

## 序章 GAP の理念と実践

### 0.1 世界が目指す「持続可能な農業」と GAP 規範

#### 国際戦略としての農業規範

0101 日本に相応しい環境親和性の高い適正農業管理 (GAP) を実践する指針として 2011 年 5 月 10 日に『日本適正農業規範』(「日本 GAP 規範 Ver.1.0」) を発行しましたが、10 年が経過し、食・農・環境に対する価値観やそれらへの取組みが世界的に変化してきています。そこでこの度、これらの変化を考慮した改訂版『日本 GAP 規範 Ver.2』を発刊致しました。

2020 年になると、持続可能な社会作りに向けた世界各国の農業への取組み動向にも大きな変化があり、特に EU と米国は、食・農・環境に関わる新たな世界戦略を策定し、持続可能な食料生産・供給システムや、生物多様性の確保に向けた具体的な数値目標を掲げてきています (参考 001)。中でも EU は、『日本 GAP 規範』のモデルになった GAP 規範 (Co-GAP : Code of Good Agricultural Practice) で、肥料・農薬や抗菌剤等の使用を大幅に削減し、「Farm to Fork (農場から食卓まで) 戦略」として展開します。この規範を国際標準化させ、今後の農産物貿易交渉において「持続可能な農業条項」の付加を目指すとして表明しています (参考 002)。これらの世界的な動向に合わせて、日本では、農業生産から流通・加工までを含めた持続可能な食料生産・供給システムの構築が急務であるとして、「みどりの食料システム戦略～食料・農林水産業の生産力向上と持続性の両立をイノベーションで実現～」を策定しました (参考 003)。その際に農業者が従うべき「GAP 規範」の本質は、持続可能な社会作りに貢献する適正な農業管理のための指針であり、農業由来の環境汚染を避けるための具体的な行動規範です。

#### 農業政策と GAP 規範

0102 そもそも世界が目指す持続可能な農業とは、農業生産の振興過程において予期せず起こってしまった自然破壊や環境汚染というマイナスの経済効果 (外部不経済) を回復させるために行う GAP (Good Agricultural Practices、適正農業管理) のことです。それは、地球上の全ての人々にとっての持続可能でよりよい世界を目指す共通の目標でもあります。従って、発展途上国のみならず、先進国自身に取り組むべき普遍的な農業の行為であり、日本としても積極的に取り組むことが必要になっています。その意味で GAP は、2015 年 9 月の国連サミットで採択された持続可能な世界を目指す国際目標の「SDGs : Sustainable Development Goals」(参考 004) に符合する農業分野の目標と言えます。

この目標を達成するためには、生産者の行動を支援するための公的な経済支援が必要となります。EU では GAP の普及・推進に当たって「公共財としての自然資源の世話をする農業生産者」に対して、EU 予算の多くを占める「クロス・コンプライアンス」や「グリーンリング」などの環境直接支払を実施しています (参考 005)。また、米国では環境保全奨励プログラム (EQIP) や環境保全プログラム (CSP) による環境直接支払を実施しています (参考 006)。

## 序章

一方、日本では農業環境政策のターゲットが明確にされておらず、定量的な目標が設定されていないことなどが問題点として経済協力開発機構 (OECD) から指摘されています。生産者に対する支援政策においても、補助金の総額に対する環境保全活動への補助金の割合は、EU では 9%、アメリカでは 13% であるのに対して、日本では 0.2% と圧倒的に低い水準にあります (参考 007)。

GAP にまつわる世界の動きは、刻々としかもダイナミックに変化しています。GAP は農業関連ビジネスとも深く関わっていますが、持続可能な農業として、食料、農業、環境の根幹にかかわる最重要課題の一つですから、国や自治体を含めて GAP 理念を深めるとともに、GAP 倫理の実践と、それを支援する補助金政策が必要と考えます。そして、その基準となる文書として日本の「GAP 規範」が必要となります。

### 0.2 世界の GAP ステージ

0201 20 世紀末に欧州で誕生し、21 世紀初期には世界の常識となった GAP 概念について、その進行過程は 3 つの段階に分類されます。日本の場合は、その 2 段階目 (ステージ 2) から農林水産省消費安全局が「食品安全 GAP」として取組みを開始し、民間で日本発の GAP 認証制度にチャレンジしましたが、現在では世界の GAP ステージは新たな時代「ステージ 3」を迎えることになりました (参考 008)。

表 0-1 世界の GAP ステージ

- ・日本の GAP (概念) はステージ 2 から始まった。
- ・ステージ 3 = ステージ 1 + ステージ 2 + 国際戦略

GAP ステージ	1961-1980 ステージ 0 農業の近代化と農業由来の環境汚染	1981-2000 ステージ 1 自然資源への汚染を無くす環境と人に優しい農業	2001-2020 ステージ 2 グローバル経済で必要な農場保証 (GAP 認証)	2021-2040 ステージ 3 環境に優しく公平で健全な食糧システムの国際戦略
ステージ 1 の農業		「政策としての環境保全型農業」: 持続可能な農業は市場では守られない公共財 (土・水・空気) のメンテナンスをしている。GAP は、持続可能な農業のための「適正農業管理」である		
ステージ 2 の農業			「流通ビジネスとしての農場認証監査」: GAP 基準による農場認証は、グローバルなサプライチェーンのための農場監査である	
ステージ 3 の農業				「国際戦略としての持続可能な農業」: 生産性向上と自然生態系保全を両立させる農業を目指す
欧州の関連政策	欧州共通農業政策 共同市場の創設 生産振興	余剰生産物の輸出補助金 価格支持から環境支払へ 硝酸塩指令 植物保護指令 適正農業規範 (GAP 規範)	直接支払、デカップリング 包括的衛生管理規則 (HACCP 義務化) (Traceability) を含む輸入品 EU 民間農産物認証システムの国際標準化	欧州グリーンディール、ファーム to フォーク戦略、化学肥料・農薬・抗生剤の大幅削減 EU 持続可能な食糧システムの国際標準化
日本の関連政策	農業基本法 生産性向上と農家の所得確保	環境保全型農業推進の表明 特別栽培農産物表示ガイド 有機農業推進法	食料農業農村基本法 日本型直接支払 農業生産工程管理ガイド 食品安全基本法 五輪と日本初農産物認証	みどりの食料システム戦略策定 HACCP 制度化

