

# 食品安全行政が後押しする 持続的農業への転換

——流通段階の規制に着目して——

森 路未央

## ●はじめに

中国農業は、耕地面積の拡大が困難なため、化学肥料や農薬を多投することでの単収増加を計り、量的な安定供給を果たしてきた。一方、化学肥料や農薬の多投は、農産物が生長する上で必要な養分（カリウムやリン酸など）の不足など耕地の質的退化をもたらし、農業の持続的生産を阻害する。耕地の養分率が低下すると収穫通減し、生産者は生産量を確保するために化学肥料の施肥量と農薬の散布量を増やす。農薬の過剰な散布と用法に沿わない散布などにより、残留農薬が基準値を超過し食品安全問題が発生する。農業の持続的生産の阻害と食品安全問題は構造的にリンクしているのである。

中国政府は食品安全問題を解決するために、生産段階だけでなく

化学肥料や農薬などの生産資材および農産物・食品の流通・消費段階も厳格に規制し始めた。そこで本稿では、持続可能な農業の発展を流通段階から後押しする食品安全対策を紹介することとする。流通段階を起因とした食品安全問題事例、市場アクセス制度など流通段階での新法規の進捗状況、行政の役割、農業生産資材の流通段階の規制を整理する。

## 一・消費者の関心が高まる食品安全問題

中国では、農産物・食品の安全性を巡る問題が頻発し、消費者からのクレームが政府や消費者団体に寄せられている。

中国消費者協会の調べ(1)（表1）によると、二〇一一年上半期の品目別商品クレーム三〇万六九〇三件のうち、食品は第四位の一

表1 中国消費者協会が受理した品目別  
投訴案件数

	投訴受理件数	
	2010年上半期	2011年上半期
服装・靴・帽子	26,962	28,974
通信	21,485	21,463
携帯電話	21,506	21,406
食品	14,704	17,872
販売	10,759	13,394
インターネット	8,187	9,031
自動車	6,220	8,235
計算機類製品	8,152	7,388
外食・ホテル・娯楽	7,274	7,355
クーラー類製品	5,352	7,023
投訴受理件数合計	300,346	306,903

（出所）中国消費者協会発表資料から作成。

万七千七百二件（前年同期比二五・〇％増）に増加している。クレーム内容は、第一位の品質安全問題が食品案件全体の六五・八％、第二位の価格問題が七・七％を占めた。また、流通段階の食品安全の監督管理を所管する国家工商行政管理総局（以下、国家工商局と略）の発表によると、二〇一〇年の商品消費クレーム件数五十一万〇〇〇件のうち、食品は七万一〇〇〇

件であり、家電（一十八万八〇〇〇件）、日用品（二一萬六〇〇〇件）に次ぐ上位品目であった。

食品安全問題の原因を段階別に類型化すると、生産段階においては①使用不可農薬（および添加物・生長促進剤・抗生物質など）の使用、②不適切または過度な農薬散布、③低品質原料を用いた加工食品、④ラベル記載内容と実物の相違（重量、製造年月日の改ざんなど）、流通段階においては①上記生産段階での問題を流通段階の検査で見えないケース、②賞味期限切れや低温輸送未整備により品質劣化した食品の販売、③模倣品を含む違法な農業生産資材の流通などに類型できる。こうした原因のなかで、農業の持続的生産を阻害しかねない原因は模倣品を含む違法な農業生産資材の流通である。事案例として、二〇一〇年に河南省鄭州市の農業生産資材卸売市場から使用禁止農薬（菌三澗）を信陽市の農家に販売し小麦が収穫できなくなった「ニセモノ農薬」の散布による未収穫<sup>2</sup>案件(2)など列挙するところがない。

## 二・流通段階での対応策

以上のように、中国で頻発する

農産物・食品安全問題に対して、政府は農産物と食品の安全性を確保するための基本法として、二〇〇六年七月に「農産物品質安全法」(3)、二〇〇九年六月に「食品安全法」(4)を施行した。

