

動	向
解	析

中国の食品安全制度

河原 昌一郎

1. はじめに

中国における食品安全への取組は、最近になって始まった新しい動きであり、法制度等の整備が急速に進められているが、現場での人員の配置、組織・施設の整備等が短期間で十分に行われるものでもなく今後の課題は多い。

中国では、従来、食糧が不足し、食の質よりも量の確保が求められた時期が長く続いたためか、食品衛生に関する意識は極めて希薄であった。近年、農林水産業および食品工業の発展とともに、都市部を中心として食品消費の多様化が進んでおり、これとともに、都市部での食品衛生観念は徐々に向上しているが、中国の広大な地域のほとんどを占める農村部では依然として食品衛生観念が不十分なままであると言われる。

一方で、中国は、農村振興、農民所得の向上等のために食品輸出を重視し、官民一体となって食品輸出に積極的に取り組んでいるが、主要な輸出先国である日本、EU等から中国の食品の安全性についての疑念が提起されるようになった。一部食品についてこれらの輸出先国から輸入禁止措置がとられる事態となったため、食品安全に関する措置については、これへの対応がまず求められることとなった。このため、現在、輸出食品に対する検査検疫体制は、中国の食品安全に関する体制の中で、最も充実したものとなっている。

このように、中国の食品安全への取組は、中国から輸出される食品についての国際基準または輸出先国が求める基準を満たすための対策が先行した形となっている。他方、中国国内の食品衛生水準を一律に国際的な水準まで引き上げることは現実的には不可能であり、食品輸出で得られた経験を徐々に国内で浸透させていくこととなるが、このためには長期間での取組が必要とされよう。

中国における食品安全の道のりはまさに遠くて長い。その道のりは、基本的には中国農村での生活水準の向上と軌を一にすることとなる。中国では、これから述べるように、食品安全に関する体制整備、法制度の整備等が中央政府主導の下に進められているが、中央政府が行う体制整備や法制度の整備だけで中国における食品安全が実現するものでもないことをあらかじめ申し上げておくこととしたい。

2. 食品安全の基本的考え方

近年の中国における食品工業の発展はめざましく、改革開放後の1979年から1999年まで、中国の食品工業総生産高は毎年平均11.0%⁽¹⁾という高い成長率を記録した。2002年の食品工業総生産高は10,777億元⁽²⁾であり、総生産高が1兆元を超える産業となっている。これとともに、食品の国外への輸出促進が重視され、食糧から水産物や加工品に至るまで、各種食品の輸出が積極的に試みられるようになった。

ただし、これに伴って、中国からの輸出食品については、日本、EU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ようになる。2002年にはEUが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性生産物の輸入を禁止し、日本も残留農薬の基準を超えていた野菜の輸入を禁止した。中国は、先進国が技術標準、環境標準、衛生検疫制度等を理由として実施している貿易規制措置を「緑色貿易障壁」と見なし、発展途上国に対する差別的な貿易上の扱いであるとして強く反発しているが、これらの輸入禁止措置等によって、今後、食糧輸出を推進していくためには輸出食品の安全と品質向上が不可欠であると認識されるようになった。

一方、中国国内では、殺鼠剤投入事件、豆乳中毒事件、細菌性食物集団中毒事件等の重大な食中毒事故が続発し、これらの防止策に早急に取り組むことが求められるようになった。衛生部の集計によれば、2002年の重大な食物中毒事件の報告は128件であり、7127人が中毒となり、死亡は138人である。2001年と比較して、それぞれ、報告数は30.8%の減少、中毒者数は54.6%の減少、死亡者数は5.5%の減少とされる⁽³⁾が、中国では中毒事件があっても報告がなされるのは重大なごく一部の事件だけと考えられていることにも留意が必要である。また、2002年に衛生部が実施した食品衛生サンプル検査の結果によれば、140.7万件の検査件数のうち合格率は89.5%⁽⁴⁾である。検査方法によって検査精度も変わってくることから、この数字のみで中国の食品安全状況を評価することは適当ではないが、10%以上が不合格になっていることは中国国内の食品安全状況に依然として不安を残すものである。

また、国際的には、1997年のアメリカの「大統領食品安全計画」の公布、2000年のEUによる「食品安全白書」の公表、第53回世界衛生大会での「食品安全決議」の採択等が行われ、食品安全に対する関心の高まりは今や世界的な潮流となっている。このため、中国としてもこのような動きに対応して何らかの措置をとることが必要と考えられるようになった。

2003年7月21日公表の「食品安心工程」⁽⁵⁾、同年8月14日公表の「食品安全行動計画」⁽⁶⁾等の実施によって、中国政府が本格的に推進するという食品安全に向けた取組は以上のような事情を背景とするものである。

