

タイトル	中国の食品安全行政管理体系に関する初探
著者	肖，平輝；閻，志剛；鈴木，光
引用	北海学園大学法学研究，43(3・4)：639-663
発行日	2008-03-00

中国の食品安全行政管理体系に関する初探

肖 平輝 (Xiao Pinghui) ・ 閻 志剛 (Yan Zhigang) 著

鈴木 光 (Suzuki Hikaru) 訳

目次

一 中国の食品安全行政管理体系の概要

(一) 中国の食品安全行政管理体系総論

(二) 食品安全行政管理体系各論

1. 農業部

2. 国家品質監督検査検疫総局

3. 衛生部

4. 国家工商行政管理総局

5. 国家食品薬品監督管理局

(三) 食品安全行政管理体系の主要な問題

二 食品安全行政管理体系における食品標準の研究

(一) 食品標準行政管理の歴史過程

1. 計画経済時代

料

資

2. 改革開放前期

3. WTO加盟後の時代

(二) 現行の食品標準体制

1. 科レベルの食品標準管理制度

2. 食品標準の分類

(1) 食品標準の縦の体系

(2) 食品標準の横の体系

(3) 各種食品標準一覧

(三) 中国の食品標準体系の主要な問題

三 現行体制を改革するための提案

(二) 政府機構改革を整える——立法してから改革し、法に基づき改革し、食品安全行政機構の立法権限を制限しなければならない

(二) 既存の食品安全監視管理体制を基本的に保持しつつ、食品標準機構を統一する

原注

キーワード

著者紹介

訳者あとがき

中国の食品安全行政管理体系に関する初探

中国における食品安全の管理職能は、二種類に大別される。ひとつは一般事務の類の管理であり、それはおもに各種の食品生産・加工・経営・消費に関する行政許可（衛生許可証・食品生産許可証・営業許可書など）にあらわれる。もうひとつは技術の類の管理であり、それはおもに食品標準の制定と食品の検査検測にあらわれる。これら二種類の管理職能に対応する政府機構は、ほぼ重複しており、基本的には衛生部・農業部・国家質検総局・工商総局などのいくつかの単独の部と委員会に分かれつつ共同管理を行っているが、巷では「一頭の豚を、八つの部と委員会で管理するのは難しい」という見解が流布している。統計によると、衛生・農業・質検などの部門に分布する食品安全専門要員は、すでに百万人を超えるという。この百万の大軍は、巨大な監視管理網を形成するには十分であるが、監視管理をこれほど集中させ、すでに巨額のコストを支払ったにもかかわらず、その効果はかならずしもはつきりしていないという事実が証明されている。

食品安全行政管理体系と食品標準体系は結びついている。政府による管理は、事前に標準のある管理でなければなら

ず、標準が管理の前提となる。しかし現行の各食品行政管理職能部門は、往々にして標準制定権も有しているため、標準を順序良く管理するには行政管理体系を順序良く管理する必要がある。そのほか、中央と地方は食品安全標準に関し良好な調和を保たなければならず、国が率先して標準を定め適時にこれを改正することは、全国各地の食品安全監視管理機構が確実に協力し合うための重要な前提である。これ以外に、政府の検査検測行為、第三者的検測機構による検測行為、および標準体系も結びついている。地方の監視管理機構は、およびその標準があるものはすべて、かならず国の標準に照らして検査監視測定をしなければならない。食品は地区間を流通し、国の標準や国際標準に基づいて監視管理されるものであるから、各地で「これらの標準に対し」別の形の障害を設けたり、あるいは標準を引き下げたりすることはできない。国の標準がないものについては、各地は地方の標準に照らして監視管理することができ。したがって、食品標準とは食品の検査検測の前提であり、食品の検査検測とは食品標準を実行に移すことなのである。

本稿は、まさに以上のような背景に基づき、食品安全行政管理體系のなかの食品標準体系について、やや深く掘り下げ

料
て検討する。

資

一 中国の食品安全行政管理体系の概要

(一) 中国の食品安全行政管理体系総論

食品安全行政部門の職能は、法律および各部門の規則〔規章〕により定義づけられる。中国大陆の行政管理の骨組みは、線と塊の結合にそのおもな特徴がある。線形式の管理体系には、おもに中央政府・省級政府・市級政府・県級および郷鎮級政府があり、國務院は国の行政規則〔規章〕を、省級政府は省級の行政規則〔規則〕を制定する責任を負う。塊形式の管理体系には、國務院―各部委―省局―市局が含まれる。塊形式の管理は、おもに食品安全領域における各部門それぞれの管轄範囲による区分に依拠している。

一九九五年から二〇〇四年まで、我が国の食品安全監視管理職能部門は、衛生部門による主管から衛生・農業・工商・質検による共同管理へ、そして目下のところ衛生・食品薬品・農業・工商・質検による共同管理へと、その歴史を変化させてきた。一九九五年に制定された「食品衛生法」第三条は、「國務院の衛生行政部門は、全国の食品衛生の監督管理

業務を主管する。國務院の関係部門は、それぞれの職責の範囲内で食品衛生管理業務に責任を負う」と規定する。同法は、衛生部門をおもな行政管理職能部門とする食品監視管理行政体制を確立した。一九九八年の機構改革後、中国の食品監視管理については、おもに農業部・衛生部・国家工商行政管理总局・国家品質監督検査検疫総局〔国家質量監督検査検疫総局〕などの多くの部と委員会が、共同で職能に基づき区域を分けて（区分を定めて）監視管理するという、食品衛生に関する多部門による監視管理体制が形成されている。二〇〇二年、質検総局（注1）が先頭に立ち、食品市場准入制度、すなわち米・穀物粉・油・醬油・酢など五種類の食品のQS〔Quality Safety〕制を開始した。二〇〇三年、國務院機構改革案により、新たに商務部を組織することが決定された。同部の食品管理におけるおもな職責は、国内外の貿易市場の動きや流通に関する順序を規律正しく管理すること、すなわち食品安全監視管理の領域において、巨視的観点から流通を管理する役割を担うことである。同時に〔國務院機構改革案の決定とその実施により〕、食品安全監視管理調節構造の建設が一層強化され、国家薬品监督管理局を基礎とする国家食品薬品监督管理局が組織されることになり、これも國務院の

直属機構とされた。そのおもな職責は、引き続き国家薬品監督管理局の職能を果たし、食品・保健品・化粧品 of 安全管理面を総合的に監督し組織調和を図ることに責任を負い、重大事故の調査・処罰を法に基づいて計画し展開することである。

