九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

中国における食品安全行政の新局面及びその課題 : 国務院機構改革と日本の経験

李, 東坡
中国河北省社会科学院農村経済研究所

南石, 晃明
九州大学大学院農学研究院農業資源経済学部門農業資源経済学講座農業経営学研究室

https://doi.org/10.15017/27348

出版情報：九州大学大学院農学研究院学芸雑誌. 68 (2), pp.35-47, 2013-09-20. 九州大学大学院農学研究院
バージョン：
権利関係：

九大農学芸誌（Sci. Bull. Fac. Agr., Kyushu Univ.）
第 68 巻　第 2 号　35-47　（2013）

中国における食品安全行政の新局面及びその課題
―国務院機構改革と日本の経験―

李　　東　坡[1]・南　石　晃　明[2]*
九州大学大学院農学研究院農業資源経済学部門農業資源経済学講座農業経営学研究室
（2013年4月26日受付，2013年5月16日受理）

New Perspectives and Challenges of Food Safety Administration in China:
The State Council Institutional Reform and Japanese Experiences

Dongpo Li[1] and Teruaki Nanseki[2]*

は　じ　め　に

中国では，2013年3月14日の第12期全国人民代表大会（全人代）第1回会議において，2部や委員会（省庁）の削減で25省庁体制とする内容を盛り込んだ「国務院の機構改革・機能転換計画」が議決された．新政権の本格スタートとともに，この機構の再編や行政権限の一部簡素化により，政府の効率性の引き上げ，腐敗問題への取り組みの強化が期待されている．食品の安全確保については，危機事件の多発と高まっている食の安全意識を受け，食品安全に関する管理部門を統合する国家衛生・計画出産委員会と国家食品薬品監督管理総局の設立は注目を集めている．

この計画により，国家食品薬品監督管理局に基づき，国務院食品安全委員会事務局，国家品質監督検験検疫総局の食品・医薬品生産段階，国家工商行政管理総局の食品・医薬品流通段階にわたる機能も総合して，「国家食品薬品監督管理総局」を新設することになった．また，工商行政管理や国家品質監督検験検疫部門に属した食品安全に関係する監督管理チーム，並びにその検査機関も食品･医薬の品監督管理部門に移す．その主な任務は生産，流通，消費の段階にわたる食品・薬品の安全性に対して，統一的な監督管理を実施することである．また，今回の機構改革計画では，衛生部の機能，国家人口・計画出産委員会の計画出産管理・サービス機能を統合し，「国家衛生・計画出産委員会」を新設することになった．同時に，今回の改革を皮切りにして，食品安全法を始め関係法律・規則の修正，関係行政機関の統一的な連携，食品検査・情報披露の透明化及び消費者利益優先の食品安全確保体制の強化など，一連の課題がまだ残っているといえる．

日本においても，経済の発展や消費生活の多様化・複雑化とともに，自然の異変，人間の活動，新規技術の適用等により，食中毒，化学物質混入，偽装表示など，食品の消費者被害事件が多く発生してきた．同時に，数十年にわたる活発な消費者運動により，ようやく「産業優先」より「消費者優先」の基本的原則が成立するようになった．日本では消費者の要求に応じて，法律・行政的なシステムが成立され，比較的充実した食品安全確保制度が設けられてきた．特に，リスク管

[1] 中国河北省社会科学院農村経済研究所
Institute of Rural Economics, Hebei Academy of Social Sciences, P. R. China
[2] 九州大学大学院農学研究院農業資源経済学部門農業資源経済学講座農業経営学研究室
Laboratory of Agricultural and Farm Management, Division of Agricultural and Resource Economics, Department of Agricultural and Resource Economics, Faculty of Agriculture, Kyushu University
* Corresponding author（E-mail: nanseki@agr.kyushu-u.ac.jp）

理・評価とコミュニケーションを一体化する食品行政，食品の生産から消費までの過程にわたる効率的な危機対応メカニズムの成立が挙げられる（厚生省，2011；中川，2011）．東アジアの隣国として，両国はお互いに主要な食品貿易相手国であり，食品安全に係る体制整備動向が注目される．中国にとって，食品安全の管理が徐々に成熟してきた日本の経験を活かすことは，食品安全行政体制の向上に大変有意義である．そこで，本稿では，国務院機構改革と日本の経験に焦点をあてながら，中国における食品安全行政の新局面及びその課題について考察を行う．

食品安全行政改革の背景

1.「大部制」改革の推進

「大部制」とは，政府機構設置・機能配分・定員編制などを決める際には，社会的な需要を配慮して，なるべく機能・業務が似ている省庁を統合し，その数を圧縮して規模を拡大させることを意味する．こうすると，重複した政府機能を回避し，行政効率を向上させると同時に管理コストを削減できるようになる．近年，中国国内において，経済と社会の発展とともに，数多くの政府部門の機能が重複して巨大な税制負担となり，低下した行政効率は社会・経済の発展を妨げる要素となってきた．食品の安全確保については，一元的に取り扱う行政組織は存在せず，農業部，商務部，衛生部，国家工商行政管理総局などの省庁は食品の製造・販売の段階別に管理監督を行い，いわゆる「多頭管理体制」が実施されていたが，所管事項の重複や事故発生時に責任の所在が不明確になる等の問題が指摘されてきた（石川，2010）．したがって，2007年秋に開催された第17回共産党大会にて，「大部制」は政府機構改革の方針として打ち出された．翌年の第11期全人代第1回会議において，4省庁の削減で国務院を構成する省庁の数は，国務院弁公庁を除く27となった．その後，「大部制」をめぐる議論がメディアで活発化しつつあった．そこで，2012年の第18回党大会にて，行政体制改革の深化は再び強調され，今回の「国務院機構改革・機能転換計画」成立の基調となった．

2．脅かされる食品の安全・安心

2011年，国際食料と雑貨専門機構IGDの調査によると，中国はアメリカを抜き，世界一の食品消費市場になった（Askew K,2012）．食品生産の規模拡大並びにその供給や消費の多様化が進んでいる一方で，食品の安全性に関わる事件が多発，人々の関心を引き付ける焦点となっている（Li, D. et al 2012）．2013年2月26日，中国衛生・計画出産部の公報によると，2012年全国には174件の食中毒事件が報告され，延べ6885人が中毒し，うち死亡146人であったことが分かった．食中毒事件の件数や中毒人数は前年よりそれぞれ7.9％と19.7％減少したが，死亡人数は6.6％増加した[1]．なお，第12期全人代開催と同時に，中国青年報の社会調査センターはインターネットを通して，全国32省（自治区・直轄市）から8205名の国民を対象にして，「公衆が最も関心を持つ問題」という世論調査を実施した．その結果によると，「食品の安全」が47.5%の回答者に選ばれ，「腐敗防止」（52.9%）と「所得配分」（52.5%）に次いで，第3位であることが分かった（孫，2013）．このような状況は食品企業・消費者の意識と行動，伝統的な飲食習慣，貧困・教育問題，などの問題に関連しているが，適切な食品安全制度の欠落とも指摘できるだろう（徐ら，2010）．近年，中国共産党は，「以人為本」（人が国の根本である）という理念の下で，国民重視の姿勢をアピールするようになっている．2012年の第18回党大会にて，「全面小康社会」や「和諧社会」を実現しようとするほか，国民生活の「幸福安康（安全・健康）」を強調していた．だが，国民生活の基本である食品の安全が保障できなくなれば，こういった目標の実現に大きな障害となるばかりか，社会不安を惹起しかねないだろう．また，食品産業の発展特に食品輸出の増加とともに，就業促進と農民収入の向上のためにも，食品安全の確保が次第に重要な課題となっている．

