

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～

平成20年11月

衆議院調査局

農林水産調査室

農 林 水 産 調 査 室 担 当 一 覧

室長・専門員 板垣 芳男（内線 2187）
 首席調査員 武本 俊彦（内線 3370）
 首席調査員 栗田 郁美（内線 3371）

農林水産に関する基本政策 国際・貿易交渉、国際協力	吉川美由紀、森田倫子、樋口政司、内藤義人、鈴木里沙	(内線) 3373
食料消費 【食品産業・流通】 【食糧】	森田倫子、吉川美由紀、樋口政司、鈴木里沙 中村稔、梶原武、安部幸也	3375 3377
農畜水産物の安全・安心	吉川美由紀、信太道子、鈴木里沙	3373
農畜産物の生産振興	信太道子、森田倫子、安部幸也、近藤洋子	3376
農業者、農業経営、農協等 【経営、構造、農地等】 【農協、金融、保険等】	梶原武、中村稔、内藤義人 牛丸禎之、鈴木里沙	3372 3374
農村の振興、自然環境の保全、都市との交流	梶原武、中村稔、内藤義人	3372
農林水産に関する研究、技術開発	樋口政司、安部幸也	3376
森林、林業、木材産業に関する基本政策	牛丸禎之、梶原武、内藤義人	3374
水産資源、水産に関する基本政策	森田倫子、樋口政司、安部幸也	3375
一般室務	信太道子、鈴木里沙、近藤洋子	3376

は じ め に

平成 20（2008）年は 1 月の中国産冷凍餃子中毒事件に始まり、消費者の食の安全・安心にとって重大な影響を及ぼす偽装表示・健康被害事件が続きました。そして、9 月には農林水産省がコメ加工販売業者（三笠フーズ等）に売却した農薬等に汚染された事故米（汚染米）が広く食用として転売されていた事件が判明し、食に対する不安が一層深まりました。

安全で安心できる食料を国民が安定的に享受できるようにすることは、国の果たすべき基本的な役割です。今回の汚染米の不正規流通事件を契機に、現在、政府では、その原因究明と責任の明確化、消費者の安全・安心の確保のための抜本的改善策等を検討しているところです。

本資料（「食の安全と農政の対応に係る一考察」）は、当室の首席調査員武本俊彦が、その行政実務の経験に基づく個人的見解として執筆したものであり、BSE 問題を通じて得難い体験をしたはずの農林水産省が、なぜ今回の事件を防ぐことができなかったのかについて、「食の安全に関するリスク分析手法」を中心に分析し、取りまとめたものであります。

本資料に関するより詳細な説明、関連する資料の提供等につきましても対応いたしますので、お気軽にお問い合わせいただければ幸いです。

平成 20 年 11 月

衆議院調査局農林水産調査室長

専門員 板 垣 芳 男

目 次

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～

要旨	1
序	2
I 日本初のBSE発生時期の時代背景	3
1. 政治と行政の関係	3
(1) 官僚内閣制と官僚の役割	3
(2) キャッチアップ後の官僚の地位の変化と政治改革への取組	5
(3) 今後の官僚のあるべき姿	6
2. 農政における課題	7
(1) 20世紀から21世紀にかけての農政の変遷	7
(2) 農政における「食の安全・安心」の位置付け	12
II 「BSE問題に関する調査検討委員会」における検討と報告の取りまとめ	13
1. 「BSE問題に関する調査検討委員会」が農林水産省に設置された経緯	13
2. 検討委員会の担当セクションの決定	14
3. 検討委員会運営の特異性	15
(1) ユニークな委員会運営	15
(2) そのような運営とした理由	15
4. 検討委員会報告における基本理念とそれを導入した経緯	16
(1) 「食の安全に関するリスク分析」を基本理念とした経緯	16
(2) 抜本的な組織再編の必要性	17
(3) 委員による報告のとりまとめ	19
III 食の安全に関するリスク分析手法の定着状況	20
1. リスク分析手法の組織への定着・機能の条件	20
2. 食品安全委員会に対する評価	22
(1) 報告（第Ⅲ部）の概要	22
(2) 食品安全委員会の組織の概要と課題	23
3. 「リスク管理機関」としての農林水産省の機能	24
(1) 「消費・安全局」の設置に対する評価	24
(2) 「汚染米」対応への失敗の本質	25
おわりに	26

参考資料

1. 「BSE問題に関する調査検討委員会」における検討経過（未定稿）	29
2. 食品の安全性の確保に係る組織体制を検討する場合の視点（メモ）（2002年2月）	75
3. 食品安全性に関する「リスク分析」について（2002年2月）	77
4. BSE問題に関する調査検討委員会報告書（2002年4月）	84

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～

衆議院調査局 農林水産調査室

首席調査員 武 本 俊 彦

<要旨>

農薬等に汚染されたコメが食用として不正規に流通し、食の安全に対する消費者の不安が高まっている。政府は、「事故米穀の不正規流通問題に関する有識者会議」を設置し、その原因究明と責任の所在の明確化、消費者の安全・安心の確保のための抜本的改善策について検討が行われることとされ、2008年11月20日に第一次の取りまとめが行われた。

本稿は、BSE問題を通じ、リスク分析手法の導入に向けて得難い体験をしたはずの農林水産省が「なぜ、汚染米問題への対応に失敗したのか？」について、政府のアプローチとは別の角度から検討したものである。

「BSE問題に関する調査検討委員会」の取りまとめに関係した経験を有している筆者は、事件に関係した公務員の意識の在り様やその組織の意思決定の在り方が原因の一つではあると考えるが、更にその背後にある、「官僚」と呼ばれる公務員の行動を左右する準則や「組織」の意思決定を左右するシステムにも原因があるのではないかという問題意識を持っている。そうした問題意識から、日本初のBSE感染牛の発生時期における政治と行政の関係を検討することとした。

戦後のキャッチアップ過程における官僚と呼ばれる公務員の体質は「抜本的な改革は先送り」というものであったが、現在の政治主導の「議院内閣制」に転換する過程では公務員は政治に対する「政策の選択肢」を提示することが求められている。そうしたあるべき姿に転換するための前提条件は「ファクト・ファインディングへのマインド」を持つことであり、組織としてこれを定着・機能させるためのシステムが「政策評価によるマネジメントサイクル」であることを明らかにした。

次に、コメの関税化を始めとする国際化が進展する中、国内農業を守る観点から、消費者の関心の高い「食の安全・安心」に即した供給システムを構築していく必要があると考えられた。農政において「食の安全・安心」を位置付けるための基本理念は、BSE問題を契機に日本に導入された「リスク分析手法」が有効であり、「政策評価によるマネジメントサイクル」とは方法論的に親和性があることを明らかにした。

また、こうした手法が組織に定着・機能するための条件を整理した上で、日本のリスク評価機関である「食品安全委員会」とリスク管理機関である「農林水産省」の果たしている機能に対して、それぞれ課題を指摘したものである。

なお、本稿は、筆者の行政実務の経験に基づく分析を基礎にした個人的見解である。

序

I 日本初のBSE発生時期の時代背景

II 「BSE問題に関する調査検討委員会」における検討と報告の取りまとめ

III 食の安全に関するリスク分析手法の定着状況

おわりに

序

2008年9月5日に食の安全・安心に対する国民の信頼を揺るがす事件が明らかになった。それは、農林水産省が三笠フーズ等のコメ加工販売業者に売り渡した、農薬等に汚染された事故米（以下「汚染米」という）が、当初予定されていた工業用のりの原料としてではなく、食用に転売されていたものである。その後、これらの汚染米が病院や高齢者施設の給食をはじめ、広範に使われていることが判明し、食に対する不安が一段と深まった事件である。これは、工業用のりの原料用に売却された汚染米が食用に転売されるおそれがあったにもかかわらず、農林水産省が効果的な措置をとっていなかったことが事の発端と言えよう。

こうした農林水産省の対応について、マスコミは当時の農林水産大臣や事務次官の発言を「農水省の無自覚ぶりは目に余る」、「責任をわきまえず、国民を愚弄する、とんでもない発言だ」と報じ、「こういった農水省の無責任な体質を見過ごしてはなるまい」と断じている¹。

筆者ならずとも多くの国民は、今回の事件に *déjà vu* (既視感)を感じているに違いない。それは、2001年9月10日に日本で最初の牛海綿状脳症（BSE）の感染牛の発生が確認された後の食の安全をめぐる「農水省の無責任対応」²によって、国民に不安と不信を招いた、あの事件のことである。

しかし、このBSE問題に対するその後の農林水産省の対応については、次のような驚くべき評価が存在したのである。

「小泉政権は、聖域なき構造改革を掲げてきたが、とても順調に進んでいるとは言えない……（中略）……。道路公団民営化、郵政改革、不良債権処理……（中略）……。どれ一つまともに進んでいない。……（中略）……。いずれも政治的な抵抗勢力と、各省庁の先送り勢力が結びついたことで、改革の進展が阻まれている。その中であって、マスコミはあまり取り上げませんが、改革の動きが顕著化してきているのが、驚くべきことに農水省なんですよ」、「まさに、怪我の功名でしょうね。痛い目にあわないと変わらない。痛みなくして改革なし（NO PAIN, NO GAIN）っていうのはこういうことだ

¹ 「汚染米転売 農水省の責任を厳しく問え」『毎日新聞』（2008.9.17）

² 「社説 狂牛病 あきれる農水省の無責任対応」『東京新聞』（2001.9.18）

ったんですかねえ（笑）。外務省のように死にかけているのに、まだ患部を切開しようとしないうる官庁もありますが。狂牛病騒動に懲りた農水省は自発的に改革に乗り出した。農水省は外務省ほどには腐っていなかったわけですね。」³

農林水産省には、後述するように、リスク分析手法の導入に向けて自発的な改革を実行したという得難い体験があったにもかかわらず、再び「汚染米の対応」に失敗してしまった。これは、リスク分析手法が真に定着・機能していなかったからかもしれない。今回の問題に関しては、政府（内閣府）に設置された「事故米穀の不正規流通問題に関する有識者会議」で「原因究明と責任の所在の明確化、消費者の安全・安心確保のための抜本的改善策」の検討を行うこととされ、2008年11月20日に第一次の取りまとめが行われた⁴。

本稿は、同会議が採っているオーソドックスな方法、すなわち関係省庁からのヒアリングや実証的資料の提出とこれに基づく説明を通じて事実の積み上げにより問題点を析出するというアプローチとは別の角度から、検討するものである。

すなわち「BSE問題に関する調査検討委員会」の取りまとめに関係した経験を有している筆者は、事件に関係した公務員の意識の在り様やその組織の意思決定の在り方が原因の一つではあると考えるが、更にその背後にある、「官僚」と呼ばれる公務員の行動を左右する準則や「組織」の意思決定を左右するシステムにも原因があるのではないかという問題意識を持っている。

そうした問題意識を前提に、政治と行政の関係から官僚と呼ばれる「公務員」のあるべき姿とそれを担保するための「ファクト・ファインディングへのマインド」と「政策評価のマネジメントサイクル」の必要性、農政における「食の安全・安心」の位置付けを検討し、日本に導入された「リスク分析手法」の意義を明らかにした上で、こうした手法が真に定着・機能するための条件を整理し、日本のリスク評価機関等の課題を指摘したものである。

I 日本初のBSE発生時期の時代背景

1. 政治と行政の関係

(1) 官僚内閣制と官僚の役割

ア 官僚内閣制の継続

³ 宮崎哲也・小野展克『ドキュメント平成革新官僚「公僕」たちの構造改革』（中公新書ラクレ 119）（2004.2.10）112～113頁

⁴ 今回の「事故米穀の不正規流通問題に関する有識者会議」は、「BSE問題に関する調査検討委員会」の場合のように農林水産省にではなく、2008年9月19日に内閣府に設置され、同年11月20日、不正規流通の原因究明と責任の所在の検証、検証の総括と農林水産省における厳正な対処等からなる第一次の取りまとめが行われたところである。

現行憲法では、「国会」は「国権の最高機関であって、国の唯一の立法機関」⁵として位置付けられ、行政権の帰属する「内閣」⁶は、国会が国会議員の中から指名（指名は「衆議院」が優越）した内閣総理大臣と内閣総理大臣が任命する国务大臣（その過半数は国会議員）で組織され、行政権の行使について国会に対して連帯して責任を負う、いわゆる「議院内閣制」をとっているとされている。しかし、「戦後の日本の政治制度は、実際の運用を見ると…（中略）…いわば『官僚内閣制』とでもいうべき形…（中略）…つまり内閣の主体は、官僚制を内実とする各省庁であり、政策運営の第一義的担い手は各省庁」⁷であるとされ、明治憲法時代からの「官僚内閣制」が実質的に継続していると言われている⁸。

イ 「官僚」の機能・役割

このような「官僚内閣制」における官僚と呼ばれる公務員は、日本が欧米にキャッチアップしようとしている段階では、欧米の先例を日本の条件に適合するように翻案し、それを法律や予算の形で仕組んでいくことに長け、まさに「テクノクラート」としてその機能を発揮していたと言えよう。このようなキャッチアップ過程（主に、高度経済成長の時代）では、国内政策を企画立案する場合、「漸増と微調整」で済むことを優先して処理することを基本としていた。すなわち、「関係者の間で処理できる問題」だけを取り上げ、「他の機関」をも巻き込むような「抜本的な改革」は先送り⁹することが一般的な傾向であったと言われている。このような対応が可能であったのは、全体のパイが拡大する中で利害の調整を図ることが基本的に可能であったためと考えられる。

「漸増と微調整」あるいは「抜本的な改革は先送り」という官僚の体質をもたらしたのは、先例をいかにうまく日本に導入するかが「能力の評価基準」、すなわち「できる官僚」か否かの基準であったためと考えられる。しかし、その結果、日本の官僚は、「ファクト・ファインディング¹⁰」に重きを置かなくなったとされ、しかもそのような「ファクト・ファインディング」の弱さに加え、現場感覚がない、あるいは、現場の実情に

⁵ 憲法第 41 条

⁶ 憲法第 65 条～第 68 条

⁷ 飯尾潤『政局から政策へ』（NTT出版 2008.3）36 頁

⁸ 日本の内閣が「官僚内閣制」であるとの立場を取っているものとして、屋山太郎『天下りシステム崩壊「官僚内閣制」の終焉』（海竜社 2008.7）、田中一昭『官僚亡国論 「官」にあって「官」と闘う』（講談社 2008.7）が挙げられる。

⁹ 佐竹五六『体験的官僚論』（有斐閣 1998.2）100-102 頁。なお、20 世紀末の日本の経済・金融の危機に際して官僚の取った政策は「先送り」の典型だったと評価するものとしては、軽部謙介・西野智彦『検証経済失政』（岩波書店 2000.2）、西野智彦『検証経済迷走』（岩波書店 2001.7）、西野智彦『検証経済暗雲』（岩波書店 2003.7）が挙げられる。

¹⁰ 「ファクト・ファインディング」とは、「佐竹前掲書」（269 頁）によれば、「現状の把握と評価、その規定要因の分析と施策による現状の操作可能性の検討」である。

疎いという意味で、「実務に弱いこと¹¹」、法令を作ることには熱心でも、その「執行には関心がない¹²」。その一方で、官僚が「テクノクラート」と評価されたのは、利害関係者の利害の調整に必要な「情報能力」と「判断能力」において他の追随を許さないからだと言われている¹³。

(2) キャッチアップ後の官僚の地位の変化と政治改革への取組

ア キャッチアップ後の官僚の役割・機能

このような日本の政治経済構造は欧米にキャッチアップするためにはすばらしいシステムであった。しかし、欧米へのキャッチアップが実現した 1980 年代以降、とりわけ冷戦の終結、日本社会の多元化、国民の価値観の変化、グローバル化の進展が明確になった 1990 年代以降に日本の官僚が取り扱わなければならなくなった課題は、まさに先例のない中で多数の利害関係者を説得しながら具体策を構築するという極めて困難な仕事、すなわち「脱工業化社会」にふさわしい教育や、より透明なルールに基づいた市場経済システムに対応した政治経済の構造改革を行うことにほかならなかった。しかしながら、こうした改革は先送りされ、その結果「失われた 10 年間」がもたらされたと指摘されている¹⁴。このような先例のない中では、いわば政策の優先順位を決定するための「判断基準」を作り替えることが求められているのであるが、そのような「判断基準」を作り替えるという仕事は、優れて「政治的な判断行為」にほかならず、民主主義国家においては最終的に国民の判断にゆだねられるべき事項と考えられる。そうだとすると、国民から選挙による負託もされていない官僚がこうした判断を行うことが、そもそもできるのかということが問われてきたと言えよう。

イ 政治改革への取組

一方、政治の世界では、1994 年 1 月に小選挙区（比例代表並立）制が導入¹⁵され、1997 年のいわゆる橋本行革¹⁶では首相のリーダーシップの強化・官邸主導体制の確立が図ら

¹¹ 「佐竹前掲書」275 頁以降

¹² 「佐竹前掲書」286 頁

¹³ 「佐竹前掲書」301 頁

¹⁴ ジェラルド・カーティス『政治と秋刀魚』（日経 B P2008.4）148 頁

¹⁵ 第 1 回目の選挙は、1996 年 10 月である。

¹⁶ その主な課題は、「省庁組織の大規模な再編成」であるが、それと併せて「政策評価の導入」も検討されている。政策評価とは、国民に対する行政の説明責任（アカウンタビリティ）の徹底、国民本位の効率的で質の高い行政の実現、国民視点に立った成果重視の行政への転換を目的に、国の行政機関が主体となり、所掌する政策について、その効果を把握し、これを基礎として客観的な基準のもとに判断し、自ら評価を行うことにより、新しい政策の企画立案や改善、それに基づく実施を的確に行うための情報を国民に対して提供するシステムのこと。企画立案（Plan）、実施（Do）、評価（Check）、改善（Action）を主要要素とするマネジメントサイクルによって、政策評価を実施することとされている。

れ、1998 年秋の自民党と自由党との連立時には「副大臣・政務官の導入」と「政府委員制度の廃止」が決定された。これら一連の改革は、「官僚内閣制」を打破し「議院内閣制」に名実ともに転換することを目指すものであるが、筆者は、とりわけ「政府委員制度の廃止」が官僚にとって大きな意味があったと考えている。

ウ 官僚の地位の変化

この「政府委員制度」は、明治憲法下の制度¹⁷である。現行憲法では、政府委員に関する条文はなくなったにもかかわらず、国会の運営ルールを定める国会法には引き続き「政府委員」に関する規定を置いていた¹⁸。内閣は、この規定を根拠に各省庁の局長クラスの公務員を政府委員として任命していた。しかし、政府委員制度は、1999 年 7 月に成立した「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」により廃止されるとともに、各省庁の公務員が国会で発言する場合の制度として「政府参考人制度」が導入された。国会の委員会における政府参考人とは、質疑者の要求又は理事の協議により委員会の議決を経て委員長がその出席を招致し、説明聴取を行うこととされたものであり、政府委員とはその性格を全く異にするものである。

この制度改正が公務員の意識に大きな影響を与えたのではないかと筆者は考えている。すなわち、官僚と呼ばれる公務員は、明治憲法下では国会との関係で大臣と同格の位置付けを与えられていた「政府委員」として現行憲法下でも引き続き任命され、国会での議論を通じて国家・国益を議論する存在として、一種のエリート意識が醸成されていたと考えられる。しかし、「政府委員制度」という担保措置がなくなった結果、そのようなエリート意識をはぎ取られることになり、本来の国民全体に奉仕する公務員、すなわち「国家の従業員」と認識せざるを得なくなったと考えている。

(3) 今後の官僚のあるべき姿

日本に B S E 感染牛が発生した時期は、それまでの政治と行政の関係をまさに転換し、政治家と行政官僚との関係を再構築する過程の最中であつたと考えられる。そのような過程におけるこれからの官僚のあるべき姿としては、スタッフ機能と知的作業能力の向上が求められ¹⁹、あるいは、規制緩和と小さな政府という考え方が強まる中で、官僚は政治家と政党が担うべき直接の政治的領域からは撤退し、行政の本来の業務に徹する、つまり本来の公務員が担う法律の執行に力を注ぐことこそが今後の大きな方向性である²⁰との指摘がある。

¹⁷ 大日本帝国憲法第 54 条「國務大臣及政府委員ハ何時タリトモ各議院ニ出席シ及發言スルコトヲ得」

¹⁸ 国会法第 69 条「内閣は、国会において國務大臣を補佐するため、両議院の議長承認を得て政府委員を任命することができる。」(1999 年の改正前の規定)

¹⁹ 「佐竹前掲書」345 頁以降

²⁰ 野中尚人『自民党政治の終わり』(ちくま新書 2008.9) 233 頁以降

しかし、「これからの官僚のあるべき姿」について、官僚の「意識改革」を期待し、そのための「教育・研修」を行うことも必要ではあるが、筆者はシステムとして官僚制度の果たすべき役割を担保するものが必要であると考え。そのようなシステムの一つとして、まさに「政策評価のマネジメントサイクル」の的確な運営が重要となってくるのではないだろうか。

2. 農政における課題

(1) 20 世紀から 21 世紀にかけての農政の変遷

ア ウルグアイ・ラウンド農業交渉とコメの取扱い

(ア) ウルグアイ・ラウンド農業交渉への取組～コメの取扱い～

20 世紀から 21 世紀への切り替わりの時期は、農政にとっても一つの節目の時期と言える。筆者が静岡県庁から農林水産省に戻り食糧庁の調査官となったのが 1992 年の 4 月、ちょうどウルグアイ・ラウンド農業交渉の真っ最中で、食糧庁を代表して当該交渉を担当する責任者となった。

ウルグアイ・ラウンド農業交渉では、前年の 12 月にダンケル（当時のガット事務局長）・テキストが提案された。そのテキストに盛り込まれた「例外なき関税化²¹」、とりわけ「コメの関税化」について、これを受け入れるかどうか、国内では大議論がなされていた。国会の本会議では 3 度にわたる決議²²がなされていたこと、コメが国民の主食であるとともに農業の基幹作物であること、コメの生産基盤である水田の「公益的機能」の維持を図る必要があったこと等に基づき、日本政府は「例外なき関税化」を受け入れないとの主張を行っていたものである²³。最終的には「関税化の特例措置」の選択肢が認められたことから「コメの関税化」を行わずに、その「代償」としてコメのミニマム

²¹ 「例外なき関税化」とは、国内農業を保護するあらゆる国境措置を数量化された「関税」に置き換えること。ダンケル・テキストでは、内外価格差から算定される「関税相当量」＝「関税」に置き換えることに加え、95 年から 00 年までの期間（実施期間）において最低でも 15% の関税削減を行うことが義務付けられ、また、それまでの輸入実績が 86 年から 88 年までの期間（基準期間）の消費量の 3～5% 以下の場合には実施期間において 3～5% の輸入枠を設定（ミニマムアクセス）することが義務付けられていた。このダンケル・テキストには、交渉の最終段階にドゥニ農業交渉議長から示された「調整案」が加わり、輸出補助金を使っていないことや生産調整を行っていること等の場合にはミニマムアクセス数量を 4～8% に加重することを条件に関税化を猶予する「関税化の特例措置」が認められることになった。

²² 3 度にわたる決議とは、第 91 回国会では（衆）本会議『食糧自給力強化に関する決議』（1980.4.8 全会一致）、（参）本会議『食糧自給力強化に関する決議』（1980.4.23 全会一致）、第 101 回国会では（衆）本会議『米の需給安定に関する決議』（1984.7.20 全会一致）、（参）本会議『米の需給安定に関する決議』（1984.7.20 賛成多数）、第 113 回国会では（衆）本会議『米の自由化反対に関する決議』（1988.9.20 全会一致）、（参）本会議『米の自由化反対に関する決議』（1988.9.21 全会一致）

²³ 武本俊彦『ガット・ウルグアイ・ラウンド農業交渉合意の概要と今後の課題』（農産物検査とくほん 110 号（1994.3））（以下「農業合意の概要」という）16 頁以降参照

アクセス数量をかさ上げすることとされた。すなわち、ミニマムアクセス数量は、初年度は基準期間の国内消費量の3%、最終年度では同5%に拡大することとされていたところ、日本のコメについて初年度（1995年度）は4%、最終年度（2000年度）は8%に拡大することとされた。なお、日本は、1999年4月からコメの関税化を実施することとし、その結果、ミニマムアクセス数量は2000年度以降7.2%に維持され、関税は現在341円/kg（従価換算778%相当）となっている。

（イ） コメ関税化への対応の考え方

このように極めて高い関税の設定が可能であったコメについて、当初から関税化すべきであったとの主張がある。確かに、当初から関税化をした小麦について、ダンケル・テキストでは、「関税相当量」を算定する場合の「内外価格差」は必ずしも「日本産の小麦」と「日本が実際に輸入している小麦」との「現実の価格差」をとることまでも求めていないことから、日本が現実輸入している価格よりも低い「EC産小麦」の輸入価格を算定根拠に、現行の55円/kgを関税として設定していた。また、コメの関税化についても日本のコメと同じ品質のコメとの内外価格差をとらずに、341円/kgの水準で関税率を設定している。おそらくこうしたことを根拠にした議論であろう。ウルグアイ・ラウンド農業交渉の最中の国内では、「ダンケル・テキスト」が求めていないにもかかわらず、コメに関しては国産のコメとカリフォルニア産のコメとの比較の議論がなされたり、また、関税化をする場合に設定できる関税率については、「ダンケル・テキスト」では関税率水準に関する具体的限度を設定していないにもかかわらず、「3桁（100%以上）になることは常識的にあり得ない」といった議論がなされていた。そうした中で、小麦の関税化の方法についても、交渉の結果²⁴として関係国の了解が得られたものであり、交渉責任者として当初から「これでいける」との確信があったわけではない。ましてや、コメのように国内では関税化反対がコンセンサスになっている状況では、持ち出すことも極めて困難な状況にあったことに加え、米の関税化を行った場合の「関税率」について「相当に高い『関税相当量』を100%の確率で、確保できるとは言えないだろう」と考えていた²⁵。

（ウ） 関税化の意味するもの

コメについて「関税化の特例措置」を受け入れたことは、実は「例外なき関税化」のコンセプト自体は日本も受け入れることを意味するものであった。「関税化の特例措置」

²⁴ ウルグアイ・ラウンド農業交渉は、1993年12月15日に、全体が一つのパッケージとして合意されているもので、このことによって、日本の小麦の関税率の算定方法が確定するのである。

²⁵ 「農業合意の概要」19頁参照

とは、国内的要因で直ちには「関税化」そのものを実施できないので「関税相当量」を設定する代わりに、「加重されたミニマムアクセス」の設定を受け入れるというものである。

「関税化」に対する筆者の理解は、当初はすべての国境措置を「数量化（＝関税化）」し、ダンケル・テキストでは「5年間で最低 15%の関税削減」が求められているだけなので関税化による国内農業への影響は限定的だろうというものであった。しかし、WTO農業協定で「農業貿易の改革過程の継続」がうたわれた趣旨²⁶に照らせば、ウルグアイ・ラウンド以降の交渉でも引き続き「農産物関税の削減」が求められ、やがては「関税ゼロ」にさせられるのではないか、言い換えれば、「関税」によって、「国内農業」をいつまでも保護することができるかどうか不確実になったという考えを抱くようになった。とりわけ、ガット研究者の中では、「工業品の貿易障壁に比べて農産物の輸入に対する保護水準はまだ高い」ことから、「このような格差を除去」するための方法として、「高い税率の関税ほど引き下げ率を大きくする、フォーミュラ方式²⁷によって引き下げる方法」²⁸あるいは「最高税率を合意し、それを超える関税率は一定期間後にその水準まで引き下げることを義務付ける方法」²⁹が検討されており³⁰、「関税化」の最終目標は「自由貿易」³¹の実現にほかならないことだと認識させられたのである。

イ コメに関係する制度の変遷

（ア） 食糧管理法から食糧法へ

日本はコメについて関税化の特例措置を選択したが、その具体的内容は、実施期間中は「関税相当量」を設定しないこと、輸入割当制度と国家貿易制度を維持すること、ミニマムアクセス数量として 1995 年度 4 %～2000 年度 8 %を設定すること、ミニマムア

²⁶ 「農業貿易の改革過程の継続」とは、WTO農業協定 20 条に規定されているもの。「農業の助成及び保護」を中長期的に実質的かつ漸進的に削減する観点から改革の継続を明示したもので、1999 年より遅くない時期に話し合いを開始することを求めているもの

²⁷ 関税削減に関する「フォーミュラ方式」とは、各国が一定の算定方式に基づいて関税を引き下げる方式のこと

²⁸ WTOドーハ開発アジェンダの農業交渉における関税引き下げに関する「階層方式」がこれに相当すると思われる。

²⁹ WTOドーハ開発アジェンダの農業交渉における関税引き下げに関する「上限関税」のコンセプトがこれに相当すると思われる。

³⁰ ジョスリングほか（塩飽二郎訳）『ガット農業交渉 50 年史 起源からウルグアイ・ラウンドまで』（1998）275 頁参照（AGRICULTURE IN THE GATT (by Timothy E. Josling, Stefan Tangermann and Thorald K. Warley 1996)）

³¹ 自由貿易とは、GATTにおいて目指す『自由貿易』の場合、関税以外の輸入数量制限の撤廃、関税率の引き下げ、無差別原則等によって実現するものとされている（「岩波現代経済学事典」（伊東光晴編）0328 参照）が、その思想的背景には、新古典派の『自由貿易の命題』があるとされている。これは、関税その他のさまざまな障壁を取り除くことによって各国は貿易を通じて経済厚生を高めることができるというもの（宇沢弘文『ケインズ「一般論」を読む』（岩波現代文庫）40 頁参照）

クセス輸入は国家貿易を通じて行うこと、その際徴収される「マークアップ（食糧庁が買い入れた価格と売り渡した価格との差額）」は 292 円/kg を限度とすること³²等を内容とするものであった。

このようなコメに関する「関税化の特例措置」を始めとするウルグアイ・ラウンド農業合意は、コメのミニマムアクセス輸入や麦の関税化を実施するものであったことから、食糧管理法が国境において輸入調整を行うものであることにかんがみ、その部分についての改正を必要ならしめるものではあったが、法そのものの廃止と新法の制定を必然化する要因ではなかった³³。食糧管理法は、1942 年に制定された法律で、コメの生産・流通を強力に規制する制度であった。すなわち稲作農家に政府へのコメの売渡義務をかけ、コメの集荷・販売を行う業者に厳格な参入規制をかけるなどを内容とするものであった。1990 年代には同法は生産者の創意・工夫が発揮されにくいこと、消費者ニーズに対応しきれていないこと、流通ルートが消費者の購買行動、流通実態の変化に対応しきれていないこと等の問題が認識されていた。

1994 年 8 月、旧農業基本法下の諮問機関である「農政審議会」から「新たな国際環境に対応した農政の展開方向」が報告され、食糧管理法を維持する必要性が相当程度薄れてきていると指摘されるとともに、コメの需給及び価格の安定が適切に図られるよう、現行の生産調整・管理の制度及び運用について抜本的な見直しを行うよう提言され、現行食糧管理法にこだわらず、新たな法体系を整備すべきであることが求められた。この農政審議会からの報告を踏まえ、1995 年、将来「関税化」を選択する場合に阻害要因となるおそれのある「食糧管理法」については、これを廃止し、新たに「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律（以下、「食糧法」という。）」を制定したのである。なお、「食糧法」は、それまで運用として行っていた「生産調整」を法律上の措置として位置付け、生産者の出荷義務を前提にコメを集荷・販売する業者を登録制の対象とすることにより、コメの生産地から消費地までの計画的な流通を確保するための「計画流通制度」を創設することに加え、政府の行う業務としては、「備蓄」と「ミニマムアクセス制度（国家貿易制度）」の運営に限定することを内容とするものであった。その後、食糧法は 1999 年 4 月からコメの関税化を実施することに伴いその一部が改正された。

（イ） 国営の農産物検査の民営化

以上の食糧法の一連の改正のほかに、食糧行政を大きく左右する制度改正として、「農

³² コメのミニマムアクセス輸入について、国（この当時は「食糧庁」）が独占的に行うこととされているが、これは日本がコメの輸出国との交渉により確保したものである。これは、ミニマムアクセス枠によるコメが国内に自由に流入することによる国内産米への悪影響を回避する観点から、独占的にミニマムアクセス米を管理するシステムを取ることとしたものである。その結果、輸入されるコメの大部分は「在庫」という形でいったん市場隔離することが可能となり、必要に応じて、「加工用」、「飼料用」、あるいは海外への「援助用」として処理し、主食用の国産米に対する影響を極力緩和できることとなる。

³³ 武本俊彦「食糧法の概要について」（『ジュリスト No.1067』（1995. 6. 1））45 頁以降参照

産物検査法」の改正が挙げられる。この法律は、米麦の品質・等級の格付けについて国の職員が独占的に行う「国営検査」を規律するものであったが、行政改革の観点から「農産物検査の民営化」が求められていた。食糧管理法から食糧法へ変わり、また、食糧法もコメの関税化により一部改正をしたこともあったので、2000年に「国営の農産物検査」を5年後までに完全民営化することを実現するため、「農産物検査法」の改正が行われた。これは、食糧庁の組織の在り方に大きな影響を与えるものであった。食糧庁は、「食糧管理法」により米麦の全量管理を行う組織と位置付けられ、また、「農産物検査法」により米麦の流通が円滑に行われるよう流通する全量を対象に「農産物検査」を行うこととされ、それらの業務を実行するのに必要な組織と人員を確保していた。しかし、米麦の全量管理を前提とする「食糧管理法」が廃止されるとともに、米麦の部分管理を前提とする「食糧法」が制定され、さらには農産物検査を完全に民営化する（検査業務から食糧庁が撤退する）ことが決定されたことは、「食糧庁」という組織が2005年までには廃止を含め組織の大幅な縮小が不可避になったことを意味するものであった。

ウ 農業経営安定対策と食の安全・安心

（ア） 食料・農業・農村基本法と農業経営安定対策

農林水産省は、1994年8月の農政審議会の報告において、昭和36年に制定された農業基本法の改正の要否を含め、検討すべきとされたことを受け、基本法見直しに向けた検討に着手し、1999年に「食料・農業・農村基本法」が制定された。時あたかもWTOの下での新たな多国間交渉の開始の頃³⁴であった。農林水産省としては、「食料・農業・農村基本法」に基づき、農産物価格の変動に伴う経営への影響を緩和するための「経営安定対策」（いわゆる「直接支払」の導入）の検討を開始することとなった。筆者は、コメの関税化と農産物検査法の改正の仕事が一段落した2000年6月に、食糧庁企画課長から官房企画室長に異動しこれを担当することとなった。なお、その際併せて、2001年1月から導入される「政策評価」の具体的な在り方を検討することも指示された。

（イ） 農業経営政策に関する研究会の取りまとめにおける「食の安全・安心」

農林水産省は、2001年2月に立ち上げた「農業経営政策に関する研究会」における議論を踏まえ、同年8月、「農業構造改革推進のための経営政策」を取りまとめた。この中では、農業構造改革を推進するため、構造転換に取り組む経営の価格変動リスクを軽減するセーフティネットとして、「農業経営安定対策」を位置付けた。また、これま

