

# 中国の食品安全管理体制と法整備

梶 田 幸 雄

## はじめに

中国の食品安全問題は、周知の通り市民が非常に関心を有している問題である。食品偽装などにより生命が脅かされる事件が少なからず発生している。市民は、政府が如何に安全な食品を食卓に提供するための体制を整備してくれるかに関心をもっている。ところが、生産者は、安全な食品を作りたくても、全国的な土壌・水質・大気汚染などの環境悪化がこれを許さないという事情もあり悩んでいる。

この問題は、日本にとっても深刻である。日本は中国から多くの食品加工製品を輸入しており、中国に進出し事業展開している企業も少なくないからである。

中国で食品安全法が制定、施行されたのは、2009年である。まだ直近のことである。後述するが2008年9月に有害物質メラミンが混入した粉ミルクを飲んだ乳幼児らに被害が出た「三鹿粉ミルク事件」が発生したために、急遽、食品安全に関する法制化が進められた。このために立法当初から必ずしも十分に整序された法律とはなっていなかった。実際問題として、安全管理体制などの問題がなかなか改善されないところ、同法の改正が検討され始めた。

国務院は、2013年5月に食品安全法の改正について2013年の立法計画に繰り入れることを決定した。6月に国家食品薬品監督管理総局が改正案を發布し、現在（2013年12月）のところパブリック・オピニオンが集められている。国務院は、2013年6月23日に「食品安全業務を強化することに関する決定」も發布し、食品安全確保のための段階的目標を定めた。

上述した通り、食品安全問題は、中国において比較的に新しい問題であるが、法制度上においても運用上においても多くの深刻な問題が存在している。中国において当該分野における研究は、まだ緒に就いたばかりである。このため学問的にも実務的にも重要な問題であるものの、そ

の研究には空白がある。

従って、現時点において食品安全法の規定の内容およびその執行過程、実務において存在する問題点について検討することは、中国の食品安全問題にかかわる新しい法律分野を検討することであり、また食品安全行政から中国の行政過程を検討することもできるという学問上の意義があり、かつ実務的にも喫緊の課題となっている。

食品安全問題に関しては、法制、行政機関の管理体制、企業の内部統制などにおいて日本の経験が役に立つのではないかと考える。日本の法律によって規定されている食品衛生管理者や責任者の設置義務、不祥事を取り締まる内部通報制度など、中国でも採用されることが望ましいと考えられる制度がある。日本の政府関係機関などは、このような面で中国に協力、支援することが望まれる。日本の食品生産者や食品関係企業なども、中国に情報や技術提供することが、ビジネスチャンスをつかむ上でも有用ではないだろうか。この観点からは、日本企業にとっても、実務上の研究意義がある。

そこで、本小論では、食品安全管理分野における重要な理論および実務問題について検討する。紙幅の制約があるが、具体的には、(1) 食品安全問題の現状、(2) 食品安全法改正案の内容、(3) 食品安全法による管理体制、(4) 企業内部統制、について分析・検討をする。

## 1 食品安全問題の現状

食品安全法が急遽制定されたきっかけは、有害物質メラミンが混入した粉ミルクを飲んだ乳幼児らに被害が出た「三鹿粉ミルク事件」の発生であると言われる。

2008年9月12日に中国の政府系通信社である新華社は、中国各地で三鹿集団の粉ミルクを使用した乳幼児に腎臓結石が多発していることから、同集団の本社所在地である河北省石家荘市当局が、何者かが故意に原料乳に毒物のメラミンを混入させた事件であると判断し、捜査を進めていると報道した。当局の捜査を受けた三鹿集団は、9月10日までに問題がある粉ミルク 2,176 トンを廃棄処分とすることとし、出荷済みの粉ミルク

を全量回収することにした。

食品安全にかかわるこのような重大な事件が生じたことから、食品安全法が2009年2月28日の第11期全国人民代表大会常務委員会第7回会議において採択され、同日公布され、同年6月1日に施行された。

ところが、食品安全法施行後も事件は絶えない。国務院食品安全委員会は、食品安全関係の事件について、次の通り発表している<sup>1</sup>。

2011年に各行政レベルの公安機関は、食品安全に違反する犯罪を5,200件余摘発し、7,000人余を検挙した。各行政レベルの検察機関は、有毒有害食品を生産・販売した被疑者1,801人を逮捕し、このうち1,254人を公訴提起した。各行政レベルの人民法院は、有毒有害食品および安全基準違反食品の生産・販売事件333件を審理し、416人に刑事罰を科し、うち286人は有期懲役処分とした。また、食品安全に危害を及ぼす事件の被告人を劣悪製品の生産・販売の罪、危険な方法で危害を加えた者は公共安全危害罪、不法経営罪などの重罪犯として処罰した。各行政レベルの食品安全監督管理部門は、厳格に法を執行し、日常の監督管理を強化し、食品に不法な添加物を使用した事案1万8,000件を検査し、違法な企業5,000社余の営業を止めさせた。規律検査・監察機関は、食品安全問題で瀆職した職員3,895人の責任を追及した。

このように多くの事件が存在する中で、海外ブランドの外食チェーンでもメディアや消費者の批判を浴びる事例が相次いでいる。例えば、以下の事件がある。

中国の「味千」は、日本で同名チェーン店を運営する重光産業（本社：熊本市）が技術と食材の一部を提供し、現地資本が主体の中国法人である味千中国（本社：上海市）が中国国内で約600店を展開している。2013年7月下旬からカルシウム含有量に関する同社の宣伝への疑念が報じられ、当局が調査に乗り出した。

味千側は、1杯に1600ミリグラムといった説明が誇大だったことを認

---

<sup>1</sup> <http://www.sfda.gov.cn/WS01/CL0050/90997.html>（国家食品薬品監督管理委員会のホームページより。最終アクセス日2013年11月23日）

め、メニューやウェブサイトでの宣伝を撤回して消費者に謝罪した。中国農業大学が含有量を確認したという虚偽の説明もしており、同大学に対しても謝罪した<sup>2</sup>。

米外食産業のヤム・ブラザーズのケンタッキーフライドチキン（KFC）は、粉末原料を使った豆乳を販売していることで批判を受けた。中国メディアは、純度を強調した商品名や伝統的な方法を研究したという説明が「現場で豆をすりつぶしていると思わせる」（広州日報）などと指摘した。KFC は店舗内で粉末原料から製造していると表示することを迫られた<sup>3</sup>。

