「狂牛病」対応と食肉流通問題
――検討委員会の第三者性を問う

How MAFF and the Industry Dealt with the 'Mad Cow' Panic in Japan?
— An Attempt to Investigate the Investigative Panel —

星　野　　中
HOSHINO Hitoshi

〈キーワーズ〉
「狂牛病」(BSE)，食肉流通，農林水産省，農林族，牛肉在庫保管・処分事業，第三者委員会，リスク管理

〈目　　次〉

1　はじめに
　i　検討課題　ii　審議の経過　iii　委員会の構成
2　全頭検査以前肉の安全という建前
　i　ＥＵ基準なら何故「安全対策」か？　ii　委員の反応　iii　病牛肉の安全レベル
　iv　念には念をいれる安全対策
3　誰のための牛肉隔離か？論争
　i　議論の混乱の根元　ii　厚谷委員の論点　iii　松本委員の論点　iv　甲斐委員の論点
　v　たんなる断定　vi　需要曲線が意味すること　vii　現実はどうか？
　viii　＜報告＞のまとめ方　ix　「不安の払拭」は消費者のためか？
4　農林族の役割をめぐって
　i　政治圧力の性質　ii　政治圧力の取り上げ方
5　振興行政と規制行政の分離
　i　分離の意味　ii　食品安全行政一本化の必要　iii「議論の整理」と＜委員会報告＞
6「第三者」委員会の第三者性
　i　＜委員会報告＞に一貫するもの　ii　振興審議会委員が何故？　iii　第三者性はいかにして可能か？

1　はじめに

BSE対応の点検を課題とする二つ目の委員会が開かれ，2003年6月にその報告が発表された。＜食肉流通問題調査検討委員会＞という名称だが，おそらく多くの人にとってはじめて聞くものだろう。その設置への流れについて少し報道があったほか，審議内容と報告についてメディアの報道もごく限られていたからだ(1)。

名称の「食肉流通問題」は問題の焦点を明示しないが，BSE検査を受けていない牛肉の市場隔離事業とその際の雪印や日本ハムなどの不正事件が問題の中心である。すなわち，BSE牛が見つかったことにより行われることになった，食用屠殺牛のスクリーニング検査の実施（2001年10月18日より）に際して，検査実施前の牛肉の買上げ保管（最終的には焼却）事業が農水省の方針により行われた。この事業において多数企業が行なった対象外牛肉の混入と，関連して露見した各種の表示違反，これらの不祥事はすでにBSE汚染の暴露とそれへの対応における各種の齟齬とですっかり信頼を失っていた農水省に追打ちをかけるものであった。この委員会はそのような事態に迫られた農水大臣が第三者による検討を行う諮問委員会として招集したものである。会議の世話役は大臣官房であり，説明役には畜産部長，食肉鶏卵課長など，関連部署の責任者があたった。

(1) この委員会の報告にかんする報道の中で，のちに取上げる『毎日新聞』社説が問題点にもっともよく迫っていた。これと「牛肉偽装事件などに絡む食肉業界と行政のなれ合いについては解明できず，抽象論で幕引きする内容になった」とした『中国新聞』(03.06.19) を除けば，他には簡単な紹介記事が散見されるのみであった。

ⅰ　検討課題

あらかじめ農水省側が用意した検討事項は別掲のとおりである（第1回会議資料2より）。委員会がまとめた報告書においても「委員会は，これらの偽装事件や表示違反の要因・背景を踏まえて食肉行政・業界の問題点を検証するとともに，消費者をはじめとする国民の信頼を回復するための食肉行政・業界の対応方向について検討を行う」（「食肉流通問題調査検討委員会報告」1ページ）のが目的であると，与えられた課題をそのまま受止めている。

ここに示された「目的」に関していささか抵抗を感じるところをあらかじめ記しておけば，食肉の安全をはかる方策自体の検討が直接の目的とされているわけではなく，目的は消費者等の「信頼を回復すること」とされているところである。食肉の安全そのものについての記述は，「検討事項」に全く見あたらない。BSE問題に人々が注目するのは牛肉の食品としての安全性にかかわる問題としてである。パニックに駆られた人々の意識には不合理な要素が含まれるが，牛肉の安全性を問題にすること自体が間違っているわけではない。もちろん消費者の心配には誤解による部分が大きいから，安全確保だけでことが済むわけではなく，信頼回復のための独自の領域が必要とされることはいうまでもない。たしかに信頼の回復は大事なことだが，それは本来，安全の確保が前提となってはじめてはかられるもので安全抜きに安心をさせようというのは顛倒もはなはだしい。実はこの顛倒は次節で詳しくみるように農水省の建前にもとづいている。BSE発見当時の，つまりスクリーニング検査などの対策が行われる以前の牛肉も安全だというのである。したがって「安全対策」は必要なく，消費者のいわれのない不安を払拭する「安心対策」があればいいというのである。安全の確保の問題抜きで信頼回復（消費者の安心）のみを問題にする立場の底には，消費者の不安をたんなる杞憂とみなし，パニックをたんなる空騒ぎとみなす消費者不信が潜んでいる。そのような省側の課題設定の論理は，多くの対立する論争を経ながら，結局は報告の中にしっかり結実したのであった。

「検討事項」にかんするもう一つの疑問は「食肉流通」という表示にもかかわらず，検討対象がもっぱら牛肉の卸売段階に限られていることである。小売が含まれないのは「流通」の一般的語意に反し，私には理解できないが，委員が当然のように扱っているところからすると食肉に特有の用語法であろうか，それとも招集段階で事前に打合わせられていたものであろうか。第一の焦点である保管，処分事業が小売を対象としなかったことをそのまま引きずっているように見える。

先の＜BSE問題に関する調査検討委員会＞が主としてBSE対策全般の行政の問題，ここで検討する＜食肉流通

食肉流通問題調査検討委員会検討事項（案）

1　食肉の製造・加工・流通・販売の現状と食肉業界・行政の問題点
　⑴ 牛肉在庫保管・処分事業の創設経緯と運営状況，当該事業に係る偽装事件，食肉の表示違反事件等を惹起した要因・背景
　　①　牛肉在庫保管・処分事業の創設経緯と運営状況
　　②　牛肉在庫保管事業に係る牛肉偽装事件の要因・背景
　　③　主な食肉の表示違反事件の要因・背景
　⑵ 食肉をめぐる事情の変化と食肉業界・行政（以下の①～③それぞれについて）の問題点
　　※食肉業界・行政の問題点と今後のあり方について，
　　食肉加工・流通業者，量販店，生協，消費者団体等からの意見聴取も実施
　　①　食肉企業（企業コンプライアンスという観点からみた検証）
　　②　食肉関係団体及び農畜産業振興事業団
　　③　食肉行政
2　消費者をはじめとする国民の信頼回復のための食肉業界・行政の今後の対応方向（以下の①～③それぞれについてそのあり方と体質改善策）
　　①　食肉企業
　　②　食肉関係団体及び農畜産業振興事業団
　　③　食肉行政
3　その他委員会が必要と認める事項

問題検討委員会＞が，屠殺以降卸売までの問題とそれにかかわる行政問題を扱ったとすれば，食肉供給システム全体の中で，飼料を含む生産資材の供給，畜産農家，小売，そして全体にかかわる圧力団体と農林族政治家（中央と地方）の問題など，いずれも食肉の安全問題に深くかかわるのだが，これらがまだ着手されていない検討課題である。これらのうち，この委員会では，第１回委員会で生産の構造までさかのぼる必要について石川委員，田中委員長，厚谷委員から指摘があり（議事録 p16－19），また政治家の圧力にかんしては後にくり返し話題になったが，報告に取上げられはしなかった（後掲）。

ⅱ　審議の経過

当初の予定では７回（＋予備２回）程度の会議で 2002 年内に中間報告をまとめ，03 年早々にも報告を提出する段取りであったが，2002 年の予定を終了した時点でも，なお議論は尽せず，農水省の繁忙期をはさんで，03 年４月以後４回の委員会を行い，都合 13 回の委員会を開いて６月にようやく報告にこぎ着けた。さきに見たように，この委員会を規定している主要な関心は全頭検査以前に屠殺された牛肉の保管→焼却処分のあり方，その際に生じたり，露見したりした多種類の不正である。もちろん検討課題は，今後のあるべき制度など簡単に割り切れるものではない重要な問題を含んでいるのだが，論議の重点はむしろ当初の焦点に集中し，そこへの膠着のために審議の遅滞が生じたようにも見える。第９回委員会までの論議について，私はディスカッションペーパーの形で言及したが(2)，その後報告のとりまとめまでを議事録等によって見たところ，残念ながらこの委員会の問題点が一層深刻なものとしてあらわれたため，その点を加味して大きく改稿，加筆した。

2002 年に報告をまとめた＜ BSE 問題に関する調査検討委員会＞（BSE 対応を検討した最初の諮問委員会）にかんしても私は同様に検討を行った(3)。そこでもいくつかの批判点はあったが，委員会のあり方とその報告の基本的な内容について強く共感するをおぼえるところが多かった。これに対し，今回の委員会にかんしては残念ながら同様の評価には至らなかった(4)。

ⅲ　委員会の構成

委員会資料に付された委員名簿の肩書によると，10 名の委員のうち７名までが大学関係者（５名が現職教授，名誉教授と客員教授が各１）で消費者団体，生協，ジャーナリスト各１名となっており，第三者とは学者の集りかと思わせるが，名誉教授と客員教授はそれぞれ元高級官僚と元ジャーナリストである。現職の教授のうち２名はやや古くなった呼び方でいえば農業経済学の分野，ほかに行政学，法学，医学の分野が各１名という構成になっている。また，発言の端々から，委員の大多数はこれまでに審議会や，この種行政関係の委員会への参加経験の豊富な人たちであることがわかる。

2　全頭検査以前の肉の「安全」という建前

ⅰ　ＥＵ基準ならなぜ「安全対策」か？

01 年 10 月 17 日以前に屠殺された，つまり全頭検査の対象にならなかった肉の安全性を疑うことは，農水省ではタブーとされているらしく，委員会もそれにしたがうことにしたようだ。冒頭の遠藤副大臣の挨拶（第１回議事録 p2）から始まって，全頭検査以前の肉も安全であることが「科学的見地から証明されている」旨がくり返し語られた。

したがって全頭検査以前の肉を保管したり，ましてや焼却すると言った処置は安全対策では絶対にあり得ないということになり，それ以外の理由付けをめぐって，次節で見るとおり，役所側も，委員たちも苦しい論議を積重ねることになった。より論理的であろうとすればますます泥沼にはまる。この前提からする限り，全頭検査という形をとるか，EU のように 30 ヶ月齢以上の検査とするかにかかわらず，食用屠殺牛のスクリーニング検査そのものが，安全対策としては全く意味がなく，何らかの他の目的で巨費を投じて行われていることになる。さすがにそのように正直になる訳にもいかないのであろう。厚労省がそれまでの 30 ヶ月齢以上のテストという EU 基準にしたがう方針から全頭検査に範囲を拡張する方針に転換したことを指して「この瞬間，BSE のと畜場における検査は EU で行われている水準を超えまして（中略）これはとりもなおさず，安全性という観点から一歩踏み出して，安心感，あるいは不安感の払拭という観点からとられた措置といえます」（竹本企画評価課長，第２回議事録 p4－5）と言う(5)。たしかに，チェックに用いられている即効テストは感染していても発病直前かその後でなければ変性プリオンを感知しない。だから感染していてもあまり変性プリオンの蓄

