

有機 J A S 規格の格付方法に関する検討会 報告書

平成 2 1 年 3 月

有機 J A S 規格の格付方法に関する検討会

1. はじめに

有機 J A S 制度は平成 1 2 年に有機農産物やその加工食品に関する J A S 規格、平成 1 7 年に有機畜産物の J A S 規格が制定され、平成 2 0 年 9 月現在、有機農産物 6 2、有機加工食品 6 1、有機畜産物 1 8、有機飼料 2 6 (機関数は延べ数) の登録認定機関が認定業務を行っている。しかしながら平成 1 9 年は、認定事業者が有機認定ほ場以外で生産した米に有機 J A S マークを貼付した事案や、登録認定機関が事業者の認定審査において有機 J A S 規格に適合していないにもかかわらず認定をした事案等 J A S 法違反が相次ぎ、その信頼性が揺らぐことになった。

このため本検討会を立ち上げ、有機 J A S の認定の仕組み全般について検証を行い、早急に必要な見直しをするための検討を行うこととした。

検討会は、有機栽培に取り組んでいる生産者、登録認定機関や有機の検査員、有機の研究に携わってきた知識人、C o d e x 規格や食品の安全性に関心の深い消費者、有機食品を取り扱っている流通業者などで構成し、次の 3 点を中心に本年 2 月から 6 回に渡って議論し、検討を深めた。

- 1 登録認定機関の業務のあり方
- 2 検査員の資格のあり方
- 3 認定事業者が責任を持って行うべき活動のあり方

登録認定機関の業務については、申請のあった事業者への認定審査や認定後の監査等の業務 (以下「認定業務」という。) について、登録認定機関ごとのバラツキが目立つことから認定業務の手順の標準化を図るべきである。

その対策として、いくつかの登録認定機関が作成した認定業務における標準化を図るための「登録認定機関の業務運営の標準をつくるために」 (以下「標準化マニュアル」という。)

http://www.maff.go.jp/j/jas/kaigi/pdf/yuuki_kentou_v.pdf) が検討会に提案された。この標準化マニュアルは、有機 J A S 規格で使用が認められている一般的な資材の評価方法・評価手順、登録認定機関としての機密保持のあり方、検査員・判定員の教育・訓練の徹底、グループ認定事業者への検査の注意点など、登録認定機関が業務のバラツキをなくすための指針となるべき事項を網羅していることから、これを全登録認定機関が業務の指針とすることを期待する。なお、今後においても登録認定機関

がそれぞれ業務を継続しながら、標準化マニュアルを改訂・発展させるべく意見交換を進めることが必要である。

また、検討会に報告された独立行政法人農林水産消費安全技術センター（以下、「FAMIC」という。）の特別調査結果によると、「認定事業者が検査員を兼任している者を多く採用している認定機関」や「登録認定機関が、組織として認定業務以外の業務をおこなっている機関」が20機関あることが明らかになったことから、このような場合の検査員と認定事業者の関係など業務の公正性について、FAMICによる登録認定機関の監査時に厳格にチェックする必要がある。

検査員の資格については、検査員研修の充実に加えて、経験年数等を考慮した資格基準のみでは実践において検査するのは困難であることから、見習い制度などを取り入れ、経験豊富な検査員の技術を習得する機会を与えることなどを工夫する必要がある。このため、農林水産省は検査員研修の充実を図るための統一したカリキュラムを確立することが必要である。

また、認定事業者の責務については、JAS認定事業者の義務が大きすぎるとの議論もあったが、年1回、登録認定機関からの監査を受けることの必要性、生産者として生産記録を保持することの重要性を再度認識し、JAS制度の適正な運用により、有機農産物に対する消費者の信頼を確立していくことが必要である。検討会としては、効率的な記録の取り方を認定事業者自ら工夫するのはもとより、登録認定機関においても認定機関同士の情報交換を行うことなどにより、認定事業者のミスを防止したり、合理的な記録方法を工夫し、認定事業者へ情報提供することを期待したい。

2. 検討内容.

1) 登録認定機関の業務のあり方について

登録認定機関の認定業務について、登録認定機関ごとにバラツキがあり、事業者に不平等という指摘があった。この検討会の発足のきっかけともなった認定事業者のJAS法違反のいくつかは登録認定機関の業務のあり方にも責任の一端があるのではとの意見も含め、登録認定機関の業務の標準化を求める意見は大きかった。

現在、有機JASの登録認定機関は海外も含めて74機関ある。登

録には申請した機関がJAS法に定められているISOガイド65（製品認証機関に対する一般要求事項）の基準を満たしている必要があるが、登録審査は書類審査が中心となるため、実際の業務実態については登録後のFAMICによる検査員への立会調査及び事業所の調査においてチェックする仕組みとなっている。

また、登録認定機関には認定事業者の認定取消しなど重要な権限が付与されているなど、JAS規格の第三者認証制度を支える存在であることから、法律上義務付けられている4年毎の更新時にFAMICの審査を厳格に行うべきとの意見もあった。

