

「狂牛病」行政の検証

—— B S E 調査検討委員会⁽¹⁾ 報告とメディアの論評 ——

The Investigation into the Public Management of the “Mad Cow” Risk
—— The Report of the Special Investigative Panel and Comments on It ——

星 野 中
HOSHINO Hitoshi

〈キーワード〉

狂牛病 (BSE, Mad Cow Disease)

農林水産省 (農水省)

厚生労働省 (厚労省)

BSE調査検討委員会

EU 科学 (運営) 委員会⁽²⁾ (Scientific Steering Committee (EU))

〈目 次〉

はじめに

1 報告の特徴と構成

2 B S E 行政対応の批判

3 構築すべき食品安全システム

4 若干の問題点

5 メディアの論評

6 結びにかえて

はじめに⁽³⁾

B S E 調査検討委員会の報告が提出された。昨年 11 月に 10 人のメンバーで発足したこの委員会の活動は、少なくとも日本の食品安全問題に関わる領域では、画期的な成果をあげてきたといってよい。審議過程は公開され、事後的には議事録と配付資料がホームページに公開された。これによって、審議の内容が細部にわたるまで明らかにされ

るとともに、ほとんど秘密に包まれていた特に農水省の行政対応の姿が、かなりの程度まで資料をとおして検討可能になった⁽⁴⁾。

そして今回の報告書は、生産者利害を偏重する構造を維持してきた政＝官のあり方を根本的に批判し、食品に関わる行政を、消費者重視に 180 度転換する事を勧告し、そのための制度的保証を求めてもいて、そういう意味で日本の

(1) 正式名称は「B S E 問題に関する調査検討委員会」であるが、通例にしたがいこのように略称する。

(2) E U の Scientific Steering Committee について従来農水省では「科学委員会」という訳語を当てていたが、ごく最近になって「科学運営委員会」という訳語が多く用いられるようになり、ここで検討対象とする報告書もそれにしたがっている。たしかに「科学委員会」との訳はいささか単純化しすぎたきらいがあるが、あたかも科学を無限定に運営する委員会であるかのような「科学運営委員会」よりは無難である。この委員会は E U の各種安全対策等に科学的知見に基づく指針、評価などを与えることを任務とするものであって、「運営」という語をはさむことで任務の限定がかえって不明確になっている。とは言えそれにかわるより適切な訳語案も持ち合せないので、より適切な案が提唱されるまで、私は従来の「科学委員会」を用いることにする。

(3) 本稿の作成過程で、私は試論段階の文をディスカッションペーパーの形にまとめ、関係の方々や、これまで私の B S E 関係の論文に論評を下された方々などに配布し、批評をお願いした。幸い相当数の方から論評を頂くことが出来、改善に多いに役立てることが出来た。ここに謝意を記しておきたい。現在までに頂いた論評のすべてにおいて、私の議論の概要については高い評価を頂いたが、個々の論点については勿論、厳しい批判や重要な示唆を含む論評を頂くことが出来、とりわけ改善に役立った。論評はすべて私信の形で頂いたので、直接の引用は一切おこなわず、特に重要な変更につながった場合にのみ、お名前を挙げ、批判等の論点を私の理解した形で、要約的に紹介して論点変更の根拠を示すこととした。

(4) とはいえ、全体として資料の掲載が極めて遅い上、農水省のホームページへの掲載はまとまりがなく、乱雑で、検索が極めて困難である。委員会のもつ重要性と、その公開性を重視する姿勢を考慮するなら、独自の頁を設け、まとまりの良いサイト構成を用意すべきである。

食糧政策と農政に根本的な転換を求める内容となってもいい。

以下にこの委員会の活動と報告の特徴を紹介、その成果を明らかにしつつ、若干の批判点をも提示し、さらに、メディアによる論評にも検討を加えて、社会の受けとめ方の一端を考察することにしよう。

前稿（星野2002-1）において私は今回のパニックにおける行政対応の側面について検討を加えた。そこで扱えなかった他の側面を続稿の形で続けて発表する予定であったが、その一部は、少なくとも資料的にはここで扱うBSE調査検討委員会の報告に見られること、そしてこの報告のもつ重要性をも考慮して、この報告の検討を先行させることとした。

1 報告の特徴と構成

報告の概要については、すでに草案段階からメディアに報道されているので、ここでは以下に行う検討に必要な箇所のみ重点的に紹介することにしよう。

報告書は三部構成をとっているが、それに先立つ「はじめに」で委員長は、「本委員会の運営上の特徴」として、①会議の公開、会議資料の配付、資料と発言者名入り議事録のホームページ公表、②報告の作成を、この種委員会の通例のように担当官庁職員に任せることは一切せず、骨子の作成から草案の起草、最終報告のまとめまですべて委員の手で行い、かつ討議をすべて公開の委員会の場で行うよう配慮したこと、の2点を挙げている。自画自賛ではあるが、これも極めて重要な委員会の特徴である。公開性についてはすでに触れたが、第2点目はとりわけ画期的なことで、報告書自体の出来にかかわるものとして二重の意味で評価したい。官僚の作文が省益に反する記述を避けたがるのは当然のことで、委員会自身による文面の作製は批判的検証を貫くために不可欠の措置であった。また、官僚の作文に多い、冗長でわかりにくい表現がなく、引き締ったわかりやすい報告書が出来上った。さらに重要なのは、委員自ら起草を手がけるという実行を通じて、この委員会は、従来の各種審議会等諮問機関のあり方、そこに参加する「学識経験者」等のあり方に強烈な批判のメッセージを与えたことである。この点は特に重要なので、後に報告書の記載内容とのかかわりで再び取り上げることにしよう。

さらにもう一つ、委員長が挙げなかった重要な特徴点を加えておこう。それは、この委員会が、農相、厚相の両大臣の私的諮問機関に過ぎず、委員の人選も、批判的検討の対象である両省の推薦によって行われ、強制力を持つ調査の権限など持たされるはずもない。そればかりか、独自の調査機構、調査手段も、事務機構さえなく、資料の発掘、その整理、委員会の開催と各種発表など、すべてを両省の

協力に頼って、その協力が得られる限りで行わねばならなかったという点である。委員会が果すべき任務に照らせば、言うまでもなく、委員会のこのような形での設定はすべての点でふさわしいものではない。委員会の成果を評価する際には、そうした決定的な制約の中での活動であり、その中で出来ること、出来るはずのないことを明確に意識して判断を示すべきであろう。残念ながらメディアの多くの批判は、そうした配慮のない、無い物ねだりのたぐいであった。この種の不満を抱くのであれば、それを扱うにふさわしい形の調査機構の設置を要求すべきであろう。その意味で「真相究明」という仕事は国会の責任だとした『日本経済新聞』（020406）の社説は唯一の正論である。今、野党は一人の大臣の首のすげ替えに熱中しているかに見える。政局問題としては、それが大事なのかも知れない。しかし「狂牛病」の問題、食の安全の問題、さらには日本の行政のあり方、ひいては社会構造のあり方の問題としては、一層の「真相究明」の方がはるかに大きな意味を持っている。個々の役人の責任を問う事も、行政のあり方を考えると重要ではあるが、それだけの問題ではない。単に族議員だけの問題でもない。日本の場合農政に典型的にあらわれた、米国の産軍複合体に匹敵するような圧力構造が問題なのである。野党がもし自ら墓穴を掘ることにならない自信があるのなら、この委員会には出来るはずのなかった説明を国会の責任において行うべく行動を起すべきではなかろうか。官邸にも与党にもその気は全くないのだから。

