



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	北海道における安全・安心な農産物づくりについて
Author(s)	中島, 和彦
Description	2012年度秋季大会シンポジウム共通論題 『「安全・安心」と北海道野菜産地の展望』
Citation	フロンティア農業経済研究, 18(1), 13-18
Issue Date	2015-02-28
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/66046
Type	journal article
File Information	18-1-4_nakajima.pdf



北海道における安全・安心な農産物づくりについて

北海道農政部食の安全推進局食品政策課 中 島 和 彦*

Growing Safe and Secure Agricultural Products in Hokkaido

Kazuhiko Nakashima*

Hokkaido Prefecture

I 問題の背景 食の安全・安心に関する 近年の主な出来事

最初に、食の安全・安心に関する近年の出来事を整理したい。経済発展に伴い質的にも量的にも非常に豊かな食生活を手に入れることができるようになってきている。国内において、いわゆる生産技術の向上、食品の加工流通の進展や、世界各国からの多種多様な食品の輸入によって食生活が非常に多様でかつ豊かになっている。

その一方で、生産から消費に至る各段階のなかで、フードチェーンが非常に複雑化かつグローバル化による長距離化している中で、どこで何が起きているのかということが非常に分かりづらく

なっている。そうしたことが食品の産地偽装や有害物質の混入、汚染事故などの事案が発生している一つの背景ではないかと考える。

特に、食の安全・安心ということは、かつてはカドミウム米など「公害国会」と呼ばれ、昭和40年代に社会問題化したことがあったが、最近、我々が意識している食の安全・安心の契機としては、ここ十年ほどの様々な食品をめぐる事故、事件がある（第1表）。平成12年には大手乳業会社の集団食中毒事件、13年の国内におけるBSEの発生、そして14年の食肉等の不正表示事件などこれらを契機として消費者の食の安全・安心に関する関心が高まっていった。

第1表 食の安全・安心に関する近年の主な出来事

平成 8 年	腸管出血性大腸菌O157による集団食中毒の発生
平成 11 年	ダイオキシン含有騒動（風評被害による野菜販売への影響）
平成 12 年	大手乳業会社の低脂肪乳等による大規模集団食中毒の発生
平成 13 年	国内で初めてBSEが発生
平成 14 年	食肉等の不正表示事件が発覚 残留農薬基準値を超過した輸入冷凍野菜の回収続発 無登録農薬の使用問題発生
平成 15 年	アメリカでBSEが発生
平成 16 年	国内外で高病原性鳥インフルエンザの発生
平成 19 年	食肉業者による常習的な食肉偽装表示事件の発生 中国からの輸入冷凍ギョウザの農薬混入事件の発生
平成 20 年	事故米穀の不正規流通問題の発覚
平成 22 年	国内において口蹄疫が発生。国内で高病原性鳥インフルエンザが多発
平成 23 年	東電福島第1原発事故に伴う放射性物質の拡散による食品等への影響 生食用食肉による腸管出血性大腸菌O111等の食中毒の発生
平成 24 年	はくさいの浅漬けによる腸管出血性大腸菌O157による食中毒の発生

*Corresponding author : nakashima.kazuhiko@pref.hokkaido.lg.jp

普段何気なく食べている食品に対する不安が非常に強くなったこの時期において、北海道としても何か対応する必要があるのではないかという議論が起きた。特に、食料自給率約200%を誇る北海道として、日本人の食を支えているという自負の中で、消費者の方々に安心な食を提供する必要があるのではないか、その当時までは比較的量や質の確保を第一としてきた中で、さらに消費者の信頼に足るモノづくりの重要性の認識を踏まえ、17年に「北海道食の安全・安心条例」を制定した。上記以外にもこの時期には非常に多くの事象が起きており、平成19年の北海道内の食肉事業者による食肉偽装事件は非常にセンセーショナルな事案であった。最近においても、口蹄疫、鳥インフルエンザの発生、さらには昨年の福島原発による放射性物質の拡散による食品への影響、今年においては、札幌市内での浅漬けによるO157食中毒事件など、食の安全・安心について枚挙にいとまがないほど非常に大きな出来事が起きている。

