

農業生産者主導のGAP普及の可能性について

On the Possibility of the Spread of Growers-led GAP

高田 智之

Satoshi TAKATA

食の安全を確保するため、農業生産現場でGAP(適正農業管理)と呼ばれる「リスク分析に基づいた適切な農場管理」の導入が日本でも数年前から始まった。欧州で世界に先駆けて導入されたEurepGAP(現GlobalGAP)をモデルにしており、その農場管理の手法は各国で広がりを見せている。しかし、日本ではGAPを流通業者による農産物囲い込みの道具、量販店の仕入れ基準としての販売リスク回避の道具とみなす傾向が顕著になりつつある。こうした中で農業生産者の自発的な自覚と理解に基づいたGAPの普及が可能かどうかを考察し、日本の生産現場に適合したGAPの確立に向けて提言を行う。

キーワード：農業生産者、流通業者、GAP、GlobalGAP、JGAP

1. はじめに

食の安全が大きな社会問題となっている今日、農業生産現場においても食の安全を確保する動きが活発になっている。その主要な動きの一つに、GAP(ギャップ=適正農業管理、Good Agricultural Practiceの略称)と呼ばれる、食の安全を脅かすようなリスクをあらかじめ予測したうえで、適切な農場管理を行う方法の導入がある。

農産物の安全性は、GAP手法により野菜や果物などを生産する農業生産者が生産現場において、第三者機関のチェックを受け、合格することにより初めて保証されることになる。

ところが、GAP認証を取得(合格)したかどうかを農産物の取引基準とする、流通・加工側(農産物の買い手)の力が強くなると、農業生産者はGAPをチェックリストで「押しつけられる」ようになり、農業生産者の自発的な自覚と理解に基づいたGAPの普及はおぼつかなくなる可能性がある。

日本の標準的なGAP手法を確立し、普及する目的でつくられたNPO法人日本GAP協会の取り組みを例にとり、GAPにおけるビジネス優先の視点に疑問を投げかけたい。

このテーマに関しては、筆者が知る限り、先行研究はない。

2. GAPとは何か

(1) GAPの起源

英国やドイツでは1970年代から、農業由来の環境汚染対策としてGAPの基本的考え方(規範)が重視されていたが、80年代に入り、EU(欧州連合)全体で環境問題が重要課題となった。そこでEU内の多くの国でGAP規範を遵守する政策がとられるようになった。例

えば、「環境支払い」という、減農薬、減化学肥料などにより環境に配慮しながら生産活動を営む農家に対し、補助金が交付される制度もその一つであった。

21世紀に入ると、GAPはやって当然の時代になり、農家補助は廃止された。今度は環境にとって積極的にプラスになるGAP規範以上のことをすれば、農家補助を出す政策に切りかえられた。

FAO(食料農業機構)は「適正農業規範の枠組み開発」(Development of a Framework for Good Agricultural Practices)の中で、「GAPとは、結果的に安全で健康的な食品や非食品農産物をもたらす、農場内での農産物の生産過程および生産後の過程において、環境、経済、社会の持続性を図るために、有用な知識を活用することである」(Broadly defined, GAP applies available knowledge to addressing environmental, economic and social sustainability for on-farm production and post-production processes resulting in safe and healthy food and non-food agricultural products.)と広範に定義している。

以上により、GAPは環境への対処が主要な目的であり、農産物など食品の安全はその結果として得られるものであることが分かる。

GAP導入の具体的な手順は①農産物生産には食品や環境および働く人々に危険が伴うことを意識する、②農場および生産の過程の危険性を書き出す、③危険性の回避策を考える、④危険性の管理と回避の対策を規則化して日常の管理手順にする、⑤管理手順を実施して内容を記録する—ことである。GAPはこの手順で「計画」し、「実施」した後に、「検討」し、「改善」を加えるといったサイクルを繰り返す¹⁾。

(2) GlobalGAP (グローバルギャップ)