さて、本文の三部構成であるが、「第一部 BSE問題に関するこれまでの行政対応の検証」は、英国におけるBSE確認（1986年）以後の時系列的な流れにおいて、とられてきた行政対応の実態を跡づけ、問題として取り上げるべき事実関係の確定を課題としている。これに基づき「第二部 BSE問題にかかわる行政対応の問題点・改善すべき点」では、それぞれの節目で見られた問題点の底にある行政の体質とそれを取りまく構造に対して、厳しい批判の目が向けられ、「第三部 今後の食品安全行政のあり方」は、以上の考察の結論として、BSE対策にとどまらず、食品安全行政全般にかかわる根本的な転換の必要を説き、そのための制度的措置を要求している。こうした内容においてこの報告は画期的な意義をもつものと考えられる。

第一部と第二部は、取扱っている事柄は同じなので、ここに見られる論点も、一括してまとめることが出来る。

2 BSE行政対応の批判

第一部、第二部の批判の論点の重要なものを列挙すると、

- i 96年、肉骨粉規制を法律化しなかったことを「重大な失政」とし、

- ii 01年、EUのリスク評価草案が与えた、BSE汚染についての警告を無視して、評価の実施を中断させたことを「政策判断の間違い」とし、
- iii 病牛発見の際の混乱に見られるような危機管理体制のなさを重要な欠陥と指摘し、これを通して、危機意識の欠如を指摘した、
- iv さらに法律、制度、政策、行政組織に根強くはびこる「生産者保護・消費者軽視」の体質を指摘し、
- v 加えて農林関係議員の圧力が「抜きがたい生産者偏重」の体質を農水省に植付け、
- vi 政策決定過程が極めて不透明であり、政治家の圧力が不透明性を一層助長していたことを示して、
- vii 農水省が、生産段階について振興と規制の権限を集中していたのに、有効なチェックシステムがなかったことを「問題の根元」とし、
- viii 専門家の意見を反映せず、情報公開がなく、そして「基本的な問題点」として、リスク分析の考え方が欠落していたことを挙げる。

これらの批判点によって、生産者保護を偏重した食品関連行政が、生産者の目先の利害にとらわれるあまり、消費者の積年の不信を決定的な拒絶反応として爆発させ、結果として生産者や加工・流通等各段階担当者の利権を著しく損う結果となったことを明らかにしている。

英国のBSE関係の文書を読むものにとって、complacency（自己満足、自己過信、危機意識のなさ）、enforcement（確実な執行）の欠如、cross contamination（混入汚染）⁽⁵⁾の3語はいやになるほど繰返し出くわす言葉である。全く同じ言葉がヨーロッパ大陸諸国の場合にも該当する。それらの言葉を自分が用いなければならないことに、やりきれない思いがした委員もおられたことと思う。そして消費者無視型の生産者利害の一方的な保護が、かえって生産者の利害を損った経過もそのままに繰返している。経済成長について、日本は後発の利益を活かすのに巧みで、官僚はそれにおおいに寄与してきた。BSEに関しては、後発の利を活かすには障害があまりにも大きかったのであろう。委員会報告が取上げた問題点の範囲で言えば、適切な判断を下すに必要な情報は、農水省に充分にもたらされていた。そうした情報を正しく判断できた人もいた。そのような判断に基づく実行を阻む壁が省の内外に厚くめぐらされていたのである。

(5)「交差汚染」という訳語が一般的であり、報告書もそれにしたがっているが、事柄が理解されない不適訳である。

3 構築すべき食品安全システム

以上のような批判的分析を通して導かれる対策は、単にBSE対策、あるいは食肉問題に限られるのではなく、「食の安全性」そのものを確保するためのシステムの提案となっている。その内容は、

- i 「農場から食卓まで」のフードチェーンにおいて、消費者の健康保護を最優先とすること、
- ii その具体化として、リスク分析（リスク評価、リスク管理、リスクコミュニケーション）の手法をとるべきこと、
- iii 利害関係から独立して客観的なリスク評価を行うため、独立の専門家、科学者を中心とし、関係省庁から独立しその上位にたつ行政機関を設け、この機関内で、消費者、国民へのリスクコミュニケーションをも行うこと、
- iv この機関は、リスク評価に関して、関連国際機関との連携を強化し、海外情報収集とその国内向け発信を一元的に担うこと、
- v 食品行政の機能分担を再検討し、相互の調整の中で、リスク管理態勢を確立すること、
- vi リスク管理において危機管理体制を確立すること、
- vii 既存の錯綜した各種食品関連法を抜本的に見直し、「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」を制定すること。

食品行政の改善策の核心は、何よりも、科学者の判断に基づく食品安全のための規制政策の確立にある。これは、BSE問題に関して従来「縦割り行政」にばかり目を向けてきたメディア（後述）に対する痛烈な批判を意味し、その論調を、振興行政と規制行政の分離という本来の方向に向けさせた。その功績は大きい。単なる縦割り行政批判は、食品安全問題を一元的に農水省に壟断させるという、最悪の結果を招くに違いないのである。

4 若干の問題点

2および3において報告書の特に関心すべき論点を取上げてきた。消費者の安全をないがしろにした振興行政のあり方、そこから来る危機意識の欠如、そして政＝官癒着によるそうした体制の固定化、といった批判的な指摘も、独立機関によるリスク評価を軸とした食品安全システムの確立の提案も、いずれも極めて正確に的をとり、かつ明晰さと説得力に加えて迫力をそなえてもいる。しかし細部については疑問の残る箇所もある。高く評価するが故に、以下の私の検討は、いささか細部にまでわたる批判となろう。

(1) 混入汚染防止

BSE汚染の拡大可能性（アクティブサーベイランスとスクリーニングが行われるまでに相当数の患畜が未確認で処理されたであろうし、廃用牛の流通を軌道に乗せ、死亡牛の検査を徹底すればある程度の病牛は出る可能性がある）を除去出来なかった原因は、肉骨粉の禁止の不徹底とともに、混入汚染（cross contamination 豚やトリ用の飼料が牛用飼料に混ざることによる汚染）対策をとらなかったことにもある。混入汚染対策の遅れが英国においてBSEを長引かせる決定的な要因であったことは、BSEを追跡したものにとっては最低レベルの常識である。報告は農水省がその知識に触れる機会を繰返しもったことを述べてはいる。しかしそれがもたらした危険や責任についての明確な判定がない。飼料製造ラインと、飼料の配送における混入防止につき、農水省がラインの洗浄などまずまずの措置を指示したのは2001年6月、そして牛由来の肉骨粉の焼却が確定したのは、パニック発生後のことである。肉骨粉類を摂取した牛の数は、昨年秋の調査で確認された5000頭余ではなくて、少量の混入を加えれば、農協系統の配合飼料を給餌されたものをはじめとして、ほとんどすべての牛である。確実にこれを免れたものは、母乳のほかは注意深く選ばれた材料にもとづく自家配合飼料だけを与えられた牛のみである。これも「重大な失政」に加えるべき重要な事柄である。禁止の徹底と混入防止の二つを確実に執行する（enforce）態勢をとっていればBSEの侵入は防げなくても⁽⁶⁾ 拡大は防げなかったが

報告がこれに関する明確な判定を下さなかった理由はEUも2001年1月までは有効な防止策を打出せなかった事の考慮以外には考えられない。EU委員会は早くからこの問題に真剣に取り組んできていたが、ドイツを中心に強硬に反対する勢力により防止策の実行を阻止され続けてきた⁽⁷⁾。有効な防止策をとれなかったのは、いわば反面教師なのであって、EUが出来なかったからといって他の国の不作為が批判を免れてよいものではない。ことBSEに関する限

