたある担当官は、次のように報告した：

「私が話をした研究者らは、この疾病が種を越えられるものであることに明らかに非常に困惑している。これが牛からマウスに感染し得るとすれば、人間の場合はどうなのだろうか⁷⁸。」

新聞では、MAFF の声明と顧問病理学者のヘレン・グラント博士の見解とが対照された：

「私の直感では、遺伝子的に感受性のある一部の人々は、肉製品を食べることで感染物質に感染する可能性があると思う。」

647 1990 年 3 月から、メディアは、リーズ大学の臨床微生物学教授、リチャード・レイシー教授の見解を特に取り上げるようになった。トゥデイ紙では、彼が次のように予測したと報じた：

「何年か後には、英国の病院は、ゆっくりと苦しみながら神経に異常を来して死んでいく何千人もの人々で一杯となるだろう。」

648 4月、ハンバーサイド州議会は、学校給食における牛肉の使用を禁止した。その他の地方自治体も、これに倣おうとしていた。そして、あの猫の出来事が起きた。

猫

649 1990年5月6日、MAFFとDHの担当官らは、ブリストル大学で、家ネコが「スクレイピー様の」海綿状脳症と診断されたことを大臣らに報告した。これは、寝耳に水の出来事であった。その猫は汚染された牛肉を食べてBSEに感染した、と国民が判断する恐れがあった。猫にそれが起こり得たとしたら、人間が同じ運命にならないといえるのか。まだ、そのような結論を出すには早すぎた。これまで認識されなかったが、時折発生する猫海綿状脳症(FSE)の症例が、常に存在していたということもあり得た。それでも、もし、猫が餌からBSEに感染したのだとすれば、それは懸念材料であった。接種によるCJDの猫への実験感染は成立していたが、スクレイピーを感染させる試みは成功していなかった。これは、BSEがスクレイピーよりも感染力が強い可能性を示すものであった。

650 5月10日、ガマー氏と政務次官のデイビッド・マククリーン氏は担当官らと会議を行い、この猫のニュースをどのように公表するかについて話しあった。ガマー氏の第一私設秘書によって作成された会議の記録には、メルドラム氏は、「この症例とBSEとの間に考えられるつながりはない、という大臣の仮説を支持した」と記されていた。我々が既に言及したように(363節)これほどの保証ができるような根拠は存在しておらず、メルドラム氏はもっと慎重になるべきであった。

651 メルドラム氏は、猫の症例が意味することについてコメントするようメディアから迫られることとなった。彼は、この症例がこれまでに知られている最初のFSE症例であり、他の動物の脳症との関係は分かっていないが、この症例については調査中であると強調した。また、この診断の前よりも人間へのリスクが大きくなったのではない。すなわち、この猫は懸念材料ではない、としていた。

652 メルドラム氏は、客観的に評価して正当化される以上に、この猫の症例の潜在的な重要性を軽視していたと我々は考えている。しかし、鶏卵のサルモネラ菌やリステリア菌などのこれまでの「食品騒ぎ」でメディアがどのような役目を果たしたかを考慮していたに違いなく、猫の症例の意味することについて、その当時知られていたことに基づいて正当化されることをはるかに超えた極端な声明で対応しようと務めていた。このような状況下では、防衛的な公の立場を取ったことで彼を批判するのが公平であるとは我々は考えない。

653 メディアによる激しい報道がこれに続いた。サン紙は、BSEはペスト以来の人間の健康に対する最も大きな脅威であると述べた記事を公表した。英国産牛肉が、ロシアと英

国中の学校で禁止となったと報告された。レイシー教授は、BSE 症例が発生した各群れの全頭屠殺を訴えた。

654 ここでも、食肉家畜委員会（MLC）が、過剰な積極性をもって支援の手を差し伸べた。コリン・マクリーン氏は、地方自治体に配布されることとなったビデオの内容に対して責任を担っていたが、その中では、一読すると、リスクにさらされるためには、不可能なほどの量の脳や脊髄を食べる必要があると勘違いするようなことが示唆されていた。プレス・リリースでは、彼は、「この疾病の発生後、更なる対策が何も講じられなかったとしても、消費者が牛肉を食べることによるリスクはなかったと考えられる。」と述べていた。我々は、マクリーン氏が誤った方向に導こうとしていたとは思わないが、2つの声明はいずれも誤解を招き得るものであった。彼はもっと慎重になるべきであったと我々は考えている。

655 更に重要だったのは、公式声明であった。MAFF は、5月15日に2つのプレス・リリースを出したが、その内容はガマー氏自身によって書かれたものであった。これらは、牛肉の安全性についてのものであった。ガマー氏は、牛肉を食べるのは安全であると明確に述べていたが、屠殺および補償政策と SBO 禁止令によって、それがなければ存在したかもしれない起こりそうにないリスクから消費者が保護されていることを根拠にそのように述べたことをはっきりさせていた。このような条件説明は極めて重要なものであり、このことを考慮して、我々はこのプレスリリースを批判するつもりはない。

656 翌日、BBC ニュースナイトでは、ガマー氏が、自分の4歳の娘のコーデリアにビーフハンバーガーを食べさせようとしているテレビ映像を公開した。我々は、ガマー氏が、ある新聞社からこのような方法で彼の牛肉への信頼を示すように挑戦を受けていたのを知っている。ガマー氏は、2つの魅力のない選択肢のどちらかを選ぶということに直面していた。今となってみれば、彼は「どうやっても上手いかない」状況に陥っており、その中で間違った選択肢を選んだのだが、このことは彼が批判されるべき問題ではない。

657 ドナルド・アチソン卿は、牛肉を食べるのは安全であることを彼も保証するよう MAFF から強く求められた。彼の広報担当官は彼に対して、メディアによる圧力を考慮すれば、彼が声明を出すことは不可欠であると述べた。彼は、声明の内容について SEAC の3人の委員（ティレル博士、ウィル博士、キンバリン博士）と話し合うことができた。その後、5月16日に、彼は次のようなプレス・リリースを出した：

「私は、この分野における第一人者である科学専門家および医学専門家からの意見を受け入れてきました。今日も、彼らに問い合わせを行いました。彼らは、私に対してをしてきており、引き続きこれが彼らの意見です。従って、牛肉が、入院患者も含めて大人も子供も、誰にとっても安全に食べられるものである、と言うことに私は何のためらいもありません。

その後、テレビのインタビューで彼は、「英国産の牛肉を食べることに関連するリスクはない」と述べた。

658 ドナルド卿は、猫の症例について知ったときには、「BSE が更に種を越える」ことによって考えられる影響について依然として非常に危惧していた、と我々に対して述べた。牛肉の安全性に関する彼の声明は、ガマー氏の場合と同様に、「SBO 禁止令が既に完全に実施されているという自信に満ちた想定に基づいていた」と彼は述べた。

659 ガマー氏によって出されたプレス声明とは対照的に、ドナルド卿の声明では、牛肉の安全性に対する信頼が全ての SBO が除去されていることを前提としていたことを説明していなかった。猫の症例に関する懸念は全く示唆されていなかった。この声明は、単に「牛肉は安全である」というメッセージのみならず、「BSE は人間の健康にとってのリスクではない」というメッセージをも伝える可能性の高いものであったと我々は思っている。

660 保健局長として、ドナルド卿は、彼が行ったような形で公式声明を限定するべきでなかったと我々は考えている。猫における海綿状脳症の発現は、BSE がスクレイピーとは異なる形で感染する可能性があるという懸念を引き起こしていた。ドナルド卿は、その懸念を和らげることができる立場にはなかった。彼は、声明を牛肉の安全性に限定することによって、そのことに注意を向けるのを回避した。彼が牛肉を安全とみなしていたのは、単に、感染性がある可能性のある牛の部位は食品連鎖から取り除かれているという理由からであるということも彼は説明しなかった。彼の声明は、BSE が人間に感染するかもしれないという可能性について誤った安心を与える恐れのあるものであり、彼はそのことを認識しているべきであったと我々は考える。BSE が猫に感染したかもしれないという可能性は懸念材料であり、科学者によって調査が行われる必要があった。彼が、牛肉を食べることは安全であると考えたのは、BSE が食品を通じて感染するかもしれないという可能性に対して保護するための予防措置が講じられていたからであったことを、彼は説明するべきであった。

661 ドナルド卿の、牛肉を食べるのは安全であるという無条件の声明は、範を垂れるものとなった。BSE によって引き起こされる危険性についての国民の懸念は、牛肉を食べるのは安全であると保証することに限定された声明によって対処された。国民は、そのような声明を、BSE による人間の健康へのリスクはないという保証と同一視する傾向があった。それは当然のことであった。1996年3月20日に、政府が BSE と変異型 CJD との間にはおそらく関連があると発表したとき、多くの人々が欺かれたと感じたのも、無理もなかった。

農業委員会

662 猫の症例によって懸念が引き起こされたことから、1990年5月16日、下院の農業

委員会は BSE に関する調査を開始することとなった。たった 1 カ月あまりの期間で、口頭および書面の両方による多数の証拠が得られた。委員会は、7 月 18 日に報告を行った。委員会は、科学者らが、この疾病について絶対の確信を持って何かを述べるには認識されていないことが多すぎると考えている一方で、それが人間の健康に対してリスクを及ぼすという証拠は出てきていなかったという意見を述べた。結論は、次のようなものであった：

「政府は、既にこの牛の疾病の感染源を断つために行動しており、牛の特定臓器を人の食用に販売することを禁止している。これらの措置は、牛肉を食べるのは安全であることを人々に保証するものであると我々は考えている。

牛の特定臓器を人の食用としての販売することに対する禁止措置が屠殺場において適切に監視されれば、国民の十分な信頼を維持することができる。」

SEAC による牛肉の安全性についての検討

663 1990 年 5 月 17 日、ドナルド・アチソン卿の要請により、SEAC は、猫の症例の持つ意味について検討するための緊急会議を開いた。ドナルド卿は、SEAC が牛肉の安全性に関する彼の声明を支持する書簡を作成するのを望んでいた。会議の場で、SEAC の委員は、書簡の内容の合意に至ることができないことが明らかとなった。7 月 24 日になってから、彼らは保健局長（CMO）に対する書簡の内容についての最終合意と、これに伴う牛肉の安全性について扱った添付資料を出した。

664 これらの文書の作成のされ方と SEAC が助言を示した表現の両方に、不十分な点があった。この書簡では、SEAC の結論の根拠が簡単に提示されていた：

「我々の判断では、牛肉あるいは牛肉製品を食べることによるリスクは極めて小さい。従って、我々は、英国産牛肉を食べないことに科学的根拠はなく、すべての人が牛肉を食べることができると思う。」

添付資料には、その結論の根拠がそれよりも詳しく説明されていた。

665 この添付資料の元となったのは、保健局長が農業委員会に出席する前に彼に要点を伝えるためにピクルス博士が作成した文書であった。彼女は、彼に対して次のように説明した：

「論拠は、ティレル委員会（すなわち SEAC）によって検討されたものか、検討されているはずのものです。」

666 その後、SEAC は、この文書を保健局長に対する助言の根拠として採り入れた。し

かし、添付資料の草案は、担当官らがこれに対して修正を提案できるようにピクルス博士とローソン氏によって、DHとMAFF内に広く配布された。DHのトーマス・マーレイ氏は、「この添付資料は、これを提示する上で著しい問題があり、国民に対して英国産牛肉の安全性を保証するようなことは、ほとんどまたは何もしていない。」と懸念を表明した。MAFF内では、この書類はガマー氏とマクリーン氏に送られたが、それは、「最初の草案に含まれていた感情を刺激するような部分のほとんどが削除されてしまっていた。」とローソン氏が言及することになった過程を経てからのことであった。

667 我々は、この編集過程には不満であった。この添付資料には感情を刺激するような事項は含めるべきではないという担当官の要望と、この添付資料ではリスクについてのSEACの見解を公正かつ客観的に要約するべきであるという望ましさとの間には、矛盾があったように我々には思われる。

668 ティレル博士は、時間があれば、委員会が独自の見解を立てることがより望ましかったであろうということを知ったが、SEACには時間的な制約が課されていたことから、この出来事について弁護した。編集過程の結果SEACの見解が歪曲されたとは我々は考えていないが、依然我々は、もしSEACが添付資料の草案の編集を自分たちで行うのを任されていたのなら、より望ましかったであろうという意見である。

669 次に、SEACの助言の内容について考える。我々が懸念する箇所は、感染量について扱った箇所である。感染を起こすのに十分であろう考えられる感染物質の量の問題は、他の動物種に対してであろうと人間に対してであろうと、感染の防止のためにとる必要のある予防策を検討する際に現実的な重要性のある問題であった。SEACは、経口感染には「非常に高い用量」が必要であると繰り返しコメントした。SEACの委員らは、その用量を含む物理的物質の量ではなく、感染力価について述べていたのだと我々に対して説明した。これが説明されると、我々はSEACの論理を理解することができた。それでもなお、用いられた言葉は、彼らが感染物質の量について述べていることを示唆する傾向があった。以下は、その例である：

「...マウスにおける潜伏期間は、BSEに感染した牛の脳を大量に経口投与した後の方が、それよりもはるかに少量の非経口接種を行った後よりも長かった。マウスでは、他の動物種での実験と同様に、疾病が感染するために高い用量が必要であると思われる。」

670 SEACは、我々に対して、書簡とその添付資料は保健局長のために作成されたもので、用量の概念についてよく知っている人々に配布される可能性が高かったことを提起した。我々はこの指摘を認め、SEACが用いた言葉について彼らを批判するのは正しくないと結論した。しかし、添付資料はMAFF内で配布されたこと我々は考えており、誤解のもととなったかもしれないことを危惧している。1990年、実際にはその後何年かの間、政府内の多くの人々には、牛にBSEが経口感染するには相当の量の感染物質が必要であり、も

し人間に実際に BSE が感染可能であるとすれば、牛から人間への感染についても同じことが言えるという認識があったことが証拠で示されている。SEAC の添付資料がそのような考え方の一因となったことは、可能性だけにしてもあった。