(2)「BSE 対応と食肉流通問題―第三者検討委員会の検討」KSURES Discussion Paper Series , 2003. No.1
(3) 星野 2002-2
(4) なお私はいずれの委員会についても，ディスカッションペーパーを委員に送付した。前委員会委員からは反論を含めいくつかの貴重な御教示をいただいたが，今回委員会委員からは何の反応もいただけなかった。
(5) 同趣旨で全頭検査決定前の時期の議論の「全頭にすべき」という主張をも「いわゆる安全という観点よりは，むしろ安心というのでしょうか，あるいは不信感の払拭という観点から」おこった議論だと位置づけている（同上）。本文の引用は厚労省への対抗心を含む批判的発言であるが，実は農水省とこの委員会もこの批判を免れられない立場に身を置いていた。

積が進んでいなければ陽性とはならず，潜伏期間を考慮すると若い牛を現行の検査にかけても「安全対策」として有効ではない。そういう意味で――30ヶ月という切り方では議論が分れるが――この説明は科学的な知識に基づいている。

しかし農水省の立場でそう言えるかとなると別問題である。全頭検査以前の肉には30ヶ月齢以上の牛の肉も含まれていて，それは「科学的見地から見て安全」だったはずである。「科学」が「安全」を保証するものを検査するのが30ヶ月以上ならなぜ「安全性の見地」におさまるのだろうか？

論理的に矛盾しながらあえてEU基準なら「安全性」の検査だと言張る根拠は単純なことで，EUが安全対策として実施しているからだ。なぜEUはそうするのか？EUは食肉の安全性を絶対化するような非科学的な立場をとっていない。したがって「念には念をいれた」安全対策の必要を認めるから，相当レベルの安全性を認める対象のテストについても安全対策とするのに何の問題もない。食肉の対BSE安全性を絶対化する農水省の見地からすれば，限定されたスクリーニング検査でさえ安全対策として正当化できるものではない。

次節では類似のよりひどい混乱を指摘するが，批判するからといって私は担当者の論理能力や良心を疑っているわけではない。むしろ発言者は自らの立論の前提とされる建前の不自然さを意識しているために，かえってぎこちない説明に陥ったものと推量している。批判すべきはつまらない建前に固執する農水省の態勢である。

問題は全頭検査だけに止まらない。BSE確認後なされた全ての食肉安全措置が安全対策としては位置づけられないことになる。「安心感，あるいは不安感の払拭という観点から」の措置とせざるを得ない。農水省，厚労省の関係者もそうだが地方行政の場でも，そして業界関係者も，食肉の安全のために血のにじむ努力を続けてきている。そのような努力を，安全対策ではなく安心対策だときめつけることになる。つまり「安全」のためには余計だけれど消費者の根拠なき心配を考慮してその不安の払拭のために努力すべしというのである。供給者に消費者不信を煽る行き方である。この不可解な建前に農水省上層部は何故こだわるのだろうか？

ⅱ　委員の反応

こうした農水省の非論理的な建前に対して正面から直截に異論を唱えた委員はいないが，犬伏委員はくり返しこの問題を取上げようとしていた。たとえば，「（全頭検査以前の肉が）安全とみなさんおっしゃられますが，その安全といわれる部分と18日以降は全く安全と言われる部分」（第3回議事録p19）という区別によって安全性の格差にかかわる論点を出したり，遠慮がちに背割りによって脊髄が食肉に付着する可能性について言及するなどしている（第4回議事録p20）。また新山委員は，ヒトの認知構造とのかかわりで「安全だという結論をいうよりは，むしろどこにどのような危険があるかということを正確に伝えた方が消費者が安心できる」（第8回議事録p18）とした上で犬伏委員の指摘（ただし上記と同一であるかどうかは不明）にふれ，全頭検査後の時点で「さらに安全であるという結果だけが強調され過ぎて」具体的な危険部位とそれへの対策の情報提供（リスクコミュニケーション）が不十分だったと指摘し，EUの場合にはリスクアセスメントをくり返し，それにより判断が更新される都度，対策もレベルアップされること，そのレベルアップを日本ではじゅうぶんにフォローしていないし，そうした情報が伝えられてもいないと対応を批判する（同上p23）。ここでは農水省の建前そのものに対する直截の批判を用心深く避けながら，安全対策のレベルアップに触れることで，リスクレベルの相違を問題にしている(6)。こうした論点はいずれも官僚の手によるものらしい議論の各種整理では見えない。直截の批判でなければ無視されるのがこの種委員会のルールであるらしい。

問題点は明瞭である。条件の異なる各種の牛肉のBSE感染に関する安全度という，実は相当複雑で相対的に判断すべき問題を，安全か，危険かという二者択一式で割切り，「安全」となればその安全性を絶対化するという，素人が陥りやすいとされる単純化から問題が発している。多くの専門家を抱え，あるいは委員会等に動員している農水省はその内部と周囲に蓄積した幅も広く高度なBSE知識を，BSE上陸の阻止にも，その後の対応にも有効に活かせなかった。これに対して＜BSE問題に関する調査検討委員会＞により深刻な反省を要求されたはずであった。にもかかわらず全頭検査以前の牛肉の安全性にこだわる姿勢は今なお素人判断が専門的知識を排除している状態を示している。

実質的な討議の最後の機会となった第12回委員会で犬伏委員が再び全頭検査以前の肉の安全性という問題を持出した。これに対して松本委員は，「犬伏さんがおっしゃ

(6) リスクコミュニケーションのテキストの多くが述べるところでは，リスクコミュニケーションにおける最大の問題は，科学者と一般人のあいだでリスクにかんする言葉の意味がくい違うところにある。科学者はリスクをプロバビリティーとしてとらえ，それが許容範囲にあるかどうかを問うが，一般人は安全か危険かという○×で受止める，と（例えばPowell & Leiss 1997，第2章）。リスクコミュニケーションにかんする紹介的言及の多い新山委員は，まずこのイロハから説明して，二者択一式の論法をたしなめることから始めるべきではなかったのだろうか。

ったように，以前の牛肉が安全だったかどうかわかりません。その点はここの委員会の課題ではありませんから。ただ，行政が施策を行う際の当時の認識として安全だったんだという前提のもとに施策を組立てていったことを検証しているわけですから，本当は危険だったんじゃないのという議論をすると……この議論はできなくなりますから，一応安全だった，しかし消費者が誤解をしていた」（第12回議事録 p39）と述べて，従来の論点に立返り，議論の行きがかりだったのであろうが，事実上犬伏委員の論点をさえぎってしまった。たしかにこの委員会は，リスクレベルの相違を判定するにふさわしい委員会ではない。それどころか，のちに明らかになったところでは，リスクにかかわる問題で，今日では常識とさえ思われる事柄の誤解を「報告」書に残す程度の不勉強さを示してさえいる(7)委員諸氏ではある。しかし直接の検討対象である農水省の施策をあつかうにあたって，その前提とされた考え方を無批判に受止めるというのが，「検討」の名に値するものだろうか？前提とされたこの建前が施策の評価にあまりにも大きく作用していることを，次節でみる委員自身の批判が示していたのではないだろうか(8)？自分たちに十分な知識がなかったとしても，こうした点について適切な助言を与えてくれる人物は農水省周辺にも大勢いるのではなかろうか？

ⅲ　病牛肉の安全レベル

「全頭検査以前の肉の安全性」の成立ちを簡単に検討しておこう。まず，全頭検査以前の肉の元になった牛たちに，BSE被患牛，感染牛が全く含まれていないのなら，BSE対策上はもちろん問題がない。しかしそうした牛が含まれ得た可能性は否定できない。第1号BSE牛が発見されたのは，いくつかの偶然の組合わせによった。その後のスクリーニングによって，数頭の病牛が見つかった。その上，被患率が高いとわかっている死亡牛等チェックが平成14年度末までごくわずかしか行われず，全体としてのBSE汚染の分布状態を把握するチャンスをみすみす逃してしまったが，これらの検査をしていれば病牛の数はさらに増えていたであろう。その上，BSE確認牛が集中している96年春前後生れの乳牛が更新期にあたっていた。このような条件を考え合わせた場合，全頭検査以前の肉にBSE被患牛，感染牛が含まれなかったという仮定は極めて困難である。

そこでBSE被患牛，感染牛から得られた食肉（ここでは保管・焼却事業の対象である正肉のみを取上げるとして筋肉部分）の安全性という問題であるが，この問題は，①屠殺，解体の過程で筋肉に他の組織の構成物が付着，混入する可能性如何と，②筋肉そのものの安全性如何，という2重の問題に分かれる。①では特に脳や脊髄の組織の一部の混入ないし付着が問題とされる。素人談義に陥りたくないが，屠殺後，解体作業の危険防止のため，屠体の反射を止めるべくなされる神経系統の処理，および日本の背割りなどに相当する背骨と脊髄の処理，この二つの処理は所によって方法も異なり一概には論じられない。しかし前者による脳組織の，後者による脊髄の断片の，混入，付着については日本で相当問題とされ，対応策の提案や開発がなされたのと同様，BSE先進地ヨーロッパでも活発に議論が行われ対策が実行されて来ている。全頭検査以前の肉についてそのような対策が十分に実行されるに至っていないことは明らかである。このうち背割りにかんする上記犬伏委員の発言に関連して，農畜産振興事業団の役員は，高圧で水洗いしているから大

(7) ＜委員会報告＞の本文の冒頭に「国は，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検査を実施し，BSEに感染している牛からの牛肉が流通することのないシステムを確立した」と述べられている。＜報告案＞ではより強く「BSEに感染している牛からの牛肉が一切流通しない」とされていたが，第12回委員会での「ここまで言い切れるほど確立していたのかどうか」という1委員の疑問をいれて訂正されたものである。BSE検査にかんする全くの無知がここに示されている。屠殺牛に施される即効テストの限界についてはすでに前ページで述べた。BSEの潜伏期間は通常5年程度とされるから，特に若いうちに屠殺される肉用牛の場合，感染していても陽性としてチェックされることは滅多にないはずである。「一切」があろうがなかろうが，感染牛の牛肉が「流通することがない」システムは今日のところ不可能である。委員会では新聞の社会部の記事には不正確なものが多く，パニックを煽ったと非難する議論がくり返し行われた。パニック時のBSE報道において，科学部等に較べ，社会部の記事が量的に圧倒的に多く，比較すれば誤りも多かったとは思うが，BSEテストの有効性にかんするこれほど初歩的な間違いは稀にしかない。BSEのリスクそのものについて基礎的な知識さえ持たずに，リスクの伝え方に関して熱弁を振う，農水省は都合の良い委員を指名したものである。BSE検査の感度については，3ページの引用箇所を述べた課長にも知識があったであろうし，農水省とも縁の深い動物衛生研究所のプリオン病研究センター長，品川氏が，ほぼ同じ時期に行われた日本学術会議の特別委員会で，わかりやすく説明している（品川森一 2003）。こうした知識を拝借すべきだったのだろう。

(8) 次節で紹介する厚谷委員と松本委員の以前肉処分の根拠づけにかんする批判的言及も，これを評論として読めば，全頭検査以前の肉の安全という前提に対する痛烈な皮肉ともみなせる。しかし本文で見たように，松本委員はこの前提のもとでの論理にこだわった。皮肉がいかに強烈であれ，直截の批判なしでは官庁自体は何の痛痒も覚えないようだ。官僚達がそれを呑み屋で大いに論じることはあり得ても，公の場では無視されるもののようで，そうしたあり方を十分わきまえる程度には，両委員ともこの種委員会等の経験を積んでおられる筈である。

