

「有機」表示と認証をめぐる課題を提起

—消費者参加型保証（PGS）を視野に—

日本有機農業研究会 有機農業推進委員会

1 最近の動き

(1)「有機農業推進議員連盟」が再出発

夏の参議院議員選挙結果を踏まえ、国会内の「有機農業推進議員連盟」（以下、議連と略。）が新たな役員体制で再スタートした。11月14日、衆議院第二議員会館第1会議室で議連総会（第40回勉強会）が有機農業関係者や農林水産省関係担当官の出席も得て開催された。新役員は次のとおり（敬称略、所属党名略称）。

会長 宮腰光寛（自民）、副会長 篠原孝（民主）、石田祝稔（公明）、幹事 小坂憲次（自民）、徳永エリ（民主）、村岡敏英（維新）、林宙紀（みんな）、畑浩治（生活）、紙智子（共産）、柿沢未途（無所属）、事務局長 室井邦彦（維新）、事務局次長 水落敏栄（自民）。

当日時点で、議連会員は、衆議院議員64名、参議院議員32名、合計96名となった。

議連総会に引き続き、現在進行中の「有機農業の推進に関する基本方針」の見直しについての食料農業農村審議会企画部会の下での「有機農業の推進に関する小委員会」の議論に関して、まず農林水産省農業環境対策課から説明（議連としてヒアリング）があり、次に、有機農業関係団体からのヒアリングが行われた。

すでに昨年から主な有機農業関係団体は横の連携を図ってきており、中でも全国有機農業推進協議会（全有協）、日本有機農業研究会（日有

研）、有機農業参入促進協議会（有参協）の3団体は、各団体がそれぞれ提言等を議連及び農水大臣に提出すると共に、本年3月には、3団体の要望の重なるところを集約した意見書を提出してきた。この場では、そうした経過と小委員会での議論の展開を踏まえ、要望を追加的な6点に絞った要請を行った。

全有協・金子美登会長が「1. 有機農業者の意見の反映を図るために、全国レベルの推進委員会の設置をすること」「2. 有機農業を発展させるわかりやすい認証制度に改善するための話し合いの場を設けること」について述べ、続いて日有研・魚住道郎副理事長が「3. 有機種苗の確保が重要な課題となっており、行政機関の積極的な関与を明示すること」「4. 多様な販路の形成に、他業種・他分野との連携は極めて重要であり、そのことを明示すること」について、そして有参協・鶴田志郎副会長が「5. 多面的機能の有力な柱として有機農業を位置付けること」「6. 多様な農業経営の有力な柱として有機農業を位置付けること」について要望を述べた。その後、出席した議員が抱負を述べ、また、紙議員からは「有機農業がいまひとつ伸びない理由は何なのか。」という質問が出されて本質に迫る議論も短時間であったがなされた。

(2)「有機農業基本方針」、年内、パブコメ（意見募集）へ

本誌がお手元に届く頃には、第二期の「基本方針」案が、政策立案時の意見募集（いわゆるパブリック・コメント。通常30日）が開始されて

いることだろう。小委員会は、8月21日（審議傍聴記録を本誌8・9月合併号に掲載）、9月21日、そして10月24日には方針案の素案が示されて開かれた。年末にかけてこれらの検討を踏まえた「案」がパブコメに付されることになる。年明けにもう一度、確認のための小委員会が開催される予定。この「案」に対して、具体的には本会理事会・推進委員会と対応していくことになるが、本会宛及び直にパブコメに対して会員各人からのご意見をぜひお寄せいただきたい。

2 「有機」表示と認証をめぐる課題

今回の政策提言の過程で、改めて浮かび上がった課題に「有機」表示とその認証制度の問題がある。次節で述べるように、現行の有機JAS検査認証制度のような厳格な第三者認証制度は、輸出や大規模流通といった遠隔地流通向けの認証制度であり、小規模農家や地域流通には向いていないことが明らかになってきた。このことは近年、国際的にも指摘されており、国際有機農業運動連盟（IFOAM）では第三者認証の他に、生産者と消費者など利害関係者が共に認証過程に直接参加する参加型の有機保証のしくみとしてPGS（Participatory Guarantee System 参加型保証システム）を普及するようになり、諸外国ではこれが多様な形で普及する状況がみられる。