³⁴ 2000年前後の時期とは、1999年のシアトルのWTO閣僚会合の失敗のあとから2001年にドーハのWTO閣僚会合開始までの時期である。

での「生産者の視点に立った支援策から、消費者の視点に立った経営戦略への転換を支援する」ことも明示した。しかし、それに関連する「食の安全・安心」に関する部分は、「総論部分」と「各論部分」とで、書きぶりが異なっている。

「総論部分」は「国民の『安全・安心で良質』な農産物に対する要求の高まりには目覚しいものがあり、消費者行動を決定する大きな要因となっている。したがって、21世紀の食料供給については、生産・流通コストの削減を図りつつ、このような消費者意識に的確に対応できる形が必要である。このため、消費者が『安全・安心で良質』な農産物を、それと分かる形で入手し得るシステムの構築を図る³⁵必要がある」というものである。これは、「食の安全・安心」が農政上の重要な柱として位置付けられていることを前提に、これを確保するためのシステムを構築することを明示したものである。これに対して、「各論部分」は「上記の構造改革を通じて生産性の向上を図り、合理的な価格による安定的な食料の供給を推進することに加え、食料の安全性・品質の高い農産物等への消費者の関心の高まり³⁶に対応し、都市と農村の共生・対流を念頭に置きつつ、生産段階、加工・流通段階等において、環境保全型農業、技術開発、表示制度等の一層の推進を図るとともに、IT技術の活用等による生産情報等の消費者への開示（ディスクローチャー）を新たな付加価値として位置付け、その取り組みを推進することにより、消費者の信頼確保を図る」というものであった。つまり、「食の安全・安心」は消費者の関心事項であると認識するものの、農政上「食の安全・安心」が位置付けられていないとの立場から、これを確保するための措置の実施について明言していないという特徴がある。

（２）農政における「食の安全・安心」の位置付け

筆者は、前項に述べた取りまとめにおいて、「食の安全・安心」を盛り込むべきとの立場をとっていたが、これは今後の農業保護の在り方に関する考え方によるものである。すなわち、

- 国内生産が多様な農産物需要に対して安定的に供給できるようにしていくことが重要であり、国が支援するとしても基本は生産者の主体的な取組が重要であることから、そのような取組が可能となるよう、国内農業の保護の在り方が中長期的に安定したものである必要があること
- 関税措置によって国内農業を保護することについては、今後のWTO交渉等を展望すると、関税措置をいつまでも維持できるかどうか不確実であることから、今後の日本農業の保護の在り方として、消費者負担型の保護から納税者負担型の保護に切り

³⁵ 下線部は、筆者が付したもの

³⁶ 下線部は、筆者が付したもの

替えていく必要があること³⁷

○ さらに、日本の消費者の「安全・安心で良質な食料」に対する強い志向を踏まえ、それに即した「食料供給システム」を構築することによって「消費者の信頼確保」を図ることができれば、国内農業の存続が確保できる。そうした観点から農政の柱の一つに「食の安全・安心」を位置付ける必要があること

しかし、その当時は、大規模・効率化こそが農政の本流であった。食の安全については、「そもそも『食の安全』は、厚生労働省の所掌事務であり、農林水産省が行うことができるのか」、「農薬等を使っている農民に対し、食の安全の観点からとはいえ、効率性を推進している『農林水産省』が取り締まれるのか」といった意見が省内に存在した。さらに、「食の安全・安心」を農政上位置付けることについて未だコンセンサスのない状況であった。

II 「BSE問題に関する調査検討委員会」における検討と報告の取りまとめ

1. 「BSE問題に関する調査検討委員会」が農林水産省に設置された経緯

筆者が、農政における「食の安全・安心」をどのように位置付けていくのかを思いめぐねていたちょうどその時、BSEに感染した牛が発見された旨の情報がもたらされた(2001年9月10日)。そして、この事態への対応の失敗は、農業経営安定対策の具体化の検討を始め農政の重要課題の検討をストップさせることになったのである。

まず、それまで農林水産省がBSE感染牛の発生は起こり得ないと発表していたにもかかわらず、感染牛発生が確認されたことが日本国民にパニックを与え、食の安全・安心に対する不安感を醸成したことが挙げられる。そのことに加え、農林水産省は、このような危機的状況(クライシス)に対する初動の対応(マネージメント)に失敗し、BSE問題による混乱を拡大させてしまったのである。

すなわち、感染牛発生確認後の記者会見(2001年9月10日)では、感染牛の処理について事実の確認もせず、思い込みで「焼却処分」と発表してしまい、同月14日の記者会見では、農林水産副大臣が「肉骨粉に加工され、飼料として出荷されていた」ことを明らかにしたものの、その理由を「担当の畜産部長の早とちりである」と公表したこと³⁸が混乱拡大の引き金になったと言えよう。「事実を把握するまで時間がかかり、説明も二転三転」したことも問題であるが、記者会見の場で担当の畜産部長や農林水産副大臣というしかるべき立場にある人間からこのような発言を聞かされた国民は、「食の安全を担う役所としてあまりにも無責任すぎる」と感じるとともに、「こんな役所にこのまま仕事と権限を与えていたら、国民の健康も畜産業の未来も、お先真っ暗というほか

³⁷ 武本俊彦『WTO／FTA戦略と日本農業保護の在り方』(衆議院調査局農林水産調査室 2007.11)

³⁸ 「『BSE問題に関する調査検討委員会』における検討経過」(以下、「検討経過」)(本稿 29 頁)

ない」と強く確信し³⁹、その結果、その後の農林水産省の対策に対する国民の不信は決定的なものとなったと言える。

そうした混乱が続く中、国会においても農林水産省の無責任対応、縦割りによる後手の対応、消費者の視点の欠如等に対する批判の声が大きくなった⁴⁰。そうした中で、2001年10月17日の衆議院農林水産委員会において当時の農林水産大臣は、「調査検討委員会というものをつくる必要がある」との答弁に踏み切ったのである。これは、事務方とのすりあわせによる答弁ではなく、「局面の転換」を図ろうとする農林水産大臣の強い意思に基づくものと考えられる。なぜなら、筆者は、同月19日の事務次官室での「BSE問題に関する第3者委員会」に関する打ち合わせの折り、第3者委員会の設置は農林水産大臣の指示によるものとの説明を受けたからである⁴¹。

このように農林水産大臣がリーダーシップを発揮して、農林水産省への「第3者委員会」の設置と検討の開始を明言したことが、「BSE問題に関する調査検討委員会（以下、「検討委員会」という。）」の農林水産省への設置につながったと言えよう。

2. 検討委員会の担当セクションの決定

農林水産省に「BSE問題に関する調査検討委員会」を設置することとした時、国会議員を始め世の中への関心は、行政上の対応の問題及びその原因究明、再発防止のための行政組織の見直しと責任の明確化にあった。そうした世の中への関心を踏まえつつ、「検討委員会」の議論が円滑に進み、今後の進むべき方向を取りまとめていく上で、事務局の責任者を誰にするかは重要な問題であった。

「中央官庁における縦割り行政と付随する縄張り争いの弊害はつとに知られている。その結果、互いに棲み分けて相手の所管事項に口を差しはさまない“内政不干涉”が慣例となって⁴²」いる状況下では、行政組織の見直しができるかどうかは不確かであり、「検討委員会」の運営を厚生労働省と連携してやらざるを得ないことからすれば、所掌事務や組織を担当する官房文書課長をその事務局の責任者に充てることは適当ではないと考えられた。

また、行政対応上の問題を「検討委員会」で摘出できたとしても、過去の時点における「ある職員の事績」について現時点で当該職員の行政上の責任（懲戒処分）を問える

³⁹ 「春秋」『日本経済新聞』(2001.9.16)。ほかに「社説 狂牛病 あきれる農水省の無責任対応」『東京読売新聞』(2001.9.18)、「主張 狂牛病対策 不安広げる農水省の怠慢」『産経新聞』(2001.9.20)（以上、「検討経過」(本稿30頁)）

⁴⁰ BSE感染牛発生の確認以降2001年10月17日までの間の国会でのBSE関係の質疑は、9月20日(参)農林水産委員会、26日(衆)農林水産委員会、10月1日(衆)本会議、2日(衆)本会議、(参)本会議、4日(衆)予算委員会、5日(衆)予算委員会、9日(参)予算委員会、17日(衆)農林水産委員会、(衆)厚生労働委員会。なお、質疑者は、「検討経過」脚注3(本稿30頁)、脚注4、5(本稿32頁)、脚注6～10(本稿33頁)、脚注11～15(本稿35頁)

⁴¹ 「検討経過」脚注16(本稿36頁)

⁴² 『BSE問題に関する調査検討委員会報告』(平成14年4月2日)(本稿108、109頁)参照

かどうかは不確かであり、職員の人事及びサービスを担当する官房秘書課長を充てることも適当ではないと考えられた。

一方、B S E問題に関する行政上の対応を検証することは広い意味での「政策」の評価を行うことであり、「政策評価」は2001年1月に発足した「企画評価課」⁴³が担当していることから、「検討委員会」の事務局を担当する責任者として企画評価課長（＝筆者）を充てることが適当とされたものと考えられる。

筆者はこの責任者を引き受けるに当たり、「検討委員会」を運営するためには専任の事務室を設置（2001年10月25日）すること、各局（主として生産局と総合食料局）の協力を得つつも、委員の信頼を獲得するために委員の意向に沿って委員会運営していくことを基本とすること、また、「検討委員会」がマスコミをはじめ国民から「行政の隠れ蓑」と見なされないよう、会議の公開、資料の公表等を行うことを条件とすることを求め、了解された。

3. 検討委員会運営の特異性

（1）ユニークな委員会運営

「検討委員会」の運営は、それまで行政機関の諮問機関として設置されてきたものと比べれば、極めてユニークである。そのユニークさの第一は、議事は、完全公開⁴⁴、すなわち会議を公開することはもちろん、会議資料はもとより、氏名を入れた議事録もホームページにより公開することとした。第二は、委員会の報告書が委員によって作成⁴⁵されたことである。

（2）そのような運営とした理由

行政機関の諮問機関が報告を取りまとめる場合、事務局が原案を作成し、委員がそれ

⁴³ 中央省庁再編時に鳴り物入りでスタートした政策評価システムは、2001年1月に企画室を改組して企画評価課で担当することとなった。しかし、その後評価部門は縮小を重ね、今では同じ大臣官房にある情報課を改組した情報評価課の隅に追いやられている状況にあるようである。いずれにしても、行政推進上、政策評価が重要であること、すなわち「Plan-Do-Check-Action」という政策評価のマネジメントサイクルが農林水産省に真に定着しているのか、危惧されるところではある。

⁴⁴ 委員会の会場は、農林水産省内の会議室にせよ、政府の持っている「共用」の会議室にせよ、会議を傍聴できる人数はせいぜい10人程度であった。この委員会の扱うテーマは国民の関心が非常に高いことから希望者全員を傍聴できるようにするため、傍聴者用の部屋（おおむね500人程度収容可能）を別に用意し、会議を行う部屋の様子をテレビモニターで視聴できるようにした。ちなみに、傍聴者はマスコミ関係者を含めて、毎回100人前後であったとされている。

⁴⁵ 「一般の委員会では、報告案を事務局が準備し、各委員の内諾を得たものが原案として提出されるのが通例であるが、本検討委員会の報告については、事前に委員間の意見調整は避け、すべて公開の検討委員会の席で意見を調整し成案にしていくという方法をとった」（「B S E問題に関する調査検討委員会報告」「はじめに」（本稿87頁））

を了承するという方法が一般的であったが、筆者は、仮に「検討委員会報告」と同じ内容のものを事務局が原案として作成し、これに委員の意見を反映させてとりまとめたとしても、その報告は事務局、すなわち役人が原案を作成した以上「客観性を装う隠れ蓑」との批判を招くことは必定であろうと考えた。

また、委員会においては「今後の畜産・食品衛生行政のあり方」を検討することとなっていた。農林水産・厚生労働の両省間の所管事項については、「内政不干涉」を前提とすることを取り決めていたわけではないものの、事務局が原案を作成するとなれば、両省間で「調整」を行うことが必要となり、その結果報告は、場合によっては委員の意見とは異なった、要すれば内政不干涉、すなわち「より現状維持的な内容」のものになってしまうおそれがあった。

したがって、以上の事態を回避する観点から、まず委員会を公開にし、委員会における議論の方向性をマスコミ・国民が直ちに把握できるようにする⁴⁶ことが必要であると考えたのである。こうした方法は、実際に委員会での議論を積み重ねていく中から、「報告書は委員主導で行うべき」とのコンセンサスが形成されたことから適当であったと言える⁴⁷。

4. 検討委員会報告における基本理念とそれを導入した経緯

(1) 「食の安全に関するリスク分析」を基本理念とした経緯

検討委員会の報告は、「はじめに」から始まり、「第Ⅰ部 BSE問題にかかわるこれまでの行政対応の検証」、「第Ⅱ部 BSE問題にかかわる行政対応の問題点・改善すべき点」、「第Ⅲ部 今後の食品安全行政のあり方」で構成されている。このうち、「第Ⅲ部 今後の食品安全行政のあり方」では、「食の安全に関するリスク分析」を基本理念とし、「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」を制定するとともに、欧州各国の食品安全機関の再編成を参考にして、リスク評価機能を中心とし、独立性・一貫性をもち、各省庁との調整権限をもつ新たな食品安全行政機関を設置することを求めている。また、そのような機関の設置に当たっては、欧州における状況を精査し、日本における現状とを具体的に比較検討した上で、新しい行政組織を構築していくべきとされた⁴⁸。

そこで、「食の安全に関するリスク分析」を基本理念とした経緯を説明したい。

まず「検討委員会」では、欧米等と日本における畜産・食品行政における役割分担の異同や組織の比較、食品安全性に関する「リスク分析」の考え方等に関する議論を通じ

⁴⁶ 第1回委員会（2001年11月19日）に提出され委員の了解を得られた「BSE問題に関する調査検討委員会開催要領」に「委員会の公開」等が明記された。

⁴⁷ 「検討経過」脚注47（本稿57頁）

⁴⁸ 「BSE問題に関する調査検討委員会報告」（本稿120頁）

て、「リスク分析」を基本理念とする方向でコンセンサスが形成されつつあったと言えよう⁴⁹。

次に、BSE感染牛の発生が確認された当時の「食品安全行政」の考え方を見てみよう。「中央省庁等改革基本法（1998 年法律第 103 号）」では、「食品行政」について、「労働福祉省⁵⁰は薬事行政、公衆衛生行政、食品衛生行政及び水道行政」を担うこととされ、「農林水産省」は「労働福祉省との間の責任の分担を明確化するとともに、同省との密接な連携を確保する」と規定されていた。このことから明らかなように、その当時、「食品安全行政」という用語は使われていなかったのであるが、どこが担当しているかと言えば、「食品衛生法」を所管している「厚生労働省」であるとされ、また、そこで議論される「安全」とは、「安全か安全でないか」という二者択一的性格のものであった。

しかし、欧米では、BSE感染牛の発生とそれに対する対応を契機に、食品中にハザードが存在する結果として、その食品を摂取した人がどれくらいの確率でどの程度の健康への悪影響を受けるかを示す「リスク (risk)」の概念を中心に議論がなされていた。とりわけ、EUの食品安全機関を始めとする欧州の新しい食品に関する行政組織は、いずれもBSE問題に対応するため、「リスク分析⁵¹」を基本理念として、既存の組織を抜本的に見直し、そのことを通じて消費者の信頼回復に成功している状況にあった。

筆者も、以上の状況に加え、今後の農政に「食の安全・安心」を明確に位置付けるべきと考えていた時「リスク分析」という概念を知ることになった。これによれば「食の安全」を確保する上では「農業の生産工程におけるリスク管理」が重要な位置付けとなっており、「食の安全」を農政上位置付ける上で「リスク管理」の概念は極めて有効であることを理解したのである⁵²。

（２）抜本的な組織再編の必要性

「リスク分析」を前提とする組織再編について、検討委員会報告では前述の通り、「リスク評価機能を中心とし、独立性・一貫性をもち、各省庁との調整権限を持つ新たな食品安全行政機関を設置する」とこととされ、既存組織の抜本的再編成までも含みうる内容となっているが、同報告では続けて、「欧州における状況を精査し、日本における現状とを具体的に比較検討した上で、新しい組織を構築していくべきである」とされ、組

⁴⁹ 「検討経過」脚注 38（本稿 52 頁）、脚注 47（本稿 57 頁）参照

⁵⁰ 同法における名称で、その後「厚生労働省」となったもの

⁵¹ 食品の安全性に関する「リスク分析」とは、国民がある食品を摂取することによって健康に悪影響を及ぼす可能性がある場合、その状況をコントロールする過程をいい、可能な範囲で食品事故を未然に防いだり、悪影響の起こる確率や程度を最小にすることなどを目的とするもの。「リスク分析」は、「リスク評価」、「リスク管理」及び「リスクコミュニケーション」の３つから構成される（「食品安全性に関する『リスク分析』について」（本稿 78 頁））。

⁵² 「検討経過」脚注 21（本稿 40 頁）。なお、本稿の「I-2-(2)」(12 頁) 参照

組織再編の具体的な在り方は政府にゆだねられた形となっている。

この組織再編について、検討委員会での報告取りまとめの時期に、まず、「政治の世界」で以下のような動きが見られた。

○ 農林水産大臣に対して、「委員の中から『リスクアナリシスの必要性』が主張⁵³された」ことを紹介し、「主要国の畜産・食品行政における役割分担、食品安全性に関するリスク分析」等に関する資料（2002年2月13日第6回委員会資料）の説明を行った⁵⁴ところ、大臣は組織再編に積極的な発言を展開するようになったこと

○ 2002年1月末から2月のはじめにかけて、自民党調査団が欧州の食品安全行政を調査し、その結果を内閣総理大臣に提言したこと⁵⁵

○ 2002年2月12日の衆議院予算委員会で、内閣総理大臣は、「今の縦割り行政に対する批判を謙虚に受け止め、イギリス、ドイツ、フランスでの新たな組織も参考にしながら、食品に対する安全の対策を政府全体で考える」こととし、「その際、現在の省庁のあり方にとらわれず、省庁の中での食品安全に対する部局を組織改革してもいいんじゃないかということを含めて検討していきたい」と積極的な答弁をしていたこと⁵⁶

一方、農林水産省内では、「食の安全行政の在り方」に関する「当面のつなぎ措置」として「厚生労働省との連携強化・審議会の合同開催」という方向で対応することを模索していた。このような方向で検討が行われていたのは、厚生労働省への遠慮⁵⁷もあったが、そのことに加え、「新たな組織」を作るためには「既存の組織」を廃止しなければならない（スクラップ・アンド・ビルドの原則）ことが大きな制約条件になっていたことも、その原因として挙げられよう。すなわち、BSE感染牛発生に伴う消費者の不安と行政に対する不信とを解消するために、そのことに何の関係もない組織を廃止して新たな組織を作ることについて、農林水産省内で合意を得ることは困難なことと感じられたのである。たとえその該当する組織が、早晚廃止を迫られると見られていた「食糧庁」であったとしても、である。

しかし、筆者は、このような「先送り」の対応では国民の食の安全行政に対する不信を払拭し、その信頼を回復することは極めて困難と判断し、「食品の安全性の確保に係る組織体制を検討する場合の視点（メモ）」（本稿75頁）を作成した。これは、消費者利益の保護、トレーサビリティ・システムの確立、「リスク分析」に基づいた行政システムの構築等からなる「食品安全基本法（仮称）」を制定し、また、「リスク分析」をベ

⁵³ 2002年1月28日の委員懇談会では、政策決定、意思決定の不透明さ、縦割り行政の問題、情報提供が不十分であることのほか、リスクアナリシスの必要性などの意見が出された（「検討経過」脚注38（本稿52頁））。なお、委員の意向は、その後、リスク分析の理念を導入して組織再編すべきとの意見に収斂していく（「検討経過」脚注47（本稿57頁）、脚注55（本稿62頁））。

⁵⁴ 「検討経過」2002年2月7日の項（本稿54頁）

⁵⁵ 『『食品安全庁』構想 縦割り“除去”どこまで 自民特命委に『官』冷ややか』『産経新聞』（2002.3.8）（「検討経過」脚注54（本稿61頁））

⁵⁶ 「検討経過」脚注42（本稿55頁）

⁵⁷ 「検討経過」脚注41（本稿54頁）、脚注45（本稿56頁）

ースとする組織体制を構築することとし、組織再編のいわば「財源」として「食糧庁」を廃止するとともに、農林水産省内の組織再編を行うことを訴えるものである⁵⁸。これにより、農林水産省内は抜本的な組織再編もやむを得ないとの方向に転換することになったと考えている。

(3) 委員による報告のとりまとめ

報告は、2002年2月22日の委員懇談会の場で、委員主導でまとめる方向が決まったものの、報告の中身については委員からいろいろな意見が出されたので、当日の意見を踏まえて後日事務局が「報告のスケルトン」を示すことについて、委員から了解を得た⁵⁹。

しかし、事務局は農林水産省と厚生労働省の「役人」によって構成され、「所管事項については内政不干渉」は当然の前提であるとする通常の「役人」の考えからすれば、「通常のやり方」をもって、現行の組織の在り方を抜本的に見直す方向で調整することは極めて困難なことであった。

そこで、筆者は、委員から事務局が作成することを了解されていたスケルトンのたたき台について、その考え方を高橋委員長等に打診し、その感触を探った上で、『BSE問題に関する調査検討委員会報告』のスケルトン（委員長メモ）⁶⁰として整理した。この「委員長メモ」が一つの契機となって委員による主体的な取組を促し、最終的な委員会報告につながっていくのではないかと考えた⁶¹。

この「委員長メモ」はまさに触媒として機能し、各委員の指摘を踏まえて大幅に修正された。この修正されたものが委員の手によるスケルトンと位置付けられるものであり、2002年3月11日の委員懇談会で『BSE問題に関する調査検討委員会報告』のスケルトン（委員長第2次メモ案）として配布された。「スケルトン（委員長第2次メモ案）」は、「第Ⅰ部 これまでの行政対応の検証」、「第Ⅱ部 BSE問題にかかわる行政対応の問題点・改善点」、「第Ⅲ部 今後の食品安全行政のあり方について」の三部構成とされ、それぞれの起草委員として、「第Ⅰ部」は山内委員、「第Ⅱ部」は岩淵委員、「第Ⅲ部」は日和佐委員とされた。これらの内容は、3月14日の第8回委員会で正式に了承され⁶²、3月22日の第9回委員会では日和佐委員の作成した「第Ⅲ部」案を中心に議論

⁵⁸ 「検討経過」脚注46（本稿57頁）

⁵⁹ 「検討経過」脚注47（本稿57頁）

⁶⁰ 「委員長メモ」は、2002年2月22日の委員懇談会で了解（「検討経過」脚注47（本稿57頁））されたことを踏まえ、2部構成とし、第Ⅰ部はこれまでの行政対応の検証とし、第Ⅱ部は今後の行政の在り方について、食品の安全性に関する基本原則の確立、食品の安全性の確保に係る組織体制の基本的考え方、基本法ならびに新組織体制構築等のための検討機関の設置、その他重要事項からなるものである。

⁶¹ 「検討経過」脚注49（本稿58頁）、3月1日～4日の動き（本稿59～60頁）

⁶² 「検討経過」脚注55（本稿62頁）

が行われ⁶³、3月25日の第10回委員会では山内委員作成の「第Ⅰ部」案と岩渕委員作成の「第Ⅱ部」案を中心に意見交換された⁶⁴。

その後、各委員からの意見を反映させるとともに、報告の冒頭に委員長作成の「はじめに」を入れたものを、2002年4月2日の第11回委員会において、「報告」として取りまとめ、厚生労働大臣及び農林水産大臣に提出された。

政府は、この報告を踏まえ、関係閣僚会議を設置し、2002年6月に「今後の食品行政のあり方について」をとりまとめた。同「あり方について」では、リスク評価等を任務とする「食品安全委員会（仮称）」を設置するとともに、消費者の保護を基本として包括的な食品の安全を確保するための法律として「食品安全基本法（仮称）」を制定することとされた。これを受けて食品安全基本法案は、第156回国会に提出され、成立した。また、食品安全委員会は、2003年7月に設置されたが、同時期、農林水産省には消費・安全局が、厚生労働省には食品安全部がそれぞれ設置された。

なお、食糧庁は廃止され、米麦の流通等の食糧行政を担当する組織として、食糧部が総合食料局に設置された。また、食糧庁の地方組織である食糧事務所も廃止され、代わりに食糧行政と消費安全行政を担当する地方農政事務所が地方農政局の下に置かれた。

III 食の安全に関するリスク分析手法の定着状況

1. リスク分析手法の組織への定着・機能の条件

本稿では、まず、日本でBSE感染牛の発生が確認された頃は、政治と行政の関係で一つの節目に当たっていたと整理した。すなわち、当時は「官僚内閣制」から「議院内閣制」への移行の過程（もちろん現在もその過程）であり、その中で官僚のあるべき姿を大きく変えることが求められていた。

今後のあるべき官僚の姿は、識者の間でも意見が一致しているわけではないようであるが、筆者は、政治に対する「政策の選択肢」を提示することが基本であると考え。そのためにはいずれにしてもファクト・ファインディングのマインドを持つことが重要である。このマインドとは、ファクト・ファインディング、すなわち「現状の把握と評価、その規定要因の分析と施策による現状の操作可能性の検討」を行っていくこととする「姿勢」のことである。こうしたマインドを獲得するためには、個人の努力やそうしたマインドを獲得するための「教育・研修」も必要であろう。そうしたことに加え、筆者は、ファクト・ファインディングのマインドを持つことが「組織」において所与の前提になっていること、言い換えれば「能力の評価基準」になっていることが重要であると考え。そして、通常の業務の中でファクト・ファインディングのマインドを鍛えてい

⁶³ 「検討経過」脚注60（本稿65頁）

⁶⁴ 「検討経過」脚注62、63（本稿67頁）

く上で有効な手法が「政策評価のマネジメントサイクル」⁶⁵の的確な運営にほかならないと考える。そして、組織がこのように運営されていることは、どのような環境に対しても「組織が学習しながら進化していく」システム（組織学習⁶⁶）がビルト・インされている状態にあると言えよう。

次に、農政上では「食の安全・安心」をどのように位置付けるべきかを模索している時期に当たると整理した。

当時の農林水産省内には、「食の安全・安心」を農政上明確に位置付けることにコンセンサスがなかった。日本農業を保護していく上で関税を始めとする国境措置だけに依存することの不確実性が増してきていること⁶⁷からすると、消費者負担型の保護から納税者負担による保護、すなわち直接支払に切り替えることが必要である。しかし、そのことに加え、筆者は、日本の消費者の持っている「安全・安心で良質な食料」に対する強い志向を踏まえ、それに即した「食料供給システム」を構築することが不可欠⁶⁸であるとする。そうした観点からすると、農政上、「食の安全・安心」にプライオリティを置くべきであろう。

20 世紀から 21 世紀に切り替わる当時日本では中央省庁再編の検討が行われており、その検討の中では「食品安全行政」という用語が使われておらず、また、その当時の「安全」の考えは、従前と同様「安全か否か」の二者択一的な考えが基本であった⁶⁹。一方で、BSE 感染牛の発生を契機に欧州では食の安全に関する「リスク分析」の手法が議論され、それを前提とする組織と行政手法が導入されている状況であった⁷⁰。

食の安全に関する「リスク分析」とは前述（本稿 17 頁（脚注 51））の通りであるが、これは消費者の食べる最終製品である「農産物」や「加工食品」にのみ着目するのではなく、農業の生産工程において、健康に悪影響の起こる確率や程度を最小にすることに注目することにほかならない。このことは、言い換えれば、農業の生産工程における、例えば肥料や農薬の散布の仕方などに注意を向けて悪影響の起こる確率や程度を最小にすることであり、要すれば農業団体による「営農指導」や公的セクターによる「普及事業」が担うべき役割なのである。つまり、食の安全に関するリスク分析とは、食の安全・安心を農政に位置付ける上で有効な概念にほかならないと筆者は考えている。

また、筆者は、リスク分析の手法は、「現状を把握して評価し、改善をしていく」という「政策評価のマネジメントサイクル」と同様のプロセスをとるものではないか、その意味で、政策評価とは方法論的に「親和性」があるとする。

⁶⁵ 脚注 16（本稿 5 頁）

⁶⁶ 組織学習とは、組織の行為とその結果との間の因果関係についての知識を、強化あるいは変化させる組織内部のプロセスとされる（戸部良一ほか『失敗の本質 日本軍の組織論的研究』（ダイヤモンド社 1988. 8）（以下「失敗の本質」）259 頁参照）。

⁶⁷ 本稿「I-2-（1）-ア-（ウ）」8 頁以降参照

⁶⁸ 本稿「I-2-（2）」12 頁参照

⁶⁹ 本稿「II-4-（1）」17 頁参照

⁷⁰ 本稿「II-4-（1）」17 頁参照

しかし、ここで留意しなければならないのは、リスクという概念についてである。リスクの概念は、前述（本稿 17 頁）の通りであるが、日本人にとってはなかなか実感のわかない概念である。これは、「確率」という概念が日本人にとって日常的に意識しているものではないからかもしれない。したがって、リスク分析手法は、これまでの「安全」の概念とは全く異なる概念によって構成されていることを認識すべきであり、筆者は、これを真に組織に定着させるためには、組織として既存の知識を捨てる学習棄却（unlearning）、つまり「自己否定的学習」⁷¹を組織が行えるかどうかが重要になってくると考える。

以上のことを整理すると、リスク分析手法の定着・機能の条件としては、組織としてファクト・ファインディングのマインドを持てるようにするために、それを「能力の評価基準」に位置付けること、そうしたマインドを鍛えていくための「政策評価のマネジメントサイクル」を的確に運営していること、食の安全に関するリスク分析手法は、「リスク」概念の特殊性を踏まえ、自覚的に取り組み、必要がある場合にはこれまでの知識を捨て去るための「自己否定的学習」を組織として行えるようにすること、そして、「政策評価のマネジメントサイクル」とも関連することではあるが、「組織が学習しながら進化していく」という「組織学習」がシステムとしてビルト・インされていること等であろうと考える。

以下、食品安全委員会の現状が「BSE問題に関する調査検討委員会報告（以下「報告」という。）」に照らし、どのように評価されるのかを分析し、次に、農林水産省がリスク管理機関として機能していると言えるのかどうかその課題を整理する。

2. 食品安全委員会に対する評価

（1）報告（第Ⅲ部）の概要

報告第Ⅲ部の「食品の安全性の確保に係る組織体制の基本的考え方」では、「リスク評価を実施する新しい行政機関（以下「リスク評価機関」という。）」を中心とする「リスク分析をベースとした組織体制の整備」を目指すこととしている。すなわち、「リスク評価機関」は、リスク評価・リスク管理・リスクコミュニケーションを貫く「基本方針」とその実施のための具体的方策等からなる「基本指針」を作成することとされている。

「リスク評価機関」は、関係省庁から独立し、「リスク評価の対象の選定や優先順位等を定める年次計画を策定する」こと、「その策定に当たっては、消費者も含めた利害関係者が意見交換・検証をする」こと、「特に消費者は然るべき位置をもって参加が保障されなくてはならない」こと、「年次事業計画や予算の決定の場に、消費者代表の参

⁷¹ 「失敗の本質」261 頁参照

画を保障する」こととされている。

また、「リスク管理機関」との関係では、「リスク評価機関は、リスク管理機関に対して、リスク評価結果を通達し、リスク管理を行うよう勧告できる」こととされている。また、相互に必要な情報交換を行うことができるよう、「適切な協議を制度化すべき」こととされている。さらに、「リスク評価機関とリスク管理機関との政策調整システムを制度化する」こととされている。

以上の結果、「リスク管理機関」について、「例えば農林水産省は産業振興の役割を分担しており、その役割分担から農薬や飼料を所掌することには合理的な根拠があり、『食品安全行政の一元化』との一律の考え方によってその所掌事務を他の組織に移しかえることには無理がある」として、「リスク分析の原則に則り、独立したリスク評価機関の設置によってリスク管理を担う行政との機能分担を図ることが合理的である」としている⁷²。ここにある思想は、「リスク評価機関」のイニシアティブが担保されていることを条件に、「リスク管理機関」として、農林水産省と厚生労働省とがそれぞれ担当することとしても問題がない、すなわち縦割り行政の弊害は生じないと判断しているものと考えられる。

(2) 食品安全委員会の組織の概要と課題

現在の「食品安全委員会」は、リスク評価の機能を果たす独立した組織として設立され、その役割は、リスク評価とそれに基づく政府機関に対する勧告、勧告内容に沿ってリスク管理が行われているかどうかの監視、一元的なリスク情報の収集・整理のほか、リスクコミュニケーション、危機管理を担当することとされ、所掌する事務に関しては概ね委員会報告の考え方に沿っていると言える。しかし、「基本指針」の作成については、内閣総理大臣が「食品安全委員会」の意見を聴いて「基本的考えの案」を作成することとされた。また、科学者を中心とする7名の委員からなる食品安全委員会は、いわゆる「科学委員会」に相当するものと考えられ、消費者の代表を始めとする利害関係者を含む委員からなる、いわゆる「理事会」（あるいは運営委員会）に相当する組織が置かれていない。「理事会」は、その機関がアセスメントの役割を果たす上で、プログラムの決定と実行の保障に重要な役割をもつもの（いわば、組織の「中枢」に当たるもの）であり、このような意思決定機構がなければ、「独立した組織」といっても組織としての「自立した判断」ができないので、関係省から出向している職員で構成される「事務局」が主導することになるか、あるいはリスク評価に関して「諮問」を行う「リスク管理機関」の単なる「審議会」にすぎない⁷³ことになるであろう。

⁷² 「BSE問題に関する調査検討委員会報告」（本稿116頁）以降

⁷³ 新山陽子・工藤春代『リスクアナリシスと食品安全行政—日本と欧・米・豪—』（昭和堂2004.3）246頁参照

また、現在の「リスク評価機関」が「リスク分析」においてイニシアティブを発揮できず、その役割を十全に果たせない中では、農林水産省と厚生労働省が担当することになっている「リスク管理機関」のいわゆる「縦割り」現象は、何らの改善も期待できないと言えよう⁷⁴。

いずれにしても、食の安全に関するリスク分析手法に基づく行政組織の在り方については、「BSE問題に関する調査検討委員会報告」に基づいた再度の見直しが必要であると考えられる⁷⁵。

3. 「リスク管理機関」としての農林水産省の機能

(1) 「消費・安全局」の設置に対する評価

農林水産省は、食の安全・安心に関する「リスク管理」を担う組織として、消費・安全局を設置した。リスク分析という新しい手法を導入する場合、担当する組織の職員の資質・能力が重要であることもさることながら、「農林水産省」という組織に「新しい知識」を注入するためには、前述（本稿 20、21 頁）のとおり、「食の安全」に関するこれまでの既存の知識を捨てる「学習棄却」（unlearning）、つまり「自己否定的学習」ができるかどうか、そしてそうしたことを含めた「組織が学習しながら進化をしていく」という「組織学習」がシステムとして存在していることが重要である。また、このような組織学習にとって、何よりも必要な「要素」はファクト・ファインディングへのマイ

