

第2章 中国の食品安全問題

－食品安全に関する中国の現状と取組－

河原 昌一郎

1. はじめに

中国では、経済成長とともに、都市部を中心として食生活の高度化と多様化が急速に進んでいる。肉製品、乳製品、水産物、缶詰等の食品の生産、消費は飛躍的に増大し、食品加工業の発展はめざましい。

食品の流通も、都市部では、自由市場のほかに、スーパー、コンビニ等を通じた販売が増加し、高級食材等の流通網の整備が進みつつある。

その一方で、中国国内では残留農薬、違法添加物使用、重金属汚染等による有害有毒食品の横行が後を絶たず、食品安全に対する国民の不安は大きい。

我が国は中国の食品の最大の輸入国であり、中国の全農産物輸出のうちの約20パーセントが日本向けとなっている。したがって、中国の食品安全問題は我が国にとっても重大な関心事である。

そこで、本稿では、まず中国の食品をめぐる一般的状況と食品安全の現状を説明した上で、これまでの中国政府の食品安全に向けた取組とともに、中国の食品安全の基本法である食品安全法の制定の経緯および内容を整理し、中国の食品安全制度の特色、課題について述べることにする。

2. 中国の食品をめぐる一般的状況

(1) 食品工業の動向

中国の食品工業は、他の産業とともに、2001年12月のWTO加盟以降、急速に生産額を拡大させてきた。

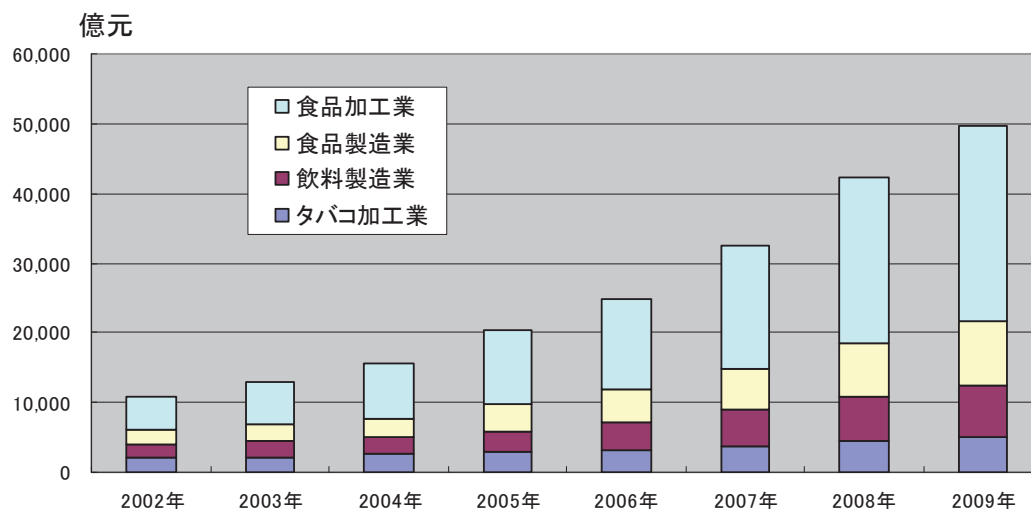
第1図のとおり、中国の食品工業生産額は2002年に1兆元を超え、その後、2009年には約5兆元となって、わずか7年間で約5倍に増加した。この間の毎年の平均増加率(名目値)は24.5パーセントに及んでいる。

中国の食品工業は統計上で食品加工業、食品製造業、飲料製造業およびタバコ加工業に分類されるが、そのうち最もシェアの大きいのが食品加工業である。

食品加工業には、食糧および飼料加工業、植物油加工業、製糖業、と殺および肉類卵類加工業、水産品加工業等が含まれるが、近年、植物油、肉類、水産物等の消費拡大が著しく、こうした事情を背景として、食品加工業の生産が大きく伸びている。食品工業の中での食品加工業のシェアは、2002年には44.3パーセントであったが、2009年には56.4パーセントとなった。

菓子製造業、乳製品製造業、缶詰食品製造業等を含む食品製造業は、食品加工業ほどの

大きな伸びはないが、順調に生産を拡大させてきており、食品工業の中で約 18 パーセント程度のシェアを持続的に維持している。



第1図 中国の食品工業生産額の推移

資料:中国統計年鑑各年

注.(1)年商500万元以上の企業を対象とした集計値

(2)①「食品加工業」…食糧及び飼料加工業、植物油加工業、製糖業、と殺及び肉類卵類加工業、水産品加工業、塩加工業、その他の食品加工業

②「食品製造業」…菓子製造業、乳製品製造業、缶詰食品製造業、発酵製品業、調味品製造業、その他の食品製造業

③「飲料製造業」…アルコール及び飲料酒製造業、ソフト飲料製造業、製茶業、その他の飲料製造業

④「タバコ加工業」…タバコ葉乾燥業、巻きタバコ製造業、その他のタバコ加工業

飲料製造業およびタバコ加工業は、生産額を伸ばしてはいるが、食品加工業または食品製造業で見られたような大きな伸びはないため、食品工業の中でのシェアは落としている。飲料製造業のシェアは、2002年の18.5パーセントから2009年の15.1パーセントに減少し、タバコ加工業では、同じく18.9パーセントから9.9パーセントへとシェアは大きく減少した。

食品工業生産額ではなく、個別品目の生産量の動きを見たものが第1表である。同表では2000年と2005年における品目ごとの国内生産量が掲載されている。

同表を一見して明らかなおとおり、生産量が最も大きく増加したのは乳製品であり、中でも液体ミルクの生産量は8.2倍の増加(2005年の2000年に対する比率は9.2倍)となっている。これは、中国の家庭ではもともとミルクはほとんど飲まれていなかったが、最近になって急に多くの家庭でミルクが飲まれるようになった状況を示している。

乳製品に次いで生産量が増加しているものがソフト飲料である。中国でも多数の種類のソフト飲料が生産、販売されるようになっており、食生活の多様化が急速に進行している。

次いで増加率の大きいのが肉製品である。中国では肉類の消費が増加を続けており、食生活の高度化を示すものとなっているが、肉製品の増加は、新たな肉製品が導入、開発され、肉消費の多様化が進んでいることを示している。

また、缶詰、食用植物油をはじめ、その他の食品も全体として生産量は大きく増加して

いる。中国は、現在でも、食生活の高度化・多様化が進行している途上にあるのであり、旺盛な食品需要の増加を背景として、食品生産量が急速に拡大しているのである。

第1表 食品工業による主要食品生産量 単位：万トン

食品	2000年	2005年	5年累計 増加率 (%)	年平均増 加率(%)
小麦粉	2,759	3,922	42.2	7.3
食用植物油	837	1,612	92.6	14
肉類	6,125	7,743	26.4	4.8
うち肉製品	407	850	108.8	15.9
乳製品	208	1,310	5.3倍	44.5
うち液体ミルク	125	1,146	8.2倍	55.8
インスタント食品	250	458	83.2	12.9
缶詰	178	360	102.2	15.1
ソフト飲料	1,491	3,380	126.7	17.8
ビール	2,231	3,062	37.2	6.5
砂糖	700	904	29.1	5.2

資料：食品工業「11期5カ年計画」発展綱要

しかしながら、このように成長著しい中国の食品工業であるが、その収益性は必ずしも良いわけではない。第2表は食品工業の費用利潤率の推移を見たものである。

第2表 食品工業の費用利潤率の推移 単位：%

	1998年	2000年	2002年	2004年	2006年	2008年	2009年
全工業平均	2.35	5.56	5.62	6.52	6.74	6.61	6.91
食品加工業	-0.89	2.01	2.62	3.12	4.76	5.53	5.83
食品製造業	0.82	4.22	4.75	5.20	6.42	7.17	8.89
飲料製造業	5.21	6.68	7.31	8.02	8.80	10.44	11.23
タバコ加工業	16.66	18.11	20.59	29.99	32.46	41.50	33.61

資料：中国統計年鑑各年

注. (1) 年商500万元以上の企業を対象としたもの。

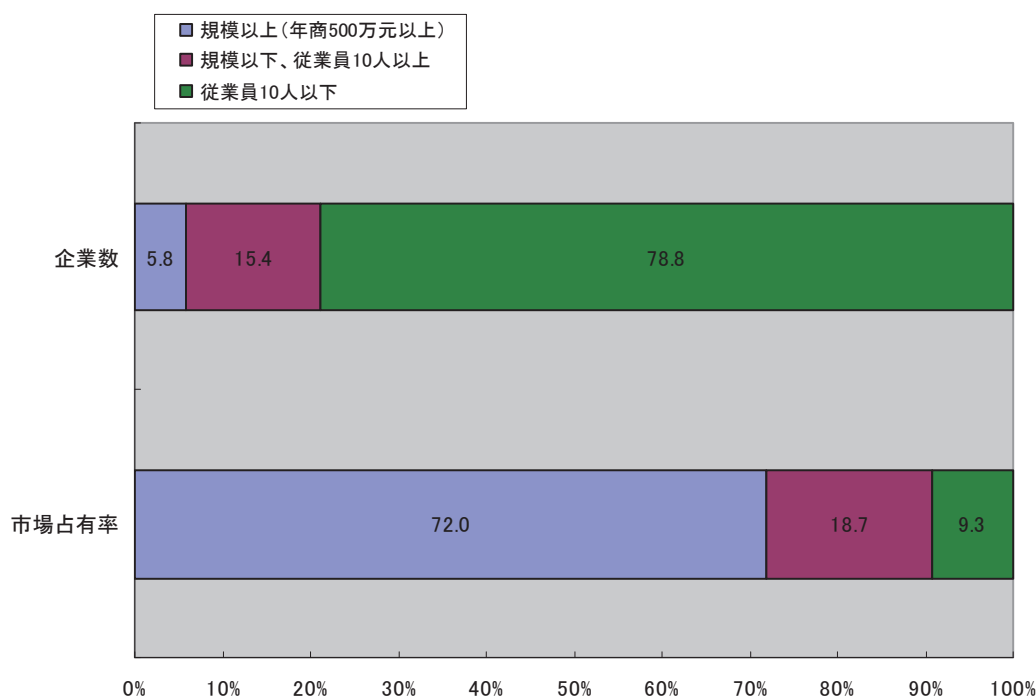
(2) 食品工業の分類は前図に同じ。

食品工業のうちで費用利潤率が比較的低いのは食品加工業および食品製造業である。とりわけ、食品加工業は1998年においてマイナス値を示すなど、収益性の悪さが目立っている。このことは、食品加工業は生産額では大きな伸びを示しているものの、生産性は必ずしも高くなく、しかも激しい競争で収益性が低く抑えられる構造になっていることを示唆するものであろう。

食品製造業の費用利潤率は、2000年代前半までは全工業平均よりも低かったが、2008年からは全工業平均よりも高くなっている。食品製造業における製品の多様化、生産量増

加等によって、収益性の高い部門が増加した結果と見られる。

中国においても食品企業の規模は一般的に零細である。第2図は食品企業の規模別の企業数および市場占有率のシェアを示したものである。



第2図 食品企業の規模別比率(2006年)
資料: 中国食品安全白書(2007年8月)

企業数を見ると、従業員10人以下の零細企業が78.8パーセントを占めており、中国の食品企業の大多数は規模が零細であることがわかる。年商500万元に満たず、従業員10人以上の企業を含めるとシェアは94.2パーセントとなる。