有機農業は、農場内・地域内循環を大切に、農場内・地域内の生物多様性を維持・増進し、消費者との交流や連携を促進し、友好的な人間関係を発展させる農業であり、この有機農業の本質的な姿は、有機農業推進法の理念規定において確認されるところである。この有機農業の本質・理念からすれば、小規模の有畜複合家族農業の伸展、有機農家と消費者との「提携」や地産地消を推進する地域的な市場の発展こそが有機農業に最ももかなっている。そこで、「有機」表示や認証方法について、現行有機JAS検査認証制度に加えて、そうした小規模農家の地域・国内流通などの実情に即したのも取り入れていくことが望ましい。

周知のように「有機農産物」「有機農産物加工食品」の「有機」表示・認証については、国際規格を背景にして1999年の「農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律」（略称JAS法）の一部改

定で「指定農林物資」とされ、有機JAS登録認定機関による認証（第三者認証）が義務づけられた。有機農業推進法（2006年）ができた後も、一般食料品と同じJAS法の下に留まっている。第二期の有機農業推進の基本方針では、有機農業推進法の趣旨・精神に立ち返ってこの点を改善し、小規模の有機農家が入り込みやすい地域的な市場や「提携」など、消費者に有機農家の姿が見える中で、有機農家が誇りと自信を持つて堂々と「有機農業をおこなっている」ことを消費者に情報提供できる環境を整備していくことが必要である。

日有研の第二期の有機農業推進基本方針へ向けた政策提言（2013年2月提出―本誌2013年3月号に掲載）では、「有機JAS認証の見直しと参加型有機認証・簡易型認証の創設」とそれへ向けた「有機農業でつくっていることを堂々と情報提供できる当面の措置」について述べ、さらに6月15日時点での「追加提言・補足説明」で、再度、「『有機農業でつくっている』ことを堂々と情報提供できるようにすること、また同時に、参加型有機認証・簡易型認証の創設へ向けた取組支援を」求めるということをおげ、その理由や改善に向けた方向性、当面の措置についての提案を論じた同日資料『有機』に関する表示・情報提供について（2013年5月14日付）も提出した。また、上述のように、11月14日の議連向けの3団体共通項目においても、有機農業を発展させるための表示制度に向け、行政・有機農業関係団体等での話し合いの場を設けることを提案した。

3 「有機」表示・認証に関する提言内容

次に、上述のように日有研が「有機」表示・情報提供について提言してきた理由や改善に向けた方向性、当面の措置について述べた説明資料（『有機』に関する表示・情報提供について）2013年5月14日付に沿って、その概要を紹介しておこう。

（1）有機JAS認証制度の現状と課題

このほど全国で有機農業に取り組む有機農家数などの推計値が公表され、有機農家戸数約1万2千戸、耕地面積約1万6千ヘクタール、出荷

図表1 有機農家戸数の推移 (単位：戸数)

	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度
全体	8,764	10,045	10,981	11,323	11,859
うち JAS 有機農家	2,258	3,319	3,830	3,815	3,994
うち JAS 非取得有機農家	6,506	6,726	7,151	7,508	7,865

(注1) 農林水産省「有機農業の推進について」、MOA 自然農法文化事業団「有機農業基礎データ作成事業報告書」(2011)等による。JAS 非取得有機農家数は推定値である。
 (注2) 有機 JAS 認証制度の始まった頃の2003年12月末は、JAS 有機農家は4,451戸。

量約10万2千トンであることが明らかにされた。農業全体に占める割合は、戸数が0・47%、面積が0・36%、出荷量が0・35%。平均年齢59歳で、農業者全体の平均66歳より若い。

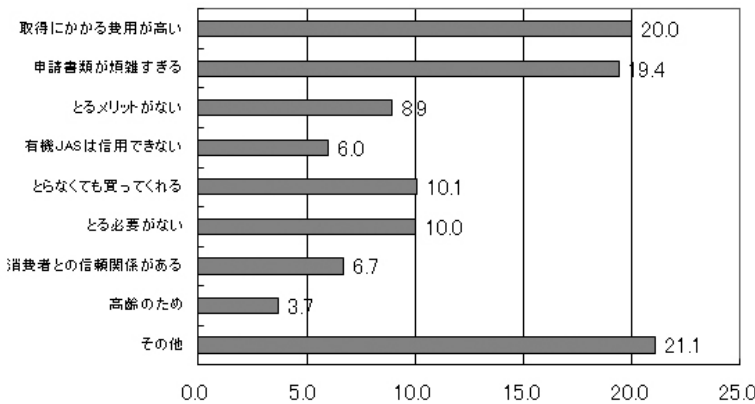
この調査は、NPO法人MOA自然農法文化事業団が、平成22年度農林水産省生産環境総合対策事業・有機農業総合支援事業として助成を受け、2010年に実施したもので、『有機農業基礎データ作成事業報告書』として公表されている(2011年3月。ウェブサイトで入手可)。