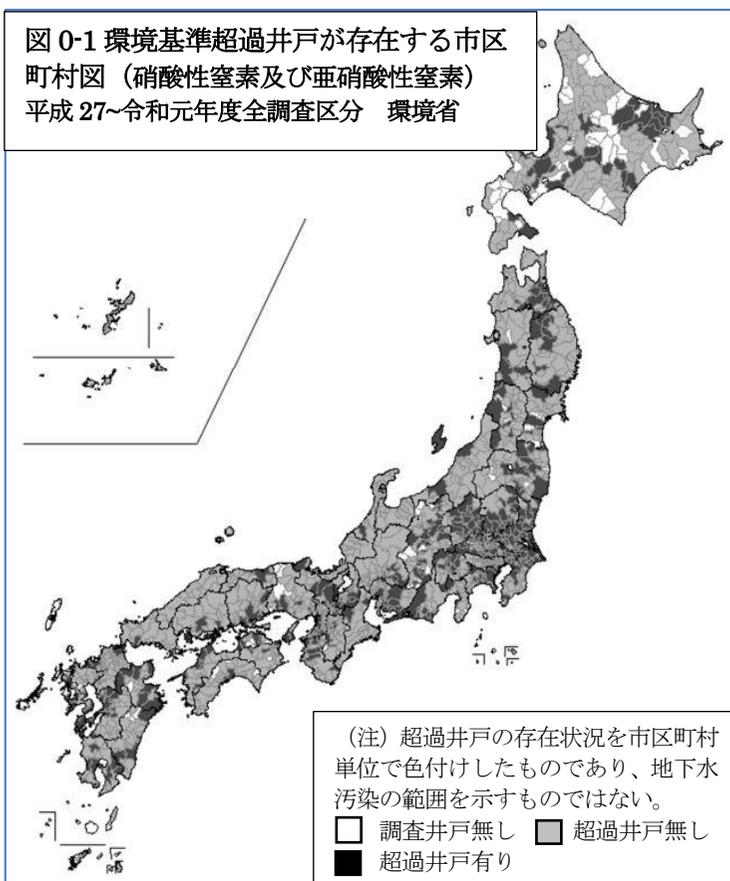
## GAP ステージ0 (GAP 以前)

### 農業の近代化と農業由来の環境汚染

0202 第二次大戦後、日本でも欧州でも農業生産の基盤整備や機械化が推進され、化学肥料や化学農薬の登場で農業の生産性は飛躍的に向上しました。その反面、人間の生命や自然生態系に対する悪い影響がはっきりと現れてきました。工業的に生産された窒素化合物（窒素肥料）が大量に農業現場で使用され、余剰となった窒素化合物、即ち、作物に吸収されずに土壤中に残った窒素分や家畜糞尿、家庭排水などに含まれる窒素分は、大量に環境に流出し、硝酸塩として地下水を汚染し、河川・湖沼等の富栄養化などの環境汚染を引き起こしています。下図の黒塗りの地域は、硝酸性・亜硝酸性の窒素濃度の合計値が環境基準を超過している井戸の存在する市町村を示しています（図0-1）。

また、排水・廃棄物から揮散したアンモニアは広域に拡散し、雨として地表に降り注ぐだけでなく、土壤に浸み込んだアンモニウムイオンが微生物の作用によって硝酸イオンに変化して土壤の酸性化をもたらす一因になっています（参考009）。鈴木宣弘氏の試算によれば、日本における窒素総供給量／農地受入れ限界の比率は192.3%になっており、日本の農業環境全体の窒素受入れ可能量の1.9倍もの大過剰になっています（参考010）。

増え続ける世界の人口と各国の食料安全保障を考えると、食料の生産性向上は止めることはできません。人間の生命や自然生態系に対する悪い影響が顕著になってきた1970年代には、現代農業の優れた点を維持したまま、人間の生命や自然生態系への悪い影響を認識し、その原因を究明し、その悪影響を減らすための環境保全型農業が世界各地で取り組まれるようになりました。このような環境保全型農業の取組みが、欧州では、農業由来の環境汚染を減少させる適切な農業の行為、即ち「GAP（適正農業管理）」として取り組まれるようになりました。これは、農業による環境汚染の責任も「汚染者負担の原則」（参考011）に立つという考え方に基づくものです。



## GAP ステージ1 (GAP 概念の誕生)

### 自然資源への汚染をなくす「環境と人に優しい農業」GAPの義務化

0203 ローマ・クラブは、1972年の報告書「成長の限界」で「人口増加や環境汚染などの現在の傾向が続けば、100年以内に地球上の成長は限界に達する」と警鐘を鳴らしました(参考012)。これまで地球のシステムは、極めて頑強なシステムであり、自己修復的でしたが、人間の活動はこの許容量を超えて拡大し、地球のシステムそのものの危機が叫ばれるようになりました。人間の利益のために多くの動植物種の生育を制御する農業も地球の生態系に大きな影響を及ぼすようになり、地球システムの自己修復性を脅かすレベルにまで達してきたということです。(参考013)。

肥料・農薬や購入飼料等で革命的な生産性向上をもたらした農業技術が、「外部不経済効果」としての環境破壊や食品汚染などの問題を起こし、農業や農産物に対する不信感が生まれています。これらに対してEU(当時はEC)の共通農業政策(CAP)では、1991年に公布した「硝酸塩指令(91/676/EEC)」と「植物保護指令(91/414/EEC)」で、「持続可能な農業(GAP)」へと大きく舵を切りました。これは、「関税と貿易に関する一般協定」のガット(ウルグアイラウンド)における「農業保護削減合意」との整合性を図ったEUの国際戦略でもありました。(参考014)。