二〇〇四年九月一日に公布された「食品安全業務のさらなる強化に関する国务院決定」は、関係する部・委員会の職責分業をふたたび調整し明確化した。「食品衛生法」は、法執行主体の職責内容を、現実の変化に応じて調整しなければならない。中央政府の一級の食品安全管理業務は、おもに国家食品薬品监督管理局・農業部・国家質検総局・衛生部・国家工商行政管理局・商務部と科技部等が共同で責任を負う。これらの部門は、その業務を国务院に報告する。以上の各機構は、それぞれ具体的な構造と管理範囲を有する。具体的には、以下のとおりである。

1. 農業部門は、初級農産品の生産加工について責任を負う。2. 質検部門は、食品工業の生産加工の品質と、衛生の日常的監視管理について責任を負う。3. 工商部門は、食品生産加工企業の営業許可書、流通領域の食品の品質監督について責任を負う。4. 衛生部門は、流通領域・生産加工領

域・消費領域（レストラン・食堂等）の衛生許可証の発行、および流通・消費領域の日常的監視管理について責任を負う。5. 食品薬品監視管理部門は、国内販売食品の監視管理ネットワーク体系全体をまとめる働きをするのみで、具体的な法執行権限は有しないが、食品安全情報を総合的に整理し公表することについて責任を負う。

以上の部門のほかにも、いくつかの政府機構が食品の検査と規制に関与している。たとえば、科技〔科学技術〕部は食品安全科学技術業務について責任を負い、環保〔環境保護〕部門は、産地環境・養殖場および食品加工流通企業による汚染物排出を監視測定・規制する業務等に関与する。

中央機構が委員会事務室の編制後に発した「食品安全監視管理部門の職責分業をさらに明確化することに関する問題についての通知」は、ふたたび食品安全情報の公表について規定した。「すなわち」「食品生産加工・流通および消費の段階において、質検部門は、食品生産加工段階の品質と衛生を日常的に監視管理する責任を負い、生産許可・強制検査等の食品品質安全市場准入制度を厳格に実行し、不合格食品の生産・製造その他の品質に関する違法行為を厳しく調査・処罰しなければならない。〔また〕生産許可証の発行・取り消

し・登録抹消等の状況を適時に衛生・工商部門に通報しなければならぬ。工商部門は食品の流通段階の品質を監視管理する責任を負い、食品生産経営企業および小商工業の個人経営者の登記登録業務を真摯に完遂し、食品の無免許生産経営行為を取り締まり、店頭食品の品質監督検査を強化し、不合格食品の販売その他品質に関する違法行為を厳しく調査・処分し、虚偽の食品広告や商標権の侵害といった違法行為を調査・処分しなければならぬ。〔また〕営業許可書の発行・取り消し・登録抹消等の状況を適時に質検・衛生部門に通報しなければならぬ。衛生部門は、食品の流通段階、および飲食業・食堂等の消費段階における衛生許可と衛生監視管理について責任を負い、食品生産加工段階の衛生許可について責任を負う。衛生許可のおもな内容は、施設の衛生条件・衛生設備保護および従業員の健康衛生状況の評価と審査である。〔さらに衛生部門は〕上述の範囲内の違法行為を厳しく調査・処分し、あわせて衛生許可証の発行・取り消し・登録抹消等の状況を適時に質検と工商部門に通報しなければならぬ。〕

現行の食品安全行政管理の職能区分の基本的骨組みは、以上の「食品衛生法」ならびに「食品安全業務のさらなる強化

に関する国务院決定」・「食品安全監視管理部門の職責分業をさらに明確化することに関する問題についての通知」という二つの政府政策文書に基づく命令により形成されている。本稿で我々がとくに着目するのは、農業・衛生・工商・質検および輸出入検査検疫〔進出口検驗検疫〕等の部門である。

（二）食品安全行政管理體系各論

「職能を定め、機構を定め、編制を定める」ことを手段とする政府の「三定案」は、中央から地方に至るまで、縦方向には各級政府の、そして横方向には各職能部門の、政府の職能を対外的に明示する方式をつくり上げた。ここで我々は、食品安全の監視管理を担当するおもな中央部門、すなわち農業部・国家質検総局・衛生部・国家工商行政管理総局および国家食品藥品監督管理局等の食品安全監視管理の分野に関する職能を選び、これらを分けて説明したい。

1. 農業部

農業部（注2）（MoA）〔Ministry of Agriculture〕

は、農業と農村の経済発展を管轄する国务院構成部門である。食品安全監視管理領域における農業部の職能は、おもに初級農産品生産段階の監視管理に具体的にあらわれる。食品安全領域における同部のおもな職能は、とくに、(1) 農業に関する各産業技術標準の立案とその組織的实施、栽培業・牧畜業・漁業・田舎町〔郷鎮〕の組織的計画起草、(2) 企業等の農業各産業（以下、農業各産業と略称する）に関する法律・法規の草案、(3) 農業各産業の生産品および無公害・緑色食品の品質監督・認証と農業植物の新品種の保護業務の計画実施、(4) 種子・農薬・動物（とりわけ家畜）用薬品〔獣薬〕等の農業に投入する品の品質の監視測定・鑑定、および法執行の監督管理の計画と取りまとめ、(5) 動物の防疫・檢疫に関する法律法規草案の起草、獣医医政〔獣医医療の行政管理〕・動物（とりわけ家畜）用薬品〔獣薬〕薬政・薬検〔薬品の行政管理と薬品検査〕業務の計画、国内動植物の防疫・檢疫業務の計画・監督、疫病発生状況の公表、〔疫病の〕計画的撲滅、に体现される。

中国の現行の標準体系によると、農業部は農業関連業種の標準制定者である。同部の食品安全領域における具体的活動は、おもに、栽培業と牧畜業における農薬・動物（とりわけ

家畜）用薬品〔獣薬〕・化学肥料等の使用情況管理、適正農業規範〔または農業生産工程管理手法〕(GAP)〔Good Agricultural Practice〕の実施の推進、そして農産品の栽培・生産および販売過程における安全保証にあらわれるが、農産品の加工領域にまで深く入り込んで介入することは比較的少ない。近年来、農業部は、さまざまな措置を取ることによって農産品の品質安全水準を高め、農産品の市場競争力を向上させている。農業部は、農産品の品質を高め、農産品の品質安全を保証するため、二〇〇一年四月に「無公害食品行動計画」を始動し、その二年間の実施期間中に一定の成果を上げた。農業部は、無公害農産品認証業務を全面的に始動するため、今年（二〇〇七年）四月、農産品品質安全センターを設立し、これにもつぱら無公害農産品の認証業務を担当させることとした。これは農業部が、「無公害食品行動計画」を全面的に実施し、健全な農産品品質安全体系をうち立て、農産品の生産と消費の安全を確保するために採用した重大な措置である。このほか農業部は、さらに緑色食品・有機食品の発展を強力に推進し、農産品品質安全検査検測体系をつくり上げることを強化している。