このような中国の食品安全をめぐる内外の事情を反映して、中国の食品安全対策の基本的な目標は

- 第1, 公衆の健康水準の向上
- 第2, 就業の促進と農民収入の向上
- 第3, 食品産業の国際競争力の強化

の三つ⁽⁷⁾とされる。

第1の公衆の健康水準を向上させることが食品安全対策の基本的目標であることには異存のないところであろう。中国においても食料の生産および流通過程が複雑化しており、各過程での投入物や加工・包装方法も多様化していることから、食品安全に関するリスク管理を適正に行う必要性は従来よりも高まっている。消費者が流通している食品に対して信頼感を有するようになり、また、消費者の健康を保護するためには、生産・流通の各過程での監督管理の強化が必要であり、このために、産地環境の改善、投入物の品質保証、生産行為の規範化、市場参入の厳格化等を行う必要があるとされる。また、公衆の健康に関しては、妊婦、児童、老人等、安全でない食品の影響を受け易い者への配慮も必要である。

第2の就業の促進と農民収入の向上は、中国ができるだけ速やかに解決しなければならない主要経済問題の一つである。現在の中国では、食品部門は依然として農村での主要な就業先である。食品産業を発展させることは、就業機会を増加させ、農業および農村の経済発展を促進し、農民収入の増加に寄与することとなる。一方で、輸出の拡大や都市化の進展とともに、食品の品質については高度でかつ多様な要求を満たすことが求められるようになっており、食品産業を健全に発展させるためには、このような要求に対応しながら食品の安全を確保することが不可欠な条件となる。ただし、食品の安全を確保するためには、農民に新たな負担を課すことが必要となることも考えられ、農民の直接的な利益と必ずしも一致するわけではない。食品安全を確保するためには、まず、食品安全についての農民の意識が高まることが重要である。

第3の食品産業の国際競争力の強化は、中国のWTO加入と相まって、特に重視されるようになってきている。中国の食品の国際市場における動向は、中国の多数の人口の就業および収入に重大な影響を及ぼすものであり、中国の食品産業の発展の鍵は中国で生産される食品の国際競争力の強化にあると考えられている。国際競争力の強化には、中国の国内市場での競争力を強化して外国食品の国内流入を防ぐという側面と、労働力コストの安さや特色ある動植物資源を活かして国外への輸出を増加させるという側面とがあるが、食品安全に関係して重視されているのは後者の側面である。ただし、中国食品のこうした有利性は、価格ではなく品質面での制約から、国際競争の場で十分に発揮されていないものと考えられている。中国側の考えでは、現在のWTO体制下での貿易制度では、自由な食品貿易を妨げる手段は、関税を除き、安全基準問題が主要なものとなっているが、経済の実力や技術水準は国によって異なっており、食品や環境の安全基準、認証・管理体系の有効性の程度にも格差がある。このため、発展途上国は不利な地位に置かれており、容易に先進国による「緑色貿易障壁」に遭遇することとなるという。中国もこの例外ではなく、このような貿易障壁措置によって中国の食品輸出は大きな打撃を受けており、この障壁を乗り越えるために食品安全水準の向上が必要だとされる。

以上のとおり、中国の食品安全の問題は、国内での食品安全水準の向上の必要性もさることながら、国外への食品輸出の推進と強くリンクさせられており、食品の安全および品質の向上が食品生産の国際競争力の強化と一体的に認識されているところに大きな特色がある。そして、このような食品安全に対する認識のあり方が、中国の食品安全に関する行政組織および法制度のあり方にも影響を及ぼしている。

3．食品安全に係る行政組織

(1) 総合調整

中国で食品安全に係る業務に関与する部局の数は多い。現在、中国では、国家食品薬品监督管理局（以下「食薬管理局」という。）、公安部、農業部、商務部、衛生部、国家工商行政管理総局（以下「工商総局」という。）、国家品質監督検査検疫総局（以下「質検総局」という。）、税関総署、鉄道・交通管理部、環境局等の多数の部局が所管業務の範囲内で食品安全業務を実施している。

このような多数の部局による食品安全業務の総合調整を図るとともに、中国の食品安全に関する象徴的な取組の一環として2003年3月に設置されたのが食薬管理局である。食薬管理局は、旧国家薬品监督管理局を基礎として、食品安全に関する総合的業務を併せ行うようにしたものであり、設置に当たっては、アメリカの食品安全関係組織が参考にされたという。

