

ISSUE BRIEF

米国産牛肉輸入問題と BSE

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 530(APR. 6. 2006)

BSE（牛海綿状脳症）発生に伴い平成 15（2003）年 12 月から輸入が停止されていた米国産牛肉は、平成 17（2005）年 12 月 12 日に輸入が再開された。しかし平成 18（2006）年 1 月 20 日、除去が義務付けられている牛の脊柱が検疫手続き中の米国産牛肉から発見されたため、輸入は再び全面的に停止された。

米国産牛肉の輸入問題は、食品の安全性と国際貿易体制の接点に生じた問題であり、その解決には政治・経済的側面と自然科学的側面の双方からのアプローチが必要である。本稿では、BSE に関する基本的事項を整理し、併せて日本における牛の全頭検査の概要、米国産牛肉輸入問題の経緯と論点（日本向け輸出プログラム遵守体制の確保、原産国の表示、国際基準緩和と国際基準への統合の動き）を簡潔に紹介する。

農林環境課

ひぐち おさむ
(樋口 修)

調査と情報

第 5 3 0 号

はじめに

平成 17 (2005) 年 12 月 8 日、内閣府食品安全委員会¹は、BSE (Bovine Spongiform Encephalopathy : 牛海綿状脳症) 発生に伴い輸入が停止されていた米国・カナダ産牛肉の輸入再開を科学的に容認する答申を政府に提出し、政府は同年 12 月 12 日、輸入再開を正式決定した。これに伴い、平成 15 (2003) 年 12 月 24 日から停止されていた米国産牛肉の輸入が 2 年ぶりに再開された。しかし平成 18 (2006) 年 1 月 20 日、除去が義務付けられている牛の脊柱が検疫手続き中の米国産牛肉から発見されたため、米国産牛肉の輸入は再び全面的に停止された。

本稿の目的は、BSE と米国産牛肉輸入問題に関する基本的事項、経緯、論点等を簡潔に整理して紹介し、この問題に関する国政の審議に資することにある。

BSE とは

1 BSE

BSE は、牛の脳の組織にスポンジ状の変化を起こし、起立不能等の症状を呈する遅発性かつ悪性の中枢神経系疾病である²。潜伏期間は 3~7 年 (平均 5 年) 程度であり、発症すると起立不能のほか、神経過敏、体重減少、麻痺、異常姿勢等の症状を示し、2 週間から 6 ヶ月程度で消耗して死亡する。

BSE の原因は未だ十分に解明されていないが、最近では、異常プリオン³が病原体であり、BSE 感染牛から作られた、異常プリオンを含む肉骨粉⁴を原料とする配合飼料を牛が経口摂取することにより、BSE の感染が拡大したとする説が最も有力である。

なお、異常プリオンは通常の加熱調理等では不活性化 (無毒化) せず、また細菌やウイルスの感染に有効な薬剤であっても異常プリオンには効果がないとされている。

2 BSE と変異型クロイツフェルト・ヤコブ病との関係

このように BSE は牛に致死的な神経疾患を引き起こす家畜伝染病であるが、同時に人の変異型クロイツフェルト・ヤコブ病 (variant Creutzfeldt-Jakob disease (vCJD)) の原因

¹ 食品安全委員会は、平成 15 (2003) 年 7 月、食品安全基本法に基づき、リスク評価を科学的知見に基づき客観的かつ中立公正に行う機関として、規制や指導など食品安全のリスク管理を行う関係行政機関から独立に、内閣府に設置された。委員会は 7 名の委員から構成され、その下に 16 の専門調査会が設置されている。米国産牛肉の輸入問題は、そのうちのひとつである「プリオン専門調査会」で検討されてきた。

² 厚生労働省「牛海綿状脳症 (BSE) 等に関する Q & A」(平成 17 年 12 月 14 日更新)
< <http://www.mhlw.go.jp/topics/0103/tp0308-1.html> >

³ 「プリオン」(PrP^{sc}) と「プリオン蛋白質」(PrP^c) とは異なるものである。前者は異常化して、感染能力を持ったと考えられている「プリオン蛋白質」を指し、異常プリオン (蛋白質) ともいう。正常なプリオン蛋白質はもとも正常個体に存在し、病気を起こすとは考えられていない。以下本稿では前者の「プリオン」を異常プリオンという。

⁴ 牛や豚などの家畜をと畜解体するときに出る、食用にならない部分などをレンダリング (化製処理) した後、乾燥して作った粉末状のもの。主に飼料・肥料・工業用として利用された。(以下略)。(食品安全委員会「食品の安全性に関する用語集 (改訂版)」平成 17 年 3 月、p.38.) レンダリング (化製処理) とは、食肉処理の過程で発生する不可食部分 (皮、内臓、骨など) を原料として加熱処理等の加工を行い、工業用原料等に再資源化することをいう。レンダリングによって動物性油脂等が分離され、残りかすが肉骨粉の原料になる。