り、英国にせよ、EU諸国にせよ、お手本よりは、反面教師とすべきところの多いことをより明瞭に認識すべきであろう。

(2) チェック機能

第二部4（本稿2節のvii）では、チェック機能の不在を主として厚労省による、農水省の施策のチェックという省間連携の問題についてのみ触れている。たしかに現行の行政システムの中で、食品についてはその生産にかんする振興行政に縁がないからであろう、BSEリスクに関して農水省に比べれば厚労省の方が感度が高かったことは報告第一部5および6の記述からも読みとれるし、第1号患畜発表後の幹部の対応ぶりを見ても、明瞭にあらわれている⁽⁸⁾。このような認識ギャップを前提すれば厚労省によるチェックを期待するのにも一定の根拠があるとは言えよう。しかしそれはやや脇にそれた議論だろう。議会を別として、従来の行政システムの中でチェック役としてより大事なものは、中立的立場にあるはずの各種諮問機関や、審議会のたぐいであろう。この点について第II部の5「専門家の意見を適切に反映しない行政」の中では、「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由を報告。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（下線は引用者、以下同様）と、そのあり方に痛烈な批判を加えている。そして上述のとおり、この委員会は実行において従来のあり方への痛烈な批判を加えてもいた。ここに批判されているような不健康な慣行を作っていたのは、おそらく官僚の側なのである。主体性を発揮するような委員には次回からお呼びがかからないというよく聞く話もある。しかしそうであったとしても、主体的に参加しない科学者、専門家等にも重大な責任があったはずである。この項の書

(6) 委員会報告の発表の際、報道陣の質問が「行政がしっかりしていればBSEの上陸は防げたのか」に集中し、これに対し、山内委員長代理が「上陸は防げなかったと思う」との個人的見解を示されたという（『日本経済新聞』02.04.03）。仮に英国からの肉骨粉が迂回輸入、虚偽表示、密輸入などまで含めて完全に排除されていたと（農水省は言いたいらしい。ありそうもないことだが、仮にそう）仮定しても、94年まで肉骨粉の使用をやめなかったEUの多くの国での患畜の潜在を考慮すれば、上陸阻止は至難の業だったと考えられる。しかし、肉骨粉の牛飼料からの排除が、混入汚染をも防ぐ形で96年時点から確実に執行されていたとすれば、少数の患畜の発生はあっても、二次汚染がおさえられて遠からず日本のBSEは終焉する事になっていたはずである。

(7) ドイツ政府が自国のBSE汚染が発覚する直前まで牛肉骨粉の豚等に対する給餌禁止に強硬に反対し続けた事、EU委員会側が配合飼料の抜き検査で反芻動物由来の蛋白を検出する（エライザ法）などして禁止実現の方向に圧力をかけ続けていた事、などの経緯については星野2001を参照せよ。

(8) こうしたリスク感度の相違を考えると、メディアがよくしてきた単純な縦割り行政批判がいかに危険であるかは明らかだろう。これまで省庁再編が具体的課題になる都度、食品行政の一元化の方向が提起されてきた。それが実現していれば、農水省あるいはその外局に食品安全行政も掌握され、振興官庁が一元的に規制行政をも握ることになったわけで、患畜発見後の混乱は幾倍か激しくなっていたであろう。上述のように報告は極めて明瞭な言葉でそうしたあり方に敵対しているが、農林族は一元的な掌握をあきらめたわけではない。

き方は専門家の役割を正当に扱わない官僚の側のみを批判する形になっているが、委員会が実際の行動で示したのは、従来の学識経験者等の参加のあり方への批判でもあった。この点を報告書面にも直載に記すべきであった⁽⁹⁾。

(3) 専門家の関与

同じ項において、専門家の意見が尊重されなかった例として、96年、牛への肉骨粉給餌禁止の法律化見送りの経緯が示され、「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⁽¹⁰⁾先送りされた」と述べられている。この会議については前稿でも触れたが（星野2002-1, 42頁注⁽¹⁷⁾）事前に課長補佐から検討委員会座長に対して行政指導に止めたい旨依頼があったとの『毎日新聞』（01-12-14）の報道があり、これに対して大臣官房までが乗出して報道内容を否定し、「嚴重抗議」を行っている。報告は、報道と農水省側の対立する主張に関して判断を示してはいないが、いずれにせよ「農林水産省の方針を受けて」2名の専門家の意見をないがしろにした座長の姿が浮彫りになる。またこの際の実送りの理由がWHOの勧告内容の未確定ということであったとすれば、折角正論を述べた2名の専門家は、再審議の催促をするのが、専門家としての筋道であろう。（もし催促はしたけれど無視あるいは拒否されたといったことが明らかになれば、この点だけは撤回するが、現時点ではそうしたことは見えていない。）先延ばしで不都合な意見をごまかす官僚、以心伝心のようにその意図をくんで委員会を仕切る座長、それをみすみす見送

る専門家——ありふれた光景なのであろうが、この種審議会のあり方の問題点を浮彫りにしている。この点についても直載の批判がほしいところであった。

(4) 圧力団体の役割

農水省をはじめとするいくつかの官庁の体質は、圧力団体と切っても切れない関係にある。行政のあり方を規定する構造において、圧力団体は要の位置にあるといつてよく、厳しい反撥⁽¹¹⁾が見られた中での農林関係議員の「もっとも大きな影響」についての言及は称賛に値する。しかし報告はこれをもっぱら国会議員に限っている。農協組織を中心とする業界団体の役割が見えてこない。族議員は族議員で、支持者団体等の有形、無形の圧力を受けたり感じたり、あるいは予想して行動するのであり、そうした全体としての圧力構造を問題にしない限り、少なくとも農水省にかかわる圧力団体のあり方をとらえたことにはならない。そして米国でいえば産軍複合体にも匹敵する強大な圧力団体と、それに制約される行政が生産者利害をおもんばかってとった行動、あるいは不作為が、結果的には生産者利害を決定的に損ってしまった。この事態の意味は大きい。日本の振興行政には、消費者の利害を裏切る形の生産者保護が極めて多い。それを押通してきたのが行政と圧力団体の癒着である。BSEパニックはそのような構造そのものが、もはや生産者利害を裏切りつつあることを明白に示した。消費者、生産者双方にとって不幸な事態ではあったが、ここで白日の下に曝された事態はこれからの日本社会の針路に大きな示唆を与えてくれる。

農水省をめぐるさまざまな末期症状を取材した、『週刊ダイヤモンド』（02-04-20）によれば、農水官僚、農水族と

(9) 審議会等のあり方に関して、第二部5にはスケルトン段階から「審議会運営の欠陥」「科学への信頼不足と科学者の沈黙」といった柱が立てられていた。ここで問題にした「科学者の沈黙」にかかわる論点は、草案の段階で96年の家畜飼料委員会（前出）とのかかわりで「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」という形でこの委員会にかかわる学会に限定するニュアンスで表現され、第10回委員会（3月25日午後）の討議で今度は、特定の学会に限ったことではない旨の確認がなされた。この流れからすると、より一般的な形の指摘がなされそうなものだが、どういうわけか、報告書成文で削除されてしまった。いささかわかりにくく、問題の大切さへの配慮を欠いた印象を与える経緯であるが、各種審議会、諮問委員会のたぐいの経験豊富な学識経験を擁した委員会であるだけにこの論点には十分な注意をもってかわるべきであった。

