HOKUGA 北海学園学術情報リポジトリ
学校法人北海学園
北海学園大学
北海商科大学

タイトル	中国における食品安全管理体制の実態 ―地方の現場の視点から―
著者	梁，憬君
引用	北海商科大学論集，8(1)：126-150
発行日	2019-02

Hokkai-Gakuen Organization of Knowledge Ubiquitous through Gaining Archives.

受理日：2019/2/20

中国における食品安全管理体制の実態
―地方の現場の視点から―
The Actual Conditions of China's Food Safety Management System
―From the Viewpoint of Local Basic Level―

梁憬君　LIANG, Jingjun

要旨

本稿は、中国の食品安全管理に関する 2013 年以後の地方改革に焦点を当て、省・市以下の地方政府、特に郷鎮などの地方行政の末端レベルにおける食品安全管理の実態と課題を明らかにすることを目的としている。各地方では中央政府の改革要求に従い、食品安全管理関係の部局を統合する改革が進められた。そのため、一部の地方は食品安全管理系統の混乱、専門的人員や設備の不足、法律・法規・技術の不備、責任の押し付け合い、職場規律の弛緩、幾度もの改革による制度や職責の不確定、業者や企業のコンプライアンス意識の欠如などの問題が露呈されている。政府側の行政管理をいくら強化しても、業者や企業がそれをすり抜けようと行動する限り、そこには限界がある。今後の食品安全管理を改善するには、行政による予防と現場の監督能力を強化していかなければならない。それと並行して、業界団体の自主規制や、消費者団体の活動などの果たす役割が重要になってくる。

キーワード：中国、食品安全管理、制度改革、地方行政

Abstract

This paper focuses on local administrative reforms on food safety management after 2013 and aims at making clear the actual circumstances and problems of food safety management at the lowest levels of local administration in China.

Local governments executed the reform to integrate the departments concerning food safety management. At some local governments this reform caused the problems such as confusion of food safety management system, lack of specialized personnel and equipment, inadequate laws, regulations and skill, negative influence due to avoidance of responsibility, loosened discipline of officials, instability due to prolonged reforms, and lack of compliance consciousness of traders and enterprises.

Under the conditions that traders and enterprises try to find loopholes, however rigorously governments tighten the administrative control, the effect is limited.

Therefore, in order to improve the food safety management in the future, China has to strengthen the function of prevention by the administration and supervision at the basic level. Simultaneously, it is important to make efforts in autonomous regulation of industrial organizations and activities of consumers' organizations.

Key words: China, food safety management, system reform, local administration

1. はじめに

改革開放以後、特に21世紀に入ってからのWTO加盟などによって、中国経済の市場化や国際化は著しく進展した。それに伴い、市場競争が激化し、淘汰される企業も続出している。また市民の食品安全に対する意識も高まってきた。これらの変化を背景に、中国では食品安全問題がますます深刻化してきている。中国政府は深刻さを増す食品安全の問題に対処するために、一連の法律を制定し、幾度も行政管理体制を改革してきたが、食品安全事件は今も絶えることがない。

中国の食品安全管理の問題をテーマとして研究する際、大きく分けると以下の３つの接近方法がある。

第１は、中央と地方の政府の管理体制を研究するものである。その中には、法整備、政策の発布、行政機構、管理の実態などの研究が含まれる。代表的な先行研究としては、顔海娜（2010）王彩霞（2012）[1]、程景民（2013,2015）[2]、趙学剛（2014）[3]などがある。

第２は、食品企業や食品企業協会など、企業側からの食品安全への取り組みを研究するものである。行政の監督管理に食品安全を委ねていても、企業自らが主体的・積極的に食品安全に取り組んでいかない限り、行政と悪徳業者とのイタチごっこが繰り返されるだけである。代表的な先行研究としては、石原享一（2014）[4]、魯篱・馬力路遥（2017）[5]などがある。

第３は、消費者運動や消費者協会など消費者側からの働きかけである。その中には、半官半民の消費者相談機関や各種のNPOやボランティア団体なども含まれる。代表的な先行研究としては、戎素云（2008）[6]、方英（2018）[7]などがある。

これらの３つの接近方法の中で、本稿が主な研究対象とするのは第１の分野である。研究の枠組みとしては、とくに、地方行政の末端レベルにおける食品安全管理の実態を探ることに重点を置いている。本稿でいう地方行政の末端レベルとは中国では「基層」と称されるもので、郷や鎮以下の行政単位を指す。その中には、それより下層の村・街道弁事処（区役所の出張所）・社区（町内会）なども含まれる。

2. 中国の食品安全管理体制の概要

1949 年以後、中国の社会経済の発展段階に沿って、食品安全管理体制を特徴づけると、おおよそ以下の４つの段階に分けられる。

2.1 計画経済期（1949～78 年）の主管官庁による管理体制

この時期には、農業生産性が低く、食品工業が長く立ち遅れていたことに加え、頻繁な自然災害の発生や「大躍進」などの集団農業政策の失敗もあったことにより、食料不足の解消がもっとも切実な課題であった。

計画経済の国有・集団所有制の下で、「政企合一」の工商業管理体制が確立された。当時、食品工商業は独立した１つの産業と見なされていなかったので、食品衛生の管理は企業内部で品質保証をした上で、主に各主管官庁によって管轄されていた（表１参照）。

また、1953 年から、衛生部門系統の地方の各級衛生防疫ステーションが食品衛生の監督を補助する体制もスタートした。しかし、そもそも監督の重点を衛生防疫に置いた衛生防疫ステ

ーションは食品衛生全般の管理を担うものではなかった。特に、三年間の自然災害（1959～61年）や文化大革命（1966～76 年）の期間には衛生防疫ステーションによる食品衛生の監督はほとんど機能しなかった。

当時、食品安全の管理は行政的強制の色合いが濃かった。主に行政の許認可、教育による指導、品質向上の競争、「愛国衛生運動」などのキャンーペンや奨励表彰などの手法を採用していた。他方で、法律・法規や安全基準があまり整備されておらず、経済的な奨罰、情報の公開、技術基準による評定、司法裁判などの手段はほとんど使用されることはなかった。

その時期、食品安全事故は悪徳業者の意図的な不法行為によって引き起こされたのではなくて、生産、流通、消費、技術上の不備による食品中毒事故が多かった。そのため、食品安全の管理は微生物や食中毒の予防を目的としており、主に食用農産品に限定して、監督を行っていた[8]。

表 1　計画経済期の食品安全管理体制

管理対象・監督分野	主管官庁（時期）
食品、塩業、砂糖、醸造酒など	軽工業部（1949.10～1952.9）、食品工業部（1949.10～1950.12）、財政部（1949.10～1952.7）、地方各級工業部（1954.9～1956.5）、食品工業部（1956.5～1958.2）、軽工業部（1954.10～1965.2）、第一軽工業部（1965.10～1970.6）、軽工業部生産一組（1970.6～1978）
食品加工、食用油、飼料	糧食部（1954.10～1970.6）、商業部（1970.7～1978）
食糧生産と牧畜業	農業部（1949.10～1970.6）、農林部（1970.6～1979.2）
水産品の生産と品質管理	水産部（1956.5～1970.6）、国家水産総局（1978.3～1982.5）
食品衛生標準管理	国家標準計量局（1972.11～1978.8）
食品の営業・販売管理	貿易部（1949.10～1952.8）、商業部（1952.8～1970.6）
食糧以外の農産物の買付・販売の品質管理	農産品采購部（1955.7～1956.11）、城市服務部（1956.5～1958.2）、供銷合作総社（1955.1～1958.2）、第二商業部（1958.2～1962.7）、供銷合作総社（1962.7～1970.6）、商業部（1970.6～1975）、供銷合作総社（1975～1978）
食品衛生検査	国家計量局（1954.11～1958.3）、国家技術委員会（1958.3～1972.11）、国家標準計量局（1972.11～1978）
食品衛生監督	衛生部衛生防疫司（1953～1957）、衛生部衛生監督局（1957～1958）、衛生部衛生防疫司（1958～1978）
食品取引市場管理	工商行政管理局（1954.11～1970.6）、商業部（1970.6～1978）、工商行政管理局（1978～1982）
輸出入食品管理	貿易部（1949.10～1952.8）、対外貿易部（1952.11～1973.10）、輸出入商品検験局（1973.10～1980.2）

出所：呉林海など著《中国食品安全风险治理体系与治理能力考察报告》中国社会科学出版社、2016 年、329 頁。

2.2　改革開放初期（1979～94 年）の二重管理体制

1978 年末からの改革開放政策の下で、農家請負経営制が導入された。それに伴い、化学肥料や農薬の投入が増加したことによって、農業生産性は大幅に向上した。都市化と工業化の進展や経済改革の推進とともに、行政による規制が緩和され、市場競争が活発化し、食品工業も著しく成長してきた。これにより、中国は食料不足問題の解消に向けて大きく前進した。

文化大革命によりほぼ壊滅した食品衛生管理体制を立て直すために、『食品衛生管理条例』（1979 年）や『(食品衛生法（試行)』(1982 年）が発布された。これらの法規の下で、衛生部門の監督を中心としつつ、他の部門も関与するという原則が確立された。

食品産業では、非公有企業も参入しはじめたが、公有制経済が依然として圧倒的だった。結局、公有企業の食品衛生は計画経済期から続いている各主管官庁による管理体制が踏襲された。そのため、衛生部と主管官庁による二重管理体制が形成された（表 2 参照)。

管理の手法として、立法、行政処分、経済的な賞罰、司法裁判などの措置も取り入れられた。重大な食品安全事故を引き起こした違法者に対し、刑事処分や起訴の措置を講じることも明記された。しかし、各部門の職責区分や具体的な刑罰規定が記載されていなかったので、違法行為の処分は衛生部門の教育による指導で済まされることがほとんどで、刑事処分には至らなかった。そのため、多くの不法行為が見逃されることになった。

1980 年代後半から、国有企業は計画経済期の統一買付・統一販売および行政的な配分から脱脚し、経営上の自主権を得た。各主管官庁はそれぞれの傘下企業の競争力を守るために、次第に食品衛生の監督を甘くしたり、衛生部門または食品衛生監督部門による厳しい監督検査を逃れようとするようになった。また、地方保護主義の台頭により、地方政府も食品安全監督を妨害したり、あれこれ干渉したりするようになった。その結果、食品衛生面での不法行為を助長させた。大量の数に上る非公有企業や私営企業を監督する主管官庁がはっきりしていないので、衛生部門はそれらの企業に対して十分な監督ができていなかった[9]。さらに、関係法規や安全基準が制定されておらず、主管部門や企業内の衛生管理体制にも不備があった。また、個人経営や私営の食品業者の参入による過当競争が起こるなどの要因も加わってきた。そのため、微生物による食中毒、食品汚染、偽物などの食品安全の問題はますます深刻化してきた[10]。

表 2　改革開放初期の二重管理体制

リーダー役	管理分野		主管官庁
各級衛生行政部門 （衛生部門傘下の県以上の衛生防疫ステーションまたは食品衛生監督検験所が食品衛生の監督機構として、管轄区域内の食品衛生監督業務と検査を担う）	国内の食品衛生	食用農産品、家畜・家禽・獣医の衛生検疫	農業・牧業・漁業部門
		公有制の食品加工・生産・販売企業	**各主管官庁の管理体制の踏襲** （主管部門系統内及び企業内に食品衛生監督検査機関を設置し、専門或いは兼業の食品安全管理職員を配置する）
		食糧・食用油・副食品・土産、飲食サービスなどの生産・販売と衛生管理	商業部門
		都市・農村市場の食品衛生管理 一般食品衛生検査	工商部門
		鉄道・交通・鉱山部門の食品安全管理	各衛生防疫站
	国際貿易	輸入食品、食品添加物、食品容器、包装材、食品用機械と設備の安全管理	国境食品衛生監督検査機関・税関
		輸出食品	国家輸出入商品検査部門・税関
	食品品質基準の制定と実施		国家技術監督局

