

## 牛肉輸出問題再調査報告書（要旨）

牛肉輸出問題再調査チーム

弁護士 松 尾 弘 志

## I 調査の目的及び手法について

当調査チームが、平成20年9月及び同年11月の2回にわたり、県職員が家畜伝染病予防法において義務付けられている動物検疫を受けずにアラブ首長国連邦に牛肉を輸出した事実の事実関係を確認するにあたっては、公文書等の客観的資料の内容について検証することを基本とし、公文書等が存在しない事実については、県職員をはじめとする県内外の関係者を対象にして随時、聴取調査を実施して補うこととした。この他、県職員の本件輸出前後の農林水産省のホームページに関するインターネットの閲覧記録を検証するとともに、手荷物を輸送することを想定して福岡空港から関西国際空港の出国検査場までの現況を確認した。そして、このようにして確認した事実関係をふまえて、本件輸出に関与した県職員の家畜伝染病予防法に関する「法令違反の認識の有無」について検討を加えることにより、本件輸出の実態を明らかにすることにした。

## II 調査により確認した事実関係について

## 1 日本国からアラブ首長国連邦に向けた牛肉の輸出手続

貨物を輸出しようとする者は、貨物の種類に応じて、関税法以外の他の関係法令の規制も受けることになるが、家畜伝染病予防法をはじめとする輸出規制が関税法の「輸出許可制」と結びつけられることによって、輸出規制の実効性が確保されることになっている。さらに、日本国においては、動物検疫を受ける必要がある牛肉の輸出のうち、輸出相手国がイスラム諸国である場合の受入条件であるハラール証明の問題を、イスラム諸国の問題としてのみ捉えるのではなく、日本国の輸出規制の制度としての動物検疫と結びつけることによって、ハラール証明のない牛肉の輸出が許可されないことになっていた。

## 2 県の中東市場開拓推進事業の目的と推移

(1) 県においては、海外市場における佐賀県産品の販路開拓、販路拡大のための取組が、平成15年度から順次行われていた。県がこの取組を行うにあたっては、一定の輸出実績が

あり、生産量と品質で日本国内トップクラスの佐賀県産品を輸出品目として選定し、さらに、輸出先を絞り込んだ上で販路を開拓することを基本方針としていた。その後、一定の成果を得たものから販路を拡大するとともに、このような有望な輸出品を牽引役にして、海外市場における佐賀ブランドの確立を目指していた。とりわけ、県が牛肉の輸出事業に取り組むにあたっては、販路を開拓するとともに、佐賀産和牛の中でも最上級とされている「佐賀牛」のブランドを確立することを目標としていた。

(2) 県は、平成20年2月頃から、中東市場開拓推進事業における取組を本格的に始めるようになり、「佐賀牛」を牽引役にして、中東地域における佐賀ブランドの確立を目指すことにしていた。そして、中東地域の中でも、UAE最大の都市であり、古くから中東地域における交通の要衝として発展していた「ドバイ」に着目するようになっていた。中東市場開拓推進事業における当面の県のねらいは、先駆者利益を獲得するために、UAEに向けた牛肉の輸出を実現すること（輸出第1号）にあった。

(3) 県が、UAEに向けた牛肉の輸出を実現するための取組を検討する中で、佐賀牛の試食を目的として計画していた事業に、県が独自に実施する「佐賀牛の試食会」と他の団体が主催する行事やイベントでの「佐賀牛の出展」があった。このうち県が独自に実施を計画していた佐賀牛の試食会には、平成20年9月にドバイのシェフを対象として行う佐賀牛の試食会と同年10月に在ドバイ日本国総領事公邸において開催する佐賀牛の試食会があった。また、県が佐賀牛の出展を計画していた他の団体が主催する行事やイベントには、同年11月にドバイで開催が予定されていた「ナショナルデーレセプション」と平成21年2月に同じくドバイで開催が予定されていた「国際食品見本市（Gulfood 2009）」があった。これらの事業のうち、平成20年9月にドバイのシェフを対象として行う佐賀牛の試食会と同年11月にドバイで開催された「ナショナルデーレセプション」での佐賀牛の出展が、計画のとおり実施されている。なお、平成20年10月に在ドバイ日本国総領事公邸において開催が計画されていた佐賀牛の試食会は実施されなかった。また、県は、平成21年2月にドバイで開催された「国際食品見本市（Gulfood 2009）」に参加しているが、この時に県が行った出展は、みかん、いちごといった佐賀県産の果物であり、同じ機会になされていた佐賀産和牛の出展は民間業者によるものであった。