因みに環境保全政策は、次の二つに大別できます。第1は、人間の生存にとって危険をもたらす恐れのある汚染物質が一定の基準以上に排出される「外部不経済効果」の削減を目的とする政策です。第2は、肥料・農薬の投入量の削減によって、自然的公共財としての環境の質の向上を図ることで、人間の基本的な生存条件としての環境の持続的確保を可能とするような「外部経済効果」を高めようとするものです(参考015)。

EUでは、国等が公に定めた「GAP規範」の遵守を義務化および奨励することで農業者への補助金を支払う環境保全政策へと移行しました。2003年には農産物の生産量と切り離す「デカップリング」という補助金政策を導入し、2005年には農業者に対する個別所得補償政策が、環境、公衆衛生、動物保護、景観の維持等についての法令「法定管理要件SMR(Statutory Management Requirements)」を遵守するという条件で補助金を受け取る「クロス・コンプライアンス」となりました(参考016)。加えてEUには、加盟各国が適正農業環境条件GAEC(Good Agricultural and Environmental Conditions)を定義し、農業者は、土壌や気候の条件、土地利用、輪作、農場構造や農業手法などの地域の最低要件を遵守する管理計画を策定し、これを実施する法令があります(参考017)。

農業者の義務としてのSMRと、農業者が主体的に取り組むGAECの達成に向けて、農業者が具体的にどのように生産活動に取り組むべきかを体系化したものが「適正農業規範(GAP規範)(Co-GAP: Code of Good Agricultural Practice)」になります。

EUは、農業者へのグリーンング補助金を「持続可能な農地で天然資源の世話を日常の業務とする農民の利益を財政的に支援する直接支払い」と定義し、「市場価格では守られない公共財の維持・管理」の費用として支払うことで、事実上、農業者が「GAP規範」を遵守することを義務付けています。そのためにEUの各加盟国は、農業者のために「GAP規範」を策定することが義務になっています(参考018)。結果として、「GAP規範は農業者

が守るべき最低限のルール」となりました。英国の環境・食料・農村振興省（DEFRA）は、「農業者は GAP を環境保全型農業の実践であると理解しており、補助金を得るために守らなければならないとの認識を持っている」と述べています（参考 019）。

日本では、国レベルの行政機関は「適正農業規範（GAP 規範：Co-GAP）」を策定していません。都道府県レベルでは、富山県が「富山県適正農業規範に基づく農業推進条例：平成 24 年」に基づいて「富山県適正農業規範」を策定しています。県の事例は、この他にも十数件あります。

日本では、GAP そのものを「適正農業規範」と表現している事例を多く見かけますが、『日本 GAP 規範』では、正確性を期するために Good Agricultural Practice を「GAP」と表現し、「適正農業管理」と意識します。また、Code of Good Agricultural Practice を「Co-GAP」と表現し、「適正農業規範」または「GAP 規範」とします。なお、普通名詞として「適正農業規範」と表現し、固有名詞の場合は『日本適正農業規範』または『日本 GAP 規範』と表示します。これらの用語については、併せて用語解説を参照して下さい。

## GAP ステージ 2（農場保証の監査）

### グローバルサプライチェーンの取引要件

0204 環境破壊や食品汚染など農業や農産物に対する不信感に対して、1990 年頃になると欧州の各小売企業は、政府が発行する「GAP 規範」を参考にした「農場監査基準」（監査用チェックリスト）を作成して独自に取引先の農場監査を始めました。農産物仕入れのグローバル化が一層進んだ 2000 年頃になると、小売企業が独自で監査するコストを圧縮するために、監査業務の合理化を目指し、小売業界共通の農場監査制度「EUREPG.A.P.農場保証制度」（2007 年に GLOBALG.A.P.農場保証制度に改名）を策定しました。この制度の大きな特徴は、それまでは販売者責任として農産物の販売者（生産者からの買手側）が負担していた農場監査の費用を、監査を受ける側の農業者や農協などの生産者側が負担する「新たな認証ビジネス」にしたことです。

欧州小売連合作業部会（EUREP）が 2005 年 1 月 1 日を期限に農場審査基準の統一に踏み切った理由として次の 2 つが考えられます。第一の理由は、GAP（環境保全型農業）が EU 共通農業政策の柱になったことです。持続可能な社会作りに貢献するコンプライアンス農業を小売業界が奨励することは、消費者のサプライヤーに対する信頼性の確保に向けた重要な要件の一つになります。しかし、より重要なことは第二の理由で、農業者が生産段階で農産物・食品の安全性確保に取り組むことを推奨すること、つまり、生産者が食品安全管理計画に取り組むことが、事実上の義務化になるからです。

牛海綿状脳症（BSE：狂牛病）の危機等への反省を踏まえ、「一般食品法規則（EC 規則 178/2002）」により、2004 年に EU の一般食品法が成立しました。全ての食品取扱事業者に適用される「一般食品衛生規則（852/2004）」と「動物起源食品特別衛生規則（853/2004）」「公的統制規則（882/2004）」「動物起源食品特別公的統制規則（854/2004）」という 4 つの包括的な衛生法がパッケージで定められました。この法規制の下で、農場を除く全ての

## 序章

食品取扱事業者は HACCP（危害分析重要管理点）システムなどの自己監視プログラムの適用が義務付けられました。そして、輸入食品についても EU の基準と同等以上の食品安全基準を遵守することが要求されることになったのです。

HACCP システムなどの自己監視プログラムでは、自社内の衛生管理と同時に、仕入品の安全性を確認することも重要な要件ですから、必然的に、仕入先の農場に求めるのは食品安全に関する要求事項が多くなり、①食品安全性の保証、②生産者の福祉、③地球環境の保護の順になります。EUREPG.A.P.農場認証制度の設立当初の基準文書には、「ここで要求する内容は、欧州の主要な小売業者が許容できる取引要件の最低限度を明らかにしたものである」と記されています（参考 020）。この制度は農産物を輸入する EU の多くのスーパーマーケットに支持されました。日本では、1998 年から英国にリンゴを輸出していた青森県弘前市の片山林園が認証取得を求められ、2014 年 9 月の農場検査に合格して EUREP の要求期日（2005 年 1 月）に間に合い、取引が継続されました。