(10) この「農林水産省の方針を受けて」は目立たない表現ではあるが、意図的な不作為であったとの判断を示唆するものであろう。これを有体に表現すれば、行政指導にとどめたのは「生産者や飼料業界をおもんばかり、消費者の安全など眼中にない行政が意図的に選んだ不作為、規制のサボタージュではなかったか」（『日本経済新聞』02.04.03 春秋）となろう。

(11) 「自民党を中心とする農林族議員」の影響に言及していた報告の第一次草案の説明に赴いた農水省次官は、江藤議員から無礼者呼ばわりされたという。信じられないような報道だが、多数のメディアが伝えたことだから、事実誤認ではないだろう。農水省側は農水省が自ら作ったのではない文書を、しかも何故草案の段階で説明する必要があったのだろうか。了解を求める、あるいは点検を受けるというのであれば、最終報告を提示することで充分ではないのか？ 無礼者発言をも含めて、そうしたことが問題にもならない関係はもはや政＝官癒着を越えて、特定議員に対する官僚の隷属ではないか。さらに報告の発表後の取材に対して、やはり自民党の一族議員は、圧力というなら肉骨粉禁止の法律化回避に関して、介入したという証拠を出して見ると、誰かさんと同じような口振りで反論していた。少なくとも私には、その証拠を発掘する能力はない。しかし特別な口利きをしていないとすれば、それは圧力構造が確立して介入の必要さえなくなっていたことを意味するのであろう。その意味では派閥を主催するベテラン議員が粗暴な振舞いにおよんだというのも、『週刊ダイヤモンド』が指摘した事態の現れなのかも知れない。

もにすっかりレベルが低下したとのことだが、すでに時代の要求を察知して自己解体を始めたのであろうか。

そうだとすると日本の農村社会に保護政策の必要がなくなったわけではない。そのあり方について、より広く風通しのよい合意形成を図るという、途方もなく困難な課題が待っている。

(5) 中央政府と地方政府

政府、行政のあり方にかかわって今回のパニックでいまひとつ浮び上がってきた大きな問題は中央と地方との関係である。食品の安全にかかわる規制行政において、たとえば、飼料、飼育、屠殺・解体、加工、流通といった現場に直接かかわるのはほとんどもっぱら地方の行政機関である。他方で、社会全体としての一定レベルの確保や整合性を要するこの種の規制行政の決定権限は概して中央にあって地方はその指示に従う。中央の施策は、それが迅速確実に地方に伝達され、地方に受入れられて、はじめて実効を発揮する。

中央の、危機意識の欠如から、混乱、狼狽、そして過度の緊張といった経緯の中で、情報授受の混乱（第一号患者の際の情報の放置、10月の検査技術研修中の擬陽性牛出現の際の伝達の不備など）、地方の処理能力を超える施策の要求、産業事情から乖離した施策の決定など、数えなければきりがなほどの無理な課題が地方政府に押しつけられてきた。そうした無理を通すことで処理牛の全頭スクリーニング、特定危険部位の除去、牛由来肉骨粉の焼却といった、食肉の安全とBSE拡散防止の基本的な対策セットが比較的短期間に実施に移されたのではあるが、それは中央政府に対する地方政府の沸騰する不満と、厳しい批判をともなった。相当数の知事による中央の公然たる批判と非難が緊張の激しさを物語る。

小泉政権を生み出したのは自民党内の中央に対する地方の反乱であったが、BSEパニックをきっかけに中央政府に対する地方政府の反乱が始まっているのかも知れない。廃用牛（高齢牛）を受入れる食肉処理場の数は中央の繰返される要請があってもいっこうに増えていかない。廃用牛を流通させ、検査することは、死亡牛の確実な検査とともにBSE汚染の程度をつかむための必要条件である。それがなければ国内のBSE収束の見通しを立てることは出来ず、本当の意味の安全宣言をして消費者の不安と不信を払拭することもできない。空間軸、時間軸を長くとする立場からすれば、生産者にとって問題解決の最短の道なのだが、目先の、そして局地の利害はこれと正反対である。現在の地方の反乱は、まだ後者にこだわる段階にあるのだろうか。

さて、この項においてはまだ報告書の内容に触れていな

い。何故なら報告は、批判の部分でも、新しいシステムの提案においても、中央と地方という問題に全く言及していないからである。リスク管理の具体的執行を地方政府に依存する食品安全行政が、そういうことで確実に執行できるものなのだろうか。

(6) 外国情報をキャッチし施策に生かすことと、外国の施策を基準に自国の施策を評価すること

第一部の、BSE問題に対する対処の検証は、概して、この疫病の発生地英国や、隣接するEU諸国、そして関連の国際機関などが発する情報をどのように受けとめ、それにどのような姿勢で対処していったのかを重要な節目で確かめていく、という手法をとっている。BSE後発国の対応にとって先発国の経験が最大の手引となるのだから、検証においてもそうした情報を起点とする方法を中心とするのは正当である。ところが検証の方法には、目立たない形で、もう一つの論理が入り込んでいるように見受けられる。それは諸外国との行政対応の比較の視点である。たとえば「重大な失政」にかかわる肉骨粉給餌の法律による禁止については、EU諸国を中心とするヨーロッパ諸国と、アメリカ合衆国、オーストラリアの場合が引合いにだされている。そして混入汚染に関しても、すでに本節(1)で取上げたところだが、リスクを示す多数の情報に接していたことのみを指摘しておきながら、報告が重要な不作為との評価を避けたのは、EUでも実施が大きく遅れたことを考慮したものとし考えられない。こう見ると欧米諸国が実施した方策を真似ているかどうか、不作為批判の一つの基準になっているものと判断できる。欧米の制度などを基準にして日本のあり方を批判するというおなじみの論法は、BSE報道でもかなり登場したが、この問題に限っていえばかなり危険である。第一に、BSE対策についていう限り、英国、EU諸国の対処は、お手本になるところもあるが、その何十倍も反面教師である。隠蔽、自己過信、危機意識の欠如、食品の安全を犠牲にした生産者保護、これら第一部、第二部で挙げられた批判点は、決定的危機を迎えるまでのEU諸国に概して当てはまる。その上畜産交易の歴史の長いこれら諸国では、この種の問題の際に、他国には出来る限り厳しい規制を課し、自国の規制を出来るだけ逃れる努力が当然のことのように行われ、紛争が絶えない⁽¹²⁾。これは次の第二の点にもかかわる。

第二にはこの種の比較は畜産業および畜産振興行政のおかれた条件の相違を考慮していない。1996年に米国やオーストラリアの畜産業界が、行政の規制を待たずいち早く自主的に肉骨粉給餌を禁止したのは、何よりも輸出産業の

(12) こうした点については星野 1998, 星野 1999を参照せよ。

論理による。BSEの影響が大きくは出ない1995年の数値で見ると、世界の牛肉輸出国オーストラリアは国際市場の約16%を占め、産出量の半分弱を輸出に回している。それに次ぐ米国は重量では輸入量が輸出量をわずかに上回り、また産出量中の割合はわずかではあるが、世界輸出の12%弱を占めている⁽¹³⁾。両国に違いはあるにしても、いずれもこのように大量の輸出を行ってれば、輸出利害が生ずるのは当然である。そして畜産貿易の世界は、疫病問題が非関税障壁の口実に使われてきた代表的な領域である。輸出産業としての畜産が疫病対策に特別に神経質であるのは故なしとしない。こうした背景のもとで業界利害とそれに基づく圧力は、時として日本の場合と正反対に働く。だから日本の対策の遅延が許されてよいというわけではない。肉骨粉給餌の法的禁止の回避を「重大な失政」とした報告書の批判に諸手をあげて賛成するものだが、背景への配慮を欠いた比較が示されると、あたかもそれを根拠に批判が行われたかのようにとられかねず、批判の説得力に影響を与えかねないのではないかと心配するものである⁽¹⁴⁾。