である可能性が極めて高いという、人獣共通感染症の側面を持っている⁵。

vCJD は、異常プリオンによって引き起こされると考えられているプリオン病の一種で、脳の組織がスポンジ状に変成する致命的な人の疾患である。脳がスポンジ状になるという点で vCJD は従来のクロイツフェルト・ヤコブ病 (Creutzfeldt-Jakob disease; CJD) と類似しているが、CJD に比べて若年層で発生すること、脳波の特徴が異なること等の点から、CJD とは異なる疾患であるとみなされている⁶。

BSE と vCJD との因果関係については、直接的な科学的根拠は未だに確認されていないが、動物実験の結果は両者の病原体が同一であることを示唆している⁷。このため、BSE の原因物質が vCJD の原因であり、BSE の異常プリオンを経口摂取することが vCJD の発症に関連するという考えが現時点では最も妥当とされている⁸。

3 BSE と vCJD の発生数

次ページの表 1 は、現時点までの世界の BSE 及び vCJD の発生数の累計を示すものである。明らかに看取できるように、両者ともその発生の大半が英国に集中している。

BSE は 1986 年 11 月、英国でその発生が最初に公式に確認された。以後英国における発生件数は急増し、ピークに達した 1992 年には年間約 3 万 7 千件、1993 年には約 3 万 4 千件の発生をみた。その後発生は沈静化した。なお英国では 2004 年に 309 件、2005 年に 201 件の BSE が発生している⁹。

他方、vCJD は 1996 年 3 月に初めて確認され(最初の死亡者が発生したのは 1995 年)、ピークの 2000 年には、英国で 28 人が vCJD により死亡した。しかしその後は BSE と同様に減少し、英国での死亡者数は 2004 年に 9 人、2005 年に 5 人となっている¹⁰。

4 特定危険部位 (SRM)

BSEの病原体と考えられている異常プリオンは、現在の知見ではその99%以上が感染し

⁵ 山内一也「ウシ海綿状脳症 (BSE) と食の安全」『医学のあゆみ』Vol.215, No.11, 2005.12.10, pp.906-910; 厚生労働省「変異型クロイツフェルト・ヤコブ病に関するQ&A」<<http://www.mhlw.go.jp/qa/kenkou/vcjd/>>; 食品安全委員会「牛海綿状脳症 (BSE) と変異型クロイツフェルト・ヤコブ病 (vCJD) について (Q&A)」(平成 17 年 12 月 21 日更新) <http://www.fsc.go.jp/sonota/faq_bse-tori.html>

⁶ vCJD は、1996 年 3 月 20 日に、英国の海綿状脳症諮問委員会 (Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (SEAC)) によって確認された。SEAC は独立の諮問機関で、伝達性海綿状脳症 (Transmissible spongiform encephalopathies (TSEs)): 深刻で致命的な神経症状を伴った脳のスポンジ状変成を特徴とする、人及び動物の疾病) に関する科学的な助言を、環境・食料・農村地域省や保健省等に対して行っている。

⁷ 例えば Moira E Bruce et al., "Transmissions to mice indicate that 'new variant' CJD is caused by the BSE agent." *Nature*, vol.389 no.6650, 1997.10.02, pp.498-501; John Collinge et al., "The same prion strain causes vCJD and BSE." *Nature*, vol.389 no.6650, 1997.10.02, pp.448-450.等がある。

⁸ 厚生労働省前掲注 2 及び食品安全委員会前掲注 5。

⁹ Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra), *BSE: Statistics - Confirmed cases of BSE reported worldwide*, Data as at 31 January 2006
<<http://www.defra.gov.uk/animalh/bse/statistics/bse/worldwide.htm>>

¹⁰ Department of Health (DH), *Monthly Creutzfeldt Jakob disease statistics*, As at 6 March 2006
<<http://www.dh.gov.uk/PolicyAndGuidance/HealthAndSocialCareTopics/CJD/fs/en>>

表1 世界のBSE発生頭数及びvCJD患者数累計

(BSE:頭、vCJD:人)