食薬管理局の設置に際しては、食品安全関係業務を実施するため、食品安全協調司（以下「協調司」という。）および食品安全監察司（以下「監察司」という。）が局内に新設されている。協調司の所掌業務は、関係部門と調整して食品の安全管理業務計画を策定すること、食品に対する安全管理の総合監督を行うこと、食品の安全情報を収集し安全情勢を分析予測すること等である。他方、監察司は、関係部門と調整して食品事故報告システムを健全化すること、組織的に重大事故に対する調査処理を行うこと等を所掌業務としている。

食薬管理局の職員数は、全局で180人であり、このうち、食品安全関係業務に従事している者は35人である。この35人の中には協調司および監察司の職員、食品安全専門家等が含まれているが、協調司および監察司の現在の職員数は各8人である⁽⁸⁾。今後、職員数を増加させていく予定としているが、職員数が極めて少なく、体制として弱体であるとの感を免れないであろう。

食薬管理局は、食品安心工程の推進管理機関でもあるが、以上のような体制のため、関係部局の調整機能も十分に果たせていないのが現実のようであり、期待されたような機能が現在では十分に発揮されているとは言えない。

他方、食品安全業務の実際の実施面で、食品の品目を問わずに横断的な検査監督を直接行い、食品安全業務の実施に中心的な役割を果たしているのは質検総局、衛生部および農業部の3部局である。

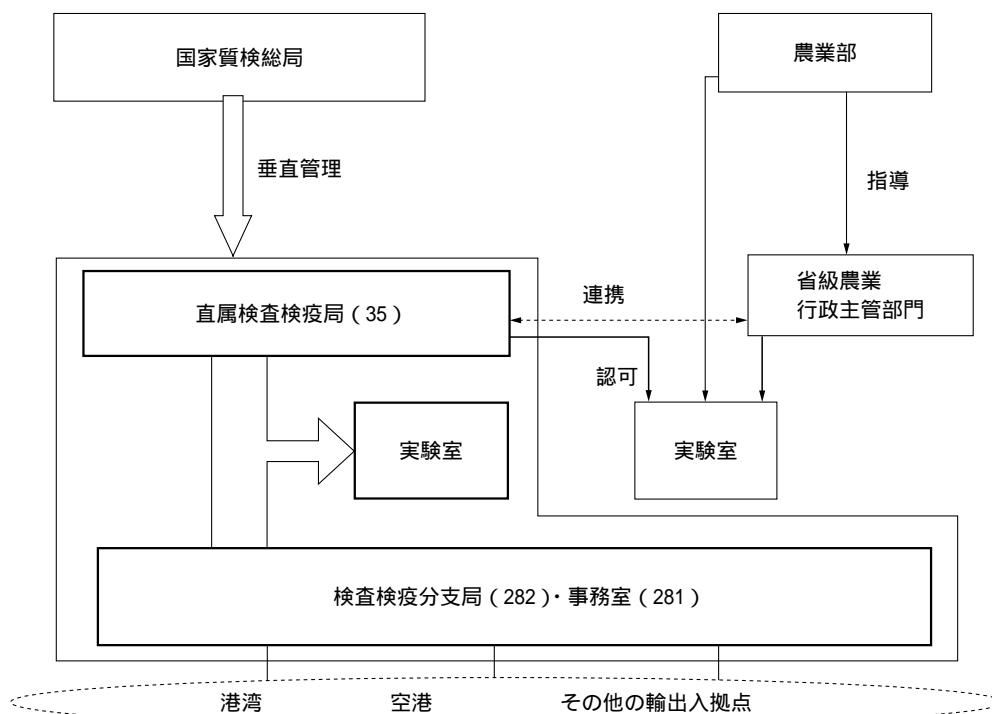
質検総局は輸出入食品・動植物の検査検疫を一元的に所管する組織であり、輸出入が行われるそれぞれの地方に直属の検査検疫局、分支局、実験室等を設置して業務を実施する体制をとっており、食品安全業務を実施する部局の中では最も有力である。

これに対して、衛生部および農業部は国内の食品衛生および農獣薬管理・動植物検疫をそれぞれ所管しているが、直属の地方下部組織を実質的に有しておらず、所管業務の実施は地方政府を通じたものとなっている。このため、地方によって、食品安全に関する業務の実施程度、技術水準には大きな格差があるとのことであり、中央の指令がすぐには反映されにくい体制となっている。

このように、食品安全に係る行政組織が、総合調整機能が不十分なままに、輸出入に係る検査検疫組織と国内での食品衛生・検査検疫組織に二分され、組織の仕組みや業務の実施態勢も異なる二元構造となっていることが、現在の中国の食品安全に係る行政組織の特徴である。輸出入に係る組織・体制が重視され、強化されていることは、中国の食品安全の問題が国外への食品輸出の推進とリンクされていることの表れと見ることができよう。