丈夫などと簡単な説明（第4回議事録p36）であしらったが，そう簡単な問題でないことは素人にもわかる。少なくとも，その水洗いの実行の指示は法律によるのか指導によるのか，それとも従来からの慣習か？実行を確保する監視態勢はどのようにとられているか？水洗いの水圧や時間など方法の規定はあるか？以上のそれぞれについて何時から確実に実行する態勢が出来たのか？水洗いで感染因子の除去が完璧に出来るという科学的根拠は？など。この種の安全にかかわる規制問題においてはこの程度の念押しが不可欠である（ただし素人の悲しさでこれで十分だという自信はない）。日本の新聞記事だけでも，丹念に読んでいれば，こうした事柄のごまかしの例にくり返しぶつかるのである。ことBSE感染の危険に対しては「念には念を入れた」対策が必要なのであって，全頭検査以前の肉の安全性の判断にも，以上のような諸点のチェックは素人目にも最低限の要件である。

農水省の施策を筆頭に，飼料の供給にはじまり，生産，加工処理，小売に至る流通組織という――要するに食肉にかかわるフードチェーンのシステム全体が，2001年の半ばまで，日本にBSEが上陸するはずがないという，いまにして思えば全く根拠のない考えに凝り固まって供給システムを作ってきたのである。第1号病牛発見後の対応は，国際的に比較しても素早かったと評価できるし，BSE牛が発見されて，関係者は多大の労苦を強いられたであろうが，そのおかげで牛肉はことBSEにかんするかぎり格段に安全になったし，さらに安全になっていくと私は考えている。しかし，もっとも直接的な対策[9]にかぎっても，それがすべての部署で確実に実行されるようになるには時間がかかる。全頭検査以前の肉とは，まさにその時期に処理されてきた牛肉に他ならない。完璧に安全であるかのような言及は新山委員の言うとおりかえって不信の原因である。

②の筋肉そのものについて；たしかに病牛のそれであっても筋肉を食べることによる感染可能性が問題にする程のものでないことは科学者が確認している。しかしそれは脳内注射のような，食事としての摂取よりもはるかに効率の高い方法で多数の実験を行って，感染を示す結果が1度も得られなかった，ということ以上でも以下でもない[10]。絶対に感染があり得ないと保証するものではない。これを絶対化して完璧に安全性が証明されているかのように言うのは間違いである。以上，①と②の検討をあわせると全頭検査以前の肉の安全性は決して保証できるものではないといわざるを得ない。

ⅳ　念には念をいれる安全対策

ことBSEとその人への感染型とされるvCJDに関してはわかっていないことが実に多い。病因を変異型プリオンタンパク質とする説はますます有力だが，異説もなくなってはいない。食事によってこれを摂取した際の感染，発病の機序なども不明の点が多いし，受手のプリオン遺伝子のタイプによる感受性あるいは潜伏期間の相違という問題[11]も，まだ研究途上にあるとしか言えない。このようにその性質がよくわかっておらず，悲惨な結果をもたらしかねない災厄にどう対処すべきかについては，タカをくくった対応で大きな災厄を導いた英国での深刻な反省が貴重な教訓を与えてくれた。96年3月までの対応について徹底的な調査を行ったフィリプス委員会の報告はいくつかの重要な問題点をあげているが，その一つは，念には念を入れた安全対策を実行するという態勢がなかったこととされている。その後の対応はこの教訓にしたがうのが国際標準である[12]。筋肉を食べることは事実上問題にするほどのリスクではないとの科学者の確認があっ

(9) 即効テスト実施以前で直ちに安全効果につながる直接的な改善としては，飼育農家や牛の診察・検査にあたる獣医のBSEにたいする知識と注意力，そして屠殺・解体の作業現場でのとりわけ頭部，背骨のあつかいの方式の変更や，作業者の注意力などがまず何よりもあげられよう。あまり効果の期待できない全数調査に獣医を総動員して，彼らを疲労困憊させてしまったことなどは，この観点からすると逆効果の側面があったろう。ともあれ，こうした対応についても，すべての現場での確実な実行には相当な時間が必要である。また，安全効果の点で逆にもっとも時間がかかるが根本的なのは飼料対策である。日本ですでにBSE2次感染がおこっている可能性を考慮すれば，肉骨粉混入防止対策が確実に執行されるようになった後，潜伏期間がすっかり経過してはじめて，日本の牛肉はBSEフリーだと言えるのであろう。

(10) ただし，マウスによる実験では相当程度の変性プリオンの蓄積が骨格筋に検出されたとの報告が，プリオンの命名者プルシナーの研究所から出されている。Bosque et al. 2002。

(11) ヒトの摂食によるCJD感染例として注目されたニューギニア高地のクールーの場合，当初，病例が特定のプリオン遺伝子組合わせの持主に限られ，そして原因とみなされた食人の禁止によって発病がくい止められたかに見えた。ところが空白が何年も続いた後，異なる遺伝子組合わせの持主の発病が見られるようになったことで，この病気に対する感受性と潜伏期間の問題を考え直さざるを得ないことになった（こうした点のわかりやすい説明としてはヴァイセンバッハー2002第9章がある）。この経験がvCJDの今後に与える示唆は深刻である。現在までの英国のvCJD患者は圧倒的に若者に集中し特定のプリオン遺伝子組合わせの持主に限られている。ということは遺伝子組合わせが異なり，感染の可能性があっても発症していない現在の若者達は，平均余命の長い分だけvCJD発症の恐怖にそれだけ長く耐えなければならないのである。また発症の推計数値もその分だけ幅広くとることを強いられる。扁桃や虫垂の手術にも影響が及び，全体としての社会の負担は莫大なものになって来ている。

ても，英国では30ヶ月齢以上の牛の食用を禁止し，他のEU諸国では24または30ヶ月齢以上の食用屠殺牛のスクリーニング検査を行っている。これは，安全に直接には寄与せず，単にその印象を消費者に与えるためのものではない。念には念を入れた安全対策として位置づけられているのである。

3　誰のための牛肉隔離か？論争

いかなる目的で，あるいは誰のために，またはいかなる効果を求めて，全頭検査以前の牛肉はまず保管され，そして焼却されたのか，当初，政策目的をめぐってかわされた議論は，論点のかみ合いのないまま最後まで，多くの時間を費しながら平行線をたどるばかりだった。

ⅰ　議論の混乱の根元

食用屠殺牛のスクリーニング検査（いわゆる全頭検査）は2001年10月18日からの実施で，それ以前に屠殺された牛はBSEの検査を受けていない。前節で述べたように明らかにその前後で食肉のBSEリスクは異なる。このごく当り前の前提にたてば，全頭検査以前の肉を市場から引上げることは，消費者の肉離れによって商品の過剰に悩む業界の救済策であると同時に消費者にとっての安全対策でもある。リスクの程度をどう評価するかによって，費用効果上の異論はあり得るが，それはスクリーニング検査とて同じことで，安全のためにスクリーニング検査をするのであれば，検査を受けない肉が同時に区別されずに流通するのはおかしいと考えるのが常識的立場であろう。のちに触れるように，明らかに自民党農林族の主導ではじまったこの事業が，やがて消費者サイドの政治家によっても支持されたのは，安全対策としてであろう。

いうまでもなく混乱の元は，全頭検査以前の肉も安全だという農水省の建前にある。一方でこの建前に固執し，他方でこの事業が「消費者のため」でもあると言わせる強い力が働いたことの無理のせいで，委員会の本来の目的からすれば無駄であったというほかない膨大な議論を費やすことになった。無駄な議論をトレイスするのも無駄ではないかとの気がしないでもないが，無理のある論争を通じてかえって発言者の立場や発想法が浮彫りになったとも思われるので，しばらく論争をたどることにしよう。

何故このような建前にこだわるのか，馬鹿さ加減が過ぎて私には想像さえ出来ないが，ともかく全頭検査以前の肉も安全であるというのが委員会討論の前提とされていた。

そのため保管にせよ，焼却にせよ安全に寄与する政策ではないと位置づけてしまい，多額の国費を使う政策の根拠づけに窮したのであろう。農水省側の説明は曖昧で混乱していた。審議が軌道にのり始めた第3回委員会の本川食肉鶏卵課長の説明において，まず「これは事業の当初段階，私どもとしては17日以前の肉も安全であると。ただ，そこは念には念を入れて，沢山の牛肉がさらに供給されないようにしばらく隔離をするということで対処したわけでございます」（議事録p25）と述べる。ここで「念には念を入れ」るべきは本来なら「安全対策」の筈であろうが[13]，むしろ念を入れた過剰供給対策という，奇妙な位置づけになっている。ところが次の説明機会においては，「私どもとしては10月17日以前の牛肉についても安全であるという基本的な考え方は変らない。さはさりながら，念には念を入れて，不安を払拭するためにつくった制度でございまして」（同上p32）と「念には念を入れて」不安対策を講ずるという，これまたおかしな形で目的を限定している。こうして全頭検査以前の肉も安全だという前提で，＜安全対策ではない＞ことが明確に示されるが，＜過剰供給対策＞と＜消費者不安対策＞とがいずれもやや不安定に並列されることになった。こうした並列に対して強く問題を指摘したのは，行政目的とその手段，担当機関等の相互の整合性を重視する観点からの主張であった。

ⅱ　厚谷委員の論点

「消費者の不安解消」という目的からすると，施策の不整合が大きすぎ，むしろ業者保護と考えた方が筋が通る，というのが基本的な論点である。保管事業は業者の参加が任意の，買戻し特約付の売買として，要するに販売不振時の需給調整の手法にそって行われた。これは全頭検査実施以前の肉も安全であるという前提にそくした制度設計である。販売不振の原因である消費者の不安と不信がこの保管事業によっては解消しなかったため，当初か

⑿ 概して業界の利害を考慮して行われたタカをくくった対応は社会全体に重大な災厄をもたらしただけでなく，推計100万頭（最近の研究では200万頭：（Donnelly 2002参照）の病牛，ＥＵの輸出禁止措置等々を通じて英国の畜産関連業界自体にも甚大な損害を与えた。タカをくくった対応の最大の論拠は，羊のスクレイピーが人には感染しないという科学者の確認からの類推であった。未知のところが多ければ多いだけ，そのリスクの管理には慎重を期すべきだということも英国の高価な経験は教えている。農水省はそのような知識を十分に収集しているはずだが，深刻な反省を経たはずの今でも，十分には教訓を活かしていないように見える。

⒀ 前節の最後で見ておいたように，BSEにかんして「念には念を入れる」という発想はその未解明部分の多さと，人に感染した場合の悲惨さを考慮して，安全対策について打出されたものである。言葉を覚えて使うのは結構だが，安全概念を別様にとらえた結果が珍妙な表現を生み出すことになった。

ら強い要求のあった（焼却）処分事業にうつる。処分事業の場合は実施主体である農畜産振興事業団や，各協同組合の業務としてふさわしいものであるかどうかが問題だし，またこの段階になって当初の前提であった任意性が失われる，さらにこの焼却が財産権補償の条件である＜公共の利益＞を満たしているのか等の問題が生ずる。（第6回資料1（意見メモ）p1－2，同議事録p9－12，詳細には第9回参考資料2（意見メモ）p1－3，同議事録p25－27）