国名	BSE	vCJD
英国	184,370	160
アイルランド	1,564	3(注)
ポルトガル	987	1
フランス	963	18
スペイン	590	1
スイス	460	-
ドイツ	363	-
ベルギー	131	-
イタリア	131	1
オランダ	77	1
ポーランド	38	-
チェコ	24	-
日本	24	1(注)
スロバキア	20	-
デンマーク	14	-
スロベニア	6	-
カナダ	5(注)	1(注)
ルクセンブルク	3	-
オーストリア	2	-
リヒテンシュタイン	2	-
アメリカ	2(注)	2(注)
フィンランド	1	-
ギリシャ	1	-
イスラエル	1	-
スウェーデン	1	-

本統計の原典は、BSE 発生頭数については、国際獣疫事務局(OIE)のデータ(2006年3月20日時点、但し英国のデータは2005年12月31日時点、日本については2006年3月22日時点)。vCJD患者数については、英国保健省(Department of Health)等のデータ(2006年3月3日時点、日本のデータは2006年3月22日時点)。表中の“-”はvCJDの報告がないことを示す。

(注) OIEの統計によると、2003年12月に報告された米国でのBSE発生例はカナダから輸入された牛であるため、本表ではカナダの発生頭数にカウントされている。

またvCJD患者について、アイルランドの患者のうち1名、日本の患者及びカナダの患者は英国滞在歴があり、アメリカの患者は在米英国人である。

出典: 食品安全委員会ホームページ <<http://www.fsc.go.jp/sonota/fqabse1.pdf>>

た牛の特定の部位に集中して蓄積すると考えられている。この部位を特定危険部位 (Specified Risk Material; SRM) という。欧州委員会の科学運営委員会 (Scientific Steering Committee)¹¹は、BSEを発症した1頭の牛の総感染価は約8,000CoID₅₀であり¹²、その99.4%は6つの部位 (脳64.1%、脊髄25.6%、三叉神経節 (頭蓋内にある) 2.6%、背根

¹¹ 食品の安全性と消費者の健康、特にBSEを含む伝達性海綿性脳症に関して欧州委員会に科学的な助言を行う諮問機関。1997年に設立され、2003年4月に最終会合が開催された。それ以降は欧州食品安全機関(European Food Safety Authority (EFSA))が同委員会の任務を継承している。

¹² CoID₅₀ (Cattle oral Infectious Dose 50%: 牛経口50%感染価)とは、牛に経口投与した場合に50%の確率で発症させる感染力(病原体の量)をいう。したがってBSEを発症した1頭の牛は、8,000頭の牛を50%の確率で発症させるだけの感染力(病原体の量)を有していることになる。

神経節3.8%¹³、回腸3.3%、眼0.04%)に集中して分布すると推定している¹⁴。したがって特定危険部位を牛の生産・流通経路から排除することが、BSE及びvCJDの発生の危険を低減するために重要となる。このため、国際獣疫事務局(OIE)¹⁵を始め各国では、法令により特定危険部位の排除を義務付けている。ただし、特定危険部位に含まれる部位の範囲は次ページの表2のように国によって異なる¹⁶。また、新たな科学的知見の獲得等によって特定危険部位の範囲は改正される。

BSEに関しては、科学的に未だ解明されていない点が多い。例えば、異常プリオンが牛の体内で伝播・増幅する仕組み、BSE感染牛の異常プリオンが人に感染して中枢神経系を冒す仕組みについては、いずれも十分に解明されていない。また、人がどの程度異常プリオンを経口摂取すればvCJDを発症するのか、いわゆる「種の壁(種間バリア)」¹⁷がどの程度の厚さであるのかについては、定量的な数値は確定できていない。さらに、感染性が検出できなかった部位に異常プリオンが全く存在しないのかについても、現時点ではなお未解明の部分がある¹⁸。

日本における牛の全頭検査

1 日本における BSE の発生と全頭検査

平成13(2001)年9月10日、我が国で最初のBSE発生が確認された。これを受けて我が国では同年10月18日から、と畜場で食肉処理される全ての牛についてBSE検査を実施する

¹³ 背根神経節とは、脊柱の中を通過する脊髄から分枝した神経が、脊柱から出る前に作る膨らみのことである。

¹⁴ Scientific Steering Committee, *Opinion of the Scientific Steering Committee on the human exposure risk (HER) via food with respect to BSE adopted on 10 December 1999*, pp.10-11. なお当該推定ではこのほか脾臓にも総感染量の0.3%が分布するとしているが、本稿執筆の時点では牛の脾臓は感染性が報告されていない(ヒツジの伝達性海綿状脳症であるスクレイピーでは脾臓も感染性を示す)。逆に、扁桃は当該推定では総感染量の分布割合が算出されてはいるが、動物実験の結果では僅かながら感染性が検出されている。(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)pp.6-7. 及び食品安全委員会『日本におけるBSE対策を検証する』食品安全『特別号,2004.9, p.5.)