出所：①趙学剛著『食品安全監管研究--国際比較与国内路径選択』人民出版社、2014 年、135-137 頁；
②『食品衛生法（試行）』（1982 年）により筆者整理作成。

2.3　市場経済への転換期（1995～2012 年）における多部門による分段式管理

1992年に入って、「社会主義の市場経済」が標榜されるようになると、計画経済体制の下で長年にわたって実行されてきた食品・生活用品の配給制が撤廃された。1993年には、食品加工業界の主管官庁としての国家軽工業部などの七つの国家部局が撤廃された。1995年からの国有企業の改革によって、多くの地方の国有企業が民営化され、市場競争にさらされるようになった。これら一連の改革を背景に、食品加工企業は「政企分離」（行政と企業経営の分離）を実現し、市場経済化の道に乗り出した。同時に、従来の主管官庁による食品安全管理体制は終焉を迎えた。他方で、1990年代から市場に出てきた健康食品、合成食品、ダイエット食品、遺伝子組換え食品などの新食品に対する安全管理はほぼ無きに等しい状態に置かれていた。

食品産業の急速な成長に伴い、食品市場では「多、小、散、乱」の状況が出現していた。2013 年の統計データによると、全国の個人農家数は約 5 億戸あったが、そのうち、家庭農場を経営している農家、合作社に加入している農家、農業企業などの大規模経営は農業生産者数全体の 10%弱を占めるに過ぎなかった。食品生産加工業者の数は約 46 万社を数えた。そのうち、一定規模以上の企業[1)]の数は全体の 19.8%、従業員 300 人以上の大中型企業の数は全体の 2.9%しか占めていなかった[11]。食品流通業者の数は全国で約 56 万社あったが、そのうち、企業 9.9%、自営業 90.4%、農民合作社 0.06%であった。飲食店・消費サービ

ス業界では、全国の業者数は 34 万社あったが、小規模企業が 90%以上を占めていた[12]。食品業界の主体となる多くの零細食品業者は全国の市場に分散していた。資金や技術に限界があり、また食品企業の従業員にも農民にも食品安全に関する知識や意識が欠乏しているため、食品安全の確保はいっそう難しくなっていた。

他方で、成熟した市場経済を成立させるにはほど遠く、市場の規範も確立されていなかった。そのため、偽物や粗悪品の製造、非食用物質ないし有毒物質の混入、農薬・動物薬の濫用や残留など、業者は目先の利益を追求するようになり、意図的かつ人為的な食品安全上の違法行為が多発した。「農地から食卓まで」の各段階で食品安全が脅かされるようになった。

未熟な市場経済の下で私的利益を追求するこのような企業行動に対し、従来の管理体制では対処できなくなっていた。そこで、政府は 1995 年に『食品衛生法』を発布し、従来の二重管理体制を廃棄し、衛生部に食品安全管理の主管機関という役割を担わせることにした。さらに、1995 年から 2003 年にかけて、農産品・食品の生産、流通、消費の各段階に分けて、それぞれ国家農業部、国家品質検験検疫総局、国家食品薬品監督管理局、国家工商行政管理総局など、次第に衛生部以外の他の関係部門も食品安全監督行政に関与するようになり、各部局の縦割りの「分段式」管理体制が成立した（表 3 参照）。食品の生産から消費までの全過程の各段階において、それぞれ一つの部局が管理することにより、食品の安全管理を綿密かつ厳格にしようというのが分段式管理体制の目的であった。

表 3　市場経済への転換期の多部門分段式の管理体制

リーダー役/各部門の調整役	管理分野		主管官庁
衛生部（1993～2004 年） ↓ 食品薬品監督管理局（食品安全の総合管理、組織の協調、重大事故の処分）（2004～2008 年） ↓ 衛生部（リーダー役）（2008～2013 年）+食品安全委員会（2010～）(注2)	国内	初級農産品の栽培・養殖 農業投入品の監督	農業部
		豚の生体屠畜	商務部（～2013）
		食品の生産・加工	衛生部（1993～2001 年） 品質監督検験検疫総局（2001～2013 年）
		食品の流通・販売	品質監督検験検疫総局（1993～1998 年） 工商行政管理総局（1998～2013 年）
		飲食店･食堂などの食品消費	衛生部（1993～2008 年） 食品薬品監督管理局(注1)（2008～2013 年）
	国際	動物・植物輸出入の検疫	品質監督検験検疫総局・税関
		食品輸出入	
	標準	食品衛生（安全）国家標準の審査許可・公表	衛生部（1993～1998） 国家品質技術監督局（1998～2008） 衛生部の食品安全国家標準審評委員会（2008～2013）
		食糧・食油の品質標準、検測制度と弁法の設定	国家糧食局（～1998 年） 国家品質技術監督局（1998～2013）
他の協力部門	環境保護部、商務部、科学技術部、工業と情報化部、公安部、教育部など		

注 1：食品薬品監督管理局は 2003 年に設立され、2003～2008 年に国務院の直属機関であったが、2008～2013 年に衛生部の下に移管された。
注 2：2011 年から食品安全部門間の総合調整、重大食品安全事故の処分、情報の公表などの職務を委ねられた。
出所：①顔海娜「中国食品安全監管体制改革--基于整体政府的視角」『求索』2010 年第 5 号；②『食品衛生法』（1995 年）；③前掲『中国食品安全風険治理体系与治理能力考察報告』（337-340 頁）；④『国務院関于進一歩加強食品安全工作的決定』（2004 年）；⑤『食品安全法』（2009 年）、およびその他の公開資料に基づき、筆者整理作成。

しかし、2004 年に、安徽省阜陽市で起きた粗悪粉ミルク事件は各部門の縦割り監督と業務連携の不足などの分段式管理の欠陥を露呈した。結局、監督部門は十数機関もありながら、食品安全問題を確実に管理することができなかったのである。

そこで、国務院は 2004 年から分段式監督体制を基礎にしつつ、さらに品目別の監督を補助手段として導入するようになった。全体の監督調整の役割を衛生部から食品薬品監督管理局（のちに食品薬品監督管理総局に昇格した、以下は食薬監局と略称する）に移すと同時に、重大な食品安全事

故の調査・処分などの業務も食品薬品監督管理局に委ねることにした。

それでも、2008 年、中国のみならず世界を震撼させた「三鹿」事件が起こった。深刻な食品安全問題に対処するために、2009 年に発効した『食品安全法』は食薬監局と衛生部との業務分担を明確にしたほかに、もう 1 つの統括的権限をもつ組織として、「国家食品安全委員会」を新たに設置した（表 3 参照）。

このような改革措置を講じたにもかかわらず、分段式管理の弊害と欠点は根本的には改善されず、食品安全問題の頻発も食い止めることができなかった。2005～15 年の 11 年間に全国で起こった食品安全事件は 25 万 3617 件を数えた[2)]。2011 年には、1 年間で史上最多の 3 万 8513 件が発生し、ピークを迎えた[13]（図 4 参照）。

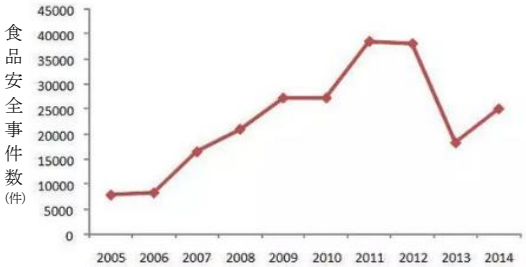

図 4　2005～14 年　中国大陸食品安全事件発生数（主要マスコミの報道に基づいた統計）
出所：食品資訊中心 HP 2015 年 12 月 1 日「2005-2014 中国主流网络舆情报道发生的食品安全事件分析」
（http://news.foodmate.net/2015/12/341306.html 2018 年 12 月 15 日アクセス）

2.4　改革開放後期（2013～18 年 3 月）の食品安全管理体制

前述したように、1990 年代から 21 世紀初頭にかけて、食品安全問題は深刻化していた。例を挙げると、1998 年の死者 27 人の山西省朔州のメチルアルコール入りの「偽酒」事件、2003 年の 30 人メチルアルコール中毒、4 人死亡の雲南省玉渓の偽酒事件、2004 年の乳幼児 12 人死亡の安徽省阜陽市の粗悪粉ミルク事件、2005 年の「スーダンレッド」事件、2008 年の「三鹿メラミン粉ミルク」事件、2009 年の「皮革乳製品（廃棄皮革から取り出した水溶性蛋白質を混入した乳製品）」、2010 年の「地溝油（再生食用油）」、2011 年の「赤身肉（塩酸クレンブテロール含有の豚肉の販売）」事件、などの悪質な事件が相次いだ。

このような食品安全を損なう一連の事件は、環境部門、農業部門、工商部門、品質監督部門、食品薬品監督部門、衛生部、税関、公安などの多くの部局に関係しており、従来の分段式管理体制では対処できなくなっていた。その欠陥を是正するために、中央政府は 2013 年から直接の管轄部門を整理し、管理職責を統合する方針の下に、上からの統制を強めていった。農業部は農産物の生産を管理し、食品薬品監管総局は食品の生産、流通、消費を総括的に監督し、衛生・計画生育委員会は食品安全リスクの評価および国家基準の設定などの業務を担うようになった（図 5 参照）。組織の上からみると、従来の分段式に比べ、新方式は職責の区分が簡潔明瞭になったといえる。

2.5　2018 年 3 月の新改革

2018 年 3 月、国務院は再び機構改革に乗り出した。国家衛生・計画生育委員会と国家農業部はそれぞれ国家衛生健康委員会と国家農業農村部に改組された。もともと 8 つの関連部局に分散していた食品安全管理に関わる職能は新たに設立された国家市場監督管理総局に統合さ

れることになった。さらに、国家市場監督管理総局の下に、薬品・医療器械を管理する薬品監督管理局が設立された（図 6 参照）。ただし、食品は市場監督管理総局の枠内で管理するのか、それとも食品のみ別に単独管理するのかはいまだに明確にされていない。他方で、全体の食品安全行政を統括する役割を担うため 2009 年に設立された国務院食品安全委員会も撤廃されていない。国家市場監督管理総局と国務院食品安全委員会との職責関係をどうするか、食品安全管理体制の方向性は定かではない。地方の改革については、2019 年 3 月までに、すべて完成させるという目標が立てられている。

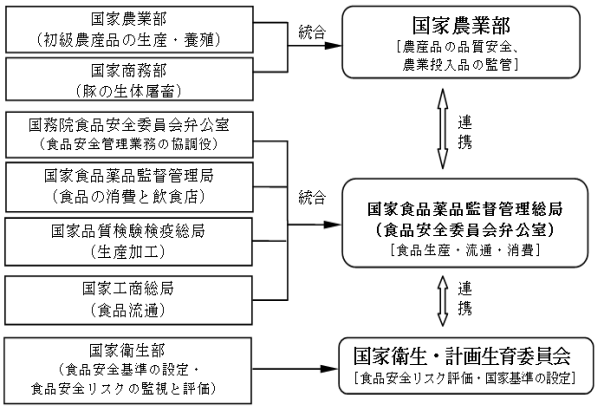

図 5　改革開放後期（2013～2018 年 3 月）の国家レベルの食品安全行政管理体制

出所：『2013 年国務院機構改革的情況』（http://www.scopsr.gov.cn/zlzx/zlzxlsyg/201409/t20140929_266637.html 2017 年 9 月 13 日アクセス）に基づき、筆者作成。