⁷⁴ 欧米でのリスク管理の在り方は、「農場から食卓までの安全確保のための一貫した体制整備」であるのに対し、日本では、依然として、農場段階の安全・衛生対策（農林水産省）と処理加工段階以降のそれ（厚生労働省）とが分離されたままとなっている。なお、「縦割り」の一例として以下のケースが挙げられよう。「牛の個体識別のための情報管理及び伝達に関する特別措置法」は、2003 年国会で BSE 対策の一環として成立したものである。同法は、農林水産省専管の法律とされ、厚生労働省が所管する「食肉の段階での食中毒といった事故に備えた製品回収」や「原因究明の役割」は組み込まれておらず、また「食品衛生法」との調整に関する規定も置いていない。その結果、同法は農林水産省の所掌する事務である「牛と牛肉の品質に関する情報を適及することを担保する」ための法律と性格付けられ、食の安全に関する法律ではないことを意味すると考えられる。国民をはじめ関係者は食の安全に関する法律として同法をとらえているはずであるが、実際にはかならずしもそのような法律になっていないことに留意する必要がある。なお、新山陽子『食品法と食品安全行政―農場から食卓まで／リスクアナリシス』（日本農業年報 49（2003.7））参照

⁷⁵ 民主党は、第 169 回国会に「食品の安全性の確保を図るための農林水産省設置法等の一部を改正する法律案」を提出している（継続審査）。同法案によれば、食品安全委員会については、リスク管理機関からの独立性を担保し、その機能を強化するため、委員の構成を消費者代表、食品産業経験者等ステークホルダーを含む、いわば「理事会」的な組織へと変更し、委員会の下に科学的なリスク評価等を行わせるための科学委員会（原則として科学者によって構成）を置くこととしている。また、リスク管理機能については、農林水産省と厚生労働省による縦割りの弊害を除去し、「農場から食卓まで」のフードチェーンにおけるリスク管理の一貫性を確保する観点から、農林水産省消費・安全局と厚生労働省食品安全部を統合し、リスク管理機能を一元化した「食品安全庁（仮称）」を農林水産省の外局として設置することとしている。一方、政府は第 170 回国会に「消費者庁設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案」を提出している。同法案では、「食品安全委員会」の現行の所掌事務のうち、「食品の安全性に関する関係者間の情報及び意見の交換に関する関係行政機関の事務の調整」が消費者庁に移管されることとなっているが、その結果「食品安全委員会」は「審議会」としての色彩をより強めることになると見込まれる。

ンドであり、これをシステムとして担保する装置がマネジメントサイクルである。

以上の点に照らし、農林水産省は、そもそもシステムとしてのマネジメントサイクル等が定着しているのかどうか検証する必要がある。

次に、「生産工程におけるリスク管理」を担当する農林水産省において、産業としての農業を振興する組織（例えば「生産局」）とリスク管理を担当する組織（「消費・安全局」）を分けていることについてである。

そもそもリスク管理と生産振興とを切り分けることができるのなら、リスク管理を一元化の方が合理的ということにもなろう。しかし、農業の振興に必要な「農薬」や「飼料」の使用の在り方を考える場合、リスク管理と生産振興とは「不即不離」の関係にあるのではなかろうか。だからこそ報告では、「リスク管理の一元化論」に与することなく、農林水産省をリスク管理機関と位置付けたのではないのかと考える。

また、今後の農政の在り方を考えた場合、関税による国内農業保護に限界があるとなれば、「食の安全・安心」の観点からの政策対応が必要になってくる。その意味で、農政の方向としては、「食の安全・安心にプライオリティを置き、それを前提とする効率化等を追求する」という考え方を取るべきではなかろうか。こうした考え方は、すでに「『食』と『農』の再生プラン」⁷⁶でうたわれた「消費者に軸足を移した農林水産行政を進め」ることに示されていたことではないだろうか。

最後に、生産振興の担当とリスク管理の担当とを別の組織とした結果、農林水産省内で「縦割り」の弊害や「リスク管理の失敗」は生じていないのかどうか、検証する必要がある⁷⁷。

（２）「汚染米」対応への失敗の本質

（１）に述べた課題に加え、まず、「食糧庁」を廃止して、総合食料局の一部局として「食糧部」を設置したことについて検証する必要がある。一つの、自己完結的な、その意味で「事業体」としての性格を有していた食糧庁に代えて設置された食糧部は、コメの需給と価格の基本指針や生産調整といった政策遂行型業務に加え、「備蓄」や「国家貿易制度」の運用といった現業的業務を担当している。これら二つの業務は現業的業

⁷⁶ 「『食』と『農』の再生プラン」（2002.4.11公表）は、「食の安全と安心の確保」、「農業の構造改革を加速化」、「都市と農山漁村の共生・対流」の3本の柱からなる「農政の基本方向」を指し示すものであった。

⁷⁷ 一例として考えられるものとして次のものがある。新たな残留農薬制度（ポジティブリスト制度）は、2003年5月の食品衛生法の改正で導入が決まり、2006年5月から実施されることとなっていたが、実施される際に生産者サイドから導入への不安の声が上がり、混乱が見られた。その原因としては、導入の決定から実施まで3年の期間があったにもかかわらず、生産現場への指導が、例えば「農薬適正使用指導強化協議会」が実施間近の2006年3月に設置されたこと等にみられるように、生産現場に対して地域の実態に即した対応が徹底して行われなかったのではないかと、また、このような取組の遅れには消費・安全局と生産局、あるいは普及事業を所管する経営局との間に十分な協働・連携を図ろうとする「マインド」がなかったからではないのかといった問題が考えられる。

務が的確に遂行できなければ政策遂行型業務も機能しないという関係にあると言える。しかし、食糧部という組織は、関係する予算や人事を担当する総務課が食糧部の外に置かれていることから明らかなように、食糧庁のように自己完結的組織とはなっておらず、事業体としての性格は希薄であったと言える。食糧部が引き続き「備蓄」や「国家貿易」を担当することからすると、権限と責任を明確化した事業体として運営できる組織へと見直す必要があるのではないか。

食糧部が運営する「備蓄」や「国家貿易」とは、例えばコメの流通過程における「当事者」として、その役割を果たすことにほかならない。農林水産省は「食品衛生法」を所管はしていないものの、「備蓄」や「国家貿易」は「食品衛生法」の適用を受ける「当事者」(＝プレーヤー)に当たること、そしてそのプレーヤーが「一民間人」ではなく、「国家」である点で、「食品衛生法」の遵守についてはより高いレベルでの実行が求められているということである。こうした点の「認識」あるいは「緊張感」が組織全体に欠けていたのではないのか。

こうした「認識」あるいは「緊張感」の欠如は、「政策評価のマネジメントサイクル」が定着していないことによるのではないのか。また、食の安全に関するリスク管理の機能を食糧行政の中に織り込んでいないことにその原因があるのではないのか。

以上の課題を総合的に検証していく必要があろう。

おわりに

BSE問題を通じて自発的改革を実行し、得難い体験をしたはずの農林水産省において、なぜ、汚染米問題への対応に失敗したのか？ 今回の事件は、筆者にとっては「衝撃」以外のなにものでもなく、また、自発的改革に関係した者の一人として「虚しさ」を覚えずにはいられなかった。今回の事件には、様々な原因があるのであろう。筆者は、「序」でも記述したとおり、事件に関係した職員の意識の有り様やその組織の意思決定の在り方に問題があったことは否定しないが、より本質的な問題は必要なシステムの導入・定着がうまくいっていなかったからではないかという立場である。本稿は、筆者のこれまでの行政実務の経験からの分析であり、一面的とのそしりは免れないかもしれない。そうした批判は甘んじて受ける覚悟である。

それにしても、食の安全に関するリスク分析という手法は、前述のとおり、日本人にはなかなか「なじめない」手法なのかもしれないが、だからこそ個人のレベルで対処するのではなく、組織として対処するようにシステム設計する必要があると考える。

ところで、「リスク(risk)」とは、そもそもはイタリア語の *risicare* から生まれたとされ、その意味は「勇気を持って試みる」とされている⁷⁸。

国民が安全で安心な食料を享受できるようにすることは国の重要な役割であり、これ

⁷⁸ ピーター・バーンスタイン『リスク(上)』(日経ビジネス人文庫) 27 頁参照

を担当する行政組織は必要である。今回の食料価格の上昇やその過程で食料輸出国の輸出禁止措置の発動という事態に直面したことは、これまでのように「お金があれば何でも買える」とは限らない状況が現出したことにほかならない。こうした中で、国民への安全で安心な食料を安定的に供給することは、ますます重要な課題となってきた⁷⁹。

そうした状況をしっかりと認識し、リスク管理機関としての農林水産省という組織及びそこに勤務する職員が食の安全・安心に対する消費者の不安を払拭し、消費者の信頼を回復するために必要となる改革に向けて、勇気を持って第一歩を踏み出すことを期待してやまない。

⁷⁹ 武本俊彦『食料危機の原因と日本の対応方向』（衆議院調査局農林水産調査室 2008.10）

参 考 資 料

1. 「B S E問題に関する調査検討委員会」における検討経過（未定稿）	29
2. 食品の安全性の確保に係る組織体制を検討する場合の視点（メモ）（2002 年 2 月）	75
3. 食品安全性に関する「リスク分析」について（2002 年 2 月）	77
4. B S E問題に関する調査検討委員会報告書（2002 年 4 月）	84

1. 「BSE問題に関する調査検討委員会」における検討経過¹（未定稿）

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
2001 年 9. 10(月)	牛海綿状脳症 (BSE)を疑う牛 の確認（プレス リリース） ²					・BSE 対策本部(本部 長: 副大臣)を設置			
9. 11(火)	米国で多発テロ					・消費者に対する説 明会（第1回）を開 催 ・農林水産省幹部会 （第1回農林水産省 米国多発テロ事件対 策本部）			毎日新聞「狂牛病、日本 上陸?『水際防止』効か ず」 東京読売新聞「国内初、 狂牛病の疑い『食の安全』 認識にズレ 厚労省、国 産牛検討前倒し」 朝日新聞「『影響どこま で』…疑念も 国内初、狂 牛病の疑い（時時刻刻）」 産経新聞「農水省・厚労 省『狂牛病』阻止に穴 安 全崩れシビアな指導も」
9. 12(水)						・BSE に関する牛の緊 急全戸全頭検査開始 (9.30 まで) ・徳島県から衛生課 に当該牛の処理（焼 却ではなく、レンダリ ング）の報告			
9. 14(金)	9.10 公表の BSE 患畜はレンダリ ングに回っていたと 訂正					・当該牛が焼却では なくレンダリング処理さ れていたことを公表			打合せ（トレーサビリティ・シス テムに関するPTの設置）

¹ 本資料は、BSE 問題に関する調査検討委員会報告書（平成 14 年 4 月農林水産省、厚生労働省）、BSE 問題に関する調査検討委員会議事録（第1回～第11 回）、関係する新聞記事を参考としつつ、武本の私的記録に基づき作成したものである。

² 公表の際、「当該牛については、すべて廃棄され、食用には供されていない」旨説明し、記者からの「焼却処分か」との質問に対し、「食用に供していないということを聴いていますので、焼却したはずでございます」と応答。しかし、実際にはレンダリングに回っていた（このことは14 日に公表）

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
9. 16(日)									日本経済新聞社(春秋) 「こんな役所にこのまま 仕事と権限を与えていた ら、国民の健康も畜産業 の未来もない」 朝日新聞社「欧州の管理 体制と日本の事情を比較 (牛肉を追う)」(行政 組 織の一元化模索 EU)
9. 18(火)									東京読売新聞(社説)「狂 牛病 あきれる農水省の 無責任対応」 日本農業新聞(論説)「狂 牛病対策 農水と厚労省 の連携密に」
9. 19(水)					と畜場における BSE スクリーニング検査 ①24ヶ月齢以上の 牛のうち運動障害 等を示すもの全頭 ②①以外の 30 ヶ 月齢以上の牛の全 頭	・ BSE 関連緊急対策 (第一次分)の公表 ・ 厚生労働省の実施 するスクリーニング検査体 制が整うまで、30 ヶ 月齢以上の牛の出荷 繰り延べを指導			
9. 20(木)		(参)農林水産委員会 (一般質疑(狂牛病)) ³							朝日新聞「牛は農水、肉 は厚労 「狂牛病行政」 縦割りで後手(時時深刻)」 朝日新聞(社説)「遅れば せの食肉検査 狂牛病」 日本経済新聞「「狂牛病」 縦割り行政に批判」 産経新聞(主張)「狂牛病 対策 不安広げる農水省

³ 第152回国会閉会後 ((自) 岸宏一君、(民) 郡司彰君、(公) 渡辺孝男君、(共) 紙智子君、(無) 岩本荘太君、(無) 中村敦夫君)

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
									の怠慢」 産経新聞「狂牛病問題「油断」が不安増長 後手後手の農水省、感染源特定できず」(危機意識の欠如と油断)
9. 21(金)	英国獣医研究所から、BSE である旨診断の通知								
9. 22(土)									朝日新聞「肉骨粉？追跡手探り エサ調査、絞りきれず 狂牛病感染」 毎日新聞「狂牛病感染問題 及び農水省、消えぬ不安-肉骨粉擁護に終始」 産経新聞「狂牛病感染確認 識者に聞く 砂田登志子/和田正江/竹内直一」
9. 23(日)									毎日新聞「検証・狂牛病信頼回復、国に重責」 東京新聞「狂牛病クロ判定 焼却処分の発表訂正 『TV 見て早とちり』『加工すると思わず』厚労省へ”責任転嫁” 農相の地元で飼育『大変気の毒で…』農水省へ高まる不信」 日本農業新聞「解説・狂牛病断定 危機意識の欠如露呈」
9. 24(金)									「ファーストフード」が世界を食い尽くす」(エリック・シュローサ

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
									一著) (草思社) 読了
9. 25(火)						BSE 関連緊急対策の 具体的内容 (第一次 分) の公表			
9. 26(水)		(衆) 農林水産委員会 (一般質疑 (牛海綿状脳 症)) ⁴				肉骨粉等の海外調査 (英国 (30 日まで))			
9. 27(木)					生後 12 ヶ月以上 の牛の頭蓋、脊髄、 回腸遠位部を除 去・焼却するよう 都道府県等を通じ て指導	農林水産大臣から環 境大臣に対し肉骨粉 の焼却処理が円滑に 行われるよう廃棄物 処理行政からの協力 を要請			
9. 28(金)						消費者等に対する説 明会(第 2 回)の開催 (風評被害防止対策 や肉骨粉全面停止に ついての意見聴取)		生産局長との打ち合わせ (食の安全性に関し、組 織・体制の在り方を見直 す必要)	日本農業新聞「狂牛病／ 厚労省が牛の特定危険部 位焼却を通知」
9. 29(土)									毎日新聞「薬害エイズ有 罪判決 官僚「不作為」 に衝撃」
10. 1(月)		(衆) 本会議 (第 153 回) (国務大臣に対する質 疑) ⁵				・ 農林水産省副大 臣・政務官会議 (牛 海綿状脳症の確認と 緊急対策 (生産局、 総合食料局)) ・ 肉骨粉等の飼料・ 肥料としての輸入を 一時全面停止等			日本経済新聞「狂牛病取 り巻くナゾ、山内一也・ 東大名誉教授に聞く―な ぜ牛に伝染、肉骨粉が元 凶」 産経新聞「ニュースウオ ッチ国内初の狂牛病認定 は対岸の火事ではない 後手に回る対策」

⁴ 第 152 回国会閉会中審査 ((自) 後藤田正純君、(民) 鉢呂吉雄君、(民) 榊崎次弥君、(公) 江田康幸君、(由) 一川保夫君、(共) 中林よし子君、(社) 菅野哲雄君)

⁵ (民) 鳩山由紀夫君、(自) 麻生太郎君

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
10. 2(火)		(衆)本会議 ⁶ (参)本会議	(自)畜産・酪農 対策小委員会 (めぐる事情)						
10. 3(水)			(自)畜産・酪農 対策小委員会 (団体要請、議論 (畜産物価格決 定を延期))		スクリーニング検査の開 始日を 10 月 18 日 とし全国一斉に実 施	地方農政局長等会議 の開催			
10. 4(木)		(衆)予算委員会 ⁸							
10. 5(金)		(衆)予算委員会 ⁹				消費者・専門家等か ら構成される「BSE 対策検討会」(第 1 回)を開催			
10. 6(土)									毎日新聞「狂牛病感染問 題 加工食品の自主点 検、1 週間で—厚労省、 178 団体に通知」
10. 8(月)									日本経済新聞「食の危機 管理どう築く狂牛病への 対応試金石—消費者の視 点で体制整備を」(EU で は食品庁設立の動き) 日本食糧新聞「厚労省、 狂牛病対策で脳など混入 確認の食品「使用禁止」 を通達、自主回収求める」
10. 9(火)		(参)予算委員会 ¹⁰			と畜場におけるス クリーニング検査の対象	副大臣・政務官会議 (BSE にかかる緊急			日本農業新聞「月内にも 安全宣言 狂牛病問題で

⁶ (由) 東祥三君、(保) 野田毅君

⁷ (民) 角田義一君

⁸ (自) 北村直人君、(公) 上田勇君、(民) 菅直人君

⁹ (民) 横路孝弘君

¹⁰ (民) 平田健二君

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
					を 30 ヶ月齢未満も含めた全ての牛に拡大する方針を決定	対策（生産局長、総合食料局長）			武部農相（「認識が甘かった」、「みんなに責任がある」）
10. 10(水)				BSE 関係副大臣プロジェクトチームの立ち上げ(7 省の副大臣が参加)		・ 10 月 9 日の厚生労働省決定を受けて、30 ヶ月齢未満も含めた牛の出荷繰延べを指導 ・ BSE 関連緊急対策の具体的内容(第二次分)の公表			
10. 11(木)						肉骨粉等の海外調査(デンマーク、香港、タイ(18 日まで))			日本農業新聞「全頭検査を切り札に信頼回復がかけ 狂牛病発生 1 カ月(1)」
10. 12(金)			(自)BSE 対策本部			肉骨粉等の海外調査(タイ(19 日まで))			毎日新聞「狂牛病問題「シロ」「クロ」どっち…都内でも感染疑惑—政府対応に不安拍車」
10. 13(土)									日本経済新聞(社説)「騒ぎ広げる無責任な行政」
10. 15(月)						・ 副大臣・政務官会議(BSE に係る緊急対策) ・ 飼料安全法に基づき、肉骨粉等を含む家畜用飼料の製造・販売・家畜への給与禁止 ・ 肥料取締法に基づき、肉骨粉等を含む肥料の表示の義務化			

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
10. 17(水)		(衆)農林水産委員会 ((自)二田孝治君、(民)鮫島宗明 ¹¹ 君、(民)樽崎欣也 ¹² 君、(公)赤羽一嘉君、(由)山田正彦君、(共)中林よし子 ¹³ 君、(社)山口わか子 ¹⁴ 君) (衆)厚生労働委員会 ((自)谷畑孝君、(公)青山二三君、(保)井上喜一君、(民)筒井信隆 ¹⁵ 君、家西悟君、(由)佐藤公治君、(社)中川智子君)			と畜場法施行規則の改正 全ての牛の①頭部、②脊髄、③回腸遠位部の焼却義務付け			秘書課長からの問い合わせ (BSE 不祥事の関係で、外部監査を受けろと言う意見があるので、これまで行政監察で取り扱った事例はあるかどうか)	
10. 18(木)	BSE 全頭検査の開始(いわゆる「牛肉安全宣言」)	(参)厚生労働委員会 ((民)今井澄君、(自)中島真人君、(共)井上美代君、(社)大脇雅子君、(由)森ゆう子君)			厚生労働大臣、農林水産大臣共同記者会見 (と畜されるすべての牛についてBSE検査を開始(全頭検査の開始))				
10. 19(金)						・事務次官室での打ち合わせ(BSE問題に		秘書課長・文書課長との打ち合わせ(BSE問題	

¹¹ 鮫島委員は「利害関係者以外の第三者で感染経路を特定すべきだと考えますが、そういう委員会をお作りになる気はないでしょうか」と武部大臣に質問を行い、武部大臣は「調査検討委員会というものをつくる必要がある。今後の行政の縦割りをどういうふうに解消していくか、こういう問題を二度となくするためにどうしていったらいいか。今委員ご提案のありましたような、原因究明のことまでその調査委員会がやるかどうかは今後検討しなきゃならぬことだと思いますけれども」と応えている。

¹² 樽崎委員は「独善的な官僚の姿勢、役所の姿勢が結果的に水際対策につまずいたのではないか。その責任は極めて重大だ」との質問に対して、大臣は「今後いわゆる縦割り行政等の弊害をどうやって排除していくか。鮫島委員からのご提案もございましたので、そういったものを含めて、調査委員会を設置して検討してまいりたい」と応えている。

¹³ 中林委員は、2001年10月13日付日本経済新聞社の社説を引用しつつ、「事実の解明・・・は当然やる必要があります。同時に、政府の責任を明確にして、この日経でも指摘されているように、体制を一新すること」を求めたのに対して、武部大臣は「こういったこと(行政の縦割り)も含めて、今後、調査委員会を立ち上げて徹底的に検討して行かなきゃならない、こう思っておりますし、・・・行政上の問題というものを究明していくと、当然のことながら、今後、どういう新しい体制を構築しなきゃならぬかというようなことも具体化される」と応えている。

¹⁴ 山口委員は「感染源につきまして、現在のところどの辺まで解明されているのか、・・・お答えいただきたい」との質問に対して、武部大臣は、感染源問題の現状を応えた上で、「今後の一つの問題は、やはり行政の仕組みです」といい、「厚生労働省と農林水産省の縦割り行政の弊害、やはり生産から消費までという一元的な体制をどうつくるかということなども含めて、調査委員会を設置して、先ほど責任問題のお話もございましたが、あらゆる問題を究明すべくしっかりやっていこうということでございます。」と、自信を持った応えぶりとなっている。

¹⁵ 筒井委員は千葉の牛の感染源問題について「農林省とか厚生省で任せても、これもう大分たっているでしょう、狂牛病が発生してから。まだ解明されていないんですから、第三者の究明委員会が何か設置するしかないんじゃないですか、・・・それがまず一つの必要」であり、「食品行政がこういうふうに二つに分かれているこの縦割り行政、これは大臣自体も認められておるようです」が、「一体化しなければいけないと言う段階に至っていると思います」との認識を示しているが、これに対して坂口厚生労働大臣は応えていない。

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
						関する第3者委員会の設置 ¹⁶⁾ ・第2回 BSE 対策検討会		に関する第3者委員会の設置)	
10. 20(土)									日本経済新聞「食 崩れた信頼 上」(今政府に求められているのは消費者の安全や健康を最優先するという明確な姿勢だ) 日本農業新聞 (論説)「BSE 発生原因 第三者委での徹底究明を」
10. 21(日)									毎日新聞「検証・狂牛病感染問題 無責任の構図 (その2) 業界優先、緩んだ規制」 日本経済新聞「食 崩れた信頼 下」
10. 22(月)		(参)行政監視委員会 ((自)福島敬史郎君、 (民)小川敏夫君、(共)岩佐恵美君)				・総括審議官との打ち合わせ(秘書課長、文書課長)(BSE 問題に関する第3者委員会の設置)、 ・副大臣・政務官会議(BSE に関する緊急対策) ・事務次官室での打ち合わせ(官房長、技術総括審議官、秘書課長、文書課長)		・打ち合わせ(第3者委員会関係検討体制)	

¹⁶ BSE 問題に関する第3者委員会の設置は、10月17日(衆)農林水産委員会における鮫島委員への武部大臣答弁の中で初めてその趣旨が語られ(脚注11)、榊崎委員(脚注12)、中林委員(脚注13)、山口委員(脚注14)への回答の中で、第3者委員会の検討方向が次第に明らかになってきている。これは、それまでの委員会質疑において、農林水産省の「無責任対応」、「縦割りによる後手の対応」、「消費者の視点の欠如」、「行政の責任」が問われたのに対し、武部大臣の政治的意思として「第3者委員会の設置」という答弁に踏み切ったものと推察される。この大臣発言を踏まえて、同日の秘書課長からの問い合わせ、10月19日の次官室での打ち合わせにつながるのである。

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
						(BSE 問題に関する 第3者委員会の設置)			
10. 23(火)								・打ち合わせ（第3者委員会における検討事項）、 ・生産局との打ち合わせ（第3者委員会の概要、とりまとめの考え方（食品行政の一元化に対する考え方（平時と危機時）、トレーサビリティ・システム） ・打ち合わせ(BSE 関係資料)	東京読売新聞「牛肉の「出所」、店頭から追跡可能にして システム確立、消費者団体が要望」
10. 24(水)						・技術総括審議官との打ち合わせ(第3者委員会の議論の方向) ・BSE 関連対策の大枠の公表		・打ち合わせ（第3者委員会の委員の選び方¹⁷）	・打ち合わせ（食品安全行政の在り方）
10. 25 (木)		(参) 農林水産委員会 (大臣所信聴取、野菜等三品目に係る一般セーフガード確定措置の発動に関する決議、牛海綿状脳症に関する件、参考人意見聴取(小沢義博参考人、木下政夫参考人、日和佐信子参考人、福岡伊三夫参考人) 及び質疑、委員派遣報告)						官房企画評価課に「BSE に関する第3者委員会事務局」を設置	
10. 26 (金)			(自)BSE 対策本		BSE 検定の判定方	BSE 関連対策の個別		打ち合わせ(第3者委員	

¹⁷ 第3者委員会の委員は、1人当たりの発言時間が十分に確保され、委員会運営が効率的になされるようにする観点から10人とし、厚生労働省から5人(岩淵勝敏氏、砂田登志子氏、竹田美文氏、山内一也氏、和田正江氏)、農林水産省から5人(小野寺節氏、加倉井弘氏、高橋正郎氏、日和佐信子氏、藤田陽偉氏)をそれぞれ推薦することとし、これらの方を委員に委嘱することとした。

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
			部(対策の概要)		法の変更 ①スクリーニング検査 陽性→確認検査 (ウェスタン・ブロット法 及び免疫組織化学検査) ②確認検査のいずれか が陽性 →BSE 陽性 いずれも陰性 →BSE 陰性 と判定	事業の概要を公表		会に関する想定問答)	
10. 29 (月)								・総括審議官からの指示 (厚生労働省から、課長同士で、第3者委員会の名称と検討項目を詰めること) ・厚生労働省との打ち合わせ (第3者委員会の立ち上げ)、官房長への報告	
10. 30 (火)		(参)農林水産委員会 (自)小斉平敏文君、 (民)和田ひろ子 ¹⁸ 君、 (公)渡辺孝男君、(共)紙智子 ¹⁹ 君、(無)岩本荘太君、(無)中村敦夫君				・副大臣、農林水産大臣への報告 (BSEに関する第3者委員会の設置)		・厚生労働省との打ち合わせ(第3者委員会設置要領、検討項目、委員名簿) ・総括審議官、官房長、事務次官への報告	
10. 31 (水)		(衆)農林水産委員会 (一般質疑) (民)鮫島宗明君、(民)檜崎欣弥 ²⁰ 君、(由)高橋嘉信君、(共)松本善明君、(社)				・副大臣への説明(委員会メンバー(厚生労働省推薦)) ・肉骨粉等の海外調査(韓国及び台湾、		・厚生労働省からの連絡(厚生労働大臣了承) ・第3者委員会委員への就任要請(高橋日本大学教授、加倉井評論家)	

¹⁸ 和田委員から、即における食品安全行政が2002年1月から一元化することを例示し、「我が国においても、農林水産省と厚生労働省が所管している食品に関する行政を一本化する」ことを質問したところ、武部大臣は「今後の縦割り行政の弊に陥らないために、・・・やはり今後さまざまな識者の皆さん方のご意見も伺う、そういう機会が必要ではないかと言うことで、今、厚生労働省ともどもどういうやり方で進めていくべきかと言うことについて協議している」ところであると応えている。

¹⁹ 紙委員から感染経路や原因究明について「第三者を入れた委員会を作る必要があるのではないか」との質問に、武部大臣は「この問題の究明のための委員会を第三者・・・専門家で作る・・・ことは考えておりませんが、今後、生産から消費に至るまでの行政のあり方・・・について第三者による委員会を考えて、今、厚生労働省と協議しています。」と応えている。

²⁰ 檜崎委員から「10月17日当委員会におきまして、・・・大臣は調査委員会を立ち上げてそこで責任問題も検討すると言うことでしたけれども、その人選、それから設置時期等が決まったんですか」との質問に、武部大臣は「今回のBSE問題に関する行政上の問題等については・・・第三者による調査委員会を設けたい、かように考えており・・・現在厚生労働省との調整を進めている・・・この調査委員会では、行政上の問題の議論を行う際に、BSE問題に関して過去にさかのぼって事実関係の検証も行うこととなりますが、このような検証を踏まえて、・・・今後の行政のあり方について率直な御提言をいただくということが当該委員会の重要な役割と考えています。なお、人事権者ではない第三者の集まりである当該委員会の場において、行政対応を行った者の責任を議論するのは適当ではない、このように考えております」と応えている。

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
		山口わか子君、野菜等 三品目の輸入に関する 一般セーフガード措置 の本格発動に関する件 (決議)				インドネシア及びフィリピン (11月7日まで))			
11. 1 (木)								・第3者委員会委員への 就任要請(日和佐氏、高橋 教授(委員長就任)、砂田 氏、藤田氏) ・打ち合わせ(ロジ)	
11. 2 (金)								・打ち合わせ(ロジ) ・第3者委員会委員への 就任要請(加倉井氏、小 野寺東大教授)	
11. 3 (土)									「環境リスク論」(中西準 子著)(岩波書店)読了
11. 5 (月)				・官房副長官への説明(第3者 委員会の設置 (6日公表)) ・総理秘書官、 官房長官秘書 官への説明(第 3者委員会の 設置(6日公 表))		・生産局長への説明 (第3者委員会の設 置(6日公表))		・第3者委員会委員への 就任要請(山内名誉教授)	
11. 6 (火)	「BSE 問題に関 する調査検討委 員会」の設置(公 表)	(参)厚生労働委員会 (牛海綿状脳症問題及 びクロイツフェルト・ヤコブ病問 題)((自)中原爽君、 (自)藤井基之君、(民) 櫻井充君、(民)辻泰弘			農林水産大臣、厚生労働大臣からそれぞれ 公表(第3者委員会の設置(プレスリリース))			・打ち合わせ(第3者委 員会のサブ・ロジ)	

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
		君、(公)沢たまき君、 (共)井上美代君、(社) 大脇雅子君、(由)森ゆ う子君、(無)西川きよ し君)							
11. 7 (水)								・打ち合わせ (第1回委員会における国会議員の傍聴 の在り方)	
11. 8 (木)								・打ち合わせ (第1回委 員会資料、シナリオ)	
11. 9 (金)								・打ち合わせ (第1回委 員会資料に対する厚生労 働省のコメント)	
11. 10 (土)									「狂牛病」(中村靖彦著) (岩波書店) 読了
11. 11 (日)						肉骨粉等の海外調査 (中国(16日まで))			
11. 12 (月)		(衆)予算委員会 (平成 13年度補正予算) ((民) 五十嵐文彦君)							
11. 13 (火)		(衆)予算委員会 (平成 13年度補正予算) ((社) 阿部智子君)				・事務次官への説明 (スケジュール、第1 回委員会資料)		・打ち合わせ (スケジ ュール、第1回委員会資料)	
11. 14 (水)								・第1回委員会資料の説 明 (加倉井委員、砂田委 員、和田委員)	・打ち合わせ (食品総合 研究所山田悠紀子研究官 (以下、「山田研究官」) への講演依頼 ²¹⁾)
11. 15 (木)		(参)予算委員会 (平成 13年度補正予算) ((公)						・打ち合わせ (第1回目の資料) ・打ち合わせ (BSE 感染牛の発生に係る対応の経緯、	

²¹ 武本は、食品安全行政の「基本理念」として何を位置付けるべきかを思い悩んでいたところ、別途、食の安全性の確保について検討させていた若手グループから『リスクアナリシス』という概念があり、食品総合研究所の研究官(で当時、農林水産技術会議事務局に併任となっていた)山田悠紀子氏から話を聞くこととしたらどうか」との提案があった。この後、山田研究官から「食品安全に関するリスクアナリシス」の概念について教授され、「農業の生産工程におけるリスク管理」こそが農政の今後の進むべき方向との確信をもつにいたることになる。

²² 魚住委員から「今回の調査検討委員会について、その趣旨、目的」を聞かれ、武部大臣は「BSEが発生したことに対する国民の不信」、「当初段階で混乱があったのは縦割り行政の問題」、「農林水産省は生産者サイドを重視して、食品の安全、消費者というものにしっかり目を向けなかったという問題」があったとの認識を前提に、「国民の行政に対する不信をどのように払拭していくか」について、「過去にさかのぼりまして客観的な検証が必要」であり、「今後の畜産・食品衛生行政の在り方について

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
		魚住裕一郎 ²² 君、(民)円より子君)						千葉県との確認事項) ・第1回委員会資料の説明(厚生労働省同席)(高橋委員(委員長予定)	
11. 16 (金)		(参)厚生労働委員会・農林水産委員会・経済産業委員会合同審査会(牛海綿状脳症問題)((民)中山義活君、(民)鮫島宗明君、(民)筒井信隆 ²³ 君、(由)山田正彦君、(共)中林よし子君、(社)中川智子君)				第1回委員会資料の説明(農林水産大臣、副大臣、事務次官)		第1回委員会資料の説明(岩淵委員)	
11. 17 (土)									日本農業新聞「「責任認める」 BSE 問題で農相」
11. 18 (日)									「屠場」(鎌田慧著)(岩波新書)読了
11. 19 (月)							第1回調査検討委員会(三田共用会議所)(今後の検討事項を含めた委員会の進め方について) ²⁴	・第1回委員会資料の説明(山内委員)	
11. 20 (火)								・和田委員からの要求(第2回目の資料として、8月24日までの行政の対応はいかにも遅い。なぜ	日本経済新聞「狂牛病91年に警告の研究者、農水省幹部が圧力?—「今後ふれないで。」

も調査検討」を行っていただき、「御提言を頂戴したいと考えている」旨応えている。

²³ 筒井委員から「これだけの問題点を起こしながら、今現在、行政は誰も責任を取って」おらず、「形として、どういう責任を大臣あるいは農林水産省が取られるのか、それを具体的に聞いて」いるのだとの質問に対して、武部大臣は「まだまだやらなきゃならぬことが山積している」ので、「そういったことをやり通すということがわたし自身の責任」であり、「第三者委員会というものを立ち上げまして、過去にさかのぼって客観的に、科学的にしっかり検証していただき、その御議論を受けて、・・・諸般の対応をしなければならぬ」と応えている。

²⁴ 第1回委員会では、議事の公開(会議は公開、会議資料はホームページ等により公表、議事録は発言者の氏名を入れたものをホームページ等により公開)を決定し、「BSE 問題に関する調査検討委員会開催要領」、「BSE 問題に関する調査検討委員会検討事項(案)」、「参考資料」、「参考配布」、「通知、プレスリリース等資料(農林水産省)」、「通知、プレスリリース等資料(厚生労働省)」を説明し、質疑を行った。なお、委員会における検討事項(案)には「BSE に関するこれまでの行政対応上の問題の検証」として、「農林水産省及び厚生労働省における行政対応上の問題」を検討することとし、例示として、「英国における BSE 発生後(86 年)の各時期における我が国(農林水産省、厚生労働省)の対応とその検証」、「我が国における BSE 発生以降の農林水産省と厚生労働省の対応とその検証」、「農林水産省と厚生労働省との連携の検証」をあげており、「諸外国(英、独、EU、米等)の対応」も併せて検討することとされている。その上で、「今後の畜産・食品衛生行政の在り方」を検討することとされている。