（２）輸出入検査に係る体制

輸出入商品に関する検査は、動植物検疫に係るものを含め、質検総局が一元的な管理を行っている。その体制は第1図のとおりである。



第1図 輸出入検査体制

資料：著者自身の調査による。

質検総局は、2001年4月に、旧国家輸出入検査検疫局と旧国家質量技術監督局とが合併して設立されたものであり、食薬管理局と同様に、国务院の直屬機関である。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、標準化等に関する業務を主管・所掌し、食品生産加工企業の品質安全に係る監督、輸出食品生産企業の登録管理を行う等、中国の食品安全関係業務の推進の上で、大きな役割を果たしている。

質検総局の地方組織として、省、自治区、直轄市または主要な貿易都市に、全国で35の直屬検査検疫局が設置され、輸出入商品に対する検査、検査合格証の発行等の管理を行っている。これら35の直屬検査検疫局の業務は質検総局によって直接管理され、人員、財政、物資についても質検総局による統一的な垂直管理が実施されており、業務実施体制の面での充実、確保が図られている。ただし、垂直管理による施設の整備や研修の実施等によって検査水準の早期の向上がめざされているものの、それでも全ての直屬検査検疫局の水準を一様に向上させるに至っているわけではない。現在では、青島に設置されている直屬検査検疫局（山東輸出入検査検疫局）のレベルが食品安全に関する検査の面では最も高いとされる。山東省は、中国から日本に向けて輸出される食品の3分の1を生産し、また、山東省の食品輸出のうち日本向けは全体の39.5%を占めている⁽⁹⁾が、これら食品の輸出拠点も青島であり、青島での食品検査体制の整備と検査レベルの向上は、日本、EU等への食品輸出の推進に決定的に重要な意味を持っている。このことが中央による青島の直屬検査検疫局の重視とその充実につながっていることは言うまでもないことであろう。

各直屬検査検疫局は海陸空の貿易地および貨物集散地に支部組織として全国に282の検査検疫分支局および281の事務室を設置し、輸出入業者等との窓口業務を行わせている。これらの検査検疫分支局および事務室の職員数は全体で約35000人であり、そのうち輸出入動物および動物性製品の検査検疫、輸出食品加工企業の監督管理等に従事する者は約6000人、専門獣医として約2700人が配置されている⁽¹⁰⁾。

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、全国に452ある実験室で検査がなされる。第1図でも示しているとおり、省級農業行政主管部門（農業庁）の傘下の検査機構が、直屬検査検疫局によって輸出入に関する検査の実験室として認可され、直屬検査検疫局の依頼によって当該検査機構において輸出入に関する検査がなされることもある。例えば、山東省農業庁の食品品質監督検測中心^(センター)は山東省輸出入商品検査局食品検測認可実験室でもあり、同中心（実験室）での検査は、国内向けのものが3分の2、輸出用のものが3分の1であるという⁽¹¹⁾。

残留農薬の問題について、中国では、1999年3月に、EU指令96/22および96/23の基準に基づき、質検総局および農業部によって「動物および動物性食品の残留物資監督制御計画」が制定され、その後、必要な対策がとられるようになってきているが、残留農薬に関する検査は直屬検査検疫局に設置されている前述の実験室によって行われている。全国の452の実験室のうち設備や技術の水準が優れ、実験室の中で中核的な役割を果たしている基準実験室が八つあり、また、基準実験室に準じて上記監督制御計画で指定する検査測

