

牛肉輸出問題再調査報告書

平成21年7月27日

佐賀県知事

古川 康 様

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

- (1) 当調査チームは、平成21年4月13日、貴県（以下「県」という。）から、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（昭和26年法律第166号）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（以下「本件輸出」という。）の実態を調査することの依頼を受けた。
- (2) そこで、本調査の目的を果たすため、まず、第1に本件輸出当時の「日本国からアラブ首長国連邦に向けた牛肉の輸出手続」、第2に本件輸出の背景にあった「県の中東市場開拓推進事業の目的と推移」、第3に「本件輸出の目的とその方法」、第4に「県職員が本件輸出を行うまでの経緯」といった事項に重点をおいて、本件輸出が行われるまでの事実関係を確認することとした。
- 事実関係を確認するにあたっては、公文書や公用文書、支出命令簿綴り等の会計証憑類として存在する県内外の文書の他、本件輸出に関与した県職員個人が保存する電磁的記録、個人用の文書綴り及び手帳といった客観的資料（以下「公文書等」という。）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。
- (3) 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

第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

1 牛肉の輸出における日本国内の法規制

(1) 一般に、航空機を利用して日本国外に貨物を輸出する場合には、日本国内の空港において、航空法に基づく「保安検査、受託手荷物検査」と関税法に基づく「税関検査」を受けなければならない。さらに、その貨物の種類に応じて関係法令の規制を受けることになる。

このうち牛肉を輸出しようとする者には「家畜伝染病予防法」に基づく規制がなされている。同法は、農林水産大臣が指定する「指定検疫物」を輸出しようとする者は、これにつき、あらかじめ家畜防疫官の検査を受け、かつ、輸出検疫証明書の交付を受けなければならないと定めており、動物及び畜産物等の輸出にあたって「輸出検査（いわゆる動物検疫）」を義務付けている（同法第45条第1項第2号、第37条1項第1号、同法施行規則第45条）。

同法が指定検疫物の輸出検査を義務付けている趣旨について、農林水産省（ホームページ）における同法の解説では、「動物および畜産物等の国際交流に起因する家畜の伝染性疾病の伝播の防止のため、これらの物の輸入に当たっては、輸入検疫を実施していますが、同様に、わが国から輸出される物についても、国際動物衛生上の見地から家畜衛生上安全な物を諸外国に輸出することで、各国間の家畜衛生上の信頼に応えようとするものです。」と説明されている。

(2) そして、日本国内において、関係法令が遵守されていない貨物については、輸出自体が許可されないことになっている。すなわち、関税法（昭和29年法律第61号）は、他の法令により輸出に関して、許可等を必要とする貨物や検査又は条件の具備を必要とする貨物については、必要な許可を受けていること等を、税関に証明し又はその確認を受けなければならないと定めるとともに、その証明がされず又はその確認を受けられない貨物については、輸出を許可しないと定めている（同法第70条）。

このように、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、これらの関係法令によ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、関係法令による輸出規制の実効性が確保されることになっている。

2 イスラム諸国に向けた牛肉の輸出における制約（ハラール）

- (1) 日本国から「イスラム諸国」に牛肉を輸出するにあたっては、税関手続の適正な処理という見地からする関税法上の規制や伝染性疾病の予防という見地からする家畜伝染病予防法上の規制に加えて、「ハラール」と呼ばれるイスラム諸国の宗教上の理由による制約がある。この制約は、家畜伝染病予防法に基づく政策的見地からする規制（同法第45条第1項第1号）とは異なり、輸出相手国側の事情に基づく事実上の制約である。
- (2) ここで「ハラール Halal」という語句は「イスラム教の教義により食用とすることが許されている物」という意味において使用されており、イスラム教の教義により口にすることを禁止されている食品（例えば豚肉）を「ハラーム」と呼んで厳格に区別されている。「ハラール食品」の生産と取扱については、イスラム律法に則った処理法である「ハラール処理」が必要になる。この点、牛肉は、イスラム教徒が口にしない「ハラーム」ではなく、生産工程において「ハラール処理」がなされることにより、食用に供することができるようになる。ハラール処理については、儀式的と畜、豚等のハラームとの隔離、ハラール処理がされていない「ノンハラール」の食品との隔離といった基準や方式が定められている。もっとも、ハラール処理の基準はイスラム諸国によって多岐にわたっており、採用される方式も様々である。したがって、日本国内において、そのいずれかの基準や方式に基づいてハラール処理が行われたからといって、輸出相手国の受入条件を当然に満たすことにはならない。
- (3) ところで、平成13年に日本国内で発生した牛海綿状脳症の問題（いわゆるBSE問題）により諸外国は日本産牛肉の輸入を停止していたが、その後、順次、諸外国が輸入を解禁するようになり、イスラム諸国においても、クウェート政府に続いてアラブ首長国連邦（以下「UAE」という。）政府が平成20年2月に日本産牛肉の輸入を解禁した。このUAE政府による輸入解禁をふまえて、UAEに向けた牛肉の輸出に必要な条件について、日本国政府とUAE政府との間で協議が行われている。
- その後、平成20年9月4日になって、農林水産省（消費・安全局 動物衛生課）から動物検疫所に対する事務連絡により、イスラミックセンタージャパン（ICJ）の監督のもと羽曳野市立南食ミートセンターで処理された牛肉についてICJによりハラール証明がなされていることを条件にUAEに向けて輸出ができる旨の情報提供がなされた。さらに、同年11月21日にも、同課から動物検疫所に対する事務連絡により、日本イスラーム文化センター（JIT）の監督のもと協業組合本庄食肉センターで処理された牛肉についてJITによりハラール証明がなされていることを条件に輸出ができる旨の情報提供がなされ、いずれも公表されていた。なお、これらの事務連絡においては、この取扱があくまで暫定的な措置であることが付記されていた。
- (4) これらの事務連絡がなされたことにより、暫定的なものではあるものの、UAEに向けた牛肉の輸出のための条件が明らかになった。もっとも、その当時は、「輸出検疫証明書」の様式についての合意がなされていなかったことから、同事務連絡においても、UAE

向けの輸出検査申請があった場合には、輸出検査証明書がUAEにおいて受入可能な様式・内容であるかにつき、申請者等に確認させた上で対応するよう求められていた。なお、現在では、UAEに向けた牛肉の輸出に関する恒常的な取扱いが確定している。

- (5) このように、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付けることによって、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。

3 ハラール証明書とハラールスタンプ

- (1) このように、本件輸出がなされた平成20年9月当時においては、暫定的ではあるものの、UAEに向けて牛肉を輸出するための条件が明らかになっていた。すなわち、輸出する牛肉については、UAE政府から認定されたハラール認証団体による「ハラール証明」がなされていることが条件となっており、具体的には、輸出を行うにあたって、ハラール認証団体が発行する「ハラール証明書」が必要になっていた。

このハラール証明書とは、ハラール処理の基準や方式を遵守しているハラール食品であることを証明するものであり、英語により表記され、発行団体による署名、押印がなされている他、証明書の発行日、と畜日、と畜場名及び牛肉の重量、固体識別番号といった情報が記載されているものである。

- (2) また、ハラール証明書とは別に、ハラール食品として認められた牛肉自体には、ハラール認証団体が押した「ハラールスタンプ」による証明がなされることになっている。このスタンプは、牛肉（現物）がハラール証明書に記載された牛肉であることを証明するためのものであり、牛肉が計量、梱包された段階でハラールの資格があることが確認されたものだけに押されるものである。なお、牛肉に押されるハラールスタンプは、国によっては肉に直接押されることもあるというが、日本の食肉衛生検査所では衛生上の理由から認められていないため、牛肉を真空パックしたものにスタンプを押したラベルが貼られることになるといわれている。そして、このラベルにも、と畜日や個体識別番号といった情報が記載されることになっている。

このハラールスタンプとハラール証明書によって初めて、イスラム諸国に向けての輸出が認められた牛肉であることが証明できることになる。

4 UAE向けの牛肉の輸出手続の流れ

- (1) このように、日本国からUAEに向けて牛肉を輸出する場合には様々な規制や制約を受けることから、実際に輸出を行う場合には、種々の手順を踏むことになる。このうち、本件輸出の場合のように、牛肉を手荷物として航空機で輸送する場合の正規の輸出手続

は、次のとおりである。

- (2) まず、空港内の動物検疫所に赴いて「動物検疫」を受けなければならない。動物検疫を受けるにあたっては、「輸出検査申請書」を提出する他に、食肉衛生検査所が発行した「と畜検査実施証明書」、ハラール認証団体が発行した「ハラール証明書」といった証明文書を提出しなければならない。これらの証明文書とは別に、牛肉の日本国内における流通過程を確認するため、販売証明書や領収書といった文書の提出が求められることもある。また、動物検疫では、書面審査において、輸出者が提出したハラール証明書がUAE政府に認定されたハラール認証団体の発行によるものであるか否かが確認されるとともに、現物検査において、と畜検査実施証明書と輸出される牛肉の個体識別番号の照合等が行われることになっている。

これらの書類審査と現物検査を経て、UAE向けの輸出条件を満たすことが動物検疫所において確認された場合には、輸出検査申請書を除く提出書類が申請者に返還された上で、「輸出検疫証明書（和文、英文併記のもの）」が交付される。この輸出検疫証明書には動物検疫所の確認印（日付印）が押印された「と畜検査実施証明書」が添付される。なお、この動物検疫は渡航当日に手続を行うことも可能であるが、前日までに最寄りの動物検疫所の支所や出張所で手続を済ませておくこともできる。

- (3) その後は、一般の渡航者の場合と同様に、航空会社で搭乗手続を行った後に「手荷物検査（保安検査、受託手荷物検査）」を受けることになる。

手荷物については、持込手荷物（機内持込み）と受託手荷物（機内預け）のいずれの場合であっても、航空法施行規則、国内運送約款、国際運送約款に基づき、手荷物の大きさや重量、危険物の有無やその種類に応じて持込みが制限されており、手荷物検査の際に、航空機内への持込みの可否について確認が行われる。

なお、国内便から国際便に乗り継いで手荷物を輸送するにあたって、到着地まで航空会社に預けられる場合があり、この場合には国内線の手荷物検査を受けた後に改めて国際線の手荷物検査を受けることはない。

- (4) さらに、税関で「税関検査」を受けることになる。一般に貨物を輸出しようとする者は、税関検査において貨物の品名並びに数量及び価格その他必要な事項を申告しなければならない。手荷物の中に牛肉がある場合には、税関検査においてその旨を口頭で税関職員に申告するとともに、税関職員の求めに応じて動物検疫所から交付されている「輸出検疫証明書」を提出する必要がある。そして、税関検査を経た後、最後に入国管理局の「出国審査」を経て出国することになる。

- (5) もっとも、コンテナ単位の貨物の輸出の場合の動物検疫及び税関検査の実施が、必ず輸出者からの申告書の提出を受けて行われるのと異なり、手荷物として持込む場合（いわゆるハンドキャリー）の動物検疫及び税関検査の実施は、一定の場合を除いて輸出者自身による口頭による自己申告に委ねられているのが実情である。また、航空会社による手荷物検査も保安上の必要からなされているものであり、牛肉の輸出自体を規制する

ものではない。なお、動物検疫所（関西空港支所）の説明によると、平成19年12月になされた中国政府からの要請を受けて、同月のうちに動物検疫所から税関に対し、未検疫の牛肉の持出しを防止するための協力依頼を行ったということである。

- (6) UAEの空港に到着後は、持ち込んだ牛肉について、「検疫・衛生検査」を受けることになる。その際、輸入者は「輸出検疫証明書」「衛生証明書」「原産地証明書」「ハラール証明書」といった証明文書を提出する必要があるが、これらの文書に不備がある場合は、牛肉の輸入が認められない。そして、検疫・衛生検査を完了した後に、さらに輸入通関の手続きを行うことになる。

5 牛肉の輸出手続についての情報提供

- (1) 農林水産省（大臣官房国際部国際経済課 貿易関税チーム輸出促進室）では、UAEに向けて農林水産物や食品を輸出しようとする者に対して情報提供を行っている。このうち、輸出手続についての情報提供や注意事項の周知を目的として、平成19年3月に「我が国の農林水産物・食品輸出マニュアルーアラブ首長国連邦編ー」を公表している。このマニュアルの中には、動物検疫やハラール証明書に関する情報も掲載されており、動物検疫について「輸出畜産物の検査は家畜伝染病予防法に基づき検査が行われる。/ 輸出者は輸出検疫証明書を取得する場合、まず、輸出検査申請書を動物検疫所に提出し、次に検査対象物を検査場所に搬入する。」といった説明がなされている。また、ハラール証明について「豚関連製品以外のすべての食肉製品の輸入にあたっては、UAEに輸出する者が『ハラール証明書』の取得が義務付けられている。」と明記されている。ちなみに、生果実、果菜類、水産物については、基本的にUAEに向けて全て輸出できるとされており、衛生証明書、原産地証明書等の書類が必要となっているものの、日本から輸出された植物について植物検疫証明書を求めるケースはほとんどみられないといった説明がなされている。
- (2) また、農林水産省のホームページの中の動物検疫所のトップページにおいて「海外に肉製品を持って行くには？」の項目が示されていた。同じく「肉製品などのおみやげについて（持出し）」の項目のページには「日本から海外へ肉製品などの畜産物を持ち出すには、動物検疫所で輸出検査を受けなければなりません。おみやげや個人消費用、あるいは少量であっても、輸出検査を受けていないものは日本から持ち出すことはできません。必ず輸出検査を受けて下さい。/ 相手国からの要求事項によっては、事前の調査や事実確認に時間を要することがあります。輸出検査については相手国からの要求をご確認の上、動物検疫所にご相談ください。/ 日本からの肉製品等の持込みを停止している国があります。」といった情報提供がなされている。農林水産省（動物衛生課）によれば、本件輸出が行われる以前から、ホームページにおいて、手荷物による少量の肉製品の持出しについても輸出検査が必要であるとの情報が提供されていたということであ

る。

- (3) 本件輸出が行われた関西国際空港を管轄する動物検疫所（関西空港支所）では、未検疫の牛肉の輸出を防止するため、平成20年1月に、関西国際空港内の各航空会社に対して、出国のための搭乗手続や手荷物検査の際に、旅客が輸出検査を受けていない肉製品を持っていないことを確認することや輸出検査を受けていない動物及び畜産物を確認した場合は、旅客に対し輸出検疫を受けるように勧めることについて、協力依頼を行ったということである。また、同支所では、関西国際空港の協力を得て、保安検査場から出国審査場に向かう通路上に肉製品の輸出に関する注意書のポスター（B4版大）を貼った立看板を設置していたということであり、さらに、同年2月からは、肉製品の輸出に関する注意喚起のための館内放送が概ね1時間に1回の頻度で終日実施されるようになったということである。いずれの広報においても「海外へ肉製品を持ち出す場合は、少量でも動物検疫所で輸出検査が必要になること」が要点となっていたと説明されている。
- (4) なお、本件輸出を担当した県職員は、牛肉が入ったスーツケースを福岡空港で航空会社に預けたことから、手荷物検査も関西国際空港ではなく福岡空港で受けている。同空港を管轄する動物検疫所（門司支所 福岡空港出張所）でも、渡航者に肉製品の持出しについて注意喚起を行うために、航空会社に対する協力依頼、ポスターの掲示、パンフレットの備付けといった取組が行われていた。もっとも、同出張所がある国際線ターミナル内での取組が徹底するとしても、国際線ターミナルとは別の場所にある国内線ターミナルの手荷物検査等において、国際便に乗り継ぐ渡航者と日本国内の旅行者を区別して対応することは現実的には困難であった。

第2 県の中東市場開拓推進事業の目的と推移

1 県における中東市場開拓推進事業の位置づけ

- (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。

このような見地から、県は、平成19年度までに、佐賀県産のハウスみかん、イチゴ、梨、米、海苔、そして牛肉といった農水産物を輸出品目に選定した上で、香港、台湾、アメリカ、クウェートといった地域を対象とする輸出事業に取り組んでいた。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) このうち、県の中東地域を対象とする牛肉の販路開拓、販路拡大のための事業（以下「中東市場開拓推進事業」という。）の関わりは、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。このレセプションには、クウェート政府関係者の他、流通業者や日本食レストランのオーナー等の参加があったということであるが、このレセプションにおいて、みかん、米、海苔といった佐賀県産品とともに、佐賀産和牛が出展され、好評を得たとされている。

県は、このレセプションに佐賀県産品を出展するための検討を平成19年6月頃から始めていたが、この機会における佐賀県産品の出展が実現した時点においても、県における中東市場開拓推進事業の位置づけは明確にはなっていなかった。また、UAEが日本産牛肉の輸入を解禁した直後の平成20年2月には、UAE（ドバイ）で開催された「国際食品見本市（Gulfood 2008）」の前夜祭に特例として輸入が認められた佐賀産和牛が出展されていたが、この時の出展に県が参加する計画もなかった。

- (3) しかしながら、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なった。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。

平成20年2月当時、中東市場とりわけUAEの市場としての将来性に着目する見方が世界的に強まっており、既に日本国内においても、民間や自治体の間でUAEの販路開拓に向けた取組が行われていた。一般に海外市場における販路開拓、販路拡大のためには、輸出品の「ブランドイメージ」が先行していることが重要とされており、その海外市場で最初に輸出を実現した者が、先駆者利益を獲得することができるといわれていた。県においても、中東市場において先駆者になれるか否かが、その後の販路開拓、販路拡大の成否を分けることとなり、その後の事業展開に大きな影響があると考えられていた。まさに、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。

- (4) この点、その後、流通課が作成した「平成20年度6月補正予算の事業評価にかかる指摘事項及び回答」と題する説明資料の中で「なぜ今、佐賀牛の輸出を中東へ向けて推進するのか」との問いに対する回答として、□中東地域の国々は、オイルマネーを背景に極めて高い所得水準、購買力を持つ消費者が存在するが、食料自給率は低く、輸入依存度が高いこと、□中東地域の国々でも牛肉が食されているが、日本産和牛は全く市場に入っておらず、そこに新規参入すれば、将来的に大きな需要を生み、先駆者利益を見込むことができること、□ドバイなどでの高級ホテルは世界各国から富裕層を集めており、佐賀牛が参

入できれば、佐賀牛のプレゼンスは確実に上がり、世界的なブランドイメージを形成できること、といった理由をあげて説明されていた。

また、同じく「輸出のターゲットを一部の者に限定しても消費拡大にはならないのではないか」との問いに対しては、UAEの国民は首長の好みに左右されることが多いことから、現地の指導者層に佐賀牛のイメージを定着させることが重要であると指摘し、そこから高級ホテルやレストラン等を活用することにより需要拡大につながるとの説明がなされていた。さらに、「国の事業を活用して佐賀県産品を出展する等の地道な活動を行う方法をとってはどうか」との問いに対しては、他の自治体が行っている活発な攻勢や動きに対抗するためには、既に佐賀県が現地の大使館や総領事館との間で友好的な関係が構築され、ハラル認証団体との関係でも一定の道筋がついている今こそスピード感をもって輸出に取り組む姿勢を打ち出す必要があるといった説明がなされていた。

2 本件輸出当時の農林水産商工本部流通課の組織

(1) 県の中東市場開拓推進事業を担当したのが、平成16年に新設されていた農林水産商工本部流通課（以下「流通課」という。）であった。平成20年度当初に定められていた流通課の事務分掌によると、その業務は、総合マーケティング担当、国内市場担当、海外市場担当に分担されており、このうち「海外市場担当」が、佐賀県産品の海外市場における販路開拓、販路拡大のための業務を担当していた。