3．食品安全法と食品安全委員会の成立

中国では，食品汚染·有害要因を防止し，「国民の身体の健康を保障し，国民の体質を増強する」ことを立法目的にして，1995年10月より，まず中華人民共和国食品衛生法（以下「食品衛生法」という）を議決して実行していた．近年では，公衆健康意識の深化や食品安全事件の頻発により，食品の衛生だけを保障しても，公衆健康と生命安全を守りかねるとの社会的な認識が形成していた．それに，より深い意味・広い制御範囲を持つ「食品安全」保障の概念が提唱された．こういう背景に，2009年2月28日の第11期全人代常務委員会第7回会議において，中華人民共和国食品安全

[1] 中国国家衛生・計画出産委員会：http://www.moh.gov.cn/mohwsyjbgs/s7860/201303/b70872682e614e4189d0631ae5527625.shtml

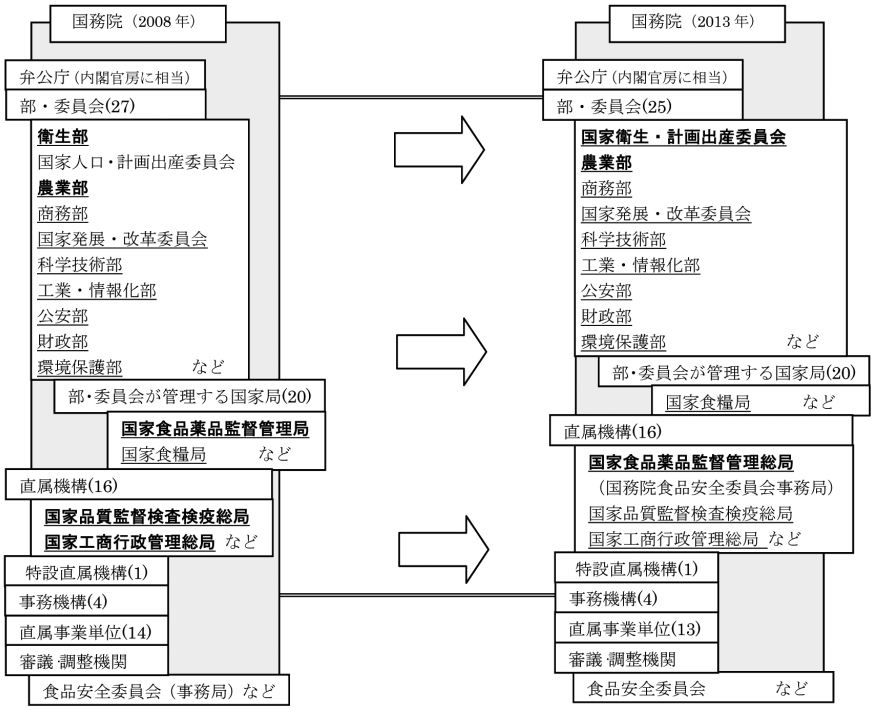

図1　食品安全に関する中国国務院機構改革

出所：中華人民共和国中央人民政府HPの政府機構設置に関する通知を基に筆者作成
注）下線したのは食品安全委員会に調整される行政機関，下線・太字したのは食品安全確保の基幹機関である．

法（以下「食品安全法」という）が議決され，同年6月1日により施行されていた．食品安全法は，立法目的を「食品の安全を保証し，公衆の身体健康及び生命の安全を保障する」とし，さらに広範な「生命の安全」を導く概念としてとらえ，中国の食品法制における思考改革の進展を示唆していると言えよう（石川，2010）．また，同法は食品の生産・販売などの全段階にわたる標準を包括的で詳細に規定し，食品安全リスク監視・評価・管理監督及び食品安全事故処置について，関係行政機関の統一的な連携を強化している．食品安全法より，食品衛生法が先に議決・実行されたのは，日本と似ているが，日本での両法の共存と異なり，食品安全法の施行に伴い，食品衛生法が廃止された．なお，同年7月20日には，食品安全法の具体的な実施手続を規定したその実施条例も施行され，中国の新たな食品安全法制がスタートしていた．それ以降，食品安全法を根拠法にして，国務院食品安全委員会の成立を始め，中国食品衛生行政の改革はさらに推進されていてきた．

食品安全法は，「国務院が食品安全委員会を設置し，その職責は国務院により規定される」としている．これに基づいて，2010年2月6日，国務院の食品安全に関するハイレベルの審議・調整機関[2]として，国務院食品安全委員会が設置されることになった．当時の常務副首相は同委員会の主任，2人の副首相は副主任，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15人が委員に就任した（図1）．2010年2月から2013年1月現在まで，同委員会の全体会議は5回開催されました．国務院の食品安全委員会は，食品安全の国家指導機関として，

[2]「国務院行政機構設置及び編制管理条例」（1997年）によると，国務院の審議・調整機関は国務院を組織する機関にわたり，重要な業務に対して審議·調整の責任を担当する．特別または緊急事態にあったら，国務院の承認を得て，同種類の機関は一時的な行政措置を打出すことができる．食品安全委員会のほか，国防動員委員会，愛国衛生運動委員会，科学技術・教育指導グループ，西部開発指導グループなど，凡そ37機関がある（2013年3月現在）．

食品安全業務の総合的調整をめぐって主に次の責任を担う：(1) 食品安全に関する現状の分析，食品安全を保障するための仕事配置と部門間の機能調整，(2) 食品安全監督に関する主要な政策措置の提出，(3) 食品安全規制に関する責任の実施を監督すること．国務院食品安全委員会は事務局を設立，同委員会の日常的な事務の処理を担当することとなる．食品安全委員会の成立は，食品安全管理監督の総合調整機能を強化した．同時に，行政機構の肥大化を防止し，二重行政の解消や責任の明確化など諸問題の解決には，さらに改革の促進が期待されている．