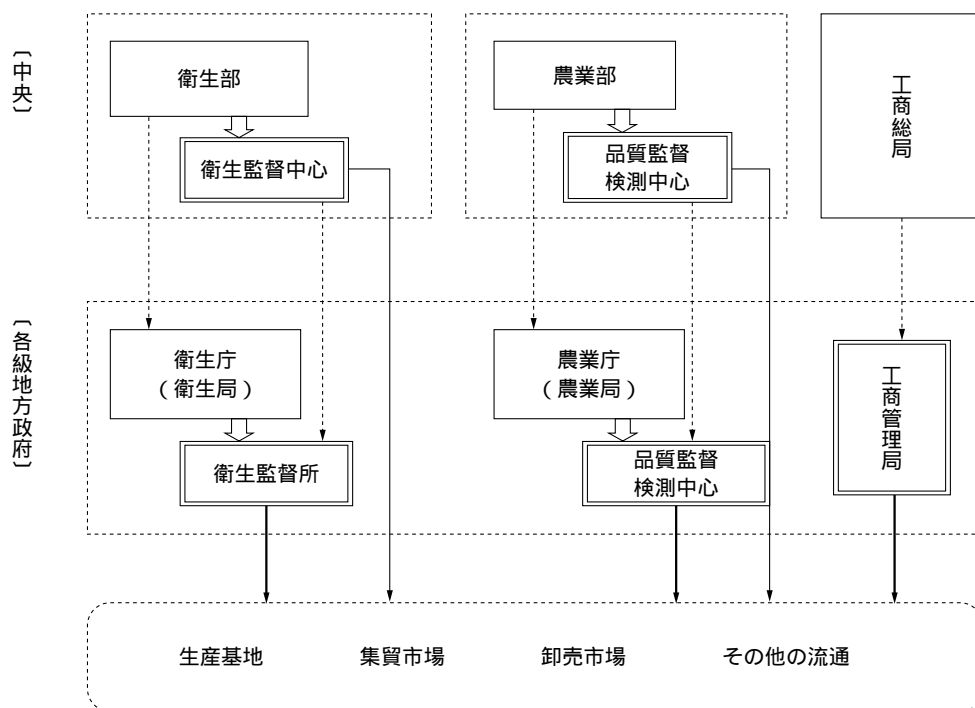
定業務を行っている認可実験室が 34 あるという⁽¹²⁾。ただし、現実には、前述のとおり、山東省農業庁の食品質量監督検測中心が検査検疫局の認可実験室を兼ねているなど、その充実の程度は必ずしもはっきりしない。

動植物検疫については、動植物検疫に係る国内での規制・基準の策定、病虫害の蔓延・予防等の情報把握は農業部が行っており⁽¹³⁾、輸出入動植物の検疫に際しては農業部との連携がとられているとのことである。特に、動物検疫に関しては、獣医は農業部の所管であることから、疾病の診断、獣薬管理等についての情報交換、交流等、農業部との関係が深い。

なお、輸出入食品の食品衛生については、食品衛生の基準作成に衛生部が参画することはあるものの、輸出入食品の検査は一元的に質検総局が行うこととされていることから、衛生部が関与することはまずないという。

(3) 国内の食品検査に係る体制

中国国内で食品安全に係る検査を行っているのは、主として衛生部と農業部である。また、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。その体制を図示すれば第2図のとおりである。



第2図 国内の食品安全検査体制

——→ 検査・監督
 - - - -> 指導

資料：著者自身の調査による。

衛生部は、食品衛生法に基づき、全国の食品衛生監督業務を主管する。衛生部系統では、衛生部における説明によれば、食品安全に係る組織として、中央に衛生部衛生監督中心および中国疾病控制中心が設置されている。衛生部衛生監督中心は食品の抜取検査等による食品衛生監督業務を実施しており、中国疾病控制中心は中国の食品衛生に係る専門的技術集団としての役割を果たしている。中国疾病控制中心に所属する栄養・食品安全所は、中国の食品衛生技術の権威機関とされ、食品のリスク評価もここで行われている。

衛生部の地方組織として、直属のものはないが、省級政府に衛生庁、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、衛生部衛生監督中心および中国疾病控制中心の系列の地方組織として、各級地方政府にもそれぞれ衛生監督所および疾病控制中心が設置されているという。ただし、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おらず、衛生部からの指導はあるものの、実際には各級地方政府の政策、予算の範囲内で実施されることから、地方における現実の組織整備状況がどの程度のものであるかは必ずしもはっきりしない。例えば、山東省では、17市、139県に衛生監督所および衛生防疫站を設置する予定としているが、これまで両施設が整備されたのは5市15県でしかない¹⁴⁾。このことは、食品衛生の監督・検査の進展状況には地域によって差があり、必ずしも徹底したものとなっていないことを示すものであるが、中国国内では先進的と言われる山東省がこのような状況であれば、他の省の状況は推して知るべきであろう。

農業部は農作物の栽培、畜水産物の飼養・養殖等、農畜水産業の生産過程における食品安全に係る業務を主管している。農畜水産業の生産過程で投入される農薬、肥料、獣薬、飼料、魚薬、魚餌等の農畜水産投入物資の審査、承認、規制等の業務は農業部によって行われている。このほか、農業部では、国内の動植物検疫や食品検査に係る業務を実施している。動植物検疫は質検総局との密接な関係の下に実施されている。

かつての中国の農業政策は農業生産量に関心が注がれていたが、食糧需給が過剰基調となった1990年代の後半には品質とりわけ食品の安全が重視されるようになり、この時期に中国農業は新段階に入ったとされる。農業部の食品安全面での主要な対策は、「無公害食品行動計画」¹⁵⁾を中心として実施されている。