2012 年 12 月には、KFC が契約していた養鶏業者に上海市衛生局の捜査が入った。これは、KFC が 2010 年から 2011 年に調達した鶏肉から基準を上回る抗生物質が検出されたことに関する調査であった。当局の調査では、KFC 商品から高水準の抗生物質は検出されなかったが、ブランドイメージの失墜で同社の売上高は減少した<sup>4</sup>。

2013 年 7 月 20 日夜に中国国営の中国中央テレビ（CCTV）は、番組内でレポーターらが、ファストフードチェーン 3 社から採取した氷のサンプルとトイレの水を衛生面で比較する実験を行ったことを明らかにした<sup>5</sup>。これによると、北京市南部の崇文門地区にある KFC の支店から採取した氷のサンプルは、トイレの水の 12 倍、中国の飲料水基準の 19 倍に相当する数のバクテリアが検出されたという。

そのほか 2 社のファストフードチェーンから採取した氷のサンプルも飲料水基準を満たしていなかった、と CCTV は報じた。中国のファストフードチェーン「真功夫」のある支店はトイレの水よりもバクテリアの数が 5 倍多い水を提供していることが判明した。また、米マクドナルドから採取した氷はトイレの水よりも清潔だが、飲料水基準には達してい

---

<sup>2</sup> 日本経済新聞 2011 年 8 月 29 日夕刊

<sup>3</sup> 同上

<sup>4</sup> Wall Street Journal 2013 年 7 月 23 日

<sup>5</sup> 同上

なかったという。

CCTV の番組が放映されてから数時間後、KFC はツイッター形式のミニブログサイト「新浪微博」の公式アカウントに謝罪声明を掲載し、顧客に対して「このような事態になったことを深くおわびしたい。当社の経営陣は問題となった支店で調査を行っている」と述べた。マクドナルドと真功夫も「新浪微博」に声明を掲載し、報道内容を精査した上で調査を行っている、と述べた。

食の安全問題について、清華大学と「小康」誌が2011年に共同で全国の1,000人にインタビュー調査したところ、半数以上の消費者が安全状況に不満があると回答し、55%以上の消費者が政府の食品安全管理力が不十分であると回答している。食品安全に関しては、信用赤字という状態である<sup>6</sup>。

## 2 食品安全法：現行法と改正案、および隣接法

前述した通り、中国国務院は、2013年5月に食品安全法の改正について2013年の立法計画に繰り入れることを決定し、現在、パブリック・オピニオンが集められている。

国務院は、7月に「食品安全業務を強化することに関する決定」も発布し、食品安全確保のための段階的目標を定めた。以下、食品安全法およびその関連の法規について検討し、さらに食品安全法改正の論点について検討する。

### (1) 食品安全法の概要

食品安全法は、全10章、104条からなる。その構成は、1章「総則」(1条～10条)、2章「食品安全リスクのモニタリングおよび評価」(11条～17条)、3章「食品安全基準」(18条～26条)、4章「食品生産・経営」(27条～56条)、5章「食品検査」(57条～61条)、6章「食品の輸出入」(62

---

<sup>6</sup> Teresa Delaurentis, Ethical Supply Chain Management, China Business Review, May-June 2009, pp38-41

条～69条), 7章「食品安全事故処理」(70条～75条), 8章「監督・管理」(76条～83条), 9章「法律責任」(84条～98条), 10章「附則」(99条～104条)である。

同法2条1項は, この法律を遵守すべき名宛人を以下の活動をする者であるとしている。

- ① 食品の生産および加工, ならびに食品の流通および飲食サービス
- ② 食品添加物の生産・経営
- ③ 食品用包装資材, 容器, 洗浄剤, 消毒剤および食品の生産・経営用の器具および設備の生産・経営
- ④ 食品生産・経営者による食品添加物および食品関連製品の使用
- ⑤ 食品, 食品添加物および食品関連製品に対する安全管理

さらに, この食品安全法に基づき, 「食品安全法实施条例」(以下, 「实施条例」という。)が2009年7月20日に公布, 施行されている。同实施条例は, 全10章, 64条からなり, 食品安全法と同じ構成をとり, 食品安全法を補完する内容となっている。

实施条例は, 食品安全監督管理を客観的に規律するものであるもので, 以下, この实施条例について簡単に叙述することで, 食品安全についてどのような規律がなされているかについて概観する。

同实施条例の基本的な趣旨は, 以下の3点にまとめられる<sup>7</sup>。第一に, (1) 企業が食品安全の第一責任者であることを明確にし, 予防および生産過程のコントロールを強化し, 食品安全事故発生後の原因究明を強化することである。第二に, (2) 各部門の食品安全監督管理に関する職責をさらに強化し, 監督管理部門の責任分担および協調体制を整備することである。第三に, (3) 食品安全法の原則的規定を具体化し, 実際の運用操作性を強化することである。

企業の食品安全管理責任をさらに確実にするために, 实施条例は具体的に以下の3方面の規定をした。

---

<sup>7</sup> 国务院法制办公室の責任者が法制日報の記者の質問に答えた立法趣旨(法制日報 2009年7月24日)

第一に、(1) 企業が食品安全の第一責任者であることを明確にするということに関しては、以下の通り規定された。食品生産企業は、原料の検収、生産過程の安全管理、貯蔵・保存管理、設備管理および不合格製品管理などの食品安全管理制度を確立しなければならない（実施条例 26 条）。食品生産過程において管理要求に適合しない事由がある場合には、直ちに原因を究明し、かつ整頓・是正措置を講じなければならない（27 条 2 項）。また、食品生産過程の安全管理記録の保存期間は、2 年を下回ってはならない（28 条後段）。

第二に、(2) 食品卸企業の販売記録制度の確立である。食品卸企業は、食品安全法において仕入れ検査記録および食品出荷検査記録を作成することが規定されているが、さらに条例で食品の名称、企画、数量、生産番号、品質保証期間、購入者の名称、連絡方式、販売日などの内容について記録し、当該情報に関する書類を 2 年以上保存しなければならない（29 条）。

第三に、(3) 飲食サービス提供者の安全管理責任について規定した。飲食サービス提供者は、原料調達基準を制定、実施し、購入原料が食品安全基準に適合するようにしなければならない（30 条 1 項）。飲食サービス提供者は、製造・加工過程において、原材料を検査し、腐敗による変質その他の異常を発見した場合には、これを使用してはならない（30 条 2 項）。さらに、定期的に食品加工、貯蔵・保存および陳列などの施設および設備を維持・保護し、定期的に保温施設ならびに冷蔵および冷凍施設を洗浄、点検しなければならない（32 条）。