食品安全行政の改革内容

1．主な担当行政機関

2008年3月の「大部制」改革及び翌年6月食品安全法の実施により，中国では農場から食卓までの食品安全規制システムが確立されている．国務院の食品安全委員会と衛生部が主導し，農業，品質監督検査検疫，工商行政管理，食品薬品監督管理部門はそれぞれ農業生産，加工，流通，消費といった段階に係る管理監督業務を司ることである（図1）．各行政機関の所管主要な食品安全に関する事務について，以下のように整理できる．①衛生部は食品安全の総合調整メカニズムの確立，食品安全に関連する規則・標準及び技術規範制定，食品及び関連製品の安全リスク評価と警戒，食品安全情報の統一的公表，食品安全検査機構の資質認定条件及び検査規範の制定，重大事故の調査・究明の責任を負う．②農業部は農水及び関連産業製品及び緑色食品の品質監督，農薬及び動物用医薬品の品質監視・鑑定・登録，国内動植物防疫及び検疫業務の監督を司る．③国家品質監督検査検疫総局は，品質の安全管理，衛生の管理監督，国内の食品製造許可，食品の品質安全検査の強制，食品安全事故の調査・処理，国内食品生産の管理監督，および輸出入食品の安全検査・検疫，リスク警戒及び早期対応システムの確立など安全保障措置を講ずる．④国家商工行政管理総局は，流通段階における食品流通許可，詐称・詐欺等の違法行為について調査及び処置などの管理監督に責任を負う．⑤国家食品薬品監督管理局は衛生部の下級機関であり，飲食サービス許可，食品消費安全状況の調査・監視・情報の公表，地方や国際との連携など食品の消費段階に責任を負う．

このほか，食品安全法に直接規定はないが，科学技術部（食品安全管理監督に係る技術研究開発），工業・情報化部（食品安全に係る情報のネットワーク化及び共有化），環境保護部（農産物等の産地の環境保全），商務部（食品の市場流通・運送等の管理監督）がそれぞれ食品行政の一端を担っている（石川, 2010）．なお，食品安全委員会に調整される省庁として，国家発展・改革委員会，公安部，財政部，食糧局は経済・社会政策の研究・調整，犯罪対策，予算保障，食糧の安全，各々の分野において業務を司る（図1）

2．食品安全に関する専門家委員会

食品安全法の規定により，国際的な経験を参考にして専門家の作用を生かすために，食品安全に関する諮問組織として，以下の専門家委員会とその支援する機構成立ことになった．2013年3月まで，両委員会は各7回の会議を開き，食品安全のリスク評価や国家標準の審査に提言して，食品安全そして国民健康の確保に重要な役割を果たしている．

(1) 国家食品安全リスク評価専門家委員会．2009年12月8日に成立され，栄養学，食品安全，環境生態，検疫防疫，疾病予防，公共衛生といった分野の42名専門家からなり，任期は5年である．委員会は科学的，独立，公開透明の原則を遵守し，国家食品安全リスク評価業務を担当する．具体的には，食品安全リスク評価に関連する監督・観測及び評価計画制定に参与，国家食品安全リスク評価規則を制定，食品安全リスク評価結果の解釈，リスク評価交流の展開，衛生部に委託されたその他のリスク評価関連任務遂行，などである[3]．

(2) 食品安全国家標準審査委員会. 2010年1月20日，工業・情報化部，農業部，商務部など20部門及び研究所や大学の専門家の350人からなる第1回食品安全国家標準審査委員会が設立された．同委員会には，食品製品，微生物，生産経営規範，栄養・特別用途食品，検査方法・規定，汚染物，食品添加物，食品関連製品，残留農薬，残留畜薬の10の専門分科会が設けられている．同委員会の主な職責は食品安全国家標準を審査し，食品安全国家標準施行に対して提案を行い，食品安全国家標準の重大問題に対してコンサルティングを提供するほか，食品安全標準に関わるその他業務を担当する[4]．

(3) 国家食品安全リスク評価センター．食品安全リスク評価専門家委員会と食品安全国家標準審査委員会を支援する機構として，2011年10月13日に成立された．同センターは公衆衛生事業体で，経費は財政に

[3] 人民網日本語版（2009年12月9日）：http://j.people.com.cn/94475/6837049.html
[4] 人民網日本語版（2010年1月21日）：http://j.people.com.cn/94475/6875659.html

よって全額支給される．国レベルの専門技術機関として，国の食品安全評価，監視，警報，交流および食品安全規格などの技術支援業務を担当する．同センターは理事会による意思決定，監督管理方式を採用する．衛生部がセンターの理事長，運営団体となり，行政，後方支援などの日常事務にあたる．国務院食品安全委員会事務局，農業部が副理事長となり，国家工商行政管理総局，質検総局，食品薬品監督管理局などが理事となる．理事会には，医学，農業，食品などの分野の専門家およびサービス対象の代表も加わる．業務技術部門には食品リスクの評価・監視・コミュニケーション・警報，食品安全規格，レファレンス実験室，データ情報分析などが含まれる．また，同センターには，国家食品安全リスク評価専門家委員会や食品安全国家規格審査委員会の秘書機関も設立されている[5]．

3．食品安全管理体制の一層の明確化

2013年3月14日，第12期全人代第1回会議に議決された国務院の機構改革計画は，国の経済と人民の生活に関わる重要分野をめぐり，省庁の統廃合をさらに推進した（図1）．食品安全の管理体制については，各省庁の機能分担を一層に明確化させるようになった．具体的に，改革された食品安全に関わる省庁の機能は以下のようにまとめられる．

（1）国家食品薬品監督管理総局の新設．食品医薬品への監督管理を強化し，食品と医薬品の安全性を向上させるために，国務院食品安全委員会事務局，国家食品薬品監督管理局の任務，並びに国家品質監督検査検疫総局に属した生産段階における食品安全監督管理の責任，国家工商行政管理総局に属した流通段階における食品安全監督管理の責任を統合して，国家食品薬品監督管理総局を新設する．部級の直属機構へと昇格していた「総局」は，生産，流通，消費の全段階にわたり，統一された食品・医薬品の監督管理機能を行使して，その安全性保障の強化をさせようとすることである．また，工商行政管理や国家品質監督検験検疫に属した食品安全に関係する監督管理チーム，並びにその検査機関も食品医薬品質監督管理部門に移す．

（2）国務院食品安全委員会は維持し，その日常業務は国家食品薬品監督管理総局が担当することにする．国家食品薬品監督管理総局は国務院食品安全委員会事務局の表札をかけて，その機能を兼務する．

（3）衛生部と国家人口・計画出産委員会は解体する．新設された国家衛生・出産計画委員会は食品安全リスク評価や食品安全基準の制定を担当する．農業部は農産物の品質と安全性の監督管理を担当する；商務部に属していた生豚の屠殺に関する監督管理の責任は農業部に移す．