農水省の中にもBSE上陸・拡散のリスクを考慮して、対策を進言したり、あるいは不作為を憂慮した人物が少なからずいたと私は確信している。そういう人たちがどの程

(13) EU内にも相当の牛肉輸出国がある。同じく1995年の数字で、最大のフランスそれに次ぐアイルランド、さらにドイツ、オランダなどの世界輸出シェアは6～9%のあいだに分布しており、これら4国を合わせると実に世界輸出の3割に達し、本文で挙げた二大輸出国の合計を上回っていた。

このように相当な輸出産業であるにもかかわらず業界も行政も自国のBSE対策に不熱心で他国への攻撃に真剣であったのはいささか理解しがたいが、おそらくEUの共通農業政策(CAP)で手厚く保護されていたことと、輸出といてもEU統合市場内取引の比重が大きかったことなどがかわっているであろう。

(14) 報告では他国のことはさりげなく触れられていて、比較という印象は強くない。本文での私の書き方は大袈裟すぎるように見えるかも知れない。しかし報道のあつかいを見ればそうした疑問は解消するだろう。たとえば『毎日新聞』(大阪本社発行版、02.04.03)「漫然 6年8カ月」の大見出しを掲げた記事は、「... 感染予防対策が、日本は米国や豪州などと比べて大きく遅れていたことが... 報告書や一連の審議でわかった」と書きだし、記事の大半は各国の対策時期の比較に終始している。報道が報告にひそんでいた論理を拡大して見せたのである。おかれた条件の相違を全く無視したこの種の批判の有効性には私は疑問を感じる。なお、私はこの記事、および10ページに引用した記事を『毎日新聞』石川版で読み、取上げたのであるが、東京本社発行版には載っていないとの指摘を受けた。今の所東京版の本紙にあたる機会はないが、インターネット版にこの2つの記事がないことは確認できた。その限りでディスカッションペーパーにおいて好ましくない2つの報道例が『毎日新聞』の全体にかかるものと考えていたところは訂正したい。

度の勇気と覚悟を持って行動したか、しなかったかについて私は全く知らないが、そうした一切を圧殺したのは、農水省に強固に出来上っていた生産者利害優先の慣性と、それを取りまく圧力構造である。そのような慣性と圧力のあり方に十分な目配りを示した論理でないと、場合によっては消費者や生産者以上に苦しんできた心ある当事者に対して説得力を欠くことになるだろう。

(7) EUによるリスク評価にかかわるいくつかの論点

EUの科学委員会による日本のBSEリスクの評価についていくつかの論点が示されている。

i 農水省のリスク評価手法

まず、日本側の評価中断の要請にいたったいきさつの中で、農水省がEUの評価基準を不適切だとし、OIE基準による評価をすべきことを主張している点に対して、報告はEUの評価手法を「すぐれた内容のもの」と認めた上で、OIEに関しては清浄性に関する基準を設けているが評価手法を備えず、したがってこの基準による評価のためにはまず手法の開発が必要だと指摘している。そしてなぜか、農水省が自ら作成し、2001年8月に技術検討委員会で検討されたといわれる評価案については全く言及がない⁽¹⁵⁾。検討にも言及にも値しないという判断のようである。

ii EUの勧告の実施状況

EUのリスク評価報告書草案にはBSEの拡散を避けるための対策がいくつか勧告されていた。今となっては日本人にも常識的な対策ばかりであり、調査検討委員会の報告は「率直に受け入れるべき」ものとしているが、勧告のほとんどは活かされず第1号患者発見後に実施されたものである。調査検討委員会の報告は唯一簡易検査によるアクティブ・サーベイランスのみを発見前に実行された対策と認めている。私はこれに01年6月からの肉骨粉の混入防止対策を加えるべきだと考える。万全の対策ではなかったが、肉骨粉の混入量を大幅に減少させる効果が認められてよい。もう一つ、01年3月からはじめられた肉骨粉の法律による禁止の準備も、実施はパニック後になったもののEUの勧告の反映努力としては認めるべきであろう。

iii もしEUのリスク評価を公表していたら

調査検討委員会の報告はEUリスク評価に関する農水省の対応の検討を結ぶにあたって次のように述べている。「もしも、EU報告書案の内容が国民にあらかじめ知らさ

(15) この農水省が作った独自の評価案は、調査検討委員会の資料にも加えられていない。矢吹・NHK「狂牛病」取材班2002の第五章ではEUとOIEの基準の考え方の相違が示され、農水省版の評価案の紹介と検討がなされている。

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」と。たしかにどのような形にせよ、日本政府がBSE汚染の可能性を認めたとすればある程度のパニックが起こったであろうし、そこで十分な対策がとられていれば、発見時の衝撃は大きく緩和され、全体として生産者の受ける打撃も軽減されたものと考えすることは出来る。しかしリスク公表時に起こるであろう事態はどのように予想されるだろうか。パニックの中で、中央政府が恣意的に惹き起こした風評被害として、圧力団体と地方政府から轟々たる非難が農水省に殺到することはまちがいないだろう。農水省に属する政治家と幹部職員がそろって職を賭す覚悟がなければそのような行動に踏みきれないであろう。そのような人物を農水省幹部に期待することは出来ない。全く可能性のない想定である。その意味で私は圧力団体の問題をより重視すべきであると主張せざるを得ない。

(8) その他

i EU諸国のBSE確認の急増

第二部 5 の題名が「英国以外のEU諸国でのBSE¹⁶⁾発生¹⁷⁾の急増以降...」とある下線部は「**確認の急増**」とすべきである。確認数の推移をみる限り、これがBSEの突発的急増によるものとは考えられない。それまで隠蔽されていた病気が現れたものでしかないのであって、病牛の数が急増したかにとれる表現は望ましくない⁽¹⁶⁾。

ii TSEの邦訳

第一部ではTransmissible Spongiform Encephalopathy (TSE＝プリオン病の総称)の邦訳名称として、「**伝達性スポンジ状脳症**」とすべきところを「**伝染性...**」とした点について厳しい批判が加えられている。この点についてわたしは疑問を持ち、前期ディスカッションペーパーにおいて批判的な言及をしたが、山内一也氏のご批判を得て、同氏が早くからくり返されているご主張に納得がいき、報告での批判の意義を了解した。他方で、厚労省の研究班あるいは委員会の名称に関して「スローウィルス感染」「遅発性ウィルス感染」といった、もはやTSEにかんして通用しがたい名称が用いられていることについてはなお疑問を残すが、スローウィルス感染とプリオン病に共通性が多いため便宜的呼称と了解した。

iii 「食糧難時代の体質」

これは蛇足かも知れないが、多くのメディアが無批判に援用しているので付け加えておこう。農水省の生産者偏重の姿勢を「食糧難時代の体質」とのみとらえるのは正しくない。たとえば米の食糧管理法は、食糧不足時代には農家に対して米の安値供出を強制して、消費者に主食を提供す

るものであった。生産者保護政策は、しばしば、構造的な過剰状態への対応としても登場する。それが製造業の場合に比べて著しく硬直的で、なかなか対策としての意味を持ち得ないのも農業関係の特徴である。これも圧力団体の性格を反映したものと考えられる⁽¹⁷⁾。