その後の予想

671 1990 年までの期間、BSE が人の食品に対してリスクを及ぼす可能性への対処において MAFF がリーダーシップをとった。メッターズ博士とピクルス博士は、副次的な役割とはいえ、どの組織を人間への SBO 禁止令の対象に含めるかの検討において熱心にその役目を果たしたが、彼らは、禁止令は科学的に正当化できないものであると考えていた。

672 この時のメッターズ博士の姿勢は、1990 年 10 月に、DH は、公衆衛生部長、伝染病予防における顧問および環境衛生担当官に対して適切な BSE 情報が継続的に提供されるようにするべきであるというマーレイ氏の提案に対する答えとして出された回答に示されていた。メッターズ博士は、そのような取り組みによって暗示される可能性があることへの懸念について次のように書いていた：

「(そのような取り組みによって)この疾病が人間の健康に対して何らかのリスクを及ぼす(ものであることが暗示される可能性がある)。これまで、この疾病は人間にとってのリスクではないというサウスウッド作業部会とティレル委員会からの助言に基づいた政府の立場を強調するのに尽力してきた。省の広報への取り組みが控えめなこと背景にはその方針がある。

メッターズ博士は、このような回答を行うべきではなかった。このような回答は誤ったメッセージを伝えるように我々には思われる。」

673 その先何年か、BSE に関連する食品リスクへの対処において、DH は副次的な役割を務め続け、従って、1996 年 3 月 20 日以前の最後の何日かの間に、人間の健康の保護を強化するための適切な措置について保健大臣らに相談するべきであるということすら、ホッグ氏とブラウニング女史には思いつかなかった。

674 FSE の最初の症例は、単に一般国民のみの懸念ではなかった。それは、SEAC の懸念するところであった。SEAC は、その猫が BSE から病気に感染したのかどうか分からないままに結論を出すことはできなかった。彼らは、緊急に調査を行う必要があることを助言した。やがて、FSE の症例数が増加するに従って、それらの猫は、おそらく BSE に感染した牛の臓器を食べたことによってその疾病に感染したということが一般的に認められるようになった。メルドラム氏は、我々に対する証言の中で、人間へのリスクに対しての FSE による影響に関する明確な意見や提言が出されたことはなかったとコメントした。このことについて、彼は正しいといえる。我々は、BSE が猫に感染したことは、BSE がスクレ

イピーよりも大きなリスクを及ぼすことはないという考え方を变化させた出来事であったという証言を数多くの科学者から得た。国民は、科学者達のリスク評価に変化があったことを1度も告げられなかった。BSEに対する国民の懸念が高まるたびに、それに対する決まり文句の繰り返しが行われた。「BSEが人間に感染するという証拠はない。」「牛肉を食べるのは安全である。」BSEに関するリスクコミュニケーションには、欠陥があった。

見せかけの平穩 1991年1月1日～1995年3月31日

675 この項では、屠殺場規則の施行が地方自治体から食肉衛生局(MHS)に移管された1995年4月1日に話を移す。このことは、BSE問題においても重要な転換点であった。それは、家畜SBO禁止令の実施・執行における不備の規模が発覚することにつながった。これについては、第5章に述べた。また、それは、全ての脊髄を屠体からきれいに除去するという点における欠陥が発覚することにつながった。これについては、次の項で考えることとする。この項では、BSE問題においては比較的活発でない期間について取り上げる⁸⁰。

676 まず、食肉衛生局(MHS)が設置される原因となった屠殺場の衛生基準についての簡潔な説明から始めることとする。また、食肉衛生局(MHS)が引き継いだ取り締まり体制における欠陥についても説明する。これらは、脊髄を除去するという義務の実施・執行になぜ欠陥があったのかを理解するのを助けるために適切なものである。本巻で先に取り上げた除去された後のSBOの取り扱いにおけるはるかにより深刻な不備についても説明する。さらに、食肉衛生局(MHS)の設置につながった政治過程についても簡単に説明する。

677 次に、1995年4月までの人間へのSBO規則の監視に関連する証言と、MRMについて行われた更なる検討について考える。また、これらの規則に対するある重要な修正について言及する。

678 この期間、実施されていた研究プロジェクトの結果が得られ始めたことから、BSEに関する知識が新たに得られることとなった。我々は、この知識が国民にどの程度伝えられたかについて検討する。酪農家における2例のCJD症例と最初の10代の症例は、国民と政府に懸念を引き起こした出来事であった。我々は、これらの出来事に対するメディアの反応と公式の回答について考える。

屠殺場基準

679 規制緩和の時代、中央集権化された食肉衛生局(MHS)の導入には、証拠を挙げて説得力のある主張をしなければならなかった。英国の屠殺場における衛生水準がその証拠

となった。1992年10月、ガマー氏は、下院農業委員会に対して次のような描写を示した：

「屠殺ホールの床は、血液、内臓の内容物およびその他の残骸でひどく汚れており、屠殺体と屠殺体の間を片付けることが全く行われていない。屠殺体を洗浄するには、血液と脂肪で汚れた洗車用のブラシが使用されている。臓器用の棚と屠殺レールには汚れがこびりついている。ナイフや道具は殺菌されていない。屋根の窓ガラスが外れており、鳥、ハエ、害虫が入ってきている。」もう1つ、別の屠殺場報告書では、「不潔な設備および表面 臓器用の棚に凍って乾いた血液。屠体の下を流れる廃液 汚染のリスク。牛を刺す担当の屠殺場職員は、ナイフを殺菌していない。豚の屠殺ホールのたらいを洗うための滅菌剤なし。窓にはハエよけの網戸なし。」

680 前年、ガマー氏は首相に対して、赤身肉を出荷する屠殺場の60%が欧州基準を満たしていないことを報告した。基準を満たしているとされた工場は、かろうじて条件を満たしているものであった。1993年1月1日の欧州単一市場の導入に際して、544の英国の屠殺場は欧州の衛生要求事項の遵守を一時的に逸脱することを求めた。1994年にこれらの屠殺場に対してEUの家畜衛生検査官が調査を実施し、その68.5%が「憂慮される」、または「極めて憂慮される」とされた。

681 MAFF担当官らは、地方自治体が屠殺場での規則の執行義務の遵守にどのように着手していたかをほとんど知らなかった。1992年、ローレンス氏は、これについて調査するための食肉衛生局のプロジェクトチームの主導者として任命された。彼は、不満足な状態を見出した。工場管理者と検査官、通常は契約で執行の監視を行っていた公認獣医師と地方自治体の環境衛生部の職員である環境衛生担当官との間には、敵対意識がある場合があった。多くの場合、管理系統が明確でなく、チームワークが欠如していた。

682 1992年1月、食肉衛生部部長のジェーン・ブラウン女史は、担当官による国の食肉衛生局設置についての検討の根拠として文書を内閣府に提出した。これには次のように記されていた：

「基準の監視を行う家畜衛生局は、地方自治体に対して実質的に管理ができていない。公認獣医師は、...工場内の食肉検査官に対してほとんど実質的な管理ができていない...全国の執行規準は均一ではない。」

683 1992～1993年に、屠殺場のサンプルに対して行われた衛生水準の調査では、この状況が裏付けられ、次のようにコメントされた。「多くの場合、地方自治体は無関心であるように思われた。」多くの証人が、我々に対してこれと同様の証言をしていた。

684 我々は、MAFFの担当官に対して、屠殺場における低い衛生水準を示す証拠から、屠殺体から脊髄を除去する義務の執行の水準に懸念をもたなかったかについて尋ねた。彼

らはみな、懸念を持たなかったと答えた。一部の人々は、この作業は単純なものであると推測していたと述べた。また、不適格な肉を屠殺体から除去することは非常に重要であるため、食肉検査官はその義務を厳格に執行することを重視していると考えていたと述べた人々もいた。

685 我々は、最初、衛生全般の水準が低かったことは、必然的に SBO 規則の遵守の水準が低いことにつながってくるという考えに傾いていた。屠殺体から除去された後の SBO の処分の手続きに関する限り、我々は正しいことが分かった。しかし、脊髓の除去については、屠殺場におけるその他の面で当たり前となっていた低い水準を反映してはいなかったと思われる。食肉衛生局 (MHS) の管轄となって以降、食肉が合格検印を押される前に全ての脊髓が除去されていないことが、平均して 1,000 件に 4 件発生していることが検査によって明らかとなった。除去が正しく行われなかった件数がこのような水準であることは不満足なものであるが、これは一般的に脊髓の除去の作業は効率的かつ効果的に実行されていたことを示唆している。時として全ての脊髓を除去できないことは、1990 年に SEAC に対して出された MAFF の文書には避けられないこととして説明されていた。MHS への移管前の体制では、そうであったと我々は考えている。MHS 設置後、資源を追加し脊髓の 100% 除去を目指した監視キャンペーンを行ったことによって、MAFF と MHS は、この目標達成に近づいていたように見えた。

食肉衛生局設置の経緯

686 1991 年 7 月、ガマー氏は、当時保健大臣であったウォルドグレイブ氏に書簡を送り、その後、食肉衛生局 (MHS) として設置されることとなった機関の設置を提案した。ウォルドグレイブ氏は、この提案に「満足している」と回答した。11 月、この提案は首相に示されたが、首相は財務省の反応を知りたがった。財務大臣のメロー氏は、当初、不安を持ったが、それが取り除かれ 1992 年 3 月 9 日、メイジャー氏は食肉衛生局を設置することを発表した。

687 この決定は、賛否両論を呼んだ。総選挙後、大幅に議席を減らして保守党が政権を取り戻した時には、追加の衛生措置の必要性に対して党内の一般の議員から反対が出ていた。食肉産業、大手小売業者、一部の記者を含めて多くの人々は、彼らが欧州の過剰規制と見ていたものに対して、MAFF が度を越して迎合していると考えていた。

688 シェパード女史がガマー氏の後任となったとき、彼女は、食肉衛生局 (MHS) についての提案の見直しを行った。彼女は当初疑念を持ったが、それが非常に重要な措置であると担当官に説得された。しかし、彼女は、ウェールズ省大臣だったジョン・レッドウッド氏からの反対に遭った。1993 年 10 月、財務大臣だったマイケル・ポータティロ氏もまた、この提案をもう一度見直すよう提言した。シェパード女史は、スコットランド省大臣のイアン・ラング氏に支援され、断固として主張を変えなかった。翌月、レッドウッド氏とポ

ーティロ氏が、このプロジェクトに対して支持を示した。

689 1994年、食肉衛生局（MHS）を設立する作業が進められた。ジョンストン・マックニール氏が局長に指名された。この新たな機関は、176の地方自治体についてその職員を受け継いだ。彼らの契約条件は異なっており、それぞれについて交渉を行わなければならなかった。1994年7月、ウォルドグレイブ氏がシェパード女史の後任として農業大臣となった。彼もまた、この計画の真価を確信した。1995年4月1日、食肉衛生局（MHS）が地方自治体の代わりを務めるようになった。

690 食肉衛生局（MHS）の設置は、BSEの発生に対応してとられた措置ではなかった。従って、同局の導入が決定されてからそれが実施されるまでに、なぜそれほど長い期間が経過したのかについて検討するは、我々への付託事項の範囲ではない。MHSの設置は、人間へのSBO禁止令と家畜SBO禁止令の両方の実施に有益な効果があった。これが、それほどまでに遅れたことは残念なことであった。

SBO 規則遵守の監視

691 第5章において、屠殺場におけるSBO規則が1991～1995年の間に強化されたことを取り上げた。しかし、これは、家畜SBO禁止令に関する懸念に対応したものであった。獣医局に対して、屠体から除去した後のSBOの取り扱いについて全力を注ぐよう求めた指示が出された。注目を集めたのは、内臓室という屠殺場の「清潔」ではない側面であった。屠殺場の立ち入りを対象とした家畜衛生局（SVS）のフォームでの唯一の具体的な質問は、牛の脳の除去作業に汚染リスクが伴っていたかどうかについてであった。脊髄については、全く言及されていなかった。

692 屠殺場の立ち入りの記録は、1991～1995年までの期間の大部分について失われてしまった。1990年には、脊髄が屠体から除去されていなかった例が1件報告されていた。そのような報告で我々が認識しているものは、この1件のみである。脳の除去に関する2、3の報告以外には、屠殺場業務が人間の健康に対する何らかのリスクを伴っていたことを示唆するものはない。

693 我々は、食肉衛生局（MHS）に管轄が移行するまで、獣医局（VFS）がなぜ規則の遵守に不足があったことに気付かなかったのかについて、既に考えた。脊髄の除去に関しても、それと同じ理由が当てはまる。食肉衛生局（MHS）への管轄の移管の前と後で、検査の厳格さに違いがあったことが主な理由であったと我々は考えている。

694 食肉衛生検査官を務めたことのあったクリストファー・クラーク氏は、定期検査を行う獣医官は、午前中に到着し、工場管理者と主な環境衛生担当官と話し合った後2、3時間後には立ち去るのが一般的であった、と我々に対して語った。特に立ち入りの重点が

内臓室で行われていることに置かれている場合に、そのような立ち入りで、時々発生する脊髄の断片の除去不足に気付く可能性は低かった。

695 監視のための立ち入りを行っていた獣医官の側に、時として熱心さが欠けていたということはある話である。規則が導入された際に、脊髄の除去の監視について具体的な指示を出す必要性が認められなかったことは残念なことであり、SEACが屠殺場業務について調べるよう要請されたときに、彼らの回答が懸念材料はないということの意味するものとして理解されたことは特に残念なことであった。我々は、家畜衛生局（SVS）の監視義務がこのような状況であったことについて、ハッチンス氏、シモンズ氏あるいは彼らの上司らを批判はしない。