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
								そうだったのか？96 年 4 月の行政指導について、農林水産省は最近までホームページで安全と言っていたが、具体的にどのような指導を行っていたのか？9 月 28 日の第 2 回説明会で、なぜ 2 頭目からは英国に検査を依頼しないのか？狂牛病のおそれがある中で動物衛生研究所はどのような準備をしていたのか？）、 ・打ち合わせ（和田委員からの要求への対応） ・打ち合わせ（第 2 回委員会資料）	日本経済新聞「狂牛病 91 年に警告の研究者—調査委、縦割り行政批判の声」 毎日新聞「狂牛病感染問題 研究者講演で農水省「触れないで」—検討委初会合、委員長明かす」 東京読売新聞「狂牛病の確認遅れ 「空胞発見」情報を放置 研究所担当者不在で農水省が 6 日間」 産経新聞「狂牛病 農水省、研究者口止め？ 10 年前「話題にするな」と要請」 東京新聞「農水省「狂牛病の話、触れないで」91 年の業界会合 風評恐れ働きかけ」 東京新聞「狂牛病調査委「行政のミス」検証」
11. 21 (水)	BSE 感染 2 頭目 確認	(衆)内閣委員会((民)石毛えい子君(官房長官答弁))						打ち合わせ（第 2 回委員会資料（生産局への発注））	日本農業新聞「(ニュース三面鏡)憶測呼ぶ BSE の経緯」
11. 22 (木)		(衆)財政金融委員会((民)櫻井充君)	(自)BSE 対策本部						毎日新聞「クローズアップ 2001 狂牛病感染問題 国内 2 例目を確認(その 1)」
11. 23 (金)									日本農業新聞「BSE 信頼回復の道 安全宣言から 1 ヶ月(5)最大の課題・感染経路まだ不明」

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
11. 26 (月)		(参) 行政監視委員会 ((民) 櫻井充 ²⁵ 君)				副大臣・政務官会議 (BSE2 頭目の発生、第 1 回 BSE 問題に関する調査検討委員会の報告)			
11. 27 (火)		(衆) 農林水産委員会 (平成14年産米穀の政府買入価格等)((自) 滝実君(民) 小平忠正 ²⁶ 君) (参) 農林水産委員会 (平成14年産米穀の政府買入価格等)((自) 国井正幸君、(民) 郡司彰 ²⁷ 君、(共) 紙智子君、(無) 中村敦夫君)						・打ち合わせ(第3回目以降の委員会の日程) ・日和佐委員への説明(第3者委員会の概要) ・打ち合わせ(資材審議会議事録の取扱い)	
11. 28 (水)		(参) 本会議 ((民) 川橋幸子君)						打ち合わせ(第2回目資料)	
11. 29 (木)						・事務次官への説明 (第2回目資料)		・打ち合わせ(第2回目資料)	
11. 30 (金)	BSE の感染源及び感染経路の調査(中間報告)公表							中島康博東大助教授からのヒアリング	
12. 1 (土)								連絡(第2回目の資料)	
12. 2 (日)	BSE 感染3頭目確認								「死の病原体 プリオン」(リチャード・ローズ著)(草思社)読了
12. 3 (月)								・打ち合わせ(第2回目)	

²⁵ 櫻井委員から「しっかりした体制というのは、どなたかがきちんとした形で責任は取られるということなんですか」との質問に、武部大臣は「これは今後、第三者委員会などの御議論なども踏まえて熟慮して考えたい」と、また、肉骨粉の輸入禁止措置の遅れに対しては、「過去にさかのぼっては、第三者委員会を立ち上げているわけございますから、その委員会にありとあらゆる資料を提示して、そして御議論いただいていて検証していただこう」と考えている旨応えている。

²⁶ 小平委員から「責任のあり方をどうするか・・・国民が注視しています」との指摘に対し、武部大臣は「今後、畜産・食肉衛生の検査体制のあり方ということは非常に大きな問題として提起されておりますので、これまでの行政対応上の問題については、先日スタートした厚生労働大臣と農林水産大臣の私的諮問機関である BSE 問題に関する調査検討委員会において様々検証していただく。その上にたって・・・次なる万全の体制を構築して」いこうと考えている旨応えている。

²⁷ 郡司委員は「危機を予見できるような立場にいた方がそのことを十分に行ってこなかったということについて、改めてもう一度大臣の方からお聞かせいただきたい」との質問に、武部大臣は「専門家や消費者、各界代表によるこの BSE 問題に関しての第三者委員会と言うものを厚生労働大臣と農林水産大臣の諮問機関として設置をしたわけでございまして、そこにあらゆるデータを提供し、様々な検証をあらゆる角度からやっていただくというふうに考えている次第」と応えている。

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
								資料（国内での指導） ・甲斐論九州大学教授からのヒアリング ・打ち合わせ（第2回目の資料）	
12. 4 (火)								打ち合わせ（第2回目資料、シナリオ、日和佐委員からの資料の取扱い）	
12. 5 (水)		(衆)農林水産委員会 (一般質疑)(自)滝実君、(自)高木毅君、 (民)山内功君、(民)檜崎欣弥君、(民)筒井信隆 ²⁸ 君、(公)江田康幸君、(由)一川保夫君、 (共)中林よし子 ²⁹ 君、 (社)菅野哲雄 ³⁰ 君)				・副大臣、農林水産大臣への説明（第2回目資料）		・打ち合わせ（第2回目資料（生産局と協議） ・新山京都大学助教授からのヒアリング	
12. 6 (木)			(自)動植物検疫小委員会					委員への事前レク（小野寺委員、和田委員、日和佐委員、高橋委員長、藤田委員）、	
12. 7 (金)		(臨時国会終了)				・農林水産大臣、事務次官への報告（第2回委員会の概要）	第2回調査検討委員会（農林水産省第一特別会議室） （英国におけるBSEの発生の確認以降における農林	委員への事前レク（厚生労働省同席）（山内）	

²⁸ 筒井委員から、武部大臣に対し、「今度の狂牛病を発生させて甚大な被害を与えたことに対する最高責任者としての責任（辞任、減給等）を取るのかどうか」との質問し、大臣は「農林水産大臣としての職責をこれからも貫いていく、政治家として責任ある行動を取ってまいりたい」と、辞任を否定する答えを行っている。また、筒井委員は、大臣の最高責任者としての責任とともに、政府参考人として要請した事務次官（農林水産省で拒否）に対しては96年3月から4月に欧州でBSEが集中して発生した当時の畜産局長であり、今年に入ってから農林水産省の失態を演じた現時点の次官であることから、職員の中での最高責任者としての責任を追及したところ、大臣からは「逃げ隠れるつもりはなく、あらゆる過去の問題については、全部データを第三者委員会、調査委員会に提出する・・・客観的にいろいろ御議論をいただいて、御意見を伺うことが大事だと思っています」と応じている。

²⁹ 中林委員からWHO勧告後の措置として出された農林水産省流通飼料課長通知（反すう動物の組織を用いた飼料原料の取扱いについて）は法的拘束力のないもので、なぜそのような対応にとどめたかを追求したところ、武部大臣は「肉骨粉の流通関係者への指導のあり方を含め、BSEに関し、これまでの行政対応上の問題については、過去のことについてあらゆるデータを出して、・・・BSE問題に関する調査検討委員会で検証していただく、こういうことでお願いしている」と応じている。

³⁰ 菅野委員から「流通飼料課長通知」発出の時期の直後にBSE患者が誕生していることを追求され、これを踏まえて大臣から「第三者委員会を立ち上げることについては、責任逃れのためのそういうものをつくろうとしたのではないかと指摘もありましたが、洗いざらいのデータを提供してこの委員会で検討していただく」ということを強調している。

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
							水産省及び厚生労働省の対応（国境措置、国内措置）とその検証（その1）（90年、96年における対応を中心として） ³¹		
12. 8 (土)									産経新聞「狂牛病問題 肉骨粉飼料使用の是非 5 年前の農水省分科会 専門家抜きで審議」 日本農業新聞「ウィークエンド農政 農水省の BSE 責任」
12. 9 (日)									東京読売新聞「狂牛病汚染（上）ルート解明「疑惑」次々、決め手なし」 ・「リスクセンス」（ジョン・F・ロス著）（集英社新書）読了
12. 10 (月)								・生産局との打ち合わせ（BSE 関係法律改正、BSE 対策室の今後の在り方） ・打ち合わせ（第3回目の資料）	
12. 11 (火)								・生産局との打ち合わせ（第1回委員会における高橋委員長発言に対する資料）	東京読売新聞「狂牛病汚染（中）甘かった農水省 行政指導で安全過信」
12. 12 (水)						・事務次官への説明		・打ち合わせ（96年以降	東京読売新聞「狂牛病汚

³¹ 第2回委員会は、「世界の牛海綿状脳症（BSE）の発生状況と主要各国及び我が国の対応」、「牛海綿状脳症（BSE）の発生に対する各時期の行政対応（英国における BSE 発生を踏まえた対応（1986～1990）、英国政府機関の発表、EU 委員会の決定及び WHO 専門家会議の勧告を踏まえた対応、肉骨粉等の牛への給餌に関する関係審議会における議論、家畜伝染病予防法の一部を改正する法律案審議（1997 年 3 月～4 月）における議論、英国以外の EU 諸国での BSE 発生の急増以降の対応）」、「我が国の牛海綿状脳症（BSE）感染牛の確認（2 頭目、3 頭目）」、「牛海綿状脳症（BSE）の感染源及び感染経路の調査概要」、「第1回 BSE 問題に関する調査検討委員会における委員御指摘に関する資料」、「JETRO・Food & Agriculture における主要国の BSE 関連記事（1989 年以降）」、「肉骨粉等の牛への給餌に関する関係審議会の議事録及び BSE 関連の提出資料」、「牛海綿状脳症（BSE）の感染源及び感染経路の調査」を説明し、質疑を行った。

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
						(第1回委員会における高橋委員長発言に対する生産局畜産部からの資料)		の畜産局長、流通飼料課長、衛生課長からのヒアリング)	染 (下) 人への感染対策“後手”二度と許されず(連載)」
12. 13 (木)								・打ち合わせ (第3回目の資料)	日経新聞 (11 日、「欧州食品安全機関」を来年早々に発足させることについて、欧州議会と欧州委員会が新組織の枠組みで合意。14 日、15 日ブラッセルで開く首脳会議で正式に決める。新機関は科学者ら 250-300 人で構成。本部はフィンランドのヘルシンキの設置が有力) 毎日新聞「狂牛病感染問題 EU 報告書入手「日本の対策、逆効果」―農水省が抗議、作成中止」、「狂牛病感染問題 EU 報告、「データに誤り」と黙殺 農水省、対策遅れ棚上げ」
12. 14 (金)	10月17日以前にと畜解体された牛肉については、焼却を決定 (農林水産省) ³²			・官房長官への説明 (EU のステータス評価、BSE 問題に関する調査検討委員会)		・事務次官、農林水産大臣への説明 (官房長官への説明概要)			・山田研究官の講演と質疑 (欠席) 毎日新聞「特集 追跡・狂牛病 肉骨粉「抜け道」次々―問われる国の責任」

³² 10月18日以降、と畜場において食肉処理される全ての牛を対象として BSE 検査を実施することとした結果、10月17日以前にと畜解体処理された BSE 検査を受けていない牛肉については、「安全」ではあるが消費者から忌避されるおそれがあるとして、当初市場から隔離し冷凍保存する「牛肉在庫緊急保管事業」が実施されたものの、その後、2頭目及び3頭目の BSE 感染牛が確認されたこと、東京都内の精肉店組合で自主的に未検査牛肉の焼却が行われたことを契機として、消費者の不安の払拭を求めると野党の国会の議論を踏まえ、市場隔離されている牛肉を焼却処分することとしたもの (「市場隔離牛肉緊急処分事業」)。この一連の事業の実施の過程で、偽装防止措置が講じられていないこともあって、偽装牛肉の処理と補助金の不正受給が起こった。(「食肉流通問題調査検討委員会報告」(2002年6月)参照)

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
12. 16 (日)									朝日新聞「EU 分析、日本の追加情報で厳しさ増す 狂牛病調査のやりとり判明」
12. 17 (月)		(衆)予算委員会 ((共) 中林よし子君 (廃用牛の事業団買い上げ問題、96 年の WHO 勧告を受けての行政対応)				・事務次官への説明 (第3回目の資料)		・打ち合わせ (第3回目の資料)	産経新聞「一筆多論 論説員岩淵勝好 BSE (狂牛病) の教訓に学べ」(節目は3回) (第1は1990年代に農水省が最初に英国に調査チームを派遣したとき。第2は、1996年にWHO が肉骨粉等を飼料として給与することを禁止すべきと勧告したとき、第3は、2000 年秋以降の BSE 感染の拡大と EU のステータス評価を拒否したとき。)
12. 18 (火)						・農林水産大臣への説明 (第3回目資料)		・打ち合わせ (第3回目の資料)	
12. 19 (水)						・副大臣への説明 (第3回目資料)			
12. 20 (木)			(自)BSE 対策本部(BSE の状況と対策)					・委員への事前説明(第3回目資料)(岩淵委員、藤田委員、小野寺委員、日和佐委員、和田委員) ・生産局との打ち合わせ (90 年4月以降の衛生課職員の一覧、96 年4月以降の流通飼料課職員の一覧)	
12. 21 (金)							第3回調査検討委員会 (農林水産省)	・委員への事前説明 (第3回目資料) (高橋委員	

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
							第二特別会議室) (英国における BSE の発生の確認 以降における農林 水産省及び厚生労 働省の対応 (国境 措置、国内措置) とその検証 (その 2) ～BSE に関する ステータス評価 (98 年～01 年) に 対する対応を中心 として～) ³³	長、山内委員長代理)	
12. 22 (土)									日本経済新聞「狂牛病 90 年代前半に危険性?、今 年 4 月、EU 委が警告」 日本経済新聞「狂牛病 90 年代前半に危険性?—危 険評価、EU に 3 回抗議」 毎日新聞「狂牛病と農水 省 無策のツケ 甘い基 準で評価 委員から痛烈 批判—調査検討委員会」 東京読売新聞「「狂牛病」 日欧書簡 危機感の差く っきり 農水省、抗議に 終始」 産経新聞「狂牛病 日本 vs EU、つばぜり合いの 全容判明 発生前の危険

³³ 第 3 回委員会は、「EU の BSE ステータス評価に関する資料」、「BSE の地理的リスク (GBR) に関する科学運営委員会 (SSC) の最終見解」、「OIE の BSE ステータス評価の考え方」、「EU の BSE ステータス評価の新基準」、「EU の BSE ステータス評価の考え方とそれに基づく日本に対する評価」、「日本の BSE リスクに関する EU の報告案」、「第 2 回 BSE 問題調査検討委員会における委員御指摘に関する資料」、「日本畜産副産物協会主催講演会関係照会結果」、「12 月 14 日付「毎日新聞」報道に対する抗議」、「世界の牛海綿状脳症 (BSE) の発生状況と主要各国及び我が国の対応」、「EU の BSE ステータス評価に関する日・EU 間の書簡」、「2000 年秋以降の農林水産省における BSE 対策の経緯」を説明し、質疑を行った。

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
									度評価」
12. 24 (月)								打ち合わせ (BSE 問題に関する調査検討委員会への対応)	
12. 25 (火)						・農林水産大臣への説明 (96 年 4 月 8 日「海綿状脳症に関する検討会」議事録の発見とその処理 (1 月 17 日第 4 回委員会に提出の方向) を説明したところ、大臣からは、委員には早い段階で送付し、そのあと公表した方がいい (要すれば、1 月 17 日まで待たない方がいい) との指示。段取りは 27 日 (又は 28 日) に大臣に相談することとなった) ・第 3 回 BSE 対策検討会		・生産局との打ち合わせ (大臣説明の結果を説明。生産局に対して、27 日に大臣の了解を得た上で、28 日に委員に送付の上公表するので、内容の確認と 28 日公表 (第 2 回目の資料の追加として委員に送付したので公表する) を依頼)	
12. 26 (水)						・副大臣への説明 (96 年 4 月 8 日「海綿状脳症に関する検討会」議事録、調査の実施、委員懇談会の開催)			
12. 27 (木)								打ち合わせ (96 年 4 月 8 日「海綿状脳症に関する検討会」議事録の公表の仕方、関係職員への意向調査) ・厚生労働省への説明 (96 年 4 月 8 日「海綿状脳症に関する検討会」議事メモの公表、関係職員への意向調査)	

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
12. 28 (金)								・打ち合わせ(職員への意向調査)	朝日新聞「危険認めず、肉骨粉流入 狂牛病侵入防げた？3 回の節目」
2002 年 1. 7(月)								打ち合わせ(調査票(統計情報部の知見を借りる))	
1. 8(火)	事務次官交代 生産局長交代							高橋委員長との打ち合わせ(調査の実施)	
1. 9(水)								・打ち合わせ(第4回目の資料) ・打ち合わせ(高橋委員長からの「調査票」に対するコメント、それへの対応)	・食品安全性検討スタディ・グループ(今後の進め方)
1. 10(木)		(衆)農林水産委員会(閉会中審査)((民) 鮫島宗明 ³⁴ 君、(民)筒井信隆 ³⁵ 君、(由)山田正彦君、(共)中林よし子君、(社)菅野哲雄君)				総括審議官への説明(調査票)			
1. 11(金)								生産局との打ち合わせ(畜産物価格決定に向け、畜産部への協力の在り方)	
1. 12(土)									日本農業新聞「ウィークエンド農政 道険し信頼回復 農水省新体制の課

³⁴ 鮫島委員から1月8日の幹部人事異動を踏まえ「一連の幹部の異動(次官の交代、生産局長の交代を指す)は、やはり狂牛病問題における行政責任を取って引責辞任したという解釈」でいいのかどうかを質問したところ、武部大臣からは「今回の人事は、一連の農林水産省の大きな課題が一定の区切りをつけられたということに加えて、今度の BSE 問題についても新たな体制で取り組んでいく、・・・体制強化が必要だと認識の下、一つの人事の時期でもあるので、人事の刷新を行った次第」と応えている。また、鮫島委員は行政の不作為責任、そのことによって生じた極めて深刻かつ重大な責任・・・等に対して(大臣は)どのように認識し、どう責任を取ろうしているのかとの追求に対して、大臣は「様々なこれまでの検証を今後検討委員会にすべてデータを出して御議論いただいております。・・・行政のあり方については、・・・御提言を踏まえて、今後どう体制を改めていくかはその時点で考えていかなければならない。」とし、責任論に関しては明確には応えていないものの「ここでの議論、御提言を待って、行政としての主体的な判断をしていかなければならない」と応じている。

³⁵ 筒井委員は、2001 年 12 月末における武部大臣の一連の発言(学校給食における牛肉の使用が回復しないことを踏まえて「こうした対応は静観的だ」、「野党は馬鹿だ、もっと攻めどころがある、大臣を辞めることが責任を取るのか」、「感染源・汚染ルートは酪農家にとってそんなに大きな問題か」、「肉骨粉給与の禁止の行政指導が徹底されないのはみんなの責任」)をとらえ、「このような発言が何回も繰り返されるから、消費者は農林行政に対する信頼をなくしちゃうんですよ。あなたが止めなければ、消費者の行政に対する信頼は回復しない」と強い口調で追求。武部大臣は「過去の問題について、現状に至るまでの問題分析、それに対する解決。農林水産大臣のわたしが責任を負わなきゃいけない。責任の取り方はいろいろある。第三者委員会で、今後の畜産・食肉衛生、食品衛生行政のあり方ということについて、主体的にしっかり体制を構築していく責任がある。BSE 問題対応の責任というもの、農林水産大臣が非常に重く受け止めなきゃならぬ問題として受け止めている」旨応えている。

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
									題」
1. 15 (火)						・農林水産大臣への説明（第4回目の資料）		・第4回目の資料の事前説明（岩渕委員、藤田委員、小野寺委員）	・食品安全性検討スタディグループ
1. 16 (水)						・副大臣への説明（第4回目の資料） ・地方農政局長等会議（BSE 問題に関する調査検討委員会の概要）		・第4回目の資料の事前説明（高橋委員長、日和佐委員、和田委員）	
1. 17 (木)		（参）農林水産委員会（閉会中審査）（ねぎ等三品目セーフガード日中協議に関する件、牛海綿状脳症問題に関する件）（（自）国井正幸君、（民）羽田雄一郎君、（民）小川勝也君、（公）渡辺孝男君、（共）紙智子君、（国連）岩本荘太君、（無）中村敦夫君）					第4回調査検討委員会（農林水産省第一特別会議室）（2001年8月以降の農林水産省及び厚生労働省の一連の対応とその検証） ³⁶	第4回目の資料の事前説明（山内委員長代理）	日本経済新聞（夕刊）「狂牛病問題、対応のまずさ認める―厚労省、調査検討委会合で」
1. 18 (金)								・生産局との打ち合わせ（畜産物価格決定のスケジュール） ・打ち合わせ（第5回目の資料、28日委員懇談会資料の検討）	毎日新聞「狂牛病感染問題 農水省のEU リスク評価中止時、外務省との協議も放置―厚労省」、「記者の目 狂牛病に冷静に対処しよう＝小島正美（生活家庭部）」
1. 21 (月)								・打ち合わせ（第5回目の資料） ・打ち合わせ（報告に盛り込む事項（第3者委員会の	

³⁶ 第4回委員会は、「牛海綿状脳症（BSE）感染牛の発生に係る対応の経緯」、「参考（同左）」、「肉骨粉等の給与に係る国内措置と農業資材審議会飼料部会における審議経過等」、「参考（同左）（その他の出来事と農林水産省の対応）」、「第3回BSE問題調査検討委員会における委員御指摘に関する資料」に加え、参考として、「海綿状脳症に関する検討会議事メモ（平成13年12月28日プレスリリース資料）」、「牛海綿状脳症（BSE）に関する行政対応に係る調査」、「BSE のリスクに関する有識者の分析等」を配布し、資料説明のあと、質疑を行った。

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
								位置付け、機能、業務等) ・打ち合わせ（農林水産業の活性化戦略（食と農の一体化と美の国造り））	
1. 22 (火)		(衆)本会議 (第 154 回) (国務大臣に対する質疑) ((民)城島正光君、 (由)達曾拓也君)						・打ち合わせ (官房長官 説明資料、アンケート調査のとりまとめ方)	・食品安全性検討スタディグループ)
1. 23 (水)	雪印食品保管分 280 t のうち関西 ミートセンターの 13.8 t 分が豪州 産牛肉を国産牛肉 に偽装 (雪印 食品記者会見)							・打ち合わせ (28 日委員 懇談会資料の検討) ・打ち合わせ (第 5 回目 の資料、調査票)	
1. 24 (木)		(衆)予算委員会 ((民) 菅直人君、(民)筒井信 隆 ³⁷ 君、(由)山田正彦 君、(社)中川智子君)	(自) BSE 対策 本部					・打ち合わせ (28 日委員 懇談会資料、第 5 回目の 資料) ・打ち合わせ (第 5 回目 の資料)	・食品安全性検討スタディグループ(リスク・コミュニケーション)
1. 25 (金)		(衆)予算委員会 (平成 13 年度補正予算) ((民) 松野頼久君、(由)中塚 一宏君、(社)阿部知子 君)				・総括審議官との打 ち合わせ (BSE 調査票 の取扱い)		品質課からの説明 (トレーサ ビリティ JAS 制度)	、
1. 28 (月)		(衆)予算委員会 (平成 13 年度補正予算) ((民) 野田佳彦君 (大臣責任				・農林水産大臣への 説明 (第 5 回目の資 料、委員懇談会の概	調査検討委員会委 員懇談会 (ホテル ニューオータニ) ³⁸		

³⁷ 筒井委員から「即の評価を受けるべきではなかったのか」との質問に対して、武部大臣は「評価を受けなかったことが間違っているとは思いません。今にして思えば、受けていた方がいいとは思いますが。」と応えている。また、筒井委員は農林省自体が被害を大きくした責任があり、その事務方の最高責任者の前事務欠官の退職金が減額されないことを指摘し、とりわけ畜産局長時代の輸入肉骨粉の規制が不十分（法的規制ではなく行政指導にとどめたこと）であったから日本で BSE が発生していると指摘したことを踏まえ、大臣は「今にして、法的規制をすればよかったのではないかと、率直にそう思います。しかし、当時としては、こうした判断が特定の個人としてできるのかどうか、わたしは、これは組織全体としてそういった危機意識を持って当たるべきでなかったのかなと思います。私的諮問機関である BSE 問題に関する調査検討委員会にありとあらゆる資料を出しています。もう 2000 頁以上の資料となっています。客観的な検証、科学的な知見に基づく検討によって、行政上の問題の明確化、今後の畜産、食肉衛生行政のあり方について責任ある対応していこう」と考えている旨、強調している。

³⁸ この委員懇談会では、「BSE 問題調査検討委員会検討スケジュール」、「これまでの行政対応に関する委員の主なご発言（第 1～4 回）の概要」、「BSE 問題に関する調査検討委員会の概要について（第 1～4 回）」を提出し、政策決定、意思決定の不透明さ、縦割り行政の問題、情報提供が不十分であることのほか、リスクアナリシスの必要性などの意見が出された。

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
		論))				要) ・事務次官への説明 (委員懇談会の概要)			
1. 29 (火)						・総括審議官との打ち合わせ(食品安全行政の一元化論) ・副大臣への説明(第5回目の資料)		・第5回目資料の委員への事前説明(岩淵委員、和田委員、藤田委員) ・打ち合わせ(食品安全行政の一元化の考え方(機能論からのアプローチ、リスクアセスメントとリスクマネージメントの分離))	
1. 30 (水)		(参)予算委員会(平成13年度補正予算)((民)小川勝也君(大臣責任論))						第5回目の資料の委員への事前説明(小野寺委員)	
1. 31 (木)							第5回調査検討委員会(三田共用会議所)(農林水産省と厚生労働省との連携の検証について) ³⁹	第5回目の資料の委員への事前説明(山内委員長代理)	
2. 1 (金)	雪印食品株式会社を告発							・打ち合わせ(諸外国の状況) ・厚生労働省からの連絡(委員会メンバーと大臣との懇談は了解)	・打ち合わせ(食品の安全性を担当する組織の検討) 北海道新聞「BSE 危機感を欠いた官僚 「発生を懸念」わずか2割 農水、厚労省調査」
2. 3 (日)									毎日新聞「特集 検証・狂牛病と雪印 雪印事件で見えた農水省の「罪」」

³⁹ 第5回委員会は、「農林水産省と厚生労働省の役割分担及び政策調整の仕組み」、「畜産・食品衛生に関する農林水産省・厚生労働省間の連携等の事例」、「牛海綿状脳症(BSE)に関する行政対応に係る調査結果(農林水産省)」、「牛海綿状脳症(BSE)に関する行政対応に係る調査結果(厚生労働省)」、「現時点までのBSEにかかる各国の対応」、「第4回BSE問題調査検討委員会における委員御指摘に関する資料(農林水産省)」、「第4回BSE問題調査検討委員会における委員御指摘に関する資料(厚生労働省)」、「これまでの行政対応に関する委員の主な御意見(第1～4回)の概要」に加え、参考として「牛海綿状脳症(BSE)に関する行政対応に係る調査結果票(農林水産省)」、「牛海綿状脳症(BSE)に関する行政対応に係る調査結果(質問9及び10に対する回答)(農林水産省)」、「牛海綿状脳症(BSE)に関する行政対応に係る調査結果票(厚生労働省)」、「牛海綿状脳症(BSE)に関する行政対応に係る調査結果(質問13及び14に対する回答)(厚生労働省)」、「委員御指摘の資料項目とそれに対する対応状況」、「雪印食品問題の経緯と今後の対応」、「平成13年2月16日の農林水産省と厚生労働省との定期懇談会において、BSEに関して農林水産省から説明を行った資料」を配布し、資料説明の上、質疑を行った。

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
2. 4(月)								打ち合わせ（第6回目の資料）	
2. 5(火)		(衆)本会議（農林水産大臣武部勤君不信任決議案） ⁴⁰							
2. 6(水)			(自)農林水産部会・BSE 対策本部合同会議（金融2法案、欧州出張報告） (自)動植物検疫小委員会（議論のとりまとめ）					・打ち合わせ（第6回目の資料） ・山田研究官との打ち合わせ（リスクアナリシス）、	日本経済新聞（社説）「農水省の責任をうやむやにするな」 日本農業新聞（論説）「国民の信頼回復」（我が国でも食品安全庁をつくるべきだという意見が出始めた。）
2. 7(木)						・総括審議官との打ち合わせ（「食品安全庁」構想は必要かもしれないとの認識） ・農林水産大臣への説明（第6回目の資料（主要国の畜産・食品行政における役割分担、食品安全性に関する「リスク分析」等）			
2. 8(金)						・「食品表示制度対策本部」、「動植物検疫・輸入食品安全性対策本部」及び「乳業問題対策本部」の合同会議（省内）		・報告(食品安全行政の見直し(検討たたき台)(食品安全監視委員会及び食品安全庁の設置) ⁴¹ ・打ち合わせ（これまでの行政対応の検証と評	

⁴⁰ (民) 鮫島宗明君（趣旨説明）、(自) 金田英行君（反対討論）、(由) 山田正彦君（賛成討論）、(共) 松本善明君（賛成討論）、(社) 中川智子君（賛成討論）、否決（可とするもの186、否とするもの276）

⁴¹ 官房文書課の検討資料では、「総合行政機関（リスク評価＋リスク管理）の新設」と「勸告機関（基準設定を含むリスク評価）の新設」とを例示しつつも、「当面のつなぎ措置」として「厚生労働省との連携強化・審議会の合同開催」を提案し、後者を現実的な対応としていた。

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
								価)	
2. 10(日)									「リスクとつきあう」(吉川としこ著)(有斐閣選書)読了
2. 11(月) (建国記念日)								資料の検討(第6回目の資料)	
2. 12(火)		(衆)予算委員会(平成14年度予算)((自)藤井孝男 ⁴² 君、(公)北側一雄 ⁴³ 君)						・報告(農林水産大臣の指摘(BSE問題に関する調査検討委員会の委員には、報告を作成する前に、欧州へ実情視察をしてもらったかどうか?)(官房長から明日の委員会で委員にお諮りする旨回答。) ・第6回目の資料の委員への事前説明(岩淵委員、藤田委員、和田委員、日和佐委員、小野寺委員)	
2. 13(水)		(衆)予算委員会(平成14年度予算)((由)山岡賢次君、(共)中林よし子君、(社)横光克彦君)				・官房長からの指示(明日、官房副長官に説明。厚生労働省官房長と、最近の「組織統合問題」の関係。資料としては、諸外国の組織見直しの概要、第6回委員会の議事概要)	第6回調査検討委員会(第一特別会議室)(BSEに対する諸外国の対応) ⁴⁴ (委員会終了後、委員懇談会(欧州調査出張の件))	・打ち合わせ(第6回目の資料) ・委員への事前説明(山内委員長代理) ・高橋委員長への説明(欧州出張の件(各国の組織再編の実態調査(3月3日から7日までの間で行うこと、岩淵委員の意向を確認)) ・打ち合わせ(過去の検証と評価)	日本農業新聞「食品安全行政の統合 首相が積極姿勢」 日本経済新聞「食品行政に独立機関案」
2. 14(木)		(衆)予算委員会(平成14年度予算)((社)阿		・官房副長官への説明(農林水					日本経済新聞「肉骨粉、伊、衛生条件守らず—98

⁴² 藤井委員から食品安全行政の一元化に関する総理大臣の見解を問われたところ、小泉総理大臣は、「今の縦割り行政に対する批判を謙虚に受け止め、イギリス、ドイツ、フランスでの新たな組織も参考にしながら、食品に対する安全の対策を政府全体で考えなきゃならない。その際、現在の省庁のあり方にとらわれず、省庁の中での食品安全に対する部局を組織改革してもいいんじゃないかということを含めて検討していきたい」と前向きな答えを行っている。

⁴³ 北側委員は、調査検討委員会の検討結果が仕舞い、責任を明確にするとともに・・・食の安全という観点からの組織改革もしないといけないのではないか」と総理大臣に質問したところ、小泉総理大臣は「どういう点に問題があったのか、どういった点をたださなきゃならないのか、調査委員会の検討を待ちまして、組織のあり方、各省庁の連携のあり方等を含めてしっかりとした体制をとることがきわめて大事だ」と応えている。

⁴⁴ 第6回委員会は、「主要国の畜産・食品行政における役割分担(イギリス、ドイツ、フランス、EU、米国、豪州、スイス)」、「日本の畜産・食品行政における役割分担」、「食品安全性に関する「リスク分析」について」、「世界の牛海綿状脳症(BSE)の発生状況と主要各国及び我が国の対応について」、「牛海綿状脳症(BSE)感染牛の発生に係る対応の経緯」、「現時点までのBSEにかかる各国の対応」、「BSE問題調査検討委員会における委員の主な発言(第1～5回)の概要」、「第5回BSE問題調査検討委員会における委員御指摘に関する資料等(農林水産省)」、「第5回BSE問題調査検討委員会における委員御指摘に関する資料等(厚生労働省)」に加え、参考として、「イギリスの農漁食料省(現:環境・食料・農村地域省)と食品基準庁、保健省と食品基準庁の覚え書き」、「欧州委員会が2000年11月に提案した食品安全に関する規則案(抜粋)」、「牛海綿状脳症(BSE)に関する行政対応に係る調査結果(第5回提出資料の訂正)」を配布し、資料説明の上、質疑を行った。

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
		部(知子君)		産省官房長、厚生労働省官房長 (BSE 問題に関する調査検討委員会における検討状況 (食品安全行政に関する組織問題))					年 6 月以前輸出、狂牛病防ぐ加圧不足」 毎日新聞「狂牛病感染問題 イタリア、肉骨粉を加圧処理せず 証明書も偽造?—農水省に回答」 日本農業新聞「食品安全行政を再編 BSE で農水省 欧州の取組報告」
2. 15 (金)						事務次官との打ち合わせ (BSE 問題に関する調査検討委員会の今後のスケジュール、提言 (スカルト)、組織再編の考え方 ⁴⁵⁾)			
2. 16 (土)									東京読売新聞 (社説)「食の安全行政 総合システムの確立が急務だ」 日本農業新聞「ウィークエンド農政 食品安全行政の行方 一元化で信頼回復を」
2. 17 (日)						農林水産大臣が消費者と語り合う会 (農林水産省講堂)			
2. 18 (月)								打ち合わせ (22 日 (金) 委員懇談会資料の検討、これまでの対応の検証 (論点)、今後のあり方 (主な意見))	産経新聞「「迷宮入りにはしない」 農水相が消費者に約束」
2. 19 (火)						・農林水産大臣への		・打ち合わせ (総理大臣	

⁴⁵⁾ 組織再編については、官房文書課から、「食品の安全性の確保に係る組織体制の整備手法について」という資料が示された。同資料では、「勸告機関の新設 (フランス型)」と「総合行政機関の新設 (イギリス型)」を再編の方向として示しつつも脚注 41 と同様、「当面のつなぎ措置」として、「厚生労働省との連携強化・審議会の合同開催」を提案していた。