対象とした農家は、農地10a以上または農産物販売額年間15万円以上。有機農業の定義は、有機農業推進法の定義に基づき、かつ、有機 JAS 規格が定める有機農業と同等のものとした。これまで、有機 JAS を取得している有機農家については、農家戸数、面積などのデータが公表されてきたが、有機 JAS を取得していない有機農家も含めた全国の農家数等の把握(推計値)は初めてである。以降、農林水産省はこの数値を有機農業推進政策の検討に用いている。

この数値により、有機農業推進法が制定された2006年以降の有機農家戸数の推移をみると(図表1)、有機農家戸数は全体として増加しているが、JAS 有機農家は4千人弱で低迷している。ところが、JAS 非取得有機農家は5年間で約20%増と、着実に増加している。

次に、同調査により、JAS 非取得有機農家の有機 JAS についての意向をみると、JAS 非取得有機農家の74%が「有機 JAS を取得する予定はない」、11%が「以前有機 JAS をとっていたがやめた」と回答している。

図表2 JAS 非取得有機農家の JAS 認証をとらない理由



(注) MOA 自然農法文化事業団「有機農業基礎データ作成事業報告書」(2011) p.23 により作成。

その理由としては、「取得にかかる費用が高い」(20・0%)、「申請書類が煩雑すぎる」(19・4%)、「とるメリットがない」(8・9%)等と回答している(図表2)。

つまり、有機 JAS 認証制度の主な問題点として、①認証料の負担が大きい、②書類、記録作成の手間が大変かかる(多品目栽培の場合は特に大変)、③コンサルティングが受けられない(第三者認証制度は、認証機関やその関係団体のコンサルティング活動を禁止している)ことをあげることができよう。

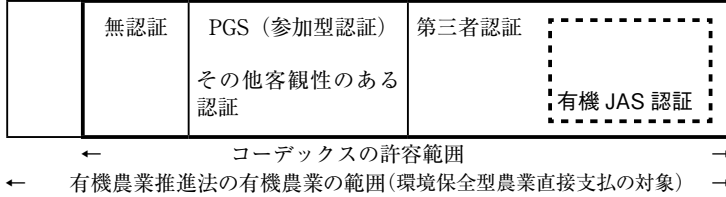
国際有機農業運動の場に目を転じてみても、有機 JAS 認証のような第三者認証が有機農家に過大な負担を強いていることが問題になっている。IFOAM は、地域に焦点を当て、主に小規模農家・家族農業農家を対象として相互認証のしくみを取り入れた PGS をとりまとめ、これを第三者認証制度と並ぶ、もう一つの有機保証システムであると位置付けて、その普及に努めている。

すでにブラジル、インド、ボリビアなど、このしくみを適用したものを法制度として認める国が出てきている。ニュージーランドは、そもそも強制的な

図表3 有機農業推進法の「有機農業」の定義

化学的に合成された肥料及び農薬を使用しないこと並びに遺伝子組換え技術を利用しないことを基本として、農業生産に由来する環境への負荷をできる限り低減した農業生産の方法を用いて行われる農業をいう。

図表4 コーデックスの許容する有機認証の範囲（太枠内）



有機認証の法制度を持たず、有機農産物の定義を決めているのみであることもあって、国内流通については、PGSによる有機認証の有機農産物の流通が許容されている。そしてまた、こうしたPGSの普及は、発展途上国のためのもとなされがちだが、グローバルゼーション進展下で広がる地域でのCSA／提携などと結びつき、先進国でもみられるようになってきている。第三者認証は、国際取引に適した認証ではあっても、小規模農家や国内・地域内での流通に適している認証とは言えないのである。

改めて、有機JAS検査認証制度をみると、厳格な第三者認証が法律で強制されており、工業製品

にもない厳しさである。しかもこの制度は、米国やEUのように、有機食品の表示に特化した単独法制によるものではない。JAS法という加工食品などの他の一般の食品工業製品等と同じ取扱いとなっており、そのため「有機農産物」の特性が反映できないという問題もある。よりによって有機農産物だけが国際貿易の厳しいルールの中に組み込まれてしまったという経緯がある。