¹⁵ 国際獣疫事務局(Office International des Epizooties(OIE))は、動物流行病の予防・研究・情報交換・技術協力等を目的として1924年に設立された国際機関である。家畜・畜産物の国際貿易の円滑化を図りつつ、家畜疾病の伝播を防止するため、BSE等の重要疾病に関する規約や動物・畜産物の輸出入時の衛生基準等を含んだ国際基準である「陸生動物衛生規約」(Terrestrial Animal Health Code)を策定している。BSE問題を論じる際のいわゆるOIEコードとは、この「陸生動物衛生規約」を指しており以下本稿でもこの用法にならう

¹⁶ OIEコードの適用については、加盟国の実情に即した形で選択することが認められている。このためOIEコードには、動物の健康及び人獣共通感染症に関する国際基準でありながら加盟国の国内基準や輸出入の二国間合意をしのぐ強制力はない。特定危険部位の範囲が各国により異なるのはこのためである。ただし後述するように、世界貿易機関(WTO)の「衛生植物検疫措置の適用に関する協定」(SPS協定)は、検疫・衛生措置が国際貿易に係る不当な障害や偽装された制限となるのを防ぐため、国際基準等に基づいて各国の検疫・衛生措置の調和を図っている。このため動物検疫を理由としてWTOに関わる紛争が発生した場合には、国際基準であるOIEコードが紛争処理の判断基準となる。(国際基準より高いレベルの措置をとることは可能であるが、科学的に正当な理由のあることを立証しなければならない。)

¹⁷ アミノ酸配列等が異なるため、牛から人、牛からマウス等異種動物への異常プリオンの伝達は、牛から牛への伝達より起こりにくい。この障壁を「種の壁(種間バリア)」という

¹⁸ 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』(前掲注14)pp.7-8. 及び『日本におけるBSE対策を検証する』食品安全『特別号(前掲注14), p.5.

表2 国際機関及び主要国における牛の特定危険部位 (SRM) の範囲

	国際獣疫事務局 (OIE)	日本	米国	EU
規定する法令	陸生動物衛生規約 (Terrestrial Animal Health Code) (OIE コード)	牛海綿状脳症対策特別措置法、と畜場法、食品衛生法 ()	牛の特定危険部位とその取扱い及び処分 (9CFR310.22)	伝達性海綿状脳症 (TSE) の防疫、管理、撲滅に関する規則 (EC/999/2001)
SRM に指定されている部位	管理されている BSE リスクの国・地域・区画： 全ての牛の扁桃及び回腸遠位部。 30 ヶ月齢超の牛の脳、眼球、脊髄、頭蓋、脊柱。 不確定な BSE リスクの国・地域・区画： 全ての牛の扁桃及び回腸遠位部。 12 ヶ月齢超の牛の脳、眼球、脊髄、頭蓋、脊柱。	全ての牛の頭部 (舌及び頬肉を除く) 脊髄、回腸遠位部 (盲腸との接続部分から 2 メートルまでの部分)、 BSE 発生国で飼養された牛の背根神経節を含む脊柱 (胸椎横突起、腰椎横突起、仙骨翼及び尾椎を除く) (注: BSE 発生国からの牛肉及び牛由来の加工品は、輸入禁止等の措置が講じられている)	全ての牛の扁桃及び回腸遠位部。 30 ヶ月齢以上の牛の脳、頭蓋、三叉神経節、眼球、脊髄、脊柱 (尾椎、胸椎横突起、腰椎横突起及び仙骨翼を除く) 及び背根神経節。	全ての月齢の牛の扁桃、腸(十二指腸から直腸まで)、腸間膜。 12 ヶ月齢超の牛の頭蓋 (下顎骨を除き、脳及び眼球を含む。) 及び脊髄。 24 ヶ月齢超の牛の脊柱 (尾椎、棘突起[頸椎・胸椎・腰椎]、横突起[頸椎・胸椎・腰椎]、正中仙骨稜及び仙骨翼を除き、背根神経節を含む。) 英国では以上に加えて、6 ヶ月齢超の牛の全頭部 (舌を除き、脳、眼球及び三叉神経節を含む。) 胸腺、脾臓、脊髄。
備考		() 各法の施行規則、及び食品衛生法に基づく「食品添加物等の規格基準」を含む。	回腸遠位部は、小腸を解いて伸ばし、盲腸・結腸接合部から空腸側に向かって計測して 80 インチ (約 2 メートル 3 センチ) 以上を取り除くこと等によって除去される。	牛肉の生産管理が厳格に実施されている英国では、一定の条件下で脊柱と背根神経節の除去は免除されている。