Ⅱ 北海道食の安全・安心条例の制定

平成15年に国が食品安全基本法を制定した時期に、各都道府県においても食の安全・安心に関する条例制定の取組が活発になっていた。北海道においても全国でも6、7番目の早さで食の安全・安心条例を制定した。条例の前文に記されている「背景と趣旨」には、「食は生命の基本であり、食の安全・安心を確保することは私たちすべての願いである」、「北海道は我が国最大の食料生産地域であり、食に関連する産業が地域経済において重要な役割を担っている」という認識のもとで、「道民の健康を守るとともに消費者から信頼される食品づくりを道民の総意としてやっていこう」と、こういった想いの下で条例を制定した。そして、北海道イコール安全・安心という食の北海道ブランドを確立し、持続的に発展する北

海道創造に関わることを目指している。条例の中では、生産サイドの思いが非常に込められている点が特徴であろう。全国的にみると、食の安全・安心条例は食品衛生の観点の色濃く出ており、しっかり安全なものを消費者に届けるという観点での制定が多くなっている。

第1図には、同条例の施策体系を示しているが、体系としては、大きく以下四つの柱からなっている。ひとつには「基本的施策」、次いで「安全で安心な食品の生産及び供給」であり、施策の中でもっとも色濃く打ち出されている項目である。三つ目としては「道民から信頼される表示及び認証の推進」、最後に「情報及び意見の交換、相互理解の促進」ということで、単にモノをつくるというだけではなく、消費者と情報交換、意見交換、リスクコミュニケーションについても柱の一つとして取り上げている。

また、生産から製造・加工、流通そして消費の各段階における品質管理、食品の監視体制についてもこの中で位置づけている。

この条例の設計時において、法制部局とは、「安全」及び「安心」の定義をめぐる様々な議論を行った。「安全」は国の法律の中でも、科学的根拠に基づいて規定できるものとして取り上げられる場合は多いが、「安心」は国の法律ではこれまで取り上げていない単語であり、そこには「主観」が入り込むことで客観的に判断して規定することが困難だという議論があった。しかし、北海道としては「安全・安心条例」という、「安心」をあえて条例名に打ち出すことで、「消費者に信頼されるモノづくり」の推進を明確に位置づけたという考えのもとで、この条例を制定している。

Ⅲ 環境保全型農業の取り組み

ここからは、北海道におけるクリーン農業、有

機農業について紹介していきたい。もともとは、農業というものは面的に環境に負荷をかけるものであるという認識のもとで、クリーン農業（環境保全型農業）という農薬や化学肥料を極力抑えながら環境負荷を抑える農業を目指して、平成3年から取組がなされてきた。現在では取組から20年が経過し、北海道内では22年の全道の販売農家戸数4万4千戸（農業センサス）のうち約3万3千戸、75%にあたる方々がクリーン農業に取り組んでおり、道内の4分の3の農家の方々が環境保全型農業を実践している。ここでのクリーン農業は、堆肥の投入や、農薬を極力使わないという、幅広い概念のもとでの数値である。