再び議題となった MRM

696 1994年4月8日、メルドラム氏は、SBOの処分についての取り決めを見直すためにMAFF担当官らによる会議を開いた。彼らの主な関心事項は、家畜SBO禁止令の施行であったと思われるが、メルドラム氏は、「安全性を高める方法の1つは、MRM用としての脊柱の使用を禁止することであろう」と提案した。7月に欧州委員会の家畜衛生科学委員会が英国内で屠殺された牛の脊椎をMRMの製造用として使用するべきでないと言明したことから、この提案にはずみがついた。この提言は実行されなかったが、SEACが1994年8月30日の会議で検討できるよう、MAFFはMRMに関する資料を作成した。SEACは、MRMを製造するために脊柱を使用することに関して助言を行うことを要請された。SEACは、またしても多くの協議事項を抱えており、この議題の検討は延期され、再び取り上げられることになったのは翌年の6月であった。

仔牛の回腸末端部

697 BSEに感染した脳を仔牛に飼料として給与し⁸¹、（最初の2カ月経過後から）4カ月ごとに牛を1頭ずつ屠殺し44の組織を感受性マウスに接種しその感染力を検査する実験を、中央獣医学研究所（CVL）が行った。1994年6月、実験開始後6カ月目で屠殺された仔牛の回腸末端部（小腸）でさえも陽性結果が得られた。これは、重要性のある出来事であった。それまでは、BSE感染牛の脳脊髄のみに感染性があると考えられていた。しかも、生後6カ月未満の仔牛の組織についてはSBO禁止令の対象から除外されていた。MAFF大臣らや担当官らはこの結果を知らされ、保健大臣のボトムリー女史も同日にこの知らせを受けた。

698 この実験結果を公表する前に、SEACの助言を得るべきであることが2省間で合意された。1994年6月25日に、「臨時会議」が行われた。SEACは、仔牛に由来する食品によるリスクは、非常に小さいという見解を示したが、確定的な答えを出すことはできないと付け加えた：

「理論上のリスクがあり、政府は仔牛に対しての限定的な SBO 禁止令によって腸を排除することによって、対応することもできる。」

699 その週末、メルドラム氏と MAFF の担当官らは保健局長（CMO）のカールマン博士と長時間に渡る会議を行った。カールマン博士は、大臣らに対して仔牛の回腸末端部と胸腺を SBO と指定するべきであることを提言すると述べた。会議に出席していた人々は、彼の結論に同意した。翌日、担当官らは MAFF の大臣らと会合をもった。提案された禁止令は、仔牛の輸出に深刻な影響を及ぼし、牛肉の価格にも波及効果が及ぶであろうことが主張された。シェパード女史は、公衆衛生に関する限り、貿易は最も重要性の低い検討材料であると答えた。彼女はカールマン博士と会って禁止令の内容について検討した。

700 MAFF は、規則の修正を保留して、直ちに全ての屠殺場経営者に対して書簡を送り SBO 禁止令の対象を拡大する提案について述べ、その自主的な実施を求めた。

701 実験結果のニュースとこれに対して取られる対策についてどのように公表すべきかは、内閣での協議事項であった。保健局長によって作成されたプレス・リリースの草案について、検討が行われた。それには、人間の健康へのリスクは「極めて小さい」と考えられるという記述が含まれていた。協議の中で、この声明によってリスクは全くないことが示されるように、この記述は削除するべきであることが提案された。結論としては、メイジャー氏が、シェパード女史は計画通りの声明を行うべきであると述べた。

702 6 月 30 日、経過を正確に説明し SEAC の助言の全文を示した長文のプレス・リリースが出された。

703 この決定は、政府がこのような問題をどのように取り扱うべきかの手本となるものであった：

- 病原性実験における結果のもつ意味について、SEAC に助言が求められた。
- SEAC は、この結果が人間への感染リスクにもたらす影響に限定した助言を行い、適切な政策決定の提言は行わなかった。
- MAFF と DH は、適切な対応について密接に協力して検討を行った。
- この問題は、シェパード女史との会合で協議されたが、そこでは、保健局長（CMO）は SBO 禁止令の対象拡大に賛成する提言をした。
- そのような対象拡大による貿易への影響について検討が行われた。
- 大臣と政務次官は、「公衆衛生の保護は、MAFF の第一の目標である」ということで意見が一致していた。貿易に対する深刻な影響の可能性にもかかわらず、CMO の助言が受け入れられた。
- 現実的な影響について検討が行われた。
- 実験結果と政府の対応について、速やかに発表された。

- 専門家による協議が迅速に行われ、すぐに対策がとられた。屠殺場や地方自治体、相談を受けた団体は、それぞれ個別に規則の範囲拡大について通知された。

BSE に関して新たに得られた知識

704 1991～1995 年の間には、BSE に関して多くのことが明らかになった。1994 年 9 月までに新たに得られた知識は、SEAC によって 1994 年 9 月にまとめられ、翌年の 2 月に発行された報告書の中で要約された⁸²。我々は、特に次のことについて注目に値すると考えている：

- 1994 年 9 月までに 57 匹の猫の FSE 感染が確認されたが、これは BSE 感染因子を含んだ餌によるものと考えられた。
- 以下の動物が海綿状脳症に感染していたが、ほとんどの場合、BSE 感染因子を含んだ餌によるものと考えられた：

- ニアラ
- ゲムズボック
- アラビアオリックス
- ネジツノカモシカ
- オオカモシカ
- ムーフロン
- ピューマ
- チータ
- シロオリックス

705 多くの異なる株を持つスクレイピーとは対照的に、英国の異なる地域や異なる年の BSE 症例はお互いに見分けがつかず、しかし、それまでに研究されたスクレイピーの実験株のいずれとも異なっていることが、株のタイピングによって明らかになった。

706 上述のような自然感染に加えて、1992 年 2 月 14 日には、脳内接種による BSE のキヌザルへの感染が成立したことが確認された。これは霊長類への最初の感染例であった。これがどういう意味を持つかについて検討するために、SEAC の会議が直ちに召集された。同じような方法を使ってキヌザルがスクレイピーを含む海綿状脳症に感染した例は過去にもあることから、この結果は驚くべきことではなく、人間の健康と家畜衛生のために既に採られている予防措置に影響はないと、SEAC は結論付けた。

707 我々は最後の言葉を強調したが、これは、その言葉が重要な意味を持つためである。リスクに関する SEAC の「公の助言」は、既に講じられている予防措置が国民を保護する

ために十分なものであるかどうかということに焦点が当てられる傾向があった。SEAC は、BSE が人間に感染するかもしれないというリスクの評価に対して出来事が持つ影響についてはコメントしなかった。こうして、そのようなリスクには変化がなかったという印象を与えることになった。ガマー氏が我々に対して行った証言の次の一節が、このことを最もよく説明している：

「...私が大臣であり私の副大臣らが私とともにいた期間中、その科学的根拠はいつも吟味されていたが変わることはなかった。助言は、人間に対するリスクは起こりそうにないということであり、ずっとそうであった...⁸³」

708 SEAC の 1994 年の報告書を何気なく読んだ人は、何事も変わりはないと感じるであろう。リスク評価の見出しの下で、SEAC は次のように書いている：

「従って、サウスウッド作業部会の結論と同様、全ての入手可能な証拠を総合すると、人間へのリスクは起こりそうにないというのが我々の結論である。」

709 しかし、報告書を注意深く読んだ人は、次の一節に気付いたかもしれない：

「従って、結論としては、リスクを排除するかまたは無視できるレベルにまでリスクを低減するために現在採られている対策が十分なものであることから、BSE による人間や他の動物種へのリスクは起こりそうにないというのが、我々の科学的評価である。しかし、禁止令が施行される以前に既に曝露した動物種は、疾病の潜伏期にあるかも知れず、従って、考えられる潜伏期が過ぎるまで継続的に監視することが非常に重要である。」

710 予防措置が取られており、また、特に人間への SBO 禁止令が施行されているという理由で、SEAC は、依然としてリスクは起こりそうにないと評価しただけであった。しかし、サウスウッド作業部会は、これと同様の見解を持っていたわけではなかった。少なくとも、SBO 禁止令がなくてもリスクが起こりそうにないと考えていた人の食品に関しては。

711 1994 年 9 月までに新たに得られた知識は、BSE が人間にも感染するかもしれないというリスクの科学的評価を一変させてしまった。ジョン・コリンジ教授⁸⁴ は我々に次のように語った：

「確かに、家猫と捕らえられた野生の猫に海綿状脳症が発現したことは非常に重要な進展であった。それによって、BSE は単なる牛におけるスクレイピーであって同じような特性を持っている、というもっともらしい主張はできないということが示された。我々が認識していた限りスクレイピーに感染したことがなかった猫だけでなく、ニア

ラやネジツノカモシカのような動物を含めて、感染した動物種の宿主が多岐にわたっているということから示されるように、この感染因子は、どこから由来しているかに関らず、スクレイピーとは全く異なった生物学的特性を持っていた。」

712 ティレル博士は、BSEの猫と野生の猫への感染が、彼の感染リスクに関する認識を「少しだけ」変えたと述べている。キンバリン博士は、猫に対する自らの反応を次のように語っている：

「SBO禁止令が施行されていて幸いであった。なぜなら、仮に牛と人間との間の種の壁が牛と猫との間の種の障壁よりも高くないとすれば、それは我々にとって問題であるからである。」

713 我々は、既存のデータを詳細に注意深く分析したということについてSEACを批判するつもりはない。しかしながら、報告書の中で、リスクについての認識がサウスウッド作業部会の当時から変化したという事実をより明確かつ簡潔に記述していなかったことを残念に思う。SEACがそうしていれば、報告書について注意が向けられ、結果として、国民がリスクについてより正しい認識を持つことになったかもしれない。実際には、報告書についての報道はなかった。

用量に関する知識

714 SEACの1994年の報告書では、ある重要な実験結果についてコメントされていなかった。神経病理ユニット(NPU)は、BSEに感染した脳をたった1/2グラム経口投与することによって羊にBSEを感染させることに成功した。さらには、その感染した羊はスクレイピーに対して感受性がない品種であった。この実験の中間結果は1990年11月に明らかになり、1993年10月に獣医学記録(Veterinary Record)誌の中で発表された。MAFFの担当官、それから、まさにSEAC自身が、この実験の重要性を全く見落としていたようである。我々は、いまだにその理由を見出せないでいる。

715 1992年1月、中央獣医学研究所(CVL)は、「発病率」実験を開始した。この実験では、異なった量のBSEに感染した脳が牛に与えられた。最小の量は1グラムであったが、1994年9月、MAFFの担当官はこの量でも病気を感染させるのに十分であるということを知った。このような少量でも感染性があると分かったことについて驚きと懸念が表明された。この結果は、次のことを回避することの重要性を示唆していた：

- レンダリング処理の過程で、動物用飼料のために作られるMBMがSBOで汚染されること。
- 飼料工場で、汚染されたMBMを含んだ豚や鶏の飼料によって牛の飼料が汚染されること。

716 1990年11月に神経病理ユニット（NPU）の実験の重要性に MAFF の担当官が気付いたとしたら、交差汚染の危険性の規模について4年早く認識されていたかもしれない。

CJD による 2 人の酪農家の死

717 1990年5月、サウスウッド作業部会の提案にしたがって、CJD 調査班（CJDSU）がロバート・ウィル博士⁸⁵の下に設置された。その主な目的は、CJD 症例の疫学的な特徴における変化を特定し、BSE の発生との関連の程度を評価するということであった。CJDSU は一連の年次報告書の中でその進捗と調査結果をまとめ、ウィル博士はこれらに関する論文をランセット誌に投稿した。ウィル博士は SEAC の委員であったため、SEAC の会合があった際に CJDSU の調査結果は SEAC に報告された。

718 CJD 調査班と保健省（DH）はアイルサ・ワイト博士を通じてより直接的な関連があった。ワイト博士は、1991年9月に DH 内で BSE と CJD に関連して医学的な助言を行う責任をピクルス博士から引き継いでおり、SEAC での DH のオブザーバーであった。このようにして、DH および（DH を通じて）MAFF は、CJD の犠牲者に関する機密情報を、たいてい、それに関するニュースが公になるかなり以前に受け取っていた。そうしたニュースに対する適切な公式見解を決定するための時間は十分にあった。

719 1993年3月、ある酪農家において最初に報告された CJD の症例に関するウィル博士の論文がランセット誌に発表された。彼は前年の10月に死亡していた。彼の群れには BSE が発生していた。この症例はおそらく偶然に発見されたものであり「BSE との因果関係はせいぜい推測に過ぎない」と論文では結論付けていた。この症例と BSE との間に関連性があるかもしれないという推測を、メディアは当然ながら作り上げていた。レイシー教授は、関連性があるとは考えなかった。ラジオのインタビューを受けて、彼は、BSE を感染していたにしては症例があまりにも早く発現しすぎているという意見を述べた。

720 メディアの関心が高かったため、ガマー氏はカールマン博士とプレス・リリースについて話し合うことになった。2人は国民を安心させるためには、プレス・リリースが必要であるということで意見が一致していた。3月11日、保健局長（CMO）であるカールマン博士は公式声明を出した。この声明は、彼の前任者であるドナルド・アチソン卿が1990年に出した牛肉の安全性に関する保証を繰り返すものであった。この保証は、我々が前に批判したものである⁸⁶。

721 我々は、これはまさに同様の批判に値するものであると考える。カールマン博士は、酪農家が何らかの形で彼の牛から BSE に感染したという不安を鎮めようとしていた。牛肉を食べるのが安全であると強調することによってこのような不安に対処しようするためには、当然、牛から人間に BSE が感染することはあり得ないという推測を行わなければ

ならなかった。カールマン博士の言及が実際にこのように誤解されていたということは、ミラー紙が次のように報じたことから明らかである：

「保健局長（CMO）のケネス・カールマン博士は、BSE は関連する人間の脳疾患を引き起こすことはないと主張した。」

722 カールマン博士は、そのような考えを抱かせるようなことをはっきりと述べないよう注意すべきであった。なぜならば、彼自身も BSE が牛から人間に感染する危険性が現実のものとしてあると考えていたからである。