ただし、市場占有率では年商500万元以上の企業が72.0パーセントを占め、従業員10人以下の企業は9.3パーセントを占めるにすぎない。

中国の食品企業は、零細企業が多く存在する中で、大規模生産が可能な食品企業が成長し、市場占有率のシェアを伸ばしているのである。

(2) 食品の流通・消費

第3図は、中国の食用農産物の生産から消費までの流れと流通組織を示したものである。

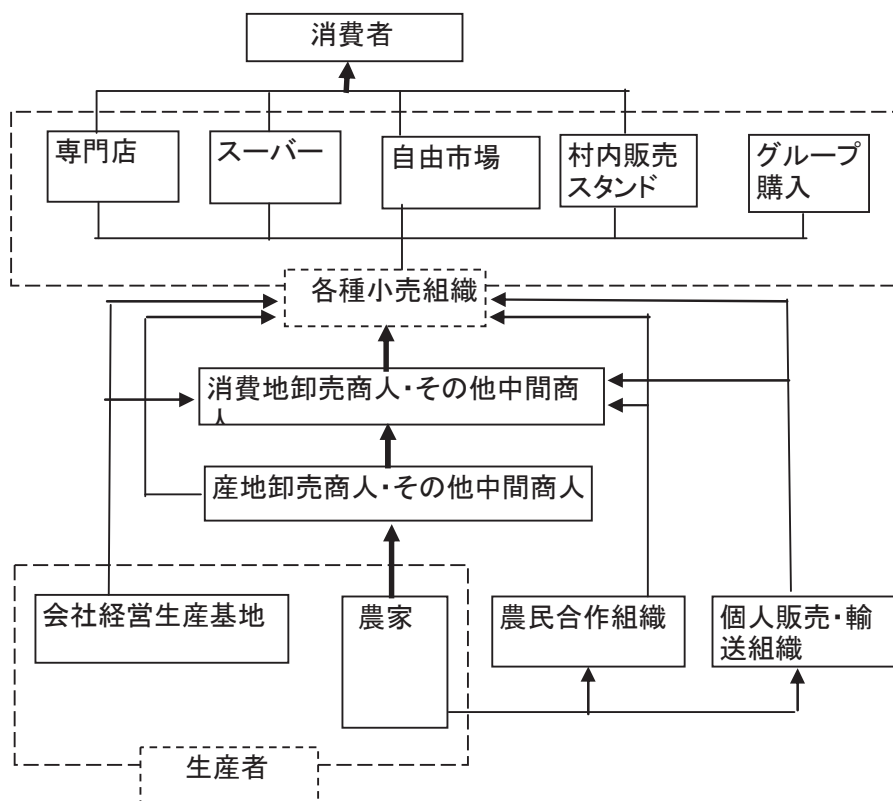
食用農産物の最も典型的な流れは、農家庭先等で生産者から産地卸売商人に、次いで産地市場で産地卸売商人から消費地卸売商人に、そして消費地市場で消費地卸売商人から小売組織に食用農産物が渡り、最終的に消費者が小売組織から購入するというものである。

中国の食用農産物流通の特徴は、日本のように農協を通じた委託販売は行われず、生産者、産地卸売商人、消費地卸売商人および小売組織の相互間の取引がそれぞれ個別に相対の売買で行われることである。産地卸売商人は複数の生産者から食用農産物を買集め、

また消費地卸売商人は複数の産地卸売商人から必要な食用農産物入手する。そして小売組織が消費地卸売商人から必要な食用農産物を仕入れる。このように、食用農産物が小売組織の店頭で売り出されるまでに一般的には3回の売買を経ることとなる。食用農産物の流通が所有者を変えながら行われるため、トレーサビリティを確保することが難しく、消費者が購入した食用農産物で食品事故が発生したような場合においても、原因や責任の所在をつきとめにくい構造になっている。

ただし、最近においては食品会社との契約栽培や会社経営生産基地で一定の品質基準を満たすまとまった量の食用農産物の生産が行われ、食品会社から直接スーパー等に出荷されるケースも増加しつつある。

また、農民專業合作社と言われる農民合作組織が農産物のブランド化や販売の共同化、合理化を目的として各地で設立されるようになってきている。現在ではまだ組織率も少なく、限られた存在であるが、政府の支援を受け、今後の発展が期待されている。



第3図 中国国内の食用農産物の流れと流通組織

資料: 李銅山(2009)『食用農産品安全研究』p.55

注: (1) 一部修正して掲載

(2) 矢印は農産物の流れ

食品の小売組織は、かつては自由市場、村内販売スタンド等が主なものであったが、現在では都市部を中心として、スーパーの普及がめざましい。

第3表は中国の小売店のうちチェーン店方式をとっているものの現状を形態別に示した

ものである。食品の販売店はコンビニ、スーパーおよび大型スーパーが主なものであるが、コンビニおよびスーパーが販売店数ではすでに頭打ちの傾向を示すようになってきているのに対し、大型スーパーは現在でも販売店数、商品販売額をともに大きく伸ばしつつある。このことは配送センター等の流通施設の設置、拡大等とともに、高級食材等の流通網の整備が進み、高級化、多様化した食品の販売が増加していることを示唆するものであろう。

第3表 形態別小売チェーン・ストアの現状(2010年)

	販売店数 (店)	商品販売額 (億元)
コンビニ	14,202	247
スーパー	32,818	2,767
大型スーパー	6,322	2,919
百貨店	4,239	2,672
専門店(含ガソリン・スタンド)	84,678	17,233
フランチャイズド・ストア	27,641	1,073
その他	6,892	475
合計	176,792	27,385

資料: 中国統計年鑑

注: 小売店のうちチェーン店方式をとっているものを対象。

スーパーの普及等による食品の高級化、多様化は、都市住民を中心として食品に対する支出格差を拡大させつつある。

第4図は、都市住民を最高から最低までの7つの階層に分け、食料の品目ごとの支出格差を示したものである。ここで支出格差は、全体の1戸当たり平均支出額に対する各階層の1戸当たり平均支出額の割合で示してある。支出格差は、言うまでもなく、購入量の差と単位購入量当たりの価格差によって生じる。

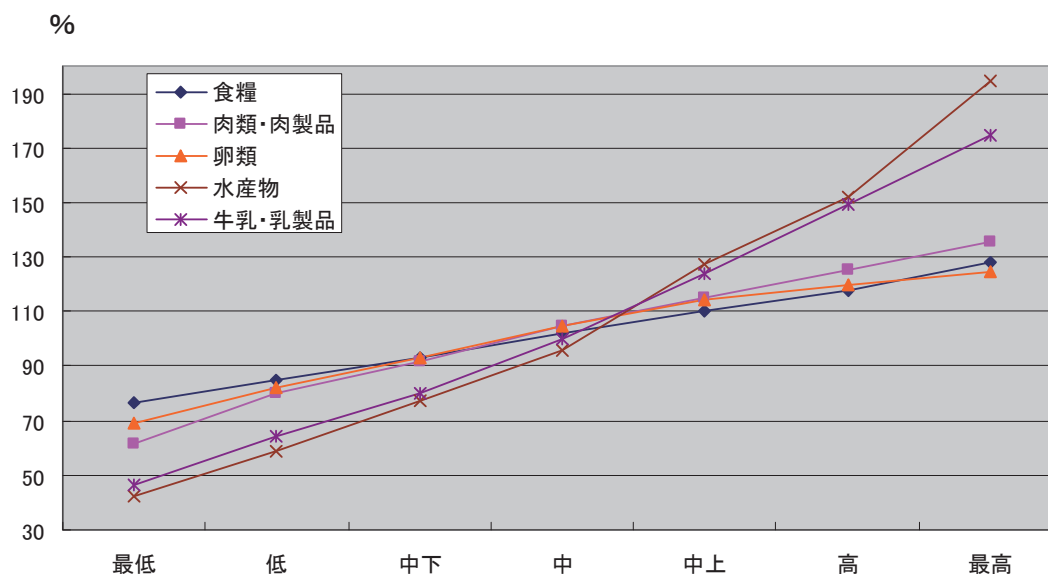
同図から明らかなおおりに、支出格差が最も大きいのが水産物である。これは中国では水産物は高級財であって、所得が高いほど消費量が増えるとともに、品質が良く価格が高いものを購入していることを示している。高所得者はスーパーで冷蔵された高級魚種を購入するが、低所得者は常温で売りに出されている廉価な水産物を自由市場等で購入するのである。

次に支出格差が大きいのが牛乳・乳製品であるが、牛乳・乳製品は種類による価格差がそれほど大きくはなく、消費量の差が支出格差の大きな要因となっている。

食糧、肉類・肉製品および卵類はほぼ同じような傾向を示しているが、このうち比較的支出格差が大きいのが肉類・肉製品である。肉類・肉製品は、水産物と同様に、スーパーで冷蔵された高級肉が販売されるようになってきているが、一方で、自由市場で常温で販売されているものもあり、品質による価格差が拡大している。

食糧と卵類は、所得による購入量の差が少なく、しかも大きな品質格差がないことから、支出格差は小さい。ただし、食糧のうちコメについては、近年、ジャポニカ米を中心としてブランド化が進んでおり、高級米が5キログラムまたは10キログラムの袋詰めでスーパ

一の店頭に並べられるようになってきている。こうした高級米と自由市場で量り売りされているコメとの間には大きな価格差が生じるようになってきている。



第4図 階層別食品支出格差(2010年)

資料: 中国統計年鑑

注. 支出格差(%) = 各階層支出額 / 平均支出額 × 100

3. 中国の食品安全の現状

(1) 中国の食品事件

中国では食用農産物の生産の現場において、農業生産の生産性、安定性、効率性等を高める観点から農薬、動物用医薬品、抗生物質等が幅広く使われるようになってきているが、これらの過剰使用や乱用による食用農産物の汚染が広範に見られる。

第4表は中国国内での食用農産物の汚染状況を見たものである。

畜禽肉、水産物および蜂蜜については、禁止飼料添加物使用、動物用医薬品超過残留、抗生物質残留、飼料・食品添加物残留等が主な汚染源である。特に、豚肉の肉赤身化剤（塩酸クレンブテロール）の使用は重篤な中毒症状をもたらすことが多いことから、深刻な社会問題となっている。

野菜、コメ、果物、茶葉、林産物およびキノコの主な汚染源は農薬残留と重金属である。我が国では農業改良普及組織が農業生産指導の一環として農薬の使用についても必要な指導を行っているが、中国ではこうした農業技術に関する普及組織が依然として未整備な地区が多く、農薬使用についての公的組織による農家への指導は不十分である。また、農家の農薬に関する知識や食品の安全、衛生に関する意識も決して十分ではない。このため、禁止農薬の使用、農薬の超過残留等による食品事件の発生や違反農産物の摘出が後を絶たない。

重金属については、後述するが、工場排水等による農業生産環境の汚染によって、重金属汚染が広範に見られるようになっている。

このほか、果物やキノコについては、防腐剤やホルムアルデヒドの超過残留も多く見られる。

第4表 中国国内での食用農産物汚染状況

	汚染源	検出状況	影響・措置
畜禽肉	飼料添加物(塩酸クレンブテロール)、動物用医薬品残留、動物疾病、重金属	禁止飼料添加物検出、動物用医薬品超過残留	急性中毒、外国輸入禁止措置、国内販売禁止
水産物	動物用医薬品・抗生物質残留、飼料・食品添加物残留、病原微生物、寄生虫、毒素	動物用医薬品超過残留、抗生物質検出	外国輸入禁止措置
野菜	農薬残留(有機リンほか)、重金属	高毒農薬検出、農薬超過残留	食品中毒、外国輸入禁止措置
コメ	農薬残留、重金属、鉱物油	農薬超過残留	健康に影響
果物	農薬残留(有機リン、膨張剤、防腐剤)、重金属、病原微生物	高毒農薬検出、農薬超過残留	外国輸入禁止措置
茶葉	重金属(鉛)、農薬残留	重金属検出、農薬超過残留	外国輸入禁止措置
林産物	農薬残留	高毒農薬検出	急性中毒、国内販売禁止
キノコ	ホルムアルデヒド、農薬残留	ホルムアルデヒド・農薬超過残留	外国輸入禁止措置
蜂蜜	抗生物質・動物用医薬品残留、農薬残留、重金属	動物用医薬品・農薬超過残留、重金属・抗生物質検出	外国輸入禁止措置