その後、県は、平成20年7月に海外市場担当の中から「中東地域担当」を特化して、中東市場開拓推進事業に専従させる体制をとった。さらに、このような流通課内における事務分掌とは別に、特に中東地域における牛肉の販路開拓を目的とし、流通課を中心とした関係部署の県職員をメンバーとして、県職員間の連携強化と対外的なアピールを企図した「中東輸出チーム」を編成していた。

この中東輸出チームの実行本部長には農林水産商工本部長、実行責任者には流通課長が充てられ、さらに実行責任者の下に「販路開拓、トップセールス」「サンプル調達、中東送り込み」「ハラル問題解決」「サプライヤー決定、現地活動支援」といった検討項目ごとに統括者をトップとする部門が設置されていた。

これらの組織編制が行われたことにより、県では、中東地域における牛肉の販路開拓のための業務に力を入れる体制が整えられたということになる。

(2) ところで、県の中東市場開拓推進事業については「佐賀県農林水産物等輸出促進協議会」（以下「輸出促進協議会」という。）が主体となって行われている。輸出促進協議会は、平成19年5月に、佐賀県産農林水産物・食品について、海外市場への販路を開拓し、輸出を拡大することにより、佐賀県産業の振興に寄与することを目的として設立されていたものである。輸出促進協議会を事業主体として事業が進められたのは、国の補助を受けながら、官民一体となって販路開拓等の気運を高め、事業を促進するためであったとされて

いる。輸出促進協議会の構成員は、県の他、県内自治体、民間団体であり、事務局は流通課内に設置され、会長には流通課長が充てられていた。なお、輸出促進協議会が行う事業は、自己負担金の他、農林水産省が所管する「農林水産物等輸出促進支援事業」に基づく国庫補助金を受けて行われていた。

- (3) 輸出促進協議会の平成20年度当初の事業計画においては、中東市場開拓推進事業について、格別に計画されていなかったが、その後、平成20年6月の定例県議会に中東市場開拓推進事業を盛り込んだ補正予算案が提出されて、承認されることになった。さらに、同年9月には、牛肉の輸出対象地域の拡大と輸出目標額の増大を内容として「平成20年度農林水産物等輸出促進支援事業」の変更申請書が農林水産省に提出され、その後、承認を受けている。

輸出促進協議会の中東地域に向けた牛肉の輸出の基本方針について、同変更承認申請書には「輸出対象地域は既にハラール処理の対応が可能で、輸出実績があるクウェートとする。また、併せて、現在ハラール処理の整備が進められているUAEについても、整備完了後に速やかに輸出できるよう販路開拓に取り組む。」と示されていた。そして、そのための具体的な施策として、□中東地域の最高級ホテルやレストラン等と佐賀牛の取扱いを交渉すること、□中東地域の政府関係者、大使館関係者、現地企業関係者、地元マスコミ等（合計100名程度）を招待したレセプション（佐賀牛のプレゼンテーションと試食会）を開催すること、□レセプションの開催に合わせて佐賀県ミッション団を現地に派遣してPR活動を行うこと、□農林水産省・外務省の中東地域における輸出促進事業（海外常設店舗活用事業、海外展示・商談会事業、WASHOKU-TRY Japan's Good Food 事業）に佐賀牛を出展すること、□農業団体・生産者が現地のホテル、レストラン、スーパーマーケットと商談を行うこと、□在京の中東地域の政府関係者や中東地域向けの輸出業者等を佐賀県に招聘して佐賀牛の産地視察を実施すること、といった事業計画があげられていた。

3 中東市場開拓推進事業の課題

- (1) それまで県が関わっていた香港に向けた牛肉の輸出事業においては、県の取組の前に輸出の道筋ができていたこともあって、現地における取扱店舗の開拓や佐賀ブランドの確立のためのプロモーション活動といった取組が中心になっていたとされている。これに対して、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。

そこで、この課題を解決するためには、輸出スキームを組んで、その中で必要な手続をふまえて行わなければならない、日本国内において、輸出業者やハラール認証団体等との関係を構築する必要があったし、UAE国内においては、現地の流通の鍵となる輸入業者や卸売業者といった流通業者（サプライヤー）との関係を構築する必要があった。

もつとも、実際には、日本国内において、生体牛の購入と搬送、と畜と食肉加工、輸出業務といった各業務を個別に扱う業者はあったものの、これらを一手に引き受ける輸出業者は限られていた。また、UAE国内のサプライヤーについても、現地での信用や市場における影響力を考慮する必要があった。また、このような「輸出スキームの構築」は、販路開拓後に販路を拡大していくにあたって重要であり、当面の輸出実現にとどまらず、将来を見据えたものでなければならなかった。

- (2) 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。なぜなら、UAEに向けて輸出する牛肉の条件として、UAE政府に認定された「ハラール認証団体」の監督の下でUAE政府に認定された食肉処理施設（と畜場を含む。以下同じ。）でハラール処理されたものである必要があったが、その当時、日本国内には、UAE政府に認定されたハラール認証団体も食肉処理施設も正式には存在しなかったからである。

そこで、この課題を解決するためには、日本国内のハラール認証団体と関係を構築することやUAEが求めるハラールの基準や方式を満たす食肉処理施設を確保することが必要であり、さらに、関係を構築したハラール認証団体がUAE政府によって認定され、確保した食肉処理施設がハラール処理施設として認定を受けることが条件となっていた。

もつとも、実際には、UAEが求めるハラール処理の基準や方式を満たす食肉処理施設の条件をみても、豚と牛の管理が完全に隔離されていることを初めとして、多岐にわたっており、日本国内においてそれらの条件を満たす施設は自ずと限られていた。とりわけ、と畜作業については、ハラールと畜の技術及びその資格を有する専門技術者（スローターマン）の協力が得られることが不可欠であったが、UAEが求めるハラール処理の基準や方式はイスラム諸国の中でも比較的厳格であると考えられていた。例えば、と畜方法についても、と殺前に牛が暴れないように、貫通式銃や非貫通式銃の使用や感電によって気絶させる方法（スタンニングといわれている。）は、UAEが求めるハラール処理の方式としては原則として認められておらず、牛を気絶させずにと殺するというより困難な方法（ノン・スタンニング）が求められていた。また、将来的に販路を拡大していくためには、ハラール認証団体や食肉処理施設がより近隣の地にあることが有利であることはいうまでもなかったが、ハラール認証団体や食肉処理施設の選択にあたっては、日本国内の輸出業者との関係も考慮する必要があり、輸出スキームの構築とも無関係ではなかった。

4 「輸出スキーム」を構築するための取組

- (1) 県が、UAEに向けた牛肉の輸出を実現するための課題である「輸出スキームの構築」

について検討を始めるにあたっては、まず、UAE国内において、サプライヤーとの関係を構築するとともに、他の佐賀県産品の輸出事業と同様に、現地のホテルやレストランといった取扱店舗を開拓するための取組が必要であると考えていた。

そこで、県では、平成20年3月から、UAEのドバイ、アブダビを中心に流通課職員が出張を行い、現地の流通業者の他、レストランやホテルのシェフらと面談して、パンフレットを示しながら佐賀牛の宣伝活動を行うとともに、レストランやホテルの牛肉の取引先等についての情報収集を行っていった。県は、これらの活動により、現地のホテルやレストランといった佐賀牛の取扱店舗を開拓することになるばかりか、輸出スキームの構築にもつながると考えていた。さらに、これらの活動が端緒となって、将来、これらのホテルやレストランで佐賀牛を食した指導者層から支持を得て、佐賀牛のブランドが確立されることも期待していた。

(2) 県は、このような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、中東市場開拓推進事業において、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。県では、中東地域に向けた牛肉の輸出を目的として、他の自治体や民間団体が活発な動きを見せている中で、いち早く現地の市場関係者の要望に応えることが重要であると考えようになっていた。実際にも、県は、それまで、ノンハラール牛の持込みができなかったことから、パンフレット等を活用しながら佐賀牛の品質や味の良さを宣伝していたが、現地の市場関係者の理解を得るには限界があった。

(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月にドバイのレストラン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。このうち、ナショナルデーレセプションは、ドバイのホテルの会場で、首長家関係者、政府関係者、実業家、外交団等の300名程の参加者を見込んで開催が予定されていた行事であり、また、国際食品見本市は、中東地域最大の食品関係の展示・商談会で、3万人以上の来場者を見込んで開催が予定されていたイベントであった。

(4) これらの事業のうち、平成20年9月にドバイのレストラン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、同年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。

5 「ハラール証明」を取得するための取組

- (1) また、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。県でも、ハラール証明の取得のためには、まず、日本国内のハラール認証団体や食肉処理施設を確保することが必要であると考えており、関係を構築したハラール認証団体や確保した食肉処理施設がUAE政府から認定を受けることを輸出のための必須の条件と位置づけていた。しかしながら、県がハラール証明の取得のための検討を始めた当時の日本国内におけるハラール認証団体や食肉処理施設の現状としては、輸出を現実的なものとして考えられる状況にはなかった。

その後、県は、日本国内のハラール認証団体との関係を構築するとともに、ハラール処理が可能になる食肉処理施設の検討を行っていたが、平成20年7月に中東輸出チームが編成された時点においても、UAE政府による日本国内のハラール認証団体の認定や日本国内の食肉処理施設に対する査察の予定は明らかになってはいなかった。また、ハラールについての情報収集も続けていたが、UAEが求めるハラール処理の基準や方式についての内容は未だ明らかになってはいなかった。

- (2) そのような状況の中で、県には、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処理施設に対する査察が近い将来、実施されるとの情報をもたらされることになった。そこで、県は、確保していた食肉処理施設が査察を受け入れるための対応について関係業者との間で協議を行うとともに、日本国内のハラール認証団体等から、UAEが求めるハラール処理の基準や方式に基づくと畜方法等について、情報提供を受けていた。

さらに、平成20年9月初旬になって、農林水産省から九州農政局を通じて各都道府県に対し、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れについての意向調査がなされたことから、県は、九州農政局に対して佐賀県食肉センター（佐賀県畜産公社）について査察を希望する旨の回答を行った。その後、査察のための衛生関係書類の提出がなされ、同年10月上旬には同所が正式にUAE政府による査察を受けることが決まった。

そして、平成20年10月18日に、UAE政府（査察団）による同所の査察が実施され、県はその対応にあたっていたが、同所はUAE政府からハラール処理施設として認定

されない結果となり、同年11月25日に農林水産省からその旨の通知が県になされた。

第3-1 本件輸出の目的とその方法（平成20年9月の輸出の場合）

1 輸出された牛肉

(1) 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。この試食会での牛肉の提供は、ドバイのホテルのレストランにおいて、ドバイ最大手のホテルグループのシェフを対象に行われている。

この試食会には13名程のシェフの参加があり、開催の冒頭に佐賀牛のPR（佐賀牛の特徴と部位の紹介）と佐賀牛を使った料理の紹介を行った後、佐賀牛の料理を試食したシェフから感想や意見を募ったということである。この時の復命書によれば、概ね計画のとおり実施されたということであり、「流通課が目標とするランクの高いシェフが来ていたことは大きな収穫であった。」といった所見が示されていた。

(2) 輸出された牛肉の1つは、佐賀牛（総重量：5.4kg、個体識別番号：0112333423）であり、平成20年9月上旬にと畜され、その後、食肉加工、冷凍保存されていた牛肉であった。別の牛肉は、佐賀産和牛（総重量：3kg、個体識別番号：1238555911）であり、同じく、同年9月上旬にと畜され、その後、食肉加工、冷凍保存されていた牛肉であった。輸出されたこれらの牛肉は、UAEに向けた輸出の条件を満たした牛肉ではなく、日本国内の動物検疫所から輸出にあたって必要になる輸出検疫証明書の交付を受けられないことから、本来、輸出できない牛肉であった。

2 牛肉の輸出のための準備

(1) 輸出された牛肉は、いずれも輸出促進協議会が佐賀県農業協同組合から購入したものであり、冷凍保存されたものがJAさがミートセンター（佐賀市）に搬入されていた。牛肉の輸送にあたって必要になるドライアイスについては、輸出当日までにJAさがミートセンターに依頼して準備されている。

(2) この輸出にあたって、流通課が食肉衛生検査所の発行する「と畜検査実施証明書」、商工会議所の発行する「原産地証明書」、ハラール認証団体の発行する「ハラール証明書」といったUAEに向けた牛肉の輸出に必要な証明文書を手配した事実は認められない。なお、輸出した牛肉のうち佐賀牛については、輸出前に、佐賀県畜産公社名で佐賀県食肉衛生検査所に対して「と畜検査実施証明書」の交付申請がなされてその交付がなされているが、この申請書に記載された証明書の取得目的は、輸出を目的としたものではな

った。

3 牛肉の輸出方法

- (1) 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。1日目と2日目の各々の輸出量は同量程度といったところであり、佐賀市内からドバイまでの牛肉の輸送は、1日目と2日目とも同じ方法、手順で行われている。

まず、本件輸出を担当した流通課の各職員は、最初に佐賀市内からJAさがミートセンターを経由し、同所で輸出する牛肉の引渡しを受けている。そして、各職員は、同所で冷凍牛肉とドライアイスが入った発泡スチロール製の箱を自前のスーツケースに入れ、同所から福岡空港まで輸送した後、牛肉を入れたスーツケースを、福岡空港から関西国際空港を経由してドバイ空港まで空輸している。

- (2) 輸出手続における検査、申告についての経過については、本件輸出を担当したいずれの職員もほぼ同様の説明をしている。流通課の各職員は、いずれも牛肉を入れたスーツケースを福岡空港で航空会社に預けて輸送しているが、スーツケースを航空会社に預ける際に、ドライアイスが入っていることを申告したものの、それ以上の説明や内容物の確認は求められなかったということである。また、その際に牛肉が入っていることを申告したか否かについては、各職員の記憶は明確ではない。なお、各職員は、税関職員に対して、スーツケースの内容物を申告していないという。

いずれにしても、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。

- (3) 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。

第3-2 本件輸出の目的とその方法（平成20年11月の輸出の場合）

1 輸出された牛肉

(1) 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った。このレセプションでの牛肉の出展は、レセプションの会場の一部を借り受ける形をとりながらも、農林水産省と在ドバイ日本国総領事館が主催して行う「WASHOKU-TRY Japan's Good Food 事業」とは別に、県が独自に「佐賀県ブース」を設営して行われている。

このレセプションには、首長家関係者、政府関係者、実業家、外交団、邦人企業代表等の招待者の参加があり、佐賀県ブースにおいては、佐賀牛の他、寿司、バラフ、露地みかんが提供されたということである。この時の復命書によれば、概ね計画のとおりを実施されたということであり、「佐賀牛、寿司とも非常に好評。/ 市場への流通を待ち望む声、絶賛する声あり。」といった報告がなされていた。

(2) 輸出された牛肉のうち試食用として準備された牛肉は、佐賀牛（総重量：14.8kg、個体識別番号：0146344006）であり、平成20年10月中旬にと畜され、その後、食肉加工、冷凍保存されていた牛肉であった。流通課職員によれば、この牛肉はハラール処理がなされた牛肉であったと説明されているが、UAEに向けた輸出の条件を満たした牛肉ではなかった。

また、輸出された牛肉のうち展示用の牛肉は、佐賀牛（総重量：0.9kg、個体識別番号：0111520381）であり、同年11月中旬にと畜され、その後、食肉加工、冷凍保存されていた牛肉であったが、この牛肉は、ハラール処理自体がなされていない牛肉であった。

いずれにしても、輸出されたこれらの牛肉は、UAEに向けた輸出の条件を満たした牛肉ではなく、日本国内の動物検疫所から輸出にあたって必要になる輸出検疫証明書の交付を受けられないことから、本来、輸出できない牛肉であった。

2 牛肉の輸出のための準備

(1) 輸出された牛肉は、いずれも輸出促進協議会が佐賀県農業協同組合から購入したものであった。輸出された牛肉のうち試食用として準備された牛肉は、平成20年10月のうちに佐賀県畜産公社から、一旦、全農ミートフーズ(株)九州支社（福岡県太宰府市）に搬入され、冷凍保存された後、11月中旬に同所からJAさがミートセンターに搬入されていた。なお、流通課職員によると、試食用の佐賀牛が、佐賀県食肉センターから、全農ミートフーズ(株)九州支社に搬入されたのは、ハラール牛を冷凍保存するための施設として同所が適していたことが理由であると説明されている。また、輸出された牛肉のうち展示用として準備された牛肉も、冷凍保存されたものがJAさがミートセンターに搬入されていた。

牛肉の輸送にあたって必要になるドライアイスについては、輸出当日までにJAさがミートセンターに依頼して準備されている。なお、この11月の輸出の場合は、平成20年10月末にJA全農ミートフーズ(株)九州支社において流通課職員の立会で輸出する牛肉の

仕分作業が行われている。

- (2) また、この輸出にあたって、流通課は、輸出する牛肉のうち試食用の佐賀牛について、平成20年11月中旬に輸出促進協議会会長名で佐賀県食肉衛生検査所に対して「と畜検査実施証明書」の交付申請を行い、その交付を受けている。この時の申請書には、証明書の取得目的として「輸出検査の関係書類として動物検疫所に提出するため」と記載されていた。この他には、いずれの牛肉についても、UAEに向けた牛肉の輸出に必要となる証明文書を手配した事実は認められない。なお、流通課は、同年11月中に、佐賀商工会議所から「原産地証明書」の申請書様式を取り寄せているが、実際には原産地証明書の交付申請は行われなかったということである。

3 牛肉の輸出方法

- (1) ナショナルデー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。1日目と2日目の各々の輸出量は、2名で輸送した1日目の場合が2日目の倍量程度といったところであり、佐賀市内からドバイまでの牛肉の輸送は、1日目と2日目とも同じ方法、手順で行われている。なお、11月の輸出を担当した流通課職員2名のうち1名は9月の輸出を担当した職員と同じ職員である。

まず、本件輸出を担当した流通課の各職員は、最初に佐賀市内からJAさがミートセンターを経由し、同所で輸出する牛肉の引渡しを受けている。そして、各職員は、同所で冷凍牛肉とドライアイスが入った発泡スチロール製の箱を自前のスーツケースに入れ、同所から福岡空港まで輸送した後、牛肉を入れたスーツケースを、福岡空港から関西国際空港を経由してドバイ空港まで空輸している。なお、11月の輸出を担当した流通課職員は「出発当日にJAさがミートセンターで、牛肉の入った発泡スチロールの箱を梱包済みの状態で受け取った。箱の中の状況は見ないまま、UAEに到着した後に料理長に引き渡したと記憶している。」と説明している。

- (2) 輸出手続における検査、申告についての経過については、本件輸出を担当したいずれの職員もほぼ同様の説明をしている。流通課の各職員は、いずれも牛肉を入れたスーツケースを福岡空港で航空会社に預けて輸送しているが、スーツケースを航空会社に預ける際に、ドライアイスが入っていることを申告したものの、それ以上の説明や内容物の確認は求められなかったということである。また、その際に牛肉が入っていることを申告したか否かについては、各職員の記憶は明確ではない。なお、各職員は、税関職員に対して、スーツケースの内容物を申告していないという。