723 3月23日、ローソン氏はガマー氏に宛てたメモの中で次のようにコメントした：

「BSE と人間の疾病との考えられる関連性に関する最近のメディアの憶測に対して、保健局長（CMO）に見解を述べてもらうようにすることは容易ではなかった。」

724 MAFF が保健局長（CMO）による見解の発表を望んだのは、間違いなく、BSE に関する国民の懸念が牛肉産業に与えるかもしれない損害を考えてのことであった。MAFF による協力の要請に対してカールマン博士が協力をためらったことは、証拠からも明らかである。要請に対して協力して公的な見解を述べることを決断するにあたって、彼は、彼の BSE のリスクに関する評価が、自らが述べる見解に正しく反映されるようにするために深く注意を払うべきであった。

725 1993年8月12日、デイリー・メール紙は、群れに BSE が発生していた別の酪農家が CJD によって 8月上旬に死亡していたことを伝えた。CJD 調査班（CJDSU）はこの症例を監視していたが、これが散発型の CJD 症例以外のものであるということを示すようなものは何もないという結論に達した。2つの症例は酪農家で偶発的に起こる可能性があり、BSE と CJD の間の関連性について結論付けるのは不可能であったという DH のスポークスマンの言及がデイリー・メール紙で引用された。

ヴィッキー・リマー

726 ヴィッキー・リマーは、1993年の夏の初めに15歳で病気になった。彼女は、医学専門家でさえ特定することのできない神経変性疾患にかかっていた。9月中旬に彼女は視覚を失い昏睡状態になった。彼女は昏睡状態のまま、4年以上過ぎた1997年11月21日に亡くなった。CJD 調査班（CJDSU）は、今では彼女の死を CJD によるものとしているが、彼女の病気は現在、変異型 CJD として分類されている症例の特徴を備えていなかった。1994年1月の時点では、CJDSU には彼女の病気が CJD かどうかの判断が付いていなかった。

727 ヴィッキー・リマーについてメディアが最初に書き始めたのは 1994 年 1 月になってからのことであったが、そこでは「狂牛病」に感染した牛肉を食べた結果としてヴィッキーは病気に感染したという彼女の祖母の考えが引用されていた。報道されたところによると、スティーブン・ディーラー博士とレイシー教授は、これが食物を通じて BSE が人間に感染した最初の症例であると結論付けたと言われている。

728 メディアが頻繁に取り上げたのを受けて、カールマン博士は 1 月 26 日に見解を示した。この中では次のように述べられていた：

- その患者が何の病気を患っていたか誰にも分からない。
- これまでの研究成果からは、BSE が CJD を引き起こしたといういかなる証拠もなく、同様に、牛肉やハンバーグを食べることが CJD を引き起こしたといういかなる証拠もない。

729 ヴィッキー・リマーの病気とビーフバーガーを食べることの関連性が確認されたということを示唆するメディアの報道に反論する公式声明を、カールマン博士が出したことは妥当であったと我々は考える。彼がそうする際に用いた言葉は必要以上に強いものであったが、用いた表現のことで彼を正当に批判できるほどのものではなかった。

730 ヴィッキー・リマーが食物を通じて BSE に感染したというディーラー博士とレイシー教授による結論は、推測の域を出るものではなかった。BSE と関連のある変異型 CJD の症例として CJDSU が特定した症例の最初のを、次の章で見ることにする。

致命的な欠陥 1995 年 4 月～12 月

731 この項では、屠殺場における規則の執行を食肉衛生局 (MHS) が引き継いだ後に明らかになったことに関して公衆衛生の視点から考えてみることにする。次に、明らかになったことに対して政府がどのように対応したかについて考える。酪農家や若者における新たな CJD の症例によって高まった懸念に目を向け、また、BSE による人間へのリスクに関する公式声明とメディアによるコメントを見てみる。この年の終わりまでの期間についてここでは触れることにする⁸⁷。

732 食肉衛生局 (MHS) は、1995 年 4 月 1 日、ジョンストン・マックニール氏を最高行政官、フィリップ・コリガン氏を執行責任者に据えて、業務を引き継いだ。1995 年 8 月には、ピーター・ソウル氏がコリガン氏の後を引き継いだ。MHS は屠殺場における水準の調査を、エヴィル & ジョーンズに委託した。エヴィル & ジョーンズは、公認獣医師 (OVS) に検査サービスを提供する民間の獣医師による会社である。1995 年 4 月 1 日における引き継ぎの時点で存在した報告書にまとめられている欠陥の中には、SBO の法的要

求事項の認識不足が当たり前になっていたことや脊髄が完全に除去されていないことが含まれていた。報告書では、1995年4月から1995年8月までの5カ月の間に著しい改善が認められたとしている。MAFFのカウソン博士がこの報告書のことを知ったとき、家畜衛生局（SVS）や食肉衛生部（MHD）がどうしてこうした欠陥について注意を払わなかったのかということ自答した。我々は、公認獣医師（OVS）、地方自治体、獣医局（VFS）の間の連絡不足が原因だったに違いないと考える。

733 食肉衛生局（MHS）では、また、自らの衛生指導チームによって屠殺場の水準の内部調査を実施した。チームは、扁桃や胸腺、脊髄を完全に取り除くことが正しく行われていないことに時々遭遇することはあったものの、屠殺ホールでのSBOの除去は法律にしたがって実施されていると報告できると感じていた。

734 獣医局（VFS）の職員は、2カ月に1度の頻度で屠殺場に立ち入りを行い、食肉衛生局（MHS）の職員を伴って徹底的な検査を実施するように指導されていた。彼らは、SBOの染色や処分だけでなく、特に、人の食用として用いられる物質とSBOとを分離するために用いられている方法について調査するように指導されていた。先に見てきたように、家畜衛生ということでは、SBOの取り扱いが不適切であったために全国調査の期間が設けられることになった。

735 1995年5月、メルドラム氏は、食肉衛生検査官（MHI）は脊椎から脊髄を除去する作業に特に注意を払うべきであるという指示を与えた。これにより、脊柱から脊髄を完全に除去することを確実にするように指導する通達が、全ての食肉衛生検査官と公認獣医師（OVS）に配布されることになった。7月には、脊髄が全て除去されていたわけではないという理由で食肉衛生検査官が合格検印を与えることを拒否できるかどうかということについて、疑問が投げかけられた。MAFFの法律家は肯定的な回答を行った。SBO規則が導入されてから5年以上もこのようなことがあやふやなままであったということは、注目に値すると考える。

736 第1回の全国調査に関する7月の報告書により、SBOの取り扱いの欠陥が当たり前になっていたことが示されたが、屠体からSBOを除去する際の欠陥について報告書の中では述べられていなかった。ホッグ氏へ報告書を提出するにあたって、パッカー氏は、対策におけるこれらの間違いは家畜衛生の観点からは意味を持つが、人間の健康の観点では意味を持たないと述べた。メルドラム氏は、人間の食品連鎖にSBOが混入する疑いはないため、公衆衛生上の問題はないと主張した。

737 第2回の全国調査が行われるまでには、脊髄の完全な除去を確実に行うことの重要性は、メルドラム氏の指示にしたがって、特に獣医局（VFS）の注意が向けられるものとなった。第2回の検査において、屠体からSBOを除去できていなかった事例が3件発見された。このことが政務次官のブラウニング女史及びホッグ氏に報告されたとき、2人は

不安を感じた。リチャード・カーデン氏⁸⁸は、執行を強化すべきであり、繰り返し規則を違反した場合には企業は起訴されるべきであると提案した。ホッグ氏もそのような措置が採られるべきだということに同意した。

738 調査結果は DH に報告された。メルドラム氏は、それ以降、法律への遵守を確実にするために必要な確認事項について、具体的で詳細な指示が食肉衛生局 (MHS) から職員に与えられたということ、メッターズ博士に断言した。カールマン博士は、このやり取りの写しを受け取り、発見された欠陥が特殊な出来事であったのかどうかを判断するために、第 2 回の調査を注意深く分析することを決めた。

739 10 月 23 日、メルドラム氏はカールマン博士に書簡を送り、SVS の職員が合格検印の押された屠殺体に脊髄の一部が付着している例を 4 件発見したことを知らせた。彼はこの結果を「がっかりさせられるものだ」と述べたが、次のように付け加えた：

「低い頻度ではあろうが、報告されている種類のことが今後も起こるのは避けられないであろう。なぜなら、人間によって運用されるシステムが、いつでも 100% の能力を発揮することはあり得ないからである。

740 2 日後、カールマン博士は、「BSE に対する立場に関して抱いている不安を表明する」ためにパッカー氏と会った。カールマン博士は、牛肉の安全性について「以前よりも確信が持てなくなった」と述べた。彼は機密文書の中で次のように述べている：

「しかし、不確実性が減少せずに、むしろ増加したということが、いまだに問題なのである。考えられるリスクを最小化するために全ての措置が講じられてきたし、現在も講じられているということで国民を安心させるために、緊急の対策が取られる必要がある⁸⁹。」

741 ホッグ氏は、カールマン博士の懸念を知り、副大臣と役所の高官で構成される作戦会議を召集した。我々は、家畜衛生について見たときに、パッカー氏がホッグ氏に食肉衛生局 (MHS) と屠殺業界を強く叱責すべきであると助言したことを既に説明した。ホッグ氏がマックニール氏に出した正式の指示の中で、ホッグ氏はマックニール氏に対して次のように指示した：

「...職員は、合格検印を与える前に屠殺体から全ての SBO が除去されていることを確認しなければならない。それができないということは、極めて深刻なことと考えられるべきである。」

742 これによって、食肉衛生局 (MHS) の経営層は、ある労働組合の職員が「懲戒追放」と我々に語ったものを導入することになった。全ての脊髄の除去が確実になされるよ

うにしないということは深刻な規律違反として扱われるという緊急で強い指示が職員に対して出された。ホッグ氏はホッグ氏で屠殺場経営者の代表と会い、規則を 100 パーセント遵守するの でなければ満足いくものとは言えないということ、また、これができないものは起訴されるであろうということを、強い口調で述べた。

743 11 月 1 日、食肉家畜委員会 (MLC) の委員長であるダン・カーリー氏は、ホッグ氏に強い口調の書簡を送り、SBO システムの健全性に係る違反に対する懸念を表明した。特に、屠殺体に脊髄が付いていながらも、食用向けに適格であるとして食肉検査官が通した 4 つの例を招いた違反について、懸念が表明された。彼は次のように書いている：

「この業界には「この病気は人間にとって脅威ではないと言われているが、それならどうしてこのような対策が必要なのか」という姿勢が感じられる。このような姿勢が我々の市場、つまり国内と海外の両方の市場に対して引き起こす危険性は、まさに憂慮すべきものである。」

744 これは、1994 年以降に、食肉家畜委員会 (MLC) が SBO 規則を遵守することの重要性を MAFF と業界に対して適切に強く主張した 1 つの例であった。しかし、カーリー氏が不満を述べた屠殺業界の姿勢は、MLC によってそれ以前に与えられた過剰な保証によって助長されていた可能性もあるということ、我々は指摘しておきたい。

745 11 月 7 日、カールマン博士とメッターズ博士は、ホッグ氏、ブラウニング女史、パッカー氏と会った。カールマン博士は率直に語った。彼は、農産業と屠殺場の姿勢は驚くべきものであるという彼の見解を述べた。食肉が安全ではないという証拠はないものの、汚染された臓器が食品連鎖に混入していないということ自信を持って言うことはできないであろう。MRM を含む食物の安全性について問い詰められれば、彼は困難な立場に陥るであろう。

746 1995 年 11 月 20 日、カールマン博士、メルドラム氏、その他の MAFF および DH の担当官による会議の中で MRM に関する議論がなされた。カールマン博士は脊柱由来の MRM に脊髄が混入していないことを 100% 確実にすることは不可能であるということを示唆した。メルドラム氏も同様の立場であることを述べた。MRM について検討してもらうために、もう一度 SEAC に依頼すべきだということが合意された。

747 この際、食品の安全性に関して BSE が引き起こす問題を追求するために主導的な役割を果たしたのが DH であった。屠殺場の作業員や食肉検査官が脊髄の断片に注意を払っていなかったことが明らかになったのを受けて、カールマン博士 (現在はケネス卿) が積極的に対応したことは、評価に値する。ホッグ氏および続いてメルドラム氏や他の MAFF の担当官とこの件を追求することによって、彼は MRM の問題を SEAC に再検討してもらうようにするために尽力した。

ついに MRM に関する対策が取られる

748 MRMに関する資料が、1994年8月にSEACに提出されたが保留されたことを我々は先に取り上げた。1995年6月21日のSEACの会議のために、修正された資料が用意された。この資料には、1990年にMAFFがSEACに提出した屠殺場業務に関する資料と、英国で屠殺された牛の脊柱をMRM原料として用いてはならないというEU家畜衛生科学委員会の勧告が、添付資料として付けられていた。

749 資料の中で、食肉検査の責任が食肉衛生局(MHS)に移管されることによって次のようなことが期待されるとSEACに伝えられた：

「... (食肉検査の責任が食肉衛生局(MHS)に委譲されることによって) 脊髄が完全に除去されずに、屠殺体が人の食用のために屠殺場から出荷されることはないことが確実になるはずである。」

750 資料では次のように提案していた：

「SBO対策およびこれらの対策の執行方法に加えられるべき修正を考慮すれば、...英国内で生まれ屠殺される牛の脊柱をMRM原料として引き続き用いることができるよう、SEACは助言を行うことが望まれる。」

751 SEACは正式に次のように結論付けた：

「...屠殺工程での脊髄の除去が正しく行われていたとすれば、MRM工程は安全であり、SEACが助言を修正する理由は見当たらなかった。⁹⁰」

752 1990年と同様、SEACの助言は脊髄の完全な除去を前提としていた。

753 11月28日にSEACの会議が開催された際、SEACは新しい委員長を迎えていた。1995年1月からSEACの委員であったジョン・パティソン教授(後のジョン卿)が、ティレル博士から委員長を引き継いでいた。精肉処理後もSBOが屠殺体に付いたままになっていたという事例が14件あった(また、少なくとも25の屠殺体を含んでいた)ことが、SEACに伝えられていた。規則の執行を強化するために既に取られた対策について、SEACは報告を受けた。長時間にわたる議論の末、全てのケースにおいて脊髄の除去が正しく行われていることがはっきりするまでは、予防策として、生後6カ月以上の牛から取られた脊椎をMRMの製造過程で用いることを一時的に停止することが賢明であろうと、SEACは結論した。