5 メディアの論評

調査検討委員会の報告の発表は、短期間ではあるが何回目かのBSE報道の盛上がりを作り、週刊誌はあまり関心を示さなかったものの、新聞各紙はその報道を競い、社説でも取上げた。その中で壺をおさえた報道という点では、『日本経済新聞』が断然際立っていた。

i 特色ある報道

そのすぐれていた点をいくつか紹介しておこう。まず「失政の真相究明を忘れるな」と題する社説(02.04.06)では、委員会の検証が農水、厚労両省の提出資料のみによることを指摘した上で、さらなる真相究明を¹⁸⁾国会に要求して

(16) この項の批判論点につき山内一也氏(日本生命科学研究所)より、病気が確認された場合に「発生」と呼ぶのであり、OIEやWHOでも発生が確認されたときにoutbreakの報告をしている旨の反批判を頂いた。専門家の間でそのような用語法があることを知らなかった点については不明を恥じるのみでその限りで専門家の誤解を避けるために、今後用語は改めるが、この種報告書は専門家のためにあるわけではない。一般の日本語における「発生」の語義は、公的機関による確認後という限定になじむものではない。事実、多くのメディアが—最近でこそ少なくなったものの—英国の当局の確認年である1986年にBSEが初めて現れたかのような誤解に陥っていた。このような誤解の責任は、誤解されやすい専門用語を設定し、それを不用意に一般向けの文書に記載した側にあるものと私は考える。なおoutbreakを単純に直訳した場合「発生」となることは認めるが、ややニュアンスが異なるし、また権威ある国際機関の用いる用語にしたがったのだから正当化されるとの考えがあるとしても、私はしたがえない。—この点同氏あてに反論(私信)したところ「発生」は決して専門家のジャーゴンではなく、世間で広く通用している言葉であるとのこと説明を頂いた。しかし「発生」という言葉の本来の語義からして、そのような限定的用法には無理があり、誤解の元であることは間違いあるまい。とは言え、ご多用中、専門外の人間にご説明くださったことには感謝の念に耐えない—追記。

調査検討委員会報告はリスク評価とともに、それにかかわる情報収集と、その世間への伝達をも、科学者を中心とする新しい行政組織に託することを提唱している。自然科学者であっても健康な言語感覚を持つべきことは当然だが、その責任がますます大きくなる事に充分ご留意願いたいものである。

(17) この論点につき、前記ディスカッションペーパーでは農業保護政策が主として過剰対応であるかのような断定をしていたが、大鎌邦雄教授(東北大学)のご批判を得て、訂正を加えた。

いる⁽¹⁸⁾。私も1節で述べたように、委員会は、与えられた権限の中では十二分な説明を果たしたのであって、未説明なところは、ふさわしい権限を持った機関にゆだねるほかない。食品安全行政確立のためなら、大臣の首のすげ替えよりも、失政の原因究明の方がよほど重要なはずだ。国会には97年の家畜伝染予防法改正時の満場一致の付帯決議で、肉骨粉給餌禁止の行政指導あつかいを事実上容認したという傷もあるはずだ。

委員会報告の不十分さの指摘において、大多数の報道はいわば無い物ねだりの不満を述べるにとどまっている。一例として『毎日新聞』を挙げておくと、その「提言はいいが検証不十分」と題する社説(02.04.03)では報告の文章を委員自身が執筆したことに触れ、「これまでになく透明性の高い報告になった」と評価する⁽¹⁹⁾ものの、「具体的に誰がいつ、何故、どのように判断を誤って、BSEの上陸を許したのか」がわからず、「人間の固有名詞を挙げない報告」では「検証として物足りない」と批判している。しかし官庁側が回答拒否している事柄を聞出す可能性を持つのは、何らかの強制力を持った機関のみである。委員会報告の不十分さは権限のない委員会を設定した政府首脳とそれを傍観した国会の責任である。官僚の今後のあり方を考えるとき、個人名を挙げた責任追及も必要であろう。しかし政界、業界の圧力構造が官僚の行動を規定している現実からすれば、これをそのままにして改善はあり得ない。これに関連して同紙同日の『「政と官」議論生煮え」と題する記事では、「政官癒着」や「自民党を中心とする族議員」といった表現が報告成文で削除されたことについて、これらが委員長の消極的姿勢によるものと見なし、これに不満を述べて、時間不足で「議論は尽されないまま」だったと批判している。こうした削除については『日本経済新聞』も含めてトーンダウンとの受けとめ方が一般的だが、削除された語のうち「政官癒着」の表現は、私が見たところでは原案にはなく、議事録による限り討議の過程で、委員長が提案した表現であるように見える。また、政党名と「族議員」という表現が不穏当だとは思わないが、それだけでは圧力構造の最尖端だけを指摘したことになる。農政に関して生産者側の圧力を仲介する議員の範囲を限定しすぎてその広がりを見落すきらいがある。一部の突出した「武闘派」議員に限らず、また政党の別を問わず、官庁に

圧力をかける議員が広く分布していることは農業関係の重要な特徴である。そういう観点で比較すれば、成文の方がよくなっていると私は思う。すでに4節(4)で述べたことだが、この箇所については関係議員の背後にある圧力に具体的に触れないことの方がよほど大きな問題である⁽²⁰⁾。

『日本経済新聞』に戻ろう。「政策決定の透明化促す情報公開を」と題する社説(02.04.08)では農林水産省の秘匿体質が混乱を招いたとして、葉害エイズやもんじゅ事故と同じ構図で「情報隠しが国と国民に災厄をもたらした」ことを指摘する。そこから政策決定過程の確実な文書化、その保存と公開の原則が確立されるべきことが主張され、さらに「新食品機関の分離カギ」と題する記事(02.04.08)ではリスク評価機関の分離独立性を要求した報告の意図がどこまで反映されるかを注目し、他の記事(02.04.03)では、リスク評価機関のあり方について、首相直属の総合科学技術会議を例として挙げた経緯をも丁寧で紹介している。すなわち、食糧庁を改組した「食品安全庁」として農水省の外局におさめる構想などを警戒し「省庁の上部組織でないと同じ過ちの繰り返しになる」旨の一委員の主張に基づき記入された経緯である。全体として委員会の意図したところを正確にくみ取ることが心がけた報道姿勢と見受けられる。

英文 *The Asahi Shinbun* の Eisuke Sasaki による

⁽²⁰⁾ 委員長は取材に対して委員会で討議していない政治問題を報告に載せてはならないと説明していた。まとめの段階ではそのとおりだし、また、圧力構造のあますところのない説明ということだと途方もない時間と労力を要し、委員会の任務を越える課題になることもたしかである。しかし官僚がどのような利害の圧力を考慮しながら政策決定に関与したか、またその圧力の要にどのような種類の人物がいたか、これらの点を確認することは、たとえば農水省内部の調査で可能であり、事実相当程度まで報告が言及している。そうした問題設定の相について、委員の間に食違いが残り、議論が不十分であった、という意味なら『毎日新聞』記者の主張にも頷けるところがある。なお問題箇所の草案執筆者である産経新聞論説委員・岩淵勝好氏は、同紙4月6日夕刊および『文藝春秋』6月号において、委員会の議論の顛末や、原案の表現の意図などを説明され、本来の目的が「政治の責任を明確にすること」にあったと説明されている。国会全体の責任と理解してもよいかわかれ、たしかに立法府の行政府に対するサーベイランス機能のあり方をたずさねる必要は痛感される。しかし同時に、政治家だけを取上げたところで、圧力構造の解明としては片手落ちである。

