

論文

北海道における農水産物輸出拡大に向けての政策提言

Policy recommendations for expanding exports of agricultural and
marine products in Hokkaido

藤原 凜

FUJIWARA Rin

抄録

周知の通り、北海道は日本の食料生産基地である。一方、北海道（道内港）からの食品輸出額は、2016年の773億円をピークに2017年には702億円、翌2018年には674億円ⁱⁱと減少傾向にあり、未だ有効な打開策が見いだせていない。

本稿では、実際の輸出入において、もっとも大きな障壁の一つとなる各国の食品安全基準につき、それぞれの地方自治体と研究機関が連携し、既存の法律の枠組みの中で限定品目を対象にリスクコミュニケーションを行うことで輸出入条件を擦り合わせる方策を提案する。かかる試みは、一次的には当該品目に関わる食品安全リスクの低減につながり、将来的には東アジア共通食品安全基準の形成に一定の教訓と示唆を与えることが期待できる。

キーワード：食品輸出、リスクコミュニケーション、東アジア共通食品安全基準、
産官学連携、予防原則

1. 現状分析

1. 1 北海道農業の現状

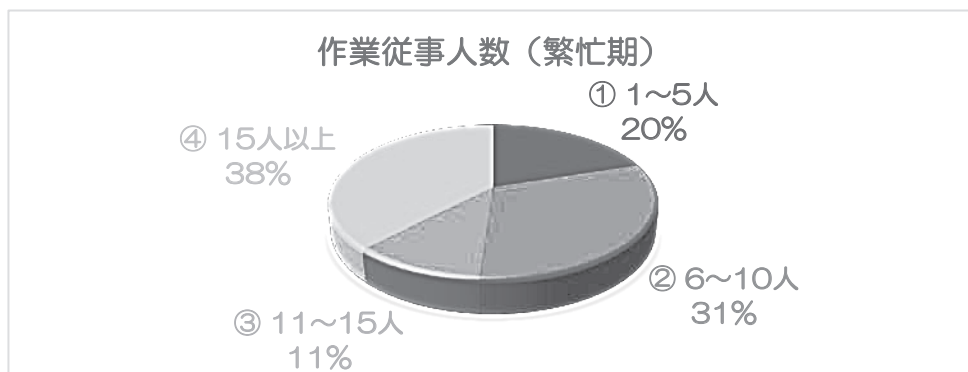
北海道は、日本全国の1/4の耕作面積を利用した大規模土地利用型農業経営により、国内断凸ⁱⁱⁱの農業産出額と、カロリーベース・生産額ベースともに高い食料自給率を誇る^{iv}。また、水産物も生産量・生産額ともに全国の約2割を占めているだけでなく、質的にも「北海道ブランド」が定着している。

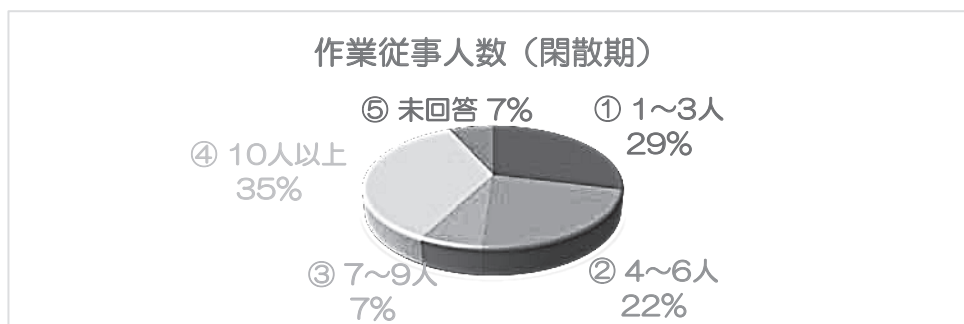
2015年現在、北海道における農業経営体^v（40,714）に占める組織経営体^{vi}（2,516）の割合は6.18%で^{vii}、組織経営の割合が全国の2.5倍以上ある^{viii}。また、2017年度の農地集積率^{ix}を見ても、全国の55.2%に対し、北海道は90.6%と、他の都道府県の追随を許さないスケールメリットを有する。