### 3 本件輸出の目的とその方法

平成20年9月になされた流通課職員による牛肉の輸出は、同月21日にドバイで開催した「試食会」の会場に牛肉を提供することを目的として行われたものであった。この試食会のための牛肉の輸出は、平成20年9月17日とその翌日の2回に分けて、流通課職員各1名によって行われている。平成20年11月になされた流通課職員による牛肉の輸出は、同月26日にドバイで開催されていたナショナルデーレセプションの会場で、試食用の牛肉を提供するとともに牛肉の見本を展示することを目的として行われたものであ

た。レセプションのための牛肉の輸出は、平成20年11月23日とその翌日の2回に分けて、流通課職員各1名と唐津市職員1名によって行われている。

いずれの場合も、流通課の各職員は、国内便から国際便に乗り継いで出国するにあたって、牛肉をドバイ空港まで航空会社に預けて輸送する予定であったことから、本来は牛肉が入ったスーツケースを航空会社に預ける前までに、動物検疫所（門司支所 福岡空港出張所）において、動物検疫を受ける必要があった。しかしながら、各職員は、動物検疫を受けないまま、スーツケースに入れた牛肉を輸送している。

ドバイ空港に到着後、流通課の各職員は、ドバイの検疫局の職員に対して、牛肉の持込みについて申告はしていないということであり、その他の現地の職員からスーツケースについて説明を求められることも、スーツケースの中身を確認されることもなかったということである。各職員は、税関で止められた際には、在ドバイ日本国総領事館の支援を受けることもあり得ると考えていたが、実際にはその必要もなく入国したということであった。

#### 4 県職員が本件輸出を行うまでの経緯

(1) 県の中東市場開拓推進事業としての取組は、平成19年12月にクウェートで開催された「ナショナルデーレセプション」に出展するために民間業者によって行われた輸出が最初になった。その後、県は、平成20年2月頃から、中東市場開拓推進事業における取組を本格的に始めるようになったが、UAEにおいては、それまで県内外の民間団体や業者を含めて牛肉の輸出の実績がなかったことから、現地における市場調査や国内における輸出業者の選定といった取組から始めていく必要があった。

県は、現地での宣伝活動や情報収集活動といった地道な取組を行っていく中で、「牛肉の試食」あるいは「サンプルの提供」を内容とする事業に着目するようになっていた。県が、UAEに向けた牛肉の輸出を実現するための取組において、特に「佐賀牛の試食」を内容とする事業に着目するようになったのは、現地での活動の中で、UAEのホテルやレストランの関係者らから寄せられた「実際に佐賀牛を食したい。」との要望に応えるためであった。

また、UAEに向けた牛肉の輸出を実現するためには「ハラール証明の取得」も課題であった。平成20年2月に日本国からUAEに向けた日本産牛肉の輸入が解禁されたといっても、この時に政府間の協議により特例として認められた輸出を除いて、日本国からUAEに向けた牛肉の輸出は、その目的や輸出数量の多寡を問わずできなかった。県では、UAEに向けた牛肉の輸出を実現するための課題となっていた「ハラール証明の取得」についても、既に平成20年3月頃から情報収集を始めていた。

(2) 県は、平成20年7月に流通課職員を中心とする「中東輸出チーム」を発足させて、UAEに向けた牛肉の輸出実現のための取組を強めていくことになった。平成20年7月1日には「佐賀牛中東輸出プロジェクト総合会議」が開かれている。

流通課職員は、平成20年7月に在ドバイ日本国総領事館総領事から11月にドバイで開催される予定のナショナルデーレセプションに佐賀の寿司を出展することについて話があったとされている。流通課職員によれば、このレセプションの際に寿司だけでなく佐賀牛も出展すれば、中東地域でのプロモーションになり、招待者からも好評を博することになると考えるようになったということである。