また「政治には触れないつもりだったようだ」との委員長の意図を推察する一文もあり、この点をめぐる議論が相当の緊張をはらんだものであったらしいことを示唆している。そうであったとすれば、本文に述べたような考えを持つ私には、重要な論点の入口にさしかかりつつ、ついに踏込めなかった空転の激論であったように思われる。

⁽¹⁸⁾ 同様の国会による調査の要求は同紙02.04.03付「春秋」にもみられる。

⁽¹⁹⁾ 報告書の作成を官僚に任せず委員自ら行ったのは、いうまでもなく画期的なことだが、私がチェックした限りではそれに触れたのは、この『毎日新聞』を除けば『日本経済新聞』のみであった。委員長が自画自賛してさえこうだというのは、報道関係者の感性の程を示すのであろうか。

“Scientists should play greater role in BSE agency”は調査検討委員会報告が提案している独立のリスク評価機構における専門科学者の役割に触れつつ、とりわけ従来の科学者が必要な行政事項についての関与に消極的であったという問題点に立入って言及している。本稿第4節(2)の最後とそれに関する注(9)で触れた科学者自身の責任という論点であり、重要な問題なのだが、私がチェックした限りで、これが新聞における唯一の貴重な言及であった。『朝日新聞』本紙に掲載されていれば、それによって他の記事も活かされ、この新聞の関連報道の面目を一新したであろうが、残念ながら掲載されなかった模様である。ただし、関連学界的消極性の論点が—報告書の成文ではどういうわけか削除されたのだが(注9参照)—報告にその論点があるのかのように述べている所は点検不十分である⁽²¹⁾。

『毎日新聞』は、これまでいくつかの重要なポイントにおけるスクープや丁寧な取材で異彩を放ってきた(続稿で紹介)だけに注目したが、委員会報告関係の報道は平凡というほかなかった。そればかりか報告書が出た時点では不注意といわざるを得ない間違いも含んでいた。それはEU科学委員会のリスク評価報告書草案とのかかわりで、そこに記されていた具体的な対策の勧告について、「政策には全く反映されなかった」との叙述である。(『毎日新聞』大阪本社発行版020403「農水省の無策ぶり明るみに」)。実は同趣旨の文が昨年12月13日の記事にも載っていて、それが誤りであることは前稿(星野2002-1, 36頁)で指摘しておいた。調査検討委員会報告でもアクティブ・サーベイランスの実施を勧告にしたがった例として挙げている(本稿4節-(7)-ii参照)。批判対象の責任を問う内容であれば特に、公器たるもの、慎重な検討の上で書くべきであろう⁽²²⁾。

『毎日新聞』をまるで引立役のようにあつかったが、一般紙の論調は概して同様である。ただ、これまで同紙のBSE報道が光っていただけに、期待を裏切られた思いがやや批判を厳しくしたかも知れない。最近のこの新聞で涼風

にふれる思いがしたのは、「記者の目」の欄の田村晃一記者の「武部農相進退問題」(0204.11)という一文である。食品表示問題や、国が買上げた牛肉の検査問題の取材を通して触れた農水省官僚(の一部)について、「思考のベクトルが業界にしか向いていないのだ。ここで、業界に配慮した態度をとれば消費者の信頼が失われ、かえって業界を追い詰める事態になることに気付いてさえないようだ」と決めつけ、こうした「官僚の意識を変え、消費者優先の農水行政に向けて、かじを切らせるには」武部農相のような「愚直な姿勢が必要だ」として、消費者にとって農相の続投が「よりましではないか」と結んでいる。続投肯定の結論については留保するが、辞任云々よりずっと重要な問題がいくつもあると考えるところは大賛成だ。ともすれば時々の流れが一方的になりがちなメディアの世界においてこのように自由な発想が示される場を大切にしたいと思う。

ii 単純な縦割り行政批判について

調査検討委員会報告も縦割り行政に批判を加えているが、それはあくまで、独立のリスク評価機関が食品安全のための規制行政の背骨を構成することを前提しての、縦割りの弊害除去を志向している。いうまでもなく食品の安全にかかわる規制行政を振興行政から切離し、その上位におく考えにたつてのことである。このような調査検討委員会の方向が明確化する以前にBSE対策として「業界行政と国民の安全を守る規制行政」の分離を主張していたのは、管見の限りでは、『週刊東洋経済』(01.11.10)の特集「あなたの食は安全ですか!」のインタビューにおける新藤宗幸氏のみであった(同氏は『論座』(02年3月号)でも同趣旨の発言をしている。ついでに触れておくと『週刊東洋経済』の同特集は単発企画であるにもかかわらず記述の正確さと、視点の斬新さで際立っていた)。

これに対してこうした委員会の方向性に触れる以前のBSE報道においては、単純な縦割り行政批判が圧倒的に多かった。数えたてればきりがないので、調査検討委員会の審議にも触れた一例だけを挙げると、「『食品安全庁』新設へ」と題する『北国新聞』(0201.29)の記事は、「調査検討委員会では、縦割り行政の弊害を指摘する意見が多く…両省の機能を統合する方針で大筋一致したもようだ」として、厚労省の食品保健部監視安全課、農水省の畜産部衛生課、飼料課などの機能を統合し、農水省の外局とするという構想を紹介している。委員会の議論に一定の幅があったのは事実としても、この紹介は農水省側に引寄せた情報を鵜呑みにしたものでしかない。これまでの行政改革、省庁再編のなかで、食品行政の、農水省のもとへの一元化の動きは繰返し実現直前まで行ったという。これを厚生省(現厚労省)が振興行政と規制行政の分離という名分を楯に、省益

(21) 筆者佐々木英輔氏のご教示により、『朝日新聞』東京本社版4月5日付オピニオン面に掲載されていることがわかった。石川版をチェックしたためのチェックもれであった。地域ごとに特色ある編集をされることは必要だが、異彩を放つ記事の流通範囲を限定する結果になったことは惜しまれる—追記。

(22) 似たような荒い批判は、『読売新聞』社説(0203.24)にも見られる。ここではとくにどの時期との限定もなく、「BSE発生を『他人事』ととらえ、打つべき手をほとんど打たなかったこと」を委員会が明らかにしたと報告書原案を紹介するのである。このように大雑把な決めつけで済ませられては、農水省関係者ばかりか、多大な努力を重ねた委員諸氏も立つ瀬がないというものだろう。

として辛うじて守り通してきた。結果論としていえば、一元化されなかったことでさらにひどい混乱が避けられたといえる。

この種の安易な一元化論に共通しているのは、英国、フランス、ドイツ、EUなどを一括して「農業と食品関連の行政を一本化する動き」（同上）とか「食品の安全に関する政府の統合機関を作った」（020212、小泉首相答弁）というように単純化したレベルの理解を前提していることである。もちろんこれら諸国の行き方はそれぞれに違っている。また共通点は何よりも独立した食品リスク評価機関を作ったか、立ち上げようとしていること、そして、関連行政機関を統合した場合には、農業生産の振興部局が、環境、保健、そして広い意味での農村振興などの部局の下位におかれたことである。上記のような単純な理解はいうまでもなく農水省と農林族の思ひ皿である。消費者保護を上位におくべきことには異口同音に賛成しておきながら、それを損うに違いない機構の改悪に口実を与えている。この種の視野の狭さは極めて有害である⁽²³⁾。その意味で——3節ですでに述べたことだが——少なくとも報道機関の論調を一変させた委員会報告の功績は大きい。