GlobalGAP の前身、EurepGAPはEuro-Retailer Produce Working Group Good Agricultural Practice の略称である。その規範は、文字通り欧州小売業組合が、自社で販売する農畜産物の生産者に要求する、農業生産の現場で守るべき規則の集大成であり、第三者認証を伴う²⁾。2007年9月、EurepGAPからGlobalGAPへと名称変更した。

(1)で述べたように、欧州では70年代にすでにGAPの概念が存在していた。80年代から欧州各国は環境重視の視点からGAP規範を遵守する政策をとり始めた。

こうした政府主導のGAP規範とは別に、欧州の小売業組合がGlobalGAPを導入したのは97年である。そもそもの動機は「自社の看板に傷をつけない」ためであると考えられる³⁾。

もともと欧州では、コストコやカルフル、メトロなどの大手スーパーマーケットが農産物に対する基準を独自に設けていたが、取り引きする生産者が増えるにつれ、管理の負担が大きくなってきた。一方、生産者もスーパーによって異なる書式の生産履歴を記帳するため、事務経費が増加した。そこで、「食品の安全性の確保」や「農業生産の持続性」に関する基準は生産者、小売業者、消費者が共有する利害であり、企業間で競合しない基本項目として、企業の枠を超えて農場で最低限守られるべき生産管理基準が統合されていった。

当時すでに欧米には、食品加工における品質管理プログラムとしてハサップ(HACCP)⁴⁾が存在していたが、HACCPは材料入荷前の過程をカバーしていないため、欧州小売業組合はHACCPの方式を加工前の食品の栽培・出荷にも採用するGlobalGAPを誕生させることで、生産から流通まで含むフードチェーン全体での安全管理実現を目指したのである⁵⁾。これがGlobalGAPの起源であり、GlobalGAPが「商業GAP」と呼ばれるゆえんである。

GlobalGAPは国際規格ではないが、欧州と農産物を取引する際には認証を取得していることが求められ、事実上の世界標準となっている。その規範は、①農産物の安全、②環境への配慮、③生産者の安全と福祉—を3本柱としている。対象は作物、果実と野菜、畜産と家禽、水産養殖、花卉およびコーヒーと総合的である。2009年現在、約80カ国で約9万農場がGlobalGAP認証を取得しており、取得者はこれからも世界中で急増することが見込まれている⁶⁾。

(3) JGAP (ジェイギャップ)

日本ではNPO法人日本GAP協会が普及を進めているJGAP (Japan-Good Agricultural Practice) が一般的である。同協会は2005年に当時、日本でただ2人のGlobalGAP認証取得者であった片山寿伸氏(片山りんご有限公司)と木内博一氏(農事組合法人和郷園)が、全国

の農業生産者や生産者団体に呼びかけて設立された。

JGAPはGlobalGAPをモデルにし、GlobalGAPが目指す「農産物の安全」「環境への配慮」「生産者の安全と福祉」の3本柱に「農業経営と販売管理」を加えて4本の柱にした。そのチェックポイントは100以上ある。2009年10月31日現在、563農場がJGAP認証を取得している。

3. 日本GAP協会の理念、定款の変遷

(1) 設立時～2007年末

2005年1月に前身のJGAI(Japan Good Agricultural initiative)協会が「生産者の、生産者による、生産者のためのGAP」をスローガンに、JGAPの普及活動を開始した。2006年11月、NPO法人日本GAP協会に組織変更した。もともと優良農業生産者の自主組織である。JGAIの目的は、会員自らが農場のリスク分析を行い、農産物の安全性確保と環境保全に努め、安全で持続可能な農業システムを確立すること。

JGAPの理念について、JGAPは農業生産者が自主的に取り組むべき経営手法で、その達成レベルは審査・認証制度によって第三者的に評価され、これで得た安全性に対する信頼性の受益者は消費者、販売者である(JGAP運営審査認証の規則第2・2版=2007/11/15=)と明記されている。