政府の食品安全監督管理業務については、次の規定が設けられた。

第一に、(1) 地方政府の職責の調整と協調システムを整備する責任に関する問題である。県レベル以上の地方人民政府は、食品安全法が規定した職責を履行しなければならない。食品安全監督管理能力の構築を強化し、食品安全監督管理業務を保障する。健全な食品安全監督管理部門の協調体制を構築し、食品安全情報ネットワークの整合性を図り、完全なものとし、食品安全情報と食品検査等の技術資源の共有を実現しなければならない（2 条）。国家食品安全リスク・モニタリング計画は、国務

院衛生部門が國務院品質監督、工商行政管理、国家食品藥品監督管理、商務、工業情報化等の各部門<sup>8</sup>と共同して、食品安全リスク評価、食品安全基準の制定と修改定、食品安全監督等の業務の必要性に基づいて制定する（5条）。食品安全事故を発生させた機関は、食品安全事故の原因を引き起こした、またはその可能性がある食品の原料・道具・設備等をすみやかに密封・封鎖等のコントロール措置をとらなければならない、ならびに事故発生から2時間以内に所在地の県レベル人民政府衛生部門に報告しなければならない（43条）。市レベルと県レベル人民政府は、國務院衛生部門が発表する食品安全リスク警告情報を受けた場合には、すみやかに当該レベルの衛生・農業・品質検査・工商行政管理・食品藥品監督管理部門を組織し、効果的な措置を通り、食品安全事故の発生を防止しなければならない（48条2項）。

第二に、（2）食品安全リスクのモニタリング計画、基準の策定業務に関する責任部署についてである。条例は、食品安全に関する職責規定を詳細にし、食品安全リスクのモニタリング計画については衛生部が品質検査、工商行政管理などの部門と制定し、食品安全国家基準は衛生部が農業、品質検査などの部門と制定し、食品安全国家基準審査評価委員会<sup>9</sup>は、衛生部が責任をもって組織し、食品安全基準の実施状況の追跡業務は省レベル以上の衛生部門が農業、品質検査などの部門とともに責任を

---

<sup>8</sup> 國務院の各部門とは、具体的には、衛生部（現在の国家衛生・計画生育委員会である。食品安全法が制定された時点では、国家衛生部であった。その後の機構改革で計画生育委員会と合併し、国家衛生・計画生育委員会となった。本稿では、食品安全法制定時の衛生部または衛生部門として叙述する。）、品質監督検査総局、工商行政管理総局、国家食品藥品監督管理総局、商務部、工業情報化部をいう。また、この他に後述されるが、農業部門は農業部、品質検査部門は国家品質監督検査検疫総局をいう。これらの館長が、食品安全監督管理部門を形成している。

<sup>9</sup> 食品安全国家基準審査評価委員会は、国家衛生・計画生育委員会の傘下の国家食品安全リスク評価センターの下部機関として設置されている。

負うこととした。

第三に、(3) 各部門間の食品安全監督管理業務における協調に関してである。条例は、衛生部は、品質検査などの部門にリスク・モニタリングのデータおよび分析結果を通知し、中央の衛生部と農業部および省レベル以上の衛生と農業部門は、食品、農産物のデータを相互に通知し、事故調査にかかわる部門は衛生部門と共同で業務を行い、事故調査処理業務を効率化し、食品安全の日常的監督管理情報も関係部門と連携して公表するようにしなければならない。

以上の条例の規定により、食品安全法が全面的、有効かつ正しく運用されることを担保するようにしている。

この他に関連の立法として、「食品生産許可管理法」(2010年4月7日に国家品質監督検査検疫総局により公布、同年6月1日施行)、「食品安全国家基準管理弁法」(2010年10月12日に衛生部により公布、同年12月1日施行)などがある。

食品生産許可管理法は、食品生産許可業務を規律するものであり(同法1条)、食品生産企業が許可を取得することについて規定するほか、品質技術監督機関が食品生産許可業務を行う際の手続き、職責などについても規定するものである。

食品安全国家基準管理弁法は、食品安全国家基準の制定について衛生部が責任を負うこととし(3条1項)、その具体的業務を行うことにつき規定したものである。

では、現行の食品安全法および同実施条例の執行上、どのような問題が存在するのか。法改正が検討されるに至る経緯について、以下で検討する。

## (2) 食品安全法改正に至る経緯

食品安全行政の目的は、食品の安全性の確保のための施策の充実を通じて国民の健康の保護を図ることである。この目的の下で、食品安全行政の過程における営業許可は、飲食に起因する食中毒などの衛生上の危害の発生を防止し、公衆衛生の向上および増進に寄与することを目的と

する。これを担保するために食品安全法が制定、施行されたが、その実行効果は必ずしも良くない。このことは上述した通りである。

2011年11月に商務部、公安部、農業部、工商行政管理総局、品質監督検査検疫総局、食品薬品監督管理総局は、「食肉の衛生安全を確保のための業務に関する通知」を連名で発布した。また、2012年1月19日に全国知的財産権侵害阻止・ニセモノ製品販売阻止業務指導チームは、国家発展改革委員会、工業・情報化部など10の政府部門と「農村市場における重要商品のガバナンスを展開することに関する通知」を発布した。しかし、依然として農薬残留食品問題、と殺の衛生問題、およびこれら商品の流通上の問題などが多く存在している。

商務部は、2012年3月23日に「2012年の商務部門の食品安全業務の要点」（以下、「要点」という。）を定め、4月26日にこの通知を発表した。

この要点は、2011年の商務部門における食品安全基礎が不十分であり、問題が発生しても企業責任が十分に問われず、行政管理および監督の効果が発揮されていなかったのではないかととの反省から定められたものである。具体的には、以下の問題、対策を指摘している。

食品安全管理を確保するため、(1)と殺、飲食、酒の流通などについて行政法規や安全基準などを整備し、(2)企業、従業員の行為についての規範を定めた。また、行政執行や刑事司法との連携を強化し、関係政府部門との情報共有のためのプラットフォームを形成し、食品安全に関する犯罪等については責任主体を明らかにし、企業の刑事責任を追及することをはじめた。具体的には、行政管理体制の整備に関して以下の施策をとる。

- ① 肉・蔬菜の流通に関するトレーサビリティ・システムの確立
- ② と殺技術の管理、検査、無害化処理、環境保全設備の整備などの実施
- ③ 「朝食モデル事業」の継続：重点都市で主食加工配送センターおよび専門レストランを設立し、朝食をとる利便性および衛生問題などに対処する。