上述の職責とその活動に鑑み総括して言えば、農業部は、

料 農産品の生産過程管理と農業農産品政策・法律・標準の立案の機能を兼務しているといえよう。

2. 国家品質監督検査検疫総局

二〇〇一年四月、国务院は、国家品質技術監督局〔国家質量技術監督局〕と国家出入国検査検疫局〔国家出入境検査検疫局〕を合併し、中華人民共和国国家品質監督検査検疫総局〔国家質量監督検査検疫総局〕（正部級。略称は国家質検総局）（注³）（AQSIQ）〔General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine〕を組織した。国家品質監督検査検疫総局は、全国の品質・計量・輸出入商品検査・輸出入衛生検査・輸出入動植物検査および認証認可・標準化等の業務を主管し、かつ行政法執行の職能を果たす、国务院直属機構である。

国家質検総局は、品質監督検査検疫の領域に関する法律・法規の起草・制定・発布・実施を計画し、品質監督検査検疫に関する行政法執行業務を指導・監督し、品質監督検査検疫に関する全国の技術法規業務について責任を負う。全国の品質業務を巨視的に管理・指導する。輸出入検査検疫管理業務

を計画的に実施しかつ監督する。食品監督領域におけるおもな職能は、（1）食品国家標準と食品工業生産標準の立案、（2）国内販売食品工業の生産管理、食品品質の監督検査・抜き取り検査、および国家品質（すなわちすべての工業生産品に対する）監督検査抜き取り検査、食品工業生産許可制度の実施、（3）輸出入食品の安全・衛生・品質の監督検査および監督管理の計画的な実施、輸出入食品の生産・加工部門の衛生登録登記の管理、輸出企業の対外衛生登録業務の管理、である。

国家質検総局は、中国国家認証認可監督管理委員会（中華人民共和国国家認証認可監督管理局）（略称は国家認監委）と、中国国家標準化管理委員会（中華人民共和国国家標準化管理局）（略称は国家標準委）を管理する。国家認監委（副部級）は、国务院が授権した行政管理を履行する職能を有し、全国の認証認可業務を統一的に管理・監督し総合的に取りまとめる主管機構である。国家標準委（副部級）は、国务院が授権した行政管理を履行する職能を有し、全国の標準化業務を統一的に管理する主管機構である。総局は、輸出入検査検疫機構を直接管理する。

総括すると、質検総局は、食品安全、とりわけ食品工業生

産・食品輸出について重大な職責を負うとともに、関連する政策・法律・標準を立案する。

3. 衛生部

衛生部（注4）（MoH）〔Ministry of Health〕は、第九期全国人民代表大会第一回会議が承認した國務院機構改革案と「機構設置に関する國務院通知」（国発〔一九九八〕五号）に基づき設置された。国家衛生部は、おもに全国の衛生業務について責任を負い、人々の健康を保障し、伝染病の伝播を防止する。具体的には、食品衛生領域においてつぎのような職責を負う。（1）食品と健康に関する製品の国家品質管理規範標準を計画的に制定する、（2）食品の生産・販売・消費過程の衛生許可業務を行う、（3）国による食品衛生監督抜き取り検査業務を、法に照らし計画的に行う。

上述の業務は、基本的に、衛生部の二つのもっとも主要な機構——衛生部衛生執法監督局（衛生部衛生執法監督司）と中国疫病予防規制センター（中国疫病預防控制中心）により達成される。衛生部衛生執法監督局は、衛生部の衛生監督・法執行に関する職能を果たす執行機関である。衛生部衛生執

法監督局のおもな業務範囲は、衛生標準管理、衛生検査技術規範、衛生許可の受理と評議・審査、査察、食品・飲用水・化粧品・消毒品等の衛生監督である。

中国疫病予防規制センターは、衛生部が指導する機構であり、政府が行う疫病予防規制と公共衛生技術管理・サービスを実施する公益事業部門である。栄養および食品安全所（以下、栄養食品所と略称）は、中国疫病予防規制センターの指導にある国レベルの栄養・食品安全専門機構であり、全国の栄養・食品安全業務技術指導センターである。

その当該領域におけるおもな職責は、食に起因する疫病や食品汚染物の健全な監視測定体系、栄養・食品に関する実験室品質規制体系、および栄養・食品安全規制技術をうち立て、かつ応用業務を進展させ推し広めることである。国家栄養・食品衛生標準、検査方法、および関連技術規範の立案を計画し担当する。各種食品・原料の検査・鑑定、栄養・安全・功能評価および技術仲裁業務を進展させる。

要するに衛生部は、食品の生産・経営・消費過程における衛生監視管理と、関連する政策・法律・標準の立案について責任を負う。

4. 国家工商行政管理総局

資

国家工商行政管理局は、「国家工商行政管理局、新聞出版署、国家品質技術監督局〔国家質量技術監督局〕、国家出入境検査検疫局〔国家出入境檢驗検疫局〕の機構調整に関する國務院通知」(国発〔二〇〇一〕一三号)に基づき、中華人民共和国国家工商行政管理総局に整理統合され、正部級に昇格した(注5) (SAIC) [State Administration for Industry and Commerce]。国家工商行政管理総局は、市場の監督管理と関連行政法の執行業務を主管する國務院直属機構である。その食品安全監視管理に関する具体的職能は、(1)生産経営に従事する各種企業や外国商人投資企業とその駐在代表機構を含む他の部門および個人に対し、関連営業許可書の審査・許可・交付を行う。企業登録局と外国商人投資企業登録局が手分けして担当する。(2)食品市場取引行為を法に照らし計画的に監督し、流通領域における商品の品質を計画的に監督し、偽物や粗悪品等の違法行為を計画的に調査・処罰し、経営者と消費者の合法的権益を保護する。消費者権益保護局が担当する。(3)法に照らして食品広告を監督管理し、虚偽広告等の違法行為を調査・処罰する。この部分の