認定業務のバラツキに関しては「登録認定機関同士の意見交換を行い、業務の標準化に向けての作業を始めている。」との報告もあったが、一方で「バラツキといっても一定水準以上でのバラツキにすぎない。」「有機やJAS規格の性格上、地理的条件などから資材の使用が可能かどうかは自ずと判断が異なることがある。これはバラツキとは言えない。」など一概に「バラツキ」という言葉で表すと不明瞭になるとの意見もあった。

この検討会を契機にいくつかの登録認定機関が標準化に向けての話し合いを行い、この結果が「標準化マニュアル」として提出された。

この標準化マニュアルは、有機食品をめぐる事故や違反の分析からはじまり、検査員の教育・訓練、検査員が確保すべき知識、技能、資材の適合性確認・評価の手順、不適合が発生した場合の対処の手順、独立性の確保、機密保持、ほ場検査の時期など、検討会の中で議論にあった事柄がおおよそ網羅されているものであり、ガイド65の基本事項であることもあり、内容に異論はなく、「もっと多くの登録認定機関がこの標準化マニュアルの作成作業に加わって欲しい。」との意見が出された。

なお、第2回の検討会に提出された標準化マニュアルは、その後、全登録認定機関にも説明され、改訂を加えて第5回検討会に再提出された。第5回の検討会においては、この標準化マニュアルを検討会として全登録認定機関に対して「活用を推奨」するかどうかで議論がわかれた。

多くの委員からは「推奨」に賛同が示されたが「標準化マニュアルの細部についてまで検討会として議論をしていない。」「実態的に行き過ぎの記述もある。」との慎重論もあり、「推奨」との表現を強く支持するとの意見と表現を和らげることを希望する意見に分かれた。

全体的には、「認定機関の業務のベースとなりうる。」「検討すべき

点が網羅されているという意味ではスタンダードに近い。」等肯定的な意見が多く、この標準化マニュアルが今後さらに多くの意見を反映しつつ、発展的に改訂されることを前提に指針として扱うことが望まれることを検討会として確認した。

また昨年9月からFAMICが実施していた登録認定機関に対する特別調査の結果についても第3回検討委員会で概要が報告された。

調査結果として、認定事業者であり検査員である検査員同士がお互いを検査しあっていたという事例や、登録認定機関の関連機関が肥料の販売など有機農業との関連事業を行っている事例の報告があった。

これらの事例については、現在の登録基準であるガイド65に照らして直ちに不適合との判断ができるわけではないが、FAMICによる認定機関への監査においては、公平・公正性の観点から十分チェックしておく内容とされている。

このため客観的に公正な業務を行っているかどうかなどについてこれまで以上にFAMICによる登録認定機関の監査時にチェックする必要がある。また、同一認定機関内の認定事業者である検査員が相互に検査しあう事例は、その具体例を各登録認定機関の業務規定や標準化マニュアルに明記して避けることとすべきである。

一方、検査員の資質とも関連するが、検査員が認定事業者・有機農家であることは、日頃の有機農業経験が有機農業技術の評価や使用禁止資材に関する検査に活かされる貴重なものであるとの指摘もあった。個々の有機農家が有機JASの規格や制度をよく理解し、自ら有機農業に従事するとともに検査員として地域で活動することは、有機JAS制度の認知度を高め、中長期的には国内の有機農業を振興する事につながるものであることも確認された。

また、FAMICの今後の対応としては、全登録認定機関に「標準化マニュアル」が浸透する状況を勘案したうえで、FAMICの認定機関の検査員に対する立会調査や認定機関の事業所調査におけるチェック項目を付加することや、過去の監査結果などを踏まえて監査頻度を見直すことが必要である。

なお、認定業務のバラツキをなくすための観点として、「登録認定機関がJAS規格とCodex規格の整合性をさらに理解することが有益である。」との意見が出され、Codex規格を尊重する必要があることも確認された。

2) 検査員の力量と資格のあり方について

検査員の力量や資格についても、登録認定機関の業務のバラツキとあわせて議論が行われた。

現在の検査員の資格としては、たとえば有機農産物の場合、大学もしくは専門学校以上の学校において農産物等の生産に関する授業科目の単位を修得して卒業した者で実務に2年以上従事した者など、過去の実務経験のみで判断されているが、この規定だけで検査員として適切な検査業務を行うのは困難で、登録認定機関が自ら検査技能・知識や法令知識などプラスの規定を設け検査員の研修や教育に当たる必要性が議論された。特に、研修については関連規定の講習だけでなく、検査の実務経験を踏まえることの重要性が指摘された。

研修については、最低基準とされている5時間以上の研修の外にプラスの規定を設けている国内の登録認定機関は6月現在54機関中11機関で、そのほとんどは検査の実務経験をプラスしている。