754 SEACによる助言はホッグ氏とドレル氏によって受け入れられた。産業界からの強

い抵抗があったものの、機械で肉を分離回収するために牛の脊柱を使用することを禁止する命令⁹¹が、1995年12月14日に制定され、次の日から施行された。実施上の理由により、生後6カ月未満の仔牛に関する例外は設けられなかった。

755 SEACの会議議事録によると、決定を行うにあたっては、最終的にウィル博士とパッティソン教授の主張が通ったものの、接戦であった。仮にSEACが発病率実験の結果を知らず、また、酪農家と若者におけるCJDの症例によって引き起こされた懸念について気付いていなかったとしたら、決定は同じものだったであろうか。また、脊髄の除去が正しく行われていないということが1995年に明らかになったが、仮にそのようなことに気付いたとすればSEACは1990年に同じような決定を行っていたであろうか。我々は、いずれの質問にも確信を持って回答することはできないと考える。

756 脊髄の断片が人の食品に混入することを防ぐということに関しては、SEACの決定は大体において泥縄式のものであった。屠殺体からの脊髄の除去を確実に効果的に実施するための対策は進行中であった。新しい命令によるより重要なメリットは、後根神経節を人の食品から排除したということであった。しかし、その当時、このメリットは認識されていなかった。病原性実験ではまだ後根神経節が感染性を持っていることが証明されていなかった。陽性結果はその後で得られることになった。

757 MRMによる人間へのBSEの感染が1995年までに生じていたであろうか。また、そうだとしたら、どの程度の規模だったのでであろうか。この問いに答えようとするのは早すぎる。現在明らかになっていることは、我々が思うに、その期間中に人の食品に感染性物質が混入した最も考えられる経路はMRMであったということである。

心配の種

758 1995年の後半、国民は、CJDによる第3そして第4の酪農家の死亡について知ることになる。3番目の酪農家は1994年12月に死亡している。彼が働いていた農場では2例のBSE症例があった。SEACはこの症例について検討するために1995年1月13日に特別会議を開催した。群れにBSE症例が見つかった酪農家に3例のCJD症例が発生していたことは憂慮すべきことであるが、しかし、何らかの結論を導き出すためにはさらなる情報収集が必要であるとSEACは結論付けた。この酪農家の死は9月29日に全国紙に報道された。ちょうどその日に、保健局長(CMO)は、4番目の疑い例について知ることになった。

759 SEACは再び臨時会議を開いた。第4の酪農家はまだ生存していたが、CJDに感染している疑いがあった。彼の群れでは1991年に1例のBSE症例が発生していた。

760 この臨時会議の場、SEACは、この4症例はこの疾病の人口に対する既知の発現頻

度を考えると偶発的な現象として考えられる以上のものでありそうであると考えたが、ヨーロッパにおける CJD の分析からは、酪農家における病気の発生率は BSE の症例がないか極めて少ない国でのものと類似していたということが示された。これらの症例の臨床的および病理学的特性が、典型的な散発型の CJD に見られる特性と違いがなかったということは、重要な要素である。SEAC はその結論に関する声明を発表した。

761 これらの発見事項は依然として説明されないままである。BSE に曝露した職業群の中では、人口全体に対して酪農家における CJD の発生率が例外的に高い。最近行われたマウスでの感染研究では、これらの症例の病原体は、潜伏期間や神経病理的な特性を含めて、変異型 CJD とも BSE とも全く異なるいくつかの特性を持っていることが示されている。

762 従って、これらの 4 例の症例が単なる統計学的な異常値であるとは認めがたいものの、典型的な散発型 CJD の症例のように思われる。

763 不安の種となっていた CJD の症例は、酪農家のものだけではなかった。更に 2 人の若者が CJD に感染していると診断されていた。SEAC は、これらの症例から結論を導き出すことは不可能であり、症例を詳細に調査する必要があるという声明を発表した。他の国々でも同様の年齢層に CJD の症例が見つかっているということ、SEAC は付け加えた。これは正しかったが、そのような症例は非常に稀であった。散発型 CJD では、ほとんど必ずと言っていいほど、高齢者が犠牲となっていた。

764 CJD 調査班 (CJDSU) は、若者における CJD の疑い例に関するさらなる報告を受けていた。年末までに、50 歳未満の患者における 10 の症例が CJDSU に報告されていた。そのうちの 3 症例は、神経病理学的に確認されていた。

765 若者における CJD 症例に関して憂慮していたのは、CJDSU の科学者たちだけではなかった。トランスジェニック・マウスを使って BSE の実験を行っていたコリンジ教授は、これらの症例は尋常なものではないと考え、これらの症例は人間への BSE の感染を示すものである可能性があるという懸念を抱いた。10 月末のカールマン博士との会議において、コリンジ教授はカールマン博士に自らの懸念を語った。1995 年 12 月、コリンジ教授は SEAC の委員への就任要請を受諾した。

公の論議

766 その他の科学者たちはもっと公に自らの懸念を表明した。スティーブン・ディーラー博士とウィル・パターソン博士は、屠殺されて食用にされたと考えられる無症状の BSE 感染牛の数を計算した。このような牛は 150 万頭に及ぶという彼らの結論は、メディアで広く知れわたることになった。デイリー・テレグラフ紙の見出しは、「食用にされている牛肉のほとんどが狂牛病の感染因子に既に曝露していた」というものであった。

767 12月1日、ニューキャッスル大学の病理学の名誉教授であるバーナード・トムリンソン卿は、ラジオのインタビューの中で、自分はビーフバーガーを食べるつもりはなく、全ての臓器は国民の食用から排除すべきであると述べた。彼の見解はメディアで広く知れわたることになった。タイムズ紙の中では、彼の次の発言が引用された：

「私は、酪農家と10代の若者における最近のCJD症例のせいで、より注意深くなっている。これらの症例は偶然以上のものに思える。BSEが人間に感染するという可能性があるのではないかと私は感じている。」

768 12月3日のテレビのインタビューで、ドレル氏は、たとえBSEに感染性があつたとしても、BSEを感染させるリスクがあるかもしれない全ての臓器は食品連鎖から排除されていると説明した。「それでは、あなたは、食品連鎖に既に入っているものからのリスクは考えられないとおっしゃっているのですね。それがあなたの立場なのですね。」と、インタビュアーのジョナサン・ディンブルビー氏は尋ねた。「それが私の立場です。」と、ドレル氏は断言した。ドレル氏の回答は、保健局長(CMO)が発言していること以上のことを述べていたため、ドレル氏はこの回答を悔やんでいると我々に語った。妥当であると考えられる以上に彼が強い形で保証を与えたことは残念なことであったと我々は考える。このせいで、牛肉を食べることによるリスクは考えられないと彼が発言した、という形で次の日の報道で引用されることになってしまった、と彼は我々に話した。

769 ドレル氏が言及したCMOの発言は、CJD調査班(CJDSU)の第4回目の年次報告書の公表を伝えるための10月のプレスリリースの中に記載されていた。カールマン博士は次のように述べている：

「私は、食肉とCJDの発現との因果関係に関する科学的証拠が現在のところなく、また、牛肉やその他の肉を食べても安全であるということについて、引き続き確信している。しかしながら、CJDの潜伏期間が長いことを考慮すれば、CJDSUが今後何年間にわたって注意深く監視を続けることが重要である⁹²。」

770 我々は、牛肉やその他の肉を食べても安全であるということを確認しているという条件付けなしの発言を、カールマン博士がこの機会をとらえて敢えて行うべきではなかったと考える。この時点でカールマン博士は屠殺場業務について懸念を持っていたはずなのである。彼は同じ月の後半にパッカー氏にその懸念を表明しているのである。彼はBSEに感染した酪農家についても懸念を持っていた。彼が牛肉の安全性に関する見解を述べようとするのであれば、牛肉の安全性は、屠殺場で働く人たちによるSBO規則の遵守の水準が改善されることが前提条件であるということ、をはっきりと述べるべきであった。

771 カールマン博士による10月の牛肉に関する保証も、食品からのBSEのリスクは考えられないというドレル氏の断言も、バーナード・トムリンソン卿によって提起された警

告を鎮めることはできなかった。地方自治体配膳業協会は、心配した親や校長から学校給食に関する何百もの電話相談を受け、学校給食の調理者に牛肉の代わりに七面鳥肉や鶏肉や豚肉を用いるように助言した。12月8日、インディペンデント紙は、1,150の学校で、メニューから牛肉を無くしてしまったり、別のものを与えるようになったことを報じた。

772 学校や配膳業者がメニューから牛肉を排除しはじめているということを知り、スコットランドの保健局長（CMO）であるロバート・ケンドル博士は公式声明を出すことを決めた。彼は12月7日に次のように述べた：

「政府の独立した科学諮問機関は、牛肉や牛肉由来の食品を食べることが危険であるという証拠は全くないということ、一貫して述べてきた。従って、私の皆さんに対する一般的な助言は、以前と同じように好きなものを食べるということである。

BSEとCJDの関連性を示す証拠は見つかっていない。しかし、両者についてはまだ多くのことが明らかになっていないため、BSEとCJDの状況はわが国でも海外でも科学者によって監視、研究されている⁹³。」

773 我々は、この声明に関して、カールマン博士の声明に関するものと同様の懸念を持っている。ケンドル博士は、1995年前半以来、BSEが人間の健康に影響を持っているかもしれないという懸念をますます持つようになったと、我々に語った。また、ホッグ氏のSBO規則に関する断固とした姿勢とMRMの回収に牛の脊柱を用いることが禁じられたことによって、彼の懸念は幾分和らげられたと、ケンドル博士は我々に話している。ケンドル博士は、牛肉を食べることの安全性は政府によって導入された予防措置の厳格な遵守が前提条件であるということ、彼の声明の中で明確に伝えるべきであったと、我々は考える。

774 BSE問題について、12月7日、内閣で話し合われた。ホッグ氏は、屠殺場で発見された問題と、MRMに関して講じることを決めた措置について説明した。首相は、そこから続く議論を要約して、次のように述べた：

「...またもやBSEに関して国民が非常に不安になっており、政府は緊急で首尾一貫した対応をする必要がある。そうした対応で鍵となる要素は、今後とも、BSEが人間に感染するという証拠はないという政府の専門の諮問機関による保証であろう⁹⁴。」

牛肉の安全性の保証キャンペーン

775 MAFFの大臣や担当官は、今後の対応を話し合うためにその日の午後に集まった。彼らは、牛肉は安全であるということの人々に理解させるためにSEACを用いるということを決めた。記者向けの書簡の草稿を書くために、パッティソン教授が招かれることになった。ホッグ氏はSEACのための質問票を作成するようにエディ氏に指示した。その意

図は、その質問に対する回答を公表しようということにあった。

776 12月8日、インディペンデント紙はウィル博士による長文の記事を掲載した。この記事には、潜伏期間が長期間にわたるため、何年もの間 BSE と CJD の関連性の可能性を排除することはできないという注意を含んでいたが、記事の論調はおおむね人々を安心させるものであった。この記事は次のように締めくくっている：

「私は、牛肉を食べることによって著しいリスクがあると結論付けることが妥当であるとは思わない。従って、私は、牛肉や牛肉製品を今までどおり食べているし、CJD 調査班 (CJDSU) の同僚たちもみな同様である。」

777 同じ日に、パッティソン教授とウィル博士は、SEAC を代表して、牛肉を食べることの安全性に関する長文の手紙をタイムズ紙に送った。タイムズ紙はこれを編集した形でしか掲載するつもりはなかったため、この手紙の掲載は見送られた。この手紙は、ドレル氏とホッグ氏に宛てた手紙の形に修正され、ホッグ氏、ブラウニング女史、カールマン博士、パッティソン教授、マックニール氏 (食肉衛生局) が出席する 12 月 14 日の記者会見の席で記者発表された。この手紙は、政府によって取られた予防措置とその措置の強化について述べた後、次のように述べている：

「取られている措置を考えれば、店に並んでいる牛肉は安全に食べられると、SEAC は確信している。」

778 これが、記者会見を開いた人たちが何よりも強調したかったメッセージであった。

779 SEAC の委員が政府からの圧力を受けて牛肉の安全性に関する国民の間での議論に介入したことは、我々にとって明らかである。これはまた、国民にとっても明白であったとしてもおかしくはないものであったと我々は考える。SEAC の本来の役割は政府に対して専門的な助言を行うことであり、こうした助言はたいてい公にされることが望ましいものであった。仮に SEAC の委員が牛肉市場を支えるための宣伝のために利用されたということが国民の前に明らかになっていたら、SEAC の信頼性は損なわれていた可能性が高い。我々は、この際にはそうした危険性があったと考える。1995 年 12 月の出来事を振り返ると、我々は、SEAC があのような形で国民の間での議論に関らなかったほうが望ましかったと考える。

780 パッカー氏 (現在はリチャード卿) の介入がなければ、パッティソン教授は、「牛肉は安全である」キャンペーンにさらに巻き込まれかねなかった。12 月 14 日の記者会見の後で、食肉家畜委員会 (MLC) はパッティソン教授とのインタビューを撮影したが、これは、牛肉の宣伝の一環としてテレビ放映用に利用することを意図したものであった。パッカー氏がこれを知ったとき、「これによってパッティソン教授が不当に牛肉ロビーと関連

付けられて理解されるかもしれない、また、言いかえれば、パットyson教授が独立性を欠いているという批判を正当化するために格好の材料になってしまいかねない」ということを、彼は懸念した。パッカー氏が間に入り、MLCのコリン・マクリーン氏は、撮影したパットyson教授とのインタビューが宣伝の目的で使われてはならないということに、しぶしぶ合意した。