だが今や、2006年に有機農業推進法が制定され、同法第2条に有機農業の定義が設けられたことにより、有機JAS認証のない有機農産物も法的な裏付けを持つこととなった。この定義に該当する有機農業は、基本的に、環境保全型農業直接支

払の対象となっている。これは、図表4に図示したように、有機JAS規格の有機農産物の要件よりも広い。この限りでは、「外部からの使用禁止物質の流入」「販売面での使用禁止物質の混入」を考慮する必要はない。ちなみにコーデックスは、認証方法について、必ずしも第三者性を求めているわけではない（後述）。

したがって、「有機」表示に関しても、有機農業推進法によって推進されるべきであり、この法の規定する総合的な有機農業推進施策の一環として、有機農業が推進されるにふさわしい表示制度が設けられるべきである。同法より6年前に導入された下位法に過ぎない有機JAS検査認証制度が幅をきかせている現状を改め、表示や認証の面でも積極的に有機農業を進めるべきである。

(2) 今後の「有機」の表示・認証の制度的可能性

コーデックスの枠内でも、有機JAS認証制度のような厳格な第三者認証以外の対応が可能である。コーデックスは、検査・認証制度として、検査・認証の客観性を求めているも、その第三者性の客観性までも求めているわけではないのである。したがって、PGSもコーデックスの許容範囲内に入ってくることになる。第三者性が緩められると、ある程度のコサルティングが可能となる。PGS認証有機農産物の流通は、国内全国流通まで認められている。

また、米国では、販売額が年間5000ドル未満の小規模な有機農家は無認証で「有機」表示が可能である。このことから、小規模農家の無認証をコーデックスは許容しているとみなすことができる。

したがって、取引特性や流通の状況に合わせた制度的対応が可能であり、その対応のあり方は、次のようになるだろう（図表5）。

- ① 有機JAS認証（厳格な第三者認証）
 - ・ 輸出や国内の遠隔地での大量流通に適した認証である。
- ② PGS
 - ・ 外国の例に見られるように、国内市場に限定して認められる認証である。
- ③ その他の客観性のある認証

図表5 認証方法と販売範囲についての制度のあり方

	輸出	国内全域	地域市場 (県・市町村内)	提携
有機JAS認証 (厳格な第三者認証)	○	○	○	○
PGS その他の客観認証 無認証		○ △	○ ○	○ ○ ○

④無認証
 ・認証が客観的であればよく、PGS以外にも認証制度があり得る。例えば、地方自治(県・市町村)が環境保全型農業直接支払の有機農業部分の支払に関する申請・報告書類を活用した確認(認証)を行うことも考えられる(地方自治体が申請・報告書類に基づいてチェックすることになっているので、真正性の確認(認証)においてはそれを確認資料として活用できる)。

・日本の有機農業の特徴である有機農家と消費者との「提携」については、次に述べるとおり、すでに日本有機農業研究会と農林水産省との間において、JAS法の規制対象とならない表示媒体において、「有機」に関して表示・情報提供できることが確認されている。

・「提携」の有機農家がこれを積極的に活用するのみならず、国や地方自治体も「提携」の有機農家については無認証でも堂々と「有機」と表示・情報提供ができることを確保するとともに、積極的に支援・推進していく必要がある。

(3) 現行JAS法の枠内での「有機」表示と情報提供の活用

以上のように、「有機」表示・認証制度には、有機農業推進法の下での新たな展開が求められるが、当面は現行JAS法の枠内での対応とならざるをえない。幸い、JAS法への有機表示の検査認証制度を導入した際に、日本有機農業研究会は農林水産省とのあいだで、JAS法による「有機」表示の規制対象となる表示と対象とならない情報提供について、産消提携に即して明らかにした。その内容は、両者が取り交わした公文書で確認されており、現行の「有機農産物及び有機加工食品のJAS規格の

Q&A」(農林水産省消費・安全局表示・規格課、2013年9月(問24―8)71頁)に掲載されている。これを踏まえると、現行JAS法下で、「有機」表示と情報提供は、次のようになる。

ア JAS法の規制対象となる「有機」の表示・情報提供の範囲

① JAS法19条の15第2項は、認証のない指定農林物資について、「当該指定農林物資又はその包装、容器若しくは送り状に……当該日本農林規格において定める名称の表示又はこれと紛らわしい表示を付してはならない」としている。