- ④ 飲食店の食の安全の確保
- ⑤ 酒類の流通に関するとレーサビリティ・システムの確立
- ⑥ 生産、卸、小売りの低炭素化「三緑工程」システムの確立
- ⑦ 輸出入食品の安全管理の厳格化

それでもなお、今日、市民がしばしば交わす会話に「一体我々が安全に安心して食べられるものはあるのか？」というのがある。中国の食の安全問題は、2009年に食品安全法が制定された後にも十分な改善はなされず、相変わらず大きな問題がある。

WHOによると食品安全問題とは、食物中の有毒有害物質が人の健康に影響する公共衛生問題であるという。これはゼロ・リスクを意味するというのではないが、日本における食品の虚偽表示というレベルではなく、人の健康・生命に危害を加えるという事実が少なからず存在している。

国家食品安全リスク評価センター研究員の陳君石は、現在の食品安全問題で最も大きな問題は、(1) 有害微生物汚染、(2) 重金属汚染、(3) 不法な食品添加物使用の食品があることであるという<sup>10</sup>。

そこで、食品安全法の改正が立法計画に繰り入れられることになった。では、その改正の論点は何か。以下、この点について検討する。

### (3) 食品安全法改正の論点

#### ① 改正の重点

国務院は、2013年の立法計画に食品安全法の改正を繰り入れ、7月に「食品安全業務を強化することに関する決定」を發布した。10月30日に食品安全法改正草案が発表され、専門家に対する意見聴取などが始まった。改正案は、国家食品薬品監督管理総局により2013年10月10日に国務院に上程された。さらに立法の公開性および透明性を高め、立法の質を向上させるため、国務院法制弁公室は、改正案についての説明をし、全文を公開してパブリック・オピニオンを集めることとした。改正案は、

---

<sup>10</sup> 法制日報 2013年7月21日

2013 年 11 月 29 日までパブリック・オピニオンを集めることになった<sup>11</sup>。食品安全は、新たなレベルに入れるだろうか。

食品安全法および同実施条例の条文そのものは比較的に整ったものであると評価される。それにもかかわらず多くの問題が生じているのは、法の遵守がなされていない、管理体制が不備であるということに問題の所在があると考えられる。現行の食品安全法においては、まだ生産や経営主体の義務、地方政府に対する食品安全責任規定、食品生産者の営業許可制度、管理基準などについて十分な規定がなされていない。

そこで、今回の法改正の重点は、食品安全監督管理体制の改革、具体的には国家食品薬品監督管理総局を中心とした監督管理責任主体を明確にするということになりそうである<sup>12</sup>。

監督管理体制は、(1) 中央の行政機関が現時点では責任や権限が曖昧になっている行政部門の職能を明確にし、これを地方の末端の行政機関に権限委譲していくことにより、(2) 生産者が適法に経営をし、流通から飲食業までが法律を遵守するシステムを形成するようにすることである。

以下、監督管理体制にかかわる改正を中心として、改正案の全体像を簡単に叙述する。

## ② 改正案の具体的な内容

現行法が全 104 条であるところ、改正案は 134 条と 30 条増えている。とりわけ食品安全監督管理部門の職責を調整し、地方政府および企業の責任を強化し、「食品生産経営者を食品安全の第一の責任者とする」原則が定められ、違法行為について厳罰に処するとした点が特徴的である。

主な改正の主旨とポイントは、以下の項目である。

### i) 従業員の就業要件を高める。

現行の食品安全法は、食品市場の従業員に食品安全知識に関する教育

---

<sup>11</sup> パブリック・オピニオン 11 月を集める期限は 11 月 29 日までとされたが、現時点 (12 月 10 日) でまだ意見聴取が終わったとの報道はない。

<sup>12</sup> 法制日報 2013 年 7 月 21 日

をし、専門職または兼職の食品安全管理者を配備することを要求しているだけである。食品市場への参入は容易で、厳格な食品安全監督管理制度は存在しない。そこで、食品市場の従業員の教育を強化し、当該業界で就業できる要件を高めることが検討されている。

このため改正案 35 条は、「国は食品安全管理者職業資格制度を確立する。」と規定し、「食品生産経営者は、必ず国の関係規定に従って専業または兼業の食品安全管理者を配備しなければならない、かつ食品生産経営者は食品従業員の養成訓練制度を確立し、教育訓練に合格した後でなければ業務を行うことができない。」と規定した。

#### ii) 保健食品および乳幼児粉ミルクの厳格な管理

保健食品について改正案 56 条は、中国で初めて市場に出る新商品、新原料を使用した商品および初めて輸入される保健食品については登録管理をし、その他の特定保健食品として効能を唱っている食品は事前届け出管理をしなければならないと規定した。また、保健食品の表示、説明書にはなからず「本商品は疾病予防、治療効果はない。」と記載しなければならないとも規定した。

乳幼児用食品について改正案 57 条は、食品生産企業が乳幼児用食品を生産する際には、生産原料、配合、表示などに関して食品薬品安全監督管理総局に事前に届け出て、委託生産、OEM 生産、包装委託などをしてはならないとした。

#### iii) インターネット食品売買における先行賠償制度の導入

現行の食品安全法には、インターネット食品売買に関する規定は存在せず、今日の E・コマースの取引の現状とマッチしていない。

そこで、改正案 43 条は、食品のインターネット売買に関する監督管理規定を設けた。具体的条文は、消費者権益保護法改正案の「インターネットを通じて購入した商品に問題がある場合には、ネット事業者が先に賠償をしなければならない。」という規定と基本的に同じである。インターネット食品売買のネット事業者は、食品生産経営許可を取得しなければならないかつ、インターネット上で食品を売買する経営者の許可証またはインターネット経営者が実名で登記しているか否かを検査しなければ

ばならず、食品安全管理に責任を負う。インターネット食品売買に関して、ネット事業者が義務を履行しておらず、消費者の適法な権益が侵害されている場合には、連帯責任を負わなければならない、責任の所在が企業であるか消費者であるかにかかわらず、取りあえず企業が先に消費者に損害を賠償しなければならない（これを先行賠償制度という<sup>13</sup>）。

iv) 企業は安全責任を担保するために強制保険に加入しなければならない。

食品安全責任強制保険制度は、商品安全法改正の前から業界で最も議

---

<sup>13</sup> インターネット販売の実際上の課題とトラブル防止のためのセーフティーネットの形成が検討されている。これに関して、あるトラブル事例がある（<http://www.sootoo.com/content/30290.shtml>）。