GAP 認証（農場保証）制度は、スーパーマーケットの仕入条件として行われている農場の信頼性を担保するための監査であり、要求事項の内容も、認証規格のレベルも、認証制度の系列によって様々であり、EU 各国では法律上の問題がなければ GAP 認証に行政は関わらないことになっています（参考 019）。スペイン・カタルーニャ州の農畜水産食品省の大臣は、筆者の質問に、「認証は民間会社がやるものであり、行政は一切関わらない。認証のための公的補助金などはない」（参考 021）と言っています。また、GLOBALG.A.P.農場認証制度は、農業者に要求される最低限の規則であり、2010 年以降の欧州各国では、実際にスーパーマーケットとの取引で要求される農場認証監査では、高いレベルの環境保護や労働衛生などを義務付けている LEAF Marque、BioSUISSE、GRASP 等の認証が多くなっています（参考 022）。農産物流通がグローバル化した国際社会では、必要な農場保証はグローバル企業のサプライチェーンのための農場監査として世界的に定着しています。

### GAP ステージ 3（覇権的食料システム）

#### 生産性向上と自然生態系保全を両立させる国際戦略

0205 EU の一大農業産地であるスペイン南部の、エレヒド市役所の 2017 年の農業統計によると、市内全農家数の 78%がスペインの生態学的農業認証 UNE155001 を取得しており、国際的に通用する最低限の認証である GLOBALG.A.P.認証は 91%の農家が取得しています。農協は、販売先の要求に応じて、その他の複数の農場保証の監査（GAP 認証）制度を利用して、農産物を EU 内外の各国の企業の要求に合わせて、組合員の農場管理をコントロール（GAP の指導・統制）しています（参考 023）。そして、農家は持続可能な農業により EU からの環境直接支払いを受け取っています。

この「GAP ステージ 1 + GAP ステージ 2」の現状から、次の「GAP ステージ 3」に向かう EU では、「持続可能な農業分野のために EU 予算の 40%を充てて、農業者への直接支払い（クロス・コンプライアンス）の条件を強化する」と発言しています。また、EU における農業の価値観について、「農業活動は、農業者が天然資源を利用して農産物を作り出し、生計を立てるための良好な環境条件によって支えられています。農業収入は、農業者

の家族や農村地域を支え、生産された食料は社会全体を支えています」と解説しています（参考 024）。

そのために次期 EU 共通農業政策では、持続可能な農業システムの実現に向けた道筋に関する社会的、経済的、環境的アプローチの3つを組み合わせ、この組合せとイノベーションにより、ヨーロッパのための包括的で競争力のある「欧州グリーンディール」と農業を一致させるとしています。さらに「環境（持続可能性）の新しい規範を、自由貿易協定（FTA）を通じて実現していきたい」とも言っています（参考 002）。EU は、こういった環境に係る規定を設けることで、FTA の枠組みを利用して環境の規範を相手国や地域に“輸出”することを狙っていると考えられます（参考 025）。

GAP ステージ3の「環境に優しく公平で健康的な食料システム」や「生産性の向上と自然生態系の保全を両立させる農業」という戦略は、GAP ステージ1の政策としての環境保全型農業の実践と、GAP ステージ2の流通ビジネスとしての農場認証監査の、単なる延長線上にある各国の農業政策ではなく、ステージ1とステージ2を総合化して自国発の国際戦略を展開する「覇権的食料システム」であると見るべきかもしれません。そうであれば、周回遅れとなっている日本の GAP 推進は、これまでのような米国や EU への追随や模倣ではなく、温帯モンスーンの水田稲作を中心とした日本農業と日本国民を守るための適正農業戦略とすることが必要です。

### 0.3 日本の農業倫理と『日本 GAP 規範』

#### 農業の行動規範とその推進

0301 これからの日本農業において、農業生産者と農業関係者が「GAP 規範」を遵守するに当たって、「環境をとるか、経済性をとるか」という究極の選択を迫られたときは、迷わず「環境」を選ぶ心構えが必要です。豊かな環境の中でこそ健全な農産物を作ることができるという日本人の心の「農業は自然の恵みを利用させていただく営み」という基本に立ち返る必要があります（参考 026）。農業の問題を、農産物の安全性の問題や価格の問題だけに矮小化することなく、私達が住んでいる自然資源の「環境」は、多くの日本国民がともに豊かさを享受できる「公共財」であること、そして、農業生産者は、農産物の生産と同時に市場価格に反映されない「公共財のメンテナンス」を行っていることについての理解が必要です。

このような持続的な農業を促進する国の政策は、単なる価格補填ではなく、持続可能な農業で「日本の公共財を守っている農業生産者」に対する直接的支払いであるという位置づけが必要です。そして、そのためには農業生産者に「責任倫理」を求める農業行動規範（GAP 規範）を作成し、実行性を持たせるために、政策としての一定の拘束力と相応のインセンティブが必要です。そのために「政治は何をなすべきか」、「行政は何をなすべきか」、「研究・技術は何を開発し、どう支援すべきか」、「農業普及は如何になすべきか」などについて真剣に考え、そして「農業生産者は農業にどのように取り組むべきか」を考え、『日本 GAP 規範』のあり方と「適正農業管理」の各論の技術に知恵を絞り、日本の農業を持