権能は、広告監視管理局〔広告監管司〕が担当する。

総じて言うと、工商行政管理総局は食品流通段階の監視管理について責任を負う。

5. 国家食品藥品監督管理局

国家食品藥品監督管理局(注6) (SFDA) [State Food and Drug Administration] は、第十期全国人民代表大会第一次會議で承認された國務院機構改革案と「機構設置に関する國務院通知」(国発〔二〇〇三〕八号)に基づき、国家藥品監督管理局を基礎として組織された。国家食品藥品監督管理局は、食品・保健品・化粧品 of 安全管理の総合監督と藥品の監視管理を主管する國務院直属機構である。政策法规局〔政策法规司〕は、関係部門による食品管理領域の法律・行政法規、および政策の起草計画を担当する。食品安全協調局〔食品安全協調司〕は、関係部門が担当する食品安全監督業務を計画的に取りまとめ、食品安全検測と評価業務を総合的に取りまとめ、食品・保健品・化粧品の安全情報を収集してまとめ、かつ定期的に社会に公表することについて責任を負う。研究・調和・食品安全統一標準に関する業務を担当す

る。食品安全監察局（食品安全監察司）は、関係部門による健全な食品安全事故報告システムを計画的に取りまとめ、重大事故の調査・処罰を法に照らして計画的に推し進めることについて責任を負う。國務院は、国民大衆の身体健康と生命の安全を保障し、食品安全の監視管理を強化するため、国家藥品監督管理局を基礎とする国家食品藥品監督管理局（SFDA）を組織し、二〇〇三年四月十六日に正式に公示した。国家食品藥品監督管理局内には、食品安全協調局（食品安全協調司）と食品安全監察局（食品安全監察司）が設けられた。国家食品藥品監督管理局は、食品・保健品・化粧品 of 安全管理の総合監督と薬品の監視管理を主管する國務院直属機構であり、薬品の研究・生産・流通・使用に対する行政監督と技術監督を行うことについて責任を負う。食品・保健品・化粧品の安全管理の総合監督と計画的な取りまとめ、および重大事故の調査・処罰を法に照らして計画的に推し進めることについて責任を負う。保健品の審査許可について責任を負う。

その食品領域におけるおもな職責には、（１）関係部門による食品と保健品の安全管理領域に関する法律・行政法規・総合監督政策・業務計画を起草計画し、かつ「それらの」実

施を監督し、食品安全統一標準に関する業務の研究の取りまとめを担当し、関連部門が担当する食品・保健品の安全監督業務を計画的に取りまとめること、（２）食品・保健品をめぐる安全上の重大事故の調査・処罰を法に照らして計画的に推し進め、かつ関係部門による安全上の重大事故の応急救援業務の展開を計画的に取りまとめ協力すること、（３）食品・保健品の安全検測・評価業務を総合的に取りまとめ、食品・保健品の安全情報を収集してまとめ、安全情勢を分析・予測し、発生する可能性のある食品安全上の危険を評価・予防することが含まれる。

要するに、国家食品藥品監督管理局の組織化にあたっては、アメリカ合衆国の食品藥品管理体制を参考にする傾向があるが、実際には、我が国の国家食品藥品監督管理局の食品安全領域におけるはたらきは、安全管理の総合監督と計画的な取りまとめ、および食品安全情報の収集と公表に限られている（注７）。

（三）食品安全行政管理体系の主要な問題

その主要な問題は、食品の監視管理部門が雑多であること

料である。上述の問題を理解するため、ひとつの判例をあげてみよう。

資 ある県の質検部門が調査したところ、ある食堂で「B」印のない瓶ビールを発見した。――国の品質標準に照らすと、このようなビールは市場に出してはならないため、「県の質検部門は」これを調査・処罰した。しかし営業主はこれに納得せず、流通段階の問題は、「三定案（三定方案）」（注8）と二〇〇四年九月一日公布の「食品安全業務のさらなる強化に関する國務院決定」が明示する質検部門の職責を逸脱していると考え、提訴した。県の裁判所による判決の結果、質検部門は敗訴し、三定案と「上記の國務院」決定は「国家標準化法」に勝るとされた。中級法院〔中院〕に上訴したところ、二審の結果は質検部門の勝訴となり、三定案と「同」決定は、国家標準化法に服するものとされた。

「三定案」は、一九九八年の行政機構改革以来逐次形成されてきた政府機構の職能に関する計画にすぎず、「食品安全業務のさらなる強化に関する國務院決定」の法的効力は「国家標準化法」には遠く及ばないものである。これは、行政権力が法律を直接侵犯しているのである。もし中国が司法審査系統を完備していれば、「三定案」と「食品安全業務のさら

なる強化に関する國務院決定」が形成する現行の食品安全行政管理の骨組みは、立法機関により否定されるべきものである。なぜならば、行政機関が行う改革は、自ら登場させた行政政策法规に基づくものであるうえ、依然として有効かつ上位階級にある食品関連の法律を直接侵犯しているからである（注9）。

ここではひとまず、行政改革が法律改正に先んじている点については述べない。行政権力による現行法律の直接侵犯は、現代法制理念に相反する問題である。法律法規の「言い争い（口水戦）」問題の根源は、やはり、法律の規定の仕方が良い点にあると考えられる。部門が多くなると、部門間でのいがみ合う問題が発生するのは避けられないのである。

二 食品安全行政管理体系における食品標準の研究

（一）食品標準行政管理体系の歴史過程

建国して五十数年来、中国の食品標準化は、おおむね三つの段階を経てきた。

1. 計画経済時代、国営食品工業企業は、かつてのソ連の経

験に学び、技術管理を強化した。「この時代の」主要な出来事はつぎのとおりである。

(1) 一九五五年、中央が制定した国民経済発展のための第一回五年計画において、国が技術標準を管理するための機構を設立すること、およびその任務は国家統一技術標準を逐次制定すること、が示された。(2) 一九六二年、国務院が中国初の標準化管理法規である「工農業産品・工事建設技術標準管理規則〔工農業産品和工程建設技術標準管理辦法〕」を發布した。(3) 一九六三年、国務院が「一九六三年から一九七二年までの標準化発展計画」を定め、各級標準化管理機構の全国組織化に着手し、かつ標準化の一本化をはかる部門を指定するとともに、国家標準と業務標準の制定・改正業務に責任を負うものとし、同年九月、国家科委を経て、国家科委標準化総合研究所が承認され成立した。十月には、文化部を経て、技術標準出版社が承認され成立した。(4) 一九七八年五月、国務院は国家標準総局を成立させ、もって標準化業務の管理を強化した。同年、中華人民共和国の名義で国際標準化機構〔国際標準化組織〕(ISO)〔International Organization for Standardization〕に参加した。(5) 一九七九年七月、国務院は「中華人民共和国標準化管理条例」