同様に政策目的と施策の手段との整合性の問題を松本委員は別の角度から取上げる。

ⅲ　松本委員の論点

牛肉は安全だという前提と，以前肉の保管と処分は消費者保護のためだという説明との間にねじれがある。安全，安心のためなら，以後肉にラベルをつけるなど，消費者の選択にまかせる方法もある。ラベルの偽装を考慮してどうしても焼却が必要だというなら，それは業界体質の問題である。販売不振から来る業者の不利益を救済するという実質を消費者のためと曲げて言っている。（第6回資料1（意見メモ）p20，同議事録p22－3）

「結果として需要を回復させるためには不安を除けばいいんで，不安の除き方は少々ミスリード（任意の制度として，以前肉の流通を許容しておきながら，あたかも完全に流通から排除したかのような印象を与えたことを指す――引用者）でも構わないんだと。もともと不合理な不安なんだからということですから（中略）きちんと消費者保護ですよというふうに説明していくと，どこかでつじつまの合わないことがいっぱい出てくるわけですが，そうじゃなくて需給対策なんだというふうにきちんと位置づければ（中略）結果として需要が回復して不安が除去されたわけで，振興行政の枠内で考えれば，一定の金を使って，需要が回復し，消費者も安心して買えるようになって，産業界の方も安心して出荷できるようになるということで，全体としてうまくいったのではないかという意味では施策は成功したことになると思います。論理のリーズニングのところで無理なことをいうから破綻をするのであって，少し視点を変えればうまくいったんだろうと思います」（第9回議事録，p36）。

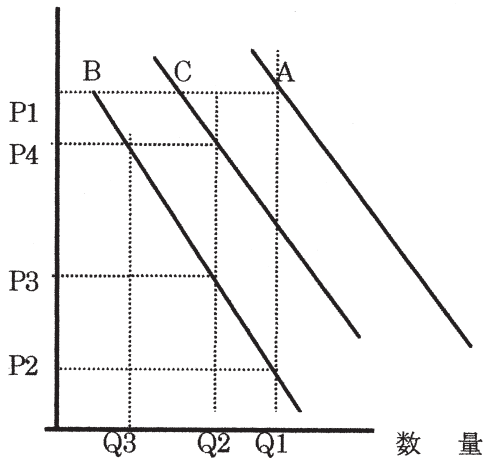
さらにやや異なる角度から，松本委員は行政のBSE対応の失敗が消費者に被害を与えたと同時に食肉産業も被害者だから，それを「隔離事業の背後にある処分事業という形で損害填補する」ということになり，そのような方法が良くないし，またモラルに反した申請を許す隙間を作ったとも指摘する（第3回議事録p17）。石川委員からも生産者団体の圧力を重視して，農水行政の失政の結果としての消費不振による業界損失に対する不明朗な「損害賠償」だと性格づける意見が示された（第4回資料3より石川委員の意見メモp1，同議事録p26）。

こうした論点を含め，厚谷，松本両委員の基本的視点は，実行された政策手段と消費者保護でもあるという政策目的の説明のあいだの矛盾を指摘するところにあるが，石川委員からも同趣旨の発言がなされた（第7回議事録p9，第8回議事録p37）。

ⅳ　甲斐委員の論点

甲斐委員は図1（細部を除き甲斐氏の第8回参考資料図3と同一）において，一連の全頭検査以前肉の隔離政策が業者，生産者政策であると同時に消費者政策でもあったことを主張する。図においてA，B，Cは時々の需要曲線であり，Aはパニック前，Bはパニック中の需要減退状態，Cはその後需要が相当回復した状態を示す。同委員の説明によると，消費者の不安と不信から需要曲線がAからBへと左にシフトして価格がその分だけ下がっていた（P1→P2）ところで行われた市場隔離政策（保管と焼却の両方を指す）はさしあたり供給数量を減らすことを通じて価格を押上げることになった（P2→P3）という点で業者対策，生産者対策である。次いで焼却および全頭検査によって消費者が安心したから需要曲線が右に移動してCになった。それにより価格もP3からP4へと上がる。この部分は消費者対策と理解できる（第8回議事録p11－12，なお，強調点がやや異なるが，同趣旨の発言として第6回議事録p36－7）というのである。これが甲斐委員の主張の主要点である。

図1　牛肉隔離政策による需要回復と価格上昇



（第8回委員会参考資料，図3より）

積極的な主張として問題になるのは第2の段階（B→C，P3→P4）の意義づけである。同委員は，第9回委員会に提出した「これまでの議論の整理（メモ）についてのコメント」（第9回参考資料2追加分p1）では，この論点に

ふれて「ミクロ経済的分析によっても業者対策と消費者対策の両方の効果があったと考えられる」と自信の程を示しているが，どうだろうか？私には経済学以前の初歩的な問題があるように見える。まずは仮定と結論の取違え，そして，相関関係が提示された場合の意味の取り方のまちがいなど。

v　単なる断定

第1に不安が解消して需要が回復した[14]（需要曲線が右にシフトした）という事実があった場合に，その不安解消ないし需要回復が何によってもたらされたのかは検討すべき課題であり，しかも事実に基づく解明は相当難しい問題であって，自明のことではない。事実，ヒアリングの際に，甲斐委員自身が保管，焼却事業の需要回復効果を確かめようとしての質問がきっかけになって，消費の回復をもたらしたのは，全頭検査なのか，保管，焼却事業なのかという要因分析の問題を引出してしまった（第5回議事録 p39－42）し，石川委員は甲斐委員の主張にかんする「議論の整理」にふれて，他の批判点とともに「この事業はマイナス面はあったけれども，牛肉に対する消費者の不安を解消する上で効果があったということですが，ここも幾つかの議論があったところだ」として「そもそも全頭検査が開始をされたということが直接的に不安解消の要因だったわけです」と述べ，「不安解消」の要因分析にも問題があり得ることを示唆している（第8回議事録 p37）。甲斐委員はそれに全く答えていないのであり，需要回復をもたらしたのは全頭検査と市場隔離政策（保管と焼却）による不安解消であると市場隔離の効果を仮定ないし断定しておいて，これが消費者対策でもあることのミクロ経済学的証明だと主張している。仮定ないし断定を繰返し述べたにすぎない。

第2に，厚谷委員が述べているとおり保管政策がただちに価格の回復という効果を現したわけではない。図の上でいえば供給削減によっても P2→P3 への価格上昇は起こらなかった。甲斐委員の説明とやや違うが，論理的に直ちに価格支持政策の失敗とは言えず，とくに第2号，第3号の BSE 牛の発見で需要曲線がさらに左にシフトして，そのままでは P2 以下への価格低落が生ずるところ，保管事業等によって一層の低落が阻止されたのかもしれない。そう考えた方が安心効果を強調する甲斐氏の主張には好都合かもしれない。

vi　需要曲線が意味すること

しかし第3に，元の P1 に近い P4 まで価格を引上げるという政策課題を設定した場合，図上の価格 P2 の状態を考えれば，保管事業など従来どおりの供給制限によるとすれば，Q1－Q2 という実行済みの隔離量に追加して Q2－Q3 という膨大な量の供給を削減することが必要であり，費用効果を考えればとても実行できないことを示している。もちろんこの図は計量的なものではないから，比率が誇張されてはいるだろうが，第2点にかんして述べたことを考慮すればとても実行可能な数量で効果を上げられるとは考え難い。現実にはどうだったか？ やや後に引用する全農の担当者の証言によれば，以前肉の隔離事業による1万3,000トンの部分肉のほかに，以降肉でも，通常の調整保管として全農関係だけで1万7,000頭分が市場から引上げられていた。この両者だけで通常時の平均月間屠殺量の4～5割程度に相当する。それでも市場崩壊が防げない状態であったから，通常の隔離政策では効果をあげられないというここでの推察は現実の事態であったと考えてよいだろう。

この図が物語るところは，従来型の市場隔離では業者，生産者保護の政策の効果が期待できないこと，したがって業者，生産者が望む価格の回復は，需要の回復（需要曲線の右への移動，B→C）に事実上完全に依存していることである。経済学者が虚心坦懐にこの図を見ればおそらく10人中9人まではそのように読むだろう。つまりこの図は，かりに焼却が甲斐氏の仮定どおりに消費者の安心に寄与したのだとしても，それが消費者政策であることを証明するものではない。むしろ，たとえ消費者のためと称して行われた政策であって需要回復の効果をあげても，松本委員の言うところの「需要を回復させるためには不安を除けばいいんで，不安の除き方は少々ミスリードでも構わない」という業者，生産者保護政策でありうることを示している。施策が需要回復に効果があった（甲斐氏の仮定）のだとすれば，消費者の安心に寄与した結果でありうるが，だからそれをただちに「消費者対策と理解」するのは政策評価のあり方として不注意のそしりを免れない。少なくとも図はその根拠を提供しない。むしろ逆の主張があり得ることを示唆してさえいる。

---

[14] 需要の回復が不安解消を示すという点は各委員の共通認識であるらしい。本文では疑問を呈していないが，異論を持っていることは断っておきたい。人間は常に不安と恐怖を抱き，それと闘い，それに耐えながら生きてきた。特に現代，とりわけ日本では，牛肉や食品一般に限らず，感染症，各種汚染，医療，交通，雇用，老後，行政，政治，そして国際関係など，数えていけばきりがないほどの不安と恐怖の渦に我々の社会生活は取巻かれている。不安や恐怖の要因を除去したり軽減したりするため，社会や個人の努力が絶えず行われるが，除去に成功することはまれにしかなく，したがって人々は不安や恐怖に慣れることでそれに耐えていくのである。BSE の歴史でいえば，英国の消費者の対応がまさに慣れの実例を示している。需要が回復したからといってそれを直ちに不安解消に結びつけて安閑としている人たちには，リスクと不安の問題をあつかう資質が根本的なところで欠けているといわねばならない。

vii　現実はどうか？

以上には甲斐委員の提示された図の含意をめぐって，おもに私なりの推論を述べてきたが，現実はどのようなものであったろうか？ 委員会記録の範囲内で言えば，食肉生産・流通関係としてヒアリングを受けた全農の畜産販売部長および同食肉課長は次のように証言している。「当時，生産サイドも先が全く見通せない，こういう不安を感じていましたし，このような当時の状況では，牛肉に対する不安を除き，消費を回復するための方法として，BSEの全頭検査，未検査牛肉の流通をさせないための市場隔離，これを車の両輪として作用させることが効果ある対策として考えております」と，生産者，加工流通業者にとって消費者の不安除去による需要回復に頼らざるを得ない状況であったことを語っている。特に焼却にかんしては「当時はこの（以後肉の隔離を指す―引用者）事業のほかにも調整保管といいまして，検査以降の肉も全農で1万7,000頭ぐらい隔離しておりますけれども，そういう状況ですので，そのときにさらに検査前の牛肉を1万3,000トンも市場に戻したらどういうことになるかというのは大変なことだった」（第5回議事録p10，p20，なおp11－13，p15などをも参照）。畜産農家の多数を組織し，加工・流通にも大きなシェアを占めている農協組織は，まさに生産者，業者の利害の見地から全頭検査と隔離政策を位置付けていたのである。

ところで第9回委員会では甲斐委員が，松本委員の上記引用部分について，「先生がおっしゃったことを（第8回委員会で）私は図で説明したつもりです」と発言している（第9回議事録p36）。松本委員の主張を正確に理解してのまともな反応であれば，ようやく自ら提示した図の意味するところを認めたことになるのだが，これまで繰返してきた主張の全面撤回を意味する。

