

ISSN 2186 – 3989

食の安全性と農業政策の転換

—BSE 対策再考—

並松 信久

Food Safety and Changes in Agricultural Policy
—Reconsidering Countermeasures for BSE Issues—

Nobuhisa Namimatsu

北 陸 大 学 紀 要
第56号(2024年3月)抜刷

食の安全性と農業政策の転換

—BSE 対策再考—

並松 信久*

Food Safety and Changes in Agricultural Policy
—Reconsidering Countermeasures for BSE Issues—

Nobuhisa Namimatsu*

Received November 16, 2023

Accepted December 25, 2023

抄録

わが国では 2000 年代になって、BSE 問題が起こった。それをきっかけに食品衛生から食品安全が注目されるようになった。BSE ないし食の安全性の問題については、多くの先行研究がある。しかし、これらの問題を農業政策の展開と関連付けた研究は少ない。

本稿は、主に BSE 問題の対策として設置された政府の各委員会の報告書をたどり、BSE の発生後、「政府や企業の対応」、「リスク管理をめぐる議論」などの分析を通して、それまでの農業政策が大きく転換したことを明らかにした。

その転換とは、生産重視の政策から、消費者重視の政策への移行であった。しかし、その過程で、BSE への政策対応が拙速であったために、企業による表示偽装問題を引き起こした。さらに検査体制やリスク評価、リスクコミュニケーションのあり方、そして政治と科学の関係など、多くの課題が生じ、今なお議論が続いている。

キーワード : BSE、農業政策、安全性、リスク、表示偽装

* 北陸大学経済経営学部 Faculty of Economics and Management, Hokuriku University

はじめに

2000年代になって食品の安全性をめぐる問題が多発した。企業の偽装工作、無認可添加物の使用、輸入農産物の農薬残留問題など枚挙に暇がない。このような問題に対しさまざまな対応策がとられてきたが、現在に至るまで根本的な問題解決に至っていない。そこで安全性問題が近年になって急に問われ出した。しかしながら、安全性問題はいま新たに生じたわけではない。歴史的にみれば、戦後、食料事情が改善するのにもない、食料の量よりも質を求め始めたことが、そのきっかけとなっている。しかし、食料の数量がある程度確保されたという食料事情の改善は、日本農業の発展に起因するものではなかった。そのため、むしろ国内農業が衰退し始めた時期と軌を一にして、量よりも質が問われ出し、その結果、安全性の問題が起こっているのではないかと考えられる¹。

消費者は現在、食品が安全かそうでないか、ますます区別できなくなっている。元来、安全は安心と同様、主観が入る相対的な概念であり、食品に生来備わる生物学的性質ではない。ある人にとって安全でも、他の人にとっては異なる。したがって安全な食品とは「リスクが許容できるレベルを超えない食品」と定義するほかない。しかし、許容できるか否かの判断も、科学的知見だけでなく、認識や見解、価値観なども反映されている。その判断に商業的あるいは利己的な動機が絡むとき、食の安全性は政治的な色彩を帯びることになる可能性も出てくる。

ところで、わが国では2000年代以前に、チッソ水俣工場による水銀排出を原因とした水俣病、昭和電工鹿野工場による第二水俣病、三井金属神岡鉱業所によるカドミウム汚染がもたらしたイタイタイ病、カネミ油症事件、森永ヒ素ミルク中毒など、汚染された食品の摂取による甚大な健康被害の事例が多々あった²。さらに2000年代に入ってから、さまざまな食をめぐる事件、あるいは食品や農産物の安全保障に関わる問題が頻発している。たとえば、雪印集団食中毒事件、国内初のBSE（Bovine Spongiform Encephalopathy、牛海綿状脳症）の確認、雪印／全農チキンフーズ食肉偽装事件、O-157カイワレ大根訴訟で国側敗訴、「発掘！あるある大事典」納豆ダイエットデータ捏造問題、中国製冷凍餃子中毒事件、豚の口蹄疫発生、東日本大震災による福島第一原子力発電所による放射能汚染などである³。

このような展開を受けて、2000年代になって問題の焦点や議論の争点が、「食品衛生」から「食品安全」へ移った。すなわち、食品衛生とは衛生的で安全な食品を供給する管理技術のことであり、2000年代以前では食品衛生が徹底していなかったことによる食品汚染や健康被害が起こった。一方、食品安全とは衛生的で安全な食品の供給に加え、リスク評価に基づくリスク管理の実施と情報の提供が入った管理技術のことであり、2000年代以降はこの食品安全が不十分であったために、健康被害に結び付くような事件や事故が起こった。とくに食品安全を通してリスクという概念が、広く知られるようになった。リスク概念が入り込む安全性を問題にする際には、自然科学に基づく技術だけでなく、政治や行政との関連、研究機関や学会の姿勢、科学自体のあり方などが問われた⁴。本稿で取り上げるBSE問題は、その典型的な事例である。

食だけでなく広く安全性が注目されるようになったのは、上記のように、わが国で公害が発生

した 1960 年代以降であったが、とくに注目されたのは 2000 年代に入ってからである⁵。2000 年代以前は、環境破壊が人体に悪影響を及ぼすという視点で安全性がみられていたが、2000 年代以降は、食品自体の安全性が問われるようになった。それによって食の需要面だけでなく、生産・製造（流通も含む）などの供給側の問題点が指摘され、農業政策の対象として取り上げられるようになった。それまで農業政策は専ら食料の供給側を対象にしていたが、2000 年代を境に、需要側も対象にする必要に迫られた⁶。

食品の安全性については、これまで厚生労働省の前身である厚生省（2001 年 1 月に廃止）が担当していた。農業政策においても需要側（消費者）を無視していたわけではないが、供給側（生産者）重視の政策が実施されてきた。たとえば、それを典型的に表わしているのが、農業政策の核心ともいえる食料自給率の算定である。周知のように、食料自給率とは、国内食料消費量の中に占める国内食料生産量の割合である。しかし、実際の数字を算出する際には、国内生産量は統計データがあるものの、国内消費量は直接的なデータがなく、「国内消費量＝国内生産量－輸出货量＋輸入量±在庫量」で代替している。つまり、直接的に消費量をとらえているわけではなく、消費をしているであろうと推定される量（＝国内に留まっている量）で代替している⁷。とりあえず当該年度に国内に留まっている食品量を消費量としているにすぎない。食料消費の実態が明確にとらえられていないので、実際には食べずに廃棄する食品ロスが、食料自給率では想定外の問題となる。

ところで、これまで農業政策や食品の安全性については数多くの先行研究がある。ここでは紙数の関係上、先行研究を一つひとつあげることはしないが、いずれの先行研究も、その時々時代の背景のもとで問われた研究業績であった⁸。本稿で対象とする 2000 年代前後の時期についても同様であり、BSE 問題を背景に食品の安全性をめぐる農業政策の研究結果が数多く出された。とくに焦点があてられるのは、国内の BSE 発生に対する政策対応、安全性をめぐる制度や体制の確立などであった。もちろん、BSE の原因解明に関する自然科学的な研究が多数あったことはいままでのない。これら多くの先行研究によって、BSE 問題の原因の解明や対応策の分析が行なわれたが、2000 年代前後の農業政策との関連や、農業政策の変容については、あまり触れられていない。

そこで本稿は、BSE 対策を再考し、当時の農業政策がどのような課題を抱えていたのかを考察していくことにする。とくに、BSE 問題の対応策がとられた時期は、それまでのコメを中心とする農業政策が大きく転換した時期と重なっている点に注目する。それによって混乱が生じたことは十分予想できるからである。しかし、先行研究ではこの時期における農業政策の転換の経緯について、あまり記述されることはない。もちろん、経緯に関する記述はあるものの、農業政策の脈絡のなかで、転換が課題の解消につながったのかどうかについて触れられることはない。おそらくそれまで経済合理性というよりも政治力学によって推進されてきた農業政策は、それまでになかったような大きな転換を迫られたであろうと考えられる⁹。本稿では以下で、主に BSE 問題の対策として設置された政府の各委員会の報告書をたどり、BSE の発生以後、「政府や企業がとった対応」、「リスク管理をめぐる議論」などの分析を通して、政治力学に依拠する農業政策

が転換し、その過程で多くの問題が生じたことを明らかにする。

なお、本稿の引用文中には、不適切な表現が含まれている部分があるが、史実であることを重視して、あえて訂正を加えていない。また引用文中は読みやすくするために、句読点を一部加えた箇所がある。人物の生没年については、可能な限り記した。

BSE 発生の経緯

牛の病気が初めて公にされたのは、1986（昭和 61）年 11 月イギリスにおいてであった。1988（昭和 62）年にイギリス政府には、国際獣疫事務局（Office International des Epizooties、以下は OIE）総会で新疾病として報告した¹⁰。新疾病は牛が痙攣し、よろよろ歩き、口から泡を吹きながら攻撃的な行動をとることから、mad cow disease（狂牛病）とよばれた。この病気は発症から半年以内に死にいたる。死亡した牛の脳を顕微鏡で見ると、神経細胞に穴があき、組織がスポンジ化していたことから、「牛海綿状脳症」（Bovine Spongiform Encephalopathy）と命名された（略して BSE）。一方、日本では国内発生した 2001（平成 13）年まで、BSE は未だ対岸の火事であった。

家畜の病気については、200 年以上前からヨーロッパで知られていた羊の病気に「スクレイピー」（scrapie）がある（古農書に記述された）。BSE の症状はスクレイピーと酷似し、感染した羊の死骸を使用した肉骨粉入りの配合飼料が与えられた結果、羊から牛に感染した可能性が高いと考えられた。現在では、1 頭の牛の遺伝子に原因不明の突然変異で病原体が発生し、その牛が肉骨粉に加工され、多くの牛に感染したという仮説が有力視されている。しかし、原因は未だに解明されたとはいえない。

肉骨粉とは、家畜と家禽から食肉を取った後の、残りの骨やくず肉、内臓、脳、血液などを加熱処理した後、乾燥させて粉末にしたもので、農作物の肥料、家畜とペットの飼料に利用されてきた。BSE の発生後、日本でも広く一般に知られるようになった名称であるが、すでに明治期京都で市内（現・左京区聖護院川原町）にあった牧場（日本初の西洋式牧場）で製造された肉骨粉が、京都府南山城村の開拓地である童仙房で、肥料として使用された¹¹。日本での肉骨粉の利用は、肥料から始まったが、近年では飼料として利用されることが多い。羊と牛は元来、草食動物であるにもかかわらず、カルシウム分が豊富な肉骨粉を与えると、成長を早められるという利点のため、穀物飼料に混ぜて使用されてきた。

これまでスクレイピーが人間に感染した事例は見当たらなかったため、当初は BSE も人間に感染する危険はないとされた。ところが 1990（平成 2）年 4 月、感染牛の肉が原料と思われるペットフードを食べた猫が、同様の症状で死亡したことが判明した。このニュースはイギリスでセンセーショナルに報じられたうえに、最初に発生した 1986（昭和 61）年から BSE 発症数が急増していたため、メニューから牛肉を外す学校や病院、老人介護施設が続出した。牛肉の消費は急落し、スーパーでの売り上げは 50%以上減った。

一方、スクレイピーや BSE とよく似た症状の出る人間の病気に、「クロイツフェルト・ヤコ

ブ病」がある。主な症状は、認知症・痙攣・行動異常・歩行障害・視覚障害などであり、脳がスポンジ状になる。100%の確率で2年以内に死亡する。治療法は今のところ無い。長年の研究の結果、「プリオン」とよばれる感染性のある異常タンパク質が脳に蓄積し、神経細胞を壊していく病気であることがわかっている¹²。一般に病気はウイルスや細胞で引き起こされるので、タンパク質が原因の病気は他に見当たらない。クロイツフェルト・ヤコブ病の症例が報告されたのは1920年代であったが、病原体が体内のタンパク質自体にあるという仮説が立てられ、本格的な研究が始まったのは1970年代になってからであった。