交通事故により下半身不随になった陳某（X）は、淘宝ネットを通じて劉某（Y）から車椅子を購入した。商品が自宅に配送され、これを開梱したところ商品は中古で、しかも全く使用できないことが判明した。Xは、車椅子の返品をYに要求したが、Yは品質には何ら問題がないと主張するだけで、Xの使用方に誤りがあることが原因であるとして、取り合うことがなかった。そこで、Xは、淘宝ネットの消費者権益保護センターに申立てをし、Yとの交渉を仲介するように依頼した。淘宝ネットのクレーム処理担当者は、Yと交渉をしたが、Yは過去5、6年間も同様商品を淘宝ネットで販売しており、これまでクレームが生じたことはなく、今回のクレームはXの使用方の誤りによるものであるとの主張を固持するのみであった。そこで、淘宝ネットのクレーム処理担当者は、「全国ネット商品購入保障計画」に基づく「先行賠償」制度を適用することとした。この制度とは、クレームを申し出た消費者に、まずクレームが成立するものとして損害を賠償し、その後クレーム内容の適否を検証しようとするものである。Xは、この制度に基づき、損害賠償を淘宝ネットから受けた。淘宝は、このような売主と買主との間のトラブルについて、消費者の権益を保護するためのシステムを構築している。

消費者検疫保護法の改正に関して、この先行賠償制度について明文化し、企業に義務づけようという動きがある。

論されていた問題である。

消費者の権益を守るため、改正案 65 条は、国は食品安全責任強制保険制度を確立しなければならないと規定している。食品生産経営者は、国の関係規定に従って食品安全責任強制保険に加入しなければならない。

改正案は、食品安全責任強制保険の具体的な管理法規は国务院保健監督管理機関と食品薬品監督管理部門が制定する。

#### v) リスク分類・レベル別監督管理制度

改正案は、食品安全監督管理業務は予防を主として、リスク管理、全行程のコントロール、社会の共同ガバナンスの原則を掲げて新しい監督管理制度を定めることとし、かつ改正案 91 条で食品安全リスクの分類・レベル別監督管理制度を確立するように要求し、食品安全リスクの程度に基づき、監督管理の重点、方式、レベルを確定するとした。

改正案は、さらに食品薬品監督管理部門は統一的な食品安全情報のプラットフォームを確立し、法により食品安全情報を発表することを規定した。如何なる単位および個人も法による許可を得ることなく、食品安全監督管理部門が発表する食品安全情報を発表することはできない。

#### vi) 12 種の嚴重な違法行為または行政拘留

改正案 110 条の規定によれば、12 種の違法行為で情状が重大な場合、企業の営業許可証を取り消すほか、公安機関が直接責任者を行政拘留する。犯罪を構成する場合には、法により刑事責任を追及する。

具体的には、以下の事由がある場合に行政拘留する。品質保証期間を過ぎた食品を原料としたもの、食品添加物を濫用した場合、委託・OEM 生産・包装委託により乳幼児用の食品を生産した場合、病死・毒死または死因が不明の動物の肉類を使用した場合、許可証・表示を偽造した場合などである。

刑事責任に関して改正案は行政罰、刑事罰の連結制度を整備するように規定した。改正案 107 条は、食品安全監督管理部門と公安部門が食品安全行政の法執行と刑事司法業務の連結を制度化することとした。食品安全監督管理部門は、食品安全犯罪を発見した場合には、すみやかに公安機関に移送するとした。食品安全監督管理部門が移送する案件につい

ては、公安機関はすみやかに調査をし、立件が適当であると判断されるときには、立件し、捜査をしなければならない。公安機関は、食品安全監督管理部門に検査、鑑定、認定などの協力を要請し、食品安全監督管理部門はこれに協力しなければならない。

食品営業許可資格に関する処罰について、改正案 119 条は、食品安全犯罪により有期懲役刑以上の刑罰として食品生産経営者に終身刑を科すこととした。

行政責任については、違法な食品生産経営者、技術機関に対する処罰を強化する。例えば財産罰として、不法な添加物等の使用により食品の安全に重大な危害を与えた場合には罰金額を現行の 5 から 10 倍を 15 から 30 倍に高める。

#### vii) 最低賠償の引き上げ

民事責任については、改正案で最低賠償額制度が規定されている。改正案は、食品安全基準に適合していない食品を生産または販売した者は、消費者が損失賠償を請求するほか、さらに生産者または販売者に代金の 10 倍または損失の 3 倍の賠償金を請求することができるとした。賠償金額が 1,000 元未満の場合には 1,000 元を賠償するものとした。

この他に虚偽の広告に対する懲戒を厳しくした。改正案は、食品広告が虚偽であることを明らかに認識し、または知り得るべきであるのにこれをデザイン、制作、発表し、消費者の適法な権益に損害を与えた場合には、広告デザイナー、制作者、発表者および食品生産経営者が連帯責任を負うものとするとして規定した。

#### viii) 虚偽の検査報告に対する懲戒

改正案は、食品検査機関、認証機関が虚偽の検査報告、虚偽の認証を発行し、消費者の適法な権益に損害を与えた場合には、賠償責任を負わなければならないと規定した。

改正案は、虚偽の食品安全情報の発表者の民事責任を規定した。食品安全について虚偽の情報を提供し、作成・発表し、または検査を経ずに食品安全情報を発布し、食品生産経営者の適法な権益に損害を与えた場合には、法により民事責任を負う。如何なる単位および個人も授權され

ることなく食品安全管理監督部門が法により公布した食品安全情報を発表してはならない。

#### ix) 主管公務員に対する問責

改正案は、県レベル以上の地方人民政府は食品安全監督管理において規定に従った職責を履行せず、または職権を乱用し、職務を等閑にし、私利私欲を図り、不都合な結果をもたらした場合には、法により直接責任を負う主管人員およびその他の直接責任者を行政処分に処すとしている。

上述の職責を放棄した行為により当該行政区に重大な食品事故をもたらし、重大な社会への影響を与えた場合には、法により地方人民政府の直接責任を負う主管人員およびその他の直接責任者を重大過失者として記録に留め、降格させ、解職または懲戒解雇の処分に処す。犯罪を構成する場合には、法により刑事責任を追及する。同時に地方人民政府の主要な責任者を法により問責する。

### 3 食品安全法による管理体制についての政策的提言

食品安全法の改正は、主に食品薬品監督管理体制の改革にかかわる問題になりそうである。そこで、現行の管理体制についての問題の所在を明らかにした上で政策的提言を検討する。