定款は会員資格を「農業生産を行う個人もしくは団体、または農業生産に関心を持つ個人もしくは団体」と定め、理事を「15人以上とし、その過半数は農業生産者」とした。

(2) 2008年～

日本GAP協会執行部は2008年1月7日、異例の年頭所信表明を発表した。その際、協会の理念に一部変更を加え、それを公表した。年頭所信表明はGAPを取り巻く環境について、「GAPの生産現場・農産物流通現場における認知も高まり、農林水産省の基本施策「21世紀新農政2007」にもGAPが盛り込まれ、GAPを取り巻く環境も大きく変化した」と指摘し、「設立当初は農業生産者の組織として活動を開始致したが、農業資材等の農業関連企業や小売・食品メーカーの支援を得るようになり、2007年5月の総会決議により、農業生産者以外にも正会員の門戸を開き、農業や農産物を取り巻く社会全体でGAPを進めていく体制ができた」と述べ、「2008年を迎え、日本GAP協会の理念をここに改めて確認するとともに、この理念に基づき、本年中に新体制に移行する」と結んだ。

その上で、日本GAP協会の理念として①GAPは、農業経営を改善する道具である。同時に、生産側と消費側が信頼関係を構築する仕組みである。日本GAP協会は、GAPを通して、人間と地球と利潤の間に矛盾の無い農業生産の確立と、生産・流通・消費の信頼関係構築

の両方を目指す、② GAP を導入・実施するのは農業生産者であり、その取り組みを評価するのは農産物の買い手である。そのため、GAP を作成・運営する組織は、「農産物を作る人、売る人、買う人」全員で構成されるべきである、③GAP は、「農産物の安全」「環境への配慮」「生産者の安全と福祉」の課題を解決する道具である。食品事業者であり、経営者である農業生産者は、GAP を活用し、これらの課題に対し常に高い認識を持ち、日々実践することが大切である。また、「農産物の安全」は消費者を含む農産物の買い手にも関心の高い事項である。よってGAP は、導入の意思を持った全ての農業生産者が利用できる状態(GAP の公開性、豊富な指導環境、安価な審査・認証制度)になければならない。社会インフラの側面が強く、導入にかかる費用、審査・認証の費用が、農業生産者が商業的に実行可能な金額であり、同時に、消費者を含む農産物の買い手が信頼できるGAP の内容と認証でなければならない、④日本のGAP は、日本の生産環境を考慮して開発すべきであり、かつ、国産農産物の競争力を維持するために、世界に評価され、通用するものでなくてはならない、⑤世界に通用する日本の標準GAP が必要である。他のGAP は、この標準GAP を参考にしつつ、企業理念や産地の意思を反映した項目を追加し、独自のGAP を作成することで、日本の農業現場は世界に通用する農場管理のレベルを維持することが出来る、⑥日本GAP 協会は、上記を担う組織として、持続性と透明性かつ高い実効性をもった組織であるべきである。そのためにも、農産物の生産者、流通業者はもちろんのこと、農業生産資材関係者、食品安全にかかわる関係者、関係省庁全てが参加できることが求められる。そして、特定の参加組織または個人に偏らないように、理事会は常に公平性を保った運営をし、執行部である事務局は高い専門性を保てるようにする一〇の6点を挙げた。

以上の所信表明で明らかにされた日本GAP 協会の理念によると、これまでJGAPの理念として「JGAPは農業生産者が自主的に取り組むべき経営手法で、その達成レベルは審査・認証制度によって第三者的に評価され、一」と表現されていた部分が、「GAP を導入・実施するのは農業生産者であり、その取り組みを評価するのは農産物の買い手である」と変更されたことが分かる。