また、ヤコブ病は1年に100万人に1人の割合でしか発症しないが、それ以上の高い比率で発症するプリオン由来の病気に、「クールー病」がある。この病気は、重要なタンパク源として死体を食べる習慣があった、パプアニューギニア高地の先住民であるフォレ族の間にだけみられる病気であった。クールー病が発見されたのは第二次大戦後になるが、人肉食はすでにそれ以前からあり、最初の患者は1920年代に現われたと推測されている。クールー病の発見と分析を通じて、脳症がヒトからヒトへと感染するのみならず、種の壁を越えて感染することが実証された。現在では、異常プリオンは自己増殖するのではなく、正常プリオンを異常型に変化させることがわかっている。しかも若年層が罹患する変異型ヤコブ病は、潜伏期間が長いという特徴があり、50年を超える症例もある。

政府の対応と安全対策

イギリス政府はBSEを新疾病と報告した1988（昭和63）年に、肉骨粉を家畜の飼料として使用することを禁止した。しかし、どういふわけか肉骨粉の輸出は禁止しなかった。1989（平成元）年にオランダ、1990（平成2）年にフランス・スイス・ノルウェー・デンマーク・フィンランドが肉骨粉の使用を自主的に禁止し、同年にECC（欧州共同体、1993年からEU）が加盟国への輸出を禁止した。この措置によって、肉骨粉は東欧・中東・アジアへの輸出が急増し、その状態が1995（平成7）年まで続いた。イギリスの資料によれば、1995（平成7）年まで300トン超に及ぶ肉骨粉の輸出が日本向けであったとされる。しかし、日本の統計資料にはその記録がない¹³。日本を含むアジア諸国に対し、イギリスだけでなくEU内のBSE発生国（デンマーク・イタリア・オランダなど）からも、肉骨粉が輸出され続けた。非感染国に肉骨粉を販売した飼料会社と、輸出を禁止しなかったEU諸国の責任は重大であった。

日本政府の当初の対応は緩慢なものであった¹⁴。1990（平成2）年9月にOIEにおいてBSE専門家会議が開かれ、その報告が農林水産省（以下では農水省）衛生課長に送られてきた。この報告には「反すう動物の飼料となる反すう動物由来タンパク質の輸入に関する政策及び条件の見直しを行なうべき」と記載されていた。これに対し、農水省は同年6月に専門家をイギリスに派遣して調査を行ない、7月に輸入規制の強化（生きた牛の輸入停止、肉骨粉の過熱処理の義務付けなど）を行なっていたため、すでに見直しを行なっていると判断した。しかし1990（平成2）年前後の時期では、ヒトの食用から除外された脳や脊髄が飼料に加えられ続け、BSEの発生

も急増していた。この状況から、この時期の肉骨粉は BSE 病原体による汚染が高いレベルで進んでいたと考えても不思議ではなかった。

1996（平成 8）年のイギリス政府発表（30 ヶ月齢以上の牛の全頭殺処分）を受け、日本では厚生省によって緊急研究班が組織され、プリオン病の調査が行なわれた。その結果、国内に変異型ヤコブ病患者は存在しないものの、従来型ヤコブ病患者は 43 名いることが判明した。一方、農水省は家畜に肉骨粉を食べさせないよう行政指導をしたが、BSE は国内で発生する可能性はないとしていた。2001（平成 13）年 1 月まで、飼料用として感染国から肉骨粉輸入が続いたことでもわかるように、危機感はきわめて低かった。WHO から肉骨粉を禁止するよう勧告を受けながら、禁止ではなく行政指導にとどめた。農水省は危機感の薄弱さから対応の遅れがあり、問題はさらに深刻なものとなっていった。

EU は世界各国を対象に、BSE が発生する危険度を評価する作業を行なった。その結果、2001（平成 13）年 6 月にアジアで最も危険度の高い国として日本をあげた。イギリスに始まり、2000（平成 12）年頃からフランスやドイツへと感染が広がっていた時期であり、蔓延する地域が警告を発するという状況であった。EU は BSE の危険度に関する評価を 4 段階に分け、

カテゴリー1：BSE が存在する可能性はほとんどない。

カテゴリー2：可能性は少ないが、否定はできない。

カテゴリー3：既に存在するか発生の可能性があるが、確認されていない。

カテゴリー4：既に発生している。

とした。そのなかで EU は日本をカテゴリー3に位置付けた。この結果が日本政府に伝えられた。この結果に対し、農水省はカテゴリー1あるいは2に相当するはずであるとし、担当者を EU に派遣し協議を行なったが、評価はカテゴリー3のままであった。

EU の評価手法は、客観的で透明性のあるものとするため、2年間、多くの専門家が関わって作成された。しかし、OIE は洗浄性に関する基準を設けているものの、評価手法は定めていなかった。そのため日本がもし OIE 基準で自らの評価を行なうとすれば、その手法を開発しなければならなかった。このような課題を抱えていたにもかかわらず、EU の評価を拒絶した理由は未だ明らかになっていない¹⁵。

しかしながら、この時点で農水省は独自に BSE 侵入の可能性について、いくつかの要因を考慮し分析していた。その要因とは、BSE 発生国からの生牛の輸入、精液と受精卵の輸入、牛肉と加工品の輸入量、肉骨粉の輸入量などであった。それぞれの要因について、国際基準である過去 8 年間の数字を調べ、シミュレーションされた（BSE は潜伏期間が長いので、20 年間のデータを検証する必要性を国際機関は勧めていた）。このシミュレーションに従って、汚染された肉骨粉の輸入量を予測すると、8 年間で 10kg に満たないという結果となった。他の指標とも合わせて、農水省は BSE 国内侵入の危険度はきわめて低いと予測した。そのため、この予測に反し EU がカテゴリー3 という評価を下したことに納得できなかった。国際機関は 20 年間の検証期間を勧めていたが、日本は算定の対象とした期間が 8 年であったことも、評価の受容に影響を与えたと考えられる。

結局、日本は EU による分析を進める調査に協力できないとし、分析結果の公表も止めてしまった。後にある農水省 OB は、この時の行政現場の心境を、「現場が、EU の評価を拒んだのは農林関係議員への配慮もあったと思いますよ。そんな評価を受け入れれば、国内産地のイメージが悪くなる。もしかすると卸売価格が下がるかもしれない。日本で一頭も発生していないのに、そんな結果になってはたまらない。農林関係議員は、おそらくそんな反応を示すだろう。であれば、あえて日本のイメージを落とす評価を受け入れる必要はない。まあ、そんな心境だったんじゃないですかね」¹⁶と語る。日本では政治的な配慮を抜きに考えられないということであった¹⁷。しかし、EU の評価を返上して程なく、日本で最初の BSE が発生し、結局、EU の評価の正しいことが裏付けられた。

最初の BSE 発生の経緯は、2001（平成 13）年 8 月、千葉県の高齢農家が飼育していた牛が自力で立てない症状を示し、その脳が動物衛生研究所（茨城県つくば市）に送られたことに始まる。9 月に出た検査結果は、BSE の疑いが濃いというものであり、断定するために、検体がイギリスの獣医学研究所に送られた。その結果、BSE であるという連絡が農水省に入った。この牛は北海道生まれの生後 64 ヶ月の乳牛であった。それまで日本では BSE 侵入の心配がないと農水省が説明していたので、この発生の波紋は大きかった。

しかし、問題はそこでとどまらなかった。動物衛生研究所で疑いが濃厚と指摘された段階で、この牛の身体が肉骨粉として出荷されたことが判明した。当初、千葉県からの情報では、疑いのある牛は完全に焼却したとされていた。しかし、実際はそうではなかった。FAX で肉骨粉になっていたことを農水省に知らせたが、その FAX 用紙が責任者に届かず、しばらく放置されたままになっていた。当の肉骨粉は茨城県の業者から徳島県へと渡り、配合飼料に使われる寸前であったが、緊急の手配で押さえられた。しかし、このような連絡体制の不手際や発表の遅延によって、行政の不手際が印象づけられることになった¹⁸。

日本での BSE 発生は、ヨーロッパ以外の地域では初めてのことであった。日本では政治家の働きかけで、畜産農家の救済のために消費を回復する必要があると考えられ、三つの安全対策が打ち出された。安全対策の第一は全頭検査であった¹⁹。家畜処理場に運び込まれるすべての牛の延髄の組織の一部をとって、そこに異常タンパク質が蓄積しているかどうかを調べる。迅速検査で、5～6 時間で結果が出るものであった。その間、枝肉を保管し、反応が陰性の牛（異常タンパク質の蓄積がない牛）だけが流通にまわされる。この全頭検査は 2001（平成 13）年 10 月 18 日から始まった。BSE 発生から 1 ヶ月強で、全国の処理場に検査キットを配置し、作業員の研修も終了という対応は素早いものであった。しかし、全頭検査は畜産農家の救済というよりも、国民の不信感を払拭したいと願う政治家の思惑を重視した結果であった。そして何よりも、後述するように全頭検査は企業による表示偽装という大きな問題を引き起こすきっかけとなった。

当初、30 ヶ月超の検査計画が、政治的判断で短期間のうちに、全月齢の全頭検査に変更になり実施された。全頭検査については、多くの国民（消費者）が安心対策として評価した。その理由は三つあった²⁰。すなわち、①検査によって BSE でない牛を特定し出荷することで、不安が小さくなりパニックは収まった。②検査月齢を 30 ヶ月という基準に設定すると、検査した牛と

そうでない牛がいっしょに店頭に並ぶことになり、消費者を混乱させる。③EUと同様、第二臼歯の有無をみて約30ヶ月と判定する予定であったが、消費者は約30ヶ月では納得しない、というものであった。理由の②と③は予測であり、実績の評価は①だけであった。確かに全頭検査はパニックを抑制する効果があったのかもしれないが、全頭検査には過誤もあった。

全頭検査を実施したとしても、ホルスタイン種の雄と和牛ではBSEはほとんど発見できないからであった。実際に日本で検査によって発見されたBSE感染牛のほとんどは、高齢の乳牛であった。このためEUは30ヶ月以下の検査は実施せず、特定部位の除去に力を入れていた。さらに、たとえ検査によって陰性であったとしても、実際は感染牛である可能性があったので、陰性であってもBSEでないと断言はできなかつた。しかし、その後、報道やマスコミにおいて、全頭検査による安全性の確保が強調され続けた²¹。また、後のアメリカ牛肉の輸入再開交渉においても、全頭検査が大きな障害となり、交渉が難航するという問題が生じた²²。

安全対策の第二は、すべての牛から特定危険部位を完全に排除して焼却するという対策であった。病原体である異常プリオンタンパク質は、牛の身体のどこにでも蓄積するわけではない。したがって、蓄積する部位を全部取り去って焼却すれば、感染の危険はない。当時、特定危険部位とされたのは、脳・脊髄・眼球・回腸の一部であった。その後、特定危険部位の範囲は広がった。脊柱に含まれる背根神経節という神経、それに扁桃が追加された。もともと、脳と脊髄の二つの部位が圧倒的に感染力は強いことには変わりがなかった。