出典 国際獣疫事務局ホームページ<http://www.oie.int/eng/en_index.htm>及び各国法令資料をもとに筆者作成。

全頭検査を開始すると共に、全ての牛の特定危険部位を除去・焼却することを義務付けた¹⁹。

全頭検査は、他国では発見されていない若齢（21ヵ月齢及び23ヵ月齢）のBSE感染牛を発見する等、消費者の健康保護に有効に貢献したと評価されているが²⁰、他方、現在の検査技術では、異常プリオンの蓄積が少ない若齢牛については検査しても感染を発見できない検出限界がある等の理由から、その有効性に疑義を呈する意見もあった²¹。

2 全頭検査の検証と見直し（2004年10月～2005年5月）

このため食品安全委員会プリオン専門調査会では、平成16（2004）年2月以降、我が国のBSE対策全般について独自に検証を行い、食品安全委員会は同年9月9日、その検証結果である「中間取りまとめ」（前掲注14）を了承し、厚生労働省及び農林水産省に通知した。「中間取りまとめ」では、牛の全頭検査に関して「我が国における約350万頭に及ぶ検査により20ヵ月齢以下のBSE感染牛を確認することができなかったことは、今後の我が国のBSE対策を検討する上で十分考慮に入れるべき事実である。」と述べられた²²。

厚生労働省・農林水産省はこの「中間取りまとめ」を受けて検討を行い、平成16（2004）年10月15日、全頭検査の見直し（検査対象を全頭検査から21ヵ月齢以上に変更）を含む我が国のBSE対策の見直しについて、改めて食品安全委員会に諮問（食品健康影響評価の要請）を行った。食品安全委員会は平成17（2005）年5月6日に、BSE検査対象牛を上述のとおり変更した場合でも、人に対するリスクは非常に低いレベルの増加にとどまる旨の結論を含む答申（評価結果の通知）を行った。これを受けて同年8月1日から、と畜場におけるBSE検査の対象月齢は零月以上（すなわち全頭検査）から21月以上とされ、全頭検査は緩和された。これにより、特定危険部位を除去した20ヵ月齢以下の牛肉は、と畜場からBSE検査無しで市場に出荷できることになった²³。

米国産牛肉輸入問題の経緯

1 米国におけるBSEの発生と米国産牛肉の輸入停止（2003年12月）

平成15（2003）年12月23日（米国時間）、米国農務省はBSE感染の疑いが濃厚な牛が発見されたことを記者会見で明らかにした。これが米国における最初のBSE発症例であっ

¹⁹ 全頭検査は「と畜場法」及び「牛海綿状脳症に関する検査の実施について」（平成13年10月16日食発第307号各都道府県知事、保健所設置市長あて厚生労働省医薬局食品保健部長通知）特定危険部位の除去・焼却は「と畜場法施行規則の一部を改正する省令」（平成13年10月17日厚生労働省令第209号、平成13年10月18日施行）に基づく。さらにその後「牛海綿状脳症対策特別措置法」（平成14年6月14日法律第70号、同年7月4日施行（一部は平成15年4月1日施行））及び「厚生労働省関係牛海綿状脳症対策特別措置法施行規則」（平成14年7月1日厚生労働省令第89号、同年7月4日施行）が制定され、と畜場内で解体された厚生労働省令で定める月齢（全頭検査の場合は「零月」）以上の牛の肉、内臓、血液、骨及び皮は、BSE検査を経た後でなければ、と畜場外に持ち出してはならないとされた。

²⁰ 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 中間とまとめ」（前掲注14）p.16；「欧州のほとんどの国では生後30か月以上を検査対象としている」（「BSE全頭検査、見直し」『読売新聞』2004.7.16）

²¹ 『読売新聞』（同上）。一般に高齢のBSE感染牛ほど、異常プリオンの蓄積は高度である。

²² 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 中間とまとめ」（前掲注14）p.21。

²³ ただし、消費者や畜産現場の混乱を避けるため、全頭検査を自主的に継続する都道府県には、国が3年間検査費用を全額助成することとした。現時点では47都道府県全てが全頭検査を行っているため、我が国では依然として全頭検査体制が継続しているといえる。

た。この事態を受けて、我が国は同12月24日(日本時間、以下特に注記のない限り同じ)、米国産牛肉・牛肉加工品の輸入停止等の緊急措置を講じた。その後英国の研究所での精密検査の結果、当該牛のBSE感染が確定したため、平成15(2003)年12月26日、我が国は食品衛生法に基づいて、米国産牛肉・牛肉加工品等の正式な輸入停止に踏み切った。