いずれにしても、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。

- (3) 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。9月の輸出の場合と同様に、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。

第4-1 県職員が本件輸出を行うまでの経緯（平成20年9月の輸出の場合）

1 輸出計画の検討（第1段階）－輸出計画のはじまり－

- (1) 県において中東地域に向けた牛肉の輸出が検討されるようになったのは、在クウェート日本国大使館から、平成19年12月にクウェートで開催が予定されていた「ナショナルデーレセプション」に佐賀産品を提供してはどうかとの提案があったことが端緒になったとされている。

首都圏営業本部長は、同年6月に、外務省(大臣官房総務課 地方連携推進室)との間で、クウェートでのナショナルデーレセプションにおける佐賀産品の出展に関する協議を行っている。同席した首都圏営業本部職員の報告文書によれば、この協議において外務省の担当者から「本レセプションには、通常招待される要人に加え、農産品の輸入に関係する省庁関係者(税関、農林水産省等)、流通小売業界トップ、日本食レストランオーナー等が出席予定(2~300人規模)。この会場に佐賀県のコーナーを設けるとの考え。クウェート大使館としては、現在のところ、いちご・みかん・なし・ぶどう等のフルーツ及び牛肉をリクエストしている(※今後のマーケットリサーチで希望食材変更の可能性有り。)」といった説明があったということである。

この提案にあたって県は、「Wasyoku-Try Japan's Food 事業」と題する在クウェート日本国大使館作成の文書を取得していたところ、この文書では、同大使館が佐賀産品の出展を提案する趣旨について「日本食への関心が高まっており、日本食レストランの数も急激に増加している。/日本の優れた農産品に触れる機会もクウェート国内に乏しいのが現状。/農産品の確実な輸出促進につなげる観点から、通常招待される要人に加え、農産品の輸入に関係する省庁関係者、流通・小売業界トップ、日本食レストランオーナー等の出席を確保する。」といった説明がなされていた。なお、同文書では、クウェートにおける輸入手続について言及がなされており、「通常の税関手続に加え、農産品・食料品の場合、貨物到着後に Municipality のサンプル検査を受ける必要あり。/現在、日本からの牛肉につい

ては輸入禁止（当局に確認中）。/ 業者によれば、外交貨物とする場合、Municipality によるサンプル検査も省略されるとの説明があったが、今後更に精査が必要。輸入禁止対象品目について、販売目的でない外交貨物の場合に特例として輸入が可能か否かについては確認中。」との情報が示されていた。

(2) もっとも、このように、県がクウェートに向けた牛肉の輸出の検討を始めたといっても、実際には、県にとって、中東地域における牛肉の輸出のための取組は初めてのことであり、在クウェート日本国大使館や日本国内の関係者からの情報を得ながら事業計画を立てていく必要があった。また、県においては流通課の他にくらし環境本部国際課もこの検討にあたることになった。流通課職員が、平成19年8月に農林水産商工本部長と流通課宛に行った「在クウェート日本国大使館におけるレセプション関係の知事レクの概要について（国際課）」と題する報告（メール）の中で、「WASHOKU-TRY Japan のことを何故流通課は知らないのか。/ まずは、国際課の方で国際戦略として何をやろうとするのか整理したほうがよい。」との知事の発言があったことが記されていた。

(3) 当時、クウェートに向けた牛肉の輸出にあたっては、それまでに輸出の実績のあった香港等の輸出事業の場合と異なり、輸出業者等の選択から取り組む必要があった。

この点、県がクウェートでのナショナルデーレセプションにおける佐賀県産品の出展のための計画を立てるにあたっては、「WASHOKU-TRY Japan's Good Food 事業」の活用が検討されていた。この「WASHOKU-TRY Japan's Good Food 事業」とは、農林水産省と外務省（在外公館）が、世界各地で毎年開催されるレセプションやイベント等の機会に日本食や日本食材等を提供していた事業で、それらの機会に参加したオピニオンリーダー等に対し日本食や日本食材等の魅力を伝え、彼らの発言等を通じて、その魅力を普及させることにより、日本産農林水産物や食品の輸出振興を支援することを目的としていた。

流通課職員は、平成19年9月上旬のうちに、農林水産省（輸出促進室）との間で、ナショナルデーレセプションに関する協議を行っている。この時の復命書によると、農林水産省の担当者から「在クウェート大使館からも佐賀県フェアをしたいという要望があがっているが、「WASHOKU-TRY Japan's Good Food 事業」は特定の県の産品を対象とするものではない。オールジャパンの内の佐賀県産品という位置づけ。/ 全ての産品の費用を農林水産省が負担して佐賀県産とすることは、事業の主旨からいって無理である。/ 佐賀県産品の選択については、現段階では何とも言えない。」といった説明があったとされている。

その後、くらし環境本部国際課長は、平成19年9月に、同本部長と流通課職員に対して、在クウェート日本国大使館と「WASHOKU-TRY Japan's Good Food 事業」の業務委託会社との間で情報交換があったことを報告（メール）している。この中で、同大使館に、この事業を例年開催しているナショナルデーレセプションの一部として開催しようとの考えがあることが示された上で、同大使館から「輸送と税関手続きが、本件推進にあたって最も懸念される点です。/ 食品については、通関にあたってミニシパリティによるサンプル

ル検査が行われます。サンプル検査に合格するまでは、食材を公衆に提供することができません。このサンプル検査をいかに短時間で切り抜けるかが重要なポイントとなります。食品の中でも、牛肉については、イスラムの習慣にのっとった処理が行われ、かつこれが文書によって証明される必要があります。これはハラール証明と言われますが、日本のイスラミック文化センターが発行し、在京クウェート大使館によるオーソライズを受ける必要があります。上記のような事情がありますので、食材の輸送・税関手続きについては、クウェートで実績のある業者を採用していただくようお願いいたします。/ 輸送業者が決まった段階で、当該輸送業者のクウェート側パートナーと相談させていただくのがベストと思います。」との情報提供があったことが報告されていた。また、業務委託会社からは「佐賀県限定ではなく、産地は公平に見て、適切なものを選択するよう農林水産省より指導を受けております。」といった情報提供があったことも示されていた。

このように、県においては、平成19年9月頃までに「WASHOKU-TRY Japan's Good Food 事業」に関する情報を得ていたが、それらの情報から判断して、この事業のスキームでは佐賀県の独自性を十分に発揮できないことから、このスキームを利用せずに、佐賀県産品を出展することも検討されていたところである。しかしながら、当時、県の費用負担が難しいという現状があったことから、当初のとおり、この事業のスキームを利用して佐賀県産品を出展する方向で検討が続けられることになった。

(4) ところで、県がクウェートでのナショナルデーレセプションにおいて佐賀県産品のうち牛肉を出展するにあたっては、イスラム諸国に向けた牛肉の輸出における共通の課題であるハラールの問題についても検討する必要があった。

流通課職員と国際課職員は、平成19年9月のうちに、九州で唯一ハラール牛について実績があるといわれていたハラール牛の取扱業者を訪問して、協力依頼と情報収集にあたる他、クウェート向けの牛肉の輸出の手順について調査を行っている。また、県は、ハラール牛の取扱業者に協力依頼を行った他にも、この頃から、日本国内の牛の買付業者、輸出業者の他、現地のサプライヤーといった関係業者との間で、クウェートに向けて牛肉を輸出するための協議を進めていた。

平成19年10月には、輸出業者から流通課職員に現状報告(メール)がなされている。このメールにおいて、同社から「ハラール証明をとるためには、生体の状態で買い付けをしなければなりません。(牛の買付業者は)リスク回避のため、固定価格での販売を希望しています。/ (ハラール牛の取扱業者としては)肉の適正価格での購入を希望しており、適正価格でなければ、取引は成立しません。弊社としても実際の品質よりも高い価格で購入すれば、それだけ販売が難しくなります。今回の件につきましては、(ハラール牛の取扱業者には)輸出が見込めない分の国内販売を依頼しています。/ このように皆様の協力がなければ、佐賀牛の中東への輸出に着手するのは不可能な状況です。」といった情報提供がなされていた。この他、県は、平成19年10月には、同輸出業者から、クウェートに向けて牛肉を輸出するための「と畜から納品までの手順」について説明を受けていた。

(5) このように、県において、クウェートでのナショナルデーレセプションにおいて牛肉をはじめとする佐賀県産品を出展するために必要な対応が行われた結果、平成19年10月末頃までには、このレセプションでの佐賀県産品の出展計画の概要が固まることとなった。このレセプションでの佐賀県産品の出展は「WASHOKU-TRY Japan's Good Food 事業」への参加を通じて行うこととされ、ハラール認証手続、ブース設営等に関する調整、諸費用の精査をふまえて、このレセプションでの佐賀県産品の出展が実施される運びとなっていた。同年11月末には牛肉がクウェートに向けて輸出されている。なお、このレセプションに提供する牛肉については、同年11月上旬のうちに、と畜が行われているが、と畜後の枝肉格付の結果、「佐賀牛」の格付けが得られなかったことから「佐賀産和牛」を出展することになったということである。

そして、平成19年12月9日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おいて、みかん、イチゴ、梨といった佐賀県産品とともにクウェート向けのハラール処理がなされた佐賀産和牛（総重量：14kg）が出展されることになった。

2 輸出計画の検討（第2段階）－クウェートに向けた佐賀産和牛の輸出後－

(1) 県では、クウェートで開催されたナショナルデーレセプションでの佐賀産和牛の出展が実現したことをふまえて、今後の中東地域の輸出先としての可能性、有望性を検証することとしていた。首都圏営業本部長、流通課職員及び国際課職員が、このレセプションにおける佐賀県産品の出展に合わせて、平成19年12月6日から同月12日までの間に、クウェートとドバイに出張していたが、この時の復命書において「今回得た情報については積極的に中東への輸出を検討している民間事業者とともに、今後も継続して、現地の情報を収集、現地にサンプルを送って輸出の可能性を探るといったことを続けていく必要があると思われます。そのためには、国の各省庁の施策に関する情報収集に努め、積極的に国の施策との連携・活用を行っていく必要があります。」といった所感が示されていた。また、平成19年12月になされた首都圏営業本部長から知事と流通課職員宛になされた報告（メール）の中で「知事がおっしゃるとおり我々も先行者利益を得るために他県より先行した対応が必要ですが、クウェートの業者も自治体を含めた日本の流通関係者との関係を構築したいと熱望していました。」と報告されていた。

(2) その後、平成20年2月23日にUAE（ドバイ）で開催された「国際食品見本市（Gulfood 2008）」の前夜祭における佐賀産和牛の出展について県の関与はなかったが、この牛肉の出展と時を同じくして、県は、UAEとりわけドバイに向けた牛肉の輸出のための取組を始めることになった。

もっとも、クウェートに向けた牛肉の輸出については、ナショナルデーレセプションのための牛肉の輸出を実現する中で輸出スキームが構築されており、ハラールの問題を含めて販路開拓のための道筋ができていたが、UAEに向けた牛肉の輸出については、クウェ

一の場合がそうであったように、取組を始めた当初において輸出スキームは構築されておらず、イスラム諸国に向けた牛肉の輸出における特有の課題であるハラールの問題についても全く未知数であった。

なお、流通課は、平成20年2月に、農林水産省から「アラブ首長国連邦向け日本産牛肉の輸出解禁について」と題する文書による情報提供を受けているところ、その文書には「UAE政府においては、日本産牛肉の輸入を許可する旨の省令が発行されるとともに、2月23日にドバイで開催されるイベント（「WASYOKU-Try Japan's Good Food 事業」）に日本産牛肉を提供することについて、特例的に輸入を認めるとされ、2月20日に通関した。今後、商業ベースでの恒常的な輸出の実現のため、輸出検疫・食品衛生関連の証明書の定型様式をUAE政府との間で確定し定める。宗教上の要件（ハラール認証）等を満たせるよう民間事業者等に対して情報提供などの支援を行う。」と記載されていた。

(3) 首都圏営業本部長と流通課職員は、平成20年3月1日から同月12日までの間に、クウェート、ドバイ、アブダビに出張して、現地の流通業者や日本食レストラン関係者等からの情報収集にあたっている。この時の復命書において「中東地域は、確かに大きな市場があり、日本製ブランドの信頼や憧れがあるため、有望だと思われます。ただし輸出の通関から輸送までを考えると、販売をしてくれるディストリビューターが必要です。」と報告されていた。

また、流通課職員は、同じ頃、平成19年11月にクウェートに向けた佐賀産和牛の輸出を行った輸出業者との間で、中東地域に向けた牛肉の輸出に関する情報交換を行っている。この時の復命書によれば、同社の担当者から、クウェートに向けた牛肉の輸出については、まだ確実に販売先が確保されている状況にはないとの説明がなされるとともに、UAEに向けた牛肉の輸出について、ハラール処理を数頭規模で行えば、処理に係る経費の縮減も可能であり、UAEのマーケットが開けば可能性はあるといった情報提供があったということである。

さらに、首都圏営業本部長と流通課職員は、平成20年3月28日から4月6日までの間に、クウェート、ドバイ、アブダビに出張して、現地流通業者や日本食レストラン関係者等からの情報収集にあたっている。この時の復命書において、クウェートでレストランを経営しているオーナーから「ビーフやチキンはアメリカから輸入している（USでハラール処理）。魚は日本から輸入している。/ハラール処理済の佐賀牛を買いたい。」との話があった他、ドバイの輸入業者から、日本製品の輸入状況について「現在、当局の検疫担当官に日本語が理解できる者が入ったらしく、厳しくなった。」との情報提供があったことが報告されている。その他にも関係機関から、UAEは輸入解禁になったがハラールの問題で実績がないこと、2月のガルフードは4万人から5万人の来場があり、インパクトが高いこと、ナショナルデーレセプションは100名規模で行われるが、特に牛のホテル外からの持込みは嫌がられること、といった情報提供があったことが報告されている。

当時の取組状況について、流通課職員の説明によると、UAEに向けた牛肉の輸出にと

って、現地のサプライヤーを利用できることが重要であると考えていたが、クウェートの場合と異なり、その点の情報は少なく、そのため、現地のホテルやレストラン等に足を運んで、牛肉の仕入先を探ることが必要になっていたということであった。さらに、知り得た現地のサプライヤーが信頼できるか否かの見極めやサプライヤーと日本国内の輸出業者やハラール牛の取扱業者との関係をいかにして構築するかも焦点になっていたということである。もっともホテルやレストラン等が取引を望んでいるサプライヤーが、流通課が想定するサプライヤーであるとは限らなかった。

(4) ところで、この頃、県は、クウェートで行われた「日本文化ディナーショー」に提供されていた佐賀産和牛に関して、在クウェート日本国大使館から苦情が示されていたことから、その対応を行っている。関係した牛肉は、県が前年12月のナショナルデーレセプションに出展した佐賀産和牛と同じ機会に輸出業者により輸出されていた牛肉であったが、この問題は、県の統括本部危機管理・広報課においても危機管理事案として取り上げられ、問題点の検証がなされている。危機管理・広報課は「クウェートにおける佐賀牛に対するクレーム対応」と題する文書の中で、中東輸出に対する県のスタンスが曖昧であったことが危機の種になったと評価した上で、「たいしたことにはならないだろう」「なんとかなるのではないか」「よくあることだから」といった3つの思いが「危機意識の欠如」となると指摘していた。

(5) 流通課は、平成20年4月頃までに、UAEに向けた牛肉の輸出のためのハラール認証の手续やハラール処理の方法についても情報収集を始めていた。流通課は、平成20年4月に農林水産省から、イスラミックセンタージャパン（ICJ）のみがUAE政府が認定するハラール認証団体であるが、UAE政府はICJを休眠団体とみなしており、UAE政府から改めてハラール認証団体として認定されることが必要になること、食肉処理施設等に対するUAE政府の専門家による査察が必要であり、と畜場の受入れ準備が整った段階で、UAE政府担当者を招聘することが検討されていること、といった情報提供を受けたとされている。

その当時、流通課は、ハラールの問題に関して、将来、UAE政府によって日本国内のハラール認証団体の認定や食肉処理施設に対する査察が行われた場合に備えておく必要があると考えていた。平成20年5月中に流通課で行われた「佐賀牛の中東輸出に係る打合せ会」と題する会議において、ハラール処理を行う場合の決め事や日本国内における代表的な食肉処理施設における整備状況、UAEと日本国内のハラール認証団体との関係といった点について細かな情報交換がなされていた。なお、流通課職員によると、クウェートに向けた牛肉の輸出が検討されるにあたってハラールの問題が障害になっていなかったこともあって、UAEに向けた牛肉の輸出についても、まだ後に考えられるほどハラールの問題が大きな障害になるとは必ずしも考えられてはいなかったという。

(6) 流通課職員は、その後の平成20年6月6日から同月14日までの間に、現地視察を目的としてクウェート、ドバイ、アブダビに出張している。この時の復命書において、この

出張の際に在ドバイ日本国総領事館から、ナショナルデーが11月に開催されることや、日本国内のハラール認証団体を承認する方向で最終調整されているとの情報提供がなされたことが報告されている。

さらに、農林水産商工本部長と流通課職員は、平成20年6月14日から同月20日までの間に、現地レストラン、スーパーでの商談や在外公館との関係強化を目的としてクウェート、ドバイ、アブダビに出張している。この時の復命書において、面談したドバイのレストランシェフから「なぜ佐賀牛をもってきていないのか？」との問合せがあり、「サンプルについては、ハラールの関係で持込みができなかった。」と説明したとされている。同じく、アブダビのホテルの担当者との面談の際にも「牛肉の件はどうなったか？」との問合せがあり、「ハラールが取れなかったので持ち込めなかった。現在UAE政府と日本でハラールの問題を解決しようとしている。」と説明したことが報告されている。なお、農林水産商工本部長から知事、流通課職員に宛ててなされた「中東出張の結果概要」と題する報告（メール）の中で在外公館職員との会話の内容が報告されており、同職員から、現時点での違法な牛肉の持込みなどで焦って誤った方向に進むと取り返しがつかないことになるとの示唆があったことに対して、同本部長が「コンプライアンスを保持しながら、違法ではない何らかの手法で試食させる手立てを探りますが、はやくハラールの問題が解決するよう努力します。」と回答したことが記されていた。

(7) その後、流通課職員は、平成20年6月に、ハラール認証団体のイスラミックセンタージャパン（ICJ）と農林水産省を訪れて、ハラールに関する情報収集を行っている。この時の流通課職員の報告書によると、ICJの担当者から、ハラール処理についての細かな注意点について説明を受けた他、ハラール証明を恒常的に行うには、と畜専門職員を雇う必要があることやドバイ政府から日本国内のと畜場を見学に来た時の問題点の大部分はスタンニングであったことについて、情報提供を受けたということである。また、同じく農林水産省の担当者から「基本的には農林水産省資料の状態からの進展はないことやUAEはICJを査察したいが、別の一箇所からの書類が出揃ってからまとめて査察に来日したい模様である。」といった情報提供を受けたとされている。

3 輸出計画の検討（第3段階）－中東輸出チーム発足後－

(1) 前記したとおり、県では、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」を発足させているが、その後、県は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。

流通課職員は、当時の流通課の状況として、情報が少ない中、手探りで取組を進めていたとした上で、県議会において補正予算も認められたこともあって、UAEに向けた「輸出第1号」を実現するために、県が日本国内の関係団体等にも説明できるように情報を集め、知識を習得して、事業の牽引役として取り組むべきとの考えがあったと説明している。