以上に見たような，自らのたてた論理の性格の無自覚という問題のほかに，論点のすれ違いも目立った。厚谷，松本両氏の，行政目的と手段の整合性などの問題，また中村委員長代理が出している，政策決定過程における各種圧力にかんする問題とは無関係に，甲斐委員の仮定が正しかったとした場合に言えているのは，隔離事業が消費者の安心回復にも寄与したという効果の確認にすぎない。この点は先に紹介した要因分析についての示唆があった程度で，効果を全面否定した委員はいないのである。消費者対策でもあると主張した新山委員（第6回資料1，p15－6，同議事録p24，第9回議事録p31－2）丸井委員（第7回議事録p13）犬伏委員（第3回議事録p19）の論点も効果論を出るものではなかった。

viii　＜報告＞のまとめ方

本節の冒頭に述べたように，明らかに不十分な安全対策のもとで供給された，全頭検査以前の牛肉を市場から隔離することは，いかなる意図で行われたにせよ，立派に消費者の安全に寄与する。前項の最後で見た，消費者の安心に寄与しえたという効果論は，そのように自然な常識的立場を反映するものと理解できる。そのような前提にたてば，「誰のための牛肉隔離か？」という問題に残るのは，政策意図や，その実施に働いた利害関係など，次節で扱う問題範囲でおさまったはずである。論争の混乱は「全頭検査以前の牛肉も安全である」という，農水省が固執し，委員会もこれに従った建前がひきおこしたものである。

＜委員会報告＞はその本文の冒頭に位置する「牛肉在庫保管・処分事業の検証と評価」のなかに「（消費者のための対策だったのか業者のための対策だったのか）」と題する項を設けて，保管・処分事業が「消費者のため」を主とし，「業者のため」を従とする考え方を示す。そのような判断のおもな根拠とされたのが次の引用である。すなわち，保管事業のために農畜産振興事業団が作成した「事業実施要領」と言う文書の「趣旨」の最後に「消費者の不安の払拭と市場における牛肉の滞留を解消し，もって円滑な食肉流通の確保に資するものとする」と書かれている部分だけを引用して，事業の意図を「おもに消費者のための対策と考えていたが同時に業者のための対策の面を意図していた」と軽重を付けて判断する（p 3）。

この判断には三重に問題がある。

第1に，引用箇所だけをみても，＜消費者不安の払拭＞と＜滞留の解消→円滑な食肉流通＞は並列されているのであり，軽重の差は引用者が付加したものである。

第2に，引用元の文書をみると，引用箇所に先立ち次のように書かれていて，全文を読めば，＜報告＞が付けた軽重は逆であることがわかる。やや長くなるが，誤解を生じないように「趣旨」の全文を引用しておこう。

「平成13年10月18日以降，と畜場において全ての牛について牛海綿状脳症（BSE）検査が実施されることにより，BSEに感染していないことが証明された[15]安全な牛肉以外，と畜場から食用として出回ることはなくなった。

しかしながら，同年10月17日以前にと畜された牛肉も安全なものであるにもかかわらず，10月18日の新たな検査の開始に伴い，BSE検査を受けていないということを理由に，消費者から厳しく峻別される懸念がある。

[15] BSEの即効テストがすでに発症しているか，あるいは発症間近で相当程度の変性プリオンの蓄積がなければ感応しないことはすでに述べたが，テストの陰性が，「感染していない」ことの証明であるかのように考えるのは，ごく初歩的なミスである。＜委員会報告＞が同様のミスを犯していることもすでに述べたが，農水産振興事業団の文書にまで基本的な知識の欠如が見られるのは驚きである。

このため，BSE 検査を受けていない国産牛肉を市場から隔離し，一定期間保管する事業に対し，農畜産事業団が助成し，消費者の不安の払拭と市場における牛肉の滞留を解消し，もって円滑な食肉流通の確保に資するものとする（下線は星野）」（第 1 回委員会提出資料，参考 1－1「牛肉在庫保管・処分事業の概要」より）。

一読して明らかなように文章の流れは，全頭検査以前の牛肉は，「安全なもの」なのに，「消費者から峻別される」おそれがある。それによって滞留が起ると困るから，「このため」保管事業を実施するというものである。明らかに事業実施の理由として述べているのは，消費者の選別によって検査実施以前の牛肉の滞留がおこる懸念である。とすると，委員会報告が引用した箇所の「消費者の不安」とあるのも，続いて挙げられる解消すべき「滞留」の由来を示すものであって，並列の形をとってはいるが実のところ，事業目的としては＜滞留の解消→円滑な食肉流通＞の方に収斂する文章であった。ということは，＜委員会報告＞の引用箇所の本来の意味は，＜滞留の解消→円滑な食肉流通＞が主目的，＜消費者不安の払拭＞は目的達成の条件としての課題であることを示す。＜委員会報告＞の軽重の付け方は逆である。

第 3 に，「趣旨」の全文を読めば明らかなように，この文書は，露骨に消費者不信をあらわし，根拠のない消費者の不安感が問題の根源で，これに起因する牛肉の滞留に対処する方策として事業を位置づけている。事業の実施を統括した農畜産振興事業団の当時の気持を正直にあらわしたものであろう。振興事業団の創設以来の活動の姿勢がそのままあらわれたものと思われる。しかし，もし文書作成者がもう少し広く長い政治的視野と狡猾さをそなえていたとしたら，このような本音はしまっておいただろう。そして＜委員会報告＞の引用におあつらえ向きの，「消費者のための対策でございます。消費者本位でなければ業界はやっていけません」で一貫した「趣旨」を残していたであろう。すなわち，施策の検証にあたる委員会が，検証対象の残した文書の文面を無批判に援用したのでは，「第三者による」検証の意味がない。まして文書の中の都合の良い一部を切取ってそれに依存して立論するなどもってのほかである。農畜産振興事業団は食肉流通に直接にかかわる業務を行っている。むしろ，こうした文書に示された露骨な消費者不信に注目して，振興行政の了見の狭さをたしなめるのが委員会の見識というものではなかったか？釈迦に説法には違いないのだが，現にこのような＜報告＞が出てしまった以上，指摘しないわけには行かない。

以上に検討した箇所は，＜委員会報告案＞にすでに記載されていた。この起草者は，以上の検討からは，悪質さと不用意さを兼ね備えていたものと推定されるが，同意を与えた委員諸氏も責任を免れるものではない。＜報告案＞が検討された第 12 回委員会から＜報告＞が決定された第 13 回委員会までに 10 日以上の間隔がある。そして委員の過半は学者だが，自己の責任にかかわる文書において引用箇所があれば，原文にあたって前後を確認するのは研究者としての基礎的なディシプリンではないか。たった一人でもそうした作業をしていれば，このように恥知らずの記述は残らなかったはずである。

＜委員会報告＞の続く記述は，以上に検討した引用とその独特の解釈を土台としている。すなわち，「消費者の不安の解消に寄与することを目的とした対策であった」ことをまず認め，続けて「滞留在庫の解消につながったことから，業者への支援対策の面があったこと」も認め，「事業創設の手続に実際からみて，業者重視の対策と受止められてもやむを得ない側面があった」と補足して，両論併記ととれなくもない面を残しながら，「消費者のため」を主目的とし，「業者対策」を追加的目的，および「受止め」方の許容範囲の問題として追記する，という形をとりこれを「誰のためか？」の結論とする（p3－4）。

先に述べた引用の問題ばかりでなく，委員会討議のまとめとしても歪みがある。＜報告＞のような形で，「消費者のため」を主とする形で軽重を付けた議論を誰が主張したのだろうか？私が見た限りでは，消費者対策でもあるという――間違った前提さえはずせば当然に導かれるはずの――意見が相当数あったに過ぎない。

ix　「不安の払拭」は「消費者のため」か？

ところで，この項のタイトルにある「消費者のための対策」という語句は本文中の具体的な記述においては「消費者の不安の解消」という語句に置換えられている。つまり，「消費者の不安の解消」が「業者のため」との対比において「消費者のため」だという前提が何の説明もなく当然のごとくに置かれている。すでに甲斐委員の論点にかんして述べたし，さきの引用にもあったことだが，「消費者の不安の解消」は，はたして「消費者のため」なのだろうか？牛肉への不安はたしかに消費者にとって不都合であるには違いない。だから「消費者のため」でないわけはない。しかし比較的短期であれば，消費者にはその他の食事の選択肢が開かれている。「消費者の不安」によってより大きな打撃を受けるのが業界であることは自明である。さきに見た「趣旨」の文面は正直にそのことを告白している。消費者の不安の解消が「消費者のための対策」かそれとも「業界のための対策」か，という対比であれば，業界の方がより切実にその政策に依存していることは火を見るより明らかである。＜報告＞のこの項は論理的には支離滅裂というほかない。

ただし「消費者のための対策」という語句を額面どおりに＜消費者の利益にマッチした対策＞とはとらずに＜消費者のために（＝消費者のせいで）実施を余儀なくされた対策＞と理解すれば，あるいは石川委員の簡潔な表現をかりて「消費対策」（第12回議事録p30）とすれば，引用元の「趣旨」の論点を曲げたわけでもなく，また「業者のための対策」という規定に結局は収斂する。その上，「安全」を置去りにして「不安の解消」ばかりを取上げる農水省の「検討事項」の趣旨にも合致する。委員会の討論の全体がこのように進んでいたとは思わないが，＜報告＞のまとめ方は明らかにこの方向を目指していた。

検査以前の牛肉も安全とする農水省の建前に忠実であること，そして同時に，厚谷，松本両委員を中心に極めて論理的に示された業者への損失補填，ないし救済策としての側面をなるべく目立たなくして，「消費者のための対策」を第一義と位置づけること――それは，「消費者に軸足を移した農林水産行政」の看板を掲げることになった省にとっての新しい建前にほかならないが――この二つの圧力がよほど強かったのであろうか？このもっとも時間をかけた問題のまとめは拙劣な細工の無惨な傷跡をあらわしている。

「全頭検査以前の牛肉の安全性」という建前を前提した場合に実際の施策のあり方が「消費者のための対策」というもう一つの建前といかに矛盾するかを理路整然と示した，その意味では内在的批判としては完成の域に達していた厚谷，松本両委員の意見は論理の名に値するほどの反論が全くないまま，論理としては完全に無視された[16]。こうした扱いに対して＜委員会報告＞をまとめる最終の第13回委員会においてまで，松本委員は持論を繰返したがいれられなかった（議事録p14－17，また第12回議事録p31－32をも参照）。

4　農林族の役割をめぐって

i　政治的圧力の性質

この牛肉保管・処分事業が激しい消費者パニックと業界の窮状の中で実施されたことから当然ではあるが，決定をめぐっての政治の圧力にも激しいものがあった。決定に際して農水省にかけられた政治的（および世論の）圧力について，この影響を否定する議論はなく，新山委員は保管事業から焼却事業への進展に限定してではあるが，「政党等が焼却が必要との見解をつぎつぎ出していったこと」が一要因だと指摘し，そのことを根拠の一つとして「行政による業界の保護という点からのみみるのは一面的であり，問題の所在を見落すことになる」との考えを示していた。（第6回資料1p15－6）。新山委員の論点の特徴はそもそもの問題の始りである保管事業の開始における政治圧力についての言及を回避して，いわばその事後処理に過ぎない処分事業への転換のみについて，各種の政治的動きを一括して論じるところにあった。この，いささかたちの悪いごまかしを含む論法が＜委員会報告＞にそのまま採用されたのだが，丸井委員は「記録にもたくさんありますが，自民党がどうしてもこういう方向にせよということで，それに抗しきれなかった」ことと，「マスメディアと政界が行政にどうしてもあのような事業をしなければならない」ことになったとして，いわば二重の過程として事業の流れをとらえる視点を示していた。（第6回議事録p21）。これは局面展開の中での，圧力の構造変化を表現した唯一の発言である。