資料:李銅山(2009)『食用農産物安全研究』p.53

第5図(1),(2)は、中国衛生部がまとめた中国での食中毒事件発生状況である。この統計は重大食中毒事件として政府に報告があったものだけを取りまとめたものであり、現実に発生している食中毒事件のごく一部にすぎないが、中国国内の食中毒事件発生の一定の傾向を表したものでもあろう。

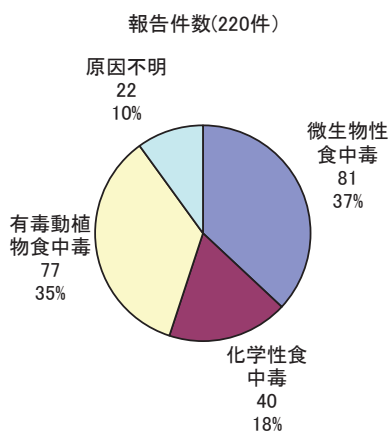
同図から明らかなおり、中国の食中毒事件では、報告件数、中毒者数ともに、微生物性食中毒によるものが最も多い。

微生物性食中毒は、主に食品の劣化、腐敗によって生じるものであり、食品の衛生管理の悪さを示すものである。微生物性食中毒は、報告件数のわりに中毒者数が多く、学校、レストラン等で集団的に発生していることを示すものとなっている。

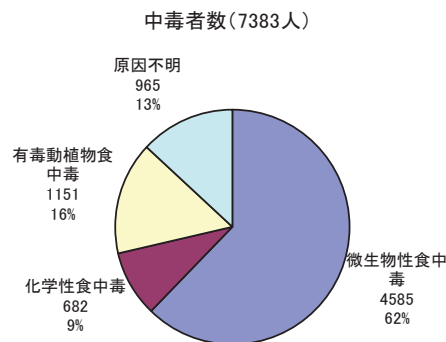
次に多いのは有害動植物食中毒である。これは毒キノコやフグ等を誤って食することによって起こるものであり、多くは家庭での発生と見られる。

化学性食中毒は、上述のように、食用農産物や食品の化学物質による汚染が広範に見られるにもかかわらず、報告件数で全体の18パーセント、中毒者数では9パーセントを占め

るにすぎない。これは、化学性物質による食品汚染の影響はすぐには現れないものが多いこと、食中毒事件が起こるのは主としてレストラン・飲食店または家庭であり、衛生管理の悪さから食品の腐敗等が直接の原因となることが多いことといった要因によるものと考えられる。



第5図(1) 2010年食中毒報告件数(件)
資料:中国衛生部弁公庁
「2010年全国食物中毒事件状況の通報」



第5図(2) 2010年食中毒者数(人)
資料:中国衛生部弁公庁
「2010年全国食物中毒事件状況の通報」

食用農産物の汚染や食中毒事件の発生の状況は以上のとおりであるが、中国ではこのほか、経済的利益のために手段を選ばない悪質な有害食品事件が広範に発生し、社会に衝撃を与えている。

第5表では中国国民に広く知られた有害食品の事例をいくつか掲げたが、これらはもとより氷山の一角にすぎない。

事例のうち、「地溝油（ゴミ油）」はレストラン等から下水溝等に廃棄された浮遊物をすくい上げて油を抽出するものであり、食品の生産、加工または屋台で利用されていると言われる。

「肉赤身化剤」は、前述したが、豚肉は中国でも脂身肉より赤身肉のほうが高価なために用いられるようになったものである。重症の場合は死亡することもあり、社会的問題となっているが、現在においても「肉赤身化剤」による食中毒事件が続発している。

「注水肉」は、簡単にできて、しかも外観上はほとんどわからないことから、全国で広範囲に発生しているとされる。

「人毛醤油」は、人毛から抽出したアミノ酸を利用して醤油を製造しても、形式的には醤油の品質検査基準に達することから、広範囲に流通しているものと見られている。

「メラミン混入ミルク」に関する事件は、影響を受けた乳幼児の数も多く、重大な社会事件となったことから、我が国でも広く報道された。ただし、同事件の後も、メラミンは飼料等に混入され、依然として利用されているとされる。

以上の事例のほか、中国では、表示違反食品や偽物食品（包装、容器等と内容が一致しないもの。たとえばブランド酒の容器に品質の悪い酒を入れて販売する等。）の事件が頻繁

に発生している。

こうした事例で共通していることは、いずれも他人の健康や生命を全く顧みることなく自己の経済的利益のみを追求して恥じないという姿勢であり、食品業者としてのモラルはほとんど意識もされていないことである。

食品業者のモラルという問題は、中国の食品安全問題を考える上で1つの重要な視点なのである。

第5表 中国国民に広く知られた有害食品の事例

事件名	内容	危害・影響	動機
地溝油(ゴミ油)	下水溝または排水溝にたまった脂っこい浮遊物(ホテルやレストランの残飯等に含まれる。)に簡単な加工処理をほどこし、抽出してできた油。	ヤミルートで食品生産工場、加工業界、屋台等に流通、使用。食中毒(消化管粘膜の破壊等)、発ガン性等。	ヤミ拠点での製造、販売による巨大な利益。レストラン等にとっても「油さらい業者」は好都合。
肉赤身化剤〔瘦肉精〕	豚肉では脂身肉より赤身肉のほうが高価なため、出荷前の10～20日間に肉赤身化剤(化学名:塩酸クレンブテロール)を使用。赤身肉タイプの豚の飼養はコストがかかるため、利益は大きい。	広東省を中心に広範囲に中毒事件が発生。呼吸困難、動悸、重症の場合は死亡することもある。	脂身肉を簡便な方法で赤身肉にすることの大きな利益。
注水肉	重量の増加のために出荷前に水が注入された食肉(豚肉、牛肉等)。重量は10数kg増加する(豚の場合)が、外観上はほとんど区別がつかない。	不衛生な水を用いるため、食中毒を起こしやすい。全国的に広範囲に発生。	コストのほとんどかからない方法で重量を増加させることによる直接的な利益。
人毛醤油	理髪店等から集めた毛髪から業者がアミノ酸を抽出して醤油メーカーに販売。醤油メーカーはアミノ酸母液として醤油の製造に利用。形式的には醸造醤油の品質検査基準に達する。	人の毛髪には、ヒ素、鉛等が含まれるため、人体に有害。また、不衛生で発ガン性もある。広範囲に流通。	毛髪からアミノ酸を抽出する業者は利益が大きい。醤油メーカーも安価な醤油の製造が可能。
メラミン混入粉ミルク	生乳を水で薄めて増量した後、メラミンを混入して窒素含量を増加させる。窒素含量で測定されるタンパク質含量を偽ることができる。	中国衛生部は2008年12月1日にメラミン混入粉ミルクで泌尿器に影響を受けた乳幼児は約30万人と発表。メラミンは飼料にも広範囲に混入。	増量とタンパク質含量を偽ることによる直接的な利益。

資料:各種新聞記事等から作成。

(2) 農業生産環境の汚染

農業生産、食品加工、流通等の過程での農薬、動物用医薬品、抗生物質、食品添加物等の違法使用、乱用等とともに、食品汚染の重要な原因となっているのが農業生産環境汚染である。

中国では、経済発展優先が国家の基本的方針とされていることから、土地開発や工業生産拡大が重視される一方で、工場排水、排気、廃棄物処理等に関する規制が不十分であり、このことが農業生産環境の悪化を年々深刻化させている。

第6表は中国の農業生産環境汚染の現状を見たものであるが、カドミウム、鉛、水銀、クロム等の重金属による汚染耕地は2000万ヘクタールに及んでいる。中国の全耕地面積は1億2172万ヘクタール（2008年末）であるため、全耕地の16パーセント以上が重金属によって汚染されていることとなる。

第6表 農業生産環境の汚染

事 項	面積
重金属汚染耕地	2000万ha
農薬汚染耕地	900万ha
汚水灌漑汚染耕地	216.67万ha
大気汚染耕地	533.33万ha
個体廃棄物堆積・毀損耕地	13.33万ha
合計	3633.33万ha

資料:李銅山(2009)『食用農産品安全研究』p.87

重金属の汚染については、中国のコメの10パーセントが基準値を超えたカドミウム汚染米であるとされ、とりわけ湖南、江西省等におけるインディカ米で汚染が深刻であるとされる。また、コメについては、カドミウム、銅、亜鉛の複合汚染や内陸部の水銀汚染も指摘されている（国際金融報2011年2月16日）。

農薬が耕地に滞留して生じる耕地の農薬汚染も、農薬が過剰に使用されることによって広範に生じるようになっており、農薬汚染耕地は900万ヘクタールに及んでいる。

河川水等の汚染によってもたらされる汚水灌漑汚染耕地も216.67万ヘクタールに及んでおり、深刻である。中国の河川水の70パーセントは工場排水等によって汚染されており、また、40パーセントは基本的に使用できない状態であるとされる。特に都市部を流れる川の95パーセントが重度の汚染状態となっている（サーチナ2011年5月27日）。

このほか、工場ばい煙等が十分に規制されないことによって生じる大気汚染耕地が533.33万ヘクタール、個体廃棄物が堆積したり、何らかの要因で毀損したままとなっている耕地が13.33万ヘクタールとなっている。

上記の汚染耕地の合計面積は、一部に重複計上の可能性はあるものの、3633.33万ヘクタールであり、これは中国の全耕地面積のちょうど30パーセントに相当する。汚染耕地の拡大が、中国の食品汚染に深刻かつ直接的な影響を与えることは多言を要しないであろう。そして、現在のところ、深刻化する汚染耕地の拡大に歯止めがかかる兆候は見られていないのである。

（3）食品安全に対する住民意識

第7表は、2009年に北京、上海、広州の市民に対して実施された食品安全に関する調査結果である。

同調査結果によれば、回答者の57.8パーセントが中国の食品安全状況には不満だとして

いる。食品の安全を判断する手段としてはブランド（知名度）を挙げる人が最も多く、商品名や製造会社名が安全性判断の有力な基準となっていることがわかる。

市場への信頼度については、スーパーマーケットが比較的安全と考えている人が約 90 パーセントに及んでいる。その一方で、一般市場に対する信頼度は低い。

食品安全で最も心配する問題として、偽物食品が最も多く挙げられるのは食品安全における中国的な特性を示すものである。包装や容器はブランド品であっても、内容物が低品質、はなはだしくは有害なものであるという事件は後を絶たない。偽物食品への不安は、ブランドを信頼しようとする心理と表裏のものであろう。

このほか、食品安全で心配する問題として、添加物違法使用、食品の品質保持期限超過・変質、残留農薬等が挙げられている。多数の人が食品の品質保持期限超過・変質を不安視していることは、食品生産、流通業者のモラルへの信頼度が低いことを物語っている。

第7表 食品安全に対する中国都市住民の意識(1)

事 項	比率
○中国の食品安全状況に不満	57. 8%
○食品の安全を判断する手段	
・ブランド(知名度)	約40%
・食品外観または表示	20～30%
○市場への信頼度	
・スーパーマーケットは比較的 安全	約90%
・コンビニは比較的 安全	46. 9%
・一般市場は比較的 安全	26. 9%
○食品安全で最も心配する問題	
・偽物食品	22. 5%
・添加物違法使用	18. 4%
・食品の品質保持期限超過、 変質	17. 6%
・残留農薬、虚偽広告、加工環 境不衛生	それぞれ 約10%

資料: CNAnews2009年3月4日

注. (1)中国零時研究諮問集団・ソーフ新聞センターの2009年2月実施調査結果による。

(2)北京、上海、広州の市民に対する調査
(3)複数回答

第8表では、食品安全に対する都市住民の意識に関する別の調査結果を掲げたが、傾向としては第7表の結果と大きな差があるものではない。

第8表の調査は、2011年にハルピン市民を対象として実施されたものであるが、同調査結果によれば、中国の食の安全問題について、71パーセントが失望していると回答している。また、食品安全で最も心配する問題としては添加物違法使用と残留農薬が挙げられている。