平成15(2003)年の我が国の牛肉輸入量は約67.3万トンであったが²⁴、輸入先の内訳は米国約34.7万トン、オーストラリア約29.6万トン、ニュージーランド約2.0万トン、カナダ約0.7万トンであり²⁵、米国産牛肉は輸入量の過半を占めていた²⁶。他方米国側にとっても、2003年の牛肉輸出量の約29%は日本向けであり²⁷、日本は第1位の輸出相手国であった。

2 輸入再開に向けての日米協議(2003年12月～2004年10月)

米国産牛肉の輸入再開に向けての日米協議は輸入停止の直後から開始された。第1回のBSEに関する日米局長級会合は平成15(2003)年12月29日に開催され、以後平成16(2004)年10月までに4回の会合が行われた²⁸。その結果平成16(2004)年10月23日、日米両政府は「個体月齢証明等の生産記録を通じて20ヵ月齢以下と証明される牛肉に限定し、特定危険部位を除去する」という日本向け輸出条件(日本向け輸出プログラム)を米国が設定し実施することを条件に、国内承認手続の完了後、牛肉貿易を再開することで合意した。

3 食品安全委員会への諮問(2005年5月～2005年12月)

平成17(2005)年5月24日、厚生労働省・農林水産省は食品安全委員会に対し、米国・カナダ産牛肉に係る食品健康影響評価について諮問(食品健康影響評価の要請)を行った。

このうち米国産牛肉に対する諮問内容は、「現在の米国の国内規制及び日本向け輸出プログラムにより管理された米国から輸入される牛肉及び牛の内臓を食品として摂取する場合と、我が国でとさつ解体して流通している牛肉及び牛の内臓を食品として摂取する場合のウシ海綿状脳症(BSE)に関するリスクの同等性」であった。

4 食品安全委員会の答申と輸入再開(2005年12月)

食品安全委員会プリオン専門調査会では、平成17(2005)年5月31日(第25回会合)から同年10月31日(第34回会合)まで10回にわたる調査審議を行い、10月31日の第34回会合で報告書案をとりまとめた。報告書案は同年11月2日の第118回食品安全委員会で報告された後、意見・情報の募集に付され、また全国7都市で意見交換会が実施された。寄せられた意見・情報の検討結果を踏まえて、平成17(2005)年12月8日の第123回食品安全委員会に評価結果案が提出され、審議の結果、了承され、厚生労働省・農林水産省に答申(評

²⁴ JETRO 編 「アグロトレードハンドブック 2005」p.144,p.897 による。「牛肉」と牛のくず肉(舌、内臓を含む。)との合計量。

²⁵ カナダからの牛肉輸入は、BSE感染牛が確認されたことにより2003年5月21日から停止された。輸入再開は2005年12月12日。

²⁶ なお、国産牛肉も含めた我が国の牛肉消費量(推定出回量)に占める米国産牛肉の割合は、BSE発生前の2002年度には約27%であった(「畜産の情報-国内編-」2004年2月号,p.38)。

²⁷ U.S. Meat Export Federation, "Volume of U.S. Exports of Beef and Beef Variety Meats", <http://www.usmef.org/TradeLibrary/files/04_1119_hist_Beef_BVM.pdf>. 「牛肉」と牛のその他の肉(内臓等)の合計。原統計はU.S. Census Bureau。

²⁸ 第2回:2004年1月23日、第3回:2004年4月24日、第4回:2004年10月21-23日。

価結果の通知)が行われた。

食品安全委員会の評価結果は、米国・カナダに関するデータの質・量ともに不明点が多く、かつ管理措置の遵守を前提に評価しなければならなかったため、科学的同等性を厳密に評価するのは困難であるとの前提を置いた上で、輸出プログラムが遵守されたと仮定した場合、米国・カナダ産牛肉等と国内産牛肉等とのリスクの差は非常に小さい、というものであった。ただし、日本向け輸出プログラムの遵守という前提が守られなければ当該評価結果は成立せず、そのため我が国のリスク管理機関(厚生労働省・農林水産省)は、輸入を再開した場合、輸出国に対して輸出プログラムの遵守を確保させる責任を負うものであること、また遵守が十分でない場合には一旦輸入を停止することも必要であること等も評価結果に明記された。

この評価結果の通知を受けて、日本政府は平成17(2005)年12月12日、米国及びカナダから日本向けに輸出される牛肉等の輸入再開を決定した。

5 脊柱混入と輸入再停止(2006年1月)

平成18(2006)年1月20日、成田空港に到着した米国産牛肉に、除去する義務のある特定危険部位の脊柱が混入しているのが発見された。日本政府は同日、米国産牛肉の輸入を再停止した。

6 米国政府の監査報告書と調査結果報告書(2006年2月)