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
						説明（BSE 問題に関する調査検討委員会委員の欧州出張、大臣と検討委員会委員との懇談） ・副大臣への説明（農林水産大臣と同） ・事務次官室での打ち合わせ（組織再編 ⁴⁶⁾ ）		説明資料の検討） ・秘書課長への説明（高橋委員長、岩淵委員のフランス・ドイツ出張（3月3日から7日まで）に伴う農林水産省顧問の発令（2月25日から3月8日まで）	
2. 20 (水)								・打ち合わせ（第7回目の資料） ・打ち合わせ（高橋委員長、岩淵委員の出張計画、調査事項）	
2. 21 (木)				総理説明（事務次官ほか（BSE 対策関係、第3者委員会関係（組織の在り方を含む）、雪印乳業の再建、食品表示問題）				・打ち合わせ（22日委員懇談会の段取り） ・厚生労働省との打ち合わせ（22日委員懇談会の段取り） ・打ち合わせ（22日（金）委員懇談会資料）	
2. 22 (金)						・副大臣への説明（第7回目の資料） ・農林水産大臣への説明（第7回目の資料）	調査検討委員会委員懇談会（農林水産省第一特別会議室）（フリーディスカッション） ⁴⁷⁾		日本農業新聞「「食品の安全を第一に仕事を」 首相が農水事務次官に指示」

⁴⁶⁾ 「食品の安全性の確保に係る組織体制の整備手法について」（脚注45参照）に対して、武本は、2月12日の小泉総理の発言（脚注42）及びマスコミの論調からすると、このような考え方では食品の安全行政に対する国民の不安を払拭し、信頼を回復することができないと考え、事前に作成しておいた「食品の安全性の確保に係る組織体制を検討する場合の視点（メモ）」を使って、抜本的な見直しの必要性を説明した。すなわち、同資料は、消費者利益の保護、トレーサビリティ・システムの確立、「リスク分析」に基づいた行政システムの構築（例示としてフランス型とイギリス型）等からなる「食品安全基本法（仮称）」を制定し、「リスク分析」をベースとする組織体制を構築する、その場合、組織再編の財源として「食糧庁」を廃止し、農林水産省内の組織再編も行うとするものであった。

⁴⁷⁾ 委員懇談会では、「BSE 問題調査検討委員会委員による欧州現地調査関係資料」、「BSE 問題調査検討委員会 検討スケジュール」、「第7回 BSE 問題調査検討委員会提出資料一覧（案）」、「主要国及び日本の畜産・食品行政組織」、「主要国における「食品安全性に関するリスク分析」について」を配布説明の上、意見交換（欧州現地調査事項、今後の検討スケジュール、報告書（案）の取りまとめについて（何が問題であったか（意思決定、政策決定の不透明性、農林水産省と厚生労働省の連携不足、相互にチェックが働かない、消費者保護が優先順位の一位という考えがないことを明確にし、EU、フランス、イギリス、ドイツ等を参考に、リスク分析の理念を導入すべき、報告書の作成は委員主導でやるべき。以上の委員からの意見を踏まえ、第1部はこれまでの行政対応の検証と第2部は今後の畜産・食品衛生行政のあり方（今後の原則となる考え方を含む）に関するスケルトンを事務局が作成するので、ご検討をお願いすることとし、この点につき委員は了解）

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
						・事務次官室での打ち合わせ（「食品安全に関する新たな組織」）			
2. 24 (日)								資料の検討（第7回目の資料）	
2. 25 (月)		（衆）予算委員会（午前：BSE 問題集中）（民）松野頼久君（食肉買い上げ事業） ⁴⁸ 、（由）高橋嘉信君、（共）中林よし子君、（社）菅野哲雄君				・農林水産大臣への説明（食品安全確保に関する新組織、カドミハカリリスクコミュニケーション）		・打ち合わせ（スケルトン ⁴⁹ ） ・高橋委員長との打ち合わせ（報告のスケルトン） ・山田研究官との打ち合わせ（リスク分析） ・打ち合わせ（農林水産大臣説明の概要） ・打ち合わせ（OIE 規約（92）の取扱い） ・打ち合わせ（スケルトン）	朝日新聞「安全論は後手後手 「食品安全庁」構想（時時刻刻）」
2. 26 (火)							第7回調査検討委員会（農林水産省第一特別会議室）（90年・91年頃の国際機関の報告に対する対応等について） ⁵⁰	・日和佐委員との打ち合わせ（報告のスケルトン） ・打ち合わせ（スケルトン） ・山田研究官との打ち合わせ（リスク分析）	

⁴⁸ 松野委員の縦割り行政の弊害に関する質問に対して、武部大臣はBSE問題調査検討委員会が提案をされるであろうが、「私としては、食品衛生行政あるいは畜産行政、食品の安全の問題に対しての一元的な行政対応システムというものが必要だと思っています」と応えている。

⁴⁹ 報告のスケルトンについては、2月22日の委員懇談会において、事務局がスケルトンのたたき台を作ることにつき概ね合意が得られたものの、事務局は農林水産省と厚生労働省とで構成されていることから、「今後の畜産・食品行政のあり方」において、現行の組織を抜本的に見直すことで調整することは極めて困難であった。高橋委員長（2月25日）、日和佐委員（2月26日）に対し当方のスケルトンの考え方を打診し、その感触を探った上で、当方の作成したスケルトンを「高橋委員長の私案」とし、当該私案を契機に委員の主体的な取組により、委員会報告につながっていくのではないかと考え、この方針でいくこととした（2月26日打ち合わせ）。この方針について、2月27日に、総括審議官、官房長、事務次官に説明し了解を得た。

⁵⁰ 第7回委員会は、「1990年～1991年頃の国際機関の報告等」、「科学運営委員会（SSC）、海綿状脳症諮問委員会（SEAC）の組織」、「食品の安全に関する農林水産省及び厚生労働省の組織等」、「地方における畜産・食品衛生行政について」、「主要国における「食品安全性に関するリスク分析」について（リスク評価・リスク管理を担当する組織）」に加え、参考として、「主要国の畜産・食品行政における役割分担（第6回委員会提出資料）」、「日本の畜産・食品行政における役割分担（第6回委員会提出資料）」、「主要国及び日本の畜産・食品行政組織（第6回委員会提出資料）」、「食品安全性に関する「リスク分析」について（第6回委員会提出資料）」、「世界の牛海綿状脳症（BSE）の発生状況と主要各国及び我が国の対応について（第6回委員会提出資料）」、「牛海綿状脳症（BSE）感染牛の発生に係る対応の経緯について（第6回委員会提出資料）」、「現時点までのBSEにかかる各国の対応（第6回委員会提出資料）」、「BSE問題調査検討委員会」における委員の主な御意見（第1～6回）の概要」、「小野寺、砂田委員からの資料」、「第6回BSE問題調査検討委員会における委員御指摘に関する資料」、「1990年前後のBSEに関する主要論文」を配布説明の上、質疑を行った。

[illegible]

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
	漁委員欧州（フリス・ト・イ）調査（7日まで）								かうか」（NHK 出版）読了
3. 4(月)		(衆)予算委員会（第5分科会（厚生労働省所管））（(自) 森岡正宏 ⁵¹ 君）				・副大臣への説明（高橋委員長メモ） ・農林水産大臣への説明（高橋委員長メモ、調査検討委員会委員と農林水産大臣との意見交換（説明資料））		・打ち合わせ（高橋委員長メモ） ・厚生労働省に連絡（高橋委員長メモ）	
3. 5(火)						・事務次官からの指示（3月7日（木）次官等会議の終了後に官房副長官のところで、農林水産次官と厚生労働次官とが BSE 問題に関する調査検討委員会報告、食品の表示問題に関して、話し合うことになった。ついては、表示関係は総合食料局で資料を作成し、委員会関係は企画評価課で資料を作成すること。） ・農林水産大臣から全局長・長官に対する指示（『食』と『農』	調査検討委員会懇談会（農林水産省第一特別会議室）（農林水産大臣との意見交換） 記者レク（上記事項）	・委員長への説明（高橋委員長メモ） ・日和佐委員との打ち合わせ（高橋委員長メモへの感触） ・打ち合わせ（高橋委員長メモへの感触（山内委員長代理）） ・総合食料局、生産局への説明（高橋委員長メモ） ・打ち合わせ（事務次官の指示） ・打ち合わせ（官房副長官への説明資料）	・打ち合わせ（食品安全スタディグループ） ・打ち合わせ（『食』と『農』の再生プランの農林水産大臣作成指示）

⁵¹ 森岡委員の食品安全に関する組織再編に関して、坂口厚生労働大臣は「縦割りのものの考え方を縦割りではなく横割りのものの考え方でこの行政を進めていくか、という論点をしっかりと、総理もご指摘いただいておりますので、最後の英断に仰ぎたい」と述べている。宮腰農林水産大臣政務官は「現状の問題もあるわけですけど、国民の皆さん方から見て納得ができるようなそういう組織づくり、組織の一元化、あるいはチェックシステム体制をとっていけるような仕組みを作っていくことが必要と考えている」旨応えている。

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
						の再生プラン)			
3. 6(水)			(自)食の安全確保に関する特命委員会(「食品安全庁」や行政委員会の創設の意見)			地方農政局長等会議(BSE 問題に関する調査検討委員会)		・打ち合わせ(官房副長官への説明資料(表示関係資料)) ・委員長メモへの意見(加倉井委員)	日本農業新聞「家畜伝染病法見直し BSE 懇で農相に要望」 ・打ち合わせ(『食』と『農』の再生プランの作成の進め方)
3. 7(木)		(参)予算委員会(平成14年度予算)((民)郡司彰君、(自)松谷蒼一郎 ⁵² 君)		・官房副長官への説明(官邸)(農水、厚労の両次官)(食品表示問題、食品の安全行政の問題)		・総括審議官との打ち合わせ(官房副長官補への説明)		・打ち合わせ(委員長メモへの山内委員長代理、藤田委員からの意見) ・打ち合わせ((参)予算委員会質疑)	
3. 8(金)		(参)予算委員会(平成14年度予算)((公)白浜一良 ⁵³ 君)		・副長官補への説明(総括審議官)(食品安全行政)		・官房長への報告(副長官補とのやりとり)		・秘書課長との打ち合わせ(処分関係) ・委員長メモへの意見(日和佐委員、竹田委員)	朝日新聞「「食品庁」先進地・欧州に見る 予算や人事独立、審議すべて公開」 産経新聞「「食品安全庁」構想 縦割り”除去”どこまで 自民特命委に「官」ひややか」 ⁵⁴
3. 9(土)								・電話での打ち合わせ(高橋委員長) ・委員長メモへの意見(和田委員)	
3. 10(日)								・委員長メモへの意見(岩	

⁵² 松谷委員から「食品全般の安全というものを考慮に入れた消費者の立場、生産者の立場、いろいろな立場からの食品安全庁というようなものを新設をして、担当大臣を任命する」ことを総理大臣に質問したところ、小泉総理大臣からは、自民党内でのそのような検討が行われていることに言及しつつ、「役所はどうしても機構をいじるのを嫌がりますけれども、消費者の食品に対する信頼感、安心を得るための機関というのは、組織というのはどういうものかいいかという点を含めて、今、政府でも党でも両方検討して、しばらく時間をかしていただきたい」と応えている。

⁵³ 白浜委員は「調査検討委員会の報告は、いつ頃出されるのか」、「その責任(国民に不安と被害を与えたこと)を明確にすることがこの調査の中で一番大事なこと」であり、「しかるべき責任ある結果を出すことを明言すべき」ではないかと質問したのに対し、武部大臣は「(報告は)4月にずれ込む可能性もあるんじゃないか」と思っており、「農林水産省の行政対応の問題についても厳正に評価されるであろう」とし、「そういったとりまとめの報告に対して最大限私どもは真剣に、真摯に対応して参りたい」と応えている。

⁵⁴ 「1月末から2月にかけて谷津義男・前農相を団長とする調査団を欧州に派遣。この調査団が、帰国して行政機構の見直しをいち早く小泉純一郎首相に提言すると、首相は衆院予算委員会で「現在の省庁にとらわれず、食品安全に関する部局の組織改正を検討したい」と発言した。」

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
								渚委員、小野寺委員） ・電話での打ち合わせ（高橋委員長とスケルトン（第2次メモ案）、報告作成手順（案））	
3. 11 (月)						・事務次官への説明（8 日官房副長官補への説明、高橋委員長第2次メモ案、報告作成手順（案）） ・総括審議官への報告（高橋委員長第2次メモ案、報告作成手順（案）） ・官房長への報告（高橋委員長第2次メモ案、報告作成手順（案）） 官房長からは、議論の透明性を確保する観点から、委員懇談会方式ではなく、委員会ではないかとの指摘 ・官房長、総括審議官への報告（委員懇談会の概要）	調査検討委員会委員懇談会（虎ノ門パストラル）（フリーディスカッション） ⁵⁵	・打ち合わせ（スケルトン（第2次メモ案）、報告作成手順（案）） ・打ち合わせ（時事通信ファックスへの対応）	時事通信ファックス『『食品安全基本法』制定を＝BSE問題でリスク管理促す＝検討委報告概要判明』
3. 12 (火)		(参)予算委員会（平成14年度予算）（共）岩佐恵美君（雪印食品（市場隔離牛肉緊急処分事業））				・事務次官への報告（11 日委員懇談会の概要） ・農林水産大臣への説明（第8 回目の資		・総合食料局、生産局への説明（委員懇談会の概要）	朝日新聞「食品安全庁を設置へ 狂牛病検討委、政府に近く提言」 東京読売新聞「『食品安全基本法』制定を 消費者

⁵⁵ 委員懇談会は、「BSE 問題に関する調査検討委員会報告」のスケルトン（委員長第2次メモ案）を配布・説明し、起草委員の内定・分担（3部構成で 各部担当各1名と総括1名）を決め、「起草内容について意見交換」を行った。

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
						料)			保護、全面に／BSE 調査 委報告書原案」
3. 13 (水)		(参)予算委員会（平成 14 年度予算）（社）広 野ただし君（食品安全 行政の一元化） ⁵⁶⁾		・官房副長官補 への説明（農林 水産事務次官、 武本）（報告書 作 成 の 手 順 （案）、委員長第 2 次提案）		・事務次官室での打 ち合わせ（竹島官房 副長官補とのアポ （本日 15:45）総理大 臣 説 明 （ 15 日 16:00-16:20 官 邸 ） （表示問題、BSE 問題 に関する調査検討委 員会サジェール）		・打ち合わせ（今後の日 程、明日の委員会の進行 要領） ・官房副長官説明のセッ ト（14 日）、官房副長官、 総理大臣説明には厚生労 働省も同席の方向でセッ ト） ・打ち合わせ（14 日の進 行要領）、岩淵委員からの コメント（14 日資料（委 員長第二次メモ） ・高橋委員長との打ち合 わせ（「検討機関の設置 を「政府の速やかな措置 を講ずる」に変更）	日本経済新聞（社説）「騒 ぎ広げる無責任な行政」 日本農業新聞「食品安全 基本法の制定提言／ BSE 問題調査検討委」 日本経済新聞社（夕刊） 「浮上した「食品安全庁」 構想—行政の怠慢こそリ スク（ニュースなるほ ど）」
3. 14 (木)						・総括審議官への報 告（官房副長官補と の打ち合わせ内容）	第 8 回調査検討委 員会（農林水産省 第一特別会議室） （「今後の畜産・食 品衛生行政のあり 方について」に関 するフリーディス カッション） ⁵⁷⁾	・打ち合わせ（第 8 回委 員会の進行要領） ・高橋委員長との事前打 ち合わせ（BSE 問題に関 する調査検討委員会）	朝日新聞「食品の表示制 度に見直し提言 BSE 検討委報告書骨子案」

⁵⁶⁾ 広野委員から総理の食品安全庁構想に言及しつつ武部大臣の見解を求められ、武部大臣は「私的諮問機関において大詰めの議論をしており、一元的な対応が必要。その際、リスク評価、リスク管理、リスクコミュニケーションをどう組み合わせるかを注目。その報告は最大限尊重して食品安全行政の一元的な対応、縦割り行政という批判をされない体制作り真剣に取り組んでまい」との答弁であるのに対し、坂口厚生労働大臣は「全体でお決めいただきましたそのご趣旨にできるだけ私たちが沿いたいというふうに思っておりますが・・・」と、トーンが若干異なっていることに留意

⁵⁷⁾ 第 8 回委員会は、「BSE 問題調査検討委員会報告」のスケルトン（委員長第 2 次メモ）、（参考資料として「BSE 問題に関する調査検討委員会報告」のスケルトン（委員長メモ）及びこれに対する各委員の意見）、「BSE 問題に関するこれまでの行政対応について」、「委員会における主な意見」、「BSE 問題に関する調査検討委員会による欧州調査の概要」、「第 7 回 BSE 問題調査検討委員会における委員御指摘に関する資料」に加え、参考として、「「BSE 問題に関する調査検討委員会」における委員の主な御意見（第 1～7 回）の概要」、「世界の牛海綿状脳症（BSE）の発生状況と主要各国及び我が国の対応について（第 6 回委員会提出資料）」、「牛海綿状脳症（BSE）感染牛の発生に係る対応の経緯について（第 6 回委員会提出資料）」、「現時点までの BSE にかかる各国の対応（第 6 回委員会提出資料）」、「食品安全性に関する「リスク分析」について（第 7 回委員会提出資料）」、「主要国の畜産・食品行政における役割分担（第 6 回委員会提出資料）」、「日本の畜産・食品行政における役割分担（第 6 回委員会提出資料）」、「総合科学技術会議について」を配布説明の上、質疑を行った。

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
3. 15 (金)	BSE の感染源及び感染経路調査 (第 2 次中間報告)公表	(参)予算委員会 (平成 14 年度予算) ((自) 国井正幸君)	(自)食品安全に関する特命委員会	・総理大臣への説明 (副大臣、農水事務次官、厚労審議官、武本ほか) (表示制度、BSE 問題に関する調査検討委員会のスケジュール、スルトン (委員長第 2 次メモ案))				・日和佐委員との意見交換 (第 8 回委員会議事概要)	日本経済新聞「BSE 調査委、食品安全基本法を―独立組織、早急に」、 「BSE 調査委食品安全法提言―「行政の危機意識欠如」、省庁間の連携不足も批判」、「BSE 調査委食品安全法提言、消費者保護の体制整備―食品リスク、専門家が評価」 産経新聞「食品安全基本法制定提言へ」 日本農業新聞「新たな組織体制構築 食品安全基本法案提言へ／BSE 検討委」
3. 16 (土)									日本農業新聞「BSE 検討委員会が「骨格」 食品安全基本法制定を」
3. 18 (月)								・打ち合わせ (岩淵委員の草案 (高橋委員長から)) ・秘書課長との打ち合わせ (処分の実施期日)	
3. 19 (火)		(参)内閣委員会 ((民) 森本晃司君 (食品安全行政のあり方)) (参) 農林水産委員会 (大臣所信質疑) ((自) 田中直紀 ⁵⁸ 君、(自) 小	(自)畜産・酪農対策小委員会 (めぐる事情) (自)食の安全に関する特命委員会	・総括審議官による官房副長官補への説明		・総括審議官への説明 (検討体制) ・事務次官との打ち合わせ (検討体制)		・打ち合わせ (検討体制、22 日の資料) ・高橋委員長との打ち合わせ (22 日委員会資料の運び方)	

⁵⁸ 田中委員が食料安全問題の総合的な行政の確保の内容を質問したところ、武部大臣から「食の安全について、特にリスク分析の考え方にに基づき、これを行政組織の中にどう位置付けるか早急に検討して真剣に取り組みを進めてまいりたい」と応えている。

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
		齊平敏文 ⁵⁹ 君、(自) 鍛冶屋義人君、(民) 和田ひろ子君、(公) 鶴岡洋君、(共) 紙智子君、(国連) 岩本荘太君、(無) 中村敦夫君)							
3. 20 (水)		(参) 農林水産委員会 (予算委員会委嘱審査)((民)羽田雄一郎君 (食品安全行政の一元化)、(民)郡司彰君、(公)渡辺孝男君、(共)紙智子君、(国連)岩本荘太君、(無)中村敦夫君)	(自)畜産・酪農対策小委員会(団体要請・議論)			・副大臣への説明 (22 日委員会資料) ・農林水産大臣への説明 (22 日委員会資料)		・打ち合わせ (22 日委員会資料) ・高橋委員長との打ち合わせ (22 日委員会資料)	
3. 21 (木) (春 分 の 日)								資料整理 (企画評価課)	産経新聞 (主張)「食品安全行政 国民の健康を守る制度に」 日本農業新聞「リスク評価と対策明確に分離し対応 食品安全行政で農相」
3. 22 (金)			(自)食の安全に関する特命委員会			・農林水産大臣への説明 (第 9 回委員会の概要) ・消費者に対する説明会(第 3 回)(BSE 感染原因究明等の説明)	第 9 回調査検討委員会 (農林水産省第二特別会議室) (「今後の畜産・食品衛生行政のあり方について」に関するフリーディスカッション (報告要旨 (案))) ⁶⁰	・打ち合わせ(高橋委員長、山内委員長代理、厚生労働省同席)(第 9 回委員会の取り進め方) ・打ち合わせ (高橋委員長、日和佐委員、厚生労働省同席) (25 日第 10 回委員会までの意見の調整 (山内委員長代理、岩淵委員)、日和佐委員と武田委員との調整) ・打ち合わせ (総括審議官、秘書課長、文書課長ほか) (22 日官房副長官への説明 (4 月 2 日総理大臣発言、閣僚会議の立ち上げ))	

⁵⁹ 小斉平委員からいつまで検討を終え、体制整備に取りかかるのかと問われ、武部大臣は「今大詰めの御議論をいただいているわけで、4月2日にはそのご報告をいただけると承知している」旨回答している。

⁶⁰ 第 9 回委員会は、「報告書要旨 (案) (第 I 部 (山内委員長代理)、第 II 部 (岩淵委員)、第 III 部 (日和佐委員))」、「BSE に関するこれまでの行政対応」、「委員会における主な御意見 (第 1～8 回) の概要」、「山内委員長代理要求資料」、「報告書参考資料

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
								・打ち合わせ（「食」と「農」の再生プラン（今後の段取り（25 日総括審議官説明、28 日農林水産大臣説明）） ・打ち合わせ（BSE 報告以降の検討体制） ・打ち合わせ（第 9 回委員会議事概要） 東京読売新聞「肉骨粉規制に『重大な失政』農水省は生産者偏重／BSE 調査委報告書原案」	
3. 23 (土)								資料整理と委員との調整 （日和佐委員との連絡、岩 淵委員との連絡）	日本経済新聞「BSE 対応 「重大な失政」、調査委、 肉骨粉巡り農水省批判― 消費者軽視と指摘」 朝日新聞「BSE 問題「農 水省に重大な失政」「生 産者優先」調査委が報告 案」 朝日新聞「「常識」違う政 官を批判 BSE 問題・報 告書案（時時刻刻）」 ⁶¹ 毎日新聞「BSE 問題調査 検討委”縦割り”が招いた 最悪―厚生省の要請、農 水省は無視」
3. 24 (日)								資料整理と委員との調整 （日和佐委員、高橋委員、 岩淵委員）	
3. 25 (月)			（自）畜産・酪 農対策小委員会				第 10 回調査検討 委員会 （10:00-11:30 農 林水産省第一特別 会議室）（「今後の	・打ち合わせ（高橋委員 長、山内委員長代理、厚 生労働省同席）（第 10 回 委員会）、（報告要旨第一 部、参考資料）	

集（案）」に加え、参考として、「「BSE 問題に関する調査検討委員会報告」のスケルトン」、「「BSE 問題に関する調査検討委員会」における委員の主な御意見の概要」を配布説明し、質疑を行うこととしたが、時間の関係で、第Ⅲ部を中心に意見交換し、第Ⅰ部及び第Ⅱ部の議論は 3 月 25 日（月）に行うこととした。

⁶¹ 「山崎派の武部労働農水相は 20 日夕、事務方から原案の説明を受けた際、特に異論をはさまなかったという。大臣から文句が出なかった以上、事務方として原案に対して事前に注文を付けることは不可能だった」

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
							畜産・食品衛生行政のあり方について」に関するフリーディスカッション ⁶² (17:00-18:30 農林水産省第一特別会議室) (「今後の畜産・食品衛生行政のあり方について」に関するフリーディスカッション) ⁶³	・打ち合わせ (高橋委員長、山内委員長代理、厚生労働省同席) (報告要旨第三部)	
3. 26 (火)		(参) 予算委員会 (BSE 参考人 (中村靖彦参考人、小野寺節参考人、堀喬参考人) 質疑、食の安全集中審議 ((自) 南野知恵子 ⁶⁴ 君、(自) 三浦一水 ⁶⁵ 君、(民) 江田五月君、(民) 小川勝也 ⁶⁶ 君、(公) 沢たまき君、(社) 大淵絹子君)	(自) 畜産・酪農対策小委員会 (論点整理、一任とりつけ) (自) 食の安全に関する特命委員会 (中村靖彦氏 (明治大学教授) からのヒアリング)					・打ち合わせ (報告の修正) ・高橋委員長との打ち合わせ(電話) (96 年 4 月 8 日「技術検討会」の「議事メモ」の取扱い) ・打ち合わせ(報告案)	朝日新聞「BSE 報告書、 「自民」「族」を削除 調査検討委、大幅に表現修正」 毎日新聞 (社説) 「BSE 問題 独立の食品安全庁を作れ」 北海道新聞「農水相進退再燃も＊BSE 報告書」 東京新聞「BSE 報告原案 「自民党」「農水族」は削除 調査委一転、「裏付けない」」 日本農業新聞「BSE 検討

⁶² 第 10 回委員会 (午前の部) は、「BSE 問題に関する調査検討委員会報告要旨 (案) 第一部」、「参考資料」(第 9 回委員会配付資料) を基に、起草委員からの概要説明を受け、意見交換を行った。

⁶³ 第 10 回委員会 (午後の部) は、「BSE 問題に関する調査検討委員会報告要旨 (案) 第二部」、「参考資料」(第 9 回委員会配付資料) を基に、事務局からの変更点の説明のあと、意見交換を行った。なお、委員長から報告書の冒頭に「はじめに」をおくこととし、委員長が執筆することで了解された。

⁶⁴ 南野委員に対し、小泉総理大臣は「調査検討委員会の報告、提言を待って、必要な機構の再編なり対応が必要でないかという点も十分に検討をしていきたい」と慎重な言い回しとなっている。

⁶⁵ 三浦委員に対して小泉総理大臣は「与党内におきましても、また BSE 問題に関する調査検討委員会におきましても御議論をいただいているよう」で、「これらの提言を踏まえて、どういう機構の改善が必要か、また新たな組織を作るならどういう組織がいいのかというものを含めて、食の安全を確保するための体制を考えていきたい」と積極的に応えている。

⁶⁶ 小川委員は BSE 問題に関する調査検討委員会の報告の方向を「省庁の審議会からの答申というのは、その省庁の局長さんとか偉い方の顔色をうかがいながら、文字を抑制して、表現を抑制して書かれるのが普通であります。今回の報告書原案は非常に思い切った表現も使われておりました」と評価している。

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
									委「自民農水族」を削除 報告要旨を一部修正」
3. 27 (水)			(自)畜産・酪農 対策小委員会 (諮問案聴取、 乳価論点整理、 一任とりつけ) (自)食の安全に 関する特命委員 会 (高橋委員長 ヒアリング)						東京読売新聞「武部農相、 自主的辞任を BSE 問 題で公明党の幹部が示 唆」 産経新聞「食肉パニック 何が不信を深めたのか (3) 暗躍する農水族」 北海道新聞「武部農水相 の更迭再度否定＊小泉首 相」 日本農業新聞「辞任しな い意向／農相が表明」
3. 28 (木)		(衆)農林水産委員会 ((自) 岩永峯一君、 (民) 川内博史君、(公) 白保合一君、(由)山田 正彦君、(共)中林よし 子君、(社)菅野哲雄君、 平成14年度畜産物価格 等に関する件 (決議) (参)農林水産委員会 ((自) 国井正幸君、 (民) 榛葉賀津也君、 (公) 渡辺孝男君、(共) 紙智子君、(国連) 岩本 荘太君、(無) 中村敦夫 君、畜産物価格等に関 する決議の件)	(自)畜産・酪農 対策小委員会 (食肉関係答申 の報告、乳価等 の諮問案聴取) (公)家畜伝染病 対策本部 (高橋 委員長ヒアリン グ)					・高橋委員長との打ち合 わせ	日本経済新聞「与党、農 相辞任論強まる」 朝日新聞 (夕刊)「武部農 相更迭せず、小泉首相が 改めて示す 「BSE 問題 究明を」
3. 29 (金)			(自)畜産・酪農 対策小委員会 (酪農関係答申			・農林水産大臣、衆・ 参の両副大臣への説 明 (4月2日の対応)		・秘書課長との打ち合わ せ (処分の考え方)	産経新聞「BSE 問題 農 水相、続投に意欲 「改 革推進が使命」

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
			の報告、関連対策の報告) (自)食の安全に関する特命委員会(山内委員長代理ヒアリング)						
3. 30(土)								資料整理(企画評価課)	
3. 31(日)								資料整理(企画評価課)	日本経済新聞「「スキャンダル国会」もう一つの影 族議員攻勢 BSE 対策 食品行政で主導権を狙う」
4. 1(月)						・BSE 対策本部合同会議(農林水産省第一特別会議室) ・農林水産大臣への説明(報告(案)、記者会見想定問答ほか)		・打ち合わせ(2 日委員会の段取りほか) ・岩渕委員との打ち合わせ(3 日(衆)農林水産委員会参考人質疑) ・打ち合わせ(官邸での対応の仕方)	時時通信ファクス「独立機関の具体化、骨抜きのおそれも＝「総合科学技術会議」の明示で＝」
4. 2(火)	BSE 問題に関する調査検討委員会報告 農林水産省・厚生労働省の人事処分 ⁶⁷		(公)政調幹部会(厚生労働次官、農林水産次官)(BSE 問題に関する調査検討委員会報告、人事処分)	農 林 水 産 大 臣・厚生労働大臣から総理大臣への報告(高橋委員長、山内委員長代理、農林水産次官、厚生労働次官同席)(高橋委員長、山内委員長代理退席後)(総理大臣から		・農林水産大臣記者会見 ・農林水産省拡大幹部会 ・総括審議官との打ち合わせ(秘書課長、文書課長、企画評価課長)(BSE 問題に関する調査検討委員会報告に伴う検討事項と検討体制)	第 11 回調査検討委員会(農林水産省第一特別会議室)(「BSE 問題に関する調査検討委員会報告」のとりまとめ、厚生労働大臣、農林水産大臣への報告書手交、閉会) 高橋委員長、山内	・打ち合わせ(今後の検討体制) ・打ち合わせ(高橋委員長、山内委員長代理、厚生労働省同席)	毎日新聞「BSE 問題 農水省、処分は 10 数人―農相、厚労相は報酬返納」 東京新聞「BSE 報告最終案 族議員批判が復活 農水、厚労省『連携不足で混乱』追加」、「農相と厚労相 大臣報酬返納へ幹部職員等も処分」 日本農業新聞「『重大な失政』明記 農相、大臣報酬返納も／BSE 調査委」

⁶⁷ 農水省の処分は、懲戒減給(給与の20%×2ヶ月)4人、懲戒減給(給与の10%×10ヶ月)8人の12人。武部農相(大臣給与の6ヶ月分)、遠藤副大臣(副大臣給与の3ヶ月分)、前事務次官(退職時給与の20%の6ヶ月分)、前畜産部長(退職時給与の20%の3ヶ月分)はそれぞれ自主返納。なお、厚生労働省は、厳重注意(給与の10%×1ヶ月分の自主返納)2人のほか、坂口厚相は大臣給与の2ヶ月分を自主返納。

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
				農林水産大臣、 厚生労働大臣 へ指示) (農林 水産次官、厚生 労働次官同席)			委員長代理記者会 見		産経新聞 (夕刊) 「BSE 問題最終報告書 「独立 機関」 設置を 安全確保 へ新法制定」 東京新聞 (夕刊) 「『過去 の問題で引責なら どれ だけ首あっても…』 BSE 対策 厚労相が農相を擁 護」、「『信頼回復へ 全力 尽くす』 BSE 問題で農 相」
4. 3 (水)		(衆) 農林水産委員会 (午前) ((民) 山内功 君、(民) 榎崎欣也君、 (由) 山田正彦君) (午 後) (BSE 問題に関する 参考人意見聴取 (高橋 正郎参考人、岩淵勝好 参考人、堀喬参考人、 田中滋久参考人) 及び 質疑、政府質疑 (自) 小西理君、(民) 筒井信 隆君、(公) 江田康幸君、 (由) 高橋嘉信君、(共) 中林よし子君、(社) 菅 野哲雄君)	(保守) 政調合同 (BSE 問題に関 する調査検討委 員会報告、人事 処分) (与党) 食の安全 プロジェクトチ ーム (高橋委員 長ヒアリング) (自) 食の安全に 関する特命委員 会 (高橋委員長 ヒアリング)			農林水産大臣の訓辞 (農林水産省講堂)		日本経済新聞 (社説) 「農水省の生産偏重・閉鎖体質 を改めよ」、「政官絡み『失政の温床』」、「2003 年度に 独立機関設置」、「食の安全軽視を叱責」 朝日新聞 (社説) 「白紙から出直せ BSE 失政」、「内 閣府に委員会」有力 食品安全評価、独立性の確保課 題」、「ミス重なり対策後手に BSE 調査検討委が報告 書」 毎日新聞 「BSE 検討委、報告書を提出」、「遅すぎた 『決断』 武部農相辞任へー会見では『最後まで』」、 「BSE と農水省「失政」のツケ 漫然、6 年 8 カ月 英の肉骨粉禁止、米より遅れ」、「BSE 問題最終報告 書 抜本対策を求める声」、「BSE 失政引責 農相辞 めて当然…生産者ないがしろ、変わらぬ体質「うんざ り」」 東京読売新聞「眼 辞任包囲網、武部農相強気のワケ 「首相が切るはずない」、「農水省に「重大な失政」、 厚労省と連携を欠く／BSE 最終報告」、「BSE 調査報 告 農相辞任を神崎氏要求 青木氏同調、小泉首相と 今夕再協議」、「BSE 調査報告 農林族は動けず 強い 政官癒着に批判」 東京読売新聞 (社説) 「BSE 報告書 重大失政の責任 はこれで十分か」、「食の安全確保 「食糧庁後」へ本 格論議 独立性高い新組織・専門家委が有力」、「BSE	