## 序章

続可能なものにしていく必要があります。

### 伝統的な農業倫理

0302 日本には、国産農産物に対する「安全神話」があり、輸入農産物、特に環境汚染が酷いという中国の農産物・食品に対する不信感があります。社会全体が「性悪説」で成り立っているとされる中国では、国民の間にも「農民が利益のみを追求し、安全でない農産物を作っている」という不信感があり、日本との違いが際立っています。また、神から権限を委ねられた人間は「自然を支配し、自然を守るべき者」とされる西洋思想の「スチュワードシップ」(参考027)も、根源的には「人は罪深い者」という「性悪説」に立つものであります。一方、日本の農業生産者は、近世からの思想的な背景により、「農業倫理」の実践者であることが強く求められてきており、日本農業は「農業性善説」に基づいています。

農業性善説としては、江戸時代後期に農村復興政策を指導した農政家として著名な二宮尊徳が、「農業は、自然の営みである天道と、人間の働きである人道とが融合して成り立つものである」と説き、「人間は勤労に励み、合理的に生産することによって、自然や先祖に報いなければならない」と指導しています(参考028)。近世日本の様々な思想に共通する考え方は、天地万物を一つの大きな生命活動として捉え、人間がそこに積極的に関与するあり方を「根本的な善」とみなす考え方です。このような農業に対する道徳的な教えは、明治以降も深く日本の農業・農村に浸透し、農業生産者の倫理観になっていると言えます。

日本の農業生産者は、国等による法規制や指導によるものだけではなく、自らの道徳的な行為としての適正な農業、即ち「自然環境を大切にし、消費者のために安全な農産物を作り続ける」ことを実践してきたと言えます。そして、日本の多くの消費者は、日本の農業生産者は本来道徳的であると信頼し、日本流の「性善説社会」を背景に、安心して農産物を買っていると言えます。

### 今求められる農業倫理と『日本GAP規範』

0303 今日の農業は、行き過ぎた資本主義経済や進んだ科学技術や、環境問題・安全問題や生命倫理などとの関係から問い直されようとしています。また、様々な場面で日本流の「農業性善説」が崩壊に瀕しているとも言えます。それは、伝統的な農業そのものの持続性が崩壊しつつあり、担い手の技術的・思想的な継承ができなくなっており、日本的な農業倫理だけでは解決ができない多くの問題が出てきているからです。農業人口の減少や高齢化により耕作を放棄せざるを得ない農地や手つかずの森林が増えています。その結果、水田や森林の維持・管理がおろそかになり、気候変動と相まって、異常気象による洪水や土砂崩れ等の被害は甚大化するばかりです。また、肥料・農薬や購入飼料等で生産性の向上をもたらした農業技術のマイナス面(農業の「外部不経済」)としての環境破壊や食品汚染などの問題により、農業や農産物に対する不信感が生まれています。

これらの問題は、いずれも現代農業の「うまく行っていない面」といえます。農業が「あるべき姿」から逸脱している問題が実際に増えている以上、その解決のために「どうすれ

ば良いのか」を考えることは、社会的に重要な課題であり、農業倫理の問題でもあります。

その点で欧州では、農業生産性の向上と環境保全の両立を目的にしたクロス・コンプライアンスという農業者への環境直接支払（個別所得補償制度）で対応しています。支払いの要件として義務付けられた法定管理要件 SMR と適正農業環境条件 GAEC は、「農業者の守るべき最低限のルール」として、農業者が容易に理解し適正農業の実務が可能なように「適正農業規範（GAP 規範）」にまとめられています。

最低限のルール GAEC では、個別所得補償の条件として「耕作放棄地を出してはならない」とされ、耕作放棄には罰金が科せられます（参考 029）。日本では耕作放棄地が増え続けていますが、有効な対策が打てない状況になっています。農業の「あるべき姿」の根本的な課題である耕作放棄地の対策としても、このような欧州の GAP（適正農業管理）に学び、その理念を日本の地勢や気候・風土などと整合させることが重要です。そのために GAP の理念を日本の法律・規則、慣行、日本の心情倫理などに合うように取り込むことで、崩壊しつつある日本農業の倫理観を回復するための指針として、また、結果に責任を負う責任倫理としての『日本 GAP 規範』を編集しました。

### 農業外部経済の二面对策と GAP 規範

0304 欧州は陸続きであり、国土面積の半分以上が農地ですから、農業由来の環境汚染の影響が広く大きく出やすいこともあり、早くから環境保全型農業に真剣に取り組み、農業政策として GAP（適正農業管理）が発展してきました。

一方、国土面積に占める農地の割合が 12.26%と非常に少ない日本では、農業による環境負荷が国土全体に及んでいるとの認識が低く、農業による環境汚染の深刻さが広く国民に認識されていません。行政も農業由来の環境汚染の実態を表に出したがらず、もっぱら農業の多面的機能を宣伝しています（参考 030）。

令和 2 年 3 月に公表された「食糧・農業・農村基本計画の概要」には、①食料の安定供給の確保、②多面的機能の発揮、③農業の持続的な発展、④農村の振興の 4 つの基本理念があり、「農業の持続的な発展」で「GAP の推進」が掲げられています。しかし、その内容は、「資材・流通・加工構造の合理化」のための食品安全国際基準と農作業の労働安全を確保するための GAP 政策（参考 031）であり、肝心の農業由来の環境汚染対策が記述されていません。

GAP 政策では、多面的機能の発揮などの「環境に優しい農業生産（外部経済効果）」を奨励する政策と、農薬や肥料などで「環境に負荷をかける不適正農業（外部不経済効果）」を是正する政策とを統合化した持続可能な農業の普及として推進することが必要です。農業環境政策として取り扱う農業の外部経済の対象を、手塚眞は「農業政策のグリーン化をめぐる政治経済学」で次のように分類しています。

- ・「外部経済」：生物生息地、景観、生物多様性、農村開発、文化伝承
- ・「外部不経済」：土壌浸食、化学物質・栄養分流出、水質汚染、生物生息地

「外部経済」は農業の公益的機能としての多面的機能であり、「外部不経済」は環境汚染や自然破壊およびアメニティ破壊です（参考 006）。

## 序章

そこで農業環境政策の費用負担は「外部経済」か「外部不経済」かの二面性に応じて2つの費用負担原則が使い分けられます。「生体調和便益のより多くの供給という環境保全の費用を公的（共同）負担原則により税金から農家に助成する」ものと、「外部不経済の回収費用を汚染者負担原則（PPP）により農家に負わせる」ものです。