（4）国家食品薬品監督管理局および独立の国務院食品安全委員会事務局は解体する．

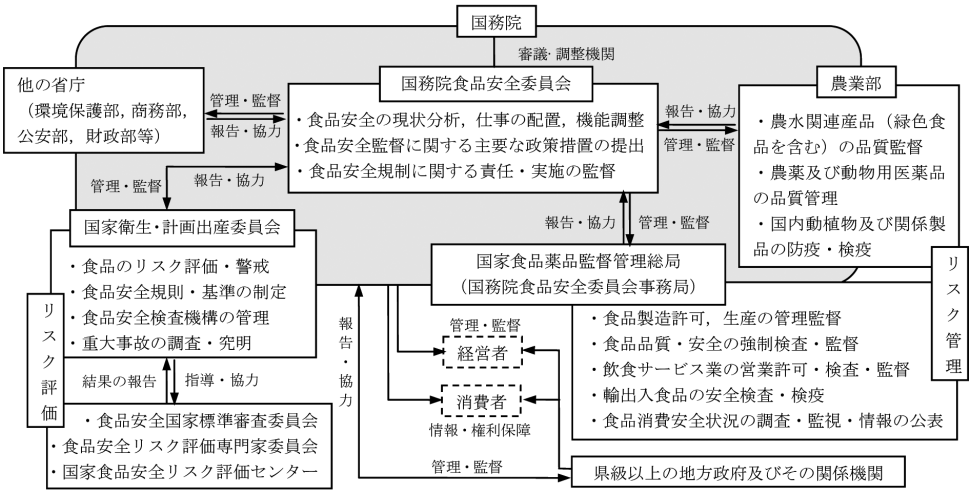

図2 中国における食品安全の行政体制
出所：食品安全法や関係機構のHPによる筆者作成

[5] 同センターのHP：http://www.chinafoodsafety.net/newslist/newslist.jsp?anniu=Introduction；中国法学網：http://www.iolaw.org.cn/showNews.asp?id=28880

このように，今回の改革計画はまず，新設される国家食品薬品監督管理総局に管理・監督機能を基本的に統一している．今後，食品の安全性の問題は農業部と国家食品薬品監督管理総局のみが管理し，農地から出荷後ただちに統一された管理機構による全段階の管理下に入る．また，計画は新設する国家衛生・計画出産委員会が食品安全に関係するリスク評価と食品安全基準の制定を担うと定めている（図2）．これはつまり，食品安全確保の「選手」と「審判」を分けて，権力のチェック・アンド・バランスを実現するものだ[6]．だが，改革された行政機構や各省庁機能の統合，消費者や海外機関とのリスクコミュニケーションの促進など，課題が多く存在しているため，国際経験を取り入れて参考にする必要がある．東アジアの隣国である日本には，経済の発展や消費生活の多様化・複雑化とともに，消費者の要求に応じて，法律・行政的なシステムが完備され，比較的充実した食品安全確保制度を成立してきた．そこで，以下では，中国の食品安全行政体制の向上に資するため，本稿では日本の経験との若干の比較分析を行う．

日本の経験と中国における食品安全行政改革の課題

1．日本における食品安全の行政体制

近年，日本では食品偽装表示，輸入食品の残留農薬，無登録農薬の使用等々食品安全に係る問題が続発しており，消費者の安全意識が全国的に高まってきた．特に2000年の乳製品事件と2001年の狂牛病（BSE）がきっかけとなり，行政の責任が強く問われるなかで，政府は食品の安全確保への体制改革に取組んだ．その後，EU，USAなど先進諸国の経験を参考とし，消費者の健康保護を最優先にして，新たに導入された「リスクアナリシス」手法に基づき，食品安全行政の組織体制を整備していた．「リスクアナリシス」手法はアメリカにおいて経済活動の工学的研究分野で開発され，3つの要素からなっている．まず，将来起きうる損失の確率の程度を推定する「リスク評価」；次に，食品の生産から流通，消費にいたる全段階にわたってそのリスクの程度を減少させる政策的措置を実行する「リスク管理」；最後に，評価・管理を含む全段階に係る関係者間で情報や意見の交換を行う「リスクコミュニケーション」である．食品安全確保の制度作りの基盤として，食品衛生法の改正（2002年）が始まり，健康増進法（2002年），食品安全基本法（2003年），消費者庁及び消費者委員会設置法（2009年）などの法律が順次制定・実行されてきた．

（1）リスク評価機関．2003年7月内閣府に設置された食品安全委員会は，両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命され，専門知識を有する委員7人（任期3年，再任可，うち3人は非常勤）から構成されている．その下に企画等専門調査会に加え，添加物，農薬，微生物といった危害要因ごとに11の専門調査会が設置され，科学的知見に基づき客観的かつ中立公正にリスク評価を行う．食品安全委員会の主な役割は管理機関の要請や自らの判断による食品のリスク評価・関係する機関への勧告，公開する会合（原則毎週木曜日開催），ホームページ掲載，関係する機関や地方公共団体の連携で消費者を含む関係者との情報共有や意見交換を行い，並びに緊急事態の発生時，他の機関と連携するとともに，危害物質などに関する科学的知見・見解をマスメディア，政府広報，インターネットを通じて，迅速かつ分かりやすく国民へ提供することである[7]．

（2）リスク管理機関．厚生省は添加物・農薬残留等の標準制定，食品加工・流通・消費の監督，HACCP（Hazard Analysis and Critical Control Point）[8]の導入・認証など，食品衛生のリスク管理を中心している．具体的には，医薬食品局の食品安全部が所掌事務の総合調整，食品衛生に関する基準の審査，飲食安全監視，HACCP法の実行などを司る[9]．各地方厚生局の食品衛生課は当該地方において食品消費情報の収集・公開，適正表示監視，公衆安全教育などの機能を担う（厚生省，2011）．農水省は主に生産資材及び農産物の生産・流通・消費における安全性の監督，GAP（Good Agricultural Practice）[10]の導入・認証など，農産物のリスク管理に責任を負う．具体的な仕事は主に消費・安全局によって取り組んでいる．また，横浜，名古屋，

[6] 人民網日本語版（2013年3月13日）：http://www.peoplechina.com.cn/zhuanti/2013-03/15/content_527428.htm
[7] 食品安全委員会：http://www.fsc.go.jp/iinkai/
[8] HACCPは原料の入荷から製造・出荷までのすべての工程において，あらかじめ危害を予測し，その危害を防止するための重要管理点を特定して，そのポイントを継続的に監視・記録し，異常が認められたらすぐに対策を取り解決し，不良製品の出荷を未然に防ぐことができる衛生管理手法である．
[9] 厚生省：http://search.e-gov.go.jp/servlet/Organization?class=1050&objcd=100495&dispgrp=0100
[10] GAPは農業生産活動を行う上で必要な関係法令等の内容に則して定められる点検項目に沿って，農業生産活動の各工程の正確な実施，記録，点検及び評価を行うことによる持続的な改善活動のことである．