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
								最終報告書「改革へ道筋見えず」 国際獣疫事務局・小沢顧問が検証」、「BSE 最終報告書 武部農相「給与返納で」、怒る酪農家「認識甘い」 産経新聞「BSE 問題 政治責任めぐり割れた意見 「族議員」記述修正、圧力なかった」(岩淵勝好本紙論説委員)、「BSE 最終報告書 農水省「重大な失政」首相、食品安全新機関を検討」 産経新聞(主張)「BSE 報告書 提言をうけ食品安全委を作れ」、「水平垂直 BSE 最終報告書 戻らぬ食肉消費」、「BSE 最終報告書 農水、厚労相が処分発表 両大臣も報酬「返納」、「BSE 最終報告書 農水相 公明が辞任要求 あす野党提出「問責」に棄権も」、「BSE 報告書の表現後退 農水族また“暗躍”?」、「「日本の畜産元通りにして」BSE 騒動、終わらぬ人たち 安全を軽視、戻らぬ信頼」 北海道新聞(社説)「BSE 委報告＊行政の焼け太り許さぬ」、「BSE 最終報告＊食糧庁再編も＊自民構想」、「BSE 最終報告＊消費者保護へ新法＊食品安全統合の新機関も」、「BSE 最終報告＊画期的な行政批判＊具体案作成 政府にげた」 日本農業新聞「食品安全確保へ新法 評価機関の設置も／BSE 調査報告」 日本農業新聞(解説)「BSE 報告／経済効率優先の農政も検証を」、「論説」「BSE 調査委報告／一層重要さ増す生産支援」、「消費回復策しっかり／BSE 最終報告書」	
4. 4(木)		(参) 予算委員会 (BSE 問題に関する政府質疑) (高橋参考人 (BSE 問題に関する調査検討委員会委員長) から報告聴取、(民) 郡司彰君、(民) 羽田雄一郎君、(公) 渡辺孝男君、(共)						・打ち合わせ (BSE 報告における検討事項の検討体制)	朝日新聞「BSE 報告書、族議員を指弾 「負」抜き出し責任拡散」、「道内地元では擁護の声 武部農水相の続投、BSE 問題」、「武部農水相の続投にあきらめと憤り 省の体質に批判も」

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
		紙智子君、(国連) 平野達男君、(社) 大脇雅子君)							日本経済新聞「ニュースなるほど BSE 調査検討委が最終報告 見えぬ感染源 膨らむ費用」 日本農業新聞「失政 上改善迫られる農林行政 対岸の火事 危機感なく肉骨粉を法規制せず」、 「家伝法から BSE 削除を 農水省の責任は不十分／衆院農水委」 毎日新聞「小泉純一郎首相が武部農相の続投を決断 野党、問責決議案を今夕に提出」、「BSE と農水省 失策のツケ 人心一新を 地方の公明党、不満の声続出」
4. 5(金)	第1回食品安全行政に関する関係閣僚会議 ⁶⁸	(衆)厚生労働委員会 (由)佐藤公治君 (参)本会議(農林水産大臣武部勤君問責決議案 ⁶⁹)	(保守)政調合同会議(高橋委員長、山内委員長代理ヒアリング) (公)家畜伝染病対策本部(高橋委員長ヒアリング)	・閣議(関係閣僚会議の設置を決定) ・第1回関係閣僚会議(高橋委員長、山内委員長代理出席)		農林水産省拡大幹部会(関係閣僚会議設置に伴う検討体制)			日本経済新聞「農相問責決議案否決、公明は欠席」、「族議員また抵抗」、 BSE 報告「ねじまげられた」 毎日新聞「武部農相「責任は痛感」 公明欠席に表情堅く―問責決議案否決」 毎日新聞(社説)「武部農相続投 農水行政転換の責任果たせ」、「食品安全

⁶⁸ 同関係閣僚会議は、同年6月11日に「今後の食品安全行政のあり方について」をとりまとめた。同「あり方について」では、リスク評価等を任務とする食品安全委員会(仮称)を設置するとともに、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として食品安全基本法(仮称)を制定することとされた。なお、食品安全基本法案は、第156回国会に提出され、成立した。また、食品安全委員会は2003年7月発足。

⁶⁹ (民)興石東君(趣旨説明)、(自)三浦一水君(反対討論)、(民)和田ひろ子君(賛成討論)、(共)紙智子君(賛成討論)、(国連)森ゆうこ君(賛成討論)、否決(可とするもの102票、否とするもの114票)

年 月 日	出 来 事	国 会	政 党	政 府			BSE 問題に関する調査検討委員会		備 考
				官 邸	厚生労働省	農林水産省		事 務 局	
									確保の機関、6月末までに結論―農水事務次官 産経新聞（主張）「農水省改革 コペルニクスの転回を」（災いを転じて福となす。BSE 問題は重大な失政だったが、消費者軽視の意識を改革し生産偏重の体質を改善する最後の機会でもある）
4. 6(土)								資料整理(企画評価課)	
4. 8(月)									日本経済新聞（社説）「政策決定の透明化促す情報公開を」、「食品新機関の分離カギ」、「リスク警告も科学者の責務」
4. 9 (火)			(社民)環境・農林水産部会(BSE問題に関する調査検討委員会報告)			農林水産大臣への説明（「食」と「農」の再生プラン）			
4. 10(水)						・農林水産大臣への説明（「食」と「農」の再生プラン） ・副大臣への説明（「食」と「農」の再生プラン）		・日和佐氏との打ち合わせ((自)食の安全に関する特命委員会への対応、関係閣僚会議)	
4. 11(木)	「食」と「農」の再生プラン(公表)		(自)食の安全に関する特命委員会（日和佐氏ヒアリング）			農林水産省拡大幹部会（「食」と「農」の再生プラン） 農林水産大臣からの公表（「食」と「農」の再生プラン）		全農林への説明（BSE 問題に関する調査検討委員会報告、「食」と「農」の再生プラン）	

[illegible]

2. 食品の安全性の確保に係る組織体制を検討する場合の視点（メモ）（2002 年 2 月）

(2002.02)

食品の安全性の確保に係る組織体制を検討する場合の視点（メモ）

1. 前提条件

（1）将来的には、行政の在り方は、「民でできることは民で（行政改革）」、「地方でできることは地方で（地方分権）」

- ① 市場原理の徹底（経済的規制の撤廃等。例えば株式会社の農業参入問題への対応）
- ② 公的部門の関与する「業」の振興（農業・林業・漁業及びその加工・流通等）は、基本的には地方へ移管

③ 国で行う分野としては

- ・ 農業：食料の安定供給（構造改革（規制見直しと市場原理を前提とするセーフティネットの整備）、食料自給率（自給力）の向上、食料安保（備蓄、輸入政策）、食品の安全性確保） ⇒ 食料政策
- ・ 林業：森林における吸収源対策（3.9%の実現）⇒森林政策 ⇒ 資源管理政策
環境政策
- ・ 漁業：水産資源の維持培養 ⇒水産政策
- ・ 農山漁村：市場原理によってでは実現が難しい「多様性」の維持 ⇒ 地域政策

（食料政策、資源管理政策との関連性におけるもの）

（2）食糧庁の行政及び組織

- ① 国営検査は、5年間（13－17年度）で完全民営化を約束
（食糧事務所は、検査の民営化への移行期間、独立行政法人化への検討を猶予）
- ② 食糧政策の抜本的見直し
→ 生産調整は「ネガからポジの数量管理への見直し」というが、最終的には需給の調整は市場原理にゆだね、政府の関与は、個々の経営体の創意工夫の発揮を前提とした上での、補助的役割ではないか？
→ 計画流通制度は、最終的には廃止の上、政府の関与は需給調整に資する情報の収集、提供等の役割ではないか？
- ③ ①～②からすれば、「食糧庁」という組織は、国家貿易機関としての取扱いをどうするかの問題はあるものの、将来的には、「残れる組織」でもないし、「残すべき組織」でもない点に留意

2. 食品の安全性の確保に係る組織体制の基本的考え方

(1) 食品の安全性の確保に関する基本原則の確立（＝「食品安全基本法」（仮称）の制定等）

- ① 消費者利益の保護
- ② トレーサビリティシステムの確立
- ③ 「リスク分析」に基づいた行政システムの構築

(2) 新たな組織体制の基本的考え方

- ① 消費者の信頼回復には、食品安全行政に係る既存組織を廃止し、「新たな理念（(1)）に基づく新たな組織を確立した」といえる内容であることが不可欠
- ② 「リスク分析」をベースとする組織体制の構築
- ③ 利益相反性への考慮と積極的な政策調整の確保

→ フランス型よりもイギリス型が優れているか？（なお、ドイツ型は、いわば『『連邦食料・農林省』を廃止し、新たな理念に基づき新たに『連邦消費者保護・食料・農業省』を作った』とも言える）

なお、フランス型とする場合、「A F S S A」並みの組織（我が国に使える研究者等がいるか）が作れるか？

3. 食品の安全性の確保に係る組織が整備された場合の農林水産省の役割

(1) フランス型の組織整備の場合、「リスク分析」ベースの行政システムを構築する観点から、農林水産省内の組織再編が必要

(2) イギリス型の組織整備の場合

- ① 振替財源として「食糧庁」の廃止を覚悟することについては、1の（2）を踏まえ、「食糧庁」はいずれ廃止が求められるものであることからすれば、むしろこの機会に「有効活用」した方が得策ではないか。
- ② 「食糧庁」の廃止とともに、食品の安全性の確保に関するセクションが新たな組織に移管されることに伴い、農林水産省内の組織再編が必要。
- ③ 将来的な絵姿としては、1の（1）からすれば、農林水産省の役割は、「食料政策」、「環境政策（資源管理政策）」、「地域政策（農村政策）」を担当するものとなり、環境省との統合も視野に入れておく必要。

食品安全性に関する「リスク分析」について

(注) 一般に、「リスク分析」は、金融・保険や環境など幅広い分野でリスクをコントロールする際に用いられている手法であり、原理はほぼ共通であるが、分野によって手法や定義は異なっている。

本資料は、

- 「APPLICATION OF RISK ANALYSIS TO FOOD STANDARDS ISSUES」(FAO/WHO 合同専門家会議報告書, 1995 年 3 月)
- 「RISK MANAGEMENT AND FOOD SAFETY」(同会議報告書, 1997 年 1 月)
- 「THE CODEX ALIMENTARIUS COMMISSION PROCEDURAL MANUAL」(FAO コーデックス委員会 12th edition インターネット版, 2001 年)

に準拠した「リスク分析」の手法を食品安全性の問題に応用する場合の実施手続等についての独立行政法人食品総合研究所国際食品研究官山田友紀子氏の解説を、農林水産省大臣官房企画評価課において整理したものである。

平成 14 年 2 月

1. 食品安全性に関する「リスク分析」とは

国民がある食品を摂取することによって健康に悪影響を及ぼす可能性がある場合、その状況をコントロールする過程のことをいう。

可能な範囲で食品事故を未然に防いだり、悪影響の起こる確率や程度を最小にすることなどを目的とする。

2. 構成要素

「リスク分析」は、①リスク評価、②リスク管理及び③リスクコミュニケーションの3つで構成される。

① リスク評価

食品中に含まれるハザードを摂取することによって、どの位の確率でどの程度の健康への影響が起き得るかを科学的に評価する過程。

② リスク管理

すべての関係者と協議しながらリスク低減のための複数の政策・措置の選択肢を評価し、適切な政策・措置を決定、実施する過程。

リスク評価を実施するかどうかの判断もリスク管理に含まれる。リスク評価の結果を踏まえ、消費者の健康保護を第一の要素として、それぞれを選択肢のコストと便益、技術的達成可能性その他の諸要素を総合的に考慮する。

リスク評価とリスク管理は機能的に分離されていないといけないが相互作用が必要とされる。

③ リスクコミュニケーション

①②の過程において、すべての関係者の間で、リスクに関する情報・意見を相互に交換する過程。

○基本的な用語の定義

・「ハザード」

健康に悪影響をもたらす可能性のある、食品に含まれる生物学的、化学的又は物理学的な物質、あるいは食品の置かれた状態。

食品中に元来存在している天然物質、食品の生産・製造の過程で使用される物質、生産・製造・貯蔵・流通の過程で機械・器具や接触物体、環境から混入する物質などがある。

(ex 微生物、化学物質、放射能)

・「リスク」

食品中にハザードが存在する結果として、その食品を摂取した人がどの位の確率でどの程度の健康への悪影響を受けるかを示すもの。

3. 実施手続

○ 具体的事例

デンマークにおけるカンピロバクターの「リスク分析」 (GF/CRD Denmark-1 *)

1997年、腸感染症の増加のため、Danish Veterinary and Food Administration (DVFA) のリスク管理者がコーデックス委員会の「リスク分析」の原理を応用し、病原性微生物をコントロールすることを決定。可能性のある微生物を列挙した結果、カンピロバクター、大腸菌 O157 及びサルモネラに特に注意を払う必要があることが明らかとなった。

(1) 食品安全性に関する問題の特定

1998年、カンピロバクターと大腸菌 O157 のリスク管理を開始。関連政府組織、消費者団体、研究所、分析所などと協力し、これらの菌が原因となる食品安全性に関する問題点を洗い出した結果、病原性カンピロバクターについてリスク管理を継続する必要性と正式にリスク評価をする必要性が明らかとなった。

上記結果は、同年インターネットに公表。

(2) リスク評価の依頼

リスク管理者とリスク評価者は、小売りされている鶏肉中にカンピロバクターが存在すること、鶏肉の生産から消費までの取扱いが重要なリスク因子であること、鶏肉についてはサーベイランスデータ等が利用可能なこと等を考慮し、屠殺から消費までの間の鶏肉製品中の好温性カンピロバクター(高い温度でも生育できる)に焦点を当ててリスク評価することに合意。

他の食品はデータが作成されたらリスク評価をすることに。

(1) 食品安全性に関する問題の特定

リスク管理者は、すべての利害関係者の意見を聴きながら、ハザードの分布状況や健康への悪影響の程度、消費者の認識、社会への影響などを把握し、どのハザードについてリスク評価を実施するかを決める。

(2) リスク評価の依頼

リスク管理者は、どのような目的で、どのようなことに注意を払って(たとえば乳幼児へのリスクなど)リスク評価をするべきかを決定し、リスク評価を依頼する。

(目的)

デンマークで小売りされている鶏肉中の好温性カンピロバクターに起因する食中毒を低減するための各種の措置の影響について、定量的モデリングやモンテカルロ法を用いて検討し、その情報(有効にカンピロバクター感染症患者数を減らす方法)をリスク管理者に提供すること。

(実施機関)

DVFA 食品安全・毒性学研究所 微生物学的安全課

(3) リスク評価の実施

リスク評価の枠組みとアプローチを関連政府機関や研究所、業界と討議。

コーデックス委員会の原理(左記の4ステップ)に従ってリスク評価を実施。

2001年1月、リスク評価の結果をインターネットに掲載。

(4) リスク評価の結果を踏まえた検討

リスク管理者が、実施可能な政策・措置の選択肢を決定。
現在、それぞれの選択肢が、どの程度有効にカンピロバクター感染症患者数を減少させることができるかについて、消費者団体、他の研究所、ブロイラー業界などと協力しつつ検討を行っているが、2002年1月時点でまだ終了していない。

また、鶏肉だけではなく、他の起源、例えば牛肉や豚肉の検討

(3) リスク評価の実施

リスク評価者は、リスク管理者の目的に添って、次の4つのステップからなるリスク評価を行う。

① ハザード同定

食品に含まれているハザードの同定

② ハザード特性付け

そのハザードが及ぼす健康への悪影響(主として動物実験を使った毒性試験の結果)の評価

③ 暴露評価

食品から実際に摂取されるハザードの量の推定。

④ リスク判定

推定されたハザードの摂取量において、どの程度のリスクが存在するか(どの程度の健康への悪影響がどの程度の確率で発生し得るか)の判定

(4) リスク評価の結果を踏まえた検討

① リスク評価において、信頼性のある科学的データが十分に得られたと考えられる場合

→ リスク管理者は、リスク評価の結果と消費者保護の必要性等を総合的に勘案して、リスクが社会的に許容可能なものとなるような政策・措置の選択肢を評価・決定する。

決定・実施された政策・措置については、定期的にモニタリングと再評価を行い、もしその政策・措置が有効ではない場合、リスク評価やリスク管理をやり直す。

② リスク評価において、信頼性のある科学的データが十分に得られていないと考えられる場合

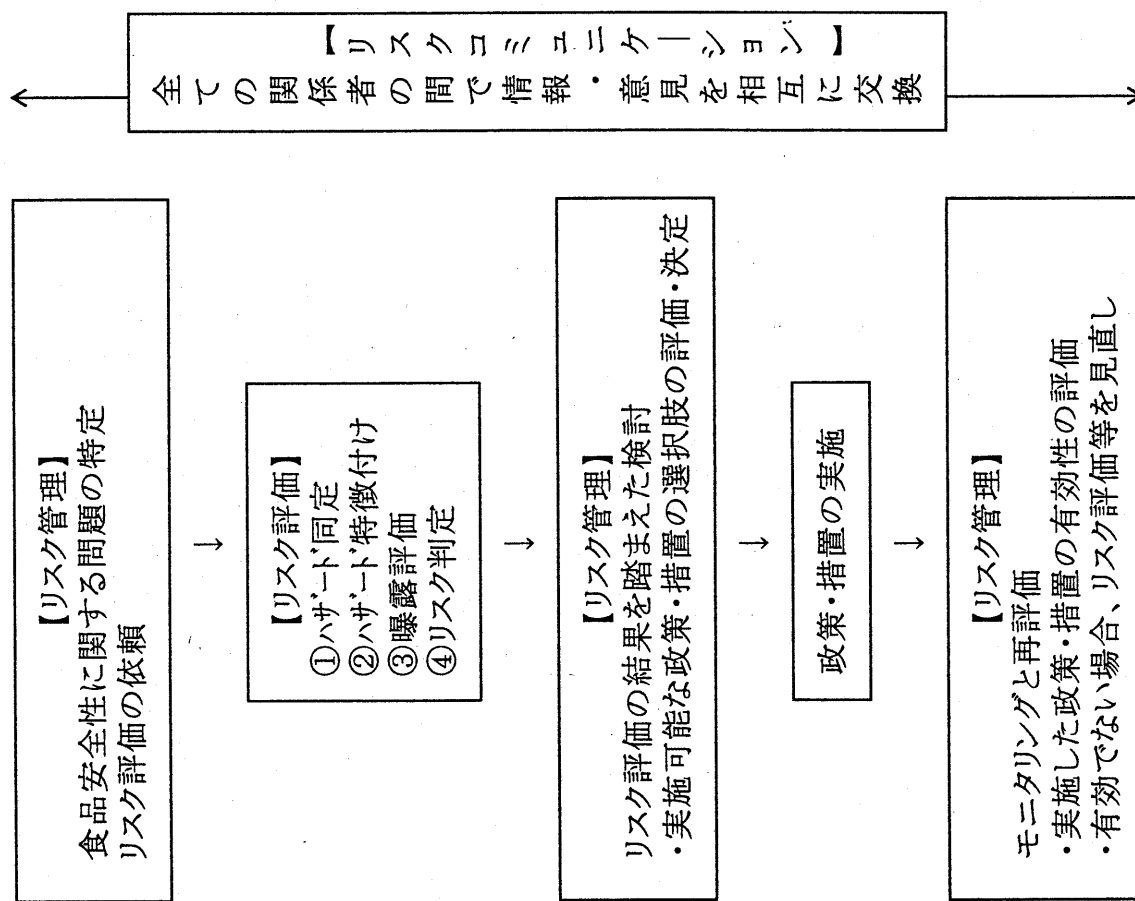
→ リスク管理者は、リスク評価における科学的な不確実性の存在を考慮し、仮にリスク評価で得られたデータを科学的に十分なものとみなした場合における政策・措置の選択肢(①のケース)よりも高い保護レベルとなるような暫定的な政策・措置(予防的措置※)を決定・実施する。

※ 暫定的な政策・措置である以上、データの追加・更新等に伴い、合理的な時間の範囲内で再評価を行う必要がある。また、十分な科学的データが得られた場合は、予防的措置を解除し、正式に①の手続に入ることもあり得る。

の必要性も見いだされた。

* FAO/WHO Global Forum of Food Safety Regulators
(Marrakech,Morocco,2002 年 1 月 28-30 日)

○「リスク分析」の枠組み



(参考)

○ 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)

WTO加盟国の食品の安全性に関する措置は、

- ① 十分な科学的根拠に立脚していないなければならない(第2.2項)
- ② もしコーデックスの規格が存在するならば、それに基づいていないなければならない(第3.1項)
- ③ 関連国際機関によって確立されたリスク評価の手法を使った、人へのリスク評価に基づいていないなければならない(第5.1項)

○ ジェノバサミット(2001)・G8コミュニケーション

「食品の安全性」

30. 食品の安全性が人々にとって極めて重要であることを認識して、透明性のある、科学的かつルールに基づいたアプローチを引き続き支持するとともに、入手可能な科学的情報が不完全であったり、相反する場合に食品の安全性にどのようにに予防措置を講じればよいのかについての世界的合意を得るための努力を強める。
- 社会における政府、科学者、消費者、規制当局者および関連利害関係者の間に進行している対話を評価する。対話はオープンで透明性を保つという原則に従っていないなければならない。食品の安全性に関する利益とリスクを一般の人々がはつきりと理解できるようにするのは我々の責任であると認識する。独立した組織の科学的アドバイス、健全なリスク分析、そして最新の科学の進歩に基づいた食品の安全性に関する適切な情報を消費者に提供するよう我々は懸命に努力しなければならない。

B S E問題に関する調査検討委員会報告

平成14年4月2日

B S E問題に関する
調査検討委員会

— 目 次 —

はじめに	1
第Ⅰ部 B S E問題にかかわるこれまでの行政対応の検証	4
第Ⅱ部 B S E問題にかかわる行政対応の問題点	
・改善すべき点	21
第Ⅲ部 今後の食品安全行政のあり方	26
〈参考〉	
関連用語解説	36
B S E問題に関する調査検討委員会開催要領	41
B S E問題に関する調査検討委員会委員名簿	42
B S E問題に関する調査検討委員会開催経緯	43

はじめに

1986年11月、英国において確認された牛海綿状脳症（BSE）は、1990年代英国で猛威をふるい、欧州大陸にも伝播していった。英国から遠く離れたわが国においては、官民ともにそれを対岸の火事として受け止めていた嫌いがある。

2001年8月6日に千葉県のと畜場に搬入された起立不能の乳牛が農林水産省のサーベイランスの網にかかり、9月10日に、農林水産省はBSEを疑う牛が確認されたと発表した。衝撃的な報道が全国に伝わった。英国のBSE感染牛の映像や新変異型クロイツフェルト・ヤコブ病の入院患者の映像が生々しく報道されたことなどもあって、消費者の牛肉消費に対し、また畜産農家を含めた食肉業界は一種のパニックともいえる状況が発生した。

これに対して、農林水産省と厚生労働省では、次々と対策を講じ、10月18日には、欧州各国より厳しい食肉となる牛の全頭検査を実施し、市場に出回る牛肉の安全性を確保する体制を整えた。しかし、その後、BSE患畜2頭目、3頭目が全頭検査により発見され、安全性は担保されてはいたが、消費者に安心を呼び込むまでには至らず、消費は低迷し続けた。

わが国はなぜ、BSEの発生を防げなかったのか、また、発生直後の対応のまずさなどに対する行政不信は、消費者だけでなく、畜産農家とその業界、さらには焼肉店を含めた外食産業にも拡がり、政府を非難する声は日増しに高まっていた。

こういった背景の下、2001年11月6日、武部農林水産大臣及び坂口厚生労働大臣の私的諮問機関として「BSE問題に関する調査検討委員会」が発足し、われわれはその委員に指名された。本委員会に課せられた検討課題は、①BSEに関するこれまでの行政対応上の問題の検証、②今後の畜産・食品衛生行政のあり方について、であった。

委員の構成は、両省各5名の推薦で10名、獣医学者3、ジャーナリスト3、消費者団体役員2、その他2で、産業界、農業者、政府関係者を含まない第三者的な立場の委員である。

本委員会では、11回、延べ30時間にわたって討議が行われ、その成果がこの報告書である。

この委員会の運営上の特徴をここで特記しておかなければならない。それは、少なくとも二つある。一つは、会議は全て公開とし、傍聴者は別途準備した別室でモニターテレビを通じて傍聴して頂いた。マスコミ関係者を除いて毎回70人

もの一般傍聴者がいたといわれ、関心の高さを図り知ることができる。また、会議資料も、全て公開とし、毎回８００部の資料が傍聴者、マスコミ関係者、関係機関などに配布されただけでなく、その資料や発言者の氏名を記入した議事録も両省のホームページで公表してきた。

特徴の第二は、報告の作成に際して、すべて委員主導で行われたことで、報告のスケルトン(委員長メモ)に始まって、委員会で選定された三人の起草委員の起草文も、事実関係の確認だけは事務局に負うたとしてもすべて起草委員のオリジナルなものであった。一般の委員会では、報告案を事務局が準備し、各委員の内諾を事前に得たものが原案として提出されるのが通例であるが、本検討委員会の報告については、事前に委員間の意見調整は避け、全て公開の検討委員会の席で意見を調整し成案にしていくという方法をとったことである。公開を原則とした本委員会としては、当然の措置ではあるが、恐らく初めての試みとしてこの委員会の持ち方自体も評価の対象となるものと考えている。

本報告は、Ⅰ．ＢＳＥ問題にかかわるこれまでの行政対応の検証、Ⅱ．ＢＳＥ問題にかかわる行政対応の問題点・改善すべき点、Ⅲ．今後の食品安全行政のあり方、という３部構成を採っている。

第Ⅰ部で特に問題として取り上げた点は、①英国におけるＢＳＥ発生を踏まえた１９８６～９５年までの対応、②人への伝達可能性の発表、ＷＨＯ勧告をふまえた１９９６～９７年の対応、③ＥＵのステータス評価に関する１９９８～２００１年の対応、④わが国でＢＳＥが発生した２００１年の対応、ならびに、それらの間における、⑤厚生労働省と農林水産省の連携について、などである。それぞれの時期の行政対応を克明に検証した上、委員会としての評価を下している。

第Ⅱ部は、これまでの事実にもとづいた第Ⅰ部の検証を受けて、ＢＳＥ問題にかかわる行政対応の問題点を総括している。そこで取り上げた論点は、①危機意識の欠如と危機管理体制の欠落、②生産者優先・消費者軽視の行政、③政策決定過程の不透明な行政機構、④農林水産省と厚生労働省の連携不足、⑤専門家の意見を適切に反映しない行政、⑥情報公開の不徹底と消費者の理解不足などである。ここでは、かなり厳しい評価が随所に下されているが、これらは委員合意のものであり、行政当局者におかれては、厳しく受け止めて頂きたい点である。

第Ⅲ部は、その第Ⅰ部、第Ⅱ部で指摘した点の反省の下に、ＢＳＥ問題に限定せず広く今後の食品安全行政のあり方について検討し、提言としてまとめたものである。ここでは、①従来の発想を変え、消費者の健康保持を最優先するという基本原則を理念として確立すること、②そのためには、すでにグローバル・スタンダードとなっているリスク分析の手法を導入すべきこと、その上で、③リスク分析を構成する「リスク評価」「リスク管理」「リスクコミュニケーション」の

あり方について詳しく論じている。そして、最後に、④政府は6ヶ月を目途に新しい“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”の制定と、独立性・一貫性をもったリスク評価を中心とした“新しい行政組織”の構築に関する成案を得て、必要な措置を講ずるべきであると提言している。

これは、国民から大きな付託を受けながら、われわれ委員会が長時間をかけて討議してきた結論でもあり、BSEという試練を乗り越えて、新たな消費者優先の行政への改革を求める意思伝達でもある。畜産農家をはじめ農業生産者も、また、食肉業界をはじめとする食品産業界も、この消費者優先の理念に徹することによって初めて持続的な経営が可能であることを考えれば、政策担当者としては、ここでの提唱が、すそ野の広い改革を志向するものと理解してほしいものと思う。

最後に、本委員会の運営に際しては、農林水産省ならびに厚生労働省から数多くの重要な資料の提出を頂いたこと、ならびに、委員会事務局が休日を返上して委員会運営や報告書作成事務に協力して頂いたことに感謝の意を表したい。それらに支えられてはじめて、この新しい委員主導の検討委員会が最終報告まで漕ぎ着けたものと思っている。

BSE問題に関する調査検討委員会
委員長 高橋正郎

第 I 部 B S E 問題にかかわるこれまでの行政対応の検証

1 英国における B S E 発生を踏まえた対応（1986～1995年）

英国で B S E の発生が 1986 年に確認され 1988 年に英国政府から O I E 総会で新疾病として、その発生が報告された。疫学的調査の結果、餌としての肉骨粉による経口感染で広がっていることが推測されたことから、英国政府は 1988 年、反すう動物への肉骨粉の使用を禁止した。

そこで余った肉骨粉は E U 諸国に輸出されたが、1989 年にオランダ、90 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反すう動物への使用を自主的に禁止したことで、90 年初めから E U への輸出は激減し、代わって E U 以外の国への輸出が急増し、1995 年まで続いた。

英国農漁食料省獣医局長は 1990 年 2 月 14 日付けの書簡で、E U 以外の肉骨粉輸入国の獣医担当者あてに、英国における B S E の現状と反すう動物への肉骨粉使用禁止を行ったという情報提供を行った。この書簡に述べられている内容はすべて衆知のもので、しかも、私的文書と述べられており、送られた真意は不明である。

この書簡はわが国にも、農林水産省衛生課長あてに届いていたが、どのような対応が行われたかについては、明確な説明がなかった。

1990 年 9 月 28～29 日には O I E で B S E 専門家会議が開かれ、その報告が農林水産省衛生課長に送られてきた。本報告書の中に B S E 非発生国における B S E 防止の項目がある。そこでは「反すう動物の飼料となる反すう動物由来たんぱく質の輸入に関する政策及び条件の見直しを行うべき」と留意すべき事項として記載されている。

この点について、農林水産省は、それ以前の 6 月に専門家を英国に派遣して調査を行い、7 月に輸入規制の強化（生きた牛の輸入停止、肉骨粉の加熱処理の義務づけ等）を行っていたため、すでに見直しを行ったと判断している。

一方、1989～1992 年当時にわが国で発表された専門家の主要論文が提出され、B S E についての楽観的見方が述べられていると紹介されたが、これらは主に 1989 年までの情報にもとづいた論文である。英国では 1989 年はニワトリのサルモネラ中毒騒ぎで一時 B S E への関心が薄れていた。1990 年に B S E 発生数の急増、ネコ海綿状脳症の出現で B S E に対する認識が一転したものであり、O I E 会議はそのような背景のもとに開かれたものである。その点が正しく認識されていたかどうか疑問である。

1991年11月にはWHOの「動物とヒトの海綿状脳症に関する公衆衛生問題」に関する専門家会議が開かれ、報告が発表された。その中で、推定されるヒトへの危険の予防策についての勧告がある。この時点でBSEのヒトへの理論的危険性が国際的に取り上げられたとみなせる。英国政府は1996年までにBSEがヒトに感染する可能性はないとしてWHO専門家会議の見解とやや異なる対応をしていた。

この報告に対して、当時の食品衛生調査会乳肉水産食品部会長は、部会で検討した記憶はなく、厚生省乳肉衛生課の記録も見つからなかった。入手の有無も確認できなかった。この報告に対して具体的な対応は取らなかったもようである。

これは、食品対策については、高発生国における対策の記述にとどまっていたためと考えられる。

英国では1988年に肉骨粉の反すう動物への使用禁止ののち、1989年11月に脳、脊髓などの特定臓器の食用禁止措置を行った。ついで1990年9月に特定臓器を動物の飼料に使用することも禁止した。

1990年前後はヒトの食用から除外された脳、脊髓が動物の飼料に加えられていたわけで、しかもBSEの発生が急増していた時期にもあたる。したがって、この時期の肉骨粉はとくにBSE病原体による汚染が高いレベルで存在していたものとみなせる。

BSE侵入防止にはもっとも重要な時期であった。EUとしての肉骨粉使用禁止措置は加盟国の合意がすぐには得られず、これが加盟国全体で実施されたのは1994年であった。調査により、日本は英国から肉骨粉の輸入はしていなかったことが判明したが、前述のように、自主的に禁止措置を取った国もいくつかあった。

EU以外の先進国を見ると、米国では1990年にと畜場段階でのアクティブ・サーベイランスを開始し、1994年には免疫組織化学検査を導入した。また、1991年1月には米国農務省がBSEリスクの定性的及び定量的評価について詳細な報告書を発表している。オーストラリアでは1990年にと畜場段階での脳の検査を含むサーベイランスを開始した。

わが国で実施されたのは発生国である英国での現地調査と輸入規制の強化であった。

毎年、開かれるOIE総会には農林水産省衛生課長がわが国代表として出席しており、そこではBSEをめぐるこれらの国際的動きも報告されていたはずである。1992年には国際動物衛生規約にBSEの章が設けられた。このような国際的情勢の変化に対して、農林水産省は①BSE発生国からの生きた牛の輸入停止、②BSE発生国から輸入する肉骨粉に対する英国農漁食料省獣医

局（当時）基準に沿った加熱処理条件の義務づけ、③BSE発生国から輸入する牛肉からの危険部位の除去などの措置を行った。しかし、加熱処理条件の実態についての調査はとくに行っていなかったと思われる。OIE報告に従っているが、現地調査等積極的な対応がとられる必要があった。また、わが国へのBSE病原体の侵入、さらに国内でのBSE病原体の増幅の可能性は否定できない。

2 BSEの人への伝達の可能性に関する英国政府諮問機関の発表、EU委員会の決定及びWHO専門家会議の勧告を踏まえた対応（1996～1997年）

（1）1996年4月における、肉骨粉等の牛への給与に関する農林水産省の行政指導の評価

変異型CJD患者の確認の発表を受けて、1996年4月2～3日にWHO専門家会議が開かれた。これにはFAOとOIEも参加した。4月3日に会議のプレスリリースが発表され、最終報告書は4月29日付けの公電で送付されているが、厚生省における受取日は不明である。この報告書は5月7日、厚生省から農林水産省へファクスで送付された。なお、最終報告書はWHOからも5月9日付けの文書で直接送付されているが、この文書の厚生省における受取日も不明である。

最終報告書の厚生省から農林水産省への送付が遅れた理由は今となっては理解できない。両省の担当部局間の連絡体制が不備であったことは否めないが、連休の時期に重なっていたことも関係していたのかもしれない。

1996年4月8日に農林水産省で「海綿状脳症に関する検討会」が開催された。この検討会での発言要旨には「国内の反すう動物の内臓等については、国内の反すう動物の飼料として利用されることがないように指導することが重要である」と述べられている。なお、会議に出席していた農林水産省担当者の備忘録的なメモの中には、「動物性飼料の禁止令」との発言が記載されている。

この検討会の意見を受けて、4月16日に農林水産省は肉骨粉の使用禁止について行政指導を行った。一方、この措置についての法制化の審議は農業資材審議会飼料部会で行われた。4月12日の本部会の議事終了時、流通飼料課長より、肉骨粉の使用禁止について審議を依頼する発言があり、これにもとづいて具体的審議が4月24日に同部会安全性分科会家畜飼料検討委員会で行われた。ここで、2名の委員からは禁止の意見が出されたが、WHO肉骨粉使用禁止勧告は（案）の段階であって詳細が不明であり、今後プレスリリースの内容

の変更も予想されるため、勧告内容が決定された時点であらためて再審議することとされた。しかし、5月7日に最終報告書が厚生省から送られた後、何らの対応もとられなかった。当時、米国やオーストラリアが自主的禁止措置をとったことも参考になったらしいが、後述するように両国が法的禁止措置を取った後も、この問題は取り上げられなかった。結局、法的規制について農業資材審議会飼料分科会に諮問されたのは2001年3月になってからであり、これは行政対応上に問題があったと認識せざるを得ない。