食の安全問題が起きる直接的な原因として、業者の利益追求主義と監督不行届が挙げられており、やはり食品業者のモラルが問題視されている。

第8表 食品安全に対する中国都市住民の意識(2)

事項	比率
○食の安全問題について	
・失望している	71%
・問題はあるが解決できる	29%
○食品安全で最も心配する問題	
・添加物違法使用	38%
・残留農薬	36%
○食の安全問題が起きる直接的な原因	
・業者の利益追求主義	—
・監督不行届	—

資料: 毎日中国経済2011年8月26日

注: 中国国家统计局黒竜江省ハルビン調査チームのハルピン市民200人を対象とした調査による。

上記の調査結果で明らかとなり、大多数の中国人が自国の食品安全の状況に不満を持っており、自国で生産された食品に対して信頼感または安心感を抱くことができない。中国では特権階級向けに独自の有機栽培農園が存在する（2011年9月22日 Record China）とされるのも故なしとしないのである。

それでは、中国政府はこうした深刻な食品安全の状況に対して、どのように取り組んでいるのだろうか。

4. 中国の食品安全の取組

改革開放以前の社会主義計画経済時において、中国の食料政策は基本的に品質面よりも量的な充足確保に重点が置かれ、必要な量の食料の供給を確保することが主要な政策目的であった。このため、食品衛生面は軽視または無視され、食品衛生に関する制度的整備も十分になされず、国民への衛生観念の浸透も進まなかった。とりわけ、農村部では、貧困で十分な教育を受けることができなかつたため、衛生に関する意識が希薄であった。

中国で食品衛生法（試行）が制定されたのは改革開放後の1982年のことであり、同法の「試行」がとれ、正式の食品衛生法となったのは1995年のことである。中国では、ようやくこのときに食品衛生に関する基本法が成立したのである。

これ以降、食品安全に関する各種の制度的整備が積極的に進められるようになるが、中国での食品安全に関する取組の本格化は、2000年前後の食品安全に関する世界的な関心の高まりを重要な契機としている。

アメリカは1997年に「大統領食品安全計画」を策定し、EUは2000年に食品安全白書を公表した。また、2001年のWHOアフリカ地域会議では「食品安全決議」が採択された。これとともに、各国での食品安全基準の整備、強化が進められた。

中国の食品安全への取組は、こうした世界的な流れの中で、自国の急速な食品消費の多様化、食品生産の拡大、食品輸出の大幅な増加等を背景として、

①中国からの輸出食品について、EU、日本等の輸出先国から、安全基準に達していない

ことを理由として輸入禁止措置がとられるという事態が続発し、これに対する早急な対策が必要となったこと、

②国内での各種中毒事件の発生等により、食品安全についての関心が高まり、国内の食品安全水準の向上を図る必要が生じたこと、

に対応しようとするものであった。

中国で食品輸出は、農業の生産発展および農民の所得向上のために最も直接的で有力な手法として考えられ、そのために食品輸出への取組が政府の支援の下に積極的に進められてきた。しかしながら、その前に壁として立ちはだかったのが各国の定めた食品安全基準であった。

EUは、2002年、残留薬品の基準を超えていることを理由として中国の動物由来食品の輸入を禁止し、我が国も同年、残留農薬基準値違反を理由として中国産ハウレンソウの輸入禁止措置をとった。このように、中国から輸出された食品が、各国の食品安全基準を満たさなかったために輸入を拒否されるケースが続発し、中国の食品輸出の大きな障害となったのである。

中国は、各国が食品安全基準を定めているのは中国の食品を貿易上差別するためだと非難し、各国の食品安全基準を「緑色貿易障壁」と呼んだ。とりわけ、我が国がとったハウレンソウの輸入禁止措置は、我が国の中国食品に対する差別的措置の象徴として中国国内では喧伝された。ただし、我が国のとっているハウレンソウの残留農薬基準は、我が国の農家も遵守しているものであって、中国に差別的基準を設けたものでないことは言うまでもない。

こうして各国を非難すると同時に、中国は食品輸出の促進のためには輸出食品の品質向上を図り、各国の食品安全基準を満たすことが必須であることを認識し、そのための取組が優先的に、かつ急速に進められた。

輸出食品検査の基本法として2002年に輸出入商品検査法が制定され、次いで輸出食品の生産企業の管理を強化するため、同年、「輸出食品生産企業衛生登録登記管理規定」（2002年4月19日国家品質監督検査検疫総局）が定められた。また、輸出入検査を行う国家品質監督検査検疫総局（以下「質検総局」という。）の下には、全国で35の直属検査検疫局が設置され、中央政府からの支出によって、体制、人員、施設等の急速な整備が図られた。

このように、中国では、食品安全の取組においては輸出食品に特別の扱いがなされ、輸出食品の品質向上がまず先行した。輸出食品への取組が先行したことについては、食品輸出の促進とともに、中国商品のイメージ向上を図る戦略的意図があったことは多言を要しないであろう。

一方国内では、当時、殺鼠剤投入事件、豆乳中毒事件、細菌性集団中毒事件等が多発しており、これらの事件が新聞等でも報道されるようになって、都市住民を中心として食品安全への意識が徐々に高まっていた。また、中国の食品輸出の拡大によって、輸出食品そのものだけでなく中国国内の食品安全の事情にも諸外国の関心が向けられるようになっていた。

こうした事情に対応して、中国は国内でも食品安全状況の改善に向けて何らかの具体的措置をとることが求められたのである。

中国の食品安全の取組において、2003年は1つの節目となる年である。

2003年3月、食品安全に関する総合的業務を行うため、アメリカの食品安全関係組織を参考としつつ、旧国家薬品监督管理局を前身として、国家食品薬品监督管理局（以下「食薬局」という。）が設立された。中国では、衛生部を始めとして、多数の行政部局が食品安全業務に関与しているため、その総合調整機能が食薬局に期待されたのである。ただし、食薬局の職員数は約180人（2004年）と少なく、組織的にも弱体であって、中国の食品安全の取組のシンボリック的存在としての色彩も濃かった。

また、2003年には、食薬局の設立を契機として、食品安心工程が実施された。この食品安心工程は、食薬局の総合的情報提供の下に、衛生部、質検総局、農業部等を含めた8行政部局が合同で食品安全に取り組んだものであり、画期的なものであった。

この食品安心工程は、国民生活と関係の深い食糧、食肉、野菜、果物、乳製品、豆製品および水産物を主たる対象として、農薬、動物医薬品等の不当使用の抑制や偽造劣悪食品の違法販売の取締り等を重点として行われた。

さらに、同年、衛生部は、WHOの専門家の指導も受けて、食品安全行動計画を公表した。

同計画では、①食品汚染の抑制、食物を原因とする疾病の減少のための行動目標、②食品衛生法規、基準体系の健全化、食品汚染物質監督観測ネットワークの建設のための行動戦略等が定められていた。ただし、同計画は1つの青写真であって、予算や強制的実行力を伴ったものではなく、その具体的な実現可能性には問題を残すものであった。

この後、2003年以降の中国の食品安全に向けた取組は、中央政府だけでなく、省、市等のレベルで広く行われるようになっており、また、2007年には制度的欠缺を解消してあらゆる分野の監督管理を行うために「食品等の製品の安全監督管理を強化することに関する特別規定」（2007年7月26日国務院）が制定されたが、内容的には上記食品安心工程や食品安全行動計画に規定されたものを大きく超えるものではない。

このように、中国では、2003年から食品安全に向けた取組が本格化し、新しい段階に入ったものと見るができるが、現在の中国の食品安全の現状から見る限り、そうした取組は十分な成果を上げてこなかったとするほかはないであろう。

上述のような期待をもって設立された食薬局も、もともと組織体制が弱体だったこともあって、思ったような機能を発揮することができず、加えて、新薬承認に関してトップの不祥事もあったことから、2008年7月に衛生部の所轄する一部局に格下げして編入される結果となっている。

こうした中で、各国で食品安全に関する制度の見直しや基本法の整備が進められたことにも対応して、中国でも食品安全のための基本法が必要だとの認識が高まり、所要の検討を経て、2009年に食品安全法が制定された。

食品安全法は、中国の食品安全制度の基本法であるとともに、現在の中国の食品安全の取組の中心的存在であり、極めて重要な地位を占めている。

そこで、次に、この食品安全法を中心に、中国の食品安全制度について検討することとしたい。

5. 中国の食品安全制度

(1) 食品安全法制定の経緯

2000年前後は、前述したとおり、世界的に食品安全行政についての見直しが進んだ時期であったが、我が国でもBSE問題の発生を契機として食品安全に関する体制の抜本的見直しが行われ、食品安全基本法が2003年5月に制定された。こうした食品安全に関する各国の動きとともに、中国でも2003年ごろから食品安全に関する基本法制定の必要性が認識されるようになる。

2004年7月、国務院は第59回常務会議で食品衛生法改正に向けた検討を開始することを決定した。食品安全に関する基本法の名称がまだ定められていなかったため、当面、1995年に制定された食品衛生法の改正という形で検討が始められることとなったのである。

食品安全の基本法の制定に関しての中国国民の関心は高かった。

衛生、検疫、農業等の専門家による研究会等が頻繁に開催されるようになり、2005年9月にはその一環として米中食品安全専門家会議が開催されてこの問題についての議論がなされている。

また、この問題については、地方でも幅広い関心と呼んでおり、2005年の全人代では30人の、2007年の全人代では445人の全人代代表が「食品安全法」の制定を求める議案を提出した。こうした中で、2005年11月および2007年4月に、全人代教科文衛委員会が主催して、食品衛生法改正に関する座談会が開催されている。

2007年に法案作成を担当する国務院法制弁公室は、法案の名称を、「食品衛生法（修正草案）」から「食品安全法（草案）」に変更した。これは、これまでの検討を経て、新たな基本法の名称としては、諸外国の通例と一致させるとともに、食品衛生を含めた食品安全分野の基本法としては「食品安全法」という名称が適当と判断されたことによるものである（『食品安全法実施問題』（2009）9ページ）。

食品安全法（草案）は、2007年11月に国務院から全人代に提出され、同年12月から全人代常務委員会は同法案の審議を開始した。

全人代常務委員会では、2008年4月に同法案についてのパブリック・コメントを募集したが、同法案に対しては1万件を超えるパブリック・コメントが提出された。

また、2008年に発生したメラミン混入粉ミルク事件は、同法案の規定内容に少なからぬ影響を与えたとされる。例として次の3つを挙げておきたい。

1つは検査免除制度の廃止である。同事件を起こした三鹿集団（2008年12月破産）は、河北省の有力・優良企業として食品衛生等に関する検査を免除されていた。この検査免除制度がこうした事件を引き起こす要因になったのではないかとの反省から、既に2008年9月18日付け国務院指示で検査免除制度は廃止する旨の通知が出されていたが、あらためて同法案に検査免除制度廃止規定が盛り込まれることとなった。

2つは全行程監督である。同事件でのメラミン混入は、主として集乳段階のミルク・ステーションで行われたことが明らかとなっているが、このミルク・ステーションは農業生産や食品加工といった既存の行政分野にはない分野であり、監督が不十分であった。このため、県クラス以上の政府が食品の全分野の監督についての統一的な責任を負ういわゆる全行程監督の規定が設けられることとなった。

3つは回収義務制度である。同事件では問題食品が直ちに回収されず、被害、影響が全国的に広範囲に及ぶこととなった。このため、食品安全に問題のある製品の回収が食品生

産経営者に義務付けられることとなり、回収を怠っている食品生産経営者には監督管理機関が回収を命令することができるという規定が整備されることとなった。

同法案は、以上のような規定整備を含め、全人代常務委員会での4回の審議を経て、2009年2月28日に「食品安全法」として同常務委員会で議決された。同法は同年6月1日から施行されている。