また、流通課職員によると、一定の輸出量が確保されなければ現地のサプライヤーが取引に応じないことから、販路開拓後の商業ベースでの輸出を見据えた輸出スキームの検討が必要になると考えていたということである。また、輸出にとっての最大の課題はハラールにあると考えるようになっていたとされている。なお、この頃になると、UAEにおけるハラールに関する認識として、クウェートのやり方はドバイに通じず、前例踏襲はできないとの理解をするようになっていたという。

- (2) 平成20年7月11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。この会議の目的は、中東輸出チームの各担当者から、問題点の説明を受けて情報を共有し、意見交換をするということにあり、流通課職員だけでなく、首都圏営業本部長やその他の県職員の参加を得て開催されている。この会議に出席した首都圏営業本部職員の復命書によると、この会議において「売り込むためには、佐賀牛の育った環境、資料、牛小屋等細かな商品知識が必要。ハラール解禁のXデーが何時になるかが問題。」といった意見があったとされている。

この時の会議資料として、中東輸出チームの編成表や中東市場開拓推進事業の全体スケジュール表とともに提出されていたものが、中東市場開拓推進事業が抱える課題ごとに、現状、今後のスケジュール、課題、解決策を指摘した「総括表」であった。この総括表の中には、「販路開拓」の項目において「佐賀牛については、パンフレットで説明しているが、試食の要望が強く、今後の商談においては、サンプルの提供が必要。/ 佐賀牛のサンプル提供は、ハラール処理の対応次第である。/ 価格を押さえるため、シェフの意向も踏まえて、佐賀牛ではなく、併せて、佐賀産和牛の売り込みも必要か。また、月13頭の輸出を実現すれば、価格を押さえることができるが、それまでは、当面、一定割合のサンプル提供も必要か。」と記載され、「レセプション、トップセールス」の項目では「PRレセプション、トップセールスを実施するホテルは、佐賀牛取扱いの商談がまとまったホテルであることが必要。/ 9月実施について・ハラール課題の解決次第による。」と記載されていた。さらに、同じく「サンプル調達、中東送り込み」の項目においては「加工食品のサンプルを中東出張の際に、ハンドリングで持ち込み、訪問先へ提供。/ 佐賀牛のサンプルは未提供（ハンドリングでの持ち込みは厳禁）。/ 現状、ホテル等への佐賀牛サンプル提供ができないため、加工食品のサンプルでつないでいる感があるのではないか。」との記載があった。なお、この時の会議資料には11月のドバイでのナショナルデーレセプションの開催時に佐賀牛を提供することを予定した記載があるが、この当時は流通課においても具体的な計画として決定していたものではなかった。なお、上記総括表のうち「サンプル調達、中東送り込み」の項目を起案した流通課の職員によると、担当した部分について口頭での説明を加えていたが、特段の質問や意見は出されなかったと思うということであった。

- (3) その後、流通課職員は、平成20年7月17日から同月25日の間に、現地のホテルのシェフとの面談等を目的としてドバイ、アブダビに出張している。この時の復命書によれ

ば、この出張期間中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。また、流通課職員は、この出張の帰国後に知事、農林水産商工本部長、流通課職員に対して報告（メール）をしており、その中でも、このレセプションで佐賀牛を出展することについて総領事らとの間で話題になったことが記されていた。

- (4) また、この頃、流通課は、在ドバイ日本国総領事館や中東の輸入業者から現地情報の提供も受けている。情報提供を受けた流通課職員の報告（メール）によると、在ドバイ日本国総領事館から国際食品見本市（Gulfood）について「殆どの優良なスペースは本年のガルフード終了とともに来年分も予約されてしまうのが現状です。毎年夏頃に農水省補助金の受託団体が日本用のスペースを確保するのですが、いつも目立たない場所しか空いておらず、それでも何とか『オールジャパン』の看板の下に集客に成功している状況です。従って、単独での参加は、スペース・集客の両点から『厳しい戦い』が予想されるので、『オールジャパン』の船に乗る方法も検討されたらいいかと思います。」との情報提供があったとされていた。

なお、平成20年7月末には、知事が在クウェート日本国大使館大使の表敬訪問を受けているが、その際にドバイ総領事公邸において試食会を開催してはどうかとの話があったということである。流通課は、農林水産省（生産局畜産部 食肉鶏卵課）に対して、この試食会の開催についての情報提供を行っている。農林水産省によれば、この時の流通課による情報提供に対して、応対した農林水産省の担当者から「まだ正式に輸出手続が整っていない状況で、相手国の意向次第では輸出できないこともあり得る。」との意見が示されたということである。

- (5) 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処理施設が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。

流通課は、平成20年8月12日に、農林水産省（食肉鶏卵課）から「認証機関は今のところイスラミックセンタージャパン（ICJ）だけですので、実際はこの機関を利用することになるかと思いますが、事前にICJの管轄すると畜場として登録されることについてICJ側の了解を得ておくよう調整願います。」との情報提供（メール）を得ていた。なお、流通課は、同月中に(財)日本食肉生産技術開発センターからも、ハラールのためのと畜方法等のハラールに関する情報提供を受けていた。

また、流通課は、平成20年8月20日に、農林水産省（輸出促進室）に対して、県のこの当時の取組状況について説明している。農林水産省によれば、この時に流通課職員は

「佐賀県は福岡県の食肉加工場を佐賀牛のハラール処理・輸出の施設と考えている。/ ドバイ総領事館で10月に佐賀牛の試食会を行ってはどうかとの話がある。間に合えば最速でその機会に佐賀牛を出したい。/ ドバイでは11月26日にナショナルデーがあるので、そこでも牛肉とともに佐賀県の農林水産物をPRしてほしい旨の要望が上がっている。農林水産省からの補助金のメニューの中にUAEへのプロモーションを計画変更で入れており、これを使って佐賀県からのミッション派遣等を考えている。」との説明を行ったとされている。

さらに、流通課職員は、平成20年8月23日から同月29日の間に、現地のサプライヤーとの関係構築や在ドバイ日本国総領事館との面談等を目的としてドバイに出張していたが、この時の復命書によれば、この出張期間中に同領事館を訪問した際に、同領事館から「UAEの日本への査察スケジュールについては、具体的にまだ決まっていない。/ ラマダン後に実施されるのではないか。」との情報提供があったことが報告されている。

- (6) 流通課は、平成20年9月3日に、農林水産省（食肉鶏卵課）に対して、日本国内の食肉処理施設に関する問合せを行っている。農林水産省によれば、この時に流通課職員から、10月のイベントの際に佐賀牛の輸出を考えており、仮に、ドバイ向けに輸出可能など畜場として認められたと畜場でと畜すれば輸出は可能かとの質問がなされたのに対して、応じた農林水産省の担当者から「UAEから求められたプロセスを踏んで進めており、10月中旬にもUAE政府による現地調査を行う予定である。現地調査の結果、UAE政府から許可があれば輸出可能となると考えている。現時点ではこれ以外のルートで輸出が可能かどうかは当方としては承知していない。」といった回答がなされたということである。

なお、同日、農林水産省（食肉鶏卵課）から九州農政局を通じて各都道府県に対し、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、UAE政府の査察受入を検討していた福岡県の食肉処理施設から査察受入を辞退するとの申し出が既になされていたことから、平成20年9月5日に、九州農政局に対して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ている。

- (7) 流通課がこのような取組を続けていた平成20年8月中旬に作成していた「中東市場開拓推進事業の今後の進め方（経過報告）」と題する説明文書によれば、今後想定されるスケジュールの中のトップセールスの位置づけ（ハラール解禁済みの前提）として「11月26日に開催予定であるナショナルデーにおいて佐賀牛及び県産品を出展予定であることから、先んじてトップセールスを行うことにより、相乗的に佐賀県をアピール。/ ※この時点までハラールが解禁されていなかった場合、どのような位置づけとするか。」と示されていた。また、UAE以外の輸出可能性については「現時点ではUAE（ドバイ、アブダビ）に照準を絞って対応することとし、輸出が実現した後、販路拡大の一環として他国（例えばカタールやバーレーン）の輸出可能性についても検討していくこととしたい。」と説明されていた。

また、同じく、流通課が平成20年9月上旬に作成していた「中東市場開拓推進事業について」と題する説明文書によると、当時のUAE向けの牛肉の輸出スケジュールとして「10月上旬にUAE政府が日本でと畜場の査察を行う予定。その後、正式に登録が認められる見込みである。/10月にドバイ総領事館の公邸においても試食会を行う。さらに11月のナショナルデーにおいても佐賀牛PRを行うこととしている。佐賀牛PRレセプション・知事トップセールスとこれらを、マスコミに強力にアピールし、佐賀牛のブランド確立を図っていく。」との説明がなされていた。

4 輸出計画の検討（最終段階）－平成20年9月の輸出前－

(1) 前記したとおり、流通課職員は、平成20年8月23日から同月29日の間に、ドバイに出張していたが、この時の復命書によると、こ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たとされている。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。

平成20年9月4日には、流通課職員から試食会の提案をしたシェフ宛に試食会の提案を受ける旨の連絡（メール）がなされている。この時の流通課職員のメールにおいて、試食会を佐賀県主催という位置づけで行うことと食材や不足する機材を持ち込むことが明らかにされていたが、試食会の詳細については決まっておらず、日程案のみが示されていた。

その後、同年9月8日には試食会の日程が確定したことから、同日のうちに、流通課職員から農林水産商工本部長に対して試食会開催の報告（メール）がなされている。このメールには「ドバイ最大手のホテルグループであるジュメイラグループにおいて、9月に佐賀牛の試食会を実施することになりましたのでご報告します。詳細は以下のとおりです。※試食会（10月予定）とは別件です。/9月21日（日）開催予定 /参加シェフは20名程度 /持ち込む佐賀牛はノン・ハラール」と記されていた。

その後、流通課は、平成20年9月14日までの間に、試食会の開催に向けて現地のホテルの担当者や協力者のシェフとの間で連絡調整を行っている。

(2) このようにして試食会の実施のための準備が整い、牛肉の輸出を直前に控えた頃に、日本国内の民間業者が、UAEに向けて牛肉の輸出を行ったことが報道された。そこで、流通課職員は、直ちに、同業者に関する情報を収集するとともに、知事、農林水産商工本部長、他の流通課職員に対して報告（メール）を行っているが、このメールの中で本題とは別に「佐賀県としては、シェフ達のサンプルを見たいという要望に応えるべく、先々週より、メインターゲットのジュメイラグループのシェフ達へ、先行試食会を、9月21日に、エミレーツタワーホテルで行う準備を進めていたところでした。」と記されていた。

5 輸出方法についての検討

(1) 平成20年9月の輸出については、流通課職員が自ら行っており、その場合の輸出方法としては、航空機を利用して比較的少量の牛肉をハンドキャリーで輸送するという方法しかなかったが、そのような輸送方法による場合には、事前に検討を要する事項があった。

まず、牛肉の保冷の問題である。輸出先のドバイまでは通常片道11時間を要し、待機時間や乗継時間を合わせると、少なくとも1日程度の輸送時間を見込まなければならず、この間、牛肉の保冷を維持する必要がある。業者に委託して冷凍貨物として牛肉を輸出する場合と異なり、ハンドキャリーで牛肉を輸送する場合には、牛肉の品質の維持について、輸送する者の責任で対応することが必要であった。

ハンドキャリーで牛肉の保冷を維持するためには、牛肉を冷凍するとともに、ドライアイスといった保冷剤を使用することが不可欠であるが、航空機内へのドライアイスの持込みは無制限ではなかった。前記したとおり、航空機を利用する場合、航空法等の関係法令や航空会社の運送約款に基づいて、持込み手荷物と受託手荷物のいずれについても、手荷物の大きさや重量について規制がなされている他、手荷物の中の爆発物等の危険物について規制がなされているところである。この危険物の中には、ガソリンと並んでドライアイスが含まれているが、ドライアイスについては、生鮮食品等を冷却するためのもので、輸送者1人あたり2.5kgまでであれば輸送が許されていた。

したがって、手荷物検査では牛肉の輸出自体の制限はされていないが、手荷物の大きさや重量、ドライアイスの量が規制されていることから、自ずと輸出できる牛肉の重量も制限を受けることになる。

(2) 流通課も、この保冷の問題について検討を行っている。流通課職員によると、流通課において魚の輸出をハンドキャリーの方法によって行った実例があったことから、同輸出に携わった職員から情報提供を受けた他、旅行会社等からも情報を得たということである。その結果、ドライアイスの輸送については規制があって、2.5kg以内であれば輸送が可能になるものの、航空会社に対する申告が必要になるとの情報を得ることになった。流通課職員によれば、ハンドキャリーで牛肉を輸送することは初めての経験であり、牛肉の保冷を維持することについては不安もあったということである。実際は使用されることはなかったが、9月の輸出の際に牛肉の保冷のためにドライアイスと別に保冷パックを準備していたのもそのためであったという。

なお、流通課職員によれば、9月の輸出の目的が同じ日の同じ会場に牛肉を提供することにあっても関わらず、牛肉の輸送を2人で2回に分けて行っている理由について、現地に到着した時点で牛肉が使える状態であるか分からなかったため、念のため2人で運ぶことになったと説明しており、同行した他の出席者の日程の都合や現地での準備の必要があったことに加えて、牛肉の保冷の問題があったことをあげている。また、流通課職員によれば、一般に海外輸出においては、いつどんなことが起こるかわからなかったことから基本的にリスクヘッジを考えていたが、9月の輸出にあたって具体的に何かに焦点をあて

てリスクヘッジとしての対応を考えていたわけではなかったということであった。

- (3) さらに、UAEにおける検疫・衛生検査や通関といった輸入手続も検討課題であった。UAEにおいても輸入される貨物については、検疫・衛生検査等を通じて一定の輸入規制がなされており、ハラール証明が得られていない牛肉の輸入は認められていなかった。流通課職員も、9月の輸出までに、UAEにおいては通常の税関手続の他に検疫・衛生検査（サンプル検査）が行われるといった情報を得ていた。

流通課は、在ドバイ日本国総領事館に対して、この時の牛肉の持込みについて問合せを行ったということである。流通課は、この時に同領事館から、サンプルであればノンハラールの牛肉を持ち込んでも構わず、牛肉の持込みにあたってはUAEの税関で同領事館による何らかの支援もあり得るといった趣旨の説明を受けたとしているが、この他に、流通課がUAEにおける牛肉の輸入手続について調査、検討を行った形跡はない。また、仮に、同領事館からこのような趣旨の説明があったことが事実であったとしても、同領事館からの支援はあくまでUAEの税関に申告することが前提になっていたというべきであるし、実際にUAEの税関において申告を行った場合、現実の問題なく通関できるかどうかについては未知数であった。

第4-2 県職員が本件輸出を行うまでの経緯（平成20年11月の輸出の場合）

1 輸出計画の検討（第1段階）－平成20年9月の輸出後－

- (1) 流通課職員は、平成20年9月17日から同月24日の間に、ドバイのシェフを対象とする試食会の対応と、同年11月に開催される予定のナショナルデーレセプションについて在ドバイ日本国総領事館との打合せを行うためにドバイに出張している。この時の復命書によると、在ドバイ日本国総領事館との協議の結果、このレセプションに佐賀牛、寿司、そうめんを提供することで具体的に進めていくことになったとされている。なお、同総領事館から、国の事業からの経費面での支援はできないとの話があり、このレセプションに申請できる品目が限られているとの認識が示されていたという。また、この出張の機会に流通課職員は、レセプションの会場を視察したとされている。

このレセプションに佐賀牛をはじめとする佐賀県産品を出展するにあたっては、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おける佐賀産和牛の出展の場合と異なって、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。流通課が、独自にこのレセプションに佐賀牛を出展することにしたのは、県がその独自性を発揮するためであり、必要となる手間隙や輸送費用をかけてでも、得られるメリットないし効果が大きいと考えられていたからである。前記したとおり、中東市場における先駆者利益を獲得

するためには、県がその独自性を発揮していかなければならず、既存の制度や事業に追従するのではなく、独自に計画を立てて取組を行っていく必要があった。流通課は、このレセプションでの牛肉の輸出に向けて、関係業者との連絡調整を進めていった。

- (2) 流通課職員は、平成20年10月初旬には、佐賀県食肉衛生検査所等の職員の参加を得て「佐賀県中東輸出にかかる情報共有会議」を開催し、ハラール処理における衛生上の問題点や衛生証明書の取扱等について協議を行っている。なお、この会議の議事資料には「関係法令の把握」といった議題が記されていたが、この会議に出席した健康福祉本部生活衛生課職員によれば、この会議では専ら食品衛生関係の問題が取り上げられており、家畜伝染病予防法の話はなかったと説明されている。また、流通課は、同じ頃、佐賀県食肉センター（佐賀県畜産公社）について、ハラール認証団体であるイスラミックセンタージャパン（ICJ）の視察も受けている。

流通課職員によると、この頃までには、ハラール認証団体、食肉処理施設、輸出業者及び現地のサプライヤーを結び付けた輸出スキームが固まっていたということであるが、まだ、UAEに牛肉が到着した時点での賞味期間の確保といった問題が残されており、これらの問題を解決した上で輸出における具体的な手順を整えていく必要があったということである。

- (3) ところで、流通課は、平成20年10月に開催を予定していた「総領事公邸における試食会」についても同年10月12日の開催に向けて検討を行っており、9月の試食会の対象としたシェフ以外のシェフを対象にすることや料理の内容の他、持ち込む牛肉の重量や2回に分けてハンドキャリーの方法により持ち込むといった点を含めた計画案も作成していた。この試食会は、現地の多くの有力シェフが出席する可能性もあるとしてその効果が期待されていたが、流通課では、9月の試食会の開催から間もないことやUAEの査察を間近に控えていたこと等を理由にこの頃までに開催を見送っている。

2 輸出計画の検討（第2段階）－UAE政府による査察結果の判明前－

- (1) 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。なお、平成20年10月上旬頃までに流通課が作成した「畜産公社の管轄と畜場申請」と題する説明文書があり、この文書の中で、佐賀県食肉センターでのと畜が最適であるため、査察と同時に試験とと畜を行い、ICJが認証団体として認められ次第これを輸出して、『輸出一番乗り』を目指すといった記載がなされていた。流通課職員によると、この当時の状況について、UAE政府による査察の結果、佐賀県食肉センターがハラール処理施設として認定を受けてハラールの問題を解決できる見込みがあると考えていたということである。また、UAE政府による査察が決まり、その後の見通しが見えてきた状況の中で佐賀牛を正式な形でナショナル

デーレセプションに提供するために、スピード感をもって取り組んでいたと説明している。

その後、流通課では、査察を目前に控えて、畜産課、生活衛生課、食肉衛生検査所といった職員を交えて、査察の受入態勢に関する協議を続けていた。

- (2) 流通課は、平成20年10月19日に「佐賀牛出荷式」を開催することを内容とするプレスリリースを準備していた。この書面には「UAE向け輸出用としてと畜した佐賀牛を輸出商社に出荷します。出荷した輸出用佐賀牛は、輸出商社で保管され、UAE政府がハラール証明書発行機関を正式に登録した後、当該発行機関からハラールと畜の証明をとり、佐賀牛をUAEへ輸出する予定です。」と記載されていた。流通課職員は、出荷式の企画が持ち上がったことについて、佐賀県食肉センターの査察とともに牛肉を輸出できるのであれば、PRのために出荷式を行う方がよいと考えたと説明している。もっとも、計画されていた出荷式は、査察の際に査察結果が示されないことを理由に実施が見送られている。

