

GAP を巡る状況について

1. GAP 推進施策

国は、この数年来、GAP（Good Agricultural Practices：農業生産工程管理）の普及に努めてきた。2016年4月には、「GAP 共通基盤ガイドラインに則した GAP の普及・拡大に関するアクションプラン」が策定されて、①GAP 共通基盤ガイドラインに準拠した GAP の普及や②グローバルマーケットを意識した農業者を対象とした普及を進めることとなった。その後、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会（以下「東京 2020 大会」という。）の食材調達において、食材調達基準の適合性を評価する手段として GAP が採用されたことは、GAP 推進に大きな影響を与えることになった。

全国 GAP 推進会議（2017年5月）では、この東京 2020 大会を一つのマイルストーンと位置づけて、その前後での目標を切り分けている。すなわち「GAP をする」については、東京 2020 大会までは生産現場が変わることを、東京 2020 大会以降は国際水準に達する取組が国内に浸透することを目標とした。また「GAP 認証をとる」については、東京 2020 大会までは国内で余裕をもって東京 2020 大会へ食材提供ができるようになることを、東京 2020 大会後は日本発 GAP 認証がアジアで主流の認証の仕組みとなってフードチェーンを変えることを目標とした。そして新たな食料・農業・農村基本計画（2020年3月）では、「令和 12 年までにほぼすべての産地で国際水準 GAP が実施されるよう」推進することが示された。今般の国際水準 GAP ガイドラインの策定作業は、これらの政策の進展を背景にして行われたものである。

国は、国際水準 GAP の構成要素として 5 分野を設定してきた。それは①食品安全、②環境保全、③労働安全、④人権保護、⑤農場経営管理である。GAP の目的を大きく分けると、食品の安全性を脅かすリスク（①）の低減と、社会の持続性を脅かすリスク（②～④）の低減ということになるが、以下では安全性と持続性に分けて、GAP 導入の背景とその意義を紹介することとしたい。

2. 安全性

グローバル化の進展によって、食品の調達は国境を越えてますます活発に行われるようになっている。自由貿易の後押しとなっているのは、世界的には WTO（世界貿易機関）協定、そして地域間では FTA（自由貿易協定）や EPA（経済連携協定）である。

EU（欧州連合）は 1990 年代にいち早く市場統合を果たし、安全性の確保においても様々な先駆的な取組を導入した。市場統合を完成させるには、域内で流通するあらゆる商品について品質の保証、特に安全性の確保が必須となる。EU は工業製品の安全を確保するため、1980 年代にニューアプローチ指令によって技術的な必須要求事項と適合性評価から構成される制度を発足させた。そして 1993 年にはその仕組みによって基準に適合していることが認められたことを示す CE マーキングを導入し、それがついている製品は域内で自由に流通できるようにした。

国際貿易では、WTO・SPS 協定（衛生植物検疫措置の適用に関する協定）が、人、動物又は植物の生命又は健康を守るという衛生植物検疫（SPS）措置の目的を達成しつつ、貿易に与える影響を最小限にするための国際ルールを定めている。そしてそのため

の国際食品規格等（HACCP や GAP も含む）の策定を行っているのが、1963 年に国連の FAO（食糧農業機関）及び WHO（世界保健機関）により設置された国際的な政府間機関コーデックス委員会である。また WTO・TBT 協定（貿易の技術的障害に関する協定）によって加盟国間での相互承認による国際的な適合性評価制度が確立され、各国の規制等で用いられる強制規格や任意規格を国際規格に整合化していくことで不必要的国際貿易上の障害を排除し、公正で円滑な国際貿易が実現することを目指すこととなつた。国際標準化機関を中心に規格の国際化、基準認証制度の国際化が確立されていったのである。