同法の具体的な実施のため、同年7月8日に食品安全法実施条例が公布、施行され、また、2010年2月6日に国务院食品安全委員会が設立されている。

(2) 食品安全法の構成と食品安全制度の枠組み

我が国の食品安全基本法が食品安全施策の基本的方針等だけを規定し、具体的な食品衛生基準等は従来どおり食品衛生法等で規定されているのに対して、中国の食品安全法は基本的方針だけではなく従来の食品衛生法の具体的内容を含み、食品安全に関する総合的な法律となっている。

食品安全法の構成は第9表のとおりである。

食品安全法		食品衛生法の対応
章	内容	
第一章	総則(全10条)	第1～5条
第二章	食品安全リスクの観測および評価(全7条)	(対応なし)
第三章	食品安全基準(全9条)	第14～16条
第四章	食品生産経営(全30条)	第6～10条、第11条、第12～13条、第17～31条
第五章	食品検査(全5条)	第36条
第六章	食品輸出入(全5条)	第30～31条
第七章	食品安全事故・処置(全6条)	(対応なし)
第八章	監督管理(全8条)	第33～38条
第九章	法律責任(全15条)	第39～53条
第十章	附則	附則
(全104条)		(全57条)

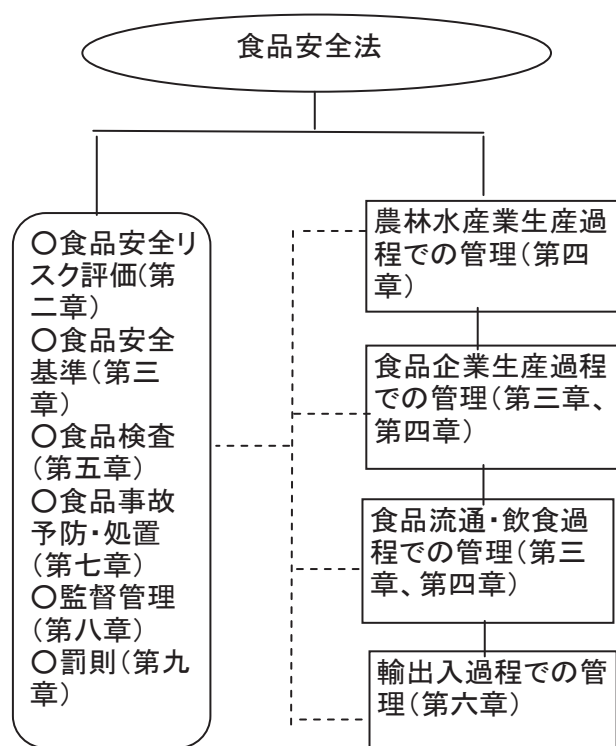
資料:王艶林主編(2009)『中華人民共和国食品安全法実施問題』p.30から作成

同表のとおり、食品安全法は食品安全行政に必要な食品安全リスクの観測・評価、食品安全基準、食品生産経営(生産、加工、流通)、食品検査、食品輸出入、食品安全事故・処置、監督管理、法律責任の各分野の規定を網羅している。このうち、食品安全リスクの観測・評価および食品安全事故・処置は従来の食品衛生法には規定がなかった分野である。

他の分野についても規定の充実が図られ、条文数も食品衛生法では全 57 条であったが、食品安全法では全 104 条と大きく増加した。

なお、食品安全リスクの観測・評価に関する規定について、我が国の食品安全基本法ではリスク分析の三要素としてリスク評価（同法第 11 条）、リスク管理（同法第 12 条）およびリスクコミュニケーション（同法 13 条）の規定を設けるが、中国の食品安全法ではリスクコミュニケーションの規定が設けられていない。また、中国の食品安全法でリスク評価は、衛生部が食品安全リスク評価専門家委員会を組織して行い、衛生部がリスク評価に責任を負う（同法第 13 条）こととされているが、衛生部は一方でリスク管理を行う部局でもあるので、リスク評価とリスク管理の厳密な分離はなされていない。

食品安全法を基本とする中国の食品安全制度の枠組みは、第 6 図のとおり、食品安全行政の各分野および食品の生産流通等の各過程での管理は全て食品安全法に根拠規定を置き、それぞれの分野で必要な規定の整備が進められている。



第6図 食品安全制度の枠組み
注. 章番号は食品安全法のもの

これら各分野の規定の整備状況も様々であるが、以下では、食品安全基準に関する規定とともに、農林水産業生産過程、食品企業生産過程、食品流通・飲食過程および輸出入過程での管理に関する規定について整理しておくこととしたい。

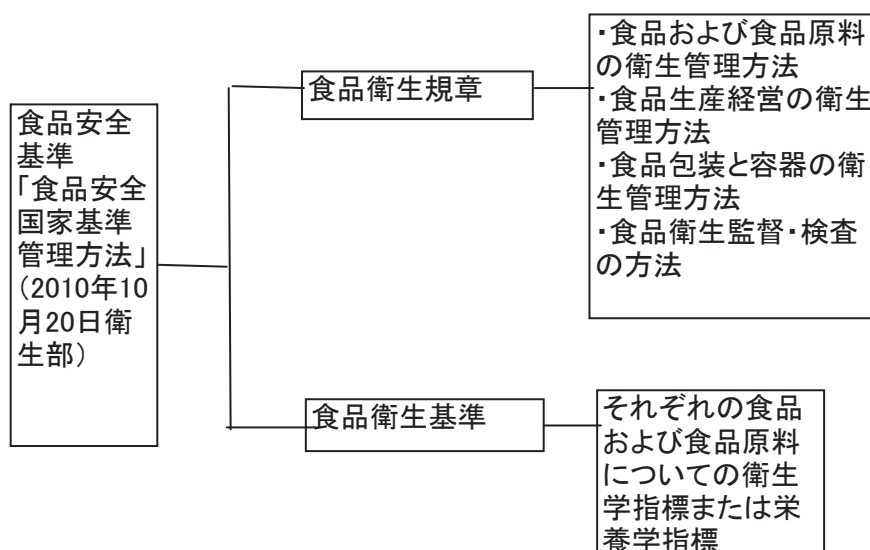
(3) 食品安全基準

食品安全法で、食品安全基準は遵守されなければならない強制規定（同法第 19 条）であり、次の内容を規定するものとされる（同法第 20 条）。

- ①食品または食品関係製品に含まれる病原性微生物，残留農薬，残留動物医薬品，重金属，汚染物質その他人体の健康に危害を及ぼす物質の限量
- ②食品添加物の種類，使用範囲，使用量
- ③乳幼児または特定の人々の主食補助食品の栄養成分基準
- ④食品安全または栄養に関するラベル，標識，説明書の基準
- ⑤食品の生産販売過程の衛生基準
- ⑥食品安全に関する品質基準
- ⑦食品の検査試験方法および規程
- ⑧その他食品安全のために制定が必要な基準の内容

食品安全基準は、食品安全国家基準審査評価委員会の審査（同法第 23 条）を経て作成されることとされており、食品安全国家基準管理方法（2010 年 10 月 20 日衛生部）で作成計画の策定，起草，審査，許可等に関する具体的な手続きが定められている。

なお、食品安全基準を定めた規定は、内容によって、第 7 図のとおり、食品衛生規章と食品衛生基準の 2 つに大きく分けられる。



第7図 食品安全基準の枠組み
資料:筆者作成

食品衛生規章は、同図のとおり、食品および食品原料の衛生管理方法等を定めたものであり、一方で食品衛生基準はそれぞれの食品および食品原料についての衛生学指標または栄養学指標を定めたものである。食品衛生規章および食品衛生基準ともに、必要なものから順次整備が進められつつある。

なお、国家基準がないものについては、地方政府が国家基準に関する規定を参考にして地方基準を作ることができる（同法第 24 条）こととされており、また、国家基準も地方基準もないものについては、食品生産企業が同様に企業基準を作ることができる（同法第 25

条) こととされている。

(4) 農林水産業生産過程での管理

農林水産業生産過程での管理は、生産過程で投入される農薬、肥料、動物用医薬品、飼料等に関する使用規制、管理等を主な内容とする。農業部がこれらについての主たる所管行政部局である。

農薬については、1997年に「農薬管理条例」(1997年5月8日国務院)が定められ、農薬管理に関する基本法令となっている。同条例では農薬登記制度が実施されることとされ、また、農薬の使用制限を行う際の手続きとして「農薬制限使用管理規定」(2002年6月28日農業部)が定められている。

と畜場の管理については、同じく1997年に「生豚と殺管理条例」(1997年12月19日国務院)が定められている。なお、と畜場の管理は商務部の所管である。

飼料については、1999年に「飼料および飼料添加物管理条例」(1999年5月29日国務院)が定められた。

また、動物用医薬品については、早くも1987年に「動物用医薬品管理条例」(1987年5月21日国務院)が定められている。

農薬等に関しては、このように個別の規定の整備が進められてきたが、2006年に「農産物品質安全法」(2006年4月29日全人代常務委員会議決)が定められ、農林水産業生産過程での管理を含め、農産物の品質安全についての包括的な規定が整備されることとなった。

こうした状況を踏まえつつ、食品安全法では第35条で次のとおりの規定を置いている。

「食用農産物の生産者は食品安全基準および国家の関係規定にしたがって農薬、肥料、ホルモン剤、動物用医薬品、飼料・飼料添加物等の農業投入財を使用しなければならない。食用農産物の生産企業および農民専業合作経済組織は食用農産物生産記録制度を作らなければならない。

県クラス以上の農業行政部門は農業投入財使用の管理および指導を強化し、健全な農業投入財使用制度を作らなければならない。」

食品安全法においても、農薬等の管理の適正化が重視され、県クラス以上の政府による指導強化がうたわれている。なお、同規定中の食用農産物生産記録制度は、食用農産物におけるトレーサビリティの普及を意図したものであるが、農家は除外されていることに留意しておきたい。

(5) 食品企業生産過程での管理

食品企業生産過程における食品安全面での規定として、食品の品質に関する検査監督の根拠規定としての役割を果たしているのが2000年に制定された「製品品質法」(2000年9月1日公布、全人代常務委員会)である。製品品質法は、食品に限らず、製品全般の品質の向上、確保を目的とした法律であるが、同法第15条で、人体の健康、人身の安全等に危害を及ぼすおそれのある製品については、国が抜取検査等の方法によって検査監督するものとされている。抜取検査は、市場で流通している製品または企業に保管されている製品について行われ、生産者はこれを拒むことはできない。生産者は人体の健康等に関する国家基準等を遵守し、製品の品質に責任を負わねばならないとされる(同法第26条)。

食品生産加工企業に対する監督管理において中心的役割を果たしてきたのが 2003 年に制定された「食品生産加工企業品質安全監督管理方法」(2003 年 7 月 18 日公布, 質検総局)である。

同方法の規定(同方法第 4, 9, 11 条)によれば, 食品を生産しようとする企業は, 設備, 場所等における一定の基準を満たす必要があり, また, 所管行政庁による食品生産許可を受けなければならない。

さらに, 国の認定機関が行う検査に合格しなければ食品を出荷することはできず, 検査に合格して出荷するものについては, 品質安全(Quality Safety)を意味する QS マークをつけなければならないとされている(同方法第 34, 36, 39, 40 条)。

このように同方法の実施によって, 食品生産の許可制度, 食品出荷の QS マーク制度等が導入されたが, このうち, 食品生産の許可制度については, 食品安全法第 29 条で「国家は食品の生産経営に対する許可制度を実施する。」と明記されることとなった。QS マーク制度については, 食品安全法には明記されていないものの, 同方法は現在でも有効であり, 現実に運用されている。