1. 2 北海道におけるGAP認証取得農場の実態

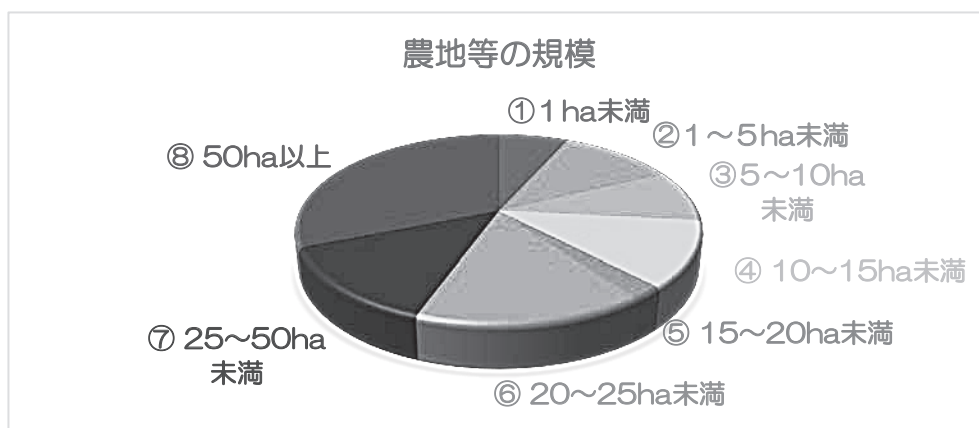
本提言に先立って、農業現場でなされている輸出に向けての取り組みの実態を把握すべく、GAP認証取得済経営体を対象に、アンケート調査を行なった。調査は、2019年6月現在、日本GAP協会が公開している「認証取得農場」のリストを参考に、北海道内でJGAP認証等を取得している116の経営体にアンケートを送付し、45通の有効回答を得た。分析結果は以下の通りである。

認証取得経営体は、9割以上が法人（家族経営体・組織経営体を含む）で、営農開始時期は、最も古いところで1897年、直近では2017年11月と幅広い分布を見せたが、全体として比較的新しい法人経営体のほうが認証取得に取り組んでいる傾向が見られた。





次に、従業者数を見ると、繁忙期は 10 人以上と以下で約半数ずつを占め、閑散期は半分以上が 6 人以下で経営している。一方、約 4 割は、繁忙期・閑散期ともに比較的大人数で作業にあたり、大規模営農を行なっている北海道の特徴と中小企業の特徴、双方が顕出している。

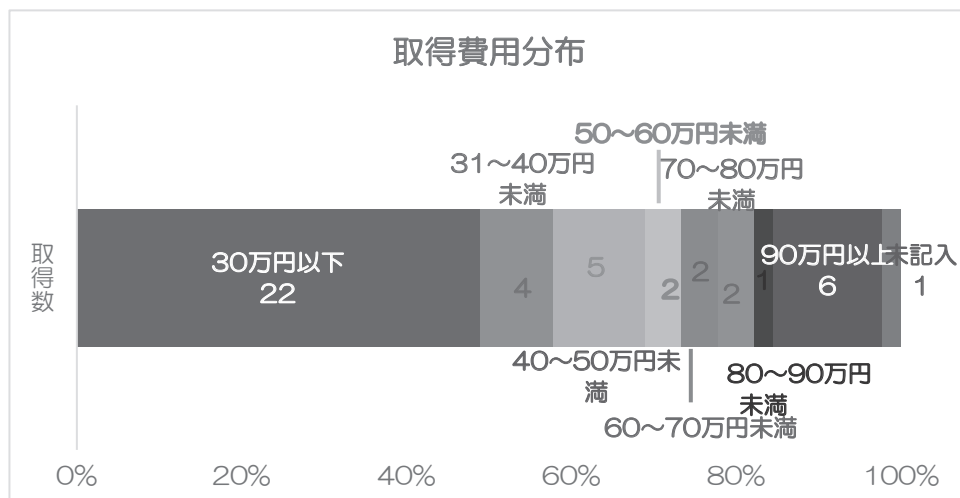


経営耕地等の規模は、20ha 以上が 6 割を占めており、これは一経営体当たりの経営耕地面積 × の北海道平均とも整合する。

取得している認証の種類としては、ASIAGAP のみ取得している経営体が 4、JGAP のみは 36、1 つの経営体は双方を取得していた。また、JGAP と Global GAP を同時に取得しているのが 1 つ、JGAP と JAS 有機認証を取得しているのが 1 つ、2 つの経営体は農場 HACCP、SPF（Specific Pathogen Free、指定病原体フリー）も同時に取得していた。しかし、今後の認証対象品目の拡大につい