安全対策の第三は、肉骨粉の全面禁止であった。すべての国からの肉骨粉輸入および国内産肉骨粉の製造・販売が一時停止され、肉骨粉を含む家畜用飼料の製造・販売および家畜への給餌が法的に禁止された。牛はもちろんこと、豚や鶏にも肉骨粉を与えることが禁止された。豚や鶏はBSEに感染しないと科学的にほぼ証明されている。しかし、豚や鶏に与えることを認めると、工場は肉骨粉の出荷を続け、どこかで牛用の飼料と混入する可能性があり、これによって交差汚染が発生する恐れがあったからである。交差汚染を未然に防ぐために、政府はすべての家畜に対し肉骨粉を与えることを完全に禁止した。畜産の場合、効率的な処理法をとれば、必ず肉骨粉は生まれる。その肉骨粉が飼料として使えないとなれば、焼却が最も望ましい処理方法と考えられた。そこで政府は焼却の補助金を用意したが、現場の処理場では、慣れないものの焼却にとまどう事態を招いた。

この三つの安全対策について検証が行なわれた。日本でのBSEの発生を受けて、農水者は大臣の諮問機関として「BSE問題調査検討委員会」（以下は検討委員会）を設置したが、その設置の趣旨は、発生までに行政が関わった政策を検証し、原因の究明をした上で、今後の安全対策を提言することであった。検討委員会は2002（平成14）年4月に農水大臣に報告書を提出した。その報告書のなかで、1996（平成8）年4月にWHO（世界保健機関）が肉骨粉を牛に与えるのをやめるほうがよいと勧告した時の状況が検証された。報告書では、

農林水産省が、1996年4月にWHOから肉骨粉禁止勧告を受けながら、課長通知による行政指導で済ませたことは、英国からの肉骨粉輸入を禁止し、牛用飼料への肉骨粉使用がほとんどないと考えられていた事情を考慮しても、重大な失政といわざるを得ない。1990年に

英国に調査団を派遣したものの、感染源となる可能性のある肉骨粉の処理基準強化にとどめたことも、結果として判断が甘かったといえよう²³。

と記された。WHO は BSE の蔓延を防がなければならないという危機感から、勧告を行なった。勧告を受けて、アメリカとオーストラリアは当初、自主的な規制、後には法律で肉骨粉を牛に与えることを禁止した。しかし、日本は農水省の課長通達で各県に勧告を伝えたにとどまった。いわゆる行政指導であり、守らなくても罰則があるものではなかった。その結果、BSE 発生後、改めて確かめてみると、通達にもかかわらず約 5,000 頭の牛に肉骨粉が与えられ続けていたことが判明した。

さらに報告書では、日本の政策決定がどのような手順を踏んで行なわれたのかも不透明であったと指摘する。報告書では、

行政指導で済ませた意思決定は、農林水産省のどの部署で、いかなる人が、どんな協議を行って決定したのか。本調査検討委員会の質問にも役所側からの説明はほとんどなく、局議の記録も存在しないとされ、きわめて不透明である。官僚機構の常として、重要な判断は組織の連帯責任として決定される。枢要な担当者が事前に縦系列で協議して実質的に決定し、その過程は記録にとどめないケースが多い。局議は周知徹底と意思統一の場で、広く職員が参加して自由に論議することは少ないようである²⁴。

と記された。当時の農水省の姿勢は、生産者寄りであった。したがって畜産農家の経営を損なうような政策は事実上、採れなかった。もっとも、厚労省も消費者側の安心安全という立場から、BSE の人間への感染がほぼ明らかになった以上、肉骨粉の規制は厳しくすべきであると、農水省に提言する立場にあった。しかし、実際にはこのような提言は行なわれず、これは縦割り行政の弊害であったといえる。

一方、畜産農家の利益を代表していた政治家の影響もあった。この点についても報告書は指摘する。報告書では、

政策のサーベイランス機能を中心的に担うのは政治である。農林水産省の政策決定にあたり、最も大きな影響を与えているのが国会議員、とりわけ農林関係議員であるのは故なしとしなが、全国の農村を地盤に選出された多くの議員が巨大な支援団体にして強力な圧力団体を形成し、衰退する農業を補助金や農産物輸入制限などを通じて支え、生産者優先の政策を求めてきたことは否めない。そのような政と官の関係が政策決定の不透明性を助長し、十分にチェック機能を果たせない原因となったものと考えられる²⁵。

と記された。この時点まで実施されてきた農業政策の特徴を端的に表現している。すなわち、行政と政治が一体となって生産者寄りの政策を進めてきた状況を描いている。原案には「農林関係議員」という言い方ではなく、「農林族」という言葉が使われていたが、事前に原案を読んだ農林族議員のひとりが激怒したとされる²⁶。この議員自身は農林族という言葉はイメージが良くないと思ったようであり、BSE 対策で予算を確保し貢献しているのにもかかわらず、心外であったのであろう。

報告書では、その他の行政対応の問題点として、農水省と厚労省の連携不足、専門家の意見を

適切に反映しない行政、情報公開の不徹底と消費者の理解不足、法律と制度の問題点および改革の必要性などがあげられた²⁷。これらの問題点は、BSE 対応だけに限らず、官僚機構が根本的に抱える問題であり、さまざまな政策実施の際に抱える欠点でもある。この意味で報告書は従来までの農業政策のあり方を根本的に問うものであった。とくに報告書では、食品をめぐる政策について、

消費者の保護を基本とした包括的な食品の安全を確保するための法律も欠けている。国民の健康を最優先する行政組織も整備されていない。リスク分析を導入するにも、科学的なリスク評価を担う組織が見当たらない。消費者保護に責任を持てる組織も、情報公開や組織間のリスクコミュニケーションを進める組織も欠落している²⁸。

と記された。BSE 問題をきっかけに、消費者保護・リスク分析・情報公開・リスクコミュニケーションなど、これまで農業政策ではまったく考慮されなかった課題が浮き彫りになった²⁹。

消費者保護や安全対策を強化するため、2003（平成 15）年 7 月、内閣府に「食品安全委員会」（以下は安全委員会）が設置された³⁰。その事務局は委員の選定と課題の取捨選択を行ない、農水省と厚労省から構成され、委員は 7 名、官僚は約 60 名であった。各種の専門調査会が設けられ、非常勤を含め約 250 名の専門家（科学者）が所属した。そして安全委員会の役割は、「国民の健康の保護が最も重要であるという基本的認識の下、規制や指導等のリスク管理を行う関係行政機関から独立して、科学的知見に基づき、客観的かつ中立公正にリスク評価を行う」³¹と規定された。

日本政府の BSE 対策の一環として、安全委員会が設置された。この設置過程において、諸外国、とくにアメリカとイギリスの BSE の動向や対応が影響を与えた。アメリカでは 2003（平成 15）年 12 月に国内で初めて BSE の発生が確認された。アメリカではそれまで BSE は発生していなかったが、疑いのある牛については屠畜した後で、脳の延髄組織の一部をとって、異常タンパク質が蓄積していないか検査を行っていた。その検査の結果、BSE が確認された。BSE 発生を予期していなかったため、アメリカのリスク管理は、日本と同様、不十分な状態であった³²。牛肉は自主回収に努めるという公式発表があったものの、実際にはそのほとんどは消費されてしまったようである。日本政府は直ちにアメリカからの牛肉とその加工食品の輸入を止めた。日本に向かっていた船の中の牛肉も、到着した港からアメリカへ送り返された。当時、BSE 発生国から、牛肉や加工品の輸入を止めるのは、国際的なルールであったからである。

ちなみに、2002（平成 14）年度の日本の牛肉輸入量（部分肉ベース）は約 53 万トンであり、オーストラリアが約 26 万トン（49%）、アメリカが約 24 万トン（45%）であった。もちろん 2001（平成 13）年に日本で BSE が確認された際に、アメリカは直ちに対応し、日本からの牛肉や牛エキスなどを使った製品の輸入を止めた。当時、日本からは現地日本人や高級日本料理店向けに、わずかな量であったものの、高級な和牛がアメリカへ輸出されていた。牛肉の輸出量は微々たるものであったが、牛エキスを使ったインスタント・ラーメン業界は、その対応に追われた。業界は原材料から牛の部位をすべて取り除いた商品を開発しなければならなかったからである。

一方、イギリスでは BSE をめぐって、科学と政府との関係が問われた。イギリス政府は 1986（昭和 61）年に初めて牛の BSE 罹患を確認してから、1996（平成 8）年まで BSE のヒトへの感染リスクを否定してきた。その間、ヒトへのリスクを示唆するデータが蓄積された。しかし、政府は国民の過剰反応と産業への影響を恐れ、リスクを過小に評価し続けた。これが科学的知見の取扱いを誤ったとして、批判を浴びることになった³³。イギリスはこの経験に基づいて、1990 年代後半よりリスク評価・リスク管理や EBPM、そしてより一般に科学的知見に基づく政策形成に関わるルールや行動規範の作成が始まり、そこで科学と政治との関係を律する原則が示された。

さらにイギリスでは、日本に先行して BSE 問題に関する報告書（2000 年 10 月）が刊行された。その報告書のなかで、四つの問題点が指摘された。すなわち、①研究助成金を減らしたために全容解明が遅れた、②農漁業食料省と健康保健省との連絡が悪く、事態を悪化させた、③動物性飼料が感染源との指摘があったにもかかわらず、1988（昭和 63）年まで使用禁止の措置をとらなかった、④人間への感染の懸念について、根拠のない安全宣言を出した、などが指摘されている³⁴。

イギリスと日本の報告書の類似点は、研究体制の不備（資金不足）と官庁の縄張り意識という点である。イギリスの報告書にはなく、日本で指摘された問題点は、危機管理体制の不備と消費者軽視という点であった。この点はすでにイギリスでは対応策がとられていたからであった。具体的には、イギリスでは農漁業食料省を再編（解体）し、新たに「環境・食料・農村省」と「食品基準庁」を発足させていたことであった。この結果、イギリスでは農業関係省庁の名称から「農業」という名称は消えた。しかし、日本では関係官庁の名称は変わることなく、農業の名称も依然としてそのままであった³⁵。ただし、日本の場合は BSE 問題がきっかけではなかったが、2003（平成 15）年に、コメを中心とする主要食糧の管理にあっていた食糧庁が廃止された。それとともに各都道府県にあった食糧事務所が廃止され、その業務は地方農政事務所によって引き継がれた。ほぼ同時期に安全委員会が設置されたことから、制度的には従来の農業政策は、農業生産重視から消費者重視へ移行したといえるのかもしれない。

企業の対応と検査体制

前述のように 2001（平成 13）年 10 月から、全国の食肉処理場で、すべての月齢の牛全頭に対する検査が始まった。BSE 発病率の 99.95%は 30 ヶ月齢以上であったので、若い牛を検査しても科学的にあまり意味がなかったにもかかわらず、消費者の不安と不信を払しょくするために、政治的判断で全頭検査が行なわれた。その結果、高い水準の検査体制が確立できたとして、「安全宣言」が出された。しかし、BSE は 11 月に北海道で 2 頭目、12 月に群馬県で 3 頭目が相次いでみつかった。そのため政府への不信感は根強く残り続け、世論はより一層疑い深くなった。BSE 発生から 2 年間の対策費は約 5,000 億円が投じられたものの、食肉関連産業が受けた損失は約 6,000 億円にのぼった。多くの焼肉店が廃業や転業に追い込まれた。

畜産の現場では、消費の落ち込みを反映し、牛肉の卸売価格が暴落した。BSE は食肉産業と

外食産業に大きな打撃をもたらした。全国小中学校の学校給食で牛肉の使用が自粛され、スーパーの売上げは半減し、卸売価格は発生前の約 3 分の 1 に暴落した。外食で最も被害を被ったのは焼肉店であった。2001（平成 13）年 10 月から翌年 6 月までの 9 か月間で、BSE 関連倒産は 64 軒にのぼり、そのうち食肉販売と焼肉店が全体の 75% を占めた（帝国データバンク調査）。