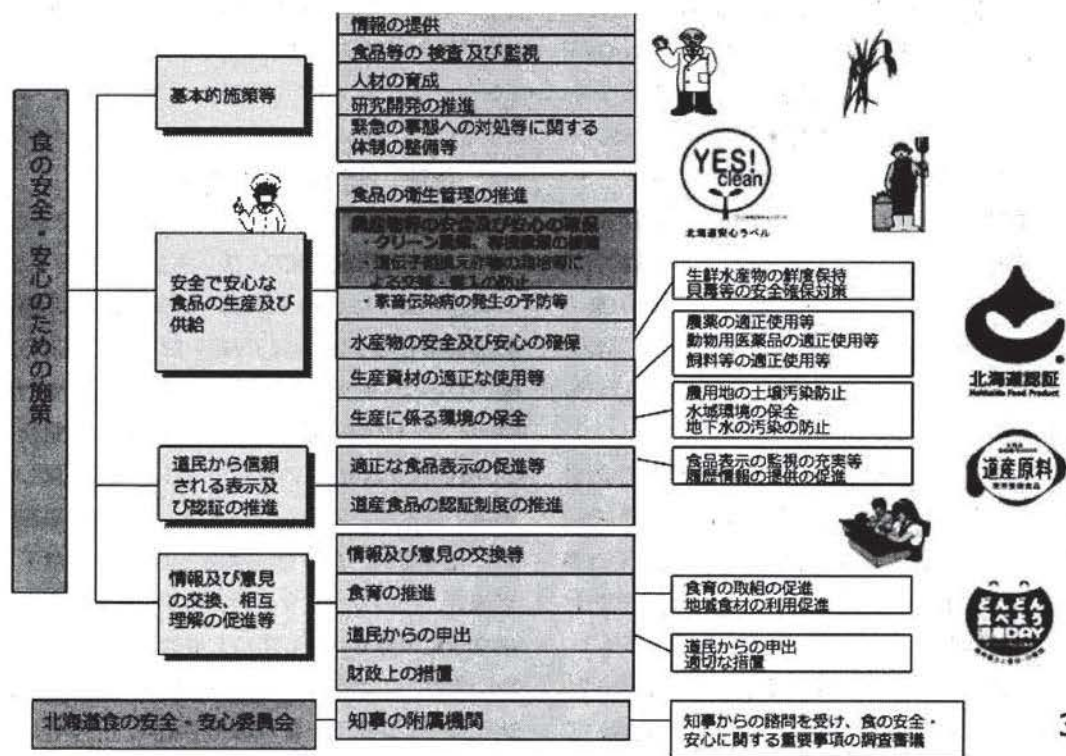
北海道ではクリーン農業の推進に当たり、収量を落とさないことを前提に極力化学合成農薬や化学肥料を節減するため、研究開発と、その研究成果の普及を進めてきた。その中で、クリーン農業

の技術を活用して取り組んだ農産物を登録する「YES!clean農産物」という制度を整備している。

同制度に登録されている集団数は382、約1万1千戸の生産者に上っており、重複もあるために単純には評価できないが、約4万4千戸の全販売農家と比較してもその数値は大きいものと言えよう。さらに、有機農業に取り組んでいる生産者は、有機JASで355戸、特別栽培農産物も含めると幅広く、それぞれの形態で環境保全型農業の取組が進んでおり、かつ、これらの取組は消費者にも支持されていると認識している。

Ⅳ クリーン・有機農業の推進経過

クリーン農業や有機農業を推進する際に、まず取り組んだのが技術開発である。平成3年（1991



第1図 北海道食の安全・安心条例〔施策体系〕

資料：筆者作成。

年)より開始して、5年ごとに推進計画を策定して取組を進めており、現在は今第Ⅴ期の計画として取組を展開している。第Ⅰ期は、まずクリーン農業技術の開発を進めながら、基本技術の励行を取り組み課題として進めた。技術開発の取組が緒についたばかりの段階でもあり、成果も出ていない中で、クリーン農業技術の開発とともに、農家には基本技術の励行の重要性、農薬や化学肥料の節減などを投げかけるという取組を行った。5年にわたるこうした取組の中で、徐々にクリーン農業技術の開発が進み、Ⅱ期およびⅢ期にかけても、さらなる技術開発を展開していった。

そして、Ⅱ期以降になると、成果が出た技術については、農家に普及するとともに、12年になって、クリーン農業技術を使って生産したものを登録する「YES!clean表示制度」を制定した。Ⅲ期目には、クリーン農業技術の蓄積を踏まえて、「技術の手引書」や技術体系資料などを作成し、より一層の普及を進めた。「YES!clean表示制度」についても、Ⅲ期目からは数値基準、いわゆるある一定の縛りを設定する登録制度にバージョンアップしている。