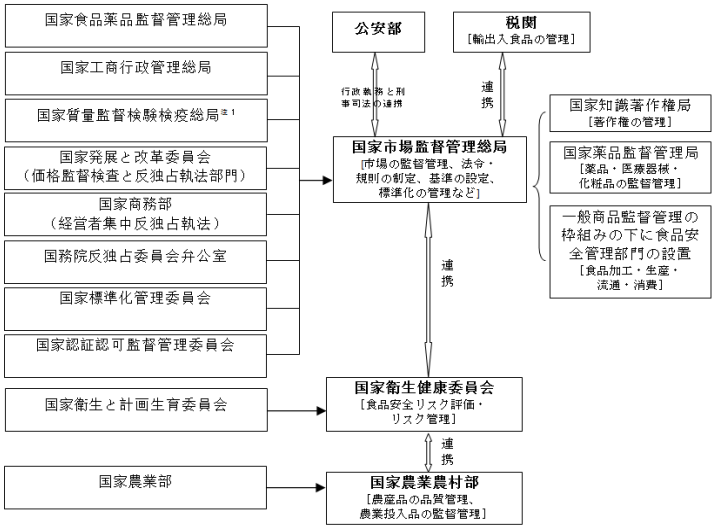

図 6　2018 年 3 月 13 日からの新たな食品安全管理体制

注 1：2018 年 4 月から、国家質量監督検験検疫総局の出入境検験検疫管理の職能を海関総署に移した。

出所：①2018 年 3 月の「二会」報道と国家市場監督管理総局の HP（2018 年 4 月 10 日アクセス）；②中国機構編制網 HP 2018 年 9 月 10 日「国家市场监督管理总局职能配置、内设机构和人员编制规定」（http://www.scopsr.gov.cn/bbyw/qwfb/201809/t20180910_308245.html 2019 年 1 月 18 日アクセス）などに基づき、筆者整理作成。

2.6　食品安全問題が改善できなかった理由

上述したように、食品安全管理体制は幾たびもの改革を経てきた。しかし、依然として行政

的な縦割り管理や部門利益の追求の弊害が残っている。各部門や中央と地方、それぞれの職責がはっきりしていないため、監督の間隙が生じたり、重複があったりする。結局、利権にかかわる分野には、各関連部門は一斉に関与したがるが、利益がない分野であったり、重大な事故が発生したりした場合には、互いにたらいまわしにしたり、責任逃れをしたりすることがよく起こった。その上、各地方市場の分断や各地方政府の GDP 指標の追求は地方保護主義を招く傾向にあるが、地方保護主義が食品安全管理の障害となることも少なくない。

また、食品安全保障の法規・基準・検査体制の不備、深刻化・複雑化する違法行為と旧来の監督方式との齟齬、食品安全保障に関連する技術や機器の欠如、現場における監督の不備なども食品安全管理があまり機能していないことの理由として挙げられる。

経済面からみると、そもそも食品市場には「情報の非対称性」（情報の偏在）が存在する。食品業者は消費者の無知につけ込んで、悪質な商品を良質な商品と称して販売することがよくある。そのため、消費者は低品質の安い商品を購入し、良質だが高価な商品を購入したがらなくなるという逆選択の現象も現れてくる。その結果、企業が目先の利益追求に走り、不法行為を犯す刹那主義的な行動を促すことになる。また、「多・小・散・乱」の食品業界の構造も食品安全リスクを高める要因の１つになっている。

社会的要因としては、①環境汚染の深刻化、農薬・動物薬の濫用と過剰使用に対する社会的批判が弱い、②信用を尊重する社会規範が成立していない、③業界組織が自主規制や政府・消費者との情報交流などの面で、その役割をいまだに発揮できていない、④消費者団体の力が弱く、消費者の保護、消費者の教育などの役割を十分には発揮できていない、⑤メディアや専門家などが社会監視、情報交換、消費者教育などの分野で期待される役割を果たしていない、などの点が挙げられる。

政治政策面では、精神文明の建設や公平性を重視することより、物質的な豊かさや効率の追求に重点を置いているため、官民ともに法規を遵守せず、社会道徳の低下をもたらす傾向がある。

科学技術面では、食品工業の成長や、化学添加物・生物技術の発展、物流や食品安全に関する科学技術研究の遅れなども食品安全リスクを高める要因になっている。

食品安全は単なる行政の機能不全だけの問題に留まらず、上記の経済、社会、政治、科学技術などの要因も複雑に絡み合っている。その結果、市場秩序の混乱を招き、偽物を横行させるなどの問題が起こっている。

3. 各地方の改革

2013 年より前には、食品薬品監督部門が設置されていたのは、県（区）レベルまでで、それより下の郷鎮（街道、村/社区）レベルには出先機構を設置していなかった。食品安全問題の多発する郷鎮（街道）、特に農村地方においては、長い間にわたって監督の空白が生じていた[14]。2013 年の国務院「食品薬品の監督管理体制を改善させる地方レベルの改革についての指導意見」などにより、地方改革の推進については、「検査を前段階へとさかのぼり、重心を下に移し、横方向にも縦方向にも徹底的に管理する」という行政の末端レベルでの監督を充実させる方針が提出された。

そこで、2013 年以後、大部分の地方政府は中央政府と同じような改革パターンを採用し、行政

の末端レベルにおける管理を充実させていった。また、国務院「市場における公平な競争を促進し、市場の正常な秩序を守ることに関する若干の意見」（2014年6月）の中で示された「県レベル政府の市場監督管理体制の改革を加速させ、市場総合監督管理機構の設置を探求せよ」という指示、および地方政府機能の転換・機構の簡素化の改革方針の下で、多くの地方政府はそれぞれの地方の実情を考慮した上で、「大市場」の枠組みの下で食品安全管理を行なう改革を試みてきた。定員数と機構数を増やさないことを前提にしつつ、工商、食薬監督、品質監督などの部門の「三合一」または「多合一」の多部門統合型の改革を推進し、省、市、県、郷の各レベルの機構新設・調整や人員配置を行い、監督の手薄な街道や村（社区）などの末端の行政単位における監督を強化している。

呉林海など（2016）は地方改革について、４つのパターンに分類している。１つは中央政府と同じ「直線型」であり、他の３つは「多合一」型である[15]（図７参照）。

①「直線型」体制

中央政府と同様に、省、市、県、各級でも単独に食品薬品監督機構を設置し、食品安全弁公室、食品薬品監督部門、工商部門、品質監督部門、それぞれ各部門内部の食品安全と薬品の管理機能を統合する。県レベルの食品薬品監管局は郷鎮（地域）に出先機構を設置する。各級の食品薬品監督部門は同級政府の食品安全委員会の業務を兼任し、同級政府の組織図に組み込まれる。北京、海南省、河南省、甘粛省、湖北省、広東省、広西省などがこの「直線型」を採用した。

②「紡錘型」体制

深圳市は市レベルの工商、品質検査、物価、知的財産権、食品薬品監督の機構とその機能を新たに設立した「市場・品質監督管理委員会」に統合した。「市場・品質監督管理委員会」の下に、市場監督管理局、食品薬品監督管理局、市場検査局を分置した。区レベルでは、分局機構を設置し、街道レベルでは、出先機構の「市場監督管理所」を派出し、市場監督と食品薬品監督の機能を担わせた。上と下は１つの統一機構にし、真ん中を分業型にした管理体制は、紡錘の形をしているので、これを「紡錘型」と称している。

③「円柱型」体制

天津市は、市、区、街道（郷鎮）各レベルにおいて、それぞれの食品薬品監督部門、品質検査部門、工商部門の全部の職能を「市場・品質監督管理委員会」として統合し、「三合一」の改革を行っている。区と街道（郷鎮）にそれぞれ派出された市場監督分局と市場監管所は、天津市市場監管委員会によって管轄される。この体制は上から下まで同じ体制で、垂直管理の「円柱型」になる。食品薬品を単独の部門が管理する「直線型」とは異なって、「円柱型」は市場全体の監督の一環として、食品安全管理を位置づけている。

④「逆ピラミッド型」体制

「逆ピラミッド型」とは、省レベルでは、工商、品質検査、食品薬品監督などの部門をそのまま分置し、市、県レベルでは、市場監督管理局（食品薬品監督管理局）として統合するもので、「上級分立、基層統一」の特徴を持つ管理体制である。浙江省、安徽省、遼寧省、吉林省、武漢、上海浦東などはこの体制を採用した。

行政の多部門を統合する改革の長所は次の点にある。工商部門は食品安全管理の技術レベルは

低いが、広い範囲にわたって末端行政単位、およびそれらが所管する企業の膨大な情報データベースを収集することができ、食品安全管理を含む企業の信用監督を行うことができる。品質検査部門は高い検査技術や多数の検査機関を有している。食品薬品監督部門は人員と技術力は劣るが、食品・保健品・薬品の安全管理において部門間を調整する能力がある。衛生部門は食品の生産・流通段階の監督には弱点があるが、消費段階の衛生防疫検査の面で豊富な経験の蓄積がある。これらの多部門を統合すると、各部門の検査機構の人員・設備やノーハウ・経験などが共有され、各部門の短所を補い、長所を発揮させることができる。その他の利点として、多部門の統合は執務機構の簡素化、行政コストの削減、重複管理の防止にもつながる。また、行政の末端レベルの元工商職員を補充することにより、現場において食品安全管理職員を充実させることもできる。管理監督が一つの窓口にまとめられることにより、消費者・食品業者にとっても利便性が高まる。

2017 年 2 月までのところ、全国の約 1/3 の省レベルの都市、1/4 の地方都市、2/3 の県がすでに食品安全管理を市場監督管理の枠組みの中に置いている[16]。そのうち、工商・品質検査・食品薬品監督を統一した「三合一」体制が半分以上を占めている。地方の「多合一」型改革の歴史はまだ浅いので、どのパターンにもまだ優劣はつけがたいが、次第に問題の所在が明らかになりつつある（後述の第 5 節を参照されたい）。

地方レベル改革の推進によって、食品安全監督機構は、省→市→県→郷にまで延伸することになった。2015 年に、全国県（区）級以上の食薬監督機構（事業所）は 7116 ヵ所に達し、前年より 309 ヵ所増加している。郷鎮（街道）級の食薬監督機構は 2 万 1698 ヵ所もある。定員数（すべての市場監督機構の定員数を含む。補助部門定員数は除く）は 26 万 5895 人で、前年の約 2 倍になった。そのうち、省、省レベルの都市、地方都市、県（区）レベル（県級機構に在籍したまま、郷鎮に出向している職員数を含む）の定員数は、それぞれ前年より、7.1%、96.9%、33.1%、107.7%増になっている[17]。