そこで行政がとった対策が、全頭検査と、すべての牛からの特定危険部位の除去であった。全頭検査が始まったのは 2001（平成 13）年 10 月 18 日であったが、この日以降の全頭検査は万全であったとしても、その直前に処理された牛はどうなのかという疑問が起こった。とくに、10 月 18 日直前に処理した牛肉は注意して扱う必要があるのではないかという消費者の意見が出てきた。しかし政府は、牛肉そのものに BSE の病原体である異常プリオンタンパク質は蓄積しないので、10 月 18 日以前の牛肉についても問題はないとして、そのまま流通させた。しかし、この理由は消費者の間では理解されなかった。畜産農家も牛肉の安全性が保証されなければ卸売価格は回復しないとしていた。

こういった声を背景に国会議員が動いたので、行政も応えざるを得なくなった。そこでとられた対策は、とりあえず全頭検査以前に処理された牛肉を、市場から隔離することであった。小売店まで届いている牛肉を除いて、流通段階で保管されている牛肉は、政府が買い上げて隔離するという政策であった（牛肉在庫緊急保管対策事業）。この事業を企画したのは農水省であり、買い上げなどの実務を担当したのは、農畜産業振興事業団（旧・畜産振興事業団）であった。農水省は当初、牛肉をいったん隔離しておき、頃合いをみて、また買い上げた先に売り戻すことを考えた。牛肉には病原体が蓄積しないので、一応保管しておくが、やがて消費に向けるのが、資源の無駄遣いを避ける道だと判断したからである。とりあえずの保管期間は約 8 ヶ月とされた。

しかし、国会議員の中から、単なる保管ではなく、二度と流通にまわらないように焼却せよという声が強くなる。これは与党の議員だけでなく、野党の議員も一致して焼却を求めた。これを受けて行政は揺れ動き、国会での答弁も「焼却も視野に入れて」から、やがて「焼却することを検討」になり、結局、「焼却することにしたい」と変わっていった。こうして全頭検査以前の牛肉で、全国の冷蔵倉庫に隔離した牛肉全量が、焼却処分ということにされた。この間の経緯は、科学的な判断というより、政治的な駆け引きの結果という印象が強く残るものである。そして、科学的には仮に BSE 感染牛であっても、牛肉そのものは安全だとされながら、その一方で焼却事業が約 290 億円に及ぶ税金を投入し、膨大な作業量を費やして始まった。

焼却事業は急な決定であったので、具体的な事業処理をする農畜産業振興事業団も、細かなルールを決定できていなかった。保管しておいて、いつか売り戻して市場に出すのと、焼却とでは、まったく対応が異なっていた。隔離して焼却するとすれば、食肉業者の損失になるため、買い上げ価格への配慮も必要であった。さらに、さまざまな問い合わせが寄せられ、買い上げて焼却する牛肉の基準は何か、国内の BSE 対策だから国産牛肉が対象になると思うが、すべての部位を対象にするのか、骨つきの部分肉はどうするのかなどであった。こういった買い上げ先の問い合わせに対し、農畜産業振興事業団の対応や説明は遅れがちとなった。

しかし、ともかく 2001（平成 13）年 12 月に「市場隔離牛肉緊急処分事業」が実施された。

保管対策事業の助成金の支払いは約 92 億円、緊急処分事業の助成金の支払いは約 201 億円とされた。事業のあらまは、①国産牛肉で、全頭検査以前に処理された枝肉、②骨つき部分肉は対象外、③スライス、ミンチ、あるいは加工品は対象外、④賞味期限を過ぎたものは対象外、⑤事業実施主体は、全国食肉事業協同組合連合会、全国農業協同組合連合会、全国畜産農業協同組合連合会、全国開拓農業協同組合連合会、全国酪農業協同組合連合会、そして日本ハム・ソーセージ工業協同組合の 6 団体、⑥買い上げ量は上限 13,000 トン、⑦買い上げ助成単価は、品種ごとの平均で部分肉キロ当たり 707 円（焼却の奨励金は、キロ当たり 1,554 円以内）であった³⁶。

全国の冷蔵庫に保管されていた隔離対象の牛肉量は、聞き取り調査の結果、約 12,626 トンと推計された。買い上げ事業は始まったが、急な事業であったため、現場に戸惑いがあり、対象外の牛肉を隔離申請してしまうという間違いも起こりやすかった。そこで農畜産業振興事業団は、2001（平成 13）年 12 月 25 日から検品を開始する。全国の保管数量が多い倉庫を中心に、サンプルを取り出し、必要があれば箱を開けて中身を確認する検査を始めた。点検作業は順調に進んでいくかにみえた。しかし、この事業を悪用した牛肉産地偽装事件と補助金詐欺事件が起こった。

最初に発覚したのが、雪印牛肉偽装事件であった³⁷。雪印食品関西ミートセンター（兵庫県伊丹市）がオーストラリア産牛肉 13.8 トンを国産牛の箱に詰め替え、国産牛肉と偽って買い上げ申請し、それが認められた。国産のラベルを貼った段ボール箱は約 300 個にのぼった。この段ボール箱を預かっていた冷蔵庫会社（西宮冷蔵）社長は 2002（平成 14）年 1 月「17 日、横浜市で牛肉の焼却処分が始まっており、焼却されてしまえば事実関係を伝えるのに支障が出るので公開した」（『朝日新聞』、2002 年 1 月 23 日付夕刊）として、いわゆる内部告発した。この結果、雪印食品による牛肉偽装事件が発覚した。この不正によって、雪印食品は約 900 万円の補助金を受け取っていた。

雪印食品による不正は関西ミートセンターにとどまらなかった。続いて、本社ミート営業調達部が北海道で輸入牛肉を国産肉の箱に詰め替えるという事件も発生した。さらに関東ミートセンターの偽装事件も明るみに出て、雪印食品が不正に受け取った補助金の合計額は約 2,100 万円にのぼった。この偽装事件の 2 年前に、親会社の雪印乳業が起こした集団食中毒事件によって損なわれた雪印食品のブランドイメージは、一連の偽装事件で回復不能となり、雪印食品は 3 ヶ月後に解散に追い込まれることになった。

当時、BSE の発生で、牛肉の消費は落ち込み、抱えていた在庫の輸入牛肉もなかなか売れない状況にあった。この時期の政府による隔離政策の機会を利用し、雪印食品は牛肉の売上げの減少分を、政府の補助金で埋め合わせしようとした。モラルよりも目の前の利益を優先した行為であった。これはその後、コンプライアンス（法令遵守）の重要性が強調されるきっかけとなる事件となった。これ以後、一般に食品産業における企業倫理が厳しく問われることになる。それとともに、事業の拙速さがあり、事業の構築段階での検討が不十分であったことも問われなければならない。すなわち、企業の社会的責任とともに、科学的な根拠を十分に説明しないまま、政治家の声に押されて、拙速な事業の実施に踏み切った行政の責任も少なからずあったといえる。

さらにこの事件は偽装だけでなく、他の大きな課題も残した。事件後、西宮冷蔵も倒産してし

まった。預ける荷物の量が激減したからである。これはたとえ不正な行為であったとしても、顧客を告発するような会社は信用できないという意思表示の影響であったことが見え隠れする。当時は、まだ告発した人を保護する制度が整っていなかったことも、影響を抑えられなかった要因となった。内部告発者を保護しようという考え方が検討されるようになるのは、事件後のことになった。

行政は偽装事件を深刻に受け止めた。買い上げる牛肉がすべて対象になっているものとは限らないことを想定して、対策を講じなければならなかったからである。箱の中身を確認する検品体制を強化する必要に迫られた。検品は段階的に厳格化する過程がとられた。係官が全国の保管倉庫に出かけ、全部の箱を開けて、実際に買い上げ対象の牛肉が入っているかどうか確認する措置がとられた。この全箱検査への移行は、2002（平成14）年4月25日であった。しかし、この移行と相前後して、偽装が次々と発覚した。2月には香川県の精肉加工業者カワイが米国産牛肉を、讃岐牛などの国産牛肉に偽装していたことが発覚した。6月には九州の食肉加工販売会社の日本食品が、買い上げ対象でないペットフード用アキレス腱を、牛肉と偽って申請し、約1億3,600万円を不正に受給していたことが発覚した。さらに8月には日本ハムグループが、2月に買い上げ申請して冷凍保存されていた輸入牛肉約1.3トンを、偽装発覚を恐れて取り戻し、焼却して証拠隠滅していたことを自ら公表した。

偽装事件が相次いで起こったので、当時の農水大臣は検討委員会の設置を決定した。その名称は「食肉流通問題調査検討委員会」（以下は流通検討委員会）であり、BSE調査検討委員会に次ぐ本格的な委員会であった。2002（平成14）年9月に初会合が開かれ、翌2003（平成15）年6月に報告書が提出された。この報告書は、食肉行政と業界の問題点を探り、その問題点のひとつとして、消費者の意識が変化しているにもかかわらず、それに対応しきれていない体質の古さを指摘した。そして、行政や業界の改革のための具体的な取り組みが提言された。すなわち、一つは消費者重視の政策決定システムの確立、二つは食肉関連企業のコンプライアンスの推進、三つは食肉のトレーサビリティシステムの確立であった³⁸。

しかし、報告書の提出直後に新たな事件が起こった。大阪府食肉事業協同組合連合会の浅田満副会長をはじめ11名が、グループ十数社が抱えていた輸入牛肉を国産牛肉として国に買い取らせて補助金をだまし取ったというハンナン事件であった。偽装した牛肉の量は合計約434トン、だまし取った金額は全体で約50億4千万円にのぼった。雪印食品や日本食品、あるいは日本ハムグループなど一連の牛肉偽装のなかで、当時では最大の事件となった³⁹。不可解な点が多い事件であったが、流通検討委員会の事務局は、この事件による動揺を懸念し、次のような公式見解を発表した。

(1) 本検討委員会は、牛肉在庫保管事業に係る不正事件の摘発を目的としたものではないこと。

(2) 本検討委員会では、それまでに摘発された三件の偽装事件の要因・背景を基に、業界行政の問題点等に関する十分な検討を行なったものであること。

であった。この発表はハンナン事件をもって、先の委員会での議論が不十分であったとはならな

いと考えているという見解であった。確かに不正事件の摘発を目的とした委員会ではなかったものの、不祥事が起きる可能性についてまで問題提起をしていなかった。

委員会で議論を深められなかったことは、2004（平成16）年の夏になっても、偽装事件が起り続けていたことが端的に示している。名古屋市にある食肉卸フジチクグループが、処分事業の対象外であった輸入牛肉などを国産牛肉と偽装し、国に買い上げ申請していた疑いが浮上した。フジチクグループの規模はハンナングループほど大きくなかったが、有力な食肉業者のひとつであった。虚偽の申請をした量は合計約456トンで、ハンナングループの約434トンを上回り、偽装事件のなかでは最大のものであった⁴⁰。

流通検討委員会は不正事件の構造的な背景に迫るものではなかったが、上記のように今後の課題として、食肉関連企業のコンプライアンスの推進、食肉のトレーサビリティシステムの確立が取り上げられた⁴¹。とくに、トレーサビリティのようなチェックシステムを的確に機能させることが重要であり、また機能している実態を公表することも、トレーサビリティに対する消費者の信頼を高めるものであるとされた⁴²。もっとも、このような新しい制度を導入するには、相応のコストがかかる。現在、国の補助事業などによって負担軽減が図られているものの、将来的には生産・流通・消費それぞれの関係者がどの程度負担すべきかについて、検討する必要があるとされた。しかし、いずれにしてもこの負担は、最終的に商品価格に転嫁される。これは商品の高価格を招くことになり、結局、消費者が負担を負うことになる。たとえ国の補助事業などで賄われるとしても、税金で賄われることになるので、これも結局、消費者が負担していることになってしまう⁴³。