を公布し、さらに同年、杭州において中国標準化協会の第一回代表大会を召集した。国家標準化行政部門は、一九七九年に始まって以来、二三四の全国専門標準化技術委員会とそれから派生する四〇〇以上の技術委員会を組織し、さまざまな業種の二万五千名以上の専門家・学者および標準化管理要員が標準化技術委員会委員として招聘された。標準化技術を一本化する部門は一〇〇以上あった。当時の食品工業〔を管理する機関〕はおもに軽工業部・商業部・農業部・農墾部・対外貿易部〔外貿部〕、および購買販売協同組合本部〔供銷合作總社〕等に分散していた。

2. 改革開放前期、法律規範の管理が始まった。重要な出来事はつぎのとおりである。

(1) 一九八二年、第五期全国人民代表大会第二十五回会議は「食品衛生法(試行)」を可決・公布し、建国以来三十年以上にわたる、食品衛生管理・監督の依るべき法がない状況に終止符を打つとともに、中国の食品標準化を発展段階に入らせた。同年、国家標準総局が国家標準局と改称された。(2) 一九八五年、第一回全国農業標準化業務會議が召集され、同年、国家標準局が全国食品工業標準化技術委員会を承

料 認し成立させた。そのおもな目的は、食品工業標準化管理業務を全面的に企画し、食品工業の各種国家標準・業務標準を制定・改正し、あわせて国際標準とルールをつなぎ、中国の食品工業の技術進歩を促進し、製品の品質を高め、消費者と食品生産者の合法的權益を保護することであった。(3)

「中華人民共和國標準化法」が公布され、国家技術監督局（略称は国家技監局）が成立した。同法の制定は、食品工業標準化を積極的に推進する作用をもたらしたのみならず、同時に中国の食品工業標準化を徹底的に整える段階に入らせることになり、業務内部の調整段階ともよばれた。(4) 一九九〇年、「中華人民共和國標準化法实施条例」が公布され、国家技監局は国家標準・業務標準・地方標準・企業標準の四つの「管理規則〔管理辦法〕」を發布した。(5) 一九九一年、国家技監局は、「食品・食品添加劑標準分業管理に関する通知」を發布し、国家衛生・轻工・商業・農業・林業・全国食品標準委等の部門の食品業務標準の管理範囲を確立した。(6) 一九九八年、新たに国家技監局を基礎として組織された国家品質技術監督局〔国家質量技術監督局〕（略称は国家質監局）が成立した。

3. WTO加盟後の時代、WTOのルールにしたがい国際社会と協力し始めた。重要な出来事はつぎのとおりである。

(1) 二〇〇一年四月、国家質監局と国家出入国検査檢疫局〔国家出入境檢驗檢疫局〕に、新たに国家品質監督検査檢疫總局〔国家質量監督檢驗檢疫總局〕（略称は質檢總局）を組織した。(2) 二〇〇一年十月、國務院が、質檢總局に隸属する〔機関として〕中国国家標準化管理委員會を組織し、これに食品の国家標準を制定させることとした。(3) 二〇〇四年の末に、国家標準化管理委員會・国家發展と改革委員會・農業部・商務部・衛生部・国家品質監督検査檢疫總局〔国家質量監督檢驗檢疫總局〕・国家食品藥品監督管理局・中国轻工業聯合会・中国商業聯合会等の九つの部門が、共同で「全国食品標準二〇〇四—二〇〇五年發展計畫」を印刷し配布した（注10）。

(二) 現行の食品標準体制

1. 科レベルの食品標準管理制度

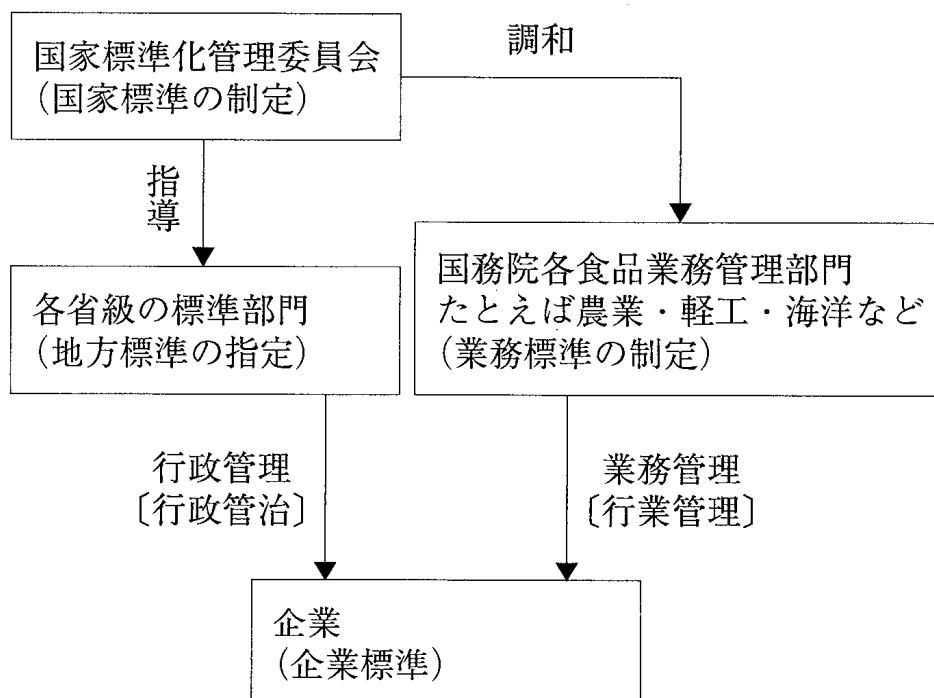
中国の標準化業務は、統一管理と分業責任が互いに結びついた管理体制を实行するものである。国务院の授權によると、国家標準化管理委员会が、国家品質監督検査檢疫総局〔国家品質監督検査檢疫総局〕（質檢総局、AQSIQ）の管理のもとで全国の標準化業務を統一的に管理する。国务院の関連行政主管部门と国务院が授權する関連業務協會は、当該部門および当該業務の標準化業務を分業管理する。省・自治区・直轄市の標準化行政主管部门は、当該行政区域の標準化業務を統一的に管理する。省・自治区・直轄市の政府の関連行政主管部门は、当該行政区域内の当該部門・当該業務の標準化業務を分業管理する。市・県の標準化行政主管部门と関連行政主管部门は、省・自治区・直轄市の政府が規定するそれぞれの職責に照らし、当該行政区域内の標準化業務の管理を管轄する。