農産物品質安全法は、農産物の安全性を確保するために政府農業主管部門の監督管理業務を強化することを主旨に立法された基本法である。具体的には、農産物品質安全リスク評価専門委員会の設置、リスク評価分析の実施、農産物品質安全標準の推進、農業等使用可能な生産資材の登録、農産物の包装、ラベル管理、生産・販売段階での検査システム構築と検査の強化、販売者の仕入れ検査制度を構築、産地での廃水・廃ガス・有毒有害物質の排出規制などの監督管理について規定している。

食品安全法は、加工食品の安全性を確保するために、川上から川下までを範囲とした基本法である。政府の管理監督体制の強化、食品安全委員会の新設、行政・情報の透明性、モニタリングとリスク評価体制の構築、食品安全標準の再構築・強化、市場アクセス制度の強化、輸出入食品の安全性の強化、過度な広告の禁止、罰則規

定の強化、第四章「食品の生産(生産と加工)と経営(流通と飲食サービス)」では流通・販売段階を規定している。

以下、中央レベルにおける食品安全行政の実施体制、農業生産資材の流通に関する政策と法規制、食品の流通・販売業者への規制について順に解説する。

#### (1) 行政の役割と責任

流通段階における農産物・食品安全の監督管理は国家工商局が所管している。同局内で農産物・食品の安全性に関連する部門は、「法規制」(関連法律・法規・規則の起草)、「食品流通監督管理司」(安全監督管理に関する具体的措置・弁法の制定、安全監督検査、品質モニタリング検査、市場アクセス制度の実施、食品安全重大突発事件の緊急措置など)、「消費者權益保護司」(サービス領域での消費者權益保護業務、ニセモノ品の調査・処置、消費者へのコンサル・訴え等の受理・処理など)および「個人・私営経済監督管理司」(個人経営・私営企業・農民專業合作社の登記・監督、個人経営の信用分類管理、無免許経営の取り締まり)である。

国家工商局は、食品流通段階での安全性の監督管理を強化するために、二〇〇九年八月に「食品流通段階での監督管理策となる八つの制度」(5)を発表、行政全体のなかでの同局の役割と食品安全監督管理にかかる管轄業務を制度化した。八つの制度とは、①食品市場アクセス主体者登記管理制度、②食品市場品質監督管理制度、③食品市場巡回検査監督管理制度、④食品サンプル検査業務制度、⑤食品市場分類監督管理制度、⑥食品安全警告・緊急措置制度、⑦食品広告監督管理制度、⑧食品安全監督管理執法協力制度である。

また、国家工商局は、この八つの制度を基本方針とし、法的根拠となる実施細則として、二〇〇九年七月に「流通段階食品安全監督管理弁法」を施行した。同弁法は、地方工商局の役割と責任について、第三二条に「地方工商管理局は、食品販売者の食品安全信用履歴作成を構築し、各種許可証の発給、日常監督検査結果、違法行為調査、食品安全標準に合致しない食品を販売した業者の販売停止措置などの状況を記録すること」、第三七条に「地方工商局は流通段階で定期的または不定期で食品安

全標準に従っているかどうかのサンプル検査をしなければならぬ」などを明記している。

国家工商局は、毎年三月に農産物・食品の流通段階における安全対策の全体実施計画を発表(二〇一一年は「二〇一一年の流通段階の食品安全問題を立て直す業務方案」)し、市場や品目ごとの監督管理業務計画を発表(「農産物等市場監督管理業務をさらに強化することに関する意見」など)をしている。

#### (2) 農業生産資材の流通段階での課題および関連する政策と法規制

国家工商局は、農産物や食品だけでなく農業生産資材市場の監督管理業務も所管している。かかる年度方案として「二〇一一年の流通段階の食品安全問題を立て直す業務方案」では、農産物・食品の安全性を保つための一つとして模倣品を含む違法な農業生産資材流通の監督管理の強化を示している。二〇一〇年三月に国家工商局発表の「肥料・農業市場の監督管理業務を強化することに関する緊急通知」(6)によると、①低品質商品、②模倣品、③表示と異なる内容の商品、④高い毒性を有する農