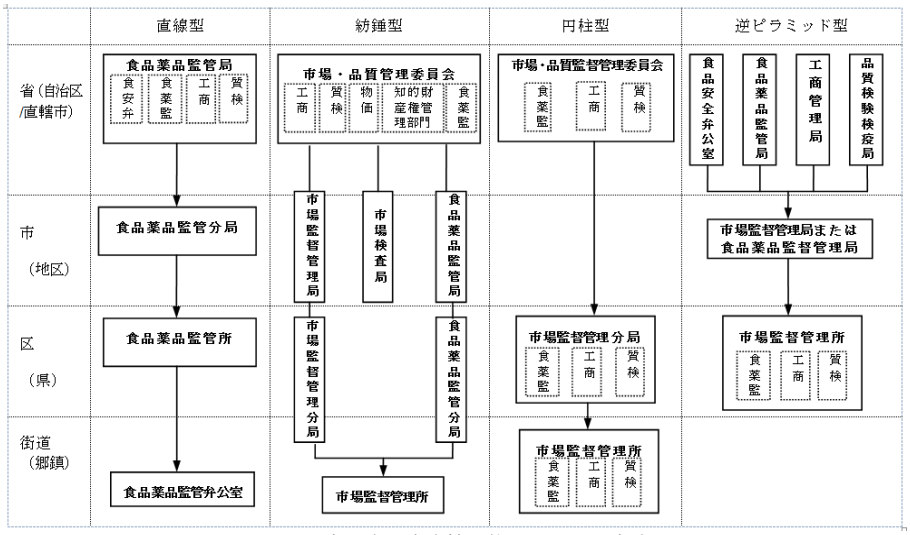

図 7　地方の食品安全管理体制の 4 つの方式
出所：前掲『中国食品安全風険治理体系与治理能力考察報告』（354-361 頁）に基づき、筆者作成。

4. 地方行政の末端レベルにおける食品安全管理の実態

4.1　管理の重層式ネットワーク化

食品安全管理の重点と難点は、地方行政の末端レベルにある。2013 年より前には、政府側の監督管理の出先機関は郷鎮（街道）までしか設置されていなかった。郷鎮（街道）の下にあって、「毛細血管」のように広がる村や社区は食品安全事情が複雑で、問題が多発しており、監督の難しさはいっそう高まっている。2013 年以後、多くの地方政府は「網格化」（管理の重層式ネットワーク化）を推進し、「最後のステップ」と呼ばれる村（社区）に監督管理のネットワークを張り巡らしている。

「網格化」の管理とは「管轄の区域・対象・職責・職員・賞罰の明確化」という原則の下に、監督任務・対象などに基づき、村（社区）、郷鎮の各級管轄区域を複数の「網格（セル）」に分け、各管轄区域に数人の「食品安全ネットワーク員」を配置し、相応の職責を担わせ、情報の交流や共有などを通じ、末端レベルで重層式ネットワークを形成し、食品安全を管理する方式である（表8、図9参照）。浙江省の例では、全省計 1347 の郷鎮（街道・開発区）が 9.9 万個の管轄区域に細分化されている[18]。上海、江蘇省、四川省、湖北省、安徽省、山東省なども「ネットワーク化」管理を採用している。

地方行政の末端レベルの職員（行政の定員内の正式職員）は、食品安全の監督機構またはその直属組織の職員（職務により行政事務職員、調査員、検査検疫技術職員の三種類に分けられる）と鎮食品安全弁公室の職員とからなる。また、多くの地方では「村民（社区居民）委員会」の幹部を補助用員として動員し、食品安全の監督員、協調管理員、広報員、情報連絡員を兼任させる形で、政府側の人手不足を補いながら、政府に一方的に依存しない社会的な共同監督管理の構築を試みている。

表８　各レベルの食品安全ネットワークの業務区分

	職責区	責任主体	組織機構	職責内容
	市・区級ネットワーク	食薬監督管理部門（県（市/区）人民政府）	市場監督管理局（食品安全弁公室） 衛生院（社区衛生サービスセンター） 城管中隊 公安派出所	①県（市/区）級ネットワークの建設と管理 ②管轄区域の下級ネットワーク管理業務への指導と監督 ③管轄区域内の食品業者の許認可 ④年度・日常監督検査計画の設定 ⑤管轄区内の食品生産経営の日常監督検査業務の実行 ⑥現地事情に応じて食品・食用農産品の抜き取り検査の実行および処分 ⑦食品安全専門取締の実行 ⑧食品安全違法案件の処分一般食品安全事故の調査処分
末端レベル	街道・郷鎮級ネットワーク	郷鎮人民政府（街道弁事処）	食品安全委員会 主任：郷鎮政府（街道弁事処）の主要責任者 副主任：郷鎮政府（街道弁事処）の食品安全担当責任者、市場監理所所長 食品安全弁公室 主任：郷鎮（街道弁事処）の食品安全担当責任者 副主任：食安管理科科長、公安派出所・市場監督所・郷鎮政府・城管科・農産品質量安全監督機構の責任者 職員：2人以上 市場監管所	①郷鎮（街道）級のネットワーク建設と管理 ②村（社区）のネットワーク化管理業務の指導と監督 ③各郷鎮の食薬監管所は県級食薬監管機構の指示通りに行政許認可事項の現場審査または初期審査の業務を担うほかに、審査と許認可、抜き取り検査、リスク分析、広告監督管理、応急措置、専門の取締、陳情への対応と摘発、現場執務、重大活動における飲食サービスの食品安全保障、信用体系の建設などにも協力する ④文書管理、日常巡査、リスク排除、取締整頓、情報報告、政策・法規の広報活動、科学知識の普及・教育・訓練などの業務
	社区・村の現場ネットワーク	基層のネットワーク員・村（社区）委員会	食品ネットワーク員 +協調管理員、情報連絡員、監督員	各村民（社区居民）委員会は上級のネットワーク部門の指導の下で、食品安全協調管理員、情報連絡員を任命することで、執務協力、リスク管理、登録管理、情報報告、政策・法規の広報活動、上級と住民の間の意見疎通などの業務を担う

出所：①四川省人民政府 HP「我省省級层面首次出台食品安全网格化监管新政」（http://www.sc.gov.cn/10462/10464/10797/2016/8/25/10393388.shtml2018 年 5 月 31 日アクセス）；②「食品市场“网格化”管理模式探究」『食薬法苑』2016 年 11 月 14 日；③張科子『宁波市镇海区食品安全网格化管理研究』寧波大学 2017 年修士論文に基づき、筆者整理作成。

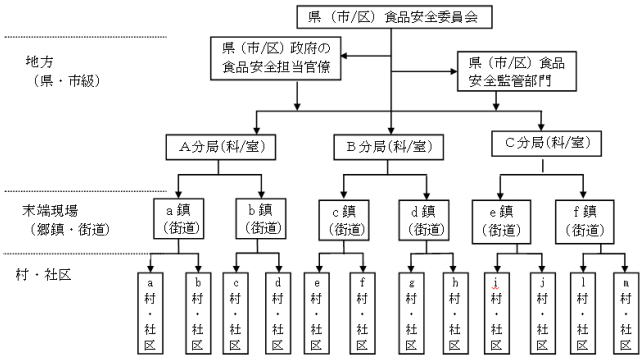

図 9　県以下の基層における食品安全管理のネットワーク
出所：表 8 と同じ。

4.2　日常業務の内容

上述した地方の食品安全管理行政の改革の後、地方行政の末端レベルの市場監督管理部門の業務は「四品一械」（食品、薬品、化粧品、医療器械）の監督管理に拡大している。食品安全管理の業務は日常検査、リスク管理、陳情への対応、食品許認可の申請審査、食品安全違法事件の処理などがある（図 10 参照）。その手段は行政許認可、行政処罰、行政強制、行政奨励に分けられる。

県以下の地方行政単位では、事細かな現場検査のチェック項目が決められている。①食用農産物の生産、②食品製造加工業者、③食品流通販売業者の 3 つに分類され、それぞれにチェックリストがある。末端レベルの職員は検査項目に沿って日常検査の結果に基づき、監督対象に動態評価のランク A～D を付けた上で、相応頻度の検査（だいたい月に 1～4 回）を実施している。不合格の場合は警告、改正命令、罰金、違法製品の没収、違法所得の没収などの処分がある。

社区レベルの管理人員は日常検査、通報対応、各分野ごとの職務を担っている。上級からの指示に基づき、情報収集やリスクチェックの結果を上級に報告することにより、問題や状況把握などについて上級との意思疎通を図っている（図 11 参照）。

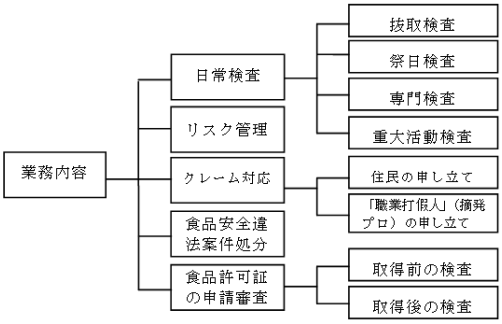

図 10　地方（県・区級）市場監管部門の食品安全管理業務
出所：筆者整理作成。

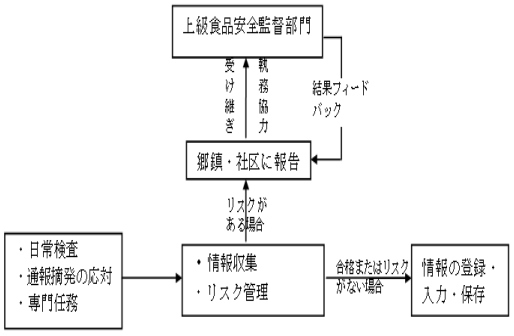

図 11　村・社区レベルの管理職員の日常業務手順
出所：筆者整理作成。

4.3　食品安全管理における「インターネット+」の運用

近年、「インターネット＋」という情報技術の運用も食品安全管理に使われるようになってきた。飲食店や食堂では、以前は厨房を外部から遮断して、顧客から見えないようにしていた。「インターネット＋」では、厨房を改造し、低い壁で仕切り、透明のガラス張りにし、内部を丸見えにしている。これは「明厨亮竈」プロジェクトと呼ばれる。2016 年、全国で「明厨亮

竈」を導入した飲食店（食堂）は 90.26 万社を数え、全体（飲食営業許可証を持つ飲食店数）の 27.5%に広がってきた[19]。

その上で、防犯カメラ・モニターの設置や情報技術の運用により、食品、料理の加工過程が VCR またはネットの生放送で消費者と監督管理部門に常時公開されている。江蘇省淮安市の食薬監管局は「淮安透明食薬監ネット・プラットホーム」を制作し、「明厨亮竈」の上に、さらに飲食店の営業許可証、従業員健康証、食材トレーサビリティ情報、経営責任者と食品安全監管員、食品安全総合評価、日常検査結果の動態評価、リスクの開示、消費者からのクレーム受付などの情報をスマホ用のアプリに搭載することで、飲食店の加工・調理段階を社会的な共同監督の下に置いている。さまざまな工夫をし、行政、消費者、業者の間で情報交換を実現すると同時に、人力による防犯と高度技術による防犯とを結合し、身近な食品安全の監視の重点を事後処理から事前予防へと社会的共同監督の体系化を目指している。

5. 地方行政の末端レベルにおける食品安全管理の課題

一般に地方政府が統合した機構数や分野が多ければ多いほど、末端レベルの行政改革の成果が大きいと思われがちである。しかし、多部門の合併は必ずしも食品安全の実態を改善するとは限らない。5 年間の実践を経た現在、末端レベルではいくつかの懸念すべき課題が浮上している。

5.1　業務範囲の拡大による食品安全監督管理の弱体化

「多合一」の市場監督体制の下で、監督の対象と分野が拡大したことにより、食品安全の監督機能が弱体化し、かえって食品安全のリスクが高まる恐れがある。

深圳市の例をみよう。龍崗区食品薬品監督管理局は、①工商の行政許可・登録、②商品品質の監督、③知的財産権の監督管理、④価格の監督、⑤基準の制定、⑥商品バーコードの管理、⑦違法経営の取締まり、⑧重大な工事設備の監督管理、⑨不正競争の取締まり、⑩商業リベートの取締まり、⑪直売の管理、悪質なマルチ商法の取締まり、⑫消費者権益の保護、⑬広告の管理、⑭特殊設備の管理、⑮食用農産品と食品の安全管理、⑯薬品・医療器械・化粧品・保健食品の検査、⑰上級部門からの指示への対応、などの職責を担っている[20]。