そして「両者の境界、つまり外部経済と外部不経済の境界をなすのが「基準値」です。基準値の役割はEUでは「適正農業規範（GAP規範）」が果たしています」（参考032）。その意味において、日本でも、GAPを責任倫理として生産者に頼るだけではなく、国レベルで法制化し、日本としての「GAP規範」を示すべきです。

### 『日本GAP規範』は農業活動において守るべき基本的な約束

0305 適正農業を「環境と人に優しい持続可能な農業」として捉え、多様な農業のあらゆる場面において実践できるGAPにするためには、確固たる理念が必要になります。その理念を明文化し、行動の指針とするものが「GAP規範」（Code of GAP）です。本書『日本GAP規範』は、自然環境と調和した農業のあり方を示し、環境と人に優しいあらゆる農業活動において守るべき基本的な約束事を示すものとして位置付けられています。

そして、多様な農業活動の当事者は、一人一人の農業者です。本書『日本GAP規範』を遵守し、期待される農業を実現するためには、農業者一人一人の倫理観を支える確固たる理念として、私達の生活の舞台である「暮らしと環境を守る」という強い意思が必要です。この基本理念を守るものとして、この『日本GAP規範』の考え方と、そこに記述された個々の規範項目の内容を日々の生産活動に反映していくことが重要です。

## 0.4 GAP普及の課題

### 農林水産省の環境農業政策とGAP

0401 1994年12月に日本政府は「環境基本計画」を閣議決定して「環境立国」を宣言し、21世紀中頃までを見通した「持続可能な発展」を社会の目標としました。この中で、農業分野では「化学農薬や化学肥料の節減」、「家畜糞尿の適切な管理」、「農地周辺の生態系の保全」、「林業・水産業における適切な資源管理」などの重要性を指摘しています。

また、2005年3月には「食料・農業・農村基本計画」を閣議決定し、日本の農業生産活動全体の在り方を「環境保全を重視したものに転換する」と宣言しました。この中で、「農業者が環境保全に向けて取り組むべき最低限の規範として『環境と調和のとれた農業生産活動規範』（参考033）を策定し、平成17年（2005年）度より可能なものから実施し、その規範が示す内容を実践する農業者に対して各種の支援策を講じていくこととする」との通達が出されました。

さらに、2010年4月に「農業生産工程管理（GAP）の共通基盤に関するガイドライン」（参考034）を公表し、GAPを「農業生産工程管理」と意識し、主として「農業生産者が食品の安全性を確保するための手法」として、食品安全国際基準と農作業の労働安全を確保するためのGAP政策として推進してきました。

このような持続型農業、環境保全型農業、適正農業活動規範等の一連の農業政策は、一見すると EU などを中心とする国際的な農業政策の動向と符合しているように見えますが、GAP 政策においては、「GAP＝農業生産工程管理」とし、農産物流通上の信頼確保のため、特に 2020 東京オリンピック・パラリンピック競技大会での調達基準を満たす農場保証のための GAP 基準として推進してきました。また、ポスト五輪においては、農産物・食品の輸出のために国際的に通用する農場保証のための GAP 認証と、国内の農産物商品の信頼確保のための GAP 認証を推進しています。そのため、日本では、持続可能な農業（環境と人に優しい適正農業）を実現するために必要な理念とその実践の基本を示す「GAP 規範」は、国レベルの行政では作成されていません。2011 年 5 月 10 日の初版発行以来、本書『日本 GAP 規範』が、日本で唯一の「適正農業規範（GAP 規範）」として「県適正農業規範」の策定や、「グリーンハーベスター（GH）農場評価」の実践を行っている県などで活用されています。

### 持続可能な農業（管理）と信頼できる農場（評価）

0402 日本では GAP の導入に当たって、農業生産者が守るべき最低限のルールとして欧州各国が政策提言している「GAP 規範」は作らず、食の安全がクローズアップされた 2000 年代の初めに、欧州で農産物の取引要件として利用された「農場保証基準（Farm Assurance Standard）」のみを急遽輸入して、「これが GAP である」と誤認して推進しました。そのため、GLOBAL G.A.P. など小売業団体の「仕入れのための農場認証基準」を世界の GAP 動向であるとして、日本の農業現場にそのまま取り入れようとしてきました。

このような日本への GAP の導入過程において、農産物の買手側による監査用チェックリストが「GAP である」と誤解され、生産段階における食品の安全性に偏重したチェックリストが作られ、主に農産物流通の現場で使われ、これが農業の生産現場や指導現場で独り歩きし、本来の GAP に対する大きな誤解や誤解に基づく利用が生まれています。

EU、特に英国などで「GAP 規範」と言えば、政府が規定した持続的農業のための「GAP 規範」のことを指しています。スーパーマーケットやその他の小売業団体などが作成した「農場認証制度」は、環境を重視した公的な「GAP 規範」が実践されていることを前提に、その上で農場認証が「食品衛生や品質管理に注目した仕入基準」として用いられており、この両者は明確に区別されています（参考 019）。

GAP 規範」は、GAP（適正農業管理）を行う上での理念やその根拠となるものであり、科学・技術や法令等による適切な農業生産の在り方の基本的な考え方や、生産現場の適切な行為を示すものです。それに対して、GLOBAL G.A.P. に代表される農場認証は、主に卸売業者や小売業者などが農産物を仕入れる際に、農場や産地の信頼度を確認する目的で始まった審査・認証制度であり、独立した第三者審査機関が要求基準と照らして農場の管理状態を審査し、一定水準以上であれば認証を発行するもので、農場保証制度（Farm Assurance）とも言われます。

現在、世界で最も広く利用されている農場認証の一つである GLOBAL G.A.P. は、欧州小売連合作業部会（EUREP）が中心となって設立された民間の認証制度であり、要求基準は