なお、家畜飼料検討委員会の委員構成を見ると、家畜微生物学の専門家が2名含まれているが、プリオン病の専門家ではない。BSEに関する専門家を参考人として呼び、意見を求めるべきであった。後に、EUステータス評価案に対する農林水産省回答では、指導は「実質的禁止」と説明されているが、指導措置が徹底していなかったことは、2001年の千葉県でのBSE発生後の調査で明らかになったとおりである。

1996年5月には厚生省からの専門家調査チームが英国に派遣され、厚生省と農林水産省の技官が同行した。その報告書で、英国における豚や鶏用の肉骨粉による牛の餌への交差汚染、また汚染検出のためのエライザ法の開発が述べられている。さらに、1995年11月より半年毎に英国農漁食料省からBSE Progress Report が農林水産省に送られてきているはずであり、また現在では英国当局のホームページにも掲載されている。これには豚や鶏用餌による交差汚染と思われるBSE例の増加が毎回掲載されている。これらの報告がどのように認識されていたかも不明である。

一方、諸外国の状況を見ると、EUでは1994年にすでに肉骨粉の使用禁止を実施していた。米国では1996年3月に畜産業界などが自主的に肉骨粉の使用を禁止し、翌1997年には法的禁止を実施した。オーストラリアでは1996年5月に畜産業界が自主的に肉骨粉の使用を禁止し、翌1997年10月には法的禁止を実施した。

米国やオーストラリアの対応には国全体としての畜産の重要性を理解した上での危機意識が伺われる。

農林水産省は、国際的動向を把握する機会はあるにもかかわらず、適切な対応をすることを怠ったといえる。その背景には、英国からの肉骨粉等の輸入を禁止したこと、牛用飼料への肉骨粉の使用はほとんどなかったこと、国内にBSEがみられなかったことから行政指導で実効が確保されると考えていたことに加え、97年の家畜伝染病予防法改正時の衆・参農水委の「今後とも指導すること」との附帯決議が全会一致でなされた経緯もあり、法的規制を行わなかったものと考えられる。

1996年にはこの法律にBSEが取り入れられた。その際に伝達性海綿状脳症という学術名を、家畜伝染病予防法の名称にそぐわないとして、伝染性海綿状脳症に変えた。このことがBSE、さらにCJDも伝染病と誤解を招く点は考慮されなかった。また、家畜伝染病予防法の目的は「家畜の伝染性疾病の発生を予防し、及びまん延を防止することにより、畜産の振興を図ること」とされていて、人への健康被害は述べられていないが、この法律にBSEをとり入れたのは、家畜だけではなく人への健康被害も重視したものであり、WHOの勧告に沿った対応である。

(2) 以上の時期における、厚生省の関与についての評価

厚生省は1996年4月11日、食品衛生調査会を開催し、WHO専門家会議報告にもとづき、食品衛生上の対策の検討を行った。その際、委員から伝達性海綿状脳症サーベイランスの実施を要請すべきとの発言があった。そこで、翌12日付けで、厚生省生活衛生局長から農林水産省畜産局長に対し、肉骨粉給与の禁止を含むWHO専門家会議の勧告について、適切な対応がなされるよう要請するとともに、関係資料を提供した。農林水産省はこのWHOの勧告に沿って前述のように一連の措置を取っており、そのうち、肉骨粉に関しては使用中止の行政指導を行った。

BSE問題がヒトの健康問題として浮上してきた以上、BSE拡散防止の観点から、農林水産省に対して、より明確に意見を述べるべきであった。縦割り行政で相手に干渉しないという悪い側面が反映したといえる。

WHO専門家委員会には、農林水産省関連のFAO、OIEからの参加があったように、BSE問題では厚生省、農林水産省両方の協力体制の必要性は国際的にも明らかであった。

3 EUのBSEステータス評価に関する対応（1998～2001年）

(1) EUのBSEステータス評価に関する農林水産省の対応とその評価

EU科学運営委員会は1998年に加盟国及びEUに輸出関心のある第三国についての、BSE発生リスクを評価する作業を開始した。わが国も輸出国として評価を受けることとなった。

わが国から提出された資料にもとづいて評価が行われ、その報告書案が2000年11月に送られてきた。評価は海外からのBSE病原体侵入の可能性、

国内でのBSE病原体増幅の可能性の両側面が主体となって行われた。日本については、輸入肉骨粉による侵入の可能性のあること、とくに1990年の英国からの輸入肉骨粉についてはその侵入に高度の可能性のあること、また、日本におけるBSE防止システムがきわめて不安定であることから国内でのBSE病原体増幅の可能性があることが指摘され、「国産牛がBSEに感染している可能性が高いが、確認されていない」カテゴリーⅢと結論されていた。

これに対して、農林水産省はカテゴリーⅡまたはⅠに相当するはずとして、担当者をEUに派遣して協議を行った。当該協議には、農林水産省の衛生課担当官と流通飼料課担当官、農林水産省から出向しているEU代表部アタッシェ、及び厚生労働省から出向しているEU代表部アタッシェが参加している。

日本側の主張は、EUが牛、肉骨粉等の輸入実績など評価の前提として用いた統計データの検証が不十分であるとして、2000年12月に科学運営委員会に追加データを提出、その後も協議の中で要請に応じて追加データを提出した。協議は2001年1月から4月まで農林水産省担当者が派遣されて行われた。

ここでは、英国からの肉骨粉の輸入量、行政指導の効果などについてのデータの食い違い、見解の相違などが議論され、2001年1月に第2次草案、4月に第3次草案が送られてきた。しかし、結論はカテゴリーⅢのままであった。

一方、OIEでは2000年に国際動物衛生規約にBSEステータスに関する章を設けていた。この基準では、BSE発生国と未発生国では違うカテゴリーに位置づけられていること、日本ではOIE基準に沿った厳格な防疫施策が行われていることから、OIE基準では暫定的清浄国になると主張したが、EU側に受け入れられず、農林水産省は評価の中断を要請した。

これらの経緯は、EUの暫定評価案についてEUが、「Confidential」としていたため非公開となったもので、調査検討委員会には、EUの了解を得て公表されたものである。

EUの評価手法は、客観的で透明性のあるものにするため、2年間、多くの専門家がかかわって作成されたものであって、すぐれた内容のものともみなせる。一方、OIEは清浄性に関する基準を設けているが、評価手法は定めていない。日本がOIE基準で自らの評価を行うには、まず手法を開発しなければならない。そのような問題があるのに、前述のような理由でEUの評価中断を要請した論拠は明らかでないが、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ためではないかと推測される。

EUの報告書案では、日本がステータスを向上させるため肉骨粉の給餌禁止（農林水産省管轄）、特定危険部位の排除（厚生労働省管轄）、及び迅速BS

E検査などによるアクティブ・サーベイランス（農林水産省及び厚生労働省管轄）の実施などが勧告されている。これらの勧告は率直に受け入れるべき内容であり、これらの勧告のうち、農林水産省では迅速BSE検査によるアクティブ・サーベイランスが2001年4月より、厚生労働省ではウェスタン・ブロットによるアクティブ・サーベイランスが同年5月より実施されたが、肉骨粉の給餌禁止（農林水産省管轄）及び特定危険部位の排除（厚生労働省管轄）は千葉県でのBSE発生後に実施された。

もしも、EU報告書案の内容が国民にあらかじめ知らされ、これらの対策があらかじめ取られていれば、当面の風評被害は起きても、今回の発生時に起きた大きな社会混乱は防げた可能性が高いとみなせる。

（２） EUのステータス評価に関する厚生労働省の関与についての評価

EUのステータス評価に際して、厚生労働省は農林水産省からの依頼に応じて、と畜検査に関する法規制の概要やと畜頭数といった基礎的情報の提供を行った。その後、農林水産省からの経緯の説明、外務省経由の公電による情報提供を受けていた。

ステータス評価の取り下げの際には、農林水産審議官の6月15日付けの書簡（第3回委員会提出資料）をEU側に6月20日に提出することについて外務省から厚生労働省に対し公電案の協議が6月20日に行われた。しかし、書簡が農林水産審議官名であったこと、肉骨粉に係わる評価が主な論点であったこと、短時間の協議であったことから、厚生労働省は意見は出していない。

腸管出血性大腸菌 O157 感染症への対応などから1997年には、食品行政について農林水産省と厚生労働省の緊密な連携確保が行政改革会議において指摘されていた。これが実際に機能すれば、ステータス評価についても、厚生労働省からの意見提示があつてしかるべきものと考えられるが、以上のような状況を踏まえるとやむを得なかったのではないかと考えられる。

4 変異型CJD感染防止のためにとられた一連の対策の評価 （1996～2001年）

（１） 1996年の変異型CJD確認の際の厚生省の対応と評価

1996年4月2、3日のWHO専門家会議の報告を受けて厚生省は「クロイツフェルト・ヤコブ病に関する緊急調査研究班」を同年度に設置した。これは変異型CJD患者のサーベイランスを目的としたものである。

この班の設置の背景には1976年に設置された「スローウイルス感染と難病発症機序に関する研究班」（これは1979年に「遅発性ウイルス感染調査研究班」となって現在まで続いている）の蓄積がある。この研究体制は、現在、「遅発性ウイルス感染調査班サーベイランス委員会」に引き継がれて、継続調査を行っている。

医薬品・医療用具等については1996年4月17日に英国産原料の禁止が実施された。

食品については同年4月26日にと畜場での臨床検査にBSEが追加された。

これらの一連の措置はWHO専門家会議報告書の勧告に沿ったものとみなせる。

（２）厚生労働省における血液及び臓器に対する安全対策

1999年英国の変異型CJD患者で発病前8ヶ月の潜伏期中の虫垂に異常プリオンタンパク質が検出されたことがきっかけで、血液の理論的危険性が問題になった。これを受けて米国FDAでは、同年8月に1980年から96年の間に英国に6ヶ月以上滞在していた者の献血を禁止した。厚生省も同様の措置を2000年1月に実施した。

その後、ヨーロッパでのBSE急増を受けて、2001年3月には献血禁止対象者を、英国のほかにフランス、アイルランド、ポルトガル、ドイツ、スペイン及びスイスに1980年から現在まで6ヵ月以上滞在していた者に拡大し、さらに同年11月には対象国にベルギー、オランダ及びイタリアを追加した。

さらに、臓器提供にも献血に準じた規制が2001年2月には英国に対して、同年3月には英国を含め7カ国に対して、同年12月にはさらにその他3カ国に対して実施された。

これらは科学的には未知の理論的危険性に対する予防措置として評価できる。

（３）医薬品、医薬部外品、化粧品、医療用具に対する安全対策

ヨーロッパでのBSEの広がりに対応して、厚生省は、米国農務省の連邦規則での発生国、発生リスクの高い国を原産国とする牛等由来原料の使用禁止、上記の国に限らずBSEリスクの高い牛等の部位の使用禁止を2000年12月に実施した。

実施当時は日本でのBSE発生前であり、しかもEUや米国よりも厳しい措

置であったため、BSEの医薬品などを介してヒトへの感染が現実には起きていない段階でコストを度外視した厳しいものとの意見も出された。しかし、理論的リスクに対する予防原則にしたがった措置として評価できる。

5 英国以外のEU諸国でのBSE発生の急増以降、とくに2001年わが国におけるBSE発生時の対応（2000年～）

（1） BSEサーベイランスによる患畜の発見までの両省の対応の評価

・農林水産省と厚生労働省のサーベイランス体制

農林水産省は、2000年12月に牛海綿状脳症（BSE）に関する技術検討会（以下、BSE検討会という。）を設置し、1996年に通達した反すう動物への肉骨粉給与制限について改めて周知徹底を指導した。2000年12月には、EU諸国などからのすべての牛肉製品、肉骨粉等の輸入停止を決定し、2001年1月1日から実施した。

2001年4月からは、24ヶ月令以上のBSEが否定できない牛およびその他神経症状を示す牛を対象としてアクティブ・サーベイランスを開始した。これはまず、プリオニクス社から試験品として提供されたキットによる迅速BSE検査と陽性サンプルについての確認検査（（独）動物衛生研究所）と都道府県の家畜保健衛生所における病理検査により行われることになった。内容的にはEUステータス評価案で勧告されていたものと同じである。

ただし、サーベイランスはOIEの基準にしたがって、年間300頭の牛について検査を行って、「わが国が清浄であることを、国内外に明らかにし、いたずらに風評被害を生じないように」にすることであった。

4月にサーベイランスを開始したが、集まったサンプル数がきわめて少なかったために、300頭の目標達成は困難と考えられた。そこで、神経症状を拡大解釈して起立不能なども含めることとし、さらに厚生労働省にと畜場サンプルの提供を依頼した。なお、このサーベイランスにより我が国初のBSE感染牛が発見された。

厚生労働省は、2000年後半におけるヨーロッパでのBSE発生国の拡大、1996年以前における英国からの肉骨粉の輸出情報、EUステータス評価案のきびしい結論から、わが国におけるBSE発生の可能性は否定できないと考えた。そこで、5月、わが国におけるBSEの発生または非発生状況を確実に把握するため、と畜場の牛で、24ヶ月令以上の運動障害、知覚障害、反射又は意識障害等の神経症状が疑われる牛と羊を対象としたアクテ

ィブ・サーベイランスを開始した。これは帯広畜産大学におけるウェスタン・ブロット法を用いた異常プリオンタンパク質の検出によるものである。

しかし、千葉県のBSEの発生において、サーベイランスが行われていたにもかかわらず、と畜場で敗血症と診断された牛についてBSEが疑われなかったのは、厚生労働省のサーベイランスでは起立不能は「運動障害等の神経症状が疑われるもの」とみなされなかったためである。一方、農林水産省は起立不能を神経症状を示す牛として幅広に解釈してよいとの通知を出していた。両省の間でサーベイランス基準に相違のある点は認識されていなかった。

- ・ 1万頭の牛についてのBSE検査の計画立案

厚生労働省は、上述のサーベイランスを継続的に実施するため、年間に神経症状を示す牛約1万頭を対象としたサーベイランス実施経費を平成14年度概算要求に盛り込み8月末に財務省に正式に要求していた。また、ヨーロッパにおけるBSE発生状況を考慮して、健康牛についても、BSEサーベイランス事業実施のため、平成14年度厚生科学研究費の要求作業を行っていた。これらが公表されたのは千葉県でのBSE牛発見の直前であった。

- ・ BSE発生を予測した危機管理マニュアル

農林水産省は1996年4月に政令の施行通知により、また2001年4月にサーベイランス要領を作成し、BSE又はその疑いのある牛を発見した際の連絡体制及び当該牛の処分の方法について都道府県に対して通知していたが、緊急対応マニュアルは作成していなかった。厚生労働省でも1996年4月にBSE又はその疑いのある牛を発見した際の連絡体制及び当該牛の処分の方法について都道府県等に対して通知しており、また、「健康危機管理基本方針」を保持していたが、現場でのBSEに対する具体的な緊急対応マニュアルは作成していなかった。

こうした中で、8月6日に1頭目のBSE患牛が、農林水産省のサーベイランスの対象となって発見された。厚生労働省でもサーベイランスが行われていたが、両省のサーベイランス要領の中には、緊急事態に対する相互の連携措置の記述がなかったため、8～9月段階での大きな混乱を招いたといえる。

- ・ 2001年6月11日～14日のWHO/FAO/OIE専門家会議報告への対応

農林水産省では国際調整課課長補佐が出席した。帰国後、畜産部職員を対象とした説明会が行われたが、本会議でのとりまとめの内容は、農林水産省としてはほとんど対応済みであると判断した。しかし、報告書に述べられている肉骨粉の使用禁止についての勧告はきわめて厳しい表現であったが、①2001年1月から顕微鏡を用いた検査、②同年3月から省令改正に向けた作業の開始、③2001年6月に混入防止ガイドラインの制定等を実施していたため、すでに対応済みと判断した。BSEのグローバル・リスクも強調されていて、国際的に危機感の高まりが報告書からうかがえるが、その点についての国民への情報提供はなされなかった。なお、会議の概要については、6月14日付けでプレスリリースがWHOのホームページに掲載されている。

なお、厚生労働省には10月22日に報告書が送られてきた。この時期はBSE発生後であり、すでに発生国としてのと畜場での体制等が整備されていたので、この警告書を踏まえた新たな対応は必要とされなかった。

(2) 2001年8月6日、後にBSE第1号となった牛がと畜場に搬入されて、その「確定診断」が英国のレファレンス研究所で出される9月21日まで、46日の日時を要したことの農林水産省の評価

8月6日にと畜場から送られてきた脳のサンプルは、8月15日に(独)動物衛生研究所でのプリオニクス試験で陰性と判定された。一方、8月24日に千葉県の家畜保健衛生所における病理検査で空胞が発見された。

(独)動物衛生研究所でのプリオニクス試験まで9日間、千葉県の家畜保健衛生所での試験まで2週間以上の間隔があった。BSEが疑われる牛であれば直ちに試験が行われるはずとの農林水産省衛生課長の回答から推測すると、このサンプルについてBSEの可能性は想定していなかったものと考えられる。

空胞発見から(独)動物衛生研究所での再度の試験成績が発表されるまでも時間がかかっている。千葉県から農林水産省衛生課へ空胞が見いだされた旨の連絡は24日ファクス及び電話で行われた。衛生課と(独)動物衛生研究所の間の連絡は担当者の不在などで連絡が手間取り、再検査が決定されたのは30日であり、(独)動物衛生研究所に検査用サンプルが届いたのは9月6日であった。と畜場で牛が解体されてから30日後になる。

一方、厚生労働省にBSE牛発見のニュースがもたらされたのは9月10日15時30分頃に農林水産省衛生課から厚生労働省監視安全課に連絡が行われ、また、16時過ぎに農林水産省国際衛生対策室長が監視安全課を訪れて説明した際である。それまで情報はまったく提供されていなかった。

緊急事態における連絡体制はまったく作られていなかった。これも B S E 発生時の緊急マニュアルが欠けていたためである。

- (3) 2001年9月10日に B S E を疑う牛の確認について公表した際、質疑応答で、当該牛は焼却処分されたはずと回答したが、14日になって、レンダリングに回っていた旨の訂正を公表し、対応に混乱がみられたことについての評価

8月6日、千葉県のと畜場で乳牛が敗血症として診断されて全廃棄処分にされた。一方、この牛は搬入された際に起立不能であったために、家畜保健衛生所に頭部だけが提供され、残りはレンダリングにまわされた。

両省の間で、異なる基準によるサーベイランスが実施されていたにもかかわらず、その相違がもたらす事態についての認識は両省ともに持っていなかった。そのため、9月10日の記者の質問に対して「食肉に供していないということを聞いておりますので、焼却したはずでございます」との回答がなされたが、実際には肉骨粉になっていた。これが当初の社会混乱の原因になった。

なお、9月12日に千葉県及び厚生労働省から農林水産省に当該牛はレンダリング処理されていたとの連絡があったが、確認作業や内部連絡の遅れによりその旨が公表されたのは9月14日であった。

- (4) 2001年9月10日に(独)動物衛生研究所において確定診断がなされたにもかかわらず疑似患畜として、英国のレファレンス研究所に検体を送付し、「確定診断」を求めたことについての農林水産省の評価

9月11日に農林水産省において B S E 検討会が開かれ、B S E が疑われる牛が感染牛であるか最終的判断をしていただきたい旨の挨拶が畜産部長からなされた。

議事録を見ると疑似患畜という意見は専門家からはまったく出ていない。診断は確定したものとみなしている。しかも、最終的判断についての文言は見あたらない。しかしながら、わが国での初めての事例であり、諸外国でも初発例については国際機関のレファレンス研究所で確認を行うことが通例であることから、英国に検査データ等を送付し、確認を依頼することとし、確認がなされるまでは行政判断として疑似患畜とされたものである。

(独)動物衛生研究所は1997年からプリオン病に関する総合的研究班を結成し、その間にプリオン病の診断についても国際的なレベルの技術に達している。しかも、英国で確定診断に用いられた免疫組織化学検査の手法は、もとは厚生省の遅発性ウイルス感染調査研究班の研究で開発されたものであ

る。(独)動物衛生研究所からは英国獣医学研究所に留学した者もあり、BSEについての経験も備えている。

BSE検討会としては、確定診断が行われたものを再確認するための送付と考えていた。

それを疑似患畜としたのは家畜伝染病予防法に沿ったものと説明されている。

この対応の結果、2例目からの検査も英国に送るのか、日本の検査技術のレベルは大丈夫かという心配の声が国民の中で聞かれた。

しかも、「第1例目の診断が英国で確認されたので、2頭目以降については(日本での)確定診断が可能であると考えている」という見解が農林水産省から出されているが、これは行政が研究者の技術レベルを評価したものであり、きわめて失礼な表現といわざるを得ない。

(5) BSE患畜発生後に行った農場段階の「目視調査」、及びその結果の公表についての農林水産省の評価

・緊急全戸調査

BSEに関する牛の緊急全戸全頭調査が、約460万頭について9月12日から家畜防疫員約5800名が参加して、9月30日まで実施された。その結果、臨床的にBSEの疑いのある牛は見いだされなかった。この調査は行政として、まず最初に行うべきものであるが、当時まだ対策マニュアルは作成されていなかったため、急遽、立案されたものとみなせる。

・飼料製造工場への緊急立ち入り検査

9月12日には牛用配合飼料の製造工場に対する緊急立ち入り検査を開始し、9月21日に終えた。これは交差汚染防止のためのガイドラインの遵守状況を帳簿等による原料使用状況、製造工程の実地調査等及び顕微鏡検査により確認するものであった。この顕微鏡による検査は英国等を除き現在も各国で採用されている方法であるが微量な混入については検出感度に限界がある。

(6) わが国におけるBSE発生後に取られた一連の措置に関する評価

・農場段階での監視体制(農林水産省)

9月19日、厚生労働省のスクリーニング検査体制が整うまで、30ヶ月

令以上の牛の出荷繰り延べの指導が行われた。

9月20日に農場におけるサーベイランスの強化について、中枢神経症状の牛の検査と焼却する内容の通知が出された。これはすでに4月から開始されていたアクティブ・サーベイランスの延長とみなせる。

農林水産省では、翌9月21日に疑似患畜と関係のある牛の追跡についてBSE検討会で検討が行われ、10月17日の「第8回BSE検討会及び第3回牛海綿状脳症防疫委員会合同会議」を経て、サーベイランス対象の定義及び患畜が摘発された場合における疑似患畜の定義が定められた。

これまでは、清浄性の確認を目的としたサーベイランスであったために、患畜が見いだされた場合の省庁間の連携を含む対応は、この折、初めて検討されたことになる。

- ・ 全頭検査体制の確立（厚生労働省）

厚生労働省は、2001年9月27日、12ヶ月令以上の牛について、頭蓋（舌、頬肉を除く）及び脊髄並びにすべての牛の回腸遠位部の除去と焼却を都道府県に通知した。EUはと畜場で同様の特定危険部位対策に加えて30ヶ月令以上の牛について迅速BSE検査を実施している。農林水産省が9月19日には30ヶ月令以上の牛の出荷繰り延べの指導を行っていたため、この危険部位の排除の措置により、EUと同等の安全対策がこの時点で実施されたことになる。

10月3日にはBSEスクリーニング開始日を10月18日に決定し、検査対象をすべての年令の牛に拡大した。

10月2日より10日間にわたって117か所の各地域の食肉衛生検査所職員に対してBSEスクリーニングの研修を行った。

10月18日、すべての年令の牛について特定危険部位の除去とスクリーニング実施による、いわゆる全頭検査が農林水産省との緊密な連携のもとに開始された。これにより、国際的にもっともきびしい安全対策が実施されることになり、と畜場から出る牛由来産物はすべて安全なもののみになったとみなせる。

BSE発生のニュースを受けてから1ヶ月あまりという、きわめて短期間で全国的な検査体制が作られたことは高く評価できる。

- ・ 研修中に起きた東京都での疑陽性騒ぎについて

前述のBSEスクリーニング検査の技術研修中の10月11日、25検体中の1検体で疑陽性の結果が得られた。この検体は前日に東京都中央卸売市

場から分与を受けたものであって、検体の延髄が採取された牛の特定ができなかったために、東京都は出荷された肉と内臓の回収を行った。

これは結局、ウエスタン・ブロットによる確認検査の結果、陰性と判断されたが、これが大きな社会混乱を引き起こした。

エライザ法では一定の確率で疑陽性が出ること、この時点では前述のように30ヶ月令以上の牛の出荷繰り延べと危険部位の除去によりEU並の安全対策になっていることの情報提供が十分なされていなかったことが混乱を招いた理由と考えられる。

また、検体が市場に出回る牛から採取されている以上、疑陽性となった際の対応について、サンプルを採取した牛を特定し、かつ検査が終了するまで当該解体された牛を保管するなど、あらかじめ何らかの措置がとられているべきであった。

・死亡牛の検査

ヨーロッパでは死亡牛からBSEが見つかる事例が多い。これは、BSE汚染の実態を把握し、汚染農場の特定、同居群における感染牛の摘発に重要と考えられる。そのために死亡牛についての全頭検査の実施が必要と考えられる。しかし、農家への補償を十分考慮するとともに、関連する施設整備を含めた検査システムのあり方を十分検討した上で早急に実施するべきである。

・医薬品・医療用具、食品などへの対策（厚生労働省）

厚生労働省は10月2日、2000年12月に実施されていた医薬品・医療用具などに対する措置に、さらに日本及び発生リスク不明国を原産国とする牛等由来原料について原則禁止という国際的にもっとも厳しい措置が追加された。

ついで10月5日、食品および加工食品について、牛由来原材料の点検、特定危険部位の使用又は混入が認められた場合の由来原材料の変更、自主的回収などを要請した。

これらはすべて予防原則にしたがった妥当な措置とみなせる。

6 厚生労働省と農林水産省の連携について

(1) BSEの発生前における厚生労働省と農林水産省の連携に関する評価

1997年に食品行政について農林水産省と厚生労働省の緊密な連携確保が行政改革会議において指摘されていたが、現実には縦割りのままで、両者間の連絡会議も形式的なものにとどまっていた。

2000年における欧州でのBSE急増から厚生労働省側では日本での発生リスクを想定した対策を実施しはじめていたが、農林水産省側は清浄性を確認するという立場での対策であり、両省の危機意識に差が感じられる。しかし、このような重要な点について両省の間での意見交換はまったく行われなかった。

(2) BSEの発生後における厚生労働省と農林水産省の連携に関する評価

BSE発生後、初めて両省間に緊密な連携がもたれたとみなせる。サーベイランスの方式では、農林水産省がプリオニクス試験、厚生労働省がエライザ法と異なっていたが、農林水産省のBSE検討会と厚生労働省の牛海綿状脳症に関する研究班の合同会議で、エライザ法に統一された。

10月18日に実施にこぎつけた全頭検査体制も両省の緊密な連携のもとに行われたものとみなせる。また、この際に両省の協議でBSE検査対応マニュアルが作成された。

7 わが国におけるプリオン病研究の蓄積と今回のBSE対策への貢献

わが国におけるプリオン病研究の歴史は、プリオン病の名前が生まれる以前の1976年、厚生省の「スローウイルス感染と難病発症機序に関する研究班」（1979年より「遅発性ウイルス感染調査研究班」に改称）に始まる。この班の研究で開発された免疫組織化学検査法は現在、BSE、CJDなどプリオン病の確定診断法としてもっとも重要な手段となっている。

とくに、今回の全頭検査体制の確立に貢献したのは、本研究班における帯広畜産大学品川森一教授によるスクレイピーに関する研究の蓄積である。厚生省の研究班ではヒトと動物の区別はせず、スクレイピーはCJDの重要なモデルとみなされていた。

しかし、スクレイピー研究が可能になったのは、思いがけない幸運のたまものである。品川教授は1970年代半ばに農林水産省にスクレイピー病原体の輸入を申請していたが拒否されていた。しかし、カナダから輸入された羊の子孫でスクレイピーが発生したことで研究を開始できたのである。

一方、農林水産省でもカナダからのスクレイピー感染羊が発見されたことで、

スクレイパーの研究が家畜衛生試験場で開始された。しかし、それは科学技術庁・科学技術振興調整費と経常研究費による限られたものであって、農林水産省としてスクレイパー研究の重要性について十分な認識は持っていなかった。当時、家畜衛生試験場に在籍していた農林水産省のBSE検討会座長の小野寺節教授は境界領域テーマを対象とした科学技術庁・科学技術振興調整費によりスクレイパーの研究を開始し、その研究蓄積が現在の農林水産省のBSE対策に貢献している。

第Ⅱ部 B S E問題にかかわる行政対応の問題点・改善すべき点

1 危機意識の欠如と危機管理体制の欠落

日本はB S Eが大量発生した英国から肉骨粉を輸入していなかったことなどから、行政も危機意識が欠如していた。これまでの農林水産省担当でB S Eの国内発生を懸念していた人は20 %にすぎない。飼料、食料の輸入自由化が進んだにもかかわらず、最悪のケースを想定して防疫体制を強化しておく危機管理の考え方が欠落していたといわざるを得ない。

とくに農林水産省が、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。

2001年にEUのステータス評価に対し、EUの評価基準がサーベイランス体制や発生状況を考慮していないこと、O I Eの評価基準とかけ離れていたことなどから評価の中断を要請したことも経緯はともかく政策判断の間違いだった。

危機意識の欠如は危機管理体制の欠落を招く。農林水産省はB S E発生当時、本格的な危機対応マニュアルがなく、B S E発生時に対応が混乱した原因の一つとなった。B S E清浄国とみなされる米国が1990年からサーベイランスを開始して発生に備え、1998年に農務省、昨年食品衛生医薬品庁が危機管理マニュアルを作成したことは、危機意識の違いを示している。

さらに、危機を予測し、発生を防ぐための措置を講じて危険のレベルを引き下げておく予防原則の意識がほとんどなかった。風評被害を過剰に警戒してB S E対策の遅れを招いたという指摘もある。予防原則を徹底すると巨額のロスを伴う恐れがあることから、行政担当者が萎縮する傾向は避けられない。しかし、食の安全は国民の生命健康に関わる問題だけに、国民の理解を求めながら果断に対策を講じなければ行政の不作为を問われかねない。

2 生産者優先・消費者保護軽視の行政

先進国では食糧不足の時代が終わって需給関係が逆転し、国際的な市場競争を勝ち抜くために経済効率を最優先する畜産の工業化が進んだ。畜産廃棄物を飼料にリサイクルする肉骨粉は工業化の申し子だったが、飼料の安全性に対す

る関係者の認識は甘かった。

肉骨粉は第二次大戦後に欧米で広く使い始め各国に普及したが、自然の食物連鎖を変えたためにBSEを招いたことは経済効率を最優先した近代畜産の陥穽というべきかもしれない。

一方、市場競争の激化に伴い、先進国の法制度や農業政策は生産者優先の産業振興から次第に消費者優先に軸足を移すとともに、国民の生命と健康の保護を最大の行政目的に据えている。ドイツが「連邦消費者保護・食料・農業省」に、EUが「保健・消費者保護総局」に組織を再編したことは、消費者優先・健康保護重視の姿勢を明確に示している。

ところが日本の法律、制度、政策、行政組織は、旧態依然たる食糧難時代の生産者優先・消費者保護軽視の体質を色濃く残し、消費者保護を重視する農場から食卓までのフードチェーン思考が欠如している。牛肉の消費が回復しないことに対し、政治家や関係者が、不満に近い発言を繰り返したことも、生産者優先の体質をうかがわせ、最良の引き倒しになりかねない。関係審議会も消費者代表が少なく、国民の意思を反映しにくい。

また、情報伝達の混乱に伴う風評被害を警戒して、遅滞なく情報を公開し透明性を確保する努力が不十分なケースも見うけられる。BSEの検査結果のように確認後の公表が原則であるが、情報の緊急性や信頼性に応じ未確認と断った上でも情報提供することが求められる。

3 政策決定過程の不透明な行政機構

行政に求められる最も重要な役割の一つは、緊急事態における迅速かつ適切な対応である。1996年にWHOの勧告にもかかわらず法律で肉骨粉を禁止せずに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。

政策の継続性を重視し、意思決定過程を明確にしないことにより、個人が責任を問われることはほとんどない。幹部職員のポスト在任期間はおおむね二年で、判断の難しい課題の多くは後任に引き継がれる。1997年の衆・参両院による行政指導徹底の附帯決議があったものの、1997年に米国、オースト

ラリアが肉骨粉を法律で禁止して以降、2000年までの間、農林水産省が何ら対策を取らなかったことも、意思決定の先送りを繰り返していた証左と言える。

さらに1996年の肉骨粉禁止問題では、行政指導の問題点が浮き彫りになった。戦後の高度成長を支えた護送船団方式の時代には行政の幅広い調整が問題を迅速かつ円滑に解決する有効な手段だったが、低成長時代に入り行政指導の威令が薄れている中で、生産者、関連業界にとって短期的には不利益な指導が現場まで浸透しなかったこともゆえなしとはしない。関係者の衝撃を和らげる配慮がうかがえるものの、結果として推定5000頭以上に肉骨粉が給与され、汚染源を拡大し消費者の信頼を損なう結果を招いた。

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いが、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。

農林水産省は産業振興官庁として抜きがたい生産者偏重の体質を関係議員と共有してきた。ただし、BSE問題を契機として、大臣をはじめ農林水産省内、そして一部の国会議員に改革を目指す動きが出てきたことは評価に値する。政策判断の軸足を生産者からできるだけ消費者に移す考え方である。消費者の信用を失えば生産者は生き残れないことが今回はからずも証明されたように、消費者保護優先の政策展開は生産者を保護するためにも欠かせない必要条件であり、先進国の常識である。

4 農林水産省と厚生労働省の連携不足

BSE問題は役所間の縦割り行政と責任の所在についての問題点を鋭く提起した。これまで生産段階は産業振興も規制も農林水産省、畜産・食品衛生は厚生労働省と農林水産省が役割分担してきた。感染ルートの肉骨粉は生産段階であり農林水産省の責任だが、厚生労働大臣も公衆衛生の立場から「意見を述べ、又は要請することができる」という規定（飼料安全法）があり、本来はチェックできる仕組みになっているため、両省の連携不足が指摘された。

中央官庁における縦割り行政と付随する縄張り争いの弊害はつとに知られている。その結果、互いに棲み分けて相手の所管事項に口を差しはさまない“内

政不干涉”が慣例になり、チェック機能はほとんど働いていない。1996年のWHO肉骨粉禁止勧告や、2001年のEUステータス評価の際、農林水産省は厚生労働省との十分な協議を行わず、厚生労働省は明確に意見を言わなかった。両省間に食肉・食鳥処理問題調整協議会は設置されていたものの、重要な政策決定に他の官庁が助言することは、争いの原因になるという認識が一般的である。官庁同士の連携を図るには、「意見を述べることができる」などという責任のない規定ではなく、「協議する」「協議を受けた場合には意見を述べる」と明確に位置付けなければ有効に機能するはずがない。

問題の根源は生産段階における振興と規制の権限が農林水産省に集中しているにもかかわらず、有効なチェックシステムを構築していなかったことである。その結果、常に生産者の目先の利害を政策判断の基準にしてきた。BSE問題は短絡的な生産者優先政策の論理的破綻を象徴するもので、チェック機能の不在が事態の悪化を招いた。