2. 食品標準の分類

(1) 食品標準の縦の体系

中国の食品標準は、国家標準・業種標準・地方標準・企業標準の四級に分けられる。全国統一の技術が求められるものについては、国家標準化管理委员会を経て国家標準を制定しなければならない。国家標準はないが、ある業務の範囲内で全国統一の技術が求められるものについては、国务院の農業・轻工・海洋等のような各食品業務管理部门を経て業務標準を制定することができる。国家標準も業務標準もないが、省・自治区・直轄市の範囲内で工業製品の安全・衛生の統一条件が求められるものについては、各省級の標準部門を経て地方標準を制定することができる。企業が生産する製品で、国家標準・業務標準・地方標準のいずれもないものについては、企業がそれ相應の企業標準を定めなければならない。すでに国家標準・業務標準あるいは地方標準があるものについては、「国が」企業に対し、国家標準・業務標準あるいは地方標準よりも厳しい企業標準を定めるよう奨励する。そのほか、技術がなお発展途上にあり、その発展を導くための相應

料の標準文書が必要であるもの、あるいは標準化する価値はあるが、まだ標準を制定することができない項目に該当するもの、および国際標準化機構・国際電気標準会議〔International Electrotechnical Commission/ IEC, 国際電工委員会〕その他の国際組織の技術報告を採用している項目については、国家標準化指導技術文書を定めることができる。食品について言うと、つぎのような標準級別および制定機構の関係構造図によりあらわすことができる。



中国の食品安全行政管理体系に関する初探

(2) 食品標準の横の体系

中国の標準には、強制標準と推薦標準の二種類がある。人体の健康と身体・財産の安全を保障するための標準、および法律・行政法規が強制的な執行を規定する標準が強制標準であり、その他の標準が推薦標準である。

(3) 各種食品標準一覧

各種食品標準の意味を理解するには、つぎの表をご覧いただきたい。

国家標準略称		
食品略称	意味	管理部門
GB	中華人民共和国強 制国家標準	国家標準化管理委員会
GB/T	中華人民共和国推 薦国家標準	国家標準化管理委員会

GB/Z	
中華人民共和国国 家標準化指導技術 文書	国家標準化管理委員会

NY	農業	農業部市場・經濟情報局 〔農業部市場与經濟信息 司〕（農業）
SN	商品検査	国家品質監督検査檢疫総局 〔国家質量監督検査檢疫総 局〕
WS	衛生	衛生部衛生法制・監督局 〔衛生部衛生法制与監督 司〕
HJ	環境保護	国家環境保護総局科学技術 標準局〔国家環境保護総局 科技標準司〕
YC	煙草	国家煙草専売局科学教育局 〔国家煙草専売局科教司〕
QB	轻工	中国輕工業連合会
SB	商業	中国商業連合会

DB+①	中華人民共和国 強制地方標準略 称	省級品質技術監督局〔省級 質量技術監督局〕
DB+②/ T	中華人民共和国 推薦地方標準略 称	省級品質技術監督局〔省級 質量技術監督局〕

企業標準略称

Q+③	中華人民共和国 企業製品標準 〔中華人民共和 国企業産品標 準〕	企業
-----	--	----

- 注① 省級行政区画符号の最初から二桁を示す。
 注② 省級行政区画符号の最初から二桁を示す。
 注③ 企業の略称を示す。

(三) 中国の食品標準体系の主要な問題

中国の食品標準の制定過程は、基本的に上から下への政府行為であり、しかも政府機構が計画経済時代の行政体制を踏襲しているため、食品標準も行政体制の色彩を帯びている。中国の食品標準は、行政官僚と食品技術が互いに結びついてできる産物である。このため中国における食品標準体系は、ある意味で、食品行政管理体系が有する弊害をすべて踏襲しており、それは具体的には食品標準のいわゆる「統分結合（統一と分業が結びついている）」の科レベルの管理制度にみられる、「統一と分業が」事実上結びついていないという問題にあらわれている。中国の標準化業務は、「統一管理」と「分業責任」が互いに結びついた管理体制を実行するものである。しかし現況は、食品監視管理の「九龍治水」の衣鉢を踏襲しており、食品標準の関連各部門もしきりと「分業責任」をめぐり争っている。各部門は、業務標準制定権限を手中に収め、食品標準を制定しているが、実際には自分の監視管理の「勢力範囲」の仕切りを定めているのである。国家標準化管理委員会は全国の標準化業務を統一的に管理するが、この「統一管理」機構は副部級の単位にすぎないため、「こ

の機構に」食品業種標準制定権限を有する農業部・衛生部・環保総局・商務部等の正部級の部門と調和をとらせようとすることは、力の及ばないことを無理に引き受けさせるようなものである。実際、もつとも混乱しているのは業務標準である。業務標準は技術が広範に及ぶうえ、全国的に適用するものでもあるため、ひとたびそれが乱れると、損害を被る面積もまた大きい。典型的な例をあげよう。衛生部は乾燥野菜類〔干菜類〕食品の硫黄含有量の標準を一〇〇グラム当たり〇・〇三五ミリグラムを超えてはならないと規定する。一方、国家農業部が公布した「無公害脱水野菜標準」（NY五一八四—二〇〇二）は、二酸化硫黄残留量の衛生指標は、一〇〇グラム当たり一〇〇ミリグラムを超えてはならないと規定する。両者の差は実に二八五七倍である。そしてまさにこの標準差が原因となり、二〇〇四年三月十三日、衛生部の標準を参照した瀋陽市衛生監督所は、二酸化硫黄残留物が標準の約二〇〇倍を超えていると述べて、二四・五トンの「毒エゾキスゲ（黄花草）」の認定を行った。これにより、野菜農家は巨額の損失を被った。食品標準の縦の体系において、業務標準は互いに符合しておらず、中央のいわゆる国家標準化管理委員会もまた適時には正機能を果たすことができない。

い。そのほか、全国的な国家標準・業務標準が各地の地方標準と符合しない問題も不可避であることは間違いない。

概して言えば、いわゆる「統分結合」をうたう科レベルの管理制度は、実際には、「分業」されているが「統一」されていない、あるいは「統一」したくとも「統一」が難しいという結果になっている。

三 現行体制を改革するための提案

（一）政府機構改革を整える——立法してから改革し、法に基づき改革し、食品安全行政機構の立法権限を制限しなければならない

職責がはっきりしないという問題は、法律問題である。中国では政府機構改革が頻繁に行われているものの、厳格な「政府機構組織法」によって改革を整えるものはひとつもない。「政府機構組織法」には、機構の職能改革・再組織等の手続き・規則を詳細に規定する専門の章を設けるべきである。「政府機構組織法」の欠如が原因で、行政機関の職能を政策・命令の方式を用いて計画的に認めたり取り消したりした結果、職能が政策的に変更され、一部の職能部門の職能が