つまり、トレーサビリティシステムは消費者が二重に負担することになる。したがって費用対効果の観点から、生産・流通関係者よりも消費者の理解と信頼を獲得することが最も必要となる。しかし、安全性に関わる問題が発生した場合、迅速な原因の究明や製品回収は可能になるが、それはあくまでも事後対応を速やかに行なっているにすぎないので、より重要なことは、原因究明がすばやくできるかどうか、事故を未然に防ぐことができるか、被害を最小限に抑えることができるか、などである。こういったことに対し、トレーサビリティシステムはどの程度応えることができるのが最も重要な点になる。

上記のような偽装事件は、トレーサビリティシステムの導入によって減少する可能性をもっていた。しかしながら、そもそも流通検討委員会では不祥事が起きる可能性にまで問題提起していなかったこともあり、政治や官僚、業界のつながりという本質的な問題を問うことがなかった。そのためトレーサビリティシステムのような検査体制の充実を図ったとしても、そこには自ずと限界のあることは明白であった。

2003（平成15）年には全頭検査に対する見直しも難しくなった。同年10月に福島県で23ヶ月齢牛がBSEと判定されたからであった。それまで30ヶ月齢未満の牛を検査しても科学的に意味がないとされてきたので、それが覆った。この原因は、病原体で汚染された肉骨粉ではなく、自然発症の可能性のあるBSEであるとされ、非定型BSEという判断が下された。しかし、そもそも本当にBSEなのか、当初から疑問視された。新たな問題が発生するなかで、日本国内で

の BSE 確認以来、相変わらず牛肉の消費量は落ち込んでいた。BSE 発生当初の行政対応の不手際も重なって、消費者の牛肉に対する不安感が高まっていたからである。生産者にも消費者にも安心をもたらすには、感染ルートを明らかにすることが重要であったが、前述のように感染ルートを明らかにすることは難しかった。

2003（平成 15）年 7 月の安全委員会の発足後も、相変わらず BSE は出続けた。そして 2003（平成 15）年 12 月には、「牛の個体識別のための情報の管理及び伝達に関する特別措置法（牛トレーサビリティ法）」が施行され、トレーサビリティシステムが本格的に導入された。国内で飼養されるすべての牛の生産履歴がデータベースに記録され、インターネットで検索できるようになった⁴⁴。この体制は、その後のアメリカでの BSE の発生によって強化された。一連の騒動によるアメリカの BSE 対策の甘さは、逆に日本の安全管理への信頼性を高めることにつながり、その影響で国産食品の見直しが復活した。多くの課題を抱えるトレーサビリティシステムの導入が、「国産品であれば安全」という国産食品の安全神話をもたらした⁴⁵。

食品の安全性とリスク

前述のように、BSE は政府に食品安全確保の見直しと、システム構築の必要性を促した。2002（平成 14）年 6 月に新しい法律の制定と組織の新設が決まり、翌 2003（平成 15）年に、国民の健康の保護を基本理念とする「食品安全基本法」が施行され、この法律のなかに安全委員会の設置が規定され、安全委員会は 2003（平成 15）年 7 月に発足した。安全委員会は、厚労省・農水省・環境省・消費者庁から切り離され、内閣府に置かれ、7 人の専門家の委員（常勤 4 人と非常勤 3 人）で構成され、その下にはプリオン・添加物・農薬・動物用医薬品・新規開発食品・遺伝子組換え食品など 16 の専門調査会があり、250 名以上の研究者が、それぞれ専門分野のリスク評価を行なった⁴⁶。専門委員は 2005（平成 17）年 2 月末現在で 171 人であった。

安全委員会の業務は、主にリスク評価とリスクコミュニケーションであった。リスク評価とは、人間の健康に影響があるかもしれない食品のリスクを科学的に評価することであった。安全委員会が設置される以前は、厚労省や農水省がリスク評価を行なっていたが、日常業務を管理する立場の人が、リスク評価を行なうことには弊害もあった。管理しやすいように評価する場合も否定できないからである⁴⁷。そこで政府はリスク管理と切り離し、リスク評価の部門を設けて、内閣総理大臣直轄の機関とした。したがって、正確な名称は「内閣府食品安全委員会」であった。前述のように 1996（平成 8）年に農水省は WTO の勧告を行政指導という形で、各県に連絡を行なった。もし科学的にリスク評価する機関が存在すれば、行政指導のような曖昧な通達でなく、規制すべきであると判断できたはずである。このあたりに、おそらく業務の管理部門と独立したリスク評価の機関を設置する意味があったのであろう。

リスクコミュニケーションのほうは、簡単にいえば、食品のリスクについての情報を広く伝える業務であった⁴⁸。しかし、一方的に情報を流すのではなく、疑問点を出して、その答えを示す。まさにコミュニケーションを繰り返すことによって、理解が深まり、情報の双方向性が重要であ

るとされた。2001（平成13）年の日本の「BSEパニック」は、コミュニケーション不足から生じたものであると考えられたからである。たとえば、異常プリオンタンパク質は、牛肉や牛乳には蓄積しない。これは研究者による実験で証明されている。しかし、なぜそのようなものか、この理由については現代の科学ではよくわかっていないが、この情報は日本の消費者にはうまく伝わっていなかったと考えられる。行政も牛肉と牛乳は安全だというだけで、ていねいに説明していなかったため、消費者の理解が深まることはなかった⁴⁹。リスクコミュニケーションは、科学者が内容を説明するという講演会的な場ではあまり効果がない。それ以上に、住民や消費者との対話を繰り返すことが重要であり、科学者は説明する側でなく、まず多くの人の声に耳を傾けることが必要とされている。

しかし、そうだからといって、実際には科学者と消費者の相互理解は想像以上に困難である。たとえば、全頭検査の見直しの際に、各地の消費者から不満が表明された。その一方で、科学者からは全頭検査は必ずしも科学に基づいたものでなく、この際、見直すべきであるという意見が聞かれた。とくにアメリカが、日本が採っている全頭検査という措置は科学的でないと主張し始めてから、その声が強まった。このような状況のもとで注目されたのが、リスクコミュニケーションであり、科学者自身の姿勢であった⁵⁰。

そこでBSE問題に関するセミナーが、各地で開催されることになった。セミナーは東京・大阪・福岡で開催され、それぞれ全国向けと地域のブロック単位で放送された⁵¹。これがどの程度の効果をもたらしたのかどうかは定かでない。しかし、放送を通して牛肉の安全性を訴える効果は、それなりにあったようである。問題は、セミナーにおいて科学者から「全頭検査は完全ではなく、これだけでは不十分である」という意見がまったく聞かれなかったことである。この点で偽りの情報を流したわけではなかったものの、不十分な情報であったといえる。全頭検査は十分な安全対策とはいえ、むしろ安心対策であったという事実は、科学者によって伝えられるべきであった。その後、科学者が全頭検査は科学的でないと主張し始めたことから、セミナー開催時には科学的な論拠よりも当時の政策が優先されたとしか考えられない。

安全委員会は何らかの問題が生じた場合にだけ業務にあたるのではなく、日常的にさまざまな業務を行なう機関として位置付けられた。たとえば、新しい農薬を商品化したい民間会社が、評価を厚労省に求めたとする。厚労省は資料が整っているかを点検した上で、安全委員会にリスク評価を諮問する。安全委員会はこれを受けて、審査が妥当と思えば、農薬専門調査会に付託する。専門調査会は、添えられた資料を検討して、必要であれば、その都度、当該の会社に問い合わせなどの審査をする。安全委員会の会議も、専門委員会の議論も原則すべて公開とされる。原則というのは、依頼者の知的所有権に及ぶような場合に限って非公開となる。しかし、この場合でも評価が終われば、資料は公開される。そして、新しい農薬の商品化が、とくに問題ないとの結論が得られれば、安全委員会にその旨を報告する。安全委員会は、その結論を妥当と判定すれば、広くパブリック・コメントを求める手続きに入る。そして、寄せられた意見を、再度、専門調査会で吟味し、修正するところがあれば修正する。こうして厚労省の諮問に応える運びとなる。諮問した厚労省は、受け取った答申に基づいて管理業務を行なう⁵²。

こうして日本で初めてリスク評価とリスク管理を分けたリスク分析の考え方が反映される⁵³。農水省はリスク管理機関として位置付けられ、安全委員会はリスク評価機関となる。この体制はとくに BSE 問題以降、食の安全性を脅かす事件、たとえば、2008（平成 20）年の中国産冷凍餃子中毒事件や、同年に農水省がコメ加工販売業者に売却した事故米（農薬等に汚染された、いわゆる汚染米）が食用として転売された事件が続いたことを受けて、政治家によって強調された⁵⁴。したがって、安全委員会にとって最も必要とされた点は、政治的ないし行政的な思惑から独立し、科学的で客観的な審査を行なったことにある。リスク管理部門の業務が適切でないとは判断すれば、内閣総理大臣を通して勧告することもできる。評価と管理の両部局が、お互いに緊張関係を保ちながら、食の安全を確保する体制となった。2004（平成 16）年 12 月末現在で、諮問を受けて処理した案件は 123 件ののぼり、さらに諮問がなくても緊急にリスク評価を行なう案件もあり、業務の範囲は広範に及んだ。

しかし、この安全委員会の真価が問われたのは、アメリカの牛肉輸入再開をめぐる問題であった⁵⁵。発端は、安全委員会のなかに置かれた 16 の専門調査会のひとつであるプリオン専門調査会の議論であった。プリオン専門調査会は 12 人の委員が所属し、日本における BSE やプリオンの研究者をほとんど網羅した陣容であった。この専門調査会では、すでに 2003（平成 15）年の夏の時点で、国内の BSE 対策、とくに全頭検査について議論を始めるべきであるという意向をもっていた。BSE 発生直後のパニック状態のなかで、政治的な思惑もあって緊急に決まった措置を、客観的に見直してみようという考えをもっていたからである。おそらく当時の国際的な検査手法との比較も意識にあったにちがいない。ヨーロッパの国々では、30 ヶ月齢以上の牛を対象に検査しているという状況であった。若い牛では異常プリオンタンパク質が活性化していないので、検査してもわからないという理由であった。

プリオン専門調査会は、日本だけが全頭検査を続けていくのが妥当かどうか、幅広く議論をしていこうという姿勢をもった。すでに全頭検査を始めて 2 年近く経っていたが、全頭検査の是非を議論し始めようとした矢先の 2003（平成 15）年 12 月に、アメリカで BSE が発生した。アメリカのワシントン州において最初の BSE が確認された。日本は直ちにアメリカからの牛肉および加工品の輸入を止めた。この措置は国際的なルールに基づくものであり、他の国々も同様の措置をとった。しかし、翌 2004（平成 16）年にはアメリカは日本の輸入再開を求めて動き出した。日本は当時、実施していた安全対策と同じ措置を、アメリカが実施することが前提条件になると伝えた。それは全頭検査であり、特定危険部位の完全な除去と焼却という措置であった。しかし、アメリカは生後 30 ヶ月齢以上の牛を対象にし、しかも BSE が心配されるような症状の牛しか検査していなかった。アメリカ全体で 1 億頭近くいる牛のうち、約 4 万頭しか検査の対象になっていなかった⁵⁶。

対米交渉過程で、プリオン専門調査会における BSE 対策見直しの議論が注目された⁵⁷。もし全頭検査を見直すとすれば、そこに新しい基準が必要になる。そして、その新基準が、アメリカの牛肉輸入再開にあたって、日本と同等の措置になるのかどうか問題であった。12 人の委員による議論には、否応なく政治的な圧力がかかる懸念が出た⁵⁸。プリオン専門調査会では 14 回