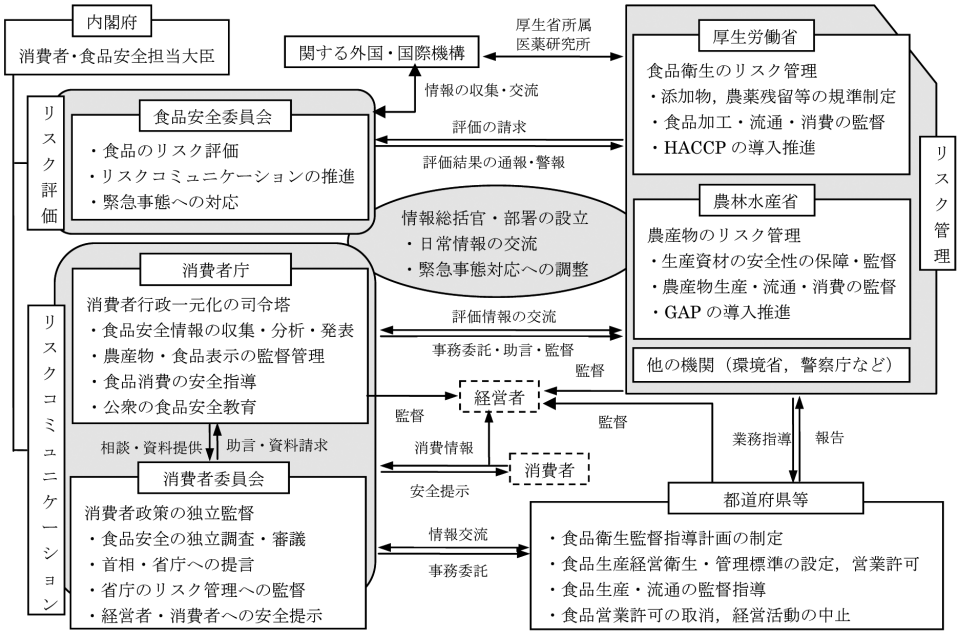

図３　日本における食品安全の行政体制

出所：筆者作成

神戸，門司，那覇に駐在する植物防疫所と海港や空港の支所・出張所は，輸入検疫，諸外国の要求に応じた輸出検疫，重要病害虫のまん延を防ぐための国内検疫などを行う[11]．本所は横浜に位置して7空港に支所がある動物検疫所を通して，伝染性疾病の侵入を防止して，畜産の振興や公衆衛生の向上を図る[12]．なお，各地方農政局の消費安全部は当該地方において食品安全に関する情報の受発信，トレーサビリティ制度やJAS法に基づく食品適正表示監視などの機能を担う[13]．

(3) リスクコミュニケーション機関．2009年9月内閣府の外局として設置された消費者庁は消費者行政の司令塔・エンジン役を果たしている．食品安全については，関係する情報の収集・分析・発表，農産物・食品表示の監督管理，食品消費の安全指導，および公衆への食品安全教育などの責任を負っている[14]．また，行政の肥大化を防ぐために，同庁には正規職員が200名程度にとどまり，知識や経験が豊富な警察や公正取引委員会のOBを非常勤職員として雇用し，立ち入り調査などに積極的に投入する方針とされている[15]．同時に，第三者機関として内閣府本府に消費者委員会が設置される．食品安全につながる責任は主に食品安全の独立調査・審議，首相・関係省庁への提言，関係省庁が行うリスク管理への監督，経営者・消費者への安全提示などである．消費者委員会は内閣府の審議会等として位置づけられ，内閣総理大臣によって任命される委員10名以内で組織されるほか，必要に応じて臨時委員，専門委員が置かれる[16]（図3）．

また，図3が示すように，情報交流，業務の委託・受託，監督・助言などが「リスクアナリシス」に関する機関の間に活躍している．特に注目すべき措置は，消費者庁及び関係省庁は消費者安全情報総括部署を設置している．平時から，担当者名簿の共有など，食品

[11] 農水省：http://www.maff.go.jp/pps/j/map/moji/moji.html
[12] 農水省：http://www.maff.go.jp/aqs/sosiki/05.html
[13] 農水省：http://www.maff.go.jp/hokkaido/annai/soshikizu/gyoumu_anzen.html
[14] 消費者庁：http://www.caa.go.jp/soshiki/caa/index.html
[15]「消費者庁“実動部隊”に警察や公取OB雇用へ捜査ノウハウに触手」産経デジタル，2008年11月18日
[16] 内閣府：http://www.cao.go.jp/consumer/about/gaiyou.html

表１　主な食品安全に関する現行法規の中日比較

分野	日本	成立年度	中国	成立年度
全般	食品衛生法	1947	食品安全法	2009
	食品安全基本法	2003		
農業生産	農薬取締法	1948	農薬管理条例	1997
	肥料取締法	1950	なし	—
	植物防疫法	1950	植物検疫条例	1983
	家畜伝染病予防法	1951	なし	—
	飼料の安全性の確保及び品質の改善に関する法律	1953	飼料・飼料添加物管理条例	1999
	薬事法	1960	獣薬管理条例	2004
	農用地の土壌の汚染防止等に関する法律	1970	なし	—
	遺伝子組換え生物等の使用等の規制による生物の多様性の確保に関する法律	1993	農業遺伝子組換え生物管理条例	2001
	持続的養殖生産確保法	1999	なし	—
食品加工	と畜場法	1953	生豚屠殺管理条例	1997
	食鳥処理の事業の規制及び食鳥検査に関する法律	1990	なし	—
	食品の製造過程の管理の高度化に関する臨時措置法（HACCP 支援法）	1998	なし	—
食品流通	JAS 法（農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律）	1950	なし	—
	検疫法	1951	輸出入動植物検疫法	1991
	食品リサイクル法	2000	なし	—

出所：筆者作成

安全を含む消費情報を相互に緊密な交換及び連絡を行うための体制を整備しておくこととする．緊急事態が発生した場合において，政府一体となった迅速な初動体制をとることにより，消費者被害の発生又は拡大の防止に努めている[17]．

２．中日食品安全行政体制の共通点

（1）食品安全の基本法を基盤としている．21世紀の初頭，科学技術の発展，国際化の進展にかんがみ，国民の食生活を取り巻く環境の変化に適確の緊要性に対応して，日本の食品安全基本法（2003年）と中国の食品安全法（2009年）が相次いで実行されていた．両法とも食品の安全性の確保に関する基本理念・方針を定めるとともに，国，地方自治体及び食品関連事業者の責務を明確している．また，機能が違うが，食品安全委員会の設置・組織・責任についても規定しており，食品リスク評価・管理や各部門の調整ひいては全般的な食品安全行政の基盤となっている．また，上記両法の前には，食品衛生法は食品安全行政の基本法の役割を果たして，日本（1947年）と中国（1995年）で実行されていたこともその共通点として挙げられる（表１）．