## 序章

主に「GAP 規範」に見られる環境の持続性に加え、労働者の保護、食品安全、アニマルウェルフェアなどに関する内容となっています。

また、スーパーマーケットの農場認証制度とは別に、農協連合など生産側の団体が主宰する農場認証制度もあります。全国農民連合（National Farmers Union）が深く関わっている英国の「レッドトラクター」（Red Tractor）（参考 035）認証制度は、消費者に対して「生産者が環境に優しい農業を行っており、安全な国産農産物である」ことを証明する制度として広く普及しています。このような認証マークを付けた農産物を消費者が購入することにより、消費者は「信頼できる農産物を手に入れられ、国内農業を支えることができ、その結果として持続型農業や自然環境の保全にも貢献できる」という狙いがあります。日本の幾つかの県で既に実施されている「GAP 規準」に基づく農場認証制度は、レッドトラクターと同様に、生産側が主宰する農場保証として「生産者と消費者との間の農業情報の橋渡し」のような制度と言えます。

### 農業者の適切な GAP と行政の環境支払

0403 日本における GAP の導入では、日本政府が「食料・農業・農村基本計画」で策定した「環境と調和のとれた農業生産活動規範」との整合性に配慮せずに、GAP を「農業生産者が食品の安全性を確保するための手法」（食品安全 GAP）として扱ってしまったことが最大の問題点です。

EU の農業生産者にとって「GAP 規範」は、政府の補助金を受ける環境保全の実行要件であり、「農場認証基準」はスーパーマーケットに農産物を販売するための食品安全要件として機能しています。「公共財保全の所得補償」と「農産物の販売代金」の両制度がプラスされて農家の経済が担保されているのです。

これに対して日本では、マスコミ報道などでも「食品安全の要件を満たす GAP の実施によって消費者からの信頼を獲得して農家の収益を上げよう」という位置付けですから、「GAP」が農家を経済原則から開放するものではなく、反対に農家に報われることのない負荷をかけるものになろうとしています。これでは、「農場認証を取得すれば農産物が高く売れる」ということにならない限り（市場経済ではそうはならないのですが）、農業生産・農産物販売の収益がそれにかかる費用に対応しないものになってしまいます。

「農業のあるべき方向」、「期待される農業」を実現する GAP（適正農業管理）（参考 036）を、食品安全対策に矮小化して捉えてしまうと、GAP が農家の経済的・経営的課題、つまり儲かるか儲からないかという視点でみなされる恐れがあります。仮に、市場経済の原則に任せて農産物の低コスト・大量生産を目指せば、「自然環境の保全」を保証したり改善したりすることにはつながりません。むしろ環境保全に逆行することにもなりかねず、その結果として「食品の安全性」を担保することにもなりません。

環境保全型農業は、私達の健全な社会生活にとって重要であることが認識されてきていますが、その価値は農産物の市場取引では評価されていません。そこで、農業の「価格に反映できない社会的利益（公共財）」に対する何らかの対価や支援を行う公的な制度が必要になります。その際に EU では、「農業生産を単に刺激するだけの政策では、農業者は集約

的な農業生産を続け、環境汚染や環境破壊を続けてしまう」(参考 036) という反省から、「GAP 規範」を策定してこれを遵守させる政策が採られています。日本でも同じような主旨のもとに、「GAP 規範」や農業環境対策事業の規定を遵守した者にだけ奨励金や補償金を支給する「環境配慮要件」の制度を導入し、国の農業補助金政策の一部として農業環境政策を位置づけることが必要です。

特に、環境汚染が進行している地域においては、農業を持続させながら環境を回復させることが非常に重要であり、認識の高い先進的な県では既に独自の取組みを始めています(参考 037、038)。国のレベルにおいても、農業政策による農業者の GAP 実践を推進すると同時に、「GAP 規範」を構築して生産者に対する支援の取組みを強化し、国民に対しても環境に配慮した農業への理解を求める必要があります。

また、「GAP 規範」を「農業現場の指針」として位置付けるためには、農業生産活動の各場面において、「何が問題なのか」、「なぜ問題なのか」、「問題の根拠は何か」、「問題解決のためにはどうすれば良いか」などを明確に記述した「GAP 規範」が必要です。

「GAP 規範」は、単に法律による行動規制や適切な農業管理手法を伝えるものではなく、農業のあるべき姿を認識してもらふ基本的な知識の体系であり、不適切な行為を改善するための指針となる具体的な情報を提供するものです。GAP の推進に当たっては、「GAP 規範」に基づいて「生産現場の問題点を洗い出して改善していく手法」を実践するためのガイドブックなどが必要になります(参考 039)。

## 0.5 『日本 GAP 規範』の活用

### 『日本 GAP 規範』は日本農業の道しるべ

0501 既に環境保全などに配慮した適正な農業を実践している地域や農業者も多いと思われませんが、この『日本 GAP 規範』の内容を理解し、自社農場の問題点を発見することによって、多くの場合、何らかの改善を期待することができます。また、『日本 GAP 規範』に基づいて農場を管理することは、環境保全につながるだけでなく、農作業に携わる人々の労働安全と福祉、動物福祉対策、農産物・食品の安全性の確保にもつながります。このように適正農業管理(GAP)のコントロール(統制・調整)が良好であるということは、農業経営者としての社会的責任の表現として販売先や消費者からの信頼につながり、地域農業の発展に、やがては日本の持続可能な発展に貢献することにつながります(参考 036)。

この『日本 GAP 規範』は、読者である農業生産者や GAP 指導者、農政に携わる人達に、適正農業管理(GAP)の理念や技術を伝えるとともに、生産現場において不適切な行為を見つけたときに、それをどのように改善したら良いのかというヒントや具体的な情報を提供することを主眼において書かれています。また、農業生産者が取り組む GAP を消費者にも理解して貰うための資料としても利用できます。このようなことから、この『日本 GAP 規範』の内容は、これから期待される日本農業の全体像を意識した「日本農業の指針」としてご活用いただけるようになっていきます。