その後、同協会が2008年11月13日に発行した「JGAP 運営・審査・認証の規則第2・3版」でも、JGAPの理念として「JGAP は農業生産者が自主的に取り組むべき経営手法である」としながらも、「その導入の達成段階は審査・認証制度を通して社会に広く認知されるべきであり、」と述べ、2007年11月15日に発行された「JGAP運営審査認証の規則第2・2版」に明記されたように、第三者的に評価されるべきだとは断言せず、解釈の余地を残している。

これに先立つ同年6月24日に開催された日本GAP 協

会臨時総会で、定款の内容が変更されている。

正会員は「農業生産を行う個人もしくは団体、または農業生産に関心を持つ個人もしくは団体」から「JGAPに賛同する個人、法人もしくは団体」（日本GAP 協定款 第3章 会員 第6条）に変更された。

さらに、理事を「15人以内とし、その過半数は農業生産者」から「3人以上25人以内、理事のうち1/3以上の数は農業生産を行う個人、法人もしくは生産者団体の関係者から選ばなければならない。同時に農産物の買い手(小売、中食、外食、食品メーカー、もしくは関連団体の関係者)の理事数と同数とする」（日本GAP 協定款 第4章 役員及び職員 第13、14条）に変更された。

6月26日付農業組合新聞は「生産者理事と農産物の買い手理事を同数に」との見出しを掲げ、「生産者のためのシステムづくりを目指す協会の理念に沿わない。大手流通企業のバイイングパワーに巻き込まれるのではないか、という意見が出された」と述べ、「買い手が理事になることで、本当に『価値が高まり』『正当に評価される』ことになるのだろうか。疑問は残る」と結んだ。

7月28日付日本農業新聞は「理事 流通に傾き、揺れる新体制」との見出しで、「流通業者の割合が高まり、『GAPが農家主導ではなく流通主導になる』『GAPがスーパーとの取引基準になる』など、今後のあり方を不安視する声が出ている」と報じた。また、生産者の声として「中立的な立場として選任された理事5人のうち、3人は商社や仲卸業者出身で、流通主導の協会運営になる」と指摘した。

日本GAP協会設立時の理念に戻れと主張する生産者が、08年の所信表明の「日本GAP協会の理念」で最も重くみるのは、理念②で宣言されている「GAP を導入・実施するのは農業生産者であり、その取り組みを評価するのは農産物の買い手である。そのため、GAP を作成・運営する組織は『農産物を作る人、売る人、買う人』全員で構成されるべきである」という部分であることは、これまでの議論から明らかである。

なぜなら、この新たな理念に沿う形で理事の数、生産側理事と買い手側理事の割合が定款において変更されたからでもある。同協会の第4期(2009年4月～2010年3月)役員名簿によると、理事は18人で、うち生産者は5人、流通側とみられるのは9人、あとは農業関連企業などである。

さて、以上の議論の展開を踏まえて、少なくとも日本において、GAPが農業生産者によって主導されるのがよいとする理由はどこにあるのだろうか、という本稿のテーマに入りたい。

4. GAPに対する認識の相違

(1) 流通・小売側の認識

1970年代以降、卸売り市場が衰退、生産物について

市場を通さない動きが出てきた。こうした中、大手の量販店が流通を仕切るケースが増えている。「競り」から「相対取引」への移行である。もともと生産者は自分で生産物に値段が付けられないため、市場に持ち込んでいた。しかし、いまは量販店など流通側が、消費者はこれくらいなら買ってくれるだろうという“値ごろ感”で価格を決めていく。まず、このような時代の流れがあることをおさえておく必要がある。

日本の農家は零細経営がほとんどである。生産者は弱い立場にあると言える。従って、農家は量販店と手を結んで、安定的に取り引きしたいと考えても不自然ではない。筆者が聞き取りをした日本GAP協会の幹部の一人は「力関係はバイヤーの方が生産者より強いのは当たり前」と言い切る。