流通課は、UAE政府による査察の前日である平成20年10月17日に試験と畜を行い、翌日には予定のとおり、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。なお、流通課は、この機会にと畜された牛肉について、ハラール処理に携わったイスラミックセンタージャパン（ICJ）から「ハラールスタンプ」を得ている。この時のスタンプは、UAE政府に登録された正式なスタンプとは異なるものであることが後に判明することになったが、流通課職員は、ハラールスタンプを得ていた理由について、UAE政府による査察の結果、佐賀県食肉センターがハラール処理施設として認定された場合には、既にと畜された牛肉を直ちに輸出第1号として輸出できるように準備するためのものであったと説明している。もっとも、この時の牛肉について、ICJの関係者が、査察結果に関わらず、UAEに輸出できない牛肉であることを流通課職員に伝えていたと説明していることについて、流通課職員の認識は必ずしも一致していない。

- (3) 流通課職員は、UAE政府による査察が行われた後の平成20年10月末に、11月に開催されるナショナルデーレセプションに出展する牛肉の仕分作業に立会った他、その後、同年11月中旬にかけて、在ドバイ日本国総領事館や日本国内の協力者との間で出展の準備のための連絡調整を続けている。

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る中、流通課は、平成20年10月29日に、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が、その内容については後に詳述するとおりである。

3 輸出計画の検討（最終段階）－UAE政府による査察結果の判明後－

- (1) 流通課は、当初、平成20年11月のナショナルデーレセプションに佐賀牛を出展するにあたり、ハラール証明を得た上で、正規の方法で輸出することを考えていた。流通課職員は、平成20年11月上旬までに「輸出用佐賀牛出発式を開催します」と題するプレス

リリースの案を作成している。この案には「UAE政府によるハラール証明書発行機関等に対する査察（10月14日～20日）の結果、同機関等がUAE政府より正式に登録され、佐賀牛の輸出環境が整ったことから行うものです。/ 農業団体と一体となって取り組まれた今回の輸出は、国内ブランド牛が、正規の輸出手続きを経て輸出される第一号です。/ 先駆者利益の獲得のために輸出一番乗りを確保するため、今回に限り、ハンドキャリーにて持ち込むことにしました。」と記載されていた。

- (2) しかしながら、流通課は、平成20年11月14日に、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いことが判明したことから、流通課はその後の対応を迫られることになった。

まず、流通課は、この情報について直ちに知事に対し報告（メール）を行っている。このメールでは「今回調査した結果、ハラール肉処理施設として認定された中には佐賀県は入っていない由である。」と要点について報告がなされた後、UAE政府から認定されることが予想された他の食肉処理施設の利用を想定した上で、考えられる対応策が示されていた。もっとも、対応策を検討するといっても、それまで流通課が念頭においていた輸出スキームとは異なるスキームが前提となることから、日本国内外の関係業者等との関係継続が困難になるとの見方が示されていた。ところで、流通課が査察の結果を知ったのは、公式には農林水産省から流通課に事務連絡がなされた平成20年11月25日であるとされているが、流通課は、非公式ではあるものの、同月14日には既に査察結果についての情報提供を受けていた。

- (3) その後、流通課は、UAE政府から認定されることが予想された食肉処理施設を利用した輸出の可能性を探るため、UAEに向けた牛肉の輸出について協力が得られる関係業者等と意見交換を行っている。それらの関係業者等から「現在の情報だけで具体的な動きを起こすのは拙速であり、情報収集をして、認定されなかった理由等の詳細を確認してから動く必要がある。」との意見があったとされている。この他に関係業者等から、危険を伴うと畜方法を採用することによる生産者に対する説明責任や事故が発生した場合の経営責任の問題があること、別の食肉処理施設と交渉することになると、契約条件面の調整で難航が予想されるばかりか、これまでに構築してきた日本国内外の関係業者との関係継続が困難になること、といった問題提起もなされていた。また、施設の改修やと畜機具の導入といった改善策をふまえた上でUAE政府による再査察を受けるという選択肢やクウェートを経由しての輸出という選択肢も当面の対応としては現実的なものではなかった。なお、査察結果の判明前に計画されていた「出発式」は、輸出する牛肉についてハラール証明が得られる見込みがなくなったことから実施が見送られることになった。

- (4) 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、ナシヨ

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。

4 流通課と動物検疫所との間の交信内容

- (1) 流通課は、平成20年10月29日に、動物検疫所（関西空港支所）に対して、UAEに向けた牛肉の輸出に関する問合せを行っており、その後、同年11月5日までの間に流通課と同支所との間で複数回にわたって、電話での交信が行われている。この間の交信を担当した流通課職員と同支所の担当官はいずれも一貫して同じ人物である。なお、これらの交信が行われたのは、UAEに向けた牛肉の輸出の条件になっていたハラール証明書の取扱に関して、農林水産省（動物衛生課）から動物検疫所本所を通じて各支所に対し、ハラール認証団体に関する前記の事務連絡がなされた後のことであった。
- (2) この時の問合せを担当した流通課職員は、本件輸出の公表後に動物検疫所との間の交信内容に関する説明文書を作成しているところ、同説明文書に基づく交信内容の概要は次のとおりである。

流通課職員は、最初に動物検疫所に問合せを行った際に、応対した同支所の担当官に対して、自身の所属と名前を申し出た後、UAE政府から佐賀県畜産公社が査察を受けていて、査察結果が1か月後に結果が出ると聞いていること、佐賀県がUAEに佐賀牛を輸出する計画があり、輸出一番乗りを目指していること、ハラール証明をとって11月26日にドバイ総領事館の主催で開催されるナショナルデーレセプションに佐賀牛を出展したいと考えていること、といった趣旨の説明をした。

その上で、流通課職員が、9月に関西国際空港からUAEに向けて牛肉を輸出した業者があったことを取り上げて、と畜処理実施証明書の様式、動物検疫の手続、検査の所要時間、動物検疫の手数料の額、レセプションに間に合わせるための書類の提出時期といった点について質問をしたところ、担当官から各々回答があった。このうち、動物検疫の手続についての質問について、担当官から、牛肉を輸出する際には衛生証明書、と畜処理実施証明書、納品書等を提出する必要があることや、動物検疫所が各証明書と現物との照合作業を行い、輸出者が輸出検疫証明書を受け取ることになるとの回答があったということであり、レセプションに間に合わせるための書類の提出時期についての質問については、UAEのハラールについて現在両国間で協議中と聞いており、正確な内容を改めて連絡するとの回答があったということである。

問合せを行った流通課職員によれば、動物検疫の手続のイメージとして、業者が牛肉を箱に詰めて、それを書類と一緒に提出するイメージであり、書類一式と牛肉が一致していれば動物検疫を通ると理解したということである。

- (3) その後、流通課職員は、担当官から、動物検疫を受けるにはハラール証明書が必要であり、ハラール証明書がないと輸出できないとの回答を受けたということである。流通課職

員が「2か国間協議中でもそうなのか。ハラール証明書がなければ、動物検疫を通らず、輸出できないということか。」と再質問したところ、担当官から「その通り。ハンドキャリーで持ち出す場合も同じ。」との回答があったとされている。

なお、流通課職員は、それまでの間に担当官から指導があった「と畜検査実施証明書」の書式について動物検疫所の確認を求めるために担当官に宛ててFAXをしている。

- (4) この点、動物検疫所（関西空港支所）は、流通課との間の交信内容を明らかにするものとして、動物検疫所の情報共有システム（以下「Garoon」という。）に残された記録があると説明している。

動物検疫所（関西空港支所）の説明によると、Garoonとは、パソコンのネットワークを利用して、動物検疫所の本所や各支所内で問題となった案件ごとに情報を共有し、意見交換をするためのもので、書込まれた情報が自動的に時系列で記録され、書込みの入力を終えた後に書込みの修正をした場合は修正した形跡が残るといった点に特徴があるとされている。そして、外部から電話で問合せを受けた場合のGaroonの使用手順としては、担当官が交信中にその交信の内容をメモ用紙等に筆記して記録し、交信終了後に筆記した内容を元に交信内容を再現又は要約してGaroonに書き込むことになるということである。したがって、すべての交信の内容が記録されているものではなく、また、問合せを受けた者の判断で活用の可否を決めているということである。流通課職員との交信にあたってGaroonが活用されていることについて、同支所の担当官は、UAEに向けた牛肉に関する申請があった場合に本所に連絡する等の慎重な対応が必要になるとの認識があったことを理由にあげている。

- (5) このGaroonに電子データとして保管された記載内容及び同支所の担当官の説明に基づく交信内容の概要は次のとおりである。

担当官は、最初に流通課職員からの問合せを受けた際に、同職員から所属と名前の申し出を受けた後、問合せの趣旨について説明を受けた。その内容は、UAE政府が日本国内のハラール認証団体と、と畜場4カ所を立入検査しており、このうち佐賀県のと畜場が認定されれば、11月26日のナショナルデーレセプションに使うために、11月22日から24日に15kg程度を輸出したいといった趣旨のものであった。

さらに、担当官は、流通課職員から輸出手続について質問を受けており、UAEへの輸出検疫証明書の様式と内容について説明した上で、さらに、輸出検査申請書、ハラール証明書、と畜証明書、納品書が必要であり、事前に動物検疫所にFAXする必要があると回答した。この他にも、現物検査において、と畜証明書に記載されている個体識別番号と現物に貼付けている個体識別番号の照合等を行うといった回答をしている。この日の交信内容についての担当官の説明によれば、流通課職員の話の内容から、手荷物の場合の輸出手続を想定していたため、その場合の輸出手続についてのみ説明を行ったということである。また、流通課職員の間合せは、22日から24日の輸出に間に合わせたいというものであって、その他に商業ベースの輸出といった話はなかったとされている。

なお、Garoon には、担当官の書込を受けて同日のうちに本所の主任による書込がなされており、同人が農林水産省（動物衛生課）から受けた情報をふまえて「佐賀県に対しては、あくまでもUAEが認定することが前提であると説明してください。」との意見が記されていた。

(6) そして、担当官は、平成20年10月30日の電話で、流通課職員から、ハラール証明機関として正式に認証されていない機関が発行したハラール証明書であっても、動物検疫所が検疫を実施してくれるのかとの質問を受けたのに対して、ハラール証明書があれば、暫定的ではあるが可とされており、証明書類については事前に現地で受け入れの可否について確認の必要があるといった回答をしたということである（但しGaroonに書込はなく、メモ用紙の記載があるのみ）。なお、この日の交信の中で「暫定措置ではあるが可」といった回答をした趣旨について担当官は、動物衛生課からの事務連絡は、ハラール処理施設が暫定的に認められているという内容のものであったことから、同じように佐賀の施設が暫定的に認められれば、輸出検疫証明書の様式が合意されていなくても輸出できると理解していたことによるものであると説明をしている。

(7) さらに、担当官は、流通課職員から、平成20年10月31日の電話で、と畜証明書の内容について質問を受けたことから「と畜検査を実施した旨及びBSEの検査を実施した旨の内容があればよいのではないか。」と回答したとされている。なお、施設の認定結果がどのように通知されるのかについて、担当官が確認することとなったという。

担当官は、この日の流通課職員との交信の内容について、同日のうちにGaroonに書込を続けているが、その中には「証明書発行に関して、と畜場の認定に関して認定されることが前提であると説明したところ一応は了解した模様です。ただし、いいぶりが少し変わりましたねといわれました。」との書込がある。さらに、担当官はその中で「もし認定の通知が来るのであれば、検疫証明書の交付は、9月5日付けの事務連絡のような文書の発出後に行った方がよいのか」といった点について助言を求めていた（なお、ここでいわれている「事務連絡」とは、前記したハラール証明書の取扱に関する農林水産省内の事務連絡を指している。）。Garoonには、同日のうちに本所の主任による書込がなされており、その中で、農林水産省（動物衛生課）から受けた情報として「施設の認定結果が農林水産省宛に報告される。」との回答がなされていた。さらに、同人から「佐賀県のと畜場からの輸出を行うのであれば、動物衛生課からの指示なしに輸出を行うことは出来ないと伝えてください。」と指示があった上で「佐賀県から動検に連絡があった際には、具体的な手続きは未定であるため、しばらく待った方が賢明ですといった感じで説明した方がよいと思いますがいかがですか。」と示唆されていた。

(8) そこで、担当官は、平成20年11月5日の電話で流通課職員に対し、UAEからと畜場の認定に関して農林水産省が連絡を受けた後に農林水産省から動物検疫所に指示が来るので、その後に輸出検疫を受けてもらうことになるといった連絡をした。なお、担当官によると、それまでの流通課職員との交信の中で、流通課職員から無償とかサンプルといっ

た話はなかったということである。

5 輸出方法についての検討

- (1) 流通課は、平成20年11月にドバイで開催されるナショナルデーレセプションに牛肉を出展するにあたり、UAE政府による査察が行われることを前提とした当初の計画において、輸出業務を業者に委託して行うことを検討しており、実際に比較的少量の牛肉の輸出であっても業者に委託して輸出すること自体は可能であった。ところが、11月中旬になっても査察の結果が判明しなかったために、仮に、当初の計画のとおり佐賀県食肉センターがUAEの認定を得たとしても、業者に委託して輸出を行う時間的余裕はなくなり、結局、9月の輸出の場合と同様に流通課職員が自ら輸出に携わるようになったということである。

流通課職員によると、11月の輸出は、基本的に9月の輸出の手法を踏襲して行ったということである。まず、9月の輸出の場合にも検討することになった牛肉の保冷の問題については、保冷のためのドライアイスの量が制限されていることをふまえて、輸出する牛肉の重量について改めて検討されたという。この点、流通課職員によれば、9月の輸出の場合の牛肉の重量は1人あたり4kgから5kg程度であったが、現地で確認した時点でドライアイスがまだ残っており、保冷状態に全く問題はなかったということである。そこで、11月の輸出にあたっては、牛肉の重量を若干増量しても保冷に問題はないと判断したが、10kgになると無理ではないかと考えていたとしている。

また、流通課職員は、11月の輸出の目的が同じ日の同じ会場に牛肉を提供することにあつたにも関わらず、牛肉の輸送を3人で2回に分けて行っている理由について、他の参加者の日程調整や現地での準備、牛肉の保冷の問題があつたことに加えて、9月の輸出の場合と同様に、輸出に伴うリスクを少なくすることにあつたと説明している。

- (2) そして、11月の輸出の場合のUAE入国後の輸入手続について、流通課は、9月の輸出の場合と同様に、在ドバイ日本国総領事館に対して問合せを行ったということである。この時の同領事館からの説明でも、牛肉の持込みにあつて同領事館から何らかの支援を受けることが期待できると考えるようになったとしているが、9月の輸出の時点において得られていた情報に加えて、流通課がUAEにおける牛肉の輸入手続について調査、検討を行った形跡はない。

Ⅲ 事実関係の検討と結論

第1 本件輸出の法令違反の該当性についての検討

(1) 以上のとおり、本件輸出が行われるまでの事実関係を確認した。このような事実関係をふまえて、さらに、本件輸出に関与した県職員（以下「流通課職員」という。）の家畜伝染病予防法に関する「法令違反の認識の有無」について検討することになる。

県が平成21年2月から同年3月にかけて農林水産省に提出した一連の報告書（以下「県の報告書」という。）では、本件輸出に関して家畜伝染病予防法に違反する点を問題とした上で、流通課職員に法令違反の認識がなかったと説明されている。

そこで、流通課職員の法令違反の認識の有無を判断するにあたっては、前提として、本件輸出が違反したとされている家畜伝染病予防法第45条第1項の規制内容ないし構成要件をふまえる必要があることから、まず、同法同条の規制内容ないし構成要件を確認するとともに、本件輸出の法令違反の該当性について明らかにすることとした。

(2) 前記したとおり、家畜伝染病予防法第45条第1項の規定とは、農林水産大臣が指定する指定検疫物を輸出しようとする者は、これにつき、あらかじめ、家畜防疫官の検査を受け、かつ、輸出検疫証明書の交付を受けなければならないというものである。

ここで、同法がいう「指定検疫物」とは、同法に基づき、伝染性疾病の発生のおそれがあるものとして農林水産大臣が同法施行規則において指定しているものであるが、この指定検疫物には牛肉も含まれており、生体の牛肉の他、その加工食品までもが規制の対象となっている。この点、同法は「家畜の伝染性疾病（寄生虫を含む）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」を目的としているところから（同法第1条）、同法がこのような目的を掲げているにも関わらず、指定検疫物の範囲について、輸出数量や輸出方法、輸出目的といった輸出の態様の違いによって制限することは同法の実効性を失わせることになる。また、同法及び同法施行規則においても文言上の制限はなされていない。したがって、指定検疫物の範囲については、その目的に照らして伝染性疾病の発生等のおそれがあると一般的に認知されているものを含んで広く解釈するべきである。

そして、このような見地から同法がいう「輸出」についても、関税法第2条が定める輸出の定義と同様に、指定検疫物を日本国外に送り出すことを意味するものとして、輸出数量や輸出方法、輸出目的の如何を問わず広く解釈するべきである。したがって、輸出する貨物について対価を伴うもの（商業ベース）である否かといった点で解釈が変わるものではなく、また、手荷物として比較的少量を持ち出す場合も外国に向けて送り出すという意味では「輸出」であることに変わりはない。なお、航空法上も、航空機の安全な

運行を確保する見地から、コンテナ単位の貨物の他、手荷物や携帯品といったものまでが規制の対象となっている。

- (3) そこで、本件輸出についてみるに、前記のとおり、本件輸出のいずれの場合も、輸出された牛肉は、生鮮食品として冷凍保存された牛肉であることから、家畜伝染病予防法が動物検疫の対象としている「指定検疫物」にあたる。さらに、手荷物としてなされた日本国外への持出しは、同法がいう「輸出」にあたる。

したがって、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。

第2 県職員の動物検疫の認識についての検討

1 法令違反の認識の有無を検討するにあたっての第1の視点

- (1) 本来、本件輸出を行った流通課職員には動物検疫を受ける義務があったというべきであるが、そのことと流通課職員に法令違反の認識があったということは別の問題である。

この点、一般に海外への渡航経験がある者の中で、海外から日本国に動物の肉製品等を持ち込むにあたって動物検疫を受ける必要があることを知る者は多いが、例えば日本国外にペットを輸送した経験がある者などを除けば、日本国外に動物の肉製品等を持ち出すにあたって、日本国内で動物検疫を受ける必要があることについての認識があるとは限らない。本調査において参考にした市販の海外旅行のガイドブック等の図書を見る限りにおいても、海外からの入国時の動物検疫についての記述はあるものの、海外への出国時に動物検疫を受ける必要があることを示す記述は見受けられない。それゆえ、前記したとおり、動物検疫所が日本国外に出国する渡航者に対して様々な広報のための取組を行っているのも、法令の内容を知る機会が少ない渡航者に動物検疫についての情報を周知するためのものであると理解することができる。

- (2) 公の業務に携わる者については、法制度についての検討を怠ったこと、すなわち「法の不知」により法令違反という結果を生じさせたこと自体が責められる場合があるとしても、このように法の不知があった場合と故意に法令違反を行った場合とは明確に区別されるべきである。法令違反があったという結果そのものは同じでも、法令違反の原因となった事実ないし背景事情は異なるものというべきであり、この区別は、県が今後の法令違反を防止するための方策を考える上でも重要であると考えている。