農業部系統では、各級地方政府に設置された品質監督検測中心によって農産物の検査が実施されている。前述の山東省農業庁品質監督検測中心は、食品の受託検査、産地および市場でのサンプル検査等を実施しているが、同中心での食品検査件数は年間約4000件、そのうち野菜の検査は約2000件という¹⁶⁾。検査結果は農業部に報告される。また、山東省では地域性の品質監督検測中心が主要な地域に置かれており、寿光市農副産物品質検測中心もその一つである。同中心の主要な業務は、無公害農産物基地の環境検査、市内の野菜等農産物の品質検査等を行うことである。同中心は寿光市卸売市場のすぐ隣に設置され、同市場を流通する野菜について、毎日サンプル検査を実施しているという。ちなみに同市場に出荷されるのは、寿光市で出荷される野菜のうちの約10%である¹⁷⁾。輸出用野菜は輸出企業によって生産出荷が別途管理されていることから、同市場に輸出用野菜が出荷されることはまずないとのことである。なお、寿光市農副産物品質検測中心は、寿光市政府

が1000万元近くを投資して設立したものであり、最も優良な事例の一つということであるが、このような品質検測中心を設立していない市、県ももちろん多く、県級政府ではむしろそのほうが一般的なようである。

なお、工商総局は、市場での取引秩序の維持および監督管理に責任を有している。中国では、粗悪粗雑な食品が市場で横行し、食品安全に重大な影響を及ぼすものとして社会的にも問題視されるようになってきている。このため、各級地方政府の工商管理局が市場での粗悪粗雑食品の摘発や食品の無許可販売等の取締りを行っているが、違法行為は跡を絶たない状況である⁽¹⁸⁾。

以上のとおり、食品安全に関する中国国内の組織・体制については、整備に向けて一定の努力がなされているものの課題も多く、全体として見れば質、量ともにまだまだ不十分であると言わざるを得ない。中国は国土が広く人口も多いことから、国内の食品安全に関する組織・体制の整備は実質的に地方政府が主体となって取り組まざるを得ない。たとえ衛生部、農業部等が地方政府に必要な指導を行うとしても、全国で必要とされる膨大な予算、人員等の裏付けはもちろんあるわけではなく、現実にどのような体制で食品安全に関する業務を実施するかは最終的に地方政府の判断にかかっている。このため、財政的に余裕のない地方では、体制整備も進まず、食品安全の確保の水準は地域によって大きな格差が生じている。このことは、質検総局による垂直管理によって一元的に体制整備が進められている輸出入の検査体制と比べて対照的なものとなっており、中国の食品安全に対する取組の現段階での事情を端的に示すものである。

4．食品安全関係法制度

中国の食品安全関係法規は、1995年に制定された食品衛生法⁽¹⁹⁾および同法に基づく食品品目ごとの衛生標準が主体となっているが、一方で、食品安全に係る現実の運用面では輸出入商品検査法、産品品質法、食品生産加工企業品質安全監督管理方法等の食品品質検査、市場参入等に関する法令が重要な地位を占めている。これは、中国では市場で流通する食品への異物の混入、粗雑品、偽装表示等が多く見られ、食品の品質向上ないし食品流通の正常化がすなわち食品安全に直結している現状を反映したものである。また、食品の安全・衛生に関する基準や管理は、一般的に国内向けよりは輸出向けのもののほうが高いとされるが、このことは、中国の食品安全問題が、直接的には中国産輸出農産物・食品の安全性に対する各国からのクレームに触発されたものであり、食品の安全基準はまず輸出農産物・食品に対するものが優先して考えられているためである。

中国では、1995年によく食品衛生法が制定されたことからもわかるとおり、食品安全に関する法規は、従来、ごく限られたものしかなかったが、近年、急速に制定、整備されつつある。そのほとんどはこの5年以内に制定されたものであり、分野や内容も多岐にわたっているが、中には急ごしらえの印象があって現実の運用面での実効性の確保に疑問があるものもないわけではない。

最近の立法等の動向から，食品安全関係で重視されていると考えられる分野は，食品生産加工企業の管理，農獣薬の管理，市場での衛生管理，輸出食品の品質管理等である。第3図は，これらの動向を踏まえつつ，現在の中国の食品安全法規を「企業管理」，「生産過程中の管理」，「食品衛生管理」および「輸出入管理」に関するものに4分類し，それぞれについて制定されている主要な法令を整理したものである。