「2. GAPとは何か(3) JGAP(ジェイギャップ)」の項で、JGAPはGlobalGAPをモデルにし、GlobalGAPが目指す「農産物の安全」「環境への配慮」「生産者の安全と福祉」の3本柱に「農業経営と販売管理」を加えて4本の柱にした、と述べた。4本目の柱「農業経営と販売管理」にこそ、現在の日本GAP協会が目指すと生産者が受け止めている「流通主導」のGAP普及の方針が暗に込められているのではないだろうか。

「農業経営と販売管理」の項を見てみよう。「この章では、ビジネスとしての農業に必要な農産物の販売管理について考える」とあり、管理点の一つに「経営の組織図があるか」という問いかけがある。

これについて、立正大学経済学部の北原克宣准教授(農学)は「将来の法人化を示唆しているとも受け取れるが、何のための法人化かが重要。企業としてやる場合、もうかればいい、という方向に傾きがちになり、輪作体系を崩すことになりかねない」と警告する。

一方、日本GAP協会の創設者の一人でもある、ある生産者は筆者の聞き取りに対して、「いまにして思えば、4番目の柱を入れたのは失敗だった。流通側に主導権を握りやすい口実を与えてしまった」と振り返る。

(2) 農業生産者側の認識

変更された理念で最大のポイントは「GAPを導入・実施するのは農業生産者であり、その取り組みを評価するのは農産物の買い手である。そのため、GAPを作成・運営する組織は、『農産物を作る人、売る人、買う人』全員で構成されるべきである」という部分であった。これに対して、農業生産者から強く出ている意見は「GAPを行うのは生産者である。流通業者・加工業者・消費者によって評価され、やらされるものではない。GAPがチェックリストで押しつけられるようになれば、安全性の問題は解決されないどころか、逆効果である。生産者の自主性が尊重されるべきである」というものである。

「GAPは農業生産現場でのリスク回避の手法であるは

ずなのに、量販店の仕入れ基準としての販売リスク回避の道具、流通業者による農産物囲い込みの道具に成り下がりがつある」と警戒する生産者もいる。「生産者自身が自分の目で確かめ、自分の頭で考え、自分で実践することが大事」と、日本GAP協会の創設者の一人は言う。GAPは生産者が主体的に実践することがいかに大事であるかを示す事例を以下に挙げる。

2002年9月27日、無登録農薬を使っていた青森県板柳町のりんご農家の男性が、使用が発覚した直後に自殺した。りんごの産地として全国的に知られる板柳町で多数のりんご農家が「安い、よく効く」という理由で無登録の農薬を使用。しかも、使用した農家のほとんどが篤農家であったことが社会に大きな衝撃を与えた。販売業者は逮捕され、無登録の農薬は発がん性があることが判明した⁷⁾。

GAPの認証をとるということは、第三者のチェックを受けるが、なぜそうするかを考えることでもある。現場で使えるGAPの手法を身につけていれば、自己チェックが可能になり、リスクを回避できる。自殺したこの生産者もGAPの手法を身につけていれば、例えば、信頼できる誰かに大丈夫かどうかを確認し、「駄目」との返事で、思い込みを正すことができ、自殺しなくても済んだであろう。

日本GAP協会創設者の一人は「GAPとは、どんなリスクがひそんでいるかを内と外からチェックすることである。(GAPを)やらないと売れない、GAP認証があれば売れるから、という考えが根底にあるとすれば、本末転倒である」と指摘する。

GlobalGAPの総責任者クリスチャン・ムーラー博士は「生産者が自主的に行うGAPが理想である」と日本の生産者が主体的に取り組むGAPを高く評価したという⁸⁾。

(3) GlobalGAPの場合

GlobalGAPは欧州小売業組合の主導であることは述べた。総責任者クリスチャン・ムーラー博士も「生産者が自主的に行うGAPが理想」としながらも、GlobalGAPはなぜ事実上の世界標準となりえたのか。日本のように生産者と流通・小売側の間に確執はなかったのだろうか。英国では生産者による反対運動があったという。農業大国であるフランスの生産者がすんなりと受け入れたとは思えない。生産者と流通・小売側の間にどのような調整がなされたのか。この点、先行研究はなく、今後の研究テーマとしたい。