781 パッカー氏の懸念は、十分に根拠のあるものであったと我々は考える。彼が直ちにこれを阻止する行動を取ったことは評価される。これは、1995年に食肉家畜委員会(MLC)が積極的な宣伝キャンペーンを行っていた中での出来事であった。このキャンペーンの過程では、正確であることよりも誇張が行われた場合があった。これらに対する批判については、「第6章：人間の健康(1989~1996)」に示す。マクリーン氏は、MLCの宣伝用の資料で使われる表現の選択に必ずしも常に関与していたわけではなかったが、彼は、事務局長としてそれに対して責任があったことを認めている。

最後の数カ月

782 この項は、本報告書のこの部分の最後 すなわち、若者における新変異型CJDの犠牲者がおそらくBSEに感染していた、とした政府の発表までの最後の何カ月間か についての項である。1996年3月20日に至る最後の何日間かには、慌ただしい動きがあった。1月、2月当時の文書では、大騒動が起こりつつあることをMAFFやDH内で認識していた者がいたことを示すものは何もない。彼らは、実態を正確に示していなかったのであろうか。CJD調査班の科学者が新たな変異型CJDを確認し、SEACがそれをおそらくBSEと関連性があるものとして結論したとき、MAFFやDHは、不意打ちを受けた状態だったのだろうか。そのような事態にどのように対応するかについて、彼らは検討を行っていたのだろうか。彼らはそうすべきであったのだろうか。彼らが最後の何日間かに行った対策はその状況において適切なものであったのだろうか。重大な局面が迫っていることを認識するのに遅れがあったとしたら、それは結果に影響を及ぼしたのだろうか。これらは、我々が本項で検討する疑問の一部である。

783 これらの重要な問題について考える前に、比較的重要性の低い事柄について取り上げることとする。最後の項では、牛肉を食べるのは安全かどうかについての懸念を和らげようとして、政府と食肉家畜委員会(MLC)によって講じられた対応策について考える。1996年にもこの目的を達成するための更なる措置が取られ続けた。我々は、当時の状況においてそれが適切なものであったかどうかを検討するという観点から、また、まさに起ころうとしていた大騒動について関係者らがどの程度認識していたかを明らかにするためにこれらの措置について考える。

ホッグ氏の質問

784 前項（775節）では、ホッグ氏が SEAC に対していくつかの質問を行うべきであることを決定したことについて取り上げた。それは、彼がその答えを知りたかったからではなかった。この質問の回答が、牛肉を食べることに対して危惧を持っている人々を安心させるために発表するのに適切なものであることを期待してのことであった。

785 この思惑には食肉家畜委員会（MLC）が賛成していた。MLC もまた、牛肉に対する消費者の信頼回復のためのキャンペーンに SEAC の回答を利用したいと考えていた。SEAC の委員であったキンバリン博士は、食肉家畜委員会（MLC）に委託された顧問でもあった。コリン・マクリーン氏はキンバリン博士に、SEAC の質問に対する模範となる回答例の一覧を送った。彼は、次のように説明していた：

「これらの質問に対しては、簡潔な回答が必要であるということで我々は合意しており、我々の PR 部門の同僚が、彼らの期待する回答集のようなものを作成しました（SEAC が言っていないことを、そう言ったことにするわけにはいきませんが）。しかし、これによって貴殿が SEAC において質問を目にするよりも前に、もともと我々が何を求めていたのか、察しがつくでしょう。明瞭な回答を得られるようお力添えいただければ、非常にありがたく思います。」

786 想像がつくように、模範解答例は、いずれも牛肉の安全性を最大限に保証するものであった。

787 マクリーン氏が、キンバリン氏に対してこのような手助けをするべきであったとは我々は考えない。これによって彼は、食肉家畜委員会（MLC）を支援することによる利害関係と、SEAC の委員としての義務が相反すると当然思われる立場に陥ることになった。キンバリン博士は、この要求によって潜在的な利害の矛盾が生じるとは考えていなかった。彼は、SEAC の委員としてその質問を取り扱った際には、MLC ではなく SEAC としての立場でそれを行った、と我々に対して語った。質問に対する回答を議論したとき、彼は SEAC に MLC の要求について伝えることはしなかった。

788 SEAC は、1996 年 1 月 5 日と 2 月 1 日の会議の際に、この質問について検討を行った。SEAC の委員らは、回答の全てについては意見が一致せず、この作業が完了することにはなかった。3 月の出来事の方がそれよりも先に起こったからである。キンバリン博士は、食肉家畜委員会（MLC）が求めていたような回答を提言した。回答の 1 つは、模範解答案とほとんど言葉どおりのものであった。彼の提言は、いずれも牛肉の安全性を保証するものであった。我々は、これらがキンバリン博士自身の意見以外のものを代弁していたと言うつもりはない。従って、実際、彼の委託元である MLC の利益と、SEAC の委員として客観的助言を行うという彼の義務との間には矛盾はなかったのである。それでも、矛盾があるようには見えた。キンバリン博士は、隠れた思惑があったことがその時点で、あるいは後になって示唆され得ないようにするために、MLC の出した要求について SEAC

の委員に伝えるべきであった。

789 質問に対して SEAC のその他の委員によって提案された回答は、簡潔でも明確でもなかった。それらは、「牛肉は安全である」宣伝キャンペーンを支持するのに用いるにはかなり不適当なものであった。それらの委員らは、ホッグ氏が意図していた計画のために協力するつもりはなかったのだと我々は考えている。今となってみれば、それは望ましい計画ではなかったことが分かる。第 1 には、この質問への回答作業がなければ SEAC に対して要請されていたかもしれなかったより重要な職務を SEAC は行うことができなかった。第 2 には、SEAC の適切な役割とは、政府に対して助言を行うことであって、牛肉市場を支えるための宣伝資料を提供することではなかったと我々は考える。第 3 には、求められていたような端的な言葉による回答を行ったとしたら、国民はそれを、(事実そうであったとおり)「宣伝資料」として考えたであろうし、SEAC の信頼性は損なわれていたであろう。

790 1 月中旬の会議で、ホッグ氏と彼の担当官らは、いかにして牛肉市場を支援するかについてさらに検討を行った。ホッグ氏は、MAFF の主な役割は、事実に基づく情報を公開することであり、食肉家畜委員会 (MLC) のキャンペーンに関与するべきではないという結論を出した。これは、賢明な決定であった。MAFF は独自に資料ファイルを作成し、BSE に関する 2 冊の小冊子を修正することに着手した。

791 2 月末までには、MAFF は「英国産牛肉と BSE : 事実」と題した小冊子を作成していたが、これは広く配布することを意図したものであった。その表紙には、次のように記載されていた :

最初に完全に明確にすべき 2 つの事実 :

事実 1 現在、BSE と CJD との間の関連性を示唆する科学的証拠はない。

事実 2 BSE の全ての側面について政府に助言を行うために設置された独立した専門家委員会は、英国産牛肉は食用として安全であると確信している。

792 DH のために BSE と CJD の医学的側面について担当し、SEAC の会議にオブザーバーとして出席していたワイト博士は、2 月 28 日に MAFF の担当官と会合をもった。翌日、彼女は、メッターズ博士にメモを送り、「両省共同で小冊子を発行することにはメリットがある」と提案した。メッターズ博士はこれには同意しなかった。彼は次のように回答した :

「...一部の記述は確定的すぎており、後になって間違いであったと分かる可能性もある。我々は、MAFF の過大な保証に従うべきではない。我々は、もしもこれらの断定的な記述が間違いであったと判明したときのために、DH の大臣らや特に保健局長に逃げ

道を残しておかなければならない。」

793 食品安全理事会の会長のリチャード・カーデン氏は、我々に対して、MAFFの宣伝資料は、「新たな変異型CJDの出現を示唆する報告が届いたのと同じ日に」、大臣らに提出されたため、その他の出来事に先を越されてしまったと語った。

794 ワイト博士が、2月末にDHがMAFFと共同で牛肉の安全性を保証する資料の発行することに賛成していたという事実は、大騒動がまさに起ころうとしていたことを彼女が感じ取っていなかったことを示している。大騒動の前兆が始まるその瞬間に資料を大臣に提出したMAFFの担当官についても同じことが言える。

1996年1月5日と1996年2月1日のSEACの会議

795 SEACは1996年1月5日に会議を開いた⁹⁵。ウィル博士は、委員に対してCJD調査の現状の最新情報を説明した。彼は若者においてCJDと診断された症例の数に注意を向けた。英国において、1970～1989年の間に、30歳未満の人でCJDに感染した人はいなかった⁹⁶。1990年以降、4例の確定症例と1例の疑い例があった。このうちの2例は普通ではない病理学的特性を有しており、ウィル博士はそれらが遺伝的なものである確率が非常に高いと考えていた。

796 その会議の議事録の最終稿では次のように記されている：

「ウィル博士は30歳未満の年齢層において発生したCJDの疑い例の総数に関して理不尽なまでに心配していたわけではなかった。彼が懸念していたのは、全ての症例が非常に短期間の間に発生していたことであった。コリンジ教授は、これだけの数の若者の症例がこれほど短期間の間に発生しているということを非常に懸念しており、これはBSEとの関連性を示している可能性があると考えていた。彼は、このことをさらに調査するために正式な統計的分析を行う必要があると要求した。SEACの結論は、この状況を考慮すると、CJDの集中的な監視を引き続き継続する必要があるということであった⁹⁷。」

797 会議の後、SEACの書記官であるエディ氏は、メルドラム氏からの求めに応じ、彼に全議事録を送った。メルドラム氏は、若者におけるCJD症例に関して既に懸念しており、また、エディ氏の議事録を読んでも新たな懸念の理由は見当たらなかったということを、我々に語った。

798 公衆衛生に関連する事項がSEACの会議で提起された場合や、省として進める必要のある行動がSEACで求められ、それが上級担当官が知っておく必要があるものである場合でなければ、通常、SEACの議事録を配布することはなかったと、ワイト博士は我々に

語った。今回は、彼女はケネス・カールマン卿に若者における CJD の症例を記録した議事録を送付し、次のように付け加えた：

「先の調査期間で英国のこの年齢層における発生率が著しく増加しているものの、世界でこうした前例がないわけではない。」

799 これは SEAC の職務の重要な事項を報告するのに不十分なものであった。ワイト博士の議事録は、数値が懸念の原因であったということを示すものではなく、また、CJD 調査班 (CJDSU) の長がそれを懸念の原因と考えたということをはっきりさせるものでもなかった。若者における症例群がこれだけの短期間の間に認められたということは、世界でも、もちろん他のいかなる国でも前例がないことであり、英国において過去の調査期間でこのような散発型の症例が見られたことはなかった。ワイト博士の「世界でこうした前例がないわけではない」という発言は誤解を招くものであり、誤った保証を促すものであった。彼女は、証言を行うにあたって、彼女の発言は「正確ではなかった」と述べている。彼女が言わんとしていたことは、若者における症例が世界で前例がないわけではないということであった。彼女は、「私はおそらく慌てて書きすぎてしまったのだ」と付け加えた。

800 ワイト博士がウィル博士とコリンズ教授によって表明された懸念について一言も触れなかったことに関して、彼女が会議での発言の重要性を分かっていなかったのではないかと、我々は思う。彼女はウィル博士の懸念を保健局長 (CMO) に伝えておくべきであったと、我々は考える。実際には、彼女の議事録は研究に関する提案についてまで触れているが、DH に関する限りこのことが会議で提起された最も重要な項目であると彼女が考えていたように思える。ワイト博士の議事録の写しは、彼女の直属の上司である、メッターズ博士とアイリーン・ルーベリー博士にも渡された。しかし、若者の CJD 犠牲者が懸念の原因になっていたという事実に対しては、誰の目も向けられなかった。それは当然のことである。

801 SEAC は 2 月 1 日に再び会議を開いた。若者における CJD 症例について結論的な判断に達するのはまだ尚早であったが、これらの症例は全て新しいパターンの臨床的症状と新しい病理学的特性を持っているように見受けられたため、ウィル博士の懸念はさらに大きくなっていった。ウィル博士はこれらの進展について SEAC に報告した。議事録には次のように書かれている：

「重要なことは単に若者であることや最近の症例の病理学的特性ではなく、30 歳未満の人間において 5 例の症例が短期間に発生したことであるということ、彼は繰り返し述べた。」

802 ウィル博士は、彼の同僚であるジェームス・アイアンサイド博士の見解は⁹⁸、これらの症例が BSE と関連していると結論付けるのには時期尚早だというものであるという

ことを、SEAC に話した。

803 スミス教授は、これらの症例が統計学的に非常に重要なものであるというコリンジ教授の提案を支持した。若者における症例についてのパティソン教授の懸念は記録された。コリンジ教授は、これはおそらく人間への BSE の感染を示すものであろうという懸念を繰り返し述べたと、我々に語った。ウィル博士は、2 つの科学論文を発表しようと考えており、うち 1 つは若者における CJD 症例に関するものであるということを SEAC に語った。

804 エディ氏は、この会議の議事録を、ホッグ氏、ブラウニング女史、パッカー氏、カーデン氏、メルドラム氏に配布した。我々は、若者における症例とそれが BSE と関連しているかもしれないという可能性に関して表明された懸念について、エディ氏がはっきりと警告しておくべきであったと考える。彼は、そうしなかった。彼は、ウィル博士が発表する予定の論文について、問題を引き起こす可能性のあるものとして言及した。しかし、問題といっても、本質的には体面上の問題であった。

805 ワイト博士はケネス・カールマン卿に会議の議事録を送り、その写しをメッターズ博士やルーベリー博士にも送った。彼女の議事録は、またもや、若者における症例に関する SEAC 委員の懸念を十分に伝えておらず、その意味で十分なものではなかった。症例から導き出されるかもしれない結論を記述するにあたって、彼女は、BSE と新変異型 CJD に関連性があるということは現実にはあり得ないということを示唆する表現を用いていた。これは、実際には、ワイト博士自身の理解ではなかったかと我々は考えざるを得ない。そうであるとしたら、安心させるための広告（これは月末まで続くことになったが）を出すことに彼女が賛成したことは、何ら不思議なことではない。2 月の会議に関する彼女の議事録を注意深く読めば、若者の犠牲者が懸念の原因になっていたという事実気付くことができたかもしれないが、ワイト博士は、パティソン教授やコリンジ教授によって表明された懸念に言及することによって、これを疑問の余地のないものにすべきであった。