では、わずか 12 の経営体が前向きに検討しており、Global-GAP ないし ASIAGAP の取得を目指していると回答したのも 8 経営体にとどまった。

取得費用の分布を見ると、中央値は 31～40 万円で、取得認証の数が多い団体ほど、費用も自然と嵩んでいる。また、取得期間は最短 2 ヶ月、最長 3 年、平均で 14 ヶ月所要している。



次に、認証取得に至ったきっかけは、「同業者との差別化」（18 票）という回答が最も多く、国内市場の厳しさを勘案すると、予想通りの結果だった。一方、「輸出の必要性」を挙げた回答が 1 票のみだったことは、認証の取得が輸出に結びついていない現状を浮き彫りにした。実際、今回の回答者のうち、すでに輸出している経営体は、テストレベルを含めてもわずか 6 力所だったのに対し、輸出に関心を示している回答は 55%に上った。次に（14 票）多かったのが、「社会的責任・法令遵守」だった。自由回答欄でも、「経営改善」や「生産力向上」を挙げる経営体が目立っており、GAP の取得が中小の営農主体のコーポレートガバナンスの向上に結びつくことを示唆する結果となった。

余談だが、そもそも農業由来の汚染行為を **Bad Agriculture Practice** であると認識し、これからの農業は「環境に」**Good Agriculture Practice** でなければならぬとして作られたのが、GAP の概念である。一方、日本の行政現場では、GAP を「農業生産工程管理」と訳し、農業生産活動における衛生管理に重点を置く。環境に直接影響を及ぼす農業だからこそ、環境性・社会性・安全性の価値

をともに重んじる農業現場の姿が今後は大きなポテンシャルとなるように思う。

そして、認証取得によるメリット・デメリットに関しては、メリットのみが12票、デメリットのみが7票（特に変化なしを含む）、残りは良し悪しあったと答えた。注目すべきは、金銭面のメリットが8票にとどまる一方、「食の安全」と「労働環境の安全性」向上に役立ったとの回答が27票と26票と多かったことである。他方、デメリットとしては金銭面が目立ち、費用対効果の低さが指摘されている。自由回答では、社員教育に役立つ、しかし記録作業の手間がかかる点に回答が集中した。

以上をまとめると、目下の認証取得者たちは、直接的な金銭メリットより、経営点検・改善手法の道具として認証制度を活用し、その対価として取得・維持費用を甘受している実態が見えてくる。そして、今後ASIAGAPないしJGAP認証を「輸出」に結びつけるためには、GAP認証制度自体の改善のほかにも、輸出推進体制の整備やマーケティング支援の強化等、生産・輸入・輸出のトータルバランスを見据えた政策展開が必要不可欠と思われる。

2. リスクコミュニケーションによる輸出促進策の提言

2. 1 用語の定義^{xi}

食品分野におけるリスクコミュニケーション（risk communication）は、食の安全を確保する手法の一つであり、リスク分析の全過程で、様々なステークホルダー^{xii}間で行われるインタラクティブな情報及び意見の交換と定義される。かかる意見及び情報には、リスク・リスク関連要因・リスク認識及びリスク評価の結果の説明とリスク管理の決定の基礎などが含まれる。

ここでの「リスク」は、食品中に存在する「ハザード」の結果、健康に及ぼす悪影響の確率と程度の関数を指す。「ハザード」は、健康に悪影響を与える可能性のある食品中の生物学的、化学的または物理的因子、またはその状態と定義される。かかる悪影響の可能性を防止し、そのリスクを最小限にするためのプロセスを「リスク分析」（risk analysis）といい、リスクコミュニケーションのほかにも、リスク評価^{xiii}（risk assessment）とリスク管理^{xiv}（risk management）という重要な構成要素からなる。