#### (1) 管理行政の現実の課題

前述した三鹿粉ミルク・メラミン混入事件から、行政過程の現実について見てみたい。

三鹿集団は、粉ミルクの生産過程においてメラミンが混入されていることを知りながら、乳児の健康被害が広がり、死者がでて市民に発覚するまで生産を継続していた。企業の社会的責任が強く問われた事件である<sup>14</sup>。

この事件で、最終的に河北省高级人民法院は、三鹿集団の従業員で故

---

<sup>14</sup> Teresa Delaurentis, Ethical Supply Chain Management, China Business Review, May-June 2009, pp38-41

意にメラミンを混入させた張玉軍被告に危険な方法で公共安全に危害を加えた罪で死刑、直接責任者である耿金平被告には有毒な食品を生産・販売した罪で政治的権利の終身剥奪、元董事長（代表取締役会長）の田文華被告に低劣な商品を生産・販売した罪で無期懲役刑および政治的権利を終身剥奪したうえ、罰金 2468 万 7411 元を科す判決を言い渡し、また、「たんぱく粉」を生産・販売した高俊傑被告には危険な方法で公共安全に危害を加えた罪で死刑（2 年の執行猶予付き）と政治的権利を終身剥奪する判決を言い渡した<sup>15</sup>。

季衛東は、三鹿粉ミルク事件に関連して、次のように述べている。

「三鹿粉ミルク事件が、訴訟の提起により表ざたになる半年前から地方政府や関係部門は、問題があることを察知していた。この半年間という時間は、決して短い時間とは言えないが、この間、地方政府や関係部門は主体的に有効な人命を救おうとする措置を講じることはなかった。また、法に基づくいかなる警告的情報が流されることもなかった。

1 万人以上もの児童の健康が害された後には、特定の企業の信用が失墜したばかりではなく、全乳製品生産業界、さらには国の品質検査体制までもが、その信用を失墜させた。

これを受けて政府は、数 10 名の直接責任者を逮捕し、河北省石家庄市の官僚を免職した。国家品質監督検査検疫総局局長も引責辞任に追い込まれた。

市民が怒るのは当然である。しかし、罰則を科したからといって市民の食品の質に対する不安感がぬぐえるわけではない。いかなる制度を構築し、問題を予防し、発生した場合においてどのように処理するか、生活の安全を保障することが当局の急務の課題である。

企業に経営自主権を認めるが、企業の経営活動におけるコンプライアンスの意識を十分に持たせようとしなければならない。政

---

<sup>15</sup> 人民網日本語版 2009 年 3 月 27 日

府の責任についても明確にする必要があるだろう。』<sup>16</sup>

問題の根源は、企業の儲け主義に起因した安全に関する意識の希薄さにある。それでも、政府の管理体制に不備があるということも大きな問題であることが指摘できる。

三鹿集団の粉ミルクへのメラミン混入事件に関しては、中央紀律検査委員会監察部が、事件の重要な責任者である品質検査総局食品生産監督司の副司長ほか数名を問責処分とした。ところが、事件の記憶も薄れないうちに当時の品質検査総局食品生産監督司副司長は、安徽省出入境検査権益局長・党書記に就任した。同じく問責された河北省農業庁長は2009年1月に邢台市長に選任されている。

このような事実を知った市民は、「問責制は、行政官に単に短い有給休暇を与えるだけで、少し騒ぎが収まればすぐに昇格の道を準備しているだけだ。」と義憤を覚えている。

さまざまな行政も絡む事件について、市民の知る権利が十分に確保されておらず、また、市民の監督権もないのではないか。問責制は、「中国共産党内部監督条例（試行）」「中国共産党規律処分条例」「党政指導幹部辞職暫定規定」「党政幹部選拔任用工作条例」「公務員法」「政府情報公開条例」などに関係規定が見られる。しかし、ここにおいては問責の主体、範囲、条件、手続および結果などについて明確な規定が存在しない。とりわけ政治責任に関しては認定については規定がない。問責も実際には、(1) 行政部門内部の上下関係において行われ、(2) 一部地方や機関では形式化し、(3) 行政問責に対する監督メカニズムもなく、(4) 上述のとおり問責を規律する法も未整備である。

2009年に食品安全法が制定され、国務院が食品安全委員会を設立し、監督管理体制を一元化したことになっている。それでも現状を見る限り、市民の不信感は根強いし、真にこれが機能しているとは言えそうにない。

---

<sup>16</sup> 季衛東「為企業合規性投石」鄭永年＝潘国駒『中国奶粉事件与治理危機』八方文化創作室、2009年1月、17-18頁（一部省略）

## (2) 食品安全委員会

食品安全委員会は、2010年2月に中国国務院に設置された<sup>17</sup>。食品安全委員会は、国務院の「国務院食品安全委員会の設立に関する通知」(2010年2月6日発布)によると、(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。

中国では食のリスク評価およびリスク管理は、衛生部が中心となっていくとされているので、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。主な構成メンバーは、主任および副主任に国務院副総理が就任し、委員は15人いるが、衛生部、農業部、品質監督検査検疫総局など食品安全行政部門の長またはそれに準ずる者が就任している。中国の食品安全委員会は、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。

しかし、この食品安全委員会が実務上、どれだけ機能しているか否かについては、疑問がある。各種の実務の動向を見たとき、現実には、農業部が、動物の飼料や殺虫剤を含めて農産物を所管し、品質検査局が、工場の製品を所管し<sup>18</sup>、工商行政管理総局が食品販売を所管し、食品薬品

---

<sup>17</sup> この食品安全委員会は、日本の食品安全委員会とは性格等において全く異なる。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(河原昌一郎「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—」(<http://www.maff.go.jp/primaff/koho/seika/project/pdf/ck-cr23-2a.pdf>)。

<sup>18</sup> 正式には、国家品質監督検査検疫総局(質検総局)という。同局は、2001年4月に国務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

監督総局が飲食業を所管し、衛生部が食品安全リスクおよび安全基準および検査を評価し、かつ重大な食品安全事故を調査し<sup>19</sup>、公安部が食品安全に関する犯罪を捜査する。

それぞれの所轄があることはやむを得ないが、情報の共有ができておらず、業務の取り合いや、または押しつけ合いが存在するようである。商務部が実施しようとしている関係政府部門との情報共有のためのプラットフォームの形成、および食品安全に関する犯罪等について責任主体を明らかにし、企業の刑事責任を追及することが重要になる。

各行政機関の職責と権限をさらに一層明確にし、各部門間の調整・強調を図ることが必要である。最上位機関の食品安全委員会も形骸化させず、実務上機能させる仕組みが必要である。