## 日本 GAP 規範に基づく GH 農場評価制度

0502 農場経営を改善するために最も効果的な方法は、『日本 GAP 規範』に基づく農場評価を利用していただくことです。通称「グリーンハーベスター農場評価制度（略称：GH 農場評価制度）」は、GAP 的にコントロール（統制・調整）された健全な農業であることを農業者が自ら確認するための制度です。農業者や生産組織などの農業経営体が『日本 GAP 規範』の内容をどの程度達成しているかを、「GH 農場評価規準」に基づいて専門の GH 評価員が客観的に評価し、農場管理や生産技術などの改善指針を提供することを目的とした制度です。GH 農場評価を受けた農業経営体は、「農場評価報告書」に示された評価結果に基づいて、環境と人および農産物と家畜などに関するリスク低減の改善計画を実践することになります。

GH 農場評価は、農業者の農場管理や作業手続きの良し悪しを指摘することが目的ではありません。実践している農場管理の「どこが問題なのか？なぜ問題なのか？どの程度問題なのか？」を明らかにし、今後は「どうすれば良いか？」という「農場管理の解決策」にフォーカスしています。それは未来に向けての前向きなアドバイスであり、また農業者の主体性を尊重する「評価コメント」を残すことで、農業者のやる気や自主性を促すことを目的としています。GH 評価員の、農業者を助けようとする気持ちや、農業者の農場管理が良くなって欲しいという願いが、農業者に伝わる「農場診断」のツールなのです。

また、GH 農場評価は、農業経営体を持続的な農業へと導くための農業者や生産組織の GAP 教育システムでもありますので、GLOBALG.A.P.などの国際規格の GAP 認証を取得するための体制作りや教育訓練システムとしても便利にご利用いただける実用的な制度です。

GH 農場評価で診断をした結果は、適切にコントロールされた経営体であることを消費者や取引先の企業に説明するための手段としてご活用いただけます。『日本 GAP 規範』の姉妹編として出版されています「GH 農場評価ガイドブック」を利用して、足元の農場の問題点を正確に把握するとともに（参考 039）、持続可能で高度な農業経営管理を目指して下さい。

GAP 実践のためには正確な GH 農場評価が必要であり、そのため、GH 評価員（GAP 指導者）には高い農場評価力が求められます。『日本 GAP 規範』の正しい理解は当然のことですが、同時に農業現場におけるリスクを見抜く観察力と洞察力が必要になります。また、具体的な情報収集は主に農場関係者からの聞き取りによって得られるため、評価員は寛容性、倫理性、外向性などの力量も求められます。一般社団法人日本生産者 GAP 協会では、農場評価の能力を高めるための評価員の教育プログラムを実施しております。GH 評価員は、全国の多くの都道府県の農業普及指導員や農業協同組合の営農指導員などから実力で試験に合格された方々であり、責任ある GH 農場評価ができる能力を持っています。

## 公的機関が取り組む「GH 農場評価制度」

0503 岐阜県は、農業振興政策の一つとして 2020 年 11 月に『ぎふ清流 GAP 評価制度』を開始しました。その内容は、①農業者の農場管理の実態を分析・評価し、②当該農場の

管理上の課題や改善点を個別指導により提示し、③農場の GAP コントロール（農場管理）を向上させ、④農場の生産性と環境保全対策を向上させ、それらの成果を普及・促進し、その結果として、⑤農産物マーケットから産地（組織指導）として信頼を勝ち取るという総合的な農業政策です（参考 040）。

『ぎふ清流 GAP 評価制度』は、GAP 認証ビジネスではなく、公的機関による農場評価と農業指導の専門家が、客観的な評価により農業経営体や生産部会などの経営組織の管理水準を明らかにするという、公平で公正な農場評価制度です。公的機関の農業技術指導者によって行われる GH 農場評価と GAP 指導は、農家の生産性を向上させるとともに、農業環境と周辺の自然環境の持続性の向上や農産物・食品の衛生管理、経営管理の妥当性など、農業者の経営を総合的に支援する農業指導事業です。

### 日本農業が本来の GAP を目指す ～生産者と消費者との信頼の懸け橋～

0504 このように農業の生産性と環境保全を総合的に向上させるという目的を達成することが「日本 GAP 規範に基づく GH 農場評価制度」の目的です。国などが推進する国際水準 GAP といわれる農場認証の課題を、「農家に加えられた新たな負荷」と位置付けるのではなく、GAP をこれまでの営農指導の総合化として位置付けることにより、GAP 認証のコスト問題の解決にもつながっていくことにもなるでしょう。そのために「GH 農場評価制度」は非営利で運営することを目標としています。普及指導員の GAP 指導に支えられる『ぎふ清流 GAP 評価制度』は、その客観的な農場評価が岐阜県によって実施されるということで理想的な形になっています。

一般的な GAP 認証は、「認証を取得していない農家からの農産物は仕入れない」という国際社会の排除の論理で成り立っていますが、英国の全国農民連合（NFU）が開発し運営している農場認証制度「レッドトラクター」では、大部分の農産物とその加工品（英国の農畜産物の約 80%）がこの認証を受けており、英国の国民から圧倒的な支持を得ています。農産物の買手側ではなく、生産側が行っている農場評価制度が消費者から信頼されている代表的な事例です。

同じく生産側で評価を行う『ぎふ清流 GAP 評価制度』は、仕組みの開発と農場評価を「県独自」ではなく、全国の多くの都道府県で共通の仕組みとして使用されている「グリーンハーベスター（GH）農場評価制度」を利用して農場評価を行うことによって、公平性・透明性を担保しています。生産者と消費者との信頼を結ぶ懸け橋として、消費者や取引先の企業の信頼を獲得することで岐阜県の農業振興に大きく貢献していくことを期待すると同時に、他の都道府県でも同様の形で消費者の信頼を更に高めていただけることを希望しています。