2. 2 具体的な試案

このような科学的にリスクをとらえる枠組みが日本に導入されたのは、2003年の「食品安全法」（2003年5月30日法律第55号）の改正および「食品安全基本法」（2003年5月23日法律第48号）の制定時である。韓国でも2005年の「食品衛生法」（2005年1月27日法律第7374号）の改正によって、中国は2009年の「中華人民共和国食品安全法」（2009年2月28日第11回全国人民代表大会常務委員会第7次会議可決、首席令第九号）の制定によって、リスク分析の手法が全面的に導入された。日中韓三カ国が、ほぼ同時期にコーデックス規格（Codex Alimentarius^{xv}）に沿った国内法の改正に踏み切っており、同規格は世界貿易機関（World Trade Organization: WTO）の加盟国が輸入制限（SPS 措置）^{xvi}を行う際の根拠基準にもなっている。

そこで、SPS 措置の稼動を防ぎ、地域の特性にあった輸出入システムの基盤を構築するための学際的な研究実践を提案する。具体的には、食品安全学の見地から、地域の特性を踏まえた安全性に対する科学的な知見、輸出に耐えうる安全基準についての自然科学的な条件整理を行う。法学的見地からは、輸出入関連の法制度を比較分析することで、社会科学的な条件を整える。さらに、農業経済学と法学の双方から、リスクの正しい理解や GAP の現状をはじめとする地域の特性を調査する。そして、農業経済学及びマーケティングの見地から、それぞれの対象地域における食品の消費傾向を踏まえた具体的な輸出入品目を定める。最後に、各国の協力研究機関の全面的な支援のもと、自治体外交を通して、補完的輸出戦略のためのネットワークを構築する。

具体的な研究体制は、各国の実施自治体と研究機関からなる。日本の場合、全国随一のスケールメリットを誇る北海道庁に本提案を行う。研究機関としては、提案者が所属する函館大学商学部を中心に、北海道内及び青函圏の農学部研究者・実務家を中心に研究を進める。食品関連法制に占める特別刑法の比重が高い中国と韓国の事情を鑑み、法規制は筆者が、マーケティング調査については、実務経験豊富な角田美知江准教授が率いる。韓国は、済州島を候補自治体とし、研究協力機関は（韓国）食品安全情報院（規制科学研究センター長兼責任研究員：李柱炯）とする。国家食品医薬品安全処傘下の政策研究機関である同院は、食品研究に関しては国内随一の研究チームを擁しており、実施に向けて済州島との協

議・調整もすでに行なわれている。さらに、消費者法専門の釜山大学校徐熙錫教授、知的財産法専門の詳明大学校金京淑教授が加わり、強力な研究体制を構築する。中国は、天津市を協力自治体に、同市にある南開大学浜海学院の経済学部を中心に、天津市食品安全検測技術研究院とともに研究を行う。函館大学と浜海学院は2005年から、同母体である南開大学とは2001年から密な研究交流が続いており、長年築いてきた信頼関係のもと、中国側も研究協力体制の構築に向け、すでに準備が始まっている。

そして、本研究実践の核心でもあるリスクコミュニケーションは、研究機関・自治体・生産者等が、ともに相手国の生産現場や行政管理現場を定期的に訪問し、学術研究とともに、相互が重視する衛生管理・水際管理における重要管理点を丁寧に説明し合う。これは、輸出入が実現した後も、品目チェンジを見据えて一定ペースで継続する。また、事業者や生産者による熱心な学習・理解と実践も不可欠だが、他方では十分に経験を積んだ現場からの意見の集約と継続的なフィードバックも効果的と思われる。

法規・基準は書面で読めば分かる、そのほうが時間的にも、労力的にも、金銭的にも効率的であるという反論が予想されるが、衛生管理手法や常識・国民性から法文化に至るまで差異が多く存在する異国同士だからこそ、対面でのリスクコミュニケーションが必要不可欠のように思う。筆者の経験上、現場調査を経て初めて気づくことも少なくない。

そして、かかる全過程を記録・分析することで、国境を超えた産官学連携のリスクコミュニケーションの効果を記録し、交渉過程で障害となった点やその打開策、合意に至らなかった部分の詳細などを整理する。このような実践に基づく貴重な経験は、将来の東アジア食品安全基準の統合に役立てる。

2. 3 本試案のメリット

第一、 輸入側は、必要な品目と量を事前に協議して輸入でき、輸出する側もある程度の市場規模を確保することで適正な価格を維持するとともに、規模の集約や業務の効率性の向上につながり、互恵的かつ安定的なパートナーシップが構築できる。