龍崗区食品薬品監督管理局の出先機構の一つである坪地街道の監督管理所は、①工商行政管理、②違法な取引行為・商品品質の監督管理、③食品安全の管理、④特殊設備の監督管理、⑤計量上の違法行為、偽物の取締まり、⑥消費者の陳情対応、⑦商品の抜き取り検査、⑧広告の管理、⑨価格の監督、⑩経営行政許可証の検査、⑪上級部門からの指示への対応、などの業務を担っている[21]。

坪地街道の監督管理所は、53.14km^2 の面積に分布している 9 つの社区、50 組の住民委員会小組、住民計 25 万人を管轄している。当監管所の職員数の定員は 52 人だが、実際の在職職員数は 30 人で、22 人も不足している[22]。日常業務は年度計画に基づき、企業への許認可の審査・発行、食品安全の日常監督、特殊設備の日常監督検査、市場秩序の維持、クレームの対応と処理、突発事件への対応など、毎月各種類の業務についてそれぞれ 15 件以上を完成しなければならない[23]。食品安全監督管理の職責は他の煩雑な日常業務に追われていることによって、ないがしろにされがちである。

5.2 食品安全管理の専門的人員と設備の不足

地方の現場では、次のような人員と設備上の問題を抱えている。

第１に、専門職員が不足している。食品薬品の監督管理は民生の基本にかかわる重大な公共安全保障の問題であり、高度な専門性が求められる。前述の組織改革の後、多くの郷鎮（街道）以下の市場監管所は元の工商・品質検査部門の職員をそのまま留任させた。食品薬品監督管理の専門的人員を相応に増加させることのないまま、食品安全管理の職責を追加されることになったので、彼らは雑多な職務を担わされることになった。工商・品質部門の元の職員では、高い専門性を要求される食品や薬品の製造・販売、特殊設備などの監督の業務に対応しきれないのが実情である。現場レベルでは業務負担の増加と人手不足、特に食品薬品の専門的検査人員の不足という問題が深刻化している。

2016 年 6 月の統計によると、全国の食品薬品監督系統（市場監督管理局を含む）中の食品薬品監督専門職員の定員数は 12 万人弱である[24]。そのうち、大卒者はわずか 1/3 で、食薬専攻の職員数は全体の 4%でしかない。専門技術者の割合は 2013 年改革前の約 65%から現在では 50%弱に減少している[25]。一方、全国の食品薬品監督職員一人当たりの監督対象数は 2012 年の 27 社から 2016 年の 77 社へと大幅に増えている[26]。

江西省の 100 県にある 822 の「郷鎮市場監管分局」を対象に調査した結果によると、職員の専門は経済・経営、法学、MBA、経理など文系の専攻が圧倒的に多い（表 12 参照）。それに対し、先進諸国では食品薬品管理部門の職員のうち、薬学、医学関連専攻が多い[27]。南昌市では改革後、学歴の高い食薬専攻の技術者や職員を市、県級機構に多く配属したため、郷鎮以下の専門技術者の不足がより深刻になった。

江西省 822 ヵ所の郷鎮市場監管分局の職員数は合計 5917 人で、45 歳以上の職員が 56%を占めている（表 12 参照）。若い職員の多くは大卒の新人で、食品安全監督の経験がほとんどない。学者の胡穎廉の調査によると、市場監督管理職員は平均で 3 年間の専門教育や訓練を受けないと、食品薬品の専門知識を身に着けられないという[28]。中高齢の職員の場合、食品安全の専門教育を修得するのはいっそう難しくなる。専門教育が行われても、ほとんどが会議式の座学に終わっている。基層レベルの職員の 80%が希望している現場見学や模擬演習など、実践性のある教育訓練の方式からはかけ離れている[29]。高い専門性が求められる食品安全の管理において、現場レベルの職員の職業資質と業務能力がどの程度まであるのか懸念されている。

他方、地方行政の末端レベルの職員の業務負担も重すぎるという問題も起きている。江西省の末端レベルの食品安全職員の一人当たりの監督対象数は、少ない場合で 30 社（店）で、多い場合は 142 社（店）もある（表 12 参照）。職員は人手不足のため、多忙な業務に対応するだけですでに精一杯であり、実際の監督効果はあまり高くない。外部摘発や通報により重大な食品安全問題が発覚してからはじめて、検査や取締まりが始まる。結局、事前に防止することはできず、監督管理の人員がコスト・パフォーマンスの低い事後救済や事後対応に使われている。事前予防のリスク管理を実施する余裕はない。

表 12　江西省郷鎮市場監管分局（822 ヵ所）職員の統計

地方	職員数（人）	年齢層　人（%）		職員の専攻　人（%）						監視対象			
		44歳以下	45歳以上	経済管理	法学	MBA	経理	無	他の専攻	監視人口数（万人）	1カ人あたりの監視職員数（人）	監視対象総数（万社・店）	監視職員一人当たりの監視対象数（社・店）
南昌	676	347 (41.4)	329 (48.6)	52 (7.7)	91 (13.5)	167 (24.8)	139 (20.6)	27 (4.0)	200 (29.6)	517.73	1.31	2.9	43
景德鎮	235	68 (28.9)	167 (71.1)	175 (75.0)	14 (6.0)	13 (5.5)	14 (6.0)	0 (0.0)	19 (8.1)	166.74	1.41	1.0	43
萍鄉	211	124 (58.8)	87 (41.2)	29 (14.0)	13 (6.3)	74 (35.7)	24 (1.6)	5 (2.4)	66 (31.3)	198.34	1.06	2.8	133
九江	726	289 (39.8)	437 (60.1)	130 (18.0)	115 (15.8)	208 (28.7)	90 (12.4)	16 (2.2)	167 (23.0)	516.59	1.41	6.4	88
新余	107	42 (39.3)	65 (60.7)	21 (20.0)	19 (17.8)	14 (13.1)	22 (20.6)	1 (0.9)	30 (28.0)	118.2	0.91	0.7	65
鷹潭	92	59 (64.1)	33 (35.9)	30 (33.0)	11 (12.0)	21 (22.8)	11 (12.0)	2 (2.2)	17 (18.5)	127.26	0.72	0.7	76
贛州	1104	487 (44.1)	617 (55.9)	212 (19.0)	43 (3.9)	113 (10.2)	473 (42.8)	32 (2.9)	231 (20.9)	960.00	1.15	15.7	142
吉安	797	321 (40.3)	476 (59.7)	226 (29.0)	92 (11.6)	181 (22.8)	114 (14.4)	12 (1.5)	172 (21.6)	526.74	1.51	3.5	44
宜春	585	230 (39.3)	355 (60.7)	121 (21.0)	98 (16.8)	110 (18.8)	101 (17.3)	14 (2.4)	141 (21.1)	596.59	0.98	2.6	44
抚州	698	273 (39.1)	425 (60.9)	184 (21.0)	149 (21.3)	78 (11.2)	107 (15.3)	15 (2.1)	165 (23.6)	398.47	1.75	2.1	30
上饒	686	358 (52.2)	328 (47.8)	144 (21.0)	82 (12.0)	132 (19.2)	198 (28.9)	21 (3.1)	109 (15.9)	773.00	0.89	3.6	52
合計	5917	2598 (43.9)	3319 (56.1)	1324 (22.4)	727 (12.3)	1111 (18.8)	1293 (21.9)	145 (2.5)	1317 (22.3)	4899.66	1.21	42.0	71

出所：徐匡根・徐慧蘭・上官新晨・周小軍「大市场监管模式下基层食品安全监管能力分析—以江西省为例」『中国衛生政策研究』2018 年 5 月第 11 巻第 5 期により筆者整理作成。

第 2 に、業務遂行のための周辺環境が整っていない。四川省広安市前鋒区観閣区食品薬品監管所の所長雷慶文は、3 つのネットワーク管轄区、5 つの郷鎮、98 の村、監視対象数 515 社（店）、衛生ステーション 88 ヵ所、小工房 20 数社、中型の飲食店 7 社、小型飲食店 70 軒を管轄している。2014 年 1 月に、行政の末端組織としての監管所が設立される以前には、職員は日常検査のために徒歩またはバスで回らなければならなかった。その後、執務用の車両が配備されたが、30 キロもある最も遠い村へ行くには自動車の走れる道路がないため、片道で少なくとも 1 時間以上かかる[30]。

江西省南昌市青山湖区の食薬監管局と監管所、および東湖区食品薬品監管局は専用の事務所さえなく、間借りしている。

日常経費を確保できず、また業務用車両・技術機器はもとより、データ記録や簡易検査計測用の設備などの基本装備さえもない基層の監管所は少なくない[31]。現場では検査設備がないため、即時に不法行為を認定したり、取締まったりするのが困難で、業務遂行に大きな支障をきたしている。専門知識、技術、設備を欠いているため、行政の末端レベルの職員の多くはやむを得ず行政許可証の有無をチェックする形式的な検査や外観を見るだけの検査に留まっている。ある末端レベルの機関では、維持費用の不足や専門検査員の欠如などにより、2～3 万元もする検査設備が配備されても、稼働できないでいる。アモイ市の調査によると、アモイ市内の末端レベルの市場管理部門では、簡易検査設備が配備されているが、それでも果たせる任務は限られている。簡易検査設備で検査できる項目と範囲は少ないし、精度も高くない。結局、その検査結果は法律上の効力を有していない[32]。

5.3 上級部門からの監督業務の押しつけと責任追及

省・市レベルの食品安全管理関係部門が縦割り行政の下で、それぞれ末端レベルの監管所に業務命令を下ろすと、食品安全管理の現場に大きな混乱をもたらすことがある。上級の部署からの指示への対応は実際の食品安全監管の業務よりも、多大な時間や人力を要し、末端レベル

の職員の日常業務の大きな割合を占めている。

2016 年の国家食品薬品監督総合司の調査によると、ある市場監管局は、2015 年と 2016 年上半期に上級の各部門から業務上の通達それぞれ 1784 通と 792 通を受け取っており、それに対応するのに精いっぱいで、食品安全の実際の業務に手が回っていないことがわかった[33]。山東省の調査によると、行政の末端レベルの職員は食品安全監督、工商行政登録、特殊設備の監督のほかに、時には「文明都市」の建設、森林防火、貧困撲滅、農作物収穫後のわらや茎の焼き払い禁止の広報などの業務も担わなければならない。末端レベルの職員の勤務時間の 30%と 35%はそれぞれ行政許認可の現場検証、専門検査などに費やされ、日常の食品安全監督業務にはわずか 10%の時間しか充てられていなかった[34]。ある末端レベルの若手職員は、一人前になるまでに、食品安全の専門知識、法規・規定、現地調査や現場検証のノーハウなど、習得しなければならない業務は多い。しかし、毎日の上級部門からの特別指示と検査項目に対応するには、さまざまなデータ統計の処理、各部門への報告書の作成、行政許認可の審査をしなければならない。現場の職員はそれらの仕事に追われ、仕事のための勉強は合間をぬって独学するしかなく、業務能力がなかなかレベルアップできないと吐露している。