806 当時の文書によると、2 月の時点では、MAFF も DH も大騒動が起こりつつあることに気付いていなかったようであるということ、この項の初めで述べた。しかし、何人かの証人が我々に提供した証拠によると、異なった全容が浮かび上がった。この証言についての分析は、当時の文書に裏付けられた説明を最後まで終えるまで保留することとする。

立ちこめる暗雲

807 3 月 1 日、エディ氏は、ワイト博士から受け取ったばかりの当惑させられるニュースをメルドラム氏に伝えた。若者における CJD 症例が新しい型の CJD の発生を意味しているということが、「予想以上により確かな」ものとなってきた。ワイト博士は、この問題をどのように取り扱うかについて話し合うために、MAFF と DH における担当官と広報担

当官による会議を開くことを提案していた。そのニュースを取り扱うにあたって、その影響に関して何らかの形でSEACからの声明を受け取っていることが非常に重要であろうということについて、エディ氏はワイト博士と同意見であった。彼は進展についてメルドラム氏にたえず情報を伝えることとなった。

大騒動の前ぶれ

808 3月8日、SEACの会議が行われた。アイアンサイド博士は、若者のCJD患者の一部に、疾病が長期にわたる傾向と特異な神経病理学的特性が確認されたことを示したプレゼンテーションを行った。その病理は、海外で稀に報告されている若者における症例とは異なっていた。

809 その後同じ日にマイク・スキナー氏⁹⁹は、ケネス・カールマン卿とジョン・ホーラム氏¹⁰⁰にメモを送った。彼は、2人に対してSEACが新奇なCJD症例の原因は1980年代にBSEに曝露されたことにあると結論したことを報告した。

810 ケネス・カールマン卿は、3月11日、月曜日にスキナー氏のメモを受け取った。彼は同僚と状況について話し合い、MAFFとの会合を開くことを決定した。会議は、3月13日に行われた。

811 3月11日、SEACの委員の何人かが屠殺場を訪れた。彼らは、SBOが適切に除去、特定され、適切に取り扱われているのを確認し、その段階では追加の予防措置を提言する必要性はないと判断した。

812 3月12日、エディ氏は、パッカー氏に対してメモを送り、新奇なCJD症例に関するSEACの結論を伝えた。パッカー氏は、その日から出来事が猛烈な勢いで展開するようになり、まもなく自分たちが国家の重大な危機の中心となるであろうことが、日増しに明らかになっていったと我々に対して語った。

813 ホッグ氏は、ある日の夕方にパッカー氏が彼の部屋にやって来て、SEACがBSEは人間に感染するという見解に至ったことを告げた時に、彼は重大局面が迫りつつあることについて知ったと我々に語った。この訪問についての記録はないが、ホッグ氏は、それは3月8日のSEACの会議の後であったに違いないと考えていた。

814 3月13日、ケネス・カールマン卿とその他のDH担当官は、パッカー氏、メルドラム氏、MAFFの担当官と会合をもった。これには、パッティソン教授も出席していた。パッカー氏はパッティソン教授に対して、SEACは適切と考えられる対策について検討を行うべきであることを提案した。SEACが提言を行うのであれば、政府はこれに従うと思われた。彼は、最悪の場合でも、現在の規則の変更が必要となるということにはならないと

付け加えた。同日、パッカー氏はホッグ氏に対してのメモの中で、SEAC 内の一部の委員は、明らかに生後 2 年を超える牛に由来する牛肉の消費を禁止する措置を提言することを考えていると述べた。彼は、そのような措置にかかる費用が、リスクの減少に対してふさわしいものであるかについて疑問をもっていた。彼は次のように付け加えていた：

「とは言うものの、悲観的な想定をしても、SEAC の提言による経済的な影響に対する危惧は理論上のものだということです。SEAC と CMO が BSE/CJD の感染の可能性を認識する声明を出せば、国民や市場の反応は、英国の食品騒動において他に例を見ない最悪の政治的および経済的影響をもたらすほどのものとなるであろうことを私は確信しています。牛肉の消費は、すぐに減少し以前の水準に対して低い割合となると思われます。」

815 その日とその翌日の議論で、パッカー氏とホッグ氏は、事実と政府のとるべき措置について SEAC から明確な助言を得る必要があるということで合意した。彼らはまた、SEAC が出す結論に対して「いかなる形でもそれを左右するようなことを避ける」べきであるということでも意見が一致していた。3月14日、ホッグ氏はパッティソン教授に対して書簡を送り、SEAC の助言が固まったと彼が自信をもって判断できる状態になったらすぐにそれを提出するよう要請した。

大騒動の幕開け

816 3月16日、日曜日に、SEAC は緊急会議を開いた。ウィル博士は、若者の CJD 患者における確定症例 9 例と疑い例 3 例の詳細について説明した。3 人の個人の神経病理学者が、これらの症例は「これまでに認められているいかなる CJD とも異なる別のもの」であることを確認した。何らかの追加の予防措置があるとなれば、どのような措置を講じるべきかについて活発に議論が行われた。人間の健康に関して検討された選択肢には、以下のようなものが挙げられた：

- 生後 30 カ月を超える牛が人の食品連鎖に入るのを禁止する措置
- 生後 30 カ月を超える牛に由来する食肉は、完全に除骨し、明白な神経およびリンパ組織を完全に除去するという要求事項

817 この議論で、SEAC は「現行の SBO 禁止令の施行が完全に厳格に実施されることを確実にするための全ての措置を講じることを提言する」べきであるということ以外には、結論に達することができなかった。最終的に、SEAC は大臣らに対する声明について合意に至ったこれには、若者における CJD 症例を十分に説明することは不可能であることが判明したことについて言及されており、続けて次のように述べられていた：

「このことは、大きな懸念の原因である。現在のデータに基づいて、現時点における最

も可能性の高い説明は、これらの症例は 1989 年の SBO 禁止令導入前に BSE に曝露されたことと関係があるというものである。」

818 本 BSE 調査に対して、カーデン氏は、新たな措置について更に検討を行うという SEAC の願いはその後 3 日間に渡って困難を極めたと語った。この期間の会議では、ホッグ氏や、パッカー氏、担当官らがパッティソン教授を使って、SEAC が出す提言がどのようなものになるかについて探り出そうとしたが、全ての選択肢について完全に評価が行われるまでは、SEAC は最終見解に到達することができないことが明らかとなった。

819 3 月 18 日月曜日に、ホッグ氏は、彼の決めた対策の計画について彼の担当官らと話し合った。彼は、生後 30 カ月を超える牛に由来する牛肉の販売の禁止措置（「30 カ月法」として知られるようになった）を取るべきであることと、BSE 問題への政府の対処について司法調査を実施するべきであることを提案した。パッカー氏とメルドラム氏はともに、30 カ月法がふさわしいものであるかどうかについて疑問を投げかけ、SEAC からの助言に先んじて措置を講じないよう忠告した。ホッグ氏は、規制が完璧に実施されていないのならば唯一の防衛線として SBO 禁止令に頼ることはできかねると述べた。彼は「二重の安全対策」を望んでいた。また、彼は全ての牛肉製品を食品連鎖から回収することを考えていた。その日の午後早くに、ホッグ氏はパッティソン教授と会ったが、彼は、3 月 23、24 日に予定されている次の会議が終わるまでは SEAC は助言を行うことはできないであろうと述べた。パッティソン教授は、ホッグ氏の 30 カ月法の提案は「妥当かつ道理に適ったものであり、非合理的なものではない」という彼の個人的な見解を示した。

820 パッティソン教授との会合の前に、ホッグ氏は首相への書簡に署名し彼自身とドレル氏の連名で提出していた。書簡には、その日までに起きたことが説明されており、何を行う必要があるかについての詳細な分析は、部分的に SEAC の提言と彼らからの政策的結論を前提としていることが述べられていた。これをメイジャー氏が読む前に、ホッグ氏は副首相のマイケル・ヘーゼルタイン氏に対してその内容について通知していた。ヘーゼルタイン氏は、明らかに慄然としていた。彼は、国内の全ての群れを屠殺することによる影響について尋ねると、会議中だったメイジャー氏に対してその会議に割り込んでこの連名の書簡への注意を促した。

821 その日のうちに、ホッグ氏は、首相に宛てて 2 通目の書簡を送った。これには、彼の 30 カ月法の提案が示されていた。また、食品連鎖から全ての牛肉製品の回収を行う可能性が提起されており、政府の BSE 問題への対処についての司法調査の実施が提案されていた。

822 その日の夕方早い時間に、ホッグ氏とドレル氏は彼らの担当官らとともに会合をもった。ホッグ氏はドレル氏に対して、生後 30 カ月を超える牛に由来する牛肉の禁止措置と司法調査の実施という彼の提案について述べた。DH に対する SEAC の結論による影響

について検討が行われたが、これらにはワクチンなどの牛由来原料を含む食品以外の製品の安全性について調査を行うことが含まれていた。

823 午後遅くになって、ホッグ氏、ドレル氏、その他の閣僚が首相と会合をもった。翌日、閣僚会議を開き、保健局長（CMO）、獣医局長（CVO）、パットyson教授に助言を行うよう求めることが決定された。

824 3月19日火曜日の朝に行われた閣僚会議で、ホッグ氏の提言は彼の同僚らによって完全に退けられ、彼はそれが誤りであると考えてはいたものの会議での決定を受け入れた、とホッグ氏は我々に対して語った。そのような拒否があったことは、その会議の当時の記録からは明確ではない。明らかなことは、パットyson教授がその週の週末に予定されていたSEACの会議に先駆けて具体的な助言を示すことにはならなかったということである。長時間に渡る話し合いの末、政府が本質的な事項を含む声明を出すためにはSEACからの情報が必要であるという判断が下された。「従って、SEACが早い時期に会議を行うことが勧められるであろう。」とされた。

825 このように促された結果、その日の午後4時間までに、パットyson教授、アーモンド教授、スミス教授、コリンジ教授、ウィル博士がロンドンに集まり、そこから国際獣疫事務局の会議に出席していたためにパリにいたブラッドレイ氏とキンバリン博士にも電話がつけられることとなった。長時間に渡って様々な選択肢について検討が行われた。その日の夕方遅くには結論が出されていたが、政府は翌日10時30分までに助言を必要としているというメッセージが伝えられ、会議は翌朝8時まで休止されることとなった。

826 3月20日、BSEに関するニュースが漏れていたことが明らかとなった。ミラー紙の見出しには「公式発表：狂牛病によって死亡する可能性あり」と宣言されていた。他の新聞でも、政府がBSEは人間に感染し得るという可能性について発表を行う予定であることが報じられていた。

827 8時に、SEACが再び召集された。9時30分までに、SEACは声明文の合意に至った。この声明では、若者において10例のCJD症例が確認されたことを述べた後、次のように続けていた：

「現在のデータに基づいて、また、信憑性のある他の説明が存在しないことから、現時点で最も考えられる説明は、これらの症例は1989年のSBO禁止令導入前にBSEに曝露されたことと関係があるというものである。

CJDは依然として稀な疾病であり、今後このような症例が発生するならば、それが何例にのぼるのかを予測するには時期尚早である。」

SEAC は、さらに続けて以下のような提言を行った：

- 「 a 生後 30 カ月を超える牛の屠殺体は、食肉衛生局の監視のもと認可工場において除骨を行わなければならない。残渣は SBO として分類されなければならない。
- b ほ乳類の肉骨粉を全ての家畜用の飼料に使用することの禁止。
- c 保健安全部（HSE）と危険病原体諮問委員会（ACDP）は、これらの発見事項を考慮し、SEAC と協議して、至急、助言の見直しを行うべきである。
- d SEAC は、さらにどのような研究が必要かについて至急、検討を行う。

SEAC は、これらの発見事項の結果として牛乳の安全性に関する提言を見直すことになるとは考えていない。

上記の提言事項が実施されれば、牛肉を食べることによるリスクは非常に小さいものである可能性が高いと SEAC は結論している。」

828 閣僚会議が、10 時 45 分に開かれ SEAC の声明とケネス・カールマン卿が作成した声明について検討が行われた。会議では、SEAC の声明の全文を受け入れることが決定された。また、ドレル氏とホッグ氏が、下院で声明を出すべきであることも合意された。

829 その日の午後、下院に対してドレル氏が最初の声明を出した。彼は、CJD 調査班による若者における新変異型 CJD に関する研究の結果と、これらの症例について最も考えられる説明は、それらが 1989 年の SBO 禁止令導入前に BSE に曝露されたことと関係があるという SEAC の結論について説明した。彼は、SEAC の出した提言について説明し、政府がこれを全て受け入れており、できる限り早くそれらを実施するであろうと述べた。それから、彼は、大人よりも子供のほうが CJD に罹るリスクがより高いか、というその日の朝にケネス・カールマン卿が提起した疑問について取り上げ次のように述べた：

「現在のところ、年齢による感受性の差異を示す証拠はなく、小児期に肉を摂取した人々における CJD 発現のリスクに関する科学的証拠は新たな発見事項によって変化してはいない。しかし、子供をもつ親たちは、子供への影響について懸念を抱くであろう。私は、諮問委員会に対して、この問題について委員会の次の会議後に具体的な助言を行うよう要請した。」

830 ホッグ氏が、次に声明を発表した。彼は、生後 30 カ月を超える牛に由来する屠体は、食肉衛生局（MHS）の監視のもと認可工場において除骨を行わなければならない、残渣は全て人の食品連鎖と家畜の飼料連鎖の両方から排除する、という SEAC の提言を政府が

受け入れたことを認めた。さらに、ホッグ氏は、屠殺場とその他の食肉工場および飼料工場における既存の規制をより厳格に実施するべきであることを指示したことを説明した。彼は、牛肉や牛肉製品は信頼して食べられるという「我々の最高の評価」を国民が受け入れるのであれば、英国産牛肉の市場に損害はないであろうと考えていると強調した。