また, 食品安全法では, 食品企業生産過程でのトレーサビリティの確保を図るため, 食品企業に食品原料, 食品添加物, 食品関連製品の入荷・検査の記録制度および食品の出荷・検査の記録制度の整備を義務付けている(同法第 36, 37 条)。

(6) 食品流通・飲食過程での管理

食品流通・飲食過程での管理について, 従来 of 食品衛生法では, その第 27 条で「食品生産経営企業および食品露天商は, 衛生行政主管部門が発行する衛生許可証を取得し, 工商行政管理部門に登録を申請しなければならない。」と規定するのみで, 飲食サービスについての許可制度はなかったが, 食品安全法では食品流通とともに, 飲食サービスについても許可制度が導入されることとなった(同法第 29 条)。

食品流通分野での食品安全で重要な役割を果たしているのが 2007 年に商務部から公布された「流通領域食品安全管理方法」(2007 年 1 月 19 日公布, 商務部)である。

同方法では, 中国国内の食品流通過程での食品安全に関する業界管理は商務部が責任を負うことが明記され(同方法第 2 条), 食品市場における管理の強化が打ち出されている。同方法によれば, 食品卸売市場または小売市場(集贸市场, スーパー, デパート, コンビニ等を含む。)は, 当該市場を利用する食品業者の取扱品目, 関係情報等を記録する等, 利用する食品業者に対する一定の管理制度を整備しなければならない(同方法第 7 条)。また, スーパーが現場で調理して販売している惣菜に食品安全上の問題があるケースが続発したこと等から, 現場製造食品, ばら売り食品, 生鮮食品については食品安全施設の設置等の条件を満たすことが必要であることが明記された(同方法第 9 条)。このほか, 商務部門は市場の巡回, 監督検査を行うこととされている(同方法第 10 条)。

飲食サービスについては, 上述した許可制度の導入とともに, 「飲食サービス食品安全監督管理方法」(2010 年 5 月 1 日施行, 衛生部)および「飲食サービス許可管理方法」(同)が制定され, 管理の強化が図られている。また, 「飲食業食品衛生管理方法」, 「消毒管理方法」, 「食品包装用原紙衛生管理方法」, 「食品用ゴム製品衛生管理方法」, 「アルミ製食器器具容器衛生管理方法」, 「陶磁器食器器具容器衛生管理方法」等の飲食サービスにおける食品安

全に必要な食品安全基準も徐々に整備が進められつつある。

(7) 輸出入過程での管理

輸出入過程での管理に関する制度整備は、前述のとおり、中国食品の輸出促進を図ることを重要な目的の1つとして強力に進められた。

2002年に公布された輸出入検査法は、人類の健康保護、動植物の健全性の保護、環境の保護等のために、輸出入に当たって検査を受ける必要があると認められるものの目録を作成し、当該目録に記載された品目については、検査機構による検査を実施することを定めている(同法第4,5条)。当該検査を受けなければ輸入しても販売できないし、検査を受けていないものは輸出できない(同法第5条)。同法は、輸出入食品の検査についての根拠法である。

「輸出入商品抜取検査管理方法」(2002年12月31日公布、質検総局)は、輸出入商品検査法の実施に際して必要となる抜取検査の方法、手順等を定めたものである。

輸出食品生産企業の管理強化のため、2002年に「輸出食品生産企業衛生登録登記管理規定」が設けられたのは前述のとおりであるが、同規定については、食品安全法施行後に一定の見直しが行われ、現在では同規定に代わって「輸出食品生産企業登録管理規定」(2011年6月21日公布、質検総局)が制定されている。

また、輸出入の際の動植物検疫については、早くも1991年に「輸出入動植物検疫法」(1991年10月30日全人代常務委員会)が定められており、1996年にはその具体的実施のために「輸出入動植物検疫法実施条例」(1996年12月2日国務院)が定められている。

6. 中国の食品安全制度の実施・検査体制

(1) 食品安全委員会

2010年2月、中国国務院に食品安全委員会が設置された。この食品安全委員会は食品安全法第4条に基づき設置されたものであるが、第10表で整理したとおり、日本の食品安全委員会とは性格等において全く異なるものとなっている。

日本の食品安全委員会は、①食品安全の基本施策に関する内閣総理大臣への意見提出、②食のリスク評価(食品健康影響評価)の実施、③食品安全に関する重要事項の調査審議(食品安全基本法第23条)を主要業務とする内閣総理大臣の諮問・調査機関および食品安全のリスク評価機関としての性格を有するものであるが、中国の食品安全委員会は中国における食品安全の国家指導機関であり、食品安全業務の総合的調整機関である。

中国の食品安全委員会は、①食品安全に関する情勢の分析、②食品安全業務の調整・総合的指導、③食品安全の監督管理に関する重要施策の提出を主要業務とする(「国務院食品安全委員会の設立に関する通知」2010年2月6日国務院)。

前述したが、中国では食のリスク評価およびリスク管理はともに衛生部が中心となっていくこととされているので、食品安全委員会に食のリスク評価機関としての性格はない。

主任は国務院副総理の李克強である。副主任の回良玉および王岐山ともに国務院副総理である。主任および副主任のほか委員が15人いるが、これらはいずれも衛生部、農業部、質検総局等の食品安全行政部局の長またはそれに準ずる者である。中国の食品安全委

員会が、中国における食品安全の最高レベルの指導機関となっていることがわらう。

食品安全で、こうした高いレベルでの国家指導機関を設け、時期國務院総理と目されている李克強を責任者とする体制を整えたことは、食品安全に対する中国政府の強い危機意識を反映したのもであらう。

現在、中国の食品安全施策に関する基本的な方針、指示は、この食品安全委員会から出されるようになってきている。

第10表 日中食品安全委員会の比較

	食品安全委員会(日本)	食品安全委員会(中国)
根拠	食品安全基本法第22条	食品安全法第4条
設置機関	内閣府	國務院
主要業務	<ul style="list-style-type: none"> ・食品安全の基本施策に関して内閣総理大臣に意見提出 ・食のリスク評価(食品健康影響評価)の実施 ・食品安全に関する重要事項の調査審議(食品安全基本法第23条) 	<ul style="list-style-type: none"> ・食品安全に関する情勢の分析 ・食品安全業務の調整・総合的指導 ・食品安全の監督管理に関する重要施策の提出(「國務院食品安全委員会の設立に関する通知」國務院2010年2月6日)
機関の性格	<ul style="list-style-type: none"> ・食品安全に関する内閣総理大臣の諮問・調査機関 ・食品安全のリスク評価機関 	<ul style="list-style-type: none"> ・食品安全の国家指導機関 ・食品安全業務の総合的調整機関[中国では食のリスク評価およびリスク管理はともに衛生部が中心となって行う(食品安全法第4条)。]
構成	<ul style="list-style-type: none"> ・委員7人(委員長1人、副委員長1人、委員5人・いずれも食品安全の専門家) ・12の専門調査会が設置 	<ul style="list-style-type: none"> ・主任(李克強) ・副主任(回良玉、王岐山) ・委員15人(いずれも衛生部、農業部、工商総局、質検総局等の食品安全関係行政部局の長またはそれに準ずる者)

資料:筆者作成

(2) 食品安全制度の実施体制

食品安全法を基本とする中国の食品安全制度の実施体制を示せば第8図のとおりである。

食品安全委員会が最高の指導機関であることは上述のとおりであるが、具体的な食品安全行政についての総合調整は衛生部で行うこととされている(食品安全法第4条)。

衛生部は、食品リスク評価を行うとともに、各種の食品安全基準を制定する。

食品安全制度を実施する機関としては、衛生部のほかに、質検総局、国家工商行政管理総局(以下「工商総局」という。)、食薬局、農業部等があり、それぞれの権限に基づいて

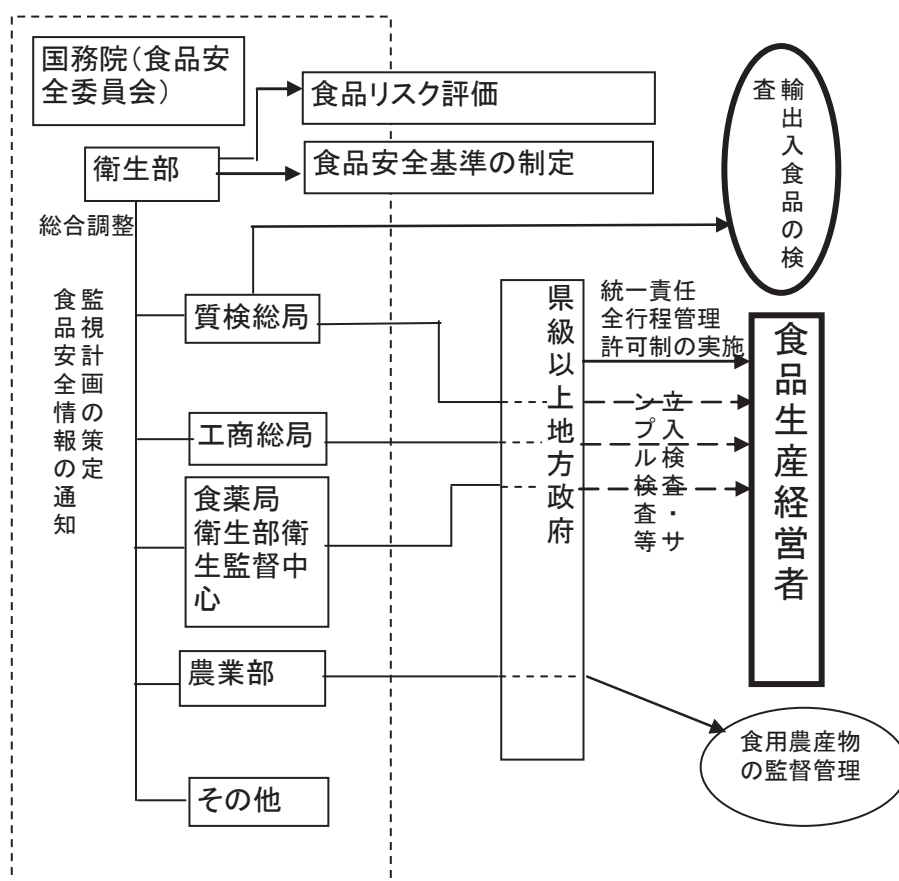
食品安全に関する業務を実施する。衛生部はこうした機関に食品安全に関する情報を適宜提供するとともに、必要に応じて総合調整を行うのである。

質検総局は、前述したとおり、輸出入食品の検査を直属検査検疫を通じて直接実施する等、食品安全行政で重要な役割を担っている。

他の機関の業務は、一部に中央組織が直接対応するものもあるが、基本的には地方政府を通じて行われる。

県級以上の地方政府は、当該地域の食品安全行政に統一責任を持つこととされ、食品の生産流通の全工程管理を実施しなければならない（食品安全法第5条）。また、食品の生産経営の許可制を具体的に実施するのも地方政府である。

地方政府における農業担当部局は、農産物品質安全法に基づき、食用農産物の監督管理を実施しなければならない。



第8図 食品安全制度の実施体制
資料:筆者作成

(3) 食品安全関係行政部局

食品安全制度の実施体制の概要は以上のとおりであるが、以下であらためて食品安全に関する行政部局の権限、組織等について簡潔に整理しておくこととしたい。

1) 衛生部

衛生部は、これまで述べてきたとおり、中国における食品安全行政の具体的業務の総合調整機関であり、食品安全法に基づき、全国の食品安全業務を主管する。

衛生部の食品安全業務の多くは、衛生部衛生監督センターおよび中国疾病予防コントロールセンターで実施されている。衛生監督センターは経常的または集中的な食品衛生監督業務を実施し、疾病予防コントロールセンターは中国の食品衛生に関する専門的技術集団としての役割を果たしている。疾病予防コントロールセンターに所属する栄養・食品安全所は、中国の食品衛生技術の権威機関とされる。