にわたって議論がなされ、2004（平成 16）年 9 月に「日本における牛海綿状脳症（BSE）対策について」という中間とりまとめの報告書が公表された。この報告書の基本的な考え方は、日常の食習慣のもとで牛から人への BSE プリオンの感染リスクについての検討を行なったと記されている⁵⁹。BSE は牛から牛への感染で蔓延し、これは畜産分野では脅威となったが、食品安全委員会では人間の健康へのリスクを評価するのが目的なので、変異型ヤコブ病や vCJD（変異型クロイツフェルト・ヤコブ病）への感染を防ぐ方法の検討に主眼を置くとされた。

報告書によれば、日本における vCJD のリスクを評価するにあたって、イギリスで今まで発生した患者数と BSE 発生頭数の相関関係を調べた、イギリスのデータにいくつかの仮定を設定して行なわれた。本来なら、BSE プリオンがイギリスではどのような食品を介して人に摂取されたのか、その際どのくらいの量を食べれば発病するのか、さらに牛から人へと種を超える壁がどの程度なのかを調べ、それを日本の場合に置き換えて検討するほうがわかりやすいとされた。しかし、日本のデータはすべて不十分であり、不明なことが多いので、疫学的な検討、つまりどのような集団が病気に罹患したのか、イギリスでの分布を分析する手法がとられた⁶⁰。

イギリスにおける BSE 発生頭数は、2004（平成 16）年 1 月現在で 18 万 3,880 頭であり、vCJD の症例は 2005（平成 17）年 2 月現在で 154 人であった。しかし、実際にはもっと多くの BSE 感染牛が、食物のなかに入ったと推定された。イギリスでは BSE 発生から 10 年間は、人間への影響はないと行政も科学者も言い続け、肉骨粉の飼料への規制は完全に実施されていなかったからである。その間、特定危険部位が人間の食用になった可能性がある頭数は、約 100 万頭と推定されるが、それは実際の発生の約 6 倍となる。この結果、vCJD は牛から人へと種の壁を超えるのに必要な潜伏期間が長いことを考慮し、イギリスにおいて今後、推測される患者数は、最も悲観的な数字で約 5,000 人となると推定される。一方、日本では 2001（平成 13）年 10 月 18 日以降は、全頭検査が始まり、さらにこの時期から肉骨粉の家畜への使用は全面的に禁止された。しかし、その時以前に食用にまわされた感染牛は、試算した結果、合計 35 頭と推計された。この数字は、あくまで日本国内の BSE からの vCJD の発生予測であり、2005（平成 17）年 2 月の、初の vCJD 確認のように、イギリスにおける過去の食生活を原因とする場合は別とされる。

日本では、vCJD の発生可能性がきわめて低いものの、検査によって BSE 感染牛が食物に入らないように、極力排除する必要がある。プリオン専門調査会では、異常プリオンタンパク質が検出できる限界は、生後何ヶ月齢後の牛かが検討された。報告書では、生後 20 ヶ月齢以下の牛では、たとえ異常プリオンタンパク質を体内にもっていても、検出できず、陰性になってしまうことが指摘された。もちろん検査法の改良は日進月歩で進むので、報告書では検出限界の改善も含め、今後の研究の進展に期待する旨が述べられた⁶¹。報告書の結論部分において、「検出限界以下の牛を検査対象から除外するとしても、現在の全月齢の牛を対象とした SRM（特定危険部位）除去措置を変更しなければ、それにより vCJD のリスクが増加することはないと考えられる」⁶²と記された。結論部分には、BSE プリオン検出限界以下の牛が生後 20 ヶ月齢という表現はみられない。しかし本文中には、「20 ヶ月齢以下の感染牛を現在の検出感度の検査法で発見することは困難であると考えられる」と、20 ヶ月齢という文言が入った。

報告書が公表されると、各方面の反響があった。とくに消費者側（消費者団体など）は、全頭検査の見直しにつながる見解には強い懸念を示した。現在の牛肉に対する安心感は、この3年間の全頭検査によるところが大きいので、今すぐ20ヶ月齢以下の牛を対象外にするのは時期尚早であるというのである。政治家の対応は与野党で異なっていた。野党は全頭検査の見直しに反対した。全頭検査と特定危険部位の除去の二本立てで、安全性を確保すればよいというのである。与党は科学的な評価は尊重するものの、急に消費者に理解を求めるのは無理であるとの判断であった。そして厚労省は、一定の猶予期間や周知期間を設けるべきであるという観点から、地方自治体が自主的に全頭検査を行なう場合には、その経費は国が全額負担するとの見解を公表し、その期間は3年間とした。この局面においてもなお、政治的な折衷案が出され、実質的に国内では3年間は従来通り全頭検査が続く可能性が高いことになった。

一方で、プリオン専門調査会の報告書から、行政の諮問にいたる一連の経緯によって、科学は純粋に科学として存在するののかという問題が浮かび上がった。行政が諮問すべきであったのは、まず日本におけるvCJDの発生リスクを評価することであったはずである。試算の結果、このリスクは1億2千万人当たり0.1人から0.9人というきわめて低い発生率であることが示された⁶³。これをふまえて行政に対し、アメリカとの交渉に備えて生後何ヶ月齢の牛から、BSE感染リスクがあるかを評価してほしいと要望すべきであったと考えられる。この諮問の時期は、日米交渉の進展のなかでは遅れたのは確かであるものの、日米交渉との関連があることはわかっているにもかかわらず、「規制の科学的合理性を確保するため」などという虚しい諮問理由まで説明する必要はなかったと考えられる。この意味でBSE対策の見直しは、リスク管理とリスク評価の関係を改めて問うものとなった。

リスクコミュニケーションと並行して開かれたプリオン専門調査会では、国内対策の見直しの諮問に対し、なかなか答申を出すことができなかった。一般に政府の多くの審議会や調査会は、ある程度、事務局が想定する結果に向け議論が行なわれるものであった。まったく思わぬ方向に議論が進展することは、ほぼないはずであった。しかしプリオン専門調査会では、メンバーが科学者だけのためか、想定した目標など関係ないような議論が続いた。見直しの諮問を受けた後の4回目のプリオン専門調査会において、座長は答申案の原案をたたき台として提示した⁶⁴。この座長試案の中心は、日本における生後20ヶ月齢以下の牛のリスク評価であった。つまり、今後全頭でなく生後20ヶ月齢以下の牛を検査から除外した時に、人間の健康にリスクがあるのかどうかを評価するものであった。

座長試案では、2001（平成13）年の段階において、生後20ヶ月齢以下で処理され、食肉になったBSE感染牛は1頭ないし2頭であると推定された。飼料の規制が行なわれた後は、生後20ヶ月齢以下の感染牛は、さらに少なくなっているはずであった。ただ、この感染牛の検出はきわめて難しい。さらに、若い感染牛の異常プリオンタンパク質の量は、大人の牛の約500分の1から約1,000分の1と低く、しかも脳などの特定危険部位は取り除かれるため、食べた場合の感染リスクはほとんどないとした。つまり、生後20ヶ月齢以下の牛を検査対象から外しても、特定危険部位の除去を徹底すれば、人間の健康への影響はきわめて低いと判断した。しかし、

調査会では座長試案に対するさまざまな意見が出され、結局、次回へ持ち越しとなった。2005（平成17）年になって、調査会は1月と2月に開催されたが、諮問への答申には至らなかった。

その後、安全委員会は2004（平成16）年に「食品の安全に関するリスクコミュニケーションの現状と課題」、さらに2006（平成18）年に「食品の安全に関するリスクコミュニケーションの改善に向けて」をとりまとめた。しかしながら、わが国の食品の安全に関するリスクコミュニケーションに関しては、当時、リスクアナリシスの考え方が理解され定着しているとは言い難い状況にあった⁶⁵。ようやく2014（平成26）12月になって、食品安全委員会企画等専門調査会がワーキンググループを設置し、リスクコミュニケーションのあり方について検討することになった。

リスクアナリシスを構成する三つの要素は、一般にリスク評価、リスク管理、そしてリスクコミュニケーションとされるが、なかでもリスクコミュニケーションは、コーデックス委員会の定義によれば、「リスクアナリシスの全過程において、リスクそのもの、リスク関連因子や認知されたリスクなどについて、リスク評価やリスク管理に携わる人、消費者、産業界、学界や他の関係者の間で、情報や意見を交換すること」とされている⁶⁶。つまり、リスク対象およびそれへの対応について、関係者間が情報・意見を交換し、その過程で関係者間の相互理解を深め、信頼を構築する活動という意味である。食品安全委員会企画等専門調査会によれば、その活動は関係者が一堂に会した意見交換会のみならず、さまざまな媒体を通じた情報発信など幅広いものであるとされた⁶⁷。

しかし、リスクコミュニケーションには問題も多い⁶⁸。双方向的であるはずのリスクコミュニケーションが、リスク管理者からの一方的な情報提供に終始している場合がある。またリスクコミュニケーションにはさまざまな方法や活動が含まれるが、目的が不明瞭な場合もあり、目的に対し方法や活動が適切でない場合もある。さらに、科学的根拠に乏しい情報が氾濫し、消費者などがそれに振り回される状況もみられる。消費者にとって食品におけるリスクの認知は主観に影響されることもあり、食品リスクはゼロであるべきと考える傾向（ゼロリスク探究症候群）が、それに拍車をかけている⁶⁹。専門家とそうでない人の間で、リスクの認知に大きな差異があり、リスク判断は前者が「分析的システム」に、後者が「経験システム」に基づく傾向がある。後者は一般的に直観と感情に依拠する「経験システム」を優先しがちであり、リスクコミュニケーションが難しい所以となっているという検証もある⁷⁰。

食品安全委員会企画等専門調査会の報告書では、リスクコミュニケーションはその実施主体が関係者に信頼されているかどうか極めて重要な問題であるとしている。なぜなら、人のリスク認知とリスク判断は、直感や感情が支配する「経験システム」中心で行なわれやすいので、信頼性が大きく関与するからであると記されている⁷¹。さらにリスクコミュニケーションの実施には、一定の費用と労力がかかる。リスクコミュニケーションによってもたらされる利益は、社会全体で享受するため、それに係る費用と労力については、社会全体で負担すべきであると説明している。この負担は具体的には、税金と専門家をはじめとする関係者でまかなうことになるが、この点にも大きな障害がある。費用と労力を費やす社会的なコンセンサスをどのようにして得るのかという課題を解決しなければならないからである。

結びにかえて

日本で最初の BSE が発生した時、国産牛は流通を禁止しなかったにもかかわらず、アメリカ産牛肉は、アメリカの BSE 発生時に即刻、全面輸入禁止にした。人への感染例がある高病原性鳥インフルエンザが海外で発生した際にも、鶏肉など家禽類の輸入一時停止措置がとられたにもかかわらず、2004（平成 16）年 1 月に山口県で 79 年ぶりに発生した際には、国産鶏肉の流通には手が付けられなかった。このように政府の対応は、いつも国内生産には緩い傾向にある。さらに、消費者の意識も政府の対応を受け、科学的な裏付けがほとんどないにもかかわらず、国産食品なら安心と、安易な方向に流れる傾向がある⁷²。

BSE をめぐっては、メディアの対応にも不可解な点があった。たとえば、牛肉の全面輸入禁止の際の、メディアの対応である。アメリカの牛肉は危険といいながら、その一方で吉野家（原材料の 99%をアメリカ産に依存）の存続や、アメリカ産牛肉の在庫を心配するニュースや記事であふれた。危険というのであれば、外食と小売業者は在庫をすべて廃棄すべきと主張するのが当然のはずであった。吉野家の牛丼をめぐるメディアの過熱ぶりによって、消費者の安全確保に関するリスク管理も、当然あいまいになってしまった⁷³。