その後、流通課は、平成20年8月上旬頃までの間に、UAE政府による日本国内の食肉加工施設に対する査察が、近い将来、実施されるとの情報を受けた。そこで、流通課は、UAEに向けた牛肉の輸出あたって念頭においていた食肉加工施設がUAE政府によりハラール処理施設として認定を受けるための対応にあたることになった。その後、農林水産省からUAE政府の査察が同年10月に実施されるとの情報提供がなされるとともに、食肉処理施設の査察受入についての意向調査がなされた。流通課は、佐賀県食肉センター（佐賀県畜産公社）についてUAE政府の査察を希望する旨の回答をした。

- (3) 流通課は、平成20年8月の出張期間中にドバイのレストランシェフから、ラマダン期間中にシェフを集めて試食会をしてはどうかとの提案を受け、その後、流通課において、ドバイのシェフを対象とする佐賀牛の試食会を開催することを決めている。

また、流通課は、同年11月にドバイで開催される予定のナショナルデーレセプションに佐賀牛を出展するための検討を始めていたが、国の「WASYOKU-Try Japan's Good Food 事業」に参加して行うのではなく、県が独自に行うものとして準備が進められることになっていた。

UAEに向けた牛肉の輸出のための取組が続けられる中で、平成20年10月上旬のうちに、UAEに向けた牛肉の輸出の行方を左右すると考えられていた佐賀県食肉センター（佐賀県畜産公社）に対するUAE政府の査察が決定した。その後、平成20年10月18日に予定のとおり、UAE政府による佐賀県食肉センターに対する査察が実施されている。このようにナショナルデーレセプションでの佐賀牛の出展のための準備が進められていた中で、流通課は、動物検疫所（関西空港支所）に対して、牛肉をUAEに輸出する際の手続について問合せを行っている。

- (4) しかしながら、流通課は、その後、UAEの査察の結果として、佐賀県食肉センター（佐賀県畜産公社）がハラール処理施設として認定されないとの情報提供を受けることになった。流通課は、査察結果の判明が遅れていたことから既に査察結果の判明前から情報収集を行っていたが、正規の方法による輸出の前提としていた査察結果が望む結果にならなかったことが判明したことから、流通課は対応を迫られることになった。流通課は、農林水産商工本部長に相談した上で、平成20年11月21日には、ナショナルデーレセプションでの出展を目的として佐賀牛を輸出することについて知事に口頭で報告を行い、知事の下承を得た。

### Ⅲ 事実関係の検討と結論

## 1 本件輸出の法令違反の該当性についての検討

本件輸出はいずれの場合も、あらかじめ、家畜防疫官の検査（いわゆる動物検疫）を受け、かつ、輸出検疫証明書の交付を受けなければならなかったというべきであり、このような義務を履行しなかった本件輸出は、同法に違反していることになる。

## 2 県職員の動物検疫の認識についての検討

公文書等の中に動物検疫に関する記載があることに加えて、本件輸出が行われるまでの間に、農林水産省のホームページを通じて「動物検疫」に関する情報を得ていた事実や流通課職員が農林水産省（動物検疫所）から直接、動物検疫に関する情報を得ていた事実が認められるところであり、流通課職員は、本件輸出を行うにあたって日本国内に牛肉の輸出を規制する制度として動物検疫があることを認識していたというべきである。

## 3 県職員の法令違反の認識の有無についての検討

(1) 本件輸出についてはいずれも個人的に行う持込みということはできず、また、サンプル提供のための輸出であっても業者に委託する場合は商業ベースの輸出と同じスキーム（検疫手続含む）で行うなど、流通課職員は、必ずしもサンプルの提供を目的とする輸出であることをもって、その輸出手続を商業ベースの輸出手続と区別していたというわけではないことから、県の報告書における説明は、いずれについても流通課職員に法令違反の認識がなかったとする理由にはならないというべきである。

(2) 公文書等の中に、動物検疫についての記載がなされたものがあるものの、9月の輸出がなされた当時の流通課職員の法令違反の認識の有無を知るためのものとしてはいずれも評価することはできず、流通課職員に法令違反の認識があったことを窺うことはできない。しかしながら、流通課職員のうち本件輸出を担当した職員の業務用パソコンについて、農林水産省のホームページに関するインターネットの閲覧記録を検証した結果、農林水産省のホームページの中の動物検疫所に関するページが閲覧されていた事実が認められた。輸出を担当した流通課職員は、農林水産省（動物検疫所）のホームページが提供する情報に接することにより、サンプルの提供を目的とする比較的少量の牛肉の輸出であっても動物検疫を受ける必要があることを認識することになったというべきであり、動物検疫を受けずに輸出を行った流通課職員らには、法令違反の認識があったとみるべきである。