衛生部の地方組織として、直轄のものはないが、省級政府には衛生庁が、地区・市級政府および県級政府には衛生局が設けられている。

また、前述したが、2003年に食品安全行政の総合調整機関として設立された食薬局は、期待された役割を果たせなかったこともあって、「国家食品薬品监督管理局主要職責、内部組織および人員編成規定」（2008年7月10日国务院令）によって、衛生部が管理する国家局として再編された。再編後の食薬局は、衛生部が作成した許可基準等に基づき、主として許可、監督業務等を担うこととされている。

2) 国家品質監督検査検疫総局

質検総局は、2001年4月に国务院の直属機関として、旧国家輸出入検査検疫局と旧国家品質技術監督局とが合併して設立されたものである。

質検総局は、製品の品質、計量、輸出入商品の検査、輸出入衛生検疫、輸出入動植物検疫、基準化等に関する業務を所管する。また、食品生産加工企業の品質安全に関する監督、輸出食品生産企業の登録管理等を行っている。このように、質検総局は、中国の食品安全業務の推進において重要な役割を果たしており、食品安全関係行政機関の中では最も有力な行政機関の1つである。

質検総局で食品安全に関する業務は、輸出入食品安全局、動植物検疫監管司、衛生検疫監管司、食品生産監管司等で行われている。また、直属の機関として国家認証認可監督管理委員会および国家基準化管理委員会があり、それぞれ全国の認証認可業務の総合調整・統一管理および全国の基準化業務の総合調整を担当している。

さらに、前述したが、質検総局の直属の地方組織として、全国に35の直属検査検疫局（各省・市、自治区および寧波、アモイ、深圳、珠海）が設置されている。これら各直属検査検疫局には、下部組織として、海陸空の貿易地および貨物集散地に必要な検査検疫局が設けられている。

3) 農業部

農業部は、主として、農作物の栽培、畜水産物の飼養・養殖等の農畜水産業の生産過程における食品安全業務を所管している。農畜水産業の生産過程で投入される農薬、肥料、動物用医薬品、飼料、魚薬、魚餌等の審査、承認、規制等の業務は農業部によって行われる。また、農業部は、質検総局との密接な関係の下に国内の動植物検疫を実施するとともに、食品検査に係る業務も実施している。

農業部では、市場・経済情報司、栽培業管理司、畜牧獣医局、漁業局等の部局が食品安全業務に関係している。農業部には直属組織として、農業部農薬検定所、中国動物用医薬品監察所、全国畜牧獣医総合ステーション等が設置されている。また、主要な卸売市場の野菜の検査等を実施するため、品質監督検測センターが農業部に設置されているが、地方

政府においても農業部の認可を受けた品質監督検測センターが設置されている。

このほか、衛生部と同様に、省級政府には農業庁、地区・市級政府および県級政府には農業局が置かれている。

4) その他の行政部局

食品安全業務を担う主要な行政部局は以上のとおりであるが、このほかにも多くの行政部局が食品安全業務に関与しているため、以下でそれらの行政部局について簡単に所掌等を説明しておくこととしたい。

国家工商行政管理総局（以下「工商総局」という。）は、市場での取引秩序の維持および監督管理に責任を有する行政部局である。工商総局はこの権限に基づき、偽造劣悪食品の摘発や食用農産物・食品の無許可販売等の違法行為の取締りを行っている。

商務部は、食品流通過程での食品安全に関する業界（市場、市場利用者等）管理について責任を負っている。また、と畜場の管轄も商務部である。

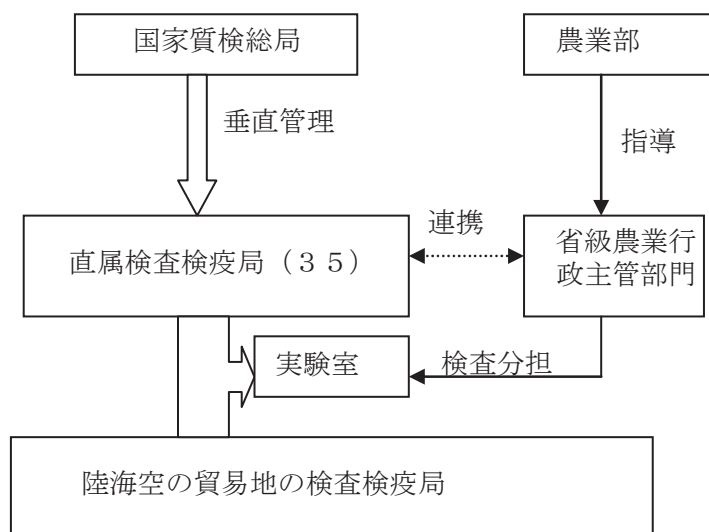
環境保護部は、食品安全に重大な影響を及ぼすようになっている汚染物資の排出に関する監督、規制を行う。

公安部は違法、犯罪行為に対する捜査、検挙等を通じて、海関総署は通関手続き等を通じて食品安全業務に関与する。また、鉄道部は列車内等における食品安全業務を行っている。

（4）食品安全の検査体制

中国の食品安全に係る検査体制は、輸出入に係るものと国内におけるものとは、担当部局も別であり、まったく異なった体制となっている。

輸出入食品に関する検査は、輸出入動植物検疫を含め、質検総局が一元的な監督管理を行っている。その体制は第9図のとおりである。



第9図 輸出入食品安全検査体制
資料:筆者作成

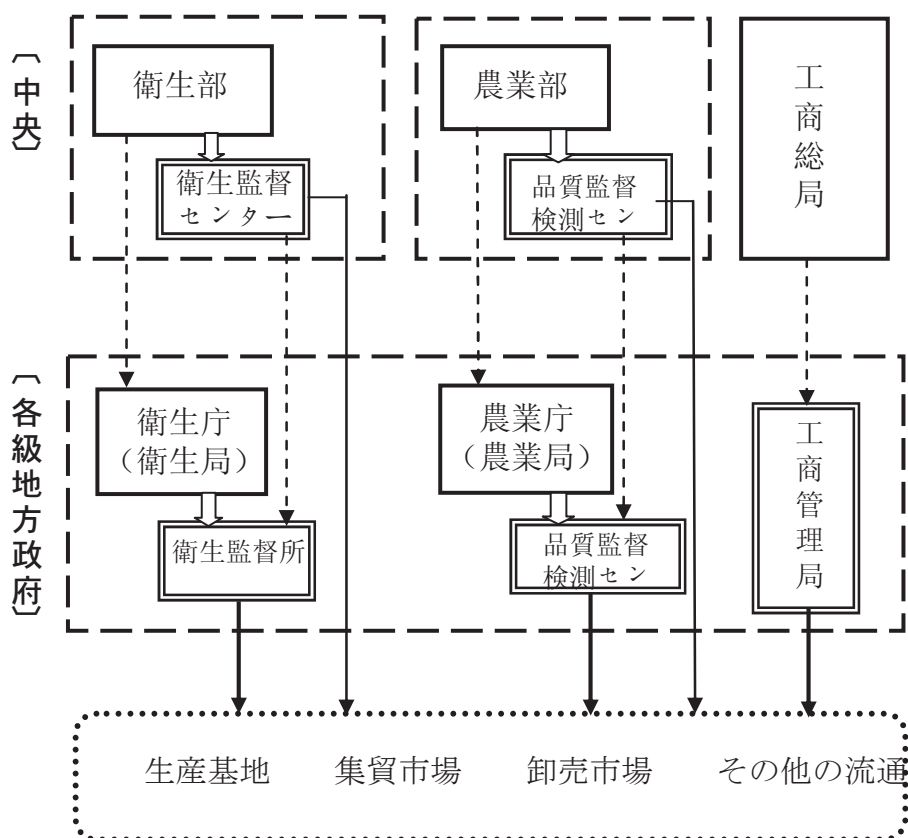
輸出入食品の検査，検査合格証の発行等の管理を現実に行っているのは，全国に設置された 35 の直属検査検疫局である。前述のとおり，この直属検査検疫局には質検総局による垂直管理がなされており，人員，予算，施設等の面での充実，確保が図られている。

また，全国の主要な港湾，空港等の貿易地には，直属検査検疫局の下部組織である検査検疫局が設置され，輸出入業者等との具体的な窓口業務が行われている。

輸出入食品について，検査の申請があった場合には，必要に応じて実験室での検査がなされるが，実験室での検査は，省級農業行政主管部門が有する施設を利用して検査分担がなされることもある。

輸出入動植物検疫については，国内の動植物検疫の規制，基準の策定，病虫害の情報把握等は農業部が行っていることから，農業部と情報交換等の連携が行われている。

一方で，国内の食品検査体制は第 10 図のとおりである。



第10図 国内の食品安全検査体制
資料：筆者作成

中国国内で食品安全に関する検査を行っているのは，これまで述べてきたとおり，主として衛生部と農業部であり，工商総局は市場で流通している食品の粗悪品，不良品等の検査・摘発を行っている。

衛生部系統では，中央に衛生監督センターが設置され，各級地方政府にもこれに対応し

て衛生監督所が設けられて食品安全の監督、検査を行うこととされている。しかしながら、衛生部系統の組織は、質検総局のように垂直管理にはなっていない。このため、衛生部からの指導はあっても、現実には食品安全に関する組織整備や監督・検査の実施は各地方政府の政策、予算の範囲内で実施されることから、どこまで徹底したものとなっているかははっきりしない。

農業部系統では、中央に設置された品質監督検測センターと地方政府によって設置された品質監督検測センターとによって、卸売市場における野菜の残留農薬検査等の農産物の品質検査がなされている。中央の品質監督検測センターの検査結果だけでなく、地方の品質監督検測センターによる検査結果も農業部に報告される。

ただし、衛生部系統の組織と同様に、農業部系統の組織においても中央の垂直管理とはなっていないため、たとえば品質監督検測センターを地域内にどの程度設置するかということについても地域によって異なっている。

このように、国内の食品検査体制の整備は、衛生部系統、農業部系統ともに実質的に地方政府が主体となって行われていることから、現実的には予算の制約等で体制整備が不十分なままとなっている地域も少なくない。食品安全の確保や食品安全水準の向上を図るためには、国内の検査体制の充実は重要な課題であろう。

7. 中国の食品安全の課題

(1) 中国の取組の重点

これまで述べてきたとおり、現在の中国における食品安全に向けた取組は、国務院に設置された食品安全委員会を中心として、国務院自らの指導の下で行われるようになっている。

国務院弁公庁は、2011年3月15日付けで「2011年食品安全重点業務計画」（以下「2011年業務計画」という。）を関係各機関に通達した。2011年業務計画は、中央の各機関および地方政府に、食品安全業務における重点事項を示し、それに対する取組を計画的に、かつ相互協力の下で確実に実施することを求めたものである。

2011年業務計画によれば、重点事項は、①食品安全に関する違法脱法行為を厳しく取り締まること、②重要食品の総合的管理を特に強化すること、③企業の食品安全管理能力を向上させること、④食品安全に関する監督管理水準を高めること、⑤食品安全の宣伝教育を強化すること、の5点である。

このうち、①の違法脱法行為の取締りについては、農産物生産段階、食品加工・輸出入段階、食品流通段階、飲食サービス段階の各段階での取締り重点事項が列記され、とりわけ農産物生産段階では農薬の管理・取締りの強化が強調されている。

②の総合的管理が必要な重要食品として挙げられているものは、乳製品、食用油、保健食品、肉、食品添加物および酒類の6品目である。乳製品については、過当競争防止のための工場乱立の抑制も対策の1つとして掲げられている。酒類は、偽物や粗悪品の製造、販売を取り締まることが課題とされている。