追記

831 これでは、本 BSE 調査が対象とする期間は終わりとなる。しかし、1996 年 4 月 3 日にホッグ氏が議会で、SEAC が提言した除骨制度ではなく彼が支持していた 30 カ月法が導入されると発表したとことについて我々は述べるべきである。この政策変更の主な理由は、除骨制度では消費者の不安を和らげるのに十分ではなかったことにある。その上、政府が SEAC の提言を受け入れると発表した 24 時間以内に、スーパーマーケット業界が生後 30 カ月を超える牛に由来する食肉を販売する意思がないことを明らかにした。副次的なものではあったが、もう 1 つ別の問題は、全ての牛肉について検査官の監視のもとで除骨を行うには、除骨工場の受け入れ能力が十分ではなかったことであった。また、この変更の別の動機は、EU がそのすぐ前に英国産牛肉の全てに課した禁止措置を撤回するよう説得するために役立つかもしれないということであった。

832 政府が政策選択を行った際に直面したこれらの問題を、政府は予見できなかったのか、あるいは予見するはずもなかったのかということについて、我々は自問してみた。このことは、3 月 20 日に至るまでの数カ月間の間どの程度の非常事態対策があったのかという疑問をもつことにつながる。

非常事態対策

833 1996 年 1 月 24 日、ガマー氏によって設置された MAFF 消費者委員会の会議において、MAFF は最近の若者の CJD 犠牲者についての詳細が記載された文書を提出した。委員会の委員のゴドフリー博士は、これらの症例が BSE に感染したと証明されるということは考えにくい可能性であると認めていたが、このことについて取り扱った回答を作成した。彼は次のようにコメントした：

「このごく小さな集団が感染した人々によるものであるのならば、さらに症例が出てくる可能性が高く、おそらくそれは多数にのぼるであろう。今のうちに政府が、このまずあり得ないような可能性に備えた計画を立てるのが最善と思われる。それには、次のようなことを含めるべきである。(a) 何をもって対策を講じることにつながるような重要な証拠とするのかについて、統計学的な助言を得ること。(b) 消費者に対してどのような助言を行うべきか。大惨事であり、新聞で大きなニュースにもなるであろう事態に対して予想される反応が起こる前に、我々に助言が伝えられているようにすることを目的とするべきである。(c) この仮想の状況において、将来的に消費者が再

び安全に牛肉を食べられるようにするためにはどのような対策を講じるべきか。これには当然、莫大な費用がかかるであろうし、技術的に困難だが可能であろう。」

彼の意見は、しっかりと筋の通ったものであった。

834 カーデン氏は、我々に対しての最初の証言において、2月6日のエディ氏のメモに対する MAFF 内での反応について、以下のような説明をした：

「我々 MAFF の中で2月6日のエディ氏の報告を受け取った人々は、BSE について我々が考えていたことに対して広範囲に及ぶ変化がまさに起ころうとしているかもしれないことに我々は気付いていた。私の記憶では、それ以降、1996年3月20日に SEAC が結論としての見解に至るまで、我々は厳戒態勢にあると感じていた。我々（私自身と、そのような厳戒態勢においてそのニュースが意図的に限られて伝えられていた政府内部の人々のことを指しているのであるが）は、第一人者の専門家からの新たな指示に対して極めて細心の注意を払っていた。しかし、我々は、1カ月以上もの間、SEAC が2月1日の会議で出した暫定的な指示のみを手掛かりにしなければならなかった。悪い知らせの暗示は仮のものとされたままで、我々は、どっちつかずの状態であった。」

835 それに続く供述で、彼は次のように付け加えた：

「ウィル博士の結論が、（そのときまで、MAFF 内で一般的に信じられてきたのとは正反対に）BSE は実際には人に感染するという方に可能性が傾いたことを示唆する最初のものであり、疑われる感染方法の1つ、すなわち牛肉の摂取が、1995年の秋にはより注意を集めていた他のことを凌いで突然注目されるようになった...

私と MAFF 内の私の同僚は、1996年の最初の1カ月、何が起きているかを示す新たな徴候のすべてに注意を払うのに多くの時間と労力を費やした。出来事が展開するにつれて、我々は厳戒態勢となり、新たな展開のそれぞれについて徹底的に検討し評価を行ったが、その際、MAFF と DH は重要な段階の全てにおいて、担当官と大臣の両方のレベルで緊密に連絡を取り合っていた。」

836 これは、彼らがエディ氏のメモを受け取った際に起こることが期待されたことであった。若者における CJD の犠牲者の意味することについて SEAC 委員が示した懸念について、エディ氏がメモの中で注意を促さなかったことを我々は批判した。そうであったにも関わらず、彼のメモの内容はそれを読んだ人にカーデン氏が説明したような警戒を喚起するようなものであったはずであると我々は考えている。そうはならなかった。エディ氏のメモに対する反応についてのカーデン氏の記憶は誤ったものである。エディ氏のメモの与えた印象がどのようなものであったにせよ、それによって彼らが何らかの対策を講じるこ

とはつながらなかった。

837 エディ氏のメモには欠陥があったが、それを読んでホッグ氏とブラウニング女史はその意味についてパッカー氏、カーデン氏、メルドラム氏と検討を行おうと務めるべきであった。同様に、担当官らはメモを読んで話し合いを行った後に、ブラウニング女史とホッグ氏に対してその持つ意味について提起するべきであった。これらの5人の人々は、それぞれ、科学者がBSEはおそらく人間に感染していたと報告した場合に必要なかもしれない対策について考えるべきであったし、彼らは、ケネス・カールマン卿の見解を求めたり、ホッグ氏とドレル氏の間で話し合いを行ったりするなどして、MAFFとDHが協力してその意味について検討する必要があることを認識するべきであった。実際には、エディ氏のメモは、単に、対処や検討の必要のない事項についての情報として扱われてしまったと思われる。

838 ホッグ氏は、1ヶ月以上の期間をかけて30ヵ月法を作成し、それについてパッカー氏や彼の担当官と話しあったに違いないと考えている、と記憶ではなく彼が作り変えた話に基づいて我々に語っていた。パッカー氏は、大臣や担当官と「もしも」の話として検討を行ったことをかすかに覚えていることを我々に話しており、それがこの証言に対するわずかな裏付けとなっている。我々は、ホッグ氏の30ヵ月法について、そのような話し合いは行われなかったと確信している。ホッグ氏は、30ヵ月法を3月18日に担当官らに対して提示する少し前まではそれについて決心していなかった。3月8日以前には、仮にBSEが人間に感染することが証明された場合に検討する必要がある選択肢について、ホッグ氏と担当官の間で話し合いが行われることはなかった。

839 DH内でも全く同じ状態であった。ケネス・カールマン卿は、1996年3月よりも前には、非常事態対策の作成や検討に関与していなかったことを明らかにした。彼は、次のように付け加えた：

「2月の会議の後、明らかに保健省もMAFFも、ルーベリー博士の部署を通じてこれらの問題について目をとめていたし、目をとめていたはずであった。実際、MAFFはそうであった。また、何か変化が生じたときには通常そうであるように、大臣らも情報を得ていたであろう。」

840 ワイト博士の上司であるルーベリー博士は、若者におけるCJD症例について危惧を抱いていたと我々に語った。彼女は、DHの医務長官であるロジャー・スキナー博士と何度も会合をもったことを話していたが、そのことは、彼女や保健省がそれらの症例について懸念を深めていたことを反映していた。彼女は、この懸念が「ワイト博士、スキナー博士、メッターズ博士、保健局長、事務次官の間での多くの非公式の話し合い」にも反映されていたと述べたが、彼女は、これらの非公式の会合の詳細について思い出すことができなかった。2月にそのような会合が行われたというルーベリー博士の記憶は誤りであると

我々は確信している。3月より前には、DHはこれらの症例の持つ意味について注意を払ってはいなかった。ドレル氏は、SEACの2月の会議で報告された発見事項について知らされてもいなかった。メッターズ博士は、本BSE調査の第2段階に参加した後に、書面で、予防、介護、治療に関する選択肢について2月中旬に事務次官やケネス・カールマン卿と検討を行ったことについて述べた追加の証言を我々に提出した。我々は、これらの検討が3月より前に行われ得たとは思わない。

841 カーデン氏は、MAFFとDHは重要な段階の全てにおいて、担当官と大臣の両方のレベルで緊密に連絡を取り合っていたと述べた。CJD調査班(CJDSU)の発見事項によって考えられる影響について、省間で話し合いが行われることは、1月にも2月にもはなかったと我々は考える。実際、それに対応するために2省が協力しあうようになったのは、3月13日にケネス・カールマン卿が招集した会議が行われてからであったと思われる。そのときでさえ、ホッグ氏はドレル氏やケネス・カールマン卿とは関係なく、彼が適切であると考えた対応の決定を進めた。彼は30カ月法についてドレル氏と話し合うべきではなかったかと、我々が尋ねたのに対して、彼は次のように回答した：

「いいえ。30カ月法は私のやるべきことでした。それは、私の政策でした。また、MAFFに責任のあることでした。」

842 SEACの2月の会議の内容について知った際、MAFF担当官や大臣らはケネス・カールマン卿に意見を求めるべきであったという見解を我々は既に示した。同様に、ケネス卿とメッターズ博士がワイト博士によるその会議の議事録を受け取ったときに、それが内容を和らげるような言葉で書かれていたとはいえ、彼らは新たな証拠の持つ意味について検討するためにMAFF担当官との話し合いを始めるべきであった。また、ケネス卿はドレル氏に注意を促すべきであった。

843 3月前、両省とも、なぜこのように動きが鈍かったのであろうか。2月1日のSEACの会議の後、なぜMAFFとDHの間で連絡が取られなかったのかについて我々が尋ねたのに対してカーデン氏は次のように答えた：

「両省とも、SEACが更なる科学的な見解を出すのを待っていたのだらうと思います。」

844 2つ省が待っていたのは、SEACの科学的見解のみではなかった。1996年までには、政策決定について(SEACに政策決定を委託しているに近いほど)SEACが助言を行うのを待つというやり方が確立していた。政府はSEACの助言なしには決定を行う用意がなかったため、SEACの助言が得られるまでは、緊急事態対策を立てるのは時間の無駄であったと証人たちは我々に語った。

845 SEACの助言を待つというのは、政策の選択肢の検討に代わるものとして十分なも

のではなかった。それらの選択肢の中でどれを選ぶかについては、単に SEAC の専門知識の範疇に入る事項によって決まるものではなかった。より広範囲にわたる政治的な検討材料について考慮する必要があり、それらについては緊急事態という視点から、2月の時点で十分に特定および検討し得た。また、さらなる感染のリスクを軽減するためにとられる可能性のある様々な選択肢について検討し、それらの効果についてコメントするよう SEAC に要請するのを妨げるような理由もなかった。

緊急事態対策によって何が成し得たか？

846 3月20日に出された主な政策決定は、ほとんどその直後に、実行不可能なものであることが判明した。除骨を行うという措置は、市場に受け入れられず、実施不可能なものでもあった。この選択肢は、重圧のかかる中で SEAC が提言したもので、その影響について検討を行う間もなく、政府が即座に採用したものであった。ホッグ氏は、食品の安全性を保証するのに屠殺場業務が適切に行われていることに頼るのは安全でないという見解を取っていた。彼は二重の安全対策を望んでいた。スーパーマーケット業界もまた同様の見解であった。MAFF が SEAC の支援を受けて、緊急事態という視点から政策の選択肢について2月に検討を始めていれば、除骨の措置が選択されたのとほとんど同時に撤回される結果となるような問題を予想することが少なくとも可能である。

847 ドレル氏が議会で声明を出した際、彼は、明白な疑問に対して答えることができなかった。子供は、大人よりも BSE にかかりやすいのか。彼が述べることができたのは、彼は SEAC にこのことについて助言するよう要請した、ということだけであった。結局、SEAC は、子供が特に感染感受性が高いと考える根拠はないと提言した。緊急事態対策を立てていれば、この質問が予期されることになったであろう。SEAC はそれに答えるよう要請されていたであろう。その助言が3月20日より前に得られていれば、子供を持つ親たちは、不安に陥れるのではなく安心を得ていたであろう。

848 さらに基本的な疑問がある。一部の意見では、30カ月法は過剰反応であり、SEAC の除骨に関する提言によって BSE が人間に対して及ぼすことが示されたリスクに適切に対処されたであろうと考えられている。仮に以下のような状況であったとしたら、3月20日の政府発表による衝撃はより小さいものとなっていたであろうかということを、我々は自問してみた：

- 国民へのリスクに関する情報の伝達において、先に述べたような欠陥がなかったとしたら。
- 歴代の保健局長と SEAC が、BSE が人間に感染するかもしれないという懸念が深まりつつあり、一部の人々は予防措置が導入される前に感染していたかもしれないということを明確に述べていたとしたら。
- リスクに関してコメントをした担当官らが、牛肉を食べるのは安全であることを強調

するのではなく、酪農家と若者における CJD 症例が懸念の原因となっていると率直に述べていたとしたら。

国民は、SEAC による除骨の提案を適切な対応として受け入れ、生後 30 カ月を超える牛に由来する、骨を取り除かれた牛肉が販売され続け、食用にされ続けたであろうか。

849 リスクコミュニケーションに対して、先に提示したような取り組みがされていれば、3 月 20 日の発表による衝撃はより小さいものになっていたであろうし、国民が BSE によるリスクについて欺かれていたと感ずることはなかったであろうということに、我々は全く疑いを持っていない。しかし、結果が異なっていたであろうとは考えない。1996 年 3 月時点では、反芻動物飼料禁止令と家畜 SBO 禁止令によって牛における感染率がどの程度削減されたのかについて明確ではなかった。何頭の無症状の BSE 感染牛が食品連鎖に混入していたのか誰も分からなかったし、正確に計算することもできなかった。屠殺場での SBO 除去の水準の改善については、まだはっきりしていなかった。国民は、必然的に、二重の安全対策が必要であるというホッグ氏と同じ反応を示したであろうと我々は考える。それから 4 年が経ち、これらの問題についてより容易に評価できるようになっている今日でさえも、30 カ月法は依然として施行されている。