2012 年から国務院の決定により、地方政府の食品安全管理に対して「一票否認」制を採用することになった[35]。地方の食品安全管理実績（食品安全管理業務の組織と運営、遂行能力、監督管理、情報の発信、緊急対策、管理の効果、経費の運用や設備などの維持、各部門間の協調などの項目）は上級政府が下級政府（地方の党幹部と地方官僚を含む）を審査する際の重要な評定項目の一つである。いったん『国家食品安全事故緊急対策案件』に基づいて認定されるほどの重大な食品安全事故、または影響がきわめて悪い事件（三鹿事件、「赤身肉エキス」事件、福喜事件[3)]など）が起きたり、国家食品薬品監督管理総局の実施した抜き取り検査の結果が全国平均の合格率を下回ったりした場合、他の評定項目が合格していても、当該地方に対する「文明都市」、「衛生都市」などの称号は認可されない。その地方の主管官僚や職員は、年度業績の評定や昇進などが認められないだけではなく、さらに食品安全管理上の責任も追及される[36]。

責任追及の圧力の下で、属地管理原則に従い、県（区）レベルの管理部門は多くの監督職責を下層の郷鎮（街道）に押しつけようとする。郷鎮（街道）の監管所はさらにその職責を二次分解し、下の末端レベルの組織に負わせようとする[37]。職責の押しつけと責任の追及は、事実上の結果によって評価することになり、そもそも不法業者が担うべき責任を直接責任者でもない監督側の職員に部分的に転嫁することになる。厳しく管理すればするほど、摘発した事件が多くなり、かえって末端レベルの監督部門の職務の怠慢や過失に対する責任追及が多くなるという結果を招くことになる。検査権限の下位への委譲はむしろ末端レベルの職員を畏縮させるという悪影響をもたらしている[38]。

5.4 現場における職務遂行上の困難

食品安全管理の現場では、適切かつ実行可能な法令法規、技術機器、検査基準などが整っていないため、監督管理の失敗を招いている。

『食品安全法』（2015 年）は劇毒農薬、高濃度農薬の違法生産と違法使用を厳しく制限してい

るが、普通の化学農薬の乱用については、何の制限条項もない。また、農貿市場で個人農家や個人業者が不合格の食用農産品を販売した場合にも、それに対する処罰法規も記載されていない[39]。

2013 年、広東省の市場ではカドミウムの含有量が国家基準の 21 倍を超える有毒米「镉大米（カドミウム米）」1 万トン以上が検出された[40]。産地の土壌が産業廃棄物で汚染されていたり、化学肥料が過剰に使用されたりしたからである。しかし、その「镉大米」産地の湖南省衡東県では、出荷前に重金属含有量の検査は全く行われていなかった。米検査の国家基準体系のうち、重金属検査に関連する基準が欠けている上に、省級以下の品質検査部門は重金属検査の設備を有していなかった[41]。

この事件を受け、国家発改委・国家糧食局が出した「2013 年重金属の含有量が基準を超過した稲の購入検査と処理についての通知」は、カドミウムの汚染食糧（食糧 1kg 当りカドミウム含有量 0.2mg 以上）を飼料、白酒または工業用食糧にしか使ってはならないと規定している。しかし、現段階では、産業用のカドミウム削減技術や加工されたカドミウムの計測・選別・除去の技術や設備などが未だに開発されていないので、汚染米の除去ができないでいる。現在、混合希釈法の処理方法が多用されているが、汚染米の流通を停止させるのではなく、むしろ汚染食糧を大幅に増やし、被害を拡大化させることにつながっている。その他にも、「地溝油」の有効な検出技術もいまだに開発されていない[42]。

食品安全管理の現場は相変わらず役所の縦割り体制で、監督管理部門間で管理が重複しているところと抜け落ちているところがある。

農貿市場で販売されるモヤシの安全管理を例として挙げる。大豆の生産は農業部門の管理に属すが、モヤシは野菜なのか、加工食品なのか。工場生産の場合、市場監管部門が管理するが、個々の農家が生産した場合、農業部門の管轄か、それとも市場監管部門の管轄なのか。それらについての判断は地方によってまちまちで、全国的に統一されていないので、どの部局が管理するかもはっきりしていない。

5.5 現場勤務の実態

（1）現場における職場規律の弛緩

通常、現場の職員は二人一組で組んで、1 人は商品検査、一人は書類検査という業務分担で、食品安全の日常巡査を行っている。一店舗あたり 40～60 分かけ、一日に 4～6 店舗を巡回している。交通が不便な農村を巡回する時には、効率はさらに落ちる。営業許可を得て、固定した営業地点を有している業者の管理は比較的に容易である。それに対し、食品安全リスクが高く、営業許可も固定した営業地点もない「黒作坊（闇工房：工商部門に登録していない個人経営の非合法工場で、食品・薬品の違法生産が多い）」や「流动摊贩（行商人）」の管理は現場の職員を最も悩ませている。

地方行政の末端レベルの職場では、大部分の職員は法規に従い、厳格に監督を行っている。しかし、管轄地区の特殊な事情により、職場規律の弛緩も存在する。ここでは、趙金旭の研究に基づき、広州大学城の闇工房や行商人に対する食品安全管理の実態を見てみよう[43]。

広州大学城はもともと広州市番禺区郊外の農村地区に 2003 年から十数の大学が進出し、34.4km^2 の面積を有する学園都市として成長してきた。そこには、行商、移動屋台、闇工房な

どが多数出現し、その利便性と安さで所得水準が低い大学生や住民から重宝され、十分な市場シェアを獲得してきた。一方、それらの店は家賃や租税などを納めていないので、コストも低く、利潤率が高い。そこで、地元の人や出稼ぎ労働者もそれに多く参入するようになった。

関連法規に基づくと、そのような闇工房や行商人に対する行政上の管理権限は、市場（食品薬品）監督を担当する行政の末端レベルの出先機構と街道の「食品安全弁公室」に属する。

しかし、広州大学城の市場（食品薬品）監督の現場職員は闇工房や行商人などへの監督を徹底できていないところがある。その理由は2つある。1つには、法規に則って、彼らを強制的に取り締まっても、数えきれないほどの類似の不法業者が続々と出てきて、完全には取り除けないからである。また、電話やネットを通じてのデリバリー販売はもっと隠ぺいされやすく、なかなか不法業者を発見できない。2つめの理由は、行商人や闇工房を発見して処分すると、手続きの履行だけでも煩雑すぎて、現場職員に嫌がられるからである。不法商品を差し押さえたら、煩瑣な行政手続きを行わなければならないことのほかに、不法業者から没収した商品や資材の保管責任を負わなければならなくなる。『食品安全法』に従い、2 万元の罰金を科すと、闇工房や行商人はその場に商品などを放棄して逃げてしまう。結局、「所有者のいない貨物・商品」として処理することになる。その場合、情報開示、訊問記録、現場撮影なども必要となる。現場における執務の中でも、一番厄介なケースになる。さらに、複雑な違法案件を取り締まる場合には、食品安全監督部門、税務、銀行、公安との連携が必要である。市場（食品薬品）監督部門の職員は被疑者の勾留権、銀行口座の調査と臨時凍結権、違法現場の保護などの強制的な行政執行権を有していないため、現場で速やかに違法行為や証拠を取り押さえることが難しい。専門の検査機構に送られたサンプルの検査結果が出るまで、7～30 日ぐらいかかる。公安部門は不法業者を最長でも 3 日間しか勾留できない。3 日を超えると、確実な証拠がないと容疑者を釈放しなければならない。二人しかいない現場職員にとって、多部門を組織するだけで仕事量が大幅に増えることになり、なかなか十分な調査を尽くすところまでは手が回らない。結局、現場の職員は不法行為を取り締まる際、厳しい規定どおりに処分することはせず、双方が納得できる妥協的な措置で終えることが多い。

各役所の調整機関としての「街道食品安全弁公室」は、行政上の強制執行権を有していない。食品安全管理をするには、便宜的な方法を取るしかない。1つめは、執行権のある食品安全監督機関に報告する。もう1つは、闇工房を生産させないように、関連の不動産管理部門に連絡し、停電停水させる。3 つめは、行商人がよく出没するところで見張って、その営業活動を阻止する。

行商人や闇工房は、公共の場所や路上に出店したり、騒音や環境汚染を起こしたりした場合、「城管部門（都市環境の管理部門）」に管理されるようになる。しかし、城管部門は行商人に対し、固定した営業地点以外（道端）の取引行為を取り締まることしかできず、彼らの食品安全を監督する権限はない。行商人は城管の職員が来るのを見つけると、直ちに逃走してしまう。城管の職員が去ると、また街頭に出店してくる。城管部門による行商人、闇工房への処分措置には、罰金 200 元または資材の差し押さえの 2 つの方法がある。200 元の罰金では効果は限られている。資材を差し押さえても、5 日以内に返還しなければならない。さらに、不法業者は暴力で抵抗することもある。時には、多くの不法業者が連合して、現場の職員と対立することもある。

城管職員は法規に基づき、礼儀正しく業務を遂行しなければならないので、彼らとの衝突をできるだけ避けようとする。ある城管職員は「闇工房や行商人の管理は、ほかの部門に一番嫌がられている分野で、みんな管理したがらない。城管部門は下水道のように、他の部門が管理したがらない仕事を押し付けられる。監督対象の罵声や敵対的な態度などに慣れようというのが我々の執務姿勢のモットーだ」と言っている。また、城管部門はほかの業務も多く担当しているので、重大な食品安全事件が起こらない限り、あるいは上級部門からの特別の指示がない限り、彼らに対し、多くの場合はただ立ち退かせるだけに留めている。

食品安全管理の補助用員として、「三員（協調管理員、情報連絡員、監督員）」を兼任する村民（社区居民）委員会の幹部の多くは村（社区）の管理、治安維持、環境衛生、計画生育、経済発展、村民間の軋轢の調停などの業務に時間と人力を取られ、食品安全管理に携わる余裕がないのが実情である。一部の「三員」は責任意識が希薄で、食品安全管理の経験・能力・専門知識も不足している。また、管理制度の不備、管理対象の複雑さ、近隣や知己との情実関係、他の村（社区）との協力の不足などの理由もあって、その役割を果たせていない[44]。

江蘇省淮安市のある社区の党支部書記は次のように語っている。「多くの社区には、食品安全と安全生産の監督管理部門の看板が掛けられているが、それはほとんどお飾りに過ぎない。社区ではもともと雑多な仕事があって、ただでさえ人手が足らないのに、そのような専門的な監督職員はもっと不足している。食品安全の検査業務をわが社区に任せられても、食品の検査基準、サンプル採集の設備、検査の専門技術者など、どれもそろっていない。我々がその業務を遂行できるわけがない。できるのは農家向けの啓蒙活動を組織するくらいのことだ」[45]。

現場では人手不足や役所の縦割りなどのために、不法業者に逃げられたり、隠蔽されたりすることがある。結局、事件の処分を早く終わらせるために、安易な行政処分が主となり、「厳しい監督管理や刑事処罰の代わりに、罰金で済ませる」ことになりがちである[46]。

上述の問題のほかに、規定・基準・規則が守られていないという問題もある。2018 年 8 月に、黒龍江省佳木斯市の湯原県鶴立鎮畜牧獣医サービステーションの所長が豚の仲買人から頼まれ、河南省鄭州へ運送される生体豚（その中には、アフリカ豚コレラ ASF にかかった豚が含まれていた）を全く現場検疫しないで、「動物の長距離運送検査検疫証明書」を発行したと報道された。規定によると養豚場の生体豚から市販の生肉になるまでには、飼養過程中の健康監視、養豚場から出荷する際の検疫、屠殺場への入荷の検疫、入荷後 24 時間の観察期、屠殺後の肉排酸検査、生肉の出荷検疫などの検査制度が設けられている。しかし、小規模の飼育農家や屠殺場の多くはそれらの規定を守っていないと業界通は言っている[47]。また、そもそも地方の基層レベルではアフリカ豚コレラを検出できる人員も機器のないのが実情である。