- (3) そこで、流通課職員に法令違反の認識があったというためには、本件輸出がなされた当時に、日本国外に牛肉を輸出することを認識してだけでなく、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や実際に行う牛肉の輸出について動物検疫を受

ける必要があることを認識していたといえなければならないと考えている。

2 日本国内に動物検疫があることの認識の有無

- (1) そこで、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、流通課職員が認識していたか否かについて検討することとする。

この点、本件輸出のうち平成20年9月の輸出に関する県の報告書の中で「検疫については、商売ベースの輸出の場合には必要なものであり、レストランへのサンプルでは必要ないという認識であった。」と説明されている。このように、県の報告書では、本件輸出のうち既に9月の輸出の時点における認識について「そもそも日本国内に検疫という制度があることを承知していなかった。」とはされていないことから、11月の輸出の場合を含めて、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の認識があったことを前提にしているとも考えられるが、改めて、流通課職員の本件輸出当時の認識を確認することとする。

- (2) まず、本件輸出は、いずれも福岡空港と関西国際空港を経由して行われているところ、本件輸出を担当した流通課職員が、福岡空港や関西国際空港における動物検疫所の広報によって、動物検疫に関する知識を得ていたという事実は認められない。

また、公文書等について検討したところでは、「動物検疫」にふれたものは多くはない。しかしながら、これらの公文書等の中には、本件輸出に何らかの形で携わった流通課職員であれば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について一定程度の認識があったことを窺わせる文書があった。なお、ここでいう動物検疫とは、UAE国内で実施されるといわれている検疫・衛生検査といったものではなく、あくまで日本国内の動物検疫所で実施されている輸出検査である。また、公文書等や関係者の説明の中で「輸出検疫」「輸出検査」といった用語や言葉で説明されているところもあるが、いずれも使用されている意味は動物検疫と同義であり、関係者らにおいて認識の違いはない。

- (3) 流通課において、UAEに向けた牛肉の輸出が検討され始めた当初の平成20年3月に、流通課職員と輸出業者との間で、佐賀牛の輸出のための打合せが行われているが、この時の復命書によれば、流通課がその当時に入手していた農林水産省の通知文書を引用した上で、商業ベースでの恒常的な輸出の実現のために、今後、食品衛生関連の証明書と並んで「輸出検疫証明書」の定型様式がUAE政府との間で定められるとの話があったとされている。その後、中東地域に向けた牛肉の輸出のための取組が本格的に始まろうとしていた平成20年6月頃に流通課内で作成された「中東輸出に向けての動き」と題する資料の中にも、同じ農林水産省の通知文書の内容を引用しながら、商業ベースでの恒常的な輸出実現のために協議が行われる事項として「輸出検疫」があることが記されていた。これらの公文書において引用されていた「農林水産省の通知文書」とは、平成20年2月に流通課が取得していたものであり、「ドバイで開催されるイベント（「WASYOKU-Try Japan's Good

Food 事業」) に日本産牛肉を提供することについて、特例的に輸入を認めるとされ、2月20日に通関した。今後、商業ベースでの恒常的な輸出の実現のため、輸出検疫・食品衛生関連の証明書の定型様式をUAE政府との間で確定し定める。宗教上の要件(ハラール認証)等を満たせるよう民間事業者等に対して情報提供などの支援を行う。」との内容が記されていた文書である。

(4) また、平成20年9月になされた流通課職員と輸出業者及び福岡県食肉衛生検査所との打合せについての報告文書があり、それによると、この打合せの際に衛生証明書がないと「動物検疫」が受けられず、様式については、日本とUAEの間で検討される状況にあるとされていた。さらに、流通課職員が、平成20年9月の輸出の直前に、知事、農林水産商工本部長、他の流通課職員に宛てたメールがあり、このメールには、UAEに向けて牛肉の輸出を行ったことが報道された民間業者に関する情報の中に「関西国際空港の動物検疫所」との記載があった。また、平成20年11月の輸出を行うにあたって、同年11月に輸出促進協議会会長名で佐賀県食肉衛生検査所に対し「と畜検査実施証明書」の交付申請がなされているが、申請書には、証明書の取得目的について「輸出検査の関係書類として動物検疫所に提出するため」との記載があった。

(5) この他に、流通課職員において情報が共有されていたことまでは認めることはできないが、クウェートに向けた佐賀牛の輸出が検討されていた平成19年8月に流通課職員が、クウェートに向けた牛肉の輸出にかかる費用を調査するために、運送業者から輸出費用の見積書を取得しているところ、その見積書の中には「動物検疫検査代行費用」が明記されていた。また、同じ機会に輸出の手順について調査するために、運送業者から取得した「佐賀県殿クウェート向けスケジュール」と題する説明資料があり、この資料には福岡空港での牛肉の搬入と同所での「動物検疫、輸出通関」を予定した記載があった。

また、前記したとおり、平成19年10月には、輸出業者から、クウェートでのナショナルデーレセプションに出展する牛肉のと畜から納品までの手順について説明を受けていたが、この時の説明にあたって同社の担当者から交付されていた「クウェート向け和牛の商流について」と題する資料の中に、牛肉の輸出にあたって必要な証明文書として「商品200g×2 29日午前着 / ・Halal 証明(クウェート大使館) / ・領収書→動研証明書(英文) / ・Invoice(クウェート大使館) / ・原産地()」といった流通課職員による書込がなされていた(「動研」とは動物検疫所すなわち「動検」の誤記と思われる。)

さらに、流通課職員は、同じ頃、九州農政局の主催で開催された九州農林水産物等輸出促進ネットワークの設立総会に出席しているが、設立総会に合わせて行われた記念セミナーの中で「動物検疫における輸出検査の実際」と題して動物検疫所の職員による講義が行われていた。この講義の際に配布された資料の中で「輸出検査の対象物、輸出畜産物の家畜衛生条件、検査手続」といった事項についての情報が記されていた。

(6) このような公文書等に記載された動物検疫に関する情報の全てを流通課職員が共有していたということはないが、これらの公文書等の記載からすれば、流通課職員は、牛肉

の輸出に関して外部から様々な情報提供を受ける必要があったのであり、いずれの流通課職員もそのような情報提供を受ける中で、牛肉の輸出を規制する制度としての動物検疫に関して、何らかの情報に接していたというべきである。

さらに、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、後に詳述するとおり、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。

第3 県職員の法令違反の認識の有無についての検討

1 法令違反の認識の有無を検討するにあたっての第2の視点

(1) 流通課職員には、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の認識があったというべきであるが、このような認識がある以上、一律に流通課職員に法令違反の認識があったとみる考え方もあり得るところである。

しかしながら、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の認識が一定程度あったことをもって、流通課職員に法令違反の認識があったと結論付けることはできない。一般に輸出する貨物の種類は同じでも、その輸出態様は、輸出数量や輸出方法、輸出目的といった点で様々であり、それゆえ輸出をしようとする者の認識にも違いがあるのは当然のことである。また、家畜伝染病予防法は、指定検疫物や輸出の範囲について、輸出数量や輸出方法、輸出目的の如何を問わず広く動物検疫の対象としているとみるべきであるが、国民が法の求めるとおりの理解をしているということもできない。牛肉を輸出しようとする者にとって、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という抽象的な認識があった場合と、実際に自らが行う輸出について動物検疫を受ける必要があるという具体的な認識があった場合とでは、法令違反を行うことを思い止まろうとする意識の点で違いがあるというべきである。

(2) 本調査ではこのような立場から、牛肉を輸出しようとする者に、法令違反の認識があったというためには、単に日本国内に牛肉の輸出を規制する制度として動物検疫という制度があることを認識してただけでなく、自らが行う輸出について動物検疫を受ける必要があることを具体的に認識していたことが認められる必要があると考えている。そして、自らが行う輸出について動物検疫を受ける必要があるとの認識の有無について判断するにあたっては、前記した家畜伝染病予防法の規制内容をふまえて、輸出態様に関わらず動物検疫を受ける必要があることを認識していたか否かを問題とすることになる。

(3) さらに、自らが行う輸出について動物検疫を受ける必要があるとの認識があった場合の中でも、輸出について動物検疫を受ける必要があるとの認識に止まっていた場合と、自らが行う輸出は許可されないとの認識があった場合とでは、前記したところと同じく、法令違反を行うことを思い止まろうとする意識の点で違いがあり、それゆえ、動物検疫を受けないで輸出を行った者の法令違反の認識の程度にも違いがあると考えられる。

この点、前記したとおり、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付けることによって、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る。しかしながら、本来、伝染性疾病の発生の予防等を目的とする動物検疫とハラールという宗教上の制約は、別の問題として区別されていたものである。それゆえ、ハラールの問題をよく知る者であっても、当然に日本国内の動物検疫に考えが及ぶというものではない。

そこで、本調査においては、流通課職員が、ハラールの証明を動物検疫と結び付けて理解し、ハラール証明がない牛肉の輸出は許可されていないとの認識があったか否かの点も、流通課職員の法令違反の認識の実態を知る上で重要であると考えている。

2 「商業ベースの輸出」と本件輸出の違い

(1) そこで、流通課職員の法令違反の認識の有無について検討することになるが、この点、県の報告書においては、本件輸出を「商業ベースの輸出」あるいは「正式な輸出」とは区別していたとし、商業ベースの輸出でも正式な輸出でもない本件輸出については動物検疫を受ける必要はないと認識していたとされている。

すなわち、県の報告書は「検疫については、商売ベースの輸出の場合には必要なものであり、レストランへのサンプルでは必要ないという認識であった。輸出として商売はしておらず、レセプションに提供したのみです。」としており、さらに「(動物検疫所に問合せた理由について)レセプションを契機として正式輸出を進めていくためには、いつまでにどのような輸出手続をしたらよいかという趣旨の問合せを行った。(動物検疫所から受けた説明について)ハンドキャリーで持ち出す場合も動物検疫が必要との説明をされたが、それは商売ベースの輸出に限ったものと受け止めた。動物検疫所関西国際空港支所には、正式な輸出の話をしていたので、お土産ならばハンドキャリーで持ち出しても構わないとの認識でいた。通常個人が行うお土産程度の持ち出しならば問題ないと認識した。」といった説明をしている。

(2) 商業ベースの輸出については、正式な輸出であることが求められるところ、正式な輸出が関係法令を遵守して行われることは当然のことであって、流通課職員も一般論としては、このような考え方に拠っていたとみることができる。県の報告書の中でも「検疫について

は、商売ベースの輸出の場合には必要なもの」と説明されているところからすれば、流通課職員に「商業ベースの輸出」にあたっては動物検疫を受ける必要があるとの認識があったことを前提にしているとも考えられるところである。

そこで、流通課職員の法令違反の認識の有無を判断するにあたって、県の報告書が取り上げているように「商業ベースの輸出」や「正式な輸出」と本件輸出とを区別して、本件輸出を行うにあたり動物検疫を受ける必要がないとの認識が生じる余地があったのか否かについて、まず、検討することとする。

(3) ここで「商業ベース」とは、一般に利益を得ることを目的とする取引のことを意味するものとして理解されている。なお、本件輸出は、いずれも比較的少量の牛肉をいわゆるハンドキャリーという簡易な方法により行われているものであるところ、ハンドキャリーの方法による商業ベースの輸出もあり得るところである。

もともと、本件輸出のうち、9月の輸出は、試食会に牛肉を提供することを目的としており、また、11月の輸出は、ナショナルデーレセプションという公式行事に牛肉を出展することを目的としていたのであり、いずれの場合も、対価を得ることを目的として行われたものではなかったという点で同じである。このように、本件輸出は、いわゆるサンプルを提供することを目的とするものであり、サンプルの提供とは、顧客等に対して対価を求めずに試食品、展示品、試供品として提供することであることから、本件輸出が商業ベースの輸出でないことは明らかである。

また、一般的に「輸出」の意味として、関税法が定義する「貨物を日本国外に送り出すこと」といった意味ではなく「国内から外国へ財貨を売るために送り出すこと」「国内から外国へ貨物を売りさばくこと」といった対価を伴う意味合いで輸出が捉えられることもあり得るところである。したがって、一般人にとって、お土産として比較的少量の牛肉を海外に持ち出す場合も輸出にあたるという理解をすることについて、違和感があることも否定できない。「商業ベースの輸出」ではない本件輸出について、動物検疫を受ける必要があるとの認識はなかったとする県の報告書における説明も、このような見方と同趣旨のものであると考えられる。

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知る者にとっては、商業ベースでコンテナ単位の牛肉を輸出する場合に動物検疫を受ける必要があると理解することは難しくはないと考えられるが、本件輸出のようにサンプルの提供を目的として比較的少量の牛肉を持ち出す場合の認識についても、コンテナ単位の輸出の場合の理解と同様であるとするためには、別途に検討が必要である。

(4) そこで、検討するに、流通課職員が牛肉の輸出を検討する過程において作成していた公文書においては「商業ベースの輸出」と「サンプルの提供」を区別した記載が見受けられるところであり、また、流通課で策定されていた牛肉の輸出計画の中で、サンプルの提供とは別に、商業ベースの輸出が取り上げられていたことは事実である。しかしながら、流通課職員が牛肉の輸出を検討する目的は、サンプルを提供することにあつたのではなく、

あくまで商業ベースでの輸出を実現することにあつたのであり、サンプルの提供を目的とした輸出が実現することは、同時に商業ベースの輸出が実現することにもなるとの理解があつたというべきである。流通課職員は、商業ベースでの輸出を見据えた輸出スキームの検討を行っているが、サンプルの提供と商業ベースの輸出とで、輸出スキームに違いがあつたわけではないのである。この点、それまでに県が関わり業者によって行われたサンプルの輸出の流れは、検疫手続を含めて商業ベースの輸出スキームと何ら変わるところがなかった。また、平成20年11月に計画されていた「輸出用佐賀牛出発式」においても、その目的はサンプルの提供であつたが、当初は業者による輸出として商業ベースの輸出スキームに則つて計画されていたのであつて、流通課職員が商業ベースの輸出とサンプルの提供を目的とする輸出との違いを念頭に、牛肉の輸出手続について別々の調査、検討を行つていた事実は認められない。

- (5) 確かに、県の報告書においては、ハラール証明がなくともサンプルであればUAEで牛肉が受け入れられると理解していたとの趣旨の説明がなされており、ハラールに関していえば、流通課職員の認識として、商業ベースの輸出とサンプルの提供のための輸出とに違いがあつたことは否定できない。流通課職員も、在ドバイ日本国総領事館から、サンプルであれば牛肉を持ち込んでも構わないだろうという趣旨の説明を受け、あるいは、現地での活動を続けていく中で、条件次第では、ノンハラールの牛肉がUAEの社会に受け入れられることがあり得るとの情報に触れ、実際にもドバイのスーパーで豚肉が売られているといった実情に接していたことから、公式の場合であればともかく、非公式の場ではノンハラールの牛肉であってもサンプルであれば問題となることはないのではないか、との理解をするようになっていたと説明している。UAEにおいて、条件次第あるいは非公式の場ではノンハラールの牛肉が受け入れられる場合があり得るとの現状についての真偽の程は定かではないが、少なくとも流通課職員において、このような認識があつたことは確かである。

しかしながら、仮にこのような理解を認める余地があつたとしても、それはあくまでハラールというUAE国内における問題であつて、そのことで日本国の動物検疫といった日本国内の法令違反の問題が解消されるということにも、日本国における輸出手続を省略できる理由にもなり得ないというべきである。したがって、本件輸出がサンプルの提供を目的とすることをもちて商業ベースの輸出と区別したという県の報告書の説明は、実態にそぐわぬものであり、本件輸出について流通課職員に法令違反の認識がなかつたとする理由にはならないと考えるべきである。

3 「正式な輸出」と本件輸出の違い

- (1) ここで「正式な輸出」とは、一般に法令ないし一定の方式を遵守して行う輸出のことであるが、このうち公共団体が関与して行う輸出については、公共的な事業として行うもの

であって、本来、公的な意味合いで捉えられるべきものである。したがって、県が関与して行う輸出についても、基本的に正式なものであることが求められているものとして理解すべきである。そもそも、国民は平等に法令の適用を受けるべきであるという法治国家における当然の理念からすれば、正式であるか否かという点で法令の適用が異なるとすることはできない。

県の報告書も、正式な輸出と本件輸出を区別しているものであるが、本件輸出が正式な輸出ではないから動物検疫を受ける義務はないとするものではなく、正式な輸出を公式的な意味合いで捉えた上で、「個人的に行うお土産程度の持ち出し」は公式な輸出ではなく、動物検疫を受ける義務はないと理解していたと説明するのである。なお、流通課職員が牛肉の輸出を検討する過程において作成していた公文書には、この正式な輸出と同様な意味で「正規の輸出」「公式の輸出」といった表記がなされているものもある。この点、動物検疫を問題としたものではないが、平成20年2月に首都圏営業本部長と流通課職員が在クウェート日本国大使館に赴いてクウェートに向けた佐賀牛の輸出の打合せを行った時の復命書の中には「公式な輸出については、当然ハラール処理して輸出することになります。」と記載されていた。

(2) そこで、本件輸出について、それぞれ「個人的に行う持ち出し」といった評価ができるのか否かについて検討することとする。まず、本件輸出のうち11月の輸出に関しては、流通課職員が個人的に行う持ち出しでないことを認識していたことを窺わせる文書として、前記したとおり、流通課職員が作成していた「輸出用佐賀牛出発式を開催します」と題するプレスリリースの案がある。この案には11月の輸出に至った経緯として「UAE政府によるハラール証明書発行機関等に対する査察（10月14日～20日）の結果、同機関等がUAE政府より正式に登録され、佐賀牛の輸出環境が整ったことから行うものです。今回の輸出は、国内ブランド牛が、正規の輸出手続きを経て輸出される第一号です。」とした上で「先駆者利益の獲得のために輸出一番乗りを確保するため、今回に限り、ハンドキャリアにて持ち込むことにしました。」と記されていた。この案はUAE政府による査察の結果、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ることを前提に作成されていたものであるが、実際には同所が認定を得ることができなかったことから、未発表となったものである。

(3) この案は、UAE政府による査察の結果が判明する前に作成されたものであるが、ここでの記述をみる限り、当時の流通課職員の認識において、比較的少量の牛肉のハンドキャリアによる持ち込みであっても、ハラール証明が得られた輸出であれば、プレスリリースの案にいう「正規の輸出手続き」すなわち「正式な輸出」になるとの理解があったことを窺うことができる。そして、このプレスリリースの案にある牛肉の輸出の目的は、案の中に明示こそされていないものの、11月のナショナルデーレセプションに牛肉を出展することにあつたのであって、まさに本件輸出のうち11月の輸出が想定されていたことはいうまでもない。また、本件輸出前の中東地域に向けた輸出として、平成19年11月のク

ウェートに向けた輸出の実績があったが、ハラール証明が得られた上で行われた正式な輸出であったということ以外は、ナショナルデーレセプションという公式行事での牛肉の出展を目的とした輸出であったという点で平成20年11月の輸出の場合と同様であった。

このように、11月の輸出は、UAEに向けた輸出の条件であるハラール証明が得られていなかったという違いがあることを除けば、流通課職員が正式な輸出と捉えていたこれらの輸出との違いはなかったというべきである。