食品における安全衛生管理も高度化されていった。EU では 2002 年に一般食品法が制定されることになった。当時は、イギリスから発した BSE（牛海绵状脳症）危機が EU 内に伝播したことをきっかけに、消費者が農畜産物・食品の安全管理へ求める要求水準が高くなっていた。2004 年には衛生パッケージと呼ばれる食品や動物起源製品に関する一連の衛生管理に関する規則等が導入されて、その時に一次產品を除くすべての生産、加工、流通事業者に HACCP 概念を取り入れた衛生管理を義務づけることになる。このような動きは世界の多くの国に影響を与え、わが国でも 2018 年 6 月に食品衛生法が改正されてすべての食品事業者で HACCP が義務化されることになった。

このような制度的展開を背景に農産物の安全衛生管理も進展することとなり、EU 域内でビジネスを拡大していく量販店チェーンが 1997 年に共同して EUREPGAP を開発することになった。そこで導入された第 3 者認証制度は現在の GAP の枠組みとなっている。わが国の GAP 制度は公的なもの、私的なものに関わらず、すべてがこの EUREPGAP をひな形にしていたと言ってよいだろう。なお、EUREPGAP はその後、GLOBALG.A.P.となっている。

国際的なビジネスを開拓する食品製造業者や食品小売業者がコンシューマー・グッズ・フォーラム (CGF) という団体を立ち上げて、2000 年には食品安全管理システムの継続的な改善を協議するために GFSI(グローバル・フード・セーフティ・イニシアチブ) の活動を開始した。その発足当時には、食品安全リスクを軽減するための食品安全規格がすでに数多く存在していたが、食品事業者の間でそのために重複監査でのコストの負担が問題になっていた。できれば食品安全規格を絞り込みたいが、どれを選べばよいのか。この問題を解決するため、GFSI が求める要求事項に適合するかどうかベンチマー킹評価した結果、この等価性が確認された規格であれば、どれを国際的取引に利用してもよいと保証する仕組みを導入したのである。GAP についてもベンチマーキング評価が行われて、GLOBALG.A.P. や CANADAGAP などがすでに GFSI 承認認証規格となっている。日本発 GAP 認証の仕組みの国際規格化とは、この GFSI に承認されることを意味する。2018 年 10 月には、日本発の規格である ASIAGAP が GFSI の承認を取得している。

3. 持続性

世界でビジネスを開拓するために持続性への配慮は欠かせなくなっている。近年注目されている基準の一つが、2006 年に当時の国連事務総長アナン氏が提唱した責任投資原則 (PRI: Principles for Responsible Investment) である。この原則では、金融機関

などの機関投資家が投資の意思決定の際に、投資先企業が環境（Environmental）・社会（Social）・企業統治（Governance）に係わる問題の解決に向けてどのような取組をしているかについて考慮すべきであるとしている。このような判断の上で行った投資を ESG 投資と言う。この動きには、国連が 2015 年に定めた SDGs（Sustainable Development Goals：持続可能な開発目標）も影響している。

実は地球温暖化をはじめとする環境問題や地域紛争を引き起こしかねない社会問題は、国際社会・経済を脅かすリスクとなる。そのことを助長するような行動をとる企業は、取引先や消費者の評判を落とすことになり、その企業業績は低下するかもしれない懸念されることになる。また地域の環境問題や社会問題が、企業活動そのものに悪影響を及ぼすこともある。この原則は、ESG 問題に配慮しない企業には投資すべきでないと提唱しているのである。

この PRI は金融機関での事柄であり、日本農業には関係ないような印象をもつかもしれない。しかし実は ESG 問題とは、これまで日本農業が真正面から取り組んできた課題であり、そこにこそ日本農業の価値があることにもっと関心をもつべきなのではないだろうか。そして、もしそのように行動してきたという実態を都市住民に気づいてもらうには、PRI や ESG という視点から農業生産行動を再評価して国民に広く説明しなければならない。ただ、本当に日本農業は ESG 問題を起こしていないのかは証明が必要となる。その手掛かりになるのが GAP なのである。