こうした議論が第9回委員会に提出された「これまでの議論の整理（案）」（第9回委員会資料1）に反映されていないことについて，中村委員長代理は「政治とのかかわりのところがほとんど出てこない」ことを指摘して次のような形で，受身で，いささか遠慮がちの言い方ではあるが，自民党の農林族議員による圧力を重視して，政策決定にかかわった圧力の点から業界保護の側面を強調する論点を示した。すなわち同氏は，事業が「安全安心ということをもちろん念頭に置いて進められ」たし「国会でもそういう議論があった」けれども，「主として農林関係議員の，牛肉の卸売価格が下落していくことに対する極めて強い不安と，これを何とかしなきゃいけないと，そういう意識が非常に強かった」。これを「安心，安全のためだけの発想」とする捉え方は一面的ではないか，と主張した（第9回議事録p28－9）。このように政治圧力の問題は，前節で見た「誰のための牛肉隔離か」という問題と密接に絡んで論じられていた。

当時の記録類をたどってみると，丸井委員の言うとおり，政治からの圧力の主役は明白である。たしかに時間経過とともに発言する政治家の幅が広がり，消費者サイドの政治家の動きも時を追って活発になり，それも行政に対する一定の圧力になったのは事実である。そのような動きは全頭検査以前の肉により高いリスクがあるとみなす立場での食肉の安全のための要求――それは農水省の前提からすれば根拠のない不安を代表するものでしかなかったが――を反映するものであった。その限りで業界の

[16] ただし，厚谷，松本両委員が主張の1論拠として，事業の矛盾点を指摘した箇所は主張そのものから切離して別の「（任意の事業としたことに伴う矛盾）」という項でで取上げられた。この部分について石川委員は「委員会の事業全体の評価として」「農水省の失政による業界損失に対する施策だった」旨を記入すべきことをくり返し主張して，両委員の論点を活かそうとしたが，無視された（第12回議事録p 29-30，第13回議事録p 20）。

意を受けた自民党農林族の動きと，消費者サイドの政治的な動きの合力が農水省への圧力となったことは認められる。しかし記録が与える印象は，国会での論及に先立って，自民党の部会やBSE対策本部での農林族の圧力が圧倒的であったというものであった。この事業の実施に至る具体的な経過は，素早く動いた農林族が予算措置も含めたレールを造ったのであり，野党の国会での発言をはじめとする消費者保護の観点の動きは，その後押しをしたという程度のものであった。

ⅱ　政治圧力の取り上げ方

政治圧力にかかわる論点は，前の＜BSE問題に関する検討委員会＞でも一悶着あったところであり，議論の整理にあたって，取り上げ方の難しい問題のようである。第9回委員会での発言について，その後にまとめられた「これまでの議論の整理」（第10回参考資料1）「これまでの委員会における委員の意見（概要）」（第10回参考資料2）には中村委員長代理の発言を反映した形跡はない。

その上不可解なことであるが，中村委員長代理が作成に関与したはずの＜委員会報告案（委員長・委員長代理案）＞（第12回資料1）そして最終の＜委員会報告＞（第13回委員会）の執筆の中で政治の関与にかかわる記述は次のように曖昧で抽象的な方向へと編集されていった。

＜委員会報告案＞

「このような状況（農水省の権威と信頼の失墜，対策検討の立後れなどを指す――引用者補足）の中で，牛肉の安全性に対する消費者の不安や畜産農家を初めとする関連業者の経営に対する先行き不安は極めて大きく，こうした世論を背景とした与野党からの強い要請があって，牛肉在庫保管・処分事業の実施が決定されたことは否定できない」（p1）。

＜委員会報告＞

（保管事業については，安全なBSE検査以前の肉が「消費者に忌避されるおそれがあるとして」実施されたことの記述があるのみで，実施に至る政治の関与の記述がない――引用者）。

（処分事業については，第2，第3頭目の感染牛の確認や，小売店組合の自主的な未検査牛肉の焼却を契機として――以上引用者補足）「消費者の不安の払拭を求める与野党や国会における議論を踏まえ，12月，市場から隔離された牛肉を焼却処分する……処分事業を実施することとした」（p1）。

一読してわかるように，＜報告案＞では農林族議員の役割は単純に「与野党議員」に一般化され丸井委員，中村委員長代理の農林族の役割にかんする問題提起は無視されている。続いて＜報告＞では保管事業の実施にいたるプロセスでの政治の関与が完全に消去されている。当時の記録によれば，農林族議員がその威力を見せつけたのはまさにこの保管事業の決定にいたる初期の過程であった。しかも保管事業の実施決定は，処分事業なしにすむ見通しの全くない条件で行われているので，処分事業を事実上予定していた。要するに農水族議員が事実上指示する形で決められたこの保管事業が処分事業や不祥事を含めた全事業の大枠を確定していた。その部分の説明を白紙にし，事実上，事後処理に過ぎない処分事業の決定についてのみ「消費者の不安の払拭を求める与野党や国会の議論」のかかわりが記されている。処分事業の局面だけを切り離して見ればこの記述は大きく事実を曲げているわけではない。しかし全事業の決定に対する政治家の関与のあり方については事実関係から大きく外れた印象を作り上げている。手の込んだ隠蔽工作というほかない。

この記述は，報告本文の冒頭に位置する箇所にあり，報告の基調を示している。ここで族議員の関与の問題が完全に消去され，そればかりか，業界利害の関与さえ見えなくしてもっぱら消費者の不安のみがかかわっているかのような記述が選ばれている。先に紹介した丸井委員と中村委員長代理の主張の全否定というべきだが，『農林族』という著書さえある委員長代理にとっての重要論点ではなかったのだろうか。先の＜BSE問題に関する調査検討委員会＞の事例を考え合わせると，隠された経緯があったのかと疑いたくなる。

『毎日新聞』社説（03.06.20）「族議員に従い続けるのか」にある次に引用する一文は私の記憶をまざまざとよみがえらせてくれる。

「当時，私たちが目撃したのは報告書のような，きれいごとではなかった。族議員がテレビカメラの前で農水省の役人を恫喝し，金額や方法まで命令する姿だった。しかもそれは国会の論議の場ではなく，与党の部会の場だった。

牛肉偽装事件で問われる農水省の行政姿勢とは，業界と一体化した消費者無視の姿勢と，族議員の恫喝に従う，法治国家とは思えない体質にあった。

しかし報告書には，農水行政と族議員との関係を見直すように求める文言は見当らない。」

全頭検査の実施の前後で牛肉のBSEリスクが異なるという前提にたてば，検査以前の牛肉の保管・処分事業が食肉の安全に寄与し，その意味で文字通り「消費者のための政策」であったことは当然のこととして認められる。しかしそれを認めてもなお，この事業が，実施に至った経緯を見ても，当事者の当時の意図としても，また効果の側面で判断しても，主要には「業者のための対策」で

あったことは前節と本節の検討で明らかにしたつもりである。

検査以前の牛肉の安全という農水省の建前にこだわったことにより，委員会による「消費者のための対策」の認定は見苦しい操作の跡を残すことになった。観察者の側からすると，この建前は無理な認定努力を強いることを通じて，一部の委員の立脚点を鮮明に浮彫りにしてくれた。そのおかげで，委員会の客観性または第三者性という重要な問題が浮び上がる。しかし委員会は，以上に取上げた過去の施策の点検だけでなく，将来の食肉流通にかかわる提言をも行っているので，先に，その中でもっとも基本的な部分の検討をしておこう。

5　振興行政と規制行政の分離

振興行政と規制行政の関係にかんしては，先の＜BSE問題に関する調査検討委員会＞でも議論されたが，独立したリスクアセスメントの機関（リスクコミュニケーションをも担当；内閣府の食品安全委員会として実現）を作る必要を明確にしたが，安全にかんする規制行政の執行（リスクアドミニストレーション）にあたる機関のあり方については明確でなかった。本委員会ではその点についても若干の議論がなされた。重要な問題なので取上げておこう。

ⅰ　分離の意味

松本委員と厚谷委員は振興行政と規制行政の未分離の問題を中心に次のように論じる。松本委員は「振興行政なのに規制行政の顔をして（中略）流通業者の救済という振興行政の一端なのに，消費者対策という安全・規制行政のような形で政策がとられた（中略）それがいろいろな不祥事といいますか，それに対するフリーライドを許した問題ではないか」と述べる（第7回議事録p12，第9回議事録p22）。同趣旨であるが厚谷委員は農畜産事業団をもとりあげ，その本来の業務である受給調整事業が「消費者の利害に基本的に合致しない」ものだから「これに消費者対策を織り込んでも，効果的に機能しない」。そして行政については，「現在の食肉行政の制度は生産者保護に偏っておりまして，これを前提に消費者対策を上乗せしても，消費者対策は十分成果をあげられないと思います」と追加する（第9回参考資料2，p3，同議事録p27）。両委員の論点には，振興行政と規制行政の曖昧な接合に対する厳しい警戒感が見て取れるが，新山委員はこの論点を認めつつ，さらに新たな論点を付け加えた。

ⅱ　食品安全行政一本化の必要

同委員は，まず食品安全行政が農水省，厚労省に分れて担当されるのではなく，一本化が不可欠であることを主張する。ただし，農水省に根強いタイプの，農水省の下への一元化論[17]にくみするわけではなく，振興行政との分離を前提している。そのうえ，処理や加工プロセスが厚労省の所管であって農水省の所管でない以上は「食品安全の部署を名乗ること自体，それは消費者にたいして少し不誠実であるし，逆にそれは農林水産省としては過大な果せない役割を引き受けられることにもなるのではないか」と警告を発する（第8回議事録p34－5）。この意味で食品安全行政の一本化を図るには，従来振興行政にとりわけ肩を入れてきた二つの省から切離した，別個の機関が食品安全行政の一元的管理にあたるしかない。第10回委員会で同委員は，「特にヨーロッパなどで農業系の省庁と厚生省系の省庁を一元化して食品安全の管理組織を作っていくということに踏み切らざるを得なかった」（議事録p24）ことを紹介してそのような方向を示唆している。振興行政と規制行政の分離についての一般論から，もう一歩踏込んだ主張である。

ところで松本委員の上記の発言には，農水省の機構改革での消費・安全局の分離（2003年度実施）によって「もう決着済の問題なんですが」と，既定方針の確認であるとのコメントが付されていた。これに対してすかさず新山委員から，上掲と同じ趣旨にもとづく批判があった。すなわち，松本委員の議論の基本点については賛意をあらわしつつ，「決着済」の論点について，「農水省と厚労省にそれぞれ安全局のようなものをつくるだけでは今の問題は改善されませんので，私は引続き同じ問題が残っていく，どのように連携が強められるのかわかりませんけれども，そのことについてはまだ何ら示されていませんし，全く未解決であると考えてます」と，二つの省の「連携」によってではなく，一本化された規制政策が食品安全を全うするうえでの鍵になるとの考えを明示しての批判であった（第9回議事録p22－3）。なお厚谷委員の前掲の発言はそのあとに行われたものであるが，単に「所管部局を別にするようなことを考えなければいけない」と，曖昧な表現を与えるに止まった。（同p27）[18]。

ⅲ　「議論の整理」と＜委員会報告＞

こうした論点についても「これまでの議論の整理」のまとめ方には疑問を感じる。そこでは「生産振興の行政と安全のための規制行政が未分離で行われていたことは，食の安全確保よりも生産者の利益を優先するおそれがあ