② 有機農産物と有機加工品は、「指定農林物資」として指定されている。

・JAS法19条の15第1項に定める「一般消費者の選択に著しい支障を生ずるおそれがあるため、名称の表示の適正化を図ることが特に必要であると認められる」農林物資として、同項に基づく政令により指定されている。

・有機畜産物は、この指定農林物資に指定されていない。

③ すなわち、JAS有機認証のない有機農産物(有機農業推進法第2条の定義に合致する有機農産物。以下、同じ)は、JAS法の規制対象となる表示媒体の「農産物本体及びその包装、容器、送り状」において、有機JAS規格で定めている「名称の表示」である「有機農産物」、「オーガニック」、「有機○○」などの表示・情報提供をすることが禁止されている。

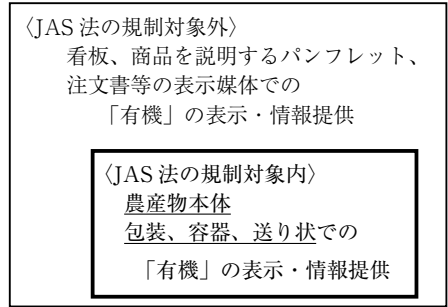
イ JAS法の規制対象外である「有機」の表示・情報提供の範囲

① JAS有機認証のない有機農産物について、JAS法が規制に及ばない表示媒体(農産物本体及びその包装、容器、送り状以外の表示媒体)については、「有機」である旨の表示・情報提供をすることは許容される。

〈表示・情報提供が可能な表現の例〉

- ・有機農業を行っています。
- ・有機農業を営んでいます。
- ・有機農業者です。

図表6 JAS法で規制される「有機」の表示・情報提供の範囲



以上のことから、第2期の有機農業推進の基本方針では、次の対応を図る必要がある。

①有機農業の推進⇨有機JAS認証制度の推進という考え方からの脱却

- ・ JAS有機制度は、有機農業の推進を阻害してきた実態があり、有機農業推進法に基づく有機農業を推進するとの大原則に立ち返って、表示・情報提供のあり方を直すことを明記する。
- ・ 「提携」、小規模の有機農家が入り込みやすい地域的な市場など、消費者に有機農家の姿が見えるような中で、有機農家が誇りと自信を持って有機農業に取り組み、堂々と「有機農業をおこなっている」ことを消費者に情報提供できる環境を整備し、多様な消費者との連携・交流、有機農産物の提供を進展させることを明記し、小規模の畜産複合家族農業の進展、多面的機能や生物多様性等、農の豊かさを実感できる有機農業を推進することを明記する。
- ・ 「提携」については、すでに日本有機農業研究会と農林水産省の間において、JAS法の規制対象外の表示媒体において「有機」に関する表示・情報提供ができることがすでに確認されているので、国や地方公共団体は、これを活用して、「提携」の普及・発

展を積極的に支援・推進していくことを明記する。

②有機認証制度の抜本的見直し・改善

- ・ 認証料金の公的負担を推進する。
- ・ 有機農業・有機農産物の表示規制については、有機農業の特性を反映したものとするため、諸外国のように単独の表示規制法としていく（JAS法からの切離しを図る）。
- ・ 有機JAS認証制度以外の地域市場向け、国内市場向けに特化した認証制度の導入の試みの推進
- ・ 輸出や遠隔地流通向けの厳格な第三者認証である有機JAS認証制度は、提携やファーマーズマーケット、地域市場等での有機農産物の提供や有機農家と消費者との連携・交流の促進にそぐわないので、国や地方自治体は、有機JAS認証制度以外の参加型・簡易型の認証を検討・試行する有機農業団体や有機農家等の動きを支援・促進する。
- ・ 国・地方自治体は、環境保全型農業直接支払の有機農業支払に関する申請書・報告書類をJAS非取得有機農家の上記の認証や確認に役立つよう提供することに積極的に協力する。
- ・ 国や地方自治体は、有機農業の推進・発展と結びつく生物多様性等の多面的機能等の有機農業の豊かさに着目した表示・情報提供の試みに対しても積極的に支援する。