先に述べた通り、東京 2020 大会の食材調達基準の適合性を評価する手段として GAP が採用された訳だが、その検討の際に食材調達だけでなくすべての物品に関する「持続可能性に配慮した調達コード」があらためて確認された。そこで持続可能性に関する基準として示されたのは、法令遵守、児童労働の禁止、省エネ、3R の推進、公正な取引慣行、地域経済の活性化、差別・ハラスメントの禁止などであった。これらの持続可能性に配慮した行動をどのように確認するか、農産物生産の現場に照らして基準化されたのが GAP における環境保全（②）、労働安全（③）、人権保護（④）における取り決めなのである。EU では環境直接支払の要求事項（クロスコンプライアンス）を確認するための基準として GAP を利用しているが、それは持続可能性に配慮した農法を遵守しているかどうかを確認しているのである。なおわが国でも、2018 年 4 月から環境保全型農業直接支払交付金の交付要件に国際水準 GAP の実施が求められることになった。

4. 攻めの農業経営と GAP

以上、国際的な観点から GAP をめぐる事情を説明してきた。このような説明をすると輸出に取り組んでいない経営には関係ないという印象を持たれるかもしれない。しかしそもそも消費者や取引先が農産物に対して要求し期待する安全性の水準は明らかに高まっていて、輸入される農産物に対して国際水準での安全確保を求めるようになっている。その結果、ひるがえって国産農産物にも国際水準での安全確保を求められる状況になっているのである。

安全遵守を確実に行うためには、GAP が非常に効率的な手段であることは間違いない。もちろん GAP 導入には農業生産工程を見直す必要があり、そのために手間も要員も費用も掛かる。農業経営者が GAP 導入の費用対効果を検討することは当然である。

その結果、GAP 導入を躊躇することがあるかもしれない。一般的に言って、GAP 手法を実行しても GAP 認証を受けたとしても、高く売れることは保証されない。なぜならば GAP を利用しなくとも、これまでの方法によって要求事項は達成できるからである。

したがって GAP そのものが利益を生み出す訳ではない。経営上の利益が生まれるのは、規模を拡大して販売数量を増やしたり、栽培期間を延ばして有利販売したり、珍しい产品を生産・販売したりするからである。気をつけなければならないことは、そのような挑戦的な攻めの経営を行った時に、事故を起こす可能性が高くなることである。それは残留農薬や異物混入、労働災害の発生といった形で現れる。自分一人だけで農業をしていた場合、すべてに目が行き届いていたのが、経営を拡大したり多角化したりすることで、どうしても他人に任せなければならなくなり、今までのやり方では間違いなくチェックできなくなるだろう。

問題を起こさないための事前の対処ができなければ、せっかく意欲的な経営に取り組んでも事故が起こって利益が吹き飛んでしまうかもしれない。もし問題が起こってしまった時にその原因を特定できないままだと、取引先の信頼を失って、経営を継続できなくなることも懸念される。利益は攻めの経営によって生みだされるのであって、GAP はそのことを確実なものにするためのものだと理解したい。

GAP 導入時には農業生産工程を見直す必要がある。その際にチェック項目が 200 もあって、とても対処できないと諦めてしまう場合も多いが、実はそれだけ複雑な作業を実際の農業生産で行っているのである。農業は生産環境を制御できないために、気温や降雨、病虫害の発生などの状況に応じて作業をきめ細かく変えていかなければならない。条件に応じた作業手順はすべて頭に入っているながら、工業製品のような工程管理は逆に難しいように思うかもしれない。しかし、これを見る化し、形式知に表現することが実現できるのである。

経営者がすべての作業に係われるならば、このことは無用かもしれない。しかし一部の作業でも他人に任せなければならなくなると、工程として認識しなければならない。このような経営段階になったら、誰でも対応でき、実行内容を検証できるように、作業を標準化する必要がある。GAP はそのことの積み重ねだと言える。最近、農作業の自動化、ロボット化が検討されている。一部でもそのような取組をするためには、工程管理と作業の標準化に着手しなければならない。GAP はスマート農業にとって必要条件だと言えるだろう。

以上のような意味で GAP は農業経営改善のためのツールとなる。GAP の 5 番目の要素である農場経営管理（⑤）はこのような意味を持っているということを最後に指摘しておきたい。

東京大学大学院農学生命科学研究科教授
中嶋 康博