(1) 米国農務省監査局(OIG)の監査報告書(2006年2月2日)

2006年2月2日(米国時間)、米国農務省監査局(Office of Inspector General(OIG))は、米国内のBSE対策の実施状況に関する内部監査報告書を公表した²⁹。この報告書は、2003年末にBSE感染牛が米国で初めて確認されてから今日に至るまでの米国のBSE対策の実施状況に関する監査結果であり、日本向け輸出プログラムを主たる対象としたものではないが、監察対象12施設のうち9施設で特定危険部位の除去記録が残っていない点、米国農務省検査官の検査頻度の記録が不明確である点等を指摘し、改善勧告を行っている。また、原因不明で歩行困難の牛20頭が食肉処理されていたことも、この報告書で明らかになった³⁰。日本政府は平成18(2006)年2月14日、この監査報告書で指摘された不適切な事例が日本向け牛肉輸出認定施設で発生したか否か等について米国に照会を行い、回答を3月14日に公表した。

(2) 米国農務省の調査結果報告書(2006年2月17日)

日本向け米国産牛肉に特定危険部位の脊柱が混入していた今回の問題について、米国農

²⁹ USDA, Office of Inspector General (OIG), "Audit Report-Animal and Plant Health Inspection Service Bovine Spongiform Encephalopathy (BSE) Surveillance Program - Phase 1; and Food Safety and Inspection Service Controls Over BSE Sampling, Specified Risk Materials, and Advanced Meat Recovery Products - Phase 1", Report No.50601-10-KC, (January 2006)

<<http://www.usda.gov/oig/webdocs/50601-10-KC.pdf>>

³⁰ 牛が正常に歩けない状態(ダウンークウ)はBSE感染の兆候ともされ、米国政府はBSE感染牛が確認された直後の2003年12月から、食用を全面禁止している(歩行困難牛20頭食用に「東京新聞」2006.2.9)

務省は2006年2月17日（米国時間）調査報告書を発表し日本政府に提出した³¹。この調査報告書では、脊柱混入の原因を、食肉処理業者・輸出業者と農務省検査官の双方が日本向け輸出プログラムを十分に認識していなかったために生じた人為的なミスであるとし、併せて農務省検査官の再訓練等の追加的再発防止策に言及した。日本政府は平成18（2006）年3月6日、この調査結果報告書に関連して、問題発生の原因や、施設認定、米国農務省の検査、再発防止のための改善措置の適切性等について米国に照会を行い、回答を3月20日に公開した。

論点と課題

本件に関する主要な論点・課題としては、以下の3点が挙げられる。

(1) 日本向け輸出プログラム遵守体制の確保

日本向け輸出プログラム遵守体制の確保は、米国産牛肉の輸入再停止を解除（輸入再開）する上での前提となる。上述の米国農務省の監査報告書・調査結果報告書でも米国の食肉処理・検査体制の問題点が指摘されているが、これらを解決し、実効性のある日本向け輸出プログラム遵守体制をいかに構築するか、加えて輸入側である我が国のリスク管理機関による米国の食肉処理施設への査察体制をいかに確立するかが、今後の最大の課題となる。

日本向け輸出プログラムの遵守とは別に、米国のBSEリスク管理制度全般についても問題点が存在する。一般にBSEの主なリスク管理対策は、検疫、飼料規制、BSE検査（と畜牛及びリスク牛）特定危険部位の除去、トレーサビリティ³²の5点であるが、国内対策である～のいずれについても、米国は、日本やEUに比べて基準が緩やかであるか制度が未整備であることがしばしば指摘されている。この結果、例えば我が国の食品安全委員会は、牛から牛へのBSE感染リスクに関して、米国のリスクは楽観的には日本と同等、悲観的には日本の約10倍であると分析している³³。したがって米国産牛肉のリスク低減のためには、米国におけるBSEリスク管理制度の改善も早急に図られる必要がある。

(2) 原産国の表示

現在、食肉に関する原産国表示の充実が消費者から強く求められているが、米国産牛肉の輸入再停止が解除された場合、その要求が一層強まることが予想される。

現行の我が国の法令では、牛肉については食品衛生法、農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律（JAS法）、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（牛肉トレーサビリティ法）等に基づく表示が行われている。しかし特定料理提供業者（焼き肉・しゃぶしゃぶ・すき焼き・ステーキを主として提供する業者）以外の外食産

³¹ USDA, *Japan Export Investigation Report* (Feb 17, 2006) <http://www.fsis.usda.gov/PDF/Japan_Export_Investigation_Report.pdf>; 農林水産省ホームページ<http://www.maff.go.jp/www/press/cont2/20060303press_1d.pdf>には、本文部分の邦訳が掲載されている。