（2）専門家の参加．食品安全の基本法により，両国とも関係分野の専門家の知識・経験を重視してメンバーとしてそれぞれの食品リスク評価機関に充実している．前述したように，日本側は7人の専門知識を有する委員で食品安全委員会を構成するほか，添加物，農薬，微生物など11の専門調査会にも科学的知見に基づき客観的かつ中立公正にリスク評価を行う．中国では，食品安全リスク評価専門家委員会は栄養学，食品安全，環境生態，検疫防疫，疾病予防，公共衛生といった分野の42名専門家，食品安全国家標準審査委員会は研究所や大学の専門家の350人からなり，食品安全そして国民健康の確保には重要な役割を果たしている．

[17] 消費者庁：http://www.caa.go.jp/safety/pdf/091210kouhyou_1-2.pdf

(3) 食品衛生管理手法の導入．食品製造工場に必要なHACCPについて，日本では1995年食品衛生法の改正を機にして，「総合衛生管理製造過程」としてHACCPの承認制度が導入された．現在は，乳・乳製品，食肉製品，魚肉ねり製品などの製造基準のある食品は対象であるが，全ての食品への導入が推奨されている[18]．1997年，中国はHACCPを導入し，それに即して139対米輸出食品企業を認証した．その後，缶詰食品，水産物，肉・肉製品，冷凍野菜，果物や野菜ジュース，冷凍コンビニエンス食品の6品目のリスク高い食品に，強制的なHACCP認証を確立した．また，食品安全標準の制定・修正により，他の食品にもHACCP認証を推奨している．

日本では，農場作業環境の衛生確保も含むGAPに関連して，日本GAP協会のJGAP，農林水産省のGAPガイドライン，その他関係機関の独自規範など多様なGAPが，その目的によって併存している．その一部が国際的なGLOBALGAPとの同等性認証がなされている民間のGAPとしてのJGAPの2013年1月31日現在の認証農場数は1582に達した[19]（南石，2011）．中国では，EUREPGAP（現GLOBALGAP）に基づいて中国版のGAP（ChinaGAP）が制定された．2005年，国家認証認可監督管理委員会（CNCA）によるChinaGAPが公布されてから（Nanseki, T. and M. Song 2013），2013年4月20日現在，872の会社（農場や農協を含む）に1144認証書が発行されている[20]．

3．中日食品安全行政体制の相違点

(1) 食品安全確保の行政理念．中国では，常務副総理が主任に兼任する国務院食品安全委員会が食品安全確保行政の司令塔とされ，関係省庁（部・委員会・総局）はこの司令塔の規制や調整の下で連携して各自の責任を果すものである．日本では，消費者庁は消費者行政の一元化の司令塔とされているが，内閣府の外局であり基本的に他の関係省庁を規制する権限を必ずしも持ってない．食品安全に関する主な機能は，リスク管理機関と連携しながら，食品安全情報や適正表示の管理及び公衆指導・教育などリスクコミュニケーションを担当している．即ち，日本は「リスクアナリシス」を行う平等な部門間の連携を強調している一方で，中国はある高級部門の統一的な規制で各部門が機能を果たすことを重視しているものである．

(2) 関係省庁の組織体制．日本は中央直轄（垂直管理）の方式で，地方機関を設置しているに対し，中国では各級地方組織に系列の組織が設置されている．日本の場合，厚生省は北海道，東北，関東信越，東海北陸，近畿，中国四国，九州など7地方厚生局，農水省は東北，関東，北陸，東海，近畿，中国四国，九州など7地方農政局を設置しており，いずれも複数の都道府県をカバーしている．中国では，輸出入検験検疫以外の食品安全リスクの評価・管理に直接関する地方部門は，省（自治区・直轄市）から県レベルまで，各級地方組織ごとに系列の組織が設置されている．このいわゆる「水平管理」の体制は，各地方の特徴を引き入れられるメリットがあるが，国の管理機関との密接な連携が薄くなり，その指導力や政策実施の効率性が低くなることも指摘できる．

(3) 消費者が直接参与の程度．日本では，食品安全を確保するために，関係機関と消費者とのリスクコミュニケーションを重視している．言い換えれば，政府の独断を避けて科学的な管理に焦点を当てるように，本庁の関係部門により，消費事故に関する情報処理（消費者政策課・安全課），公衆安全教育（消費生活情報課）を行うとともに，地方協力課が所管する国民生活センターを通して，消費者からの情報・助言・苦情などを集めて，食品安全の確保できるように取り組んでいる[21]．中国では，消費者行政の一元化の司令塔となる消費者庁のような行政機構さえを設置していない．国家工商行政管理総局が所管して，製品ないしサービスの社会的な監督を行ない，消費者の権益を保護することを目的として設立された「消費者協会」が存在しており，全国各地には下級機構も設置している[22]．しかし，消費者協会は政府機関そのものではなく，その判断等が法的な意味での強制力をもつわけではない．また，食品安全法には，「食品安全リスク評価の結果，食品が安全でないとする結論となった場合」，ただちに「消費者に食用を停止するよう告知しなければならない」（第16条）；「食品安全国家基準を制定する場合」，「消費者の意見を広く聴取しなければならない」（第23条），等の規定があるが，その職責を

[18] 日本食品衛生協会：http://www.n-shokuei.jp/food_safety_information_shokuei2/food_hygienic/haccp/sec01.html
[19] 日本GAP協会（JGAP）：http://jgap.jp/
[20] 中国国家認証認可監督管理委員会（CNCA）：http://ffip.cnca.cn/ffip/publicquery/certSearch.jsp
[21] 消費者庁：http://www.caa.go.jp/soshiki/pdf/organization.pdf
[22] 中国消費者協会：http://www.cca.org.cn/web/zlk/newsShow.jsp?id=42084

担う機関が不明確であることが指摘できる．中国の消費者が直接に食品安全行政に参加し，そして企業または政府に対する批判を行いにくい状態があり，関係企業モラル低下の大きな原因になっていると考えられる．