6 むすびにかえて

グローバルな流通が極東にまで疫病をもたらしたのだとすれば、グローバル化の波は、別の意味でも日本農業を揺さぶっている。WTO型自由化の推進者であるアメリカ合衆国が、同時に自由貿易地域づくりに熱心なことに象徴されるように、グローバル環境に国単位で曝され続けることは無謀である。しかし日本の場合、農業基盤のない都市国家のシンガポールとの自由貿易協定の締結でさえ、農産物問題が大きな障害となった。農林族の主張を受入れている限り、日本はアジアにおいても孤立無援の存在とならざるを得ない。牛肉や米に代表されるような、世界市場価格か

らかけ離れた高価格を維持するタイプの農家保護は、維持できるものではない。だからといって全体として条件不利地である日本農業を全廃してもよいという超市場原理主義者が多数派となる気配もない。食糧安保論を持出すまでもなく、日本の自然の大半はすでに人の手の入った自然なのであり、そうした環境、景観は農業、林業等によって再生産されている。高価格によらない、いわば力づくでない農家保護の実現のためには、農業等が生み出すそうした外部経済を正当に評価していく国民的合意が前提となる。消費者の安全を生産者利益の上位におくことなしに、もはや生産者利益さえ維持できないことははっきりしてきたが、それだけでは片手落ちである。その上で食料生産者が、与えただけのものを受取るシステムが必要とされる。こうした点ではEUの共通農業政策は日本の場合と困難および愚行を共有しつつ、しかし改善に向けて数歩先を歩いている。お手本とするかどうかはともかく、参考にすることをためらっているときではない。

最後に、従来私にとって疑問点でしかなかったが、前記ディスカッションペーパーでの試論に対する論評によって手がかりを得た問題を付け加えておこう。それは消費者側の圧力、ないし圧力団体をどのように考えるべきかという問題である。圧力団体がゼロだとは言えない。しかしその性格は生産者側とはまったく異なる。農家の場合、ごく少数の例外を除けば、牛の飼料などのように、その資材の多くの部分をもっぱら農協から購入し、品目によっては販売も農協組織にたより、営農指導、信用組織、各種補助事業の斡旋等々挙げていけばきりが無いほど農家は農協にしっかりと組織されている。そしてその組織の頂点において、彼らは集票力をも武器としつつ政治家と結んで強力な圧力団体を形成している。米にせよ、牛肉にせよ、その世界市場価格との格差は、こうした圧力ぬきではとても説明できない。

これに対して消費者の側は組織されることの極めて少ない存在である。すべての市民は、消費者としては、生活資材の購入をとおして社会との接点を持つのだが、その行動において消費者が組織されている部分の割合は生協等々をすべて合算しても極めて小さい。そして消費者問題が注目を集める都度、消費者代表の形で発言する組織や人物が登場する。そうした組織や人物の活動を否定的にとらえるつもりはないが、一般消費者の何パーセントが自分達の代表としてその組織や人物を認知したであろうか。BSE調査検討委員会にも消費者組織の代表が複数参加されて、消費者の利益を貫く立場で立派に活動されたのだが、一般の消費者がそうした組織と日常的に接触しているわけでも、代表として選んだわけでも依頼したわけでもない。組織性という点で消費者側と生産者側はこのように対照的な姿を示

(23) 今、中央、地方を問わず行政機構において、複数部局にまたがる問題の対処に大変苦勞している。BSEへの対処において農水省と厚労省の連携に深刻な問題があったが、無数にあるそうした問題のひとつでしかない。行政組織問題について一般紙のBSE報道での感度の低さは本文でみたところだが、その原因は行政と同じ問題、つまり報道機関における部局連携の問題ではないかと推測される。行政改革、省庁再編などを手がける部門の経験を活かす態勢があれば扱いも相当変っていたものと思われる。

内閣および自民党がようやく設置の方向を打出した、内閣府の下での食品安全委員会であるが、食糧庁の解体をセットで考慮しているところは、これまでの省庁再編論議とのつながりで見れば警戒を要する。人員配置の決定に至るまで見届けてはじめてその機能が判断できるのであろう。今後の報道において各紙の記事の充実を期待しよう。

している。

消費者がみずからの要求を貫くためにパニックという極めて不合理な行動をとるほかなかった基本的な要因はここにあるのだろう。私は4頭目のBSE牛が確認された際に、市場が冷静であったことを喜ぶものだが、その為に政治、行政および業界関係者が、ようやく持つに至った危機意識をふたたび弛緩させることがあるとすれば、それは必ず次のパニックの芽を育てることを意味するのだろう。英国や、ヨーロッパ大陸諸国の経験から学べる最大の教訓はこの点にあるものと考えられる。

なお、パニックという異常行動の基本要因を消費者の組織性の低さに求めたからといって、消費者のより高度な組織化による問題解決を提唱するつもりは全くない。ソ連型社会主義を一部裏返したような消費者社会主義は思考上の実験にあたいするとも思えない。とすれば消費者の相当程度の分散性を前提した上で、消費者ばかりでなく生産者にとっても大変高価なものにつくパニックを起さないですむ社会のあり方が問われなければならない。委員会報告の提唱した科学者の判断を活かすべき行政組織の形成が大きな意義を持つことは言うまでもなく、これが実行に移されれば大きな改善となるであろうが、それで充分だろうか。問題は食品安全だけに限られるわけではない。消費者利害を一方的に裏切る形の産業振興行政のあり方を根本的に改めるとともに、生産者団体の行動にも一定の節度がなければ、結局はパニックの土壌は保存されることになる。石油ショックの際パニックを含む混乱のなかで日本社会はこれにそれなりの対応はしたが、そこから多くを学ぶことはしなかった。BSEそのものも外から来た疫病には違いないが、それを引金とするパニックはまさしく日本の社会に根ざしている。そこから学ぶべき事柄は数多い。

参考・引用文献：

農水省ホームページより

- 『BSE問題に関する調査検討委員会報告』2002年4月
 「第8回BSE問題に関する調査検討委員会—資料1—『BSE問題に関する調査検討委員会報告』のスケルトン（第2次委員長メモ）」2002年3月
 「BSE問題に関する調査検討委員会報告要旨（案）」日付なし
 「第8回BSE問題に関する調査検討委員会議事録」2002年3月
 「第9回BSE問題に関する調査検討委員会議事録」2002年3月
 「第10回BSE問題に関する調査検討委員会議事録」2002年3月
 「第11回BSE問題に関する調査検討委員会議事録」2002年4月
 星野 中「狂牛病紛争1996—98—EU—UK関係の一齣」『経済学雑誌』99—3・4, 1998年11月
 星野 中「『狂牛病』紛争の起点—英国—欧州連合関係の視点から」『金沢経済大学論集』33—2, 1999年12月
 星野 中「地域統合と家畜疫病—狂牛病・口蹄疫パニックとEU農業政策」『金沢経済大学論集』35—1, 2001年7月
 星野 中「日本の『狂牛病』パニック—報道、行政と業界のありかた—」『金沢経済大学論集』35—3, 2002年3月
 矢吹 寿秀・NHK「狂牛病」取材班『「狂牛病」どう立ち向かうか』2002年, NHK出版
 山内 一也『プリオン病の謎に迫る』2002年, NHKブックス
 『産経新聞』2002年4月6日号
The Asahi Shinbun 2002年5月4日号
 『週刊ダイヤモンド』2002年4月20日号
 『週刊東洋経済』2001年11月10日号
 『論座』2002年3月号
 『文藝春秋』2002年6月号

以下の新聞については関連記事をチェックしたが、文中で触れていないとすれば、ここであつかった問題に関し、特に注目すべき点がなかったとの判断を示す。『朝日新聞』、『日本経済新聞』、『北陸中日新聞』、『北国新聞』、『毎日新聞』、『読売新聞』。