第二、 完全市場経済に任せない品目選定により、品目数こそ限られるものの、

相互の政策目的に沿った輸出入が可能となる。

第三、 中国・韓国は人間関係を非常に大切にする。密度の濃いコミュニケーションで築かれた WIN-WIN の関係だからこそ、通常の貿易関係に比べ、政治的要因等に左右されにくい安定的で継続的な取引が可能となる。

第四、 リスクコミュニケーションの対象は、リスク評価者・リスク管理者・消費者・事業者・研究者・その他の関係者など、様々なステークホルダーが存在し、専門家と一般市民のリスクの知覚やリスクへの態度（リスクの許容度）には大きな隔たりがあるとされる。一方、本提案が一次的に想定するリスクコミュニケーションの相手は、海外の専門家である。よって、一般市民に比べると、科学的な根拠に基づく判断に徹しやすいというメリットがあり、比較的スムーズな意思疎通が見込まれる。

第五、 事業者による意図的な食品テロ行為を想定しない限り、対象品目の安全性リスクを大幅に低減でき、結果として予防原則に基づく食品安全行政の実現につながる。

第六、 一般的に2～3年で転勤する日本の公務員人事制度のもとでは、専門知識を涵養することは難しい。一方、食品は農学・法学・工学・栄養学など極めて広範な専門性を必要とするため、本提案の実施は公務員の専門教育に資するのみならず、かかるノウハウを通常の輸出入支援に活用できる。

第七、 学際的研究による地方活性化の実践は、産業的意義のみならず、学術的な意義も大きい。

3. 最後に

中小企業庁が毎年発刊する「中小企業白書」（2019）によると、2014 年時点で日本における中小企業（個人事業者含む）の数は約 381 万社（者）で、企業数全体の 99.7%を占め、従業者数も約 3,361 万人と雇用全体のおおよそ7割を担っている。つまり、「食の安全」の確保において、食品関連産業に従事する中小企業及び個人事業者に対するガバナンスが鍵となる。農業も例外ではなく、中国・韓国もまた類似する状況にある。

もちろん、国が推進する様々な輸出政策^{xvii}も有意義に活用すべきではあるが、

農業や水産業の中小事業者が自力で食品貿易を実現するには、多くの障碍が立ち
はだかる。地域最大の人材リソースである行政と大学が一丸となって先陣を切れ
ば、国際協力による地域活性化の新たなステージに進むことができる。各方面か
らの積極的な協力を期待しながら、本稿の締めくくりとする。

i 本稿は、筆者が2019年7月19～20日、函館大学・中国人民大学・（韓国）釜
山大学校・（韓国）食品安全情報院が共同開催した日中韓食品安全共同研究—
「東アジア共通食品安全基準の形成に向けて」の第3セッションでの報告内容
を、大幅に加筆修正したものである。

ii データは、「北海道食の輸出拡大戦略＜第Ⅱ期＞」3頁による。2019年9月
12日最終閲覧。

iii 2017年現在、都道府県別の農業産出額は、北海道が1兆2,762億円で1位と
なっており、2位の鹿児島県（5,000億円）大きく上回る。農業産出額には、畜
産の産出額7,279億円（57%）が含まれている。

（「平成30年度食料・農業・農村白書」139頁による。農林水産省ホームペー
ジ、2019年9月12日最終閲覧）

http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h30/attach/pdf/zenbun-9.pdf

iv 2017年現在（概算値）の北海道の食料自給率は、カロリーベースで206%、
生産額ベースで204%で、2016年現在（確定値）は前者が185%、後者が209%
だった（農林水産省ホームページ、2019年9月12日最終閲覧）。

http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu_ritu/attach/pdf/zikyu_10-7.pdf

v 農産物の生産を行うか又は委託を受けて農作業を行い、(1)経営耕地面積が
30a以上、(2)農作物の作付面積又は栽培面積、家畜の飼養頭羽数又は出荷羽数
等、一定の外形基準以上の規模（露地野菜 15a、施設野菜 350m²、搾乳牛1頭
等）、(3)農作業の受託を実施、のいずれかに該当するもの（出典は注ivと同
じ）。