しかしながら、9月の輸出を担当した流通課職員が動物検疫を受けずに輸出を行うにあたって、法令違反を行うことを思い止まろうとの意識は希薄であったといわざるを得ず、法令違反の認識の程度としては、事実上問題になることはないとの認識に止まっていたと

いうべきである。また、サンプルの提供を目的とする比較的少量の牛肉の輸出であっても動物検疫を受ける必要があるとの情報が、他の流通課職員の間において、共有されていたとみることはできないというべきである。

- (3) 11月の輸出に関しても、公文書等の資料をみる限りにおいては、流通課職員に法令違反の認識があったことを窺うことができるものは見当たらないものの、流通課職員は、動物検疫所からの情報提供を受けて、ハラール証明がなければUAEに向けた牛肉の輸出は許可されないことを認識することになったというべきである。そして、この時に動物検疫所から提供された情報が流通課職員の間で情報が共有されていたものとみることができる。11月の輸出の直前に流通課で作成された想定問答の中に11月の輸出が「違法」になるとの認識が示されていることや11月の輸出について公表を断念していることも合わせ考えると、流通課職員の法令違反の認識の程度として、9月の輸出の場合と異なり、輸出を行うことについて、問題になるかもしれないとの認識があったとみるべきである。

#### 4 県職員が法令違反を行うことになった事情についての検討

流通課職員は、本件輸出にあたって、いずれも比較的少量の牛肉をハンドキャリーという簡易な方法で輸出しており、輸出数量や輸出方法の点で格別の違いはないものの、9月の輸出の場合が、レストランという閉ざされた会場で牛肉を提供することを目的としていたのに対し、11月の輸出の場合は、ナショナルデーレセプションという開かれた会場で牛肉を出展することを目的としていたという点で違いがある。この他、輸出が行われるにあたって流通課職員がおかれていた事情も異なっていた。

流通課職員が9月の輸出を行うにあたっては、ハラールの問題についても、日本国内の法令違反についても、事実上問題になることはないとの認識に止まっていたことから、事業の推進を優先することに躊躇がなく、法令違反となる輸出を思い止まることができなかったということになる。また、流通課職員が11月の輸出を行うにあたって、流通課職員には、輸出を行うことについて、問題になるかもしれないとの認識があったにも関わらず、事業の推進を優先するあまり、法令違反となる輸出を思い止まることができなかったということになる。もっとも、本件輸出はいずれも、UAEにおける佐賀牛の販路開拓のための取組の一環として事業を遂行する中で、事業に必要不可欠なものとして行われたものであって、流通課職員が輸出自体に経済的利益等の何らかの利益を求めて行ったものでも、私的な目的をもって行ったものでもなかった。

#### 5 県職員の法令違反の認識についての結論

流通課職員は、本件輸出のいずれの場合も、動物検疫を受ける必要があるのに、これを受けずに牛肉を輸出することを認識していたというべきであり、法令違反の認識があっ

たというのが本調査の結論である。なお、本件輸出のいずれの場合についても、知事や同本部長に流通課職員と同様の認識があったことを認めることはできない。

本調査は、法令違反の認識がありながら、本件輸出を行うことになった流通課職員の個々の心情までを明らかにするものではない。また、会議録といった文書が存在しないことから、流通課職員の中で本件輸出に反対する意見があったか否かについても明らかにすることはできない。

しかしながら、中東地域に向けた牛肉の輸出を実現するために、流通課職員をはじめとする県職員が、組織を挙げて知恵を絞り、その労力と時間をかけて、事業に取り組んでいたことは事実であり、そのような取組の中で流通課職員をはじめとする県職員に私利私欲があったことは認められない。本件は、県が公益を求めるための取組を行っていく中で、県職員が法令違反を行ったというものであり、今後、県において再発防止策を検討されるにあたっては、本件輸出に関して、県職員が業務に積極的に取り組んでいく中で法令違反が行われることになったという事情があったことを重くみる必要があると考えている。

以上