（4）食品安全に関する法体系．日本では，戦後の経済発展とともに，農薬・化学肥料多投農業や畜産の増加による地球環境問題や食料の「安全・安心性」確保問題が浮上していた．そこで，農薬取締法（1948年），JAS法（1950年），と畜場法（1953年）など，一連の法律を成立して実行することになった．その後，産地や期限の偽装，化学物質の不正添加などの事件が発生し，一部法律の改正や新しい法律の成立により，農業生産，食品加工・流通の全段階にわたる食品安全確保の法体系が確立されるようになった．表1は食品安全に関する主な法律をまとめたものであるが，薬事法には人と動物医薬品を合わせて規制対象として取り扱っている．また，他の法規制に関係内容が存在する場合もあることを注意すべきである．例えば，景品表示法，計量法や健康増進法は食品の適正表示について規定している．中国では，1980年代から食品安全を確保する規制が次々に成立され，次第に充実している．表に示した限りにおいても，日本と比べれば，中国において半数以上は相当する規制は存在せず，対応する関係規制の成立時期も遅く，また輸出入動植物検疫以外の分野は「法律」でなく全て国務院が公布した「条例」で規制されていることが分かる．中国における「条例」とは，行政機関である国務院が憲法及び法律に基づいて定める行政法規で，法律よりその実効性が下位になるものである．

また，両国において関係法律の改正頻度も大きく違っている．日本では食品安全にかかわる情勢や関連法令の変化に応じて，関係法律をタイムリー改正して来ている．例えば，2013年3月まで，日本の食品衛生法は1947年公布されてから，30回も改正され[23]；2003年成立された食品安全基本法でも12回改正されてきた[24]．それに対して，中国において食品安全に関係する法律はあまり改正されていない状態となっている．廃止された法律であるが，中国の食品衛生法は1995年10月公布されて以来，改正せずに2003年5月まで実行されていた．輸出入動植物検疫法は現行法としても，1992年1月公布されてから改正せずに実行されている．

（5）違反行為に対する罰則．日本の食品衛生法によると，腐敗・変敗・未熟，有毒・有害な物質を含み・付着など，人の健康を損なうおそれがあるものを販売等した場合には，「3年以下の懲役又は300万円以下の罰金」を処される（第71条）．中国の食品安全法によれば，同じ違反行為を犯した者は，違法に製造・販売した食品の価値が1万元（15.1万円）に満たない場合，2千元以上5万元以下（3万～75.4万円）[25]の罰金，価値が1万元以上の場合，その金額の5倍以上10倍以下の罰金を課される（第85条）．また，日本の食品衛生法は職務に関して知り得た秘密を漏らした検査機関の担当者に，「1年以下の懲役又は100万円以下の罰金に処する」；規定通りに報告せず，又は虚偽の報告をした検査機関の担当者に，「50万円以下の罰金に処する」（第73，75条）．中国の食品安全法は，虚偽の検査報告を出した食品検査機関・検査員に，「その検査資格を取り消す」，担当者を「免職又は除名処分とする」だけで規定している（第93条）．従って，日本側は比較的に厳しい罰則を実行しているといえる（辺,2012）．

4．中国食品安全行政改革の課題と提言

両国間において政治体制，経済発展水準や社会背景などが異なるため，直接相手の経験をそのまま導入できるわけではない．しかし，日本の経験を参考にして，中国の食品安全行政に残る課題を整理し，それを向上させよう下記の提言を行いたい．

（1）消費者有効参与の促進．消費者の有効参与を促進ため，まず食品産業発展の基本原則は「産業優先」より「消費者優先」への転換が必要である．今後，関係政策を策定するとき，この中国共産党と政府を指導する「科学発展観」と一致する方針を明確する必要がある．食品安全法などの関係法律を改正し，消費者協会の組織を活用して，消費者意見の聴取や消費者への状況通報など責任を担う行政機関を定め，食品安全リスクコミュニケーションの体系を強化すべきである．なお，食品安全リスク評価専門家委員会と食品安全国家標準審査委員会などの会議を開くとき，消費者やマスメディアの参加者を募集して，政策・基準制定の公開化・科学性を推進すべきである．

（2）関係立法の強化．まず表1が示したように，肥料の使用，家畜伝染病予防，農用地の土壌の汚染防止，食鳥処理事業の規制及び食鳥検査，HACCPの導入，

[23] 法なび法令検索：http://hourei.hounavi.jp/seitei/enkaku/S22/S22HO233.php
[24] 法なび法令検索：http://hourei.hounavi.jp/seitei/enkaku/H15/H15HO048.php
[25] いずれも2013年4月3日現在の為替レートで両替した結果である．

食品製品品質の適正表示・リサイクルなどの分野に，条例や法律を成立させる可能性を検討して，なるべく早めにその案を起草することが必要である．同時に，農薬使用，植物検疫，飼料やその添加物など分野に現存する条例の内容を充実して，可能な限りに法律として整備する努力が必要である．さらに，食生活を取り巻く環境，特に食品業界で法令違反問題に関する最新の情報を把握し，常に食品安全法や他の法律・条例を見直して修正することも重要である．なお，違反行為に対する罰則を確立するとき，罰金の額を引き上げるとともに，経営者・責任者を対象にする懲役を課す状況も規定することは，食品業界の不正行為をさらに抑止することになる．

（3）政府機関の再編成への模索．品質監督検験検疫部門から食品安全監督管理機能を分離することを契機として，この部門に属する輸出入検験検疫の「垂直管理」を参考して，食品リスク管理機関の国家食品薬品監督管理総局の管理体制をも変えようという改革を検討・模索することが望まれる．食品安全確保について，国家衛生・計画出産委員会をそのリスク評価することを専任させ，重大事故の調査・究明を国家食品薬品監督管理総局へ移し，他の省庁はこれに協力する体制を構築する必要がある．食品リスクコミュニケーション体系を充実するため，行政機構の肥大化を防ぎながら，各評価・管理省庁の関係部署に，消費者協会と連携・情報交流する責任を，関係法律に明確に規定する必要がある．これに基づいて，関係省庁の部署をまとめて非常勤の職員を募集して，中国で食品を含む消費に関係する情報の収集・分析・発表，消費の安全指導などの責任を負う「消費者庁」を設置することも期待できるだろう．

お　わ　り　に

中国の食品安全問題は，体制や社会的な問題を背景としており，短期間での解決は困難である．2013年3月14日の第12期全人代で議決された「国務院機構改革・機能転換計画」には，食品安全確保の強化も期待されている．「大部制」改革の推進，脅かされる食品の安全・安心，食品安全法と食品安全委員会の成立などを背景にして，この計画は国家食品薬品監督管理総局や国家衛生・計画出産委員会を新設し，食品安全に関係する監督管理・検査機関を統合した．このように，農場から食品の消費まで全段階をかかわるリスク管理を担う機構と食品安全リスク評価や基準制定の責任を負う機構に分け，権力のチェック・アンド・バランスを実現するものだ．だが，改革された行政機構や各省庁機能の統合，消費者や国際とのリスクコミュニケーションの促進など，課題が多く存在しているため，本稿は先進国の日本の経験を活かして，中国の食品安全行政体制の向上に資する基礎的知見を得るための分析を行った．