vi 農業経営体のうち家族経営体に該当しないもの（出典は注ivと同じ）。

vii 農林センサス、2019年9月11日最終閲覧。

<https://www.e-stat.go.jp/stat->

[search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00500209&tstat=000001032920
&cycle=0&tclass1=000001077437&tclass2=000001077396&tclass3=00000109
3235&tclass4=000001093236](https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00500209&tstat=000001032920&cycle=0&tclass1=000001077437&tclass2=000001077396&tclass3=000001093235&tclass4=000001093236)

viii 農林水産省の統計によると、2018年現在の農業経営体数は122万1千で、そのうち家族経営体が118万4千、組織経営体が3万6千となっている。また、2013年以降農業経営体の全体数の減少と組織経営体の増加により、家族経営体の割合がわずかに減少しているものの、依然97%以上を占める（農林水産省ホームページより、2019年9月10日最終閲覧）。

http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h27/h27_h/trend/part1/chap2/c2_0_03.html

ix 前掲注ii 144頁

x 一経営体当たり経営耕地面積（農業経営体）—農林水産省ホームページより
単位：ha

	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
全国平均	2.19	2.54	2.74	2.87	2.98
北海道平均	23.49	26.51	27.13	28.16	28.91
都府県平均	1.59	1.82	1.99	2.08	2.15

xi 本項の定義は、Codex Alimentarius Commission Procedural Manual, 13th Ed., FAO, Rome (2015)、120頁による（2019年9月25日最終閲覧）。

<http://www.fao.org/3/a-i5079e.pdf>

xii ステークホルダーは、主にリスク評価者・リスク管理者・消費者・業界・学术界、及びその他の利害関係者が含まれる。

xiii ①ハザード識別、②ハザード特性評価、③暴露評価、および④リスク特性評価の4ステップで構成される科学に基づいたプロセスを指す。

xiv すべての利害関係者と協議し、リスク評価と消費者の健康保護および公正な取引慣行の推進に関連するその他の要因を考慮し、必要に応じて適切な予防策や管理手法の代替案を検討するプロセスである。

xv 「食品規格」を意味する伝統的な用語で、ラテン語を語源とする。現在では、世界的に通用している食品の国際規格、「コーデックス規格」を指す。Codex Alimentarius Commission Procedural Manual, 13th Ed., FAO, Rome (2015)参照（2019年9月25日最終閲覧）。

xvi 「衛生植物検疫措置（SPS (sanitary and phytosanitary)措置）」

xvii 農林水産省等が進める主な輸出促進策には、以下のものが含まれる。例えば、2017年9月に立ち上げた「コメ海外市場拡大戦略プロジェクト」は、米輸出に取り組む事業者と輸出用米の安定的な生産に取り組む産地の結び付きを強化・拡大するとともに、輸出事業者が輸出拡大を図る国・地域におけるプロモーション等を行っている。また、中国向けの日本産精米の輸出については、2018年5月以降精米工場3施設とくん蒸倉庫7施設へと増加した。さらに、物流面での効率化・ロス削減に向け、輸送時の破損を防止する段ボール包材の作りや荷積み方法を業界関係者が自主標準化し、横展開するための実証事業にも取り組んでいる。この他にも、「GFP1」（Global Farmers/Fishermen/Foresters/Food Manufacturers Project の略称）のコミュニティサイトを開設し、農林漁業者・食品事業者の登録メンバーは、輸出診断を無料で受けられ、出荷量、農薬・肥料の使用、ほ場・選果場の状況等を踏まえて作成されたレポートから、輸出に向けた商談・準備に役立つ情報を得ることができる。海外の規制や政府の支援策等の必要な情報を得たり、登録メンバー内で、既に輸出に取り組んでいる生産者や、これから取り組もうとする生産者が情報交換し、交流することも可能である。一方、輸出商社、バイヤー、物流業者の登録メンバーは、生産者・製造業者が作成する「商品シート」を受け取ることができ、関心があれば農林水産省を通じて生産者・製造業者に連絡し、直接商談を進めることもできる。また、逆に「商品リクエスト」を発信し、出荷を希望する生産者・製造業者があれば農林水産省を通じて連絡を取り、直接商談を進めることもできる。詳細は、首相官邸及び農林水産省のホームページ参照。