法的根拠を失ったり、法律を侵害することになった。前述の事例のなかで、ある県の質監部門が「B」印の瓶ビールを検査し処罰したことについて別々の級の裁判所が審査したところ、政策命令と法律文書の地位や階級の問題に対する認識はすべて異なっていた。これは下位にある国務院の「食品安全業務のさらなる強化に関する国務院決定」の「定める」職能区分が、「それより」上位の「標準化法」を直接侵犯していることに原因がある。海外の先進国の手法を見てみよう——「それはすなわち」立法してはじめて改革し、法に基づいてはじめて改革するという手法である。イギリスとオーストラリアは新たな食品機構を成立させるにあたり、先に立法してからそれに応じた機構を新たに増設し、あるいは再組織した。なおかつその新法は、既存の法律と対立する箇所がないかどうかを検討したうえで制定する。さもなくば、たとえばまく改革しても「法に基づく改革」にならないからである。

イギリスの食品標準局 (FSA) [Food Standards Agency] は、「食品標準局法」に基づいて設立された (注11)。一方、オーストラリアがオーストラリア・ニュージーランド (連合) (注12) 食品標準局 (FSANZ) [Food Standards Australia New Zealand] を成立させた際も、

「オーストラリア・ニュージーランド (連合) 食品標準法」 (注13) の類の法律が先に登場してから機構を設立しており、なおかつ機構の職責・機能はすべて法律のなかに直接示されている。「政府機構組織法」に照らして行政機構改革の手配をする、あるいは専門機構の設立を規定する法律をもつばら計画するという過程は、時間こそかかるが、過程全体を厳格な法律論証と立法の参与およびその透明な機構のもとに置くことができるとするなら、上述のような典型的な「B」印の瓶ビールのような現象は避けられよう。中国の行政機構改革が、法律の再構築と制定を軽視している態度を見れば、一から十を類推できるというものである。

「立法法」は、下位法は上位法を侵犯してはならない、さもなくば「上位法を侵犯する下位法は」自然と無効になる、と、とうに規定している。しかし、「食品衛生法」がまだ改正されていないことを前提とすると、衛生管理の法執行主体はやはり衛生行政部門のみである。「食品安全業務のさらなる強化に関する国務院決定」は、食品工業生産領域における日常的な衛生管理を、直接、質検部門に任せているが、法理上からいえば、本来この文書は無効である。中央政府・国務院および各部門は、多数の行政規則と行政政策命令を制定し

ているが、その立法権限と政策制定には一定の規制と制約が必要である。食品安全に関する行政機構と立法の関係をうまく処理すれば、おそらく食品問題の第一関門を突破することになるが、しかしこれはまた、国家体制全体の複雑かつ掘り起こすことの困難な問題とも似ている。

(二) 既存の食品安全監視管理体制を基本的に保持しつつ、食品標準機構を統一する

国务院発展研究センター〔国务院発展研究中心〕の二〇〇四年の「中国食品安全戦略研究報告」は、現行の標準様式について、つぎのように指摘する。「現在選択しているのは、分散管理を保留した様式である。すなわち、既存の管理体制に対し細かな調整を行ってはいいるが、食品産業チェーンの各段階には依然として分業〔原則〕が存在している。国家食品薬品监督管理局が先頭に立ち、衛生・農業および質検等の部門が分業案を研究・策定するための計画をたてている。〔食品標準機構を統一することにより〕おもに二つの問題が解決される。第一は、監視管理領域において交差・重複している部分を明確に分業し直し、ひとつの部門のみが責任を負い、

その他の部門は撤退する。第二は、誰も管理していない盲点となっている部分の責任を明らかにし、どの部門が、監視管理されていない盲点部分の責任を負うのかを確定する。分業案を作る際は、各部門がすでに形成している監視測定ネットワークの力を十分考慮し、力の弱いところは撤退させ、あるいは新たな責任機構を充実させなければならない。この案は、現行の管理体制にもっとも近いものであるが、分業後の各段階間の調和と接続の問題をしっかりと解決しなければならぬ。接続に関する問題を解決する鍵は、すべてのものが、ひとつの統一的な食品安全標準体系にしたがわなければならないという点にある。国家食品薬品监督管理局のもとに、衛生・農業および質検部門が共同で組織する食品安全標準協調小委員会〔食品安全標準強調小組〕または委員会を設置し、当該委員会における取りまとめを経て、はじめて国家標準委員会に提出するようにすべきことを提案する。あるいは直接、食品安全標準または中国食品法典委員会を設立し、もっぱら食品安全標準の起草業務について責任を負わせ、あわせて国際食品法典委員会との橋渡しと調和を保持させるようにすることを提案する。」

オーストラリアではどのようにしているか見てみよう。互

いを比較して言えば、オーストラリアの食品行政管理の方がはるかに単純かつ純粹である。オーストラリアの食品行政管理は、実質的には統一的な食品立法に具体的に表れており、比較的集約的な「模範食品法」と「オーストラリア・ニュージールランド食品標準法典」等によって形成される法律を通じて、比較的統一的な管理機構が設立されているといえよう。しかし法律の形式という観点から正確に言うと、「オーストラリア・ニュージールランド食品標準法典」は統一的なものがあるが、「模範食品法」は、各州が自ら自分たちの食品基本法を定める際に手本として参照するものにすぎず、法的効力は有しない。しかしこうした手配は、現実と伝統を総合した最良の選択肢である。実際、オーストラリアの食品安全立法は、やはり統一的なものである。一方では、食品に関する立法権限区分は、連邦中央と州・自治領の間の分権立法を規定する伝統的なオーストラリア憲法五十一条にしたがわなければならない。他方、食品安全の現実には、立法上の統一を必要としていることから、連邦は「模範食品法」を公布し、食品安全において最大の鍵となる、衝突の発生しやすい一般規定を模式化して地方政府の参考に供し、同時に連邦と地方政府間の協議を経て、食品標準立法を連邦に集約させた。今日の

オーストラリア特有の食品安全行政管理標準様式は、まさにこうした立法による手配のもとで形成されたのである。

1. 各州は、自らの食品管制機構を樹立する自由を有し、かならずしも中央の制度通りにしなくとも良い（ただし基本的には、地方はすべて衛生部門が具体的な監視管理責任を負う）。各州は行政処罰措置のような食品取締方式を自ら規定する。

2. 連邦は、もっぱら標準の評価と起草をつかさどるオーストラリア・ニュージールランド食品標準局を設立し、オーストラリア・ニュージールランド食品取締部長理事会は標準の批准・採択について責任を負う。連邦は「模範食品法」を公布して地方立法の参考に供する。