---

[17] この，農水省の下での一元化論を明確に主張したのは甲斐委員であった。「食品の安全という限り，一気通貫して，と畜場もずっと農水省が管轄するというふうなことがなければ，食の安全・安心とは言えないのではないかと思っています。……あえていうならば，フレッシュについてはもうちょっと農水省が踏込んだ方がいいのではないかというのが積極的な意見です」（第12回議事録p 25）と勧告の例を紹介しつつ主張した。

り，問題があったのではないか」と，まずまとめ，ここまでは上記の議論をふまえつつ，それに続けて「食の安全に関し，厚生労働省との連携強化が必要なのではないか」「これについては15年度組織改正で消費・安全局の設置が行われる予定であり，さらに，今後制定される食品安全基本法の趣旨に即し，厚生労働省との連携強化を図ることとされている」と基本的な解決の方向がすでに決定ずみであるかに読める結び方をしている（第10回参考資料1「これまでの議論の整理」P4）。これは，①省内での局の分離で問題解決として新山委員から批判を受けた松本委員の論点と，②新山委員が解決にならないと批判した二つの省の連携強化と，この2つを接合したものである。農水省にとって破壊的な意味を持つ新山委員の主張を全く無視する形で，省にとって無難な提言の範囲ににまとめている。それに止まらず，厚谷委員の農畜産振興事業団にかんする論点をも完全に無視して「農畜産振興事業団については，独立行政法人への移行を契機として，業務に消費者の視点の導入，，，」が必要と既定方針をまとめている[19]（同上p8）。

一般には意見の相違がある場合に，あまり根拠が明白でない議論でさえ取上げて両論併記を原則としている「これまでの議論の整理」であるのに，ここに見た論点にかんしてのみ極めて例外的なまとめ方である。委員長は行政学者のようだが，行政組織のあるべき方向にかんする論点の扱いとしては粗さが目立つ。

＜委員会報告＞の中で，ここでの問題，つまり食品安全行政の基幹であるリスク分析全体あるいはリスク管理の機構について取上げるとすれば，「2食肉行政・業界の今後の対応方向」のはじめの項であろう。ところがそれは「(1) 食品安全行政，リスクコミュニケーションのあり方」と題されており，中の記述は，政府と農水省の既定方針の紹介と危機管理体制の構築の必要についてのわずかな言及とを除けば，全てリスクコミュニケーションにかかわるものである（p9）。他の問題は解決ずみとの考えが露骨にあらわれている。リスクコミュニケーションは，この委員会が終了して半月もたたずに発足した食品安全委員会（内閣府内）の所管事項であって，農水省に対する「今後の対応方向」の勧告としては的はずれである。的はずれの勧告に力を入れて，肝腎のリスク管理のあり方をおざなりにすませていることになる。第12回委員会での＜報告草案＞の検討において新山委員からの要求があって（議事録p37）ようやく，＜報告＞末尾の「付記事項」の最後に「リスク管理行政の一元的実施を目指し一層努力することが必要であるとの意見があった」（p15）との記述が追加されたに止まる[20]。リスク管理にかかわる議論から切離され，いかなる一元化であるかも不明である。

リスク管理の問題についてのこの様なあつかい方はこの＜報告＞の全体の考え方に深く根ざしているものと思われる。＜報告＞の「(1) 牛肉在庫保管・処分事業の検証と評価」の中には「(事業創設当初に立ち返っての検証)」という項が設けられ，パニックという異常事態の中に牛肉隔離事業を置きなおしてとらえる試みが見られる。パニックそのものを扱うのは，この委員会の課題ではなく，さきの＜BSE問題に関する調査検討委員会＞がすでに結論を出していることだが，パニックにより必要に迫られ，その中で急遽実行された施策であれば，そのような扱い自体は妥当であろう。

しかし肝腎のパニックを招いた要因の捉え方には独特のものがあった。この項を締めくくる次のような結論がその特徴を明瞭に示している。すなわち「この事業に係る行政対応の最大の問題は，つまるところ，BSEパニックとも言うべき状況を招いたことにあり，その主な原因は行政の危機管理意識の欠如，リスクコミュニケーションの不備にあると考えられる」（p6）というのである。「行政対応の最大の問題」がBSEパニックの招来だというのはそのとおりだとして，パニックの「主な原因」を危機管理の意識と体制，およびリスクコミュニケーションの問題とするのが＜報告＞の捉え方の特徴である。これは乱暴な問題の限定である。パニックは何よりも，BSEの日本上陸に対する消費者，行政，業界を含めた社会全

⑱ 振興行政と規制行政の分離の主張に対して通常加えられる反論のよりどころは，振興行政を通して得られた業界知識なしに規制行政は機能しないという点である。ところが全頭検査以前肉の隔離の実施にあたって農水省の担当課ばかりか農畜産振興事業団さえ，屠畜証明書の発行状況を全く知らず，その提出指示を急遽取下げたという経過の中で，詐欺行為の付け入る隙を与えたことが委員会において明らかにされた。これによって省全体の知識水準を推し量るつもりはないが，要は所管業務への熱意と適性であって，完全分離した場合に知識不足があり得たとしても，時間の問題でしかない。人を得さえすれば，兼担した場合に必ず尾を引く悪しき慣性よりよほど弊害が少ないはずだ。英国では2000年に設置された食品安全庁（FSA）に当時の農水省（MAFF）の職員が赴任したということについても，しばしば批判的言及がなされるほどである。

⑲ 第3節（p 9-10）で見たように農畜産振興事業団の文書は，消費者に対する不信感をあらわにして，安全な牛肉を消費者が忌避するために滞留が生じるとして処分事業を位置づけていた。そのように消費者に対立的な振興事業のあり方をこそ批判的に分析することが委員会の任務であり，厚谷委員の指摘もそのような趣旨に添うものであった。

⑳ 危機管理，リスクコミュニケーションにかんする内容ある発言は，ほとんど新山委員から発している。同委員の発言の選択的な採用が＜報告＞の内容を大きく規定しているように見える。

体の反応である。パニックという反応をもたらしたのは，BSE上陸をあり得ないと考えていた，行政のリスク認識とそれにもとづく対応であった[21]。コミュニケーションにかんする問題は，そうした認識と対応の誤りを反映したところにあった。要するに，農水省等の認識と対応の不備とその背後にある産業振興優先の行き方こそパニックの基本的な原因である。＜BSE問題に関する調査検討委員会＞はそうした問題点を的確に指摘し，問題をリスクへの対処のありかたの全般にかかわるものと判断していた。

これに対して＜委員会報告＞の頭に付された「はじめに」では，先行委員会が指摘した「行政対応上の問題点」を「例えば，BSEにかんする危機管理に失敗したことやリスクコミュニケーションが行われていなかった等の問題」とすり替える形でまとめて（pii），上に挙げた項の記述と平仄を合わせている。なお，リスクコミュニケーションについて「行われていなかった」というのは間違いで，リスクの認識も，リスクへの対応も不十分な状態をそのまま反映して，タカをくくって間違ったリスク認識が伝達されたのである。これがまさに問題であった。リスクコミュニケーションが有効に機能しうるのは，リスクアセスメントや，リスクアドミニストレーションがかなりの程度に機能した上でのことであって，リスク分析のシステムからリスクコミュニケーションだけを強調して意義があるとすれば，リスクの調査や管理についてすでに態勢が出来，しっかりとした実績を挙げている場合に限られるのであろう。またそうした基礎なしに危機管理態勢だけが論じられるのは相当ゆがんだ社会のあり方に対応するものであろう。

「食品の安全」そのもののためには科学的なリスクの調査の成果を得た上でそれにもとづくリスクの管理がなされなければならない。厚労省とともに，農水省に課されているのはこのリスク管理である。「食肉流通」に限ってもリスク管理にかかわる従来の施策につき点検すべき問題は無数にある。全頭検査以前肉の安全性という建前自体，リスクの管理の問題としても，リスクコミュニケーションの問題としても重大問題であろう[22]。そうした事項の点検を踏まえて，農水省の一つの局がリスク管理にあたること，その管理が厚労省の一局との連携の形で進められること，これらが重要な課題にふさわしいものであるかを検討するのが，この委員会にとっての課題だって筈である。「食肉の安全」そのものではなくて，消費者等の「信頼を回復すること」をこの委員会の検討課題とした農水省の付託にあまりにも忠実な姿勢が，この＜報告＞の全体を貫いて，リスクコミュニケーションのみを強調するその内容を規定していた。このような＜報告＞を作成する委員会が第三者委員会の名に値するものだろうか？

6「第三者」委員会の第三者性

i　＜委員会報告＞に一貫するもの

以上第5節までに見てきた中で，いくつか極めて後味の悪い問題を指摘せざるをえなかった。それは基本的には＜報告＞のまとめられ方にかかわる。議事録を読返すと，そこには施策の批判や，多くの卓見あるいは今後の施策にかんする提案がちりばめられている。ところがそれらの中で＜委員会報告＞に採用されたのは，農水省がすでに反省点としている事柄であり，またはすでに決定されている方針の追認や，その細部のについての提案にほとんど限られている。＜報告＞の中に，農水省があらかじめがっちりと作っていたらしい型枠からはみ出す論点は見出しがたい。とりわけ重要と思われたところを振返ることをつうじて，この委員会の問題点を考えてみることにしよう。

第1節では，農水省が委員会に提示した「検討課題」が食品の安全の観点からの検討ではなく，消費者の不安解消の観点での検討を要求し，委員会がそれにしたがっていることを見た。問題点を「消費者の不安」に限定するこの基本的視点は，委員会の討議全体にも，また特に＜委員会報告＞のまとめ方に，大きく方向性を与えた。

第2，第3節では，BSEテスト以前の牛肉の安全性を絶対化する農水省の建前を前提し，そのため，テスト以前の牛肉の市場からの隔離事業が食肉の安全に寄与することを評価する道を封殺し，その上でなお，この事業が「業者のため」である以上に「消費者のため」であるという建前を押通すために，検証対象である農畜産事業団の文書の無批判の援用，部分的引用による文意の歪曲など，委員会の中立性をかなぐり捨てたというほかない，拙劣

[21] こうした問題点を示す事例は無数にあるが，典型例を一つ挙げるとすれば，EU科学委員会が示していた日本におけるBSE感染の可能性の警告に対する，農水省の拒絶的態度であろう。農水省はその評価依頼を取下げたばかりでなく，EUからの警告の存在をスクープにより暴露されるまで隠蔽し続けたのである。簡単には星野 2002-1，p 35以下を参照。

[22] なお，＜報告＞の「2　食肉行政・業界の今後の対応方向」のなかの「(3) 食肉行政・業界の改革のための具体的取組」という項は「食肉の安全」そのものにかかわる事項をあつかって，わずかに「検討事項」の枠をはみ出している。しかしそれは，企業のコンプライアンスの推進といった，誰もが考える事柄と既定方針であるトレーサビリティー，農畜産事業団の組織変更などの記述であった。あえて挙げれば，業界団体に公益的見地からの活動を求める論点だけが，積極的論点ということになるのだろう。