その一方で、BSE 問題への農水省による一連の対応過程において、それまでの政策に大きな変化がみられた。それは農業政策の転換ともいべきものであった。そのきっかけは、安全委員会の発足にあわせ、主要食糧（主にコメ）の管理を担ってきた食糧庁が廃止されたことであった。これは単に省庁の再編を意味するだけでなく、コメ政策に行き詰っていた政府が、新たに「安全性」という問題を前面に出し、政策の中心に位置づけようとしたことを物語っていた。食糧庁の廃止は、もちろんコメ問題が解消したからというわけではなく、むしろ BSE の発生は、それまで政府が抱えていたコメ問題から消費者の目を逸らす意味で好都合であったといえなくもない⁷⁴。

戦後日本の農業政策は、二つの法律とそれに基づく施策を中心に施行されてきた。すなわち、1942（昭和 17）年に制定された「食糧管理法」（通称、食管法）に基づく食糧管理制度（以下は食管制）と、1961（昭和 34）年に制定された「農業基本法」（以下は基本法）に基づく諸施策であった。前者は主にコメの需給に関して大きな影響を与えてきたが、1995（平成 7）年に廃止され、代わりに「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」（食糧法）が制定された。これによって食管制の呼称も食糧制度と改められた。後者は畜産業において、飼料のほぼ全量を安価な穀物輸入に依存する「加工型畜産」の確立に影響を与えてきたが、1999（平成 11）年の「食料・農業・農村基本法」の施行によって廃止された⁷⁵。二つの政策は開始と廃止時期は異なっているものの、約 35 年間にわたって重複して実施されてきた。

農業政策を変更せざるをえなかったのは、農業をめぐる政治的経済的環境が大きく変わったことが原因であることはいうまでもない。とくに基本法が制定された 1960 年代以降、一貫して日本農業の衰退が進んだことも大きな原因であった。さらに 1980 年代から農産物貿易の自由化の動きも大きな影響を与えた。農業政策はこの脈絡のなかで、明らかに行き詰っていた。この時点で、2000 年代になって新たな模索を始めざるを得なかった。そのような背景があったので、BSE 問

題をきっかけとする安全性問題の対応に速やかに移行できた。この意味で BSE 問題は農業政策の転換に大きな役割を果たした。それまで生産者重視の農業生産一辺倒であった農業政策は、消費者重視の食品政策へと重心が移った。もともと、完全に食品政策へと転換したわけではない。厳密に言えば、安全性（ないし環境）を重視した農畜産業政策への転換であった。安全性を重視する以上、消費者を無視するわけにはいかない。実に農業政策のなかに消費者という視点が入られたのは、柳田国男（1875-1962、以下は柳田）が構想した農業政策論以来のことであった⁷⁶。柳田が農商務省に勤務したのは 1900（明治 33）年なので、約 100 年ぶりの消費者視点の復活であったといえる⁷⁷。

BSE 問題に端を発する安全性については、日米貿易という観点からも考慮せざるをえない課題であった。日米関係を重視する立場から、政府には牛肉の輸入再開が遅れることへの焦りがあった。しかし、明らかに政治的決着を図る環境にはなかった。それまでの日米貿易摩擦とは、この点で全く異なるものであった。結局、大きく関わる要因は「経済」ではなく、消費者にとっての食の安全・安心であり、科学的な知見であった。政治決着によって、輸入再開にふみきっても、その牛肉に消費者が見向きもしなければ、失敗ということになってしまうからである。一方、科学も政治とまったく無縁であるわけにはいかなかった。そこには科学的な見解だとしても、必要以上に国民の不安をあおるべきではないという配慮が働くからである。

この点で科学的な見解は、リスクコミュニケーションでも課題となるように、多くの課題を抱えている。科学者は一般にきわめて厳格で（正確な）表現をする。たとえば、「鶏卵や鶏肉を食べることにより、鳥インフルエンザが人に感染した例は報告されていません」と説明する。感染しませんと言い切ることはない。この先、もしかして一例でも出るかもしれないという科学者の良心が、そのような言い方をさせている。その一方で、政治は含みのある表現を好む傾向にある。たとえば、「この問題は、人によって温度差があるから、扱い方は微妙である」などと説明する。そのなかで、意見が違って収拾が難しい場合には、政治決着という言葉がしばしば使われる。たとえば、未解明のことが多くある BSE 問題についても、政治は科学的な見解を尊重しながらも、みずからの意思を政策に反映させようとしたことが二つあった⁷⁸。一つは、検査対象を見直しても、各県が自主的に行なう全頭検査に対し国が全額を助成することを、厚労省に認めさせた。もう一つは、全都道府県でリスクコミュニケーションの会合を開くことを決めたことである。

BSE 問題の場合、科学と政治の関係は、各委員会による報告書では不透明な点が多い。一般に科学と政治は、適度な緊張関係を維持しながら、お互いを理解しあって、国民の健康を守るために知恵を出し合うことが必要である。そして科学と政治との関係で基本的には重要なのは、科学的知見の提供者の独立性である。いうまでもなく、政府は科学的知見の作成過程に政治的な介入を加えてはならない。これが担保されなければ、政策形成を支える科学的知見の根本が崩れる。また、政府が政策決定に用いる科学的知見を幅広くバランスのとれた形で収集することも重要である。各省庁の審議会、学会、大学や研究所、研究者などが科学的知見の供給源になるが、審議会であれ学会であれ、その構成員が特定の政策的立場に偏ることがあってはならない。これまでイギリスやアメリカが先導する形で定めてきたルールは、科学技術と政府との関係が深化す

るなかで、両者の間に一定の距離感と透明性が保たれるべきであるという考え方に立っていた。これはますます高度化してきた科学技術を、社会的な意思決定のなかに、どのように組み入れるかを探る動きともみることができる⁷⁹。

おわりに、日本での BSE は計 36 頭、2009（平成 21）年を最後に発生していない。日本産牛肉の輸入を停止していた国も、2013（平成 25）年以降、輸入解禁と再開が広がっていった。2019（令和元）年 5 月、輸入規制の条件であった 30 ヶ月齢以下のアメリカ産牛肉の輸入規制撤廃が決まった。BSE は検証されていないことが多いにもかかわらず、もはや人びとの記憶から忘れ去られようとしている。しかし、もし BSE は人間が環境に対して行なった操作的な干渉に対し、自然がその平衡を回復するために開始した報復の第一歩であるとするれば、今後、同様の問題が幾度も発生することが予想される⁸⁰。BSE 問題への取組体制やリスク管理から、再度、学ばなければならないことが、今後も多いと考えられる所以である。

注

1 それまで農産物の品質が問われることがあったが、それは形などの規格の統一性や、色などの見栄えの良さなど、いわゆる中身の質の問題ではなかった。

2 佐々木毅・鶴見俊輔・富永健一・中村政則・正村公宏ほか編『戦後史大事典 1945-2004（増補新版）』三省堂、2005 年。

3 日本アソシエーツ株式会社編『現代を知る文献ガイド 食の安全性—産地偽装から風評被害まで』日本アソシエーツ株式会社、2013 年。

4 神里達博「近年の食品問題の構造—「2002 年食品パニック」の分析」（『社会技術研究論文集』、第 2 巻、2004 年、331～42 ページ）；同著『食品リスク—BSE とモダニティ』弘文堂、2005 年。

5 柄本三代子『リスクを食べる—食と科学の社会学』青弓社、2016 年。

6 拙稿「食品の安全性と地域農業の役割」（『京都産業大学大学院経済学研究科 ORC 地域プロジェクト・Discussion Paper Series』、第 2 号、2002 年、1～15 ページ）。わが国では同じ food のことを供給側では食料、需要側では食品と使い分けている。

7 したがって、国内生産量がほぼゼロである飢餓状態の地域でも、食料自給率は 100% と算出される可能性があり、もちろん現在、問題視されている食品ロスの問題を把握できない。また、国際的にみても食料自給率という指標を使っているのは、日本と韓国だけである。拙稿「食料問題への視座と対策—フードセキュリティとフードバンク」（『報徳学』、第 16 号、2022 年、33～52 ページ）。食品消費については、厚労省によって国民の摂取カロリーを調べるために、消費者に対して任意抽出のアンケート調査を実施しているが、悉皆調査ではない。もっとも、実際に食品消費量を全数調査することは、ほぼ不可能である。

8 食品の安全性に関する先行研究については、日本アソシエーツ株式会社編、前掲書、2013 年。

9 コメ政策をめぐる政治力学については、拙稿「戦時体制下の食糧政策と統制・管理の課題」（『京都産業大学論集社会科学系列』、第 35 号、2018 年、21～49 ページ）。

10 国際獣疫事務局は 2003（平成 15）年から World Organisation for Animal Health が通称となったが、略称は OIE がそのまま使用された。しかし、2022（令和 4）年から略称は WOAH となった。もっとも、法的名称の略称は OIE が使用されている。

11 拙稿「明治初期の高等農業教育とその定着要因—京都農牧学校の設立と展開を通して」（『京都産業大学論集人文科学系列』、第 29 号、2002 年、72～102 ページ）；拙稿「近代京都における開拓村の展開—童仙房村の成立」（『京都産業大学日本文化研究所紀要』、第 19 号、2014 年、408～43 ページ）。

- 12 リチャード・ローズ著／桃井健司・網屋慎哉『死の病原体プリオン』草思社、1998年；山内一也『プリオン病の謎に迫る』NHK ブックス、2002年。山内一也（当時・日本生物科学研究所理事）は「BSE 問題に関する調査検討委員会」の委員長代理であった。
- 13 福岡伸一『もう牛を食べても安心か』文春新書、2004年、195 ページ。
- 14 BSE 問題に関する調査検討委員会『BSE 問題に関する調査検討委員会報告』、平成 14 年 4 月 2 日、4～6 ページ。
- 15 調査検討委員会によれば、BSE 発生リスクがあるという結論が、風評被害を引き起こすことを恐れたのではないかと推測されている。BSE 問題に関する調査検討委員会『BSE 問題に関する調査検討委員会報告』、平成 14 年 4 月 2 日、9 ページ。
- 16 中村靖彦『牛肉と政治 不安の構図』文春新書、2005年、25～6 ページ。中村靖彦（NHK 解説委員を経て、2003 年当時・明治大学客員教授）は、食品安全委員会の発足時（2003 年）の委員のひとりであった。
- 17 その後、全頭検査に至る過程でも政治的思惑が働いた。標宣男「BSE 問題を考える」（『聖学院大学論集』、第 20 巻 2 号、2008 年、11～38 ページ）。
- 18 中村靖彦、前掲書、2005 年、12～4 ページ；唐木英明編著『証言 BSE 問題の真実 全頭検査は偽りの安全対策だった！』さきたま出版会、2018 年、44～55 ページ。唐木英明（東京大学名誉教授）は「食品安全委員会 企画等専門調査会」の専門参考人となり、その後、「リスクコミュニケーション専門調査会」の専門委員（2018 年現在）になっている。
- 19 全頭検査に至った経緯については、唐木英明編著、前掲書、2018 年、59～78 ページ。
- 20 同上書、76～7 ページ。
- 21 同上書、94～109 ページ。
- 22 同上書、164～89 ページ。
- 23 BSE 問題に関する調査検討委員会『BSE 問題に関する調査検討委員会報告』、平成 14 年 4 月 2 日、21 ページ。
- 24 同上書、22 ページ。
- 25 同上書、23 ページ。
- 26 中村靖彦、前掲書、2005 年、23 ページ。
- 27 BSE 問題に関する調査検討委員会、前掲書、平成 14 年 4 月 2 日、23～5 ページ。
- 28 同上書、25 ページ。
- 29 リスクという言葉自体が日本で一般化するのには、2000 年代前半のことであり、それ以前はもっぱら金融や保険で使われた言葉であった。ちなみに、英語の語彙として現われるのは 17 世紀であった。神里達博『リスクの正体—不安の時代を生き抜くために』岩波新書、2020 年。自然科学におけるリスク管理はエンジニアリングの発想を前提にしているが、社会科学における危機対応は、プリコラーージュの考え方を前提にしているようである。プリコラーージュとは、レヴィ＝ストロース（Claude Lévi-Strauss, 1908-2009）によれば、玄人とは違って、ありあわせの道具材料を用いて自分の手でモノを作る行為のことである。玄田有史「リスク管理論ではない「危機対応学」である理由」（『UP』、No.569、2020 年、1～6 ページ）。
- 30 内閣府食品安全委員会事務局「食品安全基本法及び食品安全委員会の概要について」平成 15 年 7 月；内閣府食品安全委員会編『食品安全（食品安全委員会季刊誌）』、創刊号、2004 年 7 月。
- 31 「食品安全委員会の役割と構成」（食品安全委員会・公式サイト）。
- 32 これをきっかけにアメリカ産牛肉の問題点が指摘された。ドナルド・スタル／マイケル・ブロードウェイ著／中谷和男訳・山内一也監修『だから、アメリカの牛肉は危ない！北米精肉産業恐怖の実態』河出書房新社、2004 年；白井和宏『家族に伝える牛肉問題—グローバル経済が加速させる「食の歪み」』光文社、2006 年。
- 33 佐藤靖『科学技術の現代史』中公新書、2019 年、144～5 ページ。イギリスの状況については、星野中「狂牛病紛争 1996-98—EU—UK 関係の一齣」（『経済学雑誌』、第 99 巻 3・4 号、1998 年、1～17 ページ）。
- 34 吉岡裕編・須長昭治訳『狂牛病と口蹄疫』農林統計協会、2001 年；中村靖彦『狂牛病—人類への警鐘』岩波新書、2001 年；拙稿、前掲論文、2002 年、5～6 ページ。