(2) 消費者の食品安全意識の欠如

消費者の食品安全意識の低さも末端レベルの職員を困らせている。一部の消費者は価格だけにこだわって、品質を軽視する傾向が強い。食品安全の知識も欠如している。食品安全の被害を受けた場合、クレームを訴え出るのに手間がかかるなどの理由で、自らの権利を放棄しがちである。

ある職員は次のように述べている。「農村の消費者は安くて色彩も濃くて、味のいい食品を

好む。農村に出回るそのような商品の中には、テレビ CM で放送される大企業の製品に似たコピー商品や“三無食品”（消費期限・生産合格証・生産メーカーの表示がない食品）が多い。農村の消費者はそれらを気にもせず、チェックもせずに購入している。それに対し、都市の消費者は食品安全管理を全く信用しておらず、正常な食品に対しても疑念を抱き、よくクレームを寄せてくる。日々、彼らの寄せてくるクレームや通報にはとても対応しきれない。しかし、消費者のクレームから食品安全事件の手掛りを得ることもある」[48]。

中国の消費者の食品安全意識が高くない点についての分析は稿を改めて論じたい。

5.6　監督対象の複雑さとコンプライアンス意識の欠如

（1）管理される対象の複雑さ

小工房、行商、屋台、小飲食店、小工場、農貿市場などの多くは伝統的な加工法で食品を作ったり販売したりしている。従業員は 2～5 人ぐらいで、定着率が低く、法律意識や教養レベル、食品安全についての知識が不足している。微生物、農薬・動物薬・重金属が残留していたり、違法な添加物などが使用されたりしているリスクは高い。従って、それらの業者は地方行政の末端レベルにおける食品安全管理の重点的な監督対象になっている。

それらの零細・小規模な食品業者の中には、十分な資金と技術を持っていない低所得層が多い。法律を厳格に適用して取り締まったり、罰金を科したりすると、彼らの生計が成り立たなくなる。失業問題などの社会問題が起こる一方、都市住民の日常生活にも多くの不便をもたらす。かといって現状を追認すると、食品安全を脅かす潜在的な高いリスクが存在し続ける。日々の経営の維持ですでに精一杯の零細業者にとって、HACCP（Hazard Analysis and Critical Control Point）、「明厨亮竈」、トレーサビリティ・システムなどの食品安全の保障措置を取り入れることは多大な経営負担になる。2017 年の調査によると、深圳市坪地街道の管轄区には、「明厨亮竈」（改造費用 2 万元以上）を実施している飲食店は総サンプル数 244 のうちのわずか 18.4%であった。また、食品生産企業 14 社のうち、食品安全管理システムを導入したのは 2 社でしかなかった[49]。

四川省広安市前鋒区観閣食品薬品監管所の所長、雷慶文は 2014 年のある日、辺鄙な村に巡回した。そこで、1 軒の小売店を検査したとき、食品営業許可証もなく、食品と洗剤が一緒に並べられているのを見つけた。もし食品安全法に基づき、売店から総額 200 元余りの商品を没収すれば、95 歳の老婦人と孫の生計が成り立たなくなる。仕方なく、所長は安全規範どおりに自らが商品を並べ直し、許認可の手続きも代行して済ませてやった。その後、月に一回、所長は必ず自らその売店を見回ることにしている[50]。雷にとって、毎日徒歩やバスで広い管轄区を巡回するのはたいしたことではないが、心身ともに疲弊するのは不法行為を摘発した時、違反者の親友・同僚・上司らの関係者が取り成ししてくるのにどう公正に対処するかである[51]。

（2）コンプライアンス意識の欠如

市場経済が未熟な中国では、市場秩序の混乱や社会的信用の欠如などの問題が存在している。食品業界において、激しい市場競争にさらされる業者はコンプライアンス意識が希薄で、管理の隙間や抜け穴を求めて目先の利益追求に走り、不法行為を横行させている。大手業者の三鹿、福喜などの事件はよく知られているが、中小業者や個人経営の違法行為も少なくない。

2011 年、国務院は養豚産業の発展を促すために、繁殖中の母豚、豚の優良品種、疾患に対する防疫、疾病豚の処分、損害保険などに対し、一定の補助金を支給するなどの関連政策[52]を発布した。政策規定によると、年間の養豚数 50 頭以上の農家（養豚場）に対し、病死豚を無害化処理する場合、一頭あたり 80 元の補助金が支給されると決まっている。しかし、その政策は地方行政の末端レベルまで徹底されているとは言い難い。浙江省嘉興市では実際の支給額は一頭あたり 64 元でしかなかった[53]。広東省韶関市でも 80 元に届かなかった[54]。病死豚処分に対する政府の補助金が不十分なことは、病死豚の処理に困った農家（養豚場）が病死豚をひそかに川に捨てたり、こっそり違法販売したりする原因の一つになった。2013 年 3 月には、ついに上海市松江区域内を流れる横潦涇に 1 万頭以上の病死豚の死骸が漂うという事態に至った。

2018 年 4 月に、雲南省紅河州金平県の県政府は市場監管局、公安局、農牧畜局と連携して密輸の冷凍肉 249 トンを押収し、その肉塊を金平県三家村のゴミ埋立地に廃棄処分すると決めた。盗掘防止のために、政府部門側はわざわざ深さ 5 メートル近くの穴を掘り、廃棄処分される冷凍肉に水酸化ナトリウムを混入して埋めた。さらに、それをコンクリートで封じこめておいた。コンクリートが完全に固まるまで、警察官 100 人ほどを 4 日間張り付けておいた。しかし、警察が立ち去ると、近くの村人たち 100 人以上が集まって、共同作業で埋まっている肉を掘り起し、ひそかに昆明などの大都市に運び、市場に流していた。記者の調査によると、このような手口はすでに 2 年間も繰り返されていた。村人の盗掘の様子がネットにアップされ、世間の注目を集めたため、地元の政府は対策をさらに強化しなければならなくなった[55]。

これらの不法行為において、当事者たちには明らかに法律違反という認識はある。それにもかかわらず、彼らはただ目先の利益のために、悪徳業者と結託する。彼らは消費者として、自身もいつか知らず知らずのうちに食品安全の被害者になってしまうということを忘れている。誰もがそのように行動するようになれば、「易糞相食（お互いに糞を食べさせあう）」の世界に陥ってしまう。

5.7 地方保護主義の弊害

地方保護主義は改革開放以後ずっと地方の食品安全監督管理を妨げる要因の1つになってきた[56]。

中国では、改革開放以降 GDP 指標によって地方政府指導者の業績が評価されるというシステムが機能してきた。地方政府の財政収入と雇用の維持は地元企業の発展に多くを負っている。そのため、地方の有力食品企業で食品安全事件が生じたりした場合、地方政府はその企業の責任を問わなかったり、庇ったりする。2008 年に起きた「三鹿」の粉ミルクにメラミンが混入していた事件では、本社所在地の石家荘市政府が三鹿を庇おうとしたことはよく知られている。

2013 年の食品安全管理体制の改革後も、地方保護主義の弊害は跡を絶たない。2018 年 4 月に起きた「鴻茅薬酒」事件はつい最近の例である。生産拠点が内モンゴル涼城県にある鴻茅薬酒グループは内モンゴルの衛生庁と国家食品薬品監管局（当時）から鴻茅薬酒の薬品生産許可を取得したが、それを保健食品と偽り、全国各地のテレビ局で大々的に広告を流していた。2017 年 12 月、広州市在住の医師、譚秦東が鴻茅薬酒の効能が誇大広告ではないかと疑いを抱き、ネットに疑問点を掲載した。まもなく、鴻茅薬酒グループは商品の名誉を毀損され、巨大な経済的損失を被ったと譚を提訴した。訴えられた譚は涼城県の警察に逮捕された[57]。ところが、すでに 10 年

前から、江蘇省、遼寧省、山西省、湖北省など 25 の省市の地方食品薬品監管局がその違法広告に対し、計 2630 回の処分を下していた。なぜ、保健食品と偽った鴻茅薬酒の全国販売を差し止められなかったのか。その背景には地方保護主義の動きがあると疑わざるを得ない。

省市に跨った違法事件が多発していることを考慮するならば、属地管理の基本原則は守りながらも、地方間の連携を強化していくことはさし迫った課題となっている。今後、食品安全管理においては、地方と地方、中央と地方との間に合理的かつ有効な管理職責の区分と連携が不可欠である。

5.8 頻繁な改革の影響

制度の改革と調整を頻繁に繰り返し、改革過程が長引けば長引くほど、食品安全管理の安定性にも大きな影響が出てくる。

地方レベルの改革については、2013 年末までに完了させるという目標が立てられていたが、実際には達成されていない。2015 年 3 月になっても、江西省 100 県（市、区）のうち、57 県（市、区）の食品薬品監督機構の改革はまだ決まっていなかった[58]。陝西省渭南市は 5 年間に 4 回の試行錯誤を経て、ようやく 2015 年 3 月に、県レベルでは工商、品質検査、食品薬品監督、塩の専売を統合した市場監督管理局を成立させた[59]。地方行政の末端レベルでは安定した管理体制が長期的に維持されないと、現場の職員は職責の重圧に押され、不安に駆られるようになる。呉林海の調査によると、末端レベルの職員は改革の見通しには消極的で、改革が長引くうちに、多くの業務が放置されてしまうことになりはしないかと懸念している[60]。

6.おわりに

中国では地方によって、末端レベルの食品安全管理の対象や特徴、および課題もそれぞれ異なるところがある。そのため、現地事情に応じた適切な監督管理が求められている。本稿では、郷・鎮レベル以下の現場における食品安全管理を中心に、その実態を明らかにした。地方改革の多くは工商、食品薬品管理、品質検査などの多部門を統合して、１つの部局が統轄する方式に転換した。その結果、食品薬品監督管理局系統の職責の範囲と業務量が拡大し、かえって食品安全監督管理体制の弱体化を招いた。そのため、現場管理における専門人員と設備の不足、上級部門からの監督業務の押しつけと責任追及、現場職務の遂行難、監督対象の複雑さとコンプライアンス意識の欠如、地方保護主義の弊害、頻繁な改革の影響などの問題が起こってきた。

食品市場では日々、新しい商品・技術・取引関係の変化が起こっている。政府は数えきれないほど多くの監督対象に対峙しなければならない。そもそも「情報の非対称性」の観点からいえば、消費者や行政は食品業者より把握できる食品情報が少ない。いくら徹底的に管理を強めても、やはり技術、情報などの面で限界があるから、重箱の隅々まで完全には監督できないのが現実である。その上、コスト面の制約もあり、行政の監督資源を無限に増やすことはできない。そこで、コスト・パフォーマンスの高い食品安全管理のあり方が求められている。

行政面では、事後処理・事後救済型の監督管理より、事前予防と現場監督の強化に向けて改善していかなければならない。社会と経済が変わりつつあり、市民の食品安全への意識が高まってきていることを考慮すれば、各方面の利害が絡み合っている食品安全管理の現場で、専門

能力を保障した上で、いかに監督を徹底させるかは今後、もっとも肝心な課題となる。そのためには、制度面では、行政の縦割りや地方の分断を解消しなければならない。さらに、食品安全管理の現場における担当者のいろいろな知恵や工夫も必要となる。

また、食品安全の管理は単に政府側だけに責任があるわけではなく、企業、ないし社会の一人ひとりの行動とも関わっている。経済活動の主体である企業や消費者の果たすべき役割ももっと強化していかなければならない。今後、業界団体や消費者組織、ないし消費者一人ひとりの役割を発揮する社会的共同管理に対する期待はますます高まってくる。