残りの80%近い認定機関には、今後、経験豊富な検査員との同行など実務経験を積むことを義務づけるような研修規定に改訂することを検討するよう指導すべきである。

また、登録認定機関が検査員を適切に評価し責任を持って検査員を検査に送り出すことが必要との指摘もあり、登録認定機関として検査員の力量などの適切な把握が求められる。なお、適切に把握するとの要求はガイド65でも盛り込まれていることから、その「適切さ」についてはFAMICの調査や更新審査において十分チェックされるべきである。

以上のことから登録認定機関の業務規定全体を見直し、それぞれの検査員の力量を適切に把握し必要な研修を行うシステムの構築を要請したい。

また、検査員の研修に対する農林水産省からの支援を求める意見もあり、現在、農林水産省が行っている検査員・判定員への研修（委託事業）を引き続き実施することへの要望やカリキュラムの統一を図る必要性も提案された。

研修カリキュラムの統一については、登録認定機関の更新審査が始まる平成21年度までに提示することが望まれる。

なお、検査員の現状については、有機の検査業務だけでは生計を支えられない状況から、ボランティアに近い検査員が多くいることが報告されており、その状況が改善されることが優秀な検査員を生む土壌として必要なことも意見として提出されている。

3) 認定事業者が責任を持って行う活動について

認定事業者は、平成14年には3000足らずだったが、平成19年12月には、新JAS法のもとで認定された事業者及び旧法上の経過措置期間中の事業者を合わせると8000を超える事業者が認定されている。

検討会の中では認定事業者の活動について負担軽減の観点から次のような要望があった。

認定事業者に義務づけられている記録は、特に高齢の小規模農家には大変な負担であるため軽減措置を設けるべき。

年に一度の定期的監査は、まじめに取り組む農家には2から3年に一度にすることなどがあり得るのではないか。

適正な第三者認証を行うためには、認定事業者が有機JAS規格及び同制度に対する理解を深め適正な生産行程管理を行うとともに、登録認定機関が適切に監査することの双方が必要である。これらの意義について関係者は再認識すべきである。

また、認定事業者の負担を軽減する観点から、登録認定機関が情報交換などを行い、効率的な記録の取り方やその保持について工夫していくことが必要である。

また、定期監査の頻度については、農林水産省の告示において概ね1年と定められているが、農産物は年1回収穫されるものであることからみても、1年に1度以上の監査は合理的であると判断される。

3. おわりに

検討会を通じて、有機農業の幅を広げ推進させるとの立場と、JAS制度を厳しく運用することによって「有機農業離れを促進させる」との懸念の意見が、ともすれば相反する形の議論になる場面も見受けられた。具体的には、現在のJAS規格や制度では、「取り組む者に負担が大きすぎ、有機農業従事者の拡大・発展が望めない。」等の意見が生産者等の委員から出される一方、「制度をゆるやかにすることによって消費者の信頼を得られない結果となれば、消費者の有機離れになることもある。厳格な運営こそ消費者が求めているものだ。」との反対意見もあり、議論が行われた。有機JAS規格の改正等の議論

はＪＡＳ調査会などの場で行うことを改めて確認した上、制度を的確に運営することが消費者の有機農産物に対する信頼を高め、ひいては有機農業全体の発展を支えているとの認識で合意した。

昨今の消費者の食に対する関心の高まり、有機農業推進法の制定を受けて、「国や地方自治体などが有機ＪＡＳ制度のさらなる普及啓発を図っていくことが必要」であることを検討会として改めて喚起することとした。

また、各委員からは、今回の検討会の直接的な議題ではないものの、以下のような積極的な発言があり、今後の施策展開に反映させていくべきである。

- ・ 消費者は有機ＪＡＳの制度や規格について、まだまだ知らない部分が多く、農林水産省はもっとＰＲにつとめるべきである。
- ・ 農家に対して有機農業を指導する機関が必要である。
- ・ 有機農産物の基準は生産の方法の基準であり残留農薬等の残留が一切ないことまで求めるのは無理があるため、ＪＡＳ法１９条の１２の解釈を見直す必要がある。
- ・ 有機ＪＡＳの違反が大きく報道されることがあるが、公表の仕方については、原因がどこにあるかを見極めた上で慎重な姿勢を望みたい。
- ・ 資材メーカーが「有機ＪＡＳ適合資材」などと曖昧な根拠で表示をすることについての表示ルールについて何らかの規制を行うべき。

特に有機ＪＡＳに使用される資材の表示については、検討会として農林水産省にその規制と制度化を要望するものである。

今回の検討会は、すべての委員が有機農業の発展を切に願っての議論を展開したものであり、この検討会を契機に関係者の努力により有機ＪＡＳ制度が適正に運用され、消費者の信頼性を向上させるとともに、我が国における有機農業及び有機食品の需要が拡大することを期待するものである。

最後に、生産者の委員の「有機だけにかかわらず、生産者・消費者を問わず食べ物を大切にすることから人と人の信頼が生まれる。制度を的確に運用することと同様に人々が食べ物を大切にすることを忘れないことが偽装をなくし信頼のある制度に発展させる上で大切である。」との発言は、検討会として有機関係者を始め多くの人々に広く訴えるものである。