な細工を施していることを見た。

第4節では，報告が農水族議員の圧力の問題を手の込んだ手法で隠蔽していることを見た。その経過をふりかえると，農水族議員の圧力にかんする中村委員長代理の言及も，遠慮がちとも，腰の引けた言い方ともとれるもので，『農林族』という著書がある同氏の発言としては首を傾げたくなる内容であった。その上＜委員会報告案＞にせよ＜委員会報告＞にせよ（その文案の直接の作成者が誰であるかは私にはわからないが）文書の作成に委員長代理が関与していることは間違いない．このような隠蔽文書の作成に加担することは同氏にとって文筆生命にかかわる問題ではないかと（もっぱら各種発言をとおして世にかかわる私には）思われ，大勢に従う形にせよ同氏が積極的に取られた行動とは思えないのだが，どうであろうか。

各種の記録をひもとけば歴然としている農林族の役割を指摘することについて，中村氏とともに委員会全体がとったこのように消極的な態度は不可解であって，農水省の意向に大きく反する事柄は，その諮問委員会が書き残すべきでなく，また農林族の許さない記述の農水省の関連文書への登場があってはならないという不文律の存在を，今回は隠然と示しているものかと思わせる。先の＜BSE問題に関する調査検討委員会＞の場合は報告案を農水省の次官が自民党の有力議員の下に持参し，多いにお叱りを受けたことが報道されたが，今度の委員会についてはその旨の報道がない[23]。同様の事前検閲に相当する行為が全くなかったのであれば農林族，農水省幹部双方の行動様式にも改善が見られたものと評価したい。ただしその場合，委員諸氏のだらしなさが際立つというものではある。

第5節では＜BSE問題に関する調査検討委員会＞が指摘していた問題点に対応する，安全のための規制行政の機構のあり方にかんする論点が十分に討議されず，＜報告＞では危機管理態勢とか，リスクコミュニケーションといった，リスク管理の基礎があってはじめて有効に働くはずの事項に焦点が当てられていた。これもある意味で首尾一貫している。委員会に与えられた「検討課題」は「食肉の安全」の問題ではなく，安全なはずの食肉にいわれのない不信を抱く消費者らの「信頼を回復」することであった。であれば，行政機構にも業界にも面倒をかける規制行政のあり方よりも，消費者に直接働きかけるリスクコミュニケーションの方を重視するのが目的にかなう。

こうして，本稿で検討したこの委員会の結論のまとめ方は，牛肉の安全性とそのための対策が問題なのではなく，安全な牛肉に対する不信感を消費者に抱かせ，彼らをパニックに駆りたてたことが基本的な問題であって，そうした中で，問題の全頭検査以前肉の保管・処分事業は業者対策の側面はあっても，主として「消費者のため」であったというものである。このような論点を通して，さきの＜BSE問題に関する調査検討委員会＞がBSE対応全般について特徴づけた，「生産者保護・消費者軽視」の体質を今度の委員会は問題の事業に関して逆転させている。無理な逆転のためにいかに強引な方法を講じたかはつぶさに見てきたところである。振興官庁に徹していた農水省が，「消費者に軸足を移した」ことを委員会に認めさせることに，農水省は成功したかのようである。

しかし，こうした強弁こそ，「消費者本位」のうすら寒い中身を雄弁に物語る。行論の中で述べたように，＜報告＞の言う「消費者のための対策」の真意は，「消費者のせいで余儀なくされた対策」であり，そうした理解において事業実施当時の農畜産振興事業団の文書および農水省の「検討事項」の意をそのまま受継いでいる。

「今回の報告書を見る限り，農水省が転換の方向を正しく認識しているとは思えない」というのが，先に引用した『毎日新聞』社説（03.06.20）の結語であるが，今回の＜報告＞が持つ意味を的確に示している。

ii　振興審議会委員が何故？

おもに「消費者のための」施策の検証にあたる委員会であるとするといささか腑に落ちない事柄が見えてくる。一貫して農水省の代弁者かと思わせる発言を続けた一委員は長く畜産振興審議会の委員としてまさに振興政策に関与しており，現在も改組された食糧・農業・農村政策審議会の委員である。それに加えて「唯一の消費者代表」と自称していた委員も，同審議会の「生産分科会」等の臨時委員を続けている[24]。生産者重視のもたらした災厄を鋭く指摘した＜BSE問題に関する調査検討委員会＞の報告を尊重するといい，それを前提して審議するはずの委員会に，振興行政にかかわってきた委員が加わっているのはいかなる理由によるものだろうか？こうした委員が参加することに意義があるとすれば，事業を振興政策としてどう評価するかを判断することにおいてであろう。しかし議事録による限り，そのような議論はほとんどなく，むしろ「消費者のための」政策である旨の発言が目立っている。

---

(23) 公表されている事柄にのみ基づいて考察することを原則としているので，ホームページ等での公開制のない組織にかかわる事柄は報道されない限り，本稿では事実としては扱えない。

(24) もう一人食糧・農業・農村・政策審議会の「消費・安全分科会」現臨時委員がこの委員会に含まれるが，分科会の性質上振興関係の委員とはみなさない。

現職の閣僚さえ「これまでの審議会は御用審議会ですよ」（石原行革相（当時），03.04.06朝日放送ＴＶ，サンデープロジェクト）と広言しているのだからこれぐらいのことで驚く必要はないのだろうか？

今日，中央，地方を問わず行政のあり方にかんして，無数の「第三者」による審議，諮問等の機関が設けられている。しかし委員の選任にあたるのはまさに当事者，この委員会でいえば農水大臣である。「第三者」との名称が持つ客観性の響きを狡猾に利用するのが御用審議会，御用委員会の類である。当事者が選任するかぎりはそのような誘惑がつねに，強力に働くであろうことは当然に予想される。とりわけいくつかの振興官庁の過去については，むしろそれが当然のこととされていたとの印象が強く，現職閣僚の発言はそうした状態を指している。とりわけ日本農業がおかれてきた歴史的事情もあって，農学者，農業経済学者には，しばしば「農本主義」と揶揄されるほどに，社会一般とはやや異なるある種の濃厚な産学協同意識を当然とする感覚が見られる。その分だけ農水省の場合，ご都合主義的な選任に陥りやすい条件は整っているといって良い。

ⅲ　第三者性はいかにして可能か？

そうした条件の中で，第三者性を本当の意味で維持し活かしていくには，委員の選任権限を検討対象とされる省庁の外に求めることであろう。

それが実行されない場合は，御用委員選任の誘惑が存在することを前提して対策を講じなければ，制度としての公正をはじめから放棄することになる。非常に難しいが，委員の選任の基準が明確にされ，選任のあり方そのものがたえず検証され，批判の対象とされることが最低限の条件であろう。

市場経済は財の提供と利用という人間の共同関係に潜んでいる利害対立の側面を，商品の売りと買いという形式で明示するシステムである。振興行政や供給システムと消費者のあいだに溝が生ずるのは必然である。そうした溝を埋めるべく，上記のような制度がなめらかに運営されていくように不断の努力を続けないかぎり，消費者の不信感がやがて臨界点に達し，パニックという不合理な行動にはけ口を求めることになるのだろう。それ自体としては不合理で，大きな損害を招いたBSEパニックも，このような種類の制度設計の必要を教訓としてくみ取る限りで存在理由があったのであろう。さきの＜BSE問題に関する調査検討委員会＞の成果はその切口を開いたところにある。

その後，4頭目のBSE牛確認以来は，消費者の大きな動揺はなく，パニックもおさまったと見て良いのであろう。＜食肉流通問題調査検討委員会＞はそうした安心感の中で行われた。安心感がこの委員会と農水省の態度にどのように反映したか，それが問題であるが，以上の検討結果は，明らかに農水省と一部委員の開き直りが，＜委員会報告＞の基調を形作ったことを物語る。安心感は弛緩と反動につながったようである。農水省の基本姿勢がこのようなものであるかぎり，振興部局と安全局とを分けただけでは，食品安全のためのリスクアドミニストレーションが制約を受けることが目に見えている。

その上，これに対してリスクの管理を指示し，監視をする役割の内閣府食品安全委員会の組織にさえ，当委員会に登場した振興系統の委員までもが送りこまれている。

残念ながら，食品安全問題にかんする再度のパニックの芽を，パニックをもっとも嫌い，消費者の安全そのものよりも不安の方に気を使う人達が育てているように見える[25]。

（脱稿 03.09.29）

＜脱稿後追記＞

脱稿後10，11月にかけて肉骨粉禁止後に生れた若い2頭（いずれもホルスタイン雄）の第8例，第9例BSE感染が確認された。生後23ヶ月，21ヶ月という若さが極めて異例である上，厳格に守られているかに思われていた肉骨粉禁止をくぐり抜けての感染であり，また第8例は従来のものとは異なる非定型のBSE[26]であるというように，専門家のこれまでの常識を覆すところの多い2例であった。この3重の異例のいずれについても，予測していた専門家は私の知る限りいなかった。ここに示されるようなBSEのわからなさに対処するには，繰返し述べたように「念には念をいれた」安全対策を愚直に守るしかない。多くの専門家に無駄だといわれ，農水官僚からは安全対策ではなくて安心対策だと揶揄されながら，全頭の即効テストを忠実に実行した，地方の担当者の不断の努力が異例の発見をもたらしたのである。行政の責任ある人物が「科学」と称して省益に都合の良いような解釈を加えたり，「中立」の委員会が無批判にそれにお墨付を与えたりするようなあり方は，BSEという対象に全くふさわしくない。慎重さをもってすれば対処できるはずのBSEを拡延させることがあるとすれば，この人達の責任だと言わざるを得ない。

---

[25] 本稿の作成に先立ち作成したディスカッションペーパーの論点のうち，次の2つの論点を紙数を考慮して割愛した。「不正は業界体質か？論争」，「パニックと消費者」。必要があれば次のサイトに掲載されているものをご参照いただきたい。http://www.seiryo-u.ac.jp/in/ksures/indez.html

[26] 相前後してイタリアおよびフランスで各2例の非定型BSEが報告されたが、日本のものを含めた5例の報告までは、すべてのBSE異常プリオンは調べたかぎりで1つの株から発しているものとされて来た。

本稿が検討・言及した文献

検討の対象

＜食肉流通問題調査検討委員会＞の報告書，議事録，各種記録および資料類。公開の原則に従い，また使い勝手良く整理された形で農水省のホームページ内に掲載されている。

http.www.maff.go.jp/www/counsil/counsil_cont/kanbou/shokuniku.htm

言及した文献；

Bosque,J.B. et al. ; 'Prions in Skeletal Muscle' *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 99 － 6, p3812 － 3817, 2002.03.19

The BSE Inquiry（UK）; *The Report of the BSE Inquiry*. 2000

Donnelly, C. A. et al. ; 'Implications of BSE infection screening data for the scale of the British BSE epidemic and current European infection levels' *Proceedings of the Royal Society B* , 269 － 1506, p.2179 － 2190, 2002.11.07

Powell P., Leiss W. eds; *Mad Cows and Mother's Milk ― The Perils of Poor Risk Communication*, 1997

『BSE問題に関する調査検討委員会報告』2002年

ヴァイセンバッハー，M.，横瀬 涼訳『狂牛病は警告する―ヨーロッパの体験が教えるもの』2002年

品川森一「BSEと牛肉の安全性について」日本学術会議『食品の「安全」のための科学と「安心」のための対話の推進を―牛海綿状脳症と食品の安全特別委員会報告』2003年6月

中村靖彦『農林族――田んぼのかげに票がある』文春新書，2000年

星野　中「日本の『狂牛病』パニック―報道，行政と業界のあり方」『金沢経済大学論集』35 － 3，2002年3月

星野　中「『狂牛病』行政の検証― BSE調査検討委員会報告とメディアの論評」『金沢星稜大学論集』36 － 1，2002年7月