Ⅳ期目には、それまではクリーン農業技術の開発目標を化学肥料、化学合成農薬の3割削減を目指して進めてきたが、19年からは、より一層の農薬使用量の削減を目指し、高度なクリーン農業技術(農薬、肥料の5割削減)の開発に向けて取組を進めている。

この時期、国では農地・水・環境保全向上対策として、環境直接支払いの仕組みを導入し、その中で、農薬や化学肥料のそれぞれ5割削減した農家が直接支払の対象になったため、それを視野に入れながら取組を進めたものである。

このようにクリーン農業技術については、20年間の歴史の中でまずは着実な技術開発を進めてきた。結果として、23年までに347件の技術が開発されている。品目によって技術開発の進展に差

はあるが、体系的に農家にクリーン農業を普及できるようになってきている。こういった取組を今後も進めていく必要があり、さらに5割削減を目指したものの技術開発も併せて進めている。これについては19年から6~7年経過しているが、未だ7つ程度しか技術開発が進んでいないため、体系づけて普及することが可能なレベルまで至っていないが、これまでの20年間でクリーン農業といってもその内実は相当の進化を遂げているのではないかと考えている。

有機農業については、20年に「有機農業推進計画」を策定している。それを契機として、この年から有機農業技術の開発を進め、有機農業者のネットワーク化を促進するとともに、有機農産物の販路拡大を支援してきている。しかし、20年からの取組と言うことで日が浅く、実際の技術開発は21件のみに止まっている。今後、こういった形の中で、より一層普及していくのか、まさに途上段階の段階にある。

V 認証の制度とその実績

1. 有機農業

1) 有機JAS認定農家

前述のようにクリーン農業、有機農業で生産される農産物については、登録・認証制度がある。有機JASは、化学肥料、化学合成農薬を基本的に使用しないものの認証制度であり、遺伝子組換技術を利用しないなどの要件があり、国が登録した機関の認定が必要である。また、特別栽培農産物は、化学肥料、化学合成農薬を慣行の5割以下に削減し、国のガイドラインに基づく生産者の自主的な取組である。そして、北海道独自の登録制度としては、「北のクリーン農産物(YES!clean)表示制度」がある。これは化学肥料、化学合成農薬を必要最小限に削減するというもので、削減割合については作物ごとに異なるが、3割程度が多

い状況となっている。

道内における普及状況についてみてみよう。有機農業については、有機JAS認定農家戸数は、直近で355戸の農家が道内で認証を受けている。道内農家全体に占める割合は0.8%であり、先程の坂爪報告にもあるように、全国と比べると高い割合ではあるが1%に満たないというレベルである。また、有機JAS農家355戸ではあるが、農水省の調査では有機農業の取組をしているが、有機JASの認証を受けていないという生産者も一定程度いると言われている。農水省の推計では、有機農業をやっているけれども有機JASの認証をとっていない農家数は244戸と言われている。つまり認証を取得している戸数と合わせると、道内で約600戸弱が有機農業に取り組んでいることになる。

しかし、600戸というのは北海道全体からすると僅かな数値である。有機農業は、最初の3年間に不安定な転換期がある。このため、有機農業に取り組もうとする生産者を伸ばしていくための取組について、推進計画の見直しの中で検討しているところである。取組戸数の増加とともに、既存の有機農業における栽培面積の増加も課題である。有機農業に取り組んでいても全面積で取り組んでいる生産者は全道でも約4割程度と言われている。基本的には、特別栽培農産物や慣行の農産物を作りながら有機農業に取り組んでいる方が多い。こういった形の中で有機農業のウェイトを高めていけるのかという点がこれから一つ大きな課題になるのではないだろうか。

2) YES!clean表示制度

前述したように「YES!clean表示制度(北のクリーン農産物表示制度)」は、クリーン農業技術を活用して作られた農産物を登録するものであり、現在66の品目が登録されている。水稻、畑作物については9品目、一番多いのが野菜となっ