第3図 中国の食品安全関係法制度

資料：著者自身の調査による。

企業管理について，市場に対する参入規制を強化し，食品安全面で大きな役割を果たすものとして中国側関係者から強調されるのが「食品生産加工企業品質安全監督管理方法」(質検総局 2003年7月18日公布)である。同方法によれば，食品生産企業は，原材料・添加物等の使用，生産のための設備，保管・貯蔵のための場所等が一定の基準を満たさなければならず，また，主管行政庁に申請して食品生産許可を受けなければ食品を生産することができない(同方法第4条，第9条，第11条)。また，検査に合格しなければ食品を出荷することができず，検査で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マークを付けなければならない(同方法第34条，第36条，第39条，第40条)。ただし，QSマークを国民にどのように浸透させるかは今後の課題であろう。

生産過程中の管理は，農林水産業の生産過程で投入される農薬，肥料，獣薬，飼料等の使用規制，管理等が中心であり，農業部が主として所管している。第3図の表中に列挙し

た農薬管理条例等の各種条例は、現在では関係法律が定められていないことから、これらの条例がそれぞれの分野での基本法令となっている⁽²⁰⁾。

食品衛生管理は、食品衛生法を基礎として実施されており、食品安全の基本となるべきものである。食品衛生法では、食品、食品添加物、食品容器、包装材料等の衛生に関する基本的方策、食品衛生の監督管理に関する方法等が規定されているが、これらの規定を具体的に実施するために、各種の食品衛生規章および食品衛生標準が定められている。たとえば、食品衛生規章としては、「新資源食品管理方法」、「食品添加物管理方法」、「保健食品管理方法」、「調味品衛生管理方法」、「飲食業食品衛生管理方法」、「食品用プラスチック製品および原材料衛生管理方法」等がある。他方、食品衛生標準は、衛生学指標または栄養学指標によって定められるものであり、食品および食品原料衛生標準 112 件等が定められている。

食品安全に関する輸出入管理は、近年急速に充実が図られるようになり、関係法令の多くは最近になって制定、改正されたものである。これらの法令の中で、輸出入食品の検査についての根拠法であり、また、輸出入管理の基本的役割を果たしているのが「輸出入商品検査法」（全国人民代表大会常務委員会 2002 年 4 月 28 日公布）である。同法では、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の際に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は所要の検査を受けなければならないことを定めている（同法第 4 条、第 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の輸出はできない。また、同法では輸出入商品の監督管理にすることが併せて規定されている（同法第 4 章）。

中国の食品安全法制は、以上述べてきたように、近年、法制整備が急速に進められ、一定の充実を見るようになっているが、各行政部門間の役割分担が不明確な点もあり、また、各行政部門が定めた規格、標準等に不一致が見られるなど課題も少なくない。第 10 期全国人民代表大会第 2 回会議では、農民の所得向上と食品安全問題が重要な議題となったが、このような食品安全法制上の課題に鑑み、食品安全法（仮称）の制定の必要性が議論されたという。国務院は、今後 5 年以内に同法を制定する意向と言われる⁽²¹⁾。

このほか、食品衛生規章、食品衛生基準等で不備な点の補足や改正がなされていくこととなる。

5. おわりに

中国の食品安全について、中国での食品安全に向けた取組は中央主導であり、中央が直接に管理して目が届いているところでの食品安全水準が最も高く、中央の目が届かなくなるに従って食品安全水準は低下すると指摘されることがある。

確かに、これまで述べてきたように、中国では、輸出食品に関する国際的な安全基準を確保することを緊要の目標とし、それに追従する形での国内の食品安全水準の向上が目ざされ、食品安全に関する行政組織や法制度は、基本的にそうした考え方に対応して充実が

図られている。このため、輸出入食品の安全性についての管理が最も厳格で水準も高く、輸出入から遠ざかるに従って管理は薄まり食品安全水準も低下する。

こうした事実は、上記の指摘を首肯させるものであるが、上記の指摘は、もちろん、単にそのような事実を述べただけのものではなく、中国では一般に食品衛生に関する認識が不足し、中国国民自らが食品衛生の改善に向けて取り組もうとする意識が希薄であることを言外に示したものであることは言うまでもないであろう。

一国の食品安全の水準は、その国の国民の食品安全に関する意識の水準と密接不可分な関係にあることは論を待たない。この意味で、中国での食品安全に関する最大の課題は、中国国民の食品安全に対する意識改革にあると言っても過言ではない。

中国では、最近、食中毒事故に関する記事が頻繁に新聞誌上等で報道されるようになってきている。ただし、このことは、中国国民の食品安全に対する意識の高まりとして、直接に理解されるべきものではない。中国では、体制的特質から、たとえ重大事件であったとしても、必ずしも直ちに新聞で報道されるとは限らない。一方で、中央政府によってキャンペーンが必要と判断されたものは、頻繁に新聞等に掲載される。食中毒事故に関する記事の掲載も、もちろんその効果は否定されるものではないものの、まず、中央政府の食品安全に対する問題意識の表れとしてとらえられるべきものである。