- 35 吉岡裕訳著『英国の政治と農業』農林統計協会、2002年。農業という名称だけでなく、「環境」という名称の有無も異なる点であった。これはイギリス農業政策の大転換を意味し、これ以後の農業補助金は増加しているものの、ほとんど「地域政策」関連にまわされた。拙稿「イギリスの農業保護政策の展開」(『農業および園芸』、第89巻2号、2014年、247～57ページ)。
- 36 中村靖彦、前掲書、2005年、132ページ。
- 37 平澤正夫『牛乳・狂牛病問題と「雪印事件」—安心して飲める牛乳とは』講談社+α新書、2002年。
- 38 食肉流通問題調査検討委員会『食肉流通問題調査検討委員会報告』、平成15年6月18日、11～3ページ。
- 39 事件の詳細については、中村靖彦、前掲書、2005年、140～9ページ。
- 40 その後も続発した食品表示偽装と、市場における信頼や企業倫理の問題については、荒井一博・山内勇「食品偽装と市場の信頼」(『一橋経済学』、第3巻1号、2008年、1～28ページ)；中込正樹「食品の偽装表示と企業倫理の認知経済学—アノマリーに対する試論的考察」(『青山経済論集』、第62巻3号、2010年、139～68ページ)。
- 41 トレーサビリティシステムについては、梅沢昌太郎編著『トレーサビリティ—食の安心と安全の社会システム』白桃書房、2004年。
- 42 食肉流通問題調査検討委員会、前掲書、平成15年6月18日、13ページ。
- 43 高橋浩「食産業における“食の安全・安心”を契機としたビジネスモデル変革—トレーサビリティを基盤とした構造変化の実証的研究」(『情報文化学会誌』、第13巻1号、2006年、11～9ページ)。
- 44 「食品トレーサビリティシステム導入の手引き」改訂委員会『食品トレーサビリティシステム導入の手引き(食品トレーサビリティガイドライン)』食品需給研究センター、2003年(策定・第1版)。
- 45 松永和紀『食の安全と環境—「気分のエコ」にはだまされない』(日本評論社、2010年)は、この動向に警鐘を鳴らしている。
- 46 「内閣府に食品安全委員会を設置」内閣府ホームページ(<http://www.fsc.go.jp/>)。
- 47 「食品安全確保に向けた要望・提言(2)新たなリスク評価機関を設置」(『週刊農林』、第1823号、2002年、8～10ページ)。
- 48 食に限らず、さまざまな危機管理において、リスクコミュニケーションは重要な役割を担っている。福田充『リスクコミュニケーション—多様化する危機を乗り越える』平凡社新書、2022年。
- 49 これが消費者の不安につながり、BSEパニックを引き起こしたと考えられる。伊藤賢一「怖れを共有する社会：リスク社会論の可能性」(『群馬大学社会情報学部研究論集』、第12号、2005年、193～210ページ)。
- 50 関澤純「リスクコミュニケーションの課題」(『農業と経済』、第68巻14号、2002年、79～90ページ)。
- 51 中村靖彦、前掲書、2005年、186～9ページ。
- 52 リスクの管理と評価が必ずしも分かれていないという意見もあった。「インサイド食品安全委員会は農水・厚労省の「下請け機関」か」(『エコノミスト』、第82巻61号、2004年、64～5ページ)。
- 53 「政策フラッシュ食品安全委員会の役割と主な取組—科学的根拠に基づいて食品のリスクを評価」(内閣府編『時の動き』、第49巻7号、2005年、14～21ページ)。
- 54 衆議院調査局・農林水産調査室『食の安全と農政の対応に係る一考察—「食の安全に関するリスク分析手法」を中心として』、2008年11月。
- 55 久保田裕子「世界の潮アメリカの牛肉は安全なのか？牛肉輸入再開問題で問われる日米のBSE対策」(『世界』、第739号、2005年、20～4ページ)。
- 56 新山陽子「アメリカのBSE措置の評価と輸入再開の議論はどのように進められたか」(『農業と経済』、第71巻14号、2005年、5～16ページ)；吉川泰弘「米、BSE対策の強化必要—ブリーオン専門調査会・吉川座長インタビュー」(『農林経済』、第9748号、2005年、8～9ページ)。

- 57 山内一也「特別企画米国産牛肉輸入問題（下）米国産牛肉輸入再開にかかわるプリオン専門調査会での審議と経緯と問題点」（『食の科学』、第 337 号、2006 年、50～6 ページ）。
- 58 金子清俊・岡田幹治「インタビュー金子清俊・プリオン専門調査会座長代理 厳密な意味で科学的な評価はできなかった」（『エコノミスト』、第 83 巻 64 号、2005 年、92 ページ）。
- 59 食品安全委員会『日本における牛海綿状脳症（BSE）対策について：中間とりまとめ』、平成 16 年 9 月、4 ページ。
- 60 同上書、8～10 ページ。
- 61 同上書、18 ページ。
- 62 同上書、20 ページ。
- 63 同上書、14～5 ページ。
- 64 中村靖彦、前掲書、2005 年、194～7 ページ。
- 65 食品安全委員会企画等専門調査会『食品の安全に関するリスクコミュニケーションのあり方について』、平成 27 年 5 月 28 日、1 ページ。
- 66 新山陽子「食品安全のためのリスクの概念とリスク低減の枠組み—リスクアナリシスと行政・科学の役割」（『農業経済研究』、第 84 巻 2 号、2012 年、62～79 ページ）。コーデックス委員会（国際食品規格委員会）は、1963 年に FAO および WHO によって設置された国際的な政府間機関であり、日本は 1966 年から加盟した。その目的は消費者の健康の保護、食品の公正な貿易の確保などであり、国際食品規格の策定などを行なっている。
- 67 食品安全委員会企画等専門調査会、前掲書、平成 27 年 5 月 28 日、2 ページ。
- 68 竹田宜人・大坪寛子・吉川肇子「リスク・コミュニケーションから見た BSE（狂牛病）問題」（『日本リスク研究学会誌』、第 14 巻 2 号、2003 年、71～8 ページ）；中島貴子「食品安全をめぐるディスコミュニケーション—食品安全委員会への提言」（『社会技術研究論文集』第 2 巻、2004 年、321～30 ページ）。
- 69 消費者行動と情報の関連については、関谷直也・大西勝也・廣井脩「2001 年 BSE」（狂牛病）の社会的影響と対策」（『東京大学社会情報研究所 調査研究紀要』、No.19、2003 年、265～83 ページ）；佐藤和夫・合崎英男・吉川肇子・澤田学「食品安全性に関する知識が消費者の態度に与える影響—BSE 問題の共分散構造分析」（『農業情報研究』、第 14 巻 1 号、2005 年、39～50 ページ）。ゼロリスク探究症候群や社会現象については、池田正行『食のリスクを問いなおす—BSE パニックの真実』ちくま新書、2002 年、107～42 ページ）。
- 70 小川晴也「リスク・コミュニケーション混乱発生原因モデルの汎用性および限界：BSE 対策見直しの事例を用いた検証」（『情報文化学会誌』、第 14 巻 1 号、2007 年、75～80 ページ）。
- 71 食品安全委員会企画等専門調査会、前掲書、平成 27 年 5 月 28 日、4 ページ。
- 72 BSE 問題だけでなく、食の安全をめぐる問題は、科学的裏付けのない安易な方向に流れがちである。松永和紀、前掲書、2010 年。松永和紀は「食品安全委員会 企画等専門調査会」の「リスクコミュニケーションのあり方に関するワーキンググループ」において専門参考人となり、その後、「食品安全委員会」の委員（非常勤、2023 年現在）になっている。
- 73 サイエンスコミュニケーションにおいても、同様のことが行なわれる傾向がある。塚谷裕一「テレビ番組における虚構とサイエンスコミュニケーション」（『UP』、No.580、2021 年、7～15 ページ）。しかし、メディアが食の安全性に対し大きな関心を示しているのは、食の工業化やグローバル化がもつ危険性に対し警鐘を鳴らすという背景があるからである。常木映生「BSE 報道再考」（『関西大学社会学部紀要』、第 38 巻 3 号、2007 年、213～32 ページ）。
- 74 もっとも、食の安全性の問題は、日本だけに限らず、先進国の多くが共通に抱えている。村上直久『世界は食の安全を守れるか—食品パニックと危機管理』平凡社新書、2004 年。
- 75 加工型畜産については、柏久『環境形成と農業—新しい農業政策の理念を求めて』昭和堂、2005 年。
- 76 拙稿「柳田国男の農政学の展開—産業組合と報徳社をめぐる」（『京都産業大学論集社会科学系列』、第 27 号、2010 年、83～125 ページ）。

⁷⁷ 一方、現在の消費者側に求められているのは、金科玉条のように言われている「安全・安心」を読み解く視点である。中西準子『食のリスク学—氾濫する「安全・安心」をよみとく視点』日本評論社、2010年。

⁷⁸ 異常プリオンタンパク質が、2022（令和4）年6月に長崎大学において、世界で初めて解剖実習遺体から検出された。

⁷⁹ マリオン・ネスル著／久保田裕子・広瀬珠子訳『食の安全—政治が操るアメリカの食卓』岩波書店、2009年。マリオン・ネスル（Marion Nestle）は主に2000年以前のアメリカの問題を取り上げ、食の安全は政治的なものであると断じている。BSE問題をめぐる研究者や学会の課題については、高橋正郎「BSE問題の総括と研究者の課題」（『日本畜産学会報』、第74巻2号、2003年、169～75ページ）。高橋正郎（当時・女子栄養大学大学院客員教授）は「BSE問題に関する調査検討委員会」の委員長であった。

⁸⁰ 福岡伸一、前掲書、2004年、9ページ。