日本における食品安全の行政体制をまとめると，一連の法律が順次実行されてきた上で，「リスクアナリシス」手法に基づく食品安全行政の組織体制を成立していた．両国の食品安全確保の行政体制を比べれば，基盤としている食品安全（基本）法があり，専門家の知識・経験を生かして食品リスク評価機関を充実しており，HACCPやGAPなどの食品衛生管理手法を導入しているといった共通点が挙げられる．同時に，両国食品安全確保の行政理念，関係省庁の組織体制，消費者の参与程度，関係法律体系の完備性，違反行為に対する罰則などの分野には，相違点も多く存在しているものである．日本の経験を生かして食品安全行政を向上させるために，本稿は下記の提言を行った．まず，食品産業発展の基本原則は「産業優先」より「消費者優先」へ転換し，関係法律の改正，消費者協会の組織を活用して消費者意見の聴取や消費者への状況通報などリスクコミュニケーションに取り組みながら，消費者の有効な参加を促進する．肥料の使用，家畜伝染病予防などの分野では条例や法律の成立，農薬使用，植物検疫など分野では条例から法律への整備，及び最新の情報を把握して常に法律・条例を見直して修正し，並びに違反行為に対する罰則を強化することである．さらに，管理の「垂直化」，リスク管理や評価の専任化，リスクコミュニケーション体系の実体化など，関係行政の再編成をめぐる模索も必要である．

中国の政権交代が順調に終わり，国民は新たに選出された政権や指導者に重大な期待を抱いている．しかしながら，脅かされている食品の安全状況は依然として厳しい．2013年4月，マスメディアは国内産の製品を混ぜ，品質期限を改ざんした上で，輸入乳幼児用粉ミルクだと偽って販売していた銘柄の業者が摘発されたと伝えている．特別注目すべきなのは，4か月前も政府はこの発覚を受けて指示を出したが，同社ほぼ影響を受けず全国各地に販売していた模様である[26]．このような不祥事によって，国民が食品安全やその行政

[26] 中国食品安全網（http://foodsafety.ce.cn/）；http://www2.explore.ne.jp/news/articles/19482.html?r=sz

体制に対する疑問が上がっているのは確かなようである．政府としては，先進国の経験を生かして，安全や健康に対する意識が向上している国民の要求に応じて，食品安全行政をさらに検討し，より良い監督・管理政策を打たなければ，本当の食品安全確保を実現することは難しいだろう．

要　　約

中国では，不祥事の頻発や不満足な政府の処置などにより，食品の安全に対して，国民は多くの懸念を抱いている．2013年3月14日，第12期全人代の第1回会議において，「国務院の機構改革・機能転換計画」が議決され，国民は食品の安全確保を含め，政府サービスを向上させることを期待している．これをきっかけに，本稿は中国の食品安全行政の新局面及びその課題を分析し，日本との比較研究を通じて，さらなる改革に関する政策提言を行うことを目指している．まず，「大部制」改革の推進，脅かされる食品の安全・安心，食品安全法と食品安全委員会の成立など，この計画の確立背景を分析した．さらに，改革採択の前後に主要な担当省庁の比較を通じて，食品安全確保の向上をめぐり，この機構改革・機能転換計画の主な内容をまとめた．同計画の実行とともに，より少ない省庁に集中された機能，より明確なリスク評価と管理の機能区別により，食品の安全確保はさらに向上されることが期待されている．しかし，リスクアナリシスの理論によれば，不充分なリスクコミュニケーション，一部の省庁間における機能の重複など，国際経験を参照しながら解決すべき欠点が挙げられる．したがって，本稿は充実した法律やバランスされた関係省庁の機能を持つ日本の経験を見直し，両国の食品安全行政システムを比較した．最後に，中国の食品安全行政体制の向上に資するため，消費者の参加，法律や制度の整備を改善する観点から，政策提言を行った．

キーワード：行政，食品安全，中国，日本，比較

文　　献

Askew K.　2012　Global: China becomes world's largest food market. *Just food*: http://www.just-food.com/news/china-becomes-worlds-largest-food-market_id118784.aspx

Li, D., T. Nanseki, S. Takeuchi, *et al*　2012　Consumer perceptions upon food safety and demographic determinants in China: empirical analysis based on a survey of 512 respondents. *J. Fac. Agr., Kyushu Univ.*, **57**(2)：517-525

Nanseki, T., M. Song　2013　Risk governance system for food safety in Japan and China. *In" Food Safety and the Agro-Environment in China: the Perceptions and Behaviours of Farmers and Consumers"*, InTech, Rijeka (Croatia): p.161

石川武彦　2010　中国食品安全法制の新局面：中華人民共和国食品安全法の制定，立法と調査，**302**：52-79

厚生省　2011　国民衛生の動向2011-2012．厚生統計協会，東京：286-302頁

徐　芸，南石晃明，曾　寅初　2010　中国における食品安全問題と消費者意識．南石晃明編：東アジアにおける食のリスクと安全確保．農林統計出版，東京：101-119頁

孫　震　2013　全国両会：アップグレードされた公衆の民生要請．中国青年報：3月19日第7面（中国語）

中川丈久　2011　消費者行政――消費者庁の設置と今後の法制展開．ジュリスト，**1414**：51-58

南石晃明　2011　GAP（適正農業規範）．小池恒男ら編：キーワードで読みとく現代農業と食料・環境．昭和堂，京都：156-157頁

辺　紅彪　2012　中日における食品安全の監督・管理体制に関する比較研究．中国WTO導刊，**109**：86-89（中国語）

Summary

Food safety is drawing more concerns in China, due to the frequent occurrence of scandals and unsatisfactory governmental responses, etc. March 14, 2013, the 1st session of 12th National People's Congress adopted the Restructuring Plan of the State Council, to which citizens highly expect that the government can improve its services including food safety assurance. Taking this opportunity, this paper aims to analyze the new perspectives and challenges of food safety administration in China, and raise policy recommendations on further reforms through comparative study with Japan. Firstly, background of this restructure was summarized, including the ongoing super-ministry reform, threatened food safety, advances in legislation and institutional adjustment. Furthermore, we showcased the main contains of this restructuring plan on improving food safety assurance, through comparing the major ministries in charge before and after its adoption. By this reform, food safety assurance is hoped to be improved with powers be concentrated to fewer ministries, clearer classification of risk assessment and management. However, according to the theory of risk analysis, poor risk communication, somewhat overlapped functions of some ministries, etc., need to be resolved with international reference. Hence based on reviewing Japan's experiences in concerning legislation and balanced power among ministries, we compared the food safety administrational systems of the two countries. Finally, policy recommendations were raised mainly from the perspectives of improving consumers' involvement, legislation and further institutional restructure.

Key words: administration, China, comparison, food safety, Japan