よく言われるように、食品の安全の確保のためには、政府の指導、企業の自覚、消費者の監視という三つの要素が三位一体的に機能することが必要とされよう。中国では、このうち政府の指導はあるものの、企業の自覚には依然として不十分な点があることは否めず、消費者の監視に至ってはさらに弱体である。消費者は、個々人が食品の安全面で企業等に苦情を呈することはできるが、団体を組織して政府の取組の改善を求め、批判するような活動を行うことが認められているわけではない。このような体制的制約は、食品安全水準の向上に不可欠な健全な消費者の育成を妨げるものとなることは否定できず、結果として中国国民の食品安全に対する意識改革を不十分なものとし、また遅らせることとなろう。

中国の食品安全に向けた取組はまだ始まったばかりであり、その効果は今後の推移を見るほかはないが、中国の食品安全問題を考える際には、以上のような制約要因にも十分留意することが肝要であると考えている。

注(1) 中国食品工業年鑑 2000

(2) 中国統計年鑑 2003

(3) 中国衛生年鑑 2003

(4) 同上

(5) 国家食品薬品監督管理局、公安部、農業部、商務部、衛生部、国家工商行政管理総局、国家品質監督検査検疫総局および税関総署の8部局が2003年7月21日に共同で公表した「食品薬品安心工程実施方案」等に基づき実施されているもの。食品汚染源の管理および主要食品の偽造劣悪食品の取締りに重点が置かれている。

(6) 衛生部から公表されたもの。食品汚染の抑制等の行動目標、食品衛生法規の改善等の行動戦略等、今後5年間の食品安全業務の指針を定めている。

(7) 國務院發展研究中心農村經濟研究部謝揚副部長の報告(2004年2月19日。(社)食品流通システム協会において。)による。

(8) 2004年3月9日に食薬管理局を訪問したときの聴取結果による。

- (9) 2004年3月11日の山東省政府関係者からの聴取結果による。なお、1999年の統計では、日本向けが50%以上を占めていたが、同関係者の主張によれば、日本向けの比率の減少は日本の食品衛生基準が高くなったためという。
- (10) 2004年3月9日に質検総局を訪問したときの聴取結果による。
- (11) 2004年3月11日に同中心を訪問したときの聴取結果による。
- (12) (10)に同じ。
- (13) 全国の輸出入動植物の検疫業務は農業部が主管とされている(輸出入動植物検疫法第3条)が、動植物の輸出入の際の現実の業務は直属検査検疫局を中心として行われているようである。
- (14) 2004年3月11日の山東省政府関係者からの聴取結果による。
- (15) 無公害農産物の普及は、1980年代の後期に一部の省、市で試験実施が始まった取組であり、生産過程、品質等で一定の基準を満たしたのものには「無公害農産物」の標識の使用が認められる。2001年に農業部は「無公害食品行動計画」を作成し、2002年4月には「無公害農産物管理方法」を公布している。
- (16) (11)に同じ。ただし、同中心の設備整備状況は十分ではなく、設備の稼働状況も良くないと見られたことから、検査方法を含め、これらの数字を額面どおり受け取ることに疑問もある。
- (17) 山東省寿光市農副産物品質検測中心のパンフレットによる。
- (18) たとえば、工商総局ホームページの「工商総局は甘味菓子及び軽食の抜取検査結果を公表。軽食に関する問題は多い。」(2004年3月4日付け)と題する記事によれば、抜取検査の結果31%の食品ラベルに問題があり、食品表示にない添加物の混入、内容量の不足、真実を反映しない名称等の問題が見られたという(インターネット「中国工商行政管理総局(<http://www.saic.gov.cn>)」2004年4月18日アクセス)。
- (19) これ以前では1982年に食品衛生法(試行)が制定されている。それ以前は法律はなかった。
- (20) 中国の法令には、全国人民代表大会または同常務委員会が制定する法律、国務院が制定する法規(名称は条例等)、国務院各局が制定する規章(名称は規定、方法等)、法規、規章には該当しないが規範的拘束力を有する規範性文件(国務院、各局等が発出)がある。地方もこれに準じて、各地方の人民代表大会または同常務委員会が制定する地方性法規、地方政府が制定する地方規章、地方政府等が発出する規範性文件がある。詳しくは、「拙著2004年3月「中国の農業法制建設の動向」(農林水産政策研究所レビ1 No.11所収)を参照されたい。
- (21) (8)に同じ。