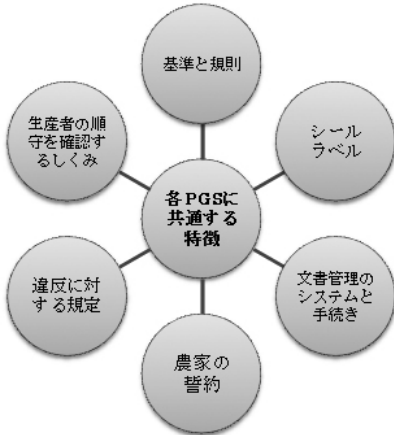
③有機農業団体と農林水産省による有機認証制度の抜本的見直しと有機農業に関する表示・情報提供のあり方についての検討会の設置

- ・ 有機農業推進法に則した有機農業の推進に資する表示・情報提供のあり方と有機認証制度の抜本的な見直しのため、有機農業団体と農林水産省との間で検討する検討会を設ける。

④JAS非取得有機農家による情報提供の支援

- ・ 過剰な行政指導の是正
- ・ 有機農業推進法第2条の有機農業の定義に該当する農業生産の方法を用いた農業は、まぎれもなく、「有機農業」であり、この農業を行っている農家が、「有機農業を行っています」、「有機農業をつくっています」、「有機農家です」、「有機朝市」等と表示・情

PGSの要素と特徴の概念図



【PGSガイド】IFOAM 2008 より

PGSは、農家と消費者の信頼と連携に基礎をおいた認証／保証のしくみで、有機農業の理念や目的を共有する農家と消費者、直接の流通に携わる人などの利害関係者の参画により、透明性、対等性を確保しつつ行われ

る。PGSは、農家と消費者の信頼と連携に基礎をおいた認証／保証のしくみとして本腰を入れて推進している。

4 参考 IFOAMのPGS (参加型保証システム)とは

IFOAMは、2004年4月にブラジル・トレスで開いた「オルタナティブな認証に関する会議」における第三者認証とは別のタイプの認証／保証の実践例を持ち寄り検討したワークショップを契機に検討を進め、2005年から「参加型保証システム」(略称PGS)と名付けた従来の第三者認証による有機認証と並ぶもう一つの「有機」の認証／保証のしくみとして本腰を入れて推進している。

・国・地方自治体による支援

国・地方自治体が、オーガニックフェスタ、直売所やファーマーズマーケット等の地域において、非JAS有機農家が消費者に有機農産物を直接販売する動きを支援し(都市中心部の遊休地の積極的貸出、取組の後援等)し、その地域の場所での上記①の表示・情報提供を積極的に支援・推進する。

・国・地方自治体による支援

国・地方自治体が、オーガニックフェスタ、直売所やファーマーズマーケット等の地域において、非JAS有機農家が消費者に有機農産物を直接販売する動きを支援し(都市中心部の遊休地の積極的貸出、取組の後援等)し、その地域の場所での上記①の表示・情報提供を積極的に支援・推進する。



IFOAMは、申請に基づき、各PGSの機関認定もしている。認定を受けたことを示すマーク

有機農業への転換・拡充に果たす「有機」表示・情報提供の役割に着目すると、特に小規模農家向けの日本の実情に合ったしくみを草の根から検討すべき時期になっていると思われる。PGSは、そのヒントになるだろう。

PGSの定義と、このほどIFOAMが出したリーフレットを紹介しよう。基本となる文書「共通の理念とビジョン」「小規模農家のためのマーケットティングとその支援」(日本語訳)もIFOAMのホームページから入手できる。

参加する農家の農家同士の相互評価(ピアレビュー)は農家にとって教育的価値を持つものとなるし、農家を訪ねる消費者にとっては、それが有機農業についての教育過程にもなり、より深い確証を得ることができる。ねらいは、主に家族農業農家・小規模農家が、地域(ローカル)の「有機」表示やマークが必要とされる市場(マーケット)に向けて、より簡便で経費のかからない方法で信頼度の高い認証／保証を与えていくことにある。公式の「有機」の認証システムとなることもねらいで、すでにブラジルでは法律により認められている。インドやフィリピンでも公的なものとして通用しつつある。

PGSの定義

「参加型保証システム (PGS) は、地域に焦点を当てた有機農産物等の品質保証システムである。それは、信頼、社会的なネットワーク、知識・情報の交換の基盤の上に、利害関係者の積極的な参加活動に基づいて、生産者を認定する。」

(原文 英語)

Participatory Guarantee Systems are locally focused quality assurance systems. They certify producers based on active participation of stakeholders and are built on a foundation of trust, social networks and knowledge exchange.