薬（メタミドホス、パラチオンなど）が販売されており、こうした商品を市場にアクセスさせないことを課題としている。その方法として、模倣品や未許可製品の販売に対する取締強化や大型チェーン店舗展開の推奨による販売市場参入規制の強化を挙げている。

農業生産資材の市場流通段階での監督管理の強化にかかる主な法規として、「農業生産資材市場監督管理弁法」（二〇〇九年一月施行）や「農業管理条例」（一九九七年五月施行、現在修正案検討中）があげられる。農業生産資材市場監督管理弁法は、全ての農業生産資材の市場アクセスについて規制するもので、各地方の工商局が農業生産資材市場の監督管理、農業生産資材の品質、消費者からのクレーム受理と処理を所管する。品質が保証されていない商品、品質が保証されていてもラベル表示がルールに従って記載されていない商品、市場での販売ライセンスを取得していない業者（農業生産資材販売業者、農業生産資材取引市場）の市場アクセスを資本金規制などで規制することも示されている。

「農業管理条例」は、農業を販

売できる業者を、供給合作社の農業生産資材販売単位、植物保護ステーション、土壤肥料ステーション、農業・林業技術普及機構、森林病虫害予防機構、農業生産企業、および国務院が規定したその他の販売企業に規制している。また、農業の市場アクセス規制として、農業登録制による商品アクセス、農業販売業者が工商局から営業許可証を取得し製造業者から品質合格証明書を取得しなければ販売できないなどの販売者アクセスをルール化している。

しかし、模倣品や違法農業が市場に流通している実態を鑑み、二〇一一年八月現在、政府は同条例を修正している。主な修正ポイントは、①二段階になっていた農業登録制のうち臨時登録の取り消し、②農業登録審査評価委員会に農業登録の審査・許可を付与、③農業品質基準に従った生産、④農業生産企業に原料入荷検査記録制度と農業出荷販売検査記録制度を採用、⑤農業販売業者に入荷検査と販売台帳制度の構築を義務化、⑥農業販売許可制度の採用、⑦農業販売業者が購入者に使用方法・技術的要求・注意事項の正確な説明の義務化、⑧未包装農業の販売禁

止などである。また、農業購入者に対して、農業購入時に、農業登録証明書、農業生産許可証、農業生産標準がそろっているかを確認し、包装に明記されている農業登記証明書番号を中国農業信息ネットから検索し、その農業が正規の農業生産企業が生産したものであるのか確認をすべきと指導することの明記も検討されている。