2018 年の 8 月に、40 の全国レベルの食品業界団体は『食品業界団体の詐欺と偽りの宣伝に反対する公約』を発表し、企業の信用回復や業界の自主規制に向けて新たな一歩を踏み出した[61]。今後、国家の法律や基準よりもっと高いレベルにおいて、実効性のある業界団体の自律的行動の展開が求められている。

工商部門の管轄下に置かれている半官半民の消費者協会のほかに、民間では消費者保護の動きも登場している。多くの摘発プロはわざわざ偽物や粗悪品を購入し、業者に損害賠償を請求することによって、食品市場浄化の役割を果たしている。上海復旦大学院生の呉恒を初めとするボランティアは 2012 年に、食品安全問題警告のサイト「掷出窗外（窓の外へ放り出せ）」を立ち上げて、食品安全における消費者啓発運動に乗り出した。

本稿では、現場を中心とした行政管理体制の整備・強化や規則・罰則の適正化を中心に論じたが、業界団体の自主規制や消費者団体の監督機能については、稿を改めて詳しく検討したい。

注

1）規模以上工業企業：主要事業の年商が 500 万元を超える企業；中型企業：従業員数 300 人以上、年商 3000 万元以上、資産合計 4000 万元以上の企業；大型企業：従業員数 2000 人以上、年商 30000 万元以上、資産合計 40000 万元以上の企業。

2）新華網 2015 年 11 月 29 日記事「十年全国发生 22 万起食安事件　70％为人为」（https://news.qq.com/a/20151129/022347.htm2018 年 1 月 28 日閲覧）中の 2014 年までの 227386 件と 2015 年のデータを筆者が加算した。

3）2014 年 7 月 20 日、上海のテレビ局などのニュース報道によると、上海福喜食品公司が大量の消費期限切れ食材を上海のファーストフード店に大量に納品していたことが発覚し、主管部門から検査を受けた。同社の製品は長年、ケンタッキー、マクドナルド、ピザハット、スターバックスなど外資系の大手の店にも納入されていた。しかも上海店のみならず、中国各地の店舗に配送されていたため、騒動は全国規模にまで広がった。

引用・参考文献・引用 HP

[1]王彩霞『地方政府扰動下的中国食品安全規制問題研究』経済科学出版社、2012 年。
[2]程景民『中国食品安全監管体制運行現状と対策研究』軍事医学科学出版社、2013 年；『食品安全行政性規制研究』光明日報出版社、2015 年。
[3]趙学剛『食品安全監管研究　国際比較与国内路径選択』人民出版社、2014 年。
[4]石原享一「中国の食品安全問題と企業文化」『北海商科大学論集』第 3 巻第 1 号、2014 年。
[5]魯篱・馬力路遥「食品安全治理行業自律失範的検視与改革進路」『財経科学』2017 年第 3 期。
[6]戎素云『消費者権益保護運動的制度分析』中国社会科学出版社、2008 年。
[7]方英『論“国家—社会”共治視角下的消費者権益保護組織体系』広州大学学報（社会科学版）、2018 年 2 月第 17 巻第 2 期。
[8]任築山・陳君石主編『中国的食品安全過去、現在与未来』中国科学技術出版社、2016 年、283 頁。

[9]呉林海・王暁莉・尹世久・張暁莉など著『中国食品安全風険治理体系与治理能力考察報告』中国社会科学出版社、2016 年、333 頁。
[10]唐愛慧「基于媒体報道的食品安全史研究（1978-2015）」中国農業大学、2016 年博士論文、20 頁。
[11]旭日幹・厖国芳主編『中国食品安全現状、問題及対策戦略研究』科学出版社、2016 年、62 頁。
[12]前掲『中国食品安全風険治理体系与治理能力考察報告』、211 頁。
[13]同上、155 頁。
[14]同上、344 頁。
[15]同上、354-361 頁。
[16]新浪 HP「食药监总局不再保留：回顾食药安全监管体制 20 年的 5 大变革」
（http://finance.sina.com.cn/roll/2018-03-13/doc-ifysfret2539474.shtml2018 年 3 月 31 日閲覧）
[17]前掲『中国食品安全風険治理体系与治理能力考察報告』、346-347 頁。
[18]中国政府網 HP「浙江：推進食品安全网格化管理」
（http://www.gov.cn/xinwen/2014-11/29/content_2784639.htm 2018 年 5 月 31 日閲覧）
[19]新華每日電迅 HP「餐馆不愿“明厨亮灶”，有何难言之隐」
（http://www.xinhuanet.com/mrdx/2017-09/08/c_136594535.htm 2018 年 4 月 12 日閲覧）
[20]深圳市市場・質量監督管理委員会 HP
（http://www.szmqs.gov.cn/xxgk/jgzns/gsfj/lhj11/201411/t20141106_2626255.htm2018 年 3 月 26 日閲覧）
[21]深圳市市場・質量監督管理委員会 HP
（http://www.szmqs.gov.cn/xxgk/jgzns/gsfj/lhj11/201709/t20170904_8420047.htm2018 年 3 月 26 日閲覧）
[22]呉栄順など「深圳市街道食品安全状況調研報告」『中国果菜』2018 年 1 月第 38 巻第 1 期、30-35 頁。
[23]同上。
[24]前掲『中国食品安全風険治理体系与治理能力考察報告』、359 頁。
[25]同上、360 頁。
[26]「食品药品监管不能总是应急」『財経』、2017 年 5 月 22 日。
[27]徐建功「国外食品药品监管队伍对我国食品药品监管队伍建设的启示」『薬学教育』2012 年第 28 巻第 1 期。
[28]搜狐 HP「国家市场监督管理总局改革领导小组来了！“三定”方案出台有了时间表」
（https://www.sohu.com/a/227071105_4560292018 年 7 月 12 日閲覧）
[29]李帆『県域食品安全監管研究－以陝西省略陽県為例』西北農林科技大学、2017 年修士論文、13 頁。
[30]第一財経日報 HP 「他们是食药安全“监管之基”却连一辆执法车都没有」
（http://money.163.com/16/0807/17/BTSP0PJU00253B0H.html2018 年 8 月 3 日閲覧）
[31]前掲『中国食品安全風険治理体系与治理能力考察報告』、367 頁。
[32]厦门人大 HP「关于提升基层食品安全监管水平的建议」
（http://www.xmrd.gov.cn/rdlz/dbjygk/dbjy/201704/t20170401_5060382.htm2018 年 7 月 29 日閲覧）
[33]『毕井泉在全国食品药品监管工作座谈会暨仿制药一致性评价工作会议上的讲话』（前掲『中国食品安全風険治理体系与治理能力考察報告』、360 頁の再引用）。
[34]前掲『中国食品安全風険治理体系与治理能力考察報告』、363-364 頁。
[35]中国中央政府網 HP 『国务院关于加强食品安全工作的决定』（2012 年）
（http://www.gov.cn/zwgk/2012-07/03/content_2175891.htm2018 年 7 月 6 日閲覧）
[36]「食品安全状况低或遭一票否决—国家总局解读国家食品安全示范城市创建评价办法和标准」『中国食品薬品監管』2016 年；「市政府办印发《南充市食品安全工作评议考核办法》四个“一票否决”考核食品安全」『南充日報』2018 年 1 月 4 日
（http://ncrb.cnncw.cn/shtml/ncrb/20180104/56304.shtml 2018 年 12 月 15 日閲覧）；「我市推进落实食品安全属地管理责任 重大食品安全事故首推“一票否决”」
（http://lj.southcn.com/l/2016-09/26/content_156512102.htm 2018 年 12 月 15 日閲覧）
[37]「基层干部吐槽责任层层甩，我们兜不住啊」『半月談』2017 年 12 月 16 日。
（http://bj.people.com.cn/GB/n2/2017/1226/c14545-31071078.html2018 年 8 月 5 日閲覧）
[38]胡建勇『永嘉県食品安全監管問題研究』福建農林大学、2017 年修士論文、20 頁。
[39]前掲『中国食品安全風険治理体系与治理能力考察報告』、361 頁。

[40]戴华・彭涛主编『国内外重大食品安全事件応急処置与案例分析』中国質検出版社・中国基準出版社、2015 年、97-98 頁。
[41]中国網 HP「别让“痛痛病”在中国重现」(http://opinion.china.com.cn/opinion_12_71512.html 2018 年 6 月 27 日閲覧)
[42]前掲『国内外重大食品安全事件応急処置与案例分析』、128 頁。
[43]趙金旭「从刚性制度到柔性制度：基层执法困境的一个解释框架—以 H 大学城取缔黑作坊和流动摊贩为例」第九届珞珈国是论坛论文集、2015 年 11 月。
[44]四川省広安市食品薬品監督管理局 HP「浅谈食品安全网格化监管」(http://www.scfda.gov.cn/directory/web/WS04/CL3285/119985.html2018 年 6 月 1 日閲覧)
[45]前掲「基层干部吐槽责任层层甩，我们兜不住啊」。(http://bj.people.com.cn/GB/n2/2017/1226/c14545-31071078.html2018 年 8 月 5 日閲覧)
[46]張富華「公安機関打撃危害食品安全犯罪問題研究」『法制与社会』2017 年 10 月。
[47]搜狐 HP『「调查」非洲猪瘟中的河南：检疫环节的疑问与后续冲击』(https://baijiahao.baidu.com/s?id=1609821985106452426&wfr=spider&for=pc 2018 年 8 月 27 日閲覧)
[48]罗娟『基層食品安全監管問題研究－以重慶市 H 区为例』重慶大学、2016 年修士論文、45 頁。
[49]前掲「深圳市街道食品安全状況調研報告」、31 頁。
[50]前掲「他们是食药安全“监管之基”却连一辆执法车都没有」
[51]同上。
[52]『农业部办公厅、财政部办公厅关于做好生猪规模化养殖场无害化处理补助相关工作的通知(农办财〔2011〕163 号)』、『农业部办公厅、财政部办公厅关于做好 2012 年生猪规模化养殖场无害化处理经费补助相关工作的通知(农办财〔2012〕11 号)』。
[53]前掲『中国食品安全風険治理体系与治理能力考察報告』、57 頁。
[54]南方農村新聞 HP「方法与成本:话说死猪合法后事」(http://epaper.nfncb.cn/nfnc/content/20130314/Articel06005FM.htm2018 年 4 月 4 日閲覧)
[55]雲南放送テレビ局『云南上百村民垃圾场挖走私“僵尸肉”鸡翅、牛肉等去向成谜』(http://news.hefei.cc/2018/0511/027985334.shtml2018 年 6 月 10 日閲覧)
[56]謝玉華「転軌時期的地方保護主義研究」華中師範大学、2004 年博士論文；王麗・徐江萍「食品安全監管地方保護主義及其破解」『人民論壇』2013 年 8 月総第 413 期。
[57]搜狐 HP 『鸿茅药酒，终于喝下自己藏好的毒』(http://www.sohu.com/a/228506610_99970452 2018 年 8 月 1 日閲覧)；鳳凰 HP『鸿茅药酒叫你声毒酒你敢答应么？』(http://finance.ifeng.com/a/20180416/16101552_0.shtml　2018 年 6 月 10 日閲覧)
[58]前掲『中国食品安全風険治理体系与治理能力考察報告』、367 頁。
[59]同上、351 頁。
[60]同上、368 頁。
[61]中国新聞網 HP「40 家中国食品行业组织发布公约反对食品欺诈和虚假宣传行为」(http://www.chinanews.com/gn/2018/08-03/8589042.shtml2018 年 9 月 18 日閲覧)