したがって、11月の輸出については、個人的に行う持出しという評価をすることは到底できない。

- (4) これに対し、本件輸出のうち9月の輸出については、11月の輸出の場合と輸出数量や輸出方法の点で格別の違いはないものの、11月の輸出の場合がナショナルデーレセプションという公式行事における開かれた会場での牛肉の出展を目的としていたのに対して、9月の輸出の場合は、レストランという閉ざされた会場での牛肉の提供を目的としたものであったことから、11月の輸出の場合と同視することはできない。

しかしながら、本来、個人的に行う持込みという場合の意味合いは、県の報告書でも例示されているとおり、あくまで「お土産程度のもの」が想定されているものと考えられるべきである。9月の輸出の場合も、11月の輸出の場合と同様に、中東市場における販路開拓という一定の公的な目的をもって事業として行われたものであり、また、公費が様々な目的のために使用されることがあるとしても、9月の輸出の場合も、11月の輸出の場合と同様に、牛肉の購入費用のみならず職員の旅費等の相応の費用を負担して行われているものである。このような点からして、その輸出の目的とする牛肉の提供を、一般に儀礼的に行われているお土産の提供と同視することはできない。

したがって、9月の輸出についても、個人的に行う持込みということとはできないというべきである。

4 法令違反の認識の有無についての検討（本件輸出に共通する事実）

- (1) このように、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とはできず、また、流通課職員は、サンプルの提供を目的とする輸出であることをもって、必ずしも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。

しかしながら、県の報告書は、流通課職員の本件輸出当時の認識の実態を明らかにするものではないことから、県の報告書の説明に理由がないことをもって、直ちに流通課職員に法令違反の認識があったということとはできない。そこで、本調査の結果において認められた事実関係をふまえて、流通課職員の本件輸出当時の認識の有無を明らかにする必要がある。

(2) この点、本調査の結果において認められた事実関係の中で、流通課職員が自ら本件輸出を行っている事実や本件輸出が公表されなかった事実という本件輸出のいずれにも共通している明らかな事実が認められるので、このような事実があること自体から流通課職員に法令違反の認識があったとすることの可否について検討することとした。

まず、県は、ハウスみかん、イチゴ、牛肉等の佐賀県産品の輸出に関わった実績があったが、このうち牛肉の輸出の中には、本件輸出の前に中東地域に向けた牛肉の輸出と中東地域以外の香港やアメリカといった地域に向けた牛肉の輸出があった。さらに、中東地域に向けた輸出の中には、平成19年11月にクウェートに向けた牛肉の輸出の実績があった。これらの輸出においては、いずれも業者によって行われており、流通課職員が自ら輸出を行った本件輸出の場合と異なっていた。なお、流通課職員が、平成20年9月の試食会に牛肉の提供を行った場合は勿論のこと、同年11月のナショナルデーレセプションに牛肉の提供を行うにあたって、国の「WASYOKU-Try Japan's Good Food 事業」に参加して行うのではなく、県が独自に輸出業務を行うものとして準備が進められたものであった。牛肉を輸出するにあたって国の事業のスキームを利用する場合は、輸出において守るべき関係法令の遵守は、事業の枠組の中で業務委託会社に委ねられることになるが、本件輸出についてはいずれも、輸出業務を業者に委託することなく、流通課職員が自ら輸出を行ったことから、関係法令の遵守は専ら流通課職員の意識に委ねられていたことになる。

(3) 相応の費用がかかることはともかくとして、本来、輸出業務を業者に委託することが流通課職員にとっても最適であったことはいうまでもない。流通課職員によると、農畜産物の輸出については、輸出業者に手続を任せていたが、特に中東地域に向けた牛肉の輸出の場合は、ハラールの問題があり、輸出業者の中でも特に専門の輸出業者に委託する必要があったとの説明をしている。

にもかかわらず、流通課職員が本件輸出に限って業者に委託せずに行っている理由として、本件輸出が行われた当時は既に暫定的にUAEに向けた牛肉の輸出のための条件整備がなされていたものの、実際には、ハラールの問題があったことから、流通課職員が牛肉の輸出を業者に委託して行うことは困難だったという事情がある。流通課職員に牛肉の輸出業務を業者に委託できないとの理解があったことを窺わせるものとして、本件輸出のうち11月の輸出の準備が行われていた頃に、流通課職員から在ドバイ日本国総領事館領事宛になされたメールがある。この中に「当方からは、魚、牛肉を持ち込もうと思っており、搬入はハンドキャリーしかないかなと思っていますが、もしも事前に送れるようであれば非常にありがたいと考えている次第です（当然、牛肉は不可能だと思います）。」と記載されていた。

そして、牛肉の輸出業務を業者に委託して行うことが困難だった理由について、流通課職員は、牛肉がノンハラールであることやハラール証明が得られていなかったことから、UAEへの牛肉の持込みができなかったことをあげている。なお、本件輸出のうち11月の輸出について、流通課職員は、計画当初、輸出業務を業者に委託して行うことを検討し

ていたが、ハラール証明が得られる見込みが乏しいと判断されたことから、業者への委託を断念したとしている。

- (4) この点、業者が受託しない輸出を自ら行っていることからすれば、流通課職員に法令違反の認識があったことを疑わせる事情と捉えるべきとの考え方もあり得るところである。

しかしながら、前記したとおり、UAEへの牛肉の持込みができないことを認識していたことをもって、日本国からの輸出自体が法令違反になるとの認識があったとは必ずしもいえないし、前記した流通課職員の作成による「輸出用佐賀牛出発式を開催します」と題するプレスリリースの案の中でも、流通課職員が自ら行う輸出について、正規の輸出であることが明記されていたところである。また、この記載内容をみる限りにおいては、仮に、この11月の輸出にあたってハラール証明が得られていたとしても、流通課職員が、動物検疫を受けていたとは限らないといわざるを得ない。

したがって、流通課職員が本件輸出を自ら行っていることと法令違反の認識の有無とを関連付けて考えることはできない。

- (5) 次に、本件輸出はいずれも、輸出が行われるにあたって日本国内で公表されなかったという事実があるので検討することとする。

前記したとおり、流通課職員は「輸出用佐賀牛出発式を開催します」と題するプレスリリースの案を作成していたが、現実に輸出を実行しているにも関わらず、日本国内においてその事実を公表していない。また、9月の輸出についても、流通課職員が、試食会の開催に向けて、現地の関係者と事前の連絡調整を行う中で「今回の佐賀牛はノン・スタニングで持ち込むものですので、対外的には秘密にしたいと考えています。関係者以外（特にプレス関係）には口外しないようお願いできればと思います。」と伝えていた（文中に「ノン・スタニング」とあるのはノンハラールの誤記であると思われる。）。さらに、同じ頃に、流通課職員から、他の流通課職員宛になされた試食会の開催についてのメールがあり、このメールの中で、県がドバイで試食会の開催を予定していることが複数の国内の輸出業者に漏れていることが報告された上で「試食会を開催することが、国内外を問わず、外部に漏れないように注意する必要があります。」と記されていた。

このように、本件輸出に関しては、いずれも対外的に公表されなかったことは勿論のこと、輸出の事実については、輸出を担当した職員の復命書がある他は、事業実施後に作成された中東市場開拓推進事業の推移を説明するための説明文書においても、ふれられていない。

- (6) 県職員が関わる全ての事業ないし活動について公表されることが求められるものではないとしても、本件輸出前の香港や中東地域に向けた牛肉の輸出については既に取組が公表されていたところである。

にもかかわらず、本件輸出に限って輸出の事実を公表されなかった理由についても、流通課職員は、牛肉がノンハラールであることやハラール証明が得られていなかったことから、UAEへの牛肉の持込みができなかったことをあげて説明している。現地の関係者と

試食会実施のための事前の連絡調整を行う中でなされていた流通課職員のメールにも、公表できない理由としてハラールの問題があったことのみが記されていたところである。

(7) この点、本来公表されるべき輸出が公表されなかったことは、それ自体、流通課職員に法令違反の認識があったことを疑わせる事実として考える余地がある。

もっとも、前記したとおり、UAEへの牛肉の持込みができないことを認識していたことをもって、日本国からの輸出自体が法令違反になるとの認識があったとは必ずしもいえないし、実際にも、本件輸出に必要な牛肉の購入費用や渡航費用といった費用の支出については、いずれの輸出の場合も、正規の手続を経て適正に処理がなされており、会計処理において法令違反の事実を隠蔽するための措置が取られているわけでもない。

したがって、本件輸出が公表されなかったという事実があることのみをもってしては、流通課職員に法令違反の認識があったということとはできない。

5 法令違反の認識の有無についての検討（平成20年9月の輸出の場合）

(1) これまでに検討したところからも明らかなおおり、9月の輸出が行われた当時は、ハラール証明に関して、UAE政府による日本国内の食肉処理施設の査察が予定されていたものの、県が現実にハラール証明を取得できる見込みはなく、未だUAEに向けた牛肉の輸出が行える状況にはなかった。

そこで、まず、9月の輸出における流通課職員の法令違反の認識の有無について、公文書等の内容をふまえて、順次検討することとする。

(2) 公文書等の中で、動物検疫にふれたものとして、流通課職員が、9月の輸出の直前に、知事、農林水産商工本部長、他の流通課職員に宛てたメールがあり、このメールには、UAEに向けて牛肉の輸出を行ったことが報道された民間業者に関する情報として「許可証がないので、関西国際空港の動物検疫所で止められている。」と記されていた。もっとも、このメールにある「許可証」がハラール証明に関するものであったか否かについては、その記載自体からは明確ではないし、この民間業者が行った輸出は、その当時、UAEにおいて暫定的に認められていた輸出条件をふまえて行われたものであった。また、この時の情報について流通課職員は、商業ベースの輸出に関する情報であったと認識していたと説明しているところであるが、実際にこの時の情報がサンプルの提供を目的とする牛肉の輸出に関するものでなかったことは明らかであり、このメールの記載をもって、流通課職員が動物検疫を受ける必要があるとの認識があったということとはできない。

また、平成20年9月初旬になされた流通課職員と輸出業者及び福岡県食肉衛生検査所の打合せについての報告文書の中に「衛生証明書については、これがないと動物検疫が受けられないとのことで、様式については2国間で検討されるだろうといった状況。日本では家畜伝染病予防法があつて、日本に入らない食肉もあるが、UAE側にもそういった基準があるのではないだろうか？」といった指摘がなされていたとの記載がある。もっとも、

「日本に入らない食肉もある」といった記載からして、輸入検疫を問題としているものであって、流通課職員の法令違反の認識に関して問題としている動物検疫に関する情報であるとはいえない。

- (3) この点、9月の輸出前に流通課職員によって作成された公文書の中に「違法」との記載がなされたいくつかの文書の存在が認められることから、これらの文書について、検討することとする。

平成20年6月に農林水産商工本部長から知事や流通課職員に宛ててなされた「中東出張の結果概要」と題する報告（メール）の中で在外公館職員との会話の内容が報告されており、同職員から、現時点での違法な牛肉の持込みなどで、焦って誤った方向に進むと取り返しがつかないことになるとの示唆があったことに対して、同本部長が「コンプライアンスを保持しながら、違法ではない何らかの手法で試食させる手立てを探りますが、はやくハラールの問題が解決するよう努力します。」と回答したことが記されていた。また、平成20年7月に流通課職員がUAEのレストランと取引のある現地の輸入業者に情報提供を求める問合せを行った時の同業者からの回答（メール）の中で「ノンハラールビーフの輸入はサンプルであっても違法である。ノンハラールビーフのサンプルの持ち込みは、個人的利用として、ハンドキャリーによることが可能かもしれないが・・・ハラール取得まで待った方が懸命である。」という内容の情報提供がなされていた。なお、この情報提供は英文でなされており、上記は業者からのメールの内容を情報共有するにあたり、流通課職員が翻訳を行ったものである。また、本調査において原文を確認したところでは、「ホテルが規則違反である（going against the rules）証明書なしの牛肉を受け入れることがないことは100パーセント確実だと思います。」といった文面となっており、いずれにしても法令や規則の違反を問題とするものとなっている。しかしながら、これらの文書の文面からも明らかなおお、問題となっているのは、牛肉の持込みの問題であって、日本国内の法令違反を問題にしているものではない。また、実際にも流通課職員がこれらの情報提供を受けた時点において、日本国内の法令について調査、検討を行った事実は認められないのであって、これらの文書を9月の輸出当時の流通課職員の法令違反の認識を窺うためのものとしては、取り上げることはできない。

- (4) このように公文書等の中に、動物検疫や法令違反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、これらの記載からは、流通課職員に法令違反の認識があったということとはできない。

なお、UAEに向けた輸出に関する情報としては、前記したとおろ農林水産省（輸出促進室）が公表していた「我が国の農林水産物・食品輸出マニュアルーアラブ首長国連邦編一」があり、このマニュアルは流通課内でも保管されていた。このマニュアルの存在を知る流通課職員の説明によると、その一部の写しを個人の手持ちの資料の中に綴じ込んでいたということであり、綴じ込まれていた写しになされた書込内容や同職員による

説明内容からして、平成20年9月頃までにはこのマニュアルが流通課内で入手されていたといえる。もっとも、実際に同職員が綴じこんでいた部分は、日本国内の輸出規制の部分ではなく、UAEにおける検疫、衛生検査、通関といった手続に関するものであったし、このマニュアルの中には動物検疫に関する情報も記されていたが、このマニュアルの存在をもって、同職員をはじめとする流通課職員がその内容を熟知していたということまではできない。

- (5) しかしながら、流通課職員による動物検疫に関する情報収集の有無を確認するために、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（平成20年7月1日から同年12月末日までの部分）を検証した結果、9月の輸出前の平成20年9月9日の閲覧を最初にして、同年11月19日までの間に、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。

閲覧されたページには、動物検疫所のトップページを初めとして、「肉製品などのおみやげについて（持出し）」や「検査が必要なもの（指定検疫物等）」「動物検疫所案内」といったページがあった。このうち、共通して閲覧されているページ（現在までに更新されているものではなく、本件輸出当時のもの）には、動物検疫所のトップページがあり、そこには「海外に肉製品を持って行くには？」の項目が示されていた。また、同じく「肉製品などのおみやげについて（持出し）」のページがあり、そこには「日本から海外へ肉製品などの畜産物を持ち出すには、動物検疫所で輸出検査を受けなければなりません。おみやげや個人消費用、あるいは少量であっても、輸出検査を受けていないものは日本から持ち出すことはできません。必ず輸出検査を受けて下さい。」と明記されていた。

- (6) 確かに、このホームページを閲覧した流通課職員の各々の閲覧箇所や閲覧日時、閲覧回数については必ずしも一致するものではないし、これらのページを閲覧することによって得られる情報は多岐にわたっており、閲覧した流通課職員がこれらの情報の全てを知り得たということとはできない。

しかしながら、このホームページを閲覧した流通課職員が最初に閲覧したのは9月の輸出を行うことが決定した直後頃であり、各々の閲覧回数も少なくはないことに加えて、共通して閲覧したことが認められるページを同時刻頃に複数の職員が閲覧していることからして、9月の輸出を念頭に、一定の目的をもって閲覧していることが窺われる。また、各々のページの閲覧時間については推し測ることはできないまでも、少なくとも流通課職員が共通して閲覧したことが認められるページに限っては、同じ機会になされたページの閲覧経過からして、掲載内容を一覧できる程度の閲覧時間があった可能性が高いと考えている。

少なくとも、このホームページが提供する情報のうち「肉製品などのおみやげについて（持出し）」のページが示していた「おみやげや個人消費用、あるいは少量であって

も、輸出検査を受けていないものは日本から持ち出すことはできません。必ず輸出検査を受けて下さい。」という情報に限っては、閲覧した流通課職員が、その情報を知り得なかったとは考え難い。また、その情報に限っては、一般通常人が内容を理解することに困難を伴うものではなかったと考えられることからして、閲覧した流通課職員も、その情報を理解していたというべきである。9月の輸出後のことにはなるが、11月の輸出前に動物検疫所（関西空港支所）に問合せを行った流通課職員は、このホームページを閲覧していた職員であり、その時の問合せにあたって、動物検疫に関する具体的な質問を行っているところからして、このホームページを閲覧することによっても、動物検疫について一定程度の予備的知識を得ていたとみることができる。このように、農林水産省（動物検疫所）のホームページを閲覧した流通課職員は、動物検疫について、一定程度の理解を得ることになったとみるべきであって、ホームページの閲覧の事実を軽くみることはできない。

したがって、本件輸出を担当した流通課職員は、農林水産省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、にもかかわらず、動物検疫を受けずに9月の輸出を行った流通課職員には、法令違反の認識があったというべきである。

- (7) もっとも、9月の輸出において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事実としては、輸出を担当した流通課職員が、農林水産省のホームページを閲覧していた事実があるのみである。また、流通課職員が閲覧したホームページにおいて提供されている情報の中にも、ハラール証明がない牛肉の輸出は許可されないとの情報は示されていない。したがって、9月の輸出を担当した流通課職員が、9月の輸出の時点において、ハラールの問題を日本国内の動物検疫と結び付けて理解し、ハラール証明がない牛肉の輸出は許可されていないことを認識していたとまではいえない。さらに、流通課職員が閲覧したホームページによって提供されている情報をみる限りにおいては、家畜伝染病予防法が罰則をもって輸出を規制しているとの事実までを知ることができなかつたとみるべきであるし、違法の事実を殊更に隠蔽しようとした事実も認められない。

加えて、前記したとおり、あくまでUAE国内における問題ではあるものの、流通課職員の認識として、公式の場合であればともかく、非公式の場合にはノンハラールの牛肉であってもサンプルであれば問題となることはないのではないかと、との認識があったことは確かである。また、9月の輸出を担当した流通課職員が、ドライアイスを携帯していたことを除けば、それまでに経験のあったUAEへの出張の場合と特段変わるところはなく渡航したと説明しているところからすると、輸出態様として、コンテナ単位で大量の牛肉を輸出するものではなく、ハンドキャリアによる比較的少量の牛肉の輸出であったことも、流通課職員の認識と無関係ではなかったと考えられる。

このようなことから、9月の輸出を担当した流通課職員の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。

そして、9月の輸出を担当した流通課職員の認識がこのような認識の程度に止まっていたと考えるべきことや、農林水産省のホームページから得られた情報を元にして、流通課内で協議が行われた事実は認められないことから、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もできないというべきである。

6 法令違反の認識の有無についての検討（平成20年11月の輸出の場合）

- (1) 9月の輸出が行われた当時は、県が現実にハラール証明を取得できる見込みはなく、未だUAEに向けた牛肉の輸出が行える状況にはなかったが、9月の輸出の後、UAE政府による佐賀県食肉センター（佐賀県畜産公社）の査察が行われたことから、流通課職員は、その結果次第で、中東市場での先駆者利益の獲得のための牛肉の「輸出第1号」を実現できると考えるようになっていた。既に9月の輸出の時点においても、流通課職員のうち、輸出を担当した職員には、法令違反の認識があったというべきであるが、このような状況にあったことをふまえて、11月の輸出における流通課職員の法令違反の認識について、改めて検討することになる。
- (2) 11月の輸出に関して公文書等を検討する限りにおいては、動物検疫や法令違反についての記載がなされたものは少ないものの、11月の輸出前に流通課職員によって作成された公文書の中にも「違法」との記載がなされた文書の存在が認められることから、この文書について、まず検討することとする。