³² 生産、加工、流通などの各段階で原材料の出所や食品の製造元、販売元などを記録・保管し、食品とその情報とを追跡・遡及できるようにすること（食品安全委員会 前掲注4, p.47.）。

³³ 食品安全委員会「『米国・カナダの輸出プログラムにより管理された牛肉・内臓を摂取する場合と、我が国の牛に由来する牛肉・内臓を摂取する場合のリスクの同等性』に係る食品健康影響評価について」（2005年12月）pp.23-24. <http://www.fsc.go.jp/sonota/bse_hyouka_kekka_171208.pdf>

業では牛肉トレーサビリティ法に基づき牛の個体識別番号を表示する義務はなく³⁴、また同法で個体識別番号表示の対象となるのは、個体識別台帳に記録されている牛から得られた国産牛肉に限られるため、輸入牛肉は対象外である。牛肉の加工食品については、平成16(2004)年9月14日からJAS法に基づく「加工食品品質表示基準」改正基準が施行され、生鮮食品に近い牛肉加工食品(加熱調理していないタレ漬けの牛肉、フライ用に衣付けした牛肉、生ハンバーグ等)には原料原産地の表示が義務付けられている³⁵が、加熱調理を行った牛肉加工食品(レトルト食品や冷凍食品を含む。)や加工食品中に含まれる牛エキス等は原料原産地表示の対象外である。既に消費者からは表示義務を拡大するよう求める声が出ており、厚生労働省と農林水産省の「食品の表示に関する共同会議」で検討を行っている。

(3) 国際基準緩和と国際基準への統合の動き

国際獣疫事務局(OIE)は現在、加盟国に対して動物・畜産物貿易に際しての国際的衛生基準であるOIEコードの改正案を提案している。

現行のOIEコードでは、牛肉(骨抜き骨格筋肉)は、一定の条件を満たしたものに限り、輸出国のBSEステータスに関わらず条件を課さずに輸入を承認すべき物品とされている。改正案ではこの一定の条件から「30ヵ月齢以下であること」、「BSE感染の疑いがなく、もしくは、感染が確認されていないこと」の2つを削除する提案がなされているほか、牛肉輸出側には有利な提案がなされている。我が国はこの削除提案に強く反対し、平成18(2006)年2月17日、改正案に対する意見書をOIEに提出した。改正案は2006年5月のOIE総会で検討される予定である。

既に述べたように、OIEコードには加盟国の国内基準や輸出入の二国間合意をしのぐ強制力はないため、米国産牛肉の日本向け輸出プログラムのように、輸出国と輸入国の間でより厳格な基準の設定を行うことは可能である。ただし、動物検疫を理由としてWTOに関わる紛争が発生した場合にはOIEコードが紛争処理の判断基準となるため、例えば、米国が日本の牛肉輸入条件が厳しすぎて輸入を不当に制限しているとWTOに提訴すれば、日本は不利になる³⁶。このため国際基準緩和の動きが、米国による日本向け輸出プログラムの一層の条件緩和圧力につながる可能性がある³⁷。米国では現在、2004年6月以降一時的な措置として拡大していたBSE検査の対象頭数を国際指針に沿って実施する(すなわち縮小する)可能性が示唆される³⁸など、自国のBSE対策を国際基準に統合させていこうとする動きが見られるため、この国際基準の動向にも注意を払う必要がある。

³⁴ 外食産業で使われる食材の原産地表示については、農林水産省が2005年7月に指針を作成している(外食における原産地表示に関するガイドライン(平成17年7月28日))。牛肉に限らず、主要食材の原産地をメニューや店内の目立つところに表示するよう求めているが、このガイドラインに強制力はない(ただし、事実と異なる表示により消費者が誤認するような表示は、「不当景品類及び不当表示防止法」による措置の対象となる。)

³⁵ ただし約2年間の移行期間が設けられており平成18年10月1日より前に製造、加工又は輸入される牛肉加工食品の表示は、改正前の品質表示基準によることができる。

³⁶ 「BSE対策基準改正案」『日本農業新聞』2006.2.21.

³⁷ 日本向け輸出プログラムの策定に際しては、米国側から対象牛肉を30ヵ月齢未満まで拡大するよう要求があった。現在、米国のジョーンズ農務長官もこの方針を表明している。(牛肉は「まず貿易再開を」『日本農業新聞』2005.10.16及び「米農務長官、米産牛肉輸入、30ヵ月以下に」『日本経済新聞』2005.11.4)

³⁸ 米国で3例目のBSE牛を確認 生後10年以上の可能性」朝日新聞』2006.3.14.