食品外国貿易・食品検疫機構は連邦機構の制度であり、食品標準・食品外国貿易・食品検疫に関する法律とその執行機構は、連邦が統一的に手配する。

危害分析および重要制御点〔危害分析重要管理点方式〕(HACCP) [Hazard Analysis Critical Control Points] の概念を借用すると、食品標準の統一機構管理と統一立法は、まさしく食品安全のひとつの重要制御点であるから、この重要制御点をしっかりと捉え、統一的機構による管理と統

一的立法をすすめれば、食品安全に関する多くの問題もすべて自然に解決していく。それでは、我が国もまず食品標準制定機構の統一から始めて改革を発動することは可能であろうか。「中国食品安全戦略研究報告」が明示する案も、こうした観点に賛同しているようである。このように、以上をひと言にまとめると、既存の食品安全監視管理体制を基本的に保持しつつ食品標準機構を統一することが、比較的現実的で実行可能な案であるといえよう。

原注

- (1) 質検総局とは、品質技術監督検査檢疫総局〔質量技術監督検査檢疫総局〕(AQSIQ) [General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine] が管轄する各省の品質技術監督局〔質量技術監督局〕(略称は質監局) および直属の各検査檢疫局〔検査檢疫局〕(または輸出入商品検査局〔進出口商品検査局〕、すなわち商検局ともいう) を指す。
- (2) おもに中華人民共和国農業部のホームページを参照。より詳しくは、<http://www.agri.gov.cn/> をご覧いただきたい。
- (3) おもに中華人民共和国国家品質監督検査檢疫総局〔国家品質監督検査檢疫総局〕のホームページを参照。より詳しくは、<http://www.aqsiq.gov.cn/> をご覧いただきたい。
- (4) おもに中華人民共和国衛生部のホームページを参照。より詳しくは、<http://www.moh.gov.cn/> をご覧いただきたい。
- (5) おもに中華人民共和国国家工商行政管理総局のホームページを参照。より詳しくは、<http://www.saic.gov.cn/> をご覧いただきたい。
- (6) おもに中華人民共和国国家食品薬品監督管理局のホームページを参照。より詳しくは、<http://www.sfda.gov.cn/> をご覧いただきたい。
- (7) 国家食品薬品監督管理局の「総合監督と計画的協調」作用の發揮については、同意しない学者もいる。国家食品薬品産業發展と監視管理研究センター〔国家食品薬品産業發展与監視研究中心〕の執行主任・張永健の見解によると、「一つの副部級の部門に「計画的協調」・「総合的協調」を求め、(自分よりも高い地位にある) いくつかの部級の部門の業務を調和させようとしても、自らは食品問題に対する法律執行権を有しないのであれば——この部門は引き続きばつが悪いのみならず、食品安全に関する長期的に有効な構造をうち立てようとしても、それは空論にすぎない。」劉福興「『食品監視管理体制調整案』は挫折し、『五龍治水』構造は変化せず」を参照。<http://finance.sina.com.cn/roll/20040910/19301015903.shtml> (二〇〇四年九月十日)
- (8) 三定案(三定方案)とは、國務院が發布した「職場を定め、職能を定め、編制を定める」原則の略称であり、國務院

が指導する政府機構改革の絶対条件である。

- (9) 中国は大陸法系の国であり、裁判所はかならずしも「先例」に制度的にしたがって判決を下すわけではない。「ゆえに」この判例は、現行法に十分な影響を与えるものではなく、今後類似の判例が出る可能性がある。

- (10) 計画によると、今後二年以内に比較的完全な加工食品標準体系を作り始め、六〇〇種を超える加工食品国家標準を制定あるいは改正し、中国の加工食品標準が国際標準を採用する比率を現在の二三パーセントから五五パーセントに高める。中国は、より多くの加工食品国家標準を制定するのみならず、二〇〇七年までには、八種類の国際標準制定業務に関与できるよう目指すことになろう。

- (11) イギリスのリーディング大学 [University of Reading] の食品法講義「Lecture 1 - Section 1 - Food Law」のホームページ。http://www.foodlaw.rdg.ac.uk/fs652/lect1-1.htm

- (12) 「(連合)」は、筆者〔原著者〕が翻訳する際、読者の誤解を防ぐため意図的に書き加えたものである。一九九一年に「オーストラリア・ニュージーランド食品局法」が公布され、オーストラリアとニュージーランドは、食品標準の領域における、国境を越えた区域協力を開始した。両国は、法案に基づき、オーストラリア・ニュージーランド食品標準委員会とオーストラリア・ニュージーランド食品局を成立させた。二〇〇一年「オーストラリア・ニュージーランド食品局改正法」が登場し、一九九一年の「オーストラリア・ニュー

ジーランド食品局法案」が大幅に改正された。改正案に基づき、もとのオーストラリア・ニュージーランド食品標準委員会は、オーストラリア・ニュージーランド食品監制部長理事会と改組され、もとのオーストラリア・ニュージーランド食品局は、オーストラリア・ニュージーランド食品標準局へと改組された。

- (13) オーストラリア・ニュージーランド(連合)食品標準局の機構を紹介するホームページ。http://www.foodstandards.gov.au/aboutsanz/index.cfm

【キーワード】中国食品安全 行政管理体系 監管 検測

著者紹介

肖平輝——男性、『汕頭大学法学評論』編集長、広東省汕頭大学法学院二〇〇五年度行政管理專攻修士課程大学院生。おもな研究領域は、中国・オーストラリア食品安全管理比較研究、政府による風俗業(Pornography)統制、旅行業法など。

閻志剛——男性、汕頭大学法学院副教授〔准教授〕、広東省中山大学社会学博士。おもな研究領域は、政府法

制、社会問題、社会研究方法など。

訳者あとがき

本稿は、肖平輝 (Xiao Pinghui) ・ 閻志剛 (Yan Zhigang) 著「中国食品安全行政管理体系初探」(太平洋学報二〇〇七年第二期七四―八四頁)を、原著者のご承諾を得て翻訳したものである。原論文の冒頭にある「内容の要約」は、原論文の第一段落目と同一文章であるため、本稿では掲載を省略させていただいた。原論文の冒頭にある「キーワード」を、本稿では原注のあとに掲載させていただいた。二(二) 2. (3)の小見出しは、翻訳の都合上、訳者が付加したものである(原論文のこの部分には、小見出しがない)。本稿全体を通じて「」部分は訳者が挿入したものである。本稿の欧文タイトルは原著者自身による。翻訳に際しては、肖平輝先生と曹維君 (Cao Weijun) 先生より大変貴重なご指導をいただいた。衷心より感謝申し上げます。