ており49品目、そして果樹が7品目について、各々登録基準を策定している。

取組状況としては、集団での取組が条件であり、農産物の要件としては道内で生産されるもの、制度で定める登録基準に適合していること、そして生産集団が定める栽培基準に基づき生産されること、他の農産物と分別管理されること、遺伝子組換え由来の種苗を使用しないこと、となっている。

集団要件としては、集団の代表者、生産及び集出荷管理責任者を設置していること、全員が栽培協定を締結していること、栽培履歴を記帳すること、登録前に栽培基準に基づく生産実績を有していること、市町村協議会などによる指導体制が整っていること、となっている。

YES!clean農産物の登録基準としては、土壤診断の実施などに加えて、特徴的なこととしては、総窒素施用量の上限値を設定していることがある。これは反あたりの有機物施用量と化学肥料由来の窒素総量の上限を定めるものであり、こうした取組は北海道が全国に先駆けたものとなっている。また、化学合成農薬の有効成分の使用回数を設定している。こういった取組の中で、基準をそれぞれ設定して登録を進めている。

登録生産者数の推移についてだが、平成15年当初では、生産者7,500戸、200集団であったものが、ここ数年まで順調に伸びてきていた。しかし、近年はやや頭打ちの状況である。直近では382集団、延べ11,659戸の方が取り組み、面積では14,395ha、生産量にして169,000tとなっており、最近伸び悩んでいる。

この伸び悩みの要因としては、まずは慣行栽培による農産物との価格差がある。クリーン農産物は化学肥料や農薬を極力使わない技術を活用して生産されたものであり、有機農産物はある一定の価格差の中で販売されているが、YES!clean農産物については慣行の農産物と比べて価格差はな

い。そういう状況の中でのPRする点としては、「極力環境に配慮して安全・安心なモノづくりをしている」というところであり、慣行の農作物よりも優先的に取引を進められるような状況を目指している。しかし、一方で実際の生産現場においては、クリーン農業技術を使いながら、極力化学肥料や農薬を使わない栽培を行っているが、除草など栽培管理作業全体としては手間のかかるものとなっている。そうしたコストの部分と前述のような価格差との関係から、現時点では伸び悩んでいるのではないかと推察している。より一層クリーン農業の取組を進めていくためにも、さらなる技術開発は勿論であるが、もう一つは、消費者に対する取組への関心、認識を持ってもらうというところが重要ではないかと考えている。

いきたい。

その中でも、北海道としては何よりも生産の部分の特徴付けながら、しっかりしたモノづくりを進めたいという考えのもと、取組を進めているところである。今一度、我々としては、生産から製造・加工、流通の各段階において、しっかり安全・安心な取組を進めなければならない。最近のO157食中毒を受けて、生産から製造・加工、流通に至る各段階での衛生管理の強化を改めて進めている。そうした中では、HACCPなどの製造工程管理の取組をより一層進めていくことも、食に立脚した産業構造になっている北海道にとっては重要ではないかと考えている。

(2013年2月16日受理)

VI おわりに

食の北海道ブランドを確立するためには何が必要か、という点について整理をして終わりとした。食の安全・安心を進めていく中では、まずは生産段階での取組がある。今回紹介したような「YES!clean農産物」や有機JASの生産拡大に向けた技術の確立である。それを受けて、そうした安全・安心なモノづくりをしっかり登録・認証し、表示するという制度が次の重要な取組である。

さらには、食品表示の検査・監視を進めていくこと、遺伝子組換えの混入を防止するという検査・監視体制の整備などというものが総合的に機能していく中で、安全・安心な北海道ブランドが確立できるのではないかと考えている。

そして、そうした取組を支え、北海道ブランドの価値を理解し、選択してもらうため、道内における食育、地産地消という取組を進めながら、生産から消費に至る各段階で道民との間で相互理解を進めていきながら、食の安全・安心を推進して