現時点で言えることは、先述したように欧州では70年代にすでにGAPの概念が存在し、80年代から欧州各国は環境重視の観点からそれぞれのGAP規範を遵守する政策をとっていた。それがGlobalGAPの定着を容易にしたと考えられる。農産物の輸出をほとんどしてこな

かった日本と比べ、国際貿易の必要性が高いEUでは、各国のGAP規範をGlobalGAPという形で統一した方が生産現場もコストが少なく済むと考えられたことも一因であろう。

5. おわりに

GlobalGAPの場合、欧州の小売業組合がそれを導入した動機は「自社の看板に傷をつけない」ためであって、無用の競争を避けるため商品を差別化する道具とは当初から考えていなかった。従って、商品にはGlobalGAPを取得したことを表示するラベルなどを貼ってはならない決まりである。これに対して、いまのところ日本のJGAPもGlobalGAPに倣い、GAP取得を個別の商品には表示していないが、消費者の目に付く形での表示が過去に問題になったことがある。流通・小売側にGAPを商品差別化の道具としてみる意識が存在するとすれば、それはビジネスの価値観である。

いま、GAPのあり方をめぐり、農民(生産者)的価値観とビジネス的価値観のせめぎあいが続いている。日本GAP協会が理念として新たに提示した「GAPを導入・実施するのは農業生産者であり、その取り組みを評価するのは農産物の買い手である」という文言に込められた価値観を超える方策をわれわれが持つには、豊富な農業経験と高度の学識経験を兼ね備えた第三者の審査官の養成が求められると考える。

GlobalGAPの場合、単独認証(個々の農場審査)担当の審査官には、①農学系の大学を出た学士、②果樹・野菜栽培、畜産などの各分野における2年以上の実地経験といった要件が求められる。団体認証(グループの農場審査)担当の審査官は、①農学系の大学の修士以上の学歴、②2年以上の実地経験一が要求される。

JGAPの場合は、日本GAP協会などが行う研修を受け、資格試験に合格すれば、審査官になれる。農学部卒かどうか、農業経験があるかどうかは要件として問われない。

日本では、例えば大学にGAP審査官養成コースを設け、農業経験のある志願者を優先的に受け入れるなどして、高度の技術、専門知識などを習得させ、教職の資格を取るようにGAP審査官の資格を取得させる必要があるのではないだろうか。

〔注〕

- 1) 田上隆一『適正農業規範(GAP)で消費者の信頼回復をー講座3・GAPは消費者に信頼される農家のパスポート』2005,
<http://jgai.jp/LIB/NewsPaper2005-1.html>.
- 2) 青森中央学院大学地域マネジメント研究所編『グローバル・マネジメントによる地域開発・再生』中央経済社、2006、p.7.
- 3) 同上資料

- 4) HACCPは危害分析重要管理点方式といい、その特徴は、材料の入荷から加工、出荷の過程において、あらかじめ設定された最重要事項を常に監視し記録を取る点にある。不良製品の出荷を未然に防ぐことができることから、従来の最終製品の抜き取り検査よりも高いレベルでの安全管理が可能になる。
- 5) 日本貿易振興機構編「欧州における食品安全に関する認証制度(EUREPGAP)」『JETRO海外農林水産情報』Vol.147、2005、p.1.
- 6) GlobalGAPホームページ：
http://www.globalgap.org/cms/front_content.php?idcat=9
- 7) 2002年9月27日、12月16日配信の共同電
- 8) 株式会社AGIC代表取締役・田上隆一氏への聞き取り調査

〔参考文献〕

1. 日本消費者教育学会編『消費生活思想の展開』、2005
2. 田代洋一『混迷する農政 協同する地域』筑波書房、2009