この目的を達成するための具体的措置、法改正の内容として、以下の

---

業の登録管理等を行っている。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、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。

<sup>19</sup> 衛生部は、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（前掲注（17）河原論文）。

ことが議論されている。すなわち、食品安全リスク監督システムが中央政府の財政により全国 30 省・市・自治区で形成され、食品安全基準（重量、食品添加物の含有量、規格、表記方法など）もバラバラであったのが統一されつつある。改正食品安全法では、これらの点について具体的な規定をすることが検討されている。

### (3) 国家食品薬品監督管理総局

食品安全行政について横断的組織がないことが問題となる。本来であれば、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品薬品監督局が、その職責を担う筈であった。しかし、期待された役割を果たせなかった。前述した通り、食品薬品監督局は、飲食業を所管するだけである。そこで、「国家食品薬品監督管理局主要職責、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<sup>20</sup>。

現在、国家食品薬品監督管理局は、以下の職責を担う。

- ① 食品（食品添加物、保健食品を含む。）の安全、薬品（漢方薬、民族薬を含む。）、医療器械、化粧品の監督管理に関する法律を起草し、政策を立案し、各部門の規定を制定し、食品企業の主体的責任、地方人民政府の責任体制に関する政策提言、立案をし、食品薬品の重大な情報の通達制度を定め、かつこの実施および監督検査を組織し、地域的、系統的な食品薬品安全リスクの防犯に尽力する。
- ② 食品行政許可の実施規則および監督規則の制定に責任を負う。食品安全について隠匿されている問題の排除体制を確立し、全国の食品安全検査年度計画を制定し、統治計画案を定め、この組織体制を整備する。食品安全情報の統一的な公表制度を確立し、重大な食品安全情報を公表する。食品安全リスク・モニタリング計画、食品安全基準の策定に参与し、食品安全リスク・モニタリング計画に基づ

---

<sup>20</sup> 前掲注（17）河原論文

く当該業務の実施に責任を負う。

- ③ 薬品および医療器械基準、管理制度の分類および監督の実施体制の制定に責任を負う。薬品および医療器械の研究開発、生産、経営、使用に関する質的管理規範および監督の実施体制の制定に責任を負う。薬品および医療器械の登録および監督検査に責任を負う。薬品の不良、医療器械の不良事件のモニタリング体制を確立し、かつモニタリングおよび処理業務を実行する。薬剤師の資格認定制度を制定し、薬剤師の登録業務を指導、監督する。国の基本的な薬物リストの制定に参加し、基本薬物制度の実施について調整する。化粧品の監督管理規則を制定し、かつ監督する。
- ④ 食品、薬品、医療器械、化粧品の監督管理検査制度および実施体制の制定に責任を負い、重大な違法行為の検査、処理を組織する。問題のある製品のリコール、処置制度を確立し、かつ監督する。
- ⑤ 食品薬品安全事故の応急体制の確立に責任を負い、食品薬品安全事故の応急処置および調査業務を組織・指導し、事故の検査実施状況について監督する。
- ⑥ 食品薬品安全に関する科学技術発展計画の制定および実施体制の組織に責任を負い、食品薬品検査システム、電子監督管理追跡システムおよび情報化を推進する。
- ⑦ 食品薬品安全宣伝、教育訓練、国際交流・協力業務の実施に責任を負う。誠実な体制の建設を推進する。
- ⑧ 地方の食品薬品監督管理業務を指導し、行政行為を規範化し、行政と刑事司法の関連システムを整序する。
- ⑨ 国務院食品安全委員会の日常業務を担う。食品安全監督管理の総合的な協調に責任を負い、健全な連動システムを推進する。省レベル人民政府の食品安全監督管理職責の履行について督促検査し、この評価をすることに責任を負う。
- ⑩ 国務院および国務院食品安全委員会から委任されたその他の事項  
以上により国家食品薬品監督管理局の職責は、従来のものより広範となり、関連行政機関との連携がとられる、または連携しなければならない

いような業務内容となっている。関連行政機関とどのような協調、連携システムが現実構築されるかが今後の問題となる。

不正を働いた、または職責を等閑にした公務員を正しく処罰することも市民の不信感を取り除く上で大切なことになる。

行政部門の管理体制の次に問題となるのが企業の内部統制である。以下、これについて叙述する。

#### 4 企業内部統制についての提言

企業は、食品安全監督管理体制を整え、このための基本的な準備工作をしようとするとき、(1) 生産者・加工企業・行政官や市民にコンプライアンスの意識を持たせる道德教育、(2) 法律の整備、(3) 事故対策などを行うことが不可欠である。行政機関の監督管理体制によるよりも、本来であれば企業自身が誠実な経営をすることを主体的に心掛けることが肝要であるともいえよう。このような観点からは、企業の内部統制の問題ともいえる。以下、この点について検討し、提言する。

企業の内部統制ということに関しては、日本の食品安全基本法が、中国の法改正のモデルにもなりそうである。安全管理体制について日本の体制で参考に供されそうなものがある。例えば、食品生産経営者における管理体制として、日本の食品衛生管理員の制度についての研究が中国でもなされている。中国で事業展開している企業は、法改正の方向性にかかわらず、コンプライアンス経営をし、独自に食品衛生管理員制度等を設けるのが良いかも知れない。こうした方面で中国の政府関係部門と積極的に交流を試みることも会社の社会的責任（CSR）活動として中国政府から評価されることになる。食品安全法改正案には、上述のような発想も見られる。

中国疾病予防コントロールセンター栄養・食品安全所所長の厳衛星は、食品生産経営者の教育・育成、監督管理者の養成に関して法律で明文化することが望ましいという<sup>21</sup>。

---

<sup>21</sup> 人民政府網 2013 年 10 月 30 日

法律に違反したものについては、改正草案で行政処罰として1万元未満の不法な利益を得た者には5～15万元の罰金、1万元以上の利益を得た者には15倍～30倍以下の罰金を科し、刑事責任を追及するとしている。罰則を強化するということも検討課題である。

内部統制に関しては、財政部、中国证券监督管理委员会、会計検査署、中国銀行業监督管理委员会および中国保険监督管理委员会の5部門により2008年6月に制定、公布された内部統制規範に従った会社の機関設計が重要である。

同内部統制規範1条は、内部統制規範制定の目的について「企業の内部統制を強化および規律し、企業の経営管理レベルおよびリスク防衛能力を高め、企業の持続的発展を促進し、社会主義市場経済秩序および社会公衆の利益を維持・保護するため」と定めている。