③の企業の食品安全管理能力については、企業による食品安全管理制度の確実な実施、先進的な管理制度・技術の導入、食品業界の自律性の向上が課題とされている。

④の監督管理水準の向上については、特に地方政府の役割が強調され、2011年中に全ての県級以上の地方政府は食品安全総合協力体制を確立するべきものとされている。

⑤の食品安全の宣伝教育については、社会およびメディアによる監督機能の発揮も目標の1つとされている。

この2011年業務計画に即して、衛生部からは2011年6月20日付けで「食品安全関係業務の進展状況」の報告が公表され、また、浙江省では全国に先駆けて「浙江省食品安全法実施方法」が2011年7月21日に成立（同年12月1日施行）する等、現実に中央の行政部局や地方政府での取組が進められている。

しかしながら、2011年業務計画に掲げられている偽物違法食品の取締強化、企業の安全管理能力の向上等は従来から課題とされ、これまで取り組まれていたものである。現在の中国の食品安全の現状を見る限り、そうしたこれまでの取組が必ずしも期待されたような効果を上げてきたとは言えないであろう。これまでも、こうした取組の強化がなされてきたが、効果は疑問であった。現在においても、前述したような社会に衝撃を与えるような食品事件は後を絶たない。すなわち、こうした取組の強化で中国の食品安全問題を改善するには限界があるのである。

2011年業務計画は、国务院自らのリーダーシップの下に実施されるという点で従来のものよりもさらに強力に取組を推進しようとするものであるが、取組の具体的な内容や手法はこれまでのものと変わるものではなく、もとより食品安全施策が抜本的に改革されたというものではない。したがって、その効果にはやはり疑問符をつけざるを得ない。

中国の食品安全問題の本質は別のところにあるのであり、このことについて次に述べることとしたい。

（2）中国における食品安全意識と企業モラル

一国の食品安全の水準は、その国の国民の食品安全意識の水準と密接不可分の関係にあることは論を待たないところであろう。

食品安全の確保のためには、消費者、政府および食品企業の三者が三位一体となって機能することが必要であるとされる。すなわち、消費者は食品安全についての認識を高めることによって政府への要請、食品企業の監視を行い、政府は消費者への知識の普及、食品業者に対する指導を行い、食品企業は食品安全に関する情報の提供、良質な食品提供についてのモラルの維持に努めなければならない。

そして、こうした三者の相互作用の中で最も重要視されるのが消費者の意識である。消費者の意識が高ければ政府の食品企業への指導も厳格に行われ、食品企業のモラルも高く維持されよう。逆に消費者の意識が不十分で食品企業への適切な監視が行われなければ、食品企業のモラルは低下し、食品安全のレベルも下がる。消費者すなわち国民の食品安全に関する意識が、結局のところ、その国の食品安全の水準を決めるのである。

ところが、中国では体制的制約から、消費者による食品企業の監視が適切に行われていない。中国では共産党の指導下で政府と食品企業が一体となっていることが多く、食品企業への批判がそのまま政府への批判と見られることがあるためである。地方での有力な食品企業は、地方政府の産業政策の一環として運営され、食品企業のトップが地方政府から派遣されることとなっていることも少なくない。このため、食品企業にとって不利になる

ような言論は、往々にして政府からの制限を受けることとなる。中国では国民に言論の自由が与えられておらず、結果として、消費者には政府・食品企業を批判するという自由が与えられていないのである。

こうした消費者による実質的な監視の欠如が、食品企業のモラルの低下を招くことは明らかであろう。もともと食品は信用財（購入の事前、事後に品質が特定できず、結局生産者の信用に依存するしかない財）としての性格が強く、不正行為が露顕しにくいいため、ややもすれば企業モラルの低下を招きやすい商品である。したがって、企業モラルの維持のためには食品企業に対する厳正で十分な監視が不可欠なのであるが、中国ではそれが実質的に欠如しているのである。

政府と企業が一体化しているということは、政府による食品企業に対する指導、監督の公正性、厳格性にも疑問を抱かせるものである。少なくとも、容易に食品企業がスポイルされる体制になっていると言わざるを得ない。食品企業に限らず、化学企業等の環境保全意識が希薄で、環境汚染が深刻化している原因の1つもここに求められる。

中国で食品企業のモラルの欠如が有力な原因と見られる食品事件が多発するのは、こうしたところに原因の1つがあるとしてよいであろう。環境汚染による汚染食品が増加しているのもこのためである。

また、食品事件に関する報道についても、政府による強い規制を受けている。社会的に影響の大きい食品事件であっても、社会の治安悪化や体制批判につながると考えられるものは、報道が制約または禁止される。こうした報道の制約は中国における消費者の食品安全意識の向上を妨げるものである。

中国の都市部では、消費者の食品安全に対する関心は高まっているが、そのことが必ずしも食品企業に対する適正な監視に結びつかず、また、報道の制約から、食品安全に関する現実認識を妨げられている。

さらに、農村部では、都市と農村の差別化政策による教育水準の低さもあって、衛生観念の普及に大きな遅れが見られ、農民の食品安全意識は都市に比べると低いとされる。そして、こうした農民の衛生観念の不十分さが農薬、動物用医薬品等の不適正な利用につながり、食品安全上の問題を起こすことにもなるのである。

このように、中国の食品安全問題は、単に行政的取組を強化すれば解決するというものではなく、体制的問題なのである。

中国で企業モラルの維持等を図り、食品安全を確保するためには、何よりもまず行政と企業の分離、公正な検査・監督、適正な社会的監視・報道等が求められるが、これらは体制的改革がなければ不可能であろう。

すなわち、中国では、政府による食品安全に対する取組の強化はあっても、体制が変わらなければその効果には限界があるのであり、食品安全問題を短期間で解決することは事実上困難なのである。

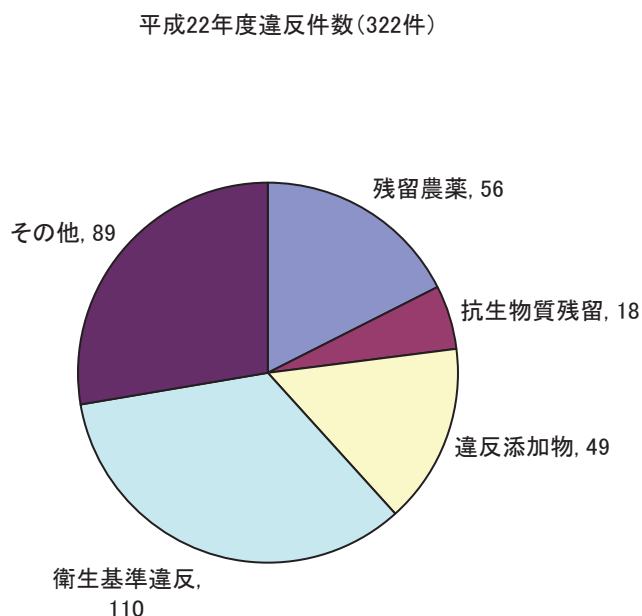
8. おわりに

以上のとおり、本稿では、中国では食品生産の拡大、消費・流通の多様化が急速に進んでいること、悪質な食品事件の多発、農業生産環境の汚染等により中国の食品安全問題は

依然として深刻な状況にあること、食品安全に対する取組は 2000 年代になって本格化し、2009 年に食品安全法が成立したこと、現在では国务院自らが食品安全法に基づき食品安全に対する取組を行う体制がとられていること、ただし、中国では体制上の問題から、こうした取組の効果には限界があり、食品安全問題の短期間での解決は困難なこと等を述べてきた。

ところで、我が国は中国の農産物・食品の最大の輸入国であり、中国の食品安全問題は我が国の重要な関心事である。そこで、おわりに当たり、中国の食品安全問題と我が国との関係について述べておくこととしたい。

第 11 図は、我が国が中国から輸入した食品等の食品衛生法違反事例の件数とその内訳を見たものである。



第11図 中国からの輸入食品等の食品衛生法違反事例

資料:厚生労働省ホームページ

<http://www.mhlw.go.jp/topics/yunyu/ihan/index.html>

注.平成22年4月から平成23年3月までの輸入検査時に摘発されたもの。違反事例には食品のほか調理器具等に関するものを含む。

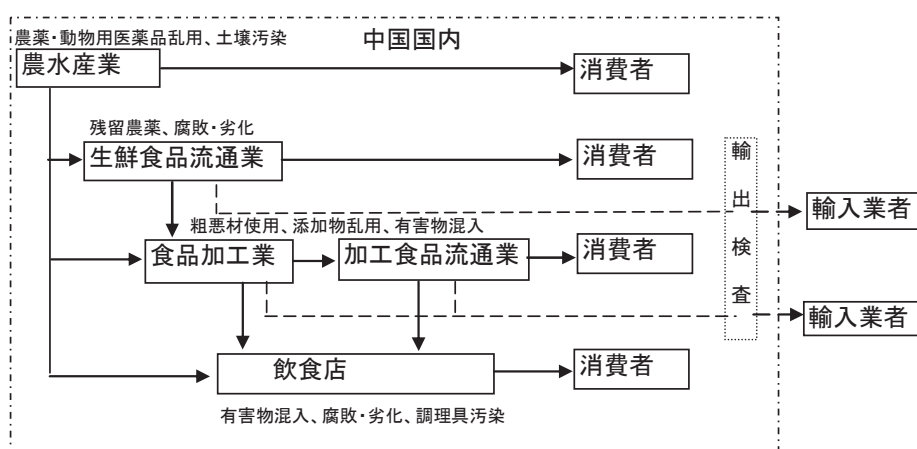
中国の食品問題については、我が国では 2002 年の中国産ハウレンソウ残留農薬問題、2008 年の中国毒入り餃子事件等の記憶が強く残っている。マスコミ等で大きく取り上げられたこれらの事件以外についても、中国からの輸入食品の食品衛生法違反事例件数は依然として多い。

平成 22 年度における中国輸入食品の違反件数は 322 件であり、そのうち件数が多いのは残留農薬の基準値違反と違反添加物の使用である。なお、衛生基準違反が件数では最も多

く、中国食品の保存・管理状況が良くないことを示しているが、この件数には調理器具等に関する違反事例が含まれている。また、抗生物質残留も無視できない件数である。

こうした日本での違反事例の抽出は、中国での農薬、添加物、抗生物質等の違法使用、乱用の実態を反映したものでもあろう。

第12図は、他国も基本的には同様であろうが、中国食品の国内流通と輸出の流れを図示したものである。同図に示したように、食品の生産、流通の各段階で、農薬、動物用医薬品、添加物等の違法使用、乱用が生じる。中国国内では、国内検査体制の不備、企業モラルの低下等によって、こうした違法食品の撲滅は必ずしも十分ではない。したがって、中国国内で流通しているものをそのまま我が国の輸入業者が輸入することには問題があるということとなる。



第12図 中国食品の国内流通と輸出の流れ

中国から輸入する食品については、少なくとも、生産過程について適正な管理がなされ、生産履歴についての透明性が確保されたものであることが必要である。我が国の食品安全を確保する上で、食品の輸入業者の責任は重大と言わざるを得ない。

食品については、価格の安さや量的な充足よりも、国民の健康が優先することは言うまでもないところである。

中国から食品を輸入する場合、中国国内で流通するものとは生産過程から別にして独自に品質管理を行っている輸入業者も多いが、中国国内で一般に生産され、流通しているものを安易に輸入すると、時に問題を起すこととなる。輸入時の食品衛生法違反事例の多くは、そうしたケースではないかと考えられる。

輸入業者のモラル低下を防止し、食品安全上の問題がない食品を輸入することを確保するためには、消費者である我が国国民が食品安全意識を高く持って、中国から輸入した食品の店頭でのチェックを行う等、輸入業者を監視しなければならない。国民の食品安全意識の低下は、結局、我が国の食品安全を損ねることとなる。

日本人の食の安全は、日本人が守るほかはないのである。