5 専門家の意見を適切に反映しない行政

日本の審議会や検討会は、行政から諮問、提示されたテーマを論議し、官僚が書く文案に沿って答申、報告、意見具申するケースがほとんどである。一流の科学者、各界の第一人者を揃えても、卓越した見識が生かされず、行政が政策立案の客観性を装う隠れ蓑に使っているという批判が強かった。行政改革で審議会を整理縮小し、行政が自らの責任で政策を決定するプロセスが主流となっている。

しかし、国民の生命に関わる食品安全問題は、正確なエビデンスと科学的な知見に基づく迅速な判断が求められる。健康に対するリスク評価については、専門家の意見が尊重されなければならない。ところが、1996年の肉骨粉問題では、農業資材審議会安全性分科会家畜飼料検討委員会で二人の専門家が法律で禁止するよう主張したが、農林水産省の方針を受けて先送りされた。

関係する学会も政府に提言する意識と行動力が不足していた。独立性の高いEUの科学運営委員会との交流を活発にして科学的議論と連携を深めておく必要もあった。

基本的な問題点は、リスク分析の考え方が欠落していたことである。リスクを科学的に評価するリスクアセスメント、リスクとベネフィットや社会的な影響等を比較考量しながら管理するリスクマネジメントが連携しなければ、食品の安全性確保はおぼつかない。行政と科学の間の情報や意思疎通を円滑に行い相互信頼を確立するリスクコミュニケーションも欠落していた。

6 情報公開の不徹底と消費者の理解不足

マスコミの報道については、センセーショナルで集中豪雨的という批判がある。たしかに興味本位で不正確な一部メディアが存在するのは事実で、BSE問題でも誤解を招く報道があった。正確で科学的で分かり易い解説記事の充実が今後の課題といえよう。とくに日本のマスコミには食の安全についての専門家がほとんどいない上、掲載の頻度も欧米に比べて少ない。BSE発生前の欧米における対応の報道も不十分であった。

行政の正確な情報開示と透明性の確保も不十分である。BSE発生の際に感染牛の処理情報を誤って伝えたほか、過去の経緯や政策内容についても説明不足である。情報提供技術の問題もある。全頭検査開始の大臣コメントが「安全宣言」と報道され、第二例発生の際に不信が高まったことは、マスコミの伝え方に課題を残したが、行政も国民にどう伝わるかについて注意を払う必要があった。

消費者の受け止め方にもやや過剰な反応がみられ、全頭検査開始後も牛肉離れが続いている。しかし、安全と安心の間には大きな落差があり、消費の低迷は行政不信に表示不信が重なった結果でもある。徹底した情報開示による透明性確保以外に信頼回復の方法はない。

7 法律と制度の問題点および改革の必要性

食の安全を確保する法律は、厚生労働省所管の食品衛生法、と畜場法、農林水産省所管の家畜伝染病予防法、飼料安全法などに分かれ、罰則はおおむね軽い。食品衛生法は不衛生食品や疾病にかかった獣畜を販売した場合の最高刑が、懲役3年または20万円の罰金である。

また、食品衛生法にも定めのある食品表示と関連する法制度として、農林水産省所管の日本農林規格（JAS）法、公正取引委員会が担う不当景品・不当表示防止法があるが、JAS法の罰則はさらに軽い。原産地表示を偽っても指示に従えば責任を問われず、従わない場合でも段階を踏んで企業名公表、最高50万円の罰金で済む。これでは犯罪を抑止する効果はなく、違反続発の誘因になったとの指摘もある。

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。時代の変化に対応できる制度改革が緊急の課題である。

第Ⅲ部 今後の食品安全行政のあり方

今日食をめぐる状況の変化はあらたな局面をもたらしている。BSE、O157をはじめとする新興・再興感染症、ダイオキシン、内分泌かく乱物質、遺伝子組換え食品、大規模食中毒など、食品の安全性をめぐる新しい問題が、近年、次々と発生している。これらの問題は経済の国際化が進展する中で、世界同時的、多発的に発生していることも今日的な特徴である。こうした今日の食品の安全性をめぐる深刻な問題は従来の食品の安全に関する認識では対応できない困難さを抱えている。微生物やプリオンのような新しいハザードに関するリスク評価は、実験的にハザードの濃度・量を変化させて、それらに由来する健康への悪影響を知ることができる農薬や食品添加物などの化学物質のリスク評価に比べて、ずっと難しい。こうした今日の食品の安全性をめぐる深刻な問題から、食品の安全を確保し、消費者の健康をいかに保護していくかは重要な課題になっている。

沖縄サミット、ジェノバサミット等、近年の先進国首脳会議でも食品の安全性の問題が国際的に共通した重要なテーマとして取り上げられてきた。

今日、食品の安全性は「農場から食卓まで」のフードチェーンにおける一貫したシステムによって確保されなければならないことが明らかにされてきている。

また、コーデックス委員会は、今日的な食品の安全性確保のためのシステムとして、「リスク分析」の手法の採用が各国で必要であることを提言している。しかし、日本では、今回のBSEの国内発生の経過の検証でも明らかになったように、特に行政において今日的な食品の安全性確保の課題への認識が希薄であり、有効な措置を採れなかった。その背景として食品の安全性確保のための組織体制や法制度が不備であった等の問題も存在する。同時に、消費者の健康保護を優先せず、生産の振興や保護に重きを置いた政策は、結果として生産者や事業者への甚大な打撃となって返ってくることとなった。

BSEに関する問題を調査検討してきた結果、問題は単にBSEへの対応にあっただけではなく、食品の安全行政全般に共通した問題であることが明白になったのである。ここに、食品の安全性の確保に関する基本原則を確立し、食品の安全性を確保するための法の制定と組織体制の整備、既存の関係法令の抜本的な見直しを行い、リスク分析手法の採用を始めとした今日的な食品安全のための社会システムを確立することが不可欠となっている。

1 食品の安全性の確保に関する基本原則の確立

(1) 消費者の健康保護の最優先

食品の最終消費をするのは消費者である。消費者は安全な食品を十分な情報を得た上で、選択できることを保証される権利をもっている。そのためには、消費者が意思決定に参加し、意見を表明し、情報を提供されなければならない。食品の安全性の確保に関する基本原則として、消費者の健康保護が最優先に掲げられ、このような消費者の安全な食品へのアクセスの権利が位置づけられなければならない。

こうした消費者の権利を保障するために、生産、加工、流通、販売を含む「農場から食卓まで」のフードチェーンにおいて、携わるすべての事業者は、食品の安全性の確保および正確な情報の提供に関する責務を有する。

上記のフードチェーンにおいて、行政は一貫性かつ透明性をもつ管理体制を確立する責務をもつ。

このため、食品の安全性に係わる関係法において、その法目的に消費者の健康保護を最優先し、消費者の安全な食品へのアクセスの権利を定めるとともに、その目的を達成するための、予防原則に立った措置も含む行政及び事業者等の責務を定めるなどの抜本的な改正・見直しが必要である。

(2) リスク分析手法の導入

科学技術の進展により様々な科学的知見が明らかになってくるにしたがい、食品の安全性は、「シロ」か「クロ」かで論ずることが不可能となってきた。食品の安全には「絶対」はなく、リスクは、「食品中のハザードが存在する結果として生ずる健康への悪影響の確率とその程度の関数である」とされるにいたっている。

コーデックス委員会は、こうした今日の食品の安全性をめぐる考え方に基づき、リスク分析の手法を各国が採用するべきだとしている。

リスク分析とは、消費者の健康の保護を目的として、国民やある集団が危害にさらされる可能性がある場合、事故の後始末ではなく、可能な範囲で事故を未然に防ぎリスクを最小限にするためのシステムである。すでに、EU及び加盟諸国においては、消費者の健康の保護を最優先し、食品安全の確保のためのシステムとして、リスク分析を法に位置づけて導入している。

リスク分析は「リスク評価」「リスク管理」「リスクコミュニケーション」の3つの要素からなっている。

リスク分析の構成要素、リスク評価・リスク管理・リスクコミュニケーション

ョンを具体的に制度化する必要がある。また、全過程において透明性が確保されると言う視点が重要である。

リスク評価は利害関係から独立して客観的に行われる必要がある。リスク評価は専門の科学者によっておこなわれる。

リスク管理は、消費者をはじめとしたすべての関係者と協議しながら、消費者の健康保護を第一の要素とし、その他有用性、社会的な影響等の要素を総合的に考慮して、適切な政策・措置を決定・実施する過程として位置づけられなければならない。リスク管理は透明性をもつと同時に、採用された政策の結果は常にモニタリングされ再評価されなければならない。

BSE問題とそれに引き続いて明らかになった虚偽表示問題は、食品の原材料の追跡・検証が可能になるようなシステムを必要としている。トレーサビリティは最終商品から原材料へと追跡可能なシステムである。遺伝子組換え食品においてもトレーサビリティが課題となっているが、今日、食品の安全性の確保のためにトレーサビリティは、フードチェーン全体を通じた全ての食品に適用されるべきシステムである。また、リスク管理における重要な手法として位置づけられなくてはならない。

リスクコミュニケーションは、リスク分析の重要な要素として位置づけられなければならない。リスクコミュニケーションはリスク評価、リスク管理の普及、広報としてのみ行われるのではなく、リスク評価・リスク管理の過程にも求められる。とりわけ行政は、消費者をリスク分析のパートナーとみなし、消費者とのリスクコミュニケーションを重視し、情報の公開と提供、参加と対話を強めるべきである。リスクコミュニケーションは、リスク評価、リスク管理の過程においても重視して位置づけられなければならない。

2 食品の安全性の確保に係る組織体制の基本的考え方

食をめぐる今日的な状況に適切に対応していくためにリスク分析手法の導入が、食品の安全性の確保に関わる組織体制のベースとなる。

(1) リスク分析に関する基本指針の確立

- ① 基本指針は、後述するリスク評価を実施する新しい行政機関において作成する。また、利害関係者の意見を聞き合意の下で作成されなければならない。
- ② 基本指針には、リスク評価・リスク管理・リスクコミュニケーションを

貫く基本方針を盛り込む。

- ③ 基本方針は、リスク分析の原則から導かれたもので、その実施のための具体的方策等を掲げるものとする。

(2) リスク分析をベースとした組織体制の整備

① リスク評価体制の確立

リスク評価の実施は、一貫性、独立性の観点から関係省庁から独立した行政機関で行うべきである。

リスク評価は、緊急性の高いものから計画的に実施する。その優先順位については、関係各大臣および消費者の意見を反映するものとするべきである。

リスク評価の対象には、消費者の健康や安全性の視点から、家畜飼料や動物用医薬品も含められなければならない。加えて、水、土壌、ダイオキシン、内分泌かく乱物質、家畜伝染病、などもその対象とするべきである。

リスク評価の対象については、消費者や市民団体など外部からの発議も取り入れるべきである。

リスク評価は、コーデックス委員会の定義に基づき、4段階（危害（ハザード）確認、危害特性付け、暴露評価、リスク特性付け）においておこなわれる。評価を行うのは、客観的な科学的評価を行い得る独立した専門家・科学者である。

専門家の編成や人数については、欧米の体制等を参考に、今日の食品安全に係る広範な分野をカバーし得る十分なものとしなければならない。

専門家、科学者の人選は、公正・中立な立場から客観的な科学的評価を行い得る視点から、広く行われなければならない。その意味で、海外からの応募も含めた公募制も採用されるべきである。

リスク評価を行う専門家・科学者（毒性学、獣医疫学、暴露評価等）の絶対数が不足している。今後は、欧米の研究機関等への派遣研修、行政と研究の連携強化等により、こうした人材を早急に育成確保し、ノウハウ・技術・経験の蓄積を図るべきである。

また、国際機関で整備されているデータや欧米諸国のリスク評価結果を積極的に活用するとともに、リスク評価に関し、関連国際機関との連携を強化すべきである。

「リスクの特性づけ」においては、特定の人口集団（乳児・高齢者・障害を持つ人など抵抗力の弱い集団）に対するリスクの配慮が重視されなければならない。

リスク評価の対象の選定や優先順位等を定める年次計画の策定が必要である。その策定に当たっては、消費者も含めた利害関係者が参加して意見交換・検証をすることが必要であり、特に消費者は然るべき位置をもって参加が保障されなくてはならない。また、リスク評価を行う独立した行政機関の年次事業計画や予算の決定の場に、消費者代表の参画を保障することが必要である。

リスク評価の結果は、公開されるとともに一般の人にも容易に理解でき、利用されるようなものでなければならない。そのため、リスク評価を実施する独立した行政機関に消費者・国民へのリスクコミュニケーションを行う部署を設置することが必要である。

食品のリスクに関する研究は、官民の研究機関においても強められるべきであり、リスク評価を実施する行政機関と研究機関との情報交換・連携が緊密になされなければならない。

現在の日本の食品安全行政においては、リスク評価とリスク管理の両方の機能が区別されず渾然一体となっており、その問題はBSEの国内発生の経過の検証からも明らかである。

こうした日本の現状を抜本的に改革することが必要である。EU及び仏独などの国のこの間の食品安全行政組織の改革の共通点は、独立したリスク評価機関を設置したということである。特に産業振興の役割を担う組織からの分離・独立が不可欠である。

リスク評価を行う行政機関はその独立性が保証されるべきである。また、その機関はリスク分析に関する基本指針を策定し、客観的な科学評価を実施することからみれば、総合科学技術会議のように常勤メンバーの中に科学者のいる機関とすることが望ましいと考えられる。これらを踏まえて、その組織のあり方について慎重に検討するべきである。

リスク評価を実施する行政機関は、リスク管理を行う行政機関に対して、そのリスク評価の結果を通達し、リスク管理を行うよう勧告できるようにするとともに、リスク管理を行う行政機関（関係各省）に対して資料の提供をはじめとする協力を求めることができる。

リスク評価を実施する行政機関とリスク管理を行う行政機関とは、相互に必要な情報交換を行い得るようにし、そのための通常および緊急の際の適切な協議を制度化すべきである。

② リスク管理体制の確立

ア 食品行政の機能別分担の再検討と相互調整システムの確立

基本指針に基づき、食品行政の機能別分担を再検討し、相互調整シス

テムを確立する。リスク評価を行う行政機関と関係各省および各省間の政策調整システムを制度化する。

各省はリスク管理の実施に当たって、消費者その他の利害関係者の意見を反映するものとする。

食品の安全行政に係わっては、食中毒等の管理は医療も含んだ厚生労働行政、農薬の認可は農林水産行政・環境行政であるが、食品中の残留農薬の基準設定やモニタリングなどは厚生労働行政、動物用医薬品の使用基準などは農林水産行政で、その食品中の残留基準の設定などは厚生労働行政、ダイオキシンや内分泌かく乱物質等は環境行政・厚生労働行政という形で行われている。

例えば農林水産省は産業振興の役割を分担しており、その役割分担から農薬や飼料を所掌することには合理的な根拠があり、「食品安全行政の一元化」との一律の考え方によってその所掌事務を他の組織に移しかえることには無理がある。

したがって、リスク分析の原則に則り、独立したリスク評価機関の設置によってリスク管理を担う行政との機能分担をはかることが合理的であると考えられる。

あわせて、農薬、動物用医薬品が認可等されるのと同時に食品中の残留基準を設定すること、また、飼料添加物として指定されている抗菌剤については、動物用医薬品の取扱と整合性を図る必要がある。また、食品の安全に係わる個別の法律において、その法目的に「消費者保護」や「安全性の確保」が規定されておらず、合わせて、そのための行政の責務が定められずに多分に行政の裁量が認められている法制度のもとでは、今回のＢＳＥの国内発生を許した教訓にも明らかなように、農林水産省・厚生労働省相互の連携・牽制が働かないこととなる。従って、食品の安全に係わる個別法において、「消費者の保護」や「安全性の確保」を明文化し、食品の安全に関する基本原則に従って制定される包括的な食品の安全を確保する法に整合させて、改正する必要がある。

イ リスク管理を分担する各省庁と「危機管理体制」の整備

危機管理に際して、厚生労働省においては既に官房に健康危機管理官を設置し、危機管理体制が整備されているが、他省庁においても、迅速な警戒体制及び予防措置を行うために、リスク管理を分担する各省庁に危機管理体制を整備することが必要である。

危機管理には地方公共団体も国と密接な連携をとりながら、それぞれの立場でこれを遂行し、協力するものとする。

危機管理の必要性が生じた場合、日常的な管轄を越えて移動・調査・指揮・命令が機動的にでき、食品の安全の確保に迅速に対応できる、各省庁横断的な行政組織を構築する。

③ 「リスクコミュニケーション」の確立

リスク分析手法において、リスクコミュニケーションは重要な役割を持っており、その中において消費者の参加、消費者への情報公開・積極的な情報の提供を位置づけることが重要である。消費者に対する積極的な情報の提供は、消費者の参加を積極的に進める前提として必要である。また、消費者に正しい情報量が少ないほど消費者のリスクの認知は大きくなることは今回のBSE問題での教訓でもある。リスクコミュニケーションは一方通行ではなく対話であり、キャッチボールである。その観点から、リスクコミュニケーションを総合的に推進する専門の機能・組織を確立する必要がある。

危害（ハザード）とリスク、リスクに関する因子およびリスクの認識に関して、リスク評価実施者、リスク管理実施者、消費者、産業界、学会およびその他の関係者の間で、情報の公開および意見の相互交換がおこなわれることを制度化する必要がある。また、リスク評価、リスク管理の経過を含め、リスク分析のプロセス全体を通じて情報の公開および意見の相互交換がなされることを制度化する必要がある。

リスク評価及びリスク管理にかかわる情報は、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」第5条各号に規定された情報を除いて、消費者が自由にアクセスすることを可能とし積極的に一般に公開されることが必要である。

リスク評価者とリスク管理者と消費者との対話を促進することが必要であり、消費者を対象とした「公聴会」や「意見提出」の制度を設けることも必要である。公聴会については、行政側が積極的に開催するとともに、消費者からも開催の請求ができるように制度化すべきである。

リスク評価やリスク管理に関する情報公開・提供に当たっては、欧米の例も参考に、登録した希望者に対して制度の変更に係わる情報を、その都度、インターネットを通じて提供する手法等も導入すべきである。

リスクコミュニケーションは、リスク評価を実施する機関並びにリスク管理を分担する省庁の両方が、相互および他の利害関係者で行う。そのための実施の機能・体制を整備する必要がある。

リスクコミュニケーションを総合的に分担する組織は、リスク評価を実施する行政機関に置くことが適切である。

また、リスクコミュニケーションが適切に機能するためには、情報が受け手にとって分かりやすいことが必要である。そのため、海外の例も参考に、一般の人向け、子供たち向けなど、受け手の特性にあわせた情報の提供など工夫が必要である。このようなきめ細かな情報を提供していくためには、情報に関する専門部署と専門家がいなければならない。日本においては遅れている分野である。特に広報担当コミュニケーションの育成が急がれる課題である。

(3) 行政機関の連携、政策調整のあり方

リスク評価を実施する機関とリスク管理を実施する機関との間、ならびにリスク管理を実施する機関同士の間において十分に連絡を行いながら協力し、各々の機関の責任を果たせるようにしていくために、行政機関の間で「覚え書」を交換し、その内容を公表することによって、実際の協力が的確に働くようにしていくことが必要である。

リスク管理を実施する省庁相互の間でも、各省庁が所有しているデータ・情報について、必要なものは共有化をはかるとともに、一方からの要請により相手方からデータ・情報を提供する旨を盛り込むなどの制度が検討されるべきである。

(4) 国際的な情報収集能力の向上と国際機関・主要国との連絡・調整のあり方

近年、食品の安全性に係わる状況は、貿易の自由化の進展により世界同時多発的な様相を強めている。

こうしたことから、食品の安全に係わる危害情報や新しい科学的知見や技術などの迅速な情報入手をはかるため、国際機関・主要国などからの情報収集体制の特段の強化が必要である。このため、海外情報収集と国内への情報提供を一元的に担う機能を、リスク評価を実施する機関に配置することが必要である。

国際機関や主要国との連絡・調整の機能を強化することも必要である。現在、各省庁が有している海外駐在体制や情報収集機能について、情報の一元化や効率化の視点から有機的に行えるようにそのあり方を見直すことも必要である。

EUや国際機関など、海外の情報を一層積極的に国内に導入するために、これらの国の行政機関や研究機関、また科学者・研究者との交流を積極的に強めるべきである。

収集された海外情報については、リスクコミュニケーションの強化の観点

から、広く一般にもアクセスできるようにしていくべきであり、海外情報の翻訳・提供も強化されるべきである。

(5) 重要な個別の課題

① B S E ・変異型 C J Dに関する研究体制の整備

B S Eや変異型 C J Dについての発生のメカニズムは解明されておらず、研究体制を整備・強化し、そのメカニズムの解明を急ぐべきである。

② 食品に関する表示制度の抜本的見直し

食品の表示のあり方は、消費者にとって安全性の確保や品質の確認、選択の保障という、消費者の権利に関わる問題である。

この間の一連の偽装や虚偽表示の防止、および消費者の権利を最優先して保障するために、現在の各種表示制度について一元的に検討し、そのあり方を見直す必要がある。

このため、消費者も参加する検討の場を設け、そのあり方を至急に検討することが必要である。

③ 家畜伝染病予防法への公衆衛生の視点の強化

近年、家畜伝染病が人にも伝染する事例が増加していることから、必要な家畜伝染病についてもリスク評価の対象とし、リスク管理を行う機関との相互連携のなかで対応していくべきである。

④ 食に関する教育いわゆる「食育」の必要性

今日の食品の安全性をめぐる事態に照らし、学校教育における食品の安全性や公衆衛生及びリスク分析などに係わる基礎的知識の習得・教育を強化する必要がある。

農業や食品産業など、フードチェーン全般にわたる基礎的な知識および栄養や健康に関する教育も充実させる必要がある。

食品に、ゼロ・リスクはあり得ないこと、情報をもとに一人一人が選択していく能力を身に付けていくことの大切さの認識の普及が必要である。

⑤ アジアにおける B S E発生国としての国際貢献

アジアにおける最初の B S E発生国として、その発生にいたった経過を明らかにしアジアにおいて日本のような事態が発生しないように、日本における B S Eの教訓の情報の提供を行うべきである。そのためにも、日本における B S E発生の原因究明を早期に行うことが必要である。

とりわけ、B S Eに関するリスクコミュニケーションの欠如が、生産・流通にも甚大な影響を及ぼす結果となることから、リスクコミュニケーションのあり方に関する教訓の情報提供も重要である。

3 新しい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の制定ならびに新しい行政組織の構築

1 および 2 に掲げた事項を実現するためには、新しい法律の制定と行政組織の構築が必要となる。

政府は、以下の 2 点について、6 ヶ月を目途に成案を得て、必要な措置を講ずるべきである。

その検討に当たっては、その経過を常に情報公開し透明性を保つとともに消費者をはじめとして広く国民の意見を聞き、合意の下に成案を得るよう努めなければならない。

(1) 食品の安全性の確保に関する基本原則、リスク分析の導入を重点と位置付け、リスク分析の分担及び手続き、ならびに消費者の参加の保証を内容とする「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」を制定し、食品衛生法、と畜場法、飼料安全法、家畜伝染予防法その他の食品関連法を抜本的に見直す。

(2) 欧州各国の食品安全機関の再編成を参考にして、リスク評価機能を中心とし、独立性・一貫性をもち、各省庁との調整機能をもつ新たな食品安全行政機関を設置する。

欧州各国における食品安全機関の再編成を参考とするに当たって、組織・機関をそのまま日本に導入することは危険である。欧州における状況を精査し、日本における現状とを具体的に比較検討した上で、新しい行政組織を構築していくべきである。

〈 参 考 〉

○関連用語解説

○B S E問題に関する調査検討委員会開催要領

○B S E問題に関する調査検討委員会委員名簿

○B S E問題に関する調査検討委員会開催経緯

関連用語解説

【ア行】

○ アタッシェ

大使館・領事館に派遣される専門職員

○ E U 科学運営委員会

科学運営委員会は、食品・獣医・医薬品等の科学技術に関する助言委員会の1つ。1997年6月10日付けEU委員会決定に基づき設立

○ (B S E 検査としての) ウェスタン・ブロット法

脳(延髄)組織を破碎した乳剤中のタンパク質を大きさ・構造の違いにより電気的に分離した上で、ウシのプリオンタンパク質に反応する抗体で染色し、異常プリオンタンパク質の分布状況(バンド)を見て確認する手法

○ エライザ法

抗原抗体反応の一種で、病原体の有無を抗体に付けた酵素を発色させて検出する方法

○ F A O (Food and Agriculture Organization of the United Nations)

国連食糧農業機関。国連の専門機関の1つ。世界の食糧および農業問題の恒久的解決を図ることを目的とする。

○ O I E (Office International des Epizooties)

国際獣疫事務局。家畜の疾病等に関する唯一の国際機関

【カ行】

○ 行政改革会議

平成8年に総理府に行政改革会議が設置。平成9年12月3日に省庁再編案を盛り込んだ最終報告がだされた。

食品行政については、農林水産省は、「食品行政において労働福祉省(厚生労働省)との間の責任分担を明確化するとともに、緊密な連携を確保する」こととされた。

○ 行政指導

行政機関がその任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であって処分に該当しないものをいう。(行政手続法第2条第6号)

○ 交差汚染 (cross contamination)

飼料の場合、飼料が当該用途で利用できない原材料や下処理をした材料等の汚染物質と

交わり混入すること。例えば、製造の過程で、肉骨粉を利用する豚、鶏用飼料の製造ラインと肉骨粉を利用しない牛用飼料の製造ラインの間で人や物の流れが交差することによって起こる。

○ 厚生労働大臣も公衆衛生の立場から「意見を述べ又は要請することができる」という規定

飼料の安全性の確保及び品質の改善に関する法律（昭和28年法律第35号）第22条「厚生労働大臣は、公衆衛生の見地から必要があると認めるときは、農林水産大臣に対し、第2条第3項の指定、第2条の2第1項の規定による基準若しくは規格の設定、改正若しくは廃止、第2条の6の規定による禁止若しくは第2条の7の規定による命令に関し意見を述べ、又は当該禁止若しくは当該命令をすべきことを要請することができる。」

○ コーデックス委員会

FAOとWHOが合同で1963年に設立した委員会（163ヵ国が加盟）。国際的な食品規格をつくり消費者の健康を守るとともに、食料品の貿易のうえで公正な取引をはかることを目的とする。

【サ行】

○ サーベイランス

疾病の発生状況やその推移などを継続的に監視し、疾病対策に必要な情報を得るとともに、結果を迅速かつ定期的に還元するもの。

○ 獣疫学

動物群を対象に、家畜衛生上の事象及び異常の実態を宿主、病因、環境の3要因の関連性から観察究明し、家畜の健康の増進や疾病の予防を図る等の学問

○ 食肉・食鳥処理問題調整協議会

食品行政に係る農林水産省と厚生労働省との間の政策調整に関して、中央省庁等改革の方針を踏まえ、国及び県段階のそれぞれに食肉・食鳥処理問題調整協議会を創設し、と畜及び食鳥処理に関する事項について、協議することとされた。

○ スクレイピー

羊及び山羊の海綿状脳症

○ 総合科学技術会議

平成13年1月、内閣府設置法（平成11年法律第89号）に基づき、「重要政策に関する会議」の1つとして内閣府に設置。内閣総理大臣及び内閣を補佐する「知恵の場」として、わが国全体の科学技術を俯瞰し、各省より一段高い立場から、総合的・基本的な科学技術政策の企画立案及び総合調整を行うことを目的とする。

【タ行】

○ WHO（World Health Organization）

世界保健機関。国連の専門機関の1つ。保健衛生向上のための国際協力が目的

○ 特定危険部位

OIEの基準によると、BSEに係る危険部位としては、脳、脊髄、眼、回腸遠位部等が指定。わが国では、と畜・解体時にすべての年令の牛の頭部（舌、頬肉を除く。）、脊髄及び回腸遠位部（盲腸の接続部分から2メートル以上）を特定危険部位として指定

○ 毒性学

生物等に毒性を及ぼす化学物質と生物等との相互作用を研究する学問

○ と畜場

食肉に供する目的で、獣畜をと殺・解体する施設

○ トレーサビリティ（追跡可能性）

家畜の飼育あるいは植物の栽培から流通、加工を経て消費者の口に入るまでのルートをとることができるように、記録などを保持するシステムをつくること

【ナ行】

○ 肉骨粉

と畜場で家畜を処理し、食肉を生産する過程で発生する残さ等（くず肉、骨、獣脂かす、不可食部位）及び死亡獣畜を化製処理（レンダリング：加熱、蒸煮）し、油脂を分離した後、乾燥させ粉末にしたもので、飼料、肥料及びペットフードの原料として利用される。

【ハ行】

○ 敗血症

細菌が血液中で増殖して起こる疾病

○ 暴露評価

人が農薬などをどれくらい摂取（暴露）するかを測定あるいは予測すること

○ ハザード

食品安全にかかるハザードとは、健康に悪影響をもたらす可能性のある、食品に含まれる生物学的、化学的及び物理学的な物質、あるいは食品のおかれた状態。

○ 反すう動物

牛、めん羊、鹿等

○ B S E (Bovinespongiform encephalopathy)

牛海綿状脳症。1986年に英国で初めて報告された病気。B S Eにかかった牛の脳の神経細胞は空胞化し、脳の組織が海綿状（スポンジ状）となることから、牛海綿状脳症と名付けられた。

○ プリオニクス試験

ウエスタン・ブロット法の原理を利用し、迅速処理を目指しキット化したB S E検査手法

○ 変異型C J D (クロイツフェルト・ヤコブ病)

C J Dは、成人、特に老年成人に発生する、進行性痴呆、運動失調を特徴とする神経性疾患で、プリオンと呼ばれる病原体が原因であると考えられている。

これとは別に、従来のC J Dとは異なる変異型C J Dの発生が英国で1996年に見いだされた。英国政府の諮問機関によりB S Eと人の変異型C J Dの関連の可能性が発表されたが、その後、動物試験等においてB S Eと人の変異型C J Dの関係を示唆する報告が出されている。

【マ行】

○ (B S Eにおける)免疫組織化学検査

脳（延髄）の病理組織切片をウシのプリオンタンパク質と反応する抗体により異常プリオンタンパク質を検出する手法

【ラ行】

○ リスク分析

食品安全性に係るリスク分析とは、国民がある食品を摂取することによって健康に悪影響を及ぼす可能性がある場合、その状況をコントロールする過程をいう。可能な範囲で食品事故を未然に防いだり、悪影響の起こる確率や程度を最小にすることなどを目的。

なお、リスク分析は、リスク評価、リスク管理及びリスクコミュニケーションの3つで構成される。

○ リスク評価

食品中に含まれるハザード（例えば、微生物、化学物質、放射能）を摂取することによって、どの位の確率でどの程度の健康への影響が起きるかを科学的に評価する過程

○ リスク管理

すべての関係者と協議しながらリスク低減のための複数の政策・措置の選択肢を評価し、適切な政策・措置を決定、実施する過程

○ リスクコミュニケーション

リスク評価、リスク管理の過程において、すべての関係者の間で、リスクに関する情報、意見などを相互に交換する過程

○ レファレンス研究所

ＯＩＥのレファレンス研究所は、ＯＩＥにより指定され、動物の疾病診断、診断方法に関する助言、診断に使用する標準株及び標準試薬の保存等を行う研究所。

なお、ＢＳＥのＯＩＥレファレンス研究所として、英国獣医研究所（英国）、ベルン大学（スイス）が指定

○ レンダリング

畜産物廃棄物の利用法の１つで、と体から食用に供せない部分を加熱して脂肪を融出し残さを粉末飼料や肥料に製品化する方式をいう。

B S E問題に関する調査検討委員会開催要領

厚生労働省
農林水産省

第1 趣旨

B S Eに関するこれまでの行政対応上の問題を検証し、今後の畜産・食品衛生行政のあり方について調査検討を行うため、厚生労働大臣及び農林水産大臣の私的諮問機関として、「B S E問題に関する調査検討委員会」（以下「委員会」という。）を開催することとする。

第2 検討事項

- 1 B S Eに関するこれまでの行政対応上の問題の検証について
- 2 今後の畜産・食品衛生行政のあり方について

第3 構成

委員会は、別紙に掲げる者をもって構成する。

第4 委員長

- 1 委員会に委員長を置き、委員の互選によって選任する。
- 2 委員長は、委員会を統括する。
- 3 委員長に事故があるときには、あらかじめその指名するものがその職務を代理する。

第5 運営

- 1 委員会の運営については、次のとおりとする。
 - (1) 会議は公開とする。
 - (2) 会議の資料は、会議終了後、ホームページ等により公表する。
 - (3) 会議の議事録については、会議の終了後、委員の了解を得た上で、ホームページ等により公開するものとする。
- 2 委員長は、上記によりがたい場合が生じた時には、委員会の了承を得て、その取扱いを決定するものとする。

第6 その他

- 1 委員会は厚生労働省と農林水産省が共同で開催する。
- 2 委員会の庶務は、厚生労働省医薬局食品保健部企画課の協力を得て、農林水産省大臣官房企画評価課が行う。

B S E問題に関する調査検討委員会委員名簿

岩渕 勝好	産経新聞論説委員
小野寺 節	東京大学大学院農学生命科学研究科教授
加倉井 弘	経済評論家
砂田 登志子	食生活・健康ジャーナリスト
◎高橋 正郎	女子栄養大学大学院客員教授
竹田 美文	実践女子大学生活科学部教授
日和佐 信子	全国消費者団体連絡会事務局長
藤田 陽偉	国際獣疫事務局（O I E）アジア太平洋地域代表
○山内 一也	（財）日本生物科学研究所理事
和田 正江	主婦連合会会長

（五十音順、敬称略）

◎：委 員 長

○：委員長代理

BS E問題に関する調査検討委員会開催経緯

- 第1回委員会 11月19日(月) 15時～17時
議題： 今後の検討事項を含めた委員会の進め方について
- 第2回委員会 12月 7日(金) 17時～19時
議題： 英国におけるBSEの発生の確認以降における農林水産省及び厚生労働省の対応(国境措置、国内措置)とその検証について(その1)～90年、96年における対応を中心として～
- 第3回委員会 12月21日(金) 15時～17時
議題： 英国におけるBSEの発生の確認以降における農林水産省及び厚生労働省の対応(国境措置、国内措置)とその検証について(その2)～BSEに関するステータス評価(98年～01年)に対する対応を中心として～
- 第4回委員会 1月17日(木) 10時～12時
議題： 2001年8月以降の農林水産省及び厚生労働省の一連の対応とその検証について
- 第5回委員会 1月31日(木) 14時～16時
議題： 農林水産省と厚生労働省との連携の検証について
- 第6回委員会 2月13日(水) 14時～16時
議題： BSEに対する諸外国の対応について
- 第7回委員会 2月26日(火) 13時～15時
議題： 90年・91年頃の国際機関の報告に対する対応等について
- 第8回委員会 3月14日(木) 14時～16時
議題： 「今後の畜産・食品衛生行政のあり方について」に関するフリーディスカッション
- 第9回委員会 3月22日(金) 14時～16時
議題： 「今後の畜産・食品衛生行政のあり方について」に関するフリーディスカッション
- 第10回委員会 3月25日(月) 10時～12時
17時～19時
議題： 「今後の畜産・食品衛生行政のあり方について」に関するフリーディスカッション
- 第11回委員会 4月 2日(火) 13時～15時
議題： 「BSE問題に関する調査検討委員会報告」のとりまとめ