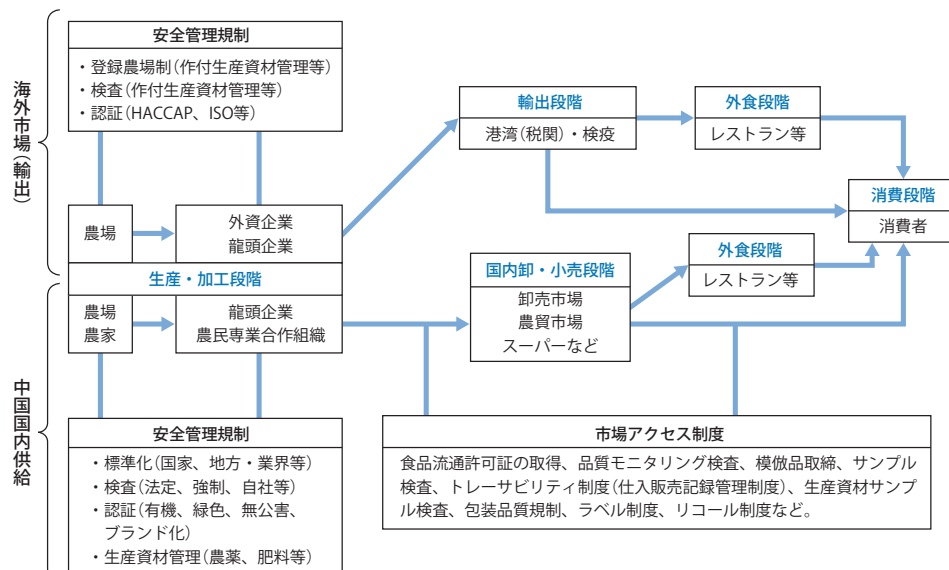
### (3) 食品の流通・販売業者への規制

川上から川下までの農産物・食品に関する規制の全体像は図1に示したとおりであるが、なかでも国家工商局が中心になり構築している農産物・食品の主な市場アクセス制

度は、①許可証制度、②トレーサビリティシステム、③検査制度、④ラベル制度があげられる。

①食品流通許可証制度  
食品流通業務従事者は「食品流通許可証管理弁法」に従い食品流通許可証を取得しなければならない

図1 中国の段階別食品安全規制



(出所) 筆者作成。



い。同弁法は、食品流通許可証の申請方法、費用など取得条件が明記されている。中国では個人経営など小規模な食品流通業者が多く、行政の管理が行き届かないことから、同ライセンス制度を二〇〇九年に導入。ライセンス未取得者を市場から排除し、ライセンス取得者を取締対象者に絞り込み適正に運営しているか調査し取り締まることが目的である。

## ②トレーサビリティシステムの構築

消費者の信頼の確立、責任所在の明確化、欠陥商品回収効率の改善のために、政府は二〇〇九年に「流通段階食品経営者仕入検査・記録制度規範指導意見」を発表し、流通段階での食品入荷検査記録度の構築を義務化している。たとえば、食品販売企業が食品を買い付ける場合、買い付け先の販売許可証・営業許可証・食品合格証明を入手して保管し、食品の名称・規格・数量・生産ロット番号・賞味期限・出荷業者名と連絡先、入荷日等を記録しなければならぬ。統一配送により入荷を行う食品販売企業は本社から出荷業者の許可証・営業許可証・食品合格証明を入手・保管し、食品入荷検査

記録を作成し、かつ関連資料のコピーを企業に保管することが規定されている（「流通段階食品安全監督管理弁法」第一三条）。問題原因を調査する地方工商局はこの入荷検査記録を参考に食品原料を出荷した企業をトレーサしていく。

## ③検査の強化

生産段階での検査漏れなどを流通段階でカバーするために、国家工商局は「流通段階の食品のサンプル検査業務を誠実に実施することに関する通知」、「食品サンプル検査業務制度」、「二〇一〇年の流通段階における食品サンプル検査業務を実施することに関する通知」などの政策発表や法規制施行により流通段階における検査の強化を実施していく方針を示した。食品取引市場の経営者、販売ブラスをレンタルする業者、展示即売会主催者、食品販売企業に対する検査設備設置の義務化、商品が卸売段階にアクセスする際とスーパーなど販売段階に移行する際の検査の徹底、商品の品質だけでなく容量や原材料などラベル表記内容の検査、検査技術レベルの向上などについても上記政策や法規でルール化している。

## ④ラベル規制

農産物・食品を市場販売する際に、法規や基準に従って包装、ラベルを添付することで、消費者が安心して、その商品を購入することが可能となる。政府はこの基本法として、農産物は農業部が二〇〇六年一月に「農産物の包装と表示の管理弁法」を施行した。同弁法は、有機農産物、緑色食品、無公害農産物など認証を取得した農産物などを対象にラベル記載内容を規定している。農産物の包装に、商品名、産地、生産者または販売者名、生産日、適用標準コード、使用添加物、等級の記載が義

務づけられている。

また、中国のスーパーなどで販売される農産物は、品質基準が厳格な順に、有機食品、緑色食品、無公害農産品（以上を「三品」と略称される）、一般の農産品に分かれている。有機食品は、《有機産品認証管理弁法》（二〇〇五年四月施行）に基づいて国家環境保護総局有機食品発展センターなどが認証した食品である。二〇一一年六月末時点の有機食品認証企業は全国で一三九七社（二〇〇七年は六九二社）、製品数は五五九八製品が認証されている。表示は国家環境保護部有機食品発展セン