総じて言えば、内部統制とは、企業の董事会、監事会、経営者層および全従業員が実施するものであり、企業の経営の適法性、資産の安全、財務報告と関連情報の真実性および完全性を合理的に保証し、経営効率と効果を高め、企業の発展戦略の実現を促進することを目的とするものである（3条）。

内部統制規範は、(1) 内部環境、(2) リスク評価、(3) 統制活動、(4) 情報と伝達、(5) 内部監督の5章より構成されている。これらは具体的に次のような概念である。

「内部環境」とは、企業統治構造を形成する株主会、董事会、監事会、経営層といった会社の各機関のそれぞれの政策決定、執行および監督などの分野における職責・権限およびこれらの機関の関係をいう。この内部環境において、企業は企業文化の形成を強化し、積極的に向上するという価値観および社会的責任感を培い、信義誠実な精神をもたなければならないとしている（18条1項）。会社法5条は、「会社が経営活動を行なうにあたっては、必ず法律、行政法規を遵守し、社会公德、商業道徳を遵守し、誠実に信用を守り、政府および社会公衆の監督を受け、社会的責任を負わなければならない。」と規定している。これと共通するものがある。

「リスク評価」とは、企業の発展過程および業務の開拓・展開に伴って変化する関連情報を持続的に収集し、リスクを識別し、分析し、リスクへの対応策を検討することである（27条）。このために、（1）経済情勢、産業政策、融資環境、市場競争および資源供給などの経済的因子、（2）法律法規など法的因子、（3）文化や教育などの社会的因子、（4）技術進歩などの科学的因子、（5）自然環境因子、（6）その他外部因子に注意する必要があるという（25条）。

「統制活動」とは、各職務間の分離統制、授權審査統制、会計システム統制、財産保護統制、予算統制、運営分析統制および勤務評定統制という統制措置をとることである（28条）。この統制により、重大なリスクに関する警戒・対応メカニズムを確立することが求められる（37条）。

「情報と伝達」とは、内部統制にかかわる情報の収集、処理および伝達メカニズムを確立することである（38条）。また、企業は、通報・苦情申立制度および通報者保護制度を確立することが求められる（43条）。ここで、伝達とは、コミュニケーションを良くすることであるということがいえる。企業の情報を開示することも内部統制システムをしっかりとしたものにするものであり、会社の財務報告の真実性および信頼性を高めることにある。

「内部監督」とは、内部統制システムが確立・実施されているか否かを常にチェックすることである（47条）。内部監査は、日常的監査と専門項目監査の2つがある（44条）。日常的監査とは、内部統制の確立および実施状況について経常的かつ持続的に監督・検査を行うことである。専門項目監査とは、企業の発展戦略、組織構造、経済活動、業務の流れおよび主要ポストの従業員などに関して重大な調整が生じた場合に、当該問題についての監督・検査を行うことである。

内部統制に関する組織上の問題以上に、従業員に対するコンプライアンス教育が必要となり、また経営者自身も誠実な経営をすることが求められる。このような意識改革をすることがなければ、食品安全の実態もなかなか改善しそうにない。

## まとめ

食品安全法の改正は、主に食品薬品監督管理体制の改革に関わる問題になりそうである。第一に、(1) 行政管理機関の職能を定め、適法かつ有効な管理ができるような権限を末端の行政機関にも付与することである。第二に、(2) 食品生産者が適法な経営をできるように法律および制度上の保証をし、食品の生産、経営、流通、飲食業等関連産業の行為を規整することである。国家衛生・計画生育委員会は、2013 年末までに現在ある地方毎の安全基準を廃止し、すべて国家基準によるようにするという発表もしている。

改正案は、(1) 監督管理体制改革および政府の職能の転換を定着させ、企業責任を強化し、地方政府の責任を強化し、新しい監督管理メカニズムを形成し、食品安全に関する社会の共同統治を整備し、違法行為を厳格に重罰に処すという 6 つの方面における改正および補充と、(2) 食品のインターネット取引の監督管理制度、食品安全責任の強制保険制度、乳幼児用食品の委託生産等に関する規定および責任協議、抜き打ち検査などの監督管理制度について加筆している。行政許可に関しては、国家食品薬品監督管理総局が食品安全管理者の職業資格および保健食品登録の 2 項目を許可制度とする加筆を行った。

今、中国は食糧問題と都市化のジレンマに陥っているのではないだろうか<sup>22</sup>。中国政府は、戦略的新興産業を発展させるとしているが、高齢化

---

<sup>22</sup> 中国で食糧問題が深刻になりつつある。食糧自給率が低下してきていることである。このことは、食糧輸入が増えていることから明らかであり、この問題が解決できるかという耕地面積の減少から有効な対策が見当たらないというのが現状である。食糧輸入については、2012 年 10 月に食糧輸入量が 6,088 万トンに達している。年間の見込みでは 7,200 万トンになると見込まれる。中国の年間の食糧生産量の 12.2% に相当する。食糧増産の伸び率よりも、輸入の伸び率の方が大きくなっている。輸入のうち大豆が 4,855 万トンであった。大豆の年間輸入量は 5,500 万トンに達すると見込まれている。全世界の大豆の貿易量の半数を中国が輸入しているということになる。中国は、2011 年から小麦、大豆および

社会に突入し、食糧不足が現実になりそうなとき、農業分野への投資、この隣接分野でのエネルギー、水の需要を満足させるような投資、食糧流通体系の整備、食糧備蓄体制の整備、食糧加工体系の整備などが必要になる。こうした分野が、外国企業にとって有望な投資分野になるのではないだろうか。

日本の安全な食品を中国に販売するチャンスは大きいと考えられる。安全な食品を生産するための生産設備や検査設備等に対する需要もある。このとき、中国国内での販売方式、対中輸出などにおいて、関係行政機関との緊密な対話が必要であるといえるだろうか。

2013年9月22日に中国人民大学と国家食品安全リスク評価センター（国家食品安全風險評估中心）が、共同で「食品安全管理協同企画センター」（食品安全治理協同創新中心）を設立した。センターは、国のシンクタンクとなり、食品安全管理に関する交流のプラットフォームとなり、国際協力の窓口になることである。今後は国際協力の促進も一層図られることになるだろう。

---

トウモロコシの純輸入国になっている。国内で増産ができるといえるか。都市化、工業化の進展に伴って、耕地面積が減少していることは周知の通りである。既に18億ムーを割っている（1ムーは、約6.667アール）。食糧自給は不可能な数字となっている。中国の経済成長は、都市化に依存している側面がある。しかし、この都市化は農業を犠牲にしている。