流通課職員は、ナショナルデーレセプションに出展するための牛肉の輸出の経緯について対外的に説明することを想定して「想定問答」を作成しているところ、この想定問答において「11月26日に、ドバイにおいて、ナショナルデーに出展したと聞いたが、佐賀牛を持ち込んだのか。持ち込んだとすれば、重大な違法行為ではないか」との問いが想定されていた。そして、この問いに対する回答例として「現地において佐賀牛をアピールする絶好の機会であったことから、出展を行ったもの。なお、佐賀牛の出展に際しては、UAEに対する輸出の条件は満たしていないものの、国内のイスラム教団体であるICJの監督のもと、ハラール処理を行った佐賀牛を持ち込んだところ。」と示されていた。

この想定問答は、ナショナルデーレセプションのための牛肉の出展を行うためには、正規の方法によらない牛肉の輸出を行わざるを得ないことが明白になっていた11月の輸出の直前に作成されていたものである。また、この想定問答の作成に関わった流通課職員は、この文書を作成した理由について、報道機関等に対する対応を考えていたとし、UAE政府による査察では認められなかったのに、なぜナショナルデーレセプションに佐賀牛があるのかといった指摘がなされた時のために作成していたと説明している。なお、このデータは、流通課が情報を共有するためにパソコンの「共有フォルダ」に入力されていて、流

通課職員であれば誰でも閲覧し、作成に携わることができたということである。

- (3) この問いの中で「重大な違法行為」という表記がなされていることから、流通課職員に、11月の輸出にあたって、何らかの法令違反の認識があったことを窺わせるものとなっている。違法ということについては、日本国の法令違反、UAEの法令違反、あるいは双方の法令違反のいずれかが念頭におかれていたということになるが、このうち、流通課職員が、日本国内の法令違反を念頭において、11月の輸出が違法行為になると理解していたか否かについては、問いの記載自体からは判然としない。また、回答例も法令違反の有無について端的に答えるものではない。

確かに、当時の流通課職員においてハラールの問題が重要な問題として理解されていたことに加えて、問いの中に「持ち込んだとすれば」との記載があることや回答例においてハラールの問題が取り上げられていることからして、流通課職員が違法の問題をハラールの問題と捉えていたと考える余地がある。しかしながら、この想定問答が、日本国内の報道機関等からの問合せを前提としているところからして、日本国内で問題が生じることを意識していたことは疑いない。また、その当時の流通課は、UAEでの輸入手続に関して、検疫・衛生検査があるとの情報を得ていたものの、UAEの法令について流通課内で調査、検討がなされた形跡はないことから、UAEの法令違反についての発想があったとは考え難い。流通課職員もハラールという宗教上の問題がUAEの法令違反になるとは考えていなかったと説明しているところである。

したがって、ここでいう「違法行為」とは、日本国内とUAE国内の牛肉の輸出入に関わるあらゆる法令についての違反を具体的に想定していたということまではできないが、少なくとも、流通課職員が日本国内における法令違反を問題にしていたことを否定することはできないというべきである。

- (4) この点、前記したとおり、9月の輸出において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事実として、農林水産省（動物検疫所）のホームページが閲覧されていた事実を取り上げたところであるが、11月の輸出を担当した2人の流通課職員は、いずれも、既に9月の輸出が行われた時点で、このホームページから得られた情報に接していたばかりか、閲覧記録によれば、9月の輸出後も11月の輸出前まで引き続いて、このホームページの閲覧を続けて情報収集を進めていたという事実がある。11月の輸出を担当した流通課職員が、最後に閲覧したページは「畜産物の輸出入」のページとなっていた。

このことから、流通課職員は、UAEに向けた牛肉の輸出を行うにあたって、ハラール証明の問題があるだけでなく、日本国内の輸出規制の制度として動物検疫があり、輸出を検討する中で無視できない問題として理解するようになっていたと考えることができる。

- (5) また、11月の輸出が検討されていた平成20年10月末から11月上旬にかけて、流通課職員に対して動物検疫所（関西空港支所）から情報提供がなされていたという事実がある。この時の情報提供の内容は、当時の流通課職員の認識を知る上で重要である。

流通課職員と動物検疫所の交信内容については前記したとおりであり、流通課職員と動物検疫所の説明は必ずしも一致するものではない。しかしながら、流通課職員が動物検疫所に問合せを行うにあたって、11月のナショナルデーレセプションのための輸出を控えていることを冒頭に説明をした事実や流通課職員が動物検疫の手続について具体的に質問をする中で、このレセプションに輸出を間に合わせる必要があることを明確にしていたという事実があったことに相違はない。このようなことから、流通課職員は、11月のナショナルデーレセプションのための牛肉の輸出、すなわち、サンプルの提供を目的とする牛肉の輸出を行うにあたって動物検疫を受ける必要があることを前提とした問合せを行っていたとみることができる。実際にも、流通課職員は、この時の動物検疫所からの情報提供を受けて、11月の輸出の際に動物検疫所に提出するための「と畜検査実施証明書」を取り寄せており、また、交付申請こそ行われなかったものの「原産地証明書」の申請書様式の取寄せも行っている。

流通課職員は、この時の問合せの目的について、商業ベースの輸出を研究することにあつたと説明しているところであるが、前記したとおり、流通課職員は、商業ベースの輸出と本件輸出を区別した上で輸出手続について検討していたものではない。また、仮に、流通課職員が商業ベースでの輸出を前提に動物検疫所に対する問合せを行ったことが事実であったとしても、「検疫」と聞いて伝染性疾病に関係する制度であることに思いが至らない者であるならばともかくとして、動物検疫という制度があることを知った者が、動物検疫は対価を求めて輸出しようとする場合にのみ問題になることであり、そのような目的がない輸出には動物検疫は無用であるとの理解をしたとは考え難い。むしろ、動物検疫所からの情報提供を受けることによって、サンプルの提供を目的とする牛肉の輸出においても動物検疫を受ける必要があるとの流通課職員の認識が、明確になっていたとみるべきである。

(6) さらに、流通課職員と動物検疫所の担当官の間の交信においては、UAEに向けた牛肉の輸出についてハラール証明書が必要になることが前提となっており、その上で、動物検疫所から、ハラール証明書がなければUAEに向けた牛肉の輸出は「許可されない」という情報提供がなされたことについても一致しているのであつて、動物検疫所から流通課職員に対して、ハラール証明と動物検疫を結び付けた上で情報提供がなされていることは動かし難い事実である。このような情報提供を得た者としては、ハラール証明が得られなかった場合に、牛肉の輸出を断念することがあるとしても、輸出にあたって動物検疫を受ける必要はなくなるとの認識が生じる余地はなかったといわなければならない。

(7) したがって、流通課職員は、この時の動物検疫所からの情報提供を受けて、サンプルの提供を目的とする牛肉の輸出にあつても動物検疫を受ける必要があることを認識していたことに加えて、さらに、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てい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、ハラール証明がないUAEに向けた牛肉の輸出は許可されないとの情報は、佐

賀牛の「輸出第1号」の実現が目前に迫っていた最中の流通課職員にとって重要な情報であったことはいうまでもない。加えて、動物検疫所から得られた情報を元にして流通課内で協議が行われたという事実こそ認められないものの、動物検疫所に対する流通課職員の間合せが上司の指示によるものであったことからして、この時に動物検疫所から提供された情報が間合せを担当した流通課職員に止められていたとみることはできず、むしろ、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。

- (8) このように、流通課職員が11月の輸出を行うにあたっては、本来、輸出できないものを輸出することになるとの認識があったというべきであり、その法令違反の認識の程度としても、輸出できないものを輸出することになるとの認識があったか否かの点で、9月の輸出の場合とは異なることになっていたと考えるべきである。確かに、9月の輸出の場合と同様に、流通課職員が、家畜伝染病予防法が罰則をもって輸出を規制していることを知っていたとはいえないし、違反の事実を殊更に隠蔽しようとした事実も認められないところではある。しかしながら、公表を予定していた11月の輸出について公表を断念することや、11月の輸出の直前に流通課で想定問答が作成され、この中で11月の輸出が法令違反になるとの認識が示されていることも考え合わせると、流通課職員には、9月の輸出の場合と異なり、輸出を行うことが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。

第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

1 平成20年9月の輸出の背景事情

- (1) 本件輸出については、いずれも、流通課職員に法令違反の認識があったということになるが、このように法令違反の認識があったにも関わらず、流通課職員が本件輸出を行うことになった事情についても明らかにすることとする。

この点、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。その他、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。

- (2) まず、9月の輸出が行われた背景事情については、前記したとおり、流通課職員がUAEにおいて佐賀牛の宣伝活動を行っていく中で、UAEのレストランやホテルのシェフといった現地の市場関係者らから、サンプルの提供を求める要望があることを直に感じていたという事情があった。流通課において、このような現場の声に応えることは、UAEに

おける佐賀牛の販路開拓として、大きな前進になると考えられていた。

しかしながら、流通課職員の認識において、ハラールの問題があったことから、UAEには比較的少量の牛肉をハンドキャリーの方法により持ち込むことさえできないとの認識があった。

公文書等において、ハンドキャリーという点にふれたものは、佐賀牛の中東地域に向けた輸出が検討され始めた平成19年中から既に見受けられるが、平成20年7月に開催された「佐賀牛中東輸出プロジェクト総合会議」の会議資料に提出された資料の中に「佐賀牛のサンプルは未提供（ハンドリングでの持ち込みは厳禁）」との記載があった。また、平成20年10月末頃に流通課で作成されたパワーポイント資料（案）においても、中東地域における取組状況を説明する中で「佐賀牛を持ち込めないため、資料やパンフで売り込み。/クウェート向け輸出牛肉のハラール証明は取れたが、UAEについては、UAE政府が認めるハラール証明書発行機関が日本国内に存在しない。このため、サンプルでさえ、佐賀牛をUAEに持ち込まず、資料やパンフレットを使いながら佐賀牛を売込み。」と記載されていた。この他、流通課職員が、サンプルであってもハラールの関係で牛肉の持ち込みができなかったことについては、流通課職員が作成していた復命書等の記述からも窺われるところである。その一方で、前記したとおり、流通課職員の認識として、公式の場合であればともかく、非公式の場合はノンハラールの牛肉であってもサンプルであれば問題となることはないのではないか、との認識があったことも確かである。

- (3) このような中で、ドバイのシェフから佐賀牛の試食会をしてはどうかという流通課職員にとってまたとない提案がなされたことから、流通課職員はこれに応諾したということである。この点、9月の輸出の目的である試食会の開催について流通課職員は「ハラールについて色々努力してきた当事者がハラールをしていないものを持って行って、アラブ人に食べさせたということになってはいけないと思った。ただ、対象者がアラブ人ではなく、ヨーロッパ人のシェフであり、ラマダン期間中でほとんど人が近寄らないクローズなスペースで行われるということだったので実施することにした。」と説明しているところからすると、流通課職員にとって、9月の輸出にあたって、ハラールの問題についての懸念は大きくはなかったとも考えられる。

また、流通課が9月の輸出を行うことを決めた後に、輸出を担当した流通課職員は、農林水産省（動物検疫所）のホームページを閲覧することになるのであるが、結果として、そこから得た情報をもってしては、法令違反を行うことになる9月の輸出を断念する事情にはならなかったということになる。そして、前記したとおり、本件輸出は流通課職員が自ら行ったという事情があるが、現実には流通課職員が自ら輸出を行わなければならなかったこと自体に困難を伴うものではなかったことから、このような事情も、9月の輸出を断念する事情にはならなかったのである。実際のところ、9月の輸出を行うことを決定してから輸出が行われるまでの期間は比較的短期間であったが、この間の計画立案にあたって、牛肉の保冷の問題が検討された他に格別の議論もないまま、輸出が実行されている。

(4) このように、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9月の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。もともと、9月の輸出は、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ことは事実として指摘しなければならない。

2 平成20年11月の輸出の背景事情

(1) 本件輸出のうち11月の輸出が行われた背景事情としては、9月の輸出の事情として認められるところに加えて、県が中東市場での先駆者利益の獲得のために佐賀牛の「輸出第1号」を目指していたという事情がある。この点、前記したとおり「平成20年度6月補正予算の事業評価にかかる指摘事項及び回答」と題する説明資料の中で「他の自治体が行っている活発な攻勢や動きに対抗するためには、スピード感をもって輸出に取組む姿勢を打ち出す必要がある。」といった説明がなされていた。県がその独自性を発揮していくためには、既存の制度や事業に追従するのではなく、独自に計画を立てて取組を行っていく必要があったということであり、実際に、平成20年11月に開催されるナショナルデーレセプションでの佐賀牛の出展は、国の「WASYOKU-Try Japan's Good Food 事業」を活用して行うのではなく、県が独自に計画することで計画が進められることになっていた。もともと、流通課職員の中には、県が行った佐賀牛の提供事業と国の事業との違いを明確に意識していなかったと説明する者もいる。

(2) このような中で、流通課職員は、UAEに向けた牛肉の輸出の行方を左右すると考えていたUAE政府による査察の結果として、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のである。このレセプションに独自に佐賀牛を出展するにあたっては、その計画段階でハラール証明を得て、正規の方法で輸出することが考えられており、流通課職員は査察結果の判明後に、なおも正規の輸出を行うための検討を行っているが、査察結果の判明は、このレセプションの開催を間近に控えた時期のことであり、現実には輸出第1号として正規の輸出を行うことは断念せざるを得ない状況にあった。県の報告書でも「（11月の輸出について）渡航までにハラール証明書を取得できる見込みがないと判断したため、レセプションを契機とした正式な輸出の実施は困難と認識した。」と説明しており、正式な輸出が実施できなかったことを明らかにしている。

そこで、流通課職員は、正式な輸出ができなくとも、当初の計画のとおり輸出を行うか、あるいは輸出を断念するかについて検討することになったのであるが、査察結果が判

明した時点においては、既にレセプション会場における佐賀牛ブースの設営計画も具体的になっていたことを初めとして、このレセプションにおける佐賀牛の出展のための準備は概ね整えられていたところである。また、9月の輸出がドバイのシェフを対象とする試食会で佐賀牛を提供するためのものであったのと異なり、このレセプションでの佐賀牛の出展は、当時の中東市場開拓推進事業の中でも主要な取組として成功が期待されていた事業であったことからすると、流通課職員が、この時点において輸出を断念することには躊躇があったというべきである。実際にも、流通課職員は、査察結果について最初に情報提供を受けた平成20年11月14日以降も、佐賀牛のJAさがミートセンターへの移送といった準備を進めている。また、流通課職員にとって、自ら輸出を行うこと自体、困難を伴うものではないことは、9月の輸出の経験からしても明らかであった。

- (3) もっとも、流通課職員において、ノンハラールの牛肉の提供は公式には許されないとの理解があったのは確かであり、9月の輸出がレストランという閉ざされた会場で佐賀牛を提供するためのものであったのと異なり、流通課職員がナショナルデーレセプションという公式行事に佐賀牛を出展することについて、全く意を払わなかったとはいえない。流通課職員が、事前に在ドバイ日本国総領事館に対応を相談したとしているのもそのためであり、流通課職員が、UAEが認めるハラール処理がなされたものではないものの、それに近い牛肉としてハラール処理された佐賀牛を輸出しているのも、ハラールについて何らかの配慮をすべきとの考え方があったことによるものである。

その一方で、流通課職員は、11月の輸出が日本国の法令に違反することになることを認識していたにも関わらず、日本国の法令について、意を払うことがなかったといわざるを得ない。

- (4) このように、流通課職員は、輸出を行うことが問題になるかもしれないとの認識があったものの、事業の推進を優先するあまり、法令違反となる11月の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、9月の輸出の場合と同じく、11月の輸出も、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、事業に必要な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のである。

第5 県職員の法令違反の認識についての結論

- (1) 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。

もっとも、本件輸出のうち9月の輸出の場合と11月の輸出の場合の流通課職員の法令

違反の認識の程度は異なっていたというべきである。9月の輸出の場合は、流通課職員に一樣に法令違反の認識があったということはできず、また、法令違反になることの認識があったと認められる職員についても、事実上問題になることはないとの認識に止まっていたといわざるを得ない。これに対して、11月の輸出の場合は、流通課職員に輸出を行うことが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。

- (2) このような結論を出すにあたって重視した点は、流通課職員が得ていた情報の内容である。そこで、動物検疫をはじめとしてUAEに向けた牛肉の輸出に関する情報が流通課職員の間でどのように共有されていたのかという点についても付言することとする。

流通課職員の中には、中東地域に向けた牛肉の輸出が検討され始めた平成19年6月から事業に関わっていた職員と途中から関わった職員がおり、本件輸出の実行に携わった流通課職員3名のうち、2名は平成20年7月に流通課職員として配属された者である。また、流通課職員は、平成19年12月から平成20年11月の輸出が行われるまでの間に合計9回、のべ21人が中東地域に出張しているが、出張の目的や出張の時期も様々であった。職員が個別に出張によって得た情報については基本的に復命書により報告されることになっており、流通課職員が個別に得た情報については、その職員の判断で随時、メールや口頭で報告されていた。なお、流通課職員によると、職員が個別に有用なものとして判断したデータや資料についてはパソコンの共有フォルダにおいて、他の職員が閲覧できるようにもなっていたということである。

このように流通課職員の間での多くの情報が共有される中で、動物検疫についての情報は多くはなく、しかもその全てが流通課内で共有されることはなかったというべきであるが、少なくとも、流通課職員にとって、UAEに向けた牛肉の輸出の可否を左右することになる「ハラール証明がない牛肉の輸出は許可されないという情報」については、11月の輸出前までに流通課職員の間で共有されることになったと考えたところである。

- (3) そして、流通課における本件輸出当時の意思決定のあり方について、流通課職員によると、事業の関係先は民間業者や海外バイヤーであったことから、意思決定のスピードが求められていて、内容次第ではあるが、基本的には、課長の決裁で事業を進めていたということであり、流通課内で決めかねる事項について本部長の判断を仰いでいたとされている。さらに、流通課が得ていた情報の内容によっては、メールや口頭で知事や農林水産商工本部長に対しても、情報提供や報告がなされることがあったということである。

この点、前記したとおり、9月の輸出を行う前には、知事と農林水産商工本部長に対して、ドバイのシェフを対象とする試食会の計画があることについて、流通課職員による報告（メール）がなされていた。このメールの中で輸出する牛肉についてハラール証明が得られていないことが示されていたものの、知事や同本部長からの意見や指示はなかったと説明されており、9月の輸出前に流通課職員から知事や本部長に対して動物検疫に関する何らかの報告や情報提供がなされた事実は認められない。

また、11月の輸出を行う前には、流通課職員が知事や同本部長に対して口頭で報告を

行い、その際に輸出について了承を得ていたところである。流通課職員によれば、知事らの了承を得るにあたって、輸出する牛肉についてハラール証明が得られていないことは明らかになっていたものの、知事や同本部長からの意見や指示はなかったと説明されており、11月の輸出前に流通課職員から知事や本部長に対して動物検疫に関する何らかの報告や情報提供がなされた事実も認められない。

したがって、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。

- (4) 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、県が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のである。

このように、本件は、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、その意味で、県職員が県民の期待に反して必要な業務を行わなかったことが問題とされた事案や県職員が認められた権限ないし裁量を逸脱することによって県に損害を与えたとされる事案とは性格を異にするものであるといわなければならない。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