(写真1) 福建省廈門市近郊の野菜農場



(写真3) 「100%有機」と記された有機認証野菜



(写真2) 有機認証を取得した「越光」米

ターが国家工商局に登録しなければならぬと規定している。有機食品マークは商品包装の左上に貼付または印刷されるケースが多い(写真3と写真4を参照)。绿色食品は一九九〇年に農業部が設定した減農薬基準に達した食品を指し、绿色食品標準化基地(二〇一〇年末の作付面積一億一〇〇〇万ムー、生産量六五四七万トン)で生産、绿色食品認証企業(二〇一一年六月時点六三六四社、二〇〇



(写真4) 緑色認証を取得した生鮮野菜



(写真5) 無公害認証を取得した生鮮野菜

一年は一二七社)で製造されている。绿色食品は二段階のランク(AA級とA級)が設定され、中国绿色食品発展センター(一九九二年設立)の統一標準により分けられる。表示については、「绿色食品標示管理弁法」(一九九三年施行)により中国绿色食品発展センターが国家工商局に登録した表示でなければならない。スーパーなどでは統一した绿色食品マークを貼付または印刷した商品が販売されているが、ランク別表示はされていない。無公害農産品は、二〇〇二年の「無公害食品行動計画」の発表、「無公害農産品管理弁法」の施行により開始した減農薬認証である。無公害農産品の認証は、産地認証と製品認証に分かれている。産地認証は省レベル農業行政主管部門、製品認証は農業部農産品品質安全センターが認証管理機関である。表示は、二〇〇三年五月に施行された《無公害農産品標示管理弁法》により、標示マークの図案が公開されているが、実質的には各地の認証機構によって異なり、各省が独自に制定した無公害農産品標示が存在している。

## ●おわりに

本稿では、農業の持続的生産を阻害する農産物・食品安全問題が存在していることをふまえ、中国政府が流通段階で同問題をどのように解決しようとしているか初步的に把握するために、行政の役割と関連政策・法規制の整理を行った。

政府は二〇〇九年に食品安全関連法規の本格的整備を開始した。それから二年が経過し、現在も整備が完了していないものの、流通段階は国家工商局を中心に農産生産資材(主に農薬流通)の流通規制や食品市場アクセス規定を着実に法制度化している。

農業の持続的生産を阻害する安全問題への流通段階での対策は、農薬など生産資材の模倣品や違法商品の取締強化、問題発生時に原因を追跡するための記録制度の実施、流通許可証などライセンス制度採用などによる市場アクセス制度の実施である。今後の課題は、政策・法制度のさらなる整備と確実な運用である。

(もり ろみお／日本貿易振興機構  
広州事務所)

## 《注》

① 中国消費者協会ホームページに掲載  
<http://www.cca.org.cn/web/xfts/newsShow.jsp?id=52897>

② 二〇一一年五月二六日付『河南日報』記事を参照  
[http://www.zgppny.com/ppsj\\_2011/05/50844787364.html](http://www.zgppny.com/ppsj_2011/05/50844787364.html)

③ ジャトロホームページに仮訳を掲載  
[http://www.jetro.go.jp/world/asia/cn/foods/pdf/sanitation\\_006.pdf](http://www.jetro.go.jp/world/asia/cn/foods/pdf/sanitation_006.pdf)

④ ジャトロホームページに仮訳を掲載  
[http://www.jetro.go.jp/world/asia/cn/foods/pdf/sanitation\\_004.pdf](http://www.jetro.go.jp/world/asia/cn/foods/pdf/sanitation_004.pdf)

⑤ 国家工商行政管理総局ホームページに掲載  
[http://www.saic.gov.cn/zwgk/zyfb/zjwj/spltdgls/200909/t20090901\\_70194.html](http://www.saic.gov.cn/zwgk/zyfb/zjwj/spltdgls/200909/t20090901_70194.html)

⑥ 国家工商行政管理総局ホームページに掲載  
[http://www.saic.gov.cn/zwgk/zyfb/zjwj/scfgls/201003/t20100329\\_81341.html](http://www.saic.gov.cn/zwgk/zyfb/zjwj/scfgls/201003/t20100329_81341.html)